

12/14

PA-12-29

'97 新進研究者
北韓與統一關聯 論文集

統一政策·環境(II)

340.4
387 (8/03)



387R
261m

統 一 院

본 논문집은 '97년도 북한 및 신진 연구자(학자) 연구지원 사업의 결과보고서를 5권의 책으로 편집·발간한 것입니다. 여기에 수록된 내용은 연구자들의 개인적인 견해이며 통일원의 의견을 반영한 것이 아님을 밝힙니다.

〈收錄論文 目次〉

1. 四者會談을 통한 韓半島 平和體制 構築方案 1
鄭 俊 杓(嶺南大)
2. 中國 經濟改革의 北韓受容 可能性에 대한 批判的 考察 71
鄭 煥 禹(外交安保研究院)
3. 中國의 對韓半島 基本戰略 113
金 永 鎮(崇實大 社會科學研究院)
4. 獨逸統一 後 過去清算에 관한 論爭 研究 173
高 相 斗(延世大 社會科學研究所)
5. 北韓 情報通信 市場의 移行經濟的 展望에 따른 政府와 企業의 對應戰略 213
李 雄(延世大 統一研究院)
6. 韓國教會의 統一論議에 관한 研究 269
池 忠 楠(西江專門大)

四者會談을 통한 韓半島 平和體制 構築方案



鄭 俊 杓(嶺南大)

목 차

<요약문>	3
1. 서론	5
2. 사자회담제의 의의와 관련국의 입장	7
3. 통일정책 및 대북정책의 방향	34
4. 사자회담을 통한 한반도 평화체제의 구축 방안	48
5. 결론 및 정책건의	64
※참고문헌	67

【요약문】

이 글은 4자회담의 제의 배경 및 현재까지의 경과를 살펴보고, 이 과정에서 미·중·일·러의 한반도 정책을 분석하여, 우리의 대북정책이 포용정책이어야 함을 명백히 밝히고, 게임이론적 틀을 이용하여 4자회담을 통한 평화체제의 구축방향을 제시함을 그 목적으로 한다.

4자회담은 그 제의만으로도 북한의 대미 평화협정 공세를 효율적으로 막았다는 점에서 이미 성공을 거두었다고 할 것이다. 그러나, 4자회담을 제의한 근본적 의도가 한반도의 평화와 안정을 항구적·실질적으로 보장할 평화체제의 구축에 있다면, 마땅히 이를 위해 성실한 노력을 해야 할 것이다. 북한의 붕괴를 유도하자는 대북붕쇄론의 입장에서조차 북한의 대미 평화협정 주장 및 북·미관계의 진전을 막기 위하여 4자회담을 제의할 수 있다는 점에서, 4자회담 제의만으로는 우리가 실제로 대북한 포용정책을 실시하고 있다는 점을 분명히 할 수 없기 때문이다.

붕쇄론에 따른 대북정책은 한반도의 평화와 안정을 우선시하는 주변국의 태도를 고려하면 우리의 외교적 고립과 더불어 우리에게 대한 북한의 적대감만 강화시킬 가능성이 높고, 북한의 붕괴에 따르는 전쟁도발 가능성을 경시하며, 중국의 개입 가능성을 고려할 때 북한의 붕괴가 통일로 이어지기 어렵다는 등의 문제점을 가지고 있다. 따라서 우리의 대북정책은 북한을 공존의 상대방으로서 인정하는 가운데 북한의 군사적 위협을 한편으로는 강한 군사력으로 억제하면서 다른 한편으로는 이러한 위협 자체를 북한을 대화와 협력의 장으로 끌어들이므로써 완화하는 포용정책이어야 하는 것이다.

북한을 남북대화의 장으로 이끌고 4자회담의 궁극적 목표인 한반도의 실질적 평화체제를 구축하기 위해서는 국제적 공조체제의 강화, 정책의 일관성 유지, 정부차원의 대북지원 및 교류와 민간차원의 대북지원 및 교류의 분리, 융통성 있는 조건부 정부차원의 대북지원, 주변국의 대북관계 개선에 대한 불필요한 개입 금지 등을 포용정책의 구체적 실행 방향으로 설정하여야 한다.

4자회담을 통한 한반도 평화체제 구축의 성격을 안보라는 재화를 경제리는 재화로 바꾸는 교환과정으로서 죄수의 딜레마 상황으로 이해할 때, 포괄적 합의의 원칙, 단계별 이행의 원칙, 국제적 공조의 원칙, 다자적 접근의 신축적 활용 원칙이 도출되며, 이

너한 원칙에 근거하여 한반도 평화의 실질적 보장을 최소의 비용으로 달성하는 것이 4자회담에서 우리가 추구할 당면 목표다. 이의 구체적 실현방안으로 과도기적 정전관리 기구 설립 및 운용단계(3년 이내), 평화보장체제 구축단계(3~5년), 실질적 평화의 확립 단계(5~10년)를 거쳐 통일한국으로의 단계로 가는 평화체제 구축의 이정표를 제시하였다.

각 단계에 상응하는 핵심 실천 내용 및 한·미·일의 대응조치는 단계별 이행의 원칙, 국제적 공조의 원칙, 다자적 접근의 신속적 활용 원칙에 의거한 것으로서, 이를 포괄적 타협의 원칙에 의해 북한과 일괄타결하기 위한 방안은 4자회담 전담 고위 공직자를 임명하여, 한·미·일간의 정책공조를 책임있게 수행하는 것이다. 포괄적 타결에는 물론 미국과 북한의 양자간 협상의 중요성을 인정할 수밖에 없지만, 위와 같은 이정표의 제시 자체는 우리가 주도적으로 할 수 있는 것이다.

1. 서 론

지난 1996년 4월 16일 4자회담의 제의 이후 그 제의 배경 및 성격, 그리고 성사여부에 대한 상당한 논란이 지속되었다. 그러나, 97년 3월 5일에는 남·북한과 미국의 '3자 설명회', 4월 16일에는 '3자설명회 후속회의'가 열림으로써, 4자회담에 대한 관심은 이제 제의 배경, 제의의 성격, 북한의 수락 여부가 아니라 4자회담이 개최될 경우 구체적인 우리가 어떻게 대응해야 하는가에 쏠리게 되었다.¹⁾ 물론 지난 8월 5일에서 7일의 '제1차 4자 예비회담'에 이어 9월 18일과 19일 뉴욕에서 열린 '제2차 4자 예비회담'이 4자회담의 기본의제를 확정하기는커녕 다음 예비회담에 대한 일정도 정하지 못한 채 끝나버려, 아직도 4자회담의 최종 개최까지는 여러 번의 고비를 넘어야 할 것으로 보인다. 그러나, 이제는 한·미가 원하는 한 언제 개최되는 지가 문제일 뿐 개최되지 않을 것이라는 견해는 점차 소수의견으로 전락하고 있다. 심지어는 개최를 가능한 한 지연시키는 것이 좋다는 견해까지 나올 지경이다.

본 회담의 개최를 되도록 지연시키는 것이 유리한가? 주한미군 철수 및 대미평화협정 체결 등을 본회담 의제로 하자는 북한의 주장을 어느 정도 수용할 것인가? 4자회담 개최를 위해 북한에 식량지원을 해야 하는가? 본 회담의 구체적 의제는 무엇으로 할 것인가? 본 회담이 개최되면 어떤 식으로 회담을 이끌어야 하는가? 실질적 평화체제의 구축이 4자회담의 목적이라면, 그 구체적 방향은 어떻게 설정해야 하는가? 또 이를 위해서 어느 정도 북한의 식량난·경제난을 해소해 줄 용의가 있는가? 이러한 각종 의문에 대한 대답은 넓게는 대북정책 및 통일정책 좁게는 4자회담을 통하여 우리가 달성하고자 하는 궁극적 목표가 무엇이며, 이러한 목표 달성을 저해하는 제약요인은 무엇이며, 사용 가능한 가용자원은 어느 정도 있는가에 대한 분석을 전제로 한다. 이 글의 목적은 무엇보다도 이러한 대북정책의 목표, 제약요인, 수단의 의미를 분석함으로써, 우리의 대북정책·통일정책의 방향을 제시하는 데 있다. 위에 제기된 각종 의문에 대한 해답의 실마리를 제공한다든지 혹은 이 글의 제목인 "4자회담을 통한 한반도 평화체제 구축 방안"을 설득력 있게 제시하는 것은 오히려 부수적 효과라고 할만큼, 우리의 대북

1) 최근 북한을 방문한 토니 홀 미하원의원은 4자회담이 금년 내에 이루어질 가능성이 있다고 10월 17일 밝혔다. 『한겨레』, 1997. 10. 18.

정책이 방향감을 상실하고 있는 듯하다.

대북정책의 목표, 제약요인, 수단을 심층적으로 분석하기 위하여, 이 글은 의사결정이론 및 게임이론적 틀을 啓導的(heuristic)으로 사용하고자 한다.²⁾ 자신의 행동뿐만 아니라 다른 행위자의 행동도 자신의 목표 달성에 영향을 미치는 ‘상호의존의 결정(interdependent decision)’ 상황이 게임(game)이다. 북한을 둘러싸고 벌어지고 있는 현재의 상황을 하나의 커다란 게임으로 상징할 때, 비로소 우리뿐만 아니라 다른 국가들의 행동도 이 게임의 결과에 영향을 미친다는 것을 분명히 인식할 수 있는 것이다. 물론 현 상황을 혹은 그 일부만을 하나의 완벽한 게임으로 추상(abstraction)하여, 그 게임의 균형(equilibrium)을 구하는 것은 실제 불가능하다.³⁾ 그러나, 현 상황을 하나의 게임으로 상징할 때, 이 게임의 참가자(players)는 누구이며, 그들은 언제 어떤 행동(actions)을 선택할 수 있으며, 이러한 참가자들의 행동의 결과(outcomes)는 각 참가자에게 얼마나 만족스러운가(payoffs) 등을 심각히 고민할 수 있다. 이러한 질문에 대한 고민은 결국 우리의 대북 및 통일정책, 그리고 보다 좁게는 4자회담 대응전략의 수립에 도움이 된다. 한편, 완벽한 게임 모델을 구성하지 않고 게임이론적 논의를 개도적으로 이용하는 것은 불가피하기도 하지만, 설득에 의한 참가자의 목적 자체의 변화 등 현재의 게임이론이 제대로 다룰 수 없는 실질적으로 중요한 부분을 고려할 수 있다는 장점도 있다.⁴⁾

2) 필자가 생각하는 대북정책 및 통일정책을 홍보하는 수단으로서, 될 수 있는 한 이 글의 이론적인 틀에 대한 논의는 주에서 다루기로 한다.

3) 모든 관련 사항을 한 게임에서 모두 고려하는 것은 불가능하며, 또 가능하다고 해도 전혀 무익한 것이다. 추상이란 분석의 목적에 따라 실질적으로 중요하다고 생각되는 것만을 추출하는 것이다. 추상화의 정도가 너무 심한 경우, 실제 상황에 대한 의미 있는 분석이 될 수 없다. 현재의 상황을 실제 중요하다고 생각되는 요소들 모두 넣어 하나의 게임으로 구성한다면, 너무나 복잡하여 도저히 풀 수 없을 것이다.

4) 최근 국제 협력분야에서 상당한 관심을 끌고 있는 “인식적 공동체[epistemic community: Peter M. Hass, ed., *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Special Issue of *International Organization* Vol. 46, No. 1 (Winter 1992)],” “문화적 패권[cultural hegemony: Bruce Ruessett, “The Mysterious Case of Vanishing Hegemony; or, Is Mark Twain Really Dead?” *International Organization* Vol. 39, No. 1 (Spring 1985)]” 등의 개념은 주로 행위자의 선호 자체의 변화와 관련된 개념으로서, 이에 대한 어느 정도 적실성 있는 게임이론적 모델 구성은 상당한 한계를 지니고 있다. 코헤인[Robert O. Keohane, “International Institutions: Two Approaches,” *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (December 1988)]이 말하는 국제제도(international institution)에 대한 두 가지 접근 중 하나인 “성찰적 접근(reflective approaches)” 역시 설득을 통한 행위자의 선호(preference) 혹은 이익(interest) 자체의 변화를 강조하고 있어, 대체로 역사적·기술적 방식에 의존할 수밖에 없다. 이 글은 게임이론의 엄격성(rigor)

이 글은 다음과 같이 구성되어 있다. 제2장은 4자회담의 제의 배경 및 현재까지의 경과, 주변 4강의 한반도 정책 및 4자회담에 대한 전략, 그리고 북한의 전략을 분석한다. 제3장은 제2장의 분석을 바탕으로 하여 우리의 대북정책 및 통일정책의 방향, 그리고 4자회담의 목표를 분명히 설정한다. 제4장은 4자회담의 과정을 안보와 경제를 맞추는 게임으로 규정짓고, 이 게임의 '죄수의 딜레마(prisoners' dilemma)' 상황 및 고비용 부담을 탈피하는 기본 원칙으로서 포괄적 합의의 원칙, 단계별 이행의 원칙, 국제적 공조의 원칙, 다자적 접근의 신축적 활용 원칙을 들고, 이 원칙들을 활용하여 한반도 평화체제 구축의 구체적 이정표를 제시한다. 제5장은 지금까지의 논의를 정리하여, 한반도의 실질적 평화체제 구축이라는 4자회담의 목표 및 이를 달성하기 위한 수단을 다시 한번 강조한다.

2. 4자회담제의의 의의와 관련국의 입장

2.1 4자회담 제의의 배경

한·미 양국은 지난 4월 16일 제주도에서 열린 정상회담 직후 「한-미 공동발표문」을 통해 항구적인 한반도 평화 협정 체결을 위해 남북한과 미국, 중국이 참여하는 4자회담을 아무런 전제조건 없이 조속히 개최하자고 북한과 중국측에 공식 제의했다.⁵⁾ 이하에서는 우선 4자회담 제의라는 형태로 표시된 「濟州宣言」의 배경을 한·미 양국의 입장에서 살펴보고자 한다.

북한은 핵문제를 매개로 미국과 직접협상의 통로를 확보할 수 있었고, 핵문제가 어느 정도 해결되자 남한을 배제한 대미 평화협정 공세를 시작했고, 이를 실현시키기 위한 수단으로 정전협정을 와해시키는 각종 조치를 취해 왔다.⁶⁾ 4자회담은 무엇보다도 이러

을 포기하는 대신, 성찰적 접근이 강조하는 이러한 선호의 변화를 게임이론적 논의 속에 통합하고자 한다.

5) 「한·미 공동발표문」의 전문 및 그 내용분석은 정준표, “4자회담에 대한 관련국 태도 평가 및 대책,” 『정책연구』, 제125호 (국제문제조사연구소, 1997 봄) 참고.

6) 정전체제의 와해 책략은 군사정전위원회(MAC)의 기능 마비, 중립국 감시위원단(NNSC)의 활동 원천 봉쇄, 비무장지대(DMZ) 불인정선언 및 공동경비구역(JSA)·군사분계선(MDL)·서해 북방한계선(NLL)

한 북한측의 공세에 대응하는 적극적 대응전략의 성격을 가지고 있다. 물론 북한의 남한을 배제한 평화협정 주장은 정전협정의 성격과 정전협정의 당사자 문제에 대한 잘못된 인식에서 기인한 것이며,⁷⁾ 또한 미국이 남한을 배제하고 북한과의 평화협정을 맺을 생각이 없는 한, 평화체제로 전환되기 전까지는 정전협정이 고수되어야 하고 평화체제로의 전환문제는 남북당사자간에 이루어져야 한다는 종전의 원칙을 고수할 수도 있을 것이다. 그러나, 평화협정이라는 말이 주는 상징적 효과를 생각할 때 대외적으로도 남한이 수세에 몰리는 측면도 감안하지 않을 수 없다. 또한, 북한이 미국과 이 문제를 가지고 직접적으로 대화를 시도하고 있고, 실제적으로 정전협정의 와해 조치를 취하고 있다는 점에서 이를 그대로 좌시할 수도 없다. 북한의 평화협정 공세는 북한의 의도가 무엇이든 대외적으로 평화 이미지를 구축하는 데 상당한 효과를 가지고 있어, 우리 정부가 이러한 북한측의 공세를 그대로 내버려 둘 수만은 없고, 또한 북한의 정전체제 무력화 시도 및 그에 따른 불리적 충돌의 가능성은 어떤 형식으로든 이에 대응할 필요가 있는 것이다. 그러나, 이에 못지 않게 중요한 것은 북·미관계의 궁극적 개선을 위해서는 미국 역시 북한의 주장을 언제까지나 무시할 수는 없다는 점이다. 이러한 측면과 관련하여 미국과 우리 정부의 4자회담 제의의 배경을 살펴보면 다음과 같다.

1994년 10월의 「제네바 기본합의문」에 의해 북한과의 정치적·경제적 관계의 정상화를 약속한 미국으로서는 일정한 시점에서 어떤 형태로든 기존 정전체제상의 북한과 미국의 비묘한 상태를 해소해야 할 필요성이 있다.⁸⁾ 즉, 남북한간에는 이미 「남북기본합의서」상의 남북불가침에 관한 제2장과 「무속합의서」상의 정전상태의 평화상태로의 전환에 관한 제5장이 채택되어 있어 별도의 평화협정을 체결할 필요가 없으나, 북·미간에는 아무런 협정이 없어 새로운 협정이 불가피하다는 북한의 주장은 일정한 설득력을

에 대한 무장병력 투입과 越船行爲로 대표되는 정전협정 위반행위 등의 3 가지 유형으로 나타났다. 이에 대한 자세한 내용은 정준표, “4자회담에 대한 관련국 태도 및 평가” 참고.

7) 김구섭·서주석, 「한반도 평화체제 전환시 군사적 영향 평가 및 대책」, 한국국방연구원 연구보고서 (1996. 6) 등을 참고.

8) 제네바 합의의 기본 내용은 북한이 핵개발을 중단하는 대가로 경수로 공급 및 중유의 제공, 그리고 북한과의 정치적·경제적 관계의 정상화를 약속한 것이라고 요약될 수 있다. 「기본합의문」의 내용과 문제점에 대해서는 율덕민, “북한핵개발과 대북위상,” 「전략연구」 제3권 (1994), 전성훈, “북·미 「기본합의문」 타결 이후 한국의 대북 핵 정책: 기존정책에 대한 검토를 중심으로,” 「통일연구논총」 제4권 1호 (1995) 등 참고.

가지고 있는 것이다. 그러나, 주한미군철수 문제, 유엔사 문제 등 민감한 문제를 북한이 들고나올 것이 틀림이 없고, 또 전통적 우방인 남한을 배제하는 것은 미국의 국익에도 배치되는 것이므로 현단계에서 미국은 이를 받아들일 의향이 전혀 없다.⁹⁾ 따라서 미국은 북한의 평화협정 공세를 효과적으로 막고, 아울러 「제네바 기본합의문」에 명시된 남북대화는 이루어지지도 않은 채 경수로 공급을 위한 부담만 안은 것에 대해 상당한 불만을 가지고 있는 남한을 달래기 위한 목적에서, 또 북·미관계의 개선이 남한을 배제한 채 북·미간 평화협정 체결로 이어지거나 않을까라는 한국의 의혹을 불식하는 차원에서 4자회담을 공동제안한 것이라고 볼 수 있다.¹⁰⁾ 한편, 우리 정부의 입장에서 보면, 북·미관계의 개선을 더 이상 문제삼기에는 일정한 한계가 있고, 따라서 일정한 한도에서 북·미관계의 개선을 용인하되 미국과 북한이 한국을 배제한 채 북·미평화협정의 형태로 한반도 평화문제를 논의하거나 더 나아가 ‘밀실합의’를 할 가능성을 원천적으로 봉쇄할 필요성을 줄곧 느끼고 있었다. 게다가 궁극적으로는 미국과 북한 사이의 국교정상화를 위해서는 어떤 형태로든 현 정전체제상의 미국과 북한의 미묘한 관계의 청산이 필요한 것이라면, 4자회담의 성과와 결부시켜 미국과 북한의 일정 한도 이상의 관계개선에 제동을 걸 수 있는 여지도 있다. 즉, 미국을 4자회담 공동 제의의 틀 속에 묶어 두는 것은 어떤 면에서는 미국과 북한과의 북·미평화협정 체결의 우려에서 나온 것이라기보다는 오히려 현상태를 좌시할 경우 남한을 배제한 채 미국과 북한의 궁극적 국교정상화가 더 빨리 진행될 가능성도 있기 때문이라고 볼 수도 있다. ‘한반도 평화문제와 북·미대화의 분리 원칙’, ‘한반도 평화문제의 남북한 주도 원칙’ 및 ‘한반도 평화문제와 관련한 북·미간 직접협상의 배제원칙’이라는 소위 「제주 3원칙」은 미국과 우리 정부의 이러한 생각이 서로 합일점을 찾은 결과로 볼 수 있다.¹¹⁾

9) 미국 진보정책연구소의 매닝이 지난 2월 미하원 국제관계위원회 아·태소위원회 청문회에서 말한 바와 같이 미국은 “한국과 북한을 교환하려 하지 않는다” [(Robert A. Manning, “한반도에서의 위험성과 기회: 미국정책의 과제,” (주한미국공보원, 1997. 5. 14)]. 한국의 정치·경제적 발전은 미국 대외정책의 성공 사례이며, 한국은 미국의 7대교역국이며 5대 수출시장이기 때문이다.

10) 그 외 북·미관계의 개선을 위해 필요한 자원의 공급처로서 남한을 활용할 여지도 있다.

11) 이러한 「제주3원칙」의 결과, 그 이전의 북·미 관계개선이 남북대화의 진전과 연계되어야 한다는 「조화와 병행의 원칙」과 정전상태의 평화체제로의 전환은 남북한 당사자간에 이루어져야 한다는 「남북 당사자 원칙」은 일정 부분 포기 내지는 완화되었다고 할 것이다. 이에 대해서는 정준표 “4자회담에 대한 관련국 태도 및 평가” 참고.

2.2 4자회담 제의의 의의

위 4자회담 제의의 배경 분석을 기초로 한 대 4자회담 제의의 효과는 무엇보다도 북한의 대미 잠정·평화협정 공세를 효과적으로 봉쇄했다는 데서 찾을 수 있다. 「남북기본합의서」 1장 5조에 따르면 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 노력”하도록 되어 있다. 우리는 지금까지 이에 대한 대안을 제시하지 못했으나, 이번 4자회담의 제안으로 이러한 문제점을 해소하게 된 것이다. 또한 미국과의 공동제의로 인해 미국이 행여라도 북한의 대미 평화협정 체결 주장에 응할 것이라는 우려를 불식하게 되었다. 이런 점에서 볼 때, 4자회담에 북한이 응하는 응하지 않는 4자회담은 그 제안만으로 이미 큰 성공을 거두었다고 볼 수 있다. 그러나, 이러한 전략적 측면보다는 4자회담 제의의 진정한 의의는 첫째, 「7·7 선언」의 정신을 계승하여 북한과의 공존을 전제로 대북정책 및 한·미공조의 기본방향을 설정하였고, 둘째, 평화협정의 과정을 제시하고 항구적 평화체제 구축은 남북한이 주도한다는 원칙을 수립하되, 북한의 수용여지를 우리 입장에서 최대한 고려한 현실적이고도 합리적인 방안이라는 데서 찾아야 한다.

“한반도의 평화를 정착시킬 여건을 조성하기 위하여 북한이 미국·일본 등 우리 우방과의 관계를 개선하는데 협조할 용의가 있다”는 1988년 「7·7 선언」은 북한을 공존해야 할 상대방으로 정면에서 인정하고 긴장완화와 교류를 추구한 것이었고, 이에 체제발전의 구조적 한계와 외교적 고립에 직면한 북한이 남북대화에 긍정적 자세를 고입으로써 남북간 민간차원의 경제교류가 시작되고, 일련의 남북고위급회담을 통하여 92년 2월 19일에는 「기본합의서」가 발효되었다. 이 같은 80년대 후반기와 90년대 초의 남북간의 화해 분위기는 사회주의권의 변화를 특징으로 하는 탈냉전시대의 도래, 한국의 높아진 위상과 그에 비한 북한체제의 구조적 침체와 외교적 고립 등의 복합적 상황에서 생겨났다. 「7·7선언」을 계기로 북한과 미국과의 관계개선도 꾸준히 진행되고 있었다. 그러나, 북한 핵문제의 발생 이후 북한은 미국에 대한 접근을 강력히 추구하는 한편 남한에 대해서는 오히려 적대정책을 강화했다. 제네바 합의 이후 남한의 일련의 유화적인 대북조치도 북한의 남한에 대한 적대감을 완화시키지 못하였고, 오히려 썩 지원 과정에서 발생한 인공기 사건 및 수송선박 억류 사건, 안승운 목사 납북 사건 등에 의해 남북

관계는 더 경색되었다. 이러한 북한의 남한 배제 정책 및 경제난, 식량난 등에 의한 북한의 붕괴 가능성은 지금까지의 공존을 전제로 한 대북정책의 기반을 흔들었고, 이에 따라 미국과의 대북 정책공조 체제에도 갈등과 불협화음이 생기기 시작하였다. 이번 4자회담 제의는 이러한 대북정책에 있어서의 혼란을 배제하고, 「7·7선언」의 정신을 되살려 일정 분야에서의 북·미관계의 진전을 허용하되, 궁극적으로는 북·미관계의 진전이 남북간의 긴장완화 및 남북대화의 촉진에 도움이 될 수 있도록 한 데 그 실질적 의의를 찾아야 할 것이다. 북한을 공존의 상대방으로 인정하고, 한반도의 항구적 평화체제를 구축하는 과정을 제시했다는 데서 4자회담 제의의 실질적 의의를 찾아야 한다는 것은 말로서만이 아니라 실제로 북한을 공존의 상대방으로 인정하고, 실질적 평화체제의 구축을 위한 진지한 노력을 해야 한다는 의미다. 북한의 붕괴를 유도하지는 ‘대북 봉쇄론’의 입장에서도 북한의 대미 평화협정 주장 및 북·미관계의 진전을 막기 위하여 4자회담을 제의할 수 있다는 점에서, 4자회담 제의 자체만으로는 우리가 실제로 북한과의 평화공존을 바라고 있다는 점을 분명히 할 수 없는 것이다.¹²⁾

2.3 관련국의 입장

미국이나 중국, 일본, 러시아 등 周邊四強의 입장에서 볼 때, 한반도를 포함한 동북아시아의 안정과 평화는 한국의 통일 그 자체보다 더 근본적인 관심사라고 할 수 있으며, 4강간에 상당한 차이가 존재하긴 하나 4자회담에 대한 이들의 태도도 기본적으로 이러한 관심에서 결정된다고 볼 것이다. 이하에서는 주변4강의 대한반도 정책을 살펴보고 이와 관련하여 4자회담에 대한 이들의 입장을 분석하고자 한다.¹³⁾

12) 제3장에서는 봉쇄론의 문제점을 지적하고, 우리 정부의 포용정책의 방향을 명확히 한다.

13) 외교정책의 결정과정은 행정부, 의회, 이익집단 등 서로 다른 이해관계, 대내외적 정책환경에 대한 인식을 가진 행위자간의 게임으로 설정하는 것이 유익할 수가 있다. 이러한 경우, 신현실주의에서와 같이 합리적인 단일 정책결정자로서의 국가를 가정하는 것은 무리다. 비록 추상적 수준에서의 정책의 포괄적 목표에는 광범위한 합의가 존재하지만, 어느 국가이든 정책의 세부적 목표 및 수단에는 일정한 의견의 불일치가 있게 마련이다. 이 2장의 4강 및 북한의 외교정책 및 4자회담에 대한 입장 분석에서는 분석의 목적상 각 국가의 내부적 의견 불일치 가능성을 추상적 수준에서 (즉 필자의 머리 속에서) 고려하여 하나의 합리적 의사결정자로서의 국가가 추구하는 목표불 도출한다. 예를 들어 미국의 경우 대북강경론자와 유화론자의 대립 속에서, 본문에서 보는 바와 같이 미국의 어중간한 포용정책이 나타난다고 파악하는 것이다. 그러나, 제3장의 우리의 대북정책 논의에 있어서는 봉쇄론 대 포

2.3.1 미 국

미국 역시 다른 나라와 마찬가지로 하나의 국가로서 주권, 정치적 자유 및 독립을 유지하고, 국민의 생명과 안전을 보호하고, 국가와 국민의 복지와 번영을 추구하는 기본적인 목표를 가지고 있다.¹⁴⁾ 이러한 기본적인 목표는 (1) 유효한 외교와 언제라도 싸워 이길 준비가 된 군사력으로 안보를 향상시키고 (2) 미국의 경제적 번영을 튼튼히 하고 (3) 해외로 민주주의를 주창한다는¹⁵⁾ 등의 형태로 표현되기도 한다. 이러한 기본 목적을 달성하기 위한 상당히 추상적 수준의 방향제시가 국가안보전략(national security strategy)으로서, 클린턴 행정부의 국가안보전략은 「참여와 확대의 국가안보전략(National Security Strategy of Engagement and Enlargement)」이라고 볼 수 있다.¹⁶⁾ 「참여와 확대의 국가안보전략」은 표면적으로는 미국이 세계평화와 안정을 위하여 적극적으로 ‘참여(engage)’하여 미국이 주도하는 국제질서를 구축하고 미국인들이 보편적이라고 믿는 민주주의와 자유시장경제체제라는 가치를 전세계적으로 ‘확대(enlarge)’하겠다는 미국의 국제주의적 이상의 표현이나, 그 실질은 미국의 힘의 한계를 인식하여 세계평화와 안보를 위한 자신의 군사적·경제적 부담을 줄이고 과도한 개입주의를 지양하고 지역 및 사안에 따라 선별적으로 대응하는 전략이라고 볼 수 있다.¹⁷⁾ 즉, ‘참여와 확대’라는 이상주의적 요소에도 불구하고 실제의 정책은 미국의 개입주의에 대한 미국내 지지기반의 약화 및 그 물적 기반의 한계로 요약될 수 있는 미국의 힘의 한계를 반영할 수밖에

용론이라는 정책의 대립을 포용론의 입장에서 살피고, 대통령을 비롯한 대북정책 및 통일정책의 최종 설정자를 위한 정책방향을 제시한다. 2장의 분석이 외부환경의 변화에 따라 주요 정책 참여자가 거의 차이 없는 세부목표와 수단을 생각한다는 가정이라면, 3장의 분석은 서로 다른 세부목표와 수단을 생각하는 정책 참여자에게 무엇이 올바른 환경인식이며 목표와 수단의 연계인지를 밝히는 설득의 한 과정이다.

14) U.S. Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review*, May 1997, Section III, p. 1 of 14.

15) The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, May 1997, Preface p. i.

16) 86년의 “국방부 재편성법(Goldwater-Nichols Defense Department Reorganization Act)”에 따라 백악관은 매년 “미국의 국가안보전략(National Security Strategy of the United States)”이라는 보고서를 제출해야 한다. 94년 7월의 「A National Security Strategy of Engagement and Enlargement」 이후 참여와 확대는 클린턴 행정부의 후속 보고서의 핵심이라고 할 수 있다.

17) 대외적·공식적·추상적 수준의 국가전략의 성격상 이상적인 요소가 강조될 수밖에 없다. 따라서 표방하는 전략과 그 전략이 현실적으로 어떻게 적용되는가는 구분할 필요가 있다. 본문은 참여와 확대전략의 현실적 제약이건을 강조하여, 미국의 대한반도정책의 성격을 규정짓고자 노력한다.

없는 것이다. 개입주의에 대한 국내적 지지의 약화는 탈냉전시대의 도래라는 현상과 재정적자·무역적자 등 미국의 경제적 어려움과 연관되어 있다.

냉전의 종식 및 소련의 붕괴와 더불어 미국은 군사적으로는 세계의 유일 초강대국이 되었고, 이는 미국으로 하여금 ‘신세계질서(New World Order)’를 유지할 세계경찰의 역할을 자임하도록 하였다. 민주주의와 시장 경제의 확산이라는 미국적 가치와 이익은 미국이 세계문제에 지속적으로 개입할 때만 유지될 수 있고, 냉전 기간 동안 방치되어 왔던 대량파괴무기의 확산, 테러리즘의 성행, 지구적 환경 위기의 심화 등 초국가적인 문제의 해결을 위해서도 미국은 범세계적 지도력을 행사하지 않을 수 없는 것이다. 그러나, 냉전의 종식은 이데올로기와 군사동맹 관계에 기초하여 이 편과 저 편을 가르던 ‘편가름’의 기준 자체가 약화된 것을 동시에 의미한다. 따라서, 군사적·비군사적 개입의 목적과 범위 및 수단에 대해 냉전시대와 같은 국내적 합의를 이루기는 상당히 어렵다. 게다가 미국을 직접적으로 위협할 수 있는 소련의 몰락으로 미국내의 관심도 안보보다는 경제, 취업 등에 쏠리고 있어, 이제 과거와 같은 수준의 국방비를 더 이상 유지할 수도 없다. 즉, 탈냉전의 도래 및 경제적 패권의 쇠퇴 현상에 의해 미국민의 개입과 확대를 위한 비용 부담의지와 부담능력이 함께 약화된 것이다.

위와 같은 이상과 현실, 그리고 목표와 수단간의 괴리 속에서 미국의 세계정책은 자유와 민주주의의 확산이라는 미국적 가치와 이념보다는 미국의 현실적 이익에 보다 비중을 두는 실용주의적 노선, 그리고 국제연합, 지역별 집단안보체제, 쌍무동맹, 다자간 안보대화 등을 적절히 활용하는 미국 주도하의 공동분담 형식의 “팍스 콘소티아(Pax Consortia)”적 노선, 미국의 직접적 경제적·군사적 부담이 없는 정치적·외교적 노력을 통해 군사적 위협을 완화시키는 방향으로 전개되고 있다.¹⁸⁾

미국의 대한반도 정책도 목표와 수단 사이의 괴리 속에서 동북아시아의 안정과 평화에 필수적인 한반도의 평화와 안정이라는 한반도 정책의 목표를 한국 및 일본의 방위비 부담의 증가, 쌍무적 동맹국의 역할 증대를 통하여 북한에 대한 군사적 억제력을 유

18) 미국의 세계전략에 대한 보다 자세한 분석 및 동북아전략에 대한 논의는 정준표, “4차회담에 대한 관련국 태도 평가 및 대책”, 엄태암, “미국 클린턴 2기 행정부의 아·태전략,” 『국방논집』, 제37호 (한국국방연구원, 1997 봄) 등 참고. 이러한 미국의 세계전략과 동북아전략을 기초로 대한반도정책 및 4차회담 대응전략을 논해야 하나, 지면관계상 생략하였다.

지하되, 이와 동시에 대화와 협력을 통하여 북한의 군사적 위협을 원천적으로 완화시키는 ‘참여(engagement)’라는 방법을 통하여 실현하려 하고 있다. 이러한 한반도정책의 개략적 방향은 「새로운 세기를 위한 국가안보정책」의 한반도 관련 부분에 담겨 있다. 이 보고서에는 동아시아의 평화와 안정에 한반도의 긴장이 주요한 위협이라고 지적하면서, 핵(nuclear)·생물(biological)·화학(chemical)의 NBC 무기의 위협의 제거와 더불어 한반도의 갈등을 평화적으로 해결하는 것이 미국의 전략적 이익이라고 명시하고 있다. 이 보고서는 이를 위하여 한미동맹 및 주한미군의 유지, 제네바 북·미 기본합의의 이행을 통한 북한핵의 동결 및 해체, 북한과의 쌍부적 접촉의 발전, 4자회담의 계속적 추진 등을 명시하고 있다. 이 보고서는 북한의 현존하는 군사적 위협에 대한 인식 및 한국과의 우호관계의 중요성을 강조하고 있으나, 장기적으로는 북한과의 관계 개선을 전망하고 있다. 이 점은 특히 “향후 4년간은 한국과의 연대를 유지하고, 고립되고 곤궁에 빠진 북한이 그들 문제의 해결을 위해 군사적 행동을 취하지 않도록 하고, 한반도의 평화와 번영을 형성해간다는 미국의 공약을 강조할 것이다”라고 하면서 “핵문제의 해결에의 협조, 한국전쟁 이후 싼중미군의 유해발견에의 노력, 화학·생물 무기 개발 프로그램 및 미사일 확산 활동의 중단 정도와 상응하는 북한과의 쌍부적 정치·경제적 유대를 동시에 추구할 용의가 있다”고 하는 태서 잘 나타나고 있다.¹⁹⁾ 당장은 북한의 군사적 위협에 대한 대처가 중요하다는 것은 97년 5월에 발표된 「4개년 국방 검토(Quadrennial Defense Review: QDR)」에도 잘 나타나 있다. QDR은 온갖 비판에도 불구하고, 2개의 대규모 지역전쟁(Major Theater War)에 거의 동시에 개입하여 승리한다는 “2개 전쟁 동시승리 전략(win-win)”을 그대로 유지하기로 결정한 것이다.²⁰⁾ 동시승리전략에 대한 비판은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 두 개의 전쟁이 동시에 발생한다는 가정 자체가 비현실적이라는 것이며, 이러한 비현실적 가정이 국방예산의 증가를 초

19) The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, Section III, p. 23-24.

20) U.S. Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review*, May 1997, Section III, p. 7-9 of 14. 두 개 전쟁 전략(two-war strategy)은 1991년 전임 부시 행정부에 의해 채택되었다. 냉전이 한창이던 시기인 1969년에도 닉슨 행정부가 1개 반 전쟁(one and a half wars)에 대한 전략을 수립한 것에 비교하면, 소련 붕괴 이후 2개 전쟁 가정은 미국의 당시 존재하는 군사력에 대한 자신감의 회복인 측면도 있지만, 탈냉전 이후 곧 불어올 군사력의 감축 압력을 회피하기 위해 군부가 제기한 측면도 강하다.

래했다는 것이다. 둘째는 중동과 한반도에서 실제 동시에 분쟁이 일어난다면, 미국의 현재의 전력구조로는 동시 승리는 불가능하다는 것이다. 이 두 가지 비판의 타당성은 대부분의 국방관계자에 의해서 받아들여지고 있는 것 같다. 그럼에도 불구하고 동시승리전략이 채택된 이유는 1) 군사계획은 항상 최악의 사태를 염두에 두고 작성되어야 하며, 2) 한반도 및 중동에서의 전쟁 위협은 여전히 상존하고 있으며, 동시승리전략의 명사는 그 자체가 억제력(deterrence)으로서 작용하며, 3) 동시승리 전략을 포기한다면 어느 지역이 부차적 중요성을 가지고 있고 왜 그런지를 동맹국에 설명해야 하는 외교적 어려움에 직면하며, 4) 국방부의 예산 증가 요구를 위한 명분으로의 역할도 하기 때문이다.

동시승리전략의 채택은 우리의 입장에서는 미국이 최소한 북한의 군사적 위협을 인지하고 있고, 동맹국으로서의 한국의 중요성을 강조하고 있다는 점에서 그나마 다행한 일이다. 그러나, 우선 지금의 동시승리전략의 신뢰성도 약할 뿐 아니라,²¹⁾ 장기적으로는 동시승리전략 자체를 채택하기도 점차 힘들 것이다. “향후 4년간”이라는 「새로운 세기를 위한 국가안보정책」의 언급도 이를 뒷받침하고 있다. 따라서 미국의 대한반도 정책은 북한의 군사적 위협에 강력한 대치를 한다는 의지를 내외에 표명하면서도 장기적으로는 이러한 위협을 소위 참여 혹은 포용정책으로 완화해 나가는 것이라고 할 것이다.

클린턴 행정부의 대북 참여 혹은 포용정책(engagement)은 북한과의 대화 및 협상을 통하여 북한을 국제사회의 책임 있는 행위자로 이끄는 정책이라고 할 수 있으나, 실제 미국은 북한에 대해 최소한의 선의(good will)를 보이는 외에는 정전협정, 남북관계, 북한의 식량문제 등 분쟁의 소지가 있는 주요 한반도 문제를 북한과 협의하기를 회피하는 태도를 보여 왔고, 이러한 문제가 전면에 부상하거나 국제평화와 안정 그리고 미국의 안전에 심대한 위협이 된다고 느낄 때 비로소 협상을 통하여 이러한 문제를 다루는 소극적 태도를 보여 왔다.²²⁾ 이러한 미국의 소극적 태도의 배경에는 무엇보다도 미국이

21) 평화유지활동 등 저강도 임무(low intensity missions)의 증가현상과 초정밀 병기 및 통합 정보능력 등의 첨단과학기술 능력이 더욱 강조될 미래전쟁의 성격에 대응하기 위해서는 현재의 군사력을 재정비해야 하며, 따라서 동시승리 전략의 신뢰성은 더욱 저하될 수밖에 없다.

22) Larry A. Niksch, “미·북관계와 미국의 대한반도 정책,” 『북한정세 변화와 주변 4국의 대한반도정책』 (민족통일연구원, 제5회 학술회의 발표논문집, 1996. 5). 닉시박사는 미국의 정책을 북한의 도발을

적극적 포용정책을 실시하기 위한 자원 동원에 국내적 지지 및 한국과 일본의 지지를 획득하기 어려운 현실이 있는 것이다. 「제네바 기본합의문」의 타결과정은 미국의 이러한 대한반도 정책의 목표 및 이를 달성하기 위한 수단의 한계를 잘 드러내고 있다. 미국은 92년 6월 초 북한이 핵시설에 대한 남북한 상호사찰 및 불시사찰을 거부할 경우 “북한-미국간 관계개선은 있을 수 없으며 국제적인 제재조치도 배제할 수 없다”는 점을 명백히 하는 등 강경정책으로 대응하였다. 이러한 강경책의 배후에는 걸프전쟁을 통한 미국의 자신감 회복 및 북한의 유화적 태도로 보아 결국 북한이 굴복하리라는 계산이 깔려 있었다. 그러나, 특별사찰 문제로 IAEA와 논란을 벌이던 북한이 1993년 3월 12일 NPT를 탈퇴를 선언하는 바람에 진술을 구사하자, 미국은 결국 초기의 강경정책에서 북한과의 타협을 중시하는 유화책으로 갈 수밖에 없었다. 북한이 NPT 탈퇴를 선언하자 미국은 이를 전세계적 차원의 핵확산금지체제에 대한 중대한 도전으로 간주하고 이에 단호히 대처하겠다는 의지를 표명하는 등 강경정책을 쓰는 듯하였으나, 결국은 북한과의 직접교섭을 통한 타협책으로 선회하고 말았던 것이다. 탈냉전이라는 상황 속에서 북한도 장기적으로 보면 민주주의와 시장 경제의 확산이라는 미국의 참여와 확대 전략의 대상이 될 수 있으며, 대북 강경책을 고수하기에는 중국 및 러시아의 지지를 얻기 어렵고 게다가 북한이 군사적 모험을 감행할 경우 미국의 군사력 수준이 이에 적절히 대응하기에 부족하고 미국내의 지지도 받기 어렵다는 현실 인식이 이러한 유화책의 배경이라고 할 수 있으며, 이러한 유화책에 필요한 수단의 제공도 한국과 일본이 주로 부담하게 하였다는 점에서 미국의 참여 혹은 포용정책의 한계도 아울러 엿볼 수 있는 것이다.²³⁾

미국의 한반도에서의 당면 목표가 한반도의 통일보다는 한반도의 평화와 안정을 유지하는 것이며,²⁴⁾ 보다 적극적 포용정책을 실시하기에는 충분한 자원도 없고 한·일의

나부는 대항상 최소의 반응을 보인다는 측면에서 소극적이라고 하나, 필자가 보기에는 북한을 국제사회에 참여시킨다는 포용정책의 목표를 달성하려는 노력에서도 소극적이라고 판단된다. 그러나, 이는 포용정책에 대한 미국내의 반대, 그리고 이로 인한 자원의 제약에 기인한 것으로서 미국을 하나의 행위자로 볼 때 그렇다는 이야기로 관련된 행정부 자체는 포용정책을 실시하기 위한 상당한 노력을 하고 있다고 판단된다.

23) 게다가 우리 정부의 북한 핵문제에 대한 일관성 없는 자세도 미국의 대북정책기조 민화에 상당한 영향을 미쳤다.

24) 평화롭고 남북한민 모두에게 수락될 수 있는 조건하에서의 통일을 “지지”하는 것이지 통일된 한반

지지를 받을 수도 없다는 측면을 감안할 때, 이러한 맥락에서 미국의 소위 연착륙 (soft-landing) 정책을 평가하는 것이 필요하다. 연착륙 정책은 북한이 체제 붕괴의 극한 상황에 몰릴 경우 극단적 도발을 감행할 수 있으므로, 북한을 국제사회로 끌어내고 식량 및 경제지원 등을 함으로써 북한의 파국을 막자는 정책이라고 정의할 수 있으나, 이러한 정책의 시행으로 북한체제가 전쟁을 도발하지 않은 채 평화롭게 변화 내지는 붕괴하는 것을 궁극적으로 유도할 수 있는지 혹은 북한의 현체제를 오히려 강화시키면서 북한을 회생시키는 결과를 가져올지는 불확실하다. 그러나, 연착륙 정책이 궁극적으로 두 개의 한국으로 귀결되든 그렇지 않든, 분명한 것은 미국의 입장에서는 한반도의 평화와 안정 유지라는 목표에 부합하고, '경착륙(hard-landing)'에 따르는 위험을 강조함으로써 한국의 지원을 얻기 쉽다는 점이다. 또한 북한에의 지원은 중국의 북한에 대한 영향력 견제를 위해서도 필요하다고 할 것이다.²⁵⁾

결론적으로 미국의 대한반도 정책은 미국의 5대 교역상대국인 한국의 경제적 중요성 및 한국의 지정학적 중요성을 인식하여 한국과의 유대관계를 확고히 하는 동시에, 북한에 대해서는 미국 군사력의 한계를 한·미, 미·일 동맹을 강화하여 보충함으로써 군사적 억제력을 유지하고 아울러 포용정책을 통하여 최소의 비용으로 북한의 위협을 완화함으로써 한반도의 평화와 안정을 도모하는 것이라고 볼 수 있다.

이렇게 정책 수단의 제약 속에서 북한과의 관계 개선을 모색하고 있는 미국의 입장에서는 4자회담의 제의는 다음과 같은 긍정적 측면을 갖고 있다고 할 것이다. 첫째, 단기적으로는 북한의 평화협정 공세를 효과적으로 봉쇄한다는 측면을 가지고 있다. 남한을 배제한 북·미 평화협정의 체결은 우선 전통적 우방이며 현재 보다 중요한 한국을 극도로 자극하는 일로써 미국의 국익에 배치되고, 더 나아가 주한미군 문제, 유엔사 문제 등을 다루어야 하는 부담이 있는 것이다. 물론 4자회담에서도 이런 문제가 제기되지 않을 수 없지만, 남한과의 협의하에 장기적 차원에서의 해결이 가능한 것이다. 둘째, 이미 언급한 바와 같이 제네바 합의에 따른 남북대화의 진전은 이루어지지 않고 경수로

도가 미국의 목적은 아니라는 카트만 동아시아-태평양 담당 국무차관보대행의 언급에서도 이는 분명히 드러난다. 이에 대해서는 "Remarks by Acting Assistant Secretary of State Charles Kartman to Senate EAP Panel Hearing on Korea on July 8, 1997" 참고.

25) 따라서 연착륙정책은 한마디로 한국에 대해 사용되는 미국의 대북포용정책의 또 다른 이름이라고 볼 수 있다.

공급에 따른 부담만 안은 것에 대한 불만을 가지고 있는 남한을 달래고, 또 북·미관계의 개선이 한국을 배제한 북·미평화회담 체결로 이어지지나 않을까 하는 남한의 의혹을 불식하는 측면을 가지고 있다. 셋째, 미사일문제, 유해송환문제 등의 북·미간의 현안에 대해 한국의 간섭을 배제할 수 있으며, 북한에 대한 포용정책에 필요한 자원제공도 한국으로부터 기대할 수 있다. 실제 가용자원의 제약을 안고 있는 미국으로서는 핵문제, 미사일문제, 화학·생물무기 문제 등 미국의 직접적 관심사의 해결을 4자회담의 전개과정과 연계시킴으로써 자신의 부담을 한·일 두 나라에 어느 정도 떠넘길 수 있는 것이다. 넷째, 북한을 4자회담이라는 대화의 틀 속에 집어넣음으로써 단기적으로 북한의 군사적 도발 가능성을 완화시킬 수 있고, 4자회담이 성공하는 경우에는 장기적으로도 한반도의 평화와 안정을 도모할 수 있다. 마지막으로 북한과의 궁극적 국교정상화는 결국 현 정전체제상의 적대관계의 청산이 필요하다는 것을 들 수 있다. 그러나, 국교정상화는 북한의 핵의혹 해소, 미사일 문제, 화학·생물무기 문제의 해결, 그리고 남북한 군사력의 후방배치 등의 전제조건을 달성을 필요로 하는 것으로 볼 수 있어 한반도의 평화와 안정 확보라는 목적과 직접적으로 연결되어 있다.²⁶⁾

미국의 입장에서 4자회담의 제의의 부정적 측면으로는 4자회담의 진전과 관련시켜 미국의 북한과의 관계 개선에 한국이 여전히 제동을 걸 가능성이 있다는 것과 중국의 한반도에 대한 영향력 강화 가능성을 들 수 있으나,²⁷⁾ 이는 긍정적 측면에 비추어 볼 때 별로 비중이 크지 않다고 할 것이다. 이렇게 볼 때, 4자회담의 성사는 미국이 바라는 것이지만, 문제는 미국이 4자회담의 실질적 북표달성을 위하여 얼마나 적극적인 노력을 할 것인가에 달려 있다. 국내외의 반대세력의 존재, 그리고 가용자원의 제약 속에서 적극적으로 북한을 포용하기는 사실 힘든 것이며, 지금까지의 이중간한 소극적 포용정책이 이를 증명한다.²⁸⁾ 그러나, 4자회담의 성사가 가시권에 들어와 있는 이 시점에서

26) 갈루치 미해대사는 이미 북·미수교의 전제조건으로 휴전선에 배치한 북한군사력의 후방배치를 지적이 있다. "Testimony of Ambassador Robert L. Gallucci Before the Senate Foreign Relations Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, December 1, 1994."

27) 이번 4자회담 제의를 위한 한·미간의 협상과정에서도 미국은 중국을 배제, 남북한과 미국만이 참여하는 3자회담을 요구했다고 한다. 『동아일보』, 1996. 4. 17, p. 3.

28) 『제네바기본합의문』에 따른 중국의 공급도 마의회로부터 충분한 지출승인을 못 받아 유럽연합의 도움을 받아야 했다.

는 자신의 마지막 임기 내에 한반도의 평화와 안정의 기틀을 만들어 역사적 공헌을 하려는 클린턴 대통령의 개인적 동기를 감안할 때, 미국은 점차 4자회담을 통한 평화체제의 기반 구축에 적극적으로 노력할 것으로 보인다.²⁹⁾ 미국정부가 최근 미국정부 차원에서 최초로 북한의 식량사정을 평가하기 위한 조사단을 파견하기로 결정한 것도 그 한 예다.³⁰⁾ 그러나, 그 와중에서도 미국의 부담은 최소한으로 줄이려고 애쓸 것이다.

2.3.2 중국

중국은 경제발전을 적극 추구하는 것이 체제유지와 번영을 위한 유일한 대안이라는 생각으로 개혁·개방 정책을 지속적으로 추구하고 있다.³¹⁾ 이러한 체제유지와 번영이라는 목적 달성을 위해 중국은 한반도의 평화와 안정 추구, 자국 체제의 안전을 위한 완충지로서의 북한의 생존 지원, 미국과 일본의 영향력 강화 방지 및 중국의 영향력 강화라는 대한반도 정책을 수행하고 있다. 한국과의 긴밀한 경제 교류 및 자신의 경제발전을 위한 대내외 안정을 위하여 중국은 북한이 한반도의 긴장을 고조시키는 행위를 하지 않기를 바라며, 아울러 북한이 중국식 개혁·개방을 성공시켜 사회주의의 굳건한 동맹국으로 남기를 바라고 있다.³²⁾ 중국은 이러한 의미에서 북한이 외교적 고립에서 탈피하고 체제의 생존을 도모할 수 있도록 대미, 대일 수교를 적극 권장하고 있는 것이다.

4자회담에 대한 중국의 태도도 한반도의 평화와 안정, 북한의 생존 지원, 한반도에 대한 중국의 영향력 유지 내지는 강화라는 측면에서 분석할 수 있다. 중국은 4자회담에

29) 제4장에서 미국이 포괄적 이행방안의 타결을 시도할 것이라는 전망과 평화체제구축의 포괄적 이행방안에서 평화선언을 약 3년 후로 잡은 것도 이와 관련이 있다. 물론 북한의 태도가 관건이나, 한·미·일의 노력 여하에 따라 충분히 가능한 일이라고 생각된다.

30) 『매일신문』, 1997. 10. 21.

31) 이하 중국, 일본 및 러시아의 대한반도 전략 및 4자회담에 대한 입장 분석은 정준표, “4자회담에 대한 관련국 태도 평가 및 대책”에 크게 의존하였다.

32) 중국은 북한의 중요성을 강조하기 위하여 과거부터 대북한 관계를 ‘脣齒關係’로 표현해 왔으며 [周恩來, “抗美援朝, 保衛和平,” 『周恩來選集』 (下卷) (北京: 人民出版社, 1984), p. 51, 신상진, “중국의 대한반도 정책: 한중수교문제를 중심으로,” 『통일문제연구』 제4권 2호 (통일원, 1992 여름)에서 재인용], 북한의 체제 안정은 중국 체제의 안정에 밀접하게 연관되어 있다는 이러한 생각에서 미국의 평화적인 방법에 의한 북한 체제의 전복(和平演變)을 우려하고 있다.

대하여 줄곧 종래의 당사자 원칙을 강조해 왔다. 즉, 중국은 4월 16일 외교부 대변인의 논평을 통하여 “각 당사자간 협상이 필요하며 중국은 정진협정 체결 당사국으로서 한반도 평화유지를 위해 건설적 역할을 할 것이다”고 밝혔고,³³⁾ 4월 19일의 미·중 외무 장관 회담에서도 원칙적 지지를 표명하면서도 한반도 평화협상은 직접 관계 당사자인 남북한이 이견을 해소했을 때에만 실현될 수 있다고 하였고, 주한 중국대사도 11월 17일 “한반도 4자회담에 대해 긍정적인 입장이며 관련국간에 합의가 이루어지면 이에 참가할 것”이며 “4자회담이 성사돼 한반도에 평화체제가 빠른 시일 내에 구축되기를 바라며 중국은 이 과정에서 건설적인 역할을 계속할 것”이라는 입장을 표명했다.³⁴⁾ 이러한 입장은 기본적으로 4자회담에 대해 북한의 의사를 존중하겠다는 원칙과 북한이 4자회담을 수용할 경우에는 중국도 한반도 문제의 당사자로서 참여하겠다는 의사의 표명이라고 볼 수 있다. 중국의 이러한 당사자 원칙의 강조가 중국의 4자회담에 대한 소극적 태도를 반영한다고 해석할 여지도 있지 않지만, 기본적으로 중국은 4자회담의 개최에 긍정적이라고 보아야 할 것이다. 4자회담은 한반도의 평화와 안정 추구라는 중국의 대한반도 정책의 방향과 일치하고, 4자회담의 개최가 북한의 식량난, 경제난을 해소할 계기를 만들어 줄 수 있기 때문이다. 북한의 생존을 바라고 있는 중국은 북한의 어려움을 그대로 좌시할 수 없으나, 북한을 희생시키기에는 부담도 너무 크고, 중국 자체의 능력에도 한계가 있는 것이다. 따라서 중국은 내심 북한이 4자회담의 수용을 통하여 한·미·일의 도움을 통하여 현 체제의 위기를 타개하기를 바라고 있는 것이다. 그러나, 중국의 입장에서는 북한에 대해 매우 조심스러운 태도를 취할 수밖에 없고, 또 북한의 수용 여부를 따르겠다는 것을 강조하는 것이 북한의 대미 협상력 제고에도 도움이 된다는 판단에서 당사자 원칙을 강조하고 있다고 볼 수 있다.³⁵⁾

위의 분석과 같이 중국이 4자회담의 개최에 긍정적이고 북한을 설득하기 위한 이는

33) 『동아일보』, 1996. 4. 17.

34) 『조선일보』, 1996. 11. 18.

35) 최근 북한, 중국, 러시아의 북방 3각관계의 강화 움직임이 나타나고 있는 것도 4자회담의 개최와 관련하여 긍정적으로 해석할 여지도 있다. 즉, 북방 3각관계의 강화 움직임은 북한의 심각한 위기, 중국이 미·일 신안보 선언에 자극 받은 잘 및 러시아의 소외감에 기인한 측면이 강하지만, 한편으로는 북한에 4자회담의 수용을 설득하고 아울러 4자회담에 대비하여 북한에 대한 영향력을 유지하기 위한 중국의 전략의 결과로도 볼 수 있기 때문이다.

정도의 노력을 할 것이라는 기대도 할 수 있다고 해도, 과연 4자회담이 실제 개최될 경우 중국이 우리가 바라는 방향으로 한반도 평화체제의 수립을 위해 긍정적 기여를 할 것인지는 상당히 회의적이다. 4자회담이 개최 될 경우, 중국은 북한의 입장을 지지하여 4자회담이 가시적 성과를 이루어 내기 전에 북한에 대한 대규모의 재정적 지원 및 북·미, 북·일 관계의 조기 정상화를 위해 노력할 가능성이 오히려 크다.³⁶⁾ 중국이 한반도의 평화와 안정을 바라고 있는 것은 사실이지만, 중국으로서는 북한의 생존보장이 먼저 이루어야 할 당면한 관심사이기 때문이다. 이러한 측면에서 보면 중국은 기본적으로 북한의 편인 것이며, “북한이 경제적으로 어려움을 겪고 있는 것은 사실이지만 북한 정권이 금방 무너지지는 않을 것으로 생각하며 북한 지도부가 해결책을 찾아 경제난을 극복할 수 있을 것”이라는 주한 중국대사의 11월17일의 발언도 뒤집어 보면 중국이 북한의 붕괴를 그대로 좌시하고 있지는 않겠다는 의지의 표현이라고 할 것이다. 중국이 북한체제의 생존이라는 전제조건하에 한반도의 평화와 안정을 바란다는 것은 북한의 NPT 탈퇴와 관련하여 북한의 핵 개발 의도 및 테러행위나 군사적 도발에는 찬성하지 않는다는 것을 밝히면서도 대북제재는 반대한 것이라든지 강릉 잠수함 사건에 대한 안보리 대북 의장 성명에 동참하면서도 북한을 심히 자극할 문안에는 반대를 한 것에서도 엿볼 수 있다.

결론적으로 중국은 지금까지의 대북식량 및 96년 5월 22일의 「조·중 경제 및 기술

36) 이러한 측면에서 볼 때, 한반도 평화체제의 구축에 있어 중국의 참여가 바람직하지 않을 수도 있다. 그 외 “북한을 남북협상 테이블로 유도하는 데는 미국이란 변수 하나만으로 충분하며, 분쟁해결의 일반 논리에 따라 당사국의 수가 적을수록 효과적인 결과를 도출해 낼 수 있고, 중국은 남북협상 교착시 효과적으로 활용할 제3의 카드로 계속 남겨 두는 것이 좋다는 이유에서도 중국의 참여가 바람직하지 않다”는 견해도 있다 [문정인, “한반도 군비통제·평화체제의 새구상: 남북군축협상 정치에서 떼어내야,” 『신동아』 (1996. 9)]. 그러나, 3자회담안은 우리에게 실질적 도움이 되는지의 여부를 떠나 우리의 체면을 생각할 때 받아들이기 어려운 안이라는 점 고려해야 할 것이다. 북한은 자주적인데 우리는 미국이라는 후견인이 필요하다는 인상을 주기 때문이다. 이렇게 명분을 중시하는 태도가 바람직하든 하지 않든 “3자회담이 한국이 배제당한 채 실질적인 북·미회담이 될 가능성이 있다는 우려에서 북·미 직접대화의 전제자의 역할로 중국의 참석이 필요하다”는 것보다는 더 설명력이 있다고 생각된다. 미국이 주장하는 대로 북한의 3자회담 수용가능성이 4자회담보다 높은 이유도 북한 역시 이러한 명분을 중시하기 때문이다. 실제로 지금까지의 ‘3자설명회’, 2차에 걸친 ‘4자예비회담’에서 보듯이 실질적으로는 3자 형식으로 4자회담이 진행되고 있고, 앞으로 본회담이 열려도 남북한, 미국의 3자의 중요성이 여전히 강조될 것이다.

협조 협정」 등 경제지원, 96년 7월 11일의 중국군함의 남포항 입항 등에서 볼 수 있듯이 북한의 생존을 바라고 있으며, 북한이 극심한 어려움에 처할 경우에는 이를 좌시하지 않을 것이다.³⁷⁾ 그러나, 중국 역시 한반도의 평화와 안정을 바라고 있으며, 따라서 한반도의 실질적 평화체제의 구축을 지지할 것이다. 다만 이 과정에서 자신의 부담을 경감할 목적에서 북한이 한·미·일로부터 최대의 급부를 얻도록 하고 미국의 한반도에 대한 영향력 확대를 견제하기 위하여 노력할 것이다.

2.3.3 일본

세계 경제대국으로 성장한 일본은 경제대국에 어울리는 정치적·군사적 역할을 수행하려고 하고 있다. 일본은 이러한 정치·군사대국화 전략을 UN의 평화유지활동 및 난민구호활동에 적극 참여하는 UN 중시의 대외정책, 정부개발원조(ODA)의 확충 및 국제문화교류의 강화, 미·일 안보동맹에서 일본의 역할 강화 등을 통하여 역사적으로 형성된 일본에 대한 주변국가들의 불신을 해소 내지는 적어도 강화시키지는 않는 방향으로 추구하고 있다. 1988년 5월 4일 유럽 순회방문 중 다케시다 수상이 런던에서 “세계에 공헌하는 일본”이라는 구호 아래 내놓은 유엔을 중심으로 한 ‘평화를 위한 협력’의 강화, 개발도상국의 발전에 기여하는 ‘정부원조의 확충’, 다른 문화와의 상호이해를 촉진하는 ‘국제문화 교류의 강화’라는 3가지 주요 내용을 담고 있는 「국제협력 구상」도 일본의 정치·군사대국화에 대한 여타 국가들의 우려를 불식하는 차원에서 이루어진 것이라 할 수 있다.³⁸⁾ 주변 국가들의 일본에 대한 불신을 해소하려는 노력은 상당한 성과를 거두어 동남아 국가들의 경우에는 일본에 대한 호감이 이미 상당한 수준에 이르고 있다.³⁹⁾ 일본의 동·아태 지역에서의 군사적 역할 강화도 미국의 책임 분담 요구에 응하여 미·일안보장체제를 확대·발전시키는 형식으로 추구함으로써 일본의 궁극적 군사대국화에 대한 주변국의 우려를 어느 정도는 완화시키고 있다. 1996년 4월 17일의

37) 중국은 북한의 경제난이 악화되면서 1995년 10월 25일 360만 달러의 긴급구호불자를 지원한 이래, 96년 12만불, 97년 15만불 등의 각불지원을 했다. 김승제, “중국의 대두와 북·중관계,” 한국국제정치학회 주최 1997년도 통일학술회의 (1997. 10. 17-18, 지리산 송원리조트) 발표논문.

38) 하영선, “신세계질서와 동북아 평화체제,” 하영선 편, 『탈근대 지구정치학』, (서울: 나남, 1993), p. 55.

39) 이에 대해서는 진향수, “일본의 대아세안 경제협력정책: 정부개발원조(ODA)의 목적과 성과,” 『국제정치논총』 제35집 2호 (1995) 참고.

「미·일 신안보공동선언」도 이러한 맥락에서 살펴볼 수 있다. 「미·일 신안보공동선언」은 미·일 안전보장체제의 아·태지역에 대한 안보 기여의 확인, 일본자위대와 미군과의 상호지원 체제의 강화, 동아시아 주둔 10만 미군 병력의 계속적 유지, 군사기술협력의 강화, PKO에서의 미·일 협력의 모색 등을 그 주요 내용으로 하고 있다. 「신안보공동선언」은 또한 양국의 방위협력범위를 기존의 필리핀 아북 극동지역에서 아시아·태평양 지역으로 확대시킴으로써 일본의 군사력 증강 및 역할 증대를 안정하고 있는 바, 이에 따라 일본 국내에서는 그 후속조치로서 한반도를 포함한 아시아·태평양 지역의 유사시에 대처하기 위한 유사입법의 제정과 현행 헌법상 금지되어 있는 집단적 자위권 허용에 대한 논의가 활발해지고 있다. 「신안보공동선언」의 후속조치로 미·일은 지난 9월 23일 「미·일 신방위 협력지침 (Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation)」을 발표하였다. 이 지침은 사실상 유사시 일본의 자동참전을 가능하게 하고 있다. 비록 중국 및 북한의 반발을 고려해 일본의 평화와 안전에 중대한 영향력을 갖는 “일본 주변지역 상황(Situations in Areas Surrounding Japan)”이라는 개념은 “지리적이 아니라 상황적(not geographic but situational)”이라고 하였지만, 한반도와 대만해협의 위기상황을 염두에 두고 있음이 틀림없다.⁴⁰⁾

이와 같이 일본은 자신의 경제력을 적극 활용하고, 최소의 부담 아래 자국의 지도력을 유지하겠다는 미국의 세계전략 및 아·태전략에 따른 미국의 일본의 부담 및 역할 확대 요구에 편승하여 미·일 동맹체제에서 자신을 역할을 강화함으로써, 정치대국으로의 성장을 추구하고 있으며, 그 활동의 거점으로서 아시아 지역을 중시하고 있다.

일본의 대한반도 정책의 당면과제는 아시아 및 세계적 차원의 역할 증대에 장애가 되는 미처리 상태의 북한과의 과거유산 청산문제의 종결, 핵 및 장거리 미사일로 대변되는 북한의 군사적 위협의 완화, 경제적 투자 대상 및 시장 확보, 북한에 대한 정치적 영향력의 확대 등을 위해 미국과의 세계적 동반자 관계 및 한국과의 기존의 정치적·경제적 우호관계를 가능한 한 손상하지 않고 북한과의 국교정상화를 달성하는 것이라고 할 수 있다.

북한과 일본의 외교관계를 정상화하려는 움직임은 가네마루 자민당 전부총재가 이끄

40) “Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation” (News from the USIS Washington File, September 23, 1997), Section V 참고.

는 자민·사회당 공동팀이 북한을 방문한 후 본격적으로 시작되었다. 1990년 11월에 북경에서 3차에 걸친 예비회담을 가진 뒤, 일본과 북한은 '이은혜 문제'와 '북한 핵문제'로 최종 결렬되기 전까지 91년 1월에서 92년 11월까지 모두 8차례의 수교회담을 가졌다. 이 과정에서 북한은 모든 현안문제는 뒤로 미루고 먼저 수교부터 하자고 제안했으나, 일본은 북한이 핵무기에 대한 의혹을 씻어 주지 않는 한 수교는 불가능하다는 입장을 고수하였다. 이러한 일본의 입장의 배후에는 핵을 포함한 북한의 군사력이 일본의 안보에도 위협이 된다는 점과 일본의 대북한 접근을 핵사찰과 남북대화의 진전과 연계시킬 것을 원하는 미국과 한국을 무시할 수 없었다는 사실이 놓여 있다.⁴¹⁾

4차회담에 대한 일본의 입장도 북한과의 국교정상화의 필요성, 북한의 군사적 위협의 제거 내지는 완화, 미국 및 한국과의 불필요한 마찰 방지라는 맥락에서 이해할 수 있다. 일본은 4차회담 제안에 대해 하시모토 류타로 총리가 4월 16일 즉각 환영성명을 발표하는 등 적극적 지지 의사를 계속적으로 표명해 왔다. 또한 일본은 한·미·일 공조 체제에 따라 북한이 7월 26일 외교부 대변인의 기자회견을 통하여 비난하고 있는 것 등에서도 볼 수 있듯이 국교정상화를 4차회담의 진전과 연계하고 있어 4차회담의 개최에 긍정적 역할을 실질적으로도 수행하고 있다.

일본이 4차회담을 지지하는 것은 무엇보다도 4차회담을 통하여 한반도의 긴장 완화가 이루어지는 것이 일본의 국익에도 부합되고, 관련국의 반대가 없다고 가정해도 굳이 6차회담 등의 방식을 통하여 한반도 평화체제를 구축하는데 참가하는 것은 오히려 일본의 향후 행보를 제약할 가능성이 많기 때문이다.⁴²⁾ 즉, 한반도 평화체제의 구축을 위한 회담에 직접적으로 참여하지 않아도 경제적 자원을 배경으로 일정한 영향력을 행사할 수 있고, 또 만일의 경우 4차회담이 일정한 성과를 도출해 내기 전에 필요에 따라서는 북한과의 국교정상화를 이룰 수도 있는 것이다. 일본은 현재 언제라도 북한과의 국

41) 북·일 수교협상의 과정에 대해서는 양기웅, "일본의 부레벨 협상전략: 북·일수교협상," 『통일연구논총』 제5권 1호 (민족통일연구원, 1996) 참고. 이 논문에서 논하고 있는 원색의 논거를 줄여 이득을 취하는 '자기손목묶기전략(tying hands strategy)'의 위험성에 대해서는 본문 제4장 참고.

42) 일본 및 일부 학자들은 일본이 내심으로는 자국도 참여하는 「6차회담」 방식을 선호하나, 정전협정의 직접적 당사자가 아니라서 이를 드러내 놓지 못하는 미묘한 입장에 처해 있다고 한다 (『동아일보』, 1996. 4. 17, p. 4 등 참고). 필자의 생각으로는 이는 일본의 입장에 대한 정확한 분석이 아닐 뿐만 아니라, 일본에 대한 전혀 우리에게 이득이 될 수 없는 무조건적인 불신감이 반영된 것이다.

교정상화를 할 수 있도록 북한과의 접촉을 가속화하고 있는 바,⁴³⁾ 만일 미국만 양해한다면 한국의 반대에도 불구하고 북한에 대한 대폭적 경제지원을 하고 더 나아가 미국보다 앞서 북한과의 국교수립을 감행할 가능성도 있다.⁴⁴⁾ 이러한 점을 감안한다면, 향후 우리의 외교는 일본과의 정책공조를 위해 보다 큰 관심을 쏟아야 할 것이다. 4자회담의 개최 후에는 지금보다 더 심한 수준의 미국과의 의견 대립이 있을 수 있으며, 이러한 미국과의 의견 대립 속에서 한반도 평화체제의 구축이라는 4자회담 개최의 궁극적 목적을 달성하기 위해서는 일본의 '당근' 제공 능력을 보다 적극적으로 활용할 필요가 있기 때문이다.

2.3.4 러시아

소연방의 해체 이후 세계 초강대국으로서의 지위를 상실한 러시아는 우선 국내정치적 안정과 경제문제 해결에 전념할 수밖에 없어 적극적인 대외 정책을 시행하는 데는 상당한 제약을 받고 있다. 러시아의 대외정책에 있어서 주 관심은 러시아의 생존 자체 및 CIS 국가들과의 확고한 관계설정이라고 할 수 있으나,⁴⁵⁾ 주로 경제적인 이유 때문에 점차 아·태 지역에 대한 관심을 증대시키고 있다.⁴⁶⁾ 경제적으로 낙후된 시베리아 및 극동지역의 개발을 위해서는 아·태지역 국가와의 교류가 필수적이기 때문이다. 러시아의 대동북아 및 한반도 정책의 주목적도 한국을 비롯한 아·태 국가들의 원조 및

43) 북한과 일본은 97년 4월의 북경 파장급 비공식 접촉, 8월 21-22일의 심의관급(부국장급) 수교교섭 예비회담을 가졌다. 9월 9일에는 일본인 처의 귀국문제에 합의했고, 이 합의에 따라 15명의 일본인 처의 방일이 곧 있을 예정이며, 대사급 수교 예비회담이 평양에서 열릴 예정이다 (『한겨레』, 1997. 8. 21, 『중앙일보』 1997. 10. 13 등 참고). 물론 한·미와의 관계 외에도 일본국민의 아주 악화된 대북감정도 북한과의 관계정상화에 걸림돌이 되고 있다.

44) 오부치 게이조 일본외상이 “4자회담의 조건도 성숙된 만큼 북·일 국교정상화에 박차를 가하겠다”고 말한 바와 같이 (『중앙일보』, 1997. 10. 13), 일본은 4자회담의 진전과 북·일국교정상화를 연계시키고 있으며, 실제 제4장의 평화체제 구축 이행방안도 미국에 앞서 일본이 북한과 국교정상화를 하도록 권고한다. 다만 북·일국교정상화는 “한반도 평화 선언” 이후의 적절한 시기에 이루어져야 할 것이다.

45) 연현식, “러시아 연방의 대외정책 변화에 관한 소고,” 『국제정치논총』, 제35집 1호 (1995).

46) 경제적 이유 외에도 아시아에서 러시아의 영향력을 확보하여 서방에서 상실된 지위를 만회하고 아시아에서 또 하나의 축을 마련함으로써 서방에 효율적으로 대응한다는 전략도 아시아에 대한 관심 증대의 이유라고 할 것이다. 러시아 내에서 외무장관 프리마코프 등에 의해 최근 제기되고 있는 ‘러시아의 아시아 축’의 필요성에 대한 주장은 이러한 맥락에서 이해될 수 있다.

협력을 통해 경제발전 및 국내안정을 도모하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 러시아는 중국, 한국, 일본 및 기타 아세안 국가들과의 관계를 정상화 혹은 개선하려는 노력을 하고 있으며, 한반도를 포함한 아시아·태평양지역의 긴장완화를 적극 지지하고 있는 것이다.

러시아는 초기 자신이 빠진 4자회담 제의에 대해 6자회담 내지는 다자간 회담을 제의하면서 4자회담에 대한 지지를 유보하였으나, 최근에는 한반도 평화와 안정의 유지 측면에서 4자회담이 필요하다는 데 이해를 표명하고, 4자회담의 이행을 방해하지 않겠다는 입장을 표명하였다. 그러나, 러시아는 4자회담에 대한 지원을 하겠다고 하면서도 여전히 4자회담 등 한반도 문제의 포괄적 해결을 위해 국제회의 소집이 필요하다고 하는 주장을 계속하고 있다.⁴⁷⁾ 4자회담이 제의된 직후, 러시아는 미국, 러시아, 중국, 일본이 한반도 분단의 직·간접적인 당사자이며, 또한 한반도의 안정이 이들 국가들의 안보 이해와 밀접한 관련이 있기 때문에 이들 모든 관련국들의 참여가 필요하다는 논리를 내세워 4자회담에 반대 입장을 표명하였다. 이에선 한반도에서의 영향력의 쇠퇴에 대한 위기의식, 그리고 보다 근본적으로는 한국이 러시아를 경시하고 있다는 생각에서 오는 자존심의 손상이 크게 작용하였다. 북한과의 전통적 우호관계에도 불구하고 북한 핵 문제 등에서 한국을 거의 일방적으로 지지해 온 러시아는 94년 중반부터 북한과의 관계 개선의 움직임을 보여 왔는데, 이는 한국과의 경협이 실제 기대한 성과를 거두지 못했다는 생각과⁴⁸⁾ 대국적 외교가 오히려 신뢰 확보에 유리할 수도 있다는 인식 외에도 이 같은 자존심의 손상이 상당히 작용했다고 볼 수 있다. 최근 러시아가 4자회담에 대한 협력을 표명한 이유는 우선 반대 자체가 별로 이득이 되지 못하고, 또한 북한 내부 정세의 불안정에 따른 한반도 정세의 예측불가능성이 증대되자 4자회담이라도 열리는 것이 도움이 된다는 판단을 했기 때문이라고 볼 수 있다. 게다가 4자회담과 더불어 러시

47) 97년 7월 25일 한·러 외무장관회담에서 두 장관은 남북간의 대화필요성과 4자회담에 대한 러시아 쪽의 적극적인 지원을 강조했다. 그러나 예브게니 프라마코프 장관은 국제회의의 소집이 필요하다고 제안 지적했다. 『한겨레』, 97. 7. 25.

48) 통상관계의 증진에 비하여 러시아가 더욱 절실히 원하는 대러시아 직접투자는 1995년의 경우를 예로 들면 6590만 달러로서 전체 외국인 투자액 중 1.06%에 불과한 매우 낮은 수준이며, 그것도 주로 원자재의 수입과 지원개발을 목적으로 하는 소규모의 합작투자가 주를 이루고 있고 지역적으로도 시베리아 극동지방에 60% 이상이 집중되어 있다. 『한·러관계와 한국의 정책 방향』 (외무부 외교안보연구원, 주요국제문제분석 시리즈, 96. 7. 24).

아가 참여하는 국제회의가 열릴 수 있고, 여기서 일정한 역할을 맡을 수도 있다고 판단했을 것이다.

러시아의 북한과의 관계개선을 위한 노력은 앞으로도 당분간 더욱 강화될 가능성이 크다. 우선 러시아 국내에서 대선과정 등을 통하여 민족주의적 내지는 보수주의적 경향이 강화되었고, 실리 확보를 위해서도 러시아와 북한이 각각 상대방 카드를 활용하는 것이 유리하다는 것을 인식하고 있기 때문이다. 그 외 북한으로부터 33억 루블의 부채를 회수해야 할 러시아나 무가체계 의존도가 높은 북한의 입장에서는 상호관계를 개선해야 할 현실적 필요성도 있다.⁴⁹⁾ 러시아가 1996년 9월 10일 유효기간이 만료된 구소/러시아·북한간 「우호협조 및 호상원조조약」을 북한과의 선린우호관계 등을 포함하는 새로운 조약으로 대체하려는 것도 북한과의 관계개선 노력의 한 증거라고 할 것이다.⁵⁰⁾

러시아의 4자회담에 대한 내심의 불만은 4자회담의 성사 자체에는 별 영향을 못 미친다고 할 것이나, 장기적으로 보면 4자회담의 실질적 성공에 상당한 영향을 미칠 것이 분명하며, 또한 한국으로부터도 경시되고 있다는 감정적 요인이 러시아의 불만의 주요 원인이라는 것을 감안한다면, 이러한 불만을 해소하기 위해 최대한의 성의를 보여야 할 것이다. 우선 당면한 4자회담에 대해서는 4자회담이 항구적인 평화체제 그 자체가 아니라 하나의 과정이며, 향후 러시아가 적절한 역할을 담당할 수 있을 것이라는 것을 설득하여 결코 우리의 의도가 한반도에 대한 러시아의 이해관계를 무시하려는 것이 아니었다는 점을 충분히 이해시켜야 할 것이다.⁵¹⁾ 그리고, 장기적으로는 러시아가 현재도 여전히 군사적 강대국이며 장차 통일이 된다면 우리와 국경을 접하게 될 정치·외교·안보적 차원에서 매우 중요한 국가이며, 시장경제체제로의 전환과정에서 상당한 어려움을 겪고 있지만 그 경제적 잠재력도 대단하다는 것 등을 국민들에게 인식시켜 현재 국

49) 『내외통신』 제1023호 (주간판), 1996. 9. 19.

50) 97년 1월에는 북·러 신기본조약(북·러 우호 선린 및 협력에 관한 조약)에 관한 협상 및 「상호여행에 관한 협정」의 조인이 있었고, 97년 4월에는 「과학기술협력 의정서」, 5월에는 「항공운수 협정」이 체결되는 등 러시아와 북한은 정치·경제·군사적 협력 관계의 회복을 적극 모색하고 있다 (허문영, 「최근 북한의 대외정책 동향과 전망」, (민족통일연구원, 통일정세분석 97-03, 1997. 6).

51) 그러나, 제4장에서 언급되는 사문화된 현 정전체제상의 중립국감시위원단과 상응하는 평화유지군에 러시아가 포함될 것이란 기대를 쥐어서는 안된다. 특히 러시아가 한반도의 돌발상황이 발생할 때 평화감시군이나 다국적군의 일원으로 군사적으로 개입할 수밖에 없는 것으로 믿고 있다는 점에서 (『한겨레』, 1997. 7. 29), 이는 각별히 유의해야 한다.

민 전체에 널리 퍼진 러시아 정시 태도를 바꾸기 위해 노력해야 할 것이다.

2.4 북한의 입장

96년 4월 16일 한·미양국에 의한 4자회담의 제의 이후, 북한은 초기의 유보적·부정적 태도에서 7월말경의 유화적 태도, 강릉잠수함 사건으로 인한 수세적 초강경 시기를 거쳐, 최종적으로는 적어도 4자회담의 개최 자체는 기정사실화 한 것으로 보인다.⁵²⁾ 물론 2차례의 4자회담 예비회담에서 북한은 한·미 양국이 그대로 받아들이기 어려운 주한미군 분제와 북·미평화협정 체결분제를 의제로 고집하고, “분위기 조성 차원”에서 대규모 식량 지원 및 경제제재 완화를 요구함으로써, 앞으로도 4자회담 본회담이 일리고 일정한 성과를 얻기까지는 상당한 시간이 걸릴 것이라고 볼 수 있다. 그러나, 한·미·일 3국이 본문 제4장에서 논의되는 형태로 4자회담에 임한다면 비록 우여곡절은 있겠지만, 한반도의 평화와 안정을 위한 포괄적 틀의 합의가 조만간 가능할 것이라는 것이 필자의 희망 섞인 기대다. 이러한 기대의 근거를 밝히기 위해서는 북한의 4자회담에 대한 입장 및 4자회담에 임하는 전략을 분석할 필요가 있다. 이하에서는 북한이 4자회담을 수락할 수밖에 없는 이유로 북한이 처한 대내외적 상황을 들고, 이러한 대내외적 상황 및 북한의 한·미·일의 대북전략 및 수단에 대한 인식, 체제 내적인 문제에 대한 고민, 협상전략적 측면 등이 결합되어 4자회담에 대한 지금까지의 북한의 태도로 나타나고 있다는 것을 보이고자 한다.

이미 언급한 바와 같이, 80년대 후반기와 90년대 초의 남북간의 화해 분위기는 사회주의권의 변화를 특징으로 하는 탈냉전시대의 도래, 한국의 높아진 위상과 그에 비한 북한체제의 구조적 침체와 외교적 고립 등의 복합적 상황에서 생겨났다. 그러나, 실상 그 이전에는 80년대 말, 90년대 초의 상황에 심각한 위기의식을 느낀 북한이 냉전시대의 주적인 미국과의 관계개선을 추구하고 있었고, 미국과의 관계개선을 위해서는 남북

52) 강릉잠수함 사건이 수습될 때까지의 북한의 4자회담에 대한 태도 분석은 정준표, “4자회담에 대한 관련국 태도 평가 및 대책” 참고. 96년 10월의 이 논문의 중간발표에서 강릉잠수함 사건에도 불구하고, 필자는 4자회담이 결국은 개최될 것이라고 예측하였다. 3차선명화 및 두 차례의 예비회담 등을 통하여 4자회담의 개최가 거의 확실해 되고 있는 지금, 북한이 이제 보면 자신에게 특이 될 4자회담을 왜 적극적으로 수용하지 않는가를 밝히는 것이 더 중요해졌다. 이하의 논의에서는 게임이론에서 중요한 수밖에 없는 상태(북한)의 입장에서 문제를 생각해 보는 방법을 동원하고자 한다.

한의 관계개선이 먼저 이루어져야 한다는 북한의 판단이 있다. 그러나, 핵문제로 미국과의 직접대화의 통로를 뜬 북한은 그 이후 미국에 대한 접근을 강력히 추구하는 한편 남한에 대해서는 오히려 적대정책을 강화했다. 핵의 비확산에 주관심을 가지고 있던 미국이 북한에 대한 유화정책으로 선회하자, 북한은 남한을 배제한 미국과의 관계개선이 가능한 것으로 판단하였을 것이다. 물론 북한 역시 남한을 배제한 채 미국과의 궁극적인 관계정상화가 가능하리라고는 순진하게 판단하지는 않았을 것이다. 그러나, 이러한 시도를 해 볼 가치가 있고, 또한 북한의 판단으로는 남한과의 직접대화를 통해 경제난·식량난 등을 해결하는 것은 우선 명분상의 문제가 있고, 게다가 미국을 통하여 간접적으로 지원 받는 것보다 그 지원의 규모에서 오히려 작을 수도 있는 것이다.⁵³⁾ 이 과정에서 한국과 미국과의 대북 정책공조 체제에 심각한 갈등과 불협화음이 생긴 것은 잘 알려져 있다. 북한이 미국과의 관계개선을 체제생존의 절대절명의 과제로 인식하게 된 것은 90년 대 초반 북한이 처한 대외환경을 남한의 입장에 적용해 볼 때 더욱 뚜렷이 인식할 수 있다.

- 37,000명의 러시아 군대가 북한에 주둔해 있으며 북·러 관계가 우호적임.
- 미국이 국제정치구도에서 지도적인 위치를 상실하고 러시아 주도의 국제질서가 형성되었음.
- 남한내에는 미군이 주둔하지 않으며 한미관계가 냉각되고 있음.
- 러시아와 북한, 일본이 핵무기 적재가능 무기를 동원해 대규모 군사훈련을 실시해 왔으며 이들간의 군사적 협력관계가 점차 밀접해 지는 추세에 있음.
- 남북한간의 군사균형이 빠른 속도로 북한에 유리한 방향으로 변화되고 있음.⁵⁴⁾

이 같이 미국과의 관계개선은 미국의 군사적 위협에서 벗어날 수 있는 길을 제공할 뿐만 아니라, 장기적으로 본다면 미국과의 협상을 통해 한·미공조체제의 이완과 주한 미군의 철수를 유도할 수도 있는 것이다. 더불어 미국과의 관계개선은 미국과 서방세계

53) 북한의 식량난·경제난을 해결해 줄 의지 및 능력을 갖춘 국가는 남한뿐이란 사실을 과연 남한이 북한의 입장이라면 이를 어느 정도 믿을 수 있는지는 의문이다. 게다가 미국의 남한에 대한 '압력'에 의해 크게 명분의 손상 없이 남한으로부터 일정한 지원을 받을 수도 있는 것이다.

54) Andrew Mack, "The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula," *Asian Survey*, Vol. XXXIII, No. 4 (April 1993), p. 344. 김용호, "북한의 대미접근과 4자회담전략," 『4자회담과 한반도 평화』, (민족통일연구원, 제7차 국제학술회의 (97. 4. 15) 발표논문집)에서 개인용.

로부터의 원조도 기대할 수 있게 하며 체제를 견고히 할 수 있는 가시적인 외교적 성과도 된다. 북한은 미국과의 관계개선을 “마술의 탄환(magic bullet)”으로 간주하고 있는 것이다.⁵⁵⁾ 그러나, 일단 북한 핵문제를 제네바 기본합의를 통해 북한 핵문제를 일단락한 미국은 한국의 반대를 부릅쓰고 북한과의 적극적 관계개선을 모색할 이유가 없는 것이다. 그러나, 장기적 견지에서 북한과의 관계개선이 필요하고, 또한 한반도의 평화와 안정이 보장된다는 점에서 4자회담을 재의하였다. 그러나 앞에서 언급하였듯이 미국이 현재 남한과 북한을 맞바꿀 의향은 전혀 없는 것이다. 미국의 입장에서는 북한과의 관계개선은 결국 한반도의 평화와 안정의 진전, 즉 북한의 군사적 위협의 완화와 직결되어 있는 것이다. 따라서 북한의 소위 통미봉남 정책은 더 이상 성과를 얻기 어려운 상태에 있고, 북한 역시 이를 점차 깨닫고 있다.

이상의 논의를 종합하면 북한이 4자회담 재의를 수용하고 더 나아가 평화체제의 구축에도 응할 것이란 판단의 근거는 다음과 같이 요약할 수 있다. 무엇보다도 북한이 체제보장과 경제난, 식량난 및 외교적 고립의 해소를 위해서는 미국 및 일본과의 수교를 시급히 이루어야 한다. 그런데 이미 한·미 양국이 제주선언을 통하여 4자회담 재의를 공식화한 만큼 4자회담의 개시가 어떤 형태로든 이루어지지 않을 경우, 북한이 미·일과의 일정 수준 이상의 관계 정상화를 기대하기는 어렵다. 4자회담을 통하여 한반도의 평화 체제를 건설하는 것은 미·일이 모두 바라는 것이며, 미국의 입장에서는 또한 북한과의 관계 정상화를 위해서는 현 정전체제상의 북한과의 적대관계의 청산이 필요하고 주한미군의 위상 분제도 정리할 필요가 있으나, 이 과정에서 한국을 배제할 수는 없기 때문이다. 즉, 북한은 체제보장과 경제난, 식량난 및 외교적 고립의 해소를 위해서는 미·일과의 관계개선을 필요로 하고 있으나, 미국이 4자회담을 통한 한반도의 긴장완화를 관계개선의 진전과 연계시키는 한, 이에 일정 정도 응하지 않고서는 의미 있는 관계개선에는 한계가 있기 때문이다.

북한이 최소한 4자회담에 응하리라는 것은 다음과 같은 북한의 전략적 고려를 생각하면 더욱 명백하다. 4자회담을 수용하더라도 4자회담의 내용과 형식이 확정되어 있지 않기 때문에 북한이 일단 남북한 당국간의 대화에는 형식적으로 응하면서 실질적으로

55) "Remarks by Acting Assistant Secretary of State Charles Kartman to Senate EAP Panel Hearing on Korea on July 8, 1997."

는 미국과의 2자회담 구도로 몰고 가는 것이 가능하다는 판단을 할 수도 있고, 한반도에 있어서 항구적 평화 체제 구축이라는 4자 회담의 궁극적 목적달성까지는 상당한 시일이 걸릴 것이므로, 남북간의 실질적 대화가 이루어지기 이전의 4자회담의 초기 단계에서 대미, 대일 관계의 정상화를 도모할 수 있다는 판단을 북한이 할 수 있다는 점이다. 그러나, 미국 및 일본·중국·러시아 등의 대한반도 정책의 목표를 고려하고, 미국의 가용자원의 제약, 미국에 있어서 남한의 중요성 등을 감안한다면, 이는 실제로 성공하기 어려운 전략이라고 할 것이다.

4자회담이 제의된 이후 강릉 잠수함 사건을 거쳐 지금까지의 북한의 반응을 분석하여도 북한의 4자회담 수용 가능성은 상당히 높다. 물론 논자에 따라서는 남한 불인정 및 배제 원칙은 김정일 체제의 존립 기반인 정통성과 안정성 확보의 근거이며, 따라서 남한을 인정하는 결과를 가져오는 4자회담의 수용은 어려울 것이라는 주장을 할 수 있으나, 이미 남북한의 유엔 동시가입에서 나타난 바와 같이 북한 역시 ‘하나의 조선’ 원칙을 실제적으로 포기할 수 있는 정도의 유연성을 가지고 있다고 할 것이다. 또한 제주 선언을 통하여 미국이 대북 관계개선에 있어서 상당한 재량권을 확보했다는 점과 아울러 기존의 미국의 대북 ‘연착륙(soft landing)’정책이 북한으로 하여금 4자회담을 거부하여도 대미관계의 개선이 가능하다는 인식을 갖게 할 가능성이 크며, 따라서 북한이 4자회담을 수용하지 않을 것이라는 판단도 할 수 있으나, 미국의 국내 정치적 사정 및 기존의 한·미 관계에 비추어 볼 때, 4자회담을 거부한 채 북한이 스스로 만족할 만한 수준의 대미관계의 개선을 이루기는 어렵다고 보아야 할 것이다. 그 외 북한의 수용 가능성에 대한 부정적 견해의 근거로 4자회담에 대한 중국의 미온적 태도 및 러시아의 부정적 태도를 들 수도 있으나, 앞에서 살펴보는 바와 같이 중국은 기본적으로 북한이 한반도의 안정을 해치지 않고 개혁 및 개방정책을 성공시켜 중국에게 우호적인 사회주의의 동반자로 남기를 바라고 있으며, 이를 위해서는 4자회담의 개최가 바람직하다는 판단을 하고 있다고 할 것이다. 그리고 러시아의 불만 역시 현재로서는 큰 의미가 없다고 할 수 있는 바, 러시아가 그 자체의 정치적 불안정과 경제적 문제 해결에 전념할 수밖에 없는 사정이라 북한의 어려움을 덜어 줄 여력이 없기 때문이다.

그러면, 왜 북한은 식량난, 경제난, 외교적 고립 등을 해소해 주고, 또 미국으로부터 체제의 안정을 보장받을 수 있는 확실한 방법인 남북간의 대화에 착수하고 4자회담을

받아들이는 것을 하지 않고 있는가? 이는 근본적으로는 북한이 전면적 개방과 개혁을 실시하지 못하는 이유와 관련이 있다. 북한은 기본적으로 체제의 안정을 위협할 수 있는 전면적 개방을 회피하고, 우선 급한 불을 끄는 방식으로 통제된 부분개방을 선호하고 있는 것이다.⁵⁶⁾ 미국과의 연락사무소 개설을 지금까지 연기하여 온 이유도 물론 연락사무소의 개설에 따른 비용도 문제가 되지만, 급격한 대미접근이 가져올 체제의 불안을 우려한 것이다. 다음으로 생각할 수 있는 것이 남한과의 대화에 착수하는 것은 지금까지의 정책을 완전히 포기하는 것에 해당한다. 북한이 대남적화노선을 갑자기 포기하기는 실제 어렵다. 심지어 미국과의 관계개선도 과거 냉전시대의 정책과의 분명한 단절이기에 이 문제에 있어서도 우선 정권 내부의 의견 통일이 필요하고, 대중변 선전 및 홍보도 필요한 것이다. 노동신문의 사실은 지금도 미국을 제국주의 원흉으로 지적하고 있다. 이러한 인식은 하루아침에 바뀔 수 없는 것이다. 정책은 기본 방향이 바뀌기에는 최소한 일정한 시간이 필요한 것이다. 지난 10월 8일 김정일이 노동당 총비서로 공식적으로 취임함으로써, 북한은 앞으로 일정한 변화를 보일 수밖에 없을 것이다. 김정일이 과거의 정책을 그대로 고수하리라는 전망도 일부 있지만, 필자가 보기에는 한 나라의 지도자로서 도탄에 빠진 국민을 구하지 않고서는 체제의 정통성을 확보할 수 없다는 이유에서 김정일은 개혁과 개방, 그리고 대화쪽으로 일정 부분 정책의 변화를 추구할 수밖에 없을 것이다. 여기에다가 결국 미국이 북한 문제의 해결에 한·일을 끌어들이 수밖에 없는 입장을 점차 이해하게 된 북한은 내키지는 않지만 필요에 의해 4자회담에 나올 수밖에 없고, 결국 명분 및 실리를 추구하는 가운데, 한반도의 평화와 안정 구축에 동의할 수밖에 없을 것이다. 물론 이에는 제4장에서 지적하는 바와 같이 한·미·일의 정책공조가 가장 중요하며, 북한의 체면을 세우는 방향도 적극 고려해야만 할 것이다. 북한의 지도부라도 마음대로 정책의 방향을 바꿀 수 없는 것이므로, 4자회담을 통한 평화체제의 구축은 북한의 입장에서 문제를 생각해 보는 태도가 중요한 것이다.

한편, 지난 1, 2차의 예비회담에서 북한은 선식량지원을 분위기 조성 차원에서 요구하면서, 이는 “4자회담 자체를 반대하는 군부를 설득하기 위한 것”이라는 내용의 이야기를 했고, 4자회담의 예비회담이 결렬된 이유도 군부 탓으로 돌렸다고 한다.⁵⁷⁾ 국내에

⁵⁶⁾ *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 4 (July/August 1997) 참조.

⁵⁷⁾ 이와 같은 견해로는 Marcus Noland, “Why North Korea Will Muddle Through,” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 4 (July/August 1997) 참조.

서도 이와 같이 북한의 정책결정 과정에 온건과 강경간의 정책대결이나 노선대결이 있다고 생각하고 온건파를 도와주어야 한다는 주장이 있으나, 이 주장은 다음과 같은 문제점을 갖는다. 우선 어느 나라나 정책 방향에서 다양한 대립이 있게 마련이며, 강온의 대립이라는 이야기를 할 때는 일정 정도 이상의 대립이 있어야 하는 것인 데 과연 북한에 이런 정도의 노선 대립이 있는지는 의문이다. 그리고 이러한 주장을 펴는 사람들은 실제 극명한 노선대결이 있다는 증거로 3자설명회와 예비회담 과정에서 북한의 협상팀이 강경한 군부의 반대를 이유로 위에서 언급한 분위기 조성 차원의 식량지원 및 경제제재의 완화를 요구한 것을 들고 있으나, 강경과 온건의 대립이 없더라도 협상에서 유리한 고지를 차지하기 위한 전략으로 누구라도 이러한 이야기를 할 수 있다.⁵⁸⁾ 게다가 의미 있는 강온의 대립이 있다고 하더라도 남한의 유화정책이 어떻게 온건파의 압력을 강화하는 지가 문제다. 오히려 강경파가 일정한 성과를 강경정책의 실시로 인한 결과로도 주장할 수 있기 때문이다.

위와 같이 북한의 4자회담의 수용 가능성이 높다는 판단을 하였는데, 그러한 판단의 배경에 4자회담을 수용하더라도 한반도 평화체제의 구축이라는 4자회담의 본질을 퇴색시킨 채, 남한을 배제한 북·미의 실질적 주도 구조로 회담을 이끌어 가고, 이 과정에서 최대한의 반대급부를 확보할 수 있고 궁극적으로는 대미, 대일 관계의 정상화를 조기 실현할 수 있다는 북한의 전략적 계산이 있다는 점을 고려한다면 4자회담의 성사 자체보다는 이 시점에서는 4자회담이 개최될 경우 이러한 북한의 전략에 어떻게 대응하느냐에 대해 오히려 더욱 더 고민해야 할 것이다.

지금까지 4자회담의 개최 가능성은 아주 높으나 4자회담이 막상 개최될 경우 우리가 바라는 속도보다 훨씬 빨리 북·미, 북·일관계의 정상화가 이루어질 가능성이 있다는 것을 지적하였다. 그런데 4자회담을 통하여 우리가 바라는 것이 과연 무엇인가가 분명하지 않다면 대응책을 수립하기도 힘들 것이다. 이러한 인식에서 이하에서는 우리의 대

57) 한성렬 전 유엔주재 북한공사와의 인터뷰에 대해서는 『한겨레』, 1997. 5. 15 참고. 그 외 한공사의 4자 회담 합의 실패가 군부 때문이었다는 마이나치 신문과의 회견 내용에 대해서는 『한겨레』, 1997. 4. 28 참고.

58) 신호게임(signalling game)에서는 이는 서로 다른 유형(type)의 참가자가 동일한 전략을 쓰는 "pooling strategy"에 해당한다. 신호게임에 대해서는 David M. Kreps and Joel Sobel, "Signalling," Robert J. Aumann and Sergiu Hart eds., *Handbooks in Economics* Vol. II (Amsterdam: Elsevier, 1994) 참고.

북정책의 기본 방향이 어떻게 정립되어야 하는지를 논하고자 한다.

3. 통일정책 및 대북정책의 방향

대북정책에 있어서 어느 정도의 혼선은 북한이 안보적 위협의 주체로서 우리의 책임과 동시에 함께 통일을 이루어 가야 할 같은 민족이라는 점에서 이찌면 너무나 당연하다고 할 것이다.⁵⁹⁾ 그러나, 문제는 그 이전과는 달리 문민정부 출범 이후 대북정책의 혼선을 우려하는 목소리가 급격히 증가하였다는 점이다. 대북정책의 혼선은 물론 현 정부에도 상당한 책임이 있지만, 외부적 상황의 변화에 따른 불가피한 현상에 기인한 부분이 더욱 크다. 우선 냉전시대에는 사실 군사적 충돌을 통한 통일이라는 최악의 가능성을 제외하고는 통일의 현실적 전망을 가질 수 없었고, 따라서 대북정책 및 통일정책은 기본적으로 북한의 위협에 대비한 안보태세의 강화일 수밖에 없었고, 미·소를 양측으로 한 양극적 대결구도에서는 통일·안보외교의 대상도 미국이 거의 전부일 수밖에 없는 단순성을 지니고 있었다. 탈냉전이라는 세계정세의 변화에 대응하여 또 이를 적극적으로 이용하여 6공정부가 실시한 북방정책은 그 당시의 상황에서는 북한이 약화되었다고 하나 지금과 같이 체제의 붕괴 가능성에 대한 심각한 논란을 불러일으킬 정도의 존재는 아니었고, 북한과 미·일과의 관계 개선을 용인하지 않고서는 우리가 바라는 구조권/러시아 및 중국과의 국교정상화는 어렵다는 인식이 있었기에 「7.7 선언」을 통하여 북한을 공존해야 할 상대방으로 정면으로 인정하고 긴장완화와 교류를 추구한 것이었다. 그러나, 북한이 미·일과의 상응하는 관계개선을 이루지 못한 상태에서 북방정책이 소련/러시아 및 중국과의 국교정상화라는 성과를 거두게 되자, 당연히 북한과 미·일과의 미수교상태를 전략적으로 활용하는 방안을 모색하게 되었던 것이다. 북한의 핵문제 해결 및 남·북한 관계의 진전을 북한과 미·일관계의 개선과 연계시키는 것은 우리의 입장에서는 너무나 당연한 것이다. 이러한 연계정책을 추구하면서 문민정부의 대북정책이 강·운을 오락가락 하는 가운데서 일관성을 상실하게 된 것은 물론 북·미 제네

59) 이하의 논의는 정준표, “4사회답에 대한 관련국 태도 평가 및 대책”에 크게 의존하였음을 밝힌다.

바 합의과정에서의 양보, 쌀지원 등의 유화정책에도 불구하고 계속되는 북한의 남한배제 정책에 국내여론의 향방에 따라 즉흥적·감정적으로 대응한 문민정부의 외교적·정치적 미숙에도 큰 원인이 있지만, 보다 근본적 원인은 과연 지금도 북한을 함께 공존해야 할 상대로 인정해야 하는가 라는 의문이 제기되었다는 것이다. 북방정책의 성공으로 인한 북한의 외교적 고립, 김일성의 사망으로 인한 북한체제의 불안정, 계속되는 식량난과 경제난, 탈북자의 급속한 증가 등은 북한체제의 붕괴 가능성에 대한 논란을 일으켰고, 북한의 붕괴 가능성 및 붕괴의 바람직함에 대한 상이한 평가 및 대응전략은 미국과의 대북정책공조에 균열이 가해하고, 우리의 대북정책에 혼선을 빚게 한 가장 중요한 요인인 것이다.

이하에서는 중국을 위시한 각국의 대한반도 정책 및 김정일 체제 자체의 특수성을 감안할 때, 결국 우리의 대북정책은 포용정책이 될 수밖에 없음을 주장한다. 그리고 통일이 우리의 궁극적 목적이라고 할 지라도 이러한 국제적 환경을 고려할 때, 우리의 포용정책이 추구하는 당면목표는 결국 4자회담을 통하여 한반도의 평화와 안정을 확보하는 것이라는 점을 강조하고자 한다.⁶⁰⁾

3.1 북한체제의 존속가능성과 대북정책의 기본방향

1994년 7월 8일 김일성의 사망 이후 북한체제의 불안정성에 대한 논란은 끊임없이 제기되어 왔다. 이러한 북한체제의 불안정성에 대한 견해는 대체로 다음 표에서 보듯이 체제유지론, 절충론, 체제붕괴론 등의 3가지로 대별할 수 있다.⁶¹⁾

60) 기본적 선호 혹은 목표와 구분하여 외부적·내부적 제약 여건에 의해 설정된 선호 혹은 목표를 “유인된 선호(induced preferences)”라 한다. 필자는 우리의 유인된 목표가 바로 4자회담을 통한 한반도 평화와 안정의 유지라고 주장하는 것이다. 물론 이는 조기통일의 전망을 그리 밝게 보지 않는 것과 상통하긴 하나 현재 우리가 통일에 한 걸음이라도 접근하는 정책은 역시 포용정책이라고 판단된다. 그러나, 포용정책을 주장하는 것이 한반도 평화와 안정을 위하여 모든 자원을 아끼지 말자고 주장하는 것과는 전혀 다르다. 한반도 평화와 안정, 그리고 통일은 궁극적으로 우리(우리의 정의가 문제되기는 하나, 북한주민보다 남한 주민에게 더 우리의식을 가질 수밖에 없을 것이다)가 행복하게 살기 위한 것이기 때문이다. 한반도 평화와 안정을 위한 우리의 지불의사는 국민여론과 밀접히 관계되어 있는 것이다.

61) 서주석, “우리의 대북정책 방향: 김정일체제의 변화가능성과 우리의 선택,” 재단법인 국가안보정책연구소 주최 「바람직한 대북정책 수립을 위한 공개토론회」(1996. 6. 20, 소공동 롯데호텔) 발표논문.

<표1> 김정일 체제의 존속 가능성에 대한 주장

	체제 유지론	전충론	체제 붕괴론
핵심 논지	* 북한 김정일 체제 확고 * 향후 상당 기간 유지 가능 (최소 3-5년)	* 북한 김정일 체제 확고 * 단, 경제 위기 해소 불능 시 조만간 체제 붕괴 위 기 직면	* 북한 김정일 체제 취 약 * 이미 붕괴 과정 진입 (1-2년내 붕괴)
근거	* 군·당 등 권력기구 장악 * 주민통제 여전	* 군 등 권력기구 장악 * 유훈통치는 민심 이반 반증	* 공식 권력 승계 지연 * 식량난, 탈북자 증가
논자	* 한·미의 대다수 전문 가 * 한·미 정부 공식 입장	* 미 CIA 최근 입장 * 미국내 일부 인사	* 한국내 일부 인사

출처: 서주석, "우리의 대북정책 방향," p. 22.

그런데 이러한 주장들을 우리의 대북정책의 방향을 설정하기 위한 근거로 삼기에는 이들은 다음과 같은 한계를 지니고 있다.

첫째, 북한체제의 불안정성에 대한 논란은 주로 김정일 정권의 유지 혹은 붕괴에 관심이 집중되어 있으며, 북한식 사회주의 정치체제 혹은 국가체제의 붕괴는 단지 후속적 과정으로만 다루어지고 있다. 김정일 정권의 붕괴 이후 북한이 어떤 식으로 변화할지를 예상하는 것이 어려운 것은 틀림없지만 이에 대한 어느 정도의 예측이 없다면 대북정책의 방향 확립이 불가능한 것이다.

둘째, 북한체제의 유지 혹은 붕괴는 어느 정도의 외부적 지원의 존재를 전제로 하고 있는지가 모호하다. 만일 북한체제의 붕괴가 전혀 외부적 지원이 없는 경우에만 가능한 것이라면, 체제붕괴론 자체가 조건부일 수밖에 없고 남한의 북한에 대한 지원거부만으로는 북한의 붕괴를 가져올 수 없는 것이다.

마지막으로, 가장 중요한 것은 이들 주장들이 김정일 체제의 존속 가능성을 근거로 대북정책의 방향을 제시하는 것이 아니라 오히려 거꾸로 대북정책을 특정 방향으로 끌고 가려는 의도에서 김정일 체제의 존속 가능성을 논하는 측면이 강하다는 점이다.

우선 체제붕괴론은 북한의 붕괴를 바람직한 것으로 보고 대북봉쇄론을 주장하는 인사들에 의해 주로 지지된다. 만일 김정일 체제가 결국 붕괴될 운명에 처해 있다면 북한에 대한 각종의 지원은 낭비에 지나지 않으며, 따라서 주변국의 협조를 얻어 혹은 최소

한 우리만이라도 북한에 대한 일체의 지원과 협조를 끊어 북한을 고립시켜 고사시킴으로써 하루라도 빨리 통일을 성취하는 것이 좋다는 것이다. 절충론은 북한의 붕괴에 따르는 전쟁 위험을 강조함으로써 군사적 안보태세 강화의 필요성을 주장하는 논거가 되기도 하고, 전쟁 위험을 수반하는 북한의 붕괴를 막기 위한 대북지원을 위한 논거가 되기도 한다. 즉, 미 국방부 관련 인사들이 북한의 붕괴 가능성을 강조하는 배경에는 붕괴에 대한 객관적 인식 외에도 주한미군의 유지, 국방예산의 확보, 한국에 대한 무기 판매 등을 용이하게 하려는 의도가 있다고 볼 수 있으며, 최근 미 언론 및 한반도 정책 관련자들이 북한의 붕괴 가능성을 자주 언급하는 배경에는 대북지원의 필요성을 한국 정부에 설득하기 위한 의도가 있다고 볼 수 있다.⁶²⁾ 체제유지론은 북한에 대한 조건부 지원을 강조하는 인사들에 의해 주로 주장된다. 물론 한·미 양국의 공식적 입장도 체제유지론이나, 이는 김정일 체제의 붕괴를 공식적으로 주장하면서 김정일 정권과 북한과 접촉하는 것이 불가능하다는 측면이 크게 작용하기 때문이며, 최소한 북한문제에 대한 한·미간의 대화에서는 미국이 북한의 체제 붕괴 가능성 및 그에 따른 전쟁위험을 보다 높이 평가하는 반면, 한국 정부는 그 가능성을 낮게 평가하고 있다.⁶³⁾ 미국의 의도가 일단 북한에 대한 지원을 강화하는 것이라면, 한국의 의도는 최소한 북한에 대한 지원을 북한의 태도변화와 연계시키는 것이기 때문이다.⁶⁴⁾

이와 같이 김정일 체제의 존속 가능성에 대한 여러 주장들의 전제가 모호하고 또 그 주장의 배경에 특정 정책을 옹호하기 위한 의도가 다분히 깔려 있음을 감안할 때, 이러한 주장들의 객관적 타당성 여부를 우선적으로 따지는 것보다는 오히려 대북정책의 기

62) 미 국방정보국(DIA)은 북한 관련 보고서에서 북한이 현재의 상태에서 15년간 존속할 가능성은 적다고 전제, 경제문제를 해결하지 않는 한 북한정권은 살아남지 못할 것이며 상황에 영뚱하게 대처해 가거나 붕괴 혹은 자멸할 것이라고 결론지었다고 한다 (『매일신문』, 1996. 12. 13, p. 2). 붕괴의 가능성과 붕괴가 가져올 위험도 아울러 지적한 이 보고서의 견해는 절충론에 해당하는 것이나, 언론 보도는 “북 정치적 자멸 시작”이라는 이 기사의 제목에서 보듯이 항상 붕괴 측면만을 강조하는 경향이 있다. 한편, 우연의 일치인지는 모르지만 본 논문의 제4장에서 필자는 약 15년을 평화체제 구축의 기간으로 설정하고 있다.

63) 이러한 공식적 입장과는 달리 대통령을 비롯한 대북정책 담당자들의 잦은 북한의 붕괴 가능성 및 흡수통일에 대한 언급에서 보여지듯이, 실제로는 우리 정부가 북한의 붕괴 가능성에 대해 미국보다 더 큰 비중을 두고 있는 것 같이 보인다.

64) 그러나 4자회담의 제의 이후, 필자의 견해로는 두 정부의 의도가 상당히 일치해 가고 있다고 생각된다.

본 방향을 제시하고 북한체제의 안정성과 관련하여 제시된 대북정책의 방향이 과연 올바른지 여부를 살펴볼 필요가 있다.

북한의 현 체제위기와 관련한 대북정책의 기본방향은 대체로 봉쇄론과 포용론으로 크게 대별될 수 있다.

봉쇄론은 북한의 붕괴를 바람직한 것으로 보고 북한에 대한 일체의 지원과 협조를 끊어 북한체제의 붕괴를 유도하자는 것으로서,⁶⁵⁾ 김정일 체제가 현재 붕괴 중에 있다는 체제붕괴론적 시각을 가지고 있는 경우에 주로 주장되지만 다른 논거에서도 얼마든지 주장될 수 있다. 즉, 북한체제의 변화 가능성을 부인하고, 북한을 기본적으로 우리의 적으로만 생각하는 경우에는 김정일 체제의 존속 가능성에 대해 단기적으로 어떠한 인식을 가지는 상관없이 봉쇄론을 주장할 수 있는 것이다. 이하에서는 먼저 체제붕괴론과 연결된 대북봉쇄론의 문제점을 지적하고자 한다.

첫째, 앞서 언급한 바와 같이 북한체제의 붕괴는 어느 정도의 외부적 지원의 부재를 전제로 하고 있는지가 모호하다. 봉쇄론에 따라 우리가 붕괴 촉진을 위한 정책을 시행한다면 다른 국가의 북한에 대한 지원이 현 상태에 머물러 있다면 북한의 붕괴 가능성을 높일 수 있지만, 북한의 붕괴를 바라지 않는 중국, 한반도의 평화와 안정을 우선시 하며 붕괴에 따르는 전쟁 가능성을 높게 평가하는 미국, 일본 등의 태도를 고려하면 이들 모두의 협조를 얻기는 어려우며, 경우에 따라서는 오히려 이들의 대북지원이 대북 증가된 가운데 우리의 외교적 고립과 아울러 우리에게 대한 북한의 적대감만 강화시킬 가능성이 높다.

둘째, 대북봉쇄론은 북한의 붕괴에 따르는 전쟁도발 가능성을 경시한다. 봉쇄론자들의 주장에 따르면 대북유화론자들이 주장하는 붕괴에 따른 전쟁도발 가능성은 거의 없

65) 봉쇄론을 봉쇄를 위한 관련국의 협조를 적극적으로 추구하는 적극적 봉쇄론과 대북 봉쇄에 따르는 주변국과의 마찰 및 북한의 역반응을 우려하여 소극적인 지원 거부로 일관하자는 방관론으로 구분할 수도 있다. 그러나 방관론은 적극적 봉쇄론의 문제점을 거의 그대로 가지고 있는 데다가, 관련국에 대한 봉쇄를 위한 선택 노력도 포기한다는 점에서 정책의 궁극적 목표가 과연 북한의 조기 붕괴에 있는지도 불분명하게 만들며, 또한 정부가 아무런 인도 하지 않고 있다는 인식을 주어 국민적 지지도 받을 수 없기 때문에 이는 분석의 대상에서 제외한다. 그러나, 필자가 주장하는 포용론이 방관론과 외형상 일치하는 경우도 상당히 있어, 세심한 주의가 필요하다고 할 것이다. 그러나, 예를 들어 제4장의 포괄적 이행방안을 우리가 주도적으로 제창하고 이를 이행한다면 포용정책이 방관정책으로 오해될 소지는 없을 것이다.

다고 한다. 전쟁도발은 전쟁에서 이길 수 있다는 확실한 승산, 전쟁에 지더라도 가만히 있을 수 없는 명분, 지든 이기든 전쟁에서 얻을 수 있는 상당한 이익 등 세 가지 요인 중에서 적어도 하나는 있어야 가능하나 북한은 그 어느 것도 없기 때문이라고 한다.⁶⁶⁾ 또한 우발적 혹은 고의적 전쟁도발 가능성이 존재한다고 해도 이는 붕괴 과정에서 어차피 우리가 감내해야 할 위협이며, 북한에 경제 지원 등을 통하여 체제 붕괴를 지연시킨다고 하여 피할 수 있는 위협은 아니라는 것이다. 체제붕괴론과 연결된 대북봉쇄론은 이와 같이 북한의 합리성을 강조하여, 북한이 내부의 위기를 해소하기 위하여 일정 수준의 대외적 긴장을 유발하는 가운데서 남북한간에 우발적으로 군사적 충돌이 일어나는 어찌 보면 여전히 합리적이라 할 수 있는 의사결정에 의한 전쟁발발 가능성, 그리고 위기시의 비합리적 의사결정에 의한 전쟁도발 가능성을 경시하는 측면이 있는 것이다.

셋째, 대북봉쇄의 궁극적 목적이 통일에 있다면 과연 김정일 정권의 붕괴가 남한에 의한 통일로 이어질 수 있는가가 의문이다. 김정일 정권의 붕괴가 일어날 수 있는 가장 확률이 높은 시나리오는 김정일 체제가 경제위기 및 식량난을 극복하지 못하여 주민의 불만이 극도로 고조된 가운데 쿠데타에 의해 김정일 정권이 붕괴하는 경우일 것이다. 그런데 이 경우 북한의 새 집권층이 남한과의 통일을 원하는 세력이 될 가능성도 희박하거나 북한 내부의 무력 충돌을 중국이 그대로 좌시하고만 있지도 않을 것이다. 즉, 김정일 정권의 붕괴는 남한의 흡수통일로 이어지기보다는 오히려 중국의 개입으로 이어질 가능성이 더욱 크다고 할 것이다.

봉쇄론은 북한의 조기 붕괴를 가정하지 않고서도 얼마든지 주장될 수 있다. 북한체제의 변화 가능성을 부인하고, 북한이 우리의 경쟁상대자 내지 적이라는 냉전적 사고에서는 당연히 흡수통일만이 통일을 위한 유일한 길인 것이다. 봉쇄론자들은 만약 북한을 지원할 경우 북한이 중국, 베트남처럼 경제를 회복하고 개혁을 추진하여 성공할 수 있고, 이 경우 한국에 유리한 남북한 세력균형과 국제상황을 역전시켜 통일의 기회는 멀어져 분단의 장기화를 가져오며 경우에 따라서는 오히려 북한에 의한 남한흡수를 가져올 수도 있다고 한다.⁶⁷⁾ 이러한 견해는 우선 무엇보다도 남한체제의 우월성에 대한 자

66) 구종서, “미국의 「두 개의 한국 전략」을 저지해야 한다.”

67) 구종서, 위의 논문.

신감에서 남한에 의한 북한흡수를 주장하면서도 북한의 남한흡수를 우려하는 모순을 노정하고 있다. 그리고 흡수통일에 따르는 엄청난 통일 후유증은 논외로 하고라도, 과연 북한에 대한 봉쇄가 조만간은 아니지만 궁극적인 흡수통일로 이어질지도 의문이다. 이미 언급한 체제붕괴론적 인식에 기초한 대북봉쇄론의 문제점을 그대로 가지고 있기 때문이다. 게다가 봉쇄론자들은 하루라도 빨리 북한 주민의 고통을 덜어 주기 위하여 북한 붕괴를 촉진하자고 하지만, 북한 봉쇄에 따른 고통은 사실 북한 주민이 감당할 수밖에 없는 것이며, 이는 북한의 현 체제를 고려할 때 오히려 북한 주민들의 남한에 대한 적대감만 강화시킬 가능성이 큰 것이다.

포용론은 북한의 현 체제의 안정 및 개혁·개방, 남한에 대한 태도변화 등을 유도하는 주장으로서, 대북봉쇄론의 문제점을 고려한다면 당연히 우리가 택해야 할 대북정책의 기본 방향이며, 현재 우리 정부의 공식적 입장이기도 하다. 포용론은 북한 지원의 목적, 조건 및 정도에 따라 상당한 차이가 나며, 한·미간의 정책공조가 어려운 것도 바로 이를 둘러싼 의견대립에 있다고 할 것이다. 미국이 북한체제의 붕괴 가능성과 이에 따른 위험을 들어 북한에 대한 대북 지원 및 선지원 후 태도변화를 기대하는 것에 비해 한국은 상대적으로 북한의 붕괴 가능성 및 이에 따른 위험을 낮게 보고, 북한에 대한 지원에 소극적이거나 지원을 위한 엄격한 조건을 제시하는 입장이다. 이러한 우리의 태도를 미국은 우리가 북한의 붕괴를 바라는 것으로 의심하고 있고, 또 실제 그러한 측면이 보이는 것도 사실이다. 그러나 이미 언급하였듯이 봉쇄론은 통일로 이어질 가능성도 희박하거나 오히려 한반도의 긴장을 유발하고 국제사회에서 우리의 고립만을 초래할 가능성이 높으므로,⁶⁸⁾ 이러한 생각이 있다면 이를 과감히 털어 버리고 우리의 주변국에 대해서도 우리가 북한을 봉쇄할 의사가 없다는 것을 분명히 해야 할 것이다. 그러나 한·미 공조체제의 균열을 우려하여 우리가 미국의 포용정책, 혹은 연합국정책에 따라 북한에 대해 거의 무조건적인 지원을 하고, 북·미 및 북·일 관계의 조기 정상화를 용인하는 것은 북한의 남한 배제전략을 강화시킬 뿐이고, 한반도의 평화와 통일

68) 봉쇄론자들의 주장에 따른 대북 긴장노선이 그 의도외는 달리 북한 체제의 내부긴축을 강화시켜 북한을 국제적·국내적 체제 전환기에 인정시키는 데 기여했다는 주장도 인리가 있다. 이러한 의견으로는 최장집, “한반도통일의 내외적 조건과 전망: 남한으로부터의 한 역사적 시각에서,” 김재한 외, 『한국 정치외교의 이념과 논제』 (서울: 소화, 1995), p. 287.

에도 도움이 되지 않을 것이 분명하다. 따라서 우리의 포용정책은 북한에 대한 지원 및 북·미, 북·일 관계의 진전을 북한의 태도변화와 연계시키는 조건부 지원일 수밖에 없으나, 지원의 조건, 방법, 정도를 어떻게 결정하느냐가 문제이다.

3.2 포용정책의 추진방안

3.2.1 포용정책과 이와 관련된 개념과의 구분

포용정책의 보다 구체적 추진방안을 논하기 전에 몇 가지 대북 및 통일정책, 그리고 구체적으로 포용정책과 관련된 개념상의 혼란을 제거할 필요가 있다.

가) 포용정책과 안보태세의 확립

군사적 안보태세의 확립과 관련된 개념상의 혼란을 제거할 필요가 있다. 포용이란 말을 북한에 대한 무조건적 양보 내지는 극도의 유화적 태도를 의미한다고 잘못 생각할 수 있으나,⁶⁹⁾ 포용정책의 목적이 무엇보다도 우리의 안보를 증대시키고 통일과정에서의 주도권을 확립하기 위한 것이라는 점을 감안하면, 군사적 안보태세의 강화는 오히려 포용정책을 제대로 실시하기 위한 전제조건이라고 할 수 있다. 북한의 군사적 위협을 한편으로는 강한 군사력으로 억제하면서 다른 한편으로는 이러한 북한의 군사적 위협 자체를 북한을 대화와 협력의 장으로 끌어들이므로써 완화하자는 것이 포용정책인 것이다.

나) 포용정책과 흡수통일

동서독의 통일과정을 두고 생긴 흡수통일은 두 가지 측면에서 이야기 될 수 있다. 우선 통일의 과정 측면에서 보면 동서독의 통일은 양자간의 대화 및 합의에 의한 통일이 아니었고, 그 일어난 시간도 순식간이라고 할만큼 갑자기 된 것이다. 둘째, 그 결과로 보면 동독의 체제가 보다 우월한 서독의 체제로 통합된 것이다. 이러한 결과의 측면에

69) 미국의 북한에 대한 포용정책 내지는 연착륙 정책이 대체로 이러한 비판을 받아 왔으나, 미국의 한반도 전략, 가용자원, 북한에 대한 인식을 감안하면 비판의 여지는 있어도 미국 나름대로의 합리적 전략이라고 할 것이며, 미국 역시 자신의 정책이 무조건적 양보는 아니라고 한다. 물론 우리의 포용정책은 미국의 포용정책과는 그 목표와 수단에서 달라야만 한다.

서 보아 흡수통일은 포용정책과 꼭 상충하는 것은 아니라는 점이다. 포용정책은 흔히 흡수통일을 포기한다는 것으로 오해되어지나, 이는 사실상 흡수통일을 봉쇄정책의 결과로만 연결시켜 생각하는 데서 나오는 잘못된 것이다. 봉쇄정책보다는 오히려 포용정책이 북한의 개방과 개혁을 유도하여 남북간의 협의를 통한 평화적 방법으로 보다 우월한 남한체제에 가깝게 통일이 이루어질 가능성을 높인다면, 오히려 포용정책이 봉쇄정책보다 결과의 측면에서 흡수통일을 위한 현실적 방안이라고 생각할 수 있다. 한편, 과정적 측면에서도 포용정책은 흡수통일의 가능성을 전혀 배제하는 것은 아니다. 일단 북한을 붕괴시키겠다는 봉쇄정책을 포기하고 북한을 공존의 상대방으로 인정하고 대화와 긴장완화를 추구하는 것은 틀림이 없으니, 북한체제가 붕괴되어 합의가 필요 없는 흡수통일의 기회가 왔는데도 통일을 하지 말자는 이야기가 아니기 때문이다. 그러나 흡수통일이 현재 북한의 조기 붕괴 혹은 이를 위한 봉쇄정책과 연관되어 이해되는 실정을 감안한다면, 대북정책 담당자에 의한 흡수통일이라는 용어의 사용은 될 수 있으면 피해야 할 것이다. 흡수통일을 포기하겠다는 이야기는 흡수통일을 하겠다는 이야기는 흡수통일이라는 용어 자체가 쓸데없이 북한의 자존심을 크게 상하게 하기 때문이다.

다) 조기통일론과 포용정책

조기통일론과 점진통일론의 개념이 논자에 따라 다르지만, 이 논의의 최근 배경을 살펴보면 동서북의 통일 후유증과 관련하여 한반도의 경우에도 흡수통일 및 평화통일이 가능하다는 전제하에 과연 비용과 편익의 측면에서 조기통일을 할 것인가 혹은 점진적 통일을 할 것인가에 문제의 초점이 있다고 할 것이다. 이렇게 논쟁의 초점을 좁게 정의하면, 주변국의 반대로 조기 통일이 어렵다는지, 북한이 평화롭게 붕괴하지 않는다는 등의 논의는 전제 자체에 대한 반대로 이러한 좁은 의미에 한정된 논의 자체를 불가능하게 하는 것이다.⁷⁰⁾ 조기통일론과 점진통일론을 통일비용과 편익의 좁은 맥락뿐만 아

70) 조민은 “일단 흡수통일 및 평화통일을 전제로 하고, 『점진통일론』과 『조기통일론』을 비용-이익의 측면에서 양자의 합리성과 타당성을 비교하고자 한다”며 국제적 통일환경의 문제, 북한 붕괴가 반드시 통일로 연계된다는 보장도 없다는 등의 조기통일비판론의 근거를 들고 있다 (조민, “분단의 정치사회적 비용과 통일의 이익,” 『분단비용과 통일비용』, (민족통일연구원·민족통일연구원·한국개발연구원 공동주최 학술회의 (97. 6. 5) 발표논문집, 1997. 6). 즉, 좁은 의미의 점진통일론 대 조기통일론에 논의를 한정시키지 않고 있는 것이다. 물론 조민은 이러한 조기통일론에 대한 비판에 대한 의미관을 가

나라 조기통일의 현실적 가능성을 포함하여 넓은 의미에서 논하는 경우에는 조기통일의 가능성과 바람직함에만 논의를 한정할 것이 아니라, 조기통일을 어떻게 실현할 것인가의 정책방향이 제시되어야 포용정책과 어떤 차이가 나는지를 알 수 있을 것이다. 실제 조기통일과 점진통일의 논쟁에서 조기통일이 가능하다면 당연히 조기통일을 하여야 한다는 것이 필자의 입장이다.⁷¹⁾ 문제는 결국 조기통일을 어떻게 실현하느냐에 달려있다. 대북봉쇄론은 실제로 대북 및 통일정책의 방향을 가리키는 용어이고 또 봉쇄론자는 조기통일의 이익을 들어 봉쇄론을 주장하고 있어 일정한 대북정책의 방향을 제시하고 있다. 그러나, 조기통일론이 조기통일의 바람직함만 이야기하고 조기통일의 가능성 및 그에 따른 실제 정책의 방향을 거론하지 않는 한, 조기통일론이 포용정책과 상충하는지 상충하지 않는지 알 수 없는 것이다.

라) 긴급사태에 대한 대비와 포용론

이미 언급한 북한의 붕괴 가능성과 관련된 문제로서 포용정책을 실시한다고 하여 북한의 붕괴 가능성을 전혀 고려하지 않는 것이 아니라는 점이다. 사실 북한체제의 특수성, 중국의 대북정책, 그리고 현재까지의 김정일 체제의 운영 등을 고려할 때 북한의

함으로써 조기통일의 현실적 가능성 및 조기통일에의 노력을 할 것을 주장하며, 북한 붕괴 등을 통한 조기통일의 현실적 가능성에 대해서는 이미 언급한 바와 같이 상당 정도 의견을 달리하지만 필자 또한 주변국의 한반도 통일에 대한 긍정적 입장의 유도 등 조기통일을 위한 노력을 하자는 주장에는 적극 찬성한다 (우리 국민에게 널리 퍼져가고 있는 통일에 대한 유포적 태도를 염려하여 조민의 논문이 나왔고, 필자도 이에 공감하며 또한 이 논문이 이 목적을 잘 달성하고 있다고 판단한다). 그런데 문제는 이렇게 하기 위한 구체적 정책의 방향은 무엇이어야 하는가다. 특히 “조기 통일론은 점진적 통일론에 상대되는 말로서 통일의 기회가 주어지면 즉각 통일을 하자는 주장으로, 북한에 대한 흡수통일을 추구하는 것은 아니다”라는 조민의 주 20을 대하고 나면 더욱 그렇다. 봉쇄정책이 아니라 포용정책을 주장하는 필자도 “기회가 주어지면 즉각 통일을 하자는 주장”에는 적극 찬성하는 것이다. 즉, 구체적 정책방향의 제시가 없는 조기통일론은 포용정책과의 상충 여부를 판단할 수 없는 것이다.

71) 그러나, 통일비용은 일시적으로 부담하는 것이고, 통일의 편익은 통일 후로부터 영구히 나오는 것이기 때문에 전체편익이 전체비용보다 크다는 일부의 일견 상식적인 논리에는 필자는 전혀 동의할 수 없다. 우선 미래 편익 및 손해의 현재가치를 구할 경우, 물론 필자는 그렇지 않다고 믿고 있지만, 논리적으로는 통일비용이 통일편익보다 클 수 있고, 또한 그렇지 않다고 하여도 세대간의 부담이 문제가 되기 때문이다. 이렇게 볼 때 우리의 후손이 누릴 혜택은 할인할 수밖에 없고 (이는 단순히 미래 편익 및 손해의 현재가치를 구하는 것과는 다른 문제이다), 따라서 통일비용 및 혜택의 부담 및 향수의 방법에 따라서는 할인된 전체비용이 할인된 전체편익보다 클 수도 있기 때문이다. 통일비용 논의에서 세대간 형평을 기할 방법을 논의하는 것이 매우 중요하나, 필자의 생각으로는 지금까지의 논의는 이를 제대로 다루지 못하고 있는 것 같다.

조기 붕괴 가능성은 희박하나, 장기적으로 보면 북한체제가 급변할 가능성은 상당히 존재하고 또 조기 붕괴 가능성도 전적으로 배제할 수는 없으므로, 북한체제의 급변에 따르는 대량난민문제, 대남부력도발 등에 이르기까지의 여러 상황을 상정하여 이에 대한 대비책을 확립해야 하는 것이다.

마) 포용정책과 유화정책

흔히 대외정책에 대한 국내의 대립을 이야기 할 때, 강경파와 온건파의 대립을 주로 가정하나, 사실은 이는 너무 단순한 분류라 할 것이다. 대외정책의 수단을 크게 채찍(stick)과 당근(carrot)으로 구분할 수 있고, 포용정책은 북한에 대한 경제제재, 군사적 봉쇄 등의 채찍 수단을 회피한다는 점에서 당근 수단을 주로 사용하는 정책이라고 볼 수 있다. 그러나, 이미 언급한 대로 군사적 안보태세를 갖추어 상대방이 군사적 위협을 해올 때는 군사적 대응을 해야 할 경우도 있어, 방어적 측면에서의 군사수단을 사용하는 경우를 배제하지 않는다. 물론 포용정책은 군사적 수단을 북한을 국제사회의 책임 있는 당사자 및 남북대화의 당사자로 끌어들이는 데 사용하지는 않지만, 여기에도 당근 제공의 중단 등 적절한 대응을 해야 한다는 점에서 일정한 강·온이 있다고 볼 수 있고, 따라서 부조건적인 비위 맞추기로 정의되는 유화정책은 아닌 것이다.⁷²⁾

72) Wittkopf 등은 협조적 국제주의(cooperative internationalism), 호전적 국제주의(militant internationalism)에 찬성 혹은 반대하느냐에 따라 미국의 일반대중과 엘리트의 대외정책에 대한 태도를 다음과 같은 4가지로 분류한다 (Eugene Wittkopf, "Elites and Masses: Another Look at Attitudes toward America's Role," *International Studies Quarterly* Vol. 31, No. 2 (1987), Bruce Russett, *Controlling the Sword* (Cambridge: Harvard University Press, 1990), p. 113에서 재인용).

		협조적 국제주의	
		찬성	반대
	찬성	국제주의자 (Internationalists)	강경론자 (Hardliners)
호전적 국제주의	반대	유화론자 (Accommodationists)	고립주의자 (Isolationists)

이러한 분류에 굳이 따르다면, 먼저 유화론자의 입장에서 협조적 국제주의 정책을 실시하되, 상대방의 반응에 따라 유화론자와 고립주의자의 태도 사이에서 진동하는 것이 포용정책이라고 볼 수 있다.

3.2.2 포용정책의 추진 방향

포용정책은 이와 같이 우리의 군사적 안보태세 및 위기관리체제를 확립하는 가운데 주변국의 태도 및 국내여론을 감안하여 정책의 일관성을 유지하면서 최소의 비용으로 최대의 효과를 얻을 수 있도록 다음과 같은 방법으로 실시되어야 할 것이다.

첫째, 국제적 공조체제의 강화가 필요하나, 대미 일변도의 노력을 지양하여야 한다. 이미 4자회담에 대한 주변4강의 태도 분석에서 살펴보았듯이 이들 모두가 한반도의 평화와 안정을 바라고 있으며, 북·미, 북·일 수교를 궁극적으로 바람직한 것으로 간주하고 있다. 따라서 북·미, 북·일 수교를 막아 북한을 봉쇄하는 것이 우리의 목표가 아니라 북·미, 북·일 관계개선을 이용하여 이들 모두가 원하는 한반도의 평화와 안정을 확보하는 것이 우리의 정책목표라는 것을 분명히 알려 이들의 협조를 얻는 것이 필요하다. 한편, 우리 정부가 미국과의 정책공조에 금이 가는 것을 매우 우려하는 경향을 보이고 있으나, 국가간의 완벽한 정책공조라는 것이 대외정책의 우선 순위가 다르기 때문에 원천적으로 있을 수 없다는 것을 인식하고, 미국의 한국배제는 기본적으로 미국의 국익에 어긋나며 연착륙정책에 필요한 자원도 상당 부분 우리에게 의존할 수밖에 없다는 자신감을 바탕으로 우리의 포용정책의 의도를 분명히 미국에 설득하는 한편 미국의 무리한 요구에는 과감히 이를 거절해야 할 것이다. 그리고 이미 언급한 바와 같이 일본의 북한에 대한 지원능력을 보다 적극적으로 활용하기 위하여서는 일본과의 정책공조에 보다 큰 관심을 쏟아야 할 것이다.

둘째, 정책의 일관성을 유지해야 한다. 경수로 협정 체결과정에서 우리 정부는 남북 대화의 재개가 없이는 경수로 체결협정이 절대로 있을 수 없다고 하였으나, 결국은 이를 관철하지 못하였고, 최근 강릉 잠수함 사건에서도 북한이 사과하지 않으면 경수로 지원, 남북경협, 4자회담 추진을 중단하겠다고 하고서는 11월 24일 마닐라 정상회담 결과는 이러한 방침의 대폭 후퇴로 나타나는 등 대북정책의 일관성을 유지하지 못한 사례가 빈번하였다. 대북정책의 일관성을 유지하지 못할 경우, 첫째 북한이 남한을 배제하고 미국과 대화하는 것이 유리하다는 판단을 할 것이며, 둘째, 미국 역시 남한의 반대는 크게 고려할 필요가 없다는 인식을 가질 것이며, 셋째, 대북정책에 대한 국민적 지지를 상실하는 등의 막대한 손실을 가져온다. 대북정책의 일관성을 유지하기 위해서

는 무엇보다도 북한의 사정, 관련국의 입장, 국민의 여론 등을 고려하여 실현가능성이 높은 정책을 제시해야 할 것이며, 일단 제시된 정책은 끝까지 밀고 가는 의지를 보여야 할 것이다.

셋째, 대북정책의 일관성과도 관련되는 것으로, 정부차원의 대북지원 및 교류를 민간차원의 대북지원 및 교류와 분리하는 것이 필요하다. 정부의 대북정책이 강·온을 오락가락하면서 큰 폭으로 진동하게 된 이유 중의 하나로 정부가 대북정책의 거의 모든 수단을 독점하고 있다는 점을 들 수 있다. 정부의 정책 수단이 제한되어 있다면 그 만큼 진동의 폭이 작아질 것이고, 정책의 결과에 대한 책임도 경감될 것이다. 무역과 투자 등의 경제교류와 협력, 그리고 인도적 차원의 지원은 대북 민간의 자율에 맡기고, 정부차원의 대북지원은 남북대화의 재개, 4사회담의 개최 등과 연계하여 이루어진다면, 대북정책의 일관성 유지에도 도움이 될 뿐더러 다음과 같은 이점이 있다. 첫째, 우리 정부의 포용정책의 의지를 대내외에 알리는 효과가 있다. 둘째, 특히 인도적 지원의 경우, 이를 통제하는 것은 국제여론상 곤란한 점이 많고, 이를 민간의 자율에 맡기는 경우에 오히려 북한의 태도변화에 따라 지원의 규모도 연속적으로 변화될 가능성이 커 북한의 태도변화를 가져오는 데 도움이 된다. 셋째, 장기적으로 보면 민간차원의 교류야말로 남북간의 상호신뢰와 동질성 회복에 도움이 되는 것이다. 넷째, 교차승인이 장기적 대세라면 일본 등 타국가가 북한에 본격적으로 진출하기 전에 우리가 먼저 북한이라는 시장 및 투자대상을 확보하는 것이 필요하다. 물론 민간교류에 대한 제한을 푸는 것에 따르는 상당한 문제점이 있을 수 있으나, 이는 대부분의 경우 기우에 불과하다. 우선 북한에 대한 직접투자는 상당한 위험이 있어 기업의 자율적 결정에 맡기기 힘든다는 견해도 있으나, 기업에 위험부담을 떠맡길 경우 오히려 정부보다는 기업이 이러한 투자 위험에 더 민감하고 대처방안도 더 잘 강구할 수 있다고 생각할 수도 있다. 북한이 민간 교류를 체제 선전에 악용할 것이라는 우려도 할 수 있으나, 오히려 우리 체제의 우월성을 남북한 주변 모두에게 알리는 계기가 될 것이며, 이를 우려한 북한이 민간 교류를 통제할 가능성이 크다고 볼 것이다.⁷³⁾ 지금까지 인도적 지원의 대북창구를 적십자사로 일원화한 것은 어찌 보면 불가피한 선택이었다고 할 것이나, 이제 이를 풀어 북한이

73) 북한의 통제 자체를 북한의 악용이라고 볼 수 있으나, 이는 전혀 우리에게 유리한 악용일 수밖에 없다.

원하는 분위기 조성에 응답하는 것이 필요한 시점이라고 판단된다. 물론 그렇다고 하여 적십자사로의 창구 통일의 필요성을 적십자가 국민에게 홍보하지 말라는 이야기는 아니며, 민간단체가 직접 대북접촉 및 지원에 나서게 하라고 주장하는 것은 더욱 아니다. 그러나, 각종 국제적 단체에 직접적으로 기부하는 것은 허용해야 할 것이다. 그리고 점차로 민간의 직접적 대북지원도 가능하도록 해야 할 것이다.

넷째, 정부지원은 우리가 내거는 조건에 상응하는 규모로 단계적으로 이루어져야 하며, 융통성 있게 조건을 제시하여야 할 것이다. 4자회담에 응할 경우 북한의 식량문제를 근원적으로 해결하게끔 도와주겠다는 식의 언급은 재고할 필요가 있다. 대북지원은 우리의 어려운 경제사정과 아직도 냉전적 사고방식에 사로잡혀 있는 다수의 국민여론도 감안하여 이루어져야 하며, 요구 조건의 중요성에 따라 점차로 증가되어야 할 것이기 때문이다. 한편, 제시한 조건의 선이행만을 주장할 것이 아니라, 경우에 따라서는 먼저 지원을 하고 북한의 조건 이행을 확인하는 융통성을 발휘할 필요도 있다. 대북지원이 단 한번에 그칠 것이 아니라면, 먼저 지원을 하고 우리가 요구하는 조건을 북한이 충족시킬 때까지는 대북지원을 계속 중단할 수만 있다면 선조건의 이행을 주장하는 것은 별 의미가 없다고 볼 수 있으며, 오히려 북한의 태도변화를 유도하는 데 도움이 될 수 있는 것이다.

다섯째, 주변국 특히 미국의 일정 수준 이하의 대북 관계개선에는 선의의 무관심을 보임으로써, 불필요한 간섭을 한다든지 북한의 붕괴를 바라고 있다는 오해를 하지 않도록 하고 가능한 한 우리에게 대북지원 추가부담을 요구하는 계기를 만들자 않아야 한다. 구체적으로는 북·미관계의 여러 현안 중, 미군 유해송환 문제, 대북경제제재 완화 문제, 북·미 미사일회담 문제, 연락사무소 개설 문제는 될 수 있는 한 관여하지 말아야 할 것이다. 물론 북한의 미사일 개발 문제는 우리의 안보에도 중대한 영향을 미치므로 예의 주시할 필요는 있으나, 핵문제와 마찬가지로 미국이 세계전략의 차원에서 북한과의 접촉을 시도하고 있는 것으로 기본적으로 미국의 문제이며 이 문제에 잘못 개입할 경우 필요 이상의 부담만 안고 별 성과는 없을 수 있다. 연락사무소 개설 문제도 이미 피할 수 없는 것이라면, 연락사무소 개설이 북·미관계 조기 정상화로 이어질 가능성에 대해서는 경계해야 하지만 개설 자체를 문제 삼을 필요는 없다고 할 것이다. 북한의 핵 문제, 경수로 건설 문제는 이미 합의한대로 진행하되 북한의 과거 핵에 대한 규

명을 꾸준히 요구하여야 할 것이다. 연락사무소 개설을 넘어서는 북·미 관계의 개선은 한반도의 평화와 안정이 우리와 미국의 공동의 이익이라는 점을 설득시켜, 최소한 4자 회담이 실질적으로 한반도 평화체제의 구축 전망을 구체화시킬 때까지 지연되도록 해야 할 것이다. 일본과의 관계개선 문제도 일본이 북한의 미사일 문제의 일정한 해결을 국교정상화와 연계시킬 것이므로, 이 문제도 남북한의 문제로 초기에 논의하는 것은 손해만 볼 가능성이 있다.

여섯째, 지금까지 논의한 포용정책이 적용될 가장 중요한 장이 4자 회담이지만, 4자 회담의 틀 밖에서도 다양한 경로를 통하여 대북 포용정책을 실시하여야 할 것이다. 한편 4자 회담의 당면목표는 한반도의 평화와 안정을 추구하는 것으로서, 장기적인 측면에서는 통일로 향하는 가장 현명한 길이라고 믿지는 믿고 있지만, 통일을 이루는 것은 4자 회담의 우선적 목표는 아닌 것이다. 북한의 군사적 위협의 완화와 남북한의 대화가 일시적으로 상충될 때는 군사적 위협의 완화를 우선적으로 추구해야 된다는 것이다. 북한의 군사적 위협 자체를 북한을 대화와 협력의 장으로 끌어들임으로써 완화하자는 것이 포용정책으로, 북한이 남한에 대한 군사적 위협을 실질적으로 거두어들인다면, 일단 우리와의 대화와 협력을 북한이 거부하여도 우리로서는 굳이 이를 고집할 필요는 없는 것이다. 물론 이 논의는 우리와의 대화와 협력을 통한 대북지원 없이도 북한이 남북간의 실질적 평화를 받아들인다는 비현실적 논의이긴 하나, 4자 회담의 당면목적이 통일이 아니라 한반도의 실질적이고 항구적인 평화체제를 구축하는 것이라는 것을 다시 한번 강조하기 위한 것이다.

4. 4자 회담을 통한 한반도 평화체제의 구축 방안

김영삼 대통령은 1996년 광복절 경축사에서 밝힌 「한반도 평화와 남북한 협력을 위한 방안」을 통하여 한반도의 평화를 위하여 북한의 안정을 원하며, 고립을 원치 않으며 일방적 통일을 추구하지 않겠다는 입장을 천명하고 4자 회담이 성사될 경우 식량난의 근원적 해결을 위한 다각적 지원, 나진·선봉지역에 대한 투자 및 대북 교역의 확대, 관 광객의 방북허용 등을 논의할 수 있다고 밝혀, 포용정책을 추구할 것을 또 다시 분명히

했다.⁷⁴⁾ 4자회담을 성사시키고 4자회담 개최의 궁극적 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다도 이러한 포용정책의 의사를 북한 및 주변국에게 분명하게 전달하여야 하며, 공개적으로 표방한 정책과 실질적으로 추구하는 정책의 차이를 없애도록 노력해야 할 것이다. 이하에서는 4자회담의 목표가 현 정전체제를 대체하는 한반도의 실질적이고도 항구적 평화체제를 구축하는 데 있다는 것이 이제 지금까지의 논의를 통해 확실해졌다는 전제에서 4자회담을 통한 평화체제의 구축과정의 성격을 우선 분석하고, 이에 따라 어떤 원칙 하에서 평화체제의 구축을 추구할 것인가를 논하고, 이러한 원칙에 맞는 평화체제 구축의 이정표를 제시하고자 한다.

4.1 4자회담을 통한 한반도 평화체제 구축의 성격 및 원칙

4자회담을 통한 한반도 평화체제 구축의 성격은 안보라는 재화를 경제라는 재화로 바꾸는 교환과정이라고 볼 수 있다. 4자회담의 과정을 이렇게 돈을 주고 우리가 원하는 안보를 사는 하나의 거래로 유추하여 볼 때, 우선 제대로 된 물건을 사야 할 것이다. 이는 평화의 실질적 보장 원칙이라 할 것이다. 다음으로 최소의 비용으로 동일한 물건을 사야 할 것이다. 여기에서 최소비용의 원칙이 도출된다. 한편, 바로 돈과 재화를 교환하는 시장에서의 일반적 거래와는 달리 4자회담을 통한 평화체제의 구축과정은 어느 일방이 물건 혹은 돈만 받고 상응하는 의무 이행을 하지 않을 수 있는 거래로 소위 죄수의 딜레마(prisoners' dilemma)적 성격을 갖고 있다. 여기서 간단히 죄수의 딜레마를 살펴보면 다음과 같다.

두 명의 공범자가 체포되었다. 더 큰 죄(예를 들어 살인)를 저질렀다는 심증은 있으나 물증이 없는 검사는 자백을 유도하기 위해 다음과 같이 회유와 협박을 한다. 첫째, 한 사람이 자백(D)을 하고 또 다른 사람은 자백하지 않을 경우(C), 자백한 사람은 무죄 방면하고 자백하지 않은 사람은 법정최고형으로 처벌한다. 둘째, 둘 다 자백하면(DD) 그 자백한 죄에 대해 처벌은 하되 정상을 참작하여 법정최고형보다는 상당히 가볍게 처벌한다. 셋째, 둘 다 자백하지 않을 경우는(CC) 물증이 없으므로 원래 체포를 가능하

74) 『조선일보』, 1996. 8. 16.

게 한 보다 기마운 범죄(예를 들어 도둑질)에 상응하는 형량을 부여한다. 이 경우 표2와 같이 모든 i 에 대해서 $T_i > R_i > P_i > S_i$ 가 성립한다.

<표 2> 죄수의 딜레마의 구조

		죄수 1	
		C	D
죄수 2	C	R1, R2	S1, T2
	D	T1, T2	P1, P2

죄수의 딜레마에서는 상대방의 배신(D)에 대한 우리에서 자기도 배신을 함으로써 손실을 줄이려고 하는 동기가 - 이는 $(P_i > S_i)$ 라는 선호(preferenc)에서 기인한다 - (R_1, R_2) 보다 두 사람 모두에게 나쁜 (P_1, P_2) 라는 결과를 가져오는 한 원인이지만,⁷⁵⁾ 이러한 방어적 동기뿐만 아니라 상대방이 협력(C)하더라도 자기는 배신(D)하는 것이 합리적이라는 - 이는 $(T_i > R_i)$ 라는 선호에서 기인한다 - 망격적 동기도 이러한 결과를 야기시키는 원인이다.

북한에 대한 식량 및 경제지원을 하는 대신 이에 상응하는 북한의 군사적 위협의 완화를 추구하는 평화체제의 구축과정도 안보의 증감 및 경제적 대가만을 고려한다면 죄수의 딜레마 상황이다. 즉 현시점에서 남한이 자신이 평가하기로는 C1의 비용에 해당하는 일정한 경제지원을 하고 북한이 이에 상응하는 일정한 군사적 위협을 완화할 때 오는 남한이 평가하는 이득을 B1이라 하고, 북한이 남한에 대한 안보위협 수준의 일정한 감소에 C2라는 비용이 든다고 생각하고, 이에 상응하는 일정 수준의 경제적 지원을

75) 게임 구성원 모두가 더 선호하는 (C, C)라는 결과가 있음에도 불구하고 이 죄수의 딜레마에서는 (D, D)라는 "파레토 비효율적"인 결과가 나타난다는 점에서 딜레마라고 부른다. 여기서 하나 지적할 것은 보통 게임의 결과는 게임참가자의 전략의 조합으로 표시하고 [예를 들어 (C, C)는 죄수 1이 C를 택하고 죄수 2도 C를 택할 때의 결과이다], 이러한 결과에 대한 참가자의 몫(payoffs: 만족도의 의미임) 자체는 별개의 것으로 취급하나 [예를 들어 R1 및 R2는 결과 (C, C)에 대한 죄수 1의 몫과 죄수 2의 몫이다], 편의상 본문에서는 결과를 각 참가자가 받는 몫의 조합으로 표시하였다.

B2의 이득으로 평가한다고 하자. 그리고 이러한 합의가 이루어지지 않은 기준 상태를 표준화하여 0으로 둔다면, 다음과 같은 게임이 성립한다.

<표3> 남북한 평화체제 구축의 게임 구조

		북한	
		합의이행	합의불이행
남한	합의이행	B1-C1, B2-C2	-C1, B2
	합의불이행	B1, -C2	0, 0

위 게임에서 만일 B1-C1 혹은 B2-C2가 0보다 작다면, 처음부터 합의가 이루어지지 않거나, 합의를 하더라도 지킬 의사가 원래 없어 남북한 모두에게 보다 나은 결과가 존재하는 데에도 불구하고 그 결과를 획득할 수 없는 죄수의 딜레마 상황은 아니다. 이미 앞장에서 분석한 바와 같이 준수될지는 불분명하지만 남북한 모두에게 현재상태보다 득이 될 수 있는 남북한의 합의 여지가 있다고 가정한다면, B1-C1과 B2-C2가 공히 0보다 큰 상황을 가정할 수 있고, 이런 경우 죄수의 딜레마 상황이 된다. 그러나, 문제는 죄수의 딜레마 상황이라면 여전히 합의의 불이행이 게임의 결과가 된다는 것이다. 상대방이 합의를 이행한다면 나는 안하는 것이 좋고, 이행하지 않는다고 해도 안하는 것이 좋으므로 결국 합의이행은 기대할 수 없는 것이 죄수의 딜레마인 것이다. 죄수의 딜레마의 모든 해결방법은 결국 다른 요소들을 고려한다면 실제 게임의 구조가 죄수의 딜레마가 아닐 수 있다는 것으로 귀착된다.⁷⁶⁾ 여기서는 일단 죄수의 딜레마적 구조를 그대로 상정하고 논의를 전개해보자. 우선 상대방의 합의의 불이행에 의해 입을 손실, 즉 C가 적다면 손해를 각오하고 자신이 먼저 합의를 지킬 여지가 커진다고 생각할 수 있다. 여기서 점진적·단계별 이행의 원칙이 나온다. 점진적 단계별 원칙은 교환거래로

76) 이에 대해서는 정준표, “집단행동과 게임이론,” 『한국정치학회보』 제27집 2호 (1993) 참고.

생각하면, 조금씩 일정량을 교환하는 것이다. 이렇게 일정량을 교환하다 보면 상대방에 대한 신뢰가 형성될 수 있고, 이러한 신뢰는 죄수의 딜레마를 변화시키는 요인이 될 수 있는 것이다. 한편, 앞으로도 어느 시점까지 계속적 거래가 있을 것이라는 소위 “미래의 그림자(shadow of the future)”가 긍정적으로 작용하게 하기 위해서는 조금씩 일정량을 교환하는 것을 한꺼번에 포괄적으로 합의하는 것이 필요하다.⁷⁷⁾ 이는 점진적·단계별 이행 과정을 포괄적으로 합의해야 한다는 원칙이다. 이렇게 될 경우, 만일 내가 이번 단계에서 합의 사항을 이행하지 못하면 앞으로의 교환거래에서 올 이득이 없어진다는 생각을 할 수 있는 것이다.

한편, 다자적 접근을 활용함으로써 이러한 죄수의 딜레마 구조를 벗어날 수 있는 여지도 있다. 즉, 다른 국가와의 사후의 거래를 위한 평판(reputation)의 확립이 중요하거나, 다자적 구조에 의해 의무 불이행을 심리적 차원 혹은 실질적인 차원에서 일정하게 제재할 수 있다면 게임의 구조가 죄수의 딜레마가 아닐 수 있다. 다자적 접근은 한편 남한과의 대화를 될 수 있는 한 배제하고자 하는 북한의 체면을 살리는 전략이 될 수도 있다. 대북 경수로 지원 사업은 “다자주의적 양자간 대북 접근법”에 의해 남북관계의 개선 여지를 만들고 우리의 주도적 위치를 확립했다는 점에서 앞으로 4자회담을 통한 평화체제의 구축과정에서도 적극적으로 활용할 필요가 있다. 대북 경수로 지원사업에서 볼 수 있는 것처럼 다자주의적 접근법은 이미 인접한 바와 같이 북한의 합의사항을 국제적 약속으로 추진할 수 있어 죄수의 딜레마 상황을 벗어나게 하는 데도 도움이 되며, 남북한간의 의견대립을 제3자가 참여하는 다자간 협상을 통해 해소할 수 있으며, 한반도 문제 해결에 있어서 다자간 협상에 참여하는 관련국가들로부터 적극적인 지지와 협력을 확보하고, 장기적으로 북한의 개방을 유도하여 국제사회의 책임 있는 일원으로 끌어들이 수 있는 이점을 가지고 있다.⁷⁸⁾ 다자주의적 접근이 우리의 비용정감을 가져올 수도 있으나, 이는 다자주의적 원칙의 부차적 목적이라면 국제적 강조의 원칙은 보다 직접적으로 비용정감 및 편익증가와 관련이 있다. 북한이 원하는 일본 및 미국과

77) 미래의 그림자에 대한 논의는 Robert Axelrod, "The Emergence of Cooperation," *American Political Science Review*, Vol. 75 (1981) 참고.

78) 김용호, 『대북경수로 사업 착공의 의미: 다자주의적 양자간 대북 접근법의 성과와 전망』, (외교안보연구원, 주요국제문제분석 시리즈, 1997. 10. 2).

의 관계정상화를 북한의 군사적 위협의 완화, 남북대화의 진전과 연결시키는 것이 국제공조의 원칙인 것이다.

지금까지 논의한 ① 포괄적 합의의 원칙, ② 단계별 이행의 원칙, ③ 국제적 공조의 원칙, ④ 다자적 접근의 신축적 활용 원칙은 지금까지의 우리 정부의 공식적 입장 및 화계에서 논의된 ① 남북한 주도의 원칙, ② 남북한 기합의 사항 존중의 원칙, ③ 평화의 실질적 보장 마련의 원칙, ④ 점진적·단계적 접근의 원칙과 일정한 차이가 있다. 이하에서는 기존의 원칙을 살펴보고, 이와 대비하여 새로운 원칙의 특징을 살펴보기로 한다.

(가) 남북한 주도의 원칙

한반도의 평화와 통일에 관한 모든 사안은 당연히 직접 당사자인 남북한이 주체가 되어 협의·해결되어야 하며, 「제주선언」에서도 한반도에서의 안정되고 항구적인 평화를 확립하는 일은 남북한의 주도하에 한국인이 이룩해야 할 과제라는 것을 분명히 밝혔다. 이러한 남북한 주도의 원칙을 지키기 위해서는 무엇보다도 북한의 남한 배제 태도가 변화되어야 할 것이다. 이를 위해서는 이미 언급한 대로, 우리의 대북정책의 우선적 목표가 북한을 봉쇄하는 것이 아니라 한반도의 평화와 안정을 확보하는 데 있고 이는 모든 관련국의 목표와 일치한다는 점을 그들에게 설득하여 국제적 공조체제를 확립하고, 북한에 대해서도 우리의 포용정책을 분명히 알리는 것이 필요하다. 이러한 남북한 주도의 원칙을 선언적 의미에서 그대로 고수하면서도 북한의 입장을 고려하는 것이 다자주의적 접근원칙인 것이다. 한편 위에서 논한 국제적 공조의 원칙 역시 일정한 정도 남북한 주도의 원칙을 신축성 있게 적용하는 것이 된다. 북한 핵문제 및 미사일 문제는 남북한의 문제이기도 하지만, 미국과 일본이 극히 관심을 가지고 있는 문제인 것이다. 이 경우 미·일과의 협상에 따라 상당 정도 이 문제의 해결이 이루어지게 하는 것은 사실 우리의 부담 경감에 도움이 될 뿐만 아니라, 오히려 문제를 수월하게 푸는 방편이 되기도 할 것이다. 한편, 4자회담 과정 중 주한미군의 주둔에 대한 북한의 문제 제기는 기본적으로 북한이 미국과의 대화에서 요구하게 하는 것이 우리에게 유리할 것이다. 이와 같이 문제의 성격에 따라 당사자 원칙을 신축성 있게 적용할 필요가 있는 것이다.

(나) 남북한 기합의 사항 존중의 원칙

남북한 주도의 원칙이 지켜지려면 지금까지의 남북간의 합의사항이 존중되어야 한다. 적적당사자 쌍방간에 이미 한 약속을 지킬 수 없을 때 새로운 약속의 이행 여부에 대하여 상대방을 신뢰할 수 없을 뿐만 아니라, 그러한 당사자가 회담과정을 주도적으로 이끌 수 없으리라는 것은 너무나 당연한 것이기 때문이다. 또한 기합의 사항을 무시하고 새로운 합의를 추구한다면 그 만큼 시간과 노력이 더 필요하고 그렇다고 하여 합의에 도달한다는 보장도 없으므로 이 원칙을 될 수 있는 한 지키는 것이 더욱 필요하다. 구체적으로는 「남북기본합의서」 및 「부속합의서」에 따라 4자회담에 의해 한반도에 평화체제가 구축되기까지는 현 정전협정이 준수되어야 하고, 이미 설치하기로 합의된 남북군사공동위원회가 어떤 형태로든 4자회담에 의해 수립될 평화체제에서 중심적 역할을 하여야 한다. 여기서 정전협정의 준수란 비무장지대, 공동경비구역, 군사분계선, 북방한계선에 관한 정전협정 위반행위를 하지 않는다는 좁은 의미로 사용되었다. 이미 군사정전위원회와 중립국감시위원단의 기능은 북한측에 의해 거의 마비되었고, 이를 원상회복하는 것은 북한이 받아들이지 않을 것이 뻔하기 때문이다. 따라서 기합의 사항 존중의 원칙도 실재는 상당히 융통성 있게 적용되어야 하는 것이다.

(다) 평화의 실질적 보장 마련의 원칙

이는 너무나 당연한 원칙이라고 할 것이다. 4자회담이 성사될 경우, 우리가 가장 우려해야 하는 것은 한반도 평화의 실질적 보장장치가 마련되지 않은 채, 각국의 평화유지에 대한 의지만을 담은 '형식적' 평화조약의 체결로 그 결과가 나타나는 것이다. 이 경우, 우리의 실질적 안보는 전혀 증진되지 않은 채 북·미, 북·일관계의 정상화만 허용하는 것이 되는 만큼, 그렇다면 4자회담을 제안할 필요도 없는 것이다. 따라서 이런 결과를 방지하기 위해서는 미국과 일본을 설득하여 최소한 평화가 실질적으로 보장될 전망이 보일 때까지는 북한과의 관계정상화를 연기하도록 하는 등의 관련국의 협조 확보를 위한 외교적 노력을 경주해야 할 것이다. 이 경우에도 북·미, 북·일관계의 정상화를 가로막는 것이 우리의 정책목표라는 오해를 받지 않도록 특히 주의할 필요가 있다. 따라서 이 원칙은 앞서 언급한 국제적 공조의 원칙과 일맥상통한다고 할 것이다.

(라) 점진적·단계적 접근의 원칙

4자회담을 통하여 한반도 통일을 포함한 남북한간의 모든 문제를 일시에 해결할 수 있으리라고 기대해서는 안된다. 4자회담의 기본적 목표는 한반도 평화체제의 구축에 있으며, 이 자체만 하여도 상당한 시일이 걸릴 것이다. 우리의 장기적 목표는 통일이며 4자회담을 통한 남북대화의 재개 및 평화체제의 수립과정을 통해 남북간의 화해와 협력이 이루어지고 통일이 앞당겨질 수는 있지만, 4자회담의 당면목표가 통일 그 자체에 있는 것은 아니라는 것을 명심하여 우선 점진적, 단계적으로 한반도 평화체제의 확립이라는 4자회담의 목적을 달성해 나가야 할 것이다. 물론 4자회담이 시작되면 4자회담과 병행하여 군사적 신뢰구축 문제, 남북 경제협력 문제 등을 논의하기 위한 남북간의 별도의 회담을 진행하는 것이 바람직하나, 우선적으로는 한반도 평화체제 구축을 위한 과도기적 조치를 마련하는 데 노력을 경주할 필요가 있다. 특히 군사정전위원회의 기능이 거의 마비된 현 상황에서는 평화체제의 구축에 이르기까지의 과도기적 군사관리기구의 설립이 필요하며, 이는 4자회담의 초기 단계에서 필히 해결되어야 할 것이다. 북한은 군정위의 기능을 마비시켜 놓고서는 미국에 대해 긴급사태에 대비하기 위한 장성급회담 개최를 촉구하고 있으며 미국 역시 그 필요성에 상당히 공감하고 있는 바, 한반도 평화문제의 남북한 주도원칙에 어긋나는 우리를 배제한 북·미간의 군사회담을 막기 위해서는 회담의 초기에 이 문제를 제기할 필요가 있는 것이다. 이 원칙은 앞에서 언급한 바와 같이 실은 점진적·단계적 이행의 원칙이라고 할 것이며, 포괄적 일괄타결의 방식에 의해 보장되는 것이 가장 현실적이고 실행 가능한 방법이다. 점진적·단계적 접근을 한 문제의 해결을 하고 난 후 또 다른 문제를 타협하여 해결하는 식의 방식으로 생각하는 것은 앞서 이야기한 죄수의 딜레마 해결과 관련한 미래의 그림자를 짚게 하는 것이며, 북·미간의 제네바 기본 합의 등 지금까지의 전례에 비추어 실현가능성이 희박한 방안인 것이다. 물론 포괄적 합의 이전이라도 이산가족교류 등 남북간에 합의가 가능한 사항이 있다면 이를 먼저 시행하는 것은 너무나 당연한 것이다.

결론적으로 기존의 원칙은 선언적 원칙으로서 그대로 두고 실제로는 이를 신축적으로 운영하는 방향으로 ① 포괄적 합의의 원칙, ② 단계별 이행의 원칙, ③ 국제적 공조의 원칙, ④ 다지적 접근의 신축적 활용 원칙을 이용하여 한반도 평화의 실질적 보장을 최소의 비용으로 달성해야 하는 것이다.

이하에서는 소위 협상전략의 하나로서 흔히 들고 있는 국내적 지지를 받을 수 있는 윈셋(win-set)의 크기를 줄여 이득을 취하는 ‘자기손목묶기전략(tying hands strategy)’의 위험성에 대해 간략히 논함으로써, 협상전략의 선택은 상당히 신중(prudence)을 기해야 한다는 것을 강조하고자 한다.⁷⁹⁾ 우선 겁쟁이 게임(chicken game)이 나온 이야기를 중심으로 ‘자기손목묶기전략’을 살펴보자. 어떤 깡패집단의 두목이 되려는 두 사람이 서로 반대 방향에서 자동차를 상대방을 향해 쫓는다. 만약, 한 사람이 똑바로 가는데 (전략 D) 다른 사람은 이를 피하면 (전략 C) 똑바로 간 사람은 두목(boss)이 되고 피한 사람은 겁쟁이(chicken)라고 불리어지는 치욕을 당할 것이다. 만일 둘 다 똑바로 가면 (DD) 둘 다 치명상을 입고, 둘 다 피하면 (CC) 부끄럽긴 하지만 다른 사람도 부끄러움을 공유하므로 혼자 겁쟁이라고 불리는 경우보다는 (상당히) 나은 것이다. 이 경우, 만일 한 사람이 자기의 차의 핸들을 아예 돌리지 못하도록 체인으로 꽂꽂 묶어 나왔다고 하자. 이를 본 다른 사람은 상대가 아예 직진밖에 못하므로 결국 자신이 피할 수밖에 없을 것이고, ‘자기손목묶기전략’을 선택한 사람은 두목이 될 것이다. 그러나 만일 이런 생각에 두 사람 모두가 ‘자기손목묶기전략’을 선택하면 어떻게 되는가? 결국 둘 다 치명상을 입을 수밖에 없을 것이다. 국내의 강경 분위기를 유도해 협상의 여지를 스스로 좁히는 것은 이와 같이 잘못하다가는 서로 협상할 여지조차 남기지 못할 수 있는 것이다. 위에서 죄수의 딜레마로 표현한 평화체제의 구축과정도 마찬가지로 논의가 성립할 수 있다. 북한에 대한 국내의 강경 분위기를 유도하는 것은 잘못하면 국민의 비용부담 의지를 과도하게 낮춤으로서 (즉, CI을 보다 크게 느끼게 하는 것이다), 게임자체가 합의의 여지가 없게 만들 가능성이 있는 것이다. 따라서 모든 협상의 전술은 그 주변 환경 등을 충분히 고려해 사려 깊게 선택해야 하는 것이다.⁸⁰⁾

79) 윈셋의 중요성 및 이에 따른 각종의 전략에 대한 논의는 Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* Vol. 42, No. 3 (Summer 1988) 등 참고.

80) 남북한 협상 전술에 대한 기존의 논의로는 김도태·차재훈, 「북한의 협상전술 특성 연구 - 남북대화 사례를 중심으로」 (민족통일연구원, 연구보고서 95-13, 1995. 12) 및 그 안에 인용된 논문을 참고. 한편 위 협상전술에 관한 논의가 좁은 의미에서 협상을 어떻게 유리하게 이끌이 나가느냐에 대한 논의라면, 본문의 포괄적 합의의 원칙, 단계별 이행의 원칙, 국제적 공조의 원칙, 다자적 접근의 신축적 활용 원칙, 평화의 실질적 보장 원칙은 협상타협의 전체적 방향을 어떻게 설정해야 하느냐에 대한 보다 큰 틀에서의 논의에서 나오는 것이다. 따라서 이 원칙들은 전술보다 상위의 개념이라는 의미에서

4.2 평화체제 구축의 내용과 대책

4자회담의 목적이 한반도 평화체제의 구축에 있다면 결국 그 핵심적 의제는 결국 현 정전협정을 대체할 평화조약을 체결하는 것이다. 이는 크게 정치적인 부분과 군사적 부분으로 나누어질 수 있는 바, 정치적 차원의 의제는 교전국 상호간의 전쟁 종결 선언과 우호관계의 회복을 위한 조치를 들 수 있고, 군사적 차원의 의제로는 정전협정을 통해 규정된 남북한간 군사분계 상황에 대한 재검토와 아울러 군정위를 대체할 군사관리기구의 창출하는 문제가 가장 중요하다. 이하에서는 4자회담에서 다루어질 모든 의제를 논의하는 것은 불가능하므로 몇몇 중요한 문제를 들고 이에 어떻게 대응할 것인가를 간략하게 논하고, 이를 바탕으로 위에서 논의된 ① 포괄적 합의의 원칙, ② 단계별 이행의 원칙, ③ 국제적 공조의 원칙, ④ 다자적 접근의 신축적 활용 원칙을 적용하여 평화체제 구축의 이정표(road map)를 제시하고자 한다.

(가) 전쟁 종결 및 우호관계 회복 조치 문제

이미 남북간에는 「남북 기본합의서」가 존재하고, 한·중간에도 국교가 수립되어 있으므로, 이는 기본적으로 북·미간의 국교정상화에 연결되는 문제다. 따라서 이미 언급한 대로 한·미 정책공조를 통하여 군사적 차원에서의 실질적 평화보장의 전망과 연계시키는 것이 필요하다.⁸¹⁾ 구체적으로는 표4의 이정표에 있는 바와 같이 우선 평화선언

전략이라고 부를 수 있다. 이러한 원칙들은 전체적 협상(즉 4자회담)의 방향을 설정하는 데 (이 원칙의 보다 구체적 적용은 표4의 이정표에 나타나 있다) 그 목적이 있으므로 대체로 합의의 도출을 위한 전략으로 소위 “협상전략(bargaining strategy)”이라 부를 수 있다. 물론 단계별 이행의 원칙, 다자적 접근의 신축적 활용 원칙은 협상타결 시 적용할 원칙이기도 하지만 협상에서 타결된 내용을 이행하기 위해 취할 원칙의 성격도 아울러 가짐으로써 “상호전략(strategy of reciprocity)”이라고 볼 수도 있다 [협상전략과 상호전략의 구분 및 그 구분의 모호성에 대해서는 Alexander L. George, “Strategies for Facilitating Cooperation,” in Alexander L. George, Philip J. Farley, and Alexander Dallin eds., *U.S.-Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures, Lessons* (New York: Oxford University Press, 1988) 참고]. 단계별 이행의 원칙과 관련하여 북한이 기존의 협상에서 합의된 바를 충실히 이행해 나가고 보다 진전된 새로운 합의가 가능하도록 우리가 취할 상호전략의 보다 구체적 대안으로는 소위 “긴장완화를 위한 점증상호주의(Graduated Reciprocation in Tension Reduction: GRIT)”와 “향상된 조건부 제한(Enhanced Contingent Restraint: ECR)”의 두 전략을 관련 사안과 상황에 따라 적절히 활용하는 것을 생각해 볼 수 있다. GRIT 및 ECR 전략의 개념 및 그 외 각종 전략에 대한 논의는 전성훈, 「KEDO 체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구」(민족통일연구원, 연구보고서 96-16, 1996. 12) 참고.

81) 북·미관계의 정상화가 장기적으로는 한반도의 평화와 안정, 북한의 개혁과 개방, 그리고 남북관계

을 하고, 북·일 관계정상화를 그 다음에 이루고, 북·미관계정상화는 전진배치 병력의 후방이전 및 핵 의혹이 해소된 후에 이루어져야 할 것이다.

(나) 과도기적 군사관리기구의 설립 문제

이미 언급한 대로 4자회담이 시작되면 가장 시급히 해결해야 할 문제가 군사정전위원회회를 대체할 과도기적 군사관리기구의 설립이다. 무엇보다도 우리를 배제한 북·미간의 군사회담 구조는 한반도 평화문제의 남북한 주도 원칙에 어긋나며, 또한 이 문제가 해결되지 않으면 북한은 종래의 정전협정 위반행위를 자행함으로써 한반도의 군사적 긴장을 고조시키는 것은 물론 이를 통하여 미국과의 직접대화의 통로를 확보함으로써 4자회담의 본질을 퇴색시키려는 기도를 할 가능성이 큰 것이다. 따라서 4자회담이 성공하기 위해서는 회담 초기에 이 문제가 해결되어야만 할 것이다. 사실 북한의 책략에 의해 군정위의 기능이 마비된 것은 어쩌면 우리에게도 다행인지도 모른다. 유엔군에 의해 우리가 대면되는 현 군정위 체제는 우리에게도 명분상 상당히 불리한 것이며, 따라서 한반도 평화체제의 구축에서 우리의 주도적 위치를 확보하기 위해서는 이를 타파할 필요가 있기 때문이다. 과도기적 군사관리기구의 구성에는 남북한과 미국, 중국이 모두 참가하는 것이 가장 현실적이고 또 바람직한 방법이다. 특히 이와 병행하여 이미 남북한이 합의한 군사공동위원회를 활용할 수 있다면 추후 남북한 주도의 정식 군사관리기구의 창설에도 도움이 될 수 있을 것이다. 만일 우리의 노력에도 불구하고 북한측이 끝내 4자가 참여하는 과도기적 군사관리기구의 설립에 반대한다면, 차선의 선택으로 현 군정위 체제를 고수할 수밖에 없을 것이다.⁸²⁾

개선에 긍정적으로 기억할 수도 있겠지만, 그렇다고 하여 한반도 평화체제의 실질적 구축 전망과 북·미관계의 정상화를 연계시키려는 노력을 하지 않는다는 것은 한반도의 평화와 안정, 북한의 개혁과 개방, 그리고 남북관계 개선을 앞당길 수 있는 기회 지체를 포기하는 것이며, 잘못하면 남북한 관계의 정책이 반영구화될 가능성도 크다고 할 것이다.

82) 그런 가능성은 희박하지만 만약 북한이 남북한 및 미국으로 과도기적 군사관리기구를 구성하자고 제의할 경우에는 이를 과감히 받아들이는 것도 고려할 수 있을 것이다. 명분상 우리에게 불리하지만 실질적 평화보장이 가능하기 때문이다.

(다) 군사관리기구의 구성 문제

이는 한반도 평화체제 구축의 핵심으로 선언적 원칙인 남북한 주도의 원칙, 기합의 사항 존중의 원칙, 평화의 실질적 보장의 원칙이 필히 적용되어야 할 영역이다. 남북한 주도의 원칙, 기합의 사항 존중의 원칙을 준수하기 위해서는 우선 남북군사공동위원회가 중심이 되어 군사관리기구가 구성되어야 할 것이며, 남북한만으로는 평화의 실질적 보장이 어려우므로 여기에 유엔 평화유지군, 미국과 중국, 혹은 미국만이 동참하는 방안을 고려할 수 있다.⁸³⁾ 가장 좋은 방법은 역시 유엔 평화유지군(PKF 혹은 PKO)이 참여하는 방안으로 외세의 불필요한 개입도 최소화할 수 있고, UN군 사령부의 자연스러운 해체와 연결될 수 있고, 주한미군의 계속적 주둔에도 도움이 되는 것이다. PKF의 참여가 주한미군의 존재와 상충된다는 견해도 있으나, 오히려 미국이 군사관리기구에 중국과 함께 혹은 단독으로 참가하는 방안이 명분상 미군이 남한에 주둔하는 것과 조화를 이루기가 어려운 것이다. 물론 PKF의 참여가 불가능하다면 그 외 방안도 고려할 필요가 있지만, 미국과 중국 외에 일본, 러시아 등을 포함하는 다자보장방식은 현실성도 없을 뿐더러 쓸데없는 외세의 개입을 불러들이는 방안이라고 할 것이다. 다만 4자회담의 후속조치로서 한반도를 포함한 동북아의 안보와 관련하여 이들 국가들과 함께 집단 안전보장체제의 구축에 대해 논의하는 것은 바람직하다고 할 것이다. 그런데 여기서 한 가지 주의할 점은 소위 한반도 평화의 국제적 보장방법의 형태로서 논의되는 미국에 의한 보장 방법, 미·중에 의한 보장 방법 등등은 논의의 차원이 다른 문제라는 점이다. 중동평화협정은 2+1 방식이라고 알려져 있으나, 실제 평화유지군이 파견되어 감시 및 완충역할을 한 것이다. 따라서 이 논의는 주로 표4의 평화선언에 누가 포함되어야 하는가의 문제인 것이다.⁸⁴⁾ 위의 PKF는 정전협정상의 중립국 감시위원단의 역할을 하

83) 북한의 위협으로부터 한반도의 평화를 실질적으로 보장하는 것은 주변강대국의 역할도 중요하지만 무엇보다도 우리의 자체 방어능력 및 주한미군의 존재라고 할 것이다. 물론 표4에서와 같이 북한의 완화된 위협에 대처할 수 있는 자주국방이 확립된 후의 통일한국으로의 단계에서는 주한미군의 철수를 검토할 수 있다.

84) 한반도 평화에 대한 국제적 보장방안으로는 ① 미국에 의한 보장방안(2+1) ② 미국과 중국에 의한 보장방안 (2+2) ③ 한반도 주변4강에 의한 보장방안 (2+4) ④ 한국전쟁참전 16개국 및 중·러에 의한 보장방안 ⑤ 동북아 안보협의체에 의한 보장 방안 등을 들고 있으나, 이는 한반도 평화체제 구축에 관한 회담의 참가자 문제에 직접적으로 관련되어 있다고 할 것이다. 실제 2+1의 예로 들고 있는 중동 평화협정, 2+2의 예로 들고 있는 아프가니스탄 평화협정 등에서는 유엔 평화유지군 혹은 평화감시단의 파견을 언급하고 있다 [각 국제적 보장방법의 장단점 및 실제적 예에 대해서는 강원식 외, 『한반

고, 더 나아가 비무장지대의 비무장화 및 평화적 이용·진진배치 병력의 후방이동을 감시하는 역할을 하는 것이다. 위 논의는 남북군사공동위원회가 가동되어 현재의 군사정전위원회의 기능을 수행하고, PKF가 중립국감시위원단의 역할을 수행하자는 것이다. 물론 될 수 있는 한 PKF에는 미·중·일·러 등 강대국을 배제하여야 한다.

(라) 남북 경계선 확정 및 군대의 후방이전 문제

정전협정에는 군사분계선과 비무장지대에 관한 규정을 두었으나 해상 경계선 문제가 부실하게 처리되어 상당한 문제를 야기하였다. 4자회담에서는 이 문제에 대한 명확한 해결이 이루어져야 할 것이며, 비무장지대(DMZ)의 활용 방안 및 DMZ를 확대하여 '실전력 배치제한 구역(LDZ)'을 두는 방안도 협의할 필요가 있다. 남북경계선 확정과 진진배치병력의 후방이전을 의미하는 LDZ에 대한 합의는 평화보장 체제 구축단계의 초기에 이루어져, 북·미 국교수립 이전에는 군대의 후방이전이 이루어져야 할 것이다.

(마) UN사 해체 문제

정전관리 체제를 대체하는 효과적인 과도기적 군사관리기구 혹은 정식의 군사관리기구가 구성되는 것을 전제로 UN사는 해체되는 것이 당연할 것이다. 북한이 국제연합에 가입함으로써 이미 UN사의 존재가 우리에게 정통성에 있어서 북한보다 우월하다는 인식을 주는 시기는 지났고, 오히려 많은 국민이 북한은 자주적인 데 비해 우리는 독자적으로 활동할 수 없는 위치에 있다는 생각을 하고 있다는 것을 감안해야 할 것이다. UN사가 현재 실제적 임무보다는 주로 상징적 역할을 담당하고 있으므로, 북한이 UN사의 해체를 요구할 경우, 앞서 언급한 남북한 주도의 4자 참여 방식의 과도기적 군사관리기구를 설립하는 조건으로 이에 응하는 것이 좋을 것이다. 한편, 법리상 유엔사의 해체에는 설치기관인 UN 안전보장이사회의 결정이 필요하며, 이 과정에서 과도기적 군사관리기구의 설치단계를 뛰어넘어 바로 남북한과 PKF가 참여하는 정식의 군사관리기구 설치를 모색할 수도 있을 것이다.

도 평화체제 구축방안』(민족통일연구원, 연구보고서 95-04, 1995. 9) 참고. 그러나 4자회담의 제의로 이기서 말하는 국제적 보장방법 자체는 2+2가 되었다고 할 것이다. 물론, 본문에서 언급하는 바와 같이 추후 러시아와 일본 등이 한반도 평화체제를 승인·보장하는 것을 배제하지는 않는다.

(바) 주한미군의 철수 문제

4자회담의 개최와 관련하여 가장 우려되는 점이 북한이 주한미군의 철수를 들고 나오는 경우라고 할 것이다. 물론 북한의 주한미군에 대한 태도는 상당히 변화되어 최근에는 북한도 주한미군의 계속 주둔을 반대하지 않을 것이라는 견해까지 나오고 있으나,⁸⁵⁾ 두 차례의 예비회담이 결렬된 주된 이유가 주한미군의 철수를 의제로 하지 않으면 4자회담은 불가라는 종전의 입장을 되풀이 한 것이라는 데서 볼 수 있듯이, 내심이야 어쨌든 4자회담에서 보다 많은 실리를 확보하기 위한 전략적 이유에서도 이 문제를 일정 시점에서 어떤 수준에서든 제기할 것이 분명하다고 할 것이다. 물론 미국의 주한미군 유지의 의사가 확고하다면 미군의 철수 자체를 크게 우려할 필요는 없으나, 문제는 미국이 북한의 주장을 빌미 삼아 북한에의 보다 많은 양보와 한국의 방위비 분담의 증가를 요구할 가능성이 크다는 것이다. 이에 적절히 대처하기 위해서는 주한미군 문제와 관련하여 무엇보다 미국의 국익이 무엇인지를 파악하는 것이 필요하다. 우선 평화체제 수립의 초기단계에서 주한미군을 상당 수준 축소하는 것은 한반도의 평화와 안정이라는 미국의 대한반도 정책의 목표에 비추어 미국의 국익에 반한다. 그리고 장기적으로 보는 경우에도, 4자회담의 성공에 따라 한반도의 긴장완화가 이루어지면 그에 따른 주한미군의 감축이 있겠지만, 한반도에서 주한미군의 철수는 역시 미국이 원하는 것이 아닐 것이다. 주일미군보다 주한미군의 유지에 더 비용이 적게 들고 일본의 장차 있을지도 모르는 미군기지의 반환 요구에 대비할 필요도 있기 때문이다. 우리로서는 이러한 미국의 국익을 감안하여 미국의 과도한 요구는 적당히 거절할 수 있어야 할 것이다. 이 정표에는 주한미군의 궁극적 철수 여부의 검토시기를 통일한국으로의 초기 단계로 상정하고 있다.

(사) 한·미 군사동맹의 성격 변화 문제

4자회담의 성공적 타결을 통한 한반도 평화체제의 확립은 북한의 군사적 위협을 최소화함으로써 대북 군사적 억제를 목적으로 한 현재의 한·미동맹체제의 변화를 필연적으로 초래할 것이다. 이에 따라 장기적으로는 한·미동맹의 목적을 점차로 대북억제에서 동북아 지역의 각종 비상사태에 대응하기 위한 지역안보 동맹으로 전환시킬 필요

85) Selig S. Harrison, "미국의 대북정책과 「4자회담」," 「4자회담과 한반도 통일전망」 (민족통일연구원, 세미나시리즈 96-06, 1996. 11. 29) 참고.

가 있으며, 궁극적으로는 ‘한국방어의 한국화’를 완수함으로써 최소한 대북 군사적 의제를 위한 한·미동맹의 필요성 자체를 없애야 할 것이다. ‘한국방어의 한국화’를 달성하기 위해서는 되도록 빨리 전시 작전통제권을 환수해야 한다. 구체적으로는 4자회담이 개최될 전후를 즈음하여 한국군의 전시 작전통제권을 환수 계획을 발표하여 우리의 주도권 확립에 도움이 되도록 하고, 평화체제의 수립과 동시에 실제 환수 완료가 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 텀스피리트 훈련은 다른 형식의 연합훈련으로 대체하고 지금까지도 이를 완전히 폐지하겠다는 의사를 밝히는 것도 고려해야 할 것이다.

(아) 다자간 안보체제의 확립 노력과 평화선언과의 관계

북한도 참가하는 동북아 다자간 안보체제의 구축을 위해 노력하여야 할 것이다. 표4의 이정표에는 실질적 평화의 화립단계의 초기에 일·러가 포함된 동북아 안보 기구가 한반도의 평화체제 구축에 대한 지지를 선언하는 것으로 되어 있으나, 설은 빠르면 빠를수록 좋은 것이다. 이는 러시아의 4자회담에 대한 불만을 제거할 수 있는 측면에서도 중요하다. 물론 제2단계 초기의 평화선언에 주변국들이 지지를 선언할 수도 있을 것이나, 이런 경우 쓸데없는 간섭을 초래할 가능성이 크다고 할 것이다. 따라서 평화선언의 주체는 4자인 것이 좋으며, 일·러가 이에 대해 개별적으로 지지선언을 한다면 더욱 바람직할 것이다.

이러한 각종의 주요의제의 처리 방안 및 그에 상응하는 조치는 표4에 간략하게 언급되어 있다. 그러면 이러한 포괄적 합의는 어떻게 가능하겠는가? 이는 결국 특사외교를 통해 실현할 수밖에 없을 것이다. 그것도 현 단계에서는 현실적으로 북한과 미국과의 협의가 우선되어야 할 것이다. 미국이 4자회담을 전담할 고위급 책임자를 임명하는 방향과 아울러 우리도 대통령에게 직접 보고하는 최고위급 전담자를 임명하여 평화체제 구축과정을 관리하고 한·미·일의 공조를 확실히 하는 것이 필요할 것이다.⁸⁶⁾ 필자는 한·미·일의 공조 하에 표4의 이정표에 따라 평화체제의 구축에 나선다면, 북한 역시 결국은 이 이정표에 따른 한반도 평화체제의 구축을 수용하리라는 기대를 갖고 있다.

86) 이와 같은 제안으로는 Robert A. Manning, "The U.S. Position and Policy toward the Four-Party Talks," 『4자회담과 한반도 평화』 (민족통일연구원, 제7차 국제학술회의 (97. 4. 15) 발표논문집) 참고.

<표 4> 평화체제 구축의 이정표

평화체제 구축 단계 및 소요기간	핵심 실천 내용	한·미·일 상응 조치	단계의 성격
과도기적 정전관리 기구 설립 및 운용 단계 (0-3년)	<ul style="list-style-type: none"> *이산가족 교류 *과도기적 정전관리 기구 설립 (남북한·미·중) *상호비방 중지 *군사당국자간 직통전화 및 대규모부대 이동 및 훈련 통보 등 군사적 신뢰 구축조치 (남북군사공동위원회 가동) 	<ul style="list-style-type: none"> *한·미 대규모 군사 훈련 폐지 *경제제재 완화 *대북투자 및 식량지원 확대 (나진·선봉 투자 활성화) *ADB 등 국제기구 가입 지원 *‘한반도 부흥기금’ 창설 *북·미 연락사무소 개설 	<ul style="list-style-type: none"> *평화체제 기반조성 *정치적 신뢰구축 *군사적 신뢰구축
평화보장체제 구축단계 (3-5년)	<ul style="list-style-type: none"> *평화선언 (남북기본합의서 존중 선언 포함) *남북군사공동위+PKO 활동개시 (유엔에 부탁·이미 국제적 확인·보장을 마쳤어야 함) *비무장지대의 비무장화 및 평화적 이용 *진진배치병력의 후방이동 (국제회의 개최? -이행을 국제적으로 확인·보장) *북한의 MTCR 가입 *북한의 CWC 가입 	<ul style="list-style-type: none"> *유엔사 해체 *전시작전통제권 환수 *주한미군의 후방배치 및 부분적 철수개시 *북·일 국교정상화 및 배상금의 단계적 지불 시작 *경제지원 및 투자확대 *농업구조조정 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> *전쟁상태의 공식적 종결 *국제적·형식적 평화 보장 체제의 확립 *운용적 군비통제 *북·일 관계정상화 이용단계 (미사일 배치 문제는 북·일 교섭에 과도한 간섭을 하지 않음)
실질적 평화의 확립단계 (5-10년)	<ul style="list-style-type: none"> *동북아 다자간 안보체제 확립 (일·러 포함 - 한반도 평화체제 확인 및 보장 가능) *북한 핵의혹 해소 *남북한 무기 및 병력 감축 	<ul style="list-style-type: none"> *북·미 국교정상화 *한·미안보동맹 개정 *미 지상군 철수 *남·북 교류협력의 대폭 증대 	<ul style="list-style-type: none"> *구조적 군비통제 *다자간 안보체제의 이용단계 *북·미 관계정상화 이용단계 (주한미군의 문제는 북한이 남한과 미국의 양자협상에서 제기 가능) *자주국방의 완성 *두 개의 평화애호국 확립 *3단계 통일방안의 1단계 완성
통일한국으로의 단계 (?)	<ul style="list-style-type: none"> *남북연합 실현 방안의 구체화 등 	<ul style="list-style-type: none"> *주한미군 주둔 검토 	<ul style="list-style-type: none"> *통일방안 구체화 단계

5. 결론 및 정책건의

4자회담은 「7.7 선언」의 정신을 되살려 평화협정의 과정을 제시하고 항구적 평화체제 구축은 남북한이 주도한다는 원칙을 수립하며, 북한의 수용 여지를 최대한 고려한 현실적이고도 합리적인 방안으로서, 4자회담의 제안으로도 북한의 대미 잠정·평화협정 공세를 효과적으로 봉쇄했다는 점에서 이미 큰 성공을 거둔 것이라고 평가할 수 있다. 그러나, 이에 만족하지 않고 포용정책이라는 대북정책의 방향을 확실히 하여, 4자회담을 통하여 한반도의 평화와 안정을 확보하려는 실질적 노력을 해 나가야 할 것이다. 4자회담제의의 목표가 한반도의 실질적·항구적 평화체제의 구축이라면, 무엇보다도 북한의 붕괴를 촉진하지는 봉쇄론적 사고를 과감히 버리고 북한을 공존의 상대방으로 인정하는 가운데서 북한의 태도변화를 유도하는 포용정책을 실시해야 하는 것이다. 이하에서는 지금까지 논의한 것을 갖추려 4자회담의 성사와 성공적 타결을 위한 포용정책의 방향을 제시하고자 한다.

첫째, 군사적 안보태세 및 위기관리체제의 확립은 포용정책과 상반되는 것이 아니라 오히려 포용정책을 제대로 실시하기 위한 전제조건임을 명심해야 한다.

둘째, 국제적 공조체제의 강화가 필요하다. 이를 위해서는 주변사강이 모두 한반도의 평화와 안정을 바라고 있으며, 북·미, 북·일 수교를 궁극적으로 바람직한 것으로 간주하고 있는 만큼, 북·미, 북·일 수교를 막아 북한을 봉쇄하는 것이 우리의 목표가 아니라 북·미, 북·일 관계개선을 이용하여 이들 모두가 원하는 한반도의 평화와 안정을 확보하는 것이 우리의 정책목표라는 것을 분명히 하여 이들의 협조를 얻어야 한다. 미국과의 관계에서는 미국의 한국배제는 기본적으로 미국의 국익에 어긋나며 연착륙정책에 필요한 자원도 상당 부분 우리에게 의존할 수밖에 없다는 자신감을 바탕으로 우리의 포용정책의 의도를 분명히 미국에 설득하는 한편 미국의 무리한 요구에는 과감히 이를 거절해야 한다. 그리고 미국 일본도의 외교적 노력을 지양하고 중국과 일본과의 정책공조에 보다 많은 노력을 쏟아야 한다. 특히 미국이 제네바 기본합의에 따라 이미 북한과의 관계정상화를 약속했고, 또 미국은 자신의 입장에서는 상대적으로 될 중요한 남한과의 대화 재개 외에는 북한이 제네바 기본합의를 대체로 잘 이행하고 있다고 판단하고 있어 앞으로 이차피 한·미간의 대북정책공조에는 일정한 한계가 있다는 것을

감안한다면, 물론 그럴수록 더 미국과의 정책공조를 위해 더 노력해야 하겠지만, 일본의 북한에 대한 지원능력을 보다 적극적으로 활용할 필요가 있다. 그리고 러시아에 대해서는 현재 국민 전체에 널리 퍼진 러시아 경시 태도를 바꾸기 위해 노력해야 할 것이다.

셋째, 정책의 일관성을 유지해야 한다. 정책의 일관성을 유지하기 위해서는 무엇보다도 북한의 사정, 관련국의 입장, 국민의 여론 등을 고려하여 실현가능성이 높은 정책을 제시해야 한다.

넷째, 정부차원의 대북지원 및 교류를 민간차원의 대북지원 및 교류와 분리하는 것이 필요하다. 구체적으로는 무역과 투자 등의 경제교류와 협력, 그리고 인도적 차원의 지원은 대폭 민간의 자율에 맡기고, 정부차원의 대북지원은 남북대화의 재개, 4자회담의 개최 및 진전 등과 연계하여 이루어져야 한다.

다섯째, 정부지원은 우리가 내거는 조건에 상응하는 규모로 단계적으로 이루어져 하며, 융통성 있게 조건을 제시하여야 한다. 경우에 따라서는 먼저 지원을 하고 우리가 요구하는 조건을 북한이 충족시킬 때까지는 추가 대북지원을 끊는 것이 북한의 태도변화를 유도하는 데 도움이 될 수 있다.

여섯째, 주변국 특히 미국의 일정 수준 이하의 대북 관계개선에는 선의의 무관심을 보임으로써, 불필요한 간섭을 한다든지 북한의 붕괴를 바라고 있다는 오해를 하지 않도록 하고 가능한 한 우리에게 대북지원 추가부담을 요구하는 계기를 만들지 않아야 한다.

4자회담이 개최되면 남북한 주도의 원칙, 남북한 기합의 사항 존중의 원칙, 점진적·단계적 접근의 원칙 등의 기존의 원칙은 선언적 원칙으로서 그대로 두고 실제로는 이를 신축적으로 운영하는 방향으로서 ① 포괄적 합의의 원칙, ② 단계별 이행의 원칙, ③ 국제적 공조의 원칙, ④ 다자적 접근의 신축적 활용 원칙을 이용하여 한반도 평화의 실질적 보장을 최소의 비용으로 달성하도록 한다. 평화체제의 단계별 이행을 포괄적으로 타협하기 위한 방안은 제4장의 표4의 개략적 이정표를 신축적으로 채택하면 될 것이다. 북한과의 포괄적 합의를 타결하기 위해서는 4자회담의 진행을 전담하는 고위공직자를 임명할 필요가 있을 것이다. 마지막으로 이정표에 나와 있는 여러 사항 중 중요내용을 다시 한번 간추리면 다음과 같다.

첫째, 북·미간의 관계정상화 문제는 이미 언급한 대로 관련국을 실득하여 군사적 차원에서의 한반도의 실질적 평화보장 체제의 구축 전망과 연계시켜야 한다.

둘째, 4자회담이 개최되면 기능이 마비된 현 군사정전위원회를 대체할 과도기적 군사관리기구의 구성 문제를 우선적으로 제기하여야 하며, 과도기적 군사관리기구의 구성에는 남북한과 미국, 중국이 모두 참가하는 것이 가장 현실적이고도 바람직한 방법이다.

셋째, 한반도 평화체제 구축의 핵심이라 할 수 있는 군사관리기구의 구성에는 남북군사공동위원회가 중심이 되고 여기에 유엔 평화유지군이 참여하는 방식이 바람직하다.

넷째, 해상 경계선 문제 등 남북한의 경계 문제가 명확히 처리되어야 하고 비무장지대의 활용 방안 및 비무장지대를 확대하여 '실전력 배치제한 구역'을 두는 방안도 협의할 필요가 있다.

다섯째, 북한이 UN사의 해체를 요구할 경우, 남북한 주도의 4자 참여 방식의 과도기적 군사관리기구를 설립하는 조건으로 이를 진향적으로 받아들여야 할 것이다.

여섯째, 주한미군 조기 감축 혹은 철수는 우리의 안보에 심각한 위협을 초래할 수 있으므로 이를 적극 방지하여야 하나, 주한미군과 관련한 미국의 국익을 잘 파악하여 미국의 과도한 요구는 적당히 기절할 수 있어야 한다.

마지막으로, 한·미군사동맹의 미래상에 대한 대비가 있어야 하며, 한국군의 전시 작전통제권도 되도록 빨리 환수해야 할 것이다.

참고문헌

- 강원식 외, 『한반도 평화체제 구축방안』, 민족통일연구원, 연구보고서 95-04, (1995. 9).
- 구종서, “미국의 「두 개의 한국 전략」을 저지해야 한다,” 『월간조선』 (1996. 9).
- 김도태·차재훈, 『북한의 협상전술 특성 연구 - 남북대화 사례를 중심으로』, 민족통일연구원, 연구보고서 95-13, (1995. 12).
- 김승채, “중국의 대두와 북·중관계,” 한국국제정치학회 주최 1997년도 통일학술회의 (1997. 10. 17-18, 자리산 송원리조트) 발표논문.
- 김구섭, 서주석, 『한반도 평화체제 전환시 군사적 영향 평가 및 대책』, 한국국방연구원 연구보고서 (1996. 6).
- 김용호, “북한의 대미접근과 4자회담전략,” 『4자회담과 한반도 평화』, 민족통일연구원, 제7차 국제학술회의 (97. 4. 15) 발표논문집.
- 김용호, 『대북경수로 사업 착공의 의의: 다자주의적 양자간 대북 접근법의 성과와 전망』, 외무부 외교안보연구원, 주요국제문제분석 시리즈 (1997. 10. 2).
- 닉시, 래리 (Larry A. Nicksch), “미·북관계와 미국의 대한반도 정책,” 『북한정세 변화와 주변 4국의 대한반도정책』, 민족통일연구원, 제5회 학술회의 발표논문집 (1996. 5).
- 매닝, 로버트 (Robert A. Manning), “한반도에서의 위험성과 기회: 미국정책의 과제,” 주한미국공보원, 1997. 5. 14.
- 문정인, “한반도 군비통제·평화체제의 새구상: 남북군축협상 정치에서 떼어내야,” 『신동아』 (1996. 9).
- 서주석, “우리의 대북정책 방향: 김정일체제의 변화가능성과 우리의 선택,” 재단법인 국가안보정책연구소 주최 「바람직한 대북정책 수립을 위한 공개토론회」 (1996. 6. 20, 소공동 롯데호텔) 발표논문.
- 신상진, “중국의 대한반도 정책: 한중수교문제를 중심으로,” 『통일문제연구』 제4권 2호 (통일원, 1992 여름).
- 양기웅, “일본의 투레벨 협상전략: 북·일수교협상,” 『통일연구논총』, 제5권 1호 (민족통일연구원, 1996).

- 임태암, “미국 클린턴 2기 행정부의 아·태전략,” 『국방논집』, 제37호 (한국국방연구원, 1997 봄).
- 연현식, “러시아 인방의 대외정책 변화에 관한 소고,” 『국제정치논총』, 제35집 1호 (1995).
- 외무부 외교안보연구원, 『한·러관계와 한국의 정책 방향』, 주요국제문제분석 시리즈 (96. 7. 24).
- 윤덕민, “북한해게발과 대북협상,” 『전략연구』 제3권 (1994).
- 전성훈, “북·미 「기본합의문」 타결 이후 한국의 대북 핵 정책: 기존정책에 대한 검토를 중심으로,” 『통일연구논총』 제4권 1호 (1995).
- 전성훈, 『KEDO 체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구』 (민족통일연구원, 연구보고서 96-16, 1996. 12).
- 전황수, “일본의 대아세안 경제협력정책: 정부개발원조(ODA)의 목적과 성과,” 『국제정치논총』 제35집 2호 (1995).
- 정준표, “집단행동과 게임이론,” 『한국정치학회보』 제27집 2호 (1993).
- 정준표, “4자회담에 대한 관련국 태도 평가 및 대책,” 『정책연구』, 제125호 (국제문제조사연구소, 1997 봄).
- 조민, “분단의 정치사회적 비용과 통일의 이익,” 『분단비용과 통일비용』, 민족통일연구원·한국개발연구원 공동주최 학술회의 (97. 6. 5) 발표논문집 1997. 6.
- 周恩來, “抗美援朝, 保衛平和,” 『周恩來選集』 (下卷). 北京: 人民出版社, 1984.
- 최장집, “한반도통일의 내외적 조건과 전망: 남한으로부터의 한 역사적 시점에서,” 김재한 외, 『한국 정치외교의 이념과 논제』, 서울: 소화, 1995.
- 하영선, “신세계질서와 동북아 평화체제,” 하영선 편, 『탈근대 지구정치학』, 서울: 나남, 1993.
- 해리슨 셀리그 (Selig S. Harrison), “미국의 대북정책과 「4자회담」,” 『4자회담과 한반도 통일전망』, 민족통일연구원, 세미나시리즈 96-06, 1996. 11. 29.
- 허문영, 『최근 북한의 대외정책 동향과 전망』, 민족통일연구원, 통일정세분석 97-03 (1997. 6).

- Axelrod Robert, "The Emergence of Cooperation," *American Political Science Review*, Vol. 75 (1981).
- Gallucci Robert L., "Testimony of Ambassador Robert L. Gallucci Before the Senate Foreign Relations Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, December 1, 1994," (United States Information Service).
- George Alexander L., "Strategies for Facilitating Cooperation," in George, Alexander L., Farley, Philip J., and Alexander Dallin (eds.), *U.S.-Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures, Lessons*. New York: Oxford University Press, 1988.
- Hass Peter M. (ed.), *Knowledge, Power, and International Policy Coordination*, Special Issue of *International Organization* Vol. 46, No. 1 (Winter 1992).
- Kartman Charles, "Remarks by Acting Assistant Secretary of State Charles Kartman to Senate EAP Panel Hearing on Korea on July 8, 1997," (United States Information Service).
- Keohane Robert O., "International Institutions: Two Approaches," *International Studies Quarterly*, Vol. 32, No. 4 (December 1988).
- Kreps David M., and Joel Sobel, "Signalling," in Aumann Robert J., and Sergiu Hart (eds.), *Handbooks in Economics* Vol. II (Amsterdam: Elsevier, 1994).
- Mack Andrew, "The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula," *Asian Survey*, Vol. XXXIII, No. 4 (April 1993).
- Manning Robert A., "The U.S. Position and Policy toward the Four-Party Talks," 『4자회담과 한반도 평화』. 민족통일연구원, 제7차 국제학술회의 (97. 4. 15) 발표논문집.
- Noland Marcus, "Why North Korea Will Muddle Through," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 4 (July/August 1997).
- Putnam Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games," *International Organization* Vol. 42, No. 3 (Summer 1988).
- Russett Bruce, "The Mysterious Case of Vanishing Hegemony; or, Is Mark Twain Really Dead?" *International Organization* Vol. 39, No. 1 (Spring 1985).
- Russett Bruce, *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*.

Cambridge: Harvard University Press, 1990.

U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*, February 1995.

U.S. Department of Defense, *Report of the Quadrennial Defense Review*, May 1997.

U.S.-Japan Security Consultative Committee, "The Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation" (News from the USIS Washington File, September 23, 1997).

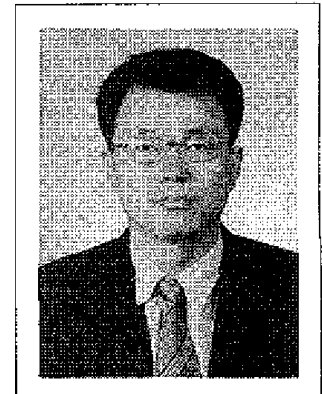
White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, July 1994.

White House, *A National Security Strategy for a New Century*, May 1997,

Wittkopf, Eugene, "Elites and Masses: Another Look at Attitudes toward America's Role," *International Studies Quarterly* Vol. 31, No. 2 (1987)

기타: 『내외통신』, 『동아일보』, 『메일신문』, 『조선일보』, 『중앙일보』, 『한겨레』,
Washington Post 등 참고

中國 經濟改革의 北韓受容 可能性에 대한 批判的 考察



鄭 煥 禹
(外交安保研究院)

목 차

<요약문>	73
1. 서론	75
2. 개혁전 중국과 북한의 경제구조	77
3. 중국 경제개혁의 전개 및 결과	86
4. 북한 기존 개혁정책의 평가	96
5. 중국식 개혁모델의 북한 수용 문제 : 가능성 및 타당성	104
※참고문헌	109

【요약문】

1980년대 말 이래 사회주의체제의 연속적 해체나 개혁의 충격, 경제 침체의 누적, 자연재해에 따른 식량난등으로 인해 북한의 경제개혁은 이제 피할 수 없는 현실로 보인다.

이런 상황에서 북한의 경제개혁 방향에 관련된 기존의 논의들, 특히 중국식 개혁모델의 북한 수용론이 북한 경제체제의 개혁방향 및 방법을 모색하는데 중요한 시사점을 제공해 주는 것은 사실이다. 그러나 북한의 개혁정책 도입 여부나 구체적 전개가 북한의 현 지도부를 포함한 특정 정치지도자나 세력의 정책의지나 정책선택에 의해서만 결정될 수는 없다. 예컨대, 북한이 부분적으로든 전면적으로든 중국식 개혁모델을 도입·추진한다고 해서 중국이 이루어낸 성과가 그대로 북한에서도 달성된다고 볼 수는 없는 것이다. 따라서 북한에 가장 적합한 개혁모델의 선택은 북한 경제의 구조적·조직적 특성을 명확하게 인식한 기초위에서, 개혁의 추진과정에서 발생할지도 모를 부작용을 최소화하는 방향에서 이루어져야 할 것이다. 이러한 문제의식에 따라 본 연구에서는 ① 중국식 개혁모델의 북한 수용가능성을 중국과 북한경제의 구조적 특성에 대한 비교를 통해 검토해 보고, ② 이것이 북한 경제체제의 개혁방향에 제공할 수 있는 이론적·실제적 함의를 추출해 보고자 했다.

본 논문에서는 중국과 북한 두 경제체제에 대한 비교를 통해, 같은 사회주의 경제체제였다 할지라도 개혁전 중국의 경제체제는 ‘이완된 계획경제체제’였으며 북한은 기본적으로 ‘집중된 계획경제체제’였음을 밝혔다. 여기서 말하는 ‘이완된 계획경제체제’란 기본적으로는 계획경제체제의 범주에 포함되지만 실제로는 산업적·조직적으로 대단히 분절되어 있는 경제체제로서, 한 분야나 지역에 대한 충격이 여타 분야와 지역에 대한 충격으로 이어질 가능성이 적은, 대단히 느슨한 경제체제를 말한다. ‘집중된 계획경제체제’란 이와 반대로 산업적·조직적으로 대단히 체계화·집중화되어 있는 경제체제로서 한 분야와 지역에 대한 충격이 전체에 대한 충격으로 이어질 가능성이 높은, 즉 응집성과 민감성이 대단히 큰 경제체제를 말한다. 단, 이러한 개념화는 상대적이고 임시적으로 이루어진 것이기 때문에 이 양자에 대한 보다 엄밀한 특성화 작업은 정치, 이데올로기, 대외관계등 전반적 요인들에 대한 종합적 평가위에서 차후에 이루어져야 할

것이다.

이러한 개념적 분류에 근거하여 개혁전 중국과 현재의 북한을 살펴본 결과 중국은, 최소한 결과적으로는, 단편적·점진적인 방식으로 나름의 중국식 개혁모델을 도입, 성공할 수 있었다. 이는 물론 중국의 '느슨한 계획경제체제'에서만 가능할 수 있었던 것이었다. 반면 '집중된 계획경제체제'인 북한의 경우에는, 경제구조적 측면에서만 본다면 전면적이고 일시적인 체제전환이 적절해 보인다.

그러나 현재의 현실적 경제 외적 조건들로 보아 불가능할 뿐만아니라 바람직해 보이지도 않는다. 따라서 북한 경제체제의 개혁은 그 방식에 있어서는 전면적 체제전환방식을 택하되, 경제체제 개혁의 시점은 일단 현재의 경제난과 식량난이 어느정도 해결되고, 북한의 지도체제가 보다 유연해 지며, 보다 안정적인 국제환경이 마련될 때까지 유보되는 것이 바람직할 것이다. 이는 북한의 경제체제 개혁이 초래할 수도 있는 부정적인 대내외적 효과들을 그나마 최소화시킬 수 있는 선택이 될 것이다. 이는 북한의 주변세력들, 특히 한국의 정부와 국민들에게 보다 큰 인내를 요구하고 있으며, 민족에 바탕한 대북 지원을 필요로 하고 있다.

1. 서론

1980년대 말 이래 기존 사회주의체제의 연속적 해체나 개혁의 충격, 경제 침체의 누적, 이 위에 최근의 자연재해에 따른 식량난등으로 인해 북한의 경제개혁은 이제 피할 수 없는 현실로 다가오고 있다. 그러나 사회주의체제에 대한 과거의 개혁 경험으로 보아 북한의 경제개혁은 개혁 방법의 모색과 추진과정에서 예상치 못한 많은 문제에 직면할 가능성이 적지 않다. 이런 상황에서 북한 경제체제의 개혁 방안에 대한 연구가 지니는 의의는 이론적으로나 현실적으로나 재론의 여지가 없을 것이다.

북한 경제체제의 개혁 방향을 전망해 보기 위해서는 우선 과거에 진행됐거나 진행되고 있는 개혁 방식을 정리해 볼 필요가 있다. 주지하듯이 과거 사회주의체제의 개혁 경험으로 보아 다음의 두가지 방식을 들 수 있다. 즉 “동구사회주의형 개혁모델”이 그 하나이고, 또 하나는 북한이 선택할 수 있는 개혁 모델로서 많이 거론되고 있는 ‘동아시아형 개혁모델’ 혹은 ‘중국식 개혁모델’이다. 이 두가지 개혁모델의 구체적 내용은 대단히 다양하나 그 전반적인 내용에 있어서는 다음의 두가지 점에서 근본적인 차이를 가지고 있다.

첫번째는 정치개혁과 경제개혁과의 관계이다. 동구사회주의 개혁에서 정치개혁은 경제개혁과 동시에 추진되거나, 정치개혁은 경제개혁의 전제조건이었다. 반면 중국식 개혁모델은 주지하듯이 정치개혁과 경제개혁의 분리, 즉 공산당 일당체제의 유지하에서 경제체제의 개혁을 도모하는 것이었다. 즉 동유럽형 개혁과 동아시아형 개혁의 가장 특징적인 차이는 동유럽형이 정치체제의 전환과 경제체제의 전환이 같이 진행되었던 반면에, 동아시아형은 지금까지 사회주의 정치체제를 유지하면서 시장화와 소유제의 다양화를 도입하는 경제체제의 개혁을 추진하고 있다는 점이다. 이점에서 동유럽형은 체제전환의 모델이고 동아시아형은 체제개혁의 모델이라고도 볼 수 있다.¹⁾ 두가지 개혁모델의 두번째 차이점은 개혁의 속도와 방법에 관련되는 것으로서 ‘전면적 개

1) 기존 사회주의체제의 개혁 방식에 대한 분류와 구체적 내용에 대해서는 민족통일연구원, 『북한체제의 실상과 변화 전망』, 민족통일연구원 연구보고서 91-13, (1991, 12), 220-230쪽, 민족통일연구원, 『사회주의체제 개혁·개방 사례연구』, 민족통일연구원 연구보고서 (1993), 그리고 이호철, 『북한 사회주의 경제체제의 변화와 전망: 개혁·개방의 정치경제』, 『통일문제연구』, 제25호, (1996년 상반기호), 55-59쪽 참조.

혁'(big bang approach)과 '단편적 개혁'(piecemeal approach)으로 나눌 수 있다. 즉 동구 사회주의국가들의 개혁방식은 전면적이고 급진적인 개혁이라 볼 수 있으며 중국과 베트남등에서 실시된 개혁은 점진적 혹은 단편적 개혁이라는 것이다. 이러한 두가지 개혁방식은 실제적인 경향을 통해 구분될 뿐만아니라 경제체제개혁에 대한 이론적 입장에 의해서도 나누어진다. 즉 전자의 전면적 개혁은 신고전학파의 이론적 관점에서 제기되는 것으로서, 계획경제의 전환은 전면적이며 순간적으로 추진되는 것이 부작용을 최소화하고 경제효율을 신속히 증가시킬 수 있는 최선의 방안이라는 인식에 근거하고 있다. 반면 '단편적', '점진적' 개혁방안을 주장하는 근거로서는, 전면적이며 순간적인 개혁이 소기의 성과를 거두기 위해서는 거시경제의 균형과 시장기구의 작동에 적합한 경제체제의 행동양식이 전제조건이며, 제반 여건이 이를 충족시키지 못할 경우에는 점진적인 개혁방안이 적합하다는 점이 지적되고 있다.²⁾

현재 북한 경제개혁의 방향과 관련하여 중국식 개혁모델이 많이 논의되고 있다. 주지하듯이 중국식 개혁모델의 첫번째 특징은 정치체제의 근본적인 개혁 없이 경제개혁을 추진한다는 점이며, 두번째 특징은 위에 언급한 단편적·점진적 개혁방식이라는 것이다. 그리고 북한에 대한 중국식 개혁모델 수용론의 근거로서는 현재 북한이 부분적으로 도입하고 있는 경제개혁 정책의 성격이 비록 그 정도에서는 미미하더라도 중국식 개혁에 가깝다는 점, 중국식 경제개혁의 결과가 성공적이었다는 점, 그리고 중국과 북한 모두 동아시아 사회주의체제로서 비교적 유사한 역사적·문화적 전통을 가지고 있다는 점등이 지적되고 있다.

북한의 경제개혁 방향과 관련한 이상의 논의들이 북한 경제체제의 개혁방향 및 방법을 모색하는데 중요한 시사점을 제공해 주는 것은 사실이다. 그러나 북한의 개혁정책 도입 여부나 구체적 전개가 북한의 현 지도부를 포함한 특정 정치지도자나 세력의 정책의지나 정책선택에 의해서만 결정될 수는 없다는 점이 간과되어서는 안될 것이다. 예를 들어 북한이 자신의 정치적 여건을 고려하여 부분적으로는 전면적으로는 중국식 개혁모델을 도입·추진한다고 해서 중국이 이루어낸 성과가 그대로 북한에서도 달성된다고 볼 수는 없는 것이다. 이처럼 북한에 가장 적합한 개혁모델의 선택은 북한 경제

2) 오승림, 「북한 경제개혁의 최적방향 연구」, 민족통일연구원 연구보고서, (1996. 10), 4쪽.

의 구조적·조직적 특성을 명확하게 인식한 기초위에서, 개혁의 추진과정에서 발생할 지도 모를 부작용을 최소화하는 방향에서 이루어져야 할 것이다.

이러한 문제의식에 따라 본 연구에서는 ① 중국식 개혁모델의 북한 수용가능성을 중국과 북한경제의 구조적 특성에 대한 비교를 통해 검토해 보고, ② 이것이 북한 경제체제의 개혁방향에 제공할 수 있는 이론적·실제적 함의를 추출해 보는데 목적을 두고자 한다. 한편, 북한의 경제개혁 문제를 분석하고 전망함에 있어 정치·이데올로기적 요인과 대외적 요인이 지니고 있는 중요성을 간과할 수는 없겠으나 여기서는 북한의 국내경제적 요인만을 분석의 대상으로 삼고자 한다.

이상의 연구 목적을 규명하기 위해 본 논문은 다음과 같이 구성될 것이다. 우선 제1장의 문제 제기에 이어 제2장에서는 개혁전 중국과 북한의 경제체제에 대한 비교를 통해 개혁전 중국은 ‘이완된 계획경제체제’였음을, 북한은 ‘집중된 계획경제체제’였음을 밝히고 이러한 두 경제체제의 개혁 논리 역시 상이할 수밖에 없음을 밝힐 것이다. 제3장에서는 중국의 경제개혁 경험을 2장에서 살펴본 ‘이완된 계획경제체제’의 개혁 논리라는 맥락에 따라 살펴볼 것이다. 여기서 주로 살펴볼 개혁 분야는 농업개혁, 정부간 관계의 개혁 즉 분권화정책과, 국가-기업관계의 개혁, 시장메커니즘의 도입등 주로 핵심적인 국내경제분야이다. 이어 제4장에서는 상기 분야에 대한 북한 경제개혁의 현황과 한계를 살펴볼 것이며, 마지막 5장에서는 중국식 개혁모델의 북한 수용 가능성 및 타당성을 평가하고 한국의 대응 방안을 간략하게 제시할 것이다.

2. 개혁전 중국과 북한의 경제구조

이 장에서는 두 경제체제에 대한 비교를 통해, 같은 사회주의 경제체제였다 할지라도 개혁전 중국의 경제체제는 ‘이완된 계획경제체제’였으며 북한은 기본적으로 ‘집중된 계획경제체제’였음을 밝힐 것이다. 여기서 말하는 ‘이완된 계획경제체제’란 기본적으로는 계획경제체제의 범주에 포함되지만 실제로는 산업적·조직적으로 대단히 분절되어 있는 경제체제로서, 한 분야나 지역에 대한 충격이 여타 분야와 지역에 대한 충격으로 이어질 가능성이 적은, 대단히 느슨한 경제체제를 말한다. 이와 반대로 ‘집중된 계

획경제체제'란 산업적·조직적으로 대단히 체계화·집중화되어 있는 경제체제로서 한 분야와 지역에 대한 충격이 전체에 대한 충격으로 이어질 가능성이 높은 즉 응집성과 민감성이 대단히 큰 경제체제를 말한다. 단, 이러한 개념화는 상대적이고 임시적으로 이루어진 것이기 때문에 이 양자에 대한 보다 엄밀한 특성화 작업은 정치, 이데올로기, 대외관계등 전반적 요인들에 대한 종합적 평가위에서 차후에 이루어져야 할 것이다. 또, 중국과 북한의 경제체제를 위와 같이 개념화 할 경우 구소련이나 동구사회주의국가들의 경제체제는 과연 어떻게 개념화할 수 있겠는가 하는 문제가 남는다. 이 부분 역시 차후의 연구과제로서 구사회주의국가들의 실제 경제구조에 대한 조사와 비교를 통해 보완되어야 할 것이다.³⁾

본 연구의 비교 기준은 산업화 수준과 경제구조, 경제관리체제이다.

2.1 산업화 수준

다음의 <표 1>와 <표 2>에서 보는 바와 같이 개혁 직전 중국은 전형적으로 낙후된 농업국가였던 반면 북한에서는 어느정도 도시화와 산업화가 이루어졌다. 즉 GDP 구성에 있어 북한은 1994년 현재 농업, 2차산업, 서비스부분이 각각 29%, 43%, 28%였던 반면 1979년 당시 중국의 경우는 이 비율이 31%, 48%, 21%였다. 이는 동구 사회주의국가들에 비해서는 산업화 수준이 낮았지만 중국보다는 높은 것이었다. <표 1>과 <표 2>를 통해 알 수 있는 또 하나의 의미있는 사실은 중국과 북한에서 농업부분의 GDP와 농업활동 인구의 비중간에 어느정도의 차이가 존재하고 있다는 점이다. 이는 중국의 농촌이 노동력 과잉상태에 있고, 북한의 경우는 오히려 다소간의 농촌노동력 부족에 직면해 있다는 점을 시사하고 있다.⁴⁾

이처럼 산업화 수준의 차이, 특히 전체 경제에서 농업부분이 차지하는 비중의 차이는

3) 같은 동구사회주의국가들이라 하더라도 실제로는 대단히 큰 차이가 존재하고 있다. 특히 50년대 이래 나뉘대로 '시장사회주의 개혁'을 꾸준히 추진해 온 헝가리, 독특한 '자주경제관리체제'를 구축해 온 유고슬라비아, 상당히 낙후된 불가리아등에 대한 비교는 상당히 의미있는 작업이겠지만 본 연구의 범위를 벗어난다.

4) 중국 농촌의 과잉노동력에 관련된 구체적인 내용에 대해서는 이일영, 「중국의 도시화없는 농업화, 성공인가」, 『동향과 전망』, 29호, (1997 봄), 181-199쪽과 장경섭, 「중국 농촌의 탈사회주의 개혁과 북한의 진로」, 『1996년도 북한 및 통일관련 연구논문집(IV)』, (통일원, 1996), 12-33쪽 참조.

한 국가의 경제체제나 그 경제체제의 개혁과 관련하여 다음의 두가지 측면에서 중요한 차이점을 초래한다. 우선 경제개혁이 초래할 결과

<표 1>북한과 개혁 이전 사회주의국가들의 GDP 구성 비교

(단위: %)

	농업	2차산업	서비스부문
북한			
(1990)	27	56	17
(1994)	29	43	28
중국			
(1979)	31	48	21
(1990)	27	42	31
루마니아(1989)	18	48	34
불가리아(1989)	11	59	29
체코(1989)	6	57	36
폴란드(1989)	14	36	50
헝가리(1989)	14	36	50

자료: 전홍철, 『북한의 체제전환과 남북한 경제통합의 주요 과제』, 한국개발연구원 연구보고서, (1996), 31쪽

<표 2> 농업부문 경제활동 인구

(단위: %)

	북한(90)	북한(94)	중국(80)	중국(90)	루마니아(90)	불가리아(90)	체코(90)	폴란드(90)	헝가리(90)
인구(%)	33.5	30.1	74.2	67.5	20.2	12.2	9.3	20.8	11.5

자료: 전홍철, 위의 보고서, 31쪽

의 복잡성과 관련된 문제이다. 농업부문은 생산활동이나 생산활동의 타 부문에 대한 연계효과가 비교적 작기 때문에 이 부문에 대한 개혁정책도 비교적 간단할 뿐만아니라 그 결과에 대한 예측과 대응 역시 비교적 용이하다. 이렇게 볼 때 농업부문과 농업인구의 비중이 큰 국가의 경우에, 역설적으로 보다 용이한 초기조건하에서 개혁정책을 도입할 수 있는 것이다. 두번째로, 방대한 농촌 잉여노동력의 존재는 경제체제를 근본적으로 개혁하지 않으면서도 농촌산업화를 도모할 수 있는 근거로 작용할 수 있을 뿐만

아니라 농촌지역의 경제개혁이 도시지역의 개혁을 자극하고 지원할 수 있게 해준다.⁵⁾

2.2 산업구조

<표 3>와 <표 4>에서 보는 바와 같이 개혁전 중국의 산업구조는 전체 산업에서는 농업의 비중이 크고, 공업분야에서는 경공업의 비중이 큰 특징을 지니고 있었다.

<표 3> 중국의 농공업 총생산 비중

(단위: %)

연 도	농공업총생산	농업총생산	공업총생산	경공업생산	중공업생산
1949	100.0	70.0	30.0	22.1	7.9
1958	100.0	34.3	65.7	30.5	35.2
1965	100.0	37.3	62.7	32.3	30.4
1978	100.0	24.8	75.2	32.4	42.8

자료: 서진영, 신한풍 공저, 『중국의 사회경제 통계분석』, (서울; 집문당, 1993), 91쪽의 표를 재구성.

<표 4> 중국의 공업생산에서 경공업과 중공업의 비중

(단위: %)

연 도	공업총생산	경공업생산	중공업생산
1949	100.0	73.6	26.4
1958	100.0	46.4	53.6
1965	100.0	51.6	48.4
1978	100.0	43.0	57.0

자료: 서진영, 신한풍 공저, 위의 책, 91쪽의 표를 재구성.

반면 북한의 경우는 중국에 비해 공업의 비중이 더 크며, 공업에 있어서도 중공업의 비중이 더 크다. 아래의 <표 5>에서 보는 바와 같이⁶⁾ 90년대 들어와 농림어업과 경공

5) 장정심, 위의 논문, 41쪽.

6) 이 두개의 표에서는 시기상의 차이를 감안하더라도 중공업과 경공업의 비중이 다소 상이하게 나타나고 있다. 이는 북한에 대한 자료 접근상의 어려움에 따른 것으로서 여기서 주장하는 의도와는 배치되지 않는다고 생각된다.

업의 비중이 약간 증가하고⁷⁾ 있기는 하지만 중국에 비해서는 여전히 대단히 큰 비중을 차지하고 있다.

<표 5> 북한의 산업구조

(단위: %)

	1990	1991	1992	1993	1994
농림어업	27.4	28.0	28.5	27.9	29.5
광공업	40.8	37.9	33.8	32.9	31.4
광업	7.4	7.9	9.2	8.2	7.8
제조업	33.4	30.0	24.6	24.7	23.6
(경공업)	(24.0)	(26.7)	(25.6)	(27.5)	(29.7)
(중공업)	(76.0)	(73.3)	(74.4)	(72.5)	(70.3)
전기,가스,수도	5.1	5.0	5.1	4.8	4.8
건설	8.6	8.2	9.1	8.5	6.3
서비스	18.0	20.9	23.5	25.9	27.9
(정부)	(61.1)	(62.2)	(63.8)	(65.1)	(66.7)
(기타)	(38.9)	(37.8)	(36.2)	(34.9)	(33.3)
경상GDP	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국개발연구원, 『북한경제지표집』, (1996. 6), 35쪽

<표 6> 북한의 공업 생산에서 중공업과 경공업의 비중

(단위: %)

	1949	1960	1970	1980	1987	1988	1989
중공업	51.7	52.2	-	69.0	67.3	67.3	67.1
경공업	48.3	47.8	-	31.0	32.7	32.7	32.9

자료: 민족통일연구원, 『남북한 국력추세 비교연구』, 민족통일연구원 연구보고서 93-24, (1993. 12), 248쪽

두 경제체제의 산업구조와는 직접 관련되지 않지만 주목해야 할 또 하나의 중요한 사실은 산업화 수준에 있어서의 지역간 격차이다. 중국의 경우 1978년 당시 가장 낙후된 지방인 꾸이조우성(貴州省)과 윈난성(雲南省)의 1인당 국민총생산은 각각 175원과 226원이었던 반면 발전된 지역인 라오닝성(遼寧省)과 하이룽장성(黑龍江省)은 각각 677

7) 90년대 들어 농업과 경공업의 상대적 비중이 약간 늘어난 것은 최근 북한이 적극 추진하고 있는 3대 제일주의(즉 농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의)정책에 기인한 것으로 보인다.

元과 559元으로서 3배를 크게 넘어서고 있었다.⁸⁾ 북한의 경우 자료상의 문제 때문에 확인할 수는 없다 하더라도 국가의 규모만을 참작하더라도 지방간 발전 격차는 현실적으로 별 의미가 없다고 보아도 좋을 것이다.

두 경제체제의 경공업·중공업간 비중의 차이는 경제체제의 개혁과 관련하여 중요한 차이점을 시사한다. 경공업의 특징은 높은 시장의존성, 농업과의 연계에 기인한 생산과 판매과정의 상대적 분산성등으로서 앞서 살펴본 농업부문에 대한 개혁 논리와 마찬가지로 이 분야에 대한 부분적·시행적 개혁이 비교적 용이하다는 것이다. 따라서 경공업의 비중이 큰 경제체제는 전체 경제에 대한 적은 충격 가능성하에서 개혁정책을 도입할 수 있는 여지가 크다고 볼 수 있다.

이와 아울러 산업화에 있어 중국의 지역적 방대성과 지역간 발전 격차는, 뒤에서 다시 언급하겠지만 오히려 중국의 개혁지도부로 하여금 선별적인 개혁정책을 추진할 수 있는 객관적 기초를 제공할 수 있었다. 반면 지역간 발전 격차 자체가 무의미할 정도로 소규모인 북한의 경제체제는 북한의 지도부로 하여금 특정 지방에 대한 선별적인 개혁정책을 불가능하게 하거나 대단히 조심스럽게 추진하도록 강요하고 있다.

2.3 경제관리

개혁 이전 중국의 경제관리체제 역시 여타 사회주의체제와 마찬가지로 계획경제의 범주에 포함될 수 있으나 실제로는 대단히 느슨한 양상을 띠고 있었다. 반면 북한의 경우, 현재까지도 이론적으로나 실제적으로나 대단히 중앙집중적인 계획경제를 유지하고 있다.

우선 경제에 대한 계획화의 정도 및 방식과 관련, 개혁전 중국은 실제로 상당히 느슨한 계획경제체제였다. 반면 북한의 계획체제는 이론적으로나 실제적으로나 대단히 중앙집중화되어 있다. 북한의 경우 최근에 이르기까지 계획범위의 작성으로부터 통제수치의 작성, 최종 계획의 결정에 이르기까지 하부단위나 경제주체의 자율성은 실제로 거의 없다.⁹⁾

8) 馬列光, 『中國各省區經濟發展比較』, (成都: 成都科技大學出版社, 1993), 8쪽.

9) 현재 북한 경제계획의 실제 작성과정은 다음과 같은 과정을 거치게 된다. 제1단계: 기본적인 계획범

재정적 권한 역시 중국에서는 상당부분 분권화되어 있었던 반면 북한에서는 중앙에 고도로 집중되어 있다. 개혁전 중국의 재정에서 중앙재정이 차지하는 비중은 제1차 5개년계획기간(1953-1957)의 45.4%에서 제5차 5개년계획기간(1976-1980)에는 15.6%로 하락했다. 중앙정부 재정지출의 비중도 동 기간에 74.1%에서 49.4%로 하락했다.¹⁰⁾ 반면, 북한의 재정 역시 예산은 중앙과 지방으로 나누어져 있기는 하지만 전반적으로 대단히 중앙집권화되어 있다. 북한의 경우에도 중앙정부는 전체 인민경제에 해당하는 부분에 대한 예산을 수립 지출하며, 지방정부는 지방 행정조직·지방공장과 기업소 그리고 편의 봉사시설등을 대상으로 세금을 징수하고 세출을 집행하고 있다. 중앙예산은 주로 중앙집권적 순소득(거래수익금, 사회보험료, 협동조합에 부과된 소득세 및 국가경영기업의 이익금으로 구성됨)과 지방예산으로부터의 이전수입 및 기타 수입원등으로 충당된다. 지출 항목은 인민경제비·군사비·사회문화시설비 및 행정관리비등으로 구성되어 있다. 지방예산 수입은 주로 지방사업체·편의 봉사부분에서의 수입금 그리고 중앙정부로부터의 보조금 등으로 구성되며 예산지출은 지방사업과 지방행정기관에 대한 경비·편의 봉사부분의 제 경비 그리고 중앙예산으로의 이전지출로 이루어진다.¹¹⁾ 최근들어 지방 예산의 상대적 비중이 약간 증가하고는 있으나 국가예산 중 중앙예산이 85%를 차지하고 지방예산은 15% 정도를 차지하고 있어 그 권한과 양의 정도는 중국에 비할바가 아니다.¹²⁾

위의 작성 - 각 공장, 기업소 및 협동농장은 각각 그들의 계획을 작성하여 지방 행정당국과 지역 계획위원회에 제출한다. 이들은 이것을 모두 검토, 결합하여 정무원의 각 경제관리 부서에 제출하면 여기에서 전국에서 제출된 모든 계획내용을 통합하여 국가계획위원회에 보고한다. 제2단계: 통제수치의 작성 - 국가계획위원회는 예비수치를 토대로 당 중앙위원회에서 제시한 각 부분별 목표에 따라 (모든 지역의 공장과 기업이 제출한 계획안에 근거하여) 통제수치를 작성한다. 그런 다음 각 경제관리 부서에 그것을 하달한다. 제3단계: 계획초안의 작성 - 국가계획위원회가 제시한 통제수치에 기초하여 각급 경제관리 부서 및 기업소는 그들 각각의 계획수치를 작성하여 다시 국가계획위원회에 제출한다. 국가계획위원회는 이를 다시 종합하여 모든 부분별 계획초안을 마무리 짓는다. 제4단계: 의사결정과 계획 확정 - 중앙당위원회와 정무원 전원회의를 거친 계획초안을 최고인민위원회의 의결을 거쳐 확정한다. 황의각, 『북한경제론: 남북한 경제의 현황과 비교』, (서울; 나남, 1992), 74쪽. 이외에 북한의 계획작성 과정에 대한 보다 자세한 내용에 대해서는 조명철, 『북한 계획경제의 운용시스템에 관한 연구』, 『통일경제』, 1997년 5월호를 참조.

10) 박윌라, 「중국경제의 지방분권화 현황과 문제점」, 대외경제정책연구원 부설 지역정보센터 조사보고 92-09, (1992. 12), 44쪽.

11) 황의각, 앞의 책, 75쪽.

12) 최근의 상황은 자료 확인이 불가능하지만 80, 81, 82, 83, 84년의 경우 지방정부의 예산이 전체 예산에서

물자유통체제 역시 두 국가 사이에 상당한 차이가 존재하고 있었다. 중국의 경우, 통일적인 물자유통체제가 구축된 50년대 이래 빛차례에 걸쳐 중앙집중화와 지방분권화 조치들이 반복되었으나 전반적으로는 물자유통에 대한 지방정부의 권한이 강화되어 왔다. 개혁 직전이던 1978년 중국에서 중앙과 지방에서 관할한 주요 물자자원이 전국 총 자원에서 점하는 비중은 <표 7>과 같다. 반면 북한에서는 현재까지도 중앙정부가 직접적으로 통제하는 물자가 절대적 비중을 차지하고 있다.

이상에서 보는 것처럼 계획화의 정도와 방식상의 차이는 앞서 살펴본 산업화 수준 및 산업구조상의 차이에서와 마찬가지로 상이한 개혁 조건으로 작용하고 있다.

<표 7> 중국 중앙과 지방의 주요 자원별 비중(1978년)

(단위: %)

물 자	중앙자원의 비중	지방자원의 비중
시멘트	35	65
석탄	44	56
선철	68	32
철강재	80	20
복제	81	19
硫酸	51	49
공작기계	30	70
자동차	75	25

자료: 일본 JETRO, 『중국의 불지관리』, (1986. 3), 최수용, 『중국의 물자유통제도 분석』, 대외경제정책연구원 부설 지역정보센터 연구보고 93-01, (1993. 12), 34쪽에서 재인용.

2.4 소결

북한과 중국 경제체제간에 커다란 차이점이 존재하게 된 데는 객관적인 요인도 상당히 중요하게 역할했음을 부인할 수 없다. 중국의 경우 건국 당시의 경제발전 수준이 낮았고, 지역적으로 방대했기 때문에 계획 당국이 전국 경제를 통일적으로 계획하고 관리하는 것은 대단히 어려운 일이었다. 북한의 경우는 이와 반대로 국가의 규모 자체가

차지하는 비중은 각각 14.4%, 15.7%, 15.2%, 15.5%, 15.6%였다. 한국개발연구원, 『북한경제지표집』, (1996. 6), 78쪽.

그리 크지 않았으며 인구 압력 역시 그다지 크지 않았다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 대내외적 요인들로서, 이로 인해 북한은 국방비를 과도하게 지출하게 되었고, 이는 결국 북한의 경제에 직접적인 압력요인으로 작용하는 한편 경제에서 중공업이 차지하는 비중을 지나치게 크게 해 주었다.

이러한 대내외적 요인들이 부정적으로 작용했던 긍정적으로 작용했던 결과적으로 개혁전 중국과 북한의 경제체제는 실제 운용과정이나 작동방식에 있어 상당한 차이를 보여주게 되었다. 산업화 수준을 보더라도 중국은 낙후된 농업부문이 많은 잉여노동력을 머금은 채 광범위하게 존재하고 있었던 저개발 사회주의국가였던 반면, 북한은 어느 정도의 산업화가 이루어져 인구의 상당부분이 이미 도시의 산업경제에 편입되어 있었고 농업부문에서는 어느 정도의 노동력 부족현상이 나타나고 있었다. 산업구조에서도 중국은 여타 사회주의국가들에 비해 농업부문과 경공업부문이 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있었고 지역 격차 역시 상당히 심각했던 반면, 북한은 중공업이 절대적인 비중을 차지하고 있었고, 지역간 격차는 그다지 중요한 문제가 아니었다. 경제관리에 있어서도 개혁전 중국은 상당부분 분권화된 관리체제를 유지하고 있었으나 북한의 경우는 글자 그대로 중앙집중화된 관리체제를 현재까지도 유지하고 있다. 이상의 논의를 정리하면 결국 개혁전 중국의 경제체제를 “이완된 계획경제체제”로, 북한의 현 경제체제를 “집중적 계획경제체제”로 표현할 수 있을 것이다.

이상과 같은 중국과 북한 경제체제의 차이는 북한의 경제개혁과 관련하여 다음과 같은 시사점을 제공해 줄 것이다. 첫째로 두 경제체제간의 차이는 결국 개혁에 따른 체제전환 비용의 차이로 나타나게 될 것이다. 즉 개혁전 중국에서는 자원에 대한 계획적 할당이 절대적 양이나 다양성에서 급속히 감소해 왔으며 이러한 변화는 중국 시장화 개혁의 도입을 용이하게 해주는 기초로 작용하게 되었다. 또 개혁전 중국 계획체제의 허약성과 분열은 자원 할당에 있어서의 공백을 제공했으며 이는 어떤 방향으로든 보완이 필요한 상황이었다. 결국 개혁 이전 중국의 사회 기술적 구조는 하위 수준에서의 제도변화의 비용을 감수할 수 있게 해주었다. 이외에도 중국의 경우 개혁정책의 정치적 충격등은 중앙계획메커니즘 유지에 있어서의 고비용과 저렴한 전환비용을 가능하게 했던 또 다른 주요한 요인이라고 볼 수 있다.¹³⁾ 반면 중앙집중적이고, 고도로 계획화되어 있으며 중공업 위주의 북한 경제에 대한 부분적 개혁은 곧바로 전체 경제에 대한

육의 결여에 따른 생산성의 정체로 농업생산이 부진하여 마침내 1979년에는 도시소비 곡물의 40%에 해당하는 760만 톤의 식량을 수입에 의존할 수밖에 없게 되었다. 이러한 상황에서 초기 개혁의 중점이 농업부문에 두어진 것은 당연한 것이었다. 이와 동시에 농업부문의 광범위한 존재, 특히 농촌 과잉노동력의 존재는 중국의 초기 경제개혁을 용이하게 했던 주요한 원인으로 될 수 있었다. 왜냐하면 앞서 지적한 바와 같이, 한편으로는 농업경제가 공업경제에 비해 비교적 단순한 경제적 이해관계를 제공하는 경향이 있고, 다른 한편으로 농촌의 과잉노동력은 과거 농촌 경제구조의 근본적 전환없이도 부분적이고 보완적인 개혁조치를 가능케 하는 기초를 제공했기 때문이다.¹⁵⁾

이에 따라 중국의 농업개혁은 개혁 초기에 전면적으로 실시되어 신속하게 긍정적인 결과를 얻어낼 수 있었다. 즉 1979년에 기존 농민시장의 자유화로부터 시작되어 1983년까지 개별농가가 국가로부터 농지를 장기 임대하여 계약에서 정한 국가수매량을 초과하는 생산물은 시장에 자유롭게 출하할 수 있는 청부생산책임제가 정착되었고 이로써 인민공사는 완전히 해체되게 되었다. 또 이러한 농업개혁으로 개혁 이전 25년간 정체상태에 있었던 농업부문의 생산성이 1978-85년간 50% 상승한 결과 농업총생산이 같은 기간동안 67% 증가함으로써 농가의 소득증대와 생활수준의 향상을 가져올 수 있었다.

중국 농촌에서의 과잉노동력의 지속과 인민공사의 해체는 개혁기 중국 특유의 산업화정책인 농촌산업화정책¹⁶⁾으로 이어지게 되었다. 80년대 이후 급속하게 증가한 향진 기업은 농촌의 과잉노동력을 해소하고, 도시화 없이 농민을 탈농화시키며, 가장 중요하게는 기존 계획체제의 손상을 최소화시키면서 계획의 부문을 증가시켜 갈 수 있는 대

15) 농업부문과 공업부문간의 상이한 개혁논리에 대한 자세한 내용은 Susan Shirk, *The Political Economy of Chinese Industrial Reform*, Victor Nee & David Stark, *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe*, (Stanford; Stanford Univ. Press, 1989), pp. 328-362 참조. 한편, 박형중은 소련과 중국 농업의 성격을 다음과 같이 비교함으로써 본 연구의 주제와 관련하여 중요한 시사점을 제공해 주고 있다. “중국의 농업이 공업과 그다지 큰 연계를 가지고 있지 않는 이중경제였기 때문에 공업에 큰 변동을 일으키지 않고서도 농업에 사적 농업과 시장을 열 수 있었다. 그러나 소련의 농업은 공업과 훨씬 밀접한 연계를 가지고 있었기 때문에, 농업의 일방적 개혁은 큰 혼란을 초래할 수밖에 없었다.” 박형중, 「소련의 실패, 중국의 성공, 북한은? -- 개혁개방의 성공요인이 북한에 존재하는가?」, 한국유럽학회 월례세미나 발표문, (1994. 9. 24), 5쪽.

16) 중국의 농촌산업화에 대한 구체적 내용은 전성홍, 「중국의 농촌공업화와 향진사회의 변화」, (서강대학교 정치학 박사논문, 1993), 참조.

단히 효과적인 정책수단이었다.

물론 이상의 농촌개혁이 초래한 부정적인 결과 또한 적지 않았으며 중국의 농촌개혁이 진정 성공적인 것이었는가에 대한 비판적인 평가도 존재하고 있다.¹⁷⁾ 그러나 중국의 특수한 농촌경제 구조가 농촌우선적인 개혁정책과 농촌산업화정책등을 실시할 수 있게 해주었으며, 이는 곧 개혁 초기에 기존 경제체제의 혼란을 극소화시키면서 개혁정책을 도입할 수 있는 기초를 제공했다는 점만은 부인할 수 없는 사실이라 하겠다.¹⁸⁾

3.2 분권화

3.2.1 지방분권화

중국의 경제개혁에서 재정체제의 분권화정책은 대단히 독특하면서도 생점적인 결과를 제공한 부분이었다. 또 지방분권화정책은 중국과 같은 큰 규모의 국가에서 더욱 큰 중요성을 가질 수밖에 없는 것이었다.

지방정부의 경제적 적극성을 제고시키는 동시에 중앙정부의 권한을 적절한 수준에서 균형잡고자 했던 이 정책은 선별적이고 다소 곡질적으로 전개되었다. 우선 1980년 2월 국무원은 「劃分收支 分級包干 재정관리체제 실시에 관한 국무원 통지」를 통해 대략 4 종류의 재정제도를 도입했다. 이 조치에 따르면 대부분의 성급 지방정부에 대해 지방 재정수지의 정부기수를 설정하는 것으로서 만약 수입액이 지출액보다 클 경우에는 초과분중 일정 비율을 상납하고 지출이 수입보다 클 경우에는 적절한 방식을 통해 중앙 정부가 보조하게 된다. 여기에 광둥성(廣東省), 푸젠성(福建省)에 대해서는 특별 우대 조치가 취해졌으며 빈곤지역과 소수민족지역에 대해서는 특별 보조정책을 실시했다. 이 정책은 중앙정부와 지방정부간의 임의적인 협상의 여지를 제공했음에도 불구하고

17) 전성홍, 장정섭, 이완영의 앞의 논문 참조.

18) 장정섭 교수는 중국 같은 인구과잉 상태에 있는 사회가 그 인구에 의해 경제적 침체를 겪는 대신, 적극적인 노동집약적 산업화에 나서 풍부한 노동력을 기초로 한 자본축적과 산업의 확대재생산을 이룰 수 있다는 루이스(W. Arthur Lewis)의 이중구조 산업화론을 소개하면서 “개혁기에 들어 중공업 중심의 도시 국영기업들이 전히 체질개선이나 제도약의 기미를 보여주지 못하는 상태인데 반해, 농촌지역에서는 엄청난 농민 유희노동력을 활용해 주로 소비재 생산을 하는 향진기업들이 전히 새로운 노동집약적 토착산업화를 선도하고 있다”고 지적하고 있다. 장정섭, 「중국의 제2산업혁명: 국가-농민 사회 관계를 통해 본 향진산업화」, 『지역연구』, 6권 1호, (1997 봄), 26쪽.

과거 모택동시기의 재정제도에 비해 지방정부에 재정권한을 대폭 확대한 것이었다. 그 후 약간의 보완적인 개혁조치를 거쳐 1988년에는 국영기업에서 실시되고 있었던 경영정부책임제를 지방재정에 도입한 「지방재정정부제」를 실시했다. 이 조치의 구체적 내용은 지방에 따라 7가지로 세분되나, 대략적 원칙은 최근 수년간의 재정수입 증가상황을 참조하여 각 지방의 체중을 이내의 재정수입은 미리 확정된 유보·상납 비율에 따라 중앙과 지방에 배분하고, 수입 체중을 초과분은 전액 지방에 유보한다는 것이었다.¹⁹⁾ 이어 1994년부터는 세금의 종류에 따라 중앙고정수입과 지방고정수입, 그리고 중앙과 지방의 공동수입으로 나누어 재정수입을 분할하는 이른바 「分稅制」가 도입되어 실행되고 있다. 이 분세제에 따르면 관세, 세관이 대행하는 소비세와 부가가치세, 소비세, 중앙기업 소득세, 중앙기업 상납이윤등이 중앙정부의 고정수입으로 되며 영업세, 지방기업 소득세, 지방기업상납이윤등은 지방정부의 고정수입으로 되고 중앙정부와 지방정부의 공동수입으로 되는 것은 부가가치세(중앙 75%, 지방 25%)와 자원세, 증권거래세(50%씩 분할)등이다. 또 국방비, 무장경찰경비, 외교 및 대외원조 지출, 중앙급 행정관리비등이 중앙정부의 지출로 되고 지방행정관리비, 민병사업비, 지방소속기업의 기술개조 및 신제품개발비, 농업지원비, 도시유지 및 건설비등이 지방정부의 지출로 된다. 분세제는 시행 초기단계에서부터 많은 유보사항을 두고 있으나 중국에서 조세의 수입과 정부간 분배, 재분배과정을 완비한 정책이었다고 평가되고 있다.²⁰⁾

이와 동시에 성급 이하 지방정부에 대한 재정개혁도 실시되었다. 80년대 중반 성급과 성급 이하 지방정부들은 밑으로부터의 자금분담체제를 실시하였다. 그 주요 내용은 지방정부 자금의 일부를 상납하고 나머지 대부분은 자체 지방정부가 관리한다는 것이다. 이로서 지방정부들은 지방의 지출에 대해 책임을 지고 보유분에 대해서는 권한을 갖는 독립적인 재정적 실체로 되었다. 이러한 재정체제하에서 자금 분담은 중앙정부와 성정부간에, 성정부와 지구(地區)간에, 지구와 현(縣)간에 현과 향(鄉)간에 재정계약의 형태로 공식화된다. 어떤 지역에서는 총액에 대한 비율을 사용하는데 예를 들어 70:30

19) 이러한 정책의 구체적 내용에 대해서는 박윌라, 「중국경제의 지방분권화 현황과 문제점」, 대외경제정책연구원 부설 지역정보센터 조사보고서, (1992. 12), 32-40쪽 참조.

20) 「분세제」의 구체적인 내용과 성과에 대해서는 김영진, 「최근 중국의 재정정책 동향 분석: 거시적 조절, 분세제 및 중앙과 지방의 관계」, 『중국연구』(대륙연구소), 제4권 제3호, (1995년 가을) 참조.

이라 할 경우 지방정부가 70을 갖고 30은 상납한다. 다른 경우, 지방정부는 할당액을 상급정부로 보내며 그 이외 자금의 모두나 대부분을 갖는다. 이러한 계약은 3-5년을 단위로 하여 맺어진다.²¹⁾

개혁기 중국이 재정분권화를 추진할 수 있었던 배경은 앞의 2장에서 언급했듯이 중국경제의 전반적 낙후성, 지방간 발전 격차, 느슨한 계획체제등 여러 측면에서 찾을 수 있다. 그리고 그 결과는 본 3장의 마지막 부분에서 정리되는 바와 같이 다소 복잡하더라도 어떤 점에서는 모순적일 수밖에 없었다. 그러나 지방분권화 정책이 중국에서 중요한 정책과제로 제기되고, 또 큰 의미를 가질 수밖에 없었던 원인 역시 중국의 지역적 방대성과 불균형성, 그리고 지방의 경제적 독립성이있음을 부인할 수 없다.

3.2.2 국가-기업관계 개혁

이 분야의 개혁은 중국의 경제개혁에서 가장 중요하면서도 가장 덜 성공적인 분야였다. 국가-기업관계의 개혁 역시 생산활동에 있어 국가의 직접적 계획에 의한 명령적 통제를 줄임으로써 기업의 생산활동에 대한 적극성을 제고하는데 있었다. 우선 1978년 기업장리기금에 기초하여 기업기금제도를 시행했다. 이 조치에 따라 기업은 이윤가운데 기업 노동자 임금 총액의 5%를 기업기금으로 이용할 수 있게 되었다. 이어 1981년에는 각종 방식의 이윤유보제도를 도입하였다. 또 1983년 4월 국무원은 제정부가 제출한 <국영기업에 대한 이개세(利改稅) 추진 방법에 관하여>를 비준함으로써 국영기업은 이윤에 대해 55%의 소득세를 내고 나머지의 일부에 대해서는 이윤채증포간, 고정비배, 혹은 조절세등의 방법으로 국가에 상납하며 그 나머지는 국가가 정한바에 따라 기업에 유보한다. 이어 1984년 10월 1일에는 이개세 개혁의 보완조치에 따라 국영기업의 국가에 대한 이윤상납이 폐지되고 세금만을 납부하게 되었다.²²⁾ 중국은 1987년 개최된 전인대 7기 1차회의에서 <전민소유제공업기업법>을 통과했다. 이 법의 핵심은 국영기업에

21) Jean C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China", *World Politics*, Vol. 45, No. 1, (October, 1992), pp. 103-104.

22) 修培生, 「四十年的經濟體制」, 中共中央黨校中共黨史教研室 編, 『四十年的回顧與思考』, (北京: 中共中央黨校出版社, 1991), 310-311쪽.

대해 이른바 “경영책임제”를 실시한다는 것으로서, ①공유제를 기초로 하고 ②책임의 소재를 분명히 하며, ③재산관계를 변화시키지 않는 전제하에서 이익을 기준으로 하고, ④소유권과 경영권을 분리하며, ⑤상품생산자와 경영자로서의 기업의 독립적인 법인으로서의 지위를 확립한다는 것이다. 이 법의 실시 첫해인 1988년 6월 말 현재 전국 29개 성급 행정구의 예산내 공업기업에서 88.1%가 ‘경영책임제’를 실시하게 되었는데, 그 중 93.4%는 국유 대중형기업이었다.²³⁾

개혁기 중국에서 추진되고 있는 국가-기업관계 개혁이 실패했다고는 할 수 없다. 비록 다른 분야에는 미치지 못한다 하더라도 상당 정도의 경영성과 개선은 이루어 졌기 때문이다. 1978-1983년과 1989년, 그리고 1991년에 국영기업의 실질성장률은 각각 8.1%, 3.9%, 8.6%를 기록했다. 이는 동 기간에 각각 16.7%, 10.5%, 17.9%에 이르렀던 집체부문의 실질성장률에는 크게 못미치는 것이었으나 나름대로 꾸준한 성장을 이룩해 온 것이었다.²⁴⁾

그러나 중국의 국가-기업관계 개혁은 중국 뿐만아니라 다른 사회주의국가들의 개혁과 관련해서도 대단히 의미있는 함의를 제공하고 있다. 우선 국가-기업관계의 개혁은 공업분야를 주요 대상으로 하고 있기 때문에 농업부문의 개혁에 비해 각 분야나 집단간의 이해관계가 복잡하게 얽혀 있다. 따라서 국가-기업관계와 관련한 한 분야에서의 개혁은 곧바로 다른 분야에 커다란 파급효과를 미칠 수밖에 없게 된다.²⁵⁾ 결국 국가-기업관계 개혁은 중국내 다른 분야의 개혁과는 달리 복잡하고 심각한 파급효과를 초래하게 될 가능성이 크기 때문에 개혁 당국에게 보다 큰 난관을 제공하며 더욱 큰 기교를 요구하고 있는 것이다. 다음으로 중국의 국가-기업관계 개혁 경험은 중국에 비해 보다 산업화되고 계획화의 정도가 높으며 대중형 국유기업의 비중이 큰 국가들에서의 개혁이 더욱 어렵고 복잡한 문제에 직면할 가능성이 많다는 점을 시사해 주고 있다. 이는 구소련과 중국의 개혁 경험, 그리고 몇몇 구사회주의국가들과 중국의 개혁 경험을 비교해 볼 때 더욱 명확해 진다.

23) 修培生, 위의 논문, 312-313쪽.

24) 김시중, 「중국 국영기업 개혁의 전개와 전망」, 대외경제정책연구원 정책연구시리즈 93-03, (1993. 2), 111쪽.

25) Susan Shirk, 앞의 논문 참조.

3.3 시장메커니즘의 도입

3.3.1 소유제 개혁

개혁전 중국의 소유제는 여타 사회주의국가들과 마찬가지로全民소유제 부분과 집체소유제 부분으로만 이루어져 있었다. 그러나 중국은 소련이나 동구사회주의국가들과는 달리 국유재산을 사유화시키는 정책을 취하기보다는 여타의 소유제 부분을 허용함으로써 확대해 가는 정책을 택했다. 이는 “일체다원, 일원다층(一體多元, 一元多層)”이라는 말로 요약될 수 있다. “일체다원”이란 사회주의경제에 있어 공유제의 주체하에 다양한 경제성분을 병존시킨다는 것으로서 여기에는 다양한 경제성분에는 사영기업, 개체호(個體戶), 외국자본등이 포함된다. 또 “일원다층”이란 공유제의 범위 안이라 할 지라도 이는 다양한 층차, 즉 국가소유제, 사회소유제, 집체소유제등으로 구성된다는 것을 의미한다.²⁶⁾

이러한 소유제 개혁의 결과 중국에서는 다음의 <표 8>에서 보는 것처럼 다소 완만하게 소유제 구조의 변화가 발생하게 되었다.

<표 8>공업총생산액 구성

(단위: %)

연 도	全民소유제공업	집체소유제공업	개체공업	기타 공업
1978	77.63	22.37	-	-
1982	74.44	24.82	0.06	0.68
1986	62.27	33.51	2.76	1.46
1989	56.06	35.69	4.80	3.45

자료: 서진영, 신한풍 공저, 『중국의 사회경제 통계분석』, (서울; 집문당, 1993), 100쪽의 표를 재정리.

결국 중국에 집체기업을 위주로 하는 비국영기업(즉 鄉鎮企業)이 폭발적으로 성장할 수 있었던 것은 정부의 지원때문이 아니라 개혁정책의 도입에 따라 생겨난 (농촌지역

26) 修培生, 앞의 논문, 326쪽.

에서의) 기업가정신이 국가의 통제와 지시에 의해 방해받지 않았기 때문이라고 볼 수 있다. 비국영기업은 자금조달이나 원자재조달 면에서 국영기업에 비해 오히려 차별대우를 받아왔음에도 불구하고 내부저축과 기업가정신을 바탕으로 개혁에 의해 벌어진 계획경제의 틈새를 최대한 활용하여 동태적 성장을 지속하여 올 수 있었던 것이다.²⁷⁾ 이러한, 소유제 개혁이라기보다는 다원적 소유제의 발전이라는 현상 역시 개혁전 중국의 경제체제가 ‘느슨한 계획체제’였기 때문에 가능할 수 있었다.

3.3.2 물자유통체제의 개혁

개혁기 중국에서 추진된 물자유통체제의 개혁 역시 지방분권화와 국가-기업관계 개혁, 그리고 소유제 개혁등과 궤를 같이하고 있다. 즉 1978년 이후 중국은 중앙정부가 직접 관할하는 물자의 품목과 양을 점진적으로 축소해 오는 방향으로 물자유통체제를 개혁해 온 것이다. 이에 따라 국가의 통일적 분배물자(‘統配物資’)는 1980년의 256개에서 87년에는 27개로 줄어들었고, 그 수량이 국내생산량에서 점하는 비중도 크게 줄어 1980-87년중 석탄은 57.9%에서 47.2%, 철강재는 73.4%에서 46.8%, 목재는 80.9%에서 26.2%, 시멘트는 35%에서 15.6%로 감소되었다. 1992년 말에 이르면 지령성 계획에 의해 분배되는 물자(‘통배물자’ 및 중앙 관련부서 분배물자(‘部管物資’)는 72종에 달하였는데, 93년 8월에는 36종으로 줄어들었고, 11월에는 다시 11종으로 감소되었다. 이처럼 지령성 계획관리 범위가 축소됨에 따라 물자의 시장판매 비중도 지속적으로 증가하였는데, 1992년 말 현재 물자의 시장판매 비중은 모두 80% 이상이고 그중 철강재는 89.9%, 시멘트는 83.7%, 목재가 91.3% 수준에 이르고 있다.²⁸⁾

이러한 점진적인 물자유통체제의 개혁과 더불어 중요한 것은 가격체제의 전환과 관련하여 ‘이중가격제(二重價格制)’을 도입함으로써 점진적으로 개혁해 왔다는 것이다. 즉 중국은 전면적·급진적으로 가격을 자유화한 구소련 및 동구와는 달리 이중가격제를 도입하여 점진적으로 가격구조를 개혁하여 왔다. 즉, 기업생산량의 일정규모까지만 경제계획에 포함시키고 초과생산량은 시장에서 거래할 수 있게 함으로써 동일 물품에

27) 전홍택, 『북한의 체제전환과 남북한 경제통합의 주요 과제』, 한국개발연구원 연구보고서, (1996), 8쪽.

28) 최수웅, 「중국의 물자유통제도 분석」, (대외경제정책연구원 부설 지역정보센터 연구보고 93-01), (1993. 12), 35-36쪽.

대한 가격은 저가의 국정가격과 고가의 시장가격이 병존하게 되었다. 실제로 중국내의 물자가격은 국가계획분배물자에 대한 국가통일가격(공정가격)과 계획외 물자에 대해 생산자측과 수요자측 쌍방이 협의하여 결정하는 국가지도가격(협의가격), 시장조절가격(시장가격)의 3종류가 있는데, 이중 국가통일가격의 비중은 지속적으로 저하하고 있는 반면 시장조절가격은 점진적으로 상승하는 추세이다. 이에 따라 1991년 생산기업이 판매한 물자중에서 국가통일가격에 의한 판매비중은 36%, 국가지도가격의 비중은 18.3%, 시장조절가격의 비중은 45.7%로 나타났는데, 92년에는 국가통일가격의 비중이 더욱 낮아져 30% 수준을 보이게 되었다.²⁹⁾ 이러한 이중가격제는 가격차를 이용한 지대추구(rent-seeking)의 기회를 제공함으로써 부정·부패의 위험이 커진다는 단점은 있었다.³⁰⁾ 그러나 이와 동시에 전면적 가격개혁에 따르는 지나친 충격을 피하면서도 기업의 의사결정의 기준이 되는 한계가격이 시장에서 결정되도록 함으로써 자원배분의 효율성을 제고시킬 수 있는 장점도 있었다. 특히 개혁 초기에는 이러한 장점이 단점보다 더욱 크게 작용했다고 볼 수 있다.³¹⁾

3.4 소결: 중국 개혁정책의 결과

지난 20여년에 걸친 개혁정책의 결과, 주지하듯이 중국은 괄목할 만한 경제성장을 이룩해 왔으며 이 과정에서 적지 않은 문제점 또한 노정되어 왔다. 우선 중국은 이중가격제를 도입하여 점진적으로 가격을 자유화하여 나름대로 성과를 거두었으나 이중가격제를 너무 오래 유지한 결과 국정가격과 시장가격의 격차를 이용한 지대추구(rent-seeking)의 기회를 제공함으로써 부정·부패의 만연등 경제적 비효율성이 초래되기도 했다. 또 국영기업에 대하여 소유와 경영을 분리하여 경영자주권을 확립하는 방향으로의 개혁을 꾸준히 진행시켜 왔으나 국영기업의 1/3정도가 만성적인 적자상태에서 국가보조금에 의존할 수밖에 정도로 국영기업의 비효율성이 높아 지속적 성장의 장애

29) 최수웅, 앞의 연구보고, 37쪽.

30) 중국에서는 80년대 중반 이래 많이 발생했으며, 특히 중국에서 발생한 rent-seeking 행태는 지방정부에 의해 조직적으로 행해진 것으로 보인다. 결국 중앙정부에서는 반부패운동을 강력하게 추진하는 한편 지방정부의 행태를 통제하고 제도화하는 방향으로 대응했다.

31) 전홍택, 앞의 연구보고서, 9쪽.

요인이 되고 있다. 다른 한편, 지방분권화의 결과 중앙정부의 재정 능력이 약화되는 동시에 지방간 격차가 확대되고 지방보호주의가 만연되기도 했다. 그러나 전반적으로 보아 중국은 경제개혁을 추진해 오는 과정에서 근본적인 정치·경제·사회적 불안정 상황을 어느정도 통제해 올 수 있었고, 앞으로도 개혁과정에서 노정된 문제들이 체제의 위협요인으로 대두될 가능성은 적어 보인다. 다른 한편, 물론 개혁 이전에도 중국에서는 중앙정부 못지 않게 지방정부도 중요한 역할을 담당해 왔다. 그러나 개혁 이전 중국 지방정부의 경제적 역할은 그 양에 있어서는 컸다고 할지라도 기본적으로는 중앙정부의 절대적 통제하에 있었던 것이었다. 이와 반대로 개혁기에 들어 중국의 지방정부의 경제적 역할은 그 양에 있어서 뿐만아니라 질적인 면에서도 적극적 행위자로 변모하게 되었다. 재정 권한의 지방분권화와 아울러 경제관리체제의 분권화, 그리고 가격체제의 시장화 및 소유제 구조의 개혁³²⁾정책등은 결과적으로 중국에서 지방정부가 상대적으로 독립된 경제적 행위자로 변화하게 되는 원인으로 작용하게 되었다.³³⁾ 이러한 문제들은 또한 두번째의 문제인 중앙정부의 거시경제적 통제능력을 약화시키는 원인으로 작용하게 되었다. 이에 따라 중국 중앙정부는 20여년간의 개혁기간동안 3-4년을 주기로 5번 정도에 걸쳐 긴축정책을 통한 거시적 통제 유지에 노력해야만 했다.

이상과 같은 부작용에도 불구하고 중국의 개혁정책은 성공적으로 추진될 수 있었다. 그러나 보다 중요한 문제는 중국이 도입한 개혁정책과 그 결과들이 여타 개혁사회주의 체제들에 대해 어느정도까지 일반화가 가능하겠는가 하는 점이다. 이를 위해서는 중국 개혁정책이 초래한 결과들의 성격을 되새겨 봐야 할 것이다. 우선 농가생산책임제와

32) 소유제 구조는 일반적으로 국유(전민소유제), 집체(공동소유제), 개체 및 사영(사유제)등으로 분류된다. 그러나 중국에서 존재하고 있는 소유제 구조는 중앙정부소유제, 성(省)급 정부소유제, 지구(地區, 省轄市)급 정부소유제, 현(縣, 縣級市)급 정부소유제, 향(鄉, 鎮級) 정부소유제, 촌(村) 소유제, 개체 및 사영경제등으로 파악해야 한다. 즉, 중국에서 상이한 소유제는 상이한 수준의 정부에 의해 통제되고 있다는 것을 의미한다.

33) 지방정부의 경제적 행위자화 경향에 대해서는 전성홍, 앞의 논문 및 Jean C. Oi, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China", *World Politics*, Vol. 45, No. 2, (October 1992), Jean C. Oi, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy", *The China Quarterly*, No. 144, (December 1995), Yasheng Huang, "The Strategic Investment Behavior of Chinese Local Governments during the Reform Era", *Chinese Economic Review*, Vol. 6, No. 2, (1995), Jane Duckett, "The Emergence of the Entrepreneurial State in Contemporary China", *The Pacific Review*, Vol. 9, No. 2, (1996), Christine P. W. Wong, "Central-Local Relations in a Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China", *The China Quarterly*, (December 1991)등을 참조.

농촌산업화로 대표되는 농업부문의 개혁과 성공, 지방정부의 경제적 행위자화로 인한 중앙정부 통제력의 약화 등은 앞에서 설명한 바와 같이 중국 특유의 “느슨한 계획경제 체제”하에서만 일어날 수 있는 것이었다. 한편, 부정·부패, 상대적으로 담보상태에 빠져 있는 국가-기업관계 개혁등은 중국과 같은 경제체제에서 보다는 오히려 북한이나 동유럽, 구소련등에서 심각하게 나타날 수 있는 문제들이며 이러한 문제들에 대한 적절한 수준에서의 통제는 중국에서만 가능할 수 있는 성질의 것이었음을 재확인 할 수 있는 것이다. 이는 물론 중국 중앙당국의 능력과 통제력이 강해서라기 보다는 중국 경제 체제의 낙후성과 분산성에 기인한 측면이 강했다.

4. 북한 기존 개혁정책의 평가

4.1 분권화

앞에서 표현한 것처럼 북한이 현재 “집중된 계획경제체제”라 해서 그동안 아무런 개혁정책도 취하지 않은 것은 물론 아니다.

우선 중앙-지방간 관계와 관련, 북한은 1981년 각 지방별로 도경제지도위원회(현재의 도행정경제위원회)를 신설하여, 종전에 정부원의 부·위원회가 수행해 오던 기능과 권한을 대폭 이양하는 조치를 취한바 있다. 이에 따라 북한의 경제관리체제는 지역별 관리체제로 전환되었으며, 특히 도의 권한과 책임이 증대되었다.³⁴⁾

그러나 이러한 지방분권화 조치는 중국의 지방제정청부제와는 차원이 다른 것이었다. 우선 지적할 수 있는 것은 전술한 것처럼 지방분권화라는 개혁 대상 자체가 북한과 같은 비교적 소규모의 체제에서는 그다지 핵심적인 문제가 아니라는 데에 있다. 앞서도 지적했듯이 중국의 경우 국가 규모가 대단히 크고 지방간 격차 또한 상당했기 때문에 경제관리 주체의 수준을 적정 수준으로 내려보낸다는 것은 대단히 시급하고 중요한 문제였다. 반면 북한의 경우 그 규모가 중국의 한 개 성(省)에도 미치지 못하기³⁵⁾

34) 이태섭, 「북한경제의 구조적 변화에 관한 연구」, 『통일문제연구』, 25호, (1996년 상반기호), 16쪽.

35) 중국내 28개 성의 평균 인구는 5천만-6천만에 달하는데 이 가운데 가장 큰 쓰촨성(四川省)은 1억 2천여만명에 달한다.

때문에 지방분권화의 중요성은 중국과는 비교할 수 없는 것이었다. 또 하나 주목해야 할 사실은, 개혁 이전 중국의 각 지방은 지방적 자력갱생정책에 의해 지방마다의 경제적 독립성이 비교적 강했던 반면 북한의 경우 전체 경제의 통합성 정도가 높았기 때문에 지방분권화정책을 실시한다고 해서 이것이 곧바로 지방의 적극성이 높아질 가능성이 크지 않다는 점이다. 오히려 중국과 같은 방식으로 이 정책을 실시할 경우 이것이 전체 경제의 불안정으로 이어질 가능성이 큰 것이다.

다음으로는 경제업무에 있어서의 당-정관계 개혁 노력을 들 수 있다. 즉, 근래들어 북한은 경제사업에서 정무원의 역할을 보다 증대시키는 방향으로 기존의 당-정관계에 일정한 변화를 시도하고 있다. 현재 북한은 경제사업에서 정무원 책임제 또는 정무원 중심제를 더욱 강조하면서, 당의 정책적 지도는 그대로 유지하되, 당의 일부 권한을 정무원 등 국가부문으로 이관하여 국가기관의 권한과 책임을 종전보다 확대하고 있는 것으로 알려지고 있다.³⁶⁾ 이러한 당-정분리 정책은 중국에서도 중요한 개혁 과제로서 추진되어 오고 있다. 중국의 경험을 볼 때, 당-정관계 개혁은 중앙정부 수준에서 뿐만 아니라 지방정부 수준에서도 실시되고 있다. 그러나 경제업무에 있어 당조직과 정부조직의 분리는 실질적으로 그다지 성공적이지 못했을 뿐만 아니라 당-정관계의 개혁 자체가 그다지 큰 의미가 있다고는 볼 수 없는 것이었다. 당간부와 정부관료의 인원이 실제로는 상당히 중첩되어 있기 때문이다. 중국의 이러한 사정을 감안할 때 북한에서 추진되고 있는 당-정관계 개혁의 결과는 더욱 제한적일 수밖에 없을 것이다. 북한의 경우, 중앙정부 수준에서 정무원의 역할을 증가시킨다 하더라도 당위원회의 통일적 관리로 특징되는 경제관리체제, 즉 대안의 사업체제를 개혁한다는 징후는 전혀 발견되지 않고 있기 때문이다.

전체적으로 보아 북한에서는 분권화문제와 관련하여 기존의 중앙집중성과 계획성을 더욱 강화해 가고 있는 것으로 보인다. 1960년대에 고안된 '계획의 일원화'는 과도한 생산목표를 설정함으로써 생산품의 질이 급격히 떨어지게 하였으며, '계획의 세부화'에 의해 세부 항목까지 중앙에서 계획하려던 시도는 도리어 생산계획에서 누락되는 것이 많아지고 과부족하게 책정되어 조업이 중단되거나 물자의 낭비가 많아지는 폐단이 발

36) 김정일, 「우리 인민정권의 우월성을 더욱 높이 발양시키자」(1992. 12), 이태섭, 앞의 논문, 28쪽에서 재인용.

생했었다. 그러나 이러한 분제에 대해 북한은 계획경제체제의 근본적인 문제에 초점을 맞추어 대응하기 보다는 이 체제를 더욱 강화하고 세부적으로만 대책을 세워나가는 방향으로 대응해 왔다. 예를 들어 북한은 계획과정을 개선하여 생산 현장인 기업소가 일차적으로 담당하여 생산 계획의 중심이 되도록 하는 한편, 기존의 2원적 계획과정을 일원화 해 왔고, 앞서 지적한 대로 73년부터는 ‘지방애산제’를 실시하기도 했다. 그러나 이러한 정책들 모두 기존 계획화체제를 원비한다는 목적에서 추진된 것이었다. 오히려 경제난이 심각해진 최근에도 북한에서는 중앙집중적 계획체제를 개혁하려는 어떠한 시도도 보이지 않고 있으며, 과거부터 실시해 오던 ‘속도전’류의 대중동원 방식을 더욱 강조하고 있다.³⁷⁾

4.2 국가-기업관계 개혁

북한 경제관리체제의 가장 큰 특징은 대안의 사업체제와 연합기업소제도라 할 수 있다. 대안의 사업체제의 가장 중요한 특징은 공장당위위원회를 최고지도기관으로 하는 당 위원회의 집단지도체계, 통일적·집중적인 생산지도체계, 통일적·종합적인 생산 제조 조건(자재공급, 후방공급활동등)의 보장체계³⁸⁾등으로서 지난 60년대 초 이래 북한은 이 체계를 지속해 오고 있다.

다음으로는 1985년에 도입된 연합기업소제도를 들 수 있다. 연합기업소의 도입 이전에 국영기업에 관한 생산계획은 국가계획위원회의 관리하에, 정부원의 각 부·위원회가 작성하여 산하의 공장·기업소에 전달·시행해 왔다. 반면 연합기업소 제도하에서는 정부원 대신 연합기업소가 국가계획위원회의 직접적인 관리하에 스스로 생산계획을 작성하여 산하의 공장·기업소에 전달·시행하는 방식으로 변경되었다.³⁹⁾ 이러한 연합기업소의 조직형태는 크게 3가지였다. 첫째, 주로 중화학 기업을 중핵으로 하여 관련 기업을 수직적으로 결합한 형태이다. 둘째, 자원·채굴공업 부문에서 많이 조직된 것으로서 이들 기업을 중핵으로 관련 기업을 수평적으로 결합한 형태이다. 셋째, 기계

37) 이태섭, 앞의 논문, 27쪽.

38) 대안의 사업체제에 대한 구체적 설명은 고승효 저, 김한민 역, 『북한사회주의 발전연구』, (서울: 창사, 1988), 193-208쪽 참조.

39) 이상규, 「북한 경제체제의 분권화에 관한 분석」, 『월간 통일경제』, (1996. 6), 89-90쪽.

등 특정 산업의 전문화된 기업들을 전국적인 규모에서 결합한 연합기업소가 있다. 연합기업소의 규모로는 20-30여개의 개별 공장을 결합한 것도 있으나 일반적으로 10여개의 기업소를 결합한 것이었다. 또 이들의 실제 명칭은 회사, 총회사, 관리국, 혹은 총국등으로 불리고 있다. 이와 아울러 연합기업소는 2중독립채산제를 실시하고 있다. 즉 연합기업소 자체가 독립채산제의 한 단위로 되며 연합기업소에 소속되어 있는 개별 기업소도 독립채산제의 한 단위가 되는 것이다.⁴⁰⁾ 또 연합기업소의 운영체제는 대안의 사업체계가 확대된 형태와 같아서 '연합기업소 당위원회'가 '공장당위원회'와 같은 기능을 하며 그 밑으로는 '연합기업소 참모부'가 있어 산하 공장, 기업소의 참모부를 통해 현장 생산지도를 하도록 체계화되어 있었다. 한편, '연합기업소'는 자체의 자재상사, 수송 기관을 가지고 있으며, 산하 기업소들을 모체기업의 생산활동에 완전히 종속시키기 위한 단위로서 생산 계획에 필요한 기술적, 행정적 권한 뿐만아니라 기술 경제 활동도 독자적으로 선택할 수 있는 광범한 권한을 가지고 있었다. 즉, 연합기업소의 지도부는 당과 국가에 대해 책임을 지되, 산하 기업소 사이에서 발생하는 문제들에 대해 독자적인 처리 권한을 가지고 있었다.⁴¹⁾ 이상의 내용으로 보아 연합기업소는 구동독의 콤비나트나 구소련의 기업연합과 유사한 형태로 볼 수 있다.

그러나 연합기업소 제도는 결국 계획경제체제하에서의 경제운용을 더욱 효율적으로 운용하기 위해 도입된 것이라고 볼 수 있다. 연합기업소 제도의 도입과 하부 경제주체, 즉 기업소의 자율적 경제행위 능력 제고는 그 내용으로 보아 아무 관련이 없기 때문이다. 오히려 연합기업소 제도는 개별 기업소들을 부문·산업별로 묶음으로서 경제의 통합성을 더욱 심화시키는 결과를 초래한다는 점에서 장차 추진될 국가-기업관계 개혁의 선택 여지를 좁힐 가능성이 크다고 하겠다.

한편 1984년 12월 당중앙위 전원회의에서는 '독립채산제에 관한 규정'을 수정·발표하여 1985년부터 실시해 오고 있다. 그러나 이는 기존의 중앙계획메카니즘을 보완한다는 목적에서 이루어진 것이었다. 그 이유는 첫째, 정책결정 담당자가 여전히 중앙정부와 부처에 집중되어 있으며 둘째, 주요한 보완 메카니즘은 경제지렛대와 시장적 보완을

40) 이장규, 「북한 경제체제의 분권화에 관한 분석」, 『월간 통일경제』, 1996년 6월, 89-90.

41) 권오윤, 앞의 논문, 80쪽.

이용한 간접적 통제라기 보다는 행정적 통제였기 때문이다.⁴²⁾

4.3 시장기제의 도입

계획경제체제의 경직성과 중공업 우선주의정책의 결과로 초래된 생필품난과 식량난 등으로 인해 북한 역시 부분적으로나마 시장메커니즘을 도입할 수밖에 없었다. 그 예로 1984년 8월부터 시작되어 북한 당국에 의해 장려되고 있는 ‘8월 3일 인민소비품 생산운동’과 ‘8·3직매점’의 확대 조치등을 들 수 있다. ‘8·3 인민소비품’은 지방 경공업공장, 가내작업반에서 유희 자재나 폐품을 원재료로 활용하여 생산하는 소비재를 말하는 것으로서, 국가 유통망이 아닌 직매점을 통해 소비자들에게 직접 판매된다. 이를 계기로 북한에서는 부분적이거나 간단한 식품(술, 떡등)의 생산은 물론, 의류 및 신발의 생산·수선, 목수일등 각종 개인 부업에 종사하는 사람들이 생겨나게 되었다.⁴³⁾ 또 90년대 들어와서는 과거에 10일마다 열리던 농민시장을 일일 시장화하고, 농민시장에서 원칙적으로 금지되어 있는 곡물·공산품 거래의 활성화등의 조치가 취해진바 있다. 한편 북한에 나타나고 있는 ‘불법적 비공식부문 경제’에 대해 북한 당국은 한편으로는 1992년 ‘비사회주의 그루빠’를 통해 분쇄하려 노력하는 한편 1993년 말에는 이를 해체하고 비공식부문 경제의 존재를 부인하려는 경향을 보이주기도 하는등 이중적인 태도를 보여주고 있다.⁴⁴⁾

특히 1996년부터는 협동농장의 분조관리제를 개선하여 분조에게 부과된 곡물생산 할당량을 초과하는 부분을 분조 구성원들이 직접 나누거나 자유로이 처분할 수 있게 함으로써, 이른바 제2경제 부문(농민시장)에서의 거래가 더욱 활성화 될 것으로 보인다. 이는 1987년 ‘과학원’의 박철 연구사가 농민들의 생산 의욕을 높이기 위하여 ‘가족도급제’(또는 ‘농장포전책임제’)를 채택해야 한다는 내용의 논문을 발표했으나 김일성이 “자본주의 관리방식을 끌어들이는 반동적 논문”이라고 비판하고 당시 당중앙위 과학교육 담당 비서였던 김환유 정치국원 자리에서 축출했던⁴⁵⁾ 전례로 보아 상당히 획기적인 정

42) Seung-yul Oh, op. cit., pp. 146-148.

43) 전홍택, 「북한 제2경제의 성격과 기능」, 『통일경제』, (1997. 2), 54쪽.

44) 오승철, 「북한의 경제적 생존전략; 비공식부문의 기능과 한계」, 『통일연구논총』, 제5권 제2호, 117쪽.

책으로 볼 수 있다. 이번에 새로 도입된 분조관리제의 변화 내용을 보면 우선 분조의 구성에 있어 과거에는 농장원 개개인의 능력과 요구를 고려하고, 각 연령층을 배합해 10-25명으로 구성된 반면 작년부터는 가족이나 친척을 단위로 7-10명으로 구성된다. 생산계획에 있어서도 과거에는 그해의 전체 국가생산 목표에 따라 각 농장에 할당했으나 작년부터는 지난 3년간의 평균 수확고와 93년 이전 10년간의 평균 수확고를 합해 나눈 평균치를 그해의 생산계획으로 설정한다. 잉여생산물의 처분권도 과거에는 초과생산분을 국가가 수매했으나 새로운 체제하에서는 초과생산물은 현물로 농민에게 나누어 주며 그것을 직접 나누거나 되파는 등 자유롭게 처분할 수 있다.⁴⁶⁾ 일부에서는 이러한 변화를 북한의 시장경제 지향적 개혁의 전조라고 해석하고 있으며⁴⁷⁾ 실제로 그 내용을 보더라도 중국에서 실시된바 있는 농가생산책임제와 어느정도는 유사한 점이 있다.

그러나 이른바 제2경제의 확대가 북한 계획체제의 붕괴 또는 시장지향적 개혁의 전조라는 주장은 모두 지나친 확대 해석이며, 생존을 위한 북한 주민들의 자구적 경제활동을 당국이 묵인함으로써 제2경제가 확대되었다는 점에서, 제2경제의 확산을 북한의 생존전략으로 파악해야 한다는 견해도 존재하고 있다.⁴⁸⁾ 이러한 변화는 북한이 제한된 범위이기는 하지만 조심스럽게 중국에서 추진한 것과 유사한 개혁조치를 시험하고 있다는 것을 시사하고는 있지만 북한의 이러한 정책은 계획메커니즘 내에서의 자율화 수준에 머물고 있어서 본격적인 개혁에는 미치지 못하고 있다.⁴⁹⁾ 예를 들자면, 중국의 농가생산책임제와 북한의 분조관리제가 가지고 있는 근본적인 차이점을 간과해서는 안 된다. 즉 중국에서는 생산계약의 단위가 개별 농가(包干到戶)였으나 북한의 생산계약 단위는 여전히 몇 개의 가족으로 구성된 생산조로서, 이는 과거 인민공사 시기의 중국으로 치면 생산대(生産隊)의 규모에 해당한다. 이러한 차이는 생산계약단위의 단순한 크기에만 국한되는 것이 아니다. 즉 중국에서 “농업에 대한 가구단위 생산책임제의 시

45) 권오윤, 앞의 논문, 83.

46) 『한겨레신문』, 1997년 8월 4일자.

47) 전홍택, 「북한 제2경제의 성격과 기능」, 『통일경제』, 1997년 2월호, 49쪽.

48) 오승렬, 「북한의 경제적 생존 전략: 비공식 부문의 기능과 한계」, 참 『통일연구논총』, 5권 2호, (1996), 참조.

49) 전홍택, 「북한 제2경제의 성격과 기능」, 『통일경제』, (1997. 2), 66쪽.

행이 농민들로 하여금 사회·경제적 활동 전반에 걸쳐 자율성을 발휘할 수 있는 조직적 기반을 제공했으며”, “전체적으로 보아 개혁기에 중국의 농촌지역에서 폭발적으로 전개되고 있는 산업화는 농가들 자체가 주축이 된 생산활동의 다변화를 직접적으로 반영”⁵⁰⁾하고 있는 것이다.

더욱 중요한 사실은 북한에서의 이러한 부분적 시장메커니즘의 도입이 주로 농업부문을 중심으로 이루어지고 있다는 것이다. 앞서 지적한 바와 같이, 중국과는 달리 북한은 농업부문이 차지하는 비중이 상대적으로 적기 때문에 중국이 경험했던 바와 같이 농업개혁의 성장이 도시로 파급, 도시와 농촌지역의 이원적 발전전략 즉 농촌산업화⁵¹⁾, 혹은 도시경제의 개혁을 유도하는 결과를 초래할 것으로는 기대하기 힘든 처지에 있다.

한편, 1980년대 이래 경제체제가 계속 심화됨에 따라 북한은 나름대로 농업과 경공업, 그리고 대외개방정책을 추진해 왔다. 그러나 이러한 정책들 역시 경제체제의 개혁과는 거리가 먼 것들이었다. 북한은 1985년을 ‘경공업의 해’로 지정한바 있으며 1989-1991년을 ‘경공업 발전 3개년 계획기’로 설정하기도 했다. 특히 1993년 12월 당중앙위 제6기 제21차 전원회의에서 채택한 경제전략은 제3차 7개년 계획의 실패를 인정하고 향후 3년 동안을 완충기로 하며, 이 기간에 농업·경공업·무역등 3대 제일주의 방침을 철저히 관철하며, 이와 아울러 인민경제의 선행 부문인 석탄공업과 전력공업, 철도운수를 확고히 앞세우며, 금속공업을 계속 발전시켜 간다는 것이었다.⁵²⁾ 이러한 농업, 경공업, 무역제일주의를 기초로 한 완충기 동안 북한의 전략적 방침의 보다 구체

50) 장경섭, 「중국의 제2산업혁명: 국가-농민사회 관계를 통해 본 향진산업화」, 『지역연구』, 6권 1호, (1997. 봄), 40-42쪽.

51) 장경섭 교수는 제도 개혁, 이념적 합리화, 자원 동원, 생산조직 형성, 생산동기 부여, 물리적 여건등의 측면을 종합적으로 따져 북한과 중국을 비교하면, 북한에서도 중국식의 농촌 생산체제 개혁의 경제적 효과는 이론적으로 존재하지만 여러가지 물리적 여건의 상이성으로 인해 그 체제개혁의 효과가 상당 부분 상쇄된 현실적 가능성이 크다고 평가한다. 특히 비농업부문의 발전 즉 농촌공업화에 있어서도 북한은 이미 도시화가 상당한 정도로 진행되어 잠재적 탈농인구가 상대적으로 적고 농촌과 도시의 차이없이 노동력이 대체적으로 부족한 상황이기 때문에 중국에서와 같은 무이스형의 노동집약적 농촌산업화가 촉발되기 어렵고 또 시작되더라도 장기적인 지속성을 기대하기가 어려울 것이라고 지적한다. 장경섭, 「중국 농촌의 탈사회주의개혁과 북한의 진로: 경제사회학적 제평가」, 『1996년도 통일원 북한 및 통일관련 연구논문집(IV)』, 41쪽.

52) 북한 중앙방송, 「제3차 7개년 계획 수행 상황에 대한 당중앙위원회 전원회의 보도」, 이태섭, 앞의 논문에서 27쪽에서 제안용.

적 내용은 최고인민회의 제9기 제7차회의(1994.4.6-8)에서 6개항으로 결정되었는데, 그 내용은 ①농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의의 철저한 관철, ②인민경제의 선행부문인 석탄공업과 전력공업, 철도운수의 공고화와 금속공업의 지속적 발전, ③경제조직사업의 강화와 경제관리 철저, ④혁명대오의 일심단결 강화와 자력갱생의 혁명적 기풍의 발양, ⑤국가와 경제기관 지도일군의 책임성과 역할 제고, ⑥구체적인 집행 대책의 정무원 위임등⁵³⁾이었다. 이러한 내용으로 보아 최근 북한에서 추진되고 있는 3대 제일주의정책은 경제체제의 개혁과는 실제로 별 관계가 없다는 것을 알 수 있다.

특히 농업부문에서의 구체적 조치는 조직 및 관리에서의 변화를 포함하고 있으나 실제 내용은 오히려 경제체제의 개혁에 역행하는 경향을 보여주기도 한다. 즉 농업부문에 대한 최근의 정책은 ① 협동적 소유의 전인민적 소유로의 전환, ② 군단위의 협동농장을 국가기업소와 연계하여 농업연합기업소로 개편, ③ 농업연합기업소 및 그에 속한 국가기업소 및 국영농장들의 독립채산제 운영 및 2중독립채산제 실시등이다.⁵⁴⁾ 더구나 최근들어 북한은 농업부문에서는 협동적 소유를 전인민적 소유(국유화)로 전환하려는 것으로 알려지고 있어 공업부문의 분권화와는 역행하는 인상을 주고 있다. 북한은 또한 1994년 12월 평양시 만경대 구역 협동농장과 평남 숙천군내 협동농장을 국영화했다고 발표했다.⁵⁵⁾ 이는 앞서 언급한 협동농장에서의 분조관리제의 도입이 시험적 혹은 한시적으로만 실시되는 것이거나 대단히 제한적으로 실시되고 있을 가능성이 크다는 것을 시사해 주고 있는 것이다.

결국 생활수준의 지속적인 성장과 증진이 중국과 북한의 공통적인 경제정책, 목표였다 할지라도 그들의 접근방식은 대단히 상이한 것이었다. 중국은 70년대 말에 그들의 경험으로부터 중앙집중적 계획경제의 한계를 잘 알고 이를 점진적인 방식으로 개혁해 나갔던 반면에 북한 지도부는 스탈린적 중앙집중적 계획원칙을 고수하고 있는 것이다.⁵⁶⁾

53) 박순성, 「김정일정권의 경제정책 전망」, 『통일연구논총』, 제3권 2호, 1994, 37.

54) 이장규, 앞의 논문, 41쪽.

55) 이장규, 앞의 논문, 92쪽.

56) Seung-yul Oh, Ibid., 148-149.

5. 중국식 개혁모델의 북한 수용 문제 : 가능성 및 타당성

본 연구에서는 개별 경제체제의 구조적 특성이 그 체제의 개혁 방향이나 과정을 제약 수밖에 없다는 전제하에서, 중국 경제체제와 이에 대한 개혁 경험과의 비교를 통해 북한 경제체제의 개혁 방향에 대한 함의의 도출을 시도했다. 본 5장에서는 우선 북한의 중국식 개혁모델 수용가능성과, 만약 수용했을 경우 과연 북한에 긍정적인 결과를 가져오겠는가 하는 문제를 논의하고자 한다.

북한 지도부가 현재 추진하고 있는 경제개혁의 방향은 계획경제의 지속, 정확하게 말하면 기존 계획체제의 강화로 볼 수 있다. 단, 본문에서는 자세히 살펴보지 못했지만 대외경제정책 분야에서는 다소의 변화가 있었다. 우선 무역체제의 분권화정책을 들 수 있는데, 북한은 1992년 11월 신무역체제를 발표하여 무역에 있어서의 자율성을 제고시키고 그 권한을 분권화했다. 이에 따라 무역 권한의 하부 이양이 이루어졌으며 대외경제위원회 산하의 무역기관(상사)를 통하지 않고도 기업소들은 대외무역을 실시할 수 있게 되었다.⁵⁷⁾ 또 1991년 12월에는 나진·선봉지역을 자유경제무역지대로 설정하여 이 지역을 동북아시아의 국제화물 중계기지, 가공수출기지, 관광기지로 삼는다는 계획을 수립·추진하고 있다. 그러나 이러한 대외경제관계 개혁은 대내 경제개혁과는 ‘완전히’ 별도로 진행되는 것이기 때문에, 대외개방과 대내개혁을 병진시켰던 중국의 개혁과 북한의 대외경제관계 개선은 전혀 다른 것이다. 이는 나진·선봉지역을 공화국 체제와는 완전히 분리시켜 별도의 투자지역으로 만들 것이라는 북한측 인사의 언급을 통해서도 확인할 수 있다.⁵⁸⁾ 따라서 북한의 ‘대외개방’정책은 어떤 점에서는 기존의 중앙집중적 계획체제를 강화시키려는 목적에서 추진되는 것이라고도 볼 수 있다.

북한의 현 지도부가 경제개혁을 도입하지 않는 이유에는 여러 가지가 있을 것이다. 여기에는 북한체제 특유의 정치우선주의적 경향⁵⁹⁾, 북한에 위기 의식을 고조시켜 주었

57) 이상규, 「북한 경제체제의 분권화에 관한 분석」, 『월간 통일경제』, (1996. 6), 91쪽.

58) 이는 95년 10월 일본을 방문하여 나진·선봉지대 개발과 관련한 강연 및 요미우리 신문과 행한 회견에서 김일성대학 경제학부의 김수용 교수가 언급한 내용이다. 이태섭, 「북한경제의 구조적 변화에 관한 연구」, 『통일문제연구』, 제8권 1호, (1996년 상반기), 25쪽에서 재인용.

59) 주지하듯이 북한은 주체사상의 기치아래 정치적·사상적 유인을 중심으로 하는 사회주의건설노선을

을 국제환경, 남한과의 적대상태등이 포함될 수 있을 것이다. 결국 현재 북한의 경제 정책 기조로 보아 최소한 단기일내에, 그리고 김정일체제하에서 의미있는 경제개혁이 이루어질 가능성은 크지 않을 것이다. 그러나 이러한 요인들이 고도로 중앙집중화된 계획경제체의 불합리성을 지속시켜줄 수 있는 정당화의 근거로 작용할 수 없음도 물론이다. 북한의 경제개혁이 선택의 대상일 수는 없기 때문이다.

그렇다면 북한 경제체제의 최선의 개혁 방향은 무엇인가? 이 문제를 위해서는 우선 지금까지 제시되었던 여러 방안들을 검토할 필요가 있다. 이는 크게 보아 ① 중국식 개혁모델의 전면적 혹은 불가피한 수용, ② 중국식 개혁의 부분적 혹은 점진적 수용, ③ 북한 경제체제의 전면적 전환등으로 나누어 질 수 있다.

첫번째의 중국식 개혁모델의 전면적 혹은 불가피한 수용을 전망하는 시각은 “북한은 앞으로도 경제체제의 전환을 위해서 경제체제의 변화(개혁과 개방)를 지속적으로 추진할 것이고, 이러한 경제체제의 변화는 동아시아형의 변화모델, 특히 중국모델을 따를 것이라고 결론지을 수 있다. …그러나 지금까지 북한이 본격적인 개혁정책을 추진하지 못한 이유는 김정일체제의 불안정성 때문이었다”⁶⁰⁾, 그리고 “북한은 어느 정도로 중국을 모방할 것인가? 중국에서 1978년 이후 덩소평이 중국식 사회주의를 고수하자는 4개견지(공산당 영도, 사회주의노선, 프롤레타리아독재, 맑스 레닌 모택동사상) 기본원칙을 지키면서 동시에 경제적 개혁·개방을 추진했던 것처럼 북한도 한편으로는 ‘우리식 사회주의’ 고수와 주체사상을 강화하면서 다른 한편으로는 대외개방적 경제정책을 시도할 것이다. 이것이 현재 북한의 지도부에 의해서 선택된 북한식 개혁·개방의 모델로 추정된다.”⁶¹⁾는 주장으로 요약될 수 있다. 또 중국식 개혁과 유사하게 “북한은 결

택해 왔다. 한편, 부조 교수는 “지난 30년간 김정일의 당 활동은 경제에 해가 되었을 망정 분명 개혁과는 전혀 상관이 없었다. 값비싼 기념물의 건설, ‘속도전’ 생산운동의 지시, ‘3대혁명소조운동’을 통한 경제에 대한 당 통제의 강화등 모두 북한체제의 경직성을 유지시켜 주는 것이었다. 이러한 활동들이 시사하는 것은 다음과 같다. 북한이 점차 기술적 세련도나 전문화를 증대시켜나감은 물론, 그를 통해 정치적 실용주의를 채택해 나갈 것으로 기대할 무렵에 바로 김정일이 등장하였으나, 그는 이러한 추세를 반영하는 새로운 세대의 지도자가 아니라 자기 아버지로 대표되는 구혁명 세대의 옹호자였다”고 지적하고 있다. 아드리안 부조, 「북한의 경제개혁」, 『월간 통일경제』, (1996 12), 82쪽.

60) 이호철, 「북한 사회주의 경제체제의 변화와 전망: 개혁·개방의 정치경제」, 『통일문제연구』, 제25호, 96년 상반기호, 55-59쪽.

61) 민족통일연구원, 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』, 1993년, 645-646쪽.

국 베트남이 ‘도이모이’를 택했던 것과 같은 길을 가게 될 것으로 보인다. 프랑스·미국등과의 오랜 전쟁을 차르고 통일을 달성한 베트남은 철저한 군사노선과 폐쇄노선을 택했지만, 지난 78년 대홍수 이후 낙진 기근을 극복하기 위해 사경제와 지하경제를 양성화할 수밖에 없었다. 이런 변화를 만든것은 밑으로부터의 압력이었다. 북한도 그럴 수밖에 없을 것이다. 차급 북한엔 지도부의 의사와는 무관하게 또 하나의 사회가 만들어지고 있다.”⁶²⁾는 시각도 보인다. 이러한 지적들로부터, 북한의 중국식 개혁모델에 대한 전면적 혹은 불가피한 수용을 전망하는 주장들은 북한 개혁정책의 도입 여부 자체에 문제의 초점을 맞추면서 그 원인을 지도부의 정통성 위기나 아래로부터의 압력으로 들고 있음을 알 수 있다. 또 개혁정책의 도입과 추진에 관련되는 구체적인 문제와 방법에 대한 문제의식은 아직 보이지 않고 있음을 알 수 있다.

두번째로는 중국식 개혁모델의 부분적 혹은 점진적 도입을 주장하는 견해가 있다. 이러한 견해는 “중국의 경우, 개혁정책의 채택은 기존체제의 유지비용 보다는 전환비용이 더 저렴할 것이라는 개혁지도부의 인식의 결과였다. 이와 반대로 북한의 경우, 최소한 단기적으로는, 북한 지도부는 기존 경제체제의 유지가 정치적 위험성과 거시경제적 통제가능성등에 있어서의 위험성을 포함하는 전환비용이 더욱 비싸다고 인식되고 있다. 따라서 일정기간 동안 북한은 현재의 자원할당체계에 대한 체계적인 개혁 없이 계획메카니즘과 대외경제관계를 보완하기 위해 노력할 것이다. 그러나 장기적으로 이러한 비용상의 격차가 줄어들고 역전되게 되면 중국은 시장메카니즘을 도입하게 될 것이다”⁶³⁾는 인식에 근거하고 있다. 이러한 인식위에서 구체적으로는 “북한의 경우 소유제도의 다양화 및 사유제도 확산등 경제개혁의 행동양식 변화가 수반되어야만 개혁정책의 목적이 달성될 수 있는 부문에 대해서는 ‘경험을 통한 학습(learning by doing) 효과를 위해 점진적 접근방법을 시행하되, 가격개혁 및 환율조정 혹은 연합기업소의 해체 등 기존 관리계층에 의한 비생산적 이윤추구행위 발생이 예견되는 부문에 관해서는 충격요법을 사용함이 바람직하다”⁶⁴⁾고 주장하고 있다. 결국 중국식 개혁모델의 부분적·점진적 개혁을 도입해야 한다는 논리는 중국의 개혁실험을 감안하는 동시에 북한의 특

62) 서제진, 『한겨레신문』, 1997년 7월 14일자 인터뷰.

63) Seung-yul Oh, Ibid., pp. 151.

64) 오승원, 『북한 경제개혁의 최적방향 연구』, 민족통일연구원 연구보고서, (1996. 10), 63-64쪽.

수한 사정⁶⁵⁾을 감안하여 충격요법과 점진적 개혁방안을 병행 운용해야 한다는 것으로 요약된다.

마지막으로는 북한 경제체제의 전면적 전환론이 있다. 호주의 아드리안 부조 교수는 “소비자 시장의 발전을 촉진하기 위한 거시경제정책이 존재하지 않는 상황에서, 북한의 고립, 오늘날까지 계속되는 공격적인 반자본주의 선전, 가용 수입의 부족, 유통구조의 미비, 그리고 사업 경험 및 전문성의 부족등과 같은 문제점들을 감안할 때, 국가소유 경제분야와 나란히 시장경제 분야를 발전시키다는 중국식 모델을 북한에 적용하는 데는 엄청난 제약이 따를 것으로 전망된다”⁶⁶⁾고 지적하고, 이어 “1989년 이후 구소련과 동유럽의 경험에 비추어 볼때, 이러한 성격의 경제문제들은 점진적 방법으로는 해결이 어렵다. 북한 경제체제의 기본구조와 근본 논리는 시장경제의 논리와는 양립할 수 없는 것으로, 따라서 개혁이란 바로 현존하는 경제체제의 파괴와 새로운 체제의 건설을 동시에 추진하는 것을 의미한다. 이것은 개혁가보다는 혁명가에게 주어진 임무라 할 수 있다”⁶⁷⁾고 주장하고 있다. 결국 이러한 주장은 중국식 개혁모델의 북한 수용 가능성과 타당성을 부인하는 것이라고 볼 수 있다.

한편 본 연구에서는 중국의 개혁모델이 중국적 경제체제의 특성, 즉 ‘느슨한 계획경제체제’에서만 가능할 뿐이기 때문에 그 성격에서 다소 상이한 경제체제, 예를들어 북한의 ‘집중적 계획경제체제’에서는 중국식 개혁모델이 소기의 성과를 거두지 못하리라는 점을 규명하고자 했다. 이와 같은 본 연구의 결과는 위에서 살펴본 세가지 개혁방안 가운데 마지막 방안에 가장 근접해 있다.

그러나 중국식 개혁모델의 북한 수용이 불가능하고 적절하지 않다고 해서 이것이 곧 소위 동구사회주의국가들에서와 같은 전면적인 체제전환방식 채택의 불가피성을 의미하는 것 만은 아니다. 본 연구에서의 논의는 경제체제의 전환에 국한된 반면, 실제 개

65) 오승렬 연구위원은 이와 관련하여 “북한과 같이 관료조직이 방대하고 산업간 불균형 및 물자부족이 심각한 경제구조하에서의 점진적 방안은 매점·매석 혹은 암거래 등 관료집단의 비생산적 이윤추구 행위를 조장하는 결과를 낳을 수 있으며, 가격자유화 등 개혁조치가 예견됨에 따라 부족한 물자를 비축하는 경향이 일반주민들 사이에도 성해하게 될 가능성이 크므로 오히려 부족현상을 악화시킬 수 있을 것으로 판단된다”고 지적하고 있다. 오승렬, 『북한 경제개혁의 최적방향 연구』, 민족통일연구원 연구보고, (1996. 10), 63쪽.

66) 아드리안 부조, 앞의 논문, 87쪽.

67) 아드리안 부조, 앞의 논문, 88쪽.

혁명책의 선택과 도입은 경제적인 측면 뿐만아니라 정치적인 측면과 대외 환경적인 측면에 의해서도 좌우될 수밖에 없기 때문이다. 이 모두를 감안할 때, 우리는 다음과 같은 두가지 사실을 알 수 있다. 우선, 한편으로는 현재의 김정일 지도체제하에서 체제 전환적인 경제개혁의 도입은 4장에서 논의된 내용으로 보아 현실적 가능성이 없다는 사실이며, 다른 한편으로는 '새로운 지도체제'하에서라 할지라도 체제전환적인 경제개혁의 급작스런 도입은 북한 뿐만아니라 한반도 전체에 대한 재앙을 초래할 가능성이 크다는 것이다.

결국 경제적인 측면과 정치적인 측면 모두를 감안할 때, 북한 경제체제의 의미있는 개혁은, 단기간 내에 이루어지는 것은 가능하지도 바람직하지도 않을 것이다. 즉, 북한 경제체제의 개혁은 그 방식에 있어서는 전면적 체제전환방식을 택하되, 경제체제 개혁의 시점은 일단 현재의 경제난과 식량난이 어느정도 해결되고, 북한의 지도체제가 보다 유연해지며, 보다 안정적인 국제환경이 마련될 때까지 유보되는 것이 바람직할 것이다. 이렇게 하는 것이 북한의 경제체제 개혁이 초래할 수도 있는 부정적인 대내외적 효과들을 최소화시키는 그나마의 선택이 될 수 있을 것이다. 이는 북한의 주변세력들, 특히 한국의 정부와 국민들에게 보다 큰 인내를 요구하고 있으며, 민족애에 바탕한 적극적인 대북 지원을 필요로 하고 있다.

참고문헌

- 고승효 저, 이태섭 역, 『현대 북한경제 입문』, 서울; 대동, 1993.
- , 김한민 역, 『북한사회주의 발전연구』, 서울; 청사, 1988.
- 권오윤, “북한 경제정책의 변화에 관한 연구”, 『월간 통일경제』 (1995. 12)
- 김시중, 『중국 국영기업 개혁의 전개와 전망』, 대외경제정책연구원 정책연구시리즈 93-03 (1993. 2)
- 김영진, “최근 중국의 재정정책 동향 분석: 거시적 조절, 분세계 및 중앙과 지방의 관계”, 『중국연구』 (대륙연구소), 제4권 제3호 (1995년 가을)
- 민족통일연구원, 『사회주의체제 개혁·개방 사례연구』, 민족통일연구원 연구보고서 (1993)
- , 『북한체제의 실상과 변화 전망』, 민족통일연구원 연구보고서 91-13, (1991, 12)
- , 『남북한 국력추세 비교연구』, 민족통일연구원 연구보고서 93-24 (1993. 12)
- 박순성, “김정일정권의 경제정책 전망”, 『통일연구논총』, 제3권 2호 (1994)
- 박월라, 『중국경제의 지방분권화 현황과 문제점』, 대외경제정책연구원 부설 지역정보센터 조사보고 92-02, (1992. 12)
- 박형중, “소련의 실패, 중국의 성공, 북한은? -- 개혁개방의 성공요인이 북한에 존재하는가?”, 한국유럽학회 월례세미나 발표문 (1994. 9. 24)
- 서진영. 신한풍 공저, 『중국의 사회경제 통계분석』, 서울 : 집문당, 1993.
- 아드리안 부조, “북한의 경제개혁”, 『월간 통일경제』 (1996, 12), 88쪽.
- 오승렬, “북한의 경제적 생존전략 : 비공식부문의 기능과 한계”, 『통일연구논총』 제5권 제2호, (1996)
- , 『북한 경제개혁의 최적방향 연구』, 민족통일연구원 연구보고서, (1996. 10)
- 이일영, “중국의 도시화없는 공업화, 성공인가”, 『동향과 전망』, 29호, (1997 봄)
- 이장규, “북한 경제체제의 분권화에 대한 분석”, 『월간 통일경제』, (1996. 6)
- 이태섭, “북한경제의 구조적 변화에 관한 연구”, 『통일문제연구』, 제8권 1호, (1996년

상반기)

이호철, “북한 사회주의 경제체제의 변화와 전망: 개혁·개방의 정치경제”, 『통일문제 연구』, 제25호, (96년 상반기호)

상경섭, “중국 농촌의 탈사회주의 개혁과 북한의 진로”, 『1996년도 북한 및 통일관련 연구논문집(IV)』, (1996)

——, “중국의 제2산업혁명: 국가-농민사회 관계를 통해 본 향진산업화”, 『지역연구』, 6권 1호, (1997년 봄)

조명철, “북한 계획경제의 운용시스템에 관한 연구”, 『통일경제』, (1997. 5)

전성홍, “중국의 농촌공업화와 향진사회의 변화”, 서강대학교 정치학 박사논문, 1993.

전홍택, 『북한의 체제전환과 남북한 경제통합의 주요 과제』, 한국개발연구원 연구 보고서, (1996)

——, “북한 제2경제의 성격과 기능”, 『통일경제』, (1997, 2)

최수용, 『중국의 물자유통제도 분석』, 대외경제정책연구원 부설 지역정보센터 연구 보고 93-01, (1993. 12)

한국개발연구원, 『북한경제지표집』, (1996. 6)

황의각, 『북한경제론: 남북한 경제의 현황과 비교』, 서울 : 나남, 1992.

Christine P. W. Wong, “Central-Local Relations in a Era of Fiscal Decline: The Paradox of Fiscal Decentralization in Post-Mao China”, *The China Quarterly*, (Dec. 1991)

Jane Duckett, “The Emergence of the Entrepreneurial State in Contemporary China”, *The Pacific Review*, vol 9, no. 2 (1996)

Jean C. Oi, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, *World Politics*, vol. 45, No. 2 (Oct. 1992)

——, “The Role of the Local State in China’s Transitional Economy”, *The China Quarterly*, no. 144 (Dec. 1995)

Seung-yul Oh, “Economic Reform in North Korea: Is China’s Reform Model Relevant to North Korea?”, *The Korean Journal of National Unification*, (The Research Institute for National Unification), Vol. 2, (1993)

Victor Nee & David Stark, *Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and Eastern Europe*, Stanford: Stanford Univ. Press, 1989.

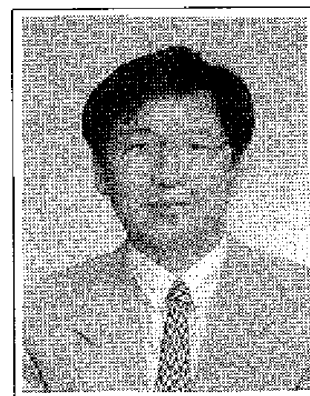
Yasheng Huang, "The Strategic Investment Behavior of Chinese Local Governments during the Reform Era", *Chinese Economic Review*, Vol. 6, No. 2 (1995)

馬列光, 『中國各省區經濟發展比較』, 成都: 成都科技大學出版社, 1993.

中共中央黨校中共黨史教研室 編, 『四十年的回顧與思考』, 北京: 中共中央黨校出版社, 1991. 「한겨레신문」, 1997. 8. 4字.

中國의 對韓半島 基本戰略

- 北韓의 危機時 豫想되는 中國의 反應을 中心으로 -



金 永 鎮
(崇實大 社會科學研究院)

목 차

<요약문>	115
1. 서 론: 문제의 제기와 연구방법	117
2. 中國의 對外정책 基本구조	120
3. 中國의 對(對)한반도 基本정책	129
4. 北韓의 위기상황과 中國의 개입 가능성	144
5. 한반도 통일과 中國	156
6. 결 론: 對안의 모색	162
※참고문헌	165

【요약문】

최근 북한의 경제난과 김정일 후계체제의 형성과 관련하여 국내외적으로 위기의 징후들이 발견되고 있다. 북한의 위기는 한반도에서 불안정 요소이자 다른 한편으로 통일가능성의 제고라는 양면성을 지닌다. 다만 그 결과는 위기에 대한 우리의 국내외적 대처능력에 크게 의존한다. 무엇보다도 한반도에 각각 이해를 갖고 있는 강대국들로부터 한반도 문제해결을 위한 방해가 아닌 지지를 이끌어 내는 것이 중요하다.

본 연구에서는 남북한과 외교관계를 맺고 있을 뿐만 아니라, 한반도에 대해서 지정학적으로 가장 큰 이해를 갖고 있다고 할 수 있는 중국의 한반도에 대한 기본전략에 대해서 고찰된다. 특히 북한의 위기에 대해서 중국은 어떠한 반응을 보일 것인가 하는 것이 중요한 관심대상이다. 이를 위해 오늘날 중국의 대외정책의 목표, 대외정책 결정과정, 동북아 정세에 대한 이해에 대해 언급하였다. 이를 기초로 북한의 위기에 대해서 중국의 예상되는 반응을 시나리오 형태로 제시하였고, 그 외에 통일과 4자회담에 대한 중국의 입장을 덧붙였다. 중국내의 정치상황 등 여타 가능 가능성들을 배제하고 예상되는 중국의 반응을 요약하면 다음과 같다.

첫 번째 시나리오는 북한정부가 남한에 체제관리를 위임하는 경우이다. 이것은 여전히 미국의 영향력이 강한 남한에 의한 북한의 흡수를 의미하지만 중국이 그것을 물리적으로 저지한다는 것은 정당성이 결여되고 또한 자신의 경제개혁을 위한 평화로운 국제환경과 남한과의 경제협력에도 저해적인 요소로 작용할 것이다. 중국으로서는 제한된 지지나 간접적인 반대의 표명 그리고 절차상의 참여를 통해서 문제를 극소화하려는 노력을 시도할 가능성이 높다.

두 번째 시나리오는 북한의 무정부적 상황하에서 남한과 미국의 개입이 발생하는 경우이다. 남한과 미국의 개입은 그 절차적인 과정이 필요없는 상황하에서 비교적 단기간에 이루어질 것이므로 중국은 전략적 위협과 불확실성을 더 강하게 느낄 것이다. 그러나 이 경우에도 중국이 물리적인 방식이 가져올 수 있는 비용으로 인해 중국은 직접적인 개입보다는 북한내 친중국파들을 결집하여 외부세력에 저항하도록 유도하는 등 간접적인 지원을 선택할 가능성이 있다. 다만 전쟁의 지속으로 상대방에 대한 불신이 확산될 때, 전면적인 개입 및 대결의 가능성은 존재한다.

세 번째 시나리오는 북한의 부정부적 상태가 외부의 개입없이 지속되는 경우이다. 중국은 한반도의 불안을 제기하기 위해서 남한, 미국, 일본 등과 공동의 대응을 요구하거나 또는 거기에 적극 참여할 것이다. 우선 중국은 제3자로서 역할선택을 할 수 있다. 즉 간헐자로서 한반도의 상황 안정과 갈등의 억제를 시도하는 것이다. 이 경우에는 약자인 북한을 지지하면서 남한과 미국이 단기간에 승리하지 못하도록 견제할 수도 있다.

네 번째 시나리오는 북한이 부보한 남침을 감행하는 경우이다. 이 때 중국은 승산이 크지 못하고 정당성이 결여됨으로써 북한을 처음부터 지원할 가능성은 작다. 구체적으로 중립적 분해해결자로서 가능한 가능성이 높다. 물론 중국의 북한에 대한 적극적인 지원은 생각하기 힘들지만 다만 전쟁이 중국 자신의 안보를 직접 위협한다고 판단될 때, 개입할 가능성은 있다.

다섯 번째 시나리오는 남한(과 미국)이 부력으로 북한을 흡수하려는 시도이다. 중국의 물리적 개입은 그 정당성이 앞의 네 가지 시나리오에서보다 더 큰 반면에, 마찬가지로 남한과 경제 및 장기적으로 정치적 협력 가능성의 상실을 초래할 수 있다. 그러나 중국은 남한과 미국과 협상을 통해서 통일한국의 성격에 영향을 줄 수 있는 가능성이 낮음으로써 자국의 안보를 위협받을 수 있다는 판단하에서 대결의 충동을 가질 수도 있다.

결국 중국은 한반도에서의 안정을 가장 우선 정책으로 삼고 있다. 이것은 통일에 대한 중국의 입장에서도 갑작스런 통일을 원하지 않는 이유이다. 남북한 일방의 물리적 대결시도와 같은 특별한 경우를 제외한다면 중국은 다자간 협의를 시도할 가능성이 높다. 최근 진행되고 있는 4자회담에 대해서 중국은 내심 어느 국가들보다도 적극적인 것으로 예상된다. 그러나 단기적으로 요구되는 것은 중국과의 다각적인 쌍부적 관계를 형성하는 것이다. 경제적 상호관계에 바탕을 두고 정치, 문화, 군사 등 신뢰회복을 위한 각종 공식적, 비공식적 채널을 이용하여 북한 위기시 우호적인 반응을 유도하도록 노력해야 한다.

1. 서론: 문제의 제기와 연구방법

1.1 문제의 제기

최근 북한의 경제난 그리고 김정일 후계체제의 형성과 관련하여 위기설이 강하게 대두되고 있다. 북한의 위기는 한반도 통일을 위한 호기가 될 수도 있고 심각한 도전이 될 수도 있다. 그리고 그것은 독일의 경우에서 나타났듯이 국내적 그리고 국제적 상황을 어떻게 유도해 나가느냐 하는 것에 달려있다.¹⁾ 이것은 북한의 위기에 대한 대처 및 통일이 국내외적 상황에 대한 정확한 판단에 기초한 적절한 선택의 문제임을 의미한다.

따라서 북한의 위기가 한반도 문제에 어떤 결과를 가져올 것인가 하는 것은 한반도를 둘러싼 국제환경과 밀접한 관계를 가질 수밖에 없다.²⁾ 주지하다시피 미·소간 대립의 냉전시대가 종결되면서 한반도를 둘러싼 동북아에는 미·중·러·일의 소위 4강에 의한 새로운 세력관계가 형성되고 있다. 그와 함께 이들 강대국들에 대한 남·북한의 관계도 재편되고 있다. 남한은 냉전시대에 적대관계를 갖고 있던 러시아 및 중국과 관계를 정상화하였고, 북한도 각종 형태의 협상을 통해서 미국 및 일본과의 관계 개선을 시도하고 있다. 한반도는 이들 강대국들에게 전략적으로 중요한 위치에 있는 만큼 이들은 자체의 고유한 이해관계를 갖고 있다. 한반도 분단구조가 이러한 이해관계의 산물이거나 아니면, 많은 국내외 전문가들이 동의하는 바와 같이, 적어도 이들 국가들이 현상유지를 바란다고 할 경우 상황은 단순하지 않다.

그렇다면 앞서 제기한 바와 같이, 북한이 갑작스런 위기에 부딪혔을 때 이들은 어떠한 반응을 보일 것인가. 이것은 한반도의 안전과 통일 전략에 있어서 중요한 문제가 아닐 수 없다. 그것은 기대되는 반응에 따라 우리의 대응전략도 달라져야 할 것이기 때문이다. 본 연구는 강대국 가운데 남·북한과 국교관계를 유지하면서, 또한 지정학적으로도 한반도에 가장 큰 이해관계를 갖고 있으며, 더욱이 1980년대 개혁·개방을 통해 지역적·세계적 강대국으로 발돋움하고 있는 중국의 경우를 예로 들고자 한다.

그렇다면 북한의 위기가 중국은 어떤 반응을 보일 것인가. 중국은 이제까지 한반도

1) Ulrich Albrecht, "Foreign Policy for Unification of Divided Nations: The Case of Germany", 민족통일연구원 주최, 『한반도 통일을 향하여: 정책과 환경, 1997. 8. 19, 프레지던트호텔, 7ff.

2) 김동규, 「북한체제 붕괴론의 허와 실」, 『통일』, 1996년 5월호, 통권 176호, p. 28.

문제에 있어서 등거리 외교를 주장해 왔는데 궁극적으로 북한의 위기상황에서 등거리 외교는 어떤 의미를 갖게될 것인가. 중국의 반응은 과연 북한과의 특수한 관계가 아닌 보편적 관계내에서 이루어질 것인가. 당장 북한에 대한 최대의 식량원조국으로서 중국의 역할은 계속 수행될 것인가. 지원한다면 어느정도까지 가능할 것인가. 중국의 대북 지원은 정치적 위기에도 해당될 것인가. 북한 위기가 한반도에서 군사적 충돌로 이어질 경우 「朝·中友好協助 및 互相援助에 관한 條約」에 따라 중국은 한국전쟁에서와 마찬가지로 개입할 것인가. 한반도의 위기 및 그 결과로 다가올 수도 있는 통일과 관련하여 중국은 어떠한 역할을 할 것인가. 21세기 한국의 위상은 한·중간의 관계와 분리될 수 없을 것이다.³⁾

1.2 연구방법

연구방법론상에 있어서 우선 본 연구는 중국의 한반도 정책에 대한 기존의 연구들과 몇가지 점에서 차별성을 갖고 출발하고자 한다. 중국의 한반도 정책에 대한 기존의 연구들은 종종 역사적 경험 또는 사실들의 묘사에 치중하거나 미래적 시안에 대해서는 현실주의적인 입장에서 중국의 정책을 추출하는 것에 멈추고 있다. 이러한 접근에서는 중국의 대외정책이 이루어지는 국내 그리고 국제적인 상황에 대한 고려가 충분히 이루어지지 않는다는 점이 지적될 수 있다. 단일하고 고립된 행위자로 상정되는 결과 논의 자체가 평면적일 수밖에 없다.

이와 달리 본 논문은 북한의 위기상황에 대한 반응을 포함한 중국의 한반도 정책은 포괄적인 국제질서 및 동북아질서 속에서 이해되어야 한다는 사실에 중점을 두고 있다. 어느 국가나 자국의 이익에 바탕을 두고 대외정책을 수행한다는 것은 국제정차에 있어서 상식이 되었다. 그럼에도 불구하고 한 국가의 이익을 관련국가들의 이익과 충돌할 가능성이 있고, 그 결과 한 국가의 행위는 제약을 받지 않을 수밖에 없다. 따라서 중국의 한반도 정책 및 북한의 위기에 대한 가능한 반응들도 국제적인 맥락에서 입체적으로 이해되어야 한다.

또한 국제관계에서 국가가 중심된 행위주체지만 국가는 추상적인 존재가 아니며, 구

3) 鄭鍾旭, 주중대사 인터뷰, 『동아일보』, 1997. 8. 22.

체적인 행위자로 구성되어 있음을 인식하지 않으면 안된다. 한 국가의 대외정책은 국내의 정치세력 구도에 영향을 받는다는 일견 평범한 사실을 고려되어야 한다. 이러한 요소들이 고려될 때 대외정책은 다각적으로 접근할 수 있다. 문제를 여러 측면에서 접근한다는 것은 이론적인 유용성에 머물지 않는다. 그것은 한 국가에 대한 접근에 있어서 외교적 통로가 다양할 수 있고, 대응 가능성도 많다는 것을 의미한다. 물론 국내적 요소들은 현실적으로 그에 대한 정보의 부재로 충분히 고려되기 어렵다는 문제를 안고 있지만 의식적인 노력이 필요하다.

이러한 방법론적 특성들을 발휘하기 위해서 이 글에서는 중국인들의 직접적인 언급을 가능한 한 범위에서 참고하고자 한다. 이러한 방식은 단순히 관찰자의 입장에서 정해진 틀에 따라 어떤 대상을 평가하는 것보다는 시야를 넓힐 수 있다고 보여진다. 대외관계에 있어서 행위와 언어는 구분되는 것이 일반적으로 수용되고 있으나 그것은 언어 분석의 필요성을 부정하기보다는 분석의 치밀성에 대한 요구로 이해되어야 할 것이다.

끝으로 본 연구는 미래지향적이다. 즉 사건에 대한 역사적 설명이 아닌 미래의 가능성에 대한 투사에 비중을 두고 있다. 이와 관련하여 국제정치의 행위자들의 행위 가능성들은 몇가지 방법론에 입각하여 추론해 볼 수 있다. 첫째, 논리적·연역적 방법이다. 한 국가의 일정한 전략적 목표를 이해한다면, 개별 상황하에서 그 행위 및 반응 가능성들은 어느정도 정확하게 예상해 볼 수 있다. 이것은 예기치 못한 상황변수들의 조합시에는 다른 결과가 나올 수 있음을 의미한다. 둘째는 경험적인 방법이다. 이것은 과거나 현재 비슷한 상황하에서 경험하였거나 경험하고 있는 것에서 미래의 행위패턴을 유추하는 것이다. 이러한 방식 또한 첫 번째 방식과 마찬가지로 널리 사용되고 있다. 이러한 연역적, 경험적 접근이외에 자주 사용하는 방법은 일종의 주관주의적 접근이다. 이것은 앞의 두 방식과 모순되는 것은 아니지만 행위자의 주관적인 측면을 강조한다. 이를테면 “누가 언제 어떤 입장을 표명하였다”는 점을 들면서 앞으로의 행위 가능성에 대해서 언급한다면 여기에 해당된다고 할 수 있다. 이 방식은 대개가 앞의 두 방식과 결합될 경우 설득력이 더 클 것이다.

결국 한 나라의 대외정책은 자국의 전략적 목표, 경험, 그리고 행위자의 주관적인 판단에 근거하여 해석될 수 있다. 이것은 북한의 위기 상황에 대한 중국의 반응에 대한 연구에 있어서도 가능한 한 이러한 복합적인 요소들이 고려되어야 함을 의미한다. 다만

이 글은 북한의 가능한 위기에 대한 중국의 특정한 반응을 예견하려는 것이 아니며, 여러 가지 가능성들을 종합함으로써 인식의 지평을 넓히고자 하는 시도이다.

이러한 방법론적 기초위에서 본 연구는 북한 위기시 중국의 예상되는 반응과 관련하여 다음과 같은 세부적인 내용을 갖게 될 것이다.

우선 중국의 대외정책 방향 및 한반도에 대한 기본이해, 그리고 다른 강대국들과의 관련성 속에서 한반도의 국제정세에 대한 중국의 인식에 대해서 정리된다. 이어 국가간의 개입형태와 북한의 가능한 위기형태에 대한 분석이 이루어진다. 이러한 바탕 위에 미래의 가능성으로써 북한의 위기에 대한 중국의 반응을 시나리오 형태로 제시된다. 결론에서는 북한의 위기가 한반도 전체의 위기로 이어지는 것을 방지하고, 나아가 민족통일로 이끌어갈 수 있는 대(對)중국 외교전략의 방안이 제시될 것이다.

2. 중국의 대외정책 기본구조

2.1 대외정책의 기초

모택동(毛澤東) 시대 중국의 대외정책은 비·소간의 동서대립 구조하에서 사회주의 이념과 자국의 안보 및 국제적 위상의 확보에 그 목표가 주어졌다.⁴⁾ 이를 위해 중국은 성립직후 사회주의 모국 소련에 접근하였고, 이후 소련과의 이념적 갈등이 60년대말에 이르러 국경분쟁 등 안보상의 위협으로 이어지자 중국은 미국에 대한 접근을 선택하였다. 그럼에도 불구하고 체제상의 차이, 대만문제 등으로 인해 미국의 패권주의에 대한 중국의 비판은 계속되었다.

1976년 모택동이 사망하고 2년여의 과도기를 거쳐 덩소평(鄧小平)이 정권을 장악함에 따라 국가목표도 바뀌게 되었다. 특히 중국은 경제발전을 지상의 목표로 삼고 개혁·개방노선을 추진하여 왔다. 이러한 정책은 고도산업화 시대에 견고한 경제적 기초가 없이는 세계 강대국의 위치를 얻을 수 없을 뿐만 아니라 자신의 자주성을 주장할 수 없다는 인식에 바탕을 두었다. 그리고 현대화는 평화적인 국제환경의 형성을 요구하였다. 즉 국가의 역량을 경제개혁에 집중시키고, 군사비의 감축을 통한 재원 마련을 위해서

4) Steven J. Rosen, *The Logic of International Relations*, Cambridge: Winthrop, 1977, pp. 105-113.

안정과 평화가 요청되었던 것이다. 아울러 과도한 군수부문의 육성에서 벗어나 경제부문에서의 균형의 회복에도 대외적인 평화는 필요했다.⁵⁾ 결국 대외적인 평화가 없이는 경제개혁은 불가능하고 또한 경제개혁과 장기적인 안정화 없이는 대외적인 평화도 보장되지 않는다는 것이다(平和와 發展).⁶⁾

이러한 맥락에서 1981년 5월 「전국민대표대회」에서 당시 총리였던 조자양(趙紫陽)은 “중국은 미·소 모두에게 적대적이지도, 또한 의존적이지도 않는다”는 소위 「독립자주 외교노선(獨立自主 外交路線)」을 천명하였고, 이것은 오늘날까지 중국 외교정책의 기초를 이루게 된다.⁷⁾ 이것은 현실적으로 중국이 이제까지 취해왔던 미국 일변도의 정책에서 벗어나, 소련과의 적대관계를 청산한다는 것을 의미하였다.⁸⁾

중국이 이러한 새로운 대외정책 노선을 채택하게 된 직접적인 배경은 1979년 1월 중미 수교에도 불구하고 대만과의 관계(비정치적 관계의 유지 및 무기수출)를 둘러싸고 양국 사이에 마찰이 일어났기 때문이었다.⁹⁾ 동시에 중국은 소련과의 적대관계도 경제개혁에 집중하기 위한 평화적인 국제환경의 조성에도 도움이 되지 않는다고 판단되었다. 실제 80년대 소련과의 관계개선은 1989년 5월 고르바초프의 북경 방문 및 화해로 이어졌다. 1991년 소련이 붕괴됨에 따라 당분간 소련에 의한 위협에서 벗어나게 되고, 미국과는 인권문제, 최혜국대우(MFN) 등으로 갈등이 심화되면서 독립자주 외교는 중국의 대외정책 노선으로 확고하게 자리잡았다.¹⁰⁾ 최근에는 탈냉전기 유일 강대국인 미국에

5) 안병준, 『中國現代化의 政治經濟學』, 서울: 博英社, 1992, p. 264; 송영우·소치영, 『中國의 외교정책과 외교』, 서울: 知永社, 1992, pp. 12-15.

6) 1980년 1월 16일 등소평은 한 간부회의에서 다음과 같이 언급하였다: 우리가 오늘날 국제정치에서 행사하는 영향력의 정도는 경제건설에 있어서 우리들의 성공여하에 달려 있다. ... 현재 우리의 국제적 영향력은 결코 미미하지는 않지만, 우리의 물질적 기반과 힘이 커진다면 우리의 영향력도 커질 것이다. 鄧小平, 「目前的形勢和任務」, 『鄧小平文選(1975-1982)』, 北京: 人民出版社, 1983, p. 204.

7) 「政府工作報告」, 『人民日報』, 1983. 6. 24.

8) Peter J. Opitz, *Gezeitenwechsel in China: Modernisierung der chinesischen Außenpolitik*, Osnabrück: Fromm, 1991, 13ff.

9) 실제 1979년 1월 미·중 외교관계 수립이후 3월 13일 미 의회는 소위 “대만관계법(Taiwan Relations Act)”을 제정하였다. 이 법은 비공식적 수준에서 대만과의 관계를 계속하도록 규정하고 있을 뿐만 아니라 대륙이 무력에 의해 통일하려는 어떤 시도에 대해서도 대만을 방위하도록 하고 있다. 카터 행정부의 사실상 “두개 중국” 정책은 1981년에 취임한 레이건 대통령이 대만과 다시 공식적인 관계를 갖겠다고 반복함으로써 더욱 강화될 위협이 있었다.

10) 독립자주 노선에 입각하여 중국은 소위 「평화공존 5원칙」을 외교의 기본방향으로 제시하고 있다. 여기에는 ① 주권과 영토보존의 상호존중, ② 상호불가침, ③ 상호내정불간섭, ④ 호혜평등, ⑤ 평화공존이 포함된다.

대한 견제를 위해서 중·러 양국의 협력관계는 더욱 강화되는 추세에 있다.

독립자주 노선은 모택동 시기부터 계속되어 온 반패권주의(당시 대상은 소련이나 미국)의 연장선으로 이해될 수 있는 바, 이것은 무엇보다도 동북아에서 특정 국가(미국이나 일본)의 지나친 개입 또는 패권주의를 반대한다는 것을 의미한다. 그러나 이 노선은 단순히 이들 국가들에 대한 지나친 의존관계를 벗어난다는 것 이상이다. 중국의 평화정책은 단순한 안정이 아니라 국가안보에 대한 위기의식에서 벗어나 미국과 러시아 등과 대등함을 강조하고 나아가 영향력의 확대라는 변화를 수반하는 형태를 띤다(stability in change). 다시 말해 중국은 동북아에서 미국의 패권적 위치에 대응하여 이 지역에 대한 자신의 행동반경을 확대하고자 하는 것이다. 중국이 향후 경제력을 바탕으로 국력을 더욱 키운다면 과거 아시아적 문명주의 즉 종주권(suzerainty) 또는 좀더 넓게는 동북아에서 패권을 행사하려는 시도를 배제할 수 없다.¹¹⁾ 주변의 많은 나라들에서 소위 「중국 위협론」이 대두되는 것은 이러한 맥락에서이다.¹²⁾

결국 「독립자주 외교노선」은 국익을 위해 더욱 개방적이고 적극적이며 실용주의적인 외교정책을 펼치겠다는 것으로 요약할 수 있다. 이것은 과거 50년대 친소·반미, 60년대 반소·반미, 70년대 친미·반소 등의 방어적·확일적·대립적 구도와는 매우 다르다. 이념적으로는 소위 “포블레타리아 국제주의” 원칙에 의한 제3세계의 지원보다는 자국의 이익을 중시하는 현실주의에로 전환을 의미한다.

2.2 대외정책 결정과정

2.2.1 개혁전

한 국가의 대외정책에 대한 설명은 종종 소위 합리적 선택이론에 바탕을 두고 있다. 합리적 선택이론은 정책을 정책결정자가 불가피하게 “합리적으로” 내린 선택의 결과로 파악한다. 정책결정자는 스스로 명확하게 정책목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 가

11) 동북아에서 중국의 기본전략을 패권의 추구로 해석하는 예로는, 이원봉, 「중국의 패권주의 경향과 한반도」, 경희대학교 한국정치연구소 『한국정치연구』 창간호, 1996; David Shambaugh, “Pacific Security in the Pacific Century”, *Current History*, Vol. 93, No. 587 (Dec. 1994); Harlan W. Jencks, “The PRC’s Military and Security Policy in the Post-Cold Era”, *Issues and Studies*, Vol. 30, No. 11 (Nov. 1994); Samuel S. Kim, “Mainland China in a Changing Asia-Pacific Regional Order”, *Issues and Studies*, Vol. 30, No. 10 (Oct. 1994).

12) 「中國위협론 - 虛와 實」, 『조선일보』, 1996. 1. 4 - 6; 이규태, 「『중국위협론』의 논쟁과 한반도에 대한 의미연구」, 『中國研究』, 제4권 3호 (1995년 가을), pp. 107-136.

장 효과적인, 즉 최소의 비용으로 최대의 결과를 획득할 수 있는 선택수단을 취한다는 것이다. 이 모델에서는 국가가 단일행위체로써 합리적인 선택을 한다는 것을 전제로 한다.¹³⁾

그러나 오늘날에 있어서 외교 정책결정은 단순히 합리적 선택행위만으로 보지 않고 구체적으로 결정자가 어떤 상황을 주관적으로 인지하고 동시에 결정과정이 집단적·조직적 관련속에서 여과되는 과정으로 본다.¹⁴⁾ 다만 실제 정책결정 과정은 많은 경우 여러 가지 이유로 인해서 은폐되어 있고, 특히 중국과 같이 권위주의 국가들에 있어서는 더욱 그렇다. 따라서 이러한 관점은 정책결정 과정의 복잡하고 때로는 우연적인 요소들을 고려할 수 있다는 장점이 있으나 현실적으로 적용하기에는 어려움이 있다. 이것은 이 모델이 이미 이루어진 정책결정을 설명하는 것에 적합하며 미래의 정책결정에 대한 설명에 있어서는 더욱 어려움을 의미한다.

이를테면 행위자의 주관적 영역을 포괄하기 위해서는 정책결정 과정에 대한 연구가 있어야 한다. 이때 국제관계에서 국가가 중심된 행위주체어기는 하지만 국가는 추상적인 존재가 아니며, 구체적인 행위자로 구성되어 있음을 인식하지 않으면 안된다. 그리고 국내적 정치구조는 다층적이다. 이를테면 오늘날 중국의 정치구조는 과거에 비해 다층적이다. 즉 외부에 나타나고 있는 것처럼 그렇게 획일적이지 않으며 각각의 부문, 지방들간의 복잡한 이해구조를 갖고 있고 이들의 한반도에 대한 입장도 상이하다. 이것은 중국의 대외정책도 이러한 구성요소들의 상호관계의 결과로 이해되어야 함을 의미한다.

중국 외교정책의 목표 뿐만 아니라 정책수립이나 집행과정은 개혁전과 개혁이후 상당한 차이를 보이고 있다. 개혁전 중국의 외교정책의 수립은 모택동을 중심으로 한 소수, 주로 정치국 상임위원회의 특권에 해당되었다. 외교나 국가안보에 대한 정보도 매우 집중되어 있었다. 중앙의 지도부는 전반적인 전략적 목표와 새로운 상황에 합당한 노선을 설정하고 추진하는데 있어서 권력을 독점하였다. 정책수립은 어떤 법이나 제도적인 과정을 거치기보다는 주로 개인의 권위나 관계에 의해 결정되었다. 영구적인 지도

13) Grahaw T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown and Company, 1971, chapter 1.

14) 李基鐸, 『現代國際政治理論』, 서울: 博英社, 1997, p. 181.

교육위원회, 「국가과학기술위원회」 등 다른 부분들도 대외관계에 적극적 기능을 수행하고 있다.

지식인들을 포함한 외교정책 관련참모들의 역할도 모택동 시절보다 더욱 확대되고 있다. 이들은 숫자적으로 증가되고 있을 뿐만 아니라 참여의 폭도 지속적으로 확장되고 있다. 「국무원」 산하에는 「국제연구중심(國際研究中心)」과 「당대국제관계연구소(當代國際關係研究所)」가 있다. 「외교부」와 「대외경제부역부」 등의 행정부서들도 자체적으로 국제관계 연구기관들을 두고 있다. 「사회과학원」이나 「북경대」, 「인민대」 등의 교육기관에서도 각종 연구소들을 통해서 주요 개별국가들에 대한 연구를 진행하고 있다. 이들은 주로 외교관계에 있어서 정보를 정리·분석하고 나아가 주요문제에 대한 정책제안을 하고 있다. 이들은 제도적·인적 루트를 통해 정책담당자들과 연결되어 있어 외교정책 결정과정에 대한 실질적인 조언기능도 담당하고 있다.

군(軍)은 이전히 당의 엄격한 통제를 받는 것은 것으로 알려져 있으나 개혁과정에서 일정한 정도의 자기역할을 정립해온 것도 사실이다. 이를테면 인민해방군(PLA)에 의한 적극적인 무기수출로 중국은 미국, 러시아, 프랑스에 이어 제4의 무기수출국으로 등장하였다. 이것은 중국으로 하여금 대외정책상의 위상강화와 함께 다액의 외화를 획득하게 함으로써 대외정책에 있어서 군의 발언권을 강화시키는 요소로 작용하고 있다. 인민해방군은 「국방과학원」과 같은 두뇌기관을 갖고 있으면서 광범위한 안보전략에 대한 조언을 하고 있다. 실제 「총참모부」의 정보기관인 북경 「국제전략연구소」도 유사한 기능을 수행하고 있다. 대외관계에서 우호적인 관계를 원하는 외교부와 무기판매에 이해를 갖고 있는 인민해방군 총참모부간의 갈등이 노출되기도 한다.

또한 중앙정부의 대외정책은 지방정부나 관료들의 이해를 조정하지 않으면 안된다. 개혁과정에서 지방경제 운영에 있어서 광범위한 재량권을 획득한 지방정부는 대외관계에도 있어서 고유한 이해를 관철시키고자 목소리를 높이고 있다. 특히 해안지방인 광둥(廣東), 산둥(山東), 복건(福建), 상해(上海), 천진(天津) 등 경제교류가 활발한 곳에서 이러한 요구는 더 강하게 대두되고 있다. 이들은 수출을 통해서 획득한 외화를 상당부분 자율적으로 사용할 수 있기 때문에 대외활동에서 폭도 넓어지고 있다. 특히 중앙권력을

장악해 온 혁명세대 1, 2세대가 사라지고 지방인물들이 중앙무대에 등장함으로써¹⁸⁾ 지방에 대한 중앙의 영향력도 약화되고 있다. 물론 중국은 여전히 중앙집중적 국가체제를 갖고 있기 때문에 지방의 역할을 과대평가해서는 안된다. 지방의 권한강화는 주로 해당 지방의 대외관계에 있어서 역할의 문제이고 전국적인 문제에 있어서 제한적인 역할을 할 뿐이다.

마지막으로 외교정책의 형성에 있어서 국내여론과 정치·경제적 요구도 중요한 조건으로 작용하고 있다. 비록 정치체제의 권위주의적 속성으로 인해 민주적인 사회에서처럼 여론이 제도적인 통로로 표출되는 것은 제한되고 있지만, 당의 지배와 국내의 안정을 위해서 여론을 반영하지 않을 수 없는 것이다. 1989년 천안문 사건과 같이 공개적인 방식과 함께 당·국가·인민대표대회·정치협상회의 등 다층적인 루트를 통해 여론이 정책담당자에게 전달되고 있다. 또한 국내의 정치적·경제적 상황도 중국의 외교정책에 중요한 작용을 하고 있다. 천안문 사건과 같이 국내정치에 대한 안정이 우선순위가 될 때, 국제관계도 경계태세를 보이게 된다. 이 사건이후 미국을 포함한 서방국가들이 국내의 반정부 세력들을 지원하여 사회주의 정권에 대한 「평화적 혁명(和平演變)」을 시도한다는 비난이 빈번히 제기되었다. 마찬가지로 보수세력들은 중국경제가 자본주의 세계시장에 편입되는 속도를 줄이도록 요구하고 나서기도 하였다.¹⁹⁾

결국 개혁이전의 외교정책 수립에 있어서 모택동 자신의 지배적인 역할이 두드러지고, 이념적인 성격이 강하였다. 정책결정 과정도 제도화되기 보다는 지극히 인격화되어 있었다. 그 결과 정책은 획일적일 수밖에 없었다. 그러나 경제발전 전략을 위한 국제적 상호의존의 강화는 외교정책의 다변화를 가져왔다. 이것은 소수에 의한 정책결정이 더 이상 용납되지 못하는 상황을 의미한다. 즉 대외관계가 다변화되면서 정책결정 과정도 제도화되어가는 추세를 강하게 보이고 있다. 정책방향도 실용주의적이고 기능적이 되었다.

18) 제2, 3세대 핵심을 이루어 왔던 인물들로 조자양 수상은 사천성 성장이었고, 이서환(李瑞煥) 정치협상회의 의장은 천진시 당서기 및 시장이었고, 강택민(江澤民) 총서기겸 국가주석과 주용기(朱鎔基) 경제담당 부총리는 각각 상해시 당서기와 시장이었다.

19) “影響我國國家安全的若干因素”, 『亞洲週刊』, 1996.1.14, 22ff.

2.3 국내정치의 가변성

중국의 중·장기적 대외정책을 연구하는 데 있어서 중요한 것은 국내적 요소와 대외 정책상의 관련성이다. 1995년 미국의 「랜드연구소」의 보고서는 아시아에서 잠재적으로 가장 위험한 결과는 중국의 현행 안전보장·외교정책의 자체가 국내적 요소에 의해 변화할 수 있다는 것이다. 이와 관련하여 향후 중국의 국내정치 양상은 세 가지 정도로 분류될 수 있는 바, 이것은 북한의 위기에 대한 중국의 한반도 정책에도 영향을 줄 수 밖에 없다. 그것은

첫째, 보수 강경파가 득세할 수 있는 여건, 즉 경제성장에 따른 자신감의 회복과 민족주의적 정향의 대두,

둘째, 외국의 개입이나 사회혼란을 걱정하는 약체의 중국,

셋째, 대외적으로 협력적인 관계를 추구하는 개방적 중국으로 나누어 볼 수 있다.²⁰⁾

첫 번째 가능성은 대외정책상의 강경파, 즉 국가주의적 세력이 득세하는 것이다. 이것은 국내적으로 급속한 시장경제 우선에서 점차 주권이나 영토의 방위 그리고 대국 지위의 획득과 같은 국가중심의 민족주의에로 대외정책 기조가 변화되어 가는 것을 의미한다. 강경파들은 지역분쟁의 증가, 핵무기 경쟁의 격화, 영해·영토를 둘러싼 분쟁이 확대되는 과정에서 일본의 군사대국화, 미국의 봉쇄 그리고 국내의 불안정 요소 등에 민감하게 반응을 보일 수밖에 없다. 이것은 중국이 단순히 수세적인 상황에 머물지 않고 동북아 지역에 대한 패권추구 세력으로 등장하는 배경이 된다. 강경파들은 한반도를 비롯한 주변지역에 대한 영향력을 확대하기 위해 이미 증대하고 있는 군사력이나 경제력을 이용하고자 하고 있다. 또한 이들은 대외정책에 있어서 강한 자신감을 가지고 높은 수준의 근현대화를 이루고자 한다.

두 번째 가능성은 외국의 개입이나 사회혼란을 걱정해야 하는 약체의 중국이다. 이러한 가능성은 중국이 미국이나 일본으로부터 안보에 대한 위협의식의 증대, 아울러 영토에 대한 주변국의 도전, 유엔 등 국제기구와의 갈등관계로 가시화될 수 있다. 이것은 경제적으로 중국이 쇠퇴하거나 지체되는 경우 그리고 사회혼란에 의한 분열 등의 상황 하에서 발생할 수 있다. 그것은 최악의 경우 통제하기 힘든 권력투쟁과 함께 파벌의 격

20) 「中國에 관한 美랜드研究所의 報告書(完)」, 『國際問題』, 제27권 1호, 1996년 1월.

화, 지방의 분권적 경향, 민심의 이반 등 정치지도력의 위기로 이어질 수 있다. 이때 미국 등 주변 강대국들과 갈등이 첨예화되고 첫 번째 가능성과 마찬가지로 대외문제에 있어서 더욱 불안정하고 공격적일 수 있다. 다만 첫 번째의 경우와는 달리 선제공격보다는 방어적 성격을 강하게 띠는 것이다.

세 번째 가능성은 대외관계에 있어서 자주정보다는 다른 국가들과의 협력적 관계를 추구하는 경우이다. 이 가능성은 현재로써는 매우 희박하다고 랜드보고서는 말하고 있다. 이를 위해서는 국내적으로 순조로운 개혁의 완수와 지속적인 경제성장, 과도한 권력투쟁의 부재 등의 조건이 요구된다. 이와 함께 현재 주류를 형성하고 있는 온건파 및 개혁파가 보수파에 대해 득세하게 된다. 국내의 경제적·사회적 불안으로부터 벗어남으로써 국내외적으로 더욱 관대한 정책을 구사할 수 있게 된다.

결국 중국의 정치적 안정과 불안정, 그리고 강경파와 온건파간의 역학관계와 같은 국내적 요소는 북한의 위기에 대한 반응을 포함한 한반도 정책에 중요한 조건을 형성할 것이다.

3. 중국의 대(對)한반도 기본정책

3.1 중국의 동북아정세 인식

한 나라의 대외정책은 근본적으로 그 나라의 국제정세에 대한 평가 그리고 거기서 바탕을 두고 추구하는 국가목표와 밀접한 관계를 갖는다. 즉 외교정책은 결정자가 자국의 외교적 목표를 설정하고 이를 다른 나라들과의 관계 또는 국제환경에서 달성하려는 결정으로 이해될 수 있는 것이다. 그리고 특정지역에 대한 정책도 포괄적인 대외정책의 하부영역으로 이해될 수 있다. 즉 국제관계는 2국이상을 행위자로 하고 있기 때문에 한 국가의 기본목표와 함께 이 국가의 주변국들에 대한 인식을 포함해야 한다. 이것은 특히 중국에게 있어서 한반도는 그 자체로서보다는 미국, 일본, 러시아 등과 관련해서 의미를 갖는다는 사실을 고려한다면 더욱 필요하다.

그렇다면 중국은 한반도 주변정세를 어떻게 평가하고 있는가. 한반도에 대한 주변강대국들의 이해관계 및 이들과 남·북한간의 관계에 관하여 중국이 어떠한 시각을 갖고

있는가에 따라 한반도 정책 및 북한의 위기에 대한 반응도 달라질 것이다.

3.1.1 미국과 한반도

중국의 시각에서 미국은 이제까지 남한에 대해 일방적인 우위를 점해왔다. 그렇지만 향후 한반도에 대한 미국의 영향력에 대해서는 중국은 이중적인 입장을 취하고 있다. 한편으로는 중국과 일본의 세력강화로 미국의 일방적인 우위는 더 이상 유효하지 않다는 시각이다. 즉 중장기적으로 미국의 동북아에서 실력과 영향력은 과거보다는 퇴조할 것이라는 것이다.²¹⁾ 그러나 다른 한편 중국은 아시아-태평양에 대한 국익을 주장하며 한국과 일본에 군대를 주둔시키고 있는 미국의 정치적 영향력은 상당한 기간동안 유지될 것으로 보고 있다. 특히 소련의 붕괴와 함께 미국이 이 지역에서 실질적인 패권적 위치에 남아있음으로 하여 당분간 불균형적인 세력관계가 유지될 것이라는 데에 중국은 깊은 우려를 갖고 있다.²²⁾

미국에 대한 중국의 이중적 평가는 북·미간의 관계개선 가능성 및 그 과정에 대한 중국의 입장에도 반영되고 있다. 중국은 무엇보다도 북한의 연착륙에 있어 미국의 협조를 요구하면서도 그와 함께 북한에 대한 미국의 영향력 확대를 우려하고 있다.

중국은 1994년 10월 북·미간 핵협상이 타결됨으로써 북한과 미국은 적대적 관계로부터 개선의 방향으로 나가는 중요한 전환점이 되었다고 파악하고 있다.²³⁾ 중국은 1992년 8월 한·중 수교이후 북한의 소외로 남·북한간 대외관계에 있어서 균형을 상실하고 있는 것에 우려를 하고 있었다. 따라서 중국은 북·미간의 관계개선에 적극적인 지지를 보내왔다. 북·미간 핵협상의 타결 및 그에 수반되는 관계개선으로 그러한 불균형이 어느정도 해소되었다고 중국은 판단하고 있다.²⁴⁾ 중국의 한반도 전문가들의 입장에

21) 史敏(中國社會科學院 亞太研究所 副所長), 「통일한국과 동북아 신국제질서에 대한 전망」, 숭실대학교 정책과학대학원 주최 국제학술회의, 『統一韓國과 東北亞의 세 秩序』, 1993. 10. 16, 힐튼호텔 (컨벤션 센터 C), 1993, pp. 61-61; 韓鎮涉(중국사회과학원 교수), 「4強 「한반도정책」 전환기 진입」, 『조선일보』, 1996. 3. 8.

22) 디 후아(Di Hua), 「중국의 안보정책 대안」, 『전략연구』, 1996, pp. 69-70.

23) 김정일(메이징 대학교 조선문화연구소 부소장), 「한반도 통일에 대한 분석 및 중국의 정책에 대한 사고」, 『4자회담과 한반도 통일전망』, 제6회 국제학술회의나 발표논문집, 1996.11.29, 민족통일연구원, p. 31.

24) 통일교육원, 『통일문제의 이해』, 1997, p. 59.

서 북·미간 수교는 불가역적인 기정사실로 이해하고 있다.²⁵⁾

그러나 중국은 미국의 대(對)북한 관계개선에 의구심을 갖고 있다. 중국의 「국제문제연구소」 연구원 타오빙웨이(陶炳熾)의 말을 빌자면, “만약 어떠한 국가가 자국의 특정한 전략을 추진하기 위한 수단으로 북한과의 관계를 발전시키려 한다면, 이는 한국문제를 해결하는 데 복잡한 변수를 첨가하는 것이 될 것이다.”²⁶⁾ 중국은 미국의 북한에 대한 연착륙 정책이 일종의 평화적 방법에 의한 체제전복 시도로 파악하고 있는 것이다. 즉 중국에 대해서 서방국가들이 민주세력들을 지원하면서 점차 사회주의를 포기하도록 유도하는 것과 마찬가지로 북한을 연착륙하도록 지원하는 과정에서 경제적으로 그리고 나아가서는 정치적으로 사회주의를 포기하도록 할지도 모른다는 것이다.²⁷⁾ 결국 국 남한과의 동반자 관계와 북한에 대한 접근을 통해 미국은 남북한 모두를 통제하에 두으로써 “한반도 기지를 공고·확대하며, 더욱 큰 주도권을 획득하고 있다.”²⁸⁾

그렇지만 중국은 또한 남북한 공히 미국에 대한 자주적인 입장을 제기하고 있는 것에 주목하고 있다. 그 예로 북한의 경우 핵문제와 관련하여 독립자주의 외교방침을 견지하면서 미국의 제재정책을 포기하게 하고 평등한 협상과정을 거침으로써 자신의 위상을 과시하였다. 북한에 대한 미국의 유화적인 정책으로 한국과 미국간의 의견 충돌도 가시화되고 있다.²⁹⁾ 미국은 북한 핵문제를 처리하는데 있어 한국을 거의 배제하고, 북한과 미사일회담이나 6·25참전 미군유해 소환협상과 더불어 관계개선의 방향으로 움직임으로써 남한의 불만을 야기하고 있다. 남한도 경제적, 군사적 역량의 강화를 기반으로 미국에 대해서 불만을 제기하는 등 일방적인 한미관계의 수정의 방향으로 전개되고 있다.³⁰⁾ 최근 미국의 반대에도 불구하고 남한정부는 러시아제 무기를 구매하고, 중국 및 러시아와 경제협력은 물론 군사적 협력을 통해 다각화를 시도하고 있다. 아울러

25) 常建潮(中國亞非發展研究所 研究員), 「東北亞國際政治格局與造船半島」, 『한국동북아논총』, 제2집, 1996, pp. 118-119.

26) 타오빙웨이(중국 국제문제 연구소 고급연구원), 「중국의 한반도 정책」, 『평화논총』(아태평화재단), 제1권 1호, 1997, p. 179.

27) 김경일, 위의 글, p. 49.

28) 楊光遠(중국 인민대 국제정치학과 교수), 「冷戰後韓美關係的新變化」, 『한국동북아논총』, 제2집, 1996, 14ff.

29) 韓鎮涉, 위의 글.

30) 김경일, 위의 글, p. 41.

한·미 양국은 정치외교, 무역, 전략 방면에서 마찰을 보이고 있다.

한반도 통일과 관련하여 중국의 시각에서 미국은 의심스런 존재로 평가되고 있다. 미국은 어떤 형태로이든 자신이 한반도의 주도권을 장악하려 한다는 것이다. 통일이후의 한반도가 미국식의 자유주의 정치질서를 실시하고, 시장경제를 확립함과 아울러 미국과 각별한 전략관계를 담보하는 식의 통일에 대해서만 미국은 적극적일 것이다. 중국으로서 미국통제하의 한반도를 원하지 않음은 분명하다.³¹⁾

3.1.2 일본과 한반도

중국의 시각에서 경제대국 일본은 동북아의 정치대국을 지향하고 있다.³²⁾ 이미 경제적 발전을 기반으로 일본은 세계 3위의 방위비 지출국이 되었고, 군사대국을 피하고 있던 그렇지 않던 미국과의 연대하에 동북아에서 그 영향력을 확대하고 있다. 이것은 중국이 일본을 동북아에서 자신에 대한 중요한 도전세력으로 이해하고 있음을 말해준다.³³⁾

일본은 1950년대에는 한반도 문제에 대해서 어떤 발언권도 갖지 못하였고, 남북한 모두에 등거리 정책을 취하였다. 그후 일본은 1965년 「한일기본조약」이 체결된 후 남한 일변도 정책을 펴왔다. 그렇지만 최근 북·미관계가 개선됨에 따라 일본도 북한과의 관계개선을 추진하고 있다. 일본에는 70만의 재일교포들이 살고 있고, 이들 가운데 상당수는 「조총련(朝總聯)」과 같은 조직에 가입하여 북한에 연간 5억달러 이상을 지원하고 있다. 이러한 상황은 북·일 관계 정상화가 북·미관계 정상화보다도 더 굳건한 기반과 동력을 갖고 있음을 뜻한다.³⁴⁾ 중국으로서도 북·미간 수교와 마찬가지로 북·일

31) 김경인, 위의 글, p. 35, p. 53.

32) 常建潮, 위의 글, p. 119.

33) 지난 1997년 9월 23일 미국과 일본은 1978년의 「美日방위협력을 위한 지침」 개정안에 서명한 바, 그것은 그동안 자국방위 이외에 해외출병이 금지되어 왔던 일본의 군사-안보역할이 미군지원이라는 명목으로 아시아-태평양 지역으로 확대될 수 있는 법적 장치가 마련되었다. 이로써 일본은 유사시에 한반도와 대만 등에 실질적으로 개입할 수 있게 된 것이다. 일본과 미국의 협력강화 및 일본의 역할 확대는 중국에 대한 견제를 강하게 내포하고 있다는 점은 부정할 수 없다. 따라서 개정안에 대해서 중국 외교부에서는 미-일간의 안보조약이 이웃국가들의 일에 개입하거나 평화를 해쳐서는 안될 것이라고 즉각 비판적인 반응을 보였다. *The Korea Times*, Sept. 25, 1997.

34) 常建潮, 위의 글, p. 119.

간 수교도 시간문제로 보고 있다.

중국은 앞서 언급한 바 동북아에 대한 미국의 영향력이 점차 쇠퇴하면서 자국과 일본의 역할이 중요해질 것이라는 입장을 갖고 있다. 따라서 일본과의 경제적 교류와 협력이 중국의 경제발전에 불가결한 요소로 파악하면서도 동북아에서 일본과의 전략적인 경쟁은 점차 심화될 것으로 판단하고 있다. 즉 중국은 일본이 경제력을 바탕으로 동북아에서의 영향력 확대 가능성에 경계를 늦추지 않고 있는 것이다. 다만 현재로써는 한반도의 위기상황이 일본의 안전에 직접적인 영향을 줄 수 있다는 판단하에서 위기발생을 억제하고자 한다고 이해하고 있다.³⁵⁾

중국의 시각에서는 일본이 한반도 통일에 가장 소극적일 것으로 간주되고 있다. 그것은 통일 후의 한반도가 정치, 경제, 군사적으로 일본의 경쟁대상으로 등장할 가능성이 높기 때문이다. 더욱이 역사적으로 반일 의식이 강한 한민족이 통일 후에 그 역량이 대외로 향하게 될 경우 일본에게는 위협대상이 될 수 있다. 그러므로 일본은 한반도의 분단과 대립이 장기적으로 계속되는 국면을 바랄 것이다.³⁶⁾ 따라서 일본이 정치대국이 되기 위해서는 “두 개의 한국” 정책을 취해 한반도에 대한 발언권을 확대해야 한다. 분단 상황하에서 일본은 한반도에 대한 외교활동 공간과 경제침투에 있어서도 유리한 입장에 있게 된다.³⁷⁾ 일본은 또한 북한과 어떤 외교적인 관계도 없는 상황을 극복하기 위해서 일본은 북·미간 협상을 기회로 북한과 관계개선을 추진하고자 한다.³⁸⁾ 단기적으로 중국은 일본과 북한관계의 정상화 및 북한에 대한 경제원조가 동북아의 안정에 도움이 될 것으로 보고 있다.³⁹⁾

3.1.3 러시아와 한반도

소련은 제2차 세계대전 이후 한반도에 세력을 확대하였고, 전후 경제, 군사방면에서 가장 많은 지원을 북한에게 하였던 국가이다. 그러나 1990년 한·러 수교이후 북한과

35) 김경일, 위의 글, pp. 32-33.

36) 김경일, 위의 글, pp. 35-36; 常建潮, 위의 글, p. 120.

37) 韓鎮涉, 위의 글.

38) 常建潮, 위의 글, p. 120.

39) 韓鎮涉, 위의 글.

관계가 악화되었다. 소련이 해체된 후 러시아는 남한과의 경제, 무역관계를 강화하고 특히 차관을 획득하기 위해서 더욱 친남한적인 정책을 취하였다. 러시아는 북한의 불만을 무릅쓰고 핵문제를 처리하는데 있어서 공개적으로 미국과 「국제원자력기구(IAEA)」의 북한에 대한 제재 및 위협을 지지하고 나섰다. 그렇지만 러시아는 그후 남한과 차관상환의 압력을 받고, 특히 남한정부가 경제협력에 소극적일 뿐만 아니라 정치적으로 홀대하는 인상을 받아 그에 대해 강한 불만을 제기하기 시작하였다.

중국의 시각에서 오늘날 한반도에 대한 러시아의 영향력은 날로 약화되고 있는 추세에 있고 더 이상 미국과 균형있는 세력이 되지 못하고 있다. 중국은 러시아가 국내 정치, 경제적 어려움으로 군사적 패권전략에서 경제이익을 중시하는 전략으로 전환하고 있다고 보고 있다. 따라서 러시아는 한반도의 안정과 남한과의 경제협력 관계를 매우 중시하고 있다.

그러나 중국의 입장에서 러시아는 경제체제 개혁 초기의 혼란을 지나면서 다시 대외 관계에 있어서 과거 대국의 지위를 회복하고자 하고 있다.⁴⁰⁾ 특히 러시아는 최근 몇 년 동안 남한일변도의 정책으로 말미암아 자신의 한반도에 대한 영향력이 미국에 의해 대체되고 있는 상황을 개선하고자 노력하고 있다. 이를 위해 러시아는 한반도문제에 대한 새로운 전략을 구상하고 있다.

첫째는 한반도문제의 해결을 위해 다차원적 주도체제를 구축하는 것이다. 즉 러시아는 아·태지역에서 미국의 패권적 자위를 거절하고, 미·러·중·일의 공동역할을 강조하고 있다. 그 예로 북한핵문제에 대해서도 이들 4대강국과 남북한 그리고 국제연합 및 원자력기구가 참가하는 회담의 개최를 요구하기도 하였다.

둘째, 러시아는 남한과 경제적 관계를 유지하면서도 북한과 정치·경제적 관계를 다시 회복하려고 시도하고 있다.⁴¹⁾ 결국 러시아는 정치, 경제, 군사전략의 각 측면에서 남북한간 균형관계를 유지, 발전시킴으로써 한반도에서 자신의 영향력을 확대하려고 시도하고 있다.

40) 실제 러시아는 4자회담에서 제외되고, 남한으로부터 경제적 지원이 만족스럽지 못한 상황이 전개되자 냉각된 북한과의 관계개선을 통해 한반도에 적극적으로 개입하고자 하는 입장을 공개적으로 제기하고 있다. 「중앙일보」, 1996. 5. 2.

41) 민족통일연구원, 「러·北關係 變化展望과 韓國의 對應方案」, 1995. 9.

그럼에도 불구하고 러시아는 북한과 근본적인 갈등(사회주의의 배반, 남한에 6·25관련 자료의 제공, 남한에 대한 채무이행 등)의 요소가 남아있고, 더욱이 경제적으로 미·일·한 등과 경쟁할 수 없기 때문에 과거와 같은 영향력을 행사하기는 힘들 것으로 중국 전문가들은 보고 있다.

한반도 통일과 관련하여 중국의 시각으로 러시아는 미국이나 일본에 비해 우호적인 입장에 있다. 그것은 러시아가 통일과정에서 일정한 외교적인 역할을 담당함으로써 동북아에서 자신의 영향력을 재확인할 계기로 삼을 수 있을 뿐만 아니라 통일 후의 한반도가 중국과 일본을 견제할 수 있기 때문이다. 물론 러시아도 중국 자신과 마찬가지로 통일의 실현이 미국이나 일본의 영향력의 확대를 이어지지 않기를 원하고 있다.⁴²⁾

결국 중국은 한반도를 둘러싼 나머지 강대국들 모두 한반도에 대한 영향력을 유지(미국)·확대(일본)·회복(러시아)하려는 것을 경계하고 있다. 적어도 중국 자신의 일방적인 우위는 아니더라도 특정 국가가 우위를 점하는 것에 대해서 반대하는 입장에 있는 것이다. 중국은 남한이 여전히 미국과 일본의 강력한 영향권하에 있는 현실에 불만족하고 있다. 따라서 자신과의 관계개선이 동북아의 평화는 물론 한중 양국의 이해관계에 도움이 될 것이라는 점에서 한국의 선택을 촉구하고 있다.⁴³⁾

3.2 중국과 한반도

3.2.1 역사적 배경

중국과 한반도는 압록강과 두만강으로 구획된 1000km에 이르는 국경선을 갖고 있고, 산둥반도와 한반도 중부의 거리도 300km에 불과하다. 중국의 문화는 몇 천년간 한반도를 포함한 동아시아를 지배하였고, 특히 한반도가 대륙(중국과 소련)과 해양(일본과 미국)을 연결하는 지정학적 위치를 갖고 있기 때문에 중국은 한반도에 대해서 큰 의미를 부여해 왔다.

청말의 실권자였던 이홍장(李鴻章)은 한·중관계를 ‘입술과 이의 관계(脣齒關係)’에

42) 김경일, 위의 글, p. 34.

43) 馮特君(중국 인민대 국제정치학과 교수), 「東北亞新形勢下的韓國外交走向」, 『한국동북아논총』, 제2집, 1996, pp. 8-9.

비유한 적이 있다. 그의 말은 이전까지 동아시아의 실질적 패권국가 또는 종주국으로 지치하던 중국이 1840년 아편전쟁 이후 그 영향력을 잃어 가고 반면 메이지 유신의 성공으로 일본이 새로운 도전세력으로 등장하는 과정에서 중국의 안보에 대한 한반도의 중요성을 지적한 것이었다.

이러한 비유는 오늘날에는 북한과의 관계를 나타내는 말로 중국에서 공식적으로 사용하고 있다. 이것은 중국이 한반도가 제3의 세력에 의해 점령될 경우 자신의 동북부가 위협을 받고 나아가 중국 전체의 안전에 영향을 주게 될 것으로 간주하고 있음을 의미한다. 순치관계의 묘사는 1592년 임진왜란과 같은 역사적 경험에서 나온 발이고 이는 일본이 20세기초 한국을 식민지화한 후 만주침략을 함으로써 입증되었다. 어쨌든 이러한 인식에 바탕을 두고 중국은 임오군란이나 갑신정변 등이 발생하였을 때 조선의 내정에 직접 간섭하였고, 1895년 일본과 청·일전쟁을 벌이기도 하였다. 좀더 가깝게는 중화인민공화국이 수립된 직후 인민해방군 100만명을 동원하여 한국전쟁에 개입하였다.⁴⁴⁾ 거기에는 중국이 한반도 북부가 자국의 안보에 영향을 준다는 인식이 크게 작용하였음은 말할 것도 없다.

최근 북한의 경제지, 그리고 거기에서 파생되는 여러 가지 사회정치적 문제들이 한반도의 새로운 불안요소로 등장하고 있다. 이는 과거 남북한의 심각한 군사적 대치에 따른 위협의 상황과 대비된다. 북한이 중국에 대해서 갖는 전략적 의의는 한반도가 외형상으로나마 안정되어 있고 특히 중국이 미·러·일 등 주변 강대국들과 우호적인 관계에 있기 때문에 크게 인식되지 못하고 있다. 그러나 지리적으로 방어하기 곤란한 동북지역에 대해 북한이 전략적 요충지대로 남아있는 한 북한의 중요성은 무시될 수 없다. 한반도에서의 위기 그리고 주변국들과의 관계가 악화될 경우 북한의 중국에 대한 전략적 가치가 부각될 수 있다.⁴⁵⁾ 실제 어떤 방식으로는 미국이 북한지역을 포함한 한반도 전체를 자신의 영향권에 두게 된다면 중국으로서는 인근 지역이 미국의 공격에 노출될 뿐만 아니라 대양지역에로의 활로가 차단될 가능성이 있다.

1980년 이전까지 중국의 대(對)한반도 정책은 사회주의 이념을 공유하는 북한과의 인

44) 金川浩, 「중국의 대한반도 군사개입에 관한 역사적 고찰」, 『軍史』, 제27호, 1993, pp. 48-80.

45) 劉德海, 「後冷戰時期中共的朝鮮半島政策與日本政策」, 周煦 主編, 『後冷戰時期中共對外政策』, 臺北: 政治大學外交系, 外交研究所, 1994, p. 127.

방적인 관계였다. 1950년대 후반이래 중·소갈등 그리고 70년대 미국과의 부분적인 화해 및 남한과의 인적인 교류 등이 있었다고 하더라도 한반도와 관련하여 중국의 북한 일변도 정책은 불변하였다. 대(對)북한 정책과 관련하여 사회주의라는 이념적 공통점 이외에도 한국전쟁에서의 지원(抗美援朝)을 통해서 더욱 밀접한 관계를 형성하게 되었다. 북한과 중국은 순치관계, 또는 혈맹관계로 묘사되듯이 밀접한 관계를 형성하였고, 남한과는 적대관계를 갖게 되었다. 중국은 1961년 7월 11일 북한과 「朝·中友好協助 및 互相援助에 관한 條約」을 맺었는데 이 조약 제2조는 “締約一方이 어떠한 한 개의 國家 또는 몇 개의 國家들의 聯合으로부터 武力侵攻을 당함으로써 戰爭狀態에 처하게 되는 경우에 締約 相對國은 모든 힘을 다하여 遲滯없이 軍事的 및 기타 援助를 제공한다”고 규정하였다.

북·중관계의 밀착과 대응하여 남한은 친미(친서방)정책과 반공정책을 그 기반으로 하였다. 특히 1950-53년의 한국전쟁에서 미국의 지원을 받아 중국과 직접 전쟁을 치루고, 뒤에 경제건설 과정에서 미국의 지원을 받으면서 남한은 미국의 영향권에 깊숙이 편입되었다. 남한은 일찍이 미국과의 상호방위 조약을 통해 자신의 안전을 보장받았다. 즉 1953년 10월 1일 체결된 「韓·美 相互防衛條約」 제3조는 상대방의 영토에 대한 “무력공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고 공통한 위협에 대처”할 것을 규정하였던 것이다.

3.2.2 중국의 한반도 기본정책

냉전시대 중국은 적어도 자신의 영토에 대한 위협을 느낀 6·25를 제외한다면 북한 일변도의 정책이면서도 한반도 전체와 관련하여서는 소극적·방어적 성격을 띠어왔다. 그리고 1980년대 이래 중국은 「독립자주 외교노선」과 정경분리(政經分離)의 원칙에 입각하여 남한과의 경제적인 협력을 확대하고 북한에 대해서는 정치적 협력을 유지하여 왔다. 남북한 어느쪽에도 밀착하지 않는 중국의 이러한 태도는 소위 등거리 외교로 묘사된다.

그렇지만 서두에서 제기한 것처럼 이러한 중국의 한반도 정책은 중국이 갖는 고유한 이해를 반영하고 있을 뿐이다. 즉 중국은 남한이 갖는 경제적 효용성과, 북한이 갖는

정치적 효용성을 적절한 비율로 배합을 하고 있는 셈이다. 중국은 한반도에서의 세력관계에 급격한 변화가 발생하는 것을 원하지 않고 있으며, 장기적으로 최소한 한반도에서 중국에 적대적인 정부가 성립되는 것을 막고 나아가서는 한반도가 자신의 영향권에 남아있도록 하는 방향에서 움직이고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 중국은 모든 형태의 흡수통일(군사적 합, 외국의 힘, 그리고 경제적 흡수통일)에 대한 경계심을 표출하고 있다.⁴⁶⁾

오늘날 중국의 대(對)한반도 전략의 기본방향은 크게 세 가지로 요약될 수 있다.

- 첫째, 한반도 정세의 안정,
- 둘째, 남북한에 대한 영향력의 확대,
- 셋째 남한과 경제협력의 강화이다.⁴⁷⁾

즉 중국은 냉전시기 북한 일변도 지원정책에서 벗어나 한반도의 안정을 위해 적극적인 역할을 담당하고, 남한을 중국의 경제건설을 위한 동반자로 삼는다는 실리외교를 추구하고 있다.

단기적으로 가장 중요한 것은 한반도에서의 안정이다. 거기에는 남북한의 대립구도의 존속 및 북한의 위기 등 복합적인 상황이 작용할 것이지만 중국의 자체평가에 의하면 한반도가 대만, 남사군도(南沙群島)에 이어 세 번째로 중국이 무력으로 개입할 가능성이 높은 분쟁지역으로 묘사되고 있다. 이와 관련하여 중국정부는 한반도의 잠재적 불안정 요소로 크게 네 가지를 들고 있다.

- 첫째, 남북한간 힘의 불균형으로 한 측이 다른 측을 흡수하려는 사태의 발생,
- 둘째, 한 측의 경제파탄이나 정치적 불안정이 다른 측의 개입이나 강대국의 개입을 초래하는 경우,
- 셋째, 한 측의 돌발적 행동으로 한반도에 긴장이 고조되는 경우,
- 넷째, 패권주의에 의한 한반도 영향권의 설정과 지배이다.⁴⁸⁾

46) 이창환, 「개인적 관점에서 본 중국과 한반도」, 鄭鐘旭/李鴻永 共編, 『新國際秩序와 韓國의 選擇』, 인건사랑, 1993, 154; 史 敏, 위의 글, pp. 59-60.

47) 권기수·김봉석, 「1990년대 중국의 대한반도 정책」, 『한국정치학회보』, 1996년, 제30집 1호, pp. 422-429; 통일연수원, 1996, 104; 황병부, 「中國의 東아시아 戰略과 韓半島」, 1996年度 政策討論會, 『周邊4角의 對外戰略基調와 韓半島』, 1996.11, 國際問題調查研究所, p. 144.

48) 황병부, 위의 글, pp. 144-145.

중국은 한반도의 균형 또는 안정이 깨어져 중국의 경제발전에 직접 방해를 받거나 또는 그 개입과정에서 미국과 일본 그리고 한국과의 관계가 불필요하게 악화됨으로써 경제발전에 필요한 경제협력 관계에 타격을 받을 수도 있다는 생각이다. 한반도에서의 안정을 위해서는 남북한 평화체제를 수립하는 것이 바람직하며, 최소한 분쟁의 발발은 막아야 한다. 이러한 맥락에서 중국은 남한과의 경제협력을 강화하면서도 정치·안보적으로는 북한과 비교적 밀접한 관계를 맺어 왔던 것이다. 그것은 다만 북한이 대외적으로 고립과 대내적 경제위기 등 체제불안정에 처해 있는 상황하에서 일견 북한경사의 모습을 보여주고 있다.

중국의 평화와 경제건설에 한반도의 안정은 매우 중요하다. 또한 북한의 안정은 중국으로 하여금 남북한 모두에 대한 영향력을 유지하게 할 수 있음을 의미한다. 그것은 한반도 분단 상황하에서 남북한 모두 중국의 지지를 받는 것이 중요한 한에서는 중국은 양자에 대한 자신의 입장을 관철시킬 수 있는 가능성이 높기 때문이다. 나아가 통일한국의 경우 자주주의식이 강화되어 한반도에 대한 중국의 영향력은 상대적으로 감소하게 될 것이다.⁴⁹⁾

1993년 방한시 이봉(李鵬) 총리는 중국의 한반도 정책에 대한 기본입장을 정리하였다. 그 내용은

- ① 중국은 북한과 더 이상 새로운 정치, 군사적 협의를 갖지 않으며, 이와 관련한 비밀접촉 등 어떠한 사항도 승인하지 않는다.
- ② 중국은 남북한 간의 이념적 차이로 인한 관계조성을 찬성하지 않는다.
- ③ 중국은 한반도의 비핵화를 지지하며, 이 지역에서의 핵무기 개발과 외국의 핵무기 비축을 반대한다.
- ④ 중국은 남북대화와 남북한의 평화통일을 위한 협상을 지지한다.
- ⑤ 중국은 북한에 선진 군사장비를 제공하지 않는 반면, 다른 국가가 한국에 선진 군사장비를 제공하는 데에도 반대한다.
- ⑥ 중국과 한국의 수교, 우호 관계의 발전은 아시아의 평화에 부합되는 것으로 중국 대외정책의 하나이다.

49) 劉德海, 위의 글, pp. 125-126.

⑦ 중국은 현단계에서 한국이 조선 민주주의 인민공화국에 대해 전쟁을 일으킬 가능성이나 그러한 조건을 구비하지 않고 있음을 인정한다.

⑧ 중국은 조선 민주주의 인민공화국과의 장기간 계속된 우호관계를 유지할 것이며, 중국과 북한과의 관계가 훼손되지 않기를 희망한다.⁵⁰⁾

요컨대 한반도에서 안정에 기초하여 균축, 비핵화, 외부세력의 간섭 배제 및 축소, 남북한 모두와의 관계 유지라는 중국의 한반도에 대한 기본입장을 밝힌 것으로 볼 수 있다.

개별적인 문제들과 관련하여서도 중국은 한반도의 안정이라는 목표를 위해서 소극적인 북한 일변도가 아니라 남한과의 노순하나마 공조채재를 유지해 왔다. 1980년대부터 시작되었던 한·중 양국의 경제협력은 1992년 국교정상화를 거치면서 급속히 강화되었다. 현재 한·중간 경제협력에는 교역, 투자, 그리고 기술교류 등이 중심내용을 이루고 있다. 1996년 한·중 양국간의 교역량은 198억달러가 넘었고, 1997년 올해에는 250억달러로 늘어날 전망이다. 이로써 중국은 미국과 일본에 이어 한국의 3대 무역상대국이 되었다. 대중투자에 있어서도 지난해 허가기준으로 874건, 15억 7천만 달러로 중국은 미국을 제치로 한국의 최대 투자대상국이 되었다.⁵¹⁾ 이는 동서대립 그리고 한국전쟁을 거치면서 오랫동안 상호 적대관계를 가졌던 과거와 비교해 본다면 근본적인 전환이 아닐 수 없다.

나아가 중국은 군사적으로도 남한과의 협력을 강화함으로써 한반도에 대한 영향력을 강화하고자 하는 시도를 하고 있다. 1996년 12월 국방부 외사국장(소장)을 단장으로 하는 군사대표단이 처음으로 한국을 방문하였다. 비록 그것이 일본, 러시아 등과 군사적 교류를 다각화하려는 한국정부의 요청에 의한 것이라고 하더라도 적어도 북한을 자극하지 않는 수준에서 군사분야에서 한국과의 관계 강화는 중국의 이러한 전략에 유리할 것은 분명하다.⁵²⁾

중국의 남한접근은 한반도에 대한 미국의 영향력을 견제하면서 동북아 전체에서의 위상을 강화하고자 하는 노력으로 이해될 수 있다. 중국의 주요 외교전략 관계 연구소

50) 『중앙일보』, 1993. 3. 5.

51) 『조선일보』, 1997. 8. 4.

52) 『국민일보』, 1996. 12. 3.

들(「사회과학원」, 「대외무역경제협력부」, 「국무원 발전연구센터」, 「중앙당학교」 등)은 “미국은 냉전후 주된 경쟁상대를 중국으로 간주해 전략거점인 한반도에 대한 정책을 단계적으로 강화하고 있다”, “중국은 미국에 맞서 한반도에 대한 영향력을 유지·강화해야 한다”는 주장을 제기하고 있다.⁵³⁾ 한반도에 대한 중국의 영향력을 강화해야 한다는 이러한 주장들은 동북아 질서의 형성에 적극적인 역할을 담당하려는 중국의 입장을 대변해 주고 있는 것이다.

그렇지만 북한체제의 위기상황은 북한에 대한 중국의 전략적 이해를 부각시키고 있고, 이는 한반도 문제해결을 위한 남한과 중국간의 협력관계를 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다.⁵⁴⁾ 남한과의 관계개선에 따라 중국과 북한간의 관계가 전통적인 특수관계에서 각국의 이해에 바탕을 둔 보편관계로 전환되고 있다는 시각이 지배적이다.⁵⁵⁾ 그럼에도 불구하고 중국과 북한은 여전히 공통의 이데올로기에서 유래하는 연대감과 지정학상의 상호의존, 밀접한 민간교류에 의한 특수성을 갖고 있다.⁵⁶⁾

공통의 이데올로기에 유래하는 연대감은 1920년대부터 항일 독립투쟁에서의 협력관계, 건국후의 상호지원 등에 근거하고 있다. 지정학적 상호 의존관계는 주로 안전보장과 경제적인 협력관계를 의미하는 것으로 그것은 한국전쟁에서의 ‘피로 맺은 우정’ 및 군사동맹에 의한 안전보장 그리고 경제지원 등으로 나타났다. 민간교류 또한 200만에 가까운 조선족이 중국에 거주하고 있고 수만명의 화교들이 한반도에 살고 있음으로 인해 중요한 의미를 갖는다.

식량문제에 있어서도 중국은 무관심할 수는 없다. 한편으로는 “중국과 북한은 과거 한국전쟁을 함께 치른 친구인데도 세월이 흐르면서 그런 기억이 흐려지고 있다”, “개발도상국으로서 국내건설을 우선시하지 않을 수밖에 없는 현재의 중국으로서는 북한에 경제원조를 해주는 구세주 역할을 하기가 불가능 하다”는 주장이 제기되고 있다.⁵⁷⁾ 그

53) 『중앙일보』, 1996. 5. 2.

54) 박두복, 「韓·中 關係」, 外交安保研究院, 『西海岸 시대의 개막과 韓·中 關係』, 세미나 보고서 97-3, 1997, p. 104.

55) 김재철, 「북한중국 간 외교관계: 특수관계에서 보편적 관계로」, 윤정석 외, 『통일환경론』, 도서출판 오름; 박두복, 「韓·中 關係」, 外交安保研究院, 『西海岸 시대의 개막과 韓·中 關係』, 세미나 보고서 97-3, 1997.

56) 朱建榮, 「북한·중국관계의 특수성」, 『극동문제』, 1997년 4월호, 46ff.

그러나 다른 한편으로 중국은 북한에 대한 최대의 식량원조국이다. 1996년 5월 22일 북한과 중국은 「조중경제기술협조협정」에 조인하고, 중국은 향후 5년동안 북한에 곡물 50만톤, 석유 110만톤, 석탄 250만톤을 절반은 무상으로 절반은 국제가격의 1/2 가격으로 제공하기로 하였다.⁵⁷⁾ 중국의 한반도 전문가들의 시각으로도 북한이 식량사정으로 붕괴되기를 기다리는 듯한 정책은 비현실적이다.⁵⁸⁾ 이것은 중국은 북한이 식량난으로 붕괴하는 것을 지켜보지는 않을 것임을 시사한다.

그 외에 북한의 김정일 승계, 1996년 9월 강릉 잠수함 침투사건 등에서 중국은 북한을 일방적으로 몰아 붙이는 외부의 압력에 대해서 나름대로 보호막의 역할을 수행하였다. 김정일 후계체제의 위상과 관련하여 중국정부의 입장은 그 안정성을 강조한다. 즉 김정일은 북한의 최고지도자로 정당성이 부여되고 있으며, 아울러 국가기구도 정상적으로 운영되고 있다고 보는 것이다. 북한의 경제가 일시적으로 어려움을 겪고 있으나 극복될 수 있을 것이다.⁶⁰⁾ 중국은 북한에 대한 식량지원은 물론 김정일의 공식승계 이후 강택민(江澤民) 국가주석의 방북이 실현될 것임을 분명히 하고 있다.⁶¹⁾

전국 중국은 최근 남한과 원활한 관계를 유지하고 또한 북한과도 전통적 우호관계를 유지하고 있다는 점에서 특수한 지위에 있고, 따라서 자신은 다른 강대국이 할 수 없는 역할을 발휘할 수 있음을 강조하고 있다.⁶²⁾

통일과 관련하여 분명한 사실은 중국이 한반도 전역에 적대적인 정권이 들어서지는 것을 원하지 않는다는 것이다. 남한이 여전히 미국의 안보에 의존하는 상황하에서 이것은 남한에 의한 흡수통일은 원하지 않는다는 것을 의미한다. 따라서 현상태에서 북한의 갑작스런 붕괴를 방지하는 것은 자국에 이롭지 않다는 판단을 하고 있고, 이것은 내개의 국내외 중국 전문가들이 동의하는 바이다. 그러나 다른 한편으로 북한의 위기상황이 극

57) 『중앙일보』, 1996. 5. 2.

58) 통일원, 『주간 북한동향』, 1997.5.18-24; 『每日新聞』, 1996. 7. 16.

59) Zhou Xing-Bao(1997), "China's Perspectives and Position about the Proposed "Four-Party Talks"", 민족통일연구원, 『4자회담과 한반도 평화』, 제7차 국제학술회의(1997.4.15) 발표 논문집, 41ff; 타오빙웨이, 위의 글, p. 176; 李琮, 위의 글, p. 68.

60) 김정일, 위의 글, p. 48.

61) 『서울신문』, 1997. 8. 22.

62) 常建潮, 위의 글, p. 124.

북되기 힘들어 보인다는 점이다. 이것은 북한체제의 붕괴의 가능성을 중국으로서도 고려하지 않을 수 없다는 것을 의미한다. 따라서 중국은 미국에 맞서 가능한 한 남한에 대한 접근 또는 영향력 확보 및 유지가 필요하다고 간주하고 있다.

물론 그것이 북한의 고립과 위기상황을 더 가속화시키는 정도가 되어서는 안된다는 것 또한 분명하다. 한반도에서 북한의 위상 약화는 중국의 한반도에 대한 영향력의 약화를 의미한다. 특히 남한이 미국과 굳건한 관계를 유지하는 한, 더욱 그렇다. 중국에게는 남한에 대한 영향력의 강화가 수반되지 않은 한, 북한에 대한 영향력 약화는 우려되지 않을 수 없다. 그 결과 남한에 대한 자신의 영향력이 미국에 비해 매우 낮은 현재로써는 중국은 북한을 보호하는 조치를 취하도록 하고 있는 것이다.

북한의 개방과 미국과의 관계개선도 북한의 위상을 키워줌으로써 한반도 자체에 대한 자신의 영향력을 유지·확대하는 데 기여하는 정도에서 지원되어야 한다. 중국은 남북한, 북·미간의 문제해결과 관련하여 “선 북·미관계수립, 후 남북관계 개선”의 방식을 제시하고 있다.⁶³⁾ 이것은 일견 북한의 입장을 지원하는 현실적인 대안으로 보일지 모르나. 다만 북·미간의 관계개선이 지나친 정도로 이루어져서는 안된다는 것도 사실이다.⁶⁴⁾ 중국은 북한이 경제적 위기에서 회복될 것을 희망하면서도 미국이 그 과정에서 적극적인 연착륙 시도를 통해 주도권을 잡는 것에 대해서도 부정적인 입장에 있는 것이다.⁶⁵⁾ 중국의 북한문제 전문가들은 “중국은 북한의 붕괴를 좌시(坐視)하지 않을 것이며, 미국 단독으로 북한을 위기에서 구해내도록 내버려두지도 않을 것이다”고 주장하고 있다.⁶⁶⁾ 이것은 무엇보다도 미국이 독자적으로 북한경제를 회생시키는 과정에서 자신의 영향력을 확대하는 것을 방관하지 않겠다는 입장으로 이해될 수 있다.

남북한 모두와의 관계 개선 및 유지에 대한 중국의 관심은 평화체제의 구축에 대한 관심에서도 일관성있게 반영되었다. 중국은 1991년 봄 남한이 남북한 동시가임을 시도

63) 최진욱, 「북한의 대내외 동향과 남북관계 전망, '96-'97」, 『南北韓關係 現況 및 '97年 政勢 展望』, 민족통일연구원 제23회 국내학술회의 발표논문집(1996.12.20), p. 53.

64) 미국이 북한에 대해 유화정책을 구사하는 것은 북한을 미국이 주도하는 동북아질서 속에 끌어들이므로써 중국이나 일본을 견제할 수 있다고 보기 때문이다. 박건영, 「동북아 역학관계와 미국의 대북한 정책의 전환: 소극적 목표와 적극적 목표」, 『평화는총』(아태평화재단), 제1권 1호, 1997, 66ff.

65) 金永熙, 「중국이 있었더니라」, 『중앙일보』, 1996. 7. 20.

66) 金永熙, 위의 글.

하였을 때 남한을 지지하였고, 1996년 4월 북한이 정전협정을 평화협정으로 대체할 것을 요구하며 휴전선 안전구역에서 무력시위를 하는 것을 비난하고 정전협정의 유효성을 제삼 강조하였다. 중국은 새로운 평화체제가 형성될 때까지 휴전협정을 준수해야 한다는 입장을 분명히 하고 있는 것이다. 앞서 강조한 바 중국의 경제발전을 위한 평화로운 환경의 조성과 한반도에 대한 영향력의 확대라는 자국 중심의 접근과 반드시 모순되는 것은 아니다. 더욱이 중국의 대한반도 정책은 실제 한반도의 안정과 평화에 기여해 온 측면을 간과해서는 안될 것이다. 다시 말해 북한에 대한 강경정책으로부터 북한을 보호하고 다른 한편으로 북한의 도발적 행위를 억제(抑止)해 주는 2중적 역할을 동시에 수행하였던 것이다. 그럼에도 불구하고 분명한 사실은 남북한의 대립과 북한의 고립이 한반도 문제에 대해서 긍정적이던 부정적이던 중국의 역할 및 영향력을 키워주고 있다는 것이다.

4. 북한의 위기상황과 중국의 개입 가능성

4.1 국제정치에 있어서 개입의 유형

이때 국가이든 대외정책에 있어서 일정한 정향(orientations)을 갖는다. 이때 정향이란 자국에 대해서 일정한 정치적 반응을 의미하는 것으로 국가간의 관계, 또는 특정한 사안에 있어서 그 나라의 반응이 어떤 모습을 띠게 될 것인가 하는 것을 의미한다. 그리고 이 정향은 정책결정자들의 개인적 정향을 포함하여 역사적 전통과 경험, 지정학적 위치, 내부적 필요, 국가간의 세력구조 등으로 이루어지는 집단적 행동정향이다.⁶⁷⁾ 중국의 경우에도 이러한 요소들의 여하에 따라 국제정치의 정향을 설정할 수 있고, 그 하위구조로서 동북아정치 및 한반도에 대한 정향을 설정할 수 있다. 이 정향은 통상적인 용어로 기본구조라고도 할 수 있다.

그런데 현실적으로 중요한 것은 특정한 문제에 대해서 정책결정자는 어떤 선택을 할 것인가는 것이며 이것을 정책정향(policy orientations)이라고 한다. 이를테면 특정한 형태

67) 奎雄, 『外交政策論』, 서울: 法文社, 1986, pp. 157-8.

의 북한의 위기상황에 대해서 중국의 정책결정자들은 어떤 선택을 할 것인가. 정책결정자들은 구체적으로 자국의 정책목표를 달성하기 위해서 일정한 선택을 하지 않으면 안 되는 것이다. 그리고 그것은 시간과 상황에 따라 변할 수밖에 없다. 다만 통상적으로 어떤 사태나 사건에 대해서 일정한 선택이 가능하다. 그리고 이 선택은 웬첼에 따르면 첫째, 비개입의 선택(non-concerned options), 둘째, 제3자로서의 역할 선택(concerned non-issue optins), 셋째, 문제의 선택과 개입 등 세가지 범주로 나눌 수 있다.⁶⁸⁾

4.1.1 비개입(非介入)의 선택

비개입의 선택에는 다시 첫째, 회피(avoidance), 둘째, 최소의 비개입(minimal non-alignment), 셋째, 참여적 비개입(participatory non-alignment)이 있다.

회피는 외부의 사건에 대해 개입을 거부하는 것이다. 물론 회피라는 합리적 선택은 그것이 자국의 안전에 해롭지 않을 것이라는 판단에서 출발한다.

최소의 비개입은 개입을 피하지는 않으나 매우 낮은 정도로 참여하는 것이다. 이것은 어느정도의 개입이 불가피한 상황하에서 중립적인 입장이 자국의 이익을 보호하는데 유리하다는 전제에 기초한다. 최소의 비개입은 갈등에 대한 개입에서 올 수 있는 위험을 최소화하면서 해당국가의 행동을 신축성있게 해 준다.

참여적 비개입은 정책결정자가 적극적으로 개입을 결정하나 발생한 사태 자체와는 무관하게 자국의 목적을 위해 개입하는 형태이다. 즉 개입이 당면한 문제에 관한 각자의 입장이 아니라 다른 문제에 대한 관심을 갖고 개입하는 것이다. 참여적 비개입은 당사자들에 대한 잠재적인 영향력을 유지할 수 있고, 신축성과 갈등을 회피하는 방법으로 자주 이용된다.

4.1.2 제3자로서의 역할선택

제3자로서의 역할선택에는 세부적으로 균형자(balancer)와 중립적 문제해결자(neutral problem solver)가 있다.

첫째, 균형자는 원래 문제의 해결 자체보다는 상황적 안정을 유지하고 갈등의 폭발을

68) Robert C. Wenzel, *International Relations*, New York: John Wiley, 1980, pp. 55-56.

억제하는데 관심을 갖는다. 이를 위해 어느 일방과 밀접한 관련성을 갖지 않으며 대개는 약자를 지원하고 강자의 승리를 견제하는 역할을 담당한다.

둘째, 중립적 분재해결자의 경우 당면한 분재의 해결이 자국의 직접적인 이해는 아니지만 관심을 갖고 적극적인 해결을 시도한다. 분재 해결자의 역할선택은 다시 중재자(mediator), 강제적 조정자(compeller) 그리고 망해자(exacerbator)로 나뉜다.

4.1.3 분재의 선택과 개입

분재의 선택과 개입은 앞의 두 가지 경우와는 달리 당면한 분재에 이해를 갖고 적극적으로 개입하는 경우이다. 이때 결정자는 분재에 대해서 지지와 반대의 태도를 분명히 하여 개입한다. 구체적으로는 첫째, 제한된 지지와 협력(limited support or cooperation), 둘째, 전적인 지지와 협력(complete support or cooperation), 셋째, 간접적인 반대(indirect opposition), 넷째, 대결 (confrontation) 등 네 가지의 범주가 있다.

제한된 지지와 협력은 주어진 상황하에서 전적인 협력이 불가능하거나, 또는 신속성을 확보하기 위한 필요성에 의해서 결정이 이루어지는 경우이다.

전적인 지지와 협력은 두 당사간에 분재의 해결이 중요하게 인식될 경우에 선택되는 개입이다. 한 당사자에 대한 전면적 지원은 상당한 위신을 투자하는 것이 되고 다른 당사자와의 타협은 더욱 어려워진다.

간접적인 반대는 타국의 목적달성이 자국의 이익에 반한다는 것을 인식하면서도 직접적인 반대나 대결이 가져올 수도 있는 위험성을 줄이고 어느정도 신속성을 유지하기 위해서 선택하는 결정이다.

대결은 결정자가 상대방이 자국의 이익을 분명 역행하는 목적을 추구하고 있기 때문에 현안의 분재해결에서 적과 대결하는 이외에 다른 방법이 없다고 판단될 때 이루어진다.

이러한 개입형태들은 앞서 언급한 중국의 이해, 주변국과의 관계, 국내상황 등과 함께 북한의 위기형태에 따라 달라질 것으로 볼 수 있다. 그렇지만 중국의 개입에 대한 기본입장은 다음과 같이 세 가지로 단순화해 볼 수 있다.

첫째, 북한의 위기에 대해 방관 또는 회피하는 태도이다. 이것은 특수한 상황하에서

만 예상할 수 있다. 다시말해 북한의 위기가 곧바로 한반도의 평화를 위협한다고 보이지 않아야 한다는 것이다. 이것은 북한의 위기시에 남북간의 평화적인 해결 가능성이 분명하게 존재해야 한다는 것을 말한다.

둘째, 북한의 위기에 대한 제3자적 개입의 가능성이다. 이것은 중국이 북한의 붕괴를 기본적으로 원하지 않는다는 것과 동일한 맥락에서 이해될 수 있다. 그러나 이것도 북한의 위기가 자신에 미치는 영향의 정도에 따라 달라질 것이다. 김정일 정권 위기가 북한체제의 위기로 이어지지 않는 한, 중국은 이러한 균형자적 개입을 선택할 것이다. 이것이 국가자체의 붕괴로 이어지면서 남한에 의해 흡수된다면 중국은 상당히 고민에 빠지게 될 것이며, 미국이나 일본 등의 정치적인 압력하에서 중국의 선택가능성은 작을 것으로 예상된다. 그것은 한반도 문제에 자칫 잘못 접근(개입)하였을 경우, 한반도는 미국과 일본에 더욱 접근하게 될 가능성도 배제할 수 없기 때문이다.

셋째, 북한의 위기 과정에서 한반도에 어떤 군사적 행동이 일어날 경우 중국은 6.25 때와 비슷한 이유에서 대결의 형태로 개입할 가능성이 있고, 이것은 최악의 상황이 될 것이다. 다만 1984년 초 호요방(胡耀邦)은 북한의 「로동신문」 대표자들과 인터뷰에서 중국의 북한에 대한 지원은 북한이 선제공격을 당하는 경우에만 이루어질 것이라는 조건부 지원을 언급하였고,⁶⁹⁾ 지금도 그러한 입장을 시사하고 있다.

구체적인 개입형태는 위기의 형태 및 주변국가들의 그에 대한 반응 등에 따라 중국의 개입형태도 달라질 것이다. 우선 북한의 가능한 위기형태에 대해서도 분석할 필요가 있다.

4.2 북한위기의 가능한 형태들

북한 위기형태들에 대해서는 여러 방면에서 제기되고 있다. 이를테면 미국의 평화연구소가 제기한 위기의 가능성들은

- 첫째, “고요한 기아”의 가능성 또는 식량위기에 따른 대규모의 탈북,
- 둘째, 경제사정의 악화로 지방 공무원들의 경제적 불복종,
- 셋째, 남침으로 인한 한반도에서의 전면전 발생,

69) *Beijing Review*, April 9, 1984, p. 9.

하나님의 사랑과 만민을 위한 예수 그리스도의 사랑과 평화의 복음을 가지고 이를 믿을 때 우리는 북한의 사회주의자들과 화해하고 통일을 실현하는 일을 회피할 수 없다. 셋째, 화해와 평화를 이룩하시기 위해 십자가에 달리신 예수 그리스도를 주님으로 고백하는 한 우리는 통일을 위해 노력하지 않을 수 없다. 그것이 모든 기독교인이 수행해야 할 화해의 목회이고 직무이기 때문이다. 사도 바울은 그리스도의 구원 사업을 화해로 보았다.(로마서 5:10-11) 그는 그리스도가 이 세상에 오셔서 하신 일은 하나님과 우리 인간 사이, 인간과 인간 사이를 화해시킨 것이다. 이 말씀이 우리에게 말하는 것은 우리 기독교인들이 사상이나 이념이나 그 어떤 차이를 넘어서서 다른 사람들과 화해하지 않으면 안된다는 것이다.¹²⁾ 분단 당사자들이 자기들의 아집과 욕심을 넘어서서 민족 역사의 지향 점을 볼 수 있어야 한다. 기독교인들에게는 통일 그 자체가 목표는 아니다. 통일은 하나님의 뜻에 부합하는 방법과 내용을 토대로 민족에 대한 사랑에 근거해야 한다.

통일문제가 오늘을 사는 한민족의 핵심적인 과제로서 한민족 전체의 운명에 관계된다는 점에서 이 문제는 특수성과 동시에 보편성을 띠고 있다.¹³⁾ 민족의 통일을 갈망하는 통일의지는 한민족의 얼·혼·정신이 내포되어있는 민족공동체에 기초하고 있다. 따라서 한민족 최대의 역사적 과제는 민족과 국토의 평화적 통일을 이룩하는 일이다. 민족 통일 없이 한민족의 새로운 미래와 민족발전은 없으며 교회는 하나님의 구원과 새 역사(役事)를 선포할 수 없다. 한국교회가 민족의 역사적인 염원과 갈망에 호응하는 것은 하나님의 나라를 이 민족 역사에 이룩해야 할 신앙 공동체의 사명으로 생각하기 때문이다.

민족분단의 구조와 논리는 한국교회에도 침식되어 교회는 화해자로서의 선교적 사명을 다하지 못해 왔다. 하나님의 화해와 평화의 복음을 선포하지 못하고 권력자들의 논리에 사로잡혀 민족의 마음을 일깨우는 책임을 다하지 못한 것이다. 이런 선교적 과제를 수행하기 위하여 교회는 화해의 복음을 실증하고 경험하는 공동체로 형성되어야 한다. 이를 위해 성서적이고 신학적인 자세를 새로이 해야 하며 기독교 내부에 깊숙이 침투하여 온 분단의식을 극복하는 화해와 평화통일의 복음적 실재를 경험하고 증거해 나

12) 홍근수, 『지금은 통일할 때』 (서울: 한울, 1990), PP.144-149; 홍근수, 전게서, pp.245-248.

13) 박순경, 전게서, p.63.

년에는 20.6억달러로 더욱 감소하였다.⁷³⁾ 더욱이 식량배급의 부분적인 중단에 따라 암거래 시장이 등장하고 중앙의 계획체제가 상당부분 유명무실화되고 있는 실정이다.

독일 적십자사의 보고에 의하면 매월 1만여명의 어린이들이 기아로 사망하고 있으며 1997년 9월 중순 현재까지 전체 사망자수도 50만여명에 이른 것으로 알려지고 있다.⁷⁴⁾ 경제난 해소를 위해서 북한정부는 나진·선봉지역을 자유무역 지대로 선포하고, 집단농장 체제를 수정, 「분조도급제」 하에 일부 개인분배를 도입하고 있으나 구조적인 경제문제의 해소에는 별다른 성과를 거두지 못하고 있다.

결국 경제적 측면에서 북한의 위기 분출형태는 일차적으로 식량난으로 요약될 수 있다. 그렇지만 그 원인이 어디에 있던 식량난이 반드시 정권이나 체제의 위기로 이어지는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 근원적으로 북한의 경제가 회생할 가능성에 대한 불안감 및 사회주의에 대한 비전의 부재가 여타 다른 비경제적 방면의 위기를 가져올 가능성을 배제할 수 없다.

4.2.2 정치적 징후들

1994년 김일성의 사망이후 북한은 권력체계상의 불안정에 직면하고 있다. 북한문제 전문가들은 도전세력의 부재, 김정일에 의한 군의 장악 등을 이유로 김정일의 공식승계에 별다른 의문을 제기하고 있지는 않지만 그럼에도 불구하고 김정일 체제의 존속여부는 여전히 불투명한 상태이다. 그것은 무엇보다도 김정일이 김일성의 카리스마적 요소를 갖고 있지 못하고, 앞서 언급한 경제적 위기로 그의 지도력에 대한 불만이 제기될 수 있기 때문이다. 사회주의체제의 붕괴와 김일성의 사망으로 엘리트 내부의 불안감과 그에 따른 충성심이 약화되고 있으며,⁷⁵⁾ 황장엽 전 북한노동당 비서의 망명에서 나타나고 있듯이 부분적으로 권력엘리트 내부의 균열이 나타나고 있다. 경제적 어려움 및 사회주의 체제에 대한 신념의 약화로 간부들의 부정부패가 확산되면서 그들에 대한 일반

73) 許南潑 外, 「北韓의 急變·崩壞事態 發生時 國際共助體制 構築方案」, 『政策研究』, 第126號(1997, 여름號), pp. 132-133.

74) 미국의 World Vision은 사망자수를 인구 15%인 200만여명으로 추산하기도 하였다. SBS, 1997. 9. 18, 저녁 8시 뉴스.

75) 김성철 외, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』, 民族統一研究院, 1996. 12, pp. 62-63.

인들의 불신감도 강화되고 있다. 이것은 식량난과 함께 인민들의 저항 및 그에 따른 내란의 가능성을 높일 수도 있다.

4.2.3 군사적 징후들

이런 요인에 의하던 간에 남북한간의 무력충돌의 가능성은 상존하고 있다. 최근 국내 외에서는 북한이 경제위기를 타개 하기 위한 수단으로써 군사적 대결을 시도할지도 모른다는 우려가 높다. 식량폭동이나 군부의 불만이 높아짐에 따라 국변전환용으로 핵전쟁을 감행할 수 있다는 것이다.⁷⁶⁾ 핵무기에 의한 것 이외에도 미사일이나 화학전의 방식으로 남침을 일으킬지도 모른다는 의구심도 제기되고 있다.⁷⁷⁾ 물론 북한이나 중국에서도 남한 및 미군에 의한 군사적 개입 가능성에 대한 우려를 하고 있다. 이것은 무엇보다도 북한의 위기상황에 대해 물리적 방식에 의한 접수시도를 의미한다.

군사력에 있어서 북한은 남한에 비해 수적 우위에 있으나 정상 국방규모는 남한의 절반에 미치지 못하고 있다.⁷⁸⁾ 더욱이 심각한 경제난으로 인하여 북한이 전쟁을 수행한다는 것은 사해적일 수밖에 없음을 주지의 사실이다. 그러나 북한은 식량난에도 불구하고 군사력의 강화를 위한 노력을 계속하고 있고, 김정일의 권력기반으로서 군의 역할이 확대되고 있는 것으로 알려지고 있다. 남한내에서도 알각에서는 체제경쟁에서의 완전한 승리를 확신하면서 북한의 불안을 자극하는 면도 없지 않다. 상호간의 무자 및 불신은 군사적 위기 가능성을 키워주는 요인으로 작용하는 것이다.

4.3. 중국의 개입 가능성

4.3.1 위기 시나리오

중국은 공식적으로 북한과 전통인 우호협력의 바탕위에 '평화공존 5개 원칙'을 전제하면서 당대당(黨對黨)의 관계에 있어서도 '독립, 평등, 상호존중, 내정불간섭' 등 4개원

76) 전 미국방장관 와이버거는 1996년 말 발표한 The Next War에서 북한이 중국과 공모하여 미군에 대해 핵무기 선제공격을 감행할 것임을 가상하기도 하였다. 『조선일보』, 1996. 11. 12.

77) 許南潁 외, 위의 글, p. 143.

78) 민족통일연구원, 『統一環境과 南北韓 關係: 1996-1997』, 1996. 12. 30, p. 52.

척 하에 북한에 대한 내정간섭과 노동당의 정책에 간섭하지 않을 것을 천명하고 있다.⁷⁹⁾ 물론 이러한 원칙은 평상시의 경우에 해당되며 위기 상황에 대해서는 다른 방식에 호소할 것임은 분명하다. 적어도 한반도에서의 안정과 영향력의 유지 및 확대 등이 중국의 일차적인 목표라는 사실을 인식한다면 그것은 쉽게 예상해 볼 수 있을 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 북한은 여러측면에서 위기의 징후들을 보이고 있다. 그러나 여기서 관심이 되는 중국의 개입 가능성은 위기의 현실적 양상에 의해 결정될 수밖에 없을 것이다.⁸⁰⁾ 다만 주목해야 할 사항은 전개될 수 있는 위기양상 및 중국의 개입은 위기에 대한 북한의 선택 및 남한이나 미국의 대응과 무관할 수 없다는 것이다. 이와 관련하여 논리적으로 크게 다섯 가지의 시나리오를 설정할 수 있다.

첫 번째 형태는 여러 가지 요인에 의해 체제가 유지되기 힘들다는 판단하에서 북한 정권(이것은 김정일 정권이 아닌 새로운 정권일 수도 있다)이 남한에 체제관리를 위임하는 경우이다. 이것은 외부의 간섭이 최소화될 수는 있는조건이지만 절차적인 문제는 남아 있다.

두 번째 형태는 북한정부가 통제능력을 상실하여 북한사회의 무정부적 상황이 발생하고, 이를 기회로 남한(또는 미국)으로부터 개입이 이루어지는 경우이다.

세 번째 형태는 북한사회가 무정부적 상황에 처하게 되지만 그에 대해 외부(남한이나 미국)로부터 어떤 물리적 개입이 이루어지지 않는 경우이다.

네 번째 형태는 북한이 식량조달을 위해서든 인민의 불만을 전가하기 위해서든 남한에 전쟁을 감행하는 경우이다.

다섯 번째 형태 북한의 위기상황을 기회로 남한(과 미국)이 북한을 물리적으로 흡수하고자 하는 경우이다.

어떤 시나리오가 가장 적실성이 있는가 하는 것은 논의로 하고 각각에 대해서 중국의 반응 가능성들을 우선 살펴보도록 하자.

79) Zhou Xingbao, 위의 글, pp. 49-50; 타오빙웨이, 위의 글, pp. 172-173.

80) 통상 북한을 포함한 한 나라의 위기와 관련하여 그것을 정권위기, 체제위기, 국가위기 등으로 분류될 수 있으나 여기서는 논의전개의 편의상 애써 주목하지는 않고자 한다.

4.3.2 중국의 개입 시나리오

앞서 언급한 바와 같이 한반도에서의 균형을 기본정책으로 하고 있는 중국으로서는 이러한 시나리오들에 대한 대응은 정도는 다르더라도 매우 어려운 선택이 아닐 수 없다. 그럼에도 불구하고 각각의 시나리오에 대한 중국의 논리적인 선택 가능성들을 생각해 볼 수 있다.

첫 번째 시나리오, 즉 북한정부가 남한에 체제관리를 위임하는 경우이다. 이것은 여전히 미국의 영향력이 강한 남한에 의한 북한의 흡수를 의미하며 중국에게는 바람직한 것이 아님은 분명하다. 그렇지만 중국이 그것을 물리적으로 저지한다는 것은 정당성이 결여됨으로써 국제사회에서의 비난은 물론 남한과 미국, 혹은 한반도 전체와의 갈등을 감수해야 한다. 중국의 물리적 개입은 또한 자신의 경제개혁을 위한 평화로운 국제환경과 남한과의 경제협력에도 저해적인 요소로 작용할 것이다. 이에 반해 남한에 의한 북한흡수를 저지할 경우 남한과 경제협력을 유지하고 정치적인 유대를 확보해 나가는 데 기여할 것이다. 다만 중국은 미군이 주둔하는 한반도와 직접 대면함으로써 안보상의 위협을 감수해야 한다. 중국은 곤란을 해소하기 위해 남북한의 절차문제에 관한 협상을 최대한 이용할 것이다. 중국은 안보상의 위협을 제거할 수 있는 일정한 틀을 요구할 수도 있다. 거기에는 독일통일 과정에서 나토군을 구동독지역에 배치하지 않기로 한 것과 같이 미군의 북한 배치 금지가 포함될 것이다.

이론적으로 볼 때, 중국이 한반도에 직접적인 이해를 갖고 있는 한, 앞서 검토한 비개입은 생각하기 힘들고, 북한정부의 선택이 분명한 한에서는 제3자로서 균형역할도 별다른 의미가 없다. 거기에는 문제의 선택과 개입만이 상정될 수 있을 것이다. 구체적으로는 전적인 지지와 협력은 생각하기 힘든 상황에서 중국의 선택은 1) 제한된 지지나 협력, 2) 간접적인 반대 또는 3) 대결일 수밖에 없다. 그렇지만 대결이 가져올 수 있는 위험성으로 인해, 중국으로서는 제한된 지지나 간접적인 반대의 표명 그리고 절차상의 참여를 통해서 문제를 극소화하려는 노력을 시도할 가능성이 높다.

그러나 중국이 상당한 부담을 안고 남한의 흡수를 물리적으로 방어할 것인가 아니면 자국의 이해를 어느정도 고려하도록 흡수과정에 참여할 것인가에 있어서는 중국의 국내정치적인 요소가 크게 작용할 것이다. 우선 중국의 강경파들이 소련이 서독에 했던

것과 같이 북한을 쉽게 포기할 것인가는 비교적 의심스럽다. 여전히 미국의 강력한 영향력 하에 있는 정부가 한반도 전역을 관리하고, 상호대치하는 상황은 자국의 안보와 양립될 수 없다. 그들은 역사적으로 중국의 종주권을 기억하고 있으며, 6·25 참전을 결정하였던 정서를 갖고 있을지도 모를 일이다.

그에 반해 국가간의 관계를 대립보다는 상호의존의 측면에서 보는 경향이 있는 온건파들은 반대나 대결보다는 제한된 지지나 협력을 통해서 한반도의 안전과 그에 따른 경제개혁의 분위기 유지 및 한국과의 경제교류를 선택할 것이다. 장기적인 관점에서 한국과의 우호적인 관계를 모색하는 방법을 구사할 가능성은 높다.⁸¹⁾ 지방들 가운데 경제 발전에 우선권을 두고 있고, 주한미군의 위협을 덜 느끼는 동남해안 지역은 온건한 선택에 지지를 보낼 것이다.

두 번째 시나리오, 즉 북한의 무정부적 상황하에서 남한(과 미국)의 개입이 발생하는 경우이다. 이 때 중국의 개입의사 가능성은 첫 번째 시나리오보다는 더 크다고 할 수 있다. 남한과 미국의 개입은 그 절차적인 과정이 필요없는 상황하에서 비교적 단기간에 이루어질 것이므로 중국은 전략적 위협과 불확실성을 더 강하게 느낄 것이다. 그러나 이 경우에도 중국이 물리적인 방식으로 개입을 저지하기에는 제1의 시나리오보다 국제적인 반대여론은 약할지 모르지만, 커다란 비용이 들 것은 분명하다. 따라서 중국은 직접적인 개입보다는 북한내 친중국파들을 결집하여 외부세력에 저항하도록 유도하는 등 간접적인 지원을 선택할 가능성이 있다. 다만 전쟁의 지속으로 상대방에 대한 불신이 확산될 때, 전면적인 개입 및 대결의 가능성은 존재한다.

결국 남한과 미국의 개입이 발생한 이상에서는 비개입은 물론 제3자로서의 역할선택은 가능성이 작다. 중국이 대결을 선택할 가능성은 가장 높다고 할 수 있다. 다만 국내 정치적으로 강경세력일수록 전면적인 대결의 가능성이 높은 반면에 온건세력일수록 간접적인 반대를 선택할 것이다. 그러나 전반적으로 강경파의 입지가 강할 것으로 볼 수 있다.

세 번째 시나리오, 즉 북한의 무정부적 상태가 외부의 개입없이 지속되는 경우이다.

81) Banning Garrett and Bonnie Glaser, "Looking Across the Yalu: Chinese Assessments of North Korea", *Asian Survey*, Vol. 35, No. 6 (June 1995), pp. 528-529; Hu Weixing, "Beijings Defense Strategy and the Korean Peninsula", *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 14 (Sept. 1995), pp. 50-51.

중국은 한반도의 불안은 제기하기 위해서 남한, 미국, 일본 등과 공동의 대응을 요구하거나 또는 거기에 적극 참여할 것이다. 협상의 주요내용은 북한의 정부회복과 통일후 한국과 미국 그리고 자신과의 관계 등이 될 것이다. 이 경우 중국은 두 번째 시나리오보다는 불리적인 개입의 가능성이 작지만 반면 외교적으로 적극적인 대응을 선택하게 될 것이다. 그러나 부정부상태가 내전의 형태를 띠게 된다면 자과의 지원을 병행함으로써 자신의 위상을 강화하고자 할 것이다.

이론적으로 이 경우에는 중국의 선택폭은 상당히 넓다고 할 수 있다. 우선 중국은 제3자로서 역할선택을 할 수 있다. 즉 관형자로서 한반도의 상황 안정과 갈등의 억제를 시도하는 것이다. 이 경우에는 약자인 북한을 지지하면서 남한과 미국이 단기간에 승리하지 못하도록 견제할 수도 있다. 물론 반대로 중국은 남한에 대한 (제한된) 협조나 지지를 선택할 가능성도 있다. 이 양자의 선택에 있어서 강경파들은 전자들, 온건파들은 후자를 지지할 것은 분명하다. 다만 남한이나 미국이 개입하지 않는 이상에서는 이 두 집단 모두 반대나 내립을 선택할 가능성은 거의 없다고 할 수 있다. 다시말해 온건파의 입장이 관철될 가능성이 높다고 보여진다.

네 번째 시나리오, 즉 북한이 무모한 남침을 감행하는 경우이다. 이 때 중국이 북한을 처음부터 지원할 가능성은 그리 크다고 할 수 없다. 승산이 적은 전쟁에 적극 개입하는 것은 생각하기 어렵다. 그것은 정당성의 결핍이나 남한과의 경제협력의 단절 뿐만 아니라 한반도에 대한 모든 영향력을 잃어버릴 가능성이 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 북한의 패배로 남한과 미국의 영향력이 단기간내에 한반도 전체에 확대되는 것을 막기위해서 중국이 간접적인 방법들을 동원할 것은 예상해 볼 수 있다.

이론적으로 볼 때, 북한이 분명한 행위주체로 남아있는 한, 중국은 비개입이나 직접적인 개입보다는 제3자로서의 역할을 선택할 것이다. 이것은 중국의 대(對)한반도 현상유지 정책의 귀결이다. 구체적으로 중립적 문제해결자로서 기능할 가능성이 높다. 물론 중국의 북한에 대한 적극적인 지원은 생각하기 힘들지만 다만 전쟁이 중국 자신의 안보를 직접 위협한다고 판단될 때, 개입할 가능성은 있다. 그러나 전반적으로 개입을 원하는 강경파보다는 비개입이나 제3자로서의 역할선택을 원하는 온건파의 입장이 관철될 가능성이 높다.

다섯 번째 시나리오, 즉 남한(과 미국)이 부력으로 북한을 흡수하려는 시도이다. 중국

의 물리적 개입은 그 정당성이 앞의 네 가지 시나리오에서보다 더 큰 반면에, 마찬가지로 남한과 경제 및 장기적으로 정치적 협력 가능성의 상실을 초래할 수 있다. 그러나 중국은 남한과 미국과 협상을 통해서 통일한국의 성격에 영향을 줄 수 있는 가능성이 낮음으로써 자국의 안보를 위협받을 수 있다는 판단하에서 대결의 충동을 가질 수도 있다. 특히 「朝·中友好協助 및 互相援助에 관한 條約」의 자동개입 조항이 유효한 한에서는 더욱 그렇다. 더욱이 두 번째 시나리오와는 달리 북한정부의 존재가 분명한 한에서는 북한의 간절한 요청을 받아 개입할 수 있다. 남한과 미국의 의도에 대한 강한 불안을 가짐으로써 강경파들의 입지가 강화될 것은 분명하다.

그렇다면 현재 전면에 대두하고 있는 식량위기가 정치적 위기로 이어진다면 어떤가. 이때 중국은 가장 적극적인 형태로 개입할 가능성을 갖게 된다. 식량난동과 같은 소요에 대해서 북한 당국은 마치 천안문 사건과 같이 물리적으로 대응할 수도 있다. 이때 중국은 미국 등 주요국가들과 함께 직접 또는 유엔을 통해서 개입할 가능성이 있다. 난민들의 처리와 관련하여 미국의 「평화연구소」에 따르면 베트남 난민들을 처리한 경험에 비추어 중국은 그들을 남한으로 가도록 허용할 가능성이 크다. 그렇지만 이 경우 남한의 주도권이 인정됨으로써 북한체제의 위상은 더욱 약화될 것이다. 따라서 중국은 난민들을 동북지역의 조선족 사회에서 흡수하게 할 수도 있다.⁸²⁾ 이때 북한의 위기가 남한의 입지강화로 이어질 가능성은 낮아진다. 물론 위기의 구체적인 형태에 따라서 독자적인 방식으로, 이를테면 국경주변에 난민촌의 건설 등의 반응이 될 수 있다. 최근 북한의 식량난이 심화되면서 중국은 이러한 준비를 취하고 있는 것으로 알려져 있다.

어쨌든 난민의 발생은 남한과 중국간의 긴밀한 협상이 요구될 것이고 이는 중국으로 하여금 새롭게 형성될 수 있는 한반도 상황에 개입할 수 있는 빌미를 줄 수 있다.⁸³⁾ 물론 난민의 통로가 중국에 한정되지 않고 러시아, 일본의 경유 등이 동시에 있을 수 있고, 이 경우에는 해당국가들과의 협상과 조정이 남한정부의 중요한 임무가 될 것이다. 경우에 따라서는 「유엔 난민고등감독관(U.N. High Commissioner for Refugees)」 등 국제기구들의 지원이 이루어짐으로써 국제적 성격을 띠 수도 있다.

82) Don Oberdorfer, "Beyond Deterrence: The North Korean Crisis of 1997", April, 1997, p. 17.

83) Song Young-dae, 위의 글.

또한 「평화연구소」는 대규모 난민이 발생한다면 북한의 남한에 대한 군사적인 공격이 발생할 가능성도 없지 않음을 지적하고 있다. 특히 남한정부가 북한의 심각한 정치적, 사회적 위기를 계기로 북한에 질서를 회복하고, 통일을 달성하기 위해서 군사적인 개입을 시도할 경우 중국을 포함한 주변국들에게는 어려운 선택에 직면하게 될 것이다.⁸⁴⁾ 따라서 한반도의 긴장완화를 위한 노력과 아울러 갑작스런 위기시에 관련 국가들 사이의 다자간 협상과 조정을 해야 한다.⁸⁵⁾

5. 한반도 통일과 중국

5.1 통일에 대한 중국의 시각

한반도 통일에 대한 중국의 공식적인 입장은 “한반도의 평화적 통일에 대한 한민족의 염원을 존중하며 한민족 스스로의 평화통일을 지지한다”는 것이다.⁸⁶⁾ 이처럼 중국은 한반도 통일에 대해서 적극적 지지를 표명하고 있음에도 불구하고 일관적인 입장을 갖고 있는 것 같지 않다. 우선 중국은 통일의 가능성에 대해서 비교적 회의적이다. 그것은 오랫동안 지속·심화되어 온 남북한간의 이질성, 군사적 대립, 통일방식에 대한 의견차, 그리고 북한체제의 안정성 등 한반도 내부의 문제 때문만은 아니다. 중국은 한반도 통일과정에서 예기치 못할 사태가 발생할 것에 대해서 매우 우려하고 있는 것이다. 따라서 중국은 흡수통일보다는 점진적이고 평화적인 통일을 원한다. 이러한 견해는 1991년 12월 한국사회주의체제 연구협의회와 비클리대학의 동아시아 연구소가 비클리대학에서 공동주최한 회의에서 이창환 중국 「현대 국제관계연구소」 연구위원의 언급에도 반영되었다. 그는 남한의 “한민족공동체 통일방안”을 흡수통일의 한 형태로 간주하고 바람직한 통일방식은 북한의 “고려민주연방제”가 현실적이라고 지적하고 있다.⁸⁷⁾

84) Don Oberdorfer, 위의 글, p. 18.

85) “A Coming Crisis on the Korean Peninsula”, U.S. Institute for Peace Special Report, October 1996; Don Oberdorfer, 위의 글, p. 15.

86) 「韓中修交聲明」 第5項, 『人民日報』, 1992. 8. 25.

87) 이창환, 위의 글, p. 155.

그 이후의 여러 국제회의에서 중국의 한반도 전문가들은 비슷한 견해를 피력하고 있다.⁸⁸⁾

중국 사회과학원 「국제정치·경제연구소」 소장 이종(李琮)씨는 중국을 포함한 강대국들의 한반도 통일에 대한 역할을 정리하고 있는 바, 여기서 중국의 입장을 상당부분 확인할 수 있다.

첫째, 한국의 통일은 남북한의 자주적·평화적 문제이며 다른 국가들이 간섭해서는 않된다.

둘째, 한반도 지역은 비핵화되어야 한다.

셋째, 동북아 지역의 경제협력·문화교류가 유지·확대되어야 한다.

넷째, 동북아 지역안보를 위한 공개토론이 이루어져야 한다.⁸⁹⁾

중국은 각자의 국가이익에 따라 한반도 통일에 대한 주변국들의 태도에는 차별성이 존재하지만 그것이 한반도의 통일에 결정적인 영향은 주지 못할 것이라는 판단이다. 이러한 판단에는 한편으로는 한반도 문제가 남북한간 쌍방의 문제라는 의미와 함께 다른 한편으로는 미국과 같이 특정한 국가가 이를 좌지우지해서는 안될 것이라는 인식이 작용하고 있다. 그러면서 중국 자신은 한반도 문제해결과 그 방향에 있어서 일정한 역할을 담당함으로써 냉전시대 미·소가 독점해 온 한반도에 대한 영향력을 확보하고, 일본의 확대 가능성에 대해서 대처한다는 입장이다.⁹⁰⁾

한반도의 비핵화는 중국의 일관적인 입장이다. 그것은 한반도의 핵무장은 일본의 핵무장에 빌미를 제공함으로써 동북아의 불안정으로 이어질 수도 있을 뿐만 아니라 통일한국이 핵을 보유할 경우 또다른 위협이 될 수 있기 때문이다. 이미 중국은 1991년 한반도의 비핵화 선언을 적극적으로 지지하였고, 북한 핵문제에 있어서 북한에 대한 국제적 제제조치로부터 보호해 주었으나, 북한의 NPT탈퇴 재고를 권고하는 안보리 결의안

88) 史 敏, 위의 글, 59ff.

89) 李 琮, 위의 글, pp. 70-71.

90) 중국지도자들은 미국지도자들과 회담시 “우리 양국은 대국으로서 세계평화에 특별한 책임을 지고 있다”, “중-미 두나라는 태평양을 사이에 두고 있는 동지국가다” 등의 발언을 함으로써 미국과 대등한 입장에 있음을 부각시키고자 하고 있다. 『조선일보』, 1993. 12. 9. 이러한 상황하에서 최근에는 통일후의 한국이 친중적인 성격을 띠게 될 것이라는 주장이 미국 학자들 사이에 제기되고 있다. Robert Johnson, “Korean Unification: Likely Major Powers Reaction”, 민족통일연구원 주최, 『한반도 통일을 향하여: 정책과 환경』, 1997. 8. 19.

에 기권함으로써 북한에 압력을 행사하였다.⁹¹⁾ 중국은 또한 북한이 미국, 국제원자력기구 등과 협상하도록 촉구하기도 하였다. 이것은 지금이나 미래에 있어서 중국은 비핵화된 한반도를 일관되게 추진할 것임을 의미한다.

중국이 통일에 있어서 중국의 당사자 원칙의 강조배경은 몇 가지로 요약할 수 있는바,

첫째, 통일과정과 그 이후 한반도 전역에 대한 미국의 영향력 배제가 배제되어야 한다.⁹²⁾

둘째, 중국은 당사자 원칙을 강조함으로써 스스로가 남북한 각자의 요구로부터 좀더 자유로워질 수 있다고 보고 있다. 즉 남한에 의해 제기되는 북한에 대한 압력행사 및 (핵개발 포기, 개혁·개방 등)과 북한에 대한 일방적인 지지의 포기 요구에서 자유롭고, 또한 북한에 의해 제기되는 각종 현안문제에 대한 중국의 보호 및 후원 요청으로부터 자유롭다는 것이다.⁹³⁾

셋째, 북한의 위기에 대해서 남북한 상호 대화와 협상을 통한 해결을 강조함으로써 남한의 흡수통일 가능성을 억제할 수 있다.⁹⁴⁾

넷째, 중국은 당사자 원칙을 통해 북한의 갑작스런 체제변화에 대한 책임으로부터 자유로워질 수 있다.

다섯째, 중국은 남북한 모두로부터 일정한 거리를 유지함으로써 양자 모두에게 영향력을 유지할 수 있다.

남북한 유엔가입에 있어서 중국의 역할이 중요했다는 것은 잘 알려진 사실이다.⁹⁵⁾ 유엔가입이 합법적 두 개 국가의 존재를 의미하는 까닭에 일방에 의한 통일시도는 국제문제를 야기할 것이다. 물론 중국의 선택은 남한의 유엔단독 가입에 대한 대안으로 인식해야 한다는 주장도 있으나,⁹⁶⁾ 중국의 학자들은 남북한 유엔동시 가입으로 한반도 통

91) 한 홍룡의 집지에 의하면 동소평 자신이 북한 수상에게 NPT 탈퇴를 반대한다는 입장을 전했다고 한다. 『중앙일보』, 1993.5.28.

92) 김정인, 위의 글, p. 45.

93) 김재철, 위의 글, p. 196.

94) 통일교육원, p. 58.

95) 황병부, 위의 글, p. 149.

96) 황병부, 위의 글, p. 149.

일의 어렵다는 현실을 강조하고 있다.⁹⁷⁾ 중국은 비교적 장기간 동안 한반도에는 두 개의 합법적인 나라가 평화공존할 것으로 보고 있고, 또한 통일은 대화를 통해서 점진적으로 이루어질 것을 희망하고 있다. 이러한 맥락에서 중국은 어느 한쪽이 상대방을 침략하거나 흡수하지 않도록 경고하고 있다. 중국은 북한이 기황 때문에 무모한 남침을 시도할 것이라는 데에 관해서는 매우 회의적이다. 중국은 또한 남한에서 원하고 있는 것으로 간주되는 독일식의 통일에 대해서도 소극적인 시각이다.

그러나 중국이 현재로서 한반도 통일에 부정적인 입장을 취하고 있다고 하더라도, 만약 미국을 등에 업은 남한이 북한의 위기에 따라 물리적으로 흡수하려 할 경우 어떻게 대응할 것인가에 대한 심각한 고민에 빠지게 될 것으로 보인다. 최근 서울의 「국제문제조사연구소」가 주최한 한 국제 학술세미나에서 북경대 「조선문화연구소」 부소장 김경일씨는 한편으로는 점진적이고 평화적인 통일의 필요성을 역설하면서도 다른 한편으로는 남한에 의한 독일식의 흡수통일이 발생할 경우 [중국지도부]가 “경황질색”하거나 “긴장”을 느낄 필요는 없다고 함으로써 거기에 직접 반대하는 행동을 취하지 않을 수도 있음을 비추었다.⁹⁸⁾ 나아가 그는 미국의 병력이 압록강까지 밀려왔다고 하더라도 중국 군대는 “자기의 변강안전을 지켜낼 방위능력”을 가지고 있다는 점만을 언급함으로써 완충지대(buffer zone)로써 북한의 수호를 위한 군사적인 개입을 하지 않을 수도 있음을 시사하였다.⁹⁹⁾ 물론 이러한 의견에 대해서 보수 강경세력은 반발할 것으로 보인다.

끝으로 통일한국의 전략적 의미는 무엇보다도 미군의 존재와 밀접한 관련이 있다. 앞서 인용한 이종씨를 비롯하여 중국의 한반도 전문가들은 남한에 주둔하고 있는 미군을 점차적으로 철수해야 한다고 주장하고 있다.¹⁰⁰⁾ 그러나 주한미군의 존재와 관련하여 중국내에서는 의견 차이가 있는 것으로 알려지고 있다. 온건파들은 주한미군이 한반도에서의 전쟁억제 역할을 담당함으로써 동북아의 안정에 유리하다는 판단을 하고 있는 것

97) 김경일, 위의 글, p. 41.

98) 물론 독일식의 통일이 한반도에서 적합하지 않다는 주장도 없지 않다. 김승남, 「중국학자가 본 한반도 통일 방향」, 『統一論叢』(숙명여대 통일문제연구소), 제30집, 1996, pp. 86-88; 李琮, 위의 글, p. 64.

99) 김경일, 위의 글, p. 53.

100) 李琮, 위의 글, p. 71; 김경일, 위의 글, p. 45-46.

으로 보인다.¹⁰¹⁾ 그러나 강경세력들은 중국의 영향력 확대에 대한 장애요소로 간주하는 경향이 있다. 과거 소련으로부터 위협이 해소됨으로써 주한미군의 존재 의의는 상당부분 감소되고 있는 셈이다. 중국이 동북아에서 자신의 입지를 강화하면 할수록 주한미군의 철수를 요구할 가능성은 더욱 높다고 할 수 있다. 미군의 주둔이 북한의 고립을 지속시키고 있기 때문에 평화적 통일을 위해 요구되는 북한의 개방을 위해서 미군은 철수되어야 한다는 것인데 이것은 미군의 철수를 통일의 조건형성에 중요하다고 보는 것으로 이해할 수 있다. 그렇다고 중국이 이것을 노골적으로 요구할 가능성은 낮아 보인다. 중국의 공식적 입장은 일본과 남한에서의 미군주둔은 역사의 유산이며, 따라서 역사적 발전과정에서 해결되어야 한다는 것이다.¹⁰²⁾

5.2 중국과 4자회담

앞서 강조한 바와 같이 중국은 한반도의 현상유지를 원하고 있다. 그렇지만 오늘날 남북한 분단체제가 동북아의 갈등요소가 되고 있고 중국으로서도 이러한 상황에서 전적으로 안심할 수는 없다. 따라서 중국은 한반도에 평화체제의 구축에 깊은 관심을 갖고 있다. 한반도의 정전체제를 제도적인 평화체제로 전환하는 것을 일차적인 목적으로 하고 있는 4자회담에 대해서 중국이 깊은 관심을 갖는 것은 이러한 이유에서이다. 중국이 정전체제의 평화체제로의 전환에 찬성하는 것은 그 과정에서 자신의 영향력을 일정부분 확보하고자 하는 의도 때문이기도 하다. 중국은 이미 한반도에 유리한 입지를 확보하고 있는 미국이 북·미관계의 개선으로 그것을 더욱 강화하려는 일방적인 움직임에 제동을 걸어야 할 필요성을 느끼고 있다.

한반도의 평화체제 구축을 위한 관련국가들의 회담에 대한 논의가 70년대부터 지속적으로 제기되어 왔고, 마침내 1996년 4월 16일 제주도 한미 정상회담에서 소위 중국과 미국 그리고 남북한이 포함되는 4자회담이 제의되었다. 이것은 평화체제 구축을 위한

101) 주한미군의 철수와 관련하여 심국방(沈國放) 중국 외교부 대변인은 서울신문과의 인터뷰에서 다음과 같이 언급하였다. 즉 “중국은 원칙적으로 외국군대의 해외주둔을 반대한다. 그러나 주한미군은 역사가 남긴 문제다. 평화체제 수립이 무엇보다도 중요한 문제이며 일단 평화체제가 수립된 이후라면 다른 문제의 해결은 쉬운 것이다.” 『서울신문』, 1997. 8. 22.

102) 디 후아, 위의 책, pp. 75-77.

중국의 건설적 역할과 그 영향력을 인정한 것으로 볼 수 있다. 4자회담의 제의에 대해 북한의 입장을 고려하여 중국정부는 즉각적인 반응을 보이지는 않았다.¹⁰³⁾ 그러나 중국은 한반도 안정을 위한 새로운 평화체제의 구축에 참여하겠다는 의도를 오래전부터 갖고 있었다. 1993년말 미국과의 평화협정 체결을 압박하기 위해서 북한이 군사 정전위원회에서 중국을 비롯한 각국 대표들의 철수를 요구하자, 1994년 9월 3일 전기침(錢其琛) 중국 외교부장은 “한반도 평화와 안정유지를 위해 ‘새로운 평화보장 체제’가 수립되기를 희망한다”고 함으로써 일견 북한의 “정전협정의 평화협정으로의 대체”를 공식적으로 지지하였다. 중국은 평화협정이 체결될 때까지는 1953년 정전협정이 유효함을 강조함으로써 북한의 임의적인 행위를 막으면서도 이듬해 자국의 대표단을 철수하였다. 동시에 중국은 북한이 평화협정의 체결을 주로 미국과의 협상형태로 의도하였던 것과는 자신의 참여를 기대하고 있음을 내비치기 시작하였다. 군사정전위에서 자국의 대표단을 철수하기 약 한달 반전(94.10.31 - 11.4) 방한한 자리에서 남한정부가 남북한 당사자의 역할이 강조되는 「2 + 2」 방식을 제의하자 이붕 총리는 “남북한을 포함한 관계 각측이 한반도에 새로운 평화체제를 수립하는데 참여해야 한다”는 입장을 밝히고 평화협정의 체결에 적극적 형태로 중국이 참여할 것임을 시사하였다.¹⁰⁴⁾ 후에 4자회담에 대해 북한이 중국의 2차적인 참여를 내용으로 하는 「3 + 1」을 주장하기도 하였으나 중국으로서는 수용할 수 없는 것이었다.

이는 중국정부가 4자회담 등 다자간 협의체제를 통한 평화체제의 구축에 관심을 갖고 있음을 의미한다. 북한이 4자회담에 동의하자 중국에서도 이에 적극적인 반응을 보인 것은 우연이 아니었다. 중국정부도 4자회담 성원 가운데 유일하게 다른 참여국 모두와 국교관계를 가지고 있어 건설적인 역할을 할 수 있음을 강조하였다.¹⁰⁵⁾ 결국 4자회담 예비회담부터 중국의 참여가 결정되기에 이르렀다. 결국 4자회담에 대한 중국의 이러한 전향적 자세는 단기적으로는 최근 북한과 미국간의 관계개선의 속도가 빨라지는

103) 참고로 1984년 10월 김일성은 중국의 「人民日報」와 가진 인터뷰에서 “중국은 자신이 한국전쟁 휴전협정 당사국이지만 휴전협정을 평화협정으로 대체하는 과정에는 참여하지 않을 것이라는 입장을 천명했다”고 말하면서 중국군이 오래전에 북한에서 철수한 이상 한반도에는 북한군과 미군만이 평화협정 체결의 당사국임을 주장하였다. 「人民日報」, 1984. 10. 30.

104) 『조선일보』, 1994. 11. 5.

105) 『서울신문』, 1997. 8. 22.

가운데 4자회담이 한반도 문제의 해결에 자신의 입장을 표출할 수 있는 제도적인 장치로 기능할 것으로 판단한 것에 기인한다. 나아가 북한의 위기에 따라 생겨날지도 모를 한반도를 둘러싼 세력 재편성 과정에서 미국편향적인 정부의 등장을 막고자 하는 장기적인 전략으로도 볼 수 있다. 즉 중국은 한반도의 정세안정을 위한 자신의 역할을 인식하면서, 남북한 모두에게 영향력을 강화하고, 대(對)중국 전략의 거점이라고 할 수 있는 한반도에 대한 미국의 일방적 우위를 수정하고자 하는 의도를 갖고 있는 것이다.

6. 결 론: 대안의 모색

중국은 이제까지 북한에게 안전을 보장하면서 북한의 돌발적 행위를 막는 이중적인 기능을 담당하였다. 그것이 비록 한반도의 안정 및 현상유지를 위한 중국의 전략적 접근의 결과라고 하더라도, 한반도의 평화에 대한 중요한 기여로 이해될 수 있다. 아울러 이것은 남북한간의 대화가 걸어진 상황하에서 북한의 위기가 심화될 경우 중국이 결정적인 역할을 담당하게 될 것임을 예고하고 있다. 그리고 거기에는 중국의 일정한 이해가 행동의 기준으로 설정되고 있다.

북한 위기에 대한 대처 그리고 통일과 관련하여 중국의 최소한의 목표는 한반도 전역에 자신에 적대적인 - 현재로서는 친미적인 - 정권이 수립되는 것을 막는 것이다. 그리고 중국의 최대의 목표는 친중국적인 성격의 정권이 수립되는 것이다.¹⁰⁶⁾ 이 두 가지 극단적인 경우의 중간에 여러 가지 가능성들이 존재한다.

106) 일본의 시각에서 통일한국이 친중국적 경향을 띠게 될 때 부정적인 측면이 강하다. 첫째 한·중 동맹은 현재의 동북아 국제질서에 대한 도전이라는 광둥의 목적에 기초하기 때문에 일본의 안보에 해가 될 것이다. 둘째 중국과의 동맹을 합리화하기 위해서 통일한국은 일본과 영토나 다른 분쟁을 악용할 가능성이 있으며 일본과의 대립을 부각시키기 위해 군사력에 호소할 수도 있다. 이 경우 일본도 평화적인 방위정책을 수정하고 국방능력을 강화하고자 할 것이고 이는 일본에게 매우 해로운 상황이 될 것이다. 셋째 통일한국을 동맹국으로 끌어 들이기 위해서 중국은 군사적, 경제적 지원을 할 수도 있는데 이 경우 통일한국이 핵무기와 같은 대량살상 무기를 보유하도록 용인할 수도 있다. Naruhige Michishita, "Japan-ROK Security Relationship: Looking Toward Korean Unification", 민족통일연구원 주최, 『한반도 통일을 향하여: 정책과 환경, 1997. 8. 19, 프레지던트호텔, p. 30. 셋째의 경우는 현재 한국의 동맹국인 미국의 정책에 해당되기는 하지만, 한반도에 대한 중국과 미국의 차별성 그리고 전략적 중요성 등으로 볼 때 선동력이 떨어진다.

중요한 사실은 중국은 한반도의 지정학적 위치를 중시하지만, 한반도 위기상황을 처리하는 데 있어서 미국과 일본에 대한 적대관계는 피해야 한다고 생각한다는 점이다. 즉 한국의 전략적 중요성이 크기는 하지만 그것은 미국과 일본과 같은 파트너로서 성격은 갖지 못한다. 따라서 중국은 미국과 일본과의 적대관계를 감수하면서까지 한반도에 자신의 이익을 일관적으로 관철하기란 매우 어려울 수밖에 없다. 이것은 바꿔 말하면 미국과 일본은 남한의 대(對)중국 정책에 있어서 중요한 카드임과 동시에 북한 위기에 대한 중국의 반응은 매우 다양할 수 있다는 것을 시사한다.

일차적으로 중국은 자신의 잘못된 개입이 가져올 수도 있는 손실을 막기 위한 위기 해결 방식으로 다자간 협상을 선호하게 될 것이다. 다자간 협상은 어느 일방의 최소의 요구를 거부하고는 결실을 가져올 수 없기 때문에 중국으로서는 자신의 안보에 대한 기본적인 보장을 확보할 수도 있다. 경우에 따라서는 한국과의 관계에 있어서 미국과 일본에 비해 열세에 있는 중국에게 다자간 협상은 자신의 영향력을 확대할 수 있는 기회가 될 수도 있다. 거기에서는 북한의 위기에 대한 대응 뿐만 아니라 통일과 관련하여서는 재정조달의 문제, 미군유지 문제, 한국군의 규모, 통일방식 및 단계 등이 논의될 것이다. 미국의 경우는 남한과의 배타적인 관계를 이용하여 자신의 전략적 이해가 걸려있는 문제, 이를테면 미군의 주둔을 포함한 군사적 관계 등에 대해서는 다자간 협상을 꺼려할 것이다.¹⁰⁷⁾ 그렇지만 한국보다는 일본과의 관계에 더 중요한 의미를 부여하고 있는 미국에게는 현재와 같이 일본에 군사기지를 가질 수 있다면 지리적으로 한국의 전략적 가치는 크지 않다는 것을 주지할 필요가 있다.¹⁰⁸⁾

한반도 분단구조에 대한 기득권의 수호를 벗어나 새로운 대안들의 형태로 자신의 이해를 충족할 수 있다는 사실은 강대국들로 하여금 다자간 협의를 선호하는 중요한 배경이 될 수 있다. 왜냐하면 다자간 협의체제 하에서만 다양한 대안들에 대한 협의가 이루어질 수 있기 때문이다. 이것은 북한의 위기해소에 있어서도 다자간 협의체제가 유리한 접근방식이 될 수도 있음을 의미한다.

그러나 다자간 협의체제는 한반도 자체를 둘러싼 기득권에 대해 재검토와 문제해결

107) cf. Robert E. Johnson, 위의 글, p. 9.

108) Robert E. Johnson, 위의 글, 7f.

의 다양한 대안이 모색될 수 있다는 점에서 이상적인 수 있으나, 남북한의 고유한 이해를 풀대히는 결과를 가져올 수도 있다. 특히 오늘날 중국과 미국과 같이 주변 강대국들이 다른 요인들에 의해 갈등적인 관계에 처해 있는 경우에는 원래 어렵지 않은 사항들에 관하여 조차 합의를 도출하기 어려울 지도 모른다. 따라서 상호간의 견제와 불신이 행위기제로 작용하고 있는 현재로써는 쌍부적인 관계개선이 더욱 현실적일 수 있다고 볼 수 있다. 쌍부적인 관계개선은 장기적으로 다자간 협의를 유리하게 이끌어 나갈 수 있는 바탕이 될 수 있다.

이러한 맥락에서 당장은 한반도의 문제에 가장 중요한 열쇠를 쥐고 있다고 할 수 있는 중국과의 관계를 강화하는 것이 필요하다. 사실 남한정부의 북방정책이 가시적인 성과를 거두었음에도 불구하고, 정치적인 측면에서는 아직은 제한적이다. 중국을 거대한 시장이라는 효용의 측면만을 봄으로써 비경제적 측면에서 적극적으로 대처하지 못하였음을 부인할 수 없는 것이다. 오늘날 중국과의 관계는 다변화되어 무역, 투자 등 뿐만 아니라 과학·기술, 교육·문화, 정보·군사교류 등으로 확대되었다. 그리고 중국의 대외정책 결정과정도 분권화되고 있다. 이것은 대(對)중국 접근에 있어서도 다원적인 채널의 가능성과 아울러 필요성을 의미한다. 중국의 정치체제의 복잡성에 비추어 볼 때, 중국과의 관계에 있어서 공식, 비공식 관계를 이용한 입체적 전략이 추진되어야 한다.

현재 북한이 남북한간의 대화를 기피하고 있는 상황에서 전쟁의지와 북한의 전향적인 자세 유도를 위해서는 북한과 특별한 관계를 맺고 있는 중국이 건설적인 역할을 수행할 수도 있다. 그리고 북한에 대한 정보를 제공함으로써 북한의 위기에 대한 적절한 대응을 강구하기 위해서도 중국의 협조가 요구된다. 또한 북한의 위기에 대한 애기치 못한 중국의 반응을 막기 위해서도 중국과 제도적인 대화의 채널이 필요하다. 그 외에도 중국과의 대화채널의 강화는 미국과의 전통적인 유대관계를 갖고 있는 남한에 대한 깊은 불신감을 해소하는 데도 기여할 수 있을 것이다.

그러나 한반도 문제를 지나치게 중국을 포함한 강대국들간의 사안으로 인식하는 것은 행동반경을 스스로 제약하는 결과를 가져올 수 있다. 일관성있는 정책을 통해서 분명한 행위주체로서 인식을 심어주는 것이 필요하다. 무엇보다도 제3자의 개입을 줄이는 가장 중요한 방법은 남북한이 스스로 문제를 해결하고자 하는 의지와 능력을 확보하는 것이다.

참고문헌

- 常建潮(中國亞非發展研究所 研究員), 「東北亞國際政治格局與造船半島」, 『한국동북아논총』, 제2집, 1996.
- 陳啓懋, 「關於在亞太地區建立政治新秩序的探索」, 『國際問題研究』, 1992/1.
- 鄧小平, 「目前的形勢和任務」, 『鄧小平文選(1975-1982)』, 北京: 人民出版社, 1983.
- 劉德海, 「後冷戰時期中共的朝鮮半島政策與日本政策」, 周煦 主編, 『後冷戰時期中共對外政策』, 臺北: 政治大學外交系, 外交研究所, 1994.
- 馮特君(중국 인민대 국제정치학과 교수), 「東北亞新形勢下的韓國外交走向」, 『한국동북아논총』, 제2집, 1996.
- 楊光遠(중국 인민대 국제정치학과 교수), 「冷戰後韓美關係的新變化」, 『한국동북아논총』, 제2집, 1996.
- 張雅君, 「中共在朝鮮半島核武危機中的影響力」, 中國大陸研究 (臺北) 37권 8기, 1993.
- 周煦 主編, 『後冷戰時期中共對外政策』, 臺北: 政治大學外交系, 外交研究所, 1993.
- 김경일(베이징 대학교 조선문화연구소 부소장), 「한반도 통일에 대한 분석 및 중국의 정책에 대한 사고」, 『4차회담과 한반도 통일전망』, 제6회 국제학술세미나 발표논문집, 1996. 11. 29, 민족통일연구원.
- 김동규, 「북한체제 붕괴론의 허와 실」, 『통일』, 1996년 5월호, 통권 176호.
- 金東成, 『中國對外政策論』, 서울: 법문사, 1991.
- 김성철 외, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』, 民族統一研究院, 1996. 12.
- 김성훈, 「東北亞 경제권의 展開와 통일과제」, 『사회과학』 (성균관대 사회과학연구소), 33권2호, 1994.
- 김승남, 「중국학자가 본 한반도 통일 방향」, 『統一論叢』 (숙명여대 통일문제연구소), 제30집, 1996.
- 김영진, 「中國의 經濟發展戰略과 韓·中經濟協力」, 『政策研究』, 1996년 3호, 통권 123호.

- 金永熙, 「중국이 있었다니라」, 『중앙일보』, 1996. 7. 20.
- 金用浩, 「중국의 대한반도 군사개입에 관한 역사적 고찰」, 『軍史』, 제27호, 1993.
- 김유남, 「소·중·일 삼각관계」, 김달중 편, 『소련·중국·동북아』, 서울: 대한교과서 주식회사, 1990.
- 김재철, 「북한중국 간 외교관계: 특수관계에서 보편적 관계로」, 윤정석 외, 『통일 환경론』, 서울: 도서출판 오름, 1996.
- 권기수·김봉석, 「1990년대 중국의 대한반도 정책」, 『한국정치학회보』, 제30집 1호, 1996.
- 디 후아(Di Hua), 「중국의 안보정책 대안」, 『전략연구』, 1996.
- 민족통일연구원, 『北韓開放에 대한 周邊4強의 立場』, 第3回 國際學術會議 發表論文集, 1993. 10. 18.
- 민족통일연구원, 『統一環境과 南北韓 關係: 1996-1997』, 1996. 12. 30.
- 타오빙웨이 (중국 국제문제 연구소 고급연구원), 「중국의 한반도 정책」, 『평화논총』 (아태평화재단), 제1권 1호, 1997.
- 宋寶賢, 「신동북아 질서하에서 중·북관계의 전망」, 국제학술회의 발표문, 1996.5.17, 민족통일연구원.
- 박건영, 「동북아 역학관계와 미국의 대 북한 정책의 전환: 소극적 목표와 적극적 목표」, 『평화논총』 (아태평화재단), 제1권 1호, 1997.
- 박기철, 「東아시아에서의 中國 해게모니 指向性 연구」, 『現代中國研究』 제3집, 성균관대 현대중국연구소, 1996.
- 박두복, 「韓·中 關係」, 外交安保研究院, 『西海岸 시대의 개막과 韓·中 關係』, 세미나 보고서 97-3, 1997.
- 朴治正, 「韓·中修交 이후 中國의 對韓半島 政策」, 『中國研究』 (建國大學校 中國問題研究所 編), 제14집 (1995).
- 史敏(中國社會科學院 亞太研究所 副所長), 「통일한국과 동북아 신국제질서에 대한 전망」, 숭실대학교 정치과학대학원 주최 국제학술회의, 統一韓國과 東北亞의 世秩序, 1993.10.16, 힐튼호텔(컨벤션 센터 C).
- 서진영, 『現代中國과 北韓 40年』, 고려대학교 아시아문제연구소, 1989.

- 송영우·소치영, 『中國의 외교정책과 외교』, 서울: 知永社, 1992.
- 안병준, 「아·태지역의 전략적·정치적·경제적 경향들」, 鄭鍾旭·李鴻永(共編), 『新國際秩序와 韓國의 選擇』, 서울: 인간사랑, 1993.
- 劉德海, 「90년대 중국의 대한 정책」(1995년 6월 성균관대학교 사회과학연구소 세미나 발표 자료).
- 유세희, 「中·蘇의 韓半島政策」, 『中蘇研究』, 제8권제1호 (1984 봄).
- 유영욱, 「중국의 대한반도 정책 변화추이와 전망」, 『극동문제』, 극동문제 연구소 (1996.11).
- 이규태, 「‘중국위협론’의 논쟁과 한반도에 대한 의미연구」, 『中國研究』, 제4권 3호 (1995년 가을).
- 李基鐸, 『現代國際政治理論』, 서울: 博英社, 1997
- 李英吉, 「‘交叉承認’以後 韓國의 對中國政策」, 韓國國防研究院, 『國防論叢』(1995년, 겨울 第3號)
- 이원봉, 「중국의 패권주의 경향과 한반도」, 경희대학교 한국정치연구소 『한국정치연구』 창간호, 1996.
- 李琮(中國社會科學院 世界政治·經濟研究所 所長), 「한반도에서의 남북통일에 대한 견해」, 『北韓開放에 대한 周邊4強의 立場』, 민족통일연구원 제3회 국제학술회의 발표논문집(1993. 10. 18).
- 이창환(현대 국제관계연구소 연구위원), 「개인적 관점에서 본 중국과 한반도」, 鄭鍾旭·李鴻永 共編, 『新國際秩序와 韓國의 選擇』, 서울: 인간사랑, 1993.
- 張雅君, 「脫冷戰時代와 中國의 東北亞政策」, 『極東問題』, 93. 3.
- 全雄, 『外交政策論』, 서울: 法文社, 1986.
- 정용석, 「중국의 對韓認識變化」, 『北韓』, 1984년 4월호.
- 정종욱·이홍영, 공편, 『新國際秩序와 韓國의 選擇』, 서울: 인간사랑, 1993.
- 朱建榮, 「特殊から普遍の關係へ進めるか : 中國の對韓半島政策の今後」, 『世界』(1994년 9월).
- 朱建榮, 「북한·중국관계의 특수성」, 『극동문제』, 1997년 4월호.
- 최진욱, 「북한의 대내외 동향과 남북관계 전망, '96-'97」, 『南北韓關係 現況 및 '97

- 年 政勢 展望』, 민족통일연구원 제23회 국내학술회의 발표논문집(1996. 12. 20).
- 통일연수원, 『통일문제의 이해』, 1996.
- 황병무, 「中國의 東아시아 戰略과 韓半島」, 1996年度 政策討論會, 『周邊4角의 對外戰略基調와 韓半島』, 1996.11, 國際問題調查研究所.
- 許南洙 外, 「北韓의 急變·崩壞事態 發生時 國際共助體制 構築方案」, 『政策研究』, 第126號 (1997, 여름).
- 「中國에 관한 美랜드研究所의 報告書(完), 『國際問題』, 제27권 1호 (1996년 1월).
- Banning Garrett and Bonnie Glaser, "Looking Across the Yalu: Chinese Assessments of North Korea", *Asian Survey*, Vol. 35, No. 6 (June 1995).
- Byoung Moo Hwang, "The Evolution of ROK-PRC Relations : Retrospects and Prospects", *The Journal of East Asian Affairs*, Vol 1, No. 1 (Winter/Spring 1991).
- Chae-Jin Lee, "The Role of China in the Korean Unification Process", *Asian Perspective*, Vol. 1, No. 10 (Spring-Summer 1986).
- "A Coming Crisis on the Korean Peninsula", U.S. Institute for Peace Special Report, October 1996,
- David Bachman, "Domestic Sources of Chinese Foreign Policy", in: Samuel S. Kim (ed.), *China and the World: New Directions in the Chinese Foreign Relations*, Boulder, Co: Westview Press, 1989.
- David Shambaugh, "Pacific Security in the Pacific Century", *Current History*, Vol. 93, No. 587 (Dec. 1994).
- Doak A. Barnett, *The Making of Foreign Policy in China: Structure and Process*, Boulder, Co.: Westview Press, 1985.
- Don Oberdorfer, "Beyond Deterrence: The North Korean Crisis of 1997", April, 1997, memo.
- Grahaw T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little Brown and Company, 1971.
- Harlan W. Jencks, "The PRC's Military and Security Policy in the Post-Cold Era", *Issues*

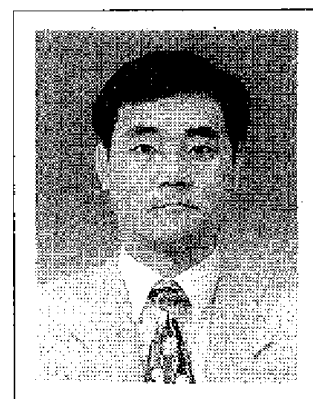
- and Studies*, Vol. 30, No., 11 (Nov. 1994.)
- Henry Kissinger, *White House Years*, Boston: Little, Brown, 1979.
- Hinton, H., "China as an Asian Power", in: Thomas W. Robinson and David Shambaugh (eds.), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, Oxford: Clarendon Press, 1994.
- Hu Weixing, "Beijings Defense Strategy and the Korean Peninsula", *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 14 (Sept. 1995).
- James C. Hsiung, China's Omni-directional Diplomacy: Realignment to Cope with Monopolar U. S. Power, *Asian Survey*, Vol. 35, No. 6 (June 1995).
- Ji Guoxing, 「Chinese Policy for Peace and Stability in the Korean Peninsula and Northeast Asia, Peace Regime-Building on the Korean Peninsula and the Roles of the Regional Powers」. Seoul: MOFA, Institute for Foreign Affairs and National Security, 1996.
- Larry M. Wortzel, "China Pursues Traditional Great-Power Status", *Orbis*, Vol. 38, No. 2 (Spring, 1994).
- Lee Hamrin C., "Elite Politics and Foreign Relations", in: Thomas W. Robinson and David Shambaugh (eds.), *Chinese Foreign Policy: Theory and Practice*, Oxford: Clarendon Press, 1994.
- Li Luye, "The Current Situation in Northeast Asia: A Chinese View", *Journal of Northeast Asian Studies* (Spring 1991).
- Michael D. Swaine, *China : Domestic Change and Foreign Policy*, Rand National Defense Research Institute, 1995.
- Naruchige Michishita, "Japan-ROK Security Relationship: Looking Toward Korean Unification", 민족통일연구원 주최, 『한반도 통일을 향하여: 정책과 환경』, 1997. 8. 19, 프레지던트호텔.
- Norman D. Kevin, "Evolving Chinese and Soviet Policies Toward the Korean Peninsula", in: June Teufel Dreyer, *Chinese Defense and Foreign Policy*, New York: Paragon House, 1989.
- Opitz, Peter J., "Changing alliances: Chinese and Soviet policy toward the Korean

- peninsula", *Aussenpolitik*, 90.
- Peter J. Opitz, *Gezeitenwechsel in China: Modernisierung der chinesischen Außenpolitik*, Osnabrück: Fromm, 1991.
- Qimao Chen, "New Approaches in China's Foreign Policy", *Asian Survey*, Vol. 53, No. 3 (March 1993).
- Robert C. Wenzel, *International Relations*, New York: John Wiley, 1980.
- Robert Johnson, "Korean Unification: Likely Major Powers Reaction", 민족통일연구원 주최, 『한반도 통일을 향하여: 정책과 환경, 1997. 8. 19, 프레지던트호텔.
- Samuel S. Kim, "Mainland China in a Changing Asia-Pacific Regional Order", *Issues and Studies*, Vol. 30, No. 10 (Oct. 1994).
- Samuel S. Kim, "China's Korea Policy in a Changing Regional and Global Order", *China Information*, Vol. viii, Nos. 1/2, 1993, 74-92.
- Samuel S. Kim, "Chinese and Russian Perspectives and Policies Toward the Korean Reunification", *Korea and World Affairs*, Vol. 18, No. 4 (Winter 1994).
- Song Young-Dae, "Changes in North Korea and How to Respond", *Korea Focus* (Jan.-Feb. 1997).
- Steven J. Rosen, *The Logic of International Relations*, Cambridge: Winthrop, 1977.
- Sun Zhengao, "The Security Situation in Northeast Asia", *Korean Journal of International Affairs*, Vol. 24, No. 2 (Summer, 1993).
- Thomas F. Christensen, "Chinese Realpolitik", *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 5(Sept./Oct. 1996).
- Ulrich Albrecht, "Foreign Policy for Unification of Divided Nations: The Case of Germany", 민족통일연구원 주최, 『한반도 통일을 향하여: 정책과 환경, 1997. 8. 19, 프레지던트호텔.
- William J. Murphy, "Power Transition in Northeast Asia", *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol. 13(Jan. 1994).
- Yan Xuetong, "Orientation of China's Security Strategy", *Contemporary International Relations*, Vol. 16, No. 2 (Feb. 1996).

Yan Xuetong, "China's Post-Cold War Security Strategy", *Contemporary International Relations*, Vo. 15, No. 5 (May 1995).

Zhou Xing-Bao(1997), "China's Perspectives and Position about the Proposed Four-Party Talks", 민족통일연구원, 『4자회담과 한반도 평화』, 제7차 국제학술회의 (1997. 4. 15) 발표 논문집.

獨逸 統一後 過去 清算에 관한 論爭 研究



高 相 斗
(延世大 社會科學研究院)

目 次

<요약문>	175
1. 서론	177
2. 과거 청산의 개념	179
3. 과거 청산의 방식에 관한 논의	181
4. 과거 청산의 실태	189
5. 결론	206
※참고문헌	210

【요약문】

통일후 구 동독 정권의 불법 행위에 대한 처벌 문제를 안게 된 독일은 20세기 후반 부에 두 번씩이나 과거 청산을 해야 하는 나라가 되었다. 통일후 7년이라는 꽤 오랜 세월이 지난 이 시점에서 본 논문은 독일의 과거 청산 과정을 종합적으로 분석하여 보고자 한다.

과거 청산의 문제는 독일만의 문제가 아니다. 80년대에 전지구적으로 일어난 민주화 물결 속에서 정치적 변혁을 겪은 남미, 아시아, 동구의 많은 국가에게 공통으로 해당되는 문제인 것이다. 많은 나라들은 과거 청산이라는 과제에 직면하여, 여러 가지 유형의 다양한 과거 청산을 보여 주었다. 이제 하나의 체계적인 “과거 청산 이론”을 만들기 위해 충분할 만큼의 사례의 축적이 이루어졌다.

본 논문은 독일의 사례에서 나타난 과거 청산의 유형을 분석하고자 의도하며, 이와 함께 제기하는 문제는 “구 동독의 불법행위에 대하여 국민들은 어떠한 처벌을 요구하였는가?” 그리고 “그 불법행위는 실제로 어떻게 처벌되었는가?” 이다. 이러한 방식의 문제 제기를 통하여 본 논문은 과거 청산에 관한 논의와 실태를 각각 알아보고, 아울러 과거 청산에 대한 독일 국민들의 기대와 요구가 실제에 있어서 얼마나 반영이 되었는가를 밝혀 내게 될 것이다.

구 동독의 정권 범죄를 처벌하는 문제를 둘러싸고 벌어진 국민적 논의에서는 사법처리, 국민 심판, 총사면이라는 세가지의 방식이 제기되었다. 전반적으로 살펴볼 때, 통일 직후에는 국민의 다수가 사법처리를 원하였다. 그러나 이 방식은 법치주의의 원칙에 의해 한계에 부딪치고 지지부진해졌고, 국민들의 실망이 증대하였다. 이러한 상황에서 자연법에 의한 처벌을 바탕으로 하는 국민 심판 방식이 주장되었으나 국민 다수의 지지를 받지 못하였고, 실행에 있어서 법률적인 문제점도 안고 있었다. 그리하여 1992년 이후에는 총사면을 지지하는 국민들이 점차적으로 증가하여, 1995년에는 과반수를 훨씬 넘어섰다.

독일에서 논의된 과거 청산의 방식과 실제 적용된 과거 청산의 방식 사이에는 커다란 격차를 보이고 있다. 독일은 과거 청산에서 우선적으로 사법처리의 방식을 취하였다. 그리고 법치주의의 제약에 의해 사법처리가 불가능한 부분은 변형된 형태의 국민

심판이라는 방식을 취하고 있다. 이를 위하여 처벌적인 기능을 가지고 있지 않은 특별 조사 위원회가 구 동독 정권의 불법행위에 관한 진상규명을 담당하였다. 따라서 독일의 과거 청산에서는 사법처리와 처벌없는 국민심판이라는 두가지 방식이 상호보충적으로 적용되었고, 총사면이라는 방식은 배격되었다.

그렇지만, 극히 제한된 정권 범죄가 처벌 가능한 행위로 입증될 수 있었고, 또한 그 중에서 소수의 사건에서만이 자유형이 선고되었고, 대다수의 사건에서 유죄판결은 내려졌지만 모두 집행유예의 처분이 내려졌다. 게다가 1997년에 정권 범죄의 시효가 만료 됨으로써, 이제 사실상 총사면의 효과가 생기게 된 것이다.

과거 청산의 문제는 가해자와 피해자의 입장에서 바라 볼 수 있다. 전자는 불법 행위의 책임 소재를 정확히 규명하여 가해자를 처벌하는 것을 말하고, 후자는 불법 행위의 피해를 정확히 파악하여 피해자의 희생과 불이익을 기록하고, 보상해 주는 것을 말한다. 피해자에 대한 복권과 보상이 잘 될수록, 가해자에 대한 처벌을 요구하는 목소리는 상대적으로 작게 된다. 독일 정부는 청산법과 보상 인금법의 통과를 통해 피해자를 위한 복권과 보상의 길을 마련하였다.

마지막으로 독일의 과거 청산의 경험에서 한반도 통일 이후의 시사점을 찾아본다면, 우리의 경우에는 굳이 사법 처리가 필요하지 않으리라고 본다. 독일의 경우에는 과거 나찌 독재 청산과의 형평성이란 차원에서 총사면이라는 방식을 채택하기가 곤란하였다. 반면에, 향후 북한을 대화와 협상의 당사자로서 대하고, 그 바탕에서 통일을 아록하려는 우리로서는, 북한의 정권 담당자에 대한 사법 처리는 그들을 자극할 것이며, 통일과 그 이후의 통합에 상당한 걸림돌로 작용할 것이다. 따라서 북한 주민이 사법처리를 강하게 요구하지 않도록 하기 위해서 피해자의 입장에서 과거 청산을 하기 위한 여러 가지의 대비가 필요하다.

1. 서 론

1989년 11월에 베를린 장벽이 무너지고, 이듬해 10월에 독일은 법적으로 통일국가를 이루었다. 통일이 이루어지기 1년 전만 해도 통일이 올 것이라고 믿은 독일인은 아무도 없었다. 비록 독일에서지만 믿을 수 없는 사실이 현실로 나타난 이후, 한국에서는 통일의 길이 심리적으로 매우 단축되어, 이제 한반도 통일은 단지 시간의 문제로 되어 버린 감이 있다.

갑작스런 통일로 인하여 독일은 충분한 대비 없이 통일의 완성을 위한 수많은 문제들을 해결하여야 했다. 그 과정에서 불가피하게 많은 시행착오가 생겼고, 게다가 집권당이 정치적 계산에 따라 각종 주요한 결정을 함으로써 “통일 위기”가 발생하였다고 독일의 전 수상인 슈미트(Helmut Schmidt)는 말하고 있다.

따라서 한국에게 있어서 “독일 통일의 교훈”이란 미리 유비무환이라는 말처럼 통일 이후에 생겨날 문제들에 대한 기본적인 정책 결정을 국민적 합의하에 통일 이전에 해 두어야 한다는 것이다. 이렇게 함으로써 통일이 가져다 줄 엄청난 규모의 문제와 혼란 속에서 집단 이익 때문에 통일 문제의 해결이 지지부진하게 될 가능성을 미연에 방지할 수 있는 것이다.

이러한 배경에서 우리는 독일의 통일 문제에 관한 광범위한 연구를 해야 할 필요가 있으며, 이에 따라 많은 전문가들이 노력을 경주하여왔다. 하지만 유감스럽게도 지금까지의 연구는 정치통합과 경제통합에 관한 연구가 주종을 이루고, 사회통합에 관한 연구 영역은 일종의 공백으로 남아있다. 이러한 공백을 메꾸기 위한 목적으로 본 연구는 사회통합의 문제를 다루고자 하며, 그중에서도 특히 구동독에 대한 과거청산의 문제를 분석하고자 한다.

동독이 붕괴하고 통일이 이루어진 후 독일은 구 동독이 저지른 독재의 과거를 청산하여야 하는 과제를 안게 되었다. 이로써 독일은 20세기 후반에 두 번씩이나 과거 청산을 해야 하는 나라가 되었다. 지금으로부터 약 7년 전에 동독이라는 거대한 감옥에 살던 국민들이 대탈주를 감행하였고, 자유를 염원하는 인간의 위대한 힘은 감옥의 벽과 쇠사슬을 단숨에 부수어 버렸다. 그 이후 독일에서는 그 잔재를 치우는 작업이 지속되었고, 이제 과거 청산이 어느 정도 일단락 되었다고 여겨지는 시점에서 본 논문은 독일

의 과거 청산 과정을 종합적으로 분석하여 보고자 한다.

과거 청산의 문제는 독일만의 문제가 아니다. 80년대에 전지구적으로 일어난 민주화 물결 속에서 정치적 변혁을 겪은 모든 나라에게 해당되는 문제인 것이다. 80년대에 접어들면서 남미에서 거의 해마다 한 나라씩 민주화가 되었고, 86년에는 필리핀을 선두로 비록 일부 국가에 제한되었지만 아시아가 민주화되었으며, 89년 이후에는 동구가 민주화되었다. 이 모든 나라들은 과거 청산이라는 과제를 안게 되었고, 여러 가지 유형의 과거 청산을 보여 주었다. 그리하여, 그 동안 체계적인 “과거 청산 이론”이 만들어 질 수 있는 충분한 사례가 생겨났다.

본 논문은 이러한 각국의 사례를 비교 분석하여 하나의 과거 청산 이론을 만드는 작업은 아니지만, 그러한 작업에 일조를 하기 위하여, 독일의 사례에서 나타난 과거 청산의 유형을 분석하고자 한다. 따라서 본 논문의 의의는 과거 청산 이론을 형성하기 위하여 필요한 하나의 준비 작업을 하는 데에 있다고 할 수 있을 것이다.

독일의 과거 청산을 분석 대상으로 하여 본 논문이 제기하는 문제는 “구 동독의 불법행위에 대하여 국민들은 어떠한 처벌을 요구하였는가?” 그리고 “그 불법행위는 실제로 어떻게 처벌되었는가?” 이다. 이러한 방식의 문제 제기를 통하여 본 논문은 과거 청산에 관한 논의와 실태를 각각 알아보고, 아울러 과거 청산에 대한 독일 국민들의 기대와 요구가 실제에 있어서 얼마나 반영이 되었는가를 밝히 내게 될 것이다.

본 논문의 구성은 첫 번째로, 과거 청산이라는 개념이 가지고 있는 성격과 의미를 살펴본다. 두 번째로, 구 동독 정권의 불법 행위의 처벌을 둘러싸고 벌어진 논의를 사법처리, 국민심판, 내사면이라는 세 가지의 처리 방식으로 크게 나누어 살펴본다. 세 번째로, 통일 이후 지금까지의 처벌의 실태를 분석하고, 마지막 결론에서 독일의 과거 청산은 어떠한 유형에 해당하는지 그 특징을 도출해내고, 과거 청산에 대한 국민의 요구와 실제와의 상관성을 알아보고, 한반도 통일 이후에서의 시사점을 찾아보기로 한다.

구 동독의 불법 행위는 크게 두 가지로 나누어 질 수 있다. 하나는 권력자와 그 하수인이 저지른 불법행위로서 소위 “정권 범죄(Regierungskriminalität)” 라고 불려지는 것이고, 다른 하나는 일반 국민 중에서 슈타지(Stasi)라는 국가 보위부에 협조하여 가족, 친구, 친척, 동료 등을 위협한 행위이다.

통일 이후에 서독 정부가 접수한 슈타지 분석은 도합 178 km에 달하는 방대한 규모

로서 약 600 만 명에 관한 조사 기록을 담고 있다.¹⁾ 슈타지 문서와 관련된 과거 청산 문제는 본 논문의 제한된 지면에서 다루기에는 그 규모가 크고 중요한 문제이기 때문에 별도의 연구가 필요하다고 생각되어 분석의 범위에서 제외하였다.

본 연구로부터 기대할 수 있는 효과라고 한다면 서두에 밝힌 바와 같이 한국의 통일을 각론적으로 대비하는 데에 있다. 과거 청산에 관한 기본 방향을 통일 이전에 미리 결정하기 위해서는 이러한 문제에 관해서 충분히 논의되고, 국민적인 합의가 도출되어야 한다. 그러므로, 본 연구는 통일 이후의 과거 청산에 관한 논의를 지금 해보는 계기로 작용할 수 있을 것이다.

통일 이후의 과거 청산에 관한 논의가 오늘의 시점에서 미리 활발하게 진행될 수 있을 것으로 기대하는 근거는 현재 한국이 처하고 있는 정치적인 현실이다. 우리는 과거 독재 정권에 대한 과거 청산의 문제에 많은 관심을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 과거 청산에 관해 국민 모두가 합의하는 처리 방식이 존재하고 있는 것이 아니다. 따라서 통일 이후의 과거 청산 문제를 고민하는 오늘의 논의는 우리의 “과거청산”과 함께 “미래청산”을 동시에 하는 결과를 가져 올 것이다.

2. 과거 청산의 개념

과거 청산(Vergangenheitsbewältigung)이라는 용어가 독일에서 누구에 의해 처음으로 사용되기 시작하였는지는 정확하지 않다. 다만, 확실한 것은 그 용어가 제2차 세계대전이 끝나고 몇 년 후에 생겨나서 점차적으로 일반에 의해 널리 사용되었다는 것이다.²⁾ 어쨌든 이 용어는 전후 독일 국민들이 과거 나찌가 독일인 자신과 유대인과 그리고 전 인류에게 저지른 범죄 행위를 처벌하기 위하여 국내외적으로 진행된 모든 작업을 총칭하는 용어로 생성되었다.

과거 청산이라는 개념은 사실상 있을 수 없다. 왜냐하면, 과거는 청산될 수 없기 때문이다. 과거에 저질러진 일을 사후적으로 변경하거나 아니면 발생하지 않은 것으로 만

1) Joachim Gauck, *Das Erbe der Stasi-Akten*, Berlin 1994, S.12.

2) Eckhard Jesse, "Vergangenheitsbewältigung nach totalitärer Herrschaft," in: *German Review*, Special Issue, Fall 1994, S.163.

들 수 없다. 따라서 엄밀히 말하자면, 과거의 역사는 청산될 수 없고, 기껏해야 규명될 수 있을 뿐이다. 그러므로 과거 청산보다는 진상 규명이라는 개념이 지난날의 잘못을 해결하는 데 있어서 훨씬 더 정확한 개념이라고 할 수 있다.³⁾

개념의 부정확성에도 불구하고 과거 청산이라는 용어는 예나 지금이나 아주 즐겨 사용되고 있는데, 그 이유는 인위적으로 만들어진 이 용어가 어두운 과거를 지우고 싶은 독일 국민들의 마음을 잘 대변해 주고 있기 때문이다. 사람들은 과거 청산이라는 작업을 통해서 역사의 짐을 벗을 수 있게 되고, 밝은 내일로의 발전을 할 수 있다고 믿게 되는 것이다. 하지만, 그 어느 누구도 한 번 짊어진 역사의 무거운 짐으로부터 벗어날 수 없으며, 단지 역사를 새롭게 서술할 수 있을 뿐이다. 모든 민족은 영광스러운 것이든 부끄러운 것이든 과거와 함께 살아야 한다.

과거 청산과 관련하여 밀접하게 사용되는 다른 용어들도 마찬가지로 개념상의 부정확성을 보여주는데, 그 중의 하나가 “불법 국가(Unrechtsstaat)” 라는 단어이다. 일반적으로 불법행위란 실정법을 위반하는 행위이다. 그러나, 불법 국가란 국가가 실정법을 이기는 것이 아니라, 체제의 붕괴 이후에 과거의 국가 행위가 불법행위로 판정 받는 경우이다. 하지만, 불법 국가로 판정할 수 있는 기준이 모호하기 때문에, 불법 국가의 개념 또한 불명확하다.

이처럼 개념의 불명확성 때문에 독일에서는 통일 이전에 불법 국가라는 용어가 정치에서나 학문 분야에서 거의 사용되지 않았다. 그런데, 통일 이후 구 동독 시대의 인권 탄압 사례가 언론 등을 통해서 속속들이 공개되면서, 구 동독은 나찌 독일과 별로 다를 바 없는 체제라는 주장이 강하게 대두하였고, 구 동독은 나찌 독일과 함께 불법국가라는 이름으로 불리워지게 된 것이다.

또 다른 예가 “구 동독(ehemalige DDR)”이라는 용어이다. 나찌정권이나 바이마르 공화국과는 달리 동독의 경우에는 “구(ehemalige)” 라는 형용사를 붙이는 것이다. 과거 청산이라는 용어와 마찬가지로 이러한 것들은 결코 우연의 산물이 아니다.⁴⁾ 차별적이고 독특한 용어에는 과거 역사의 해결을 둘러싸고 벌어지고 있는 이념 대립과 정치적 입

3) Hartmut Koschyk, "Ist die DDR-Vergangenheit bereits bewältigt?", in: *Politische Studien, Sonderheft 10*, 44 Jg, Dez. 1993, S.11.

4) Friedrich Wolff, "Geschichtsbewältigung durch Strafrecht?", in: *Deutsche Richterzeitung*, 74. Jg., H.3, März 1996, S.89.

장의 차이가 담겨 있다.

과거 청산의 목적에는 여러 가지가 있다. 첫째는 불법 행위의 책임을 명확히 규명하여 처벌하는 것이다. 나찌 청산과 관련하여 6, 70년대에 서독이 보여준 것처럼, 제대로 청산되지 않은 채 역사 속에 묻혀 버린 과거는 결국 후세에 의해서 다시 역사로부터 끄집어내어 지게 될 것이다. 둘째는 수십 년간의 독재는 국민들의 정치 행태에 커다란 영향을 끼쳤다. 과거 청산의 작업은 구 동독 국민들의 신민 의식(Untertanenmentalität)을 극복하는 데 도움을 줄 것이다.⁵⁾ 셋째는 동서독의 양국민이 함께 과거 청산의 작업에 참여함으로써 상호간의 이해가 증진되고 사회적인 통합이 촉진될 것이다.⁶⁾

독일의 경우 지난날에 나찌 정권의 과거를 청산하는 작업을 하여 많은 긍정적인 효과가 있었지만, 부정적인 결과도 생겨났다. 독일 민족주의를 이데올로기로 삼은 나찌 정권의 악행은 너무나 극심하고 광범위하였다. 장기간에 걸친 나찌청산(Entnazifizierung)의 결과, 오늘날 독일에서 민족주의는 바람직하지 않은 사상으로 인식되고 있다.

그리하여 종종 다른 나라에서는 아주 당연한 민족 감정이 독일에서는 비정상적인 것으로 받아들여지고 있다. 이러한 경험을 교훈으로 삼아 이제는 지나치지 않고 적절한 과거 청산을 하는 것이 필요하다는 주장이 제기되고 있다.⁷⁾

3. 과거 청산의 방식에 관한 논의

민주국가란 법치주의(Rechtsstaatlichkeit)와 사회 정의(Gerechtigkeit)를 실현하는 국가를 말한다. 여기서 법치주의는 합법성(Legalität)을 그 기반으로 하고, 사회 정의는 정통성(Legitimität)에 기초한다. 그리하여 민주 국가는 합법성에 근거하여 법률로써 국민의 행위를 규제하지만, 사회를 규제하는 성격을 가지는 법률을 제정하고 집행할 수 있는 이유는 바로 국가가 민주적 정통성을 가지고 있기 때문이다.

다시 말하자면, 민주국가는 사회 정의에 근거하여 법률을 만들고 법치주의에 의해 법

5) Hermann Weber, *Die DDR 1945-1990*, München 1993, S.187.

6) Koschyk(1994), S.14.

7) Jesse(1994), S.164.

을 집행하는 것이다. 따라서 법이란 사회 정의를 그 내용으로 하고 있는 것이고, 그렇기 때문에 법은 정당하고, 정의로운 것으로 받아들여진다는 점에서 합법성은 정통성에 의해 뒷받침된다.⁸⁾

법이란 사회 정의를 담은 것이라고 해서 법에 담겨 있는 것이 모든 사회 구성원들에게 하나같이 정의로운 것으로 받아들여지는 것은 아니다. 정의가 무엇인가에 대해서는 어느 사회에서나 논쟁의 여지가 있기 때문이다.

노동 계급의 국가로 천명되었던 구 동독에서 법은 당파성(Parteilichkeit)에 의해 정당화되었지만, 체제 붕괴로 인하여 그러한 정당성을 상실하게 되었다. 그리하여 통일 이후 오늘날 민주적인 문명국가의 시각에서 볼 때 마땅히 처벌받을 수밖에 없는 많은 행위가 과거 구 동독에서 국가와 인민의 이름으로 저질러진 것으로 새로이 평가받게 된 것이다.

통일 독일 사회는 과거 청산 작업의 당위성과 필요성에 있어서는 대체적으로 의견의 일치를 보이고 있다. 그러나, 청산을 위한 구체적인 접근 방식에 있어서는 상이한 견해가 대립되어 나타났다. 독일이 통일되고, 서독의 법이 구 동독 지역까지 확대 적용되면서, 과거의 불법 행위에 대한 사법적인 처벌을 요구하는 목소리가 높아졌다. 그러나 그에 못지 않게 사법적인 처벌을 반대하는 주장도 제기 되었다. 이렇게 구 동독의 정권 범죄를 처벌하는 문제를 둘러싸고 벌어진 논쟁은 독일의 여론을 분열시켰다.

상이한 청산의 방식이 보여주는 기본적인 차이는 처단이나? 용서나? 이다. 한쪽의 주장은 독일 분단의 상처를 완전히 치유하기 위해서는 대수술을 하는 아픔을 겪어야만 한다는 것이다. 이것은 특히 도덕적, 심리적인 이유에서 반드시 필요한 통과의례로 간주된다. 과거의 불법행위를 용서한다는 것은 잊어버린다는 것을 의미한다. 고통을 감수하는 청산 작업이 전제되지 않는 한 통일 독일의 진정한 사회 통합은 달성되지 못할 것이며, 새로운 조국은 동독 주민들을 낙심시킬 것이라고 강조된다.

다른 쪽의 주장은 민족적인 화해를 위하여 과감하게 과거를 잊고 용서해야 한다는 것이다. 과거의 상처를 치유하기 위한 대수술은 자칫 동서독 주민간의 감정을 해쳐, 수술에는 성공하지만 환자는 죽이고 마는 결과를 가져올 수 있다는 것이다. 물론 화해를 위한 용서라고 해서 무조건적인 것은 아니다. 단지 인간의 존엄성을 유린한 가혹 행위

8) Hermann Klenner, "Zur Gerechtigkeit des Rechtsstaates", in: *Berliner Debatte INITIAL*, H.4, 1996, S.7.

에 대해서만 어떠한 형태로든지 청산하는 최소한의 작업이 필요하다는 것이다.

이장에서는 이상의 두 가지 기본 축을 바탕으로 독일 사회에서 제기된 과거 청산의 방식을 사법적 처벌을 요구하는 입장과 공개적인 국민 심판을 주장하는 입장 그리고 과거를 불문에 부치고 총사면을 해야 한다는 입장의 세 가지로 분류하고, 이러한 주장들이 가지고 있는 각각의 근거를 살펴본다.

3.1 사법적 처벌

피상적으로 보면 독일의 과거 청산은 통일을 아룩한 서독이 동독을 사법적으로 처단하는 것처럼 보이지만, 사실상 정권 범죄에 대한 처벌은 먼저 동독 지역의 독재 피해자와 시민 운동가에 의해서 강력히 요구되었다. 1989년에 베를린 장벽이 무너지고 나서 아직 통일이 되기 전인 1990년에 출범한 동독의 과도 정부는 구 동독 공산당(SED)의 불법행위를 처벌하기 위한 작업을 시작하였고, 공산당 서기장이었던 호네커(Erich Honecker)를 체포하기도 하였다.

그러나 예상보다 빨리 진행된 통일로 인하여 동독의 주권을 이양 받게 되어 버린 서독으로서는 구 동독 권력자들의 처단이 결코 승자의 즐거움(Siegerlust)으로 받아들여진 것이 아니라, 구 동독 국민의 처벌 의지를 마무리 지어야 하는 책임이 담긴 무거운 짐이었다.⁹⁾

서독이 사법적인 처벌에 소극적인 데에는 승자 재판(Siegerjustiz)을 한다는 비난을 피하려는 동기 이외에도 여러 가지의 이유가 있다.

첫째, 서독 자신도 나찌 정권에 대하여 충분한 과거 청산을 하지 못하였다는 부끄러움이다. 그렇지 않아도 서독의 사법부는 흑색 이념에는 너그럽고 적색 이념에는 엄격한 태도를 보이는 편파성(Einäugigkeit)을 가지고 있다고 비판받아 왔기 때문에, 구 동독의 국가 행위를 엄하게 처벌하는 것은 그러한 비판을 보다 강하게 불러일으키게 될 것이라는 우려가 있다.

9) Friedrich-Christian Schroeder, "Die Ahndung des SED-Unrechts durch den Rechtsstaat", in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B.38, 1995, S.18.

이 사법 처리에 걸림돌로 작용하여, 사법적인 과거 청산은 한계에 부딪치게 되었다. 법적 차원에서의 과거 청산을 기술적으로 제약하는 추가 요인으로는 공소 시효의 소멸 문제, 관련 사건과 해당 문서의 방대함 등이 있다. 이와 같이, 다양한 제약에도 불구하고 끝까지 사법 처리를 주장하는 진영은 사법적인 과거 청산이란 단순히 범죄자를 가려내어 응분의 처벌을 하는 형사법적인 차원뿐만이 아니라, 구 동독 국민들에게 법치주의의 정신을 심어 주는 계기가 된다고 말한다.

사법 처리의 강행이 법치주의에 의해 제한되고 중도에 좌절될지라도, 그러한 시도는 통일 독일의 국민이 된 구 동독 주민들에게 법치주의적인 원칙에 충실한 결과가 반드시 자신들의 요구나 기대에 부응하지 않을 수도 있다는 사실을 경험하도록 하고, 법에 따른 처리의 결과를 개별적으로는 불만족스럽게 느끼더라도 법적인 판결에 복종하게 되는 의식을 체득하게 만든다는 것이다.

국민이 법을 이해하고 신뢰한다는 것은 국가가 존속하기 위해 필요한 가장 중요한 전제조건 중의 하나이다. 왜냐하면, 헌법을 중심으로한 법에는 국가가 지향하는 가치와 이념 그리고 원칙들이 담겨 있기 때문이다. 민족주의가 국민을 통합하는 이데올로기로써 제대로 기능을 하지 못하는 독일에서는 헌법이 그러한 기능을 대신하고 있다. 독일 국민의 단합을 이끌어 내는 것은 민족에 대한 사랑이 아니라, 민주 국가에 대한 사랑인 것이다.

통일과 함께 민주 사회의 시민이 된 구 동독 주민들이 실망스러운 사법 처리의 결과에도 불구하고 법을 인정하고 신뢰하게 될 때에 그러한 헌법 애국주의(Verfassungspatriotismus)가 성숙하게 되고, 통일 조국에 대한 애국심도 함께 증대될 것이다.¹²⁾

3.2 국민 심판

민주적인 법치국가는 독재 정권이 자행한 불법 행위를 국민들이 만족할 수 있을 만큼 처벌할 수 있는 충분한 수단을 갖고 있지 못하다는 사실이 구 동독의 반체제 인사

12) Eduard Lintner, "Politische Probleme bei der Bewältigung der Regierungs- und Vereinigungskriminalität", in: *Politische Studien*, H.324, 43. Jg., Juli/Aug. 1992, S.10

들에게는 선택력 있게 받아들여지지 않았다. 민주화 이후 과거 독재 정권의 불법행위가 처벌의 대상이 되지 않는다는 것은 민주 인사들의 법감정(Rechtsempfinden)을 헤치는 것이다.

과거 정권의 불법 행위를 수십 년간 견디며 살아왔고, 이제 그 정권이 붕괴한 이후 그 동안의 고통에 대한 보상으로 책임자에 대한 처벌을 기대하는 사람들에게는 그들이 이제 신뢰를 보내는 법치국가가 사법적인 처벌을 하지 못한다는 사실을 감내 하기가 힘들었다. 구 동독의 민주화를 이끈 시민 운동 세력인 노이에스 포럼(Neues Forum)의 대표인 볼라이(Bohley)는 사법 처리의 법치주의적인 한계에 대한 실망을 “우리는 정의를 구하고자 목숨을 바쳤으나, 우리가 얻은 것은 법치주의다.” 라는 말로 표현하였다.

구 동독의 민주 시민 단체들은 구 동독 정권의 불법 행위가 명확한 처벌 규정이 없어서 처벌될 수 없다면, 다른 방식에 의해 처벌되어야 한다고 주장하였다. 이러한 배경에서 독재 정권의 통치 행위에 대한 법적인 처벌 가능성을 둘러싸고 형법 주의자(Strafrechtswissenschaftler)와 국가법 주의자(Staatsrechtler) 간에 논쟁이 벌어졌다. 형법 주의자는 신정법에 처벌이 규정된 행위만이 처벌될 수 있다고 보며, 구 동독의 사법적 처리는 아주 제한된 범위 내에서 이루어 질 수밖에 없다고 본다.

그 반면에 국가법 주의자는 보다 광범위한 형사 처벌이 가능하다고 보는데, 그 이유는 구 동독의 권력자와 하수인들은 자연법적인 권리, 즉 인간의 존엄성과 기본권을 짓밟았다고 보기 때문이다. 이들의 주장에 의하면, 인간의 천부적인 권리에 대한 침해 행위는 세부 법률에 구체적으로 명시되어 있지 않다 하더라도 그것을 유린하는 행위는 처벌할 수 있다고 본다.¹³⁾

이와 같은 주장을 뒷받침하는 근거로서 구 동독의 헌법은 인간의 인격(Persönlichkeit)과 자유의 존엄성을 보장하고 있다. 이 조항에 의하면 구 동독 권력자들의 불법행위는 헌법을 위반한 것이고, 인권유린을 승인하고 더 나아가 조장한 형법은 위헌 법률에 해당되는 것이다.

이러한 법체계에서 구동독의 권력자와 그들의 하수인이 저지른 불법행위는 헌법에 위배되는 것이며, 위헌적인 형법이 그러한 불법 행위를 처벌하는 규정을 담지 않고 있기 때문에 헌법에 의해 처벌하는 것은 극히 타당하다는 것이다. 독재 정권 하에서는 불

13) Lintner(1992), S.9.

법(Unrecht)이 법(Gesetz)이 되었기 때문에, 불법이 처벌 근거가 될 수는 없다. 따라서 독재 정권의 불법 행위에 대해서 자연법을 적용하는 것은 전혀 임기응변이 아니라는 것이다.¹⁴⁾

구 동독의 시민 운동가였던 울만(Wolfgang Ullmann)은 형법 주의와 국가법 주의간의 딜레마를 극복하고, 정권 범죄를 처벌하기 위한 실질적인 방안으로서 공개적인 국민 심판(Tribunal)을 제안하였다. 이 방안에 의해 설치되는 국민심판소는 준 사법적인 권한을 가지고 과거의 불법 행위에 대한 책임을 규명해 내고 처벌하는 기능을 가져야 한다는 것이다.¹⁵⁾

구 동독의 시민 운동가들에 의해 주창된 국민 심판의 방식은 서독의 국민 중에서 과거 나찌에 대한 과거 청산이 불충분하였다고 보는 이들의 지지를 받았다. 서독의 지지자에 따르면, 서독의 경우 전후 나찌 청산이 철저히 이루어지지 않았기 때문에 68년 학생 혁명이 시작되면서 전후 세대들에 의해 다시금 과거 청산의 문제가 제기되었고, 이에 따라 서독은 70년대에 밀린 숙제를 다시 해야 했다.

그러므로, 독일의 나찌 청산에 관한 역사적인 경험이 보여주는 교훈이란 청산되지 않은 역사는 언젠가는 다시 문제삼아 지게 된다는 것이다. 독일의 정신분석학자인 리히터(Horst Eberhardt)의 “오래된 과거일수록 청산하기 힘들다” 라는 말처럼 청산 과정의 초기에 짧은 기간동안 철저한 작업을 하고자 하는 것이 국민 심판의 주목적이다.

국민 심판의 모델은 이차 대전 이후 프랑스와 이탈리아가 행한 과거 청산의 작업이다. 1944년 프랑스인 들은 만 명이 넘는 나찌 협력자를, 그리고 이탈리아인들은 만이천 명에 달하는 파쇼주의자를 처형하였다. 이처럼 열정적인 과거 청산 작업은 짧은 기간에 대규모의 처단이 실행되고나서 바로 막을 내렸으며, 그런다음에 과거는 망각되어 버렸다.¹⁶⁾ 국민 심판이라는 방식은 사회 정의를 달성하는데 있어서는 가장 적합하겠지만, 정의의 실현을 위한 대규모의 처형 과정에서 새로운 불의나 억울함이 생겨날 수 있는 위험성이 도사리고 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

14) Jesse(1994), S.167.

15) Freitag, 1993. 8. 20.

16) Die Zeit, 1993. 1. 22.

3.3 총사면

총사면을 요구하는 세력은 구 동독에 대한 사법적인 과거 청산이 정치적 재판(politische Justiz)의 성격을 띠고 있다고 비판한다. 그들이 말하는 정치 재판이란 정치적인 목적을 달성하기 위하여, 사법적인 수단을 사용하여 체제의 적을 법률적으로 제거하는 것을 지칭한다.¹⁷⁾ 따라서 구 동독의 통치행위를 형법으로써 처벌하려고 하는 것은 서독이 구 동독을 여전히 적과 동지라는 냉전적 개념으로 인식하고 있다는 것이다.

구 동독 공산당의 후계 정당인 민사당(PDS) 소속의 모드로우(Hans Modrow) 전 총리는 함께 체제 경쟁을 하였던 국가를 법으로 처단하려는 처사는 구 동독 정권을 사후적으로 범죄시(posthume Kriminalisierung)하는 것이라고 비판하였으며, “보복 재판(Rachejustiz)”으로 인하여 독일의 통합이 중대한 장애에 직면하고 있다고 말하였다. 이러한 우려에서 민사당은 헌법에 “그 누구도 통일 이전에 동독에서 받았던 정치적 혹은 사회적인 역할로 인하여 시민권 행사를 제한 받지 않는다.” 라는 조항을 삽입할 것을 의회에 제안하였다.¹⁸⁾

사실상 구 동독의 정권 범죄에 대한 처벌은 구 동독 체제의 붕괴와 서독으로의 흡수 통일이라는 격동적인 역사의 급전전에 의해 그 의미와 중요성을 상실하였다. 구 동독의 체제를 옹호하고, 구 동독의 이익을 대변하는 진영의 주장은 이미 역사의 준엄한 심판을 받은 체제의 과거 통치행위는 정치적으로 청산되어야 한다는 것이다.

그들의 주장에 의하면, 처벌이라는 개념은 정치에 적합하지 않으며, 정치의 본질은 기왕에 저질러진 잘못을 벌하는 데에 있는 것이 아니라, 그러한 잘못이 다시 되풀이되지 않도록 하는 데에 있는 것이라고 말한다.¹⁹⁾ 그러므로, 통일된 독일이 구 동독의 과거를 사법적으로 처리하려는 시도는 쓰러진 자에게 발길질을 하는 처사와 다를 바가 없다고 보는 것이다.

이렇게 총사면을 주장하는 진영은 과거 청산을 가해자와 피해자라는 구도에서 보는

17) Uwe-Jens Heuer und Michael Schumann, "Das Dilemma der politischen Justiz", in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, H. 5, 1994, S. 533.

18) Karl Wilhelm Fricke, "Merkwürdige Schlußstrich-Diskussion", in: *Deutschland Archiv*, 28. Jg., Feb. 1995, S.113f.

19) Wolff(1996), S.96.

것이 아니라 서독과 동독간의 대결 구도로 바라본다. 사법 처리를 주장하는 사람들은 구 동독의 불법 행위가 정권 담당자에 의해 저질러졌다고 보고, 이들의 처벌을 요구하는 반면에, 총사면을 주장하는 사람들은 불법 행위가 정권 담당자뿐만이 아니라, 수십년간 정권이 지탱할 수 있도록 지지한 많은 동독 주민들에 의해서 함께 저질러졌다고 간주한다. 이렇게 사법처리의 대상을 의도적으로 확대시킴으로써, 총사면 주의자는 구 동독 주민 다수의 형사법적인 처벌이 현실적으로 불가능하다는 결론을 도출하려고 한다.

통일 직후에 국민의 다수는 사법 처리를 요구하였지만, 이것은 법치주의라는 한계에 부딪혀 지지부진하였고, 국민들에게 실망감과 좌절감을 안겨 주었다. 또한 독일의 통합이 진행되면서 점차적으로 과거 청산 보다 더 중요한 문제가 생겨나게 되었다.

그것은 주로 경제적인 영역에서 발생하였는데, 특히 민생 문제와 관련된 실업, 개발 부진 등이 국민들의 주요 관심사가 된 것이다. 이렇게 변모하는 사회 분위기 속에서 독일 국민들은 총사면에 대하여 점차 긍정적으로 생각하게 되었다.

1992년 전반기에 들어서면서 총사면을 지지하는 국민의 수가 급속히 증가하였다. 1992년 1월에 동독과 서독 지역 주민 중에서 각각 28%와 33%만이 과거 청산을 종결(Schlußstrich) 짓고, 총사면을 실시하자고 하였으나, 그해 5월에는 그 수치가 각각 40%와 45%로 늘어났다.²⁰⁾ 그리고 1995의 여론조사에서는 동독 지역의 주민마저도 과반수가 넘는 54%가 과거 청산을 끝맺는데 찬성하였다.²¹⁾

4. 과거 청산의 실태

4.1 사법적 처리

독일의 과거 청산에 있어서 사법 처리의 주요 대상이 된 것은 정권 범죄와 통일 범죄 두가지이다. 정권 범죄는 당과 정부를 이끈 권력자들이 직권으로 행한 불법 행위를

20) Matthias Jung, "Drei Jahre SED- und Stasi-Aufarbeitung", in: *Politische Studien*, H. 324, 43. Jg. Juli/Aug. 1992, S.79.

21) Spiegel, Nr.27, 1995, S.49.

받으며, 통일 범죄(Vereinigungskriminalität)는 통일과 관련하여 저질러진 불법 행위로서 주로 경제적인 범죄이다. 여기에서는 주로 정권범죄를 다루게 되는데, 정권 범죄란 대개 권력자가 직접 저지른 행위가 아니라, 그들의 명령이 위계적인 구조를 가진 조직에 의해 수행됨으로써 이루어졌다. 따라서 정권 범죄는 억압 구조의 중간과 하부 단계를 구성하는 관료, 판검사, 경찰, 군인 등에 의해 저질러진 것이다.²²⁾

독일 형법은 형사 처벌의 대상자를 범죄의 가담 정도에 따라 단독범, 공범, 종범, 교사범으로 나누고 있다. 그리고, 일 개인이 범행에 가담한 정도를 측정하기 곤란할 경우에는 범죄 조직 가담 죄로 처벌할 수 있도록 되어 있다. 그러나 구 동독 국가를 마피아와 같은 범죄 조직으로 간주할 수는 없기 때문에, 독일 연방 재판소(Bundesgerichtshof)는 정권 범죄를 저지른 최고 권력자들을 처벌하기 위하여 “배후 인물(Täter hinter dem Täter)”이라는 새로운 개념을 고안하였다.²³⁾

40 여년간 저질러 온 정권 범죄를 처벌하는 데에 있어서 대두하는 또 다른 장애 요인은 공소 시효의 소멸 문제이다. 특히 인간의 기본권을 심각할 정도로 침해한 범죄는 주로 동독 정부가 수립되고 건설되는 시기에 이루어졌기 때문에 모두 시효가 지났다.

시효 소멸에 따른 사법 처리의 어려움을 극복하기 위하여 독일 연방 의회는 구 동독의 독재정권이 존립한 기간 동안에는 시효가 정지된 것으로 보아야 한다고 결의하였다. 불법 행위를 저지른 자들이 권력을 쥐고 있는 동안에는 그들에 대한 형사 소추가 원칙적으로 불가능하였기 때문이다. 그리하여, 의회는 1993년에 “구 동독 공산당 정권하의 불법 행위에 대한 시효 정지 법”을 통과시켰다. 이 법에 따라 정권 범죄의 경우, 1년 이하의 처벌을 받게 될 범죄는 1995년까지, 나머지 범죄는 1997년까지 형사 처벌을 할 수 있게 되었다.²⁴⁾

4.1.1 특별수사부의 설치

구 동독의 불법행위를 처벌하기 위하여 구 동독 지역의 6개 주에 “정권 범죄와 통일 범

22) Manfred Kittlaus, “Regierungs-, Funktions- und Vereinigungskriminalität”, in: *Politische Studien, Sonderheft*, 44. Jg., Dez. 1993, S.39.

23) Schroeder(1995), S.27.

24) Alfred Sauter, “Verjährung von SED-Unrecht,” in: *Deutsch-Deutsche Rechtszeitschrift*, Nr. 5, 1992, S. 169.

죄를 위한 특별 수사부(Ermittlungsstelle für die Bekämpfung der Regierungs- und Vereinigungskriminalität)”가 설치되었다. 이것은 독일 헌법에 규정되어 있는 바와 같이 형사 소추는 주(Land)의 고유 권한이기 때문이다.

베를린은 독일 통일의 현장일 뿐만 아니라, 과거 청산의 현장이 되었다. 왜냐하면, 중앙집권적인 정치 체제였던 구 동독의 수도인 동베를린에서 거의 모든 중요한 정치적 결정이 이루어졌고, 대부분의 정권 범죄가 여기서 저질러졌기 때문이다.²⁵⁾ 동베를린에는 구 동독 공산당 정치국과 기타 당 조직, 각 정부 부처 및 행정 관청 등의 권력 기구가 몰려 있었고, 대법원과 대검찰청 같은 사법 기관, 슈타지와 같은 탄압 기구, 그리고, 노동 조합, 청년 동맹 등 대중 조직의 중앙 기구, 또한 서독과의 경제 교역을 담당했던 경제 조직이 소재하고 있었다. 따라서 베를린은 정권 범죄와 통일 범죄가 생길 수밖에 없는 도시였다.

이러한 이유에서 베를린에 소재한 특별 수사부는 “중앙 특별 수사부(ZERV)”라는 공식 명칭이 말해 주듯이 전국적인 성격을 가지게 되었다. 그리하여 다른 주로부터 수사 인원을 지원 받았는데, 수사 경찰의 경우에는 210명을 지원 받아 최고 430명의 인원이 작업하였다(베를린 130명, 연방 40명, 다른 주, 170명). 그리고 검사의 경우는 60명을 지원 받아 총 80명이 수사를 담당하였다.²⁶⁾

<표 1>에서 보는 바와 같이 베를린에 소재한 중앙 특별 수사부는 2국(Untergruppe)과 9부(Arbeitsinheit)로 나뉘어져 있다. 제1국은 주로 동서독 교역 회사(KoKo)에서 행해진 각종 경제 범죄에 관한 수사를 전담하였다. 정권 범죄를 수사한 부서는 제2국을 구성하고 있는 제5부에서 제9부까지의 5개 부이다.

정권 범죄를 수사하는데 사용된 근거 자료로는 구 동독의 공산당과 정부가 보관하고 있었던 각종 문건과 국가 보위부의 기록등 통일 이후에 취득한 서류들이지만, 정권 범죄의 상당 부분은 이미 통일 이전에 서독이 자체적으로 조사 기록한 자료에 수록되어 있었고, 이것은 통일 이후 동독 자료에 의해 보다 정확하게 수정 확인되었다.

25) Kittlaus(1993), S.40.

26) Hans-Jürgen Grasemann, “Der Schießbefehl-Kein Verbrechen ohne Schuld”, in: *Politische Studien*, H. 324, 43. Jg., Juli/Aug. 1992, S.29.

<표 1> 중앙 특별 수사부의 기구 현황(1992년 12월 현재)

제1국	국장: 볼프(Wulff) 부장검사
제1부	<p>부장: 고등법원 판사,</p> <p>부원: 검사 6명, 참서관 1명, 경제 전문가 1명</p> <p>담당업무: 동서독 교역 회사(Kommerzielle Koordinierung) 관련 기본 사건 (재산, 수출입 금지법 위반 등)</p>
제2부	<p>부장: 부장검사</p> <p>부원: 검사 2명, 지법 판사 1명, 참서관 1명</p> <p>담당 업무: 동서독 교역 회사와 관련된 개별 사건 (마약 거래, 개인적 부당 이득 취득 등)</p>
제3부	<p>부장: 검사</p> <p>부원: 검사 3명, 지법 판사 1명, 전문가 1명</p> <p>담당 업무: 동서독 교역 회사와 관련된 새로운 사건 (국가보위부와 절탁한 경제범죄, 산하기업의 영입)</p>
제4부	<p>부장: 검사</p> <p>부원: 검사 2명, 지법 판사 2명, 참서관 2명</p> <p>담당 업무: 동서독 교역 회사와 관련되지 않은 경제 범죄</p>

출처: Die zentrale Ermittlungsgruppe für Regierungskriminalität, Berichte, Berlin 1992, S. 6f.

제2국	국장: 쉘프겐(Schäfgen) 검사장
제5부	<p>부장: 검사</p> <p>부원: 검사 3명, 지법 판사 1명, 참사관 1명</p> <p>담당 업무: 호네커와 관련건(공산당, 국가보위부, 내무부)</p> <p>국경의 지뢰 및 자동 발사 장치 설치건, 잘쓰기터 중앙기록보관소의 자료 분석</p>
제6부	<p>부장: 부장검사</p> <p>부원: 부장검사 2명, 검사 3명, 지법 판사 1명, 참사관 1명</p> <p>담당 업무: 호네커와 관련건(국가안보위원회, 국방부, 국경수비대 사령부),</p> <p>내독 국경의 사살관련, 슈타지 문서 분석</p>
제7부	<p>부장: 검사</p> <p>부원: 검사 5명, 지법 판사 1명, 참사관 1명</p> <p>담당 업무: 국경 수비대의 각급 부대 책임자</p> <p>잘쓰기터 중앙기록보관소의 추가 송부자료 분석</p>
제8부	<p>부장: 부장검사</p> <p>부원: 검사 4명, 지법 판사 1명, 참사관 1명</p> <p>담당 업무: 사법부의 법률 왜곡 해석, 선거 부정, 정치범수용소</p>
제9부	<p>부장: 부장검사</p> <p>부원: 부장검사 1명, 검사 1명, 참사관 1명</p> <p>담당 업무: 간첩혐의 사건, 시위진압 관련건, 국가보위부의 불법 수색과</p> <p>도청</p>

이처럼 서독 정부가 통일이전부터 동독에서 발생한 모든 불법 행위에 대해 나름대로의 조사를 하여 동독 주민의 인권 상황을 개선하기 위해서 활용하거나, 여의치 못한 경우에는 추후의 형사처벌을 위한 증거로서 확보하여 왔다. 이러한 기관이 있었고 거기에 전문 인력과 기초 자료가 있었기에 통일후 비교적 짧은 기간에 방대한 양의 정권 범죄 사건을 수사할 수 있었던 것이다.

통일 이전에 동독의 불법 행위를 조사했던 서독의 대표적인 기관으로는 잘쓰기터(Salzgitter)에 설치한 중앙기록보관소(die Zentrale Beweismittel- und Dokumentationsstelle der Landesjustizverwaltungen)를 들 수 있다. 이 기관은 베를린 장벽이 설치된 이후 사법직 차원에서 동독에서의 정치적 억압 사례를 조사 기록해 둘 필요성을 인식하여 설치되었다. 1961년에 서독 주 법무장관 연석 회의에서의 결의에 의해 니더작센(Niedersachsen)주에게 기록 보관소 설립의 과제를 위임하였고, 니더작센 주의 법무부는 산하 부속 기관으로 중앙 기록 보관소를 설치하고 그 동안 광범위한 작업을 해 왔다.²⁷⁾

중앙 기록 보관소는 구 동독의 불법 행위에 관한 증거를 각종 다양한 조사 방법에 의해 수집하였다. 서독이 몹값을 지불하고 동독으로부터 인계 받은 반체제 인사, 동독 탈주자, 합법적인 이주자, 양독간의 인적 교류, 구 동독에서 발견되는 각종 인쇄물과 방송 매체, 그리고 인방정보부(Bundesnachrichtendienst)의 협조 등을 통하여 통일 시기까지 약 4만 여건의 사례를 조사 기록하였다.²⁸⁾

특별 수사부가 각 주에 분산되어 독립적으로 활동을 하기 때문에, 그들이 조사한 불법행위에 관한 전체적인 현황을 파악하기란 그리 쉬운 일이 아니다. 하지만 <표 2>가 보여주는 바와 같이 1990년 10월에서 1995년 1월까지의 통계를 보면 특별 수사부는 도합 45,918건의 불법 행위를 조사하였다. 그 중에서 지역별로 보게 되면, 베를린이 15,018건으로 가장 많고, 그 다음으로 브란덴부르크, 작센, 튀링엔, 작센-안할트 그리고 메클렌부르크-포어포메른의 순이다.

27) Heiner Sauer und Hans-Otto Plumeyer, Der Salzgitter Report: Die Zentrale Erfassungsstelle berichtet über Verbrechen im SED-Staat, Esslingen 1991, S. 23ff.

28) Sauer und Plumeyer(1991), S. 34ff.

<표 2> 특별수사부의 정권 범죄 조사 현황(1990. 10 - 1995. 1.)

총계	45,918
지역별	
베를린	15,018
브란덴부르크	9,200
작센	8,300
작센-안할트	4,000
튀링엔	7,000
메클렌부르크-포어포메른	2,400
종결여부	
미결	20,318
종결	25,600

출처: F. Wolff. "Geschichtsbewältigung durch Strafrecht?" in: Deutsche Richterzeitung, 74. Jg., H. 3, 1996, S. 90.

동기간에 조사에 착수한 사건의 종결 여부를 살펴보면 업무량의 방대함으로 인하여 전체 조사 건수의 약 절반에 해당하는 20,310건이 미결이다. 미결건 전체의 약 2/3에 달하는 13,000건은 사법부가 법률을 왜곡 해석하여 국민의 인권을 침해한 행위와 관련된 것이다. 동기간에 종결된 사건은 25,600건이다. 이중에서 정식 기소된 것은 겨우 354건에 불과하고 나머지는 모두 기소유예 등의 조치에 의해 사법처리가 불가능하게 되어 버렸다.

이러한 사실은 사법 처리가 일단 광범위한 규모로 착수되었지만, 실제로 처벌로 연결될 수 있었던 사건은 극히 예외적 경우에 국한되었다는 것을 말해 준다. 가해자에 대한 법적인 책임 추궁을 위해 대규모로 수사에 착수하였으나, 법 적용의 어려움으로 인하여 가해자들에게 면죄부만을 주는 결과가 된 측면이 있다.

업무에 있어서 독자적 권한을 가진 특별수사부가 담당하여 조사한 4만5천여 건의 정권 범죄는 그 행위자에 따라 아래와 같이 크게 여섯 가지로 분류될 수 있다.²⁹⁾

첫째, 내독국경이나 베를린 장벽에서 동독을 탈주하려는 자에게 사격을 가하도록 결의한 국가 안보 위원회의 위원들

둘째, 이들의 명령에 따라 동독 탈주자에게 총격을 가해 살상한 국경 수비대 병사

29) Fricke(1995), S.113f.

셋째, 법률을 왜곡 해석하여 판결을 하거나 재판상의 부정을 저지른 판사와 피의자의 인권을 유린하는 행위를 한 검사

넷째, 선거 조작과 같이 체제 유지를 위해 불법행위를 저지른 관료

다섯째, 불법 체포 및 구금 그리고 개인의 사생활을 무단으로 침범한 국가 보위부 요원

여섯째, 구 동독의 국가, 정당, 사회단체에 재정적으로 손해를 입힌 부정 부패 행위자

특별 수사부가 조사 처리한 불법 행위 중에서 여론의 관심을 가장 크게 끈 것은 동독 탈주자를 사살한 국경 수비대 병사와 탈주자에게 사살을 명령하기로 결의한 국가 안보 위원회의 위원에 대한 재판이었다. 이 사건들은 정식 기소되어 재판에까지 이른 얼마 되지 않는 사건들이었으며, 사건의 성격상 일반 국민들로부터 커다란 관심을 끌기에 충분하였다.

4.1.2 국경 수비대 병사에 대한 재판

일반적으로 국경은 외부로부터의 안보 위협을 막기 위해 있기 마련이다. 그러나, 내륙 국경선에서 동독의 국경 수비대가 수행해야 했던 가장 중요한 임무는 자국의 국민이 탈주하는 것을 막는 일이다. 잘쯔기터(Salzgitter)에 소개하고 있는 중앙 기록 보관소는 통일 이전까지 199명의 동독 탈주자가 국경이나 베를린 장벽에서 사살된 것으로 집계하였다.³⁰⁾ 그러나 베를린의 중앙 특별 수사부가 발표한 최근의 조사 결과에 의하면, 도합 584명이 사살된 것으로 밝혀졌으며, 그 중에 369명은 징조준 사격에 의해 사살되었다.³¹⁾

마지막 희생자는 베를린 장벽이 부너지기 만년 전인 1989년 2월에 베를린 장벽을 넘어 서베를린으로 탈주하려다가 사살된 구에프로이(Chris Gueffroy)라는 20세의 젊은 청년이었다. 1991년 9월에 이 사건에 연루된 4명의 국경 수비대 병사가 국경법을 남용한 살인죄로 기소되어 재판을 받았다.

이 재판은 특별 수사 부가 구 동독의 불법 행위를 수사한 후 정식 기소하여 재판에

30) Christoph Schaeffgen, "Öffentliche Anhörungen der Enquete-Kommission in Leipzig," Deutschland Archiv, Nr. 1, 1993, S. 112.

31) Fricke(1995), S.113.

회부한 최초의 사건으로서 법률적인 과거 청산의 시작을 알리는 중대한 의의를 안고 있다. 또한 이 재판은 동독 탈주자를 사살한 국경 수비대 병사에 대한 처벌이라는 의미를 넘어서서, 정권 범죄에 대한 사법 처리의 가능성을 시험하게 된 시범 재판의 의미도 함께 가지고 있다.

1982년에 개정된 동독의 국경법은 총기의 사용을 허용하고 있다. 그러나, 동시에 이 규정은 가능한 한 인명이 손상되지 않도록 주의해야 한다는 유보 조항도 가지고 있다. 따라서 국경 수비대 병사는 동독 탈주자를 사살할 수는 있지만, 그것은 그 이외의 수단으로는 탈주를 막을 수 없는 상황에서만 정당화될 수 있는 것이다. 법적 근거의 모호함으로 인하여 국경 탈주의 사건은 사건 발생 당시의 정황에 비추어 총기에 의한 사살이 불가피하였는지를 개별적으로 확인하는 작업을 통해서만 판결이 내려져야 하게 되었다.³²⁾

재판부가 심리 과정에서 병사들의 살인죄를 입증하기란 매우 어려웠다. 병사들은 단순히 상부의 명령에 따라 총격을 가한 것이었다. 그들은 국경 탈주를 사살을 해서라도 막아내면 포상을 받았고, 그렇지 못하면 처벌을 받았다. 이러한 이유 때문에 사실상 병사는 가해자가 아니라 피해자로 간주되어야 한다는 변론이 제기되었다. 그러나, 피고 병사들이 정조준을 하여 사살하였다는 점에서 살인 의도가 있었음이 부분적으로 인정되어 유죄판결을 받았다. 그 대신에 형의 집행은 유예되었다.

이 재판의 결과 동독 국경에서 발생한 수백 건의 사살 사건은 모두 원칙적으로 불법 행위로 규정되었고, 구 동독에서 인식된 것처럼 탈주자는 범법자가 아니라 오히려 탈주자에게 총격을 가한 국경 수비대 병사가 범죄자임이 천명되었다. 따라서 이 재판은 국경 탈주로 인하여 희생된 피해자의 명예를 회복하고 복권시키는 효과를 가져왔다.

이 재판은 동독 탈주자의 희생에 대한 책임을 단순히 명령을 수행한 병사에게만 지우고, 사살 명령을 내린 권력자들은 왜 처벌하지 않느냐는 비판적 여론을 불러 일으켰다. 이와 때를 맞춰 국경 수비대에게 사살 명령을 내릴 것을 내용으로 하여 1974년에 작성된 국가 안보 위원회(Der Nationale Verteidigungsrat)의 결의서가 발견되었다. 이 결의서에 따라 국가 안보 위원회는 동독 탈주자에 대해서 가차없이 총기를 사용할 것을 국경 수비대에게 지시한 것으로 밝혀졌다. 국경 수비대 병사에 대한 재판과 국가안보위

32) Die Zeit, 1992. 10. 13.

원회의 결의서 문건은 결국 결의서에 서명한 고위 권력자들에게 대한 재판용 하게 되는 계기를 마련하였다.

4.1.3 호네커 재판

1992년 11월에 베를린 특별 수사부는 호네커 전 동독 공산당 서기장(80세), 밀케(Erich Mielke) 전 국가보위부장(84세), 슈토프(Willi Stoph) 전 총리(78세), 케슬러(Heinz Kessler) 전 국방 장관(72세) 등 6명을 살인 교사 혐의로 기소하였다. 이들은 1974년 5월 3일에 개최된 국가 안보 위원회의 제45차 회의에 참석한 사람들이었다.³³⁾

참석자중 전 동독 안보 회의 의장이었던 진더만(Horst Sindermann)과 페르너(Waldemar Verner) 해군 제독은 그 동안 사망하였으며, 정치국원이었던 노이만(Alfred Neumann)과 크롤리코프스키(Werner Krolkowski) 및 디켈(Friedrich Dickel) 전 내무장관은 회의에 불참했기 때문에 범정에 서지 않아도 되었다.³⁴⁾

국가안보위원회는 1954년에 설립된 보안위원회(Sicherheitskommission)의 후신으로서 1960년에 설치되었고, 위원장은 인민회의로부터 선출되었지만, 의례껏 공산당 서기장이 위원장직을 겸임하였다. 국방부는 국가안보위원회의 산하에 있었으며, 국정 수비대는 1961년까지는 내무부 예하에 있었지만, 그 이후로 국방부 예하 기관이 되면서 국가안보위원회의 명령을 받게 되었다.³⁵⁾

국가 안보 위원회 결의서 사건으로 인하여 구 동독 공산 정권이 붕괴하고 난후 처음으로 공산당 서기장이었던 호네커가 정식 기소된 것이다. 그전에 그는 이미 1989년 5월에는 횡령혐의로, 또한 1990년 1월에는 반역혐의로 구속되었다. 하지만, 그를 처벌하려 했던 시도들은 법적인 근거 부족으로 모두 중단되었다.³⁶⁾

호네커는 통일이 이룩된 직후인 1991년 3월에 소련군의 도움으로 그가 치료차 머물던 소련 주문군 병원에서 모스크바로 도주하였으나, 그해 12월에 구 소련의 붕괴와 함께 고르바초프가 실각한 후, 러시아 정부가 모스크바를 떠날 것을 요청하자 모스크바

33) Die Zeit, 1992. 11. 20.

34) Die Zeit, 1992. 7. 31.

35) Die Zeit, 1992. 7. 31.

36) Wolff(1996), S.93.

주재 칠레 대사관으로 가서 그곳의 보호를 받고 있다가, 독일의 외교적 노력에 의해 이듬해인 1992년 7월에 독일로 강제 소환되어 동료들과 함께 재판을 받게 되었다.³⁷⁾

정치적 재판의 성격을 띠는 이러한 사건은 검찰에게 여간 부담이 아닐 수 없다. 한 국가 원수의 도덕적 양심과 정치적 책임의 문제를 형법이라는 법적 규범에 의해 처벌하고자 하는 시도이며, 그리고 한 국가 원수가 자신의 정치적 결정으로 인하여 살인자가 될 수 있는나는 문제로 인하여 독일 연방 재판소를 비롯하여 유럽 인권 재판소까지 관심을 가지고 이 재판을 지켜보았다.³⁸⁾

검찰은 공소 유지를 위해 한편으로는 국가 안보 위원회의 결의와 국경에서의 사살 사건간에 인과관계가 있음을 입증하여야 하였으며, 다른 한편으로는 국가안보위원회의 결정이 실정법을 위반한 불법행위라는 사실을 증명하여야 했다. 동독의 형법은 무단 월경행위를 불법으로 금지하고 있으며, 이 법률에 따르면 서독으로 탈주하기 위하여 국경을 무단으로 넘는 행위는 범죄사실에 해당하였다. 또한 전세계 거의 모든 국가가 국경에서의 총기 사용을 허용한 구 동독의 국경법과 유사한 법률을 가지고 있다. 따라서 검찰은 동독 국경에서 총기를 사용하도록 명령한 최고 통치자의 행위로부터 살인의 의도를 유추해내야만 하였다.

검찰의 주장에 따르면 동독이 무력에 의해 국경을 통제하는 행위는 형법의 상위법이라고 할 수 있는 동독 헌법과 유엔 인권 협약을 위반하는 것이다. 1968년까지의 동독 헌법은 국외 이주권을 보장하고 있었고, 1966년에 제정된 유엔 협정 역시 누구든지 조국을 포함하여 자신이 거주하고 있는 나라를 떠날 수 있는 기본권을 가지고 있음을 명시하고 있다. 이와 같이 국경 탈주자에 대한 사살 명령은 형법에 의하면 적법하고, 헌법이나 국제법에 의하면 불법적인 행위로 간주되는 사안으로서 형법 주의와 국가법 주의의 묵은 논쟁으로 불러 일으켰다.

변호인의 주장에 의하면, 동독 주민의 국외 이주권은 1968년 이후에 헌법에서 삭제되었으며, 유엔 인권 협약을 동독이 지켜야 할 의무는 없다는 것이다. 왜냐하면, 인민 회의는 동독 정부가 서명한 이 조약을 비준하지 않았기 때문에, 동독에서 유엔협약이 법적인 효력을 발휘할 수 가 없다는 것이다.³⁹⁾

37) 황병덕, 『동서독간 정치통합연구』 서울 1996, 91쪽.

38) Spiegel, 1992. 8. 3.

또한, 변호인은 검찰의 기소가 역사적으로 중대한 의미를 갖는 정치적 사건을 형법에 의해서 해결하려는 타당하지 않은 시도라고 비판하였다. 양북간에 국경이 생겨난 데에 있어서 작용한 구 소련의 역할을 검찰은 간과하고 있다는 것이다. 동독의 국경은 결국 마르샤바 조약 기구의 국경이었으며, 동독 정권은 집령군이었던 구 소련의 의지에 의해 결정적인 영향을 받았다. 따라서, 국경 수비와 관련하여 발생한 사살 사건에 대해 군이 법적인 책임을 묻는다면, 피고석에 설 사람은 동 베를린의 권력자가 아니라, 모스크바의 권력자라는 것이다.

재판부는 국가 안보 위원회 소속의 피고인들이 사살 명령이 불법이라는 사실을 알고 있었다고 간주하였다. 그 증거로서 이들은 사살 명령을 구두로만 하달하였고, 국경에서 발생한 살상 사건들을 항상 극비에 부치고, 그 흔적을 없애고 관련 병사를 다른 근무지로 이동시켰다. 그리하여 사건이 서독의 작쓰기터에 소재한 중앙기록보관소에 의해 포착되지 않도록 애썼다는 것이다.³⁹⁾

국경에서의 사살에 대하여 국경 수비대 병사보다 최고 권력자들이 더 큰 책임을 져야 하는 것은 당연한 일이다. 왜냐하면, 이들은 살벌한 국경을 평화롭게 만들 수 있는 권한과 의무를 가지고 있었기 때문이다. 비관한 예로 80년대 초에 서독이 수십억 마르크의 차관을 제공하는 대가로 동독 정부가 국경 지대에서 자동 발사 장치를 철수한 일이 있었다.⁴⁰⁾

재판부는 무엇보다도 국가 안보 위원회가 동독 탈주를 막기 위해 국경 수비대에게 무차별 발사 명령을 내린 것은 동독 국경법 제27조에 명시된 총기 사용의 조심성과 한계 조항이라든지, 그리고, 정조준이나 무차별 인축사적 같은 것이 전혀 언급되어 있지 않다는 점에서 불매 동독의 실정법을 위배한 것이라고 판시하였다.⁴¹⁾

호네커를 비롯한 구 동독 권력자들을 재판하는 데에 장애가 된 것은 무엇보다도 피고인들의 고령과 건강이었다. 구 동구 사회주의 국가에서 전형적으로 나타나는 현상으로서 지배자가 권력의 정상에 오래 머무르는 “원로정치(Gerontokratie)”의 결과, 늙고 병

39) Der Spiegel, 1992. 8. 3.

40) Grasmann(1992), S.33.

41) Fricke(1995), S.114.

42) Spiegel, 1992. 8. 3.

든 권력자들이 법정에서 서게 된 것이다. 호네커는 오래 전부터 간암을 앓고 있었다. 따라서 이들의 공판은 매우 느리게 진행되었다. 결국 1993년 1월에 재판부는 피고인 호네커가 아직 계속 재판을 받을 수는 있지만, 최종 선고를 받기 전에 사망할 가능성이 크다는 이유로 재판의 중지를 선언하였다.⁴³⁾ 석방된 호네커는 칠레로 망명을 떠나서 그곳에서 약 1년만에 사망하였다.

1993년 9월까지 계속된 12차에 걸친 심리 끝에 케슬러는 7년6개월의 금고형을 선고 받았으며, 호네커와 슈토프는 1993년 1월에 호네커와 함께 건강과 노령의 이유로 기소 중지되었고, 밀케 또한 과거 나찌 시대에 경찰관을 살해한 혐의로 기소되는 바람에 이 사건에 대해서는 기소 중지되었다.

재판 결과가 보여주듯이 소위 호네커 재판이라고 불리는 최고 권력자에 대한 재판은 싱겁게 끝나고 말았다. 구 동독의 독재자를 처벌하기 위해 적용할 수 있는 실정법이 없어서 전혀 사법적 처리를 못하고, 권력자를 처벌하지 못하고 있다는 일반 여론의 따가운 비판을 받다가, 국경 탈주자에 대한 사살 명령이라는 궁색한 죄목으로 재판을 시도 하였던 특별 수사부는 소기의 목적을 전혀 달성하지 못하였다. 법의 준엄한 심판을 받기에는 피고인으로 재판정에 선 권력자들이 너무나 늙고 병들어 있었다.

4.2 정치적 처리

독일이 통일된지 만 1년이 지난 1991년 11월에 실시한 여론조사에 의하면, 국민의 85%가 그 동안의 사법 처리 결과에 대하여 불만스럽게 생각하고 있는 것으로 나타났다. 구 동독의 불법행위에 대한 사법적인 처벌이 법치주의 원칙에 따른 제한 때문에 국민의 기대에 전혀 미치지 못하였고, 이에 따라 과거 청산이 다른 방식에 의해 보충되어야 한다는 필요성이 제기되었다. 이러한 배경에서 독일 연방하원(Bundestag)은 “과거청산을 위한 특별 조사 위원회(Enquetekommission)”를 설치하였다.

4.2.1 특별 조사 위원회의 설치

독일 연방 하원은 의회 규정 56조에 의해 중대하고 복잡한 사건에 대하여 특별 조사 위원회를 구성할 수 있는 권한을 가지고 있다. 연방 하원은 1992년 3월 12일에 구 동독

43) Die Zeit, 1993. 1. 22

의 과거 역사와 구 동독 공산당의 독재 체제가 남긴 잔재를 정치적으로 해명하고 청산하기 위하여 “구 동독 공산당 독재의 역사와 그 결과에 관한 독일에서의 진상 규명 (Aufarbeitung von Geschichte und von Folgen der SED-Diktatur in Deutschland)” 이란 공식 명칭을 가진 특별 조사 위원회를 설치함으로써 독일 역사상 처음으로 의회가 과거 청산의 문제를 해결하는 데에 나서게 되었다.⁴⁴⁾

특별 조사 위원회의 설치에 관한 국민적 논의에서 제기되었던 “국민 심판”이라는 처리 방식을 실현하는 것이지만, 준사법적 권한이 부여되는 국민 심판소를 만드는 데에는 법적인 어려움이 따르기 때문에, 처벌이 아닌 진상 규명이 목적인 “공개적 국민 심판”의 장을 마련해 보자는 데에 이 특별 조사 위원회의 의의가 있는 것이다.⁴⁵⁾

모든 정당이 특별 조사 위원회를 설치하여야 할 필요성을 인정하고 있었지만, 제일 먼저 제안을 한 정당은 사민당(SPD)이었다. 뒤이어 다른 정당들도 위원회 설치를 제안하였는데, 각 당의 제안 취지는 거의 모두 대동소이하다.

<표 3> 특별 조사 위원회의 구성

위원 (27)	하원 의원 (16명)	기민당/기사당(CDU/CSU)	7명
		사민당(SPD)	5명
		자민당(FDP)	2명
		민사당(PDS)	1명
		연맹90(Bündnis 90)	1명
	각계 전문가 (11명)	기민당/기사당(CDU/CSU)	5명
		사민당(SPD)	3명
		자민당(FDP)	1명
		민사당(PDS)	1명
		연맹90(Bündnis 90)	1명
부위원 (16명)	하원 의원 (16명)	기민당/기사당(CDU/CSU)	7명
		사민당(SPD)	5명
		자민당(FDP)	2명
		민사당(PDS)	1명
		연맹90(Bündnis 90)	1명
합 계			43명

출처: Enquete-Kommission “Aufarbeitung der Geschichte und der Folgen der SED-Diktatur in Deutschland”, Enquete-Kommission: Anträge Debatten Bericht I, Frankfurt a. M. 1995, S. 24.

44) Dirk Hansen, “Zur Arbeit der Enquete-Kommission ‘Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland’ des Deutschen Bundestages”, in: *Deutsche Studien*, H.125, 22. Jg., 1995, S.71.

45) Friedrich-Christian Schroeder, “Die Enquetekommission des Deutschen Bundestages ‘Aufarbeitung von Geschichte und von Folgen der SED-Diktatur in Deutschland’”, in: *Politische Studien*, H.324, 43. Jg., Juli/Aug. 1992, S.25.

단지 연맹 90은 구 동독의 과거 청산을 위해서 특별 조사 위원회에서 뿐만 아니라 원외에서도 그러한 작업을 독자적으로 병행할 것임을 주장하였다. 민사당(PDS)은 특별 위원회의 설치는 구 동독과 관련된 모든 것에 대한 조직적인 공격이 시작된 것이라고 비난하고, 과거 불법 행위의 진상 규명과 함께 구 동독의 업적과 가치를 찾아내는 작업도 병행하여야 한다고 제안하였다.⁴⁶⁾

결국 민사당을 제외한 모든 정당들은 특별 조사 위원회의 설치를 제안하는 공동의 의결안에 합의하였고, 위원회의 명칭에 있어서도 보다 중립적인 의미를 가진 진상 규명(Aufarbeitung)이라는 용어를 사용하기로 한 것이다.⁴⁷⁾ 특별 조사 위원회의 구성을 살펴 보면, <표 2>가 보여주듯이 각 정당을 대표하여 하원에서 16명의 의원이 위원의 자격으로, 그리고 동일한 수의 의원이 부위원의 자격으로 참여하였다. 정당별 (부)위원직 분포를 보면 기민당과 기사당이 함께 7명, 사민당이 5명, 자민당이 2명 그리고 민사당과 연맹 90이 각각 1명씩의 (부)위원직 임명을 배분 받았다.

정당에 의해 선출된 전문가는 모두 11명이었는데 심리학자와 신학자가 1명씩 참여하였고, 나머지는 모두 역사가였다. 이들 전문가들은 정당별로 기민당/기사당이 5명, 사민당이 3명, 그리고 자민당, 민사당, 연맹90이 각각 1명씩 위촉하였다.⁴⁸⁾

이렇게 해서 위원회는 모두 43명의 위원으로 구성되었다. 하원 의원과 전문가의 선출에 있어서 최대한 동서독 양지역의 출신을 균형적으로 안배하기 위한 노력이 기울여졌다. 이러한 의도에서 위원회의 명칭에서도 “독일에서의(in Deutschland)”라는 용어를 추가하여, 위원회의 과제가 전독일적인 성격을 가지고 있다는 점을 강조한 것이다. 같은 맥락에서 위원장직은 기민당 의원으로서 구 동독의 민권 운동가였으며, 과도정부의 국방장관을 지낸 에펠만(Rainer Eppelmann)이 맡았다.

특별 조사 위원회의 설치 목적은 결코 과거 청산에 있어서 사법 처리의 방식을 대체하려는 것이 아니다. 또한 구 동독의 과거에 대하여 학문적으로 조사하기 위한 것도 아니며, 구 동독에 관하여 새로운 역사 교과서를 만들기 위한 것도 아니다. 이 위원회는

46) Beschlußempfehlung und Bericht der Enquete-Kommission “Aufarbeitung der Geschichte und der Folgen der SED-Diktatur”, in: Deutschland Archiv, H. 7, 1992, S. 782f.

47) Schroeder(1992), S.25.

48) Enquete-Kommission “Aufarbeitung der Geschichte und der Folgen der SED-Diktatur in Deutschland”, Enquete-Kommission: Anträge Debatten Bericht I, Frankfurt a. M. 1995, S. 24.

과거 청산을 위한 하나의 정치적인 시도로서 설치되었고, 대화와 토론을 통하여 과거의 역사에 대하여 말하고, 경험하고, 이해하기 위하여 만들어졌다.⁴⁹⁾

4.2.2 특별 조사 위원회의 과제와 업무

특별 조사 위원회의 첫 번째 회의에서 기민당의 에켈만 위원장은 위원회가 달성하여야 할 목표는 다시는 독일 땅에 독재 정권이 생겨나지 않도록 하는 것이며, 또한 과거의 진실을 밝혀냄으로써 통일 독일 국민의 화해를 이끌어 내는 것이라고 말하였다. 그는 위원회가 정치적, 도덕적 의미에서 과거 청산의 작업을 할 것임을 강조하였고, 이러한 업무 방향은 모든 정당으로부터 지지를 받았다.⁵⁰⁾

위와같은 목표를 충실히 달성하기 위하여 특별 조사위원회는 3개월간의 비공개 회의를 통하여 향후 실행할 과제를 명확히 설정하였다. 그리하여 1992년 5월에 그 결과를 의회에 제출하여 수정 없이 전폭적인 지지로 승인을 받았다. 분과별 소위원회가 분담한 조사 과제는 다음과 같다.⁵¹⁾

- 첫째, 구 동독 공산당 정권의 권력 구조와 정치적 결정 과정 그리고 권력의 소재
- 둘째, 구 동독의 국가와 사회에서 이데올로기, 교육, 학습 등의 역할과 의미
- 셋째, 구 동독 공산당 정권의 법 체계, 사법부, 경찰
- 넷째, 양독관계와 국제 환경
- 다섯째, 구 동독 공산당 독재의 여러 단계에서 나타난 교회의 역할과 자기 이해
- 여섯째, 일탈적, 저항적 사회 행위의 가능성과 양상 그리고 반체제 행위, 1989의 평화 혁명, 독일 통일후 독재적 구조와 기제의 잔존 문제

이상과 같이 특별 조사 위원회는 동독의 역사를 6개의 큰 주제로 나누어 각 주제별로 방대한 조사 업무를 시작하였다. 그리하여 특별 조사 위원회는 27개월간 모두 44 차

49) Hansen(1995), S.76.

50) Rainer Eppelmann, "Anmerkungen zu Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland - Rückblick und Konsequenz", in: *German Studies Review*, Fall 1994, S.206.

51) Schroeder(1992), S.26 f.

례의 공청회를 주로 구 동독 지역을 순회하면서 개최하였고, 37회의 전체 회의와 헤아릴 수 없이 많은 소위원회 회의를 열었다. 총 327명의 학자와 증인이 과거 역사에 관해 발언을 하였고, 148명의 전문가로부터 소견서를 받았다. 경우에 따라서 똑같은 테마에 대하여 두사람의 전문가에게 소견서를 요청하여 의도적으로 대립적인 의견에 귀를 기울였다. 그리고 2개의 대형 연구 과제를 발주하였다.⁵²⁾

일련의 공청회는 특별 조사 위원회의 활동에 대한 일반 국민의 관심을 끄는데 성공하였다. 그러한 공청회에서는 전 현직 수상과 장관 그리고 구 동독 공산당의 정치 국원과 같은 거물급 정치인이 출석하여 역사를 증언하였다. 때로는 슈타저의 희생자와 그의 가해자가 한자리에 앉아 과거의 사건을 증언하였다. 프랑크푸르트 룬트샤우(Frankfurter Rundschau) 같은 전국적인 신문들이 모든 공청회를 지속적으로 빠짐없이 보도하였다.

4.2.3 특별 조사 위원회의 성과와 의의

베를린 장벽이 무너지고 5년이 지난 1994년 독일 현대사에서는 의미 깊은 날짜인 6월 17일, 특별 조사 위원회는 27개월간의 활동을 종결짓고 306 쪽에 달하는 최종 보고서를 제출하였다. 이 보고서는 조사 위원들의 전체 합의하에 작성이 완료되었다. 제1, 3, 6 소위원회에서 다룬 주제에 대해서는 별다른 큰 이견이 없었다. 정당의 대표로 참여한 위원들간의 입장 차이가 심하게 드러나는 테마를 다룰 때에는 각계의 전문가들이 훌륭한 중재 역할을 하였다. 최종 보고서와 함께 약 15,000 쪽에 달하는 첨부 자료가 제출되었다. 여기에는 위원회의 회의록, 공청회 기록, 전문가 소견서 등이 담겨 있다. 이 모든 결과물은 18권의 시리즈로 발간되었다.⁵³⁾

특별 조사 위원회의 임무는 최종 보고서의 제출에 있는 것이 아니다. 공청회 등을 통하여 공개적으로 진행된 과거 청산 작업을 통하여 위원회는 한편으로 국민들에게 민주주의를 배우는 학습 과정을 제공하였고, 다른 한편으로 정치와 학문이 함께 힘을 모아 과거의 역사를 규명하였다.

52) Robert Grünbaum, "Aufarbeitung der SED-Diktatur. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zwischen Politik und Wissenschaft", in: *Deutsche Studien*, H. 130, 28. Jg., Juni 1996, S.112.

53) Enquete-Kommission "Aufarbeitung der Geschichte und der Folgen der SED-Diktatur in Deutschland", Enquete-Kommission(1995) S.779.

특별 조사위원회의 작업은 결코 사법 처리를 대체하여 총사면의 계기를 마련하고자 진행된 것이 아니었다. 오히려 정권 범죄를 보다 철저하 처벌할 수 있도록 정보와 자료를 제공하여 그 뒷받침이 되었다.⁵⁴⁾ 이것이 바로 위원회가 실현하고자 한 국민 심판의 개념이었다. 즉 위원회는 법치주의에 의해 제약 받는 사법부가 주어진 범의 테두리에서 최대한의 처벌을 할 수 있도록 돕고자 한 것이다.

의회의 과거 청산 작업은 특별 조사 위원회가 최종 보고서를 완성 제출함으로써 끝난 것이 아니다. 특별 조사 위원회는 작업기간에 비해 너무 의욕적인 과제를 설정하였기 때문에 충분한 진상 규명을 하지 못한 아쉬움을 가지고 있다. 이러한 이유에서 독일 하원은 1995년 6월에 “독일 통합 과정에서 구 동독 공산당 독재의 잔재에 대한 극복 (Überwindung der Folgen der SED-Diktatur im Prozeß der deutschen Einheit)” 이라는 명칭의 새로운 특별 조사위원회를 구성하였다.⁵⁵⁾

5. 결 론

민족 통일을 이룩한 독일은 민족 통합을 위한 여러 가지의 과제를 안게 되었다. 통합 과제는 정치, 사회, 경제의 통합이라는 세 가지 테마로 대별된다. 과거 청산은 부분적으로 정치 통합이며, 부분적으로 사회 통합이다. 또 다른 시각에서 본다면, 그것은 역사 문화적인 통합이다. 역사 문화적인 성격을 가진 문제는 언제 어디서나 그 해결의 필요성에 있어서 최고 우선 순위를 가지지 못한다. 정치, 경제, 사회적 문제가 늘 시급한 것으로 인식되기 때문이다.

그렇다고 해서 독일에서 과거 청산의 문제가 별로 커다란 반향을 일으키지 못한 것은 아니다. 오히려 정반대의 현상이 나타났다. 왜냐하면, 독일에 있어서 과거 청산이란 그 어느 나라에서보다도 민감한 반응을 불러일으키는 사안이기 때문이다. 그러므로, 통일후 과거 청산에 대해 국민과 정치권과 그리고 언론이 보여준 엄청난 관심과 격렬한 논쟁은 역사 통합이 정치, 경제, 사회 통합에 못지 않게 중요하게 논의되었다는 사실을

54) Eppelmann(1994), S.208.

55) Hansen(1995), S.121.

입증한다.

구 동독의 정권 범죄를 처벌하는 문제를 둘러싸고 벌어진 국민적 논의에서는 사법처리, 국민 심판, 총사면이라는 세 가지의 방식이 제기되었다. 전반적으로 살펴볼 때, 통일 직후에는 국민의 다수가 사법처리를 원하였다. 그러나 이 방식은 법치주의의 원칙에 의해 한계에 부딪치고 지지부진해졌고, 국민들의 실망이 증대하였다. 이러한 상황에서 자연법에 의한 처벌을 바탕으로 하는 국민 심판 방식이 주장되었으나 국민 다수의 지지를 받지는 못하였고, 실행에 있어서 법률적인 문제점도 안고 있었다. 그리하여 1992년 이후에는 총사면을 지지하는 국민들이 점차적으로 증가하여, 1995년에는 확연히 과반수를 넘어섰다.

이러한 논의와 독일에서 실제 진행된 과거 청산의 방식은 꽤 많은 차이를 보이고 있다. 독일의 과거 청산의 유형은 우선적으로 사법처리의 방식을 취하였다. 그리고 법치주의의 제약에 의해 사법처리가 불가능한 부분은 변형된 형태의 국민 심판이라는 방식으로 보충하였다. 이를 위하여 처벌적인 기능을 가지고 있지 않은 특별 조사 위원회가 구 동독 정권의 불법 행위에 대한 진상규명을 담당하였다. 따라서 독일의 과거 청산에서는 사법처리와 처벌없는 국민심판이라는 두가지 방식이 상호보충적으로 적용되었고, 총사면이라는 방식은 배격되었다.

그렇지만, 극히 제한된 정권 범죄가 처벌 가능한 행위로 입증될 수 있었고, 또한 그중에서 소수의 사건에서만 자유형이 선고되었고, 대다수의 사건에서 유죄판결은 내려졌지만 모두 집행유예의 처분이 내려졌다. 게다가 1997년에 정권 범죄의 공소 시효가 만료됨으로써, 이제 사실상 총사면의 효과가 생기게 된 것이다.

과거 청산의 문제는 가해자와 피해자의 입장에서 접근할 수 있다. 지금까지 대부분의 국가는 과거 청산에 있어서 가해자의 입장에서 문제를 해결하고자 하였다. 즉, 누가 불법행위를 저지른 자인가를 가장 잘 규명하고, 그에 따라 처벌하는 것이었다. 그러나, 막상 과거 청산의 과정 초기에 피해자들은 가해자의 처벌을 유일한 최고 목표로 설정하지만, 그들의 요구에 따라 가해자가 엄벌을 받는다고 해서 피해자의 억울함이 씻겨지는 것이 아니다.

따라서 완전한 과거 청산이란 피해자의 입장에서 문제에 접근하여야 한다. 즉 불법행위로 인하여 생겨난 피해가 얼마나 크고, 피해자의 고통과 불이익이 어느 정도였는가

하는 점을 역사, 문학 그리고 예술을 통하여 규명하고 기록하여야 한다. 그리고 밝혀진 피해에 대하여 국가는 보상과 복권을 해주어야 하는 것이다. 피해자에 대한 복권과 보상이 잘 이루어질수록, 피해자가 가해자의 처벌을 요구하는 목소리는 상대적으로 작아진다. 독일 정부는 1991년에 “제1차 동독 공산당 불법행위 청산법(Erstes SED Unrechtsbereinigungsgesetz)”을 통해 15억 마르크에 달하는 피해 보상금을 마련하였고, 그해 말에 보상 연금법(Entschädigungsrentengesetz)을 통과시켰다.⁵⁶⁾

과거 청산에 있어서 사법 처리라는 방식이 가장 권위적이고 공정한 것으로 인식될 수 있다. 그러나, 이 방식은 실제로 현실 정치와 사회에서 항상 바람직한 기능을 하는 것이 아니라는 것이다. 왜냐하면, 과거 청산이란 결코 법적인 문제가 아니기 때문이다. 과거 청산의 본질적인 차원인 정치측면에서 철저한 작업이 이루어지지 못할수록 형사법에 대한 과거 청산의 국민적 기대는 높아지게 마련이다.

과거 청산을 위한 역사적 규명 작업을 위해 설치되어 운영된 제1차 특별 조사 위원회의 임무가 종료된 이후 독일은 과거 청산 작업의 근본 방향에 있어서 가해자 색출에서 피해자의 보상으로 전환하였다. 특별 조사 위원회가 27개월간 벌인 역사 규명 작업은 구 동독 시절의 불법행위에 의해 발생한 피해 상황을 광범위하고 정확하게 파악하는데 커다란 보탬이 되었다.

마지막으로 독일의 과거 청산의 경험에서 한반도 통일 이후의 시사점을 찾아본다면, 우리의 경우에는 굳이 사법 처리가 필요하지 않으리라고 본다. 한국은 광복 후 친일파에 대한 처벌을 제대로 하지 못했다는 점에서 일제 식민지 역사의 청산에 실패하였다. 다행히도 근래에 들어서서 역사가를 중심으로 하여 많은 지식인들이 우리의 역사를 새로 쓰는 노력을 해 왔고 문민 정부가 들어서고 나서 역사 바로 세우기라는 구호 하에 일련의 과거 청산 정책을 실시하여 국민들의 호응을 얻고 있다.

일제의 과거 청산 작업이 비효율적이기 때문에 통일 후에 북한의 과거 청산은 과거의 진실을 밝히 말고 철저하게 해야 한다는 주장은 실효력이 부족하다. 오히려, 일제의 과거 청산도 제대로 하지 못했으면서 북한의 과거 청산을 철저히 하려 드는 것은 변파적이라는 비판을 받을 공산이 큰 것이다. 독일의 경우에는 나찌 독재 청산과의 형평성이란

56) Ludwig-Wilhelm Keck, Michael Schroeder, Wilhelm Tappert, "Das strafrechtliche Rehabilitierungsgesetz im Überblick," in: Deutsche-Deutsche Rechtszeitschrift, Nr. 1, 1993, S. 2f.

차원에서 총사면이라는 방식을 채택하기가 곤란하였다.

향후 북한을 대화와 협상의 당사자로서 대하고, 그 바탕에서 민주적이고 평화적인 통일을 이룩하려는 우리로서는, 북한의 정권 담당자를 통일 후에 사법 처리하겠다는 국민적인 합의는 그들을 자극할 것이며, 포용적인 대북 정책의 기초에 적합하지 않다. 따라서, 민감한 사안에 속하는 과거 청산의 문제를 지나치게 사회정의와 대의명분이라는 관점에서 바라본다면, 그것은 한반도 통일에 상당한 걸림돌로 작용할 것이다.

과거 청산의 문제는 통일 이후에도 커다란 부담으로 작용할 수 있다. 북한 정권의 불법행위로 인한 피해를 보상하기 위해서 필요한 정확한 진상 규명 작업과 그 결과를 바탕으로 한 보상이라는 작업을 등한히 한다면, 통일 이후에 남북한에서 사법 처리를 요구하는 목소리는 매우 커질 것이다. 보상받지 못한 피해자의 요구에 통일 정부가 끌려가게 된다면, 그것은 남북한간의 통합을 저해하고 “역사 문화적인 분단”을 새로이 초래하게 될 것이다.

이런 점에서 통일 이후를 대비하는 여러 가지 정책 중에서 과거 청산 정책은 상당히 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 남북한의 통합을 촉진시킬 수 있는 과거 청산 정책의 일환으로서 첫째, 남한은 지금부터 북한 정권의 불법행위를 파악하고 정리 기록하는 기관을 설치해야 할 것이다. 이 기관의 기록물과 인적 자원 그리고 노하우는 통일 이후 과거 청산의 작업을 신속하고 정확하게 시행할 수 있는 토대가 될 것이다.

둘째, 통일후 피해자의 편에서 과거 청산을 하기 위한 준비를 해야 한다. 여기에는 보상금 지급을 위한 과거 청산 기금을 마련하고, 피해자의 희생을 문화 예술적으로 표현하기 위해 필요한 기술과 재원의 확보하는 노력을 포함한다.

참고 문헌

황병덕, 『동서독간 정치통합연구』 서울, 1996.

Beschlußempfehlung und Bericht der Enquete-Kommission "Aufarbeitung der Geschichte und der Folgen der SED-Diktatur", in: Deutschland Archiv, Nr. 7, 1992.

Enquete-Kommission "Aufarbeitung der Geschichte und der Folgen der SED-Diktatur in Deutschland", Anträge Debatten Bericht, Frankfurt a.M. 1995.

Eppelmann, Rainer. "Anmerkungen zu Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland - Rückblick und Konsequenz", in: German Studies Review, Fall 1994.

Fricke, Karl Wilhelm. "Merkwürdige Schlußstrich-Diskussion", in: Deutschland Archiv, 28. Jg., Feb. 1995.

Gauck, Joachim. Das Erbe der Stasi-Akten, Berlin 1994.

Grasemann, Hans-Jürgen. "Der Schießbefehl-Kein Verbrechen ohne Schuld", in: Politische Studien, H. 324, 43. Jg., Juli/Aug. 1992.

Grünbaum, Robert. "Aufarbeitung der SED-Diktatur. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zwischen Politik und Wissenschaft", in: Deutsche Studien, H. 130, 28. Jg., Juni 1996.

Gundegesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1994.

Hansen, Dirk. "Zur Arbeit der Enquete-Kommission 'Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland' des Deutschen Bundestages", in: Deutsche Studien, H.125, 22. Jg., 1995.

Heuer, Uwe-Jens und Michael Schumann, "Das Dilemma der politischen Justiz", in: Blätter für deutsche und internationale Politik, H. 5, 1994.

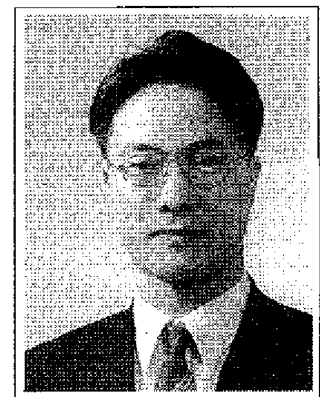
Jesse, Eckhard. "Vergangenheitsbewältigung nach totalitärer Herrschaft," in: German Review, Special Issue, Fall 1994.

Jung, Matthias. "Drei Jahre SED- und Stasi-Aufarbeitung", in: Politische Studien, H. 324, 43. Jg. Juli/Aug. 1992.

Keck, Ludwig-Wilhelm, Michael Schroeder, Wilhelm Tappert, "Das strafrechtliche

- Rehabilitierungsgesetz im Überblick," in: Deutsche-Deutsche Rechtszeitschrift, Nr. 1, 1993,
- Kittlaus, Manfred. "Regierungs-, Funktionärs- und Vereinigungskriminalität", in: Politische Studien, Sonderheft , 44. Jg., Dez. 1993.
- Klenner, Hermann. "Zur Gerechtigkeit des Rechtsstaates", in: Berliner Debatte INITIAL, H.4, 1996.
- Koschyk, Hartmut. "Ist die DDR-Vergangenheit bereits bewältigt?", in: Politische Studien, Sonderheft 10, 44 Jg, Dez. 1993.
- Lintner, Eduard. "Politische Probleme bei der Bewältigung der Regierungs- und Vereinigungskriminalität", in: Politische Studien, H.324, 43. Jg., Juli/Aug. 1992.
- Sauter, Alfred, "Verjährung von SED-Unrecht," in: Deutsch-Deutsche Rechtszeitschrift, Nr. 5, 1992.
- Schaeffgen, Ch., "Öffentliche Anhörungen der Enquete-Kommission in Leipzig," Deutschland Archiv, Nr. 1, 1993.
- Schroeder, Friedrich-Christian. "Die Ahndung des SED-Unrechts durch den Rechtsstaat", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B.38, 1995.
- Schroeder, Friedrich-Christian. "Die Enquetekommission des Deutschen Bundestages 'Aufarbeitung von Geschichte und von Folgen der SED-Diktatur in Deutschland'", in: Politische Studien, H.324, 43. Jg., Juli/Aug. 1992..
- Weber, Hermann. Die DDR 1945-1990, München 1993.
- Wolf f, Friedrich. "Geschichtsbewältigung durch Strafrecht?", in: Deutsche Richterzeitung, 74. Jg., H.3, März 1996.
- Freitag, 1993. 8. 20.
- Spiegel, Nr.27, 1995.
- Die Zeit, 1992. 7. 31.
- Die Zeit, 1992. 10.13.
- Die Zeit, 1993. 1. 22.

北韓 情報通信 市場의 移行經濟的 展望에 따른 政府와 企業의 對應戰略



李 雄
(延世大 統一研究院)

목 차

<요약문>	215
1. 서론	217
2. 북한의 투자 환경과 기업 진출 현황	218
3. 북한 지역의 정보통신 현황과 전망	230
4. 기업의 진입 전략	243
5. 정부의 정책 방안	252
6. 요약 및 결론	261
※참고문헌	265

표 목 차

<표 1> 북한의 국민총생산 및 경제성장률	218
<표 2> 북한과 남한의 경제규모 비교	218
<표 3> 북한의 산업별 성장률 추이	219
<표 4> 북한의 대외무역	219
<표 5> 북한의 대 구소련 및 대 중국 교역 현황	220
<표 6> 북한과 남한의 무역규모 비교	220
<표 7> 북한의 외채현황	220
<표 8> 경제특구와 여타지역과의 차이점	225
<표 9> 남북한 교역 추이 (승인기준)	227
<표 10> 남북한경제협력사업자 승인기업 현황	228
<표 11> 북한의 체신 기구 발전	231
<표 12> 북한 정보통신 정책 시기별 주요 목표	232
<표 13> 제2차 7개년계획 기간 중 각 도 체신시설 현황	235
<표 14> 남북한 통신시설 현황 비교 (1993년 현재)	236
<표 15> ‘나진-선봉 자유경제무역지대’에 대한 북한의 단계별 투자 계획 ..	239
<표 16> 자유무역지대내 백학공단 유치 희망 사업 현황	241
<표 17> 나진 ‘백학공단’내 정보통신관련 투자유치 계획	249
<표 18> 단계별 정책 목표와 추진과제	255

【요약문】

북한은 심각한 경제적 위기를 탈피하기 위해 ‘나진-선봉 자유경제무역지대’를 설치, 외자를 유치하는 ‘제한 개방 정책’을 추진하고 있으나 당초 목표와는 달리 천연자원, 양질(良質)의 노동력, 사회간접자본이 부족한 자유무역지대의 현실 및 한반도 냉전 분위기의 지속에 따른 정치·군사적 불안으로 인해 외자유치 실적이 매우 부진한 상태이다. 정보통신 기반이 열악한 북한은 통신 인프라 구축을 위해 막대한 자금과 인력을 투입하였으며 선진 외국의 통신사업자들도 북한시장 진출을 모색하고 있으나, 남북관계의 특수성으로 인해 우리 정보통신 사업자들은 어떤 유리한 조건을 제시하더라도 진출이 실현되지 못하고 있다.

김정일 집권하의 북한이 경제 회생이라는 살리를 중시하고 있으며 한반도 주변 4국과 남한의 대북한 정책이 봉쇄보다는 지원에 무게를 두고 있다는 점에 기초할 때 북한의 대외개방이 지속 및 확대될 것이며 이에 따라 외자 유치 및 개발이 최소한의 성과를 올려 북한체제가 급진적인 붕괴없이 상당기간 유지될 것이다. 따라서 우리 기업은 북한 정보통신시장에 조기 진출함이 바람직하며, 나진-선봉에 국한한 제한개방 정책이 유지되고 남한 기업의 북한지역에 대한 직접투자가 어려운 현재와 같은 제1단계, 제한개방 정책의 완화 또는 포기로 자유무역지대 이외 지역의 직접투자가 허용되며 남북한 경제교류협력의 진전으로 우리 기업의 직접투자가 활성화되는 제2단계, 통일이 가시화된 이후의 제3단계로 구분하여 기업과 정부의 대응전략을 도출하였다.

기업의 입장에서 제1단계에는 우리 기업의 대북한 직접투자가 어려우므로 ① 대북 무역을 통한 통신설비와 정보통신기기의 판매, ② 정보통신기기 부품 위탁가공 형태의 간접투자, ③ 외국 기업과의 합작 투자를 통한 통신시설 구축등의 양태로 북한지역에 조기 진출한다. 제2단계에는 자유무역지대가 신의주, 원산, 남포 3개 권역에 증설됨에 따라 나진-선봉 지역과 함께 네 개의 투자 권역이 형성될 것이며, 각 권역별로 통신관련 합영기업을 설립·운영하여 통신설비 및 통신기기의 생산, 유선망 구축, 위성 지구국 및 통신센터 건립 등에 참여하고, 각 권역과 평양과의 광케이블 및 권역간 광케이블을 건설·운영하여 향후의 입지를 굳힌다. 제3단계에는 남한의 주도하에 흡수통일이 이루어질 경우, 사업자 선정시 사업자별 진출 현황을 중요시 할 것이므로 전 단계에서의 진출 노력이 중요하며, 신규 서비스의 과감한 도입 및 무선호출, CT-2 서비스 등이 추천된다. 미국이 북한지역 주도권을 갖는 ‘제3자 관리’의 경우, 북한 지역 정보통신 시장을 외국의 유력 통신 사업자들이 석권할 것이므로 기존 진출 기업들은 신규서비스의

제공을 위한 다국적 컨소시엄의 주도적 구성, 이미 건설한 통신설비의 확장, 남한 지역과의 연계통신망 구축 사업을, 후반 참여희망 기업들은 우리 기업이 주도하는 컨소시엄에의 참여 또는 외국 통신 사업자와의 합작 또는 하청을 모색한다.

정부의 입장에서 제1단계는 남북한 협력 기반 조성을 정책목표로 범정부차원의 정보통신 대책 전담부서 설치, 법규 및 제도 개선, 무역 및 위탁가공 부문에 대한 정책적 지원, 정보통신관련 남북한 공동 위원회 및 실무기구 설치등을 추진과제로 한다. 제2단계는 북한 지역 정보통신 기반 조성을 정책목표로 정보통신 인프라 구축 참여, 북한지역 기술인력 배양, 기기산업의 북한지역 이전 추진, 남북한 공동 실무기구의 통신통합 실무협의회로의 개편, 북한지역 통신부분 시장개방 유예작업등을 정책과제로 한다. 제3단계는 남북한 정보통신 통합 및 국제경쟁력 배양을 정책목표로 초고속 정보통신망 확충 및 남북한 지역간 연계, 북한지역 사업자 선정 및 서비스 개사, 시장개방 작업 착수등을 정책목표로 한다. 시장 개방에 대한 대책으로 북한지역에 대한 일정기간의 기본통신 시장 개방 유예를 위해 WTO체제하에서 남북관계에 적용, 인정될 논리를 개발한다.

1. 서론

이 보고서는 계획경제체제에서 시장경제체제로 이행하는 첫 과정에 들어선 북한의 정보통신시장 전망을 토대로 우리 기업의 효과적인 진출 전략과 정부 차원의 지원 및 유인 정책 방안을 제시하고자 한다.

북한의 정보통신 현황에 대해서는 알려진 내용이 거의 없으며 그나마 공개된 것도 신뢰성이 없는 북한측의 발표 일부와 현지 방문자들의 미확인된 증언 뿐이다. 또한 정부 및 기업 내부에서 작성한 관련 보고서들은 예외없이 높은 등급의 대외비 문서로 분류·관리됨에 따라 외부 연구자들의 접근이 불가능한 상황이다. 이러한 상황은 기발표된 연구결과물에 그대로 반영되어 정확한 수치적 현황 및 전망에 근거한 심도깊은 분석을 시도한 예를 찾아볼 수 없다. 이 보고서 역시 대동소이한 어려움 속에 진행되었다.

그러나 이 보고서에서는 독일의 예를 비교하며 통일 정책과 정보통신 정책의 분야별 문제점 및 대안을 제시한 기존의 연구와는 달리 새로운 연구방법을 시도하였다. 북한의 대내외 정치적, 경제적 여건들을 분석하여 정보통신시장의 이행경제적 전망을 3단계 과정으로 도출하고 이에 기초하여 각 단계별로 기업의 진출 전략 및 정부의 정책 방안을 제시하는 것이다. 이러한 연구는 구체적으로 다음의 순서로 진행되었다.

제2장에서는 현재 북한이 처해 있는 대내외 경제적 위기상황을 요약하고, 이를 타개하기 위한 ‘나진-선봉 자유경제무역지대’ 관련 정책 및 국내외 기업의 북한 진출 현황을 살펴보았다. 제3장에서는 북한 지역의 정보통신 현황과 이에 대한 북한 정부의 투자 계획 및 전망을 정리하였다. 제4장에서는 북한의 대외관계와 통일 전망을 제2장 및 제3장과의 연결구조 속에서 연구하였으며, 이에 근거하여 북한 정보통신시장의 3단계 전망을 도출, 우리 기업의 단계별 진출 전략을 제시하였다. 이어 제5장에서는 정부의 단계별 정책 방안을 제시하고 기업의 진출 전략과 정부의 정책에 있어서 가장 큰 변수가 되는 통신시장 개방에 대한 대책을 논의하였다. 마지막으로 이상의 연구결과를 제6장에서 요약하였다.

2. 북한의 투자 환경과 기업 진출 현황

2.1 북한의 대내외 경제적 환경

1996년중 북한의 경제규모(미달러화로 평가한 명목GNP)는 전년보다 4.0% 감소한 214억달러, 1인당 GNP는 47달러가 줄어든 910달러를 기록하였으며, 이에 따라 1996년 중 북한의 경제규모는 한국의 약 1/22, 1인당 GNP는 약 1/12수준인 것으로 추정되어 남북한간의 경제력 격차가 더욱 확대된 것으로 나타나고 있다. 북한의 1996년 명목GNP 및 1인당 GNP는 각각 세계 60위 및 세계 110위 수준으로 추정된다.

<표 1> 북한의 국민총생산 및 경제성장률

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
경상GNP(억 달러)	231	229	211	205	212	223	214
1인당GNP(달러)	1,064	1,038	943	904	923	957	910
실질경제성장률	-3.7	-5.2	-7.6	-4.3	-1.7	-4.5	-3.7

자료 : 한국은행

<표 2> 북한과 남한의 경제규모 비교

	북한 (A)		남한 (B)		B/A (배)	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
명목GNP (억달러)	223	214	4,526	4,804	20.3	22.4
1인당GNP (달러)	957	910	10,037	10,548	10.5	11.6
인구 (천명)	23,261	23,558	45,093	45,545	1.9	1.9

1996년중 북한의 실질GDP 기준 성장률은 -3.7%로 1990년 이래 연속 7년째 감소추세가 지속되었다. 이는 제조업을 비롯한 대부분 산업의 생산활동이 애너지 및 원자재난, 기술 및 시설낙후 등으로 크게 위축된데 기인한다. 다만 농림어업은 전년의 감소에 따른 반등으로 다소 증가하였다.

북한은 제3차 7개년 계획기간(1987-93)에 무역규모를 기준인도의 3.2배로 증가시킬 것을 목표로 하였으나 소련을 비롯한 동구권 사회주의 국가들이 붕괴된 1991년 이후

5.2.2 제2단계 : 북한 지역 정보통신 기반 조성

제2단계는 그간의 남북 경제교류협력의 진전에 따라 남한 기업의 직접투자가 활성화 되고 북한이 제한개방 정책의 완화 또는 포기하고 '나진-선봉 자유경제무역지대' 이외 지역에 외국기업의 직접투자를 허용하는 시기로, 개방지역의 인프라 구축이 시급히 요청될 것이며 이를 시작으로 북한지역의 정보통신 기반 조성을 정책 목표로 한다.

이 시기의 구체적인 추진 과제로는 우선 북한지역의 정보통신 인프라 구축을 우리 기업의 주도적 참여로 이루는 것이다. 「남북정보통신협력국」의 주도하에 제1단계에 구성된 정보통신관련 남북한 공동 위원회 및 실무기구가 작성한 시안이 사업의 기초가 된다. 신규 지정될 것으로 예상되는 자유무역지대는 ① 중국 단둥과 마주하여 서북권 개발의 중심지가 될 신의주 지역, ② 항만시설이 있으며 급강산 관광개발계획과 연계, 발전에 유리한 원산 지역, ③ 항만시설이 우수하고 평양으로의 여객 및 화물 운송이 지역적으로 유리한 남포 지역 등으로 기존의 나진-선봉 지역과 함께 네 개의 권역이 형성된다.

인프라의 구축은 1차적으로 각 권역 내부의 통신망 및 각 권역과 평양간의 통신망을 구축하고 이어 각 권역을 잇는 통신망 및 남북한 연계 통신망을 구축하는 것이 바람직하다. 이 경우에는 근시일내에 광대역종합정보망(B-ISDN)이 구축될 것이므로 광케이블로 통신망을 구성하도록 한다. 한편으로는 남한내 북한 근접 지역의 통신설비를 현대화 및 증설하여 향후 통신수요의 급격한 증대에 대비하도록 유도한다. 마지막으로 자유무역지대 외부 지역의 역내 통신망을 구축하도록 한다.

한편 북한 지역의 경제여건상 일반가입자의 편입이 단기적으로 크게 증대하지는 못하리라 판단되므로 민간의 통신서비스 수요를 충족시키기 위해 공중전화의 보급이 필요하다. 독일의 경우 텔레뷰로(Tele Bureau) 프로그램하에 동독 지역에 공중전화를 보급함으로써 단기간에 통신서비스 수요를 충족시킨바 있다. 이를 위해 남한 지역에서 신형으로 교체되고 있는 구형 공중전화기의 부상 자원 및 이를 이용한 서비스 실시를 고려할만 하다.

둘째, 정보통신기기산업의 경우 인건비와 불류비용 부담이 큰 남한지역에서 북한지역으로 이전함으로써 경쟁력을 증대시킬 수 있다. 그러나 이 경우 이전에 부수되는 거

<표 5> 북한의 대 구소련 및 대 중국 교역 현황

(단위 : 억달러)

		1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
구소련	교역규모	23.9	25.7	4.6	3.2	3.5	1.5	0.8
	수출	8.9	10.5	1.8	0.7	0.5	0.4	0.1
	수입	15.0	15.2	2.8	2.5	2.9	1.1	0.6
중 국	교역규모	5.6	4.8	6.1	6.9	9.0	6.2	5.4
	수출	1.8	1.2	0.8	1.5	2.9	1.9	0.6
	수입	3.8	3.6	5.2	5.4	6.0	4.2	4.8

자료 : 통일교육원 (1996).

<표 6> 북한과 남한의 무역규모 비교

	북한 (A)		남한 (B)		B/A (배)	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
무역규모(억달러)	20.5	19.8	2,601.8	2,800.5	126.9	141.4
수출	7.4	7.3	1,250.6	1,297.2	169.0	177.7
수입	13.1	12.5	1,351.2	1,503.4	103.1	120.3
수출입의존도(%)	9.2	9.3	57.5	58.3	-	-

자료 : 한국은행

<표 7> 북한의 외채현황

(단위: 억달러, %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
총외채	78.6	92.8	97.2	103.2	106.6	118.3
총외채/GNP	34.0	40.5	46.5	50.3	50.3	53.0
총외채/수출액	423.2	918.8	952.9	1,011.8	1,269.0	1,598.0

한편 북한은 1970~1975년 동안에 총 21억4천만 달러의 차관을 도입했는데 이중 58%에 해당하는 12억4천만 달러가 서방선진국들로의 차관이었다. 그러나 1970년대 중반 북

한의 주요수출품목인 아연, 동 등의 비철금속가격은 크게 떨어지고 기계류, 석유 등의 주요 수입품목의 가격은 급격히 상승함에 따라서 북한은 1975년 이후 외채지불 불능상태에 빠져 서방으로부터의 신규차관 도입을 기대할 수 없게 되었다.

북한의 외채는 1995년 현재 GNP의 50%를 118억 3천만달러에 달하는 것으로 추정된다. 외채 상환능력을 측정할 수 있는 총외채/수출액 비율은 1,600%를 초과하고 있다. 그 결과 며 의회 산하 회계검사국(General Accounting Office)이 발표한 대외신용도는 세계 170개국 중 167위를 기록함으로써 북한이 경제회복을 위해 노력중인 외국으로부터의 투자 유치를 막는 장애가 되고 있다.

북한이 이처럼 심각한 경제난에 처하게 된 구조적 원인은 다음과 같이 평가된다. 우선, 중앙집권적 계획경제하에서 생산요소의 이동이 경제적 효율성을 무시한 채 지시에 따라 경직적으로 이루어짐에 따라 자원의 효율적 배분이 저하되었다. 둘째, 생산수단의 국유화 등으로 노동동기부여가 미흡하여 열심히 일하지 않는 행태가 널리 퍼져 있다. 셋째, 관리부문을 포함한 비생산부문의 비대로 경제의 효율성을 저하되고 있다. 넷째, 할당제 중심에 의한 계획경제로 기술개발 및 노동성 향상을 기대하기 어렵다. 다섯째, 과중한 군사비 부담을 들 수 있다. 마지막으로 과거 북한의 대외경제협력대상국들이었던 소련, 동구 등 사회주의권 국가들의 몰락은 침체되어 가는 북한경제를 더욱 위기로 몰아 넣었다.

이상과 같은 구조적 문제로 인하여 최근 북한 경제는 「에너지 및 원자재 부족 → 산업가동률 저하 및 생산부진 → 소비재 및 수출상품 부족 → 수출부진과 무역적자 누적 → 경화부족 → 에너지 및 원자재 수입곤란」이라는 악순환의 위기에 처해있는 현실이다.

2.2 북한의 대외개방과 ‘나진-선봉 자유경제무역지대’ 관련 정책

북한은 대외경제정책을 국가독점의 원칙, 자급자족경제의 원칙, 호혜평등의 원칙에 입각하여 자립경제의 완성을 위한 보조적인 수단으로만 간주하여 왔으나, 1970년대 이후부터 경제 침체에서 벗어나기 위해 대외경제정책에 부분적인 변화를 가져옴으로써 선진기술과 자본 도입을 위해 노력하게 되었다. 여기에는 구소련, 중국 및 동구 제국의 대서방 무역적자가 확대됨에 따라 이들로부터의 경제원조가 급격히 줄어든 것도 한 요인이 되었다.

북한은 1984년 '합영법'을 제정함으로써 외국인 직접투자 형태의 자본도입정책을 추진하였다. 이는 1975년 이후 외채상환이 어려워짐에 따라 수출이 부진한 상황에서 늘어나는 수입수요를 충족시킬 수 있는 수단으로서 상환부담이 없는 외국과의 합작투자를 외화조달의 방법으로 선택한 것으로, 1979년 '중외합자기업법'을 제정하고 경제특구를 설치하는 등의 개혁·개방정책으로 막대한 외국자본을 유치하여 빠른 경제성장을 이룩한 중국의 모범을 채택한 것이다.

'합영법' 발표 이후 1993년 말까지의 북한의 외자유치 실적은 140여 건에 금액으로는 1억 5천만 달러 정도로 추정되는데, 이중 투자내용이 파악된 116건에 기초한 북한의 외자유치실적의 추세와 특징은 다음과 같다. 첫째, 연도별 외국인 투자건수를 보면 1985년부터 1986년까지 12건에서 1987년 22건, 1988년 17건, 1989년 21건으로 소폭의 증가 추세를 보여왔으나, 1990년에는 4건에 불과했으며 1991년 17건, 1992년 20건으로 회복세를 보이다가 1993년에는 2건으로 극히 저조한 실적을 보이고 있다. 둘째, 국가별로 보면 북한내 외국투자기업의 거의 90%가 제일 조총련계 기업에 의한 이른바 '조-조(朝-朝) 합영'에 집중되었다. 북한이 서구자본의 유치라는 합영법 본래의 목적에서 벗어나 주로 조총련기업을 파트너로 삼은 것은 외국과의 합작에 부수될 수 있는 시장경제의 유입가능성을 우려하였기 때문이라고 볼 수 있으나, 그나마 경영이 부진하여 북한의 의도와는 달리 활성화가 이루어지지 못했다. 셋째, 업종별로는 식료품, 섬유, 의복 등과 같은 경공업분야가 35%, 백화점, 커피숍, 식당 등과 같은 서비스분야 30%로 경공업, 서비스분야에 투자가 집중되고 있다. 이상의 사실은 북한의 합영사업이 생활필수품을 비롯한 소비재적 산업에 치중되어 왔음을 보여주고 있는 것이다. 넷째, 투자규모 면에서는 총투자금액 1,000만 달러 이상이 10% 미만인 10여 개, 500~1000만 달러가 약 30% 정도이며 나머지는 대부분이 100만 달러 내외의 소규모 투자로 이루어지고 있다.¹⁾

조총련 자본의 대북유입이 기대대로 이루어지지 않음에 따라 조·조합영사업만으로는 북한의 심각한 경제난을 타개할 수 없다는 점을 인식한 북한 당국은 북한은 1991년 12월 정무원 결정 제74호에 의해 나진·선봉 지역을 중국의 경제특구와 같은 성격의 자유경제부역지대로 지정하고 본격적인 외자유치를 위한 경제특구정책을 추진하기 시작하였다. 그 주요 내용은 나진시의 14개동, 리와 선봉군의 10개 리를 포함하는 621km²(1993년에 746km²로 확장됨)에 달하는 지역을 자유경제부역지대로 설정하고 개

1) 대한무역진흥공사 (1993), p. 130 참조.

발지대안의 나진-선봉항과 인접해 있는 청진항을 자유무역항으로 지정하며 투자국에 제한을 두지 않고 투자기업에 대해 각종 특혜를 제공한다는 것이다.

북한이 이러한 경제특구정책을 추진하게 된 배경으로는 전술한 바와 같이 조총련일변도의 외자유치정책에서 탈피하여 서방선진국 자본을 적극적으로 유치하려는 목적 이외에도, 경제특구가 갖는 제한개방의 효과에 대한 기대를 들 수 있다. 실제로 북한은 자유경제무역지대 주위에 높이 3.6m, 길이 80km에 달하는 철조망을 건설, 완공하였다. 또한 중국의 경제특구 성공 사례에 주목한 북한이 중국의 훈춘개발계획에 대응하여 두만강지역개발에 대한 주도권을 중국에 빼앗기지 않고 나아가 유엔개발계획(UNDP) 주도하의 두만강지역개발계획에 주체적으로 참여하려는 목적이라 평가된다.

이후 북한은 정무원결정 제74호의 후속조치로 「외국인투자법」(92.10; 최고인민회의 상설회의결정 제17호), 「자유경제무역지대법」(93.1; 최고인민회의 상설회의결정 제28호)을 비롯한 제반 법규와 시행규정을 제정 및 개정하는 법적 환경의 개선을 추진해 왔다.

한편 북한이 ‘나진-선봉 자유경제무역지대’내 투자기업에 대해 보장하는 우대조치는 다음과 같다.

- 자유무역지대에 대해서는 100% 단독투자 허용²⁾
- 자유무역지대에서는 생필품 이외의 상품가격을 매매 당사자간의 협의에 의해 결정 가능.
- 자유무역지대내 외국인 투자기업의 결산이윤에 대해 14% 또는 최저 10% (인프라, R&D, 첨단기술, 자원개발 관련 부문)의 기업소득세를 적용(타 지역 25%). 배당, 이자, 임대 소득 및 특허권사용료 등에 대해 10%의 기타소득세를 적용(타지역 20%).³⁾
- 자유무역지대내 외국인 투자기업의 거래세 50% 감면. 경영기간 10년 이상의 외국 제조업체의 소득세에 대해 이윤발생년도로부터 3년간 면제 및 2년간 50% 감면. 총 투자액 6천만원(북한 원) 초과 인프라 투자 기업 소득세에 대해 이윤발생년도로부터

2) 「외국인투자법」 제9조 및 「자유경제무역지대법」 참조.

100% 단독투자시, 10년 경과후 10년간 지분의 25-30%를 중국인에게 매각·양도하고, 이후 10년간 80%이상을 중국인에게 매각·양도하도록 규정하고 있는 중국의 경우와는 달리 북한은 지분의 이전에 대한 규정을 두지 않고 있다. 김익수 (1994), p.29.

3) 「외국투자기업 및 외국인 세금법」 제12, 13조 참조.

터 4년간 면제 및 3년간 50% 감면.⁴⁾

- 가공수출목적의 반입상품, 생산 및 경영물자, 자유경제지대로부터의 수출품, 외국 인투자가의 집기 및 사무용품, 통과중계부역화물에 대해 수출입관세 면제.⁵⁾
- 경영기간 5년 이상 기업의 재투자 이윤에 대해 소득세 50% 반환. 특히 인프라에 재투자시 100% 반환.⁶⁾
- 자유무역지대내에서는 협상에 의해 토지임대가 이루어지는 외부와는 달리 경매 및 입찰에 의해 토지임대가 가능하며, 10년의 범위내에서 토지 사용료 감면 가능.
- 초청장 소지자에 대한 무비자 출입국
- 과실(果實)송금상의 자유
- 경영기간 만료후 재산 반출 가능
- 외화유가증권거래 및 외화현금, 외화유가증권의 반출입 가능
- 외국은행지점 설립 가능⁷⁾

이상과 같이 북한의 법제도는 1984년의 합영법 제정 이후 외국 기업의 투자유치라는 현실적인 필요에 의해 변화해 왔으며 이를 통해 외국 기업에 대한 상당한 우대 조치를 구비했으나, 정치적 상황 및 구조적 한계 등에 따른 미흡한 점이 많다. 특히 투자결정의 핵심적 관심사항인 거래보호라는 관점에서 평가하면 현재의 북한의 법제도에는 다음과 같이 남한 기업에게 불리한 요인이 잔존해 있다.

첫째, 남북한 사이에는 거래의 안전성을 확보해 줄 법적 기초로서의 기본협정이 존재하지 않는다. 둘째, 북한이 사회주의 국가인 관계로 외국 기업의 투자계약은 곧 국가와의 계약이 되며, 이에 따라 분쟁해결 및 권리추구에 있어 어려움이 따르게 됨은 물론 절차의 적정성과 결과의 공정정을 보장해 줄 제도와 법이 실체법적, 절차법적, 또는 저속법적으로도 아직 완비되지 않고 있다. 셋째, 법체계상의 혼란으로 인하여 법적인 위협이 잠재해 있으며 실과에 대한 예건의 정확성 역시 미흡하게 된다. 그러나 무엇보다

4) '자유경제부역지대법' 제37조 참조.

5) '자유경제부역지대법' 제26, 27조.

6) '자유경제부역지대법' 제40조 참조.

7) '자유경제부역지대법' 제35조 참조.

도 큰 문제는 북한 주민들의 계약개념 미비와 시장경제적 관습에 따른 대외거래의 경험 결여이다.⁸⁾

<표 8> 경제특구와 여타지역과의 차이점⁹⁾

구분	비교항목	자유경제무역지대	비자유경제무역지대
시장경제 원리의 부분적 도입	기업경영활동	기업관리와 경영방식의 자유로운 선택권 보장	선택권 제한
	상품가격결정	판매자와 구매자 합의로 결정 (대중 필수품 제외)	국제시장가격, 국가가격제정기관 가격에 준거
	토지임대	입찰, 경매방법도 가능	규정 없음
	광고활동	허용(출판물, 방송보도수단에 의한 광고업 제한)	협상규정 없음
	외환거래	외국투자가등은 지정장소에서 외화유가증권거래가능	허용안됨
	환율결정	외화수요, 공급을 고려하여 환율조정 가능	허용안됨
우대 조치	투자유형	외국인기업도 가능	합영, 합작만 가능
	은행설립	외국은행, 외국은행지점 가능	합영은행만 가능
	사무소설치	상주대표사무소 설치가능	규정없음
	보험사업	외국투자가, 외국기업 가능	국가보험기관만 가능
	외국인출입	초청장소지자 무비자 출입	비자소지
	최저월노임	160원	220원
	토지사용료	10년 이내 범위에서 감면 또는 면제	10년 이내 범위에서 감면 또는 면제(장려부분만)
	외화반출입	외화현금, 유가증권의 자유반출입 허용	반출제한
	부가세율	특혜세율(기업소득세 14%, 기타소득 10%)	일반세율(기업소득세 25%, 기타소득 20%)
	세금감면	④ 기업소득세: 생산부분, 6천만원이상 사회간접자본부분, 봉사부분 면제 및 감면 ⑤ 재산세: 건물 5년면제 ⑥ 거래세: 봉사부분 50%감면	해당사항 감면 없음
관세부과	특혜관세율(관세면제, 또는 감면)	보통관세율(무역협정시 특혜관세율 적용)	
정경분리 원칙의 부분적 천명	항만출입	자유무역항은 선박, 선원의 국적과 무관하게 자유로운 입출항 보장	출입제한 가능
	출입국절차	공화국영역밖에 거주하는 조선동포의 출입국절차 간소화	해당할 절차

8) 계약관념의 결여는 경험의 부족 및 북한의 체제에 기인하는 바 크다. 사회주의국가에서의 계약은 사인(私人)간의 거래를 규율하는 법제도로서보다는 국가경제계획을 실천하는 도구로서의 의미가 더 크다. 법은 정의를 실현하는 중립적제도가 아니라 경제관계의 종속현상에 지나지 않는 것으로 정치와 경제계획의 하부에 놓여있는 것으로 이해되기 때문이다.

9) 배종렬 (1996) 참조.

이상과 같은 법적 문제점으로 인해 투자대상국으로서의 북한에 대한 외국의 평가가 개선되지 않는 측면이 있다.

2.3 국내외 기업의 진출 현황

남북 경제 교류는 1988년 한국 정부의 남북관계 특별 선언에서 한국측의 일방적인 교역 문호 개방 천명으로 공식적인 교역이 가능하게 됨으로써 본격화된 후 북미 핵협상과 관련한 제네바 합의에 뒤이은 1994년의 「경협 활성화 조치」로 기업인 북한 방문이 본격적으로 이루어지고 있다.

남북 교역도 그동안의 빈번한 남북 관계의 정색에도 불구하고 1988년 이래 꾸준히 확대되어 1994년 2억352만달러(승인기준), 1995년 2억3,608만달러에 달하였으나, 1996년에는 1억8,244만 달러로 감소하는 양상을 보였다. 교역 규모에 있어서 남한은 중국, 일본에 이어 3위의 교역 상대국의 위치를 유지하였다. 이중 1991년부터 시작된 위탁 가공 교역은 큰 증가세를 보여 1996년도에는 6,032만8천달러에 달해 총 교역액의 25%에 달하였으며, 참여 업체는 기존의 대기업 중심에서 중견업체로 점차 확대되며 1996년 8월 말 현재 44개사에 이르고 있고, 품목 역시 다변화되고 있다.

남북 경제 교류의 가장 발전된 형태인 경제 협력 사업이 활기를 띠기 시작한 것 역시 「경협 활성화 조치」 발표 이후부터로, 북한은 남한 기업의 대북한 투자를 희망하는 모습을 보이고 있으며 그 유치를 위해 부분적으로 노력하고 있다.

남북 경협 추진에 대한 남한 정부의 입장은 민간의 자율적 책임하에 소규모 시범적 경협을 중심으로 추진하되, 투자 보장 등 당국간 제도적 장치가 마련된 후 본격적으로 확대해 나간다는 것으로 향후 남북관계의 변화 방향이 경협 확대에 직접적으로 영향을 미치게 된다. 정부는 시범적 사업의 해당 여부를 투자 규모, 업종, 사업 성격, 남북교류 협력 측면에서의 필요성 등을 종합하여 사안별로 판단하고 있으며, 과당경쟁이 우려되는 경우 업종을 세분화 하거나 진출지역을 한정하여 승인하고 있다. 현재까지 북한과 협력사업을 추진할 수 있는 자격을 부여하는 '협력사업자' 승인을 받은 기업은 10개 기업으로, 1996년 8월 현재 14개사가 승인 신청 중이다. 이들 기업은 북한측과 세부 계약 체결을 위한 협의를 진행하고 있으나 상호 투자 협의를 위한 제3국에서의 접촉이나 북

한 방문 등이 자유롭지 못한 연유로 대부분 진척이 이루어지지 않고 있다.

<표 9> 남북한 교역 추이 (승인기준)

(단위: 천달러, %)

연도	남한으로의 반입			북한으로의 반출			합계		
	총액	위탁가공	비율	총액	위탁가공	비율	총액	위탁가공	비율
88	1,037						1,037		
89	22,235			69			22,304		
90	20,354			4,731			25,085		
91	165,996	23	0.0	26,176	13	0.1	192,172	36	0.0
92	200,685	556	0.3	12,818	413	3.2	213,503	969	0.5
93	188,528	4385	2.3	10,262	3611	35.2	198,790	7996	4.0
94	203,512	16,598	8.2	25,423	11,966	47.1	228,944	28,564	12.5
95	236,075	26,490	11.2	73,751	20,747	28.1	309,826	47,237	15.2
96	182,444	29,486	16.2	61,674	38,422	50.0	244,118	60,328	24.7
총계	1,220,866	77,538	6.4	214,904	67,592	31.5	1,435,779	145,130	10.1

자료 : 통일원, '월간남북교류협력 동향', 각호 참조.

남한 기업의 투자 대상 지역으로는 남포와 나진-선봉이 주로 검토되고 있다. 투자 지역은 기업이 원자재의 조달 용이성, 인프라 구비 실태 등 사업 특성에 맞는 입지 여건, 그리고 각종 특혜 및 우대제도 등을 종합적으로 고려하여 결정하게 되는데, 인프라 현황이 상대적으로 양호한 평양 및 남포 지역에 비해, 나진-선봉 지역은 자유경제무역지대로서 각종 우대조치가 주어지고는 있으나 인프라의 미비가 투자의 걸림돌이 되고 있다.

삼성전자, 동양시멘트, 동룡해운이 '협력 사업자' 승인을 받아 놓고 있는 상태이며, 투자의 타당성 조사를 위해 토지공사 등 16개 기업이 나진-선봉지역을 방문한 바 있다. 특히 1995년 23개의 남한 기업이 32회에 걸쳐 북한을 방문하고, 1996년 8월에는 LG, 현대, 대우, 토지개발공사 등의 기업이 공동으로 북한을 방문하여 남북 경협이 활성화 기미를 보였다. 위탁가공교역 연장선상에 있는 경공업 분야의 대북 투자사업은 물론이고 새로운 형태의 대북 투자를 추진하고 있는 기업의 사업 추진도 본격화되었다. 분단 이

후 최초로 합영형태의 남북 직접 투자가 성사되는 등 그동안 교역 차원의 범주내에서 제한되고 있던 남북 경제교류가 질적으로 변화하는 계기가 마련되기도 하였다. 그러나 남한 기업 가운데 나진-선봉 지역에 실제 투자를 한 기업은 아직은 없는 실정이다.

그간의 남북한 경제교류협력 성과를 고찰해볼 때, 아직 간접교역의 형태를 완전히 벗어나지는 못했지만 불자교역은 꾸준히 증가하고 있으며, 그 가운데 특히 투자의 전단계로서 위탁가공 교역에 상당한 진전이 있었다고 평가된다.¹⁰⁾ 그러나 그동안의 외형적 양적 성장에도 불구하고 교역 방식의 90% 이상이 외국을 경유하는 간접교역으로 이루어지고 있는 등 교류의 유형이나 교류의 대상, 교류의 방식 등이 다양하지 못하다. 남북 투자 사업인 남북 경협에 있어서도 남한 기업들이 북한과 실제 사업을 추진하는 과정에서는 여러가지 이유로 원활한 진행이 이루어지지 않고 있다.

<표 10> 남북한경제협력사업자 승인기업 현황

(단위: 만달러)

기업명	승인일	사업내용	규모	북측회사	투자지역
(주)대우	95.5.17 (92.10.5. 협력사업 자 승인)	셔츠·블라우스 가방 자켓	512	삼천리총회사	남포공단
고함불산(주)	95.5.17	의류·봉제 직물 이불·솜 수지방	686	광명성총회사	협의중
(주)한일합섬	95.6.26	헤타 봉제 모포 방직	980	조선은하무역총회사	남포
(주)국제상사	95.6.26	신발	350	조선은하무역총회사	남포
(주)복습자	95.9.15	의약품 (유로키나제)	300	광명성총회사	평양시 대동강 또는 용성구역

10) 독일의 경우에는 1951년 베를린 협정 이래 40여년 가까이 교역이 진행되었으나 합영, 합작, 단독투자 등의 협력사업은 전무하고 위탁가공 역시 미미한 수준에 머물렀음에 비한다면, 남북한간의 교류·협력은 불과 8년 동안에도 괄목할만한 성과를 거두었다고 볼 수 있다.

기업명	승인일	사업내용	규모	복측회사	투자지역
동양시멘트(주)	95.9.15	시멘트저장 싸이로 1기 건설	300	대외경제협력추진위원회	나진항
동룡해운(주)	95.9.15	하역설비(지게차 2대, 크레인1대)	500	해양무역회사	나진항
삼성전자(주)	96.4.27	통신센터 건설	700	조선체신회사	나진
대우전자(주)	96.4.27	컬러TV, 전자렌지, 세탁기	640	조선삼천리총회사	남포
(주) 태창	96.4.27	금강산 샘플 개발	580	조선능라888무역회사	금강산

한편 ‘나진-선봉 자유경제무역지대’에 대한 인프라투자의 경우 북한의 외자유치 노력과는 달리 외자보다는 북한정부예산이 절대적으로 큰 비중을 점하고 있다. 실제로 북한 기본건설위원회는 제1단계 기간동안 도로, 철도, 항만 등 인프라를 확충하기 위해 약 5천만달러(노동비용 제외)에 달하는 국가 예산과 5만명의 건설노동자 및 군사개발총국 소속의 군인을 투입하였다. 이와는 대조적으로 외국인 직접투자 유치 실적은 부진한 상태이다. 1993년말까지 북한 전역에 유치된 외국인 직접투자 누계건수는 1984년 9월 합영법 발표이후 144개에 약 1억5천만달러인 것으로 대한무역진흥공사는 추계하고 있는데, 그나마 이 중 133개는 조총련계 기업에 의한 투자이다. 1993년말 현재 소재지가 확인된 76개 외자기업의 도시별 분포는 평양이 직접투자건수의 71%(54개)로 압도적인 비중을 점하고 있고, 청진 5건(6.6%), 함흥 5건(6.6%), 원산 4건(5.3%), 남포 2건(2.6%), 나진 1건으로 나타나 있다. 이후 1996년 7월 동경에서 개최한 투자설명회에서 북한이 밝힌 바에 의하면, 1996년 8월까지 나진-선봉 지구에 대한 투자유치실적은 계약실적 49건에 3억 5,000만 달러로, 이중 22개 사업에 3,400만 달러가 실제로 투자되었다. 또한 유엔공업개발기구(UNIDO) 및 유엔개발계획(UNDP)과 공동으로 ‘나진-선봉 자유경제무역지대’ 현지에서 개최한 국제투자포럼(1996. 9. 13.-15.)을 통해 6개 프로젝트에 2억 8,200만 달러 규모의 투자계약이 체결되었으나, 이중 2/3가 호텔 건설 및 은행 설립과 관련된 것으로, ‘나진-선봉 자유경제무역지대’ 투자의 실질적인 성공 여부를 가늠해 볼 수 있는 제조업 투자는 극히 미미한 수준에 그친 것으로 해석된다. 이는 ‘나진-선봉 자유경제무역지대’의 설치 이후 북한의 대외경제활동이 식량과 에너지 등 고갈된 자원의

화보를 위한 자원외교와 해외에서의 투자설명회 및 세미나 개최 등을 통해 나진-선봉 지역에 대한 서방기업의 투자를 유치하는데 집중되어 왔음에도 불구하고, 이 지역의 사회간접자본의 미비 및 원·부자재의 공급 부족, 나아가 북한에 대한 신뢰성의 결여 등이 서방기업의 직접투자 실적 부진을 초래하였음을 보여주는 것이다.¹¹⁾

3. 북한 지역의 정보통신 현황과 전망

3.1 북한정부의 정보통신 정책 기구와 정책 기조

북한에서는 통신 산업(체신)을 “통신(우편·전신·전화)을 접수 전달하는 사업을 통하여 사회적 생산과정과 주민생활에 복부하는 경제부문”이라 정의하고 있다.¹²⁾ 그러나 체신의 본래 의미인 사회간접자본으로서 삶의 질을 제고시키고 주민 편의의 사회적 기능이나 공공성에 기여한다는 공익성보다는 당과 국가기관의 지도, 경제부문간의 생산 소비적 연계 및 주체사상의 선전에 그 의의를 두고 있다.¹³⁾ 나아가 “자본주의하에서 ... 지배계급인 자본가 계급의 수중에서 인민대중에 대한 통치의 수단으로, 노동계급에 대한 착취의 수단으로, 인민대중의 혁명의식을 마비시키기 위한 수단으로 이용된다”¹⁴⁾고 규정한다.

이와 같은 북한의 통신관(觀)은 북한의 통신 정책에 그대로 반영되어 인민 개개인간의 통신편의를 제공하기 위한 투자가 아닌 당과 행정을 위한 통신체계 구축에 자원이 집중되어 왔다. 따라서 일반인을 위한 전기통신서비스는 매우 미미한 대신 기업소와 협동농장 등에 설치되는 산업전화는 조금씩 증설되어 왔다.

1946년 8월 10일의 산업국유화 조치와 함께 ‘사회주의 체신’¹⁵⁾의 개념이 도입됨에 따

11) 김익수 (1994), pp.39, 42-43, 민족통일연구원 (1996), p.46, 통일교육원 (1996), pp.164-165 참조.

12) 백명훈 (1987), 이명식 (1996).

13) 정보통신부 (1993), p.399.

14) 조선민주주의인민공화국 (1970), 백명훈 (1987), pp.6-7에서 재인용.

15) 체신은 그 자체가 새로운 물질적 형태의 생산물을 생산하지 않으나 소식을 전달하는 생산활동 즉 ‘체신생산물’을 생산한다는 특성을 가지며, 국가관리와 국방력의 강화 및 주민들의 생활상 수요의 충족을 위해서 의미를 갖는다고 봄으로써 진 인민적이며 국가적 소유로서의 일원적인 체계를 갖출 것을 요구하였다.

라 북한지역의 정보통신 정책은 노동당의 기획·검토 후 정부의 집행이라는 구조를 갖게 되었다. 북한 체신부는 당과 행정기구의 이중적 원리에 의해 움직여지는 정무원 산하 36개 부서의 하나로 그 변천과정은 다음의 <표 11>로 정리된다.

<표 11> 북한의 체신 기구 변천

일시	조치 내용
46년 2월	북조선 임시인민위원회 산하 체신국
48년	북한 정권 수립시 체신성으로 개편 발족
63년	모든 체신기구를 체신성에 통합 단일운영체제 확립
67년	체신성 산하에 각 도 및 직할시의 체신관리국을 체신처로 개칭
72년	신헌법 제정으로 중앙인민위원회 산하 철도성, 해운 및 육운성을 통합 교통체신위원회로 변경
76년	12월 중앙위원회에서 체신부로 분리

자료 : 정보통신부 (1993) 참조.

북한의 체신부는 ① 체신정책의 수립과 집행지위 감독시설, ② 각종 우편물의 배포업무의 관장, ③ 전신전화 시설의 계획과 설비 관리, ④ 무선전파의 통제와 감시감독, ⑤ 사회주의 국가들과의 통신업무에 대한 정책수립과 협정체결 및 집행감독, ⑥ 체신요원 양성과 확보에 관한 계획 실시 및 지휘 감독, ⑦ 체신분야에 소요되는 일체의 자재설비에 관한 계획과 분배, ⑧ 전시체제하에서의 체신업무 관장, ⑨ 성산하 전체기관의 영리업무에 관한 계획과 분배, ⑩ 체신분야에 대한 총괄적인 업무실적보고와 통계작성 및 유지 등의 업무를 담당하고 있다.¹⁶⁾

3.2 북한 정보통신 정책의 변천

북한 정보통신 정책의 시기별 주요 목표 및 해당 추진 사업은 다음과 같이 정리된다.¹⁷⁾

16) 이명식 (1996), p.62.

17) 백명훈 (1987), pp.8-9, pp.13-27.

<표 12> 북한 정보통신 정책 시기별 주요 목표

시기	주요 목표
40년대	일제식민잔재 청산, 체신사업의 개조
50년대 전반	전후복구사업
50년대 후반	통신시설의 확장, 개선
60년대	통신시설 확충, 통신지휘의 중앙집중화, 산업전화망
70년대	방송선전사업 개선, T.V.방송망보급설비의 현대화, 산업전화 우선권
80년대	자동화, 종합적기계화, 현대화
80년대 후반	주체성과 자립성 강화 / 통신과 방송시설의 현대화를 통한 체신운영의 과학적 전개 방침 -> 제3차 7개년계획(86-93)의 최대 사업 중 하나로 추진

1) 40년대

이 시기의 주요 정책 목표는 일제식민잔재 청산과 체신사업의 개조로 요약되며, 주요 사업은 다음과 같다.

- 45년 11월 '북조선 체신국' 조직
- 46년 1월 8일 '방송·무선전화업무 규정' 발표
- 2월 '북조선임시위원회' 조직, 조직 내 '체신국' 창설
체신국 산하 각 도별 '통신국' 설치
체신국 직속기관: 3개 철도우편국 (평양, 청진, 원산)
방송국 (함흥, 청진, 신의주, 원산, 성진, 해주)
- 4월 8일 '체신사업을 개선할데 대하여' (김일성, 북조선
임시인민위원회 제6차 회의)
; 북한지역의 전반적인 체신개조와 복구사업의
전개 촉구 -> 평양 중심의 전국적 전진·

전화통신망 정비작업 시작

(평양-원산간 직통전화선 가설

평양-신의주, 평양-남포, 평양-사리원-해주,

평양-함흥-청진, 원산-함흥-청진 간 전신전화망 형성)

47년 각 도 인민위원회 소재지와 중요 산업기관들간 및
각 군 인민위원회 소재지와 면 인민위원회 소재지간
통신망 원활화 주력

평양-원산, 평양-함흥 직통전화 개설

48년 평양-함흥 직통전화선 증설

우편국 설치, 체신선로 확장, 전신전화선 확장,

전화교환기 제작, 자동인쇄전신기 수리

49년-50년 (2개년 인민경제계획기간)

각 도간 직통전화 개설, 평남북내 면 단위까지 전신전화망 개통

2) 50년대 전반 (1950-56)

이 시기는 전후복구사업을 위주로 북한의 통신 정책이 추진되었다.

51년 3월 27일 평양-강계 통신망 복구

5월 3일 '전시하 통신연락 및 우편물 체신사업을 강화함에
관한 결정' (내각결정 제285호)

53년 7월 29일 '통신부문사업의 긴급 조직에 대하여' (내각결정) 채택
; 본격적 전후 복구사업 진행

54년 평양-각 도, 도-시·군 전신전화망 대부분 복구

55년 평양-해주, 북청-해산, 해주-재령 선로 신설
주요도시 전화선의 지하케이블화
평양-각 도 무선전신망 형성

3) 50년대 후반 (제1차5개년계획기간 : 1957-61)

1957년의 조선노동당 3차대회에서는 평양·도, 도·군, 군·리 제반 통신시설의 증설을 위해 시외전화회선의 1.5배, 시내전화능력의 1.5배 증가를 기본목표로 설정하고, 체신시설의 확장, 개선 위해 매년 평균 327만 5천원 규모의 기본 건설투자를 실시할 것임이 천명되었다.

- 57년 총 2억1,865만원을 투입하여 평양에 현대식 자동전화국, 신의주에 자동전화교환기, 해주, 강계에 공전식교환기를 설치하였으며, 맹산-함흥 선로개축, 평양 및 도소제지 시내케이블공사 등이 진행되었다.
- 57년 8월 13일 평양중앙전화국에 6,000회선 자동식교환기 설치공사 완료
- 59년 통신선로의 통합, 직선화 공사 착수
(60년 - 4,300여 km 선로 통합, 4,800여 km 선로 직선화)
함흥철선도급공장 신설

4) 인민경제7개년계획 기간 (1961년-67년)

이 시기의 주요 정책 목표는 통신시설 확충, 통신지휘의 중앙집중화, 산업전화망 구축 등으로 요약된다.

이 시기에 추진된 주요 사업을 살펴보면 무선전신국 건설공사, 군·리간 직통전화망 확장 사업, 주요산업 기업소(황해제철소, 김책제철소 등)의 생산지휘통신망 정비를 비롯하여 연생산량 1만톤 규모의 평양전선공장이 조업을 개시하였다. 특히 61년 5,614km, 62년 5,678km, 63년 7,733km, 64년 2,900여km에 달하는 선로의 통합 및 직선화가 이루어졌다.

5) 6개년계획 기간 (1971-76)

이 시기의 주요 정책목표는 방송선전사업 개선, TV방송망 보급설비의 현대화, 산업전화 우선권 등으로 요약된다. 이 기간 중 증가되는 통신수요를 해소할 대책이 검토되

었으며, 방송출력의 강화 및 TV화, 평양-각 도간 초단파중계통신의 실시, 도-군간 방송회선의 다중화, 중앙 기업소의 중앙과의 직통화, 군 체신소 및 주요 기관 기업소들의 구내전화 자동화, 통신설비 생산, 평양-각 도간 초단파 통신, 도-군간 방송회선에 의한 다중화 등의 사업이 추진되었다.

6) 제2차 7개년계획 기간 (1978-84)

‘인민경제의 주체화, 현대화, 과학화를 촉진’함을 기치로 한 제2차 7개년계획 기간에는 자동화, 종합적기계화, 현대화 등이 주요 정책 목표로 자리하였다. 특히 1978년에는 통신과 방송의 정상화 및 체신설비의 기술향상을 통한 전신전화 능력과 방송출력의 제고가 중심과업으로 설정되었으며, 평양-각 지방간 및 국가경제기관-생산단위간 통신효율성의 제고에 주력하였다.

82년 국제인공위성 통신지구국 건설 대책 논의 (전국체신일꾼대회)

85년 기상 및 통신위성수신시설의 복합 시스템인 기상정지위성수신소 (평양) 준공. 이후부터 1977년 일본이 발사한 정지기상위성으로부터 기상영상 수신 개시

<표 13> 제2차 7개년계획 기간 중 각 도 체신시설 현황

지 역	체신소 및 분소	선로	교환
함경북도	351개소	나선 65회선	공전식 800회선
평안남도	453개소	나선 약 34회선	
평안북도	551개소	케이블 16회선	자동식 2,000회선
자 강 도	280개소	나선 68회선	
양 강 도	159개소	나선 45회선	

자료 : 국토통일원 (1978) 및 백병훈 (1987), pp.23-26 참조.

7) 제3차 7개년계획 기간 (1986-93)

이 시기에는 주체성과 자립성 강화 및 통신과 방송시설의 현대화를 통한 재산운영의 과학적 전개 방침이 주요 정책 목표라 할 수 있으며, 이는 제3차 7개년계획의 최대 사업 중 하나로 추진되었다.

3.3 정보통신 인프라 현황과 북한 정부의 투자 계획 및 전망

북한에 있어 정보통신산업은 전반적으로 남한에 비해 크게 뒤지고 있는 것으로 평가되며, 대체로 남북한 경제수준 격차와 비례하는 것으로 보인다. 북한은 경제규모나 생산력 및 에너지생산량 등에 있어 남한보다 크게 떨어지고 있으며 또한 항만, 통신 등 사회간접자본사업에 있어서도 현격한 차이를 보이고 있다. 예를 들면 남북한간의 GNP 비교는 남한이 1996년 현재 4,804억불인데 반해 북한은 214억불에 불과하며 1993년도 현재 전화보급 비율도 100인당 보급율로 계산해 볼 때 남한이 37.75%인데 비해 북한은 4.82%에 불과하다.¹⁸⁾

<표 14> 남북한 통신시설 현황 비교 (1993년 현재)

항 목	단 위	북한(A)	남 한(B)	비 교(B/A)	
가입자회선	시설수	천회선	1,307.2	20,223.1	15
	100인당 회선	천회선	4.82	37.75	8
공중전화	시설수	대	2,720	285,130	105
	100인당 시설	대	0.13	6.47	50
통신수입	백만달러	0.58	6,898.3	-	
통신투자	백만달러	3.0	4,429.5	-	
TV수신기	천대	2,500	11,981	-	

18) 이명식 (1996), pp.22-24.

제3차 7개년 계획에 따른 통신시설의 현대화 계획은 1993년까지 가입자전화회선수를 평양 시내 30만회선을 포함, 총 200만회선으로 증대시키고 장거리 통신망을 대폭 확충함을 목표로 하였으나 북한이 ITU에 보고한 바에 따르면 실제로는 1988년의 약 76만 회선에서 두 배가 채 못 증가한 130만7천여 회선으로 나타나고 있다. 이는 100인당 약 4.8회선(남한의 1/8 수준)에 불과한 것으로 따라서 일반주민들의 전화시설 사용은 매우 낮은 수준에 머물러 있다. 체신소, 백화점, 호텔 등 일부시설들에 설치된 공중전화 역시 1993년 현재 총 2,720대(1,000인당 0.13대)에 불과하다.

북한의 서비스 분야별 통신 인프라 및 서비스 현황은 다음과 같다.

첫째, 시외전화는 1993년 현재 3,150회선에 이르는 것으로 보고되었는데(1988년 현재 2,020회선으로 추정), 이는 주로 행정목적을 위한 공용전화의 형태로 운영되고 있다. 일반주민들은 공용 통신의 경우 협동농장, 작업소 등에 설치된 산업전화를, 사적 통신의 경우 각 체신소에 설치된 공중전화를 이용하고 있다.

둘째, 국제간의 통신은 신의주-북경, 청진-블라디보스톡을 연결하는 유선망과 평양-북경, 평양-모스크바, 평양-싱가포르, 평양-홍콩, 평양-일본을 연결하는 무선망 외에 중국을 통한 서방과의 간접통신이 이루어져왔다. 또한 1995년 미국 FCC(미연방통신위원회)가 북한과의 통신 재개를 허용함에 따라 AT&T가 특별 잠정인가(Special Temporary Authority)¹⁹⁾를 취득하여 북-미간의 국제전화서비스 제공이 이루어지게 되었으며, COMSAT은 INTALSAT 위성을 경유한 서비스 제공을 인가²⁰⁾받았다. 한편 1997년 8월에는 8회선의 신포-서울간 통신망²¹⁾이 개통되었다.

셋째, 무선통신의 경우 주파수가 대부분 공공용 또는 군용으로 할당되어 있는 점에 비추어 볼 때 이동통신이나 데이터통신 등 첨단기본통신은 활용되지 않고 있는 것으로 판단된다. 전파관리는 체신부 직속의 전파감독국 및 사회안전부, 노동당에 의해 이루어지고 있다.

넷째, 위성통신분야에서는 위성통신망의 확보와 기상위성수신국의 보유 등과 같은

19) 긴급한 경우 적용되는 FCC 허가의 형태로 유효기간은 최장 6개월임.

20) <http://www.fcc.gov/Bureaus/International/Orders/1995/da950843.txt>

21) 신포에서 평양까지 전용회선을 연결한 후 INTALSAT 위성을 경유하여 일본 KDD사와 연결(7만3천 km)하였으며, 신포 지역내 100여명의 근로자들이 4회선을, 한국전력이 4회선을 사용하고 있다. 조선일보 1997. 10. 20일자 14면.

가시적인 성과가 보여주듯이 다른 분야와는 달리 기본적인 조건을 갖추고 있는 것으로 평가된다. 북한의 위성통신은 1981년의 아시아태평양통신사기구(OANA) 가입 및 1984년의 국제위성통신기구(INTERSPUTNIK) 가입 이후, 1984-85년 기간 중 중국의 지원으로 기상정지위성수신국이 완공되면서 본격화되었다. 또한 서방 국가들과의 위성통신 및 위성TV중계를 위해 1986년에 프랑스 기술로 평양 사동(寺洞) 구역에 인도양의 INTELSAT 위성통신지구국을 건설하여 전신전화국, 텔렉스, 전송사진, TV중계 등 북한의 국제통신업무를 담당하게 하고 있다. 이후 제3차 7개년계획(1986년-1993년)의 최대사업 중 하나인 통신과 방송시설의 현대화를 위해 인도양 INTELSAT 위성통신지구국과 INTERSPUTNIK 위성통신지구국의 인공위성 통신망 기능의 확대, 개선을 추진하였다. 1987년에는 국내통신과 위성통신시스템을 총괄하고 효율적으로 국내의 통신을 운영하기 위하여 평양에 연면적 1만2천평방미터의 통신센터를 건설하였다. 또한 구소련 및 동구권 국가들과의 직접위성통신망을 구성하기 위해 INTERSPUTNIK 위성통신지구국을 1989년에 건설하였으며, 이를 이용해 89년 7월에 북한에서 개최한 세계청년학생축전은 생중계하였다. 1990년에는 일본 국제전신전화(KDD)와 북한간에 직통위성회선 및 국제전용회선서비스를 제공하기로 합의하여 전화 3회선, 텔렉스 10회선, 전보 1회선 등의 직통회선을 설정하였고 쌍방간 국제TV전송서비스, 국제음성방송전송서비스 등이 상호 제공되기 시작하였다. 한편 기존의 기상위성수신소를 보완하기 위해 UN개발계획(UNDP)의 원조로 기상위성수신소를 1990년에 완공하였다.

다섯째, 광통신은 북한내 비중이 큰 유선방송을 확대 운용하고 통신기술을 현대화하기 위해 북한정부가 관심을 갖는 분야이다. 우선 1988년에 광전자공학에 관한 기술을 도입하기로 하여 ITU 및 UNDP와 합작으로 최초의 광전용시스템인 평양-함흥간 시범 광케이블 부설계획 및 기술인력 훈련 계획을 수립하였으며, 이후 평양에서 나진-선봉간 광케이블이 부설되었으며, 나진-훈춘간 광케이블 부설공사가 1995년부터 진행되어 완공된 것으로 알려지고 있다. 또한 원정-나진, 청진-나진 광케이블이 완공됨으로써 나진-훈춘 광케이블과의 연결이 가능해졌으며, 신포 지역내에도 광케이블이 부설되어 있다. 그러나 이와같이 부분적이거나 이런 통신망 부설 성과에도 불구하고 북한은 광통신기술의 기초가 되는 디지털 통신 기술이나 반도체 기술 등이 취약함에 따라 광통신의 실질적인 실현 및 확대이용은 당분간 어려울 것으로 예상된다.

<표 15> ‘나진-선봉 자유경제무역지대’에 대한 북한의 단계별 투자 계획

(단위 : 백만달러, %)

	1단계 (1993-1995)	2단계 (1996-2000)	3단계 (2000-2010)	합계
합 계 (비중)	4,135 (59.2)	1,132 (16.2)	1,722 (24.6)	6,989 (100)
사회간접자본 (비중)	1,289 (38.8)	1,021 (30.7)	1,016 (30.5)	3,326 (100)
공 업 부 분 (비중)	2,845 (77.7)	111 (3.0)	762 (20.8)	3,663 (100)
공 단 건 설	<ul style="list-style-type: none"> • 나진의 신흥, 동명, 창평, 청계, 선봉의 백학 등 5개 공단 건설 • 나진-선봉지대 개발촉진센터 건립 	<ul style="list-style-type: none"> • 신흥 및 백학 공단 확장 • 나진의 관곡, 선봉의 웅상공단 • 무역센터 건설 	<ul style="list-style-type: none"> • 관곡, 웅상공단의 확장 • 나진의 후창, 선봉의 홍의공단 • 부문별 센터 건설 	
통신 인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 통신센터(교환능력 4만회선 규모) 건설 (나진 남산동) • 국제전화 120 회선으로 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 위성통신지구국(교환능력 14만7천8백회선규모, 나진) 및 통신분국(선봉, 웅상, 후창 등) 건설 • 국제전화 480 회선으로 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 자동통신분국 건설 • 나진-훈춘, 나진-포사에트 광섬유케이블 건설 	

자료 : 대외경제협력추진위원회 (1993b), 배종렬 (1994), 김익수 (1994),

이명식 (1996) 참조.

한편 ‘나진-선봉 자유경제무역지대’ 관련 인프라 구축 현황 및 계획은 앞의 <표 15>와 같다.

전반적으로 볼 때 자유무역지대내의 통신시설 역시 타지역과 마찬가지로 낙후된 것으로 평가된다. 전화는 수동식이고 시설 역시 나진과 청진은 각각 2천회선, 선봉은 1천회선 수준에 미치지 못하고 있으며, Gateway가 개설되지 않아 인근의 훈춘, 연해주, 핫산스키도 평양을 통해 국제전화를 해야 한다.

북한의 '나진-선봉 자유경제부역지대' 개발 계획에 따르면 그 제1단계 사업 중 나진 남산동에 교환능력 4만회선 규모의 통신센터를 건설하고, 제2단계에는 교환능력 14만7천8백회선 규모의 위성통신지구국을 나진에 건설하는 한편 및 선봉, 웅상, 후창 등 지역에 통신분국을 건설하며, 이어 제3단계에는 지동통신분국을 건설하는 한편 나진-훈춘(기착광), 나진-포시에트 광섬유케이블을 건설하게 된다.

또한 북한은 자유부역지대내의 낙후된 통신시설 현황을 개선하기 위해 우선 나진-선봉에 Gateway를 구축하는 한편 청진-회령-연길(1회선), 청진-회령-남양-도문(1회선), 청진-회령-남양-셋멜-훈춘(1회선)의 기존 국제전화 회선수를 제1단계에는 120회선, 제2단계(1996-2000)에는 480회선으로 늘릴 계획으로 있다.

한편으로는 원정-나진, 청진-나진 광케이블이 완공됨에 따라 나진-훈춘 광케이블과의 연결이 가능해졌으며, 나진-포시에트 광케이블의 완공시에는 이와 연결도 가능해지게 된다. 또한 평양국제위성통신국을 통해 팩스, 텔렉스, 국제전화 등의 서비스를 제공할 수 있는 시설이 구비되었다는 의미 또한 갖는다.

북한의 대외경제협력추진위원회는 자유부역지대내 국제전화, 이동통신, 유선TV중계, 화상회의, 위성통신의 서비스 실시를 목적으로 현대적인 통신서비스센터의 건설을 위해 태국의 록슬리그룹과 50년간의 합작투자를 합의하였다. 그러나 최근 록슬리그룹은 자유부역지대내 사업권 일체를 포함한 양도를 추진하고 있으며, 국내 모(模)그룹이 이를 검토 중인 것으로 알려지고 있다.

또한 북한은 자유부역지대내 선봉의 백화공단을 첨단가전 및 통신 산업에 특화시켜 개발할 계획이라 발표하였다. 이에 따르면 북한이 백화공단내 유치할 희망하는 사업은 <표 16>과 같다.

외국의 경우 북한 통신 부문에의 참여를 위한 노력이 시도되어 부분적인 성과를 올리고 있다. 진출한 마와 같이 태국의 록슬리그룹 산하 록스팩사는 자유부역지대내 통신서비스센터의 건설을 위한 합작투자를 시행한 바 있으며, 최근에는 자유부역지대내에서의 셀룰러 이동통신 및 무선호출 서비스 제공을 준비하고 있다. 벨기에의 BETELCOM은 대북 설비무상제공을 제의하였고, 중국과 공동으로 통신부문에 진출하는 것을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다. 미국은 제1차 경제제재 완화조치에서 이미 통신분야를 포함하고 있으며, 이에 따라 외국의 통신업체들이 북한시장 선점을 위해 접

축빈도를 높이고 있다. 홍콩의 허치슨텔레콤은 약 5억5천만달러 규모의 통신시설 현대화 투자를 하기로 양해각서를 교환하였고, 특히 AT&T를 중심으로 한 미국 통신사업자들은 북한에 대한 통신설비의 판매와 광통신망 구축 참여를 위해 노력하고 있는데, 이는 시장선점을 위한 다국적 기업의 활동이 시작되었음을 시사한다 하겠다. 반면 남한지역 통신사업자의 북한지역 진출은 아직까지 가시적인 성과를 보여주지 못하는 실정이다. 한국통신은 통신부문에 관한 워크샵에서 여러차례에 걸쳐 TDX설비 및 광통신망 무료 건설을 제의하여 왔으나 받아들이지 않았다. 다만 '나진-선봉 자유경제무역지대'내 일부 소지역통신망사업에 대해서는 한국측의 참가를 남북당사자간의 대화를 통해 허용할 수 있을 것이라고 시사한 바 있다. 이는 곧 북한이 보안상의 이유로 정보누출을 우려하여 적성국인 한국기업의 참가를 꺼리는 것으로 평가된다.

<표 16> 자유무역지대내 백학공단 유치 희망 사업 현황

사업명	업종	생산규모	총투자액	투자방식
컴퓨터공장	정밀기계	전자계산기 50만대	2,300	합영,합작,단독투자
인쇄기판공장	일반기계	10만m ²	900	합영,합작,단독투자
고성기공장	전기,전자	고성기 450만개	1,000	합영,합작
NC공장	정밀기계	7,000대 공장기계용: 6천대 로봇용: 1천대	5,900	합영,합작,단독투자
칼러TV공장	전기,전자	수상관 250만개	19,000	합영,합작,단독투자
텔레비전공장 (천연색)	전기,전자	TV 200만대	15,000	합영,합작,단독투자
VTR공장	전기,전자	녹화기 30만대	5,400	합영,합작,단독투자
녹음기공장	전기,전자	녹음기 100만대	5,800	합영,합작,단독투자
전자시계공장	정밀기계	시계 100만개	840	합영,합작

사업명	업종	생산규모	총투자액	투자방식
전자부품공장	전기,전자	탄소피막저항기 10억개	1,100	합영,합작,단독투자
전자부품공장	전기,전자	금속피막저항기 2억개	700	합영,합작
전자부품공장	전기,전자	수지축전기 1억개	600	합영,합작,단독투자
전자부품공장	전기,전자	사기축전기 3억개	1,300	합영,합작
전자부품공장	전기,전자	전해축전기 3억개	1,400	합영,합작,단독투자
반도체공장	전기,전자	반도체 2억개	4,800	합영,합작,단독투자
IC공장	전기,전자	집적회로 1억개	22,000	합영,합작,단독투자
액정표시소자공장	전기,전자	소자 3,000만개	420	합영,합작,단독투자

자료 : 김익수 (1994) 참조.

향후 북한의 정보통신 분야 발전은 투자자원의 확보와 기술의 확보라는 두가지 과제를 어떻게 해결하는가에 달려있다.²²⁾ 이 두가지 조건들이 실현되기에는 북한의 대내외 여건들이 너무 좋지 않은 상태에 있는 것이 분명하다. 침체된 경제 상황에서 정보통신 산업의 발전에 필요한 재원을 마련하는 것은 북한 정부의 자금을 동원하는 것은 물론 지금까지의 미미한 외자유치실적에 비추어 볼 때 쉽지 않은 일이다. 또한 기술의 확보를 위한 자체 기술 개발 및 해외로부터의 기술 도입 역시 북한의 대외관계를 고려해 볼 때 기대하기 어려운 상황이다. 다만 북한의 대미, 대일관계 개선 노력이 성과를 거두게 될 경우 미국과 일본 양국으로부터의 경제적 지원이나 기술도입 및 이에 유발되는 서방 국가들로부터의 투자가 활성화되리라 예상할 수 있다. 그러나 그 실현을 위해서는 상당한 시간이 소요되리라는 점에서 볼 때 북한의 현 정치·경제 체제가 내성을 갖고 안정, 적용할 수 있을지가 변수로 작용하리라 예상할 수 있다. 이에 대해서는 다음 4장에서 구체적으로 살펴본다.

22) 이명식 (1996), pp.22-24.

4. 기업의 진입 전략

4.1 북한의 대외관계 현황

김정일 집권기 북한의 대외정책은 정치, 경제, 군사 측면에서 각각 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 정치 측면에서 북한은 김일성 사후 한반도 주변 4국(미국, 일본, 중국, 러시아)과의 관계에 있어 대미관계 개선, 대중관계 강화, 대러관계 조정, 대일접근·적대 병행을 통해 주변 4국의 대한반도 영향력 확대경쟁을 유발하는 ‘유인외교’정책을 추진하고 있다. 둘째, 경제 측면에서 북한은 새로운 해외시장개척과 서방국가들과의 경제협력 추진, ‘나진-선봉 자유경제무역지대’ 개발의 활성화, 수출생산기지 건설, 동남아 국가들과의 관계 긴밀화, 국제기구 식량원조 요청 등 제한적 대외경제 개방정책을 적극 추진하고 있다. 셋째, 군사 측면에서 북한은 중국과의 동맹관계를 지속하고 미국과의 단독 군사접촉 외교를 시작함으로써 동맹외교의 지속과 대미 군사접촉을 시작하였다.²³⁾

한편 한반도 주변 4국 및 남한이 최근 취하고 있는 대북한 정책의 기본 구도는 다음과 같이 요약될 수 있다.²⁴⁾

우선 미국은 대량과괴무기의 확산 방지, 북한의 연착륙, 한반도의 평화와 안정을 한반도 정책의 목표로 하고 있으며, 이에 따른 정책 방향은 ① 동북아 지역안보 유지차원에서 북한과 대화 및 접촉, ② 미·북기본합의서 이행을 위한 강력한 정책추진, ③ 남북대화 증진과 긴장완화 촉진을 위한 당사자 원칙 지지, ④ 정상적 국가관계를 향한 북-미간 다양한 접촉확대등 네가지로 요약된다. 한편 정책수단은 보상적 수단(remunerative means)과 강제적 수단(coercive means)으로 구분되며, 보상적 수단 (remunerative means)으로는 경수로 사업 및 중요부품 제공, 대북투자, 대북경제제재 완화, 대북식량지원, 북한의 국제금융기구 가입허용, 대북 경험 컨소시엄 구성 등, 강제적 수단으로는 외교적 압력, 경제적 제재, 군사적 대응 등이 사용된다. 정책 순위는 ① 비확산체제 유지, ② 경수로 사업, ③ 미·북관계진전, ④ 4자회담, ⑤ 남북관계 진전 순이다.

23) 허문영 (1996), pp.24-32.

24) 경남대학교 극동문제연구소 (1996), pp.4-11, 남창희 (1995), p.325, 김유남 (1996), p.45, 김계동 (1997), pp.173-177, 통일원 정보분석실, 「주간북한동향」(제282호, 1996. 5), pp.10-11 참조.

일본의 경우 성장한 국력과 더불어 미국 등 강대국과 함께 세계질서의 공동운영에 참여하는 노력에 성공하여, 아시아 경제권의 주도적 세력으로서뿐만 아니라 안보적 측면에서도 군사비 증강과 함께 동북아와 한반도에 대한 영향력 확대를 시도하고 있다. 일본은 한반도에서 전쟁이 발발하여 일본의 안보위협으로 파급됨을 억지하고, 일본에 적대적인 통일정부가 한반도에 설립되는 것을 방지하며, 한반도에서의 일본의 외교적 영향력을 유지·확대함을 기본 입장으로 하고 있다. 따라서 한반도의 통일보다는 분단 상태의 유지를 선호한다. 대북정책에 있어서는 미·일 안보구도로 한·미·일 3자협력을 유지하고, 전제조건 없는 정부간 북일수교회담을 추구하고, 남북대화의 당사자 원칙 지지, 한국과의 관계를 유지하며 일-북 협력관계 확대를 희망하고 있으며, 북한 핵개발과 미사일 개발 총력 저지하고, 미-북 기본합의 실행을 위해 미국을 적극지원하는 기초를 취하고 있다.

중국은 서방과의 협력하에 경제를 발전시키야 한다는 자국의 국가이익으로 한국과 수교하였으나 북한과의 정치·군사적 동맹 관계를 유지하면서 남북한에 대한 정경분리의 원칙을 적용하고 있다. 이 가운데 한국과의 경제적·정치적 관계가 점차 확대되는 추세이다. 중국은 자국의 체제유지와 경제발전을 위해 집경국인 북한의 안정을 원하므로 북한이 심각한 위기상태나 붕괴의 조짐이 보일 경우 중국은 북한의 혼란 방지를 위해 북한을 지원하게 될 것으로 예상된다. 중국의 대북한 정책은 현상유지로 표현된다. 남북한 등거리 외교의 원칙을 유지하는 가운데 한국과의 경제협력관계는 확대하는 한편 북한과 이념적, 정치적 관계를 유지함으로써 고립된 북한을 보호하여 한반도 안정과 평화를 유지하려 한다. 이는 통일한국이 중국안보에 있어 주변강국들에 대한 완충지대로서의 역할을 하게 되기 때문이다.

러시아는 탈냉전의 여파와 함께 강력한 군사적 지위는 물론 북한이라는 유일 군사 동맹국마저 상실하고 동북아 지역정치의 주체가 아닌 재체로 전락한 상태이다. 러시아 경제의 잠재력은 구 소련당시보다 열등한 상황으로 더 이상 극동에서의 군사적 균형을 확보하지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 핵무기 보유국으로서 국제적인 영향력을 가지고 있으며, 야당인 공산당의 압력으로 인해 스탈린 시절로의 복귀 등의 이념적 향수가 강하게 작용하고 있다. 러시아는 북한의 조기붕괴를 우려하고 한반도의 평화적 해결을 원하고 있으나 미국, 중국, 일본이 한국문제에 깊이 관여하는 것에는 반대하는 입장

는 시기이므로, 상호 신뢰구축을 통해 남북한간의 협력 기반을 조성함으로써 우리 기업의 대북한 직접 투자 및 개방 지역의 확대를 유도하도록 한다. 제1단계의 단기화와 제2단계로의 조기 이행 여부가 통일 후 북한지역 정보통신시장의 주도권 확보에 결정적인 영향을 미치게 된다는 점을 숙지해야 한다.

이 시기의 구체적인 추진 과제로는 우선 북한지역의 정보통신 관련 대책을 전담할 범정부 차원의 부서(가칭 「남북정보통신협력국」)를 국무총리실에 설치하는 것을 들 수 있다. 남북정보통신협력국은 통일원 및 국가안전기획부의 대북한 정책과 재정경제원 및 통상산업부의 대내외 경제·통상정책, 정보통신부의 정보통신정책을 종합·조율하여 국무회의를 통해 각 부처의 정책에 반영하도록 하는 업무를 관장하게 한다. 또한 북한의 정보통신 현황에 대한 자료를 수집·정리하며, 이를 위해 각 부처 관계자들로 구성된 '협력·조사단'의 북한 현지 파견을 추진하고 그 활동을 관할한다. 나아가 향후 단계별 정책을 각 부처와의 협의하에 입안하고 그 실행을 각 부처에 요구하는 한편, 북한 측과의 정책적, 실무적 일체의 협의에 있어서 남한 측 대표로서의 지위를 갖게 한다. 남북정보통신협력국의 이와같은 활동은 북한 지역 정보통신의 제반 문제에 대한 정부의 일관된 정책 수행을 가능하게 할 것이다.

<표 18> 단계별 정책 목표와 추진과제

단계	정책 목표	추진 과제
제1단계	남북한 협력 기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 북한지역 정보통신 대책 전담부서 설치 (범정부차원) • 남한내 법규 및 제도 개선 • 무역 및 위탁가공 부문에 대한 정책적 지원 • 정보통신관련 남북한 공동 위원회 및 실무기구 설치
제2단계	북한 지역 정보통신 기반 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 정보통신 인프라 구축 참여 • 북한지역 기술인력 배양 • 기기산업의 북한지역 이전 추진 • 남북한 공동 실무기구의 통신통합 실무협의회의의 개편 • 북한지역 통신부문 시장개방 유예작업
제3단계	남북한 정보통신 통합 및 국제경쟁력 배양	<ul style="list-style-type: none"> • 초고속 정보통신망 확충 및 남북한 지역간 연계 • 북한지역 사업자 선정 및 서비스 개시 • 시장개방 작업 착수

둘째, 지금까지 북한과의 통신교류를 저해하는 요인이 되었던 법규 및 제도의 개선 및 남북한 통신교류를 실시·확대하기 위한 주도적인 방안의 개발이 필요하다. 통신교류의 필요성은 ① 남북한간의 상호이해 증진 및 신뢰 회복을 통한 사회문화적 통합의 가능성 확대²⁸⁾와 ② 통신교류과정에서의 통신설비 구축을 통한 우리 기업의 북한지역 진출 및 통일 후 통신설비의 지역간 호환성 확보라는 두가지 측면에서 제기된다.

독일의 경우 1976년 「우편 및 통신 분야에 대한 독일연방공화국정부와 독일민주주의 공화국 정부간 조약」을 체결함으로써 우편·통신교류의 절차 간소화 및 양적 확대가 이루어졌다. 이는 동서독 국민간의 상호 이해 증진과 이질성 해소, 제반 국가구조의 교류·협력에 큰 영향을 주었으며, 배탈린 장벽 붕괴 이후 통일에 이르기까지 동서독이 통합하는 과정에서 사회 각 부분의 통합을 촉진하였음은 물론 통신 자체의 완전한 통합에도 마찬가지로 많은 도움이 되었다.

남북한 통신교류를 위해 실현 가능한 방안은 다음과 같이 제시될 수 있다.

① 우편물 교환 : 남북한 기본합의서에 명시된 사항으로, 우선적으로 정부간 서신 교환에서 시작하여, 단체 및 기업 차원으로 확대시켜 가는 방안을 추진한다.

② 쌍방간 전화보급 및 활용 : 현재 판문점에 설치·운영되고 있는 직통회선을 남북한 주무부처로 확대하는 한편, 현지 투자기업과 본사간의 유선 또는 무선 직통회선을 북한과의 협의를 통해 설치 및 활용하고 북한의 산업전화망과 연계한다.

③ FAX의 보급 및 이용을 통한 교류 : 남북한 민간 차원의 직접 통신 추진이 단기적으로 이룰 전망이므로 우선적으로 북한의 행정부처 및 기업소와의 FAX전송을 추진하고 점진적으로 민간 목적의 교류에 활용한다.

④ 컴퓨터 등 정보기기의 보급 및 상호교류 : 북한의 컴퓨터를 비롯한 정보기기의 공급이 부진한 상황이므로 남한내 구형 정보기기를 제공하여 보급하도록 하고 이와 함께 사무용, 학습용 소프트웨어를 제공한다. 이 과정에서 남북한 정보기기 및 데이터 처리의 표준화를 도모한다.

그러나 이러한 통신교류를 위해서는 남한의 국내법규의 개정이 불가피하다. 우선 국가보안법은 북한을 반국가단체로 규정하고 있으며 동법 제8조는 남북한간의 통신을 금

28) 독일의 정협 및 통신교류 방안, 법규의 분세정 부분은 이명식(1996)의 논의를 주로 참고하였다. 이명식 (1996), pp.66-87., pp.119-131.

지하고 있다. 또한 동법 제7조 제1항 및 제5항에는 북한을 찬양, 고무하는 행위와 이적 표현물을 제작, 반포하는 행위를 금하고 있는데, 내용의 애매성과 해석의 자의성 등에 따른 국민의 기본권 침해 우려외에도 사업상 요구되는 각종 표현 및 행동의 불법성 우려 및 북한이 각종 문서마다 당과 수령을 지칭하여 특수한 용어 및 구호를 사용하고 있다는 점 등이 교류를 저해하고 있는 요인이다. 한편 남북교류협력법 및 제반 시행령은 남북협력을 위한 허가절차를 지나치게 복잡하게 규정하고 있으며, 남북한 주민간의 회합 및 통신교류를 위해서는 통일원 장관의 승인이 필요하고(법 9조 3항), 남북한간의 통신을 국내통신으로 취급하면서(령 46조 1항) 그 종류 또한 통상우편물, 소포우편물 및 유선전기통신으로 제한(령 46조 2항)하고 있는 실정이다.

셋째, 우리 기업의 북한 지역 직접 투자가 사실상 불가능한 상황에서 기업의 진출은 무역의 형태 또는 위탁가공의 형태를 취하게 된다. 이로 인해 정보통신산업의 경우 주로 정보통신기기 및 그 부품의 위탁가공이 북한 진출의 중심 분야가 되고 교환기 및 위성지구국 시설 등 일부가 무역을 통해 북한 시장에 진출하게 될 것이다. 그러나 이 또한 자국법의 저촉을 받지 않으며 또 한반도 정세에 따른 리스크가 적은 선진국 사업자들이 앞서 가고 있는 상황이며, 상대적으로 우리 기업은 남북한 정부 양자로부터 지원보다는 오히려 각종 규제를 받는 관계로 중국, 동남아 등 여타 지역 시장에 주력하고 있는 실정이다. 따라서 정부는 무역 및 위탁가공의 형태로 북한 진출을 모색하는 업체에 대한 금융·세제상의 혜택, 정보 제공 등 정책적 지원 방안을 시급히 수립·시행함으로써 우리 기업의 북한 진출을 독려하고 또 그 성과를 통해 북한과의 신뢰 구축을 추구하여야 한다. 현재 북한이 남한의 직접투자를 제한하고 있는 것은 신뢰가 형성되지 않았기 때문이며, 이에 따라 적성국에 대한 정보의 유출 우려가 설비의 무상 지원 등 유리한 조건에도 불구하고 남한 기업의 통신인프라 구축 참여 제의에 응하지 않는 이유라 볼 수 있다.

넷째, 「남북정보통신협력국」을 중심으로 한 제반 정책의 추진이 실효를 거두고 통신 교류를 통해 남북한간에 신뢰 구축이 어느정도 이루어지면 정보통신관련 남북한 공동 위원회 및 실무기구를 설치하도록 북한측을 유도한다. 위원회 및 실무기구에서는 향후 북한지역의 정보통신 기반 구축 및 남북한 통신체계의 연계 문제를 담당하도록 한다.

5.2.2 제2단계 : 북한 지역 정보통신 기반 조성

제2단계는 그간의 남북 경제교류협력의 진전에 따라 남한 기업의 직접투자가 활성화 되고 북한이 제한개방 정책의 완화 또는 포기하고 '나진-선봉 자유경제무역지대' 이외 지역에 외국기업의 직접투자를 허용하는 시기로, 개방지역의 인프라 구축이 시급히 요청될 것이며 이를 시작으로 북한지역의 정보통신 기반 조성을 정책 목표로 한다.

이 시기의 구체적인 추진 과제로는 우선 북한지역의 정보통신 인프라 구축을 우리 기업의 주도적 참여로 이루는 것이다. 「남북정보통신협력국」의 주도하에 제1단계에 구성된 정보통신관련 남북한 공동 위원회 및 실무기구가 작성한 시안이 사업의 기초가 된다. 신규 지정될 것으로 예상되는 자유무역지대는 ① 중국 단둥과 마주하여 서북권 개발의 중심지가 될 신의주 지역, ② 항만시설이 있으며 급강산 관광개발계획과 연계, 발전에 유리한 원산 지역, ③ 항만시설이 우수하고 평양으로의 여객 및 화물 운송이 지역적으로 유리한 남포 지역 등으로 기존의 나진-선봉 지역과 함께 네 개의 권역이 형성된다.

인프라의 구축은 1차적으로 각 권역 내부의 통신망 및 각 권역과 평양간의 통신망을 구축하고 이어 각 권역을 잇는 통신망 및 남북한 연계 통신망을 구축하는 것이 바람직하다. 이 경우에는 근시일내에 광대역종합정보망(B-ISDN)이 구축될 것이므로 광케이블로 통신망을 구성하도록 한다. 한편으로는 남한내 북한 근접 지역의 통신설비를 현대화 및 증설하여 향후 통신수요의 급격한 증대에 대비하도록 유도한다. 마지막으로 자유무역지대 외부 지역의 역내 통신망을 구축하도록 한다.

한편 북한 지역의 경제여건상 일반가입자의 편입이 단기적으로 크게 증대하지는 못하리라 판단되므로 민간의 통신서비스 수요를 충족시키기 위해 공중전화의 보급이 필요하다. 독일의 경우 텔레뷰로(Tele Bureau) 프로그램하에 동독 지역에 공중전화를 보급함으로써 단기간에 통신서비스 수요를 충족시킨바 있다. 이를 위해 남한 지역에서 신형으로 교체되고 있는 구형 공중전화기의 부상 자원 및 이를 이용한 서비스 실시를 고려할만 하다.

둘째, 정보통신기기산업의 경우 인건비와 불류비용 부담이 큰 남한지역에서 북한지역으로 이전함으로써 경쟁력을 증대시킬 수 있다. 그러나 이 경우 이전에 부수되는 거

래비용이 걸림돌이 될 수 있으므로 이에 대한 정부의 세제·금융적 지원 대책이 강구되어야 한다. 한편 양질의 노동력을 확보하기 위해서는 북한 현지의 기술인력을 배양할 교육 프로그램 및 지원 대책이 요구된다. 이와 같은 교육 및 현장 배치는 북한 주민의 경제적 생활수준 향상을 가져오므로써 정보통신부문을 포함한 산업 전체의 수요 기반을 확충한다는 의미 또한 갖는다.

셋째, 지금까지 북한지역의 정보통신 기반 구축 및 남북한 통신체계의 연계 문제를 담당해 온 남북한 공동 실무기구를 향후 통일한국에 대비한 통신통합 실무협의체로 개편한다. 통신통합 실무협의체는 남북한 통신망의 연결 및 표준화, 통신정책기구의 통합 등 남북한 정보통신 통합 전반에 걸친 제반 업무를 담당하게 한다.

그러나 이상의 계획은 WTO체제하에서 기본통신부문에 대한 시장개방이 추진됨에 따라 그 구체적인 실현에 어려움이 존재한다. 북한지역의 경우 통신망의 구축이 사실상 처음부터 시작되어야 하기 때문에 이 단계에서의 시장개방은 북한지역 정보통신산업의 주도권을 외국의 선진 사업자들에게 내어주는 결과를 초래하게 된다. 따라서 북한 지역만큼은 시장개방의 유예를 인정받기 위한 차밀한 준비가 필요하다.

5.2.3 제3단계 : 남북한 정보통신 통합 및 국제경쟁력 배양

제3단계는 통일이 가시화되어 구체적으로 통일을 위한 실무협약이 진행되며 이어 통일한국의 기초적인 틀이 형성되는 시기로, 남북한 정보통신 통합을 성공적으로 수행하고 이를 기초로 통일한국의 정보통신산업이 개방환경하에서 국제경쟁력을 가질 수 있도록 하는데 정책목표가 주어진다.

이 시기의 구체적인 추진과제로는 우선 초고속 정보통신망 확충과 이의 남북한 지역 간 연계를 통해 한반도 전역에 걸친 광대역종합정보망(B-ISDN)의 구축을 도모하는 것이다. 제2단계에서 구축된 개방지역 역내망 및 개방지역간 통신망과 개방지역과 평양간 통신망은 광케이블로 이루어졌으므로 수요 증대 추이에 따라 증설하고, 기타 지역의 경우 단기적으로 부설된 공중전화용 통신망을 초고속 가입자망으로 대체하는 작업을 추진한다. 또한 남북한 지역의 연계 통신망을 구축한다. 연계 통신망의 선로는 ① 서부권 : 평양-남포-해주-개성-문산(의정부)-서울, ② 중부권 : 평양-곡산-철원-춘천 ③ 동부권 :

나진-청진-신포-원산-속초-강릉 등 주요 3개 권역별로 이루어질 수 있겠다.

둘째, 북한지역 통신사업자를 선정하여 서비스가 우선순위에 따라 순차적으로 제공 되도록 하는 것이다. 가장 기본이 되는 유선망 사업자의 경우 통신망 확충 초기 단계에서 경쟁구도를 도입하는 것은 바람직하지 않다고 판단된다. 따라서 향후 북한 지역의 통신시장을 선도하기에 적합한 1개 사업자를 우선적으로 선정하여 통신망을 구축하고 서비스를 개시하도록 한다. 이 경우 ① 한국통신 또는 한국통신이 지배주주로 참여하는 컨소시엄, ② 북한 체신부의 공사(公社)화 및 조기 육성을 통한 경쟁력 배양 등의 두가지 방법이 가능하다. 이 중 두 번째 방법은 제1단계 및 제2단계에서 북한과의 통신협력에 도움이 된다는 장점이 있으나, 이를 위해서는 남한 측의 적극적인 자원이 필요하다는 점을 고려할 때 성공가능성이 상대적으로 줄어든다. 첫 번째 방법은 남한 전 지역에 통신망을 구축한 경험과 기술을 구비하고 있다는 점이 사업의 전망을 밝게 해주는 한편 외국 선진 사업자와의 경쟁에서 생존할 수 있도록 한국통신의 체질을 강화한다는 정책 기조와도 합치된다. 그러나 정부출자기관에서 정부투자기관으로의 이행이 예정되어 있는 한국통신의 자발적인 조기 진출을 위해서는 정부 차원의 인센티브 부여 노력이 필요하다.

유선망과는 달리 무선통신의 경우는 단기간에 설비를 갖추기 위해서는 경쟁체제의 초기 도입이 바람직하다. 특히 선발 사업자가 없기 때문에 사업자간 지구국 공동운영 등의 방법으로 중복투자를 피할 수 있다는 장점도 있다. 기존 무선통신 서비스 중 수요가 집중될 것으로 예상되는 부선폭출, 발신전용무선전화(CT-2) 등의 사업을 조기에 실시하도록 유도하는 한편 신규무선통신의 조기 도입 또한 고려하도록 한다.

이상의 작업과 함께 마지막으로 통신시장개방에 대비한 작업을 시작한다. 올해 2월 15일의 기본통신협상 타결로 남한 지역은 이미 시장개방 과정이 시작되었으나, 북한의 경우 WTO미가입국으로서 본 보고서에서 가정한 바와 같이 시장개방의 유예를 인정받게 된다면 통신망이 구축되고 사업자 선정에 이은 서비스 제공이 정상궤도에 오른 시점에서 지체없이 시장을 개방하는 노력을 보여야 할 것이다.

5.3 시장 개방에 대한 대책

지금까지 살펴본 정부의 대응 전략은 북한지역에 대한 일정기간의 기본통신시장 개방 유예가 성사된다는 희망적인 상황을 가정한 것이다. 이러한 상황이 현실화되지 않는다면 북한의 정보통신시장은 사실상 선진외국의 기업들이 지배하는 모습을 갖게 될 것이며, 이는 다시 남한 지역의 시장 상황에도 상당한 여파로 돌아오리라 쉽게 예상할 수 있다. 따라서 북한지역에 대한 예외가 인정될 수 있도록 적극적인 논리의 개발과 외교적 노력이 요구된다. 그러나 남북한간에 어렵게 이루어지고 있는 직교역에 대해서도 과거 GATT 원칙에 위반된다는 주장이 있는 후 아직까지도 국제법상 미묘한 사안으로 남아 있다는 사실은 북한 지역의 통신시장 역시 쉽게 해결될 수 있는 문제가 아님을 시사해주고 있다.

결국 WTO체제 하에서 남북관계에 적용, 인정 가능한 논리를 사전의 치밀한 준비 속에서 개발해야 할 것이다. 예를 들어 남북통일 이후 북한지역에 진출하는 우리 기업에 대한 정부차원의 보조금지급 등에 대한 의무면제를 포함, 북한의 WTO 가입과 관련한 통신서비스 분야 전반에 걸친 의무면제²⁹⁾를 시도해 볼 수 있다. 또한 중국반환 이후에도 기존에 체결한 국제조약이 그대로 온존되고 있는 홍콩의 사례를 원용하여 남북한 두 나라의 법적 통합이 실현되기 이전 남북한의 협력하에 북한 지역에 대한 시장 개방 유예 인정 등이 가능해지도록 대책을 강구해야 할 것이다.

6. 요약 및 결론

이 보고서는 「에너지 및 원자재 부족 → 산업가동률 저하 및 생산부진 → 소비재 및 수출상품 부족 → 수출부진과 무역적자 누적 → 경화부족 → 에너지 및 원자재 수입곤란」이라는 악순환의 위기에 처해 있는 북한의 정보통신시장을 연구 대상으로 하였다. 북한의 겪고 있는 현재의 경제적 위기는 중앙집권적 계획경제하의 자원의 비효율적 배분, 생산수단의 국유화 등에 따른 노동동기부여의 미흡, 비생산부문의 비대에 따른 경

29) 통신개발연구원 (1997a), p.257.

제의 효율성을 저하, 할당제 중심의 계획경제로 인한 기술개발 및 노동생산성 향상의 곤란, 과중한 군사비 부담, 과거 북한의 대외경제협력대상국들이었던 소련, 동구 등 사회주의권 국가들의 몰락 등의 요인으로 인한 것으로, 이러한 위기를 탈피하기 위해 '나진-선봉 자유경제무역지대'를 설치, 외자를 유치하는 '제한 개방 정책'을 추진하고 있다. 그러나 당초 목표와는 달리 천연자원, 양질(良質)의 노동력, 사회간접자본 모두 부족한 자유무역지대의 현실 및 한반도 냉전 분위기의 지속에 따른 정치·군사적 불안으로 인해 외자유치 실적이 매우 부진한 상태이다.

한편 열악한 정보통신 기반을 갖고 있는 북한은 여타 사회간접자본과 함께 통신 인프라 구축을 위해 막대한 자금과 인력을 투입하였으며 선진 외국의 통신사업자들도 북한시장 진출을 위해 모색하고 있다. 그러나 남북관계의 특수성으로 인해 우리 기업의 진출은 매우 미진한 상태이며, 적성국인 남한으로의 정보 유출 가능성을 의식한 북한은 정보통신분야에 대해서는 어떤 유리한 조건을 제시하더라도 진출을 쉽게 허용하지 않는 상황이다.

이 보고서에서는 김정일 집권하의 북한이 경제 희생이라는 실리를 중시하고 있으며 미국, 일본, 중국, 러시아 등 한반도 주변 4국과 남한의 대북한 정책이 봉쇄보다는 지원에 무게를 두고 있다는 점에 기초하여 북한의 대외개방이 지속 및 확대될 것이며 이에 따라 외자 유치 및 개발이 최소한의 성과를 올려 북한체제가 급진적인 붕괴없이 상당기간 유지되리라고 예상하였다. 이에 근거하여 북한지역 정보통신시장에의 조기 진출이 우리 기업의 입장에서 바람직하다고 보았으며, 기업과 정부의 대응전략을 3단계의 단계별 전략으로 구성하였다. 제1단계는 현재와 같이 북한이 '나진-선봉 자유경제무역지대'를 중심으로 제한개방 정책을 취하고, 남한 기업의 북한지역에 대한 직접투자가 어려운 상황에 큰 변화가 없는 시기, 제2단계는 북한이 제한개방 정책을 완화 또는 포기하고 자유무역지대 이외 지역의 직접투자를 허용하며 남북한 경제교류협력의 진전에 따라 남한 기업의 직접투자가 활성화되는 시기, 제3단계는 통일이 가시화된 이후의 시기로 구분된다.

기업의 진출전략을 보면, 제1단계에는 우리 기업의 대북한 직접투자가 어려우므로 ① 대북 무역을 통한 통신설비와 정보통신기기의 판매, ② 정보통신기기 부품 위탁가공 형태의 간접투자, ③ 외국 기업과의 합작 투자를 통한 통신시설 구축등의 양태로 북한지

역에 조기 진출할 것을 제시하였다. 제2단계에는 ① 중국 단둥과 마주하여 서북권 개발의 중심지가 될 신의주 지역, ② 항만시설이 있으며 금강산 관광개발계획과 연계, 발전에 유리한 원산 지역, ③ 항만시설이 우수하고 평양으로의 여객 및 화물 운송이 지역적으로 유리한 남포 지역 등이 자유무역지대로 증설됨에 따라 나진-선봉 지역과 함께 네개의 투자 권역이 형성될 것으로 보았다. 우리 기업은 각 권역별로 통신관련 합영기업을 설립, 운영하여 통신설비 및 통신기기의 생산, 유선망 구축, 위성 지구국 및 통신센터 건립 등에 참여하고, 각 권역과 평양과의 광케이블 및 권역간 광케이블을 건설 및 운영함으로써 향후 입지를 선점할 수 있으리라 예상하였다. 제3단계는 통일 이후 북한지역이 ① 제3자에 의한 관리(미국의 주도권) 혹은 ② 남한의 북한 흡수(남한의 주도권) 중에서 결정될 것이며, 전개 방향에 따라 우리 기업의 입지가 많은 영향을 받으리라 예상하였다. 우선 남한의 주도하에 흡수통일이 이루어지는 경우, 우리 정부의 주도하에 사업자를 선정하여 통신 인프라를 구축하게 된다. 사업자 선정 기준으로는 사업자별 진출 현황이 중요하므로 전 단계에서의 진출 노력이 중요하며, 신규 서비스의 과감한 도입 및 무선통신, 발신전용무선전화(CT-2) 서비스 등을 추천하였다. 반면 북한지역의 주도권을 미국이 행사하는 '제3자 관리'의 경우, 북한 지역 정보통신 시장은 외국의 유력 통신 사업자들이 북한 시장을 석권하리라 예상되므로 기존 진출 기업들은 신규서비스의 제공을 위한 다국적 컨소시엄의 주도적 구성, 이미 건설한 통신설비의 확장, 남한 지역과의 연계통신망 구축 사업등에 중점을 두고, 후발 참여희망 기업들은 우리 기업이 주도하는 컨소시엄에의 참여 또는 외국 통신 사업자와의 합작 또는 하청을 모색할 것을 제시하였다.

정부의 정책 방안은 다음과 같다. 제1단계는 남북한 협력 기반 조성을 정책목표로 범정부차원의 정보통신 대책 전담부서 설치, 법규 및 제도 개선, 무역 및 위탁가공 부문에 대한 정책적 지원, 정보통신관련 남북한 공동 위원회 및 실무기구 설치등을 추진과제로 제시하였다. 제2단계는 북한 지역 정보통신 기반 조성을 정책목표로 정보통신 인프라 구축 참여, 북한지역 기술인력 배양, 기기산업의 북한지역 이전 추진, 남북한 공동 실무기구의 통신통합 실무협의체로의 개편, 북한지역 통신부문 시장개방 유예작업등을 정책과제로 제시하였다. 제3단계는 남북한 정보통신 통합 및 국제경쟁력 배양을 정책목표로 초고속 정보통신망 확충 및 남북한 지역간 연계, 북한지역 사업자 선정 및 서비스

개시, 시장개방 작업 착수등을 정책목표로 제시하였다. 마지막으로 시장 개방에 대한 대책으로 북한지역에 대한 일정기간의 기본통신시장 개방 유에 정사를 위해 WTO체제 하에서 남북관계에 적용, 인정 가능한 논리를 개발한 것을 제안하였다.

이 보고서는 북한지역 정보통신시장의 이행경제적 전망을 기초로 하여 기업의 진출 전략 및 정부의 정책방안을 일관된 3단계 구분에 따라 정리·제시하였다는 의의를 갖는다. 그러나 북한관련 자료의 미비로 인해 공급 및 수요측면의 수치적 전망에 기초한 투자규모 및 통일한국의 경제력 전망을 제시하지 못하였다는 한계 또한 갖고 있다. 이러한 한계는 보고서에서 정책방안으로 제시한 바와 같이 범정부차원의 정보통신 대책 전담부서가 설치되어 북한과의 협력하에 현지조사를 실시함으로써 보완될 수 있을 것이다.

앞으로 이 보고서의 연구결과를 토대로 산업조직이론과 마케팅이론을 접목한 이론적인 전략 추출 연구가 수행될 수 있으리라 기대한다.

참고문헌

- 강인수, 박성조, 황인세, 「독일통신 통합과 남북한의 통신 통합」 (연구보고 91-29), 통신개발연구원. 1991.
- _____, 박승준, 「정보부문의 발전과 경제성장에 관한 연구 I」 (정책연구 90-08), 통신개발연구원. 1990.
- 경남대학교 극동문제연구소, 「남북한관계의 전망과 한국의 선택」, 「통일전략포럼 보고서」. 1996.
- 구종서, 박희정, 동용승, 정영식, 김선빈, 이홍규, 「남북한 통일 시나리오」, 삼성경제연구소, 「SERI 정책연구논집」, 1996.
- 통일원, 「북한 시·군현황」. 1978.
- 통일원, 「남북한기본합의서」. 1992.
- 권오승, 「남북한 통신교류의 촉진을 위한 법제의 정비」, 「남북한 통신, 방송, 우편교류 촉진에 관한 학술대회」, 통신개발연구원. 1992.
- 김계동, 「주변4강의 한반도 통일에 대한 정책과 한국통일외교의 방향」, 백학순 편, 「남북한 통일외교의 구조와 전략」, 세종연구소. 1997.
- 김동주, 박재익, 「정보통신과 국가경쟁력(II)」 (연구보고 93-08), 통신개발연구원. 1993.
- 김병근, 「주요 선진국의 보편적 서비스 정책 변화와 우리나라의 정책 방향」, 정보통신 정책 ISSUE, 제9권 1호, 통신개발연구원. 1997.
- 김유남, 「북미, 북일관계의 현황과 남북한 관계」, 「통일연구논집」, 제5권 1호. 1996.
- 김익수, 「두만강지역개발사업과 한반도 - 북한의 나진·선봉자유경제무역지대 진출에 관한 우리의 전략구도를 중심으로-」, 대외경제정책연구원. 1994.
- 남창희, 「일본의 외교정책」, 구본학·김계동 외, 「세계외교정책론」, 을유문화사. 1995.
- 내외통신사, 「북한실상 종합자료집 - 탈북자들의 증언을 통해 본 북한사회」. 1995.
- 대외경제협력추진위원회, 「황금의 삼각주: 라진-선봉」. 1993.
- 대외경제협력추진위원회, 「라진-선봉 투자대상안내」. 1993.
- 대한무역진흥공사, 「북한투자실무」. 1993.
- _____, 「93년도 북한의 대외무역동향」. 1994.
- _____, 「북한의 산업」. 1995.
- 민족통일연구원, 「통일환경과 남북한 관계 : 1995-1996」, (연례정세보고서 95). 1995.

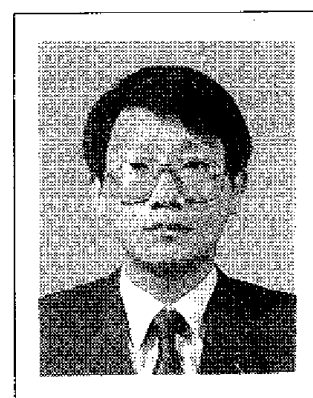
- _____ , 「통일환경과 남북한 관계 : 1996-1997」 (연례정세보고서 96). 1996.
- 박정동, 「북한의 경제특구 - 중국과의 비교 -」, 한국개발연구원. 1996.
- 박진, 「남북한 경제통합시의 경제·사회 안정화 대책」, 한국개발연구원. 1996.
- 박찬모, 백두권, 「남북한 정보과학 비교 연구」, 남북민간과학기술교류추진협의회. 1994.
- 박태규, 「한반도 통일에 따른 소요비용의 추계와 재원조달방안」, 전홍태, 이영선 (편), 「한반도 통일시의 경제통합전략」, 한국개발연구원. 1997.
- 배종련, 「집경3각 개발계획간의 일관성 분석」, 한세정책연구원. 1994.
- _____ , 「남북한 투자 협력: 경제 특구 개발 방안」. 1996.
- 백병훈, 「광복 이후 북한지역의 전기통신 변천」 ('86 전기통신 학술연구 과제), 체신부. 1987.
- 서보현, 황주성, 「전기통신분야 국제기구활동 및 국제협력 대응전략 수립 - 90년대 ITU의 변화와 대응전략」 (연구보고 90-I-19), 통신개발연구원. 1990.
- 송재극, 「남북한 통신연구」, 정보통신부. 1992.
- 엄용섭, 「정보통신사업 서비스 유형별 중장기 수요예측」 (연구보고 95-04), 통신개발연구원. 1995.
- 원우현, 「정보화사회의 특성과 기본권」, 1989.
- 유한수, 이영선 (편), 「북한진출 기업전략」 (연세대학교 통일연구원 연구총서 4), 오름. 1997.
- 윤창변 외, 「정보통신산업 발전전략」 (정책연구 95-02), 통신개발연구원. 1995.
- 이명식, 「정보통신의 남북한 교류협력방안 연구」 (정보통신학술 연구과제 95-02), 정보통신부. 1996.
- 이병기, 「남북한 통신방식의 비교연구」 ('91 전기통신학술연구과제), 한국통신학회. 1991.
- 이상준, 김규태, 「남북한 합작투자가 경제에 미치는 영향」, 「북방경제연구」 제4호. 1993.
- 이수성, 강홍렬, 황주성, 「두만강 지역개발과 정보통신」 (연구보고 93-20), 통신개발연구원. 1993.
- 이영선, 「한반도에서의 경제적 통합의 효과: 통일비용과 이득에 대한 시나리오적 접근」, 「남북통합을 위한 선결과제」, 연세대학교 동서문제연구원 북한연구센터.

- 1992.
- 이재홍, 「한·중 정보통신 협력방안 강구」 (정보통신학술 연구과제 95- 13), 정보통신부. 1996.
- 이한영, 「WTO 기본통신협상 경과와 협상타결 의의」, 정보통신정책, 제9권 4호, 통신개발연구원. 1997.
- 전홍택, 김상기, 「북한경제의 현황과 개혁전망」, 한국개발연구원. 1996.
- 정보통신부, 「국내외 전기통신 동향 및 정책분석」. 1993.
- _____, 「국내외 전기통신 동향 및 정책분석」. 1995.
- 정보통신정책연구원, 「정보통신정책」, 각호.
- 정보통신정책연구원, 「정보통신정책 ISSUE」, 각호.
- 정선양, 김병목, 임덕순, 「남북한 과학기술의 통합 전략」, 과학기술정책관리연구소. 1995.
- 정신량, 「WTO 기본통신협상 타결에 따른 영향과 우리의 대응」, 정보통신정책, 제9권 4호, 통신개발연구원. 1997.
- 조선민주주의인민공화국, 「경제사전」. 1970
- 최병일, 「통신시장 환경변화와 통신정책의 과제」 (연구보고 92-32), 통신개발연구원. 1992.
- _____, 정인억, 이한영, 정찬모, 「통신시장개방에 대비한 분쟁대응 방안에 관한 연구」 (연구보고 96-14), 통신개발연구원. 1996.
- 통신개발연구원, 「1996 정보통신 통계지표집」. 1996.
- 통신개발연구원, 「WTO 기본통신협상 종합보고서」 (참고자료 97-01). 1997.
- 통신개발연구원, 「정보통신산업동향 1997. 7」 (참고자료 97-02). 1997.
- 통일교육원, 「북한이해」. 1996.
- 통일원, 「남북교류협력동향」, 각호.
- 통일원 정보분석실, 「주간 북한동향」, 각호.
- 한국은행, 「1995년 북한 GDP 추정결과」. 1996.
- _____, 「1996년 북한 GDP 추정결과」. 1997.
- 한국전산원, 「1994 국가정보화백서」, 한국전산원. 1994.
- _____, 「북한의 정보화 동향분석」, 한국전산원. 1994.

- 한국전자공업협회, 정보산업연감, 각년호.
- 한국전자통신연구소, 「국내외 전기통신 동향 및 정책분석」, 1993.
- 한국전자통신연구소, 「국내외 전기통신 동향 및 정책분석」, 1995.
- 한국전자통신연구소, 주간기술동향, 각호.
- 한세정책연구원, 「남북한경제교류와 투자전망」 (세미나 자료집), 1994.
- 허문영, '북한의 대외정책 현황과 전망,' 「북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망」, 민족통일연구원, 1996.
- Dornbusch, Rudiger, Holger C. Wolf, East German Economic Reconstruction, in Olivier Blanchard (Ed.), Transition in Eastern Europe, Bd.1, Washington, 1994. pp.152-182.
- Schnöring, Thomas, Uwe Szafran, Entwicklung der Telekommunikation in den neuen Bundesländern, Wissenschaftliches Institut für Kommunikationsdienste GmbH (국역 : 통신개발연구원, 「구동독 지역의 통신발달」 (통신정책자료 95-02)), 1994.
- UNDP, Project for the Government of Democratic People's Republic of Korea, Project Document. 1988.
- http://www.fcc.gov/cgi-bin/AT-fcc_websearch.cgi?sum=d18021
- http://www.fcc.gov/cgi-bin/AT-fcc_websearch.cgi?sum=d22298
- <http://www.fcc.gov/Bureaus/International/Orders/1995/da950843.txt>
- http://www.fcc.gov/Daily_Releases/Daily_Digest/1995/da950843.txt
- [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cs:@field\(DOCID+nk0084\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cs:@field(DOCID+nk0084))
- [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cs:@field\(DOCID+nk0088\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cs:@field(DOCID+nk0088))
- [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cs:@field\(DOCID+nk0089\)](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/r?frd/cs:@field(DOCID+nk0089))
- <http://www.mpt.go.jp/policyreports/japanese/telecouncil/vision21-9706/v21-9706outline.html>

韓國教會의 統一論議에 관한 研究

- 韓國基督教教會 協議會를 中心으로 -



池 忠 楠(西江專門大)

목 차

<요약문>	271
1. 서론	277
2. 한국교회의 통일의 당위성	280
3. 독일교회의 평화통일 노력	284
4. 한국기독교교회협의회회의 통일운동	295
5. KNCC의 평화통일론 : 인도주의적 통일론	313
6. 결론	322
※ 참고문헌	327

【요 약 문】

조국 분단이 52여년 되었으나 한국교회가 통일문제를 선교적 입장에서 논의하고 평화통일을 위해 노력하기 시작한 것은 불과 17년전 이다. 박정희 정권의 몰락 이후 민주화운동의 좌절과 전두환 군사정권의 재현은 한반도에 있어서 민주화는 민족통일의 과제와 근원적으로 연계되어 있다. 여기서 민족통일문제가 한국교회의 선교문제로 부각되기 시작하였다. 이 시기는 통일에 대한 교회적 정서가 높아진 것은 사실이지만, 민주화의 과제도 요원한 5공 초기에 교회가 어떤 식으로 통일을 주장해야 할지는 막연했다. 자칫 선 통일, 후 민주주의 주장은 북한의 적화통일을 지지하는 자로 오인되었기 때문에 선불리 통일을 외칠 수도 없었고, 또 통일의 가능성이나 현실적인 방법에 있어 어려움이 뒤따랐다. 그렇지만 조국의 평화통일은 반드시 필요하다는 염원이 점차적으로 교회 내부에까지 확산되어 갔으며, 이러한 사고의 틀을 80년대 이후 한반도의 평화통일논의와 관련한 KNCC의 행보에서 찾아 볼 수 있다.

한반도의 분단극복과 평화통일을 위해 한국교회가 어떠한 사명감과 역할, 그리고 어떤 방법으로 기여할 수 있는가? 우리는 1949년 이후 같은 분단상황에 처해 있었던 ‘독일교회’가 어떻게 통일문제를 다루어 왔는가를 살펴봄으로써 여러 가지 참고와 도움을 얻을 수 있다고 생각한다.

동서독 교회는 1969년 분열의 상황에서 EKD와 BEK가 서로 다른 이념적 국가체제에도 불구하고 교류, 자매결연관계 등을 통해 구체적인 하나됨을 위해 협력하면서 독일 분단 후 40여년 동안 평화와 통일의 문제에 많은 관심을 표명하였다. 특히 분단문제와 관련하여 독일교회는 통일과정에서 평화운동에 많은 노력을 기울였다. 독일교회는 기본적으로 독일의 통일을 유럽의 평화정착과 연관시켜 생각하고 있지, 통일 그 자체를 목적으로 삼거나 별개의 사안으로 취급하고 있지 않다. 왜냐하면 통일을 바란다면 우선 인접국가들간의 신뢰회복이 선행되고, 이에 준한 유럽평화가 정착되어야 통일이 가능하다는 논리를 가지고 있다. 따라서 동서독 교회는 그들이 위치한 장소와 활동의 영역은 달랐지만, 분단의 조국현실에서 하나의 복음을 선포하고 증언했다. 그것은 평화였다. 반전반핵과 평화운동은 양보할 수 없는 동서독 교회의 공동목표였다. 국가가 병영화·군사화되면 될 수록 이것은 동과 서의 분단의 골만 깊이 팔 뿐 아니라, 통일과도 거리가

민 것이다. 동서독 교회는 통일을 크게 주장하지는 않았지만, 평화만은 세상과 민족을 향해 지속적으로 부르짖었다.

한편 동서독의 사회·문화분야 교류에 있어서 간과할 수 없는 것은 교회차원에서 이루어진 서독교회의 동독교회에 대한 물질적 지원 및 인도적 차원의 지원을 들 수 있다. 분단 직후부터 독일 통일이 이루어질 때 까지 서독교회는 동독교회에 대해 기독교적 연대에 기인한 지속적인 지원을 하였다. 동서독 교회의 끊임없는 교류와 평화에 대한 노력, 그리고 서독교회의 동독교회에 대한 지속적인 지원사업 등은 바로 평화통일의 밑거름을 다지는 독일교회의 역할이었다. 독일 통일 과정에서 독일교회의 종교적 역할은 동서독이 통일을 함에 있어 보조적 역할을 넘어선 결정적인 것이었다. 첫째, 독일교회는 민주화와 개혁의 발원지였다. 둘째, 분단 극복을 위해 평화운동을 전개하였다. 셋째, 서독교회는 동독교회에 통일 전까지 물질적 지원을 하였다. 동·서로 갈라진 독일에서 교회는 분단의 장벽을 넘어 민족을 연결시키는 교리의 역할을 해왔으며 또한 이념적 대립을 초월하여 기독교 복음정신에 입각한 평화정신을 동서독에 제시하였다. 이처럼 독일 통일에서 교회가 민족의 연결 고리, 그리고 평화의 사도역할을 해왔다는 사실을 우리는 기억해야 한다.

1987년은 한반도 통일논의의 개화기 이다. 6월항쟁 이후 민주화가 급속히 진행됨에 따라 통일논의도 다른 시기에 비해 활발하였다. 중립화통일론, 재야 및 운동권의 민족해방론과 민중통일론, 정부의 공식입장인 신기능주의론, 흡수론, 수렴론, KNCC의 인도주의적 통일론 등으로 분류할 수 있다. 이같은 통일논의 가운데 정부의 통일론을 제외하면 가장 활발한 활동과 접촉을 가진 민간통일논의는 한국교회의 통일논의, 즉 KNCC의 통일논의라고 말할 수 있다. KNCC의 통일에 대한 발자취를 살펴보면, 두 단계로 구분할 수 있다.

첫째 단계는 1984년 일본의 도잔소 회의부터 1995년 회년운동의 전개까지이다. KNCC는 에큐메니칸 정신에 의하여 WCC와 함께 진보적·선구적 통일운동을 전개하였다. 특히 과거 분단의 역사에 대한 죄책고백은 분단에 대한 신학적 해석과 함께 신앙적인 고백을 이룬 것이다. KNCC는 북한의 KCF와의 합의에 의해 1995년을 회년으로 정하고, 비회원교회까지도 포함하는 '한국기독교평화통일추진협의회'를 결성하여 통일운동에 참여시킴으로써 통일운동의 폭을 확대시켰다. 회년운동의 구체적 실천운동으로서

여러 가지 회년행사를 준비하여 진행하였으며, 8.15을 통일을 위한 기도의 날로 설정하여 남북한이 각각 예배를 드렸으며, 또한 인간띠잇기대회를 개최하였지만, 정부의 정책적인 통제의 틀을 넘어설 수 없는 통일운동의 한계를 실감하였다. 이처럼 1995년 회년행사를 통해 기대되었던 한반도 내에서의 남북교회의 만남이 여러 가지 이유로 성사되지 못하고, KNCC의 통일운동 역시 정부정책이나 사회적 상황의 변화로 일정한 한계에 부딪히면서, 이후 KNCC의 통일운동도 정체될 수밖에 없었다.

둘째 단계는 1995년 이후 현재까지이다. 95년 이후 KNCC의 통일운동은 정치적인 상황의 변화나 남북간 긴장관계의 고조 등 외부적 요인과 함께 국내의 통일운동이 차츰 보수, 복음주의 교회들에 의하여 북한지원이나 북한선교 같은 물량적인 운동으로 변화되면서 KNCC의 위치도 위협을 받지 않을 수 없었다. 그러나 무엇보다도 문민정부가 들어서면서부터 정치적인 상황의 변화로 인해 통일운동이 각 교단이나 사회의 여러 분야에서 활발하게 전개됨으로써 종교계내의 통일운동에서 독보적인 위치를 가지고 있었던 KNCC의 영향력이 상대적으로 약화되었다. 더구나 KNCC와 대등한 관계로 존중되어온 북한의 KCF가 KNCC 이외에 국내의 여러 교회와 다변적인 관계를 발전시켜 가면서부터 도잔소회의에서 합의되고 존중되어 왔던 에큐메니칼 원칙도 부분적으로 무너지게 되었다.

KNCC의 통일논의의 전개를 토대로 그 공과(功過)를 분석하면 다음과 같다. 첫째, 통일문제에 대한 선교적 과제화, 민간 부문의 통일논의 활성화, 정부의 통일논의 독점 타파와 통일정책에 상당한 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 둘째, KNCC의 지속적인 평화 통일논의는 북한을 타도의 대상에서 평화적 대결 상대로, 그리고 통일의 동반자로 인식하게 하였으며, 또한 통일을 위한 논리도 초기의 대결논리에서 탈피하여 민족복리차원에서 의 평화공존 논리를 거쳐 합의 평화통일 논리로 발전시켰다. 셋째, 종교계의 통일운동을 활성화 시켰다. 특히 회년운동의 전개는 한국교회가 보수와 진보의 입장을 떠나 교회내의 통일논의의 폭을 넓혀 나가는데 결정적 역할을 하였다.

넷째, KNCC의 통일운동이 정치적이고 사회적인 문제에 치중함으로써 신앙과 직제와 예배의 문제 등을 소홀히하여 한국교회 다수의 보수교단으로부터 일치된 지지를 받지 못하고 있다. 즉 통일운동에 관한 교회 창구의 일원화는 산발적인 대북관계를 조절하고 교회의 역량을 증대시킬 수 있으며, 또한 대북 지원관계를 보다 효율적으로 수행할 수

있으므로 교파를 초월하여 통일운동의 중심적 기구의 창설에 힘써야 한다. 다섯째, 통일의 주체문제를 제기할 수 있다. KNCC는 민주적 참여의 원칙에서 민중우선의 원칙, 즉 민중통일론을 주장하고 있다. 한국의 사회현실을 소수의 지배계급과 다수의 피지배계급인 민중으로 구분하는 이분법적 방식은 점차 확산되고 있는 중산층을 소외시킴으로써 통일운동의 대중성을 상실할 수도 있다. 여섯째, KNCC를 비롯한 민간차원의 남북 교류 및 통일운동이 정부로부터 더 많은 자율성을 확보하기 위해서는 동서독 교회와 같이 비정치분야의 의제를 다루어야 하며, 정부 또한 민간차원의 교류에 대해서는 보다 유연한 자세를 견지하여야 한다. 민간차원의 교류확대는 궁극적으로 북한의 개혁과 개방을 촉진시킬 수도 있기 때문이다.

한국교회를 비롯한 모든 종교계는 동서독 교회의 교류에서 많은 시사점을 얻어야 한다. 동서독 교회와 남북한 교회의 교류에 있어 유사점과 차이점은 무엇인가? 먼저 유사점으로는 첫째, 기독교(신교) 단체가 민간 분야의 교류에서 가장 활발한 접촉을 했다. 둘째, 평화통일이 곧 교회의 소망이므로 교회가 양 정부간 의견차이를 해소하는데 중개 역할을 담당한다. 셋째, 정부는 교회간의 접촉을 허용한다. 넷째, 신학적으로 교회는 '크리스도 안에서 하나'였기 때문에 교회 지도자나 신자들이 상이한 사회체제 하에서도 교류가 이루어 질 수 있었다. 다섯째, 서독과 남한교회는 각각 동독과 북한교회를 지원하고 있다. 여섯째, 이념적으로 서로 상이한 체제이다.

차이점으로는 첫째, 종교인의 만남이 동서독의 경우 국내에서 이루어 졌지만, 남북한의 경우 국내에서의 만남이 불가능하기 때문에 주로 해외에서 이루어 진다. 둘째, 동서독의 경우 종교대회를 국내에서 번갈아 가면서 개최하였지만, 남북한 교회의 경우 종교대회가 열리지 못하고 있다. 셋째, 동서독교회는 평화문제를 주요 의제로 상정하여 토론하였지만, 남북한 교회는 정치적 문제까지도 논의하고 있다. 넷째, 80년대 동서독 교회의 관계는 서독교회의 재정적 지원으로 인해 지배관계가 수립되었다. 그러나 남북한 교회의 경우, 대등한 위치에서 접촉이 이루어 지고 있다. 여섯째, 동독정부는 교회를 금지하거나 또는 교회의 활동을 방해하지는 않았다. 반면에 북한교회는 북한정부의 통제를 받기 때문에 비비한 존재에 불과하다.

한국교회는 위와 같은 동서독 교회의 교류를 남북한 교회의 교류에 심분 활용함으로써 많은 시행착오를 미연에 방지할 수 있을 것이다. 동서독 교회의 교류를 통해 우리는

체제와 이념을 초월할 수 있는 종교교류가 남북한간의 신뢰와 민족동질성 회복 및 화해협력에 긍정적으로 작용할수 있다고 확신할 수 있다. KNCC와 한국정부의 통일론은 평화적 통일이라는 원칙에는 이견이 없지만 그 밖의 것들에는 다소간의 차이점이 있다. KNCC의 통일론 그 자체가 한반도 통일의 원칙 내지 방향으로서 완벽하다고 평가할 수는 없다. 따라서 이러한 점을 고려하면서 KNCC의 통일론에 대한 보다 많은 보완적 연구가 있어야 한다.

1. 서 론

1.1 문제제기

북한의 '잠수함침투사건'으로 남북한 정부차원의 대화가 한동안 단절되었으나, 북한의 식량지원문제로 인해 다시 남북의 당사자들이 접촉하고 있다. 작금의 현실에 비추어 볼 때 민간차원에서 교류의 물꼬를 트는 것은 매우 큰 의미를 지니고 있다. 왜냐하면 정부차원의 대화는 언제든지 단절될 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 반면에 민간차원의 교류는 비정치적 분야의 교류를 중심으로 전개됨으로 단절 가능성은 비교적 낮다. 현재 남북한 종교계 인사들의 본격적인 교류는 약간의 장애물이 있음에도 불구하고 1980년대부터 시작된 이래 1997년 3월 중순 미국에서의 만남이 재개되었고, 6월 중순에도 독일에서 남북한 교회의 만남이 있었다.

조국 분단이 52여년 되었으나 '한국교회'¹⁾가 통일문제를 선교적 입장에서 논의하고 평화통일을 위해 노력하기 시작한 것은 불과 17년전 이다.²⁾ 한국교회는 1945년 한반도 분단 이후 지금까지 기도, 논문, 성명서발표, 대중운동의 참여 등 각종 형태로 통일을 위해 노력해 왔다. 먼저 분단 이후 교회에서는 주일마다 통일을 위해 기도해온 것이 사실이지만 멸공통일론이나, 북진통일론을 생각하면서 통일을 외쳤지, 화해와 공존을 전제로 하는 평화통일을 기원하거나 주장한 흔적은 별로 찾아볼 수 없었다. 즉 한국교회는 미·소의 냉전체제 속에서 반공주의적 입장을 토대로 멸공통일을 지지함으로써 이승만정권의 북진통일론에 동조하는 모습을 보였다. 1960년대에는 평화통일론 자체가 이적행위로 처벌되었고, 남북의 공존론 자체가 간첩행위로 오인되었기 때문에 남한에서는 교회뿐만 아니라 일반사회에서도 이를 감히 주장할 수가 없었다. 이같은 국내 상황은 한국교회로 하여금 다시 반공주의적 입장에서 선 건설, 후 통일론을 수행하게 했다. 1970년대에는 국제정치 무대에 데탕트 여건이 조성되어 한반도에도 영향을 주었다.

1) 이 글에서 한국교회라 함은 카톨릭이 아닌 개신교 전체를 지칭한다.

2) 한국기독교는 70년대 이후 교회의 사회 선교적 사명을 강조하는 진보교계 - 한국기독교교회협의회(KNCC)의 기독교 통일운동- 와 탈 정치적 순수복음주의를 지향하는 보수교계 - 한국기독교총연합회의 북한선교운동 - 로 양극화의 노선을 걸어왔다. 이런 노선의 차이는 진보와 보수교단의 통일운동이 단순히 통일과 선교라는 지향목표의 차이를 의미하는 것은 아니다. 북한의 종교정책, 북한 교회의 실제, 통일의 의의와 방법에 대한 총체적 입장의 차이를 대변한다. 즉 남북 기독교 교류의 목적과 방법에 대해 현격한 입장의 차이를 가지고 있다.

1972년남북한 정부에 의해 7.4 공동성명이 채택되었는데, 보수교단은 자주, 평화, 사상과 이념을 초월한 민족 대단전의 통일원칙을 반공정신에 어긋난다고 회의적으로 보면서, 북한을 대화의 상대로서 낙관하는 판단은 감상적 판단이며, 한국교회 자체의 회개와 갱생이 우선되어야 한다는 보수적 반공노선을 표명하였다.³⁾ 한편 1970년대 후반에 와서는 통일문제를 교회의 선교적 과제로 보려는 진보교단의 시각이 있었다. ‘한국기독교교회협의회(The National Council of Churches in Korea : KNCC)’⁴⁾를 정점으로 유신독재에 대한 투쟁과 민주화운동 및 인권운동을 전개하였던 당시의 진보적 교인들은 우선, 민주화를 이룩한 뒤에 통일을 해야 한다는 선 민주, 후 통일의 입장을 지녔다.

이러한 시각이 수정되어 분단구조가 반공적 이념과 냉전을 심화시켜 분단독재와 외세지배를 조장해 왔기 때문에 민주화와 통일은 함께 추진되어야 한다. 분단의 극복 없이는 민주화의 달성이 어렵다는 인식이 생긴 것은 80년 초반이다. 박정희 정권의 몰락 이후 민주화운동의 좌절과 전두환 군사정권의 제헌은 한반도에 있어서 민주화는 민족통일의 과제와 근원적으로 연계되어 있다. 여기서 민족통일문제가 한국교회의 선교문제로 부각되기 시작하였다. 이 시기는 통일에 대한 교회적 정서가 높아진 것은 사실이지만, 민주화의 과제도 요원한 5공 초기에 교회가 어떤 식으로 통일을 주장해야 할지는 막연했다. 자칫 선 통일, 후 민주를 주장했다가는 북한의 적화통일을 지지하는 자로 오인되었기 때문에 선불리 통일을 외칠 수도 없었고, 또 통일의 가능성이나 현실적인 방법에 있어 어려움이 뒤따랐다.⁵⁾ 그렇지만 조국의 평화통일은 반드시 필요하다는 염원이 점차적으로 교회 내부에까지 확산되어 갔으며, 이러한 사고의 틀을 80년대 이후 한

3) 허분영, “기독교 통일운동”, 기독교학문연구회 위임, 『민족통일과 한국기독교』 (서울 : 한국기독교학술회출판부, 1994), P.126.

4) 한국기독교교회협의회(KNCC)는 예수 그리스도를 구주로 삼고 성부, 성자, 성령 삼위일체 하나님께 영광을 돌리기 위하여 부름을 받고 이에 응답하려고 하는 한국의 모든 교회들이 연합하여 전도와 전교, 봉사, 연구, 협의, 훈련 등 공동의 선교적 사명을 수행하기 위하여 노력하는 교회들의 협의체이다. 한국기독교교회의 연합사업과 교회일치운동을 에큐메니칼 정신에 따라 한국교회 입장에서 협의하고 실천해 가고 있으며, 특히 남북 기독교의 영적일치와 민족의 숙원인 평화통일을 위해 남북 기독교 대표들간의 평화통일선교협의회의를 해오고 있으며, 중국·러시아 등의 해외동포를 포함한 한민족 선교와 세계선교를 위하여 국내외 교회들과 협력하고 있는 단체이다. 현재 8개 교단, 즉 대한예수교장로회(통합), 기독교대한감리회, 한국기독교장로회, 구세군대한분명, 대한성공회, 기독교대한복음회, 한국정교회, 기독교대한하나님의 성회가 회원교단으로 활동하고 있다.

5) 이삼열, “기독교와 통일운동”, 평화통일연구회 편, 『민족통일과 민중운동』 (서울:한백사, 1991), PP.222-223.

반도의 평화통일논의와 관련한 KNCC의 행보에서 찾아 볼 수 있다.

이 글은 기독교 세계관을 토대로 한반도의 평화통일을 위해 노력하고 있는 KNCC의 평화통일 노력의 발자취를 살펴봄으로써 정부 차원이 아닌 민간 부문의 통일논의, 특히 한국기독교교회협의회가 한반도의 평화통일과 관련해 어떤 역할을 할 수 있으며, 이 운동이 지니는 한계는 무엇인가? 1990년 독일이 통일되기 이전, 동서독 교회가 어떻게 통일문제를 다루었는가? 동서독 교회의 교류와 남북한 교회의 교류에 있어 유사점과 차이점은 무엇인가? KNCC의 인도주의 통일론의 내용은 무엇이며, 통일의 방향으로 무엇을 제시하고 있는가? 등을 밝히는 데 그 목적을 두고 있다.

1.2 연구범위 및 방법

1980년대 들어 한국교회의 통일논의 및 남북교회의 만남이 본격적으로 진행되었다. 70년대 반체제운동에 진력하던 진보교계가 그 운동의 방향을 통일운동으로 전환하였다. 교회는 선교의 모든 역량을 분단극복과 평화지향의 통일운동에 모으기로 결심하면서 KNCC 산하에 통일 상설기구를 설치하였다. 1984년 10월 세계교회협의회가 주관한 남북교회의 만남이 일본의 도잔소(東山蔣)에서 이루어 졌다. 따라서 본 논문의 연구범위는 1980년대부터 시작하여 오늘날 현시점까지도 남북교회의 교류가 진행중이므로 1997년 9월까지로 잡았다.

논문의 구성은 제1장 서론에서 문제제기 및 범위, 방법, 제2장 한국교회의 통일의 당위성, 제3장 독일교회의 평화통일 노력, 제4장 한국기독교교회협의회 통일운동, 즉 배경, 1990년부터 최근까지의 남북교회의 교류 현황, 회년운동과 북한동포돕기운동 등을 살펴 보겠다. 제5장은 KNCC의 인도주의적 통일론에 대해 알아보며, 마지막으로 KNCC의 통일논의에 대한 평가로 결론을 맺으려고 한다.

연구방법은 여러가지 자료와 문헌이 사용되는 기술적 방법, 그리고 KNCC의 평화통일 논의를 전개과정을 분석함으로써 이 논의의 성격을 규명할 수 있는 역사적 접근방법을 적용하였으며, 국내의 정세의 긴급성에 뒤지지 않기 위해 언론매체의 보도내용을 참고하였다. 또한 본 연구에서는 비교의 시각에 기초한 분석방법을 활용하여 한국과 독일교회의 교류에 대한 유사점과 차이점의 비교를 통해 저변에 깔려있는 의미를 찾아내

이 이를 우리의 통일논의에 활용하고자 한다.

2. 한국교회의 통일의 당위성

한국 기독교인들은 통일문제를 복잡하고 전문적인 정치적·국가적·민족적 문제로 생각하고, 이는 정부나 전문적으로 정치를 하는 사람들의 일이지 신앙을 갖고 있는 기독교인들이 관여할 문제도 아니고 종교문제도 아니라는 태도를 가지고 있었다. 이러한 사고는 통일에 대해 부정적 사고를 가지게 하였다. 다시 말해 왜 우리가 이 문제를 한민족으로서, 국민의 일부로서 다루는 차원을 넘어서 기독교인으로서 신앙인으로서 책임감을 느끼고 교회가 참여해야 하는가 하는 문제였다. 많은 기독교인들이 통일은 꼭해야 하는가? 남북한이 서로 사상과 체제가 다른데 부리하게 합치는 것보다 갈라져서 잘 살면 되지 않겠는가? 또 현실적으로 미·소·중·일 강대국들이 한반도의 통일을 원치 않는데 가능한 것인가? 통일을 하자고 하지만 방법과 대안이 있는가? 통일은 바라지만 하나의 이상이요, 꿈이지, 실현은 불가능하다는宿命론의 입장에 서거나, 현재의 상태를 놓고 관계를 개선하는 정도로 해야지 자칫하다가는 혼란과 파괴만 증대된다는 현실론에 서는 기독교인들도 많이 있었다.⁶⁾

80년대 들어 한반도의 통일문제와 관련하여 교회내에서 변화가 일어났다. 한국교회가 민족통일 혹은 조국통일의 과업에 참여해야 하는 이유는 기독교 전반이 민족분단에 대한 책임을 지고 있기 때문이며, 또한 기독교의 복음선포·선교·사역이 민족사와 민족문제에 직결되어야 하기 때문이며, 민족사·세계사 안에서 기독교가 하나님의 구원을 증거해야 하기 때문이다.⁷⁾ 한반도의 평화적 통일문제에 진보교단을 중심으로 한국교회가 참여의 당위성을 갖고면서 과거에는 통일문제는 정치적 문제이며 교회와는 직접적 관련이 없는 또는 정부의 통일정책에 대한 일방적 지지 태도의 철회와 함께 조국의 평화

6) 1994년 한국기독교사회문제연구원에서 기독교인들을 상대로 통일의식에 관한 조사를 하였다. 이 결과 과거와는 달리 “통일을 꼭 성취해야 한다.”가 81.6%, “적대없이 이대로”에 18.4%가 응답하였다. 또한 통일의 당위성을 주장하는 이유는 “같은 민족이니까”라는 답변이 절대적으로 많았다. 자세한 내용은 한국기독교사회연구원, 『21C의 한국교회와 기독교인의 통일의식』 1994. 12.15.

7) 박순경, 『통일신학의 여정』 (서울: 한울, 1992), p.89.

적 통일에 대해 적극적 의사표명을 하였다. 교회가 한반도의 통일문제와 관련하여 어떤 역할과 공헌을 할 수 있는가 등을 모색하기 시작하였다. ‘한국기독교교회협의회’의 한 선언⁸⁾은 다음과 같은 통일문제에의 참여의 당위성을 피력하고 있다.

우리는 하나님의 나라의 평화에 대한 신앙에 기초하여 한국교회가 분단의 극복과 통일에 주체적으로 참여할 의무와 권리, 그리고 자유가 있음을 천명한다. 민중의 고난의 현장에 참여하여 하나님의 사랑과 정의를 증언해 온 우리는 강대국에 의한 민족분단을 해결하지 못한 책임이 우리에게도 있음을 고백하고 회개함과 동시에 분단극복에 주체적 참여가 곧 하나님 나라의 평화에로 나아가라는 명령임을 고백하고, 이 분단의 극복과 평화운동을 위하여 우리는 한국교회가 공개토론의 장이 되도록 할 것이다.

1945년 이후 계속된 남북분단의 문제와 분단을 극복하고 평화적 통일을 가져오는 문제는 정치적 영역에만 국한되는가? 라는 문제에 대해 한국교회는 정치적·종교적 문제로 해석하였다. 분단의 원인은 단순한 정치적 이해관계로만 해석될 수 없고, 인간본성의 깊이에 관련된 것으로 경쟁, 탐욕, 증오 등의 죄의 문제와 관련되어 있다고 보았다. 그리고 한반도의 통일문제는 단순히 영토의 통합이나 정복의 방법으로 이루어지기 보다는 용서와 화해, 치유와 사랑의 과정을 통해서 이루어 질수 있으므로 정치적·종교적 문제이다.⁹⁾ 이같은 통일문제에 대한 한국교회의 개방적 시각은 종전과는 아주 판이하게 진보교단을 중심으로 통일문제를 새로운 관점에서 보고 있다. 분단된 남북한간의 화해와 통일의 문제가 목회와 선교의 우선적 과제임을 인식하면서 한반도에서 남북한의 분단은 모든 악과 고통의 근원이며, 전쟁위협을 원천이자 평화의 장애물이다. 교회의 사명은 모든 인류에게 희망을 제시하고 평화와 정의를 위해 노력해야 한다. 따라서 한국교회는 분단의 비극으로 고통받고 상심하고 있는 모든 사람들에게 대화와 참여의 길을 열어주기 위해 남북교회의 정치적 목적이 배제된 순수한 종교적 차원에서 교류나 대화의 장을 마련하는 데 선구적 역할을 하고 있다.

한편 평화통일 논의를 진행하면서, 또는 역사적·군사적·정치적 문제들을 검토하고 성서연구 등을 통해 신학적인 반성을 하면서 한반도에서 민족적인 자주, 정치적 민주, 사회경제적 평등이 완전히 실현된 상태의 진정한 평화와 정의를 실현하고 민족의 고통을

8) 홍근수, 『기독교와 정치』 (서울: 한울, 1988), p.245.

9) 홍근수, 상계서, p.238.

줄이고, 삶과 발전을 도모하려면 반드시 남북의 지대적인 갈등이 극복되어야 하며, 이것은 어떤 형태로든지 영구 분단이 아닌 통일로 이어져야 한다는 결론을 얻게 되었다. 통일은 교회의 과제일 뿐 아니라 기독교인의 개인적 사명이다. 이러한 결론은 기독교적인 신앙과도 관련이 있음을 알 수 있다.¹⁰⁾

기독교는 우리 역사가 지향하는 목표에서 통일의 당위성을 찾는다. 이 당위성은 역사 안에서 일하시는 하나님의 계시이다. 하나님은 이집트제국의 우상숭배신학으로부터 이스라엘 민족해방의 신학음, 바빌론제국의 우상숭배신학으로부터의 해방음, 로마제국의 우상숭배신학으로부터 이스라엘 민족해방과 민족통일을 주신 분이다. 따라서 한반도의 역사 속에 하나님은 살아 계시며 역사(役事)하시되, 분단을 극복하고, 민족의 주체적·자주적·독립적인 통일지향의 신학음 일깨워주고 계시는 것이다. 하나님이 우리 역사 안에 간섭하시고 또 자기의 주권을 세우신다는 것을 믿는 데서 우리는 통일에의 실마리를 찾는다.¹¹⁾ 즉, 하나님 말씀을 순종하는 차원에서 통일의 당위성을 찾아야 한다. 첫째, 하나님은 분단의 극복을 위해 통일된 민족공동체를 실현하라고 명령하셨다. 유대와 이스라엘이라는 두 개의 남북왕조로의 분열과 분단은 인간의 잘못이며 죄의 결과로써 하나님에게는 용납될 수 없는 것이다. 하나님은 그의 백성들이 하나가 되고 통일된 공동체가 되기를 원하신다. 하나님은 이스라엘 민족에게 “한 민족으로 묶고 한 입금을 세웁다스리게 하시니 다시는 만으로 갈라져 두 나라가 되지 않을 것이다.(에스겔 37:22)” 이것은 하나님이 분단된 이스라엘 민족에게 주신 약속인 동시에 명령이다. 바로 이 하나님은 오늘날 분단된 우리 한민족에게 통일에 대한 같은 약속과 명령을 주시고 계신다.

둘째, 예수님의 사랑과 평화의 복음이 화해와 통일을 명하신다는 사실을 주목할 수 있다. 예수님은 “평화를 위하여 일하는 사람은 하나님의 아들이라 불리울 것(마태 5:9)” 이라고 말씀하셨고, “이웃과 화해하지 않고는 하나님을 예배할 수 없다고 말씀하셨다. (마태 5:23-24)” 이 말씀은 하나님과의 일치를 달성하기 위해서는 인간끼리의 화해와 일치가 필수적이라는 말씀이다. 인간끼리의 화해의 대상은 특정한 부류의 인간으로 제한될 수 없음을 뜻한다. 우리 인간은 편협하여 자본주의자와 사회주의자를 구별하고 서로 악한 사람이라고 정죄하지만, 하나님은 우리 인간 모두를 사랑하신다. 우리가 이러한

10) 이삼열, 전제논변, PP.226-227.

11) 노정선, 『통일신학을 향하여』 (서울 : 한울, 1988), PP.60-61.

하나님의 사랑과 만민을 위한 예수 그리스도의 사랑과 평화의 복음을 가지고 이를 믿을 때 우리는 북한의 사회주의자들과 화해하고 통일을 실현하는 일을 회피할 수 없다. 셋째, 화해와 평화를 이룩하시기 위해 십자가에 달리신 예수 그리스도를 주님으로 고백하는 한 우리는 통일을 위해 노력하지 않을 수 없다. 그것이 모든 기독교인이 수행해야 할 화해의 목회이고 직무이기 때문이다. 사도 바울은 그리스도의 구원 사업을 화해로 보았다.(로마서 5:10-11) 그는 그리스도가 이 세상에 오셔서 하신 일은 하나님과 우리 인간 사이, 인간과 인간 사이를 화해시킨 것이다. 이 말씀이 우리에게 말하는 것은 우리 기독교인들이 사상이나 이념이나 그 어떤 차이를 넘어서서 다른 사람들과 화해하지 않으면 안된다는 것이다.¹²⁾ 분단 당사자들이 자기들의 아집과 욕심을 넘어서서 민족 역사의 지향 점을 볼 수 있어야 한다. 기독교인들에게는 통일 그 자체가 목표는 아니다. 통일은 하나님의 뜻에 부합하는 방법과 내용을 토대로 민족에 대한 사랑에 근거해야 한다.

통일문제가 오늘을 사는 한민족의 핵심적인 과제로서 한민족 전체의 운명에 관계된다는 점에서 이 문제는 특수성과 동시에 보편성을 띠고 있다.¹³⁾ 민족의 통일을 갈망하는 통일의지는 한민족의 얼·혼·정신이 내포되어있는 민족공동체에 기초하고 있다. 따라서 한민족 최대의 역사적 과제는 민족과 국토의 평화적 통일을 이룩하는 일이다. 민족 통일 없이 한민족의 새로운 미래와 민족발전은 없으며 교회는 하나님의 구원과 새 역사(役事)를 선포할 수 없다. 한국교회가 민족의 역사적인 염원과 갈망에 호응하는 것은 하나님의 나라를 이 민족 역사에 이룩해야 할 신앙 공동체의 사명으로 생각하기 때문이다.

민족분단의 구조와 논리는 한국교회에도 침식되어 교회는 화해자로서의 선교적 사명을 다하지 못해 왔다. 하나님의 화해와 평화의 복음을 선포하지 못하고 권력자들의 논리에 사로잡혀 민족의 마음을 일깨우는 책임을 다하지 못한 것이다. 이런 선교적 과제를 수행하기 위하여 교회는 화해의 복음을 실증하고 경험하는 공동체로 형성되어야 한다. 이를 위해 성서적이고 신학적인 자세를 새로이 해야 하며 기독교 내부에 깊숙이 침투하여 온 분단의식을 극복하는 화해와 평화통일의 복음적 실재를 경험하고 증거해 나

12) 홍근수, 『지금은 통일할 때』 (서울: 한울, 1990), PP.144-149; 홍근수, 전게서, pp.245-248.

13) 박순경, 전게서, p.63.

가야 한다.¹⁴⁾ 한반도의 경우 하나님의 약속된 평화를 파괴하고 저해하는 요인이 민족분단의 비극이며, 분단을 극복하고 평화를 성취하는 길이 민족통일이라는 한국교회의 신앙 고백적 확신이다. 한국교회의 통일운동 참여는 온 민족사에 참여하는 일이다. 분단 극복과 통일운동에의 참여없이는 교회는 민족의 교회일 수 없다. 따라서 민족분단의 극복과 평화적 통일의 달성이 한국교회의 최대의 선교적 사명이다. 한민족의 평화적 통일 은 분단된 세계의 서광이요, 새로운 세계사의 장을 여는 벅찬 과제이며 하나님의 구원의 역사에 참여하는 이 시대의 한민족의 삶인 것이다.

3. 독일교회의 평화통일 노력

3.1 동서독 교회의 분리

한반도의 분단극복과 평화통일을 위해 한국교회가 어떠한 사명감과 역할, 그리고 어떤 방법으로 기여할 수 있는가? 우리는 1949년 이후 같은 분단상황에 처해 있었던 ‘독일교회’¹⁵⁾가 어떻게 통일문제를 다루어 왔는가를 살펴봄으로써 여러 가지 참고와 도움을 얻을 수 있다고 생각한다. 물론 상황과 여건이 다른 독일교회의 모델을 그대로 따를 수 있다는 생각은 아니다. 한국과 독일의 분단이 그 배경에서는 유사하지만, 분단을 심화시킨 발전과정과 이를 극복하고자 노력한 시도 등이 다르다. 또한 남북한과 동서독에 각각의 교회가 있지만, 그 사회에서 차지하는 영향력과 위상에는 차이가 있다. 따라서 단지 우리의 과제와 문제를 반성해 보기 위해서는 독일교회가 하나의 비교와 본보기를 제공해 준다고 할 수 있다.

독일의 분단문제와 그 해결책에 관심을 갖는 것은 동서독의 분단과 남북한의 분단이 2차대전 후 가장 유사한 조건과 구조를 가졌기 때문이다. 즉 동서의 갈등과 냉전으로 빛이진 강대국에 의한 강제적 분단의 범주에 속한다고 볼 수 있다. 또한 한반도와 독일의 자유민주주의와 공산주의 체제로 대립되는 이념적 대립 양상, 그리고 두 나라의 통

14) 김용복, “민족 분단과 기독교의 대응”, 기독교사회문제연구원편, 『분단현실과 통일운동』 (서울: 민중사, 1984), P.244.

15) 이 글에서 독일교회라 함은 카톨릭이 아닌 개신교를 지칭한다.

일은 분단상황을 초래한 강대국들의 합의가 이루어져야 하며, 상극적인 이념의 대립이 해소 되어야만 하며, 분단 당사국들이 통일에 대한 노력과 합의가 궁극적으로 이루어져야 한다는 점에서 공통점이 있다. 독일의 통일이 우리에게 의미가 있는 것은 이같은 공통점이 있기 때문이다.

동서독은 분단을 극복하기 위해 동서독 정부, 정당, 사회단체, 지식인들의 여론 형성과 노력이 있었지만, 이 가운데도 특히 동서독 교회의 역할과 노력이 팔목할만한 것이었음을 간과할 수 없다.¹⁶⁾ 베를린장벽의 붕괴와 동서독 모든 국경 초소의 개방은 고르바초프의 개방정책의 영향을 받아 껴기한 동독 국민의 승리이며, 또한 분단 이후 줄기차게 현실주의적인 인적·물적 교류정책을 추진한 서독 정부의 ‘동방정책’¹⁷⁾의 결실이기도 하다. 이러한 결실과 관련해 동서독 교회는 분단된 양독의 현실을 연결시키는 종교적 연결 고리가 되었고, 동독 민주개혁을 위해 시민들의 힘을 결집시키는 구심체의 역할을 하였다.¹⁸⁾ 다른 단체나 조직들과는 달리 독일은 1949년 이후 1969년 까지 단일 교회조직체로 독일개신교회(Evangelische Kirche in Deutschland : EKD)를 중심으로 통일된 기구를 가지고 있었다. 그러나 1969년 동독교회가 독일개신교연맹(Bund der Evangelischen Kirchen in der DDR : BEK)를 결성하여 EKD로 부터 탈퇴하였다. 따라서 통일은 교회 자체의 통일성 유지와 밀접한 관계를 가지는 문제였고, 교회의 분리를 막기 위해서도 관심을 두지 않을 수 없는 문제였다.

한반도와 같이 제2차 세계대전 전후 처리과정에서 분단된 독일은 종전전 마지막 회담인 포츠담회담에서 채택한 비군사화, 비나치화, 비중앙집권화, 민주화 등의 정책에 따

16) 이삼열, 『평화의 철학과 통일의 실천』 (서울: 햇빛출판사, 1991), pp.276-277.

17) 통일후 독일내에서는 동방정책이 동서독 통일과의 관계에서 통일에 어떤 영향과 결과를 가져 왔는가에 대한 찬반논쟁이 전개되었다. 먼저 동방정책에 대한 긍정적인 입장은 사민당정부의 동방정책이 분단고통 해소와 민족의 동질성 회복에 기여하였으며, 국제적으로는 공존과 긴장완화 정책으로 유럽의 평화와 안정에 기여했다는 것이다. 반면에 동방정책을 부정적으로 평가하는 사람들은 동방정책의 공존과 긴장 완화정책은 사회주의 국가들의 세력신장과 정권유지에 도움을 주었으며, 공존의 장기화는 통일을 늦추는 결과를 초래했다고 비판하고 있다.

한편 동방정책의 역할에 관한 활발한 논쟁을 지켜 보는 대부분의 독일인들은 자신들의 통일이 구소련의 고르바초프의 등장이후 소련과 동구 변혁 과정에서 이루어진 ‘상황의 산물’이지 동방정책이 통일을 가져다 준 것으로 생각하고 있지 않다. 문대근, “동서독 통일의 의미”, 『위드』 독일통일정보연구소, 제13호(1997.3.26), pp.26-27 참조.

18) 김영한, 『평화통일과 한국기독교』 (서울: 풍만, 1990), p.280.

라 경제적으로는 한 단위로 만들고, 정치적으로는 미·영·불·소의 연합국이 관리하기로 하였다. 그러나 전후 세계질서가 냉전체제로 전환되면서, 또한 국제정치적으로는 동·서양 진영간의 세력균형을 유지하고 유럽의 평화를 보장하기 위한 전제조건으로서 독일은 1949년 동서독으로 분단되었다. 한편 독일의 분단에도 불구하고 1,500여년의 역사를 가진 독일교회는 민족교회로서 EKD를 중심으로 단일 조직체를 유지하였다. 즉 1949년 동서독의 정치적·영토적 분열이 교회의 분열을 가져오지도 않았을 뿐만 아니라, 동서독의 분리와 함께 제정된 양국의 헌법과 법률은 종교활동의 보장문제와 관련하여 “바야르 헌법의 전통을 계승하여 국가교회는 존재하지 않으며, 신앙·양심·종교단체 구성의 자유가 보장되며, 교회는 공법인이다. 교회는 국가가 정해 놓은 세금복록에 따라 세금을 징수할 권한이 있다.”¹⁹⁾를 명시하고 있다.

독일교회는 히틀러의 나치가 발명한 제2차대전 이후 신학적·역사적 반성을 하면서 재건된 교회이다. 따라서 동서독의 영토적 분단이 있음에도 불구하고 동서독 교회는 신학적·역사적 이유로 인해 분리될 수 없는 ‘특수한 공통성’을 공유하고 있다. 먼저 신학적으로 보면 다른 국가, 상이한 사회체제 하에서도 모든 교회는 ‘그리스도 안에서 하나’였기 때문에 신자나 교회지도자들의 상호 의견교환이나 방문, 상호 물질적인 지원 등은 국경을 초월하여 이루어질 수 밖에 없었다. 역사적으로 보면 동서독의 교회는 분리되기 이전에 하나의 교회조직으로 존재했으며, 공동의 예배의식, 성서번역 전통을 가지고 있어 형식적인 분리에도 불구하고 동서독간 다른 분야의 조직체 분리에서의 같은 상호 이질화현상은 일어날 수 없었다.²⁰⁾

독일교회는 1,500여년의 역사를 가진 교회로서 신구교를 합해 국민의 75% 정도를 신도로 갖고 있는 커다란 조직체이다.²¹⁾ 그 중 개신교는 전 독일의 24개 주교회가 EKD로 1969년 까지 통일되어 있었다. 그러나 동독정부가 독일교회를 동서독 교회로 분리시켰다. 동독정부는 분단 초기에는 종교탄압정책을 실시했으나 1960년대 들어오면서 노골적인 반교회정책을 지양하고 대신 회유정책을 추진하는 가운데 동서독 교회의 분리를

19) 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』, 1993. 12. p.727.

20) 통일원, 상게서, p.730.

21) 통일원 독일은 7,770만명의 인구 중 40%가 개신교회에, 35.1%가 카톨릭교회에 속해 있다. 네오도르 쇼미, “독일교회의 사회봉사”, 이삼열 엮음, 『사회봉사의 신학과 실천』 (서울: 한울, 1992), p.241.

유도했다.²²⁾ BEK의 출범은 1968년 4월 동독의 새로운 사회주의 헌법개정과 깊은 관련이 있다. 개정 헌법 39조 2항은 “교회와 종교적 집단들은 그들의 업무를 체계화하고, 그들의 활동은 동독의 헌법과 법률적 규정에 일치하는 한 행해진다. 상세한 것은 정부와의 협의를 통하여 규정된다.”²³⁾ 이같은 조항은 동독내에서 종교의 자유를 보장하지만, 동독 공산당은 교회의 활동을 통제할 수 있는 법적 근거를 가지게 되었다. 형식적인 종교의 자유의 보장과 함께 동독의 모든 교회와 기독교인은 교회의 활동을 사회주의 국가와 사회주의 제도 안에서 활동하도록, 즉 사회주의를 위해 교회가 참여해 줄 것을 요구 받았다. 1969년에 이르러서는 동독정부는 헌법에 의거하여 동독 내에서 EKD의 기능과 활동을 중지시키고 동독의 교회에게 ‘사회주의 안에서의 기독교’를 주창하였다. 동독 내의 8개 주교회가 중심이 되어 EKD에서 탈퇴하여 BEK를 조직하면서 국내적으로 독자적인 활동을 전개 하였다.

동독정부는 왜 동독교회를 독일개신교회로부터 분리할 것을 요구하였는가? 사실 1949년 독일이 분단된 후 동독에 위치한 개신교회와 동독정부와의 관계는 악화되기 시작했다. 구체적으로 1952-53년 교회의 청년과 학생활동이 ‘미국의 첩자’ 활동으로 규정되고, 교회청년의 기관지인 ‘금보’가 폐간되었고, 이들에 대한 일련의 구속상태가 발생하였다. 50년대 중반에는 교회가 15-17세에 해당하는 청소년을 대상으로 1년 간 교육을 실시, 입교문답을 하고 입교예배를 드리는 ‘건신례’를 정부가 대신하여 정책적으로 ‘청소년 성인예식’으로 대체하였다. 특히 1957년 EKD가 서독정부와의 협약하에 ‘군목제도’를 나토군에 도입하였다. 이에 동독정부는 강력히 반발하면서 동독내의 EKD 사무국을 폐쇄하였고, 동독의 개신교회에 EKD와는 독립적 교회가 되도록 강력하게 요구하였다. 또한 동독정부는 ‘교회문제를 위한 국정비서실’을 신설하여 교회업무를 관할하면서, 독일개신교의 동서독 회원간의 회합과 왕래를 점차적으로 차단시켰다.²⁴⁾ 한편 1961년 베를린 장벽이 동독정부에 의해 설치되었고, 1968년 동독군대의 체코 침공가담, 동독의 제한주권론의 승인 등으로 인하여 동독 지역에 있는 교회들의 독자적인 활동의 필요성

22) 김학성, 『동서독 인적 교류 실태 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1996.9), pp.79-80.

23) M. Meckel, “Rechtsgutachten. uber die Vereinigung der evangelischen Kirchen auf dem Gebiet der Bundesrepublik und der DDR”, 미간행원고, p.15, 박명철, “독일통일에 비추어본 우리의 통일현실”, 『기독교사상』 1997.6. p.44에서 재인용.

24) 박명철, 상계논문, pp.44-45.

이 생기게 되었다.

1969년의 독일교회의 분열을 EKD와 BEK는 교회의 분열로 보지않고, 동독 지역 안에 있는 교회들의 상황과 입장의 문제로 이해하였다. 즉 BEK가 생긴 것은 '하나님이 허락한 우리 삶의 여건을 인정하는 것이다. 이제 동독교회는 동독에 있는 사람들에게 복음을 전하는 일에 맞추어야 한다.'고 생각하였다. 다시 말해서 사회주의 동독이라는 특수한 상황 속에서 교회가 복음을 전하기 위해 비상한 조치로 생각된 것이다. 양독교회는 이같은 나뉘음을 분열로 이해하여 대립하고 비판하기보다는 양자 사이를 교회가 치한 시대 상황에 따른 한 교회 내부의 특수관계로 양해하면서 하나됨을 잃지 않으려고 노력하였다.²⁵⁾ 동서독 교회는 이같은 분열의 상황에서 EKD와 BEK가 서로 다른 이념적 국가체제에도 불구하고 교류, 자매결연관계 등을 통해 구체적인 하나됨을 위해 협력하면서 독일 분단 후 40여년 동안 평화와 통일의 문제에 많은 관심을 표명하였다. 특히 분단문제와 관련하여 독일교회는 통일과정에서 평화운동에 많은 노력을 기울였다.

3.2 동서독 교회의 교류와 평화운동

독일의 분단 이후 동서독의 사회·문화 교류 및 협력은 종교, 문화, 청소년, 예술, 체육, 학술 등의 각 분야에서 괄목할 만한 가시적 성과를 거두었는데,²⁶⁾ 상대적으로 가장 활발한 활동을 보여준 분야는 종교분야의 교류였다. 동독의 구교, 즉 카톨릭은 동독체제에서 교회의 구조가 바뀌기는 했지만, 로마교황청의 감독과 보호 아래 기존 서독의 관구에 소속되어 있었다. 따라서 기존의 공동체적 성격을 유지할 수 있었다. 그러나 정치성을 배제하려는 교구의 의도에 따라 사회적 활동 내지 동서독 분단상황을 변화시키려는 적극성은 비교적 낮았다. 동독의 카톨릭 지도자들은 현존하는 사회주의 질서에 적극적으로 반대하거나, 찬성하지 않는 기본원칙을 지키며 동독정부와 타협하는 선에서 주로 구호단체 활동에 주력하였다.

카톨릭의 소극성에 비해 전통적으로 동독지역 가운데 80%가 개신교 지역이었으며,

25) 서성환, "독일통일과 교회의 역할", 『북한 기독교 총람』 (서울: 남북한선교협력위원회 북한문제연구소, 1995), pp.110-111.

26) 김학성, 전개논문, pp.1-111; 신용철, "독일통일과 문화 및 교육의 교류", 『통일문제연구』 제2권 4호, pp.153-183 참조.

카톨릭은 10% 정도밖에 안 되었다. 그러므로 동독지역에서 개신교의 활동은 적극성을 떨 수 있었다. 서독에 본부를 둔 EKD는 분단초기부터 민족통일문제에 많은 관심을 가지고 독일통일이 곧 동서독 교회의 소망이라고 주장하며, 분단문제와 관련하여 동서독 정부간의 의견차이를 해소하기 위한 중개역할을 맡았다. 특히 분단 직후부터 베를린장벽 설치 이전까지 독일의 대표적인 행사인 종교대회가 양독지역에서 전국적 신자집회를 매년 혹은 2년마다 개최되었다.²⁷⁾ 1951년 베를린, 1954년 라이프짜히, 1957년 프랑크푸르트, 1961년 서베를린 등에서 종교대회가 열렸다. 개신교도들의 민족제전과 같은 종교대회는 1949년부터 개최되었는데, 개신교도들의 만남과 대화의 광장이었으며 전독일 교회의 회합체의 역할을 하였지만 실질적으로는 분단을 극복하려는 노력의 일환이었다. 분단된 동서독의 국민들이 국경을 초월하여 종교대회에 참석했으며 정치적 성격이 띠는 집회가 허용되지 않는 상황에서 종교인들의 만남이 종교대회를 통해 가능해졌다. 다수의 개신교인들은 이같은 종교대회가 바로 통일의 초석을 제공할 수 있다는 믿음을 갖게 되었다.

한편 민족의 결속을 비정치적 분야에서 성사시킨 종교대회는 1961년 베를린장벽의 구축과 함께 동독공산당의 비협조로 퇴조하기 시작하였다. 동독은 빈번한 종교대회의 모임을 서독 모델에 따르는 재통일 달성을 지향하는 집회로 인식하면서 방해하였다. 장벽의 구축은 독일 전체의 종교인들의 만남을 불가능하게 했으며, 그 이후에는 동서독에서 각기 제한적인 종교대회가 열렸다. 이때부터 종교대회는 민족통일의 문제가 아닌 평화문제를 주제로 다루기 시작했지만, 독일교회는 1948년부터 이미 평화문제에 관심을 가지고 있었다. 1948년 7월 아이젠나우(Eisenach)에서 개최된 ‘독일교회 총회의 평화에 대한 선언’의 개신교총회에서 “교회는 국가들 사이의 적대감이나 또는 전쟁행위를 준비하는 선전의 도구가 되어서는 안된다”²⁸⁾고 표명하면서 통일의 원칙보다는 평화의 원칙을 강조하였다. 독일교회의 초기 평화운동은 독일의 재무장 과정과 관련되어 진행되었으나, 독일 국토에 핵무기가 배치되고 핵으로 무장됨에 평화운동은 더욱 활기를 띠면서 전개되었다. 1959년 서독정부의 나토(NATO)가입 및 핵무기 배치와 관련하여 ‘핵시

27) 김학성, 상계논문, p.77; 통일원, 전게서, pp.732-734 참조.

28) 손규태, 『사회윤리학의 탐구』 (서울: 기독교서회, 1992), p.269; 이삼열, “독일교회와 통일문제”, 한국기독교사회문제연구원 편, 『분단현실과 통일운동』 (서울: 민중사, 1984), pp. 355-356에 위 선언에 관한 자료가 수록되어 있다.

대에 있어서 전쟁과 평화'라는 하이델베르크 논제를 발표하면서 독일교회는 상반된 두 가지 견해, "원자무기를 가지고 평화에 기여한다."와 "원자무기 없이 평화에 기여한다."라는 상반된 입장을 밝히면서 그리스도인의 양심에 따라 개인 스스로 선택하도록 하였다.

1961년 베를린장벽의 설치 이후 동서독 교회의 대표적인 평화운동은 1965년 동독교회가 "평화를 위한 교회의 봉사"라는 선언에서 서독교회에 군복제도와 병역의무에 대한 교회의 증언에 문제제기를 했으며, 이 시대에 하나님께서 부르시는 평화의 봉사를 더욱 선명하게 증언할 것을 촉구하였다. 1967년 독일교회는 '교회의 날' 대회를 계기로 전쟁에 봉사하는 병역의무를 거부하는 운동을 전개하였다. 교회는 독일국민은 누구나 자신의 양심의 절정에 따라 '무기를 가지고 평화에 봉사할 수 있지만, 또한 무기 없이 평화에 봉사할 수 있다.'고 주장하였다. 1979년 9월 제2차 세계대전 발발 40주년을 맞아 동서독 교회는 평화에 대한 입장과 실천적 방향에 대해 다시는 전쟁이 없어야 하며, 양 독일국가의 교회와 그리스도인들은 긴장완화 정치를 심화하고 헬싱키협약을 위하여 공동노력을 해야한다는 공동성명을 발표하였다. 1980년 11월 EKD는 '원자무기 없이 평화 창조'라는 평화주간을 선포하면서 국민운동을 전개하였다. 1980년과 1981년 동서독 교회는 평화주간의 일요일을 정하여 교회가 공동으로 평화를 위한 자료를 마련하고 예배와 기도를 드렸다.²⁹⁾

1985년 뒤셀도르프의 종교대회는 평화운동에 열렬한 성원을 보내는 다수의 동서독인들이 참여하여 대성황을 이루면서 '평화를 위한 연설'을 발표하여 새로운 대화의 장을 마련해 주었다. 1988년 12월에 동독교회는 다음해 1월 1일부터 시행될 새로운 여행규정을 공포하였다. 즉 동독측 여행자들의 방문거부시 시정요구권, 동시에 부부간의 여행은 제한한다. 이같은 여행규정에 대해 동독교회가 중심이 된 반대시위가 일어나자, 동독정부는 1989년 4월 1일부터 개인여행의 허용범위를 확대하였다. 1989년 동독시민이 자유화·민주화·개방화를 요구할 때 교회는 민주화운동을 주도하였다. 니콜라이, 사마리아 등을 중심으로 평화를 위한 월요기도회, 구속자를 위한 예배 등의 기도회가 열렸다. 동독의 멸망이 다가오는 혼란스러운 상황에서 1989년 9월 목사와 시민들이 연대하여 결성한 '새광장'운동, 동년 12월 동독 당간부와 재야, 목사 등이 참여한 '원탁회의' 등의 모

29) 박명철, 전개논문, pp.43-50.

임에서 교회는 중심적 대안세력의 역할을 하였다. 독일교회는 기본적으로 독일의 통일을 유럽의 평화정착과 연관시켜 생각하고 있지, 통일 그 자체를 목적으로 삼거나 별개의 사안으로 취급하고 있지 않다. 왜냐하면 통일을 바란다면 우선 인접국가들간의 신뢰 회복이 선행되고, 이에 준한 유럽평화가 정착되어야 통일이 가능하다는 논리를 가지고 있다. 통일을 주장하는 한 될 것도 안된다는 것이다. 따라서 동서독 교회는 그들이 위치한 장소와 활동의 영역은 달랐지만, 분단의 조국현실에서 하나의 복음을 선포하고 증언했다. 그것은 평화였다. 반전반핵과 평화운동은 양보할 수 없는 동서독 교회의 공동 목표였다. 국가가 병영화되고 군사화되면 될 수록 이것은 동과 서의 분단의 골만 깊이 팔 뿐 아니라, 통일과도 거리가 먼 것이다. 동서독 교회는 통일을 크게 주장하지는 않았지만, 평화만은 세상과 민족을 향해 지속적으로 부르짖었다.³⁰⁾ 한편 동서독의 사회·문화분야 교류에 있어서 간과할 수 없는 것은 교회차원에서 이루어진 서독교회의 동독교회에 대한 물질적 지원 및 인도적 차원의 지원을 들 수 있다. 분단 직후부터 독일 통일이 이루어질 때 까지 서독교회는 동독교회에 대해 기독교적 연대에 기인한 지속적인 지원을 하였다. 특히 80년대에는 동서독 교회 사이에 자매관계가 수립되어 있어서 서독교회는 동독의 자매교회를 재정적으로 후원하였다. 서독교회는 북지구원단체를 통하여 자체 재원과 현금, 그리고 서독정부의 위임을 받아 정부 예산으로 동독교회와 주민들에게 물질적 지원을 수행했고, 탈출 및 이주자들에 대한 서독 정착을 지원했다. 또한 신교구호단체의 지원 창구는 정치범 석방 및 이산가족 재결합을 위한 동서독간 거래 창구로도 활용되었다.³¹⁾ 이같은 서독교회의 지원은 정치적·법률적 장애를 초월하여 효과적으로 이루어 졌다는 데 그 의의를 들 수 있다. 동서독 교회의 끊임없는 교류와 평화에 대한 노력, 그리고 서독교회의 동독교회에 대한 지속적인 지원사업 등은 바로 평화통일의 밑거름을 다지는 독일교회의 역할이었다.

독일은 1945년 분단되어 45년 후인 1990년에 통일되었다. 이같은 분단 시기에서 독일

30) 박명철, 상계논문, p.50.

31) 서독교회의 동독교회 사업은 크게 A형 - 동독 교회지원 목적의 원자재 공급을 통한 재정지원, B형 - 정치적 석방, 이산가족 재합류 등 인도주의적 목적을 위한 원자재 이전 등이 있다. 서독교회는 1957-1989년 까지 A형 사업을 통해 13억8천6백만 동독DM를 지원했으며, 1964-1990년 까지 B형 사업을 통해 34억3천6백만 서독DM를 지원하였다. 김학성, 전개논문, p.78; 통일원, 전개논문, pp.740-750 참조.

교회의 분단극복과 통일문제에 대한 태도 및 노력은 대체로 5개의 시기로 분류할 수 있다. 첫째, 전후 분단기(1945-49)에는 교회의 통일성을 지키면서 민족의 영구분단에 반대하고, 평화와 통일의 원칙을 선포하면서 통일의식을 고취하는 데 큰 역할을 하였다. 둘째, 한국전쟁 이후의 냉전시대(1950-59)에는 동서독이 동서 냉전체제 속에서 재무장을 하면서 분단이 심화되는 시기인데, 교회는 평화의 원칙을 고수하려고 재무장론에 반대하고 NATO 가입을 찬성하지 않는 중립적인 태도, 즉 분단의 심화와 무력적 대결의 발상에 쉼표를 찍는 역할을 하였다. 셋째, 동서 대당트가 열리는 평화공존의 시대(1960-69)에는 서독 정부가 냉전 시대의 긴장과 대결 정책을 청산하고 동서간의 화해와 교류를 이룩하는 동방정책을 추진한다. 서독의 동방정책은 양독관계를 한민족 두 국가 관계로 규정짓고 양독간의 교류를 증진하는 데 큰 역점을 두었다. 평화적 공존과 화해를 기초로 한 독일교회의 '튀빙겐각서'(1961)와 '동방정책에 대한 각서'(1965)는 1969년에 집권하는 사민당의 빌리 브란트 내각이 동방정책을 수행하는 데 중요한 토대가 되며, 선구적이며 개방적인 역할을 담당하게 된다. 동서독 화해정책에 교회와 사민당 내각은 협력하였다.

넷째, 화해와 교류가 이루어 지는 시대(1970-80)에는 분단의 상처를 아물게 하기 위해 이산가족의 절함이나 교류방문의 편익을 도모하며, 양국 정부를 연결시키는 가교의 역할을 담당하는 데 기여했다.³²⁾ 다섯째, 통일 준비의 시대(1981-1990)에 접어들어서도 독일교회는 분단의 조국현실에서 만진만해과 평화운동을 주된 과제로 설정하여 지속적인 운동을 펼쳐나갔다. 특히 교회의 평화운동 노력은 통일과정 속에서 일어날 수 있는 폭력과 폭동을 막고 비폭력 통일을 이루는 데 그 토대를 제공하였다. 1990년 독일 통일에는 교회가 간접적인 역할을 하였다. 다수의 목사와 신자, 그리고 교회직원들이 정치에 대거 진출하였다. 이같은 정치인의 배출은 바로 평화통일에 교회가 간접적인 기여을 한 것으로 평할 수 있다.³³⁾ 한편 독일 통일과 관련하여 국제정치 특히 동서독 관계에 변화를 예고하는 사건들이 계속 나타났다. 소련에서는 개혁과 개방을 표방하는 고르바초프가 등장하여 소련은 물론 동유럽 국가들에게까지도 개혁·개방을 독려함으로써 많은 변화를 가져왔다. 그 결과 독일은 1989년 11월 9일 동서 냉전과 유럽 분열의 상징으

32) 이산열, 전게서, 1991, pp.279-280.

33) 서성환, 전게논문, p.113.

로 여겨져 온 베를린장벽을 허물었으며, 독일 민족의 숙원 이었던 동서독의 통일을 1990년 10월 3일 선포하였다.

독일교회는 분단 이후 동서독 통일이 이루어질 때 까지 민족과 평화에 대한 신념을 가지고서 각고의 헌신적 노력을 한 결과 직간접적으로 통일에 기여하였다. 동서독 교회가 상이한 이념적 체제 하에서 각각의 조직체를 중심으로 일관된 원칙과 신학적 자세를 견지하면서 단일적 교회 의사를 표명하면 모든 교회는 이러한 결정에 동의하였다. 또한 동서독 교회는 교류에 있어 크나큰 마찰없이 분단 극복에 노력해 왔다. 이같은 태도, 즉 독일교회는 분단과 통일문제에 관하여 어떠한 원칙을 가지고 있었는가?

첫째, 독일교회는 민족의 삶에 대한 책임의 원칙을 지녔다. 분단의 극복과 통일에 대한 교회의 관심은 어떤 민족주의나 민족지상주의에 입각한 것이 아니라, 민족의 삶에 대한 교회의 본질적 책임에서 비롯 되었다고 보여진다. 민족의 삶의 원칙에서 볼 때, 분단은 민족의 삶을 멍들게 하며 부자연스럽게, 더욱이 민족 안에서 대립하고 충돌을 겨누는 것은 옳지 않다는 생각을 견지하였다. 이 점에서 독일교회는 분단 자체를 죄악으로 보며 민족의 삶에 대한 하나님의 뜻에 어긋난 것으로 판단하고 분단의 극복과 민족의 통일만이 민족의 삶을 바르게 해 나갈 수 있는 길이라고 생각하였다. 둘째, 갈등 관계에 대한 평화의 원칙이다. 독일교회는 분단과 두개의 정부수립, 냉전시기의 재무장, 나토 가입, 핵무기 배치 등에 대해 항상 평화의 원칙을 강조하여 전쟁을 반대하는 태도를 강력하게 천명했다. 1948년 7월 13일에 교회는 아이제나하에 모여 '독일교회 총회의 평화에 대한 선언'을 채택했다. 통일이 민족의 삶에 중요한 것이지만 평화를 깨면서까지 추구해야 한다고 생각하지는 않았다. 평화의 원칙이 통일의 원칙보다 우선 한다. 그러므로 그들은 전쟁과 대결의 위험이 있는 분단상태를 극복하기 위해 현실적으로 불가능한 통일을 일시적으로 포기하면서 평화공존과 교류를 선택했다. 셋째, 이념과 체제에 대한 교회의 중립 원칙이다. 동서독에 각각의 개신교인들을 가진 교회는 동서독의 어느 한 체제나 이데올로기만을 긍정하는 태도를 취하지 않았으며, 한쪽의 정부나 체제를 비난하는 일은 더욱 삼갔다. 교회는 동서독 양쪽 정부의 수립을 불가피한 사실로 받아들이기는 했지만 어느 한쪽 정부에만 가치와 정당성을 주는 평가를 하지 않았다. 교회는 정치적 분단에 관계없이 독일 민족 전체를 위한 종교적·정신적·도덕적 의무를 다할 것이라고 밝혔다. 교회의 일관된 중립 원칙은 교회가 재무장론, 핵무기 배치에 반대한다

든가, 동서독 교회의 통합을 애써 지켜오는 데 큰 영향을 주게 되며, 독일교회 내부의 중요한 흐름으로 동방과의 화해정책, 그리고 평화운동에 까지 면면히 이어져 왔다.³⁴⁾

독일이 세계인들의 애상을 뒤엎고 급격히 통일될 수 있었던 것은 결코 우연이 아니다. 그것은 통일이러는 용이조차 사용하지 않았던 한 국가 두 체제 정책인 서독의 동방정책과 동서독 공존체제 구축정책의 결실이다. 이러한 정책의 토대에는 교회의 역할과 관련이 있다. 독일 통일 과정에서 사회·문화 분야의 교류 가운데 가장 활발한 활동을 보여준 독일교회의 종교적 역할은 동서독이 통일을 함에 있어 보조적 역할을 넘어선 결정적인 것이었다. 첫째, 독일교회는 민주화와 개혁의 발원지이다. 1989년 동독의 민주화 불결 가운데서 동독 민중의 힘을 결집시킨 구심체는 개신교의 라이프치히의 성니콜라이 교회였다. 1982년 초 독일에 중거리 핵무기가 새로이 배치되어 사회적 불안이 가중되었다. 이에 교회는 사람들에게 마음의 안식과 평화가 깃들기를 기원하기 위하여 매주 원요일에 평화기도회를 가졌다. 지속적인 평화기도회의 모임은 마침내 1989년 10월 9일 월요일 10만명의 인파가 기도회를 마친 후 개혁요구 촛불 집회행진을 시작하자, 이 여파가 전국으로 확산되면서 호네커 정권은 몰락의 길을 걷기 시작하였다. 이처럼 독일교회, 특히 동독교회는 적대적 환경에서 정치적 저항을 조직할 수 있도록 장소를 제공함으로써 민주화와 개혁을 요구하는 대정부 압력의 중심지이며 동독 내 민주화와 시위의 진원지였다.

둘째, 분단 극복을 위해 평화운동을 전개하였다. 동독정부와 교회와의 관계는 교회가 국가의 결정사항에 대해 관용적인 자세를 보이고, 국가는 교회의 자율성을 인정해 주는 선에서 협력관계를 유지해 왔다. 동독교회와 정부와의 유기적관계는 동서독 교회가 평화운동을 공동의 과제로 설정하여 정기적인 회합을 통해 평화문제를 논의하는 데 장애 없이 되지 않았고, 또한 동독정부나 유럽 국가들이 거부감을 보이는 통일 보다는 평화를 강조함으로써, 그리고 현실적으로 불가능한 통일 보다는 평화를 강조함으로써 분단을 극복하려고 하였다. 독일교회의 지속적인 평화운동의 전개는 분단된 체제를 넘어서서 동서독에 정의로운 평화이념을 심어주었다. 셋째, 서독교회는 동독교회에 통일 전까지 물질적 지원을 하였다. 분단 이후 동독정부가 종교활동에 통제를 가하면서 교회의 제정은 궁핍화되었다. 동독정부가 교회 탈퇴운동의 장려, 기독교인들의 직업상·교육상

34) 이삼열, 전제서, 1991, pp.281-284.

차별화, 종교세의 폐지, 목사의 급료 삭감 등의 일련의 조치를 취하자 교회의 재원은 바닥났다. 서독교회는 동독교회를 재정적으로 지원하기 위해 A형과 B형의 교회사업을 통해 동독교회를 유지시키고 발전시켜 나갔다. 이러한 서독교회의 동독교회에 대한 지속적인 지원은 결국 동독교회를 강화시켰고, 반체제인사에 대한 중요한 보호기능을 수행하는데 커다란 역할을 하게 하였다.

1990년 독일통일과 관련하여 교회의 역할은 대체적으로 긍정적 평가를 받아왔지만, 통독 이후 교회 내부적으로는 통일의 후유증이 동서독 교회에서 나타나고 있다. 예컨대, 동독 비밀경찰에 협조한 동독교회 목사들의 연루와 관련하여 이들을 교회로부터 축출하는 문제, 1991년 EKD와 BEK의 통합에서 교회세의 도입, 공립학교에서의 종교교육 실시, 군목제도의 철폐 등을 둘러싼 두 교회간의 갈등, BEK의 교회제도를 구동독지역에서 유지하려는데서 오는 구서독교회와의 갈등 등의 문제가 독일교회에서 통일의 새로운 후유증으로 등장하였다. 한편, 동서로 갈라진 독일에서 교회는 분단의 장벽을 넘어 민족을 연결시키는 고리의 역할을 해왔으며 또한 이념적 대립을 초월하여 기독교 복음정신에 입각한 평화정신을 동서독에 제시하였다. 이처럼 독일 통일에서 교회가 민족의 연결 고리, 그리고 평화의 사도역할을 해왔다는 사실을 우리는 기억해야 한다.

4. 한국기독교교회협의회 of 통일운동

4.1 배경

남북한은 1948년 분단 이후 70년대까지 종교교류가 없었다. 단지 남북한의 종교 관련 단체나 종교인들이 일방적으로 접촉과 교류를 제의하는 수준에 있었다. 1980년대 들어서면서 해외 및 남북한의 교계는 각각 접촉의 필요성을 가졌는데, 먼저 북한은 남북한의 종교적 교류를 통해 대남전술적 효과와 동시에 경제적인 실리를 거두기 위해 종전의 극단적인 반종교정책을 유보하면서 종교적 접촉을 갖기 시작하였다.³⁵⁾ 이에 반해 남

35) 북한의 종교정책의 변화는 이외에도 종교를 믿는 북한주민들의 고령화로 청소년 및 장년층은 종교가 무엇인지도 모르는 자신만만한 상황, 대외개방 및 해외이미지 개선에 종교의 적극적인 활용, 주체사상의 종교와의 친화성 등에 기인한다고 평가할 수 있다. 한편 기독교의 대북접촉 채널은 유럽 채널, KNCC 채널, 제일대한기독교총회 도쿄 채널, 북미기독교학자회의 채널 등으로 분류할 수 있다.

한의 기독교 통일운동 및 남북교회의 만남은 두 가지 대내외적 요인에 의해 촉발되었다. 첫째, 1979년 10.26 사건 이후 12.12 군부 쿠데타, 광주 민주화운동, 전두환정권 수립으로 이어지는 일련의 국내 정치의 변화이다. 특히 광주 민주화운동과 전두환 독재정권의 출현은 70년대 반체제 민주화운동에 전력하던 진보 교계가 그 운동의 방향을 통일운동으로 급전환하게 하는 계기가 되었다. 이는 한국 정치의 비민주성이 독재자의 사망이나 정권의 교체만으로는 치유될 수 없는 하나의 구조적 문제이며, 조국 분단이 바로 그러한 '구조악의 뿌리'라는 인식의 변모에 기인한다.³⁶⁾

이같은 인식의 변화를 토대로 1981년 6월 KNCC는 제4차 공동질의문을 통해 평화통일에 관한 입장을 발표하면서 선교의 모든 역량을 분단극복과 평화지향의 통일운동에 모으기로 결심하였다. 이에따라 운동을 주도해나갈 KNCC 산하에 '통일문제 운영위원회'를 상설기구로 설치하고³⁷⁾, 세계교회협의회(World Council of Churches)에 협조요청을 하였다. 이는 한국교회가 세계교회와 함께 한반도의 평화통일문제를 적극적으로 논의하는 계기를 제공해 주었다. 둘째, KNCC가 통일논의의 규기를 깨고 적극적인 통일대책을 수립키로 착수한 것이 1984년 10월 일본의 도잔소(東山莊)에서 WCC 국제문제위원회가 주관한 '동북아시아 평화와 정의에 관한 협의회'이다.³⁸⁾ 이 도잔소 회의에서 한반도의 분단과 통일의 문제가 주의제로 다루어 졌다. 이 협의회는 국내에서 통일문제를 논의할 자유가 없음을 인식하고, 또한 국내 개최가 불가능한 상황에서 한국교회가 국제대회를 주도적으로 이끈 것으로 KNCC의 통일문제 접근의 최초의 공식적인 출발이면서, 동시에 통일에 관한 신앙 고백적·선교적 결단과 책임을 국제회의를 통한 결의로 천명하는 계기를 제공하였다. 따라서 이는 한국교회가 전개하는 한반도 평화와 민족통일을 위한 본격적인 움직임이었다.

'분쟁의 평화적 해결'이라는 선언서를 채택한 도잔소 회의는 분단극복과 통일 성취의 과제가 70년대에 벌인 '인권 및 민주화운동'과 맥을 같이한다고 평가하면서 6가지의 실

36) 박종화, "한반도의 통일을 위한 남북교회의 실천", 한국기독교 교회협의회 편, 『남북교회의 만남과 평화통일신화 : 기독교 통일운동 자료 및 평화통일 신화논문 모음집』 (서울 : 한국기독교 사회문제연구원, 1990), p.2.

37) 유종선, "남북종교 교류확대 가능성과 통일에의 영향에 관한 연구", 『94 북한 및 통일연구 논문집 (제 4 권)』 (통일원, 1994), p.6.

38) 한국기독교교회협의회 편, 『한국교회 통일문제 주요자료집 (1984.10-1987.5)』 pp.7-11 ; 박종화, "통일 문제에 대한 기독교의 입장", 『민족지성』, 1988. 4월호. pp. 143-144.

천 과제를 채택하였다. ‘평화와 정의를 실현하는 실천과제’는 첫째, 이산가족의 접촉을 위해 국제기구를 적극 활용한다. 둘째, 통일논의에 대한 국민전체의 주체적 참여를 확대한다. 셋째, 사회주의 국가 교회들이 체험한 바를 참고로 삼을 수 있는 방안을 강구한다. 넷째, 강요된 적대관과 선동적 제국주의론 및 무기화된 반공주의의 장애를 극복한다. 다섯째, 청년층과 여성층의 통일논의 참여를 고취한다. 여섯째, 군비경쟁에 제동을 걸고, 핵무기 철거운동에 앞장선다. 도잔소 회의는 무엇보다 분단이 한반도에서 모든 악의 근원이 되는 원칙과 같은 죄악이며, 적대적인 분단과 과장된 원수상을 극복하고 남과 북의 만남과 교류를 통해 화해와 신뢰를 얻게 하는 것이 평화와 통일의 첩경이 된다는 인식을 심어준 회의였다. 이러한 도잔소 회의의 결의에 따라 WCC실무대표단이 1985년 11월 북한을 공식적으로 방문하였으며, WCC의 알선으로 KNCC 대표단 6명과 북한의 조선기독교연맹(KCF) 대표단 5명이 공식적으로 1986년 9월 제1차 스위스 글리온회의에서 ‘평화에 대하여 교회가 관심을 가져야 하는 성서적 근거’라는 주제로 회동하여 성서를 연구하며, 평화와 통일에 대한 그리스도인들의 책임과 과제를 논의하였다. 이는 남북한 종교인들간의 최초의 모임이었다.

국제관계를 통한 통일문제의 진척과 함께 국내에서도 교회가 통일 협의회를 개최할 수 있는 여건이 마련되면서부터 본격적으로 통일논의가 시작되었다. 먼저 1985년 2월 KNCC총회에서 ‘한국기독교회 평화통일 선언’을 공식 채택하였고, 연이어 1986년과 1987년 9월의 총회에서 ‘평화, 통일에 대한 우리의 입장’을 총회선언으로 공식 채택했다. 그리고 1988년 2월 29일에는 한국교회의 통일문제에 관한 신학적 입장과 정책이 정리된 선언문이 발표되었다. KNCC 제37회 총회 결의에 따라 ‘민족의 통일과 평화에 대한 한국기독교회 선언’의 채택은 국내외에 큰 파문을 일으켰고, 때맞춰 제기된 남북학생회담제안과 더불어 이후 통일운동의 본격화, 대중화에 결정적 기폭제가 되었다.³⁹⁾ KNCC의 ‘통일선언’⁴⁰⁾은 그 동안의 통일논의를 집대성한 것으로 기독교가 분단체제 속에서 안주하였을 뿐 아니라, 분단을 유지하고 심화시키는데 기여하였으며, 분단 극복을

39) 김호진, “재야·학생들의 통일논의와 통일정책방향”, 동아일보사 조사연구실 편, 『통일 어떻게 할 것인가』 (동아일보사, 1989), pp.160-161.

40) 통일원, 『남북종교교류 관련 자료집』 1995, pp.92-118 ; “민족 통일과 평화에 대한 한국기독교회 선언”, 형상사편집부 편, 『교회도 하나 나라도 하나』 (서울: 형상사, 1989), pp.244-258 ; 유종선, 전개논문, pp.120-121.

위해 노력하지 못하였음을 반성하고, 조국의 평화통일을 위해 앞으로 한국교회가 앞장서 주체적 역할을 할 것을 다짐하였다. 또한 7.4 공동성명에 나타난 자주, 평화, 사상·이념·제도를 초월한 민족대단결의 원칙, 인도주의적 남북교류의 우선적 시행, 통일논의 과정에 민족구성원 전체의 민주적인 참여의 보장, 특히 민중의 우선 참여라는 민족통일을 위한 한국교회의 기본원칙을 천명하였다. 남북한 정부에 대한 건의사항으로는 이산가족의 만남, 통일논의에 대한 언론자유보장, 정부간 대화의 단절일때에도 민간차원의 교류는 허용, 경제교류의 개방, 남북 평화협정 체결, 주한미군 철수, 군사력 감축, 핵무기 철수, 남북한 간의 협상·회담·협약에 있어서는 외세의 간섭배제 등을 채택하였다.

한반도의 평화와 통일을 위한 정치·군사·외교적 차원의 과제까지 폭넓게 다루고 있는 통일선언은 통일운동사에서 몇 가지 중요한 역사적 의의를 갖는다. 첫째, 이 선언은 남북한 긴장완화와 평화증진을 위하여 평화협정 체결, 주한미군 철수, 핵무기 철수 등을 주장하고 민족 자주성과 주체성을 강조함으로써 한반도 문제의 본질에 비교적 정확히 접근하고 있다. 둘째, 기독교계에서 집단적인 자성의 소리로써 나왔다는 점이다. 즉 한국교회가 민족분단의 역사적 과정속에서 침묵했으며, 분단을 정당화했고, 자주적 민족통일의 흐름을 외면, 반공 이념을 종교적인 신념처럼 이상화하여 북한정권을 적대시함으로써 북한 동포들과 기독교의 이념을 달리하는 동포들을 저주한 죄에 대한 죄책 고백과 회개이다. 그러나 아직도 보수교단의 많은 신자들에 의해 이 선언내용이 거부되고 있지만, 보수교단의 통일에 대한 적극적 관심과 참여를 환기시켰다. KNCC선언은 지금까지 민족민주운동 진영 내에서 머물러 왔던 자주적인 통일운동을 교회를 통해 사면사회로 본격적으로 진입시킴으로써 통일운동의 새로운 지평을 열었다고 할 수 있다.⁴¹⁾

셋째, 1980년대 중반 우리 사회의 분위기로는 민족통일운동을 신앙운동으로 전개하기란 쉽지않았다. 분단의식 또는 적대의식이 민족사회 내부에 깊이 자리를 잡고 있었기 때문이다. 따라서 KNCC가 고안해 낸 것이 민족통일운동과 결합할 수 있는 회년운동이었다. 즉 이 회년은 평화통일운동의 과정에서 추출한 개념이다. 회년선포는 민족통일에 그 초점을 두고 있다.⁴²⁾ KNCC는 1995년을 “평화와 통일의 회년(僖年)으로 선포하고 모

41) 이종석, “남한의 통일정책과 통일운동”, 『사회와 사상-창간호』(서울: 한길사, 1989.2), p.106.

42) ‘회년’이란 구약 레위기 25장에 근거를 두는 것으로 고대 이스라엘에서는 매 50년을 회년으로 정하고 동족으로서의 남의 종살이하는 아들을 자유민으로 놓아주는 풍습이 있었다. 1995년은 조국분단 50년이 되는 해이므로 이 해를 통일의 회년으로 선포한다는 의미는 이 해에 조국 통일을 이루기 위해

든 교회가 연대하여 회년을 향한 대행진을 벌이기로 하였으며, 북한교회의 동참을 위해 북한 교회와의 접촉을 강화해 나가기로 했다. 넷째, 통일선언은 통일에 대한 KNCC의 기본입장, 즉 통일의 실현은 인간의 자유와 존엄성을 최대한 보장해야 한다는 인도주의 원칙과 분단현실의 극복이 통일성취의 전제조건이라면 분단현실에서 이득을 보는 기독교권층과는 달리 반대로 손해와 고난을 당하는 민중의 삶이 분단극복과 통일성취의 핵심이 되어야 한다는 민중의 참여우선원칙을 내세워 7.4 남북공동성명을 보완하고 있다.

한편 통일선언에서 북한교회가 언급된 것은 주목할 만 한 사실이다. KNCC 통일운동은 평화와 통일을 위한 과제로서 남북간 교회의 상호교류를 일차적 목표로 삼고 있다. 이것은 그 동안 장막에 가려있던 북한 교회의 모습이 80년대 들어 조금씩 밖으로 노출되기 시작한 사실과 관련이 있다. 70년대 말부터 ‘해외 남북기독교 회의’가 재외 기독교 학자들과 북한 기독교 인사들을 중심으로 비인과 헬싱키 등에서 수차례 이루어 졌고, 이에 참여한 일부 재외 학자들이 1982년 북한을 직접 방문하여 북한 교계 지도자들과 대화를 가졌다. 특히 재미 교포 김성락 목사는 1981년 6월 북한을 방문하여 김일성과 면담하면서 종교를 주제로 대화를 나누었고, 홍동근 목사는 KCF 소속 원로 목사들을 면담하고 그들의 주선으로 평양의 한 가정교회에서 예배에 참석하기도 하였다. 북한에 기독교가 살아 있다는 이들의 전언은 대단히 충격적인 것이었다. 때마침 통일운동의 구체적 방안을 모색하던 교계는 WCC를 통하여 북한 교계와의 직접 접촉을 시도하였으며, WCC의 중재로 1986년 스위스 글리온에서 남북 기독교 인사들 간의 역사적인 만남이 이루어 졌다.⁴³⁾

민족의 화해와 평화통일을 위한 한국교회의 입장정립과 기여방안을 내용으로하는 통일선언은 한반도의 평화의 서막을 알리는 환희의 축가였으며, 한국사회 내부에 통일문제에 대한 민주적 논의를 위한 출발점을 제공하였으며, 남과 북의 정부와 민간통일운동에 커다란 자극을 주었다. 또한 세계 에큐메니칼운동의 연대를 형성하는 데 성공함으로써 한반도의 통일문제에 대한 국제적인 관심을 환기시켰으며, 북한교회와 정부를 이 운동에 끌어 들이는 촉매역할을 하였다는 측면에서는 긍정적 평가를 내릴 수 있다. 그러

교회가 노력한다는 것이다. 김용복, “광복50주년과 민족회년”, 한국기독교학회 엮음, 『광복50주년과 민족회년』 (서울: 감신, 1995), p.7.

43) 1995년 현재 북한에는 ‘봉수교회’와 ‘칠골교회’ 그리고 500여개의 가정교회가 있다. 유종선, 전계논문, pp.121-122.

나 이 선언은 민족분제를 본격적으로 다루지 않음으로써 반통일세력의 실체에 대한 규명이나 민족주체의 관점을 명확히 부각시키지 못했다. 또한 민족의 운명이 달린 통일문제는 결코 KNCC만의 전유물이 될 수 없으며, KNCC에 소속된 일부 교회가 과연 한국교회 전체를 대표할 수 있는가라는 대표성의 문제 등이 보수교단에 의해 제기되었다.⁴⁴⁾ 통일선언에 대한 부정적 평가에도 불구하고 1988년 2월의 KNCC 통일선언은 한국사회에서 통일운동의 대중화에 크게 기여했음은 주지의 사실이다. 단지 전한국교회가 통일논의에 있어 다같이 동참하지 못하고, 일치된 의견을 제시하지 못했다는 점에서 부분적인 한계점을 노출하였다.

4.2. KNCC와 KCF의 교류

1986년 9월 WCC 국제위원회가 주최한 제1차 글리온회의에 남북한 교회가 함께 참가함으로써 처음 이루어진 모임은 친교 이상의 구체적 성과는 없었으나, 1988년 2월 KNCC의 통일선언 발표 이후 11월에 스위스 글리온에서 ‘한반도 평화통일을 위한 글리온 선언’을 주제로 제2차 회의가 열렸다. 이 회의를 계기로 남북한의 교회 대표들은 공감대를 형성하면서 종교교류는 과거의 단순한 만남의 수준을 넘어 진전되기 시작하였다. 남북교회간의 교류와 연합 통일운동에 대한 구체적인 결실로 2차 모임에서는 글리온 선언을 채택하였다.⁴⁵⁾ 이 선언은 민족의 평화와 통일을 위한 원칙과 실천적 과제로써 첫째, 남북의 교회는 1995년을 통일의 회년으로 선포하고 매년 8월 15일 직전 주일을 공동기도일로 지키며 공동기도문을 채택한다.

둘째, 우리는 1972년 남북공동선언에서 합의된 조국통일 3대원칙을 재확인한다. 셋째, 한(조선)반도의 통일주체는 남북의 민중 당사자임을 확인한다. 넷째, 현재의 분단을 정당화 또는 기정사실화시키려는 어떤 형태의 위장평화도 배격하며, 분단의 고정화를 지향하는 정치적 대체이나 제안을 배제한다. 다섯째, 평화적 통일을 위해 민족 당사자 간

44) 보수교단은 선언문의 내용 중 “특히 남한의 그리스도인들은 반공 이데올로기를 종교적인 신념처럼 이상화하여 북한 공산정권을 적대시한 나머지 북한 동포들과 우리와 이념을 달리하는 동포들을 저주하기까지 하는 죄를 범했음을 고백한다.”의 표현과 남북의 휴전체제를 평화체제로 전환하기 위해 군축, 핵무기철폐, 미군의 철수 등의 주장에 강한 반발을 보였다.

45) 한국기독교 교회협의회 회 발, 전개서, pp.28-30; 통일원, 전개서, 1995, pp.129-135.

에 신뢰성이 구축되어야 한다. 여섯째, 남북간의 군사적 대결을 지양하고 군비축소를 지향하여야 한다. 현재의 정진협정을 평화협정으로 대체하고, 남북 당사자간에 불가침 선언, 주한미군의 철수 및 UN군사령부의 해체, 한반도에 배치된 핵무기는 철거되어야 한다. 일곱째, 1천만 이산가족의 재회와 남북간의 각종 교류는 인도주의적 요청이다. 따라서 인도주의적 과제의 수행과 남북간의 교류는 통일을 위한 포괄적인 대책의 일환으로 추진되어야 한다.

글리온선언은 1988년 일본의 도잔소 회의의 '공동결의문', 1986년 미국기독교 교회협의회가 채택한 '한반도 평화와 통일에 관한 성명서', 1988년 2월 KNCC의 '민족의 통일과 평화에 대한 한국기독교선언', 1988년 4월 인천의 '한반도 평화와 통일을 위한 기독교 세계대회의 메시지' 등에 나타난 정신을 그대로 반영하고 있다. 이 글리온선언은 지난 1972년 7·4 남북공동성명 이후 민간차원에서는 최초로 합의된 문서로서, 그동안 불신과 비방으로 짐철된 남북상호간의 신뢰성 회복과 조국 평화통일을 위한 남북한 교회의 역할을 일깨우고 있다.⁴⁶⁾ 글리온선언을 계기로 남북한 교회의 통일논의는 어느 일방의 선언이 아닌 상호협리와 교류에 기초한 통일운동의 단계로 진전되었으며, 비록 일부 기독교인들의 합의라는 형식적 제약성에도 불구하고 7·4공동성명 보다 훨씬 구체적인 내용으로 구성된 남북한 교회의 민족통일문제에 관한 공동합의문이라는 데 역사적 의미가 있다.

1988년 글리온 선언 이후 계속된 KNCC와 KCF의 교류를 연도별로 정리하면 (1) 1989년에는 두 번의 접촉이 있었다.⁴⁷⁾ 먼저 4월 미국에서 '조선(한국)의 평화와 통일을 위한 협의회' 명칭으로 '한반도 평화통일을 위한 화해와 캠페인 선언서'를 채택하면서 평화통일을 위한 합동회의를 남북에서 개최하기로 합의하였다. 동년 9월 일본의 기독교교회협의회 주최로 동경에서 '한반도 평화와 통일 세미나'가 개최되어 남북의 교회대표들이 참석하였다. 대표들은 글리온선언에서 합의된 남북한 교회대표 공동에배 및 남북교회의 상호방문, 그리고 통일신학의 구성, 통일방안문제 등에 대해 협의하였다.

(2) 1990년 7월 일본의 재일대한기독교총회 주최로 제1차 '조국의 평화통일과 선교에 관한 기독교인 도쿄회의'가 열렸다. 남북의 교회대표단은 조국의 평화통일과 선교의 문

46) 김영환, 『평화통일과 한국기독교』 (서울 : 풍만, 1990), p.131.

47) 통일원, 전게서, 1995. pp.32-33.

제에 대해 논의하였다. 동년 12월 WCC 주최로 '제3차 한반도 평화통일을 위한 글리온 회의회'가 스위스에서 열렸다.⁴⁸⁾ 1995년을 '통일의 희년'으로 선포하면서 '한반도 평화통일을 위한 합의서'를 채택하였다. 합의사항으로는 희년 5개년 공동사업 계획을 추진하기로 하면서 민족통일을 위한 세계기도주일 지키기, 평화교육과 통일교육의 실시, 각계 각종의 통일운동단체들과 연대사업의 전개, 남북 당국간에 상호불가침선언 체결 촉구, 통일운동을 전개하다 투옥된 인사들의 석방, 이산가족 상봉을 위한 공동 노력, 민간차원의 광범위한 교류와 대화를 추진, 남북교회의 만남을 평양과 서울에서 추진 등 9개항을 공동 결의하였다.

(3) 1991년 2월 제7차 WCC 총회 기간중 호주연합교회 주최로 남북한 기독교 연합에 매가 있었으며, 동년 10월 캐나다 NCC 주최 '한반도 평화와 통일세미나'에서 KNCC와 KCF 대표단은 통일희년 5개년 공동사업에 대해 실무협의를 가졌다.⁴⁹⁾

(4) 1992년 1월 7일부터 13일까지 KNCC의 권호경 총무가 북한의 KCF 초청을받고 정부의 정식 허가를 얻은 후에 방북하였다. 김일성과 면담한 결과 북한은 KNCC 제41차 총회에 북한 대표단의 파견을 약속하였다. 12일에는 평양 봉수 교회에서 설교하였다. 1992년2월 KNCC와 KCF 대표들이 판문점중간위 회의실에서 회동하여 15일부터 열리는 KNCC 총회에 북한 교계 대표 10명이 참가하는 문제를 협의, 체류일정과 조건 등에 합의하였다.⁵⁰⁾ 이는 분단 이후 남북 교회가 한반도 안에서 처음 만나는 역사적 모임이 될것으로 기대하였다. 그러나 북한 대표단은 14일 대남전통문을 통해 불참의사를 표명함으로써 모임이 무산되었다. 북측이 갑자기 방한 취소를 하게된 표면적 이유는 남한 정부가 양측이 합의한 신변보장각서를 넘겨주지 않고 있으며, 사진촬영기자 동행 및 직통전화의 설치를 불허하였기 때문이라고 주장하였다. 이에 앞서 통일원은 북한 대표단의 방문허용을 천희한데 대해 '북한측이 대표단 구성과 기술적 문제에 있어 양측의 합의사항을 지키지 않았으며, 이는 총회참석을 고의로 거부하려는 것이다'라고 발표하였다.

48) 김소영, "코리아 평화와 통일을 위한 제4차 기독교 국제회의회", 『기독교시상』, 통권 437호, 1995년 5월호, p.117 ; 통일원, 상게서, pp.34-35, 151-158, 171-176.

49) 통일원, 상게서, p.36, 38.

50) 통일원, 상게서, pp.12, 40-41, 55-56 ; 유종선, 전개논문, pp.124-125.

(5) 1992년 남북한 교회의 모임이 무산된 후, 1993년 4월 베를린에서 열렸던 한독교회협의회를 통해 흡수 통일의 후유증과 문제점, 그리고 보완점 등에 대해 논의했으며, 1993년 8월 15일 KNCC 평화통일 회년준비위원회와 북의 KCF는 남북평화통일 공동기도주일 공동예배를 드리면서 평양 봉수교회에서 작성한 예배문과 기도문을 공동으로 사용하였다.⁵¹⁾

(6) 1994년 5월 30일부터 6월 2일까지 일본 동경에서 제4차 ‘조국의 평화통일과 선교에 관한 기독교 도쿄회의’가 열렸다. 남측의 대표는 KNCC 산하 3개교단과 보수교단이 공동으로 참여했으며, 북측은 KCF의 대표 5명이 참석하였다. ‘민족 대단결원칙을 실현하기 위한 교회의 역할’을 주제로 선정한 회의는 평화통일회년사업의 실천과 구체적인 행동의 전개를 주장하면서 한반도에서 핵문제의 평화적 해결, 군사훈련의 반대, 평화통일운동의 활성화, 체제경쟁 및 상호불가침 선언 등을 결의문으로 채택하였다. 한편 김동환 KNCC 총무는 북한의 KCF 위원장인 강영섭에게 ‘남북안간띠잇기대회’의 공동개최를 제의하였다.⁵²⁾

(7) 1995년 3월 일본 교토(京都)에서 ‘한반도 평화와 통일을 위한 제4차 기독교 국제협의회’가 개최되었다. 이는 남북한 당국자간의 대화가 단절된 이후 처음 시도된 공식적인 회합이었다. 주요 의제는 1995년 회년사업에 대한 구체적인 계획을 세우는 일이었다. 남한의 KNCC와 북한의 KCF는 3월 31일 공동합의문에 ‘정치적인 변수와 상관없이 광복 50주년을 맞는 오는 8월 15일 판문점에서 남북이 공동예배를 드리며, 대규모 군사훈련의 중지, 군비축소, 국가보안법 철폐, 남북 기본합의서의 전면적인 이행의 촉구, 한반도의 비핵화 실현, 한반도 전체에서 인도주의 원칙의 구현 등을 합의’했다고 발표하면서 남북한 교회가 공동의 노력을 함께 하기로 하였다. 4월에는 WCC 아시아 담당인 박경서가 평양을 방문하여 북한의 KCF 위원장인 강영섭과 회동한 결과 지난달 일본 교토에서 협의한 ‘판문점 남북공동예배’를 8.15일 직전 일요일인 오는 8월 13일 오후에 갖기로 최종 합의했다고 KNCC는 발표했다.⁵³⁾

51) 통일원, 상게서, p.43.

52) 김일성의 외조부인 강양욱의 아들인 강영섭은 1997년 9월 현재 최고인민회의 9기대의원과 최고회의 통일정책심의위원직을 겸임하고 있는 북한내 고위급 인사다. 통일원, 상게서, pp.44, 63, 280-285.

53) 통일원, 상게서, pp.45-47, 296-309 ; 한국일보, 95년 4월25일.

김영삼 정부의 출범 후 북핵문제로 교착상태에 빠진 남북관계의 새로운 전기를 모색 하려는 의도로 정부는 김상진 신부와 홍정길 박사 등 종교인 8명의 북한 방문신청을 승인했지만,⁵⁴⁾ 한편으로는 ‘남북한 사회문화교류허가지침’을 확정하면서, 남북한 민간 교류는 해당단체의 대표성이 인정되고 정치적인 논의를 배제한 순수한 목적일 경우에만 허가할 수 있다고 발표했다.⁵⁵⁾ 정부는 1995년 5월 16일 통일관련장관회의에서 광복 50주년을 맞아 민간단체가 추진 중인 통일행사와 관련, ‘북·미 평화협정체결’ ‘국가보안법철폐’ 등 북한주장에 동조해 국민혼란을 조장할 우려가 있는 정치성 행사를 불허키로 결정하였으며,⁵⁶⁾ 8·15행사와 관련하여 통일원 대변인은 7월 21일 판문점 기념행사를 불허한다고 발표함으로써 8월 13일 KNCC와 KCF가 판문점에서 열 예정이었던 통일회년행사는 열리지 못하였다.

(8) 1996년 1월 29일부터 필리핀의 마카오에서 KNCC의 제안으로 ‘동북아시아의 평화를 위한 나눔과 연대회의가’⁵⁷⁾ 열렸다. 이 회의는 나눔과 섬김이라는 회년정신을 실천하기 위해 할 수 있는 역할을 검토하고 협력체를 모색했으며, 본회의에서 KNCC와 KCF는 ‘회년공동체로서의 나눔과 연대, 그 필요성과 도전’을 주제로 공동발제를 하였다.

(9) 1997년 3월 17일부터 19일까지 미국 뉴욕의 유엔 교회센터에서 한반도의 통일을 촉진시키고 지원함에 있어서 교회의 지속적인 역할을 함께 모색하기 위해 ‘남북한과 미국의 관계속에서 교회의 역할’이라는 주제로 남북미 교회협의회가 열렸다. 7·4남북공동성명의 이행, 미국의 대북한 경제조치 해제, 인적교류의 촉진, 평화협정의 체결 등을 내용으로 하는 성명서를 채택하였다.⁵⁸⁾ 1997년 6월 독일 라이프치히에서 열린 제27회 교회의 날 행사에 독일교회의 초청으로 이루어진 KNCC와 KCF의 만남에서 두 단체는 북한의 나진 선봉지역에 연합교회와 사회복지센터의 건립을 추진키로 합의했으며, 또한 북한에 14억 상당의 식량을 긴급 지원하고 8월 10일 남북한의 교회에서 통일을 위한 공동기도문을 낭독하며, 정전협정의 평화협정 전환 모색과 대북 경제제재 해제 촉구

54) 동아일보, 95년 5월4일.

55) 동아일보, 95년 5월15일.

56) 동아일보, 95년 5월 17일.

57) 한겨레신문, 96년 1월28일.

58) 한국기독교교회협의회, 『교회와 세계』 통권 159호, 1997. 4월. pp.81-83.

등의 논의와 함께 남북한 교회의 만남행사를 98년 초까지 한반도내에서 갖기로 하였다.⁵⁹⁾ 한편 KNCC와 KCF는 8월 3일부터 10일까지를 남북평화통일을 위한 공동기도주간으로 설정하여 ‘그리스도인들이 이념과 체제를 뛰어넘어 예수 사랑으로 하나 되게 해주시옵소서’라는 공동기도문을 봉독하며 남과 북에서 각각 기도회를 개최하였다. 남북한 교회의 공동기도주일은 1989년부터 시작하여 현재까지 계속되고 있다. 동년 8월 3일부터 16일까지 헝가리 부다페스트에서 세계개혁신교회연맹(WARC) 주최의 총회에 남북한 교회가 참석하여 북한의 식량난 지원 방안 등에 대해 협의하였다.⁶⁰⁾ 동년 9월 23일 김동완 총무는 KCF의 초청으로 지난 92년 1월 권호경 총무의 방북 이후 두 번째로 북한을 방문하였다.⁶¹⁾ 이번 방북은 6월 라이프치히에서 열린 독일교회의 날 행사에서 남북이 합의한 나진-선봉 지역에 교회와 종합복지센터를 건립하기로 합의한 데 따른 것이다. 이와 함께 제3국에서 열려온 글리온회의의 한반도 개최문제도 논의할 예정이다.

1980년대와 1990년대 현재까지 남북한 교회의 접촉 및 교류를 총괄해 볼 때, 1980년대에는 KNCC와 KCF를 중심으로 접촉 및 교류가 진행되었다.⁶²⁾ 그리고 1990년대에 들어와서는 국내 보수교단과 평신도 단체들도 이에 적극 관심을 보이고 있으며, 북한도 호의를 보이는 것으로 평가된다. 이는 북한이 남한 교회에서 진보교단이 차지하는 비중과 경제적 능력의 한계를 간파하였기 때문이며, 동시에 해외교포 사회 및 국내의 공동연대 기반을 확대하는 한편, 종교인을 통해 경제 지원을 받고자 하는 의도로 보인다.

80년대부터 시작된 KNCC와 KCF의 종교교류는 한반도의 평화통일을 위한 일반적 원칙들을 발표하고 지속적인 교류를 통해 남북한 교회 사이에 신뢰와 우의, 신앙적 유대를 강화시켰고, 분단과 6.25전쟁으로 인한 적대관계와 대결의식을 완화시켰다. 또한 지속적인 접촉과 발표된 원칙들이 한반도에서 평화를 증진시키는 데 적지 않게 기여하였으며, 6공화국 정부가 북한을 통일의 동반자로 인정하며, 민족간의 교류와 화해를 추구하겠다는 7.7선언을 비롯한 정부의 통일정책이나 1991년 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 기본합의서’, ‘한반도 비핵화 공동선언’에 반영되어 남북의 화해협력

59) 무등일보, 97년 6월 22일 ; 동아일보, 97년 6월 23일.

60) 한겨레신문, 97년 8월2일.

61) 한겨레신문, 1997년 9월 27일.

62) 허문영, 전개논문, pp.130-131.

시대를 촉진시켰다. 한편 KNCC는 1988년의 통일선언의 과제에 따라 국내에서 지속적으로 평화와 통일에 대한 협의회와 연구 세미나를 개최했으며, 통일글짓기 대회나 인간미잇기 대회와 같은 대중동원의 행사와 계몽운동을 통해 평화교육과 통일교육, 그리고 평화통일의 의식화에 크게 기여하는 등 교류운동에 있어서 긍정적 역할을 하였다.

그러나 평화와 통일을 위해 설정했던 일반적 원칙들에 대한 구체적 실천의 분계에 있어서는 별다른 진전을 보여주지 못함으로써 여타의 민간교류와 같이 한계를 노출하고 있지만, 여기에는 남북한 정부의 책임도 간접적으로 있다고 평할 수 있다. 또한 한국교회 내에 진보와 보수교단이 북한교회와의 접촉이나 교류에 있어 단일적 조직을 통한 접촉과 교류를 하지 못함으로써 교회의 통일운동의 활성화 및 통일성의 유지에 장애물로 등장하고 있으며, 남북 평화통일 공동기도주일이나 평화교육에 참여하는 교회가 적으며, 평화 선교와 통일 교육에 대한 성서적·신학적 연구도 아직은 미흡한 상태다.

한동안 교착상태에 빠진 남북한 관계는 1995년 6월 21일 중국 북경에서 '대북 쌀 제공을 위한 차관급 회담'⁶³⁾이 성사됨으로써 남북대화의 계기를 마련하였다. 그러나 1996년 9월 강릉 잠수함 침투사건으로 인해 또다시 정부간 대화는 단절되었다. 이같이 정부차원의 대화는 언제든지 단절될 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 반면에 민간차원의 교류는 비정치적 분야의 교류를 중심으로 전개됨으로 단절 가능성은 비교적 낮다. 현재 남북한 종교계 인사들의 본격적인 교류는 약간의 장애물이 있어 어려운 형편이지만, 일부 종교계 인사들의 대북 방문은 제한적으로 허용되고 있다. 종교인의 방북이 남북관계의 개선을 가져온다고 기대해 볼 수는 있지만 지난 1991년 9월 광희선 목사나 1992년 1월 권호경 총무의 방북이 민간교류의 확대로 이어지지 못했다는 점을 우리는 기억해야 한다. 그렇지만 비정치적 분야에서의 교류의 지속적 유지와 확대, 그리고 인간적 접촉의 촉진 등이 통일의 초석으로 작용한다는 것을 독일교회의 경험을 통해 우리는 알고 있다. 이같은 중심적 역할을 남북한 교회가 수행하여야 한다.

63) 동아일보, 95년 6월22일.

4.3 회년운동과 북한동포돕기운동

4.3.1 한국기독교 평화통일 추진협의회

1988년 2월의 통일선언에서 KNCC는 1995년을 평화와 통일의 회년으로 선포하였다. 1995년은 1945년 해방과 분단의 해로부터 50년이 되는 해이기 때문에 구약성서의 계산에 따라 회년이다. 이러한 회년의 선포는 1995년에 갑작스럽게 통일이 된다는 단순논리에서 나온 것이 아니라, 통일운동을 회년운동으로 연결시켜 보려는 보다 깊은 신학적인 목적, 즉 통일된 조국의 삶의 모습이 바로 회년의 삶의 모습이 되어야 한다는 보다 근원적인 뜻을 지니고 있다. 따라서 통일의 삶은 회년의 삶이며, 회년의 삶의 연속선상에서 통일의 삶과 통일된 조국의 청사진을 그려야 한다는 것이다.

한국교회의 회년운동은 단순한 정치적 목표로서의 통일을 넘어서는 궁극적인 삶의 가치와 규범, 곧 하나님의 나라와 하나님의 의의 실현에 대한 새로운 고백이요 순종이다. 그러므로 한국교회는 통일된 한반도의 미래사회에서 강화되고 유지되어야 할 가치들을 중심으로 남북 동포들이 더불어 살 수 있는 삶의 청사진을 마련해 나가는 운동의 일환으로 회년운동을 선포하였다.⁶⁴⁾ 교회의 평화통일 운동맥락에서 선포된 KNCC의 회년운동에 대해 초기에는 운동권에서 고답적·추상적 성격을 지닌 운동이라는 비판을 했으며, 보수교단에서는 사회주의적 성향을 내포하고 있기 때문에 반대한다는 의사표시를 하였다. 그러나 오늘날 한국교회는 회년운동을 받아들이고 있으며, 또한 한국교회에 내면화되고 있다.

95 회년을 기독교 평화통일 운동의 정점으로 상정한 KNCC는 한반도에 남북화해와 평화통일의 기운을 고양시켜 95년이 통일의 초석을 마련하는 결정적 해가 되도록 노력하겠다는 결의를 다졌다. 이를 위해 1990년 49개 교단 중심으로 구성된 '평화통일 회년 준비위원회'를 구성했으며, 1992년 8월에는 '1995 회년을 향한 기독교 평화통일 협의회'를 결성하여 국내외 교회의 각 부문이 각자의 회년운동의 경험을 서로 나누고 배우며, 더 나아가 실천적인 공동의 과제를 개발하기 위하여 '우리는 한 민족, 한 교회'라는 기치하에 통일회년을 향한 그리스도인의 10가지 신앙고백을 채택하였다.⁶⁵⁾ 1994년 12월

64) KNCC, 『통일을 앞당기는 그리스도인의 삶』 (서울 : KNCC, 1992), pp.2-3.

65) 10가지 신앙고백은 1. 우리는 하나님의 주권과 통치를 믿는다. 민족사 안에서 역사하시는 하나님을

15일에는 이전의 협의회를 확대, 개편하여 한국교회 대부분을 망라한 ‘한국기독교 평화 통일 추진협의회’를 결성했고, 구체적 사업들로는 해외동포 회년대회 참가 및 고국방문, 전국순례 회년대성회, 세계 평화통일 회년대회, 남북 인간 떼잇기대회, 남북나눔운동, 섬김의 생활운동 등의 다양한 사업을 구상하였다.

한국교회는 많은 교파와 신학의 다양성으로 인해 좀처럼 하나되기 어려운 모습을 가지고 있었다. 그러던 한국교회는 1994년 12월 초 예장통합, 예장합동, 감리교, 기장, 성결교 등 한국교회 1백 20여개 교단이 모여 통일을 위한 범교단적 연대기구인 ‘한국기독교 평화통일 추진협의회’를 결성하였다.⁶⁶⁾ 민족의 평화통일을 위해 보수와 진보교단간의 연합체인 추진협의회는 창립선언문을 통해 “분단 50년이 돼 가는 지금 민족의 화해와 자유, 평등의 세계를 이루라는 하나님의 지상 명령을 수행해야 한다”며 “이를 위해 제각기 펼쳐 왔던 평화통일운동을 한데 묶어 연대하고 협력하자는 취지에서 협의회를 결성한다.”고 했다. 이들은 이같은 연대를 통해서 첫째, 공동의 이해와 정책 수립을 위한 협의 둘째, 성서에 기초한 통일 한반도의 미래상 연구 셋째, 1995년 회년맞이 운동 넷째, 민족 동질성에 회복을 위한 화해와 평화 교육 실시 다섯째, 통일 준비를 위한 범국민 생활운동 전개 등을 범교회적으로 추진해 나갈 것이라고 밝혔다.

한국교회의 평화통일 운동을 주도할 것으로 기대되는 ‘평화통일 추진협의회’의 결

말는 우리는 외세에 의존하려는 불신앙을 회개하고, 외세의 개입과 간섭을 배제하여 민족의 자주적 삶을 실현해야 한다. 2. 우리는 예수 그리스도의 평화임을 믿으며, 평화를 위해 일하는 사람들이 하나님의 자녀임을 믿기에, 항구적인 평화구조를 이 땅에 정착시키기 위해 일한다. 3. 우리는 성령의 하나 되게 하심을 믿으므로, 갈라진 민족의 화해와 하나됨을 위하여 헌신한다. 4. 우리는 예수 그리스도가 안식일의 주언임을 믿는다. 예수께서 안식일이 인간을 위해 있음을 말씀하셨으므로, 모든 어둠과 체제와 법률은 인간의 인도적 삶의 회복을 위해 존재해야 한다. 5. 우리는 하나님의 나라가 우선적으로 가난하고 병들고 억눌린 자들의 것임을 믿는다. 그러므로 통일의 실현과정에서 이들의 참여가 이루어져야 하며, 사회전반의 민주화가 실현되어야 한다. 6. 우리는 하나님의 형상으로 여자와 남자가 평등하게 지음받았음을 믿는다. 따라서 회년을 향한 삶은, 남성과 여성이 평등한 삶을 누리는 새로운 인간공동체를 이룩하고, 더불어 사는 생명문화를 창출해 나가는 과정이어야 한다. 7. 우리는 회년의 삶이 소외되고 가난한 이웃의 삶을 보장하는 경제정의 실현을 이룩하는 일이라 믿으며, 우리의 모든 자원을 이들 이웃과 함께 나누며 살 것이다. 8. 우리는 하나님께서 자연을 지으시고 인간에게 위탁하셨음을 믿는다. 그러나 우리는 자연을 보존하는 정치기의 책임을 지며린 잘못을 고백하며, 회년운동이 생명운동이 되도록 해 나갈 것이다. 9. 우리는 예수 그리스도 안에서 하나임을 믿는다. 따라서 민족의 화해와 통일을 위해 교회의 일치뿐 아니라, 아울러 남북의 교회가 민족을 위해 하나가 되도록 노력한다. 10. 우리는 남과 북의 교회가 새 하늘과 새 땅을 이루는 하나님의 선교에 공동으로 참여하는 동역자임을 믿는다.

66) 『기독교사상』, 통권 437호, 1995년 5월호, p.282.

성은 첫째, 전민족의 숙원인 평화통일을 위해서 우선 한국교회부터 하나가 되어야 한다는 당위성을 가지게 되었다. 둘째, 이러한 당위성을 현실화 시키기 위해 진보계와 보수계는 한걸음씩 양보하는 자세를 보였다. 즉 보수교단들은 진보계로 분류되는 KNCC가 그동안 평화통일 운동을 위해 기여한 공로를 인정하면서 KNCC가 제안한 사업계획을 대부분 수용했고, 반면 진보교단들은 일부 보수교회가 꺼리는 ‘희년’이라는 말을 단체 이름에서 빼는데 동의해준 것이다.⁶⁷⁾

한편 ‘평화통일 추진협의회’의 결성에 대한 비판도 제기되고 있다. 첫째, 추진협의회가 줄속으로 구성돼 실제적으로는 이전의 ‘희년준비위원회’ 수준을 벗어나지 못할 것이다. 둘째, 국내 개신교단을 최대한 수용하는 데는 성공했는지 모르지만 희년이라는 용어조차 기구 명칭에 사용하지 못하는 등 질적인 면에서 오히려 후퇴한 느낌이라는 지적이다.⁶⁸⁾ 셋째, 분단인식과 통일이념 등에 대한 시각에 있어서 보수와 진보간의 입장 차이가 여전히 존재하고 있다. 일부의 비판적 시각에도 불구하고 ‘한국기독교 평화통일 추진협의회’의 결성은 광복 50주년을 맞이하는 역사적 시점인 1995년에 한국교회가 한반도 평화통일과 관련있는 역할을 수행하기 위해서는 우선 교회가 하나되어야 한다는 인식을 진보와 보수교단이 가졌으며, 이에 따라 서로 조금씩 양보하며 하나되는 모습을 보여주었다. 이는 한국교회사적 측면에서 그리고 통일운동 측면에서 새로운 장을 열었다고 할 수 있다.

교단과 교파를 초월하여 결성한 추진협의회의 결성과 관련하여 8·15 희년을 위한 각종 행사가 열렸다. 한국기독교총연합회가 여의도에서 ‘광복50주년기념평화통일희년대회’를 개최했으며, KNCC가 주축이 된 ‘한국기독교평화통일추진협의회’의 각종 행사들, 한국기독교장로회의 희년대회, 한국기독교청년협의회 전국기독교청년희년대회, 통일희년교회여성협의회 95통일희년한국교회여성전국대회, 기독교대한감리회의 95감리교통일희년전국대회⁶⁹⁾ 등 다채로운 희년행사의 개최는 평화통일에 대한 관심이 교회와 시민사회에 널리 확산되는 계기를 제공하였다.

그러나 일부 교회가 평화통일의 맥락에서 희년운동을 전개해야 함에도 불구하고 희

67) 권혁률, “한국기독교의 95 통일희년운동”, 평화문제연구소, 『통일한국』, 1995년 2월, pp.49-50.

68) 『기독교사상』, 전개서, p.282.

69) 윤응진, “기독교 평화통일 교육을 위한 이론정립의 방향 모색”, 『광복50주년과 민족희년』, p.206.

년선언의 의미백락을 고려하지 않은 채 사용함으로써 회년개념의 모호성과 회년운동의 방향상실 위험성이 지적되지 않을 수 없다. 특히 KNCC 운동노선을 정면으로 거부하는 보수교단들이 경쟁적으로 회년행사를 개최하고 북한교회와 접촉을 시도하고 있는 것은 이러한 우려를 가중시키고 있다. 실제로 KNCC의 회년선언에 대하여 비난하던 보수교단들이 회년대회를 개최함으로써 운동방향의 혼선과 각종 부작용을 낳고 있으며, 수많은 회년행사들이 결국에는 회년선언의 의미를 확산시키는데에는 실패한 채 행사를 위한 행사, 즉 8.15을 전후한 교계의 통일회년 행사의 대부분이 통일회년에 대한 교회 내부적 공감대 형성에 실패한 이벤트성 행사로 전락하고 말았다. 따라서 앞으로의 평화통일 회년운동은 적어도 KNCC 선언의 취척고백과 교회갱신을 위한 노력에 대한 연대 안에서 전개되어야 한다.

4.3.2 북한동포돕기운동

KNCC는 1993년 4월 27일 남북간 영적·정신적·불질적 자선의 나눔을 통해 화해와 일치를 이루고자 하는 차원에서 뜻을 같이하는 교회지도자들과 함께 평화와 통일을 위한 남북 나눔운동본부를 설립하였다. 이는 평화통일 회년계획의 일환으로 일종의 실천운동의 의미를 지닌다. 이 운동은 보수교단의 신앙의 열정, 진보교단의 애지와 역사적 경험을 하나로 모아 남북간 화해와 일치를 도모할 수 있는 갖가지 나눔의 사업으로써 북한 동포들에게 보낼 분유, 쌀, 의약품 등을 위해 2억원의 기금을 조성하였으며, 또한 중국 조선족 민민을 위해서도 8천만원 상당의 구제품을 모았다고 발표하였다.⁷⁰⁾

1990년대 들어 북한은 경제의 마이너스 성장, 특히 1995년 7월 집중호우로 인한 홍수 그리고 가뭄으로 인해 식량난을 겪고 있다. 식량부족을 해결하기 위해 북한 당국은 국제사회 및 한국정부, 민간단체에 대해 식량원조를 요청하였다. 정부도 이를 인도적인 차원에서 적극 수용, 대한적십자사를 창구로 민간차원의 대북지원 현금이나 각종 물품을 접수하여 1995년 11월 제1차 구호물자로 담요 5천매, 1억2천만원 상당의 물품을 북한에 보내면서 9차례에 걸쳐 대북물품 지원을 하였다.⁷¹⁾ 그러나 1996년 9월 북한 잠수

70) 김병희, "인도적 차원의 통일노력 신장과 향후과제", 『통일논의 '95』 민족평화통일자문회의, p.378.

71) 정부는 북한이 1996년 12월 29일 잠수함사건에 대해 '깊은 유감'을 표명하면서 대북지원을 다시 재개하였다. 1997년 2월의 제10차 구호물품의 전달 이후 계속적으로 대북지원을 전개하고 있다. 임윤출,

합침투사건이 터지면서 정부는 대북지원을 모두 동결하였다.

남북한의 관계가 단절된 상태에서 북한 식량난에 대한 WCC을 비롯한 국제기구들과 언론들의 보고는 지난 2년동안 10만명 이상이 식량난으로 사망한 것으로 추정하며, 북한 어린이 7명 중 1명은 기아로 사망위기를 맞고 있다고 한다. 이같은 북한의 참혹한 실정을 접한 기독교계가 처음으로 북한식량난을 해소하기 위한 구호활동 차원의 북한 지원사업을 전개하였다. KNCC는 “우리의 형제요 자매인 북한 동포들이 겪고 있는 식량난을 그대로 방치한다는 것은 민족화해의 정신을 거스리는 것이요 또한 기독교 신앙에도 위배되는 일이다. 일찍이 한국교회는 지극히 작은 자 하나에게 한 것이 나에게 한 것이라는 주님의 말씀에 따라 어려움 속에 있는 이웃을 위하여 사랑의 나눔을 실천하여 왔습니다. 한국교회는 지금이야말로 굶주림속에 있는 북한동포를 위하여 온 성도들의 기도와 실천을 다시 한 번 모아야 할 때입니다.”⁷²⁾ 이러한 취지에서 KNCC는 이전의 통일위원회 주도의 북한돕기운동을 확대하면서 1997년 4월 17일 ‘북한동포돕기 비상대책본부’를 결성하고 ‘평화의 쌀 보내기 운동’과 ‘의약품 보내기 운동’을 전개하고 있다.

한민족인 북한동포들이 식량이 부족해 세계를 향해 도움을 요청하고 있으며, 바로 이같은 북한동포는 우리가 돌보아야 할 이웃이다. 어려움에 처해 있는 북한을 돕는 것은 기독교안으로서 당연한 의무이자 사명이다. 식량난과 기아로 인한 북한동포들의 고난과 아픔에 동참하는 것은 민족화해와 평화, 공존의 공동체를 만들어 나가는 일이며, 어려움에 처해 있는 북한동포를 돕는 일 역시 이 땅에 진정한 화해와 평화를 가져올 수 있는, 즉 통일을 앞당기는 하나의 방법이다. 동서독교회의 교류에서 볼 수 있었던 것처럼 서독교회는 동독교회와 동포들에게 전후 30여년간 지속적으로 정신적·물질적·신앙적인 돕기운동을 전개하였다. 이는 우리에게 주는 중요한 시사점이기도 하다. 따라서 한국교회는 모든 인적·물적 자원을 동원하는데 인색해서는 안되며 정치적 이념도 뛰어 넘을 수 있는 열의를 갖고서 북한동포돕기운동에 동참해야 한다. KNCC를 비롯한 한국교회 및 사회단체의 북한동포돕기운동⁷³⁾은 같은 민족이 어려움에 처해 있기 때문에 도움을 주

“북한돕기 위한 창구 다양하게 존재”, 『통일한국』 1997년 5월호, 평화문제연구소, p.40

72) KNCC는 1995년 9월부터 1997년 3월말까지 대한적십자사에 대북지원 성금으로 1억원을 기탁하였다. 한국기독교교회협의회, 『교회와 세계』 통권 160호, 1997년 5월호, pp.70-71.

고자 하는 순수한 종교적·인도적·평화적 차원의 동포애로부터 시작되었다. 즉 정치적인 동적인 성격이 아닌 국민의 의식전환에서 비롯되는 사랑실천 사업이다. 이러한 활동은 교착상태에 빠져 있는 남북관계를 해소하고 나아가 4자회담을 통한 남북의 주체적인 평화통일 노력에 기여 할 것이다. 그러므로 정부도 민족애적 관점에서 적극적으로 지원 하는 것이 필요하다.

한편 북한에 대한 식량 지원방식에 대해 정부와 민간단체 사이에 갈등이 나타나고 있다.⁷⁴⁾ 정부와 대한적십자사는 1995년 11월 이후 1997년 4월 현재까지 민간단체로부터 접수한 성금 30여억원으로 국내에서 곡물을 구입, 14차례에 걸쳐 인천항에서 남포항으로 곡물을 운송하였다. 이같은 정부의 지원방식에 대해 민간단체들은 북한에 식량을 보낼 때 중국 연변 등 가격이 싼 곳에서 곡물을 구입하면 더 많은 북한동포를 도울 수 있으며, 운송비도 훨씬 적게 든다고 주장했다. 정부는 이같은 민간단체들의 주장을 수용하면서부터 중국의 연변 등지에서 곡물을 구입하여 북한적십자사를 통해 전달하고 있다.

대북지원에 대한 창구 단일화와 다원화는 각각 장단점을 지니고 있다. 정부당국은 종교단체나 사회단체의 개별적인 북한동포돕기운동의 파열과 난립은 북한에 민간차원의 대응 창구가 없는 상황에서 정치적으로 이용당할 가능성, 공식적인 남북관계에 악영향을 미칠 가능성, 재난시 민간 지원 창구일원화 원칙 등을 내세우며 대한적십자사로 창구를 단일화하여 북한을 지원하도록 하고 있다. 정부의 창구단일화 정책에 대해 종교단체 및 사회단체는 정면으로 반대하지는 않지만⁷⁵⁾ 앞으로 북한에 대한 민간의 직접 지원이 허용돼야 더 많은 북한주민이 혜택을 받을수 있다는 논리를 펴고 있다. 현상황에서 우리의 대북지원은 결코 북한체제를 돕자는 의미는 아니다. 기아에 허덕이는 한 핏줄이며 동포인 북한주민을 돕자는 의미이다. 따라서 북한의 비극적인 식량난의 상황을 정치적·외교적인 논리에서가 아니라 인도적이며 장기적인 평화통일 노력의 일환으로 고려하여 정부의 보다 적극적이고도 능동적인 역할이 있어야 한다.

73) 현재 민간단체의 북한동포돕기운동은 6개 교단 및 28개 사회단체가 공동으로 벌이는 '옥수수 10만보내기운동'과 전국연합, 민주노총, 전교조 등 35개 재야단체가 벌이는 '겨레사랑북녘동포돕기 범국민운동'이 주축을 이루고 있다.

74) 동아일보, 1997년 4월14일.

75) 통일원측은 대북지원의 창구 단일화는 북한에 대한 지원이 내실있고 질서있게 추진될 수 있도록 하자는 취지라는 합리론을 주장하고 있다. 이에 대해 재야 및 운동권에서는 정부는 창구 단일화 논리를 들이대며 민간 차원의 대북지원을 적극 방해하고 있다고 비난하고 있다.

5. KNCC의 평화통일론 : 인도주의적 통일론

한반도의 평화통일은 민족 전체의 염원이며 분단시대의 역사적 과업이다. 하지만 남북한의 통일방안과 제안들은 아직도 통일에의 실질적인 진전을 가져오지 못했으며, 여러번의 남북대화나 회담들도 통일을 향한 남북관계의 개선에 별다른 도움을 주지 못함으로써 현실적으로 달성된 것은 아무 것도 없다. 단지 경제분야의 교류와 인적교류가 조금 진전되었을 뿐이다. 분단 이후 현재까지 전쟁의 위협과 긴장, 그리고 남북간의 상호 적대적인 행위와 비방이 계속되고 있기 때문이다. KNCC는 한반도의 이같은 현실을 직시하면서 지금까지 남북한에서 제기했던 통일의 원칙과 방안들을 검토하고 쟁점들을 분석하면서 통일논의와 실현 과정에서 고려되어야 할 최소한의 원칙과 정책적 건의 사항들을 제시하였다. 한국교회의 5대 통일원칙은 분단체제의 유지와 안정을 생각하는 원칙들 보다는 민족통일과 평화통일을 더 우선적인 것으로 간주한다. 왜냐하면 같은 원칙들을 남북한 양측이 주장하고 선전하지만, 아직도 분단체제의 유지 원칙들을 더 선호함으로써 통일이나 남북관계에 있어 획기적인 진전이 없기 때문이다.

KNCC의 평화통일론의 명칭은 기독교 사상을 중심으로 하는 인도주의적 통일론이며, 5대원칙을 근간으로 한다. 평화통일의 과정은 민주화와 통일의 동시 촉진을 주장한다. 평화통일의 수단 및 목적가치는 인도주의, 화해, 평화를 토대로 한다. 평화통일의 주체는 교회 주도하의 민중참여이며, 방법은 평화협정 체결, 군비축소, 핵철폐, 미군철수, 국제기구 활용, 한·미방위조약의 폐기 등을 주장한다.⁷⁶⁾ 통일의 방향으로는 공생적·수렴적·창조적 통일을 내세우고 있으며, KNCC는 통일국가의 성격과 형태 및 방안에 대해서는 언급하고 있지 않다. 위와 같은 내용이 KNCC 평화통일론의 주된 골격이다. 이를 보다 구체적으로 살펴 보기 위해 1988년 통일선언 이후 현재까지 일관되게 내세우고 있는 '5대원칙과 이에 따른 정책'⁷⁷⁾ 들을 중심으로 서술하기로 한다. 5대원칙을 근간으로 하는 KNCC의 통일론은 7.4공동성명의 3대원칙과 더불어 인도주의와 민중참여의 원칙을 추가로 제시하고 있다. 5대원칙 가운데 몇몇 내용은 1991년 남북기본합의서와 비핵화 공동선언에 포함되어 있지만, 남북한이 합의만 해 놓은채 아직도 실행하고 있지 않다.

76) 김호진, 전계논문, pp.174-175.

77) 한국기독교교회협의회, 『1995 평화와 통일의 회년선언』 1995, pp.7-9.

5.1 5대 원칙

5.1.1 자주주의 원칙(민족 우선의 원칙)

남북 양측은 무엇보다도 민족의 자주성과 이익을 먼저 생각하는 민족 우선의 원칙을 실천하고 견지해야 한다. 이를 위해 1) 남과 북은 냉전과 분단시대의 동맹관계를 재검토하고, 남북합의서를 바탕으로 민족자주적인 평화조약과 동북아공동안보협력체제를 구축해야 한다. 2) 민족의 자주성을 손상시키며 민족의 존엄과 권익에 이긋나는 한미방위조약과 조소군사조약 등이 조속히 폐기되어야 한다. 한반도의 전시작전권도 주한 미군에서 한국군에 이양되어야 하며, 미 주둔군에 대한 한미행정협정도 조속히 개정되어야 한다. 3) 평화협정의 주체는 남북한이 되어야 하며, 미국과 중국 등 참전국들은 남북 당사자들의 협상과 합의를 존중하며 이를 지지하는 서명을 해야 한다.

자주주의 원칙에서 가장 특징적인 사항은 대외관계에 있어서 자주성과 평화협정의 체결이다. 분단시대의 비자주적·비주체적 외교관계의 청산과 함께 남북이 외교관계에 있어 민족의 삶과 이익을 우선적으로 고려하고 반영해야 한다고 주장한다. 외교관계와 관련한 자주성의 가장 적절한 예를 들면 북한이 경제적 어려움을 해결하기 위해 대만의 핵폐기물을 북한 영토에 받아들이는 행위가 이에 해당된다. 현재는 남북이 분단되어 있지만 미래에 통일이 되었을 때, 북한 영토에 핵폐기물이 있다고 가정할 때, 이는 결코 민족의 삶과 이익을 우선하는 정책이 아니다.

한편 91년의 남북합의서에서 현 군사정전협정의 준수와 무력침략의 포기 등의 합의 수준은 남북간의 군사적 대결상태를 종식시키는 방안이 아니다. 따라서 한반도의 전쟁 방지와 긴장완화를 위해 전쟁상태를 종식시키는 평화협정을 체결해야 한다. 이를 위해 남북한과 미국·중국 등의 전쟁 참전국들이 현재의 휴전협정을 평화협정으로 전환시키고, 동시에 불가침조약을 맺어야 한다고 주장하고 있다. 그러나 북한은 남한을 배제한 상태에서 북미간의 평화협정의 체결을 주장하고 있다. 즉 북한은 남한이 미국과 북한의 관계개선의 전전을 가로막는 걸림돌이며, 북한의 국가 이익을 약화시켜 흡수통일을 하려고 집착한다고 판단하고 있다. 또한 현상황에서 남한과 대화를 해보았자 별 이득이 없다고 인식하고 있다. 여기에서 북한이 내놓은 카드가 바로 평화협정이라는 카드이다.⁷⁸⁾ 남북한간의 적대행위의 지속은 한반도에 평화협정이 체결되지 않은데서 비롯

된 것으로 볼 수 있다. 따라서 한반도에서의 항구적인 평화체제의 구축을 위해서는 반드시 평화협정의 체결이 필요하다. 단 북한의 주장과는 달리 반드시 남북한이 평화협정 체결의 당사자가 되어야 하며, 주변 강대국도 이에 동참하는 형식을 갖춘 협정의 체결이 되어야 한다.

5.1.2 평화의 원칙(평화 우선의 원칙)

남북 양측은 분단국의 안보와 군사적 우위보다 남북의 공동안보와 민족의 평화를 우선적으로 추구하는 평화 우선의 원칙을 지켜야 한다. 1) 남북군사공동위원회를 조속히 발족시켜 휴전선의 비무장화와 단계적 군축을 협상하고, 일정과 계획을 만들어 실천해야 한다. 2) 남북군사공동위원회의 합의화 허락없이 남북 쌍방은 어떠한 군비증강이나 신에 무기의 반입, 대규모 군사훈련도 실시해서는 안된다. 3) 한반도의 비핵화를 철저히 보장하기 위하여 남북핵통제공동위원회는 조속히 전 국토에 대한 사찰과 검증을 실시하여야 하며, 주변 강대국들과의 협상을 통해 한반도의 비핵지대화를 실현시켜야 한다.

평화의 원칙은 남북한의 군축과 한반도의 비핵지대화를 주장하고 있다. 남북한의 과다한 군비경쟁은 한반도 평화통일의 가장 큰 장애요인이며, 남북한 경제발전에 있어서도 역기능을 하고 있으며, 또한 핵전쟁의 위험을 사전에 제거한다는 차원에서 평화통일의 유리한 조건과 환경을 조성한다고 할 수 있다. 그러나 문제는 군축과 비핵지대화의 추진을 위해서는 무엇보다도 상대방에 대한 신뢰가 전제되어야 한다. 남북한의 상대방에 대한 불신은 적화통일 내지 흡수통일의 주체로 상대국을 인식하고 있다. 따라서 남북한이 서로를 신뢰할 수 있는 환경의 조성이 무엇보다도 시급한 실정이다. 이를 위해 지속적인 경제교류 및 민간 사회단체의 교류가 활성화 되어야 하며, 서로의 신뢰가 쌓여갈 때 군사적 접촉과 교류 등으로 발전시켜 나가야 한다.

5.1.3 민족 대단결의 원칙(신뢰와 교류 우선의 원칙)

남북 양측은 단절을 극복하고 민족 동질성을 회복하며 민족 대단결을 이루기 위해

78) 김창희, "북한의 이중정책에 관한 연구", 『한국동북아논총』 제3집 1996, p.349.

사상과 제도의 차이를 넘어 남북의 교류와 방문, 통신과 회합을 우선적으로 할 수 있도록 하여 신뢰와 화해의 기틀을 만들어야 한다. 1) 남과 북은 상대방을 반국가단체나 적으로 규정하여 신뢰와 화해에 장애가 되고 있는 모든 법률 체계를 개폐하여야 하며, 남한의 국가보안법이나 이에 상응하는 북조선의 법률들이 조속히 개폐되어야 한다. 2) 각종의 교류와 협력사업을 촉진시키기 위해 남북교류법과 창구단일화원칙 등이 현실에 맞게 시정되어야 한다. 3) 남북의 상호신뢰와 화해, 민족대단결을 저해하는 비난이나 욕설을 중단해야 하며, 방송, 신문 등 언론매체가 허위, 과장, 왜곡 보도하는 것을 통제해야 한다.

민족 대단결의 원칙은 교류와 협력, 그리고 상호존중과 비방의 금지를 위해 서는 우선적으로 신뢰와 화해의 조건을 만들어야 한다. 이를 위해 장애가 되고 있는 관련 법의 개폐를 주장하고 있다. 남북관계를 갈등적 공존관계에서 협력적 공존관계로 발전시키기 위해서는 우선적으로 상대방에 대한 비난과 인어폭력의 중지가 필요하며, 남북한에 진정한 화해와 신뢰를 위해 남한의 국가보안법이나 또는 이에 상응하는 북한의 법률들이 빠른 시일내에 동시에 개정되어야 한다. 하지만 현실적으로 많은 난제가 도사리고 있다. 즉 남북의 불신과 대결상태의 상황에서 남북은 관련법규의 개정에 소극적 내지 부정적 입장을 취하고 있으며, 또한 남한 정부는 북한이 적화통일의 목표를 포기하지 않은 상황에서 남측만의 국가보안법의 개정에 반대하고 있다. 평화통일을 위한 가장 기본적인 조치는 상대방에 대한 신뢰의 조성이다. 왜냐하면 신뢰구축은 공존과 평화를 위한 중요한 토대이기 때문이다. 물론 북한의 대남도발이 간헐적으로 발생함으로써 남한의 북한에 대한 불신의 단초를 제공한 것은 사실이다.⁷⁹⁾ 그럼에도 불구하고 우리는 지속적인 남북한 정부간의 회담이나 협상의 추진을 통해, 또는 민간단체의 교류를 통해 남과 북이 신뢰를 쌓을 수 있도록 노력해야 한다. 남과 북의 신뢰를 토대로 한 다각적인 교류와 협력은 민족공동의 이익과 번영을 위해 반드시 필요하다. 특히 경제교류는 민족경제의 통일적·균형적 발전과 상호이해 증진의 계기로 작용할 수 있으며, 문화·학술·예술·종교 등의 교류는 민족동질성의 회복과 함께 상대방에 대한 신뢰의 환경을 조

79) 북한의 대남도발과 관련하여 이는 문민정부의 대북정책이 북한의 신뢰를 얻지 못하기 때문에 발생하고 있다는 주장도 있다. 예를 들면 “한때는 북한이 교류협력을 통한 화해의 대상으로 거론되는가 하면, 또 어느 때는 북한체제를 붕괴 직전의 막가는 정권으로 거론함으로써 북한은 당연히 남한에 대한 경계심을 늦출 수가 없을 것이다.” 라는 주장이다. 한겨레신문, 97년 8월1일.

성 할 수 있다.

5.1.4 인도주의 원칙(인도 우선의 원칙)

남북 양측은 분단국의 이념이나 체제보다 인간의 자유와 존엄, 인도주의적 입장을 우선적으로 존중하는 원칙을 견지해야 한다. 1) 남북 양측은 2촌 이내의 직계 이산가족의 재회와 재결합을 어떤 교류협력보다 우선적으로 실현시키고 70세 이상 노인 가족들의 자유로운 방문을 즉시 실시해야 한다. 2) 분단과 전쟁 이후 남북 양쪽에 본인의 의사에 반하여 부당하게 구속 억류되어 있는 모든 사상범과 장기수들을 석방하고 가족이 있는 곳으로 그들을 송환해야 한다. 3) 납치된 어부들과 자의에 의하지 않고 강제로 억류되어 있는 모든 피납인사들을 석방, 송환해야 한다.

인도주의 원칙은 이산가족의 자유로운 왕래와 방문, 그리고 분단 과정에서 나타난 남북한의 사상범과 장기수의 석방을 주장한다. 헤어진 가족들이 함께 살고 그들이 원하는 곳으로의 자유로운 이주를 보장하는 것을 목적으로 하되, 통일이 되기 이전이라도 일정 기간 자유로운 방문의 허용을 촉구하고 있다. 분단이 야기한 고통 가운데 이산가족 문제만큼이나 가슴 아픈 일은 없을 것이다. 한겨레 신문이 97년 8월 15일부터 17일까지 실시한 ‘통일여건 조성’을 위한 여론조사에 따르면 가장 시급히 해야 할 1순위 과제로 이산가족 및 서신교류가 전체 응답자의 31.4%인 것으로 나타났다.⁸⁰⁾ 문제는 북한당국이 이산가족 교류와 서신 교환을 우선과제로 상정하지 않고, 정치군사적 문제의 우선적 해결을 주장하는 데 있다. 따라서 이산가족의 교류를 꺼리는 북한의 호응을 유도하기 위해 남한이 북한에 대해 일정 양의 식량을 지원하고, 이에 대한 대가로 북한이 이산가족 문제에 응하는 방식을 모색해 볼 수도 있을 것이다. 이는 북한의 식량사정과 남북간 이산가족의 아픔을 고려할 때 인도주의적 이면서 동시에 남북간의 신뢰의 환경을 조성할 수 있는 방법이기 때문이다. 한편 KNCC는 이 원칙 가운데 사상범과 비전향 장기수들을 분단의 희생자로 규정하면서 KNCC가 중심이 되어 비전향 장기수 석방자들의 보

80) 그 다음은 남북경제협력의 강화(16.7%), 평화협정의 체결(16.3%), 북한의 개혁개방(9.1%), 식량난 해소와 북한의 경제복구(6.0%) 순이었다. 한겨레신문, 97년 9월5일.

통일원에 따르면 1989년부터 1997년 8월말까지 남북한 이산가족들의 제3국을 통한 상봉은 128건, 서신교환은 3798통, 생사확인 942건인 것으로 집계됐다. 또한 최근 북한의 식량난이 가중되면서 중국 접경지역에서의 바공식 상봉이 급증하고 있는 것으로 밝혀졌다. 한겨레신문, 97년 10월1일.

급자리를 마련해 주기 위해 ‘사랑의 집 건설 모금운동’을 전개하고 있다.⁸¹⁾ 이는 남북한의 분단 현실을 타파하기 위한 구체적 실천이라고 말할 수 있다.

5.1.5 민주적 참여의 원칙(민중 우선의 원칙)

남북 양측은 통일 논의와 통일 방안의 결정 과정에 민족의 전 구성원들이 민주적으로 참여할 수 있도록 해야 하며, 특히 다수이면서 소외되기 쉬운 민중의 의사와 이익을 반영시키는데 우선적으로 노력해야 한다. 근로계층과 여성, 청소년들의 의견이 존중되어야 하고 그들도 의견 수렴과정에 참여할 수 있도록 해야 한다. 1) 민간통일운동이 자유로운 활동과 의사 표현을 보장해야 한다. 2) 남북 관계의 문서와 정보를 모든 국민에게 정확하고 진실되게 공개해야 한다. 3) 비무장지대나 판문점공동정비구역 안에 남북 민간인들이 회합할 수 있는 장소와 건물 시설을 마련하고, 각계각층의 다양하고 다원적인 통일 논의와 의견수렴이 이루어지도록 해야 한다. 민주적 참여의 원칙은 분단 극복을 위해서는 국민의 참여를 실질적으로 보장해야 한다. 특히 통일 논의와 방안의 결정 과정에 모든 민중들의 민주적 참여를 주장한다. 모든 현대 국가의 주권은 국민에게 있다. 따라서 국가의 중요한 결정에는 당연히 국민의 의사가 반영되어야 한다. 특히 분단과 관련된 통일의 문제는 더욱 그러하다. 문제는 다양한 통일 창구의 존재로 인해 국론의 분열 내지 상대방에게 이용당할 가능성, 즉 정부의 통일정책에 혼선과 갈등을 초래할 가능성, 북한의 대남 통일전선전략에 휘말릴 가능성 등을 지적할 수 있다. 그러나 옛 속담에 “구더기 부서워서 장을 못담겠느냐?”라는 말처럼 창구의 단일화는 비정부적 차원의 접촉을 약화시키고 이로 인해 상황이 경직되는 경우가 발생함으로써 통일을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 따라서 이같은 취약점을 보완하면서 한편으로는 최소한도의 정부 국익을 저해하지 않는 수준에서 민간부문의 통일운동을 활성화시켜야 한다. 그럼으로써 진정한 민간통일운동이 뿌리내릴 수 있다.

5.2 통일의 방향

KNCC는 원칙과 방향이 없는 부조건적인 통일을 조급히 서두르는 것은 민족의 삶과

81) 박종화, “남북교류와 한국 교회 통일운동의 민성과 미래전망”, 한신대학교 평화연구소 편, 『민족통일과 평화』 (서울: 한국신학연구소, 1995), pp.307-308.

장래를 위해 바람직 하지 않다고 하면서 전쟁과 정복에 의해 달성된 베트남 통일, 한쪽의 붕괴와 다른 쪽의 흡수로 이루어진 독일 통일의 후유증과 문제점 등을 지적하였다. 기존의 통일방안들은 어떤 상황을 전제하면서 가상적으로 만들어 놓은 모델이며, 토론과 협상을 위해 제안된 것이기 때문에 국제 정세와 국내 상황이 달라지면 변경되거나 수정될 수밖에 없다. 또한 통일방안은 상황에 따른 국민적 논의와 민족적 합의를 거쳐 결정되어야 할 고도의 정치적 선택이기 때문에 교회가 어떤 기독교적인 통일방안을 만들어 낼 수는 없으며, 또한 그럴 필요도 없다고 생각한다.

그럼에도 불구하고 통일이 이루어지는 방향과 그 정신에 대해서 무관심할 수 없으며, 그리스도인과 교회로서도 논의해야 하고, 의사표시를 해야한다고 주장한다. 왜냐하면 통일이 민족의 삶과 운명에 많은 영향을 미치는 일이고 그리스도인에게는 언제나 정의와 평화의 가치를 실현해야 할 윤리적·사회선교적 책임이 있기 때문이다. 이러한 의미에서 KNCC는 민족통일이 나아가야 할 3 가지 방향을 제시하였다.⁸²⁾

(1) 공생적 통일

통일은 남과 북이 하나가 되는 것을 의미하지만, 하나가 되는 과정에 어느 한 쪽이 희생되거나 고통을 당하는 통일이 되어서는 안되며, 양쪽이 같이 이기며 같이 사는 공생적인 통일이 되어야 한다. 역사 속에 있었던 많은 통일들이 힘에 의한 강압적인 것이었기 때문에, 한 쪽이 다른 쪽을 정복하고 지배하였으며, 식민지로 만드는 통일이 되고 말았다. 이러한 통일들은 양쪽을 함께 살리는 통일이 아니었으며, 우리의 통일은 양쪽의 합의에 의한 통일이어야 하며, 양쪽을 서로 살리는 상생(相生)의 통일이어야 한다. 우리가 앞으로 실현해 갈 통일의 과정과 단계에서, 그것이 체제의 연합이든 연방국가이든, 결코 어느 한 쪽이 지배자로 군림하거나 다른 한 쪽이 열등국민으로, 식민지로, 죄인으로 추락하는 통일이 되지 않도록, 공생의 원칙과 구조를 철저히 지키는데 최선을 다해 노력해야 한다.

(2) 수렴적 통일

남과 북은 5천년 동안 한 핏줄을 나누며 같은 언어, 습관, 문화를 지녀온 한 겨레이

82) 한국기독교교회협의회, 전계서, pp.9-12.

며, 겨우 50년 동안 분단되어 다른 제도와 사상을 가지고 살아왔다. 이념과 체제가 달라 생활방식, 사고방식, 가치관이 이질화되었다고 하지만, 민족과 문화의 동질성에 비한다면 이질적 요소는 극히 적은 부분에 불과할 것이다. 사상과 제도가 다른데 어떻게 통일해서 함께 사느냐는 걱정이 많으나, 이 차이는 서로 배우며 장점을 공유하는 방식으로 극복해 갈 수 있다고 믿는다.

남과 북은 이제까지 자본주의와 사회주의, 자유와 평등, 개방성과 주체성을 이분법적으로 나누어 대결해 왔으나, 이제는 민족공동체를 이루어 가는 과정에서 양자의 장점을 민중법적으로 종합하며, 단점은 지양하고 극복해서 서로를 비슷하게 만드는 수렴적인 통합을 이루어 내야 한다. 남한의 자유민주주의, 자본주의적 경제발전, 개방적 세계화와 북한의 인민민주주의, 사회주의적 경제체제, 민족적 주체사상이 서로 영향과 가르침을 주고 받으며, 교류와 대화를 통해 배우며 나아가간다면, 다른 민족이 이루어내지 못한 발전적이며, 수렴적인 통일을 우리 민족이 이루어낼 수도 있을 것이다.

(3) 창조적 통일

우리의 통일은 단순히 갈라졌던 남과 북을 재결합시켜서 옛 모습으로 돌아가는 통일이 아니라, 새로운 것을 만들어 내며, 새로운 가치와 문화, 새로운 사회구조와 공동체를 창출해 내는 창조적인 통일이 되어야 한다. 이런 뜻에서 우리는 남북 양측의 현행 제도와 구조 중, 어느 한 쪽의 것을 다른 쪽에 그대로 이행시키는 방식의 통일을 원하지는 않는다. 우리가 적화통일이나 흡수통일을 반대하는 이유도 그것이 정의와 평화를 가져오는 통일이 아니기 때문일 뿐 아니라, 결코 조국을 새롭게 만드는 통일이 될 수 없기 때문이다. 남과 북은 모두 현행의 사회체제가 가진 문제들을 직시하고 반성해야 하며, 민족과 민중의 삶의 요구에 부응하기 위해서도 그 체제와 구조를 과감히 수행하고 개혁하지 않으면 안된다.

위와 같은 KNCC의 공생적·수렴적·창조적 통일의 방향에 대해 한반도의 평화통일을 이루고자 하는 사람이라면 그 누구도 반대 의사를 표하는 사람은 없을 것이다. 문제는 이같은 통일의 방향에 대해 남북한 당국이 얼마 만큼의 공감대를 형성하면서 실천에 옮길려는 의지의 문제이다. 남북한은 1991년에 합의한 '남북기본합의서와 한반도 비핵

화공동선언'에 서명한 채 아직도 구체적 실천을 하지 못하고 있다. 즉 공자님 말씀에 '구슬이 3말 있어도 꿰어야 보배'라는 격언이 있다. 남북한에 한반도 평화통일을 위한 최적의 통일 방안과 방향이 있다 하더라도 상대방에 의해 배척당하는 방안과 방향은 아무런 쓸모가 없는 것과 같다.

둘째, KNCC의 남북한 합의에 의한 통일 방식은 가장 바람직한 것일 수 있다. 하지만 지금과 같은 힘의 불균형 상태에서는 한쪽에 의한 흡수로 귀결될 수밖에 없는 상황에서 합의 방식이 가능하다고 믿는 사람은 거의 없다. 장차 힘의 균형이 이뤄진다고 하더라도 쌍방 지배세력의 교체 없이는 반세기 가까이 지속돼 온 대결노선이 변화된다는 보장은 없다. 오히려 남북한이 대등한 힘을 가질수록 적대감은 더 고조될 가능성도 있다.⁸³⁾

셋째, 남북한 체제의 장점만을 선택한다는 관점, 즉 자본주의와 사회주의 체제의 혼합을 전제로 하는 수렴이론 내지 수렴적 통합론은 이미 현실 사회주의의 붕괴로 하나의 극이 사라짐에 따라 그 현실적인 검증이 종결된 이론이라고 할 수 있다. 왜냐하면 과거 사회주의를 국가운영체제로 선택했던 대부분의 국가들이 기존의 비효율적 체제를 포기하고 시장경제 체제로의 전환을 추진하여 이제는 경쟁을 바탕으로 하는 하나의 세계경제권으로 포함되었기 때문이다. 또한 남북한의 장점만을 선택하여 통일한국은 독자적인 새로운 국가운영체제를 수립할수도 있다고 하지만, 실질적이고 구체적인 내용에 대해서는 아무런 언급을 하고 있지 않다.

따라서 현상황에서는 통일보다는 우선 평화를 전제로 한 남북한의 상호 공존과 교류, 그리고 협력에 치중해야 한다. 왜냐하면 접촉과 교류가 없는 분단 국가가 평화 통일되 기관 매우 희박하며, 설령 통일이 되더라도 많은 문제점을 노출할 수 있다.⁸⁴⁾ 우리가 동서독의 통일과정에서 볼 수 있었듯이 통일 이전 20여년 동안 서독이 동독에 취했던 화해정책이 동독 주민들을 사로잡았던 사실을 기억해야 한다. 빈번한 접촉과 교류의 토대 위에서 남북한은 상대방에 대한 신뢰를 구축하면서 이를 토대로 상호협력과 평화구

83) 한겨레신문, 97년 8월4일.

84) 사전에 교류협력이 선행되지 않은 채 통일문제의 정치적 해결은 예멘의 경우처럼 후유증이 발생할 가능성이 높다. 예멘의 경우, 통일전에 정치 이외의 경제·사회·문화 등 제반부문에서의 동질성 회복이 미진한 이유로 인해 통일후에 심한 갈등이 발생하였다. 남북 예멘간에 내전이 발생하였고, 결국 전쟁으로 통일을 이루었다.

축, 그리고 통일의 단계로 발전해 가는 것이 가장 바람직한 수순이다.

6. 결 론

본 연구는 다양한 민간분야에서의 통일논의 가운데 한 부분을 차지하고 있는 KNCC의 통일논의가 비정치적 분야로서 북한 교회와의 교류 및 한반도에서 평화적 통일을 위한 초석을 마련하는 데 그 목적이 있다. 한반도의 분단 이래, 이를 극복하기 위한 수많은 통일논의가 각계각층으로부터 제기되어 왔으며, 정부 또한 독자적인 통일정책을 추진하면서 한반도에서 평화적 통일을 이룩하고자 노력하고 있다. 그러나 민족의 대명제인 통일문제는 국민들의 통일에 대한 염원에 비하면 지금까지도 제한된 영역에서만 논의되고 있으며, 간혹 제기되는 논의 역시 목표에 대한 구체적인 내용이 결여된 방법론만을 되풀이 하고 있다. 통일에 대한 논의는 국민적 관심과 열정을 불러일으키면서 민족공동체의 미래에 대한 합의형성의 바탕을 넓히기 위하여 해야 한다. 따라서 정부의 통일정책에 대한 비판과 아울러 국민에게는 통일의지의 확산을 위한 다양한 노력을 활성화시켜야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 일반 국민들의 통일에 대한 논의가 점차 침체상태에 빠져 있는 것은 무슨 이유일까? 결과적으로 통일의 주체여야 할 국민들의 통일에 대한 목소리가 급속히 줄어들고 정부의 통일정책만 있는 듯한 느낌이다. 현재와 같이 정부의 일방적 통일정책에 대다수 국민의 침묵, 일파 인되는 통일논의들의 대부분이 현상통합방법에 한정되거나, 북습을 진 반정부통일논의 역시 세계구조적 질서로부터 논의지형을 확보해야한다는 선결성과 초정권적 반공 안보 이념의 그물망을 피해야 한다는 현실적·실천적 제약, 그 결과 통일문제보다는 제국주의 정치본적 또는 계급 정치론적 논의가 주조를 이루게 되어 반정부적·반체제적 논리가 성립되어 온 것이 한국 통일논의의 현실이다. 이제 우리의 통일논의는 인식의 전환과 함께 시대 상황에 맞게 재조명되어야 한다. 이를 위해서는 정부의 통일정책뿐만 아니라 민간분야에서의 통일논의에 대해서도 활성화될 수 있는 여건이 조성되어야 한다.⁸⁵⁾ 단지 정부의 통일정책 이외의 다른 부분에서

85) 최영관·김제기, 『한반도 통일논의에 관한 연구』 (서울: 통일원, 1997), pp.4-5.

의 통일론은 통일 지상주의 경향, 즉 정부의 통일정책에 혼선과 갈등을 초래할 가능성, 북한의 대남 통일전선전략에 휘말릴 가능성, 그리고 정부에 대한 반체제적 정서를 가지고 있다고 비판 하고 있다. 그러나 정부의 통일정책이 완벽하다고 평가할 수는 없다.

1987년은 한반도 통일논의의 개화기이다. 6월항쟁 이후 민주화가 급속히 진행됨에 따라 통일논의도 다른 시기에 비해 활발하였기 때문이다. 중립화통일론, 재야 및 운동권의 민족해방론과 민중통일론, 정부의 공식입장인 신기능주의론, 흡수론, 수렴론, KNCC의 인도주의적 통일론 등으로 분류할 수 있다. 이같은 통일논의 가운데 정부의 통일론을 제외하면 가장 활발한 활동과 접촉을 가진 민간통일논의는 한국교회의 통일논의, 즉 KNCC의 통일논이라고 말할 수 있다. 1980년부터 시작된 KNCC의 통일논의는 통일을 위한 구체적 행위로서 남북간 교회의 교류확대를 일차적 목표로 삼고 있다. 이같은 KNCC의 통일에 대한 발자취를 살펴보면, 두 단계로 구분할 수 있다.⁸⁶⁾

첫째 단계는 1984년 일본의 도잔소 회의부터 1995년 회년운동의 전개까지이다. KNCC는 에큐메니칼 정신에 의하여 WCC와 함께 진보적·선구적 통일운동을 전개하였다. 특히 과거 분단의 역사에 대한 죄책고백은 분단에 대한 신학적 해석과 함께 신앙적인 고백을 이룬 것이다. KNCC는 북한의 KCF와의 합의에 의해 1995년을 회년으로 정하고, 비회원교회까지도 포함하는 ‘한국기독교평화통일추진협의회’를 결성하여 통일운동에 참여시킴으로써 통일운동의 폭을 확대시켰다. 회년운동의 구체적 실천운동으로서 여러 가지 회년행사를 준비하여 진행하였으며, 8·15을 통일을 위한 기도의 날로 설정하여 남북한이 각각 예배를 드렸으며, 또한 인간띠잇기대회를 개최하였지만, 정부의 정책적인 통제의 틀을 넘어설 수 없는 통일운동의 한계를 실감하였다. 이처럼 1995년 회년행사를 통해 기대되었던 한반도 내에서의 남북교회의 만남이 여러 가지 이유로 성사되지 못하고, KNCC의 통일운동 역시 정부정책이나 사회적 상황의 변화로 일정한 한계에 부딪히면서, 이후 KNCC의 통일운동도 정체될 수밖에 없었다.

둘째 단계는 1995년 이후 현재까지이다. 95년 이후 KNCC의 통일운동은 정치적인 상황의 변화나 남북간 긴장관계의 고조 등 외부적 요인과 함께 국내의 통일운동이 차츰 보수, 복음주의 교회들에 의하여 북한지원이나 북한선교 같은 물량적인 운동으로 변화되면서 KNCC의 위치도 위협을 받지 않을 수 없었다. 그러나 무엇보다도 문민정부가

86) 이재정, “민족구원을 위한 남북교회의 선교적 과제” 『기독교사상』 1997년 6월호, pp.14-16.

들이서면서부터 정치적인 상황의 변화로 인해 통일운동이 각 교단이나 사회의 여러 분야에서 활발하게 전개됨으로써 종교계내의 통일운동에서 독보적인 위치를 가지고 있었던 KNCC의 영향력이 상대적으로 약화되었다. 더구나 KNCC와 대등한 관계로 존중되어온 북한의 KCF가 KNCC 이외에 국내의 여러 교회와 다변적인 관계를 발전시켜 가면서부터 도산소회의에서 합의되고 존중되어 왔던 에큐메니칸 원칙도 부분적으로 무너지게 되었다.

KNCC의 통일논의의 전개를 토대로 그 공과(功過)를 분석하면 다음과 같다. 첫째, 통일문제에 대한 선교적 과제화, 민간 부문의 통일논의 활성화, 정부의 통일논의 독점 타파와 통일정책에 상당한 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 둘째, KNCC의 지속적인 평화 통일 논의는 북한을 타도의 대상에서 평화적 대결 상대로, 그리고 통일의 동반자로 인식하게 하였으며, 또한 통일을 위한 논리도 초기의 대결논리에서 탈피하여 민족복리차원에서 의 평화공존 논리를 거쳐 합의 평화통일 논리로 발전시켰다.⁸⁷⁾ 셋째, 종교계의 통일운동을 활성화 시켰다. 특히 회년운동의 전개는 한국교회가 보수와 진보의 입장을 떠나 교회내의 통일논의의 폭을 넓혀 나가는데 결정적 역할을 하였을 뿐만아니라, 분단 반세기를 맞는 95년을 통일원년으로 삼자는 말이 전민족적으로 회자되는 단초를 제공하였다. 넷째, KNCC의 통일운동이 정치적이고 사회적인 문제에 차중함으로써 신앙과 직제와 예배의 문제 등을 소홀히하여 한국교회 다수의 보수교단으로부터 일치된 지지를 받지 못하고 있다. 즉 통일운동에 관한 교회 창구의 일원화는 산발적인 대북관계를 조절하고 교회의 역량을 증대시킬 수 있으며, 또한 대북 지원관계를 보다 효율적으로 수행할 수 있으므로 교파를 초월하여 통일운동의 중심적 기구의 창설에 힘써야 한다. 다섯째, 통일의 주체문제를 제기할 수 있다. KNCC는 민주적 참여의 원칙에서 민중우선의 원칙, 즉 민중통일론을 주장하고 있다. 한국의 사회현실을 소수의 지배계급과 다수의 피지배계급인 민중으로 구분하는 이분법적 방식은 점차 확산되고 있는 중산층을 소외시킴으로써 통일운동의 대중성을 상실할 수도 있다. 현재 우리 사회를 대표할 있는 표준적이며 지배적인 계층이 바로 중산층이기 때문이다. 여섯째, KNCC를 비롯한 민간 차원의 대북 교류 및 통일운동이 정부로부터 더 많은 자율성을 확보하기 위해서는 동서북 교회와 같이 비정치분야의 의제를 다루어야 하며, 정부 또한 민간차원의 교류에

87) 허문영, 전개논문, pp.131-132.

대해서는 보다 유연한 자세를 견지하여야 한다. 민간차원의 교류확대는 궁극적으로 북한의 개혁과 개방을 촉진시킬 수도 있기 때문이다.

한국교회를 비롯한 모든 종교계는 동서독 교회의 교류에서 많은 시사점을 얻어야 한다. 동서독교회는 분단 이후에도 양독의 민족을 연결시키는 고리의 역할을 해왔으며, 또한 이념적 대립을 초월하여 평화정신을 동서독에 제시하였기 때문이다. 따라서 독일 통일에 있어서 교회의 역할은 대체로 긍정적 평가를 받아왔다. 동서독 교회와 남북한 교회의 교류에 있어 유사점과 차이점은 무엇인가? 먼저 유사점으로는 첫째, 기독교(신교) 단체가 민간 분야의 교류에서 가장 활발한 접촉을 했다. 둘째, 평화통일이 곧 교회의 소망이므로 교회가 양 정부간 의견차이를 해소하는데 중개역할을 담당한다. 셋째, 정부는 교회간의 접촉을 허용한다. 넷째, 신학적으로 교회는 '그리스도 안에서 하나'였기 때문에 교회 지도자나 신자들이 상이한 사회체제 하에서도 교류가 이루어 질 수 있었다. 다섯째, 서독과 남한교회는 각각 동독과 북한교회를 지원하고 있다. 여섯째, 이념적으로 서로 상이한 체제이다.

차이점으로는 첫째, 종교인의 만남이 동서독의 경우 국내에서 이루어 졌지만, 남북한의 경우 국내에서의 만남이 불가능하기 때문에 주로 해외에서 이루어 진다. 둘째, 동서독의 경우 종교대회를 국내에서 번갈아 가면서 개최하였지만, 남북한 교회의 경우 종교대회가 열리지 못하고 있다. 셋째, 동서독교회는 평화문제를 주요 의제로 상정하여 토론하였지만, 남북한 교회는 정치적 문제까지도 논의하고 있다. 넷째, 80년대 동서독 교회의 관계는 서독교회의 재정적 지원으로 인해 지배관계가 수립되었다. 그러나 남북한 교회의 경우, 대등한 위치에서 접촉이 이루어 지고 있다. 여섯째, 동독정부는 교회를 금지하거나 또는 교회의 활동을 방해하지는 않았다. 반면에 북한교회는 북한정부의 통제를 받기 때문에 미미한 존재에 불과하다.

한국교회는 위와 같은 동서독 교회의 교류를 남북한 교회의 교류에 심분 활용함으로써 많은 시행착오를 미연에 방지할 수 있을 것이다. 동서독 교회의 교류를 통해 우리는 체제와 이념을 초월할 수 있는 종교교류가 남북한간의 신뢰와 민족동질성 회복 및 화해협력에 긍정적으로 작용할수 있다고 확신할 수 있다. 최근까지 종교분야의 대북접촉 신청은 188건이 접수되어, 이중 38건이 성사되었다. 특히 남북한 정부간의 정상적 접촉이 없는 상황하에서도 정부가 종교인들의 대북접촉 및 방문을 허용한 것은 종교를 통

한 화해와 협력의 길을 모색해 보려는 의지로 평가할 수 있다.

한편 한국교회의 평화통일 회년운동이 순조롭게만 진행되어온 것은 아니다. 1993년 8·15 광복절에 독립문에서 임진각까지 6만여명의 교인과 시민이 참석한 남북 인간띠잇기 대회의 좌절, 정부의 판문점 종교 행사의 불허 방침 등에서 우리는 순수한 성격의 종교집회를 허용하지 않는 정부의 대북정책의 경직성을 알 수 있다. 아직은 우리 사회에서 민간통일운동이 확보할 수 있는 입지가 너무나 미약하기에 어떤 가시적인 성과를 내기도 쉽지 않은 것이 사실이다. 민간통일운동이 대중적 지지기반을 상실하고 있는 요인은 물론 운동세력 내부에 있다. 그러나 일부 민간통일운동이 반정부 일변도의 극단으로 치닫는 데는 우리 사회의 북한에 대한 흑백논리가 아직도 지배하고 있기 때문이다. 민족화해와 교류협력을 주장하는 사람들을 친북이나 용공으로 보는 분위기는 바로 진전한 민간통일운동을 저해하는 요인이다.

정부는 1980년대 들어 남한이 대북 우위를 보이기 시작하자 기존의 기능주의 통합방식을 전지하면서도, 평화체제의 정착과 교류가 정치통합으로 발전될 것이라는 낙관론적 견해에서 탈피하여 정치적 해결을 동시에 강조하는 신기능주의 통합방식을 도입하였다. 1990년대 국제환경의 변화로 기능주의 통합방식을 적극적으로 추진하면서 교류협력단계로 진입에 박차를 가하고 있다. 1993년 2월에 출범한 김영삼정부는 '한민족공동체통일방안'의 기본 골격을 유지한 채 3단계를 통한 통일과정을 제시하였다. 화해협력단계와 남북연합단계라는 중간단계를 거쳐 궁극적으로는 1민족 1국가의 통일국가를 완성해가는 통일방안이다. KNCC와 한국정부의 통일론은 평화적 통일이라는 원칙에는 이견이 없지만 그 밖의 것들에는 다소간의 차이점이 있다. KNCC의 통일론 그 자체가 한반도 통일의 원칙 내지 방향으로서 완벽하다고 평가할 수는 없다. 따라서 이러한 점을 고려하면서 KNCC의 통일론에 대한 보다 많은 보완적 연구가 있어야 한다.

참고문헌

- 권혁률, “한국기독교의 95 통일화년운동”, 『통일한국』, 1995. 2.
- 기독교사회문제연구원 편, 『분단현실과 통일운동』, 민중사, 1984.
- 기독교학문연구회 편, 『민족통일과 한국기독교』, 한국기독교학생회출판부, 1994.
- 고세현, “통일운동의 몇가지 쟁점에 대하여”, 『창작과 비평』, 1992년 가을.
- 고태우, 『북한의 종교정책』, 민족문화사, 1988.
- 국토통일원, 『각계통일논의 자료집 1』, 국토통일원, 1988.
- , 『정당·단체·개별인사 통일논의, 국토통일원』, 1989. 김낙중·노중선, 『현단계 통일방안』, 한백사, 1989.
- 김명혁, “인도적 차원의 통일노력 실상과 향후과제”, 『통일논의 '95』.
- 김삼웅 편저, 『통일론 수난사』, 한겨레신문사, 1994.
- 김상근, “통일 화년 운동의 평가”, 『기독교사상-통권432호』, 1994.12.
- 김성건, “한국사회의 변화와 교회의 사회윤리적책임”, 『기독교사상-통권434호』, 1995.2.
- 김소영, “코리아 평화와 통일을 위한 제4차 기독교국제협의회”, 『기독교사상』 통권 437호, 1995.2.
- 김영한, 『평화통일과 한국기독교』, 풍만, 1990.
- 김창희, “북한의 이중정책에 관한 연구”, 『한국동북아논총』, 제3집, 1996.
- 김학성, 『동서독 인적 교류 실태 연구』, 민족통일연구원, 1996. 9.
- 김홍수, 『해방후 북한교회사』, 다산글방, 1992.
- 노정선, 『통일신학을 위하여』, 한울, 1988.
- 동아일보사조사연구실 편, 『통일 어떻게 할 것인가』, 동아일보사, 1989.
- 문대근, “동서독 통일의 의미”, 『위드』, 제13호, 1997년 3월.
- 박명철, “독일 통일에 비추어 본 우리의 통일현실”, 『기독교사상』, 1997. 6.
- 박순경, 『민족통일과 기독교』, 한길사, 1990.
- , 『통일신학의 여정』, 한울, 1992.
- 박종화, “통일문제에 대한 기독교의 입장”, 『민족지성』, 1988.4.

- , “남북교류와 한국교회 통일운동의 반성과 미래전망”, 한신대학교평화연구소 편, 『민족통일과 평화』, 한국신학연구소, 1996.
- 서성환, “독일통일과 교회의 역할”, 『북한 기독교 총람』, 남북한선교협력위원회 북한문제연구소, 1995.
- 손규태, 『사회윤리학의 탐구』, 기독교서회, 1992.
- 송건호 외 다수, 『번역과 통일의 논리』, 사계절, 1987.
- 신용철, “독일통일과 문화 및 교육의 교류”, 『통일문제연구』, 제2권4호.
- 아·태 평화재단 편, 『아·태 통일연감』, 아시아·태평양평화재단, 1995.
- 안부섭, 『통일과 북한선교전략』, 메드로서원, 1991.
- 울리히 알그레히트, “독일의 통일성취와 유럽 평화구조의 발전과정”, 고려대학교 평화연구소, 『평화연구』, 1992년 제2호.
- 이삼열, “기독교와 통일운동”, 평화통일연구회 편, 『민족통일과 민중운동』, 한백사, 1991.
- , “독일교회와 통일문제”, 한국기독교사회문제연구원 편, 『분단현실과 통일운동』, 민중사, 1984.
- 엮음, 『사회봉사의 신학과 실천』, 한울, 1992.
- , 『평화의 철학과 통일의 실천』, 햇빛출판사, 1991.
- 이재정, “민족구원을 위한 남북교회의 선교적 과제”, 『기독교사상』, 1997.6.
- 이종석, “남한의 통일정책과 통일운동”, 『사회와 사상-창간호』, 1989. 2.
- 임을출, “북한돕기 위한 창구 다양하게 존재”, 『통일한국』, 1997. 5.
- 최영관·김제기, 『한반도 통일논의에 관한 연구』, 통일원, 1997. 2.
- 통일원 편, 『94 북한 및 통일연구논문집 : 제4권』, 1994.
- , 『남북종교교류 관련 자료집』, 1995.
- , 『독일통일백서』, 1994.10.
- , 『동서독 교류협력 사례집』, 1993. 12.
- 평화문제연구소, 『통일한국』, 1995.2.
- 평화통일연구회 편, 『민족통일과 민중운동』, 한백사, 1991.
- 한국기독교교회협의회, 『교회와 세계』, 통권 159호, 1997. 4.

- , 『교회와 세계』, 통권 160호, 1997. 5.
- 편, 『남북교회의 만남과 평화통일신학』, 한국기독교 사회문제연구원, 1990.
- , 『통일을 앞당기는 그리스도인의 삶』, 1992.
- , 『한국교회 통일문제 주요자료집』, 1984.10.-1987.5.
- , 『1995 평화와 통일의 회년선언』, 1995.
- 한국기독교사회연구원, 『21C 한국교회와 기독교인의 통일의식』, 1994.
- 한국기독교학회 엮음, 『광복50주년과 민족회년』, 감신, 1995.
- 한국정치학회 편, 『한국정치의 민주화와 통일방안』, 을유문화사, 1990.
- , 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』, 한국정치학회, 1993.
- 형상사 편집부 편, 『교회도 하나 나라도 하나』, 형상사, 1989.
- 홍근수, 『기독교와 정치』, 한울, 1988.
- , 『지금은 통일할 때』, 한울, 1990.
- Nicholas Eberstadt, Korean Approaches Reunification, Armonk, NY.:M.E. Sharpe,1995.
- , Can the Two Koreas Be One?, Foreign Affairs Winter, 1992/93.
- Lafontaine Oskar, Deutsche Wahrheiten. Die national und die soziale Frage, Hamburg: Hoffmann and Campe, 1990.
- 동아일보.
- 중앙일보.
- 한국일보.
- 한겨레신문.

〈부록 I〉

권 별 수 록 논문 일 랑 표

권별	논 문 제 목	연 구 자
I	<ul style="list-style-type: none"> ○ 분단비용과 통일비용에 관한 인식제고 방안 - 대학생들의 의식조사 연구결과를 중심으로 ○ 한반도 통일시 위기관리 방안 연구 - 독일의 난민, 탈주민 및 재이주민대책 사례를 중심으로 ○ 통일 후 북한기업의 사유화 방안 - 동유럽 국가의 교훈을 바탕으로 한 사유화 정책구상 ○ 남북한 통합시 북한 국공채의 처리 방안에 관한 연구 - 국제법상 국가채무의 승계문제를 중심으로 ○ 통일원 「전자 상황실」의 구축·운영에 관한 연구 ○ 민간통일운동의 주요 논의 동향과 통일 정책 수용여부에 관한 연구 	<p>金永夏(경북대 강사)</p> <p>金世淵(인제대 전임강사)</p> <p>金學民(순천향대 조교수)</p> <p>申性秀(한국사회통일연구원 연구위원)</p> <p>宋裕旻(부경대 강사)</p> <p>朴燦奭(안양전문대 강사)</p>
II	<ul style="list-style-type: none"> ○ 4자회담을 통한 한반도 평화체제 구축 방안 ○ 중국 경제개혁의 북한수용 가능성에 대한 비판적 고찰 ○ 중국의 對한반도 기본전략 - 북한의 위기사 예상되는 중국의 반응을 중심으로 ○ 독일통일 후 과거청산에 관한 논쟁 연구 ○ 북한 정보통신 시장의 이행경제적 전망에 따른 정부와 기업의 대응전략 ○ 한국교회의 통일논의에 관한 연구 - 한국기독교교회 협의회를 중심으로 	<p>鄭俊杓(영남대 조교수)</p> <p>鄭煥禹(외교안보연구원 연구원)</p> <p>金永鎭(숭실대 사회과학 연구원 연구원)</p> <p>高相斗(연세대 사회과학 연구소 연구원)</p> <p>李 雄(연세대 통일연구원 연구원)</p> <p>池忠楠(서강전문대 강사)</p>

구분	논 문 제 목	연 구 자
III	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한의 주택실태와 북한지역 주택정책 방향 설정을 위한 연구 ○ 김정일체제하 북한군 및 군엘리트 연구 ○ 해방직후 북한의 교육·문화실태 일연구 - 소련의 대북한 문화정책을 중심으로 ○ 북한주민의 이미지에 대한 사회심리학적 연구 ○ 북한 사회주의체계의 전환과 구조적 제약 ○ 북한사회의 풍자적·은어적 담론분석을 통해 본 체제안정도 문제 	<p>卍惠楨(평태대 전임강사)</p> <p>金秉租(국방대학원 조교수) 姜仁求(국사편찬위원회 편사연구사)</p> <p>鄭基仙(성균관대 강사)</p> <p>盧炳喆(서울대 강사) 吳有錫(전남대 강사)</p>
IV	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대북경수로 지원사업과 남북한관계 변화 전망 ○ 남북한 친족구조의 비교 - 남북한 가족법의 문화인류학적 접근 ○ 남북한 가족의 가족중심의식과 사회통합 가능성의 모색 ○ 일본기업의 북한투자, 대만·한국기업의 중국투자 경험으로부터 본 한국기업의 북한 투자진출 전략 ○ 「환동해경제권」 형성과 남북한 경제통합의 연계 가능성 ○ 남북한 양국간 회담유형과 남북한 관계변화의 상관성에 관한 연구 - 정치·경제, 사회·체육분야의 회담유형을 중심으로 	<p>崔龍燮(광주보건전문대 조교수)</p> <p>申仁澈(영남대 강사)</p> <p>崔妍實(상명대 전임강사)</p> <p>徐錫興(부경대 부교수)</p> <p>李鉉勳(강원대 부교수)</p> <p>扈光石(동국대 강사)</p>
V	<ul style="list-style-type: none"> ○ 통일대비 학교 통일교육의 방법모형 개발 ○ 가치교육 기법을 활용한 통일교육 교수 프로그램 개발 ○ 인터넷과 PC통신을 통한 통일정책의 적극적인 홍보 ○ 통일 후 북한주민 재교육을 위한 인터넷상의 가상대학 구축 방안 ○ 남북한 의무교육법제 통일안 마련을 위한 기초연구 ○ 탈북주민의 사회적응을 위한 단계별 프로그램에 관한 연구 	<p>秋秉完(서울대 강사) 金岱君(경상대 강사)</p> <p>李眞根(경민전문대 조교수)</p> <p>權奇泰(강릉대 부교수)</p> <p>金容逸(한국해양대 전임강사)</p> <p>金鎭濶(한국정치발전 연구 원 책임연구원)</p>

〈부록2〉

최근 연도별 연구과제 목록('95~'97년)

'95년

〈북한의 정치, 경제, 사회문화실태 분야〉

- 북한사회주의의 경제체제의 변화에 관한 연구
- 사회주의 경제의 체제전환에 관한 연구
- 사회주의체제 전환에 있어서 개인, 사회구조, 국가의 논리
- 북한의 권력구조 및 권력엘리트 변화에 대한 연구
- 북한의 자립적 발전전략의 정치경제
- 북한의 자립적 발전노선에 관한 연구
- 북한사회주의 중앙 - 지방관계의 변화유형 예측
- 북한 지방행정 체계의 구조와 활동방식
- 북한의 도시정책
- 북·일수교과정 및 수교가 북한경제에 미치는 영향 분석
- 북한의 대외무역변화와 전망에 관한 연구
- 북한의 노동정책

〈통일정책 및 협상전략 분야〉

- 북한체제의 변화시나리오와 대응방안에 관한 연구
- 통일을 대비한 한민족 여성공동체 조성방안을 위한 정책에 관한 연구
- 대북한 핵억제정책과 합리적 선택
- 게임이론의 관점에서 본 북·미관계와 남·북관계

〈남북교류·협상 분야〉

- 남북한 교역에서 준국제사법의 적용에 관한 연구

- 북한의 자유경제 무역지대 진출을 통한 남북경협 발전 전략
- 남북이산가족의 고령화에 따른 이산가족문제 해결대책
- 나진-선봉지구 경제협력에 따른 남북경제 공동위 가동 전략소고
- 남북한 여성교류 활성화 방안
- 남북한의 환경 및 에너지에 관한 교류협력 방안연구
- 남북교류협력 법·제도 보완 및 발전 방안연구

<통일이후 대비 및 이념문제 분야>

- 통일후 예상되는 북한주민들의 통일사회 적응에 대한 연구
- 국민들의 통일비용 지불의사 측정(II)
- 통일대비 교육을 위한 정보통신매체의 이용실태와 활용방안 모색
- 통일이후 간도지역 회복에 관한 법적 연구
- 통일을 전후한 시기의 한국영역 및 국경에 관한 연구
- 북한 도시계획의 특성분석과 통일후의 계획 패러다임의 정립에 관한 연구
- 통일비용과 통일기급에 대한 의식과 그 결정요인에 관한 실증적 접근
- 통일한국 헌법의 기본원리로서 자유민주주의 원리

<통일환경 및 통일교육 분야>

- 북·일국교 교섭과 일본의 대북정책
- 북한-일본 국교정상화 교섭
- 통일환경 조성을 위한 대북심리전 향상방안
- 통일교육의 교수, 학습 준거설정에 관한 연구
- 대한민국 정부의 북한인권문제 개입의 합법성 및 그 방법

'96년

<통일정책 분야>

- 탈북귀순자의 한국사회 적응력제고에 관한 정책적 대응방안 연구
- 김정일정권 붕괴시나리오와 한국정책 대응모형
- 통일대비 교포정책 활성화 방안에 관한 연구
- 남북한 통일헌법의 성립절차에 관한 연구

- 러시아한인들의 민족정체성과 한반도통일에 대한 인식 연구
- 남북한 군비경쟁의 계량모형 분석

<통일교육 및 통일대비 분야>

- 북한출신 남한이주자의 국내적응력 향상을 위한 통합적 지원모델 개발
- 민족공동체 형성을 위한 사회통일 교육방안의 모색
- 통일시대를 위한 정치교육방안 연구
- 통일후의 바람직한 기업구조 연구
- 북한의 정치교육 효과성에 관한 연구
- 통일이후 남북한 법체계통합방안에 관한 연구
- 통일에 대비한 북한기업소들의 발전적 해체 및 사유화 방안에 대한 연구

<남북교류·협력분야>

- 남북한 신뢰구축
- 통일에 대비한 한국항공정책의 과제와 방향
- 북한의 국가기술혁신 시스템의 특성에 관한 연구
- 남북한 환거래 및 금융협력의 가능성에 관한 연구
- 북한의 외국인 투자관련법과 대북투자의 법적보호방안에 관한 연구

<북한실태 분야>

- 중국농촌의 탈사회주의 개혁과 북한의 진로
- 북한여성의 「여성의식」에 관한 연구
- 북한정치체제 변혁의 역동성
- 북한 "인민"생활세계 연구
- 북한의 화법(話法)연구
- 3차원적 문화구조를 통해본 북한주민의 가치 정향 연구

<통일환경 분야>

- 한·중관계발전이 남북관계 및 한반도 안정에 미치는 영향
- 미북협상과 한국정부의 대응방안
- 북한의 대미협상전략의 효율성과 한계성

- 동북아 평화체제구성과 전망에 있어서 한·미 안보협력관계의 의미와 역할
- 북한의 대미접근과 한국의 대응방안
- 러시아의 대북한 정책의 변화와 한국의 대응

'97년

<통일정책·통일환경 분야>

- 분단비용과 통일비용에 관한 인식제고 방안
- 한반도 통일시 위기관리 방안 연구
- 통일 후 북한기업의 사유화 방안
- 남북한 통합시 북한 국공채의 처리 방안에 관한 연구
- 통일원 「전자 상황실」의 구축·운영에 관한 연구
- 민간통일운동의 주요 논의 동향과 통일정책 수용여부에 관한 연구
- 4자 회담을 통한 한반도 평화체제구축 방안
- 중국 경제개혁의 북한수용 가능성에 대한 비판적 고찰
- 중국의 對한반도 기본전략
- 독일통일 후 과거청산에 관한 논쟁 연구
- 북한 정보통신 시장의 이행경제적 전망에 따른 정부와 기업의 대응전략
- 한국교회의 통일논의에 관한 연구

<북한실태 분야>

- 북한의 주택실태와 북한지역 주택정책 방향 설정을 위한 연구
- 김정일체제하 북한군 및 군엘리트 연구
- 해방직후 북한의 교육·문화 실태 일연구
- 북한주민의 이미지에 대한 사회심리학적 연구
- 북한 사회주의체계의 전환과 구조적 제약
- 북한사회의 풍자적·은어적 담론분석을 통해본 체제 안정도 평가문제

<교류협력·인도지원·남북협상분야>

- 대북경수로 지원사업과 남북한관계 변화 전망
- 남북한 친족구조의 비교
- 남북한 가족의 가족중심의식과 사회통합 가능성의 모색
- 일본기업의 북한투자, 대만·한국기업의 중국투자 경험으로부터 본 한국기업의 북한 투자진출 전략
- 「환동해경제권」 형성과 남북한 경제통합의 연계가능성
- 남북한 당국간 회담유형과 남북한 관계변화의 상관성에 관한 연구

<통일교육·홍보분야>

- 통일대비 학교 통일교육의 방법 모형 개발
- 가치교육 기법을 활용한 통일교육 교수프로그램 개발
- 인터넷과 PC통신을 통한 통일정책의 적극적 홍보
- 통일 후 북한주민 재교육을 위한 인터넷 상의 가상 대학 구축 방안
- 남북한 의무교육법제 통일안 마련을 위한 기초연구
- 탈북주민의 사회적응을 위한 단계별 프로그램에 관한 연구

統一政策 · 環境 (Ⅱ)

인 쇄 : 1997. 12. 22

발 행 : 1997. 12. 24

발행처 : 정보분석실 조사관리과
서울특별시 종로구 서림동154-1
광화문우체국 6층(☎ 730-7013~4)

인쇄처 : 덕성문화사 (☎ 274-5916)
