

# 통일문답 2003

평화번영의 시대 북한 통일문제 이해의 길라잡이

통일부 통일교육원

책을 내면서

최근 남북관계가 과거와는 다른 질적·양적 발전을 이룩해 나가면서 우리는 북한을 민족 화해와 세계사의 보편적 질서에 참여시킬 수 있다는 희망을 갖게 되었습니다. 이제 대결과 갈등으로 점철된 분단 반세기의 그늘진 역사를 정돈하고 한반도에 평화와 번영의 새로운 역사를 쓸 수 있다는 자신을 갖게 된 것입니다.

그러나 역사는 우리에게 기회만이 아닌 만만치 않은 도전 또한 안겨주고 있습니다. 변화를 시작한 북한을 어떻게 이해하고 설득해 나갈 것인가, 당면한 북한 핵문제를 어떻게 해결할 것인가, 어떻게 통일문제에 대한 국제사회의 지지와 협력을 이끌어 낼 것인가 등의 문제가 우리 앞에 놓여있는 것입니다. 이러한 안팎의 사정은 우리에게 북한에 대한 객관적이고 정확한 이해와 통일문제에 대한 국민적 지혜의 결집을 촉구하고 있습니다.

이 책은 국민들의 통일의식을 진작하고 북한·통일문제에 대해 올바른 이해를 돕기 위해 펴내는 문답식 자료집입니다. 이번의 「통일문답」은 일반 국민들이 북한·통일문제에 대한 전반적 내용을 쉽게 이해할 수 있도록 내용과 체제를 구성하였고, 특히 통일문제에 대한 북측 주장의 허구성을 알 수 있도록 배려하였습니다.

이제 통일문제는 이미 관념의 영역이 아닌 실천의 영역으로 옮겨져 있습니다. 바로 우리들이 당면한 문제를 슬기롭게 해결하고 풀어가야 할 실천의 문제가 되고 있다는 것입니다. 모쪼록 이 책자가 건전한 통일논의를 확산하고 북한·통일문제에 대한 우리 사회의 지적 자산을 늘려 나가는데 도움이 되기를 기대합니다.

2003. 12.

통일교육원장 박 성 훈

# CONTENTS

## 제1부 통일문제의 이해

### 평화번영 시대의 통일문제 인식

01. 분단과 통일문제를 어떻게 볼 것인가?	004
02. 우리는 왜 통일을 이루어야 하나?	007
03. 통일문제를 둘러싼 우리 사회 내부 갈등의 배경과 해소방안은 무엇인가?	010
04. 통일비용과 분단비용의 문제를 어떻게 이해할 것인가?	013

### 국제질서의 변화와 통일환경

01. 최근 동북아 정세의 특징은 무엇인가?	018
02. 부시 미국 행정부의 동북아 정책과 한반도 문제에 대한 입장은 무엇인가?	021
< 돌보기 > 부시 행정부 출범 이전의 북미관계	024
03. 최근 일본의 우경화가 남북관계에 미치는 영향은 무엇인가?	026
04. 후진타오 정권 출범 이후 중국의 대한반도 정책의 전망은?	029
05. 푸틴 정권 등장 이후 러시아의 대한반도 정책 추이와 특징은 무엇인가?	031
06. 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담의 경과와 전망은 어떠한가?	034
< 돌보기 > 북한 핵문제에 대한 관련국 입장	037
07. 북한의 정전협정 무력화 기도를 어떻게 볼 것인가?	039
08. 평화협정 체결의 주요 문제와 협정의 보장 방법은 무엇인가?	041
< 돌보기 > 한반도 평화체제 구축과정과 외국의 사례	044
09. 주한미군의 위상과 역할을 어떻게 볼 것인가?	047
10. 미국 미사일 방어(MD)체제 구축의 주요 문제는 무엇인가?	050
11. 한반도 군축문제의 주요 쟁점은 무엇인가?	052
< 돌보기 > 북한의 핵무기 개발 의도와 실태	055

### 평화번영 정책과 남북관계의 제 문제

01. 평화번영 정책의 주요 내용과 특징은 무엇인가?	058
02. 우리 정부가 가지고 있는 통일방안은 무엇인가?	062
< 돌보기 > 남북한이 보는 한반도 통일문제 : 그 입장 변화와 제 쟁점	065
03. 우리의 연합제 안과 북측의 '낮은 단계 연방제' 안은 어떠한 공통점과 차이점이 있는가?	068
04. 6·15남북공동선언에서의 '자주'문제를 어떻게 볼 것인가?	071
05. 북한이 주장하는 소위 '조국통일 3대헌장'이란 무엇인가?	073
06. 북한이 내세우는 이른바 '민족공조론'의 배경은 무엇인가?	075
07. 한반도 상황의 안정적 관리를 위해 정부의 평화번영 정책은 어떻게 추진되고 있나?	077

08. 국가보안법의 성격과 이 법 개정의 쟁점은 무엇인가?	079
09. 북방한계선(NLL)에 대한 정부의 입장은 무엇인가?	081
10. 북한이탈주민의 현황은 어떠한가?	083
11. 북한이탈주민에 대한 정부의 지원 현황과 향후 대책은 무엇인가?	087
< 돌보기 > 서독의 동독 탈출자 관련 정책과 북한이탈주민의 정착지원	089
12. 북한 인권문제와 이에 대한 정부의 대책은 무엇인가?	094

#### 남북한의 교류와 협력

01. 최근 남북한 교류·협력 분야의 현황은 어떠한가?	098
< 돌보기 > 남북간 4개 경협합의서 발효의 의미와 기대효과	102
02. 남북경협의 활성화는 남북한 경제에 어떠한 영향을 미치는가?	105
< 돌보기 > 남북 경제공동체 형성의 과제와 전망	108
03. 대북지원이 '일방적 퍼주기'라는 일부의 비판을 어떻게 보아야 할 것인가?	111
04. 금강산 관광사업의 주요 내용과 전망은 어떠한가?	113
05. 경의선 철도·도로 연결의 기대효과는 무엇인가?	116
06. 개성공단 조성사업의 전망과 과제는 무엇인가?	119
07. 남북 이산가족 상봉의 현황과 이산가족면회소의 설치문제는 어떻게 되어가고 있는가?	122
08. 사회문화 분야의 교류·협력 현황과 문제점은 무엇인가?	125
09. 동북아 경제중심과 남북 경제협력은 어떠한 관계를 가지고 있나?	129

#### 분단국의 경험과 우리의 과제

01. 한반도 통일에 대한 분단국 사례의 시사점은 무엇인가?	132
02. 독일의 통일 경험이 우리에게 주는 시사점은 무엇인가?	135
03. 서독의 동방정책과 평화번영 정책의 닮은 점과 다른 점은 무엇인가?	138
04. 독일 통일 과정에서 주변국이 취한 태도와 이에 대한 서독정부의 정책은 어떠한 것이었는가?	142
05. 중국과 대만의 통일문제에 대한 기본입장과 양안간 교류의 현황은 어떠한가?	145
< 돌보기 > 중국의 일국양제와 북한의 연방제 비교	149
06. 베트남이 추진하고 있는 도이모이 정책의 기본방향과 전망은?	152
07. 독일은 통일 후 사회통합을 위해 어떠한 노력을 기울이고 있나?	155
08. 평화와 번영을 위한 통일교육의 기본방향은 무엇인가?	158
09. 독일의 정치교육이 우리의 통일교육에 시사하는 바는 무엇인가?	161
< 돌보기 > 서독의 통일 및 통일교육 관련 기구	164
10. 우리가 지향하고 있는 통일한국의 미래상과 그 실현 조건은 무엇인가?	167
11. 통일된 한국은 국제사회에서 어떠한 위상과 역할을 갖게 될 것인가?	171
12. 우리는 민족공동체의 회복을 위해 어떠한 노력을 기울여 나가야 하나?	174

## 제2부오늘의 북한

김정일 시대의 북한, 어떻게 볼 것인가?

01. 김정일 시대 북한체제의 특징은 무엇인가?	180
02. 최근의 북한을 어떻게 이해할 것인가?	183
< 돌보기 > 북한연구 방법론	185
03. 최근 북한 상황에 대해 북한의 지도부는 어떻게 인식하고 대응하고 있나?	186

북한의 정치·군사 문제

01. 김정일체제가 표방하는 통치 이념과 통치 방식은 무엇인가?	190
02. 제11기 최고인민회의 대의원 선거의 특징과 대의원 구성비율은?	193
03. 우리와 비교하였을 때 북한 국가기구의 특징은 무엇인가?	196
04. 남북한 행정체제의 차이는 무엇인가?	198
05. 북한의 대외 군사협력과 무기수출 현황은 어떠한가?	200
06. 북한의 미사일 및 대량살상무기 개발과 관련한 주요 문제는 무엇인가?	202
< 돌보기 > 북한의 대량살상무기 개발능력과 이에 대한 국제 사회의 평가	205

북한의 대외관계

01. 김정일 시대 북한 대외정책의 특징은 무엇인가?	210
< 돌보기 > 북한 대외정책 결정과정의 특징	213
02. 북미 관계의 쟁점은 무엇이고, 그 전망은 어떠한가?	215
03. 북일 관계의 쟁점은 무엇이고, 수교의 전망은 어떠한가?	218
04. 최근 북중관계와 북한 핵문제에 대한 중국의 입장은 어떠한가?	221
05. 최근 북러 관계는 어떻게 되어가고 있는가?	225
06. 김정일 시대 대남전략의 특징은 무엇인가?	228
< 돌보기 > 남북관계 진전에 대한 북한 군부의 입장	230

북한 경제의 현황과 변화 전망

01. 북한 경제난의 배경은 무엇이며, 그 해소 전망은 어떠한가?	234
02. 북한 식량난은 왜 일어났으며, 그 실태는 어떠한가?	237
03. 북한의 에너지난은 어느 정도인가?	240
04. KEDO의 중유공급 중단이후 북한의 에너지 상황과 대책은 어떠한가?	243
05. 북한의 정보화 및 인터넷 수준은 어느 정도인가?	246

06. 북한의 개혁·개방 가능성을 어떻게 볼 것인가?	249
< 돌보기 > 중국 개혁·개방 경험과 북한에의 시사점	252
07. 7·1 경제관리개선조치의 내용과 의미는 무엇인가?	254
08. 북한의 가격 현실화 배경과 그 영향은 무엇인가?	256
09. 7·1 경제관리개선조치 이후 임금체계는 어떻게 달라졌나?	258
10. 북한은 최근 시장을 공식적으로 허용하고 있다는데, 그 실태는 어떠한가?	260
11. 나진·선봉 경제특구 운영은 어떻게 진행되고 있는가?	262
12. 신의주 특별행정구 개발 문제는 어떻게 되어가고 있는가?	265

#### 북한의 사회와 교육·예술

01. 경제난 이후 북한 주민들의 의식은 어떻게 변하고 있나?	270
02. 경제난 이후 북한 주민을 통제하는 방식은 어떻게 바뀌었나?	272
03. 7·1경제관리개선조치가 북한 주민의 생활에 미친 영향은 무엇인가?	275
04. 북한의 사회계층에는 어떤 변화가 일어나고 있나?	277
05. 경제난이 북한 여성의 지위와 역할에 미친 영향은 무엇인가?	279
06. 이른바 '조선민족제일주의'란 무엇인가?	282
07. 북한 문화·예술의 특성과 변화 양상은 어떠한가?	284
08. 북한의 교육제도와 교육내용은 어떠한가?	289
09. 영어 등 외국어 교육의 실태는 어떠한가?	291
10. 북한 청소년의 자본주의 문화 수용실태는 어떠한가?	293
11. 북한 주민들도 종교를 믿는가?	295
12. 북한 주민들의 인권은 어느 정도 보장되고 있나?	297
13. 북한 주민들의 시장 이용실태는 어떠한가?	300

# 제1부 통일문제의 이해

1. 평화번영 시대의 통일문제 인식
2. 국제질서의 변화와 통일환경
3. 평화번영 정책과 남북관계의 제 문제
4. 남북한의 교류와 협력
5. 북단국의 경험과 우리의 과제

## 1 평화번영 시대의 통일문제 인식

### 01 분단과 통일문제를 어떻게 볼 것인가?

오늘날 우리에게 통일은 무엇을 의미하는가? 통일은 분단의 역사로 인해 골이 깊어진 상호간의 불신을 해소하고 남과 북의 주민이 공존할 수 있는 새로운 민족공동체를 만들어 가는 과정을 의미한다. 이는 통일이 분단 이전상태로 되돌아 감을 의미한다기보다는 서로 다른 체제가 존재한다는 현실을 인정하고, 그것을 전제로 갈라진 두 체제를 다시 연결시키고 통합하는 하나의 민족공동체 형성과정임을 의미한다.

#### 분단구조의 심화

우리 민족의 분단은 다음과 같은 일련의 과정을 거치며 진행되었다고 볼 수 있다. 첫째, 국제법의 관점에서 볼 때 1945년 8월 15일 일제의 무조건항복으로 한반도에는 주권의 공백상태가 발생하였고, 그것을 대체하기 위해 북위 38도선을 중심으로 한 미군과 소련군의 한반도 분할 점령을 통해 '국토분단'을 초래하게 되었다.

둘째, 체제 정체성의 차원에서 1948년 8월 15일 대한민국 정부 수립과 9월 9일 조선민주주의인민공화국 정부 수립은 한반도에 있어서 정체성이 남과 북의 체제 정체성으로 분절되기 시작함을 의미하였다.

셋째, 심리적 차원에서 1950년 6월 25일 북한의 남침에 따른 한국전쟁 이후의 적대적인 관계가 지속되는 가운데 남과 북은 각각 분절된 정체성의 공고화 과정 속에서 냉전문화를 형성하여 왔다.

그런 맥락에서 볼 때, 통일은 우리 민족의 현실을 구속하고 있는 이러한 분단구조를 해체하고 민족생존과 번영을 위해 하나의 지리적 공간, 하나의 정통성, 하나의 경제권 속에서 새로운 공동체를 구축하는 창조적 과정이라고 할 수 있다.

#### 통일을 이해하는 기본관점

회고해 보건대, '하나의 조선'이라는 통일관에 입각하여 통일문제를 오직 '해방'과 '혁명'의 논리에서 접근해 온 북한과 달리 우리는 분단 이후 20여 년 동안 통일의 개념을 분단 이전으로 돌아가자는 국토회복 차원에서 이해하였다. 특히 실향민들에게는 통일이 곧 고향에 돌아가서 헤어졌던 가족을 상봉하는 것으로 생각되었다.

그러나 분단 반세기가 지난 지금 우리는 단순한 원상복귀적 개념으로서보다도 남과 북에 엄연히 다른 두 체제가 존재한다는 것을 남과 북이 현실로 받아들이고 있는 실정이다. 그리고 그것

을 전제로 어떻게 우리 민족이 냉혹한 국제현실 속에서 선진국가의 우수한 민족으로서 생존할 수 있느냐 하는 방법을 모색하는 데 주목하게 되었다.

따라서 이제 우리가 할 일은 휴전선을 경계로 한 남과 북에 서로 다른 체제가 존재한다는 사실을 인정하면서 21세기 우리 민족의 생존과 번영을 위한 청사진을 남북이 함께 만들어 가는 작업이라고 할 수 있다. 그 점에서 통일은 남과 북이 갖고 있는 서로 다른 정체성간의 차이를 뛰어넘어서 하나의 새로운 정체성을 형성하는 이행과정이라고 할 수 있다.

이렇게 볼 때, 남북 상호간 아름다운 집합적 기억에 토대를 둔 민족공동체를 건설하기 위해서 만남·대화·교류협력의 필요성은 자명해진다. 통일문제의 해법과 관련하여 남북한은 이념문제를 포함한 정치적 입장의 불일치로 인한 입장 차이를 좁히는 것이 기본 과제라고 할 수 있다. 이를 위해 만남과 대화는 절대적으로 필요하다. 대화와 토론을 통해 서로 상대방의 생각을 확인하고 교환하는 과정 속에서 자신의 입장을 재고할 수 있을 때 비로소 새로운 민족공동체를 구축할 수 있기 때문이다.

반세기 이상을 서로 다른 체제에서 살아온 사람들이 완전히 동화하는 데 시간이 걸리는 것은 그 동안의 적대관계를 생각할 때 어쩌면 당연한 일인지도 모른다. 그렇기 때문에 우리는 가능한 한 남북이 자주 만나 믿음을 쌓아가면서 통일 의지를 다지는 일이 무엇보다도 중요하다고 보는 것이다. 남북의 구성원들간에 좋은 기억을 만들어 간다는 것은 서로간의 믿음을 쌓아감에 있어서 필수불가결한 일이다. 그것은 곧 전쟁의 상흔으로 인한 불행한 과거를 극복하고 서로간의 차이가 공존할 수 있는 새로운 공간과 역사를 창조해 가는 과정이기 때문이다.

## 02 우리는 왜 통일을 이루어야 하나?

격동의 20세기를 거치면서 강대국 사이에 자리잡은 지정학적 조건으로 인해 식민지와 분단의 시련을 겪어야 했던 우리에게 통일은 그러한 불행한 역사를 청산하고 21세기를 맞아 민족발전의 새로운 전기를 마련하는 기회와 도전으로서의 의미를 갖는다. 그 점에서 우리는 새로운 세계사의 전환기를 맞이하여 그 동안의 소모적 경쟁과 대립을 중단하고 민족의 잠재력을 극대화시킬 수 있는 공존공영과 통일에의 길을 모색해 나가야 할 것이다. 급변하는 역사적 격랑 속에서 행복하고 안전한 삶을 위한 미래의 공존을 실현하기 위해서도 통일은 우리에게 절실한 과제로 다가오기 때문이다.

### 정상적인 공동체로서의 생존

그렇다면 우리는 왜 통일 즉, 새로운 민족공동체를 건설하려고 하는가? 우리가 민족공동체를 건설하려는 것은 한 마디로 행복하게 살기 위한 새로운 공간을 만들어 보려는 포부에서 비롯된다. 행복하게 산다는 것은 우리 인생에서 그만큼 소중한 것이기 때문이다. 그러나 행복한 삶은 저절로 보장되는 것이 아니다. 그것은 안정·평화·자유와 같은 조건이 충족되었을 때 가능한 일이며, 또한 이를 위해서는 갈등을 최소화해야 하는 것이 필요하다. 그것은 갈등의 최소화로부터 합의를 거쳐 궁극적으로 공존과 통합을 모색한다는 틀(**framework**)에서 볼 때 매우 중요한 출발점이 된다.

오늘날 남북한간의 긴장완화 및 평화정착을 토대로 분단을 극복하고 정상적인 공동체로 생존하려는 것은 우리의 당위명제다. 평화와 자유에 기초한 통일은 역사의 순리인 동시에 국민의 희망에 부응하는 것이기 때문이다. 안보적 차원에서 평화에 기초한 통일을 강조하는 것은 무엇보다



다도 남북한을 전쟁의 공포로부터 해방시키고 전쟁을 막기 위해 통일해야 함을 의미한다. 이미 한국전쟁 당시 엄청난 인명피해와 재산손실을 경험한 우리로서는 동족상잔 재발의 위험과 공포를 제거하기 위해 당연히 통일을 추구해야 할 것이다.

#### 인도주의적 차원의 문제해결

정상적인 공동체로 생존하기 위한 우리의 통일 노력은 분단의 고통을 극복하고 정신적으로나 물질적으로 행복한 삶이 보장되는 살기 좋은 사회를 만들기 위한 대장정이라고 할 수 있다. 그러기에 우리는 무엇보다도 이산가족의 고통을 해소하는 것을 급선무로 삼고 있으며, 민족생존의 비전과 번영을 구체화하기 위해 부단히 노력하고 있다.

최대급선무인 일천만 이산가족의 고통을 해소하기 위해서도 통일은 반드시 이루어져야 한다. 분단으로 인해 가족끼리 헤어져서 만나지 못하는 것은 물론이고 생사조차 확인하지 못한다는 사실은 민족적 비극임과 동시에 인간의 본성을 도외시하는 비인도적 처사임에 틀림없다고 할 것이다.

과거 동서독의 경우 분단상황에서도 이산가족의 만남과 이주가 성사되었었고, 중국·대만의 경우에도 이산가족의 만남이 이루어지고 있는 것이 현실이다. 인권은 인류사회의 보편적·총추적 가치이며 따라서 가장 기본적인 인도적 문제인 이산가족 문제는 반드시 해결되어야 하는 과제이다.

#### 정의와 민주주의 실현

살기 좋은 사회를 만들기 위해서는 정의와 민주주의의 실현을 위한 객관적 조건이 구비되어야 한다. 즉, 객관적 조건으로서의 통일이 실현된다면 민주주의에 대한 구조적 제약요건이 제거됨으로써 민주화가 신장될 것이고 정치적 민주화가 사회적 민주화로 확장될 것이라는 점에서 궁극적으로 통일의 실현이 선진 민주사회 형성에 기여할 수 있다고 보기 때문이다.

우리가 추구하는 선진 민주사회란 사람이 누구나 사람으로 대접받는 사회, 노력한 만큼 대가를 받는 사회, 인간다운 삶의 기회가 누구에게나 제공되는 사회, 어린이와 노약자들이 빈곤 속에 내버려지지 않는 사회, 품위를 지킬 수 있는 거주공간과 의료혜택이 보장되는 사회를 가리킨다. 이는 자유를 누릴 수 있는 인간다운 삶을 보장하고 인간의 존엄성을 지키는데 필요한 기본 조건이다. 이렇듯 자유는 우리가 실제로 경험하고 있는 구체적 현실이며, 어떠한 경우에도 양보할 수 없는 소중한 가치임에 틀림없다. 그러기에 인간다운 생활권과 행복권에 관해서는 대한민국 헌법 제10조와 제34조에도 분명히 명시해 놓았다. 자유는 우리가 정부수립 이래로 굳건히 지켜온 가치이기에 자유를 희생하면서까지 통일을 수락할 수 없음은 분명하다. 여기서 강조한 헌법으로 보장된 기본권으로서의 자유는 개인이 공동체의 목표를 달성함으로써 획득하게 되는 자유보다는 국가의 간섭이나 제약으로부터의 자유를 뜻한다. 그러나 문제는 공동체를 떠난 개인의 자유란 존재할 수 없다는 점에 있다. 그것은 우리가 추구하는 공동체가 구성원들의 개인적 이상과 가치를 자유롭게 실현할 수 있는 사회적 토대임을 말해준다.

### 03 통일문제를 둘러싼 우리 사회 내부 갈등의 배경과 해소방안은 무엇인가?

남북정상회담 이후 남과 북은 반세기 이상 지속되어온 공고한 분단의 벽을 넘어 화해와 협력, 평화의 시대를 열어가고 있다. 이제 우리 스스로 한민족의 미래를 설계하는 '한반도의 시대'가 도래할 것이라는 기대가 확산되고 있다.

그러나 최근 우리 사회 내에는 남북한간의 갈등이 줄어들고 교류와 협력이 늘어나고 있는 시점에서 역설적으로 우리 사회에는 북한·통일문제에 대한 갈등이 깊어지고 있다는 우려가 나타나고 있다.

### 소위 '남남 갈등'의 본질

그렇다면 왜 대북정책을 둘러싼 우리 사회 내부의 갈등이 남북간의 화해와 협력이 전기를 맞이한 시점에 더욱 심화되고 있는가?

첫째, 우리 내부에서 한반도 냉전의 해체를 세계사적 조류로 인정하지 않고 여전히 북한을 받아들이 수 있는 충분한 준비가 되어있지 않은데 기인한다. 독일과는 달리 우리의 분단은 6·25를 거치면서 오히려 공고화되었다. 따라서 우리는 분단을 극복하기 위해 많은 민족 내부의 상처를 치유해야 하는 과제를 안고 있다. 그럼에도 불구하고 그동안 냉전의 그늘 속에서 분단의 상처가 치유되기는 커녕 오히려 북한에 대한 불신과 증오가 뿌리깊게 남아 있었던 것이 우리의 현실이었다.

둘째, 장기간에 걸친 냉전에 의해 분단체제가 고착화되었기 때문이다. 분단은 남북간의 분열과 대치를 낳았을 뿐 아니라 우리사회 내부에서 불신과 대결의 구조를 만들어냈다. 남북간의 분단 구조가 우리 사회 내부에 투영됨으로써 상생적이기보다는 상극적인 정치문화를 낳았다. 분단체제하에서 타협과 협상보다는 배제·반복·대결의 정치문화가 특징적으로 나타나게 되었던 것이다. 이런 상황에서 대북 화해·협력정책의 본격적 추진은 이데올로기적 균열을 재현시켰고, 그로 인해 사회 내부의 갈등이 증폭되게 되었다고 할 수 있다.

### 갈등 해소의 필요성

정부의 정책을 둘러싼 갈등현상은 정도의 차이가 있을 뿐 어느 나라에나 존재한다. 특히, 민주주의 하에서는 정부의 정책에 대한 이견이 제시될 수 있고 비판이 있을 수 있다. 그러나 그것이 이성적 토론의 수준을 넘어서 감정적 대립의 양상으로 발전한다면 분단 해소, 공존공영을 통한 평화체제의 구축이라는 21세기 한민족의 과제가 다시 무산될 위험성을 배제하기 어렵다. 성숙된 민주사회라면 자신과 다른 시각도 수용할 수 있어야 한다. 분명한 사실은 일부 국민들간의 견해차가 확대되고 깊어지는 것이 국론결집과 남북관계 발전 차원에서는 결코 바람직하지 않다는 점이다.

남북화해와 협력체제를 구축하는데 있어서 우리사회 내부갈등의 해소가 필수적인 이유는 다음과 같다.

무엇보다도 평화번영 정책은 국민적 지지 위에 추진되어야 할 정책 영역이기 때문이다. 평화공존을 위한 남북관계는 이제 시작 단계에 들어가 있을 뿐이며 남북간 신뢰를 구축하기 위해서는 대북정책의 일관성과 지속성이 유지되어야 한다.

그리고 남북화해와 협력이 일관되고 지속적으로 이루어지지 위해서는 초당적이고 전 국민적인 지지 위에 대북정책이 추진되어야 할 뿐 아니라 대북정책이 앞으로도 계속 추진될 것이라는 국민적 합의가 전제되어야 한다.

특히, 우리 내부의 갈등 해소는 남북한 주민간의 신뢰구축에 필수적이다. 통일문제에 대한 국민적 합의는 북한주민들로 하여금 남북통합과 통일에 대한 의지를 강화시키는 유인조건이 될

것이고, 남북한의 실질적인 접근을 촉진해 나가는 요소가 될 것이기 때문이다.

#### 갈등의 해소방안

남북문제를 둘러싼 우리 사회 내부의 갈등을 해소하기 위해서 가장 먼저 요구되는 것은 남북화해와 협력이라는 과제가 어떤 특정한 정파가 독점할 수 있는 의제가 아니며, 초당적으로 접근하지 않으며 해결의 실마리를 찾기 어려운 과제라는 인식을 공유하는 것이다. 이를 위해 정부는 국민과 함께 하는 '열린 통일포럼'의 지속적 추진 및 북한에 대한 올바른 이해를 위한 통일교육 강화 등을 통해 대북정책의 투명성을 제고하고 국민과 함께 하는 정책을 구현하기 위한 노력을 강화해 나가고 있다.

둘째, 한반도 냉전체제의 해체가 21세기에 우리 한민족의 생존과 번영이 걸린 절대절명의 과제라는 깊은 인식하에 분파적인 손익계산을 넘어서 탈냉전적인 사고와 비전을 가지고 남북문제에 접근하여야 할 것이다. 냉전적 사고의 틀 내에서 냉전시대의 잣대로 생각할 때, 한반도 냉전 구조의 해체를 위한 실현가능한 해결책을 모색할 수 없다.

셋째, 진정한 국민통합을 위해서는 정치·경제의 발전과 지역갈등, 빈부갈등, 세대갈등 등 우리 사회의 제반 갈등구조의 해결 또한 필요하다. 이를 통해 개인 및 집단차원에서 상호간의 이질감을 해소하고, 사회 전체적으로 조화를 이뤄야 한다. 지역간의 균형된 발전을 통하여 지역갈등 구조를 해소하고 소득불평등 구조의 개선을 통해 계층간의 위화감과 갈등을 해소하여 국민적 통합과 대화합을 도출하려는 노력도 병행할 필요가 있다.

## 04 통일비용과 분단비용의 문제를 어떻게 이해할 것인가?

우리 사회 일부에서는 통일비용이 엄청날 것이라는 지레짐작에 통일에 소극적인 태도를 보이고 있는 사람도 있다. 그러나 통일비용은 현재 우리가 치르고 있는 분단비용으로 상당부분 상쇄할 수 있는 것이다. 지금 분단으로 지출되는 비용을 삶의 질을 높이는 데 쓴다고 생각한다면 통일비용 지출에 주저하지 않을 것이다. 게다가 통일 이후 예상되는 각종의 편익을 고려하면 통일비용 때문에 통일을 주저한다는 것은 공색한 변명에 지나지 않는다.

### 통일 비용

통일비용은 남북한 체제통합 비용을 의미한다. 통일로 인해 지출되는 비용은 경제적 측면에서 소요되는 비용과 정치·사회·문화적 통합 등을 추진하는 과정에서 발생하는 갈등 해소 비용을 포함한다.

통일비용은 통일로 인하여 부담하여야 하는 모든 경제적·비경제적 비용이다.

이러한 통일비용은 통일과정에서의 위기관리 비용·경제재건 비용·제도통합 비용·사회보장 비용 등으로 구성된다. 이러한 통일비용은 단순 소모성 비용이라기 보다는 미래지향적·투자적 성격의 비용이다. 통일비용은 미래를 위한 생산적 투자라고 할 수 있으며, 북한지역 건설을 위한 투자와 같이 경제적 파급효과가 남북한에 모두 미치는 측면도 가지고 있다.

### 분단비용

분단비용은 분단으로 인한 정치·사회·정서적 차원에서의 유무형의 모든 비용으로 소모적·대립

적·갈등적 비용이다. 즉 분단비용은 "통일이 이루어지지 않고 있는 까닭에 남북한이 부담하는 비용"이라 할 수 있다.

분단의 정치사회적 비용은 남북한이 체제 유지를 위해 투여하는 엄청난 군비지출과 안보비용을 들 수 있다. 특히 북한은 전시체제형인 병영국가의 과중한 군사비 부담으로 경제구조의 파행과 주민생활의 피해를 초래하였다.

또한 분단은 남에서나 북에서나 정치발전을 가로막는 장애물이 되어 왔고, 남북이 국제무대에 진출하여 나름의 역할을 하는 데에도 장애가 되고 있다. 국제무대에서의 과도한 경쟁은 그 자체가 국력의 낭비일 뿐만 아니라 다른 나라들이 이러한 상황을 이용하여 그들의 이익을 추구할 수 있는 기회를 제공하고 있기도 하다.

더욱이 분단은 민족성의 정체성마저도 파괴하였다. 형제에게까지 총부리를 겨눴던 가슴 아픈 전쟁의 상흔은 남과 북이 서로를 '적'으로 여기는 증오심을 뿌리깊게 남겨놓았다.

그밖에 전쟁위험, 이데올로기의 대립으로 인한 사회심리적 억압, 이산가족의 아픔 등으로 말미암아 우리가 치루고 있는 비용에 속한다.

### 통일의 편익

통일의 편익은 통일로 인해 얻게 되는 이익을 말한다. 통일편익은 분단비용의 해소에 따른 이익과 함께 통일한국의 비전과 관련된 미래에 발생할 이익을 포함한다. 이런 점에서 통일은 그 자체가 미래재(未來財)의 성격을 지닌다.

우리는 통일의 편익을 검토함으로써 통일 후 정치·경제·사회·문화 등의 모든 영역에 걸쳐 개인적·민족적 삶이 어떻게 바뀔 것인가를 조망하면서 통일을 낙관적으로 바라볼 수 있게 될 것이다.

통일은 엄청난 유형·무형의 가치를 낳는다. 통일이 이루어지면 남북한의 '분단체제 유지비용', 즉 분단의 유형적·무형적 비용이 명백한 이익으로 전환된다. 여기에다 장기적이고 지속적으로 창출되는 미래재의 가치가 덧붙여진다. 특히 미래재의 가치는 우리의 상상력과 민족적 역량에 따라 무한하게 실현될 수 있는 영역이다.

통일은 또한 경제통합에 의한 시장의 확대, 남북한간 생산요소의 보완성 및 산업구조의 합리화 등을 바탕으로 우리 경제의 새로운 도약의 계기를 가져다 줄 것이다.

통일의 무형적 가치도 크다. 우선 통일국가의 북한 주민의 생존권과 인권이 보장되고, 민주화의 장애요인이 제거되어 민주공동체의 수립이 가능해진다. 또한 대외적으로 민족적 자존과 자긍심을 드높일 수 있게 된다.

통일한국에서 우리 민족이 골고루 분산되어 살게 되면 지금보다 훨씬 쾌적한 나라가 될 것이다. 통일은 우리가 대륙을 향해 상상력을 넓히고 활동영역을 확대할 수 있는 계기를 마련해 준다. 이처럼 유형·무형의 통일편익은 통일한국의 건설과정에서 우리 민족의 의지와 창의력에 따라 엄청나게 증대될 수 있다는 점에서 무한하다고 볼 수 있다.

## 2 국제질서의 변화와 통일환경

### 01 최근 동북아 정세의 특징은 무엇인가?

탈냉전 이후 새로운 국제질서의 명확한 모습이 아직 드러나지 않고 있다. 미소 두 초강대국에 의해 조정·통제되던 냉전시대에 비해 탈냉전 상황은 유동적이고 불확실한 면이 없지 않다. 그러나 분명한 것은 오늘날 국제사회의 큰 흐름은 사회주의·공산주의의 퇴조와 함께 자유민주주의와 시장경제체제가 인류의 보편적 가치로 확산되면서 대결·대립이 아닌 화해·협력의 긴장완화로 바뀌고 있다는 점이다.

#### 조정기의 동북아 정세

이러한 세계적 차원의 긴장완화와 화해·협력 추세에 영향을 받아 동북아지역의 국제질서 역시 양자관계의 재조정, 다자간 경제·안보협력 논의 등 평화와 번영을 위한 긍정적인 변화를 모색하고 있다.

그러나 동북아 정세는 기본적으로 냉전적 요인을 완전히 탈피하지 못하고 있는 불안정한 상태이다. 이는 동북아가 세계 어느 지역보다도 냉전적 대립과 갈등이 침예했던 지역이었으며, 현재도 강대국간의 이해관계가 복잡하게 얽혀있기 때문이다.

특히 동북아지역에서는 미국이 주도적 역할을 하고 있는 가운데 상대적으로 러시아의 영향력이 감소하고 일본과 중국이 영향력을 증대해 나가고 있는 상황이다.

1990년대 클린턴 행정부시절 미국은 탈냉전 이후 동북아지역에서 '개입과 확대' 정책을 통해 자국의 국익을 수호하면서 보다 적은 비용으로 '균형자' 역할을 수행하였다. 이를 위해 미국은 한국 및 일본과의 동맹체제 유지, 중국 및 러시아와의 정치·경제적 협조관계 발전, 북한과의 관계개선 등을 도모하여 냉전 이후 확보된 유일 초강대국으로서의 지위를 바탕으로 역대 영향력을 계속 견지하려 하였다. 그러나 부시행정부 출범 이후 미국은 국제사회의 반발에도 불구하고 '힘을 통한 평화'를 추구하는 등 미국 주도의 일방주의를 지속해 가고 있으며, 특히 9.11테러사건 이후에는 대 아프카니스탄전 및 대 이라크전 등 반테러 전쟁에 우선 순위를 두고 있다.

일본은 경제대국 지위에 상응하는 정치·군사대국의 면모를 갖추려 하고 있다. 일본은 미·일 안보동맹의 기본 틀을 유지하는 것을 전제로 군사력 증강, 유엔 평화유지군활동(PKO) 참여, 자위대의 해외파병 현실화, 유엔 안보리상임이사국 지위획득 기도, 대외원조의 전략적 이용 등을 통해 정치·군사대국으로 부상하려는 목표를 실현하려 하고 있다.

중국은 개혁·개방 확대, 사회주의 시장경제 확립을 통한 경제발전을 핵심 국가목표로 설정하고 실용주의적 전방위 외교를 적극 추진하고 있다. 중국은 러시아의 영향력 감소를 자국의 영향력 확대로 연결하고, 일본과 경제적 협조를 유지하되 일본의 정치·군사적 팽창을 견제함으로써 자국의 역할 및 국익 확대에 유리한 동북아 신국제질서를 창출하는데 주안점을 두고 있다.

러시아는 소연방 해체 이후 세계 초강대국으로서의 지위와 영향력을 상실했으며, 대내적 정치·경제적인 불안정으로 인해 신국제질서 형성과정에서 주도적인 역할을 수행하지 못하고 있다. 그러나 러시아는 여전히 강대국임을 강조하면서 국제무대에서 강대국에 합당한 지위의 확보와 외교적 자율성 확립을 위해 노력하고 있다. 러시아는 1996년 6월 발표한 국가안보보고서를 통해 동아시아와의 관계강화를 천명하였으며, 중국 및 북한과의 기존관계 유지, 한국·미국·일본과의 관계발전을 통하여 동북아지역에서 영향력을 회복하고자 노력하고 있다. 특히 2000년 3월 푸틴이 러시아의 새로운 대통령으로 선출된 후, 러시아는 실리외교를 통해 동북아에 대한 영향

력 복원을 기도하고 있다.

### 동북아 질서와 통일환경

이와 같이 동북아지역의 강대국간 세력관계는 유동적인 상황에 놓여 있다. 일본과 중국은 냉전기에 미소의 주도적 역할로 인해 동북아의 지역 열강으로서 상응한 역할을 수행하지 못했기 때문에, 새로운 동북아 국제질서가 형성되는 과정에서 자국의 정치·경제·군사적 영향력을 확대하려 하고 있다. 이러한 중·일의 움직임은 동북아지역에서 기득권을 고수하려는 미국과 냉전시대의 정치·군사적 영향력을 회복하려는 러시아의 이익과 상충될 수밖에 없다. 또한 일본과 중국이 협력관계를 유지하더라도 동북아에서 중국의 역사적·지정학적 위상은 일본과의 갈등을 유발할 유인으로 작용할 가능성이 크다.

특히 동북아는 역내 강대국간 역학관계에서 파생하는 문제와 더불어 몇 가지 불안정 요인을 내포하고 있다. 첫째, 동북아지역에는 남북한과 중국·대만 관계라는 분단국의 통일문제 뿐만 아니라 영토문제를 둘러싸고 역내국가들의 이해관계가 첨예하게 대립할 가능성이 상존하고 있다. 둘째, 제2차 세계대전 이후 동북아는 세계에서 가장 빠른 경제성장을 경험하였으나, 1990년대 말 '동아시아 경제위기'를 겪은 바 있고, 이러한 위기는 경제성장 이면(裏面)에 잠재되어 있던 국가간 문제와 국가 내부의 사회적 문제라는 불안정성을 드러내고 있다. 셋째, 동북아지역에서는 북한 핵문제와 군사력 증강 추세가 지속되고 있다.

그러나 동북아지역에는 지역안보에 대한 안전장치가 없다. 결론적으로 탈냉전 이후 새로운 동북아질서는 미국이 한국, 일본과 동맹관계를 지속하면서 역내 균형자적 역할을 수행하고, 장기적으로는 일·중·러가 나름대로의 영향력을 행사하는 동시에 다자간 협력기구가 구성되는 방향으로 재편될 것으로 전망된다. 이러한 동북아의 신국제질서는 한국의 대내외 정책과 상호영향을 미치며 한반도 통일환경에 중요한 변수로 작용할 것이다.

## 02 부시 미국 행정부의 동북아 정책과 한반도 문제에 대한 입장은 무엇인가?

2001년 1월 부시 행정부가 출범한 이후 미국은 힘에 바탕을 둔 현실주의적 외교를 강조하고, 미사일방어(MD)체제 구축에 안보전략의 우선 순위를 부여하고 있다. 특히 9·11 테러 이후 미국은 반테러·대량살상무기 비확산에 최고의 우선 순위를 두고 있다.

### 부시 행정부의 외교·안보정책

부시 대통령은 2001년 5월 지상과 해상 및 공중 MD체제 구축을 공식 천명하였고, 2004년까지 초보적인 MD체제를 구축한다는 계획을 수립하고 이를 추진하고 있다.

미국은 세계전략의 중심축을 아시아 지역으로 이동하고 있으며 한국·일본·호주 등 우방국의 쌍무 안보 협정을 강화하는 한편, 중국·인도·러시아 가운데 어느 나라도 패권국이 되지 않도록 세력균형을 추구하고 있다.

부시 행정부의 동아시아 전략은 특히 일본의 중요성을 강조하는 반면, 중국을 잠재적 도전세력으로 상정하여 수립되고 있다. 부시 행정부는 국제 현안의 원만한 해결을 위해서는 중국과의 협조가 중요하다는 점을 인정하며 '하나의 중국' 원칙을 지지하고 있다. 그러나 미국은 동시에 중

국을 '전략적 동반자'가 아니라 '전략적 경쟁자'로 간주하여 첨단무기 판매 등 대만에 대한 안보 지원을 강화하여 왔다. 아울러 미국은 일본에 대해서는 집단적 자위권 행사 및 군사활동 범위의 확대를 권장하고 있다.

#### 부시 행정부의 대북정책

부시 행정부는 출범 이후 대북 강경책을 주장하며, 대북정책 검토가 끝날 때까지 대화중단을 선언한 바 있다. 미 국무부는 제네바 합의가 북한의 핵개발 중단에 대한 검증장치를 걸어하고 있음을 비판하고, 향후 대북정책은 투명성·검증 가능성·상호주의를 기반으로 하여 추진한다는 입장을 표명하였다. 2001년 3월 7일 개최된 한미 정상회담에서 부시 대통령은 한국정부의 대북 화해협력정책에 대한 지지를 밝힌 바 있다.

한편 부시 대통령은 2001년 6월 6일 성명을 통해 대북정책 검토를 완료하고, "북한과 광범위한 의제에 관해 진지한 논의에 착수하도록 국가안보팀에 지시했다"고 밝힌 바 있다. 부시 대통령은 북한과의 협의 의제로 ① 북한의 핵활동과 관련된 제네바 합의의 이행 개선, ② 북한의 미사일 개발에 대한 검증 가능한 규제 및 수출 금지, ③ 재래식 군비 태세 문제 등을 제시하였다. 그는 이어 "이런 논의를 포괄적 접근의 틀에서 추진하겠다"며 "북한이 이에 긍정적으로 반응하고 필요한 조치를 취할 경우 우리는 북한 주민을 돕기 위한 노력을 확대하고 제재를 완화할 것이며 기타 정치적 조치를 할 것"이라고 강조하였다.

#### 9·11테러 이후 북미관계

2001년 9월 11일 테러 이후 부시 미국 대통령은 이 사건을 전쟁행위로 규정하고 테러범은 물론 배후 국가에 대한 철저한 군사적 보복을 선언하였다. 미국과 영국 연합군은 10월 8일부터 테러사건 용의자 오사마 빈 라덴과 그를 비호하는 아프가니스탄 탈레반 정권을 응징하기 위한 군사작전을 실시하였다. 미국은 테러와의 전쟁을 수행하기 위해 동맹국들은 물론 중국·러시아에까지 지지와 협조를 요청하였다.

미국이 반테러 국제연대를 구축해 나가면서 국제질서는 새롭게 재편되고 있다. 미사일방어체제 구축문제로 갈등을 겪어 온 중국·러시아는 테러리즘을 공동의 적으로 규정하고 미국과 반테러 전쟁에 대해 협력관계를 유지하고 있다.

북한은 테러 발생 직후 미국에서 발생한 테러행위는 지극히 유감스럽고 비극적인 사건이라고 규정하고, 유엔 회원국으로서 온갖 형태의 테러와 그에 대한 어떠한 지원도 반대한다는 성명을 발표하였다. 또한 북한은 11월 3일 테러자금 조달 억제에 관한 국제협약, 인질억류 방지에 관한 국제협약에 가입하기로 하였다고 발표하였다. 그러나 북한이 테러지원국이라는 국제사회의 오명을 벗고 북미관계를 개선하기 위해서는 테러 반대 선언만이 아닌 실질적인 조치를 취해 나가야 할 것이다. 즉 북한에 체류 중인 일본항공기 요도호 납치범들의 국외추방 등 가시적인 조치가 있어야 한다.

#### 돋보기

##### 부시 행정부 출범 이전의 북미 관계

1994년 10월 북한 핵문제 해결을 위한 북미 기본합의서를 체결한 이후 클린턴 행정부는 북한





자민당 정권의 붕괴에서 자민당을 중심으로 한 보수대연합의 연립정권의 등장까지 일본정치는 다양한 정치적 변동을 겪으면서 다음과 같은 변화를 나타내었다.

첫째, 공산당을 제외한 거의 모든 일본의 정당이 연립정권에 참여함으로써 여당의 일원으로 국정에 참여하는 기회를 가지게 되었다. 이런 집권 경험은 사회당의 정책노선을 현실주의적 정책노선으로 전환하도록 하였고, 보·혁 및 보·보 정당간의 제휴나 연합을 가능토록 하였으며, 나아가 정치공간을 보수·우경화하게 되었다.

둘째, 정계개편 등 일련의 정치변동 속에서 정치공간의 보수화와 더불어 쇼와(昭和)세대가 일본정치를 주도하는 세력으로 등장하게 되었다. 이는 일본정계에 세대교체가 이루어지고 있음을 의미하는 것이고, 아울러 신보수세력이 일본정계의 중심세력으로 등장하고 있음을 의미하는 것이다.

셋째, 정치변동의 과정에서 국제사회에서의 '일본의 역할 증대론'의 공론화와 더불어 일본의 안보역할의 확대가 추구되기 시작하였는데, 그와 같은 안보역할의 증대론은 정치공간의 보수·우경화 성향을 한층 가속화하였다.

#### 미일동맹의 강화와 국제사회에서의 군사적 역할 증대 추구

미일 동맹은 1996년 4월, 미국의 클린턴 대통령과 일본의 하시모토 총리의 동경 정상회담에서 '미일 안전보장 공동선언 : 21세기를 향한 동맹'(미일 신안보 공동선언)이 발표됨에 따라 '재정의'되었다. 미일 안전보장체제는 미일 양국의 협력범위를 기존의 '필리핀 이북의 극동'에서 '아시아-태평양 지역'으로 확대 하였다. 즉 일본의 군사적 역할은 한반도를 포함한 아시아-태평양 지역의 안보상황에 따라 탄력성을 가지고 확대될 수 있게 되었다.

따라서 일본의 신보수 세력은 미일 동맹을 기반으로 21세기 정치군사대국화를 추구하게 되었는데, 이를 위해 국가체제의 개혁 및 정비를 추진하고 있다. 신보수세력은 보수 대연합으로 강화된 권력기반을 바탕으로 1999년 5월에 '미일 신방위협력지침'과 관련된 「주변사태법」, 「자위대법」 개정안, 「미·일 물품역무 상호제공 협정(ACSA)」을 제정하였고, 동년 7월에는 총리의 국정주도권 및 내각기능의 강화를 도모할 수 있는 「정부조직 개편법」을 통과시켰다. 나아가 방위청의 방위성으로의 승격, PKO법안(1992. 6)의 개정, 유사법제의 제정(2003. 6), 집단자위권 행사를 위한 헌법개정 등 정치대국화를 지향한 제도적 정비가 진행되고 있다.

#### 남북관계에 미치는 영향

미일동맹의 강화와 그에 따른 일본의 군사적 역할증대는 한국의 입장에서 보면 북한의 군사적 위협을 사전에 억제하고 사후에 효과적으로 대응할 수 있다는 긍정적인 측면이 있다. 그러나 일본의 정치·군사대국화 전략에 따른 일본의 군사적 역할의 증대는 동북아 전략환경과 남북관계에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 특히 '미·일 대 중국'의 대립구도가 조성될 경우 북중 및 북·중·러의 전략적 제휴관계가 강화될 수 있고, 남북관계 또한 그와 같은 대립구도의 틀 내에서 경직될 가능성을 배제할 수 없다.

## 04 후진타오 정권 출범 이후 중국의 대한반도 정책의 전망은?

2002년 11월 중국공산당 제16차 전국대표대회에서 총서기직을 승계한 후진타오(胡錦濤)가 2003년 3월 전국인민대표대회에서 국가주석직을 승계하면서 중국 지도부의 신구세대 교체가

일단락 되었다. 물론 이것은 장쩌민(江澤民)에서 후진타오로 이어지는 최고 지도자의 교체 뿐만 아니라 보다 넓은 의미에서 권력 상층부의 세대교체를 의미한다.

#### 대 한반도 정책기조

중국이 한반도의 평화와 안정에 절대적인 영향력을 갖고 있는 구도 속에서 중국의 지도부 교체는 우리에게 더 큰 의미로 다가올 수 밖에 없다. 이러한 점에서 중국의 권력변동이 남북한 관계를 포함한 한반도에 미치는 영향을 검토하는 것은 필수적인 작업이다.

중국의 한반도정책의 핵심기조는 한반도의 안정과 평화유지, 중국의 영향력이다. 중국은 북한과의 '우호협력', 남한과의 '호혜협력'을 통해 남북관계의 균형을 도모하고 이를 한반도 안정의 기반으로 삼고자 할 것이다.

중국의 최고지도부가 기회있을 때마다 한반도 안정을 해치는 어떠한 정책에도 반대한다는 점을 거듭 강조하고 있는 것은 결코 외교적 수사만은 아니다.

그러나 중국이 한반도 정책기조를 기본적으로 유지한다고 하더라도 일정 부분 전략적 조정은 불가피할 것이며, 그중에서도 북중 관계와 관련된 사안은 변화의 소지가 가장 많은 부분일 것이다.

#### 북중 관계의 변화와 지속

북중 관계가 변화했는가 하는 문제는 이미 논쟁의 대상이 아니며, 그 보다는 얼마만큼, 어디까지 변화할 것인가가 논의의 핵심이다.

이 문제는 대략 다음의 몇 가지로 정리될 수 있을 것이다.

첫째, 중국 최고지도부는 북중관계의 미래지향적 변화 필요성을 빈번하게 강조하고 있는데, 이는 이념적·인적 유대의 약화에 따른 현실적 관계 변화의 불가피성을 암시하는 것이다. 따라서 북중간의 전통적 혈맹관계의 질적 변화는 불가피하며, 중국 신 지도부의 영향력이 확대될수록 북중 관계의 변화범위가 확대될 것으로 보인다.

둘째, 그럼에도 불구하고 당분간 북중간 정치·안보적 유대와 경제적 원조는 일부 조정된 형태로 유지될 것이다. 그러나 중국의 대북원조가 조정될 가능성이 있으며, 이는 북중관계가 불편해질 가능성이 있다는 것을 의미한다.

셋째, 북중 관계는 양자구도에서 점차 복합적 다자구도로 변화할 것으로 전망된다. 제3자의 개입여지가 없었던 북중 양자관계가 축소되고, 한국·미국·일본·러시아 등의 관계와 연계된 다자구도 속에서 북중 관계가 재조정되어 나갈 것이다.

북중 관계는 한반도 평화와 안정 및 중국의 영향력 확대라는 중국의 한반도 정책기조의 틀 내에서 탄력적인 변화가 불가피하며, 이는 곧 북중 관계에서 비대칭적 특혜보다는 호혜의 비중이 증가할 것임을 의미한다.

### 05 푸틴 정권 등장 이후 러시아의 대한반도 정책추이와 특징은 무엇인가?

1990년 한러 수교 이후 러시아는 한국으로부터 대규모 투자와 경제지원을 기대하고 남한중심 정책을 추진하였다. 그러나 러시아는 1994년 7월 김일성 사망을 계기로 한반도 정책을 재평가하고 남한중심 정책으로부터 남북한 관계에서 균형적 입장을 취하는 정책으로 전환하였고 푸틴

대통령도 이러한 정책기조를 유지하고 있다.

#### 엘친 대통령 집권기의 대한반도 정책

위와 같은 러시아의 정책전환에는 한국의 대러 투자와 경제지원 중단, 북한 핵문제 해결과정에서의 소외로 인한 한반도에 대한 영향력 축소, 1994년 10월 제네바 기본합의서 채택 이후 미국과 일본의 대북 영향력 증대 가능성 등이 중요한 원인으로 작용하였던 것으로 분석된다.

1999년 12월 말 엘친이 조기 사임할 때까지 한러 및 북러 관계는 원만하지 못하였다. 1996년 4월 4자회담에서 러시아가 제외되었고, 한러 간에는 1998년 여름 외교관 맞추방 사건이 발생하였다. 또한 1997년 말 한국의 금융위기와 1998년 8월 러시아의 모라토리엄 선언 등으로 한러 경험도 부진하였다.

북러 관계에서는 1961년 양국간 체결되었던 군사동맹조약이 1996년 9월 폐기되었으며, NATO의 동구 확대와 코소보 사태로 인한 러시아의 유럽중심 정책, 북한의 미국 중심 외교정책 등으로 양자 관계는 정체된 상태에 있었다.

#### 푸틴 대통령의 실용주의 외교와 남북한 관계 재정립

그러나 러시아의 남북한 관계는 푸틴 대통령이 집권하면서 재조정되었다. '강한 러시아' 건설을 주창하고 있는 푸틴 대통령은 러시아의 강대국 지위 유지와 경제난 해결을 위해 전방위 외교를 수행하면서, 경제실익을 중시하는 실용주의적이고 현실주의적인 정책을 추진하고 있다.

2000년 6월 푸틴 대통령에 의해 승인된 「러시아연방 대외정책 개념」에 의하면 러시아는 한반도를 아시아 지역에서 가장 큰 관심대상으로 삼고, 한반도 문제 해결에 주변국과 동등하게 참여하는 것, 남북한과 균형된 관계를 유지하는 것에 외교적 노력을 기울일 것임을 밝히고 있다.

이러한 정책방향에 따라서 러시아는 2000년 2월 과거의 군사동맹 조약을 대체하는 신 조약인 '조러 친선선린 및 협조조약'을 북한과 체결하고, 같은 해 7월 푸틴 대통령의 방북시 '조러 공동선언'을 채택하여 대북관계를 정상적인 국가간 관계로 재정립하였다.

한편 푸틴 대통령은 2001년 2월 서울을 방문하여 김대중 대통령과 정상회담을 갖고 '한러 공동성명'을 통해 '건설적이며 상호보완적인 동반자관계'를 확대·발전시키기로 합의하였다. 이와 함께 러시아와 북한은 8월 김정일 국방위원장의 답방을 계기로 '모스크바 선언'을 발표하였다.

#### 대한반도 정책의 기초

앞서 언급된 '조러 친선선린 및 협조조약', '조러 공동선언', '한러 공동성명' 및 북러간 '모스크바 선언'의 내용을 분석해 볼 때 최근 러시아의 한반도 정책에는 다음과 같은 특징이 나타나고 있다.

첫째, 러시아는 중국 및 북한과 연합전선을 구축하여 미사일방어(MD) 계획 등을 추진하고 있는 부시 미 행정부의 세계 및 동북아 정책을 견제하고 있다.

둘째, 러시아는 북한 안보의 후견인 역할, 남북대화에 대한 중개자 역할을 자임하면서 한반도에 대한 영향력과 발언권 강화를 모색하고 있다.

셋째, 러시아는 시베리아 횡단철도(TSR)와 한반도 종단철도(TKR) 연결, 이르쿠츠크 가스관 연결과 같은 남북한과 러시아간의 3각 경험과 남북한에 대한 군사 무기 판매 등을 통한 경제실리를 도모하고 있다.

현재 러시아의 한반도 정책 기조는 한반도 안정, 한반도 비핵화, 남북한과의 경제관계 발전이라고 할 수 있다. 이 중에서 가장 중요한 것이 한반도 안정이다. 러시아와 접경하고 있는 한반도

에서의 돌발사태는 경제난 해결과 국가 발전을 위한 러시아의 개혁정책에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 이와 같은 이유 때문에 러시아는 남북대화를 지지하고 있으며 한반도 문제의 평화적이고 민주적인 해결을 지지하면서 한반도 안정을 위해 남북한간의 평화공존을 선호하고 있다.

## 06 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담의 경과와 전망은 어떠한가?

2002년 10월 미 국무부 켈리 특사가 북한 방북시 북한측이 우라늄 핵개발계획을 시인한 이후 북미 관계는 더욱 악화되었다. 더욱이 미국은 북한이 핵무기를 다수 제조하여 세계질서에 큰 위협이 될 것이라는 인식하에 대북 강경입장을 고수하고 있는 상황이다.

베이징의 제1차 6자회담(2003. 8. 27~29)에서 북한 핵문제에 대한 관련국의 입장이 대체로 드러났으며, 예상되는 문제점과 대책방향 등도 제기되었다고 할 수 있다.

### 1차 6자회담의 경과와 주요 논의사항

북한 핵문제를 해결하기 위해 주변국들은 2002년 들어 미·북·중이 참여한 3자회담(4. 23)에 이어, 한미 정상회담, 미일 정상회담, 한·미·일 정책조정감독그룹(TCOG) 회의 등을 잇따라 개최하여 상호 입장을 조율하였다. 특히 중국이 북한 핵문제에 대한 국제적 논의를 위해 적극적으로 나서고 있다.

이러한 다각적인 노력 끝에 베이징에서 개최된 제 1차 6자회담(2003. 8. 27~29)은 각국의 기조연설 청취 및 양자 접촉 등으로 진행되었으나, 북한측의 반대로 공동성명 발표나 차기 회담의 시기·장소에 대한 합의를 도출하지 못한 채 폐막되었다. 회의 종료후 주최국인 중국측이 결과를 요약하여 발표하였는데, 그 내용은 ① 대화를 통한 핵문제의 평화적 해결, ② 한반도 비핵화 유지 및 북한의 안보관심사 해결, ③ 단계적·동시행동·병행실시 방식 추진, ④ 회담진행중 사태 악화·고조 행동 자제, ⑤ 대화유지·신뢰증진·이견축소·공동인식 확대, ⑥ 6자회담 과정 지속·외교채널을 통해 차기 회담의 시기와 장소 조속 확정 등이며, 여기에 대해 참가국들이 대체로 동의하였다고 확인하였다.

1차 회담에서 회담 참가국들간에 한반도 비핵화와 대화를 통한 북한 핵문제의 평화적 해결에 대해 공감대가 형성되었으며, 각국의 입장이 비교적 진지하게 제시되었는가 하면, 참가국들이 6자회담에 대해서도 긍정적으로 평가한 것은 회담의 성과라고 할 수 있다. 그러나 각론에 이르러 북미간에 견해 차이가 심해 이를 조정하는 데에는 시간이 필요하며, 주변국들의 각별한 노력이 요망된다는 점은 앞으로의 과제라 할 수 있다.

미국은 1차 회담을 통해 구체적인 이행방안을 제시하지는 않았으나, 북한 핵문제 해결을 위한 주요 요소를 설명하였다. 미국은 북한이 핵폐기를 이행할 경우 이에 상응하는 조치를 취하고, 관계의 정상화를 목표로 미사일, 재래식 군사력 등 여타 사안에 대한 해결을 추진한다는 개략적 방안을 제시하였다.

이에 대해 북한은 미국의 입장이 전혀 새롭지 않다고 비난하면서 '핵보유 선언과 핵실험 불가 가능성' 등을 주장한데 이어, 2003년 4월 베이징 3자회담시의 4단계 방안을 다시 제기하였다. 즉, ① 미국이 중유공급을 재개하고 인도적 식량지원을 대폭 확대하는 것과 동시에 북한은 핵포

기 의사 선포, ② 미국이 구속력이 있는 불가침조약을 체결하고 전력손실을 보상하는 시점에서 북한은 핵시설과 핵물질 동결 및 사찰 허용, ③ 북미, 북일 외교관계가 수립되는 동시에 북한은 미사일문제 해결, ④ 경수호가 완공되는 시점에서 북한은 핵시설 해체 등을 강조하였다. 특히 북한이 선 핵폐기 및 조기사찰 수용 불가 입장을 견지한 반면, 미국은 대북 불공격 의사를 재확인하면서도 불가침조약 체결은 불가하다는 입장을 밝혀 앞으로 조율이 쉽지 않을 것으로 보인다.

중러는 한반도 비핵화의 필요성을 강조하면서 북한의 핵폐기와 북한의 안보 우려 동시 해소의 필요성을 지적한데 비해, 미국은 북한의 안보 문제는 추후 회담시 구체적으로 논의하자는 입장을 피력하였다. 북한은 미국이 북한에 대해 유일한 위협이므로 다자적 안전보장은 필요하지 않다면 '북미 불가침조약' 체결을 강조하였다.

## 평가와 전망

1 차 6자회담은 북핵문제 해결을 위한 대화의 시작이며, 대화의 모멘텀을 유지할 수 있게 된 것이 성과이다. 그리고 참가국들간에 한반도 비핵화, 북한의 안보우려 해소, 단계적 해결, 6자회담 지속 등에 대해 공감대가 형성된 점이 특징이라 하겠다.

그러나 앞으로 6자회담이 성공하려면 북핵문제의 해결열쇠를 쥐고 있는 미국과 북한의 태도 변화가 있어야 하며, 6자회담의 틀 속에서 북미간 접촉이 확대되어야 할 것이다. 특히 북한이 원하는 체제보장이나 경제지원문제 등은 북한의 입장변화가 전제될 때만 가능할 것이다. 북한이 대표단 성명과 외무성대변인 성명(8·30) 등을 통해 회담결과에 대해 '탁상공론', '백해무익' 등 부정적 평가를 한 것은 차기 회담에서 유리한 협상고지를 장악하려는 전술이라고 할 수 있는데, 북한은 이러한 이중적 협상태도를 바꿔야 할 것이다.

정부는 한반도 주변국들이 모두 북한의 핵개발을 반대하는 현실을 감안하여 다각적인 방법을 동원하여 북한이 '완전하고 검증가능하며, 다시 되돌릴 수 없는 방법으로 핵개발계획을 포기'하도록 촉구해 나갈 것이다.

또한 정부는 남북회담은 물론 관련국과의 정상회담, 국제행사 등의 계기를 적절히 활용하여 후속회담 여건 조성을 위한 노력과 함께 남북관계 진전을 통해 북한이 상황을 악화시키지 않고 차기 6자회담에 호응해 나오도록 설득작업도 병행할 것이다.

## 돋보기- 북한 핵문제에 대한 관련국 입장

미국과 중국을 포함한 주변국들은 북한 핵개발 저지에 대해서는 공동의 인식을 갖고 있다. 그러나 북한 핵문제와 이의 해결 방법 등에서는 입장 차이가 있다.

### 미국

미국은 북한이 핵무기를 다수 개발하거나, 제3국에 수출하여 미국안보와 세계질서에 위협을 줄 수 있다는 인식하에, 북한의 핵개발을 결코 허용하지 않겠다는 입장을 고수하고 있다. 또한 미국은 협상을 통해 북한 핵문제를 해결하는 것이 한반도에 대한 영향력 확보와 경제적 이익을 위해 중요하다고 보고 있다.

그러나 미국은 대북 경제적 보상에 대해서는 일관성 훼손과 대량살상무기 개발저지 명분상실, 부담증대 등을 이유로 반대하며, 북미간 양자 접근이 아닌 다자간 회담방식을 선호하고 있다.

아울러 미국은 북한이 요구하는 북미 평화협정이나 불가침조약 등은 한미 상호방위조약 파기 및 주한미군 철수문제가 제기될 가능성이 있는데다, 핵문제만으로 북한체제를 보장할 경우 미사일·생화학무기·재래식무기 등을 해결하기 위한 협상수단이 제한될 것을 우려하고 있다.

미국은 북한이 핵개발계획을 폐기하지 않을 경우 북한정권 (내지 지도자)의 교체 추진 가능성도 배제하지 않고 있다.

## 중국

중국 정부는 공식적으로 한반도의 비핵화가 유지되어야 한다는 입장을 고수하고 있다. 경제발전을 위해 주변정세의 안정을 바라고 있는 중국은 북미 관계가 악화되는 것도 원치 않고 있으며, "조선의 핵문제는 마땅히 대화와 협상을 통해 해결되어야 한다"고 주장하고 있다.

이에 따라 중국은 북한 핵문제의 평화적 해결을 위해 원칙적으로 북미간 직접대화를 지지하되, 중국이 다자회담의 틀 내에서 대화를 주선하기 위해 노력하고 있다. 이러한 입장 때문에 중국은 1994년과는 달리 유엔안보리에서 대북 비난성명을 채택하는데 반대하였다. 중국은 관련 당사국이 아닌 너무 많은 국가가 북한 핵문제에 개입하면 오히려 사태가 더욱 복잡해질 우려가 있다고 보고 있다.

## 일본

일본은 북한 핵문제를 주요 안보위협요인으로 인식하고 있으며, 수교협상을 비롯한 기존의 대북 유화정책으로는 북한의 핵개발을 포기시킬 가능성이 희박하다고 보고 있다. 이에 따라 일본은 북한 핵문제를 해결하기 위해서는 비군사적 제재를 포함한 외교적 해결노력이 필요하다는 입장을 지니고 있다.

특히 일본은 한·미·일 3국의 긴밀한 협력이 필요하며, 북한이 상황을 악화시킬 경우 대북압박과 제재도 검토해야 한다고 보고 있다. 이러한 맥락에서 일본은 조총련에 대한 감시·통제 강화, 조총련의 대북송금 차단, 북한 선박의 일본입항 거부 등 대북 압박정책을 추진하고 있다.

한편, 일본은 북한 핵문제를 계기로 하여 자위대법 등 주변사태법을 정비하는 한편, 자위대의 해외 군사개입 가능성을 높이고 있어 귀추가 주목된다.

## 러시아

푸틴대통령 취임이후 비교적 안정을 찾고 있는 러시아는 과거 소련의 권위와 역할을 되찾아야 한다고 주장하고 있는데, 북한 핵문제를 동북아에서 러시아의 영향력을 회복할 수 있는 계기로 활용하고 있다.

이런 맥락에서 볼 때, 러시아는 북한에 대한 후견인으로서의 영향력을 확보하기 위해 북한 핵문제 해결에 계속 개입하려고 할 것으로 보인다.

## 07 북한의 정전협정 무력화 기도를 어떻게 볼 것인가?

남북한간의 휴전체제는 정전협정과 휴전감시 기구들로 이루어져 있지만 북한은 휴전이후 지금까지 크고 작은 총격사건 등 무력 적대행위를 비무장지대 내에서 끊임없이 자행해 왔으며 1991년부터는 휴전감시 기구도 무력화 시키고 있다.

## 군사정전위, 증감위의 무력화 기도

북한은 정전협정 무실화 기도의 일환으로 한국이 1991년 3월 25일 한국군 장성(당시 황원탁 소장)을 군사정전위원회 유엔군사령부(유엔사)측 수석대표로 임명하고 이를 북한측에 통보하자 군사정전위원회 본회의를 보이콧한 바 있다. 제459차 군사정전위원회 본회의를 마지막으로 하여 후 군사정전위원회 본회의는 북한측의 불응으로 인해 더 이상 열리지 않고 있다.

이후 북한은 1994년 4월 28일 외교부 대변인 성명을 통해 미국에 대해 새로운 '평화보장체계' 수립을 제의한 이래 대미 평화협정을 체결하기 위한 선전공세를 강화하는 한편, 휴전감시기구 무실화를 치밀하게 추진하고 있다.

북한은 군사정전위원회 대표를 일방적으로 철수(1994. 4. 28)한 데 이어 비서장회의의 참가까지도 거부하고 있다. 게다가 체코·폴란드 등 북측 중립국 감독위원회 대표마저 철수시킴으로써 정전협정의 양대 기구를 무력화시키고 있다. 그 결과 1992년 9월 24일 제508차 비서장회의가 열린 이래 공식적인 비서장회의를 북한측의 불응으로 아직까지 소집되지 않고 있다.

북한은 1994년 5월 24일 군사정전위원회 대신에 '조선인민군 판문점대표부'라는 아무런 법적 근거가 없는 기구를 설치하였고, 같은 해 12월 15일에 중국을 군사정전위원회 대표를 본국으로 소환하기에 이르렀다.

결국 오늘날 군사정전위원회는 '반쪽의 기구'로 전락하여 정전협정의 이행·감시기능을 수행하지 못하고 있다.

또 북한의 강력한 철수요구에 따라 1993년에 중립국감독위원회의 체코대표가 철수한 데 이어 1995년 2월에는 폴란드대표마저 철수하고 말았다. 이로써 북한은 정전협정에 의해 설치된 양대 기구를 무력화시키고 있다.

북한은 1995년 5월 3일자 '조선인민군판문점대표부' 명의의 성명을 통해 중립국감독위원회 사무실 폐쇄 및 유엔군 측 군사정전위원회 및 중립국감독위원회 요원들의 판문점 공동경비구역 출입금지를 발표하여, 미국이 북한과의 평화협정 체결에 응하지 않을 경우 다시 추가조치를 취하겠다고 위협하기도 하였다. 더욱이 1996년 4월 4일에는 조선인민군판문점대표부 대변인 명의로 군사분계선과 비무장지대 유지·관리임을 포기한다고 선언하였다.

비무장지대가 정전협정의 근간을 이루는 것이라는 점에 볼 때, 북한의 비무장지대 유지·관리임무 포기선언은 곧 정전협정을 사실상 파기하겠다는 의도를 내비친 것으로 풀이할 수 있다.

## 북한의 속셈 : 대미 평화협정을 노린 '강변'

이상과 같은 북한의 일련의 정전감시기구의 무력화 조치는 정전협정이라는 '낡은' 문서에 의해서 더 이상 한반도 평화가 보장될 수 없다는, 그들의 상투적인 선전을 합리화하고 이를 대미 평화협정 체결을 위한 명분축적용으로 활용하려는 의도에서 행해진 것이라고 하겠다. 동시에 내부 체제 단속, 북한군부의 불만 무마, 한미관계 이간 등 다목적인 포석 하에 치밀하게 이루어진 것으로 보인다.

## 08 평화협정 체결의 주요 문제와 협정의 보장 방법은 무엇인가?

1953년 7월 체결된 정전협정을 대체할 평화협정이 한반도의 항구적인 평화를 보장하는 내용을

담아야 한다는 데는 이론의 여지가 없다. 그런데 평화협정에 누가 참여하며, 어떠한 여건이 충족됐을 때 평화협정이 체결되는 것이 바람직한가 하는 참여 당사자와 여건에 대해서는 여러 견해가 존재한다.

### 평화협정의 당사자 문제

평화협정의 당사자 문제는 첨예한 정치적 이해가 걸려 있는 문제이다. 북한은 정전협정의 서명 당사자 논리에 따라 북한과 미국이 주체가 되는 양자간 평화협정을 주장해 왔다.

반면, 우리는 남북한이 평화협정의 당사자가 되어야 한다는 입장을 견지하고 있다. 한반도 문제의 실질적 당사자인 한국이 배제된 평화협정은 그 실효성을 담보할 수 없기 때문에 남북한이 평화협정의 당사자가 되어야 한다는 것은 당연하다.

그러나 북한은 중감위의 체코·폴란드·중국 대표단의 철수(1993. 4, 1994. 12, 1995. 4), 조선인민군 판문점 대표부 설치(1994. 5), 비무장지대내 군사 분계선 의무 불이행 선언(1996. 4) 등 정전협정의 무력화를 기도하고 판문점 공동경비구역 내에 수백 명의 중무장 병력을 배치하는 등 긴장을 고조시켰다. 이에 대해 한국과 미국은 남북한과 미국, 중국이 참여하는 4자회담을 제의하였다. 4자회담은 1999년 8월까지 여섯 차례의 본 회담이 진행되었지만 뚜렷한 성과 없이 답보상태에 머물고 있는데, 이는 미국만을 상대하려는 북한의 미온적인 태도가 가장 큰 원인이다.

### 평화협정의 내용과 체결시점

평화체제의 가장 중요한 의미는 전쟁발발 가능성을 제거한다는 것이다. 따라서 진정한 평화체제의 전제조건은 군사적 긴장완화와 탄탄한 신뢰구축이라고 할 수 있다.

평화협정의 내용은 협정의 체결 시점과도 직접적으로 관련되는 문제이다. 평화협정 체결 시점과 관련하여 한반도에 완전한 평화체제가 정착된 다음에 평화협정을 체결해야 한다는 견해가 있는 반면, 일단 평화협정을 먼저 체결함으로써 평화체제 구축을 선도할 수 있다는 의견도 있다. 그러나 시정보다 중요한 것은 평화협정의 내용이다.

먼저 평화체제를 정착시킨 다음에 평화협정을 체결한다면 협정의 내용이 크게 문제되지 않을 것이다. 그러나 평화협정을 먼저 체결한다면 적어도 협정을 이행함으로써 평화가 정착될 수 있다는 것을 보장하는 구체적인 내용이 평화협정에 포함되어야 한다. 이를 위해 다양한 군사적 신뢰구축과 군축을 위한 합의와 실천을 담보하는 부속문건들이 평화협정의 부록으로 채택되는 것이 바람직하다.

### 평화협정의 보장방법

평화협정의 보장방법으로는 네 가지가 일반적으로 고려되고 있다.

첫번째는 보장조약형으로서 분쟁 당사국에 대해 영향력을 가진 강대국 혹은 관련 강대국이 평화를 보장하는 방식이다. 이러한 사례로는 영국과 이탈리아가 독일·벨기에, 독일·프랑스간의 불가침을 보장하기 위해 1925년 체결한 '로카르노 조약'을 들 수 있다. 보장조약형은 보장국의 수가 적고 지역분쟁 해결에 직접적 영향력을 행사할 수 있는 강대국이 적극적으로 평화보장을 추구할 때 실효성이 있다.

두번째는 유엔보장형이다. 분쟁지역에 유엔의 평화유지군(PKO)이나 평화감시단을 파견해서 평화를 보장하는 방식이다. 1956년 이집트에 유엔 비상군 파견을 시작으로 현재도 세계 도처에서 유엔평화유지군이 활동을 수행하고 있다.



세번째는 다자간 지역안전보장형인데, 다자간 안보협의기구를 통해서 역내의 분쟁을 예방하고 해결하는 방식이다. 대표적인 사례가 냉전시대에 유럽의 긴장완화와 평화정착에 기여한 유럽안보협력회의(CSCE)이다. CSCE의 틀 안에서 1975년 헬싱키 협약, 1986년 스톡홀름 협약이 체결되었다. 특히 스톡홀름 협약은 대규모 군사훈련 및 부대이동에 관한 참관과 감시를 허용한 군비통제조약으로서 유럽에서 냉전구조를 해체하는 데 큰 역할을 했다.

마지막으로 교차 불가침보장형이다. 이것은 분쟁당사국이 각각 상대방을 지원할 수 있는 제3국과 불가침협정을 체결해서 제3국의 상대방에 대한 지원가능성을 봉쇄함으로써 안전을 보장받는 방식이다. 이러한 유형에 대한 국제적인 선례는 아직 없다. 한국과 중·러의 수교 및 북한과 미·일간의 수교는 외교적 차원의 교차승인으로 교차 불가침보장형이 의도하는 효과를 어느 정도 거둘 수 있는 방안이라고 할 수 있다.

## 돌보기- 한반도 평화체제 구축과정과 외국의 사례

한반도의 평화체제 구축은 점진적이고 단계적으로 진행되어야 한다. 평화협정의 체결 시점이 평화체제 구축과정의 초기여야 하는지, 아니면 말기여야 하는지는 크게 문제되지 않는다.

중요한 것은 전체적인 평화체제 구축과정이 실천이 가능한 작은 것부터 합의하고 이행하면서 점진적으로 보다 큰 합의와 이를 이행하는 순서를 통해서 최종적으로 완전한 평화가 정착되는 단계적인 과정을 밟는 것이다.

### 정치적 신뢰구축 단계

첫 단계는 남북한의 책임있는 당국자들간에 어느 정도의 정치적 신뢰를 구축하는 것이다. 서로에 대해 대화가 가능한 상대라는 믿음을 가질 수 없다면 평화체제 구축을 논의하는 것 자체가 무의미하기 때문이다. 지금까지의 남북대화는 모두 정치적 신뢰구축을 시도하는 수준에 머물렀다고 할 수 있다.

김대중 정부에서 이뤄진 정상회담은 과거에 비해 남북한의 지도자들간에 정치적 신뢰를 구축한 계기를 마련했다는 의의를 지니고 있다. 그러나 이에 상응하는 군사적 조치는 진전되지 못했다는 한계가 있다.

### 경제·사회·문화 분야의 신뢰구축 병행 단계

정치적 신뢰구축과 병행해서 진행되거나, 오히려 이보다 앞서 실천됨으로써 정치적 신뢰구축을 선도할 수 있는 것이 경제 및 사회·문화 분야의 교류·협력이다. 특히 경제분야의 협력은 경제난에 허덕이는 북한에게 직접적인 도움을 줄 수 있기 때문에 북한을 남북대화의 장으로 이끌어 내는 촉매제가 될 수 있다.

### 군사적 신뢰구축 단계

전쟁을 경험한 한반도에서는 군사적 긴장이 완화되지 않고서는 다른 분야의 신뢰구축이 큰 의미를 가질 수 없는 것이 사실이다. 예를 들어 우발적 무력충돌이 발생한다면 그동안 쌓아 올린 신뢰의 탑이 물거품이 될 수도 있기 때문이다. 따라서 군사적 긴장완화 조치는 평화체제 구축의 초기 단계에서부터 이행되어야 할 필수적인 사안이다.

대량살상무기의 확산을 막기 위해서 북한이 핵확산금지조약(NPT), 화학무기금지협약(CWC),

세균무기금지협약(BTWC) 등 주요 대량살상무기 금지조약에 가입하고 이를 철저히 이행하는 것이 필요하다. 북한은 NPT의 완전한 준수를 미루고 있고, CWC에는 가입도 하지 않는 상태이다.

군사적 신뢰구축 단계에서 남북한이 취할 수 있는 조치들은 이미 남북기본합의서와 불가침 부속합의서에 담겨져 있다. 합의는 되어 있는데 실천을 못하고 있는 것이 문제인 것이다. 이미 합의된 내용 가운데 특히 주요 군사훈련과 부대 이동시 상호 통보하고 참관을 허용하는 것과 우발적 충돌시 긴급연락 및 해결 체제를 구축하는 것은 긴급을 요하는 사안이다. 이 외에도 전방에 배치된 공세적 무기를 일정 거리 후방으로 철수하고, 영공을 상대방에게 개방하고 영공정찰을 허용해서 상대에 대한 침략의도가 없음을 확인시키는 것이 남북간의 신뢰구축에 기여할 수 있는 중요한 방안들이다.

### 군축 단계

군사적 신뢰구축이 무르익으면 자연스럽게 군축을 논의할 수 있는 여건이 마련될 것이다. 군축은 병력보다는 공세적 무기를 중심으로 실시되어야 한다. 병력은 축소되더라도 검증이 쉽지 않으며, 특히 북한과 같은 통제된 병영사회에서는 신속한 부대 재배치가 가능하기 때문이다. 따라서 검증하기 쉬운 장비를 위주로 군축을 단행하는 것이 바람직하다. 유럽의 경우를 보면 전차·장갑차·야포·공격용 헬기 및 전투기가 주요 감축 대상이었다. 남북한도 이러한 선례를 따르는 데 무리가 없을 것으로 보인다. 군사력의 최종 보유규모는 통일 후의 안보 여건을 고려해서 결정되어야 한다. 감축절차로는 군사력 현황과 배치 등을 감안하여 감축대상을 단계적·비례적으로 감축하는 방식이 바람직할 것이다.

### 중동의 평화체제 구축 사례

평화체제 구축의 외국사례로 중동의 이집트와 이스라엘간 평화정착을 들 수 있다. 두 나라는 통일을 지향하는 것은 아니기 때문에 한반도와 다소의 차이는 있다. 하지만 1973년 10월 전쟁이 끝난 후 1979년 캠프 데이비드 평화협정이 체결되기까지 평화정착이 점진적·단계적으로 정치·군사면에서 큰 무리 없이 진행되었다는 점은 한반도에 많은 시사점을 주고 있다. 10월 전쟁은 같은 해 11월 '6개항 협정'이 체결됨으로써 종결되었으나 보다 안정된 평화체제를 구축하기 위한 미국의 중재노력 끝에 1974년 1월과 1975년 9월 각각 제 1차 및 제 2차 '시나이 정전협정'이 체결되었다. 그리고 정전협정의 성공적 이행을 바탕으로 1979년 평화협정이 체결될 수 있었다. 이 과정에서 미국의 중재노력과 유엔 평화유지군의 건설적인 역할이 큰 힘이 되었다는 점도 주목된다.

## 09 주한미군의 위상과 역할을 어떻게 볼 것인가?

주한미군 주둔의 법적 근거는 1953년 10월 체결된 한미 상호방위조약이다. 이 조약에 의거해서 우리 정부는 미국의 육·해·공군의 한국 내 배치를 허용하고 있다. 1978년 한미 연합사령부가 창설되었고 현재 한국측 대장이 부사령관을 맡고 있다.

### 주한미군의 역할에 대한 올바른 인식

미군이 한국에 주둔하는 일차적 목적은 한반도에서의 전쟁 재발을 방지하기 위한 것이다.

해방 이후 철수했던 미군이 1950년 다시 한반도에 주둔하게 된 것은 6·25 전쟁 때문이었고, 미군 주둔의 주된 목적도 북한의 군사적 위협을 억지하고 전쟁도발시 이를 격퇴하는 것이다.

북한의 남침으로부터 한국의 안보와 평화를 보장한다는 주한미군의 순기능적 역할이 우리 사회에서 희석된 측면이 있다. 그동안 북한의 국지적인 도발은 있었지만 6·25 전쟁이 끝난 지 반세기가 넘었고 한반도에서 전면전이 발발할 가능성이 과거에 비해 현저히 낮아진 것이 그 원인의 일부라고 할 수 있다. 북한의 취약한 경제사정은 전면 남침의 가능성을 낮게 만드는 요인으로 지적되기도 한다.

그러나 전쟁의 위험이 줄어들었다고 해서 주한미군 무용론을 제기하는 것은 바람직하지 않다. 주한미군은 한반도의 평화와 안전, 동북아의 안정이란 측면에서 긍정적인 역할을 수행하고 있다. 북한의 군사적 위협이 상존하는 상황에서 주한미군의 효용성이 없어졌다는 성급한 견해는 바람직하지 못하다. 주한미군 때문에 지난 반세기 간 평화가 보장되고 그 바탕에서 한국이 북한을 압도하는 국력을 신장시킬 수 있었다는 점을 주목하는 것이 필요하다.

그러나 주한미군의 긍정적인 역할에도 불구하고 미군범죄자의 형사관할권과 행사문제, 미군기지 환경오염 문제, 군사활동과 지역주민 권익과의 충돌, 군대 주둔에 따른 재정적·물리적 비용의 가중 등이 앞으로 해결되어야 할 과제이다.

정부는 이러한 마찰을 해소하기 위해서 한미 관계의 현주소를 깊이 성찰하면서 한미 행정협정의 수정 등 바람직한 해결 방안을 모색하기 위해 노력하고 있다. 민간 차원에서도 주한 미군이 우리의 안보에 기여하고 있다는 인식을 새롭게 하면서 문제를 해결하려는 노력이 필요하다.

#### 주한미군 역할에 대한 정부의 입장

정부는 북한의 위협이 현실적으로 존재하는 한 주한미군의 존재는 필수적이며, 한반도 통일 이후에도 동북아 지역의 안정을 위해 미군의 주둔이 바람직하다는 입장을 견지하고 있다. 이는 북한이 주장하고 있는 소위 '우리민족끼리', '외세배격'과 같은 배타적 자주가 아니라 국제사회의 지지와 협력을 바탕으로 민족문제를 스스로 해결한다는, '함께 더불어 살아간다'는 열린 자주의 의미이다.

지금까지 한반도 방위에 국한되어 온 주한미군의 역할이 '한미동맹 미래정책 구상협의 5차회의'(2003.10. 서울)를 전후해 변화하는 양상을 보이고 있다. 이 회의에서 ① 주한미군의 한반도 방위력이 유지되고, ② 한국과 무관한 해외분쟁에 한국군이 연루되지 않으며, ③ 주한미군 해외이동시 사전협의를 전제로 동북아 등 지역분쟁·안보문제에 대처하는 '지역군'(Regional Forces)으로 확대한다는데 합의한 것으로 알려지고 있다. 그동안 국지방어형 동맹이었던 한미동맹은 지역동맹으로 바뀌고 주한미군은 한반도 방위군에서 지역방위군으로 성격이 바뀌게 될 가능성이 점증하고 있다.

미국이 주한미군의 지역적 역할 강화를 추진하는 것은 세계주둔 미군의 재편전략 및 군사기술 혁명과 맞물려 있다. 도널드 럼즈펠드 미국방장관이 취임직후 제시한 미군의 경량화·기동화 방침은 9·11테러로 가속도가 붙었으며, 주한미군의 한강이남 재배치 계획으로 이어졌다.

냉전붕괴 후 휴전선 부근에 발이 묶여 북한 억지만을 목표로 하는 '고정군', '늪은 군대'가 아닌 기동군으로 주한미군을 바꾸기 위한 한강이남 재배치는 주한미군의 지역적 역할 확대에 발맞춘 것이다. 9·11테러 이후 국경없는 안보태세가 강조된 것도 주한미군의 역할 확대에 박차를 가하게 된 배경의 하나로 보인다.

우리 정부가 주한미군의 역할 변경에 동의하게 된 것은 테러 등 안보상의 새로운 도전에 따른 미국의 군사전략 재편과정에서 한반도만 예외가 될 수 없다는 현실론 때문이다. 독일주둔 미군

이 폴란드 등지로 옮겨가는 등 전세계 미군의 재편작업은 속도를 내고 있으며 이는 막을 수 없는 대세라고 할 수 있다.

## 10 미국 미사일 방어(MD) 체제 구축의 주요 문제는 무엇인가?

2001년 5월 부시 미국 대통령이 미 국방대학교에서 가진 연설에서 미사일방어망, 즉 MD(Missile Defense)를 구축하겠다고 공식 발표하였다.

### 미국의 미사일 방어(MD)체제 구축 계획

부시 행정부의 MD는 클린턴 행정부에서 추진하던 '전역미사일방어망(Theater Missile Defense : TMD)'과 '국가미사일방어망(National Missile Defense : NMD)'을 합친 개념이다. TMD는 해외에 전진 배치된 미군과 미국의 동맹국을 단거리 및 중거리 미사일 공격으로부터 보호하기 위한 것이었고, NMD는 장거리미사일 공격으로부터 미 본토를 방어하기 위한 미사일 방어체계를 말한다. TMD와 NMD는 목표가 다른 만큼 기술적 요건도 다르다. 대륙간탄도미사일, 즉 ICBM 요격용인 NMD가 훨씬 고도의 기술을 필요로 한다.

부시 대통령은 미국의 MD가 러시아나 중국을 겨냥한 것이 아니라 테러와 협박을 일삼는 일부 국가들을 대상으로 한 것이라는 점을 분명히 했다. 통상 이란·이라크·시리아 등 소위 불량국가가 이 범주에 속할 수 있다. 미국은 이 나라들은 미국을 위협할 수 있는 미사일을 개발하고 있는 반면, 지도층의 합리적인 의사결정을 신뢰할 수 없다는 입장이다.

### ABM 조약과 MD의 충돌 문제

부시 행정부의 MD계획이 클린턴의 미사일방어 계획과 가장 다른 점은 탄도탄요격미사일제한 조약, 즉 ABM 조약에 대한 기본적인 입장이다. ABM 조약은 공격무기의 군비경쟁을 막기 위해서는 방어무기의 개발을 억제하는 것이 필요하다는 논리 하에, 1972년 미·소 양국이 미사일 방어능력의 보유를 자제하기로 약속한 조약이었다.

클린턴은 러시아와 합의하에 ABM 조약을 약간 수정하고 이를 토대로 미사일방어망을 구축한다는 입장, 다시 말해서 ABM 조약의 테두리를 벗어나지 않겠다는 입장이었다. 하지만 부시의 MD는 ABM 조약의 굴레에 구속되지 않고 가능한 한 모든 기술을 연구개발해서 실현가능성이 큰 기술부터 현실화하겠다는 것이다. 이러한 입장은 지상배치 요격미사일을 제한적으로 허용하는 ABM 조약과 충돌하는 것이다. 미국의 입장은 지상·해상·공중 및 우주 배치 요격체계 등 모든 가능한 기술을 개발하겠다는 것인데, ABM 조약은 바로 이런 행위를 명시적으로 금지하고 있다. 따라서 미국은 2003년 ABM 탈퇴를 공식적으로 선언하였다.

부시의 MD 구축 선언은 중국과 러시아의 강력한 반발을 불러 일으키고 있다. 중러는 미국의 MD계획이 ABM 조약을 토대로 30년간 유지되어온 전략적 균형을 무너뜨리고 새로운 군비경쟁을 유발할 것이라고 주장한다.

미사일 방어망을 둘러싼 미국과 중러 간의 갈등은 동북아 안보환경에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 크다.

## 11 한반도 군축문제의 주요 쟁점은 무엇인가?

2000년 6월 개최된 남북정상회담에서 남과 북의 군사적 긴장을 완화하고 군비를 감축하는 문제에 대한 구체적 합의가 없었다는 데 아쉬움을 나타내는 사람들이 많았다. 남북대결의 핵심은 결국 군사적 대치이기 때문에 군사적 문제의 해결이 없이는 다른 분야의 관계개선과 교류협력도 그 지속성을 보장할 수 없다는 인식 때문이었다.

### 남북 국방장관 회담의 개최

사실 남북한간에는 군비통제와 군축을 위한 많은 준비가 갖춰져 있기 때문에 양측의 의지만 있다면 군비통제를 실현하는 것이 어려운 일은 아니다. 지난 1992년 체결된 남북기본합의서에서 불가침과 군축에 대한 주요 원칙에 합의했을 뿐 아니라 구체적인 실천조치를 협의하고 이행할 기구까지도 만들어 놓은 상태이다.

당시 남북한은 군사공동위원회를 구성하여 대규모 부대이동과 군사연습의 통보와 통제 문제, 비무장지대의 평화적 이용 문제, 군인사 교류와 정보교환 문제, 그리고 대량살상무기와 공격무기의 단계적 군축 문제를 다뤄나가기로 합의했고 이를 바탕으로 불가침에 관한 부속합의서까지 체결했었다.

남북한의 군사문제는 기본합의서의 불가침 부분을 이행함으로써 해결해 나간다는 것이 한국의 일관된 입장이지만 북한은 의도적으로 이 문제의 거론을 회피하고 있다.

그럼에도 불구하고 한국은 정상회담 이후 북한에 대해 지속적으로 군사대화 재개를 요구해 왔고, 2000년 9월에는 남북 분단 이후 최초의 국방장관회담이 제주도에서 개최되었다. 남북 국방장관회담은 1992년 이후 8년만에 개최된 군사회담이면서 동시에 남북한 군의 최고위 당국자가 대면했다는 점에 큰 의의가 있었다.

### 남북 군사대화의 의미

남북한이 군사대화를 조속히, 그리고 진지하게 발전시켜 나가야 하는 이유는 다음과 같다.

첫째, 아직도 북한 군사력의 위협에는 변화가 없다는 지적이 많다. 정상회담까지 개최된 마당에 이제는 이 문제를 본격적으로 다뤄야 한다. 둘째, 대북지원이 북한의 변화가 아니라 무력증강을 초래한다는 우려를 불식시킬 필요가 있다. 셋째, 북한이 군사대화에 참여하고 협정을 체결하는 것은 북한 정권이 보편적인 국제규범을 준수한다는 것을 의미하게 된다. 넷째, 군사대화는 북한의 대남 전략에 변화가 있는가를 시험할 수 있는 가장 확실한 시험대이다. 북한이 남한과의 군사대화에 호응하지 않거나 회담에 임해서도 과거와 같이 병력을 10만으로 감축한다는 등의 실현 불가능한 제안만 늘어놓는다면 남한은 대북 경계심을 늦출 수 없는 것이다.

### 전진배치 군사력의 후방 철수 문제

재래식 군사회담에서 가장 시급히 다뤄야 할 사안은 남북한의 군 병력과 장비를 후방으로 철수하는 문제이다. 양측의 군이 대치하고 있는 거리가 가까우면 가까울수록 긴장이 높아질 뿐 아니라 우발적 사고나 실수에 의한 무력충돌의 가능성도 많아지기 때문이다. 실제로 중동의 이스라엘과 이집트는 시나이 반도에서 양측의 군대를 단계적으로 철수함으로써 평화정착에 돌파구를 만든 바 있다.

군 장비와 병력의 감축은 협상과 이행에 상당한 시간이 걸리는 난제이니 만큼 우선 양측 군대

를 멀리 떼어놓음으로써 긴장을 줄이자는 것이 후방철수 주장의 골자이다. 그런데 문제가 되는 것이 남북한의 비대칭적 상황이다. 비무장지대에서 평양까지 거리는 140km나 되는 반면, 서울까지는 42.5km에 불과하다. 이에 따라 한국측의 군축전문가들은 비대칭 철수, 즉 남한이 일정 거리를 철수할 경우 북한은 그 몇 배의 거리를 철수해야 한다고 주장한다.

## 돋보기- 북한의 핵무기 개발 의도와 실태

북한은 1992년에 발효된 한반도 비핵화 공동선언과 1994년 북미 제네바 합의에 의해 핵개발을 동결하기로 약속한 바 있다. 그러나 2002년 10월 북한의 농축우라늄 핵개발계획 시인 이후 이 문제가 다시 한번 국제적 관심사로 부각되고 있다.

정부는 남북회담은 물론 6자회담 등의 다양한 통로와 계기를 통해 북한 핵문제를 해결하기 위해 다각도로 노력하고 있다.

### 북한의 핵무기 개발 의도

북한은 "조선반도에서 군축을 실현하고 평화를 보장하는데서 가장 중요한 과제의 하나는 핵전쟁의 위험을 제거하는 것인데, 미국은 남조선에 수 많은 핵무기를 배치해두고 핵전쟁 연습을 일삼으면서 핵전쟁 기도를 로골적으로 드러내고 있다. 특히 미국은 2002년 들어 「핵태세 검토서」를 공개하여 공화국을 비롯한 7개 나라에 대하여 핵선제타격을 할 수 있다는 것을 공개하는 단계에 이르렀다"고 주장하고 있다 (북한의 인터넷 '우리민족끼리'자료)

이처럼 북한은 남한에 배치되어 있지 않은 (1992년 이후 모두 철수) 미국의 핵위협에 대항하고, 핵강국으로 둘러싸인 한반도의 여건상 자국의 안전을 지키기 위해 핵무기를 개발하지 않을 수 없다고 강변하고 있다.

그러나 지금까지 북한이 핵무기를 개발하기 위해 취해온 행태를 감안한다면 북한측 주장은 사실과 다르다 하겠다.

북한은 처음에는 핵무기를 보유하려는 차원에서 개발계획을 추진해 왔으나 1990년대 이후 경제난이 계속되면서 체제위협이 고조되기에 이르자, 그 목표를 전환하여 핵무기와 미사일을 위협수단으로 활용하거나, 파키스탄처럼 핵무기 보유를 기정사실화 함으로써 미국으로부터 체제 안전을 보장받으려는 것으로 보인다.

### 북한의 핵무기 개발실태

북한의 김일성은 1950년대 중반부터 원자력에 대한 이론적 연구를 지시하였다. 또한 1960년대 이후에는 구소련과의 협력협정 체결을 통해 드브나연구소 등지에서 원자력전문가를 대대적으로 양성해 왔다.

북한은 1984년 원자력발전소 건설지원을 구소련에 요청하였으며, 소련은 협력의 전제조건으로 북한이 핵비확산조약 (NPT)에 가입할 것을 요구하였다. 이에 북한은 1985년 12월 NPT에 가입하였으며, 1986년부터 플루토늄(pu)을 생산할 수 있는 5MWe 흑연감속로형 원자력발전소를 가동할 수 있게 되었다.

그러나 북한은 의무사항인 국제원자력기구 (IAEA)의 안전조치협정 체결을 거부해오다가 남북간에 '한반도 비핵화 공동선언'에 합의한 뒤인 1992년 1월 안전조치협정에 서명하였으며, 동년 5월 보유중인 핵시설에 대한 최초 보고서를 IAEA에 제출하였다.

IAEA가 1992년 5월부터 1993년 2월까지 실시한 임시사찰 결과, 북한이 신고한 플루토늄 추출량과 IAEA의 추정치간에 중대한 불일치가 발생함에 따라 IAEA이사회는 1993년 3월 북한에 대한 특별사찰을 촉구하는 결의안을 채택하였다. 이에 반발한 북한이 NPT를 탈퇴한다고 선언함에 따라 핵비확산체제를 주도해 온 미국이 북한과 수차례의 회담을 갖고 1994년 10월 제네바기본합의문(Agreed Framework)에 합의·서명하였으며, 이 합의에 따라 북한은 핵관련 시설을 동결하거나 궁극적으로 해체하기로 약속하였다.

그러나 2002년 10월 켈리 미국특사가 방북 결과를 설명하는 기자회견을 통해 북한측이 자신에게 농축우라늄을 이용한 핵개발계획을 시인하였다고 발표하면서 북한 핵문제가 다시 제기되기 시작했다.

북한의 핵개발 능력에 대해서는 적게는 1-2개의 초보적 수준의 핵무기를 보유하거나 수개의 핵무기를 보유하고 있으며, 핵폭발 실험까지 완료하였다는 등 다양한 견해가 존재하고 있으나, 이를 확인할 만한 단정적이고 구체적인 증거는 확보되지 않고 있다.

### 3 평화번영 정책과 남북관계의 제 문제

#### 01 평화번영 정책의 주요 내용과 특징은 무엇인가?

2002년 10월 새롭게 제기된 북한 핵문제를 계기로 한반도의 평화는 우리의 미래를 좌우할 민족적 과제로 다시 한번 부각되고 있다. 또한 그로부터 평화의 틀은 한반도 차원에서만 접근할 것이 아니라 국제적 차원에서 접근할 필요성이 제기되고 있다. 핵·미사일 문제, 경제위기 문제 등에서 보듯이 오늘날 북한 문제의 바람직한 해법으로는 안보적 측면과 경제적 측면의 연계 및 상호 균형적 해결이 모색되고 있다.

#### 평화번영 정책의 개념과 목표

이에 2003년 2월 25일 출범한 참여정부는 한반도의 평화를 정착시키고 남북공동번영을 추구하고, 평화통일의 기반조성과 동북아 경제 중심국가로의 발전토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상인 평화번영 정책(Policy of Peace & Prosperity)을 제시하였다.

평화번영 정책은 민족생존과 번영을 위해 그동안 우리가 추진해 온 민족공동체 건설작업을 '동북아 속의 한반도'라는 차원에서 운용해야 할 필요성에 주목하고 있다. 그것은 남북관계 개선과 냉전구조 해체의 토대를 마련한 기존정책의 성과를 바탕으로 남북관계를 심화·발전 시켜나가기 위한, 한 단계 진전된 정책기획이라고 할 수 있다.

평화번영 정책의 개념 속에는 첫째, 주변국가와 협력하여 당면한 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고 둘째, 이를 토대로 남북의 실질협력 증진과 군사적 신뢰구축을 실현하는 한편 북미, 북일 관계 정상화를 지원하는 등 국제적 환경을 조성함으로써 한반도 평화체제를 구축하며 셋째, 나아가 남북 공동번영을 추구하고 평화통일의 실질적 기반을 조성하고 동북아 경제 중심국가 건설의 토대를 마련하겠다는 내용이 포함되어 있다.

평화번영정책은 한반도 평화증진과 남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구를 목표로 설정하였다.

첫째, 당면과제인 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고 이를 토대로 남북의 실질협력을 증진하며 궁극적으로 한반도 평화체제를 구축하려는 것이다.

둘째, 나아가 역사적·지정학적 측면에서의 한반도의 특성을 고려해 남북의 공동번영과 동북아 공동번영을 위한 동북아 경제중심의 토대를 마련하고자 하는 것이다.

## 추진원칙

그리고 위의 정책목표를 달성하기 위해 다음과 같은 정책 추진원칙을 제시하고 있다.

첫째, 대화를 통해 문제를 해결한다는 원칙이다. 정부는 민족생존을 위협하는 어떠한 형태의 무력충돌 가능성도 배제하기 위해서 모든 갈등과 현안사항을 반드시 대화를 통해 평화적으로 해결한다는 점을 원칙으로 설정하고 있다.

둘째, 상호신뢰 우선과 호혜주의 원칙이다. 이는 남북한 및 미·일·중·러 등의 동북아 지역국가들이 서로를 인정하는 토대 위에서 충분한 이해를 바탕으로 상호신뢰 우선의 원칙에 입각하여 지역의 평화와 협력을 추진해야 함을 의미한다. 또한 북한 및 주변국가와의 관계증진과 건전한 상호협력을 위해 서로 이익이 되는 호혜주의를 추구하고 일방주의를 배제하며 동등한 협력관계를 추구해 나감을 의미한다.

셋째, 남북한 당사자 원칙에 기초한 국제협력 원칙이다. 이는 한반도 평화체제 구축 및 남북 경제공동체 형성 등을 한반도 문제의 당사자인 남북이 협의하여 추진하되, 한반도 평화와 번영을 위해 당사자 원칙을 기초로 국제사회와 유기적으로 협력하고, 동북아 지역의 평화와 번영에도 기여하도록 노력한다는 것이다.

넷째, 국민과 함께 하는 정책 추진 원칙이다. 정부는 정책 추진의 대내외적 투명성 제고를 위해 평화번영 정책에 대한 국민적 합의를 토대로 법과 제도에 따라 투명하게 추진함과 동시에 정책 결정 및 집행과정, 대북 접촉과정의 투명성을 강화함으로써 정책에 대한 신뢰도를 제고시키고자 한다. 이는 평화번영정책에 대한 초당적 협력 추진을 의미하며, 초당적 합의 형성을 위해서 정당 및 국회와의 협력을 제도화하는 것이 필요하다.

## 평화번영 정책의 특징 : 화해·협력 정책의 계승과 발전

정책의 조정은 시대와 상황의 변화에 대응하는 역사적 선택이라고 할 수 있다. 역사적 선택과정에서 우리는 기존 입장을 계승하기도 하고 발전적 변화를 모색하기도 한다. 그 점에서 대북 화해·협력 정책을 발전적으로 계승할 것을 천명한 평화번영 정책의 특징은 기존정책을 계승하는 측면과 기존정책으로부터의 발전적 측면으로 대별해 볼 수 있다.

계승적 측면에서 찾아볼 수 있는 특징으로는 첫째, 참여정부의 기본입장이 전쟁재발 방지 및 평화정착을 추구함으로써 역대정부에서 추진해 온 평화공존노선을 견지한다는 점을 들 수 있다. 민족생존을 위한 한반도 평화의 중요성은 절대적이기 때문이다. 둘째로는 민족공동체의 기틀을 마련하기 위한 청사진으로서 1989년에 국민적 합의 하에 정립되어 공식통일방안으로 제시되었던 '한민족공동체 통일방안'과 1994년에 이를 재확인한 '민족공동체 통일방안'을 계승하는 특징을 지니고 있다. 셋째로는 실천적 차원에서 남북관계를 대화를 통해 평화적으로 해결하고자 노력했던 역대정부의 정책추진을 계승하는 특징을 지니고 있다. 넷째로는 7. 4 남북공동성명 이후 역대 정부가 교류·협력을 통해 민족공동체를 건설하려고 추진해 온 정책을 계승한다는 점을 들 수 있다. 또한 평화번영정책은 6. 15 남북공동선언, 남북기본합의서등 남북한간의 기존 합의와 성과를 존중·계승하는 특징을 지니고 있다.

한편, 발전적 측면에서의 특징을 살펴보면 첫째, 기존정책과는 달리 국가발전 기본전략으로서의 위상을 확보하고 있다. 과거 대북정책이 상징적 정책 또는 경제발전 등 다른 국가전략의 보조수단이었던다면, 평화번영 정책은 동북아 경제중심건설이라는 21세기 핵심적 국가발전목표 실현을 위한 기본전략으로서 위상을 정립하고 있다. 둘째, 평화번영 정책은 통일·외교·안보 분야의 통합전략이다. 과거 대북정책은 남북관계에 국한된 목표와 전략을 제시한 측면이 강했으나 평



화번영정책은 남북관계와 한반도 평화, 동북아 번영을 포괄하는 통합전략으로 발전된 모습을 나타내고 있다. 셋째, 남북관계를 넘어 동북아의 평화와 공동번영을 추구하고 있다. 한반도에서 동북아로 시야를 넓힘으로써 '동북아 속의 한반도'의 위상과 발전가능성에 대한 명확한 인식을 제고시킴으로써 남북관계 개선 및 평화의 당위성을 동북아를 포함한 국제사회의 평화와 번영의 관점으로 확대하고 있다. 넷째, 안보 측면과 경제 측면의 균형발전을 강조하고 있다. 지금까지는 진전된 남북간 경제협력을 바탕으로 하여 안보측면에서의 진전을 이루려는 균형발전전략을 구사해 왔으나, 평화번영 정책에서는 군사부문과 비군사부문의 동시적 발전을 모색하는 포괄적 안보를 지향하고 있다. 다섯째, 참여정부의 이념을 실현함으로써 국민과 함께 하는 대북정책을 추진하고 있다. 참여정부에서는 과거 대북정책 추진방식과 관련한 논란과 갈등에 대한 반성을 토대로 국민적 공감대와 신뢰를 정책의 출발점으로 강조하고 있다. 또한 법과 제도에 따라 투명하게 정책을 추진하며, 적극적인 국민참여와 토론을 통한 합의 형성에 주력하고자 한다. 그것은 대북정책 추진과정에서 초당적 협력을 통해 보다 광범위한 국민적 합의와 지지를 확보하는데 중점을 둔 접근이라고 하겠다.

## 02 우리 정부가 가지고 있는 통일방안은 무엇인가?

우리 정부는 통일정책과 관련하여 민주적 절차에 의한 통일, 민족 성원 모두의 자유와 인권 및 민족의 번영이 보장되는 통일이라는 일관된 기조를 유지하여 왔다. 우리 정부의 통일방안은 1989년 '한민족공동체 통일방안'을 계승한 1994년 '민족공동체 통일방안'에 토대를 두고 있다. 우리 통일방안은 기본적으로 점진적 접근방법만이 통일을 가져올 수 있다는 전제 하에서 '선 교류 후 통일'의 입장을 체계화한 것으로 기능주의적 시각에 기초한 통합방안이라고 할 수 있다.

### 민족공동체 통일방안

민족공동체통일방안은 통일의 과정을 화해·협력단계, 남북연합단계, 통일국가로 설정하고 있다.

화해·협력단계에서는 남북한이 남북간의 적대와 불신을 줄이기 위해 분야별로 교류와 협력을 활성화해 나가야 한다. 이 단계는 남북기본합의서를 규범으로 하여 분단상태를 평화적으로 관리하는 단계가 된다.

남북연합단계에서는 남북한이 합의하는데 따라 각기 대외적 주권을 유지하되 남북정상회의·남북평의회·남북각료회의·남북공동사무처 등 제도적 장치를 마련하여 남북관계를 제도화한다.

과도적 통일체제로서의 남북연합단계는 남북이 서로 다른 체제와 정부 하에서 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계라고 할 수 있다. 남북연합단계에서는 군사적 신뢰가 구축되고 평화체제가 정착된다. 그리고 경제협력과 사회·문화분야에서 교류·협력이 실시되어 민족공동체가 형성된다.

이러한 점진적 과정을 거쳐서 남북한간 이질감이 해소되고 민족공동체가 형성된 조건 위에서 통일국가가 형성된다. 통일국가로 발전하는 과정은 평화적으로 이루어져야 하며, 남북한의 합의에 의해서 이루어져야 한다. 통일국가는 '1민족 1국가 1체제 1정부'로서 자유·복지·인간존엄성 존중 등의 가치를 추구한다.

이처럼 민족공동체 통일방안은 단계적 통일방안을 상정하고 중간단계인 남북연합 형성에 초점을 맞추고 있다.

## 남북연합과 '사실상의 통일'

민족공동체 통일방안의 목표는 단기간 내에 법적·제도적 통일을 달성하는 것이 아니라, 남북한이 전쟁의 불안을 느끼지 않고 공존할 수 있는 틀을 만드는 것이다. 통일이 민족의 궁극적 목표이기는 하지만, 이를 위해서는 우선 남과 북이 화해·협력할 수 있는 현실적 토대를 만드는 것이다.

정부의 대북정책은 가공적 통일단계에 대한 논의를 하는 것보다는 비교적 실현가능성이 높은 남북연합을 지향하고 있다. 그것은 반세기 이상 서로 다른 체제에서 생활해 온 남북한이 단기간 내에 완전한 단일국가를 형성한다는 것이 현실적으로 거의 불가능하며, 통일이 달성된다고 해도 심각한 통일후유증이 나타날 가능성도 있다고 보기 때문이다.

우리는 오늘날 세계적으로 다양한 정치공동체가 존재하는 것을 주목할 필요가 있다. 유럽연합은 국가간 주권을 유지하면서도 경제·외교·행정분야에서 상당부문 공동정책을 실시함으로써 국가간 국경선을 넘어서는 지역통합공동체를 구축하고 있다. 미국과 멕시코·캐나다 등도 경제면에서 긴밀하게 협력하는 공동 경제통합권을 도모하고 있으며, 화교들은 중국·대만·동남아 등을 포괄하여 거대한 화교경제권을 형성하고 있다.

이처럼 단일 민족국가 이외에 다양한 형태의 국가통합 현상이 등장하고 있다. 남북한도 법적·제도적 통일 이전에 경제와 사회·문화분야에서 서로 공통분모가 많아지고 공존하는 공동체의 틀을 만들 필요가 있다.

이를 위해서는 우선 경제적으로 남북한의 경제가 상호의존하고 공동발전하는 경제공동체가 형성되어야 한다. 그리고 사회·문화적으로 남북한의 이질성이 줄어들고 동질성이 증가함으로써 사회적 가치와 행동양식을 공유하는 가치의 공동체, 사회·문화공동체가 형성되어야 한다.

이처럼 다양한 영역에서 기능적 통합을 진행해 나감으로써 남북한의 공통분모가 증가하여 실제적으로 통일과 유사한 상태가 이룩되는 것이 바로 '사실상의 통일'이다.

사실상의 통일을 이룩하기 위해서는 남북정상회담에서 합의된 6·15남북공동선언을 성실하게 이행하는 것이 필요하다. 이를 위해 남북정상회담과 남북장관급회담, 각종 실무회담이 정례화되어야 한다. 그리고 경제협력, 이산가족 문제, 사회·문화협력, 군사적 신뢰구축 등의 각 분야에서 실질적인 성과가 이룩되어야 한다. 이러한 성과가 누적되면서 우리는 사실상의 통일상태에 도달할 수 있게 될 것이다.

## 돋보기- 남북한이 보는 한반도 통일문제:그 입장 변화와 제 쟁점

냉전시대에 남북한은 체제경쟁을 하는 가운데 각자 자기 측의 주도에 의한 통일을 주장하였다. 탈냉전시대에 남북한은 평화공존과 화해·협력의 필요성에 대해서 공감하고 있다. 그러나 남북한은 통일과정, 정책 우선순위, 평화체제 정착의 방법, 대내적 조건 등에 대해서 견해를 달리하고 있다.

### 냉전과 남북한의 체제 경쟁

남한은 1950년대에는 상징적 의미가 강했던 북진통일론과 승공통일론을 주장하였다. 1960년대에 한국의 통일정책은 선건설 후통일론으로 바뀌었다. 선건설 후통일론은 북진통일론의 비현실성을 인식하고 경제적 역량이 뒷받침되지 않는 한, 통일논의는 공허한 이념논쟁에 불과하다는 인식에서 출발하였다.

북한은 북한지역의 체제강화를 토대로 통일을 추진하겠다는 민주기지를 제창하였다. 민주기지는 북한지역의 경제복구와 체제건설을 바탕으로 대남혁명을 주도하겠다는 북한식 선건설 후통일론이라고 할 수 있었다.

1970년대 초 국제적 대탕트 분위기에서 남북한은 공식적으로 남북대화를 모색하였다. 그 결과 1972년 7.4 남북공동성명이 채택되고 남북조절위원회와 적십자회담이 개최되었으나 구체적 성과는 없었다. 1980년대 중반 남북한은 수재물자 제공을 계기로 남북적십자회담과 경제회담, 체육회담 등을 개최하였으나 실질적 성과는 없었다. 1970년대와 1980년대에 남북관계가 실질적으로 진전되기에는 국제적 냉전구조와 남북한의 대립구조라는 장애요인이 존재하고 있었다.

### 탈냉전과 남북한의 화해·협력 모색

1990년대 초 사회주의권이 붕괴함으로써 냉전체제가 해체되고 동서독이 통일되는 역사적 대전환이 이루어졌다. 탈냉전의 분위기에서 남북한은 공존과 화해·협력을 통해 통일문제에 접근하고자 하는 변화를 보였다.

남한은 1988년 7·7선언에서 남북한간 상호교류와 자유왕래를 포함한 남북한 협력방안을 제안함으로써 남북대립을 종식하고 화해·협력을 추진할 것을 제안하였다. 한국은 남북교류·협력을 실질적으로 촉진하기 위해서 1989년 남북교류협력에 관한 기본지침 발표, 1990년 남북교류협력에 관한 법률 제정 등 법적 장치들을 마련하였다. 그리고 남한은 동구권, 소련, 중국 등 사회주의국가들과 국교를 수립함으로써 북한의 변화와 한반도 긴장완화를 위한 여건을 조성하였다. 냉전체제의 붕괴로 북한은 위기에 직면하였다. 사회주의권의 붕괴는 북한의 구조적 문제들을 악화시키는 결정타였다. 북한은 이념적·군사적 동맹세력을 상실했을 뿐만 아니라 대외 경제협력망을 상실하였다. 이러한 대내외적 위기에 직면하여 북한은 남한과의 관계개선에서 활로를 찾고자 했다.

냉전체제 해체, 한국의 북방정책, 북한체제의 위기가 복합적으로 작용하여 남북한의 유엔 동시가입, 남북기본합의서 채택, 한반도 비핵화공동선언 채택 등이 가능하였다. 남북정상회담과 그 이후 남북관계의 진전도 탈냉전의 국제환경과 남북한의 정책적 변화에 의해서 가능하였다.

요컨대 남북한은 탈냉전상황에서 어느 한 쪽의 우위에 의한 통일을 목표로 추구하기보다는 공존과 화해·협력을 모색하고 있다. 남한은 전쟁방지와 공존구조 정착을 위해서 북한을 협력의 틀 속으로 끌어 들어서 사실상의 통일을 달성하고자 한다. 북한도 남한에 비해 국력의 절대적 열세로 북한 주도에 의한 통일이 불가능하다는 것을 인식하고 남한과의 협력을 통해 체제 생존을 도모하고자 하고 있다.

### 통일문제의 쟁점

남북한이 평화공존과 화해·협력의 필요성에 대해서 공감하고 있음에도 불구하고 남북한이 통일문제를 바라보는 데에는 몇 가지 차이점이 존재한다.

첫째, 남한은 경제, 사회·문화분야의 교류·협력에 의해서 남북한의 이질감을 해소하고 동질감을 확대함으로써 궁극적으로 통일환경을 조성하고자 한다. 그리고 점진적으로 군사적 긴장을 완화시키고 평화를 정착시키고자 한다. 반면, 북한은 경제회복을 위해서 남북과의 경협을 희망하고 있지만, 북한체제 유지를 위해서 가능한 남북협력의 범위와 속도를 조절하고자 한다. 또한 남한과는 비군사적 문제를 협의하고 미국과 군사·안보문제를 해결하고자 한다.

둘째, 남한은 한반도 및 동북아의 안정과 평화를 위해 주한미군이 필요하다는 입장을 지니고 있다. 북한도 단기적으로 주한미군이 동북아지역의 안정을 위해서 필요하다는 점을 인정하고

있는 것으로 보인다. 그러나 북한은 미국의 대북압력에 대응하기 위해서 주한미군 철수를 요구하는 전술적 입장을 유지하고 있다.

셋째, 한반도 평화정착에 대해서 남한은 남북한이 주도하되, 주변국의 협조하에 국제적 보장방안을 강구해야 한다는 입장을 지니고 있다. 그러나 북한은 북·미협상에 의해서 평화협정을 체결하고 평화체제로 전환해야 한다는 입장을 견지하고 있다.

넷째, 남한은 북한의 점진적 변화를 통해 평화·협력이 정착되기를 희망한다.

### 03 우리의 연합제 안과 북측의 '낮은 단계 연방제'안은 어떠한 공통점과 차이점이 있는가?

6·15 남북공동선언 제2항은 "남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다"고 명기하고 있다. 우리가 주목해야 할 문제는 제2항에 통일방안이나 통일국가의 형태에 대한 합의가 함축된 것으로 이해하는 경우가 있다는 점이다. 그러나 분명한 사실은 남과 북이 제2항에서 서로 현재의 체제를 인정하고 평화공존하면서 교류협력을 통해 점진적·단계적으로 사실상의 통일을 실현해 나간다는 데 합의하였다는 것이다.

#### 연합제 안과 '낮은 단계 연방제'안

우리측의 연합제 안은 민족공동체 통일방안에서 상정하고 있는 남북연합단계를 염두에 둔 것이다. 남북연합 단계에서 남북한은 '2체제 2정부'를 유지하되, 가능한 분야에서 협력을 제도화하게 된다.

북한의 낮은 단계의 연방제는 북한의 고려연방제를 부분적으로 수정한 개념이다. 북한의 고려연방제는 '1민족 1국가 2제도 2정부'로서 남과 북의 사상·제도를 그대로 인정하는 기초 위에서 남과 북의 지역정부로 구성된 연방제의 통일국가를 형성한다는 것이다.

그런데 북한은 1991년 김일성의 신년사를 통해 '1민족 2제도 2정부'에 기초한 약간 느슨한 형태의 고려연방제를 제시하였다. 당시 김일성이 시사한 형태는 독일의 흡수통일에 충격을 받고 북한체제의 보장을 위해 지역정부의 외교권, 군사권을 부여하는 형태의 연방제를 제시한 것으로 해석되었다. 그러나 이때 김일성은 남한정부를 통일논의의 주체로 상정하지 않았다. 그 점에서 6·15남북공동선언에서 북한이 제시한 '낮은 단계의 연방제'는 기존입장과 차이를 나타내고 있다. 그것은 통일논의의 주체로 남한정부를 상정한 데에서 찾아볼 수 있다.

북한에서는 '낮은단계의 연방제'의 보다 정확한 의미에 대해 2000년 10월 6일 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌 기념 평양시 보고회 보고를 통해 "1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 원칙에 기초하되 남북의 현 정부가 정치·군사·외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 보유한 채 민족통일기구를 내오는 방법"이라고 규정하였다. 이 개념은 1991년 신년사에서 제시한 내용에 비해 지역 자치정부의 권한을 보다 구체화한 것이라는 특징을 지니고 있다.

#### 두 방안의 공통점과 검토해야 할 과제

첫째, 연합제와 낮은 단계 연방제는 통일의 중간단계를 설정하고 있다는 점에서 공통점을 지니고 있다. 그러나 통일 중간단계의 협력기구의 구성 및 운영방안, 남북한의 협력방안 등 앞으로 논의되어야 할 많은 과제를 남겨두고 있다. 이는 두 방안 모두 통일의 형태가 아니라 통일을 준

비해 나가는 접근방법에 있어서 공통점이 있음을 의미한다.

둘째, 남북한이 통일 중간단계에서 남북한 정부의 대내외적 주권을 인정하고 그 틀 위에서 평화공존을 모색한다는 점에서 공통점이 있다.

셋째, 남북한의 정부가 각각 정치·외교·군사권을 갖되 공동의 상설협의체를 통해 남북한간 현안 문제를 협의하여 해결해 나간다는 점에서도 공통점을 가지고 있다.

이와 같이 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안간에 공통성이 있음을 인정하였음에도 불구하고 남북한 통일방안 사이에는 국가통일과정에서의 핵심사항과 관련해 여전히 많은 차이점이 존재하고 있다. 따라서 앞으로 이러한 쟁점들을 구체적으로 검토해 나가야 할 것이다.

특히 북한은 낮은 단계의 연방제의 내용이 무엇인지에 대해 보다 구체적으로 설명해야 한다.

북한은 낮은 단계의 연방제와 높은 단계의 연방제의 질적 차이, 낮은 단계의 연방제에서 연방정부의 역할과 권한, 연방제 실현의 선결조건의 지속 여부, 낮은 단계의 연방제의 제도적 기구의 구성과 운영 등에 대해 분명한 입장을 밝혀야 한다. 이를 기초로 남북한이 통일 중간단계의 기구 구성 및 운영·진입절차·사전조건·시기 등에 대해 협의해 나갈 수 있을 것이다.

이상과 같은 쟁점을 감안할 때, 남북 양측 통일방안 사이의 접점을 확대해 나가는 문제는 국민적 합의의 토대 위에서 다양한 의견을 수렴하는 노력과 병행하여 추진해 나가야 할 필요가 있다. 지금은 우리에게 명분론에 입각한 논쟁보다도 실질적인 통일기반 조성을 위한 대북정책의 지속적 추진이 필요한 시점이다.

#### 04 6·15 남북공동선언에서의 '자주' 문제를 어떻게 볼 것인가?

한반도 통일문제는 남북한 당사자간의 문제인 동시에 국제문제라는 이중적 성격을 가지고 있다. 한반도의 분단, 6·25전쟁, 남북한의 적대적 관계가 모두 남북한 내부분쟁임과 동시에 국제환경의 변화와 밀접한 관련을 맺고 있다는 것이 이를 잘 보여주고 있다. 따라서 통일은 기본적으로 남북한간에 자주적으로 해결해야 될 문제이지만 국제적 협력 속에서 추진해 나가는 것 또한 매우 중요한 측면이다.

##### 자주와 국제협력의 문제

6·15남북공동선언은 제1항 "남과 북은 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다"고 규정하고 있다. 여기서 언급된 자주 원칙은 과거 북한에서 주장하는 '외세배격'과 같은 배타적인 자주가 아니라 국제사회의 지지와 협력에 바탕을 둔 개념이다. 이는 기본적으로 남북한이 당사자가 되어 민족문제를 평화적으로 해결해 나가되, 이에 대해 국제사회의 협조와 지지를 확보한다는 의미이다. 따라서 남북화해·협력을 모색하고 통일여건을 조성하는 것도 남북한 당사자의 노력과 함께 국제적 협력이 병행되어야 한다.

7·4남북공동성명에서 우리는 통일을 우리 민족의 의지와 역량에 의해 자주적으로 이루어져야 한다는 의미로 해석하였다. 반면 북한은 자주원칙을 정치적 자주성의 구현과 민족자결의 실현으로 해석하고 반외세 논리에 기초하여 주한미군 철수를 주장해 왔다. 그러나 오늘날의 자주는 주변국과 잘 지내며 민족문제를 스스로 해결한다는 의미로 해석된다.

이는 통일문제를 풀어나가는 과정에 있어서 민족당사자의 원칙을 천명하고 이를 토대로 주변국과 국제사회의 지지를 도출하기 위한 것이다. 한·미·일 공조도 궁극적으로 북한의 경제난 해소와 남북화해·협력을 지원하기 위한 방법을 협의하기 위한 것이기 때문에 자주원칙과 상충된다

기 보다 보완적 관계에 있다고 할 수 있다.

#### 주한미군과 자주와의 문제

6·25이후 북한이 미국을 제1의 적으로 규정하고, 자주적 해결원칙에 기초하여 주한미군 철수를 주장해 왔다는 점에서 볼 때, 자주의 원칙을 '주한미군 철수' 논리로 원용할 가능성을 배제하기는 어렵다. 그러나 북한이 1990년대에 들어와 공식적·비공식적 경로를 통해서 주한미군의 전면철수가 아니더라도 미군철수계획의 발표 및 단계적 철수를 수용할 의사가 있음을 시사한 것은 다소 긍정적으로 평가된다.

이는 북한이 내심 주한미군철수가 단기간내에 이루어지기 힘든 문제이고 주한미군이 동북아시아의 안정 유지에 기여하고 있으며, 주한미군의 급격한 감축이나 철수가 일본의 군사 대국화와 중국의 군사 현대화를 촉진하는 요인이 될 수 있다는 점을 인식하고 있기 때문인 것으로 보인다.

한 가지 분명한 것은 남북공동선언 제1항과 주한미군문제가 전혀 무관하다는 것이다. 우리 정부는 주한미군이 한미상호방위조약에 따라 주둔하는 것으로 이는 전적으로 한미간의 문제이며, 남북간이나 북미간에 논의될 사안이 아니며, 한반도에 군사적 위협이 상존하는 한 주한미군의 존재는 필요하다는 입장을 견지하여 왔다. 결국 문제는 북한의 군사적 위협이 없어지는가 여부에 달려 있음을 알 수 있다.

#### 05 북한이 주장하는 소위 '조국통일 3 대헌장'이란 무엇인가?

1997년 8월 4일 김정일 국방위원장은 통일문제에 관한 북한의 입장을 집약한 논문 「위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자」에서 '조국통일 3대원칙', '고려민주연방공화국 창립방안', '전민족대단결 10대강령'을 '조국통일 3대헌장'으로 규정한 바 있다. 또한 북한당국은 이 내용을 1999년 7월 6일 정부비망록 형식으로 재확인하였다. 비망록에서 북한은 '조국통일 3대원칙'을 '민족공동의 통일강령'으로, '고려민주연방공화국 창립방안'은 '조국통일 대강'으로, '전민족 대단결 10대강령'은 '민족단결의 대헌장'으로 묘사하고 있다.

#### 소위 '3대헌장'에서 제외된 남북기본합의서

그러나 3대헌장 가운데 통일의 당사자인 남과 북이 합의한 것은 7·4 남북공동성명(1972)의 핵심인 '조국통일 3대원칙'(자주, 평화, 민족대단결) 뿐이다.

실제로 당시까지 남과 북이 합의한 문서로는 7·4 남북공동성명 외에도 남북화해와 협력의 기초로서 "서로 상대방 체제를 인정하고 존중하기"로 합의한 '남북기본합의서'가 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 소위 '3대헌장'에 1991년에 체결한 남북기본합의서를 포함시키지 않고 있다. 물론 북한에서 남북기본합의서를 처음부터 소극적으로 평가했다고 보기는 어렵다. 사실 북한은 1992년에 남북기본합의서가 발효하고 나서 1993년도 김일성의 신년사에서 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언 채택을 남북한 관계에 있어서 '획기적 진전'으로 평가한 바 있다.

그러나 북한이 NPT를 탈퇴하고 한반도 핵 위기가 발생되면서 1993년 3월 이후 남북한 간에는 새로운 긴장이 조성되었다. 이와 같이 핵 위기 와중에 있던 1993년 4월 6일 북한은 최고인민회의 제9기 제5차 회의에서 '조국의 자주적 평화통일을 위한 전민족대단결 10대강령'을 채택하였다. 이 10대 강령에서는 연방제 통일 방안을 주장하고는 있으나, 기본적으로는 남북한 간의 공존·공영·공리를 도모하고 접촉·왕래·대화를 강조한다는 점에서 이 문서는 남북기본합의서를 대체하는 의미를 갖고 있다.

## 이중적인 북한의 태도

이처럼 북한 측이 남북기본합의서를 거의 언급하지 않는 태도를 보이게 된 것은 그만큼 기본합의서에 명기된 남북대화나 교류가 체제에 부담으로 작용하기 때문일 것이다. 그런데 '민족대단결 10대강령'은 전반적으로 추상적인 원칙을 천명하고 있는 것이긴 하지만, 내용에 있어서는 남북기본합의서와 중복되는 부분도 존재한다. 북한 측이 남북기본합의서에 대해 언급하지 않는다고 해서 반드시 북한 측이 남북한 간의 공존·공영 원칙에 입각한 교류·협력을 전면 부정한다고 간주할 필요는 없다. 공식적으로도 북한 측은 남북기본합의서를 부정하고 있는 것은 아니며, 남한 정부에 대한 의사표명 수단으로서 전술적으로 활용하고 있음을 알 수 있다. 여기에서 북한은 연방제 통일방안을 주장하고 있었지만, 기본적으로 남북한간의 공존·공영·공리를 도모하고 접촉·왕래·대화를 강조하고 있었다. 김일성 사후 1997년 6월부터 발표된 김정일의 통일관련 논문 및 서한을 살펴보면, 그 동안 북한은 대남전략 차원에서 남한의 민족 통합역량을 저해하는 한편 남한정부를 배제하려는 가운데 기존의 통일전선전술을 지속적으로 추진하는 등의 이중적인 적화전술을 구사해 왔다고 볼 수 있다. 그것은 분명히 양측의 현실을 인정한다는 남북기본합의서의 기본취지에도 맞지 않는 것이다.

## 06 북한이 내세우는 이른바 '민족공조론'의 배경은 무엇인가?

북한은 1980년대까지만 해도 민족주의를 '민족의 이익'이라는 명분하에 부르조아의 이익을 합리화하는 사상으로 평가절하해 왔다.

### '계급'에서 '민족'으로?

다시 말해, 민족주의는 전민족의 이익을 표방함으로써 노동계급을 비롯한 근로대중이 자기의 진정한 계급적 이익을 자각하지 못하게 한다는 것이다. 또한 민족주의는 대외적으로 자기 민족의 우수성을 주장하면서 다른 민족을 멸시, 적대시함으로써 민족적 불화와 모순을 격화시킨다고 보았다. 북한에서는 민족주의가 결국 계급적 모순을 은폐하고 노동계급이 자기의 근본이익을 위하여 투쟁할 수 없게 하며, 다른 나라에 대한 침략과 약탈을 합리화하는데 복무한다고 주장하는 것이다.

북한은 이와 같이 민족주의에 대해 부정적 인식을 가져왔음에도 불구하고, 1990년대 이후 '계급'보다 '민족' 개념을 부쩍 강조하고 있다. "계급이나 계층도 하나의 사회적 집단이지만, 그것이 형성되고 발전되어온 역사적 기간에 있어서나 그 공고성에 있어서 민족에 대비되지 않는다"라는 주장은 민족에 대한 북한 당국의 입장이 바뀌었음을 시사한다.

북한이 민족공조를 주장하는 배경에는 그들이 직면하고 있는 총체적 위기를 벗어날 수 있는 이념적 공세를 전개할 필요성이 있다. 계급을 공통분모로 하여 결속하던 사회주의권이 해체되면서, 북한은 '민족이나 계급이나' 라는 기로에서 민족이라는 개념을 차용할 수밖에 없었을 것이다. 다른 한편, 남한 내부에 자신들에게 우호적인 환경을 조성할 필요성을 느끼게 되었으며, 이를 위해 '민족공조' 대 '외세와의 공조'라는 양분법적 논리로 제시한 것으로 보인다.

### 이른바 '민족공조론'의 배경

북한이 내세우는 '민족공조론'은 크게 두 가지 목적이 있는 것으로 보인다. 그 하나는 정치공세로서의 민족공조라고 할 수 있다. 북한은 동북아의 역학구도가 근본적으로 바뀐 환경속에서 대

외 협상력을 제고할 필요성을 절박하게 느끼고 있을 것이다. 다른 한편, 전통적으로 긴밀한 유대관계를 맺어온 중국과 러시아가 더 이상 북한을 절대적으로 지원해 주지 않고 있는 상황에서 주한 미군과 전통적 한미공조를 민족자주성의 침해로 간주하면서, 한미간 결속을 차단하기 위해 노력하고 있는 것이다.

북한이 민족공조를 주장하는 두 번째 목적은 실리적 차원에서 남한으로부터의 경제적 지원 등 대남 협상력을 높일 수 있는 지렛대(**leverage**)로 활용하고자 하는데 있다. 북한은 "상부상조는 우리 민족 전래의 미풍양속이다" 혹은 '동포애적 차원에서의 지원'이라는 표현은 물론, 대북지원에 반대하는 사람은 '반민족적 집단'으로서 타도되어야 한다는 표현에 이르기까지 '민족'이라는 개념을 자신들에 대한 지원을 확보하는 하나의 수단으로 사용하고 있다.

물론 민족공조는 원칙적으로 바람직하다고 볼 수 있다. 한반도 문제와 관련해서도, 남북대화과 교류·협력을 활성화시킬 수 있는 배경이 될 수 있기 때문이다. 그러나 교통·통신이 발달하고 정보화가 진전된 오늘날 민족에 대한 지나친 의존은 배타적 민족주의로 흐를 우려가 있다. 또한 통일문제가 민족내부의 문제일 뿐 아니라 국제적 문제라는 이중성을 경시하고 감상적 통일론에 치우칠 우려도 없지 않다.

## 07 한반도 상황의 안정적 관리를 위해 정부의 평화번영 정책은 어떻게 추진되고 있는가?

한반도 평화를 증진하고 공동번영을 추구하기 위해 정부는 단기적으로 북한 핵문제 해결, 중기적으로 한반도 평화체제 구축, 중장기적으로는 동북아 경제 중심국가 건설이라는 전략적 구도 속에서 평화번영 정책을 추진하고 있다.

### 평화번영 정책의 추진전략

특히, 중기 추진전략인 한반도 평화체제 구축은 지난 50년간 한반도 질서를 규정해 온 불안정한 정전상태가 평화상태로 전환되고, 안보와 남북 및 대외 관계 등에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태를 말한다. 그것이 실현될 경우, 한반도 평화와 남북의 공동번영이 가능케 되고 나아가 동북아 경제 중심 국가의 토대가 마련될 것으로 전망된다.

이를 위해 정부는 첫째, 남북 당사자 해결원칙과 국제사회의 협력 확보, 둘째, 남북간 포괄적 협력과 실용주의 외교 병행 추진, 셋째, 북미, 북일 관계 정상화 지원 등 새로운 국제환경 조성, 넷째, 평화체제에 대한 실질적 보장과 제도적 보장 병행, 다섯째, 확고한 평화보장을 위한 국방태세 확립, 여섯째, 한미관계의 미래지향적 발전 추구라는 추진방향을 세워놓고 있다.

그리고 중장기 전략인 동북아 경제 중심국가 건설은 21세기 핵심 국가발전전략으로서 동북아의 지정학적 중심인 대한민국을 동북아의 물류·관광·무역·산업의 중심 및 해양과 대륙을 잇는 경제의 관문으로서 발전시키고자 하는 것이다. 이를 실현하기 위해 정부는 첫째, 평화체제 구축 노력과 더불어 남북 경제 교류·협력의 심화를 통한 한반도 경제공동체 형성 추진, 둘째, 미·일·중·러를 대상으로 한반도 및 동북아의 평화와 번영을 협의하기 위한 포괄적 다자협력체 구성 추진, 셋째, 한·중·일 FTA 추진과 병행하여 남북한 및 4개국이 참여하는 동북아 경제협력체 구성 추진을 위해 노력하고 있다.

그러나 한반도 평화체제 구축과 동북아 경제 중심국가 건설에 앞서 우리는 북한 핵문제 해결이라는 현안에 직면해 있다. 이와 관련하여 정부는 ① 북한의 핵불용, ② 대화를 통한 평화적 해



결, ③ 대한민국의 적극적 역할을 북한 핵문제 해결원칙으로 제시하고 있다.

그리고 대량살상무기에 대한 해법으로써 다음의 정책기조를 견지하고 있다. 첫째, 북한이 핵, 미사일 문제를 평화적으로 해결하면, 문제 해결단계에 맞추어 대규모 경제협력 조치를 단행한다. 둘째, 한반도에서 군사적 긴장을 고조시키는 어떠한 행위에도 반대하며, 이에 가담하지 않는다는 입장을 견지한다. 셋째, 군사 뿐만 아니라 경제도 고려하는 '포괄안보'를 지향한다. 그것은 북한의 대량살상무기 문제로 인한 안보위기가 경제에 미치는 부정적 영향이나 남북경협이 평화증진에 미치는 영향들을 종합적으로 고려하겠다는 것이다.

### 한반도 상황의 안정적 관리

그런 맥락에서 정부는 북한 핵문제의 평화적 해결 노력과 함께 북한 핵문제 등 어려운 여건 속에서도 남북관계 발전의 추진력을 유지하기 위해 여러 갈래의 남북대화를 지속적으로 추진함으로써 한반도 상황을 안정적으로 관리해 나가고 있다. 또한 남북간 철도·도로 연결, 개성공단 조성, 금강산 육로관광 재개, 4대 경제협력합의서 발효 등을 비롯한 남북 교류·협력의 발전을 모색하고 있다. 뿐만 아니라 한반도 상황의 안정적 관리를 위해 그동안 추진해 온 인도적 차원에서 의 대북지원과 이산가족 문제해결을 위한 노력도 지속해 나갈 것이다.

## 08 국가보안법의 성격과 이 법 개정의 쟁점은 무엇인가?

남북간의 관계가 화해·협력으로 방향을 잡아가고 사회의 민주화가 진전되면서 국가보안법과 관련된 문제들이 제기되고 있다. 그러나 국가보안법과 관련된 쟁점 등은 남북관계, 우리의 국제적 위상, 국민여론 등을 종합적으로 고려하여 신중하게 검토해야 할 것이다.

### 국가보안법의 성격

국가보안법은 국가의 존립과 안전을 위협하는 대내외 도전세력으로부터 국가와 국민의 안전을 보장하기 위한 제도적 장치의 하나로서 체제수호를 위한 안보 관련 형사법임과 동시에 현행 형법을 보완하는 특별형법이다.

국가보안법의 의의는 남북관계, 대내적 측면 등 몇가지 차원에서 검토해 볼 수 있다.

첫째, 국가보안법은 국가의 존립과 안전, 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하는 행위로부터 우리의 자유민주질서를 수호하기 위해 지켜야 할 규범을 정하는 실체법이다.

둘째, 따라서 이 법은 방어적 목적의 형사법이라는 특징을 갖는다. 국가보안법이 북한을 자동적으로 '반국가 단체'로 상정하는 것은 아니며, 남북한간 상호 체제 존중을 주장한 남북기본합의서의 정신에 위배되는 것도 아니다. 다시 말해 상대방의 체제를 하나의 정치적 실체로 사실상 인정하고 존중한다는 것과 실정법상 우리 체제의 안전과 생존을 위협하는 적대행위를 용납하지 않는 것은 전혀 별개의 문제라 하겠다.

셋째, 국내외 인권단체 등에서 그동안 이 법이 국민의 기본권을 포괄적으로 제한할 소지가 있고, 실제로 권위주의 체제하에서 남용된 사례가 있었다는 점을 지적하여 왔다.

### 고려해야 할 사항

정부는 장기적으로 성숙한 민주국가로서 우리 사회 내부적으로 법집행의 남용을 없애고 국제사회에서의 위상을 높이기 위해 국가보안법에 관한 제 쟁점을 검토해 나갈 것이다.

최근의 국가보안법을 둘러싼 논의와 관련해서는 대체로 다음과 같은 문제들이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 남북 교류협력에 관한 법률과의 조화문제이다. 이 법은 남북한간 인적 및 물적 교류와 각종 협력사업을 위해서 필요한 조치들을 담고 있으며, 또 다른 측면에서 국가안보를 지키면서 남북관계가 개선되어야 한다는 필요성 때문에 국가보안법이 존재하고 있다. 따라서 앞으로 남북관계의 진전 상황을 반영하여 남북간의 교류·협력을 촉진하는 방향으로 두 법률이 경합되지 않도록 조정해 나갈 것이다.

둘째, 그동안 우리 사회의 민주화가 진전되면서 국민들의 인권의식이 신장되고 이념과 사상의 자유가 확대되어 왔다. 국가보안법도 이러한 국민의 법감정과 새로운 사회현상에 부응하여 그 해석과 적용을 엄격히 함으로써 국민의 기본권을 침해하지 않도록 운영해 나가야 할 것이다. 한편, 일반 사회질서를 침해하는 행위에 대해서는 치안유지 관련법으로 대응해 나가는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

분명한 것은 국가보안법이 기본적으로 대한민국의 존립과 안전, 자유민주적 기본질서를 보호하는 법이라는 점과 남북관계 상황 및 우리의 국제적 위상, 그리고 국민의 의견 등을 종합적으로 고려하여 검토되어야 한다는 점이다.

## 09 북방한계선(NLL)에 대한 정부의 입장은 무엇인가?

북방한계선은 1953년 8월 30일 유엔군사령관이 설정한 이후 오늘날까지 남북한이 각각 해상관할권을 행사하는 경계선 역할을 해 왔다. 1992년 남북한 당국이 합의하여 채택한 남북기본합의서에서도 북방한계선을 인정했었다.

### 북방한계선(NLL)의 의미

북방한계선은 1953년 8월 30일 유엔군사령관이 해상총돌을 방지할 목적으로 설정해 놓은 경계선이다. 그 뒤 오늘날까지 남북한은 북방한계선을 경계로 각각 해상관할권을 행사해 왔다. 북방한계선이 사실상 남북간 해상군사분계선 역할을 해 온 것이다. 특히 1992년 남북한 당국이 합의하여 채택한 남북기본합의서에도 "남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다."는 규정이 포함되어 있다. 이 규정의 의미는 육상에서 군사분계선을 남북한의 경계선으로 하고 해상에서는 그때까지 관할하던 구역을 사실상 인정한다는 뜻이었다. 그런 의미에서 앞으로 이 문제와 관련하여 새로운 조치가 공식적으로 나오게 될 때까지 남북한은 북방한계선을 실제적인 군사분계선으로 존중하는 것이 타당하다고 하겠다.

### 정부의 입장

그러나 북한 당국은 정전협정의 무력화를 시도하는 차원에서 1999년 6월에 이어 2002년 6월에도 북방한계선을 침범하여 긴장을 조성했던 일이 있다. 사실 그 이전에도 북한은 12해리 영해를 주장하면서 북방한계선의 변경을 시도한 사례는 여러 차례 있었다. 1973년 12월, 서해 5도를 북측 수역에 포함시킨 영해법을 선포하는가 하면 그 뒤 1975년까지 서해지역에서 무력총돌을 일으켜서 북방한계선을 무효화시키려고 했었다. 그러다가 1984년에 우리 정부가 대량의 수해물자를 보냈을 때에는 서해 북방한계선에서 그 물자를 인도함으로써 북방한계선을 묵시적인

로 인정하는 태도를 보이기도 하였다.

1999년 6월에 이어 2002년 6월에 다시 서해교전을 일으켰을 당시 우리 정부는 북한당국의 의도를 다음과 같이 분석하고 북방한계선을 준수해야 한다는 기본방침을 재확인하였다. 우선 우리 정부는 북한당국이 서해사태를 일으키는 배경에는 여러 가지 이유가 복합적으로 작용한 것으로 분석하였다.

첫째, 북방한계선을 무효화하고 이 해역을 분쟁구역화함으로써 북한이 주장하는 12해리 영해를 기정사실로 만들려는 의도를 지닌 것으로 보인다. 둘째, 어장확보와 어로활동을 보호하겠다는 경제적 실리를 추구하려는 의도를 지닌 것 같다. 셋째, 남북당국간 회담이나 대미협상에서 협상력을 제고하기 위한 목적도 가지고 있었던 것으로 보인다.

북한의 도발에 대해 우리 정부는 북방한계선이 준수되어야 한다는 기본방침을 재확인하고 군사력을 동원하여 북방한계선을 침범한 북한측 함정을 격퇴하였다. 우리 정부는 남북화해·협력을 추진하되, 북한의 군사적 도발행위는 허용하지 않겠다는 확고한 입장을 관철하였던 것이다.

남북한이 새로운 합의를 이루어낼 때까지 북방한계선은 준수되어야 하며, 북한의 북방한계선 침범 행위에 대해서는 단호하게 대응하겠다는 것이 우리 정부의 입장이다. 장기적으로 남북간 해운합의서를 체결하여 선박운항 문제를 상호주의에 입각하여 포괄적으로 해결할 수 있는 대책을 마련해 나갈 방침이다.

## 10 북한이탈주민의 현황은 어떠한가?

1990년대 후반 이후 북한이탈주민의 규모가 급증하는 현상이 나타난다. 예전에는 대다수 북한주민들이 감히 생활근거지를 떠난다는 생각도 하지 못했으나 1990년대 이후 식량난이 심각해지면서 이동인구가 늘어나고 국경지역에서 중국과 교류가 많아지면서 이런 현상이 나타나게 된 것이다.

### 제3국 체류 북한이탈주민 현황

최근 몇 년 사이에는 북한을 떠나 중국을 비롯한 제3국에 장기간 체류하는 사람들이 늘어나고 있다. 또한 가족 단위의 이탈주민이 증가하면서 여성과 청소년, 노인층 비율이 증가하는 특징이 나타난다. 국내에 입국한 북한이탈주민은 북한이나 제3국에 잔류한 가족을 국내로 불러들이는 일을 추진하는 등 단순 생존을 넘어서 더 나은 삶을 추구하는 현상도 나타나 북한이탈의 동기도 다원화되고 있다.

1990년대 중반 이후 극심한 식량난으로 북한을 탈출한 이탈주민 가운데 중국 등 제3국에 은신·체류하다가 국내로 입국하는 사람들이 늘어나고 있다. 북한이탈주민이 탈북 이후 체류하는 국가는 주로 중국이었으나 최근에는 그 지역이 넓어져서 러시아와 몽고는 물론이고 동남아시아의 태국이나 미얀마, 베트남 등지까지 퍼져 있는 것으로 나타난다.

제3국에 체류하는 북한이탈주민의 규모와 분포 실태는 정확하게 파악할 수 없는 실정이다. 왜냐하면 이들이 체류하는 상황 자체가 불법적인 현상이기 때문이다. 일부 민간단체에서는 그 규모를 20~30만 명 정도로 추산하기도 하지만 대체로 2~5만 명 내외일 것으로 추정하는 의견이 일반적이다.

이들의 입장에서 가장 절실한 문제는 신변의 위협을 느끼지 않고 인권을 유린당하지 않고 일상생활을 영위하는 일이다. 그러나 체류국가에서 지역사회의 치안불안을 해소하겠다고 하거나 북한당국과 외교적 관계를 고려하여 이들을 구인하여 강제송환하는 조치를 취하는 등 인권유린

상황이 벌어질 때 우리 정부가 공식적으로 대응할 수 있는 방안은 현실적으로 제한이 따른다. 따라서 우리 정부는 제3국에 체류하는 북한이탈주민을 현실적으로 보호하고 지원하는 대책을 마련하는 한편 북한이탈주민의 특수한 법적 지위를 고려하여 중국 등 제3국, 국제기구와의 협조방안을 적극적으로 모색하는 길을 택하고 있다.

#### 국내에 거주하는 북한이탈주민 현황

2003년 8월 31일 현재 국내에 거주하는 북한이탈주민은 3,900명 내외로 그 인원이 많은 것은 아니다. [표 1]에서 볼 수 있는 바와 같이 1993년 이전 매년 입국하는 북한이탈주민의 숫자는 10명 내외에 불과했다. 그러나 1999년 이후에는 해마다 입국 규모가 2배 가량 늘어 2001년에는 583명이 들어왔으며 2002년에는 처음으로 1,000명을 넘어 1,140명을 기록하였다. 분단 이후 2003년 8월까지 국내에 입국한 북한이탈주민의 수는 총 3,911명이지만 그 중에서 249명이 사망·이민 등의 사유로 이 땅에서 살지 않는다. 결과적으로 2003년 8월 31일 현재 국내에 거주하는 북한이탈주민의 숫자는 3,662명에 이른다.

북한이탈주민의 국내 입국이 증가하고 있는 이유는 식량난이 극심하였던 1990년대 후반 북한을 탈출한 이후 북한이탈주민들의 제3국 체류가 장기화하고 있으나, 정착이나 북한 귀환이 여의치 않기 때문이다. 특히 중국 당국의 단속 강화로 인한 체포위험, 공민증 교체, 북한 내 생존 기반 상실, 가족해체 등으로 인한 북한 귀환의 어려움, 조선족 등 현지인과의 갈등 심화, 북한이탈주민 지원단체의 적극적 활동 등도 국내 입국 북한이탈주민이 증가하는 요인으로 분석된다.

[표 2]에서 [표 5]까지 국내 입국 북한이탈주민의 연령별·성별·출신지별·직업별 현황을 살펴볼 수 있다. 도표의 내용을 관찰해 보면 1989년 이전에는 북한이탈주민의 대표적인 유형이 20~29세 남자 군인이었고 출신지별로는 평안도와 황해도 사람이 많았던 것으로 나타난다. 그런데 점차 연령별·직업별 분포가 다양해졌고 여성이 늘어났으며 출신지별로는 함경북도 사람이 가장 많아지는 것을 볼 수 있다. 이런 현상은 북한이탈주민의 탈북동기가 예전과 달라졌고 이들이 선택하는 탈북경로 역시 변화가 있기 때문인 것으로 분석된다.

	1989 이전	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	20 00	01	02	03	총입국	사망 이민	국내 거주
인 원	607	9	9	8	8	52	41	56	86	71	148	312	583	1,140	781	3,911	249	3,662

[ 표 1] 북한이탈주민의 국내입국 현황<sup>1)</sup>

[ 표2] 국내 입국 북한이탈주민의 연령별 현황

	10세 미만	10-19세	20-29세	30-39세	40-49세	50-59세	60세이상	계
1989년 이전	-	104	288	131	55	25	4	607
1990년 - 2002년	145	333	716	802	275	137	115	2,523
2003년 7월 이전	25	87	182	244	103	27	36	704

[ 표 3 ] 국내 입국북한이탈주민의 성별 현황

	1989 이전	1990년 - 1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년 8월이전	계
남	564	158	58	53	90	180	294	515	296	2,206
여	43	25	30	18	58	132	289	632	485	1,705

[ 표 4 ] 국내 입국 북한이탈주민의 출신지별 현황

	함북	함남	평안	양강.자강	강원	황해	기타	계
1989년 이전	48	55	177	5	31	117	174	607
1990년 - 2002년	1,484	293	276	136	75	95	164	2,523
2003년 7월이전	500	87	44	18	17	17	21	704

[ 표 5 ] 국내 입국 북한이탈주민의 직업별 현황

	관리직	전문직	예술.체육	노동자	봉사분야	군인	기타	계
1989년 이전	13	14	-	141	1	386	52	607
1990년 - 2002년	123	117	60	1,165	156	52	850	2,523
2003년 7월 이전	22	12	9	272	33	2	354	704

## 11 북한이탈주민에 대한 정부의 지원 현황과 향후 대책은 무엇인가?

북한이탈주민이 국내에 입국한 뒤에는 소정의 절차를 거쳐 우리 사회에 정착하게 된다. 우리 정부는 1999년에 개정된 북한이탈주민의 보호 및 정착지원에 관한 법률에 따라 이들의 정착을 지원하고 있다.

### 정착지원 체계

정부에서 관리하는 적응교육 시설인 하나원에서는 북한이탈주민을 위한 사회적응 교육을 실시한다. 또한 가족 구성원의 수·연령·근로능력 등에 따라 정착금과 주거지원금 등을 지급하고, 직업훈련·취업기회 부여·교육지원·일정기간 생활보호와 의료보호 등을 제공하고 있다.

또한 북한이탈주민이 자신의 적성과 능력에 맞는 취업을 위하여 직업훈련을 받는 경우 정부는

교육·훈련비용은 물론 훈련기간 중 생활지원을 위해 가계보조수당, 가족수당 등 생계비도 지급한다. 2000년 이후에는 법개정을 통하여 북한이탈주민 고용기업에 대해 고용지원금(2년간)을 지급하는 취업보호제 등을 실시하여 북한이탈주민의 장기적인 자립·정착기반을 제공하기도 한다.

북한이탈주민에 대한 우리 정부의 지원체계는 입국 후 시설 내 보호지원과 정착금 지원 및 사회진출 후 지원 등 크게 세 가지 영역으로 나누어진다. 먼저 해외에 체류하고 있는 북한이탈주민의 입국은 본인의 보호신청이 있을 경우 현지 공관 등이 임시보호조치와 함께 국내입국 방안을 모색하게 된다.

북한이탈주민이 국내에 입국하면, 보호결정을 한 후 사회적응교육, 취직, 정착지원금 지급, 주거알선 등의 자립·자활에 필요한 초기 자립지원을 하게 된다. 사회진출 후 지원은 크게 정착지원과 신변보호로 구분한다.

먼저 정착지원은 중앙정부와 각 지방자치단체, 북한이탈주민후원회 등 사회·종교단체가 유기적인 협력을 통해 직업훈련, 취업알선, 학교편입·공납금 지원, 자매결연 등의 각종 지원을 지속적으로 해주는 것이다. 신변보호는 출신 신분별로 군인과 일반인으로 구분하여 관계부처에서 분리 담당한다.

( 자세한 내용은 돌보기 참조)

#### 향후 과제

그럼에도 불구하고 남북한의 가치관 및 의식구조의 차이, 취업능력 결여, 사회적 편견 등으로 인해 북한이탈주민들은 한국사회에 적응하는 데 어려움을 겪는 측면도 있다. 북한이탈주민이 우리사회의 건전한 민주시민으로 함께 잘 살아가기 위해서는 정부차원의 제도적 지원도 필요하지만 더욱 더 중요한 것은 북한이탈주민 본인들의 확고한 자립·자활의지 및 정착 노력과 함께 이들을 우리사회의 일원으로 포용해 주는 국민 모두의 따뜻한 마음과 관심이 요청된다 할 것이다.

우리가 북한이탈주민들을 어떻게 보호하고 지원하는가 하는 것은 통일과정 및 통일이후 사회통합에 중요한 영향을 미친다. 그런 의미에서 북한이탈주민의 사회 적응을 위해 정부와 민간단체가 함께 지속적인 노력을 기울이는 것이 필요하다.

### 돌보기- 서독의 동독 탈출자 관련 정책과 북한이탈주민의 정착지원

#### 서독의 동독 탈출자 처리방식

서독은 기본적으로 동독 주민을 자국민으로 간주하여 동독 탈출자들에 대한 지원 및 사회적응 계획을 수립하였다. 아울러 이들의 서독사회 적응을 위해 각종 법적·제도적 장치를 마련하고 물질적·비물질적 지원을 제공하였다.

동독탈출자에 대한 서독의 방침은 양독관계와 동독 이주민들의 서독내 적응문제를 고려하여 동독에서 너무 많은 인구가 넘어오지 않도록 억제하는 한편, 서독에 이주한 동독 주민에 대해서는 최대한 순조로운 사회적응을 지원하는 것이었다.

1980년대 말 동독인이 대거 서독으로 탈출하는 현상이 일어났다. 그 당시 서독 당국은 동독 탈출자들을 수용하기 위해서 「긴급수용법」을 제정하고 이에 따라 구체적 수용기준, 절차, 지원 대책 등을 마련하였다. 다시 말해서 서독은 특별법 제정을 통해 대규모 탈출자를 수용하면서도

이들로 인해 정치·사회적 문제가 발생할까 하여 대동독 지원을 통해 탈출욕구를 감소시키려 했던 것이다.

서독은 동독 탈출자의 정착을 지원하기 위해서 종합적·체계적인 대책을 수립하였다. 지원정책의 초점은 동독 탈출자들이 서독사회의 일원으로 정착하기 위해 필요한 기본적인 지식과 물질적·비물질적 수단을 제공하는 것이었다. 동독 탈출자에 대한 지원정책은 긴급 수용소의 임시지원대책과 각 주의 정착지원 대책으로 구분되었다.

우선 동독 탈출자는 서독에 들어오면 긴급수용소에 도착하여 자격심사를 받은 뒤 증명서를 발급받았다. 그 기간은 대체로 2~3일이었고 길어야 1주일 정도였다. 따라서 긴급수용소에서 시행하는 임시 지원대책의 주안점은 이들이 서독주민이 되는데 필요한 법적·행정적 절차를 제공하는 것이라고 하겠다.

이들은 긴급수용소에 머무는 동안 숙식을 제공받았다. 또한 건강진단과 의료서비스, 의복 등을 받았다. 긴급수용소에서 특별지원 내용, 법적 청구권에 관한 정보, 직업 및 사회정책에 대한 내용도 알려주고 대학진학과 교육과정에 대한 상담도 이루어졌다.

긴급수용소에 체류하는 동안 동독 탈출자들은 개인적 연고에 따라 특정지역을 정착지로 선택할 수 있었다. 이들이 정착지를 선택하지 않을 경우 각 주의 인구, 재정상황, 정착가능성 등을 고려하여 연방정부와 주정부가 협의하여 각 주로 배정하였다. 연방정부와 주정부는 동독 탈출자를 위해 도착 환영금과 정착보조금, 용돈을 제공하였다. 용돈은 이들이 사회보장 혜택을 받을 때까지 계속 지급하였다. 또한 이들이 동독 화폐를 가져 온 경우에는 그 액수만큼 서독 화폐로 교환해 주었다.

다음으로 동독 탈출자들이 각 주에 정착하면 주정부를 중심으로 이들의 정착을 위한 각종 지원 및 혜택을 제공하였다. 탈출자들은 해당 주정부에 주민등록을 하고 신분증명서를 발급받으며 안정된 신분을 누리게 된다. 이들이 주택을 구입하거나 신축할 경우 장기저리의 대부금을 받을 수 있었다. 또한 직장을 구할 때까지 실업보험금을 제공했고 취업상담과 직장알선도 이루어졌다. 그리고 각종 사회보장과 연금혜택을 누릴 수 있었다.

아울러 이들은 서독 시민들을 대상으로 한 사회적응 프로그램을 활용할 수 있었다. 예를 들면, 시민대학을 통한 사회적응 프로그램을 이용하거나 각종 스포츠 동우회, 정치교육센터 활동에 참여할 수 있었다.

## 북한이탈주민의 정착지원

### < 시설 내 보호·지원 >

1994년 이후 국내로 입국하는 북한이탈주민이 증가하자 이들이 우리 사회에서 안정적인 생활을 영위하려면 사회적응 교육이 필요하다는 의견이 강하게 대두되었다. 이런 의견에 부응하여 우리 정부는 우선 1997년 7월 14일 「북한이탈주민의보호및정착지원에관한법률」 시행을 통해 정착지원시설 건립을 위한 법적 근거를 마련하였다.

북한이탈주민은 하나원에 머무르는 2개월 동안 호적을 만들고 주민등록증을 취득하게 된다. 우리 사회의 구성원으로서 필요한 공식적인 문서를 갖추는 것이다. 그 기간 동안 하나원에서는 이들이 우리사회에 적응하여 생활하는 데 필요한 기본적인 소양을 갖추도록 교육기회를 부여한다.

하나원에서 중점을 두는 교육내용은 우선 이들이 북한을 탈출하고 제3국에 숨어 도피 생활을 하는 과정에서 겪은 심리적 불안을 해소하고 새로운 사회에서 만나는 낯선 환경을 두려워하지 않도록 심리적 안정과 정서순화를 강조하는 방식으로 구성된다. 또한 자유민주주의·자본주의

사회에 대한 이해부족, 언어·사고·생활습관 차이로 겪게 되는 문화적 이질감 해소에 역점을 두는 한편, 실생활에 활용할 수 있는 현장체형 교육과 사회편입후 원활한 취업을 지원하기 위한 진로 지도 프로그램도 실시한다.

그러나 이들이 오랫동안 경험했던 세월의 흔적을 2개월에 불과한 교육과정을 통해 완전히 지운다는 것은 불가능한 일이다. 특히 최근에는 북한이탈주민의 연령·학력·경력·출신지역이 다양하기 때문에 하나원에서 2개월의 기간 동안 각자의 특성에 적합한 교육프로그램을 운영하는 것이 너무도 어려운 상황이다.

최근에는 북한이탈주민의 가족단위 입국이 급증하는 추세에 따라 아동의 경우에는 2개월의 적응교육 기간 중 하나원 인근 초등학교에 취학시켜 정상적인 학교생활을 경험할 수 있게 하고, 청소년은 민간단체 및 퇴직교사의 자원봉사 활동으로 별도의 학습지도 프로그램을 운영하지만 아직 만족할만한 단계는 아니다. 그런 의미에서 우리 정부는 북한이탈주민의 적응교육 과정에 민간단체의 참여가 중요하다는 점을 인식하고 이를 적극적으로 장려하고 있다.

#### < 초기 정착금 지원 >

우리 정부는 국내에 입국한 북한이탈주민이 이 사회에 정착하는데 필요한 자립기반을 마련하도록 정착금을 지원하고 있다. 초기 생계지원금은 월 최저 임금액의 200배 범위 안에서 기본금과 가산금으로 구분하여 지급한다. 기본금은 월 최저 임금액의 160배 상당액 범위 안에서 세대 구성원의 수를 고려하여 1인에서 5인 이상으로 구분하여 지급하고, 가산금은 월 최저 임금액의 40배 상당액의 범위 안에서 북한이탈주민 본인과 세대구성원의 연령·건강상태·근로능력 등을 고려하여 지급한다. 북한이탈주민이 국가이익을 위하여 정보를 제공하거나 장비를 가져온 경우에는 지침에 따라 보로금을 지급하고 있다.

또한 북한이탈주민의 연령·세대구성을 고려하여 예산 범위 안에서 85㎡ 이하의 주택을 임대하는데 필요한 주거지원금을 지원한다. 세대 구성원의 수에 따라 1급에서 5급으로 구분하여 각 급수별 평형을 임대하는데 필요한 임대보증금을 제공한다는 뜻이다. 뿐만 아니라 이들이 우리 사회에 편입됨과 동시에 대한주택공사나 각 자치단체에서 건립하는 영구·공공임대아파트를 알선하기도 한다. 북한이탈주민이 지방에 거주할 것을 희망하면 일정액의 지방거주장려금도 지급한다.

#### < 사회진출 후 지원 >

북한이탈주민이 우리 사회에 진출한 뒤 가장 어려운 문제로 호소하는 사항은 취업 문제이다.

우리 정부는 이들의 취업을 활성화하기 위한 직업훈련과 함께 취업을 알선해 주고 있다.

북한이탈주민이 직업훈련을 받으려면 하나원에 머무는 기간 동안 전문진로상담요원의 지도를 받을 수 있다. 전문진로상담요원은 북한이탈주민 개인의 적성·능력·경력 등을 고려하여 적합한 직종을 선택하도록 지도한다.

사회에 진출한 후에는 노동부의 북한이탈주민 취업보호담당자를 통해 공·사 직업훈련기관을 소개받아 원하는 직업훈련을 받을 수 있다. 이 기간 동안 북한이탈주민이 직업훈련에 전념하도록 직업훈련수당도 지급한다. 2000년 이후에는 북한이탈주민을 고용하는 사업주에게 임금의 2분의 1(월 70만원 범위내)을 2년간 지원해주는 취업보호제를 실시함으로써 북한이탈주민의 고용을 장려하고 있다.

그리고 사회진출 후 소득과 재산수준에 따라 의료보호 대상자를 지정하여 질병 치료시 각종 의료비 면제혜택을 부여한다. 또한 생계가 곤란한 사람에 대해서는 「국민기초생활보장법」상의



특례를 인정하여 생활보호대상자로 지정하여 안정적인 생활을 할 수 있게 기반을 조성해 놓았다.

한편, 중앙·지방·민간간의 협력체제 구축을 통한 사후관리를 한층 강화하여 1999년 8월 1일부터 각 기초자치단체에 거주지 보호담당관을 지정·운영해 왔다. 거주지 보호담당관은 해당지역에 거주하고 있는 북한이탈주민이 지역사회에 순조롭게 편입할 수 있도록 각종 상담 및 정보제공 등을 담당한다.

정부는 북한이탈주민의 취업문제를 해결하기 위해 노동부산하 각 지방노동청과 지방노동사무소의 고용안정센터 46개소에 북한이탈주민 취업지원창구를 개설하여 취업보호담당자를 지정하고 전문적인 진로지도와 함께 직업훈련기관을 알선하고 취업 사업장을 연결시켜 주고 있다.

민간차원에서는 1999년 11월 3일 북한이탈주민지원 민간단체협의회를 구성, 국내외 북한이탈주민의 보호·지원을 위하여 민간단체별로 특화된 다양한 사업을 시행하고 있다.

한편, 2001년도에 지역차원에서 북한이탈주민이 거주지에서 필요한 지원을 받을 수 있도록 북한이탈주민이 밀집거주하는 지역을 중심으로 지방자치단체와 민간지원단체로 구성되는 「북한이탈주민지원 지역협의회」를 9개 지역에 결성하였다. 협의회를 통해 사회로 편입되는 북한이탈주민을 위해 지역실정에 적합한 특화된 사회적응정착프로그램, 지역사회의 안내 및 적응지원, 대상별 직업훈련 알선과 취업확대, 전문사회복지관의 사례관리 등을 실시할 계획이다. 현재 북한이탈주민 가운데 국내 입국자가 늘어나고 이에 따라 점차 지방 거주자가 증가하는 측면을 고려하면 이 사업은 대단히 중요한 의미를 지니는 일이라 하겠다.

## 12 북한 인권문제와 이에 대한 정부의 대책은 무엇인가?

북한은 체제의 특성상 평등권, 자유권, 참정권 등 시민적·정치적 인권의 측면에서 인류사회의 보편적 기준에 크게 못 미치는 상황이 오랫동안 지속되었다. 이런 현상은 짧은 시일 내에 개선되기 힘들 것으로 보인다. 오늘날에는 경제침체와 식량난으로 인해 대다수 북한주민들이 최소한의 생존권도 누리지 못하는 상황이므로 경제적·사회적 인권도 심각하게 훼손당하는 실정으로 판단된다.

### 북한의 인권 현실

민주주의 국가에서 인권이란 곧 인간의 존엄성을 나타내는 만큼 가장 중요한 개념으로 여긴다. 인권이라 함은 '인간이 태어나면서부터 가지게 되는 천부적인 권리'를 의미한다. 그러나 북한을 비롯한 사회주의 국가에서는 개인을 단지 조직의 일원으로 간주하기 때문에 '국민'의 의무만 강조할 뿐 그 사람이 마땅히 누려야 할 인권은 도외시하는 현상을 볼 수 있다.

예를 들어 1998년 개정된 북한 헌법에서는 "국민의 권리와 의무는 '하나를 전체를 위하여 전체는 하나를 위하여'라는 집단주의 원칙에 기초한다.(제63조)"고 규정하여 집단의 이익이 개인보다 우선한다는 점을 밝혀 놓았다. 북한은 형법에서 유추해석, 형벌조문의 추상성 등을 인정하여 근대 형법의 기본적인 원칙인 죄형법정주의 및 유추해석 금지를 무시하고 있다.

북한당국은 그 특유의 유일사상 체계를 앞세워 주민들의 시민적·정치적 자유권을 사실상 인정하지 않는다. 언론·출판·집회·결사의 자유 등 양심에 따른 의사 표현도 통제하고 선거 과정에서 100% 찬성투표를 유도하는 포스터를 내거는가 하면 야당의 존재를 인정하지 않는 정책을 지금도 계속하고 있다.

또한 사법기관을 대신하여 당국이 각 단위마다 설치해 놓은 비정규적 사회통제기구인 '법무생

활지도위원회'가 주민들의 일상생활 곳곳을 규제할 뿐만 아니라 처벌을 가하는 경우도 있다고 한다. 북한 당국은 공공연히 계급성과 집단주의에 입각하여 개인의 자유권을 무시하는 원칙을 천명하는가 하면 인권개념의 상대성을 강조하고 법보다 당 방침의 우위, 공개처형 관행 등으로 생명과 신체의 존엄성을 경시하고 있는 실정이다.

한동안 북한에서는 거주·이전의 자유를 엄격히 통제했으나 최근 몇 년 사이에는 식량난으로 인한 주민의 유민화(流民化) 등으로 사람들의 왕래를 통제하는 것이 다소 느슨해졌다고 한다. 북한은 국제사회의 인권개선 압력에 대한 조치의 하나로 1998년 헌법 개정을 통해 거주·여행의 자유를 보장하는 조항(제75조)을 신설한 바 있다.

### 북한 인권문제에 대한 우리 정부의 대책

북한 인권문제에 대한 우리 정부의 대책은 평화번영 정책의 구도 속에서 추진해 나가야 할 것이다. 우리 정부가 추구하는 북한 인권문제의 해결방안은 우선 인도적 입장에서 북한주민을 기아와 질병의 고통에서 벗어나도록 지원해 주는 한편 좀더 넓은 차원에서 세계사의 자유로운 흐름에 북한주민도 동참하는 구도를 만들어 가는 것으로 구성되어 있다.

대북한 인권정책은 실용적인 관점에서 독일의 경우처럼 '접촉을 통한 변화', '작은 발걸음 정책'이 되어야 하며 국내외 및 정부, 비정부 차원의 다각적인 북한 인권개선운동이 함께 전개되어야 한다.

오늘날 인권문제는 국제사면위원회(AI) 등과 같은 유력 민간단체가 국제사회의 여론을 주도하고 있기 때문에 이들과의 국제적 연대활동을 하는 국내 민간단체의 역할이 중요하다 하겠다. 이러한 관점에서 정부는 북한인권 관련 민간단체의 국내외 활동을 지원하는 데 많은 관심을 기울이고 있다.

국내에서 북한인권 문제를 주요 관심사로 하는 민간단체로는 '북한인권개선운동본부'와 '북한 동포의 생명과 인권을 지키는 시민 연합(약칭 북한인권시민연합)', '북한의 민주주의와 인권실현을 위한 네트워크(약칭 북한민주화 네트워크)' 등이 있다. 정부는 이들 단체들이 UN인권위에 참가하여 관련 NGO와의 정보자료를 교환하는 등의 활동을 지원하고 있다.

남북대치 국면에서는 평화라는 절박한 문제가 있는 만큼 평화정착을 확보하면서 그 과정에서 인권 문제를 구체적으로 해결해 가는 방안을 취하는 것이 바람직하다. 이는 우리 정부가 북한의 인권문제를 외면하는 것이 아니라 현실적 접근법으로 해결하려는 것으로, 인도적 차원의 대북 지원을 통해 우선 북한 주민들의 '먹는'문제를 해결해 주는 것이 인권개선의 한 방법이라는 판단에 기초한 것이다.

## 4 남북한의 교류와 협력

### 01 최근 남북한 교류·협력분야의 현황은 어떠한가?

남북한은 2000년 6월 정상회담을 기점으로 상호 관계발전에 일대 전환을 가져오는 계기를 마련했으며 6·15 남북공동선언을 채택함으로써 남북관계에 새로운 역사를 만들어 냈다.

남북정상회담에 이어 이루어진 각종 형태의 회담은 남북관계 발전과 교류·협력 활성화를 위한 방향으로 추진되었다.

#### 회담의 다기화·정례화

정상회담 이후 2000년 7월 ~ 2003년 12월 사이 12차례의 장관급회담이 열렸다. 남북한은 12차례의 장관급회담을 통해 경의선 철도 도로 연결(문산-개성간 24km), 투자보장·이중과세 방지 등 경제협력을 위한 제도적 장치 마련, 임진강 수해방지 사업의 공동추진, 한라산-백두산 관광단 교환, 이산가족 생사확인을 비롯한 서신교환과 남북경제협력추진위원회의 7차례 가동, 사회문화협력분과회의 설치 등 다양한 교류협력사업을 추진하고 있다.

정상회담 이후 2003년 12월말까지 이루어진 당국간 대화는 정례화 되어 가는 장관급회담 이외에도 국방장관회담 1회, 군사실무회담 5회, 적십자회담 4회, 경제협력실무회의 6회 및 경제협력추진위원회 회의 7회 등 60여회의 회담을 가졌다. 특히 남북한 국방장관회담에서는 군사적 긴장 완화, 한반도 항구적 평화 등에 공동으로 노력해 나가기로 했다.

#### 인적·물적 교류의 증가

2000년 6월 남북 정상의 첫 만남 이후 남북한간에는 이산가족 상봉을 비롯해 인적·물적 교류가 급격히 늘어 2002년 남북교역은 사상 처음으로 6억 달러를 넘어섰으며, 각종 사회·문화교류가 이루어지는 등 화해와 교류·협력 분위기가 이어졌다. 북한이 합의를 재대로 이행하지 않는 등 우려곡절은 있으나 경의선 철도·도로 연결공사, 개성공단 착공식, 금강산관광사업 등 사업이 진행되고 있다.

남북정상회담에 따른 가장 큰 성과는 15년만에 재개된 이산가족 상봉이다. 2000년 8월 이후 8차례에 걸쳐 남과 북이 100명씩의 이산가족 방문단을 교환, 총 8,051명이 상봉했으며, 제9차 이산가족 방문단은 지연되고 있다.

2000년 11월 남북이 경제협력실무접촉에서 투자보장·청산결제 등 4개 합의를 채택, 2003년 8월 20일 발효되므로써 앞으로 남북경협 활성화를 위한 제도적 장치를 마련했다는 점에서 중요한 의미를 가진다.

사회·문화교류 분야에서는 2000년 7월 평양에서 열린 통일탁구대회를 시작으로 활발한 교류가 이루어졌다. 언론사 사장단 방북(8월), 남북 선수단의 시드니 올림픽 공동입장(9월) 등에 이어 2002년에는 부산 아시안게임에 북한 참가, 2003년에 대구 유니버시아드 경기에도 북한이 참가하는 등 교류가 빈번해지고 있다.

남북의 인적 왕래도 급격히 늘었다. 2000년부터 2003년 10월말까지 금강산 관광을 제외한 북한 방문객은 40,102명으로, 이는 남북교류가 시작된 1989년 이후 2003년까지의 방북자 52,388명의 80%에 이르는 규모였다.

## 경제협력사업

1988년 남북한간 교역문호개방과 남북한 교역을 민족내부교역으로 간주하는 「민족자존과 통일번영을 위한 대통령 특별선언」(7·7선언)이 채택된 이후 남북교역은 시작 초기 2천만달러에도 미치지 못했으나, 1990년 남북교류협력에 관한 법률 제정, 1994년 남북경협활성화 조치 등에 힘입어 1995년 2억달러, 1997년에는 3억달러를 초과했다. 1998년에는 외환위기로 인해 다소 감소했다가 1999년에는 위탁가공교역의 확대, 금강산 관광사업 및 경수로 건설사업 등 경협사업의 진전으로 다시 증가했으며, 2001년 이후에도 남북교역은 계속 증가추세를 나타내고 있다.

위탁가공교역은 1991년 코오롱상사가 학생용 가방을 위탁가공교역으로 생산한 이래 매년 큰 폭으로 증가, 2002년 1억 2,919만달러를 기록했다. 이는 전체교역의 30.4%, 거래성 교역의 52.9%를 차지한 규모다. 위탁가공교역 참여업체도 매년 증가하여 2002년 말 현재 108개 업체에 이르렀다. 위탁가공교역으로 반입되는 물품은 지금까지 대부분 의류를 비롯한 가방, 신발, 완구가 차지하였으나 최근에는 칼라TV, TV스피커, 자동차배선을 비롯한 컴퓨터모니터, 음향기기, 철도차량, 카세트테이프 등으로 다양화되고 있다. 위탁가공교역을 위한 설비반출도 꾸준히 증가하여 1995년 이후 총 1,387만달러, 2000년에만 557만달러 상당의 설비가 반출되었다. 반출된 설비는 주로 전자제품(컴퓨터모니터, TV, 전화기, 라디오카세트 등)과 전기제품(변압기철심, 컴팩트형 전구, 통신용신호분배기 등) 및 포장재용 발포수지 등과 관련된 설비가 차지하고 있다.

남북한간의 경제협력사업은 1992년 10월 5일 (주)대우의 남포공단 합영사업이 최초로 협력사업 승인을 받은 이래 2003년 10월말까지 총 55개의 기업이 협력사업자 승인을 받았다. 제조업 분야에서는 현재 (주)IMRI를 비롯하여, 녹십자가 본격적으로 제품을 생산, 반입하고 있다. 태창의 금강산 샘물은 2000년 7월부터 국내 시판이 이루어졌고, 녹십자사도 혈전증 치료제 생산 공장을 2000년 9월에 준공하였다. 또한 평화자동차는 2000년 1월 협력사업 승인을 받아 1단계 자동차 수리·개조공장을 완공했으며, 2002년 10월 자동차생산을 시작했으며 2006년까지는 연간 약 15,000대 규모의 자동차를 조립·생산할 수 있는 공장을 건설할 계획에 있다.

농·어업 분야에서는 국제옥수수재단의 신품종 옥수수 개발사업이 1998년 협력사업 승인을 받아 추진, 2001년 6월로 완료예정이던 사업을 향후 7년간 사업성과에 따라 1년씩 재계약하는 방식으로 사업기간 연장계약을 체결했다. 사업내용에도 북한 적응형 농약개발사업을 추가했다. 현대아산의 금강산지역 영농사업은 2000년 2월 첫 농산물을 출하한 이래 사업이 계속되고 있다. 어업분야에서는 미홍식품, 수협중앙회 등이 사업을 추진 중이나 부진한 편이다. 그 밖에 경제협력분야가 크게 확대된 사업도 있다. 삼성전자의 S/W개발사업이 5개 과제에서 17개 과제로 확대되었으며, 하나비즈닷컴을 비롯한 엔트랙, 건화엔지니어링이 북한 지역에서의 IT산업단지 조성 및 인터넷컨텐츠, 애니메이션 등 각종 S/W개발 및 전자상거래 등을 추진하고 있다.

남북한간에는 경의선 철도 및 도로연결사업, 북한 개성지역 내 공업단지 조성, 개성지역 관광, 금강산 관광사업 활성화를 위한 경제협력사업을 추진중에 있다. 이와 함께 2000년 12월 제4차 장관급 회담에서 정식 서명한 경제협력 4개 합의서가 발효한 상태에 있다.

## 국제사회의 지원 유도

그 밖에 국제적 차원에서는 유엔 식량농업기구(FAO), 세계식량계획(WFP) 등의 국제기구를 통해서도 북한 경제의 근간인 농업기반 확충을 위한 사업을 추진 중에 있으며, 북한의 외자유치

능력을 확충하기 위해 아시아개발은행(ADB), 국제통화기금(IMF), 세계은행(IBRD) 등 국제금융 기구에 북한이 가입할 수 있도록 서방국가 및 국제기구에 대해 지지를 유도하며 지원하고 있다.

## 돋보기- 남북간 4개 경험합의서 발효의 의미와 기대효과

남북한은 2000년 11월 경제 협력 상무 접촉에서 투자보장, 청산결제 등 4대 경험합의서 채택 이후, 각각의 내부절차를 거쳐 2003년 8월 20일 합의서를 발효시켰다.

이는 남북간에 적용될 경제협력분야에 최초의 제도적 장치로 남북당국간 협의를 통해 마련했다는 점과 남북경협 진전에 상응한 안정적 발전토대를 구축하는 계기를 조성하였다는 데 큰 의의가 있다. 4개 경험합의서 발효시 기대효과는 다음과 같다

### 투자보장 합의서

앞으로 우리 기업이 북한에 투자하는데 따른 불확실성이 줄어들게 되므로 대북투자 활성화에 크게 기여할 것으로 기대되며, 지금까지 대북 투자자산에 대한 보호장치가 없었기 때문에 수용 위험 및 송금 제한 위험에 노출되어 있었으나, 발효 후에는 투자자산의 보호, 수용 금지 및 수용 시 국제시장가치로의 보상, 투자자금 및 수익금의 자유송금 등이 보장된다.

부수적으로는 일방적 계약파기 위험 방지, 임직원의 방북편의, 기술자의 방북지도 등으로 인해 보다 자유로운 경영활동이 가능해지고 전반적인 교류·협력의 활성화에 크게 이바지하게 될 것이다.

### 이중과세방지 합의서

남북간에 이중과세방지 제도가 도입됨으로써 양측 투자기업의 조세부담이 경감되고, 남북한 투자수익이 증대되어 남북경협을 실질적으로 지원하게 되는 효과가 발생하게 된다.

지금까지는 우리 기업이 북한에 진출(합영, 합작, 단독투자)하여 얻은 소득에 대해 쌍방의 법률에 따라 중복과세(북 14%, 남 28%) 되었으나, 발효 후에는 북한에서 납부한 세금에 대해서는 남한에서 면세(북한 기업소득세율 14%만 납부) 된다.

### 상사분쟁 해결절차 합의서

남북간 상사분쟁의 효율적 해결에 있어서는 납기지연, 품질불량 등 계약불이행 사태 발생시 중재기관을 이용하지 못함에 따라 대부분 손실을 감수하는 처지였으나, 발효 후에는 중재기관을 통한 상사분쟁의 신속·효율적 해결이 가능하다.

남북간 교역의 안정화·예측성을 제고하고, 직교역을 유도하여 북측 및 남한기업이 계약불이행 시 해결과정과 그에 따른 손실에 대하여 사전인지·이해가 가능하여 계약불이행 사례 예방에 도움이 된다.

남북협력기금의 손실보조 제도 도입여건 마련되어 남북간 교역 및 투자시, 계약불이행에 대한 양측간의 귀책사유에 대한 조사 및 판정이 가능해진다.

### 청산결제 합의서

남북 양측간 직결제가 가능하여 남북간 거래에 수반하는 대금결제가 남북 양측이 지정한 은행간의 청산계정 또는 환거래계약을 통해 이루어져 제3국 은행을 경유한 대금결제의 번거로움과 환전 및 송금비용이 절약된다. 청산결제의 경우 대금결제용 외화를 사전에 준비할 필요가 없으므로 경화가 부족한 북한에게는 필요물품의 적기 확보에 도움을 주고, 우리 기업에게는 반출 즉시 대금을 회수함으로써 상환의 확실성이 보장된다.

환결제의 경우에도 국제간 대금결제관행에 준하여 대금결제가 이루어지므로 남측 기업의 대북결제처리 부담이 경감되고, 다양한 결제방식으로 계약이 가능해져 편의성이 제고된다.

부수적으로 청산결제는 남북한 교역의 지속적 확대에 기여하고, 대북투자를 촉진하는 촉매역할 수행이 가능하며, 금융부문에 있어서도 남북간의 본격적인 교류협력이 이루어질 것으로 예상된다.

청산결제제도는 은행의 고유업무와 관련되는 전문적·기술적 사항이 많으므로 합의서에는 기본적인 사항만 정하고 청산계정의 운영에 관하여 필요한 세부적인 사항은 통상적인 관례에 따라 쌍방이 지정하는 청산결제 은행간에 정하도록 하였다.

#### 후속조치

후속조치사항으로는 투자보장합의서 및 이중과세방지합의서는 추가조치 없이 시행되며, 상사분쟁 해결절차 합의서는 당국간 상사중재위 요구성과 운영합의서를 북한과 협의해서 확정해야 하며, 북한을 국제중재협약에 가입토록 유도하고 손실보조제도에 관한 세부규정 및 약관을 마련해야 한다.

청산결제 합의서도 당국간 청산결제 품목과 한도 일반 결제은행지정문제를 협의해야하고, 청산결제는은행간에 정산 및 계리방법 등 실무협의를 해야 한다.

## 02 남북경협의 활성화는 남북한 경제에 어떠한 영향을 미치는가?

1988년 7·7선언 이후 남북 교역은 양적·질적 측면에서 꾸준히 확대·발전되어 왔으며, 2002년 말 6억 4천만 달러로 사상 최고치를 기록했다. 이로써 남한은 1995년 이후 중국, 일본에 이어 북한의 3대 교역국으로 자리 매김했다.

#### 남북경협의 제도화 모색

북한의 대남 교역 의존도는 약 20%에 달하고 있는데, 이는 남한의 대일본 교역의존도 11.0%보다도 크며, 최대무역 상대국인 미국이나 중국과 비슷한 수준이다. 그러나 남북 교역 실적의 절반 이상이 대북 지원과 경수로 건설과 관련된 비거래성 교역이라는 점에서 순수 거래 규모는 다소 미약한 실정이라고 할 수 있다.

남북한의 경제협력을 전반적으로 평가하면, 우선 남북한의 교류·협력은 분단 50여년이라는 기간이 경과했음에도 불구하고 실질적인 교역이 이루어진 것은 비교적 최근의 일이라는 점을 들 수 있다. 남북간에는 1992년 남북한 기본합의서를 채택하여 교류·협력을 제도화할 수 있는 바탕을 마련했으나, 정치적 상황과 연계되어 그 실효성을 충분히 거두지 못한 것이 사실이다.

그럼에도 불구하고 1988년 이후 지금까지 이루어진 남북교역과 경제협력은 남북간에 일정한

범위에서의 긍정적인 변화를 초래한 것도 사실이다. 남북 교류협력 시작 이후 인적·물적 교류는 크게 확대되어왔다.

북한도 당면한 경제난을 현실적으로 인정하고 이를 극복하기 위해 남북정상회담 이후 경제정책에 있어서 '신사고'를 제창하면서 과학기술을 중시하는 한편, '가공무역법'과 '감문법', '저작권법'을 비롯한 전향적 법제정과 북한 관리의 경제 사절단 및 해외 연수단 파견을 확대하는 등 내부로부터 나름대로의 변화 모습을 보이고 있다. 남북정상회담 이후 2003년 11월까지 12차례의 장관급 회담과 후속실무접촉을 통해 민간 차원의 목시적이고 막연한 신뢰와 인적 관계에 의존해 왔던 남북경협이 당국 차원의 정상적인 경제관계로 발전할 수 있는 법적·제도적 장치 마련의 기틀을 마련하는데 기여했다. 특히 경제협력 4개 합의서 발효를 통해 대북 교역과 투자에 대한 불확실성과 불안정성은 상당 부분 완화될 수 있는 기반을 마련한 것은 앞으로의 남북경협이 긍정적인 방향으로 이루어질 수 있음을 예고하는 것이라 하겠다. 뿐만 아니라 경의선 복원, 개성공단 착공식에 이어 금강산 육로관광을 실시하고 육상교통 체계와 직교역 체제의 확대를 추진함으로써 남북간의 불안정성과 불확실성은 상당 부분 극복될 수 있게 되었다.

### 남북경협의 기대효과

향후 이루어질 경제분야의 협력은 남북한에게 다음과 같은 구체적인 이익을 가져다 줄 것이다. 첫째, 남북한간의 경제협력은 북한 지역의 식량생산과 산업생산의 협력 증대를 통해 극심한 어려움에 처한 북한 경제를 재생시킬 수 있는 기반을 제공할 수 있다. 남북 경제협력이 북한 경제 발전이라는 목표와 연결될 경우, 북한의 경공업, 특히 생필품 생산공업에 우선하는 협력이 이루어질 가능성이 크다. 이를 통해 북한이 당면한 경제난 극복하고 주민생활의 안정을 도모할 수 있을 것이다.

둘째, 남북 경제협력은 이에 임하는 남한의 기업과 산업에도 실익을 가져다준다. 경제협력을 통해 남북한간의 수송 및 산업지역과 직접 연결됨으로써 대북한 물류비용을 절감할 수 있으며, 북한에 투입되는 자본을 이용하여 조달되는 물자는 남한으로부터 가져올 가능성이 크다. 따라서 그 실익은 바로 남한 기업이 갖게 된다. 이와 같은 경제적 연결은 남북한간의 경제적 상호의존성과 보완성을 제고시킬 수 있을 것이다.

셋째, 경제분야에서의 교류·협력 확대는 다른 분야의 접촉을 유발함으로써 궁극적으로 남북한의 평화공존과 한반도의 평화정착에 도달하게 하는 수단이 된다. 대규모 남북경협 사업을 평화정착을 위한 정치·안보적 조치와 연결하여 추진할 경우, 한반도 평화는 더욱 공고해 질 것이다. 예를 들면 남북한 물류센터를 비무장 지대를 중심으로 건설할 수 있도록 하거나, 대규모 경제사업을 북한의 미사일 개발이나 대량살상무기 개발 의도와 맞바꿀 수 있는 전략을 추진할 경우, 남북한간의 긴장을 해소하고 평화분위기를 제고할 수 있는 효과를 거둘 수 있다.

이런 점에서 남북한간의 경제협력은 남북한 쌍방을 하나로 묶는 수단이자 통일의 원동력이다. 경제 교류와 협력이 많을수록, 또한 다양화할수록 남북한의 이질성은 그만큼 더 줄어들며, 상호 긴장을 완화하고 민족 동질성을 회복할 수 있게 된다. 즉 남북한간 경제교류협력을 통해 북한의 변화, 즉 개방과 개혁을 유도하고 이를 발판으로 한반도에 평화를 정착시켜 평화통일에 접근할 수 있는 것이다.

그러나 이와 같은 목표는 경제분야의 교류협력을 그저 추진하는 것만으로는 불가능하다. 경제협력을 통해 남북한을 하나로 묶는 제도적인 장치를 마련하고, 남북관계를 보다 차원 높은 수준으로 격상시킴으로써 가능하다. 즉 남북한을 경제적 측면에서 하나의 단위로 엮어낼 수 있는 경제공동체 형성작업을 통해 이룩할 수 있을 것이다. 이의 연장선상에서 남북한은 2000년 남북정

상회담에서 민족경제의 균형적 발전을 도모하자는 합의를 이끌어냈다. 민족경제의 균형적 발전은 남북한 경제를 단일경제로 인식, 경제격차 해소를 위한 대북한 경제적 지원, 장기적으로는 남북한이 함께 잘 사는 경제공동체 형성하는 것을 의미한다.

## 돋보기- 남북 경제공동체 형성의과제와 전망

2000년 정상회담을 통해 남북한은 지난 반세기 이상 지속된 적대적 협력구도를 청산하고 화해와 평화를 바탕으로 하는 새로운 차원에서의 협력구도로 전환될 수 있는 계기를 마련했다. 남북한간의 새로운 협력구도로의 전환은 남북 공동성명에서도 밝히고 있는 바와 같이 민족경제의 균형적 발전을 통한 북한의 경제재건과 북한 주민의 삶의 질 향상, 평화공존과 상호보완적 경제성장을 통한 남북한 공동발전의 제도적 장치, 즉 남북경제공동체 형성을 지향하는 것을 의미한다.

### 경제공동체 형성의 유형

경제공동체는 일정 지역내 자본, 인력 등 생산요소의 교류와 협력, 공동의 경제정책을 통해 경제적인 통합(integration)을 이룬 민족 또는 국가들의 통합단위 내지 통합을 이루는 '과정'이다. 경제공동체 형성은 그것이 이루어지는 시간과 제도적 형태에 따라 동서독의 경우처럼 정치적인 통일이 합의된 상태에서 이루어지는 급진적인 경제통합의 형태로서 이루어지는가 하면, 유럽연합(EU)처럼 경제적인 이익을 실현시켜 나가는 과정에서 파급되는 문제점을 극복해 나가면서 정치적인 통합을 목표로 하는 점진적으로 이루어질 수도 있다.

경제공동체 형성은 또한 그것이 이루어지는 유형별로 제도적 통합(institutional integration)의 형태와 기능적 통합(functional integration)으로도 나눌 수 있다. 제도적 통합은 경제공동체 형성에 참가하는 각 경제 주체들 상호간의 합의에 의해 통합의 조건과 형태를 결정하는 방식을 말한다. 경제공동체 형성이라고 할 경우에는 일반적으로 이와 같은 제도적 통합을 의미하고 있다. 반면, 기능적 경제공동체 형성은 공동체 형성을 위한 제도적인 장치는 마련되어 있지 않으나, 개별 국가간 산업이 서로 연계되어 있어 산업 전후방 연관효과가 크게 나타나고, 특정 부분에서 국가간 상호보완 관계가 이루어져 경제적으로 강하게 결속되는 통합형태를 말한다.

역사적으로 경제공동체 형성은 경제적 요인 외에도 정치·사회적인 요인들이 의해 큰 영향을 받고 있음을 알 수 있다. 국가간의 산업기술, 소득수준 및 경제발전 단계의 유사성이 높을수록 그 효율성이 높고 공동체에 참가하는 각국의 경제정책, 경제활동에서 공통점이 많을수록 경제공동체 형성이 촉진되는 것임을 인식할 수 있다.

그러나 남북한간 경제공동체 형성에는 ① 이질적인 경제체제, ② 주권 문제, ③ 경제수준과 경제규모의 차이 등이 문제될 수 있다.

### 남북경제공동체의 과제

즉 남한의 경제체제는 의사결정의 분권화, 시장제도, 사유재산권, 동기유인, 자유개방경제를 골자로 하는 자본주의 시장경제체제이나, 북한체제는 의사결정의 중앙집권화, 관료제도, 집단적 소유권, 통제 및 명령체계, 비경쟁, 자급자족의 사회주의 명령경제체제로 각자 추구하는 경제활동의 성격과 이념, 경제운용의 방식이 전혀 다르다.



또한 북한은 정부가 모든 생산수단을 소유하고 있을 뿐만 아니라 국민경제의 생산, 생산물의 분배, 통화, 수입, 수출 등 국민경제의 모든 부문을 직접 통제하고 있기 때문에 생산물의 특화에 따른 공동체 형성이나 시장과 시장의 결합에 의해 형성되는 경제통합원리가 적용되기 어렵다.

남북한간에 존재하는 격심한 경제수준과 경제규모의 차이도 원만한 경제공동체 통합을 저해한다. 또한 경제공동체 형성은 경제활동의 기능적인 면을 통해 단일경제로 형성되는 것을 의미하는 것이기 때문에 경제수준이나 기술수준 등 경제의 질적인 면에서 대등한 경우 경제공동체는 큰 무리없이 형성될 수 있으나, 경제규모 면에서 월등한 차이가 날 경우에는 실현되기 어렵다.

따라서 남북한간의 경제공동체 형성은 생산요소의 결합을 통해 기능적이면서도 점진적 차원에서 이루어져야 할 것이다. 즉 남북경제공동체가 남북한간의 교류협력을 바탕으로 민족의 동질성을 회복해 나가면서 상호 통합을 유도해낼 수 있는 과정으로서 건설되어야 할 것이다.

이런 점에서 남북한간의 경제공동체 형성은 경제협력사업을 통해 남북한이 하나의 경제공동체 형성에 이를 수 있는 포괄적이고 구체적인 실행계획을 통해 접근하는 것이 바람직하다. 포괄적이고 구체적인 실행계획으로서의 경제협력사업은 무엇보다도 북한 경제의 상호의존성과 보완성을 확대시킬 수 있는 내용이 되어야 한다. 여기에는 남북 육상로 연결 사업처럼 남북교류·협력 확대 효과가 큰 분야를 포함하여 북한 지역내 투자의 파급효과가 크고 경쟁력 향상에 기여할 수 있는 분야가 효율적일 것이다. 이와 같은 과정에서 남북한은 서로 보완적이고 상호 비교우위 분야를 살려나가는 동시에 산업구조가 점진적으로 조정될 수 있는 바탕을 마련할 수 있을 것이다.

#### 남북경제공동체 형성과 북한경제의 변화 전망

경제공동체 형성과정에서 북한 경제는 다음과 같은 단계를 거쳐 변화 양상을 나타낼 것으로 전망된다.

첫 번째 단계에서는 남한과 가까운 북한 지역에 특별경제개방지역이 형성되는 동시에 이곳으로의 남북간 생산요소의 제한적 이동이 이루어지면서 생산분업의 활성화와 물류 운송 및 통신 시설의 개통이 이루어질 수 있을 것이다. 이 단계에서는 북한교역총액에서 북한의 대남 교역이 차지하는 비중과 북한의 외자총유치액 중 남한이 차지하는 비중이 크게 확대될 것이다.

그리고 이와 같은 교역과 투자가 보다 확대되고 북한 여러 지역으로 생산요소의 제한적 자유이동이 이루어질 경우 남북경제공동체는 '발전단계'에 도달할 수 있으며, 이와 같은 정도가 더욱 발전하여 북한에 생산요소시장이 형성되고, 생산요소의 자유이동과 함께 협력사업의 고도화, 공동화폐 사용이 가능할 수 있는 경우 경제공동체는 마지막 '심화단계'에 들어설 수 있을 것이다. 이상과 같은 단계로 확대·발전하기 위해서는 정상회담과 같은 정치적 타결을 통해 남북간의 합의 및 협약이 강력하게 뒷받침되어야 할 것이다.

### 03 대북 지원이 '일방적 퍼주기'라는 일부의 비판을 어떻게 보아야 할 것인가?

현재 우리 사회의 일각에서는 대북 지원이 '일방적 퍼주기'라는 비판이 제기되고 있는 것이 사실이다. 그런데 '퍼주기'라는 비판이 타당성을 지니고 있는 지에 대해서는 다음의 두 가지 측면

을 생각해 볼 필요가 있다. 첫째는 과연 대북 지원에 대규모의 '퍼주기'가 이루어졌느냐는 점이다. 두 번째는 대북 지원이 남북관계에 미치는 긍정적인 효과가 무엇이며, 실제로 그와 같은 효과가 나타나고 있는가 하는 점이다.

#### '퍼주기'란 비판은 타당한가?

우선 대북 지원 규모를 살펴보면 대북지원이 시작된 1995년에서 2003년 10월말 까지 9년간에 걸친 인도적 차원의 지원규모는 8억 6,445만 달러를 지원하여 연평균 지원 규모는 1억 373만 달러 정도이다. 여기에 차관형식을 통해 제공된 2000년의 곡물 50만 톤과 2002년의 쌀 40만 톤을 합하면 총 지원규모는 10억 9,248만 달러이며 연평균 지원규모는 1억 3,110만 달러 수준이다.

이러한 대북 지원 규모는 남한 경제규모와 비교해 볼 때 지나친 수준은 아니라고 할 수 있다. 2002년 정부, 민간, 식량차관을 포함한 대북지원 총액은 2억 4,092만 달러로 국민총소득 5,969억 달러의 0.035% 수준에 불과하며, 정부의 1년 예산의 약 0.1%에 지나지 않는다. 통일이전 서독의 대동독 지원규모가 연평균 32억 달러였음을 고려할 때도 결코 무리한 정도가 아니었음을 알 수 있다.

또한 2002년 우리 정부의 대외원조 규모는 4.8억 달러(해외 2.9억 달러, 북한 1.9억 달러)로 국민총소득(GNI)의 0.08% 수준이며, 이는 OECD 평균 0.39%나 유엔 권고치 0.7%에 비해 현저히 낮은 수준이다.

다음으로 우리의 대북 지원 효과에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 우리의 대북 지원은 무엇보다 인류의 보편적 가치인 인도주의와 한 민족으로서 동포애의 발로였다고 할 수 있다. 북한의 어려운 인도적 상황에 대해 전세계가 도움을 주고 있는 상황에서 정부와 민간이 나서 지원하는 것은 당연한 도리라고 할 것이다.

또한 이러한 대북 지원을 통해 그동안 쌓여온 남북한간의 불신을 완화하고 화해·협력을 증진시켰을 뿐 아니라, 한반도의 안보위험을 감소시킴으로써 우리 나라의 투자여건이 개선되어 IMF 등으로 어려웠던 경제가 회복하는 데도 도움이 되었다.

#### 소위 '퍼주기'논란의 본질

이런 점에서 볼 때 대북 지원에 대한 '퍼주기' 논란은 실제로 우리 정부가 추진하고 있는 대북 지원 그 자체에 대한 비판이라기보다는 대북 지원과 교류·협력이 본질적으로 북한의 변화를 유도할 수 있겠는가에 대한 비판적인 시각을 반영하고 있거나, 또는 대북 지원이 북한의 변화와 함께 이루어져야 한다는 시각을 담고 있는 것이라 하겠다. 다시 말해 정부가 북한에게 지나친 양보나 유화정책을 추진하고 있지 않는 가 하는 우려를 반영하고 있는 것이라고 할 수 있다.

정부도 대북 지원에 대한 이러한 비판에 유념하고 있으며, 대북 지원 과정에서 북한의 인도적 상황에 우리의 지원 능력을 충분히 고려하고, 대북 지원이 국민적 합의를 바탕으로 추진될 수 있도록 노력하고 있다. 또한 분배의 투명성 확보를 비롯하여 북한의 성의있는 태도를 지속적으로 요구하는 등 대북 지원을 통한 남북관계의 개선 효과를 제고하는 데에도 노력하고 있다.

## 04 금강산 관광사업의 주요 내용과 전망은 어떠한가?

1998년 11월부터 시작된 금강산 관광사업은 남북 화해·협력의 상징적인 사업으로 남북관계 개

선에 모태 역할을 하며 경험을 이어주는 데 기여해 왔다. 그러나 해상을 통해서만 관광이 실시되었고, 관광객이 현지에서 자유롭게 통행하거나 왕래할 수도 없었기 때문에 관광지로서의 기능을 제대로 갖추지 못했다.

#### 육로 관광의 실시

이와 같은 제한 때문에 금강산 관광사업은 수익성을 확보하지 못하는 사업이 될 수밖에 없었으며, 궁극적으로는 사업의 계속 여부가 큰 어려움에 봉착하는 사태에 직면하게 되었다. 이에 따라 2001년 6월 8일 현대와 북측은 회담을 열고 금강산관광 사업의 활성화를 위한 금강산 육로관광 사업을 추진하기로 합의한 후 북측은 '금강산관광지구법'을 발표하여 금강산을 관광특구로 지정(2002. 11. 13)하고 육로관광을 실시(2003. 9. 1)하였다. 육로관광은 사전답사(2003. 2. 4~5), 시범관광을 거쳐 2월 중에 3회 실시되었다가 북측 도로공사 사정으로 일시 중단되었으나, 9월 1일 이후 재개되어 현재는 매일 실시되고 있다.

이로써 금강산 관광사업은 새로운 전기를 마련하게 되었다. 현재 금강산 육로관광에 필요한 도로는 동해안을 따라 남북으로 이어지는 7번 국도다. 7번 국도는 부산에서 강원도 속초와 간성을 거쳐 통일전망대까지 이어져 있으며, 북측으로는 통천-원산-함흥-청진-나진-온성으로 이어지고 있다.

북한과 7번 국도를 연결하여 통일전망대에서 금강산 온정리까지 13.7km 구간을 포장공사를 하였다. 통일전망대에서 우선 삼일포를 연결하는 2차선 도로를 건설하였고 삼일포부터는 금강산 온정리까지 9.5km 구간은 현재 2차선 도로가 개설돼 있는 상태다.

이 도로를 차량을 이용해 이동하면 약 40분이면 금강산 온정각에 도착할 수 있다.

육로개설사업은 정부 방침으로 최종 결정되어 정전협정에 따라 비무장지대(DMZ)를 관리하고 있는 유엔사와 북한군간에 DMZ 개방에 따른 협상권 이양 절차를 협의하였었다. 양측이 DMZ 남측 구간에 대한 협상권을 남한정부에 일임키로 공식 합의하여 남북한 정부관계자들은 별도로 만나 구체적인 공사 일정과 방법 등에 대한 절차를 논의하였고, 공사 완료 후 통행에 관한 합의서도 체결하게 될 것이다.

정부는 북한측에게도 육로관광, 특구개발 후속조치, 관광사업 참여확대 등 적극적 협조를 지속적으로 촉구해 나갈 방침이다. 북한측에서도 금강산현지 식당가 북측 종업원의 노역을 제공하기로 하는 등 금강산관광 활성화에 적극적인 자세를 보이고 있다.

#### 관광산업의 활성화

한편, 새로운 형태의 금강산 관광사업은 민간기업인 현대아산만으로는 계속 이끌어가기 힘든 점을 감안, 정부는 특구개발이 본격 추진되면 이미 사업에 참여하고 있는 한국관광공사를 포함하여 제3민간기업의 참여를 통해 골프장, 해수욕장, 종합편의시설 등 관광인프라를 구축해 나갈 계획이다. 이 경우 숙박시설은 국내의 호텔업을 하는 기업이, 골프장이나 해수욕장은 국내 레저관련 업체가 맡을 수 있을 것이다.

기업별로 사업을 추진할 경우에는 개발 부담을 줄일 수 있을 뿐만 아니라, 관련분야 국내 노하우를 금강산 관광사업에 활용할 수 있는 이점도 있다.

금강산 관광사업에 대해서는 해외 기업 및 국외 투자전문회사의 관심도 점점 높아지고 있는 것으로 알려지고 있다. 특구지정 기대를 안고 있는 해외 기업 중에는 금강산 현지에서 음식점이나 호텔사업을 하겠다는 투자의향을 보이고 있으며, 패스트푸드 사업에도 관심을 갖고 있다.

금강산 육로관광사업은 남한에도 실질적인 이익을 가져다 줄 것이다. 금강산과 연계된 설악권

의 연계 개발이 이루어질 수 있을 뿐만 아니라 육로관광 사업 자체와 관련된 소득창출에도 크게 이바지 할 수 있다. 직접적인 관광객의 증가에 따라 숙박, 음식업, 특산물, 쇼핑, 교통산업, 지방 정부의 주차장, 시설사용료 등에서 소득창출이 전망된다.

금강산 관광사업이 제 자리를 찾고 관광범위가 확대될 경우 남북한간의 관광사업은 금강산만이 아닌 광범위한 남북 관광교류협력으로 확대·발전됨으로써 한반도 평화와 남북화해에도 큰 공헌을 하게 될 것이다.

## 05 경의선 철도·도로 연결의 기대 효과는 무엇인가?

남과 북이 끊겼던 경의선 철도·도로 연결을 추진하기로 한 것은 한반도에 평화를 정착시키고 '평화번영시대'를 열어가는 상징적 의의를 가지고 있다. 아울러 경의선의 연결은 남과 북 모두에게 막대한 경제적 이익을 창출함으로써 민족 경제의 균형 발전에도 크게 기여할 것으로 기대되고 있다.

### 경의선 철도·도로 연결의 진척 상황

6·15 남북공동선언 이후 원만하게 진척되어온 경의선 철도·도로 연결 작업은 북한의 소극적 태도로 한동안 지연되었으나, 북한이 2001년 8월 김정일 국방위원장과 러시아 푸틴 대통령과 양국 철도 연결에 합의, 북러 철도 협정을 체결하고, 이어 9월 제5차 남북장관급회담을 계기로 다시 활력을 띠게 되었다. 남북은 경의선, 동해선 동시 착공식(2002. 9. 17)이후 철도·도로 연결 공사를 차질없이 추진하였으며 지난 제6차 경추위(8. 26~ 28)에서 철도 궤도부설 및 도로노반 공사를 2003년 말까지 완공하기로 합의하였다. 2003년 10월말 현재 경의선 철도·도로 연결은 남측 구간의 작업은 도로포장공사까지 끝난 상태이며, 북측은 경의선 노반공사 및 궤도부설공사(2.7km)가 추진되고 있다. 임진강 이남 지역 3개 교량 신설공사와 문산 터널 보수공사가 완료됐으며 배수로 및 비탈면 보호공사 및 임진강 교량의 보수·보강공사도 완료된 상태이다.

### 경의선 철도·도로 연결의 기대효과

남북간의 경의선 철도·도로연결은 정치·군사·경제적으로 중요한 의미와 효과를 지닌다.

첫째, 경의선 철도·도로연결을 통해 남북한간의 인적·물적 교류가 크게 활성화할 것으로 기대된다. 지금까지 전적으로 해상 운송에 의존하고 있는 남북한간의 교역은 정기 직항로 없이 제3국 국적선에 의해 우회 운항되고 있기 때문에 높은 해상 운송비와 시간적인 부담이 컸다. 남북간 육상연결 수송망이 구축되면 남북한과의 교역에서 운송비 절감은 물론, 운송 일수의 단축, 항만 체증으로 인한 물동량의 신속한 처리효과를 기대할 수 있을 것이다. 현재 인천- 남포간 20피트 짜리 컨테이너 수송비용은 약 800달러로 인천- 따리엔(大)간 400- 500달러의 두 배에 달하고 있다. 그러나 경의선이 연결되면 이 비용은 200달러 선으로 줄어들 수 있다. 또한 운송기간에 있어서도 10일 이상 걸리던 인천- 평양간 운송기간이 절반 이하로 크게 단축될 수 있을 것이다.

둘째, 경의선 철도·도로 연결은 남북간의 정치·군사적 긴장관계를 해소시켜 한반도 평화정착에 크게 기여할 수 있다. 경의선 개통은 남북긴장 관계를 상징하는 비무장지대를 관통함으로써 분단을 극복하는 의미를 지니고 있다. 비무장지대의 지뢰를 제거하고 도로·선로를 부설하기 위해 군사분계선상에 대규모 군병력이 동원되는 작업이 군사분야의 신뢰와 협력이 이루어지지 않고서는 진행될 수 없다. 이와 같은 작업 자체가 긴장을 해소하고 한반도에 평화를 정착시키는 소

중한 일이 될 것이다.

셋째, 경의선 연결은 남북한의 국토 분단으로 인해 대륙과 육상을 통한 연결교통망을 갖지 못하고 있는 남한으로 하여금 도서 국가적 상황을 탈피, 북방 지역으로의 경제적 진출을 촉진시키는 기능과 함께 동북아 지역 경제권 형성에도 큰 역할을 담당할 수 있다. 신의주는 중국횡단철도(TCR)인 중국 단둥(丹東), 만포는 몽골횡단철도(TMGR)인 중국 집안(集安), 남양은 만주횡단철도(TMR)인 중국 투먼(圖們), 두만강은 시베리아횡단철도(TSR)인 러시아 핫산 등의 대륙 철도망과 연결돼 있다. 따라서 경의선과 함께 연결 가능성이 높은 경원선 및 동해북부선이 복원될 경우 한반도는 유럽, 아시아 대륙 진출의 물류 전초기지로 부상할 수 있음은 물론, 동북아의 교통·물류 중심지로서 일본·중국·러시아 등과의 환동해 또는 환서해 경제권 형성을 기할 수 있다. 중국 흑룡강성, 길림성, 요녕성 등 동북3성과 극동러시아 및 시베리아 지방의 천연자원의 원활한 수송이 가능하며, 남한·일본의 자본·기술력과 북한·중국·러시아의 노동력을 결합시킨 형태의 경제협력도 도모할 수 있다. TSR를 이용할 경우 남한은 유럽과의 교역에서 30%이상의 물류비를 줄일 수 있을 것으로 예상된다.

넷째, 남북한간 경의선 연결은 북한 지역에서 투자를 동반한 경제협력을 촉진시킴으로써 북한 경제에도 큰 도움을 안겨다 줄 수 있다. 경의선과 연결된 북한 지방 공업지역과의 산업적 연계도 이루어질 수 있고, 남북한이 하나의 상호보완적 경제권을 형성해 나가는 데 일조할 것으로 기대된다.

다섯째, 경의선은 아시아와 유럽을 연결하는 육교(landbridge)로서 기능할 수 있어 동북아시아 교역의 간선교통망으로서의 중계 수송이익을 확보할 수 있는 방안이 될 수 있다. 북한이 얻게 될 철도 수수료는 연간 1억 달러 이상이 될 것이며, 여기에 부산·광양항 등을 통한 해외 물동량 확보하는 부수적 효과까지 노릴 수 있어 남북한 전체적으로는 수십억 달러의 경제적 이익을 볼 수 있을 것으로 전망된다.

그 밖에도 경의선이 연결될 경우 남북간에는 북한 지역의 사회간접시설 개선을 위한 경제협력 사업이 활발히 전개될 수 있는 효과를 가져올 것으로 예상된다. 이 경우 경원선(신탄리- 북한 평강, 31km)을 비롯해 금강산선(철원- 북한 내금강, 116.6km) 철도의 연결 가능성이 높아진다.

## 06개성공단 조성사업의 전망과 과제는 무엇인가?

개성산업단지는 개성시 판문군 평화리 근처 경의선 봉동역 남쪽에 위치해 있으며, 북방한계선에서 북서쪽으로 4km정도 떨어져 있어 남한 지역으로부터는 판문점을 통해 쉽게 접근할 수 있다. 지리적으로도 서해안 지역에 위치해 남한 수도권과 인접해 수도권으로부터 다양한 자원을 공급받을 수 있음은 물론, 경의선과 경부선 및 도로를 통해 남한 공항 및 항만과의 연결도 가능해 중국 및 동남아로의 진출도 용이하다.

### 개성공단 조성사업의 추진

현대는 북한 조선아시아태평양위원회간에 개성공단 건설 합의를 정식 채택(2000. 8. 22)한 이래, 북한은 '개성공업지구법'을 제정하였으며 하위 규정 제정에도 적극적인 태도이다. 개성공단 건설은 착공식(2003. 6. 30) 및 1단계 100만평 측량, 토질조사를 완료하였으며, 본격 투자에

앞선 준비조치를 착실히 진행 중이다. 정부는 대북연락 및 현지조사 등 지원업무 수행을 위한 임시 사무소 설치를 추진하고 있다.

개성공단 건설계획에 따르면 현대는 총 10억달러를 투자, 2000만평(공단부지 800만평, 배후 도시 1,200만평) 규모의 산업단지를 단계별로 건설할 계획에 있다. 먼저 제1단계로 100만평을 시범공단 지역으로 개발하여 섬유, 신발 등 노동집약적 경공업 분야의 기업을 입주시키고, 제2 단계에서는 300만평을, 제3단계는 400만평을 각각 개발해 자동차 부품, 기계, 전기, 전자, 통신, 컴퓨터, 정밀화학 산업 등을 유치할 계획이나 건설시기는 유동적이다. 개성시를 포함하는 배후도시에는 물류단지, 호텔, 비즈니스 센터, 학교, 병원, 주거단지 등을 배치할 계획이다. 정부는 공단지역을 분할하여 순차적으로 조기 완공하는 방안도 고려 중이다.

### 개성공단 조성의 효과

개성공단조성이 남북한 경제 및 남북관계에 미칠 파급효과는 상당히 클 것으로 전망된다.

첫째, 개성공단이 남한기업의 생산거점으로서 기능하는데 따른 여러 가지 이점을 확보할 수 있다. 우선 생산 과정의 일부분이 북한지역으로 이전됨으로써 남한 기업의 완제품 생산에 필요한 배후 생산기지를 얻는 효과를 가진다. 유치업종이 공단조성 이후 단기적으로는 저임금 노동력을 이용한 신발, 섬유 등 노동집약형 경공업에 집중될 것으로 예상되기 때문에 남한내 산업 구조조정을 촉진시키는 효과를 발생시킬 수 있다. 또한 공단 입주 업체들은 저렴한 북한 노동력을 사용, 국제 경쟁력을 갖춘 상품을 생산할 수 있게 됨으로써 중국과 러시아 진출의 교두보를 확보할 수 있는 이점도 있다.

둘째, 개성공단이 건설되는 과정에서는 물론, 개성공단의 정상 가동 후에도 건설분야를 비롯한 각 분야에서 기술자 및 관리자가 상주하게 됨으로써 남한 인력의 고용창출에 크게 기여하게 될 것이다. 이상의 효과들은 궁극적으로 남한의 경기 부양, 생산력 증대 등으로 연결되고 국제 경쟁력의 향상과 수익성 제고에도 기여할 것이다. 개성공단에 건설되는 인프라 건설은 통일 후 북한 지역 투자를 앞당기는 효과를 가지게 됨으로써 향후 통일비용을 절약하는 의미를 가질 것이다.

셋째, 개성공단의 건설은 남북관계 개선에도 크게 기여할 것이다. 양 지역간을 잇는 수송·통신 연계체제가 확보되고 이를 유지·관리하기 위한 남북한간의 접촉이 불가피해 질 것이기 때문에 이와 관련된 각종 합의와 협정체결이 남북관계를 크게 개선시킬 수 있을 것이다.

### 북한이 얻을 수 있는 경제적 이익

한편, 북한도 다음과 같은 점에서 경제적 이익을 얻을 수 있다.

첫째, 막대한 규모의 실물자산을 무상으로 유치할 수 있는 장점이 있다.

둘째, 노동력의 고용증대를 기할 수 있다. 인프라와 공단조성에 따르는 인력의 고용은 물론, 북한 주민들이 기업내 상시인력으로 일할 수 있어 이에 따른 근로소득을 창출할 수 있는 효과를 얻을 수 있다.

셋째, 도로·용수 등 인프라시설 사용료도 북한 당국의 몫으로 돌아가게 되고, 북한 주민은 공단에서 생산된 생필품을 직접 공급받을 수도 있다. 특히 음·식료 가공업체들이 대량생산에 임할 경우 북한의 만성적인 식량난 해소에도 상당한 도움이 될 것으로 판단된다. 원·부자재 공급도 북한이 대부분 맡게됨으로써 이로 인한 수입도 기대할 수 있을 것이다.

넷째, 생산물품 수출에 따른 국제거래의 신인도 제고, 해외시장에서의 이미지 개선, 대외투자 환경의 개선, 공단인근지역의 발전효과, 생산·관리·경영면에서 남한의 선진기술을 습득할 수 있

는 효과를 비롯, 기술 인력 양성도 꾀할 수 있다. 이상과 같은 효과는 총체적으로 북한 경제 전체를 질적으로 발전시키는 중요한 계기로 작용할 수 있을 것이다.

## 07 남북 이산가족 상봉의 현황과 이산가족면회소의 설치 문제는 어떻게 되어가고 있는가?

남북이산가족문제 해결은 국가적 차원에서 남북관계 개선의 주요 징표이자 남북관계 개선의 과정 그 자체로서 중대한 의의를 지니고 있으며, 개인적 차원에서는 이산가족 당사자의 인권 및 인도주의의 구현에 가장 큰 의의가 있다.

특히 여생이 얼마 남지 않은 고령의 이산가족들로 하여금 말년의 짧은 시간이나마 헤어진 가족과 재회하여 사람답게 살 권리를 향유토록 하는 것은 인류의 문제이며 인간존엄성 구현의 문제이다. 따라서 남북이산가족문제는 국가적·개인적 차원에서 남북관계의 다른 어떤 사안보다도 최우선적으로 해결해 나가야 하는 인도주의적 사안이며 남북한의 사회문화적 통합과도 밀접한 관계가 있는 통일의 선결과제이다.

### 남북 이산가족의 개념과 범위

남북 이산가족이란 "1945년 9월 이후 동기여하를 불문하고 남북한 지역에 분리된 상태로 거주하고 있는 자와 그들의 자녀"를 말하며, 여기에는 전쟁으로 발생한 실랑민과 납·월북자 및 정전협정 이후의 납·월북자나 북한이탈주민 등을 포함한다. 광의로 볼 때는 "재결합에 따라 배우자, 형제자매의 혈족 및 인척으로서의 신분관계를 회복·형성하는 자"를 포함한다. 재결합이 추진될 이산가족의 범위와 관련해서는 견해가 다양하다. 현재 정부는 '남북 교류협력에관한법률시행령' 제19조 제4항에서 이산가족의 범위를 "8촌 이내의 친·인척 및 배우자, 또는 배우자였던 자"로 규정하고 있다.

### 이산가족 상봉 현황

1985년 9월에 성사된 제한된 규모의 '이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문'이후 15년 동안 답보상태에 머물러 있던 남북이산가족문제가 해결의 돌파구를 마련한 것은 2000년 남북 정상회담, 서명한 6·15남북공동선언이후이다. 6·15남북공동선언에서 밝힌 이산가족문제 해결을 구체화하기 위해 남북한은 5차례의 적십자회담을 통해 이산가족문제 해결의 제도적 기반 마련에 착수하였는 바, 이산가족 상봉 및 생사·주소확인, 서신교환 등 시범사업을 추진하고, 이산가족 면회소 건설에 합의함으로써 이산가족문제 해결에 있어 괄목할 만한 진전을 보였다.

지금까지 8차례의 상봉행사를 통해 8,051명이 상봉하였으며 16,672명의 생사확인을 하였으며 그밖에 제3국을 통해서도 생사확인 281건 서신교환 647건 상봉이 200건 성사되었다. 또한 8차례의 이산가족 상봉행사 과정에서 14가족의 납북자와 국군포로가 평양과 금강산에서 재남 가족과 상봉함으로써 그 동안 미해결의 난제로 남아 있던 납북자 및 국군포로문제 해결에 실마리를 제공하였다.

남북이산가족문제 해결을 위해 우리 정부는 이산가족 상봉·교류의 정례화·제도화를 적극 추진하고 있으며, 이를 위해 남북 간에 이미 합의된 생사·주소확인 및 서신교환 규모 확대와 이산가

족면회소의 조속한 건설을 위해 노력하고 있다. 또한 정부는 납북자·국군포로문제의 근본적 해결을 위해 이들의 송환을 지속적으로 추진해 나가는 한편, 북한이 납북자·국군포로의 존재를 인정하지 않는 현재 상황에서는 인도적 차원에서 납북자와 국군포로를 넓은 의미의 이산가족 범주에 포함시켜 생사확인, 상봉 등을 추진하고 있다. 비전향 장기수문제는 2000년 9월, 송환을 희망하는 63명을 북한으로 송환함으로써 인도적 차원에서 문제 해결에 접근하였다.

#### 이산가족 상봉의 정례화·제도화 문제

이산가족 문제의 근본적 해결을 위해서는 이산가족 상봉·교류의 정례화·제도화가 필요하며, 이산가족면회소의 설치·운영이 무엇보다 중요하고 시급하다. 면회소의 설치·운영은 상봉 인원 확대, 상봉 비용 절감 등을 가능케 함으로써 현행 상봉 방식에서 나타나는 문제점을 극복할 수 있다. 또한 예기치 않은 정치·군사적 충돌이나 이해가 얽혀 이산가족 상호 방문이 중지될 수도 있음을 감안할 때, 면회소의 효율적 운영을 통해 이산가족 문제 해결이 제도화되어야 한다. 또한 서신교환 규모를 확대하고 서신교환의 지속성을 유지하는 것도 중요하다. 기약 없는 이별을 한 이산가족 상봉자의 상봉 후유증을 적극 감안할 때 현실적으로 재상봉이 어렵다면 서신교환만큼이라도 가능하도록 해야 한다. 인적교류로 인한 체제동요를 우려하여 이산가족 상봉인원 확대에 소극적인 북한의 입장에서 볼 때에도 생사·주소확인 및 서신교환은 상봉에 비해 상대적으로 북한당국의 부담을 덜어주는 교류형태일 수 있다. 따라서 제2차 남북적십자회담에서 합의된 서신교환 확대를 적극 추진하며, 나아가 시범사업으로서가 아니라 우편물 교환소를 통한 지속적 서신 교환이 가능하도록 해야 한다.

## 08 사회문화 분야의 교류·협력 현황과 문제점은 무엇인가?

제11차 장관급회담(2003. 7. 9~12)에서 「남북사회문화협력분과회의」의 구성·검토에 합의하였다. 이는 경제협력에 이어 자연스러운 진전이라고 볼 수 있다. 통일의 선결조건으로서 남북 화해는 상호간 꾸준한 접촉과 대화가 유지되어야만 가능하다. 동서독간 '상호접근을 통한 변화'를 일관성 있게 추구하고 단계적 접근방법인 '작은 걸음 정책'을 수행한 독일통일의 예는 대표적인 모범사례로서 우리에게 시사하는 바가 크다.

#### 남북 사회문화 교류·협력의 의의

남북 사회문화 교류·협력의 의의와 중요성은 다른 무엇보다도 지속적인 교류·협력을 통해 남북한의 '사회문화 공동체' 형성 기반을 구축하고 남북한 주민들이 서로간의 차이를 우열관계가 아닌 대등관계의 차이로 인식하도록 함으로써 상호존중과 이해를 도모한다는 데에 있다.

또한 남북 사회문화 교류·협력은 남북한간 이질화 극복 및 동질화를 위한 필수 선행조건이라는 데에도 커다란 의의와 중요성이 있다. 남북 사회문화 교류·협력은 남북한으로 하여금 서로의 삶의 양식에 대한 올바른 이해를 도모케 하며 이를 통해 서로에 대한 불신과 적대감 해소뿐만 아니라 나아가 사회문화적 이질화로 인해 통일 후 예상되는 남북한간 문화·심리적 갈등을 최소화할 수 있도록 한다는 것이다.

남북 사회문화 교류·협력은 북한 사회 변화 및 체제 개혁개방 유도를 위한 비정치적 수단으로서의 활용가치가 높다는 데에도 의의가 있다. 비정치적인 대북 접근 수단으로서의 사회문화 교



류·협력은 북한을 직접 자극하거나 정치적 대응을 야기함이 없이 북한 사회 변화 및 체제 개혁·개방을 효과적으로 유도할 수 있을 것이기 때문이다. 또한 남북한간 사회문화적 접근의 확대, 강화는 남북관계에 있어 정치·이념적 논리의 상대적 약화를 초래할 것이라고 할 때, 남북 사회 문화 교류·협력의 활성화는 궁극적으로 남북관계 개선에 크게 기여할 것이다.

## 현 황

남북 사회문화 교류·협력은 1998년 2월 출범한 '국민의 정부'가 '평화·화해·협력'의 실현을 통한 남북관계 개선을 대북 정책의 목표로 설정하고 일관성 있는 대북포용정책의 지속적 추진을 천명함에 따라 새로운 전기를 맞이했으며, 특히 남북정상회담 이후 양적·질적으로 전에 없는 성과를 나타내고 있다.

문화예술분야에서는 1998년 5월 '리틀엔젤스예술단'의 평양 공연으로 1990년 이후 중단되었던 공연예술의 남북 직접 교류가 재개된 이래 평양에서의 '2000년 평화친선음악회'(1999. 12)와 '민족통일음악회'(1999. 12), 서울에서의 '평양학생소년예술단'(2000. 5), '평양교예단'(2000. 5), '조선국립교향악단'(2000. 8)등의 공연이 있었으며, 남북합동 '춘향전' 공연(2001. 2)과 제주민족평화축전(2003. 10)도 있었다. 이 외에도 서울에서의 북한미술품 전시, 남북 합동 사진 전시, 북한 영화 수입, 방영 등을 통해 남북 문화예술 교류협력이 이루어졌으며 남한 영화인들의 방북(2000. 11)이 성사되기도 하였다. 1997년 12월 중앙일보사의 북한 문화유산 취재를 위한 방북으로 시작된 남북 언론 교류·협력은 특히 남북정상회담이후 현저하게 증가했으며 다양해졌다. 각 방송사와 신문사의 북한 현지 생방송 및 방북 취재, 남한 언론사 사장단의 북한 방문 등이 그것이며 단기간이나마 남북한 신문 교환(2000. 10. 2~5)도 성사되었으며 남북방송인 학술토론회 및 영상소개물 모임(2003. 10)도 있었다.

남북 종교 교류·협력은 북한의 종교정책에 있어 전향적 변화가 나타나기 시작한 1980년대 중반이래 꾸준히 지속되고 있다. 종교 교류·협력은 주로 남한 종교인의 방북과 제3국에서의 간접 교류 형태로 성사되고 있으며 남한 개신교의 활동이 가장 다양하고 많은 편이다. 종교계의 대북 접촉 제의 및 교류는 주로 대북지원, 종교행사 공동개최, 성소 복원, 각 종파 대표단의 방북, 종교 관련 회의 등을 목적으로 한 것이다.

사회문화 분야 가운데 가장 활발한 인적교류가 이루어지고 있는 것은 학술분야이다. 그러나 남북한 왕래 교류보다는 대부분 중국, 일본 등 제3국에서의 접촉이 성사되고 있다. 대표적 사례로는 성균관대학교와 개성의 고려 성균관과의 남북대학간 최초의 자매결연(1998), 남북한 학자 및 조선족 학자들이 참가한 연변대학 창립 50주년 기념학술회의(1999. 7) 등이 있다.

특히 2001년에 성사된 평양 '정보과학기술대학' 설립·운영 합의는 분단 이후 최초의 남북 공동 교육시설 설립이라는 점에서 의의가 크다. 2003년3월에는 남북해외학자 통일회의가 KBS에 녹화중계 되기도 했다.

체육분야에서의 교류협력도 다양하게 이루어졌다. 남북 노동자 축구대회(1999. 8), 통일농구 대회(1999. 12), 통일탁구경기대회(2000. 7), 시드니 올림픽대회 개막식 공동입장(2000. 9), 부산 아시안게임(2002. 9) 및 대구 유니버시아드대회(2003. 8)의 북한참가 등이 성사되었으며, 이 외에도 금강산 자동차 질주 경주대회(2001. 7) 및 전국 체전 성화 채화(2000. 10) 등이 성사되었다.

## 문제점

위에서와 같이 정상회담 이후 성사된 남북 사회문화 교류·협력은 내용의 다양화와 양적 증대,

남북한간 직접 교류·협력 증대, 남북 쌍방통행의 교류·협력 증대 등의 성과를 나타냈으나, 적지 않은 문제점도 드러 냈는 바, 이는 다음의 다섯 가지로 집약된다. 첫째, 2000년에 성사된 세 차례의 북한 공연예술단의 서울 방문을 제외하고는 여전히 교류·협력의 대부분이 남한 주민의 방북을 통한 일방통행 방식으로 이루어지고 있다. 둘째, 제주 민족평화축전(2003. 10)에서 보았 듯이 사회문화 교류·협력에 있어 북한은 실 경비 이상의 대가지불을 요구하는 경우도 있는 것으로 알려지고 있다. 셋째, 남북 사회문화 교류·협력은 아직도 단순한 상호교류 제의 및 접촉, 또는 일회적 행사로 끝나는 것이 대부분이며 항구적·지속적 교류·협력이 합의되어 실행되는 것은 드문 실정이다. 또한 그 동안 성사된 직접 교류·협력의 대부분이 공연예술 중심의 이벤트 사업화 경향을 나타내고 있다. 넷째, 현실적으로 거의 모든 분야의 사회문화 교류·협력은 재정적 대 북지원과 연계되어야 가능하므로 재정적 부족이 사회문화 교류·협력의 지속성 유지에 장애요인으로 작용한다. 다섯째, 북한은 남한의 사회문화 교류·협력 제의에 대해 정치적·경제적으로 이용 가능한 사안에 대해서만 선별적으로 호응하고 있다.

북한은 이른바 제국주의의 사상문화적 침투로 인한 체제붕괴를 우려하여 개혁·개방을 결코 허용할 수 없다는 입장을 고수하고 있으며, 연방제 통일이 되면 남북한간 사회문화적 이질화는 자연적으로 극복될 수 있다는 논거 하에 남북 사회문화 교류·협력에 소극적이다. 이는 곧 남북 사회문화 교류·협력에 있어 기본적인 한계를 뜻하는 것이며, 이로 인해 위에서와 같은 문제점들이 발생하게 된다. 또한 남북사회 문화·교류와 관련한 우리 사회 내부의 이견과 갈등을 조정하고 통합할 필요가 있다.

## 09 동북아 경제중심과 남북경제협력은 어떠한 관계를 가지고 있나?

참여정부는 평화와 번영의 동북아시대 창출을 위한 적극적 역할을 천명하고, '동북아 경제중심'을 주요 국정과제 중의 하나로 선정하였다. 동북아 경제중심은 탈냉전시대 동북아 역내 역학관계의 변화에 한국이 능동적으로 대처하고 새로운 동북아시대 즉, 평화와 번영의 시대를 구현하는 주역이 되자는 것이다.

### 남북 경제협력 : 동북아 경제중심의 토대

참여정부의 '동북아 경제중심'구상은 북한 핵문제로 인한 안보위기와 중국의 도약으로 인한 경제위기의 동시적 위기 상황에 직면하여 이를 타개하려는 국가생존전략이기도 하고 국가발전전략이기도 하다.

정부는 동북아 경제중심 추진체계에 있어 동북아 경제중심을 위한 10대과제를 제시하였는 바, 이 중에 유라시아 철도망 구축, 개성공단 등 경제개발, 동북아 에너지 협력 등 많은 부분이 남북한간의 연결이 이루어져야만 한국이 동북아 지역의 중심역할을 할 수 있다는 판단이 나온다. 결론적으로 동북아 경제중심 구상 하의 남북경협은 한반도의 지경학적 기능을 최적화하고, 남북간 분업구조의 재편을 통해 우리 기업의 생산성 증가와 실질적 경제성장에 기여하게 된다. 아울러 동북아 관계국 공동의 이익을 창출하고, 상호의존성을 심화시키는 수단으로 남북경협사업을 활용해야 한다. 이제 남북경협은 국가발전 차원에서 우리 기업의 경쟁력 제고와 우리 경제의 동북아 경제 허브화에 기여하는 방향에서 추진되어야 한다.

우선 추진해야 할 현안사업으로는 첫째, 경의선·동해선 철도연결을 추진하는 가운데 경의선·동

해선-TCR-TSR연결노선 및 육로수송의 타당성을 검토하여 연결노선의 우선순위 선정을 추진하여 남·북·중·러 등 관련국간 협의는 민간차원의 전문가 협의체를 운영하여 당국간으로 확대한다. 둘째, 개성공단이 동북아 중심건설에 핵심 프로젝트가 되도록 전략적으로 고려하여야 한다. 개성지역이 수도권과 연계되어 국제적으로 경쟁력 있는 공단으로 발전될 수 있도록 비교우위의 업종을 선별 유치하여야 하며, 외국인 투자확보를 위한 다각적 방안을 해 볼 필요가 있다. 셋째, 다자간 대북에너지 협력방안이 모색되어야 한다. 동북아 차원에서 에너지 협력체제 구축을 통해 북한 에너지 난을 해결하고 남북경협 촉진방안을 찾아야 한다.

### 세부 계획

앞으로 정책추진을 위한 장기 프로젝트 세부계획으로는 한반도 1일 물류망건설을 위해 북한지역 물류 SOC 현대화를 위한 외국자본 유치방안이 모색되어야 하며, 남북경협거점 개발시 동북아 역내 분업체계를 고려하여 국제적으로 경쟁력을 갖춘 종합적 청사진을 구체화해 나가야 할 것이다. 또한, 정보·통신망 연결을 위해 국제콘소시엄을 통하거나 남북관광협력을 위해 동북아 권과의 연계 관광개발이 추진되어야 한다. 남북간 에너지 협력체제를 구축방안을 강구하고, 제도적·지적 인프라 구축을 위해 북한경제관료·경제인의 국내외 연수를 통한 시장경제인력은 양성할 필요가 있으며, 남북경제분야 연구기관간 학술교류 및 공동연구가 추진되어야 한다. 또한 북한의 경제재건을 위한 국제금융기구의 기술지원 및 차관을 활용하고 동북아개발은행 설립 등 국제적 협력체제를 마련해 나가야 할 것이다.

## 5분단국의 경험과 우리의 과제

### 01 한반도 통일에 대한 분단국 사례의 시사점은 무엇인가?

인류 역사상 국가와 민족의 분단 및 통일사례는 수없이 많으나, 제2차 세계대전 이후 동서 냉전으로 말미암아 분단의 비극을 겪게 된 민족은 그리 많지 않다. 대표적인 사례로 들 수 있는 베트남, 예멘, 독일은 어떠한 형태로든 통일을 이룩하였고, 한반도와 중국은 냉전의 잔재를 여전히 극복하지 못하고 있다.

#### 분단국 문제를 보는 시각

특히 한반도는 세계적인 탈냉전의 조류에도 불구하고 냉전적 상호대립이 잔존하고 있다. 이러한 냉전구조를 조속히 타파하고 남북한 관계를 개선하면서 장차 통일을 대비하려는데 있어 외국의 분단 및 통일 경험은 유용하게 활용될 수 있다. 외국의 경험에서 의미 있는 시사점을 얻기 위해서는 어떠한 시각과 태도를 가지고 외국 사례에 접근해야 할 것인가를 먼저 생각해 보아야 한다.

이는 외국사례의 시사점은 긍정적인 측면 뿐만 아니라 부정적인 측면도 있기 때문이다. 예컨대 분단시절 동서독의 활발했던 교류와 1980년대 말부터 활성화된 중국과 대만간의 인적 물적 교류는 남북한간 교류·협력을 촉진하려는 데 일차적 목표를 두고 있는 우리에게 있어 모범적인 사례로 간주될 수 있다. 반면, 독일통일이후의 경제 사회적 후유증, 통일 예멘의 정치적 통합과정에서 나타난 어려움과 내전사태, 그리고 베트남의 무력에 의한 통일방법 등은 우리가 타산지석으로 삼아야 할 대상으로 볼 수 있다.

또한 각 국가의 분단 및 통일사례는 역사적 상황의 맥락에서 볼 때 유사성보다 상이성을 더욱 많이 가지고 있다는 사실도 간과할 수 없다. 외국의 분단 역시 냉전적 대결구도에서 이루어졌다는 점은 한반도 분단과 유사한 측면이 있다. 그러나 실제로는 각 국가와 민족 특유의 역사적 배경, 정치·사회·경제 문화적 상황, 그리고 국제정치적 환경 등에 따라 제각기 상이한 모습을 보이고 있기 때문에 일률적으로 평가할 수 없을 뿐만 아니라 한반도 상황에 그대로 적용하기는 더욱 어렵다고 하겠다.

따라서 외국사례로부터 적절한 시사점을 찾기 위해 각 사례들을 그대로 한반도에 적용하려 한다면, 또는 정반대로 배경 및 상황의 차이를 내세워 외국의 어떤 사례는 우리에게 적용될 수 없다는 식의 단순한 생각은 지양되어야 한다. 그 대신 각 국의 경험을 체계적으로 이해하고, 이를 한반도 상황에 창조적으로 적용하려는 노력이 요구된다.

#### 분단국 사례 분석의 틀

이상과 같은 시각과 접근태도를 바탕으로 시사점을 모색하는 과정에서, 우리는 우선적으로 외국의 분단관리 사례를 중점적으로 연구할 필요가 있다. 무엇보다 한반도는 분단극복을 향한 과정에 있기 때문이다. 그러나 외국의 통일과정과 통일이후 발생한 문제점들도 결코 무시될 수 없다. 외국에서 통일이후 나타난 문제들은 각 국의 통일 이전 분단관리 정책을 평가할 수 있는 잣대인 동시에 우리에게도 바람직한 통합과제를 간접적으로 알려줄 수 있기 때문이다.

보다 적실성 있고 구체적인 시사점을 찾기 위해서는 적절한 분석틀을 가지고 외국사례를 살펴보는 것이 필요하다. 일반적으로 분단과 통일의 문제는 크게 국내적 차원, 분단국의 민족적 차원, 그리고 국제환경 차원으로 나누어 볼 수 있다.

국내적 차원에서는 교류·협력의 활성화와 향후 통일이후 사회통합의 문제해결을 위해 요구되는 사회적 기반이 무엇이며, 또 이것을 어떻게 조성할 것인지에 대한 시사점을 찾을 수 있다.

민족적 차원에서는 구 동서독관계와 중국과 대만의 양안관계가 보여주는 교류·협력의 제도적 발전이 주목의 대상이다. 특히 참여정부가 추진하고 있는 평화번영정책이 과거 서독정부가 실천한 동방정책과 흔히 비교되는 현실을 감안할 때, 독일사례는 우리에게 소중한 모델이 되기에 충분하다. 또한 정치·군사적 긴장관계에도 불구하고 민간차원에서의 사회·경제적 교류·협력이 매우 활발하게 발전하고 있는 양안관계도 우리의 귀감으로 활용할 수 있을 것이다.

마지막으로 국제환경 차원에서는 국제정세와 주변국의 대한반도 정책 등이 평화적 분단관리 및 통일에 미치는 영향에 대해 살펴보고, 이에 대한 적절한 대응방식을 찾아야 한다.

외국의 분단 및 통일사례들 중에서 무력통일의 전형인 베트남과 정략적 합의 통일이 결국 내전으로 비화되었던 예멘의 사례는 우리의 정책방향 및 기대와는 거리가 있다. 물론 베트남과 예멘의 사례에서도 다양한 시사점을 찾을 수 있지만, 기본적으로 한반도의 실정과는 차이가 있으며, 우리가 바라는 점진적 평화통일 방법이나 미래상과도 동떨어져 있다.

이에 비해 독일과 중국의 경험은 분단배경 및 상황 측면에서 한반도와 여러 가지 차이점이 있음에도 불구하고, 우리에게 보다 긍정적인 시사점을 제공해주고 있다.

## 02 독일의 통일 경험이 우리에게 주는 시사점은 무엇인가?

1990년 10월 3일에 이루어진 독일통일은 독일 민족사에 새로운 장(章)을 열었을 뿐만 아니라, 국제 냉전질서의 종식을 상징하는 세계사적 사건이었다. 특히 같은 분단국인 우리에게 독일통일은 큰 충격을 주었으며, 한반도 통일의 가능성에 대한 기대를 갖게 하였다. 그러한 만큼 독일의 분단극복과 통일 경험에 대한 우리의 관심은 매우 높다.

### 서독의 통일문제에 대한 인식과 접근방법

제2차 세계대전의 패전으로 인해 분단되었기 때문에 독일의 통일문제는 국제정치적 성격을 강하게 띠 수 밖에 없었다. 독일통일은 소련과 동구 사회주의국가의 개혁 및 붕괴가 촉발하였으나, 이러한 외부환경의 변화도 독일의 통일역량이 뒷받침되지 못했더라면, 통일로 이어지기 힘들었을 것이다. 요컨대 독일통일의 원동력은 국제환경 변화와 더불어 분단이후 축적해왔던 서독의 통일역량에서 찾아야 할 것이다.

통일역량이 축적되는 과정에서 서독의 정부와 국민의 노력은 매우 컸다. 서독 국민들은 1961년 베를린 장벽이 설치되자 자신들의 통일문제가 국제정치적 문제이며, 민족적 차원에서 해결되기 어렵다는 점을 분명히 알게 되었다. 따라서 서독은 동서 냉전구조가 종식되어야만 비로소 독일통일이 가능하다는 인식하에 단시일내 통일을 이루겠다는 생각을 일단 접어두었다. 그 대신에 분단을 보다 효율적으로 관리하는 한편, 정치·경제·외교적으로 통일역량을 키우는 데 주력했다. 즉 통일의 당위성을 공허하게 부르짖기보다 장기적 시각과 인내심을 가지고 국내외적 차원에서 통일여건을 점진적으로 조성해 왔다.

통일여건의 조성과 관련하여 특히 동서독관계의 발전을 위한 서독의 노력은 주목할 필요가 있다. 서독의 소위 '접근을 통한 변화'와 '작은 걸음마' 정책은, 한편으로 동독사회의 변화를 유도하고, 다른 한편으로는 통일을 이룰 때까지 민족적 동질성을 유지하는 동시에 동독주민들이 보다 인간다운 삶을 누릴 수 있도록 지원하는 데 일차적 목표를 두었다. 그러나 단기간내 통일을 추구하지 않았던 서독의 분단관리 정책은 오히려 1980년대 말 국제정세의 변화에 힘입어 동독체제의 급작스러운 붕괴를 초래하는 주요 동인으로 작용했다.

### 통일 후유증

독일은 예상치 않았던 통일기회를 맞아 전혀 준비되지 않은 상황에서 짧은 시간동안 위기관리 형식의 통일과정을 겪었다. 그 결과 독일은 통일된지 14년이 지난 오늘날까지도 통일후유증에 시달리고 있다. 특히 경제통합 과정에서 나타난 구동독 산업체의 도산 및 대량실업, 동서독 임금격차, 재산권 반환 문제, 엄청난 통일비용 등은 통일독일의 사회경제적 갈등을 심화시키는 주요 원인이 되었다.

물론 통일 이후 동서독 주민들간에 부각된 상호 질시와 반목은 단순히 경제적 문제 탓만은 아니다. 분단시기 형성된 양 체제의 사회문화적 이질화, 구동독체제 하에서 생성되었던 동독주민들의 심리적 억압, 그리고 서독주도의 일방적 체제통합 과정 등도 중요한 갈등의 원인으로 작용하고 있다.

40년의 독일분단사를 감안하면, 체제통합 과정에서 어느 정도의 통일후유증은 현실적으로 감

수할 수밖에 없었을 것이다. 중요한 것은 사회경제적 통일후유증이 얼마나 조속하고 효율적으로 극복될 수 있는가의 문제이다. 통일독일은 과거 서독의 막강했던 경제력 덕분에 어렵게나마 경제적 난관을 돌파할 수 있었으나, 사회문화 및 심리적 차원에서는 통합의 어려움을 아직도 완전히 극복하지 못하고 있다. 이러한 문제는 문화와 인간심리의 속성상 쉽게 극복되기 어려울 것이다. 양 지역주민들의 상호 이해와 희생정신이 전제된다고 하더라도 적어도 상당히 오랜 기간 동안은 문화적·심리적 갈등을 점진적으로 완화하는데 주력해야 할 것이다.

### 교훈과 시사점

이상과 같은 독일의 분단극복 및 통일 경험은 남북평화공존을 바탕으로 점진적·단계적 평화통일을 추구하는 우리에게 있어 크게 두 가지 포괄적인 시사점을 던져준다.

첫째, 통일문제에 대한 보다 현실주의적 접근태도가 필요하다는 것이다. 즉 남북한간 상호신뢰가 확립되지 못한 상황에서 실효성 없는 통일논의나 통일에 대한 열정만을 내세우기보다 국내·외적으로 바람직한 통일여건을 조성해 나가는 것이 바람직하다. 이를 위한 우리의 우선적인 실천과제는 경제역량 강화, 민주적 시민정신 고양, 정치·사회적 갈등의 평화적 해결 등과 같은 국내적 통일역량의 증대, 한반도 주변정세의 통일협력적 분위기 조성, 그리고 남북한 평화공존을 바탕으로 실현 가능한 분야에서부터 남북한간 접촉·교류의 폭을 확대하는데 주력하는 것이다.

둘째, 통일여건을 조성해나가는 과정에서 통일한국의 미래상과 이에 대한 국민적 합의를 항상 염두에 두어야 한다는 것이다. 이는 장차 통일이후 통일후유증을 최소화하기 위해서 뿐만 아니라, 우리 민족에게 보다 나은 삶의 질을 제공하고, 통일한국의 국제적 위상을 증진할 수 있는 통일의 길을 찾기 위해서도 필요하다. 따라서 우리는 어떠한 경우에도 인류 보편적 가치가 존중되는 방향으로 민족적 동질성을 회복하거나 새로이 창조할 수 있는 정신적·물질적 기반을 확립하는데 온 힘을 쏟아야 할 것이다.

## 03 서독의 동방정책과 평화번영 정책의 닮은 점과 다른 점은 무엇인가?

현 정부가 추진하고 있는 평화번영 정책은 여러모로 서독 브란트수상의 동방정책과 비교된다. 기본적으로 평화번영 정책과 브란트의 동방정책은 분단 및 통일문제에 대한 새로운 비전(vision)을 제시함으로써 각각 이전 정부의 정책과 구별될 뿐만 아니라, 통일의 당위성을 강조하기에 앞서 우선 분단의 평화적 관리를 통해 실질적인 통일여건 조성에 역점을 둔다는 점에서 서로 비슷하다.

### 두 정책의 닮은 점

두 정책을 보다 구체적으로 비교해보면, 무엇보다 기본구상에 있어서 흡사하다.

첫째, 두 정책은 분단의 현상유지를 잠정적으로 인정함으로써 평화체제를 구축하는데 중점을 두고 있다. 브란트 정부는 과거의 서독 정부와 달리 2차세계대전 이후 축소된 독일 국경선을 인정했을 뿐만 아니라 기본조약 등을 통해 동독을 국가로 인정했다. 유럽 및 독일영토에서 긴장완화를 정착시키는 것이 우선과제라고 판단했기 때문이다. 그러나 통일의 당위성을 결코 포기하지는 않았다.

평화번영 정책도 일차적으로 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고 남북간 공동번영을 추구함으로써 한반도 평화체제를 정착시키려는 강력한 의지를 표명한다. 따라서 남북한간 평화공존을 우선 목표로 추진하고 있다. 그러나 이는 현재의 분단상황과 국제정세의 구도하에서 불가피한 과도기적인 것이며, 최종목표는 화해·협력을 통한 점진적·단계적 평화통일이다.

둘째, 두 정책은 각각 동독과 북한의 체제안정을 바탕으로 동서독 및 남북관계의 발전은 물론이고, 동독과 북한의 내부 변화를 촉진시키려는 의도를 내포하고 있다. 서독은 동독을 인정함으로써 동독정권의 안정에 대한 자신감을 키워주었고, 이는 동서독 관계발전에 대한 동독정권의 적극적 태도를 고무시키는 계기로 작용했다.

평화번영 정책도 한반도 평화체제 구축과 북한체제의 안정을 보장함으로써 북한의 국제사회 진출은 물론이고 미일과의 관계 증진, 더 나아가 남북관계 활성화에 대해 보다 자신감을 가질 수 있는 여건을 조성하고자 한다. 북한정권이 동구 공산정권 붕괴의 교훈을 거울삼아 외부문화의 유입을 막으려 할지라도 내부적 변화의 동력을 거스를 수 없을 것이다. 이런 점에서 북한체제의 안정은 자체 변화에 필요한 여건조성에 있어 중요한 의미를 가진다.

셋째, 두 정책은 안보와 협력의 병행 추진에 대한 강력한 의지를 표명한다. 서독은 기본적으로 국방주권을 갖지 못하고 자국의 군사력을 나토(NATO)의 지휘체계에 맡겼다. 1960년대 중반 나토는 동구공산권에 대하여 안보와 협력을 병행하는 정책을 추진했고, 이를 바탕으로 서독은 안보적 자신감을 바탕으로 동독 및 공산권과의 교류·협력을 확대할 수 있었다.

평화번영 정책도 '평화와 공동번영의 병행추진'을 누누이 강조하고 있다. 특히 한국전쟁을 경험한 우리의 안보적 위협의식은 서독보다 훨씬 심각하다. 그러므로 우리 정부는 굳건한 안보를 바탕으로 북한 핵문제를 평화적으로 해결하는 동시에 대북 교류·협력과 인도적 지원을 병행추진하고 있다.

넷째, 이같은 두 정책의 유사점은 정책추진의 국내외적 배경과 주변국과의 관계 등에서도 찾을 수 있다. 우선 두 정책은 성격상 단지 민족적 차원에만 국한되는 것이 아니며, 국제적 성격을 띠고 있다. 독일이나 한반도 분단은 주변강대국들의 이해관계가 복잡하게 얽힌 국제정치적 문제이기 때문이다. 따라서 두 정책이 소기의 목표를 달성하기 위해서는 민족적 관계와 국제정치적 역학관계를 현실적으로 조화시켜야 하는 과제를 짊어질 수밖에 없다.

이러한 맥락에서 두 정책은 1960년대 말의 독일과 1990년대 후반의 한반도에서 분단의 평화적 현상유지를 희망하는 주변 강대국들의 공통된 의지를 반영하는 한편, 분단의 평화적 관리를 위한 대외정책에 주력하게 된다. 특히 평화번영 정책은 주변국가와 협력하여 북한 핵문제를 평화적으로 해결하며, 궁극적으로 한반도 평화체제의 구축과 동북아의 공동번영을 추구하는 한편, 4대 추진원칙 가운데 하나로 '상호 신뢰 우선과 호혜주의'를 내세우고 있다.

여기에서 강조하는 '호혜주의'는 동북아지역 국가들이 서로간에 정치체제와 경제상황, 문화와 가치관이 다르다는 현실을 인정하는 토대 위에서 상호 신뢰 우선원칙에 입각하여 서로 이익이 되는 동등한 협력관계를 추구하자는 개방적 입장이라 하겠다.

또한 국내적으로도 두 정책이 기존정책의 대전환을 모색하는 과정에서 정치적·이념적 저항에 직면했다는 공통점을 보인다. 다만 내부적 갈등관계를 해소해 나가는데 있어서는 주변여건과 민족성 차이 등으로 인해 다소 다르게 나타나고 있다.

## 두 정책의 차이점

이상과 같은 유사성에도 불구하고 독일과 한반도는 국내외 환경 측면에서 적지 않은 상이성을 보이고 있기 때문에 평화번영 정책의 향후 추진과정이 속도나 질적·양적 성과 측면에서 동방정

책과 같은 정도로 전개될 수 있을지는 미지수이다.

예컨대 독일에서는 분단에도 불구하고 인적·물적 교류가 끊임없이 지속·확대되어 왔던 반면, 한반도에서는 분단이후 동족상잔의 내전을 경험했기 때문에 남북한간에 안보적·이념적 긴장이 여전히 높은 편이다. 또한 주변 국제정세도 많이 다르다. 동서독은 미국과 소련을 중심으로 하는 다자적 동맹간 냉전구조의 가운데 놓여 있었던 반면, 남북한은 서로 각축하는 주변 강대국들과 양자적 관계를 바탕으로 대결하고 있다.

실제로 지난 1여년 동안 평화번영 정책에 대한 국내의 반응, 북한의 대응태도, 그리고 주변강대국의 태도는 과거 독일이 경험했던 것과는 다르게 나타나고 있다. 특히 북한정권은 동독의 전철을 밟지 않으려고 노력하고 있기 때문에 동방정책의 기본구상과 유사한 평화번영 정책에 대해 매우 조심스럽게 대응하고 있다. 동시에 북한은 체제유지 전략의 일환으로 대량살상무기를 개발함으로써 남북 화해·협력의 발전과 한반도 평화정착을 어렵게 만들고 있다.

이처럼 평화번영 정책의 추진환경은 동방정책에 비해 상대적으로 열악하다고 볼 수 있다. 따라서 평화번영정책이 소기의 정책성과를 거두기 위해서는 독일사례를 무조건 모방하거나, 반대로 동방정책이 거두었던 성과를 성급하게 기대하기보다 더욱 큰 인내력을 가지고 독일의 경험을 창조적으로 활용하는 지혜가 절실히 요구된다.

## 04 독일 통일 과정에서 주변국이 취한 태도와 이에 대한 서독 정부의 정책은 어떠한 것이었는가?

독일통일은 주변국들에게는 매우 민감한 사안이었다. 비단 국제정치적 역학관계의 중대한 변화를 의미하는 것이었을 뿐만 아니라 독일의 과거사 때문에 더욱 그러했다. 독일은 유럽을 전쟁의 소용돌이에 몰아넣은 주역으로서 패권국이며 침략국이라는 인식이 주변국에 오랫동안 각인되어 있었다.

### 주변국의 지지 획득을 위한 서독의 노력

2 차 세계대전 말기 연합국들은 전후 독일문제를 협의하는 과정에서 독일의 분할점령과 영토 축소 방침을 결정했다. 연합국들은 애초 유럽 세력판도를 재구성하여 평화질서를 확립하려는 의도를 가졌을 뿐, 독일을 영구 분할하려는 것은 아니었다. 그러나 미국과 소련의 분할점령이 분단으로 고착됨으로써 독일을 약화시키려는 의도는 자연스럽게 성취되었다.

독일분단이 기정사실화된 이래 서독 정부는 내적으로 자신들의 과거를 철저히 반성하고 평화 애호국가의 사회적 기반을 만드는데 전력을 기울였으며, 외적으로는 정치·안보·경제·사회·문화의 각 분야에서 서방세계에 철저히 통합되는 정책을 추진했다. 국민들에 대한 민주주의 정치교육을 강화한 것, 서독연방군을 나토의 지휘체계에 소속케 한 것, 그리고 프랑스와 함께 유럽통합의 발전에 있어서 견인차 역할을 한 것 등은 대표적 사례이다. 그 결과 서독은 주변국들의 독일에 대한 부정적 인식을 점차 약화시킬 수 있었다.

### '독일 통일의 4원칙'

1989년 11월 베를린 장벽이 무너지고 독일통일의 실현가능성이 갑자기 대두되자 주변국은 과



거 독일의 패권주의에 대한 기억을 떠올렸다. 특히 프랑스와 영국의 정치지도자들은 경제대국으로 성장한 서독이 통일될 경우, 유럽의 패권국으로 재등장할 가능성을 우려했다. 그러나 서독 중심의 통일에 대해 주변국들이 반대할 뚜렷한 명분을 갖지 못했다. 심지어 영국과 프랑스의 국민 여론조사에서도 압도적인 다수가 독일통일에 호의적인 반응을 보였다.

서구체제의 중심국이었던 미국은 영국 및 프랑스와 달리 동독체제의 붕괴조짐이 보였던 1989년 10월부터 이미 독일 통일을 적극 준비, 지원하는 자세를 보였다. 당시 미국은 경제적 위상을 감안하여 서독을 서유럽동맹국들 가운데 제1 파트너로 간주했다. 또한 미국은 독일통일의 분위기에 그냥 따라가기 보다는 유럽안정을 확보하는 정책구도를 가지고 적극적으로 상황을 전개해 나가는 것이 바람직하다고 판단했다.

미국의 강력한 지원 덕분에 1989년 12월 초 개최된 나토정상회담 및 유럽정상회담에서 독일 통일에 대한 네 가지 원칙이 확정되었다. 즉 독일민족의 자결권 존중, 평화적·민주적 원칙에 의거한 통일과정, 서독이 과거 체결했던 기존협정과 조약의 준수, 독일 통일에 대해 전승 4대국이 결정권한을 갖는다는 소위 '유보권'의 존중, 그리고 유럽안보협력회의(CSCE)의 원칙 존중을 전제로 서방연합국은 독일 통일에 찬성한다는 것이었다.

#### '2+4 협상'과 서독의 외교

영국과 프랑스가 독일 통일에 기본적으로 찬성함에 따라 소련의 결단만 남게 되었다. 소련은 고르바초프의 등장 이후에도 독일 통일에 대해 애써 외면하는 자세로 일관해 왔다. 그러나 1989년 말 동독주민들이 독일 통일을 요구하기 시작하자 더 이상 이 문제를 묵과할 명분이 없었다. 1990년 1월 소련은 독일 통일문제에 대한 국제적 협상에 동참할 의사를 표명했으며, 동년 2월 미국이 제의한 2+4 형식의 국제협상 개최에 마침내 동의했다.

2+4 협상은 1945년 전승 4대국이 체결했던 포츠담 협정과 1952년 서방연합국과 서독사이의 '독일조약'에 명시되어 있는 독일통일에 대한 전승국의 유보권에 근거한 것으로서 통일을 위해 반드시 거쳐야 할 과정이었다.

2+4 협상에서 가장 중요한 이슈는 2차 세계대전 이후 축소되었던 독일의 영토문제와 통일 독일의 안보적 위상에 관한 것이었다. 영토문제는 서독이 과거의 결정을 수용한다는 공식입장을 밝힘으로써 쉽게 해결되었으나, 안보적 위상과 관련하여 소련은 통일 독일의 나토 탈퇴 및 중립화를 요구했다. 이런 상황에서 1990년 7월 서독의 골 총리는 소련을 방문하여 고르바초프에게 막대한 경제지원을 대가로 나토 잔류에 대한 양보를 얻어내는데 성공했다. 당시 소련은 개혁정책의 어려움으로 국내정치적 불안이 가속화되고 있었기 때문에 서독의 제안을 거부할 수 없었다. 이로써 마침내 동년 9월 '2+4 조약'이 체결되었고, 독일 통일은 기정사실이 되었다.

결론적으로 독일 통일은 서독외교의 승리라고 해도 과언이 아니다. 그러나 이는 단순히 통일과정에서 보여준 외교전략의 성과라기보다 분단직후부터 중장기적 안목에서 축적해왔던 외교능력을 기반으로 이루어진 것이다. 즉 서독은 분단 이후 꾸준히 자국의 정치적·경제적 위상을 증대시켜옴으로써 독일 통일에 대한 미국의 긍정적 인식을 심어주었고, 군사적으로는 약하지만 경제적인 강대국으로서 소련의 양보를 이끌어낼 수 있었으며, 또한 주변국 국민들의 서독에 대한 신뢰를 축적시켜왔다. 이러한 것들이 결국은 통일과정에서 서독외교가 성공할 수 있었던 밑거름으로 작용했다.

## 05 중국과 대만의 통일문제에 대한 기본입장과 양안간 교류의 현황은 어떠한가?

중국도 한반도와 마찬가지로 분단을 극복하지 못하고 있다. 그러나 1978년 덩샤오핑(鄧小平) 체제가 출범한 이래 해협을 사이에 둔 대륙과 대만간의 양안(兩岸)관계가 확대, 발전해 나가고 있다는 점에서 우리의 관심을 끌고 있다.

### 통일에 대한 중국과 대만의 기본입장

1970년대 중반까지 대결로 일관하던 양안관계는 무력으로 대만을 해방시키겠다는 중국의 정책기조가 평화통일로 전환됨에 따라 변화하기 시작했다. 1979년 중국의 전인대 상무위원회는 「대만동포에 고하는 글」을 발표하면서 소위 '3통4류'(三通四流)정책을 제시했다. 3통이란 통상(通商: 직교역), 통우(通郵: 우편물 교환), 통항(通航: 항공기 선박의 직항로 개설)을, 4류란 경제·문화·과학기술·체육교류를 의미하는 것이다.

나아가 1984년 덩샤오핑은 대만에 '일국양제'(一國兩制)의 통일방안을 공식적으로 제안했다. 일국양제란 하나의 중국내에 서로 다른 두 체제가 동시에 존재함을 허용하겠다는 것이다. 그러나 이 제안의 요체는 중국이 유일한 중앙정부이며, 대만은 고도의 자치권을 갖는 지방정부라는 것이다. 이러한 입장은 지금까지는 물론이고 앞으로도 변하기 어려울 것이다.

이에 대해 대만은 1980년대 중반까지 '3불정책'(三不政策: 불접촉, 불담판, 불타협)을 유지해 왔다. 대만은 중국이 자국을 지방정부로 간주하거나 무력위협을 중지하지 않는 한, 중국의 제의를 수용하지 않겠다는 의지를 밝힌 것이다. 그러나 이러한 입장은 국내정치적 민주화, 중국의 개방정책, 소련의 개혁정책 등으로 인한 국제정세의 변화에 따라 보다 유연하고 현실적으로 전환되기 시작했다. 1985년 중국에 대한 간접교역 3개 원칙을 발표하면서 분단이후 처음으로 대만기업의 대륙진출이 이루어질 수 있었다. 1987년 대만정부는 전후 지속되어왔던 계엄령을 해제하고, 대만 주민의 대륙내 친지방문을 허용하는 조치를 발표했다. 이에 호응하여 중국도 1988년 '대만동포 투자장려규정'을 공포하여 대만 기업인들의 중국내 투자의 합법적 권익을 보장하고 대만기업에 우대조치와 혜택을 부여하였다.

그러나 대만은 1988년 '일국양부'(一國兩府)의 통일방안을 제시하면서 중국의 일국양제에 대응했다. 이는 하나의 중국 속에서 중국과 대만은 대등한 지역정부라는 점을 강조한 것이다. 1990년 대만의 리덩후이 총통은 처음으로 중국을 더 이상 반란단체로 규정하지 않을 것이라는 입장을 밝혔다. 이와 함께 '일국양구'(一國兩區)의 통일방안을 중국에 새로이 제안했다. 이는 주권 및 통치권과 같이 정치적으로 민감한 부분에 대해서는 일단 뒤로 미루어 두고 우선 하나의 중국이란 원칙 아래 대륙지구와 대만지구는 정치적·경제적 실체를 상호 인정하자는 것이다. 2000년 대만총통선거에서 민진당의 천수이벤은 대만독립 의지를 강력히 밝혔지만, 총통으로 취임한 이후 본토의 강경한 입장을 감안하여 중국을 자극하지 않으려 노력하고 있다. 그러나 기본적으로 중국이 요구하는 '하나의 중국' 원칙을 수용하지 않고 있다.

### 정치·군사적 긴장, 경제교류의 증가

중국과 대만은 상이한 통일방안이 상징하듯이 정치·군사적으로 첨예한 긴장관계를 지속하고 있다. 무엇보다 양안관계를 특수한 국가관계로 규정할 뿐만 아니라 독립여론이 득세하는 대만의 정치분위기에 대해 중국이 매우 강경한 입장을 보이고 있기 때문이다. 실제로 1990년대 중

반 중국은 대만 인근 해역에 미사일을 발사하여 대만독립 여론을 잠재우려 했으며, 또 2000년 대만총통 선거를 전후해서 중국은 대만에 대한 무력사용을 위협하기도 했다.

이러한 정치적 긴장관계에도 불구하고 비정치적 분야에서는 양안관계가 나날이 발전하고 있다. 물론 교류·협력은 중국이 대만의 실체를 인정하지 않음에 따라 정부간 대화가 아닌 중국의 '해협양안관계협회(해협회)'와 대만의 '해협교류기금회(해기회)'라는 반관반민의 협상창구를 통해 이루어지고 있다.

경제교류는 주로 홍콩을 경유한 간접교역 형태가 주류를 이루고 있으며, 1992년이래 중국은 대만의 2대 교역국, 대만은 중국의 4대 교역국이 되었다. 대만측이 발표한 자료에 따르면, 2001년 대만의 대중국 수출은 273억 달러, 수입 50억 달러로 223억 달러 이상의 무역흑자를 기록하였다. 또한 1991년 이후 2003년 7월까지 대만 자본의 대중국 투자계약 건수는 30,406건, 투자계약 액수는 322억 달러에 달하며, 2003년 1월에서 7월까지 중국에 투자된 대만 자본은 3,000건 56억 달러였다.

이러한 경제교류에 못지않게 인적교류도 1987년이후 계속 확대되어 매년 200만명이 상대지역을 방문하고 있다. 특히 양안간에는 모든 형태의 우편물 교류와 전화통화가 가능한데, 2002년 말 양안간 통화량은 4억 7,000만 건, 우편물 교류 1,600만 건에 달하며, 이러한 체신분야의 교류는 계속 증가추세에 있다. 더욱이 2001년에는 양안간 바닷길이 처음으로 열리고, 전세기가 왕래함으로써 3통이 부분적으로 실현되고 있을 정도이다.

중국은 비정치적 분야의 양안관계 발전을 통해 경제적인 결함을 심화시키는 동시에 대만의 3불정책을 타파하려는 의도를 가지고 있다. 또한 중국의 현대화를 위해 경제협력을 활용하고자 한다. 이에 비해 대만은 교류·협력 확대를 통해 경제적 이익을 추구하는 한편, 대륙주민들의 의식변화와 중국이 민주적으로 변화하는 '화평연변(和平演變)'을 기대하고 있다.

## 시사점

양안관계의 발전은 정치·이념적 대립을 완전히 해소한 바탕 위에 이루어진 것이 아니기 때문에 관계발전에 한계를 가질 수밖에 없다. 그러나 이러한 제약 속에서도 교류·협력의 성과와 이 과정에서 야기된 각종 문제점, 그리고 이를 해결하기 위한 쌍방의 노력은 남북한 교류·협력 활성화에 크게 두 가지 시사점을 제공한다.

첫째, 비정치적 양안 교류·협력과정에서 대화통로 역할을 하고 있는 반관반민 단체는 남북한 민간교류·협력에서 나타나는 여러 가지 비효율성, 예측불가능성과 같은 문제점을 극복하기 위한 하나의 대안으로 간주될 수 있다. 물론 한반도는 중국과 달리 당국간 정치적 대화가 열려있지만, 국내외 정치환경 변화에 너무나 많은 영향을 받기 때문에 당국간 대화가 제도적으로 정착될 때까지 비교적 자율성을 가진 반관반민의 대화·협상창구를 개설하는 것도 고려해볼 필요가 있다.

둘째, 교류·협력과 통일정책을 수립·추진하는 과정에서 상대 정부만을 의식하기보다 일반주민들을 대상으로 하는 정책을 강구하는 것이 바람직하다는 것이다. 양안관계의 발전, 즉 인적 왕래와 경제교류·협력의 증대는 바로 그러한 맥락에서 가능했다.

## 돈보기중국의 일국양제와 북한의 연방제 비교

중국은 홍콩의 본토 귀속과정에서 '일국양제'의 방식을 선택했다. 북한은 이 사례가 '고려민주연방제' 통일방안의 실현가능성을 입증한 것이라고 주장한다. 북한에게는 홍콩의 자본주의 체제가 중국의 사회주의 체제에 통합된 사실이 매우 고무적으로 보였을지 모른다. 그러나 기본구상 및 내용 면에서 일국양제와 북한의 연방제는 매우 다르다. 단지 두 개의 제도나 체제를 인정한다는 점에서 유사성이 있을 뿐이다.

### 일국양제 통일방안

중국의 일국양제에 관한 기본구상과 내용은 크게 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 가장 핵심적인 내용으로서 "중국은 오직 하나이고, 대만은 중국의 불가분한 일부분이며, 중국의 중앙정부는 북경에 있다"는 것이다. 이는 중국의 평화통일 주장이 어디까지나 '하나의 중국' 원칙이 준수되는 조건하에서만 가능하다는 것을 의미한다.

둘째, 중국과 대만이 처한 현실을 감안하여 상이한 두 제도의 공존을 인정한다는 것이다. 중국은 이를 "하나의 중국 원칙아래 대륙의 사회주의제도와 대만의 자본주의제도가 장기간 공존하고 공동발전을 추구하며 서로가 상대방을 파멸시키지 않는 것"이라고 특징짓는다. 중국은 홍콩 통합과정에서 이를 실천했다.

셋째, 두 제도의 공존을 유지하기 위해 대만에 고도의 자치권을 부여한다는 것이다. 구체적 실천방안으로서 중국은 '특별행정구' 개념을 도입했다. 즉 통일후 대만은 중국의 다른 성 또는 민족자치구와 달리 고도의 자치권을 향유하게 된다는 것이다. 중국이 보장하는 자치권으로는 ① 행정관리권·입법권·사법권, ② 당·정·군·경제·재정분야의 자율적 관리권, ③ 외국과의 상무 및 문화협정 체결권과 일정 한도내의 외교권, ④ 독자적인 군대보유 및 대륙의 불간섭, ⑤ 대만 정치·행정지도자들의 중앙정부 참여권 등을 들 수 있다.

넷째, 평화적 협상을 통해 일국양제를 실현한다는 것이다. 즉 중국은 일국양제를 점진적인 통합방식으로 간주한다. 특히 중국분단은 2차세계대전 이후 국제협상에 따라 이루어진 독일이나 한반도의 분단과 달리 중국 내부의 문제였기 때문에 양안간 협상을 통해 극복될 수 있다는 점을 강조한다.

### 고려민주연방공화국 통일방안

북한은 1980년 고려민주연방공화국 창립방안을 제시한 이후 1991년 이를 토대로 소위 '느슨한 형태의 연방제안'을 수정 제안했으며, 이를 계승하여 2000년 남북정상회담 당시 6.15 남북공동선언에서는 '낮은 단계의 연방제'를 주장하였다 이것의 기본구상과 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, '1민족, 1국가, 2제도, 2정부'의 원칙 아래 '민족통일중앙정부'라는 이름의 연방정부를 설치하고 남북한은 지역자치정부를 운영한다는 것이다. 남북한의 지역정부는 그 자체로서는 결코 국가화될 수 없다는 점이 강조된다.

둘째, 남북한은 서로 동등한 입장에서 연방정부를 수립해야 한다는 것이다. 이는 최고민족연방회의 및 연방상설위원회 구성의 문제와 깊은 연관성이 있다. 즉 연방회의는 인구비례가 아닌 남북한 동수의 대표와 해외동포의 대표들로 구성되어야 한다는 것이다.

셋째, 중앙정부와 지역정부의 권한분배는 중앙집권화도 지방분권화도 아닌 소위 '조화로운 중

도적 형태'라는 것이다. 1980년의 제안에서는 군사 및 외교권이 연방정부에 귀속되어야 하며, 지역정부는 그 한계 내에서 사법권, 행정권, 재정권, 통상권 등을 가질 수 있는 것으로 명시되었으나, 1991년 수정안에서는 연방정부의 군사·외교권이 지역정부에 위임될 수 있는 것으로 본다. 이는 1991년 김일성 주석이 신년사에서 밝힌 "하나의 제도를 만드는 것은 후대에 맡기자", "지역정부에 더 많은 권한을 부여하는 점진적인 연방제를 실시하자"는 등의 내용에서 확인된다. 2000년의 낮은 단계의 연방제에서도 남북한이 외교·국방권을 보유하며, 중앙에는 "통일협의기구를 내오자"고 주장하였으나, 통일협의기구의 성격과 구성 등에 대해서는 언급하지 않았다. 넷째, 고려민주연방공화국은 대외적으로 중립화되어야 한다는 것이다. 그러나 스위스와 같은 영세중립국이 아닌 완전자율형 중립국으로서 민족 주체적 노력에 의해 유지되어야 한다는 점이 강조된다.

#### 두 방안의 차이점

일국양제와 고려민주연방제의 기본구상 및 내용을 비교해보면, 다음과 같은 몇 가지 분명한 차이점을 발견할 수 있다.

첫째, 일국양제에서는 새로운 연방정부가 구성될 필요가 없다. 중국의 중앙정부에 대만은 단지 특별행정구로서 참여할 뿐이다. 이에 비해 고려민주연방제에서는 새로운 연방정부의 구성이 필요하다.

둘째, 두 방안 모두 상이한 제도와 정부를 인정하고 있긴 하지만, 정부의 지위가 다르다. 즉 일국양제에서 본토와 대만은 동등한 지위를 갖지 못하는 반면, 고려민주연방제에서 남북의 지역정부는 동등한 지위를 갖는다.

셋째, 중앙정부와 지역정부간 관계를 중심으로 하는 연방제의 보편적 개념으로 판단하면, 일국양제는 중앙정부가 외교·군사권을 가진다는 점에서 (지역정부는 제한적 외교·군사권) 분명 연방제적 성격을 가진다고 말할 수 있으나, 1991년 수정된 고려민주연방제는 남북의 지역정부가 외교·군사권을 가진다는 점에서 국가연합의 성격을 강하게 띠고 있다.

넷째, 일국양제 방안은 통일이전에 평화적 협상과 교류·협력의 확대 필요성을 강조하고 있다. 이에 비해 고려민주연방제에서는 제도적인 통일에 우선순위를 둔다. 남북교류·협력은 고려민주연방공화국에서 실천되어야 할 사항으로 북한이 제시한 10대 시정방침 중에 언급되고 있을 뿐이다.

## 06 베트남이 추진하고 있는 도이모이 정책의 기본방향과 전망은?

오랫동안 프랑스의 식민통치와 일본군의 압제에 대하여 싸운 베트남은 제2차 세계대전이 끝난 후에 또다시 프랑스, 미국 등 강대국의 침략을 받아 1954년 남북으로 분할되었다. 분단후 북베트남은 남베트남을 점령하기 위해 군사력을 증강하고, 장기간의 민족해방전쟁을 벌인 끝에 1975년4월 남베트남의 수도 사이공을 함락한데 이어, 1년의 과도기간을 거쳐 남북 베트남을 통일하는데 성공하였다.

#### 도이모이 정책의 배경

그러나 통일후 무리하게 강행된 생산수단의 국유화, 사상교육과 감시체제 강화, 주민의 자유제한, 배급제 실시 등 사회체제의 대폭적인 개편 결과는 오히려 남베트남지역의 사회적 해체로

나타났으며, 집단적 반발을 야기시켰다. 무려 90여 만명에 달하는 남베트남 주민들이 통일 베트남을 버리고 자유를 찾아 탈출함으로써 이른바 '보트피플(boat people)'이 발생했다.

통일 베트남의 공산당 지도부는 공산화 통일후 불과 몇 년이 지나지 않아 예상외의 어려운 문제에 직면하게 되자 위기의식을 느낄 수밖에 없었다. 이에 따라 베트남 당국은 강력한 사상교육과 주민통제 등 기존 통치방식의 시행을 중단하고 1986년이후 '도이모이'(쇄신)정책이라는 실용주의 경제노선을 추진하기 시작하였다.

도이모이 정책은 다양한 소유경제구조를 인정하여 개방·개혁과 경쟁을 바탕으로 사회주의를 실현해 나가는 정책이라 할 수 있다. 그러나 도이모이 정책은 정치개혁 없이 먼저 경제개혁을 추진하면서, 경제분야에서의 가시적 성과를 바탕으로 정치개혁을 모색하려는 점진주의적 시장경제 도입전략이다. 이처럼 경제개혁에 우선목표를 두었던 베트남의 경제체제는 가족농업에 기초한 전통경제부문과 국영부문이 주도하는 계획경제부문, 시장경제원리가 지배하는 민간부문이 공존하는 혼합경제를 이루게 되었다.

도이모이 정책의 기본방향은 국가의 거시적 경제조정을 전제로 시장경제원리를 적극 도입하여 경제분권화를 추진하며, 국영부문의 주도적 역할을 전제로 국영부문과 민간부문이 공존하는 혼합경제를 구축하고, 외자유치 및 교역기반 확대를 위해 개방정책을 촉진하여 대외지향적인 산업구조로 전환하며, 농업의 발전과 소비재 생산의 확대 및 수출 증대에 적합하도록 생산과 투자구조를 재조정하는데 있다.

#### 도이모이 정책의 성과와 과제

이같은 노력의 결과, 전형적 농업국가인 베트남은 공업기반이 취약함에도 불구하고, 국가주도의 거시안정화정책을 성공적으로 추진하여 1994년 이후 연평균 9%이상의 경제성장률을 기록하고 있다. 특히 농업생산을 촉진시키기 위해 농가를 생산의 주체로 인정함에 따라 1988년 45만 톤의 쌀을 수입하였던 베트남이 1989년에는 150만 톤의 쌀을 수출한데 이어, 1997년에는 300만 톤 이상을 수출하여 세계 2위의 쌀 수출국이 되었다.

또한 베트남은 1988년 이후 이중가격제를 폐지하고 협의가격제와 시장가격제 도입 등 단계적 전환과정을 거쳐 시장경제 구조로의 이행을 적극 추진하였다.

이러한 도이모이 정책의 시행은 지금까지 성공적인 것으로 평가되고 있는데, 베트남은 식량부족을 해결하였고 쌀 수출국의 지위를 회복하였으며, 외국투자를 끌어들이어 2, 3차 산업을 성장시켰다. 그러나 이 정책이 지속적인 성과를 이룩하기 위해서는 국영기업의 민영화, 국가와 시장경제의 역할 조정, 민간기업의 육성, 재정·금융·외환정책의 정비, 외국인투자법의 현실화 등의 문제점들이 해결되어야 한다. 그리고 지역·계층간 소득격차, 부정부패, 탈세와 같은 사회적 문제점들이 해결되어야 함은 물론, 나아가 당의 비판·견제세력, 언론·출판의 자유, 사회단체의 자율성 등이 허용되어야 할 것이다. 예컨대 소득의 분포상태를 보면, 남동부지역과 메콩델타 지역의 소득이 여타 지역에 비해 2배이상 높은데다 상대적으로 극빈층이 적다고 하는데, 북부지역에는 빈곤계층이 많기 때문이라고 한다.

또한 시장경제체제로의 전환과 급속한 경제성장이 좋기는 하지만, 혁명성과 형평성에 강한 집착을 가지고 있는 대다수 베트남 국민들은 빈부격차 확대 등의 급격한 변화에 대해서는 반발하는 성향을 지니고 있다고 한다.

## 07 독일은 통일 후 사회통합을 위해 어떠한 노력을 기울이고 있나?

통일을 경험한 국가들은 예외 없이 사회통합의 어려움을 경험하고 있다. 그러나 베트남과 예멘의 경험과 독일의 경험은 매우 큰 차이를 보인다. 낮은 정치·경제적 현대화 수준, 전통적 생활방식의 깊은 뿌리, 그리고 전쟁의 경험 등을 공유하는 베트남과 예멘에서는 통일이후 권위주의적인 방법으로 사회통합이 추진되었다. 이 과정에서 대체로 정치적·이념적인 차원의 통합이 주 관심사였으며, 사회경제적 이질성과 불평등은 크게 부각되지 않았다.

이에 비해 정치적·경제적으로 현대화 되어 있는데다 다원주의 사회인 독일의 경우에는 문화적 차원에서나 사회경제적 차원에서 사회통합의 어려움이 뚜렷이 드러났다. 한반도의 경우에는 정치 및 사회경제적 여건상 독일사례가 더욱 적실성을 가졌다고 볼 수 있다.

### 독일 사회통합 과정의 어려움

독일 사회통합의 어려움은 '마음의 벽' 또는 '한 국가내 두 사회'라는 상징적 표현에서 단적으로 드러난다. 사회통합의 어려움은 정치·경제·사회적 현실과 주민 개개인 내지 집단 심리 등 모든 사회적 차원에 혼재되어 있다. 이러한 어려움은 크게 3가지 측면으로 요약될 수 있다.

첫째, 통일독일의 체제에 대한 구동독 주민들의 적응문제이다. 이와 관련하여 동독지역 주민들이 공통적으로 지적하는 문제는 통일이후 냉혹해진 사회적 환경, 유대감의 상실, 가족 및 친지간에 느꼈던 포근함의 상실, 분주함과 스트레스 등으로 요약된다.

둘째, 두 지역주민간의 상호 불신과 갈등이다. 두 지역주민들은 상대지역 주민을 범주화시켜 각각 거만함, 신뢰성 부족, 이기적·기회주의적이라는 의미와 게으름, 무능함 등의 의미가 내포된 '서쪽 것들(Wessis)'과 '동쪽 것들(Ossis)'이라는 말로 폄하한다. 이러한 상호간의 부정적 평가를 통해 마음의 장벽이 다시 생겨났다는 분석이 지배적이다.

셋째, 독일국민들의 정체성 위기와 정치·사회문화적 혼란이 야기되고 있다. 체제붕괴를 경험한 동독주민들은 두 말할 것도 없고, 서독지역 주민들도 통일이전보다 낮은 자긍심을 보인다. 정체성 위기는 정치·사회문화의 혼란 현상으로도 나타난다. 특히 정당구조의 변화로 인한 정치적 결집력 약화, 동서독 지역간 이념적 가치의 편차 증대, 극우세력의 득세, 그리고 범죄율의 증가는 정치·사회문화적 혼란상을 보여주는 대표적 사례이다.

### 사회통합의 저해요인

이러한 사회통합의 어려움은 여러 요인들의 복합적인 관계 속에서 발생했지만, 크게 사회문화적 요인과 정치·경제적 구조 요인의 두 가지로 정리할 수 있다.

사회문화적 요인으로는 무엇보다 분단의 문화유산과 통일과정의 사회심리적 후유증을 들 수 있다. 40년 동안 이질적 체제에 익숙해온 양독 주민들이 하루아침에 서로를 이해할 수 있거란 거의 불가능하다. 뿐만 아니라 구동독 주민들은 갑자기 다가온 자유와 경쟁의 논리를 감당하지 못하고 있다. 이에 따라 구동독지역에서는 동독 시절 좋았던 기억만을 선택적으로 회상한다든지 사회주의 이념의 이상주의적 측면에 향수를 느끼는 경향이 다분하다.

정치·경제적 구조적 측면에서 구동독 주민들은 통일이후 동독의 과거청산, 그리고 구체제의 개혁과정에서 정치·사회적 소외감을 느끼고 있을 뿐만 아니라 경제적으로도 크게 실망했다. 통일초기 물질적 삶의 풍요에 대한 그들의 기대가 충족되지 못했기 때문이다. 예를 들면, 구동독 지역의 실업률이 구서독 지역에 비해 두배이상 높다는 데서 경제적 불만의 배경을 충분히 엿볼 수

있다. 구서독 주민들도 이에 못지 않게 불만을 가졌다. 막대한 통일비용 부담은 물론이고, 정부의 정책적 배려 탓에 구동독 주민들이 실질적 노동생산성에 비교하여 훨씬 높은 임금을 받고 있기 때문이다.

#### 사회통합을 위한 극복노력

통일이 완성된 시점부터 독일정부는 사회통합을 위한 다양한 정책을 강력하게 추진했다. 우선 구동독 지역의 교육개혁을 실시하고 과거 서독 민주화의 초석이 되었던 연방정치교육 프로그램을 구동독 지역에 도입했으며, 동서독 지역주민들이 서로를 이해할 수 있는 만남과 토론의 장을 확대했다. 그러나 짧은 시간내 변화하기 힘든 문화의 속성을 감안하면, 사회문화적 차원의 문제가 해결되기 위해서는 최소한 1세대 이상의 시간이 필요할 것이다.

정치·경제적 차원에서의 통합정책은 그 성과가 비교적 짧은 기간내 분명하게 드러날 뿐 아니라, 그 성과는 사회문화적 문제의 극복과정에 직간접적 영향을 줄 수 있기 때문에 매우 중요하다. 우선 독일정부와 사회는 '나눔을 통한 분단극복'이라는 캐치프레이즈 아래 엄청난 규모의 공공재정과 민간투자를 구동독지역에 쏟아 부었다. 이를 통해 구동독주민들의 직업 재교육, 새로운 산업기반 및 노동시장 창출 등이 이루어졌다.

이런 정책이 비록 동서독 지역 주민들을 온전히 만족시키지는 못했지만, 지난 10여년간의 성과는 결코 과소평가될 수 없다. 무엇보다 통일당시 동서독 지역간에 존재했던 엄청난 경제력 격차를 예상보다 빨리 좁힐 수 있었기 때문이다. 실제로 통일 10주년에 즈음하여 나온 조사보고에 따르면, 구동독주민들은 자신들의 새로운 정체성을 서서히 형성하고 있다고 한다. 다원적 민주사회에서 사회통합은 획일성이 아니라 상호이해를 통한 갈등의 평화적 해결 과정이라는 점에서, 최근 구동독지역에서 나타나는 현상은 '마음의 장벽'이 극복될 수 있는 가능성을 보여주는 전조로 평가될 수 있다.

## 09 독일의 정치교육이 우리의 통일교육에 시사하는 바는 무엇인가?

2차세계대전 이후 서방 전승국들은 독일의 정치·사회문화를 변화시키고자 했다. 소위 절대관료주의로 불리는 독일의 독특한 권위주의적 정치문화 전통이 1, 2차 세계대전을 야기한 주요 원인으로 꼽혔기 때문이다. 서구 시민민주주의를 독일사회에 이식시키려는 노력은 서독의 정치가와 지식인들에 의해서도 강조되었다.

#### 연방정치교육본부의 역할

서독의 정치교육은 정부가 주도하고 지식인들이 적극 협조하는 방식으로 시작되었다. 비록 정부가 주도했지만, 태생적 배경 탓에 서독의 정치교육은 특정한 이데올로기 전파에 집착하기보다 민주주의 정착을 위한 정치적 계도의 성격을 강하게 띠고 있었다. 즉 국민들이 정치적 사안에 대해 스스로 판단하여 정치에 참여할 수 있는 능력과 자질을 갖추도록 만드는 것이 핵심 목표였다. 이러한 목표 아래 서독정부는 연방정치교육본부를 내무성 산하에 설치했다. 연방정치교육본부의 역할은 서독의 정치·사회적 변화와 함께 증대되었다. 특히 1960년대 중반 재정위기, 극우정당의 세력 확대, 공산당의 창당 등 민주주의 발전을 저해하는 요인이 발생하자, 연방의회는 1969년 「연방정치교육법」을 제정하여 정치교육의 공고화를 꾀했다.



연방정치교육본부는 항상 변화하는 현실 속에서 정치교육의 목표를 실현하기 위한 기본방향의 (재)정립, 다양한 교재 및 정보자료의 발간 및 보급, 학교와 각 정당 및 사회단체에 대해 정치교육을 위한 물질·인적 지원 등의 업무를 주관한다. 특히 의회정치에 관한 정기간행물을 발간하고, 정치·경제·사회문제에 관한 소책자를 제작하여 일반 시민들에게 제공한다. 또한 재정지원을 통해 정치교육에 필요하다고 판단되는 전공서적들을 학생들이나 시민들에게 무료로 배포하기도 한다. 이처럼 연방정치교육본부가 중심이 되어 다양한 수준의 교육주체들이 참여하는 형태의 자율적·유기적 연계망이 구축됨으로써 서독의 정치교육은 체계적·효과적으로 추진될 수 있었다.

### 정치교육의 기본이념과 내용

서독이 추진한 정치교육의 내용은 매우 광범위한 데, 그 기본이념은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째, 계몽이다. 시민들이 비판적 이성을 바탕으로 사회현실에 대한 분석능력을 갖추는 동시에 사회의 불합리한 구조를 개혁할 수 있는 능력까지 보유하게 만드는 것이다. 즉 사회의 불합리성을 분별하는 의식을 내면화함으로써 시민들이 자율적으로 미래를 대비하는 주체가 될 수 있도록 하는 것이다.

둘째, 참여이다. 계몽과 비판능력은 불합리한 사회구조를 변화시키는 기반이다. 따라서 시민들이 깨달음 차원에만 머물지 않고 실천적 차원에서 정치·사회과정에 적극적으로 참여하도록 유도한다. 이 맥락에서 서독의 정치교육은 기존 사회질서에 대한 적응 내지 순응을 의미하는 사회화 교육과는 분명히 구별된다.

셋째, 민주화이다. 인간의 자유로운 자기실현을 보장하는 사회를 실현하기 위해서 민주주의 제도와 문화는 필수조건이다. 이는 곧 다양한 가치 및 이익갈등을 평화적으로 해결할 수 있는 기반으로 작용한다. 따라서 법치주의의 테두리 안에서 시민들이 자기실현을 향한 다양한 가치를 추구할 수 있도록 정치·사회·경제의 모든 측면에서 민주화 의식을 고양시킨다.

이러한 기본이념을 실현하기 위해서 정치교육은 민주주의 국가질서 및 사회적 발전과 변화에 대한 이해를 촉진시키는 데 내용상 가장 큰 비중을 두었다. 이와 관련하여 의회 민주주의에 대한 설명, 특히 정치·경제·사회적 갈등을 극복하는 데 있어서 민주주의의 기능과 가능성을 부각시키며, 민주주의 및 법치주의를 저해하는 극우와 극좌 이데올로기에 대한 비판에 주력한다. 또한 민족 및 인종주의적 편견을 극복하고 상호 관용의 문화를 정착시키기 위한 노력도 아끼지 않았다. 이 맥락에서 나찌즘과 같은 독일역사의 과오들을 객관적이고 비판적으로 바라볼 수 있는 시각을 함양하고, 국제정치 관계와 타 민족의 생활양식과 정치적 관심에 대한 지식을 전달하며, 특히 유럽의 정치·경제적 통합과정과 군사적 평화문제에 대한 이해를 증진시키는 데 중점을 둔다. 나아가 국가와 사회, 그리고 국제적 차원에서 미래를 준비하는 교육도 포함된다.

이러한 서독의 정치교육에 관한 목표와 기본내용, 추진체계 등은 통일후에도 그대로 계승되었으며, 동서독지역 주민들간의 화합과 관용, 구동독 주민에 대한 민주시민교육 실시, 유럽연합내 타 국민과의 교류·협력 등의 내용이 보완되었다.

### 시사점

표방된 목표에 있어서 서독의 정치교육과 우리의 통일교육에는 차이가 있다. 그러나 우리의 통일교육이 지향하는 체계 및 내용은 근본적으로 서독의 정치교육이 실천해 왔던 그것과 차이가 없다. 특히 우리에게 필요한 통일지향적 가치관과 태도는 서독의 정치교육의 기본이념과 본질적으로 같다. 분단시기 서독에는 통일교육이란 개념이 별개로 존재하지 않았으며, 다만 정치교

육의 틀 속에서 사실상의 통일교육이 실시되었다. 즉 서독주민들은 정치교육의 기본이념에 따라 동서독 체제 비교, 동서독 관계, 유럽의 평화 등 독일분단 및 통일문제를 올바르게 판단하고 비판적으로 접근할 수 있도록 교육받았다.

이러한 점을 감안하면, 우리의 통일교육은 통일전 및 통일후의 독일식 정치교육의 기본이념과 방향을 모두 포괄할 필요가 있다. 뿐만 아니라 서독 정치교육의 조직체계는 통일교육의 훌륭한 모델로 간주될 수 있다.

## 돋보기- 서독의 통일 및 통일교육 관련 기구

분단시기 서독의 통일 및 통일관련 기구는 대체로 우리의 경우를 생각하면 쉽게 이해될 수 있다. 우리가 과거 서독의 제도들을 상당부분 수용해 왔기 때문이다. 그러나 독일과 한반도의 국내외적 환경 차이 탓에 상이한 부분도 적지 않다.

### 통일관련 기구

가장 대표적인 기구는 연방정부의 장관급 부서였던 내독관계성이다. 내독관계성은 원래 1949년 서독정부 수립당시 '전독일문제성'이란 이름으로 출발했으나, 1969년 브란트 정부가 들어서면서 동서독 관계에 중점을 둔다는 의미에서 개칭되었다. 그리고 1991년 독일통일로 인해 해체되었다. 내독관계성은 특히 1972년 「동서독 기본조약」 체결이후 동서독간 대화 및 교류사업 등 내독관계의 유지 및 발전에 대한 관리책임을 맡았다. 물론 구체적 사업의 성격에 따라 다른 부처와 긴밀한 협조체계를 유지했음은 당연하다.

내독관계성이 민족차원에서 분단 및 통일문제를 다루었다면, 국제적 차원에서 분단 및 통일문제는 외무성이 전담했다. 독일은 국제정치적 역학관계에 의해 분단되었으며, 냉전시기 독일은 유럽의 지역정세와 국제정치에 가장 민감했던 지역중의 하나였다. 독일통일이 '2+4 조약'을 통해 비로소 국제적인 인정받게 된 것도 독일분단의 국제정치적 의미를 보여주기에 충분하다. 따라서 분단의 평화적 관리정책의 추진과 통일과정에서 외무성의 역할은 지대했다.

이상과 같은 연방내각의 두 부서가 세부정책 및 행정적 실무를 담당했다면, 정치적인 차원에서는 총리실이 통일정책의 기초를 확정하는 핵심기구였다. 내각책임제 정치구조를 가진 서독의 경우, 총리실은 우리의 대통령 비서실과 같은 기능을 수행했다. 다만 우리의 대통령보다 서독 총리가 정책수립 및 추진과정에서 여당의 영향력을 상대적으로 많이 받는다는 차이는 있다. 분단 및 통일문제에 있어서 총리실의 역할은 동서독관계의 개선을 계기로 대폭 증대했다. 예를 들면, 1970년 서독과 소련간에 체결된 「모스크바 조약」 그리고 1972년 「동서독 기본조약」의 서독측 서명자가 총리 보좌관이었던 에곤 바(Egon Bahr)였다. 또한 동서독 정상회담이 독일내외에서 여러 차례 개최되었다는 점에서도 총리 및 총리실의 역할비중을 충분히 엿볼 수 있다.

이외에도 주 정부와 지방자치단체들도 동독측과 직접적인 교류·협력사업을 추진했다. 특히 1986년부터 동서독 도시간 자매결연사업이 시작되면서 이들의 역할이 증대했다. 특기할 것은 분단시기 자매결연 사업 자체가 대단한 성과를 거두지는 못했지만, 통일과정과 통일직후 구동독의 신설 주 및 지방자치단체의 행정체제 구축을 지원하는데 있어 중추적 역할을 담당했다는 사실이다.

민간차원의 통일관련기구 활동은 현재 우리의 상황과는 좀 달랐다. 분단 이래 동서독간에 민간인들의 상호방문이 항상 가능했기 때문에 조직적인 활동이 그리 필요하지 않았다. 다만 개신교

(루터교)와 카톨릭은 교단 조직의 성격상 상호 교류·협력이 지속적으로 있었다. 특히 개신교단의 경우, 서독교단의 동독교단에 대한 지원사업이 동독정치범 석방거래를 위한 대가 지불의 창구로 활용되기도 했다.

### 통일(정치)교육 관련 기구

과거 서독에서는 공식적으로 통일이란 용어사용을 자제했다. 따라서 통일교육이라는 개념은 없었다. 다만 정치교육의 틀 속에서 분단과 통일에 관한 교육이 실시되었기 때문에 우리의 관점에서 보면 사실상의 통일교육으로 간주될 수 있다. 이미 언급했듯이 조직 차원에서 정치교육의 중심은 연방정치교육본부이다. 이 본부는 초지역적 기구로서 각 주의 지방정치교육본부와 긴밀한 협조관계를 유지하며, 학교영역에서는 연방 및 주 교육부와 협의를 거쳐 활동한다. 또한 교육되어야 할 정치 및 정책적 사안에 대해서는 관련부처의 연방장관들과 합의 아래 교육내용을 결정한다. 따라서 통일관련 교육은 내독관계성 장관의 견해가 반영될 수 있었다.

연방정치교육본부는 초당파적 성격을 가지고 있다. 정치교육이 특정 이데올로기를 기반으로 하지 않았기 때문에 어떤 정당이 정부를 구성하더라도 영향을 받지 않는다. 이는 여야의 연방의원들로 구성된 감독기구가 제도적으로 설치되어 있었기 때문에 거의 완벽하게 지켜진다. 즉 정치적 다양성이 보장된다는 것이다. 정치적 다양성은 국가가 이념적 중립을 지킨다는 것을 의미한다. 그러나 가치 중립성을 뜻하지는 않는다. 서독의 정치교육은 법치국가의 유지를 기본 가치로 전제하고 있기 때문이다.

독일통일이후 독일통일에 관한 교육 프로젝트 담당부서가 생기는 등 연방본부내 업무의 조직 편제가 현실에 맞게 바뀌었다. 통일이전 통일관련 교육은 주로 동방지역담당지부와 학술후의 소관 사항이었다. 여기서는 다루어지는 연구, 교재선정, 교육자 세미나 등은 궁극적으로 분단과 통일의 문제와 직결되었기 때문이다.

내독관계성 산하기관이었던 전독문제연구소도 부분적으로 통일관련 교육을 담당했다. 1969년 창설된 전독문제연구소는 1991년 해체될 때까지 정책자문, 자료수집 및 편찬, 정책홍보, 동독 주민지원 등 광범위한 사업을 전개했다. 그 중에서 국민들을 대상으로 통일관련 정치교육과 동독에 관한 정보제공에 많은 기여를 했다. 여기서 출간된 다양한 자료는 학교 및 사회교육의 교재로 활용되었다.

학교에서의 통일관련 교육은 1970년대 후반부터 체계적으로 실시되었다. 무엇보다 동서독 관계의 개선·발전에 따라 학생들에게 현실을 제대로 가르칠 필요성이 대두되었기 때문이다. 이에 부응하여 문부성은 사회적 여론수렴을 거쳐 「독일문제 교육지침」을 발표했다. 교육지침은 통일이 당장 실현되기 어렵다는 사실을 강조함으로써 비생산적인 이데올로기적 대립보다 평화공존을 위해 동독을 실제로 받아들여야 한다는 데 중점을 두었다.

사회교육 차원에서는 각 정당 및 종교단체들의 지원을 받는 각종 재단들이 중심적인 역할을 담당했다. 특히 정당 소속 재단들은 자신들의 정치이념을 반영하는 정치교육 및 통일관련 교육에 관한 연구, 세미나, 출판, 시민교육 사업을 추진했다. 이들의 활동은 자신들의 정책을 홍보하고 정당화함으로써 국민적 지지기반을 다지는 데 활용되지만 한 것이 아니라, 다양한 이념과 가치가 민주적으로 해결될 수 있는 사회문화적 기반을 공고화했다는 점에서 큰 의미를 가진다.

## 10 우리가 지향하고 있는 통일한국의 미래상과 그 실현 조건은 무엇인가?

우리 민족이 분단의 장벽을 허물고 다시 통일될 때 과연 우리가 건설해 나갈 통일국가의 이념과 체제는 어떤 것이어야 하는가?

이 문제는 통일국가의 미래상과 통일과업의 목표를 확실히 설정하는 일과 연관된다. 통일은 단순히 남과 북이 분단이전의 상태로 되돌아가는 것이 아니라, 새로운 민족공동체를 건설해 나가는 창조적 과정이기 때문에 이에 대한 민족적 합의가 선행되어야 한다.

### 통일국가의 기본이념과 미래상

그동안 우리 정부는 통일국가의 미래상으로서 7천만 민족구성원 모두가 주인이 되며, 개인의 자유, 복지와 인간존엄성이 보장되는 민족공동체를 토대로 건설되는 '1민족, 1국가, 1체제, 1정부' 형태의 통일민주국가로 밝혀 온 바 있다.

이와 같은 미래상에 따라 통일국가는 근본적으로 인류 보편적 가치를 구현하는 체제가 되어야 할 것이며, 개인은 자유와 인간존엄성, 복지와 행복을 최대한 누릴 수 있어야 한다. 이러한 핵심적 가치를 보장할 수 있는 체제로서는 자유민주주의체제가 지금까지 인류가 발전시켜온 어느 정치이념보다 상대적으로 우월하다는 것이 입증된 바 있다. 특히 1980년대 말 이후의 동구 공산국가의 민주화, 독일통일, 소련 해체 등에 따라 사회주의 이념이 퇴조하고 자유민주주의와 자본주의 시장경제체제가 전 세계적으로 확산되는 추세에 있다.

위에서 설명한 기본적 가치와 체제이념을 각 분야에서 실현해 나가기 위해 통일국가의 미래상은 구체적으로 어떤 모습이 되어야 할 것인가?

첫째, 통일국가의 정치체제는 헌법에 의한 자유민주적 기본질서를 토대로 하여 남북한 지역갈등의 해소, 남북주민의 자발적 참여 제고, 국민의 다양한 인식과 정치세력간 이견·대립 등을 평화적으로 해결할 수 있는 방향으로 짜여져야 한다.

통일국가에서는 남북간의 현격한 경제적 격차, 가치관과 사고방식의 상이성, 생활관습이나 행동양식의 차이 등 기본적인 문제에서부터 주민의 이동, 재산권 보호, 법·제도 정비, 교육개혁 등 구체적 분야에 이르기까지 다양한 문제가 나타날 것으로 예상된다. 이러한 문제를 효율적이며 원만하게 해결할 수 있는 민주체제를 갖춰야 할 것이다.

둘째, 경제체제는 사유재산제도와 시장경제원리를 바탕으로 하는 자본주의체제를 기본으로 삼아야 한다. 20세기 역사를 통해 자본주의 시장경제체제가 고도성장을 실현하는 한편, 국민복지를 증대시키는 데 있어 사회주의 계획통제체제보다 상대적으로 우월한 제도라는 것이 이미 입증된 바 있다.

셋째, 사회체제는 개인의 자율성과 창의성이 보장되는 가운데 성숙된 시민의식을 바탕으로 상호 교류가 이루어지는 공동체를 지향해야 한다. 집단간 불신과 대립의 심화로 갈등이 첨예화되는 상태에서는 개인의 삶의 질을 향상시키기 힘들다. 따라서 통일국가는 각종 자원과 시설에 따른 혜택이 구성원 각자에게 골고루 돌아가게 하는 한편, 성별과 지역차별을 극복할 수 있는 더불어 사는 공동체적 사회를 지향해야 한다.

넷째, 통일국가의 문화체제는 개인의 가치관과 생활양식이 존중되는 문화적 다원주의를 지향해야 한다. 또한 문화적인 면에서 개방적이고 진취적인 사회가 되어야 한다. 폐쇄적·수구적 문화체제로는 21세기의 새로운 시대상황과 정보화·세계화의 국제적 추세 속에서 민족문화의 발전을 도모해 나갈 수 없을 것이다.

## 바람직한 통일모습과 실현조건

우리 정부는 과거부터 줄곧 점진적인 평화통일을 지향해왔다. 이는 기본적으로 북한의 태도와 한반도 주변정세가 조속한 통일을 불가능하게 만들고 있는 현실을 받아들인 결과이다. 국민들 대다수도 이러한 정책방향에 대해 공감하고 있다. 특히 1990년대 후반기에 들어와 점진적인 평화통일에 대한 국민들의 지지도는 80%전후로 나타나고 있다. 국민들의 통일관에 관한 설문조사에 따르면, "당장의 통일보다 점진적으로 여건이 성숙되어야 한다"는 응답이 80%를 상회하고 있다. 또한 압도적 다수(93.0%)가 남북한 협상에 의한 평화통일을 꼽았으며, 남측에 의한 흡수 통일이나 북측에 의한 적화통일을 지지하는 숫자는 4.9%, 1.0%에 불과했다.

남북한 협상에 의한 점진적인 평화통일이 실현되기 위해서는 반드시 충족되어야 할 다양한 조건들이 있다.

첫째, 무엇보다 북한정권과 체제의 점진적 변화가 필요하다. 북한은 현재 체제생존에 주력하고 있다. 북한정권이 북한주민의 삶의 질을 증대하고 민족의 장래를 위한다면, 체제생존에 급급하기보다 내부적 개방과 개혁에 보다 적극적인 태도를 보일 필요가 있다. 이처럼 북한이 변해야만 남북한 관계는 물론이고 북한과 미일간 실질적인 관계개선이 가능하기 때문이다.

둘째, 주변국들이 한반도 통일에 긍정적 인식을 가져야 한다. 현재 주변국들은 한반도 분단의 현상유지를 원하고 있다. 그 이유는 각 국의 이익 때문이기도 하지만, 한반도 통일이 초래할 국제정치적 파장을 누구도 예측하기 어렵기 때문이다. 이러한 문제가 해결되기 위해서는 동북아 지역국가들간에 상호신뢰를 확립할 수 있는 평화와 협력의 지역질서가 구축되어야 할 것이다.

셋째, 남북한간 평화공존을 바탕으로 교류·협력을 확대해야 한다. 평화가 정착되지 않은 상태에서 교류·협력이 활성화될 리 만무하며, 교류·협력이 활발하지 못한 가운데 남북한간 이질성이 극복되기 어려운 것은 자명하다. 우리는 보다 큰 인내를 가지고 북한의 태도변화를 북돋울 수 있는 방안모색에 주력해야 한다.

넷째, 우리의 내부적 통일역량을 확충해야 한다. 통일역량은 단순히 안보적·경제적 역량만을 의미하지 않는다. 서로 '다름'을 수용할 수 있는 민주적인 사회문화 기반을 조성하는 것도 매우 중요하다. 그러할 때, 남북한 관계발전은 물론이고 통일이후 사회통합의 문제도 쉽게 극복될 수 있을 것이다.

이러한 조건들을 충족시키기 위해 우리의 노력은 매우 중요하다. 북한과 주변강대국들이 비록 자국의 이익에 따라 움직이는 것은 분명하지만, 장기적 시각에서 보면 우리의 노력여하에 따라 이들의 행동이 직간접적으로 영향을 받을 수 있기 때문이다. 물론 한반도 통일은 이상의 조건들이 완벽하게 충족되기 전에도 가능하다. 그러나 그러한 조건이 많이 충족되면 될수록 통일후유증이 적을 것이고 통일한국의 미래상도 더욱 밝아질 수 있을 것이다.

결국 통일을 언제 달성하느냐 보다 더욱 중요한 것은 통일한국의 밝은 미래상을 보장해주는 통일을 어떻게 준비해야 하는가의 문제라 할 수 있다.

## 11 통일된 한국은 국제사회에서 어떠한 위상과 역할을 갖게 될 것인가?

남북한 관계의 한치 앞을 예측하기 힘든 상황에서 통일한국의 국제적 위상과 역할을 예상하기는 참으로 어렵다. 단지 우리는 통일이 한층 높은 국제적 위상과 역할을 보장해줄 것이라고 기

대하고 있다. 그러나 통일이 어떠한 국제환경 속에서, 또 어떻게 이루어지는가에 따라 그 기대의 충족수준과 정도는 매우 큰 차이를 보일 것이다. 이렇듯 미래 예측에 대한 어려움에도 불구하고 일단 우리가 기대하는 것이 구체적으로 어떠한 것이며, 이것의 실현조건이 무엇인지를 따져볼 수는 있다.

### 바람직한 위상과 역할

우리는 평화통일을 추구한다. 평화통일은 동북아지역에서 평화질서의 확립을 전제로 가능하다. 만약 한반도 통일이 동북아지역의 평화를 더욱 공고화하는 데 기여할 수 있다는 확신이 없다면, 주변 강대국들은 한반도 통일을 지지하지 않을 것이다. 더욱이 동북아에서 평화증진은 통일 이후 민족적 삶의 질을 향상하기 위해서도 절대적으로 필요하다.

일단 통일이 되면, 우리의 국제적 위상이 지금보다 상승될 것은 분명하다. 한반도의 지정학적 위치로 인해 통일한국은 힘이나 크기에 비해 훨씬 중요한 역할을 담당할 수 있으며, 또 요청받게 될 것이다. 이와 관련하여 통일한국의 실질적 역할은 크게 두 측면에서 찾을 수 있다.

첫째, 정치·안보적 측면에서 지역안보공동체 건설과정에 일익을 담당하는 것이다. 둘째, 경제·사회적 측면에서 동북아 및 세계 여타 지역과 협력 및 상호이해의 확대에 기여하는 것이다.

정치·안보적 측면에서 동북아 지역은 세계의 타 지역에 비해 다자적 협력이 미약하다. 냉전종식 이후 세계의 평화는 다자적인 안보협력을 더욱 필요로 하고 있다. 현재 동북아 지역국가들은 양자적인 동맹관계를 바탕으로 힘의 균형을 이루는 가운데 평화공존을 위한 최소한의 협력만이 있을 뿐이다. 현재의 역학구조는 한반도 평화정책에는 긍정적일 수 있다. 그러나 한반도 통일을 위해서는 그러한 역학구조가 변화되어야 한다. 특히 주변강대국들간 안보협력에 대한 공감대가 형성되고 다자적 안보협력체가 탄생될 때, 한반도 통일의 실현 가능성이 높다.

나아가 한반도 통일은 다자적 안보협력체의 발전에 직간접적으로 기여하게 될 것이다.

이러한 역할은 경제·사회적 측면에서 더욱 빛을 발할 수 있다. 무엇보다 한반도는 동북아 지역에서 경제적, 사회적 교류와 협력을 확산시키는 중심지역(Hub)으로 발전할 수 있는 지정학적 위치에 놓여있기 때문이다. 이를 통해 단지 동북아 국가들간의 협력만을 촉진시킬 뿐만 아니라 대륙횡단철도를 매개로 태평양과 유럽을 직접 연결시키는 역할을 할 수도 있다.

### 국제적 위상과 역할 증대의 조건

우리가 기대하는 것처럼 통일한국의 국제적 위상과 역할이 증대되기 위해서는 몇 가지 조건이 충족되어야 한다. 우리가 스스로 할 수 있는 것으로서 무엇보다 사회통합의 조속한 실현과 정치·경제적 안정 및 발전을 도모하는 것이다. 내부적 기반이 갖춰지지 않은 상황에서는 국제적 위상의 증대는 커녕 어떠한 적극적 역할도 국제적인 인정을 받기 어려울 것이기 때문이다. 그러나 단지 중간수준의 세력을 가진 우리가 향후 동북아 지역정세를 좌우할 수 있을 것이라고 생각하기 힘들다. 강대국들간의 이해관계가 적극적인 평화를 실현시키는 방향으로 나가지 못할 경우에는 통일한국의 위상과 역할이 매우 제한을 받을 수 있다.

세계정치에서 초강대국 지위를 누리고 있는 미국은 중국의 발전에 대해 민감하게 주목하고 있다. 중국은 향후 미국의 지위를 위협할 수 있는 가장 큰 잠재력을 가지고 있기 때문이다. 현재 한반도 문제를 포함하여 동북아 지역의 정세는 미국의 대중국정책에 의해 매우 큰 영향을 받고 있다. 그러므로 미국과 중국이 향후 어떠한 관계를 유지하는가에 따라 통일의 실현가능성은 물론이고, 통일 이후에도 우리의 입지가 달라질 수 있다. 경우에 따라 우리는 동북아와 세계의 평화 및 번영에 적극적으로 기여할 수 있거나, 아니면 양 대국간 갈등의 틈바구니에서 제목소리조차

차 내기 힘들게 될 수 있다.

다만 한가지 다행스러운 것은 세계정치에서 협력의 규범이 점차 확산되고 있다는 점이다. 정치·경제·안보·사회문화의 전 분야에 걸쳐 세계화가 진행되고 있는 상황에서 아무리 초강대국이라고 할지라도 혼자 힘으로 많은 문제를 해결하기는 어렵다. 비록 세계정치에서 갈등이나 전쟁이 조만간 사라질 것이라고 기대하기는 힘들지만, 협력 지향적 추세가 장차 미국과 중국의 관계에도 어떠한 형태로든 파급되지 않을 수는 없을 것이다. 따라서 설령 우리 능력 밖의 조건일지라도 강대국들간의 문제로 그냥 두고볼 수만은 없다. 직접적인 영향을 미치지 못하겠지만, 세계무대에서 협력을 한층 더 강조하고 실천함으로써 평화와 협력의 규범이 확산되는데 기여하는 노력이 필요하다.

이처럼 통일한국의 국제적 위상과 역할 증대를 가능케 하는 조건들을 따져보는 가운데 우리가 반드시 영두에 두어야 할 한가지 중요한 사실이 드러난다. 즉 통일이전이나 이후를 막론하고 한반도 통일과 관련된 여러 문제들은 민족적 이익, 지역적 이익, 세계적 이익이 서로 조화를 이룰 때 비로소 해결점을 찾을 수 있다는 사실이다. 그러므로 현재 통일을 준비하는 우리는 보다 폭넓은 시각을 가지고 한반도 통일문제를 조감하고 해결책을 찾는 노력을 배가해야 할 것이다.

## 12 우리는 민족공동체의 회복을 위해 어떠한 노력을 기울여 나가야 하나?

지난 50여년간 축적되어온 남북한의 문화적 이질화 정도와 현재의 남북한의 통일시각을 고려하면, 향후 어떠한 방식의 통일과정에서도 문화적 갈등을 예상하지 않을 수 없다. 실제로 남북한 주민들이 상호대립적인 체제이념에 익숙해 있음은 두말할 것도 없고, 산업화 정도의 차이로 인해 남북한 주민들의 생활방식도 매우 달라져 있다. 심지어 하나의 민족임을 규정하는 중요한 척도 중의 하나인 언어도 분단기간 동안 이질화를 거듭해왔다. 문법구조의 차이는 물론이고 남북한의 국어사전에 수록된 총 어휘들 가운데 약 1만 여개의 어휘가 달리 사용되고 있다고 한다. 이러한 현실에 대해 독일의 통일경험은 몇 가지 시사점을 제공한다. 이를 정리하면, 다음과 같은 두 가지 문제영역으로 대별된다. 첫째는 통일을 준비하는 현재의 상황에서 미래의 사회통합의 문제를 최소화할 수 있는 대비책은 무엇인가 하는 것이고, 둘째는 통일의 그날이 오면, 갈등을 최소화할 수 있는 효율적 사회통합을 위해 반드시 고려되어야 할 점들이 무엇인가에 관한 것이다.

### 통일대비 차원에서의 과제

현 상황에서 우리가 할 수 있는 대비책으로서 다음 세 가지가 필수적이다.

첫째, 민족공동체 회복의 기반으로서 건전한 시민문화를 정착시키는 것이다. 사실 다원화된 사회에서 특정한 가치나 이익을 중심으로 통합이 이루어지기란 거의 불가능하다. 이러한 사회에서 통합의 척도는 서로의 다름을 인정하고 상호이해를 바탕으로 잠재적 갈등을 평화롭게 조화시킬 수 있는 사회문화적 규범의 확립 및 실천에서 찾을 수 있다. 그러므로 통일이후 예상되는 민족공동체 발전의 문제는 통일이전 우리 사회에서 얼마나 건전한 시민문화가 확립되는가에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 뿐만 아니라 서로 다름을 인정할 수 있는 사회문화 확립은 통일 지향적 남북한 평화공존을 정착시키기 위한 우리의 내부적 전제조건이기도 하다.

둘째, 건전한 민족공동체적 정체성을 확립해야 한다. 통일이전 서독은 세계의 어느 국가들보다

갈등해소 문화가 상대적으로 잘 정착되어 있었다. 전후 탈나찌화를 위해 시민정치교육이 최우선시 되었고, 그 덕분에 시민들의 비판정신도 매우 충실했다. 분단시기 서독의 포용적 문화는 동서독 공존에 분명히 기여했다. 그러나 통일이후 서독의 문화적 포용성은 상당부분 증발했다. 그 원인은 매우 복합적이지만, 나찌 청산의 반작용으로 민족공동체적 정체성이 매우 취약했다는 점에 주목할 필요가 있다.

현재 한반도 통일의 당위성은 남북한이 단일민족이라는 주장아래 의심없이 받아들여지고 있다. 그러나 막상 통일이 이루어질 때 과연 민족감정이 어느 정도 긍정적인 역할을 하게될지 의문스럽다. 현재 남한사회는 매우 다원화되어 있으며, 부분적으로는 탈산업사회의 문화형태를 보이는 가운데 민족공동체적 구심력이 점점 이완되고 있다. 비근한 예로서 한국에 일자리를 찾아온 중국교포들에 대한 한국사회의 냉대가 장차 통일 이후 북한주민에게도 그대로 적용될 가능성이 심각하게 우려된다.

셋째, 사회경제적 측면에서 남북한간 상호이해의 폭을 넓혀나가야 한다. 사회문화적 기반이 조성된다고 하더라도 사회경제적 조건이 열악할 경우, 공동체내 결집력이 생성되기는 쉽지 않다. 이는 독일 사회통합의 어려움이 사회경제적 요인에 의해 훨씬 증폭되고 있다는 점에서 입증된다. 그러므로 남북한 경제 교류·협력은 장차 양적 성과에만 집착하기보다 질적 성과에 초점을 맞추어야 할 것이다. 결코 쉽지는 않지만, 통일이전에 남북경제공동체를 먼저 형성하고, 이를 토대로 북한의 경제현대화 수준을 제고시키는 동시에 사회경제적인 상호이해의 기반을 마련하는 노력이 필요하다.

이상과 같은 대비책은 상당부분 당위적이고 규범적이란 점을 부인할 수 없다. 그럼에도 불구하고 이를 향한 노력마저 포기할 수는 없다. 노력여하에 따라 통일의 시간이 앞당겨질 수 있고, 통합의 어려움도 최소화될 수 있기 때문이다. 이를 위해 보다 근본적인 차원에서 남한 사회의 사회문화적 현실과 통일정책방향에 대한 건전한 비판과 자기반성은 그 출발점으로서 매우 중요하다.

## 통일이후의 과제

이러한 당면과제들 외에도 독일사례는 향후 통일이 닦혔을 때, 고려해야 할 중요한 사항이 무엇인가를 말해준다. 통일방식과 속도가 어떻게 될지 모르기 때문에 구체적으로 열거할 수는 없지만, 여러모로 남북한간의 이질화가 좁혀지지 않은 상황에서 평화통일이 발생하는 경우에 반드시 고려되어야 할 점이 있다.

첫째, 억압된 체제에서 살아온 북한주민들이 스스로 내적 민주화를 이룰 수 있는 기회가 주어져야 한다는 것이다. 그렇지 못할 경우 동독지역 주민들과 같이 사회심리적 혼란에 빠지게 될 것이다.

둘째, 북한지역 주민들이 통일한국인으로서는 새로운 정치적·사회적 정체성을 확립할 수 있으려면, 체제가치를 스스로 선택할 수 있게 만들어야 한다. 즉 새로운 시대와 인류보편적 가치에 기초한 통일한국의 헌법체계를 재정립하고 이를 북한주민들이 기꺼이 선택할 기회가 주어져야 한다는 것이다.

셋째, 남북한간의 사회경제적 격차를 좁히기 위해 북한지역에 경제적 지원이 필요하겠지만, 북한주민들이 일방적인 경제지원에만 의존하도록 만드는 것은 금물이다. 그 대신 북한주민들이 경제자립 내지 자생력을 가질 수 있는 방법을 강구해야 할 것이다.



## 제2부오늘의 북한

1. 김정일 시대의 북한, 어떻게 볼 것인가?
2. 북한의 정치·군사 문제
3. 북한의 대외관계
4. 북한 경제의 현황과 변화 전망
5. 북한의 사회와 교육·예술

### 1 김정일 시대의 북한,어떻게 볼 것인가?

#### 01 김정일 시대 북한체제의 특징은 무엇인가?

북한은 사회주의 국가중에서도 독특한 체제를 가지고 있다. 이런 북한 체제의 특징을 이해하지 않으면 북한 사회가 움직이는 원리를 알 수 없다. 이는 북한 사람들을 이해하는 데에도 매우 중요하다. 우리식 사회주의라는 독특한 체제 속에서 살아온 사람들은 사고방식과 행동양식에 우리와는 다른, 그들 나름의 잣대를 갖고 있기 때문이다. 북한 체제의 특징을 다음과 같이 개괄할 수 있다.

##### 수령 중심의 유일지배체제

북한체제의 독특한 특징은 최고 지도자인 수령이 절대 권력을 행사하는 유일체제라는 점이다. 현재 김정일 국방위원장은 조선로동당 총비서로서, 국방위원회 위원장으로서 당·정·군 등 모든 권력의 정점에서 있다. 그리고 공산당 즉, 조선로동당은 프롤레타리아 독재라는 명분하에 국가와 사회의 모든 부문을 통제하고 있다. 일당 독재체제를 고수하고 있는 북한에서 조선로동당의 지위는 국가기관보다 우위에 있다. 유일체제는 고도의 동원체제이다. 북한에서는 모든 문제를 사회주의와 자본주의, 자주와 외세, 통일과 반통일 등 적대적인 개념의 대결로 보는 문화가 널리 퍼져있다. 북한은 이런 대결에서의 투쟁과 승리를 고취함으로써 사회를 고도로 동원화하고 있다.

북한에서 수령은 단결력과 영도의 중심으로서 인민대중의 운명을 개척하는 데서 결정적 역할을 하는 당의 최고영도자로 규정되는 동시에 사회정치적 생명체의 '최고 뇌수'로 규정된다. 여기서 사회정치적 생명체란 "인민대중이 혁명의 자주적 주체로 되기 위해 당의 영도 밑에 수령을 중심으로 하여 조직사상적으로 결속됨으로써 영생하는" 생명력을 지닌 생명체를 의미한다. 북한사회에서의 수령은 '전 당의 조직적 의사의 체현자'이며, '당의 최고 령도자'로 '사회정치적 생명체의 생명활동을 통일적으로 조직하고 지휘하는 령도의 유일중심'이라고 하여 그 절대적 지위와 역할을 부여받고 있다. 북한은 각 분야에서 수령숭배정책을 펴고 있다. 최고지도자와 대중의 일체감을 확보함으로써 '저항없는 개인숭배 시스템'을 만들어 가고 있는 것이다.

##### 사회주의적 소유제도

북한체제의 경제적 특성은 생산수단을 국가와 협동단체가 소유하는 사회주의적 소유제도와 자립적 민족 경제노선을 표방하는 중앙집권적 계획경제제도이다. 북한은 사회주의적 소유를 "사회주의적 생산관계의 기초가 되는 생산수단과 생산물의 전 사회적 또는 집단적 소유"라고 개념화하고 있다.

사회주의적 소유의 핵심은 생산수단에 대한 소유인데, 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다. 생산수단의 개인 소유는 원칙적으로 부정되고 있지만 매우 제한된 범위에서는 개인소유를 인정하고 있다.

개인소유의 대상은 근로자들이 받는 임금이나 노동의 질과 양에 따라 받는 분배 몫과 그것으로 구입한 소비품들이다. 구체적으로 근로소득과 저축, 가정용품, 일용소비품 등이 개인소유의 대상에 포함된다. 개인소유물은 그 소유자가 자유롭게 처분할 수 있으며 그에 대한 상속권도 인정하고 있다. 북한의 각종 수매기관과 농민시장은 개인소유물을 처분할 수 있는 제도적 장치로 이용되고 있다.

### '사회주의 대가정론'

북한에는 개념적으로 두 개의 가정이 존재한다. 하나는 혈육들로 구성되는 보통의 가정이고 다른 하나는 수령을 아버지로 하는 소위 '사회주의 대가정'이다. 이 사회주의 대가정의 가족 성원인 북한 사람들은 보통의 가정에서 자녀들이 부모를 섬기듯 아버지인 수령을 믿고, 사랑하며 충성과 효성을 다해야 하는 것으로 교육받고 있다. 유교사회의 전통이 비교적 많이 남아있는 북한에서 사회주의 대가정론은 "수령·당·대중을 하나의 사회정치적 생명체로 만드는 가장 확실한 결합방식"이 되는 것이다.

그러나 주민들의 실제 가치관이 반드시 이러한 규범과 일치하고 있는 것은 아니다. 최근 들어 집단주의 규범에 대한 주민들의 거부감이 높아지고 있으며 이같은 불만은 경제난이 심해지면서 더욱 커지고 있다. 그동안 북한체제를 유지시켜 주던 '사회정치적 생명체론'과 '사회주의 대가정론'에 대한 신념이 점차로 느슨해지고 있는 것이다.

### 군부의 위상 강화

최근 북한정세의 가정 주목할 만한 특징은 군부의 위상이 지속적으로 강화되었다는 점이다. 특히 김일성 사후 김정일이 군 최고사령관으로서 북한을 통치함으로써 이러한 경향이 심화되었다. 1998년 김정일의 공식승계 방식도 국가주석직을 폐지하고 권한이 강화된 국방위원회 위원장에 재추대되는 형태로 이루어졌다. 1998년 수정·보완된 북한 헌법 제100조는 국방위원회를 "국가주권의 최고군사지도기관이며 전반적 국방관리 기관"으로 규정하고 있으며, 제102조는 "국방위원장은 일체 무력을 지휘통솔하며 국방사업 전반을 지도한다"고 밝힘으로써 국방위원회의 위상이 한층 강화되었음을 알 수 있다. 이와 같은 독특한 통치체제를 북한은 '선군정치'를 구현한 '군사중시의 국가기구체계'라고 말하고 있다.

## 02 최근의 북한을 어떻게 이해할 것인가?

한반도에서 냉전을 종식시키고 평화와 통일을 실현하기 위해서는 북한과 협상하고 또 함께 번

영해 나가야 한다. 그리고 이를 위해서는 현실에 바탕을 둔 올바른 북한관을 확립해야 한다. 그렇다면 우리는 북한을 어떻게 보아야 할 것인가?

### 경계대상이며 동반자인 북한

북한은 우리와 정치·군사적으로 대결상태에 있는 경계대상이며, 동시에 하나의 민족공동체 함께 협력해 나가야 할 동반자라 할 수 있다. 북한과 우리는 적대관계를 아직 완전히 청산하지 못했으며, 북한은 우리의 안보를 위협할 수 있는 충분한 군사적 능력을 가지고 있다. 그러나 다른 한편 북한은 우리가 함께 하나의 민족공동체를 실현해야 할 대상, 즉 우리가 속명적으로 끌어안아야 할 동포가 사는 곳이며, 또 6·15공동선언을 계기로 오랜 적대관계를 해소하고 공존 공영을 지향하기로 합의한 동반자이기도 하다.

따라서 우리에게 오늘의 북한은 '경계대상'과 '동포'라는 이중성을 모두 지니고 있다. 이러한 이중적인 현실인식 속에서 우리에게 필요한 것은 서로간의 적대성을 감소시키고 동포애를 증진시켜 북한을 공존과 동반자 관계로 이끌어 가는 지혜와 노력이다.

남북정상회담 이후 남북관계가 개선되어 나가면서 그 동안 북한에 대해 부정적 측면만 교육받아 왔던 남한 주민들이 대북관에 혼란을 느끼는 것은 당연한 일인지도 모른다. 이러한 혼란과 함께 북한을 동족으로 느끼는 사람들의 숫자가 증가하였고, 북한에 대한 긍정적 평가도 증가하였다. 물론 이에 대해 한국전쟁을 경험한 사람들이나 보수적인 입장에 있는 사람들은 북한에 대한 경계심이 약화되는 것을 걱정하고 안보관이 흔들리는 것에 대해 걱정하고 있다. 또한 이들은 김정일 위원장의 행동은 '허위'이고 북한의 본질은 변하지 않았다고 주장한다.

### 북한에 대한 객관적·종합적 시각 필요

남북관계에서 강조되어야 할 것은 '북한을 어떻게 볼 것인가'와 '북한을 어떻게 대해야 할 것인가'는 구분되어야 한다는 점이다. 북한이 정치적으로는 독재체제이고 인권이 없는 체제인 것은 분명하다. 그러나 북한주민들은 경제난으로 인해 평균신장이 작아짐으로써 과연 그들이 같은 한민족인가라는 의문이 들 정도가 되었기 때문에 인도주의적 차원에서 북한주민을 대상으로 하는 대북 지원은 지속되어야 한다. 여기에서 북한지배층과 일반주민을 구분해서 대할 필요가 있다는 주장이 설득력을 갖는다.

아울러 김정일 위원장이 추진하고 있는 IT산업 육성을 비롯한 개방정책에 대해서도 긍정적인 평가를 하고 가능한 범위 내에서 이를 지원함으로써 남북한 경제의 균형적 발전의 계기를 마련해야 한다. 북한의 경제적 안정 여부는 한반도 평화유지와 깊은 관련이 있음을 우리는 알아야 한다.

마지막으로 남북관계의 이중성 속에서 분명히 해야 할 것은 북한의 대남전략 즉 '연방제' 통일논리는 변하지 않았다는 점과 이러한 가운데서도 경제난 해결을 위해 김정일 위원장이 중심이 되어 대외개방을 추진하고 있다는 점이다. 어쩌면 두 가지 점은 상호 모순되는 것처럼 보인다. 북한의 연방제 통일방안은 사회주의권 붕괴 이후인 1991년부터 '우리식 사회주의'를 고수하겠다는 방어적 성격으로 변한 측면도 있지만 선군정치에 의한 군사비상 상태를 유지하고 있으므로 이에 대한 경계도 늦추지 말아야 할 것이다.

## 돋보기- 북한연구 방법론

북한을 이해하기 위한 학문적 차원의 연구방법론은 대체로 두 가지로 대별할 수 있다. 그 하나는 외재적 접근법이며 다른 하나는 내재적 접근법이다.

외재적 접근법은 북한이라는 대상을 객관적·외부적인 시각에서 분석하는 인식의 방법론을 말한다. 이 방법은 자유민주주의와 자본주의적 시각에서 북한체제의 전반적 현상을 분석하려 한다.

한편 내재적 접근법은 외재적 접근법의 한계를 극복하려는 대안으로 제시된 인식의 틀로서, 북한이라는 대상을 분석할 때 북한의 특수한 현실을 고려하면서 북한 사회의 각종 현상을 이해하려는 접근 방법이다. 다시 말해서 내재적 접근법은 북한 체제가 설정해 놓은 이념과 논리를 기준으로 북한의 사회현상을 분석해야 한다고 보는 방법론이다.

외재적 접근법과 내재적 접근법이 각각 북한이해의 방법론으로서 기여한 바 크지만 외재적 접근법은 북한의 실상을 알리는 관점으로 기여해 왔지만 한편으로는 북한체제의 부정적 측면을 의도적으로 확대 재생산해 왔다는 한계를 지닌다. 그런가 하면 내재적 접근법은 의도적이든 아니든 북한체제의 긍정적인 면을 지나치게 부각시키는 오류를 범해왔다는 비판을 면하기 어렵다.

외재적 접근법과 내재적 접근법을 주장하는 학자들의 논쟁을 살펴보면 남북 분단의 현실에서 이데올로기의 개입을 배제한 채 북한이라는 대상을 연구한다는 것이 얼마나 어려운 일인지 알 수 있다. 최근에는 북한이라는 대상을 연구함에 있어 외재적 접근법과 내재적 접근법의 한계를 극복하기 위해 새로운 대안을 제시하는 학자들도 있다. 이러한 접근법은 기본적으로 북한주민들의 생활 양태를 기준으로 그 사회의 특성을 분석하되, 마지막 단계에서는 인류의 보편적 가치 기준에 근거하여 윤리적 판단을 내리는 인식의 방법을 말한다.

### 03 최근 북한 상황에 대해 북한 지도부는 어떻게 인식하고 대응하고 있나?

1980년대 말 사회주의권 붕괴 이후 북한의 최대 관심사는 김일성·김정일 정권과 사회주의체제를 고수하고 생존하는 것이었으며, 북한의 대내외 정책은 이러한 목표에 초점을 맞추어 왔다. 대내적으로 북한은 사상, 정치(당), 군대의 중요성을 일관되게 강조하면서 체제 결속을 다지며 7·1 경제관리개선 조치를 통해 경제개혁을 단행하고 대외적으로는 신의주 특별 행정구 등을 설치, 대외개방을 시도하고 있다.

#### 김정일식 정치체제의 구축

북한은 동구에서 사회주의체제가 실패한 원인을 사상의 변질과 사회주의를 변질시킨 기회주의자들 때문이라고 인식하고 있으며, 체제위기를 극복하기 위해서는 사상사업을 강화하여야 한다고 보고 있다. 그리고 사상사업의 강화에는 당의 영도적 역할이 필수적임을 강조하고 있다.

또한 북한은 군사우선주의, 즉 '선군정치'만이 '우리식 사회주의'의 우월성과 위력을 높이 발양시키기 위한 '결정적 담보'라면서 인민군대 강화에 우선적으로 주력할 것을 강조하고 있다. 북

한은 1998년 헌법개정을 통해 주석제를 폐지하고 국방위원회가 "나라의 정치·군사·경제역량의 총체를 통솔 지휘하여 사회주의 조국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화 발전시키는 사업을 조직 영도"할 수 있게 함으로써 국방위원장이 실질적 최고지도자임을 천명하였다. 북한은 이를 '군사중시의 국가체제'라고 부르며, 무적의 군사력에 의거하여 나라의 정치적 자주권을 지키며 경제발전과 나라의 부흥을 일으키는 김정일식 정치체제라고 말하고 있다.

또한 '선군정치'에 따라 '인민군대 따라 배우기 운동' 등 사회 전체에 군사적 기풍이 강조되고, 김정일 국방위원장의 군부대 방문이 빈번해지고, 군부 엘리트들이 권력을 독점하는 현상이 나타났다.

### 대외관계의 개선

북한은 1998년 헌법 개정과 김정일의 국방위원장 재추대를 계기로 대외 관계개선에 적극 나서기 시작하였다. 북한은 미국·일본·EU를 비롯한 서방과의 관계개선을 위해 노력하였고, 중국·러시아 등 전통적인 우방과의 관계복원에도 주력하였다.

대외정책에 있어서 핵심과제는 미국과의 관계개선에 있다고 할 수 있다. 특히 북한의 생존권 보장을 위한 안보문제는 미국과 해결해야 할 문제라는 입장을 고수하고 있다.

2001년 1월 부시행정부가 출범한 이후 대북관계를 전면 재검토 함에 따라 북한은 미국을 비난하면서도 북미간 양자대화의 필요성을 주장하였다.

북한은 대미관계를 고리로 하여 대서방 외교에 박차를 가하였다. 북한은 1999년 1월 이탈리아와의 수교를 시작으로 프랑스와 아일랜드를 제외한 모든 EU국가와 수교하였으며, 이밖에도 호주·뉴질랜드·캐나다·필리핀 등과 수교하였다.

또한 기존의 전통적 우방인 중국·러시아와도 관계를 강화시켜 나가고 있다. 그러나 북한의 대중·러 외교가 대서방 관계개선에 부정적 영향을 미칠 만큼 과거 냉전시대의 관계로 복원될 것으로 보이지는 않는다. 북한에게 가장 중요한 것은 역시 미국과의 관계개선을 통하여 경제난과 안보문제를 해결하는 것이기 때문이다.

### 정치사상 사업의 강화와 '신사고'

북한은 사회주의체제 붕괴와 경제난으로 인한 내부동요를 예방하기 위해 '사회주의 붉은기 진군'과 '우리식 사회주의' 등을 내세우며 사상사업을 강화함으로써 체제 위기를 극복하고자 하고 있다.

"모든 문제를 새로운 관점과 새로운 높이에서 보고 풀어나가자"는 소위 '신사고'는 지난 10년간 지속되는 만성적인 경제난에 대한 반성에서부터 시작된 것으로 보인다. 북한의 경제난과 식량난은 북한주민들로 하여금 '우리식 사회주의'에 대한 신뢰감을 상실하도록 만들었으며, 사상사업에 대한 필사적인 강화노력에도 불구하고 정치사상적 요새에 균열을 초래하는 결과를 가져왔다. 즉 북한은 사상만으로는 체제유지가 보장되지 않으며 경제회생 없이는 사상도 유지될 수 없다고 인식하게 되었다. 따라서 신사고는 지난 10년간 경제난에 대한 북한의 대책이 적절히 못하였음을 시인하며 경제난 해결이 향후 북한의 핵심 정책과제임을 강조하고 있는 것이다.

북한은 이에 따라 2002년 7월 대내 경제개혁 조치로서 7·1 경제관리개선 조치에 이어 대외 개방 조치로서 기존의 나진·선봉경제 특구 이외에 신의주 특별행정구, 개성공단조성, 금강산 특구 등의 조치를 발표한 바 있다.

## 2 북한의 정치·군사 문제

### 01 김정일체제가 표방하는 통치 이념과 통치 방식은 무엇인가?

김정일체제의 외형적으로 나타나는 통치이념은 북한헌법과 조선로동당 규약에 명시되어 있다. 헌법과 당규약상, 김일성의 주체사상과 혁명사상이 통치이념이 되고 있으나 이러한 사상은 처음부터 고정불변의 개념정의가 정립되지 않고, 시대상황과 정치환경에 따라 지도자우상화, 일당지배, 체제유지에 유리한 방향으로 해석되어가는 특징을 보여주고 있다.

#### 헌법과 당규약상의 통치이념

북한 헌법 제3조와 제11조는 각각 "조선민주주의인민공화국은 사람중심의 세계관이며, 인민대중의 자주성을 실현하기 위한 혁명사상인 주체사상을 자기활동의 지도적 지침으로 삼는다", "조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 영도밑에 모든 활동을 진행한다"라고 규정하고 있다.

또한 조선로동당 규약 전문에는 "조선로동당은 오직 위대한 수령 김일성 동지의 주체사상, 혁명사상에 의해 지도된다"고 규정하며, 조선로동당의 당면목적은 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의 혁명과업을 완수하는 데 있다고 설정하였다.

북한은 김정일이 권력을 장악하기 전인 1970년대 이전 중소로부터의 내정간섭을 배제하고 김일성 일인 지배체제를 강화하는 방향으로 사상이론을 발전시켰으나, 1970년대에 들어서는 김일성 우상화의 근거가 되는 당의 유일사상체계를 다지는 작업에 본격적으로 주체사상이 활용되기 시작하였다.

1970년 제5차 당대회에서 북한은 정치·사상·국방·외교·경제 등 거의 모든 영역을 망라하여 이론적 측면에서 주체사상을 체계화·종합화하게 되었고, 이어 1972년에 제정된 헌법은 다음과 같이 주체사상을 공식 통치이데올로기로 설정하였다.

즉, 북한헌법 제4조는 "조선민주주의인민공화국은 마르크스 레닌주의를 우리나라의 현실에 창조적으로 적용한 조선로동당의 주체사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다."(사회주의헌법 1972. 12. 27)라고 하고 있다.

그러나 1974년부터 주체사상을 마르크스 레닌주의 보다 격상시켰고 1980년 10월 제6차 당대회에서 김정일이 후계자로 공식적으로 등장한 이후에는 주체사상을 "현시대 로동계급의 영생불멸의 지도리념"이라고 주장하고 있다.

#### 단결과 혁명의지의 강조

그후 1980년대 말부터 동구 사회주의권이 붕괴하자 북한에서는 우리 식대로 살자는 '우리식 사회주의' 등 "김일성, 당, 대중이 일심 단결하여 사회주의 제도를 튼튼히 고수하고, 사회주의 위업을 끝까지 완성시켜 나아가기 위해 몸바쳐 투쟁하자"고 주민들을 독려하여 왔다.

또한 이 시기에 제기된 '조선민족제일주의'도 급변하는 국제정세를 감안, 김일성 김정일과 주체사상을 공고히 하려는 의도에서 비롯되었다. 그럼에도 불구하고 심각한 경제난으로 사상이 해이되는 조짐이 보이자 북한 통치권에서는 1995년부터 온갖 보도매체를 통해 일심단결과 혁명지조를 최고의 미덕으로 삼는 '붉은기 사상'을 강조하기 시작하였다.

김일성 사망후 1997년 10월 김정일이 노동당 총비서로 취임하고 이듬해 1998년부터는 사상·

정치·경제·군사를 내세우는 '강성대국론'을 제시하여 대내결속과 대외인식 제고효과를 거두고자 하고 있다. 1999년 6월부터 김정일의 통치방식으로 부각되는 '선군정치'도 군을 최우선 대우하고 군을 최대한 지원하여 체제의 보루이자 발전의 원동력으로 삼겠다는 의도로서 사실상 1990년대 이후의 주요 경제건설 실적은 군 노동력을 기반으로 이루어졌다고 볼 수 있다.

### 통치방식의 지속과 변화

북한이 내세우는 통치이념에 비해 법규에 나타난 통치방식은 별반 변화한 흔적이 보이지 않는다. 북한의 통치방식은 아래의 헌법 규정에 명확히 표현되어 있다.

즉 북한 헌법은 "조선민주주의 인민공화국에서 모든 국가기관들은 민주주의 중앙집권체제 원칙에 의하여 조직되고 운영된다"(제5조), "조선민주주의인민공화국에서 생산수단은 국가와 사회협동단체가 소유한다"(제20조), ". . . 터밭 경지를 비롯한 개인부업에서 나오는 생산물과 그 밖의 합법적인 경지활동을 통해 얻은 수입도 개인소유에 속한다"(제24조), "조선민주주의인민공화국에서 공민의 권리와 의무는 '하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여'라는 집단주의 원칙에 기초한다"(제63조)는 규정을 두고 있다.

이를 통해 볼 때 북한은 김일성을 아버지로, 노동당을 어머니로하는 일당지배체제로 통치되고 있으며, 경제생활의 토대는 생산수단이 공유되고 개인부업은 개인소유로 허용되고 있다. 또한 집단주의 원칙에 따라 주민의 권리의무가 제한되고 있음을 여실히 알 수 있다.

이와 함께 포상 및 영웅칭호 남발, 생활에 깊숙히 스며든 '유일사상 체계 확립 10대 원칙'도 주민통치에 지대한 영향력을 발휘하고 있다.

## 02 제11기 최고인민회의 대의원 선거의 특징과 대의원 구성비율은?

2003년 8월에 개최된 제11기 최고인민회의 대의원 선거는 지난 10기와 마찬가지로 체제안정과 경제개선을 위한 구도로 인물이 재구성되었다는 사실에서 북한이 처한 입장이 나타나고 있다.

제10기의 경우 제9기 대의원들 중 전체 대의원의 64%인 443여명이 새로 선출되었을 정도로 대폭 교체가 이루어졌고, 제11기에는 343여명(50%)을 다시 교체시켰다.

### 대의원 선거의 특징과 구성비율

이는 빠른 시간 내에 대의원을 교체하여 도전세력을 미연에 방지하는 한편, 북한의 당면과제를 해결하는데 도움이 되는 신세대를 대의원으로 흡수하려는 의도로 보인다.

새로 영입된 인물의 면면을 살펴보면 당정분야에는 큰 변화가 없으나 경제, 대남, 외교분야 인사들의 부상이 돋보이고 있다. 일부 군 핵심인사의 교체도 있으나 국방위원회 위원 12명은 모두 대의원 보직을 유지하고 있는 등 군 중심의 권력구조는 큰 변화가 없다.

무엇보다도 특징으로 나타난 것은 당 및 내각의 40~50대 나이에 전문성과 실무경험을 겸비한 소장파 인물들이 대거 주요 보직에 등용된 점이다.

이와 함께 제11기 국가지도기관 구성시에는 내각 총리와 부총리를 모두 경제분야 인물을 기용하였고 국가계획위원장에 김광린을 기용하는 등 5명중 4명을 경제문제 전문가로 대체하였다.

대의원의 구성비율은 직업별, 성별에는 제10기와 비교하여 큰 차이가 없으나 연령별에서 30~50대가 증가하고 학력에서도 대졸이 6%이상 증가하였다. 무엇보다도 과학자, 기술자, 경제 전문가가 큰 비율로 증가한 점은 향후 북한의 대내 정책방향을 가능하게 한다.

신진 소장파 등용 인물

이광호(당 과학교육부장, 45), 문일봉(재정상, 40대 후반), 이주오(경공업상, 47), 최남균(수매양정상, 40대 후반), 전승훈(부총리, 51), 이광근(무역상, 50), 김광린(국가계획위원장, 54), 이경식(농업상, 56), 이무영(화학공업상, 55), 오수용(전자공업상, 59) 등

전문 실무 경험자

김광린 (국가계획위원회 부위원장꺾국가계획위원장)  
 이광남 (국토환경보호성 국토계획연구소장꺾채취공업상)  
 이무영 (남흥청년화학연합기업소 지배인꺾화학공업상)  
 이경식 (농업과학원 부원장꺾농업상)  
 김승현 (금속기계공업성 부상꺾금속기계공업상)  
 최익규 (당 선전선동부 부부장꺾문화상)  
 주동일 (전력공업총국 부총국장꺾전기석탄공업상)

경제분야 등용인물

총 리 : 박봉주(전 화학공업상)  
 부총리 : 곽범기(유임)  
 노두철(전 국가계획위 부위원장)  
 전승훈(전 금속기계공업상)  
 내각상 : 김광린(국가계획위원장)  
 이광남(채취공업상)  
 이무영(화학공업상)  
 김승현(금속기계공업상)

< 제10, 제11기 최고 인민회의 대의원 구성 비교 >

연령별

구분	제 11기	제 10기
35세 이하	2.2%	1.9%
36세 이하~55세	50.1%	48.5%
56세 이상	47.7%	49.6%

학력별

구분	제 11기	제 10기
대졸	91.9%	85%
전문학교, 고등기술학교 졸	6.1%	15%



기타 명예칭호자, 학위소유자등

구분	제 11기	제 10기
영웅칭호 등 명예칭호 소유자	48.0%	68.3%
학위, 학직 소유자, 과학자, 기술자, 전문가	89.5%	64.5%

### 03 우리와 비교하였을 때 북한 국가기구의 특징은 무엇인가?

현재 북한의 국가기구 구성은 1998년 9월 5일 개최된 최고인민회의 제10기 1차회의에서 개정된 헌법에 근거를 두고 구성되었다.

#### 최고인민회의

최고인민회의는 실제로 당의 결정을 추인하는 형식적 거수기에 불과하지만 '민주적 중앙집권제의 원칙'에 따라 헌법상 북한의 최고 주권기관으로서 행정부·사법부 등 모든 국가기관을 조직하는 권한을 갖고 있고, 국가기관들은 최고인민회의에 대하여 책임을 지게 되어 있다. 즉 최고인민회의는 국방위원회 위원장, 최고인민회의 상임위원회 위원장, 내각 총리, 중앙재판소 소장, 중앙검찰소 소장을 선거 또는 소환하는 권한을 갖고 있다.

#### 국가기구의 구조·운영상 특징

북한의 국가기구의 구조, 운영은 우리와 비교하여 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

첫째, 남북한은 모두 국가기구가 외형상 입법, 사법, 행정의 3권으로 나뉘어져 있으나 남한에서는 3권이 동등한 위치에서 상호 견제와 균형을 이루도록 되어 있고 또 국무회의가 정책을 결정하고 집행하는 역할을 수행하나, 북한의 내각은 최고주권기관인 최고인민회의의 행정적 집행기관에 불과하다. 또한 남한은 대통령이 국가의 수반이며 행정의 수반이나, 북한은 총리가 행정의 수반이며 국가수반은 최고인민회의 상임위원장이 맡고 있다.

둘째, 남한에서는 선거에 의해서 선출된 대통령이 정부의 수반으로서 행정을 책임지게 되나, 당국가 체제인 북한에서는 당이 모든 국가기관과 사회단체의 지도적 핵심으로서 모든 정책의 결정과 집행을 철저히 통제·감독 한다.

셋째, 북한의 내각은 총리 밑에 3명의 부총리, 2위원회, 27성, 1원, 1은행, 2국 등 총 33개부서로 구성되어 있는 반면, 우리의 중앙 행정부처는 18부 4처로 총 22개이다. 북한의 중앙부서가 많은 것은 경제부서, 특히 공업관련 부서가 세분화된 것에 기인한다.

넷째, 남한에서는 국방부, 경찰청, 국가정보원 등이 모두 행정의 책임자인 대통령의 명령을 받게 되어 있으나, 북한에서는 인민보안성만 내각에 소속되어 있을 뿐 인민무력부와 국가안정보위부는 국방위원회 소속이다.

북한에서 정부와 당의 관계는 흔히 배에서 노젓는 사람과 키를 잡는 사람의 관계에 비유되며, 김일성도 "당일군들은 경제일군들이 당의 로선에 따라 옳은 방향으로 나아갈 수 있도록 뒤에서 키를 잡아야 한다"고 말하였다. 당적 지도는 국가기관에 대한 당의 우위를 의미하며, 이는 현실적으로 행정 일군에 대한 당 일군의 우위로 나타나고 있다.

당·군관계 역시 기본적으로 군에 대한 당의 영도를 특징으로 하고 있다. 군 총정치국은 모든 정치군관 조직을 망라하고 있다. 최근 군부의 위상 강화에도 불구하고 야전군의 정치적 역할 증대에는 한계가 있는 것으로 보인다.

## 04 남북한 행정체제의 차이는 무엇인가?

해방이후 북한은 60여 차례에 걸쳐 행정구역을 개편하였는데, 현재는 3직할시, 9도, 25시, 31구역, 145군, 2구, 2지구로 나뉘어 있고, 이는 다시 3,230개의 리, 1,136개의 동 267개의 노동자구로 나누어져 있다.

### 남북한 행정체제의 차이

첫째, 행정구역의 편성에 있어서 남한은 북한과 비교하여 군은 적으나 시는 많이 있는 도시형의 특징을 갖고 있다. 즉 군의 수에 있어서 남한은 북한의 2/3에 불과하나, 시는 북한의 3배에 가까우며, 구도 자치구와 일반구를 합하면 북한의 구역에 비해 2.5배에 이른다.

둘째, 북한은 민주주의적 중앙집권제에 입각하여 고도의 중앙집권적 정치체제를 유지하여 왔으나, 생산성 향상과 안보를 위하여 지역별 자립체제를 구축하여 왔다. 북한의 지역별 자립체제는 기본적으로 군을 중심으로 시·군(구역)을 단위로 하고 있다. 시·군(구역)을 지역별 자립체제의 기본단위로 할 때, 북한은 시(25), 구역(31), 군(145)을 합하여 약 200여 개의 단위로 움직인다고 볼 수 있다.

셋째, 남한은 지방분권적 행정체계를 시행하여 지방자치단체가 중앙정부와의 관계에 있어서 비교적 자율성을 갖고 독자적 의사결정과 집행을 하는 것이 가능하나, 북한은 지방인민회의가 주민선거에 의해서 구성되고 지방인민회의가 지방정부를 구성하는 권한을 갖고 있으나, 고도의 중앙집권체제를 특징으로 하고 있다.

넷째, 남한은 지방행정조직의 구성에 있어서 지방의회와 자치단체의 장이 별도로 선출되어 상호 견제와 균형을 이루도록 하는 기관대립형을 취하고 있으나, 북한의 경우 주민투표에 의해 구성된 지방인민회의가 지방인민위원회에 대하여 이론상이나마 우월적 지위를 점하는 지방행정체제를 구성하고 있다.

예컨대 지방인민회의가 인민위원장을 선출하며, 인민회의는 인민위원회를 지도·감독하도록 되어 있다. 그러나 북한의 지방인민회의는 인민경제발전계획과 예산 등에 대한 형식적인 심의·승인과 인민위원장 등에 대한 선출권을 제외하면 오직 당의 결정을 추인하는 기관에 불과하다.

다섯째, 남한의 경우 광역자치단체의 의회선거나 단체장선거에 정당이 참여하고 있으나, 선거 후 자치단체의 운영은 정당의 개입이 배제된 채 행정명령체계에 의해 중립적으로 시행되고 있다. 그러나 북한의 지방행정은 중앙과 마찬가지로 당적 지도의 원칙이 철저히 준수되어 중앙당의 수직적 통제를 받는 지방당 조직에 의해서 운영되고 있는 것이다.

여섯째, 남한의 지방의회 의원과 북한의 지방인민회의 대의원은 모두 일종의 명예직이다. 남한에서 지방의회 의원은 공직을 겸임할 수 없으나, 북한의 지방인민회의 대의원은 인민위원회, 노동당, 군의 직책을 겸직하며 심지어 최고인민회의 대의원직도 겸직할 수 있다.

일곱째, 남한의 지방행정조직은 모두 자치단체장의 지휘·감독 하에 속해 있으나, 북한에는 협

동농장경영위원회나 지구계획위원회와 같이 인민위원회와 독립적으로 조직되어 있으면서 중앙의 농업성 혹은 국가계획위원회에 직속으로 속해 있는 특별행정기관이 있다.

## 05 북한의 대외 군사협력과 무기수출 현황은 어떠한가?

탈냉전 이후에도 나름대로 독자노선을 통해 국가 생존과 체제 유지를 꾀하는 북한에게 대외 군사관계는 '군력(軍力)'과 함께 대단히 중요한 부분이다.

### 대외 군사협력

북한은 여러 나라들과 군사협력 관계를 맺고 있다. 북한은 현재 전세계 24개국(상주국 15, 겸임국 9개국)에 20여명 이상의 국방무관을 파견하여 군사외교 관계를 맺고 있는 것으로 알려져 있으며, 최근 EU 등 서방 국가들과 수교를 이룩했지만 아직 본격적인 군사협력 관계는 없다. 북한은 이러한 군사협력 관계를 이용하여 무기수출로 외화를 가득하여 왔다.

북한은 동남아와 중동, 아프리카 등지의 국가 및 쿠바 등과 긴밀한 교류관계에 있으며, 이들 국가 중 나이지리아 등 일부 국가들은 북한의 군사고문단 요원이 파견되어 군사훈련을 직접 돕고 있는 것으로 보인다.

그러나 1960~70년대 베트남전 지원이나 아프리카 반군 지원 등과 같이 상대적으로 주목할 만한 활동은 거의 이루어지지 않고 있다.

북한은 과거 이른바 '국제혁명역량' 강화의 차원에서 제3세계의 반군과 게릴라, 테러집단 등을 지원해 왔으나, 냉전 종식에 따라 해당 지역에서의 혁명이나 반군 활동이 약화되고 미국의 '국제테러지원국' 규정으로 대북 경제 제재가 단행되면서 타격을 입자 이를 자제하고 있는 것으로 평가된다. 다만 미국은 아직 북한이 1971년의 일본항공기 납치범을 비호하고 있고, 필리핀 등의 일부 반군·테러단체에 무기를 공급한 의혹이 있다는 이유를 들어 1987년 KAL 858기 폭파사건 이후 지정한 테러지원국 명단에서 해제하지 않고 있다.

### 전략무기 개발과 무기수출

잘 알려진 대로 북한의 전략무기 개발은 타국으로부터의 기술 도입을 통해 이루어졌다. 핵개발이 구소련의 원전 건설 지원으로부터 비롯되고 일부 러·중의 핵과학자들이 개인적으로 고용되면서 본격화된 것과 마찬가지로 미사일 역시 외부 기술로부터 시작되었다.

북한의 미사일 개발은 1980년대 초에 이집트로부터 Scud- B 미사일을 도입하여 역설계 방법으로 이를 되살림으로써 시작되었다고 알려져 있는데, 이제는 나름대로 독자적인 미사일 개발국으로서 대외 판매에 나서고 있는 것으로 추정되고 있다.

북한은 1987~88년에 이란에 개량형 Scud- B 미사일을 1백여 기 수출한 데 이어, 1990년대 초에는 Scud- C의 양산체제를 갖추고 매년 100~150기를 이란·시리아·인도 등지에 수출한 것으로 알려져 있다. 북한은 또 미사일을 이집트·리비아·시리아 등에 기술 또는 부품수출 형태로 판매하고 미사일의 개발 과정에서 이란·파키스탄 등과 공동 개발하는 방식을 추구하고 있는 것으로 지적되기도 했다. 이란의 샤하브(Shahab) 3 미사일과 파키스탄의 가우리(Ghauri) 2 미사일이 북한 미사일 설계방법과 거의 비슷하게 개발한 것으로 알려져 있다.

북한은 특히 국제사회의 미사일 수출 중단 압박에 따라 1997년 무렵부터 미사일 대신 탄약·장갑차·대전차포·군복 등 수출품목을 다양화하고 자이르·이디오피아·르완다·콩고·미얀마·에멘 등

으로 거래선도 확대하고 있는 것으로 보인다.

## 06북한의 미사일 및 대량살상무기개발과 관련한 주요 문제는 무엇인가?

대량살상무기에는 핵·화학·세균무기가 있다. 한번 사용으로 대량의 인명을 살상할 수 있기 때문에 붙여진 이름이다. 미사일은 대량살상무기를 탑재해서 공격하는 운반수단으로 대량살상무기를 위협적인 존재로 만들어 준다. 북한은 군사비가 많이 들어가는 재래식 무기체계가 열세에 놓일 가능성을 고려하면서 강대국과의 협상까지 인식하여 대량살상무기체계를 발전시키려 하고 있다.

### 미사일

북한은 자국의 미사일 개발이 평화적 목적의 우주개발용이라고 주장하면서 다른 한편에서는 미사일 수출이 중요한 외화벌이 수단이란 점을 숨기지 않고 있다. 따라서 경제적 대가를 얻어만 미사일 개발 포기를 고려할 수 있다는 입장에 서있는 것으로 보인다.

미국의 입장은 양면적이다. 한편으로는 북한의 미사일 위협을 미사일방어망(MD) 구축 필요성에 결부하면서도 다른 한편으로는 협상을 통한 문제해결도 추구하고 있다. 물론 미국이 가장 강력히 요구하고 있는 것은 미 본토에 도달할 가능성을 갖고 있는 대포동의 개발을 중단하는 것이다. 대포동의 사정거리는 약 2,500km 정도이지만 앞으로 기술개발을 통해서 미국을 위협할 수 있는 장거리 미사일로 발전할 수 있다.

북미 회담 등을 통해 북한은 미국이 인공위성을 대신 발사해 주면 대포동 미사일의 개발을 포기할 수도 있다는 의사를 표명한 바 있다. 그러나 북한이 어떤 종류의 위성을 원하는지, 군사용 위성도 원하는 것인지, 앞으로 몇 번의 인공위성을 발사해 주어야 하는지, 또 위성기술도 이전해 주어야 하는지 등 여러 가지 복잡한 문제가 있기 때문에 협상 타결이 그리 쉽지는 않을 것이다. 사정거리가 1,000km를 넘는 중거리 미사일인 노동 1호는 미국을 위협하는 것은 아니지만 일본열도의 대부분을 사정권에 두고 있기 때문에 일본에서 신경을 곤두세우고 있다.

사정거리가 1,000km 이하의 단거리인 스커드 미사일은 북한이 중동지역으로 수출하지 못하게 막는 것이 서방세계의 당면문제이다. 북한이 이란·시리아·리비아 등지에 미사일을 수출함으로써 중동지역의 불안을 조성하고 있다고 보기 때문이다.

### 핵무기

북한은 1960년부터 핵개발에 관심을 갖고 노력해 왔으며 1993년 3월 NPT탈퇴선언으로 국제적인 관심사가 되었다. 그러나 1994년 10월 제네바 북미 기본합의문의 채택으로 미국이 KEDO를 통해 경수로 2기 지원, 중유공급, 대북관계 개선 약속 등의 교환조건으로 핵개발을 동결하도록 하였다. 그럼에도 불구하고 2002년 10월 북한의 농축 우라늄 프로그램 문제로 북미간의 대치국면이 초래되었고, 같은해 12월에는 핵동결 해제를 선언하고 재처리 시설가동을 발표하였다.

2003년 4월 베이징에서 개최된 미중북 3자회담에서 북측 인사는 핵보유를 발언하였고, 이에 대해 스페인 마드리드에서 열린 제1차 PSI회의(미국, 영국 등 11개국 참가)에서는 의장성명으

로 핵포기를 촉구하였다.

북한은 2003년 8월 베이징에서 처음으로 한·미·일·중·러·북한이 참가하는 6자회담에 참가하여 다시 핵포기시 안전보장과 경제지원을 요구하였다. 이미 미국은 2003년 4월 테러지원국에 대한 핵시설과 장비제공을 금지하는 법안을 통과시킴으로서 KEDO활동을 정지시켰을 뿐 아니라 북한에 대한 감시·견제 기능을 대폭 강화시키고 있다.

### 화학무기

한국과 미국은 북한의 화학무기 제조 및 공격 능력을 실질적인 위협으로 간주하고 있다. 특히 미사일과 장거리 야포에 화학무기를 탑재해서 남한과 일본 등을 공격할 경우 엄청난 피해가 날 것으로 우려하고 있다. 북한은 화학무기의 개발이나 보유규모에 대해 시인도 부인도 않는 입장을 고수하고 있다. 북한의 화학무기능력을 제거하기 위한 가장 합리적이고 신속한 방법은 북한으로 하여금 화학무기금지협약(CWC)에 가입하도록 하는 것이다. CWC는 한국을 포함해서 170개국이 가입한 보편적인 국제규범이다. 지금까지 문제의 심각성에 비해 이 문제가 공론화되지 못한 것은 핵과 미사일의 개발 저지에 우선 순위를 두었기 때문인 것으로 판단된다.

### 세균무기

세균무기는 일단 사용하면 확산에 대한 통제가 어렵고 사용측도 피해를 입을 수 있다는 단점 때문에 다른 대량살상무기에 비해 그 중요성이 떨어졌었으나, 2001년 전세계를 공포에 몰아넣었던 탄저균 테러사태가 세균무기의 유용성을 입증했다. 북한이 1972년에 체결된 세균무기금지협약(BTWC)의 회원국이라는 점이 국제사회의 우려를 경감시킨 요인이었으나 BTWC는 CWC와 달리 지금까지 조약의 준수여부를 검증할 조항이 없었기 때문에 조약에 서명해도 준수 여부를 확인할 수 없었다. 그러나 2001년 검증활동을 대폭 강화한 검증의정서가 합의되었기 때문에 북한의 서명 문제가 새로운 과제로 등장할 가능성도 있다.

## 돋보기- 북한의 대량살상무기 개발 능력과

이에 대한 국제사회의 평가대량살상무기는 통칭 WMD(Weapons of Mass Destruction)라고 부른다. 국제 군축무대에서는 WMD는 "핵무기·화학무기·세균무기 및 이러한 무기와 파괴효과에 있어서 필적하는 특징을 갖는 장래에 개발될 무기"로 정의된다. 미사일은 WMD의 운반수단으로 규정되며 대량살상무기에는 포함되지 않는다.

### 미사일

북한은 소련제 스커드 미사일을 구입해서 이를 역설계함으로써 미사일 기술을 축적해 왔다. 1984년부터 사거리 300km의 스커드 A미사일을 생산하기 시작했고, 사거리를 340km로 늘린 스커드 B미사일을 1987년부터 본격적으로 생산했다. 보다 많은 연료를 탑재해서 사거리를 500km로 늘린 스커드 C미사일도 1990년 최초 시험발사를 실시했다. 핵문제로 시끄럽던 1993년에는 사거리를 1,300km로 연장한 노동 1호를 시험발사 했다.

노동 1호를 발사할 때까지만 해도 북한의 미사일 능력에 대해서 국제사회가 심각한 우려를 나

타내지는 않았다. 무엇보다도 비행 중 연료교체가 불가능한 1단 미사일이었고 정확도 역시 상당히 떨어지는 것으로 판단했기 때문이다. 장거리 미사일을 개발하기 위해서는 비행 중 연료교체가 가능하도록 다단계 연료탑재 기술을 취득하는 것이 필수적인 요건이다. 이는 연료탑재 기술의 비약적 발전이 없이는 불가능한 것이었다.

전문가들은 북한이 자체적으로 다단계 기술을 개발하기는 어려우며, 선진기술을 보유한 외국의 지원이 있어야만 가능하다고 판단했다. 그런데 1998년 8월 북한이 2단계(인공위성 부분까지 포함하면 3단계) 대포동 1호 미사일을 발사함으로써 국제사회를 경악시킨 것이다.

대포동 1호의 사거리는 2,000km 정도로 추정된다. 그러나 일단 다단계 기술을 확보한 이상 이를 개량해서 사거리를 연장하는 것은 그리 어려운 문제가 아니다. 따라서 미국이 북한의 미사일을 실제적인 위협으로 인식하게 된 것이다.

### 핵무기

북한의 핵능력에 대해서는 첨단 감시장비를 동원하여 북한의 핵능력에 대한 평가를 주도해 온 미국 내에서조차 부처간에 이견이 있었다. 예를 들어 1993년 2월 울시 CIA국장은 북한이 최소한 1개의 핵무기를 만들기에 충분한 핵물질을 생산했을 가능성이 크다고 증언했으나 다른 전문가들은 울시 국장의 평가가 최악의 가정(모든 조건을 북한에게 유리하게 설정한 상태)에 근거한 판단이라며 이의를 제기한 바 있다.

북한의 핵능력에 대해 많은 정보를 갖고 있는 것으로 예상되는 러시아 과학기술관계자들의 평가는 북한이 실험용 핵무기를 보유할 가능성은 없지 않다는 견해도 있다. 미국에서의 주된 견해는 북한이 상당한 정도의 플루토늄, 즉 이미 1~2개 정도의 조잡한 형태의 핵무기를 개발하거나 제조에 필요한 물질을 확보했을 가능성이 있다는 것이다.

여러 가지 예상에도 불구하고 지금까지 어느 누구도 북한이 완성된 핵무기를 보유하고 있다고 단정적으로 말한 적은 없다. 결론적으로 북한이 핵무기를 만들 수 있는 플루토늄은 추출했을 가능성이 있으나, 아직 완성된 핵무기를 보유하고 있다는 확정적인 증거는 제시되지 않고 있다.

### 화학무기

미사일과 핵무기에 비해 화학무기에 대한 정보는 많지 않다. 대략 2천 5백에서 5천 톤 정도의 화학작용제(질식성, 신경성, 수포성 등)를 보유하고 있는 것으로 보인다. 이들 화학무기는 휴전선 인근에 전진배치된 170mm 자주포, 240mm 방사포 및 단거리 미사일 등에 의해 운반되어 수도권을 공격할 수 있기 때문에 우리의 안보에 큰 위협이 되고 있다. 국방 당국은 현재 북한이 화학무기 제조공장 8곳, 화학무기연구소 4곳 및 저장시설 6곳을 보유하고 있는 것으로 보고 있다.

### 세균무기

세균무기에 대한 정보는 가장 빈약한 형편이다. 국제사회는 북한이 세균무기를 보유하고 있다고 추정하고는 있지만 구체적인 내용과 수량에 대한 정보는 공개된 것이 없다. 그러나 콜레라, 패스트, 유행성 출혈열, 탄저병, 천염두 등 전염성 작용체가 있으며, 중주, 문천 등 3개소에 생물무기 생산시설을 운영하고 있는 것으로 추정되고 있다.

### 3북한의 대외관계

#### 01 김정일 시대 북한 대외정책의 특징은 무엇인가?

북한은 자주·평화·친선이라는 대외정책을 표명함으로써 내부적으로는 사회주의체제를 유지하고 주체사상을 강화하여 유일지도 체계를 확립하는 동시에, 대외적으로는 자본주의 국가와의 교류를 증대하고 평화를 수호한다는 이미지를 보이려는 노력을 기울이고 있다.

탈냉전 이후 국제정세가 평화를 중요시하는 방향으로 나아가게 되자, 이러한 흐름에 적응하고 자본주의 국가에 대해서도 북한이 우호적이라는 모습을 보여주기 위해 친선보다 평화를 앞세우는 외교전략을 수립했다.

그러나 북한체제의 실질적이고 궁극적인 목표는 '혁명과 해방'이며, 외교정책도 내부적으로 이범주를 크게 벗어나지 못하고 있다. 북한이 대외관계에서 일관된 모습을 보이지 못하고 온건과 강경을 오락가락하는 것은 이러한 외교정책 기조 및 목표의 이중성 때문이라 할 수 있다.

#### 전방위 외교의 전개

북한은 1995년 '고난의 행군' 시기를 선포하고 군사중시 정책을 통해 체제 결속에 주력함으로써 안정을 회복하기 시작하였다. 북한은 1998년 9월 김정일 국방위원장 체제를 출범시킨 이후 강성대국 건설 기치하에 대외관계 개선에도 적극적으로 나서기 시작하였다.

북한은 2000년 7월 푸틴 러시아 대통령의 평양방문, 2000년 5월과 2001년 1월 김정일 국방위원장의 2차례 중국 방문을 통해 중국, 러시아와의 관계를 돈독히 하였다. 나아가 2000년 10월 조명록 군총정치국장이 미국을 방문하여 클린턴 대통령과 회담한 후 올브라이트 당시 미 국무장관의 방북을 초대하여 대미관계 개선도 적극 추진하였다.

동시에 EU 국가들과의 관계 개선도 적극 추진하는 등 전방위 외교를 전개하고 있다. 그러나 미국의 부시정권이 들어서면서 상호관계는 다소 소강상태로 접어들게 되었다. 특히 2002년 10월 북한의 농축 우라늄 핵개발 의혹이 제기된 이후 북미관계를 비롯한 북한의 대외관계는 답보상태를 거듭하고 있다.

#### 신 북방삼각관계의 복원

2001년 부시 행정부 출범 이후 미국이 북한을 '불량국가'(rogue state)로 규정하고 MD체제 구축을 일방적으로 진행시키자, 러시아·중국·북한은 이에 대응하기 위해 북방삼각관계를 복원하는 모습을 보여주었다.

2001년 7월 중국 장쩌민 국가주석은 모스크바를 방문, 푸틴 대통령과의 정상회담을 통해 양국 관계가 전략적 동반자관계임을 천명하였다. 이어서 8월 김정일의 모스크바 방문, 9월 장쩌민의 평양방문 등을 통하여 북한·중국·러시아간 일련의 정상회담을 마무리함으로써 이들 삼국관계가 전략적 동반자관계 또는 친선적 동맹관계임을 대외적으로 과시하였다.

그러나 신 북방삼각관계는 냉전기 북방삼각관계와는 그 성격에 있어 다소 차이가 있다. 냉전기 북방삼각관계는 사회주의 이데올로기에 기초한 상호협력관계는 물론 군사적 동맹관계의 특징을 지녔다. 이에 비해 신 북방삼각관계는 러시아의 시베리아 개발, 중국의 사회주의 대국 건설, 북한의 경제강국 도약과 같은 공동의 관심사를 중심으로 한 경제적 협력관계의 특징을 보다 많

이 띠고 있는 것으로 볼 수 있다.

#### 위기극복을 위한 실리외교의 추진

북한은 그 동안 공산화통일을 위한 진영외교 논리에 기초하여 대외관계를 형성하여 왔으나, 1990년대 들어와 3대 혁명역량이 전반적으로 약화됨에 따라 체제유지를 위해 실리 중심으로 대외관계를 재정립하게 되었다.

북한은 1990년대 후반에 이르러 과거 진영외교의 틀을 벗어나 실리를 중시하는 가운데 보다 적극적인 외교정책을 추진해 왔다. 1998년 3월 외교부 대변인이 북한의 해외공관 중 30%를 축소하기로 결정했다는 담화를 발표하면서 대외정책에서 명분보다 실리를 중시하기 시작한 것이다. 북한의 이러한 변화는 김일성 사망 이후 겪었던 국가적 위기상황에서 어느 정도 벗어났다는 판단에 따른 것으로 해석되며, 실제로 북한은 같은 해 9월 김정일 체제를 공식 출범시켜 대내정치를 정상화시킨 후, 보다 적극적으로 대외정책을 추진하기 시작했다.

## 돋보기- 북한의 대외정책

### 결정과정의 특징

북한 대외정책의 결정은 헌법상으로는 최고주권기관인 최고인민회의에서 수립하도록 되어 있다. 헌법상 최고인민회의의 중요한 권한 중 하나는 국가의 대내외정책의 기본원칙을 수립하는 것이다. 실질적으로 당우위 체제인 북한에서는 조선로동당의 당적 지도에 따르게 된다. 북한헌법 제11조는 "조선민주주의인민공화국은 조선로동당의 령도 밑에 모든 활동을 진행"한다고 명시하고 있다. 조선로동당의 중앙위원회 정치국이 외교정책의 원칙과 방향을 결정하며, 이는 당 중앙위원회에 통고·추인된다. 이와 같은 결정과정을 거친 외교정책의 집행은 당 국제부와 내각 외무성 등에서 분담하고 있다.

대외정책 결정과 집행과정에 참여하는 당의 역할을 보다 구체적으로 살펴보면, 당대회에서 대외활동의 기본방향을 설정하고 이를 당 중앙위원회에서 심의하고 결정하며, 비서국 국제부에서 사상적·이념적으로 통제·조정하는 역할을 담당한다.

당에서 중요한 사항이 결정되기 때문에 당 총비서인 김정일이 거의 독점적 정책결정권을 행사한다고 해석될 수 있다. 그러나 대외정책의 결정과정이나 집행과정에서 부서간이나 세대간에 어느 정도의 갈등양상은 존재한다고 볼 수 있다.

김정일정권 출범 이후 정권의 안정성을 위해 점진적 세대교체, 무력기관간의 견제와 균형, 친위체제 구축을 통한 군부의 장악력 강화 등으로 인해 대외정책 결정 과정에서 부서간의 경쟁양상이 증가할 수도 있다.

외무성의 경우 대외정책 결정과정에서 당 국제부 및 인민무력부와 갈등하는 경우가 종종 있는 것으로 전해진다. 또한 외화벌이 및 대외사업의 경우 기관 본위주의에 따른 경쟁이 심화되고 있으며, 특히 외화벌이 상대자를 국가안전보위부의 승인이 있어야 접촉할 수 있기 때문에 이를 회피하는 과정에서 갈등이 나타나는 경우도 있는 것으로 전해진다.

대외정책 집행과정에서는 김정일 친위세력인 혁명 2세대의 신진세력들이 실질적으로 북한 사회를 주도해 나감으로써 혁명 1세대와의 갈등이 나타나고 있는 것으로 파악되고 있다. 북한은



최근 무역상, 재정상, 중앙은행 총재, 대외경제부문 등에 실무와 전문성을 겸비한 인사를 등용함으로써 대외정책 집행 과정에서 부서간이나 세대간의 갈등이 노출되고 있는 것으로 보인다.

## 02 북미 관계의 쟁점은 무엇이고, 그 전망은 어떠한가?

북한은 단기적으로 체제에 대한 인정과 보장을 받고, 중장기적으로 주한미군 철수, 한미 동맹의 약화 및 경제적 실리를 추구하기 위해 미국과의 관계개선을 시도하고 있다.

반면에 미국의 대북정책은 한반도 문제 뿐만 아니라 동북아 및 세계전략의 일환으로 전개되고 있다. 미국은 군사적 우위와 안정된 경제를 바탕으로 동북아에서 미국의 영향력을 유지하면서 이 지역 내의 냉전상태를 해소하고자 하고 있다.

### 북미 기본합의서와 북미 관계의 진전

북한은 1994년 10월 북한 핵문제 해결을 위한 북미 기본합의서를 통하여 핵개발 동결을 조건으로 미국과의 관계개선을 위한 발판을 마련하였다. 이후 북한은 6·25전쟁 참전 미군 유해의 발굴 및 송환 요구에 대해 협조하고, 한반도 문제의 평화적 해결을 위한 4자회담 공동 제의(1996. 4)에 호응함으로써 미국과의 접촉을 확대해 나갔다. 이밖에 북한은 경수로사업 추진, 미사일 협상과 경제제재 완화협상, 그리고 고위급 회담을 통해서도 미국과 접촉해 나갔다. 그 결과 양국이 내세우는 요구조건과 전제조건들이 조금씩 충족되었다.

이 과정에서 1998년 중반 북한의 금창리 지하핵 의혹시설 문제와 1998년 9월 장거리 미사일 발사로 인한 미사일 문제가 현안으로 대두되면서 긴장이 고조되기도 하였다. 금창리 문제는 북한의 현장방문 허용으로 해결되었고, 미사일 문제는 협상을 통한 해결을 모색하고 있다.

한편 남북정상회담 이후 북한은 조명록 군총정치국장의 방미(2000. 10. 8~12)와 올브라이트 미 국무장관의 평양 방문(2000. 10. 23~25) 등의 고위급 접촉을 통해 대미 관계개선의 돌파구 마련에 주력한 바 있다. 그러나 2002년 10월 북한의 핵개발 의혹이 제기된 이후에 북미관계는 여전히 돌파구를 찾지 못하고 있다.

### 부시 행정부의 등장과 북미간의 주요 쟁점

2001년 1월에 출범한 미국 부시행정부의 북한에 대해 강경한 입장을 표명하며, 향후 대북정책은 투명성·검증 가능성·상호주의를 기반으로 하여 추진할 것임을 강조하였다. 부시 대통령은 6월 6일 북한과 대화재개를 선언하고, ① 북한의 핵활동과 관련된 제네바 합의의 이행, ② 북한의 미사일 개발에 대한 검증 가능한 규제 및 수출 금지, ③ 재래식 군비 축소 등의 협상의제를 제시하였다. 그러나 파월 미 국무장관은 7월 27일 한미 외무장관회담에서 위의 3대 의제가 대화의 전제조건은 아니며, 미국은 아무런 조건없이 대화를 재개할 준비가 되어 있다는 점을 분명히 하였다. 동시에 그는 대화 재개 여부와 관련없이 인도적 차원에서 식량지원은 계속 고려할 것이라는 입장을 표명하였다. 그러나 앞으로 북미대화가 재개되더라도 양국 관계의 급진전은 어려울 것으로 전망된다.

쌍방은 몇 가지 현안 쟁점에 대해 다음과 같이 입장을 달리하고 있다.

우선, 정치적 관계개선과 관련, 부시 행정부의 대북정책 전면 재검토에 대해 북한은 강경 대응

과 관계개선 의사를 병행하고 있다. 미국이 핵·미사일문제에 대해 강한 우려 및 검증을 강조하는 데 반하여 북한은 미사일 개발 당위성과 보상을 주장하고 있다. 미국은 재래식 무기 감축을, 북한은 주한미군 철수를 내세우고 있다. 부시 행정부는 북한 인권 문제를 제기하고 있으나, 북한은 이를 내정간섭이라고 반발하고 있다.

북한의 핵무기 개발 시인과 북미관계 전망

2002년 10월 3~5일, 제임스 켈리 특사가 북한을 방문함으로써 북미교섭이 21개월만에 재개될 것으로 기대되었다. 그런데 10월 4일 켈리와의 회담에서 북한의 강석주 외무성 제1부상이 북한이 핵무기개발을 추진하고 있음을 시인함으로써 북미 관계가 급속히 악화되고 한반도 정세가 위기에 빠져들었다.

2002년 10월 21일, 부시대통령은 북한 핵문제의 외교적 해결 원칙과 북한에 대해서 군사력을 사용할 계획이 없음을 천명하였다. 10월 25일 북한은 한국과 미국의 선 핵개발 포기 요구를 공식적으로 거부하고, 미국이 불가침조약을 통해 핵 불사용을 포함한 불가침을 약속한다면 미국의 안보상 우려(핵·미사일·재래식 무기 등)를 해소할 용의가 있다고 말하였다. 이에 북한은 "우리는 미국 대통령 특사에게 미국의 가중되는 핵압살 위협에 대처하여 우리가 자위권과 생존권을 지키기 위해 핵무기는 물론 그보다 더 한 것도 가지게 되어 있다는 것을 명백히 말해주었다"고 밝혔다.

한편 2003년 4월의 3자회담에 이어 2003년 8월 27일~29일까지 북경에서 제1차 6자회담이 열림으로써 북한 핵문제를 평화적으로 해결할 수 있는 국제적 협력의 틀이 마련되었다. 제1차 6자회담은 가시적인 성과 없이 회담이 종료되었으나, 주최국인 중국의 회담 요약 발표에 따르면, 추가적인 상황악화 조치 금지, 대화를 통한 북핵문제의 평화적 해결 등 6개 항에 의견 일치를 본 것으로 알려지고 있다.

현재 미국과 남북한, 중러 등이 6자회담 재개를 위해 다각적인 노력을 벌이고 있으며, 2004년 1월 경에는 제2차 6자회담이 개최될 전망이다. 향후 북미관계는 6자회담 결과에 따라, 그리고 북한의 핵개발계획 용의 표명과 미국의 대북안전보장 용의표명 여하에 따라 북미관계의 개선속도가 달라질 전망이다.

### 03 북일 관계의 쟁점은 무엇이고 수교의 전망은 어떠한가?

1990년대 초반 북한은 소련 및 동구권의 붕괴에 따른 경제난을 극복하기 위해 일본으로부터 자본 및 기술 도입을 추진하는 한편, 한국의 '북방외교'에 따른 외교적 손실을 만회하기 위해 '서방외교'의 일환으로 대일접근을 시도해 왔다.

반면에 일본은 경제대국에 부합하는 정치대국으로 발전하기 위해 북한과의 관계정상화를 통한 동북아에서의 정치적 영향력 확대를 모색해 왔고, '환일본해 경제권' 형성의 주도권을 잡기 위해 북한과의 경제협력을 통한 접근을 시도해 왔다.

수교협상의 쟁점

북한과 일본은 1990년 9월 28일 북한의 조선노동당과 일본의 자민당·사회당간의 '3당 공동선언'을 통해 국교정상화 추진에 합의한 후 8차례의 수교회담(1991. 1~1992. 11)을 진행하였다.

그러나 회담은 주요 현안에서 다음과 같은 의견 차이를 보이며 결렬되었다.

첫째, 기본문제인 구한말 조약(을사보호조약 및 정미7조약 등)과 병합조약의 효력 문제이다. 북한은 한반도에서의 정통성 확보 및 보상대상 확대를 위하여 구 조약의 무효성을 주장하고 있고, 일본은 한일 기본조약의 연장선상에서 이 문제를 해결하려 하고 있다. 이같은 양국의 입장 차이는 보상방식과 관련하여 앞으로도 상당한 논란을 거칠 것이다.

둘째, 보상 원칙 등에 관한 문제이다. 북한은 교전국으로서의 보상, 식민지 지배에 대한 보상, 전후의 피해와 손실에 대한 보상을 주장한 반면, 일본은 교전국으로서의 보상과 전후 보상을 거부하는 한편, 식민지 지배에 대한 보상을 재산 청구권 문제로 취급하려는 입장을 견지하고 있다. 보상문제는 양측의 입장 차이로 쉽게 타결되기 어렵기 때문에 양측의 '정치적 타결'에 의한 '청구권 및 경제협력 방식'으로 해결될 전망이다.

셋째, 그밖에 북한이 제기한 재일 한국인의 법적 지위문제와 일본이 제기한 북송 일본인 처의 본국왕래 문제 및 이은혜 문제 등이 있으나 수교회담의 본질적 장애요인으로 작용할 가능성은 낮다.

#### 북일 관계 개선의 전망

1994년 김일성 주석 사망 이후 북한은 일본 연립여당 대표단을 초청하여 '북일 수교회담 합의서'를 채택(1995. 3)하고, 이를 통해 1995년 두 차례에 걸쳐 50만톤의 쌀을 지원받았다. 그리고 북한은 일본 연립여당 대표단 방북(1997. 11, 1999. 12), 수교 예비회담(1997. 8, 1999. 12)과 적십자회담(1999. 12, 2000. 3)을 개최하고, 북송 일본인 처의 방일(1997. 11, 1998. 1, 2000. 9)을 허용하였다. 또한 일본도 대북 쌀지원을 지속하였다.

북한과 일본 양국은 회담 재개를 위한 노력을 계속하여 2000년 4월 중단 7년여 만에 처음으로 제9차 수교회담(4. 5~7, 평양)을 개최하였다. 그리고 북일 외상회담(7. 26, 방콕)과 제10차(8. 22~24, 동경) 및 제11차(10. 30~31, 북경) 수교회담도 연이어 개최되었다.

그리고 2002년 9월 북일관계는 정상회담을 통해 수교협상을 재개기로 하고 일본의 식민지배에 대한 보상성격의 대북 경제지원에 합의하였다. 평양에서 2002년 9월 개최된 북일 정상회담은 ① 10월 중 국교정상화 교섭재개, ② 일본의 식민지 지배반성과 대북 경험제공, ③ 북한 피랍 일본인 문제 사과와 재발 방지, ④ 핵문제의 포괄적 해결을 위한 국제적 합의 준수 및 미사일 발사유예 등 4가지 항에 합의했다.

앞으로 북일 관계의 진전여부는 일차적으로 북한의 일본인 납치문제 및 대량살상무기 해결여부에 달려 있는 것으로 보이며, 주요 현안 및 기타 문제들이 완전히 타결되기까지는 많은 시간이 걸릴 것으로 예상된다.

더욱이 북미관계가 개선될 경우 일본의 군국주의 발흥과 핵무장화의 가능성을 빌미로 일본을 체제유지의 '주적'으로 삼을 가능성을 배제할 수 없기 때문에 양국관계가 쉽게 개선될 것으로 전망하기는 어렵다.

## 04 최근의 북중 관계와 북한 핵문제에 대한 중국의 입장은 어떠한가?

냉전기 북한과 중국의 관계는 정치적 측면에서 '순망치한'(唇亡齒寒) 또는 혈맹관계로, 경제적 측면에서는 '사회주의 우호가격에 기초한 구상무역'의 협력 관계로, 군사적 측면에서는 1961년

7월에 체결된 '조중 우호협력 및 상호원조 조약'에 따른 '군사동맹' 관계로 요약할 수 있다.

총체적으로 볼 때 양국간의 국력차이에도 불구하고 북한과 중국간에는 횡적 의존형태가 유지되었는 바, 기본적으로 사회주의적 경제교류 및 협력을 토대로 한 혈맹적·협력적 동맹관계 (partnership alliance)가 유지되었다.

#### 북한의 대중관계 복원

1990년대 들어와 북중관계는 세계사적인 탈냉전 상황하에서 중국의 대북 구상무역 포기과 경화결제 요구(1991), 한중 수교(1992. 8. 24), 김일성 주석 사망(1994. 7. 8)에 따른 양국지도자 친분관계 단절 등으로 인해 표면상 동맹관계를 유지하면서도 내면적으로는 소원한 관계가 계속되었다. 1991년 10월 김일성 주석의 방중과 1992년 4월 양상쿤(楊尙昆) 중국 국가주석의 방북 이후 2000년 5월 김정일 국방위원장의 비공식 방중이 있기까지 8년여 동안 전통적으로 이뤄져 왔던 최고위 수뇌 교환방문이 이뤄지지 않았던 사례는 이 기간 양국간의 관계를 잘 보여주고 있다.

한편 북한은 1998년 9월 김정일 국방위원장 체제 공식출범 후, 강성대국 건설을 위해 대중관계 개선에 적극적으로 나서게 되었다. 1999년 6월 김영남 최고인민회의 상임위원장의 방중에 이어 2000년 5월 김정일 국방위원장이 남북정상회담 직전 중국을 방문하여 장쩌민 주석 등 중국 지도부와 회담을 통해 양국관계와 개혁·개방문제, 그리고 남북정상회담 등에 대한 상호입장을 조율하는 등 우호협력관계를 복원하였다. 김정일 국방위원장은 2001년 1월 7개월 반 만에 중국을 다시 방문하여 상해에서 주룽지 총리의 안내로 도시건설기획관과 GM자동차, NEC반도체공장 등을 참관하고, 증권거래소와 소프트웨어 개발 및 인간계농 연구소 등을 시찰하였다. 김정일 위원장은 "상해는 옛 모습을 찾아볼 수 없게 천지개벽되었으며, 최첨단 연구기지와 금융·문화·후생시설 등은 중국 역사에 남을 위대한 창조물"이라고 언급하고, 장쩌민 주석과의 회담에서 "중국의 당 정책이 옳았다"고 긍정적인 평가를 하였다.

중국은 2001년 3월 당 조직부장 쟁칭훙을 파견하여 김정일을 면담, '장쩌민 주석의 2001년 공식 친선방북'에 합의하고, 북한의 붕 파종을 위해 경유 15,000톤 무상 지원을 통보하였다. 그리고 2001년 9월 장쩌민 주석이 방북하여 김정일 위원장과 정상회담을 개최함으로써 지난 1992년 8월 한중 수교 이후 다소 소원하게 되었던 관계를 상당부분 회복하였다.

#### 북중 관계의 특징과 전망

김정일 체제하 북중 관계의 현황과 전망을 요인별로 살펴보면 다음과 같다.

중국은 혁명 1세대의 퇴진을 통해 인물교체를 이뤄가고, 한반도정책과 관련해서는 핵심적 국가전략인 지속적 경제발전과 대북 영향력 확보를 위해 대북한 '변방외교'와 대남한 '실리외교'의 이중정책을 구사하고 있다.

북한은 김정일 국방위원장 체제 출범 이후 점진적으로 세대교체를 이루고 있으나 중국에 비해서는 그 속도가 더딘 편이다. 대중관계에서도 '전통적 친선관계'의 지속을 강조하고 있음에도 불구하고 양국은 과거와 같은 수준의 동맹관계를 회복하기가 쉽지 않을 전망이다.

경제적 측면에서 북한은 대외개방의 필요성을 인식하고 있음에서도, 중국의 경제개혁 및 지방정부의 권한강화와 유사한 조치들은 거의 수용하지 않고 있다. 북한이 개혁·개방 쪽으로 나가지 않는 한 양국간 경제부문에서의 협력이 활성화되기는 힘들 것이다. 다시 말해 양국 경제관계는 이데올로기 위주의 '시혜적' 협력관계에서 실리위주의 '호혜적' 협력관계로 점차 전환될 것이다. 군사적 측면에서 중국은 북한의 핵무기 개발 의혹에 대해 '협상과 대화를 통한 해결'을 강조하

고 있으며, 동시에 한반도 비핵화를 지지하고 있다.

중국이 사회주의 체제를 유지하는 한 북중 동맹조약의 개정 및 폐기는 쉽지 않을 것이다. 양국 간 군 인사교류도 지속되고 있으며, 중국은 조중 우호협조 및 호상원조 조약 체결 35주년(1996. 7. 11)을 맞아 역사상 최초로 중국 군함을 남포항에 파견하는 등 동맹관계를 과시하기도 하였다.

요컨대, 중국은 한반도 안정과 평화유지 기조하에 북한에 대한 정치·군사적 지원정책을 계속하여 한반도에 대한 영향력을 유지하면서 '실리외교' 차원에서 남한과의 경제협력을 강화하고자 하고 있다.

따라서 북중관계는 '혈맹관계' 또는 '순치관계'에서 점차 약화되어, 사안에 따라 전략적 지원·협력관계를 유지해 나갈 것으로 전망된다.

#### 북한 문제에 대한 중국의 입장

6자회담 성사 과정에서 평화중재자로서의 입지를 구축한 중국은 북한과 미국사이에서 완충 역할을 하고자 하고 있다.

중국 최고지도부의 생각은 2008년 베이징 올림픽이 개최되기 전까지 미국과의 관계를 잘 유지해 나가야 하며, 북한 문제로 인해 이러한 중국의 거시 전략구도가 위협받아서 안 된다고 생각한다.

이렇게 볼 때 6자회담에 임하는 중국의 고민은 단순히 6자회담이라는 판이 깨지지 않도록 하면 문제가 해결되는 것이 아니라 북한으로 하여금 핵을 포기하도록 설득하는 역할이 중국 자신에게 주어졌다는 것이다.

미국 행정부의 강경파들에게 북한에 대한 맞춤형 봉쇄를 위한 빌미를 줄 경우 중국 외교는 시련에 봉착하게 되며, 결국 미중관계를 위해 북한이라는 전략적 완충지대를 포기해야 할지 모른다는 사실을 중국은 잘 알고 있다.

중국은 북한 핵문제의 평화적 해결을 위해 2003년 8월 6자 회담시 주최국으로 다양한 접촉을 갖고 회의결과를 발표한 바 있는데, 이런 점을 감안해 볼 때 앞으로도 중국은 북한 핵문제 해결을 위해 적극적인 중재자 역할을 자임할 가능성이 높다고 본다.

## 05 최근 북러 관계는 어떻게 되어가고 있는가?

냉전기 북한과 소련의 관계는 정치적 측면에서 '사회주의 형제국' 또는 '친선협조' 관계로, 경제적 측면에서는 '사회주의 우호가격에 의한 구상무역'의 협력 관계로, 군사적 측면에서는 1961년 7월에 체결된 '조소 우호협력 및 상호원조 조약'에 기초한 '군사동맹' 관계로 규정될 수 있다. 총체적으로 볼 때 사회주의적 경제교류 및 협력을 토대로 한 점에 있어 북·중관계와 공통점이 있으나, 약소국과 강대국간의 전형적인 종적 의존상태가 유지된 점에서 친분적·보호적 동맹관계(Protectorate Alliance)로 특징화할 수 있다.

#### 북러 관계의 전개

한소 수교(1990. 9) 직후 북한이 "달러로 사회주의 연대를 팔아먹었다"고 비난하면서 북소 관

계는 긴장관계로 접어들고 러시아의 출범(1991. 12)과 한러 정상 상호방문 등은 정치·경제·군사 등 전반적인 측면에서 북러 양국관계를 더욱 악화시켰다. 특히 러시아의 조소 우호협조 및 호상원조 조약 폐기 의사 통보(1995. 9)와 연장 요청 거부(1996. 9. 10) 등은 소원해진 양국관계를 단적으로 드러내었다.

1990년대 중반에 들어서면서 양국관계는 조금씩 회복되기 시작하였다. 러시아에서는 1995년 12월 총선을 계기로 정국이 보수화되고 외교정책이 친서방 일변도에서 강대국 지위회복을 위한 방향으로 선화하면서, 일부 인사들 사이에 국익 차원에서 북한을 새롭게 평가해야 한다는 주장이 나왔다. 북한 또한 경제난 완화를 위해 러시아와의 관계회복을 희망하고 있었다. 이에 따라 양국관계는 러시아의 대한반도 등거리 외교와 북한의 실리추구 외교에 따라 재정립되어 갔다. 크게 보아 한소 수교(1990. 9. 30) 이후 지난 10년간 북러 관계는 악화기(1990년 후반기 ~ 1994년 전반기) 쬐 관계 재정립 모색기(1994년 후반기 쬐 1996년 후반기) 쬐 정체기(1997년 전반기 ~ 1998년 후반기) 쬐 관계 재정립기(1999년 전반기 ~ 현재)로 구분할 수 있다.

### 북러 관계와 러시아의 정책

이런 가운데 북한은 1998년 9월 김정일 국방위원장 체제의 공식출범 이후 강성대국 건설을 위한 전방위 외교를 추진하고, 러시아에서도 열린 대통령의 조기 사임 후 푸틴 총리가 대통령 직무대행을 수행하면서 북러 관계가 호전되기 시작하였다. 북한과 러시아는 '조러 친선선린 및 협조조약'을 체결(2000. 2. 9)하고, 2000년 7월 푸틴 대통령이 북한을 방문하여 「조러 공동선언」을 채택함으로써 10년 만에 관계를 재정립 하였다.

미국의 부시 행정부 출범 이후 미러 관계 마찰, 북미 관계 악화 등으로 북러 협력의 필요성이 증대하자, 김정일 국방위원장은 2001년 8월 러시아를 방문하여 푸틴 러시아 대통령과 제2차 정상회담을 개최하고, '조러 공동선언'을 발표하였다.

이 회담에서 북한은 정치적 정통성을 강화하고 대미 공동대응 방안을 모색함으로써 정치적으로 '정치강국' 위상을 제고하는 한편, 경제적으로 경험 확대와 기업소(특히 전력분야) 개건 등을 통해 '경제강국'건설을 도모한 것으로 보인다. 군사적으로는 미사일 계획의 평화적 목적과 주한 미군 철수 문제를 제기하여 미국의 대북 강경노선에 대한 대응카드를 제시하면서, 러시아 군사 무기 구매와 부품의 장기 확보를 통해 '군사강국' 강화를 기도한 것으로 평가된다.

러시아 경우 정치적으로는 대북관계 강화와 중단된 남북대화 중개자 역할을 통해 대한반도 영향력 증대를 도모하고, 경제적으로는 시베리아 횡단철도(TSR)와 한반도 종단철도(TKR)의 연결을 통해 남북한·러시아 3각경협의 실익확보와 시베리아 개발을 적극 추구하고, 군사적으로는 러·북·중 3각 연합전선의 형성을 통해 미국의 미사일방어체제(MD)를 저지하기 위해 노력한 것으로 평가된다.

또한 이 회담에서 북한이 대미협상 지렛대를 확보하게 되고, 러시아가 남북대화를 적극 지지하고 있다는 점에서 북러정상회담이 남북대화의 재개에 긍정적인 계기가 될 수도 있을 것이다.

북한과 러시아는 공고한 이념적 연대감의 상실에도 불구하고 상호협력 관계를 지속적으로 증진해 나갈 것이다.

러시아는 한반도에 대한 영향력의 확보와 아시아·태평양 진출을 위해, 북한은 체제유지와 현실적응을 위해 원만한 양국관계의 유지를 희망할 것이다. 따라서 양국은 과거 이데올로기적·군사적 영역 중심의 동맹관계에서 벗어나 정치·경제적 영역 중심의 정상적 국가관계를 형성해 나갈 것으로 예상된다.

제1차 6자회담에 러시아가 참가하게 된 것은 북한이 러시아를 끌어들여 북·중·러 축을 중심으

로 한·미·일 축에 대응케 하려는 의도와 한반도의 영향력 확대를 바라고 있는 러시아의 의도가 합치된 결과로 보이며 러시아는 앞으로 한반도 문제에 많은 영향력을 행사하려고 할 것으로 보인다.

## 06 김정일 시대 대남전략의 특징은 무엇인가?

북한은 '하나의 조선' 논리에 입각하여 한국을 외세로부터의 '미 해방지구'로 설정하여 혁명과 통일의 대상으로 인식하여 왔다. 스탈린이 보낸 소련 국적의 한인 공산주의자들의 후원하에 출발한 김일성 정권은 그래도 초기에는 이데올로기적 이상을 추구하는 면모를 보여주었다.

### 대남 전략의 변화

1946년 8월 30일 노동당 창립대회시의 당규약 제2조에는 "당은 근로대중의 정치·경제 및 문화 생활 수준의 향상을 목적으로 한다"고 명시하였다. 그러나 1970년 11월 3일 제5차 당 대회에는 당 규약 전문을 "당의 당면목적은 전국적 범위에서 혁명과업을 완수하고 최종 목적은 공산주의 사회를 건설하는데 있다"고 수정하였다.

이러한 변화는 북한이 한국을 동반자라기 보다는 한국에 대해 어떠한 방법으로도 혁명과 통일을 성취시켜야 할 의무와 권한을 갖고 있는 듯한 심리적 착각에 사로잡혀 있음을 보여 준다.

1968년 9월 7일 김일성의 9·9절 경축연설은 더욱 그러한 저의를 나타내주고 있다. 여기에서 김일성은 "우리 조국의 평화적 통일은 오직 남조선에서 현 괴뢰 정권을 뒤집어엎고 진보적 세력들이 정권은 다음에야 실현할 수 있습니다"고 자신의 통일관을 피력하였다.

그러나 1980년 10월 6차 당 대회 이후 1977년에 조직된 통일전선부를 중심으로 김정일이 대남사업을 총지휘하면서 대남전략에는 통일전선전술이 중심적인 개념으로 작용하기 시작하였다.

통일전선전술은 크게 주한미군철수 투쟁과 한국정부 약체화, 국내 친북세력 지원 등 나눌 수 있는 바, 1990년부터는 매년 8·15를 전후하여 민족 대회 및 국내외 전민족 통일전선 형성을 기도하여 왔다.

### 정상회담 이후 대남전략의 특징

그러나 6·15 남북정상회담이후 노골적인 대남개방 방송을 중단하는가 하면 경제실익 확보를 위해 남북관계의 틀을 깨뜨리지 않으려는 자세를 보여주고 있다. 아직도 김정일은 대남전략을 통해 김일성의 통일유산을 실천하고자 하며, 노동당 전체 22개 부서중에 5개부서가 대남관련 사업부서로서 가장 많은 예산이 투입되고 있는 것으로 알려지고 있다.

북한은 전쟁은 위험부담이 너무 크고 경제력이 뒷받침되지 않기 때문에 상대적으로 위험 부담이 덜하면서 상대측에 영향력을 행사할 수 있는 대남사업에 매우 큰 비중을 부여하여 왔다. 특히 대남전략은 북한의 통일방안의 하부 개념으로 연결되기 때문에 북한의 국가목표에 족속되고 있다.

그러나 동구 사회주의권의 붕괴 여파로 자체의 체제유지가 시급하게 된 김정일은 한국의 반감과 반작용을 불러일으키는 직접적인 압박전술 보다는 교류협력을 통한 생존력 강화, 통일대통

령 이미지 확보를 위한 김정일의 인기관리 등을 염두에 두는 우회적 간접전술을 구사하기 시작하였다. 정치적으로는 한국과 경쟁하면서도 또 한편 경제적으로는 교류협력을 통해 실리를 확보하려고 하고 있다.

다시말해 북한은 한국내에서의 영향력과 실리확보에 치중하면서, 남한과 서방권과의 관계개선을 통해 체제유지와 통치권 장악에 필요한 경제적 지원과 자원 확보를 꾀하고 있다.

## 돋보기- 남북관계 진전에 대한

북한 군부의 입장김영삼 정부시 15만톤의 쌀이 지원될 때 북한 군부가 남한 쌀을 받는데 대해 매우 거북해 했고, 자존심에 깊은 상처를 받았다는 이야기들이 없지 않았다. 그후 금강산 관광 문제를 두고도 적지 않은 논란이 있었으나 김정일 위원장의 지시로 일단락되었다고 한다.

그러나 북한 군부가 직영 무역회사를 통해 한국 무역회사와의 중간무역과 관계할 수 있게 되면서 한국과의 교류·협력으로 이익이 있음을 인식하게 되었으며, 보급이 충분치 못한 경제난 때문에 경제적 이익이 되는 교역이라면 굳이 회피할 필요가 없게 되었다.

북한에서는 군대가 어로조업, 광산채굴, 농작물 재배, 중계무역까지 직접 사업할 수 있다. 뿐만 아니라 군수산업을 담당하는 제2경제위원회는 미사일, 군장비를 수출하는 업무에도 관여하여 필요한 외화가득에 노력해야 하는 입장이다.

개성공단사업에서도 북한 군부는 부정적이지 않은 아닌 반응을 보인 것으로 알려지고 있다. 군부 일각에 대남 적개심이 여전히 살아 있는 그룹도 없지는 않을 것이나 적어도 북한 군부가 정식 교육을 받은 군사엘리트 집단이라면 어느 길이 인민과 인민군에 혜택을 주는 것이며, 향후 민족을 살리는 길인지는 충분히 재단할 수 있을 것으로 보인다.

그러나 지난 월드컵 대회 기간의 서해교전사태는 북한 군부에 대한 인식을 재고할 정도로 한국 사회를 긴장시켰고, 북한의 핵문제는 한반도 전역을 불안하게 하고 있다.

그러나 북한 군부는 북한사회에서는 여타 분야 보다도 엘리트 출신들이 집결되어 있어 민족 장애에 대한 통찰력이 있는 한 남북관계 발전을 저상시키고 남북한에 공히 악영향을 끼치는 도발적 행태는 자제할 것으로 기대된다.

다행히 지금까지 8차례에 걸친 군사실무회담과 실무접촉에서 북한군부도 교류협력 관련 긍정적인 자세로 적극적인 협력의지를 표명한 바 있다.

북한은 "우리 군대는 6·15 공동선언을 성실히 이행할 것을 강조하였으며 쌍방 군부가 보충합의서를 채택함으로써 남북경제 협력과 교류가 더욱 활성화 될 수 있는 전망이 열렸습니다"(평양 중앙방송 '03. 9. 18) 라고 했다.



## 4북한 경제의 현황과 변화 전망

### 01 북한 경제난의 배경은 무엇이며, 그 해소 전망은 어떠한가?

북한은 현재의 경제난을 1990년대 사회주의권의 붕괴와 핵문제를 둘러싼 북미간의 갈등, 미국의 경제봉쇄 그리고 자연재해 등 환경적 요인에 의해 발생한 것으로 설명하고 있다.

그러나 북한경제는 이미 사회주의 계획경제의 모순 때문에 1970년대 중반경부터 성장의 둔화와 물자 부족 등 구조적 문제점을 겪고 있었다. 북한이 주장하는 환경적 요인은 1990년대 이후 북한 경제난을 가속화하는 촉매역할을 했을 뿐이다.

#### 북한 경제난의 배경

북한 경제난의 첫번째 배경은 사회주의 계획경제체제의 구조적 모순이다. 다른 사회주의 국가들처럼 북한도 경제관리의 과도한 중앙 집중, 이념을 우선시하는 경제관리, 기업들의 손실과 이익에 대한 무관심, 노동 인센티브의 무시 등에 의한 생산성 저하 등의 모순이 누적되어 이미 1960년대 후반부터 서서히 양적 위주의 경제성장방식에 장애를 겪고 있었다.

두번째 배경은 국제분업체계를 무시한 자립경제노선이라고 할 수 있다. 북한은 국내시장이 작은 '소규모 경제'(small economy)이기 때문에 해외시장을 활용하는 경제성장 방식이 바람직하다. 그러나 북한식 사회주의체제 고수를 위해 자력갱생노선을 채택하고 소련 등 사회주의 국가들간 '우호적 교역'에 의존하는 대외경제협력 체계를 구축함으로써 북한의 경제를 해외경쟁력이 없는 경제구조로 만들었다.

세번째 배경은 1960년대부터 군사·경제 병진노선에 의해 과도한 군사비지출을 하고 군수산업 위주의 중공업 중심 불균형 성장전략을 채택함으로써 극심한 산업간 불균형을 초래하였기 때문이다. 군수산업은 국민소득 증가와 관련 없는 산업부문으로서 과도한 자본축적을 요구하는 비생산적 산업부문이었다. 그리고 경공업 등 소비재산업과 연계성이 없는 중공업 우선 노선은 산업발전을 왜곡시켜 산업 전반의 생산성을 떨어뜨렸다.

네번째 배경은, 구 소련 등 사회주의국가들간 '우호적 교역'의 중단으로 단순재생산도 하기 어려울 정도로 투입물 공급이 급격하게 줄어들었기 때문이다. 북한은 자립경제를 구축하였다고 주장하지만, 상대적으로 성장률이 높았던 1960년대 상반기까지의 성장도 구 소련 등 공산주의 국가의 원조가 절대적 역할을 할 정도로 사실상 국민총생산의 일정 부분이 대외경제부문에 의존해 있었다. 결국 이러한 배경에 의해 볼 때, 북한의 경제난은 1990년대 이후 북한이 처한 대외경제환경이 요인이 아니라, 이미 구조적으로 진행되었던 경제적 모순이 발현한 것으로 봐야 할 것이다.

#### 북한경제의 회복가능성과 향후 과제

1990~98년까지 연평균 마이너스 4.3%의 경제성장을 겪어왔던 북한경제는 1999년부터 플러스 경제성장을 하고 있다. 이는 1998년부터 대규모로 이루어진 국제사회의 인도적 지원, 우리 정부의 대북 포용정책에 따른 남북경협 확대, 그리고 경제회복을 위한 북한 당국의 의지 등에 힘입은 것이다.

그러나 향후 북한경제가 향후 지속적으로 플러스 경제성장을 해나기 위해서는 아직 해결해야 할 난제들이 많다.

북한은 2002년 7월 7·1경제관리개선조치에 의해 북한식 개혁·개방을 시도하고 있지만, 북한이 추진하는 개혁·개방 프로그램 자체가 초기 중국의 개혁·개방수준보다 제한적이고 자체 자원의 고갈로 인해 산업생산력 회복에 한계를 보이고 있다.

여기에서 북핵문제 해결이 이루어지지 않는 한 북미·북일 경제관계 개선이 곤란하고 국제사회의 원조와 자본유입도 어려울 것으로 전망된다. 따라서 북한은 향후 경제회복을 위해 무엇보다 북 핵문제를 해결하는데 최선을 다하고, 좀더 적극적으로 개혁·개방을 추진해 나가야 할 것이다.

## 02 북한의 식량난은 왜 일어났으며, 그 실태는 어떠한가?

북한의 식량 생산량은 북한당국이 공식통계를 발표하지 않기 때문에 한국을 비롯한 전세계의 연구기관이나 단체들이 추정해 온 통계로 그 실태를 파악하고 있다. 북한의 식량사정에 대한 추정 기관들의 공통된 결론은 1990년대 하반기에 이르기까지 북한의 식량 생산량은 350~400만톤에 불과했으나, 1999년경부터 점차 회복추세를 보여 최근에는 400만톤대를 넘어서고 있다는 것이다.

### 북한의 식량난 실태

북한의 식량 생산량은 1984년 467만톤으로 최대치를 기록한 이래 계속 하락해 왔다. 1990년대 초반경까지는 그래도 400만톤 조금 넘는 수준을 유지해왔다. 그러나 1993년부터 연속 5년간 발생한 자연재해로 인해 1995년 345만톤까지 하락하고, 이후 계속 1999년까지 400만톤 미만을 유지함으로써 90년대 중반경 주민의 일부가 기아상태까지 가는 심각한 식량난을 겪었다. 북한 당국이 공식적으로 정한 1인당 식량배급량 700g을 기준으로 볼 때, 북한 인구에 필요한 식량수요량은 대략 620~670만톤 정도이므로 400만톤 미만의 식량생산량은 90년대에 해마다 200만톤 이상의 식량부족 사태를 가져왔다. 이 당시 UN산하 국제식량기구(WFP)에 따르면, 북한 주민들은 유엔이 정한 최소한의 필요소비량 476g에도 못미치는 200~300g의 배급을 받거나, 이마저도 제대로 받지 못했던 것으로 알려져 있다.

2000년도부터 북한의 식량생산량은 400만톤내외 수준으로 회복됨으로써 1990년대와 같은 절대적인 기아상황에서는 벗어나고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 아직 수요량의 1/3을 해외로부터의 지원에 의해 충당하고 있는 실정이므로 절대적 기아문제는 잠복해 있다고 할 수 있다.

### 북한 식량난의 원인

북한은 사회주의정권 수립이래 항상 식량문제에 직면해 있었다. 그 이유는 농업생산이 가능한 국토면적이 전체의 20%규모에 불과하고, 경작지 자체도 약 7:3 비율로 밭 면적이 압도적으로 높기 때문이다. 게다가 북한지역은 한냉지역으로서 기후조건이 식량작물을 경작하기에는 애로가 있었다.

그러나 1990년대 이후 북한이 겪고 있는 식량난은 이러한 기본 농업입지 조건과 다른 원인의 결과로 평가되고 있다. 우선 첫째, 사회주의 집단적 영농방식으로 인해 이미 1980년대부터 농업생산성이 떨어지고 있었다는 것이다. 사회주의적 집단적 영농방식은 물질적 인센티브의 부재

때문에 생산성 저하를 가져올 수밖에 없다. 둘째, 1976년부터 김일성 주석의 교시에 의해 추진된 '주체농법'의 도입이라는 농정의 실패도 한 몫을 했다. 주체농법은 식량작물 위주의 토지집약적 농업정책으로서 토지생산성을 급격하게 떨어뜨렸다. 셋째, 사회주의 경제권의 붕괴로 농업 원자재의 지원이 중단됨으로써 농업투입물의 급격한 저하를 가져왔기 때문이다. 넷째, 자연재해도 북한 식량난의 주요 원인이다. 그러나 자연재해는 북한 식량생산량 감소에 절대적 원인이라 할 수 없고, 대부분은 앞서 언급한 구조적 요인들이 복합적으로 작용하여 식량난이 발생했다고 할 수 있다.

#### 식량난 해결을 위한 북한 당국의 대응

북한은 식량난 해결을 위해 1996년부터 나름대로 몇가지 농업관리개선조치를 취해오고 있다. 우선 첫째, 분조관리제를 개선하여 협동농장의 최종 작업단위인 분조규모를 20명에서 7~10명 단위로 축소하고, 계획생산량을 줄여 잉여생산물의 자유처분권을 부여해 주고 있다. 둘째, 7·1 경제관리개선조치 이후 개인이 경작하는 밭밭의 규모를 30평에서 400평으로까지 확대해 주고 있다. 또한 일부 지역에서 중국이 초기 개혁·개방 당시 도입한 농가생산책임제와 비슷한 '가족영농제'도 실험적으로 도입하고 있다. 셋째, 협동농장의 독립채산제와 물질적 인센티브제를 강화하여 농업생산성을 높이고자 하고 있다. 그러나 북한의 이러한 조치들은 개별 농가에 안정적인 토지이용권과 더불어 생산 및 경영·자율판매권까지 부여해주었던 중국의 농가생산청부제보다는 낮은 수준의 개선조치로서 좀더 적극적으로 개혁되어나갈 필요가 있다.

### 03 북한의 에너지난은 어느 정도인가?

1990년대 북한의 에너지 부족 문제는 산업가동률을 20%대로 떨어지게 한 직접적인 원인이 되었으며, 최근에는 식량부족보다 오히려 더 심각한 문제로 부각되고 있는 실정이다.

이를 부문별로 보면 다음과 같다.

#### 전력난의 실태

2002년 기준으로 북한의 발전설비용량은 777만kW, 발전량은 190.4억kWh 수준으로서 발전소가동률이 30% 내외 수준에 불과하다. 북한의 이러한 전력생산 실태는 남한의 1/16에 지나지 않는 수준으로서 인천광역시의 소비량에도 못미치는 생산량이다.

북한의 전력난이 이렇게 심각하게 된 데는 몇가지 요인이 있다. 우선 전력생산 구조면에서 수력 대 화력의 비율이 대략 6:4정도로 전력생산 자체가 근본적으로 제약을 받게 되어 있다는 점이다. 수력발전은 기본적으로 계절변동이 심하여 전력생산이 안정적이지 못하다. 여기에 북한의 수력발전소는 1970년대 이후 산림의 황폐화 및 지구온난화에 따른 수자원의 감소, 수력발전설비의 노후화 등으로 인해 가동률이 점점 낮아졌다. 한편 화력발전의 경우 자력갱생 노선에 의해 거의 대부분 석탄을 원료로 사용하고 있는데, 1990년대 이후 석탄생산량이 1980년대에 비해 거의 절반 수준으로 하락함으로써 그 생산량이 급락하였다. 게다가 수력과 마찬가지로 화력발전설비들도 대부분 노후화가 심하여 가동률을 더욱 떨어뜨렸다. 북한의 석탄생산량은 당분간 탄광의 심부화·원자재의 부족 등으로 1980년대 수준으로 회복되기 어려울 것으로 전망되고

있다. 따라서 북한의 이러한 전력생산 실적은 외부로부터의 자본유입에 의해 전면 개·보수되지 않는 한 앞으로 상당기간 호전될 가능성이 희박할 것으로 보인다.

### 원유 도입량

북한은 구소련이 붕괴되기 이전까지 소요 원유의 80%를 구 소련과의 '우호적 교역'에 의해 충당해 왔다. 그러나 1990년도부터 구소련과 중국이 더 이상 '우호적 교역'을 통해 원유를 공급해 주지 않음으로써 원유도입량은 급락하기 시작했다. 원유도입량은 1990년 1,847만배럴 수준이었으나 2002년 437.6만배럴로 급락했다. 즉 1990년대 이후 북한의 석유도입량은 이전의 1/3수준으로 하락한 것이다. 이러한 원유도입량의 급락은 곧바로 북한의 산업에 영향을 주었다. 우선 철도·운송부문의 마비를 가져왔으며, 전력생산에도 영향을 주었다. 북한의 화력발전에서 사용되는 석탄은 탄광의 심부화가 심해지면서 저열탄이 주류를 이루게 되었는데, 이것의 착화를 위해 많은 중유들이 사용되고 있었던 것이다. 따라서 원유도입량의 급락은 결국 산업가동률의 저하를 가져올 수밖에 없었다.

### 석탄 생산량

석탄은 북한의 주된 에너지원으로서 전체 에너지 소요량의 약 70%를 담당하고 있다. 북한의 석탄 총매장량은 147억톤으로서, 그 중 채굴이 가능한 가채량은 약 79억톤으로 알려져 있다. 북한은 석탄생산량을 1989년도에는 8,500만 톤, 1993년도에는 1억 710만 톤으로 발표한 바 있지만, 1993년의 실제 생산량은 2,710만 톤에 불과한 것으로 평가되고 있다. 1990년대 이후 북한의 석탄생산량은 신규 탄광의 개발 부진, 채굴의 심부화, 장비의 노후화 등으로 인해 지속적으로 감소해왔다. 2002년도의 경우 생산량은 2,190만톤인데, 이는 최고 생산량을 기록했던 1985년 3,750만톤에 비해 약 42% 감소한 양이다.

### 북한 에너지난 해소의 전망

북한의 에너지난은 석탄과 전력, 원유도입, 그 어느 측면을 보더라도 가까운 시일 내에 해소되기 어려운 문제이다. 새로운 석탄광의 개발 및 낙후된 발전설비의 교체에는 많은 자원과 시간이 필요하다. 또한 북한의 수출 능력이 한계에 이른 상황에서 원유 도입을 위한 외화 확보도 어려운 형편이다. 북한은 최근 중소형 발전소나 풍력발전 등을 대체 에너지원으로서 활용하고 있으나 산업용 에너지 공급원으로서의 이용은 불가능하다. 따라서 북한의 에너지난은 북핵문제 해결을 통해 국제자본이 본격적으로 도입되지 않는 한 지속되어 갈 수밖에 없는 문제로 보인다.

## 04KEDO의 중유공급 중단 이후 북한의 에너지 상황과 대책은 어떠한가?

1990년대 이후 북한의 에너지 상황은 북한 스스로 "전력문제는 산업생산의 생명줄로서 주공선(主攻線)이다"라고 표명할 정도로 북한체제 존립의 최대 관건으로 등장했다. 1994년 제네바합의에 의해 1995년부터 KEDO가 제공하는 매년 50만톤의 중유공급은 북한의 에너지난을 어느 정도 해소하는 역할을 해왔다.

### KEDO 중유공급 중단 영향

1994년에 북미간에 체결된 제네바합의는 북한이 핵개발을 동결하는 대신 1,000MWe급의 경수로 발전시설을 2기 건설해 주고, 이것이 완공될 때까지 미국이 매년 50만톤의 중유를 지원하기로 되어 있었다. 그러나 북한이 2002년 10월 미국의 켈리 특사가 방북시 핵보유 시사 발언을 함으로써, 동년 12월부터 중유공급이 중단되었다. 북한은 그동안 미국이 제공하는 중유의 대부분을 전력생산에 사용해 온 것으로 알려져 있다. 북한 유일의 석유원료를 사용하는 선봉발전소에 절반 이상을 사용하고 청진, 북창, 평양, 동평양, 순천, 영변, 황해발전소 등 7개 석탄 화력발전소의 착화용으로 사용해 왔다고 한다. 따라서 KEDO의 중유공급 중단은 그나마 어려운 북한의 에너지 사정을 더 어렵게 할 것으로 보이는데, 통일연구원에 의하면 북한 연간발전량의 약 10~15%에 해당하는 20억~30억kWh의 발전량 감소를 가져왔을 것으로 추정된다고 한다.

### 에너지난에 대한 북한 당국의 대책

북한은 KEDO의 대북 중유공급 중단을 전후하여 내각 비상회의를 열고 3단계 전력증산계획을 세운 것으로 알려져 있다. 즉 2003년 1월 21일자 조총련 기관지 「조선신보」와의 북한 전기석탄공업성 신영성 부상의 인터뷰에 따르면, 제1단계로 대규모 수력발전소 건설을 국가적 사업으로 추진할 계획이라고 한다. 북한은 그동안 에너지난이 심각해지자 1990년대 중반부터 북한의 자연지대를 이용한 중소형발전소를 대량 건설하고 대규모 수력발전 건설에는 상대적으로 소홀히 하였다. 그러나 대부분의 중소형발전소들이 아무리 커야 평균 발전용량이 1만kW 미만에 불과하여 산업생산을 정상화하는데는 역부족이었다. 따라서 최근년에는 중소형발전소보다는 대규모 수력발전소 건설에 역점을 두기 시작했는데, KEDO의 중유공급 중단을 계기로 이에 더욱 매진하기로 계획한 것으로 보인다. 북한은 이 계획에 의해 2003년들어 금야강발전소(13.5만kW), 예성강발전소(10만kW), 어랑천발전소(7.3만kW) 등의 조기완공을 추진하기로 했다.

또한 이와 함께 기존 발전소의 전력생산을 정상화하기 위한 대책도 세웠다. 우선 중유공급 중단으로 감소될 화력발전에 대한 보충으로서 물관리 개선, 수차교체, 발전기 출력제고, 송변전설비 개선 등 수력발전부문의 대책을 세웠다. 그리고 화력발전에서의 중유소비를 줄이기 위해 기술개선 및 발전효율 제고 등 대책을 수립했는데, 2003년 3월 18일자 노동신문에 따르면 북창화력발전소에서는 중유소비량을 낮추기 위한 기술혁신운동을 전개하고 있다는 것이다. 그리고 화력발전의 증산을 위해 기존 탄광의 정상화도 주력하기로 했는데, 우선 북창, 안주지구 등 북한의 주요 탄광지대의 생산정상화에 역점을 두기로 했다.

한편, 중장기적으로는 전력손실을 막기 위해 낡은 송배전망을 현대화해 나가기로 계획을 세웠다. 북한의 송배전망은 1950~60년대에 설치된 것으로 보수가 이루어지지 않아 전기 손실률이 30~50%인 것으로 알려져 있다. 그리고 이와 더불어 북러간 전력공급 협력사업도 적극 추진해 나가기로 했다. 과거 북러간 기술협력 프로젝트에 의해 건설된 발전설비의 기술개선을 우선적으로 협력함과 동시에 연해주지역의 남은 전력을 북한에 공급하기 위한 협력사업을 추진해 나가기로 한다는 것이다.

그러나 북한의 이러한 대책들은 북미간 갈등과 상관없이 자체적으로 전력문제를 해결하고자 하는 대책들로서 의미가 있으나, 부족한 자본 때문에 어느 정도 해결될 수 있을런지는 예측하기 어려울 것 같다.

## 05 북한의 정보화 및 인터넷 수준은 어느 정도인가?

북한은 김정일의 2차에 걸친 중국 정보산업단지 방문 이후 정보기술산업(IT) 육성에 적극 나서고 있다. 인민경제 각 부문의 현대화·정보화 없이는 이른바 김정일시대의 구호로 내걸은 '사회주의 강성대국 건설'이 불가능하다고 생각하고, 1차(1998~2002)에 이어 2차(2003~2007) 과학기술발전 5개년 계획을 추진 중이다.

### 정보기술산업에 대한 북한의 관심

북한이 최근 과학기술산업의 육성을 적극 강조하는 가운데 핵심 전략산업으로서 IT산업 발전에 주력하는 배경은 몇가지 면을 살펴볼 수 있을 것 같다. 우선 21세기 김정일시대의 비전으로 제시한 '사회주의 강성대국 건설' 목표와 이미지면에서 맞아떨어진다고 보았기 때문이다. 일반적으로 IT산업은 첨단산업으로 규정되어 있고 김일성 사후 김정일 시대는 21세기라는 시대적 조류와 일치된다고 보는 것이다. 둘째, IT산업이 단기간내에 북한경제의 회복과 더불어 '단번 도약'도 가능하게 해줄 것으로 보았기 때문이다. 대규모의 외부 자본이 도입되어야 북한경제의 회복이 가능한데 IT산업은 이러한 한계를 극복하게 하고, 그 특성상 낙후되어 있는 북한의 산업을 도약시킬 수 있을 것으로 본 것이다. 셋째, IT산업은 북한이 의도하는 제한적 개방전략에도 맞아떨어진다고 보았기 때문이다. IT산업은 우수한 두뇌만 있으면 되므로 외부협력의 경우에도 북한체제에 큰 위협을 주지 않을 것으로 본 것이다.

### 북한의 정보산업 수준

북한의 하드웨어 산업은 현재에는 남한과 비교하면 낙후되어 있으나, 초기의 하드웨어 산업은 남한보다 앞서서 출발하였다. 북한은 구 소련 등의 기술을 흡수하여 1960년대 말에 이미 제1세대 디지털 컴퓨터 '전진-5500'을 제작했으며, 1970년대 말에는 제2세대 컴퓨터인 '용남산 1호'를 개발하였다. 이후 북한은 1982년 8비트 개인용 컴퓨터 시제품인 '봉화4-1'과 16비트 개인용 컴퓨터를 개발하였다. 1990년대 이후 32비트급의 조립생산에 주력해 왔으나, 2003년부터는 북중 합영회사인 '아침판다 컴퓨터합영회사'를 만들어 주로 중국·대만산 부품에 의존한 586급 컴퓨터를 조립 생산하고 있다. 이 컴퓨터들은 가격이 1,200~2,000달러 수준으로 개인이 구입하기 힘들고 주로 기관이나 교육기관 등에서 구매한다고 한다.

반도체 분야에서는 16메가급을 직접 개발하기도 하였으나 워낙 많은 자본을 필요로 하기 때문에 어려움을 겪고 있다. 또한 북한은 많은 자본을 필요로 하는 하드웨어 분야보다는 소프트웨어 중심의 IT산업을 육성하고 있다. 따라서 상대적으로 소프트웨어 분야의 기술은 전반적으로 상당한 수준에 있는 것으로 알려져 있다. 특히 음성인식, 지문인식, 암호화, 애니메이션 분야에서는 경쟁력을 갖추고 있는 것으로 알려져 있다. 그러나 전반적인 소프트웨어 개발수준은 아직 남한보다 뒤쳐져 있다.

### 북한의 인터넷 수준

북한의 통신망 수준은 아주 낙후되어 있다. 그러나 1990년대 하반기부터 전국적으로 광케이블을 개설하는데 주력하여 평양을 중심으로 한 전국의 시·군 지역간에 광케이블망을 구축한 것으로 알려져 있다. 이에 따라 '광명' 프로그램이라는 내부 인트라넷(Intranet)을 구축하여 인민대학습당을 비롯한 각 기관의 정보자료들을 검색할 수 있도록 하고 있다. 그리고 이를 통해 이메일

도 주요 기관을 중심으로 사용하고 있으며, 최근에는 각 기관들과 대규모 기업소들이 독자적으로 인트라넷 사이트도 개설하고 경제부문에 e-비즈니스도 도입하려 하고 있다.

그러나 체제불안 때문에 외부세계와의 인터넷 연결은 아직 안되어 있다. 북한 당국자는 "국제 인터넷망과의 연결은 불필요한 정보들이 있어 차단기술(방화벽)이 완성된 후에 결정할 문제이다"(2003. 2.1, 조선신보)라고 말하고 있는데, 차단벽을 설치한 후이나 국제 인터넷망과 연결될 것으로 보인다. 그나마 인트라넷 사용조차도 일부 기관 및 교육기관 중심으로 사용할 수 있어 일반 주민들에게는 아직 일반화되어 있지 않다. 그리고 외부세계와의 이메일도 북한이 중국에 개설한 실리은행(www.silibank.com)이라는 사이트를 통해 주요 기관 및 기업소만 극히 제한적으로 사용하도록 되어 있다.

## 06 북한의 개혁·개방 가능성을 어떻게 볼 것인가?

2000년 6월 남북정상회담 이후 북한의 변화 및 개혁·개방에 대한 관심이 고조되고 있다. 북한은 과연 개혁·개방의 길로 나아갈 것인가? 이에 대한 답변은 그렇게 간단하지는 않지만, 북한이 2002년 7월 1일 7·1경제관리개선조치를 내리고 신의주, 개성, 금강산 등 새로운 경제특구들을 내놓고 있음을 볼 때 일단은 체제를 유지하는 가운데 제한적인 개혁·개방을 하려는 의도가 있는 것 같다.

### 개혁·개방에 대한 북한의 시각

1990년대 10년 가까이 진행된 북한의 경제난은 개혁·개방을 하지 않으면 회복되기 어려움을 보여주고 있지만, 북한 당국은 개혁·개방을 곧 체제붕괴로 인식해서 이 표현마저 꺼리며 단지 '현대화'라는 표현을 사용해 왔다. 그러나 2000년 6월 남북정상회담 이후 2001년 1월 김정일이 상해 푸둥지구를 방문하고, 1998년부터 대외경제관련 법조항들을 수정하거나 손질하고, 시장경제연수를 위해 해외에 관료들을 내보내기도 하거나 무역성 산하에 자본주의경제제도연구원을 개설하고 있음으로 보아 이미 2~3년전부터 나름대로 개혁·개방에 대한 시각을 정리해왔던 것 같다. 북한은 2001년 2월 9일자 조총련 기관지 「조선신보」를 통해 "우리는 우리식 대로 주체노선의 전면적 개화의 길을 가겠다. 아무도 가지 않은 제3의 사회주의 변화의 길을 가겠다"라는 의사를 밝힌 바 있다. 즉 선군정치 노선에 의해 체제유지를 도모하는 가운데 경제분야에서는 실용주의 경제정책을 추진하여 이른바 '사회주의 강성대국'을 건설해 나가겠다는 의사를 표명해 왔다. 이러한 북한의 의사는 결국 동구형 사회주의 개혁도 아니고 중국·베트남형 사회주의 개혁도 아닌 '북한식 개혁·개방'의 길을 모색하는 것이라 할 수 있다. 북한은 2003년 6월 10일 조선중앙통신을 통해 그동안 그토록 꺼려왔던 경제개혁이라는 표현도 공식적으로 사용하고 있으며, 2003년 3월 말부터 농민시장도 종합시장이라는 이름으로 변경해 허용하고 있다.

### 북한의 개혁·개방 방향과 성공 가능성

'북한식 개혁·개방'은 2002년 7·1경제관리개선조치와 신의주 행정특별구, 개성공단, 금강산관광지구 등 설치로 시동에 들어갔다고 할 수 있다. 북한식 개혁·개방 방향은 선군정치 노선에 의거하여 사회주의 강성대국을 건설하는 것이 목표라고 하는데서 알 수 있듯이, 북한식 사회주의 체제에 대한 개혁은 하지 않은 채 사회주의 계획경제의 시스템만 수정하고 대외개방을 제한적

으로 추진해 나갔다는 것이다. 이는 중국과 다른 점이라고 할 수 있겠는데, 중국의 경우에는 중국의 사회주의가 '초급사회주의단계'에 지나지 않다고 하며 이념노선을 수정하는 가운데 개혁·개방을 추진해 나갔던 것이다.

북한은 '실리사회주의'라는 표현을 사용하며 경제정책의 변화만을 추구하고 있을 뿐이다.

북한이 현재 추구하고 있는 경제정책의 변화 내용은 크게 첫째, 생산량 위주가 아닌 수익성 위주의 경제행위를 강조하고 경제단위들의 자율성을 확대해 주는 분권화조치, 둘째 가격의 현실화를 통해 배급제를 폐지하고 시장경제 요소를 적극 도입한 조치, 셋째 남한 자본 및 해외자본의 유입을 의도하는 대외개방조치 등으로 요약해 볼 수 있다.

이러한 북한의 개혁·개방 방향은 일단 중국·베트남의 초기 개혁·개방 수준보다도 낮은 단계의 방향성으로 평가되고 있다. 그러나 북한의 취한 경제정책의 변화는 기존 중앙집권형적 계획경제와 분명하게 거리를 둔 조치로서 의미있는 것으로 평가되고 있다.

북한이 의도하는 '북한식 개혁·개방'이 성공하려면 몇가지 전제조건이 충족되지 않으면 안된다. 만성적인 공급부족 문제가 시급하게 해결되어야 하고, 이를 위해 해외로부터 대규모의 자본이 유입되어야 한다. 그리고 나아가서 이 조치들이 탄력을 받고 진행될 수 있도록 계속 후속조치들이 필요하다. 이런 점에서 북핵문제의 해결은 북한식 개혁·개방 성공의 관건이라 하겠다.

## 돋보기- 중국 개혁·개방의 경험과 북한에의 시사점

김정일 국방위원장은 2000년 5월과 2001년 1월에 중국을 방문하여 중국의 개방실태를 직접 확인하였다. 현재 사회주의체제를 유지한 채 개혁·개방을 가장 성공적으로 수행하고 있는 국가는 중국이다. 그렇다면 중국은 어떻게 개혁·개방을 성공적으로 이끌 수 있었을까?

### 중국식 개혁·개방 등장의 배경

모택동은 사회주의 실현을 위해 대약진운동(1958~59)과 문화대혁명(1966~76) 등 주민동원 방식에 의한 정치적 운동을 전개하였다. 그러나 이런 과정에서 폭력성과 강압성, 그리고 비논리적 즉흥성으로 인한 정치적·경제적 부작용을 낳게 되었다. 특히 대약진 직후의 극심했던 기아와 문화대혁명기의 정치적 폭력은 실용노선을 추종하였던 다수의 정치엘리트와 지식분자들이 정치운동에 대한 혐오감을 품게 되는 계기가 되었다. 1976년 모택동 사망 이후에 문화혁명기에 박해를 받았던 혁명원로, 기술관료, 지식인과 농민을 포함한 대중사이에서 반정치 운동 분위기가 확산된 것은 이에 대한 반작용이었다. 일련의 권력투쟁에서 등소평은 시대의 요구에 부응하는 사상적 기초와 현실적 대안을 제시하면서 정치원로를 포함한 광범위한 대중적 지지를 확보함으로써 안정된 정치적 기반위에서 과감한 시장지향적 개혁·개방 정책을 추진하게 되었다.

### 중국의 개혁·개방 실험

중국은 1978년 이후 개혁의 부작용 및 정치적 반감을 최소화하면서 개혁·개방을 실험하게 되었다. 농업과 대외 경제 부분에서 시작된 초기 개혁·개방의 성과는 도시지역과 공업부문의 개혁을 촉구하는 압력으로 작용하였다. 등소평의 실용주의적 정치노선이 지배하는 분위기하에서 지방정부는 중앙정부의 공식적인 인준 없이도 농가책임생산제 등 과감한 개혁조치를 실험할 수 있었다. 중국의 경우 개혁 착수 당시 열악한 투자환경, 체제의 불안정성 등으로 외자유치 전망



이 매우 불투명하였다. 더욱이 잠재적 투자자들이었던 홍콩, 대만 경제인과 해외 화교자본가들은 중국의 낙후된 경제구조와 경직된 체제에 대해 회의적인 판단을 하고 있었다. 이러한 애로를 해소하기 위해 중국 정부는 연안지역에 경제특구를 건설하여 투자 인프라를 조성하고 이를 통해 해외 자본을 적극 유치하였다.

#### 북한 개혁·개방의 조건

북한도 중국처럼 개혁·개방에 성공하기 위해서는 다음과 같은 조건들이 충족되어야 할 것이다. 우선 개혁·개방 노선을 지지하는 권력 엘리트들이 총원되어야 할 것이다. 모택동 노선이 중국경제에 끼친 폐해를 바탕으로 등장한 중국의 개혁·개방 성공에는 모택동 노선의 문제점을 분명하게 인식한 당지도부 및 권력 엘리트들이 광범위하게 존재했었기 때문이다. 따라서 이런 면에서 볼 때 북한의 경우에도 김정일 체제의 정치적 안정을 바탕으로 개혁·개방의 공감대를 갖는 확고한 권력 엘리트 계층이 형성되지 않으면 안된다.

둘째, 과감한 개방이 필요하다. 중국은 홍콩 가까이에 심천을 비롯한 4대 경제특구를 개설하고 해외자본의 유입을 통해 부족한 자본을 축적해 나갔다. 내부자원이 모두 고갈되어 있는 북한의 경우에도 이는 말할 나위가 없으므로, 일관되며 확고한 개방정책이 추진되어야 한다.

셋째, 중국의 개혁·개방 성공에는 대규모의 화교자본이 유입이 있었기 때문이다. 국제시장에서의 국가신뢰도가 낮은 중국에 서방자본의 유입은 장기적일 수밖에 없기 때문에 단기적으로 대량 유입된 화교자본은 개혁·개방이 탄력적으로 추진되어 나가는데 큰 역할을 했다. 따라서 이런 점에서 북한 역시 남북경협이 보다 활성화될 수 있는 환경을 조성해 나가야 할 것이다.

## 07 7·1경제관리개선조치의 내용과 의미는 무엇인가?

북한은 2002년 7월 30일 평양주재 외교관들에게 7·1경제관리개선조치를 설명하는 자리에서 "공화국이 최근 추진하고 있는 경제개혁은 1945년 일제에서 해방된 후의 토지개혁만큼 중대한 의미를 갖는다"라고 말한 바 있다고 한다. 그 만큼 7·1경제관리개선조치는 북한의 경제사에서 볼 때 획기적인 경제정책의 변화를 나타내고 있다.

#### 주요 내용

김정일은 2001년 10월 3일 활강성대국건설의 요구에 맞게 사회주의경제관리를 개선강화할데 대하여」라는 담화문에서 "지금 사회주의경제건설에서 제일 걸린 것이 경제관리문제입니다"라고 이미 북한식 계획경제관리방식의 문제점을 지적한 바 있었다. 따라서 7·1경제관리개선조치는 기존 경제관리방식을 개혁하는데 역점을 둔 조치라고 할 수 있는데, 그 내용은 다음 몇가지 면으로 정리된다.

우선 첫째, 물가 및 임금 등 전반적 가격의 인상이다. 북한의 물가는 계획가격제에 의해 중앙에서 결정하였으며, 그 기준은 소비자가 혜택을 보는 방식으로 결정되었고, 생산자에게는 생산비를 보전해 주는 수준에서 가격이 결정되었다. 이 때문에 국가재정 부담이 갈수록 확대되었고 국정가격과 암시장간의 가격격차는 극심하였다. 북한은 이번 개선조치에서 식량, 공산품, 집세, 전력 등 전반적 물가를 수십배에서 수백배 올렸다. 또한 이에 맞추어 임금도 평균 18배~25배 올림과 동시에 노동생산성에 따른 임금지불방식으로 바꾸었다. 둘째, 독립채산제의 강화에 의

해 기업소·공장 경제활동에 일부 자율권을 허용하였다. 즉 수익성 위주로의 경영을 강조하며 물질적 인센티브제의 도입, 이윤의 기업내 유보 허용, 원부자재 시장의 개설 등을 인정해 주었다. 뿐만 아니라 당위원회의 역할을 축소하고 지배인책임제를 강화하기도 하였다. 셋째, 사회보장 체계를 개편하였다. 북한은 본래 식량, 소비재, 주택 등을 거의 무상이나 다를 바 없을 정도로 낮은 국정가격으로 공급해왔으나, 전반적 물가 인상으로 배급제를 구입제로 전환하였다. 물론 북한은 무상교육, 무상치료, 사회보험 등 이른바 '사회주의의 우월성'을 보여주는 사회보장제도는 유지한다고 주장하고 있으나, 이미 공급의 부족으로 주민들 스스로 이러한 사회적 공공재들도 충당하고 있는 현실이므로 사실상 배급제가 유명무실해진 것이라고 할 수 있다.

### 북한 경제에 주는 의미

7·1경제관리개선조치는 한 마디로, 북한이 '계획경제의 실패'를 극복하고자 시장경제요소를 부분적으로 수용한 조치이다. 그러나 북한은 아직 가격결정에 있어서 '시장의 원리'를 인정하지 않으며, 중국의 초기 개혁·개방 당시처럼 소유제의 다양화를 허용하지 않는다는 면에서 한계성을 보이고 있다.

7·1경제관리개선조치가 북한경제에 준 의미는 아주 크다고 할 수 있다. 경제개혁, 시장 등의 용어를 공식 사용할 정도로 공식유통망의 한 부분으로 시장의 기능을 허용하고 있기 때문이다. 그 뿐만 아니라 사적 경제활동 범위를 확대하고 각 경제단위들에게 일부 경제적 분권화조치를 내리는가 하면 공장·기업소 운영도 수익성 위주로 변화시키고 있기 때문이다. 한 마디로 북한은 7·1경제관리개선조치가 시장경제의 도입이 아니라 다만 사회주의원칙을 고수하면서 실리를 중시하는 것일뿐이라고 강조하고 있지만, 이 조치는 계획경제와 시장경제와의 병존이라는 의미있는 변화를 야기하고 있다.

## 08 북한의 가격 현실화 배경과 그 영향은 무엇인가?

북한당국은 "최근 수년간 우리는 가격사업을 올바르게 수행하지 못해 경제사업 전반에 중대한 나쁜 결과를 가져왔다"라는 자기비판을 통해 7·1경제관리개선조치에서 오랫동안 '계획가격제'에 의해 고정되어 왔던 국정가격을 현실화하였다.

### 가격 현실화의 배경

북한의 각종 상품 및 서비스가격들은 국가가격제정국에서 제정해 왔다. 국가가격제정국은 가격의 일원화·세부화 원칙에 의해 상품의 품질, 수요·공급, 지역간 격차 등에 상관없이 '계획가격제'에 의해 가격을 일률적으로 결정하였으며, 결정된 가격은 국정가격으로서 항상 유지되었다. 이렇게 결정된 국정가격은 제품의 품질 및 공급을 보장할 수 없을 정도로 낮아 늘 공급부족을 야기하였고 이로 인해 농민시장이 활성화 되었다. 그리고 국영상점 물가와 농민시장 물가간의 격차를 이용하는 국가물자 횡령도 야기하였다. 이에 따라 국영상점에는 물자가 부족한 반면 농민시장에는 풍부한 현상이 나타났다. 따라서 이로 볼 때 가격개혁은 국영상점의 공급부족 현상을 해소하고, 가격보조금 지불을 폐지하여 적자재정 문제를 해소하는데 그 의도가 있었다고 할 수 있다.

## 가격 개혁의 내용

7·1경제관리조치에서 취한 가격개혁은 상품가격을 현실화한 조치이다. 즉 현실의 가격수준과 거리가 먼 국정가격을 장마당가격 수준으로 대폭 인상한 것이다. 예컨대 7·1조치 이전 쌀 1kg의 판매가격은 8전에 불과했으나 당시 장마당가격은 지역에 따라 차이가 있지만 45~55원 수준으로서, 이에 맞추어 44원으로 대폭 인상한 것이다. 그리고 쌀1kg의 수매가도 7·1조치 이전 82전에 불과하여 장마당 판매가격에 훨씬 못미쳤는데, 이를 40원으로 대폭 올렸다. 가격개혁에서 상품가격들은 전반적으로 식량의 경우 400~550배, 공산품의 경우 25~30배, 연료가격의 경우 50~70배, 공공요금의 경우 10~60배 인상되었다.

북한이 작년에 취한 이러한 가격현실화 조치는 생산자의 생산원가와 시장의 수요·공급을 어느 정도 반영하여 생산원가를 무시한 인위적인 가격결정을 폐지한 것으로 상당히 의미가 크다. 또한 그동안 국가에 의해 결정되어 왔던 가격제정 원칙을 고수하면서도, 지방공장에서 생산하는 상품의 경우 해당 기관 및 공장에서 결정하도록 가격결정권을 부여하였다는 의미에서 경제분권화의 의미도 갖고 있다. 그리고 시장의 수급 및 국제시세의 변화에 따라 가격을 탄력적으로 운영하기로 함으로써 시장가격제 요소도 상당 부분 도입하였다고 할 수 있다.

## 가격 현실화조치의 영향, 인플레이션

공급부족 현상이 만연되어 있는 상태에서의 가격현실화 조치는 물가상승 현상을 가져올 수밖에 없었다. 2002년 10월경부터 물가상승 조짐이 나타나 2003년 들어와서는 인플레이션 현상이 급격하게 나타나기 시작했다. 예컨대 시장에서의 쌀1kg 가격의 경우 7·1경제관리개선조치 당시 45~55원 수준에서 2003년 2월 130~150원, 5월 160~180원(사스로 국경이 통제될 당시에는 250원까지)까지 올랐다고 한다. 따라서 전반적으로 2003년 들어와 물가는 7·1경제관리개선조치 당시보다 4~5배 오른 것으로 전해지고 있다.

## 09 7·1경제관리개선조치 이후 임금체계는 어떻게 달라졌는가?

7·1경제관리개선조치로 주민들의 임금체계도 변화되었다. 과거 저렴한 국정가격으로 국가가 조달해주던 생활물자들을 주민 스스로 조달해서 생활해야 하기 때문에 임금수준을 대폭 올릴 수밖에 없었다.

### 임금인상의 원칙과 목적

임금의 인상은 생활비에 대한 재조사를 기초로 행해졌는데, 임금인상의 원칙과 목적은 대체로 다음 네가지로 정리해 볼 수 있다.

우선 첫째, 전반적인 가격인상에 따라 생활비를 보전해주어야 한다는 원칙이다. 물가가 식량의 경우 평균 400~550배, 공산품의 경우 25~30배 올랐기 때문에 이에 맞추어 임금을 인상하여 생활비를 보전해 주어야 했다.

둘째, 임금지불을 차등화함으로써 평균주의를 타파한다는 원칙이다. 북한은 그동안 물질적 인센티브보다는 정치적 인센티브를 우선시하고 사무직이나 중노동자나 임금편차가 크게 격차가 나지 않았다. 그러나 이러한 임금체계는 대부분의 사회주의국가에서 나타나듯이 노동생산성을 침체시키고 '건달을 부리거나' 놀고 먹는 사람을 양산함으로써 북한경제 침체의 요인이 되었다.

이에 따라 북한은 가격현실화조치와 더불어 평균주의적 임금체계를 대폭 개혁하였다. 단순사무직 및 경노동자보다는 중노동자, 그리고 일반 근로자보다는 군인계층 등에 더 높은 임금을 주도록 하는가 하면, 기본생활비(임금)의 70%까지만 보장해주고 나머지는 생산성에 따라 지불하도록 하는 방식으로 임금체계를 고쳤다.

셋째, 그동안 공짜나 다를 바 없이 저렴한 가격으로 공급되었던 식량, 집세·전기세 등 공공요금 가격 등을 현실화하여 가게의 자력갱생을 유도하였다.

### 임금인상 내용

북한 당국은 7·1경제관리개선조치를 내리면서 모든 근로자들의 최저생계비를 다시 조사하고 근로자들의 임금을 평균 18~25배 올렸다고 밝히고 있다. 직종별로 임금 인상폭을 달리한 것은 '노동의 결과에 따른 분배원칙'에 따라 차등지급함으로써 평균주의를 타파하고자 하는 의도에서였다.

임금인상은 전반적으로 보면 단순노동자와 사무원의 경우 부부가 다같이 일하는 것으로 보고 평균 2,000원 수준으로 기준을 정한 다음, 이 기준을 중심으로 해서 직종별로 임금을 차등화한 것으로 나타나고 있다.

그 특징은 첫째, 제조업분야의 임금을 사무직보다 높게, 그리고 중노동자의 임금을 단순노동자보다 더 우대하여 인상한 것으로 나타나고 있다. 예컨대 일반 단순노동자의 경우 110원에서 2,000원으로 18배 올린 반면 탄부 등 중노동자의 경우 240~300원에서 6,000원으로 20~25배 인상하였다. 둘째, 일반근로자들에 비하여 군인들의 경우에는 최소 25배에서 최대 31배로 인상하여 선군정치에 바탕을 둔 임금체계를 수립하였다. 군인들은 현재 북한체제를 유지하는 보루일 뿐만 아니라 일반 근로자들처럼 장사 등을 통하여 가게를 유지하기 어려운 직업적 상황을 감안한 것 같다. 셋째, 교원, 과학자, 의사 등 인텔리들의 임금인상폭이 단순노동자들보다 더 크게 나타나고 있다. 그리고 공업부문의 경우 무기능, 기능, 고급기능에 따라 노동자들의 임금을 차별화하였는데, 무기능노동자는 고급기능 노동자의 평균 64%정도 수준에 지나지 않음으로써 숙련 노동자를 우대하고 있다.

## 10 북한은 최근 시장을 공식적으로 허용하고 있다는데, 그 실태는 어떠한가?

북한은 그동안 시장이란 사회주의 계획경제의 보완적 존재로서 공산주의경제가 구축되면 완전히 사라져야 할 과도기적 경제공간으로 규정해 왔다. 그러나 경제난으로 주민들의 생존에 장마당의 역할이 확대되고, 점차 오히려 계획경제의 모순을 해결해 주는 공간으로 활용되면서 사실상 묵인해 왔다.

### 농민시장의 개편

조총련 기관지 조선신보의 2003년 4월 1일자와 6월 10일자 조선중앙통신에 따르면, 북한은 종래의 농민시장을 종합시장으로 개편하고 공식적으로 허용함을 공표하고 있다. 이에 따라 종래

의 농민시장에서는 농민들이 텃밭 등에서 부업으로 생산한 농축산물이나 가내수공업품 등을 거래하는 것에 한정했지만, 새로이 허용된 종합시장에서는 그동안 금지해 왔던 공업제품의 매매도 허용하여 종합적인 소비품 시장으로 확대하고 있다. 공장·기업소에서 몰래 빼낸 물건이나 전락물자를 제외한 대부분의 물품들의 시장거래 및 주민들의 장사행위를 허용하고 있는 것이다. 시장과 관련한 특별방침에 따라 각 시·군은 최근 기존의 장마당을 2배 가까이 확장하거나 새로이 종합시장을 신설하고 있다고 한다. 북한은 고위 당국자가 조선중앙통신과의 인터뷰에서 "시장운영이 처음이므로 전문가를 양성하고, 외국으로부터 최대한 협조를 구할 계획"이라고까지 밝히며 종합시장 활성화에 적극적이다.

### 종합시장 공식 허용의 배경

북한이 이렇게 시장을 공식 허용하게 된 이유는 무엇일까? 가장 우선적인 이유는 이미 되돌릴 수 없는 과정으로 들어간 7·1경제관리개선조치의 성공을 위해 안정적인 물자공급 및 유통이 요구되었기 때문이라고 볼 수 있다. 7·1경제관리개선조치의 핵심은 각 경제단위별로 독립채산제를 통해 자력갱생해 나가는 것이라고 할 수 있는데 이는 시장이라는 경제공간이 공식적으로 요구될 수밖에 없는 조치이다. 둘째, 7·1경제관리개선조치 이후 급격한 물가상승 현상이 나타남으로써 주민생활을 안정화시키는 것이 시급해졌기 때문이다. 경제난 이후 북한의 계획경제기능은 이미 마비되어 있었고 주민들은 사실상 장마당에 의존해서 생존해 왔었다. 국영상점에는 물자가 없지만 장마당에는 여러 상품유입 경로를 통해 다양한 물자들이 거래되고 있었으며, 이러한 경제상태는 7·1경제관리개선조치 이후에도 만연되어 있는 공급부족 때문에 억제할 수 없는 상황에 이르고 있었다. 따라서 북한은 주민생활의 안정을 위해 기존 장마당을 차라리 양성화할 수밖에 없지 않았나 여겨진다.

### 평가와 전망

이러한 북한의 정책변화에 대해서는 두가지 상반된 평가가 있다. 우선 7·1 조치라는 개혁조치를 내렸는데 북핵위기로 국제사회의 봉쇄정책이 지속되고 공급부족 문제도 해결되지 않고 급격한 물가상승 현상이 나타나자 주민들의 불만을 달랠 필요가 있었다는 평가이다. 반면, 또 다른 평가는 암시장으로 존재해 왔던 농민시장을 아예 현실화한 것이므로, 북한이 설사 시장사회주의로 갈 의도가 없더라도 그러한 방향으로 갈 수밖에 없는 긍정적 의미를 지니고 있다고 보고 있다. 그러나 그 의미에 대한 평가가 어떠한 종합시장의 공식 허용은 향후 계획경제공간과 시장경제 공간의 병존을 야기할 것으로 전망된다.

## 11 나진·선봉 경제특구 운영은 어떻게 진행되고 있는가?

북한은 경제의 침체를 극복하고자 1984년에 이미 대외개방을 의도하는 합영법을 제정한 바 있다. 그러나 이 당시 합영법에 의한 외국인 투자유치는 주로 조총련자본에 한정됨으로써 실패로 끝나고 말았다. 이에 따라 북한은 이를 보완하고자 사회주의경제권이 붕괴한 직후인 1991년 12월 '나진·선봉자유경제무역지대'(이후 경제무역지대로 변경)를 설치하고 개발을 추진해 왔다.

### 나진·선봉 경제무역지대 건설의 배경

1980년대 중반경 시도되었던 합영사업은 이미 한계성을 내포하고 있었다. 그 이유는 아직 북한이 대외경제관계를 자립경제의 보완적 요소로만 간주하고, 해외자본이 유입된 경제부문을 계획경제 시스템의 한 부문으로 편입시키려 했기 때문이다. 그러나 1990년대 들어와 사회주의 경제권의 붕괴로 사회주의국가들간의 '우호적 교역'이 사라지고 북한이 대외적으로 고립되면서 이러한 형태의 대외 개방정책은 수정되지 않으면 안되었다. 즉 해외자본의 보다 적극적인 유입을 위해 합영사업을 뛰어넘는 대외 개방정책이 요구되었는데, 북한은 그 대안으로서 나진·선봉에 경제특구정책을 추진한 것이다.

나진·선봉은 중국·러시아와 국경을 맞대고 있을 뿐만 아니라 함경북도 최북단지역으로서 대외 개방에 따른 체제불안도 차단할 수 있는 지역이었다. 한편 당시 북한이 나진·선봉에 경제특구를 개설한데는 또 다른 이유도 있었다. 탈냉전 이후 국제사회는 동북아시아 발전을 위한 협력방안의 하나로 '두만강개발계획'(UNDP프로젝트)을 수립하고 중국, 러시아, 몽골, 한국 등 관련국들과 이 문제를 논의하고 있었는데, 사회주의권의 붕괴로 고립에 빠진 북한으로서는 여기에 관심을 표명하지 않을 수 없었던 것이다.

#### 나진·선봉 경제무역지대의 추진 내용과 성과

북한은 1991년 12월 정무원 결정 제74호에 의해 함경북도 나진·선봉지역 621km<sup>2</sup>(1993. 9. 24 은덕군 원정리 등 3개리(里) 125km<sup>2</sup>를 추가하여 746km<sup>2</sup>로 확대)를 '자유경제무역지대'(이하 지대)로 설정하고, 2010년까지 인구 100만의 동북아시아의 화물중계기지, 수출가공기지, 관광·금융 서비스기지로 발전시킨다는 목표를 설정하였다. 그리고 나진·선봉지역에 대한 외자유치를 위해 법령의 제정 및 보완, 정무원직할시 지정 및 대외경제협력추진위원회 설립 등의 조치를 취했다. 당시 북한의 계획은 외국인 투자를 공업부문에 약 36억달러, 인프라부문 약 9억달러, 서비스부문 약 1억달러 등 총투자 건수 119개에 47억달러를 유치한다는 것이었으며, 이를 위해 1996년 9월과 1998년 9월 두 차례에 걸쳐 해외투자자를 상대로 투자포럼을 열기도 했다. 특히 1997년 6월 북한은 이 당시 지지부진한 나진·선봉지역 개발을 촉진하기 위해 원정리지역에 국제 자유시장 개설, 지대 내에서의 자영업 허용, 환율의 현실화와 변동환율제의 실시, 시장경제의 도입 등 전향적 정책을 취하기도 했다.

그러나 이러한 북한의 다양한 노력에도 불구하고, 나진·선봉 경제특구 정책은 2002년 현재 외자유치 실적이 1억4천만달러 미만에 불과하고, 그것도 2/3 이상이 화교자본의 투자에 지나지 않아 실패한 것으로 평가받고 있다. 이 때문에 북한 당국은 1998년 헌법개정 이후 나진·선봉지대의 기능과 발전방향에 대한 조정작업을 추진해 온 것으로 알려져 있다. 나진·선봉지대는 실물적 투자환경 및 법적 측면에 있어서는 중국·베트남 등 개혁과정에 있는 여타 사회주의국가에 비해 대체적으로 비슷하거나 오히려 유리한 투자환경을 제공하고 있다. 그러나 나진·선봉지대는 이들 국가들과 달리 북한 내부경제와 격리되고 철조망이 쳐진 '특수지역'으로 설정됨으로써 관련 정책의 한계성을 곧바로 가져왔다. 자본주의경제의 유입을 두려워하여 1998년 '자유무역경제지대'라는 명칭을 '경제무역지대'로 변경하기도 한 것이다. 또한 인프라가 절대적으로 미비하고 중앙정부가 이를 위해 적극 조성하지 않는다는 점에서 중국·베트남의 경제특구와도 경쟁할 수 없었다. 여기에 남한자본의 접근을 처음부터 거부함으로써 해외자본의 신뢰도 얻을 수 없었다.

## 12 신의주 특별행정구의 개발문제는 어떻게 되어가고 있는가?

북한은 2002년 9월 신의주 특별행정구 신설을 계기로 새로운 특구정책을 추진하고 있다.

북한 최고인민회의 상임위원회는 2002년 9월 12일 '신의주특별행정구 기본법'을 채택하여 신의주를 나진·선봉에 이어 두 번째 경제특구로 지정하였는데, 이는 나진·선봉 특구보다 진일보한 것으로 평가되고 있다.

### 신의주 특별행정구 설치의 배경

나진·선봉 경제특구가 중앙에 있는 내각의 대외경제부서에서 관장하는 계획경제안의 특구라면, 북한이 발표한 신의주 특별행정구는 일국양제(一國兩制)적인 홍콩식 경제특구 성격을 지니고 있기 때문이다.

북한이 이처럼 홍콩과 비슷한 획기적인 경제특구를 설치하려 하는 것은 대외개방 의지가 보다 확고하고 그 폭도 커졌기 때문이라고 할 수 있겠는데, 그 배경은 몇가지로 생각해 볼 수 있다.

우선 첫째, 무엇보다 회복의 기미를 보이지 않는 북한경제 재건을 위해 무언가 특단의 조치가 필요하다는 김정일을 비롯한 북한 지도부의 인식 전환이 이루어지지 않았나 여겨진다. 둘째, 7·1경제관리개선조치의 성공에 불가결한 공급문제의 해결을 위해 하루 빨리 해외로부터의 자본 유입이 요구되었기 때문이다. 셋째, 비경제적인 요인으로서 부시 정부 등장 이후 교착상태에 빠져 있는 북미관계의 개선 여건 조성을 위해 꾀한 것으로 여겨진다.

### 신의주 특구 개발의 내용

신의주특별행정구 기본법에 의하면 신의주는 특별행정구로서 중앙의 직할하에 두지만, 독자적인 입법·사법·행정권 등을 갖고 행정구 명의를 대외사업, 여권발급, 독자적인 구기·구장 사용도 허용되어 있다. 그리고 해외투자자들의 경제활동 보장 및 자율성 허용, 수익성 보장, 특혜관세, 제한없는 외화의 반출입 가능, 50년 토지 임대, 토지이용권의 양도·임대·재임대·저당 가능, 독자적인 화폐금융정책 등이 규정되어 있다. 이러한 규정들은 중국의 심천특구와 비슷한 경제개발 조치로서 획기적인 내용을 담고 있다.

북한 당국은 신의주를 국제적인 금융, 무역, 상업, 공업, 첨단과학, 오락, 관광지구 등으로 발전시키려 하고 있다. 그리고 이를 위해 정치적으로는 홍콩식 제도의 도입을 의도하면서, 경제적으로는 중국의 심천특구와 비슷한 자본주의 시장경제지역으로 육성하려는 의사를 보이고 있다. 한 마디로 신의주 특구 개발정책은 나진·선봉과 격이 다른 파격적인 정책내용을 담고 있다고 할 수 있는데, 한달만에 특구장관으로 임명된 네덜란드 출신의 중국 화교 양빈(楊斌)이 중국 당국에 의해 구속되면서 중단되고 있는 실정이다.

### 전망

신의주특별행정구 기본법 발표 초기에는 신의주가 중국 동북부와 인접해 있고, 양빈이 중국계 기업인이고 북중 관계가 전통적으로 우호적이라는 점 등을 감안하여 긍정적인 평가를 받았었다. 그러나 2002년 10월 행정장관으로 임명된 양빈이 구속되고 켈리 미국 특사의 방북 이후 북핵위기가 증폭되어 가면서 신의주 특구개발은 보류상태로 들어가 있는 실정이다. 그렇지만 북한이 신의주, 나진·선봉, 개성, 금강산 등 4각 특구개발 비전을 갖고 있고, 남한 및 해외기업가

들을 만날 때 북한 당국자들이 "신의주특구 작업은 계속되고 있으며 곧 돌파구가 열릴 것"이라고 언급하고 있음을 볼 때, 북한은 신의주 특구개발정책을 아직 포기한 것 같지는 않다. 다만 중국의 입장이 부정적인데다 개성공단 개발사업이 상대적으로 빠르게 진척되어 남한 자본가들의 관심도도 떨어짐으로써, 신의주특구 개발의 전망에 대해서는 회의적인 시각이 많다고 할 수 있다.

## 5 북한의 사회와 교육·예술

### 01 경제난 이후 북한 주민들의 의식은 어떻게 변하고 있나?

1990년대 이후 북한 사회에는 뚜렷한 변화가 진행되고 있는데, 그 중 하나가 북한 주민의 의식 구조이다. 북한에서는 주체사상에 기반한 집단주의적 가치관을 중요시하며, 이런 가치관은 정치교육을 통해 무단히 주입·강화되어 왔다.

#### 집단주의적 가치관의 퇴조

그러나 북한주민들 사이에서는 당국차원의 공식적 가치지향과는 달리 개인주의적 가치관과 물질주의적 가치관이 확산되고 있다. 예를 들면 뇌물수수, 물자유용 등의 부정·부패행위, 절취, 강도, 암거래 등의 생계형 범죄행위, 국경지역으로부터의 '황색바람' 확산, 도박, 장사 등의 비사회주의적 행위가 북한 주민의 변화된 가치관을 말해 주는 사례들이다.

집단주의적 가치관의 퇴조와 개인주의적 가치관의 발달은 1990년대 이후 북한이 직면한 제반 요인으로부터 기인한다. 우선 극도의 폐쇄적 환경 속에서 이루어지는 의도적·집단적·획일적 사회화 과정에 대한 주민들의 심리적 부담과 염증이 가치관 변화에 잠재적 요인으로 작용했을 가능성이 크다.

그러나 북한 주민들의 가치관 변화에 직접적인 계기가 된 요인은 무엇보다도 식량난을 비롯한 경제난 악화와 부분적 체제 개방에 따른 외부 사조 및 문물의 침투라고 하겠다. 즉, 물질적 결핍과 생활고는 북한 주민들로 하여금 개인과 가족, 물질적 가치와 경제적 풍요 등을 중요시하는 자아중심의 개인지향적 가치관, 실리주의적·물질주의적 가치관을 지니게 하였으며, 이와 같은 가치관의 변화는 부분적이거나 체제 개방으로 인한 외부 사조 및 문물과의 접촉으로 인해 확산되었다고 볼 수 있다.

#### 가치관 변화의 요인: 경제난과 외부사조의 유입

북한의 경제난은 식량난·에너지난·생필품난·외화난 등 4가지로 구분되는데, 이 가운데 북한 주민의 가치관 변화가 가장 크게 작용한 것은 식량난이다. 식량난으로 인한 사회적 파급효과는 다음의 세 가지로 요약된다. 첫째, 기존 사회질서의 해체와 주민동요의 증대이다. 식량사정이 악화됨에 따라 각종 사회적 일탈행위 및 가족해체 현상 급증, 사상적 해이와 자본주의 문화 수용의 확대, 체제비판적 행위 증대, 집단주의적 사고 및 의식 악화와 개인주의적 가치관 형성 등의



현상이 보다 더 현저하게 나타나고 있다. 둘째, 식량구입을 위한 주민 이동량의 급증과 이에 따른 주민 상호간 정보 유통의 증대이다. 또한 식량구입과 장사를 위해 국경을 넘나드는 유동인구가 크게 증가함에 따라 이들에 의한 해외정보 유입도 증대하고 있다. 셋째, 대북식량 지원 등과 관련한 남한 및 국제기구 관계자들의 잦은 방북도 북한 주민의 의식변화에 영향을 끼치고 있는 것으로 보인다. 한편 식량난이 초래한 공식 배급체계의 붕괴와 장마당의 활성화는 또한 주민들이 부분적으로나마 자연스럽게 자본주의적 사고와 시장경제 원리를 체득하는 계기가 되고 있다.

체제 개방에 따른 외부 사조 및 문물의 침투도 북한 주민들의 사상적 동요와 가치관 변화의 주요 계기가 되고 있다. 또한 1980년대 말 이래 귀북(歸北) 러시아 벌목공, 중국조선족, 국경 밀무역꾼, 각급 기관의 외화벌이 일꾼 등 다양한 경로를 통해 유입되고 있는 외부사회에 대한 정보로 인해 주민들 사이에는 북한의 사회주의와 경제정책에 대한 비판적 인식이 확산되고 있다. 특히 청소년 계층에서는 국경지역에서 불어온 '황색바람'이 빠르게 확산되어 가고 있다고 한다.

## 02 경제난 이후 북한 주민을 통제하는 방식은 어떻게 바뀌었나?

북한사회는 고도로 조직화되고 통제된 사회로서, 1980년대 중반까지만 해도 비교적 안정을 유지해 왔다. 그러나 1980년대 후반 들어, 점차 사회가 이완되기 시작하여 1990년대 들어오면서 과거와 같은 방식으로 통제를 실시하는 것이 힘들게 되었다.

### 사회통제의 한계 노출

전반적으로 사회통제는 크게 3가지 방법 즉, 분배를 통한 통제, 이념적 정당화, 그리고 물리적 통제에 의해 진행된다. 먼저 북한의 분배문제는 상당히 악화된 상황이다. 평등한 분배는 고사하고, 식량과 기타 일용품의 분배가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 처음에는 분배의 양을 줄이다가, 점차 부정기적인 분배가 이루어지고, 1990년대 중반에 이르면 분배가 사실상 중단되었다. 이에 따라 북한 주민들은 약초나 땀감 등을 구해 장마당에 내다 팔거나, 텃밭 경작, 장사 등 개인사업을 통해 돈을 벌고 있다. 쌀을 포함한 대부분의 생필품은 사실상의 암시장인 장마당에서 구입하는 실정이며, 2003년에는 일부의 장마당을 '시장' 혹은 '종합시장'이라는 명칭으로 공식 인정하고 있는 실정이다. 다시 말해 대부분의 북한 주민은 생활필수품을 개인적으로 조달하고 있으며, 분배를 통한 주민통제는 사실상 힘들게 되었다.

북한에서는 전통적으로 주체사상과 부수적 이념의 주입을 통해 주민의 자발적 동조를 이끌어 내기 위해 노력해왔다. "혁명과 건설의 주인은 인민대중"이라는 주체사상의 대명제를 통해 북한 주민의 참여를 고취시켰고, 점차적으로 김일성을 뇌수(머리), 당을 몸통, 그리고 일반 주민은 손발이라는 혁명적 수령관에 따라 주민의 복종을 강요해왔다. '고난의 행군'이나 '사회주의 강행군' 혹은 "가는 길 험난해도 웃으며 가자"라는 등 구호를 통해 주민들의 인내심을 키워주고 있다. 또한 과거 "당이 결심하면 우리는 한다"는 등 당을 중시하던 구호에서 "21세기의 태양 김정일 장군 만세" 등 지도자의 우상화에 더욱 박차를 가하고 있다. 이념적 정당성을 끌어내기 위한 북한 당국의 노력은 1980년대 중반까지만 해도 큰 무리 없이 수용되었다. 그러나 1990년대 중반에 들어서면서, "소련도 망했는데 우리라고 무사하겠는가?", "당 간부들이 다 썩어서 이 지경이 된 것 아닌가?"라는 등 체제와 지도부에 대한 회의가 확산되었다. 여전히 북한에서는 정치교육을 통해 일반 주민들로부터 자발적 동조를 얻기 위해 노력하고 있지만, 그 효과는 이전과 달리

많이 약해 진 것으로 보인다.

세 번째 통제 방식은 물리적 통제이다. 북한에서는 전통적으로 당, 그리고 국가안전보위부와 인민보안성(구 사회안전성) 등 행정기관이 담당하여 왔다. 당은 중앙위원회를 비롯하여 도(직할시) 인민위원회, 시·군·구역 인민위원회 등이 있으며, 말단에는 당원 5~30명까지 통제하는 당세포를 두는 등 전국적 조직을 바탕으로 주민들의 생활에 간여하고 있다. 당원들은 인민생활에서 나타나는 문제에 대하여 당조직에 보고할 '의무'가 있다.

주민생활을 직접 통제하는 행정기관으로는 국가안전보위부, 인민보안성, 법무생활지도위원회 등이 있다. 국가안전보위부(보위부)는 형사재판 제도와는 별개로 운영되는 북한 최고의 정치사찰 전담기구로서, 정치사상범에 대한 감시, 구금, 체포, 처형 등을 법적 절차 없이 임의대로 결정하는 권한을 가지고 있다. 인민보안성은 공공질서의 유지·강화뿐 아니라, 국가의 재산 보호기능을 수행하며, 주민들의 사상 동향을 감시·적발하여 처벌하고, 또한 개개인의 신원조사를 하고 사생활을 감시한다. 법무생활지도위원회는 개인이나 기관, 단체들의 준법 분위기를 확립토록 하는 과정에서 당의 노선과 방침을 철저히 따르도록 유도하고 감시·감독하는 기관이다. 이 외에도 인민반(도·시)과 분조(농촌)담당제를 통하여 어린이 양육문제, 노력동원, 청소동원, 공원질서 유지, 안전 사고 방지 외에도 목욕, 이발 등 일상 생활까지 통제대상으로 삼고 토론과 자아비판을 하게 한다.

#### 군 역할의 증대

그러나 최근 경제난이 악화되고 김정일 체제가 등장하면서, 이른바 '선군정치'가 이루어지고 사회통제에도 군을 이용하고 있다. 구체적으로 1997년 5월부터는 인민무력부가 직접 '반사회주의적 요소'를 색출·처벌하기 시작했다. 군이 직접 사회통제에 가담하게 되면서, 군 요원을 단위 기관, 기업소, 협동농장에 파견하고, 각 대학도 상주시켜 대학생의 동태를 감시하는 등 사회통제에서 차지하는 군의 역할이 증가하고 있다. 이는 결국 분배를 통한 통제는 거의 불가능한 상황이고, 정치교육을 통한 자발적 동의를 얻는 데도 한계를 가지고 있을 뿐 아니라, 전통적 행정기관으로는 효과적 사회통제가 어렵게 되었다는 점을 시사한다.

### 03 7·1경제관리개선조치가 북한 주민의 생활에 미친 영향은 무엇인가?

북한은 계속된 경제침체와 만성적 생필품 부족을 해결하기 위한 방편의 하나로 2002년 7월 1일부터 새로운 경제관리개선조치를 시행하고 있다.

#### 7·1경제관리개선조치의 영향

이 조치는 사회주의적 배급제에 익숙한 북한 주민들에게 큰 변화로 다가왔으며, 북한 주민은 새로운 생활에 적응해야 하는 과제를 안게 되었다.

이 경제관리 개선조치가 북한 주민에게 미친 우선적 영향은 기존 화폐로 축적된 재산 가치의 하락이다. 적어도 수십 배에서 많게는 수백 배에 이르는 물가와 임금의 인상 조치는 그동안 북한 주민이 축적해 두었던 예금등 화폐가 거의 무용지물이 되었음을 의미한다. 이런 의미에서 북한주민들은 무(無)에서 다시 경제활동을 시작해야 하는 상황에 처하게 되었다.

둘째는 첫째와 관련된 것으로 상품거래의 매개체로 달러나 위안 등 외국화폐를 선호하게 되었

다는 점이다. 이미 북한 주민들 사이에서 "조선 돈은 돈이 아니다"라는 말이 많다. 경제관리개선 조치 전까지만 해도 암시장에서 1달러당 200원 정도 하던 환율은 그 일년후에는 거의 1,000원 까지 치솟은 것으로 알려지고 있다. 이런 '달러화 경제'는 공식시장에서 물품을 구입하기 힘든 상황을 반영하며, 북한 주민은 당국의 통화정책을 불신하는 한편 외화를 포함하여 외제를 선호 하게 되었다. 중국제, 일본제, 그리고 남한제 등을 그 중에서도 높게 치는 것으로 알려져 있다. 이런 문제점에도 불구하고 긍정적인 측면도 배제하기 힘들다. 먼저 북한 주민들은 사적 경제활동의 범위가 대폭 확장됨으로써 여건에 따라서는 생활수준이 높아질 수도 있다. 예전에는 30~40평 정도밖에 허용되지 않던 텃밭이나 돼기밭이 300평 규모로 대폭 확대되었다. 북한의 농장은 잘 가꾸어지지 않아 소출이 적지만, 개인 텃밭은 소출이 상당한 것으로 알려지고 있다. 또한 기업소에서도 임금에 인센티브제를 도입함으로써, 북한 주민들은 노력 여하에 따라 차등적인 보상을 받게 되었다. 이 조치가 시행되기 전에는 직장에 출근도 하지 않고 장사에 열중하던 주민들도 원래의 직장으로 복귀하면서, "일을 해야 먹고산다"며 공장의 청소부까지 서로 하려는 현상도 대두되고 있다.

#### 북한 주민 경제관 변화

결국 경제관리개선조치는 초보적이긴 하나 북한 주민들에게 자본주의적 생활 양식을 가져올 것으로 보인다. 과거 상품이 부족했을 때는 '강제저축'이 이루어졌으며, 본의 아니게 돈을 '절약'해 왔지만, 이제는 자기가 받는 소득을 기반으로 생활해야 한다. 도시 주민들의 경우 가까운 거리는 버스나 전차를 타지 않고 걸어 다니는 절약정신을 보여주고 있으며, 농민들의 경우 판매를 위해 텃밭을 열심히 가꾸고 있다. 곡물 수매가의 인상에 고무되어 저녁 늦게까지 논과 밭에서 일을 하는 등 근로의욕도 증대되었다.

전반적으로 볼 때, 경제관리개선조치가 북한 주민에게 어떤 영향을 미칠 것인지는 물자의 공급이 어느 정도 원활히 이루어질 것이냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 물자공급이 충분하지 못할 경우 인플레이션의 악순환이 지속될 것이기 때문이다. 그러나 물자공급이 적절히 이루어지면 북한 주민의 근로의욕을 높이고 절약정신을 키우는 등 자본주의적 생활이 활성화 될 것이다.

## 04 북한의 사회계층에는 어떤 변화가 일어나고 있나?

북한은 표면적으로 평등사회를 지향하는 사회주의 체제이지만, 엄격하게 성분정책을 실시해왔다. 구체적으로, 북한에서는 1958년부터 일련의 주민성분 조사사업을 실시하여, 1970년대 초에는 전 주민을 3계층 51개 부류로 분류하여 생필품의 배급, 직장배치와 승진 기회 등 생활기회에 차등을 두어왔다.

#### 핵심·동요·적대 계층

여기서 말하는 3계층이란 핵심계층, 동요계층, 적대계층을 의미한다.

핵심계층(핵심군중)은 북한 사회체제를 실질적으로 이끌어나가는 지도적 계급으로 전 주민의 28%를 차지하고 있다. 특히 이 계층의 주요 부류인 노동당원과 관료들은 북한에서 인텔리라 불리는 "전문지식과 기술을 가지고 정신노동에 종사하는 사회계층"에 속하며 북한사회에서 핵심

적 기능을 맡고 있다. 핵심계층의 여러 부류 가운데 최고의 상류층은 이른바 '백두산 줄기'이다. 이 부류에는 김일성, 김정일과 그의 가족 및 친척들, 그리고 김일성과 항일 빨치산 활동을 했던 사람들과 그 가족들이 포함되며, 이들은 의식주 생활과 각종 분야에서 최고의 특권을 누리고 있다. 백두산 줄기 다음의 계층은 당 중앙위원, 내각의 상(장관)급 이상, 노동당의 부부장급 이상, 군 대장급 이상 등 고위 관료와 군 간부들이며, 이들은 몰자공급 등급에서 1등급을 차지하고 있다. 이들과 그의 가족들 역시 사회적으로 대우받으며 의식주를 비롯한 각종 분야에서 물질적 특혜 및 특권을 누린다. 핵심계층의 주요 부류들은 대부분 평양을 비롯한 대도시에 살고 있다.

동요계층(기본군중)은 위기상황에서 믿을 수 없는 부류들로 분류된 북한체제의 중간계층이며, 일반노동자·기술자·농민·사무원 및 그 가족들로 구성되어 있다. 이들은 제한된 수입과 배급으로 생활해 나가며 지방의 중소도시와 농촌 등지에 살고 있다. 이들에게는 의료혜택 등 국가적 시혜가 충분하지 못하며, 경우에 따라서는 공민으로서의 권리가 제한되기도 한다. 이들은 전 주민의 45%를 차지하며 그 중 일부는 핵심계층으로 신분이 상승되는 경우도 있다.

적대계층(복잡군중)은 '계급적 적대자'와 '민족적 적대자'들로 구성되어 있으며 끊임없는 감시와 통제의 대상이다. 이른바 불순분자, 반동분자들로 낙인찍힌 이들에게는 사회진출의 기회가 원천적으로 봉쇄되어 있다. 전 주민의 27%를 차지하고 있다.

#### 경제난과 계층구조의 변화

그러나 1990년대 경제난과 배급의 중단은 북한 주민의 계층구조에도 일정한 변화를 가져왔다. 과거 동요계층이나 적대계층에 속해 있던 사람들도 장사를 통해 부를 축적함으로써, 비공식적이나 신흥 중산층을 구성하고 있다. 이들 신흥중산층은 주로 외화벌이 사업을 하면서 장사를 통해 돈을 번다. 이 중 일부는 거금을, 그것도 달러를 보유하고 있는 것으로 알려지고 있다. 장사는 주로 중국에서 쌀이나 옥수수 등 농산품과 신발이나 학용품 등 공산품을 들여와 북한의 장마당에서 판매하고, 북한에서는 주로 어패류 등 해산물이나 고철 등을 중국에 판다.

이와 같이 일반 주민들 가운데도 부를 축적한 경우가 있지만, 북한 사회의 특성상 일정한 한계가 있을 것이다. 왜냐하면, 북한은 여전히 당을 중심으로 조직화되고 통제되는 사회이며, 이런 사회에서는 권력을 가진 자들이 부를 축적할 기회가 그만큼 높기 때문이다.

## 05 경제난이 북한 여성의 지위와 역할에 미친 영향은 무엇인가?

북한당국은 여성정책의 표면적 목표로 남녀평등과 여성해방을 내세워 왔다. 북한은 정권창립 이전, 이른바 반제반봉건민주주의 혁명을 수행하는 과정에서부터 전통적 가족제도의 말살과 '여성해방'을 위한 법적·제도적 정비에 착수하였다.

#### 북한에서의 남녀평등 : 제도와 현실의 괴리

1946년 '남녀평등권에 관한 법령' 제정에 이어 동일노동·동일임금 원칙을 제정하고 출산 전후 휴가를 법제화하는 것은 물론 호주제를 폐지한 일 등은 북한 당국이 북한 여성의 사회적 지위가 높다는 점을 주장할 때 가장 먼저 내세우는 법률적 근거로 작용한다. 그러나 가정과 학교, 직장 생활 등 일상적 활동무대에서 북한여성은 남성을 보살피고 돌보면서 순종하는 전통적 생활모습을 그대로 지녀 왔다. 북한당국도 남녀평등과 여성해방 기치를 앞세워 일찍부터 제도는 고쳤으

나, 주민들의 일상생활에서 가부장적 가치관을 오히려 권장하는 정책을 추진함으로써 스스로 모순을 드러내곤 했다. 다만 최근 몇 년 사이에 경제난으로 인해 여성들이 장마당에 나가 집안의 생계를 책임지는 현상이 많아지면서 차츰 그 목소리가 높아지는 현상이 나타나고 있다.

북한은 혼인과 이혼의 자유, 동일노동과 동일임금, 일부다처제와 매매결혼 금지 등을 규정한 '남녀평등권에 관한 법령'(1946)의 실시로 여성들은 남성과 평등한 사회적 지위를 누리며 사회 활동에서 적극적으로 능동적인 역할을 수행하게 되었다고 주장해 왔다.

북한은 이후 '사회주의헌법'(1972), '어린이보육교양법'(1976), '사회주의로동법'(1978), '가족법'(1990) 등의 법 제정을 통해 여성의 정치·사회적 역할을 보장하고 있으며 국가에 의한 자녀 양육제 등의 제도를 정비하고 가사노동의 사회화를 통해 여성의 사회진출과 지위향상을 도모해 왔다.

사실상 여성관련 법·제도 및 여성의 정치·사회참여라는 측면에서 본다면 북한 여성의 사회적 지위와 역할은 정권 수립 초반부터 남한 여성의 사회적 지위와 역할 수준을 훨씬 웃도는 수준이었다. 남한에서 북한보다 뒤늦은 1980년대 말로부터 '남녀 고용평등법'(1987), '영유아보육법'(1991), '여성발전기본법'(1995), '남녀차별금지 및 구제에 관한 법률'(1999; 여성발전기본법을 개정) 등 여성관련 법을 제정하였음은 이를 잘 말해 주고 있다.

이와 같이 법과 제도만으로 볼 때 북한에서는 취업 및 직장생활에 있어 남녀차별이 없다고 볼 수 있다. 그러나 실제에 있어서는 남녀간 불평등이 심각하게 나타나는 것이 현실이다. 북한 여성들은 불평등한 처우와 열악한 환경에서 취업 및 직장생활을 하면서도 남성에 비해 상대적으로 임금이 낮은 직종, 이른바 여성성이 요구되는 특정 직종에 몰려 있는 것으로 나타난다.

또한 노동체계 속에서도 남성에 비해 상대적으로 하위직을 차지하고 있는 등 남녀 차별이 현저하며 여성이기 때문에 받는 불이익을 감수해야만 하는 경우가 많다고 한다. 북한의 직장여성들은 힘든 노동생활 뿐만 아니라 근무시간 외로 요구되는 학습 및 생활총화와 가사전담 등으로 인해 정신적·육체적 부담이 매우 크며 이른바 성희롱, 성폭행 등으로 인한 고통도 적지 않은 것으로 알려지고 있다.

#### 수직적 부부관계와 세대주 중심의 가정생활

1990 년에 나온 북한의 '가족법' 제18조는 "가정생활에서 남편과 아내는 똑같은 권리를 가진다"고 명시해 놓았다. 그러나 실제에 있어 북한의 가정생활에서는 남편이 월등한 권리를 행사한다. 세대주 또는 주인이라고 호칭되는 남편은 자녀문제를 비롯한 가정의 크고 작은 모든 일에 있어 절대적 권위를 가지고 결정권을 행사한다. 또한 북한에서는 이미 1946년에 부계혈통 계승의 호적제도가 폐지되었음에도 불구하고 자녀는 예외 없이 아버지 성을 따르며, 자녀와 친척 관계도 남편의 가계를 중심으로 이루어진다. 북한 여성은 남편의 뜻에 무조건 순종하며 남편과 가족을 위해 헌신하고 희생하는 것을 미덕으로 여긴다. 이와 같이 북한의 가정생활은 수직적 부부관계 속에서 세대주 중심으로 이루어지고 있다.

#### 경제난으로 인한 변화의 조짐

1990 년대 중반 이래 식량난이 악화되면서 북한의 가정생활에도 변화 조짐이 나타나는 것으로 보인다. 남편들이 직장에서 생활비를 받아오지 못해 주부들이 가족의 식량문제를 해결하게 되자 점차 남편이 가장 구실을 못하고 무능력해져 가정에서 그 권위가 약화되는 현상이 보인다는 것이다. 심지어 도와주는 일은 없고 귀찮게 한다는 뜻에서 남편을 '불편'이라고 부르거나 아무 것도 하지 않고 집을 지키는 '멍멍이', 집도 못 지킨다는 의미에서 '벽걸이 그림'이라고 부르는

풍조도 있다고 한다.

그러나 아직 대다수 가정에서는 여성이 남편과 가족을 위해 무슨 짓을 하더라도 식량을 해결하는 것을 당연하게 여기는 상황이라고 한다. 결국 식량문제 해결은 여성의 몫으로 생각하기 때문에 북한여성은 대부분 자기가 굶더라도 남편과 자식의 먹을거리는 꼭 챙겨주어야 하는 부담감을 안고 지낸다고 한다.

## 06 이른바 '조선민족제일주의'란 무엇인가?

마르크스에 의하면, 민족은 부르조아 계급이 자신들의 이익을 독점적으로 추구하기 위한 하나의 인위적 구분이며, 자본주의 사회의 계급적 모순을 은폐하고 계급의식과 계급투쟁을 약화시키는 부정적 역할을 한다.

### 민족개념 재정의의 배경

북한은 마르크스의 이념적 배경에 따라 '계급'을 최우선시하는 정책을 실시하여 왔으며, 민족의 중요성에 대해서는 별로 중시하지 않았다. 다만 '남조선 해방'을 위한 수단으로 '민족'이라는 명칭을 종종 사용해 왔을 뿐이다.

그러나 1980년대 중반에 이르면 북한에서도 당시까지 경시하여 왔던 민족 개념을 다시 정의하면서, 그 중요성을 부각시키게 되었다. 민족 개념의 재정의는 남한을 의식한 점도 부인할 수는 없지만, 결국은 사회주의권의 동요와 더불어 불안해진 북한의 체제 유지를 위한 하나의 방편으로 볼 수 있다.

공고하게만 보이던 공산주의권 국가간 유대는 고르바초프의 등장과 그의 개혁(perestroika)·개방(glasnost)정책에 의해 점차 이완되기 시작했으며, 결국에는 소련이 붕괴되고 러시아와 기타 독립국, 그리고 동유럽 국가들은 자본주의 체제를 수용하게 되었다. 급변하는 국제환경에서 북한은 체제를 유지해야 하는 부담을 안게 되었으며, "소련도 망했는데 우리라고 무사하겠는가?"라는 북한 주민의 동요를 불식시킬 필요성을 느꼈다. 이런 체제 정당성의 문제를 해결하기 위해 제시한 하나의 이념이 바로 조선민족제일주의로 나타난 것이다.

북한에서는 조선민족제일주의를 "자기 민족을 가장 소중히 여기는 정신과 민족적 자부심을 가지고 혁명과 건설을 해 나가야 한다"는 신념이라고 정의한다. 보다 구체적으로 자기 민족을 깔보고 남을 맹목적으로 숭배해서도 안되며, 발전된 나라에 대해서도 환상을 가져서는 안되며, 오직 우리 민족이 창안하고 발전시켜온 '우리식 사회주의'를 끝까지 신봉해야 한다고 주장한다. 결국 조선민족제일주의론은 '우리식 사회주의'를 더욱 정교화하여, 북한이 소련 및 동유럽과는 다른 우수한 제도를 가지고 있기 때문에 붕괴되지 않을 것이라는 것을 강조하고 있는 것이다.

### 체제유지 도구로서의 조선민족제일주의

조선민족제일주의는 1990년대 들어 벌인 일련의 사업과 관련되어 있다. 구체적으로 1980년대 말까지만 해도 '역사적 허구'라면서 부정해 오던 단군의 존재를 인정했을 뿐 만 아니라, '단군릉'을 복원하였고, 대동강 유역의 유적을 대대적으로 '발굴'하여 종국적으로 '대동강문화'의 존재를 주장하였다.

이와 병행하여 우리 민족을 '김일성 민족'이라고 칭하는가 하면, 주체연호와 태양절을 제정·시

행하고 있다. 주체연호는 김일성이 출생한 해를 기점으로 계산하며, 1999년은 주체 88년이 된다. 태양절은 김일성의 생일인 4월 15일로서 1997년 제정하여 1998년 첫 공식행사를 가졌다. 이런 일련의 조치는 북한의 사회주의 체제가 그 어느 체제- 자본주의 체제든 동구 사회주의체제든-보다도 우월하며, 김일성·김정일 부자가 이를 대표한다고 선전함으로써 사회주의 체제에 대한 신념과 김정일에 대한 충성을 유도하고, 궁극적으로 사회주의권의 해체로 인한 주민의 동요를 차단하려는 것이다.

## 07 북한 문화·예술의 특성과 변화 양상은 어떠한가?

북한당국은 초창기부터 문화·예술이야말로 정권의 정책을 홍보하고 주민을 대상으로 계몽하는 수단으로 그 역할을 해야 한다는 입장을 밝혀 놓았다. 그런데 김정일이 북한의 정치무대에 등장한 이후에는 그 차원을 넘어 북한의 문화·예술 분야는 완전히 김정일의 뜻에 따라 움직이게 되었다. 김정일은 스스로 이 분야의 뛰어난 이론가로 자처하면서 북한 문화예술의 각 장르를 주체사상과 주체미학에 입각하여 재구성한 이론서들을 발표하였다. 대표적으로 「영화예술론」·「무용예술론」·「미술론」·「음악예술론」·「주체문학론」 등이 김정일의 입장을 반영하고 있다.

특히 「주체문학론」은 1980년대 후반 이후 급속하게 전개된 대내외적 환경 변화 속에서 문학뿐만 아니라 북한 문화예술의 모든 분야가 견지해야 할 '주체문예' 창작의 기본과제 및 원칙 등을 구체적으로 제시한 대표적 문예이론 저술이다.

### '주체사실주의'와 '종자론'

북한 문예작품 창작의 이론적 근거는 '주체사실주의'와 '종자론'에서 찾을 수 있다. 주체사상을 세계관적 기초로 하고 주체적 문예사상을 사상미학적 기초로 하여 창시되었다는 주체사실주의는 북한에서 '유일하게 정당한 창작방법'이며, 종자론은 북한의 작가와 예술인들이 작품 창작의 전 과정에서 절대적으로 의거해야 하는 문예창작 이론체계이다.

「주체문학론」에서 처음으로 공식화된 이른바 '우리식의 사회주의적 사실주의'인 주체사실주의는 주체사상에 입각한 문예창작 방법이다. 주체사실주의가 공식화되기 전까지 북한당국은 문예창작의 기본원리로 사회주의적 사실주의를 강조해 왔다. 주체사실주의는 실제로 사회주의적 사실주의와 크게 다르지 않다. 결국 주체사실주의도 "민족적 형식에 사회주의적 내용을 담는 것을 원칙"으로 하는 창작방법을 말하고 있다.

그러나 주체사실주의에서는 사회주의적 내용이란 '주체사상을 구현한' 혁명적 내용을 의미하며, 핵심은 김일성에 대한 것, 수령·당·대중의 혈연적 연계에 관한 것이다. 따라서 주체사실주의 방법에 의한 문예작품 창작이란 김일성에 대한 충실성을 핵으로 하는 사회주의적 내용을 민족적 형식에 담는 것을 의미한다.

북한 문예작품 창작의 전 과정에 걸쳐 작용하는 근본 교리인 종자론은 1970년대에 들어서 북한 문예계에 도입된 문예창작 이론체계로서 「영화예술론」에서 정식화되었다. 여기서 말하는 종자는 "사상·주제·소재를 유기적인 연관 속에서 하나로 통일시키는 작품의 기초이며 핵을 의미한다."고 북한당국은 설명한다. 그러나 이른바 '종자'의 개념은 애매모호하며 난해하다. 북한 문헌을 검토해 보면 종자의 실체란 '당과 김일성의 의도 또는 요구'에 지나지 않는 것으로 나타난다. 결국 종자론에 의거한 문예 작품이란 김일성의 교시와 김정일의 지도 및 당 정책의 구현에

지나지 않는다는 것을 알 수 있다. 이를 말해 주는 단적인 예로 북한은 "오늘 우리 문학에 있어서 경애하는 장군님의 사상, 당 정책이 곧 작품의 종자로 내용으로 되고 있으며, 장군님의 의도와 당의 요구가 곧 작품의 문제성으로 되고 있다"고 한다.

#### 문화·예술의 특징 : 지속과 변화

북한의 문화예술은 북한 주민 사회화의 주요 매체로서 지배가치의 정당성 확보와 대중선동 및 대중동원의 수단으로서, 주민들에 대한 정치사상 교양 수단으로서 기능한다. 따라서 북한의 문화예술은 분야와 소재 및 주제가 다를지라도 그 내용에 있어 한결같이 일정한 메시지를 전달해 왔다.

북한당국이 예전부터 문화예술 분야에서 주로 강조해 온 내용은 당과 김일성의 뜻 관철, 국가와 사회, 집단과 인민을 위한 희생과 헌신, 당과 김일성의 은덕과 배려에 대한 감사 등으로 요약이 된다. 1990년대 이후 북한사회가 전체적으로 큰 변화를 겪으면서도 이런 내용은 문화예술 분야 전반에 걸쳐 작품의 유형과 주제와 관계없이 다양한 형태로 묘사되어 나타난다.

그러나 최근에는 1986년 김정일의 담화 「주체사상교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여」에서 처음으로 언급한 조선민족제일주의 정신을 표현하는 작품과 아울러 일반대중의 생활을 사실적으로 묘사하는 작품 창작을 독려하는 경향도 보인다.

시대적 변화에 관계없이 북한 문예작품 창작의 첫 번째 과제는 '수령형상창조'이다. 수령형상 창조란 사상이론가·정치가·전략가·영도의 예술가·통일단결의 중심으로서의 김일성의 위대성과 김일성이 지닌 인간적 품모의 위대성을 고유한 창작원리에 따라 형상화하는 것을 말한다. 여기에서 김일성이란 김일성과 김정일을 지칭한다. 수령형상창조 작품들 가운데 대표적인 것으로는 김일성 형상화 작품인 총서 「불멸의 력사」 시리즈와 김정일 형상화 작품인 총서 「불멸의 향도」, 김일성 사후 유훈 통치 기간에 발표된 「김정일장군의 노래」와 북한이 2001년 공동사설에서 "21세기의 영원한 동지애의 노래로 힘차게 울려 퍼지게 해야 한다"라고 밝힌 「어디에 계십니까 그리운 장군님」, 김일성 사후 제작 상영된 기록영화 「위대한 수령 김일성 동지는 영생 불멸할 것이다」, 김정일 형상화 작품 「천하제일봉」 등이 있다. 또한 1992년 2월에 개봉되어 장편 연작 영화로 제작해 온 다부작 예술영화 「민족과 운명」도 김일성의 위대성을 부각시키고 있다.

다른 사회주의 사회와 마찬가지로 북한에서도 "긍정적 모범에 의한 강화 교양"은 군중 교양의 기본 방법이며, 당적 방침으로 되어 있는 '북한 문예창작의 실천적 방도'로서도 크게 강조되고 있다. 작가와 예술인들은 당의 문예정책에 의거하여 사회내의 아름다운 긍정적 사실들과 공산주의자의 전형을 형상한 좋은 예술작품을 많이 창작하여 근로자들을 공산주의적으로 교양하는데 적극 이바지해야 한다는 것이다. 1979년 10월 긍정적 모범에 의한 강화 교양의 일환책으로 '숨은 영웅 따라배우기 운동'이 발기되고 전 사회적으로 이 운동이 확산·강화됨에 따라 문예부문에서도 대중 교양을 목적으로 하는 '숨은 공로자'와 '숨은 영웅'을 소재로 한 작품이 다량 창작·발표되고 있다. 북한은 이를 통해 전 주민의 자발적인 노력동원을 적극 독려하고 있는 데, 숨은 공로자와 숨은 영웅을 소재로 한 작품은 주로 영화부문에서 제작·보급되고 있다.

#### 1990년대 이후의 변화 : 서정성·대중성의 강화

1990년대 이래 북한의 문화·예술은 모든 분야에 걸쳐 소재와 주제의 다양성이 그 특색으로 나타난다. 특히 일반대중의 생활을 있는 그대로 묘사하는 작품이 많이 등장하고 있다. 우선 음악에서는 근로자들의 다양한 생활과 정서를 반영한 생활 가요의 창작 보급에 따라 다양한 주제의



가요가 등장했다. '휘파람'과 같은 청춘 남녀의 사랑과 생활을 담은 노래 이외에도 젊은 시절 집가야 한다는 어머니의 걱정을 알지만 좀 더 사회를 위해 봉사한 다음에 결혼하겠다는 처녀의 결심을 노래한 '넘려마세요' 등이 북한 젊은이 사이에 널리 애창되고 있다고 한다.

영화에서는 향토애를 비롯해 세대간 갈등, 환경의 중요성, 도시와 농촌의 생활 격차 문제 등 다양한 주제 외에도 임진왜란을 소재로 한 영화와 「불가사리」와 같은 괴수영화도 나왔다. 문학에서도 보통사람이 일상생활에서 겪는 문제점과 사회적 미담을 다룬 작품이 많아졌다. 특히 여성의 생활을 다루는 작품이 다양하게 창작되었다. 연극에서도 계급적 갈등을 다룬 작품보다는 극히 평범한 사회주의적 미담을 소재로 한 작품이 무대에 등장했다.

영화와 문학작품에서도 점차 정치·사상성, 혁명성이 약화되고 서정성과 대중성이 상대적으로 강화되는 경향을 나타내고 있다. 서정성은 북한의 생활가요와 보통사람들의 생활과 현실을 주제로 한 영화와 문학작품에서 잘 엿볼 수 있다. 대중성은 생활가요와 전자악기를 사용한 경음악 및 가요의 창작·보급에서 엿볼 수 있으며, 영화와 텔레비전 드라마에서의 오락성 강화, 남녀 애정관계의 감각적인 묘사 등에서도 잘 나타나고 있다. 특히 다부작 예술영화 「민족과 운명」에서의 한국 대중가요의 등장은 북한 문화예술의 변화를 극명하게 말해 준다.

이와 같이 변화의 조짐을 나타내고 있지만 전체적으로 북한의 문화·예술 분야가 당국의 지도노선에서 자유로운 것은 아니다. 북한당국은 여전히 문화·예술 분야의 작품을 활용하여 주민에게 사상성과 혁명성을 전달하기 위한 의도를 숨기지 않는다. 다만 일반주민의 생활을 묘사하고 서정성에 중점을 두는 이유는 궁극적으로 대중의 흥미와 관심을 확보하기 위한 교육책으로 판단된다. 그러나 북한당국이 대중의 흥미와 관심을 중시하는 노력을 멈추지 않는다면 앞으로 이 분야의 변화는 시간의 흐름에 따라 차츰 가속화될 가능성을 부인할 수 없다.

## 08 북한의 교육제도와 교육내용은 어떠한가?

북한은 사회주의헌법 제43조에서 "후대들을 사회와 인민을 위하여 투쟁하는 견결한 혁명가로, 지·덕·체를 갖춘 공산주의적 새 인간으로 키운다."라고 명시, 공산주의적 인간의 육성을 교육이념으로 밝히고 있다. 북한의 교육은 이러한 이념과 목표에 따라 계급의식을 고양, 공산주의 인간으로 육성하며 또한 집단주의 원칙에 따라 일하고 생활하며, 사회와 인민의 이익, 그리고 당과 혁명의 이익을 위하여 몸바칠 것을 교양함으로써 당과 수령의 영도 밑에 하나의 사상, 하나의 조직으로 결속하도록 하고 있다.

### 북한의 교육제도

북한의 교육제도는 일반교육체계, 성인교육체계, 특수교육체제로 구성되는데, 이 중 일반교육 체계는 1975년 확정된 소학교 4년, 중학교 6년, 대학 4~7년 등 '4-6-4(7)'제의 기본 학제와 유치원 낮은 반 1년과 높은 반 1년, 연구원(남한의 대학원 석사과정에 해당) 2년, 박사원(남한의 박사과정에 해당) 3년으로 이루어져 있다. 이 외에도 기술전문교육을 실시하는 2~3년제 고등 전문학교, 소학교와 탁아소·유치원 교원을 양성하는 3년제 교원대학, 중학교 교원을 양성하는 4년제 사범대학이 있다. 북한의 대학은 '민족간부' 양성을 위한 김일성종합대학, 김책공업종합대학, 그리고 고려성균관만이 종합대학이며 나머지는 전문가·기사 양성을 목적으로 한 단과대학들이다.

전반적 11년제 의무교육은 현행 기본 학제의 주요 특징이다. 11년제 의무교육제는 유치원 높은 반 1년과 소학교 4년, 중학교 6년 등 총 11년(만5세~15세)을 국가가 책임지고 무상으로 교육시킨다는 제도로 1975년부터 실시되고 있다. 그러나 북한의 공식입장과는 달리 11년제 의무교육은 불충분한 교육물자 공급, 학교시설 노후, 교육기자재 부족 등으로 제대로 실시되고 있지 않으며, 경제난이 악화됨에 따라 무상 의무교육의 의의도 희석되어 가고 있는 것으로 알려지고 있다.

#### 교육내용과 학생선호의 변화

지난 1999년 김정일의 지시에 따라 2001년 4월 1일 새 학기부터 전국 중학교에서 실시기로 한 선택과목 교육은 각 지역 특성에 따라 공업·농업·수산업·임업 등 각이한 분야에 대해 새로운 과목을 제정하고 가르침으로써 학생들에게 실제로 써먹을 수 있는 산지식을 가르치기 위한 목적에서 실시되는 것으로 알려져 있다. 선택과목제에 따라 북한의 농어촌 및 산간지역에서는 각각 농업관련 교육, 수산업관련 교육, 임업관련 교육 등을 집중적으로 실시하게 된다. 또한 북한은 선택과목교육을 위해 각종의 교과서를 발행하였는바, 광업·기계·임업·식료·피복·약전 교과서 등이 그것이다.

최근 북한이 처한 경제난으로 인해 북한 주민들은 특정한 직업을 선호하게 되었으며, 이에 따라 학생들의 전공 선호도 달라지고 있다. 북한주민들이 선호하는 직업은 외국을 드나들며 외화를 쓸 수 있는 외교관, 무역관이나 좋은 대우를 받는 가수·배우 등과 같은 예술인이다. 1990년대 말 이래 기술교육부에서 컴퓨터 교육이 강화되고 평양과 함흥에 이미 설립된 컴퓨터기술대학 외에도 김일성종합대학의 컴퓨터과학대학 설치를 비롯해 각급 대학에 컴퓨터 관련 학과가 개설되는 등 북한이 세계적인 정보화 추세에 부응하여 실용주의 교육을 강조하고 있다. 특히 정보기술(IT)산업 육성에 주력함에 따라 컴퓨터 관련 학과에 대한 선호도 역시 높아지고 있다.

## 09 영어 등 외국어 교육의 실태는 어떠한가?

북한은 전통적으로 러시아어를 제1외국어로 삼고, 각급학교에서 교육시켜 왔다. 이는 북한이 그 동안 러시아와 특수한 관계를 맺어왔다는 점에서 자연스러운 결과라고 할 수 있다. 그러나 1970년대 들면서 영어 교육의 필요성을 인식하기 시작하면서, 점차 각급 학교에서 영어교육을 선택적으로 실시하다가 1990년대 들어서면 영어가 사실상의 제1외국어로 등장하였다.

#### 외국어 교육에 대한 인식변화

외국어교육에 대한 인식이 달라진 것은 1964년 1월 당 중앙위 결정을 통해 외국어교육을 대폭 강화토록 하는 내용의 '결정'을 채택하면서부터이다.

이후 북한은 각급 학교 교육과정과 외국어 학원의 설치·운영을 통해 외국어교육을 확대·강화해 왔으며, 이에 따라 학부모들 사이에서도 외국어 조기교육의 열의가 높은 것으로 알려지고 있다. 외국어 전문교육기관으로는 평양외국어학원(6년제)을 비롯해 각 도에 외국어학원(6년제)이 있으며 고등교육 부문으로 김일성종합대학 외국어문학부, 평양외국어대학 등이 있다. 또한 평양 김형직사범대학 등 각 도 사범대학에는 중학교 영어교사 양성을 위한 외국어 문학부가 설치되어 있다.

북한의 대표적 특수교육기관들 가운데 하나인 평양외국어학원은 영어·러시아어·독일어·불어·일어·스페인어·아랍어·중국어 등 8개 외국어에 대한 전문교육을 실시하고 있으며, 김일성종합대학이나 평양외국어대학보다 입시경쟁이 더 치열하다고 한다. 입학자격은 소학교 졸업자로서 혁명유자녀, 또는 영웅칭호 수여자 및 영예군인 자녀들 가운데 외국어에 발전성이 있는 학생들로 제한하고 있다. 김일성종합대학 외국어문학부, 외국어대학, 압록강대학, 각 도 사범대학 외국어학부 등에는 평양을 비롯해 각 도 외국어학원을 졸업하고 추천을 받은 학생들만이 시험을 거쳐 입학할 수 있으며, 일반 중학교 학생들은 시험을 볼 수 없다.

#### 낙후한 시설, 비실용적인 내용

1990년대 이래 북한이 가장 비중을 두고 있는 외국어는 영어와 중국어이다. 동구 사회주의권 붕괴와 소련 해체, 대미·일협상 개시에 즈음하여 북한은 영어를 제1외국어로 중국어·일어·독어·러시아어 등을 제2외국어로 지정하였다. 북한의 영어교육 강화는 미국을 비롯한 서방 국가와의 관계 개선, 컴퓨터 교육강화 및 정보기술 전문가 육성을 위해서는 영어가 필수적임을 인식한 정책적 결과라 하겠다.

북한의 외국어 교육은 전문 학과를 제외하고는 사회계열보다는 이공계열의 교육에서 중점을 두고 있는 것으로 보인다. 김정일은 "세계 선진과학기술을 널리 받아들이고 과학문화 분야에서 국제적 교류와 협조를 발전시켜 나가자면 중등 일반 교육단계에서 외국어교육을 강화해야 한다"고 지시한 바 있다.

북한이 외국어 교육 특히 영어교육을 중시하고 있음에도 불구하고, 외국어를 배울 수 있을 만큼 충분한 시설은 부족한 것으로 보인다. 더욱이 외국인으로부터 그 나라의 언어를 직접 배울 수 있는 기회가 거의 없는 것으로 알려지고 있다. 따라서 북한 학생들이 외국어를 배우는 매체로는 교과서가 거의 유일하며, 교과서도 김일성의 항일행적이나 기타 북한의 우수성에 관한 내용으로 채워져 있기 때문에 실제로 외국사람과 말을 하는 등 외국과의 교류에는 거의 쓸모가 없다고 한다.

## 10 북한 청소년의 자본주의 문화 수용실태는 어떠한가?

1980년대 말 이래 북한 청소년들 사이에 서구 자본주의 문화가 확산되어 가고 있으며, 이에 따른 사상적 이완과 가치관의 변화가 현저해지고 있다.

#### 청소년층의 사상적 이완과 가치관 변화

북한이탈주민들과 방북자들이 전하는 바에 따르면, 청소년들 사이에는 남한 대중가요와 디스코 음악이 연변가요라는 이름으로 유행하고 있으며, 일부는 화장과 장발, 문신, 장신구 착용 등 외형적으로도 쉽게 알아볼 수 있는 변화를 보이고 있다. 그런가 하면 점차 '자유주의' 경향과 사상적 해이 및 혁명성 약화, 집단적 조직생활을 벗어난 행위 등이 확산되어 가고 있다.

1980년대 말 이래 외교적 고립과 경제난이라는 체제위기를 극복하기 위해 시도된 대서방 관계 개선 및 부분적 체제개방의 과정에서 침투된 서구 자본주의 사조 및 문물의 영향, 소련을 비롯한 동구 사회주의권의 붕괴 및 세계적인 자유화 추세 등으로 인해 가장 민감한 시기의 청소년들이 가치관의 동요를 겪고 있다. 경제침체로 인한 물질적 결핍과 생활고가 청소년들로 하여금 사

상과 정치보다는 돈과 물질적 가치, 사회와 집단에 대한 헌신보다는 자신과 가족의 생계유지를 중요시하는 물질주의적이고 개인주의적인 가치관을 형성하도록 촉진했다고 보는 것이다.

### 북한 당국의 대응과 고민

1990년 대 이후 북한의 신문·방송이 청소년들의 사상적 이완 현상, 무사안일 풍조, 개인주의적 생활태도 등 혁명의식 약화와 노동기피 풍조를 점차 강도높게 비판해 오고 있음은 청소년들이 자본주의적 가치관을 가지는 현상에 대해 북한 당국이 크게 우려하고 있음을 잘 말해주고 있다. 실제로 김정일 역시 사회주의를 말살하려는 제국주의자들의 책동은 사상문화적 침투로부터 시작되며 그것은 청소년들에게 제일 먼저 미치게 된다는 것을 역설한 바 있다.

북한에서도 청소년들은 국가 사회의 미래를 담당할 주역들이다. 따라서 북한 당국은 청소년들을 '주체사상의 가장 열렬한 신봉자, 옹호자'이며, '당의 믿음직한 전투부대, 혁명의 계승자, 당의 근위대, 결사대'라고 하며, 그들을 당과 수령에 충실한 '주체형의 공산주의 혁명가'로 육성하기 위해 노력한다. 때문에 북한 당국은 청소년들의 사상적 이완과 가치관의 변화를 차단하기 위해 노력하고 있다. 예를 들면, 북한 당국은 청소년들의 사상적 해이와 일탈행위를 방지하기 위해 사상통제와 주체사상 교육을 강화하고 있으며, '청년돌격대'를 조직하여 각종 건설장에 투입하는가 하면 '조직생활 유리자 도표' 등을 작성하여 청소년들을 집중 관리함으로써 청소년 조직생활에 대한 감시와 통제를 더욱 강화하고 있다.

그러나 다른 한편으로 북한 당국은 가요, 영화, 소설 등 대중문화에 서정성과 오락성, 그리고 대중성을 가미함으로써 청소년들이 '부르조아 날나리풍'에 현혹되지 않도록 계도하고 있다.

1990년대 이래 북한에서 '휘파람', '도시처녀 시집와요', '여성은 꽃이라네' 등과 같은 생활가요와 전자악기를 사용한 경음악과 가요의 창작·보급이 강화되고, 영화와 텔레비전 드라마에서의 오락성이 강화되고 남녀간 애정관계의 감각적 묘사 등의 변화가 나타나고 있음은 서구 자본주의 생활양식이 청소년들에게 확산되지 않도록 방지하기 위해 크게 고심하고 있음을 시사한다.

## 11 북한 주민들도 종교를 믿는가?

북한에 종교가 존재하느냐는 문제에 대해서는 두 가지 견해가 상반된다. 하나는 북한에도 종교가 엄연히 존재한다는 긍정적 견해이다. 이는 주로 헌법에서의 신앙의 자유 보장, 북한 종교의 개방 및 외형적 성장, 각 종교단체의 부단한 대외활동 등을 근거로 한 주장이다. 다른 하나는 북한에는 종교가 존재하지도, 존재할 수도 없다고 하는 부정적 견해이다. 이는 주로 북한 종교단체의 정치성, 신격화·절대화된 수령의 존재를 근거로 한 주장이며, 북한이탈주민들의 공통된 견해이기도 하다.

### 북한 종교의 실재(實在)론의 허구성

북한 종교에 대한 상반된 주장을 종합해 볼 때, 사실상 외형상으로는 북한에도 종교가 실재(實在) 한다는 점을 부인할 수 없다. 우선 북한 사회주의헌법 제68조는 "국민은 신앙의 자유를 가진다."라고 규정하고 있다. 또한 2001년 7월 북한이 밝힌 바에 따르면, 북한의 종교 인구는 기독교도 1만 명, 천주교도 3천 명, 불교도 1만 명, 천도교도 1만5천 명으로 총 4만 명 정도이며, 그 실체가 어떨든 간에 봉수교회, 칠골교회 등 2개의 교회와 500개의 가정예배처소, 장충성당,

60여 개의 사찰, 52개의 천도교당 등 각 종교의 성소가 있다.

한편, 천주교 사제만 없을 뿐 교직자 수도 기독교 300명, 불교 200명, 천도교 250명에 이르며 이들에 의해 종교의식이 거행되고 있다. 조선불교도연맹, 조선그리스도교연맹(1999년 조선기독교도연맹을 개칭), 조선천도교회 중앙지도위원회, 조선카톨릭교협회(1999년 조선천주교인협회를 개칭) 등 각 종교단체의 대외적 활동도 부단하게 행해지고 있다. 따라서 외형상으로는 북한에도 종교가 실재한다는 것을 부인할 수 없다.

그러나 실질적인 신앙의 자유와 선교의 자유, 종교단체 운영의 자율성 및 성소 활동의 독자성 등에 비추어 볼 때 북한에 '참 종교'가 존재하는가에 대해서는 회의적이지 않을 수 없다. 북한 헌법 제68조는 "국민은 신앙의 자유를 가진다"고 하면서도 "이 권리는 종교건물을 짓거나 종교의식 같은 것을 허용하는 것으로 보장한다. 종교를 외세를 끌어들이거나 국가사회 질서를 해치는데 리용할 수 없다"라고 규정하고 있다. 이는 곧 신앙의 자유란 성소 건립과 당의 통제하에 있는 교직자들에 의한 종교의식만을 허용한다는 것을 의미하며 사안에 따라서는 종교를 탄압할 수 있는 제도적 근거를 마련해 놓고 있는 것이다.

또한 노동당 규약에는 종교에 대한 언급이 없으며 이른바 '유일사상체계 확립의 10대 원칙'은 김일성 외의 다른 대상을 믿고 따르는 것을 절대 허용하지 않고 있다.

#### 북한주민의 종교의식

종교란 인간이 자신의 삶의 궁극적 의미를 추구하는 구체적인 삶의 모습으로 인간 사회의 보편적 현상이며 유한자인 인간의 종교성은 인간 본성의 일부로 표출된다. 따라서 당국의 강압적인 종교 정책에도 불구하고 북한 주민들에게 종교적 심성이 내재되어 있으리라고 본다. 이는 북한 주민들 사이에 종교적 의식 내지 관습이 남아있다고 하는 북한이탈주민들이 전하는 말, 해방 전 북한 지역의 종교 인구가 그 수와 교세에 있어 매우 막강했다고 하는 사실, 그리고 김일성·김정일의 신격화와 신권정치체제의 확립은 일면 북한 주민의 종교성을 적극 활용함으로써 가능했다고 하는 것으로서도 설명될 수 있다.

#### 12 북한 주민들의 인권은 어느 정도 보장되고 있나?

인권이란 인간으로서 당연히 가지는 권리 즉, 누구든지 태어날 때부터 인간답게 살 수 있는 권리를 말한다. 이 권리는 자유권, 참정권, 사회권 등을 포함하는데, 유엔은 세계인권선언에 천명된 기본적 인권을 국제적으로 보장하기 위하여 1966년 개최된 총회에서 국제인권규약을 채택하였다.

#### 북한의 인권 실태

이 규약은 '경제적, 사회적, 문화적 제권리에 관한 국제규약'(A규약) 및 '시민적, 정치적 제 권리에 관한 국제규약'(B규약) 및 'B규약에 관한 의정서'의 3가지로 구성되었다. 북한은 1981년 A규약과 B규약을 받아들이는 등 국제 사회의 일원으로서 주민들에게 인권을 보장해주어야 할 의무를 가지게 되었다.

그러나 북한 주민의 인권은 경시되고 있을 뿐 아니라, 인권상황에 대한 국제적 조사에도 불응하는 등 국제법상의 의무를 지키지 않고 있다. 특히 A규약의 경우 매우 심각한 문제를 안고 있다.

예를 들면, 북한의 헌법에 규정된 자유와 참정권에 관한 조항은 선언적 구호에 지나지 않으며, 이런 권리는 자의적으로 제한되거나 차별적으로 적용된다. 좀더 구체적으로, 북한의 주민은 자유로이 직업을 선택할 수 없으며, 당이나 행정기관에서 배정 받는다. 물론 전직이나 이직도 허가 없이는 할 수 없다. 주거를 옮길 때에도 허가를 받아야 하기는 마찬가지이다. 주거지는 주로 배치 받는 직업에 따라 결정되는데, 주거를 이전하기 위해서는 인민보안성에서 승인을 받고, 식량정지증명서에 도장을 받아야 한다. 물론 1998년 헌법을 개정하면서, '거주여행의 자유'를 명시하였으나, 아직까지도 통행증 제도는 계속되고 있다.

언론출판의 자유 또한 허용되지 않는다. 북한에서는 주민들의 외부정보 취득을 막기 위해 통신수단을 통제하고 출판의 자유를 억압한다. 라디오를 취득해도 당국에 신고해야 하며, 주파수가 고정된 후에 돌려받고 청취할 수 있다. 사회주의체제나 김일성·김정일 부자에 대한 비판은 곧 생명을 담보로 해야 한다.

#### 경제난 이후의 상황

자유로운 선거의 권리도 사실상 존재하지 않는다. 예를 들어, 북한에는 1992년 '각급인민회의 대의원선거법'을 채택하여 찬성 또는 반대투표의 자유를 보장하는 규정을 신설하였으나, 반대할 경우 선을 긋는 등 표시를 해야 하고, 그러면 반대사실이 노출됨으로 반대투표가 사실상 불가능하게 되었다. 대의원 선거시 복수후보 제도도 도입되었으나, 아직까지 복수 후보가 나섰던 선거구는 없으며, 모든 선거구에서는 당에서 지명된 후보에 대해 찬반투표만 할 수 있도록 했을 뿐이다.

북한 주민은 공정한 재판을 받을 기회도 사실상 박탈되어 있다. 재판기관은 다른 국가기관의 사업지도에 의해 통제되며, 사법권의 독립은 인정되지 않는다. 외부의 비판에 직면한 북한에서는 1990년대 들어 형사소송법을 개정하여 형사소송절차상의 인권 보장 측면에서 진일보한 면을 보였다. 그러나 실제로는 정당한 법절차를 거치지 않고 피의자를 구금하거나 고문을 자행하는 등 비인간적 처우가 지속되고 있다.

공개처형과 강제수용 등 공포정치는 북한이 '인권의 사각지대'라는 점을 잘 말해준다. 특히 1990년대 들어 식량난이 악화되고 사회주의 이념이 약화됨에 따라 일탈 행동이 급증하고, 이를 단속하기 위하여 1995년 말부터 공개처형이 집중적으로 실시된 것으로 알려지고 있다. 이른바 '통제구역'이라고 하는 특별독재 대상구역은 북한의 인권유린 실태를 잘 보여준다. 북한은 1958년 12월부터 정치범을 반혁명분자로 몰아 투옥·처형하거나 산간 오지로 추방해 오다가 1966년 4월부터는 적대계층을 특정지역에 집단수용하기 시작하였다. 특히 1973년부터 김정일의 세습체제 구축을 위한 3대혁명 소조활동과 1980년 제6차 당대회에서 김정일이 후계자로 공식 등장함과 때를 같이하여 비판자와 정적들을 숙청, 그 가족들과 함께 수용소에 수감하여 왔는데, 현재 약 20만 명의 정치범이 5개의 수용소에 분산수용되어 있는 것으로 알려지고 있다.

경제난과 식량난이 심화됨에 따라 인권상황은 더욱 열악해지고 있는 것으로 보인다. 고급간부 등 김정일 체제를 지탱해주는 특수계층에 대해서는 풍족한 배급을 실시해주고 있는 반면, 대부분의 주민들은 기아선상에 놓여있다.

### 13 북한 주민들의 시장 이용 실태는 어떠한가?

사회주의 체제인 북한에서는 사실상 시장이 존재해오지 않았다. 농민시장이 예외라고 할 수 있

는데, 농민시장은 수매하다가 여분이 생긴 농산품을 직접 소비자에게 팔 수 있도록 군(郡) 마다 열흘에 한번 열리는 시장이다. 장소와 시간이 규제되고, 거래되는 물품도 농산물에 국한되었다.

#### 장마당에서 '시장'으로

그러나 1990년대 식량난을 맞으면서, 농민시장이 사실상의 암시장 역할을 하였다. 북한 주민들이 이른바 장마당이라고 부르는 암시장은 장소, 규모, 개장 시간, 그리고 거래 종목 등이 다양화되었다. 시장은 지정된 구역을 벗어나 도로변, 주택가, 역전, 김일성 위상 상징물 등 사람이 운집하는 곳이면 어디에서나 열렸다. 규모도 초기에는 20~30명 정도의 주민들이 거래를 할 정도였으나, 점차 규모가 확대되어 200~300명 정도 모이는 큰 시장도 활성화되었다. 시간도 보통 낮에 열리던 것이 이른 새벽부터 밤늦게까지 열렸다. 이른 아침에 열리는 시장을 '햇빛회사', 밤늦게 열리는 시장을 '달빛회사'라고 부를 만큼 사실상 시간에 구애받지 않고 열렸다. 가격은 북한 주민들이 "양심과 국정가격은 사라진지 오래됐다"고 할 정도로 폭등하여, 보통 국정가격의 20~100배에 달했다. 결국 북한 주민들의 생활은 배급보다는 시장에 의존하게 된 셈이며, 이 시장은 물론 불법이었다.

2002년 7월 1일자로 시행된 경제관리개선조치와 2003년도에 허용된 '시장'은 초보적·단편적 조치이기는 하지만, 북한도 결국 시장 제도를 도입하지 않을 수 없었으며, 시장에 대한 북한 주민들의 의존도도 한층 높아졌다고 볼 수 있다.

#### 상대적 빈곤의 심화

그러나 물자의 부족과 이로 인한 가격 폭등으로 북한 주민들은 시장 가격을 쉽게 감당하기 힘들다. 경제관리개선조치에 의해 임금수준이 상승하였다고는 하지만, 시장에서의 가격 또한 상승하였기 때문에 물자를 구입하기가 어렵기는 마찬가지이다. 북한 주민들은 스스로 절약해야 하면서 살아갈 수밖에 없는 환경에 처하게 된 것이다.

결국 경제관리개선 조치이후 일시적인 임금상승 효과를 보았으나, 물자의 부족은 극심한 인플레이션을 야기했고, 주민들의 경제상황은 좀처럼 나아지지 않고 있다. 다시 말해 북한이 초보적이나마 시장경제로 전환했지만 내핍으로 인한 고통이 지속되고 있다. 최근 북한이탈주민 전언에 의하면 지금의 북한 상황은 1995년에서 1997년에 걸쳐 실시된 '고난의 행군' 시기와 비슷하거나 더 나빠졌다고 한다.

그러나 모든 주민이 내핍생활을 하는 것은 아니다. 권력자는 뇌물수수, 물자 전용, 그리고 고리대금업 등으로 돈을 축적할 수 있으며, 장사를 하는 사람들 중에도 부를 축적한 사람이 다수 있다고 한다. 결국 대부분의 일반 주민들은 시장에서 꼭 필요한 물건 외에는 구입하기가 힘들어 하는 반면, 일부 신흥부유층의 사람들은 중국제, 일본제, 그리고 심지어는 한국제 등 외국산 칼라 텔레비전과 녹음기를 보유하고 있다. 결국 북한 주민을 전체적으로 볼 때 여전히 절대빈곤에서 벗어나지 못하고 있으며, 일부 신흥 부유층의 부상등으로 북한도 '상대적 빈곤'의 문제를 안게 되었다.

