

역술회의 총서 99-07

한반도 냉전구조 해체방안(Ⅳ)  
-장기·포괄적 접근전략-

제34회 국내학술회의('99.12.22) 발표논문집

통 일 연 구 원

- 본 자료는 1999년 12월 22일 서울 경남대극동문제연구소 국제회의실에서 개최된 통일연구원 제34회 국내학술회의의 회의내용을 정리한 것입니다.
- 본 자료에 수록된 내용은 통일연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둡니다.

## 기조연설

존경하는 곽태환 통일연구원 원장님, 사회 김달중 세종연구소장님, 주제발표자 황병덕 박사님, 토론자 김영희 대기자님, 그리고 자리를 함께 하신 주제발표자 및 토론자, 그리고 신일철 고대 명예교수님을 비롯한 내외 전문가 여러분, 오늘 통일연구원이 주최하는 학술회의가 이처럼 성황리에 열리게 된 것을 진심으로 축하드립니다.

분단의 반세기를 마감하고 새 천년, 새로운 21세기로 진입해 가고 있는 세기적 전환기에 한반도 냉전구조 해체를 향한 포괄적·장기적 추진전략을 종합적으로 재조명해보고 세부실천과제들에 대한 심도있는 논의를 할 수 있는 자리가 마련된 것은 매우 의미있고 시의적절하다고 생각합니다. 이번 학술회의에서는 통일연구원이 금년에 들어와 한반도 냉전구조 해체방안을 모색하기 위해 추진해왔던 세 차례의 학술회의의 성과를 종합적으로 점검함과 동시에 집중적인 논의를 통하여 구체적인 정책방안들이 도출될 것으로 기대되고 있습니다. 제가 통일연구원장으로 재직 중이었던 지난 2월 26일 「국민의 정부」 출범 1주년을 기념하여 「한반도 냉전구조 해체방안 : 장기·포괄적 접근 전략」이라는 주제를 가지고 첫발을 내딛기 시작한 이 학술회의가 어느덧 4회를 맞이하였습니다.

참석자 여러분,

국제냉전체제가 해체된 지 벌써 10년의 세월이 흘렀습니다. 우리 역시 국제 냉전체제의 해체라는 외부 환경의 변화를 남북관계 개선과 한반도 냉전구조 해체의 기회로 삼기 위해 다각적인 노력을 전개해 왔습니다.

남북한의 유엔 동시가입과 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력

에 관한 합의서」 채택 등은 이러한 노력의 결실이었습니다. 남과 북이 기본합의서에 명시된 합의사항들을 그대로 실천만 하였다면 현재의 남북관계에는 적지 않은 변화와 관계발전이 있었을 것입니다. 그러나 1993년의 북핵 위기로 말미암아 이러한 냉전구조 해체를 위한 노력은 위기에 봉착하게 되었고, 우여곡절을 겪게 되었습니다. 특히 지난해에는 북한의 금창리 지하의혹시설과 미사일 발사문제 등으로 미국 의회를 중심으로 「이라크식」 해결방안이 대두되는 등 「한반도 위기설」이 확산되기도 했습니다.

우리는 이러한 긴장고조의 상황전개 속에서 한반도 냉전구조의 뿌리를 뽑아냄이 없이는 한반도에서 전쟁재발 위험이 상존하고 진정한 평화체제 확립이 어렵다는 사실을 새삼스럽게 재인식하게 되었습니다. 광소장님이 이미 언급한 바와 같이, 이와 같은 기본인식을 바탕으로 김대중 대통령은 금년 5월 5일 CNN과의 회견을 통해 “한반도에서 항구적인 평화와 안정을 이루기 위해서는 보다 근본적이고 포괄적인 접근법을 모색해 나가야 한다”고 강조하신 바 있습니다. 이러한 기본인식하에 우리 정부는 한반도식 평화해결 방안이라고 할 「포괄적 접근방안」을 제기하여 미국 등 우방국들과 협의하였고, 그 결과 한·미·일 3국은 긴밀한 공조체제를 유지하는 가운데 한반도 냉전종식을 목표로 적극적인 대북정책을 추진하기로 합의하였던 것입니다.

그 결과 금년 5월 페리특사의 평양방문이 이루어졌고 3국의 공동제안이 북한측에 공식으로 제시되었던 것입니다. 이제 한반도에는 냉전구조 해체를 위한 의미있는 협상의 출발점이 형성되고 있다고 하겠습니다.

지난 9월 미·북한간 베를린회담 타결을 계기로 대북 경제제재 조치를 일부 완화시키면서 북한과의 관계개선을 적극적으로 추진해 나가고 있는 것이 바로 의미있는 협상의 상징이라고 할 것입니다. 일본

역시 지난 12월 14일 대북 식량지원 동결 등의 대북제재조치를 전면적으로 해제하고 적십자회담과 국교정상화를 위한 예비회담 개최를 추진하고 있는 중입니다. 이러한 일련의 사건들은 한반도 냉전구조 해체를 위한 구체적인 과정이 시작되었음을 의미하며 한반도 질서의 근본적 변화를 예고하는 징후들이라고 할 것입니다.

남북관계도 서해교전사태 등 많은 우여곡절이 있었음에도 불구하고 대북 포용정책을 일관되게 추진해 온 결과 의미있는 변화와 진전이 서서히 일기 시작하고 있습니다. 금강산 관광사업, 서해공단 조성사업 등 남북경협 분야에 있어서 뿐만 아니라 사회·문화·예술·학술 등 여러 분야에 있어서 인적·물적 교류가 활발히 추진되고 있으며 2000년에는 보다 확대될 전망입니다.

한편, 북한의 경우 지난해부터 김정일 체제가 비교적 안정을 유지하는 가운데 변화의 조짐이 나타나고 있는 것에 대해 우리는 주목하고 있습니다. 주지하시는 바와 같이, 북한은 지난해 9월 헌법개정을 통해 원가·가격·수익성 등 시장경제적 요소를 도입하는가 하면 경제회생을 위해 미국·일본 등 대 서방과의 관계개선을 적극 추진하는 등 실용주의적 자세로 전환하고 있는 상황도 주목되고 있습니다. 물론 이러한 변화들이 곧 북한이 대남혁명전략 노선을 근본적으로 포기하였다거나 수정했다는 것을 의미하는 것은 아닙니다. 그러나 세계사의 변화흐름으로 볼 때 북한도 끝내 탈냉전의 역사적 물결을 역류하거나 변화 거부를 계속할 수 없다고 생각합니다. 문제는 북한이 한반도 냉전구조 해체의 과정이 자신의 생존권의 위협이 아니라 생존권 확보·보장의 길임을 깨닫는 것이 중요하다고 봅니다.

김대통령께서 강조하신 바와 같이 북한이 역사적 기회를 놓치지 않기를 바라는 것이 우리의 입장이며, 정부는 흡수통일을 하지 않겠다는 분명한 우리의 메시지를 진실로 받아들이도록 계속 설득해 나갈

것입니다. 정부가 미·일의 대북관계 개선을 적극 지원하는 한편 보다 많은 교류와 협력을 통해 북한이 스스로 변화와 개방의 길로 나올 수 있는 환경과 여건을 조성하고 있는 것도 바로 이러한 이유에서입니다. 우리는 민족공동의 이익과 복리 증진을 위해 언제라도 북한과 협의해 나갈 자세가 되어 있습니다.

이제 북한이 심사숙고하여 자신의 속내를 우리에게 보여줘야 할 차례입니다. 시간이 필요하다면 우리는 기다릴 것이며, 북한동포들의 생활고를 긴급 해결하기 위해 필요하다면 인도적·동포애적 차원에서 지원할 용의와 태세도 갖추고 있습니다. 정부는 앞으로 다소간의 우여곡절이 예상되기는 하지만, 21세기에는 대북 포용정책, 포괄적 접근, 그리고 북한의 변화가 삼위일체가 되어 앞서거나 뒤서거나 하면서 평화의 길로 향해 나아갈 것으로 전망됩니다.

저는 본격적 실천단계로 진입하기 위한 구체적이며 실질적인 방안이 논의되어야 한다고 생각합니다. 한반도 냉전구조 해체의 과정에 과연 우리는 단계적으로 「어떤 것을 주고 어떤 것을 받을 것인지」에 대해 현실적 방안을 구체적으로 마련, 차분하게 실천해 나가야 한다고 봅니다. 또한 한반도 냉전구조의 해체는 국가의 이익과 민족의 이익을 일치시키는 과제일 뿐만 아니라 지역내 평화와 안정 그리고 세계 평화에 도움이 되는 매우 중요한 시대적 과업이라는 사실도 확인하게 되었습니다. 따라서 21세기 초엽 남북관계에 있어서의 화두는 단연코 「한반도 냉전구조 해체」가 될 것이라고 생각합니다.

참석자 여러분,

우리에게는 주어진 역사적 기회를 일실하지 않고 잘 활용할 줄 아는 「지혜」와 함께 기회를 적극적으로 만들어 나가려는 「용기」가 필요합니다. 유럽 냉전구조의 해체과정에서 보듯이 「기회의 창」이 언제, 어

떠한 모습으로 우리에게 다가올지 정확히 예측하기란 어렵습니다. 지난 역사는 점진적인 변화의 과정을 걸으면서도 일순간에 급변하는 소용돌이속에 휘말릴 수도 있음을 보여주고 있기 때문입니다. 따라서 상정할 수 있는 모든 상황 시나리오를 설정, 사전 대비방안을 마련하는 노력이 긴요하다고 봅니다.

아무쪼록 오늘 학술회의를 통해서 한반도 냉전구조 해체를 위한 보다 효과적이고 생산적인 구체적 대안들이 논의되기를 기대합니다.

끝으로 그 동안 한반도 냉전구조 해체문제에 대해 헌신적인 노력을 기울여온 통일연구원측에 다시 한번 감사를 드립니다.

감사합니다.

1999. 12. 22

통일부차관 양 영 식

## 개 회 사

존경하는 양영식 통일부 차관님, 소중한 기조연설을 해주신데 대하여 먼저 깊은 감사를 드립니다. 그리고 오늘 이 학술회의의 사회를 맡아주실 김달중 교수님, 주제발표를 해주실 저희 연구원의 황병덕 박사님, 박영호 박사님, 그리고 오승렬 박사님, 토론에 참가해 주시기 위해 멀리서 와주신 존경하는 김성주 교수님, 그리고 김영희 기자님, 박광작 교수님, 송민순 국장님, 이상만 교수님, 전홍택 선연구위원님, 그리고 내외귀빈 여러분! 공사다망하심에도 귀한 시간 내주시어 학술회의에 참석해 주신데 대하여 먼저 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

저희 통일연구원은 지난 2월 26일 김대중 대통령 취임 1주년에 즈음하여, 「한반도 냉전구조 해체방안: 장기·포괄적 접근전략」을 주제로 1차 국내학술회의를 개최한 데 이어 4월 8일 통일연구원 창립8주년을 맞아, 같은 주제로 2차 국제학술회의를 개최한 바 있으며, 8월 11일 8.15기념 국내학술회의를 개최한 바 있습니다.

오늘은 새로운 천년을 맞이하는 뜻깊은 시기를 기념하여 4차로 「한반도 냉전구조 해체방안: 장기적·포괄적 접근전략」의 국내학술회의를 개최하게 되었습니다. 지난번 1차 학술회의는 북한의 금창리 지하의혹시설문제를 둘러싼 미·북간 협상이 진행되는 과정에서 개최된 국내 최초의 한반도 냉전구조 해체방안을 다룬 심포지움이었습니다. 1차 국내학술회의에서는 한반도 냉전구조 해체의 필요성과 가능성의 진단을 비롯하여, 정책적 고려사항 및 단계별 전략방향 제시 등을 중심으로 비교적 총론적 토론이 전개되었습니다.

2차 국제학술회의는 당시 미·북간·금창리 협상이 타결되고 때마침 북·미간에 새로운 미사일협상이 재개된 시점에서 열림으로써 내외의 관심을 끌었던 회의였습니다. 2차 국제학술회의에서는 특히 관련 4대국의 석학들과 정책전문가들이 참석함으로써 과연 우리가 북한에게 무엇을 주고, 무엇을 받아야 할 것인가, 누가, 언제, 어떠한 방법으로 한반도의 냉전구조 해체를 위한 국제적 환경조성 노력을 해야 할 것인가, 또한 북한의 호응 가능성과 전망은 어떠한가 등의 문제들에 관하여 국제적 차원의 심도 있는 논의가 진행되었습니다.

그 동안의 1차, 2차 학술회의의 주제발표와 토론내용 가운데에는 특히 한반도 냉전구조 해체를 위한 김대통령의 포괄적·단계적 일괄 타결접근 발상은 임기유연적이거나 일회적인 대안제시가 아니라 한반도 전쟁재발요인을 뿌리뽑는 근본적 구상으로서 역사적이고 실천적인 제안이라는 평가가 있었습니다. 그리고 한반도 냉전구조 해체과정에 있어서는 긴밀한 국제공조체제가 필수적이며, 또 북한의 거부반응시의 위기관리 대책도 빈틈없이 용이 주도하게 준비해두어야 한다는 견해도 제기되었습니다. 또한 우리 사회내부에서도 냉전적 사고와 제도·관행을 청산해 나가는 노력이 병행되어야 하며, 정부는 국민적 합의의 형성에 심혈을 기울여야 한다는 지적이 있었습니다.

3차 학술회의에서는 특히 그 동안 1차, 2차 국내·국제 학술회의의 연장선상에서 한반도의 냉전구조 해체를 바라보는 주변국들의 시각을 분석하고 나아가 한반도를 둘러싼 국제적 환경을 평화와 통일에 보다 적극적인 방향으로 조성하기 위한 실천적인 방안들이 토의되었습니다.

오늘의 4차 국내학술회의에서는 4차 회담의 추진상황을 점검하고, 서독의 신동방정책이 주는 정책적 함의를 분석함과 동시에 북한경제의 추이를 분석함으로써 새천년 한반도의 평화통일을 조성하기 위한

실천적 방안들이 토의되었으면 합니다. 이 자리에 참석해 주신 발표자와 지정토론자, 그리고 방청석의 전문가들께서 고견을 말씀해 주실 것을 부탁드립니다.

다시 한번 오늘 학술회의의 축사를 해주신 양영식 통일부 차관님을 비롯한 모든 참석자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 본인은 금번 학술회의가 생산적이고 성과 있는 회의가 되기를 기원하면서 다시 한 번 여러분께 감사드립니다.

1999. 12. 22

통일연구원 원장 곽태환



---

## 신동방정책이 대북정책추진 방향에 주는 정책적 함의

---

황 병 덕  
(통일연구원 선임연구위원)

### 1. 서 론

독일은 40여 년에 걸친 민족분단을 극복하고 1990년 마침내 통일을 달성하였다. 독일통일은 통일의 대내외적 요인들이 상호 결합하여 서독에 의한 동독의 흡수통일 형태로 이루어졌다. 동독에 대한 서독의 정치·경제·사회체제상의 절대적 우위가 독일통일의 내재적 요인인 반면, 소련 및 동구권의 붕괴와 함께 동서냉전구조가 와해되어 서독에 유리하게 조성된 주변환경은 독일통일의 외재적 요인이다. 서독 정치체제에서는 자유, 인권, 정의 등에 입각한 법치국가적 질서가 보장되고 민주적 정치문화의 기반 위에서 정치·사회세력간의 정치적 갈등이 성공적으로 관리되었던 반면, 동독정치체제에서는 동독의 지배층이 당에 의한 관료주의적 권력독점을 고수하여 사회발전은 불가능하였다. 서독의 사회적 시장경제제도는 동독의 계획경제체제와는 달리 고도의 생산력발전을 이룩하여 국민생활수준을 향상시키는 한편, 사회보장제도를 통하여 자유경쟁의 폐해를 최소화함으로써 사회·경제적 측면의 체제우위를 확보하였다. 동서독의 정치·경제·사회체제의 이러한 우열관계는 동독주민의 정체성을 서독사회지향적으로 형성시킴으로써 독일통일의 외적 요인이 변화될 경우 통일과정을 서독에 유리하게 촉진시킬 수 있는 기반이 되었다.

서독은 60년대 후반 이래로 이러한 체제우위를 토대로 공산독재체제는 외부압력에 의해 극복될 수 없고 접근을 통한 체제내부 변화를 유도할 수 있다는 원칙에 입각하여 신동방정책을 유연하게 추진하는 한편, 민족자결권에 입각하여 통일의 외적 요인인 대외정세의 변화에도 적극적으로 대처한 결과, 독일통일이 달성되었던 것이다. 동서냉전구조가 1980년대 중반 이후 동구권 사회주의국가의 몰락과 더불어 와해되어 통일의 외재적 조건인 주변환경은 서독에 유리하게 조성되었기 때문이다.

한국의 대북포용정책은 기본적으로 서독의 신동방정책·독일정책에서 기본발상을 가져온 것으로 보여진다. 따라서 본고에서는 독일 평화통일의 견인차 역할을 하였던 서독의 신동방정책<sup>1)</sup> 및 독일정책<sup>2)</sup>의 분석과 아울러, 정책이 독일문제의 해결에 기여한 바를 고찰함과 동시에 신동방정책이 대북포용정책에 주는 시사점을 분석하고자 한다. 서독의 독일정책 및 신동방정책은 서독 외교정책과 국내정치와의 연결고리였다. 즉 신동방정책과 독일정책은 일반적인 동·서관계, 양대진영의 동맹정책에 깊숙하게 연관되어 있으므로 신동방정책은 냉전과 긴장완화의 기초와 밀접한 관계를 갖고 있다. 또한 신동방정책은 동서독 체제의 정통성과 민족적 우위 확보에 중요한 척도로서 기능하였기 때문에, 동서독의 국내정치와 떼어 수 없는 관계를 맺고 있다. 그러므로 신동방정책 및 독일정책을 분석하기 위해서는 분단 독일을

- 
- 1) 동방정책이란 중부유럽에 위치한 서독이 분단 후 대소련정책, 대동유럽정책, 대동독정책(Deutschlandpolitik)을 포괄하는 총체적 전략을 의미한다. 아데나워류의 동방정책과 구분하여 브란트의 동방정책을 신동방정책이라고 부른다. Timothy Garton Ash, *Im Namen Europas Deutschland und der geteilte Kontinent* (Frankfurt/A.M.: Fischer Taschenbuch Verlag, 1995), S. 61.
  - 2) 일반적인 의미에서 독일정책은 19세기 비스마르크의 독일통일 이후 유럽 강자로 등장한 독일에 대한 정책을 의미하였다. 이러한 의미는 제2차 세계대전 이후 독일의 분단과 통일로 집약되는 '독일문제(die deutsche Frage)'에 대한 전승국들의 외교정책과 분단 당사국인 동서독의 정책을 의미한다.

들러싼 동서 양대 진영의 관계 및 동서독 국내정치를 중요한 분석요인으로 상정해야 한다. 마찬가지로 대북포용정책을 효율적으로 추진하기 위해서는 한반도 냉전구조, 북한정세 등에 대한 면밀한 분석이 요구된다. 따라서 본고에서는 신동방정책 및 독일정책을 분석하고 대북포용정책에 주는 시사점을 도출하기 위해 동서독 국내정치적 상황, 국제정세 등을 분석요인으로 고찰하는 한편, 유럽 냉전구조와 한반도 냉전구조간의 차별성에 의거하여 긍정적 측면의 시사점과 더불어 부정적 측면의 시사점도 논의하면서 대북포용정책의 문제점을 보완 발전하고자 하였다.

## 2. 신동방정책·독일정책의 등장 이전 정책

### 가. 아데나워의 정책

서독의 초대수상 아데나워(1949~1963)는 국제정치에서 초강대국 미·소의 등장, 냉전의 발발, 패전국 독일 등을 직시하고 현실주의적 입장에 입각하여 대외정책을 추진하였다. 1949년 서독 정부수립부터 1955년 나토가입 당시까지 독일문제는 여전히 전승국들간의 현실적 의제로 남았다. 이 기간 동안 아데나워의 외교정책은 국제사회에서 여타 국가들과 동등한 지위를 가진 일원으로 인정받는 것에 주안점을 두었다.<sup>3)</sup> 패전국 서독은 서유럽체제로의 강력한 통합을 통해 주권을 회복할 경우에 한하여 서방연합국들로부터 신뢰를 회복하고, 대등한 위치에서 외교적 활동을 펼칠 수 있는 유일한 방법으로 인식하였던 것이다.

이러한 현실주의적 정책의 일환으로 서독은 제2차 세계대전의 직

3) Carton Ash, *Im Namen Europas Detschland und der geteilte Kontinent*(Ulm: Hanser Verlag, 1993), pp. 48.

접적 희생국 프랑스와 우선 화해하였다. 1950년 프랑스가 서독의 철강생산 및 이에 따른 재무장을 효과적으로 통제하기 위해 유럽경제공동체 창설을 제안하자, 서독은 1952년 유럽공동체(EC)의 모태인 유럽철강·석탄공동체(ECSC)에 가입하였다. 냉전의 침체화와 한국전쟁의 발발로 인해 1954년 파리국제회의에서 서독의 재무장 및 나토 가입이 허용됨에 따라 서독에 대한 점령통치는 비로소 종식되었으며, 서구 국제사회에서 서독은 독일의 유일한 합법정부로 인정받게 되었다. 비록 독일문제에 대한 유보권이 전승 4대국에 남아 있었지만 서독은 파리협정을 통해 비로소 주권을 회복하게 되었던 것이다.<sup>4)</sup>

1955년 재무장 및 나토 가입을 계기로 아데나워는 1963년 퇴임시까지 서유럽통합정책을 추구하는 동시에, 서방정책을 기반으로 이전보다 공세적인 독일정책을 추진하였다. 아데나워는 “자유민주체제에 의해 자유 속에서 통일을 달성”하겠다는 신념으로 서독 외교정책의 최고목표를 독일통일에 두었으며, 동독은 국제법적 의미의 국가가 아니라는 입장에서 동독이 서독에 병합되는 합병통일을 추구하였다. 아데나워는 「힘의 우위정책」(Machtpolitik)에 입각하여 통일정책을 추진하였는 바, 이는 자유세계 동맹국들의 굳건한 동맹체제를 구축하는 가운데 미국으로 하여금 서독을 지원케 함으로써 대소협상의 고지를 점령한 후 소련의 양보를 얻어서 통일을 이룩하려는 정책이다. 동서독관계에 있어서도 힘의 우위를 계속 다져 동독이나 동구공산권에 대한 압력을 통해 협상의 길로 유도하려는 정책을 취하였다. 이러한

4) 1952년 소련은 소위 「스탈린각서」를 통하여 서방 3개국에게 독일의 중립화 통일방안을 제안하였다. 그러나 서독은 서독의 참여가 배제된 독일문제 논의를 반대하여 이 제안을 일축하였고, 서방 3개국은 유럽에서 미국의 영향력을 배제하려는 소련의 의도를 알아채고 이를 거부하였다. 소련의 제안 대신 서독과 서방 전승 3개국은 1952년 독일조약을 체결하여 독일문제에 대한 전승 4개국의 유보권을 인정한 채 통일을 후일로 미루었다. Andreas Vogtmeier, *Egon Bahr und die deutsche Frage*(Bonn, 1996), pp. 35~38 참조.

정책 기반 위에서 아데나워는 소련의 중립화 통일방안에 대응하여, 통일방안으로서 연합국과 유엔감시하의 전독 총선거를 주장하였다.<sup>5)</sup>

아데나워는 힘의 우위정책에 입각, 서방측의 단합으로 소련과 동구 공산주의의 위협에 대처하는 한편, 경제력 및 국방력을 강화시켜 강력한 서독의 힘을 바탕으로 동독의 국가존재를 부인하고 서독정부의 유일 합법성을 강조하는 「단독대표권」과 동독을 승인한 국가와는 외교관계를 수립치 않는다는 「할쉬타인독트린」을 일관성 있게 추진하였다. 특히 아데나워는 독일의 영토를 바이마르공화국 당시 영토로 규정, 전후 동독이 수용한 오데르·나이세강을 경계로 한 영토 축소를 인정하지 않음으로써 소련 및 폴란드, 체코 등으로부터 실지회복주의 자라는 비판을 받았다.<sup>6)</sup>

그러나 아데나워의 독일정책은 50년대 말부터 태동된 국제정치상의 긴장완화 분위기에 제대로 적응하지 못하고 미국과 불협화음을 보여주었으며, 독일문제 관련 대소 외교정책이 한계를 보임에 따라 대내외적 비판에 직면하게 되었다. 특히 소련이 1958년 서베를린을 서독으로부터 분리하여 중립화시키려는 의도에서 서독과 서베를린간 교통망을 동독이 통제하도록 하면서 야기된 베를린 위기는 1961년 베를린 장벽 구축으로 막을 내리게 되었는데, 이러한 일련의 과정은 아데나워의 독일정책이 국제정치적 상황에 부합하지도 않을 뿐만 아니라 독일분단의 벽만 높이는 결과를 초래한 것으로 독일국민들에게 인식되었다.<sup>7)</sup>

이미 1950년대 말 미·소간에 긴장완화의 필요성에 대한 공감대가

5) Peter Bender, *Die Neue Ostpolitik und ihre Folgen, Vom Mauerbau bis zur Vereinigung* (München, 1995), pp. 29.

6) Hans-Jürgen Wischnewski, "Vom Feindstaat zum Vertragspartner", in *Aus Politik und Zeitgeschichte*(B.50/1982) 참조.

7) Peter Bender, 앞의 책, pp. 189.

형성되어 있었음에도 불구하고 아데나워는 독일의 현상유지를 담보로 하는 긴장완화에는 비판적 입장을 고수하였다. 그러나 미국 대통령 케네디의 대소정책의 변화는 아데나워의 정책노선을 결정적으로 와해시켰다. 케네디는 과거의 대량보복전략 대신 긴장완화를 위해 유연한 대응전략을 추진, 대소안보정책에 혁명적 변화를 시도하였다. 케네디의 평화전략은 독일의 현상유지를 인정하는 것으로서 아데나워의 동독 불인정정책 및 실지회복정책과 정면 배치되는 것이었다.

아데나워는 케네디의 평화전략에 대한 대응책의 일환으로 1963년 프랑스와 우호·협력 조약을 체결하였다. 그 당시 프랑스 대통령 드골은 미·소 양국의 헤게모니에 반대하여 「유럽국가들의 유럽」의 유럽주의를 기치로 내걸고 있었다. 이에 따라 드골은 서독을 동조자로 선택하였고, 서독 또한 다른 안보협력국으로 프랑스와의 연합을 미국에 대해 과시하고자 하였다.<sup>8)</sup>

#### 나. 과도기의 정책

전후 독일 경제부흥의 공로자로서의 후광에 힘입어 수상직에 오른 에르하르트(1963~1966)는 당시 미·소의 접근 및 동구권에서의 다극화현상이라는 새로운 국제정세에 대응하기 위한 정책의 일환으로 친미노선을 견지하여 자체 안보문제를 해결하는 한편, 동구권과는 비록 외교관계는 수립하지 않지만 서독의 경제력을 기반으로 동구공산권에 접근하여 통상관계를 수립·강화함으로써 동독을 고립시킨다는 새

8) 그러나 드골의 유럽정책은 서독의 이익과 부합되는 것이 아니었다. 드골은 미군의 유럽철수, 유럽의 군사적 중립화, 독일 분단고착화, 유럽에서의 프랑스 지역패권 추구 등을 목표로 하고 있었기 때문이다. 드골의 유럽정책에 대해서는 김학성, 「서독의 분단질서관리 외교정책 연구」(민족통일연구원, 1995), pp. 39 참조.

로운 정책을 추진하였다. 에르하르트정부는 대미접근을 통해 북대서양 방위조약기구내에서 핵무기를 보유하게 함으로써 소련이 서독을 겨누어 배치한 중거리 탄두무기에 대응하였다. 한편, 에르하르트정부는 동구공산권에 대해서는 동·서독 중간지대에 비핵지대를 설치하고 상호간에 불가침조약 체결을 제의함으로써 대동구 평화공세를 취하였고 대동독관계에 있어서는 동독을 정식으로 승인하지 않지만 안보문제와 군축문제에 대해서 제한 없이 상호 협의할 용의가 있다고 천명하였다.<sup>9)</sup>

에르하르트의 외교노선은 근본적으로 “모스크바와 워싱턴이 독일통일의 열쇠를 가지고 있으며, 동독의 지위가 약화되면 서독의 지위가 향상된다”는 아데나워적 신념에 입각하고 있었으며, 아데나워 외교정책의 범주를 완전히 탈피하지 못하고 아데나워의 통일정책을 승계한 것으로 분석된다. 에르하르트 정권은 동독 고립정책의 효과 감소와 동독의 국제적 지위 향상을 두려워하여 더 이상의 적극적인 독일정책을 추진할 수 없었다. 또한 이러한 서독의 동독 고립화정책은 소련과 동독이 서독과 관계 개선을 이루려는 동구권국가들에게 강력하게 반발하였기 때문에 동독이 배제된 상황에서 서독의 동유럽 접근은 결코 쉬운 일이 아니었다.<sup>10)</sup> 더욱이 서독이 현 국경을 인정하지 않는 한 폴란드와의 실질적 관계 개선은 불가능하였다. 그러나 에르하르트정부의 대동구정책은 비록 소극적이긴 했으나 대동방접근 탐색전을 시도함으로써 서독의 새로운 통일외교를 위한 기반 마련에 기여했으며, 대동구정책은 키징거 대연정에 의해서 계속 강화되고 브란트 사민당 정부의 신동방정책이 완결되는데 밑거름이 되었다.

키징거 수상의 기민당과 사민당간 대연정(1966~1969)은 당시 긴장 완화 추세의 국제정세에 적응하기 위해 실리적이고 적극적인 외교정

9) Peter Bender, 앞의 책, p. 107.

10) Peter Bender, 앞의 책, pp. 111.

책을 추진하였다. 우선 키징거 대연정정부는 독일문제 해결에 외교정책상의 우선 순위를 두고 에르하르트 정부에 의해 약화된 서독의 국제적 위상을 향상시키는 것을 외교정책상의 최우선과제로 삼았다. 키징거정부는 이러한 목표를 위해 군사안보문제와 통일문제를 결부시키지 않고 별도로 추진하였다. 따라서 동독을 고립시키겠다는 과거 서독정부의 외교노선으로부터 진일보하여 동독을 사실상 존재하는 정권으로 수락할 용의가 있다고 선언하였고, 동·서독간의 여행문제를 비롯하여 사회·경제·문화 등 제분야에서 양독관계를 발전시키기 위한 협상을 제의하였다. 할쉬타인원칙에 대해서도 전향적인 자세를 취하여 이 원칙을 동구공산제국에는 적용하지 않기로 함에 따라 1967년 루마니아와 정식 외교관계를 수립하였고 유고슬라비아와도 1968년 정식 외교관계를 재수립함으로써 대동구정책이 활기를 찾았다. 국제환경 변화에 대한 서독 대연정의 순응은 대미종속성의 감소와 더불어 외교적 자율성의 확대를 위한 발판이 되었다.<sup>11)</sup> 그러나 키징거 대연정정부는 동독의 인정문제에 대하여 상이한 입장을 취하게 됨으로써 동방정책 및 독일정책에 대해 분명한 한계를 보였다.

### 3. 신동방정책·독일정책의 추진환경

#### 가. 국제적 여건

서방연합국들은 동독 불인정, 과거 국경선 고수 등의 서독의 독일정책을 비판하고 정책노선 수정을 요구하였다. 예컨대 미 대통령 케네디는 사회주의권과 평화공존을 추진하는 평화전략을 1963년 공표하고 군비경쟁의 악순환 고리를 끊고자 하였다. 그 당시 서방국가들은 공산국가들이 협상보다는 투쟁을 원하기 때문에 이들과의 협상은

11) Peter Bender, 앞의 책, pp. 153.

의미 없다고 인식하고 있었다. 이러한 분위기에서 케네디는 “우리는 진정한 평화가 공산주의자들의 이익에 부합하도록 정책을 추진할 것이다”<sup>12)</sup>고 언급하는 등 정책상의 발상의 혁명적 전환을 도모하였다.

케네디의 암살로 미 대통령직을 승계한 존슨 행정부는 월남전에 적극 개입하게 되면서 전비 충당을 위하여 서독정부에 독일주둔 미군의 경비 부담을 가중시키고 소련과의 군축회의에서 서독을 도외시하는 결정을 내렸다. 더욱이 존슨은 동구권국가들에게 화해를 시도하는 가운데 독일통일이 동서 긴장완화를 위한 전제가 아니라 긴장완화의 결과로서 가능하다는 견해를 분명히 밝힘으로써 아데나워의 독일정책 노선을 무시하였다.<sup>13)</sup>

미국 대통령 닉슨과 그의 안보보좌관 키신저는 세력균형과 더불어 갈등과 개입을 동시에 추구하는 외교정책을 취하였다. 이와 유사하게 명실공히 소련의 1인자로 등장한 브레즈네프는 소련의 대외정책을 전향적으로 추진하였다. 더욱이 우수리 강을 둘러싸고 소련과 중국 사이에 국경분쟁이 발발함으로써 소련은 중국 국경지대에 군사력 증강을 위해 유럽에서는 긴장완화 기조를 정착시킴으로써 안보부담을 줄일 수 있는 방도를 강구하였다. 이러한 정책의 일환으로 소련은 1969년 WTO 회원국들의 부다페스트 선언을 통해 NATO에 범유럽 안보협력회의를 재차 제안하였다.<sup>14)</sup>

이러한 안보상의 이유 이외에도 소련의 대외정책은 침체를 면치

12) Peter Bender, 앞의 책, p. 120.

13) W. Griffith, *The Ostpolitik of the Federal Republic of Germany* (Cambridge, 1978), p. 131.

14) 소련의 유럽안보협력회의에 대한 관심은 1966년이래 고조되었다. 그러나 소련은 동독을 이 회의에 참석시키는 것을 유럽안보협력회의의 전제조건으로 내세웠다. 즉, 소련은 동독의 참여를 통해 동독의 외교적 고립을 완화하고 독일의 현상유지를 통해 독일문제를 둘러싼 긴장을 해소하고자 하였던 것이다.

못하고 있는 경제문제에도 많은 영향을 받았다. 1960년대 후반 소련은 경제개혁에도 불구하고 지속되는 경제침체를 서방의 자본, 기술 도입을 통해 해결하고자 하였다. 따라서 소련은 서방과의 관계개선을 통하여 안보·경제적 문제를 해결하려는 의지를 보였던 것이다.

이러한 환경변화에 때맞춰 1969년 브란트를 총리로 하는 사민당·자민당 연립정부가 출범하면서 동서 긴장완화에 서독의 적극 참여, 오데르·나이세 국경선의 인정, 통일 유보 및 동독의 사실상의 국가로의 인정 등 범유럽적 차원의 평화질서 확립을 표방하는 사민당의 신동방정책 및 독일정책이 실현될 수 있는 여건이 갖추어졌다.

## 나. 국내적 여건

### (1) 집권당 사민당·자민당

1969년 10월 서독에서는 처음으로 사민당과 자민당이 연정을 구성하여 집권에 성공하였다. 아데나워, 에어하르트, 키싱거정부의 통일정책이 좌초함에 따라 사민당과 자민당은 신동방정책 및 독일정책을 통해 세계적 차원의 긴장완화 기조에 동승하기로 결정하였다. 엘베와 오데르강 과거 독일영토 고수를 주장하는 아데나워식 동방정책은 베를린 장벽 구축 이후 동독 체제가 상대적 안정을 되찾음에 따라 진퇴양난의 어려움에 부딪혔다. 세계정치적 긴장완화를 위해 독일 분단 문제가 해결되어야 한다는 사민당·자민당 연정 이전 정부의 독일정책은 서독정부를 국제적으로 고립시키는 문제를 야기하였다. 또한 1968년 소련의 체코슬로바키아 침공은 기민당·기사당의 정책노선과 사민당의 정책노선을 조정한 결과로서의 대연정 동방정책에 상당한 어려움을 노정시켰다. 이는 체코의 위기가 동유럽과의 관계 개선을 통해

대소련 및 대동독 압력을 추구하려는 기민당·기사당의 보수적 동방정책이 현실에 부응하지 못한다는 것을 여실히 보여주었기 때문이다.

신동방정책의 선구자는 자민당이였다. 기민당·기사당의 단독정부하에서 이미 자민당은 1959년도에 양독 정부당국이 분단에 따른 고통을 완화하기 위해 독일분단에 관한 합의를 하도록 서독정부에게 요구하였다. 자민당은 베를린 장벽이 구축되는 것을 본 후 독일통일은 단기간에 달성될 수 없고 장기간에 걸쳐 단계별로 접근해야 한다는 점을 인식하였다. 이와 관련, 자민당은 독일 단독대표권의 포기, 2개의 국가 인정, 동방국경 인정 등을 주창하였다. 과거 자민당이 기민당과 연정을 구성했을 때 자민당은 기민당의 반대에 의해 자신의 입장을 관철시키지 못하였으나, 1967년 사민당과 연정을 통해 집권에 성공한 후 1967년 하노바 전당대회에서 새로운 동방정책 및 독일정책안을 당 강령으로 통과시켰다. 1969년 초 자민당은 동독과 일반협약 초안을 제출하였고, 이 선언에 주요사안인 무력포기, 양독간 특사교환, 인적·물적 교류 확대 등의 제안사항은 추후 동서독간 기본조약의 기본내용을 담고 있었다.<sup>15)</sup>

1945년 이후 슈마허하의 사민당은 민주주의, 사회주의, 민족을 하나의 정치적 개념으로 결합시켰다. 독일 분단문제에 관한 한, 슈마허는 서방의 사회정치적 우위 및 경제적 번영은 동구권을 끌어당기는 인력으로 작용할 것으로 판단하였으나, 분단극복을 희생으로 하는 아데나워의 서방통합정책에 반대하였다. 1950년대에는 동구권에 대한 서구모델의 자석 작용력은 예컨대 1953년도 동독 노동자 봉기가 보여주듯이 소련의 군사력에 의해 약화되었다.<sup>16)</sup>

15) Andreas Vogtmeier, 앞의 책, pp. 153.

16) 소련 고르바초프가 개혁·개방을 한 후에야 비로소 서구모델의 자석력이 동구권에 작용되어 독일 통일이 달성되었다. 슈마허의 독일통일론에 대해서는 Andreas Vogt, 앞의 책, pp. 28 참조.

1950년대 사민당은 야당으로서 독일정책에서 주도권을 잡으려고 시도하였으나, 냉전적 여건과 기민당의 서방정책에 의해 좌초되었다. 브란트는 1957년이래 서베를린 시장으로서 베를린 위기, 베를린 장벽 구축 등을 목격하고 동독의 전체주의체제와도 협상을 통해 분단의 고통을 감소시켜야 한다는 점을 인식하고, 1963년 동독과의 협상을 통해 통과여행협정(Passierscheinabkommen)을 체결하였다.<sup>17)</sup>

이와 유사하게 브란트 보좌관이었던 에곤 바는 독일 사민당의 새로운 독일정책의 강령적 출생신고서인 「접근을 통한 변화」라는 핵심 명제를 1963년 투징에서 발표하였다.<sup>18)</sup> 에곤 바의 신동방정책은 독일문제의 해결이 궁극적으로 소련에 달려 있으며, 긴장완화·평화정책의 일환으로 소련과 협상을 통하여 통일을 위한 여건이 마련될 수 있다는 점에 착안하고 있다. 슈마허의 자석이론에 의거하여 에곤 바도 서구모델의 장점은 유럽에서의 국경의 투과, 체제경쟁 등에 의해 부각될 수 있다고 이해하였다. 물론 에곤 바도 독일통일을 결코 포기한 적이 없었다. 그러나 그는 독일통일은 일시적으로 급진적 방식에 의해 달성될 수 없으며, 장기적 시각에서 접근해야 한다는 인식을 지니고 있었다. 만일 독일통일 과정이 급격하게 이루어진다면 소련의 개입을 불러 일으켜서 실패로 돌아갈 수 있다고 전제하였다. 그러므로 독일국민들은 평화전략이라는 서방진영의 개념에 의거한 동방·독일정책을 추진하기 위해서는 강한 자신감을 갖추어야 한다고 주장하고, 기적만 바라는 과거의 통일정책은 어떠한 정책도 아니라는 입장을 피력하였다.

따라서 사민당의 신동방정책과 독일정책은 동독정권의 붕괴나 국제법적 단독대표권 주장을 고집하는 과거의 정책과는 질적인 차별성

17) Willy Brandt, *Begegnungen und Einsichten. Die Jahre 1960~1975* (Hamburg, 1976), p. 514.

18) Andreas Vogtmeier, 앞의 책, p. 61.

을 지니고 있다. 우선 먼저 독일민족의 일체성 유지가 최우선적인 관심사였다. 이에 따라 브란트는 「문화민족」(Kulturnation) 또는 「의식민족」(Bewußtnation)개념을 양독간 관계 설정에 활용하였다. 민족형성 방법은 「국가민족」(Staatsnation)과 「문화민족」(Kulturnation)의 두 가지 방식으로 대별된다.<sup>19)</sup> 「국가민족」은 개인적·집단적인 자결권의 토대 위에서 개인이 특정 정치·경제·사회·문화공동체에의 소속을 표명함으로써 형성되는 민족공동체를 의미하는 바, 이 경우 개인은 일정한 영토 내에서 특정 국가를 구성하는 국민이 된다. 「국가민족」이란 방법을 통하여 근대적 의미의 민족국가를 형성한 전형적인 사례는 영국, 프랑스, 특히 다인종 국가인 미국의 경우에서 발견된다. 이들 국가에서는 사회·경제적 위상, 인종적 기원, 종교적 신념 등과는 상관없이 법적으로 평등한 국가시민으로 구성된 정치공동체, 예컨대 근대적 민족국가가 수립됨으로써 민족공동체가 형성되었던 것이다.<sup>20)</sup>

이에 비해 「문화민족」(Kulturnation)은 공동의 혈통, 언어, 종교, 관습, 역사 등을 기반으로 한 공동체의식으로부터 형성된다. 따라서 「문화민족」은 개인이 특정 국가에의 소속을 자의적으로 선택하여 형성된 공동체가 아니라 특정 민족공동체에의 소속이 역사적·자연발생적으로 결정되는 운명공동체를 의미한다. 경우에 따라서 「문화민족」은 공동체의식을 관리하는 정치적 기구가 존재하지 않는 채 존속될 수 있다. 여기에는 1772~1918년 3개의 왕국으로 분할된 폴란드, 비스마르크에 의해 통일되기 전의 독일이 해당한다고 볼 수 있다. 그러므로 브란트는 양독간 관계를 국가민족 입장에서 접근하지 않고 민

19) F. Meincke, *Weltbürgertum und Nationalstaat*(München, 1969), p. 17.

20) 이 점에 비추어 볼 때 영·미권에서 민족(Nation)은 국가(State)와 민족(Nation)을 의미하고, 이에 따라 국가와 민족은 동일 개념으로 사용하고 있다.

족통일이라는 관점의 「문화민족」 형성에 주안점을 두었던 것이다. 만일 「국가민족」적인 민족개념을 앞세워 동독을 체제 이념적 시각에서 비판만 했다면 신동방책은 실효성을 맺지 못하고 표류하게 되었을 것이다.

신동방정책의 핵심사항은 서독이 유럽 평화의 유지·발전에 기여해야 한다는 점이다. 독일은 제2차 세계대전의 책임국으로서 유럽 긴장완화에 책임이 있다. 이러한 유럽 평화의 유지·발전 차원에서 동독 불인정정책은 사실상의 국가로 인정하는 정책으로 변화를 꾀해야 한다는 것도 신동방정책의 핵심명제이다. 그러나 브란트정부는 동독을 국제법적인 주권국가로서 인정하는 것이 아니라 사실상의 국가로서만 인정함으로써 독일통일을 위한 국제적 여건이 유리하게 조성될 경우 민족자결권 행사를 통한 독일통일을 추진할 수 있는 길을 국제적으로 열어 놓았다.<sup>21)</sup> 브란트의 신동방정책은 그 당시 세계적 차원의 긴장완화 기조에 동승하여 동독의 대서독 폐쇄정책에 대응, 분단의 장벽을 낮추려는 데 기본목적이 있었다. 이러한 새로운 정책을 통하여 서독은 그 동안 전승 4개국 및 양독간에 지속적 갈등요인이었던 서베를린의 위상을 어느 정도 유지하고 보장받을 수 있었다.

사민당·자민당 연정의 신동방정책의 단기목표와 장기목표는 구별해야 한다. 신동방정책의 단기목표는 국제질서에서 서독의 자율성을 확대하고 분단에 따른 부정적 결과를 완화하는 것인 반면, 신동방정책의 장기목표는 양독간의 긴장완화 및 무력포기를 통하여 유럽평화를 유지하면서 민족일체성을 확대하여 독일통일의 달성이었다.

사민당·자민당 연정의 신동방정책 및 독일정책은 일시에 최고의

21) Wilhelm Bleek, Rainer Bevermann, "Die Deutschlandpolitik der SPD /FDP-Koalition 1969~1982", *Materialien der Enquete-Kommission Aufarbeitung von Geschichte und Folgen der SED-Diktatur in Deutschland* (Ulm, 1995) 참조.

목적은 달성하고자 하는 극대주의원칙에 입각하지 않고 수많은 협상을 통해 작은 목표를 달성해 나가는 점진주의적 성격을 지니고 있었다. 그러므로 신동방정책의 제1단계는 소련을 포함한 동구권 국가들과의 국교수립 및 협정체결을 통하여 동서 긴장완화를 달성하는 것을 목적으로 하였다. 사민당·자민당 소연정은 소련의 체코 침공사건의 교훈을 통해 소련이 아직 동구권에 대한 영향력이 건재하다는 사실을 인지하고, 독일문제는 우선적으로 소련과의 일괄 타결을 통해 추진해야 한다는 현실적 정책으로 방침을 전환시켰다. 제2단계로는 동독을 국제법적인 주권국가로서 인정하지 않고, 사실상의 국가로서 인정하여 동서냉전의 최전선이었던 독일문제를 유럽 평화질서 구축 차원에서 접근하고자 하였다. 제3단계는 NATO와 WTO 차원에서 양독지역의 군사력 감축을 시도하는 것이었다. 즉, 신동방정책 및 독일정책은 작게는 동서독 긴장완화를 도모하고, 크게는 동서 긴장완화를 추구함으로써 유럽분단을 완화시키는 가운데 동서독 분단을 종식시키려는 정책으로 분석된다.

## (2) 야당의 입장

사민당·자민당 연정의 신동방정책은 그 당시 야당 기민당·기사당의 동방정책에 대한 명백한 도전이었다. 그 당시 야당에게는 전체주의 독재정권과 접근을 통해 사회주의 체제의 변화를 기대한다는 것은 불가능한 것처럼 보여졌다. 기민당·기사당은 「힘의 우위정책」에 입각, 여당의 신동방정책에 반대하였다. 그 당시 기민당·기사당은 아테나워 이래로 서방권과의 결속을 중시하는 서방정책을 독일정책의 기본으로 삼고 있었다. 서독이 동구권에 접근할 경우 서방국가들의 신뢰를 상실하여 서방동맹으로부터 서독의 고립을 초초할 것으로 판

단하였다.<sup>22)</sup>

기민당·기사당의 동방정책 및 독일정책은 서구 민주주의의 기본원칙에 입각하고 있었다. 이에 따라 기민당·기사당은 동독 독재체제를 붕괴시키는 것이 불가능하다면 우선 국제적으로 고립시켜야 한다는 입장을 견지하였다. 독일 국민들이 서독기본법 전문상의 자결권을 행사한다면 독일통일이 자유민주주의 형태로 달성될 것으로 판단하는 등 독일통일을 「국가민족」 형성 차원에서 접근하였던 것이다. 또한 기민당·기사당은 1871년 수립된 독일 통일국가의 재건을 목표로 1937년 국경선 유지 입장을 견지하였다.

기민당·기사당은 독일통일을 장기적 과정으로 간주하지 않고, 유엔 헌장에 명시되어 있는 인권을 동독지역에 복원할 것을 소련에게 지속적으로 요구함으로써 양독 총선을 통해 독일통일이 달성될 것으로 판단하였다. 더욱이 독일분단의 책임이 독일에게 있는 것이 아니라 독일문제 유보권을 지닌 전승 4개국들에게 있는 것으로 이해하고 소련뿐만 아니라 미국, 영국, 프랑스 서방국가들에게도 독일통일에 대한 의무에 충실할 것을 촉구하였다.

이러한 정책 기조에 대해 기민당·기사당 내의 특정정파들은 과거의 정책기조로부터 벗어나서 유럽 평화·긴장완화정책에 동참할 것을 주창하였다.<sup>23)</sup> 그러나 기민당·기사당은 1969년도 정권교체가 일시적 현상으로 간주하여 기존의 정책노선을 고수하였다. 그 후 신동방정책이 핵심쟁점이었던 1972년 총선에서 기민당·기사당이 패배한 후 자신의 정책노선을 여당의 신동방정책노선으로 전환하였고, 1982년 정권 승계 후 사민당의 신동방정책 노선을 계승하였다.

---

22) Wilhelm Bleek, Rainer Bevermann, 앞의 글, pp. 1151.

23) Peter Bender, 앞의 책, pp. 200.

#### 다. 신동방정책·독일정책에 대한 동독의 입장

1950년대 중반 이후 체제경쟁에서 불리함을 감지한 동독은 서독의 영향력을 차단하고 동독 주민들을 통합하기 위해 사회적 불평등, 실업문제, 독점자본 문제 등 서독 자본주의의 폐해를 집중적으로 선전하고 베를린 봉쇄, 베를린 장벽 구축을 단행하는 등 대서독 「분리차단정책」을 대서독정책의 근간으로 추진하였다. 더욱이 동독은 SPD가 1959년 고데스베르그 강령에서 보수적으로 당 강령을 개정함으로써 동독 노동운동과 서독 노동운동의 통일전선 구축을 통한 사회주의 혁명을 이룬다는 최소한의 희망마저도 포기할 수밖에 없었다.

동독의 대서독 분리차단정책(Abgrenzungspolitik)의 정점은 역시 베를린 장벽 건설임을 부인할 수 없다. 베를린 장벽 건설 원인으로는 체제 경쟁에서 동독이 점차 낙오하게 되면서 서베를린으로 동독주민들이 탈출하는 경향이 높아지게 된 것을 들 수 있다. 특히 베를린 장벽 구축을 계기로 독일분단 구조는 완전히 정착되었다. 동독은 독일 분단을 아테나위의 대동독 강경노선에 입각한 통일정책으로 돌리지 않고 동독사회주의 역사적 발전경향으로 치부하는 등 대서독 「분리차단정책」을 구사하고 「선 사회주의 건설, 후 사회주의 통일」로 통일정책 방향을 선회하였던 것이다.<sup>24)</sup>

동독은 베를린 장벽 구축을 통하여 체제붕괴 위협으로부터 벗어났다. 그러나 동독정권은 경제·사회 발전을 이룩하지 않는 채, 서독의 사회·경제적 영향력을 배제하는 분리차단정책만으로는 체제유지가 한계에 봉착할 것이라는 사실을 인식하고 1960년대 경제개혁 및 전향적인 사회정책 추진을 통하여 경제·사회안정을 도모하고자 하였다.

24) Jesse, Eckhard/Mitter A.(hg.), *Die Gestaltung der deutschen Einheit* (Bonn, 1988), p. 463 참조.

그럼에도 불구하고 동독 사회주의체제의 문제점들은 동독주민들의 동서독 체제비교를 통하여 명백하게 들어 날 수밖에 없었다. 더욱이 동독은 다른 국가들로부터 인정받지 못하였기 때문에 동독체제는 항상 정당성 위기에 노정되었다. 따라서 동독지도부는 동독을 주권국가로 인정해주는 신동방정책을 동독체제의 결함을 제거해주는 최소한의 기회로 활용하였다. 즉 다른 국가들로부터 동독이 인정받는다라는 사실은 동독주민들에게 동독체제가 정상적인 국가권력이라는 것으로 이해되기 때문에 동독은 신동방정책을 국내적인 차원에서 동독의 정당성을 확보하는 계기로 이용하였던 것이다.

서독의 단독대표권 고수로 인해 동독은 동구권국가 및 소수의 제3세계 국가들과 국교관계를 맺었을 뿐 대부분의 서방국가들과는 외교관계 수립을 하지 못하였다. 그러나 동독은 서독이 신동방정책을 추진하자, 이를 서방세계와의 외교관계 수립기회로 활용함으로써 동독의 국제적 위상 확보를 상당 정도 확보할 수 있었다. 이에 따라 동독은 동구권 동맹체제로부터 상대적 자율성을 획득하고 소련의 종속국가로부터 영향력 있는 주니어파트너로 격상될 수 있었다.

그러나 서독의 신동방정책 및 새로운 독일정책은 동독에게 유리한 점만을 가져다준 것은 아니었다. 서독의 신동방정책에 따른 동독체제의 국내정치적 정당성 확보는 동독사회주의 체제의 이념적 목표와 갈등에 빠지게 된다. 과거 동독은 체제의 정당성 확보를 자본주의 비판에 의존하였으나, 이 정책은 국민들의 반발만 불러일으키게 되었다. 그러므로 동독지도부는 서독체제의 영향력을 최소화하기 위해 「분리차단」 정책을 취하게 된다.<sup>25)</sup>

예컨대 동독은 1971년 동독사회주의통일당 제8차 전당대회에서 동독과 서독은 물과 불의 관계이므로 통일불가를 선언하였다. 특히 브

25) Wilhelm Bleek, Rainer Bevermann, 앞의 글, pp. 1153.

란트의 「의식민족」 또는 「문화민족」 개념에 대응하여 1976년 제9차 전당대회에서는 당 강령중 통독조항을 삭제하면서 「사회주의적 독일 민족」의 고유성을 강조하고 서독민족을 「자본주의적 민족」으로 차별화 함으로써 2민족 2국가체제를 선언하였다. 이처럼 호네커가 통일정책을 포기한 것은 소련의 2개 독일원칙과 브레즈네프 독트린에 적극 호응함으로써 계속적인 소련의 지원을 획득하고 양독간 기본조약을 체결하여 2민족 2국가론에 이론적 바탕을 마련하고자 한 것으로 보인다.

동독은 서독에 대한 분리차단정책을 구사함과 동시에 신동방정책을 동독경제의 발전에 활용하였다. 동독정권은 60년대 초 이후 동독 주민들의 후생복지 수준을 증진시키지 않고서는 주민들의 지지를 획득할 수 없다는 점을 인식하고 신동방정책을 계기로 서방세계와의 관계를 개선함으로써 자본 조달, 기술 이전, 교역 증대 등 경제적 이익을 취하려 하였다. 즉 동독은 서독의 신동방정책에 대해 일면으로는 체제의 정당성 확보 및 경제적 실리를 추구하고, 다른 면으로는 신동방정책의 부정적인 효과를 방지하기 위한 정책의 일환으로 대서독 「분리차단정책」을 취했던 것이다.

#### 4. 신동방정책·독일정책의 기본철학과 전개과정

##### 가. 기본철학

1969년 신동방정책 추진을 위한 국제적 여건은 상당히 유리하게 전개되었다. 브란트는 신동방정책을 통하여 과거 정책에 내재되어 있던 3가지 갈등요인을 극복해야 했다. 즉 서방국가들은 서독의 아테나 위식 동방정책이 유럽평화 정착을 해칠 것이라는 점을 강조하였고,

소련은 서독에게 무력포기, 동독 인정, 현 국경선 인정 등을 요구하였다. 동독은 서독에게 끊임없이 국제법적인 주권국가로서 인정해줄 것을 요구하였다. 이러한 서독과 서방세계, 소련·동구권국가 및 동독 간의 갈등요인은 기본적으로 과거 동방·독일정책이 독일의 현상유지 타파를 목적으로 하고 있었기 때문에 발생한 문제점들이었다.

따라서 신동방정책의 핵심명제는 독일의 현상유지에 있었던 것이다. 그러나 신동방정책은 지속적인 독일의 현상유지(status quo)를 장기목표로 설정하지 않았다. 이러한 측면에서 브란트 보좌관이었던 에곤 바는 독일의 현상유지를 타파하기 위해서는 우선 독일의 현상유지로부터 출발해야 한다고 「접근을 통한 변화」 명제에서 역설적인 주장을 하였다.<sup>26)</sup> 더욱이 독일문제의 해결은 소련의 의지에 달려 있는 것으로 판단하고 소련을 비롯한 동구권국가들은 그들이 정치적으로나 군사적으로 위협받지 않을 경우 서구에 문호를 개방할 수 있기 때문에 서로 영토를 존중하고 국내정치에 간섭하지 않는 것이야말로 유럽에서 공동이익을 추구하는 토대가 된다고 브란트도 인식하였다.<sup>27)</sup> 따라서 독일의 현상유지정책으로서 신동방정책은 양대진영의 이해가 일치하는 측면에서 긴장완화정책 및 평화정책으로 파악된다. 신동방정책은 WTO를 해체하거나 일당독재체제를 제거하고자 하기

26) 에곤 바의 「접근을 통한 변화」 명제는 그 당시 미국 대통령 케네디 평화전략 개념을 기초로 작성되었다. 그러나 바의 「접근을 통한 변화」 명제는 추후 신동방정책의 핵심명제가 되었으나, 발표 그 당시 동독측은 이러한 입장을 동독에 대한 공격으로 비판하였고, 보수진영에서는 공산주의자들과 화해할 수 없다고 비판적 시각을 보였다. 원래 원고에서 에곤 바는 “동독이 변화할 수 있도록 모든 국가들은 접근해야 한다”고 말하였으나, 동독의 반발로 “국가관계가 변화될 수 있도록 국가들은 접근해야 한다”고 자신의 말을 수정하였다. 이에 대해서는 Andreas Vogtmeier, 앞의 책, pp. 66 참조.

27) 에곤 바의 소련을 겨냥한 신동방정책은 독일통일이 소련뿐만 아니라 미국에 의해 주도되었다는 점을 도외시하고 있다고 일련의 학자들은 비판한다. Gerhard Wettig, “Die Irrtümer des Egon Bahr”, *Die politische Meinung* Nr.333/1997 참조.

보다는 현상유지를 통하여 경제력, 문화 등 서구체제의 영향력을 동구권사회에 행사하여 동구권의 변화를 유도하는 기본철학을 지니고 있었다.

사민당·자민당 소연정 정부는 기본적으로 독일의 통일이 가까운 장래에 달성할 전망이 없다는 판단과 더불어 당장 해결할 수 없는 이러한 문제로 인간의 존엄성과 실질적 내면생활이 희생되어서는 안된다는 인식하에 이데올로기에 의한 대립은 삼가야 한다고 주창하였다. 즉 하나의 독일민족에는 변함이 없지만 평화공존을 바탕으로 한 신동방정책에 따라 동독정부의 실체만은 인정한다는 합리론에 기초하여 독일내 두개의 국가가 존재함은 인정하나 상호 외국이 아님을 강조하고 동독에 대한 국제법상의 불승인 입장을 고수하였다. 그러나 이러한 사실상의 국가로 동독을 인정하지만 서독 기본법에 보장되어 있는 민족자결권에 의한 독일통일 달성은 독일 통일시 까지 견지하였다.

독일문제를 독일위주로만 생각하던 사고방식은 유럽평화와 안보가 지속되는 차원에서 독일분단을 인식해야 한다는 차원의 사고로 전환되었다. 독일의 분단은 동시에 양진영으로의 유럽 분단을 의미하므로 통일로의 접근은 유럽에서의 평화유지와 긴장완화를 통해서만이 가능하다는 시각에 입각, 서독의 독일정책은 유럽의 평화정책과 맥을 같이 하고 있다. 서독이 통일로의 접근방법은 우선 첫 번째 단계로 유럽의 긴장완화와 평화구축을 위한 환경을 조성하고, 두 번째 단계로는 이러한 유럽평화가 유지되는 외적 조건하에서 양독간의 관계를 정상화시키고, 마지막 단계로는 독일민족으로 하여금 체제비교를 통하여 통일독일의 정치경제체제를 자유롭게 선택하게 하는 것이었다. 이러한 측면에서 신동방정책·독일정책은 선평화·후통일정책이라고 평가할 수 있다. 따라서 독일통일은 일시적인 역사적 행위에 의해 달

성되는 것이 아니라 정치·군사적인 긴장완화, 사회·경제·문화적인 교류협력 등의 접근을 통한 역사적 과정으로 이해된다.<sup>28)</sup> 브란트의 선포평화·후통일정책은 「선민족통일·후국가통일」이라는 의미를 지닌 고차원적 통일정책으로서 동·서독의 관계개선으로 인해 동·서독 주민들이 자유로이 왕래하고 전독일이 풍요로운 생활을 누리게 되면 이 단계가 간접적인 민족통일단계로 보았다. 유럽의 평화·안보질서가 확립되고 동·서독의 재통합이 인근국가들로부터 질시 받지 않을 때 유럽 국가들이 용인하는 통일국가를 이룩하겠다는 것이 독일의 「국가통일 단계」로 인식하였다.

통일이라는 거대한 구호보다는 “작은 걸음의 정치”를 구사하여 동방정책의 실질적 구상자인 에곤 바가 시사한 것처럼 “접근을 통한 변화”를 꾀하여 “공산주의는 극복되어지지 않고 다만 변화되어진다”는 서독의 신동방정책은 아주 실제적이면서 가시적인 성과를 가져왔다. 동독을 위한 정책 속에서 안정된 양독관계를 보장하는 가운데 체제의 우위를 자연적으로 증명하여 독일국민이 자결권을 행사하여 궁극적인 통일을 이루고자 하였다.

## 나. 전개과정

### (1) 브란트 정부

서독 건국 후 20년만에 집권에 성공한 사민당의 브란트 수상은 신동방정책을 통한 대동구권 평화공존과 관계개선을 적극 추구하여 할슈타인원칙의 완전폐기, 유럽 현 국경선의 인정 및 무력사용 포기에 관한 독·소조약 체결(1970.8), 오데르·나이제 국경선의 인정 및 독·폴

28) Andreas Vogtmeier, 앞의 책, pp. 76.

란드 불가침조약(1970.8)을 체결하였고, 이것의 결과로서 동독과 1972년 말에 기본조약을 체결하였다.

서독이 동서독간 기본조약 체결을 추진하기 전 소련을 비롯한 동구권국가와의 관계를 과감하게 개선하는 신동방정책(모스크바조약, 독·폴란드 불가침조약, 4대국 베를린협정 등)을 우선 먼저 추진하였다. 서독은 1969년 NPT조약에 가입함으로써 독일 핵무장 가능성에 대한 소련의 우려를 불식시켰다. 그러나 소련은 독·소 불가침협정을 맺기 위한 선결조건으로 서독에게 독일통일 포기를 조약의 한 조항으로 수용할 것을 요구하였다. 반면, 서독은 유럽의 평화가 유지되는 가운데 독일통일에 대한 민족자결권 행사할 수 있음을 조약내 항목으로 받아들일 것을 주장하였다. 이러한 상반된 주장은 서독 외무장관의 「독일통일에 대한 편지」를 소련 외무장관에게 보내고, 소련은 조약 비준시 이를 고려하는 것으로 이 문제는 일단락 지워졌다.<sup>29)</sup>

소련과 협상시 서독은 동독을 국제법적 주권국가가 아니라 사실상의 국가로 인정할 것을 주장한 반면, 소련은 국제법적 주권국가로 인정할 것을 요구하였다. 서독의 당시 협상당담자 에곤 바는, 만일 서독이 동독을 국제법적 주권국가로서 인정하면 전승 4개국이 지니고 있는 독일 분단문제에 대한 유보권을 저해하는 것이라고 주장함으로써 서독의 주장을 관철시켰다. 1970년 8월 유럽의 현상 유지, 동독의 사실상의 인정, 상호불가침 등을 골자로 하는 독소 불가침협정이 체결됨에 따라 소련은 중부유럽에 대한 자신의 권한을 서독에게 인지시켰고 서독은 다른 동구권국가들과의 외교관계 수립은 물론, 동독과도 관계 정상화를 위한 발판을 마련하게 되었다.

소련과의 불가침협정 체결은 동독지도부에게 격렬한 반응을 불러

29) Egon Bahr, "Der Vertrag mit der Sowjetunion", Texte zur Deutschlandpolitik, B.6, p. 112.

일으켰다. 즉 서독이 동독을 사실상의 국가로만 인정하는 것을 소련이 용인하자, 동독은 국제법적 주권국가로서 인정할 것을 기본내용으로 하는 기본조약 초안을 공식적으로 서독에게 전달하였다. 이러한 양국의 의견을 조정하기 위해 양국정상들은 1970년 두차례에 걸쳐 정상회담을 가졌다. 이 정상회담에서 서독 수상 브란트는 양독관계를 규정하는 20개 프로그램을 동독에게 제시하였고, 동독 수상 스토프는 서독에게 국제법적 주권국가로서의 인정을 요구하였다. 그러나 양독간 정상회담은 양측의 첨예한 입장만을 확인하고 커다란 성과 없이 끝났다.<sup>30)</sup>

서독의 신동방정책 추진에 있어서 가장 중요한 조약은 1971년 체결된 4대국 베를린협정을 들 수 있다. 서독은 서베를린을 서독의 일부로 간주하고 이를 당연시하기 위하여 서독 연방의회를 서베를린에서 개최하였다. 소련은 서베를린의 서독 귀속문제를 지속적으로 문제 삼으면서 서베를린을 특수한 정치적 단위로 삼을 것을 제안해 왔다. 이러한 양측의 첨예한 입장대립으로 인해 베를린위기도 야기되었으나, 베를린협정에 의해 마침내 서베를린은 서독의 일부분으로 인정되지 않으나, 서독과 서베를린과의 통행의 자유 및 서베를린 주민들의 동독방문 허용 등이 보장되는 등 향후 베를린위기는 발생될 수 없도록 조치되었다. 또한 베를린협정의 체결로 인해 모스크바협정 및 독·폴란드협정이 발효될 수 있는 여건이 마련되었다.<sup>31)</sup>

소련은 동서독관계의 개선이 범유럽안보협력체제 형성을 위한 전제조건이라는 점을 인식하고 동독의 국제법적 주권국가 요구를 고려하지 않는 선택을 하였다. 따라서 소련은 점차 경제·외교적으로 독자적 자율성을 확보하려는 동독 울브리히트를 호네커로 교체하고 양독

30) 2차례에 걸친 정상회담은 동독사회에서는 통일에 대한 분위기가 고조되었으나, 서독사회에서는 반사회주의적 분위기가 조성되었다.

31) 서독 각료회의에서 독·소 불가침협정이 발효되기 위해서는 베를린문제가 해결되어야 한다고 의결하고 이를 외무부장관에게 위임하였다.

기본조약의 타결을 이끌었다. 기본조약 타결 직전에 동·서독은 양독간에 체결한 최초의 국가간 조약인 통행협정을 체결하였다. 1972년 양독간에 역사적인 기본조약이 체결됨으로써 양독관계는 정상화되었다. 이 기본조약은 무력포기, 민족문제 접근에 있어서의 상이한 견해 인정, 선린관계 발전을 위하여 양국의 의무, 동등한 대우, 유엔현장의 준수, 국경 존중, 유럽지역 균축을 위한 노력, 대외적·대내적 주권 존중, 상이한 영역에서 협력관계의 모색, 상주대표부의 교환, 기존 조약의 효력 인정 등을 그 기본내용으로 하고 있었다<sup>32)</sup>.

서독은 기본조약에서 분단고통을 완화하고 민족적 동질성을 유지하기 위해 수단으로서 잠정적인 성격을 부여하였으나, 동독은 이 조약을 통해 국제법적으로 유효하며 동독의 주권을 인정하는 것으로 해석하였다.<sup>33)</sup> 우선 양측은 기본조약의 전문에 “민족문제를 포함한 근본적인 문제에 대한 상이한 견해에도 불구하고 양독 국민들의 복리증진과 협력을 위한 전제조건을 창출하기 위해” 기본조약을 체결하는 것으로 밝혔다.

동독은 기본조약 체결을 통하여 정치적으로는 서독으로부터 주권 국가로서 국제법상 인정을 받고자 하였고 경제적으로는 외환수입, 사회간접자본 구축이라는 경제적 이익을 노렸다. 물론 동독은 양독 기본조약을 통하여 폐쇄사회인 자기들의 정치·사회적 안정이 훼손되리라는 염려를 하였다. 그럼에도 불구하고 동독은 장기적으로는 전후 유럽질서를 재편성하는 CSCE(유럽안보협력회의)에 정식 주권국가로서 참여하여 안보상의 안정을 획득하고 자신의 국제법적 지위를 서방세계로부터 인정받고자 하였다.

이 조약에 따라 동독은 사실상의 국가로서 인정받음으로써 서독의

32) Chr. Hacke, *Weltmacht wider Willen. Die Aussenpolitik der Bundesrepublik Deutschland*(Stuttgart, 1988) pp. 251 참조.

33) 이러한 양측의 첨예한 입장대립으로 기본조약 제1조에 정상적 선린관계(normale gutnachbarliche Beziehungen)로 표기하였다.

단독대표권, 할슈타인 원칙 등은 마침내 폐기되었다. 이 조약 체결로 인해 무한히 지속되고 있는 분단과정은 멈출 수 있게 되었고, 서독은 동독에 언론 특파원 파견, 양독간 국경교류 등이 가능하게 됨으로써 분단고통은 크게 경감될 수 있었던 것이다.

## (2) 슈미트·콜 정부

1974년 브란트 보좌관이 동독간첩으로 드러난 기욤간첩사건을 계기로 슈미트가 새로운 총리로 등장하게 되면서 서독의 신동방정책은 실용주의적 노선을 채택하게 되었다. 1970년 중반 서독은 1975년 헬싱키 선언으로 동·서 평화공존이 정착되면서 서독의 대서방동맹 의존성이 이전보다 경감되었으며, 경제공동체 및 유럽정치통합 가능성 제고 등 서유럽 통합의 발전으로 인해 유럽통합에 중점을 두는 가운데 안보문제와 동방정책에 있어서 브란트에 비하여 보다 냉철하고 실용적인 접근태도를 보였다.

슈미트는 독일통일 여건이 아직 존재하지 않는다고 판단하여 자기기만적인 통일논리를 멀리하고, 통일여건의 조성 차원에서 내독관계의 실질적 개선에 초점을 맞추는 등 분단으로 인한 고통을 경감시키고자 노력하였다. 이러한 정책의 일환으로 슈미트는 신냉전의 기류가 흐르는 가운데 호네커와 정상회담을 가졌다.

그러나 1980년대의 동서독의 접근은 동·서 양대 진영으로부터 견제를 받기 시작하였다. 서독이 1970년대 말부터 조성된 신냉전 기류에도 불구하고 정치·경제적 역량 증대를 기반으로 신동방정책 및 독일정착을 과감하게 추진하자, 동·서 양대 진영은 서독의 이러한 시도를 독일의 현상유지를 변경하려는 의도로 해석하였다. 슈미트는 경제력을 통한 외교적 자율성의 확보를 추구하고자 했으나, 슈미트의 외

교정책은 1970년대 말 유럽지역에서 중거리 핵미사일 배치를 둘러싼 미·소간의 갈등과 1979년 소련의 아프카니스탄 침공으로 신냉전기가 도래하면서 증대한 도전에 직면하게 되었다. 미·소간의 중거리 핵무기(INF) 협상 타결전망이 어둡게 되면서 서독정부는 NATO에서 이 문제를 주요 의제로 다루기를 요청하였고, 그 결과 NATO 회원국들은 소위 「이중결정」을 내렸다. 이러한 이중결정의 결과, INF 협상이 결렬되면서 미국의 중거리 미사일이 서독영토에 배치되었다.<sup>34)</sup>

1982년 사민당·자민당 연정이 기민당·기사당·자민당 연정으로 바뀌게 되면서 서독 총리도 슈미트로부터 콜로 바뀌게 되었다. 콜정부는 확고한 서방통합정책의 기반 위에서 동방정책의 자율성이 지속될 수 있다는 점을 인식하고 야당의 반대에도 불구하고 미국의 전략방어계획(SDI)에 동참의사를 표명하였다. 그러나 콜정부는 과거 브란트 이래 추진해왔던 신동방정책의 기초를 무너뜨리면서까지 서방통합정책을 강하게 추진하지는 않았다.

과거 기사당은 야당 시절 신동방정책과 동서독간 기본조약 무효를 외치며 헌법소원까지 제출하였으나,<sup>35)</sup> 1982년 집권당이 된 후 유럽분단 극복을 통한 통일환경 조성이라는 사민당정부의 기본정책노선을 계승하였다.<sup>36)</sup> 따라서 콜정부는 신냉전 하에서도 동·서독관계가 유지·발전되도록 노력하였다. 1983·84년 양년에 걸쳐 서독은 동독에게 약 24억 마르크 차관을 공여한 것도 이러한 정책적 배경에서 이

34) Andreas Vogtmeier, 앞의 책, pp. 229 참조.

35) 연방헌법재판소는 “기본조약이 평화의 보장과 분단고통의 완화를 통한 인도적인 측면에서 전민족의 이해를 고려하고 있으므로 기본법 전문에 규정된 재통일명제에 위배되는 것은 아니며, 이 조약에도 불구하고 독일민족의 단일성과 단일독일국적은 고수되며, 동독은 국제법적으로 인정되지 않으므로” 합헌이라고 판결하였다.

36) Jens Hacker, “Die Ostpolitik der konservativ-liberalen Bundesregierung seit dem Regierungsantritt 1982,” *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B.14 (1994), p. 19.

해할 수 있다. 또한 동독도 1980년대 초 외채위기에 봉착하여 서독의 경제적 지원이 절실한 상황이었기 때문에 동서독간의 관계는 신냉전적 국제분위기에 도 불구하고 발전될 수 있었던 것이다.<sup>37)</sup>

서독 콜정부의 서방정책에 불만을 가지고 있던 소련은 동·서독관계의 발전에 제동을 걸었으며, 이에 따라 호네커의 서독방문도 소련의 압력으로 실현될 수 없었다. 고르바초프의 등장 이후에도 지속되었던 불편한 독·소관계는 소련이 서방세계로부터 경제지원을 절실하게 체감한 1980년대 중반부터 변화하게 된다. 콜 정부는 이러한 소련의 대외정책상의 변화에 기민하게 대응하여 유럽안보협력회의 틀 속에서 개최된 빈 군축회담에 적극 동참하고, 대소 경제원조에 적극적인 자세를 보여줌으로써 1988·89년 콜의 모스크바 방문, 고르바초프의 본 방문이 성사되었던 것이다.<sup>38)</sup>

더욱이 서독 콜정부는 대소 경제지원에 대한 대가로 독일문제 해결을 위한 소련의 도움을 촉구함으로써 통일 환경조성에 온갖 노력을 경주하였다. 서독정부의 요구에 대해 고르바초프는 기본적으로 부정적인 입장을 가졌으나, 소련이 서방의 지원을 더욱 필요하게 되면서 해석의 여지를 남기는 원칙적 입장만을 되풀이하였다. 그러나 고르바초프는 1989년 본 방문시 민족자결원칙을 강조함으로써 동독에서 민주화혁명이 발발하는 결정적인 원인을 제공하였다.

37) 1983년과 1984년 두 차례에 걸쳐서 서독 연방은행은 은행신용을 동독에게 제공한 적이 있다. 이 금융은 서독연방정부의 지불보증 하에 동독에게 공여되었다. 대동독 차관제공의 정치적 배경은 소련의 아프가니스탄 침공 후 형성된 신냉전 상황에 직면하여 보수적 정치가인 기사당 당수 스트라우스가 주도하여 동독 경제위기로 인한 전쟁위험을 완화하기 위한 정책 수단으로 비롯되었다. 대규모 은행금융을 받는 동독정부는 그 반대급부로서 민간인 상호방문인원의 확대와 동독입국 제한요건의 완화, 국경 검문완화, 편지 및 소포검열의 대폭완화, 전화소통의 대폭개선, 인권문제개선 등의 정치적 요구를 수용하였다.

38) 김학성, 앞의 책, p. 60.

## 5. 신동방정책·독일정책의 귀결: 동·서독 교류협력의 활성화

서독의 신동방정책은 우선 일차적으로 유럽의 적극적인 평화 정착에 기여하게 되었다. 서독의 신동방정책은 유럽안보협력회의 결성에 직접적 영향을 미쳐 1975년 헬싱키에서 유럽 및 북미국가 정상들이 유럽안보협력회의를 결성하였다. 헬싱키선언은 동구권국가들의 이익을 우선적으로 반영하는 기본원칙과 국경문제가 제1부분에 포함되어 있으며, 모든 참여국에게 이익을 가져다주는 교류협력 증진 사항에 관한 제2부분, 서방국가들의 이익을 우선적으로 대변하는 인권문제 및 정보교환 등에 관한 제3부분으로 나뉘어져 있다. 헬싱키선언은 동서 긴장완화에 기여하고, 궁극적으로 동구권 개혁·개방에 선도적인 역할을 하였다. 이 결과, 1990년 유럽안보협력회의는 파리에서 「새로운 유럽헌장」을 통과시킴으로써 양대 진영간의 이데올로기 갈등을 종식시키고, 민주주의, 인권 등을 전유럽의 궁극적인 가치로 받아들였다.<sup>39)</sup>

서독정부의 신동방정책으로 말미암아 동독은 대외정책적 측면에서 상대적 자율성을 갖게 되었지만, 국내 정치적 측면에서는 상당 정도의 위협성을 안고 있게 되었다. 서독의 대동독정책이 화해협력정책으로 전환되자 동독도 서독의 사회적 법치국가 체제의 우위성이 동독주민들에게 지대한 영향력을 행사할 것이라는 점을 인지했음에도 불구하고 소련의 압력에 의해 서독의 대동독정책을 수용하였다. 동독은 동·서독간 교류협력의 심화로 인한 부정적 효과를 잘 인식하고 있었으나, 동서 냉전체제하의 「유럽의 분단」이 지속되는 한 소련의 영향력이 지속되고 주변국들이 독일 통일을 반대하고 있으므로 동독 체제가 서독으로 흡수 병합되는 일은 결코 없을 것으로 간주하였다.

39) Europa-Archiv 24(1990), pp. 656.

동독은 당시 경제 상황이나 생활 수준이 이웃 다른 사회주의 국가보다 월등하다는 현실에 자족하여 양독간 교류협력의 부정적 효과를 과소 평가하고, 서독과의 교류협력을 통한 경제적 실리를 추구하면서 국제법적 인정을 간접적으로 확보함으로써 체제 안정을 도모하였던 것이다.<sup>40)</sup>

동·서독 기본조약이 체결되기 전까지 내독교역은 동서냉전이 양독 관계에 지대한 영향을 미쳐서 정치문제가 내독교역 발전을 저지하는 경우가 많았다. 서독의 신동방정책은 아주 실제적이면서 가시적인 성과를 가져왔다. 양독간 기본조약 체결 후 양독은 1973년 유엔에 동시 가입함으로써 양독관계를 개선하고 민족의 동질성 유지 및 회복을 위한 기초를 마련하였다. 이 조약에는 내독교역에 대한 구체적 언급이 없으나 양독간 교역은 종래에 상존하던 협정인 베를린협정에 의거하여 계속 추진된다고 명시하였다. 동·서독 기본조약은 국호대신 통화지역으로 표현된 베를린 협정을 수렴하는 상위조약의 국제법적 근거를 마련하였고, 양독관계가 내독교역에 미치는 정치적 파장을 최소한의 수준으로 낮추는 기능을 하였다. 따라서 내독교역은 냉전의 도구가 아니라 양독간의 긴장과 대립관계를 극복하기 위한 수단으로 활용되었다. 이에 따라 내독교역은 양독간의 정치적 관계에 영향을 받지 않고 오히려 각종 정책적 배려에 의해 1970년대부터 1985년까지 지속적인 신장세를 나타냈고, 그 규모도 동기간 동안 3.5배나 증가하였다. 이러한 신장율은 연평균 9.1%에 이르며, 물가상승율을 감안한 실질성장률도 6%에 달하였다.<sup>41)</sup>

40) DDR-Handbuch, *Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen* (Hrsg.: Köln, 1985), p. 650.

41) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Zahlenspiegel, Bundesrepublik Deutschland/Deutsche demokratische Republik, Ein Vergleich*(Bonn, 1986), p. 26.

<표 1> 서독의 동독에 대한 지원 내역(1975~1988)

(단위: 10억 마르크)

항 목	청산단위로 거래	국제통화로 거래	총 액
1. 경상수지	2.7	△25.1	△22.4
○상품과 용역거래	2.8	△10.2	△7.4
- 상품거래	△4.4	4.6	0.2
- 용역거래	7.2	△14.8	△7.6
○이전지출	△0.1	△14.9	△15.0
- 민간부문	△0.1	△2.9	△3.0
- 공공부문	-	△12.0	△12.0
•통행료 일괄지불금	-	△6.6	△6.6
•동독방문객에 대한 지불금	-	△2.0	△2.0
•기타	-	△3.4	△3.4
2. 자본계정 수지	△2.2	0.2	△2.0
3. 경상 및 자본계정수지	0.5	△24.9	△24.4
4. 기타 연방은행의 미과약분			△40.0
5. 동독에로의 총유입자금 규모 (3+4)			△64.4

자료: Deutsche Bundesbank(1990.1), 「Monthly Report」

서독이 신동방정책을 추진함으로써 유럽의 긴장완화를 도모하여 동서독의 관계를 정상화시켰으며, 내독교역은 이것을 토대로 폭발적으로 발전하여 동독경제의 재생산구조가 서독경제 의존적으로 되는 결과를 가져왔다. 물론 이러한 결과는 서독정부가 동·서간의 교역을 외국무역이 아니라 내독교역으로 간주하여 파격적인 조치와 혜택을 동독측에 부여함으로써 가능하였는 바, 서독은 내독교역으로부터 경제적 실리를 추구하기보다는 통일로 접근하기 위한 정치적 매개수단으로 파악한 반면, 동독은 내독교역으로부터 생산기술도입, 자본도입, 수출시장확보 등의 경제적 실리를 추구하였다.

동·서독관계에서 인적교류도 역시 동·서독관계의 정상화 여부에 따라 크게 좌우되었다. 1950년대에는 인도적 견지에서 명맥을 유지하다가, 1960년대 초 베를린 장벽 설치 후 연간 9만명 서독인들의 동독 여행이 가능했고, 동독인은 연금수혜자에 한하여 서독방문이 가능할 정도로 극히 미약한 수준에 머물렀다. 1970년대초 교통조약(1972.5)과 기본조약(1972.12)이 체결되는 등 양독관계가 정상화되는 등 인적교류가 제도화됨으로써 연간 수백만명이 상호 방문했다. 1987년도의 경우 서독인의 동독방문은 5백50만명(관광인원, 친척방문 등), 동독인의 서독방문인원은 340만명(연금수혜자 220만명, 긴급가사사유자 120만명)에 달하였다.<sup>42)</sup> 서독정부는 동독인의 서독방문시 단일국적원칙에 입각하여 동독인을 대우한 반면, 동독정부는 서독인을 타 외국인과 동일한 규정을 적용하였다.

국토분단 후 냉전시에도 문화·예술교류는 경제협력과 같이 산발적이나 중단 없이 지속되어 왔다. 양독간 문화교류는 기본조약 체결 후 그 회수가 급속도로 증가하였다. 1960년대의 동·서독간 문화교류는 베를린장벽 설치에 대한 반발로 서독 측에 의해 일시적으로 제한되었으나 1966~1967년간 양독간 문화교류는 상당 정도 증가하였다. 그러나 이 기간 동안 양독간 문화·예술교류는 민간차원의 문화교류보다는 국가 주도적 문화교류가 우선적으로 추진되었다. 1972년 동서독간 기본조약이 체결되어 문화협정체결에 관한 양독정부간 회담개시가 본 조문 추가의정서에 명문화되는 등 문화분야의 협력이 합의되어 양독간 문화교류는 동서독간 상호주의원칙에 의거하여 빈번하게 이루어졌다.<sup>43)</sup> 이와 같은 동서독간 문화교류의 일환으로 개최된 문화행사의 대부분은 서독의 경우 개인, 단체, 문화기관, 지방자치단체,

42) 김학성, 「동·서독 인적교류 실태 연구」(민족통일연구원, 1996), pp. 51.

43) 민족통일연구원, 「통일독일의 분야별 실태 연구」(민족통일연구원, 1992), p. 299.

동독측의 경우 국가전담기구인 동독예술인단체가 담당하였다.

양독간 문화회담은 1984년부터 본격적으로 진행되어 기본조약이 체결된지 13년이 지난 1986년 비로소 동·서독간 문화협정이 체결되었다. 이는 동독정부가 문화교류를 통하여 동독국민들의 서독지향성이 증대되면서 동독이 주장하는 사회주의문화의 독창성에 입각한 동독건설이라는 목표가 좌절될 것을 우려하였기 때문이다. 문화협정체결 이후 동·서독간 문화교류는 국가주도방식에서 민간주도방식으로 전환되어 음악, 영화, 연극, 출판 등 민간차원의 상업문화 교류가 증대하고 문화재의 상호전시, 문화인들의 상호방문 등이 가능하게 되었다.

이러한 문화교류를 통하여 독일전래의 민족문화를 상호 확인, 전통문화적 차원의 동질성이 회복될 수 있었던 반면, 양독간 문화교류는 서독의 우월한 물질문명을 동독사회로 전파, 직접적으로 독일통일을 촉진하는 역할을 하였다. 서독의 TV와 라디오는 독일통일에 중요한 역할을 하였다. 이는 동독 TV가 너무 정치적이었던 뿐만 아니라 천편일률적이고 편파적이어서 동독주민들은 동독 TV보다 서독 TV를 훨씬 자주 시청하였기 때문이다. 동독당국은 서독의 TV와 라디오 청취를 금지하였으나, 주변국가에 미칠 영향을 우려하여 방해전파를 발사하지는 못하였다. 서방측 TV를 통하여 부르조아적 사고방식과 소시민적 이데올로기가 전파되어 초국가적 미디어재벌 및 문화재벌, 제국주의국가의 국제통신사, 오락산업체 등이 국가와 민족의 주권과 문화적 동질성을 잠식한다는 당지도부의 경고가 빈번하게 거듭될 정도로 동독의 사회주의문화의 동질성과 생활양식은 심각한 위협에 처하게 되었다.

동·서독간 인적·문화교류는 독일민족의 문화적 동질성을 유지하는 측면과 함께 동독주민들의 정체성(Identität)형성을 서독사회지향적으

로 만드는 양면성을 지니고 있었다. 동·서독간 인적·문화교류는 흡수 통일이라는 독일통일의 촉매제 역할을 하였으나, 통일 후 동독지역 주민의 정체성을 파괴하여 이로 인한 정체성 위기는 사회통합의 난제로 등장하고 있다.

《 접근을 통한 변화 》

- 현상유지를 통한 점진적 현상유지 변화 -

<p>신동방정책/독일정책 (현상유지정책)</p> <p>(主) 유럽 평화안보정책 → 긴장완화 및 평화정착</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 서방정책 - NATO 편입 및 서방통합정책</li> <li>○ 동방정책 - 구동방정책 폐기(과거국경선 인정, 동독 인정 등) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 동방조약정책(독소 불가침협정, 독폴 불가침협정 등)</li> </ul> </li> <li>○ 유럽안보협력회의 형성</li> </ul> <p>(從) 화해협력정책 → 분단고통 감소 및 민족동질성 증가</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 양독간 기본조약 체결 → 관계 정상화</li> <li>○ 교류협력 증대 ↔ 동독의 분리차단정책</li> </ul>
--

6. 대북정책 추진방향에 주는 정책적 함의

한국은 남북한간 교류의 필요성을 인식하여 「7·4 남북공동성명」에서 남북한간 신뢰분위기를 조성하고 남북한간 교류협력 실시를 북한과 합의한 바 있다. 전두환 정부 하에서도 평화정착과 교류협력을 통한 남북한의 평화공존을 목표로 민족화합을 위한 「남북한 기본관계에 관한 잠정협정」을 북측에 제시하였다. 노태우정부는 「한민족공동체 통일방안」에 입각하여 대북 화해·협력 정책을 시도하여 「남북기본합의서」의 체결 결과도 가져왔다. 이처럼 역대 한국정부는 한결 같이

대북포용정책을 실시한다는 의지를 표명하여 현 한국정부의 햇볕정책과 내용적으로 일맥 상통하는 태도를 보인 바 있었다.

그러나 이러한 대북정책들은 대부분 북한을 흡수통일하려는 정책의 일환으로 수행되었다. 예컨대 과거 김영삼 정부는 북한붕괴론에 입각, 외교·군사적으로는 북한을 고립시키는 북한봉쇄정책과 더불어, 사회·경제적으로는 북한체제 개혁·개방을 유도하는 개입정책의 추진을 통해 북한붕괴를 촉발시키는 대북 양면정책을 취하였다. 이에 맞서 북한은 남한체제에 대한 우위 상실, 우리정부의 성공적인 북방정책 등의 변화된 상황으로 인해 한반도의 공산화통일보다 북한체제 수호에 보다 많은 비중을 두는 대남 「분리차단정책」을 구사하였다. 북한은 외교·군사적으로는 대미관계 개선을 위해 통미·봉남정책을 구사하는 한편, 한국의 사회·경제적 영향력을 차단하기 위해 당국간의 대화는 회피하고 극히 제한적 범위에서 남북한간 경제교류를 행하였다.

북한의 이러한 대남정책 구사로 인해 북한붕괴론에 입각한 한국정부의 대북정책은 실효성을 상실한 결과, 북한정권의 상대적 공고화와 더불어 분단의 고착화를 가져왔다. 이러한 문제점을 인식, 「국민의 정부」는 현단계에서 당장 통일을 이룩하기보다는 평화공존 실현을 우선적으로 추진함으로써 「평화·화해·협력」의 실현을 통한 남북관계의 개선을 대북정책의 목표로 설정하는 등 발상의 혁명적 전환을 하였다. 더욱이 김대중정부는 이러한 문제의식을 바탕으로 통일정책이라는 용어 사용 대신 대북정책이라는 용어를 사용하고 있다.

그러나 현정부가 이러한 대북정책의 목표를 설정했음에도 불구하고 대북포용정책은 향후 추진과정에서 많은 난관이 도사리고 있다. 북한은 한국정부의 교류협력정책에는 극도의 경계심을 표출하고 있는 등 대북포용정책을 전적으로 수용하지 않고 있으며, 한반도 냉전 구조 최대당사국인 미국도 행정부와 의회의 갈등으로 인해 대북정책

추진방향에 대해 분명한 태도를 보여주고 있지 못하고 있다. 이것은 대북포용정책이 서독의 신동방정책과 기본발상에 있어서 유사성을 보이고 있으나 독일문제와 한반도문제의 상이성으로 말미암아 정책상의 문제점을 내포하고 있기 때문이다.

### 가. 신동방정책과 대북포용정책 발상의 유사성

서독 사민당·자민당 소연정 정부는 기본적으로 독일통일이 가까운 장래에 달성될 전망이 없다는 판단과 더불어 당장 해결할 수 없는 이러한 문제로 인간의 존엄성과 실질적 내면생활이 희생되어서는 안 된다는 인식 하에 이데올로기에 의한 대립은 삼가야 한다고 주창하였다. 이러한 독일문제에 대한 인식변화는 과거 아데나워식 정책이 독일통일을 촉진시키는 것이 아니라 독일분단을 고착화시키는 역기능을 하였다는 것에서 비롯되었다. 따라서 신동방정책의 단기목표는 통일을 통한 급격한 현상타파에 있었던 것이 아니라 독일의 현상유지에 있었던 것이다. 그러나 신동방정책은 지속적인 독일의 현상유지(status quo)를 장기목표로 설정하지 않았다. 이러한 측면에서 브란트 보좌관이었던 에곤 바는 독일의 현상유지를 타파하기 위해서는 우선 독일의 현상유지로부터 출발해야 한다고 「접근을 통한 변화」 명제에서 역설적인 주장을 하였다.

서독의 신동방정책과 유사하게 「국민의 정부」도 평화정착을 통한 남북한 평화공존의 실현과 더불어 남북한간 화해·협력을 통한 남북관계 개선을 현단계 대북정책의 목표로 설정하였다. 한국정부가 대북정책 목표를 남북한간 평화·화해·협력으로 설정했다는 것은 과거 상대방 압박을 통한 대북통일정책이 분단의 고착화, 분단고통의 증대, 인권 훼손 등의 비인간적인 상황을 초래했을 뿐만 아니라 주변 국제환경에도 부응하지 못하는 등 한반도 평화와 안정 저해요인으로 작

용했다는 점에 기본적인 착상을 하고 있다. 전쟁위험이 여전히 상존해 있는 한반도에서 남북한이 소모적인 체제경쟁을 지양하고 상호체제를 인정·존중하는 가운데 한반도 분단을 평화적으로 관리함으로써 화해를 통한 남북한간 평화공존을 이룩하는 것이 「국민의 정부」 대북정책의 기본철학이라고 말할 수 있다.

이와 함께 이러한 목표설정에는 북한이 체제내부의 정치·경제·사회적 문제점에도 불구하고 유교 사회주의체제의 유지가 가능할 것이라는 현실적 판단이 기본적 인식으로 자리 잡고 있다. 이와 마찬가지로 서독정부도 주변 미소관계가 대당트로 전환되는 등 주변 국제적 요인을 현실적으로 고려하고, 동독체제가 소련을 버팀목으로 삼고 있는 한, 급격한 현상유지 타파를 통한 독일통일은 불가능할 것으로 판단하였다. 따라서 신동방정책은 WTO를 해체하거나 일당독재체제를 제거하는 기적을 바라는 통일정책이 아니라 현상유지를 통하여 경제력, 문화 등 서구체제의 영향력을 동독사회에 행사하여 동독의 변화를 유도하는 기본철학을 입각하고 있었다.

이러한 점을 고려할 때 신동방정책과 대북포용정책은 기본목표를 분단에 따른 부정적 결과를 완화하고, 통일은 민족 동질성 확보를 통하여 점진적으로 달성하는 것으로 설정함으로써 무력대결의 위험을 제거하고 평화공존을 우선시한다는 「先평화·後통일」정책을 취한다는 점에서 기본인식을 같이 하고 있다. 「先평화·後통일정책」은 분단의 현상유지(Status quo)타파를 목적으로 추진한 포위압박정책(containment policy)이 오히려 기대와는 달리 동서독 및 남북한간 분단구조를 고착화시켰다는 점에 착안, 분단의 현상유지를 통한 평화공존 상태에서부터 점진적으로 동독과 북한의 변화를 추구하는 것을 의미한다.

신동방정책과 대북포용정책은 하나의 민족에는 변함이 없지만 동독 및 북한의 실체만은 인정한다는 합리론에 기초하여, 2개의 국가가

존재함은 인정하나 상호 외국이 아님을 강조하는 「1민족 2국가론」에 입각하고 있다. 서독도 1972년 기본조약을 동독과 체결, 동독을 국제법적인 주권국가로서 인정하지는 않지만 실질적인 국가로서 인정한다는 양독관계의 특수성을 강조하는 등 「1민족 2국가론」을 수용하였다. 이와 마찬가지로 이러한 「1민족 2국가론」에 입각, 우리정부는 북한과 1991년 기본합의서를 체결했으며, 유엔에 동시 가입도 하였다.

신동방정책은 「선민족통일·후국가통일」론에 입각, 동·서독의 관계 개선으로 인해 동·서독 주민들이 자유롭게 왕래하고 전독일이 풍요로운 생활을 누리게 되는 민족통일을 우선적으로 추구하고, 민족통일 후 제도통일을 의미하는 국가통일을 추진하였다. 이와 유사하게 「국민의 정부」 대북포용정책도 “남북이 서로 오가고 돕고 나누는 사실상의 통일상황”, 즉 민족통일 달성을 우선적으로 추구한다. ‘보다 많은 접촉’, ‘보다 많은 대화’, ‘보다 많은 협력’을 추진하는 정부의 대북포용정책은 동·서독간 교류협력 증진을 통해 분단고통의 감소와 더불어 체제우위 입증을 목적으로 하였던 서독의 대동독정책과 일맥상통하고 있다고 하겠다. 그러므로 신동방정책과 대북포용정책은 통일을 포기하고 분단을 고착화시키는 것이 아니라, 평화공존의 토대 위에서 평화적인 교류와 협력을 활성화시킴으로써 법적인 통일인 「국가통일」 보다 사실상의 통일상태인 「민족통일」을 먼저 이룩하려는 「先민족통일·後국가통일」 성격을 모두 지니고 있다. 특히 「先민족통일·後국가통일」정책은 분단에 따른 인간의 존엄성이 희생되어서는 안된다는 인식 하에서 민족의 동질성과 상호신뢰를 회복하여 상호의 존성을 제고함으로써 평화통일 기반 구축을 목적으로 한다.

신동방정책은 통일이라는 거대한 구호보다는 신동방정책의 실질적 구상자인 에곤 바가 시사한 것처럼 “공산주의는 극복되어지지 않고 다만 변화되어진다”는 시각 아래 “작은 걸음마 정치”를 구사하여 동독과의 수많은 협상을 거쳐 관계개선을 도모하였다. 이와 유사하게

대북포용정책은 통일방안을 제시하면서 거대 통일담론에 의존하는 과거 정부의 대북·통일정책과는 달리 북한과 화해협력이 가능한 부분부터 관계개선 및 협력을 도모해나가는 실사구시 입장에서 대북정책을 추진하고 있다.

신동방정책과 대북포용정책은 현상유지를 통한 점진적 현상타파정책, 선평화 후통일, 선민족통일 후국가통일, 작은 걸음마정책 등 기본발상이 일맥상통하고 있는 것으로 보여진다. 즉 서독의 신동방정책은 첫번째 단계로 유럽의 긴장완화와 평화구축을 위한 환경을 조성하고, 두 번째 단계로는 이러한 유럽평화가 유지되는 조건 하에서 양독관계를 정상화시키고, 마지막 단계로는 교류협력을 매개로 독일민족으로 하여금 체제비교를 통하여 통일독일의 체제를 자유롭게 선택하게 하는 것으로 요약된다. 신동방정책의 통일전략은 화해협력 활성화를 통하여 서독체제 우위를 동독주민들에게 자연스럽게 입증하여 동독주민들이 발전된 서독체제를 통일국가체제로 선택하게 하는 것이라면, 이러한 전략이 가능하도록 동·서 양대진영간의 갈등 완화문제는 신동방정책의 평화적 측면이다. 화해협력정책이 독일통일의 필요조건이라면 유럽평화정책은 독일통일의 충분조건으로서 기능하였던 것이다.

남북한 평화·화해·협력을 목적으로 남북한 평화공존을 지향하는 한국의 대북포용정책은 북한의 정치·군사적 체제안보를 어느 정도 보장하면서(한반도 냉전구조 해체) 남북한 교류·협력을 전면적으로 추진하는 개입정책(사실상의 통일 추구)의 일환으로 추진되고 있다. 이러한 한국의 대북포용정책은 기본적으로 서독의 신동방정책·독일정책에서 기본발상을 가져온 것으로 보여진다. 서독의 접근을 통한 변화전략이란 우선 동·서 양진영의 긴장완화를 통한 유럽 평화정착, 동독의 실체 인정 등의 현상유지정책을 추진하되(접근), 중장기적으로는 교류협력의 활성화를 통하여 현상유지를 타파하고 동독의 변화

를 일구어낸다는(체제 변화) 내용을 담고 있다. 이러한 서독의 「접근을 통한 변화」 전략의 일환으로 서독 사민당정부는 소련 및 폴란드와의 불가침협정 체결, 동서독기본조약 체결 등 긴장을 완화하고 평화를 정착시키는 신동방정책을 실시하였다. 이와 병행하여 민족 동질성 회복 및 분단고통 감소를 위해 동서독간 교류협력도 접근을 통한 변화전략의 일환으로 적극 추진되었다.

서독의 신동방정책은 유럽 및 독일의 평화 안보적 차원과 더불어 동서독간 교류 협력적 차원에서도 적극적 역할을 수행하였기 때문에 우리정부의 대북포용정책은 과거 서독의 신동방정책의 추진기조인 「접근을 통한 변화」 전략과 비견할 만하다. 정부는 한반도 평화와 안정 구축을 위해 한반도 냉전구조의 해체를 목표로 하는 평화·안보정책은 긴장완화를 목적으로 하는 서독 신동방정책의 평화·안보정책과 맥을 같이 하고 있다. “남북이 서로 오가고 돕고 나누는 사실상의 통일상황” 달성을 목적으로 ‘보다 많은 접촉’, ‘보다 많은 대화’, ‘보다 많은 협력’ 등 접촉면의 확대를 추진하는 정부의 대북포용정책은 동서독간 교류협력 증진을 통해 분단고통의 감소와 더불어 체제우위 입증을 목적으로 하였던 서독의 대동독정책과 커다란 차이점을 보이지 않는다. 따라서 신동방정책과 대북포용정책은 주어진 여건 및 시대사적 배경에서의 차이점에도 불구하고 동일한 기본발상에 착안하고 있는 것으로 평가된다.

#### 나. 대북포용정책 추진전략의 문제점

신동방정책은 기본적으로 그 당시 독일을 둘러싼 국제환경, 동서독의 통일정책, 신동방정책에 대한 동독의 대응, 정책추진을 위한 국내적 여건 등의 제반 요인들이 서로 결합되어 독일통일을 일구어 냈다. 그러나 서독의 「접근을 통한 변화」 전략은 동서 양진영간에 데탕트

분위기가 조성되었고, 양진영간의 힘의 균형에 의한 동독의 흡수통일 가능성이 최소화됨에 따라 성공적으로 추진될 수 있었다. 나토와 바르샤바조약군간의 힘의 균형, 케네디 대통령의 평화전략, 중소분쟁에 따른 소련의 대서유럽 유화정책 등의 대내외적 여건이 어울려져 관계 정상화에 의한 동서독간 접근이 이루어졌고, 분단의 평화적 관리와 더불어 교류협력의 활성화에 의한 동독주민 정체성이 서독지향적으로 형성됨으로써 마침내 독일통일이 달성되었던 것이다.

독일통일은 서방통합정책에 의해 형성된 서방세계와의 동맹관계를 기반으로 소련을 비롯한 동구권국가들과의 긴장완화·평화구축을 추구한 신동방정책·독일정책에 의해 달성되었다. 통독후 독일에서는 신동방정책의 역할을 부정적으로 평가하는 견해도 있다.<sup>44)</sup> 신동방정책 추진자들은 공산주의체제의 개혁 가능성을 과신, 현상유지 일변도의 역사인식에서의 근본적인 오류가 있었다고 비판한다. 즉 동서독간 교류협력을 통하여 동독정권의 안정이 도모됨으로써 독재체제의 수명을 연장했으며, 서독정부가 정부차원의 대화에 치중함으로써 동독에서의 개혁세력의 입지강화 여지를 없앴다는 것이다.

그러나 이러한 견해는 다음과 같은 견지에서 오류를 범하고 있는 것으로 보인다. 신동방정책 비판자들은 신동방정책의 단기목표와 장기목표간의 차이를 구별하지 못하고 있다. 만일 「힘의 우위정책」이 지속됐을 경우 동서독의 적대관계를 이용, 동독은 이를 체제유지를 위한 정통성 확보수단을 확보하고, 분단에 따른 고통은 배가되었을 것이다. 단기적으로는 교류협력을 통한 동독체제가 강화되지만, 중장

44) Timothy Garton Ash, "Rückblick auf die Entspannung," *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B.14(1994), S.6f; Gordon A. Craig, "Did Ostpolitik Work? The Path to German Reunification," *Foreign Affairs*, Vol.73, No.1 (1994) pp. 53~63; Timothy Garton Ash, "Liberalisierung durch Stabilisierung? Nachträglichen Anmerkungen zur deutschen Ostpolitik", *Neue Gesellschaft* Bd. 40(1993)

기적으로는 신동방정책을 통해 소련, 동독 등의 공산주의체제를 개혁·개방으로 유도하여 동구공산주의체제의 몰락을 가속화시켰을 것이다.<sup>45)</sup>

그러나 대북포용정책은 기본발상이 신동방정책과 유사하지만, 대북포용정책 추진을 위한 주변여건들은 신동방정책 추진여건과는 상당부분 상이한 것으로 분석된다. 예컨대 독일을 둘러싼 국제환경과 한반도를 둘러싼 주변환경은 차별성이 존재하고, 이에 따라 한반도 평화정책은 독일 평화정책과 차이점을 보일 수밖에 없다. 독일의 경우 양대진영의 갈등구조가 독일문제를 둘러싸고 전개되었고, 또한 유럽 평화와 안정을 저해하는 요인은 과거 국경선 고수, 동독 불인정 등 아데나워식 동방정책·독일정책에 있었다는 점에서 독일 냉전구조 해체의 저해요인은 현상타파 일변도의 서독정부의 동방정책에 있었다. 그러므로 독일 냉전구조는 서독정부의 동방정책·독일정책을 전환시키면 쉽게 해결될 수 있는 성격을 지니고 있었다.

그러나 한반도를 둘러싼 국제환경은 단순한 진영논리가 아니라 부분적으로 남아 있는 이념적인 대결구도, 국익을 우선시하는 국민국가적 갈등 구조, 향후 세계 주도권 쟁탈 목적의 헤게모니 쟁투 등 다양한 요인들이 서로 얽혀져 있다. 예컨대 중국, 러시아 등이 스탈린주의로부터 탈바꿈하여 세계시장 지향적 발전전략을 구사하고 있는 반면, 북한은 여전히 스탈린주의를 고수하고 있다. 그러나 중국이 여전히 사회주의를 표방하고 있는 한, 중국과 북한은 다른 주변국가들과 이념적 대결구도를 완전 포기하고 있는 것으로 간주할 수 없다. 또한 미국, 일본, 중국, 러시아 등은 국민국가적 갈등구조를 지니고 있다는

45) 흔히 레이건의 대소 무한경비경쟁이 소련붕괴를 촉발시켰다는 견지 아래 신동방정책이 독일통일에 기여한 바가 없다는 견해는 50년대 냉전에 의해 동구권붕괴가 발생하지 않았던 이유를 설명할 수 없다. 사회주의 붕괴는 평화전략에 의해 동구권 내부로부터 체제이완현상이 발생하였고, 레이건의 힘의 우위정책에 의해 이러한 현상이 가속화된 것으로 파악해야 한다.

점에서 양대 진영 논리가 최우선시되었던 독일의 경우와 상이하다. 그러나 중국과 북한은 부분적으로 사회주의 동맹관계를 존속시키고 있으며, 중국과 미국은 향후 세계질서 주도권 쟁탈로 인해 서로 견제하고 있는 실정이다. 더욱이 독일 냉전구조는 서독정부의 정책노선 전환에 의해 거의 대부분 해소될 수 있었으나, 한반도의 경우 미국의 대북정책노선 전환과 더불어 북한의 정책노선 전환이 필수적으로 요구된다는 점에서 독일 냉전구조 해체과정 보다 훨씬 복잡다단한 과정이 요구된다고 하겠다.

분단국간의 인적·물적 교류·협력을 추구하는 사실상의 통일은 최소한 교류협력과정에 의한 체제우위 입증을 통해 어느 일국이 흡수 통일되지 않는다는 전제조건이 충족되어야 가능하다. 인적·물적 교류·협력은 열위체제하의 주민들의 정체성을 우위체제 지향적으로 형성시켜 흡수통일을 촉진시키는 기능을 한다. 그러므로 국제적 동맹관계 구축을 통한 세력균형 유지 등 최소한의 힘의 균형 상태가 구축되어야 교류협력의 폐해로 인한 흡수통일을 방지하고 사실상의 통일상태로 진입할 수 있다.

예컨대 동·서독은 1987년도의 경우 900만 여명의 동·서독 주민들이 상호 왕래를 하는 등 사실상의 통일상태에 있었다. 그럼에도 불구하고 동독은 동·서독간 교류협력의 심화로 인한 부정적인 효과를 잘 인식하고 있었으나, 동서 냉전체제 하의 유럽의 분단이 지속되는 한, 소련의 동독 비호로 인해<sup>46)</sup> 동독이 서독으로 흡수 병합될 수 없으리라는 사실을 인지하고 있었다. 즉 서독의 신동방정책 및 독일정책이 성공할 수 있었던 이유는 동독이 화해협력에 의한 분단의 평화적 관리를 수용할 수 있는 국제정치적 여건을 갖추었기 때문이다.<sup>47)</sup> 국제

46) 소련군 23개 사단이 동독에 진주하고 있는 등 소련의 정치군사적 영향력이 막대했기 때문에 동독체제는 내독간 교류협력에도 불구하고 유지될 수 있었던 것이다.

47) 중국·대만의 경우 중국의 「하나의 중국」 정책과 대만의 분리독립정책의 충

정치적으로는 동·서독이 동서 양대 진영으로 나뉘어진 NATO와 WTO에 각각 소속되어 있었기 때문에 소련을 주축으로 하는 WTO가 붕괴하지 않는 한 민주화혁명을 통한 동독 붕괴는 상상할 수 없었다. 더욱이 동독은 체제열위를 실감하고 경제·사회발전을 통한 정치적 정당성 확보 없이는 체제유지가 한계에 봉착할 것이라는 사실을 인지하고 신동방정책의 교류협력적 측면을 자국의 경제발전에 활용하였다. 이외에도 동독은 신동방정책의 평화정책적 측면, 예컨대 서독이 할슈타인 원칙을 폐기하고 동독을 실질적인 국가로 인정, 서방국가들이 동독을 독립국가로서 승인하게 함으로써 국내외적인 정당성을 확보하고자 하였다. 즉 서독의 신동방정책은 동서 냉전이 데탕트 분위기로 전환되자, 동서 양대 진영의 이해관계에 부응하면서 교류협력을 통한 경제발전, 서방국가들의 동독 승인 등 동독의 이해관계도 충족시킴으로써 동독의 호응을 이끌어 내는 등 성공적으로 추진될 수 있었다.

그러나 대북포용정책의 교류 협력적 측면은 신동방정책과는 다르게 북한에 의해 쉽사리 수용될 수 없는 것으로 평가된다. 1990년대 소련의 붕괴와 중국의 사회주의적 시장경제체제 채택으로 소련·중국·북한의 사회주의 3각 동맹체제가 상당 정도 해체된 반면, 미국·일본·한국의 자유민주주의 3각 동맹체제는 여전히 유지되고 있다. 또한 북한의 국민총생산 규모는 남한의 1/25 밖에 되지 않는 등 체제비교상의 힘의 균형은 이미 파괴되었다. 따라서 국제적 세력균형의 와해, 체제비교상의 열위 등의 요인이 존재하는 한, 교류협력을 강화하는 남북한 간의 「사실상의 통일」 상태는 북한체제의 와해를 야기할 수 있으므로

---

둘로 양안관계는 정상화되지 않고 있으나, 중국의 국력 우위와 대만의 생활수준의 우위 및 미국의 안보상의 대만 지원 등의 체제비교상의 힘의 균형으로 인해 흡수통일 우려가 불식되고 양안간 교류·협력관계의 활성화를 통한 사실상의 통일상황을 맞고 있다.

결코 북한이 응할 리 만무하다. 그러므로 북한이 한·미·일 3국의 대북 포괄적 접근방안 가운데 교류협력의 활성화 부문을 적극 수용할 수 없는 것은 당연한 태도라고 볼 수 있다. 즉 동독은 소련이 동독체제를 직접 보장해주었기 때문에 동서독간 교류협력에 긍정적인 반응을 보였다는 점에 있어서 서방세계에 의한 북한의 체제보장 정도와는 질적인 차이가 있는 것이다.

이러한 측면에서 고찰할 경우 우리정부는 남북기본합의서 이행체제 복귀,<sup>48)</sup> 이산가족 문제의 급격한 해결 시도 등 동서독 기본조약에 따른 독일식 「문화민족」적 차원의 남북관계 접근방안은 선별적으로 추진해야 한다. 남한체제에 대한 우위 상실 상황에 봉착한 북한은 한국의 사회·경제적 영향력, 즉 자본주의 황색물결을 차단하기 위해 우리정부의 민족동질성 확보 차원에서 접근하는 대북정책을 적극 수용하지 않을 것이기 때문이다. 만일 정부의 대북포용정책처럼 북한의 정치·군사적 안보를 보장하면서 남북한 교류·협력을 급진적으로 추진하는 전면적인 대북정책은 남한의 사회·경제적 영향력 확대를 두려워하는 북한이 대남 「분리차단정책」을 구사하여 커다란 효과를 기대할 수 없을 것이다. 북한은 체제보장 문제에는 적극 호응할 것이지만, 교류협력의 급격한 확대는 수용하지 않을 것이다.

이러한 북한의 태도는 1999년 8월 17일자 북한 외무성 대변인 성명에서도 잘 나타나 있다. 이에 따르면 “햇볕정책은 한마디로 말하여

48) 최근 북한은 7·4 공동성명은 강조하면서도 기본합의서의 실천내용에 대해서는 별반 언급하지 않는 등 우리정부의 기본합의서 이행요구에 대해서는 극히 소극적인 태도를 보이고 있다. 북한은 기본합의서 체제 화해, 불가침, 교류·협력 분야 가운데 불가침부문의 한반도 평화·안보관련 사항은 북·미 평화협정 체결 등 미국과의 관계개선을 통하여 해결하려고 시도하고 있고, 남북한관계 정상화를 의미하는 화해부문에 대해서는 북·미관계 개선 이후에 논의하려는 입장이며, 기본합의서 체제의 전면적 교류·협력은 체제위협 요인으로 간주하여 극히 꺼려하는 입장에서 있는 것으로 추정된다.

미국의 평화적 이행전략의 변종으로서 화해와 협력의 미명하에 우리를 개혁 개방으로 유도하여 저들의 자유민주주의 체제에 흡수통일하려는 “모략책동”으로 파악하고 교류협력 일변도의 햇볕정책에 대한 강한 경계심을 드러내고 있다.

#### 다. 대북정책 추진전략: 「발전을 통한 변화」 전략

##### (1) 기본개념

대북포용정책은 한반도 평화·안보정책적인 측면에서는 추진여하에 따라 상당 정도 성공을 기대할 수 있을 것이나, 대북 화해협력 측면에서는 북한이 흡수통일을 우려하여 극히 제한적으로 수용될 것으로 분석된다. 그러므로 대북포용정책은 성공 가능성에 있어서 소기의 목적을 완전히 도달할 수 없을 것이기 때문에 일정 부분 수정할 필요성이 있다. 평화를 구축하는 가운데 교류협력을 통한 동독체제의 변화를 일구어내는 신동방정책의 「접근을 통한 변화전략」은 한반도에 그대로 적용할 수 없다. 대북포용정책상의 평화·안보정책에 의해 국제적 차원의 한반도 냉전구조가 해체된다고 할지라도 남한체제에 대한 우위 상실 상황에 봉착한 북한은 한국의 사회경제적 영향력, 즉 자본주의 황색물결을 차단하기 위해 우리정부의 교류·협력정책에 대한 대응정책으로 동독보다 훨씬 강화된 대남분리차단정책을 구사할 것이기 때문이다.

우리정부는 이러한 상황을 직시하고 접근을 거부하는 북한이 필연적으로 선택할 수밖에 없는 정책수순을 밟을 필요성이 있다. 동독은 스탈린주의를 고수하면서 서독의 신동방정책에 의한 동독 승인문제 해결, 경제 교류·협력에 의한 경제발전 등을 토대로 체제강화를 추구

하는 한편, 사회주의민족 강조 등 대서독 분리차단정책을 구사하고 정치·군사적으로 소련에 의존함으로써 교류·협력의 부정적 효과를 상쇄하고자 하였다. 따라서 동독은 서독 신동방정책의 「접근을 통한 변화」 전략에 대하여 동·서독간 긴장완화 및 유럽 평화정착과 더불어 양독간 교류협력 강화로 대응했을 뿐, 체제변화에는 극히 소극적이었다. 다만, 동독붕괴는 소련을 비롯한 동구사회주의 몰락과정에서 동서독 체제경쟁에서 동독체제를 정치·군사적으로 유지해주는 버팀목 역할을 했던 소련체제의 변화로 야기되었던 것이다.

탈냉전 후 사회주의체제는 인류의 미래를 담보할 수 없으며, 더 이상 기능할 수 없는 체제로 입증되었다. 소련 및 동구권 국가들은 체제 붕괴 후 민주주의와 시장경제체제를 도입하고, 중국은 사회주의 계획경제를 포기하고 시장경제체제를 도입하는 등 자기혁신을 도모하고 있다. 이러한 체제변화는 중국의 경우와 같이 기존 사회주의체제 지배계층에 의하여 점진적으로 변화를 도모하든지, 또는 대부분 동구권국가들 경우처럼 급격한 체제변혁을 꾀하든 지의 여부는 사회주의국가들의 대내외적 여건에 의하여 규정받는다. 이러한 역사적 과정은 과거 영국, 프랑스 등을 주축으로 자본주의생산양식이 봉건제에 우월한 생산양식으로 입증되면서 독일, 이탈리아, 일본 등 봉건제의 지배계층이 스스로 위로부터 개혁을 통하여 자본주의를 새로운 국가발전양식으로 채택·발전시켰다는 점에서도 일맥상통하는 측면을 지니고 있다. 즉 모든 국가들은 세계체제 속에서 서로 경쟁관계에 있기 때문에 보다 경쟁력 있는 체제를 국가발전체제로 채택하는 것은 당연한 논리적 귀결이다.

이러한 측면에서 고찰할 때 북한도 절대 예외는 아니다. 북한은 탈냉전 후 세계체제에서 생존하기 위해 국가발전양식으로 더 이상 기능할 수 없는 사회주의체제를 점차 시장경제체제로 변모시켜야 한다.

더욱이 북한은 내수지향적 수입대체 산업화전략을 통해 자국의 산업화를 추진해 왔다. 사회주의 국제분업체제에서 원자재를 수출하고 자본재를 수입하는 북한의 내수지향적 수입대체 산업화전략은 사회주의국가들의 체제전환에 따른 사회주의 국제분업체제가 붕괴함에 따라 현상유지도 어렵게 됐을 뿐만 아니라 중장기적으로는 세계체제에서 국가경쟁력을 갖추기 위해서는 체제변화를 필수적으로 도모해야 한다. 바로 이러한 사실이 북한과 체제변화를 그 당시 모색할 필요가 없었던 동독과 현저하게 차이가 나는 점이다.

그러나 체제변화 과정이 현 북한 지배계층의 이익에 반하는 방향으로 급격하게 진행될 경우 북한 지배계층은 체제변화를 도모하지 않고 기존체제에 안주하거나 체제변화를 위한 대내외적 여건을 조성해나가면서 체제변화를 도모할 가능성이 농후하다. 이러한 측면에서 「접근을 통한 변화」 전략을 구사하는 대북포용정책은 북한의 변화를 유도해내기 보다는 북한 스스로 변화할 수 있는 여건을 조성하겠다는 측면에서 긍정적인 일면을 지니고 있다. 그러나 대북포용정책의 화해·협력적인 측면은 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건을 조성해주기 보다는 오히려 북한이 스스로 변화할 수 없도록 제한하는 요인을 지닌 것으로 평가된다.

따라서 우리정부의 대북정책은 교류협력 위주의 접근을 통해 북한의 체제변화를 유도하기보다는 북한 스스로 변화·발전할 수 있도록 환경을 조성해주는 「발전을 통한 변화」 전략을 구사해야 한다. 「발전을 통한 변화」 전략이란 북한의 체제변화를 가로막고 있는 대북한외적 압력과 제한을 철폐함으로써 유교적 스탈린주의를 변화시켜야 하는 북한 내적 요구가 자연적으로 분출할 수 있도록 주변여건을 조성해주는 전략이다. 남북한 안보를 보장하는 한반도 평화체제를 구축하여 북한의 안보불안을 불식시키고, 북한 산업화 지원을 통해 북한

경제의 탈사회주의를 촉발시키고 점진적인 교류협력을 통해 북한체제의 급격한 변화에 따른 흡수통일 불안감을 없애줌으로써<sup>49)</sup> 북한 스스로 체제변혁의 역사적 길을 걷도록 하는 것이 바로 그것이다. 따라서 「발전을 통한 변화」 전략은 한반도 현상유지정책이 아니라 북한체제 보장을 통한 한반도 현상유지에서 출발하여 중국적으로 북한이 스스로 변화하게 하는 한반도 현상타과정책이다. 이 경우 「발전을 통한 변화」 전략이 한반도 평화·안보문제 해결과 함께 남북 교류협력을 급진적으로 추진하는 「접근을 통한 변화」 전략보다 오히려 북한 변화를 빨리 가져오는 첩경일 수 있다.

북한의 유교적 스탈린주의는 남북한간 「적대적 공존관계」를 활용하여 한반도 냉전체제에 체제유지 기반을 두고 있으므로 우선 우리 정부는 한반도 냉전체제를 약화·해소하는 방향으로 대북정책을 적극 추진해야 한다. 「국민의 정부」 출범 초기 대북포용정책은 교류협력정책 위주로 추진되었다. 그러나 북한은 잠수정 출몰, 금창리 핵의혹시설 개발 등의 일련의 사건을 통해 정부의 의도를 무력화시킨 바 있다. 대북 교류·협력정책 위주로 대북정책을 추진할 경우 북한은 대외 개방을 극히 제한적으로 하면서 우리정부의 정경분리원칙에 입각한 경협에 과실만을 향유하고 관계 정상화에는 소극적으로 대응, 관계 정상화 없이 부분적으로 교류·협력이 진행되는 중국·대만모델의 나쁜 변종이 한반도에서 만들어질 가능성이 크다. 더욱이 남북한간 교류·협력의 속도와 강도가 북한의 의도대로 조절될 수 있는 가능성도 배제하지 못한다.

49) 정부는 대북포용정책의 제2원칙으로 흡수통일 배제를 천명하고 있으나, 남북한 교류협력 및 이산가족문제 해결 등 남북기본합의서 이행체제 복귀를 급격하게 추진하는 대북포용정책 기조를 바꾸지 않을 경우 대북포용정책의 외교안보적인 차원인, 대북제재조치 해제, 북-미/북-일관계 개선, 평화협정 체결 등 한반도냉전구조 해체만 관심을 보이고 대북교류협력정책은 정경분리원칙에 의한 경제적 과실만 향유할 가능성이 크다.

더욱이 우리 대북포용정책에 대한 북한의 정경분리원칙에 입각한 대응으로 인해 정부의 대북포용정책은 보수파의 대북 비판적 여론에 의해 실효성을 상실하고 표류할 수 있는 가능성도 배제하지 못한다. 또한 정부가 한반도 평화·안보문제를 해결하지 않은 채 교류·협력을 우선시하는 대북정책을 추진할 경우 북한은 대외정책의 중점을 군사안보문제에 두게 되고, 이는 결국 북한내 개혁세력의 입지를 축소시킴으로써 우리 대북정책의 실효성이 반감되는 결과가 초래될 것이기 때문이다. 더욱이 북한의 변화를 강요하는 대북교류·협력정책을 추진할 경우 이러한 정책을 북한은 체제위협으로 받아들여서 북한내 강경파가 득세하고 「개방·개혁파」<sup>50)</sup>의 입지는 더욱 축소될 수 있을 것이다.

예컨대 북한정권은 기본적으로 대내적으로는 유교적 스탈린주의, 대외적으로는 한반도 냉전체제에 기반을 두고 있으며, 이러한 대내외적 체제유지 요인은 상호작용을 하면서 북한체제 유지요인으로 작용하고 있다. 북한체제의 정당성은 ① 스탈린주의적 사회주의, ② 민족해방이라는 민족주의 및 평화를 표방하는 반제국주의, ③ 수령을 아버지, 노동당을 어머니로 비유하는 등 국가를 하나의 사회주의적 대가정으로 보는 유교문화<sup>51)</sup> 등에 뿌리를 두고 있는 바, 스탈린주의적 사회주의라는 계급이데올로기와 유교, 민족, 평화라는 비계급적 담론체계가 상호 접현되어 있는 이념체계를 지니고 있다. 스탈린주의적 평등과 민족해방이라는 민족주의담론구조는 적극적 국민통합 기능을 하고 있다. 유교문화는 유일지배체제의 수령론 및 수령세습체제에 정

50) 북한지도부의 보수강경파와 개혁·개방파간의 분열여부는 여러 요인 가운데 외부의 압력이 크면 클수록 북한지도부는 보수강경파의 영향력이 극대화된다는 면에서 판단될 수 있다.

51) 북한사회주의체제의 지배이데올로기로 유교문화는 과거 전래 문화를 지배이데올로기로 전용함으로써 사회주의 계급이데올로기와 접현되었다.

당성을 제공하고 있으며, 특히 한국전쟁을 통해 형성된 평화의 파괴자=남한 및 미국, 평화 수호자=김일성 부자 등의 담론체계는 북한체제를 가장 최소한의 수준에서 응집시켜 주는 역할을 부여받고 있다.<sup>52)</sup>

북한의 유교적 스탈린주의의 발전과정은 자생적 구조를 지녔기보다는 상당 정도 한반도를 둘러싼 체제대립 및 민족갈등의 반영물로 간주할 수 있다. 동서냉전구도가 강화되거나 북한체제에 가해지는 외압이 강할수록 북한체제는 위기관리체제 형태를 띄면서 지배엘리트의 결속력은<sup>53)</sup> 물론 사회통제도 일층 강화되었기 때문이다. 또한 북한은 동유럽 사회주의국가와 달리 자본주의 및 민주주의 발전역사도 일천하기 때문에 북한주민들에게는 생소하지 않는 반봉건적 정치문화인 일인지배 세습체제가 여전히 작동할 수 있는 여건을 지니고 있다.

이러한 북한체제의 특성을 고려, 북한 스스로 변화할 수 있는 여건을 조성하기 위해서는 우선적으로 한반도 평화정착문제를 최우선 순위로 대북정책의 기본방향을 설정해야 한다. 동독과 서독은 동족간 전쟁을 치르지 않았기 때문에 전쟁과 평화문제는 한반도의 경우보다 훨씬 양극관계에 심대한 영향을 미치지 않았다. 그러나 한반도의 경우 평화문제는 북한과 남한에 군부정권을 등장하게 할 정도로 커다란 영향을 미쳤으며, 이로 인해 남북한관계도 단절되는 등 냉전의 골을 보다 심화시키는 악영향을 미쳤다. 따라서 한반도의 경우 독일보

52) 북한주민들의 70~80% 정도가 한국전쟁으로 인한 인명, 재산상의 피해로 인해 남한에 대한 적개심이 있으며, 한국국민들의 상당수도 한국전쟁으로 인한 직·간접적인 피해로 북한에 대한 피해의식을 지니고 있다. 이러한 사실은 남북한간 대립이 단순히 이데올로기적 갈등만이 아니라 전쟁과 평화라는 계급중립적인 담론과 접합되어 있다는 것을 의미한다.

53) 북한에는 강은파 내지 보수·개혁파가 분열·존재하지 않는다는 시각도 외압이 강하면 지배엘리트의 분열이 약화될 수밖에 없다는 점에 착상하고 있다.

다도 평화정착문제가 핵심과제로 대두된다. 만일 한반도에 적극적인 미의 평화가 정착될 경우 남한의 보수층과 북한의 강경보수파의 입지가 약화되는 결과가 초래, 대북포용정책은 국민지지 확대로 강력한 추동력을 얻게 되며, 북한체제 역시 점진적으로 중국 및 베트남처럼 개혁·개방되는 효과가 야기될 것으로 분석된다.

그러므로 「평화·화해·협력」의 대북정책상의 목표를 달성하기 위해서는 한반도 평화정착이 확고하게 실현될 때까지 능동적인 평화·안보정책을 통해 한반도에 우선적으로 평화를 정착시키고, 이를 통해 남북한간 화해·협력 기반이 조성되면 남북한간 동질성 증대 및 분단고통의 감소를 위한 교류·협력정책을 점진적으로 추진한다.(主 한반도 평화·안보정책, 從 대북 화해·협력정책).<sup>54)</sup> 또한 정부는 교류·협력정책의 추진에 있어서 단기적이고 가시적인 성과를 얻기 위하여 무리한 정책을 추진하거나, 북한이 수용하기 어려운 정치적 양보부문과 연계하는 대북 교류·협력정책은 자제할 필요가 있다. 엄격한 조건과 등가성을 갖는 상호주의 원칙보다는 시차성과 상대의 형편을 감안하는 신축적인 상호주의 원칙을 구사하는 것이 바람직하다. 남북한간 교류·협력정책 추진시 남북한간의 자유여행 및 접촉 보장, 이산가족

54) 대립과 반목을 일삼던 동서독관계는 유럽의 긴장완화 및 평화정착 추세에 서독이 적용하는 정책의 일환으로 소련 및 동구권과의 불가침협정 체결되고 유럽안보협력회의가 결성되는 등 일련의 평화안보정책이 성공적으로 추진되면서 1972년 기본조약 체결로 인해 정상화되었다. 유럽평화와 독일분단의 평화적 관리가 이루어지면서 양독간 교류협력도 활성화되는 전기가 마련되었던 것이다. 신동방정책 추진 이전에는 내통교역은 동독체제 강화에 이용될 수 있는 논리 하에서 냉전의 도구로 사용되었으며, 동독은 이에 맞대응하여 양독간 인적교류를 대폭 축소하고 서베를린 통행을 봉쇄하는 폐쇄정책을 취하였으나, 독일을 둘러싼 냉전구조가 해체되면서 동서독간 교류협력의 활성화되었던 것이다. 따라서 평화문제가 한반도의 경우보다 중요시되지 않았던 서독의 신동방정책이 대북포용정책에 주는 시사점은 주 평화·안보정책 從 교류협력정책이라는 정책적 주종관계를 명확하게 인식해야 한다는 점이다.

재결합 등 북한당국이 체제위협 요인으로 간주하는 현안에 대해서는 신중한 접근이 요구된다. 또한 정부의 대북정책이 북한의 호응을 얻기 위해서는 북한당국에 직접 위해를 가하는 전략 구사는 가능한 한 삼가고 이와 유사한 대북심리전은 자제할 필요가 있다.

## (2) 평화·안보정책

### (가) 새로운 동북아시아 세력균형

우리정부는 북한의 변화환경을 조성하는 전략의 일환으로 동북아시아의 세력균형 구도를 새롭게 형성하는 정책을 취해야 한다. 남북한 평화·화해·협력 관계에 이르기 위해서는 우선 먼저 북한의 외교안보적인 체제보장과 더불어 북한의 산업화모델이 중국형으로 전환되는 것이 필요하다. 탈냉전 이후 중국과 러시아도 구스탈린주의적 사회주의를 버리고 점차 시장경제체제를 확대 도입하고 있다. 북한이 이러한 방향으로 변화하기 위해서는 최소한 중국, 러시아와의 관계 개선과 더불어 이들 국가들과 정치·군사적 협력체제를 구축해야 한다.

이러한 맥락에서 북한은 미국과 불편한 관계를 가지고 있는 중국 및 러시아에 대한 접근을 시도하고 있는 바, 이는 새로운 힘의 균형 관계 형성을 통해 체제변화에 따른 위협을 분산시키려는 북한의 의도로 보여진다. 우리정부는 미국과 중·러간의 관계 소원, 북·중·러의 관계 개선 등 최근 동북아 정세가 한반도를 둘러싼 신냉전구조를 형성, 대북포용정책이 유실될 수 있는 것으로 우려할 필요가 없다. 최근 중국과 러시아는 세계시장을 제국주의적 지배도구로 간주, 세계시장 분리전략을 취하였던 과거 냉전시대와는 달리 경제발전을 위해 미국주도의 세계시장이 필요한 나머지, 미국은 물론 한국을 적대시하

지는 않을 것이기 때문이다.

체제전환 요구에 당면하고 있는 북한이 세계시장통합적 중국·러시아의 국가발전전략을 추종한다면, 북한은 교류협력에 따른 체제동요를 억제하기 위해 중·러·북의 새로운 3각 동맹체제 구축에 참여하려고 할 것이다. 이는 남북한간의 힘의 균형상태를 최소한의 수준에서 복원하는 결과를 초래, 역설적으로 정부의 남북한간 사실상의 통일상태 추구를 용이하게 할 것으로 분석된다.

#### (나) 한반도 평화체제 구축

동·서독간의 평화문제는 독·소불가침조약인 모스크바조약, 독·폴란드 불가침조약, 4대국 베를린협정 등의 일련의 긴장완화관련 협정 체결, 동독의 대서방 외교관계 정상화 및 서독의 대동방 외교관계 정상화 등과 더불어 나토와 바르샤바조약군간에 일차적으로 조정되었다. 그 다음으로는 동·서독이 동시에 가입하였던 유럽안보협력회의(CSCE)가 양독의 대외적 약속 이행을 국제적으로 보장하는 기능을 함으로써 양측간의 교류·협력을 제도적으로 보장·촉진시키는 한편, 유럽 평화 유지와 독일통일의 외교안보적 안전판 기능을 수행하였다. 따라서 신동방정책은 독일의 분단이 유럽의 분단과 패도를 같이 하고 있다는 인식 하에서 유럽의 평화와 안정이라는 긴장완화정책을 추진하면서 동·서독관계 개선을 도모하였다. 이와 동시에 유럽 평화가 훼손되지 않는 범위에서 독일민족의 자결권을 행사하여 독일통일을 도모하였다.

이와 유사하게 한반도문제는 단순히 민족문제만이 아니라 국제적 성격을 지니고 있다. 남북분단을 단순히 민족문제로 치부하지 않고 동북아시아 내부의 체제갈등 문제, 헤게모니 쟁투, 국민국가 이익 추

구 등과 맥을 같이 하고 있는 것으로 인식하는 한, 정부는 남북한간 관계뿐만 아니라 동북아시아에서의 평화와 안정을 고려하는 가운데 한반도 평화정책을 추진해야 할 것이다. 한반도 통일은 동북아시아 긴장완화와 협력체제를 구축함으로써 가능하다는 대북정책과 동북아시아정책과의 연계성을 인식해야 한다. 그럼에도 불구하고 서독의 신동방정책처럼 동북아시아 평화와 안정을 훼손하지 않는 가운데 「민족자결」에 의한 통일로 접근한다는 원칙을 강조함으로써 한반도 문제의 과도한 국제화도 동시에 저지해야 한다.

서독은 나토동맹군의 일원으로 서방통합정책을 구사함과 동시에 소련 및 동구권과의 긴장완화를 통해 일련의 동방조약들을 체결하고 유럽안보협력회의에 가입하여 독일 평화의 안전판을 마련하였다. 이와 유사하게 한반도 평화문제가 남북한간의 안보문제 뿐만 아니라 동북아시아 전체질서와 연계되어 있다는 인식하에서 북한 변화를 유도하는 평화문제 관련 제반 여건을 마련하는 것이 필요하다. 이러한 정책의 일환으로 전쟁 억제력, 주한미군 및 한·미 동맹관계 유지 등의 안보태세의 견지를 통한 「소극적 평화」(Peace-Keeping)를 정착시키고, 남북한 군사적 신뢰조치 및 한반도 평화체제 구축, 다자간 안보협의체 구성 등을 추진함으로써 「적극적 평화」(Peace-Making)를 구축하는 정책을 구사해야 한다.<sup>55)</sup>

한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 남북간에 평화협정을 체결 함과<sup>56)</sup> 동시에 미·북, 한·중간 「교차불가침조약」체결을 추진함으로

55) 이러한 시각에서 정부는 「평화·화해·협력」의 실현을 통한 남북관계의 개선이라는 대북정책의 목표에 도달하기 위해서는 평화정착에 상응하는 대북정책의 재정립이 요구되고 있는 바, 이를 위해 「평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용」원칙을 우선 현재 강력한 안보태세를 유지하는 가운데 미래지향적으로 한반도 평화구축을 적극 추진한다는 것으로 재해석할 필요가 있다.

56) 남북한 기본합의서에 있는 남북한 불가침 관련 합의문은 신사업정상의 선언문에 지나지 않기 때문에 새로운 형태의 남북한간 조약이 필요하다.

써 한반도 평화와 안정을 위한 국제적 보장장치를 마련해야 한다.<sup>57)</sup> 「교차불가침조약」 체결 문제는 현재 진행중인 「4자회담」의 틀 속에서 논의한다. 한·중간의 불가침조약 체결추진은 북·중간의 군사동맹 관계에 지대한 영향력을 미칠 수 있는 바, 중국이 북한에게 북미·남북한간 협정체결을 강제하도록 대중국외교를 활발하게 전개할 필요가 있다.

한반도 평화체제 구축과정에서 배제된 러시아와 일본이 불만을 표명할 가능성이 높지만, 한국전 당사국이 아닌 러시아와 일본은 평화체제 구축이라는 점에서 국제법상 명분이 없으며, 오히려 이러한 불만은 향후 동북아국가들의 다자적 안보체제 구축을 위한 발판으로 활용될 수 있다. 한반도에 평화체제가 완전무결하게 구축되는 최종단계에서 주한미군 존재는 유엔군의 시각이 아니라 동북아안보의 균형세력 및 남한의 북침억제세력 등으로 중국과 북한을 설득하여 주한미군 철수문제는 자연스럽게 해결될 수 있다. 중국은 주한미군 철수를 동북아시아 세력균형상 일본의 재무장과 연계시키므로 주한미군 철수를 내심 바라지 않는 입장이다. 북한도 미국과 관계개선을 통한 체제보장이 이루어질 경우 주한미군을 동북아시아 균형자로 간주할 수 있을 것이다. 북한이 교차불가침조약 체결에 응하도록 하기 위해서는 북·미, 북·일관계의 정상화와 더불어 세계시장 접근에 대한 장애를 제거시켜 주고 국제사회의 일원이 되도록 여건을 조성해야 한다.

「교차불가침조약」이 체결됨으로써 한반도 평화체제가 제도적으로 보장된다면, 한국은 이를 토대로 군사안보적 차원을 넘어 경제·사회·문화적 차원의 교류·협력을 뒷받침할 수 있는 동북아 다자간 안보협력체제를 구축하기 위한 외교적 노력을 기울여야 한다. 특히 동북아

57) 한중 평화협정 체결문제는 단지 한반도 평화와 안정 차원에서 접근하는 것 뿐만 아니라 북한 유사시 중국이 개입할 수 있는 여지를 사전에 억제한다는 민족자결원칙에 의한 통일외지와도 직접 관련이 있다.

의 기존 안보질서가 양자적 관계를 근간으로 형성되어 있으나, 우리 정부는 6자회담을 통한 러시아, 일본을 포함하는 동북아 다자간 안보 체제 구축을 적극 제안·실행에 옮길 수 있는 좋은 환경을 맞이하고 있다. 중국은 미국의 패권주의 및 일본의 민족주의를 견제하고 지역 내 경제협력을 증진시키기 위해 다자간 안보협력체 구성을 원하고 있고, 일본은 엔화의 국제화, 지역내 패권을 추구하기 위해 다자간 안보협력체 추진을 반대하지 않을 것이며, 러시아도 한반도에 영향력 확보를 위해 동북아 다자간 안보협력체 구성에 찬동할 것이며, 미국은 세계경제 주도력을 일본, 중국 등에게 부분적으로 할애할 것으로 예상되기 때문이다.

서독은 신동방정책을 적극 추진하여 소련 및 동구권과의 긴장 완화를 도모하고 평화 정착에 온갖 노력을 경주하였다. 그러나 그 당시 유럽 긴장완화의 장애물은 아데나워 이래 지속되었던 동독 불안정, 바이마르공화국 당시 국경선 유지 등을 고수하였던 서독정부였기 때문에 독일의 냉전구조는 서독 동방정책의 변화로 손쉽게 해결될 수 있었다. 그러나 북한과 미국간의 적대적 관계가 존속되는 한, 한반도 냉전구조는 한국의 대북포용정책만으로는 해체될 수 없다. 따라서 한반도 냉전구조를 해체시키기 위해서는 한국이 미국의 대북정책 향방을 주도하는 외교역량을 발휘해야 한다.

작년 8월 북한의 금창리 핵시설 건설의혹 및 미사일·인공위성 발사문제가 발생하자 북한이 입고 있는 외투를 벗기려는 우리정부의 대북 포용정책은 미국, 일본 등 우방국에 의해 상당 정도 도전을 받게 되었다. 특히 미국은 우리정부의 대북포용정책이 북한의 긍정적인 반응을 유인하지 못할 경우 핵·미사일 개발에 따른 동북아시아 안보 위협은 물론, 세계적 차원에서 대량살상무기 확산 위협을 방지할 수 있다는 점을 우려하고 있다. 이에 따라 미국은 대북포용정책은 물론,

강압외교, 무시정책 등 북한의 핵·미사일문제를 해결하는 다양한 수단을 동원하고자 한다. 그러나 미국의 대북정책이 무력행사까지도 불사할 경우 한반도는 전장이 될 수밖에 없으며, 대북 강압외교 및 강한 대북무시정책을 구사하면 한반도 긴장은 고조되고 북한 핵·미사일 문제는 더욱 난제로 남을 가능성이 농후하다.

이러한 문제점을 인지한 우리정부는 북한이 핵·미사일 개발을 포기하지 않고 있는 것은 미국의 대북포위압박정책으로부터 비롯된 것으로 파악하고, 미국의 대북정책을 대북경제제재 해제, 북미관계 정상화 등의 포용정책으로 전환할 것을 요구하였다. 더욱이 한반도 냉전구조를 완전 해체하지 않고 대중요법으로 북한에 대응할 경우 북한 핵·미사일문제 해결도 요원할 뿐만 아니라 북한의 변화를 지연시키는 자가당착에 빠질 수 있다는 입장이다.

한반도 냉전구조는 북한 스스로 입은 유교적 스탈린주의라는 외투 위에 미국이 북한에 대한 군사안보적 압박, 외교적 고립 등의 대북포위압박정책이라는 외투가 또 다시 입혀지는 다차원적 성격을 지니고 있다. 미국은 북한이 변화할 경우 대북 관계 개선을 고려한다는 입장인 반면, 한국은 미국의 대북포위압박 정책을 전환해야 북한 변화를 기대할 수 있다는 입장이다. 그러나 북한이 핵·미사일 개발·수출을 중단하고 점진적인 체제전환을 추진하기 위해서는 미국이 씌운 대북정책의 외투가 먼저 벗겨져야 한다. 북한은 제네바 합의에도 불구하고 미국이 경수로 본공사 착수 지연, 대미관계 개선 및 대북경제제재 조치 완화 등의 약속을 이행하지 않고 있는 것으로 주장한다. 또한 미국의 막강한 군사력은 북한에 안보위협이 될 뿐만 아니라 미국의 대북경제제재는 북한에 대한 투자 및 해외시장 확보가 불가능해져 체제전환을 통한 세계시장 지향적 발전전략을 구사하기 어렵게 한다. 더욱이 북한 지배계층이 미국의 대북압박정책을 자기이익에 반하는

정책으로 간주하는 한, 자신의 개인적 이익이 보장되지 않는 체제 전환 시도를 도모하지 않을 것이라는 점은 명약관화한 사실이다.

물론 미국의 대북정책이 포위압박정책으로부터 포용정책으로 전환 할지라도 북한이 얼마나 빨리 변화할 지에 대해서는 누구도 분명한 대답을 줄 수 없다. 다만 우리가 주목해야 할 점은 북한의 사회주의 체제가 역사적 실험을 통해 더 이상 기능할 수 없는 체제로 판명되었으며, 체제전환을 모색해야 하는 기로에 처해 있다는 사실이다. 이 시점에서 우리는 북한의 변화를 강요하여 체제위기에 처해 있는 북한 지배계층으로 하여금 오히려 폐쇄정책을 취하게 만드는 우를 범해서는 안된다. 어떠한 지배계층도 '위로부터의 개혁'을 통하여 세계사적 흐름에 부응하는 체제전환을 도모함으로써 자신의 이익을 꾀하는 것이 일반적인 역사의 진리이다. 대북 강압외교가 실효성이 없고 북한이 변할 준비가 되어 있다면, 북한이 사회주의 외투를 벗고 스스로 변화할 수 있도록 미국은 북한에 덧씌우고 있는 냉전의 외투를 우선 먼저 벗기는 대북포용정책을 과감하게 추진하도록 우리정부는 대미외교를 최우선적으로 추진해야 한다.

### (3) 화해·협력정책

#### (가) 국내적 통일기반 구축

한반도 평화·화해·협력을 증진시키고 한반도 평화통일 기반을 강화하기 위해서는 우리사회의 개혁과 민주화를 통해 통일한국의 미래상을 우리 내부로부터 구현할 필요가 있다. 북한이 점차 통일한국의 미래상으로서 우리의 국가발전모델에 접근해오고, 경우에 따라서는 북한주민들이 우리체제를 대안으로 선택할 수 있도록 국내적 통일기

반을 확충해야 하기 때문이다.

독일은 40여 년에 걸친 민족분단을 극복하고 1990년 마침내 통일을 달성하였다. 독일통일은 통일의 대내외적 요인들이 상호 결합하여 서독에 의한 동독의 흡수통일 형태로 이루어졌다. 동독에 대한 서독의 정치·경제·사회체제상의 절대우위가 독일통일의 내재적 요인인 반면, 소련 및 동구권의 붕괴와 함께 동서냉전구조가 와해되어 서독에 유리하게 조성된 주변환경은 독일통일의 외적 요인이다.

서독자본주의는 정치적 측면에서는 민주적 법치국가의 형태, 사회·경제적 측면에서는 사회적 시장경제체도로 구성되어 있는 체제였다. 서독정치체제에서는 자유, 인권, 정의 등에 입각한 법치국가적 질서가 보장되고 민주적 정치문화의 기반 위에서 정치·사회세력간의 정치적 갈등이 성공적으로 관리되었던 반면, 동독정치체제에서는 동독의 지배층이 당에 의한 관료주의적 권력독점을 고수하여 사회발전은 불가능하였다. 또한 서독의 사회적 시장경제체도는 동독의 계획경제체제와는 달리 고도의 생산력발전을 이룩하여 국민생활수준을 향상시키는 한편, 사회보장제도를 통하여 자유경쟁의 폐해를 최소화함으로써 사회·경제적 측면의 체제우위를 확보하였다. 동서독의 정치·경제·사회체제의 이러한 우열관계는 동독주민의 정체성을 서독사회 지향적으로 형성시킴으로써 독일통일의 외적 요인이 변화될 경우 통일 과정을 서독에 유리하게 촉진시킬 수 있는 기반이 되었다.

60년대 후반 이래로 이러한 체제우위를 토대로 동방정책을 유연하게 추진해 왔던 서독은 민족자결권에 입각하여 통일의 외적 요인인 대외정세의 변화에도 적극적으로 대처한 결과, 독일통일이 달성되었다. 1980년대 중반 이후 동서냉전구조가 동구권 사회주의국가의 몰락과 더불어 와해되어 주변환경은 서독에 유리하게 조성되었다. 베를린 장벽 붕괴 직후 서독정부는 독일의 분단을 유럽에서의 세력균형유지

의 필수요건으로 간주하여 동서독관계의 현상유지를 독일정책의 핵심으로 삼았다. 그러나 그 후 동독상황의 급속한 변화, 통일에 대한 독일인들의 점증되는 기대감, 소련 개혁정책의 발전전망에 대한 불확실성 등을 감안한 서독정부는 현상유지적인 독일정책을 조기통일정책으로 수정하였다.

서독정부의 조기통일정책은 집권여당의 통일방안인 기본법 제23조에 따라 동독을 서독으로 편입시키는 형태로 구체화되었다. 이 통일방안은 통일을 신속하게 진행시킬 수 있는 장점을 갖고 있었으나, 통일 후 동독에서의 기업도산, 실업자증가, 인플레이션, 서독에서의 담세부담 증대, 주택난 등을 야기시키고 이에 대한 후속조치를 강구하는데 시간적 제약을 받는다는 단점을 갖고 있었다. 한편, 그 당시 정부안과 대립하였던 사민당의 통일방안은 서독 기본법 제146조에 의거, 동서독간의 합의에 의해 새로운 통일헌법을 제정하여 통일을 이루는 것으로 되어 있었다. 이 통일방안에 따라 통일을 시도할 경우, 동독이 통일과정 및 통일국가형태 등에 대하여 서독과 협상할 여지가 있기 때문에 통일의 사회·경제적 후유증을 미연에 방지하여 이를 최소화시킬 수 있는 반면, 외적 통일환경이 급격하게 변할 경우 동서독은 이에 신속하게 대응할 수 없으므로 통일과정이 지체되거나 통일달성이 불가능해 질 수 있다.

동독체제가 정치·경제·사회적 측면에서 서독체제에 비해 절대 열위를 면치 못하였기 때문에 동독주민에게 있어서 통일은 경제적 복리와 사회적인 후생, 정치적 자유 및 인권을 획득하기 위한 수단이었다. 따라서 1989년 11월 동·서독간 국경선이 무너진 이후 동독주민의 집단적 서독 이주가 증가되어 경제적 위기와 사회적 긴장이 고조되어서 동독지역에 동독주민들을 잔류시키는 정책의 일환으로 통일과정을 신속히 진행시킬 수밖에 없었다. 그리하여 통일과정 및 통일 후

의 체제에 관한 동·서독간의 협상 가능성은 전혀 없었기 때문에 기본법 제146조에 입각한 점진적 통일방안은 실현될 수 없었다.

자본주의체제와 사회주의체제가 상호 수렴되는 제3의 길은 체제전환이나 체제통합의 한 방법으로 논의될 수 있으나, 구체적 구조를 지닌 체제로서 역사상 존재한 적이 없었기 때문에 체제 자체가 과연 기능할 수 있을지 의문시되며 또한 체제간의 갈등이 제3체제의 형성을 통하여 해소될 수 있을지도 문제이다. 독일의 경우 동서독의 정치·경제·사회적 불균형발전으로 인해 동독이 스스로 붕괴되었기 때문에 독일통일은 제3의 체제가 아니라 서독에 의한 동독의 흡수통합으로 귀결되었는 바, 이러한 독일통일 과정으로부터 도출되는 명제는 정치·경제·사회체제의 우열관계가 통일을 내적으로 촉진시키는 한편, 통일사회의 기본구조와 형태를 규정하는 척도역할을 한다는 것이다. 즉, 분단된 양체제간의 정치·경제·사회적 우열이 크면 클수록, 열위 체제 하의 주민은 우위체제 지향적으로 되어 통일이 촉진되고, 이 경우 체제통합은 우월한 체제로 수렴되는 형태로 진행된다. 또한 체제간의 발전격차가 크면 클수록 체제간의 통합 후 사회·경제적 문제점은 더욱 크며, 이에 따라 통합비용은 훨씬 크게 나타난다.

독일통일연구로부터 도출된 상기의 명제를 한반도 통일에 적용할 경우, 한국은 북한에 대한 체제의 절대우위를 점하기 위하여 정치·경제·사회적 측면에서 체제의 우위를 점할 수 있는 제반정책을 취하는 것이 필요하다. 즉, 정치적으로는 민주적 정치문화를 형성하는 것은 물론 민주적 법치국가를 구축해야 하며, 경제적으로는 경제성장을 보다 더 진척시켜서 국민의 생활수준을 향상시키는 한편, 사회적으로는 성장의 과실을 사회 각층에게 고르게 분배하기 위하여 사회보장제도를 확충하고 민주적 노사관계를 수립하여 사회적 갈등을 완화시켜야 할 것이다.

과거 한국은 자본주의를 기반으로 자유민주주의와 복지사회 구현을 체제이념으로 상정하였으나, 선진국가들은 이미 자유민주주의의 한계를 돌파하고 복지국가의 부작용을 극복할 수 있는 체제개혁에 착수하고 있다. 21세기 국가 발전양식의 목표는 행위주체로서 정부·시장·시민사회가 3각 균형을 이루는 참여민주사회 건설에 두어야 한다. 이를 위해서는 민주주의·시장경제·사회복지가 조화와 균형을 이루는 새로운 민족공동체를 한국사회에 착근시켜 통일한국의 미래상을 우리내부로부터 구현하는 일에 앞장서야 한다. 과거에는 정부가 자원배분 기능을 독점, 다른 경제주체들의 고유권한 및 기능은 무시되어 시장가격기구는 왜곡되고 경제정의 및 민주화가 후퇴되었으나, 21세기 한국사회는 행위주체로서 정부, 기업 및 시민이 균형과 조화를 이루면서 경제·사회발전을 추진하는 동반자적 관계를 구축해야 한다.

#### (나) 합리적 교류협력정책 추진

대북정책의 기조로서 「발전을 통한 변화」 전략은 유교적 스탈린주의를 중국과 유사한 개혁 사회주의로 전환시키고, 북한 사회주의의 이데올로기적 기반인 반제국주의적 민족주의를 세계사회와의 상호의존성을 강화한 열린 민족주의로 전환시키는 것을 주목적으로 한다. 이 전략이 실현될 경우 북한은 남북한 관계를 정상화시키는 한편, 내수지향적 산업화모형을 중국과 유사한 세계시장지향적 수입대체산업화양식으로 전환시킴으로써 남북한 경제교류·협력의 정치·경제적 여건이 마련될 것이다. 이러한 여건 조성을 위한 대북경제정책의 기본구도는 정경분리정책의 지속적 실시, 남북한 산업구조정책의 일환으로서 수직적 분업체계 형성, 대북경제제재조치 해제, 남북한 경제교류·협력 활성화를 위한 제도 개선 등을 들 수 있다.

과거 정부는 대북경제정책의 기초를 대북안보정책과의 연계 하에서 추진해 왔다. 북한은 남한 분리차단정책의 일환으로 민간기업과의 경제교류·협력은 지속하면서 남북한 당국간의 대화는 회피하고 있는 등 남북한간 정치·군사적 긴장관계는 여전히 지속되고 있는 실정이다. 과거 우리정부는 이러한 북한의 대남정책을 무력화시키기 위해 남북한 경제교류·협력을 대북압력수단으로 활용하는 정경연계정책을 구사하였다. 남북한 경제교류·협력이 북한체제를 강화시켜주기 때문에 대북 경제교류·협력은 정경연계원칙 하에서 추진해야 한다는 입장은 앞에서 이미 분석한 바처럼 북한 강경파들의 입지만을 오히려 강화시켜주는 역할만을 하게 될 것이다. 더욱이 이러한 정경연계정책의 추진으로 북한의 정치·군사 우위의 대남정책 노선이 근본적으로 수정되기 어려우며, 분단의 고착화를 강화시키는 기능만을 하게 될 것이다.

남북한 경제교류·협력은 정치·군사적 문제와 경제교류·협력을 분리시키는 정경분리원칙에서 추진되어야 한다. 정경분리원칙이란 남북관계에서 정치·군사적 사안과 경제교류·협력을 연계시키지 않고 민간기업의 자율성을 존중함으로써 남북한 경제교류·협력을 추진하는 것을 의미한다. 물론 대북경제교류협력시 민간기업들의 과잉경쟁에 따른 부작용의 축소를 위해 제한적인 정부의 조정은 당연히 요구된다. 경제교류·협력이 정치문제와 연계되어 추진될 경우 사업의 일관성과 신뢰성이 상실되어 경제교류·협력 여건이 불리하게 조성된다. 경제교류·협력을 일관성 없이 추진할 경우 우리 기업의 북한진출에 따르는 위험을 배가시켜 남북 경제교류·협력의 활성화에 부정적으로 작용해 왔다. 그러므로 남북한 경제교류·협력을 활성화시키기 위해서는 정경분리원칙에 입각한 일관성 있는 대북경제정책의 추진이 요망된다. 수익성을 목표로 하는 민간의 경제활동이 활성화되면 남북관계 개선에 기여하게 되고, 남북한간 정치·군사적인 긴장도 남북한간 경제관계로

인해 어느 정도 완화될 수도 있을 것이다.

남북한 경제교류·협력상의 정경분리원칙은 남북한간 관계정상화가 이루어지기 전에는 시장경제원리에 입각하여 남북한 경제교류·협력 관계를 개선시켜 나감으로써 북한경제구조를 수출지향적으로 전환시켜서 북한경제의 회생과 장기적 차원의 통일비용 감축효과도 있을 것으로 분석된다. 이 경우 정경분리원칙이 적용되는 남북한 경제교류·협력 부문은 인도주의적 대북 경제지원, 정부차원의 대북 경제지원 등을 제외하고 민간차원의 대북 경제교류·협력에만 해당된다. 공공차관 제공, 사회간접자본 투자 등 정부차원의 대규모 대북 경험은 이산가족 상봉, 남북관계 개선 등을 위한 수단으로 활용한다. 북한이 국지전 및 전면전 등 군사적 도발을 감행할 경우 대북정책 원칙 가운데 「무력도발 불용원칙」에 저촉되므로 정경분리원칙에 의해 대북 경제교류·협력은 더 이상 추진될 수 없는 것으로 간주된다.

정경분리원칙에 의해 남북한 경제교류·협력이 추진될 경우 민간기업은 남북한간 법적·제도적 보장장치 부재로 인한 위험부담을 분산시키기 위해 외국기업들과의 다자협력을 강화하는 한편, 정부는 통제 위주의 행정에서 탈피하여 경험활성화를 위한 법적·제도적 장치를 정비하는 등 민간기업들의 대북진출 환경을 개선해주는 역할을 담당해야 한다.

우리 사회 일각에서는 남북한간 경제교류·협력이 단순히 북한체제를 도와준다는 편향된 시각이 존재한다. 그러나 남북한 경제교류·협력은 북한의 자원, 노동력과 남한의 자본·기술이 결합하여 남북한이 모두 상호 이익을 취하게 하는 이점이 있다. 대북경제협력을 통하여 남한은 노동집약적 사양산업 및 부품산업의 대북 이전을 통해 산업구조를 추진할 수 있다. 97년 말 현재 국내 경공업 분야에는 업종별로는 10%에 이를 정도로 유희설비가 광범위하게 존재하고 있다.

IMF 체제 편입이후 기업환경의 악화로 인해 유휴설비는 더욱 증가했을 것으로 추정된다. 이러한 유휴설비를 북한으로 반출하여 북한의 저렴한 노동력과 결합시켜 세계시장에 진출하면 남한기업들의 국제경쟁력은 상당 정도 회복될 것이다. 또한 북한과의 농업협력과 광물 자원의 공동개발을 통하여 북한은 농산물의 자급율을 높이고 남한은 광산물을 국내에 안정적으로 공급받을 수 있다. 북한은 남한의 자본과 기술을 활용하여 경공업 발전과 수출산업의 육성도 가능하게 됨으로써 북한경제의 회생은 물론 북한의 대외개방을 가속화시키는 부수 효과도 있을 것이다.

더욱이 북한이 획득한 외화를 남한의 자본재를 구입하게 함으로써 남북한 경제교류·협력은 점차 수직적 국제분업체제를 형성하고 보완적 산업구조 조정을 가능하게 하여 통일후 발생할 수 있는 막대한 통일비용을 줄일 수 있다. 이러한 측면에서 남북한 경제교류·협력은 수직적 국제분업체제를 구축하여 통일 대비 산업구조조정에서 이해되어야 한다.

일면으로는 북한경제구조의 내수지향적 수입대체산업화 성격과, 다른 면으로는 미국의 대북경제 제재조치가 북한의 개혁·개방을 저지하는 요인이라고 볼 수 있다. 그러므로 남북한간 경제교류·협력이 증진되기 위해서는 미국의 대북경제 제재조치가 해제되어야 한다. 현재 미국의 대북제재 조치는 북한의 남침 및 테러지원 등에 대응하는 경제제재 중심으로 수행되고 있는 바, 대북경제제재조치의 특징은 미국의 경제적 이익의 극대화보다는 북한의 대미 적대적 태도 변화 및 미국의 대북 안보목표 달성에 있다. 대북 경제제재 조치의 핵심은 무역, 투자, 원조의 금지로서 대적성국교역법, 국제테러 제재 규정, 공산국가 제재규정 등의 여러 법규에 의해 다중적으로 규제되고 있다. 미국의 대북경제 제재완화 및 해제조치는 미·북간 관계는 물론 북·

일간의 관계개선을 촉발시키고 궁극적으로 남북관계 개선에도 이바지하여 한반도 평화정착과 남북한간 교류·협력에도 기여할 것이다.

미국의 대북경제 제재조치가 해제될 경우 북한은 미국 자본의 대북투자, 북한상품의 미국 수출, 서방기업들의 대북투자에 대한 신뢰 회복 등 수출지향적 수입대체 산업화를 추진할 수 있는 외적 여건이 마련될 수 있다. 이와 동시에 미국의 대북경제 제재조치가 해제될 경우 북한내 개방파들의 입지를 강화시켜 북한의 개혁·개방을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

남북한 경험에서 북한의 수출 및 결제능력 부족으로 교역은 한계에 봉착되어 있는 실정이다. 그러나 대북경제 제재조치가 해제되면 남북한 합작기업들이 미국시장에서 중국, 동남아시아국가들의 상품들과의 국제경쟁력을 확보하여 남북한 경제협력은 활성화될 것으로 판단된다.

간접교역은 의사소통상의 어려움, 품질 미달 등의 각종 문제점을 파생시켜 교역확대에 장애요인으로 작용하고 있다. 특히 북한물품의 품질관리와 관련, 당사자간의 통신수단의 부재로 많은 어려움이 있다. 상품 품질을 높여서 대북사업에 참여하는 기업의 채산성을 확보하기 위해서는 남북교역이 직교역으로 전환되어야 한다. 남북교역이 직교역으로 전환되면 시간과 비용 등의 측면에서 기업의 수익성 증대에 기여할 수 있는 제반 제도적 장치를 마련하는데 보다 유리한 조건을 조성해줄 수 있을 것이다. 예컨대 간접교역에 따른 복잡한 교역절차를 간소화하고 간접교역에 따른 제반 정보비용 및 중개인 수수료, 제3국을 통한 대금 결제에 따른 부대 금융비용 등 제반 거래비용을 절감할 수 있다.

남북교역이 직교역체제로 전환되면 남북한 거래는 청산계정을 통해 이루어지게 한다. 북한의 무역결제는 대체로 정부간의 쌍무적인

청산지불협정을 체결하여 쌍방 중앙은행을 통해 이루어지고 있다. 남북한 중앙은행이 청산계정을 설치하여 일정 기간동안 경과후 상호교역의 차액을 결제하는 방법을 모색한다. 처음부터 수출입 금액을 미 달러화로 표시하고 차액을 국제통화로 결제하는 방법을 모색한다. 한편, 청산협정 거래방식에 의한 교역을 활성화하기 위해서는 서독과 같이 상호 금융협정을 통한 스윙(신용공여)제도 도입을 검토한다. 이 경우 북한에 제공된 신용은 일정 한도 내에서 무이자 차월로 운영한다.

남북한 경제교류·협력이 본격적으로 전개되면 대북교역을 위한 금융지원 제도를 보강해야 한다. 예컨대 대북교역을 위해 연불수출 지원을 강화하고 수출보험의 적극 지원도 확대해야 한다. 이외에도 북한의 악화된 경제사정을 감안, 차관 공여도 신중하게 검토해야 한다. 이 경우 공여자금이 최대한 우리상품 구입과 연계되도록 운용하고 소비재 등의 현물차관 공여도 검토해 볼 수 있다. 북한이 당면하고 있는 외환난을 고려하여 북한의 차관도입 등에 대한 보증을 적극 검토함으로써 북한이 대외적으로 채무상환능력이 있는 국가로 인정받도록 간접적 지원방안도 강구해 볼 필요가 있다.

남북한 경제교류·협력을 활성화시키기 위한 국제적 여건을 조성하기 위해서는 국제사회에서 남북한 교역을 민족간 내부거래로 인정받도록 해야 한다. 현재 남북한 교역규모가 크지 않기 때문에 남북한 교역이 국제사회에서 WTO 회원국들이 무관세 남북교역<sup>58)</sup>에 대해 문제삼고 있지 않지만 남북한 교역이 활성화될 경우 국제적 통상문제로 대될 가능성이 있다. 현재 국제간 무역을 관장하고 있는 WTO 체제는 GATT의 기본원칙인 최혜국대우(MFN)를 기본원칙으로 채

58) 현재 남북한 교역은 남북 기본합의서 및 교류협력에 관한 부속합의서에 의해 민족 내부간 거래로 규정되어 관세부과의 대상에서 제외되고 있다.

택하고 있다. 남북한 무관세특혜조치는 이러한 MFN규정에 위반하는 것으로 간주될 수 있다. 따라서 남북한 경제교류의 활성화를 위해서는 남북한간 경제교류와 국제통상관련 국제규범과의 조화가 필요하다<sup>59)</sup>.

대북 경제교류·협력정책은 북한의 유교적 스탈린주의체제를 중국식 사회주의 시장경제체제로 전환되도록 하는 데 정책상의 우선 순위를 두어야 한다. 대북경협을 체제우위 입증 목적의 남북한 인적교류 확대를 위한 수단으로 활용하는 것은 가급적 삼가야 한다. 특히 도로, 항만 건설, 전기공급, 차관공여 등 남북 경협이 활성화될 경우 정부차원의 경협은 상호주의원칙에서 추진하되, 기본합의서 체제 복귀, 이산가족문제 해결 등과 같이 북한체제를 직접 위협할 수 있는 사항과는 직접 연계하지 않는 정책 구사가 장기적으로는 북한이 스스로 변화할 수 있는 환경 조성 차원에서 훨씬 바람직한 것으로 판단된다.

이러한 정책기조는 사회문화 교류에서도 그대로 유지되어야 한다. 독일 사례에서도 보듯이 사회문화교류는 체제유지와 관련이 있기 때문에 독일의 경우 보다 더 신중하게 접근해야 한다. 특히 북한이 스스로 우위에 있는 것으로 판단하는 부문이나 교류협력을 통해 경제적 이익이 있을 것으로 간주하는 부문, 예컨대 체육, 공연·전시회, 역사관련 학술교류 등을 우선적으로 남북간에 합의하여 추진해야 할 것이다. 또한 추진방법에 있어서도 상호주의원칙을 엄격하게 적용하기보다는 신축적으로 적용하는 것이 바람직하다.

---

59) 남북한 경제교류와 국제규범과의 조화방안에 대해서는 이상만, 「WTO체제의 남북한 경제교류」(대의경제정책연구원, 1995) 참조.

## (다) 남북관계 개선

「국민의 정부」 출범 후 우리정부는 과거와는 달리 남북관계 개선 문제는 중장기적 과제로 설정하고 한반도 냉전구조 해체, 정경분리 원칙에 따른 교류협력 증진에 노력을 경주하는 등 남북대화 재개에는 그다지 매달리지 않고 있다. 남북관계 개선문제는 단순히 기존의 남북관계 뿐만 아니라 한반도를 둘러싼 냉전구조 및 북한 내부 문제와 밀접하게 연관되어 있다. 이 때문에 정부는 남북관계 개선을 북미·북일관계 개선과 연계시키지 않고 미국에게 대북경제제재 조치 해제를 요구하는 등 한반도 냉전구조 해체를 통해 남북관계 개선을 도모하고 있다.

그러나 정부는 남북당국간 대화시 대북경제지원과 이산가족문제를 연계시키는 등 대북포용정책 추진전략상의 문제점을 드러내고 있다. 예컨대 「국민의 정부출범」 후 남북대화는 대북비료지원과 이산가족문제 협의를 주제로 북경에서 2번 개최되었으나 별 성과 없이 끝났다. 북한이 차관급희담이라는 당국간 대화에 임한 것은 식량난 및 경제위기 해소라는 실리를 챙기기 위한 것으로 보이며, 이러한 남북대화 부진은 남북한 교류협력을 통한 정보유통으로 체제위협을 우려하는 이산가족 문제, 기본합의서 이행문제 등을 남북대화 의제로 제기한 것으로부터 비롯되었다. 또한 북한의 대외정책이 정치적으로 북한체제를 보장하고 경제적으로 대북경제제재조치 해제를 목적으로 하는 대미관계 개선에 최우선순위를 두고 있기 때문이며, 현 상황에서 남북대화보다는 남북대결로 유도하려는 북한 지도부의 체제단속 의도가 보다 강한 것으로 풀이된다.

남북대화에 대한 북측태도는 대미접근정책을 체제유지를 기본으로 하는 대외 정책의 근간으로 삼고 있으므로 북·미관계가 개선되

지 않는 한, 통미봉남정책이나 선미후남정책을 구사하여 남북 당국 간 대화에는 소극적인 태도를 보일 것으로 분석된다. 그러나 통미봉남과 선미후남정책은 우리측의 대북정책의 추진방향과 밀접한 관계를 가지고 있는 바, 우리정부의 대북정책이 북한붕괴를 촉진시키는 방향으로 추진될 경우 북한은 통미봉남정책에 집착할 것이나 그렇지 않을 경우 대미관계 개선속도에 따라 남북관계 개선을 시도할 것으로 판단된다.<sup>60)</sup>

북한을 남북대화로 유도하기 위해서는 우선 북한이 체제위협으로 간주하고 있는 이산가족문제, 기본합의서 이행문제 등을 남북대화 의제로 삼는 것은 가능한 한 자제하고, 북한이 실리획득 차원에서 수용하고 있는 비료·식량 지원 등을 비정치적 의제로서 남북한간 민족동질성 증대 문제관련 사업과(예: 역사찾기, 체육교류, 문화행사 공동개최 등) 연계 추진할 것을 논의하는 당국간 대화를 제안할 필요가 있다. 대북 포괄적 접근방안에 대한 북·미협상이 순조롭게 진행되지 못할 경우 우리정부는 북·미간 중재자로서 이 문제를 직접 남북간에 논의하기 위하여 남북 당국자 회담도 제의할 수 있다. 이 방안은 미국의 대북강경자세를 누그러뜨리고 한반도 냉전구조 해체를 촉진시키는 동시에 남북관계를 개선시킬 수 있을 것으로 추정된다.

남북관계를 증진시키기 위해서는 북측이 처한 경제난, 식량난 및 외교군사적 고립 등을 해소시켜 줄 수 있는 다양한 수단을 강구할 필요가 있다. 또한 소모적인 대북공세는 당국자간 신뢰 회복을 어렵게 할 수 있으므로 남북대화 관련 소모적인 대북공세는 자제할 필요가 있다.

60) 그러나 북한은 향후 대북 포괄적 접근방안에 대한 미국과의 협상이 순조롭지 못하고 대량살상무기관련 미국의 대북압력이 대북제재 강화로 이어질 조짐이 보일 경우 우리측에게 정부당국간 대화를 제의할 가능성도 상존하고 있다.

《 발전을 통한 변화 》

- 현상유지를 통한 점진적 현상변화 -

<대북정책> (현상유지정책)

(主) 한반도 평화·안보정책

- 소극적 평화: 안보태세 견지(주한미군·한미동맹유지)
- 적극적 평화: 단 기 - 한반도 평화체제구축(교차 불가침 조약 체결)

중·장기 - 동북아시아 다자간 안보체제 구축

- \* 대미·대중 평화외교 활성화 및 동북아시아 세력균형 유지
- \* 북한의 세계사회와의 상호의존성 강화정책: 대북제재 해제, 북한과 서방과의 관계개선 유도
- \* 동북아시아·한반도 평화질서 구축 --> 민족자결에 의한 통일로 접근

(從) 신축적이고 합리적인 화해·협력정책

- 점진적인 남북관계 개선
- 세계시장지향적 국가발전모델로 유도
- 공동체사회의 이익사회로의 전환유도

기대효과: 한반도 평화정착을 통하여 국내·북한내 보수강경파 제압; 북한주민들에 대한 평화 이미지 각인; 북한지배층 위로부터 개혁 유도; 평화통일 기반 조성



<b>북한 체제</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>· 유교적 스탈린주의</li><li>· 반제국주의적 민족주의</li></ul>



<ul style="list-style-type: none"><li>· 북한 지배 엘리트 균열</li><li>· 북한 군부 및 보수 강경파 퇴조 및 북한 개혁 개방과 득세</li></ul>
---



북한지배층 위로부터 개혁 유도
<ul style="list-style-type: none"><li>· 유교적 스탈린주의 → 개혁 사회주의, 세계시장지향적 산업화 (전체주의적 공동체 사회 → 권위주의적 이익사회로의 점진적 전환)</li><li>· 반제국주의적 배타적 민족주의 → 세계사회와 상호의존적인 「열린 민족주의」</li></ul>



한반도 평화와 안정을 구축하는 가운데 「사실상의 통일」 이룩
민족자결에 의한 평화통일 접근

---

## 한반도 평화체제 구축: 4자회담의 추진방향

---

박 영 호  
(통일연구원 선임연구위원)

### 1. 문제 제기

탈냉전시대에 들어 종래와 같은 고강도 분쟁의 위협은 줄어들었으나, 냉전시대에 잠재되었던 민족주의 열기의 부활이나 인종·종교·언어 등의 차이에 따른 분쟁이 지속되고 있다. 이러한 분쟁을 해결하기 위한 수단으로써 다자회담의 효용성이 증대하고 있다. 보스니아 분쟁을 해결하기 위한 데이턴 평화협상이나 북아일랜드의 종교간 분쟁을 해결하기 위한 다자협상이 좋은 예이다. 이론적으로도 냉전 이후의 국제 제도적 질서를 구축하는 데 다자주의가 중요한 역할을 할 수 있다는 각성도 일고 있다.<sup>1)</sup>

한반도문제와 관련해서도 다자회담이 진행되고 있다. 1997년 12월 9일 남북한과 미국, 그리고 중국의 대표들은, 스위스의 제네바에서 1954년 4월 정전협정에 따른 참전국 및 관련국 외상이 참여한 고위급 정치회담 이후 처음으로 다자회담을 개최하였다. 한반도에 공고한 평화체제를 구축하기 위한 4자회담의 제1차 본회담이 시작된 것이다.

---

1) 다자주의를 통한 국제 제도적 질서의 형성과 안정성에 대한 논의는 John Gerard Ruggie, ed., *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*(New York: Columbia University Press, 1993)을 참조.

이후 여러 차례의 우여곡절을 겪으면서도 4국은 제3차 본회담(98.10.21~24, 제네바)에서 「평화체제 구축」과 「긴장완화」 문제를 논의하기 위한 2개의 분과위원회를 구성하기로 합의하였으며, 1999년 1월 18~22일간 열린 제4차 본회담에서부터 분과위를 가동하고 이어 4월과 8월에 각각 제5차 및 제6차 본회담을 개최하였다.

사실 북한은 핵문제를 해결하기 위한 미·북간 협상과정에서부터 미국과의 양자간 평화협정 체결을 주장하고, 1994년에 들어서는 군정 위에서의 북한측 대표 철수 등 정전협정 폐기를 위협하면서 미·북간 평화협정 체결 주장 논리를 합리화시키기 위한 다양한 행동을 취하였다. 한·미 양국은 이러한 북한의 주장에 대응하고 한반도에 평화상태를 안정적으로 제도화하기 위한 차원에서 4자회담을 제안하였다. 4자회담은 한반도에서의 전쟁재발 방지, 긴장완화 및 군비통제를 통해 분단을 평화적으로 관리하면서 남북간 평화협정 체결로 한반도 평화체제를 확립하려는 목표를 달성하기 위한 정책 수단이다.

그러나 남북간 신뢰회복과 긴장완화를 위한 실질적인 경험이 결여된 상태에서, 남북한의 입장이 계속 평행선을 달림에 따라 아직까지 뚜렷한 가시적인 성과는 나타나지 않고 있다. 미국과의 관계 개선 및 정상화에 체제유지를 위한 사활적 이익이 걸려 있는 북한은 불가피하게 4자회담에 참여한 이후에도 미·북 양자간 평화협정 체결과 주한미군 철수라는 종래의 주장을 완고하게 견지해오고 있다. 동시에 북한은 그 동안 4자회담을 미국으로부터의 식량지원이나 미국측의 압박을 우회하기 위한 수단으로써 활용해오고 있다.

이러한 상황에서 4자회담은 미·북관계와 남북관계의 상호 연관 속에서 새로운 국면을 맞이하고 있다. 1999년 9월 미·북 베를린합의를 계기로 미국은 북한에 대한 경제제재를 일부 완화하고, 북한과의 관계개선을 보다 적극화하고 있다. 한국정부도 이미 한반도문제의 해결

을 위해서는 보다 근본적인 접근이 필요하다는 인식아래 ‘한반도 냉전구조 해체’를 위한 5대 과제를 제시하였는 데, 그 중 하나가 정전체제를 평화체제로 전환하여 ‘사실상의 통일’ 상황을 조성하는 것이다.<sup>2)</sup> 북한의 대량살상무기 및 미사일문제가 미·북 고위급회담을 통한 해결이 추진되고 있는 가운데 4자회담을 통한 한반도 안정과 긴장완화의 필요성이 더욱 부각되고 있다. 한국정부의 입장에서 보면, 4자회담은 미·북 양자간 회담을 보완하고, 남북대화를 촉진하는 매개 역할을 담당함으로써 한반도의 평화를 관리하면서 평화정착을 제도화하기 위한 장치로서 기능할 수 있다. 최근에 이루어지고 있는 남북간 경협 및 사회·문화교류·협력의 확대 분위기를 적극 지원하기 위한 안보환경 조성을 위해서도 4자회담은 그 유효성을 갖는다.

4자회담이 제안된 이후 3년 이상이 지나고 있음에도 불구하고 구체적인 성과가 없다는 이유로 4자회담의 유효성에 대한 비판도 대두되어 있다. 그러나 한반도 평화체제 구축이 한반도 냉전구조 해체의 필수적 요소라고 한다면, 4자회담이 최선의 방안이 아니라고 하더라도 남북한 및 각각의 동맹국인 미국과 중국이 참여하여 평화체제의 구축을 논의하는 회담이므로 한반도 냉전구조 해체 추진과정에서 차지하는 중요성을 인정할 수 있을 것이다. 4자회담은 아·태지역에서의 다자주의의 미래를 가늠할 수 있는 시금석으로 간주되기도 한다.<sup>3)</sup>

---

2) 이밖의 과제로는 ①남북대결과 불신관계를 화해와 협력관계로 전환, ②미·북제네바합의를 쌍방이 성실히 이행하면서 상호위협을 감소시키고 관계를 개선, ③북한이 안심하고 변화와 개방을 추진해 국제사회의 책임있는 일원으로 역할을 할 수 있도록 여건과 환경을 조성, ④한반도에서 핵과 미사일 등 대량살상무기를 통제·제거하고, 군비통제를 실현 등이다. 통일부, “99년 대북정책 추진방향,” 「통일속보」 제99-2호 (1999. 2. 6), p. 2; 임동원, “1999년도 통일·외교·안보정책 기본방향,” (통일부 및 통일연구원 특강, 1999. 2. 9); 김대중 대통령, CNN 위성회견(1999. 5. 5) 참조.

3) William T. Tow, “The Future of Multilateralism in the Asia-Pacific: The Korean Peninsula as a ‘Test Case,’” Kwang Il Baek, ed., *Comprehensive*

우리에게 요구되는 것은 어떻게 4자회담을 효과적으로 추진할 수 있는가에 대한 대안의 강구이다.

이와 같은 문제인식에서 이 글은 한반도 평화체제 구축을 실현하기 위한 4자회담의 효과적인 추진방향의 대안을 제시하려는 목적을 가지고 있다.<sup>4)</sup> 이를 위해 제2절에서는 다자주의적 맥락에서 4자회담의 위상을 이론적으로 살펴본다. 제3절에서는 4자회담에 대한 참여국의 입장과 지금까지의 쟁점을 검토한다. 그리고 제4절에서 향후의 정책 추진방향을 제시할 것이다.

---

*Security and Multilateralism in Post-Cold War East Asia*(Seoul: The Korean Association of International Studies, 1999), pp. 347~382.

- 4) 본 논문의 작성과정에서 통일연구원 박종철 박사의 연구과제 초고의 내용도 많이 활용되었다. 본 논문에서 제시된 내용은 보다 구체화되어 필자와 박종철 박사의 공동 연구 결과로서 출간될 예정이다.

## 2. 다자회담과 평화관리

### 가. 다자회담의 효용성

국제기구 또는 레짐 창설과 같은 다자주의 틀을 통하여 평화를 유지하고자 하는 사상은 이미 오래전에 그로티우스와 칸트에 의해 제시되었다. 탈냉전시대에 새롭게 등장한 인종, 종족, 종교 등의 차이로 인한 갈등을 해결하거나 평화상태를 유지하기 위하여 지역적 차원의 다자회담이나 다자기구의 중요성이 부각되고 있다. 지역적 다자기구들은 갈등을 방지하기 위한 차원의 예방외교에 대한 지지를 표명하는 것에 머무르지 않고, 특사 및 갈등예방을 이행하기 위한 관찰단 구성 등과 같은 적극적인 장치를 통하여 갈등을 해소하는 노력을 하고 있다. 이러한 장치들은 탈냉전시대에 등장한 지역적 차원의 갈등을 해결하는데 어느 정도 성공을 거두고 있는 것으로 평가된다. 1990년대에 들어 동북아에서도 냉전의 유산인 안보딜레마를 근원적으로 해결할 수는 없으나, 역내 국가간 안보정책에 관한 투명성 제고로 상호 신뢰구축의 수단으로써 다자안보협력에 대한 기대가 증대하고 있다.

국제안보 또는 지역안보를 위한 다자간 접근의 유형은 국제연맹이나 유엔과 같은 집단안전보장(collective security)체제, 북대서양조약기구(NATO), Warsaw조약동맹과 같은 집단자위동맹(collective self-defense)체제, 그리고 유럽안보협력회의(CSCE: 1995.1.1 OSCE로 변경)와 같은 협력안보(cooperative security)체제로 구분할 수 있다.<sup>5)</sup>

5) 홍규덕, "동북아지역에서의 다자간 안보협력: 이론과 실제," 『지역연구논총』 제6집 (1994), pp. 14~17; 여인곤 외, 『동북아 평화체제 조성방안』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 111~113 참조.

집단안보보장체제는 국가들이 전쟁 방지에 협력하기 위해 채택하는 전략으로 통상적으로 중앙화된 안보장치제도를 채택한다. 집단안보체제는 소속 회원국들이 기존의 평화와 질서를 수호하기 위해 만든 현상유지적 안전장치로서, 일국에 의한 침략행위가 발생할 경우 나머지 국가들이 침략국에 대해 경제적, 군사적 제재를 가하겠다는 집단적 의사에 의한 안전장치로 적과 동지가 미리 구분되지 않는다. 집단자위동맹이란 다수의 국가가 평화와 질서유지를 목표로 침략에 대비하여 공동투쟁할 것에 합의한 안보체제로서, 체제내 국가들은 우방관계이고 체제 밖의 침략가능 국가들은 적으로 간주하는 적과 동지의 구분을 갖는다는 점에서 집단안보체제와 차이점이 있다. 통상적으로 약소국들은 강대국과 고정된 우방관계를 맺어 적으로부터의 위협을 사전 방지하고 침략시 즉각적 후원을 확보한다는 점에서 집단적 자위를 선호한다. 그러나 냉전 종식과 Warsaw조약동맹 해체로 집단적 자위동맹의 명분과 그 필요성이 약화되었다.

이에 대한 대안으로 등장한 것이 다자주의(multilateralism)에 기반하고 냉전종식의 상황과 안보의 광역화를 적극 수용한 협력안보 내지는 공동안보(common security) 개념으로서, 유럽의 신안보질서 유지에 중요역할을 담당하고 있는 CSCE(OSCE)가 대표적이며, 미주기구(OAS), 아프리카단결기구(OAU) 등 여타 지역 국제기구에서도 그 필요성이 인정되고 있다.

다자주의란 “국제관계에서 하나의 일반적인 제도적 형태”를 말하는 것으로서 “셋 또는 그 이상의 국가간의 관계를 ‘일반화된’ 행위 원칙에 기초하여 조정하는 제도의 유형”이라고 정의된다.<sup>6)</sup> 다자주의의 특징으로서는 관련국의 특정한 이해나 전략적으로 긴박한 사정에

6) John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution," *International Organization*, vol. 46, no. 3 (Summer 1992), p. 571.

상관없는 일반화된 행위 원칙, 당해 문제의 행위 범위와 관련하여 회원국간의 집합성의 불가분성, 포괄적 상호주의(diffuse reciprocity) 등이 지적된다.<sup>7)</sup> 협력안보란 회원국들간 정치·군사적 신뢰를 다져 분쟁을 사전에 방지하고자 하는 예방외교(preventive diplomacy)의 성격이 강하며 침략행위에 대한 법적 구속력은 없으나 힘을 동원한 강제력을 배제한다. 예방외교란 상호간에 일어날 수 있는 갈등의 소지를 방지하고, 기존의 갈등이 큰 분쟁으로 발전되는 것을 막는 한편, 분쟁이 발생한 경우 이의 확산을 막기 위한 외교적 행동을 의미한다.<sup>8)</sup>

협력안보의 기초는 양자군사동맹에 의해 유지되어온 기존의 세력 균형체제를 보완하거나 장기적으로 대체할 수 있는 것으로, 억지(deterrence)보다는 재보장(reassurance)을 추구하고 전통적 군사위협 뿐만 아니라 비군사적인 안보위협요인을 포괄적으로 다루는데 있다. 따라서 협력안보는 분쟁의 예방을 위해 관련국들간 대화(dialogue)의 습관화와 협의(consultation)과정의 개설을 권장하고, 지역안보의 확립을 위하여 대화와 협의의 제도화를 추구한다. 협력안보의 목표는 대화를 통해 투명성을 증대시키고 협력을 확산시킴으로써 공격적인 국가가 의도적이며 조직적인 침략행위, 즉 무력에 의한 영토의 강점이나 폭력에 의한 중요자산의 파괴 등과 같은 행위를 준비할 필요를 느끼지 못하도록 사전에 방지하는 데 있다.<sup>9)</sup>

7) Ibid, pp. 571~572; James A. Caporaso, "International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations," *International Organization*, vol. 46, no. 3 (Summer 1992), pp. 601~602.

8) Mark M. Lowenthal, "Preventive Diplomacy: Prospects and Issues," CRS Report for Congress, March 25, 1993, p. 2

9) Ashton B. Carter, William J. Perry, and John D. Steinbrunner, *A New Concept of Cooperative Security* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1992), pp. 7~10.

협력안보개념을 근거로 한 다자안보대화 또는 다자안보협력은 개개 국가가 동등한 권리를 갖고 모여 상호이익의 차원에서 공동으로 적용되는 규칙 및 제도를 창출하는 과정의 출발체로 대화의 습관화에 우선적 목표를 둔다. 즉 이러한 대화의 습관을 통해 신뢰를 구축하고 국제적 갈등을 평화적으로 해결하며, 안보 위협을 민주적 협의 과정을 통해 해결해나감에 각국가들간의 상충된 이해를 조정할 수 있는 규범을 창출할 수 있다고 인식한다. 구체적인 사례로서, 유럽안보협력기구(OSCE)는 1990년 파리협약에 “정치적 수단을 통하여 향후 발생할 가능성이 있는 갈등을 예방하기 위한 효과적인 방법을 강구할 것”을 규정하고, 이후 중부유럽과 에스토니아, 마케도니아, 몰도바, 헝가리, 카차흐스탄과 같이 위기의 고조로 위협받는 나라들에 mission을 파견하였다.<sup>10)</sup> OAU도 1993년 “갈등예방을 1차적 목적”으로 하는 새로운 장치를 설립하고 1993년 콩고문제와 1993~94년 르완다문제에 활용하였다. 또한 1990년 이래로 그와 같은 예방적 절차들이 미주기구(OAS), 중앙아프리카경제공동체(ECCAS), 동남아국가기구(ASEAN)에서도 지역포럼을 통하여 형성·채택되고 실제로 가동되고 있다. 이들 기구 중에는 OSCE의 민주제도 및 인권실(ODIHR)과 OAS의 민주추진단(UPD)과 같은 조직을 통해 민주제도를 건설하는 것을 도와주는 장치들도 있다. 물론 민주화 그 자체가 단기적 차원에서 반드시 폭력적 갈등을 방지하는 것은 아니지만 장기적인 측면에서 볼 때 평화를 위한 조건을 만드는데 필수적이다.

요컨대 다자안보대화는 일단 제도적 장치로 형성되면 ①그 제도적 관성때문에 보다 안정적으로 유지되고, ②일반화된 원칙에 근거하기

10) Conference on Security and Cooperation in Europe, Charter of Paris for a New Europe, Meeting of the Heads of States and Governments of the Participating States, Paris, November 19~21, 1990, p. 6.

때문에 특정한 이해관계나 상황적 고려에 근거한 제도보다 탄력적으로 상황변화에 적응할 수 있으며, ③국제관계를 규율하는 장치이자 국가간 갈등이 표출되고 조정되는 “투쟁과 조정의 場”으로서 기능하여 그 자체의 안정성을 유지하는 장점을 가지는 것으로 평가되고 있다.<sup>11)</sup>

그러나 다자안보대화가 참여국간의 협력을 발전시키고, 나아가 제도적 실체로써 나타나기 위해서는 이들 국가들간 협력의 의지와 그 실천이 뒷받침되어야 한다. 국가간 협력은 상호 정책의 조정을 통한 공동이익의 실현을 말하며, 공동이익을 실현하기 위해 적극적으로 노력하는 협동(collaboration)과 공동의 손해를 회피하기 위한 소극적인 조정(coordination)을 포함한다.<sup>12)</sup> 따라서 다자안보대화는 참여국국가간 이해상충의 소극적인 조정을 넘어 공동이익의 실현을 위한 적극적인 협동이 이루어질 때 보다 실효성이 제고될 수 있다. 이러한 다자안보대화가 지역안보협력 차원의 제도으로써 발전되기 위해서는 참여국들이 제도에서 요구하는 정책조정 결과로 얻는 이득이 그렇지 않은 경우보다 유리하다고 믿어야 하며, 그러한 믿음이 그들 모두에 의해 공유되어야 하는 것이다.

이러한 맥락에서 다자회담이 성공할 수 있는 몇 가지 명제를 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 참여국간 긴장이 완화될수록 협력의 가능성이 높아지고, 협력의 제도화를 위한 협상의 타결 가능성이 증대된다. 둘째, 의제와 관련한 협상자들의 가치관에 동질적인 요소가 증대될수록 협상이 타결될 가능성이 증대된다. 셋째, 참여국들의 국

11) Robert W. Cox, "Multilateralism and World Order," *Review of International Studies*, vol. 18 (1992), pp. 57~58.

12) Arthur A. Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic World," in Stephen D. Krasner ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983), pp. 115~140.

가이익간의 괴리가 클수록 협상 타결의 가능성이 저하된다. 넷째, 참여국들이 협상과정에서 상호 이해관계가 첨예하게 대립될 때, 이해관계의 대립이 적은 이슈간의 연계는 협력의 가능성을 증대시킨다.

## 나. 다자안보대화로서의 4자회담

현재 아·태지역에는 아시아지역포럼(ARF), 동북아협력대화(NEACD), 아태안보협력회의(CSCAP) 등 다자안보대화들이 있다. 이들은 아직까지 고도의 정치·군사적인 문제들을 실질적으로 다루는데 있어서 한계를 가지고 있으나, 탈냉전시대의 불확실성과 이에 따른 오인이나 오판의 잠재성을 다루는데 효용성이 있는 것으로 평가된다. 즉 역내 국가간 대화와 의사소통의 원활화, 투명성 제고 및 분쟁의 평화적 해결을 위한 메카니즘을 제공하여 상호간 신뢰구축에 기여하며, 역내 국가간 관계에 적용될 공동의 규범과 준칙을 마련함으로써 권력정치보다는 규범이 중시되는 지역질서의 창출에 기여할 수 있다는 것이다.

그러나 한반도에서는 ①남북한간 정치·군사적 대결구조가 지배적인 상황이며, ②북한체제 및 북한의 대남정책 변화 가능성에 대한 회의적 평가가 상존하고, ③한반도 평화와 안정의 최대 위협은 북한 내부 사정에 기인하고 있기 때문에 다자안보대화가 한반도 상황에서 적극적으로 기능을 발휘할 수 있는가에 대한 의문이 있는 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고, 다자안보대화는 ①남북한이 대화하고 협상하는데 유리한 환경을 조성할 수 있고, ②남북한간의 대화의 장을 제공하며, ③남북한이 협상에 의해 평화에 합의하였을 경우, 이를 지지하고 보장할 수 있는 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다. 그리고 ④

한·미동맹, 한·미·일 3국간 정책공조, 중·러 등과의 전략적 대화채널 형성, 그리고 이를 아우르는 대화와 협력메카니즘을 통해 통일과정의 평화적 관리를 추진할 수 있고, ⑤한반도의 통일과정에서 발생할 수 있는 불확실성과 불안정성에 대한 주변4국의 우려를 불식시키면서 우리 주도의 통일에 대한 지지를 끌어낼 수 있는 場으로서의 역할로 활용할 수 있으며, ⑥통일한국이 동북아지역질서의 틀 속에서 평화와 안정 및 상호 안보협력에 기여할 것이라는 믿음을 사전에 주지시키는 안보외교적 메카니즘의 기능을 할 수 있을 것으로 기대된다.

이러한 맥락에서 볼 때, 다자주의 관점에서 4자회담은 몇 가지 의의를 가지고 있다. 첫 번째 의의는 북한이 처해 있는 특수한 상황으로부터 찾을 수 있다. 탈냉전시대에 들어 한반도 주변4국은 북한정권이 가지고 있는 극단적인 외교적 고립감, 북한 핵개발 의혹의 장기적 관리 필요성, 북한의 갑작스러운 붕괴가 가져올 수 있는 지역질서의 불안정 등에 따라 다자주의 틀에 대한 관심이 높아지고 있다. 4자회담은 북한이 제기하는 동북아지역의 안보위협 요소를 관리하는 차원에서 다자주의 틀의 활용가능성과 실효성을 확인할 수 있는 시범적인 사례가 되고 있는 것이다.

4자회담이 평화관리를 위한 다자주의 틀의 적용사례로서 갖는 두 번째 의의는 북한의 한국배제정책과 관련된다.<sup>13)</sup> 북한은 핵문제 대두 이후 이른바 ‘통미봉남’정책에 따라 한국정부와의 당국간 대화를 거부하고 있다. 미국과 직접 상대함으로써 자국의 생존을 보장받고 국제적인 경제지원의 계기를 마련하겠다는 의도에서 한국정부와의 양자간 공식적인 관계 발전을 회피해오고 있는 것이다. 그러나 미국의 입장에서는 북한의 이러한 한국배제정책을 전면적으로 동조할

13) 양현수, “동북아 안보협력체 논의의 개념적 재구성,” 한국정치학회 춘계학술회의 발표논문(1999. 4. 24), p. 8.

수 없다. 전통적인 한미동맹관계를 새로운 환경에 부응하도록 변화를 모색한다고 하더라도 한·미공조가 상징하듯이 한국을 완전히 배제할 수 없는 것이다. 따라서 미국의 입장에서 다자주의 틀은 유용한 대안이 되는 것이다. 4자회담은 바로 남한과 북한이 양자주의 입장에서 대좌하는 것이 아니고, 중국도 참여하는 다자틀 속에서 교섭할 수 있는 자리를 제공하는 것이다. 북한의 한국배제정책을 어느 정도 수용하면서 남한에게도 북한과 협상할 수 있는 자리를 확보해주는 일종의 타협책이라고 할 수 있다.

셋째로 미국의 21세기 동북아 안보전략 구상에 비추어 볼 때, 4자회담은 동북아지역의 다자간 안보협력체 형성을 탐색하는 방안이기도 하다.<sup>14)</sup> 한반도 평화관리와 평화체제 정착을 위한 4자회담의 유효성을 관찰하는 연구자들은 4자회담의 다음단계가 6자회담이라고 주장하고 있다. 4자회담에서 합의가 도출되면, 일본과 러시아가 어떤 형식이든 추가적으로 참가하여 4자회담에서 합의된 평화구도를 추인하고 보장하는 동북아 다자안보협력체제를 구축하는 것이 순서라는 것이다. 즉 “만약에 4자회담이 한반도 평화체제를 구축하는데 성공하게 되면, 그 다음 단계는 동북아다자안보협의회를 구성하는 것이 순서일 것이며, 이때 러시아와 일본이 참여할 수 있게 될 것이다.”<sup>15)</sup>

요컨대, 4자회담의 목표가 한반도에 공고한 평화체제를 구축하기 위한 새로운 틀을 구축하고 이를 통해서 동북아 안정에 기여하는 것이라면, 4자회담의 역할은 남북한간 군사안보적 대치구도의 지속이라는 한계에 대한 명확한 인식위에서 찾아질 수 있다. 즉 주변국의 협

14) Department of Defense, Office of International Security Affairs, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (November 1998), pp. 66~67.

15) 곽태환, “한반도 평화체제 구축: 4자회담,” 곽태환 편, 「한반도 평화체제의 모색」(서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), p. 314.

력을 얻어 한반도 평화체제 구축이라는 1차적인 목표를 달성해 나가면서, 4자회담을 동북아 다자안보협력의 발전이라는 2차적 목표의 달성을 위한 메카니즘으로 활용하는 것이다.

### 3. 관련국 입장과 쟁점

#### 가. 관련국 입장

##### (1) 한국

4자회담 제안 이전까지 한국은 북한의 미·북평화협정 체결 주장에 대해서 수동적으로 대응해왔다. 그러나 북한 핵문제가 해결국면으로 진입한 이후 한국은 미국과의 협의하에 북한의 정전협정 폐기와 북·미 단독평화협정 체결 기도에 대한 대응논리로서 4자회담을 제시하였다. 한반도 평화협정은 남북간 대화로 풀어나가는 것이 최선이기는 하지만, 4자회담을 미·북간에 평화협상이 이루어지는 것을 제어할 수 있는 차선택으로 인식한 것이다. 또한 한반도문제가 국제화된 현실을 수용하면서도, 궁극적으로는 남북당사자원칙에 의해서 문제를 해결하겠다는 것이었다. 한국은 4자회담을 통해서 최소한 북한으로부터 비롯되는 한반도의 긴장고조를 억제할 수 있으며, 남북한이 간접대화를 할 수 있다고 보았다. 따라서 4자회담은 남북당국간 대화가 단절되고, 정전협정체제에 대해 북한이 간헐적으로 도발을 해오고 있는 상황에서 한반도에서 공고한 평화체제를 수립하기 위해 제안했다는 것이 한국의 공식적인 입장이다.<sup>16)</sup>

16) 외교통상부의 인터넷 홈페이지 4자회담 설명자료. <http://www.mofat.go.kr/web/koreauni.ns>.

한국은 새로운 평화체제를 남북한이 주도하고, 미국과 중국이 지원·보장하는 방향으로 추진한다는 입장을 가지고 있다. 즉 한국은 한반도 평화체제문제는 실질적 당사자인 남북한이 주도해야 하며, 주변국은 한반도 평화체제를 국제적으로 보장하는 역할을 담당하는 데 국한되어야 한다는 것이다. 4자회담이 제안될 당시 한국은 4국이 회담의 의제와 운영방법 등에 대해서 개괄적으로 논의한 뒤 실질적인 회담은 남북한이 주도한다는 「4-2」방식을 염두에 두고 있었다. 4자회담 본회담이 진행되고 있는 상황에서도 한국은 4자회담 틀 내에서 가급적이면 미국과 중국은 중재자역할을 하고 남북한이 실질적인 협상을 하기를 희망하고 있는 것으로 보여진다. 북한의 대미 양자간 평화협정 체결 주장과 미·북간 한반도 평화체제 논의 가능성에 대해서는 견실한 한·미공조로 대처한다는 입장이다. 한국은 미국, 남한, 북한이 참여하는 3자회담에 대해서도 미국과 북한이 주된 역할을 담당하고 한국이 들러리가 될 가능성 때문에 부정적인 입장을 보여왔다.

4자회담을 통한 한국의 목표는, 단기적으로는 한반도에서 안정을 도모하며, 장기적으로는 남북평화협정의 체결로 남북간 평화공존 및 궁극적인 통일의 기반을 마련하는 것이다. 그리고 한국은 4자회담을 남북대화와 상호보완적으로 병행하여 추진한다는 입장이다.

## (2) 북 한

한반도 평화체제 구축에 대한 북한의 입장은, 평화협정은 미국과 북한 양자간에 체결되어야 하며, 남북간에는 불가침선언을 이행하면 된다는 것이다. 따라서 북한은 한·미의 4자회담 제의에 대해서 유보적인 반응을 보였다. 즉 북한은 외교부대변인을 통해 '현실성 여부 검토'(96.4.18), '미국측의 설명 요구'(96.5.7), '4자회담에 관심을 가질

근거가 없음'(96.8.23), '4자회담에서 주한미군 철수문제 우선 논의'(96.9.2), '4자회담 설명을 들을 필요성이 없음'(96.11.11) 등의 부정적인 태도를 보였다.

그러나 북한은 대미관계 개선을 고려하여 4자회담을 수용하는 방향으로 입장을 선회하였다. 미국이 제안한 4자회담을 거부함으로써 대미관계의 경색을 초래하기보다는, 4자회담 수용을 미국으로부터 식량지원, 경제제재 해제 등의 대가를 얻는 협상카드로 활용하였다. 예를 들어, 북한은 「4자회담 공동설명회」(97.3.5) 참가조건으로 미국의 경제제재 완화, 식량지원, 미곡물회사인 카길사의 대북한 곡물 물물교환 허용 등을 요구했으며,<sup>17)</sup> 4자회담 본회담의 참가조건으로 150만 톤의 식량지원과 경제제재 완화를 요구했다.<sup>18)</sup> 또한 북한에게 4자회담은 남북간 직접 협상의 장으로서가 아니라 미국의 남북관계 개선 요구를 일견 수용하면서 미국과의 접촉국면을 넓힐 수 있는 또 하나의 대미 협상창구이다. 실제로 4자회담이 개최되자 북한은 4자회담의 장에서 4자회담 자체보다는 미·북고위급회담에 더 많은 노력을 기울였다. 예를 들면, 북한은 4차 본회담(99.1.18~1.22)을 전후하여 미국과의 회담에서 금창리 지하시설 문제에 대해서 협상했으며, 6차 본회담(99.8.5~8.9)을 전후하여 미국과 미사일발사문제에 대해서 협의했다.

그리고 북한은 4자회담을 주한미군철수와 미·북평화협정을 공식적으로 주장하면서 한·미공조를 약화시키려는 기회의 장으로서 활용해오고 있다. 4차 본회담이 끝난 후 북한 외무성대변인은 중앙통신과의 회견에서 한·미측이 한반도 긴장과 대결, 외세간섭을 제거하는 문제 토의를 거부함으로써 4자회담에 진전이 없었다고 주장한 반면,

17) 「한겨레신문」, 1996. 11. 4.

18) 「한국일보」, 1997. 3. 28.

북한 금창리 지하시설 사찰문제에 대한 북한측의 보상요구를 미국측이 긍정적으로 고려하고 있다는 시사를 한 것은 긍정적이라고 평가하였다.<sup>19)</sup>

이처럼 북한은 일단 4자회담을 수용하였지만, 4자회담에는 형식적으로 임하면서 미국과의 직접 대화를 통해서 평화체제 전환문제를 해결하려는 입장을 견지하고 있다. 분과위 구성에 합의한 것처럼 회담 정례화 등 형식적인 부분은 어느 정도 수용하면서도, 북한은 6차 본회담에서 김계관 대표가 4자회담 철수 가능성을 시사한 바와 같이 4자회담의 무산을 위협하는 극단전술을 사용하거나 의제의 쟁점화를 통해 미국의 대북 경제제재 완전 해제, 추가 경제지원 등을 도모하고 자국에 유리한 방향으로 회담 성격의 변질을 시도해오고 있다. 즉 4자회담을 북·미 주도의 북한판 「4-2」 회담으로 변질시키고자 하는 것이다. 3차 본회담(98.3.16~21)중 북한은 “4자회담에서 남북한간의 만남은 불필요하다”는 입장을 밝힌 바 있으며, 이어 외교부 대변인 성명(98.3.23)에서도 한반도의 평화와 안보문제에서 북·미간에 해결할 문제와 남북간에 해결할 문제가 따로 있다고 주장하였다.<sup>20)</sup> 북한의 이러한 입장은 4자회담의 의제로 주한미군철수와 미·북평화협정 체결을 지속적으로 주장하고 있는 데서도 잘 드러난다.<sup>21)</sup>

한편 북한으로서는 UN司-북한군간 「장성급회의」와 4자회담을 한반도 안보문제를 다루는 두 개의 궤도(two-track)전술의 수단으로써 활용할 수 있다. 즉 4자회담을 현상유지 상태로 끌고 가면서, 상황에 따라 「장성급회의」를 군사문제와 관련한 대미 협상채널로 활용하는

19) 「조선중앙통신」, 1999. 1. 28.

20) 「조선중앙통신」, 1998. 3. 23.

21) 북한측이 5차 본회담(99.4.24~27)에서 주한미군 문제와 관련, ‘철수’자체 보다는 ‘토의’되면 된다는 점을 시사하기는 하였지만, 이를 주한미군문제에 대한 북한측의 입장 변화로 받아들이기는 어렵다.

것이다. 북한은 한반도 안보문제는 어디까지나 미·북간 직접 교섭을 통해 해결되어야 한다는 입장이다. 그러나 미국과의 관계를 고려할 때, 북한이 4자회담을 전면적으로 무용화시킬 가능성은 아직 낮은 것으로 보여진다.

### (3) 미국

미국은 탈냉전시대 아·태지역의 전략적 지침으로 「확대와 개입정책」(enlargement and engagement policy)을 천명하였고, 21세기 국가 안보전략 구상의 실현을 위하여 장기적 차원의 건설적 개입정책에 바탕을 둔 대중국전략을 추진하고 있다. 미국의 대중국 포괄적 개입정책 구도 하에서, 적대국이었던 북한은 미국의 영향권 안에 편입되어야 할 대상으로 간주되었다. 그리고 정책 수단으로는 봉쇄나 채찍이 아니라 설득과 당근이 적절한 수단으로 상정되었다. 이러한 정책 수단의 변화는 북한과의 핵협상과정에서 효과적인 것으로 증명되었다. 4자회담은 북한을 적대시하거나 고립시키기보다는 협상을 속으로 끌어들이므로써 잠재적 불안요인을 제거하는 동시에 미국의 영향력 하에 있는 국제사회의 협력망 속으로 편입시키고자 하는 것이다. 미국은 북한에 대한 영향력 확대를 위해서 미국과 북한이라는 양자적 틀보다는 남북문제의 특수성과 주변국의 역학관계를 고려하여 4자회담이라는 다자적 틀을 선택하였다. 4자회담을 한반도 평화체제 구축을 위한 외교적 수단 및 북한을 국제사회로 편입시키기 위한 방안으로 인식하고 있다.<sup>22)</sup> 즉 미국은 미사일 및 생화학무기, 미군유해송환 등 양자간 문제 협의채널과 함께 4자회담을 대북 개입정책의 수단으

22) The White House, *A National Security Strategy for a New Century*, October 1998, p. 43.

로 활용하고 있다. 북한을 4자회담의 틀 속으로 끌어들이므로써 북한 체제의 불확실성과 불안정성을 완화시키고자 하는 것이다.

따라서 4자회담에 대한 미국의 목표는 한반도 평화정착이라는 문제보다는 북한을 관리하기 위한 방법을 모색한다는 측면이 더 크다고 할 수 있다. 미국은 한반도의 안정과 북한관리를 위해서 군사적 문제에 대한 미·북대화의 필요성을 인식하고 있다. 그러나 미국의 동맹국인 한국을 배제하고 북한과 협상을 진행할 수는 없다. 이러한 점을 감안하여 미국은 4자회담을 통해 북한의 돌발행동을 억제하고 정전체제 파기를 저지하고자 한다.<sup>23)</sup> 아울러 미국은 4자회담이 간접적 남북대화의 기회를 제공하고 이를 계기로 남북대화를 촉진하는 여건이 형성되기를 희망한다.<sup>24)</sup>

미국은 4자회담에 의해서 한반도 평화체제문제를 논의할 대화의 장을 마련함으로써 미·북양자간 현안과 한반도 평화문제를 분리할 수 있게 되었다. 미국은 한반도 평화문제는 4자회담을 통해 논의하는 한편, 4자회담과 직접 연계하지 않고 북한과 핵 및 미사일문제, 미군 유해송환문제, 양국관계 진전 등 양자간 현안을 별도로 논의하고 있다. 미국은 이처럼 이원화된 대북협상통로를 가지게 됨으로써 남북관계가 교착된 상태에서 미·북대화만을 추진하는 데 따른 부담을 덜 수 있게 되었다.

미국은 정전위 기능 마비와 북한체제 불안정에 따른 우발적 군사 충돌을 예방하는 차원에서, 4자회담을 긴장완화와 신뢰구축을 위한 하나의 대안으로 보고 있다. 이와 관련, 미국은 단기적으로 UN사와 북한군간 핫라인 개설을 추진하려고 하고 있으며, 장기적으로는 3차

23) 이현경, 「미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책」(서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 4~5.

24) Charles Kartman, "Testimony before the Subcommittee on Asia and Pacific Affairs," Senate, July 8, 1997.

본회담에서 표명한 바와 같이 주한미군문제를 북한군 감축문제와 병행 논의할 수 있다는 입장을 가지고 있다. 지금까지 미국은 현 정전위 기능이 불안정하다고 판단하여 주로 「긴장완화 분과위」에서 신뢰구축조치를 북한과 합의하여 이행하는 것에 주안점을 두는 입장을 보여 왔다. 최근 발표된 페리보고서에서 드러난 바와 같이 미국은 북한의 대량살상무기 및 미사일 확산방지에 더 많은 관심을 가지고 있다. 이러한 점에서 4자회담에서도 우선 한반도의 긴장완화를 추진하는데 역점을 두고자 한다. “긴장완화는 당사국 모두에게 일상적으로 걸려 있는 문제이기 때문에 상대적으로 짧은 시일내에 합의를 도출, 시행할 수 있는 사안”이라는 것이다.<sup>25)</sup>

한편 미국은 4자회담이 실질적인 성과 없이 형식적으로 유지되더라도 UN司-북한군간의 「장성급회의」 채널을 통하여 한반도의 군사적 안정이라는 현상유지를 추구하려는 입장을 가지고 있는 것으로 보여진다.

#### (4) 중 국

중국은 자국의 지속적인 경제발전을 위해 주변안보환경의 안정이 필수적이라는 판단에 따라, 4자회담을 북한의 안정화와 한반도 현상유지를 위한 자국의 역할을 수행하는 장으로 인식하고 있다. 여기에는 단기적으로는 북·미접근에 따른 미국의 대중국정책을 견제하고, 장기적으로는 동북아에 대한 미국의 전략에 대한 대응, 즉 대미 협조 및 견제 차원에서 4자회담을 통한 ‘한국카드’를 활용하려는 목적도 내포되어 있다.

이러한 입장에 따라 중국은 4자회담 제의 초기에 보였던 다소 방

25) 제임스 폴리 미 국무부 대변인, 1999. 1. 25.

관자적이고 신중한 입장에서부터 북한의 참여 수락 이후 적극적인 참여 입장으로 방향을 선회하였다. 중국은 한국전쟁에 직접 참여했고 정전협정의 서명당사자이기 때문에 당연히 한반도 평화체제 전환문제에 참여해야 하며, 그 과정에서 정당한 역할을 수행해야 한다는 입장이다. 구체적으로 중국은 예비회담시에 한국의 '先실무절차 논의, 後의제 논의' 입장에 동조하였고, 제3차 본회담에서 한·미측의 '先분과위 구성, 後의제 논의' 입장을 지지하였다. 그리고 한반도 평화체제 전환이 한반도를 둘러싼 주변국의 역학관계와 한·미동맹의 성격변화, 주한미군의 위상 등에 변화를 초래할 것으로 예상되기 때문에 중국은 이러한 문제들의 해결과정에서 일정한 역할을 행사하고자 한다.

그러나 중국이 4자회담을 통해 한반도 평화체제 전환을 모색하겠다는 적극적인 입장을 가지고 있는 것으로 보여지지는 않으며, 그보다는 4자회담에서 일정한 역할을 함으로써 미국의 영향력 확대를 견제하고 한반도에 대한 중국의 이익을 확보하려는 방어적 입장을 가지고 있다. 따라서 중국은 4자회담에서 때로는 미국과 한국의 입장을 지지하고 때로는 북한의 입장을 지지하면서 중재자의 역할을 하는 가운데 자신의 입지를 확보하고자 한다. 이러한 맥락에서 중국은 4자회담이 북·미 주도의 회담으로 진전되는 것을 견제하면서 남북한이 당사자로서 주된 역할을 수행하기를 희망하고 있는 것이다.<sup>26)</sup> 한편, 한·미양국은 중국의 대북한 영향력과 중국의 전략적인 입장을 고려하여 중국이 한반도 평화에 중요한 역할을 할 수 있다는 데 이해를 같이하고 있다.

26) 신상진, 「한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략」(서울: 통일연구원, 1998), pp. 27~31.

## 나. 쟁점

그 동안 4자회담 본회담이 진행되면서 형식과 절차문제도 쟁점으로 등장한 적이 있었으나, 3차 본회담에서 「평화체제 구축분과위원회」와 「긴장완화 분과위원회」의 두 개 분과위원회 구성이 합의되고 4차 본회담에서는 분과위의 운영절차와 관련한 4개항<sup>27)</sup>의 합의가 이루어짐으로써 형식과 절차문제는 일단 해결되었다. 그러나 위에서 살펴본 바와 같이 북한이 애초부터 4자회담을 미·북간의 회담으로 간주하고, 한반도의 평화보장체제 수립과 긴장완화 및 신뢰조성을 위해서는 미·북평화협정 체결과 주한미군 철수문제가 우선 논의되어야 한다는 입장을 완고하게 주장함에 따라서 평화체제 구축의 당사자문제와 의제설정문제가 핵심적인 쟁점으로 부각되었다.

### (1) 당사자문제

북한은 한국이 정전협정에 서명하지 않았으며 정전협정에 서명한 유엔군사령관이 미국인이라는 이유로 정전협정을 대체하는 평화협정도 미국과 북한 양자간에 체결해야 한다고 주장해왔다. 따라서 4자회담에서도 미·북간 평화협정 체결을 내세우며 한국의 당사자자격을 배제하려는 자세를 견지하고 있다. 이에 반해, 한국은 정전협정에 직접 서명하지는 않았으나 한국전쟁의 주된 교전당사국으로서 실질적인 당사자이며 따라서 평화협정의 당사자라는 입장이다. 남북한이 한

27) ① 분과위 활동의 전원합의 원칙하 진행, ② 각측의 자유로운 의견 발표, ③ 합의실패시, 분과위 위원장 회의 상정·해결 추구하고 분과위 위원장회의에서 합의 실패시, 전체회의의 또는 수석대표회의의 상정, ④ 분과위는 전원합의에 따라 전체회의에 보고 등이다.

반도 평화체제 구축과정에서 실질적인 당사자이며 핵심적인 역할을 수행해야 한다는 데에는 미국과 중국도 동의하고 있다.

북한은 앞으로도 미·북평화협정 체결 입장을 견지함으로써 한국의 당사자 주장을 배제하려 할 것이나, 한국이 4자회담의 공동제안자이고 평화협정이 어떠한 방식으로 체결되는가에 따라서는 당사자문제는 쉽게 해결될 수도 있을 것이다. 다만, 향후 회담의 진전을 위해서는 북한의 실질적인 당사자에 대한 인식이 변화될 필요가 있다.

## (2) 의제문제

4자회담 본회담이 진행되면서 분과위원회의 구성과 의제문제가 최대의 쟁점으로 등장하였다. 북한은 4자회담 본회담을 위한 1차 예비회담(97.8.5~7)에서부터 '조선반도와 그 주변 지역의 미군철수'와 '조·미 평화협정 체결'을 의제로 할 것을 제외한 이래 동일한 주장을 계속 견지해오고 있다. 그러나 3차 예비회담(97.11.21)에서 '한반도의 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반문제'를 포괄적 의제로서 설정하는 데 동의하였다.

북한은 「先 의제선정, 後 분과위 구성」을 주장하였으나, 결국 3차 본회담(98.10.21~24)에서 「先 분과위 구성」 제안을 수용하였다. 그러나 북한은 「先 근본문제 해결」이라는 입장에 미·북평화협정 체결과 주한미군철수문제를 「평화체제구축 분과위」와 「긴장완화 분과위」의 의제로서 채택할 것을 계속 주장하고 있다. 3차 본회담에서 북한은 주한미군 철수와 북·미평화협정 체결문제 이외에 한반도내 무기반입 금지, 한·미합동군사훈련 중지 등도 다룰 것을 제안하였다. 앞으로도 북한은 미·북평화협정 체결과 주한미군철수문제를 4자회담의 중요한 고비마다 강력한 협상수단으로 활용하고자 할 것이다.

한국은 미국과 함께 4자회담의 의제에 대해서 쉬운문제부터 먼저 논의하자는 입장을 가지고 있다. 한국은 4자회담의 의제는 '한반도 평화체제 구축'과 '긴장완화를 위한 제반문제'가 되어야 하며, 이 가운데 긴장완화 및 신뢰구축이 먼저 논의되어야 한다는 입장이다. 분과위 '구성문제에 대해서 한국은 미국과 함께 「先 분과위 구성, 後 의제선정」의 주장에 대한 중국과 북한의 동의를 얻어내는데 성공하였다. 분과위 의제에 대해서 한국은 「평화체제 분과위」의 의제로는 평화체제의 형식과 내용을 구분, 내용을 우선 논의하자는 입장을 보이고 있다. 그리고 「긴장완화 분과위」에서는 군당국간 직통전화설치, 군사훈련 통보, 군인사 교환방문 등 실천이 용이한 신뢰구축 조치를 우선 협의할 것을 주장하고 있다.

주한미군문제와 관련해서 한국은 장기적으로 「긴장완화 분과위」에서 논의될 수 있다는 입장을 보이고 있다. 그러나 한국은 평화체제구축에 실질적인 진전이 있을 경우 남북한의 군사력과 주한미군을 포함한 한반도의 모든 군대의 구조나 배치문제가 논의될 수 있다는 입장을 지니고 있다.<sup>28)</sup>

미국은 3차 예비회담때부터 한반도 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 문제들을 4자회담의 의제로 선정할 것을 주장하여 입장을 관철시켰다. 특히 미국은 한반도 평화체제 문제는 복잡한 사안이며 많은

28) 김대중 대통령이 1999년 4월 “북한이 최근 미군이 평화군으로 있다면 남한에 주둔해도 좋다는 말을 했다”고 언급함으로써 주한미군의 지위문제가 쟁점으로 부상하였다. 국가안보회의는 4월 8일 상임위원회에서 이 문제에 대한 한국의 입장을 다음과 같이 정리하였다. ① 주한미군은 한·미간 문제이며 남북간이나 미·북간 논의될 사안이 아니며, 한반도에 위협이 있는 한 주한미군의 존재는 필수적이다. ② 평화체제 구축문제에 실질적인 진전이 이루어질 때 한반도의 모든 군사력과 주한미군을 함께 논의하는 것이 가능함. ③ 한반도에 평화체제가 구축되고 통일이 이루어진 후에도 미군이 동북아 지역의 안정자 역할을 수행하기 위해 한반도에 주둔하는 것이 바람직함.

쟁점을 포함하고 있기 때문에 긴장완화 및 신뢰구축이 먼저 진전되어야 한다는 입장을 지니고 있다.

분과위 구성 문제에 대해서 미국은 우선 「평화체제 분과위」와 「긴장완화 분과위」를 구성하고, 이후 각 분과위에서 세부 의제를 선정하자고 제안하였다. 북한과 중국은 처음에는 반대하였으나 결국 3차 본회담에서 2개 분과위 구성이 합의되었다. 분과위원회의 세부 의제에 대해서 미국은 「평화체제 분과위」의 경우 평화체제의 형식 및 내용이 당사자문제보다 먼저 논의되어야 한다고 주장한다. 그리고 「긴장완화 분과위」의 경우 남북당국간 직통전화 설치, 군사훈련 상호통보, 군인사 상호교환 등 신뢰구축 조치를 실시할 것을 제안하고 있다.

북한과 가장 첨예한 의견대립을 보이고 있는 주한미군문제에 대해서 미국은 장기적으로 이 문제를 논의할 수는 있지만 의제의 일부인 협상대상은 아니라는 입장을 지니고 있다. 주한미군문제는 한반도의 전반적 군사적 상황과 남북관계, 동북아 상황 등을 고려하여 장기적으로 논의될 사안이라는 것이다. 미국이 주한미군문제에 대해서 논의할 수 있다는 가능성을 시사한 것만으로도 미국의 입장에서는 한발 양보한 것이라고 할 수 있다.

중국은 4자회담 예비회담에서 ‘한반도 평화체제 수립문제’와 ‘관련 각국의 관계개선문제’를 의제로 채택할 것을 제안했다.<sup>29)</sup> 중국은 대미관계개선을 희망하는 북한의 입장에 동조하여 회담 참여국간 관계진전이 회담성공을 위한 여건으로서 중요하다는 점을 지적하였다. 그러나 중국은 3차 예비회담에서 ‘한반도 평화체제 구축문제와 긴장완화를 위한 제반문제’로 하자는 미국과 한국의 입장에 동의하였다.

분과위 구성문제와 관련하여 중국은 2차 본회담때까지 1개 분과위

29) 「남북대화」, 제 65호('96.11~'97.12), p. 19.

구성을 주장하였으나, 3차 본회담에서 한·미의 2개 분과위 구성 제안을 수용하였다. 미·북평화협정 및 주한미군문제에 대해서 중국은 명확한 입장표명을 유보하고 있다. 그러나 중국은 미·북평화협정에 의해서 한반도 평화문제가 해결됨으로써 중국의 입지가 제약되는 것에 반대한다. 그보다는 남북한당사자간의 협상에 의해서 평화협정이 체결되는 것을 지지한다. 또한 중국은 주한미군문제에 대해서는 민감한 반응을 보이고 있다. 중국은 통일한국에서도 주한미군이 주둔한다는 것에 대해서는 분명히 반대입장을 지니고 있다고 할 수 있다. 그러나 의제와 관련해서는 북측의 「先 근본문제 해결」 주장과 한·미·중의 「先易後難」 주장의 대립으로 합의를 이루지 못했다. 북한측은 주한미군 철수문제와 미·북 평화협정 체결이 근본문제로서 의제로 설정하여 논의·해결되어야 한다는 입장을 견지한 반면, 한국측은 남북군사당국자간 직통전화 설치·운영, 주요 군사훈련의 통보 및 제한된 범위의 군사훈련 참관 허용, 군인사 상호교환 방문 등 실천이 용이한 군사적 신뢰구축 조치의 협의와 평화체제의 내용을 먼저 다루자고 제안하였다.

1999년 1월 18~23일간 개최된 4차 본회담의 핵심현안은 분과위 구성을 매듭짓는 일이었다. 북한은 주한미군문제와 북·미평화협정 체결문제를 의제로 채택하자는 기존의 주장을 강경하게 견지함으로써 회담의 실질적 진전을 지연시키거나 회담운영의 주도권 장악을 시도하였다. 그러나 중국이 한국과 미국의 입장에 동조하는 태도를 보이게 되자, 분과위 구성과 그 운영절차에 합의하였다. 의제와 관련해서는 북측의 「先 근본문제 해결」 주장과 한·미·중의 「先易後難」 주장의 대립으로 합의를 이루지 못했다. 북한측은 주한미군 철수문제와 미·북 평화협정 체결이 근본문제로서 의제로 설정하여 논의·해결되어야 한다는 입장을 견지한 반면, 한국측은 남북군사당국자간

직통전화 설치·운영, 주요 군사훈련의 통보 및 제한된 범위의 군사 훈련 참관 허용, 군인사 상호교환 방문 등 실천이 용이한 군사적 신뢰구축 조치의 협의와 평화체제의 내용을 먼저 다루자고 제안하였다. 중국은 4차 본회담 분과위에서 한반도 긴장완화를 위한 5대 협상원칙을 제시하였다.<sup>30)</sup>

의제와 관련한 남북한의 입장 대답은 5차 본회담(99.4.24~27)에서도 지속되었다. 북한측은 주한미군 철수문제와 미·북 평화협정 체결을 의제화려는 기존 입장을 고수하면서, 평화협정의 형식이 더 중요하므로 당사자문제가 해결되어야 평화협정의 내용을 협의할 수 있다고 주장하여 미국과 북한만이 평화협정의 당사자라는 입장을 견지하였다. 한국측은 4차 회담시 제의한 군사분야 신뢰구축조치들을 기초로 하여 보다 구체적인 내용들을 협의할 용의가 있음을 밝히는 한편, 평화협정의 당사자가 남한과 북한이며 한국이 정전협정의 당사자가 아니라는 북한측의 주장을 반박하였다. 다만 4차는 차기 회담에서 한반도의 특수한 상황에 적합한 긴장완화를 위한 조치들을 검토·마련하고, 한반도에 수립될 평화체제의 윤곽을 보다 심도있게 모색할 조치들을 취해나가기로 합의하였다.

6차 본회담(99.8.5~8.9)에서는 5차 회담시 합의된 바에 따라 한반도에 적합한 긴장완화조치들과 평화체제의 윤곽문제를 논의하였다. 한국측은 이미 제의한 군사적 신뢰조치의 협의·이행을 촉구하고, 긴

30) ①상호신뢰구축조치를 향한 협력이 광범위하게 증진되어야 함. 여기에는 정치, 외교, 군사, 경제, 사회적 분야에서의 상호교환 및 호혜적 협력의 구축 및 개선이 포함됨, ②당사국간 관계증진이 지지되어야 하며 여타 국가들은 물론이고 북한과 미국관계의 점진적 정상화가 환영받아야 함, ③당사국은 군사분야에서 복합적이고 다각적인 상호 신뢰구축조치를 위해 협력해야 함, ④당사국은 잠재적 군사적 분쟁을 막기 위해 효과적이고 가시적인 조치를 취해야 함, ⑤당사국은 상대방에 대해 적대적이고 도발적인 군사적 행위를 자제해야 함. 「연합통신」 1999. 1. 23.

장완화문제의 협의 진전을 위하여 판문점 장성급회담의 활성화와 남북군사공동위원회의 가동 등을 추가로 제의하였다. 그리고 평화체제 구축과 관련해서는, 평화체제의 형식으로 남북한이 주당사자로 되고 미·중은 증인자격으로 서명하는 「남북평화합의서」와 미·중이 합의서의 효력을 보장하는 내용의 「추가정의서」를 채택할 것을 제안하였다. 평화체제의 내용은 전쟁상태의 종식 선언 및 무력불사용 등 일반적 내용과 일정수준의 신뢰구축과 군축조치를 담을 것을 제의하였다. 이에 반해 북한측은 긴장완화와 관련하여 주한미군 철수문제의 의제화 입장을 고수하면서 한·미간 대규모 전쟁연습 중지 및 한반도내 전쟁장비 반입 중지 등도 의제로 설정하자고 주장하였다. 평화체제 구축과 관련해서는, 기존의 미·북간 평화협정 체결 주장을 반복하는 가운데 각측이 제시한 의제를 종합하여 목록을 만들고 이를 하나 하나 검토하자고 제의하였다.<sup>31)</sup> 결국 6차 본회담에서도 의제문제에 대한 남북한의 입장이 평행선을 달림에 따라 진전을 이루지 못했으며, 차기 회담 일자도 정하지 못한 채 회담이 종료되었다.

6차 본회담시까지 진행된 「평화체제구축 분과위」와 「긴장완화 분과위」에서 나타난 각국의 입장은 다음의 <표 1>과 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

31) 「남북대화」, 제 66호('98.1~'99.9), pp. 115~116.

<표 1> 평화체제구축 분과위원회에서의 각국의 입장

한 국	북 한	미 국	중 국
<ul style="list-style-type: none"> <li>○쉬운 문제부터 어려운 문제로 접근</li> <li>○내용과 형식을 구분, 先 내용 논의</li> <li>·내용: 일반적 평화협정 포함 사안과 남북한 특수사정에 해당되는 사항을 포함, 남북기본합의서가 기본 지침 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○평화과정에서 엄중한 장애로 되는 문제</li> <li>○평화보장과 관련된 원칙적 문제</li> <li>○조·미 평화협정 체결문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○각측은 어떤 의제도 제기 가능, 전원일치로 결정</li> <li>○쉬운 문제부터 어려운 문제로 접근</li> <li>○평화체제의 형식과 내용을 구분</li> <li>* 先 긴장완화분과위 진전 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○先易後難·求同尊異원칙</li> <li>○평화협정의 내용</li> <li>·각측간 관계개선, 궁극적으로 남북 자주적 평화통일</li> <li>·평화적 분쟁해결/무력사용·위협 반대</li> <li>·호혜·평등원칙하 정치, 경제, 사회 문화, 과학, 기술 제분야에서 협력</li> <li>·군사적 신뢰구축 조치 및 단계적 군비삭감</li> </ul>

<표 2> 긴장완화 분과위원회에서의 각국의 입장

한 국	북 한	미 국	중 국
<ul style="list-style-type: none"> <li>○쉬운 문제부터 어려운 문제로 접근</li> <li>○남북군당국간 hot-line</li> <li>○상호 훈련통보 및 참관 허용</li> <li>○군인사 상호교류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○미군의 남한주둔 등 긴장완화의 근본 문제</li> <li>○미군철수 등 긴장완화의 방법 문제</li> <li>○조·미간 정치적 신뢰조성 등 긴장완화의 분위기 조성 문제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○쉬운 문제부터 어려운 문제로 접근</li> <li>○초보적 신뢰구축조치</li> <li>- 정보교환, 군인사교류, hot-line설치 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○정치·군사·경제·사회분야를 망라하는 포괄적 신뢰구축조치</li> <li>○각국간 관계개선</li> <li>○각국간 다차원·다형식적 신뢰구축조치 협의</li> <li>○우발적 군사충돌 가능성 예방</li> <li>○적대적·도발적 군사행동 자제</li> </ul>

## 4. 4자회담 추진 방향

### 가. 접근전략

#### (1) 회담 성격의 재정립

그 동안 진행된 4자회담 본회담의 결과를 보면, 남북한간의 입장이 근본적으로 대립하는 상태가 지속됨에 따라 상호 접근이 어려운 근본적인 한계를 가지고 있음을 알 수 있다. 또한 북한의 대량살상무기와 미사일 문제가 동북아의 새로운 긴장 원인으로 등장함에 따라 다자주의에 입각한 4자회담을 여유를 가지고 실험하는데 제한을 받기도 한다. 이러한 상황은 의제문제에 대한 갈등으로 실질적인 진전을 보지 못하고 있는 4자회담의 목표와 의미에 대한 재검토와 방향 전환의 필요성까지도 제기한다고 볼 수 있다. 남북간의 입장을 수용하고 미·중의 이해를 고려한 다자주의적 관점에서, 4자회담에서 ①남북기본합의서 이행·실천을 포함하는 남북현안문제, ②북·미평화협정문제, ③한·중 평화합의문, ④미·중 평화합의문, ⑤남북한 군비축소문제, ⑥국제감시단 창설문제 등 6개의 항목을 의제로 논의하여 남북한 합의서, 북미 합의서, 한중 합의서, 미중 합의서 등 4가지 합의문을 포괄하는 최종합의문(가칭 「한반도 평화를 위한 포괄적인 합의문」) 형태로 4자간 평화협정을 체결함으로써 한반도 평화체제 구축문제를 해결하자는 대안이 제시되기도 하였다.<sup>32)</sup> 향후 4자회담의 진행 여부와 관련하여 크게 두 가지의 대안이 검토될 수 있다.<sup>33)</sup>

32) 광태환, “한반도 평화체제 구축: 4자회담,” 광태환 외, 「한반도 평화체제의 모색」 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), pp. 317~318.

33) 차두현, “한반도 4자회담의 새로운 접근법: 역내 다자안보대화의 교훈을 중심으로,” 「한반도 군비통제」 제25집 (서울: 국방부, 1999. 8), pp. 93~96.

첫째, 4자회담을 형식적으로 지속하기보다는 4자회담 제안시의 구상대로 회담을 지속할 것을 강력히 주장하거나, 이러한 대안이 어렵다면 북한의 4자회담에 대한 입장 변경의 불가능성을 근거로 지금부터라도 4자회담의 결렬을 준비하는 수순을 밟아나가는 것이다. 북한은 1998년 3월의 2차 본회담 기간중 “4자회담에서 남북한간의 만남은 불필요하다”며 우리측의 양자회담 제의를 거부하였으며, 3차 본회담에서는 주한미군 철수, 미·북평화협정 체결 이외에도 한·미합동군사연습 중단, 한반도내 무기반입 금지 등 주로 미국을 겨냥한 의제만을 제안하였다. 그러면서도 2개의 분과위 구성에 합의하는 등 우리측으로 하여금 ‘협상의 여지’에 대한 기대를 지속시키는 행태를 보임으로써 한국측의 입장을 활용한 미국과의 접촉에 주력하였다. 더욱이 페리보고서의 발표로 미·북간 고위급회담이라는 새로운 협상틀이 생겼으므로 북한으로서는 그 동안의 ‘한국 배제, 미·북접근’ 정책을 변경할 동기가 크지 않다.

이와 같이 4자회담에 임하는 북한의 의도가 남북 직접대화를 통한 문제해결에 있지 않다고 한다면, 이 회담 역시 기존의 남북회담에서처럼 언제라도 공전되거나 중단될 가능성이 있다. 또한 4자회담이 지속된다고 하더라도 북한의 대남정책 추진여건이 근본적으로 변화하지 않는 한, 한국을 배제한 미·북협상의 틀을 계속 추구하려 할 것이다. 향후 미·북간 고위급협상이 진행되는 과정에서 북한이 만족할 만한 성과를 얻게 되거나, 또는 어떠한 경우에도 4자회담을 통해 원하는 바를 얻을 수 없다고 판단하는 경우 언제라도 4자회담을 중단할 가능성은 열려 있다.

그러나 이 대안은 의제선정의 갈등으로 인한 4자회담의 문제점을 탈피할 수 있다는 장점이 있음에도 불구하고, 동 회담이 결렬될 경우 이를 대체할 또 다른 회담을 고안해내어야 하며, 이 역시 기존의

오류를 되풀이 할 가능성을 배제할 수 없다는 점에서 한계가 있다. 4자회담이 결렬된 이후, 남북한간에 남북군사공동위원회의 채널 가동이 가능하거나, 미·북간 기존의 다양한 협상채널을 이용하면 한반도문제 해결을 위한 제반 쟁점들을 논의하는 데에 문제가 없을 수도 있다. 그러나 가까운 시일내에 남북군사공동위원회의 가동은 용이하지 않을 뿐만 아니라 미·북간 채널에 의지할 경우 남북관계 경색국면과 국내정치적 부담의 문제가 발생할 것이다. 더욱이 북한으로 하여금 회담 결렬에 대한 책임을 한국측에 전가하는 빌미를 제공하고, 미국과의 직접협상을 가속화하는 계기로 작용할 수 있음에 따라서 북한의 한국배제 정책을 공고하게 해줄수 있는 역효과가 매우 크다.

둘째, 북한이 전반적인 대미접근의 틀을 유지하기 위하여 4자회담으로부터 쉽게 철수할 수 없다는 가정하에, 4자회담을 애초의 목적에 비해 보다 '느슨하고 부담없는' 대화의 형태로 전환하고, 이를 통해 남북한 및 미국·중국간에 대화의 여건과 분위기를 성숙시켜 나가는 것이다. 즉 한반도문제 해결과 관련된 주요 쟁점들은 양자채널을 통하여 협의하는 한편, 4자회담에서는 참여국들이 상대적으로 부담이 적은 의제를 대상으로 하여 '협력의 습관'을 형성하는 다자대화의 운영방식을 도입하는 것이다. 이 경우, 한반도문제 해결을 위한 대화채널은 4자회담과 기존의 양자회담으로 분화될 것이며, 4자회담의 지향은 한반도문제 해결을 위한 '중심적 제도'로서 보다는 중·장기적 차원에서 '여건조성을 위한 기반구축' 역할에 중점을 두어야 할 것이다.

이 대안은 현 상태에서 4자회담의 틀에 급속한 변화를 주지 않는다는 점에서 장점을 가지고 있으나, 4자회담의 성격을 전환해야 한다는 부담을 갖게 된다. 여타 지역에서 효율적으로 활용되었던 다자안보대화가 한반도와 동북아의 안보환경에서 실효성을 가질 것인가

에 대한 의문이 제기될 수 있다. 여전히 불안정한 요인들이 상존하고 있는 상황에서 느슨한 형태의 접근은 또다른 형식적 대화의 확대 재생산만을 가져올 수도 있기 때문이다. 그리고 북한이나 미국, 중국이 이러한 운영방식에 호응할 지에 대해서도 신중한 판단을 필요로 한다.

전반적으로 평가할 때, 4자회담이 당면해 있는 현재의 난관을 타개하는 데에는 첫 번째의 대안보다는 두 번째의 대안에 입각한 접근을 하는 것이 보다 합리적일 것으로 판단된다. 우선 첫 번째의 대안이 회담의 결렬이라는 최악의 상태를 각오해야 하는 부담이 있다. 이에 반해, 두 번째의 대안은 '느슨하고 부담없는 대화의 진행'을 단기적인 차원의 전략으로 한정할 경우, 4자회담이 지향하는 중·장기적 목표를 변경하지 않고도 추진이 가능할 수 있다. 또한 4자회담에서 논의될 쟁점 현안들이 시간적으로 조기 타결이 불가능하다는 점을 감안할 때, 본격적인 협의가 이루어지는 시점까지는 회담의 목표치와 기대수준을 적당히 낮춤으로써 성과에 대한 강박관념과 이로 인한 무리한 정책추진을 미연에 방지하는 데에 유용할 것이다. 그리고 이러한 접근은 그 동안 우리측의 정책방향과는 무관하게 4자회담으로 집중되었던 한반도 평화와 안보문제의 논의 창구를 다변화하는 계기가 될 수도 있다.

이러한 점을 감안할 때, 4자회담의 성격을 다음과 같은 방향에서 재정립하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 첫째, 한반도 평화체제 구축과정을 남북한 차원, 북한의 대미·관계 개선 및 정상화 차원, 그리고 동북아 안보협력체제 형성 차원의 3차원에서 접근하는 것이다. 남북한 차원에서는 남북한 양자간 정치·군사적 신뢰구축 및 불가침의 구체적인 사항에 대한 합의·이행을 추진하고, 남북한 교차승인 차원에서는 남북한과 미·중간에 정치·군사적 신뢰구축, 관계개선 및

불가침의 합의·이행을 추진한다. 그리고 국제적 차원에서는 한반도 주변 강대국들간에 정치·군사적 신뢰구축을 바탕으로 장기적으로 동북아 다자안보협의체 구성의 방향으로 발전되도록 한다.

둘째, 4자회담은 한반도문제의 '한반도화'와 '국제화' 사이에서 우리에게 줄 수 있는 부정적 및 긍정적 영향을 동시에 내포하고 있으므로, 부정적 측면을 줄이면서 긍정적 측면을 적극 활용해야 할 것이다. 4자회담의 부정적인 측면은 ①한반도문제의 당사자 해결원칙 훼손, ②주변국의 지나친 개입 초래 가능, ③미·북 주도의 회담 진행 등이 있으며, 긍정적 측면으로는 ①남북대화 기회 제공, ②한반도 평화문제의 중요성 부각, ③한반도 통일에 대한 국제협조 및 지지 확보의 기회 마련 등을 생각할 수 있다.

셋째, 한반도 안보와 평화정착 문제는 남북 당사자회담에서 합의·이행되는 것이 가장 바람직하나, 북한의 현 입장을 고려하여 당분간 4자회담을 남북한 접근을 위한 우회적인 수단으로 활용하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 북한의 안보가 보장될 수 있도록 4자회담의 참여국들이 공유하는 안보·군사문제에 대해 우선적으로 논의하도록 하고, 이를 통해 남북간 직접협상의 장이 되도록 해야 할 것이다.

넷째, 4자회담의 다자회담 성격을 활용하여 북한의 국제규범 준수를 촉진시키기 위하여 회담 참여국이 UN 회원국으로서 지켜야 할 기본원칙<sup>34)</sup>에 합의하고, 이 원칙 아래서 평화체제 구축 논의를 진행하도록 한다.

34) 기본원칙들에 포함될 사항으로는 주권 평등과 주권에 고유한 諸권리, 무력 위협 및 무력행사의 억제·무력에 의한 보복행위 삼가 및 불인정, 국경의 불가침성 및 영토보전 존중, 분쟁의 평화적 해결, 국내문제 불간섭, 인권 및 사상·양심·종교·신조의 자유를 포함한 기본적 자유의 존중, 민족자결권 인정, 참여국간 상호협력, 기타 국제법에 규정된 諸의무의 준수와 성실한 이행 등이다.

(2) 점진주의적 단계적 접근

4자회담의 성격을 위에서와 같이 정립한다면, 4자회담은 보다 점진주의적인 입장에서 단계적으로 접근하는 것이 바람직하다. 즉 한반도 평화체제문제의 조기 해결과 단기간내에 가시적인 성과의 도출을 기대하기 보다는, 일정한 기간동안에는 본질적인 문제에 접근할 수 있는 여건을 조성하는데 주력하고, 이를 토대로 본격적인 문제해결을 모색해나가도록 접근하는 것이다. 이러한 점진적 문제해결을 현실화하기 위한 4자회담 접근전략으로서 다음과 같은 3단계의 과정을 검토할 수 있다.<sup>35)</sup>

(가) 1단계: 4자간 정례적 대화 관습 축적

이 단계에서 4자회담은 문제의 해결 보다는 한반도 문제 관련 쟁점들에 관한 지속적인 협의를 하는 데에 중점을 두도록 한다. 이미 구성되어 토론이 진행되고 있는 2개의 분과위원회를 정례화하고, 이를 지속시키는 것을 1차적인 목표로 한다. 분과위원회는 본회의가 종료된 이후에도 '회기간 회의'를 주기적으로 계속하고, 그 결과를 차기 본회의에 보고하도록 한다. 협의 의제들은 남북한간의 정치·군사적 균형에 큰 변화를 유발시킬 가능성이 적고, 실현이 가능한 사안들을 중심으로 구성하도록 한다. 그리고 북한이 그 동안의 회의에서 경직된 입장을 보여왔던 점을 감안하여 북한의 수용가능성이 상대적으로 높은 의제를 발굴하여 제기할 필요가 있다.

또한 이 단계에서는 남북대화 채널의 다양화를 추진하고, 그 진전

35) 차두현, 앞의 글, pp. 96~99; Robert A. Manning, "The U.S. Position and Policy Toward the Four-Party Talks," 민족통일연구원 편, 「4자회담과 한반도 평화」 (서울: 민족통일연구원, 1997. 4.), pp. 18~30 참조.

상황에 따라서 남북 대화와 4자회담의 기능간에 상호 상승작용을 할 수 있도록 해야 할 것이다. 예를 들면, 4자회담 본회의 및 분과위에서는 주로 “한반도문제 해결과 관련된 제반 논의 및 원칙적 합의 도출”을 추진하고, 남북간의 거래관계를 확산시킬 수 있는 사안들에 대해서는 남북기본합의서에 입각한 분과위와 공동위원회의 가동을 통하여 구체적인 시행방안의 협의 및 합의를 이행하는 것이다. 그러나 처음부터 4자회담을 무리하게 남북기본합의서의 이행과 연계하여 추진하는 것은 북한측의 회담의도에 대한 의구심을 촉발할 것이기 때문에 바람직하지 않다.

#### (나) 2단계: 구체적 시행 방안 논의 및 합의

이 단계에서는 1단계에서 4자간의 대화 행위 규범이 조성된 것을 바탕으로 본격적인 의제에 대한 협의와 문제 해결에 착수하면서 남북한간 평화공존에 대한 논의를 실질적으로 추진한다. 이 단계에서 4자회담은 한반도 평화체제 구축과 긴장완화에 긴요한 제반 조치들의 합의를 지향하며, 일부 조치들에 대해서는 구체적인 이행과 실천이 되도록 한다. 2단계에서는 4자회담 및 기존 양자대화 채널간의 역할 분담 및 상호 연계성을 지향할 수 있을 것이다. 따라서 4자회담의 협의사항중 남북간에 실시할 수 문제들에 대하여는 남북군사공동위원회에서 처리하도록 한다. 4자회담의 분과위원회와 본회의가 한반도문제 해결과 관련되면서 미국, 중국 등 주변국의 이익과 관련된 국제적 차원의 의제를 주로 취급하는 데 비해서, 기존의 남북대화채널은 남북한 양자간에 국한된 의제를 다룰 수 있을 것이다.

## (다) 3단계: 평화체제의 구축 및 주변국 보장

이 단계에서는 2단계에서 조성된 평화공존 분위기를 남북한간에 제도화하고 평화체제의 정착을 토대로 동북아 안보협력으로의 발전을 모색한다. 이 단계에서는 남북한간의 양자간 문제와 관련해서는 기존 대화채널과 4자회담 체제의 기능을 통합하거나, 4자회담내에 남북한 양자협상 기구를 별도로 구성하는 방안이 검토될 수 있을 것이다. 4자가 합의하는 방식의 평화협정이 체결되면 4자회담을 일본과 러시아를 포함하는 6자회담으로 확대 개편할 수도 있을 것이다.

## 나. 운영방안

한반도 평화체제는 신뢰구축과 군비통제, 평화협정의 체결, 보장장치의 마련, 합의이행에 대한 검증장치의 마련 등을 포함하는 복잡한 과정이다. 그 가운데서도 주한미군철수와 미·북평화협정문제는 앞으로 계속 뜨거운 감자로 남아있게 될 것이다. 아울러 앞으로 4자회담에서 남북한의 주도권 인정 문제, 미국과 중국의 보장지역할의 성격 등이 쟁점사항이 될 것이다. 이러한 점을 감안할 때, 4자회담은 다음과 같은 사항을 염두에 두고 운영하는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 평화체제전환에서 남북한 당사자원칙이 확인되어야 한다. 한국은 한국전쟁의 교전당사자였으며, 한국전쟁시 유엔군사령부에 작전권을 이양(1950.7.14)하였으므로 정전협정체결의 당사자이며, 제네바 회담(1954.4)에 참여하였으며, 정전협정 이후 동 협정의 규율을 받아왔다는 점에서 평화협정 체결의 당사자자격을 보유하고 있다.<sup>36)</sup> 다만, 북한의 입장을 고려하여 남북한 당사자원칙을 명시적으로 북한에

36) 백진현, “휴전협정체제의 대체에 관한 연구,” 통일원, 「한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색」(서울: 통일원, 1991), pp. 131~136.

게 요구하지는 않아도 될 것이다.

둘째, 4자회담이 북한의 의도대로 미·북회담으로 변형되고 남한과 중국은 읍서버로 전락되는 것을 방지해야 한다. 이를 위해 참여국이 회담주최국의 역할을 번갈아 담당하도록 한 것은 바람직한 조치이다. 그리고 회담에 대비해 한·미, 한·중간 긴밀한 협조체제를 구축함으로써 회담의 목표와 진전상황에 대한 공감대를 확인해야 한다.

셋째, 회담당사자가 아니지만 한반도문제와 관련한 주요 주변국인 일본과 러시아에게 회담진전상황을 브리핑하고 이들의 이해를 얻는 것도 필요하다. 특히 일본에 대해서는 대북인센티브제공에 대해서 일본이 참여할 것을 요청하는 한편, 일본과 러시아가 한반도 평화체제 보장을 위한 동북아다자회담 방식을 통해서 한반도의 평화정착에 기여할 수 있음을 설득해야 할 것이다.

넷째, 4자회담의 의제는 분과위원회의 성격에 따라 이원화되어 있다. 「평화체제구축 분과위」에서는 평화체제전환의 방법, 절차, 보장방안 등을 논의해야 할 것이다. 그리고 「긴장완화 분과위」에서는 군사직통전화 설치, 군인사교환, 군사작전 사전통보, 국방정보교환, 해난구조 등과 같은 신뢰구축조치와 군축에 대한 협의가 진행되는 것이 바람직하다. 그러나 분과위에서는 실질적 협의가 가능하도록 협의순서, 의제 등이 합의되어야 한다. 따라서 협의순서는 「평화체제구축 분과위」와 「긴장완화 분과위」에 동일하게 적용되는 방안을 추진 하되, 상황에 따라 어느 한 분과가 먼저 진전되어도 무방하다는 융통성을 발휘해야 할 것이다. 의제는 각측이 제시한 의제 중 공통된 부분부터 합의를 유도, 합의된 부분부터 협의를 시작하도록 한다. 합의된 의제 의 협의와 병행하여 추가 의제의 논의도 가능하다. 의제에 대한 합의가 어려울 경우에는 협의의 순서부터 합의하도록 한다.

다섯째, 한반도 평화체제에 대한 국제적 보장방안이 강구되어야

한다. 우선 4자회담틀 내에서 미국과 중국이 일차적으로 한반도 평화체제의 보장자가 될 것이다. 그리고 일본과 러시아를 포함한 6자회담을 통해서 일본과 러시아의 보장을 받는 방안과 4자간 합의에 의한 평화협정에 대하여 UN안보리의 결의한 형식으로 추진되는 방안 등이 모색될 수 있다. 아울러 동북아다자안보협력체를 통해 국제적 보장을 받는 방안들도 검토될 수 있을 것이다.

여섯째, 한반도평화체제 전환시 평화관리체제가 강구되어야 한다. 북한은 1954년 제네바회의 이후 유엔사는 유엔과 무관한 기구라는 입장을 견지해 왔으며, 1973년 UNCURK 해체 이후 유엔사해체를 위해 노력하였다. 북한은 1975년 11월 유엔총회에서 유엔사해체 및 유엔깃발하의 주한외국군철수에 관한 결의안을 통과시키는 데 성공하였다. 남한은 1970년대 초반까지는 유엔사 존속 입장을 고수하였으나, 1970년대 중반부터는 유엔사를 대체할 기구가 마련된다면 유엔사해체를 고려할 수 있다는 입장을 보였다. 이러한 배경 하에 1975년 11월 포드행정부는 정전협정을 유지할 수 있는 방안이 마련되면 유엔사를 해체할 수 있다는 결의안을 유엔총회에 제출하였다.<sup>37)</sup>

새로운 평화협정이 체결되면, 휴전협정의 이행·감독업무를 담당하고 있던 유엔사는 해체되고<sup>38)</sup>, 그대신 새로운 평화보장장치가 강구

37) 백진현, “남북한 평화체제구축의 과제와 문제점,” 한국정치학회, 광복 50주년 기념 남북한관계 학술대회, 「분단 50년과 통일의 전망」, 1995. 11. 11.

38) 유엔군사령부문제에 대해서는 실질적으로 300여명의 행정요원들로 구성된 유엔군사령부의 역할이 미미하며 북한이 유엔회원국(1991.9.17 유엔가입)이라는 점을 고려하여 평화협정체결 이전이라도 그 해체방안이 신중하게 검토될 수 있다는 견해도 있다. 유병화, “통일지향적 남북한관계의 법이론 연구,” 통일원 편, 「한민족공동체통일방안의 실천과 제도화연구」 (서울: 통일원, 1990), pp. 166~167; 단, 평화협정체결전에 유엔사가 해체된다고 하더라도 유엔사가 정전협정의 체결당사가 아니며 단지 정전협정의 준수·집행을 책임지는 관리기구이기 때문에 자동적으로 정전협정이 폐기되는 아니며, 새로운 정전협정관리기구가 구성되어야 한다.

되어야 할 것이다. 새로운 평화보장방안으로는 미·중의 평화감시방안, 유엔의 PKO관리방안, 남북한 공동관리방안 등이 고려될 수 있다.

그런데 미·중의 평화감시방안은 한반도에서 미국과 중국의 영향력을 증가시키고 이들 간의 경쟁을 유발할 가능성이 있다. 또한 러시아와 일본이 미·중의 평화관리방안에 대해서 반대입장을 보일 것이다. 그리고 남북한이 군사적으로 대치하고 있으며 주변국의 영향력이 한반도에 작용하고 있는 현실을 감안하면, 중립국으로 구성된 PKO가 한반도평화를 관리하는 데에는 한계가 있다.

남북한의 공동관리방안은 실질적 당사자인 남북한이 책임을 지고 신뢰구축을 도모한다는 측면에서 바람직하다. 남북한 공동관리를 위해서 남북군사공동위원회의 역할을 강화하고 그 산하에 상설군사관리기구와 「DMZ공동감시단」을 구성하는 방안도 고려될 수 있다.<sup>39)</sup> 남북한의 공동관리방안은 감시·검증체제를 확립하는 방안까지 강구해야 한다.

#### 다. 협상의제

첫째, 4자간의 입장중 합의 및 타결가능성이 있는 의제를 우선 고려한다. 남북간 의제를 위주로 하되, 논의를 촉진시킬 수 있는 범위 내에서 4자간 정치·군사적 관계 사항도 포함시킬 수 있다. 그리고 북한의 미·북평화협정 체결과 주한미군 철수문제의 의제화 주장에 대처하면서 한반도 평화체제 구축의 지원방안으로서 관련 4국(남북한과 미·중)이 교차 불가침협정 체결을 의제로 포함시키는 방안이 고

39) 서주석, “4자회담 개최시 한반도평화체제 구축문제의 남북군사협상,” 통일원 남북회담사무국 세미나 발표논문, 1996. 5. 21, p. 16.

려되어야 할 것이다. 현재 한·미와 북·중은 동맹관계에 있기 때문에 이들간의 불가침협정은 불필요하다. 따라서 한·중 및 북·미간에 불가침협정을 체결하고, 남북간에는 평화협정을 맺는 방안이다. 남북한간에는 남북기본합의서를 4자회담의 틀 속에서 재확인하는 방법도 중간과정으로서 고려될 수 있다.

이 방안은 북한측의 미·북 평화협정 주장 입장을 부분적으로 수용하면서 미·북간 불가침협정 체결과 관계정상화를 지원함으로써 북한이 느끼고 있는 위협 인식의 제거 및 안정적 변화를 보장하고 남북간 평화체제 구축을 위한 우리측의 입장을 부각시키는 데 도움을 줄 수 있다. 또한 남북한간 평화체제가 구축되는 과정에서 참여국간에 교차불가침 협정이 협의·실현되면 동북아 안보와 평화에도 적극적으로 기여할 수 있다.

둘째, 북한측의 「先 근본문제 해결」 입장에 대응하면서 남북기본합의서를 기반으로 한국, 미국 및 중국이 입장을 같이 하고 있는 '쉬운 문제로부터 어려운 문제로 접근'한다는 입장을 반영할 수 있는 포괄적 의제의 제안을 고려한다. 예를 들어, "평화체제 수립시까지 정전협정을 준수하는 문제"(정전협정 준수문제), "정전상태를 남북사이의 평화상태로 전환시키는 문제"(남북간 평화상태 전환문제) 또는 "상호 비방·중상 중지 등 평화체제 환경조성 문제" 등을 제시하여 북측의 포괄적 의제 입장을 수용하면서, 우리측의 입장을 반영하는 것이다.

셋째, 이와 같은 포괄적 의제의 개념속에서 의제를 점차로 세분화하여 basket화 하여 논의하도록 한다. 예를 들면, "평화체제 환경조성 문제" 속에 '상호체제 인정'(기본합의서 제1조), '상호 비방·중상 금지'(기본합의서 제3조), '상대방 파괴·전복 행위 중단'(기본합의서 제5조), '적대행위의 종료' 등 하부의제를 포함할 수 있을 것이다. 그

리고 CSCE의 방법을 원용하는 방안도 고려될 수 있다. 예컨대, 제1 바스켓에는 긴장완화와 신뢰구축문제, 제2 바스켓에는 평화협정 체결 문제, 3 바스켓에는 한반도안보의 구조적 문제 즉 주한미군문제, 교차불가침협정문제, 합동군사훈련문제, 제4 바스켓에는 이행기구문제 등을 담아 논의하는 방안이 검토될 수 있다.

각 바스켓속의 하부의제들은 합의의 난이도에 따라 협의가 진행될 것이므로 주한미군 철수문제를 의제화하자는 북한측의 입장을 수용하면서도 남북간 신뢰구축의 진전정도 및 평화체제 전환의 진전상황 등을 고려하여 중·장기적으로 주한미군의 배치조정과 감축, 역할조정 등을 북한군 감축 등 남북한 군비통제과 연계하여 추진할 수 있을 것이다.

넷째, 4자회담 분과위 협의·합의사항을 기본합의서의 내용과 연결 되도록 하여 남북기본합의서의 가동을 촉진하도록 한다. 4자회담의 초기 원칙(한반도 안전과 평화문제는 4자회담에서 논의, 핵·미사일·경제제재완화·외교관계수립 등 쌍무문제는 북·미회담에서 논의)을 준수하되, 북·미관계의 진전을 우선적으로 추진되도록 하면서 점차적으로 접근하는 것이다.

## 5. 결 론

한반도 냉전구조 해체는 우리측의 일방적인 노력만으로는 불가능하다고 할 수 있다. 북한측의 적절한 호응이 있어야 하며, 미·중을 비롯한 한반도문제 이해국들로부터 우리의 정책에 대한 적극적인 지지와 지원이 있어야 한다. 한반도 냉전구조 해체의 중요 요소인 평화체제의 구축을 위한 4자회담도 목표가 달성되기 위해서는 4자가 그 필요성에 대하여 높은 수준의 공감대를 가지고 있어야 한다. 지금까지

지의 회담 진행과정과 결과를 두고 볼 때, 4자는 한반도의 안정과 평화라는 원칙론에 대해서는 공유점을 가지고 있으면서도 각자의 국익에 따라 접근하는 양태를 보여주고 있다.

탈냉전시대에 들어서 각 나라들이 과거보다도 더욱 더 자국의 이익을 관철시키려는 데 주력하고 있는 현 국제정세 속에서 그러한 양태가 나타나는 것은 당연한 현상이다. 따라서 한국의 입장에서 4자회담의 효율적인 추진을 위해서는 참여국들의 이익을 반영하면서, 그 속에서 한국의 이익을 확보해 나가는 방식을 찾아내는 노력이 요구된다. 동북아지역에서 다자간 안보협의체의 형성 가능성에 대한 부정적 평가가 있음에도 불구하고, 지역국가들은 점차로 그 필요성에 대해서는 공감대를 형성해나가고 있다. 이러한 점에서 4자회담은 한반도문제의 해결을 위한 것이 기본적인 목표이지만, 동북아 다자안보협력의 발전을 지향하는 데 중요하게 기여할 수 있음을 부각시키는 적극적인 외교적 노력이 있어야 할 것이다.

그렇게 하기 위해서는 국내적 차원에서 4자회담이 왜 필요한가에 대한 학문적, 정책적 콘센서스가 확고하게 이루어져야 할 것이다. 4자회담을 언제, 누가, 어떠한 상황에서 제안했는가는 더 이상 중요하지 않다. 21세기에 진입하는 현 시점에서 보다 중요한 점은 한반도의 구조적 유산인 분단의 극복을 위한 다양한 수단중에서 4자회담도 이익을 담당할 수 있는 유용한 대안이라는 것이다. 남북간 문제는 분단반세기의 현실이 말해주는 것처럼 어떤 획기적인 방안이 문제를 해결해줄 수는 없다. 마찬가지로 지금까지 4자회담의 성과가 기대에 미치지 못한다고 해서 실망하거나 비판만을 할 일도 아니다. 4자회담을 어떻게 추진할 수 있는가에 대한 다양한 논의가 더욱 필요하다.

---

## 북한경제의 변화와 대북경제정책 방향

---

오 승 렬  
(통일연구원 연구위원)

### 1. 머리말

북한은 장기간 지속되고 있는 경제난을 해소하기 위하여 국제사회의 지원획득을 위한 외교적 노력 이외에도 나름대로 새로운 경제정책을 추진해 왔다. 나진·선봉지역의 제도 및 인프라정비, 섬유류 및 초보적 전자·전기제품 등의 위탁가공수출, 원산·남포·신의주 등지의 보세가공지구 설치 가능성 시사, 농업부문의 인센티브 구조개선, 헌법 및 대외경제관련 법규의 개정과 인민경제계획법 채택, 김정일의 빈번한 경제부문 현지지도 등은 외형적 변화로 볼 수 있으며,<sup>1)</sup> 극심한 물자부족 현상을 완화하기 위해 북한당국이 어느 정도 목인하고 있는 것으로 보이는 비공식부문 경제의 확산 역시 북한경제의 새로운 모습을 형성하고 있다.

지금까지 북한의 경제정책 방향을 종합해보면, 북한은 경제난 극복을 위해 일련의 조치를 강구해 온 것은 사실이나, 북한식 사회주의 체제 및 김정일을 정점으로 하는 정치권력 및 이념체계의 유지에 절

---

1) 김정일은 1999년들어 10월말까지 총 21회의 경제부문 현지지도를 실시했다. 전년 같은 기간동안에는 6회의 경제부문 현지지도가 이루어졌을 뿐이다. 통일부, 「북한동향」, 제458호, p. 5.

대적인 비중을 둔 나머지 지극히 제한적인 정책변화를 보여주었을 뿐이다. 즉 ‘현재제의 틀’ 속에서라는 엄격한 전제하에서만 경제정책이 조율되고 있는 것이다. 결과적으로 정치적 이념의 제약하에 이루어지는 부분적인 정책변화는 북한 경제상황을 개선시키기에는 역부족이었다.

한편 남북교류협력에 관한 법률 시행이래 지속적으로 확대되어 왔던 남북한 경제관계는 아시아 금융위기로 인해 다소 위축되었으나, 최근 다시 금융위기 이전의 수준을 회복하고 있는 추세에 있다. 특히 1998년 새로 출범한 정부는 대북 포용정책 및 정경분리의 정책적 기초 위에서 북한에 대한 인도적 지원과 남북한 경제협력사업의 확대를 추진해 왔으며, 결과적으로 금강산 관광사업과 같은 상품교역 이외의 부문의 경협사업이 이루어지고 있고, 기업인 및 사회·문화교류를 위한 남한 인사의 방북 빈도수도 급증하고 있다. 남북한 당국간의 직접적인 대화 통로가 한정되어 있는 현 상황하에서 인도적 지원과 상거래, 그리고 KEDO 사업 등을 포함한 경제분야에 있어서의 지속적인 남북교류는 한반도 냉전구조의 해체를 위한 현실적이며 기능적인 수단으로서의 의미를 가지고 있다.

대북 포용정책과 정경분리 원칙의 북한경제에 대한 파급효과와 남북한 경제관계에 미칠 영향에 대해서는 신중한 분석이 필요하다. 남북한 경제관계는 남한의 대북정책 이외에도 북한의 대내외 경제정책 및 정치적 여건과 국제환경 등 여러 변수에 의해 결정되기 때문이다. 특히 남북한 경제교류·협력 및 대북 경제정책에 대한 논의들은 대체로 북한경제의 변화라는 중요한 변수에 대한 고려를 결여하고 있으며, 우리의 일방적인 희망과 의지를 표명하는 데 그치고 있다. 제한된 대북 경제정책 수단의 효율성 제고를 통해 북한경제의 정상화를 도모함으로써 한반도 평화체제 구축을 위한 기반을 조성하기 위해서

는 북한경제의 변화에 입각한 정책 방향의 설정이 무엇보다 중요한 과제라고 할 수 있다.

이와 같은 문제의식에서 출발하여 본 연구에서는 북한경제의 변화 방향을 분석해 보고, 북한경제를 바람직한 방향으로 유도해나갈 수 있는 효율적인 대북 경제정책 방향을 모색해 보는데 그 목적을 둔다.

## 2. 북한경제의 변화

북한의 경제난은 만성적이며 광범위한 부족현상으로 요약될 수 있는데, 이는 외부적 요인에 의한 일시적인 불균형상태, 즉 초과수요나 공급부족에 의한 것이 아니라 북한의 체제 및 정책특정상 필연적으로 나타난 보편적이며 장기적인 현상으로 파악할 수 있다. 북한경제의 부족현상은 체제이념에 따른 발전전략과 중앙계획경제 운영상 나타나는 비효율성, 그리고 대외경제관계의 결함 등 세 가지 범주로 나누어 설명할 수 있으며, 북한경제가 가까운 장래에 정상화될 수 있는 가는 이들 구조적 결함의 개선 가능성을 판단해 봄으로써 전망할 수 있을 것이다.

### 가. 경제정책의 기본 방향: 이념과 실리의 균형

북한은 1993년말 제3차7개년 기간동안의 경제정책 실패를 자인하고, 농업·경공업·무역제일주의를 표방했으나, 가용자원의 획기적 재분배 및 투자는 이루어지지 않았다. 어느 정도 동구 사회주의권 대변혁의 충격에서 벗어난 1994~95년 무렵 북한학계와 비교적 유연한 사고를 가진 정책실무자중 일부 인사들 사이에 새로운 경제건설 노선에 대한 논의가 있었으나, 1995년이후 극심한 경제난으로 인해 새

로운 경제정책 노선이 구체화되지는 못했던 것으로 판단된다. 1995년 국제회의에서 발표된 북한 학자의 논문중 다음과 같은 내용은 이와 같은 판단을 뒷받침하고 있다.<sup>2)</sup>

사회주의 경제제도는 ..... 나라의 구체적 실정에 맞게 계획적 운영을 기본으로 하면서 거기에 시장조절을 배합해 나갈 수 있는 것이다. 이것은 하나의 경제체제안에서도 계획화와 시장조절을 적절하게 결합시켜나갈 수 있다는 것을 말해준다.

그러나 1995년 이래의 극심한 식량난을 겪은 이후인 1998년 9월 17일의 노동신문·근로자 공동논설에서 다음과 같이 중공업의 역할을 강조한 것으로 미루어 볼 때, 1990년대에 농업부문의 생산성 향상을 위한 획기적 정책노선의 수정이나 국제비교우위 개발을 위한 본격적인 산업구조 조정 등의 전향적인 정책노선을 실행하기 위한 투자구조 변화는 미미했던 것으로 분석된다.<sup>3)</sup>

우리식 경제구조는 자체의 강력한 중공업을 핵심으로 하고 모든 경제부문이 조화롭게 갖추어진 자립적인 경제구조이다..... 인민생활을 높인다고 하면서 중공업을 소홀히 하거나 외화가 있어야 경제문제를 풀 수 있다고 하면서 대외무역에만 치중하는 것은 옳은 해결방도가 될 수 없다.

1999년 신년 공동사설에서도 전력과 석탄, 금속 등 중공업분야와

---

2) 이동근, “세계의 발전추세와 지역의 특성에 맞게 협력과 교류를 발전시키는 것은 21세기 번영하는 동북아세아 건설에서 나서는 중요한 문제” (중국 심양, 요녕 사회과학원 주최 국제학술회의 ‘동북아지역 경제협력과 사회발전’에서 발표, 1995.8.17)

3) 민족통일연구원, 「계간 북향동향」(1998.9), p.416.

철도 및 고속도로 등 사회간접자본에 대한 우선적 배려를 강조하면서 경공업부문의 소비재는 지방의 예비자원을 동원하여 해결하자는 중공업 우선 정책을 표방하고 있다. 그러나 북한이 노동신문·근로자 공동논설('98.9.17)에서 중공업 위주의 자립경제 노선을 강조하면서도, 동시에 다음과 같이 이익 실현을 통한 경제정책의 효율성을 강조하고 있는 것은 사회주의 계획경제의 이념적 틀에서 진일보한 것으로 평가할 수 있는 부분이다.

……원래 자립적 민족경제는 가장 효율적인 경제이다.……변화된 환경과 조건에 맞게 경제사업을 신속성 있게 조직 전개하는 것도 실제적인 이익을 실현하는 방도이다.……우리는 지난날의 기준에 구애됨이 없이 나라의 경제형편이 어려운 오늘의 조건에 맞게 사업을 효율적으로 전개해 나가야……

대외관계에 있어서 실리를 추구하고, 수출을 증대하려는 북한의 정책의지는 1998년 9월 새로 개정된 헌법에서 대외무역주체에 사회협동단체를 포함함으로써 대외무역의 분권화(제2장 제36조)했으며, 특수경제지대에서의 다양한 기업소유형태(외국인 100%투자기업 등)를 명문화(제2장 제37조)함으로써 외국자본에 대해 보다 적극적 역할을 부여하고 있는 데서도 찾아볼 수 있다.

이와 같은 북한의 최근 문헌 논조로 볼 때, 북한은 명분상 중공업 중심의 자립적 경제 건설 노선을 표방하면서도 수출촉진 및 외자유치를 통한 외화 및 기술 획득 등 실리를 확보하려는 과도기의 양면적인 정책노선을 보여주고 있다. 이와 같은 북한의 의도는 노동신문·근로자 공동논설에서 경제실리적 접근을 강조한 후, 바로 이어서 큰 폭의 지면을 할애하여 서방국가들이 원하고 있는 북한경제의 '세계경

제 일체화 책동'을 철저히 배격하자는 일견 상호 모순적인 논지를 펴고 있는 점에서도 분명히 드러나고 있다.

항후 북한이 '효율성'과 '실리' 추구라는 실질적 경제정책 목표를 달성할 수 있을지 여부는 결국 이념고수라는 외형적 명분의 제약하에 어느 정도 적극적으로 산업구조 개선을 위한 투자재원의 재분배와 국제비교우위개발을 위한 정책적 유연성을 확보할 수 있느냐에 달려있다고 보겠다.

#### 나. 경제 운영체제: 과도기적 현상의 제도적 수용

국내경제 운영체제와 관련, 1998년 9월에 개정된 북한 헌법은 ①국가소유보다 느슨한 공적소유 형태인 집체소유(collective ownership)영역을 농업이외의 부문으로 확대(제2장 제22조), ②개인의 상업활동범위를 기존의 '개인부업경리'에 더해 '합법적인 경리활동'으로 확대(제2장 제24조), ③독립채산제와 원가·가격·수익성 등 경제효율성 제고를 위한 계획경제기제의 개선을 명문화(제2장 33조)하고 있으며, 경제적 측면에 국한된 조치라고는 볼 수 없으나 주민들의 거주·여행 자유를 명시(제5장 제75조) 하고 있다.

북한의 새헌법은 과거에 비해 느슨한 형태의 계획경제체제를 지향하고 있는 것으로 평가되는데, 새로운 경제관련 조항의 의미는 기존의 경직된 스탈린식 계획경제체제를 보완하여 경제적 생존을 위한 방안을 모색하고, 최근 경제침체로 인해 나타나고 있는 불법적 경제행위를 제한된 범위내에서 제도적으로 수용하고 있다는 데 있으며, 본질적인 경제체제 변화를 시도하고 있는 것으로 볼 수는 없을 것으로 판단된다.

이와 같은 판단의 근거로서는 첫째, 집체소유 역시 사회주의 계획

경제의 공적 소유의 한 형태이며, 둘째, 개인 소유는 '소비적인 목적을 위한 소유'로 국한하고 있고, 셋째, 독립채산제 및 원가·가격·수익성 등의 개념은 사회주의 계획경제 틀 속에서 경제적 효율성을 제고하기 위한 관리방식으로서 과거에 이미 '주체의 경제리론'으로 제시<sup>4)</sup>하고 있는데, 이는 시장 공급과 수요의 법칙을 의미하지 않으며, 단지 회계 및 계획상의 효율성 제고를 위한 것이기 때문이다.

근래에 북한은 근로자와 농민, 그리고 개별 경제단위의 적극성을 제고하기 위해 제한적인 범위 내에서의 인센티브체계 개선을 시도하고 있으나, 심각한 소비재 공급부족, 국정가격과 암시장가격의 편차,<sup>5)</sup> 사상적 경직성에 따른 한계성 등의 요인으로 말미암아 소기의 성과를 거두지 못하고 있으며, 경제의 지속적 침체는 개인의 근로의욕은 물론 경제단위의 적극성을 감퇴시키고 있다. 특히 부족현상의 심화에 따라 경제계획이 집행되기 어려운 상황에서 지역 및 부서간의 이기적 경향이 가중되는 경향도 보이고 있다. 앞에서 분석한 바와 같이 북한의 물자 부족현상은 체제결함에 기인하는 바, 이의 근본적 개선을 추진하지 않는 한 인센티브체계 개선의 효과는 지극히 제한적일 수밖에 없을 것이다.

한편 비공식부문에서의 인플레이션 압력과 재정상의 필요에 의한

4) 「사회주의하에서 물질적 관심성과 가치법칙의 올바른리용에 관한 주체의 경제리론」(과학·백과사전출판사; 평양, 1986)

5) 북한의 소비재는 대부분 당국의 배급에 의해 조달할 수 있도록 되어 있으나, 실질적으로는 규정된 배급량의 10~20%선만 공급되고 있는 것으로 보인다. 한편 소비재의 부족정도를 가리킨다고 볼 수 있는 농민시장의 거래가격(1999년 기준)을 살펴보면, 국정가격이 1kg당 8전(북한원)인 쌀의 평균 거래가격은 64원, 국정가격이 kg당 10원인 돼지고기 160원, 국정가격이 한대에 350원인 텔레비전의 암시세는 6,000~12,000원으로서 각종 상품의 농민시장 평균 거래가격은 국정가격의 수십배에서 수백배에 이르는 높은 수준을 보이고 있다. 통일부, "북한 물가동향 조사 결과", 1999. 11., <http://www.unikorea.go.kr/kr>

화폐공급의 증가는 매우 심각한 부작용을 수반할 수 있다. 북한당국이 화폐공급 증가를 통한 경제활성화를 꾀하는 경우 현재의 비효율적 인센티브체계와 절대적인 소비재 공급부족 상황에서 이는 곧 암시장으로의 유입자금 증대를 의미하며, 오히려 노동의욕을 감소시킴으로써 총산출 감소와 상품초과수요 증가 및 은닉성 인플레이션의 악화라는 3중적 부작용을 낳게된다. 실질적으로 1999년도 북한의 농민시장 가격수준이 1998년도에 비해 평균 25.8% 상승하게 된 근본적인 원인은 1999년도의 물자부족현상이 전년도에 비해 급격히 악화되었기 때문이라기 보다는 재정적 어려움에 직면한 북한당국이 화폐를 남발함으로써 화폐잉여(monetary overhang)가 급격히 증가했기 때문으로 분석된다. 일찍이 1992년 3월의 임금인상을 통한 화폐공급 증가 역시 앞에 언급했던 부작용을 낳았고 북한은 동년 7월 구화폐를 신화폐와 1:1로 교환함으로써 부작용을 치유하려 했으나 그 성과는 미미했다.

일반 북한주민들의 경우, 최근 주곡의 60%, 생필품의 70% 정도를 전국적으로 산재하는 약 300~350개의 농민시장에서 구입하고 있는 것으로 알려지고 있는데,<sup>6)</sup> 농민시장과 비공식 부문을 통한 물자유통기제의 기능과 역할은 북한 사회주의 계획경제체제의 변화 양상과 관련하여 중요한 판단 기준을 제공하고 있다고 하겠다. 계획 부문에 비해 비공식 부문 경제는 경제행위로부터 발생하는 비생산적 이득 및 수요와 공급의 법칙 등 경제논리에 의해 작동한다고 볼 수 있다.

북한당국은 비공식 경제 부문의 확산을 묵인함으로써 정치적 불안요인이 될 수도 있는 극단적인 생필품 부족 현상을 어느 정도 완화함과 동시에 잠재적인 경제개혁 요구를 잠재우고 있다. 즉 북한은 비

6) 통일부 정보분석실 자료, “최근 북한 농민시장의 실태와 물가동향 분석”, 1999. 2. 4.

공식 부문 경제에 대해 극단적인 물자 부족현상이 수반하게 될 정치적 동요를 미연에 방지하기 위한 자동조절기구(built-in-stabilizer)로서의 역할을 부여하고 있는 것이다. 비공식 부문 경제는 다음과 같은 과정을 통해 명령형 사회주의 계획경제의 구조적 문제점으로 인한 부족현상을 완화시킬 수 있는 것으로 분석된다.<sup>7)</sup>

첫째, 중공업위주로 조직되어 있는 계획부문의 생산단위가 흡수하던 물자를 국정가격보다 높은 회소가격이 존재하는 비공식 부문 경제 영역으로 유출시킴으로써 물자 부족 정도를 완화시킨다.

에너지와 주요 생산설비 부품 및 원자재 부족으로 인해 북한의 산업가동률은 20~30% 미만인 것으로 알려지고 있다. 이와 같은 상황하에서는 계획부문의 생산지표 달성이 불가능해지거나 계획지표 자체의 하향조정이 불가피하므로 일부 생산원자재의 경우 소요량 이상으로 비축되는 경우가 발생한다. 비공식 경제 영역의 존재가 목인될 경우 생산단위는 이를 통해 과다 보유한 물자를 필요한 물자와 교환할 수 있다. 또한 암시장의 높은 가격에 따른 이윤추구를 위해 불법수단에 의해 유출된 물자는 구매자에 의해 보다 시급한 용도에 사용됨으로써 여타부문의 초과수요를 어느 정도 완화하는 기능을 담당한다.

둘째, 암시장을 포함한 비공식 부문에서는 수요를 반영한 시장가격(국정가격 보다 훨씬 높은 수준의 가격)과 거래에 따른 이익이 발생하므로 계획부문에 비해 적절한 시기와 장소에서 적절한 품질과 규격을 갖춘 물자가 공급될 수 있으며, 이로 인한 물자 부족정도의 완화 효과가 나타날 수 있다.

7) 생존전략으로서 북한의 비공식부문 경제 목인 정책에 대한 분석은 오승렬, "북한의 경제적 생존전략: 비공식 부문 경제의 기능과 한계성", 민족통일연구원, 『통일연구논총』(제5권 2호), pp. 115~136 참조.

셋째, 계획부문 경제의 침체와 비공식 부문 경제 확산이 동시에 진행됨에 따라 계획부문 근로자들은 뇌물제공 등의 방법을 통하거나 혹은 당국의 의도적인 묵인하에 근무시간을 할애하여 일용품 생산 혹은 상거래 행위에 종사할 수 있으며,<sup>8)</sup> 식량 혹은 원자재 조달 명목으로 타지방으로의 여행이 가능하므로, 이들의 활동을 통해 생활용품 부족현상 혹은 지역간 물자공급 불균형 현상이 어느 정도 완화될 수 있다.

넷째, 암시장을 포함한 비공식 경제 영역의 확산은 이윤추구를 위한 중국 등지로부터의 일용품 밀수입 및 반입을 조장함으로써 암시장에서의 물가상승 압력을 완화하고, 초과수요를 감소시키는 효과를 가져올 수 있다.<sup>9)</sup>

다섯째, 일반적으로 비공식 경제 부문의 거래는 재화 및 용역의 회소가격이 반영된 높은 가격에 이루어지므로, 엄격한 계획경제 체제 하에서는 비효율적 용도에 사용되거나 사장되어버릴 수 있는 재화나 용역이 거래됨으로써 자원 동원 및 용도조정을 통한 효율성 제고 효과를 기대할 수 있으며, 이로 인해 부족현상이 어느 정도 완화될 수 있다.

실질적으로 북한의 농민시장에서 쌀 등 주곡과 잡화류의 가격수준은 1997년까지 급격히 상승했으나 1998년과 1999년도에는 다소 하락

8) 탈북주민의 증언에 의하면 최근 황해도 지역 주민들의 90% 이상이 「가내반」에 소속되어 있을 정도로 개인이 물건을 제조하여 농민시장을 통해 판매하는 현상이 일반화되고 있다. 통일부, 「북한 물가동향 조사 결과」, 1999. 11, <http://www.unikorea.go.kr/kr/load/A14>

9) 비공식 경제 영역의 확대는 회소가격과 불법행위로 인한 위험부담 정도를 동시에 반영한 높은 가격과 빠른 화폐유통속도, 외화를 포함한 다양한 교환수단의 존재 등을 통해 유효화폐총량의 증가를 가져오며, 이는 국내경제의 상품 공급능력이 제한된 상황에서 필연적으로 밀수행위의 증가를 수반하게 된다.

하는 양상을 보여주고 있는데,<sup>10)</sup> 이는 북한경제가 호전되었기 때문 이라기 보다는 농민시장 또는 비공식 부문 경제가 주요한 물자배분 기제로 자리잡게 됨에 따라, 물자 공급이 어느 정도 유연하게 이루어 졌기 때문으로 해석할 수 있다. 즉 북한의 식량난이나 생활용품난이 전반적으로 완화된 결과라기 보다는 이 기간 동안 북한당국의 묵인 하에 비공식 경제 영역이 확산됨에 따라 북한주민들이 공식배급망 이외의 경로를 통해 식량 및 생필품 조달할 수 있는 가능성이 높아 졌기 때문인 것으로 분석된다. 이는 북한 비공식 부문 경제의 확산이 물자 부족현상을 어느 정도 완화하는 기능을 하고 있음을 보여주고 있다.

비공식 부문 경제의 확산이 북한 북한경제 체제 변화에 어떤 영향을 미칠 것인가와 관련, 시장지향적 개혁으로 연계될 가능성과 경제 난으로 인한 일시적인 현상으로 그칠 가능성을 동시에 고려해 볼 수 있다.

비공식 경제 영역의 확산을 시장지향적 개혁의 전조(前兆)로 해석 하는 논리적 근거로는 첫째, 비공식 부문이 이미 광범위하게 확산되었 으며, 둘째, 비록 북한주민들이 일단 희소가격에 근거한 비공식 부문의 효율적 거래방식에 익숙해진 뒤에 이를 다시 계획경제의 경직 된 틀로 환원시키기란 거의 불가능하고, 셋째, 북한의 계획부문 경제 는 이미 복원이 불가능할 정도로 피폐해 졌으므로 북한경제 회복을 위한 정책적 대안은 결국 시장기구의 도입을 통해 비공식 부문을 공식적으로 인정하는 것이 될 것이라는 점 등을 제시할 수 있다.

10) 농민시장에서의 쌀 1kg의 가격은 1992년 12(북한)원, 1997년 80원, 1998년 75원, 1999년 64원이었으며, 1999년도에는 주곡과 잡화류 가격은 각각 22.4%, 20.6% 하락하였다. 그러나 북한의 화폐 공급과잉과 이동이 불가능 한 현지생산 현지소비 대상 상품의 가격은 평균적으로 상승하였다. 통일부 정보분석실 자료, “최근 북한 농민시장의 실태와 물가동향 분석”, 1999. 2. “북한 물가동향 조사 결과”, 1999. 11.

그러나 다른 한편 비공식 경제의 확산은 극단적인 물자부족 현상에 따른 일시적인 현상일 뿐이며, 외부원조로 부족현상이 어느 정도 완화될 경우, 북한은 현재의 목인적 태도에서 벗어나 다시 경직된 계획경제 체제로 복귀할 가능성도 다음과 같은 논거에 의해 제시해 볼 수 있다.

첫째, 북한당국은 비공식 부문 경제의 확산이 식량난과 생필품난을 극복하기 위한 주민들의 자구적 노력으로 보고 목인할 뿐이며, 이를 법적으로 인정하거나 정책노선으로 공식화하지 않고 있다.

둘째, 북한의 경직된 정치 및 경제체제로 인해 현존하는 북한의 비공식 경제 영역의 기능과 역할은 명백한 한계가 있으며, 효율적으로 작동하는 시장기구와는 본질적으로 차이가 있으므로 이를 시장지향적 개혁의 전조로 파악할 수는 없다. 서로 상반되는 이와 같은 논리들이 각각 어느 정도의 설득력을 가지고 있다고 볼 때, 결국 북한의 비공식 부문 경제는 이와 같이 다양한 제도적 측면과 기능적 요인의 복합적 작용을 통해 북한 경제체제의 진행방향을 결정할 것으로 판단된다. 또한 정책이나 제도 변화가 가져올 결과에 대한 북한 지도부의 비용-편익적 판단이 북한체제 변화의 향방을 가름할 결정적인 요소가 될 것임은 의심의 여지가 없다.

한편 체제개혁과 관련, 비공식 부문 경제의 확산은 북한주민들에게 시장거래의 학습기회를 제공하고 있다는 점에서 경제개혁 추진시 발생할 적응비용을 줄일 수 있으며, 생존을 위한 자구책으로서 시장기구와 유사한 비공식 경제의 기능을 인식시켰다는 긍정적인 측면이 있다. 또한 북한 지도부는 비공식부문의 부족현상 완화 기능과 정치체제에 대한 제한적 파급효과를 확인함으로써 시장지향적 개혁의 정치적 비용이 예상보다 작을 수 있다는 판단을 할 수도 있다. 또한 비공식부문 경제의 확산은 북한경제의 정보(information)유통체제를 확

기적으로 변화시킴으로써 전통적인 도덕적 자극이나 이념적 충직성 등에 근거한 인센티브체계에 혁명적인 변화를 초래하고 있는 것으로 평가되므로 결국 북한은 경제적 효율성 확보를 위해서라도 이와 같은 변화를 경제제도나 정책의 변화를 통해 수용하지 않을 수 없을 것이다.

북한 지도부가 변화의 가능성을 배제하고 현재의 경제체제에 집착하는 가운데 경제난으로 인해 비공식 부문의 자생적 확대 메카니즘이 지속적으로 작용하는 경우, 비공식 경제의 부정적인 장기 파급효과에 의해 북한경제는 심각한 구조적 문제에 봉착하게 될 것이다. 최악의 경우, 정책목표 달성을 위한 계획경제의 운용이 불가능하게 될 뿐만 아니라, 효율적인 시장기구도 존재하지 않는 가운데 경제적 통제 메카니즘의 붕괴현상이 나타날 수도 있다. 이와 같은 상황은 북한의 체제유지를 위해서도 부정적인 영향을 가져올 수 있으므로 북한당국은 점차 시행착오의 과정을 거쳐 과거에 비해 상대적으로 유연한 경제체제를 지향하게 될 것이다.

#### 다. 대외경제관계: 대외의존도 증가 및 국제접촉면 확대

북한은 1990년대에 대외경제관계 확대를 통한 경제난 극복을 위해 나진-선봉지역 개방 및 외국인 투자관련 법규정비와 무역제도 개선 등 일련의 조치를 취해왔으며, 이와는 별도로 국제사회의 지원을 획득하기 위한 외교적 노력을 경주해 왔다. 그러나 무역회사 증설 등을 통한 무역권한의 분산과 나진-선봉 지역 건설 정책 등은 북한당국의 기대에 못미치는 결과를 가져왔다.

가격 및 환율구조 개혁과 기업의 자율권 확대가 이루어지지 않은 상황에서 행해진 무역권의 분산은 무역부문에 대한 정치권력의 개입

을 조장함으로써 무역경로 및 구조를 왜곡하고 부패행위를 확산시키는 결과를 가져왔다. 수출상품 공급능력이 절대적으로 부족한 데 비해 수입수요는 매우 강하며, 평가절상된 환율과 암시장의 창궐로 인해 수출입권한에 따른 편익이 매우 크기 때문에 종종 수출입이 무역상사의 결정과 계약대로 수행되지 않고 급작스러운 당 혹은 권력기관의 간여에 의해 변경되는 경우가 발생하고 있다.<sup>11)</sup>

한편 북한은 비현실적 계획과 투자환경 미비 등 나진-선봉 지대 건설정책의 문제점에 대해서도 인식하기 시작했으며,<sup>12)</sup> 나진-선봉 관련 정책에 있어서 과거에 제조업부문 위주의 초기 계획과는 달리 나진-선봉의 물류중계기지로서의 역할을 강조하고 관광 등 단기간에 가시적 성과를 거둘 수 있는 사업을 추진하는 등 보다 현실적인 방향으로 선회한 것으로 판단된다.<sup>13)</sup>

북한의 대외경제관계에 있어서 중국과 일본, 미국은 정상적인 무역거래 상대국으로서, 유무상 지원국으로서 또는 대북 경제제재조치국으로서 사활(死活)적인 중요성을 가진다.

시장지향적 개혁과정에 있는 중국은 북한과의 경제관계를 경제적 논리에 의한 거래 위주로 재정립해야 할 필요성을 느끼게 되었으나,

11) 중국의 대북한 무역종사자 면담결과.

12) 나진-선봉지역의 외자유치 현황을 살펴보면, 1997년말 현재 계약이 체결된 것은 111건 7억5,077만 달러이나, 실제 투자된 금액은 77건 6,242만 달러에 불과하며, 설립 승인된 121건의 기업중 외국투자기업은 86건(합영 52건, 합작 13건, 단독 21건)이며 지역 또는 국가별 투자기업수는 ①홍콩, ②태국, ③중국, ④싱가폴 순서임. 대한무역투자진흥공사, “북한의 최근 외국인투자 유치동향 및 전망분석”, KOTRA 종합무역정보통신서비스(KOTRA NET), 1998.9.3. 한편 UNIDO(서울사무소)의 관련 내부자료에 의하면 1997년 말까지 나진-선봉지역에 투자된 금액은 8,733만달러에 달하는 것으로 나타났다.

13) 나진-선봉지역의 역할 및 기능 변화에 대한 상세한 논의는 오승렬, 「북한 나진-선봉지대 현황 및 '지대'정책 전망」, 통일연구원 통일정세분석 99-09, 1999. 7. 참조.

북한과 중국간의 밀접한 지정학적 관계로 인해 정치·외교적 고려에 의한 지원성 교역도 병행하는 과도기적 양상을 보여왔다.

북·중관계의 특수성과 북한체제의 한계성을 감안할 때, 당분간 북한과 중국간에는 시장경제 국가간에 나타나는 비교우위 개발 및 특화에 의한 무역이나 투자관계 발전이 어려울 것으로 보이며, 중국동북지역의 개발과정에서 발생할 수 있는 경기과열로 인한 물자난이나, 북한의 생필품난 해소를 위한 상호간의 바터형식 교역위주의 경제관계를 유지할 것이다. 북한은 물자교환 방식의 거래를 통한 생필품난 해소를 꾀하는 동시에, 유류 및 곡물 등 전략물자는 중국 중앙정부와의 정치적 담판을 통해 지원 받으려는 대중국 정책기조를 유지할 것으로 보인다.

일본은 중국에 이어 북한 제2의 무역대상국 위치를 유지하고 있다. 일·북무역 구조는 과거 일본으로부터의 공업제품 수입, 북한으로부터의 원료·소재 수출 등 단순무역 패턴이 90년대에 들어 위탁가공과 위탁판매무역을 위한 합작·합영사업위주로 변화하였다. 특히 일본기업에 있어 위험부담은 물론 시장진입 곤란 등의 불리한 환경으로 인해 북한과의 사업 동기가 감소하고 있는 반면, 연간 4억 달러 규모의 북일무역이 유지되고 있는 것은 제일 조총련기업의 역할에 의존하는 바가 크다. 현재 비(非)조총련계 일본기업은 북일교역의 10% 정도를 차지하고 있는데, 이는 일본의 경제적 규모, 북한과의 지리적 근접성 등을 감안하면 비정상적인 상태라고 할 수 있다. 1984년 북한이 합영법을 제정한 이후 지금까지 북한에 투자된 합영사업의 90% 이상은 조총련 지도하에 북한에 진출한 제일동포기업으로서, 순수한 일본기업의 대북한 직접투자는 전무한 실정이며 단지 위탁가공 분야에 소수 참여하고 있을 뿐이다.

북한과 일본은 미수교 상태에서 경제관련 협정을 맺기도 어려운

상황에 놓여 있으며, 각종 현안이 미해결된 상태에서 일본내의 부정적인 대북 여론을 무시하면서까지 단기간내에 양자간 경제협력 관계의 확대·심화를 추진하기는 어려울 것으로 전망된다. 비록 일본이 북한 제2의 무역대상국이라고는 하나 조총련 기업을 중심으로 이루어지고 있는 북한과 일본간의 무역은 북한경제와 일본경제의 연결고리로 파악하기에는 무리가 따른다.

미국과 북한의 상업적 경제관계는 아직 미미한 수준에 그치고 있으나 정치외교적 측면에서 전반적인 북미관계는 물론 한반도 문제에 대해 중요한 의미를 가진다. 북한으로서는 북미관계 개선을 체제의 생존보장에 필수불가결한 조건으로 파악하고 있으며, 미국의 대북 경제제재 완화 및 경제지원 등을 통한 경제관계의 진전은 일회성 실리 획득 차원에서 뿐만 아니라, 체제유지 및 경제회생을 위해 구체적이며 효율적인 수단으로서의 의미를 가지고 있기 때문이다. 미국 역시 동북아시아 및 한반도 질서의 안정적 관리 및 미국의 영향력 유지·확대, 그리고 당면 현안 해결을 위해 북·미 경제관계를 정책적 지렛대로 사용해야 할 필요성을 절감하고 있다.

그 동안 미국과 북한간 상품교역은 무시해도 좋을 만큼 작은 규모로 이루어졌으며, 교역규모가 가장 컸다고 할 수 있는 1995년의 경우에도 500만 달러 수준에 불과했다. 특히 1996년 이후 북한과 미국간 상업베이스의 교역은 전무한 형편이며, 미국의 식량 및 구호물자 지원과 KEDO 사업관련 중유공급만이 인도적 고려와 미국의 대북한 정책에 의해 이루어져 왔다. 적어도 북미관계에 있어서 북한과 미국은 철저히 '정경연계' 원칙을 견지하고 있으며 양측이 다같이 경제관계 확대에 따른 직접적인 경제적 이익의 도모보다는 경제관계의 정상화 또는 진전이 가져올 간접적 파급효과에 정책목표를 두고 있다는 점에서 특이한 양상을 띠고 있다고 하겠다.

이와 같은 북미 경제관계의 성격을 감안할 때, 미국의 점진적인 대북 경제제재 완화가 미미한 북미 경제관계의 급격한 변화를 수반하지는 않을 것으로 보인다. 북미간의 현안은 모두 해결되기까지 많은 시간을 소요로 하는 사안들이며, 북한 경제사정으로 미루어 보아 미국의 식량 및 구호물자 지원으로 이루어지고 있는 북미간 교역의 성격이 빠른 시일내에 바뀔 가능성도 매우 낮아 보이기 때문이다.

대외경제관계 확대를 위한 다양한 시도에도 불구하고 북한의 대외 무역과 외자유치는 답보상태를 벗어나지 못하고 있으며, 북한내부경제와 대외경제는 효율적 연계시스템을 갖추지 못하고 있다. 다만 경제지원 획득을 위한 북한의 외교적 노력은 어느 정도 성과를 거두었다고 볼 수 있는데, 결과적으로 식량과 에너지부문에 있어서 북한경제의 대외의존도를 높이는 결과를 가져왔다. 예를 들면 북한의 식량 총수요에서 차지하는 국제사회 지원비중이 1995년 5.5%에서 1999년 10.3%로 증가했으며, 북한의 총 곡물 도입량 가운데 지원비중은 같은 기간동안 33%에서 80%로 증가하였다.<sup>14)</sup> 한편 1998년의 경우 북한의 총 원유 도입량이 60만9,000톤에 그쳤음을 감안할 때, 경수로 지원사업의 일환으로 북한에 제공되는 연간 50만톤의 중유가 북한의 에너지 공급 측면에서 차지하는 비중 역시 매우 높을 것임을 알 수 있다.

최근 북한의 대외경제관계에서 특기할 만한 사실은 경제관련 국제기구와의 접촉면이 실무적 차원에서 확대되고 있다는 점이다. 북한은 1990년대 초부터 두만강유역개발계획 참여 및 나진-선봉 지역 건설 과정에서 UN개발계획(UNDP)과는 긴밀한 관계를 유지해왔으며, 1998

14) 1995년이래 한국을 포함한 국제사회는 총 278만톤의 식량을 북한에 지원했으며, 국가별로는 미국 82만톤(30%), 중국 58만톤(21%), 한국 44만톤(16%), EU 32만톤(11%), 일본 23만톤(8%) 순이다. 통일부, “북한의 식량사정과 대외의존도 평가”, 보도자료, 1999.9.17.

년 5월 UNDP와 북한정부는 스위스 제네바에서 「북한농업의 회복과 환경보호에 관한 주제별 원탁회의」(Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in the DPRK)를 공동주관하고 북한 농업의 회복을 위한 전략과 자금조달에 관한 내용을 중심으로 한 보고서를 작성하였다.

국제금융기구와 관련하여 북한은 1997년 2월 아시아개발은행 가입을 정식으로 신청했으며, 1997년 9월에는 IMF 조사단이, 1998년 2월에는 세계은행 대표가 북한을 방문하였고, 최근 UN개발계획(UNDP)과 북한관리의 교육훈련 문제를 협의하는 등 국제금융기구와의 협조에 전향적인 태도를 보이고 있다. 이에 대해 한국은 북한이 대량살상무기의 개발을 포기하는 등 적대적 행위를 중단하는 경우, 북한에 대한 정치·경제적 혜택을 준다는 차원에서 1997년 9월 홍콩에서 열린 IMF·세계은행 연차총회시 북한의 국제금융기구 가입에 찬성한다는 의향을 공개적으로 밝힌 바 있다. 현재 북한의 국제금융기구 가입 문제에 있어서 가장 큰 걸림들은 미국과 일본의 부정적 입장이다.

미국의 입장은 세계은행이나 국제통화기금의 북한경제 정보수집 및 비공식의 기술적 지원(technical assistance)은 허용하지만 이를 넘는 수준의 직접적인 지원은 용인할 수 없다는 것이며, 국제금융기구의 까다로운 심사조건을 통과하기 전에 북한의 가입이 불가능하다는 것이다. 일본은 미사일 문제 등 일·북 현안으로 인해 일본의 대북 여론이 부정적이라는 점을 감안, 표면적으로 신중한 태도를 보이고 있으나, 북한의 국제금융기구 가입은 시기상조라는 입장을 견지하고 있다.

### 3. 북한경제의 개혁·개방 전망

북한의 경제정책 노선과 운영체제 및 대외경제 관계변화 양상에 관한 앞에서의 분석을 종합해 보면 다음과 같다.

첫째, 경제정책 기조와 관련하여 북한은 표면적으로 현체제의 틀을 유지하기 위한 이념적·상징적 강경기조를 유지하고 있으나, 경제정책의 실질적 성과를 거두기 위한 실리위주의 접근 및 정책의 신축성을 강조하는 등 이중적 양상을 보이고 있다. 이는 아시아 사회주의 국가인 중국과 베트남이 경제개혁·개방을 공식노선으로 채택하고 표리(表裏)가 일치하는 경제정책 기조를 유지했던 것과는 다른 것으로서 현 북한 정권의 태생(胎生)적 한계와 사회주의권 대변혁의 경험에 근거한 경각심에 기인한 것으로 판단된다.

둘째, 북한은 경제운영기체에 있어서 계획경제의 기본틀은 유지하고 있으나, 1990년대 사회주의권 변혁에 따른 국제적 경제환경 변화와 경제위기 극복과정에서 체제생존을 위해 불가피했던 과도기적 경제운영기체를 제도적으로 수용하고 있다. 북한은 근자에 무역권한의 분산 및 자급적 지방경제 운용, 농업부문의 물질적 인센티브 확대, 비공식부문 경제의 확산에 대한 묵인 등을 통해 극심한 물자부족현상의 완화를 강구해 왔다. 결과적으로 이와 같은 북한경제의 현상적 변화는 북한 헌법을 포함한 관련법규에 부분적으로 수용되어 점진적이며 소폭이나마 경제운영기체의 변화를 초래하고 있다. 그러나 공개적인 시장기구의 배합이나 국내경제와 외부경제의 연계 등 근본적인 '개혁·개방'의 움직임은 보여주지 못하고 있다.

셋째, 북한은 나진-선봉 지역 건설을 통한 외자유치와 중국과 일본, 미국과의 경제관계 확대를 위한 외교적 노력을 기울여 왔으나, 무역 및 외자유치 규모의 측면에서 소기의 성과를 거두지 못했으며,

경제체제 개혁의 뒷받침 없이 추진해 온 대외경제의 활성화는 한계 상황에 직면한 것으로 분석된다. 부진했던 대외경제부문의 문제점을 인식하기 시작한 북한은 관광 및 물류증계 등 체제에 대한 파급효과가 비교적 가벼운 분야에서의 대외협력사업을 확대하고 있는 것으로 보인다. 특히 1990년대 중반이래 북·미관계의 진전과 국제사회의 대북 지원과정에서 북한의 대서방국 의존도가 식량 및 에너지 부문에서 매우 높아졌다. 또한 사회주의권으로부터의 지속적인 대규모 경제 지원이 불가능한 상황하에서 북한은 국제경제기구와의 연계를 강화하려는 의도를 보여주고 있다.

경제체제 개혁을 수반하지 않은 경제정책 변화의 미미한 성과에도 불구하고 가까운 장래에 북한이 중국과 베트남 등 다른 사회주의 국가의 변화에 버금가는 수준의 개혁·개방 노선을 추구하기는 어려울 것으로 여겨진다. 북한의 시장지향적 경제개혁이 지연되고 있는 이유는 김정일 세습정권의 정치·이념적 제약요인과 기득계층의 현체제 선호 경향, 그리고 북한당국이 범하고 있는 경제난 원인분석에 있어서의 오류를 들 수 있다.

또한 북한은 다른 사회주의 체제의 경우와는 달리 체제개선을 위한 시도가 거의 없었기 때문에 제한적인 정책변화의 한계성에 대해 인식하지 못하고 있으며, 나진-선봉지역의 개방 등 체제내에서의 정책변화에 의해서도 경제난을 해소할 수 있을 것으로 판단해 왔다. 이와 같은 상황하에서 북한당국은 시장기구와 계획기구의 결합이나 기업의 자율권 확대 및 국내경제와 대외경제의 연계 방안 등 정책적 대안을 제시하지 못하고 있는 것이다.

향후 북한 경제정책 변화를 전망하기 위해서는 김정일 정권이 가지고 있는 제약조건과 선택 가능한 정책대안을 동시에 고려해야 할 것이다. 사회주의 경제체제의 역사적 변화과정에 비추어 볼 때, 북한

이 선택할 수 있는 경제정책 노선은 ① 경제계획기구 및 인센티브제도의 개선과 새로운 경제개발 사업 추진, ② 부분적 시장기제의 도입 (목시적 도입 또는 법령의 제정 또는 개정을 통한 부분적 허용 등) 및 확대와 경제단위의 자율권 신장, ③ 전면적인 시장화 및 다양한 생산수단 소유제의 수용 등으로 나누어 볼 수 있다. 향후 북한의 경제정책 변화는 김정일 정권이 주어진 정치·사회적 제약조건하에서 경제회생을 위하여 이들 대안중 어떠한 노선을 선택할 수 있는가에 따라 전망할 수 있을 것이다.

북한의 경제난을 기정사실로 인정할 때, 김정일 정권은 새로운 경제정책이 가져올 정치·경제적 편익이 이로 인해 발생할 부작용보다 클 것이라고 판단되는 경우 새로운 정책을 채택할 것이며, 그렇지 않을 경우 기존의 정책을 고수하거나, 다른 대안을 선택하게 될 것이다. 김정일 정권이 공식출범하기 이전, 김일성 유훈통치 기간동안에는 북한의 정치적 제약요인과 체제개혁 경험부족으로 인해 북한당국이 인식할 수 있었던 경제개혁 정책의 상대적 비용은 매우 높았으며, 이로 인해 정책변화 노력은 지극히 제한된 범위에 머물러 왔다. 따라서 김정일정권의 공식출범 이전 북한이 채택해 온 정책노선은 앞에서 제시한 3가지 대안중 ① 경제계획기구 및 인센티브제도의 개선과 새로운 경제개발 사업 추진에 국한되어 왔다.

김정일 정권의 공식출범에 따라 북한 지도부의 정책노선 변화가 수반할 정치적 부담은 유훈통치기에 비해 상대적으로 감소했으며, 무엇보다 1990년대에 북한이 시행착오를 거치면서 체득한 경제정책수단의 실질적 파급효과에 대한 인식은 과거의 '주체경제'노선 견지에 따른 비용과 새로운 경제정책의 필요성에 대한 상대적 평가를 변화시킬 수 있었을 것이다. 북한지도부에 의한 개혁의 비용과 편익 계산 결과는 시행착오의 과정을 거치면서 변화해 왔으며, 경제난과 지난

시기의 정책적 과오에 대한 인식은 1998년 9월의 노동신문·근로자 공동논설에도 나타나고 있다.

경제사업은 주관과 욕망만으로는 할 수 없다. …… 우리는 지난날의 기준에 구애됨이 없이 나라의 경제형편이 어려운 오늘의 조건에 맞게 사업을 효율적으로 전개해 나가야 한다.

북한은 경제개혁 지연에 따른 체제유지 비용상승과 제한적 경제정책 변화를 통한 시행착오 과정을 거치면서 새로운 경제정책의 필요성을 인식하게 됨에 따라 김일성 유훈통치 시기보다는 보다 유연한 경제정책을 시도할 가능성이 큰 것으로 판단된다. 즉 앞에서 설명한 경제정책 선택모형에서 ① 경제계획기구 및 인센티브제도의 개선과 새로운 경제개발 사업 추진 위주의 정책 단계에서 ② 부분적 시장경제의 도입(묵시적 도입 또는 법령의 제정 또는 개정을 통한 부분적 허용 등) 및 확대와 개별 경제단위의 자율권 신장 단계로의 진전을 의미하는 것이다. 구체적으로는 다음과 같은 경제정책이 시도될 가능성이 클 것으로 판단된다.

- 산업관리기제의 개선: 계획생산 목표 하향조절 및 자율적 독립채산제의 확대, 농업부문의 가족단위 인센티브 확대, 소비재에 대한 개인거래의 합법적 허용
- 북한경제의 계획 및 유통 구조개선: 지방경제의 자급적 기능 강화 및 계획부문의 자율성 신장, 농민시장의 기능 조정을 통한 상업유통망 확충
- 관광자원 개발을 통한 외화획득: 나진-선봉을 포함한 두만강 유역 및 국경지역, 백두산 및 칠보산 등 관광지역 개발과 문화재 및 역사유적 관광 등 관광상품 개발

- 물류중계기지 및 보세가공구역 건설: 나진-선봉지역과 신의주지역을 동북아 물류중계지로 육성하여 중계수입을 획득하고, 보세가공지역을 설치하여 위탁가공교역을 확대
- 기술도입 및 산업설비 복구: 중국과 한국 등지로부터의 실용기술 도입 및 중·러와의 협조를 통해 기존의 공업·광업시설 복구 및 가동률 제고
- 국제경제기구와의 협력 확대: 국제시장 진출을 위한 인적자원 양성 및 소요자금 조달 등의 기술적 지원 획득
- 북한화폐의 평가절하 및 복수(複數)환율제 채택을 통한 수출입 증대

한편 북한이 진일보한 경제정책 변화를 시도하는 경우에도 중국과 같이 공개적인 경제개혁 정책을 표방하거나 'big bang' 식의 광범위한 체제개혁보다는 기존의 '강성대국'론과 자립경제 노선 추구를 주축으로 하는 정치·이념 노선을 강조하면서 이면적으로는 새로운 경제정책을 실험하는 이중적 태도를 견지한 것으로 보인다.

그러나 문제는 북한이 과거에 비해 실용적이며, 전향적인 경제정책을 시도한다고 해도 북한경제의 구조적 문제점으로 인해 정책적 변화가 곧바로 북한경제의 호전으로 연결되기는 어려우며, 다음과 같은 거시경제적 문제의 발생 가능성이 클 것이라는 점이다.

첫째, 북한경제는 시장상황 변화에 따른 공급탄력성이 매우 낮은 특징을 가지고 있어서, 시장기구의 부분적 도입 과정에서 심각한 통화팽창(은폐 또는 억압된 통화팽창 포함) 현상이 예상된다.<sup>15)</sup>

둘째, 북한의 수출능력 제약과 산업불균형 및 누적되고 있는 외채

15) 북한경제의 공급탄력성이 낮은 이유로는 군수산업의 이상 비대화, 생산요소의 비이동성, 연합기업소 등에 의한 독점구조, 산업간 불균형에 따른 병목현상 등을 들 수 있다.

등을 고려할 때, 개혁초기에 화폐 태환화를 위해 환율 평가절하 등의 정책을 채택하더라도 경상수지의 균형회복은 불가능할 것이며, 당분간은 식량과 에너지 부문에서의 높은 국제사회 지원 의존도는 지속될 것이다.

셋째, 북한은 신속하고 효율적인 경제정책 변화를 위해 소요될 투자재원의 조달능력이 부족하므로 외자유치 및 남북한간의 경제협력 사업은 경제회생의 필요조건이 될 것이다.

이와 같은 점들을 고려해 볼 때, 북한 경제체제의 개혁에는 오랜 기간이 소요될 것이며, 그 과정에서 나타날 수 있는 거시경제적 불안정 및 갈등요인을 극복하기 위해서는 한국을 포함한 외부로부터의 경제지원이 필수적일 것으로 판단된다. 특히 앞에서 살펴본 바와 같이 북한과 중국, 그리고 북한과 미국·일본 등 주변국과의 경제관계가 더욱 발전하기에는 엄연한 한계성을 가지고 있으며, 이들 국가의 민간자본은 북한경제에 별다른 관심을 가지고 있지 않다는 측면에서 한국경제는 북한경제 회복 과정에서 중추적인 역할을 할 수밖에 없는 것이다.

#### 4. 남북한 경제교류·협력의 특징

##### 가. 경제적 동인(動因)에 의한 교역 확대

남북교역 총량을 살펴보면 1989년 1월부터 1999년 9월말까지 통관 기준으로 20억 2,559만 3천 달러를 기록했으며 연간 교역총량에 있어서 남한은 일본, 중국에 이어 북한의 3대 교역상대로 부상하였다. 북한 핵문제와 잠수정 침투, 서해교전 등 소규모 군사도발, 그리고 북한의 남북한 당국간 대화기피 등 정치·군사적 긴장고조 요인에도 불

구하고 남북한간의 물자 반출입규모는 1990년대 중반까지 꾸준히 증가해 왔다.

그러나 1995년을 정점으로 하여 북한경제난과 경협을 위한 제도적 장치 결여 등 제약요인으로 인해 1996~97년 동안 남북한 교역은 대체로 1995년도 수준에 머물렀으며, 남한 금융위기의 충격으로 1998년도 남한의 대북한 물자 반입규모는 전년도에 비해 52.2%나 감소했다. 이와 같은 남북한 교역량의 변화추이를 살펴볼 때, 현재와 같은 간접교역 위주의 남북한 경제관계는 한반도의 정치·군사적 긴장여부보다는 주로 남북한의 경제상황에 의해 결정됨을 알 수 있다.

남북한간 상품교역규모가 1995년 이후 정체상태를 보이고 있는 현상에 대해 일반적으로 북한경제의 산업생산력이 한계에 이르렀다는 점을 그 원인으로 제시하고 있으나, 이는 위탁가공교역 등의 형식을 통해 설비와 원료를 제공할 경우 해소될 수 있으므로 근본적인 원인으로 보기는 힘들다. 1995년 이후 남북한 교역규모가 정체국면이 이른 것은 간접교역에 따른 과도한 물류비용, 북한과의 상거래 확대에 필요한 정보 부족, 남북한 교역의 제도적 장치 미비로 인해 중소기업이 감당하기에는 어려운 위험부담 요인이 존재한다는 점 등을 보다 중요한 요인으로 파악할 수 있다.

한편 남북한 교역중 위탁가공교역 부문의 비중은 지속적으로 높아져 왔는데 이는 남북한 경제의 생산요소 결합이라는 측면에서 상호보완적 기능을 현실화시키고 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 북한의 입장에서 위탁가공교역은 단기간 내에 제한된 설비만으로 수출을 증대시킬 수 있으며, 기업 경영권을 장악함으로써 자유주의기업 경영원리 및 시장경제원리의 파급을 통제할 수 있고, 수출품이 제한된 상황에서 다른 형태의 경제협력사업보다 용이한 외화획득 방법이며, 사회간접자본 미비 등 투자 여건이 열악한 상황하에서도 선전자

본주의국가와의 협력을 통한 기술의 습득이 가능하다는 점이다.

남한 또는 외국 기업의 입장에서든 위탁가공교역은 직접투자보다는 위험이 적으며, 북한에 진출하여 완제품의 자국내 반입 및 제3국으로의 수출을 통해 무역활동을 확장할 수 있고, 대북한 직접투자의 시범적 성격으로서의 의미를 지닌다는 장점이 있다. 특히 남북한간의 위탁가공교역은 남한 기업으로 하여금 북한 노동자의 상품생산 기술 수준 및 생산공정 관리능력을 파악할 수 있게 하며, 남북한간의 경제 운용원리에 대한 상호이해를 증진시킬 수 있다는 장점이 있다.

이와 같은 유인으로 인해 지속적으로 증가해 온 위탁가공교역은 1997년도 반출입 총액이 7,906만9,000달러에 이르렀으며, 1998년도에는 남한 경기의 침체로 인해 전년도에 비해 10.2% 감소한 7,098만 8,000달러를 기록했다. 전체교역에서 차지하는 비중은 32%(전년도 25.6%)로서 오히려 그 중요성이 더욱 부각되고 있으며, 사업 영역도 섬유 및 봉제류 중심으로부터 전자·전기류로 확대되고 있는 추세에 있고, 참여기업수도 증가하고 있다.

반출 상품구조는 전기·전자 및 섬유류 비중의 증가세가 두드러지고 있는데, 이는 중국 등 제3국에 대한 북한의 수출상품이 1차 산품에서부터 섬유 및 의류와 전자제품 등으로 전환됨에 따라 남한으로부터의 고급 원부자재의 필요성이 증가하고 있으며, 금강산 개발 사업 등 남북경협사업이 본격화됨에 따라 남한은 중요한 건설 원부자재 및 장비 공급원으로서의 요건을 갖추고 있기 때문이라고 할 수 있다.<sup>16)</sup> 이와 같은 현상은 최근 북한으로의 반출 상품중 섬유류와 전자·전기제품의 비중이 증가하고 있음으로부터도 추론해 볼 수 있다.

반입의 경우에도 초기의 광물 및 철강제품과 금괴 아연괴 등 중심

16) 1998년도 금강산 관광 관련 장비 및 물자의 반출규모는 총 3,861만4,000달러에 이르렀다. 통일부 교류협력국, 「보도자료」(1999.2.3)

으로부터 점차 수산물, 섬유류, 화학제품 등 다양한 산업영역의 교역으로 상품구조가 변화하고 있다. 이와 같은 현상은 북한으로부터의 반입이 초기에는 단순히 남북한 교역의 시범적 양상을 보였으나, 남북한 교역이 점차 안정화됨에 따라 초보적이기는 하지만 남북한 산업간의 상호 보완성에 의한 교역이 증가했음을 보여주고 있는 것이다. 남북한간 교역품목수는 1989년도의 25개 품목에서 1998년도의 486개 품목으로 증가하였는데, 역시 남북교역 대상 산업 영역이 확대되고 있음을 나타내고 있다.

#### 나. 대기업 및 간접교역 위주의 경제교류

그 동안 남북교역 종사기업의 수는 꾸준히 증가해 왔으나, 교역규모의 측면에서 볼 때 대기업 위주의 교역이 주종을 이루어 왔다. 예를 들면, 남북교역 규모가 2억 5천만달러를 넘어선 1995년 위탁가공교역을 포함한 남북교역 참여업체수는 모두 213개 업체로 94년에 비해 53개 업체가 증가하였으나, 반입승인액 1천만달러 이상은 7개 업체에 불과하며 이들 업체의 승인액이 전체 반입승인액의 60%를 차지했다. 또한 1988~95년 동안 반입승인액 누계가 1천만달러 이상인 업체는 12개 업체에 불과했다.<sup>17)</sup> 최근 대기업의 비중이 상대적으로 감소하는 추이를 보이고는 있으나 아직도 남북한 교역 및 기타 경제협력사업은 대기업 위주로 이루어지고 있다.

17) 예를 들면, 1995년도 업체별 반입승인액은 (주)대우가 3,526만5천달러, (주)신원 2,279만달러, LG상사 2,149만3천달러 등이며, 그 뒤로 삼성물산, 동양글로벌, 서린상사, 코넥스무역, (주)쌍용, 현대종합상사, 효성물산, 효원물산, (주)선경 순이다. 한편 업체별 반출승인액은 (주)신원 1,365만5천달러, 삼성물산 1,318만달러, LG상사 850만7천 달러, (주)선경 623만6천달러 등이다. 통일원교류협력국, 「월간 남북교류협력 동향」 제55호.

한편 남북한간의 직교역은 주로 북한측의 의사에 따라 예외적인 경우에 한해 이루어지고 있으며 가능품목도 매우 제한적이어서 아직 남북한간의 일반적인 교역경로로 볼 수는 없는 수준이다.<sup>18)</sup> 1995년 부산과 나진항을 잇는 정기화물선(컨테이너선)의 운행이 시작되면서 남북한간의 직접운송을 통한 교역이 증가하고 있기는 하나, 1996년 남북교역에 있어서 남북한 당사자간의 계약에 의한 직교역이 차지하는 비중은 6% 수준에 불과했다.

남북한간의 대부분의 교역은 제3지역을 통한 중개(仲介)무역의 형태를 취하고 있는데, 주요 중개지로는 홍콩, 일본, 중국, 싱가포르 등을 들 수 있고, 이들 지역의 중개에 의한 교역은 남북총교역량의 90%에 이르는 수준이며, 그 중에서도 홍콩과 중국의 비중은 절대적이라 할 수 있다.

위에서 살펴 본 바와 같이 남북한간의 상품교역에 있어서 중개지의 절대적 비중과 대기업위주의 교역이 이루어지고 있는 현상은 남북교역에 있어서 다음과 같은 동기로 설명해 볼 수 있다.

첫째, 북한은 북한으로 반입되는 상품의 원산지가 남한이라는 점이 밝혀지는 것을 원치 않으므로 직접 남한의 수출당사자와 접촉하기보다는 가능하면 물자의 공급자와 수요자를 은폐할 수 있는 홍콩 및 중국의 중간상인과 거래하려 하며, 불가피한 경우 남한기업의 현지법인 해외지사와 접촉하려 한다.<sup>19)</sup>

18) 여기에서 말하는 직접교역이란 남북한 당사자간의 계약에 의한 교역을 의미하며, 해외중개상을 통해 협의, 계약, 대금결제를 처리하는 방식 또는 북한당사자와 직접 협의하되 계약 및 대금결제는 해외중개상을 통하는 방식 등의 간접교역을 제외한 부분이다.

19) 남북한간의 교역에 있어서 북한상품은 남한에 반입시 원산지증명 등을 통해 관세상의 우대를 받으며 소비자가 북한상품인 것을 충분히 인지할 수 있는 반면, 북한의 경우 남한으로부터 반입하는 상품의 경우 중국 또는 홍콩 및 일본 기업의 상표를 부착하거나 주문자 상표부착의 방법을 사용하기 때문에 북한의 실수요자들이 남한에서 생산된 상품인 것을 인지할 수 없다.

둘째, 남한의 공급자나 수요자의 입장에서는 북한의 수요자나 공급자와 개별적 직접 거래망을 개설하기 위해서는 높은 불확실성 및 위험부담은 물론 높은 수준의 고정비용이 소요되므로 비록 수수료를 지불하더라도 북한측과 접촉이 자유로운 중간상인을 통한 교역을 선택하는 경향이 있다.

셋째, 과거 남북한간의 정치·경제적 단절 및 체제의 상이성으로 인해 남북한의 거래당사자가 상대방의 거래관행 및 특수한 상황을 잘 이해하지 못하고 있는데 비해, 홍콩 및 중국의 중간상은 과거 북한과 같이 사회주의 경제체제를 유지해 온 중국이나 시장기구의 전형이라 할 수 있는 홍콩의 체제에 대해 충분한 이해를 하고 있으므로 상대적으로 수월하게 남북한 거래당사자의 이해를 조정할 수 있다.

넷째, 상업정보·금융·보험 등 교역지원 분야가 상대적으로 발달했고, 자유로운 상거래가 보장되는 홍콩 및 중국의 일부지역은 중간상인의 개입으로 발생하는 비용을 최소화할 수 있는 거래비용상의 교우위를 가지고 있다.

다섯째, 해외 현지법인 지사망을 유지하고 있는 대기업의 경우, 자체 지사망을 활용함으로써 중개자 비용을 줄일 수 있으므로 자체의 대북한 교역을 촉진할 수 있을 뿐만 아니라, 중소기업이 감당하기 힘든 거래상의 위험을 처리할 수 있는 기술 및 재정적 부담 능력과 정보수집 능력을 가지고 있다.<sup>20)</sup>

20) 대기업은 금융에서부터 중공업 및 경공업제조업과 유통 영역 등 광범위한 사업영역을 망라하고 있으므로 결제수단상의 제약요인을 가지고 있으며, 자본회임기간이 상대적으로 길다고 볼 수 있는 대북한 투자 및 거래를 성사시키기엔 유리한 위치에 있다.

### 다. 비교역(非交易) 부문 경제협력 사업의 확대

북한은 우리 정부가 '대북 정경분리' 원칙을 천명하기 이전 시기에는 대남교역 흑자를 통한 외화획득원으로서 남북한 교역을 활용해 왔으나, 1998년 한국경제 침체로 인해 특히 높은 외화가득률을 가지고 있는 금과 등의 대남 반출이 급격히 감소하고, 대북 정경분리 정책에 의해 남한기업의 북한지역 진출이 용이하게 되자 관광사업 및 관광시설 개발 등의 대가로 경화(硬貨) 획득을 피하고 있다.<sup>21)</sup>

북한은 북한 내부 경제와 남한 산업간의 연계가 불가피하며 경제 운용 체제에 대한 파급효과가 비교적 큰 제조업 분야에 대한 남한기업의 직접투자와 합영사업에 대해서는 아직 매우 신중한 태도를 견지하고 있다. 우리 기업에 대한 정부의 사업승인 실적을 살펴보면, 북한은 합영 또는 합작 등을 통해 기업을 운영하고, 이를 통해 이윤을 획득하는 직접투자의 일반적 형태보다는 사업권 제공, 위탁가공, 계약재배 등의 대가로 경화를 획득할 수 있는 사업에 우선 순위를 두고 있는 것으로 보인다.

이와 같은 북한의 의도는 현대측과의 금강산 사업 추진과정에서도 나타나고 있다. 예를 들면, 1998년 10월 이전에 현대측과 북한 아태평화위원회측간 합의된 내용은 금강산 관광사업은 합영회사인 금강산관광개발합영회사 명의로 운영되고, 현대와 북측의 금강산국제관광총회사는 경영실적에 대해 공동의 책임을 지는 것으로 되어 있으나, 10월 29일 합의내용은 합영회사 설치에 대해서는 언급을 하지 않고 있으며, 현대는 북측에 대해 사업실적과는 관계없이 「관광 및 개발사

21) 이와 관련 북한의 나진-선봉지역 정책변화 방향의 분석은 오승렬, 「북한 나진-선봉지대 현황 및 '지대정책」, 통일연구원 통일정세분석 99-05 (서울, 통일연구원, 1999. 7) 참조.

업 대가」로서 아태측에 일정금액을 매달 송금하기로 되어있다.<sup>22)</sup>

이로 미루어 볼 때, 북한은 남한기업과의 합영사업에 대해서는 소극적이나, 관광 및 지역개발 또는 농업 분야의 신상품 개발과 계약재배 등 분야에 남한 기업의 직접투자를 유치하고, 그 대가로 경화 또는 비료 등 북한이 필요로 하는 물자를 획득하는 방안에 대해서는 비교적 적극적인 태도를 보이고 있는 것으로 판단할 수 있다.

## 5. 대북 경제정책 방향

앞에서의 논의를 종합해 볼 때, 북한은 표면적으로는 강경한 이념 기조를 유지하고 있으나, 경제 각 부문에 대한 실질적 정책수단에 있어서는 어느 정도 현상적 변화를 수용하는 유연한 태도를 보여왔다. 특히 식량과 에너지 부문의 대외 의존도가 당분간은 급속히 감소하기 어려운 상황에 놓여 있으며, 점차 국제경제기구와의 협력 등 시장경제권과의 접촉면도 확대될 것으로 전망된다.

남한과의 경제관계에 있어서도 북한은 북한 나름대로의 '정경분리' 방식을 사용하고 있는 것으로 평가된다. 즉 실리적 차원에서의 성과가 보장되는 사업에 대해서는 긍정적인 반응을 보여왔다. 그러나 북한은 '실리적 성과'에는 집착하면서도 시장경제의 '경제적 타당성'에 입각한 남북한 경제의 유기적 연계에 대해서는 체제에 미치는 파급효과를 우려하여 소극적 태도를 견지하고 있다.

한편 우리 정부의 대북 정경분리 정책에 의해 기업으로서는 추진

22) 현대와 북한 아세아태평양평화위원회 대표간에 이루어진 합의에 따르면 현대측은 금강산관광이 시작되는 날부터 6개월간 1억5천만달러, 6개월 후부터 9개월간 7천200만달러, 15개월 후부터 5년간 매년 1억4,400만달러(5년간 총액 7억2,000만달러) 등 총 9억4,200만달러를 사업권에 대한 대가로 지불하기로 했다.

가능한 사업 영역이 확대되었으며, 적어도 우리측 여건만으로 본다면 남북 경제협력사업의 안정적 추진이 가능한 환경이 조성되었다. 또한 북한이 남북한 당국간의 직접대화에 소극적인 태도를 지속하는 한, 경제협력 측면에서의 남북교류는 현실적 정책수단으로서의 중요성을 가진다. 그러나 남북한 경제교류·협력에 관한 그 동안의 논의는 북한의 변화를 하나의 변수로 간주하여 정책효율성을 극대화 할 수 있는 방안의 장구라는 측면에서는 구체성을 결여했다고 볼 수 있다.

따라서 현시점에서 북한경제의 변화를 감안하여 대북 정경분리 정책의 실효성 제고를 위한 세심한 정책적 배려가 필요할 것으로 판단된다. 향후 우리의 대북 경제정책은 크게 인도적·정책적 지원, 남북 교류협력 확대를 위한 정책수단 강구, 국제경제기구 등 국제사회와의 협력 방안 등으로 나누어 고려해 볼 수 있을 것이다.

북한주민의 기본적인 생활이 위협받고 있는 상황하에서 북한주민에 대한 정부 및 민간부문의 인도적 지원은 지속되어야 하며, 이와는 별도로 이산가족 문제 해결 및 남북기본합의서 이행 등의 남북한 현안 해결을 위한 정책적 수단으로서의 지원방안도 고려되어야 한다는 점에 대해서는 크게 이론의 여지가 없을 것이다. 따라서 본 연구에서는 북한경제의 구조적 변화에 따른 협력사업 방향과 남북경제협력 확대 방안, 그리고 국제경제기구와의 협력 방안을 모색해 보기로 한다.

#### 가. 북한 및 동북아 경제질서의 변화를 감안한 장기적 남북경제협력사건

남북한이 다같이 경제교류·협력사업에 대한 경제적 유인을 가지고 있으므로 남북경제협력은 지속될 것이나, 현 상황하에서는 여러 가지 중요한 제약요인을 가지고 있는 것도 사실이다. 특히 북한경제의 침체

로 인한 상품 수입역량 부족 및 수출상품 공급능력 부족과 남북한간 경협 확대시 예견되는 북한체제에 대한 과급효과에 대한 북한당국의 경각심과 남한 경제체제에 대한 북한의 거부감의 해소 등은 당면과제라고 할 수 있다.

이와 같은 현실적 장애요인을 고려해 볼 때, 남북한간의 경제관계는 전면적이고 동시다발적이기보다는 점진적·단계적으로 북한이 수용 가능한 방향으로 진척될 것이며, 이에 대비한 상호 연계적이며 체계적인 남북경협 청사진이 반드시 필요하다고 하겠다. 결국 남북경협은 북한의 수용의사 여부에 따라 직·간접교역 확대→북한의 투자유치희망분야에 대한 투자 및 지원→합의에 의한 공동사업 추진→남북한 생산요소의 제한적 이동의 단계를 거쳐야 할 것이다.

앞의 분석에서 보듯이 북한경제의 낙후성과 제도적 경직성에도 불구하고 남북한 경제교류와 협력은 점차 경제적 요인에 의해 그 구조 및 특성이 결정되는 경향을 보여주고 있다. 점진적이거나 북한의 변화가 가시화되고 있고, 향후 북한경제의 개선을 위해서는 남한과의 경제적 교류가 필수적임을 고려할 때, 중·장기적 관점에서의 남북한 경제교류·협력 변화 방향은 북한경제의 산업구조 및 비교우위 변화와 새로운 동북아 경제질서의 형성이라는 지경학적 변수에 의해 결정될 것으로 판단된다.

북한경제의 구조적 변화를 사실적으로 반영하고 있는 자료로는 무역통계를 활용한 현시적비교우위(Revealed Comparative Advantage: RCA)를 사용할 수 있다.<sup>23)</sup> 이는 북한경제관련 통계자료중 무역통계

23) 일반적으로 수출 RCA 지수는 {국가j(또는 지역j)에 대한 상품i의 수출/국가j(또는 지역j)에 대한 총수출}/(상품i의 총수출/총수출)로 파악할 수 있으며, 마찬가지로 수입 RCA 지수를 구할 수 있다. 일반적으로 수출 RCA 지수가 1보다 크고 수입 RCA 지수가 1보다 작을 경우, 해당상품에 대한 비교우위를 가지고 있다고 보고, 수출 RCA 지수가 1보다 작고 수입 RCA

는 북한의 무역상대 국가 또는 지역의 통계자료를 취합함으로써 사실에 근접한 상황을 파악할 수 있고, 무역실적은 북한의 경제정책과 이에 따른 실물경제 추이 및 부존자원 활용 정도를 비교적 정확하게 반영하고 있기 때문이다.<sup>24)</sup>

북한경제는 1970년대 초반 생산에서 자연자원의 비중이 절대적인 ‘리카르도(Ricardo)재’ 부문에서의 비교우위가 강했으나 점차 약화되었으며, 1990년대 들어 외화획득 수단의 일환으로 임가공교역이 활성화됨에 따라 소비재부문의 비교우위가 비교적 현저하게 증가하였다. 한편 북한경제의 침체에 따라 생산재부문의 수출입 비중은 다같이 줄었으며, 뚜렷하지는 않으나 북한경제의 공업화가 진척됨에 따라 표준화된 기술을 사용하여 생산하는 공업제품인 ‘헤셔오린(Heckscher-Ohlin)재’의 비교우위가 다소 증가하였다. 첨단기술에 의해 생산되는 ‘생산주기(週期)재’ 부문은 비교열위에 놓여있으나, 1990년대 북한경제 침체로 인해 수입 역시 감소하는 추세를 보이고 있다.<sup>25)</sup>

전반적인 북한의 현시적 비교우위(RCA) 변화 추이로 미루어 볼 때, 북한경제가 정책조정 및 개선을 통해 정상상태에 진입하는 경우 위탁가공교역이나 경공업의 성장에 따른 소비재 부문에서의 비교우위 강화를 위한 남북경협 사업이 추진되어야 할 것이다. 또한 한국의 앞선 공경기술 북한지역에 지원함으로써 표준기술을 활용한 헤셔오

---

지수가 1보다 큰 경우, 해당상품에 대한 비교열위를 가지고 있다고 본다. 그러나 수출입 RCA 지수의 크기가 애매한 경우에는 ‘순효과’라고 볼 수 있는 (수출 RCA 지수)/(수입 RCA 지수)를 이용하기도 한다.

24) 무역통계를 이용한 사회주의 계획경제 국가의 경제구조 파악이 가능하며 바람직하다는 이론적 근거 및 관련된 논의는 P. Murrell, *The Nature of Socialist Economies: Lessons from Eastern European Foreign Trade* (Princeton University Press, 1990) 참조.

25) 북한경제의 현시적 비교우위 변화추이에 관해서는 임강택, 「북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망」, (민족통일연구원, 1998), pp. 100~110 참조.

린재 부문의 대외경쟁력 제고를 강구하는 것이 바람직하다. 한편 경제구조의 현대화를 위한 생산재 및 생산주기재의 수입은 급증하게 될 것이며, 북한과 주변국과의 경제관계를 감안할 때 그 주된 공급원은 남한경제가 될 것으로 판단된다.

같은 맥락에서 북한경제가 가장 취약한 부문인 사회간접자본 분야와 서비스산업 부문에서의 남북한 교류·협력을 강화해야 할 것이며, 특히 동북아 역내 경제 결합도 및 생산요소 이동성이 증가함에 따라 동북아경제의 인프라 연계를 위한 사업에 대한 구상과 남북경협사업을 연계하여 청사진을 작성할 필요가 있다. 중장기적으로 북한체제의 유연성 증가와 남북한 경제교류·협력 증대에 따라 남북한의 생산요소 결합도가 증가할 것이며, 새로운 동북아 경제질서의 형성 과정에서 남북한 경제의 국제경쟁력 제고를 위한 노력은 남북한간 경제협력 방향을 결정하는 중요한 변수로 작용할 것이다.

지속적인 중국경제의 발전과 중국의 세계무역기구(WTO) 가입은 중국-남북한-일본을 연결하는 경제권역의 형성을 가속화함으로써 동북아 역내경제 구조에 있어서 남북한 경제의 중개(仲介)적 기능을 부각시키게 될 것이다. 남북한 경제는 새로운 동북아 경제질서 형성과정에서 물류 중개 및 인프라 연계의 축을 형성하는 한편 생산요소의 효율적 결합을 통해 중국 국내시장 및 중화경제권 진입을 위한 경쟁력 제고를 위한 협력 방안을 강구해야 할 것이다.

특히 중국 동북지역의 중공업을 대상으로 한 중국의 국유기업 개혁 및 지역 경제 활성화 전망은 연길-훈춘-나진-청진을 연결하는 지역과 심양-단동-신의주를 연결하는 지역이 한반도 경제의 중국 진출 거점으로서 기능할 수 있는 잠재력을 보여주고 있다. 남북한 경제의 효율적인 생산요소 결합은 중국의 경제성장과 세계무역기구 가입 등으로 인한 동북아 역내 경제질서의 변화가 남북한경제에 미칠 파급

효과가 긍정적인 것이 되기 위한 필요조건인 것이다.

#### 나. 남북경협 확대를 위한 정책적 고려

##### <거래비용의 감축>

남북한 경제교류 과정에서의 거래비용은 크게 유형과 무형의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 과도한 유형의 거래비용은 주로 남북한간 육로수송과 통신의 단절, 해상운송시 위험부담과 북한 항만의 하역능력 부족으로 인한 운임 상승, 북한지역 내부의 인프라 미비 등에 기인한다. 한편 무형의 거래비용은 남북한 교역의 위험부담과 불확실성, 그리고 중소기업의 경우에 특히 심각하다고 볼 수 있는 대북교역 관련 정보획득을 위한 시간과 비용 및 복잡한 절차 등을 포함하는 것으로 볼 수 있다.

정부는 1998년 4월 30일 일련의 남북 경협활성화 조치를 심의의 결하였으며, 이로 인해 기업인 방북 편의 제공과 설비 반출 및 사업 승인 절차 간소화 등 그 동안 대북 경협사업 추진과정에서 남측의 걸림돌로 지적되었던 문제들이 부분적으로 해결될 수 있었다. 이와 같은 경협활성화 조치에도 불구하고, 상대적으로 과도한 유·무형의 물류비용은 남북한 경제교류의 가장 큰 장애요인의 하나라고 할 수 있으므로 이의 개선이 시급한 과제라 하겠다.<sup>26)</sup>

구체적으로 고려해 볼 수 있는 유형의 물류비용 감축 방안으로서는 ①물류비 절감을 위한 인프라 구축(관문점 인접지역에 물류단지 건설, 물류전용 육상수송망 연계, 북한의 항만시설 개선, 남북한 사업자간

26) 인천-남포 구간의 운임은 컨테이너 1대당 1,800~1,900달러 수준으로 부산-함부르크 구간의 운임과 비슷한 것으로 알려져 있다.

통신망 연계 지원 등), ②상대적으로 높은 남북교역 운임의 부분적 보조(남북협력기금 활용), ③남북한 관련자간의 협의에 의한 북한 입항료 면제와 전용부두 확보 등을 들 수 있다. 무형의 물류비용을 줄이기 위해서는 ①남북한 경협 관련 위험요인을 상쇄하기 위한 남북협력기금 지원(보험료 일부 보조 등), ②대북사업 절차의 지속적인 간소화 및 편의 제공, ③중소기업을 포함한 대북사업자에 대한 통일부 및 관련부처의 정보제공 기능 강화 등을 추진할 수 있을 것이다.

#### <법적·제도적 장치 구축>

남한기업의 북한 진출 또는 남북교역 사업과 관련된 법적·제도적 측면의 고려는 북한자체의 법령에 관한 것과 남북한 경제교류의 안정성을 보장하기 위한 제도적 장치로 나누어진다. 북한이 최근 제정해 온 외자유치법령들은 과거에 비해 투명성과 구체성의 측면에서 상당히 개선된 것은 사실이나 아직도 그 내용이 불명확하고 선언적이거나 추상적이며, 상위법과 하위법간의 일관성이 결여되어 있는 조항이 적지 않다. 따라서 이들 조항의 세부적인 기준이 마련되지 않을 경우, 북한의 자의적인 판단이 개입될 여지가 있다.

남북한 경제협력사업의 안정성을 위한 제도적 장치로는 투자보장 및 이중과세방지에 관한 협정의 체결과 원활한 원부자재 공급을 위한 세부사항의 확정, 표준정형계약서의 마련, 북한내에 체류하는 남한근로자의 신변보호에 관한 협정, 분쟁해결에 관한 남북한간의 합의 등을 중요한 것으로 고려해 볼 수 있다.

특히 북한의 「외국인투자법」이 원칙적으로 국유화 또는 수용을 금지하는 규정을 두고 있으나, 이것만으로 대북투자자를 충분히 보호할 수 있다고 보기는 어렵다. 남북투자보장협정에서는 투자보호의 대

상, 불가피한 국유화 등 조치의 사유, 보상의 범위와 방법, 보장절차 등 대북투자에 관한 포괄적이고 세부적인 사항을 명시해야 할 것이다. 그러나 남북한 당국자간의 지속적 협의가 어려운 작금의 상황을 고려하여, 과도기적인 조치로서 남측은 반관반민 성격의 남북경협협의체를 구성하고 이를 통해 북한당국 또는 사업자 등과 투자보장을 위한 구체적 장치를 마련할 수도 있을 것이다. 북한이 수용할 경우, 남북한간 경협을 위한 제도적 장치 등은 경수로사업 추진과정에서 KEDO와 북한측간에 체결된 의정서 및 양해각서 등을 모델로 하여 짧은 기간내에 마련될 수 있을 것이다.

한편 합작·합영기업 관련 분쟁은 북한의 중재기관·재판기관을 통해 해결하거나, 당사자간의 합의에 의해 제3국 중재기관에 중재를 요청할 수 있도록 규정하고 있으나, 외국인기업 관련 분쟁은 반드시 북한의 중재기관·재판기관에서만 심의할 수 있도록 되어 있어서 외국인 자본의 독자적 투자에 대한 제약요인으로 작용할 수 있다. 북한의 '외국인투자법' 제66조는 북한 재판소의 판결에 따라 외국인기업을 해산할 수 있도록 규정하고 있어 법률의 자의적 적용이 가능한 것이다. 따라서 남북 경협사업과 관련 분쟁해결을 위한 별도의 구체적 지침에 대해 남북한이 합의해야 할 필요성이 있다.

#### <남북협력기금의 효율성 제고>

남한정부는 남북교역을 민족내부거래로 인정하여 반입물품에 대해 비관세 특혜를 부여하는 이외에 반출품에 대해서도 대외무역법, 수출입보험법 등에 규정한 혜택을 주고 있다. 이에 더하여 1990년 제정된 「남북협력기금법」에는 남북교역 및 대북경제협력사업에 대한 손실보조, 자금대출, 채무보증, 금융기관지원 등을 규정하고 있으며, 별도로

정부차원의 민족공동체 회복지원을 규정하고 있다.<sup>27)</sup> 그러나 그 동안 기금사용은 정부의 대북 식량 및 비료지원 등에 대부분 할애되고 남북경협 참여 민간 기업의 사업에 대한 일반적 지원은 이루어지지 못하였다. 한편 남북협력기금 용도의 불투명성은 남북협력기금과 '통일비용'의 지출에 대비한 '통일기금'간 개념상의 혼선과 적정규모 및 재원에 대한 애매함을 증폭시키는 부작용을 낳았다.

정부는 지난 10월 남북교류협력추진위원회를 열어 중소기업에 의한 남북경협과 반출사업 및 위탁가공용 원부자재·설비 반출을 위한 사업비의 50% 범위내에서 연리 6%수준으로 1년~7년간 대출해 줄 수 있도록 하였다. 민간차원의 남북경제교류에 대한 지원 및 정부차원의 대북경제지원 방안은 북한을 남북한간의 경제교류를 활성화시키고 북한경제의 어려움을 덜어줄 수 있다는 긍정적 효과가 기대되고 있다. 그러나 현실적인 차원에서 본다면, 남북경제교류 지원방안은 그 긍정적 기대효과에도 불구하고 다음과 같은 경제정책수단으로서의 한계를 가지고 있으므로 이를 극복하기 위한 보완책의 마련이 필요하다.

첫째, 민간차원의 대북교역 및 경제협력사업에 대한 일방적 지원은 참여자의 과도한 위험선호현상을 초래할 수 있으며, 최악의 경우 실질적인 경제교류의 동기를 남북경제교류 지원금의 획득에 두는 경우도 발생할 수 있는데,<sup>28)</sup> 이는 남북한 경제관계의 장기적 발전을 저

27) 남북협력기금은 1991년 이후 1999년 7월 31일 현재까지 정부출연금위주로 총 6,692억7,600만원이 조성되었으며, 집행액을 제외한 기금 보유자금 규모는 3,648억4,300만원이다. 그러나 재정융자특별회계 및 공공자금관리기금 예탁분을 제외한 실제 가용 유동자산은 1,842억원이다.

28) 이 경우 역시 북한에 대한 정보미비와 실질적 대북경제협력 사업자와 이를 통제하고 지원할 정부기관사이 보유하는 정보의 양과 질에 있어서의 비대칭성은 대북경제교류 지원금의 효과적 사용을 불가능하게 하는 대리인 문제를 야기할 가능성이 있는 것이다. 이를 방지하기 위해서는 효율적인

해하는 역효과를 가져올 수 있다.

둘째, 관세부과 및 양적 규제의 경우와 마찬가지로 남북경제교류에 대한 지원이 모든 경우에 일괄적으로 적용되지 않는 한, 정책목적과는 달리 정부의 지원을 획득하기 위한 비생산적 편익득추구 행위를 유도할 수 있다.

#### 다. 국제경제기구와의 북한경제 개선을 위한 협력체계 구축

북한경제가 정상궤도에 진입하기 위해서는 북한경제 지표 및 통계의 작성과, 구조적 문제점에 대한 정확한 분석 및 대책 마련, 경제용기제의 효율성 제고를 위한 거시경제 조정과 기업관리의 개선 등의 현실적 과제를 해결해야 하며, 이를 위한 인적자원의 육성 및 자금조달 등 환경적 요건을 갖추 수 있어야 할 것이다. 현실적으로 북한이 단독으로 이와 같은 요건을 충족시키기는 어려운 것이며, 북한의 이중적인 대남 태도로 미루어볼 때 직접적인 한국의 지원 역시 실현 가능한 대안으로 보기 어려운 측면이 있다.

이와 관련 최근 국제경제기구에 대한 북한의 협조적 자세는 우리에게 하나의 선택 가능한 대안을 제시해 주고 있다. 즉 북한의 아시아개발은행가입 신청과 IMF 및 세계은행 실무진의 북한 방문, 그리고 UNDP가 주관하고 있는 북한관리들에 대한 교육프로그램 등은 비록 초기단계이기는 하나 북한의 변화를 간접적으로나마 보여주는 긍정적인 신호라고 할 수 있다. 우리 정부는 북한의 국제금융기구가 입문제에 대해 긍정적인 입장을 공식적으로 표시하는 등 적극적인 자세를 보이고 있으나, 보다 현실적이며 구체적인 접근방법을 통해

---

평가제도가 존재해야 하나 남북한간의 특수한 상황에서 객관적인 평가기준 및 수단을 확보하기는 매우 어려운 것으로 판단된다.

북한경제 개선을 지원해야 할 필요성이 존재한다.

한국은 북한의 세계은행(IBRD)·국제통화기금(IMF)·아시아개발은행(ADB) 등 국제금융기구 가입을 위한 국제적 분위기 조성을 위한 노력과 함께 관련 준비작업 과정에서의 기술적 지원에 적극 참여할 수 있는 통로를 개발할 필요성이 있다.<sup>29)</sup> 특히 북한의 국제금융기구 가입에 대한 미국과 일본은 부정적 입장을 견지하고 있으므로 이들 국가들과의 정책조율을 통해 대북 포괄적 포용정책의 일환으로 국제금융기구의 대북 경제지원 활동을 유도할 수 있도록 외교적인 노력을 경주해야 할 것이다.

국제금융기구의 양대 지분국인 미국과 일본의 동의가 없는 한 당분간 북한의 국제금융기구 가입은 어려울 것으로 판단되므로 북한이 이들 기구에 정식가입하기 이전 단계에서는 관련 기구의 대북한 접촉 및 조사작업과 과도기적 지원사업에 한국이 동참하는 방법을 강구할 수 있을 것이다. 북한 경제관련 국제금융기구의 초기 조사사업 및 지원사업 단계에서는 해당 국제기구 대표의 일원으로서 대한민국 국적의 전문인력이 참여할 수 있도록 하고, 국내 정부 부처 및 관련 연구기관의 북한 경제관련 분석결과 및 통계 추정치 등의 자료를 해당 기관에 제공하는 것이 바람직하다.

또한 국제경제기구의 초기단계 조사 및 지원사업에 소요되는 재원의 조달 과정에서 한국이 적극적인 역할을 원한다는 점을 관련 기구 상임이사회에 부각시키고, 지원전략 및 계획이 북한의 개혁·개방 및 남북한 관계 개선에 기여할 수 있는 방향으로 유도할 수 있어야 할 것이다. 북한 체제변화의 가시화 이전 단계에서 국제금융기구에 대한

29) 장기적 관점에서의 북한의 국제금융기구 가입 문제에 관해서는 장형수·이창재·박영곤, 「통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로」, 대외경제정책연구원 정책연구 98-11, 1999 참조.

북한의 가입문제와 관련, 우리 정부가 관련 기구에 직접적인 영향력을 행사하기에는 많은 제약요인이 존재하며, 특히 해당 기구 이사국들과의 사전조율을 거치지 않은 견해 표명은 해당기관 방침과 우리 정부 정책간의 불필요한 마찰을 야기할 수 있다는 점에서 바람직하지 않은 것으로 판단된다.

## 6. 맺음말

북한은 대외관계 개선을 통한 실리획득과 경제적 효율성 제고를 경제정책의 주요과제로 인식하고 있으나, 북한체제의 정치적 제약요인과 경제개혁 경험부족, 기득계층의 수구적 성향 등으로 인해 단지 기존체제의 틀 내에서의 점진적이며 실험적인 조치들을 시행해 왔다. 1990년대의 북한 경제는 정책적 측면에서 외형적인 이념의 강조에도 불구하고 실리를 추구하는 실용적 특징을 보였으며, 경제운용의 틀 역시 유연성 확대와 현실 수용적인 방향으로 변화해 왔다. 대외경제적인 측면에서도 비록 국제비교우위의 개발이라는 적극적 개방 정책에는 도달하지 못하였으나, 시장경제권과의 경제관계 확대를 추진하고 있으며 주요 경제부문에 있어서의 대외의존도가 높아졌다. 비록 점진적이기는 하지만 북한경제의 변화는 우리의 대북 경제정책의 폭과 방향을 개선해 나갈 수 있는 기회를 제공하고 있다. 북한과 주변국의 경제관계 현황과 향후 전망을 고려할 때, 북한이 새로운 경제정책 시도 과정에서 필수불가결한 투자재원 및 생산 원자재와 기술·인력, 그리고 북한 상품을 수출할 수 있는 시장과 국제시장 진입을 위한 노하우 등을 순조롭게 조달하기는 어려울 것으로 평가된다. 북한으로서는 국내경제로부터 투자재원을 마련하기 불가능한 상황에서는 미국을 위시한 국제사회로부터의 지원 또는 미국의 대북경제제재 해

제 조치에 따른 국제적 투자자본의 유입, 그리고 일본과의 수교에 따른 배상금 등을 기대해 왔으나, 작금의 주변환경으로 미루어 볼 때, 적어도 중단기적 관점에서 이와 같은 기대가 충족되기는 매우 어려울 것으로 판단된다.

미국과 북한의 경제관계는 '정경연계'하에 이루어지고 있으며, 미국이 일부 경제제재 조치를 취한다고 해도 북한경제에 실물경제적 차원의 도움이 될 수 있는 여건이 되기에는 어렵고, 특히 일본은 북한의 미사일 개발 등 예민한 현안으로 인해 북·일 경제관계의 확대에 소극적인 입장을 견지하고 있기 때문이다. 중국과 북한의 경제관계 역시 전통적인 사회주의 국가간의 지원성 교역과 이윤동기에 의한 상업거래가 혼재하는 과도기적 양상을 보이고 있어서, 북한의 구조적이며 전반적인 경제난 탈피를 위한 자원과 물자의 제공을 기대하기는 어려운 상황이다.

이와 같은 상황하에서 한국정부의 대북 정경분리 정책과 정부차원의 경제개혁 지원 방침은 북한에 대해 선택 가능한 대안을 제시하고 있다. 따라서 북한은 정치적 파급효과에 대한 불안감에도 불구하고, 남한의 정경분리 정책과 대북지원 제안을 외면하기 어려운 상황에 놓여 있는 것이다. 본 연구에서는 초보적인 시도로서 북한경제의 변화에 대한 분석을 바탕으로 장기적인 남북한 경제교류·협력 방향과 남북경협 확대 방안, 그리고 국제경제기구와의 협력체제 구축 방향에 대해 기본적인 견해를 제시해 보았다. 이제 우리의 대북 경제정책은 우리의 일방적인 희망을 반영한 조치들의 선언차원에 머물 것이 아니라, 북한의 변화 방향과 입장을 현실적으로 감안한 장기적 청사진하에 마련되어야 할 것이다.

## <토 론>

### □ 제1주제 토론 및 답변

김영희 대기자: 독일 통일이 얼마나 어려운 상황에서 이루어졌는가 하는 것을 웅변적으로 설명하는 명언이 한마디 있습니다. 1950년대에 프랑스 작가 프랑수아 모리안은 “독일을 너무 사랑하므로 하나의 독일보다는 두 개의 독일이 훨씬 좋다”라는 말을 했습니다. 이것은 비단 프랑스 사람들만의 얘기도 아닐 것이고, 또 프랑스 사람들 중에서도 모리안 한 사람의 얘기가 아닐 것입니다. 그런 것을 생각하면 독일 통일은 어려운 환경을 극복하고 이루어졌다고 말할 수 있습니다. 그런데 우리는 동구 사회주의 몰락이 너무 빨리 오고 베를린 장벽 너무 갑자기 무너졌기 때문에, 한 때는 이것들을 ‘빅뱅이었다 또는 황재였다’ 라는 식으로 인식했었습니다. 그러나 독일의 통일은 황박 사계서도 자세히 설명하신 바와 같이 아테나워 이후의 동방정책 그리고 브란트에서 콜에 이르는 신동방정책이 축적되어 그 논리적 필연으로 역사의 대사로서 성사되었던 것입니다.

저는 이제 대가께서 발표하신 논문을 저널리스트틱한 입장에서 말씀드리고자 합니다. 저널리스트틱하다는 것은 다른 성격 규정을 다 제외하고 단순화했다는 의미가 들어있습니다. 서독의 동방정책, 특히 브란트 이후의 신동방정책은 통일정책이 아니라 확실히 비통일정책이었습니다. 이것은 서독에서 제일 권위 있는 신문 중의 하나인 ‘디 짜이트’지의 테어쓰마 공동발행인이 한 말입니다. 저는 여기에 동감하고 있습니다.

1969년에 브란트 정부가 출범하면서 내독성을 폐지했습니다. 그런데 그 해에 우리는 통일원을 신설하고 문민정부가 들어서면서 통일부장관이 부총리로 격상되었습니다. 이것을 보더라도 독일의 신동방

정책과 햇볕정책 이전의 대북정책은 큰 차이가 납니다. 우리의 대북 정책은 하나에서 열까지 통일정서를 반영하는 정책이었다고 생각합니다. 1969년 브란트 정부가 출범하는 독일에서는 대부분의 관변 연설문이나 슬로건에서 통일이란 단어가 사라지고 있었습니다.

황박사의 논문은 상당히 방대합니다. 논문을 다 읽어봤습니다. 실제로 발표하실 때는 일부분만 하셨는데요. 여러 가지를 설명해서 도저히 전체를 포괄적으로 카버할 수는 없지만, 다만 발전을 통한 변화라는 것이 한반도의 평화와 안보 달성을 주(主)로 하고 대북 화해협력력을 종(從)으로 한다는 것은 올바른 지적이라고 생각합니다. 또한 우리의 햇볕정책에서 이런 노선은 대단히 옳은 정책이라고 생각합니다. 이것은 개인적인 말씀입니다만 중앙일보가 여러 가지 화제에 많이 오르고 있는데, 그래도 국민의 정부 정책 중에서 가장 적극적으로 앞장서서 지지하는 문제는 대북정책입니다. 중앙일보는 1998년 2월부터 그렇게 노선을 정했습니다. 그래서 선평화, 후통일이라고 황박사께서 말씀하셨는데 저도 동감을 합니다.

여기서 유보하고 싶은 것은, 발전을 통한 변화의 정책은 궁극적으로 현상을 인정하면서 현상을 타파하자는 것이라고 말씀하셨는데요. 지금 단계에서 현상타파라는 부분을 너무 강조하는 것은 전략상으로도 무리할 것이 없고 시기상조가 아닐까 생각합니다. 그래서 “우리의 소원은 통일”이란 노래도 덜 불러야 하는 것과 마찬가지로, 현상타파 정책이라는 부분은 돈을 훨씬 낮추는 것이 좋지 않을까 생각됩니다.

그 다음 황박사는 다른 일부 학자들과 함께 과감한 제안을 하고 계십니다. 브란트의 신동방정책이 어느 단계에 가서 독·소 불가침조약과 독·폴란드 불가침조약을 체결했듯이, 한·중 불가침조약, 북·미 불가침조약을 체결해야 한다는 제안을 하셨습니다. 이 부분에 대해서 말하자면, 남북문제는 한국사람들끼리 해결해야 한다 또는 통일은 한국사람들끼리 해결해야 한다는 것은 제가 보기에 한의 이를 수

없는 비현실적인 신화라고 생각합니다. 우리가 독일 통일 후에 헬무트 콜이 쓴 자서전을 보면 알 수 있습니다. 베를린 장벽이 무너지고 소련과 동구 사회주의체제가 붕괴되었다 하더라도 콜이 부시와 고르바초프의 지지를 이끌어내지 못하거나 마가렛 대처와 프랑스 미테랑의 독일통일 반대노선을 통일의교로서 극복하지 않았다면 과연 통일을 이룰 수 있었는가 그리고 그때 그 시기를 놓쳤다면 통일을 이룰 수 있었겠는가 하는 것입니다.

따라서 한국통일의 문제, 한반도문제의 국제화라는 것은 대단히 중요하고도 시급한 문제라고 생각되며, 황박사께서 말씀하신 브란트의 신동방정책은 대동독정책 플러스 대소련내지는 동구정책에 들어 있습니다. 그러나 지금의 햇볕정책이나 그전의 이름없는 대북정책들은 어디까지나 북한을 향한 정책이었고 러시아나 중국이나 일본을 향한 평화정책이 들어있지 않습니다. 따라서 브란트의 신동방정책 중에서 처음에는 소련 그 다음에는 러시아를 향했던 부분 그리고 동구를 향했던 부분에 해당하는 우리의 통일의교가 한반도 평화정책 또는 한반도 긴장완화정책이며 이것이 시급하고도 절대로 필요하다는 생각을 하게 됩니다. 따라서 한·중 불가침조약, 북·미 불가침조약을 체결하자는 제안에 대해서는 다음과 같은 문제로서 적극적으로는 유보적인 태도를 취하거나 소극적으로는 신중을 기여해야 되지 않은가 하는 생각을 하게 됩니다. 우리가 두말할 필요도 없습디만, 독일분단의 배경과 한국분단의 배경은 전혀 다릅니다. 독일은 한때 폴란드를 점령을 했었고 그 뒤에 폴란드는 소련 세력권에 들어가 있었으며, 서독의 신동방정책은 대소정책, 대폴란드정책, 대동구정책에 다 포함 되어 있었기 때문에 유럽 긴장완화의 일원으로써 독·소 및 독·폴란드 불가침조약을 체결해야 했고 실제로 체결했습니다. 그런데 한국에서 지금 단계에서 아까 박영호박사가 얘기한 대로 한·중 평화협정이 될는지 북·미 평화협정이 될는지 모르지만 그것이 황박사가 말씀하

신 불가침조약을 지금 거론한다는 것은 조금 신중을 기해야한다고 생각합니다. 왜냐하면, 일본과 러시아의 반발 그리고 그런 조약 체결에 대한 미국, 중국, 일본의 지지도 불투명하고 또 그런 종류의 불가침조약에 대한 미국 여론과 의회가 메리트와 디메리트를 어떻게 분간해야 하는지도 모르기 때문입니다.

지금 포용정책에 대한 대안이 무엇이나 이렇게 본다면 그 대답은 뻔합니다. 우리는 3주도 아니고 3일도 아니고 단 3시간의 전쟁도 용납할 수도 없는 사활이 걸린 상황이기 때문에 미국에서 정권이 공화당으로 바뀌어 대북 강경정책 쪽으로 나갈 가능성에 대해 우리 외교당국에서는 철저히 대책을 세워서 강경정책을 견제하는 조치를 취해야 할 것입니다.

마지막으로 기왕 이렇게 나간다면 정부는 햇볕정책이 통일정책이라기 보다는 평화정책이라는 점을 확실히 해서 북한의 위기감을 감소해주는 것이 좋지 않을까 생각합니다.

**이상만 교수:** 우선 황박사의 기본적 발상은 제가 전부 동의합니다. 예를 들어서 대북포용정책의 3대 과제는 제가 볼 때 대북관계, 대외관계, 대남관계 등으로 나누어 볼 수 있습니다. 대북관계는 대북포용정책의 진의를 어떻게 북한사람들한테 설득시키느냐 하는 문제이며, 국제환경 문제는 포용정책을 지속시킬 수 있는 국제 공동체제 문제로서, 특히 우리의 선도적 역할이 무엇이나 하는 문제입니다. 마지막으로 가장 심각한 문제는 대북포용이 아니라 대남포용입니다. 사실은 남쪽에 진행되고 있는 냉전구조를 어떻게 해소하는냐 하는 문제입니다. 제가 보게 되면 특히 통일부 직원들이나 관계되는 분들은 정경분리나 대북포용정책이 상당히 지지를 받고 있다고 말합니다. 하지만 여러분이 평통자문회의에 가서 이야기 해보십시오. 95%가 반대합니다. 그래서 아직도 남쪽에 존재하고 있는 냉전구조 이것이 해체되지

않으면 대북포용정책의 지속적인 추진이 불가능합니다. 이 문제들을 독일 통일과제에서 어떻게 해결했느냐 하는 사실에 주목해야 할 것입니다.

그래서 쪽 들어가 보면 상당히 차이가 있는 것 같아요. 환경적으로 예를 들어서 흡수통일의 가능성이 동독이 더 높았습니다. 그리고 대외환경 요인들도 우리가 더 복잡합니다. 그 다음에 특히 대외환경 부분에서, 우리보다는 동독내 그리고 서독내의 냉전구조가 더 약하지 않았는가, 즉 우리 여건들이 더 불리하다고 생각합니다. 그러나 결론들은 상당히 비슷한 것 같습니다. 결국 황병덕 박사가 내걸었던 슬로건은 대북포용정책을 위한 필요충분조건은 무엇이냐 하는 것이지요. 그것은 우리들의 생각과 비슷한 것 같아요.

그것은 먼저 대북관계에서는 화해협력을 촉진하여 서로의 화해협력을 조성해야 하고, 그 다음 대외관계는 결국 평화정착 이야기를 하셨는데 국제공조체제 속에서의 우리의 제대로 된 역할 속에서 통일환경을 조성하고, 그리고 대남관계는 우리의 민주적 절차와 체제상의 우월성 확보를 통해 만남·화해를 가져온다는 기본적인 시각에 대해서도 동의를 합니다. 단지 분석 상에서 몇 가지 문제를 지적해 볼 수 있는데 그것은 오승렬 박사에게도 해당됩니다. 예를 들면, 우리가 남북교류를 하는 목적이 무엇입니까? 많은 사람들은 체제개혁이라는 말을 자꾸 쓰는데 북한이 체제개혁을 할 것 같습니까? 저는 불투명하다고 봅니다. 왜냐하면, 경제개혁이나 체제개혁은 붕괴와 직접 연관이 될 수 있습니다. 예를 들어 지금 타이완이 체제개혁이라는 것을 하면서 만약에 사회주의 계획경제를 집어넣는다고 해보세요. 그날로 타이완은 중국에 들어갈 것입니다. 마찬가지로 절대적으로 우월한 남한이 있는데 북한이 체제개혁을 한다는 것은 있을 수 없는 말입니다. 그렇기 때문에 우리 남북교류협력을 추진하는 사람은 그렇게 황당한 말을 하지 않습니다. 우리는 문제점을 알고 있습니다.

무엇이나 하면 남북관계가 아주 기초단계에 있다는 점입니다. 남북교류협력의 목적은 상호의존성의 심화입니다. 바로 열쇠는 남북한의 상호의존성을 심화시키는 것입니다. 그런데 그런 상호의존성을 심화하는 방법은 정경분리라는 것입니다. 제가 생각할 때 이상적인 경제교류협력의 추진단계는 3단계로 봅니다. 1단계는 현재 개별적으로 벌어지는 교류협력입니다. 우리 대학간에 북한과 자매결연을 하려면 20만불 이상 들어갑니다. 그런데 그것이 왜 그런 일이 벌어지는가. 그것이 개별적으로 벌어지고 있기 때문입니다. 개별적이고 은밀하게 장난치고 있습니다. 우리가 해야 할 일은 최소한도의 가이드 라인을 만들어야 돈을 뜯기더라도 적게 뜯기지 않겠습니까? 이것이 1단계입니다.

2단계는 이것을 통해서 교류를 확대하고 상호의존성을 만들며, 그것을 통해 대화를 재개하는 수단을 만들어 내는 것입니다. 그리고 대화를 통해 제도적 장치가 만들어져야 상호주의가 들어갈 수 있습니다. 그렇기 때문에 우리가 말하는 정경분리는 그런 제도로 들어가기 전 교류협력의 발판을 만들기 위한 전단계에서의 전략이 되는 겁니다. 그런데 이 단계에서 상호주의를 합쳐버리면 그게 무슨 일인지 이해할 수 없는 거지요.

지금 현재는 정경분리라는 것이 정치와 경제분리가 아닙니다. 아무도 그렇게 생각하는 사람이 없습니다. 정부와 민간의 분리에요. 그런 부분에서 오해를 없애자는 것이 제 생각이구요.

그 다음으로 황병덕 박사님께서도 말씀하셨지만 선안보, 선평화, 후통일은 좋습니다. 그러나 선안보, 선평화, 후화해협력이라는 전제 조건에 대해서는 절대 동의하지 않습니다. 왜냐하면 그것은 연계전략이예요. 그래서 바로 몇 십년 동안 경제교류협력이 못나갔던 겁니다.

분리전략이 무엇이나 하면 안보와 동시에 교류가 분리되어 나가는

것입니다. 서해에서 교전이 벌어져서 박살이 나서 물에 빠지고 하되 동해에선 금강산으로 배가 가야 합니다. 이것이 정경분리입니다. 제가 보기엔 이것은 교류협력을 관리하기 위해선 절대 필요합니다. 금강산협력이 있었기 때문에 지금 많이 관례가 되었습니다. 최소한도 북한이 어떤 식으로 돌아가는지 여러 가지 실체가 생기지 않았습니까? 따라서 이런 시각은 바뀌어야 합니다.

기본적으로 거기에 관련해 황박사님의 견해도 이해를 합니다. 경제학자가 아니므로 경제교류협력, 통일시 흡수통일에 굉장히 의구심이 많은 것 같은데, 그건 맞습니다. 그러나 장사꾼이 그렇게 겁나면 교류를 하지 않을 것입니다. 그러나 남북교류협력이 되는 이유는 뭐니까? 상대방이 두 가지를 다 계산합니다. 물론 부작용이 있지요. 그러나 그 부작용보다도 교류를 통해 이익이 더 많을 때는 교류가 이루어지죠. 우리 금강산 프로젝트에 대해 이야기 해봅시다. 왜 그것이 성사되었습니까? 소위 현대가 제시한 것이 뭐니까? 북한이 절대 거절할 수 없는 달콤한 제의를 했기 때문에 북한에서 승인하게 된 것입니다. 그 다음에 하다보니까 상호 전술이 생기는 것입니다. 달러가 1억5천만불 씩 6년간 들어가 보십시오. 생각해 보세요. 한 3년 후에는 자기들의 정규 예산수입에 집어넣을 것입니다. 1억5천만불이 어린아이 낀값입니까? 제가 보기엔 한국 돈으로 치면 수백 억을 집어 넣다가 한 5년 후에 우리가 끊어버리면 엄청난 경제제재 수단을 가지게 될 것입니다. 계속 받아먹으면 언제든 내뱉지 못하는 상황이 일어나게 될 것입니다. 1억5천만불씩 주다가 언제인가 위험하다 싶을 땐 거부할 수 있는 상황이 벌어질 수 있는 것이지요. 그런 것을 감안하는데서 경제교류가 이루어지는 것이지, 북한이 체제위협성이 있으니까 경제교류가 들어가는데 제약이 있다는 것은 장사꾼의 논리로는 맞지 않는 것이지요. 장사꾼은 알래스카에 가서도 냉장고를 팔아야 됩니다. 그래서 민간의 경제 교류가 선행이 되어야 합니다. 경제교류라는

것은 추종적 역할이 아닙니다. 자꾸 보면 선안보, 후경제교류 이렇게 나가는데 경제교류는 수색대입니다. 적극적으로 민간인이 들어가 상호교류를 만들어야 되는 선도적 역할이 바로 경제교류협력입니다. 경제교류협력은 절대 기다려서는 안됩니다.

상황을 만드는 전략이어야 합니다. 선안보, 선평화, 후경제교류라고 말합니다만, 무엇을 가지고 안보와 평화를 정착시키겠어요. 방법이 있습니까? 있었으면 이미 되었겠지요. 우리 경제학자들이 그걸 만들어 드립니다. 경제교류를 통해서 그리고 정경분리를 통해서 상호의존성을 심화시킴으로써 안보정착을 위한 제재수단을 만들어 주겠다는 것이 경제학자들의 역할입니다. 안보를 우선으로 해버리면 정경분리 전략의 가치를 아주 떨어뜨립니다. 저는 그것을 문제점으로 지적합니다.

**황병덕 박사:** 김영희 대기자님과 이상만 교수님의 말씀을 잘 들었습니다. 제가 논문에서 주장하고자 했던 것은 신동방정책 흔히 접근을 통한 변화라고 하는데 그것이 우리 나라에서는 접촉을 위한 변화라고 착각되고 있습니다. 신동방정책은 기본적으로 평화정책으로서 평화를 만들고 그 과정 속에서 교류협력을 통해서 무언가 다른 것을 추구하려고 하는 신기능주의적 방법론에 입각하고 있는 것인데, 우리는 한반도 평화 안보문제는 해결하지 않은 채 교류협력만 하다보면 통일도 되고 무엇인가 되는 것처럼 보는 기능주의적 성격이 강합니다. 요즘 정부정책은 1998년 한해를 회고해보면 금강산 관광 등을 통해 교류협력이 강화되었죠. 그런데 동해안에 금강호는 왔다갔다하는데 서해안에서는 잠수정이 출몰하고 교전이 발생하는 이상한 현상이 만들어지면서 정부의 정책도 한반도 평화문제로 이전하는 측면이 있었다고 봅니다. 현정부의 정책은 독일의 신동방 정책이 취했던 접근을 통한 변화인데, 이것도 한반도 상황에서는 약간 수정할 필요가 있

다고 말씀드린 것은 소위 북한을 발전시켜 변화를 꾀하고 그 가운데서 통일로 접근을 해야 하는 것이 아닌가라는 것이 제 기본적인 입장이었습니다.

이런 점에서 김영희 대기자님께서 현상인정을 통한 현상타파에 비중을 두면 문제가 있지 않느냐 하는 점에 대해 저도 기본적으로는 올바른 지적이라고 생각합니다. 예를 들면, 예곤 바가 1963년 투쟁에서 접근을 통한 변화라는 연설을 했을 때, 동독지도부 즉 같은 당에서도 엄청난 비판을 받게 되지요. 강력한 반발이 일어나죠. 그래서 그 후엔 이 단어를 써본 적이 없습니다. 예곤 바 자신도 말이지요.

다음은 학술적인 논문으로서 저는 정치가가 아니므로 다만 이런 식으로 접근하는 것이 어떤가 하는 측면에서 말씀을 드렸습니다.

한·중 및 북·미 불가침협정 문제는 제가 생각할 때 4자회담을 보다 진척시키기 위해서는 다른 방안이 없지 않느냐 하는 것입니다. 독일에서 받는 시사점이 하나 있다면 독일과 소련이 불가침협정에 들어가지 않았지만, 소위 독일 통일에 관한 서한이 있습니다. 그 당시에 소련이 서독에게 요구한 것이 독일 통일을 포기하라는 것이었는데, 서독 외무장관은 절대로 독일 통일은 포기하지 못한다는 내용을 소련 외무부장관에게 보냅니다. 그 서한 내용에는 유럽 평화가 유지되는 가운데 독일문제는 독일 국민이 스스로 해결하는 민족자결권을 행사하겠다는 그런 내용이 들어 있습니다. 마찬가지로 한반도 급변사태가 생길 때 당연히 북·중 관계가 있기 때문에 그 관계 속에서 자결권행사 문제도 나올 수 있으며, 따라서 이런 복잡한 문제는 한·중 간에 해결해야 한다는 점에서 이렇게 썼습니다.

그리고 이상만 교수님의 토론에 대해서 말하자면, 제가 선평화, 후화해협력 정책이라고 쓴 적은 없습니다. 저는 주평화안보, 종화해협력력이라고 썼는데, 평화를 위해 교류협력을 연관시키라는 것이 아니라 교류협력·화해협력은 정경분리나 상호주의 원칙 하에 지속적으로 하

되 교류협력을 보다 활성화시키기 위해서는 한반도 냉전구조가 완전히 해체되고 그 속에서 한반도 평화가 구체적으로 정착이 되어야 비로소 한반도의 화해협력이 가능하다는 입장에서 말씀을 드린 것입니다. 따라서 여기에 대해서 오해가 없으시길 바랍니다.

## □ 제2주제 토론 및 답변

**송민순 국장:** 박영호 박사께서 4자회담에 대해서 목표를 좀 낮추어서 현실적으로 접근하는 것이 좋지 않느냐고 말씀하셨는데, 실무자로서 전적으로 동감하고 있습니다.

그런데 우리 국민들이나 관심 있는 모든 분들은 그것을 해서 무엇 하느냐고 4자회담 무용론을 제기하고 있는데 그 마음을 충분히 이해합니다. 4자회담이 있는 것이 낫느냐 없는 것이 낫느냐고 물을 때, 저는 밖에서나 안에서나 있는 것이 없는 것 보다 낫다고 합니다. 그런데 4자회담을 유지해 나가는데 비용이 너무 많이 나가지 않느냐 하는 것입니다. 그러나 제가 말씀 드리고 싶은 것은 향후 경제적 비용이 아니라 우리가 처리해야 될 대가 이런 것들을 아주 면밀하게 검토해야 한다는 것입니다. 북한의 요구 중 우리가 받아들일 수 없는 무리한 것들이 있기 때문에 그런 것들을 받아들이면서까지 4자회담을 할 필요는 없겠지만, 만일 우리가 관리할 수 있는 정치적·안보적 비용이라면 유지해도 괜찮지 않겠느냐 하는 관점에서 4자회담을 보아야 하겠습니다.

박연구위원님의 견해에 전반적으로 동의하지만 4자회담을 다자회담으로 이야기하신 부분에 대해서는 동의할 수가 없습니다. 정부 입장을 말할 수 있는 기회를 빌려서 말씀을 드리자면, 기본적으로 한반도문제는 남북한이 해결해야 하는데 북한이 그렇게 나오지 않고 휴전체제를 평화체제로 바꾸어야 하는데 아무래도 휴전당시에 관여했

던 미국과 중국도 관여를 해서 평화체제로 바꾸어야 한다는 차원에서 4차회담을 형성시킨 것입니다. 박위원께서도 말씀하셨지만 다자적 차원에서 4차회담을 6차회담으로 발전시킨다든지, 한반도문제를 다자화 또는 국제화시킨다든지, 지금 정부에서 말하는 동북아 다자대화 또는 다자안보 및 협력대화라는 차원에서 한반도 문제에 포커스를 두고 다루자는 것이 아닙니다. 동북아 지역전반의 안전문제 다시 말씀드려서 동북아지역 전체에서 만약에 다자안보 대화가 열린다면, 중요한 의제는 한반도 문제라기 보다는 일본의 TMD 참여가 지역전체 안보문제에 어떤 영향을 미치겠는가 그리고 미·일 신안보선언과 가이드 라인이 우리 주변국에 어떤 영향을 미치고 중국이나 다른 나라들에 대해 어떤 원치 않는 긴장을 고조시키게 되느냐 하는 문제가 될 것입니다. 또 중국의 군사적 투명성에 관한 것으로서, 중국은 국방예산이 75~80% 밖에 되지 않는다고 하지만 각 군별로 군사예산이 많이 투입되고 있는데, 이런 포괄적인 문제가 논의될 것입니다. 물론 그 이전에 좀 덜 민감한 환경이라든지 다른 협력 문제를 거쳐서 포괄적인 지역전반에 걸친 안보에 관하여 논의하겠지요. 지금 우리가 흔히 쉽게 생각할 수 있는 4차회담이 잘되면 6차회담을 거쳐서 하겠다하는 그런 개념적 구조는 개인적으로 받아들이기 어렵고, 정부의 입장도 아니라는 점을 이 자리에서 분명히 말씀드립니다. 다만 한 가지 4차회담을 통해서 한반도에서의 평화체제가 수립되고 한반도 문제가 지역안보 문제를 논의하는데 있어서 장애요인이 되지 않는다면 동북아 지역의 안보와 협력에 관한 대화를 추진시킬 수 있는 좋은 기회가 될 것이라고 생각합니다. 지금 당장 북한도 다자회담에 참석하지 않으려고 하고 이 지역에 있어서 긴장이나 위기들이 북한에서 나오고 있기 때문에 안되고 있습니다.

또한 다자안보 대화는 역시 누군가가 중요한 촉매 역할을 할 수 있어야 되는데, 이 지역에서 일본, 중국, 러시아, 미국 등이 서로 상

호전제, 불신을 많이 가지고 있기 때문에 만약 한반도 통일이 된다면, 그전이라도 사실상 통일상태로 진전이 된다면 한국이 그런 지역 안보 대화와 협력을 촉진시킬 수 있는 좋은 위치에 있지 않은가 하고 생각합니다. 그리고 박위원님께서 4자회담의 성격을 보고서에서 쓰셨는데 장기적인 과정에서 인내심을 가지고 접근해야 한다는 말씀에 동의합니다. 그리고 실제 북한이 우리를 대화의 상대로 하려고 하지 않습니다. 그렇지만 불가피하게 의견을 교환해야 하기 때문에 직접적인 대화라기 보다는 숨통을 트이는데 구체적인 대화 가치가 있다는 생각을 합니다.

4자회담을 점진적·단계적으로 접근해야한다는 주장을 하시면서 정례적인 대화 습관을 축적시키는 것이 좋지 않겠느냐 하는 것은 옳은 지적입니다. 서로 마주 앉아서 얼굴을 보고 서로 다른 이야기를 하지만 그런 것에 의미가 있지 않겠느냐 생각됩니다. 한가지 다른 점은 평화체제가 구축되면 주변국이 보장을 해야한다는 것인데, 지금 우리 정부에서 생각하고 있는 것은 보장이 아니고 증인 또는 보증 이런 기능입니다. 미·중관계에 비취어 볼 때 장래 미국과 중국이 한반도 안보와 평화를 보장한다는 개념은 현실적이라고 보기 어렵습니다. 우리가 세계경제 10대 경제력을 가지고 있는 나라이고 강력한 안보능력을 가지고 있는데 우리의 운명을 보장해달라고 해도 해줄 수도 없겠지만 또 하지도 않을 것입니다. 그래서 만약 제 말씀에 동의를 하신다면 보장이란 말보다 앞으로는 언론이나 문서를 쓸 때 전혀 다른 개념이지만 보증을 해준다는 표현이 좋을 것 같습니다. 왜냐하면, 미국과 중국이 휴전협정에 서명을 했지만 평화체제로 대체된다는 것에 동의하고 확인하는 차원에서 참여 승인(endorse)할 수 있고 이런 문제는 유엔총회나 안전보장이사회에서 결의문으로 다시 승인(endorse)해줄 수도 있지 않겠는가 생각해봅니다.

그리고 4자회담 운영방안에 대해서도 동의를 하고 있습니다. 하나

참고로 말씀을 드리자면 평화체제로 변환시키는데 남북당사자 원칙을 확인해야 한다 라고 강조하셨는데, 그것은 불변의 원칙입니다. 이 기회를 빌어서 지난번 6차 회담 때 제가 북한의 미주국장과 평화체제 분과위원회에서 이런 논쟁을 한 적이 있습니다. 처음부터 끝까지 주한미군철수 문제와 미·북한 평화체제 문제가 평화체제분과위원회에서 주 의제인데, 제가 “북측에서 미·북한 한반도 평화문제는 조미평화협정을 통해 하자하고 미군들은 철수하라고 하는데, 조미평화협정을 한다면 미군이 있어야 평화를 이행(implement)할 것이 아니냐, 미군을 철수시키려면 도대체 어느 쪽의 말이 맞는 것이냐”라고 분명하게 이야기를 하자 거기에 대해선 답을 하지 못했습니다.

물론 우리의 논리도 완전한 것은 아닙니다. 큰 틀에 있어서는 한반도에서 평화체제를 지키는 것은 남북한 당사자의 원칙을 확실히 견지하고 있고, 박교수께서 긴장완화와 평화체제문제에 대해서 한·미간 우선 순위가 조금 차이나고 있는 것 아니냐고 이야기 하셨는데, 그렇지 않습니다. 기본적으로 주한미군 문제를 논의하려고 할 때 한·미가 주장하는 것은 긴장완화문제에 대해서 논의가 되면 미군을 포함한 모든 군대의 구성과 규모에 관한 논의를 하며, 긴장이 완화·해소되면서 평화체제로 가야 된다는 것인데, 북한이 조미평화협정을 주장을 하고 있기 때문에 논의가 진전되지 못하고 있는 실정입니다.

협상의제에 관하여 한·중 불가침협정과 북·미 불가침협정 부분도 조금 의견을 달리하지만, 한·중간에 92년도 국교정상화를 하면서 보통 불가침협정에 들어가는 그런 것은 다 들어가 있습니다. 예를 들면 상호 영토존중, 냉전불간섭, 분쟁의 평화적 해결 등이 같은 맥락에 있다는 것이지요. 미·북에 대해서는 평화협정이 아니라 관계정상화 협정으로 나가야 할 것입니다.

오늘 회의가 전체적으로 냉전구조해체란 차원에서 논의를 하시는데 북·미간 냉전구조가 계속되는 한 산발적 도발이 생기므로 냉전구

조를 해체한다는 전반적인 그림의 틀을 놓고 생각을 공유하면서 구체적인 문제 접근을 해결해 나가자는 차원에서 이런 정책이 나온 것이거든요. 냉전구조해체라는 것이 너무 급격한 변화를 얘기하는 것이 아니냐고 생각하신다면 그것은 정책입안자들의 기본취지와 정부가 정책을 추진하는 과정을 좀 다르게 이해하시는 것 같습니다.

**김성주 교수:** 한반도 문제를 기본적으로 어떻게 이해할 것인가, 과연 행위 주체가 누가 될 것인가, 남북한인가 주변국을 포함해서인가 하는 그런 문제들이 중요합니다. 당사자 원칙에는 동의하고 있음에도 불구하고 논의 구조 속에서는 자꾸 혼동을 하고 있다고 생각합니다. 행위자 수가 늘어나기도 하고 줄어들기도 하는데 말입니다. 실질적으로 4자회담과 관련시켜 볼 때 이론적으로 제시하고 있는 다자회담과 어떻게 관련이 있는가는 실질적으로 논의하기가 힘든 부분이 아닌가 생각합니다.

박박사께서는 4-2란 표현을 쓰셨는데요, 4는 4사람의 행위자들이 입장을 받아들이고 그 다음에 2를 빼서 2의 입장을 관철시킨다는 그런 이야기도 되는 것 같군요. 그래서 2+2 이런 식으로 가는 것이 좀 더 잘 정리되는 것이 아닌가라는 생각도 해봅니다.

어떠한 이슈를 다룰 것인가를 두고 단계적으로 경제문제, 나아가서 안보문제, 정경분리 등 여러 가지 용어들이 혼재되어 쓰고 있는데요. 근래에 와서 같이 논의해보자 하는 안보 경제 동시논리 구조 이런 것들도 제기되고 있다고 생각합니다.

남북한 문제를 바라볼 때 있어서 민족공동체란 측면에서 한반도화라는 측면에서 볼 것인가 국제법상 국가 대 국가의 개념으로 바라볼 것인가 하는 그러한 부분도 상당히 혼돈스럽지 않은가 생각합니다.

선평화, 후통일 이런 이야기도 나왔지만 통일문제를 말하는 것은 자제하더라도 선평화가 무엇을 의미하는가, 민주주의라는 측면에서의

남북한의 어떤 모습들을 좀더 그려내는 것이 평화적인 모습을 그려내고 그 이후 통일의 모습을 그려내는데도 좀 개념적으로 다른 의미를 가지고 있지 않겠는가 하는 그런 생각을 해봅니다. 이러한 기본적인 가정을 바탕으로 해서 말씀드리자면, 대북포용정책이 무엇인가 했을 때 정치적 측면에서의 접근과 논리구조가 많이 형성되어 있다는 점을 지적할 수 있습니다. 그런데 대북포용정책의 본질은 제가 볼 때 경제적 문제와 많이 관련시켜서 이야기를 해 봐야 되지 않겠는가 봅니다.

우리가 지난해부터 IMF을 당했습니다. IMF상황에서 한국경제가 어떠한 정책을 펼 것인가 하는 것에 문제가 제기될 수 있다는 것이지요. 그런 상황에서 외국인 투자를 한반도에 유치하는 것이 한반도 안전이란 틀 속에서 논의되어야겠다고 했을 때, 결국은 한반도가 안정이 되고 외국인 투자가 더 많이 유치된다는 것입니다. 그럴 경우에 있어서 북한에 1정도 주고 외국인 투자를 10정도 끌어들이면 우리에게 이익입니다. 이런 것들이 정치적 선택의 문제인데요 어떻게 보면 대북포용정책을 너무 정치적인 맥락에서 이해하다 보니 이런 부분에 대해선 너무 간파한 것이 아닌가 하는 그런 생각을 해 볼 수가 있습니다. 이 모든 논리구조들이 특히 정치학을 했다는 사람들이 모든 것을 정치안보 이런 쪽의 문제로 규정시켜서 보기 때문에 좀더 본질적인 측면을 벗어나는 이야기들을 하고 있지 않느냐라고 생각을 해봅니다.

4자회담 같은 것도 실질적인 3년 반정도의 기간이 지났습니다만, 실질적인 문제는 당사자문제라고 송국장님께서도 말씀을 하셨는데 저도 그렇게 봅니다. 그래서 여기다가 다자회담의 이론적인 틀을 넣는다는 것은 좀 난감한 일이 아닐까 생각을 합니다. 이론적인 맥락에서 다자안보 채널의 형성, 대화협력, 공동안보 등은 한반도 현실과는 거리가 있는 것이라고 생각합니다. 다자안보라는 것은 동북아 전체에

서 하는 이야기들이고, 4자회담이라는 것은 한반도 구조 속에서 이야기하는 것입니다. 이런 것을 좀 분리해서 생각해볼 수 있지 않겠는가 봅니다. 평화체제를 구축하고 환경을 조성하는데 4자회담의 필요성은 제가 기본적으로 공감하는 것입니다.

박박사께서는 이러한 문제를 낙관적인 입장으로 정리하고자 하셨는데요. 그런 측면에서 동의를 합니다만, 북한이 남한을 배제하고 미국과 일본과의 관계를 어떻게 계속할 것인가라는 측면에서 투자를 하고 있는 경우에 미·북, 일·북 관계에 있어서는 명확한 분석과 거기에 따른 어떤 예측 이런 것들이 좀더 선별되어야 하지 않겠는가 생각해봅니다. 중국의 입장은 무엇인가, 한반도의 입장은 무엇이며, 또한 미국의 입장은 무엇인가. 예컨대, 미국이 한반도 문제, 좀더 나아가서 동북아 구조 속의 한반도 문제를 이야기한다면 우리가 생각하고 있는 부분과 괴리가 있지 않겠느냐 하는 것입니다.

다음으로 의제문제에 있어서 주한미군의 철수, 북·미 평화협정 등도 공식적으로 논의하면서 어떤 매듭을 풀어 가는 방향을 찾는 것이 4자회담의 필요성을 우리가 인정한 다음에는 보다 실질적으로 접근해갈 수 있는 그러한 태도가 되지 않겠는가 생각해봅니다.

박박사께서는 해결방안으로서 많은 이야기를 하셨습니다. 어떻게 보면 포괄적인 의제를 설정해서 유엔의 안전보장이사회에 제안하는 방안과 교차승인방식에 따라 교차 불가침협정을 맺는 방안들에 대해 말씀을 하셨는데, 우선 유엔 안전보장이사회에 제안하는 것은 4자회담이 가지고 있는 근본적인 맥락, 다시 말해 당사자 원칙과 미국과 어떤 관계를 가지고 있는가 하는 문제, 결국 한반도문제의 한반도화와 한반도문제의 국제화가 상치되는 측면들이 있지 않겠는가 생각됩니다. 물론 두 가지가 상호보완적일 수 있지만, 본질적인 것과 주변적인 것이 혼재되어 버릴 수 있다고 생각합니다.

마지막으로 4자회담이든 대북포용정책이든 어떤 것이든 간에 모든

것의 논리적 구조는 결국 한·미관계를 어떻게 정립하느냐 하는 문제에 귀기울일 수밖에 없는 것이라고 봅니다. 한국과 북한과의 문제도 그렇고 북·미관계, 북·일관계, 한·중관계, 또 지금까지 50년 동안 유지했던 한미 안보체제 속에서의 논리구조들이 이젠 어떠한 방향으로 가야되는가 하는 측면들을 명확히 정리를 할 때가 되었다는 것입니다. 새 천년 화두는 한·미관계에 대한 명확한 정립을 통해서 남북한 문제를 다시 생각해 볼 시점이 왔다고 생각합니다.

결국은 4자회담 경우에서도 7·4공동성명이든지 남북기본합의서를 복원하는 측면에서의 논의 틀로 귀기울일 수 있지 않겠는가 생각해 봅니다. 7·4공동성명과 남북합의서에서 나타나는 기본적인 내용들은 거의 다 한반도 문제를 어떻게 접근할 것인가에 대한 모든 것들이 문서화되어 있기 때문에 복원시키는 과정으로 볼 수 있지 않느냐 하는 그런 생각을 해봅니다.

북한에 대해 당근이라고 하는 것도 충분히 채찍이 될 수 있다는 논리가 될 수 있습니다. 그래서 당근을 통해서 채찍 역할을 할 수 있는 방안들을 새 천년 시점에서 생각해 봐야 할 것입니다. 특히 제가 강조하고 싶은 것은 결국 한반도 문제 해결의 주체는 남북한이 될 수밖에 없고, 그 속에서의 한미관계를 어떻게 재정립하느냐 하는 것들이 향후 한반도 문제의 중요한 관건이 될 것이라고 저는 생각합니다. 마지막으로 한가지 용어상의 표현을 말씀드리자면, 사실상의 통일 또는 북한의 관리, PKO의 관리방안, 북한의 안보보장, 우리주도의 통일 등의 표현들은 어떻게 보면 좀 달리 바뀌서 썼으면 좋지 않겠는가 생각합니다.

**박영호 박사:** 송민순 국장님께서 여러 가지 자세한 논평을 해주셔서 대단히 감사합니다. 오늘 두 분께서 제시한 여러 아이디어를 앞으로 연구하는 과정에서 충분히 반영할 수 있을 것이라고 생각합니다. 여

러 가지 문제가 제기되었지만 우선 가장 기본적인 입장에서의 차이가 어떤 것인가에 대해서 말씀드리는 것이 좋겠다는 생각을 합니다.

김상주 교수께서도 한반도문제의 한반도화와 한반도문제의 국제화를 말씀하셨고, 송국장께서도 한반도문제의 한반도화를 위주로 추진해야 할 필요가 있겠다는 취지로 말씀하신 것으로 저는 이해합니다. 예로서 한국의 경제력이 세계 10대 경제국가라는 말씀도 하셨는데 서독은 한국보다 훨씬 더 경제적으로 앞서 있었습니다. 그럼에도 불구하고 독일의 통일과정을 황박사께서 말씀해 주셨습니다만, 서독이 결국 그 기회를 맞아서 통일을 이룰 수 있었던 것에 대해서 우리가 철저하게 도움을 받을 필요가 있다는 생각을 합니다. 여기에서 보증, 보장 등의 개념은 정리가 될 수가 있겠습니다만, 주한미군이 존재하고 있는 한 얼마만큼 우리가 서독 이상의 능력을 발휘할 수 있느냐에 대해 저는 좀 다른 생각을 갖고 있습니다.

그렇기 때문에 기본적으로 한·미 협력을 통해서 결국 남북주도 원칙으로 하는 것이 가장 바람직하기는 하지만 사실은 우리가 그렇게 할 수 있느냐에 대한 판단이 선행되어야 한다고 생각합니다. 그러한 관점에서 한반도 평화체제 구축과정에서 우리가 할 수 있는 범위 내에서 그리고 주변국 특히 미국을 통해서 우리가 활용할 수 있는 방법을 강구할 수 있는 측면에서 실리적인 대안을 추진하는 것이 보다 효과적일 것입니다. 그러한 차원에서 4자회담에서 남북당사자 원칙이 기본적으로 존중이 되어야 되죠. 그렇지만 남북당사자 원칙은 논의가 진행되는 과정에서 주변국의 협력을 얻을 수 있으면 국제적으로 명분이 되는 민족자결원칙이라는 것으로 해결될 수 있으리라고 생각합니다. 제 논문 속에서도 그러한 것을 부분적으로 제시를 하고 있습니다.

그리고 4자회담과 다자회담은 분명히 다르긴 합니다. 앞서 송국장께서 자세한 설명을 해주신 것처럼 과제를 추진하는 과정에서 점진

적인 미세한 변화(glacial change)를 기대를 할 수 있겠습니다. 하지만 그러한 과정에서 양측의 입장을 좁히는 것이 상당히 어렵지 않은가 하는 생각을 합니다. 따라서 제가 대안으로 제시하는 미·북간 불가침협정이라든가 아니면 한·중 사이에 그러한 내용들이 당장 현안으로 논의될 수 있는 것은 아니죠. 제가 제시한 것처럼 2단계 정도에 가서 basket화하는 과정에서 구체적인 논의를 할 수 있고 북한측도 그러한 입장에서 하나 하나를 논의하자고 할 때, 여러 가지 문제를 범주화시키면서 접근하는 것입니다. 김영희 상무님께서 걱정을 하셨습니다만, 지금 당장 그런 것을 하자는 얘기는 아니고 그러한 제안을 함으로써 논의를 진전시킬 필요가 있지 않겠느냐 하는 차원에서 말씀을 드렸습니다.

### □ 제3주제 토론 및 답변

**박광작 교수:** 오승렬 박사께서 「북한경제의 변화와 대북 경제정책 방향」이란 제목 하에서 좋은 논문을 쓰시고 경제의 정책방향에 관해서 주요한 점들은 다 지적했다고 생각합니다. 저는 그래서 이 제목을 확대해서 보완할까 합니다.

우선 오승렬 박사께서 국제기구나 IMF 등을 통해서 간접적으로 남북한 경험의 한계점을 극복할 수 있는 방안이 무엇인가 하는 지적을 해주셨는데, 저는 특별히 이 점이 중요하다고 생각합니다. 지금 남북관계를 볼 때 너무 남북간의 경험을 중심으로 보시는데 저는 local한 부분보다 regional 혹은 global한 차원에서 특별히 세계화 시대에 있어서 동북아시아 전체에 있어서의 시장적 통합이 이루어지지 않으면 남북한의 경험과 남북한관계의 진전도 상당히 제한되리라고 봅니다.

비유가 적절할지 모르겠습니다만, 독일 통일을 내륙 간의 동방정

책에 제한해서 보는 것은 저는 오류라고 생각합니다. 독일 통일은 유럽전체의 경제통합과 전체의 문화적인 통합의 과정이며, 동방정책도 동구를 유럽의 지붕 밑으로 끌어들이는 정책이라고 그렇게 판단됩니다. 그러므로 남북한 관계도 거기에서 좀 비유적으로 설명할 수 있는 데요. 여러분들도 잘 아시는 바와 같이 1990년 10월 3일날 독일이 통일되었는데 그 다음해 1991년에 마스트리히트 조약이 체결되어 독일의 분데스뱅크, 독일의 마르크화, 서독의 정통성이라고 볼 수 있는 마르크화를 없애는 조약을 체결하였습니다. 최근에 여러 가지 외교문서가 공개되어서 알려졌습지만, 미테랑 프랑스대통령께서 “독일국민의 염원인 통일을 막을 수는 없고 어떻게 하면 독일에게 가장 큰 대가를 치르게 하느냐” 하는 것으로서, 바로 분데스뱅크라는 통화주권을 뺏어버리면 독일은 핵국가도 아니고 경제력이 가장 큰 힘으로 바로 삼손의 머리카락을 빼는 것과 같은 것이 되기 때문에 통일을 시켜준 것입니다.

그러므로 동북아시아에 있어서도 경제적 통합과 동북아시아 전체의 냉전구조 해체가 장기적으로 포괄적으로 이루어지지 않으면 경제적인 남북간의 local영역에서의 협력도 한계에 도달하리라고 저는 봅니다. 우리가 북한에 대한 경제정책을 할 때 무엇을 목표로 하여야 될 것인가 하는 것을 한번 생각해 보면, 북한주민의 생활수준의 개선이라는 관점도 있고 북한체제의 전환 또는 개혁을 유도한다는 관점도 있을 것이고, 남북한의 포괄적인 관계를 개선한다는 측면도 있다 할 때 북한을 국제사회의 시장논리, 즉 계약사회의 논리를 배우도록 해야만 체제의 개혁과 경제적인 remodeling이 가능하리라고 생각합니다.

따라서 시장경제의 논리를 받아들일 수 있는 조건을 만드는 것이 통일정책과 대북한 경제정책에 있어서 아주 중요하다고 생각합니다. 북한의 경제창구가 여러 가지 있습니다만, 실세구조는 당이라는 강력

한 권력기관이라는 점에서 전체주의적인 이론적인 구조로 되어 있습니다. 반면 시장경제는 다원적 구조, 많은 소위 현대적 군주가 존재하지 않으면 존재하지 않습니다. 이것은 자기 주권 하에서 자기가 모든 경제적인 처분행위를 할 수 있는 주체가 발생되어야 되기 때문입니다. 그러므로 북한을 진정으로 도우려면 그러한 자율화, 즉 기업의 형식적인 회계상의 독립채산제가 아닌 독립적인 현대적 기업이라는 군주가 많은 부분에서 생기도록 그 체계를 점진적으로 변화시켜야 합니다. 장기적 정책 또는 전략으로서 저는 국제사회와 우리가 북한과의 경제협력을 하는 것과 꼭 같은 차원에서 북풍이 불어야 되어야 한다고 생각합니다. 북풍은 무엇인가 하면 만주풍이 북한으로 들어가는 것도 아주 똑같이 중요합니다. 남풍에 의존하는 정책의 구도나 초점을 좀 더 다르게 바꾸어야 된다는 것을 말씀드리면서 간단히 이것으로 마치겠습니다.

**전홍택 박사:** 오승렬 박사님 논문 잘 읽었습니다. 앞에 두분 발표는 문과 마찬가지로 주제에 대해서 포괄적이고 종합적으로 정리를 잘 해주신 것 같습니다. 많은 공부가 되었습니다.

논문은 크게 네 부분으로 구성되어 있는데, 북한경제 변화를 분석하고, 그로부터 북한경제 개혁·개방 전망을 도출한 후, 남북한 경제의 교류협력에 경제적 성격을 평가하고, 종합적으로 대북경제정책 방향을 제시하고 있습니다.

오박사님의 분석이나 대북경제정책의 제한에 대해서는 제가 대체적으로 동의하는 부분이 많기 때문에 저의 오늘 토론은 논문을 조금 더 보완시킬 수 있는 방향으로 전개하고자 합니다. 크게 두 가지 말씀을 드리고 싶은데요. 하나는 논문 전체의 구성과 관련된 문제, 두 번째는 논문 내의 핵심주장에 대한 논리적 전개로 나누어 말씀드리겠습니다.

오늘 주제를 보면 “한반도 냉전구조의 해체: 포괄적·장기적 접근방안”이라고 되어있는데, 이 논문이 상당히 대북경제정책과 북한경제에 대해서 포괄적으로 다루고 있습니다만, 오늘 전체적인 주제와 연계되는 점은 그렇게 드러난 것 같지 않습니다. 이와 관련해서 두 가지 점을 생각할 수 있을 것 같은데요. 하나는 냉전구조 또는 이런 포괄적인 접근과 관련해서 남북경제 교류협력의 역할이라든가 기능에 대해서 우리가 어떤 시각을 갖고 보는가, 이런 문제가 조금 더 정리가 되었으면 좋지 않을까 하는 생각이 들었습니다.

여기서 제 주장을 펴는 시간이 아깝지만, 예를 들어서 황병덕 박사께서는 ‘북한의 발전을 통한 평화와 그것을 통한 변화’ 이런 말씀을 하셨는데 역시 남북경제 교류협력도 북한경제의 회복 또는 발전을 통한 평화와 어떤 변화라는 보다 큰 구도에서 볼 수 있을 것 같은데 그러한 점을 정리해 주셨다면 더 논문이 좋아지지 않을까 생각해 보았습니다.

그리고 두 번째로는 우리가 현재까지는 정경분리 원칙에 근거한 남북경제교류를 추진해 왔습니다만, 포괄적인 접근이 논의되면서 경제분야는 거기에 어떻게 포함되는 것이냐에 대한 논의가 좀 있으면 하는 생각이 들었습니다. 물론 경제는 정경분리에 따라서 우리가 그냥 하면 되고, 냉전구조 해체는 군사·외교·안보 문제다 이렇게 나누어 볼 수 있겠습니다만, 실제로 이 포괄적 접근이 경제문제에 미치는 영향이 적지 않은 것 같습니다.

예를 들면, 오늘 아침에 뉴스에도 있었습니다만 베를린 회담 이후에 북한과 일본의 관계가 의외로 급진전될 가능성도 상당히 있을 것 같은데요. 본 논문에서는 식량지원 문제, 배상금문제 등 포괄적 접근이 북한경제에 미치는 영향을 들어서 북한경제가 본질적인 개혁을 못하는 한계가 있으므로 한국경제의 지원과 협력이 필수적이라는 주장을 하고 계십니다. 만약 이런 포괄적 접근이 북한경제의 숨통을 토키

워줄 가능성은 없는가 하는 문제라든지 그런 포괄적 접근과 관련한 경제분석도 이루어졌으면 좋지 않았나 그런 생각을 해보았습니다. 또 포괄적 접근과 관련해서 대북경제정책 지원에 대해서 언급은 있습니다만 구체적인 문제에 대해서도 우리가 포괄적인 접근에 따라서 단계적인 개선이 이루어질 때 우리가 가질 수 있는 정책 프로그램, 예를 들어서 사회간접자본 건설이나 북한농업 재건지원 프로그램 등 구체적인 프로그램을 우리가 공개적으로 이야기 할 필요는 없겠지만 미리 준비를 해야 할 것입니다. 이런 정책적인 지원은 물론 일방적인 그런 것은 될 수 없겠고 북한과의 대화와 give and take 관계에서 이루어지겠지만 그런 문제에 대한 언급도 있었으면 더 좋지 않았을까. 그런 생각을 해보았습니다.

그리고 또 관련되는 것으로서 대북경제정책에 3가지를 언급하시면서 마지막으로 국제관계 기구와의 협력문제를 말씀하셨습니다. 그것도 대체로 제가 동의합니다만 실제로 ADB 가입문제라든지 이런 국제경제기구의 문제는 미국이 북한을 테러국으로 지정하고 있는 한 미국을 대표하는 집행이사회 임원들은 반대하도록 미국법에 되어 있습니다. 그래서 문제의 해결은 결국 북한과 미국간의 어떤 단계적인 측면, 즉 페리보고서에서 얘기하고 있는 포괄적인 계산과 맞물려 있기 때문에 이것도 하나의 전략으로 포함시켜서 보아야 할 것입니다. 또 우리의 대북경제정책에 있어서 그런 연계도 조금 고려할 필요가 있겠다는 생각이 들었습니다.

그리고 두 번째로 논리적인 전개문제입니다. 이 논문이 특히 돋보이는 것은 북한경제에 대한 분석, 북한경제 정책변화에 대한 분석이 상당히 탄탄하게 잘되어 있다고 보여집니다. 북한의 비공식 경제부문에 대해 연구를 많이 하신 줄 알고 있고 또 이 논문을 잘 읽어보았습니다. 가격구조의 변화 등 여러 가지 실태 분석에 기초해서 북한경제의 정책을 평가하고 계신 점에는 상당히 동감하고 아주 우수한 논

문이라고 생각이 되는데, 다만 그것을 북한경제 개혁·전망으로 유도할 때 이것이 저도 항상 고민하고 있는 문제로서 북한경제가 지금 어렵기 때문에 대안은 개혁·개방을 해야 하는데 근본적인 것은 안하고 있다는 것입니다. 결국은 전면적인 빅뱅식으로는 갈 수는 없으므로 공산정권이 주체가 되어서 개혁·개방을 하는 한 어떠한 부분적인 시장기준이 도입될 때 경제단위에 자유권 신장과 같은 중국, 베트남식의 개혁·개방으로 가지 않을 수 없을 것입니다. 이런 당위적인 전망이 되기 쉬우면서도 실제로는 어려운 점입니다만, 조금 더 앞부분과 연결시켜서 경제적인 분석에 기초해서 전망을 했다면 조금 더 논리 정리가 탄탄해지지 않았을까 생각합니다.

마지막으로 이것은 기술적인 것입니다. 남북경협 확대에 대한 구체적인 정책으로서 좋은 제안을 하고 계신데 지금은 내년 또는 앞으로 당면한 남북경협에 정책적인 과제로서는 금강산 관광과 비슷한 대형사업들, 즉 서해 또는 신의주 공단, 삼성전자 복합단지 등의 대규모 사업의 추진은 지속되어야 하는데 이것이 상대적으로 위축되어 있고 또 입장료가 많이 들기 때문에 중소기업의 남북경협 활성화에 초점을 맞추어야 되지 않을까 봅니다. 이를 위해서는 관련된 여러 가지 거래비용 감축이라든가 남북경협 기구를 활용한 그런 제안을 하고 계십니다만, 좀 더 중소기업에 초점을 맞추어 볼 필요도 있겠다고 생각해보았습니다.

**오승렬 박사:** 두 분의 좋은 코멘트에 감사합니다. 첫 번째 박교수께서 동북아 경제블럭화 또는 regionalism과 남북한 관계에 대해서 조금 더 부연 보충해 주신 것은 저도 개인적으로 그 부분이 중요하다고 생각하고 있고 또 앞으로 우리가 구체적인 대북경협 프로그램과 관련해서도 상당히 좋은 현실적 출발점이라고 생각을 합니다. 그래서 앞으로 그 부분에 대해서 공부를 많이 하도록 생각하고 있습니다.

그리고 두 번째 전용택 박사님 논평은 아주 전반적으로 많은 문제를 거론해 주셨는데 이것을 제가 다 보완하면 이 논문이 좋은 책이 한 권 될 것 같습니다. 한가지 말씀 드린다면, 첫째는 이 논문이 주제는 매우 광범위한데 비해서 다루어야 될 내용들이 너무 많아서 불가피하게 약간의 논리적인 점핑이 있었고, 특히 냉전구조 해체 전반적인 틀 문제와 관련해서는 사실 앞에 두 분의 논문이 주로 평화협정 문제와 동방정책에 따른 남북통일 문제라는 큰 틀에서 주제를 다루고 있어서 약간의 나뉠대로 중복을 피하고자 하는 의도가 있었는데 사실 중복이 안되는 것 같습니다. 그래서 아이디어를 제공해주신 냉전구조 해체의 전반적인 틀 속에서 경제분야의 역할, 그래서 제가 나뉠대로 그것을 보충하려고 발제할 때 변수문제 이것이 과연 우리의 정책이 있고 그 다음 북한이 변한다라는 개념의 틀을 우리가 북한의 변화라는 것을 포함시켜서 생각하자라는 약간의 보완의 말씀을 드렸었습니다. 그리고 이제 포괄적 접근의 단계적 프로그램, 구체적인 프로그램이나 이것은 역시 논문 분량상 다루기가 좀 힘들었다고 생각합니다.

그리고 중소기업문제입니다. 이상만 교수께서도 경제논리 문제에 대해서 말씀을 하셨는데 사실 자유방임 기업의 역할은 상당히 유동적이었습니다. 예를 들면, 1998년 4월 30일날 경협활성화조치가 취해지기 이전까지는 사실 대기업 중심으로 “제발 우리를 좀 놔달라. 가만 내버려 놓아두면 우리가 다 하겠다” 라는 대기업의 논리가 기업의 일반적인 입장이었습니다. 그러나 1998년 4월 30일 경협활성화조치 이후에 비교적 신문지상에 많이 등장했던 논리가 바로 남북물류비용의 과다입니다. 그래서 중소기업 중심으로 해서 정부가 지원을 해야지 뭐하고 있느냐, 팔짱만 끼고 있으면 되느냐는 것이 여론의 일반 주류를 이루었습니다. 결국 기업의 입장은 정부정책에 따라서 상당히 유동적인데, 문제는 지금 전용택 박사께서 지적하신 대로 대기

업은 스스로 돌파해 나갈 수 있는 능력이 있는 반면 중소기업은 그렇지 못하다는 것입니다. 제도적으로나 금융적으로나 정보에 있어서 대기업은 모든 것을 갖추고 있기 때문에 내버려두면 오히려 유리한 점이 많으리라고 생각을 합니다. 그러나 우리가 중소기업 문제, 결국 남북한간의 진정한 상호의존과 경제적인 연결은 중소기업이 해야 된다고 생각을 합니다. 그렇다면 이것을 중소기업에 가만 내버려두면 중소기업은 발붙일 데가 없어집니다.

북한이 우리 희망대로 빨리 변화하면 중소기업도 하겠지만, 지금 상태에서는 이것이 힘들기 때문에 이상만 교수께서 말씀하신 대로 저도 상당히 동감을 합니다. 단지 정부가 해야 될 것은 간섭을 하는 것보다는 그야말로 편의를 제공하는 것, 다음에 경험에 부작용을 줄여주는 것, 그 다음에 또 돈 지불하는 문제를 말씀하셨는데요. 지금 SBS나 각 방송국이나 쇼 같은 것을 하면서 많은 돈을 지불하는 것으로 알고 있습니다. 그러나 저는 이러한 남북교류협력이 그렇게 우려할 바는 아니라고 생각이 됩니다. 왜냐하면 문화·사회적인 교류가 좀 더 진척이 되면 회소성이 떨어집니다. 회소성이 떨어지면 이 사기업들은 어디까지나 이윤추구가 목적이기 때문에 회소성이 떨어지는 행위에 대해서 그렇게 많은 돈을 지불하지 않으리라고 생각이 됩니다. 그렇기 때문에 이것은 과도기적인 하나의 부작용으로서 우리가 좀 못마땅하더라도 보는 수밖에 없지 않겠는가 하고 생각합니다. 그래서 남북관계가 진전이 되면서부터는 이런 과도한 비용지출은 해결되기를 기대할 수 있다고 생각하고 있습니다.

## □ 공개 질문 및 종합토론

**방청석 질문 1:** 오늘 제가 이 자리에서 말씀드리고 싶은 것은 코페르니쿠스적 인식의 전환이 있어야 한다는 것입니다. 우리 한국의 통일에 바로미터가 되고 균형이 되는 것은 주제발표자, 토론자도 마찬가지지만 전부다 독일이에요. 그러나 분명히 말씀드립니다. 독일의 통일은 우리 한국통일에 백해무익한 것이예요. 그냥 무익한 게 아니라 백해무익이에요. 왜냐하면 태생적으로 문제가 있어요. 한국의 분단은 미·소 공동위원회 등 미국과 소련의 문제예요. 그런 과정에서 우리가 분단되었기 때문에 우리 한국의 통일의 핵심적인 것은 미국이 어떻게 소련을 몰락시켰느냐 하는 관점에서 여러분이 관심을 가져주시기 바랍니다.

**방청석 질문 2:** 남북대화사가 30년이 넘어서기 시작하고 있습니다. 그런데 우리는 제2차 세계 대전 이후의 유산구조도 해결하지 못하고 있어 너무나 부끄럽습니다. 우리 민족의 지혜가 이것 밖에 안되나 하는 걸 느낄 때가 많습니다. 송국장께서는 점진적인 미세한 변화(glacial change)에 대해 한마디로 말씀을 하셨는데 30년 남북대화사의 끝머리에서 좋은 그림을 학계나 정부차원에나 또 남북간 차원 또 4자회담에서 많이 논의가 되었고 지상에 발표가 되었습니다. 그럼 현재는 어떠한가? 남북관계, 민족문제를 합리적으로 해결하는 절호의 찬스에 있습니다. 한마디로 말하면 그림의 데생을 그리는데 점을 찍으면 해결되는 시점에 와 있다는 생각이 듭니다. 다시 말하면, 중국 용어에 화룡정점의 어휘가 있습니다. 그림을 아무리 잘 그려도 눈에 점을 안 찍으면 그 그림은 전혀 가치가 없다고 합니다. 그런데 이것은 현재 상황을 총체적으로 평가해 볼 때 저는 점찍으면 되겠다라는 판단을 합니다.

제가 친북적인 입장에서 몇 가지를 말씀드리는데 이것은 아닙니다. 북한의 전략적인 입장을 제가 간단히 말씀드리겠습니다. '지피지기면 백전백승' 이듯이 북한 지도부의 생각이 어떤지 북한상황이 어떤지 너무나 우리가 이해를 못하고 있구나 하는 것이 제가 보는 시각입니다. 그러면 아까 송국장이 동북아지역 평화측면에 있어서 한반도 문제를 세계 각국에서 그렇게 보고 4자회담에서도 그렇게 시각을 가지고 협의를 하고 대화를 하고 있다는 말에 저도 동감입니다.

지금 동북아지역 평화 유지에 있어서 북한의 역할이라는 것은 엄청난 기여를 하고 있다고 봅니다. 어떤 측면이나? 전략적인 차원과 또 지형학적인 차원에서 볼 때 북한이 완충역할을 하고 있습니다. 냉혹하게 사회과학적으로 보면 남한은 본질적으로 냉전체제의 전초기지의 역할에 변화가 없습니다. 그런데 북한은 현재 전략적으로 지형학적으로 완충역할을 합니다. 왜 굶주리고 먹을 것도 없고 지금 사회적으로 볼 때 탈북 난민이 막 쏟아져 나오기 시작하고, 왜 세계 각국에서는 쌀도 대주고 지원하는 문제를 자꾸 제기 하느냐 하면, 그것은 지금 동북아 지역 구조 속에서 북한이 무언가 어떤 변혁이 일어나서 균형이 깨지면 엄청난 위기적인 군사적 전략적 문제, 평화파괴가 제기되기 때문이라고 봅니다. 그런 측면에서 현재 외교사나 동북아 국제관계사를 볼 때 남북관계는 지금처럼 북한이 궁지에 몰려있을 때 해결하는 것이 좋다고 봅니다. 지금 현재 북한은 현상유지를, 김일성이 1990년대 초에 고려연방제를 제기하면서 그때에 벌써 현상유지를 받아들이고 수용을 하고 있다고 판단해야 된다고 봅니다. 유엔가입도 마찬가지고.

그러나 북한이 지금 딜레마에 있는데, 경제적으로 사회주의 경제가 살아날 길이 없어요. 다시 말해서 경제적으로 북한식 사회주의 경제구조에서 벗어나서 무언가 정상궤도에 들어갈 수 있는 대안이 없어요. 이 딜레마를 주시하고 현재 남북관계에 대해 정말로 새롭게 접

근하면 저는 문제가 간단하게 풀릴 수 있는 길이 있다고 봅니다.

**방청석 질문 3:** 저는 추상적인 얘기가 아니라 구체적인 얘기를 하겠습니다. 냉전구조 해체나 포용정책은 결국 통일을 위한 중간과정에 불과합니다. 어떻게 하면 통일을 빨리 이룰 수 있는가 하는 것이 문제인데 빨리 통일을 하려면 북한의 내부 붕괴를 하도록 해야 되겠는데, 그 방법에 대해서 통일연구원에서 좀 말씀해 주시면 좋겠습니다.

최근에 구체적인 3가지를 얘기하겠습니다. 어젠가 MBC에서 북한의 남북음악회를 중계했는데, 북한은 방송을 지방에 하지 않았다는 것입니다. 전달하지도 아니하고 신문에도 나지도 아니하고 말입니다. 그러니 우리가 여기서 애써서 아무리 해보아야 침투가 되지 않아요. 들쭉는 금강산 구경은 안하는 것보다는 좋습니다. 그런데 가시철망을 해놓고 양떼 풀이 마냥 우~ 하고 군대식으로 따라가서 산보고 우~ 하고 내려오는 것입니다. 거기 동포들하고 얘기할 틈도 주지 않는 것이 현실입니다. 두레농장의 김진명 목사 말씀을 들어보면 농장에서 일하는데 안전요원이 감시하고 있다는 거예요. 잠깐 안전요원이 화장실에 간 사이에 같이 일하는 아주머니와 얘기를 하는데 “남한에는 거지가 우굴거린다면서요?” 이렇게 얘기를 하더라는 거예요. 그래서 “그렇지 않다” 란 얘기를 했었는데 이렇게 북한의 국민들에게 침투, 경제적으로 접촉을 하든 무엇을 하든 간에 침투를 시켜야 되는 것이고, 국민이 아무리 또 침투가 돼있더라도 일본의 옴진리교와 같은 사교를 깨뜨리지 않으면 절대로 되지 않거든요.

그럼 10년이고 5년이고 통일을 앞당기기 위해서는 국민들에게 침투를 하도록 만드는 것, 또 어떻게 김정일 정권을 빨리 붕괴시킬 수 있는 것인지 그 점을 말씀을 해주십시오.

**오승렬 박사:** 많은 부분에서 대해서 이미 토론하신 박교수님과 전박

사님께서 지적을 해주셨고 또 그것들이 더 보완이 된다면 다시 전반적으로 대북경제정책을 어떻게 해야될 것인가에 대해서 확실한 그림이 그려질 수 있는 부분이라고 생각이 됩니다.

그런데 지금 플로어에서도 여러분께서 이야기를 하셨는데요. 50년간 우리가 분단되어 있었고, 그만큼 북한을 보는 시각 또 우리가 남북관계에 대해서 다양한 견해가 존재한다고 생각이 됩니다. 이것은 그만큼 북한문제가 다루기 힘들고 지금 마지막에 지적하신 선생님께서는 북한의 붕괴문제를 거론하셨는데 우리도 그런 생각을 해봅니다. 김정일정권이 빨리 끝이 나고 북한에 민주적인 정부가 들어선다면 그것보다 우리가 더 기대를 할 수 있는 것은 없겠죠. 그러나 말처럼 그렇게 쉽게 북한정권을 몰락시킨다던가 공작차원에서 한다는 것은 우리 정부의 정책기조에 어긋나는 일이고, 그런 식으로 해서 남북한 문제가 해결될 수는 없다고 생각합니다. 그런 공작차원에서 남북한 문제가 해결될 수 있었다면 이미 냉전시대 때 충분히 해결될 수 있었겠죠. 또 만에 하나 그러한 과정에서 남북한간에 여러 가지 마찰이 발생할 수 있기 때문에 우리가 어떠한 경우에도 전쟁은 피해야 되는 것이고, 남북한간에 공존이라든가 평화 경제교류 이런 것들도 궁극적으로는 순리대로 보편적인 가치에 따라서 해결된다는데 기본적인 철학이 있는 것이기 때문에 그렇게 한 지역적인 측면만 보고서 해결할 수 있는 문제는 아니라고 생각을 합니다.

그리고 제 논문으로 돌아가서 마지막으로 한마디만 하고 마치겠습니다. 전홍택 박사님께서 포괄적 접근이 우리 남한의 대북경제정책 뿐만 아니고 주변국들 미국과 일본, 중국의 대북정책 또는 경제관계가 결국 북한의 변화에 어떤 파급효과를 구체적으로 미치겠느냐. 이것과 관련해서는 지금 북경의 북한과 일본 대표간의 적십자회담 결과에 북한측의 발표가 상당히 긍정적인 것으로 보도를 했습니다만, 이것이 일본측에서 완전히 합의되지 않은 것을 북한측이 먼저 성급

하게 발표했다는 점에서 약간의 혼선이 생기고 있는 것 같습니다. 이 문제에 대해서 제 개인적인 견해를 짧게 말씀드리면, 지금 북·미 관계나 북·일 경제관계는 사실 반드시 정치가 아니라도 철저히 다른 현안문제와 연계가 되어서 진척이 되고 있기 때문에, 물론 미국의 대북 경제제재조치 해제라는 것이 북한의 주변환경에 미치는 영향은 지대하겠지만 북한경제의 정상궤도 진입과는 직접적인 연계가 되기에는 아직 한계가 있다고 봅니다. 그리고 또 일본문제도 물론 일본이 수교교섭이 본 궤도에 오르고 또 과거에 대한 사죄 차원에서 배상금이 북한에 지불된다면, 북한경제 규모로 볼 때 막대한 규모입니다. 그러나 지금 일본의 현실정치가 북한에 대한 여론이 아주 악화되어 있는 상태고 또 일본의 대북접근 방식이 지금 눈앞에 있는 현안, 물론 수교교섭이라는 모자를 쓰고는 있습니다만, 현안 해결이 선결되지 않고서는 이것이 더 진척되기 힘들다는 것이 일본의 입장인 것으로 알고 있습니다.

미사일 발사 이후의 취해왔던 일본의 대북제재 조치가 해제가 됐습니다. 그러나 그 중에서 실질적인 의미를 가지는 것은 북한과 일본 사이의 전세기 운항문제가 실질적인 의미를 가지고 있고, 이미 식량 지원 문제는 일본인 처 고향방문 문제와 연결되어 그 당시 2천7백만 달러 어치를 약속한 이래 이루어지지 않고 있습니다. 따라서 이것은 제 개인적인 견해입니다만 일본과 북한의 경제관계는 아직은 여러 가지 제약요인이 존재한다는 것입니다. 그렇기 때문에 우리가 미국의 대북 경제제재조치 완화라든가 일본의 대북 수교교섭 재개가 이제 막 시작된 이런 단계에 있기 때문에 이것을 가지고 북한이 이 쪽에 의존을 해서 경제가 정상궤도에 진입하거나 회복되리라는 기대는 현실적으로는 좀 힘든 것이 아닌가 생각합니다. 그런 의미에서는 역시 남북한 경제관계가 북한에 있어서 관건적인 중요한 위치를 차지하고 있다는 것이 제 개인적인 견해입니다.

**박영호 박사:** 사실 남북간의 관계 30년을 살펴보면 상당히 발전해 있는 상태라고 볼 수가 있습니다. 그리고 우리가 현 입장에서 보면 남북 당국간 대화가 교착상태에 있기 때문에 남북한 관계가 잘 진행되고 있지 않은 것이 아니냐 하는 비판이 있을 수 있습니다. 항상 그러한 문제가 남북관계를 풀어나가거나 대북정책을 추진하는 과정에 있어서 정부 당국자들이나 이러한 문제를 직업으로 삼아서 연구하는 저희 학계 사람들이 당면하고 있는 문제가 아닌가 생각을 합니다. 오늘도 여러분께서도 상당히 많은 비판도 있었습시다만 그러한 과정에서 4자회담이든 남북양자간 직접회담이든 간에 여러 가지 회담형태가 문제를 보다 더 진전시킬 수 있다는 차원에서 인식의 공유를 하는 것이 필요하지 않은가 생각을 합니다.

제가 오늘 발표한 주제가 4자회담이기 때문에 거기에 논의를 국한시켜서 한마디만 말씀을 드리면, 4자회담이 다자회담으로서의 성격을 갖는다는 것은 이론적으로 다소 문제가 있을 수 있습니다. 그렇지만 남북한이 참여를 하고 또 한반도 문제에 대해서 가장 이해관계를 가지고 있는 미국과 중국이 참여하고 있다는 점에서 앞으로 다른 주변국들도 이러한 틀 속에서 한반도 문제를 해결해 나간다면 자연스럽게 여타 주변국과의 관계도 해결하는데 도움을 줄 수 있지 않은가 생각합니다. 그래서 오늘 송국장께서 차석대표로서 앞으로 보직이 바뀌시지 않는다면 계속 참여하실 것이기 때문에 부탁 말씀을 드린다면 연구자 입장에서 제 개인적인 부탁이기도 합니다만 앞서 말씀하신 입장이 정부의 입장이라는 것도 간파하고 있습니다. 그런데 걸림돌이 있으면서 진행되고 있지 않은 사항에 대해서 상당히 많은 다양한 대안들이 제시되고 있습니다. 제가 오늘 말씀드린 것도 그 중의 하나에 불과하겠지요. 그러한 대안들에 대해 보다 구체적인 평가를 하고 또 정책대안을 세우시리라고 생각을 합니다만, 그러한 대안들에 대한 입장 같은 것들을 또 연구자들에게도 공유를 해서 피드백이 돌

아가는 그러한 정부와 또는 학계 간의 협력방안이 보다 더 강화되면 보다 구체적인 대안들이 강구되어 정부의 목적도 달성되고 남북관계 진전 또 미국을 중심으로 이루어지고 있는 한반도 문제해결 과정에서 주체적인 입장에서 우리가 문제를 풀어나갈 수 있지 않을까 생각합니다.

**송민순 국장:** 박박사님께서 지금 마지막으로 말씀하신 4자회담 또는 한반도 평화체제 수립에 관한 이러한 회의 또는 메카니즘에 대해서 그리고 의제에 대해서 문제를 많이 제기하셨는데, 그 부분에 대해서는 저희들도 지금 정부 내에서 상당히 고민하고 있는 그런 사안들입니다. 의제 중에서 주한미군 문제라든지 또 북한이 말하는 조·미 평화 문제에 대한 의제가 고민스러운데 이 문제들은 사실 우리가 미국이나 북한이나 중국하고 얘기하기 전에 우선 국내적인 컨센서스가 먼저 이루어져야 될 것 같습니다. 국내적인 컨센서스를 만들기 위해서 여기 계신 여러분들을 포함해서 의견청취를 많이 할 기회를 갖도록 노력하겠습니다.

그런데 이 기회에 한가지 이것은 역사적 사실이고 역사적 사실에 대한 인식의 문제인데 지금 박박사님께서 말씀하셨듯이 독일통일의 과정에서 제가 가지고 있는 인식과 두 분이 갖고 있는 인식이 달라서 여기 계신 여러분들에게 한번 비교를 시켜드리고 싶습니다. 독일통일이 되면서 한반도 문제를 논의하는 분들의 유행어가 2+4가 되었어요. 독일통일 과정을 우리가 유심히 보면 그것은 사실상 서독이 중심이 되어 대소, 대미, 대불, 대영 외교를 잘 강구하면서 주변상황을 소위 말하는 외교적 환경을 잘 관리하고 있다가 동서독의 상황이 통일일이 아닌 다른 상황이 되지 않을 수 없는 그런 상황이 되었을 때 이것을 마지막으로 주어 답을 수 있는 그릇으로 2+4라는 걸 만들었습니다.

그러나 우리가 인식을 마치 2+4를 통해서 통일의 방법이 도출되고 거기에서 통일의 결과가 나온 것처럼 인식을 한다면 이것은 역사적 사실을 잘못 알고 있으며 사실에 대한 인식을 틀리게 하는 것이 아닌가 이렇게 분명히 말씀드리고 싶습니다. 그래서 거기에서 우리가 얻을 수 있는 analogy는 한국의 경제력이나 영향이 독일보다 크다는 상징적인 비유가 아니라 우리도 남과 북을 비교해 볼 때 우리의 역량이 월등히 우월하기 때문에 우리가 중심이 되어 주변국들과의 관계를 잘 관리하면서 외교적 환경을 조성해 나가야 한다는 것입니다. 그래서 이런 문제는 다자적인 차원에서 하는 게 아니라, 2+4 라는 이런 형태를 만들자는 게 아니라, 우리가 중심으로 해서 외교적 환경을 만들어야 된다는 것입니다. 또 하나 이 문제를 접근하는 데 있어서 우리가 분명히 직시해야 될 것은 국제사회에 있어서 남의 문제는 다자화하고 싶어한다는 것입니다. 그러나 자기 운명에 대한 책임을 질 수 있는 역량을 가진 국가가 자기문제를 다자화한 나라는 역사상 유례가 없습니다. 캄보디아, 중동, 아프가니스탄, 나미비아 등 자기가 도저히 어떻게 관리할 수 없는 나라들이 불가피하니까 다른 나라들이 들어와서 관리합니다. 그러나 우리는 불가피하게 6·25라는 사정 때문에 이렇게 되었지만 우리가 갖고 있는 역량이라든지 우리 대내외적인 역량을 볼 때, 우리가 중심이 되어 해나갈 수 있습니다. 그래서 자기 운명을 개척하지 못해 다른 나라가 들어와서 다자화시키는 그러한 우를 범해서는 안된다는 점을 강조해드리기 위해서 말씀드렸습니다.

**황병덕 박사:** 독일 통일이 된 후 신동방정책에 대해서 비판하는 사람이 많이 있었습니다. 어떻게 동독의 지도층하고만 교류를 했고 밑에 동독의 NGO 하고는 하지 않았느냐? 동독의 통일이 뒤쳐졌고, 동독 주민의 인권이 보다 더 개선되지 못했다라는 측면에서 보았을 때,

신동방정책이 문제점이 많다는 것입니다. 따라서 레이건이 소련을 멸망시킨 것처럼 할 필요도 있었지 않았었느냐 라고 합니다. 하지만 제가 생각할 때는 레이건이 소련을 멸망시킬 때까지의 과정은 케네디의 평화전략이 있었고 그후로 지속적인 데탕트가 있었기 때문에 소련주민들이 국내 정치적으로 보았을 때 “서방이 훨씬 더 잘사는구나”하는 대안에 대한 내적인 컨선세스가 만들어졌으며 고르바초프 개혁이 나오고 레이건이 힘을 통해 미니까 별수 없이 서방의 발전모델을 스스로 소련의 발전모델로 선택했기 때문에 소련이 몰락했다고 봅니다.

이런 측면에서 본다면 북한의 내부 붕괴를 빨리 시켜야 되지 않느냐고 어느 분이 질문을 하셨는데 이것은 맞지 않다고 생각합니다. 제가 열심히 말씀을 드렸습시다만 북한이 여기에 대해서는 주체사상이나 이데올로기 무장도 있고 또 모기장을 동독보다 훨씬 더 열심히 잘 치기 때문에 여기에 한계가 있습니다. 다만 이상만 교수님은 북한 체제가 개혁이 가능하느냐, 개혁을 하자마자 통일이 되지 않겠느냐고 말씀하셨는데 저는 거기에 약간 회의적입니다. 북한에게도 중장기적인 입장에서 볼 때 국가경쟁력을 높이고 나름대로 살아남기 위해서는 어떤 식으로든 시장경제를 취해야 하는 것이 세계적인 추세입니다.

그와 마찬가지로 과거 경제사를 돌아볼 때 영국이나 불란서에서 자본주의가 번창하고 독일, 이태리, 일본이 나중에 했는데 독일, 이태리에서 자본주의적 내부역량 있어서 이루어진 것이 아닙니다. 주변 다른 국가에서 했기 때문에 살아남기 위해서 봉건영주들이 자본계급으로 전환이 되면서 스스로 위로부터 개혁을 한 것입니다. 다만 제가 생각할 때에는 현재 북한 지배계층이 스스로 위로부터 개혁을 통해서 중국식으로 나갈 수 있도록 주변 여건을 평화안보 차원에서 적극 지원해주는 과정 속에서 북한이 변화가 되고 그 속에서 우리 소원은

통일이라는 말이 있듯이 평화통일로 갈 수 있는 길이 트이는 계기가 만들어지리라 생각하고 싶습니다.

**사회자:** 냉전논리나 냉전구조라는 것은 20세기의 유물이고, 세계 모두가 새로운 밀레니엄을 향해서 보다 더 인류가 전진해 나가려고 많은 좋은 구상을 하고 있는 시기입니다. 그런데 우리는 아직도 20세기의 상흔을 씻지 못하고 이렇게 날이 저무는 특히 오늘 동짓날 저녁을 맞이하고 있습니다. 12월 22일 밤이 제일 긴 이런 날 우리가 이 문제를 계속 논의하면서 고민하는 것이 어떻게 보면 한반도의 현실이고 처해 있는 하나의 특수성이라고 볼 수 있겠습니다. 그런 의미에서 이 자리에 참석하신 모두가 다 그런 의미에서 많은 것을 느끼시리라 저는 생각합니다. 오늘 여기 한반도 냉전구조의 해체라는 주제에 대해서 간혹 어떤 분들께서는 의견을 달리하실 지 모르지만 사실은 다른 것이 아니지요. 결국 한반도에서 우리 민족적 차원에서나 국가적 차원에서의 목표는 역시 평화의 문제, 번영의 문제, 통일의 문제 아니겠습니까? 그러한 민족적, 국가적인 목표를 저해하고 방해하고 있는 것이 바로 냉전구조라고 보는 것이죠. 그래서 국가의 발전을 도모하고 우리 국가의 목표인 통일, 번영, 평화를 유지하기 위한 방법으로서 지난 50년 동안 우리가 막아왔던 논의 자체, 그 논리 자체를 우리가 벗어보자고 하는 얘기입니다. 바로 그 주제예요. 우리가 그렇게 본다면 이 주제에 대해서 혹시라도 거부감을 가질 필요는 없지 않겠는가. 이것이 바로 우리 한반도 동일 민족에게 평화와 번영과 통일의 목적을 달성하려고 하는 그런 문제를 여기서 모색한 것이라고 생각해 주시면 좋겠습니다.

오늘 세분께서 우리의 통일정책을 모색해 나가는 데 있어서 중요한 참고가 될 연구결과를 잘 발표해 주셨고, 또 거기에 대해서 여섯분의 지정토론자들께서 좋은 비판적인 의미의 의견을 많이 해주셨습

니다. 우리가 다같이 이 문제를 계속 연구해 나가는 데 있어서 큰 도움이 되는 하나의 훌륭한 학술회의였다고 생각합니다.

이렇게 좋은 논문을 발표해주신 세 분 주제발표자들과 여섯 분의 지정토론자들에게 감사한다는 말씀을 드리고, 장장 4시간 동안 경청해 주시고 토의에 참여해 주신 여러분들께 고맙다는 말씀을 드리면서 오늘의 이 학술회의를 끝내도록 하겠습니다. 대단히 감사합니다.

## 회의일정

### < 세부일정 >

◆ 12:00~13:30 등록 및 접수

◆ 13:30~14:00 개회식

● 기조연설: 양영식(통일부 차관)

● 개회사: 곽태환(통일연구원장)

◆ 14:00~15:00 주제

한반도 냉전구조 해체방안(IV): 장기적·포괄적 접근전략

● 사회: 김달중(세종연구소 소장)

● 발표: 신동방정책이 대북정책추진 방향에 주는  
정책적 함의

- 황병덕(통일연구원 선임연구위원)

한반도 평화체제 구축: 4자회담의 추진방향

- 박영호(통일연구원 선임연구위원)

북한경제의 변화와 대북경제정책 방향

- 오승렬(통일연구원 연구위원)

● 토론: 김성주(성균관대학교 교수)

김영희(중앙일보 대기자)

박광작(성균관대학교 교수)

송민순(외교통상부 북미국장)

이상만(중앙대학교 민족통일연구소 소장)

전홍택(한국개발연구원 연구조정실장)

◆ 17:30

폐회

## 최근 발간자료 안내

### ■ 연구보고서

96-01	김정일의 당권장악과정 연구	최진욱	저	6,000원
96-02	통일과정에서 매스미디어의 역할	이우영	저	6,000원
96-03	동·서독 인적교류 실태 연구	김학성	저	6,500원
96-04	동서독간 정치통합 연구	황병덕	저	6,000원
96-05	남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근	손기웅	저	7,000원
96-06	북한과 주변4국의 군사관계	정영태	저	6,000원
96-07	한·미 안보협력 증진방안 연구	김국신	저	4,000원
96-08	동북아 평화체제 조성방안	여인곤·김영춘·신상진의 공저		10,000원
96-09	북한 경제개혁의 최적방안 연구	오승렬	저	6,500원
96-10	통일과정에서 민간단체의 역할	조민	저	5,000원
96-12	한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향	박영호	저	5,000원
96-13	남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선방안	제성호	저	5,500원
96-14	북한 사회의 계급갈등 연구	서재진	저	7,500원
96-15	통일과정에서의 정당역할 연구	김도태	저	4,500원
96-16	KEDO체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구	전성훈	저	5,000원

96-17 남북한 에너지분야 협력방안 연구	박순성	저	4,000원
96-18 북한이탈 주민의 사회적응에 관한 연구: 실태조사 및 개선방안	박종철·김영운·이우영	공저	7,000원
96-19 북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안	허문영	저	5,500원
96-20 미국의 대북한 경제제재 완화와 남북한 관계	김규륜	저	3,500원
96-21 북한의 노동정책과 노동력 평가	남궁영	저	6,000원
96-22 한·러 안보협력 방안 연구	강원식	저	8,500원
96-23 북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망	김성철·정영태·오승렬의 공저		8,500원
96-24 북한체제의 변화주도세력 연구	이교덕	저	4,500원
96-25 북한의 농업정책과 식량문제 연구	최수영	저	4,000원
96-26 북·미관계 개선과 북한의 대남정책 변화	전망		
	이헌경	저	6,500원
96-27 한·일 안보협력방안 연구	전동진	저	4,500원
96-28 북한의 유일체제와 정책경쟁	안인해	저	5,500원
96-29 한·중 안보협력방안 연구	최춘흙	저	3,500원
97-01 한반도 통일과정에서 러시아의 역할	강원식	저	5,000원
97-02 북·일수교와 남북한 관계	이교덕	저	3,500원
97-03 경수로인력의 북한체류시 법적 문제	제성호	저	7,000원
97-04 중·북관계 전망: 미·북관계와 관련하여	신상진	저	4,000원
97-05 북한 환경개선 지원 방안: 농업분야 및 에너지효율성 개선	관련		
	손기웅	저	5,000원

97-06	한반도 통일문제에 대한 주변4국의 입장 분석: 전문가 인식조사 결과	박영호·배정호·신상진·조한범 공저	5,500원
97-07	통일한국의 위상	육태환·김수암 공저	6,000원
97-08	북한 간부정책의 지속과 변화	김성철 지	4,500원
97-09	중국과 러시아의 경제체제개혁 비교연구	조한범 지	4,500원
97-10	김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책	홍용표 지	4,000원
97-11	북한의 지방행정체제: 중앙·지방관계 및 당·정관계를 중심으로	최진욱 지	5,000원
97-12	북한인권문제와 국제협력	김병로 지	6,000원
97-13	국제기구 및 비정부기구의 인도적 지원사례	이금순 지	6,000원
97-14	미국의 대북한 경제정책: 현황과 전망	김규륜 지	3,000원
97-15	통일교육 개선방안 연구	황병덕 지	5,000원
97-16	통일이후 북한지역 국유재산 사유화방안 연구	조민 지	5,000원
97-17	김정일 문예정책의 지속과 변화	이우영 지	4,500원
97-18	북한의 국방계획 결정체제	정영태 지	5,000원
97-19	'90년대 북한체제의 위기와 변화	박형중 지	4,500원
97-20	북한의 제2경제	최수영 지	5,000원
97-21	미·북관계의 변화와 한국의 대북정책 방향	박영호 지	5,500원
97-22	북한 장래에 대한 일본의 시각	김영춘 지	3,000원
97-23	북한의 관광실태와 남북한 관광분야 교류·협력방안	김영윤 지	6,000원

97-24	클린턴 2기 미국의 대북정책	이헌경	저	4,000원
97-25	북한과 주변 4국 및 남한간 갈등·협력관계, 1984~1997	박종철	저	5,500원
97-26	북한의외교정책 결정구조와 과정: 김일성 시대와 김정일 시대의 비교	허문영	저	7,000원
98-01	북한사회의 불평등구조와 정치사회적 함의	김병로·김성철	공저	6,500원
98-04	남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책	임순희	저	4,000원
98-05	북한 외자유치 법령의 문제점	제성호	저	6,500원
98-06	미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교 북·미관계 개선에 대한 함의	이교덕	저	4,500원
98-08	경수로사업과 남북관계 개선방안	홍관희	저	4,000원
98-09	남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향	박종철	저	6,000원
98-10	한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략	신상진	저	4,000원
98-11	북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망	임강택	저	7,500원
98-12	한국의 대미 통일외교전략	박영호	저	5,500원
98-13	통일독일의 균통합 사례연구	손기웅	저	5,500원
98-14	한반도 문제를 위요한 미행정부와 의회의 협력과 갈등	옥태환	저	4,500원
98-15	NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구	조한범	저	4,000원
98-16	남북한 통신분야 교류·협력 방안 연구	김규륜	저	3,500원
98-17	분단국 경제교류·협력 비교연구	황병덕	저	6,000원

98-18	북한의 해운산업 현황과 해운분야 남북한 협력 방안	김영운	저	6,000원
98-19	중·대만 비정치 분야 교류·협력 실태에 관한 연구	최춘흠	저	3,000원
98-20	조총련계 기업의 대북투자 실태	배정호	저	4,000원
98-21	일본의 대외원조 정책 연구: 북·일관계정상화와 남북한관계	김영춘	저	3,500원
98-22	한반도의 군사적 투명성 재고전략: 점진적·포괄적 구상	진성훈	저	7,500원
98-23	미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책	이헌경	저	5,000원
99-01	미귀환 국군포로문제 해결방안	제성호	저	5,000원
99-02	탈북자 문제 해결방안	이금순	저	5,000원
99-03	한반도의 비핵화실행과 남북한·일본 3국비핵지대창설	진성훈	저	6,000원
99-04	탈냉전기 일본의 국내 정치변동과 대외정책	배정호	저	6,500원
99-05	남북 경제교류·협력 발전방안 연구: 추진성과 평가 및 발전대책	김규륜	저	5,500원
99-06	북한의 인사행정	최진욱	저	4,500원
99-07	「사회적 시장경제질서」의 구동독 지역 적용에 관한 연구	김영운	저	7,000원
99-08	김정일의 퍼스널리티·카리스마·통치스타일	김성철	저	5,000원
99-09	북한경제의 변화와 인센티브구조: 비공식부문의 확산에 따른 개혁 전망	오승렬	저	5,500원
99-10	북한의 강성대국 건설: 경제부문 중심	최수영	저	5,000원
99-11	전환기의 북한 사회통제체제	이우영	저	5,000원

99-12	북한의 지역자립체제	김병로	저	7,000원
99-13	남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향	조한범	저	4,500원
99-14	클린턴 행정부와 의회 관계: 대북정책을 중심으로	김국신	저	4,000원
99-15	북한의 사회심리 연구	서재진	저	5,000원
99-16	전환기의 대북정책: 포용과 억지의 병행 전략	홍관희	저	4,000원
99-17	4자회담의 추진전략: 「분과위」 운영방안을 중심으로	박영호·박종철	공저	7,000원
99-18	한국사회 냉전문화 극복방안 연구	조민	저	7,000원
99-19	한반도 냉전구조 해체의 과제와 추진 방안	박영규·이교덕	공저	5,500원
99-20	북한의 미사일 개발 전략	홍용표	저	4,000원
99-21	북한의 「강성대국」 건설 실태 평가: 사상·정치·군사분야를 중심으로	전현준	저	5,000원
99-22	중국과 한반도 평화과정	최춘흠	저	4,000원
99-23	1999년도 통일문제 국민여론조사	최수영·박영호·홍관희·허문영	공저	6,000원
<b>■ 북한인권백서</b>				
	북한인권백서 1996	옥태환·전현준·제성호의	공저	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea</i> 1996	옥태환·전현준·제성호의	공저	10,000원
	북한인권백서 1997	김병로·송정호	공저	10,000원

<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1997</i>	김병로·송정호 공저	\$11.95
북한인권백서 1998	최의철·송정호 공저	7,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1998</i>	최의철·송정호 공저	\$11.95
북한인권백서 1999	최의철·서재진·제성호의 공저	7,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1999</i>	최의철·서재진·제성호의 공저	\$9.90
북한인권백서 2000	제성호·최의철·서재진의 공저	7,000원
<b>■ 연례정세보고서</b>		
96 통일환경과 남북한 관계: 1996~1997		6,000원
97 통일환경과 남북한 관계: 1997~1998		5,000원
98 통일환경과 남북한 관계: 1998~1999		5,000원
99 통일환경과 남북한 관계: 1999~2000		6,500원
<b>■ 학술회의 총서</b>		
96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책		7,000원
96-02 탈냉전기 한반도의 전쟁과 평화		9,000원
96-03 북한경제제도의 문제점과 개혁 전망		9,000원
96-04 북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망		7,500원
96-05 남북한관계 현황 및 '97년 정세 전망		7,000원
96-06 4자회담과 한반도 통일전망		8,500원
97-01 4자회담과 한반도 평화		6,500원

97-02	분단비용과 통일비용	7,500원
97-03	한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04	남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05	한반도 급변시대와 국제법	4,000원
97-06	북한 경제난의 현황과 전망	7,500원
98-01	남북협력: 새로운 지평을 향하여	9,000원
98-02	대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?	7,500원
98-03	동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점	5,500원
98-04	동북아정세 변화와 남북 및 일북 관계 전망	6,500원
98-05	남북한관계와 주변4국의 대한반도정책	5,500원
98-06	법적 관점에서 본 독일 통일	2,500원
99-01	한반도 냉전구조 해체방안(I): 장기·포괄적 접근 전략	5,500원
99-02	한반도 냉전구조 해체방안(II): 장기·포괄적 접근 전략	7,000원
99-03	한반도 냉전구조 해체방안(III): 장기·포괄적 접근 전략	6,500원
99-04	남북이산가족문제 해결방향	5,500원
99-05	탈북자의 보호 및 국내적응 개선방안	5,000원
99-07	한반도 냉전구조 해체방안(IV): 장기·포괄적 접근 전략	9,000원
<b>■ 통일문화시리즈</b>		
96-01	통일과 북한 사회문화(상)	10,000원
96-02	통일과 북한 사회문화(하)	9,500원
97	바람직한 통일문화	9,500원
<b>■ 논총</b>		
	통일연구논총, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
	통일연구논총, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원

통일연구논총, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
통일연구논총, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
통일연구논총, 제7권 1호 (1998. 9)	10,000원
통일연구논총, 제7권 2호 (1998.12)	10,000원
통일정책연구, 제8권 1호 (1999)	7,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 7 (1998)	8,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 8 (1999)	10,000원
<b>■ Translation Series</b>	
97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability	7,000원
97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, and Proposals	6,500원
<b>■ 기타</b>	
북한의 위기상황인식에 관한 연구	목정균 저 5,500원

## 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

### 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

### 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://ku.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.  
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장 발송)

### 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(년평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시증서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입 할 수 있습니다.
- 5) 본원 홈페이지에서 모든 발간물에 대한 초록검색 서비스를 제공하며, 1997년 이후 발간물은 원문을 온라인 상으로 다운로드 받으실 수 있습니다.  
단, 기관회원의 경우 담당자 1인만 가능합니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)  
통일연구원 통일학술정보센터 (전화:901-2559, 901-2529 FAX:901-2547)



## 한반도 냉전구조 해체방안(Ⅳ)

인쇄/1999년 12월 28일

발행/1999년 12월 31일

발행처/통일연구원

발행인/곽태환

편집인/교류협력연구실·북한경제사회연구실

등록/제2-2361호(97.4.23)

(142-076) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전화(대표)900-4300 (직통)901-2524(2526) 팩시밀리 901-2543(2544)

© 통일연구원, 1999

통일연구원에서 발간한 간행물은

전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 한국경제서적: 737-7498

---

ISBN 89-8479-002-8

9,000원