

제20권 1호 2011

통일정책연구

남북기본합의서: 의의와 평가 • 남북관계 전략적 상호작용과 남북기본합의서 이행: 시스템 다이내믹스 분석과 전망 • 남북기본합의서에 대한 북한의 입장 • 남북기본합의서 이행과 국제환경: 미북관계를 중심으로 • 중국의 미얀마 코캉사태 대응전략: 북한 급변사태에 주는 시사점 • 북한의 리더십 구조와 경제개혁: 베트남 및 루마니아 사례와의 비교 분석 • 북한 종교인가족의 존재양식에 관한 고찰: 기독교를 중심으로 • ‘한반도 평화공영체제’ 구상과 ‘동아시아 공동체’ 건설 - 아시아-태평양 평화공영을 촉진하는 ‘네트워크 국가(Network State)’ - • 북한에서 1990년대 정권 기관의 상업적 활동과 시장 확대

ISSN 1229-6112

제20권 1호 2011

통일정책연구



제20권 1호 2011

통일정책연구

본지는 한국연구재단의 등재학술지로 연2회 발간됩니다.

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

발행인 : 서재진
편집인 : 이교덕
등록일 : 1992년 8월 19일
등록번호 : 서울 사02048
발행처 : 통일연구원
발행일 : 2011년 6월 30일

(142-780) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
TEL : 02)901-2566, 900-4300
FAX : 02)901-2543
Homepage : <http://www.kinu.or.kr>
E-mail : buffman@kinu.or.kr

© 통일연구원 2011

편집위원장 : 이 교 덕

편집위원 : 임 강택
임 순희
박 종철
조 민
황 병덕

외부편집위원 : 권 영 경 (통일교육원)
이 기 동 (국가안보전략연구소)
이 석 수 (국방대학교)
송 정 호 (우석대학교)
홍 용 표 (한양대학교)

편집간사 : 김 아 영

가격 : 10,000원
ISSN 1229-6112

파본은 바뀐 드립니다.

■ 기획논문

남북기본합의서: 의의와 평가 / 정규섭	1
남북관계 전략적 상호작용과 남북기본합의서 이행: 시스템 다이내믹스 분석과 전망 / 박영자	25
남북기본합의서에 대한 북한의 입장 / 김갑식	59
남북기본합의서 이행과 국제환경: 미북관계를 중심으로 / 전봉근·이상숙	85

■ 일반논문

중국의 미얀마 코캉사태 대응전략: 북한 급변사태에 주는 시사점 / 신상진	107
북한의 리더십 구조와 경제개혁: 베트남 및 루마니아 사례와의 비교 분석 / 김진하·송문희	131
북한 종교인가족의 존재양식에 관한 고찰: 기독교를 중심으로 / 김병로	157
‘한반도 평화공영체제’ 구상과 ‘동아시아 공동체’ 건설 - 아시아·태평양 평화공영을 촉진하는 ‘네트워크 국가(Network State)’ - / 김종욱	185
북한에서 1990년대 정권 기관의 상업적 활동과 시장 확대 / 박형중	213



■ Special Articles

- The Basic Agreements of North and South Korea Revisited *Kyu-Sup Chung*
- Strategic Interaction of Inter-Korean Relationship
and Implement of South-North Basic Agreement:
An Analysis and Prospect Basing on System Dynamics *Young-Ja Park*
- North Korea's Stance on the Inter-Korean Basic Agreement *Kap-Sik Kim*
- Fulfilling the Inter-Korean Basic Agreement and International Environment:
Focusing on the U.S.-North Korean Relations
Bong-Geun Jun & Sang-Sook Lee

■ General Articles

- China's Response to the Myanmar Refugee Crisis:
Implications for a North Korea Contingency *Sang-Jin Shin*
- North Korea's Leadership Structure and Post-Socialist Transition:
Comparing with the Cases of Vietnam and Romania
Jin-Ha Kim & Moon-Hee Song
- A Study on the Modes of Existence of "Religious Families" in North Korea:
With a Focus on Christianity *Philo Kim*
- Conception for System of Peace and Co-prosperity in Korean Peninsula
and the East Asian Community:
*Network State to Promote Peace and Co-prosperity
in Asian-Pacific Region* *Jong-Wook Kim*
- Commercial Engagements of the Party-State Agencies
and the Expansion of Market in the 1990s in North Korea
Hyeong-Jung Park

칙과 함께 상호 중상·비방 및 무력도발 중지, 다방면적인 제반 교류 실시, 남북 적십자회담 협조, 직통전화 가설, 남북조절위원회 구성·운영 등을 주요 내용으로 한 것이었다.

이 공동성명을 계기로 1972년 11월 30일 남북조절위원회가 설치되어 1973년 6월까지 3차례의 회의를 통해 남북관계 개선 방안을 논의하였다. 이 회의를 통해 한국은 교류·협력을 통한 신뢰축적을 제안한데 반하여 북한은 무력증강·군비경쟁 중지, 병력 감축, 외군철수 등 군사문제 우선 해결과 정당·사회단체회의 소집 등을 주장하였다. 1973년 8월 28일 북한은 남북조절위원회 공동위원장 김영주의 성명을 통하여 대화상대 교체, 한국의 박정희 대통령이 1973년 6월 23일 발표한 ‘평화통일외교정책선언’ 취소와 반공법·보안법 철폐 등을 요구함으로써 남북조절위원회와 적십자회담은 소강상태로 들어갔으며, 아무런 성과를 거두지 못했다. 이러한 남북한의 최초의 직접 대화는 1969년 7월 닉슨 독트린(Nixon Doctrine)과 미국·중국 화해 등 동북아 국제질서의 급격한 변화 상황에서 남북한이 서로의 입장을 타진하려는 의도의 소산이지, 진정한 상호관계 개선 의지는 없었다고 평가된다.

이후 1984년 9월 북한 적십자사의 구호물자 제공을 계기로 남북간에는 경제회담, 적십자회담, 국회회담 예비접촉, 체육회담 등이 개최되었고, 1985년 9월에는 ‘남북 이산가족 고향방문 및 예술공연단’의 교환방문이라는 인적 교류가 성사되었다. 이러한 다방면의 남북대화는 북한이 1986년 1월 2일 팀 스피리트 훈련을 이유로 모든 대화를 거부함으로써 전면 중단되었다. 이와 같이 1980년대 중반까지 남북관계는 기본적으로 상호불신과 갈등이 지속된 ‘대결적 공존관계’에서 벗어나지 못했다.

그러나 1980년대 후반 사회주의권의 체제변동과 탈냉전의 도래 등 세계질서 변화과정에서 남북한은 쌍방 총리를 수석대표로 하는 ‘남북고위급회담’을 개최하여 1991년 12월 13일 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’(남북기본합의서)를 채택하였다. 남북기본합의서는 남북관계 전반을 포괄하는 체계적인 것으로 이의 이행·실천은 남북화해·협력시대의 개막과 직결될 것이라는 기대를 낳았으나, 이 역시 북한의 거부로 이행·실천단계에 진입하지 못하였다.

이후 남북한은 2000년 6월과 2007년 10월 두 차례의 정상회담을 통해 2개의 합의문건을 채택하였다. 김정일이 2008년 9월 5일 담화를 통해 남북정상회담에서 채택된 “6·15 북남공동선언과 10·4선언은 민족자주의 선언, 민족대단결의 선언이며 조국통일의 대강”이라고 규정한 이후, 북한은 이러한 입장을 고수하고 있다. 남북기본합의서는 북한의 입장에서 보면 이미 사문화된 것이다.

그러나 남북기본합의서는 그동안 남북간 합의한 4개의 핵심적인 합의문건 가운데

데 가장 체계적으로 구성되었다는 점은 명백하다. 앞으로도 남북관계가 실질적인 화해·협력관계로 들어서기 위해서는 남북기본합의서에서 합의한 내용들이 이행·실천될 수 밖에 없을 것이다.

이러한 관점에서 이 글은 남북기본합의서가 채택된 배경과 그 이후의 상향진전 및 그 주요 내용을 검토한 바탕위에서 남북기본합의서의 의의를 재조명하려는 것이다.

II. 남북고위급회담의 경과와 남북기본합의서

1. 남북고위급회담 개최의 배경

1988년 2월 25일 제6공화국 출범과 함께 한국은 북한을 민족번영을 위해 협력하는 동반자로 규정하고, 북한과의 화해·협력을 통한 평화통일 추구라는 새로운 차원에서의 대북·통일정책을 추진하기 시작하였다. 이러한 정책전환은 사회주의 권의 개혁·개방 추세 및 탈냉전이라는 세계정세 변화를 배경으로 한국의 지속적인 경제성장과 민주화 진전에 대한 자신감을 기반으로 한 것이었다. 한국의 새로운 대북정책 기조는 노태우 대통령의 1988년 7월 7일 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언’ (7.7 선언), 1988년 10월 18일 ‘한반도에 화해와 통일을 여는 길’이라는 유엔총회 연설 등을 통해 지속적으로 표명되었다.

노대통령은 ‘7.7 선언’을 통하여 그동안 북한을 경쟁·대결상대로 인식해 온 시각에서 탈피하여 남북화해·협력시대의 개막 및 공동번영을 이룩하는 민족공동체로서의 관계발전을 촉구하면서, ①남북 상호교류와 자유왕래, ②이산가족의 서신왕래와 상호방문, ③남북교역, 문화개방, ④남북한 민족경제의 균형 발전 및 우방국의 대북한교역 불반대, ⑤국제사회에서의 남북한 협조, ⑥ 북방외교 추진 및 북한과 우방과의 관계개선 협조 등 6개항의 정책추진을 천명하였다.¹

한국은 ‘7.7 선언’의 후속조치로서 남북적십자 실무회담 개최 제의, 남북 교육당국회담 제의, 전략적인 대북 외교시책 시행, 북한 및 공산권 자료 개방, 대북 비난 방송 중지, 대북 경제개방조치 추진 등을 발표하는 한편,² 노 대통령은 1988년 8

¹ 대통령비서실, 『노태우대통령 연설문집, 제1권』 (서울: 대통령비서실, 1990), pp. 176-179; 통일원, 『통일백서 1990』 (서울: 통일원, 1990), pp. 300-302; 김형기, 『남북관계 변천사』 (서울: 연세대학교 출판부, 2010), pp. 149-150.

² 통일원, 『통일백서 1992』 (서울: 통일원, 1992), pp. 62-70.

월 15일 제43회 광복절 경축사를 통하여 남북정상회담 개최를 제의하였고, 1988년 10월 18일 유엔총회 연설을 통하여 ‘7.7 선언’의 의의를 재강조하면서 남북정상회담 개최를 통한 남북불가침 공동선언을 제의하였다.³ 이러한 대북정책 전환에 따라 한국은 1988년 12월 28일 강영훈 국무총리 명의로 북한에게 남북간 신뢰구축과 긴장완화 문제를 포괄적으로 협의·해결해나가기 위한 총리가 수석대표로 하는 ‘남북고위당국자회담’ 개최를 제의하였다.

한편 북한은 1980년대 후반 소련 및 동유럽 사회주의권의 급격한 변혁, 비동맹국기들의 탈이념·실용주의화, 가중되는 경제난 등으로 인하여 남북공존 및 평화문제를 강조하면서 남북관계를 재조정하려는 입장을 보였다. ‘남북공존’에 관해 김일성은 1988년 ‘신년사’를 통해 “조국통일문제는 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우는 문제도 아니고 일방이 타방을 압도하고 우세를 차지하는 문제도 아니며 북과 남이 다같이 한 피줄을 나눈 겨레로서 민족적 단합을 실현하는 문제”이며, “통일문제를 해결하는 가장 합리적인 방도는 북과 남이 서로 상대방의 존재를 인정하는 기초 위에서 중립적이며 빨럭불가담적인 하나의 련방국가를 창설하는 것”⁴ 이라고 언급함으로써 남북공존의 필요성을 인정하는 입장을 표명하였다.⁵ 이와 함께 북한은 1986년 6월 정부명의로 ‘조선반도에서 비핵지대, 평화지대를 창설할 데 대한 제안’ 이후 1986년 12월 김일성 명의로 남북고위급 정치·군사회담 및 남북한의 긴장완화 방안 제의, 1987년 7월 정부명의로 ‘조선반도에서 단계별 다국적 무력감축협상’ 제의, 1988년 11월 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의, 정무원 연합회의 명의로 ‘조선의 자주적 평화통일을 촉진하기 위한 포괄적인 평화방안’⁶ 제의 등을 통해 대남 평화공세에 주력하면서 ‘고위급정치군사회담’ 개최를 제의하였다.⁷

앞에서 언급한 1988년 12월 28일의 강영훈 국무총리 제의에 대해 북한은 1989

³ 대통령비서실, 『노태우대통령 연설문집, 제1권』, pp. 187-192, 289-299; 통일원, 『통일백서 1990』, pp. 304-306, 313-322.

⁴ 『로동신문』, 1988년 1월 1일.

⁵ 이러한 해석은 이정식, “공존과 혁명과 통일논의,” 유세희·이정식 편, 『전환기의 북한』 (서울: 대학교과서주식회사, 1991), p. 245 참조.

⁶ 북한은 이 제의에서 통일지향, 외군철수, 북남군축, 당사자협상을 내용으로 하는 평화보장 4원칙과 함께 포괄적인 평화방안으로 ①한반도의 평화를 실현하기 위해 미군무력의 단계적 철수, 북남무력의 단계적 축감, 미군무력의 철수와 북남무력의 축감에 대한 통보와 검증, 남북한과 미국의 3자회담을 제시하였고, ②남북한의 정치군사적 대결상태를 완화하기 위한 방안으로는 정치적 대결상태의 완화, 군사적 대결상태의 완화, 그리고 고위급정치회담 등을 제시하였다. 조선중앙통신사, 『조선중앙년감 1989』 (평양: 조선중앙통신사, 1989), pp. 150-154.

⁷ 정규섭, 『북한 외교의 어제와 오늘』 (서울: 일신사, 1997), pp. 181-183.

년 1월 16일 정무원 총리 연형묵 명의의 서한을 통해 ‘북남고위급정치군사회담’의 테두리 안에서 예비회담 개최에 동의하였으며, 한국은 1월 23일 강영훈 국무총리의 대북서한을 통해 예비회담 개최를 수락하였다. 남북한은 1989년 2월 8일부터 1990년 7월 26일까지 8차례의 예비회담과 2차례의 실무대표 접촉을 통하여 쌍방 총리를 수석대표로 하는 남북고위급회담을 개최하여 ‘남북간의 정치·군사적 대결 상태 해소와 교류협력·실시문제’를 의제로 논의하기로 합의하였다.⁸

한국으로서는 북방정책 추진의 최종 단계로서 북한과의 관계개선을 추구하였고, 북한으로서는 사회주의권의 붕괴 상황이라는 엄중한 사태에 직면하여 남북 대화를 통해 돌파구를 마련하고자 하였다고 평가된다. 이러한 쌍방의 이해관계 일치가 남북고위급회담 개최로 나타났다.

2. 남북고위급회담의 전개와 합의서 산출

1990년 9월부터 12월 사이에 제1~3차 남북고위급회담이 개최되었으나, 선(先) 정치·군사문제 해결, 불가침선언 채택을 주장한 북한의 입장과 ‘남북관계 개선에 관한 기본합의서’ 채택, 이산가족문제 해결, 경제교류·활성화를 주장한 한국의 입장이 대립하여 실질적 성과는 없었다. 1991년 2월로 예정되었던 제4차 남북고위급회담을 북한이 한·미 합동군사훈련을 구실로 연기함에 따라 남북관계는 일시 동결 상태에 들어갔다. 북한은 1991년 8월 소련에서 쿠데타가 발생하자 8월 27일~30일로 일차 연기되었던 제4차 회담을 다시 연기함으로써 남북고위급회담은 약 10개월 동안 중단되었다.

1991년 10월에 재개된 제4차 남북고위급회담에서 북한은 기존 입장에서 선회하여 상호 실제 인정, ‘불가침선언’과 ‘교류·협력에 관한 합의서’의 단일문건 채택, 법률적·제도적 장애조항 삭제, 이산가족문제 해결조항과 상대방에 대한 일체의 파괴·전복행위 금지조항 신설 등을 제시함으로써 태도 변화를 보였다. 이에 따라 제4차 남북고위급회담에서 남북한은 단일문건으로 된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서’라는 명칭의 합의서와 내용 구성에 합의한 후, 12월 11~13일간 개최된 제5차 남북고위급회담에서 이를 채택하였다. 제5차 회담 종료

⁸ 남북고위급회담 예비회담, 본회담의 전개에 대한 세부적인 내용은 통일일, 『통일백서 1992』, pp. 144-175; 임동원, “남북 고위급회담과 북한의 협상전략,” 광태환 외, 『북한의 협상전략과 남북한 관계』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), pp. 73-107; 강인덕·송중환 외, 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』 (서울: 극동문제연구소, 2004), pp. 304-317 참조.

후 남북한은 3차례의 대표접촉을 가지고 12월 31일 핵무기 시험·제조·접수·사용 금지, 핵의 평화적 이용, 핵재처리·농축시설 보유 금지, 핵사찰 등 6개항으로 구성된 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’을 채택하였다.

1992년 2월 19일 제6차 남북고위급회담에서 남북기본합의서, 비핵화 공동선언, ‘남북고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서’가 발효되었다.⁹ 제6차 회담 이후 남북한은 정치, 군사, 교류·협력 등 3개 분과위원회와 핵통제공동위원회를 구성하여 1992년 3월부터 제7차 남북고위급회담 이전까지 각각 3차례에 걸친 부문별 회의를 진행하였으나, 통일3원칙의 해석, 부문별 우선순위, 협의·이행방법, 부속합의서의 성격, 공동위 구성시기, 공동위 기능, 접촉장구 등 주요 쟁점과 함께 각 분과위 및 핵통제공동위에서의 입장 차이로 인하여 실질적인 성과를 도출하지 못하였다.¹⁰

그러나 남북한은 제7차 남북고위급회담(1992.5.6~7)에서 남북기본합의서 규정에 따라 5월 18일까지 남북연락사무소 및 군사공동위, 경제·교류협력공동위, 사회문화교류·협력공동위 등을 구성하고, 화해분야 이행기구로서 ‘남북화해공동위’를 구성·운영하기로 합의하였다. 또한 부속합의서 작성시한, 8.15 이산가족 노부모 방문단 및 예술단의 교환방문, 차기 회의일정 등에 합의하였다. 이러한 제7차 고위급회담 결과는 남북기본합의서 발효 이후 담보상태에 있던 남북협상 상황에 비추어 진일보한 것이며, 합의서 이행에 대한 양측의 실천의지를 확인함으로써 실질적인 이행·실천을 기대할 수 있는 결실을 낳은 것이었다. 그러나 공동위원회의 운용지침이 될 부속합의서가 작성되지 않아 공동위 가동은 물론 남북기본합의서의 실질적인 이행이 전혀 이루어지지 않았다.

남북한은 제7차 회담 이후 부속합의서 작성을 위하여 41차례에 걸친 각 분과위 회의와 위원장 및 위원 접촉, 그리고 11차례의 핵통제공동위 회의를 진행하였다. 이 협상과정에서 교류·협력분야의 부속합의서 작성은 거의 이루어졌으나, 화해 및 불가침분야에서는 남북관계의 규정, 분쟁 방지에 필수적인 정찰활동 중지 등 핵심

⁹ 남북기본합의서의 발효와 관련하여 한국 정부는 헌법 제88조 1항에 따라 국무회의의 심의를 거쳐 1992년 2월 17일 대통령의 국법상 행위인 최종 재가를 마쳤고, 동 재가문서는 국무총리와 전 국무위원이 부서하였다. 한편 북한은 1991년 12월 24일 당중앙위원회 제6기 제19차 전원회의에서 연형묵 총리가 보고, 12월 27일 중앙인민위원회와 최고인민회의 상설회의 연합회의에서 이를 약식 승인하였으며, 발효 직전에 김일성이 최종 비준하였다. 통일원, 『「남북기본합의서」 해설』(서울: 통일원, 1992), pp. 15-16.

¹⁰ 정규섭, “남북협상의 성과와 남북관계 발전방향,” 민족통일연구원, 『북한의 핵문제와 남북관계』(국내학술회의발표논문집, 1992.6), pp. 71-79.

사항에 대한 이견이 좁혀지지 않아 제7차 회담에서 합의한 시한내 부속합의서 작성에 실패하였다. 더욱이 북한은 제7차 회담의 합의사항인 이산가족 노부모 방문단 및 예술단 교환방문을 북한 핵문제 철회, 이인모 송환, 포커스렌즈 훈련 중지 등을 전제조건으로 무산시킴으로써 남북관계 개선의 상징적인 사업 실현이 이루어지지 못하였다. 또한 북한은 국제원자력기구(IAEA)의 사찰을 근거로 남북상호 핵사찰 규정 채택을 회피하면서 ‘의심동시해소원칙’에 입각한 주한미군기지 사찰을 주장함으로써 핵문제에 관한 남북협상은 진전되지 않았다.

그후 제8차 남북고위급회담(1992.9.15~18)을 통하여 화해, 불가침, 교류·협력의 이행·준수를 위한 3개 부속합의서 및 화해공동위 구성·운영 합의서가 채택·발효되고, 4개 공동위 운영개시일 등이 합의됨으로써 남북기본합의서의 이행·실천이 개시될 수 있는 근거가 마련되었다. 따라서 남북한은 제8차 남북고위급회담까지 12개의 문건을 채택·발효하는 한편, 본회담 이외에 3개 분과위, 핵통제공동위, 4개 부문별 공동위, 남북연락사무소, 2개 실무협의회 등 총 12개 협의기구를 구성하는 성과를 산출하였으며(<표 1> 참조), 1992년 11월 5일부터 1주일 간격으로 4개 공동위 제1차 회의를 개최하기로 합의하였다. 다만 제8차 회담에서도 남북 상호핵사찰 규정 채택이 무산되고, 이산가족 문제가 해결되지 못한 것은 부속합의서 채택·발효의 성과를 반감시키고 남북기본합의서의 실천단계 진입을 불투명하게 하는 사안이었다.

북한은 제8차 남북고위급회담 이후 남한 조선노동당 사건 및 팀 스피리트 훈련 재개와 관련하여 일련의 성명 및 대남편지를 통해 대대적으로 대남비난 공세를 전개하고, 1992년 10월 27일 정부·정당·단체 연합회의를 통해 팀 스피리트 훈련 재개시 공동위 및 고위급회담 등 당국간 회담은 중지하되, 정당·단체 및 민간급 접촉·대화는 지속하겠다는 입장을 표명하였다.¹¹ 11월 3일 북한 공동위위원회 위원장들의 연합성명을 통하여 공동위 제1차 회의 개최를 전면 거부한다는 의사를 밝히는 한편,¹² 12월 19일에는 고위급회담 북한대표단 명의로 성명을 발표하여 팀 스피리트 훈련 재개 결정을 이유로 제9차 고위급회담을 공식 거부하였다.¹³ 공동위 회의 및 제9차 남북고위급회담이 무산된 상황에서도 핵통제공동위 위원 및 위

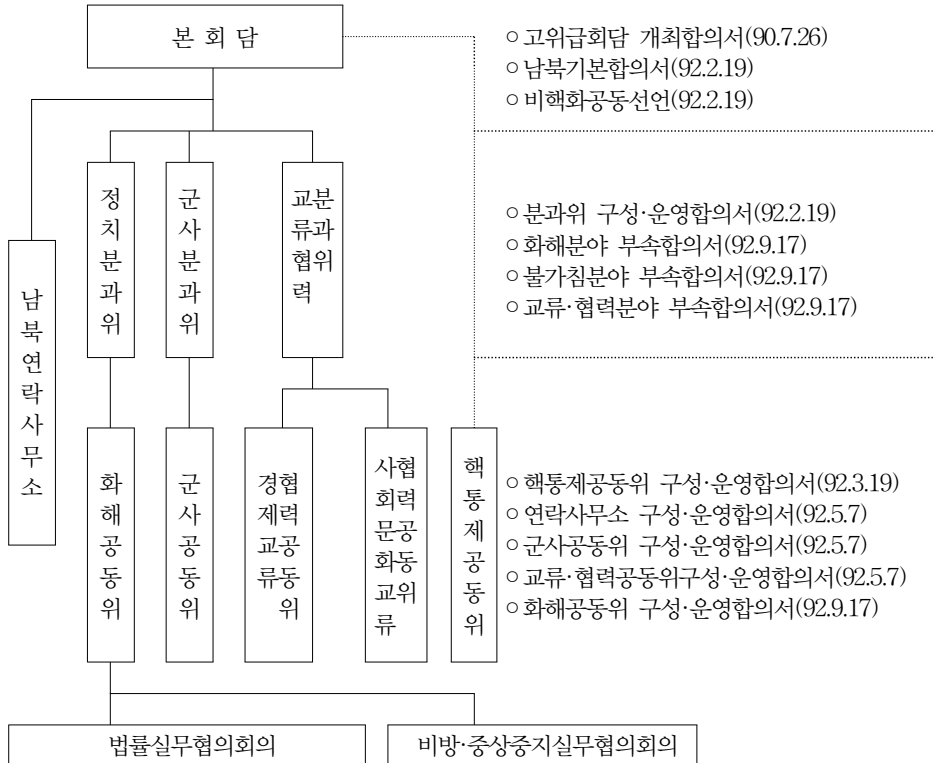
¹¹ 『로동신문』, 1992년 10월 28일.

¹² 북한 공동위 위원장들의 연합성명 전문은 『평양방송』, 1992년 11월 3일 참조.

¹³ 『로동신문』, 1992년 12월 20. 남북기본합의서와 비핵화공동선언 이행이 이루어지지 않고 있는 책임이 남한에 있다는 북한의 논리는 조선중앙통신사 보도, “남조선당국의 북남합의서 및 비핵화 공동선언 유린행위에 대하여,” 『로동신문』, 1992년 12월 14일 참조.

원장 접촉은 지속되었으나,¹⁴ 남한이 1993년 1월 26일 팀 스피리트 훈련 실시를 공식 발표하자, 북한은 1993년 1월 29일 고위급회담 북한대표단 성명을 통하여 대화재개 의사가 없다는 점을 공식 발표하였다.¹⁵ 이에 따라 남북고위급회담은 전면 중단되고 남북관계는 동결되었다.

<표 1> 남북간 기구와 합의서



¹⁴ 1992년 3월 19일 남북 핵통제공동위 발족이래 1993년 1월 25일 제1차 위원장 접촉까지 총 22회(본회의 13, 위원장 및 위원접촉 9)의 협상과정에서 남북한은 사찰원칙, 사찰방법, 사찰대상 등에서 이견을 보였다. 한국은 핵문제 선결론을 견지하고 있는 반면, 북한은 남북 상호사찰을 완강히 거부하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, ①사찰원칙에 대해 한국은 상호주의 원칙을, 북한은 의심동시해소 원칙을 주장하였으며, ②사찰방법에 관해 한국은 정기사찰·특별사찰 병행 실시를 주장하는 반면, 북한은 특별사찰 거부 및 전면동시사찰 실시 입장에 있다. ③사찰대상에 대해 한국은 '핵물질·핵시설, 핵관련 군사기지를 포함하여 혐의가 있다고 주장하는 모든 시설'을, 북한은 군사기지 사찰 거부, '영변 대 모든 주한미군기지' 등을 주장하였다.

¹⁵ 통일원, 『통일백서 1993』 (서울: 통일원, 1993), p. 104.

3. 남북고위급회담 전개과정의 남북한

남북고위급회담과는 별도로 이 시기 한국의 대북정책과 북한의 대남정책, 그리고 남북관계의 진전 등을 검토하는 것은 당시의 상황에 대한 이해의 폭을 넓히는 데 불가결하다.

첫째, 한국의 노태우 정부는 이 시기를 통해 야심적으로 추진하던 북방정책의 성과를 거두었다. 1988년 서울 올림픽에 사회주의 국가들이 대거 참가함으로써 북방정책은 성과를 보였고, 이어 외교적 성과도 나타났다. 한국과 헝가리는 1988년 9월 13일 상주대표부 개설을 합의한 이래 1989년 2월 1일 외교관계를 수립하였다. 이어 한국은 1989년 11월 1일 폴란드, 12월 28일 유고슬라비아와 외교관계를 체결했으며, 소련과는 1989년 4월 3일 무역사무소 개설에 이어 12월 8일 영사관계를 수립하였다. 이후 한국은 1990년 3월 22일 체코슬로바키아, 3월 23일 불가리아와 국교를 수립하는 한편, 1990년 10월 소련과 수교 및 중국과 무역사무소 개설, 1991년 8월 22일 알바니아와 수교, 1992년 8월 24일 중국과 수교를 통해 북방정책을 완결하였다.¹⁶

한편 노태우 대통령은 1989년 9월 11일 제147회 정기국회 특별연설을 통해 민족통합의 토대위에서 국가통합으로 이행해 나가는 것을 주요 내용으로 하는 ‘한민족공동체통일방안’이라는 새로운 통일방안을 제시하였다.¹⁷ 또한 한국정부는 1989년 6월 12일 ‘남북교류협력에 관한 기본지침’을 제정하고, 1990년 8월 남북교류·협력을 법적으로 보장한 ‘남북교류협력에 관한 법률’과 ‘시행령’ 및 ‘남북협력기금법’을 공포하였다. 이에 따라 남북간 인적 교류 및 물자교역이 활성화되기 시작하였다.

노 대통령은 1991년 9월 남북한의 유엔 동시가입 직후 제46차 유엔총회 연설을 통해 남북한의 평화정착과 통일을 앞당기기 위한 과제로 ①휴전체제의 평화체제 전환, ②군사적 신뢰구축을 바탕으로 군비감축 추진, ③사람·물자·정보의 자유로운 교류 등을 제시하였다.¹⁸ 이와 함께 노 대통령은 한반도 비핵화와 관련하여

¹⁶ 정규섭, 『북한 외교의 어제와 오늘』, pp. 214-216.

¹⁷ ‘한민족공동체 통일방안’의 기본내용은 자주 평화 민주라는 통일원칙하에 남북대화의 추진으로 신뢰회복 도모 및 남북정상회담을 통한 민족공동체현장 채택, 남북의 공존공영과 민족사회의 동질화, 민족생활권의 형성을 추구하는 과도적 체제인 남북연합 구성, 통일헌법에 따른 총선거 실시, 통일국회와 정부를 구성하여 통일국가 수립 등이다. 이와 함께 한민족공동체 통일방안에서는 남북연합의 기구와 통일국가의 미래상으로 자유 인권 행복이 보장되는 민주국가를 제시하고 있다. 통일원, 『통일백서 1992』, pp. 77-89.

¹⁸ “평화로운 하나의 세계공동체를 향하여”라는 연설문의 전문은 통일원, 『통일백서 1992』, pp.

1991년 11월 8일 ‘한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언’을 발표하는데 이어 12월 18일 “우리나라의 어디에도 단 하나의 핵무기도 존재하지 않습니다”라는 ‘핵부재 선언’을 발표하였다.¹⁹

한편 한국은 1992년 12월 대통령 선거를 앞두고 대선 정국이 주도적인 쟁점으로 부상하는 상황이었다.

둘째, 1989년 동유럽 사회주의 국가들의 체제전환과 독일 통일은 북한에게는 충격적인 사건이었다. 북한은 독일통일이 실현되자 남한에 의해 흡수통합될 가능성에 대해 우려하는 입장을 보였다.²⁰ 북한은 사회주의 국가들의 체제전환을 제국주의자들의 ‘평화적 이행전략’에 의한 것이며, 이는 “제국주의자들에게 현혹된 사회주의에 대한 배신”이라고 비난하면서 ‘우리식 사회주의’의 강화를 통한 체제결속력 확보에 주력하는 동시에 남한에 대해 통일전선전술을 적극 추진하는 양상을 보였다. 북한의 대남·통일정책은 김일성이 1990년 5월 24일 최고인민회의 제9기 제1차회의에서 행한 시정연설 “우리나라 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자”를 통해 ‘조국통일 5개 방침’으로 체계화되었다.²¹ ‘조국통일 5개 방침’에서 전면적 통일전선 형성을 제시한 북한은 1991년 1월 25일 조국통일 범민족연합 북측 본부를 결성하여 1990년 11월 20일 결성된 ‘범민련’을 지원하는 한편, 범민족대회 추진 등을 통해 한국 정부와 재야운동권의 갈등을 유도하고, 민족통일정치협상회의 성사를 위한 조직체계를 마련하였다. 그리고 김일성은 1991년 8월 1일의 담화 “우리민족의 대단결을 이룩하자”를 통하여 “민족대단결은 조국의 자주적 평화통일의 근본전제이며 또한 그 본질적 내용을 이룹니다. 조국통일위업을 실현하는데서 첫째도 둘째도 셋째도 중요한 것은 우리 민족의 대단결을 이룩하는 것입니다”²²라고 강조하기에 이르렀다.

한편 북한 내부상황 가운데 핵심사안인 후계체제 공고화 문제와 관련하여 김정일은 1990년 5월 국방위원회 제1부위원장, 1991년 12월 조선인민군 최고사령관,

443-452 참조

¹⁹ 위의 책, pp. 453-457.

²⁰ 김일성은 1991년 “신년사”에서 “최근 다른나라의 흡수통합방식에 현혹된 남조선당국자들은 <북방정책>을 내걸고 청탁외교를 벌리면서 남의 힘을 빌어 우리 나라에서도 그런 방식을 실현해보려는 어리석은 꿈을 꾸고 있습니다”라고 언급하였다.

²¹ 이 내용은 ①조선반도에서 긴장상태를 완화하고 조국통일을 위한 평화적 환경 마련, ②분단의 장벽을 허물고 북과 남사이의 자유내왕과 전면개방 실현, ③자주적 평화통일에 유리한 국제적 환경을 마련하는 원칙에서 대외관계 발전, ④조국통일을 위한 대화 발전, ⑤조국통일을 위한 전 민족적인 통일전선 형성 등이다. 『로동신문』, 1990년 5월 25일.

²² 『로동신문』, 1991년 8월 5일.

1992년 4월 원수 칭호 등 군부를 단계적으로 장악하였다.²³

이와 함께 북한은 대외정책의 측면에서 1988년 12월 이후 미국과 직접 접촉을 시도하여 1992년 1월 최초의 차관급회의를 개최하는 등 미국과의 관계개선을 추진하는 동시에 1990년 9월에는 일본과 국교정상화 추진에 합의하고, 1991년 1월에는 제1차 본회담을 개최하였다.

셋째, 남북고위급회담과는 별도로 남북한은 남북체육회담,²⁴ 적십자회담,²⁵ 국회회담²⁶ 등 다각적인 대화를 지속하였고, 1991년 9월 제46차 유엔총회에서는 남북한의 유엔가입이 실현되어 남북한은 명실상부한 국제사회의 일원으로 새롭게 등장하게 되었다.²⁷

이와 함께 한국 정부가 1989년 6월 ‘남북교류협력에 관한 기본지침’을 제정한 이후 남북교류·협력이 활성화되기 시작하였다. 인적 교류분야에서 1989년 6월 이후 1993년 1월 31일 현재 22건 678명이 북한을 방문하였으며, 11건 572명이 남한을 방문하였다(<표 2> 참조).

북한 방문은 고위급회담 등 당국간회담을 비롯하여 민간차원에서 1989년 7월 이대경목사의 방북, 1990년 10월 남북통일축구대회 및 범민족통일음악회 참가, 1992년 1월 권호경목사의 방북, 1991년 4월 국제의원연맹(IPU) 평양총회 참가, 1992년 9월 아시아의 평화와 여성의 역할에 관한 평양세미나 참가 등이 있었으며, 1992년 1월에는 대우그룹 김우중회장 일행의 방북, 9월 고려합섬그룹 장치혁회장 일행의 방북에 이어 10월에는 민관합동의 남포투자 실무단이 대북경제협력 협의 및 투자타당성 조사를 위하여 북한을 방문하였다.

²³ 『로동신문』, 1991년 1월 25일; 1992년 4월 21일.

²⁴ 남북체육회담은 1990년 북경 아시아 경기대회 남북단일팀 구성 참가를 위해 1989년 3월부터 1990년 2월까지 15차례 개최되었고, 국제경기대회 단일팀 구성 참가와 남북체육교류 문제 협의를 위해 1990년 11월부터 1991년 2월까지 8차례 개최되었다. 이 결과 1991년 4월 제41회 세계탁구선수권대회와 1991년 6월 제6회 세계청소년축구선수권대회에 남북한이 단일팀을 구성하여 참가하였다.

²⁵ 남북적십자회담은 본회담 재개와 제2차 고향방문단 및 예술단 교환문제를 협의하기 위하여 1989년 9월부터 1990년 11월까지 8차례의 실무대표 접촉 및 한차례의 수석대표 접촉을 가졌고, 1992년 6월부터 8월까지 이산가족 노부모 방문단 및 예술단 교환을 위한 실무대표접촉이 8차례 개최되었다.

²⁶ 남북국회회담 개최를 위하여 남북한은 1988년 8월 19일부터 1990년 1월 24일까지 10차례 준비접촉과 한차례의 수석대표 단독접촉을 가졌으나 결실이 없었다.

²⁷ 북한은 남북한 유엔동시가입은 ‘두개 조선’ 정책에 의한 한반도 분단의 고착화를 초래하는 것이라고 비난해 왔다. 북한은 유엔가입에 즈음한 외교부 성명에서도 “하나의 조선으로 조국과 민족을 통일할데 대한 기본정책은 변함이 없다”고 천명하였다. “조선민주주의인민공화국 외교부성명,” 『로동신문』, 1991년 9월 19일.

<표 2> 남북한 주민의 상호 방문 (1989.6~1993.1.31)

명 (건)

구 분		신 청	승 인	성 사
북한방문	1989	1 (1)	1 (1)	1 (1)
	1990	199 (7)	187 (6)	183 (3)
	1991	244(12)	243(11)	237(10)
	1992	303(17)	257 (8)	257 (8)
	1993	-	-	-
계		747(37)	688(26)	678(22)
남한방문	1989	-	-	-
	1990	306 (5)	306 (5)	291 (4)
	1991	175 (3)	175 (3)	175 (3)
	1992	113 (4)	103 (3)	103 (3)
	1993	3 (1)	1 (1)	3 (1)
계		597(13)	587(12)	572(11)

자료: 통일원 교류협력국, 『남북교류협력 동향』, 제19호(1993년 2월), p. 4.

이 기간동안 남한 방문은 고위급회담 등 당국간회담을 비롯하여 1990년 10월 남북통일축구대회, 1990년 12월 송년통일전통음악회, 1991년 5월 세계청소년축구 단일팀 평가전과 11월 아시아의 평화와 여성의 역할에 관한 서울세미나 참가 등이 있었고, 1992년 2월에는 두만강지역 개발계획관리위원회 제1차회의 참가, 7월 김달현 정무원 부총리 일행의 한국 산업시찰 등이 이루어졌다.²⁸

경제교류분야와 관련하여 ‘7.7 선언’의 후속조치로 한국정부는 1988년 10월 7일 민간상사의 북한 물자 교역 및 중계, 북한 원산지 표시, 상표부착, 교역물자 관세 비부과, 경제인 상호접촉 방문, 북한국적 상용선박의 입항 등을 허용함으로써 남북물자교역이 활성화되기 시작하였다. 1988년 10월 이후 1992년 말까지의 교역규모는 승인기준으로 총 916건 4억 5,410만 1천 달러이며, 이 가운데 반입은 829건 4억 1,030만 7천 달러, 반출은 87건 4,379만 4천 달러로 반입이 대부분을 차지하고 있다. 통관기준으로는 총 1,044건 3억 1,682만 달러 가운데 반입은 954건 2억 9,951만 8천 달러, 반출은 90건 1,730만 2천 달러로 승인기준대비 각각 72.9%, 39.5%이다. 통관기준으로 볼 때, 반출입 수지는 남북교역의 특성상 계속 적자를 보였으며, 1989년 이후 적자누계는 2억 8,221만 6천 달러에 이르고 있지만, 반출입은 지속적으로 증가추세에 있었다(표 3참조). 이러한 성장추세와 관련하여 교역

²⁸ 통일원, 『통일백서 1992』, pp. 277-295 참조.

방식 역시 순수 간접교역 방식에서 쌀, 무연탄, 한약재 등 일부 품목은 직교역이 이루어졌으며, 교역형태는 단순교역이 대부분이지만 1992년에 들어 남북물자가 상호 교환되는 연계교역과 남한이 원자재를 보내 북한에서 가공한 후 그 제품을 반입하는 위탁가공교역 등이 이루어져 그 형태가 다양화되었다.

<표 3> 남북교역규모

(천/천 달러)

	반 입		반 출		계	
	승 인	통 관	승 인	통 관	승 인	통 관
1988	4 / 1,037	-	-	-	4 / 1,037	-
1989	57 / 22,235	66 / 18,655	1 / 69	1 / 69	58 / 22,304	67 / 18,724
1990	75 / 20,354	78 / 12,278	4 / 4,731	4 / 1,187	79 / 25,085	82 / 13,465
1991	328 / 165,996	300 / 105,722	40 / 26,176	23 / 5,547	368 / 192,172	323 / 111,269
1992	365 / 200,685	510 / 162,863	42 / 12,818	62 / 10,499	407 / 213,503	572 / 173,362
계	829 / 410,307	954 / 299,518	87 / 43,794	90 / 17,302	916 / 454,101	1,044 / 316,820

자료: 통일원 교류협력국, 『남북교류협력 동향』, 제19호(1993년 2월), p. 33.

넷째, 북한 핵문제와 관련하여 북한은 1985년 12월 15일 핵확산금지조약(NPT)에 가입해야만 원자력 발전시설 등 핵관련 기술지원을 받을 수 있다는 소련의 권유로 NPT에 가입하였으나, 18개월내 가입 의무조항인 IAEA와의 안전협정(Safeguards Agreement) 체결을 거부하면서, 남한내 미군핵무기가 배치되어 있다고 주장하였다. 북한은 1992년 1월 30일 핵안전협정에 서명한 이후 최고인민회의 제9기 제3차회의에서 이를 승인하는 동시에 6월에 핵사찰을 받을 것임을 천명하였고, 5월 4일 북한 보유 핵물질과 시설에 대한 최초보고서를 IAEA에 제출하였다. 이후 북한 핵문제는 남북 상호사찰규정 마련을 위한 남북협상과 IAEA의 대북사찰을 통해 논의되었다. IAEA는 1993년 2월까지 6차례의 대북 임시·일반사찰을 실시하였으나, 핵재처리시설의 가동여부, 플루토늄 추출량, 사용후 핵연료의 행방 등과 관련, 핵의혹이 증폭됨에 따라 1993년 2월 25일 영변의 2개 미신고시설에 대한 특별사찰 요구 결의안을 채택하였다.²⁹

Ⅲ. 남북기본합의서의 내용과 평가

1. 남북기본합의서와 부속합의서의 주요 내용

남북기본합의서는 서문과 ①남북화해, ②남북불가침, ③남북교류·협력, ④수정 및 발효 등 4장 25개조로 구성되어 있다.³⁰

서문에서는 남북한이 평화통일을 위해 ‘7·4남북공동성명’의 통일 3원칙을 재확인하고, ①정치군사적 대결상태 해소를 통한 민족적 화해, ②무력 침략과 충돌을 막고 긴장완화와 평화보장, ③다각적인 교류·협력 실시를 통한 민족공동의 이익과 번영 도모 등으로써 평화통일을 성취하기 위한 공동 노력을 다짐하고 있다. 이와 함께 남북관계를 “나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”라고 규정하였다.

제1장 ‘남북화해’는 8개 조항으로 구성되었으며, ①상대방 체제 인정·존중, ②내정불간섭, ③비방·중상 중지, ④파괴·전복 행위 금지, ⑤정전상태를 공고한 평화상태로 전환 노력과 현 군사정전협정 준수, ⑥국제무대에서의 대결과 경쟁 중지 및 협력, 민족 존엄과 이익을 위해 공동 노력 등과 함께 남북연락사무소 설치·운영(7조), 남북정치분과 위원회 구성(8조) 등의 내용을 담고 있다.

제2장 ‘남북불가침’은 ①무력 불사용과 무력침략 포기, ②의견대립과 분쟁의 평화적 해결, ③불가침 경계선과 구역, ④불가침 이행·보장을 위한 군사공동위원회 구성·운영과 동위원회에서 협의·추진할 사항 명시(12조), ⑤군사당국자간 직통전화 설치 등과 함께 남북군사분과위원회 구성(14조) 등 6개 조항으로 구성되었다. 제12조 남북군사공동위원회에서 협의·추진할 사항으로는 부대이동과 군사연습의 통보·통제, 비무장지대의 평화적 이용, 군인사 교류 및 정보교환, 단계적 군축 실현, 검증 문제 등을 명시하고 있다.

제3장 ‘남북교류·협력’은 ①경제교류·협력(제15조), ②과학·기술·교육·문화예술·보건·체육·환경과 언론·출판 교류, ③민족구성원의 자유왕래·접촉 실현, ④이산가족의 서신거래·왕래·상봉 및 방문 실시, 자유의사에 의한 재결합 실현, 인도적 해결문제 대책 강구, ⑤철도·도로 연결 및 해로·항로 개설, ⑥우편·전기통신 교류,

²⁹ 북한 핵문제에 대한 상세한 내용은 이춘근, 『북한 핵의 문제: 발단, 협상과정, 전망』 (성남: 세종연구소, 1995); Andrew Mack, “The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula,” *Asian Survey*, Vol. XXXIII, No. 4 (April 1993), pp. 339-359 참조.

³⁰ 남북기본합의서의 내용에 대한 구체적인 해설은 통일원, 『「남북기본합의서」 해설』, pp. 34-72 참조.

⑦국제무대에서 다각적인 협력과 대외 공동진출 등과 함께 남북경제교류·협력공동위원회 및 부문별 공동위원회 구성·운영(22조), 남북교류·협력분과위원회 구성(23조) 등 9개 조항으로 구성되어 있다. 제15조에서는 경제교류·협력의 목적을 민족경제의 통일적·균형적 발전과 민족 전체의 복리향상을 도모하기 위한 것으로 밝히고, 자원의 공동 개발, 민족내부교류로서의 물자교류, 합작투자 등을 명시하고 있다.

제4장은 수정과 발효에 관한 2개 조항으로 구성되어 있다.

기구운영과 관련하여 남북한은 고위급회담 테두리내에서 합의서 이행·준수를 위해 합의서 발효후 1개월 이내에 정치·군사·교류협력 등 3개 분과위원회를 구성하고, 3개월 이내에 연락사무소, 군사공동위원회, 경제교류공동위원회 및 부문별 공동위원회를 설치·운영하기로 하였다.

1992년 9월 17일 평양에서 개최된 제8차 남북고위급회담에서 남북기본합의서의 ‘화해,’ ‘불가침,’ ‘교류·협력’ 등 3개 분야 부속합의서가 채택·발효되었다. 분야별 부속합의서는 기본합의서에서 개괄적으로 합의한 내용을 실질적인 이행·실천을 위해 보다 세부적으로 규정한 것이다.³¹

‘남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서’는 기본합의서의 6개 조항에 대한 세부 내용과 함께 이행기구, 수정 및 발효 등 8장 28개조와 ‘부기’의 내용으로 구성되어 있다. 예를 들어 기본합의서의 제2조 “상대방의 내부분쟁에 간섭하지 아니한다”라는 조항은 부속합의서의 ‘제2장 내부분쟁 불가침’ 항목아래 “제5조 상대방의 법질서와 당국의 시책에 대하여 간섭하지 아니한다. 제6조 상대방의 대외관계에 대해 간섭하는 행위를 하지 아니한다” 등으로 구체적인 내용이 규정되어 있다.

‘부기’에는 북측이 제기한 ①단일의석·명칭으로 국제기구 가입, ②유일대표단 구성, ③제3국이 상대방의 이익을 침해하는 행위 불가침, ④타국과 체결한 조약·협정의 개정·폐기 등 4개 사항이 합의에 이르지 못했으므로 계속 토의한다고 명시되어 있다.

‘남북불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서’는 기본합의서의 4개 조항에 대한 세부 내용과 함께 협의·이행기구, 수정 및 발효 등 6장 19개 조항으로 구성되어 있다. 기본합의서 제11조는 “불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로

³¹ 부속합의서 타결과정에 대한 구체적인 내용은 통일부, 『분야별 남북공동위원회 편람』 (서울: 통일부, 1998), pp. 51-410 참조.

한다”고 규정하고 있다. 이 조항이 부속합의서에는 ‘제3장 불가침 경계선과 구역’ 항목아래 “제9조 지상불가침 경계선과 구역은 군사정전에 관한 협정에 규정한 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다. 제10조 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다. 제11조 공중불가침 경계선과 구역은 지상 및 해상 불가침 경계선과 관할 구역의 상공으로 한다” 등으로 구체화되었다.

불가침분야 부속합의서에는 제3조 아래에 북측이 제기한 ①군사분계선 일대 무력증강 금지, ②정찰활동 금지, ③영해·영공 봉쇄금지 등과 우리측이 제기한 서울·평양지역의 안전보장문제 등은 미합의사항으로 군사공동위원회에서 계속 협의한다고 명시하고 있다.

‘남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서’는 기본합의서 제3장 남북교류·협력의 7개조 내용을 ①경제교류·협력, ②사회문화교류·협력, ③인도적 문제의 해결 등 3개장 20개 조항으로 구체화하였다. 교류·협력분야 부속합의서는 다른 2개의 부속합의서와는 달리 각 조항 아래 세부적인 50개에 달하는 항목을 명시한 특징이 있다. 예를 들면 제1장 경제교류·협력의 제1조는 자원공동개발, 민족내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등을 규정하고, 그 아래에 13개의 세부 사항을 명시하고 있다.

‘부기’로는 “민족구성원들의 자유왕래에 저촉되는 법적·제도적 장치 철폐문제를 남북화해공동위원회 법률실무협의회에서 토의 해결하기로 하였다”는 점을 명시하였다.

2. 의의와 평가

1991년 12월 제5차 남북고위급회담에서 남북기본합의서가 채택된 것에 대해 김일성은 1992년 ‘신년사’를 통해 다음과 같이 그 의의를 밝혔다.

지난 해말에 <북남사이의 화해와 불가침 및 협력, 교류에 관한 합의서>가 채택된 것은 조국통일 3대원칙을 관철하기 위한 전민족적인 투쟁과정에서 이룩된 커다란 승리이며 조국통일을 실현하는 길에서 새로운 이정표를 마련한 역사적인 사변으로 됩니다. 7·4 남북공동성명과 더불어 이번에 채택된 북남합의서는 조국을 자주적으로, 평화적으로 통일하려는 우리 민족의 일치한 요구와 자주, 평화에로 나아가는 현시대의 추세를 옹기 반영한 가장 정당한 조국통일 강령입니다.³²

이어서 김일성은 남북기본합의서 이행과 통일 실현하기 위한 근본 입장으로 ‘자주적 립장’을 강조하고, 우선적으로 해결해야 할 문제는 평화통일의 전제를 마련하는 것이며, 근본 담보는 민족대단결을 이룩하는 것이라고 언급하였다. 또한 민족대단결을 중요성을 언급하면서 “당국자들은 이번에 채택된 북남합의서가 빈종이장으로 되지 않고 원만히 리행되도록 온갖 성의와 노력을 다하여 조국통일을 앞당기는데 적극 이바지함으로써 민족앞에 지니고 있는 무거운 책임과 의무를 다하여야 할 것입니다”라고 강조하였다.

1992년 2월 20일 제6차 남북고위급회담에서 남북기본합의서와 비핵화공동선언이 발효된 후 김일성은 남북 대표단과의 담화를 통해 “북과 남은 불신과 대결로 이어진 과거와 결별하고 화해의 새 전기를 마련하게 되었으며 전쟁의 위험을 가시고 나라의 평화와 평화통일의 밝은 전망을 내다볼 수 있게 되었습니다”라고 그의의를 부여하였다. 이어서 김일성은 “우리 공화국 정부는 이번의 력사적인 합의문건들을 조국의 자주적 평화통일을 위한 길에서 이룩한 고귀한 결실로 여기고 그 리행을 위하여 모든 노력을 다할 것입니다”라고 언급하였다.³³

한편 노태우 대통령은 1992년 2월 19일 “남북기본합의서 발효에 즈음한 특별담화문”을 통해 “반세기동안 서로가 대결과 반목속에 살아야 했던 남과 북은 이제 불행했던 분단의 역사를 청산하고 공동번영과 통일의 길로 함께 나서게 되었습니다”라고 그의의를 부여하고, “남과 북은 신뢰를 바탕으로 화해와 불가침, 교류와 협력을 실천해 나가야 할 것이며, 나는 이것이 평화를 정착시키고 나아가 통일로 이르는 지름길이라는 점을 다시 한번 강조합니다”라고 언급하면서 합의와 선언내용을 성실하게 실천할 것을 선언하였다.³⁴

이와 같이 남북한의 최고책임자는 모두 남북기본합의서 채택·발효에 중요한 의의를 부여하고 긍정적으로 평가하였다.

이와 함께 남북기본합의서의 의의를 보다 구체적으로 제시하면 첫째, 남북기본합의서는 통일을 결과가 아닌 과정으로 전제하고, 남북관계 개선과 평화공존, 나아가 통일을 향한 기본틀을 제시하였다는 점에 핵심적 의의가 있다.³⁵ 남북기본합의서 서문에는 쌍방관계를 “통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수

³² 『로동신문』, 1992년 1월 1일.

³³ 김일성, “북과 남이 힘을 합쳐 나라의 평화와 통일의 길을 열어나가자” (북남고위급 쌍방대표단 성원들과 한 담화, 1992년 2월 20일), 『조선중앙년감 1993』, pp. 6-7.

³⁴ 통일원, 『통일백서 1992』, pp. 458-459.

³⁵ 위의 책, p. 114; 정세현, “『기본합의서』의 법적 성격과 정치적 의의,” 민족통일연구원, 『남북화해·협력시대, 우리의 좌표와 과제』 (국내학술회의 발표논문집, 1992.2.27), pp. 16-17.

관계라는 것을 인정하고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐”한다고 천명하였다. 이는 남북한이 화해, 불가침 및 교류·협력을 통해 점진적으로 평화통일을 지향해나가는 관계로 발전시키자고 합의한 것으로서 통일과정과 접근방법에 대해 남북한이 합의한 것을 의미하는 것이다. 이는 한국의 기존 통일정책과 ‘한민족공동체통일방안’에 내재된 점진적·단계적 접근방법과 동일한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 남북기본합의서는 제3자의 개입·중재·조정없이 남북한 당국이 독자적인 공식 협의를 거쳐 채택한 최초의 공식적인 합의문서라는 점에 그 의의가 있다.³⁶ 남북기본합의서는 남북 분단상황의 극복을 남북한이 주체적으로 해결하려는 의지의 표출이며, 이것이 쌍방 총리를 대표로 하는 책임있는 당국간 회담을 통해 도출되었다는데 의의가 있다. 이와 함께 남북기본합의서는 ‘7·4 남북공동성명’과는 달리 정식 국호와 서명 당사자의 직함을 명시하고 양측 모두 발효에 필요한 절차를 거침으로써 상호실체를 인정하였을 뿐만 아니라 화해·불가침·교류협력을 공식 천명함으로써 종래의 비정상적인 상호관계에서 탈피할 수 있는 토대를 마련한 것이다. 또한 남북기본합의서 제5조는 “현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며”라고 규정하고 있다. 이는 한반도문제의 핵심쟁점에 대한 당사자 해결의지를 천명한 것으로 평가된다.

셋째, 남북기본합의서와 부속합의서에서 규정하고 있는 사항은 남북관계의 모든 부문을 포괄하고 있다는 데 의의가 있다. 정치적 화해, 군사적 불가침, 경제를 포함한 제반 분야의 교류협력은 남북간에 쟁점이 되어 왔거나 앞으로 해결해야 할 모든 사안을 포괄하고 있는 것이다. 이 합의서에서 규정한 것 이외의 사안이 발생할 것으로 예상하기 어려울 정도로 남북관계의 제반 사항이 전부 명시되어 있다고 평가된다. 따라서 그 이행·실천이 이루어지기만 하면 남북관계는 새로운 화해·협력단계로 진입할 수 있는 것이었다. 다만 분야별 부속합의서에 ‘부기’로 처리된 미합의사항은 향후 남북관계 진전의 결정적인 장애요인으로 작용할 수 있는 핵심 사항이라는 점에서 여전히 문제점은 남아 있었다고 평가된다.³⁷

³⁶ 통일원, 『「남북기본합의서」 해설』, p. 18. 고병철, “남북한 관계의 역사적 맥락,” 경남대학교 북한대학원 석사학위논문, 『남북한 관계론』 (파주: 한울, 2005), p. 54.

³⁷ 예를 들어 화해분야의 미합의사항인 ①단일의식·명칭으로 국제기구 가입, ②유일대표단 구성 등은 북한이 ‘하나의 조선’ 논리를 고수하고 있음을 드러내는 것이다. 또한 북한이 타국과 체결한 조약·협정의 개정·폐기를 주장하는 것은 ‘내부문제 불간섭’ 조항과 배치될 뿐만 아니라, 한·미 상호방위조약을 겨냥한 것으로 한·미 동맹관계 이완을 지속적으로 시도하는 것으로 볼 수 있다. 또한 교류·협력부문 중 핵심쟁점 사항인 북측의 ‘법률적·제도적 장치 철폐 주장은 한국의 국가

넷째, 남북고위급회담을 통해 본회담 이외에 3개 분과위, 핵통제공동위, 4개 부문별 공동위, 남북연락사무소, 2개 실무협의회 등 총 12개 협의기구를 구성하였다. 이는 남북기본합의서, 부속합의서의 이행·실천을 담당할 기구로 남북관계 개선을 ‘제도적 틀’에서 이루어 나갈 수 있는 기반을 마련했다는 데 의의가 있다. 즉 남북관계를 일회성이거나 이벤트성이 아닌 제도적인 틀에서 개선해 나갈 수 있는 장치를 확보한 것이다.

이러한 남북기본합의서에 대한 긍정적인 평가와는 반대로 북한에 대해 비판적인 관점에서 보면, 남북기본합의서 전문에 “7·4 남북공동성명에서 천명된 조국통일3대원칙을 재확인하고”라는 내용이 삽입된 것은 잘못된 것이라고 평가된다. 북한은 이를 근거로 기존의 대남전략을 지속적으로 확보할 수 있기 때문이다. 북한은 통일3원칙의 자주원칙을 외세배격 입장으로, 평화통일원칙을 한반도에서의 전쟁위험 제거로, 민족대단결을 각계 각층의 자유접촉·왕래 및 이를 위한 사상적·제도적 장벽 제거로 해석하고 있다.³⁸ 북한은 통일3원칙을 근거로 주한미군 철수, 군축우선 실시, 국가보안법 철폐 등을 계속 주장할 수 있게 되었다. 실제로 김일성은 1992년 ‘신년사’를 통해 자주적 입장을 강조하면서 “조국통일에 이바지 하려는 사람들은 외세의존사상을 철저히 배격하고 민족자주의 립장에 서야 한다”고 주장하였다.

둘째, 남북기본합의서 서문에 명기된 남북관계 규정에 대해 한국측은 현실정치적 측면에서 민족내부관계와 국제적인 관계의 이중성으로 해석하는 반면,³⁹ 북한측은 ‘비국제성, 전향성, 잠정성’으로 해석하며,⁴⁰ 이를 근거로 ‘하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부’에 기초한 연방국가 창설을 주장하였다. 결국 북한은 통일3원칙을 근거로 기존 대남전략을 지속 추진할 수 있고, ‘특수관계’ 규정을 연방제의 논리적 근거로 활용할 수 있기 때문에 한국의 대북 주장의 입지가

보안법 철폐와 맞물려 있는 것이다.

³⁸ 김일성, “당의 주체사상과 공화국정부의 대내외정책의 몇가지 문제에 대하여(1972년 9월 17일),” 『김일성저작선집 6』 (평양: 조선로동당출판사, 1974), pp. 287-289; Dae-Sook Suh, *Kim Il Sung: The North Korean Leader* (New York: Columbia University Press, 1988), pp. 256-257.

³⁹ 제성호, 『남북한 특수관계의 법적 성격과 운영방안』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 13-17.

⁴⁰ 북한측은 제8차 남북고위급회담시 연형묵 총리의 기초발언을 통해 남북관계의 특수성을 “첫째, 두 지역, 두 제도로 갈라져 있으면서도 나라와 나라사이의 관계가 아니라는 데 있으며, 둘째, 분열되어 있으면서도 그것이 고착된 것이 아니라 통일을 지향하는 과정에 있는 전향적인 관계라는 데 있으며, 셋째, 따라서 항구적인 관계가 아니라 어디까지나 통일이 될 때까지 일시적으로 형성되는 특수관계라는데 있다”라고 규정하였다. 『로동신문』, 1992년 9월 17일.

약화될 가능성이 있는 것이다.

이밖에 부속합의서의 ‘부기’문제 뿐만 아니라 부속합의서의 내용상에도 계속 논란이 될 수밖에 없는 여러 사안이 존재하는 문제점이 있다. 예를 들어 화해분야 부속합의서 제5장 정전상태의 평화상태에로의 전환과 관련하여 한국의 남북당사자 해결원칙인지, 북한의 대미평화협정 체결의 주장의 근거가 되는지가 불분명하다. 또한 불가침분야 부속합의서 내용 중 남북기본합의서에는 명시되지 않았던 ‘해상불가침 경계선’ 문제가 “해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다”(10조)라고 명시됨에 따라 서해 5도가 협상대상이 될 가능성이 있게 되었다.

종합적으로 볼 때 남북기본합의서와 부속합의서는 여러 긍정적 의의를 갖는 것은 분명하지만, 쌍방 견해가 일치하지 않은 상황에서 타결되었으므로 실천과정에서 지속적인 논쟁의 소지를 내포하고 있는 한계도 있다. 그럼에도 불구하고 남북기본합의서와 부속합의서는 남북관계 전환을 규율하고 있다는 점에서 그 이행·실천은 진정한 의미의 남북화해·협력시대를 개막할 수 있는 최고의 준거틀이 될 수 있다고 평가할 수 있다.

IV. 결론

1989년 2월 예비회담을 시작으로 1993년 1월 핵통제공동위원회 회담에 이르기까지 8차례의 본회담을 포함한 130여회의 남북대화는 분단 이래 최대의 빈도를 기록하였을 뿐만 아니라, 12개의 합의서와 12개의 협의기구를 구성함으로써 남북대결구조를 화해·협력구조로 전환시킬 수 있는 기본틀을 마련한 성과를 거두었다고 평가된다. 그러나 남북간 합의사항이 실천단계로 진입하는 시점에서 북한이 제9차 남북고위급회담을 동결시킴으로써 남북대화의 지속성과 실천성에 대한 한계가 노정되었다.

남북고위급회담 대표단 일원이었던 임동원은 남북기본합의서가 조기에 실천되지 못한 것에서부터 팀 스피리트 재개 결정으로 북한이 남북대화를 거부하도록 만든 모든 책임이 한국의 대북 강경세력과 정권재창출을 위한 것에 있다고 주장하였다.⁴¹ 이는 일방적으로 ‘북한 편들기’에 지나치게 경도된 주장이라고 할 수 있다. 이에 반해 북한이 남북대화를 거부한 것은 팀 스피리트 훈련 중지라는 명분을 유지할 필요성과 함께 한·중 수교에 따른 외교환경 경색에 대응하고, 남북교류·협

⁴¹ 임동원, 『피스메이커』 (서울: 중앙북스, 2008), pp. 168-303 참조.

력 실시에 대한 내적 미비점을 보완하기 위한 사상통제 및 체제정비 필요성 등을 고려한 것으로 평가된다. 이와 함께 북한은 한국과 미국의 새 정부가 어떠한 대북 정책을 전개할 것인가를 파악하는 동시에 핵문제 해결은 미국과의 협상을 통해 이루어질 수 밖에 없을 것이라는 판단에서 남북대화 동결을 결정하였다고도 볼 수 있다.

1998년 2월 김대중 정부가 출범하면서 내건 대북정책 추진방향에는 명백히 ‘남북간 대화를 통한 남북기본합의서의 이행·실천’을 명시하였다. 그러나 2000년 6월 남북정상회담 결과 ‘남북공동선언’(6·15 공동선언)에는 이에 대한 언급이 명시되지 않음으로써 남북기본합의서가 사문화되었다는데 문제가 있다. 그 이후의 남북관계는 남북기본합의서 체제와는 전혀 다른 방향으로 전개되었다. 2007년 10월 제2차 남북정상회담 결과인 ‘남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언문’(10·4 선언)은 ‘6·15 남북공동선언’의 연장선상에 있으며, 남북기본합의서의 부분적 축소판이나, 국가보안법 철폐, 북방한계선(NLL) 재설정 등의 독소조항을 교묘히 숨겨 놓은 것으로 평가된다.

이명박 대통령은 새정부 출범 직후인 2008년 3월 26일 통일부 업무보고시 “남북간 가장 중요한 정신은 1991년 체결한 기본합의서로 그 정신은 지켜져야 한다”는 입장을 밝혔다. 그러나 2008년 7월 11일 국회 개원 연설에서 이 대통령은 과거 남북간에 합의된 7·4 공동성명, 남북기본합의서, 비핵화 공동선언, 6·15 공동선언, 10·4선언을 어떻게 이행해 나갈지에 관하여 북측과 진지하게 협의할 용의가 있다고 언급함으로써 북한이 지속적으로 요구해 온 6·15 선언, 10·4 선언 이행 문제를 수용하는 태도변화를 보였다. 따라서 현재로서는 남북기본합의서 체제가 남북관계의 기본틀로 재정립되기는 어렵다고 전망된다.

사실상 6·15선언은 북한의 입장이 대부분 반영된 것으로 북한은 이를 기반으로 기존의 대남전략을 충분히 구사할 수 있다. 이에 반해 남북기본합의서는 화해·불가침·교류협력이라는 남북관계 전반을 포괄하고 있으며, 이의 이행은 남북관계의 제도화와 실질적 진전을 가져올 수 있다. 그러므로 남북관계의 기본틀은 6·15선언에서 남북기본합의서로 환원되는 것이 바람직할 것이다.

■ 접수: 4월 25일 ■ 심사: 6월 3일 ■ 채택: 6월 13일

참고문헌

1. 단행본

- 강인덕·송중환 외. 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』. 서울: 극동문제연구소, 2004.
- 경남대학교 북한대학원 엮음. 『남북한 관계론』. 파주: 한울, 2005.
- 『김일성저작선집 6』. 평양: 조선로동당출판사, 1974.
- 김형기. 『남북관계변천사』. 서울: 연세대학교 출판부, 2010.
- 대통령비서실. 『노태우대통령 연설문집, 제1권』. 서울: 대통령비서실, 1990.
- 유세희·이정식 편. 『전환기의 북한』. 서울: 대한교과서주식회사, 1991.
- 이춘근. 『북한 핵의 문제: 발단, 협상과정, 전망』. 성남: 세종연구소, 1995.
- 이화여자대학교 통일학연구원 편. 『남북관계사: 갈등과 화해의 60년』. 이화여자대학교 출판부, 2009.
- 임동원. 『피스메이커』. 서울: 중앙북스, 2008.
- 정규섭. 『북한 외교의 어제와 오늘』. 서울: 일신사, 1997.
- 제성호. 『남북한 특수관계의 법적 성격과 운영방안』. 서울: 민족통일연구원, 1994.
- 조선중앙통신사. 『조선중앙년감 1989』. 평양: 조선중앙통신사, 1989.
- _____. 『조선중앙년감 1993』. 평양: 조선중앙통신사, 1993.
- 통일부. 『분야별 남북공동위원회 편람』. 서울: 통일부, 1998.
- 통일원. 『통일백서 1990』. 서울: 통일원, 1990.
- _____. 『통일백서 1992』. 서울: 통일원, 1992.
- _____. 『통일백서 1993』. 서울: 통일원, 1993.
- _____. 『「남북기본합의서」 해설』. 서울: 통일원, 1992.
- Suh, Dae-Sook. *Kim Il Sung: The North Korean Leader*. New York: Columbia University Press, 1988.

2. 논문

- 임동원. “남북고위급회담과 북한의 협상전략.” 곽태환 외, 『북한의 협상전략과 남북한 관계』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 정규섭. “남북협상의 성과와 남북관계 발전방향.” 민족통일연구원. 『북한의 핵문제와 남북한관계』(국내학술회의 발표논문집, 1992.6.16).
- 정세현. “「기본합의서」의 법적 성격과 정치적 의의.” 민족통일연구원, 『남북화해·협력시대, 우리의 좌표와 과제』(국내학술회의 발표논문집, 1992.2.27).
- Mack, Andrew. “The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula.” *Asian Survey*, vol. XXXIII, no. 4 (April 1993).

3. 기타

『로동신문』.

『평양방송』.

통일원 교류협력국. 『남북교류협력 동향』.

The Basic Agreements of North and South Korea Revisited

Kyu-Sup Chung

The purpose of this study is to explore the background and implications of the South-North Agreements on Reconciliation, Nonaggression and Exchanges and Cooperation(Basic Agreements), that was adopted at the fifth meeting of Inter-Korean Premier's Talks in December 1991.

The Basic Agreements of North and South Korea was highly welcomed by top authorities of both South and North Korea. However its implementation was frustrated at its initial stage when the North withdraw its agreement criticizing Team Spirit exercise, one of the Korea-US joint excises.

The Basic Agreements constitutes a corner stone in the relationship of Inter-Korean relations: first, the Accord presented a basic framework of unification, together with the reconciliation and peaceful coexistence of two Koreas, recognizing the unification of Korean peninsula as a process; second, the Accord was the first official result of direct negotiation between two Koreas without involvement, mediation, and adjustment of any third parties; third, its comprehensive contents covered nearly every aspects of inter-Korean relations; and finally, the Accord reached to establish institutions which were expected to provide a rapprochement process with a more stable institutional framework.

Considering its implications and comprehensiveness, the Basic Agreements certainly constitute a framework that is required to open a new era for reconciliation and cooperation between the two Koreas though some flaws are still to be attend to.

Key Words: Inter-Korean Premier's Talks, Basic Agreements of North and South Korea, Subsidiary Agreements of the Basic Agreements, 6.15 Joint Declaration

남북관계 전략적 상호작용과 남북기본합의서 이행: 시스템 다이내믹스 분석과 전망*

박 영 자**

- I. 서론
- II. 기존연구 검토: 법과 정치
- III. 방법론과 분석틀
- IV. 남북관계 1992: 전략적 상호작용II와 <남북기본합의서>
- V. 결론: 2012, 전략적 상호작용III를 넘어

국문요약

본 논문은 남북한 정권의 적대적 상호작용이 지속되는 2011년 현재 시각에서, 시스템이론에 기초하여 1992년 전후 기본합의서 발표 시기 남북관계의 전략적 상호작용을 분석 및 전망한다. 남북한 양 정권의 '전략적 상호작용'이 남북관계에 어떻게 투영되었는지를 시스템이론, 특히 시스템 다이내믹스에 따라 분석하고, 그 결과에 기초하여 향후 남북관계 개선방안으로서 남북기본합의서 이행을 모색한다.

먼저 남북기본합의서 관련 기존연구로 크게 법리적 분석과 정치학적 분석을 검토하고, 시스템 연구방법론에 기초하여 분석틀을 <7.4 남북공동성명>이 체결된 1972년 남북관계의 전략적 상호작용

I 국면으로부터 추출한다. 그리고 <남북기본합의서>가 채택된 1992년 남북관계를 전략적 상호작용 II 국면으로 인식하며, 1990년~1993년 남북한의 전략적 상호작용을 분석한다. 마지막으로 2011년 현재 시스템 차원에서 전략적 상호작용 III 국면이 예측되고 있음을 진단하고, 2012년 대북/통일 정책 차원의 남북관계 진전 국면에 대응방안으로 법시스템과 정치시스템이 상호작용할 수 있는 <남북기본합의서> 이행 과제를 전망한다.

주제어: 남북관계, 전략적 상호작용, 남북기본합의서, 시스템이론, 시스템 다이내믹스

* 이 논문은 2009년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2009-327-B00025). 논문 완성도를 높이도록 꼼꼼히 조언해 주신 세 분 심사위원님들에게 감사드립니다.

** 이화여대 통일학연구원 연구교수

I. 서론

6.25전쟁을 계기로 남북대립이 체계화된 이후, 대립체계는 두 가지 방향에서 남북한 정치와 사회에 영향을 미치었다. 한편으론 남북 대립과 체제경쟁 논리로 사회구성원의 민주주의 권리를 유보하고 일상적 통제가 가능하게 하였고, 또 다른 한편으론 지배권력의 정치사회적 지배와 권위 정당화 기제로 각종 통제적 국가기구와 법령들이 구축되었다. 남북대립 질서가 남북한 정권의 전략적 상호작용 체계(system)로 드러난 것은, 대내외적 불안정 상황에서 위기 타개와 집권 안정성을 추구하던 박정희정권과 김일성정권의 절대권력 시기였으며, 이 과정에서 1972년 <7·4 남북공동성명>이 도출되었다.

이 시기 남북한은 첫째, 상호간 적대적 대립관계를 형성했으나 이를 통해 지배의 정당성을 확보했고 권력을 강화시켰다. 둘째, 체제 이질성에도 불구하고 동질적 권력구조인 1인 지배체제(regime)를 구축하였다. 셋째, 강력한 민족주의와 개발주의 전략에 따른 대중동원 체제를 구축하였다.¹ 넷째, 체제경쟁과 강대국 간 갈등 과정에서 ‘경제와 국방의 자립의지’를 높이며 중공업 발전을 전략적으로 추진했고 핵무기를 보유하려 하였다. 다섯째, 강대국 주도 하에 급변하는 국제정세 속에서 약소국가의 불안을 극복하기 위해 자립과 주체, 사상과 동원을 전 사회에 내면화시켰던 정치사회화 과정을 공유하였다. 이렇듯 1960년대 말에서 1970년대 구축된 남북한 1인 지배체제는 경쟁적인 전략적 상호작용 결과로 유사정책 실행 과정에서 드러났다.²

1972년 <7·4 남북공동성명>에서 발표된 남북통일 3대 원칙은 외세 의존 및 간섭 없이, 무력행사 없는 평화적 방법으로, 사상과 이념·제도 차이를 초월하는 민족적 대단결이었다. 이 공동성명은 세계적 긴장완화와 미국의 냉전체제·민족자결 정책과 연계된 것이다. 이 시기 김일성정권은 연방제 통일방안을 제기하면서 주체사상에 기초한 선(先) 남한의 자주적 민족혁명론-후(後) 인민민주주의 혁명론을 제기하고, 박정희정권은 1973~1974년 연두기자회견과 광복절 기념사를 통해 ‘상호 불가침 원칙과 점진주의적 통일방안’을 제출한다.³ 대내외적 위기 대응과 체제강

¹ 대표적 대중동원 체계로 남한의 새마을운동과 북한의 천리마운동을 비교해보면 그 성격과 본질의 유사성을 확인할 수 있다.

² 박영자, “남북 1인 지배체제: 유신체제와 유일체제”, 안병욱 외, 『유신과 반유신』 (서울: 선인, 2005), pp. 277-332.

³ 길영환 지음·이원웅 옮김, 『남북한 비교정치론』 (서울: 문맥사, 1988), pp. 294-297.

화를 위한 남북한의 전략적 상호작용에 따른 것이다.

그리고 20년 후 <남북기본합의서>가 발효된다. 남북고위급 회담 남측 수석대표인 대한민국 국무총리 정원식과 북남고위급 회담 북측 대표단 단장인 조선민주주의인민공화국 정무원 총리 연형묵 명의로 합의된 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서”(이하 남북기본합의서/기본합의서)는 1991년 12월 13일 채택된 후 1992년 2월 19일 발효되었다. 이 합의서는 1972년 <7·4 남북공동성명>을 계승하고 2000년 <6·15 남북공동선언>의 기본 틀을 제시한 남북한 고위급 합의라는 역사적 정통성을 가지고, 한반도 평화통일과 남북관계 발전에 근간을 제시했다고 평가된다. 그러나 이러한 역사적이며 동시에 정치적 정통성과 의의를 갖춘 기본합의서는 이행되지 못하고 있으며, 남북한 긴장고조와 대립 현실은 이 합의서의 정신과 가치를 사장(死藏)시키고 있다.

그렇다면 한반도 평화통일과 공생공영의 남북관계 진전을 위해 어디로부터, 어떠한 근거로, 어떻게 접근해야 하는가? 이에 대한 성찰이 필요한 시기이다. 이러한 문제의식에서 출발한 본 논문은 남북한 정권의 적대적 상호작용이 지속되는 2011년 6월 현재 시각에서, 시스템이론에 기초하여 1992년 전후 기본합의서 발표 시기 남북관계의 전략적 상호작용을 분석 및 전망하고자 한다. 남북한 양 정권의 “전략적 상호작용”⁴이 남북관계에 어떻게 투영되었는지를 시스템이론, 특히 시스템 다이내믹스에 따라 분석⁵하고, 그 결과에 기초하여 향후 남북관계 개선방안으로서 남북기본합의서 이행을 모색하는 것이다.

연구가설은 남북한 보수정권의 대내외적 위기와 갈등이 극대화될 때, 남북정권은 극적 양상의 타협점을 도출해내었고, 이는 2012년 남북관계 진전을 전망케 한다는 것이다. 주요 연구내용은 먼저 남북기본합의서 관련 기존연구로 크게 법리적 분석과 정치학적 분석을 검토하고, 시스템 연구방법론에 기초하여 분석틀을 <7·4 남북공동성명>이 체결된 1972년 남북관계의 전략적 상호작용 I 국면으로부터 추출한다. 그리고 <기본합의서>가 채택된 1992년 남북관계를 전략적 상호작용 II 국면으로 인식하며, 1990년 9월 4일 제1차 남북고위급회담이 서울에서 개최된 이후 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 시기까지 남북한의 전략적 상호작용을 분석한다. 마지막으로 2011년 현재 시스템 차원에서 전략적 상호작용 III국면

⁴ Zolberg, Aristide, “Strategic Interaction and Formation of Modern State: France and England,” *International Social Science Journal*, Vol. 32, No. 4 (1980), pp. 687-716.

⁵ 행위자로서 남북한 정권과 상호작용에 초점 맞추어 첫째, 상호작용의 환경과 메커니즘, 둘째, 행위 양상과 목표, 셋째, 피드백과 그 결과를 분석한다.

이 예측되고 있음을 진단하고, 2012년 대북/통일정책 차원의 남북관계 진전 국면에 대응방안으로 법시스템과 정치시스템이 상호작용할 수 있는 <남북기본합의서> 이행 과제를 전망하고자 한다.

II. 기존연구 검토: 법과 정치

기존 남북기본합의서 관련 선행연구를 총괄해 볼 때, 접근시각과 관련해서는 법리적 논쟁이 주류를 이루었고 정치·북한·통일 분야에서는 남북관계 맥락에서 부분적으로 다루어졌다. 내용적 측면을 보면, ‘법리적으로 실효성 없음’이 ‘정치적으로 실효성 있음’이 주류 평가로, 법과 정치적 해석이 서로 불일치하는 특징을 보이고 있다.

1. 법리적 연구

1992년 노태우정부 시기 남북관계의 대표적 성과인 기본합의서는 채택직후 국회 처리 문제를 쟁점으로 치열한 법리논쟁이 전개되었다. 당시 야당과 상당수 헌법/국제법 학자들은 이 합의서의 조약성(條約性)과 내용 중요성을 근거로 국회의 비준동의를 주장하였다. 이에 반해 당시 정부·여당⁶ 및 학계 일각에서는 첫째, 기본합의서가 국가 간 조약이 아니며, 둘째, 국가 간 조약에 따르는 국회 비준동의 절차를 밟을 경우, 분단고착화의 부정적 결과를 낳을 소지가 크며, 남북 간 물자교류와 합작투자 등도 국제규제를 벗어날 수 없다는 이유로, 국회에서의 정식 비준동의 절차를 밟는 대신 국회차원 지지 결의안이 바람직하다는 논리를 전개하였다.

따라서 정치학 보다 법학계에서 치열한 해석/논쟁과 연구가 이루어졌다. 구체적으로 류병화는 기본합의서의 법적 성격을 규명하는 전제로, 남북관계를 국제문제가 아닌 남북한 내부문제로 분단한국의 고유한 관계(sui generis relation)로 정의한다. 즉, “통일을 추구하면서 잠정적으로 갖는 특수한 관계이기 때문에 남북한 관계는 동적·발전적으로 보아야 한다.”는 것이다. 이 논리는 남북관계가 교류협력으로 동질화되고 하나의 국가로 통일되어 갈수록 국제법 주체로서 남북 각각의 독자적 지위는 약화되어, 남북한 공동체가 국제사회에서 하나의 국제법 주체로 발

⁶ 2011년 현재 보수여당인 한나라당의 전신으로, 1990년 1월 22일 당시 집권여당이었던 민주정의당(민정당)이 제2야당 통일민주당(민주당) 및 제3야당 신민주공화당(공화당)과 합당해 출범한 민주자유당(민자당).

전/인정되어 갈 것이란 전망에 기초한 것이다.⁷

따라서 그는 “하나의 한국정책(One Korea Policy)” 중요성을 강조하며 기본합의서가 국가 간 조약이 아니라고 해석한다. 또한 남북한 관계를 국제관계가 아닌 통일시기까지의 잠정적이고 특수한 내부관계로 설정해야 한다는 당시 통일정책 측면과도 합치함을 논증한다. 그에 따르면 기본합의서는 학문적으로 조약적 성격을 지니고 있지만, 남북문제 해결을 위하여 한반도 내부적으로만 적용되는 특별한 성격을 갖고 있다는 것이다.⁸

이장희는 남북합의서의 법리(法理) 관련 첫째, 조약 당사자가 조약체결 능력을 가질 것, 둘째, 조약체결권자가 조약을 체결할 것, 셋째, 조약체결권자가 조약체결을 위하여 임명한 대표자 간 하자 없는 합의가 성립할 것, 넷째, 조약내용이 실현 가능하고 적법한 것을 객체로 할 것 등, 조약요건을 갖추었기에 법적 구속력 있는 조약으로 해석한다.⁹ 나아가 그는 이 합의서가 분단 46년 만에 남북쌍방이 최초로 민족화해와 협력을 약속한 민족의 문서라며, 민족자결의 천명이며 우리민족 “자존심의 상징”이라 평가하였다.¹⁰

한편 박윤흔은 남한정부가 기본합의서를 조약으로 보지 않고 대통령 결재만으로 발효시켰으며, 북한은 기본합의서 제25조 규정 발효의무 위반 등을 전혀 거론하지 않고 후속절차에 임하고 있기 때문에, 기본합의서의 법적 성격 관련 논의는 학문적 관점에서만 의미를 갖게 되었다고 평가한다. 또 다른 한편으로 그는 정부의 제반조치를 정당한 것으로 보는 관점에서 그 법적 성격을 규정한다면, 이 합의서는 분단이라는 특수상황에서 민족염원인 평화통일을 이룩하여야 할 “공동의 정치적 책무를 진 남북한 당국 사이에 민족내부 관계를 규정하기 위해 채택된 특수한 약정”으로 해석할 수 있음을 제기한다.¹¹

기본합의서 관련 법리적 논쟁은 분단 현실로부터 재점화되었다. 1998년 7월 16

⁷ 이와 관련한 대외적 논거로 그는 “1973년 UNCURK를 해체하는 consensus statement도 이점을 분명히 하여 한국문제는 한국인 스스로 해결해야 한다는 <7·4 공동성명>을 전폭적으로 수용하고 있다. UNCURK를 해체하는 행위 자체가 바로 이러한 한국인 스스로 해결해야 하는 문제에 UN이나 국제사회가 개입해서는 안된다는 의사표시를 분명히 하는 것이다.”라고 논증한다. 류병화, “남북기본합의서에 법적 성격,” 『법학논집』, 27권 (1992), p. 70.

⁸ 류병화, “남북기본합의서에 법적 성격,” pp. 69-73.

⁹ 이장희, 『남북합의서의 국제법적 성격, 남북합의서의 성격과 그 실현방도』 (제1회 평화통일 대토론회, 1992), p. 5.

¹⁰ 이장희, “남북기본합의서의 법적 성격과 실천방안,” 『국제법학회논총』, 제43권 1호 (1998), pp. 227-228.

¹¹ 박윤흔, “남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력 법령의 보완·발전방향,” 『서울대학교 법학』, 34권 1호 (1993), pp. 1-19.

일 서울고등법원이 [민주사회를 위한 변호사모임](민변)이 제출한 북한주민 접촉 신청 불허처분 취소청구 소송에서 남한의 사법부가 원고의 청구를 기각하면서, 기본합의서의 법적 성격 관련 사실상 최초 입장을 밝혔기 때문이다. 서울고등법원의 97구18402판결에서 남북기본합의서가 법적 구속력 없다는 판결이 내려짐에 따라 이 합의서의 법적 성격이 다시 논쟁되었다.

이 시기 제성호는 남북기본합의서는 서문에서 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계’라고 명시한 것처럼, 민족 내부 간 특수한 합의로써 국제법적으로 상호 승인한 국가 간 조약과는 다르다며 학리적 관점의 해석을 하였다. 또한 남북한이 이 합의서를 파기하거나 종료 결정을 한 바 없기에, 여전히 법적으로 타당한 문건이며 그 실효성은 당사자 이행의지에 있다고 해석하였다.¹² 한편 박용현은 남북관계 특수성에 비추어 기본합의서는 합의이행 관련 최고위급의 담보 없이 채택됨으로써 실행력 자체에 취약성을 가지고 있었다고 해석한다. 특히 채택직후 국회에서 처리 문제가 정치쟁점으로 대두되어 치열한 법리논쟁(法理論爭)이 전개된 바 있으며, 그 이후에도 법적 성격 관련 논란의 대상이 되고 있다며 그 취약성을 제기한다.¹³

가장 최근 연구로 유욱은 남북관계를 헌법의 기초 위에 세우기 위한 역사적 교훈으로 기본합의서 처리 과정에서 국회의 동의를 받지 않은 문제를 지적한다. 먼저 그는 남북기본합의서가 남한 대법원과 헌법재판소에서 신사협정¹⁴에 불과하다는 판결을 받아 규범(規範)력을 인정받지 못했다고 평가한다. 또한 현실성 없는 규정에 북한이 합의한 것은 기실 이 합의서를 남북관계의 기초로 삼으려는 북측의 의지도 없었기 때문이라고 해석한다. 그리고 대북정책의 일관성을 유지하고 남북관계를 안정적으로 유지/발전시키려면, 남북관계 관련 기본 내용을 담은 합의에 대하여 헌법이 정한 절차에 따라 규범력을 부여해야 한다고 주장한다.¹⁵ 즉, 국민적 합의를 헌법 절차에 따라 확인하며 국회의 동의 과정을 밟아야 한다는 것이다.

¹² 제성호, “남북기본합의서의 법적 성격,” 『서울국제법연구』, 5권 2호 (1998), pp. 83-93.

¹³ 박용현, “남북기본합의서에 관한 법적 재조명,” 『한국동북아논총』, 18권 (2001), pp. 29-44.

¹⁴ 신사협정(紳士協定 Gentlemen's agreement)은 정식 국제조약의 형태를 취하지 않고, 구두/각서에 의한 외교상의 약정을 지칭한다. 신사협정의 효력은 당사국간에는 법적인 권리·의무 관계로 발생하지 않으나, 정부 간의 약속을 이행하는 도의적 책임을 지게 된다. 사회생활상 문서계약에 의하지 않는 구두약속을 말하기도 한다. <<http://opentory.joins.com/index.php/%EC%8B%A0%EC%82%AC%ED%98%91%EC%A0%95>> (검색일: 2011.4.18).

¹⁵ 유욱, “남북기본합의서 18주년을 기념하며,” KPI칼럼, 2009년 12월 16일.

2. 정치학적 연구

기본합의서 관련 정치학적 시각에 기초한 연구는 주로 통일·남북관계 연구 맥락에서 부분적으로 다루어졌다. 남북기본합의서를 키워드로 한 정치적 분석으로 백봉중은 이 합의서가 남북 간 평화정착은 물론 민주통일의 초석이 될 수 있을 정도로 현실성이 있다고 평가한다.¹⁶ 김연철은 “기본합의서는 분단에서 통일로, 냉전에서 탈냉전으로 나아가기 위한 과도기적 공존모델”이며, “기본합의서와 부속합의서는 남북한이 분단문제를 대화를 통해 해결할 수 있는 제도적 틀”이라고 해석한다.¹⁷ 윤황은 김대중정부의 햇볕정책을 중심으로 남북기본합의서 내용과 남북관계 개선 현황을 다루었다.¹⁸

위의 연구들이 정치적 해석에 기초하여 기본합의서를 다루고 있는 것에 반해, 정치학적으로 기본합의서를 독립적 연구 키워드로 다룬 학자는 심연수가 유일하다. 심연수는 7·4남북공동성명과 남북기본합의서 체결 배경에 기초하여 시스템 분석을 시도하며, 국제관계와 국내정치 상황변화에 조응하기 위해 남북한 정권이 남북관계를 활용했다고 해석한다. 본 논문에 방법론적 아이디어를 제공한 그의 주장에 따르면, <7·4남북공동성명>과 <남북기본합의서>는 전체 세계질서 변화 속에서 ‘동북아 국제체계’ 구조가 변화해 나가고, 이 변화흐름 속에서 ‘동북아 국제체계’를 끌어가는 강대국들이 남한으로 하여금 북한과 관계개선 하도록 권고/지도해 나가는 가운데 이루어졌다. 주요 논리는 다음과 같다.¹⁹

첫째, 남북한은 하나의 체계이면서 동시에 상위체계인 ‘동북아 국제체계’가 변화할 때 이에 적응하기 위해 남북관계에 변화를 이루었다는 것이다. 즉, 남북한은 원래 하나였으나 지금은 느슨하게 연결된 체계를 형성하고 있으며, 남북한 관계는 하나의 체계 내 관계로서 동북아 국제체계에 적응적 변화를 해왔다는 것이다. 둘째, <7·4남북공동성명>과 <남북기본합의서> 채택 시점에 남북한 각각 체제 내부적 요인이 있었다. 즉, 남북한 각각은 체제유지 측면에서 내부요인들을 동북아 국제체계의 구조적 변화에 공진화시키고, 적응적으로 변화하기 위해 남북관계를 이용했다는 것이다. 셋째, 결과적이지만 남북한 관계개선은 남북한의 국내정치 상

¹⁶ 백봉중, “민주적 평화통일과 남북기본합의서,” 『한국동북아논총』, 9집 (1998), pp. 43-63.

¹⁷ 김연철, “죽은 기본합의서를 살려라,” 월간 『사회평론 길』, 98권 2호 (1998), p. 63.

¹⁸ 윤황, “남북기본합의서의 이행을 통한 남북관계의 개선방안,” 『정책과학연구』, 9권 (1999), pp. 101-153.

¹⁹ 심연수, “‘7·4남북공동성명’과 ‘남북기본합의서’의 배경에 관한 체계론적 분석,” 『국민윤리연구』, 52호 (2003), pp. 169-188.

황이 대내외적인 스트레스에 직면해서 공히 중압을 받는 정도가 높아질 때 이루어졌다는 것이다. 그리고 남북한은 상호 소모적인 체제경쟁에서 시간이 갈수록 증가되는 체제내적 엔트로피 증가를 남북한 관계개선으로 어느 정도 해소하였고 체제를 재정비할 수 있었다는 것이다.

이처럼 심연수는 국제정치와 국내정치 시스템 연계 속에서 남북관계의 국내적-국제적 조응과 공진화를 주목하며, <7·4남북공동성명>과 <남북기본합의서>를 정치학적으로 접근하였다. 심연수가 국제정치 수준에서 열강의 이해에 좌우되는 남북한 국가수준 행위에 초점 맞추어 시스템 분석을 시도했다면, 필자는 한반도 내부 남북한 각각의 국내정치와 국가-사회 관계의 동태성을 중시한다. 그의 주장과 논리가 아닌 시스템 사고를 주목하기 때문이다. 따라서 필자는 국내정치와 한반도 내부 남북한 정권의 정책적 상호작용에 초점을 맞춘 시스템 다이내믹스 방법론과 전략적 상호작용의 분석틀을 제시한다.

III. 방법론과 분석틀

1. 방법론: 남북관계 시스템 접근

심연수의 남북관계에 대한 체계론적 접근은 본 연구 방법론에 중요한 아이디어를 제공하였다. 그러나 심연수가 국제정치와 남북관계 상관성에 초점 맞추어 ‘7·4 남북공동성명’과 ‘남북기본합의서’의 배경과 시스템 이론을 다루었다면, 본 연구는 역사적 경험과 역동성에 초점을 맞춘 시스템 이론에 기초하여 ‘남북기본합의서’가 도출된 1992년 전후 남북관계의 해석학적 접근을 시도하려 한다. 연구방법론으로서 시스템적 시각을 적용함으로써 남북관계 역사의 “고유한 동학(eigen dynamics)과 개념적 복합성 및 상호의존성”²⁰을 학술적으로 분석하기 위함이다. 나아가 이 분석을 통해 2012년 남북관계 전망과 대응방안 모색에 기여하기 위함이다.

시스템 이론(system theory)의 기본적 인식은 하나의 시스템은 각 요소들의 단순한 집합체가 아니고 각 요소들을 초월한 추상적 총체도 아니며, 상호 연관되는 각 요소들에 의해 구성된 통일체라고 보는 것이다. 시스템 이론에 따르면 시스템의 성질은 각 요소들의 상호연관에 의해 생겨났으나 개별 요소들의 성질과는

²⁰ Niklas Luhmann, John Bednarz, Dirk Baecker, *Social Systems* (Stanford University Press, 1996), pp. 158-176.

다른 것이다. 시스템 이론은 세계의 현상들은 상호 연관되어 있다는 인식론에 기초하여, 사회 역시 생태계와 유사한 체계이며 유기적으로 역동하는 시스템이라고 파악한다.²¹

이와 같은 맥락에 따라 시스템 이론이 발전하면서 정책적 처방을 발굴하기 위한 방법론으로서 시스템 다이내믹스(system dynamics)가 진전되었다. 시스템 다이내믹스는 컴퓨터 기술의 발전에 의한 시뮬레이션, 전략적 의사결정 그리고 피드백 사고의 발전과 소통하며, 동태적으로 변화하는 행태(behavior)를 시스템 구조(structure)에 의해 설명해야 한다는 시각을 견지한다. 복잡한 현상을 동태적이고 순환적인 상호관계(dynamic feedback perspective)로 인식하고 해석하거나, 이러한 이해에 기초한 컴퓨터 모델을 구축하여 복잡한 인과관계로 구성된 현상이 어떻게 동태적으로 변해 나가는지를 실험해보는 연구 방법론이다.²²

특히 본 연구에서 주목하는 점은 시스템 다이내믹스를 ‘사고방식의 틀’로 이해할 때, 컴퓨터를 활용한 시뮬레이션 작업 보다 ‘시스템 사고’가 중요한 요소라는 것이다. 시스템 사고란 변화가 실제적으로 어떻게 해서 일어나고 있는지? 변화 과정에 연구의 초점을 맞추는 것으로, 시스템 작동의 메커니즘을 파악하고자 하는 사고이다.²³ 학문사적으로 1980년대를 기점으로 시스템 이론이 정책/의사결정 및 심리학 연구 성과를 흡수하면서 시스템 사고의 중요성이 대두되었다. 그리고 컴퓨터 모델에 못지않게 시스템을 바라보는 관점이 중요하다는 인식이 확산되면서, 다양하고 복잡하며 상호의존적인 현상들을 하나의 총체적 이론 틀로 인식하려는 시스템 사고라는 용어가 확산되었다.

구체적으로 1976년 액셀로드(Axelrod)가 『의사결정의 구조 The Structure of Decision』를 출간하면서 인지 지도(cognitive map) 분석방법을 체계화시켜 외교 정책에 적용하였으며,²⁴ 이러한 시도들은 사회학·교육학·비판이론 성과들과 연계

²¹ 발터 리제 쉘퍼 저·이남복 역, 『리클라스 루만의 사회사상』 (서울: 백의, 2002). 시스템 이론은 1937년 오스트리아 이론 생물학자 베르탈란피(L. V. Bertalanffy)에 의해 창시되었다. 그는 당시까지 이론 생물학의 주류를 이루던 기계론(mechanism)과 생기론(vitalism)을 치밀히 분석하여 그 한계를 극복하기 위해 유기체론적 생각을 발전시켜 생물학에서의 시스템 이론을 개발하였다. 이후 시스템이론의 진화는 어떤 합목적성(finality)을 지향한다는 것에 주목하여 그것을 열역학, 사이버네틱스, 물리화학 등 자연과학뿐만 아니라 사회학, 심리학, 정신병리학, 정치학, 역사학 등 모든 학문 분야에 적용할 수 있다는 생각에 창안하여 일반시스템 이론으로 발전하였다. <<http://terms.naver.com/item.nhn?dirId=2901&docId=217>> (검색일: 2011.5.20).

²² 시스템 다이내믹스(System Dynamics)는 1960년대에 MIT의 J. Forrester 교수가 Industrial Dynamics (1961), Urban Dynamics (1969), World Dynamics (1971)를 연속 출판하면서 기본논리와 방법론이 구축되었다. 김동환, 『시스템 사고』 (서울: 선학사, 2004).

²³ 김도훈·문태훈·김동환, 『시스템 다이내믹스』 (서울: 대영문화사, 2001), p. 38.

되어 학습 도구(learning tool) 및 의사소통 도구(communication tool)²⁵로서 시스템 및 시스템 다이내믹스를 인식하게 하였다. 시스템 다이내믹스 학자들은 모델링과 시뮬레이션을 거치지 않고 인과지도(causal map)만을 구성함으로 정책적 시사점을 도출할 수 있다는 점에 주목하게 되었다.²⁶

그리고 일반인들의 혼돈을 피하기 위하여 시뮬레이션 모델은 제시하지 않았다. 시스템의 원형은 비교적 단순하며 반복적으로 사용되는 인과지도로 구성되기에, 정책결정자 뿐 아니라 일반인에게도 시뮬레이션 모델 보다 인과지도가 더 쉽고 명료하게 이해될 수 있기 때문이다. 이들은 컴퓨터 시뮬레이션의 도움 없이 인과지도만으로도 시스템 분석을 수행할 수 있는 경우가 많다고 주장하면서 기존의 ‘양적 시스템 다이내믹스(quantitative SD)와 대비되는 질적 시스템 다이내믹스(qualitative SD)를 논증하였다. 무엇보다 수량화시키기 어려운 시스템을 무리하게 수량화시켜 시뮬레이션을 수행하는 것보다는, 인과지도만을 구축하여 시스템을 이해하고 통찰력을 갖추는 것이 연구대상에 대한 설명력과 이해력을 높일 수 있기 때문이다.²⁷

²⁴ 정석환, “시스템다이내믹스 방법론을 이용한 정책파급효과분석,” 『한국행정학보』, 39권 (2005), p. 222.

²⁵ 니클라스 루만 저·박여성 역, 『사회체계 이론 1』 (서울: 한길사, 2007), 제4장 커뮤니케이션과 행위, 제6장 상호침투 참조.

²⁶ 대표적 학자와 연구성과물은 다음과 같다. Coyle, R., “The Practice of System Dynamics: Milestones, Lesson and Ideas from 30 Years of Experience,” *System Dynamics Review*. Vol. 14, No. 4 (1998), pp. 343-365; Coyle, R., “Qualitative Modelling in System Dynamics or What Are the Wise Limits of Quantification?” *Proceedings of 1999 Conference of System Dynamics Society* (New Zealand, 1999); Eden, C., “Cognitive Mapping,” *European Journal of Operational Research*, 36 (1998), pp. 156-159; Meadows, Donella H., *The Unavoidable A Priori. Elements of the System Dynamics Method* (Massachusetts: The MIT Press, 1980); Eden, C., “Cognitive Mapping and Problem Structuring for System Dynamics Model Building,” *System Dynamics Review*, 10 (1994), pp. 257-276; Senge, Peter M., “The Leader’s New Work: Building Learning Organizations,” *Sloan Management Review*, 32 (1990), pp. 7-23; Wolstenholme, E. F. & Coyle, R. G., “The Development of System Dynamics as a Methodology for System Description and Qualitative Analysis,” *The Journal of the Operational Research Society*, Vol. 34, No. 7 (1983), pp. 569-581.

²⁷ 인과지도는 시스템을 이해하는데 도움을 줄 뿐만이 아니라 시스템의 의미를 파악하는 데에도 커다란 영향을 준다. 또한 요소(변수)를 포함하는 동시에 요소 사이의 관계를 일목요연하게 표시해 줌으로써, 각 변수가 다른 변수와 어떠한 인과관계를 맺고 있는지 총체적으로 이해하게 해주어, 여러 개의 인과관계를 동시에 조망하도록 유도한다. 정석환, “시스템다이내믹스 방법론을 이용한 정책파급효과분석,” pp. 222-224.

2. 분석틀: 전략적 상호작용

시스템 다이내믹스 방법론의 기본적 관심은 ‘연구하고자 하는 특정변수가 시간의 변화에 따라 어떻게 동태적으로 변화해 가는가?’이다. 즉, 연구대상이 시간의 흐름에 따라 어떤 동태적 변화 경향을 보이는지에 주요 관심을 둔다. 변수의 동태적 변화는 시스템 내부의 변화에 의해서 발생하고, 시스템 관련 변수들은 일방향의 단선적 영향을 주는 것이 아니라 원형적 인과관계에 의하여 상호 작용하기 때문이다. 즉, 순환 피드백이다. 시스템 다이내믹스는 이처럼 인과관계로 구성된 시스템 내 구조적 변화 메커니즘을 이해하고자 한다. 상호작용 구조로 행위자/변수들이 맞물려 있을 때, 각각의 행위자/변수들의 의사소통 및 동태성이 드러나기 때문이다. 또한 시스템 연구가 양상한 이론적 도식이 아니라 경험적 연구와의 친화성을 높일 수 있기 때문이다.²⁸

지속적인 행태의 변화를 의미하는 역동성/동태성은 내생적인 해석 도구로서 피드백 구조를 요구한다. 따라서 시스템 다이내믹스에서는 특정 행태에 대한 설명으로써 단편적인 인과관계나 외부 변수를 제시하는 것을 불완전한 설명으로 인식하며, 시스템 내부에서 특정 행태를 야기하는 원인으로써 반복/지속적인 피드백 구조를 발견할 때 궁극적인 시스템 해석이 가능하다고 본다. 외부 변수에 의한 시스템 변화를 설명하는 한 시스템을 전략적으로 변화시키기는 어렵기 때문이며, 내부 변수에 의한 시스템의 변화를 설명할 수 있을 때 시스템의 행태를 모델 내에서 전략적으로 변화시킬 수 있기 때문이다.²⁹

남북관계 연구에서 이와 같은 시스템 다이내믹스 방법론에 따른 상호작용 구조 분석이 중요한 이유는, 첫째, 북한/통일 관련 문제와 정책 결정이 남북한 공히 상호 독립적으로 이루어지기 보다는 상호 연관되어 발생하거나 전개되기 때문이다. 둘째, 세계화와 더불어 한반도 문제를 둘러싼 상호 연관된 복잡성이 더욱 심화되어 가고 있기 때문이다. 셋째, 무엇보다 주체적 측면에서 북한·통일·남북관계의 어떤 사안/문제 해결을 위해, 문제의 원인을 시스템 내부에서 찾으려는 의지가 중요하며, 이를 위해 남북한 상호 작용의 피드백 구조를 이해할 수 있어야 하기 때문이다.

²⁸ 니클라스 루만 저·박여성 역, 『사회체계 이론 1』 (서울: 한길사, 2007); 니클라스 루만 저·박여성 역, 『사회체계 이론 2』 (서울: 한길사, 2007).

²⁹ Meadows, Donella H., “The Unavoidable A Priori,” *Elements of the System Dynamics Method* (Massachusetts: The MIT Press, 1980), pp. 31-36; 정석환, 위의 논문, pp. 221-222에서 재인용.

구체적 분석들은 <7·4 남북공동성명>이 발표된 1972년 남북관계의 ‘적대적 상호의존 관계’로부터 도출할 수 있다. 기실 ‘적대적 상호의존 관계’란 유럽 내 영국과 프랑스의 근대 국가 형성과정에서 드러난 “전략적 상호작용”이란 분석들에서 재해석된 것이다.³⁰ 남북한이 서로 상대와의 긴장/대결분위기를 조성하여 각 사회의 대내적 단결과 사회통합력을 높이고 정권 안정/강화에 이용했던 관계를 지칭한다. 이것은 냉전시기 남북관계의 성격을 특징지어온 핵심개념이다. 남북한의 전략적 상호작용이 지배권력의 정통성 취약이나 정권에 대한 저항/반대, 그리고 상층 정치세력 내 권력장악 과정에서 갈등이 나타나고 체제 불안정성이 증대할 때마다 두드러지게 나타났기 때문이다. 따라서 필자는 1972년 남북관계를 전략적 상호작용 I 국면으로 해석한다.

이 시기 남북한의 경계는 정치·경제·사회·문화·심리 등 거의 모든 분야에서 대칭적으로 작용하였다. 그러나 그 질적 측면을 살펴보면 적대적임에도 고도의 상호의존적 관계에 있음을 확인할 수 있다. 분단과 남북한 체제 경쟁이 두 체계를 분리시키면서 동시에 두 체계를 연결시키는 이중적 기능을 수행하였기 때문이다. 바로 이 분리와 연결의 이중적 기능이 1970년대 남한의 ‘유신체제’와 북한의 ‘유일체제’가 법제도화되는 핵심 역할을 하였다. 적대적인 일방의 행위가 상대에게 대칭적인 반작용을 일으키고 또 그것이 상호 상승효과를 초래했던 것이다. 한쪽의 군대확장과 군비증강이 그 반작용으로 다른 한쪽의 군대확장과 군비증강을 초래하여 결국 동일한 양상과 운영원리를 갖게 된 것이 대표적 예이다.

남북한이 ‘거울 영상효과(mirror image effect)’로 상호 간 의심과 위협의 상승에 따라 전략적 상호작용 관계를 형성한 것이다. 이러한 전략적 상호작용은 시간이 지날수록 강화되어 위계 시스템의 기초가 되었고, ‘집단적 편집증’(collective paranoia)으로 나타나기도 한다.³¹ 1970년대 남한의 유신체제와 북한의 유일체제로 대표되는 권력구조의 보수 권위주의는 이러한 전략적 상호작용에 의해 초래된 것이기도 하다.

이러한 방법론과 분석들을 견지하는 시스템 해석의 주요 구성요소는 첫째, 행위주체와 그들의 목표, 둘째, 행위주체들이 상호작용 하는 환경, 셋째, 행위주체들의 상호작용 메커니즘, 넷째, 행위주체들과 사회의 피드백, 다섯째, 상호작용의 결과

³⁰ Zolberg, Aristide, “Strategic Interaction and Formation of Modern State: France and England.” *International Social Science Journal*, Vol. 32, No. 4 (1980), pp. 687-716.

³¹ Bremer, Stuart A., “Dangerous Dyads: Likelihood of Interstate War. 1816-1965.” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 36, No. 2 (1992), p. 318.

이다.³² 본 연구는 이러한 분석도구를 활용하여 남북한 상호작용의 시스템 다이내믹스를 규명하려 한다. 그러나 지면의 제약과 내용의 광범위함으로 위의 5가지 분석도구를 3가지로 재구성하여 활용한다.

행위주체를 남북한 정권으로 설정하고, 첫째, 행위주체 상호작용의 환경과 메커니즘, 둘째, 행위주체의 행위 양상과 목표, 셋째, 행위주체의 피드백과 상호작용 결과라는 3가지 수준으로 나누어 남북관계의 시스템 다이내믹스를 밝히고, 향후 남북관계 전망 및 발전에 주목하여 남북기본합의서 이행방안을 모색하고자 한다. 남북의 경험 세계에서 나타나는 역사적 현상들을 보이지 않는 피드백 구조에 연결시켜, 남북관계 시스템의 동태성을 파악 및 예측하여 적절한 처방을 모색하는 것이 주요 연구목표이기 때문이다.

IV. 남북관계 1992: 전략적 상호작용Ⅱ와 <남북기본합의서>

1. 상호작용의 환경과 메커니즘

1980년대 말은 냉전체계가 와해되어 세계질서의 질적 변화가 이루어진 시기이다. 20세기 국제정치를 상징했던 냉전질서가 탈냉전으로 전환된 것이다. 이는 1989년 폴란드 자유노조가 자유총선에서 압승을 거둔 후 동구공산권이 붕괴되기 시작하고, 분단의 성격이 국제적 변수에 의해 좌우되었던 독일의 1989년 동서독 통일로도 나타났다. 그리고 1991년 냉전체계의 한 축인 소비에트연방이 해체되면서 남북한을 둘러싼 세계 환경의 급변이 전개되었다. 당시 남한은 1987년 민주화를 경과하며 출신성분은 군부이나 대통령 직선제 민주주의 절차로 노태우 정부가 들어섰으며, 대내외적 변화를 받아 안아야 했다. 1980년대 말~1990년대 초 남북관계는 서서히 변화하였다. 남북고위급회담이 증가했으며 남북기본합의서가 채택되었다. 1972년 <7·4 남북공동성명> 이후 단절되었던 남북교류가 재개되었고 정치·경제·체육·문화·학술분야 등 남북교류가 이전 시대에 비해 놀랍게 증가하였다.

이 시기는 국내정치적 측면에서 1987년 민주화 이후 대학생 진영을 중심으로 통일논의가 본격화되고 통일운동세력이 급부상하면서, 국가-사회 관계의 갈등이

³² Meadows, Donella, *Thinking in Systems: A Primer* (Chelsea Green Publishing Company, 2008).

전면적으로 드러난 시기였다. 구체적 출발은 1988년 3월 29일 서울대 총학생회 선거 유세 과정에서 김중기 후보가 <김일성대학 청년학생에게 드리는 공개서한>을 통해, 남북한 국토순례대행진과 민족단결을 위한 남북한 청년학생 체육대회를 제안하면서이다. 이에 호응한 북한 김일성종합대학 학생위원회가 1988년 4월 4일과 6월 10일 실무회담에 응하겠다고 답변했기 때문이다.³³ 학생들은 6월 11일 1시 남북학생회담 보고 및 공동올림픽 생취를 위한 범국민대회를 열었고, 이후 6월 18일 친북통일 세력이 주류였던 전대협은 북한에 보내는 제4차 공개서한을 발표하며, 8월 4일~8월 15일까지 국토순례대행진을 거행하기로 하여, 8월 15일 학생들의 통일염원 판문점 행진이 대규모로 진행되었다. 또한 광주항쟁 진상규명 및 전두환·노태우 등 책임자 처벌, 민주정부, 민족자주와 통일을 요구한 잇따른 자주계열 학생들의 투신자살이 이어졌다.³⁴

그리고 1989년 전대협 대표로 방북한 임수경의 평양개최 제13차 세계청년학생축전 참가 및 문규현신부 방북과 이후 판문점을 통한 귀환, 전국민족민주운동연합회 출범, 문익환목사 방북, 서경원의원 방북 등 일련의 사회적 통일행동들이 정치사회적으로 커다란 이슈였다. 이러한 민주화운동에 힘입은 아래로부터의 통일운동 결과, 1990년 정부가 민족대교류를 제의하며 방북신청을 받았을 때 6만 1,354명의 방문신청자가 접수할 정도였다. 또한 작가 황석영이 범민족대회 남측 추진본부 대표 자격으로 북한을 방문하였다. 당시 국내 환경에서 더욱 주목할 점은 1987년 이후 국가권력에 대응과 아래로부터 민주화를 이루기 위한 전국적 계층별 사회조직 건설이었다. 구체적으로 1989년 전국농민운동연합 결성, 전국교직원노동조합 창립, 전국민족민주운동연합이 출범하였고, 1990년 1월 전국노동조합협의회가 창립된다.³⁵

이러한 국가 정치권력에 대응하는 사회세력 결집에 위기감을 느낀 노태우 정부는 1990년 민정-민주-공화 3당 통합선언으로 보수대연합을 실현하였다. 그리하여 1987년 6월 민주화 결과 이루어진 여소야대 정치지형이 무너졌으며 공안통치

³³ 당시 창구단일화 논리와 국론분열을 앞세운 노태우 정부는 김중기를 국가보안법 위반으로 수배하였다.

³⁴ 민주화운동기념사업회연구소, 『한국민주화운동사 연표』 (서울: 선인, 2006). 당시 대표적으로 조성만은 ‘척박한 땅, 한반도에서 한 인간이 조국통일을 염원한다’는 유서에서 다음과 같은 ‘통일을 위한 4개항’을 서술했다. ① 한반도의 통일은 어느 누구에 의해서도 막아져서는 안된다. ② 한반도에서 미국은 축출되어야만 한다. ③ 군사정권은 반드시 물러나야만 한다. ④ 올림픽은 반드시 공동개최되어야 한다.

³⁵ 민주화운동기념사업회연구소, 『한국민주화운동사 연표』 (서울: 선인, 2006).

가 본격화되었다. 이에 대한 저항과 학원민주화 투쟁과정에서 1991년 4월 명지대 강경대군이 시위도중 백골단에 의한 폭력으로 사망한 사건을 계기로 학원가의 대투쟁이 다시 전개되고 잇단 투신자살 국면이 전개되었다. 그리고 1991년 5월 9일 전국적으로 30여 만 명이 모여 민자당 해체와 공안통치 종식을 위한 국민대회가 개최되는 상황이 도래하였다. 이어 5월 25일 “공안통치 민생파탄 노태우정권 퇴진을 위한 제3차 범국민대회”에 참가했다 백골단의 강제진압 과정에서 성균관대 김귀정양이 시위 도중 사망했다. 또한 민주주의 민족통일 전국연합이 결성된다.³⁶

이 상황에서 노태우 정부는 국내정치의 주도권과 여론을 선점할 수 있는 이슈가 필요했다. 그 고민 결과는 세계흐름과 경제적 자신감에 기초한 공세적 통일논의 및 남북협상 계기로 나타났다. 전체적으로 노태우 정부가 전두환 정부에 비해 유화적 대북정책을 취했던 배경은 첫째, 남한의 민주화 운동 성장과 직선제 대통령 위상으로 아래로부터의 남북관계 개선요구와 통일운동의 급물살을 외면할 수 없었기 때문이다. 둘째, 소련 및 동유럽 사회주의 붕괴와 아시아 사회주의권 개혁·개방, 그리고 독일통일 등 전 세계적 냉전질서 해체요구 때문이다. 셋째, 경제호황으로 인한 경제적 자신감이 체제우위 확신을 주었기 때문이다. 이전시대에 비해 상당히 발전한 노태우 정부의 ‘북방정책’과 ‘공존공영의 한민족공동체 통일방안’ 등은 서독의 ‘동방정책’/‘접근을 통한 변화’³⁷에는 미치지 못하는 정책이었다. 그러나 당시 상황에서는 남북관계 및 통일의 획기적 시각 전환이라고 평가할 수 있다.

한편 북한정권의 위기의식 또한 상당히 높았다. 기실 남한의 1987년 민주화와 친북 통일운동 세력 부상은 북한정권의 대남한 통일전략 실행에 유리한 상황이었다. 그러나 북한정권은 이를 공세적으로 활용할 수 있는 상황이 아니었다. 계획경제의 불안정과 물자부족의 구조적 문제가 심화되는 상태에서, 소련 및 동유럽 뿐 아니라 중국 및 베트남의 개혁·개방 정책이 본격화되면서 <사회주의 경제상호원조회의>³⁸ 지원을 전혀 받을 없는 상황으로, 북한체제 내외적 위기징후가 고조되

³⁶ 위의 책.

³⁷ ‘접근을 통한 변화’는 사민당 이론가이며 동방정책을 주도했던 에곤 바(Egon Bahr)가 1963년 처음 사용한 용어로 1969년 브란트(Willy Brandt)의 사민당 정권이 들어서선 이후 서독 통일정책의 기초였다. 핵심내용은 ① 상호인정을 통한 현상타개, ② 동독정권의 안정, ③ 대화를 통한 베를린 문제의 해결, ④ 평화적 방법으로 동독정권에 대한 영향력 행사, ⑤ 경제 원조를 통한 동독주민의 생활수준 향상 등이었다. 이 정책은 동독을 국가로 인정하지 않으면서 자신의 집권 기간 내내 서방정책으로 서독의 자유와 안보 확립에 주력했던 아데나워(Konrad Adenauer)의 강경정책을 근본적으로 수정한 것이었다. 김학성, 『서독의 분단질서관리 외교정책 연구』(서울: 민족통일연구원, 1995), p. 64.

³⁸ 1949년 1월 사회주의 국가의 경제개발을 촉진·조정하기 위해 설립된 기구로서 1991년 6월 해체

었다. 더욱이 권력구조 측면에서 김정일로의 권력세습을 안착시켜야 하는 상황이 었다. 따라서 대외적 위기상황을 언급하며 1990년 신년사에서 김일성이 “주체를 철저히 세워 우리식대로 살아나가자!”고 한 후, 1991년 신년사에서는 당과 인민이 운명을 함께 하는 “사회정치적 생명체”로 북한사회가 거듭날 것을, 그리고 1993년 신년사에서는 “사회의 모든 성원들이 하나의 대가정을 이루고” ‘우리식 사회주의’ 를 구현할 것을 강조하는 등 체제 내부 단속에 집중해야 했던 것이다.³⁹

이렇듯 남북한 정권은 세계적 환경변화와 국내 갈등/위기 고조 상황에서 정권의 안정을 이루기 위해 전략적으로 상호작용하는 두 번째 국면을 맞이한다.⁴⁰ 이 시기 전략적 상호작용의 메커니즘 및 결과를 상징하는 대표적 사건은 1991년 5월 27일 북한 외교부의 유엔가입 발표와 남북한 동시 유엔가입이다. 이를 기점으로 남북한 정권 각각은 국제사회에서 공식적 국가로 자신의 입지를 세운다.

2. 행위 양상과 목표

국내적 위기를 국제적 기회로 전환하며 정권의 안정성을 구축하려 했던 노태우 정부는 북방외교를 적극적으로 추진하였다. 1989년 2월 헝가리와의 수교를 비롯해 폴란드 및 유고와의 수교, 1990년 소련·체코·불가리아·루마니아·몽골과의 수교, 1991년 알바니아와의 수교, 1992년 중국과 국교를 수립하였다. 당시 노태우 정부는 북한과 쿠바를 제외한 14개 사회주의 국가와 외교관계를 정상화하였다.⁴¹ 그리고 3당 합당이던 보수대연합 정치체제를 실현한 후, 아래로부터의 통일요구를 정권차원에서 재구성하며 저항세력에 대한 공세를 본격화한다. 1991년 이후 공안정국이 이어지며 1992년 남한조선노동당 사건,⁴² 남한조선노동당 중부지역당

된 사회주의진영 내 경제교류협력 조직으로 흔히 코메콘(COMECON)이라 한다. <<http://enc.daum.net/dic100/contents.do?query1=b01g3139a>> (검색일: 2011.3.17).

³⁹ 김일성, 『김일성저작집 42권』 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p. 37; 김일성, 『김일성저작집 43권』 (평양: 조선로동당출판사, 1995), p. 3; 김일성, 『김일성저작집 44권』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 39에 제시된 각 년도 신년사 참조.

⁴⁰ 이 시기 상호작용의 메커니즘에 대해 심연수는 “주변 환경과의 적응적 변화를 모색해야만 하는 체계적 특성을 가진 남북한은 주변 환경이 변화되어 나갈 때, 하나의 생존전략의 일환으로서 남북한 관계 개선을 시도”한다며, ‘동북아국제체계’에 적응해 나가는 과정에서 일시적인 민족적 결속을 과시하여 자신들의 체제 정당성을 확보하려 했다는 점을 남북한 관계개선의 주요 메커니즘으로 설명하고 있다. 전체적으로 남북한 보다 상위체계인 ‘동북아 국제체계’로부터 오는 변화에 대해서 남북한 정권이 내셔널리즘을 기반으로 공동 대처한 것으로 해석하는 것이다. 심연수, “7·4남북공동성명”과 ‘남북기본합의서’의 배경에 관한 체계론적 분석,” pp. 171, 174.

⁴¹ 서보혁, “체제 경쟁의 종식 혹은 변형?: 남북한 대외관계 비교 연구,” 이화여대 통일학연구원 편, 『남북관계사』 (이화여대출판부, 2009), p. 195.

사건, 사회주의노동자동맹 사건, 국제사회주의자들 검거 사건 등이 발표되고, 국가보안법을 근거로 이들 조직사건에 연루된 이들을 대대적 구속한다.⁴³

이 시기 <남북기본합의서>를 도출해 내었던 남북관계 개선 정책 및 행동이 본격화된다. 남북기본합의서가 나오게 된 과정은 1988년 12월 28일 강영훈 당시 남한 총리가 북한 연형묵 정무원 총리에게 ‘남북고위당국자회담’을 갖자는 서신을 발송한 것으로부터 시작된다. 이에 대한 답으로 1989년 1월 16일 연형묵 총리가 <남북고위정치군사회담>을 제의하며 이루어진 남북고위급회담의 산물이 기본합의서이다. 당시 제6공화국 노태우 대통령은 1988년 7월 7일 <민족자존과 통일번영에 관한 특별선언>(이하 7·7 선언)으로, 북한을 ‘대결의 상대’가 아니라 ‘선의의 동반자’로 간주하고 남북이 함께 번영을 이루어 나가자며 민족공동체로서의 남북관계 발전을 제시하였다. ‘7·7 선언’은 남북한 대결구조를 화해구조로 전환해 나가기 위한 기본방향 제시와 정책적 선언으로 평가되고, 1989년 9월 제147회 정기국회 연설에서 제시된 노태우 대통령 특별선언 <한민족공동체 통일방안>으로 구체화된다.

한민족공동체 통일방안은 1988년 7·7선언을 계승한 정책으로, 남북 간 기간 누적된 불신과 대결의식, 그리고 이질화(異質化) 현상을 그대로 둔 채, 일시에 통일을 이룩한다는 것은 현실적으로 어렵다는 것을 전제로 하고 있다. 핵심내용은 자주·평화·민주 3대원칙 아래 ‘공존공영 → 남북연합 → 단일민족국가’라는 3단계 통일을 실현하자는 것이다. 이 방안은 점진적 교류를 중시하는 기능주의적 통일방안으로서, 이전 전두환 정부 통일방안과 동일하게 1민족 1체제를 목표로 하지만, 남북연합이라는 과도체제를 설정한 점에서 진전된 내용을 담고 있다고 평가된다.⁴⁴

그 내용을 살펴보면 첫째, 통일의 원칙으로 자주·평화·민주를 제시하고 통일국가의 미래상으로 자유·인권·행복이 보장되는 민주국가를 제시하고 있다. 둘째, 통일국가 수립절차는 남북대화 추진으로 신뢰회복을 해나가는 가운데 남북정상회담으로 민족공동체헌장을 채택한다는 것이다. 셋째, 남북 공존공영과 민족사회 동질화, 민족공동생활권 형성 등을 추구하는 과도적 통일체제인 남북연합을 건설한다

⁴² 안기부가 대남공작총책 이선실 등 ‘남한조선노동당’ 가담자 95명을 적발했다고 발표한 사건이다. 이 중 조선노동당총책 황인오 등 62명이 국가보안법위반으로 구속된다. 구속된 62명 가운데는 전 민중당 공동대표 김낙중과 정책위원장 장기표가 포함되었다.

⁴³ 민주화운동기념사업회연구소, 『한국민주화운동사 연표』 (서울: 선인, 2006).

⁴⁴ <<http://100.naver.com/100.nhn?docid=724666>> (검색일: 2011.4.13).

는 것이다. 넷째, 통일헌법이 정하는 바에 따라 총선거 실시와 통일국회 및 통일정부를 구성함으로써 완전한 통일국가인 통일민주공화국을 수립하는 것이다. 그리고 남북연합단계에서는 민족공동체 현장에서 합의하는데 따라 남북정상회의·각료회의·평의회·공동사무처 등을 두기로 규정하고 있다.⁴⁵ 좀 더 구체적으로 한민족공동체 통일방안은 1982년 발표된 전두환 정부의 <민족화합 민족민주 통일방안>을 보강한 것으로, 자주·평화·민주 등 3대 원칙 아래 과도체제인 남북연합을 실현시키기 위한 민족공동체현장 채택 단계와 남북연합 단계를 거쳐 통일민주공화국 실현 단계로 나아간다는 3단계 통일방안이다.

우선 ‘남북연합기구’는 최고결정기구로서 ‘남북정상회의’를 두고, 그 아래에 남북 쌍방 정부대표로 구성하는 ‘남북각료회의’와 남북 쌍방 국회대표로 구성되는 ‘남북평의회’를 두어 그들의 업무를 지원하며, 쌍방 합의사항을 집행하기 위한 공동사무처와 상주연락대표부를 서울특별시와 평양특별시에 설치한다는 것이다. ‘남북연합기구’에서는 남북 간 모든 문제를 토의하고 합의에 따라 민족공동체 회복에 기여할 수 있는 조치를 취하도록 되어 있다. 남북한의 이질성이 극복되고 남북 간 합의가 성립되는 데 따라 ‘남북평의회’에서 통일헌법을 기초하고 총선거방법도 결정하여, 민주적으로 통일국회와 통일정부를 구성하면 우리 민족이 비로소 통일 민족국가를 이룩할 수 있다는 것이다.⁴⁶ 이러한 정책형성 과정을 거쳐 1990년 9월 4일 제1차 남북고위급회담이 서울에서 개최된 이래 1년 반의 남북회담 결과 1991년 12월 13일 서울에서 열린 제5차 회담에서 ‘남북간의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’ 즉, 남북기본합의서가 채택되었다. 그리고 1992년 2월 19일 평양에서 개최된 제6차 회담에서 남한과 북한 각각 내부절차를 거친 본문이 교환되었다.

한편 체제 내외적 위기 고조 상황에서 김정일 세습체계의 안정화를 이루려 한 이 시기 북한정권은, 민족과 민족주의 개념을 재구성하며 통일정책을 조정하고 정

⁴⁵ <<http://100.naver.com/100.nhn?docid=520897>> (검색일: 2011.4.13).

⁴⁶ 첫 단계는 민족공동체현장을 마련하는 단계로, 통일헌법에 의해 민주공화국을 건설할 때까지 남북관계를 이끌어가는 기본 장전의 기능을 수행하게 된다. 둘째 단계는 민족공동체현장을 토대로 한 남북정상회의와 실행기구인 남북각료회의, 통일헌법 기초 및 통일실현 방법·절차를 마련하는 남북평의회 등 과도기구를 설치하게 된다. 마지막 단계는 남북평의회에서 마련한 통일헌법을 바탕으로 총선거를 실시해 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 통일의 최종단계에 이르게 된다는 것이다. 이 통일방안은 ‘7·7선언’에서 천명한 남북동반자 관계를 구체화했다는 점과 노태우 정부 이전시기까지 역대 정권의 통일방안 가운데 북한 측이 주장하는 ‘고려연방제통일안’과의 거리를 가장 좁혔다는 점에서도 그 의의를 평가받고 있다. <<http://enc.daum.net/dic100/contents.do?query1=b24h2879a>> (검색일: 2011.4.13).

권의 정통성을 재구성하려 한다. 구체적으로 1980년 10월 개최된 조선노동당 제6차 대회에서 김일성이 제출한 “고려민주연방공화국” 통일론과 함께, 민족이 있어야 혁명과 건설도 있을 수 있고 사상과 이념도 있을 수 있다며 혁명보다 민족이 우선함을 제기하였다.⁴⁷ 1973년 발행된 『정치사전』에서 민족주의를 일관되게 부르주아적이라고 비판했던 것에 반해, 1985년 발행 『철학사전』에서는 민족주의를 ‘제국주의 국가의 민족주의’와 ‘피압박 민족 부르주아지의 민족주의’로 구별하고 후자는 일정하게 진보적인 역할을 한다고 해석한다.⁴⁸

그리고 1986년 김정일에 의해 ‘우리민족제일주의’, ‘우리식 사회주의’가 핵심구호로 등장했으며, 핏줄과 언어가 강조되고 체제 안정 및 일체화를 위한 전통성/민족성이 부각된다. 즉, “우리민족제일주의를 주장하는 것은 자기민족을 가장 소중히 여기는 정신과 높은 민족적 자부심을 가지고 혁명과 건설을 적극적으로 해나가야 한다는 것”이다.⁴⁹ ‘우리민족제일주의’와 ‘우리식 사회주의’ 이데올로기는 ‘수령이 준 사회정치적 생명’을 중심으로 수령·당·대중이 일체화되는 ‘사회정치적 생명체론’과 결합되었고, 절대권력 중심 주체사상과 김정일 세습체제를 안착시키기 위한 정책에서 파생된 것이다.⁵⁰

세계적 탈냉전 흐름이 현실화되던 1980년대 중반이후 체제방어가 중요했던 북한정권은, 이 시기부터 연방제 통일방안을 남조선혁명 전략보다는 남북 공존전략의 한 축으로 해석하였다. 구체적 행위 양상을 보면, 1980년대 중반 경 북한 연방제 통일안의 전제조건이 완화된다. 1984년 북한정권이 기존 방침을 바꾸어 북한-남한-미국 간 3자 회담을 지지하고 전두환 정권과 대화할 용의가 있다는 것을 처음으로 언술하였다. 그리고 김일성은 1985년 남북 고위급정치회담을 제안하며, “남조선 당국자들이 지난날 조국과 인민 앞에 많은 죄를 지었지만 이제라도 자기 잘못을 깨닫고 그에 대하여 사죄하며 조국통일의 길에 나선다면 지난날의 죄과를 다 백지화할 수 있습니다. 사람이 살아나가는 과정에는 과오도 범할 수 있습니다.”라는 논리를 내세웠다.⁵¹

이렇듯 북한정권은 1980년대 중반 이후 체제 방어/지속을 위해, 북한체제 주도

⁴⁷ 『조선노동당대회자료집』, 제4집 (서울: 통일원, 1988), p. 322.

⁴⁸ 『철학사전』 (평양: 사회과학출판사, 1985), p. 253; 박영자, “김정일시대 북한 통일정책의 추이와 평가: 닫힌 체제의 엔트로피 증가에 따른 회로차단,” 『북한연구학회보』 제14권 제1호, p. 225.

⁴⁹ 김정일, “주체사상교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여,” 『근로자』 1987년 7호, p. 11.

⁵⁰ 박영자, “김정일시대 북한 통일정책의 추이와 평가,” p. 225.

⁵¹ 김일성, “일본 오사까부 지사일행과 한 담화(1985년 6월 30일),” 『김일성 저작집 39』 (평양: 조선로동당출판사, 1993), p. 116.

남조선혁명론에 기초한 연방제 통일안을 남북한 공존체계와 연계될 수 있도록 정책방향을 조정한다. 즉, 선(先) 남북공존 후(後) 연방제 통일론으로 수정하는 정책적 행위 양상을 보인다. 이러한 정책 방향은 1988년, 1991년, 1993년 김일성의 신년사를 통해서도 확인할 수 있다.⁵² 무엇보다 내적으로 당시 북한의 경제위기가 본격화되었다. 상당수 공장/기업소가 자재와 원료 부족 등으로 정상 가동되지 않았다. 경제성장을 저하로 남한과의 체제 경쟁에서 뒤쳐지게 되었으며, 사회주의 진영 내부개혁 흐름에 체제 위기감이 고조되었다. 이러한 체제 내외적 위기가 1980년대 점차 고조되자, 북한정권은 김정일을 중심으로 한 국방위원회와 각종 감시·통제 제도를 강화하였다. 이것은 1992년 개정헌법에서 주석과 중앙인민위원회 권한을 약화시키고 국방을 하나의 독립된 장으로 신설하여, 국방위원회를 독립된 국가기구로 설치하고 주석으로부터 ‘일체의 무력을 지휘 통솔’하는 권한을 위임받음으로써 외현화되었다. 또 다른 한편으로 이전보다 행정경제 능력이 있는 간부를 중앙국가기관에 배치하기도 했다.⁵³

그리고 1993년 4월 6일 김일성이 민족주의를 강조한 ‘조국통일을 위한 전 민족 대단결 10대 강령’을 발표한다. 강령 내용은 첫째, 전민족의 대단결로 자주적이고 평화적이며 중립적인 통일국가를 창립하여야 한다. 둘째, 민족애와 민족자주 정신에 기초하여 단결하여야 한다. 셋째, 공존·공영·공리를 도모하고 조국통일 위업에 모든 것을 복종시키는 원칙에서 단결하여야 한다. 넷째, 동족사이에 분열과 대결을 조장시키는 일체 정쟁을 중지하고 단결하여야 한다. 다섯째, 북침과 남침, 승공과 적화의 위구를 다 같이 가시고 서로 신뢰하고 단합하여야 한다. 여섯째, 민주주의를 귀중히 여기며 주의주장이 다르다고 하여 배척하지 말고 조국통일의 길에서 함께 손잡고 나가야 한다. 일곱째, 개인과 단체가 소유한 물질적·정신적 재부를 보호하여야 하며 그것을 민족대단결을 도모하는데 이롭게 이용하는 것을 장려하

⁵² 최완규·이수훈, “김정일 정권의 통일정책: 지속성과 변화,” 『통일문제연구』, 2001년 상반기호, pp. 167-168.

⁵³ 김승조, “북한의 '92년 헌법과 사회주의 국가의 헌법이론에 관한 비교분석적 연구,” 『'93 북한·통일연구 논문집(VI): 북한의 행정 및 법제 분야』, 통일부, 1993. 구체적으로 1992년 4월 9일 북한은 최고인민회의 제9기 3차 회의에서 1972년 사회주의 헌법을 처음으로 개정했다. 이 헌법은 계급노선의 견지(제12조)와 조선노동당의 지도적 역할 견지(제11조), 민주주의 중앙집중제 고수 등 72년 헌법의 지도원칙을 유지하고 있다. 그러나 맑스-레닌주의를 삭제하고 주체사상의 독자성을 강조(제3조)하였다. 이것은 1980년대 후반의 동구의 변화에 대응하는 한 방편으로서 북한정권이 다른 사회주의국가와는 구별된다는 것을 부각시키고, 북한사회 발전단계는 일반 사회주의국가의 발전단계와 독립되어 있다는 것을 과시하기 위한 것으로 평가된다. 김승조, “북한의 '92년 헌법과 사회주의 국가의 헌법이론에 관한 비교분석적 연구,” p. 21.

여야 한다. 여덟째, 접촉·왕래·대화를 통하여 전 민족이 서로 이해하고 신뢰하며 단합하여야 한다. 아홉째, 조국통일을 위한 길에서 북과 남, 해외 전 민족이 서로 연대성을 강화하여야 한다. 열 번째, 민족대단결과 조국통일 위업에 공헌한 사람들을 높이 평가하여야 한다는 것이다.⁵⁴

남북관계의 전략적 상호작용 II국면인 이 시기 북한정권의 목표는 절대권력 주도 주체사상 체제를 지켜내며 김정일 세습을 안착시키려는 것이었다. 김정일은 차기 권력자로서 세습 안착을 위한 정치체제 결속력 강화와 우리민족제일주의로 민족주의를 재구성하는 데 치중했으며, 이와 관련된 시간을 벌고 대외적 긴장을 낮추기 위한 남북관계 및 통일정책은 권력이양을 준비하는 김일성 주도하에 이루어졌다. 김일성의 마지막 업적이기도 한 이 시기 ‘조국통일 민족대단결’ 통일방안은 대내외적 위기 고조 상황에서 세습을 통한 북한정권의 재생산과 긴장완화를 목표로, 북한정권이 남북관계의 전략적 상호작용 II국면에서 보여준 정책적 행위이다.

그렇다면 전략적 상호작용 II국면에서 펼쳐진 남북대화는 남북한 각각의 사회에 어떠한 기능을 하였을까? 급 전개된 정권차원의 남북대화 활성화와 새롭게 유입된 민족-통일의 정보는, 남북한 내부 정치사회에 중대한 무질서를 약화시키며 민족주의라는 체제강화 에너지를 창출하였다. 그러므로 남북 기본합의를 매개로 전개된 남북관계의 전략적 상호작용 II국면은 남북한 각각의 정치권력 안정화에 순작용하였다.

전체적으로 이 시기 남한 노태우 정부는 국내적 위기를 국제적 호기로 전환하기 위한 ‘체제공존 통일론’을, 북한은 대내외적 위기 상황에서 세습의 안정성을 도모하기 위한 선(先) 남북 민족공조론 후(後) 연방제 통일론, 특히 ‘낮은 단계 연방제론’을 제기하며 남한의 국가연합 단계에 근접한 공존통일론을 제기하였다. 이렇듯 노태우 정부는 국내적 위기를 국제적 기회로 전환하며 3당 통합 보수대연합 체제 안정을 도모하였고, 북한정권은 김정일 후계/세습 체제 안착화와 내외적 위기/무질서를 낮추려 하였다. 이러한 남북 정권의 목표에 따라 남북관계의 전략적 상호작용 II국면이 전개된 것이다.

3. 피드백과 결과

1980년 남북총리회담을 위한 실무대표 접촉이 진행된 이후 1988년까지 남북 당

⁵⁴ 『로동신문』, 1993년 4월 8일.

국은 상호 회담 제의만 했을 뿐 회담을 성사시키지 못하였다. 그러다 1988년 7·7 선언 이후 1989년 1월 이후 남북고위급 회담을 위한 예비회담이 시작된 후 남북 관계에 동태적 피드백이 이루어졌다. 1992년을 기점으로 한 남북 정권의 동태적 피드백을 분석하기 위한 네 가지 가설은 다음과 같다.

첫째, 사회 또는 개인을 배제한 남북 당국 차원의 권력주도 상호작용으로, 둘째, 남북 정권 각각이 자신의 이익에 상대방 행동이 영향 미칠 때 자기 이익을 극대화 하는 방법으로 상호작용했다는 면에서, 게임이론이 해석하는 밀고 당기기의 힘겨루기가 순환하며, 셋째, 남북 정권 공히 자신의 주도권 위기를 느낄 경우 강성의 긴장고조 행태를 보인다는 점이다. 마지막으로 남북관계 갈등이 극단적으로 고조 되면 한 측에서 긴장완화 계기를 만들고, 또 다른 측에서 이를 받아들이는 조율 과정에서 파국위기를 봉합한다는 것이다.

구체적 남북한 상호작용의 행위와 주요 내용에 초점 맞추어, 제1차 남북고위급 회담이 서울에서 개최된 1990년 9월 4일~1993년 3월 북한의 핵확산금지조약 탈퇴 시기까지 남북한의 전략적 상호작용 II국면이 전개되는 과정에 피드백을 일차 또는 월별로 정리해 보면 아래 <표 1>~<표 4>와 같다.⁵⁵

<표 1> 1990년 남북관계 주요 피드백

일 자	1990년 남북 상호작용 행위와 내용
9. 4~	9.4~7일 제1차 남북고위급회담(서울)
9.11	범민족대회 북측 준비위원장 윤기복, 『범민족대회』 남측 추진본부 앞 편지전달 관련 대남전통문 발송
9.12	한적총재 북한 윤기복 명의 서한접수 거부
9.13	<ul style="list-style-type: none"> • 북적위원장 대리 이성호, 수해관련 위문 대남전통문 발송 • 한적총재 제2차 고향방문단 교환문제 등 협의를 위한 제8차 남북적십자 실무대표 접촉제의 대북전통문 발송
9.17	북적위원장 대리 이성호, 남측 남북적십자회담 재개 촉구에 대해 적당한 시기 회담하겠다는 내용 대남전통문 발송
9.18	유엔가입문제 협의 위한 제1차 실무대표 접촉(판문점『중감위 회의실』)

⁵⁵ 통일부, 『남북대화』 제23호~제56호, 통일학술정보센터, 『남북관계연표 1948년~2009년』 (서울: 통일연구원, 2010), pp. 56-101, <<http://dialogue.unikorea.go.kr/data/kdialogue/list?viewCode=53>> (검색일: 2011.3~4.).

9.19	<ul style="list-style-type: none"> • 『범민족통일음악회』 북측 준비위원장, 『음악회』 (10.18, 평양) 초청관련 한국민족예술인 총연합회에 편지 전달 • 한적총재 제8차 남북적십자 실무대표 접촉 재제의
9.21	남북고위급회담 북측 대표단 대변인, 한국의 유엔 단독가입 노력에 유감표명
9.30	한국·소련, 대사급 외교관계 수립(유엔에서 양국 외무장관, 합의서 서명)
10. 5	유엔가입문제 협의를 위한 제2차 실무대표 접촉(판문점 『중감위 회의실』)
10. 9	<ul style="list-style-type: none"> • 제2차 남북고위급회담 일정협의 쌍방 책임연락관 접촉(판문점 『통일각』) • 남북통일축구대회(10.11, 평양) 참여 남북선수단 북경동해 입북(체류: 10.9~10.13)
10.12	제2차 남북고위급회담 일정협의 쌍방 책임연락관 접촉(판문점 『평화의 집』)
10.14	범민족통일음악회 참가자(17명) 판문점 통과 입북(체류기간: 10.14~10.24)
10.16~	10.16~19일 제2차 남북고위급회담(평양)
10.20	제84차 IPU 총회(10.15~10.20, 우루과이). 차기총회 개최지 『평양』으로 확정
10.21~	10.21~25일 남북통일축구대회(10.23, 서울) 위해 북측선수단 판문점통과 입경
11. 5	한적총재 제8차 남북적십자 실무대표 접촉 일자 수정제의 대북전통문 발송
11. 8	제8차 남북적십자 실무대표 접촉(판문점 『중감위 회의실』)
11. 9	유엔가입문제 협의를 위한 제3차 실무대표 접촉(판문점 『중감위 회의실』)
11.12	북한 정무원총리 연형묵, 제3차 남북고위급회담 예비회담 개최제의(11.16)
11.13~	11.13/17/21/29 남북고위급회담 책임연락관 접촉 및 실무대표 접촉
11.29	남북체육교류 및 주요 국제경기대회 단일팀 구성/참가 관련 제1차 남북체육회담
12. 1~	12.1/5/7 남북고위급회담 준비를 위한 제3차 실무대표접촉/ 쌍방 책임연락관 접촉, 서울 체류일정 협의/합의
12. 8	『1990 송년통일전통음악회』 참석 북측인원 33명 판문점 통과 13일 합동공연
12.11~	12.11~14일 제3차 남북고위급회담(서울)
12.13~	12.13~17일 노태우 대통령, 소련방문

<표 2> 1991년 남북관계 주요 피드백

월별	1991년 남북 상호작용 행위와 내용
1월	1. 1 북한 김일성, 신년사 - 『민족통일정치협상회의』 소집제의 1. 8 북한정무원총리 연형묵, 정부·정당·사회단체 『연합회의』 편지 전달 제의 대남전통문 발송 1. 9 남측 노재봉 국무총리, 북측 『연합회의』 편지 접수거부 대북전통문 발송 1.15 제2차 남북체육회담(판문점 『평화의 집』) 1.30 제3차 남북체육회담(판문점 『통일각』)

⁵⁶ 그 핵심 내용은 다음과 같다. ① 남북한이 한반도비핵시대 창설문제에 관해 법률적 실천문제를 협의, 92년 말까지 법적 효력을 지닌 공동선언을 채택할 것. ② 미·소·중 등 주변 핵 보유국들이

2월	<p>2. 8 박준규 국회의장, 북한 최고인민회의 상설회의 의장에게 IPU평양총회 남북대표단 참석할 수 있게 요청편지전달/ 북한 노동당·사회민주당·천도교 청우당, 남측 평민당·민주당·민중당 앞 편지전달</p> <p>2.12 제4차 남북체육회담(판문점 『평화의 집』): 제41회 세계탁구선수권대회 및 제6회 세계 청소년축구선수권대회 단일팀 구성에 합의</p> <p>2.14 남북고위급회담 북측 책임연락관, 책임연락관 접촉 무기연기 통보 대남전통문 발송</p> <p>2.18 남북고위급회담 북측대표단, 제4차 남북고위급회담 무기연기 성명발표/통일원대변인, 제4차 남북고위급회담 개최촉구 성명발표</p>
3월	<p>3.25 제41회 세계탁구선수권대회 남북단일팀 구성·참가(5. 9)</p>
4월	<p>4. 8 노재봉 국무총리, 제4차 남북고위급회담 개최촉구 대북전통문 발송</p> <p>4.10 남북고위급회담 북측대표단 대변인 안병수, 기자회견을 통해 제4차 남북고위급회담 재개 전제조건 제시</p> <p>4.11 통일원 대변인, 안병수 기자회견 논평발표 (북한은 회담재개에 아무 전제조건없이 나서라고 촉구)</p>
5월	<p>5. 6 제6회 세계청소년축구선수권대회 남북단일팀 구성·참가(6.28)</p> <p>5.27 북한외교부, 『유엔가입결정』 성명발표</p>
6월	<p>6.26 남북고위급회담 북측대표단 대변인, 노대통령의 통일관계 장관회의에서의 『독일 통일문제 연구』 지시 관련 비난 성명 발표</p>
7월	<p>7. 6 노태우 대통령, 『8·15를 경축하는 남북공동행사』 개최 지시(밴쿠버)</p> <p>7.11 북한 정무원총리 연형묵, 제4차 남북고위급회담 개최(8.27-8.30)제의 대남전통문 발송</p> <p>7.13 정원식 국무총리, 제4차 남북고위급회담 개최 북측제의 수락 및 쌍방 책임연락관 접촉제의 대북전통문 발송</p> <p>7.15 최호중 부총리 겸 통일원장관, 『통일대행진』 추진을 위한 대북 성명 발표</p> <p>7.19 남북고위급회담 쌍방 책임연락관 접촉(판문점 『통일각』)</p> <p>7.23 장충식 남북체육회담 수석대표, 대북전통문 통해 8월 6일 남북체육회담 재개제의</p> <p>7.25 북한 『조국통일민주주의전선』, 범민족대회 관련 대남 비난 성명발표</p> <p>7.29 남북고위급회담 쌍방 책임연락관 접촉(판문점 『평화의 집』)</p> <p>7.30 북한 외교부, 한반도 비핵지대화 공동선언 채택 제의 성명 발표⁵⁶</p> <p>7.31 북한, 남북체육회담을 8.17에 갖자고 수정제의</p>

남북공동선언을 법적으로 보장할 것. ③ 남북공동선언 후 1년 내에 핵 보유국은 한반도 비핵지대에 저축되는 모든 요소를 제거하고 특히 미국은 한반도 핵무기 철수조치를 강구할 것. ④ 아시아·비핵국가들은 한반도가 비핵지대로 되는 것을 지지·존중할 것.

⁵⁷ 주요하게 “통일은 어느 일방의 우월한 힘에 의해서가 아니라, 대화와 협상을 통해 평화적으로 이루어져야 한다 … 통일은 민족자존의 정신에 입각해 남북한이 주체가 돼야한다 … 따라서 평화체제 구축문제도 남북한이 당사자가 되는 것이 당연하다”라고 천명하였다.

8월	<p>8. 1 남측, 남북고위급회담 실무대표 접촉에 참가할 2명의 대표명단을 북한측에 통보 -대표: 송한호(통일원 차관), 임동원(외교안보연구원장)</p> <p>8. 2 북한측, 실무대표 접촉에 참가할 2명의 대표 명단을 남측에 통보 -대표: 백남준(조평통 서기국장), 최우진(외교부 순회대사)</p> <p>8. 5 제4차 남북고위급회담 준비를 위한 제1차 실무대표 접촉(판문점 『평화의 집』)</p> <p>8. 7 장충식 남북체육회담 수석대표, 회담일자를 북한측이 8.17로 수정제의한데 대해 동의</p> <p>8.10 제4차 남북고위급회담 준비를 위한 제2차 실무대표 접촉(판문점 『통일각』)</p> <p>8.12 강영훈 대한적십자사 총재, 남북적십자회담 제의 20주년에 즈음한 성명발표</p> <p>8.12 북한, 유도선수 이창수 귀순을 문제삼아 남북체육회담을 무기 연기한다고 통보</p> <p>8.16 제4차 남북고위급회담 준비를 위한 제3차 실무대표 접촉(판문점 『평화의 집』)</p> <p>8.17 남북고위급회담의 남측 대표단(7명) 명단을 북한측에 통보: 수석대표, 정원식(국무총리)</p> <p>8.20/21/22/23 책임연락관 접촉: 제4차 남북고위급회담 10.22-10.25 평양 개최 합의</p>
9월	<p>9.11 최호중 부총리 겸 통일원장관, 흡수통일 배제입장 천명⁵⁷</p> <p>9.17 제46차 유엔총회, 남북한 유엔동시가입 승인</p> <p>9.24 노태우 대통령, 제46차 유엔총회 연설</p>
10월	<p>10. 2 북한 정무원총리 연형묵, 유엔총회 연설, 10. 4~13 김일성, 중국방문</p> <p>10.14 제4차 남북고위급회담 책임연락관 접촉, 체류일정 협의(판문점 『통일각』), 김중열 대한올림픽위원회 위원장, 제5차 남북체육회담 개최제의 대북전통문 발송</p> <p>10.17 제4차 남북고위급회담 책임연락관 접촉(판문점 『평화의 집』)</p> <p>10.22~25 제4차 남북고위급회담(평양)</p> <p>10.30 북한 올림픽위원장 김유순, 제5차 남북체육회담 개최거부 대남전통문발송</p>
11월	<p>11. 8 노태우대통령, 『한반도의 비핵화와 평화구축을 위한 선언』</p> <p>11.11/15/20/26 남북고위급회담 제1~4차 대표접촉</p> <p>11.26-29 남북의 여성대표, ‘아시아의 평화와 여성의 역할’ 서울 토론회 개최</p>
12월	<p>12.10~13 제5차 남북고위급회담 본 회담: 두 차례 대표접촉시 타결한 <남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서> 채택, 서명하고 3개항의 공동합의문 채택</p> <p>12.24 노동당중앙위원회 제6기19차 전체회의 <기본합의서> 지지와 김정일 군 최고사령관추대</p> <p>12.26 남북고위급회담 핵문제협의를 위한 제1차 대표 접촉, 북한 중앙인민위·최고인민회의 연합회의 <기본합의서> 정식 승인</p> <p>12.28 남북고위급회담 핵문제협의 제2차 대표접촉, 북한 나진·선봉 자유경제무역지대로 공식발표</p> <p>12.31 남북고위급회담 핵문제협의 제3차 대표접촉. 쌍방은 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’문안에 합의·가서명했으며, 동 공동선언의 발효절차 및 시기를 규정한 공동발표문 채택</p>

<표 3> 1992년 남북관계 주요 피드백

월별	1992년 남북 상호작용 행위와 내용
1월	<p>1. 1 노태우 대통령, 신년사에서 <남북합의서>의 내용을 실천에 옮겨 7천만 한민족공동체 건설을 위한 화해와 협력의 시대 천명 / 북한 김일성 주석, 신년사에서 남과 북은 조국통일 3대원칙에 기초해 <남북합의서>의 이행으로 평화통일을 전제로 한 조국통일 강조</p> <p>1. 7 국방부, '92 팀스피리트 한미합동군사훈련 중지 발표/ 북한 외교부, 가까운 시일 안에 핵담보 협정에 서명하고 IAEA와 합의하는 시기에 사찰을 받기로 하였다고 발표</p> <p>1.14 남북고위급회담 비핵화공동선언 본문교환을 위한 제1차 대표 접촉</p> <p>1.15 정원식 국무총리, 3개분과위(정치·군사·교류협력) 구성, 운영방안과 남북연락사무소 설치 운영방안 협의를 위한 대표접촉 제의</p> <p>1.21 남북고위급회담 비핵화공동선언 본문교환을 위한 제2차 대표 접촉</p> <p>1.22 북미, 첫 고위급 회담 개최(뉴욕 주 유엔 미 대표부)</p> <p>1.30 북한, IAEA의 핵안전협정 조인</p>
2월	<p>2. 5 북한 중앙 인민위. 최고인민회의, 비핵화공동선언 승인</p> <p>2.17 노태우 대통령, <남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서>와 <한반도 비핵화에 관한 공동선언> 문건에 서명</p> <p>2.18~21 제6차 남북고위급회담 본회담: 남북기본합의서와 비핵화 공동선언 발표</p>
5월	<p>5.5~8 제7차 남북고위급회담 본회담: 남북연락사무소, 남북군사공동위원회, 남북경제 교류·협력 공동위원회, 남북 사회문화 교류·협력 공동위원회 구성합의</p> <p>5.22 비무장지대 무장병력 침투 사건: 오전 11시30분경 강원도 철원북방 비무장지대 군사분계선 남쪽 1km지점에서 육군수색대와 북한 무장침투조 사이에 교전발생 (북한군 3명, 국군1명 사망)</p> <p>5.25~6.5/7.7~21/8.31~9.12 IAEA, 북한 핵에 대한 임시사찰 1, 2, 3차에 걸쳐 실시</p>
9월	<p>9.15~16 제8차 남북고위급회담 본회담 <교류협력, 화해, 불가침의 3개 부속 합의서> 채택·발표 및 화해공동위원회 구성 합의</p> <p>9.30 북한 김영남 부총리 겸 외교부장, 뉴욕 주재 한국특파원들과 기자회견에서 남북한 상호 핵사찰, 주한미군 철수 주장</p>
10월	<p>10. 5 안기부, '조선노동당 사건' 관련 간첩단 62명 구속 발표</p> <p>10. 7 최영철 부총리 겸 통일원 장관, 간첩단 사건 관련 대북 사과 촉구 성명</p> <p>10. 8 북한 조평통, 안기부의 남한 조선노동당 사건 조사결과 비난</p> <p>10. 9 이동복 정치분과위원장, 정치분과위원회 긴급 소집 제의</p> <p>10.12 북한, 정치분과위원회 소집 거부</p> <p>10.13 북한 조평통, 팀스피리트훈련 중지 요구</p> <p>10.13 정부, 최각규 경제부총리 방북 연기 통보</p> <p>10.21 현승중 국무총리, 간첩단 및 핵개발 의혹 관련 간첩단사건이 <남북기본합의서> 제14조, <화해분야 부속합의서> 제15조, 제17조 위반임을 경고</p> <p>10.27 북한, 팀스피리트 훈련재개 공동대처를 위한 당·정·사회단체 연합회의에서 팀스피리트 훈련재개 시 고위급 회담 등 모든 남북대화 접촉 중단 결의</p>
11월	<p>11.13~14 IAEA, 북한에 대한 제4차 임시 핵사찰</p>

12월	12.10 공로명 남북고위급회담 대변인, 북한 핵문제 진전이 없을 경우 팀스피리트 훈련 재개 불가피하다고 언급 12.11 북한, 최고인민회의 제9기 4차 회의 개최 연형묵 총리 경질, 후임에 강성산 임명
-----	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<표 4> 1993년 남북관계 주요 피드백

월 별	1993년 남북 상호작용 행위와 내용
2월	2.25 IAEA 이사회, 앞으로 1개월 안에 IAEA의 특별사찰을 받아들일 것을 촉구하는 대북결의안 채택 2.28 북한, 팀스피리트 훈련 및 IAEA 특별사찰 계획에 대해 ‘자주권에 대한 난폭한 침해’라고 비난, 어떠한 경우에도 이를 받아들일 수 없다고 주장
3월	3. 5 김영삼 대통령, 육사 졸업식에서 “새정부의 안보 목표는 북한을 적대하고 고립시키기 위한 것이 아니라 그들을 동족으로서 포용하고 온 겨레가 함께하는 시대를 여는데 있다”고 하면서 “남과 북은 평화통일과 공동번영의 동반자가 되어야 한다”고 역설 3. 8 북한, 준전시상태 선포: 김정일 오후5시 ‘중대방송’으로 발표된 북한군 최고사령관 명령 제0034호 팀스피리트훈련은 북침을 위한 예비전쟁, 핵 시험 전쟁이라 비난 3. 9 한미합동 '93 팀스피리트 훈련 돌입 3.10 통일관계장관회의 제9차 회의, 통일원장관·외무부장관·안기부장·청와대 비서실장으로 구성된 통일관계장관 전략회의 구성키로 결의 3.11 김영삼 정부, 통일관계장관 전략회의에서 장기수 이인모 방북허용 관련 공식입장 발표 3.12 북한, 중앙인민위원회 9기 7차회의에서 핵확산금지조약기구 탈퇴 성명 3.16 이인모 방북문제관련 연락관 접촉 3.19 이인모 판문점 통해 송환 3.19 한·미 군당국, '93 팀스피리트 기동훈련 종료 공식발표 3.27 북한 전군철 조평통 부위원장, 이인모 송환 감사 성명 발표
4월~	회담 중지

위의 표로 정리한 약 3년에 걸친 남북한 정권의 상호작용 과정을 살펴보면, 다음과 같은 피드백 구조를 확인할 수 있다.

- 첫째, 철저히 당국 차원의 상호작용만을 인정하고 있다는 점이다.
- 둘째, 남북 정권 간 밀고 당기기라는 힘겨루기 게임이 순환하고 있다는 것이다.
- 셋째, 남북 정권 공히 자신의 주도권 위기를 느낄 경우 강성의 긴장고조 행태를 보인다는 점이다.
- 넷째, 갈등 긴장도가 고조되면 한 측에서 긴장완화 계기를 만들고 또 다른 한 측에서 이를 조율하며 파국위기를 봉합한다는 것이다.

이러한 피드백 구조에 기초할 경우 남북한 정권은 자신의 기득권이 상실될 수 있는 전쟁 상황이나 극단적 위기진행을 막기 위해, 서로 전략적으로 상호작용하고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 피드백 구조 하에서 남북한 행위주체들은 결과적으로 자신의 목적을 달성한 것이다.

남한의 노태우 정권은 1987년 민주화이후 조직화된 통일운동세력의 급성장을 차단하며, 3당 합당을 통해 보수대연합 구조를 재창출하였고, 그 결과 김영삼 정권으로의 권력이양에 성공하였다.

북한정권은 1992년 4월 9일, 1972년 제정한 사회주의 헌법의 개정내용⁵⁸에서 확인할 수 있듯이, 북한식 사회주의체제 정당성의 법제도적 측면까지를 완비하며 김정일 세습체제의 안정적 구조를 창출하였다.

결과적으로 남북관계의 전략적 상호작용 II국면에서 양측 정부의 권력차원 목표는 달성하였으나, 분단 과제를 해결하지 못한 채 통일과제의 무게감은 더욱 커졌다.

V. 결론: 전략적 상호작용Ⅲ를 넘어

2008년 이명박 정부의 등장과 <비핵·개방·3000>으로 요약되는 대북정책은 ‘북한정권이 변화하지 않으면 어떤 대책도 무의미하다’는 인식론에 기초한다. 대개 국제정치에서 나타나는 강경파/ 보수정권의 전통적 현실주의 이념에 근간한다. 상대 측의 나쁜 속성을 바꾸는 것은 정권 자체의 근본적 변화가 없으면 불가능하며, 결국 정권교체를 통해서만 그 나쁜 행태는 바뀔 수 있다는 것이다.

따라서 상호작용의 주요 행위 양상은 강압/ 통첩이며 상대측에 대한 비타협성이나 징벌 의지를 견결히 고수하려 한다. 이는 대개 보수주의자들의 신념체계 내한 특성이기에 ‘도덕주의적 경건함’을 보이기도 한다. 물론 정권의 이해와 국내외적 정치전술에 따른 상황과 필요에 따라, 사랑과 용서/ 협약이나 평화공존을 제기하기도 하나, 근본적으로 상대측을 신뢰하지 않는다. 그러므로 상대측에게 기회나 협상을 제기하는 목적도 종종 상대의 허위와 사악함을 공개적으로 입증하기 위해서거나, 상대측의 대응/ 반응을 떠보고 자신의 전술을 가다듬기 위해 활용되곤 한

⁵⁸ 1992년 헌법은 계급노선의 견지(제12조)와 조선노동당의 지도적 역할 견지(제11조), 민주주의 중앙집중제 고수 등 72년 헌법의 지도원칙을 유지하고 있다. 그러나 맑스-레닌주의를 삭제하고 주체사상의 독자성을 강조(제3조)하였다.

다. 이러한 행태는 특히 상호작용의 갈등 구조에 놓여 있는 양측이, 근본주의적 강경파/ 보수세력일 경우 더욱 더 분명하게 드러난다.

그러나 이들은 기본적으로 보수 세력이기에 대개 가진 것이 많으며 지킬 것도 상대적으로 많은 이들이다. 따라서 수많은 전쟁 시뮬레이션을 시도하거나 홍보하더라도 이익보다 손해가 많을 것으로 계산될 경우, 결코 쉽게 전쟁을 발발하거나 유도하지 않는다. 따라서 대립과 갈등 구조의 순이익을 충분히 활용하나, 긴장과 갈등의 최고조에 다다르면 극단적인 해결 국면을 조성하곤 한다.

따라서 근대 국민국가와 국제 체제 구성 이후 핵무기를 축으로 하는 힘의 균형선이 팽팽했던 냉전시스템의 적대적 대립구조 하에서, 서로를 적대시하는 긴장과 갈등 수준은 높았으나 전 시대에 비해 ‘극단적 폭력의 폭발’은 적었던 것이다. 상호작용의 갈등구조 양측이 모두 동일한 인식지반을 갖고 있을 경우, 특히 강경 보수세력일 경우 급작스런 화해국면이 더 쉽게 전개되곤 한다. 대내 정치적으로든 또는 선언적으로든 전쟁불사를 외치며, 보수정치의 정당성을 선전하고 집단주의적 애국심 유도로 지배 권력의 정당성과 지지도를 높이며 하야도, 갈등이 전쟁으로 퍼지는 것을 양측 모두 원하지 않기 때문이다.

본문에서 살펴본 1992년 남북관계 시스템은 이러한 양 보수세력의 상호작용 양상과 메커니즘을 여실히 보여주고 있다. 그리고 2008년 집권한 이명박 정부 또한 이러한 맥락에서 자유롭지 못하다. 따라서 2012년 남북관계에 일대 전환이 이루어질 가능성이 상당히 크다. 필자의 시계열적 감각에 따른 직관에 기초하면 분단 한반도의 1953년, 1972년, 1992년을 관통하는 20년 주기의 4번째 국면이 2012년에 전개될 가능성이 높다.

또한 휴전협정체결 외에도 남북공동선언과 기본합의서 체결을 기점으로 한 남북관계의 1972년 체제와 1992년 체제에서 확인할 수 있듯이, 남북관계의 극적 진전 국면은 대개 양측의, 더 정확히 보면 북한정권의 성격은 건국이후 60년 이상 상수(常數)화되었기에 남한 정부가 보수정권에 의해 운영될 때 그러했기 때문이다. 나아가 2011년 현재 전개되고 있는 북미, 한중, 한미, 북중 동시다발 접촉 양상과 남북관계 갈등이 고조된 상황에서 더 이상 기다릴 수만은 없다는 국내외적 요구들이 갈등 고조와 맞물려 전개되고 있기 때문이다. 무엇보다 2012년 총선과 대선 국면이 남한 정치에는 가장 중요한 일정이고, 북한정권 역시 2012년 강성대국의 포문이라도 열고 3대에 걸친 세습체제 구축을 도모해야 하기 때문이다. 대내외적 상황이 2012년 남북관계에 전략적 상호작용 III국면을 예시하고 있다.

그렇다면 대한민국은 다시 1972년과 1992년 현실화된 정치권력의 목적달성을

위한 전략적 상호작용을 되풀이 할 것인가? 과거의 재생산이 아닌 새로운 역사를 창출하기 위해, 과거로부터 어떠한 교훈을 얻을 것인가? 무엇으로부터 2012년 남북관계 상호작용 메커니즘이 과거와는 다른 양상의 아래로부터 창발이 드러날 수 있게 할 것인가? 그 중 가장 정당성 있는 방법 중 하나는 남북관계와 합의의 역사적 근거에 기초하는 것이다. 구체적으로 <남북기본합의서> 규약 내용과 정치/경제/사회/문화를 포괄하는 부문별 위원회 활동이 보장될 수 있도록, 법적 구속력을 갖추고 실행할 수 있는 국내외적 틀을 갖추는 것으로부터 출발해야 한다. 즉, 2012년 남북관계 전환 국면을 <남북기본합의서> 이행 관점에서 준비하는 것이다.

20년 전 체결된 남북기본합의서에는 “7·4남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대원칙” 계승, “정치 군사적 대결상태 해소와 민족적 화해”를 위한 긴장 완화 및 평화 보장, 그리고 다각적 교류·협력 통한 “민족공동의 이익과 번영” 추구를 위한 제 원칙과 방법들이 망라되어 있다. 특히 쌍방의 합의를 제도적으로 실현하고 합의서 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의하기 위하여 남북고위급회담 테두리 안에서 남북정치분과위원회, 남북군사분과위원회, 남북교류·협력분과위원회를 구성 및 운영하기로 합의하였다. 나아가 남북핵통제공동위원회 뿐만 아니라 북한의 요구를 조율하며 남북화해공동위원회, 남북군사공동위원회, 남북교류협력공동위원회와 남북연락사무소 등의 제도 구성까지 갖추고 있다.

따라서 이 구체적 이행과제들에 대한 재(再) 호명(呼名)과 함께 남북한 양측이 헌법 또는 그에 준하는 법제도적 규범력을 갖추고, 이미 합의된 이행과제 실행이 구체화될 수 있도록 액션프로그램과 실천력을 담보해야 한다. 이는 실행원리 상 법시스템과 정치시스템의 결합 구조를 완성하는 것이기도 하다. “법시스템에서는 그것들이 헌법을 통한 해석적 운하 속에서 해결책이 도출”되는 반면 “정치시스템에서는 그 해결책이 기관/조직적 전략적 운하 속에서 발견”되기 때문이다.⁵⁹

그러므로 남북관계의 발전을 전망하며 남북 각각의 정권이 새롭게 조성될 전략적 상호작용 III국면에서, 과거와 유사하게 각각의 집권안정화/ 권력재창출과 국내정치적 이용/활용 측면에 우선성을 두지 않도록 정부와 사회 모두의 견인 노력이 중요하다. 더불어 구체적 상호작용 과정에서는 새로운 규약이나 조약을 또 다시 만들거나 합의하기 위해 시간을 낭비하지 말고, 기존 <남북기본합의서>가 가

⁵⁹ 은승표, “헌법과 법시스템 및 정치시스템,” 『공법학연구』, 8권 2호 (서울: 한국비교공법학회, 2007), p. 258.

지고 있는 맹점인 운영원리상 상호 상충하는 ‘법시스템과 정치시스템의 상호작용을 결합시키는 남북관계 개선 전략’이 실행되기를 바란다.

■ 접수: 4월 28일 ■ 심사: 5월 31일 ■ 채택: 6월 13일

참고문헌

1. 단행본

- 길영환 지음·이원웅 옮김. 『남북한 비교정치론』. 서울: 문맥사, 1988.
 김도훈·문태훈·김동환. 『시스템 다이내믹스』. 서울: 대영문화사, 2001.
 김동환. 『시스템 사고』. 서울: 선학사, 2004.
 김일성. 『조국의 자주적 평화통일을 이룩하자』. 평양: 조선로동당출판사, 1980.
 _____. 『김일성저작집 42권』. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
 _____. 『김일성저작집 43권』. 평양: 조선로동당출판사, 1995.
 _____. 『김일성저작집 44권』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
 김학성. 『서독의 분단질서관리 외교정책 연구』. 민족통일연구원, 1995.
 니클라스 루만 저·박여성 역. 『사회체계 이론 1』. 서울: 한길사, 2007.
 민주화운동기념사업회 연구소. 『한국민주화운동사 연표』. 서울: 선인, 2006.
 발터 리제 쾨퍼 저·이남복 역. 『리클라스 루만의 사회사상』. 서울: 백의, 2002.
 통일부. 『통일부 30년사- 평화·화해·협력의 발자취, 1969-1999』. 통일부 기획관리실, 1999.

Niklas Luhmann, John Bednarz, Dirk Baecker. *Social Systems*, Stanford University Press. 1996.

Meadows, Donella H. *The Unavoidable A Priori: Elements of the System Dynamics Method*. Massachusetts: The MIT Press, 1980.

_____. *Thinking in Systems: A Primer*. Chelsea Green Publishing Company. 2008.

2. 논문

- 고병철. “남북한 관계의 역사적 맥락.” 『남북한 관계론』. 서울: 한울, 2005.
 김승조. “북한의 '92년 헌법과 사회주의 국가의 헌법이론에 관한 비교분석적 연구,” 『'93 북한·통일연구 논문집(VI): 북한의 행정 및 법제 분야』. 통일부, 1993.
 김연철. “죽은 기본합의서를 살려라.” 『월간 사회평론 길』. 98권 2호. 사회평론사, 1998.
 김일성. “조선민주주의인민공화국에서의 사회주의건설과 남조선혁명에 대하여(1965.4.14).” 『김일성저작집 19권』. 평양: 조선로동당출판사, 1982.
 _____. “현정세와 우리 당의 과업(1966.10.5).” 『김일성저작집 20권』. 평양: 조선로동당출

- 판사, 1982.
- _____. “미제를 반대하는 아세아 혁명적 인민들의 공동투쟁은 반드시 승리할 것이다 (1971.8.6).” 『김일성저작집 26권』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- _____. “민족의 분렬을 방지하고 조국을 통일하자(1973.6.23).” 『김일성저작집 28권』. 평양: 조선로동당출판사, 1984.
- _____. “일본 오사까부 지사일행과 한 담화(1985.6.30).” 『김일성 저작집 39』. 평양: 조선로동당출판사, 1993.
- 김정일. “주체사상교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여.” 『근로자』. 1987년 7호.
- 류병화. “남북기본합의서에 법적 성격.” 『법학논집』. 27권. 고려대학교 법학연구원, 1992.
- 박운흔. “남북기본합의서 이행에 따른 남북교류협력 법령의 보완·발전방향.” 『서울대학교 법학』. 34권 1호. 서울대학교 법학연구소, 1993.
- 박용현. “남북기본합의서에 관한 법적 재조명.” 『한국동북아논총』. 18권. 한국동북아학회, 2001.
- 박영자. “남북 1인 지배체제: 유신체제와 유일체제.” 안병욱 외, 『유신과 반유신』. 서울: 선인, 2005.
- _____. “김정일시대 북한 통일정책의 추이와 평가: 닫힌 체제의 엔트로피 증가에 따른 회로차단.” 『북한연구학회보』. 제14권 제1호.
- 백봉중. “민주적 평화통일과 남북기본합의서.” 『한국동북아논총』. 9집. 한국동북아학회, 1998.
- 서보혁. “체제 경쟁의 종식 혹은 변형?: 남북한 대외관계 비교 연구.” 『남북관계사』. 이화여대 통일학연구원 편, 이화여대 출판부, 2009.
- 신종대. “남북한 관계와 남한의 국내정치.” 『남북한 관계론』. 서울: 한울, 2005.
- 심연수. “‘7·4남북공동성명’과 ‘남북기본합의서’의 배경에 관한 체계론적 분석.” 『국민윤리 연구』. 52호, 한국국민윤리학회, 2003.
- 윤 황. “남북기본합의서의 이행을 통한 남북관계의 개선방안.” 『정책과학연구』. 9권. 단국대학교 정책과학연구소, 1999.
- 은승표. “헌법과 법시스템 및 정치시스템.” 『공법학연구』. 8권 2호. 한국비교공법학회, 2007.
- 이장희. 『남북합의서의 국제법적 성격, 남북합의서의 성격과 그 실현방도』. 제1회 평화통일 대토론회, 1992.
- _____. “남북기본합의서의 법적 성격과 실현방안.” 『국제법학회논총』. 제43권 1호. 국제법학회, 1998.
- 정석환. “시스템다이내믹스 방법론을 이용한 정책과급효과분석.” 『한국행정학보』. 39권. 한국행정학회, 2005.
- 제성호. “남북기본합의서의 법적 성격.” 『서울국제법연구』. 5권 2호. 서울국제법연구원, 1998.
- 최완규·이수훈. “김정일 정권의 통일정책: 지속성과 변화.” 『통일문제연구』. 2001년 상반기호.
- Bremer, Stuart A. “Dangerous Dyads: Likelihood of Interstate War. 1816-1965.”

- The Journal of Conflict Resolution*. Vol. 36. No. 2. Jun. 1992.
- Coyle, R. "The Practice of System Dynamics: Milestones, Lesson and Ideas from 30 Years of Experience." *System Dynamics Review*. Vol. 14, No. 4, 1998.
- _____. "Qualitative Modelling in System Dynamics or What Are the Wise Limits of Quantification?" *Proceedings of 1999 conference of System Dynamics Society*. New Zealand, 1999.
- Eden, C. "Cognitive Mapping." *European Journal of Operational Research*. Vol. 36, 1998.
- _____. "Cognitive Mapping and Problem Structuring for System Dynamics Model Building." *System Dynamics Review*. Vol. 10 (1994)
- Senge, Peter M. "The Leader's New Work: Building Learning Organizations." *Sloan Management Review*. Vol. 32 (1990).
- Wolstenholme, E. F.·Coyle, R. G. "The Development of System Dynamics as a Methodology for System Description and Qualitative Analysis." *The Journal of the Operational Research Society*. Vol. 34, No. 7, 1983.
- Zolberg, Aristide, "Strategic Interaction and Formation of Modern State: France and England." *International Social Science Journal*. Vol. 32, No. 4, 1980.

3. 기타자료

유욱. "남북기본합의서 18주년을 기념하며." KPI칼럼, 2009년 12월 16일.

- 『남북관계연표 1948년~2009년』
- 『조선노동당대회자료집』
- 『철학사전』
- 『남북대화』
- 『동아일보』
- 『중앙일보』
- 『로동신문』

Abstract

Strategic Interaction of Inter-Korean Relationship and Implement of South-North Basic Agreement: *An Analysis and Prospect Basing on System Dynamics*

Young-Ja Park

The purpose of this paper is to examine strategic interactions of two Korea regimes, inter-Korean relations around 1992 according to system theory, and then to prospect implement of <South-North Basic Agreement> to take effect in 1992 for improvement of inter-Korean relationship in 2012. In other words, it is an analysis and prospect basing on perspective of agent and strategic interaction according to system dynamics of system theory. As the Cold War began to thaw, inter-Korean relations reached an important turning point. On July 1988, the South Korean government announced a Special Declaration for National Self-Esteem, Unification and Prosperity. By 1990, inter-Korean relations had improved dramatically with the beginning of South-North high-level talks between the prime ministers. Following eight rounds of the ministerial talks, the South and the North signed a South-North Basic Agreement and announced a Joint Declaration on Denuclearization on the Korean peninsula in 1991. But the agreement in 1992 were not readjust to a realistic level. Basing on the system theory, the main cause is strategic interactions of two Korea regimes having the conservative principle and the domestic political perspective. Therefore, hereafter Korean government has not to repeat the same mistakes for improvement of inter-Korean relation and the peninsular unification. The first point is a correspondence between legal system and political system for implement of South-North Basic Agreement.

Key Words: Inter-Korean Relation, South-North Basic Agreement, Strategic Interaction, System Dynamics, System Theory

남북기본합의서에 대한 북한의 입장

김 갑 식*

I. 서론

II. 남북고위급회담과 북한

III. 남북기본합의서와 북한

IV. 결론

국문요약

북한은 남한으로의 흡수통일을 경계하면서 수 세적 차원에서 서둘러 남북기본합의서 채택에 동의했다. 북한은 체제유지를 위한 우호적 환경조성 차원에서 남북기본합의서를 발효시킴으로써 ‘남북 불가침’ 합의를 이루어냈고, 내부적으로는 ‘우리식 사회주의’론을 통해서 주민들의 사상통제를 강화하고 핵무기 개발을 은밀히 추진함으로써 김정일 후계체제의 안정화를 도모하고자 한 것이었다. 여기에 더해 남북기본합의서 내용이 당시 남북관계 수준을 훨씬 뛰어넘는 ‘정치적 선언’에 가까운 것이었기에, 북한에서 남북기본합의서는 퇴락의 길을 걷고 있다. 북한은 1991년 체결 당시에는 남북기본

합의서를 ‘조국통일강령’으로 칭송하더니, 북핵문제가 불거진 1992년 중반경부터 북한의 통일정책에서 ‘주변화’ 하였고, 1993년 김영삼 정부 출범 이후에는 ‘형해화’ 하였다. 그리고 2000년 남북정상회담 이후에는 김정일이 직접 서명한 6.15공동선언에 남북기본합의서를 ‘흡수’시켜, 현재는 북한의 통일담론에서 남북기본합의서를 찾아보기가 힘든 상황이다.

주제어: 남북기본합의서, 한반도비핵화공동선언, 남북고위급회담, 6.15남북공동선언

I. 서론

2011년은 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’(이하 ‘기본 합의서’)가 채택된 지 20년이 되는 해이다. 지난 1988년 당시 강영훈 국무총리의 제의로 남북은 8차례의 예비회담을 거쳐 남북고위급회담을 시작했으며, 1991년 10월 4차 회담에서 남북은 기본합의서의 단일문건을 채택하기로 합의했고, 같은 해 12월 5차 회담에서 남한의 정원식 총리와 북한의 연형묵 총리가 이 합의서에 서명했다. 이어 12월 판문점에서 개최된 대표접촉에서는 ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언’(이하 ‘비핵화 공동선언’)이 채택되고, 1992년 2월 19일 평양에서 개최된

* 국회입법조사처

6차 회담에서 남북 쌍방은 역사적인 기본합의서와 비핵화 공동선언을 발효시키고 ‘남북고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서’를 서명·발효시켰다. 특히 3월 14일 ‘핵통제공동위원회 구성에 관한 합의서’를 채택하고 19일 남북핵통제공동위원회(JNCC)를 발족해 남북 상호 핵사찰의 절차와 범위에 관한 논의를 시작했다.

1991년 이전에도 7.4남북공동성명 등 남북한 합의에 따른 문서들이 있었으나 이들은 대부분 남북 양측의 정부대표들에 의한 것이라기보다는 비공개리에 비공식 형태로 이루어진 것으로서 투명성과 법적 구속력에서 문제점이 있었다. 그런데 기본합의서는 남북 양측의 국호와 서명자의 직책을 처음 명기함으로써 상호 인정의 토대를 구축하고 남북관계가 정상적으로 접어드는 기틀을 마련했다. 기본합의서에 대해 남한에서는 국무총리의 국회보고, 국무회의 심의를 거쳐 1992년 2월 17일 대통령의 국법상 행위인 최종 재가를 마쳤고 동 재가 문서는 국무총리와 전 국무위원이 부서하였다. 북한에서는 1991년 12월 24일 당중앙위원회 제6기 19차 전원회의에서 연형묵 총리가 보고를 하였고 12월 27일 중앙인민위원회와 최고인민회의 상설회의 연합회의를 소집하여 이를 승인했으며 김일성 주석의 비준 절차를 거쳤다.¹

남한에서는 지난 20년 동안 보수와 진보를 가리지 않고 기본합의서를 ‘남북간 평화공존과 화해협력의 토대를 제공하는 문서’요 ‘한반도에 하나의 민족에 두 체제가 존재한다는 현실을 인정하고 그 위에서 화해와 통일의 길을 밝기로 하고 구체적인 경로를 제시한 전범(典範)’으로 규정하고 있다.² 노태우 정부 때 체결한 것이지만, 김대중 대통령은 1998년 2월 대통령 취임사에서 “남북문제 해결의 길은 이미 열려 있습니다. 1991년 12월 13일에 채택된 남북기본합의서의 실천이 바로 그것입니다. 남북 간의 화해와 교류협력과 불가침, 이 세 가지 사항에 대한 완

¹ 기본합의서에 대한 남북의 절차상 차이를 거론하며, 국제법상 조약의 5대 성립요건을 만족시키고 있는 기본합의서를 국회에서 비준하여 법적 구속력 있는 문서로 발전시켜야 한다는 주장이 있다. 이장희, “남북기본합의서 이대로 방치할 것인가,” 『당대비평』, 4 (1998), pp. 308-310. 북측도 1992년 2월 6차 고위급회담 통지문을 통해 남한의 국회비준을 요구했다. “제5차 북남고위급회담에서 채택되고 조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회와 최고인민회의 상설회의 연합회의의 심의를 거친 북남사이의 화해와 불가침 및 협력·교류에 관한 합의서를 조선민주주의인민공화국 국가수반이신 김일성 주석께서 비준하시어 그 발효에 관한 절차를 완료하였음을 알리는 바입니다. … 그러나 남한 국회는 이 합의서를 비준 동의를 하지 않았습니다. 그냥 대통령이 비준하고 국회는 지지결의안을 통과시키는 것으로 끝났습니다. 북한은 최고인민회의의 결의를 거쳤습니다.”

² 이동복, “남북기본합의서 무엇이 문제인가,” 『통일로』, 48 (1992), p. 32; 이종석, “대북포용정책의 추진과 남북기본합의서의 의의 (상),” 『통일로』, 137 (2000), p. 58.

전한 합의가 이미 남북한 당국 간에 이루어져 있습니다. 이것을 그대로 실천만 하면 남북문제를 성공적으로 해결하고 통일에의 대로를 열어 나갈 수 있”다며 기본합의서 이행을 주장하였고, 국회도 1999년 3월 8일 제201회 임시국회 본회의를 개최하여 ‘남북기본합의서 이행·실천을 위한 결의문’을 통과시키고 박준규 국회의장은 북한 최고인민회의 김영남 상임위원장에게 보내는 서한에서 동 결의문에 대한 북한의 긍정적 호응을 촉구하고 동봉한 국회결의문을 북한의 홍성남 내각총리에게도 전달해줄 것을 요청했다. 이명박 정부도 2008년 7월 11일 ‘남북 당국간 전면적 대화를 북한에 제의하면서 7.4공동성명, 기본합의서, 6.15공동선언, 10.4합의 이행방안에 대한 협의 용의’를 밝히는 등 기본합의서 이행을 강조하였다.

이처럼 남한에서는 기본합의서의 역사적 의미가 높이 평가되고 그 실천이 강조되고 있는 반면, 북한에서는 기본합의서가 굴절과 퇴락의 길을 걷고 있다. 북한은 1991년 체결 당시에는 기본합의서를 ‘나라의 자주적 평화통일을 일일천추로 갈망해오던 해내외의 우리 민족 모두를 커다란 환희의 결정에 휩싸이게 한 획기적인 합의문건’³으로 칭송하였다. 그러나 1992년 중반경부터 북핵문제 등 정치군사적 갈등으로 인해 기본합의서가 북한의 대남정책에서 ‘주변화’되더니 1993년 남북관계 경색 이후 김일성의 “조국통일을 위한 전민족대단결 10대 강령”이 발표되면서 ‘형해화’되었다. 그리고 2000년 남북정상회담 이후에는 6.15공동선언에 기본합의서가 ‘흡수’되어 버렸다. 남북 간 상호 신뢰가 형성되지 못한 상황에서 수세적이고 방어적인 자세로 남측에 끌려 다니며 합의를 할 수밖에 없었던 북한으로서는 어쩌면 당연한(?) 입장 변화라 할 수 있을 것이다.

본 논문의 목적은 기본합의서에 대한 북한의 입장을 정리하는 것이다. 본 논문은 크게 두 가지로 구성되어 있다. 먼저 북한이 기본합의서 체결에 동의한 배경과 목표에 관한 것이다. 배경은 탈냉전의 비대칭적 전개에 따른 북한의 피포위외식의 심화와 남북격차를 중심으로, 목표는 수세적 체제생존을 위한 우호적 대외환경 조성 과 김정일 후계체제 안정화를 중심으로 살펴볼 것이다. 다음으로 기본합의서에 대한 북한의 입장 변화와 기본합의서에서 합의한 현안에 대한 이행 여부에 관한 것이다. 북한의 입장 변화는 기본합의서와 6.15공동선언과의 관계를 근간으로 기본합의서에 대한 입장이 변화할 수밖에 없었던 근거를 중심으로, 기본합의서 상 현안은 평화체제, 핵문제, 교류협력 등에 대한 남북간 쟁점을 중심으로 분석할 것이다.

³ 『로동신문』, 1991년 12월 15일.

남북고위급회담과 기본합의서에 대한 핵심자료는 회담에 참여한 인사들의 회고록이다. 노태우, 임동원, 박철언, 이상옥 등의 증언이 대표적이다.⁴ 그러나 이 책들은 기본합의서에 대한 북한의 입장을 체계적으로 다루지 않았다. 즉 기본합의서에 대한 북한의 입장 변화에 관한 연구는 자료의 부족으로 많은 제약을 받을 수밖에 없고 이에 관한 연구는 거의 이루어지지 않았다. 다만 1997년에 제출된 임동원의 논문은 남북고위급회담의 전개과정과 북한의 협상전략과 협상행태를 분석적으로 정리했다는데 의미가 있다.⁵

II. 남북고위급회담과 북한

1. 정세: 탈냉전의 비대칭적 전개

가. 사회주의권 붕괴와 피포위의식 심화

1980년대에 이르러 동유럽 사회주의권의 붕괴, 미소의 몰타정상회담에서의 냉전종식 선언, 동독의 서독으로의 흡수통합, 소연방의 사실상 해체 등에 의해 국제정치질서와 환경은 급격한 탈냉전적 변화를 보였다. 이러한 국제적 여건의 급격한 변화는 동북아시아 정세 특히 한반도에 지대한 영향을 주었다.⁶ 즉, 그동안 북한 정권의 안정성을 제공했던 사회주의권과 냉전체제의 붕괴는 북한으로 하여금 체제위기 인식을 느끼게 하였다. 이제 북한은 냉전체제의 해소로 사회주의 우방이 사라져 세계정치의 고아라는 외롭고 불안한 처지에 놓이게 된 것이다.

사실 한국전쟁 이후 북한의 대외정세인식은 북한이 제국주의의 공세에 포위되어 있다는 피포위의식(siege mentality)에 근거하고 있다.⁷ 그런데 그 피포위의식이 1990년을 전후로 더욱 심화된 것이다. 기존의 세계 사회주의 체제는 북한에게 경제적 지원만을 제공한 것이 아니라 북한 사회주의 체제의 정치적·이념적 지지자였고 동반자였기 때문이다. 남북고위급회담이 진행되는 동안에 벌어진 걸프전

⁴ 조갑제, 『노태우 육성회고록』 (서울: 조갑제닷컴, 2008); 임동원, 『피스메이커』 (서울: 중앙북스, 2008); 박철언, 『바른 역사를 위한 증언 1, 2』 (서울: 랜덤하우스중앙, 2005); 이상옥, 『전환기의 한국외교』 (서울: 삶과꿈, 2002).

⁵ 임동원, “남북고위급회담과 북한의 협상전략,” 광태환 외, 『북한의 협상전략과 남북한 관계』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1997).

⁶ 김명기, 『남북기본합의서 요론』 (서울: 국제문제연구소, 1992), pp. 16-18.

⁷ 와다하루끼 저, 고세현 역, 『역사로서의 사회주의』 (서울: 창작과비평사, 1994), p. 139.

쟁과 틴스피리트 훈련은 더더욱 북한의 입지를 열악하게 만들었다. 김일성은 당시를 다음과 같이 회고한 바 있다. “우리는 어려운 환경에서 사회주의건설을 하고 있습니다. 우리 혁명은 의연히 간고한 행군길을 이어가고 있습니다. 그러니 지금도 고난의 행군은 계속된다고 말할 수 있습니다. 지난날에도 수십만의 일본군이 우리를 포위하고 추격하였지만 오늘은 그와는 대비도 할 수 없이 막강하고 포악한 제국주의 세력이 우리나라를 압살하려 하고 있습니다. 우리는 사실 전쟁시기나 다름없는 상태에서 살고 있는 셈입니다.”⁸

<표 1> 남북한 수교국가 변화 현황

구분	한국		북한	
	수교국가명	숫자	수교국가명	숫자
1989	헝가리, 폴란드, 유고슬라비아, 이라크(4)	133	103	모로코, 코모로(2)
1990	몽골, 남예멘, 체코, 루마니아, 러시아, 알제리, 말리, 나미비아, 잠비아, 불가리아, 베냉, 콩고(12) (예멘통일)	144	105	세인트빈센트, 나미비아, 도미니카, 앤티가바부다(4) (남예멘·동독 소멸)
1991	미크로네시아, 마셜군도, 알바니아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 부룬디, 토고(8)	152	112	바하마, 벨리즈, 그레나다, 라트비아, 리투아니아, 세인트키츠네비스, 키프로스(7)
1992	중국, 베트남, 크로아티아, 그루지야, 슬로베니아, 벨로루시, 우크라이나, 몰도바, 아르메니아, 아제르바이잔, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄, 투르크메니스탄, 앙골라, 남아프리카공화국, 탄자니아 (18) (대만 단교)	169	126	크로아티아, 슬로베니아, 벨로루시, 우크라이나, 몰도바, 아르메니아, 아제르바이잔, 우즈베키스탄, 카자흐스탄, 타지키스탄, 키르기스스탄, 투르크메니스탄, 오만, 칠레(14)

*외교통상부 국회제출자료(2011.4.1).

국제사회에서 입지가 좁아진 북한과 달리, 남한은 북방정책을 내세우면서 국제적 지지기반을 확대해나갔다. 남한은 7.7선언 이후 짧은 기간에 헝가리, 폴란드, 유고슬라비아(이상 1989년), 체코, 루마니아, 불가리아(이상 1990년), 알바니아(1991년) 등 상당수 동구 사회주의권 국가들과 수교했으며, 한소관계 역시 1989년 4월 무역대표부 개설, 12월 영사관계 수립, 그리고 1990년 9월 국교수립 등 빠른

⁸ 『김일성 동지 회고록, 세기와 더불어 7』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 181.

속도로 발전해나갔다. 혈맹관계였던 북중관계를 반영하여 한중관계는 약간 더디었지만 1990년 10월에 무역대표부가 설치되었고 1992년 8월 정식으로 국교가 수립되었다. 남한은 사회주의권과 국교를 수립함으로써 북한외교에 치명타를 가했던 것이다.⁹

북한에 대한 소련과 중국의 배신(?)은 남북한 유엔동시가입 과정에서 극명하게 나타났다. 유엔가입에 대한 남북한의 입장은 ‘통일 전 남북 동시가입’과 ‘연방제 실현 후 단일국호 가입’으로 타협의 여지가 없었다. 그런데 1980년대 중반부터 유엔 내 세력판도는 남한에게 유리한 방향으로 형성되고 있었다. 1989년 가을 제44차 유엔총회의 각국 대표 기조연설에서는 총 48개국이 남북한의 유엔가입에 대한 남한 정부의 입장을 지지하고 있었던 반면 북한 정부의 지지는 불과 3개국뿐이었다. 더욱이 1990년 가을 제45차 유엔총회에서는 총 71개국이 남한을 지지했으나 북한을 지지한 나라는 한 나라도 없었다.¹⁰ 이런 분위기를 파악한 북한은 제45차 유엔총회 이전인 1990년 5월 최고인민회의 제9기 1차 회의에서 ‘통일 전 단일의식 가입’안으로 한 발 물러섰다. 그러나 남한이 1991년 1월 8일 북한이 동시가입에 불응할 경우 남한만이라도 ‘먼저’ 유엔에 가입하겠다는 의사를 대외적으로 천명했다. 이어 중국과 소련이 남한 입장에 동조하자 북한은 1991년 5월 27일 외교부 성명을 통해 남북 동시가입 방안을 ‘불가피하게’ 수용하게 되었다.¹¹ 북한은 유엔 가입 논쟁을 거치면서 국제정세의 냉혹한 변화를 체험해야 했고, 특히 중국이 한중수교도 하기 전에 자신을 ‘협공’한 것에 큰 충격을 받았다.¹²

나. 남북격차의 심화

1980년대 중후반 이후 국제사회에서의 남북세력균형의 파열과 더불어 남북한의 국력 격차는 더 벌어졌다. 남한은 달러의 약세, 저유가, 저금리의 국제경제환경을 맞아 고도경제성장을 구가했다. 그 결과 1인당 GNP는 1979년 1,644달러에서

⁹ 정세현, “북방정책에 대한 북한의 반응,” 『국제정치논총』, 29권 2호 (1989), p. 132.

¹⁰ 이상욱, 『전환기의 한국외교』, pp. 47-48.

¹¹ “남조선당국자들이 기어이 유엔에 단독으로 가입하겠다고 하는 조건에서 이것을 그대로 방임해 둔다면 유엔무대에서 전조선민족의 이익과 관련된 중대한 문제들이 편견적으로 논의될 수 있고, 그로부터 엄청난 후과가 초래될 수 있다. 우리는 이것을 결코 수수방관할 수 없다. 조선민주주의 인민공화국 정부는 남조선당국자들에 의하여 조성된 이러한 일시적 난국을 타개하기 위한 조치로서 유엔에 가입하는 길을 택하지 않을 수 없게 되었다.” 『로동신문』, 1991년 5월 29일.

¹² 김진환, “동북아 탈냉전의 최대 수혜자가 된 노태우,” 『민족21』 (2011.3), pp. 87-89; 임동원, 『피스메이커』, pp. 189-190.

1987년 3,110달러로 증가하였고 수출입총액은 1979년 348억 달러에서 1987년 848달러로 늘었다. 특히 남한 역사상 처음으로 1986년부터는 무역수지의 흑자를 기록하기 시작했고 이는 1989년까지 지속되었다. 무역수지의 흑자액은 1986년 42억 달러, 1987년 77억 달러, 1988년 114억 달러, 1989년 46억 달러였다. 1981년부터 1991년까지의 경제성장률은 각각 5.9%, 7.2%, 12.6%, 9.3%, 7.0%, 12.9%, 13.0%, 10.5%, 6.7%, 9.2%, 9.4%로 매우 높았다. 남한경제는 1970년대 말의 위기를 극복하고 다시 고도성장을 이룩했다고 말할 수 있었다.¹³

반면, 북한경제는 자립적 민족경제의 한계, 그리고 경제의 정치화¹⁴와 더불어 사회주의권의 붕괴 등으로 파탄지경에 몰렸다. 즉 경제의 정치화로 인한 비효율성과 경직성, 강행적 발전전략으로 인한 속도전과 사상전의 한계, 냉전체제로 인한 무리한 중공업과 군수산업중심의 개발전략 및 사회주의권에 대한 가중한 의존, 자급자족적 폐쇄경제 고수로 인한 기술수준의 낙후·산업구조의 왜곡·산업시설의 노후화 등은 북한의 식량난·외화난·에너지난·원자재난 등 총체적인 경제난을 야기시켜 1989년 2.4%의 플러스 성장을 거둔 이후 1990년부터 마이너스 성장에 빠져 들었다. 특히, 사회주의권의 붕괴와 세계적 차원에서의 시장경제의 확산은 북한경제에 심대한 타격을 주었다. 북한은 사회주의권의 붕괴로 인해 그동안 구축해온 물자조달 시스템이 하루아침에 망가져, 자체적으로 생산할 수 없는 식량·원유·원자재 등을 조달할 수 없게 되었다. 또한 청산결제·우호가격·무상지원 등의 형태로 이루어지던 사회주의권과의 우호적 거래 관행이 경화결제방식으로 대부분 전환되어 달러가 부족한 북한은 이들을 적기에 수입할 수 없었고 공장가동률은 급락했고 연계산업 또한 타격을 받아 총체적인 경제난에 시달리게 된 것이다.¹⁵

1986년 아시안게임과 1988년 올림픽의 성공 그리고 1989년 평양축전의 부담은 1980년대 중후반 남북격차를 보여주는 전형적인 사례라 할 수 있다. 1990년에 이미 GNI총액에서 남한은 북한을 10배 이상 초과했고 1인당 GNI도 5배에 달했다. 1991년에는 그것이 15배, 7배에 근접해 남북격차는 더욱 심화되었다.

¹³ 이정복, 『한국정치 분석과 이해』 (서울: 서울대학교출판부, 2006), pp. 360-365.

¹⁴ 북한은 사회주의경제건설이론의 주요한 특징으로 ‘경제에 대한 정치의 우위의 원칙’을 들고 있다. 즉 ‘혁명과 건설이 정치에 의하여 앞길이 밝혀지지 못하고 대중에 대한 정치적 영도가 정확히 보장되지 못하면, 경제우위·경제실무주의에 빠져 실패를 할 수밖에 없다’고 바라본다. 최중극, “경애하는 수령 김일성 동지의 사회주의경제건설에 관한 사상리론은 주체의 혁명위업승리를 담보하는 위대한 학설,” 『경제연구』, 2호 (1995), p. 8.

¹⁵ 김갑식, 『김정일정권의 권력구조』 (파주: 한국학술정보, 2005), pp. 95-102.

<표 2> 남북한 경제력 비교

		1990	1991	1992	1993
명목GNI (억\$)	남한	2,635	3,076	3,293	3,614
	북한	232	229	211	205
1인당GNI (\$)	남한	6,147	7,105	7,527	8,177
	북한	1,146	1,115	1,013	969
경제성장률 (%)	남한	9.2	9.4	5.9	6.1
	북한	-3.7	-3.5	-6.0	-4.2
무역총액 (억\$)	남한	1,348.6	1,533.9	1,584.1	1,660.4
	북한	41.7	25.8	25.6	26.5

2. 목표: 수세적 체제생존

남북고위급회담에 응한 북한은 남한으로의 흡수통일을 가장 우려하면서 체제 유지에 급급한 나머지 수세적·방어적 차원에서 서둘러 기본합의서 채택에 동의했다. 북한은 체제유지를 위한 우호적 환경조성 차원에서 기본합의서를 발표시킴으로써 ‘남북불가침’ 합의를 이루어냈고 내부적으로는 ‘우리식 사회주의’론을 통해서 주민들의 사상통제를 강화하고 핵무기 개발을 은밀히 추진함으로써 김정일 후계 체제의 안정화를 도모하고자 하였다.¹⁶

가. 우호적 대외환경 조성

북한은 국제사회의 고립이 가시화되자 1980년대 후반부터 미국, 일본 등 서방 국가들과의 관계개선을 도모하고자 남방외교에 나서기 시작했다. 노태우 정부의 북방정책은 미국과 일본의 대북접근을 지지하고 또 그것을 가능케 하는 여건을 제공해주었던 것이다. 1988년 10월 레이건 행정부는 북미접촉의 확대를 골자로 하는 이른바 ‘조심스런 접근조치(moderate initiative)’를 발표하여 1988년 12월부터 이른바 ‘북경채널’이 개설되었다. 미국은 북한이 테러행위 중단, IAEA 핵안 전협정 체결, 남북관계 개선 등 보다 건설적으로 나온다면, 향후 북미관계의 진전이 가능하다는 입장을 제시하였다.¹⁷ 또한 북한과 일본은 2년간 상호 의사타진과

¹⁶ 고유환, “남북기본합의서, 이행가능한가,” 『북한』, 316 (1998), pp. 37-38.

¹⁷ Don Oberdorfer, *The Two Koreas: A Contemporary History* (New York: Basic Books,

물밑 접촉을 진행하여 1990년 9월 28일 가네마루 신 자민당 부총재와 다니베 마코토 사회당 부위원장이 방북하여 김용순 노동당 국제비서와 조속한 북일수교를 골자로 하는 ‘3당 공동선언’을 채택했다.

이렇듯 북한은 일본과 국교정상화회담을 진행하고 미국과도 관계개선을 모색하여 외교적 입지를 강화하려 하였다.¹⁸ 그러나 당시 미국은 한반도 문제는 당사자인 남과 북이 주도해야 한다고 생각하고 있었고, 사실 미국이 북경채널을 개설한 주요 목적 중 하나도 바로 ‘서울을 경유하지 않는 한 워싱턴으로 올 수 없다’는 사실을 북한에게 주지시키는데 있었다.¹⁹ 또한 남한정부는 북방정책에 의해 위기에 빠진 북한이 남북관계 개선을 모색할 것으로 상정했지, 그 전제로서 북한의 일본 및 미국과의 관계개선의 필요성을 인정하지 않고 있었다. 오히려 북미·북일 간의 관계개선은 남북 간 관계개선의 속도에 맞추어야 한다고 요구하곤 했다.²⁰ 그 결과 북한은 대미·대일관계 개선을 위해 대남관계를 먼저 개선해야 하는 딜레마에 봉착하게 되었다. 그러나 남북관계의 실질적 개선은 북한에게 체제위협이 될 수 있었고 흡수통일의 위협을 떠안는 것이었다. 사실 북방정책은 북한을 고립 내지 흡수하겠다는 의지가 다분했다.²¹

따라서 북한은 남북대화에 형식적으로 호응하면서도 이런 저런 이유를 들어 실질적 협상을 지연시켰는데, 북한이 남북대화에 진지하게 나오게 하는 데는 중국의 역할이 컸다. 1990년 9월 12일 심양에서 열린 정상회담에서 등소평은 “북조선이 능동적으로 북남관계를 평화정착의 단계로까지 끌고 간다면, 미국은 조선반도에서 역할을 잃지 않기 위해서라도 결국 대북관계개선 대화에 나오게 된다”며

2001), pp. 194-196.

¹⁸ “우리는 미국이 조선문제에 직접적인 책임이 있는 나라이고 조선의 통일문제가 미국의 대조선정책과 관련되어 있으므로 조미관계를 개선하는데 관심을 가지고 그 실현을 위하여 노력하여 왔습니다. … 우리는 앞으로 조미관계를 개선하기 위하여 계속 노력할 것입니다. … 조일 두 나라 사이에 존재하는 낡은 시대의 유물을 청산하고 선린우호관계를 발전시키는 것은 두 나라 인민들의 공통된 요구이며 자주, 평화, 친선을 지향하는 현세대의 흐름에도 부합됩니다. 그렇기 때문에 선견지명있는 정치인들은 이 문제에 대하여 공통된 리해를 가지고 조일관계를 개선하기 위하여 적극 노력하고 있습니다.” 김일성, “일본 아사히신문 편집국장이 제기한 질문에 대한 대답 (1992.3.31),” 『김일성저작집 43』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp. 307, 311.

¹⁹ 장달중 외, 『북미대립: 탈냉전 속의 냉전대립』 (서울: 서울대학교출판문화원, 2011), p. 37.

²⁰ 백창재, “한국의 북방정책과 미국,” 하용출 외, 『북방정책』 (서울: 서울대 출판부, 2003), pp. 184-185.

²¹ 조갑제가 “북한에 대해 노 전 대통령께서 추진하신 것은 북한을 흡수해서 자유민주주의체제로 통일하겠다는 것이었습니다. 그런데 걸로는 「우리는 흡수통일할 생각이 없다」고 연형묵에게 말씀하신 것으로 기억됩니다.”라고 말하자, 노태우는 “이걸 흡수라고 개념을 정해서는 안 된다고 봐요. 물론 독일식으로 된다면 흡수지. 이북 입장에서는 자기들이 급방 죽는 한이 있더라도 자존심이 있기 때문에 「당신들 내가 끌어당겨서 흡수통일한다」는 이야기는 실제 그렇게 된다면 손 치더라도 그런 얘기를 못 해.”라고 말했다. 조갑제, 『노태우 육성회고록』, p. 70.

김일성을 설득했다. 평양으로 돌아온 김일성은 9월 14일 당 정치국회의를 소집하고 남북대화를 적극적으로 추진할 것을 지시했다.²² 이제 북한은 남한의 국제적 위상과 경제력 제고로 자신의 정책능력의 상대적 열세를 인정하고, 국제사회에서 고립화되는 것을 막기 위해 또한 체제유지 차원에서 체제인정을 약속받기 위해 그리고 미국과 일본에 접근하기 위해 불가피하게 남북관계 개선에 동의하게 된 것이다.²³

북한이 기본합의서 체결에 동의한 제1목적은 체제유지 차원에서 시급한 불가침 선언의 채택 때문이었다.²⁴ 북한은 조국통일을 실현하기 위해서는 먼저 불가침 선언을 채택해야 한다며, ‘속에 칼을 품고 있는 그 자체가 진실과 믿음과는 정반대되는 적대적 입장’이기 때문에 주한미군 철수와 무력 축소를 가장 우선시하였다.²⁵ 이것은 기본합의서 채택 이후 북한이 ‘불가침을 확약한데 그치지 않고 불가침을 담보할 수 있는 실제적 조치의 집행’을 남한에 계속해서 주장하면서 틴스피리트 훈련의 중지를 요구한 것에서도 잘 나타났다.²⁶ 그러므로 기본합의서와 비핵화 공동선언을 발표하는 조건으로 북한이 늘 두려워하고 못마땅해 하는 틴스피리트 훈련을 취소하게 되었다고 증언한 바 있다.²⁷ 여기에 부시의 전술핵 철수 선언과 노태우의 핵부재 선언으로 북한의 안보위협을 상당부분 해소해 준 것도 협상의 성공가능성을 배가시켰다. 즉, 미국의 전술핵 철수 선언으로 북한은 한반도에서의 주한미군 핵 철수라는 큰 목적을 달성함으로써 안보위협에서 오는 불안감을 떨치고 안도감을 다소 가질 수 있게 되었으며, 이는 4차 고위급회담에서의 태도변화로 나타나게 되었고, 기본합의서 협상과 비핵화 공동선언 협상은 탄력을 받게 되었다. 이처럼 핵철수 선언이 남북고위급회담의 진전에 결정적인 원인을 제공하였던 것이다.²⁸ 결국 북한은 종래의 적화통일에 의한 한반도 통합이라는 무모하고 비현

²² 오진용, 『김일성시대의 중소와 남북한』 (서울: 나남출판, 2004), pp. 303-306.

²³ 임춘건, 『북방정책과 한국정치의 정책결정』 (파주: 한국학술정보, 2008), p. 211.

²⁴ 배광복, “남북관계의 경로의존과 구성: 7.4 남북공동성명에서 남북기본합의서 채택까지 남북회담 분석,” 고려대 정치학 박사학위논문 (2008), p. 218.

²⁵ 김태선, “왜 북과 남 사이에 불가침선언부터 채택하여야 하는가,” 『천리마』, 8호 (1991).

²⁶ 『로동신문』, 1991년 12월 17일; “전쟁위협을 막고 평화와 평화통일을 실현하는데서 획기적인 사변: 전쟁로선에 대한 평화로선의 승리,” 『로동신문』, 1991년 12월 18일; “북남사이의 합의사항을 리행하기 위하여 성의를 다하여야 한다,” 『로동신문』, 1991년 12월 20일; “나라의 평화와 평화통일의 새로운 밝은 전망을 열어놓은 사변: 북측의 공격은 력사에 금자탑으로 빛날 것이다,” 『로동신문』, 1991년 12월 21일.

²⁷ 도널드 그레그, “노태우 정부의 북방외교: 해빙의 시대 여는 초석,” 『월간중앙』 (2009.1), p. 315.

²⁸ 정문헌, “1990년대 남북관계의 부침과 한반도 평화정착: 남북기본합의서의 재조명,” 『남북기본합의서 비준동의 정책자료집』 (2005.12.13), pp. 9-11.

실적이던 주장과 논리를 거두고 남북관계의 정착을 통해 북미·북일관계의 진척을 이루어 우호적 대외환경을 조성함으로써 체제를 유지하고자 했던 것이다.²⁹

나. 김정일 후계체제 안정화

동구 사회주의권의 붕괴와 북한경제의 총체적 위기가 겹치면서 북한 내부적으로 사회주의 체제에 대한 믿음이 흔들리고 있었다. 당시 북한은 사회주의의 정당성과 우월성을 인민에게 확약받고 그로부터 위기를 돌파해 낼 수 있는 전체인민의 동원을 조직화해야 했고 남북 세력균형의 파열로 인한 통일정세의 변화에 적응해야 할 절체절명의 시점에 있었다. 이 과제는 곧 김정일 후계체제의 안정화와 직결되는 문제이기도 하였다.

김일성이 1990년 5월 최고인민회의 제9기 1차 회의의 시정연설에서 북한의 사회주의를 ‘주체사상을 구현한 사람중심의 사회주의’로 정의한 이후 1991년 5월 김정일은 “인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다”라는 제하의 논문을 통해 ‘사회주의 원칙의 고수’와 ‘북한식 우월성 강조’를 특징으로 하는 ‘우리식 사회주의’를 이론화하였다. 또한 북한은 통일정책의 수정을 통해 흡수통일의 명분을 사전에 차단하고자 하였다. 김일성은 1991년 신년사에서 이른바 ‘느슨한 연방제’ 주장을 통해 기존 주장과 달리 ‘지역적 자치정부에 더 많은 권한을 부여’할 수 있음을 암시하였고, 1991년 8월 범민련 북측본부 성원과 만난 자리에서 “우리나라의 현 실정에서 누가 누구를 먹는 방법으로 통일을 하려는 것은 옳지 않습니다. 사상과 제도는 누구의 강요에 의해서가 아니라 인민들이 스스로 선택하여야 할 문제입니다. 어느 일방이 타방에 사상과 제도를 강요하는 방법으로는 민족의 통일을 실현할 수 없을 뿐 아니라 오히려 민족내부의 대립을 격화시키고 새로운 민족적 재난을 빚어내는 결과를 가져올 수 있습니다.”³⁰며 흡수통일을 경계했다.

그런데 후계체제가 완결되고 있는 시점에서 북한에게 더더욱 필요했던 것은 경제회생을 위해 감당하기 어려운 군사비를 절감하고 내몰린 상황에서도 후계자의 치적을 생산하는 것이었다. 1960년대 채택된 국방력 우위노선은 높은 군비부담으로 경제발전에 부정적 영향을 미치고, 이에 따른 과도한 군사화는 안보불안감을 가속시켜 남북 간의 군비경쟁을 확대재생산하는 악순환의 고리를 만들었다.³¹ 그

²⁹ 한대우, “북한 대외정책의 변화전망,” 『안보연구논총』, 6집 1권 (1992), p. 181.

³⁰ 김일성, “우리 민족의 대단결을 이룩하자 (1991.8.1),” 『김일성 저작집 43』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 174.

결과 북한의 ‘군사비의 대 GNP 비율’은 1985년 이미 남한의 5배에 달했고 시간이 지날수록 그 비율은 더 높아졌다.³² 한반도 무력적화통일의 결정적 시기가 아닐 수밖에 없었던 당시 상황에서 부담스런 군비경쟁보다는 남북 평화조성을 통해 시간을 벌면서 핵개발을 하는 것이 북한에게는 더 효율적이었을 것이다.³³

북한은 남북고위급회담을 후계구축과정과 접맥시키면서 기본합의서 채택의 성과를 김정일 후계자의 것으로 만들고자 하였다. 남북고위급회담이 진행되는 동안 김정일의 리더십은 당과 경제에서 군사로까지 확대되었던 것이다. 예비회담이 진행 중이었던 1990년 5월 최고인민회의 제9기 1차 회의에서 김정일은 국방위원회 제1부위원장에 선출되었고 1991년 5월 후계체제가 완결되었음이 공식화되었으며³⁴ 1991년 12월 13일 기본합의서가 타결된 직후인 12월 24일 당중앙위원회 제6기 19차 전원회의에서 조선인민군 최고사령관에 취임하였다. 북한은 기본합의서의 타결과 발표에 대해 “우리 당과 인민의 영명한 지도자이신 김정일 동지의 현명한 령도의 빛나는 결과”³⁵라고 선전하였다.

Ⅲ. 남북기본합의서와 북한

1. 위상: 6.15공동선언에 흡수된 남북기본합의서

가. 조국통일 3대원칙에 기반한 평화통일강령

북한은 수세적·방어적 자세로 기본합의서 채택에 동의했지만 체결 이후에는 기본합의서에 대해 적극적인 해석을 하였다. 기본합의서 채택 당일인 1991년 12월 13일 연형묵 총리는 “1972년 7.4공동성명이 발표된 이후 북남당국 사이에 처음으로 이룩된 가장 귀중한 성과”라며 “오늘의 이 성과는 우리의 본연의 사명인 북남

³¹ 함택영, “북한 경제의 침체와 대외관계: 정치·군사적 측면,” 『북한 사회주의 경제의 침체와 대응』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1995), p. 134.

³² 1985년 군사비의 대 GNP 비율은 남한은 4.8%, 북한은 23.0%로 남한은 북한의 1/5 수준이었다. 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』 (1995.11).

³³ Byung Chul Koh, “The Inter-Korean Agreements of 1972 and 1992,” *Korea and World Affairs*, Vol. 16, No. 3(Fall 1992), pp. 465-466.

³⁴ “혁명을 개척한 수령의 위업을 대를 이어나가는 당의 령도의 계승문제가 우리나라에서는 빛나게 해결되었습니다.” 김정일, “인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다 (조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화 1991년 5월 5일),” 『김정일 선집 11』 (평양: 조선로동당출판사, 1997), p. 75.

³⁵ 『로동신문』, 1992년 2월 20일.

사이의 정치군사적 대결상태를 해소하고 다방면적인 협력과 교류를 실현해 나가는 큰 길을 열어놓게 되었다. 우리들이 합의한 북남합의서는 7.4공동성명에서 밝혀진 자주, 평화통일, 민족대단결의 조국통일원칙을 구현한 강령적 의의를 가지는 문건”이라고 규정하였다.³⁶ 12월 24일에 개최된 당중앙위원회 제6기 19차 전원회의에서도 기본합의서를 “근 반세기 동안 지속되어 온 남북 사이의 침예한 대결상태를 끝장내고 상호신뢰의 바탕 위에서 민족적 단합을 이룩하여 나라의 평화와 평화통일의 새 국면을 열어나가는 데서 획기적 의의를 가지는 평화통일촉진강령”이라고 선언했다.³⁷ 북한은 1991년 신년사에서 1990년 성과로 8.15범민족대회와 통일축제를 부각하는 한편, 남북고위급회담에 대해서는 언급조차 하지 않았는데, 1992년 신년사에서 “지난해 말에 <북남 사이의 화해와 불가침 및 협력교류에 관한 합의서>가 채택된 것은 조국통일 3대원칙을 관철하기 위한 전민족적인 투쟁과정에 이룩된 커다란 승리이며, 조국통일을 실현하는 길에서 새로운 이정표를 마련한 역사적 사변”으로 된다고 기본합의서를 높게 평가하였다.

이에 ‘남과 북이 기본합의서를 성실히 이행함으로써 90년대 통일의 전환적 국면을 확신성 있게 열어나아가야 한다’고 주장하고, ‘70년대 초에 7.4공동성명이 남측의 일부 세력에 의해 빈종이장으로 되어 이행되지 않았던 것이 재현되지 않기 위해서는’ ‘당국자들은 원만히 이행되도록 온갖 성의와 노력을 다하여 조국통일을 앞당기는데 적극 이바지함으로써 민족 앞에 지니고 있는 무거운 책임과 의무를 다해야 한다’고 주장했다.³⁸ 또한 북한은 기본합의서 이행에 대한 의지를 보여주하고자 위 당 전원회의에서 연형묵 총리의 보고가 있었고 12월 27일 중앙인민위원회와 최고인민회의 상설회의 연합회의에서 기본합의서를 승인했으며 김일성 주석의 비준까지 마쳤다.

그런데 기본합의서에 대한 북한의 입장과 관련해서 눈여겨보아야 할 대목은 기본합의서를 7.4공동성명의 ‘통일 3원칙’의 연장선상에서 파악하고 있다는 사실이다. 김일성은 제5차 남북고위급회담에 참가했던 북측 대표단을 만난 자리에서 “이번 회담의 성과를 공고발전시키며 자주, 평화통일, 민족대단결의 3대원칙에 기초하여 북과 남이 공동으로 노력함으로써 민족최대의 숙원인 나라의 통일을 앞당겨 실현하는데서 강령적 지침으로 되는” 교시를 했고, 제6차 남북고위급회담 쌍방대표단과 한 담화에서도 “북과 남이 다 같이 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에 튼튼

³⁶ 『로동신문』, 1991년 12월 14일.

³⁷ 『로동신문』, 1991년 12월 25일.

³⁸ 『로동신문』, 1991년 12월 25일; 1991년 12월 17일; 1992년 1월 1일.

히 서서 구체적인 실천으로 호상 신뢰를 쌓아나간다면 앞으로 우리 인민들에게 더 큰 기쁨을 줄 수 있고 온 민족이 바라는 90년대 통일도 반드시 성취할 수 있다고 확신합니다.”³⁹라며 통일 3원칙을 항상 강조하였다.

이 통일 3원칙은 남북이 기본적으로 인정하면서도 이에 대한 해석을 달리하고 있는 문제이다. 특히 자주의 원칙에 대한 해석에서 남북은 자주 충돌해오고 있다. 남한은 이를 민족자결 정신에 따라 당사자인 남과 북이 직접 해결해야 한다고 주장하고 있고, 북한은 주한미군 철수와 외세의 간섭 배제를 강조한다. 이러한 점에서 북한은 남북고위급회담 과정에서 기본합의서의 기본정신이 바로 자주정신이라고 선언하고, 자주적 입장에서 볼 때 기본합의서가 채택·발효된 조건에서는 주한미군 철수에 대해 결단을 내릴 때가 되었으며 한미 합동군사훈련도 완전히 전면적으로 중지할 때가 되었다고 주장하였던 것이다.⁴⁰

나. 사그라진 남북기본합의서와 비상한 6.15공동선언

북한은 기본합의서 체결을 계기로 일단 동구 사회주의 붕괴 이후 북한에 쏠리던 서방의 관심에서 벗어날 수 있었다. 또한 남한 정부의 실체를 공식적으로 인정하는 대신에 김정일 체제의 안정적 확립을 위한 대외적 차원의 환경개선 효과도 일정정도 거뒀다.⁴¹ 하지만 이것은 북한에겐 ‘양보’의 대가로 만족스러운 수준이 아니었다.

기본합의서 협상과정에서 당초 쟁점은 8개였는데 1개를 제외하면 모두 남한 안에만 있는 조항으로서 북한이 수용할 수 없거나 또는 절충을 요구하는 것들이었다.⁴² 그런데 북한은 “정전상태를 평화상태로 전환시키는 문제, 군사적 신뢰구축과 군축문제, 연락사무소 설치문제 등 여러 문제들에서 거듭 양보하면서 합의문

³⁹ 『로동신문』, 1991년 12월 14일; 김일성, “북과 남이 힘을 합쳐 나라의 평화와 통일의 길을 열어 나가자 (1992.2.20),” 『김일성 저작집 43』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 292.

⁴⁰ 배광복, “남북관계의 경로의존과 구성: 7.4 남북공동성명에서 남북기본합의서 채택까지 남북회담 분석,” p. 243. 한편, 고유환은 기본합의서와 통일 3원칙 간의 관계를 다음과 같이 주장한다. “북한은 기본합의서의 성격을 ‘통일합의서’라고 규정하고, ‘교류합의서’와 ‘공존공영합의서’가 아니라는 입장을 견지해 왔다. 합의서 채택 당시 북한이 굳이 ‘통일합의서’라고 일방적으로 단정하고 나선 것은 ‘통일’이라는 민족적 대의명분을 선점하고 합의서의 해석에 통일 3원칙을 원용하여 그 실천과정에서 ‘남조선혁명’을 가능케 하는 여건을 조성하려는 데 목적을 둔 것으로 보인다.” 고유환, “남북기본합의서 성격과 이행방법,” 『북한학보』, 24집(1999), pp. 132-137.

⁴¹ 김용현, “북한 내부정치와 남북관계: 7.4, 남북기본합의서, 6.15 비교,” 『통일문제연구』, 42호(2004), p. 286.

⁴² 임동원, “남북고위급회담과 북한의 협상전략,” p. 94.

건 채택의 최종단계에 와서 교착상태에 처한 회담의 출로를 열어놓았다.”⁴³ 실제로 회담에 참가했던 임동원은 “북측은 어떻게든 합의를 탄생시키고자 양보안을 내놓겠다며 <연락사무소를 평양과 서울 대신에 관문점에 설치하자>는 대안을 제시했다. 그리고 불가침의 ‘해상경계선’은 앞으로 협의해서 해결하도록 하되, 그때까지는 우리 측 주장을 수용하여 ‘쌍방이 관할해온 구역’으로 하자며 뜻밖의 양보 의사를 밝혀 우리를 놀라게 했다”고 언급한 바 있다.⁴⁴ 이러한 양보 뒤에는 협상을 빨리 타결해야 하는 이유가 있었다. 남한의 대통령 임기가 1년여 밖에 남지 않았기 때문에 북한은 전향적인 남한의 현 정부와 협상을 타결하는 것이 유리하다고 판단하였다. 더구나 이듬해 4월은 김일성의 80회 생일축하행사를 대대적으로 거행해야 할 정치적 수요 때문에 어떻게 해서든지 팀스피리트 훈련 실시를 막아야 했고 또한 남북대화의 성과가 절실히 필요했다.⁴⁵

원래 북한은 한소·한중수교로 초래된 고립의 위기에서 벗어나는 방법으로 선택한 것은 북미·북일수교였고, 그 보장 하에서 남북관계의 진전을 원했다. 그러나 ‘북한의 거듭된 양보’로 기본합의서가 채택되었지만 그 결과는 북미·북일관계 개선으로 이어지지 않았다. 서울을 경유했음에도 불구하고 핵문제로 인해 북한은 워싱턴과 동경으로 갈 수 없게 된 것이다.⁴⁶ 1992년 6월 북핵문제가 불거지자 남한은 북핵문제와 남북관계를 연계시켰고 10월 한미 국방장관이 1993년 팀스피리트 훈련 재개를 결정하자 북한은 기본합의서 틀에서 벗어나기 시작했다. 즉, 북한은 1992년 10월 27일 정부·정당·사회단체 연합회의 결정서를 통해 ‘팀스피리트 군사연습을 강행하는 조건에서는 북남고위급회담은 물론 각 부문별 공동위원회를 비롯하여 남조선 당국과의 모든 대화와 접촉을 동결할 것’을 발표했고, 11월 3일 분야별 공동위원회 북측위원장의 명의로 공동위원회 불참을 선언하는 공동성명을 발표했으며, 이어 남북고위급회담 대표단 명의로 성명을 발표해 교착상태에 빠진 남북당국간 대화의 재개의사가 전혀 없음을 선언한 것이다.

이처럼 기본합의서가 주변화되면서 북한 통일담론의 대안으로 등장한 것이 김일성이 1993년 4월 7일에 발표한 “조국통일을 위한 전민족대단결 10대 강령”이었다. 이후 ‘기본합의서를 위반한 남한을 비판’⁴⁷하는 경우를 제외하고는 북한의 통

⁴³ 『로동신문』, 1991년 12월 14일.

⁴⁴ 임동원, 『피스메이커』, p. 220.

⁴⁵ 임동원, “남북고위급회담과 북한의 협상전략,” p. 90.

⁴⁶ 장달중 외, 『북미대립: 탈냉전 속의 냉전대립』, p. 47.

⁴⁷ 대표적으로 『로동신문』, 1996년 12월 13일; 1997년 12월 13일 참고.

일·대남정책에서 기본합의서는 거의 언급되지 않았다. 가령, 북한은 1994년 신년사에서 전민족대단결 10대 강령과 북미공동성명에 대해서는 의미를 부여했지만 기본합의서는 거론조차 하지 않았다. 1995년 신년사에서도 전민족대단결 10대 강령, 연방제 통일방안, 조국통일 3대 원칙만을 주장했다. 더욱이 1997년 8월 4일 ‘김일성의 조국통일 3대 원칙, 전민족대단결 10대 강령, 고려민주연합공화국창립방안’을 ‘조국통일 3대 헌장’으로 규정한 “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자”와 1998년 4월 18일 ‘전민족대단결 5대 방침’을 제시한 “온민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자”라는 김정일의 담화가 발표되자 기본합의서는 형해화의 길로 들어서게 되었다.⁴⁸

이 과정에서 재미있는 것은 불거진 북핵문제로 기본합의서가 1차 타격을 받았는데 역설적으로 북핵문제해결을 합의한 북미합의서가 체결되면서 기본합의서는 2차 타격을 받았다는 사실이다. 기본합의서는 북미평화협정 체결을 주장하는 과정에서 ‘남북 간에는 기본합의서를 통해서 불가침합의를 이뤄놓았다’고 주장할 때 잠시 등장할 뿐이었다.⁴⁹ 즉, 1993년 3월 NPT 탈퇴 이전 북한의 대미관계 개선의 접근전략이 남북관계의 진전에 따른 자동적인 북미관계의 개선을 추구하는 온건한 방식이었다면, NPT 탈퇴 이후에는 이미 증대된 북한의 핵개발 의혹을 활용하여 남한을 배제한 상태에서 미국과 직접적으로 협상하려는 방식으로 이전된 것이다.⁵⁰

기본합의서는 북핵문제 발생 이후 형해화되더니, 2000년 남북정상회담 이후에는 아예 6.15공동선언에 ‘흡수’당해 버린다. 북한은 남북정상회담 이후에는 기본합의서에 대해 거의 언급하지 않으면서 ‘6.15남북공동선언의 채택은 우리의 민족통일사에 커다란 획을 그은 역사적 사변으로서, 우리 민족에게 국토분단과 민족분열을 강요하고 제국주의적 지배와 간섭으로 민족문제의 자주적 해결을 각방으로 저해해온 외세를 배격하고 우리 민족끼리 통일로 가는 자주통일시대, 민족공조시대인 6.15시대를 열었다’며 6.15공동선언을 ‘민족공동의 통일강령’으로 내세웠다.⁵¹

⁴⁸ 김일성, “조국통일을 위한 전민족단결 10대 강령 (1993.4.7),” 『김일성저작집 44』 (평양: 조선로동당출판사, 1996); 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자 (1997.8.4),” 『김정일선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000); 김정일, “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자 (1998.4.18),” 『김정일선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000).

⁴⁹ 고유환, “남북기본합의서, 이행가능한가,” pp. 37-38.

⁵⁰ 정문헌, “1990년대 남북관계의 부침과 한반도 평화정착: 남북기본합의서의 재조명,” p. 14.

⁵¹ 최기환, 『6.15시대와 민족공조』 (평양: 평양출판사, 2004), p. 33.

북한에서 6.15공동성명이 중요한 것은 ‘역사적인 6.15남북공동선언이 조국통일의 구성이신 김정일 장군님의 탁월한 영도가 낳은 고귀한 산물’이기 때문이다.⁵² 다시 말하면, “평양상봉과 북남공동선언의 채택이 6.15시대의 막을 열어놓은 역사적 사변으로 되는 것은 우선 나라와 민족이 분열된 55년만에 처음으로 이루어진 북남수뇌의 상봉과 최고위급회담, 공동선언의 합의수표가 불신과 오해로 지속되어온 대결력사에 종지부를 찍은 것으로 되기 때문이다. 반세기 이상 서로 적대시 해온 북과 남의 수뇌가 만나서 통일을 약속했다는 그 자체는 벌써 대결의 관계를 끝장내고 새로운 관계개선으로 나간다는 것을 말해주는 것”으로 이해하고 있다.⁵³ 북한은 김정일이 ‘주도’(?)하고 직접 서명한 6.15공동선언을 전면에 내세움으로써 기본합의서의 ‘아픈 기억’에서 벗어나고 싶었던 것이다.

그런데 북한이 6.15공동선언에 기본합의서를 흡수한 방식은 기본합의서의 기본 정신이라 할 수 있는 7.4공동성명을 통해서였다. 북한은 “6.15공동선언은 1970년대의 7.4북남공동성명과 긴밀하게 연계되어 있으며 그것을 구현하기 위한 장구한 투쟁을 벌리는 과정에 이룩된 고귀한 성과”이고 이러한 점에서 “6.15공동선언은 7.4북남공동성명에서 밝혀진 조국통일 3대원칙의 계승이고 그 심화발전”이라고 주장하면서 “6.15공동선언이 채택되기 전 4.8북남합의서에서 <북과 남은 역사적인 7.4북남공동성명에서 천명한 조국통일 3대원칙을 재확인>한다고 명기한 것도 이러한 의미에서”였다고 강조했다.⁵⁴ 즉, 북한은 김정일 시대에 들어 자기의 일관된 통일원칙인 7.4공동성명을 통해 기본합의서를 건너뛰고 곧바로 6.15공동성명으로 직행하고 있는 것이다.

2. 현안: 제한적 이행과 변형

북한은 대남·통일정책에서 기본합의서의 위상을 떨어뜨림과 동시에 그 합의내용도 자의적으로 해석하거나 변질시키고 있다. 이는 기본합의서의 주요내용이 원래의 자기 주장과 다른 불가피한 양보의 산물이었으므로, 당초 목표가 달성되지 않아 기존의 주장으로 회귀하거나 변형시키고 있는 것이다. 특히 기본합의서·부속 합의서 자체가 당시의 남북관계 수준과는 동떨어진 매우 높은 수준에서 합의되었고, 더구나 표현이 애매하거나 해석상 이견의 소지가 다분하고 원칙적이고 선언적

⁵² 위의 책, p. 18.

⁵³ 강충희·원영수, 『6.15자주통일시대』 (평양: 평양출판사, 2005), p. 97.

⁵⁴ 엄국현, 『6.15시대 통일운동의 과제』 (평양: 평양출판사, 2007), p. 43.

규정에 머무는 등 불완전한 형태로 발효되었기 때문이다.⁵⁵ 여기서는 북한의 기본 합의서에 대한 제한적 이행과 변형 행태를 평화체제문제, 북핵문제, 교류협력문제 등을 중심으로 살펴본다.

가. 평화체제: 남북평화협정 vs. 북미평화협정

평화체제 구축문제에 있어 남한은 당사자 해결원칙에 의해 남북 간에 평화체제 구축을 위한 논의를 해야 한다는 입장을 견지한 반면, 북한은 1984년 1월 10일 중앙인민위원회와 최고인민회의 공동명의로 3자회담의 틀 내에서 북미 간에는 평화협정을, 남북 간에는 불가침선언을 채택하자는 입장을 밝혔다.⁵⁶ 남북 양측은 격렬한 협의 끝에 기본합의서에는 “현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다”고 명기했다. 그런데 남한은 이 조항을 통해 장차 남북 간에는 당사자 해결 원칙에 따라 평화협정을 체결해야 한다고 해석하는 반면, 북한은 평화협정과 평화상태를 구분하여 평화협정은 북미 간에 체결하고 남북 간에는 평화상태 구축을 위해 노력할 뿐이라고 해석하였다.⁵⁷ 이러한 관점에서 북한은 북핵문제로 기본합의서 이행이 여의치 않던 1994년 4월 28일 외교부 성명을 통해 “정전협정은 평화를 보장할 수 없는 빈 종이장으로 전락하고 군사정전위원회는 주인 없는 기구로 유명무실해졌다”며 “정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 (새로운) 평화보장체계를 수립”하기 위한 북미협상을 요구하였다.⁵⁸

그런데 1996년 2월 22일 북한은 ‘북미 잠정협정’을 주장한 이후 1998년 6월 유엔사-북한군 장성급회담에서 미국이 ‘공정한 중재자’ 역할을 담당한다는 조건 하에서 처음으로 남한을 당사자로 인정한 남북미 3자의 ‘잠정평화협정’을 제안했다.⁵⁹ 그러다 2005년 7월 22일 외무성 담화를 통해 ‘평화체제 수립은 한반도 비핵화 실현을 위해 반드시 거쳐야 할 노정인데, 정전체제를 평화체제로 전환하게 되

⁵⁵ 김영윤, “남북기본합의서 교류협력부문 실천방안,” 『남북기본합의서의 실천방안』 (아사연학술포럼시리즈 98-3, 1998), p. 62; 장명봉, “남북기본합의서 부속합의서 실천에 따른 국내법적 문제,” 『통일』, 135 (1992), pp. 47-48.

⁵⁶ 『로동신문』, 1984년 1월 11일.

⁵⁷ 김용호, “남북기본합의서 채택과정과 북한의 정책결정구조,” 『사회과학과 정책연구』, 15권 2호 (1993), p. 166.

⁵⁸ 장달중 외, 『북미대립: 탈냉전 속의 냉전대립』, pp. 258-259.

⁵⁹ 조성렬, 『한반도 평화체제』(서울: 푸른나무, 2007), p. 47.

면 미국의 적대시정책과 핵위협이 없어지게 되며 자연스럽게 비핵화 실현으로 이어지게 된다'고 하면서 북미평화협정과 주한미군철수를 언급하지 않았고, 4차 6자회담에서 평화체제 및 평화협정 당사자 문제와 관련하여 남한의 참여 가능성을 시사하였다.⁶⁰ 이는 9.19공동성명의 “직접 관련 당사국들은 적절한 별개의 포럼에서 한반도의 항구적인 평화체제를 수립하기 위한 협상을 진행할 것이다”라는 합의로 이어졌다. 2.13합의 이후인 2007년 3월 10일 김계관도 “평화체제 문제는 앞으로 힘을 다해서 빨리 조선반도에 평화체제를 수립함으로써 조선반도의 냉전 산물을 없애버리자는 일체의 합의”이고 “평화체제 논의는 당연히 4개국이 관련돼 있으나 4개국만 논의한다”고 주장했다.⁶¹

평화체제 구축과 관련된 북한의 최근 입장은 2007년 10월 남북정상회담의 10.4 선언 4항 “남과 북은 항구적인 평화체제를 구축한다는 데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진한다”에서 확인할 수 있다. 이처럼 비록 현재 기본합의서가 이행되지 않고 있지만, 평화체제에 관한 북한 입장은 남한 입장과 공유하는 부분이 많아지고 기본합의서 정신에 일정정도 부합하는 방향으로 정리되고 있다.

나. 핵문제: 한반도 비핵화 vs. 한반도 비핵지대화

한반도 핵문제에 대해 남한은 ‘한반도 비핵화’(denuclearization)를 주장한데 대해, 북한은 1980년 10월 제6차 당대회에서 김일성의 보고 이후 ‘한반도 비핵지대화’(nuclear-weapon free zone)를 일관되게 주장해, 양자 간에는 커다란 차이가 있었다.⁶² 그런데 1991년 9월 부시의 전술핵무기 철수선언과 12월 노태우의 핵부재선언을 계기로, 북한은 종전까지의 입장과는 달리 비핵지대화 주장을 철회하고 남한의 비핵화안에 동의했으며 IAEA에 의한 핵사찰도 수용했다. 그러나 북한은 비핵지대화안을 포기한 것은 아니었다. 비핵화 공동선언이 남과 북의 의무만을 규정하고 있는 남북 간의 합의이기 때문에, 굳이 양측 견해차가 큰 미군 핵무

⁶⁰ 『조선중앙통신』, 2005년 7월 22일.

⁶¹ <http://www.ohmynews.com/NWS_Web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0000397051> (검색일: 2011.4.10).

⁶² 북한의 비핵지대화안의 핵심내용은 ① 동아시아 핵보유국들은 한반도에 배치된 모든 핵무기를 철거하고 이후 재배치하지 않는다, ② 남과 북은 핵무기를 시험, 생산, 반입, 배치 등을 하지 않는다, ③ 핵무기를 적재한 외국의 비행기, 함선 등이 한반도 경내로 출입, 통과하지 않는다 등이다. 『로동신문』, 1990년 6월 1일. 비핵화와 비핵지대화를 구분하는 가장 중요한 지표는 ③에 대한 입장이다.

기의 ‘출입·통과’ 등 북미 간의 합의는 제외했던 것이다. 하지만 북한 핵정책의 중심은 북미 간 합의에 있다.⁶³ 북한은 1993년 6월 11일 제1차 북미고위급회담의 ‘북미공동발표문’과 1994년 10월 21일 ‘제네바합의문’을 통해 미국으로부터의 안전을 서면으로 보장받고 비핵화 공동선언의 이행을 다짐했다.

그러나 부시 행정부가 들어서면서 북미관계는 경색되기 시작했고 결국 2002년 10월 켈리의 방북으로 이른바 제2차 북핵위기가 등장하게 되었다. 미국은 북한이 제네바합의를 어기고 미국 몰래 고농축우라늄(HEU) 프로그램을 추진했음을 내세워 대북 증유공급을 중단했고, 북한은 이를 비판하면서 부시 행정부의 핵태세검토보고서(NPR)가 북한을 핵선제공격대상으로 규정함으로써 NPT 정신을 위배한 것이라고 주장했다. 이후 북한은 핵동결을 해제하고 핵시설 재가동을 선언했고 정식으로 NPT 탈퇴를 선언함으로써 제네바합의를 무력화하였다.⁶⁴

제네바합의체제가 붕괴된 이후 북한은 기본적으로 ‘제한적 비핵화’의 길로 나아갔다. 즉, 북한은 대미 억지력과 대미 강제의 자원으로 동시에 활용하기 위해 완전한 비핵화도 아니고 핵무기를 실전배치하는 것도 아닌, 그 중간에서 핵능력을 조절하는 정책을 추진하고 있는 것이다.⁶⁵ 이는 ‘9.19프로세스’에 반영되었다. 미국은 원래 핵폐기에는 핵프로그램(핵시설) 폐기만이 아니라 핵무기 폐기까지 포함된다는 입장이었으나, 북한은 전자와 후자를 명확히 구분하고 사실상 전자만 협상 대상에 포함시키고자 하였다. 그 결과 9.19공동성명에는 ‘모든 핵무기와 핵프로그램의 포기’가 명기되었으나, 실제 행동의 로드맵인 2.13합의와 10.3합의에서는 핵무기 폐기문제가 제외되었던 것이다. 사실 9.19공동성명 이후 6자회담의 중심 주제는 전자에 국한되었으며 후자와 관련해서는 어떠한 합의도 도출되지 못했다.⁶⁶

이러한 맥락에서 북한은 2005년 핵 보유선언 이후에 남한에 대한 핵우산 철폐 문제, 곧 ‘비핵지대화’ 문제를 재공론화하기 시작했고, 2009년 1월에 북한은 외무성의 공식성명을 통해 이를 명확히 했다. 이에 따르면 북한의 핵프로그램은 북미 수교, 경제보상 등과 맞교환할 수 있지만, 이미 만든 핵무기는 북미수교 이후 미국의 대남 핵우산 폐지와 연계하여 폐기할 수 있다는 것이다. 그리고 북한은 만일 이러한 요구가 수용되지 않는다면 비핵화 협상은 무용하며 앞으로는 핵군축회담

⁶³ 장달중 외, 『북미대립: 탈냉전 속의 냉전대립』, pp. 144-145.

⁶⁴ 김근식, “북한의 핵협상: 주장, 행동, 패턴,” 『한국과 국제정치』, 27권 1호 (2011), p. 153.

⁶⁵ 임수호, “실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성외교 (1989~2006),” 서울대 정치학 박사학위논문 (2007), pp. 301-302.

⁶⁶ 장달중 외, 『북미대립: 탈냉전 속의 냉전대립』, pp. 159-160.

을 요구할 것이라 밝혔다. 즉 핵무기 포기의 전제조건으로 한반도 비핵지대화를 공식적으로 요구한 것이다.⁶⁷ 기본합의서 이전의 입장으로 돌아간 것이다.

다. 교류협력: 적극적 교류협력 vs. 소극적 교류협력

기본합의서 합의과정에서 남한은 교류협력에 적극적이었던 반면에 북한은 소극적이었다. 북한은 즉각 실현가능성이 비교적 높은 경제·사회분야에서의 교류협력은 체제유지에 해롭기 때문에 이를 뒤로 미루거나 엄격히 제한하고자 하였다. 당시 흡수통일 공포증에 시달리고 있던 북한은 인적·물적·정보의 교류협력을 추진하자는 남한의 (신)기능주의적 접근을 경계하고 일정수준 이상의 교류협력에 부정적이었다.⁶⁸ 대표적으로 남한의 언론매체 개방에 대해, 북한은 남한의 언론매체가 자기 사회를 오염시킨다는 이유로 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물의 개방에 반대하면서 단지 출판, 보도 분야의 교류협력은 가능하다는 입장을 견지했다. 그 결과 기본합의서에는 언론매체의 개방에 관한 조항은 삭제되었다. 또한 이산가족문제에 대해서도 북한은 이산가족문제의 생사확인, 재결합, 고통경감 문제만을 명시하고 자유로운 왕래와 상봉, 재결합의 보장 문제는 나중에 다시 토의하자고 주장했다. 합의과정에서 남북한의 상호 양보로 인해 기본합의서에는 “남과 북은 흩어진 가족, 친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다”로 결정되었다.⁶⁹

1990년대 중반 북핵문제와 고난의 행군으로 기본합의서 이행력이 극히 저조했지만, 2000년 남북정상회담 이후 북한은 과거의 소극적 자세에서 벗어나 교류협력에 적극적으로 임하기도 하였다. 지난 10년 동안 교류협력의 수준은 지속적으로 높아져, 2010년 한 해 동안 남북왕래인원(금강산관광객 제외)은 13만 명을 넘었고 차량의 운행횟수는 16만 회 정도이며 남북교역은 20억 달러에 육박했고 개성공단 제품생산은 3억 달러를 초과했으며 이산가족상봉은 20만 명에 달했다. 3대 남북경협사업이라는 개성공단, 금강산관광, 철도-도로 연결 사업들도 실시되었다. 기본합의서의 교류협력 합의를 뛰어넘은 일들도 벌어진 것이다.

여기서 주목해야 할 사실은 남북연계성이 강화되면서 북한은 정경연계의 원칙

⁶⁷ 전경만 외, 『북한핵과 DIME구상』 (서울: 삼성경제연구소, 2010), p. 147.

⁶⁸ 임동원, “남북고위급회담과 북한의 협상전략,” p. 114.

⁶⁹ 김용호, “남북기본합의서 채택과정과 북한의 정책결정구조,” pp. 167-169.

에도 불구하고 교류협력 문제에 있어 정치군사적 논리와 일정정도 분리하여 경제 논리의 주도성을 인정하기까지 했다는 점이다. 북한은 개성공단사업을 위해 군부의 양해 하에 휴전선 지역의 군사적 시설을 북쪽으로 이동하였고, 1999년 6월 서해에선 남북의 군사력이 충돌했지만 동해에선 금강산 유람선이 관광객을 실어 날랐다. 물론 북한은 2004년 김일성 사망 10주기 조문파동과 탈북자 대량입국 문제를 거론하며 교류협력을 장기간 차단하였듯이 교류협력 문제를 체제유지 또는 협상력 제고의 수단으로 사용하고 있다.⁷⁰ 현재 교류협력에 대한 북한의 입장은 교류협력을 통해 경제적 지원을 받되 개혁개방의 원천들은 차단하는 것이다.

IV. 결론

기본합의서는 남북한의 화해와 협력을 통한 상호의존, 민족 동질성의 회복, 군비통제 및 군축을 통한 자기억제 등과 더불어 이를 제도화하는 전향적 내용이 담겨 있는 문서였고 따라서 남북한의 새로운 집합적 정체성 형성의 계기가 될 수 있었지만, ‘세계정치의 고아’로 전락하고 ‘고난의 행군’에 접어들어야 했던 북한은 기본합의서의 실천이 흡수통일로 이어질까 두려워했다.⁷¹ 그 결과 기본합의서는 채 1년도 버티지 못하고 북한의 통일정책과 담론에서 점차 주변화되기 시작했고 2000년 남북정상회담 이후에는 거의 언급조차 되지 못하는 신세가 되었다.

기본합의서는 왜 가시밭길을 걸어야 했는가? 그것은 상호신뢰가 구축되지 않은 상황에서 당국자 간의 정치적 합의로 이루어졌기 때문이다. 당시 기본합의서는 남북 간 교류협력을 통한 신뢰와 화해의 바탕 위에서 마련된 것이 아니라 각기 다른 정치적 목적을 가지고 있었던 남북당국의 정치적 결단에 의해서 만들어진 ‘이상적인 문건’이라는 태생적 한계를 가지고 있었다. ‘선 정치군사 현안의 일괄타결, 후 화해협력’이라는 정치군사 중심의 접근을 취하고 있었고 점진적 접근은 결여되어 있었던 것이다.

또한 기본합의서는 남북의 내재적 필요성 때문에 체결된 것이 아니라 외적 요인들에 의해 추동되었다. 남북한은 세계사적 탈냉전과 독일통일을 경험하면서 당국 간 대화에 나섰다. 특히 북한은 남한으로의 흡수통일을 차단하기 위한 체제보장 방

⁷⁰ 김갑식, “탈냉전기 동북아 질서와 북한의 남북관계에 대한 인식,” 『한국정치연구』, 19집 3호 (2010), pp. 127-128.

⁷¹ 구갑우, 『비판적 평화연구와 한반도』 (서울: 후마니타스, 2007), p. 55.

식의 일환으로 기본합의서에 동의하였다. 따라서 당시 상황에선 애초부터 북한의 적극적인 실천 의지를 기대하기 어려운 측면이 있었고, 마침 북한 핵사찰과 연계된 한미 팀스피리트 훈련 재개는 북한에게 이행 중단 구실을 제공한 것이다.⁷²

마지막으로 기본합의서 이행에 일격을 가한 것은 김일성 사망 직후 ‘조문파동’을 둘러싸고 진행된 남남갈등이었다. 남북관계 진전에 대한 남한사회 내부의 반발이 만만치 않았던 것이다. 김일성 사망으로 위기에 처한 북한은 곧바로 조문파동과 남남갈등을 북한주민의 단합을 위한 정치적 선전수단으로 이용했고 그것은 남북간 적대감정의 증폭으로 이어졌다.⁷³

이러한 요인으로 북한에서 기본합의서가 그리 환영받지 못하고 있지만, 그 합의 내용은 변형되거나 또는 제한적으로 이행되고 있다. 최근 남북관계가 경색되어 있지만 지난 20년간의 남북관계 성과는 되돌릴 수 없을 것이다. 기본합의서 채택 20주년을 맞이한 오늘, 한반도의 평화와 공영을 위해 기본합의서 사문화 과정을 반면교사로 삼을 필요가 있다.

■ 접수: 4월 28일 ■ 심사: 6월 3일 ■ 채택: 6월 13일

참고문헌

1. 단행본

- 강충희·원영수. 『6.15자주통일시대』. 평양: 평양출판사, 2005.
 구갑우. 『비판적 평화연구와 한반도』. 서울: 후마니타스, 2007.
 김갑식. 『김정일정권의 권력구조』. 파주: 한국학술정보, 2005.
 김명기. 『남북기본합의서 요론』. 서울: 국제문제연구소, 1992.
 『김일성 동지 회고록, 세기와 더불어 7』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
 박철언. 『바른 역사를 위한 증언 1, 2』. 서울: 랜덤하우스중앙, 2005.
 엄국현. 『6.15시대 통일운동의 과제』. 평양: 평양출판사, 2007.
 오진용. 『김일성시대의 중소과 남북한』. 서울: 나남출판, 2004.
 와다하루끼 저, 고세현 역. 『역사로서의 사회주의』. 서울: 창작과비평사, 1994.

⁷² 이종석, “대북포용정책의 추진과 남북기본합의서의 의의 (하),” 『통일로』, 138 (2000), pp. 29-31; 정성장, “두 선언 무시는 기본합의서 역행: 6.15와 10.4 외면하는 MB정부,” 『민족21』(1998.9), p. 94.

⁷³ 정해구, “남북대화의 가능조건과 제약조건 분석: 7.4남북공동성명과 남북기본합의서 사례를 중심으로,” 『통일문제연구』, 30 (1998), pp. 100-101.

이상옥. 『전환기의 한국외교』. 서울: 삶과꿈, 2002.
 이정복. 『한국정치의 분석과 이해』. 서울: 서울대학교출판부, 2006.
 임동원. 『피스메이커』. 서울: 중앙북스, 2008.
 임춘진. 『북방정책과 한국정치의 정책결정』. 파주: 한국학술정보, 2008.
 장달중 외. 『북미대립: 탈냉전 속의 냉전대립』. 서울: 서울대학교출판문화원, 2011.
 전경만 외. 『북한핵과 DIME구상』. 서울: 삼성경제연구소, 2010.
 조갑제. 『노태우 육성회고록』. 서울: 조갑제닷컴, 2008.
 조성렬. 『한반도 평화체제』. 서울: 푸른나무, 2007.
 최기환. 『6.15시대와 민족공조』. 평양: 평양출판사, 2004.
 통계청. 『남북한 경제사회상 비교』. 1995.

Oberdorfer, Don. *The Two Koreas: A Contemporary History*. New York: Basic Books, 2001.

2. 논문

고유환. “남북기본합의서 성격과 이행방법.” 『북한학보』. 24집, 1999.
 ———. “남북기본합의서, 이행가능한가.” 『북한』. 316, 1998.
 김갑식. “탈냉전기 동북아 질서와 북한의 남북관계에 대한 인식.” 『한국정치연구』. 19집 3호, 2010.
 김근식. “북한의 핵협상: 주장, 행동, 패턴.” 『한국과 국제정치』. 27권 1호, 2011.
 김영윤. “남북기본합의서 교류협력부문 실천방안.” 『남북기본합의서의 실천방안』. 아사연 학술포럼시리즈 98-3, 1998.
 김용현. “북한 내부정치와 남북관계: 7.4, 남북기본합의서, 6.15 비교.” 『통일문제연구』. 42호, 2004.
 김용호. “남북기본합의서 채택과정과 북한의 정책결정구조.” 『사회과학과 정책연구』. 15권 2호, 1993.
 김일성. “북과 남이 힘을 합쳐 나라의 평화와 통일의 길을 열어나가자 (1992.2.20).” 『김일성 저작집 43』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
 ———. “우리 민족의 대단결을 이룩하자 (1991.8.1).” 『김일성 저작집 43』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
 ———. “일본 아사히신문 편집국장이 제기한 질문에 대한 대답 (1992.3.31).” 『김일성 저작집 43』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
 ———. “조국통일을 위한 전민족단결 10대 강령 (1993.4.7).” 『김일성 저작집 44』. 평양: 조선로동당출판사, 1996.
 김정일. “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자 (1998.4.18).” 『김정일 선집 14』. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
 ———. “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자 (1997.8.4).” 『김정일 선집 14』. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
 김진환. “동북아 탈냉전의 최대 수혜자가 된 노태우.” 『민족21』. 2011.

- 김태신. “왜 북과 남 사이에 불가침선언부터 채택하여야 하는가.” 『천리마』. 8호, 1991.
- 도널드 그레그. “노태우 정부의 북방외교: 해빙의 시대 여는 초석.” 『월간중앙』. 2009.
- 배광복. “남북관계의 경로의존과 구성: 7.4 남북공동성명에서 남북기본합의서 채택까지 남북회담 분석.” 고려대 정치학 박사학위논문, 2008.
- 백창재. “한국의 북방정책과 미국.” 하용출 외. 『북방정책』. 서울: 서울대학교출판부, 2003.
- 이동복. “남북기본합의서 무엇이 문제인가.” 『통일로』. 48, 1992.
- 이장희. “남북기본합의서 이대로 방치할 것인가.” 『당대비평』. 4, 1998.
- 이종석. “대북포용정책의 추진과 남북기본합의서의 의의 (상).” 『통일로』. 137, 2000.
- . “대북포용정책의 추진과 남북기본합의서의 의의 (하).” 『통일로』. 138, 2000.
- 임동원. “남북고위급회담과 북한의 협상전략.” 곽태환 외. 『북한의 협상전략과 남북한 관계』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1997.
- 임수호. “실존적 억지와 협상을 통한 확산: 북한의 핵정책과 위기조성의교(1989-2006).” 서울대 정치학 박사학위논문, 2007.
- 장명봉. “남북기본합의서 부속합의서 실천에 따른 국내법적 문제.” 『통일』. 135, 1992.
- 정문헌. “1990년대 남북관계의 부침과 한반도 평화정착: 남북기본합의서의 재조명.” 『남북기본합의서 비준동의 정책자료집』. 2005.
- 정성장. “두 선언 무시는 기본합의서 역행: 6.15와 10.4 외면하는 MB정부.” 『민족21』. 1998.
- 정세현. “북방정책에 대한 북한의 반응.” 『국제정치논총』. 29권 2호, 1989.
- 정해구. “남북대화의 가능조건과 제약조건 분석: 7.4남북공동성명과 남북기본합의서 사례를 중심으로.” 『통일문제연구』. 30, 1998.
- 최중극. “경애하는 수령 김일성 동지의 사회주의경제건설에 관한 사상리론은 주체의 혁명 위업승리를 담보하는 위대한 학설.” 『경제연구』. 2호, 1995.
- 한대우. “북한 대외정책의 변화전망.” 『안보연구논총』. 6집 1권, 1992.
- 함택영. “북한 경제의 침체와 대외관계: 정치·군사적 측면.” 『북한 사회주의 경제의 침체와 대응』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1995.
- Koh, Byung Chul, “The Inter-Korean Agreements of 1972 and 1992.” *Korea and World Affairs*. Vol. 16, No. 3, Fall 1992.

North Korea's Stance on the Inter-Korean Basic Agreement

Kap-Sik Kim

North Korea hurriedly adopted the Inter-Korean Basic Agreement on the defensive worrying about absorbing it by South Korea. Through this agreement, North Korea acquired an agreement on 'mutual nonaggression' in external condition, and, in internal condition, intended to stabilize Kim Jung-Il successor reign by pushing ahead with developing nuclear weapons in secret and strengthening the control over people's thought through the theory of 'Our Own Style Socialism'. However, the contents of 'the Inter-Korean Basic Agreement' were close to 'political declaration' highly beyond inter-Korean relationship at that time, thus it has been on downfall in North Korea. It was extolled as 'national reunification doctrine' by North Korea at the time of signing on it, 1991, put aside in North Korea's reunification policies since the middle of 1992 when nuclear issues arose, and reduced to skeleton since Kim Young-Sam government launching at 1993. It was assimilated into the June 15 Inter-Korean Joint Declaration which was signed on at the Inter-Korean Summit Talks in 2000 and has disappeared in North Korea's reunification discourses since then.

Key Words: the Inter-Korean Basic Agreement, the June 15 Inter-Korean Joint Declaration, the Inter-Korean High-Level Talks, the Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula

남북기본합의서 이행과 국제환경: 미북관계를 중심으로

전 봉 근* · 이 상 숙**

- I. 서론
- II. 미북관계와 남북관계에 대한 논의들
- III. 시기별 남북기본합의서 이행의 국제환경 평가
- IV. 남북기본합의서 이행 촉진을 위한 국제환경 조성 방안
- V. 결론

국문요약

이 글은 남북기본합의서 불이행의 원인과 이행 가능조건을 남북관계와 미북관계를 중심으로 분석하였다. 이를 위해 미북관계와 남북관계의 상호작용에 대한 4가지 논의인 남북우선론, 미북우선론, 균형발전론, 비핵화 우선론을 분석하였다. 1990년대 중반 미북 제네바합의에 따른 미북우선론은 남북관계 발전을 이루지 못했고, 2000년대 남북우선론 역시 핵문제 해결 및 미북관계 개선을 달성하지 못했다. 비핵화우선론도 한계가 있으며, 균형발전론이 남북 및 미북관계 동시발전과 핵문제 해결 가능성이 있어 정책기조로서도 타당성이 있다.

남북기본합의서 체결부터 현재까지 20년간의 합의 이행과 불이행에 위 4가지 논의에 적용해보면 다음과 같다. 첫째, 1991년부터 1992년까지는 합의서 체결과 이행기로 미북관계 개선이 이루어지지 않은 상태였으므로 남북대화는 지속되지 못하였다. 둘째, 1993년부터 2000년 5월까지의 합의서 동결 및 파행기로 북한 핵문제로 인하여 남북관계가

단절된 반면 미북관계가 발전하였다. 남북한간의 합의가 동결되고 파행된 것은 결국 북한의 핵문제 때문이지만 미북관계의 발전이 긍정적 영향을 미치지 못했다. 셋째, 2000년 6월부터 2007년까지는 기본합의서 대체기로 남북관계는 발전하였으나 미북관계가 악화되었다. 마지막으로 2008년부터 현재까지는 기본합의서 복구 시도기로 남북관계와 미북관계가 밀접한 연계를 가지고 있다.

따라서 북한의 핵문제를 해결하고 통미봉남 전략을 타개하기 위해서는 남북관계와 미북관계가 동시에 발전하는 선순환 구조가 되어야 한다. 또한 남북기본합의서 이행을 재개하기 위해서는 한미간의 공조 강화, 미북협상의 진전, 남북대화의 시작이라는 세 가지 조건이 동시에 충족되어야 한다.

주제어: 기본합의서, 남북관계, 미북관계, 균형발전론

* 외교안보연구원 교수
** 외교안보연구원 객원교수

I. 서론

1980년대 말부터 시작된 냉전체제의 와해로 인해 한반도에서도 냉전 해체의 움직임이 일어났다. 당시 남북한은 통일을 지향하는 의지를 보이면서 남북대화의 필요성을 절감하였다. 남한은 북방외교를 추진하면서 중국 및 구소련 등의 사회주의권 국가들과 국교를 수립하며, 북한과의 관계 개선을 준비하였다. 또한 북한은 사회주의권의 변화에 따른 경제난과 외교적 고립으로 인해 남한과의 관계 개선이 필요하였다. 이러한 남북간 합의로 탄생한 기본합의서는 한반도에 탈냉전 구조를 선언한 것이다.

남북기본합의서는 국제적 환경 변화에 대한 한반도의 적응에서 이루어졌으나, 그 이행에서는 탈냉전이 20 여년 지난 오늘날에도 한 발자국도 나아가지 못하고 있다. 이것은 일차적으로 당사자인 남북한간의 신뢰회복이라는 기반을 갖추지 못한 것에 책임을 찾을 수 있다. 그러나 남북간의 합의가 국제적 환경의 결과로 이루어졌듯이, 남북기본합의서의 이행에서도 남북관계뿐만 아니라 국제적 환경이 중요 변수가 되었다.

국제체제와 한 국가의 대외정책과의 연계성은 로즈나우(James N. Rosenau)의 연계이론(Linkage Theory)¹에서 주장된 이래 많은 연구들에서 확인되었다. 이를 바탕으로 남북관계 변화를 국제 환경 변화와 연계시켜 상관관계를 찾아보고자 한다. 남북관계가 남한과 북한의 대내 정치와 함께 국제 환경에 많은 영향을 받는다는 사실은 여러 사례에서 확인가능하다. 실제로 한반도를 둘러싼 미국과 중국의 대한반도 정책 변화는 남북관계에서 직접적 변화 요인이 되었다. 1970년대 남북대화가 시작되고 ‘7·4 공동성명’이 합의된 것은 미중간의 데탕트라는 국제 환경이 바탕이 되었다. 또한 1990년대 남북대화가 재개되고 1991년 남북한 간의 합의와 그 합의에 대한 이행 역시 국제적으로 냉전의 종식과 사회주의권의 해체라는 국제 환경 변화에 영향을 받았다.

이러한 남북기본합의서 체결 이후 약 20년간의 남북관계를 검토해보면 국제적 환경 중에서 가장 결정적인 영향을 주는 한반도 주변 국제 환경요인은 미국의 대한반도정책이었다.² 탈냉전 이후 미국 중심의 일극체제로 국제체제가 변화하면서

¹ James N. Rosenau, ed., *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International System* (New York: The Free Press, 1969).

² 정해구, “남북대화의 가능조건과 제약요인 분석,” 『통일문제연구』, 통권 제30호(서울: 평화문제연구소, 1998), p. 85.

미국은 한반도에서 가장 중요한 행위자로 등장하였기 때문이다. 그리고 미국의 비확산 정책에 따라 북한의 핵문제는 한반도에서 가장 중요한 이슈가 되었고, 이에 대해 미국이 주요 행위자로서 한반도에 직·간접적으로 개입을 하였다. 특히 1994년 미북 제네바합의(Agreed Framework)는 북한의 핵문제를 미국이 적극적으로 주도하면서 미국의 대한반도 정책에 대북한정책이 포함되었다.³ 이를 통해 남북관계는 미북관계와 상호 영향을 주고 받는 구도가 형성되었고 남북관계에 직접적 영향을 주게 되었다.

이 글의 목적은 20여 년간 남북기본합의서가 이행되지 못한 원인을 분석하고, 이행을 가능케 하는 국제 환경을 찾아보는 것이다. 이를 위해 남북 기본합의서의 협상, 채택, (불)이행을 한 축으로 하고, 국제환경을 다른 축으로 할 때, 그 영향의 상호성과 방향성을 분석한다. 논의를 심화하기 위하여 남북기본합의서의 중심축을 남북관계로 놓고, 국제환경의 중심을 미북관계로 배치하여 이들의 상호관계를 분석한다. 이를 통해 남북기본합의서 불이행의 원인을 남북관계와 미북관계의 상호관계 속에서 검토하고, 이행을 가능케 하는 남북관계와 미북관계의 상황을 분석하여 정책적 시사점을 모색하고자 한다.

II. 미북관계와 남북관계에 대한 논의들

국제환경 변화는 남북관계의 큰 흐름에 방향을 제시해주는데, 구체적으로 남북관계 자체의 영향을 주는 주변 환경 요인으로 들 수 있는 것은 미국 요인이다. 탈냉전 이후 한반도의 문제를 해결하는 데에 미국이 가장 중요한 위상을 차지하게 되었고, 냉전시기와 달리 미북관계는 한반도 안보 정세의 중요한 한 축을 담당하게 되었다. 미북관계는 남북관계에 직접적 영향을 주기도 하지만 남북관계 역시 미북관계에 영향을 준다. 따라서 미북관계와 남북관계의 상호 작용을 알아보면 남북관계의 변화 원인을 분석할 수 있다.

이를 위해 여기서는 남북관계와 미북관계를 어느 일방을 우선해야 한다는 논리인 남북관계 우선론과 미북관계 우선론, 그리고 양자를 동시에 발전시켜야 한다는 균형발전론을 검토함으로써 남북관계의 발전 전망을 분석해보려고 한다. 남북관

³ 남북관계에 영향을 주는 국제환경 요인은 미북관계 이외에도 미중관계, 한미관계 등을 꼽을 수 있으나, 미중관계는 2000년대부터 중요한 영향을 주었다. 따라서 본 연구는 기본합의서 체결 이후 20년 간의 남북관계를 검토하는 것이므로 여기에서는 포함시키지 않기로 하였다.

계와 미북관계의 양측이 어떠한 관계에 있을 때 남북간의 합의가 가능한 환경이 만들어지는지를 분석한다.

1. 남북관계 우선론

남북관계 우선론은 남북관계 발전이 미북관계 발전에 선행하고, 심지어 전자가 후자를 유도한다는 시각이다. 정책기조로서 남북우선론은 한국이 한반도문제의 해결과정에서 주도적인 역할을 수행해야 하며, 북한과 주변국의 관계, 특히 미북관계가 남북관계를 앞서지 말아야 한다는 입장이다. 예를 들어 김영삼 정부 1차 북핵위기시 핵문제 해결을 위해 미북대화에 대해 ‘남북관계 우선론’ 또는 ‘한반도 문제의 한반도화’ 원칙에 따라 유보적, 또는 비판적 입장을 견지하였다. 또한 2000년 6월 15일 남북정상회담으로 인하여 남북관계의 발전 결과, 같은 해 10월 올브라이트 미 국무장관의 방북 및 김정일 위원장 면담, 그리고 조명록 북한 특사의 방미 및 미북공동 코뮤니케 채택이 가능하였다. 마지막으로 2005년 6자회담이 정체 상태에 빠졌을 때 같은 해 6월 17일 당시 정동영 통일부 장관이 방북하여 김정일 위원장과 면담한 결과, 6자회담 참여 약속을 얻어냈으며, 이 때문에 9.19 공동성명이 채택되었다. 포용론적 남북 우선론은 미북관계가 급진전할 경우 남북관계가 오히려 후퇴할 가능성을 제기하여 한국 ‘소외’ 현상을 예방하기 위해 선제적으로 남북관계를 진전시킬 것을 주장한다.

2. 미북관계 우선론

미북관계 우선론은 미북관계가 허용하는 범위 내에서 남북관계가 발전할 수 있으며, 같은 맥락에서 심지어 남북관계가 발전하더라도 미북관계의 발전이 동반되지 않으면 결국 한계에 봉착한다는 가설이다. 정책기조로서 미북 우선론은 현실주의적이며 국제주의적 접근 방법이며, 한반도문제에 있어 미국의 발언권과 주도권을 인정하는 성향이 있다. 미북 우선론은 남북관계 개선을 궁극적으로 추구한다는 점에서 남북우선론 또는 포용론과 목표를 공유한다. 그러나 미국 주도의 한반도 질서 하에서 미북관계 진전 없는 남북관계 발전의 한계를 인정한다는 현실주의적 입장이라는 점에서, 이상주의적이며 민족주의적인 남북우선론과 차이가 있다.

미북우선론을 뒷받침하는 사례는 다음과 같다. 첫째, 2000년 남북정상회담이 가능했던 것은 1994년 미북기본합의문으로 인해 북핵문제가 일단락되어 미북관

계가 진전하였기 때문이다. 둘째, 2001년 부시 행정부가 등장하여 대북 강경책 추진 기간동안 남북관계가 한계에 봉착하였으나, 부시 2기 행정부가 적극적인 미북 대화를 추진하는 동안 남북관계가 회복되는 경향을 보인 사례이다. 셋째, 2008년 현 정부초기로, 현 정부가 등장한 이후 남북관계를 진전시키기 위해 서두르지 않고 ‘기다리는’ 전략을 채택한 배경에는 북핵문제 해결의 진전 없이는 남북대화과 경협에 한계가 있다고 판단 한 사례이다.

3. 균형발전론

균형발전론은 남북관계와 미북관계의 균형발전론 또는 병행발전론으로서, 일정 범위 내에서 양자가 앞서거나 뒤처지거나 하며 병행 발전한다는 현상에 대한 가설이며, 또한 그런 방향으로 두 관계를 추진해야 한다는 정책기조이다. 균형발전론은 남북관계와 미북관계가 상호 선순환적으로 발전할 수 있지만, 그 격차가 클 때는 후진적인 관계가 선진적인 관계의 발전을 저해한다는 입장이다. 한미 정부가 모두 대북 대화 정책을 추진할 때 적극적이며 전진적 의미의 균형 발전이 가능하다는 것이다. 또한 한미 정부가 모두 대북 대화정책을 추진할 때, 적극적이며 전진적 의미의 균형 발전이 가능하다고 주장한다.

균형발전론은 남북관계와 미북관계의 균형 발전이 이상적이라는 점에서 정책적으로 타당하며, 또한 그 관계의 격차가 클 경우 상호 영향을 끼칠 것이라는 점에서 현실적 설명력이 있다. 지난 2005년 9월 6자회담의 9·19 공동성명은 비핵화와 모든 양자관계 발전의 병행발전을 제시하고 있는 바, 이것은 균형발전론적 접근방법을 채택한 것이다.

4. 비핵화 우선론

위에 제기된 3개 시각과 차별되는 시각인 비핵화 우선론이 있다. 이것은 남북 및 미북관계의 선후를 따지기 보다는 북핵문제를 우선 해결하고 난 이후 남북 또는 미북관계가 발전한다는 현상에 대한 설명이며 또한 그렇게 되어야 한다는 정책기조이다. 비핵화 우선론 미북 우선론과 유사하며, 특히 미북 간 핵협상이 선행되어야 한다는 차원에서 미북 우선론과 같은 입장이다. 그러나 철저한 핵문제의 해결 없는 미북 간 수교 또는 평화체제 협상을 반대한다는 점에서 미북 우선론과 차이가 있다. 비핵화 우선론은 국내외 비핵산론자, 안보 우선론자의 주된 주장이다.

비핵화 우선론은 한국의 대북 포용정책이 국제사회의 북한 비핵화 노력을 무력화시키고, 국제안보를 훼손시키며, 북한이 핵개발 시간과 자금을 확보하는데 기여했다는 비판적인 입장이다. 이런 차원에서 남북우선론과 정반대의 입장이다. 또한 비핵화 우선론은 클린턴 행정부와 부시 2기 행정부의 북핵협상 방식이 비핵화 원칙을 철저히 견지하지 못하였기 때문에 오히려 북한이 핵개발할 수 있는 시간을 벌었다고 지적한다.

이러한 4가지 시각을 바탕으로 지난 20년간의 남북관계를 기본합의서의 이행과 불이행이라는 측면에서 미북관계와의 상호연관성을 검토해보기로 한다.

Ⅲ. 시기별 남북기본합의서 이행의 국제환경 평가

1. 협상 타결 및 이행기(1991~1992)

1980년대 말부터 시작된 구소련과 동유럽 사회주의의 변화는 한반도 평화에 대한 기대감을 높였다. 1988년 7월 7일 노태우 정부의 ‘민족자존과 통일변영을 위한 특별선언’은 남북한 간 교역의 문호개방과 함께 우방국들의 비군사적 물자의 대북 교역 허용, 국제무대에서 남북한 간 협력, 미일과 북한의 관계 개선 협조 및 남한과 사회주의권과의 관계 개선 등이 포함되었다. 이에 북한은 1989년 1월 16일 연형묵 총리 명의의 서한을 통하여 남북한과 미국이 참가하는 3자회담 개최를 촉구 하고, 남북 고위급 정치군사회담을 개최하자고 제의하였다.

이후 북한은 1989년 3월 2일 개최된 제2차 남북고위급회담 예비회담을 남한측의 팀스피리트 훈련을 구실로 예비회담 개최를 일방적으로 중단시켰다. 그러나 같은 해 10월 12일 제3차 예비회담에 다시 참여하였다. 당시 북한이 회담에 복귀한 것은 1989년 8월부터 시작된 폴란드에서의 비공산당 연정의 수립과 헝가리의 정치개혁 등 동유럽에서의 탈 공산주의 민주화혁명의 영향이다. 뒤이은 1989년 11월 9일 베를린 장벽 붕괴와 12월 2일 미국 부시 대통령과 고르바초프 대통령 간의 미소간 몰타 정상회담에서 있었던 냉전종식 선언, 12월 22일 루마니아 유혈혁명으로 차우체스쿠의 처형, 1990년 2월 소련공산당의 공산당 1당 독재 폐기 및 복수 정당제 채택 등이 이어졌다. 이에 북한은 1990년 1월 31일 개최된 제6차 예비회담 이후 중단된 제7차 회담을 같은 해 7월 재개를 제의하였다.

일련의 국제 환경 변화는 북한뿐만 아니라 남한에도 북한과의 대화에 대한 당위성을 부여하였다. 남한은 1989년 헝가리, 폴란드, 유고슬라비아와, 1990년 3월

체코, 불가리아, 루마니아 등과 수교하였다. 이와 동시에 1990년 10월 3일 독일 베를린 장벽의 붕괴는 북한의 남한에 대한 흡수통일 우려를 갖게 했고, 북한은 이러한 위기 의식 속에 남북회담 자리로 나오게 되었다.

특히 북한의 대남정책 변화에 영향을 준 것은 사회주의권에서 중국과 구소련의 변화였다. 1991년 5월 중국의 리펑 총리가 한국의 UN 동시 가입을 반대하지 않을 것이라는 입장을 밝혔고 중국은 남한과의 협력 확대를 불가피한 것으로 설명하였다. 그리고 중국은 1991년 10월 초 김일성의 중국 방문시 경제 개혁·개방의 필요성을 설명하고 외국 자본과 기술의 도입을 위해 남북관계 개선을 권유하였다.⁴ 또한 구소련에서는 1991년 8월 공산주의 세력들이 일으킨 쿠데타가 실패로 돌아간 후 8월 24일 소련공산당이 해체되었고 12월 8일 소비에트 사회주의공화국연방이 해체되어 독립국가공동체(CIS)가 창설되었다.

중국과 구소련의 변화는 한반도에 가장 큰 영향력을 주었고 남북한이 공동으로 한반도 안보에 대해 합의하는 합의를 탄생시켰다. 이 합의를 통해 남북 양측이 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 점을 인정하고, 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화 상태로 전환시키기 위하여 노력하며 평화 통일을 지향할 것을 다짐하였다.⁵ 남북합의서는 탈냉전 이후 한반도 문제 해결에 대한 최초의 남북 합의라는 점에서 의의를 가진다. 이와 동시에 발표된 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’은 한반도 비핵화를 위한 남북한간의 공식 논의의 출발점이 되었다.

1992년 1월 20일 남한 정원식 국무총리와 북한 연형묵 정무원 총리의 서명으로 이루어진 남북기본합의서는 단순한 선언이 아니라 실행을 위한 구체적 일정표도 계획되었고 이에 대한 노력도 이루어졌다. 1992년 5월 5일부터 8일까지 서울에서 개최된 제7차 고위급회담에서 기본합의서 이행을 위한 실천기구의 구성에 관한 합의가 있었다. 그리고 9월 15일부터 18일까지 평양에서 개최된 제8차 회담에서는 각 분과위원회가 마련한 ‘남북기본합의서’의 실천을 위한 부속합의서가 채택되었다. 남북한은 고위급 회담을 통하여 정치·군사·교류협력의 3개 분과위원회와 화해·불가침·경제협력·사회 문화의 4개 공동위원회, 남북연락사무소의 구성과 운영 등의 합의를 이끌어냈다.⁶

남북기본합의서가 발효되어 시행됨에 따라 남북한은 상호 체제를 인정·존중하

⁴ 강인덕·송중환, 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』 (서울: 극동문제연구소, 2004), p. 310.

⁵ 통일부, 『남북합의서』 (통일부, 2004), pp. 44-49.

⁶ 북한연구소, 『북한총람 (1993-2002)』 (서울: 북한연구소, 2003), pp. 998-999.

고 내부문제에 간섭하지 않으며, 상호 비방·중상을 하지 않고, 파괴·전복행위를 하지 않을 의무를 가지게 되었다. 또한 남북한은 휴전협정의 정전협정으로의 변화 노력, 상호 불가침 의무와 불가침 경계선 존중 의무, 군사적 신뢰구축을 위한 협의 의무, 남북한의 인적 및 물적 교류·협력의 실시할 의무를 이행해야 되었다.⁷

1989년 2월 남북고위급회담을 준비하는 예비회담부터 시작하여 남북한 양측의 총리들이 참석한 수차례의 고위급회담을 거친 이후 1992년 2월 평양에서 ‘남북기본합의서’와 ‘한반도 비핵화에 관한 공동선언’을 채택하였다. 남북고위급회담의 가장 직접적 원인은 1980년대 말부터 시작된 냉전체제의 와해이며, 이로 인한 한국의 구소련, 동유럽 국가들과의 수교와 북한의 외교적 고립 및 안보 위기의식 확대가 중요한 원인이다.

한편 1991년 12월 미국은 베이징에 북한 정치 고문 채널을 통해 핵사찰 의무를 이행하겠다고 하면 고위급 회담을 개최할 용의가 있음을 북한측에 통보하였다. 당시 미국은 한반도 화해 분위기를 이어가자는 의도를 가지고 협상을 구상하였으며 1992년 1월 뉴욕 주유엔 미국 대표부에서 김용순 국제부장과 아놀드 칸터(Arnold Kanter) 국무부 정무차관의 회담이 있었다. 당시 북한은 미국과의 대화에 많은 기대감을 가지고 있었으나 협상은 일회성으로 그쳤고 회담의 진전은 없었다.

이후 1992년 8월 31일부터 9월 12일까지 IAEA(International Atomic Energy Agency)가 북한 핵에 대한 제3차 임시사찰을 실시한 결과 북한이 미신고한 2개의 핵 관련 의속시설이 적발되는 일이 발생하였다. 또한 북한은 남북핵통제공동위원회의 상호사찰 규정을 협의하는 과정에서 협력하지 않았고, 12월 이선실 간첩사건이 확인되면서 남북관계는 경색되었다.

이에 대해 한미 양국은 1992년 10월 8일 제24차 연례 안보협의회에서 남북한 상호 핵사찰에서 의미 있는 진전이 없을 경우 1993년 팀스피리트 훈련을 실시하기 위한 준비조치를 지속할 것을 발표하였다. 이에 북한은 11월 3일 화해·군사·경제·사회문화 공동위원회 북측 위원장 공동 명의의 연합성명을 발표하여 분야별 공동위원회 제1차 회의의 불참을 선언하였고, 12월 21일 제9차 남북고위급회담도 무산시켰다.

탈냉전의 분위기 속에서 북한의 남북대화 참여의 중요 목적은 미국과 일본과의

⁷ 정세현, “남북기본합의서의 법적 성격과 정치적 의의,” 『통일문제연구』, 제4권 1호 (평화문제연구소, 1992) p. 15.

관계 정상화였다. 남한의 구소련 및 동유럽과의 수교와 동유럽의 체제 전환과정은 한반도에서 교차 승인의 필요성을 한층 높였다. 1991년 1월 30일부터 북한은 일본과의 수교 회담을 시작하였고 대미 직접 대화도 추구하였다. 만약 남북관계가 악화될 경우 북일 수교회담과 미북관계에 부정적 영향을 끼칠 것을 우려하여 남북관계 개선에 나섰다. 특히 당시 미국으로부터의 북핵 압력이 거세어질 것에 대비하여 남북대화로 화해 분위기를 조성하려 하였다. 그러나 북한의 바램과 달리 미북대화는 성사되지 않고 미국의 핵압력은 강화되었으며, 북일 수교회담의 진전도 이루어지지 않자 남북관계는 경색되었다. 이와 같이 탈냉전이라는 대외환경에서 이에 대한 적응으로 남북한은 남북기본합의서를 만들어냈으나, 미북관계 개선이 이루어지지 않은 상태였으므로 남북대화는 지속되지 못하였다.

2. 동결/파행기(1993~2000.5)

1992년 말에서 1993년 초 북한의 핵개발을 둘러싼 갈등이 본격적으로 전개되기 시작하였다. 1993년 3월 12일 북한이 핵확산금지조약(NPT: Non Proliferation Treaty) 탈퇴를 선언하여 한반도 안보 정세가 불안해졌고 북한 핵문제가 수면 위로 부상하였다. 이 시기부터 북한 핵문제는 한반도를 탈냉전 이후 가장 불안정한 지역의 하나로 만들었는데, 실제로 미국은 북핵 의혹 개발지역인 영변지역을 공격할 계획까지 세우는 등 한반도에 일촉즉발의 긴장이 고조되었다. 1993년부터 2000년까지 북한 핵문제를 둘러싼 미북대화의 시작과 합의를 탄생시키자 남북간의 합의는 동결되고 파행되었다.

남북한의 비핵화 공동선언에서 상호 핵사찰을 실시하기로 합의했으나 사찰 방법과 절차에 관한 합의를 도출하지 못하였다. 남북 핵통제공동위원회에서 남측은 상호주의 원칙에서 의심이 제기되는 모든 곳에 성역 없는 사찰이 이루어져야 하며 특별사찰제도가 실시되어야 함을 강조하였다. 그러나 북측은 주한미군의 핵무기와 핵기지에 대한 전면사찰과 남측의 핵무기 개발 진상을 해명할 것을 요구하여 회담은 결렬되었다.⁸ 이와 같이 남북기본합의서가 이행되지 못한 가장 중요한 원인은 북한의 핵문제와 그로 인한 갈등이었다. 북핵문제의 등장으로 남북관계도 악화되고 기본합의서가 불이행되고 파행되었다.

한편 미국이 북한과의 고위급 회담을 개시한 것은 북한의 NPT 탈퇴 이후였다.

⁸ 국토통일원 남북대화사무국, 『남북대화백서』 (서울: 국토통일원, 1985), pp. 170-175.

1993년 베이징에서 북미간의 참사급회담이 시작되었을 때 북한은 NPT 복귀 거부 의사를 밝혔으나 미국과의 직접 대화를 통해 문제를 해결한다는 점을 분명히 하였다. 1993년 5월 초 북한 유엔 대표부 허종 차석 대사가 미 국무부 북한 담당자인 케네스 키노네스(C. Kenneth Quinones)에게 직접 전화를 걸어 대화 재개 의사가 있다면 회담 개최를 서두르는 것이 좋겠다는 의지를 표명한 것도 이러한 맥락이다.⁹

1993년 6월 2일부터 뉴욕의 유엔대표부에서 미국과 북한의 제1차 고위급 회담이 개최되었다. 당시 갈루치-강석주 회담에서 북한과 미국은 북한이 NPT 탈퇴를 보류한다는 데에 합의하였다. 6월 11일 1차 미북회담은 “북한의 NPT 잔류와 미국이 안전보장 약속을 교환하는 것”으로 종결되었다. 북한은 1차 회담에 대해 “역사적 의미가 있는 회담,” “자주적 입장을 관철하면서도 승리를 획득한 회담”이라고 자평하였다.¹⁰ 그 이후 북한은 대미 비난을 자제하고 미군의 유해 일부를 반환하는 등 차기회담의 성과를 위한 긍정적 분위기를 조성해나갔다.

제2라운드 회담은 7월 14일부터 19일까지 제네바에서 열렸다. 이 회담에서 미국은 북한 대표단에게 북핵시설에 대한 위성촬영 내용 및 분석결과를 설명하였다. 그리고 북한이 IAEA의 특별사찰과 남북 상호 핵사찰에 대한 의무사항을 준수해야만 대북 핵위협 부재에 대한 새로운 성명서를 채택할 수 있으며 미북관계 진전을 위한 대화를 진행할 수 있다고 언급하였다. 즉 미국은 북한을 핵공격하지 않고, 북한의 사회주의를 존중한다고 약속하였다.

미북관계의 진전과 별도로 남북한은 1993년 10월 5일부터 1994년 3월 19일까지 핵문제를 최우선적으로 해결하기 위해 특사교환을 위한 실무대표접촉을 판문점에서 8차례 가졌다. 이 접촉에서 북한측이 핵전쟁 연습 중지 및 대북 국제공조 체제 포기 등을 요구하여 회담이 진전되지 못하였다. 그리고 1994년 3월 19일 판문점에서 개최된 제8차 실무대표접촉에서 ‘서울 불바다’ 발언으로 전쟁 위기를 조성하고 퇴장하여 실무대표 접촉이 중단되었다.¹¹

남북관계의 악화 이후에도 미북대화는 지속되어 1994년 8월 5일부터 11일까지 개최된 회담에서 북미제네바기본합의서(Geneva Agreed Framework)가 조인되었다. 이것은 한국전쟁의 정전협정 이후 최초로 체결된 북미간의 합의서였다. 이 합의로 미국은 북한에 대한 경수로 지원과 핵무기 불사용을 확인하였고, 북한은

⁹ 돈 오버도퍼, 『두 개의 한국』 (고양: 길산, 2002), p. 420.

¹⁰ 서훈, 『북한의 선군외교』 (서울: 명인문화사, 2008), p. 137.

¹¹ 강인덕·송종환, 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』, p. 316.

핵시설의 동결과 NPT 잔류를 합의하였다. 또한 평양과 워싱턴에 각각의 연락사무소를 상호 설치하여 상호 관계 정상화를 위해 노력할 것을 명시하였다.

그러나 미국은 북한과의 양자회담보다 한반도 문제 해결을 미국과 중국 및 북한의 4자회담 틀 속에서 하려는 의도를 보였다. 4자회담 개최에 대해 약 1년간 대답을 하지 않았던 북한은 1년 만에 예비회담에 참여하면서 참가를 결정하였다. 1997년 12월 제1차 본회담이 개최되었으나, 이 회담에서 이후 1998년 3월 제네바에서 제2차 본회담을 개최할 것과, 이에 앞서 1998년 2월 베이징에서 실무회담을 가질 것에 대한 합의를 도출하는 데 만족해야 했다.

따라서 이 시기는 북한의 핵문제로 인하여 미북대화가 시작되고 미북간의 최초 합의가 이루어졌던 시기였으나 남북관계는 단절되고 전쟁 위기까지 나타난 시기였다. 미북관계에는 일정한 진전이 있었으나 미북관계 진전에 기대를 가지고 있던 북한의 희망처럼 연락사무소 설치가 실현되지는 못하였다. 남북관계 악화를 우려하는 미국은 북한의 ‘통미봉남’ 정책에 대한 남한의 불안을 의식하여 4자회담을 통해 미북관계와 남북관계의 선순환을 이루어보려 했으나 성과를 거두지 못하였다. 결국 이전 남북간의 합의는 미북간의 합의로 중심이 이동하여 남북기본합의서는 동결되고 파행되었다.

3. 대체기(2000.6~2007)

2000년 6월 남북 정상회담은 탈냉전 이후 반목을 거듭하던 남북관계에 패러다임의 전환을 가져온 사건이었다. 정상회담이 개최되기 몇 개월 전까지도 김대중 정부의 대북정책을 비판하던 북한은 2000년 3월부터 정상회담 개최 예비접촉에 적극적으로 임하였다. 북한이 남북정상회담에서 응한 가장 큰 목적은 북한의 심각한 경제난 해결과 대미관계 개선이었다.¹²

2000년 3월 남북한은 싱가포르에서 대북지원문제를 협의하였고, 3월 17일부터 4월 8일까지 중국 상하이와 베이징에서 상위 직급의 특사 간 비공개 접촉을 통해 남북정상회담 개최를 전격 합의하였다. 정상회담 합의 직전인 3월 9일 김대중 대통령이 대북 경제지원을 핵심으로 하는 ‘베를린선언’을 발표하여 심각한 경제난을 겪고 있는 북한에 화해의 제스처를 보냈기 때문인 것으로 분석된다. 이 선언에서 김대중 대통령은 북한의 도로, 항만, 철도, 전력, 통신 등 사회간접자본의 확충, 남

¹² 서대숙, “북한체제의 전망.” 서대숙 외, 『정상회담 이후의 북한: 남북관계의 변화와 전망』 (서울: 경남대학교 출판부, 2002), p. 10.

북한 간의 안정된 투자환경 조성 및 북한의 식량난 해결에 필요한 농업구조 개혁 등의 지원을 위한 남북한 당국자간의 협력을 제의하였다.

또 다른 하나의 중요한 목적은 미국과의 관계 개선이다. 남북정상회담 이후 곧바로 북한은 조명록 전 국방위원회 제1부위원장의 워싱턴 방문과 올브라이트(Madeline K. Albright) 전 국무장관의 평양 방문을 실행하고 클린턴 전 대통령의 북한 방문을 준비하였던 정황은 이를 뒷받침한다. 그리고 2000년 8월과 10월 북일수교 회담을 개최하였던 점은 남북화해를 통하여 대일관계 개선의 걸림돌을 없애려 한 것이다.

그러나 2002년 제2차 북핵위기가 발생하면서 미국은 북한이 핵무기 개발 프로그램을 완전히 폐기하기 전에는 어떠한 협상도 갖지 않겠다는 입장을 보였다. 2002년 10월 3일부터 5일까지 부시 대통령의 특사자격으로 평양을 방문한 켈리(James Kelly) 미 국무부 차관보는 북한에게 고농축우라늄 핵개발 프로그램의 폐기를 요구하였으나 북한 외무성 제1부상 강석주는 제네바 합의문을 위반한 것은 미국이라고 지적하고 핵무기 보유 발언을 하였다.¹³

미북간의 입장이 평행선을 달리면서 중국의 적극적 개입으로 6자회담이 출범하였으나, 북한 핵문제는 기본적으로 미북간에 논의되어야 한다는 북한의 입장에 따라 미국과 북한을 중심으로 회담이 진행되었다. 6자회담에서 중국이 중재자 역할을 함으로써 남한 역시 중재자 이상의 역할을 할 수 없었다. 남한은 여전히 남북한의 다방면의 교류가 확대된 상황에서 미국과 북한이 핵문제로 대립하고 있었기 때문에 남북관계도 영향을 받을 수밖에 없었다. 노무현 정부의 정경 분리 원칙에 따라 민간 분야의 경제 및 사회 분야의 교류는 지속되었으나 당국자간 회담은 지속되지 못하였다.

이처럼 남북 정상회담 개최를 통해 이른바 '6·15 체제'가 등장하면서 이미 동결되고 파행되었던 남북기본합의서는 자취를 감추고 '6·15 체제'로 대체되었다. 그러나 남북관계와 미북관계 간 우선성과 균형 문제가 정치·외교적 쟁점으로 등장하였다. 북한 핵문제에 대한 미북간의 대립이 심화됨에 따라 남북관계만의 발전은 한계가 있을 수밖에 없었다. 북한 핵문제가 해결되지 않는다면 미북관계가 개선될 수 없으며 결국 남북관계 역시 화해와 협력이 지속되지 못한다는 점을 보여 주었다.

¹³ 통일부, 『2002 통일백서』 (서울: 통일부, 2003), pp. 517-519.

4. 복구 시도기(2008~현재)

2008년 초 우리 정부는 취임식에서부터 남북기본합의서 이행을 주창하였다. 6·15 체제가 북한의 핵개발을 막지 못하였고 남북관계 선순환도 가져오지 못했다는 논리에서 남북관계를 상호주의적 입장에서 재정립해야 한다는 논리에서였다.

2008년 이후 금강산 관광 중단과 개성공단의 출입 제한 등이 발생하여 남북관계는 거의 모든 분야의 대화가 단절되었다. 특히 천안함 사건과 연평도 사건으로 인하여 남북관계가 최악의 상황으로 대치하게 되자 강력한 안보를 바탕으로 하는 남북관계 기조가 실현되었다. 북한의 무력도발에 대한 북한의 진정한 사과가 있어야 남북관계의 개선이 가능하다는 것이 우리 정부의 입장이다. 이에 따라 남북관계와 미북관계가 밀접히 연계되어 어느 한 관계도 앞서 나가지 않는 양상을 보였다. 따라서 현 시기에는 남북관계와 미북관계가 선순환을 이루기 위해 강력한 한미공조를 바탕으로 남북관계와 미북관계가 동시에 발전하는 균형발전론에 바탕을 두고 있다고 판단된다.

<표 1> 시기별 국제 환경과 남북관계

연도	기본합의	한반도	국제 환경
91.12 ~92	협상타결 및 이행	남: 남북대화와 통일 논의 북: 경제난과 미북관계 개선 희망 남북: 고위급회담	- 소련해체 - 독일통일
93~00.6	동결/ 파행	남: 상호주의에 입각한 상호사찰 주장 북: 남북상호사찰 거부, 한반도비핵화공동선언 이행거부, NPT 탈퇴(1993.3), 김일성 사망(94.8?), 김정일 승계(97~) 남북: 고위급 회담	- 미북 제네바합의(94.10)
00.6~08	6.15체제 대체기	남: 김대중 정부(98~02). 노무현 정부(03~07) 북: 6자회담을 통한 핵문제 해결 남북: 남북정상회담	- 부시정부 - 북 농축의혹, 제네바합의 중단(02.10)
08~	기본합의서 복구시도기	남: 이명박 정부(08~) 취임, 6.15 및 10.4 정상선언 거부, 기본합의서체제 복구 시도 북: 6.15선언 이행 주장 남북: 남북간 신뢰 하락	- 오바마 정부(2010~?)

IV. 남북기본합의서 이행 촉진을 위한 국제환경 조성 방안

1. 미북관계와 남북관계의 상호작용

앞서 살펴본 바와 같이 미북관계와 남북관계의 연관성에 대한 4가지 시각을 가지고 지난 20년간의 남북관계 변화에 적용해보면 다음과 같다.

첫째, 남북우선론은 최근 남북우선론의 현실성과 논리적 타당성이 약화되었다. 남북우선론은 ‘한반도문제의 한반도화’ 원칙과 부합하였으나, 북핵문제 발생 이후 ‘북핵문제의 국제화’가 기정사실화 되었다. 나아가 6자회담의 의제가 북핵문제에서 북한문제로 확장되어 ‘북한문제의 국제화’로 진전되고, 미북대화가 북핵문제를 넘어 수교와 경제·에너지 지원으로 확대됨에 따라 사실상 남북관계와 무관하게 미북관계가 전개되는 제도적·외교적 환경이 조성되었다.

둘째, 미북 우선론이 현상에 대한 설명력은 있으나, 남북관계를 북핵문제와 미북관계의 종속변수로 본다는 점에서 국내적 수용성에 한계가 있다. 특히 오바마 행정부가 미북대화를 추진했다 하더라도, 북한이 핵무장을 포기하지 않았을 것이기 때문에, 이때 미북 우선론에 따르면 남북관계의 단절 또는 악화가 장기화되는 문제점이 있었다. 따라서 미북대화와 6자회담이 정체되는 상황에서도 우리 정부가 한반도의 긴장완화와 남북관계 개선을 위해, 그리고 북핵문제 해결을 지원하기 위해 남북대화를 추진할 필요성이 국내적으로 제기될 것이다. 미북 우선론은 북한 ‘통미봉남(通美封南)’ 전략 또는 ‘미북평화협정론’을 연상시키기 때문에 우리로서 수용하기 어려운 정책기조이나, 남북 및 미북관계 현상에 대한 설명력이 있다.

셋째, 균형발전론은 전반적으로 정책적 타당성과 현상 설명력이 있다. 그러나 체제위기에 빠진 북한이 21세기 생존전략으로서 핵무장과 ‘통미봉남’ 전략을 추진한다는 점을 감안할 때 북한의 획기적 변화가 있기 전에는 전면적으로 실현되기 어려울 전망이다. 북한은 정치적 생존환경을 확보하고 위해 미북 수교를 강력히 추진하되, 대남관계에서는 자신의 체제를 위협하지 않을 정도로 물질적 지원을 확보하는 소극적 정책을 추진할 것이다. 북한은 공산체제와 김정일 체제를 유지하는 한 대남관계가 제로섬(zero-sum) 관계라는 인식을 포기하지 않을 것이다. 따라서 설사 형식적으로 남북 및 미북관계가 선순환하는 모습을 보일지라도, 현 북한 체제 하에서 남북관계 발전의 한계는 극복해야 할 문제점이기도 하다

마지막으로 비핵화우선론은 국제사회의 핵비확산 명분과 부합하고 또한 안보론적 관점에서 보다 타당함에도 불구하고, 각종 정치·외교적 고려로 인하여 현실

적으로 엄격하게 추진하기 어려운 문제점이 있다. 특히 북한 비핵화는 20년의 북핵협상 기간과 다양한 정책수단을 동원하였음에도 불구하고 별 성과가 없었다는 점을 볼 때, 관계개선을 포함한 보다 폭 넓은 정책수단을 활용할 필요성이 제기된다. 비핵화우선론은 남북관계, 미북관계 발전 그 자체보다는 북핵문제가 사전에 해결되어야 한다는 단일 이슈적 접근방법이다. 따라서 비핵화우선론은 종종 핵비확산 원칙에 부합하지 않는 남북관계, 미북관계를 모두 비판하는 양비론의 입장을 가졌다. 비핵화우선론은 무엇보다 비핵화를 달성하기 위해 남북관계와 미북관계를 어떻게 설정하고 활용할 것인가에 대한 처방이 없다는 문제가 있다.

결론적으로 균형발전론이 남북 및 미북관계 발전의 전반적인 추세를 가장 잘 설명하고 있으며 정책기조로서도 타당성이 있다. 남북 및 미북관계의 불균등 발전, 특히 미북 우선발전이 지속될 경우 ‘반미감정,’ ‘남남갈등’ 현상이 발생할 가능성이 높아 한미 공조가 더욱 필요하다. 9·19 공동성명이 채택한 비핵화, 양자관계 개선, 경제·에너지 지원, 동북아안보협력의 병행 발전 원칙은 균형발전론과 일맥상통한다.

2. 남북기본합의서 이행의 제약 요인

국제 환경 변화에 따라 남북간의 대화도 부침을 겪기도 했지만 냉전체제 해체라는 세계사적 변화에 부응하여 평화와 통일의 남북관계를 발전시키려는 노력이 본격화되었다. 이러한 노력의 산물로서 1991년 남북기본합의서가 탄생하였고 이에 대한 이행 노력이 시도되었다. 기본합의서는 한반도의 탈냉전 체제를 구축하는 첫 시도였으며 한반도 문제의 당사자 해결 원칙에 부합한 것이었다.

그러나 탈냉전이라는 국제환경에 적응한 남북한의 첫 합의였던 남북기본합의서는 그 의의에도 불구하고 불과 얼마 되지 않아 북한 핵문제라는 암초를 만나 좌초하게 되었다. 그리고 탈냉전의 중요한 환경요인으로 부상한 미북관계의 전개 과정은 남북관계와 동일한 방향으로 가지 않음으로써 시너지 효과를 얻지 못하였다. 따라서 남북기본합의서가 이행되지 못한 요인을 찾아봄으로써 이행가능한 국제 환경 조성에 대한 시사점을 도출해본다.

구체적으로 남북기본합의서가 이행되지 못한 원인은 다음과 같다.

첫째, 북한의 핵무기 개발 가속화이다. 1992년까지 기본합의서 이행을 위한 노력을 기울였지만 1993년부터 남북대화조차 이루어지지 못한 것은 바로 북한 핵문제였다. 미국을 비롯한 국제사회의 우려 역시 북한 핵문제에 집중되었기 때문에

핵문제 해결이 없는 남북관계 발전은 불가능하였다. 1993년 북한이 NPT를 탈퇴함으로써 한반도는 일시에 전쟁 위기로 빠져들었고 남북관계는 악화 일로에 접어들었다. 북한이 한편으로는 남한과의 대화를 지속하면서 한편으로는 핵무기를 개발하는 행태를 보임으로써 남한은 물론이고 주변 국가들의 한반도 평화를 위한 노력을 중단하게 하였다.

둘째, 북한의 통미봉남 정책이다. 1993년 남북대화가 중단되자마자 북한은 대미 직접 대화에 집중하고 한반도 문제에서 남한을 배제시키는 행태를 지속하였다. 이를 통미봉남이라고 표현하는데, 북한 스스로가 핵문제는 미국과의 관계에서 해결할 문제라는 점을 고집하고 있기 때문에 나타나는 현상이다. 실제로 북한은 1970년대 남북대화 시에도 이러한 통미봉남 정책을 사용하여, 1974년 남북대화가 중단된 이후 미국과의 평화협정을 주장하고 직접 대화를 위해 노력한 것이 그러한 사례이다. 북한이 미국과의 관계 개선에 남북대화를 수단으로 활용함으로써 실질적인 남북대화의 진전이 요원하게 되었고 이것은 2000년대에도 지속되었다. 미북대화가 진행될 때에 상대적으로 남북대화가 진전되지 않으면 미북관계의 발전은 한계에 부딪히게 된다.

셋째, 미국의 대북 압박정책 또는 방치정책이다. 미국의 대북정책은 북한의 대미정책에 영향을 받을 수밖에 없기 때문에 북한의 정책에 상응하는 정책으로 나온 미국의 대북 압박정책 또는 방치정책은 필요한 전략이기도 하다. 그러나 북한의 핵개발 시도에 대한 미국의 압박정책은 불가피한 것이지만 경우에 따라 미국이 대북 방치정책을 활용한 것은 핵문제 해결에 부정적 영향을 미치고 있다. 1994년 미북간의 제네바합의는 북한 핵문제를 해결하기 위한 기본적 구조를 마련한 것으로 당시 미국은 북한 핵문제를 적극적으로 해결하고자 하는 의도를 가지고 있었으나, 1990년대 후반 미국의 대북정책은 추진의 동력을 잃어갔다. 물론 여기에는 북한의 핵개발 본격화라는 직접적 원인이 있었지만 2000년대에 미국의 대북정책은 미국의 대외전략 중 우선순위에서 뒤로 밀려있었기 때문에 북한 핵개발의 시간적 여유를 제공했다는 비판도 제기되고 있다. 상대적으로 2000년부터 2008년까지 남북관계는 부침을 거듭하면서도 실질적 발전을 이루었으나 미국 부시 행정부의 대북압박정책과 방치정책은 남북관계 발전을 한반도 평화와 안정으로 유도하지 못하였다.

3. 남북기본합의서 이행을 위한 조건

북한 핵문제가 남북기본합의서 동결과 파행에 직접적 원인이고 북한의 통미봉남 정책과 미국의 대북 압박정책 또는 방치정책이 간접적 원인이 되고 있다. 이러한 남북기본합의서 이행을 저해하는 요인들을 제거하고 합의의 이행이 가능한 국제환경을 조성하기 위해서는 미북관계와 남북관계가 선순환이 되어야 한다. 남북관계가 우호적인 시기에도 미북관계가 발전되지 못하면 남북관계의 발전 역시 이루어지지 않는다. 반면 남북관계가 단절되거나 정체되어 있는 상황에서는 미북관계 역시 발전되지 못하게 된다. 따라서 미북관계와 남북관계가 동시에 개선되어야 남북간의 평화와 안정을 이루려는 기본합의서의 이행 가능성이 확대된다.

미북관계와 남북관계를 선순환 구조로 전환하고 동시에 발전시키기 위해서는 다음과 같은 세 가지 조건이 필요하다.

첫 번째 조건은 한미간의 공조 강화이다. 북한의 ‘통미봉남’ 정책은 항상 미북대화에 대해 남한이 조바심을 갖게 하여 미북관계 개선을 저해하였다. 북한의 대남 협상은 2000년대를 제외하고는 미국과의 협상에 있어서 ‘시간 벌기’와 미국과의 협상에 대해 남한의 방해를 봉쇄하기 위한 ‘체면적 대남 협상’에 초점을 두었기 때문이다.¹⁴ 이러한 북한의 전략에 대응하여 남북관계의 발전을 위해서는 굳건한 한미 공조를 바탕으로 대북정책을 실행해야 한다. 또한 한미 공조 위에서 이루어지지 않은 남북관계 진전은 실질적인 한반도 평화를 가져오지 않다는 점은 2000년대 6.15체제 시기에서 확인한 바 있다. 2008년 이후 대북정책에 대한 한미공조가 공고하기 때문에 북한이 통미봉남 정책을 활용하지 못하고 있다는 점은 중요하다.

두 번째 조건은 미북협상의 진전이다. 탈냉전 시기부터 북한은 국제체제를 미국 중심의 일극체제로 인식하였고 체제 보존을 위해 미국과의 협상에 집착하였다. 이에 따라 북한은 핵문제뿐만 아니라 한반도 평화체제 전환문제까지 모두 미국과 북한이 협상으로 해결해야 하는 문제임을 주장해왔다. 북한의 대미 직접 대화 노력은 1970년대부터 이어진 것으로 탈냉전 이후 더욱 적극화되었다. 실제로 북한 핵문제와 한반도 평화 문제를 근본적으로 풀기 위해서는 미북간의 양자 대화가 필요하다. 따라서 남한은 미북간의 양자 협상을 통해 미북간의 관계 정상화까지 가도록 미국의 대북정책 전환이 필요함을 지속적으로 제시할 필요성이 있다.

¹⁴ 양문수, “남북한 협상 행태,” 경남대 북한대학원, 『남북한관계론』, pp. 329-330.

마지막으로 남북대화의 시작은 궁극적으로 남북기본합의서 이행을 재개할 수 있는 조건입과 동시에 유일한 대안이기도 하다. 남북대화의 시작으로 한반도의 냉전 체제를 해체하고 평화체제를 정착하도록 남북한이 협상 테이블에 마주 앉아야 한다. 남북기본합의서는 체계적이고 실질적인 틀을 구축해놓은 것으로 이에 대한 이행만이 한반도의 평화와 안정을 가져올 수 있음을 남북한 양측이 인식할 필요가 있다.

V. 결론

이 글은 1991년 남북한이 상호 합의한 남북 기본합의문의 채택과 이행 또는 불이행에 있어, 국제환경이 일방적 또는 상호적으로 어떤 영향을 끼쳤는가를 분석하였다. 남북기본합의서의 중심축인 남북관계와 이를 둘러싼 미북관계의 상호관계를 알아보고, 남북기본합의서 이행을 가능케 하기 위해서는 남북관계와 미북관계가 동시에 발전되어야 함을 분석하였다.

이를 위해 남북관계와 미북관계에 대한 네 가지 논리인 남북우선론, 미북우선론, 균형발전론, 비핵화 우선론을 검토하였다. 남북우선론은 최근 남북우선론의 현실성과 논리적 타당성이 약화되었고, 미북 우선론은 남북관계를 북핵문제와 미북관계의 종속변수로 본다는 점에서 국내적 수용성에 한계가 있다. 그리고 비핵화 우선론은 국제사회의 핵비확산 명분과 부합하고 또한 안보론적 관점에서 보다 타당함에도 불구하고, 각종 정치·외교적 고려로 인하여 현실적으로 엄격하게 추진하기 어려운 문제점이 있다. 결론적으로 균형발전론이 남북 및 미북관계 발전의 전반적인 추세를 가장 잘 설명하고 있으며 정책기조로서도 타당성이 있다.

남북관계와 미북관계의 관점에서 남북기본합의서의 변화를 살펴보면 다음과 같다. 1991년부터 1992년까지는 합의서 체결과 이행기로 남북한이 1992년 남북기본합의서를 체결하고 이행 세부 회담까지 들어갔으나, 미북관계 개선이 이루어지지 않은 상태였으므로 남북대화는 지속되지 못하였다. 1993년부터 2000년 5월까지의 합의서 동결 및 파행기로 북한 핵문제로 인하여 남북관계가 단절된 반면 미북관계가 발전하여 남북한간의 합의가 동결되고 파행되었다. 2000년 6월부터 2007년까지는 기본합의서 대체기로 2000년 6월 15일 남북정상회담의 6·15체제가 기본합의서를 대체한 시기였다. 이 시기는 남북관계는 발전하였으나 미북관계가 악화되었기 때문에 남북한간의 합의가 이행되지 못하였다. 마지막으로 2008년부터 현

재까지는 기본합의서 복구 시도기로 남북관계와 미북관계 모두 개선되지 못하고 있다.

따라서 북한의 핵문제를 해결하고 통미봉남 전략을 타개하기 위해서는 남북관계와 미북관계가 동시에 발전하는 선순환 구조가 되어야 한다. 또한 남북기본합의서 이행을 재개하기 위해서는 한미간의 공조 강화, 미북협상의 진전, 남북대화의 시작이라는 세 가지 조건이 동시에 충족되어야 한다.

이와 동시에 최근 남북관계의 영향을 주는 국제적 요인으로서 미국 요인뿐만 아니라 중국 요인이 중요한 큰 비중을 차지하고 있음을 고려해야 한다. 이러한 환경에 잘 적응하고 남북한이 기본합의에 이르는 환경을 조성하기 위해서는 한미동맹을 바탕으로 중국 요인을 잘 활용할 줄 아는 지혜가 필요하다.

■ 접수: 5월 26일 ■ 심사: 5월 31일 ■ 채택: 6월 13일

참고문헌

1. 단행본

- 강인덕·송중환. 『남북회담: 7.4에서 6.15까지』. 서울: 극동문제연구소, 2004.
- 경남대학교 북한대학원. 『남북한 관계론』. 파주: 한울, 2005.
- 국토통일원 남북대화사무국. 『남북대화백서』. 서울: 국토통일원, 1985.
- 돈 오버도퍼. 『두 개의 한국』. 고양: 길산, 2002.
- 박종철 외. 『통일환경평가』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 북한연구소. 『북한총람(1993-2002)』. 서울: 북한연구소, 2003.
- 서대숙 외. 『정상회담 이후의 북한: 남북관계의 변화와 전망』. 서울: 경남대학교 출판부, 2002.
- 서 훈. 『북한의 선군외교』. 서울: 명인문화사, 2008.
- 최진욱 편. 『한반도 통일과 주변 4국』. 서울: 통일연구원, 2011.
- 통일부. 『남북합의서』. 서울: 통일부, 2004.
- _____. 『2002 통일백서』. 서울: 통일부, 2003.
- 통일연구원. 『동북아구상과 남북관계 발전전략』. 학술회의 발표논문집. 서울: 통일연구원, 2006.
- _____. 『북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망』. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. 『분단관리에서 통일대비로』. 학술회의 발표논문집. 서울: 통일연구원, 2010.
- _____. 『이명박정부 대북정책 비전 및 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2008.

Goldstein Joshua S. *International Relations*. New York: Harper Collins, 1996.
Rosenau James N. ed., *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International System*. New York: The Free Press, 1969.

2. 논문

정세현. “남북기본합의서의 법적 성격과 정치적 의의.” 『통일문제연구』. 제4권 1호. 서울: 평화문제연구소, 1992.

정해구. “남북대화의 가능조건과 제약요인 분석.” 『통일문제연구』. 제10권 제2호. 서울: 평화문제연구소, 1998.

Abstract

Fulfilling the Inter-Korean Basic Agreement and International Environment: *Focusing on the U.S.-North Korean Relations*

Bong-Geun Jun & Sang-Sook Lee

This study focused on the interaction U.S.-North Korean relations with inter-Korean relations, in order to fulfill the Inter-Korean Basic Agreement. And it analyzed the four arguments of the interaction as follows;

First, the U.S.-North Korean relations' priority argument could not archive the development of inter-Korean relations. Second, the inter-Korean relations' priority argument could not solve the nuclear issue of North Korea and normalize the U.S.-North Korean relations. Third, the denuclearization priority argument is not enough. Four, the balanced development argument has validity of the development of two relations and denuclearization of North Korea.

Since 1991, inter-Korean relations have changed as follows; In 1991-1992, two Koreas made the Inter-Korean Basic Agreement and tried to fulfill it. However, U.S. and North Korea did not establish the normal relations. From 1993 to 2000, the agreement was abrogated by two Koreas, owing to the nuclear issue of North Korea. However, U.S. and North Korea made the Agreed Framework. To the contrary, the inter-Korean relations developed the relations but the U.S.-North Korean relations made worse in 2000-2007. From 2008 to now, South Korea tried to fulfill the Inter-Korean Basic Agreement. In conclusion, inter-Korean relations and U.S.-North Korean relations need to form virtuous circle for the solving the nuclear issue and fulfilling the inter-Korean Basic Agreement. Especially, they need the mutual assistance system of U.S.-South Korea, the improvement of U.S.-North Korean relations, and the talks of inter-Korean relations.

Key Words: the Inter-Korean Basic Agreement, inter-Korean relations, U.S.-North Korean relations, balanced development argument

중국의 미얀마 코캉사태 대응전략: 북한 급변사태에 주는 시사점*

신 상 진**

- I. 문제제기
- II. 미얀마 코캉사태 발생 배경과 경과
- III. 미얀마 코캉사태에 대한 중국의 대응
- IV. 북한 급변사태에 주는 시사점
- V. 결론

국문요약

이 글은 북한과 여러 가지 면에서 유사한 특징을 지니고 있는 미얀마 사례분석을 통해 북한 급변사태 시 중국의 예상대응을 분석·전망하였다. 2009년 8월 3만 7천명에 달하는 미얀마 코캉지역 주민이 국경을 넘어 중국으로 유입되었을 때, 중국정부는 위급하고 광범위한 대응을 요구하는 1급 돌발사태로 규정하고 중앙정부 차원에서 대처했다. 중국 내에 유입된 미얀마인들을 임시 피난민 수용소를 설치하여 수용한 다음 사태가 진정된 후 곧바로 미얀마로 귀환시켰다.

대량 탈북자 유입 시 중국은 북한사태가 중국에 미칠 영향을 최소화하는 방향으로 대응할 것이며, 한·미에게 북한사태 개입 명분을 주지 않고 주변국에게 중국위협 인식을 고조시키지 않기 위해 단독 군사개입은 최대한 자제할 것으로 전망되었다. 그러나 코캉사태와 마찬가지로 북한사태 시 중국의

대응은 무엇보다도 미국이 어떤 방식으로 개입할 것인지에 의해 결정될 것으로 예상된다.

중국은 북한 급변사태 시 국가안보에 대한 심각한 위기로 간주하고 국무원 차원을 넘어 당 중앙차원에서 대응할 것으로 보이며, 북한사태로 인해 중국과 한·미가 군사적 충돌을 벌이는 상황이 전개될 가능성도 있다. 따라서 미·중뿐 아니라 한·미간에도 북한사태에 대한 사전 협의를 통해 충돌 발생 가능성을 최소화해야 한다. 북한 급변사태에 대한 한·중 간 협의와 협력이 가능하도록 하기 위해서는 한국의 대북정책과 대미 동맹정책에 대한 중국의 오해와 의구심을 해소하는 노력이 선행되어야 할 것이다.

주제어: 중국, 미얀마, 코캉사태, 북한 급변사태, 위기관리, 탈북자

* 이 논문은 2009년도 광운대학교 교내 학술연구비 지원에 의해 수행되었음.

** 광운대학교 국제협력학부 교수

I. 문제제기

중국은 14개 국가와 2만 여 킬로미터에 이르는 접경선을 마주하고 있는 나라로써 세계 어떤 나라보다도 변경지역의 안정유지에 사활적 이해관계를 부여하고 있다. 개혁·개방시기 이전 중국은 자국의 안보를 위협한다는 명분(保家衛國) 아래 한반도에서 유엔군에 대항하여 전쟁을 벌였고, 인도, 소련 및 베트남과 대규모 전쟁을 불사함으로써 변경지역 안정을 도모하고자 했다. 이처럼 중국이 주변국과 무리한 전쟁을 감행한 이유는 자국의 안보에 직접적인 영향을 미치는 접경지역에 위협적인 세력이 존재하는 것을 원치 않았기 때문이었다. 변경지역에 중국의 안보를 위협하는 국가가 등장하는 것을 저지하고 주변지역의 불안정상태가 자국의 안보에 미칠 부정적 영향을 차단하기 위해 중국은 무력수단까지 동원했던 것이다.

21세기에 들어서도 중국은 주변지역의 안정과 평화유지를 외교안보정책의 핵심 목표로 설정하고 있다. 2002년 16차 당대회와 2003년 10기 전국인대를 거치면서 구축된 후진타오-원자바오 지도부 역시 주변국 외교를 중시하면서 ‘선린, 안린, 부린’ 정책을 채택·추진해 왔다. 주변지역 국가와 정치·외교적 신뢰를 강화하고, 주변지역의 안정과 평화를 유지하며, 주변국과 공동 번영을 추구하겠다는 것이다. 2007년 17차 당대회 보고에서 후진타오 주석이 제기한 ‘조화세계’(和諧世界) 구축 구상도 지속적인 평화와 공동번영의 질서 형성을 핵심 내용으로 삼고 있다. 2050년까지 현대화 목표를 완성하기 위해 중국은 안정적인 주변환경을 유지하는데 대외정책의 핵심 목표를 두고 있다.

중국의 지전략가들은 동북아, 동남아, 중앙아시아 그리고 남아시아를 중국의 국가안보에 위협을 미칠 수 있는 4개 핵심 주변지역이라고 인식하고 있다.¹ 동북아 지역의 핵심 불안정 요인으로 북한 핵문제와 북한문제를 들고 있고, 동남아시아 긴장요인으로는 베트남과의 갈등과 미얀마문제를 우려하고 있으며, 중앙아시아 분리주의자들이 신장 위구르 자치구의 안정을 파괴하지 않도록 대비하는데 심혈을 기울이고 있다. 그리고 인도와 파키스탄 간의 지역패권 갈등과 아프간전쟁을 남아시아지역 불안정요인으로 지목하고 있다.

¹ 張小明, 『中國周邊安全環境分析』(北京: 中國國際廣播出版社, 2003), pp. 88-148; 朱聽昌, 『中國周邊安全環境與安全戰略』(北京: 時事出版社, 2002), pp. 28-45; 林利民, “世界地緣政治新變局與中國的戰略選擇,” 『現代國際關係』, 2010年 第4期, pp. 7-8; 孫祥華, “中國與周邊國家關係的新發展,” 『國際問題研究』, 2010年 第3期, pp. 1-7.

상기 4개 중국의 주변 전략지역 중 동북아의 북한문제와 동남아의 미얀마문제는 중국에게 매우 유사한 안보 불안요인이라고 할 수 있다. 미얀마와 북한은 각기 중국과 1,300 마일과 1,300 킬로미터가 넘는 긴 국경선을 마주하여 중국의 안보에 중요한 전략적 가치를 가지고 있는 나라이며, 미국을 비롯한 국제사회로부터 오랜 기간 동안 고립되어 정치·경제적으로 중국에게 거의 전적으로 의지하여 생존을 추구해 온 국가이다. 또한 이들 두 나라는 군대에 의해 통치되고 있는 나라이며,² 중국은 미국을 비롯한 서방국가로부터 이들의 정책변화를 유도하는데 책임 있는 역할을 해주도록 요구받고 있다. 이처럼 북한과 미얀마가 여러 가지 면에서 유사한 특징들을 가지고 있다는 점에서, 이들 두 접경국가에서 발생하게 될 급변사태에 대한 중국의 인식과 대응전략도 유사한 방향으로 전개될 개연성이 존재한다. 따라서 이 글은 2009년 8월 미얀마 코캉지역 주민의 대량 중국유입 사태에 대한 중국정부의 대응사례를 분석하고, 이를 통해 대량 탈북자 유입 시 중국의 예상 대응을 분석·전망하고자 한다.

II. 미얀마 코캉사태 발생 배경과 경과

1. 코캉사태 발생 배경

미얀마는 1948년 영국의 식민통치로부터 해방된 국가이며, 1988년 군부세력이 쿠데타를 통해 정권을 장악한 나라다. 군사정부는 군사 쿠데타를 일으킨 이듬해 곧바로 국호를 버마에서 미얀마로 개칭했고, 미국의 이라크 침공 이후인 2005년에는 미국의 군사위협에 대처하기 위해 수도를 양곤(랑군)에서 내륙지역의 네이피도(Naypyidaw)로 천도했다.³ 탄수웨 국가평화발전위원회(State Peace and Development Council) 의장이 이끄는 미얀마 군사정부는 1990년 총선에서 아웅산 수지여사의 전국민주연맹(National League for Democracy)이 의석 80%를

² 그러나 2010년 11월 총선 실시 이후 탄수웨 미얀마 국가평화발전위원회 의장은 2011년 3월 30일 국가평화발전위원회(군사정부) 폐지성명을 발표하였다. 이로써 총선에서 승리한 테인세인이 곧바로 미얀마 대통령에 취임하고 민정을 출범시켰다. “緬甸新總統呼吁加強民族團結,” <<http://www.huanqiu.com/roll/2011-03/1599759.html>> (검색일: 2011.3.31); Lex Rieffel, “Is This a Meaningful Milestone for Myanmar/Burma?” <http://www.brookings.edu/opinions/2011/0405_myanmar_burma_rieffel.aspx> (검색일: 2011.4.15).

³ Lowell Dittmer, “Burma Vs. Myanmar: What’s in a Name?” *Asian Survey*, Vol. XLVIII, No. 6 (November/December 2008), pp. 885-888.

차지하는 압도적 승리에도 불구하고 정권이양을 거부하고 야당의 활동을 불허하면서 20년 넘게 군부 독재정치를 지속해 왔다.⁴

군사정권의 민주세력 탄압정책은 국제사회의 거센 비판의 대상이 되어 왔고, 결국 미얀마는 국제사회로부터 철저하게 고립되고 경제적으로 침체의 늪에서 벗어나지 못하는 운명에 처하게 되었다. 국내적으로 정통성을 부여받지 못하고 있고 국제적으로 고립되어 있는 미얀마 군사정부는 동북부지역으로 국경을 맞대고 있는 중국의 외교적 지지와 경제사회적 지원에 의지해야 했고, 중국과의 접경지역에 집단 거주하는 중국계 소수민족에게 자치를 허용하고 무장력을 보유하도록 용인해야만 했다. 해방 직전에 개최된 1947년 팡롱(Panglong)회의 당시부터 민족통합 차원에서 자치권이 부여되어 왔는데, 미얀마 동북부지역에서 중국의 지원 하에 반정부 활동을 전개했던 코캉족, 와족, 산족, 커친족 등 4개 중국계 소수민족에게 계속 자치특구가 허용되어 왔다.⁵ 1989년 미얀마 공산당에 대한 중국정부의 지원이 중단된 뒤 미얀마 군사정부는 과거 코캉지역 소수민족 무장세력 지도자와 정전협정을 체결하고 이 지역을 산주(Shan 州) 제1특구로 인정해 주었다. 특구지역에서는 독자적 군 병력도 유지할 수 있도록 허용되었다. 물론 이 과정에서 중국정부가 미얀마 군사정부와 중국계 소수민족에게 영향력을 행사했다.⁶

그런데 2008년 5월 미얀마 군사정부는 국민투표를 실시하여 헌법을 개정했다. 미얀마 정부군(Tatmadaw)이 미얀마 국방을 책임지는 유일한 군대라고 규정하고 지방 소수민족 특구 지도자에게 무장을 해제하도록 명령했다. 신헌법 338조 규정에 의거, 소수민족이 보유했던 무장세력은 미얀마 정부군에 편입되어 변경지역 경비를 담당하도록 강요받게 되었다. 또한 이들에게는 정당을 결성하여 2010년 11월 총선에 참여할 수 있는 당근책이 제시되기도 했다. 일부 소규모 소수민족 무장세력은 미얀마 군사정부의 이러한 갑작스런 요구에 공개적으로 반발하지 못하고 수용할 수밖에 없었지만, 중국 원난성과의 접경지역에 기지를 두고 있는 와족, 카

⁴ 양길현, 『버마 그리고 미얀마』 (서울: 오름, 2009), pp. 118-126.

⁵ 黃康顯, “對果敢局勢可有所作為,” 『大公報』, 2009.9.8. 미얀마 독립과 함께 변경지역 소수민족에게 자치권을 허용하기로 한 팡롱회의에 관한 자세한 연구는 Matthew J. Walton, “Ethnicity, Conflict, and History in Burma,” *Asian Survey*, Vol. XLVIII, No. 6 (November/December), pp. 889-910 참고.

⁶ 중국은 미얀마 내 소수민족 무장세력과의 유대관계를 활용하여 미얀마 정부군으로 하여금 소수민족 무장세력과 휴전협정을 체결하도록 영향력을 행사했다. 중국과 1,300 마일에 이르는 국경지역에 근거지를 두고 있는 소수민족들은 미얀마 군사정부와 17개의 휴전협정을 체결하였으며, 휴전 대가로 이들은 자치권과 무장력을 보유할 수 있도록 허용 받아왔다. 羅聖榮·汪愛平, “緬甸果敢衝突及其影響,” 『現代國際關係』, 2009年 第12期, pp. 22-26.

렌족, 커친족 등 17개의 비교적 세력이 큰 소수민족 무장세력은 정부의 명령을 거부하고 투쟁을 선언했다. 결국 2009년 코캉사태가 발생하기 이전까지 끊임없이 미얀마 정부군과 소수민족 무장세력 간에 크고 작은 마찰과 무력충돌이 일어나게 되었다.

코캉특구 지역에도 무장해제를 요구하는 지시가 하달되었다. 코캉특구를 미얀마 자치현으로 개편하며, 50세 이상의 군인은 모두 퇴역시키고, 미얀마와 중국 국경지대 통행로를 모두 정부가 통제하며, 군사편제를 국방부 통제 하의 변경보안부대로 개편한다는 것이었다. 미얀마 군사정부는 2010년 총선을 앞두고 선거에서 승리하기 위한 국내적 환경을 조성하기 위해 반대세력을 제거할 필요성이 있었고,⁷ 비교적 손쉽게 제압할 수 있었던 코캉지역 소수민족 무장세력이 그 첫 번째 대상이 되었던 것이다. 독자적 군사력을 가지고 특구지역을 관할하면서 미얀마와 중국 국경지역에서 불법적으로 마약 거래와 인신매매 등을 통해 자금을 마련해 왔던 코캉 소수민족 무장세력도 당연히 미얀마 정부의 이러한 제안을 수용하지 않고 강력하게 반대했다.⁸

2. 코캉사태 경과

코캉 소수민족 무장세력이 정부의 명령을 순순히 받아들이지 않고 거부 입장을 밝히자, 2009년 8월 7일 미얀마 군사정부는 마약제조 혐의가 있다고 주장하며 30여 명의 경찰병력을 투입하여 코캉 특구지역의 무기 수리공장을 수색하려 했다. 이에 코캉 소수민족 무장세력이 접근을 거부하자, 다음 날에는 군대까지 파견하여 강제적으로 수색을 실시함으로써 미얀마 경찰·정부군과 코캉 동맹군 사이에 긴장이 더욱 고조되었다. 그러나 양측의 자제로 인해 대치국면이 무력충돌로까지 발전하지는 않았다.

이후 8월 14일 탄수웨 미얀마 군사정부 최고지도자가 짐 웹 미 상원의원을 초청하여 회견을 개최한 뒤, 산주(Shan 州) 경찰이 코캉지역 무장세력 지도자 평자

⁷ 또한 미얀마 군사정부는 노벨 평화상을 수상한 반체제인사인 수지 여사가 선거에 출마하지 못하도록 봉쇄하기 위해 신헌법에 대통령 후보자의 부모와 배우자는 외국인이어서는 안된다는 규정을 삽입했다. 이미 작고한 수지 여사의 남편이 영국인이라는 점을 겨냥했던 것이다.

⁸ 羅聖榮, 汪愛平, “緬甸果敢衝突及其影響,” p. 23; 祝湘輝, “緬甸果敢已經不能平靜,” 『世界知識』, 2009年 第18期, p. 29; “Ceasefire Groups in Shan State face renewed pressure to surrender,” *Mizzima News*, September 4, 2009; Thomas Fuller, “Ethnic groups in Myanmar hope for peace, but gird for fight,” *The New York Times*, May 11, 2009.

성(彭家聲) 형제를 소환하였으나 응하지 않았다. 이에 8월 23일 100여명의 미안마 정부군이 평자성 거소를 습격하고, 다음날인 24일 미안마 군과 경찰은 특구 무장세력에게 반정부 동맹군에서 탈퇴하여 미안마 정부군 변경방어부대로 편입할 것을 요구했다. 그러나 소수민족 무장세력이 정부군의 요구를 거절하자 8월 25일 1,000여명에 이르는 대규모 군 병력을 투입하여 코캉특구를 점령하고 소수민족 무장세력 지도자 평자성과 그의 지지자를 체포하려 했다. 월등한 무기와 장비를 갖춘 미안마 정부군에 의해 코캉특구지역 소수민족 무장세력은 이렇다할만한 저항을 하지 못하고 힘없이 제압당했다.

무력충돌이 발생하여 생명의 위협과 재산상의 피해를 느끼게 된 수만 명의 특구지역 주민이 중국 윈난성 난산진 통행로를 통해 피난길에 올랐다. 피난길에 나선 대부분의 난민들은 중국계 주민들과 변경지역에서 중국과 변경무역에 종사하는 상인들이었다. 무력충돌이 발생하기 이전 코캉특구지역은 중국계 화인에 의해 통치되었고 중국계가 경제력을 장악하고 있었기 때문에, 미안마 정부군에 의해 점령된 뒤 위기감을 느낀 변경지역의 수많은 주민들이 피난민 대열에 동참하게 된 것이다. 약 37,000명의 난민이 중국 윈난성으로 진입하였으며, 이 외에 코캉 무장 병력 700명이 국경을 넘어 중국으로 탈출했다.

Ⅲ. 미안마 코캉사태에 대한 중국의 대응

근대화 이전까지 코캉지역은 한족이 봉건 통치를 하면서 청조에 충성을 맹세한 중국의 세력범위 내에 있었으나, 서양제국주의 침략기였던 1897년 영국의 위협하에 체결된 조약(續議滇緬界務條約附款)에 의거하여 영국령 미안마 영토로 획정되었다. 1948년 미안마가 독립을 쟁취한 뒤에도 코캉지역은 계속 미안마의 지배하에 놓이게 되었으며, 1960년과 1961년 중국이 코캉지역을 미안마에 ‘양보’하는 내용의 국경협정을 체결하여 현재에 이르고 있다.⁹ 코캉의 정식 명칭은 미안마 산주(Shan 州, 撣邦) 제1특구로서 윈난성의 전캉(鎮康), 창위원(滄源), 꺽마(耿馬), 룡링현(龍陵縣)과 접경지역에 위치하고 있고, 유동인구와 상주인구 포함 약 30만 명 중 90%가 한족인 코캉족이다. 코캉지역은 ‘중국 영토 밖에 있는 중국의

⁹ “中華人民共和國政府和緬甸聯邦政府關於中緬邊境管理与合作的協定,” <http://www.lawyee.net/act/act_display.asp?rid=307558> (검색일: 2011.3.30); 羅聖榮, 汪愛平, “緬甸果敢衝突及其影響,” p. 22. 1960년대 초 중국은 소련과 이념논쟁을 벌이면서 북한을 비롯한 주변국가들에게 유리한 내용으로 변경조약을 체결하였다.

행정특구'라고 불릴 만큼 중국화가 많이 진행되어 있고 중국의 영향을 크게 받는 곳이었다.¹⁰

따라서 친중국계가 장악하고 있었던 코캉지역을 미얀마 군사정부가 대내 정치적 목적으로 자치권을 박탈하고 직접 지배하에 병합시키려는 과정에서 미얀마를 탈출한 많은 수의 주민들이 자국 내로 유입되자, 중국은 심각한 위기사태로 인식하고 지방정부 차원에서 뿐만 아니라 중앙정부 차원에서도 대응책을 강구하여 대응해야만 했다.

<미얀마 사태 시 중국의 주요 대응조치>

- | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - 미얀마 군사정부-소수민족간 대화 설득, 평화적 해결 요청 - 무장경찰부대 변경지역 순찰·방법활동 강화, 통행로 통제조치 강화 - 중앙지도부 지시하달 - 중앙 지휘본부, 일선지휘부 설치 - 윈난성정부, 섭외돌발사건 협조·응급처치 연석회의 구성·가동 - 중국외교부, 미얀마에 국경지역 안정유지, 미얀마 내 중국인 생명·재산권 보호 요구 - 중국인 사상자 발생에 항의, 사과요구 - 중국유입 미얀마 주민 수용시설에 수용, 구호 - 국경지역에 무장경찰부대 증강, 인민해방군 배치 - 명젠주 공안부장 현지 파견, 변경지역 안정유지, 피난민·무장군인 수용방안 지시 - 무기 휴대 무장세력 무기 압수, 수용 - 천빙더 총참모장 미얀마 파견, 미얀마 군사령관에 중국입장 전달 - 유언비어 차단 - 사태 진정 후 피난민 미얀마 복귀 설득 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

코캉사태가 발생하자 중국은 2005년 8월 대외비 형태로 공포·발효된 국무원 '국가섭외돌발사건응급대비방안'(國家涉外突發事件應急預案)에 의거하여 1급 급변사태(特別重大涉外突發事件)로 규정하고 대응하였다. 4단계의 급변사태 중 가장 위급하고 광범위한 대응을 요구하는 급변사태로 간주되었기 때문에,¹¹ 중국은 매뉴얼에 따라 국무원 내에 중앙 지휘본부를 설치하고 사건 발생 현장에도 일선 지휘부를 설치하여 24시간 가동하였다. 윈난성 지방정부 차원의 돌발사태 대응 매뉴얼에 의거하여 윈난성 정부에서도 자체 대응방안을 마련하여 대응하였다. 8월

¹⁰ 黃康顯, “對果敢局勢可有所作為,” 『大公報』, 2009.9.8.
¹¹ 500명 이상의 외국의 주민과 피난민이 중국 영내로 진입하는 섭외사건을 중국은 1급 급변사태로 규정하고 있다.

초에는 섬외돌발사건 협조·응급처치 연석회의(聯席會議)를 구성·가동하였으며, 8월 27일 미얀마주민이 대거 중국으로 유입되는 등 코캉사태가 악화되자 윈난성 정부는 심야 긴급대책회의를 개최하고 무장경찰부대를 증파하여 경비를 강화함으로써 영내에 미칠 수 있는 파급영향을 최소화 하고자 했다.

중국 당 중앙과 중앙정부는 윈난성 당 위원회와 성정부 그리고 인민해방군 변경관리부대에 지시를 하달하여 변경지역 관리·통제 조치를 강화하고 변경 통행로를 엄격하게 통제함으로써 돌발사태가 더욱 악화·확대되지 않도록 하였다. 변경지역에 일차적으로 700명의 인민해방군 병력을 긴급 증원하여 변경 통행로 차단·통제 조치를 강화하였다.¹² 특히 마약과 무기 등 중국의 사회질서를 저해할 수 있는 금지물품 반입을 엄격하게 차단하고자 하였으며, 변경지역 사태가 쿤밍 등 내륙지역으로까지 영향을 미치지 않도록 하기 위해 유언비어가 유포되지 않도록 하는 데에도 유의하였다.¹³

그럼에도 불구하고 코캉사태가 악화되어 수많은 코캉 주민들이 중국 영내로 유입되자, 중국 중앙정부는 멩젠주 공안부장을 윈난성 현지에 파견하여 변경지역의 안정유지 업무와 중국에 유입된 미얀마 주민과 무장세력 수용방안을 지휘·관리하였다. 중국-미얀마 국경에서 중국 안쪽으로 3킬로미터 거리에 있는 지역에 7개의 피난민 수용소를 설치하여 피난민들을 임시 수용하였다.¹⁴ 여름이었기 때문에 천막을 설치하여 미얀마 주민들에게 거처를 임시로 마련해 주고, 윈난성 정부는 인민폐 1,000만원의 구호비용을 마련하여 식품, 음료, 담요, 약품 등 생활용품을 제공해 주고, 위생 및 방역조치를 취하였다. 피난민 1인당 하루 인민폐 8원의 현금과 쌀 2근을 제공하여 최소한도의 생활이 가능하도록 했다. 수용시설 지역의 안전 및 통제조치는 무장경찰이 담당하도록 했으며, 피난민과 관리요원 이외의 외부인의 출입을 엄격하게 금지하였다. 관리통제소에서 입주증을 발급받은 피난민만이 지

¹² 중국은 2003년 8월까지 북한과 미얀마와의 국경지역 방어 임무를 무장경찰부대에 맡겨오다가 같은 해 9월 초부터 인민해방군에게 임무를 교체하였다. 현재 북한과 미얀마와의 변경지역 방어 임무는 인민해방군이, 변경 치안유지는 무장경찰이 맡고 있다. “2003年9月16日外交部發言人在記者招待會上答記者問,” <<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhs/t25769.htm>> (검색일: 2003.9.19).

¹³ “中方通報緬甸果敢戰事致邊民涌入中國境內情況,” <<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2009/08-30/1840946.shtml>> (검색일: 2009.8.30). 2010년 8월 6일 윈난성 쿤밍대학교 방문 시 필자가 쿤밍대학교 학생 5명에게 코캉사태의 진말에 대해 질문하였으나, 이들 모두 코캉사태를 잘 알지 못하였고 중국정부가 효과적으로 대응하였다는 반응만을 보였다.

¹⁴ 중국정부는 중국에 유입된 미얀마 주민들을 난민으로 규정하지 않고 중국에 일시적으로 유입된 미얀마 변경지역 주민, 즉 ‘邊民’(변민)으로 간주하였다.

정된 수용시설에서 거주할 수 있도록 했다.¹⁵

중국-미얀마 변경지역에서 발생한 사태 처리과정에서 미얀마 군의 발포로 소수의 중국인 사상자가 발생하자, 중국정부는 미얀마에 엄중한 항의를 전달하고 공식 사과를 받아냈다.¹⁶ 코캉지역에서 무력충돌이 발생하기 이전부터 중국정부는 미얀마 군사정부에게 소수민족과의 갈등을 대화를 통해 해소해 나갈 것을 설득해 왔는데, 중국과 충분한 사전협의 없이 친중국계 소수민족이 장악하고 있던 코캉에 대해 무장력을 행사한 미얀마 군사정부의 행동은 중국의 국익에 대한 도전으로 받아들여졌다.¹⁷ 중국은 미얀마 내 산족, 카친족, 와족 등 접경지역 소수민족과의 직간접적 유대관계를 활용하여 미얀마 정부에 영향력을 행사해 온 측면이 있었다는 점에서, 중국 접경지역에서 무력충돌이 발생하게 되면 미얀마 정부에 대한 전략적 지렛대의 하나를 상실하게 될 뿐만 아니라 중국 영내로 미얀마 피난민들이 유입되는 등 윈난지역 불안정을 야기하게 될 것이기 때문이었다.¹⁸

그러나 중국 중앙정부는 코캉사태에 대해 대외적으로 신중한 태도를 견지하려고 하였다. 코캉사태는 중국 서남부 변경지역 안정과 발전에 심각한 위협을 미칠 수 있는 문제였지만, 미얀마 내에서 발생한 사태에 대해 중국이 직접 개입하거나 정면 반대하기 어려웠다. 미얀마 내정문제에 개입하게 될 경우 미얀마 군사정부와 중국 간의 관계 및 아세안과 중국 사이의 관계에 미칠 부정적 영향을 우려했기 때문이었다.¹⁹ 따라서 중국정부가 공식적으로 보인 첫 번째 반응은 “코캉사태는 미얀마 내정에 속하는 문제다 … 중국정부는 타국 내정에 간섭하지 않는 일관된 방침을 채택할 것이다 … 미얀마의 화해를 희망한다,” “사태발전을 예의주시하며 … 미얀마 정부가 문제를 적절히 처리하기를 기대하며, 변경지역의 안정이 유지되기를 바라고, 미얀마 내 중국인의 안전과 합법적 권익이 보호되기를 바란다”는 다소 절제된 내용의 외교부 성명문 발표였다.²⁰ 중국정부는 미얀마 코캉사

¹⁵ “中國不會出兵果敢,” <<http://hi.baidu.com/qlc518/blog/item/036cbbefd8c86d1ffcfa3ce3.html>> (검색일: 2009.9.4).

¹⁶ <<http://china.huanqiu.com/roll/2009-08/561698.html>> (검색일: 2009.8.30).

¹⁷ International Crisis Group, “China’s Myanmar Dilemma,” *Asia Report*, No. 177 (September 14, 2009), p. 26.

¹⁸ *Ibid.*, pp.10-12; Ian Storey, “Emerging Fault Lines in Sino-Burmese Relations: The Kokang Incident,” *China Brief*, Vol. 9, Issue 18 (September 10, 2009).

¹⁹ 미얀마도 이미 아세안 회원국으로 가입한 나라이기 때문에 중국 정부는 미얀마 내부문제에 군사적으로 개입할 경우 아세안에서 ‘중국위협론’이 대두될 가능성이 있다는 점에도 우려했을 것이다.

²⁰ “2009年9月1日外交部發言人姜瑜舉行例行記者會,” <<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tybf/fyrbt/jzhsl/t581720.htm>> (검색일: 2011.4.10).

태가 악화되지 않기를 바라고 중국 내에 파급영향을 미치지 않도록 하는데 중점을 두었으며, 많은 중국계 주민이 거주하고 있고 중국의 경제 영향력 하에 있는 지역이기 때문에 중국인의 재산과 생명에 위해를 미치는 것을 막는데 일차적 관심을 두었다.

미얀마 정부군이 코강 소수민족 무장세력을 완전 제압·통제한 뒤 중국은 천빙더 중국 군 총참모장을 미얀마에 파견하여 미얀마 군 사령관에게 중국의 입장을 전달하였다. 중국은 코강사태가 조기에 평화적으로 해결되어야 하며, 코강지역 내 중국인의 생명과 재산이 보호되어야 한다는 입장을 전달하였다. 그리고 중국은 미얀마 측과 변경지역 관리와 협력에 관한 협정에 의거하여 중국에 유입된 미얀마 주민의 미얀마 귀환과 무장세력 처리문제에 대해서도 협의하기 시작하였다.²¹ 여기에서 중국과 미얀마는 코강지역 무장충돌 사태 발생 이후 중국으로 유입된 미얀마 주민과 무장세력 모두를 원칙적으로 미얀마로 귀환시킨다는데 합의하였으며, 미얀마로 되돌아간 뒤에 이들을 처벌하거나 탄압하지 않도록 미얀마 정부에 대한 설득노력을 전개하였다.

2009년 8월 28일 코강사태가 완전히 진정국면으로 접어들자, 중국은 윈난성 지역으로 유입된 미얀마 주민들을 귀환시키기 위해 설득작업을 전개하고 변경지역 질서안정 유지·회복 조치를 취하였다.²² 중국의 설득으로 8월 31일부터 미얀마 주민들이 변경지역 통행로를 통해 귀환하였으나,²³ 일부는 귀국 후 보복을 당하게 될 것을 우려하여 귀환을 완강하게 거부하기도 했지만 9월 2일까지 임시 수용소에 수용되었던 미얀마 주민들은 대부분 본국으로 되돌아갔다. 그러나 무기를 휴대하고 중국에 진입한 코강 소수민족 무장병력은 적절한 시기에 귀환조치를 취하기로 하였으며, 수용시설 이외의 여관이나 친지 집에 기거했던 일부 피난민은 귀환을 늦추거나 중국에 잔류하였다.

코강사태가 마무리된 후에도 중국은 미얀마 군사정부 지도자들과 접촉하여 코강사태의 후유증을 치유하기 위해 노력하였다. 10월 태국에서 개최된 아세안+1

²¹ 중국과 미얀마는 1997년 3월 변경지역 관리 및 협력에 관한 협정을 발효하여 시행하고 있다. 중국은 이 협정문 22조 2항에 의거하여 중국에 진입한 피난민들을 미얀마로 송환하였다. 중-미얀마 변경지역 관리 협력협정 전문은 <<http://www.yn.gov.cn/yunnan,china/jst.htm?name=>> <<http://www.yn.gov.cn/yunnan,china/77405618595430400/20051122/1024476.html>> (검색일: 2011.4.10)을 참고 International Crisis Group, “China’s Myanmar Dilemma,” p. 1

²² 미얀마 주민 귀환 설득작업은 윈난성 공안청과 인민정부 외사판공실이 담당하였다.

²³ 중국 윈난성과 미얀마 사이에는 모두 8개의 국경 통행로가 개설되어 있는데, 이중 난산(南傘)-코강 통행로를 통해 미얀마 피난민들이 미얀마로 귀환했다.

정상회의에서 원자바오 총리는 테인 세인 미얀마 총리와 만나 미얀마 안정유지를 바란다는 입장과 함께 민족화해를 강조함으로써 코캉 소수민족에 대한 미얀마 정부의 탄압 저지를 설득하여 중국으로 피난민이 재차 유입되지 않도록 하고 중국에 잔류하고 있었던 일부 피난민들이 미얀마로 복귀할 수 있도록 했다.²⁴

이처럼 중국이 코캉사태를 심각한 위기사태로 규정하고 대처하였던 이유는 미얀마가 중국에 미치는 전략적 중요성 때문이었다. 중국에서 유통되는 헤로인의 95%가 미얀마 국경지역을 통해 유입된다는 점에서 미얀마에서 발생한 무력충돌 사태는 중국정부에게 민감한 사안으로 받아들여질 수밖에 없었다. 또한 중국은 미얀마에 광산, 도로, 댐 건설 등 수십억 달러에 달하는 기초시설 투자를 하고 있고,²⁵ 미얀마의 최대 교역국으로써 중국-미얀마 국경지역에서 발생한 불안정 사태가 중국의 서부지역 경제발전 및 사회 안정에 미칠 부정적 영향에 적극적으로 대비해야만 했다. 더욱이 중국은 미국해군이 통제하고 있는 말라카해협을 통과하지 않고 중동지역에서 인도양을 거쳐 곧바로 원유를 수송하는데 미얀마를 활용하는 방안을 모색해 왔다.²⁶ 2009년 3월 중국은 미얀마의 시트웨(Sittwe)와 키야우크푼(Kyaukphyu)에 항만시설을 건설하여 미얀마를 거쳐 쿤밍으로 이어지는 송유관과 가스관 부설에 관한 계약을 체결하였으며, 이미 25억 달러를 투입하여 2013년 완공을 목표로 공사에 착수하였다.²⁷ 그런데 이 송유관과 가스관이 코캉 인근지역을 통과하게 되기 때문에, 중국과 미얀마 국경지역의 소수민족문제로 인해 분쟁이 심화되면 중국의 에너지 도입정책에 빨간 불이 켜지게 되며 중국의 지속적 경제발전에 심각한 도전요인으로 작용할 수 있다.

2009년 중국정부가 코캉사태를 중앙정부 차원에서 대응하게 된 또 다른 중요한

²⁴ Donald M. Seekins, "Myanmar in 2009," *Asian Survey*, Vol. 50, No. 1 (January 2010), pp. 202.

²⁵ 2008년 9월에만 해도 중국은 타광 타웅 니켈광산 채굴권을 확보하기 위해 8억 달러의 대규모 투자를 결정했다. International Crisis Group, "China's Myanmar Dilemma," pp. 17-18.

²⁶ Xuegang Zhang, "China's Energy Corridors in Southeast Asia," *China Brief*, Vol. 8, No. 3 (2008), <www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=4693> (검색일: 2010.7.9); Zhang Xuegang, "Southeast Asia and Energy: Gateway to Stability," *China Security*, Vol. 3, No. 2 (2007), pp. 18-35; Marc Lanteigne, "China's Maritime Security and the Malacca Dilemma," *Asian Security*, Vol. 4, No. 2 (2008), pp. 143-161; You Ji, "Dealing with the Malacca Dilemma: China's Effort to Protect Its Energy Supply", *Strategic Analysis*, Vol. 31, No. 3 (2007), pp. 467-489; Pak K. Lee, Gerald Chan, Lai-Ha Chan, "China's Realpolitik Engagement with Myanmar," *China Security*, Vol. 5, No. 1 (Winter 2009), pp. 106-107.

²⁷ Ian Storey, "Emerging Fault Lines in Sino-Burmese Relations: The Kokang Incident." *China Brief*, Vol. 9, Issue 18 (September 10, 2009).

이유는 코캉사태 발생을 전후한 시기에 전개된 오바마 미 행정부의 대 미얀마 접근정책 때문이었다. 오바마가 집권한 후 미국정부는 미얀마에 대한 기존의 압박정책을 실용주의 노선으로 전환하고 미얀마와의 관계개선을 시도하였으며,²⁸ 미얀마 군사정권도 특사조치를 단행하여 일부 민주인사를 석방하고 아웅산 수지 여사에 대한 탄압을 완화함으로써 미국정부의 정책전환에 부응하는 조치를 취하기 시작했다. 코캉사태가 발생하기 직전 오바마 대통령과 친분이 있는 제임스 웹 미 상원 외교관계위원회 동아태 위원장이 미얀마를 방문하여 탄수웨와 접촉을 가졌으며, 코캉사태 발생 이후에는 캠벨 미 국무부 동아태 담당 차관보가 미얀마를 방문하여 테인 세인 총리 등 미얀마 지도부 뿐만 아니라 아웅산 수지 등 민주인사 및 소수민족 지도자들과도 만났다.²⁹ 미얀마에 대한 미국의 제재 일반도 정책이 유연한 개입정책으로 전환하게 된 핵심 목적은 미얀마를 비롯한 아세안에 대한 중국의 영향력 강화를 견제하려는 데 있었던 것으로 보인다.³⁰ 따라서 중국은 미국의 대 미얀마 정책이 급격하게 변화되는 과정에서 발생한 코캉사태를 국가이익을 심각하게 저해할 수 있는 1급 급변사태로 평가하고 대응전략을 강구했던 것이다.

중국이 코캉사태를 국가 1급 급변사태로 규정하고 대응하였으나, 실제 대처과정에서는 중국 중앙정부보다 윈난성 지방정부가 더 절박한 위기로 인식하고 직접적으로 개입하였다. 코캉주민들이 중국으로 피난길에 나서기 이전인 2009년 8월 초부터 윈난성 지방정부 관리는 미얀마 지방군 지휘관에게 코캉특구가 속한 산주(Shan 州)에서 불안정이 악화되지 않도록 할 것을 요구하였다. 코캉지역 사태는 윈난성의 경제사회적 안정과 발전에 직접적이고도 절박한 영향을 미칠 수 있기

²⁸ 클린턴 미 국무장관은 2009년 2월 아시아지역을 방문하면서 동남아를 중시할 것이며, 미얀마정책 재검토 방침을 천명하였다. 이후 미국은 같은 해 7월 동남아우호협력조약에 가입하였고, 11월 미얀마도 회원국으로 가입한 아세안과 아세안+1 정상회담을 개최하였다. 여기에서 오바마 미국 대통령은 테인 세인 미얀마 총리와 만남의 기회를 가졌는데, 이는 43년 만에 이루어진 미국-미얀마 최고지도자 간 회동이었다. Donald M. Seekins, "Myanmar in 2009," *Asian Survey*, Vol. 50, No. 1 (January 2010), pp. 195-197.

²⁹ 秋千, "美國和緬甸: 一對冥家能走多近," 『世界知識』, 2009年 第23期, pp. 34-35.

³⁰ 오바마 행정부 출범 이후 미국은 2009년부터 아세안지역포럼(ARF)에 국무장관을 파견하였으며, 아세안회원국 10개 국가와 ASEAN+1 정상회의를 개최하기 시작하였다. 그리고 2010년에는 아세안국가들과 관계를 강화하고 동아시아문제에 적극적으로 개입하여 중국의 역내 영향력 강화를 견제하고자 동아시아정상회의(EAS)에 참가하기로 결정하였다. 2009년 여름 미국이 미얀마에 대한 중국의 영향력을 견제하기 위해 대미얀마 정책을 전환했다는 사실은 위키리크스 전문을 통해서도 확인되었다. Helen Warrell and Tim Johnston "Burmese Junta Wary of China's Embrace," *Financial Times*, April 6, 2011; Wayne Bert, "Burma, China and the U.S.A." *Pacific Affairs*, Vol. 77, No. 2 (Summer 2004), p. 280. 劉阿明, "美國對緬甸政策的調整及其前景," 『現代國際關係』, 2010年 第2期, pp. 53-57; 李晨陽, 緬甸問題的新挑戰, 『世界知識』, 2010年 第1期, p. 38.

때문이었다. 윈난성에 유입된 미얀마 주민을 통제하고 구호하는데 필요한 인력과 물자들도 해당지역에서 동원되었다. 윈난성정부 민정청에서 구호물자를 공급하였고, 공안부 변방관리국의 지시·협조 하에 윈난성 공안청 소속 무장경찰부대가 임시수용시설 치안을 담당하였으며, 성정부 위생청과 쿤밍 의과대학병원의 의사와 간호사들이 위생과 질병 통제조치에 투입되었다. 미얀마로의 피난민 송환작업도 윈난성 공안청과 외사판공실 주관아래 진행되었다.

IV. 북한 급변사태에 주는 시사점

미얀마와 북한은 다방면에서 중국에게 유사한 의미를 갖는 나라다. 중국의 중요한 전략지역과 긴 국경선을 접하고 있고, 중국이 해양으로 진출(중국 서남부지역-인도양, 중국 동북부지역-동해)하는데 중요한 통로를 제공해 줄 수 있는 전략적 중요성을 지니고 있다. 또한 이들 두 나라는 인권탄압과 대량살상무기 개발 혐의로 인하여 오랫동안 미국을 비롯한 서방세계로부터 제재조치를 받아 중국과의 우호관계를 지속함으로써 생존을 도모해 왔다. 따라서 미얀마와 북한에서 급변사태가 발생한다면 중국 내부 안정과 발전뿐만 아니라 대미관계에도 직간접적 파급영향을 미칠 것이며, 중국은 이에 대해 어떤 형태로든 개입할 필요성을 갖게 될 것이다. 그렇지만 중국이 미얀마와 북한에 대해 인식하는 전략 가치와 이익은 상황에 따라 서로 상이한 부분이 있을 것이기 때문에 북한 급변사태에 대한 중국의 대처는 미얀마 코강사태에 대한 대응과 유사한 내용도 있을 것이며 서로 다르게 나타나는 부분도 존재할 것이다.

향후 북한에서 발생 가능한 급변사태는 다양한 유형들이 있을 수 있다. 여기서는 미얀마 코강사태와 유사한 형태의 북한 급변사태, 즉 북한에서 정치세력 간 권력투쟁 또는 대규모 주민폭동이 발생하여 내부 불안이 심화되는 과정에서 다수의 북한 주민과 권력투쟁에서 패배한 일부 정치세력이 국경을 넘어 중국으로 유입되는 상황을 상정하고, 이에 중국이 어떻게 대응할 것인지를 분석·전망해 보기로 한다.

코강사태 사례에서와 마찬가지로, 중국은 무엇보다도 북한의 혼란이 자국에 미칠 수 있는 파급영향을 최소화 하는데 중점을 둘 것이며, 한·미·일 등 외부세력의 직접 개입을 차단하고자 할 것이다. 중국이 취하게 될 조치들로서는 변경지역 경비를 강화하면서 내정간섭의 소지를 주지 않는 범위 내에서 북한사태가 더욱 악화되지 않도록 하고 사태가 조기에 안정화되도록 경제 및 정치·외교적 조치를 취

할 것으로 예상된다. 그러나 한·미에게 북한사태 개입의 명분을 제공하지 않고 주변국에게 중국위협 인식을 고조시키지 않도록 하기 위해 단독 군사개입은 최대한 자제할 것으로 보인다.³¹

지전략적 요인으로 인하여 중국은 북한 급변사태 악화 방지와 중국으로의 파급 영향을 차단하는데 역점을 둘 것이다. 북한 내부 혼란 시 북한주민들 대부분은 지린성과 랴오닝성 등 중국 동북부 지역으로 유입될 가능성이 높기 때문에,³² 북한 급변사태로 인한 부담을 중국이 거의 전적으로 부담해야 하는 상황을 맞게 될 수 있다. 1990년대 중후반 ‘고난의 행군’시기 북한에서 수십만 명의 탈북자가 중국으로 유입된 사례도 있다. 향후에도 탈북자들 대부분이 중국으로 유입될 가능성이 높기 때문에 중국은 일차적으로 북한사태 악화를 방지하는데 중점을 둘 것이며 북한 급변사태가 중국에 미치는 영향을 최소화 하는 방향으로 대처할 것이다. 따라서 중국은 북한의 경제난이 심화되지 않도록 최소한도의 원조를 제공하고 북한이 선택한 권력승계 과정이 안정적으로 이루어지도록 직간접적으로 지지·지원하는 한편, 북·중 변경지역 경계 및 차단조치를 강화해 나가고 있는 것이다.³³ 북한 주민이 중국 영내로 진입하는 것을 차단할 것이나, 일단 중국으로 유입된 탈북 주민과 권력투쟁에서 패배한 정치세력에 대해서는 국경지역에 임시 수용시설을 설치하여 엄격하게 통합 관리할 것이다. 그러나 중국은 북한과의 관계에 미칠 영향을 고려하고, 북한 붕괴 촉진 및 중국으로의 더 많은 탈북자 유입 가능성을 우려하여 난민지위를 부여하지 않고 일시적 월경자로 규정할 것이다.

중국은 자국으로 유입될 북한주민을 장기 수용하지 않고 북한 사태가 진정된 다음 조속하게 본국으로 송환할 것이다. 장기간 수용하게 될 경우 발생할 부담이

³¹ 북한사태에 중국이 단독 군사개입에 나설 경우 중국은 한·미 군대와 전쟁을 감수해야 하는 상황이 발생할 수 있고, 국제사회에서 ‘중국위협론’을 고조시킬 가능성이 있기 때문이다. 또한 중국은 30여 년 동안 대규모 국제구호 활동에 참가한 경험이 일천하기 때문에 인민해방군이 한반도에서 효율적으로 대규모 급변사태에 대처할 수 있을 것인지 장담하기 어렵다. Drew Thompson, “Watching the Fire Across the River: The Prospect of Chinese Intervention in a North Korea Crisis,” 중앙대학교 국가대전략연구소 개소기념 제1회 동북아미래포럼 발표논문 (2009년 7월 13일).

³² 중국과 북한 간에는 혜산-창바이, 남양-투먼, 원정리-취엔허, 신의주-단동 등 총 16개의 통행로가 설치되어 있으며, 북한 주민이 중국으로 유입될 경우 대부분이 이들 통행로를 거치게 될 가능성이 높다.

³³ 2009년 유엔 안보리의 1874호 대북 제재결의안 통과 이후에도 중국은 북한과의 경제관계를 지속해 왔으며, 2010년 이후 북한이 추진하고 있는 3대 권력세습 행보에 대해서도 지지입장을 보임으로써 북한에서 안정이 유지되도록 지원하고 있다. 또한 2003년 8월 중국이 북·중 국경지역 방어 임무를 공안부대로부터 인민해방군으로 교체하였는데, 이러한 조치를 취한 목적 중의 하나는 북한의 불안정이 중국에 파급되지 않도록 하려는데 있었던 것으로 보인다.

적지 않을 것이며 중국내 정치·사회 안정에도 부정적 영향을 미치고 지속적으로 탈북자들을 유입시킬 우려가 있기 때문에, 중국은 탈북자들을 장기간 수용하지 않으려 할 것이다. 또한 북한으로 송환시키는 과정에서 중국은 북한 군, 국가보위부, 외무성 및 지방정부와 접촉을 갖고 탈북자들이 북한으로 안전하게 귀환할 수 있도록 협의절차를 거칠 것이다. 이 과정에서 중국은 당 대외연락부장과 공안부장 또는 군 총참모장과 같은 고위급 인사를 북한에 파견하여 탈북자 북한 송환문제를 협의할 것으로 예상된다. 북한과의 관계 및 중국에 미칠 수 있는 부담 그리고 탈북자의 의사를 종합적으로 고려하여 북한주민 대부분을 북한으로 귀환시키고 반정부세력은 중국 내륙지역에 장기 격리·수용할 가능성이 있다.³⁴

중국 지도부는 미얀마 코캉사태에 대해 느꼈던 위기감에 비해 북한사태를 훨씬 심각한 위기로 규정하게 될 것이다. 미얀마 코캉사태 시 중국에 유입된 규모도 37,000여 명에 그쳤지만 베이징에서 멀리 떨어져 있기 때문에 중국 중앙 지도부에게 주는 심리적 압박이 그다지 크지는 않았을 것이다. 따라서 중국은 당 중앙이 아닌 국무원 차원에서 대응했다. 그러나 북한에서 정치 소요사태가 발생하고 이에 따라 북한 주민들과 무장군인이 중국에 대거 유입될 경우 중국은 국무원 차원을 넘어 당 중앙이 적극 개입하게 될 것으로 예상된다. 2009년 5월 북한이 2차 핵무기 실험을 감행한 뒤 후진타오 주석은 7월 15일을 전후 당 중앙 외사영도소조(국가안전영도소조)를 직접 주재하여 대북정책 방향을 논의하고 북한과의 전통우호관계를 강화하는 방향으로 지도부의 의견을 모은 것으로 전해진 바 있다.³⁵ 북한사태는 미얀마 사태와 달리 미국 및 한국과의 관계에도 직접적인 영향을 줄 수 있기 때문에 당 중앙 외사영도소조 조장을 겸임하고 있는 후진타오와 외사영도소조 부조장 겸 외사판공실 주임 다이빙귀 외에 왕자루이 대외연락부장과 멩젠주 공안부장 및 천빙더 중국군 총참모장 등이 직접 북한사태 대처방안을 논의할 것으로 보인다. 북한 사태 대처과정에서 중국은 ‘국가섭외돌발사건응급대비방안’ 이외에 북·중 간 ‘변경 지역에서 국가안전 및 사회질서유지 업무 상호협력 의정서’(1986)와 ‘지린성 변경 관리조례’(1998) 및 ‘변경관리협력협정’(2004) 등의 규정을 적용할 것이다.

³⁴ 1956년 종파사건 당시 중국으로 피신했던 반김일성 세력들을 산시성 시안 등 중국 내륙지역에 이주시켜 수용한 것으로 알려지고 있다. 1999년 12월 9일 베이징에서 전직 중국외교관과의 대화.

³⁵ 통일연구원 내부 세미나자료, 2009년 9월 15일. 중국은 2000년부터 국가안전영도소조를 설치·운영해 왔는데, 이는 사실상 기존의 외사영도소조와 동일한 기구로 알려지고 있다. 初曉波, “淺析冷戰後中國的外交危機管理決策,” 『外交評論』, 2010年 第4期, pp. 127-141; 宮力·門洪華·孫東方, “中國外交決策機制變遷研究 (1949-2009),” 『世界經濟與政治』, 2009年 第11期, p. 53.

<중국의 미얀마 사태와 북한사태 대응 비교>

	미얀마 코캉사태 대응	북한사태 대응
주요 적용 법규	-국가섭외돌발사건응급대비방안 -중·미얀마 변경관리협력협정(1997) -중·미얀마 변방협력의정서(2001) -인난성 섭외돌발사건응급대비방안(2004)	-국가섭외돌발사건응급대비방안 -중·북 국가안전 및 사회질서유지 업무 상호협력 의정서(1986) -지린성 변경관리조례(1998) -중·북 변경관리협력협정(2004)* -지린성 섭외돌발사건응급대비방안(2005)
중앙 대책 기구	-국무원 응급관리판공실	-당 중앙 외사영도소조 (국가안전영도소조)
주요 접촉 창구	-외교부 섭외안전사무사 -군 총참모부	-당 중앙 대외연락부 -군 총참모부
군사개입	-군 병력 불과병	-상황에 따라 결정
무장경찰 동원	-동원	-동원
인민해방군 증원	-증원	-증원
피난민 보호	-임시 보호시설 설치·가동	-임시 보호시설 설치·가동
피난민 송환	-주민 송환, 무장세력 일부 귀환	-주민 송환, 무장세력 중국내 수용

* 2004년 6월 26~29일 중국군 국경경비부대 대표단이 북한을 방문하여 변경관리협력협정을 체결했으나, 이를 대외적으로 공개하지 않고 있다.

중국이 북한사태 발생 시 무장경찰이나 인민해방군을 동원할 것인지는 북한사태의 규모와 파급영향력 그리고 한·미 군사력의 개입 여부에 의해 결정될 것이다. 1990년대 중후반 이후의 상황과 달리 북한에서 일시에 수만에서 수십만 명에 이르는 주민들이 중국으로 유입되는 상황 또는 북한사태가 중국의 안정과 번영을 심각하게 위협할 수 있는 상황에서 북한정권으로부터 개입 요청이 있을 경우, 중국이 유엔 등 국제사회와의 공조를 통한 개입 또는 단독개입을 단행할 가능성을 배제할 수 없을 것이다.³⁶ 또한 이조 말기의 경우와 같이 북한 급변사태가 북한체제 붕괴의 위기로 확산되거나 북한 스스로의 사태진압이 어려워 주변국의 개입이 발생하는 상황 시에도 중국은 자신의 세력범위로 간주하는 북한사태에 적극 개입하여 사태가 조기에 안정되도록 하고 외부세력의 개입을 최소화 하는 방향으로 대응할 것으로 전망된다.

³⁶ 중국은 북한사태에 단독 개입하는 것을 최대한 피하려 할 것이다. 박창희, “북한급변사태와 중국의 군사개입 전망,” 『국가전략』, 제16권 1호 (2010), pp. 47-48.

2009년 여름 미얀마 사태와 마찬가지로 북한사태에 대한 중국의 대응은 무엇보다도 미국이 어떤 방식으로 개입할 것인지에 의해 결정될 가능성이 크다. 당시 미국은 미얀마와 관계개선을 시도하기는 했지만, 미얀마 코캉사태에 직접 관여하지 않았다. 따라서 중국은 미얀마에 무장경찰이나 인민해방군을 파병할 필요성을 느끼지 않고 ‘국가돌발사건응급대비방안’ 매뉴얼에 따라 대처했다. 그러나 북한 급변사태 시 ‘작계 5029’에 의거 미국은 한국과 함께 직접 개입하게 될 가능성이 높다. 특히 북한 급변사태 유형 중 북한의 대량살상무기 제거를 위한 작전은 미군이 주도하는 것으로 되어 있는 것으로 알려지고 있다. 2015년까지 한국 군대의 전시 작전권을 미군이 행사하도록 되어 있기 때문에도 북한 급변사태에 대한 미국의 개입 가능성이 매우 높다고 보아야 한다.

북한 급변사태 시 미국이 군 병력을 파견한다면 중국도 인민해방군과 무장경찰 부대를 국경지역에 증강 배치하고 북한지역에까지 병력을 전개시킬 가능성이 높다. 2003년 미국이 대 이라크 전쟁 승리를 발표한 뒤 북한에 대한 군사위협이 수위를 높이자 중국이 중·북 변경지역 주둔 인민해방군을 대폭 증원할 사실도 시사하는 바가 크다. 당시 중국은 미국이 북한을 공격할 가능성도 있다고 보고 이를 저지하기 위한 목적에서 북한과의 접경지역에 인민해방군을 증원 배치했다.³⁷ 2005년 2월 미·일이 2+2 안보협의회의를 통해 대만해협과 한반도사태 등에 대해 공동 대응해 나가기로 합의한 뒤 중국이 러시아와 함께 북한과 인접한 블라디보스톡과 칭다오 인근 해역에서 ‘평화사명’ 합동 군사훈련을 실시한 바 있고, 2009년 8월 미얀마 코캉사태 발생 직전에도 지린성의 중·북 접경지역에서 중·러 간 합동 군사훈련이 실시되었다.³⁸ 이들 중·러 합동 군사훈련의 주요 목적은 테러 대비에 있지만, 북한사태에 대비하려는 의도도 있는 것으로 보인다. 더욱이 2010년 천안함사건과 연평도포격사건 이후 미국이 핵추진 항공모함을 동해와 서해에 파견하여 한국과 합동군사훈련을 강화하고 있는 한편, 중국은 북한과의 관계를 밀착시키고 있는 상황이다. 한반도를 비롯한 동아시아에서 미·중 간 군사적 갈등이 점증하고 있는 분위기 속에서 미국이 북한사태에 직접 개입하게 될 경우, 중국은 이를 자국의 안보이익에 대한 위협으로 간주하고 정면 대응할 가능성이 있다.³⁹

³⁷ Guo Feixiong, “China’s Role and Objectives in the North Korean Nuclear Crisis,” *China Strategy*, Vol. 3 (July 20, 2004), p. 16.

³⁸ Stephen Blank, “Peace-Mission 2009: A Military Scenario Beyond Central Asia,” *China Brief*, Volume. 9, Issue 17 (August 20, 2009); 박창희, “북한급변사태와 중국의 군사개입 전망,” p. 47.

³⁹ 미국의 핵추진 항공모함 조지 워싱턴호가 중국의 강력한 반대에도 불구하고 서해에 진입한 뒤

V. 결론

미얀마 코강사태 시 수만 명에 달하는 미얀마 주민과 무장세력이 일시에 중국 영내로 진입하자, 중국은 이를 1급 돌발사태(급변사태)로 판단하고 해당 지방정부 뿐만 아니라 국가차원에서 대처하였다. 중국으로 유입된 미얀마 피난민들을 임시 보호시설을 설치하여 단기 수용한 후 미얀마 정부와 협상을 거쳐 사태가 진정된 다음 곧바로 이들을 미얀마로 송환시켰다. 그러나 중국은 코강사태를 당 중앙이 아닌 국무원 응급관리판공실이 주관하여 처리하였으며, 변경지역에 인민해방군과 무장경찰 변경관리부대를 증원 배치하였을 뿐 군대를 미얀마 영내로까지 파병하지는 않았다. 미얀마 코강사태를 1급 섭외 돌발사태(급변사태)로 간주하고 대응하면서도 중국은 미얀마에 무장병력을 파병하지는 않았다.

중국은 현재 주변지역의 안정과 평화유지를 대 주변국정책의 핵심목표로 설정하고 있기 때문에 미얀마 코강사태 시와 마찬가지로 북한사태가 중국에 미치는 파급영향을 최소화하는 방향으로 대처하되, 중국에 유입된 북한 피난민을 임시 보호시설에 수용한 뒤 사태가 어느 정도 진정된 뒤에 이들을 북한으로 송환하는 절차를 거칠 것으로 예상된다. 그리고 코강사태의 경우처럼, 북한사태 시 북한과 긴 국경선으로 접하고 있는 지린성과 랴오닝성 등 지방정부가 중요한 역할을 맡게 될 것이다.⁴⁰ 상당 부분의 구호자금과 물자를 지방정부가 제공할 것으로 보이며, 구호활동을 담당하게 될 인력도 대부분이 지린성과 랴오닝성 출신의 인민해방군과 무장경찰부대원 그리고 민정청과 위생청 관리들이 될 것이다. 특히 중국 동북 지역 출신 조선족들도 통역 업무 등 중요한 역할을 맡게 될 것으로 예상된다. 따라서 북한 급변사태 대비방안을 마련하는데 있어서 중국 지방정부의 역할에 대해서도 유의해야만 할 것이다.

북한 급변사태 시 중국의 대응은 미얀마 코강사태 대응사례와 유사한 점도 있을 것이지만 상이한 점도 있을 것으로 예상된다. 이집트와 리비아의 경우와 같이 북한에서 대규모 정치적 소요사태가 발생하여 수만에서 수십만 명의 북한주민들이 일시에 중국으로 유입될 경우 중국은 국무원 차원을 넘어 당 중앙 차원에서

중국 내에서는 북한을 중국의 '핵심이익'으로 규정해야 한다는 논의가 제기되고 있다. 李希光, "朝鮮是中國一級核心利益," <<http://opinion.huanqiu.com/roll/2010-11/1301638.html>> (검색일: 2010.11.30).

⁴⁰ 지린성 섭외 돌발사건 응급 대비방안에 대해서는 "吉林省人民政府辦公廳關於加強涉外突發事件應急處置工作的通知(吉政辦發[2005]39號)," <http://law.baidu.com/pages/chinalawinfo/1684/47/818bcc9c42bad82c33996c711aa35277_0.html> (검색일: 2011.3.30) 참고.

대처할 가능성이 크다. 미얀마 사태의 경우와 달리, 미국이 한국군과 협력하여 북한사태에 개입할 가능성이 높은 심각한 국제 안보이슈로 비화될 것이기 때문에 중국은 당 중앙 외사영도소조를 소집하여 대응책을 마련할 것이다. 또한 한·미가 군대를 파병할 경우에는 한국전 당시와 같이 중국도 인민해방군 투입을 심각하게 고려할 가능성이 높다.⁴¹

이처럼 북한 급변사태는 한반도 평화와 안정을 심각하게 위협할 것이며, 미·중의 군사개입까지 초래할 것으로 예상된다. 또한 일부 북한 주민은 러시아와 일본으로 탈출할 가능성도 있다. 따라서 북한 급변사태 대비책을 마련하는 과정에서 동맹국인 미국과의 협의뿐만 아니라 중국과 러시아 및 일본과도 사전 협의와 협조를 구하는 노력이 반드시 필요하다고 하겠다. 그런데 중국은 공개적으로 한·미와 북한 급변사태를 논의하는데 반대하는 입장을 견지하고 있다. 중·북관계에 미칠 부정적 영향을 고려하기 때문이며, 한·미의 대북 정책에 대해 강한 의구심을 가지고 있기 때문이다. 따라서 북한 급변사태에 대한 한·중 간 협의가 가능하도록 하기 위해서는 한국의 대북정책과 대미 동맹정책에 대한 중국의 오해와 의구심을 해소하는 노력이 선행되어야 할 것이다.

■ 접수: 4월 18일 ■ 심사: 6월 2일 ■ 채택: 6월 13일

참고문헌

1. 단행본

양길현. 『버마 그리고 미얀마』. 서울: 오름, 2009.

中華人民共和國外交部條約法律司 編. 『中華人民共和國邊界事務條約集』. 中緬篇. 北京: 世界知識出版社, 2004.

張小明. 『中國周邊安全環境分析』. 北京: 中國國際廣播出版社, 2003.

朱聽昌. 『中國周邊安全環境與安全戰略』. 北京: 時事出版社, 2002.

⁴¹ 2010년 미국이 한국 등 동북아 동맹국과 합동군사훈련을 빈번하게 실시한 뒤 『人民日報』가 실시한 인터넷 여론조사에서 96.67%에 달하는 중국인들은 미국의 합동군사훈련이 중국을 겨냥한 것이라고 응답하고, 한·미가 무력을 행사하면 중국이 ‘抗美援朝’ 전쟁에 나서야 한다는 의견을 제시하였다. “美國在東北亞頻頻軍演是否針對中國?” <<http://gilt.people.com.cn/bbs/viewthread.php?tid=6687&extra=page%3D1&frombbs=1>> (검색일: 2011.4.17).

2. 논문

- 박창희. “북한급변사태와 중국의 군사개입 전망.” 『국가전략』. 제16권 1호 (2010).
- Bert, Wayne. “Burma, China and the U.S.A.” *Pacific Affairs*. Vol. 77, No. 2, Summer 2004.
- Blank, Stephen. “Peace-Mission 2009: A Military Scenario Beyond Central Asia.” *China Brief*. Volume. 9, Issue 17, August 20, 2009.
- “Burma’s Junta Intensifies Bid for Unification.” *The Washington Post*. September 25, 2009.
- “Ceasefire Groups in Shan State Face Renewed Pressure to Surrender.” *Mizzima News*. September 4, 2009.
- Dittmer, Lowell. “Burma Vs. Myanmar: What’s in a Name?” *Asian Survey*. Vol. XLVIII, No. 6, November/December 2008.
- Feixiong, Guo. “China’s Role and Objectives in the North Korean Nuclear Crisis.” *China Strategy*. Vol. 3, July 20, 2004.
- Fuller, Thomas. “Ethnic Groups in Myanmar Hope for Peace, but Gird for Fight.” *The New York Times*. May 11, 2009.
- Hsiao, Russell. “China and Burma to Finalize High-Speed Rail Project.” *China Brief*. Vol. 10, Issue 24, December 3, 2010.
- International Crisis Group. “China’s Myanmar Dilemma.” *Asia Report*. No. 177, September 14, 2009.
- _____. “The Myanmar Elections.” *Asia Briefing*. No. 105, May 27, 2010, <<http://www.crisisgroup.org/~media/Files/asia/south-east-asia/burma-myanmar/B105%20The%20Myanmar%20Elections.ashx>> (검색일: 2010.6.3).
- Lam, Willy. “Beijing’s Blueprint for Tackling Mass Incidents and Social Management.” *China Brief*. Vol. 11, Issue 5, March 25, 2011.
- Lanteigne, Marc. “China’s Maritime Security and the Malacca Dilemma,” *Asian Security*. Vol. 4, No. 2, 2008.
- Lee, Pak·Chan, Gerald·Chan, Lai·Ha. “China’s Realpolitik Engagement with Myanmar.” *China Security*. Vol. 5, No. 1, Winter 2009.
- McCartan, Brian. “US Zeroes in on China’s Clout in Myanmar.” <http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/KJ24Ae03.html> (검색일: 2009.10.26).
- Moxley, Mitch. “China Re-engages Myanmar Ally.” <http://www.atimes.com/atimes/Southeast_Asia/LF08Ae02.html> (검색일: 2010.6.21).
- Rieffel, Lex. “Looking ahead from Burma’s November 7 Election.” Brookings North east Asia Commentary. Number 43, <http://www.brookings.edu/papers/2010/1104_burma_elections_rieffel.aspx> (검색일: 2010.11.10).
- Rieffel, Lex. “Is This a Meaningful Milestone for Myanmar/Burma?” <<http://www>>

- brookings.edu/opinions/2011/0405_myanmar_burma_rieffel.aspx> (검색일: 2011. 4.15).
- Seekins, Donald M. “Myanmar in 2009.” *Asian Survey*. Vol. 50, No. 1, January 2010.
- Storey, Ian. “Emerging Fault Lines in Sino-Burmese Relations: The Kokang Incident.” *China Brief*. Vol. 9, Issue 18, September 10, 2009.
- Thompson, Drew. “Border Burdens: China’s Response to the Myanmar Refugee Crisis.” *China Security*. Vol. 5, No. 3, 2009.
- Thompson, Drew. “Watching the Fire Across the River: The Prospect of Chinese Intervention in a North Korea Crisis.” 중앙대학교 국가대전략연구소 개소기념 제1회 동북아미래포럼 발표논문, 2009년 7월 13일.
- Walton, Matthew J. “Ethnicity, Conflict, and History in Burma.” *Asian Survey*. Vol. XLVIII, No. 6, November/December).
- Warrell, Helen·Johnston, Tim. “Burmese Junta Wary of China’s Embrace.” *Financial Times*. April 6, 2011.
- Weitz, Richard. “China’s Growing Clout in the SCO: Peace Mission 2010.” *China Brief*. Vol. 10, Issue 20, October 8, 2010.
- You Ji. “Dealing with the Malacca Dilemma: China’s Effort to Protect Its Energy supply.” *Strategic Analysis*. Vol. 31, No. 3, 2007.
- Zhang, Xuegang. “China’s Energy Corridors in Southeast Asia.” *China Brief*. Vol. 8, Issue. 3, 2008.
- Zhang, Xuegang. “Southeast Asia and Energy: Gateway to Stability.” *China Security*. Vol. 3, No. 2, 2007.
- 王雅平. “對美緬接觸的幾點思考.” 『卡內基中國透視』. 2009年 第10期.
- 周國祥, 李晨陽. “西方炒作緬甸核問題.” 『世界知識』. 2009年 第17期.
- 高煥明. “緬甸朝鮮結盟對抗西方?” 『世界知識』. 2010年 第8期.
- 李晨陽. “緬甸問題的新挑戰.” 『世界知識』. 2010年 第1期.
- 林利民. “世界地緣政治新變局與中國的戰略選擇.” 『現代國際關係』. 2010年 第4期.
- 陳向陽. “妥善應對周邊紊亂政局.” 『瞭望』. 2010年 第15期.
- 孫祥華. “中國與周邊國家關係的新發展.” 『國際問題研究』. 2010年 第3期.
- 初曉波. “淺析冷戰後中國的外交危機管理決策.” 『外交評論』. 2010年 第4期.
- 宮力·門洪華·孫東方. “中國外交決策機制變遷研究 (1949-2009).” 『世界經濟與政治』. 2009年 第11期.
- 劉阿明. “美國對緬甸政策的調整及其前景.” 『現代國際關係』. 2010年 第2期.
- 祝湘輝. “緬甸果敢已經不能平靜.” 『世界知識』. 2009年 第18期.
- 羅聖榮, 汪愛平. “緬甸果敢衝突及其影響.” 『現代國際關係』. 2009年 第12期.
- 秋千. “美國和緬甸: 一對冥家能走多近.” 『世界知識』. 2009年 第23期.
- 黃康顯. “對果敢局勢可有所作為.” 『大公報』. 2009.9.8.

3. 기타자료

- 李希光, “朝鮮是中國一級核心利益.” <<http://opinion.huanqiu.com/roll/2010-11/1301638.html>> (검색일: 2010.11.30).
- 林錫星, “溫總理訪緬与緬甸大選前的局勢,” <http://www.zaobao.com/forum/pages2/forum_lx100618a.shtml> (검색일: 2010.6.19).
- 劉申宇, “中國不應急于介入吉爾吉斯的亂局.” <<http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=179622>> (검색일: 2010.6.15).
- 閻丘露薇, “果敢事件.” <<http://www.my1510.cn/article.php?id=5c66f9fdf32facd8>> (검색일: 2009.8.28).
- “社評：周邊國家應支持緬甸穩定.” <<http://opinion.huanqiu.com/roll/2010-11/1237733.html>> (검색일: 2010.11.10).
- “果敢同盟軍被政府改編.” <<http://news.china.com.cn>> (검색일: 2009.12.6)
- “緬甸大選中國受益.” <<http://global.dwnews.com/news/2010-10-20/56573161.html>> (검색일: 2010.11.11).
- “緬甸美國改善關係, 果敢危機, 中國應如何面對?” <<http://bbs.rednet.cn/thread-19739323-1-1.html>> (검색일: 2009.8.30).
- “吉林省人民政府辦公廳關於加強涉外突發事件應急處置工作的通知(吉政辦發[2005]39号).” <http://law.baidu.com/pages/chinalawinfo/1684/47/818bcc9c42bad82c33996c711aa35277_0.html> (검색일: 2011.3.30).
- “2009年9月1日外交部發言人姜瑜舉行例行記者會.” <<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t581720.htm>> (검색일: 2011.4.10).
- “中方通報緬甸果敢戰事致邊民涌入中國境內情況.” <<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2009/08-30/1840946.shtml>> (검색일: 2009.8.30)
- “中國不會出兵果敢.” <<http://hi.baidu.com/qlc518/blog/item/036cbbefd8c86d1ffcfa3ce3.html>> (검색일: 2009.9.4).
- “2003年9月16日外交部發言人在記者招待會上答記者問.” <<http://www.fmprc.gov.cn/chn/gxh/tyb/fyrbt/jzhsl/t25769.htm>> (검색일: 2003.9.19).
- “中華人民共和國政府和緬甸聯邦政府關於中緬邊境管理与合作的協定.” <http://www.lawyee.net/act/act_display.asp?rid=307558> (검색일: 2011.3.30).
- “緬甸新總統呼吁加強民族團結.” <<http://www.huanqiu.com/roll/2011-03/1599759.html>> (검색일: 2011.3.31).

Abstract

China's Response to the Myanmar Refugee Crisis: *Implications for a North Korea Contingency*

Sang-Jin Shin

The purposes of this paper are to analyze the Myanmar Kokang crisis and to prospect China's response to North Korea's contingency. When over 37,000 of Kokang refugees fled into the south-western part of Yunnan province on August 2009, China classified the crisis as level 1 emergency as the most severe and significant incidents which should be manipulated by Beijing. The Yunnan government opened the refugee camps and supplied humanitarian aid to Myanmar refugees, then the refugees were returned to Myanmar just after the condition in Kokang had been improved.

China's preparations and response to the refugee crisis in Yunnan have clear implications for how it might address contingencies on North Korea. Should North Korea collapse in dramatic fashion, a refugee crisis will be one of several challenges that China will face. Should North Korea collapse or over tens of thousands of North Korean refugees fled into China at once, it would be a direct threat to Chinese territorial integrity and core national interests. China is expected to do what it can to prevent North Korea collapse, but China might exclude military intervention should U.S. and South Korea not send troops into North Korean territory.

It is certain that China would not tolerate U.S. and/or South Korean troops approaching the Chinese border and such a development might trigger Chinese military intervention. So, it is highly necessary that U.S.-China and China-South Korea should have held discreet talks on this issue and provide assurances to one another. If true, such an understanding significantly reduces the possibility of miscalculation and the prospect that a sudden crisis in North Korea could expand into a regional conflict.

Key Words: China, Myanmar, Kokang incident, North Korea contingency, crisis management, North Korean refugee

북한의 리더십 구조와 경제개혁: 베트남 및 루마니아 사례와의 비교 분석

김진하* · 송문희**

- I. 서론
- II. 탈(脫)사회주의 경제이행과 개혁자발성
- III. 북한의 개혁 진척과 부진의 원인 재조명
- IV. 전망 및 정책적 고려사항

국문요약

이 논문은 성공적인 탈(脫)사회주의 경제이행의 조건들을 북한, 베트남 및 루마니아 사례 비교연구를 통해 찾아보고, 이를 바탕으로 북한 경제개혁부진의 원인을 규명한다. 시민사회가 성숙되지 않은 전(前)사회주의 국가에서는 이행 전 통치 리더십 구조가 개혁 자발성(自發性)의 강도를 결정하며, 후자는 탈사회주의 이행성과를 좌우한다. 북한의 개혁 부진은 정치 책임성이 낮은 리더십 구조에서 연유

한다. 그러나 북한에서도 집단지도체제가 인치형 일인지배를 대체하여 당과 정부의 귀책제도들이 활성화된다면 개혁지도부가 등장할 가능성도 배제할 수는 없다.

주제어: 탈사회주의 경제이행, 리더십구조, 정치적 귀책제도, 개혁자발성

I. 서론

이 논문에서는 성공적인 탈(脫)사회주의 경제이행의 조건들을 조망해 본 후 이를 통해 북한의 경제개혁 부진의 원인을 규명하고 가능한 이행경로를 탐색해 보려한다.

1980년대 말 소비에트 경제블록 붕괴 이후 전(前)사회주의국가들은 다양한 경로를 거쳐 중앙통제계획경제에서 시장경제체제로 이행해 왔다. 이행성과 역시 매우 차등적인 양상을 보여주고 있다. 비교적 유사한 역사적 문화적 전통을 계수했다 볼 수 있는 동아시아권에서조차도 결과 면에서 극명한 대조를 연출하고 있는

* 통일연구원 부연구위원
** 코리아정책연구원 연구원

데, 중국이나 베트남은 개혁 추진 20년간 각기 연평균 9.88%와 7.53%의 놀라운 고도성장을 기록해 오고 있는 반면, 북한은 1990년대 절대적 위기상황을 거치면서 GDP의 약 40%가 격감되었고 부분개혁을 단행한 2002년 이후 현재까지도 연평균 2% 미만의 저조한 실적을 보여주고 있다.

그렇다면 탈사회주의 경제로의 경로 및 성공적 이행의 결정 요인은 무엇인가?¹ 이 논문은 ‘시민 사회가 성숙되지 않은’ 전(前)사회주의 국가에서는 이행 전 통치 리더십 구조가 개혁 자발성의 강도를 결정하며, 후자는 탈사회주의 이행 성과를 좌우한다는 점을 보여준다.

리더십 구조는 최고 권력을 공유·분점 하는 최고위 정책결정 엘리트의 구성(집단지도체제 대 일인지배체제), 그리고 정치적 귀책성(Accountability)을 담보하는 제도적 기제들과 권력집중 견제 기구들(엘리트 선별·상승 및 권력 분산과 견제의 기능을 하는 당내 또는 정부 내 절차적·공식적 장치들)의 존치 및 활성화 정도의 두 차원에서 분석해 볼 수 있다. 집단지도체제가 보다 개혁 친화적이며, 귀책제도의 활성화는 밑으로부터의 개혁요구에 부응하는 개혁 리더십 형성에 긍정적 영향을 행사함으로써 상대적으로 성공적 이행결과를 가져온다. 대조적으로 귀책제도가 사문화 된 일인지배구도 하에서는 낮은 개혁 자발성과 미진한 이행 성과가 초래된다.

이 논문은 루마니아와 베트남의 비교 사례 분석에 그 초점을 맞추고 있는데, 1989년 탈사회주의 혁명전 루마니아 사례가 1인지배구조의 개혁 비(非)탄력성을 보여 주는 적절한 경우라면, 위로부터의 점진적 개혁의 성공적 사례들 중 하나라 할 수 있는 베트남은 집단지도체제와 귀책제도 활성화의 긍정적 결과를 보여주는 대표적 사례라는 점에 주목한 때문만은 아니다. 본 연구의 최종 분석대상은 북한이다.

¹ 사회주의 경제권 몰락이후 제도개혁과 경로 및 점진주의 또는 급진주의 개혁전략에 관해서는 다음을 참조. Milada Anna Vachudova and Tim Snyder, “Are Transitions Transitory? Two Types of Political Change in Easter Europe since 1989,” *European Politics and Societies*, Vol. 11, No. 1 (1997); David Stark, “Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe,” *East European Politics and Societies*, Vol. 6, No. 1 (1992); James R Millar, “The Failure of Shock Therapy,” *Problems of Post-Communism*, Vol. 41, Special Issue (1994); Chen Kang, Gary Jefferson, and Inderjit Singh, “Lesson’s from China’s Economic Reform,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 16, No. 2 (June 1992), pp. 201-25; Yu-Shan Wu, *Comparative Economic Transformation: Mainland China, Hungary, the Soviet Union, and Taiwan* (Stanford: Stanford University Press, 1992); and Yu-Shan Wu, “Away from Socialism: The Asian Way,” *Pacific Review*, Vol. 9, No. 3 (1996).

루마니아와 베트남 사례연구는 북한을 비교 분석하는데 도움을 준다. 즉 첫째, 중국이나 러시아 사례들과는 달리, 루마니아와 베트남은 경제 규모 면에서 북한과 상대적으로 근접해 있다. 둘째, 혁명전 루마니아는 북한과 유사한 일인지배구조를 유지했었다는 점을 제외한 다른 요인들(종교, 문화, 역사, 언어적 요인들) 북한과 매우 상이한 특징을 가지나 저조한 개혁 자발성이라는 공통점을 보여주었다. 셋째, 이와 대별되는 베트남 사례의 경우 북한과는 달리 집단지배구조를 유지하고 있으며 당내에 엘리트 견제 장치들이 활성화되어 있다는 점을 제외하고 많은 점에서 북한과 유사성을 보이거나(아시아, 유교문화 전통, 대미 전쟁, 분단국가, 식민지 해방 투쟁의 전통 등) 개혁의 자발성 면에서 북한과는 현격한 차이를 노정시켜왔다. 이들 베트남 및 루마니아 사례들과 북한과의 대조를 통해 통제되지 않은 요인들의 간섭을 최소화하면서도 보다 ‘적실한’ 비교가 가능해 진다.

II. 탈(脫)사회주의 경제이행과 개혁자발성²

실현가능한 대안적 경제체제가 실질적으로 부재하다는 점에서 사회주의경제로부터의 이행이란 결국 시장경제체제로의 전환을 의미한다. 이행의 맹아가 사회부문에 ‘불법적’ 또는 ‘반(半)공식적’으로 존재해왔다 하더라도, 주도적 경제구조로서의 시장 경제의 도입 여부 및 규모는 ‘개혁’이라 불리는 광범위한 ‘국가개입’으로 진행되어 왔다.³

이러한 사회에서 시장 경제의 구축은 ‘결연한 정치적 선택’의 결과물이라 말할 수 있다.⁴ 혁명에 의해 밑으로부터 시도되었든, 구집권층의 위로부터의 개혁이든,

² 이 장에서 논의되는 기본 개념과 주장은 다음에서 차용. 최진욱·김진하, 『탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점』 (서울: 통일연구원 2010).

³ 과장하자면 북한경제의 이행은 이미 밑으로부터 장마당 확산과 상행위의 일상화로부터 시작되었다고 말할 수 있다. 실제로 북한의 경우, 시장화, 화폐경제화, 사유경제화의 진전 등 개혁 친화적 변화의 움직임은 계획·배급경제가 실질적으로 해체된 1980년대 말 이후 생존의 위기에 몰린 하부계층 주민들의 대응의 산물이며, 즉 극한의 위기가 위로부터의 공포에도 불구하고 밑으로부터의 이행이 개시되었다고 볼 수도 있다. 다음을 참조. Stephan Haggard and Marcus Noland, “Reform from Below: Behavioral and Institutional Change in North Korea,” *PIIE Working Paper* 09-8 (Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, September, 2009). 그러나 2009년 화폐개혁 등 일련의 반시장화 정책의 결과, 장마당 경제가 크게 위축된 사례에서 볼 수 있듯이, 국민경제의 전면적 이행은 국가의 ‘의지’에 결정적으로 좌우되는 것이다. 요컨대, 개혁없는 전면적 이행은 불가능하다.

⁴ Anders Aslund, *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

정부 주도의 ‘의도적’ 개혁이 탈사회주의 경제이행을 특징짓는다. 결국 국가가 누구에 의해 어떻게 운영되는가에 따라 개혁의 여부와 방향이 달라지는 것이다.

1. 개혁합수

왜 집단지도체제나 유효한 귀책제도의 존치가 개혁 친화적 지도부 형성에 유리하게 작용하는가? 이 질문에 답하기 전에 먼저 위기에 대응한 정치경제제도의 개혁과 구(舊)제도(특히 권위주의 체제) 하에서 형성된 지배이익 집단과의 합수관계에 관해 먼저 살펴본다.

개혁의 강도는 위기의 규모와 기득권적 지배이익의 크기에 따라 결정된다. 첫 번째 변수는 위기(Crisis)의 강도이다. 일상화된 구제도의 혁파와 새로운 제도의 도입은 불확실성의 문제를 유발하며, 제도 이전의 거래비용(Transaction Cost) 상승을 수반한다. 주어진 제도의 틀 안에서의 위기 대응 또는 적응비용이 개혁비용보다 상대적으로 낮을 수밖에 없다.⁵ 따라서, 오직 기존 제도의 전술적 운영이나 적응조치만으로는 감당할 수 없는 정도의 위기만이 개혁을 불러 온다.

위기의 크기와 개혁의 정도는 정비례한다. 또한 개혁에의 요구는 위기의 발생 및 지속 시 가장 큰 불이익을 감수할 수밖에 없는 세력, 특히 밑으로부터 표출될 가능성이 높다.

구제도 하에서 형성된 기득권적 지배이익의 집중 정도가 개혁의 강도를 좌우하는 두 번째 변수이다. 비록 개혁의 실행이 공공선일지라도 이것이 독점적 기득권을 가진 엘리트 그룹의 지배이익에 반한다면 개혁이 회피될 가능성이 커진다.

지배적 기득권과 개혁가능성은 반비례한다. 지배이익의 구성이 집중적·배타적·독점적·동질적일수록 개혁 친화도가 떨어질 수밖에 없다. 위기 시 반개혁의 기회비용 및 체제유지비용이 상승하게 되는데, 지배 엘리트의 배타성과 독점 정도가 클수록, 또한 정치경제 권력이 이들에 집중되어 있을수록, 증가된 비용이 피지배층에 전가될 가능성이 높아진다.⁶ 엘리트층의 지배이익의 수익루트가 제한적이며 단일적·동질적일수록, 집단내부에서 개혁 반대 컨센서스의 확립, 반개혁 집단행동(Collective Action)의 결집 면에서 유리해지기 때문에 가용통치자원의 조직적 동

⁵ 이 때문에, 어떤 경제 제도나 조직이 매우 낮은 생산성에도 불구하고 상당기간 유지·존속되는 경향이 있다. Douglas C North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990) 참조.

⁶ 1990년대 북한의 ‘고난의 행군’ 과정은 탈사회주의화에 대한 반개혁 비용의 보통 주민에 대한 전가 과정이었고, 최대 300만에 이르는 아사자는 비용 지불에 갈음한 것으로 볼 수 있다.

원이 용이해진다. 기존의 소비에트 체제하에서 국가 조직이 비대해진 반면 시민 사회 부문의 발전이 저조했었다는 점을 감안한다면 개혁과 반개혁 세력 간의 힘의 불균등은 더욱 자명해진다.

정리하면, 위기 상황에 대응한 제도적 개혁가능성은 위기의 크기와 비례하고 지배이익의 독점성과 반비례한다. 사회주의 국제체제의 붕괴 이후 북한이 감내해 오고 있는 ‘위기’상황이 여타 구공산권 국가들의 경험에 견주어 보아 그 규모나 심도 면에서 볼 때 개혁에의 압박에 크게 노출될 수밖에 없는 상황임에도 불구하고 개혁진척이 더딘 주원인은 북한 지배계급의 독점력으로 설명될 수 있다.

2. 리더십 구조와 개혁자발성

개혁함수는 경제적 위기상황이 지속되면 지배층과 피지배층 간의 갈등과 대립의 정치적 위기상황으로 전이됨을 예고하는데 위기 이전의 리더십 구조에 따라 통치엘리트의 상이한 대응양상이 나타나게 된다.

탈사회주의 경제이행의 주도권은 국가가 가질 수밖에 없다. 사회주의 계획경제 자체가 국가통제 하에 제도화되고 운영되어온 태생적 제한 때문이다. 개혁에 대한 요구는 기존의 생산 분배 구조에서 ‘강제적으로’ 불이익을 받아온 집단, 즉 밑으로부터 제기될 수밖에 없는 반면, 기존 사회주의체제에서 기득권을 누려온 세력은 개혁에 소극적일 수밖에 없다.

어떠한 조건 하에서 구체제에서 기원한 권위주의 통치엘리트들이 ‘자신들의 이익에 반하여 개혁을 추진하는가? 본 논문에서는 다음의 대안적 설명이 제시된다. 즉, 민주제에 비해서는 상대적으로 제한적이긴 하지만 권위주의 체제에서도 정치적 책임 제도가 존재한다. 이러한 제도가 활성화된 국가에서는 통치자의 정치적 책임성이 상대적으로 높아질 수밖에 없으므로 지배구조 외곽에 상수로 존재하는 개혁에 대한 공공적 요구가 정책결정과정에서 투영될 가능성이 높아지게 된다. 이에 따라, 이행기 구사회주의 국가들 중 상대적으로 정치적 책임성 제도가 활성화된 국가들에서는 보다 급진적인 시장화 개혁이 추진될 개연성이 커진다.

정치 책임성(Accountability)이란 정치적 권력의 담지자(즉, 정책 결정자)들이나 그러한 기관에 대해 공적책임을 부과할 수 있는 ‘공적(公的)’ 구속력을 말하는데, 보다 정확한 번역은 정치적 귀책성(歸責性)이다. 시민들의 선호에 반응하여 정책결정과정에 반영하고 이를 실행해야하는 정치인(또는 정책 결정자)의 책임을 강제할 수 있는 가능성을 말한다.⁷

정치적 귀책제도는 정책집행의 결과물을 바탕으로 선택권자가 사후제재를 (또는 그러한 위협을 실현가능성 높게) 가함으로써 정책결정권자를 통제하는 제도적 장치를 말한다.⁸ 정책 결정자의 선별과 정책 결정 과정을 규율하는 제도는 일회성 게임의 룰이 아니다. 정치체제가 안정적으로 정착될수록 이러한 엘리트 선별 및 정책결정 제도가 예측 가능한 확실한 패턴으로 고착된다. 이에 따라 정책결정자의 선별과정은 단순 선별이 아닌 사전(ex ante) 귀책 제도로 기능하게 된다.⁹

리더십 구조는 정책결정 엘리트의 구성과 규모 그리고 견책 제도 유무의 두 차원에서 살펴 볼 수 있다. 대부분의 사회주의 국가는 일당지배체제의 권위주의 구조를 가지나 귀책제도들의 존재여부와 그 활성화 정도에 따라 ‘밑으로부터의 요구’에 대해 상이한 정책 탄력성을 보이게 된다.

비록 다당제와 의회제도 및 자유선거의 원칙에 기반 한 제도적 민주주의에 직접 비교될 수는 없다하더라도 정당과 정부 조직 내에 엘리트의 선별 및 상승, 최고 지도부의 구성과 견제, 그리고 국민의 여론반영을 목적으로 하는 공식적 절차들이 활성화된 권위주의 국가들에서는 이러한 귀책제도들이 제도적 민주주의 하에서의 견제와 균형 장치들에 대한 부분적 대체 효과를 발생하게 된다. 중국이나 베트남 개혁 사례의 경우가 이러한 부분적 귀책 및 대의 기제를 통해 비교적 성공적 이행을 위로부터 추진하게 된 좋은 예들이라 할 수 있다.¹⁰

사회주의 국가군의 최고 정책결정체제는 집단지도체제와 일인독재체제의 양태로 분류해 볼 수 있다. 스탈린식 인치는 최고지도자와의 거리에 따라 공적 조직의 권위가 수직분배 되므로, 제도화된 공적책임보다는 독재자에 대한 충성과 인적 책임이 통치엘리트들의 운명을 좌우하게 된다. 체제전환이 요구되는 탈사회주의 요구에 대한 거부도 커지게 된다.¹¹

⁷ Adam Przeworski, Susan C. Stokes, and Bernard Manin, eds., *Democracy, Accountability, and Representation* (New York: Cambridge University Press, 1999).

⁸ Jon Elster, "Accountability in Athenian Politics," In: Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin, eds., 위의 책, p. 254.

⁹ James D. Fearon, "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance," In: Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin eds., *Democracy, Accountability, and Representation*, pp. 70-72.

¹⁰ Regina Abrami, Edmund Malesky, and Yu Zheng, "Accountability and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China," *Harvard Business School Working Paper* 08-099 (2008; Forthcoming in *Comparative Politics*).

¹¹ 일인지배구조가 세습화 또는 가산화(家産化)되는 경우들, 예컨대 북한, 혁명전 루마니아, 쿠바와 같은 '가족승계 방식의 개인통치구조'가 제도화된 국가들에서는 지배이익의 동질화 정도가 심화되고 공적 조직의 사유화 현상이 보다 강해짐에 따라 변화에의 저항이 더욱 강화된 형태를

집단지도체제의 경우 [1] 지배연합을 구성하는 파벌들의 분파적 이익이 수렴되어 컨센서스가 확립되어야 정책결정이 가능해 지기 때문에 변화와 개혁에 대한 이견들이 정책결정 과정에 영향을 미치게 될 개연성이 높아지며, [2] 비교적 동질적 이해관계를 지닌 그룹들 간의 과점체제(Oligarchy)로서 집단지도 체제가 구성된다 하더라도 정책결정 집단 내 유력한 행위자의 수가 증가함에 따라 반개혁의 집단행위를 창출하는 데 어려움을 겪을 수밖에 없게 된다. 이 때문에 구지도층이 주도하는 개혁적 정책으로의 전환이 가능해 진다. 고르바초프 소련이나 중국 또는 베트남의 개혁 사례들이 대표적 예라 할 수 있다.

특히 베트남의 경우 지역 당 대표들이 모두 참석하는 전국 당대회뿐만 아니라 국회도 정규적, 정례적으로 개최되어 비교적 공개적으로 지방 관료와 당원들 등 밑으로부터의 요구를 간접적으로나마 제도적으로 입법 및 당 정책에 반영하고 수렴한다. 당 중앙위원회 역시 비교적 소수의 정책 결정자가 결정적 영향력을 행사할 수 있는 정치국이나 정치국 상임위원회 못지않은 당 내 영향력을 발휘함으로써 보다 폭넓은 의견수렴이 가능해졌을 뿐 아니라 소수의 전횡 가능성을 견제하는 구실을 한다.¹²

베트남의 경우 당 대회 대의원들이 직접 중앙위원 후보를 추천하는 권한을 가지며 심지어 후보자 자신이 스스로를 추천할 권한조차 제도적으로 보장된다. 또한 상임 및 후보위원 후보자의 부결 비율 역시 상대적으로 높는데 이는 선거에서의 경쟁 제도가 비교적 원활하게 작동함을 뜻한다. 이른바 ‘당내 민주주의’가 활성화된 모양새이다.¹³ 또한 총서기와 국가 주석 그리고 내각 수반이 최고 의사결정의 삼각구도를 이루는 균형 및 분립의 원칙을 고수함으로써 당과 정부조직 내부의 귀책 및 견제 장치가 여전히 작동할 수 있었다.¹⁴

따게 됨에 따라, 개혁자발성 또한 매우 낮을 수밖에 없게 된다. 특히 북한과 같이 최고지도자가 문뿐만이 아니라 가신 및 추종자 그룹 가족들의 권력적 지위도 세습화 승계되는 경우, 이러한 경향은 더욱 심화된다.

¹² Regina Abrami, Edmund Malesky, and Yu Zheng, “Accountability and Inequality.”

¹³ 그 덕분에 당은 “사회 내 다양한 이해 당사자들이 토론하며 컨센서스를 형성”하는 기제로 작동해 올 수 있었다. Bill Hayton, *Vietnam: Rising Dragon* (New Haven and London: Yale University Press, 2010), p. 228.

¹⁴ 베트남의 정치제도 및 리더십 구조와 개혁이행 및 경제발전에 관해서는 다음을 참조. Zachary Abuza, “The Lessons of Le Kha Phieu: Changing Rules in Vietnam since the 8th Party Congress,” *Asian Survey*, Vol. 38, No. 12 (1998); Adam Pforde and Stefan de Vylder, *From Plan to Market: The Economic Transition in Vietnam* (Boulder: Westview Press, 1996), pp. 125-161; Dang Phong and Melanie Beresford, *Authority Relations and Economic Decision Making in Vietnam: A Historical Perspective* (Copenhagen: Nordic Institute of Asian Studies, 1998); Martin Gainsborough, “From Patronage Politics to

리더십 구조의 하위 요소들인 지배엘리트의 연합 형태와 귀책 제도적 견제장치의 유무는 상호 상승작용을 한다. 일인지배체제보다는 집단지도체제에서 위에서 논의했던 공식적 장치들이 보다 활성화될 수 있으며 지도부의 관중비용(Audience Costs)이 상승함에 따라 개혁 지향성이 더욱 커지게 된다.

이와는 대조적으로 북한은 일인지배구조의 확립과 제도적 사문화 현상이 악순환의 고리로 연결되며 위로부터의 자발적 개혁 가능성을 저해하고 있다. 차우체스쿠 치하의 루마니아나 현재 북한의 경우는 소련 공산당 조직으로부터 계수한 공식 조직들조차도 가족계승형 일인지도체제의 악영향 하에 사문화됨으로써 개혁적 타협이나 밑으로의 의견 수렴이 원천적으로 봉쇄되어 개혁리더십 형성에 실패했다.¹⁵ 특히 북한의 경우는 위기 극복의 대안으로 국방위원회 중심의 실질적인 계엄통치가 상시화 됨으로써 명맥만을 유지하던 당과 정부의 귀책 및 견제의 제도적 장치들이 완전히 사문화된 상태이다.

차우체스쿠 치하 루마니아는 밑으로부터의 개혁요구가 봉쇄당할 수밖에 없는 상황에서 현실과 유리된 최고 지도자와 그 측근들이 반개혁적 조치를 유발하여 정치적 위기 상황을 고조시킴으로써 결국 ‘1989 혁명’에 이르게 된다. 비록 중유럽 사회주의 국가에 비해 시민사회의 발전이 뒤떨어졌다 할지라도 각종 직능 단체와 종교 및 학생 조직들은 혁명적 상황을 유발하기에 충분한 능력을 보유하고 있었고 이는 차우체스쿠 체제에서 소외된 전직 당료와 정부 관료들의 가세를 불려와 체제 전복에 성공할 수 있었다.¹⁶

그러나 중부 유럽국가들과 달리 루마니아의 경우 시민사회 스스로가 개혁 정권을 창출하기엔 역부족이었고 우발적, 산발적으로 진행되던 저항에 구 공산당 관료들이 동조나 가세하지 않았다면 체제 전복에 성공할 수 있었을지는 의문으로 남는다.¹⁷ 실제로 혁명 후 연이은 선거에서 구 관료들이 중심이 된 구국전선

Outcomes: Vietnam’s Communist Party Congress Reconsidered,” *Journal of Vietnamese Studies*, Vol. 2, No. 1 (2007); and Benedict J. Tria Kerkvilet, *The Power of Everyday Politics: How Vietnamese Peasants Transformed National Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 2005); Adam Fforde, *Vietnamese State Industry and the Political Economy of Commercial Renaissance* (City University of London Cass Business School and Chandos Publishing, 2007).

¹⁵ 차우체스쿠 루마니아의 정치구조에 관한 대표적 저서로서 다음을 참조. Vladimir Tismaneanu, *Stalinism for All Seasons: A Political History of Romanian Communism* (Berkeley: University of California Press, 2003)

¹⁶ 보다 자세한 논의는 다음을 참조. Peter Siani-Davies, *The Romanian Revolution of December 1989* (Ithaca: Cornell University Press, 2005); and Vladimir Tismaneanu, “Rebellion of the Old Guard,” *East European Reporter*, Vol. 3, No. 4 (1989).

(National Salvation Front: NSF)의 연이은 승전은 이러한 점을 확인시켜준다.¹⁸

다시 말해, 비록 ‘도둑맞은(Stolen) 혁명’이란 오명을 쓰긴 했지만 루마니아 혁명은 보다 개혁적 의지를 가진 구 엘리트층에 의한 정권 교체를 불러 왔고,¹⁹ 이는 밑으로부터의 혁명이 가미된 ‘위로부터의 개혁’의 또 다른 모습이라 할 수 있으며 차우체스쿠 소수 권력집단에 의해 사문화된 당 내 견책 및 대의제도를 혁명적 방법으로 대체했다고도 볼 수 있다. 이후 지배구조가 일인독재에서부터 과도기적 민주제, 유사민주주의 권위체제 등으로 이전되었으며 이에 조용하여 격심한 경제적 혼란기를 겪은 후 시장화 개혁이 정착되기 시작하였다.²⁰ 이상 논의들로 비추어보아 루마니아 사례는 변형된 형태의 위로부터의 개혁 이행의 경우로 간주해도 큰 무리는 없을 것이다.

3. 개혁 리더십의 이행 효과

개혁 리더십의 성립과 이에 따른 자발적 개혁정책의 추진은 어떠한 경제적 효과를 가져왔는가? 베트남, 북한, 루마니아의 탈사회주의 개혁 또는 반개혁적 고수 정책의 결과물들을 비교해 본다.

현재의 북한 상황과 유사한 1989년 탈사회주의 혁명전의 루마니아가 혁명적 과도를 거쳐 정치 불안성에 시달리다²¹ 1990년대 중반 이후 불안전하나마 민주화 진행과 더불어 급진개혁 조치를 시도하고 있는 사례라면,²² 베트남은 위로부터의

¹⁷ 이러한 모호한 상황들은 다양한 음모이론이 시중에 유포되는 계기가 되었다. Richard Andrew Hall, “The Uses of Absurdity: The Staged War Theory and the Romanian Revolution of December 1989,” *East European Politics and Societies*, 13:3 (Fall 1999).

¹⁸ 예를 들면 NSF의 후신인 민주구국전선 (Democratic National Salvation Group)과 일리에스쿠 (Iliescu) 대통령은 1992년 의회 및 대통령 선거에서 과반 이상을 획득할 수 있었다. Vladimir Tismaneanu, “The Quasi-Revolution and Its Discontents: Emerging Political Pluralism in Post-Ceausescu Romania,” *East European Politics and Societies*, Vol. 7, No. 2 (Spring, 1993), p. 313. 즉 “거의 과반수의 루마니아인들은 부패하고 무능력한 일리에스쿠 정권의 연장이 전반적인 개혁의 진행보다는 덜 위험하다고 인식했다”고 볼 수 있다.

¹⁹ 보다 자세한 논의는 다음을 참조. Elisabeth Bakke, “Central and European Party Systems since 1989,” In: Sabrina P. Ramet, *Central and Southeast European Politics since 1989* (Cambridge University, 2010), p. 71.

²⁰ 그럼에도 불구하고 루마니아는 정치 및 경제 자유화와 관련된 EU 가입 기준을 충족시키는 점에 있어서도 고전을 면치 못했다. Tom Gallagher, *Romania and the European Union: How the Weak Vanquished the Strong* (Manchester: Manchester University Press, 2009) 참조.

²¹ Mark Almond, *Decline without Fall: Romania under Ceausescu* (London: Institute for European Defense and Strategic Studies, 1988) 참조.

²² Lavina Stan, “Romania in the Shadow of the Past,” In: Sabrina P. Ramet, *Central and Southeast European Politics since 1989* (Cambridge University, 2010) 참조.

점진적 개혁의 성공적 사례들 중 하나로 볼 수 있다는 점에 주목한다. 즉 과도기를 거쳐 급진개혁 조치들을 취하기 시작한 루마니아, 점진적 개혁노선을 택한 베트남, 그리고 최소화 개혁정책을 고수하는 북한의 사례를 통해 각 개혁 정책의 성과를 극명히 드러내고 비교해보려 한다.

먼저 개혁 리더십의 성립시기를 특정하여 그 이전과 이후의 차이를 각 나라별 GDP 수준의 변동추이를 통해 자발적 개혁의 효과를 검토해본다. 또한 개혁 자발성이 매우 높은 베트남과 개혁의지가 희박한 북한과의 국가 간 비교를 통해서도 거듭 개혁리더십 창출의 상반된 효과를 확인할 수 있을 것이다.

베트남의 경우 6차 당 대회를 통해 도이모이 정책이 공식 주창된 1986년 12월을 그 기점으로 삼는다. 루마니아는 1989년 12월 혁명 발생을 그 분기점으로 볼 수 있는데 혁명 이후의 불안정 상황을 고려한다면 민주제도가 어느 정도 정착되기 시작한(즉 제도이전 비용을 어느 정도 지불한) 1990년대 중반 이후를 주목하는 것이 보다 타당할 것이다. 북한의 경우는 개혁 리더십 자체가 성립된 적이 없으며 아래에서 살펴보겠지만 밑으로부터의 반(半)독립적 시장화 경향을 통제하기 위한 수단으로 행해진 2002년 7.1. 경제관리 개선 조치에 주목해 볼 필요가 있겠다.

국제사회주의경제권의 몰락으로 가속화된 총체적 경제구조의 붕괴현상으로 인해 1990년대 중반 북한 GNP는 1980년대 말의 절반 이하의 수준으로 급감하였으며 햇별정책 및 국제 긴급원조가 개시된 1995년 이후 2000년까지 축소된 경제 규모에서 더 나아가지 못하는 저개발의 담보 상태를 보여준다.

<표 1>은 개혁 리더십의 성립실패로 인한 위기가 그대로 경제파탄으로 이어졌음을 보여주고 있다. 최근까지도(2001~2008년간) 미미한 상향 또는 담보의 전형적 저개발 패턴이 정착화되는 양상을 보여주고 있는 데 햇별지원 등 외부 원조에 의존하여 발전보다는 위기의 재발방지 및 현상유지에 주력하는 보수적 경제운영 방식의 결과물로 간주할 수 있다. 이는 체제 유지용의 부분적 체제내적 개혁의 한계를 여실히 보여 주는 것이다.

이와 대조적으로 베트남은 개혁정책 개시 이래 놀라운 성장을 보여 왔다. 베트남은 북한에 비해 언제나 2배 이상의 인구를 가졌음에도 불구하고 80년대 중반까지 오히려 북한보다 GDP 규모가 작았다. 그러나 80년대 중반 이후 북한의 GNP 규모가 절반으로 반감되는 동안 개혁정책을 추진했던 베트남의 GNP 규모는 두 배로 증가되었다.

<표 1> 북한, 베트남, 루마니아의 GDP 변화 추이, 1975~2000
 (Million 1990 International Geary-Khamis Dollars)

	북한	베트남	루마니아
1975	44,891	34,130	79,911
1976	45,652	39,879	83,998
1977	46,379	41,343	85,906
1978	47,104	41,622	88,702
1979	47,842	41,873	91,266
1980	48,621	40,671	91,517
1981	49,388	42,103	90,957
1982	50,138	45,526	91,035
1983	50,905	48,042	90,225
1984	51,695	52,355	93,811
1985	52,505	55,481	93,657
1986	53,331	57,056	95,257
1987	54,172	59,127	93,252
1988	55,033	62,685	93,020
1989	55,934	65,615	90,051
1990	56,874	68,959	80,277
1991	57,846	72,963	69,921
1992	53,391	79,312	63,768
1993	53,552	85,718	64,725
1994	39,468	93,292	67,249
1995	32,758	102,192	72,024
1996	27,091	111,736	74,833
1997	25,249	120,845	70,268
1998	25,130	127,851	66,895
1999	25,310	133,221	66,092
2000	25,310	140,548	67,282

출처: OECD, The World Economy: Historical Statistics (Paris: OECD), 2003, pp. 99 & 178.

<표 2> 북한, 베트남, 루마니아 GDP, 2001~2008

(Current Million US\$)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
북한	11,022	10,910	11,051	11,168	13,031	13,764	14,375	13,337
베트남	32,685	35,064	39,553	45,428	52,917	60,914	71,016	90,645
루마니아	40,181	45,989	59,466	75,795	99,173	122,696	169,286	203,317

출처: UNSD Databases <<http://www.unstats.un.org/unsd/databases.htm>> (검색일: 2010.8.15)

특히 개혁정책 초기이행 기간 동안에는 실질적으로 외부원조나 지원에 의지할 수 없었다는 점을 감안한다면 자발적 개혁의 추진력은 보다 선명해진다. 이러한 발전의 추세는 2000년 이후 급물살을 타면서 2008년 기준으로 베트남의 GDP는 북한의 그것보다 거의 7배수 되는 것으로 나타났다(<표 2> 참조).²³

루마니아의 경우는(구지배층의 한 부분이 혁명 후 정권을 장악했던 1990년대 기간 동안 오히려) 사회주의경제권 몰락의 직격탄을 맞았다.²⁴ 비록 개혁의 몸짓조차 없었던 북한보다는 덜 심각했다 하더라도 이 기간 동안의 루마니아의 GNP는 80년대 GNP의 약 60~70% 수준으로 격감했다.²⁵ 체제이전과 제도적 정착이 끝난 2000년대 이래 루마니아는 기하급수적인 경제발전을 이룩했는데 이로써 급진적 빅뱅 처방이 보다 효과적일 수 있다는 주장의 타당성을 보여주는 한 사례가 될 수도 있을 것이다.

각기 다른 경로를 거치면서 개혁 리더십의 성립에 성공한 베트남과 루마니아의 경우 비록 이룩의 시차 면에서 차이가 있을지언정 위기를 극복하고 경제발전예매진할 수 있게 된 반면 개혁 리더십의 구성에 실패한 북한의 경우 경제파탄의 위기를 전면적으로 맞이하게 되었고 위기 이후에도 저발전이 영속화되는 쇠락의 길을 걷게 된다.

북한 경제회생(또는 향후 지속가능한 경제개발 및 발전)의 징후로서 식량난 해소여부를 먼저 검토해 본다. 대량아사의 형태로 경제위기가 비극적으로 표출되고 체제정당성을 의심할 수준까지 집단 스트레스가 점증하는 가운데 북한도 정상적

²³ Adam Fforde, "Economics, History, and the Origins of Vietnam's Post-war Economic Success," *Asian Survey*, Vol. 49, No. 3 (May/June 2009)

²⁴ 루마니아 경제개혁과 발전 재가동의 상세한 논의는 다음을 참조. Maria-Cristina Sirbu, "Towards a Market Economy: The Romanian Effort," *East European Quarterly*, Vol. 28, No. 4 (January 1995).

²⁵ 사실 개혁 초기의 경제파탄은 급격한 제도 변동을 추구했던 러시아 등 동유럽권 일반에 나타났던 현상으로 제도이전의 비용을 지불하는 과정이라 볼 수 있을 것이다.

국가운영을 목표로 하는 국가라고 전제한다면 이러한 위기상황에서 식량난 해소
에 개발의 최우선 순위가 부여될 것이라 예상되기 때문이다.²⁶

그러나 <표 3>이 보여주듯이 90년대 중반 최악의 식량난 이후에도 곡물 생산
량은 거의 증가하지 않은 반면 부족분의 수입량은 큰 편차를 보인다. 이는 곡물수
입 자체가 정상적 상거래가 아닌 원조에 의존하고 있음을 보여주는 것으로 2008
년까지도 인구 상당수가 원조에 의지하여 기아와 투쟁 중이라 추산되고 있다.²⁷

<표 3> 북한의 곡물 수급현황, 1995~2005

(단위: 만톤)

연도	총수요	총생산	수입필요	총수입량 (KOTRA 추정)	절대부족
1995	620	413	207	96.2	110.8
1996	618	345	273	105	168
1997	617	369	248	163	85
1998	583	349	234	111.2	122.8
1999	591	389	202	107	95
2000	606	422	184	122.5	61.5
2001	613	359	254	140	114
2002	626	395	231	100.5	130.5
2003	632	413	219	80.9	138.1
2004	639	425	214	58.1	155.9
2005	645	431	214	86	128

출처: [1] 통일부, 『2008 북한이해』, p. 142; [2] KOTRA, 북한의 대외무역, 각 년도
* 총수요량은 정상 1일 배급 기준(1인당 700g)으로 추산

대외경제에의 개방도 개혁의 한 표상일 수 있는데 그 지표로는 무역 등 대외거
래 규모의 확대 정도 등을 들 수 있다. 1995년 2,339백만 달러에서 2005년 4,047백
만 달러로 대외거래 규모가 증가하였고, GNP 대비 총대외거래량의 비율도
19.49%(1995년)에서 31.03%(2005년)로 확대됨으로서 얼핏 경제개방의 면에서
긍정적인 결과가 초래된 듯 보인다. 그러나 구조적 배경과 현행 거래 패턴의 양상

²⁶ 이석, 『1994-2000년 북한 기근: 발생, 충격 그리고 특징』 (서울: 통일연구원, 2004).

²⁷ Dick K. Nanto and Emma Chanlett-Avery, "The North Korean Economy: Leverage and Policy Analysis," *CRS Report for Congress* RL 32493 (Congressional Research Service, Updated Aug. 26 2008).

을 구체적으로 분석해 보면 전혀 다른 이해를 얻게 된다.

소비에트 경제권 붕괴 이후 북한은 전략물자의 수급을 전적으로 중국에 의존할 수밖에 없는 상황에 처했다. 그러나 시장경제로의 순조로운 이행을 위해 자본 결집이 절실했던 중국은 1995년 이후 대북교역을 비결재성 거래에서 결재성 거래로 전환하였다. 이와는 극히 대조적으로 같은 해 북한은 양대 거래국 중 하나인 한국으로부터는 약 630백만 달러에 이르는 비결제 거래 (원조 및 지원금 등을 포함) 수지상의 흑자를 기록했다.

이상을 종합해 보면 대외거래 규모의 확대가 개방화의 긍정적 신호라기보다는 과거 소련 등 사회주의 대국으로부터 지원받았던 실질적 무상원조가 대체 반영된 것이며 오히려 경제 발전의 적신호로서 경제의 원조 의존성이 심화된 결과로 볼 수 있다. 결국 자발적 경제개혁으로 위기를 정면 돌파하는 대신 대외원조에 의존해서 구체제의 생존을 도모하는 전형적 실패국가로서의 양상을 보이기 시작한 것이다.

베트남 사례에서 알 수 있듯이 장기적 안목을 가지고 점진적 개혁을 추진할 경우 비교적 안정적으로 저개발의 질곡에서 벗어날 가능성이 높아지며 루마니아 사례처럼(급변적) 과도기 과정의 경험과 뒤이은 급진적 개혁의 추진은 성장이 제자리를 잡기까지 상당 기간을 필요로 함을 알 수 있다. 최악의 경우는 최소개혁 조치를 취하고 있는 북한의 경우로 경제의 규모 자체가 반감되어 가는 실패국가의 전형을 보여주고 있다.²⁸

Ⅲ. 북한의 개혁 진척과 부진의 원인 재조명

1. 개혁 현황

북한의 경제개혁 정도는 [1] 여타 구 공산권 국가들에서 보여준 탈사회주의 이행 경로와 개혁정책들과의 비교를 통하여 [2] 북한 군산복합체 경제구조의 재조정과 합리화 수준으로 판별해 볼 수 있을 것이다.²⁹

²⁸ Rotberg에 따르면, 실패국가는 정해진 국경 내에 살고 있는 사람들(즉, 국민)들에게 국민국가로 제공하여야할 공공선(예, 치안, 안전, 생존권 보장 등)을 제공하는데 실패한 국가를 말한다. Robert I. Rotberg, ed., *When States Fail: Causes and Consequences* (Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004)

²⁹ 북한의 군산복합체적 국가독점 경제구조와 소위 제2(군)경제에 관해서는 다음을 참조. Young-Sun Lee and Deok Ryong Yoon, "The Structure of North Korea's Political Economy: Changes and Effects," *KIEP Discussion Paper* 04-03 (Seoul: Korea Institute

탈사회주의 경제체제로의 변화는 근본적으로 ‘시장 기제’와 ‘사유권’제도의 도입 및 제도적 정착 정도에 따라 다양한 이행의 양상을 보이는데 코르나이(János Kornai)식 분류 기준에 따르면 북한은 현재에도 초기이행 수준에 미달하는 고전적 사회주의 경제체제(Classical Socialist Economy)내적 ‘적응’단계에 머무르고 있는 것으로 보인다.³⁰

사회주의경제권 붕괴위기 이후 대표적 개혁정책으로 ‘자칭’되는 2002.7.1 조치에는 비공식 시장의 일부 합법화, (비공식)시장가격에 준하는 임금 및 상품 가격의 현실화, 화폐경제 부활(remonetization), 공적배급제도(Public Distribution System: PDS)의 철폐, 불법(또는 반합법적) 사설 농업행위의 탈범죄화, 국영기업(SOEs) 운영에 독립채산제 부분 도입, 특별무역지구 및 관광특구설치 등 외견상 개혁으로³¹ 불릴만한 일련의 조치들이 포함되어 있다.³²

<표 4>에서 요약했듯이 7.1 개혁 조치들 역시 2005년 이후 순차적으로 유예 또는 철폐(Retrenchment)되어 왔다. 북한 체제정비 패턴의 반복성은 차치하더라도 비교의 관점에서 살펴볼 때 80년대 말 90년대 초 사회주의 경제권 붕괴 이후 급진적 체제 변화의 비뮙처방을 도입한 동유럽 국가들은 물론 중국과 베트남 등 점진적 개혁전략을 채택한 아시아 국가들과 대조해 보아도 7.1 개혁은 부분적·제한적이라 할 수 있다.³³

for International Economic Policy, 2004); 임강택, 『북한의 군수산업정책이 경제에 미친 효과 분석』 (서울: 통일연구원, 2000); and Vasily V. Mikheev, “Reforms of the North Korean Economy: Requirements, Plans, and Hopes,” *Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. 5, No. 1 (Summer, 1993).

³⁰ János Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992)과 *Vision and Reality, Market and State: Contradictions and Dilemmas Revisited* (New York: Routledge, 1990).

³¹ 7월 개혁과 북한의 이행에 대한 보다 상세한 논의는 다음을 참조. Christopher D. Hale, “Real Reform in North Korea? The Aftermath of the July 2002 Economic Measures,” *Asian Survey*, Vol. 45, No. 6 (November/December, 2005), pp. 823-842; 서재진, “북한의 7.1 경제관리개선조치가 주민 생활에 미칠 영향,” 『통일정세분석』 2002-5 (서울: 통일연구원); 이석, 『북한의 경제개혁과 이행』 (서울: 통일연구원, 2005).

³² 최고위 인사들 중 한 명인 김영남 국가주석은 2002년 8월 UN 사무관을 만난 자리에서 7.1조치를 개혁(Reform)이라 자칭하였다. United Nations, Consolidated Inter-Agency Appeal 2003: Democratic Republic of Korea (2002), p. 127, <<http://www.reliefweb.net/appeals/2003/files/dprk03d.pdf>> (검색일: 2010.4.15).

³³ 표의 지표들은 다음의 두 논문에 기초하여 작성하였음. Jeffrey Sachs and Wing Thye Woo, “Introduction: Experiences in the Transition to a Market Economy,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18 (1994), p. 271; and Wing Thye Woo, “The Art of Reforming Centrally Planned Economies: Comparing China, Poland, and Russia,” *Journal of Comparative Economics*, Vol. 18 (1994).

<표 4> 7.1 개혁조치 평가

개 혁 지 표 (Indications)	현 황
시장화 (Marketization) 및 화폐 금융화 (Monetization)	비공식적으로 부분의 일부 수용. 임금·가격 인상 및 평가절하. 2005 이후 유예·담보·철회 등 반동적 재수정
SOEs와 집단·국가 소유 재산사유화	채택하지 않음
*전반적 사유화 과정 없는 SOEs 개혁	경영효율 증대를 위한 부분적 개혁 조치
서비스 산업 부문을 중심으로 한 개발전략 채택	채택하지 않음. 고전 스탈린체제의 중공업 우선 발전전략 고수 (선군정치 및 군수공업 우선 전략)
*농업개혁으로 선도 (Agricultural Reform first)	일부 수용 후 유예·담보·철회
비공식 사유경제의 합법화	선택적 탈범죄화 후 국가 감시 및 통제 강화
무역과 투자의 자유화	실험적 시도 (한국정부의 보조로 엄격한 통제 하에 부분적·제한적 운영)
정치 자유화	전무

* 표시는 점진적 개혁 전략 특유의 프로그램.

1979~80년간 중국의 초창기개혁과 유사한 정책항목들을 포함하고 있다 하더라도 유사한 조치가 상이한 맥락조건과 타이밍에서는 상이한 효과를, 더 극단적으로는 반개혁적 결과도 초래할 수 있음에 주목해야 한다. 북한의 경우 7.1. 조치는 국가가 기존의 물리적 강제 대신 기정사실화된 비공식 부문의 일부를 사후 인정하여 체제 내에 흡수함으로써 공식경제 부문을 회생시켜보려는 의도로 집행되었을 개연성이 농후하다. 즉 개·보수된 ‘양시양 레짐’으로의 복귀가 궁극적 목표일 수 있다.

조치시행 후 시장경제부문의 상당 부분이 국가통제경제 부문에 재흡수되었고, 비공식 부문의 확장이 둔화되는 추세를 보여 왔다. 화폐금융제도의 재활성화 조치들도 비공식부문에 대한 국가통제력을 강화하고 국가재정을 확충하여 계획·배급 경제로의 회귀 또는 재환을 의도했던 것으로도 해석될 수 있다. 실제로 7.1조치 후 부분적으로 국가배급제도는 물론 중앙정부 및 당에서 직접 관할·통제하는 전통적인 방식의 국가주도 계획프로그램들이 부문별로 재가동되기 시작하였다.³⁴

³⁴ 2009년 화폐개혁은 시장경제 일부용인 후 다시 국가통제를 강화하려는 또 다른 후퇴 (Retrenchment)정책의 일환으로 볼 수 있다. 부활된 중앙통제계획 조치들로는 식량증산 5개년 계획(2003~2007), 연속적으로 수립·집행되기 시작한 ‘기초산업·농업발전 3개년 계획’, ‘에너지

즉 개혁에의 의지를 가지고 위로부터 이행을 추동해 나간 것이 아니라, 오히려 수구적 체제보호 정책들을 시행함으로써 밑으로부터의 ‘개혁 없는 이행’의 맹아조차 그 성장을 억제시키는 역기능적 역할을 수행해 온 것이라 할 수 있다. 2009년 이후 최근에 이르기까지의 일련의 반개혁 조치들은 그간의 최소개혁 정책들마저 무효화하는 수구적 요소를 함의하고 있다. 북한에서 자발적 의지에 의한 개혁가능성이 매우 낮다고 할 수 있으며, 이행은 사회 기층에 존재하는 시장화경향에 근거이 기대면서 반합법적으로 존재한다.

2. 개혁부진의 원인

이상의 북한 개혁 현황을 총괄적으로 고려해 보면, 북한개혁의 비자발성으로 인해 이행이 효과적으로 이루어져 왔다고 할 수는 없으며, 오히려 밑으로부터의 개혁 및 개발 요구를 회피 또는 부분 수용하는데 집중해 왔다 할 수 있을 것이다. 이미 제 2장에서 살펴보았듯이, 이러한 개혁의 지연은 경제 위기의 일상화에 한 몫을 다 함으로써, 저개발이 구조화되는 역효과를 불러왔다 할 수 있다.

북한 개혁 자발성의 부족은 스탈린주의의 강도를 넘어서는 일인지배 체제가 영속화되어 당과 정부 조직의 귀책 및 견제 제도들이 사문화되어, 밑으로부터의 개혁 요구가 귀책제도의 제도화된 경로를 통해 정책결정과정에 반영되지 못해왔기 때문이다. 사상 및 정치적 행위에 대한 강력한 국가 통제로 시민사회 자체가 미성숙하여 반개혁 지배 세력에 대한 대항의 구심점이 실질적으로 존재치 않았으므로, 루마니아에서와 같은 혁명적 동원이 여의치 않았던 반면, 통치 엘리트의 독점적 권력과 지배 이익의 동질화는 반개혁 동원 및 강제 수단의 동원이 매우 용이하게 이루어져 왔다. 이러한 요인들은 위기의 지속에도 불구하고 심각한 그리고 진정한 개혁 조치 없이도 구체제를 수호해 올 수 있는 배경이 되어 왔다.

스탈린 통제 경제의 수립 정착과 현 북한의 기득권 세력의 독점적 특수 계급으로의 성장은 사실 역사적으로 운명을 같이 해 왔다. 초창기 만주 계릴라파 인사들은 동시에 중공업론자이기도 하였으며, 치열한 권력 투쟁 승리 후³⁵ 만주파의 권력 독점은 결국 경제 정책적으로도 대안 없는 획일적 주체경제 체제로의 고착을

난 해결 3개년 계획(2003~2005), 과학기술발전 5개년 계획(2003~2007) 등의 예를 들 수 있다.
³⁵ Balázs Szalontai, *Kim Il Sung in the Khrushchev Era: Soviet-DPRK Relations and the Roots of North Korean Despotism, 1953-1964* (Stanford: Stanford University Press, 2005); and Andrei Lankov, *Crisis in North Korea: The Failure of De-Stalinization, 1956* (Honolulu: University of Hawai'i Press, 2005).

불러 왔다.³⁶ 치열한 권력투쟁과정에서 만주파는 지도자(김일성) 중심의 전투 대
 형으로 결집 해왔으며, 거둬드는 속칭 속에 ‘결가지’들이 사라져 충성파(Kimist
 Royalists)로 핵심 중의 핵심으로 독점적 지위를 차지하게 되었다.³⁷

이 점에서 북한 내 스탈린니즘의 실패를 불러왔던 1956년 종파 투쟁이 가장 중
 요하다 할 수 있으며, 민간 소비 및 경공업 분야 중시 정책을 견지했던 연안파의
 동반 몰락은 오늘날 북한의 실패를 예견케 하는 사건이라 할 수 있다. 이들의 공
 업화 방식과 중화학 군수 공업에 대한 독점적 구조는 북한 특유의 제2경제 체제로
 오늘날에까지 이르고 있다.

북한 개혁이 미진하다는 평가는 ‘국가독점 군산복합체’의 구조조정 또는 개혁이
 사실상 전무하다는 점에서 더욱 탄력을 받게 된다. 국제사회주의경제권의 몰락 이
 전부터 수령유일영도체제 하에서 가산제(家産制) 방식으로 운영되어 온 국가독점
 군산복합경제 구조의 폐해는 비합리적 운영(즉, ‘계획 없는 계획경제’)과 비생산적
 부문 및 체제유지 자체를 위한 과다출혈로 북한이 ‘실패국가’로의 길을 걷게 한
 구조적 병인으로 볼 수 있다.³⁸ 7.1 조치는 물론 그 이후에도 이들 부문에 대한
 가시적인 개혁이나 구조조정정책은 전무하며 선군정치와 군수산업중심발전 전략
 의 추진으로 북한 지도부의 개혁의지 또는 자발성의 부족이 선명히 드러난다.

유일지도자를 중핵으로 한 혈연적 동지적 결합은 수령 유일영도체제 및 가족국
 가 이념과 가계적 권력과 혁명의 계승의 전통으로 표출되었고, 가산제 방식으로
 운영되는 국가독점 군산복합체는 이러한 정치 사회 구조의 경제적 재 표현이라

³⁶ 과거 냉전 과정의 심화 속에, 60년대 이래 중공업 우선론은 실질적으로 군수공업 우선론으로
 전개되어 왔으며, 최근의 선군정치와 국방공업우선 개발전략의 강조는 실질적으로 체제고수 의
 지의 재천명이며, ‘북한 체제 내에 내재화 된 냉전구조’의 해체불가 선언이기도 함.

³⁷ Adrian Buzo, *The Guerilla Dynasty: Politics and Leadership in North Korea* (Boulder:
 Westview, 1999).

³⁸ 북한 군산복합체제는 국방위원회 산하 ‘제2경제위원회’가 직접 관할하는 ‘제2(군) 경제’부문과
 38호실, 39호실 등 당내 김정일 친위조직들에 의해 관리되는 ‘제3 당(공정) 경제’부문들로 구성
 되어 있으며, 정부 관할 제1 인민경제와 분리 운영되어 왔다. 즉, 북한의 공식경제는 삼분되어
 독립 관리되며 현재 제2 및 3 경제 부문은 실질적으로 김정일 국방위원장의 직접 관할 하에 있
 다. 제2 및 제3경제 부문은 국가예산의 70~75%를 점용해 왔으며 직접군사비 지출 역시 극도
 의 경제위기가 지속되는 상황에서도 국가예산의 25~30%를 점유해 온 반면 대다수 북한주민의
 복지에 관계하는 인민경제부문의 경우 25% 정도의 예산으로 운영되어 왔다.
 더구나 제2경제 부문은 방대한 군수 산업체 및 관련 민수 기업들을 그 산하에 두고 있을 뿐만이
 아니라 이들의 운영·확장비용 충당을 위해 ‘먹을 알 있는’, 즉 실질적으로 수익을 창출할 수 있는
 북한 내 최우수 산업체, 무역, 금융 및 외환 관리 기관, 그리고 수출 가능한 상품을 생산할 수
 있는 광산, 농장, 목장, 어장 등의 기본시설들을 인민경제로부터 분리·차출하여 문어발식으로 확
 장해 왔다. 미국 측 금융제재의 대상이 된 창광은행, 단천은행 등등의 외환 관리 조직들의 상당
 수가 제2경제 직접 관할기관들이다.

할 수 있다. 이들의 자녀, 즉, 혁명 2세대 및 유가족들도 엘리트 교육 체제를 거쳐 군·당·정의 핵심적 지위를 계승, 독점적 통치계급으로서 가족사회주의형 국가귀족(State Nobilities)을 형성해 왔다. 이들의 특권적 지배이익은 기존 체제의 유지를 위해 결속되어 있을 뿐만이 아니라, 경제적·정치적·이념적 권력 독점은 친개혁 반체제 세력의 결집마저 실질적으로 불가능하게 하여왔다 할 수 있다.

IV. 전망 및 정책적 고려사항

이상의 논의들로부터 지도자 일인통치구조 및 세습체계가 지속되는 한, 그리고 사문화된 북한의 당기구들이 비상계엄하의 준(準)-군사 통치방식의 극단적 인치의 한계를 벗고 제 기능을 찾지 않는 한 북한이 자발적 개혁에의 길로 들어설 가능성은 매우 낮음을 추론해 볼 수 있다. 역으로, 북한에서 집단지도체제가 인치적 일인지배를 대체하고 이와 더불어 당의 공식 제도들이 정상화된다면 이를 바탕으로 개혁지도부가 구성될 가능성도 배제할 수 없다.

이와 관련하여 루마니아 이행의 경로는 북한의 향후 개혁전개 과정에 대해 하나의 시사점을 던져준다. 비록 북한 시민사회가 굳건히 형성된다든가 또는 저항의 축으로서 조직적 사회세력이 단시간 내에 자발적으로 구축될 가능성은 사실상 희박하다.³⁹ 그러나 미약하나마 밑으로부터의 시장친화 세력의 증가는 장기적으로 북한 지배층에 큰 압박감으로 다가올 수 있고 무리한 회귀정책 또는 체제수호 정책이 구사될 경우엔 우발적인 정치적 혼란상황이 초래될 수도 있을 것이다. 이러한 사태의 전개에 김정일 이후 후계자 계승 문제와 관련하여 소외될 가능성이 있는 현 지도부의 일부분이 가세한다면 루마니아 식으로 혁명적 상황에 편승한 위로부터의 개혁추진 세력이 등장하지 않으리란 보장도 없다.

자발적 개혁의지의 존재여부가 근본적으로 체제내적인 문제라면 외부로부터의 개혁유인은 사실상 한계를 보일 수밖에 없을 것이다. 그 한 예로 민족공조 또는 민족주의 정서에 의존한 원조나 경제지원 정책이 북한지도부의 개혁의지를 고양시킬 확률은 매우 낮다. 개혁 ‘조건부적 원조(conditioned aid)’⁴⁰가 아닌 체제변

³⁹ 북한을 탈권체주의 국가로 묘사하는 McEachern 조차도 “지속적인 숙청과 광범위한 탄압의 결과로 현재 조직적 저항 세력이 부재하다는 점에는 동의한다. Patrick McEachern, *Inside the Red Box: North Korea's Post-Totalitarian Politics* (New York: Columbia University Press), p. 218.

⁴⁰ 개발지향의 ‘Conditioned Aid’는 수혜국의 개발과정에 공여국의 기업 진출 등의 조건을 부가하

화에의 부담이 덜한 ‘정치원조’를 외부로부터 얻어낼 수 있다면 지배계층의 개혁 자발성은 더욱 축소될 것이다.⁴¹

한반도의 전략적 위치에 더하여 북핵 위기라는 근본적인 정치 및 안보상의 문제가 걸려있는 상황에서 어떠한 원조 및 지원의 형태도 정치 원조로 변질될 가능성이 농후하며, 북한 경제위기의 근원적 해결에 큰 도움이 될 수는 없을 것이다. 북한에 원조를 제공하는 국가 모두 북핵 위기 해소 (비핵화 또는 비확산) 및 동북아 세력 균형의 현상 유지 또는 자국에 유리한 변경이라는 전략적 이해관계를 가지고 있으므로, 북한원조 역시 대부분 보상 또는 비용 지불이라는 측면이 있었다. 이 점 때문에, 북한의 핵카드를 체제 개혁의 부담 없이 체제유지비용을 외부로부터 각출하는 수단으로서 기능해 왔던 것이다.

더욱이 과거와 같은 잘게 썰어 교환하는 방식은 매번 정치협상과 타협에 원조 및 지원이 연계되면서 원조의 정치화 현상을 더욱 가속시켜왔다. 북한 경제난의 근본적인 해결 프로그램을 제시하며 또한 정치 원조화의 기폭제 역할을 해온 핵 문제를 해결하려는 의지의 일환으로서 ‘비핵개방 3000’ 구상과 ‘그랜드 바젠’ 방안의 동시적 추구는 북한체제 바깥에서 북한의 개혁을 촉구하고자 했던 시도로 볼 수 있을 것이다.⁴²

또한 북한을 제외한 다른 주요 당사자들과의 공고한 공조 못지않게 북한의 일반 주민들, 특히 밑으로부터 형성된 시장친화 세력들에게도 새로운 정책의 취지를 충분히 설득 주지시키는 노력을 해야 한다.⁴³ 이와 병행하여 자발적 개혁을 통한 평화적, 타협적 위기극복 노력은 충분히 지원받을 것이며 모두가 승자가 될 수 있는 길임을 북한 지도부에 무겁게 인지시킬 필요가 있다.

■ 접수: 4월 15일 ■ 심사: 6월 8일 ■ 채택: 6월 13일

여 개발이익의 공유를 의도하는 ‘Tied Aid’ 형태의 원조 제공과는 구별 되는 개념임.

⁴¹ Alberto Alesina and David Dollar, “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *NBER Working Paper* 6612 (Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1998).

⁴² 북한 최고위층의 결단을 가시적으로 촉구할 수 있을 뿐만 아니라 지도부를 구성하는 중요 인물들에게도 또 다른 가능성을 제시하는 기능을 할 수도 있다.

⁴³ 북한의 비공식 시장 경계의 태동과 확산에 관해서는 다음을 참조 할 것. 최수영, 북한의 제2경제 (서울: 통일연구원, 1998).

참고문헌

1. 단행본

- 이 석. 『북한의 경제개혁과 이행』. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. 『1994-2000년 북한 기근: 발생, 충격 그리고 특징』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 임강택. 『북한의 군수산업정책이 경제에 미친 효과 분석』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 최진욱·김진하. 『탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점』. 서울: 통일연구원 2010.
- 통일부. 『2008 북한이해』. 서울: 통일부, 2008.
- Almond, Mark. *Decline without Fall: Romania under Ceausescu*. London: Institute for European Defense and Strategic Studies, 1988.
- Aslund, Anders. *How Capitalism Was Built: The Transformation of Central and Eastern Europe, Russia, and Central Asia*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Buzo, Adrian. *The Guerilla Dynasty: Politics and Leadership in North Korea*. Boulder: Westview, 1999.
- Fforde, Adam. *Vietnamese State Industry and the Political Economy of Commercial Renaissance*. London: City University of London Cass Business School and Chandos Publishing, 2007.
- Fforde, Adam·Vylder, Stefan de. *From Plan to Market: The Economic Transition in Vietnam*. Boulder: Westview Press, 1996.
- Gallagher, Tom. *Romania and the European Union: How the Weak Vanquished the Strong*. Manchester: Manchester University Press, 2009.
- Hayton, Bill. *Vietnam: Rising Dragon*. New Haven and London: Yale University Press, 2010.
- Kerkvilet, Benedict J. Tria. *The Power of Everyday Politics: How Vietnamese Peasants Transformed National Policy*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.
- Kornai, János. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- _____. *Vision and Reality, Market and State: Contradictions and Dilemmas Revisited*. New York: Routledge, 1990.
- Lankov, Andrei. *Crisis in North Korea: The Failure of De-Stalinization, 1956*. Honolulu: University of Hawai'i Press, 2005.
- McEachern, Patrick. *Inside the Red Box: North Korea's Post-Totalitarian Politics*. New York: Columbia University Press.
- North, Douglas C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*.

- New York: Cambridge University Press, 1990.
- OECD. *The World Economy: Historical Statistics*. Paris: OECD, 2003.
- Phong, Dang·Beresford, Melanie. *Authority Relations and Economic Decision Making in Vietnam: A Historical Perspective*. Copenhagen: Nordic Institutttttte of Asian Studies, 1998.
- Przeworski, Adam·Stokes, Susan C·Manin, Bernard. eds. *Democracy, Accountability, and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- Rotberg, Robert I., ed. *When States Fail: Causes and Consequences*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.
- Siani-Davies, Peter. *The Romanian Revolution of December 1989*. Ithaca: Cornell University Press, 2005.
- Szalontai, Balázs. *Kim Il Sung in the Khrushchev Era: Soviet-DPRK Relations and the Roots of North Korean Despotism, 1953-1964*. Stanford: Stanford University Press, 2005.
- Tismaneanu, Vladimir. *Stalinism for All Seasons: A Political History of Romanian Communism*. Berkeley: University of California Press, 2003.
- Wu, Yu-Shan. *Comparative Economic Transformation: Mainland China, Hungary, the Soviet Union, and Taiwan*. Stanford: Stanford University Press, 1992.

2. 논문

- 서재진. “북한의 7.1 경제관리개선조치가 주민 생활에 미칠 영향” 『통일정세분석 2002-5』. 서울: 통일연구원, 2002.
- Abrami, Regina·Malesky, Edmund·Zheng, Yu. “Accountability and Inequality in Single-Party Regimes: A Comparative Analysis of Vietnam and China.” *Harvard Business School Working Paper* 08-099, 2008. Forthcoming in *Comparative Politics*.
- Abuza, Zachary. “The Lessons of Le Kha Phieu: Changing Rules in Vietnam since the 8th Party Congress.” *Asian Survey*. Vol. 38, No. 12, 1998.
- Alesina, Alberto·Dolla, David. “Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?” *NBER Working Paper* 6612. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research, 1998.
- Elster, Jon. “Accountability in Athenian Politics.” In: Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin, eds. *Democracy, Accountability, and Representation*.
- Fearon, James D. “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance.” In: Adam Przeworski, Susan C. Stokes, Bernard Manin, eds. *Democracy, Accountability, and Representation*.
- Fforde, Adam. “Economics, History, and the Origins of Vietnam’s Post-war

- Economic Success.” *Asian Survey*. Vol. 49, No. 3, May/June 2009.
- Gainsborough, Martin. “From Patronage Politics to Outcomes: Vietnam’s Communist Party Congress Reconsidered.” *Journal of Vietnamese Studies*. Vol. 2, No. 1, 2007.
- Haggard, Stephan·Noland, Marcus. “Reform from Below: Behavioral and Institutional Change in North Korea.” *PIIE Working Paper* 09-8. Washington, DC: Peterson Institute for International Economics, September, 2009.
- Hall, Richard Andrew. “The Uses of Absurdity: The Staged War Theory and the Romanian Revolution of December 1989.” *East European Politics and Societies*. Vol. 13, No. 3, Fall 1999.
- Hale, Christopher D. “Real Reform in North Korea? The Aftermath of the July 2002 Economic Measures.” *Asian Survey*. Vol. 45, No. 6, November/December, 2005.
- Kang, Chen·Jefferson, Gary·Singh, Inderjit. “Lesson’s from China’s Economic Reform.” *Journal of Comparative Economics*. Vol. 16, No. 2, June 1992.
- Lee, Young-Sun·Yoon, Deok Ryong. “The Structure of North Korea’s Political Economy: Changes and Effects.” *KIEP Discussion Paper* 04-03. Seoul: Korea Institute for International Economic Policy, 2004.
- Mikheev, Vasily V. “Reforms of the North Korean Economy: Requirements, Plans, and Hopes.” *Korean Journal of Defense Analysis*. Vol. 5, No. 1, Summer 1993.
- Millar, James R. “The Failure of Shock Therapy.” *Problems of Post-Communism*. Vol. 41, Special Issue, 1994.
- Nanto, Dick K·Chanlett-Avery Emma. “The North Korean Economy: Leverage and Policy Analysis.” *CRS Report for Congress* RL 32493, Washington, DC: Congressional Research Service, Updated Aug. 26, 2008.
- Sachs, Jeffrey·Woo, Wing Thye. “Introduction: Experiences in the Transition to a Market Economy.” *Journal of Comparative Economics*. Vol. 18, 1994.
- Sirbu, Maria-Cristina. “Towards a Market Economy: The Romanian Effort.” *East European Quarterly*. Vol. 28, No. 4, January 1995.
- Stan, Lavina. “Romania in the Shadow of the Past.” In: Sabrina P. Ramet. *Central and Southeast European Politics since 1989*. New York: Cambridge University, 2010.
- Stark, David. “Path Dependence and Privatization Strategies in East Central Europe.” *East European Politics and Societies*. Vol. 6, No. 1, 1992.
- Tismaneanu, Vladimir. “The Quasi-Revolution and Its Discontents: Emerging Political Pluralism in Post-Ceausescu Romania.” *East European Politics and Societies*. Vol. 7, No. 2, Spring 1993.
- _____. “Rebellion of the Old Guard.” *East European Reporter*. Vol.

3, No. 4, 1989.

Vachudova, Milada Anna·Snyder, Tim. "Are Transitions Transitory? Two Types of Political Change in Easter Europe since 1989." *European Politics and Societies*. Vol. 11, No. 1, 1997.

Woo, Wing Thye. "The Art of Reforming Centrally Planned Economies: Comparing China, Poland, and Russia." *Journal of Comparative Economics*. Vol. 18, 1994.

Wu, Yu-Shan. "Away from Socialism: The Asian Way." *Pacific Review*. Vol. 9, No. 3, 1996.

3. 기타자료

UNSD Databases. <<http://www.unstats.un.org/unsd/databases.htm>> (검색일: 2010.8.15).

United Nations. *Consolidated Inter-Agency Appeal 2003: Democratic Republic of Korea*, 2002. <<http://www.relefweb.nt/appeals/2003/files/dprk03dpf>> (검색일: 2010.4.15).

 Abstract

North Korea's Leadership Structure and Post-Socialist Transition: *Comparing with the Cases of Vietnam and Romania*

Jin-Ha Kim & Moon-Hee Song

This article aims to explore the favorable conditions for successful post-socialist transitions to market economies and to unearth the underlying causes of North Korea's under-reform and ill economic performance. It demonstrates that the pre-transition leadership structures in the former-communist countries decides the intensity of reform initiative, which, in turn, determines the paths and outcomes of post-Socialist reforms. North Korea's under-reform and poor economic performance can be thus explained by its ruling structures with characteristically low political accountability.

Key Words: Post-Socialist Transition, Reform Initiative from Above, Leadership Structure, Institutions of Political Accountability

북한 종교인가족의 존재양식에 관한 고찰: 기독교를 중심으로

김 병 로*

- I. 서론
- II. 북한의 종교탄압과 기독교 공동체의 붕괴
- III. 종교인가족의 수난과 존재양식의 변화
- IV. 공인 종교조직 내 종교인가족의 실태
- V. '지하교회' 내 종교인가족의 존재양식
- VI. 결론

국문요약

본 논문의 목적은 사회주의 정권 등장 이후 종교인가족의 역사적 수난 배경과 신앙활동의 과정을 심층적으로 분석함으로써 북한 내 종교인가족의 현재의 존재 양식을 파악하기 위한 것이다. 즉 과거 종교인가족이 사회주의 체제 하에서 어떤 운명을 맞았는가에 대한 삶의 궤적을 추적해 봄으로써 현재 북한종교의 특성을 밝혀보고자 한다. 본 논문은 북한의 종교활동을 단순히 외화벌이 목적으로 보거나 혹은 종교의 자유를 대외적으로 선전하기 위한 정치적 목적으로 간주하는 입장을 비판적 시각에서 재검토하고자 한다. 이는 북한종교가 당국의 동원에 의해 관리·운영되고 있다는 사실을 부인하는 것이 아니라, 오히려 그 동원 과정과 동원 대상에 대한 면밀한 관찰 및 분석을 통해 북한종교의 심층적 특성을 규명하고자 하는 것이다. 이를 근거로 북한의 종교인가족이 북한의 공식적 혹은 비공식적 종교 활동에 주요 구성원으로 참여하고 있고 현재 북한종교의 핵심적 구성부분이라는 사실을 밝히고자 한다.

북한의 과거 종교인가족으로 불리는 신앙공동체는 한국전쟁 이후, 특히 1958년의 대대적 탄압

이후 와해되어 개인적으로 신앙을 유지하거나 가족·친척 내 소규모 가정예배 모임으로 생존을 유지하였다. 1972년 이후에는 북한당국에 의해 공인 종교조직으로 일부가 동원되었고, 1980년대에는 대외적 과시 목적 및 사회내적 필요성에 의해 공인 종교조직으로 동원되거나 개별 가정예배 모임의 활성화가 진행되었으며, 1995년 식량난 이후에는 이른바 '지하교회' 활동에 핵심적으로 참여하고 있다. 그 결과 현재 북한의 종교인가족은 첫째, 개인적 혹은 가족·친인척 중심의 모임으로 매우 느슨한 공동체로 존재하거나, 둘째, 국가에 의해 동원된 공인 종교조직의 구성원으로 활동하며, 셋째, 지하종교의 공간에서 조직적 신앙 활동을 주도하는 등 세 양식으로 존재하고 있다. 이런 관점에서 보면 북한 종교인가족은 현재 북한 종교의 핵심적 구성원이며 중추적 역할을 담당한다고 할 수 있다.

주제어: 북한종교, 북한기독교, 종교인가족, 가정예배소, 조선그리스도교연맹, 종교탄압, 지하교회

* 서울대 통일평화연구원 연구교수

I. 서론

북한에서 ‘종교인가족’은 한국전쟁 이전 기독교, 불교, 천주교 등의 신앙을 갖고 있었던 사람과 그 가족을 일컫는 용어로 북한이 성분정책에 근거하여 사회적 차별의 대상으로 관리·통제하고 있는 집단을 말한다. 북한은 한국전쟁 이후, 특히 1958년 주민들의 가족 배경을 파악하기 위한 조치로 종교인가족을 포함한 성분분류를 대대적으로 실시하였다. 이른바 “반혁명분자와의 투쟁을 전군중적으로 전개”하기 위한 정책의 일환으로 중앙당 집중지도를 실시하여 “종교인과 그 가족”을 분류한 것이다. 이를 토대로 북한당국은 1958년부터 1960년대 초까지 대대적인 종교인 억압 정책을 실시하였다.

이 논문의 목적은 사회주의 정권 등장 이후 종교인가족의 역사적 수난 배경과 신앙활동의 과정을 심층적으로 분석함으로써 북한 내 종교인가족의 현재의 존재 양식을 파악하기 위한 것이다. 즉 과거 종교인가족이 사회주의 체제 하에서 어떤 운명을 맞았는가에 대한 삶의 궤적을 추적해 봄으로써 현재 북한종교의 특성을 밝혀보고자 한다. 본 논문은 북한의 종교활동을 단순한 외화벌이 목적으로 보거나 혹은 종교의 자유를 대외적으로 선전하기 위한 정치적 목적으로 간주하는 입장을 비판적 시각에서 재검토하고자 한다. 이는 북한종교가 당국의 동원에 의해 관리·운영되고 있다는 사실을 부인하는 것이 아니라, 오히려 그 동원 과정과 동원 대상에 대한 면밀한 관찰 및 분석을 통해 북한종교의 심층적 특성을 규명하고자 하는 것이다.

연구의 범위를 기독교의 경험에 국한하는 이유는 다분히 자료의 부족 때문이다. 필자는 미국국제종교자유위원회(USCIRF)의 ‘북한의 종교적 자유’ 프로젝트를 2004~2005년과 2006~2007년 두 차례 수행한 적이 있는데, 종교배경을 갖고 있는 80명의 탈북자를 심층 면접한 결과 북한에서 현재 불교나 천주교는 실제적인 활동이 거의 없고 천도교는 정치조직으로 존재하며 기독교가 유일하게 공식, 비공식 종교활동을 활발히 전개하고 있음을 발견하였다.¹ 이러한 결과에 기초해 볼 때 북한 사회주의 체제 하에서 과거 종교인가족의 역사적 경험과 현재의 상황을 심

¹ 북한종교자유 실태에 관한 보고서는 *Thank You, Father Kim Il Sung* (USCIRF, November 2005), *Prison Without Bars* (USCIRF, March 2008)로 출판되었으며 국문번역본도 간행되었다. <<http://www.uscirt.gov/component/content/article/50-hearings-2005/1788-november-15-2005-press-conference-on-north-korea-report-qthank-you-father-kim-il-sungq.html>> (검색일: 2011.4.6.) <<http://www.uscirt.gov/news-room/press-releases/2180-april-15-2008-event-advisory-release-of-uscirt-report-on-north-korea.html>> (검색일: 2011.4.6.)

층적으로 분석하는 데는 기독교 종교인가족을 중심으로 살펴보는 것이 매우 유용할 것으로 생각된다.

지금까지 북한종교 연구는 고태우(1992), 류성민(1992), 백중현(1998), 신법타(2000), 박완신(2001), 김병로(2002), 김홍수·류대영(2002) 등의 연구자에 의해 이루어졌다. 기존의 북한종교 연구는 북한 사회주의 체제 하에서 종교가 어떤 상황에 처했는지, 특히 6.25전쟁 이후 북한에서 종교가 완전히 사라지게 된 이유와 결과에 대해 분석하였다. 그러나 북한의 종교가 완전히 사라진 상황에서 1972년 조선그리스도교연맹(조선기독교도연맹이 1999년 2월 개칭, 이하 조그련)의 재등장이나 1988년에는 봉수교회와 장충성당 건립 등을 설득력 있게 설명하지 못한다. 종교가 부재하다고 판단한 상황에서 갑작스럽게 등장한 조그련 조직과 교회설립을 설명하려다보니 북한당국이 대외적으로 보여주기 위한 ‘쇼’ 내지 ‘가짜’라는 비난만 제기할 뿐 진지한 탐구의 노력은 시도하지 않았다. 김홍수·류대영의 연구가 그나마 신평길과 신법타 및 방북종교인들의 기록을 근거로 북한에서 종교인들이 ‘사회주의적’ 방식으로 생존을 유지해온 역동적 과정을 담으려고 노력하였다.² 기존연구들은 대개 남한의 종교인이나 월남자 가족들의 간접적인 소식 인용에 근거하였으므로 북한 종교인 가족들이 실제로 어떤 운명에 직면했는가에 대한 실증적 분석을 하는 데는 한계가 있었다. 본 논문은 기존의 문헌자료를 활용하면서 앞에서 언급한 국제종교자유위원회의 ‘북한의 종교적 자유’ 프로젝트에 사용했던 탈북자 인터뷰 자료 가운데 종교인가족과 관련한 진술 내용을 활용하여 북한 내 종교 활동 공간의 형성과 역사를 추적하였다.

본 논문에서 살펴보려고 하는 ‘존재양식’이란 개별적 혹은 집단적 삶의 방식으로서 생존의 형태를 의미한다. 즉 북한의 과거 종교인가족이 사회주의 체제라는 억압적 상황에 직면하여 반응하였던 여러 형태의 대응 방식을 말한다. 이런 맥락에서 본 논문은 먼저 해방 후 북한의 종교억압 정책으로 인해 종교인가족의 초기 신앙공동체가 어떻게 해체되고 변형되었는가를 살펴본다. 그 후 이 종교인가족들이 북한의 공인된 종교조직과 지하종교 조직에 어떻게 동원되었고, 어떤 방식으로 신앙 활동을 유지하고 있는가를 심층 분석한다. 이러한 종교인가족의 심층 분석을 통해 북한종교의 형성과정과 현재적 성격을 평가한다.

² 김홍수·류대영, 『북한종교의 새로운 이해』 (서울: 다산글방, 2002).

II. 북한의 종교탄압과 기독교 공동체의 붕괴

1. 해방 후 북한의 종교탄압과 기독교 공동체의 위기

해방당시 북한에 형성되어 있던 기독교 교세는 3,000교회 30만 신도 혹은 2,000교회 20만 신도로 평가되고 있다. 한국의 교회관련 자료들은 해방당시 북한의 기독교 교세를 3,000교회 30만 신자로 추산한다.³ 대한예수교장로회총회 북한교회재건위원회의 자료에 의하면 해방이전에 현재의 황해남도 지역에 513개, 평안북도 지역에 452개, 평안남도에 439개, 황해북도 지역에 348개를 포함하여 총 3,022개의 교회가 있었던 것으로 분석하고 있다. 그러나 북한의 공식자료는 1949년 북한지역에 대략 20만 명의 개신교인과 5만 3천여 명의 천주교인이 존재한 것으로 밝히고 있다. 이 자료는 아마도 북한당국이 과거 기독교 인구에 대해 공식적으로 발표한 유일한 자료일 것이다. 북한당국의 평가에 의하면 1950년 이전 북한 기독교는 교회수 약 2,000개, 신자 20만명, 목사 410명, 전도사 498명, 장로 2,142명 등이었다고 한다.⁴

위의 두 통계를 근거로 보면, 1945년 30만 기독교 인구가 1949년까지 20만 명으로 감소했다고 볼 수 있다. 초기 기독교 인구가 감소한 이유는 다양하다. 첫째는 종교인가족 가운데 북한당국의 반종교정책으로 인해 교회출석을 계속할 경우 정치적 불이익을 받을 것을 우려하여 신앙생활을 포기한 사람들이 있다. 특히 북한당국이 내린 주일소집령으로 인해 교회를 출석하지 못하는 사람들이 많아졌다. 북한당국은 기독교인과 그 가족을 탄압했던 방법으로 신자들이 일요일에 예배를 드린다는 점을 이용하여 일요일에 직장을 나오도록 하거나 학생들을 학교로 소집함으로써 기독교인들의 신앙 활동을 방해하였다. 일요일 소집에 응하지 않은 많은 기독교인들이 직장과 학교에서 물리적, 심리적 고통과 불이익을 받았으며, 이러한 탄압으로 특히 어린이들과 학생들이 교회출석을 포기하게 되었다. 평북 피현군과 철산군에 살았던 두 신앙인(북한이탈주민)은 1947년까지 교회를 다녔으나, 그 이후 이런 이유로 교회를 나가지 못하게 되었다고 한다.⁵

³ 김양선, 『한국기독교해방 10년사』 (서울: 예수교장로회 종교교육부, 1956), p. 68. 조동진목사의 경우는 당시의 경험과 기억을 바탕으로 북한지역에 목사 900명, 교회 2,200개, 신도수 325,000명이 있었을 것으로 추정한다. 조동진, “역사 전환기의 전방위 선교로서의 대북활동,” (2001한국총통일선교대학), p. 4.

⁴ 조선로동당출판사, 『조선중앙년감 1950』 (평양: 조선로동당출판사, 1950), p. 365.

⁵ 북한이탈주민 CYJ (2004년 10월 13일, 서울), LSA (2004년 10월 23일, 서울) 증언.

둘째로, 직접적인 물리적 박해의 두려움 때문에 신앙생활을 포기하는 사람들이 생겨났다. 1949년 청진에서 미사를 드리던 신부를 잡아다 총살하는 광경을 지켜 본 신자들은 계속 신앙생활을 할 경우 혹시 피해를 당할 것이 두려워 신자들끼리 서로 보기를 꺼려했다고 한다.⁶ 이처럼 기독교인들에 대한 폭압적인 살상이 자행됨으로써 물리적 위협과 두려움으로 인해 기독교인 가족의 신앙 활동은 극도로 위축되었다.

셋째로, 조선기독교도연맹의 활동에 대한 불신 때문에 교회를 그만둔 신앙인들이 있었다. 조선기독교도연맹은 1946년에서 1947년에 걸쳐 북한의 교회지도자들을 개인적으로 설득하거나 회유하여 연맹에 가입시켰다. 강양욱, 홍기주, 김응순, 박상순, 광희정, 김익두 목사 등 여러 성직자들이 연맹에 가입했으며, 1949년에 이르러 일반신도까지 각지의 면, 군, 도 연맹조직을 만들고 기독교도연맹 총회를 열기도 했다. 이 연맹에 가입하지 않은 교직자의 경우 노회회원 자격을 박탈하고 교회활동을 할 수 없도록 만들었다. 많은 기독교인들은 공산정권에 협력적이었던 조선기독교도연맹을 불신하였기 때문에 연맹가입을 거부하면서 신앙활동을 포기하였다.

이러한 정황으로 인해 해방당시 30만 이었던 기독교인구는 한국전쟁 이전까지 약 20만 명으로 감소했던 것으로 보인다. 신학교육기관도 평양신학교와 성화신학교를 통합하여 그리스도신학교(기독교신학교)로 개편하고, 1,200명에 달했던 신학생을 120명 선으로 축소했다. 이런 점에서 북한의『조선중앙년감』(1950)에 기록되어 있는 20만 성도와 410명의 목사, 498명의 전도사, 2,142명의 장로 등의 평가가 사실에 가까울 것으로 생각된다. 종교억압이라는 위기를 맞아 기독교 인구는 20만 명으로 감소했으나, 북한 기독교 공동체는 1946년 토지개혁(3월)에 반대했고 3.1절 행사와 11.3 주일선거 거부 등으로 공산정권에 대항하였다. 또한 신의주 학생사건, 김일성 강양욱 저격사건(46.3), 함흥학생사건(46.3.13), 평북철산군 백량면 조민당 사건(46.9), 정주 오산학교 학생사건(47.5.23) 등 노골적인 반체제 운동을 기독교인들이 주도했으며, 일부 목회자들은 ‘기독교사회민주당’ 등의 정당활동을 통해 공산정권에 대응하고자 했다. 이러한 움직임에 대해 북한당국은 기독교인들을 북한정권에 저항하는 조직적 세력으로 간주하여 기독교에 대한 대응과 처벌을 강화했다.⁷ 이러한 위기 속에서도 한국전쟁 이전까지는 기독교인들의 집단

⁶ 천주교인이었던 북한이탈주민 JHS 증언(2005년 2월 18일). 이렇게 함께 신앙생활을 하다 헤어진 한 지인을 1970년대에 만났는데, 어느 지역 산부인과 과장으로 근무하고 있었다고 한다.

⁷ 1946년 11월 13일 ‘미신타파돌격기간’(46.11.25-30)을 설정하고 반종교투쟁의 대중운동을 전개

적 종교활동이 완전히 차단되지는 않았다.

2. 전쟁으로 인한 반기독교 의식 확대와 기독교 공동체의 붕괴

한국전쟁은 여러 면에서 북한 기독교에 커다란 변화를 몰고 왔다. 전쟁으로 극심한 물적, 인적 피해를 당한 결과 전쟁 이후 사회 전반적으로 미국에 대한 적개심이 높아졌고 미국과 연관되는 기독교에 대해 매우 부정적인 인식을 갖게 되었다.⁸ 미군의 무차별적 공습은 그렇지 않아도 기독교를 미국의 종교라고 생각하는 북한주민들에게 기독교가 미제의 앞잡이라는 좋지 않은 인상을 남겼고 결과적으로 북한 정부에게 탄압의 빌미를 제공하였다.

뿐만 아니라, 전쟁 기간 중에 행해진 기독교인들의 반공활동으로 인해 기독교인들에 대한 적대 의식이 커졌다. 연합군이 일시적으로 북진했을 때 기독교인과 천도교인을 위주로 많은 반공적 종교인이 연합군을 환영하거나 치안대, 유격대 등을 만들어 연합군의 활동을 지원하였다.⁹ 1950년 10월 25일 미국 북장로교 선교사 아담스(Edward Adams), 힐(Harry Hill), 캠벨(Archibald Campbell)과 한국 목사 윤하영, 한경직, 김양선 등이 위문사절단으로 평양을 방문했다. 이들은 평양 서문밖교회 등에서 대규모 집회를 하며 성경을 나누어 주었다. 같은 해 11월에는 캐나다 장로교의 선교지역이었던 함흥지역 기독교인들도 미군 입성을 환영했고 미군군목과 함께 추수감사절 예배를 드렸다.¹⁰ 한편 목사들이 '선무대원'으로 파견되어 북한지역에서 군중활동을 펴기도 했다.¹¹

하는 과정에서 기독교인들에 대한 탄압을 가하였다. 김일성, 『김일성저작선집』 제1권 (평양: 조선로동당출판사, 1967), pp. 249-250. 북한은 한국전쟁 이전 전국의 기독교인 명단을 각 지역단위에서 교회별로 상세히 작성하기도 했다. 김일성 주석과 면담을 하기도 했던 조동진 목사는 미국의 프린스턴 대학 도서관에서 해제된 미국의 6.25전쟁 관련 노획문서 가운데 철산군의 교회 및 신자명단이 상세히 기록된 자료를 확보하였다. 평북 철산군 내 교회와 교인명단을 보면, 영아로부터 노인에 이르기까지 연령과 교회 내 봉사직책 등이 상세히 기록되어 있다.

⁸ 한국전쟁으로 인한 북한의 인적 손실에 관해서는 김병로, “한국전쟁의 인적 손실과 북한 계급정책의 변화,” 『통일정책연구』 제9권 1호 (2000), pp. 219-242. 북한당국은 지금까지 전쟁 중의 인명피해 규모에 대해 정확히 밝히지 않고 있지만, 남한의 노근리사건(1999년 9월)으로 피해보상 논의가 제기되자 한국전쟁 시기 북한지역에서 190만명의 주민이 학살당했다고 주장하였다. 『평양방송』, 1999년 12월 21일; 『연합뉴스』 (북한소식), 1999년 12월 23일.

⁹ 박일석, 『종교와 사회』 (삼학사, 1980), pp. 78-79; 홍동근 『미완의 귀향일기』, 상권, p. 230. 이에 관해서는 황해도 선전에서 있었던 양민학살 사건을 다룬 황석영의 소설 『손님』 (서울: 창작과 비평사, 2001)이 극적으로 형상화시켰다. 김홍수·류대영 공저, 『북한종교의 새로운 이해』 (서울: 다산글방, 2002), p. 86에서 재인용.

¹⁰ William Scott, “Canadians in Korea: Brief Historical Sketch of Canadian Mission Work in Korea” (1975), p. 185; 김홍수·류대영 공저, 『북한종교의 새로운 이해』, p. 86에서 재인용.

1951년 1.4후퇴 이후 북한정부는 이처럼 연합군에 협조하거나 반공단체에 가담한 기독교인들에 대해 처형하거나 투옥시켰다. 연합군 퇴각 후인 1951년 초 북한정부는 “반공단체 가담 처벌에 관한 결정”과 “군중심판에 관한 규정” 등의 조치를 통해 전쟁 시기에 반공단체 가담자나 연합군에 협조한 사람을 색출하였다. 이때 반동분자로 분류된 사람들 가운데 많은 부분이 종교인이었다고 한다.¹² 이들 가운데 상당수의 종교인들은 연합군과 함께 이미 월남한 후여서 처형을 피할 수 있었으나, 남은 종교지도자들은 인민재판에 의해 공개처형되거나 수용소에 수감되었다.¹³ 종교인 가족 중에는 북한군에 의해 살해되기도 했지만, 북한정권에 협조했다는 이유로 연합군과 반공주의자들에 의해 살해되는 비극도 발생했다.

또한 한국전쟁 중에 미군의 폭격으로 희생된 신자와 성직자들도 많았다. 당시 기독교 성직자들과 신자들은 신앙을 지키기 위해 전쟁 중에도 교회에 모여 집회를 하는 경우가 많았는데, 미군의 공중폭격으로 많은 기독교인들이 목숨을 잃기도 했다. 이러한 정황 때문에 북한당국은 북한 기독교인들이 신앙을 버리게 된 이유를 정치적 탄압 때문이 아니라 미군의 폭격으로 인한 엄청난 피해 때문이라고 주장한다.¹⁴ 실제로 1950년 11월 8일(일요일), 신의주 제1, 2교회에서 예배를 드리던 수백 명의 교인들이 미군의 폭격으로 몰사한 사례를 들 수 있다.¹⁵

한국전쟁을 거치면서 특히 기독교 지도자들의 해체가 급속히 진행된 것으로 보인다. 이 시기 기독교의 붕괴를 평가하려면 기독교 공동체를 이끌고 있었던 410명 목사, 498명 전도사, 2,142명의 장로가 전쟁 후에 어떻게 되었는가를 파악하는 작업이 필요하다. 목사와 전도사 등 성직자들이 일차적인 처형과 탄압의 대상이 되었을 것이 분명하기 때문이다. 기독교 교회사 연구에 의하면, 한국전쟁 이후 순교 또는 행방불명된 북한의 교직자 수는 장로파 260명, 감리파 50명이며, 성결교와

¹¹ 김홍수, 「한국전쟁과 기복신앙 확산연구」(서울: 한국기독교역사연구소, 1999), p. 61; 김홍수·류대영 공저, 「북한종교의 새로운 이해」, p. 86에서 재인용.

¹² 신평길, “로동당의 반종교정책 전개과정,” 「북한」(1995.7), p. 56; 김홍수·류대영 공저, 「북한종교의 새로운 이해」, p. 87에서 재인용.

¹³ Rhodes and Campbell, *History of the Korea Mission: Presbyterian Church in the USA*. Vol. 2 (United Presbyterian church in the USA, 1964), pp. 43-44; 김홍수·류대영 공저, 「북한종교의 새로운 이해」, p. 87에서 재인용.

¹⁴ 김일성, “통일전선사업을 개선강화할 데 대하여”(조선로동당 중앙위원회 제7차 전원회의에서 한 결론, 1953.12.18), 「김일성저작집 8」(평양: 조선로동당출판사, 1980), pp. 202-204.

¹⁵ 박일석, 「종교와 사회」, p. 77; 강인철, “현대 북한종교사의 재인식,” 김홍수 엮음, 「해방후 북한교회사」, p. 179에서 재인용. 김일성 주석을 면담하기도 한 조동진 목사에 의하면 해방당시 3,000개 정도 되었던 북한의 교회건물은 한국전쟁 기간 중에 500여 곳 이상이 파괴되었고, 한국전쟁 이후 남아 있던 교회건물은 현재 용도가 변경되어 다른 목적으로 사용되고 있다고 한다.

그 외의 교파를 합하면 350명에 달한다고 한다.¹⁶ 교직자를 안수 받은 목사로 본다면 410명의 목사 가운데 절대 다수인 350명을 잃었다는 것이고 60명 밖에 남지 않았다는 얘기가 된다. 다른 기록에는 전쟁 후에 목회자가 약 20여명 밖에 남지 않았다는 평가도 있다.¹⁷ 그러나 불행히도 이 가운데 약 100명의 명단만 파악될 뿐 나머지는 확인할 수 있는 방법이 없다.¹⁸ 이 부분에 대한 정확한 평가는 목사 외에 기독교 공동체를 이끌었던 전도사와 장로, 권사에 대한 행적을 보다 구체적으로 파악해야 한다. 위의 정황들을 종합해 보면 전쟁을 계기로 교회 지도자들에 대한 탄압과 숙청이 진행되어 북한의 기독교 인구가 현저히 감소하고 기독교 공동체는 거의 붕괴했다고 볼 수 있다.

한국전쟁을 계기로 북한 기독교는 극도로 침체되었다. 교회 건물에 대한 물리적 피해나 국민들 사이에서의 반기독교적 정서 확산도 큰 문제였지만, 전쟁 중 사망자와 월남자, 처형 등으로 인해 초래된 기독교 인구의 절대감소가 가장 심각한 문제였다. 이와 관련한 자료가 부족한 상태에서 한국전쟁 이후의 기독교 인구에 대해 다음과 추론이 가능하지 않을까 싶다. 기독교인 가운데 한국전쟁 중 월남자를 대략 5만 명으로 보고 있고, 전쟁 사망자를 정확히 알 수는 없으나 5만 명 정도로 추산한다면 전쟁 전의 20만 기독교 인구는 전쟁 후 10만 명 규모로 감소되었을 것으로 보인다. 즉 기독교인가족은 해방당시 30만 명에서 1949년까지 20만 명으로 감소했고 6.25전쟁 이후 10만 명으로 줄었을 것으로 판단해 볼 수 있다. 캐나다 교회협의회가 1950년 북한의 개신교 교세를 1,400교회, 12만 명으로 파악한 것을 보면 이러한 추정이 전혀 근거 없는 것은 아님을 알 수 있다.¹⁹

¹⁶ 김양선, 『한국기독교해방 10년사』 (서울: 예수교장로회 종교교육부, 1956), pp. 68-70.

¹⁷ 살아 남은자 가운데 한 사람인 감리교 이풍은 목사는 북한에 남아서 협동농장에서 모범적으로 일을 하여 칭송을 받았다고 한다. 이영빈·김순환, 『통일과 기독교』. 서울: 고난함께, pp. 103-109; 김홍수·류대영 공저, 『북한종교의 새로운 이해』, p. 97에서 재인용. 또 감리교목사 한동규, 장로교목사 이영태, 장로교 전국여전도회연합회 회장을 역임한 이순남전도사 등이 북한의 공화국 창건 20주년훈장, 국기훈장, 공로메달 등을 수상하기도 했다. 박일석, 『종교와 사회』, pp. 129-30.

¹⁸ 사와 마사히코, “해방이후 북한지역 기독교,” 김홍수 엮음, 『해방후 북한교회사』 (서울: 다산글방, 1992), p. 34.

¹⁹ 캐나다교회협의회, “조선민주주의인민공화국 방문보고,” 『신학사상』 (1989년 여름), p. 383; 강인철, “현대 북한종교사의 재인식,” 김홍수 엮음, 『해방후 북한교회사』, p. 173 재인용.

III. 종교인가족의 수난과 존재양식의 변화

1. 종교인가족 추방과 반종교 교육

전쟁 이후 생존한 10만 명의 기독교인들은 전쟁 이전보다 더욱 혹독한 탄압에 직면하였다. 1953년 12월 18일 조선로동당 중앙위원회 제2기 7차 전원회의에서 김일성은 기독교인들과 특히 기독교청년들에 대한 사상교육을 지시하였다.²⁰ 1955년 4월, “계급교양을 강화할데 대하여,” 1958년 3월 7일 “당사업을 개선할데 대하여”를 통해 김일성은 간부사업에 대한 료해를 지시했으며, 1958년 5월 30일 당중앙위 상무위원회는 “반혁명분자와의 투쟁을 전군중적으로 전개할데 대하여”를 결정하고 기독교인들에 대한 대대적인 처형과 추방사업을 단행했다. 1958년 8월부터는 ‘인텔리개조운동’이 전개되었으며, 1958년 11월 20일 “공산주의교양에 대하여”와 1959년 2월 25일, “조선로동당 중앙위원회 1959년 2월전원회의에서 한 결론”으로 기독교 신앙인 가족은 교화와 혁명의 대상이 되었다.

이 시기에 신앙인들은 지하로 잠적하여 비공식적 신앙활동을 시작하며 조직적인 반정부투쟁을 전개한 것으로 보인다. 1957년 평북 용암포에서 기독교인 이만화를 중심으로 한 선거거부 투쟁이 발생한 사건이나, 황해도 재령에서 송목사가 200여 개소의 점조직 형태로 5천 명의 신자들을 지도하다가 협동화 시책 반대 이유로 적발되어 처형된 사건들이 이를 증명한다.²¹ 1958년 5월 30일 당중앙위 상무위원회는 “반혁명분자와의 투쟁을 전군중적으로 전개할데 대하여”라는 결정을 발표하고, 1958년 12월부터 1960년 12월까지 중앙당집중지도를 실시하여 “종교인과 그 가족”을 분류했다. 이 때 파악된 종교인과 그 가족의 숫자는 약 10만 가구 45만 명으로 집계되었다.²² 이를 토대로 북한당국은 1958년부터 1960년대 초까지 대대적인 종교인 탄압을 실시했다.

북한은 1958년부터 기독교인들에 대한 대대적인 체포와 조직적인 추방사업을 단행하였다. 전쟁 이후 산발적으로 대응하던 북한당국은 1958년 대대적인 성분조사 사업을 계기로 기독교인들에 대한 체포와 추방 등 보다 강력한 탄압정책을 실시한 것이다. 1958년을 계기로 종교인가족은 체포되어 수감되거나 시골·오지로 추방되는 경우, 그리고 북한당국의 감시를 피해 개별적으로 신앙을 유지하는 경우

²⁰ 김일성, “통일전선사업을 개선강화할데 대하여,” 『김일성저작집』 제8권 (평양: 조선로동당출판사, 1980), pp. 202-206.

²¹ 신평길, “노동당의 반종교정책 전개과정,” p. 6.

²² 이항구, “북한의 종교탄압과 신앙생활,” 『현실초점』 (1990년 여름), p. 111.

등 여러 형태로 갈라져 나갔다. 북한에 남아 있던 JCH 목사는 1958년에 체포되어 1968년까지 수감되었으며,²³ 어머니가 기독교인이었던 HSY의 가족은 1961년에 평양에서 함북 온성으로 추방되었다.²⁴ 6.25전쟁 이후 가까스로 목숨을 유지하고 있던 종교인들이 체포되거나 추방됨으로써 종교인 가족의 신앙활동은 크게 약화되었다.

과거 기독교인이 대부분 평안남북도, 황해도 등 서북지역에 있었으나, 기독교인들에 대한 추방이 함경북도 오지로 이루어지면서 흩어지게 되었다. 1940년 통계에 의하면 북한지역 개신교 인구의 약 90%, 교회 수의 약 82%, 그리고 교역자 수의 약 83%가 평안남북도와 황해도 지역에 편중되어 있었다.²⁵ 종교인들에 대한 대대적인 추방정책으로 인해 평안도와 황해도에 편중되었던 기독교인들이 정치범 수용소나 함경북도 최북단 지역으로 강제 이주된 것으로 보인다. 과거 기독교인들 가운데 많은 사람들이 함경도 지역의 통제구역에 거주하고 있다는 증언이 나오고 있음은 이를 증명한다. 1988년 요덕수용소에 “하나님을 믿으라”고 말하는 70세 정도의 할머니와 아들·딸 등 일가족이 수감되어 있었으며, 1990년대 초 회령수용소 내 과거 종교인들이 대대로 살고 있는 지역에 당시 58세 가량의 천주교인 할머니는 오전 12시만 되면 하늘을 보며 성호를 긋는 행동을 하여 그곳 사람들 사이에서 ‘미친 할머니’로 불리기도 했다.²⁶

종교인에 대한 추방정책과 함께 1960년대에 북한당국이 집중적으로 전개한 반종교 교육으로 인해 종교인 가족은 신앙활동을 더 이상 공개적으로 하지 못하는 상황을 맞았다.²⁷ 1962년 8월 당 4기 4차 전원회의 결정, “공산주의 교양을 더욱 강화할데 대하여”, 1964년 2월 당 4기 8차 전원회의 결정, “각계각층 군중과의 사업을 더욱 강화할데 대하여”, 1965년 6월 당 정치국 결정, “전국적으로 전반적으로 전 주민을 대상으로 한 주민등록사업을 실시할 데 대하여”, 1967년 5월 당 전원회의 결정, “당의 유일사상체계 확립을 위한 교양사업을 더욱 강화할데 대하여” 등의 결정 시행과정을 계기로 지하에서 활동하던 일부 교인들까지도 적발되어 투

²³ 외할아버지 JCH에 관한 북한이탈주민 KHE의 증언 (2004년 12월 12일, 서울).

²⁴ 북한이탈주민 HSY의 증언 (2004년 11월 16일, 서울).

²⁵ 김홍수·류대영 공저, 『북한종교의 새로운 이해』 (서울: 다산글방, 2002), p. 66.

²⁶ 김병로, “북한내 인권실태,” 『생명과인권』, 통권 제29호 (2003년 가을), p. 15.

²⁷ 1959년에 출판된 반종교교육 서적인 『우리는 왜 종교를 반대하는가』 (정하철), 『인민의 아편』 (김희일), 『종교는 인민의 아편이다』 (로재선), 『미제는 남조선에서 종교를 침략의 도구로 이용하고 있다』 (로재선), 『종교도덕의 반동성』 (백원규) 등은 대표적인 반종교 교육의 교재로 사용되었으며, ‘최학신의 일가’ (1966)와 성황당 (1969) 등의 영화도 반종교 교육을 위해 제작·활용되었다.

옥되거나 추방되었다.

6.25전쟁을 계기로 붕괴된 기독교 공동체는 1958년 이후 종교인가족에 대한 북한당국의 직접적인 처형과 체포 및 수감, 추방 등의 대대적인 시행으로 인해 산발적으로 저항하거나 부분적으로 집단적 신앙을 유지하던 활동마저 사라져 북한의 기독교 공동체는 완전히 자취를 감추었다. 종교인가족에 대한 무자비한 처벌과 숙청이 진행되면서 가족 내에서도 자녀들이 부모들의 개인적 신앙행위까지 학교에 신고하는 등 매우 철저한 반종교정책과 사회적 캠페인이 실시되었다. 이러한 사회적 분위기 속에서 종교인가족의 신앙 활동은 수면 아래로 철저히 감추어지거나 지극히 개인적 수준에서만 이루어졌다.

2. 종교인가족의 초기 신앙 활동

종교인가족들은 1960년대 후반에 이르러 신앙 활동의 공간을 찾을 수 있는 기회를 맞았다. 북한당국의 종교탄압 정책의 부작용이 발생하였고 그 틈새에서 생겨난 여유 공간을 활용할 수 있었던 것이다. 1950년대 후반부터 진행된 대대적인 종교탄압과 반종교 정책으로 종교인 가족과 연고자들까지 과도하게 피해를 주고 사회의 공포분위기가 조성됨으로써 불평불만이 고조되었다. 전 노동당 간부인 신평길에 의하면, 북한당국은 이러한 불만을 해결하기 위해 이른바 ‘풀어주는 사업’을 광범위하게 실시했다고 한다.²⁸ 1968년 4월 당 정치국에서 “각계각층 군중과의 사업을 강화하여 당의 군중노선을 정확히 집행할 데 대하여”라는 결정을 채택하고, 지난날 억울하게 반동분자, 불순분자로 낙인찍혔거나 월남자 가족 및 연고자들 가운데 현재 일을 잘하고 있는 사람들을 대상으로 과거의 허물을 말소시켜주는 사업을 전개했다는 것이다. 이 때 60대 이상 ‘노인층 골수신자’로서 신앙을 포기하지 않고 지하에서 종교행위를 계속하고 있던 자들에게 공식적으로 가정예배를 허용하는 조치를 취했다고 한다.

가정예배소는 평안북도 용천, 선천, 정주, 황해도 신천, 재령, 안악, 평안남도 남포, 용강, 평원 등 전쟁 전 기독교가 융성했던 지역에 200여 개가 허용되었다. 대표적인 것이 평남 남포의 안신호, 만경대 칠골의 강선녀(김일성 외척), 강원도 원산의 도당위원장 김원봉의 모친 김씨, 함남 영흥의 장관급 간부 문만옥의 모친 황씨 중심의 모임 등이었다.²⁹ 특히 저명인사, 고위 간부급 인사 등의 부모를 위시한

²⁸ 신평길, “노동당의 반종교정책 전개과정,” p. 58; 김홍수·류대영 공저, 『북한종교의 새로운 이해』, p. 104에서 재인용.

가족들이 중심이 된 가정예배처소가 많은 수를 접했다. 가정예배를 허용하되 신자들은 가족이나 주위사람들에게 종교선전 행위는 엄격히 금지하고 오직 자신들만의 주일예배를 집에서 혼자 또는 2~3명이 모여 앉아 행하는 종교행위를 허용한 것이다.³⁰

이 시기 기독교인들의 신앙 활동에 대한 정황을 뒷받침해주는 다른 증언이 있다. 평안북도 피현군에서 신앙인 가족으로 생활하다 한국으로 입국한 북한이탈주민 CYJ는 1967~72년 유일사상체계 확립 과정에서 사면을 받고 돌아온 기독교인들이 있다는 것이다.³¹ 1967년 북한당국이 5.25교시를 내리고 김일성 가계를 우상화하는 유일사상체계 확립 과정에서 반동분자로 추방되었던 기독교인들이 사적연구를 통해 많이 돌아오게 되었다고 한다. 북한이탈주민 CYJ도 1970년 새로 꾸려놓은 사적관에 갔더니 12명의 장로들 가운데 자신의 부친이 혁명의 영웅으로 모셔져 있음을 발견했다고 한다. 이유인즉, 김일성가족들의 항일혁명역사를 발굴하던 중, 당시 안수집사였던 자신의 부친이 김형직(김일성 부친)을 도와주었던 사실이 밝혀짐으로써 하루 아침에 ‘반동’에서 혁명가집안으로 바뀌었다는 것이다. 이처럼 유일사상체계확립 기간 동안에 복권되어 돌아온 기독교인들도 이러한 ‘가정예배’ 형태의 신앙활동을 유지했을 가능성이 있다.

1960년대 후반에 국가적으로 ‘풀어주는 사업’과 김일성혁명역사 발굴과정에서 기독교가족의 가정예배소 활동을 제도적으로 인정했음에도 불구하고 기독교 신앙 활동에 대한 사회적, 정책적 차별과 박해가 느슨해졌던 것은 아니었다. 1967~72년 사이 유일사상체계 확립 작업을 추진하면서 봉건적 요소로 간주된 종교 활동은 여전히 억제되었고 종교인 가족은 국가적, 사회적 배척의 대상이 되었다. 1968년에 200개의 가정예배소가 허용되었으나 시간이 지나면서 기독교 가족은 반기독교 교양사업을 통해 점차 기독교를 떠나도록 압박받았다. 그 결과 가정예배소는 1972년 남북대화의 무드가 조성되던 시기에 100여개 처소로 허용한 것을 예외로 한다면 40개소로 급감했고, 그 후 20여 개로 크게 줄어들어들면서 명목상 유지하는 수준으로 전락했다.³²

²⁹ 신평길, “노동당의 반종교정책 전개과정,” p. 7.

³⁰ 위의 글.

³¹ 북한이탈주민 CYJ (2004년 10월 13일, 서울).

³² 신평길, “노동당의 반종교정책 전개과정,” pp. 7-8.

3. 조선그리스도교연맹 활동과 종교인가족의 분화

종교인가족의 신앙활동은 1972년 이후 북한의 공인종교 조직인 조선그리스도교연맹이 활동을 재개함으로써 새로운 전기를 맞았다. 북한은 1972년에 남북대화가 시작되면서부터 북한 내에도 종교활동의 자유가 있는 것처럼 보이기 위해 종교단체의 활동을 허용하였다. 당이론가 허중호는 1960년대까지만 해도 배제되었던 종교인들을 1970년대에 이르러 혁명의 보조역량에 포함시킴으로써 대남 통일전선사업을 강화해야 할 필요성과 당위성을 강조했다.³³ 조선그리스도교연맹은 가입 신자 수를 늘리고 조직을 강화하였으며 지도급 인사들의 해외활동을 활발히 전개하였다. 이 때 기독교 신자들의 가정예배소가 100여 개로 늘어났다. 그와 동시에 1972년 3년제 평양신학원 운영을 재개함으로써 북한의 기독교 지도자가 체제 내에서 재생산 될 수 있는 가능성의 기반을 마련하였다.³⁴

조그련의 활동이 재개됨에 따라 가정예배소 활동에도 변화가 생겨났다. 즉 연맹이 가정예배소를 공인기구인 조그련 조직에 편성함으로써 조직 확대를 시도하였고 여기에 동원된 가정예배소와 그렇지 않은 가정예배 모임으로 분화되었다. 이 과정에서 종교인가족과 조그련 간에 연맹 가입 문제를 두고 상당한 긴장과 갈등이 있었을 것으로 추측된다. 그러나 이 부분에 관한 경험적 자료는 부재한 상황이며, 앞으로 구술조사를 통해 관련 자료를 확보해야 할 필요가 있다. 북한이탈주민의 증언에 의하면 김일성출생 60주년인 1972년에도 대사면이 있었는데, 이 때 오지로 추방되었던 기독교인들 가운데 사면을 받고 돌아온 사람들이 있다는 것이다. 해방 전 한 목사의 딸은 자기 부친이 1956년 반종파 투쟁 때 종파로 몰려 온성군 창평에서 수용생활을 하다가 부모는 수용소에서 사망하고, 김일성의 60주년 기념 때 대사면을 받아 혼자 살아 나왔다고 한다.³⁵ 오지로 추방되었다가 다시 돌아온 종교인가족은 연맹에 가입하지 않고 개별적으로 신앙을 유지해 나갔다고 하는데, 북한당국으로서 이 종교인가족을 통제하기 위해 조그련 조직에 적극 편입하고자 했고, 이로 인해 둘 사이에 긴장과 갈등이 존재했던 것으로 보인다. 당시 북한당국은 남북대화의 진전시 남북왕래 국면에 대비하여 군단위로 교회와 성당 등 종교시설물에 대해 예비지정하는 준비조치도 취했다고 하는데, 활발해진 교회활

³³ 허중호, 『주체사상에 기초한 조국통일리론과 남조선혁명』 (평양: 사회과학출판사, 1976), pp. 112-113. 양호민, “북한사회주의의 실상,” 『소련 동구 중국 북한』 pp. 210-211.에서 재인용.

³⁴ 그 후 신약성서와 찬송가 (1983년), 구약성서 (1984년)를 발간하는 등의 사업을 추진했으며, 1992년에는 신구약성경 합본을 『성경전서』로 출판하였다.

³⁵ 방금희(가명), “북한 지하교인, 남 몰래 신앙심 키우고 있다” 『Justice』 (2005년 10월호), p. 9.

동을 선전하기 위해 사면을 받고 돌아온 종교인가족들을 동원·활용하려 했을 가능성이 높다.

조그런 활동의 재개로 이 시기 종교인가족의 신앙 활동은 ‘가정예배’로 자리잡게 되었다. 조그런에 편입된 가정예배소와 개별적으로 존재하는 가정예배 모임은 자유롭게 신앙 활동을 한 것은 전혀 아니다. 가정예배의 형태로 전환된 종교인가족의 초기 신앙 활동은 매우 제한적이었다. 같은 가족이라 하더라도 미성년 자녀들과는 신앙문제로 어떠한 대화도 나누지 못했으며, 성인이 된 이후에야 조심스럽게 신앙 관련 대화를 나누는 정도에 그쳤다.³⁶ 미성년 자녀에게는 절대로 자신이 기독교 집안임을 비밀로 했으며 찬송가를 부를 때도 기독교 노래라는 사실은 감추고 옛날노래라며 들려주었다. 기도는 공개적으로 하지 못하고 밤중에 이불 속에서 했으며 이러한 행동을 눈치 채 자녀들은 이를 ‘주문외우는 미신’과 같은 행동으로 오해하기도 했다. 4대째 기독교 집안인 YJS은 원산의 형님댁을 1년에 2~3번 찾아가 찬송도 부르고 신앙을 나누었다고 한다.³⁷ JYH의 경우에는 종교인가족의 ‘가정예배’와 신앙생활은 예배를 드린다기 보다는 기독교적 설명을 해주는 정도거나 베껴놓은 주기도문을 읽고 그것에 따라 잘못된 것을 생활총화처럼 말하고 간구하는 형식이었다고 한다.³⁸ 전반적으로 볼 때 기독교 가족의 종교활동은 신앙공동체적 성격이 점차 약화되었고 기독교 가족이라는 정체성을 확인하는 정도로 유지되었다고 할 수 있다. 이러한 변화가 전적으로 조선그리스도교연맹의 통제 활동에만 기인하는 것은 아닐 것이며 반기독교적 정서와 배타라는 사회적 환경 자체가 자연스럽게 가정예배와 같은 신앙 활동을 유지하기 어렵도록 만들었을 것이다.

이런 상황을 고려하면 북한 종교인가족은 형식적인 종교공동체로 유지되고 있으나 순수 신앙공동체적 성격을 지니고 있는 경우는 극히 드물 것으로 생각된다. 공동체를 “구성원들이 공통의 가치관을 지니고 정서적 유대감과 상호이익의 교환 관계를 바탕으로 내적 응집력과 정체성을 지닌 집단적 삶의 형태”로 본다면, 북한의 종교인가족은 형식적으로는 종교공동체 또는 도덕공동체로 존재한다고 볼 수 있다. 반면, 신앙공동체의 경우에는 기독교 교리를 핵심가치로 받아들이는 믿음공동체의 특성을 갖고 있는데, 북한 종교인가족의 신앙활동은 기독교 교리와는 거의

³⁶ CHS, LHS, HSY, LSA, CYJ, KHE, LBN, JSH, JYH, JHS 등의 북한이탈주민은 기독교인 가족으로 북한에서 기독교 신앙생활을 했던 사람들로서 종교인가족의 신앙 활동에 관한 이러한 내용을 증언하였다.

³⁷ 북한이탈주민 YJS 인터뷰 (2004년 11월 18일, 부천).

³⁸ 북한이탈주민 JYH의 증언 (2004년 11월 1일, 양평).

무관하다. 오히려 북한의 종교인 가족은 성분상 ‘종교인가족’이라는 동류의식을 갖고 있고 일상생활에서 종교인 가족간에 상부상조하는 관계를 유지하는 생활공동체의 성격을 지니고 있다. 이런 점에서 북한의 종교인가족을 순수 ‘신앙공동체’로 분류하는 것은 적절치 않은 것으로 보이며 형식적 종교공동체로 보아야 할 것이다.

종교인가족은 외적으로 보면 국가적, 사회적 차별을 공통적으로 인식하고 있다는 특성을 지닌다. 미성년 시기에는 본인의 종교인가족 성분에 대한 인식이 거의 없으나 성인이 되어 대학진학, 직장배치, 군입대 등의 과정에서 알게 되어 좌절을 경험한다. 종교인가족이라는 성분 때문에 국가적 활동과 사회진출이 제한되고 북한의 일반주민보다 공민권상 많은 제약이 있음을 깨닫게 된다. 또한 내적으로는 종교인가족 간 결혼이나 종교인가족임을 기억하는 상징행위를 지속함으로써 정체성 유지를 시도한다. 종교인가족 간 결혼은 종교인가족과 결혼을 기피하는 사회적 차별의 결과이기도 하다. 종교인가족으로 성분이 분류된 집안과는 결혼을 꺼려하는 사회적 분위기로 인해 종교인가족은 자녀들의 결혼 상대자는 극히 제한되며 자녀결혼에 상당한 어려움을 겪는다. 이러한 이유 때문에 일반적으로 서로 가족배경을 잘 아는 기독교인 간에 자녀들의 혼인이 이루어진다고 한다. 이러한 상황에서 종교인가족의 부모들은 신앙인가족의 정체성을 유지하기 위해 종교인 가족 내 결혼을 오히려 적극적으로 장려하기도 한다. 또한 기독교인가족임을 확인하는 관행으로 술과 담배를 하지 않는 것을 권장하거나 모범적인 생활을 강조하기도 한다. 사회적으로 종교인가족 성분이 알려진 경우, 도덕적으로 모범생활을 유지함으로써 정부당국 및 이웃사람들과 비교적 좋은 관계를 유지했다고 한다.³⁹ 이러한 행위를 통해 종교인가족은 같은 운명을 지닌 집단이라는 의식을 지속적으로 확인하게 된다. 물론 이러한 행위는 신앙적 활동은 아니지만, 북한 내에서 종교인가족으로 감시와 처벌의 대상이 되고 있다는 공통의 인식을 하고 있고, 결혼 등의 이해관계와 도덕적 행위, 종교인가족 간 상부상조의 교환관계 형성을 통해 결속과 정체성을 유지하고 있다.

³⁹ 북한이탈주민 HSY은 자신의 어머니가 신앙인이어서 당국으로부터는 자주 감시를 받았지만 주변 이웃들로부터는 인격자라는 평판을 받으며 지냈으며, KHE의 경우도 자신의 모친이 종교인가족임이 알려져 있지만 착한 성품을 인정받아 이웃사람들과 좋은 관계를 유지했다고 한다. HSY와 인터뷰 (2004년 11월 16일, 서울) 및 KHE와 인터뷰 (2004년 12월 12일, 서울).

IV. 공인 종교조직 내 종교인가족의 실태

1. 종교인가족의 신앙 활동 확대

1980년대 들어 북한역사에 획기적인 사건이 발생했다. 북한이 1988년 평양에 봉수교회와 장충성당을 건축한 것이다. 종교를 철저히 배격함으로써 종교인이 전혀 없을 것으로 보였던 북한에 교회를 건축함으로써 그 배경에 대한 여러 의문이 제기되었다. 우선, 북한이 올림픽 공동 개최가 무산되자 이에 대한 대응방안으로 1989년 세계청년학생축전을 준비하였는데, 세계적 행사를 계기로 북한에도 종교의 자유를 허용하고 있다는 사실을 대외적으로 선전하기 위한 목적에서 교회건축을 추진했다는 것이다. 또 사회주의 체제의 개혁·개방 움직임이 시작되는 상황에서 통일운동에 적극적인 남한의 기독교를 통일전선 차원에서 접근하기 위한 목적으로 북한에 형식적인 교회건물을 세웠다고 보는 시각도 존재한다.

그러나 이러한 변화가 1988년에 가시적으로 나타나기까지는 1980년대 초부터 축적된 대내외적 변화의 배경이 있었음을 간과해서는 안된다. 그 결정적인 요인 가운데 하나는 해외교포 종교인들의 빈번한 방북과 한반도 상황변화가 끼친 영향이다. 1980년대부터 북한의 기독교 지도자들과 교류를 추진했던 홍동근 목사는 북한이 1984년 12월 제3차 북과 해외기독자 간의 헬싱키모임에서 이미 북한교회의 건축 사실을 통고했고 1988년 9.9절 참석 시 봉수교회와 장충성당을 참관해 달라는 요청을 했다고 한다.⁴⁰ 북한과 교류하면서 홍동근 목사는 성경책도 가져다 주고 해방신학, 혁명신학, 민중신학, 정치신학, 여성해방신학 서적들을 전달해 주었다고 한다. 이와 같은 교류과정에서 북한은 과거와 같은 숭미사대적인 교회가 아닌 민족주체적인 교회가 북한 땅에 설립될 수 있다는 확신을 갖게 된 것으로 보인다.

북한당국은 이러한 변화가 사회 내부의 요구를 반영한 것이라고 설명한다. 즉 1980년대에 가정예배소의 모임이 활성화되던 중 1989년 세계청년학생축전을 위해 광복거리 대규모 아파트를 신축하였고, 광복거리 아파트에 인구가 집중됨으로써 가정예배소 모임이 문제가 생겼다는 것이다. 한 지역에 인구가 밀집되다보니 가까운 지역 내에 가정예배소 모임을 가지려는 사람들이 많아져, 이를 한 곳으로 흡수해야할 필요성이 생겨났다고 한다.⁴¹ 그 결과 현재의 광복거리 인근지역에 거

⁴⁰ 통일신학동지회 역음, 『통일과 민족교회의 신학』 (서울: 한울, 1990), pp. 202-203.

⁴¹ 조선그리스도교연맹 관계자의 설명 (2002년 12월 8일, 평양).

주하는 기독교인들은 흡수하기 위해 이 지역에 봉수교회를 건립했다는 것이다. 반면, 동평양 지역에서는 가정예배소 모임이 그대로 유지되고 있다고 한다. 이는 1980년대 후반에 가시적으로 드러난 북한의 종교활동 재개가 대외관계 개선이나 외화벌이 등의 목적으로 북한당국에 의해 허용되었다는 사실을 부인할 수는 없으나, 북한 내 점증하는 과거 종교인가족들의 신앙활동에 대처하고 사회적 통합을 도모하려는 내적 필요성에 의해서도 촉진되었음을 말해준다.

북한당국은 이러한 사회적 변화를 반영한 것이 바로 1986년 김정일 명의로 하달된 전향적 종교정책이라고 주장한다. 북한은 1986년 김정일 명의로 종교에 대한 전향적인 해석을 내리고 그에 따라 종교정책을 새롭게 바꾸었다.⁴² 북한당국이 교회건축을 허용한 배경은 바로 이러한 김정일의 전향적인 종교정책 때문에 가능했다는 것이다.⁴³ 이러한 당국자의 설명이 어느 정도 사실에 가까운지 지속적 검증이 필요하지만, 기독교 신앙과 관련한 사회 내부적 필요성을 언급했다는 점에서 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다.

한 탈북자의 증언에 의하면, 북한은 “1980년 10월 6차당대회를 앞두고 기독교인에 대한 대사면을 단행했으며, 이 가운데 산골오지로 추방되었던 기독교인들이 대거 사면되어 돌아왔고, 북한에서 지상교회 교인이건 지하교회 교인이건 간에 교인이라고 불릴 수 있는 사람들은 바로 이 사람들이 중심축을 이룬다”고 주장한다.⁴⁴ 이 가운데는 89세(2005년 당시)의 K목사 처럼 현재 생존해 있는 사람도 있다는 것이다.⁴⁵ 이들 종교인가족은 조선그리스도교연맹이 운영하는 봉수교회, 칠골교회, ‘가정예배소’로 편입된 경우도 있고, 조그련에 소속되지 않고 개별적 형태로 가정예배 모임을 갖기도 했다. 봉수교회가 건축되기 전인 1988년 6월 15일 박경서 박사는 광복거리 인근의 만경대구역 성천가정예배소를 이미 방문했다. 그렇다면 광복거리 근처에 밀집되었던 가정예배소를 봉수교회로 흡수했다는 북한당국

⁴² 김정일, 『주체사상의 기본에 대하여』, p. 189; 박승덕, “기독교에 대한 주체사상의 새로운 관점,” 『기독교와 주체사상』 (서울: 신앙과 지성사, 1993), p. 81에서 재인용.

⁴³ 변화된 종교정책은 1992년 4월의 개정헌법에 반영되어 ‘반종교 선전의 자유’란 문구를 삭제하고 “종교건물을 짓거나 종교의식 같은 것을 허용”하도록 했다. 이는 교회건물을 짓고 공인된 교회나 가정예배소에서 신앙모임을 갖는 것을 허용한다는 의미다. 1992년 출판된 『조선말대사전』에도 종교를 새롭게 정의했으며, 1998년 4월에 발행된 ‘세기와 더불어’의 학습사전에는 기독교와 선교사에 대해서도 매우 전향적으로 해석하고 있다. 사회과학출판사, 『조선말대사전 2』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 264; 과학백과사전종합출판사, 『위대한 수령 김일성 동지의 《세기와 더불어》 학습사전 1』 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1998), pp. 193-194.

⁴⁴ 북한이탈주민 KKO의 증언 (2005년 2월 23일, 서울).

⁴⁵ 위의 증언.

의 설명이 근거가 없는 것은 아니라고 생각된다. 이러한 정황들을 더 깊이 추적해 보아야 하겠지만, 만약 이러한 내용이 사실이라면, 1980년대 북한 기독교 교회의 건축과 기독교 활동의 재개는 사회 내적 필요성이라는 시각에서 새롭게 재조명해 볼 필요가 있다. 즉 1980년대 들어 종교인 가족들은 가정예배 모임으로부터 국가적으로 인정된 교회공동체로 신앙활동의 공간을 넓혀간 것이다.

2. 봉수교회와 칠골교회 내 종교인가족들

국가의 공식적 허가를 받아 신앙생활을 하고 있는 봉수교회와 칠골교회에서는 종교인가족이 어떤 형태로 존재하고 있을까? 공인교회의 신자들은 조그련과 노동당에서 조직적으로 동원하고 있다는 사실은 분명하고, 특히 정치적 목적과 외화벌이를 위해 동원되고 있다는 측면도 부인할 수 없다. 교회에 출석하는 교인들은 노동당으로부터 신앙활동을 하도록 허가 받은 사람들이며, 주로 핵심당원들로 구성되어 있다고 한다. 그렇지만 이 공인교회의 구성원들의 주류는 과거 기독교인 가족들이나 친지관계 때문에 종교인 가족으로 동원되어 나온 사람들이 많다.

특히 직책을 맡아 일하는 신자들의 경우에는 대부분 과거 신앙인 1세대이거나 그 가족들이다. 봉수교회의 직분을 맡은 사람으로 관찰자들은 장로 8~9명, 권사 6~14명, 집사 5~16명으로 보고 있는데, 최소한 이 사람들은 과거 기독교신자들과 그 가족일 가능성이 높다.⁴⁶ 또 다른 관찰자는 봉수교회에 과거 목사, 장로, 권사의 자녀들 가운데 최소한 20명 이상이 출석하고 있는 것으로 판단한다.⁴⁷ 칠골교회는 90명의 성도 가운데, 장로 3인과 권사 1인(모두 여성), 3명의 집사(남자 1명, 여자 2명) 등 직책을 맡은 사람들은 과거 종교인가족일 것으로 추정되며, 일반 신자들 가운데도 종교인가족이 많이 있을 것으로 보고 있다. 필자를 포함하여 봉수교회와 칠골교회에서 북한신도들과 수년간 예배를 함께 드려본 경험이 있는 사람들은 이 분들과의 대화를 통해 종교인 가족임을 확인할 수 있었으며, 대화를 나눠 보지 못한 일반 성도들 가운데도 상당수가 신앙의 배경이 있는 사람들일 것으로

⁴⁶ 백중현, 「북한에도 교회가 있나요?」 (서울: 국민일보, 1998), p. 29; 박완신, 「평양에서 본 북한사회」 (서울: 도서출판담계, 2001), p. 238.

⁴⁷ 조동진목사는 봉수교회의 신자 가운데 과거 기독교인이었던 지인의 자녀를 만난 바 있으며, 적어도 20명 정도는 과거 유명한 기독교인 가족이라고 평가한다.

평가한다. 여기에 출석하는 신자들은 물론 당국에 의해 동원되기는 했으나 대부분의 사람들은 종교적 경험이 있거나 종교적 가족배경이 있는 사람들이라고 볼 수 있다.⁴⁸

봉수교회와 칠골교회를 다년간 출석했던 D씨와 Y씨는 봉수교회와 칠골교회의 성도들은 단순히 동원된 것이 아니라 신앙의 경험을 갖고 있는 신자들이라고 확신한다. 교회의 분위기가 결코 외부에 보여주기 위한 것이 아니며 신자들의 공동체라는 것이다. 교회분위기도 시간이 지나면서 점차 좋아졌고 특히 칠골교회 황민우 목사의 설교는 처음보다 많이 달라졌다고 한다.⁴⁹ 칠골교회를 상당 기간 동안 출석한 Y씨는 보통 10시에 공식예배를 드리는데 보통 때에는 예배를 마치고 차를 마시며 자유롭게 여러 대화를 나눈다고 한다. 그런데 외부손님이 없으면 자연스럽게 대화를 나누지만, 외부에서 손님이 오면 오히려 긴장하고 평소보다 더 어색하게 보인다는 것이다. 성가대 찬양곡도 다양해졌고 황목사의 설교나 교회분위기가 점점 좋아졌다고 말한다. 요컨대, 점차적으로 종교인가족은 공인교회 내에서 신앙 공동체로서의 성격을 강화해 가고 있다.

3. 가정예배소의 성장과 그 안의 종교인가족들

1960년대와 70년대를 거치면서 북한 종교인가족의 중요한 신앙 활동의 공간이었던 가정예배소는 1980년대에 상당히 활성화되었다. 북한당국의 통제정책에 따라 시기별로 많게는 100~200개, 적게는 20~40개 정도로 유지되던 가정예배소는 1980년대 들어 500여 곳으로 확대된 것으로 보인다.⁵⁰ 필자가 방북당시 면담한 조그런 관계자는 2002년 12월 현재 북한에 513여 곳의 가정예배처소가 있다고 설

⁴⁸ 사실, 김일성 자신이 종교인가족으로 분류되어야 할 사람이며 칠골교회의 건립 배경도 김일성 주석의 어머니 강반석 여사를 추모하기 위해서였다. 칠골교회가 세워지게 된 배경에 하나의 일화가 있다. 김일성이 봉수교회를 짓고 난 이후 그의 어머니(강반석)가 한동안 꿈에 늘 보이자 최덕신(1989년 사망)을 불러 그 이유를 물으며 어머니를 위해 기쁘게 할 일이 무엇이 있겠느냐고 문의했다고 한다. 당시 천도교 교령이었던 최덕신은 김일성 주석에게 김주석의 어머니가 교인인데 어머니를 위해 교회당이라도 하나 지어 바치는 것이 좋겠다고 제안을 했고, 김일성 주석은 다소 영뚱하게 들리는 최덕신씨의 제안을 흔쾌히 받아들였다. 그런 후 김일성은 어머니가 다녔던 교회를 당시 노인들의 고증을 토대로 하여 현재의 칠골교회를 건축했다고 한다. 김일성과의 대담, 재미교포 이운영 장로 증언 (통일부 자료, 1990.5).

⁴⁹ 칠골교회를 담임하고 있는 황민우 목사는 언행에 있어 매우 신실한 목회자로 평가되고 있다. 칠골교회에 다년간 출석한 경험을 갖고 있는 D씨와 Y씨에 대해서는 신변보호를 위해 구체적인 신원을 밝힐 수 없음에 대해 양해를 구한다.

⁵⁰ 현재 가정예배소의 정확한 숫자는 알 수 없으나 1997년 3월 강영섭 위원장은 520여개로 보고하였다. 백중현, 『북한에도 교회가 있나요?』 (서울: 국민일보사, 1998), pp. 32-34.

명했다. 평양과 남포, 개성에 각각 30개소, 평안남북도 각 60개소, 그 외의 도에 40개소씩 존재하고, 양강도와 자강도는 산간지역이어서 아직 가정예배소가 조직되어 있지 않다고 한다.

그러나 조그런의 이러한 설명에도 불구하고 지금까지 외부인들 가운데 가정예배처소를 직접 방문한 경우는 많지 않다. 외부인이 북한의 가정예배소를 처음 방문한 시기는 1982년으로 1988년 봉수교회가 건립되기 전까지 4~5곳의 가정예배처소를 방문하였다.⁵¹ 봉수교회와 칠골교회가 건립된 이후에는 가정예배소 방문이 관심 밖으로 밀려났다. 1990년대 대북 인도적 지원을 계기로 가정예배소를 다시 방문하게 되었는데, 방북자들은 지금까지 평양시의 옥류, 낙랑, 순안, 형제산, 대동강 등 5~6곳의 가정예배소를 방문했다. 지방의 경우에는 봉수교회가 세워지기 전인 1987년 개성의 가정예배소를 방문한 것이 전부이다. 전국에 513개의 가정예배소가 존재한다는 북한당국의 설명과는 달리, 지방의 경우에는 가정예배소가 활발한 것 같지 않다. 과거 기독교가 크게 부흥했던 평안북도의 일부 지역도 북한당국이 가정예배소를 공식적으로 방문토록 한 사례는 아직 없다.

가정예배소에 참석하는 신자들에 대해 종교와 전혀 관계가 없이 북한당국에 의해 동원된 사람들이라는 주장도 있다. 그러나 지금까지 남한의 방북자들이 방문했던 10여 곳의 가정예배소 신자들을 분석한 결과 1~2명의 신앙 1세대를 포함하여 약 12명으로 구성되어 있었다. 필자가 방문했던 대동강구역 옥류가정예배소의 경우, 총 13명 가운데 3명은 직장 때문에 참석하지 못하고 9명의 신자가 참석했는데, 거기에 참석한 신자들은 짧게는 2~3년 전부터 길게는 20년 전인 1989년부터 출석한 사람도 있었다.⁵² 가정예배소에 나오게 된 배경은 각자 달랐지만, 참석자들의 설명을 종합하면 모두 과거 종교인가족과 관련된 사람들이었다. 참석자들은 자신을 소개하면서 신앙의 내용에 대해서는 별로 자신이 없는 태도를 보였으나, 가족관계에 대해서는 부모들로부터 들은 기독교 관련 대화를 적극적으로 나누었다. 가정예배소에 참여하고 있는 기독교인 1세대인 강세영 장로(여성)는 1940년대에 평양의 서성교회에서 목회를 한 강병석 목사의 딸이었고, 낙랑가정예배소에도 왕혜숙 성도가 신앙인 1세대 신자로 참석하고 있었다.⁵³

⁵¹ 백중현, 「북한에도 교회가 있나요?」, p. 45.

⁵² 언제부터 가정예배소에 출석했느냐는 질문은 필자가 북한 가정예배소의 성격을 파악하기 위해 사전에 준비한 질문으로 개별적으로 접촉하여 확인한 내용이다.

⁵³ 2002년 12월 11일 필자가 평양에서 만난 강세영 장로는 어릴적 교회와 가정에서의 신앙생활, 부친 강병석 목사가 승실중학교에서 성경공부를 가르쳤던 일, 조만식 장로와의 관계 등에 대해 진솔하게 설명했다. 강세영 장로는 바쁜 직장생활 중에도 “가정예배처소를 꾸리고 봉사사업을

북한당국은 가정예배소가 장로나 권사, 집사 등 평신도에 의해 운영된다고 주장한다.⁵⁴ 그러나 북한에 장기간 체류하며 칠골교회에 수년 동안 출석한 경험이 있는 한 관찰자에 의하면 가정예배소가 정기적인 모임으로 운영하는 것 같지는 않으며 필요시에만 모임을 갖는 방식으로 유지하고 있는 것으로 보인다. 짐작컨대, 전쟁 이후 여러 형태로 생존하게 된 10만 명의 기독교 종교인 가족 중 일부가 북한당국에 의해 지역별로 교회 도는 가정예배소에 편입되어 조직화된 것으로 보인다. 조선그리스도교연맹 관계자의 말에 의하면, 현재 1만 2천 3백 명의 기독교인들 가운데 약 6천명이 12~13명 정도로 구성된 가정예배처소에 편성되어 있고, 나머지 6천명은 농촌지역에 개별적으로 흩어져 신앙생활을 하면서 조그런의 가정예배소로 조직되어 있지 않은 사람들이라고 한다. 이러한 설명의 맥락에서 보면 조그런에 편입된 가정예배소는 주로 도시지역을 중심으로 전국에 존재하는 과거 기독교인들을 관리·통제하기 위한 종교조직으로 볼 수 있다.

V. ‘지하교회’ 내 종교인가족의 존재양식

‘지하교회’는 일반적으로 공인 종교조직과 대비되는 개념으로 사용되며 북한당국의 통제를 벗어나 ‘불법적’으로 활동하고 있는 기독교 신앙조직을 말한다. 이런 점에서 외부세계에 알려진 지하교회는 과거 종교인가족으로 일컫는 느슨한 생활 ‘공동체’와는 달리 활성적인 신앙공동체로 이해되고 있다. 따라서 지하교회에 참여하는 종교인들은 비활성적 신앙공동체인 기존 종교인가족과는 구분되는 사람들로 식량난 이후 주로 탈북자들을 통해 외부에서 기독교를 받아들여 신앙을 유지하는 비교적 활성적인 새로운 신자들의 공동체를 의미한다. 종교인가족의 신앙 활동은 가족 내에서 혹은 가까운 친척들 간에 소규모 그룹으로 신앙인 가족의 정체성을 유지하고 있는 반면, 이른바 ‘지하교회’는 10여 명, 혹은 20~30여 명의 구성원들이 네트워크 형태로 연락하며 교제하는 비공식적 신앙조직이다.

북한의 이러한 지하교회 활동은 주로 북한에 기독교를 직접 전파하고자 하는 ‘선교회’를 통해 한국사회에 알려져 있다. 지하교회의 규모에 대한 평가는 선교회마다 각각 다르다. 이는 북한의 지하교회 네트워크를 순수한 기독교 활동으로 볼

하는 등 언제나 하느님의 말씀에 충실해 왔었다”고 회고한다. 민족21, 『“래일을 위한 오늘에 살지요”』 (서울: 도서출판선인, 2006), p. 339.

⁵⁴ 조그런 관계자는 필자를 비롯하여 북한의 가정예배소 5~6곳 방문시 동일한 설명을 하였다.

것이나, 아니면 비즈니스 활동까지를 포함하여 볼 것인가, 혹은 과거 종교인가족까지를 모두 포함하여 볼 것인가 하는 기준이 선교회마다 다르기 때문이다. 남한의 선교단체들은 지하교회 신자의 규모를 파악할 때 과거 종교인가족의 숫자를 지하교회 네트워크에 포함시키기도 하며, 이 경우 북한 지하교회 신자규모를 10만~30만 명까지로 넓게 보고 있다.⁵⁵ 일부 언론에서는 북한 내에 권력층을 포함하여 50만 명의 기독교인이 존재한다는 높은 추정치를 보도하는가 하면, 북한선교 연구자 조동진 목사는 한국전쟁 이후 20만~25만 명의 기독교인이 지금까지 생존한 것으로 가정할 경우 인구증가율을 적용하여 북한 기독교인가족의 규모를 75만 명으로 추산하기도 한다.⁵⁶

그러나 북한 지하교회의 규모를 순수 종교 활동으로 파악하는 단체는 지하기독교 활동인구를 1~2천명으로 매우 적게 평가하기도 한다.⁵⁷ 즉 비활성적인 과거 종교인가족을 지하교회에 포함시키지 않고 순수 기독교 신앙활동을 유지하고 있는 사람들은 그리 많지 않다는 것이다. 최근 지하교회의 활동을 면밀히 검토해 보면 그 활동이 다소 왜곡되어 있을 가능성을 엿볼 수 있는 대목이 있다. 새로운 기독교 공동체로 간주하기에는 선교단체와 기독교 기관에 의해 외부로 알려진 것 이상으로 많은 문제점을 안고 있다. 무엇보다 지하교회 활동에 북한의 정보원들이 침투하여 정보기관에 이용당하고 있는 부분이 적지 않다.⁵⁸ 뿐만 아니라 지하교회 활동이 탈북자들의 물질적인 도움이나 개인적 필요를 공급하는 수단으로 이용되고 있다.⁵⁹ 이런 점에서 볼 때, 지하교회의 규모나 실체가 실제보다 과장되게 알려

⁵⁵ ○○○ 선교회 대표 ○○○ 인터뷰 (2010.9.9).

⁵⁶ UPI는 국제선교단체인 순교자의소리(VOM)와 국제기독교관심(ICC)의 보고서를 인용, 중국에서 기독교 신앙을 접한 북한 주민들이 북한으로 되돌아가 비밀리에 지하교회를 설립하면서 북한 내에 기독교인들이 늘고 있으며 이 가운데는 권력층도 포함돼 있다고 보도했다. UPI는 또 이들 지하교회 성도는 북한이 공산화되기 이전에 이미 신앙을 갖고 있던 노년층과 중국에서 기독교 신앙을 접한 어린 청소년층이 주축을 이루고 있다고 전했다. 북한의 시골지역까지 방문하는 조선족 보따리 장사꾼들이나 연변에서 활동하는 선교사들에 의하면 외딴 집이나 산속, 논두렁아래 등에서 서너 명씩 비밀리에 예배를 드리는 경우도 있다고 한다. 『국민일보』, 2002년 3월 5일. 조동진, “역사적 전환기의 전방위 선교로서의 대북활동,” 『2001 한기총 통일선교대학 강의 자료』, p. 6.

⁵⁷ ○○○ 선교회 국장 ○○○ 인터뷰 (2010.9.14).

⁵⁸ 북한정보기관은 정보원들을 다양한 부류의 탈북자로 가장하여 중국으로 내보내 탈북자 신앙훈련 장소에서 훈련을 받게 하고 선교관련 정보를 모두 입수한다. 특히 황장엽씨의 망명 이후 1997년 보위사령부(1996년 조직)에 탈북자 침투반을 운영하면서 탈북자에 대한 선교정보를 조직적으로 입수하고 있다. 중국의 선교사들은 비밀스럽게 운영한다고 생각하고 있는 부분까지도 거의 대부분 북한 정보기관의 통제권 하에 들어가 있다. 북한의 정보기관은 이러한 루트를 역이용하여 지하교회 조직을 통해 정보도 얻고 외화벌이도 하는 등 심각한 문제점이 놓여 있다.

⁵⁹ 남한이나 외부에서 지하교회에 대한 물질적 지원을 많이 제공한다는 점을 이용하여 탈북자들이

져 있을 가능성이 있으며, 그 활동에 대해서도 보도되는 내용을 액면 그대로 받아들 수 없는 부분이 많다. 이런 측면에서 최근 활동을 시작한 탈북자 중심의 지하교회는 그 자체로 존재하기 쉽지 않다. 또 네트워크나 조직으로서 활동은 존재하지만 순수 종교활동보다는 비즈니스 관련 활동이 더 많은 부분을 차지하는 것이 현실이다.

이러한 상황에서 북한의 지하교회 종교활동은 과거 종교인 가족과 연결되어 있는 경우가 많다. 지하교회가 북한 정보당국의 통제망에 노출되어 있을 가능성이 큰 반면, 종교인 가족은 가족·친척간 네트워크로 북한당국으로부터 묵인되거나 은밀한 신앙활동이 가능하기 때문이다. 일례로, 탈북자가 중국에서 기독교를 받아들인 후, 북한에 돌아가 자기 어머니에게 기독교를 전했는데, 그 어머니는 이미 아들 몰래 신앙생활을 하고 있던 신자였음을 고백하여 함께 신앙생활을 하던 가족의 사례도 있다.⁶⁰ 또 아버지가 과거 평양신학원을 다녔으며 개인적으로 신앙을 지키고 있었다는 사실을 탈북한 이후에야 비로소 알게 된 사례도 있다.⁶¹ 중국에서 기독교를 받아들인 후, 과거 종교인 가족에 대한 정보를 갖고 북한 내에서 전도를 위해 접촉하는 경우도 있다.

북한이탈주민 KYJ는 LYJ로부터 기독교를 전해 받았는데, 80세 정도였던 LYJ(여성)는 기독교 집안으로 가족들이 모두 처형당하는 과정에서 기독교를 부인하고 목숨을 유지한 사실을 평생 후회하면서 북한의 H지역에서 기독교 전도자의 삶을 살고 있다고 한다. 또 북한이탈주민 KKO의 시어머니는 23세까지 평양에서 기독교를 믿었고 시어머니의 아버지는 기독교 장로였는데, KKO 가족은 모두 친척관계로 얽혀져 12명이 함께 모여 예배를 드렸으며, M지역에서는 70명 가량이 1년에 2회 정도 집회를 했다.⁶² 또 다른 H지역에도 36명의 지하교인이 있으며, 다른 H지역에서는 5명 정도가 모여서 가정예배를 드렸다.⁶³ 또한 S지역에

외부로부터 경제적 도움을 얻는 수단으로 남용하고 있다. 북한 내 권력자와 고위층들은 선교기관에서 주장하는 것처럼 기독교로 개종한 것이 아니라, 개종을 가장하거나 혹은 일시적 개종을 통해 경제적 부를 축적하는 기회로 적극 활용하고 있는 형편이다. 때문에 실제로 물질적인 필요를 채운 이후에는 신앙생활에 대한 심각한 반감을 갖고 교회에 해를 끼치는 부작용도 나타나고 있다.

⁶⁰ 북한이탈주민 JYH는 자기 동생이 중국에서 예수를 믿고 돌아와 어머니에게 복음을 전했는데, 어머니는 이미 예수를 믿고 있는 기독교인이라고 말해서 동생이 깜짝 놀랐다고 한다. JYH는 이것을 듣고 신앙을 갖게 되었다고 한다. 북한이탈주민 JYH의 증언 (2004년 11월 1일, 양평).

⁶¹ 전우택, 『사람의 통일, 땅의 통일』 (서울: 연세대학교 출판부, 2007), p. 499.

⁶² 북한이탈주민 KKO의 증언 (2005년 2월 23일, 서울).

⁶³ 북한이탈주민 JSH 증언 (2005년 1월 24일, 서울).

134명의 신자들이 신앙생활을 하고 있다는 주장도 있는데, 지하교회 책임을 맡고 있는 C씨는 장로의 아들로 역시 과거 종교인가족이다. O지역과 C지역에서도 20명 가량의 신자들이 지하교회로 예배모임을 갖고 있는데 이들 역시 과거 종교인가족들이다.⁶⁴

북한에서 4대째 기독교신앙을 이어오고 있는 YJS은 북한에서 지하교회란 있을 수 없다고 단언한다.⁶⁵ 자기와 같은 과거 신앙인 가족들은 가족들간에 찬송하고 기도하는 간단한 모임을 가질 수는 있지만, 새롭게 신앙을 받아들여 예배활동을 하는 것은 불가능하다는 것이다. 북한의 지하교회에서 활동하며 전도한 경험이 있는 SKI는 지하교회의 구성은 철저히 가족과 친척 위주로 되어 있다고 한다.⁶⁶ 때문에 대부분의 탈북자들은 북한에 개종자로 이루어진 지하교회 활동이란 존재할 수 없으며 과거 종교인가족과의 연계 속에서만 유지될 수 있다고 주장한다. 이러한 증언들은 종교인가족으로 신앙활동을 하는 사람들은 존재할 수 있지만, 과거 종교인가족이 아닌 사람이 새로운 신자로 개종하여 신앙생활을 하는 지하교회 활동은 거의 불가능하다는 사실을 반증한다.

추론컨대 지하교회라고 불리는 신앙인들 가운데 실제로 탈북자를 통해 새롭게 신앙을 가진 종교인들은 매우 제한적 규모로 존재한다. 그러나 이러한 신앙인들은 과거 종교인가족인 경우가 많고, 그렇지 않은 경우에도 과거 종교인가족과 연결되어 활동하는 사례가 많다. 지하교회 활동이 과거 종교인가족 중심으로 진행되고 있는 이유는 탈북자가 많이 발생한 북한의 동북지역이 과거 기독교가족이 추방되어 정착한 지역이기 때문이기도 하다. 이곳은 냉전시기 가장 먼 오지였으나, 상황이 바뀌자 탈출하기 가장 가까운 곳에 놓이게 된 것이다. 역사의 아이러니가 아닌가 생각된다. 소극적·개별적 활동에 머물러 있던 과거 종교인가족이 탈북 개종을 통해 보다 적극적이고 조직적인 지하 신앙활동에 참여하게 됨으로써 종교활동의 공간을 확대하고 있다. 이런 점에서 지하교회 활동에서도 종교인가족은 중심적 역할을 담당하고 있다.

⁶⁴ 지난 20년간 대북사업을 하며 북한지역을 방문하고 있는 재미교포 KJS의 설명.

⁶⁵ 북한이탈주민 YJS 인터뷰 (2004년 11월 18일, 부천)

⁶⁶ 북한이탈주민 SKI 인터뷰 (2005년 2월 25일, 대구).

VI. 결론

지금까지 살펴본 바와 같이 북한의 과거 ‘종교인가족’으로 불리는 신앙공동체는 한국전쟁 이후, 특히 1958년의 대대적 탄압 이후 와해되어 개인적으로 신앙을 유지하거나 가족·친척 내 소규모 가정예배 모임으로 생존을 유지하였다. 1972년 이후에는 북한당국에 의해 공인 종교조직으로 일부가 동원되었고, 1980년대에는 대외적 과시 목적 및 사회내적 필요성에 의해 공인 종교조직으로 동원되거나 개별 가정예배 모임의 활성화가 진행되었으며, 1995년 식량난 이후에는 이른바 ‘지하교회’ 활동에 핵심적으로 참여하고 있다. 그 결과 현재 북한의 종교인가족의 존재양식은 세 유형으로 분류할 수 있다. 첫째, 개인적 혹은 가족·친인척 중심의 모임으로 매우 느슨한 공동체로 존재하거나, 둘째, 국가에 의해 동원된 공인 종교조직의 구성원으로 활동하며, 셋째, 지하종교의 공간에서 조직적 신앙 활동을 주도하고 있다. 즉 북한의 과거 종교인가족은 북한의 공식적 혹은 비공식적 종교활동의 핵심적 구성원이며 중추적 역할을 담당하고 있다.

종교인가족의 규모가 현재 어느 정도로 증가하였는지에 대해서는 개략적인 추정 정도만 가능할 뿐이다. 6.25전쟁 이후 10만 명의 종교인가족이 생존했다고 보면 종교인가족 1세대 중 2010년까지 생존 가능한 인구는 20%에 불과하여 그 규모는 10만 명 보다 훨씬 작을 것으로 생각된다. 그러나 종교인가족으로 분류·관리되고 있는 이들은 북한의 열악한 종교적 환경에서도 60년 가까이 다양한 방법으로 종교인가족의 정체성을 유지하고 있으며 정부당국의 차별과 사회적 냉대 및 비판 속에서도 꾸준히 신앙의 가계를 이어오고 있다. 외적으로는 종교인가족이라는 사회적 차별을 공감하는 집단정체성을 갖고 있고 내적으로는 결혼과 상징적 관습 유지, 상부상조 등 일상생활에서 소통을 유지하고 있다. 정부당국도 종교인가족의 신앙 활동에 대해서는 과거로부터 내려온 개인적 차원의 신앙생활로 간주하여 어느 정도 묵인 내지 용인해 주고 있다.

종교인 가족의 이러한 역사적 변천 과정을 살펴 볼 때, 1980년대 이후 북한의 종교활동을 단순한 외화벌이 목적으로 보거나 혹은 종교의 자유를 대내외적으로 선전하기 위한 정치적 차원으로 간주하는 것은 지나친 단순논리라 할 수 있다. 물론 북한당국의 이러한 대외적 과시 의도가 전혀 없었다고 말할 수는 없으나, 북한당국이 봉수교회와 칠골교회를 건축하고 종교활동을 전격적으로 허용한 배경에는 북한 내 점증하는 과거 종교인가족들의 신앙활동에 대처하고 사회적 통합을 도모하려는 내적 필요성도 있었음을 간과해서는 안된다. 이는 북한내 종교인가족들의

끈질긴 노력과 해외가족들의 희생적 지원의 산물이라 할 수 있다. 북한 종교인가족은 당국에 의해 가정예배소와 공인 종교조직에 동원되어 종교활동을 지속하고 있고, 지하 종교활동을 통해서도 신앙활동의 공간을 확대하고 있다.

북한종교의 성격을 연구하기 위해서는 과거 종교인가족을 주의 깊게 살펴보아야 한다. 당국의 통제 하에 종교활동이 이루어지고 있으며 공인 종교조직은 과도하게 정치화되어 있고 지하 종교활동은 정보네트워크에 포섭되어 있다. 그 속에서 종교인가족들은 2대, 3대로 내려오면서 부모들로부터 구전을 통해 신앙의 가족이라는 전통을 이어오고 있다. 교리는 주של적 신앙이나 민속신앙과 혼합되어 존재하고 있고 ‘하나님’이라든가 ‘기도’라는 개념도 제대로 사용하지 못한다. 종교적 의례를 거의 가져보지 못하기 때문에 신앙적 교리의 내용은 거의 없고 종교인가족이라는 의식과 몇 가지 도덕윤리 생활지침을 유지하고 있을 뿐이다. 그럼에도 불구하고 북한당국의 감시와 통제 하에, 때로는 통제의 눈을 피해 신앙인의 가족 정체성을 유지하고 있다. 정부의 통제 하에 놓여 있는 공인 종교조직이나 통제 바깥에 있는 개별 가정예배 모임 또는 지하 종교활동이 시간이 흐름에 따라 신앙공동체로서의 성격으로 변화될 가능성에 대해서도 관심을 기울여볼 필요가 있다.

간혹 한국사회에서 공인 종교 활동에 동원된 신앙인들을 향해 ‘꼭두각시’ 혹은 ‘가짜’라는 비판이 제기되기도 한다. 북한당국에서 차별적 대상으로 존재하는 과거 종교인가족이 남한에서도 비난의 대상이 된다면 이들은 이중적 차별을 받는 불행한 존재로 전락하고 만다. 종교인가족의 신앙내용이 없다거나 활동이 부족하다고 하여 폄하해서는 안되는 이유가 여기에 있다. 신앙활동이란 지식의 많고 적음이나 수행의 연한으로 따질 수 없는 것임은 두말할 필요도 없다. 우리가 해야 할 일은 북한의 종교인가족이 신앙의 정체성을 회복하고 신앙활동을 지속할 수 있도록 지원 내지 협력할 수 있는 방안을 강구하는 것이다. 북한종교의 부흥과 발전을 위해 종교인가족의 존재와 역할이 중요함을 인식하여 앞으로 기독교 외에 불교와 천주교, 천도교의 종교인가족에 대해서도 실체를 밝히는데 더 많은 연구와 노력이 진행되기를 기대한다.

■ 접수: 4월 13일 ■ 심사: 6월 3일 ■ 채택: 6월 13일

참고문헌

1. 단행본

- 고태우. 『북한의 종교정책』. 서울: 민족문화사, 1988.
- _____. 『북한의 종교』. 서울: 통일연수원, 1992.
- 김병로. 『북한사회의 종교성: 주체사상과 기독교의 종교양식 비교』. 서울: 통일연구원, 2000.
- _____. 『북한 종교정책의 변화와 종교실태』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 김홍수·류대영 공저. 『북한종교의 새로운 이해』. 서울: 다산글방, 2002.
- 류성민. 『북한종교연구 I, II』. 서울: 현대사회연구소, 1992.
- _____. 『북한주민의 종교생활』. 서울: 공보처, 1994.
- 박완신. 『북한종교와 선교통일론』. 서울: 지구문화사, 2001.
- 백중현. 『북한에도 교회가 있나요?』. 서울: 국민일보, 1998.
- 북미주기독교학자회. 『기독교와 주체사상』. 서울: 신앙과 지성사, 1993.
- 북한교회사 집필위원회. 『북한교회사』. 서울: 한국기독교역사연구소, 1996.
- 신법타. 『북한불교연구』. 서울: 민족사, 2000.
- 양한모. 『민족통일과 한국천주교회』. 서울: 일선기획, 1990.
- 윤동현. 『북한의 종교실태』. 서울: 국토통일원, 1986.
- 정태혁. 『북한의 종교실태』. 서울: 국토통일원, 1981.
- 정하철. 『우리는 왜 종교를 반대하는가?』. 평양: 로동당출판사, 1959.
- 현대사회연구소 편. 『북한종교연구 1, 2』. 경기 성남: 현대사회연구소, 1991, 1992.
- 홍동근. 『비엔나에서 프랑크푸르트까지』. 서울: 형성사, 1994.

2. 논문

- 법 성. “북한의 종교,” 『북한의 인식 4: 북한의 사회』. 서울: 을유문화사, 1990.
- 신평길. “노동당의 반종교정책 전개과정,” 『북한』. 1995년 7월.
- 윤이흠. “북한의 종교정책과 종교현상.” 『통일논총』 제16호, 1998.
- 조동진. “역사 전환기에 있어서의 북한의 종교정책 변화와 우리의 대응.” 『평화통일과 북한선교 (I)』. 서울: 서부연회출판부, 1998.

Abstract

A Study on the Modes of Existence of “Religious Families” in North Korea: *With a Focus on Christianity*

Philo Kim

The objective of this paper is to establish an understanding of the modes in which the so-called “religious families” exist and operate within North Korea at present. To this end, the historical background of how these families were formed and how their activities were carried out following the emergence of the socialist government will be analyzed in depth. This paper reexamines from a critical perspective the view that religious activity in North Korea serves solely as a means for the state to attract foreign currency or to display conditions of religious freedom to the outside world. The purpose of this study is not to deny that the management and organization of religion in North Korea occurs according to state mobilization, but rather to gain a deeper understanding of how state mobilization of religion is actually carried out and who is involved in these efforts. Based on detailed analysis of North Korean defectors, this paper seeks to show that the “religious families” in North Korea, as major participants in both the formal and informal spheres of religious activity, are a key component of North Korea’s religion.

After the Korean War, and in particular the severe persecution of religion of 1958, religious communities of North Korea experienced a collapse in organization, having to subsist in the form of individual practice or small-scale gatherings among family and relatives. In the years following 1972, some of these “religious families” were mobilized by the state as officially recognized organizations. The 1980s saw a revitalization of state-sponsored religious activity and the separate family worship services in accordance with external publicity purposes as well as the domestic social needs. Afterwards, following the food crisis of 1995, religious participation became concentrated in the activity of so-called “underground churches.” As a result, “religious families” in North Korea today can be found existing in one of the following three modes: first, as very loosely formed communities centered on the individual or relations among family and relatives; second, as active members of state-sponsored religious organizations; or third, in pursuit of organized religious activity in the context of underground churches. From this perspective, it can be concluded that the “religious families” of North Korea are key players with a central role in the country’s religious sphere.

Key Words: North Korean religion, North Korean Christianity, Religious Families, Household Church, Christian Federation of North Korea, Religious Persecution, Underground Churches

‘한반도 평화공영체제’ 구상과 ‘동아시아 공동체’ 건설 - 아시아·태평양 평화공영을 촉진하는 ‘네트워크 국가(Network State)’ -

김 종 욱*

- I. 서론
- II. 이론적 배경:
‘동아시아 공동체론’과 ‘네트워크 국가’
- III. 한반도 평화공영 구상과 실현방안
- IV. 동아시아 및 아태지역 공동번영권의
‘네트워크 국가’
- V. 결론

국문요약

본 연구는 한국의 미래비전과 한반도의 통일 가능성을 높이기 위해서는 남북관계뿐만 아니라 동북아시아 지정학, ‘동아시아공동체’ 구상의 심화와 실천, 아시아·태평양 지역의 정치·경제적 변화 등과의 전체적인 연관 속에서 접근해야 한다는 문제 의식에서 출발했다. 한반도 문제는 우리의 의지와 무관하게 국제화되었으며, 동아시아지역의 연계 속도가 심화됨에 따라 ‘동아시아공동체’ 구상은 담론의 수준을 넘어서 구체적인 지역정치 중심으로 전환되고 있고, 세계화의 심화는 동아시아지역을 중심으로 하는 아시아·태평양지역의 발전으로 귀결되고 있다. 또한 세계경제에 있어 동아시아지역의 부흥과 세계화의 귀결로서 ‘아태화(亞太化)’ 흐름을 고려할 때, 앞으로 전개될 세계적 상황은 한국에게 새로운 기회를 제공할 것으로 판단된다. 그러나 동아시아지역은 기회요인과 동시에 복잡한 위협요인들에 둘러싸여 있다. 이러한 난제를 극복하지 못한다면 한반도의 평화와 동아시아공동체 구상은 ‘모래 위의 성’에 불과하다. 따라서 동아시아

공동체를 구성하기 위한 출발점을 한반도 평화체제 구축이라고 판단하고, 한반도의 평화와 경제적 번영의 양 가치를 접합하는 방향에서 ‘한반도 평화공영체제’의 비전과 내용을 정리했다. 특히 한반도 평화공영체제와 동아시아 공동체를 구성하기 위해서는 동아시아지역뿐만 아니라 아시아·태평양 지역과의 연계적 효과를 동시에 고려해야 한다. 즉 한반도 평화공영체제, 동아시아공동체, 아태 지역체계의 ‘이종적(heterogeneous) 네트워크’에서 아태지역의 네트워크 중심성을 제공할 수 있는 ‘중추(hub)’로서 ‘네트워크 국가’를 추진해야 한다. 한반도 평화공영체제의 비전이 실현된다면 평화롭게 번영을 추구하는 동아시아공동체 건설과정에서 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이며, 아태지역을 경제영토로 활용하는 새로운 비전을 추진할 수 있을 것이다.

주제어: 동아시아 공동체, 네트워크 국가, 한반도 평화공영체제, 유사영토, 중추국가

* 동국대 북한학연구소 연구교수

I. 서론

이 글은 한국의 미래비전과 한반도의 통일 가능성을 높이기 위해서는 남북한뿐만 아니라 동북아시아 지정학, ‘동아시아 공동체’ 구상의 심화와 실천, 아시아·태평양 지역의 정치·경제적 변화 등과의 전체적인 연관 속에서 접근해야만 한다는 문제의식에서 출발했다. 한반도 문제는 우리의 의지와 무관하게 국제화되었으며, 동아시아지역의 연계 속도가 심화됨에 따라 ‘동아시아 공동체’ 구상은 담론의 수준을 넘어서 구체적인 지역정치의 중심으로 전환되고 있고, 세계화의 심화는 동아시아 지역을 중심으로 하는 아시아·태평양 지역의 발전으로 귀결되고 있다. 또한 한반도 문제의 핵심인 북한 문제는 남북 양자의 문제를 넘어서 6자회담의 다자구도에 의해 다뤄지고 있고, 미국과 중국, 일본과 러시아의 국가 이익 및 지역전략에 의해 요동치고 있으며, 한국은 북한 핵문제 관련 당사자로서의 레버리지를 확보하지 못하고 있다. 오히려 북한 핵문제의 논란은 ‘북한 붕괴론’으로 확산되면서 북핵 문제 해결을 넘어서는 복잡하고 중층적인 문제로 진화되고 있다.

동아시아지역은 ‘ASEAN(Association of South East Asian Nations)+3’로 대변되듯 지역공동체 구상을 위한 초기적 움직임이 더욱 활발하게 전개되고 있다. 그 중심에는 G-2로 부상한 중국이 있으며, 일본도 지역 차원의 이니셔티브 확보를 위해 치열하게 움직이고 있다. 세계화의 심화에 따른 결과는 동아시아 특히 동북아시아 지역 국가들의 부흥으로 나타나고 있다. 이 지역의 부흥은 대서양 중심의 세계경제에서 태평양 중심의 세계경제로 축을 옮겨놓는 과도기를 상징한다. “태평양 횡단 교역량이 대서양 횡단 교역량을 두 배 이상 증가한 지 오래고, 21세기 초 한국, 일본, 중국, 대만, 싱가포르 등 5개국의 GDP 합계는 유럽연합 27개국의 GDP 합계를 이미 앞질러 미국까지도 위협하고 있다.”¹ 이제 동아시아지역은 세계경제의 중심으로 부상했으며, 세계경제의 기관차가 되어 가는 실정이다. 이런 흐름은 한국이 21세기 미래비전을 구축하기 위한 핵심적인 환경으로서, 이에 대한 면밀한 분석과 대응이 필요하다.

세계경제에 있어 동아시아지역의 부흥과 세계화의 귀결로서 ‘아태화(亞太化)’ 흐름을 고려할 때, 앞으로 전개될 세계적 상황은 한국에게 있어 새로운 기회를 의미한다.² 한반도와 동아시아지역은 이런 기회요인에도 불구하고 다양한 위협요인

¹ “2009년 기준으로 한국, 일본, 중국, 대만, 싱가포르 5개국의 GDP 합계는 약 11.3조 달러, 유럽연합 27개국의 GDP 합계는 약 10.7조 달러, 미국은 약 14조 달러다.” 황태연, 『공자와 세계 1: 공자의 지식철학(상)』 (파주: 청계, 2011), p. 50.

에 둘러싸여 있다. 한반도는 분단으로 인한 분쟁(‘천안함사건’, ‘연평도 포격사건’ 등)이 여전히 현실화되고 있으며, 북핵 문제는 해결될 가능성이 보이지 않는다. 동아시아지역은 “전쟁책임’, ‘역사교과서’, ‘영토분쟁’ 등을 둘러싼 ‘역사인식 문제’, 티베트 사태 등과 같은 ‘중국 문제’, ‘재일(조선인) 문제’나 ‘북핵문제’ 등 이른바 첨예한 ‘동아시아적 현안’” 등의 출몰을 막지 못하고 있다.³

이러한 난제들을 극복하지 못한다면 한반도의 평화와 동아시아 공동체 구상은 ‘모래위의 성’에 불과하다. 한반도의 평화는 동아시아 공동체의 실현과정 속에서 그 가능성을 발견할 수 있다는 측면을 고려해야 한다. 즉 여전히 존재하는 동아시아의 대립적 이데올로기 지형 속에서 지정학적 변화는 특정 국가들의 실존적 불안을 야기하는 세력 변동과 안보위험을 초래할 것이며, ‘흡수통일에 대한 공포와 저항’을 심화시킬 것이다.⁴ 이런 구조 속에서 한반도의 평화와 통일은 불가능하다. 따라서 경제·문화적 측면에서 동아시아 공동체 추진을 통해 지역적 정체성, 경제적 호혜성, 문화적 유대감 등을 구성해 나가야 한다. 이런 ‘공감’을 통해 지역 현안을 해결하는 과정으로서 한반도의 평화와 통일은 ‘현실성’으로 시야에 들어올 수 있다. 그렇지 않다면 동아시아지역은 전통적인 방식의 동맹구조 또는 강대국 중심의 분할구조에서 헤어 나올 수 없다.

이와 같은 문제의식 속에서 이 글은 II장에서 ‘동아시아 공동체’에 대한 최근의 구상을 살펴봄으로써 그 가능성을 모색하고, 한국의 새로운 비전으로서 ‘네트워크 국가’의 입론을 살펴볼 것이다. 이를 바탕으로 III장에서 ‘동아시아 공동체’ 구상과 ‘네트워크 국가’를 결합하는 방향으로 ‘한반도 평화공영 구상’의 개념, 방향과 원칙 그리고 프로세스를 제안하고, 이 방향에 입각해서 한반도의 평화와 공동번영을 위한 실천적 기획과 동시에 이를 바탕으로 한 한반도 공영경제체제의 가능성을 모색한다. IV장에서는 동아시아 및 아태지역 공동번영권의 추진과 형성에 있어 중추로서의 위상을 확보하는 21세기형 ‘네트워크 국가’를 제안할 것이다. 이러한 구상은 초보적인 단계에 있음을 전제한다. 아직까지 동아시아 공동체 구상이 합일점을 찾지 못하고 있으며, ‘네트워크 국가’론도 여전히 현실적 가능성 모색 차원의 논의들이 전개되고 있는 상황이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 동아시아 공동체와 네

² “동아시아가 다시 부상하는 이 새로운 패치워크(patchwork)문명 시대는 미국 월가 중심의 서구화로서의 ‘세계화’시대이기논커녕, 한 마디로 동아시아 중심의 ‘아태화’ 시대다.” 위의 책, p. 50.

³ 류준필, “분단체제론과 동아시아론,” 『동아시아, 인식지평과 실천공간』 (서울: 아연출판부, 2010), p. 172.

⁴ 황태연, 『공자와 세계 1: 공자의 지식철학 (상)』, p. 68.

트위크 국가를 통해 아태지역을 개척하는 ‘프론티어(frontier)’적 개척정신을 통해 한반도의 비전을 구상하는 것은 유의미하다고 판단된다. 그것을 가능하게 할 새로운 한반도 정책으로 ‘한반도 평화공영체제’에 관한 논의를 촉발하고 싶은 것이 또 다른 목적이기도 하다.

II. 이론적 배경 : ‘동아시아 공동체’론과 ‘네트워크 국가’

1. ‘동아시아 공동체’ 논의와 한국의 위치

동아시아지역은 과거 자본주의와 사회주의 간의 제2의 갈등 전선, 미발전된 지역(일본 제외)으로 서양의 변방을 의미했다. 그러나 이제 동아시아 공동체 담론은 주요한 연구주제로 등장했고, 동아시아는 경제의 용광로·기술의 보고로서 이미지가 변화되었다. 특히 동아시아지역에서 중국의 부상은 전 세계적으로 상당한 영향을 미치고 있다. 데니스 와일더(Dennis Wilder) 전 백악관 국가안전보장회의(NSC) 아시아담당 국장은 미국 경제이익의 중심이 유럽에서 아시아로 이동하고 있으며 미국은 ‘중국 우선’ 접근에 빠져들게 될 것이라고 예측했다.⁵ 2008년 미국 국가정보위원회는 현 흐름이 지속된다면 2025년경 중국은 세계 제2위의 경제력을 가질 것이며 지도적인 군사력을 갖추게 될 것이라고 전망했다.⁶ 이미 2010년 중국은 일본을 앞질렀고 실질적인 세계 2위 경제대국이 되었다.⁷ 이제 중국은 국제정치의 현실에서 핵심국가로 등장했다. 이는 미국을 중심으로 하는 서양의 시대에서 중국을 중심으로 하는 아태지역으로 국제정치의 무게중심이 이동하고 있다는 것을 보여주는 것이다. 동아시아 지역은 한국, 중국, 일본을 필두로 세계 경제의 중심이 될 것이며, 국제질서의 중심축으로 부상할 것이다. 따라서 이런 변화추세와 연관하여 동북아 및 동아시아지역의 안정은 이 지역 번영의 토대가 될 것이다.

동아시아는 과거 역사문제와 현재의 경제적 부흥이 중첩되어 나타나면서 공동체 건설문제가 부각되고 있다.⁸ 신타래처럼 꼬인 과거 역사문제를 해결하는 것은

⁵ Dennis Wilder, “How a ‘G-2’ Would Hurt,” *The Washington Post*, Apr 2, 2009 (A.21), <http://www.brookings.edu/opinions/2009/0402_china_wilder.aspx> (검색일: 2011.2.15).

⁶ National Intelligence Council, *Global Trends 2025: A Transformed World*, NIC 2008-003 (November 2008), p. 29, <www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html> (검색일: 2011.2.15).

⁷ 일본 내각부가 지난 2월 14일 2010년 기준 달러 환산 명목 국내총생산(GDP) 규모를 5조4742억 달러(약 6180조원)라고 밝히면서 중국(5조8786억 달러)이 명실상부 세계 2위 경제대국이라는 점이 확인됐다. 『아시아경제』 2011년 2월 15일.

동아시아 공동체 건설의 선결적 과제이며 이를 위해서는 공통의 분모를 만들어야 한다. 이런 토대 위에 동아시아 공동체는 구상에서 현실로 나타날 것이다. 쑨거(孫歌)는 동아시아를 하나의 총체로 조합해 통일체로 간주하는 것은 매우 어렵다고 진단했다. 그 이유는 “제2차 세계대전 이후 동아시아는 그 자체가 냉전의 축소판이 되었고 한국전쟁이 조장되고 발발됨에 따라 한반도에 철의 장막이 본격적으로 펼쳐졌으며, “한국-일본-타이완’과 ‘소련-중국-북한-몽골인민공화국’은 줄곧 동일한 이데올로기를 향유할 수 없는 사회 대립과 정신적인 격절 상태에 놓이게” 되었기 때문이다.⁹ 이러한 역사 구조적 문제에도 불구하고 탈냉전 이후 “국민(민족)국가 단위의 자국 중심 사고가 초래한 대립과 분쟁을 동아시아가 해결해 줄 것”으로, “서구적 근대에 대한 ‘탈근대적 대안’을 동아시아에서 찾”으려는 모색으로, “자본주의에 맞서는 유력한 수단을 동아시아 공동체가 제공”해 줄 것이라는 기대 속에서 동아시아 공동체 구상은 점차 구체화되고 있다.¹⁰

그러나 동아시아 공동체 건설 앞에는 다양한 난제가 놓여 있다. 우선, 역사문제·영토문제·지역 현안문제 등을 해소할 수 있는 동아시아 지역 차원의 공통의 분모가 부재하다는 점이다. 인종·종교적 차이, 국가 간 이익을 둘러싼 분쟁, 전쟁에 의한 가해국과 피해국의 존재 등을 용해할 공통의 공감을 형성할 수 있는 문명을 만들어낼 수 있는가의 문제다. 둘째, 지역공동체 구성에 있어 불균형성의 심화와 위계적 구조화의 가능성이다. 한·중·일 3개국의 규모는 ‘초대형 공룡’의 모습을 보일 것이며 이에 따른 강대국 위주의 공동체 재편은 지역 국가들의 불안을 야기할 것이라는 점이다.¹¹ 셋째, 지역공동체 구축과정에 있어서 서구 및 동아시아지역 국가 내부에서 제기되는 ‘중국위협론’을 어떻게 해소할 수 있을 것인가의 문제다. 이 문제는 다음 문제와 즉각적으로 연동된다. 넷째, 동아시아 공동체 구성과 미국의 관계문제이다. 즉 여전히 존재하는 동맹구조와 지역공동체 구상을 어떻게 연계

⁸ 1997~1998년 아시아 재정위기 국면은 지역공동체 구축의 중요성과 그 방향에 대한 명백한 이동의 근거를 제공했다. 동아시아 국가들에게 APEC은 지역경제 문제에 대한 제도적 대응과 지역 재정위기 대응에 부적절한 것으로 드러났다. Richard Weixing Hu, *Building Asia Pacific Regional Architecture: The Challenge of Hybrid Regionalism*, Center for Northeast Asian Policy Studies (The Brookings Institution, July 2009), pp. 5-6.

⁹ 쑨거, “동아시아 시각의 인식론적 의의,” 『동아시아, 인식지평과 실천공간』 (서울: 아연출판부, 2010), pp. 48-49.

¹⁰ 박상수, “한국발 ‘동아시아론’의 인식론 검토,” 위의 책, pp. 139-140.

¹¹ 백낙청은 한·중·일 세 나라의 결합으로 인해 ‘초대형 공룡’화를 우려함과 동시에 이렇게 결합된 지역공동체는 세계민중과 지구 환경에 엄청난 해악을 양산할 것으로 우려한다. 류준필, “분단 체제론과 동아시아론,” 위의 책, p. 183.

할 것인가의 문제다. 이 문제는 향후 지역공동체 구성과 관련 상당한 논란의 진원지가 될 가능성이 높다. 다섯째, 이데올로기적 대립 구도로 인해 동아시아 공동체로 포괄되지 못하는 국가들을 어떻게 유인할 것인가의 문제다. 북한과 타이완의 문제는 공동체 구성과정에서 필수적으로 해결해야 할 중요한 대상이다.¹² 특히 한국의 입장에서 북한문제는 공동체 구성에서 그 중요성이 더욱 부각되고 있다. 남북관계의 자주적 발전과 화해협력의 전진은 동북아 지정학에 지대한 긍정적 역할을 미칠 것이며, 이는 동아시아의 지역공동체와 평화 구조에 상당한 영향을 미칠 것이기 때문이다. 이것이 한반도 문제가 지니고 있는 동아시아 및 동북아시아 지정학의 의미이다.

이러한 복잡한 상황 속에서 한국은 북한 문제와 동시에 동아시아 공동체 구성과정에서 새로운 역할을 모색해야 한다. 핵심 고리는 한반도 평화체제를 구축하는 것이며, 평화체제 구축이 동아시아지역의 안정뿐만 아니라 번영에도 기여하는 방향이어야 한다. 그리고 이 과정에서 한국의 긍정적 기여를 통해 한반도의 통일을 위한 ‘가능한’ 환경을 조성해야 한다. 동아시아 공동체 구상의 실행방향은 지역의 안정과 번영을 위한 것이며, 이 과정은 동시에 한반도의 평화체제 실현과 통일을 가능케 하는 환경을 만들어낼 수 있는 선순환적인 것이어야 한다.

이런 측면에서 “가령 ‘동아시아문화경제공동체(CECEA: Cultural and Economic Community of East Asia)’와 같은 연대구조를 만들어 상호간의 선린유대와 공동번영의 항구적 틀을 강화해 나가는 가운데 통일의 길”을 찾을 수 있을 것이다.¹³ 현재 지역공동체가 주로 경제적 영역을 중심으로 작동하고 있는 것이 현실이며 경제적 상호의존의 확대가 지역 공동체 구성에 긍정적 기여를 할 것이나, 동아시아 지역의 현실을 고려할 때 문화적 공감대를 형성하는 것이 필수적이라 판단된다. 즉 국제정치의 국민국가 중심적 사고와 서양 중심주의를 극복하고 새로운 가치의 공감대를 형성하기 위해서, 동아시아지역 국가들이 “독자적인 지정학적·문명론적 조건을 공유하고 상호 영향을 주고받으면서 존속해온 시공간”으로서의 어떠한 문명을 현대에 맞게 갱신할 필요가 있다.¹⁴ 이것은 한국의 미래비전과 관련 두 가지 지점을 함축한다. 남북관계의 발전은 경제적 측면에서 지역 통합을 선

¹² “동아시아 공동체가 지역 내 일부 부자나라들의 클럽이 되지 않도록 북한이나 ‘국가와 비국가의 중간’에 위치한 타이완 같은 주변적 존재들을 포용할 장치가 요구된다.” 백영서, “동아시아론과 근대적응·근대극복의 이중과제,” 『창작과 비평』, 제36권 제1호 (2008), p. 51.

¹³ 황태연, 『공자와 세계 1: 공자의 지식철학(상)』, p. 68.

¹⁴ 백영서, “동아시아론과 근대적응·근대극복의 이중과제,” p. 41.

자 관점적 정치체(multiperspectival polity)’로서 구성된 EC로 인해 변화가 촉진되었다. 이러한 변화의 배경에는 초(超)국가화 된 미시경제 연계의 세계 시스템 연결망들에 의해 만들어진 세계경제에서 비영토적 ‘지역(a nonterritorial region)’의 창출에 기인했다.¹⁷ 따라서 과거에는 영토문제가 중요했다면 이제 점차적으로 네트워크를 둘러싼 통제가 더욱 중요하게 부각되고 있다.¹⁸ 이러한 변화의 추동력은 세계화였다.

세계화 현상은 기존 국가성격에 상당한 변화를 야기하고 있으며,¹⁹ 세계화에 적응 또는 대응하기 위한 지역차원의 통합의 흐름과 국가 내외부의 다양한 거버넌스(governance)의 출현으로 나타났다.²⁰ 그러나 통합과 거버넌스의 출현에도 불구하고 다양한 문제점과 위기가 제기되고 있다. 즉 세계화는 국가의 영역을 넘어서는 세계적으로 상호의존적인 과정에 의해 생산되고 형성되는 것인데, 이는 모든 국가의 정부와 인민들의 일상생활에 심각한 문제를 양산한다. 카스텔(Castells)은 세계화가 더욱 촉진되면 될수록 세계화로 인해 야기된 모순은 더욱 확대될 것이라고 예측했다. 그 이유는 민족 국가는 여전히 거버넌스 네트워크를 민족국가의 이익을 강제하기 위한 협상 테이블로 또한 각 국가 자신의 이익을 극대화하기 위한 기회의 영역으로 보기 때문이며, 이로 인해 정부 간 정책결정과정은 교착에 빠지게 된다는 것이다.²¹

¹⁶ John Gerard Ruggie, "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relation," *International Organization*, Vol. 47, No. 1 (Winter 1993), p. 168.

¹⁷ *Ibid.*, p. 172.

¹⁸ 즉 네트워크의 범주와 특징에서의 고려할만한 변화가 발생하면서, 네트워크는 어떻게 출현하는가, 어떻게 기능하는가, 어떻게 지속되는가, 어떻게 규정되는가, 어떻게 변형되는가가 중요한 문제로 등장한 것이다. Thomas J. Biersteker, "State, Sovereignty and Territory," *Handbook of International Relations* (London: SAGE, 2002), p. 172.

¹⁹ 세계화는 재정 시장의 세계적 상호의존성과 다국적 기업과 그 기업을 보조하는 네트워크의 핵심을 둘러싼 상품과 서비스의 생산·관리·분배의 국제화로서 세계경제의 존재, 상호의존적이고 다층화 된 시스템 내의 세계적·지역적 커뮤니케이션 과정의 상호관계에 의해 특징지어지는 세계적 미디어 시스템, 지속 불가능한 발전으로 인해 돌이킬 수 없는 피해로 특징지어지는 지구적 이슈로서 환경 관리, 인권의 세계화, 국제테러·대량살상무기 등 전 지구적으로 공유된 문제로서 세계 안보 등을 특징으로 들 수 있다. Manuel Castells, "Global Governance and Global Politics," *Political Science & Politics*, January 2005, p. 10, <http://arkkitehuuri.tkk.fi/YKS/fin/opetus/kurssit/yks_theoria/luennot/Castells/2005Global-Castellas.pdf> (검색일: 2011.4.2).

²⁰ 이러한 위기에 대응하기 위한 지역적 통합의 양상은 다목적적·구조적으로 정의된 EU (European Union), 무역문제 등 일련의 이슈에 집중하는 NAFTA (North America Free Trade Agreement), 조정과 분쟁의 공간으로서 APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation) 또는 ASEAN 등으로 분류할 수 있다. *Ibid.*, p. 11.

²¹ *Ibid.*, pp. 10-12.

가 광범위하게 형성·확산되고 있다는 측면을 고려하여, 동아시아 및 아태지역의 네트워크를 활성화할 수 있는 중심성을 제공하는 ‘중추’로서의 네트워크 국가의 가능성을 모색하지는 것이다. 특히 이 글에서 전개할 한반도 평화공영체제 구축이 현실화될 수 있다면 아태지역의 중추로서 네트워크 국가의 가능성은 더욱 높아질 것이라고 판단된다.

Ⅲ. 한반도 평화공영체제 구상과 실현 방안

1. 한반도 평화공영체제 구상

한반도 평화공영체제 구상은 남북관계의 담보상태로 인해 진전되지 못하고 있는 한반도 평화체제와 남북한 경제공동체의 실현을 구체적으로 모색하려는 것이다. 이와 함께 참여정부 시절 ‘동북아시아대 구상’으로 제시된 전략을 동아시아 및 아태지역으로 확대하고, 변화하는 세계에서 한국의 미래비전을 새롭게 조정하려는 것이다. 한반도의 평화와 공영의 추진은 단지 한반도의 안정과 평화라는 차원을 넘어서서 동아시아 공동체 건설의 촉진 및 아태지역 네트워크의 중심성을 제 공할 수 있다고 판단되기 때문이다.

가. 개념, 기본방향 그리고 핵심원칙

한반도 평화공영체제는 한반도 평화체제와 공동번영체제의 구축을 통해 동아시아 지역공동체 구성과정에서 한국의 책임의식을 발휘하고, 세계의 중심으로 자리 잡고 있는 아태지역에서 한국의 역할을 더욱 확대하자는 것이다. 즉 한반도의 평화 및 공동번영 추구하고 연계하여 동아시아 지역공동체 구성 및 아태지역을 주(主)무대로 하는 네트워크 국가를 모색하는 것이다. 그 구체적인 구상은 아래와 같다.

방향성을 유지해야 한다. 셋째, 남북관계의 특수성과 국제적인 보편가치를 결합하는 가운데 추진되어야 한다. 민주주의, 시장경제, 보편인권, 법의 지배 등으로 지칭되는 세계화의 보편적 가치를 무조건적으로 강조하는 것이 아니라 북한이 처한 현실과 능력, 그리고 남북관계의 특수한 성격을 반영하여 접근해야 한다는 것이다. 넷째, 한반도와 동아시아 및 아태지역과의 네트워크를 확대·심화시키는 방향에서 추진되어야 한다. 북한이 국제사회의 일원으로 참여할 수 있도록 하는 것은 물론 한반도의 통합과정이 아태지역과의 연계성을 심화할 수 있도록 추진함으로써 한반도의 평화공영체제가 향후 이 지역에서 네트워크의 중심성을 제공할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 다섯째, 한국 사회 내부의 국민적 합의 기반을 강화하는 가운데 추진되어야 한다. 이것은 국가정책을 실행함에 있어 사회 구성원의 지지와 동시에 다양한 거버넌스와 네트워크의 참여가 필요하기 때문이다.²⁷

나. 기본 프로세스

한반도 평화공영체제의 구축과정은 ‘1단계 평화정착 → 2단계 국가연합 → 3단계 통일국가’로 설정한다. 과거 ‘민족공동체통일방안’은 ‘화해협력, 남북연합, 완전통일’, 김대중 전 대통령의 ‘3단계 통일론’은 ‘남북연합, 남북연방, 완전통일’이었다. 이미 6.15 남북공동성명에 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향”해 나가기로 합의했다. 이러한 합의정신에 근거해서 ‘평화정착, 국가연합, 통일국가’의 3단계로 간명하게 정리할 필요가 있다.

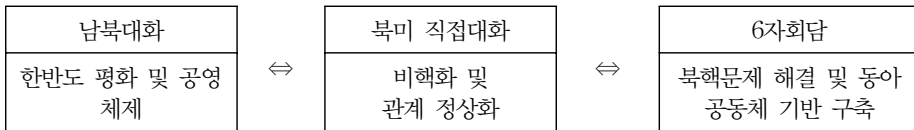
1단계 ‘평화정착’은 북핵 문제의 해결 그리고 남북관계의 안정화·제도화로서 한반도 평화협정이 체결되고 남북정상회담이 정례화 되어야 한다. 이와 함께 상주대표부가 설치되고, 남북공동시장 형성 및 각종 경제협력사업 프로젝트에 기초한 남북경제공동체가 구성되어야 한다. 이러한 남북협약의 남북정치협약체, 남북경제공동체, 사회문화공동체의 3개 부문 협력 레짐을 구성하고, 그 하위에 각종 위원회를 상설화해야 한다. 2단계 ‘남북연합’은 연합기구 구성으로서 남북정상회의, 남북각료회의, 각종 사무처 및 남북군축기구 및 핵통제기구가 구성되어야 한다. 이와 함께 화폐·통화동맹, 단일 중앙은행, 재산권 확립, 통행·통상·통신협정 등이 발

²⁷ 예로 들면, 2009년 11월 국민여론조사에서 북핵 폐기를 전제로 대규모 대북경제지원에 대해 65.6%의 국민이 적극 찬성 또는 찬성한다는 결과가 나왔다. 최진욱, 『국민들의 대북인식 변화와 대북정책 평가』 (서울: 통일연구원, 2010), p. 29.

있다. 6자회담은 재개의 접점을 찾지 못하고 있다. 이 실타래를 풀어야 한반도 평화체제로 전진할 수 있다. 한반도 평화체제 구축의 기본원칙은 남북관계와 6자회담의 선순환을 통한 평화체제 구축과 북핵문제 해결이어야 한다. 즉 한반도 문제의 당사자로서 남북관계를 중심에 두고, 국제적 현안이 된 북핵 문제를 다루는 6자회담을 조화롭게 결합시켜야 한다. 6자회담은 북핵문제뿐만 아니라 북미 및 북일관계 정상화와 한반도 평화체제가 논의되는 장이 되어야 하며, 이를 통해 별도의 프로세스로서 ‘2+2(남·북+미·중) 평화협정’을 통해 항구적인 평화체제를 구현하는 것이다.

따라서 북핵 문제 해결을 위해 ‘삼중연계전략(three track)’을 구사해야 한다. 한·미간 북핵 문제에 대한 새로운 방향성을 도출하고 6자회담 주최국인 중국과의 협력을 강화하고, 북한과의 직접적인 대화 창구를 개설하고, 한반도 평화체제 전환을 위한 구체적인 남북대화를 실행함으로써 ‘남북대화(한반도 평화체제 구축) - 북미직접대화(비핵화 및 관계정상화) - 6자회담(북핵문제 해결 및 지역공동체 초입구조)’이라는 전략적 배열을 구성하는 것이다.²⁹

<그림 2> 북핵문제 해결 및 한반도 평화체제 구축을 위한 ‘삼중연계전략’



이 전략에 입각하여 단계적으로 한반도 평화체제를 구축해야 한다(<그림 3> 참조). 이미 6자회담의 2·13선언에서 ‘동북아 평화안보체제’ 논의를 위한 워킹그룹(working group)에 합의했고, 한반도 평화체제 직접 관련 당사자(4자) 간 회담에 대한 진전된 공감대가 있으며, 남북 정상간 10·4선언에 근거해서 3자 또는 4자 회담에 합의한 바 있다. 이러한 합의정신을 재확인한다면 정전체제에서 평화체제로의 전환을 위한 설계도는 이미 만들어진 것에 다름 아니다. 문제는 전제조건으로서 북핵 문제 해결이 남아 있을 뿐이다. 북핵 문제에 있어서도 실제로 북미 간에

분단국가의 제도적 평화상태를 의미하기 때문이다. 이러한 전제 없이 한반도 평화공영체제의 구축은 불가능하며, 역으로 북핵문제 해결과 평화체제 구축은 한반도 평화공영체제 구축의 현실 가능성을 더욱 높여줄 것이다.

²⁹ 김중욱, “오바마 행정부의 동북아시아 외교전략과 우리 정부의 정책 방향: 한국의 대북정책을 중심으로,” 『통일정책연구』, 18권 1호 (2009), pp. 26-27.

즉 아태지역을 경제영토로 설정하여 새로운 비전을 창출한다는 것이다. 이를 위해 서 선결되어야 하는 것은 ‘공영체제’의 구축이다. ‘공영체제’는 한 단계 업그레이드(upgrade)된 도약경제로서 한반도의 신 성장 동력 및 지역 확대의 기반을 만들어 줄 것이며, 북한경제의 현대화를 통해 남과 북의 보완 경제협력 구축을 가능케 할 것이고, 이를 바탕으로 동아시아 및 아태지역을 ‘유사영토’로 개척하는 공동번영 네트워크 구축의 중심성을 제공해줄 수 있을 것이다. 한반도의 지경학(地經學)적 상황을 고려하면, 동남아시아 지역에 남북한이 공동 진출하여 쌍방의 시너지 효과를 창출할 수 있으며, 위로는 극동지역(연해주, 시베리아 등)과 동북 3성에 대한 공동협력 및 진출을 모색할 수 있다. 이러한 흐름은 북한의 변화와 세계경제의 편입을 가속화하는 효과도 동시에 만들어낼 것이다.

이를 위해 추진전략으로서 ‘점(點)→ 선(線)→ 면(面)’으로의 확산이 필요하다.³³ ‘점’은 접촉과 소통의 확대로서 개성, 금강산, 신의주, 라진-선봉을 들 수 있다. ‘선’은 호혜적 산업협력 거점의 확보 차원으로 서부 축은 개성·해주공단과 평양·남포를 잇고, 동부 축으로는 금강산과 청진·원산을 잇고, 북부 축으로는 나진·선봉지역(극동지역 거점)과 신의주(동북 3성 거점)를 잇는 것이다. ‘면’은 이러한 협력의 결실로서 경제통합기반 구축을 위한 SOC(에너지, 교통·물류 등)를 구축하는 것이다.

이 전략에 입각해서 ‘공영체제’를 위한 5대 협력사업을 추진할 필요가 있다. 5

그것은 국제공동체의 인정과 원조에 의해 지원되었지만, 기초적인 제도와 국내적 정통성은 결여된 발전과정을 거친 정부를 의미했다. Robert Jackson, *Quasi-states: Sovereignty, International Relations, and The Third World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), pp. 21-26. 이런 의미에서 세계화 이후 탈영토성이 강화되면서 근대적 의미의 영토적 개념은 희미해졌으며, 다양한 초국가적·초정부적 네트워크에 의해 영토적 구획을 횡단하는 ‘외부와의 통로가 승승 뿔린(prou) 불명확하고 불완전한 모습이 나타나게 되었다. 민병원, “세계화시대의 네트워크 국가,” p. 490. 따라서 ‘유사영토’는 행위자들에게 모든 영토에서 다함께 행위 할 수 있도록 허용하는 세계적 차원의 ‘유사영토’의 개념으로 전환되고 있다고 볼 수 있다. 이런 개념에 의하면 전 세계는 한반도 공영경제체제에게 ‘유사영토’로서의 의미를 갖는다. 이 ‘유사영토’는 여전히 정치·안보적 측면에서 행위 할 수 있도록 하지 않겠지만, 경제적 영역에서는 모두가 행위 할 수 있는 ‘유사영토’로서의 가능성을 보여줄 수 있다. 특히 세계화가 ‘아태화’로 귀결되고 있는 상황에서 한반도 공영경제체제 구축을 통해 아태지역을 경제영역의 ‘유사영토’로서 활용하는 접근이 필요하다.

³³ 중국 대외개방의 가장 중요한 특징은 ‘점(點)-선(線)-면(面)’ 정책으로, 경제특구법(點)은 폐쇄된 중국 대륙을 외부세계와 연결하는 ‘창구’로서의 역할 및 기존 계획경제시스템을 개혁하고 시장시스템을 도입하는 ‘실험장’ 역할을 담당했다. 경제특구의 성과에 따라 연해 항만도시(線)가 개방되었고, 2001년 WTO 가입 이후 중국(面)은 전면적인 개방국면에 들어선 것으로 평가된다. 원동욱·안병민, 『북한경제특구 개발에 따른 연계교통망 구축방안 연구』, 한국교통연구원 연구총서 2008-17 (2008), p. 113.

대 협력사업은 우선, 에너지 협력사업이다. 남북 차원에서 중유 및 전기 송전, 탄광 설비 현대화를 통한 북한 주요 4대 발전소(북창·평양·수봉·장진강) 개보수와 함께 송전시설 및 체계를 개선하고, 천연자원 공동개발³⁴을 추진하고, 동북아 차원에서는 에너지를 공동 관리하는 시스템을 통해 다자에너지 협력 체제를 만들자는 것이다.³⁵ 둘째, 교통 및 물류 망 협력사업이다. 이것은 북한 철도·도로 현대화 사업,³⁶ 철도 및 수송망 연결을 통한 동북아 물류체계 구축,³⁷ 해로를 통한 동북아 물류체계 구축³⁸ 등이다. 셋째, 정보통신(IT) 협력 사업이다. 이 사업은 ‘공영체제’가 네트워크 국가의 위상을 갖기 위해 가장 중요한 분야이기도 하다. 이 분야는 경험지역의 통신지원, 통신협정 체결을 통한 협력체계 구축, 정보통신센터 설립 및 IT 전문 인력 양성을 통한 통신 협력기반 구축사업 등이 필요하다. 넷째, 경제협력지대를 확대하는 것이다. 이는 앞에서 제시한 ‘점-선-면’으로서 개성, 해주, 금강산을 점으로 하여 동서 양축의 선으로 확대하는 방향이다. 다섯째, 관광산업 협력 사업이다. 이는 ‘개성-평양-백두산’ 관광벨트와 ‘금강산-칠보산-백두산’ 관광벨트를 구상할 수 있으며, 비무장지대의 친환경적 관광지대화도 고려할 수 있다. 이런 구상은 동북아지역 관광 허브 구상과 연계되어 진행될 필요가 있다.

³⁴ 한에 매장된 360여종의 천연자원 가운데 경제적 가치를 가진 자원은 200여종으로 마그네사이트 매장량 세계 제1위, 텅스텐·몰리브덴·흑연·중정석·형석 등 7종은 세계 10위권의 매장량을 가지고 있다. 『연합뉴스』 2006년 3월 27일.

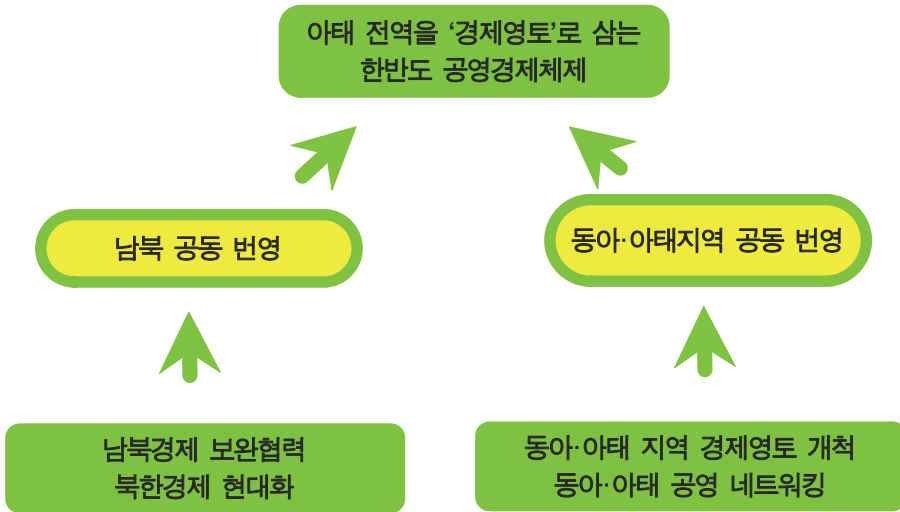
³⁵ 동북아 다자에너지 협력체제가 만들어진다면, 역내 다자안보협력체의 가능성을 모색할 수 있을 것이다. 유럽에서 주요 전쟁 물자였던 석탄과 철강의 공동관리를 통해 경제 및 안보협력체로 발전했던 것을 하나의 경험적 사례로 활용해볼 수 있을 것이다. 송은희, “동북아 다자에너지 협력방안에 관한 연구,” 『세계지역연구논총』, 26집 3호 (2008), p. 19.

³⁶ 철도는 ‘개성-평양-신의주(410km, 2조 2천억 원)+TCR’, ‘평양-원산-두만강(920km, 4조 8천억 원)+TSR’ 라인, 도로는 ‘개성-평양-신의주(410km, 4조원)+AH1(일본-부산-북한-신의주-중국-인도 동남아 경유 터키 이스탄불)’, ‘온정리-원산-두만강(800km, 8조원)+AH2(일본-부산-동해안-북한을 경유 러시아 대륙 횡단)’ 등의 방안이 있다.

³⁷ TCR 및 도로(부산-신의주-압록강대교-동북3성-유럽)를 통한 ‘압록강 프로젝트’(동북 3성은 중국 국내 총생산의 9.4%를 차지, 2008년 기준)와 TSR 및 도로(부산-서울/속초-원산-나진-하산/모스크바-유럽)를 통한 ‘나진-하산 프로젝트’가 있다.

³⁸ 세 가지 루트가 있는데, 첫째, 인천-남포/부산-나진으로 하역이 효율적이며, 둘째, 부산-선봉(유류-천연가스), 송림(제철), 흥남(석탄·시멘트), 청진(지하자원)이 있고, 셋째, 인천-해주 구간으로 시멘트 및 기타 경제협력의 루트로 활용할 수 있다.

<그림 4> 아태 전역을 ‘경제영토’로 삼는 ‘공영경제’



이 구상이 점진적·단계적으로 실천된다면, 북한경제의 현대화 및 국제사회로의 편입이 가능하며 한국은 새로운 성장 동력을 확보할 수 있을 것이다. 이것이 바로 ‘공영경제’이다. 이 ‘공영경제’는 경제와 평화를 연계하는 것이며, 경제사업의 파급 효과는 동아시아지역으로 확장될 것이며, 확장된 경제력은 아태 전지역을 ‘경제영토’로 삼을 수 있을 것이다(<그림 4> 참조).

IV. 동아시아 및 아태지역 공동번영권의 ‘네트워크 국가’

1. 21세기 형 ‘네트워크 국가’:

한반도 통일과 ‘동아시아 공동체’ 구성에 기여

한반도 평화공영체제의 구축을 통해 한국은 21세기 형 ‘네트워크 국가’를 모색할 필요가 있다.³⁹ 이 방향은 한반도의 통일 및 동아시아 공동체 구성에 촉진자로

³⁹ 백영서는 ‘네트워크 국가’에 대해 “근대의 적응, 특히 전 지구적 자본주의 현 단계의 단기적 적응에 불과할 뿐, 중장기적인 근대극복의 지향이 엿보이지 않는다”고 비판하면서, ‘복합국가론’을 제안했다. 백영서, “동아시아론과 근대적응·근대극복의 이중과제,” pp. 46-51. 이는 타당한 비판이다. 그럼에도 불구하고 근대 극복의 과제도 현재의 극복을 통해 가능하다는 점에서, 또한 현재를 반영하는 다양한 변화에 근거해서 극복의 대안을 마련할 수 있다는 측면에서 ‘네트워크 국가’론은 의미를 갖는다고 판단된다.

화시킬 수 있는 전략이다. 남북한의 평화와 공영체제로의 전환은 이데올로기적 대립의 극복과 냉전적 패러다임의 최종적 해결을 의미하기 때문이다. 또한 북핵 문제 해결과 평화협정 체결이 성사된다면 국제적 제도와 평화 정착에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 이렇게 구성된 결과물은 21세기 새로운 문화적 대안모델로서 기능할 수 있다. 그리고 동북아 및 동아시아 지역의 안정과 번영을 위한 환경과 인프라를 제공한다는 측면에서 지역 차원의 이니셔티브 확보 및 동아시아 공동체 구성의 난제를 해결할 가능성을 보여줄 수 있을 것이다.

우선 동아시아의 근대역사로 인한 지역적 정체성의 부재를 해결할 단초를 발견할 수 있을 것이다. 즉 한반도 평화공영체제 구축과정은 동아시아 지역 국가들 간의 문명적·문화적 ‘패치워크’를 촉진할 것이다. 전통적으로 동아시아문명은 “외부 문명권에서 들어온 모든 인간들과 모든 문화조각들을 유교적 바탕 위에서 유교적인 실로 꿰매고 유교적인 접착제로 붙여 더욱 강력한 완전품으로 재생산된, 그리고 매일 재생되고 있는 ‘짜깁기’” 문명이었다.⁴³ 이러한 패치워크의 능력으로 인해 가장 발전 속도가 빠르고 세계의 권력과 경제력이 집중될 만큼 세계에서 가장 높은 산업생산력과 기술력을 축적해갈 수 있었던 것이다.⁴⁴ 이러한 동아시아의 전통을 현대적으로 재해석하는 노력이 필요하다. 즉 “동아시아(인) 정체성을 서유럽에 의해 구성된 것을 수용하는 차원이 아니라 재창안(reinvention)의 차원에서 새롭게 조직”해야 한다.⁴⁵ 이 과정에서 한반도 공영체제 구축의 창조적 과정은 동아시아 국가들을 적극적으로 유인할 수 있을 것이다.

둘째, 지역공동체 구성에 있어 위계적 구조화의 문제와 ‘중국위협론’⁴⁶ 및 동아시아 지역에서의 미국의 존재 문제이다. 이 세 가지는 맞물려 있다. 동아시아지역에서 미국과 중국의 영향력은 막강하다. 따라서 동아시아 국가들은 어느 입장이든 지간에 위계적 구조화의 우려를 떨칠 수 없다. 이 문제의 ‘결절지역(結節地域)’은 한반도이다. 한반도는 미국과 중국의 접점이며, 동아시아지역 불안정의 중심임과 동시에 동아시아 지역 발전의 추동력이며 발원지로서의 이중적 함의를 갖고 있다.

⁴³ 황태연, 『공자와 세계 1: 공자의 지식철학 (상)』, p. 28.

⁴⁴ 위의 책, p. 41.

⁴⁵ 임춘성, “동아시아인의 정체성 형성, 장애와 출구: 비판적 동아시아담론을 중심으로,” p. 283.

⁴⁶ ‘중국위협론’의 실체는 중국이 지금처럼 계속 발전하면 언젠가 서구에 위협이 될 수 있다는 상상적 예측 속에서 전개된 부정적 발로이며, 서양의 동양에 대한 인종우월주의적 관점에서 나온 차별의식의 표현이며, 탈냉전·탈근대 시대에도 국제정치체제의 경쟁과 대결의식을 생성하고, 유지하기 위한 이데올로기 기제의 한 축으로 볼 수 있다. 고성빈, “‘중국위협론’에 대한 비판적 사유: 허위의식의 그물,” 『진보평론』, 제44호 여름호 (2010), pp. 189-204.

따라서 한반도 평화공영체제의 구축은 동아시아 공동체의 위계적 구조화를 방지할 수 있는 완충역할, 미·중의 대립구도를 완화할 수 있는 중재역할, 동아시아 지역의 경제적 영역 확대의 출발 역할을 수행할 수 있을 것이다.

셋째, 동아시아 공동체 구상에서 소외되었던 북한, 대만을 적극적으로 유인할 수 있다는 측면이다.⁴⁷ 한반도 공영체제의 구축은 이미 북한이 국제사회의 일원으로 등장했다는 것을 의미한다. 북한문제의 해결은 대만문제 해결의 긍정적 환경을 제공할 것이다. 이러한 흐름은 냉전적 질서를 공동체 질서로 전환하는 것이다. 즉 동아시아 공동체 구축과정은 북한과 대만의 두려움을 완충할 수 있는 긍정적 역할로 작용할 것이다. 특히 동아시아 공동체가 우선적으로 경제와 사회적 문제에 집중할 것이라는 측면에서 북한과 대만이 정치·안보적 측면의 우려를 하지 않을 수 있으며, 자국 차원에서 국내 문제를 적극적으로 해소할 수 있는 자원을 제공해줄 수 있을 것이다.

한반도 공영체제와 동아시아 공동체는 서로 선순환 구조에 놓이게 될 것이다. 현재 동아시아 국가들의 지역공동체 논의는 좁은 의미에서 경제적 통합이라는 공통분모를 중심으로 작동하고 있다. 그리고 다른 측면에서 미국과의 관계를 우선시 하면서 동시에 중국의 부상을 적극적으로 고려하는 그런 구조적 제약 안에서 작동하고 있다. 따라서 동아시아 지역의 상대적 자율성을 확보하기 위해 다자주의를 중시하는 열린 지역주의와 중층적 지역질서를 추구해야 한다.⁴⁸ 열린 지역주의와 중층적 지역질서의 추구에 있어 한반도 평화공영체제를 추진하는 ‘네트워크 국가’로서 한국은 지역공동체 구성의 네트워크 중심성을 제공하는 촉진자 또는 조정자로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

2. 아태지역 공동번영의 ‘중추(hub)’로서 지역 위상 구축

APEC은 태평양을 횡단하는 유일한 지역체계로서 지역 지도자들 양자 또는 다자적 모임의 유용한 거점이었으며, 아태지역의 안정과 번영에 중요한 역할을 하고 있다. 특히 동아시아 국가들이 대체적으로 수출 지향적 경제를 가지고 있기 때문에

⁴⁷ “동아시아 지역협력과 공동체 구상이 강화되고 있는 상황에서 북한을 자칫 동아시아 지역주의와 협력체제 형성에 있어서도 고립된 섬으로 남길 우려를 낳고 있다. 실질적으로 ‘아세안+3’나 ‘동아시아 정상회의’ 등과 같은 동아시아 공동체 논의와 그 추진과정에서 북한은 소외되어 있으며, 오히려 동아시아의 평화와 안보환경을 저해하는 장애요인으로 인식되고 있다. 이동운, “동아시아 공동체와 남북한 상생의 지역협력,” 『OUGHTOPIA』, 제23권 1호 (2008), p. 121.

⁴⁸ 백영서, “동아시아론과 근대적응·근대극복의 이중과제,” p. 42.

아태지역 간 경제적 연계와 무역은 더욱 비중이 높아질 것이다. 이러한 추세에 비추어볼 때, 아태지역의 느슨하지만 포괄적인 ‘지역체계(regional architecture)’⁴⁹는 이 지역 국가들의 번영과 안정에 긍정적인 역할을 할 것으로 판단된다. 즉 환태평양 지역체계는 그 중심에 ASEAN+3을 배치하고, EAS(East Asia Summit)를 확대하여 국가 간 상호 조정과 협력을 용이하게 하며, APEC은 거대한 경제지대로 존재하여 서로가 긍정적인 효과를 발휘할 수 있는 방향성을 견지할 필요가 있다. 이렇게 구성된 아태지역은 ‘ASEAN+3+3’의 형태가 될 수 있을 것이다.⁵⁰

단 동아시아 지역의 복잡한 상황으로 인해 공동체 구성은 아태 지역의 광범위한 제도적 구축 계획과 동시에 진행될 수밖에 없을 것이다. 그것은 지역 차원에서 미국의 존재와 중국의 급격한 부상, 동아시아 공동체 구성에 대한 다양한 논의와 실천의 심화 등에 기인한다. 문제는 미국의 위상과 동아시아에 대한 전략이다. 미국은 이 지역의 정치·경제적 관계의 변화과정을 관리하기 어려운 상황으로 가고 있기 때문에, 미국의 군사력에 도전하지는 않겠지만 미국의 보장 또는 연계 없이 동아시아 국가들의 보편적 이익을 증진시키기 위한 지역 협력의 거점을 확보하려고 시도할 것이라는 점이다.⁵¹

따라서 아태지역은 당분간 복잡한 지역체계의 혼성물로 남아 있을 가능성이 있다. 아태지역의 각 국가들은 자국의 이익과 지역 차원의 공통이익을 만들기 위해 다양한 접근과 계획을 실천할 것이다. 즉 아태지역은 ASEAN, ASEAN+3, EAS, APEC 등 네 가지가 상호 중층적으로 결합되는 지역체제로 전개될 가능성이 높다. 이런 환경 속에서 한국은 한반도 평화공영체계 건설을 통해 아태지역의 중추로서의 지역 위상을 추구해야 한다.

한반도는 대륙과 해양을 연결하는 랜드브리지(Land Bridge)로서, 동아시아 지역공동체 구축의 장애이자 출구로서, 탈냉전 이후 냉전적 대립의 최전선이자 해결의 최종지역으로서, 아태지역 경제교류의 장벽지역이자 경제교류의 십자로로서의

⁴⁹ ‘지역 체계’라는 용어는 상이한 지정학적 경계와 지역의 기능적 협력의 문제로 정의할 수 있으며, 이는 집단적으로 지역의 번영, 평화와 안정을 만들 수 있는 통일성 있는 지역 조직과 제도의 네트워크, 양자·다자 협정, 대화 포럼 네트워크 등 관련된 메커니즘을 의미한다. 동아시아 지역은 이런 메커니즘과 관련하여 ASEAN, ASEAN+3, EAS, APEC 등이 혼합적·이종적·중층적 결합이 복잡하게 얽혀 있다. 이러한 복잡함으로 인해 유럽연합 구성과정의 ‘스파게티 그릇(spaghetti bowl)’ 효과와 비교하여 ‘국수 그릇(noodle bowl)’ 효과로 비유되기도 한다. Richard Weixing Hu, *Building Asia Pacific Regional Architecture: The Challenge of Hybrid Regionalism*, pp. 14~15.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 26.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 15-16.

적 흐름에 대응하여 아태지역을 ‘유사영토’로서의 경제영토로 활용하는 아태지역의 중추로서 네트워크 국가의 비전을 추진해야 한다. 즉 ‘초국가적 공간’으로서 아태지역을 경제영토로 활용하자는 것이다. 이 ‘초국가적 공간’은 문명, 인종, 문화, 지정학, 물류, 인간 이동 등 각 수준별로 형성되는 중층의 유동적 공간이며, 문화와 인적 교류의 범위, 정치·군사적 지배권, 제국적 질서로부터 최근의 사이버공간, 이주 네트워크, 다문화공동체, 국가 정부 간 협력체, 비정부기구의 연대 등을 포괄한다.⁵³ 따라서 이 공간에서 벌어지는 탈경계적 현상, ‘이종적 네트워크’, 인간과 사물의 교류와 이동, 경제적 교류 네트워크의 복잡성 등에 대응하여, 한국이 네트워크의 중심성을 제공하는 촉진자 또는 조정자로서의 중추 역할을 수행하는 네트워크 국가를 지향하자는 것이다.

한국은 2009년 세계무역순위 10위, 수출순위 9위이며,⁵⁴ 씨티그룹에 의하면 ‘2010~2050년 중 1인당 국내총생산(GDP) 상위 10개국’ 통계에서 한국이 2020년 세계 10위권 진입, 2030년 5위, 2040~2050년 4위에 도달할 것으로 전망했다.⁵⁵ 이런 추세 속에서 한반도 평화공영체제로 진입할 수 있다면 평화롭게 번영을 추구하는 동아시아 공동체 건설과정에서 중요한 역할을 수행할 수 있을 것이며, 아태지역을 경제영토로 활용하는 새로운 비전을 추진할 수 있을 것이다.

V. 결론

한반도 평화공영체제의 구축과정은 동아시아 공동체 건설과정과 선순환 구조를 형성해야 한다. 동아시아 공동체 건설의 구체적 실천 없이 한반도 평화공영체제의 구축은 불가능하며, 역으로 한반도 평화공영체제의 단계적 실현과정은 동아시아 공동체 건설의 추동력이 될 것이다. 즉 한반도 평화공영체제의 단계적 실현은 분단과 대립의 냉전질서를 평화와 공존의 탈냉전적 질서로 전환시킴을 의미하며, 이는 남북한이 동아시아지역에서 도덕성, 규범성, 정당성을 확보할 수 있도록 해주며, 동시에 동아시아 공동체 건설과정의 능동적 주체로서의 가능성을 확대할 것이다. 이러한 선순환 구조 속에서 실현되는 한반도 평화공영체제는 대륙과 해양을 잇고, 이데올로기적 대립을 완화하고, 새로운 경제지대를 만들어낸다는 측면에

⁵³ 박상수, “한국발 ‘동아시아론’의 인식론 검토,” pp. 166-167.

⁵⁴ 『머니투데이』, 2010년 11월 29일, <<http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2010112915373756383&type=&>> (검색일: 2011.4.10).

⁵⁵ 『연합뉴스』, 2011년 3월 1일, <<http://www.yonhapnews.co.kr>> (검색일: 2011.3.1).

익만을 추구하기 위한 경제적 인간, 경제적 가치 중심의 국가를 넘어서서 평화와 인본, 소통과 화합에 기초한 공동체의 공공선을 추구하는 방향에서 말이다.

■ 접수: 4월 15일 ■ 심사: 6월 7일 ■ 채택: 6월 13일

참고문헌

1. 단행본

국제전략문제연구소(CSIS) 스마트파워위원회 지음·홍순식 옮김. 『스마트 파워』. 서울: 삼인, 2009.

최진욱. 『국민들의 대북인식 변화와 대북정책 평가』. 서울: 통일연구원, 2010.

황태연. 『공자와 세계 1: 공자의 지식철학(상)』. 파주: 청계, 2011.

Grotto, Andrew·Cirincione, Joe. *Orienting the 2009 Nuclear Posture Review: A roadmap*. CAP. November 2008.

Jackson, Robert. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Strange, Susan. *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

Weixing Hu, Richard. *Building Asia Pacific Regional Architecture: The Challenge of Hybrid Regionalism*. Center for Northeast Asian Policy Studies. The Brookings Institution, July 2009.

2. 논문

고성빈. “‘중국위협론’에 대한 비판적 사유: 허위의식의 그물.” 『진보평론』. 제44호 여름호, 2010.

김상배. “네트워크 지식국가론의 모색.” 『네트워크 지식국가』. 서울: 을유문화사, 2007.

김종욱. “오바마 행정부의 동북아시아 외교전략과 우리 정부의 정책 방향: 한국의 대북정책을 중심으로.” 『통일정책연구』. 18권 1호, 2009.

류준필. “분단체제론과 동아시아론.” 『동아시아, 인식지평과 실천공간』. 서울: 아연출판부, 2010.

민병원. “세계화시대의 네트워크 국가.” 『네트워크 지식국가』. 서울: 을유문화사, 2007.

박명규. “분단체제, 세계화 그리고 평화민주주의.” 『시민과 세계』. 제8호, 2006.

박상수. “한국발 ‘동아시아론’의 인식론 검토.” 『동아시아, 인식지평과 실천공간』. 서울: 아연출판부, 2010.

백영서. “동아시아론과 근대적응·근대극복의 이중과제.” 『창작과 비평』. 제36권 제1호, 2008.

Conception for System of Peace and Co-prosperity in Korean Peninsula and the East Asian Community:
Network State to Promote Peace and Co-prosperity in Asian-Pacific Region

Jong-Wook Kim

This article will find ways to fulfill the unification of Korean Peninsula and the ROK's future vision. Inter-Korea issues should be approached in association with the changes of South-North relations as well as Northeast Asia geopolitics, the deepening in procedure and practice on "East Asian Community" initiative, the on-going changes of politics and economies in the Asia-Pacific region. Inter-Korea issue has been internationalized, regardless of the will of both parties. East Asian Community conception becomes an important practical issue in its local politics beyond the level of the general discourse. The deepening of globalization has brought economic up-grades in the East Asia region including the Asia Pacific region. The Changes in this region have provided new opportunities for the ROK. However, both the opportunity factors and the threat ones coexist in the East Asia region. Unless these challenges can be overcome, the peace of the Korean Peninsula and East Asian community building are unlikely to be achieved. Therefore, the configuration of the East Asian community should be started with building the system of peace and co-prosperity in Korean Peninsula. Building the system of peace and co-prosperity in Korean Peninsula will itself have a positive impact on the configuration of the East Asian community. The connective impacts on among the system of peace and co-prosperity in Korean Peninsula, the East Asian Community, and the Asia-Pacific region should be simultaneously considered as one. To make this happen, ROK ought to pursue a network state, which is a pivotal country to provide a network-centric for Asia Pacific region. The network state is a new vision takes advantage of 'quasi-economic territory' to Asia Pacific region. As a result, ROK should play a crucial role in building of the system of peace and co-prosperity in Korean Peninsula, in constructing of East Asia's regional identity, economic reciprocity, and cultural bond, in activating of economic development of the Asia Pacific region. It is a core vision in the system of peace and co-prosperity in Korean Peninsula.

Key Words: East Asian Community, Network State, System of Peace and Co-prosperity in Korean Peninsula, Quasi-territory, Hub State

북한에서 1990년대 정권 기관의 상업적 활동과 시장 확대

박 형 중*

- I. 서론
- II. 1990년대 북한에서 확대된 시장의
비교정치학적 이해
- III. 1990년대 정권 기관의 상업적
활동의 전개
- IV. 결론

국문요약

1990년대 북한의 시장 확대의 기본 동력은 정권 기관의 상업적 활동이었다. 이와 같은 시장 확대는 정치적 자본주의라는 개념으로 분석될 수 있다. 정치적 자본주의란 이윤을 창출하는 특권적 기회를 국가가 관리하는 시장활동을 의미한다. 이러한 시장활동은 이미 1977년 중앙당 외화벌이로부터 시작되었다. 1990년대 급격한 재정악화에 직면한 북한정권은 당, 군, 정외 각종 기관들이 외화벌이와 시장 활동을 통해 예산을 자체로 별도로 방임 또는 장려했다. 각종 기관은 이러한 기회를 적극적으로

활용하여 상업적 활동에 개입했으며, 각종 간부는 부정부패를 통해 치부(致富)했다. 가장 큰 수혜자는 군부였다. 1995년 선군정치의 개시와 함께 북한의 시장은 급팽창했고, 군부는 많은 특혜를 부여받았고 기회를 활용했다. 물론 1990년대 시장 확대는 정권에 많은 도전을 제기했으며, 정권은 이에 선택적으로 강압을 통해 대응했다.

주제어: 정치적 자본주의, 시장화, 선군정치, 외화벌이, 무역회사

I. 서론

1990년대 이후 북한의 시장화에 대해서는 일종의 주류 견해가 성립해 있다. 1990년대 이래의 시장화는 ‘아래로부터의 시장화’ 그리고 ‘자생적 시장화’라는 것이다. 이 두 가지 개념은 여러 학자들에 의해 조금씩 달리 설명되었지만, 그 핵심은 동일했다.¹ 이영훈의 설명을 빌리면, “주민들에 의해 자연발생적으로 상거래와

* 통일연구원 선임연구위원

¹ 이영훈, “북한의 ‘자생적 시장화’와 경제개혁의 전개,” 『통일문제연구』, 2005년 하반기호; 임수호, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』 (삼성경제연구소, 2008); 이석·김창욱·

개인생산이 확대되는 시장화 현상”²이다. 다시 말하면 주민들이 소비재의 생산과 유통(=시장)에 아래로부터 광범위하게 참여하고 이와 관련한 무역, 도소매, 수공업, 금융업, 시장시설, 고용형태 등에서 여러 ‘시장적’ 현상이 확대한다는 것을 의미했다.³ 이러한 아래로부터 자생적 시장화는 북한 정권이 시장 지향적 개혁을 할 수밖에 없도록 ‘강제’하거나 자생적 시장화에 ‘적응’할 수밖에 없도록 한다는 것이다.⁴ 이러한 연구에는 공통된 설정이 있다. 즉 시장화의 주요 동력은 ‘주민(의 생계 활동)’이다. 정권의 이해관계는 시장화에 대해 수동적이고 방어적인 차원에서 설정된다. 정권은 시장에 대해 마지못해 적응하거나, 통제나 규제의 입장을 취한다.

이러한 입장은 1990년대 이래 북한경제에서 시장 확대를 이해하는데 경제학적 연구를 중심으로 주류 견해를 형성해왔다. 그런데 이러한 연구는 권력과 시장의 관계, 또는 시장이 전개하고 있는 배경을 이루는 정치 및 권력체제에 대해서는 그다지 주목하지 않았다. 따라서 연구를 통해 발견한 것만큼이나 많은 것을 결과적으로 간과했다. 여기서는 북한에서 상업적 활동이 일정 규모 이상으로 전개되려면 다른 독재정권에서와 마찬가지로 정권의 특혜와 보호에 의존하는 바가 크다는 것에 주목한다. 이러한 시장은 비교(시장)사회학 또는 비교정치학에서 ‘정치적 자본주의’라는 개념을 통해 이론화되어 있다. 이러한 시장에서 정권은 특혜와 보호를 정권 유지에 긴요한 기관과 협조적인 세력에게 정치적으로 배분한다. 북한에서 이러한 특혜와 보호를 누리는 상업적 행위자는 당-군-정의 각종 기관이 자체예산 충당을 위해 운영하는 외화벌이 무역회사들이다. 1990년대 초반 정권의 재정난 때문에 이와 같은 각종 기관 외화벌이가 대대적으로 확대된다. 1995년 이후 선군정치가 시작된 이후, 군부에 소속된 외화벌이 사업 단위가 상업적 활동에 관한 가장 강력한 특혜와 보호를 누리게 되었다. 이와 같은 정권기관의 외화벌이 회사들은 정권이 보장하는 상업적 특혜와 정치적 보호를 배경으로 독점적

양문수·이석기·김은영, 『북한 계획경제의 변화와 시장화』 (통일연구원, 2009); 양문수, 『북한경제의 시장화』 (한울, 2010); 임강택, 『북한경제의 시장화 실태에 관한 연구』 (통일연구원, 2009); 정은미, “북한의 시장경제로의 이행과 체제적응력,” 『통일과 평화』 (창간호 2009); 정은이, “북한의 자생적 시장발전 연구,” 『통일문제연구』 2009년 하반기 (통권 52호); Stephan Haggard and Marcus Noland, *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea* (Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2011).

² 이영훈, 위의 논문, p. 26.

³ 김병연도 다른 연구들을 이러한 관점에서 평가한다. 김병연, “북한경제의 시장화 - 비공식화 가설 평가를 중심으로,” 윤영관·양운철 편, 『7.1 경제관리개선조치 이후 북한 경제와 사회』 (한울, 2009), p. 54.

⁴ 이영훈, “북한의 ‘자생적 시장화’와 경제개혁의 전개,”; 임수호, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』 (삼성경제연구소, 2008), p. 19.

초과이윤을 보장 받았으며, 북한의 시장 전개에서 시장지배자적 지위를 차지해왔다. 이들 정권 기관 무역회사들은 시장의 상층구조를 형성했고, 상업적 하부구조를 직접 지배하거나 또는 자생적으로 발생한 시장적 활동과 행위자를 포섭하여 하부 구성요소로 종사시켰다. 설령 권력의 특혜와 무관하게 자생적으로 성장했다라도 정치권력의 허가와 보호, 또는 그와의 결탁 없이는 일정 규모 이상의 상업적 활동을 보다 오랜 기간 동안 전개하는 것은 사실상 불가능했다. 만약 상업적 행위의 규모에 부합하는 강력한 허가와 보호, 결탁이 없는 개인의 상업적 행위는 예측 불가능한 정치적 형사적 처벌과 몰수의 대상이 되기 때문이었다.

결국 이렇게 보면, 북한의 시장전개에서 주역은 “자연발생적인 상거래와 개인 생산에 종사하면서 아래로부터 시장확대를 추동한 (일반) 주민”이 아니라, 권력의 비호와 특혜를 배경으로 시장확대 과정에서 지배자적 지위를 누렸던 정권 기관들 및 정권과 결탁한 개인 상인들이라고 할 수 있다. 이 글은 2장에서 1990년대 북한에서 전개된 상업적 활동의 확대 또는 ‘시장화’의 특성을 파악하는데 활용될 수 있는 개념과 이론을 소개한다. 특히 ‘정치적 자본주의’라는 개념을 중심으로 북한에서처럼 ‘정권의 특혜와 보호에 기초하는 전개되는 상업적 활동’의 특징을 분석한다. 제3장은 정권 기관의 상업적 활동을 중심으로 북한에서 1990년대 시장 확대의 시기별 전개와 함께, 이러한 시장 확대가 정권에 제기한 도전을 서술한다. 주요 내용은 1990년대 초반의 재정위기와 기관 외화벌이 허용, 1990년대 중반 기관 외화벌이 확대와 시장팽창, 선군정치와 군부의 경제장악과 외화벌이, 1990년대 후반 규율 강화와 실리주의 모색의 시초, 1990년대 시장 확대가 정권에 제기한 도전이다. 제4장은 요약과 결론이다.

II. 1990년대 북한에서 확대된 시장의 비교정치학적 이해

시장은 인류의 역사만큼 오래된 현상이며, 역사적으로도 다양한 유형이 존재했다. 현대에 들어서도 다양한 유형의 시장(또는 자본주의)이 존재한다. 뿐만 아니라, 독재체제가 시장(또는 자본주의)과 결합해 있는 양상도 다양하다.⁵ 이와 같은

⁵ 독재체제와 시장 결합의 여러 유형에 관해서 Daniel Buhr, “Varieties of (Incorporated) Capitalism: Conceptualizing Governance and State-Business Relations in Autocracies,” *Paper presented at IPSA-ECPR Conference, Sao Paulo (February 19, 2011)*; H. E. Chehabi and Juan J. Linz eds., *Sultanistic Regimes* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1998), pp. 21-23.

다양한 시장(또는 자본주의)를 분석하는 개념과 이론도 다양하게 전개되어 있다.

여기서는 1990년대 북한에서 확대한 시장 유형의 특성을 이해하는 데 유용한 것을 중심으로 검토한다. 먼저 Mancur Olson이 제기한 ‘자생적 시장’과 ‘사회적으로 고안된 시장’의 개념을 소개한다. 한국의 기존 연구에서 곧잘 등장하곤 했던 ‘자생적 시장’이라는 개념은 이와 같은 Olson의 개념 쌍을 참고하여 그 의미가 가다듬어질 필요가 있다. 그리고 이어서 James Scott의 전개한 논리를 중심으로 ‘정치적으로 지향된 자본주의’와 ‘생산적으로 지향된 자본주의’라는 두 개념을 소개한다. 1990년대 북한 시장을 특징화할 수 있는 것은 ‘자생적 시장’과 ‘정치적으로 지향된 자본주의’ 개념이다.

Mancur Olson은 자생적 시장과 사회적으로 고안된 시장을 구별한다. 교환이 주는 이득이 크기 때문에 자생적 시장은 어디에서나 존재했으며 불가결하다. 그런데 이러한 시장에는 계약준수와 소유권 보장에 대한 안정된 장치가 결여되어 있었다. 따라서 계약 파기가 발생하기 어렵거나 파기 되더라도 피해가 크지 않은 범위에서 이루어졌다. 즉 교환은 당사자가 동시데 참여한 상태에서 한 장소에서 단발적으로 이루어지거나, 가족이나 친척 등 좁은 사회적 범위에서 이루어졌다. 이러한 시장의 이득은 그리 크지 않았고 따라서 국가의 부를 증가시키는 데도 그다지 도움이 되지 않았다. 이에 비하여 사회적으로 고안된 시장은 사회가 도움이 되는 제도들을 장기적으로 유지할 수 있을 때에만 등장했다. 이러한 시장에는 참여자가 다양하며, 교환이 이루어지는 시간대도 다양하다. 이러한 시장은 경제변영을 가능하게 했다. Olson에 따르면, 사회적으로 고안된 시장을 지탱하는 데 필요한 제도들은 다음과 같다. 즉

“상업이 발생시키는 모든 이익을 실현시키자면, 다음과 같은 것을 보장할 수 있는 법체계와 정치질서가 필요하다. 즉 계약실행을 준수하고, 소유권을 보호하며, 대부금 협약을 실행시키며, 유한회사 설립을 가능하게 하고, 투자와 대부가 원활하게 일어나게 할 수 있는 영구적이고 광범하게 활용되는 자본시장을 만들어 내는 그러한 법체계와 정치질서가 필요하다. 이러한 제도들은 상당 기간 존속할 것으로 기대되어야 한다.”⁶

이와 같은 법체계와 정치질서와 함께 세련되고 복잡한 시장이 출범하기 위해 필요한 것은 개인가 기업의 권리를 보장하는 것이다. 일반적으로 한국을 비롯한

⁶ Mancur Olson, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship* (New York: Basic Books, 2000), p. 185.

발전된 민주주의 시장경제에는 이러한 것들이 구비되고 보장되어 있다. 통상적 의미에서 시장경제라고 하면 이와 같이 사회적으로 고안된 시장을 의미한다. 그런데 북한에서 결여된 것은 위에서 언급된 바와 같은 법체계와 정치질서, 그리고 개인과 기업의 권리보장이다.

그렇다면, 북한에서 시장전개와 관련하여 법체계와 정치질서, 그리고 개인과 기업의 권리 보장에 관한 상호관계와 전반 상황은 어떻게 이해될 수 있을까? 그 해답은 James Scott의 개념을 빌어 정치적으로 지향된 자본주의(politically oriented capitalism: 이하 정치적 자본주의)라는 개념에서 찾을 수 있다. Scott는 정치적 자본주의와 생산적으로 지향된 자본주의를 구별한다.⁷ 정치적으로 지향된 자본주의는 그 개별적 형태가 어찌되었건, 이윤을 창출하는 특권적 기회를 국가가 관리하는 상업적 활동을 지칭한다.⁸ 생산적 자본주의는 팔릴 만한 상품을 개인적으로 판매하는 것에 기초한다. 정치적 자본주의에서 통치자는 경제를 포괄적으로 규제하며, 상업적 활동에 대한 허가권을 관장하고 독점권을 부여한다. 국가 또는 정권은 상업 활동에 대한 허가권과 독점권을 정권유지라는 정치적 기준에 따라 편파적으로 배분한다. 한편 그 반대 급부로 정권의 재정확충을 위한 수수료, 사례금, 특별 세금을 받거나, 정권에 대한 정치적 지지를 이끌어 낸다. 이러한 체제에서 상업적 이윤을 올릴 수 있는 기회가 누구에게 주어지는가하는 통치자가 정권유지라는 관점에서의 정치적 재정적 기여에 대해 어떻게 평가하며, 관세, 간접세, 독점권 부여와 같은 변수를 어떻게 조작하는가 그리고 경우에 따라 규제, 단속, 몰수, 추방과 같은 행정명령과 노골적 강제를 어떻게 동원하며 참여 주체별로 상업 활동에의 참여 기회를 어떻게 선택적으로 조절하는가에 따라 달라진다.

한편 정치적 자본주의에서는 Max Weber가 말한 현대자본주의의 근본 특징인

⁷ James C. Scott, *Comparative Political Corruption* (Englewood Cliffs: 1972), pp. 49-52; 원래 ‘정치적 자본주의’는 Max Weber로부터 기원한 개념이다. Weber는 가산제적(patrimonial) 자본주의, 약탈품(booty) 자본주의 등의 개념을 동일한 의미로 사용했다. 이와 같은 형태의 자본주의는 매우 다양한 형태의 정치체제와 결합한다. 이와 개념을 설명하거나 응용한 서술로 다음을 참조. Paul D. Hutchcroft, *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines* (Ithaca: Cornell University Press, 1998); Thomas M. Callaghy, “The State and the Development of Capitalism in Africa: Theoretical, Historical and Comparative Reflections,” Donald Rotchild and Naomi Chazan eds., *The Precarious Balance: State-Society Relations in Africa* (Boulder: Westview Press, 1988); Oliver Schlumberger, “Patrimonial Capitalism: Economic Reform and Economic Order in the Arab World,” Eberhard-Karls University Ph.D. theses (2004); Stanislav Andreski, *Max Weber on Capitalism, Bureaucracy and Religion* (London: Routledge, 2006).

⁸ Scott, *Ibid.*, p. 52.

관료체와 법치에 바탕한 ‘기계처럼 정확한 계산가능성(예측성)’이 존재하지 않는다.⁹ 여기에서는 계약준수에 대한 보장이 존재하지 않고 소유권이 불분명하며, 조세가 얼마가 될지에 대한 예측이 불가능하며, 정부의 규제가 해마다 어떻게 달라질지에 대해 알 도리가 없다는 것이다. 이러한 불확실성 때문에 정부 관료가 자의적으로 권력을 행사할 소지가 커진다. 이처럼 위험요인이 충만한 상황에서 개인 사업가에게 필요한 것은 상업적 재능만이 아니다. 필요한 것은 뇌물 공여를 통해 정권 또는 관료를 친구로 삼아 자의적 차별, 강탈 또는 몰수를 회피할 수 있는 보호막을 만들어내는 재능이다. 다시 말해 상업적 활동에서 성공하자면 생산물이나 서비스의 품질을 개선하는 것 보다는 관료적 후견망의 품질을 개선하여 특혜적 사업권을 따내고 독점권을 보장받으며, 정치적 불확실성에 대한 보호막을 확충하는 것이다.¹⁰

결국 정치적 자본주의에서는 상업적 활동을 통해 이윤을 내고 자본축적을 하자면, 정권 또는 국가기구와 결탁하면서, 그것이 제공하는 특혜와 보호를 활용해야 한다. 따라서 이러한 정치적 자본주의에서 사업가는 정권 관료 그 자신이거나, 또는 정권 관료와 결탁한 사업가들이다. 이러한 정치적 자본주의에서는 부패가 만연하며¹¹ 계약준수, 소유권, 조세수준, 정부규제 등등에 관한 불확실성이 의도적으로 유지된다. 이러한 불확실성이 구조적으로 정치권력을 향유한 기득권 세력에게 유리하게 작용하기 때문이다.¹² 법치가 존재하지 않고 제도가 기능하지 않는 불확실한 상황에서는 경제적 경쟁력 대신에 정치적 차원에서 특혜적으로 사업기회를 배정할 수 있고, 분쟁이 생기는 경우 힘 있는 자가 완력으로 또는 공권력을 남용하여 유리하게 처리하는 것이 용이해지기 때문이다.

이와 같은 정치적 자본주의 개념, 다시 말해 “이윤을 창출하는 특권적 기회를 국가가 수여하는 시장 활동”의 개념과 위에 서술된 정치적 자본주의의 여러 특성

⁹ Hutchcroft, *Ibid.*

¹⁰ 중국의 경우에 대한 서술로서, David L. Wank, “Private Business, Bureaucracy, and Political Alliance in a Chinese City,” *The Australian Journal of Chinese Affairs*, Nr. 33 (January 1955); Ole Bruun, “Political Hierarchy and Private Entrepreneurship in a Chinese Neighborhood,” Andrew G. Walder, *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary* (Berkeley: University of California Press, 1995).

¹¹ 부패 유형과 정치권력의 남용, 그리고 재부 축적에 관하여 그리고 특히 북한과 같은 사례를 분석하는 데 유용한 서술은 Michael Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005). pp. 155-185.

¹² Konstanin Sonin, “Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights,” *William Davidson Working Paper Number 544* (December 2002).

은 1990년 북한에서의 시장 확대의 특징을 이해하는 데 필요하다. 이미 1977년 중앙당 외화벌이가 시작된 이래로 각종 정권 기관은 외화벌이용 상업적 활동에 개입해 왔다. 이러한 각종 정권 기관의 활동은 정권에 의해 정치적으로 보장되고 보호되는 특권적 상업적 기회이자 독점권이라 할 수 있었다. 1990년대 북한 정권이 재정난이 극도로 악화되자, 대부분의 당-군-정 기관에게 자체로 예산을 벌어들이기 위한 상업적 활동이 허용되고 장려되었다. 이들 각종 정권 기관들은 기관 차원의 자산, 인원과 공권력, 그리고 국가로 부여된 특혜적 영업권과 무역특권을 토대로 시장활동에 개입했다. 일반 주민이 시작한 생계형 상업활동과 비교할 때, 이들 정권 기관은 절대적 비교우위를 누리고 있었으며, 사실상 후자가 대부분의 전자를 상당부분 자기 영역 내에 포섭하고 활용했다고 볼 수 있다. 이하 3장에서는 1990년대 북한에서 전개된 시장확대 또는 정치적 자본주의의 전개를 정권 기관의 상업적 활동을 중심으로 서술한다. 1절은 1990년대 초반의 재정위기와 기관 외화벌이 허용, 2절은 1990년대 중반 기관 외화벌이 확대와 시장팽창, 3절은 선군 정치와 군부의 경제장악과 외화벌이, 4절은 1990년대 후반 규율 강화와 실리주의 모색의 시초, 5절은 1990년대 시장 확대가 정권에 제기한 도전이다.

Ⅲ. 1990년대 정권 기관의 상업적 활동의 전개

1. 1990년대 초반의 재정위기와 기관 외화벌이 허용

이미 상당한 어려움에 직면해 있던 북한 경제는 1990년대 초반 일련의 대내외적 경제 충격으로 더욱 악화된다. 그 핵심은 구 소련 및 중국과의 우호적 무역관계의 붕괴이다.¹³ 북한의 대외무역 총액은 전년과 비교할 때, 1991년 38%, 1994년 20.6%, 1998년 33.8% 감소했다.¹⁴ 북한의 원유 도입은 1991년 189만 톤에서 1994년에 91만 톤, 1999년 31.7만 톤까지 감소하여 최저점에 도달했다.¹⁵ 국민소득, 무역, 재정, 그리고 원자재 공급 등 주요 경제지표들은 1998년까지 계속 하락했다.¹⁶ 북한 체제의 경제적 근간을 이루어 오던 국가 계획체제와 국가 식량배급

¹³ 이석 외, 『북한 계획경제의 변화와 시장화』(통일연구원, 2009), p. 92-93.

¹⁴ KOTRA 북한팀, 『2003년도 북한의 대외무역 동향』(KOTRA, 2004), p. 7.

¹⁵ 이후 완만한 증가 또는 정체로 2007년은 52.3만톤이다. KOTRA, 『2007년의 북한의 대외무역동향』(KOTRA, 2008), p. 20.

¹⁶ 한국은행, 『북한 GDP 관련 통계』, <www.bok.or.kr> (검색일: 2011.4.15).

체계가 1993-4년경에 이르면 사실상 붕괴했다. 1990년대 중반 이후 국유기업 가동률은 20-30%로 평가되었다.¹⁷ 이는 국유기업에 대한 조세부과를 기본으로 하는 북한 재정수입의 주요 원천이 붕괴한 것을 의미했다.¹⁸ 북한당국이 발표한 재정규모는 1957년 이후 1994년까지 지속적으로 증가했다.¹⁹ 그런데 1995년의 예산 규모는 전년대비 58.4% 규모로 발표되었다. 그 후 1997년에 최저점에 도달한 후, 2002년까지 꾸준히 상승했다. 그렇지만 2002년의 명목상 예산규모는 1994년의 53.4%에 불과했다.²⁰

이와 같은 상황전개에 대해 북한당국은 1992년 화폐개혁 조치를 통해 국가재정을 강화하는 한편,²¹ 각급 기관과 기업소가 자체로 외화를 벌여 운영예산을 마련하고 배급을 해결하라고 했다. 이러한 취지에서 1991년 ‘새로운 무역체계’가 도입되었다.²² 이 조치는 대외경제위원회 뿐 아니라 “생산을 담당하는” 내각의 각 부서와 지역 행정단위인 도 단위가 무역회사를 설립하는 것을 허락하는 것이었다.²³ 그런데 이 조치 이후 당, 정, 군의 거의 모든 기관은 자체로 무역회사를 조직하여 외화벌이에 나섰다.²⁴ 외화벌이는 국가와 당의 주요 기관 및 지역단위별로 조직된 외화벌이 사업소를 통해서 이루어졌다. 정무원의 대외경제위원회와 중공업부, 경공업위원회, 화학부, 국가체육위원회, 당기관 중에서는 중앙당의 39호실, 제2경제위원회, 중공업부, 사로청이 참가했다. 이밖에도 중앙인민위원회, 사회안전부, 인민무력부, 평양시당 등이 각각 한 개에서 수개의 외화벌이 무역회사를 운영했다. 아울러 개별 기관, 기업소들과 지방기관들도 각기 자기 무역회사를 차리고 무역에 나섰다.²⁵ 이들은 대외무역을 통해 원자재와 식량을 해결하도록 요구받았다.²⁶ 지

¹⁷ 한국은행 ‘북한 GNP 추정 결과’에 따른 김영운의 계산. 김영운, “북한에너지난의 실상과 전망,” 『북한 경제난의 현황과 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 37.

¹⁸ 고일동, 『북한의 재정위기와 재정안정화를 위한 과제』, 한국개발연구원 정책연구시리즈 2004-09, pp. 17-21.

¹⁹ 위의 책, p. 20. 고일동은 공장가동률이 1990년 초부터 현저히 저하했던 것 그리고 공산품에 대한 조세를 기본으로 하는 재정구조를 고려할 때, 공장가동률 저하보다 더 빠른 속도로 1994년 이전에 이미 세입이 현저히 감소했을 것으로 본다.

²⁰ 문성민, 『북한 재정제도의 현황과 변화추이』 (한국은행, 2004), pp. 12, 58. 2002년 7월에 시행된 경제관리개선 조치는 물가와 임금을 대폭 인상하는 한편, 주민생활보장에 대한 국가의 재정 부담을 현저히 감소하는 조치를 포함했다. 이후 북한당국은 2003, 2004년 예산 규모를 발표하지 않았다. 2005년에 발표한 예산규모는 2002년의 15.8배였다. 박형중·최진욱, 『최고인민회의의 11기 3차 회의 결과 분석』 (통일연구원, 2004), p. 16.

²¹ 이영훈, “북한의 ‘자생적 시장화’와 경제개혁의 전개,” pp. 35-38.

²² 리신호, “새로운 무역체계의 본질적 특성과 우월성,” 『경제연구』, 제4호 (1992).

²³ 양문수, 『북한경제의 시장화』, pp. 133-136.

²⁴ 박형중, 『북한의 개혁개방과 체제변화』 (해남, 2004), pp. 122-125.

방정권 기관들은 지방의 특산물을 중국에 수출하고 원자재와 식량을 수입하여 분배하기도 했다. 지방 정권기관은 과거 자체의 수입과 지출에서 남는 부분의 일부를 중앙에 납부했었지만, 이제는 먼저 중앙 납부 몫을 정하고 남는 것을 지출해야 했다. 마지막으로 개인과 기관의 밀수가 증가했다.²⁷

1990년대 전반기를 보면, 사실상 당, 군, 정, 거의 모든 기관이 수단과 방법을 가리지 않고 무엇이든 내다파는 방식의 외화벌이를 위해 동원되는 양상이 나타난다.²⁸ 주요 외화벌이 수출 품목을 보면 다음과 같았다. 우선 자연 채취물이었다. 즉 사금, 아연, 철광석, 석탄 등 광산물, 송이, 고사리, 오미자, 목재 등 산나물과 임산물, 조개, 명태, 명란, 성게알, 해삼, 실뱀장어 등 수산물이었다. 또한 토끼, 고양이, 물쥐 가죽, 오리털 등도 수집되었다. 또 하나의 주요 품목은 파철이었다. 파철 수집을 위하여 많은 공장들에서 멀쩡한 기계가 뜯겨 나갔다. 학교, 인민반, 기업소에게는 파철 수집 할당량이 배정되었다. 이 시기 당, 정, 군의 주요 기관이 취급한 수출품에는 골동품, 아편, 가짜 담배, 중고 자동차도 들어 있었다. 이는 범죄성 사업에 공공기관과 그 외화벌이 사업체가 관여했음을 의미했다. 골동품의 수집과 수출에도 당, 정, 군 산하 외화벌이 무역회사가 관여했다. 1992년 김정일 지시 이후로 양귀비 재배와 가짜 담배 생산이 급격히 증가했다. 정무원, 39호실, 국가보위부, 인민무력부, 시도행정기관 등은 아편의 재배와 가공에 참여했다. 가짜 담배 생산에도 국가기관이 관여하고 있으며, 중국의 자본도 참가하여 대중국 수출용 생산으로 발전하였다.²⁹ 일제 중고 자동차를 수입하여 중국으로 밀수출 하는 일에는 당, 내각, 군, 보위부, 보안서 등 당-정 기관이 주도적으로 참가했다.³⁰ 특히 보위부와 보안서가 핵심 역할을 했다. 중고 밀매는 함북도 국경 지역과 중국 연변 및

²⁵ 1990년대 초반 북한 무역회사의 명칭과 소속, 취급품목에 대하여, 대한무역진흥공사, 『북한의 무역제도 및 상사디렉토리』 (무공자료 1994-70).

²⁶ 양문수, 『북한경제의 시장화』 (한울, 2010), pp. 419-429.

²⁷ 임수호, 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』 (삼성경제연구소, 2008), pp. 83, 118-124. 밀무역은 세 가지 종류로 대변되었다. 첫째, 북한측으로부터 중국(연변)으로의 자동차, 담배 등의 밀수출(전매), 둘째, 신의주-단동 간 북한측 유색금속 및 약재와 중국측이 식량 교환, 셋째, 북한상인들의 중국 상품 밀수입이다. 규모가 커지면, 국경경비대의 묵인 또는 공모를 통해 이루어졌다.

²⁸ 주로 탈북자의 증언에 의거함. 박형중 『북한의 개혁개방과 체제변화』, pp. 122-125

²⁹ 홍민, “북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제,” 동국대학교 북한학과 박사학위논문 (2006), p. 301.

³⁰ 중국 측의 통계에 따르면, 북한으로부터의 자동차 수입은 다른 해에는 전혀 없거나 많아야 30만 달러 수준인데, 1993년과 1994년에만 5천만 달러를 상회했다. 연변주 대외무역합작국 통계자료, 황덕남, “북한 연변 변경무역의 활성화에 대하여,” 『통일문제연구』, 2000년 하반기호 (통권 34호), p. 50에서 재인용.

단동-신의주 사이에 흥하였다.³¹ 한편 이시기 북한과 연변 사이의 무역이 급성장했다. 기존의 상업적 관계에 더하여 북한이 어려워지면서 중국 조선족의 북한 내 친척 돕기가 증가한 이유가 컸다. 연변과의 무역을 통해 옥수수를 비롯한 각종 식품류가 북한에 유입되었고, 철강, 해산물과 목재가 중국에 수출되었다. 무역액은 1990년 2459만 달러이던 것이 1993년 3억2337만 달러, 1994년에는 2억2615달러가 되었다. 1995년에는 구매력 저하로 5511만 달러 수준으로 급감했다.³²

2. 1990년대 중반 기관외화 벌이 확대와 시장팽창

국가배급 중단이 확실해진 1990년대 중반 이후 기관, 기업소의 외화벌이는 극적으로 확대되었다. 외화벌이에 나서지 않은 공장, 기업소, 기관이 거의 없을 지경이었다. 통제해야 할 보위부, 검찰, 보안서는 물론 노동당 지방 기관들도 각종 외화벌이에 경쟁적으로 뛰어들었다. 그 촉매가 되었던 것은 기관, 기업소 차원에서 식량문제를 자체로 해결하라는 1994년의 지시였다.³³ 이러한 정책선언은 국가배급 체계로부터 ‘기관, 기업소 배급 체계’로의 전환을 사실상 공식적으로 선언한 것에 다름없었다. 이와 함께 기관, 기업소가 자력갱생을 위해 시장과정에 참가하는 것이 사실상 공식 묵인되었으며, 이는 시장팽창, 부정부패, 개인축재 등을 가속화시켰다. 기관기업소 배급이란 다음과 같이 정의된다. 즉,

기관기업소 배급이란 정부가 국가가 아닌 기관, 기업소 단위별로 성원들의 식량배급 규정량 현물을 확보하는 경제활동을 허용한 일종의 소집단적 배급형태이다. 즉 국가가 승인한 소여 규정량과 구입활동 범위 하에서 소여 단위 스스로가 마련한 자금과 운송수단, 토지, 농자재 등을 운용하여 상업적 혹은 농경적 방법으로 소속 종업원에게 공급할 식량 현물량을 확보하는 제도이다. 이는 국가의 배급 독점권이 하부 소단위에 이양된 분권적 형태로서 전인민적 소유 개념보다 등급이 낮은 소집단적 소유 개념이 실지로 작용하였다.³⁴

이와 같은 기관기업소 배급 형태로서 1990년대 후반기에 등장한 것이 이른바 “쌀실이”였다.³⁵ 이는 기관이나 기업소가 자체로 마련한 자금과 운송수단, 양정국

³¹ 자동차 밀수출은 1990년대 초반에 시작하여 2000년대까지 계속되고 있는 것으로 보인다. 홍민, “북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제,” 동국대학교 북한학과 박사학위논문 (2006), p. 305.

³² 황덕남, “북한 연변 변경무역의 활성화에 대하여,” 『통일문제연구』, 2000년 하반기호 (통권 34호), pp. 47-48.

³³ 양문수, 『북한경제의 시장화』, p. 420.

³⁴ 채순, “개인소유의 수위는 어디까지 올라왔나?,” 『임진강』, 9호 (2010), p. 93.

의 식량공급지도를 가지고, 무역항이나 국경지역으로 가서 국가무역기관으로부터 “쌀”을 구매하고 수송하여 종업원에게 배급하는 과정이었다. 여기서 식량매입 자금과 출장 경비는 부자로부터의 용자, 기업재산의 매각 그리고 식량 일부의 시장판매를 통해 조달되었다. 이러한 ‘쌀실이’의 의미는 두 가지였다. 첫째, 기관(기업소)가 식량조달을 위해 자체 자금을 보유하고 처분하는 것을 사실상 묵인한 것이었다. 둘째, ‘쌀실이’는 식량의 시장판매를 사실상 합법화했다. 그런데 이러한 방식의 식량조달의 주체는 개별 기관, 기업소이며, 자금 동원과 수송 및 분배의 과정에 투명성이 결여되어 있기 때문에 관련 간부(지배인과 당비서)와 주변의 권력기관(당기관, 행정기관, 보위부, 안전부 등)에 의한 횡령과 강탈이 매우 용이했다.³⁶ 국제사회가 북한에 인도주의 차원에서 지원한 식량의 운송 및 분배과정도 ‘쌀실이’의 경우와 거의 유사했다.³⁷ 빼돌린 쌀의 일부는 뇌물로 사용되거나 개인축재를 위해 장마당으로 흘러들었다.

일반주민들이 본격적으로 장사에 나서게 된 것은 식량배급이 중단된 1993년 1994년경이었다.³⁸ 그 이전까지는 장사에 대한 통제가 심했을 뿐 아니라, 또한 주민들의 의식 속에 장사는 하지 말아야 한다는 반시장주의적 보수적 인식이 강했다.³⁹ 그러나 배급 중단과 아사위협이 전면 가시화된 1994년 이후 일반 주민의 시장참여가 급격하게 팽창했다.⁴⁰ 그 배경과 양태를 보면 다음과 같다. 식량 배급 중단 및 가동률 저하에 직면한 기관 기업소가 자력갱생을 위해 묵인된 계획외적 활동이 1990년대 중반 들어 본격화했다. 각종 기관의 온갖 형태의 외화벌이, 각 지역 및 기관끼리의 물물교환 등 지역별, 기관별 자구책을 강구했다. 기관 기업소의 자구책 마련 과정은 투명성이 결여되어 있었기 때문에, 간부와 기관이 공적 지위와 권한을 활용하여 공공 재산을 횡령하고 유용할 수 있는 기회가 현격히 증가했다. 이를 통해 대량의 자재와 식량이 시장으로 빼돌려졌다. 주민들은 공식 직장에 나가는 대신 장마당에서 부업 위주로 생계를 모색하기 시작했다. 북한 당국은 일반주민이 장마당에서 생필품(공업제품)과 세간 등을 식량과 바꾸는 것, ‘식량 구

³⁵ 립근오, “2000년 예산 비사검열과 그 잘못,” 『임진강』, 7호 (2010), p. 22.

³⁶ 좋은벗들 엮음, 『북한사람들이 말하는 북한이야기』 (정토출판, 2000), pp. 78-82.

³⁷ 위의 책, pp. 78-82.

³⁸ 위의 책, p. 138.

³⁹ 최봉대·구갑우, “북한 도시 ‘농민시장’ 형성 과정의 이행론적 함의: 1950-1980년대 신의주, 청진, 혜산의 사례를 중심으로,” 『현대북한연구』, 6권 2호.

⁴⁰ 박형중, 『북한의 개혁개방과 체제변화』, pp. 127-132; 최봉대·구갑우, “북한의 도시 ‘장마당’ 활성화의 동향,” 최완규 엮음, 『북한 도시의 위기와 변화』 (경남대 극동문제연구소, 2006), pp. 105-141.

하러 다니기' 위한 주민의 지역 간 이동 등을 묵인할 수밖에 없었다.⁴¹ 노동자는 공장 물건을 훔쳐 팔거나, 장사 등의 수단으로 공장노동 바깥에서 호구지책을 마련했다. 절도, 강도, 매춘, 밀수 등 범법행위도 증대하기 시작했다. 농민시장이 급속하게 확대하면서 공산품 거래가 증가되었고 상설 시장화되었다. 지방정부는 농민시장을 묵인하면서 공식적으로 관리하기 시작했다. 그 목적은 장마당의 무질서한 확산을 차단하며, 장사꾼들을 원활하게 통제하는 한편, 장세 등을 통해 재정수입을 늘리기 위해서 였다. 장마당은 철도 교통이 발달한 국경도시에서 특히 번성하였다. 이에 신의주, 만포, 혜산, 무산, 회령, 온성 및 라선시가 있었다.⁴²

3. 선군정치와 군부의 경제장악과 외화벌이

1994년 김일성이 사망하고 1995년부터 '선군정치'가 시작되었다. 김정일은 이제까지 핵심 권력 기관이던 당을 대신하여 군부를 내세우기 시작했다. 아울러 김정일은 국가 경제의 운영권을 사실상 군부에게 맡기는 한편, 군부에 막대한 무역특권을 부여했다. 군부는 주요 각종 사회간접 국책 사업에 주도적 역할을 했고, 돈이 될만한 사업은 무엇이든 '덮쳤고,'⁴³ 일부 협동농장, 철도, 공장, 기업소를 내각으로부터 이전받아 직접 운영했다. 특히 1990년대 중반부터 자체예산 충족을 명분으로 한 군부의 외화벌이 규모가 현저하게 증가했다. 즉 1990년대 중후반까지 북한에서 외화벌이라는 것은 거의 인민무력부가 권한을 이용하여 외화벌이가 될 만한 것은 모두 관여하면서 수출용 자원을 독점한 것으로 볼 수 있었다.⁴⁴ 그런데 이런 외화벌이는 자연에서 채취되는 광물이나 식물을 주 대상으로 하면서 기술적 안목도 없는 상태에서 단기성과에 집착하기 때문에, 자원을 낭비하고 자원 원천을 붕괴시키곤 했다.⁴⁵

그 구체적 내용은 아래에서 서술하겠지만, 군부가 이처럼 경제에서 핵심적 역할을 하게 된 데에는 세 가지 이유가 있었던 것으로 추정된다. 첫째, 당과 정부가

⁴¹ 박형중, 『90년대 북한체제의 위기와 변화』 (서울: 통일연구원, 1998), pp. 6-24.

⁴² 최봉대·구갑우, "북한 도시 '농민시장' 형성 과정의 이행론적 함의: 1950-1980년대 신의주, 청진, 혜산의 사례를 중심으로," 『현대북한연구』, 6권 2호; 림근오, "2000년 혜산 비사검열과 그 잘못," 『임진강』, 7호 (2010), p. 38.

⁴³ 홍민, "북한의 사회주의의 도덕경제와 마을체제," 동국대학교 북한학과 박사학위논문 (2006), p. 302.

⁴⁴ 위의 논문, p. 302.

⁴⁵ 예를 들어, 일정하게 자란 나무만 베는 것이 아니라, 어린 나무까지 모조리 베어버린다는지, 송이를 남획하여 내년도 송이의 씨를 말린다는지 이다. 이런 외화벌이에는 죄수나 군인 등이 강제 동원되는 경우가 많다.

현저히 취약해진 상태에서 군부가 정권 유지의 근간이 된 것에 대한 포상이다.⁴⁶ 둘째, 군대의 인적 물적 자원과 강압을 동원하여 경제난 속에서도 최소한의 경제 인프라를 유지하고 이를 통해 특히 군수생산을 유지하기 위한 것이다. 셋째, 군부 외화벌이를 통해 보급을 개선하여 병사의 영양실조와 탈영 및 비적화와 같은 군대의 와해 현상을 방지하기 위한 것이다.⁴⁷

이로부터 북한의 경제와 무역은 군부의 생존을 위해 군부에 의해 관리되었다고 해도 과언이 아니었다. 군부는 1996년 말부터 공장, 기업소, 협동농장, 운수, 체신, 철도 등 주민들의 일상생활에 관련된 각 부분에 군을 투입해 경영을 장악하고 관리 통제했다.⁴⁸ 1997년에 김정일은 “군대가 직접 책임지고 농사를 지을 데 대한 명령”을 하달했다. 이 명령에 따라 군부대가 협동농장을 관리하고, 농작물 도난을 방지할 목적으로 옥수수 등 곡식이 익기 시작하는 8월부터 탈곡시기인 12월까지 각 농장, 탈곡장에는 4~5명의 무장보초가 세워졌다. 군부가 ‘자체로 전투준비’ 즉 ‘양피와 연유’문제를 해결한다는 목적으로 김정일로부터 부여 받은 무역특권 중에서 가장 중요했던 것의 하나는 대일본 수산물 워크(무역권)였다.⁴⁹ 군부의 주요 기관들은 주요 항구도시에 외화벌이 수산물 원천 기지와 지사를 설립했다. 수산물 채취와 유통을 담당하는 지사의 작업은 원래 산하 군부대가 담당해야 했다. 그러나 군부대의 외화벌이 생산 체계는 붕괴되어 있거나, 자금과 인력의 동원, 납기 및 품질 준수, 국제적 무역 절차의 준수 측면에서 경직된 군대행정으로는 감당할 수 없었다. 따라서 수산물 원천기지는 군부 무역기관의 산하 기관의 간판을 달고 있지만, 민간업자의 개인 기업에 의해 운영되었다. 개인업자는 자체로 자금을 동원하고 인력을 고용하며 수출 실무를 수행하는 대신, 일정액을 해당 군부대에 지불하고 나머지 수익을 가졌다.⁵⁰ 이러한 방식의 결합은 군부에게나 민간업자에게나 이익이 되는 결탁이었다. 즉,

⁴⁶ 김정일, “친애하는 지도자 김정일동지께서 당중앙위원회 책임일군들에게 하신 말씀,” 김일성종합대학 창립 56돌 즈음 담화 (1996.12.7), 『월간조선』, 1997년 4월호; 박형중 외, 『김정일 시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구조의 지속성과 변화』 (통일연구원, 2004).

⁴⁷ 북한 군대 보급은 1980년대 중반부터 악화했다. 보급악화가 1990년대 중반까지 북한 군대에 미친 영향에 대해서, 최주환, “북한군의 후방사업이 전투력에 미치는 영향,” 『북한조사연구』, 1권 2호, pp. 37-65; 권혁, “1990년대 후반 군대 기강 문란 현상에 대해서,” 『고난의 강행군: 98년 가을 - 99년 봄 30살 청년의 북한답사기』 (정토출판, 1999).

⁴⁸ 박형중, 『북한의 개혁개방과 체제변화』, pp. 163-164.

⁴⁹ 채순, “개인소유의 수위는 어디까지 올라왔나?,” 『임진강』, 9호 (2010, 가을), p. 103.

⁵⁰ 주성하, “북한에서 수산물 수출 외화벌이의 역사와 전개에 대하여,” 『북한 바로보기』, 2010 경천, pp. 7-28.

(어촌의 수산물 민간업자)들은 무역일꾼들을 내세워 일본 바이어를 찾았고, 뒤를 봐줄 만한 배경을 찾았다. 배경으로 가장 좋은 것이 바로 군부였다. 민간은 노동당 지도를 받아야 하고 행정기관 간섭을 받아야 하고 보위부, 검찰, 보안성 등 온갖 곳의 트집에 시달려야 했다. 반면 군부는 위선만 뇌물로 삶아 놓으면 간섭하는 데가 별로 없었다. 바이어를 확보한 (민간업자)들은 군단장 등 해당 지방 군사령관을 찾아갔다. “저희에게 인원을 좀 대주고 명칭만 허락해주면 매달 수 십 만원씩 바치겠습니다.” 군부에 이견 생각지도 않은 공돈이 굴러오는 일이었다. 명칭 빌려주는 것은 별로 어렵지도 않고 동원할 군인들은 무진장이었다. 이를 허락하면 부대 부업을 한다는 명목 하에 막대한 뇌물을 챙길 수도 있었다.⁵¹

한편 군부 상층 각급 기관의 무역회사와는 별개로, 군대 하부 단위도 상업적 활동에 개입했다. 그 목적은 동일했다. 자체로 자금을 확보하여 부대 운영에 필요한 식량과 군수물자를 해결한다는 것이었다. 군대의 하급 단위가 스스로 돈을 버는 가장 쉬운 방법 중의 하나는 사병들을 건설 또는 탄광 등에 파견하여 외부 품팔이 시키는 것이었다.⁵² 예를 들어 어떤 대대는 자신이 관리하는 부업지에 다세대 주택을 건설하여 팔아먹는 계획을 세운다. 이를 위해 국가 행정기관 간부에 뇌물을 주거나 공모를 통해 토지의 용도변경을 받아내고, 돈주의 자본을 동원하며, 사병들을 노동자로 활용한다. 건설이 끝나면, 완성된 주택의 일부가 부대 몫으로 배정되어 판매된다. 이 수입 중에서 일부는 부대 운영자금으로 사용되고, 그 나머지는 기본으로 3인 즉 대대장, 정치지도원, 보위지도원이 나누어 가진다. 그 다음의 사례는 개인탄광에 군 노동력을 동원하는 것이다. 군부대는 스스로 연료를 해결한다는 명목으로 폐광 등에 대해 채탄 허가권을 받는다. 군부대는 자본이 있고 경영과 장사에 능한 민간인을 자체 탄광 대리인으로 임명한다. 지배인은 사병을 이용하여 탄을 캐고 군트럭으로 운반하여 탄을 장마당에서 판매한다. 그 수익의 일부는 동원된 사병들의 의식주를 해결하는 데 사용하고, 그 나머지는 지휘관들 사이에 분배된다.

다른 한 가지 방법은 군대의 외화별이 기관이 내각 소속 기업에 자금을 ‘임가공’ 방식으로 관리 운영하거나, 아예 기업을 신설하는 것이었다. 이는 내각에 비해 비교적 풍부한 자금을 가지고 당 산하 외화별이 기관의 경우에도 마찬가지였다. 이들 외화별이 기업은 내각 산하 기업에 자금과 물자를 제공하여 생산한 후 수출하

⁵¹ 위의 책, p. 15.

⁵² 탈북자 면접(2009).

여 그 수입의 일부를 기업에 제공했다.

이상에서 보는 바와 같이 1995년은 시장이 급속하게 확대하는 시기임과 아울러 군부가 주역으로 등장하는 선군정치의 개막 시기이기도 했다. 이 시기 시장의 개인상인과 군부는 상호 공생했다. 개인 상인의 입장에서 보면, 권력의 후원과 보호 없이 독자로 일정 규모 이상의 상업을 전개한다는 것은 어차피 불가능했다. 이익이 남는 장사를 하기 위해서는 무역쿼터(와크)가 필요했고, 수출원천을 확보해야 했고, 운송수단이 필요했다.⁵³ 이 세 가지 모두를 선군정치 시대의 주역인 군부가 해결해 주었다. 군부는 대량의 와크를 확보했으며, 해안경비 책임으로 인해 해안선을 장악하고 있었고 광산물에 관한 수출 권한을 확보하고 필요에 따라 자체 노동력을 동원할 수 있었으며, 또한 다른 기관에 비교할 때 운송수단의 측면에서도 비교우위를 가지고 있었다. 여기에다가 군부는 사실상 독립적 사법권(“인민무력부 핵우산”)을 행사하고 있었기 때문에 군부의 간판을 달고 장사하는 경우, 다른 권력 기관으로부터의 방해와 약탈로부터 비교적 자유로울 수 있었다. 따라서 선군정치 시기 장사꾼들이 군부의 보호막을 찾아 대거 이동하였다. 이는 군부의 입장에서 결코 싫은 것이 아니었다. 군부는 어차피 자체로 운영예산을 벌어야 했지만, 군부 자신만으로는 그에 대한 자금도 능력도 가지고 있지 않았다. 따라서 군부는 민간업자와 결합하여, 이들에게 일정 수입을 납부하게 하는 대신, 군부 회사의 간판을 달고 수출품의 생산과 수출 업무를 담당하도록 했다.

여기서 구분해야 할 것은 군부와 군부 단위이다. 현실적으로 군부 내에서도 각 기관별로 별개의 무역회사가 존재하며, 그 무역회사가 벌어들인 외화수입은 원칙적으로 해당 기관의 운영자금으로만 사용될 수 있다. 이러한 행위가 1990년대 들어서 비로소 시작된 것은 아니었다. 이미 1980년대부터 당, 군, 정의 주요 권력기관은 자체 예산확보를 위해 각종 명목으로 외화벌이 사업을 진행했다. 군부의 경우도 외화벌이 목적은이 각 군대단위는 외화벌이를 통해 자체 예산을 마련하여 식량의 구입하여 사병들의 대량 아사를 방지하며, 부대의 전투력 유지를 위한 설비와 자재를 구입하는 것이다.⁵⁴ 군대 단위의 무역회사 명칭 및 이들에 대한 관리체계는 시기마다 변동이 있었고 빈번하게 통폐합이 있었다. 1996년 이전 경, 군부의 각 기관이 개별적으로 운영하는 외화벌이 회사의 숫자는 30여 개에 달하였다.⁵⁵ 주요 기관의 무역회사를 보면 다음과 같았다.⁵⁶ 인민무력부는 매봉총회사,

⁵³ 채순, “개인소유의 수위는 어디까지 올라왔나?,” 『임진강』, 9호 (2010, 가을), p. 103.

⁵⁴ 최주환, “북한군의 외화벌이 실태와 전투력에 미치는 영향,” 『북한조사연구』, 2권 2호, pp. 38-39.

⁵⁵ 정보사령부, 『북한조직편람』 (2004.2), p. 638.

총참모부는 강성총회사, 적공국은 칠보무역회사, 정찰국은 비로봉무역회사, 호위사령부는 청운산무역회사, 총정치국은 백로무역회사, 평양방어사령부는 백양무역회사, 보위사령부는 수정무역회사 등등이다. 이들 각 군부 산하 무역회사의 수입은 군부 전체로 통합되고, 군부 전체의 예산으로 사용되지 않았다. 따라서 군부의 각 기관은 군부의 전반적 발언권과 이권 배당이 증가하는 데에서는 이익을 공유하고 있기도 하지만, 외화벌이는 개별단위로 개별 단위의 이익을 위해서 진행되었다. 선군정치 시기, 시장 확대의 과정에 참여하여 가장 큰 이익을 본 것은 군부의 개별 단위들의 외화벌이였다. 개별 단위의 외화벌이는 기본적으로 그 단위에 소속되고 그 단위의 운영예산으로 사용되었다. 따라서 예를 들어 군수공업의 발전은 군부 일반의 이익이라고 할 수 있지만, 개별 군부 단위의 외화벌이가 반드시 군수중공업의 유지와 발전에 도움을 주는 것은 아니었다.

1990년대 중반 이래의 이러한 실제 상황은 사후적으로 1998년 헌법에서 국방위원회의 위상이 높아짐으로써 합법화되었다. 국방위원회는 매우 포괄적으로 정의된 국방(안보) 문제에 대한 최고정책결정, 조직지도 및 관리권을 행사했다.⁵⁷ 국방위원회는 국방(안보)와 내부정치 안정의 우선성, 그에 대한 우선적 자원배분의 원칙을 대내외에 상징하고 지탱했다. 이러한 기능을 배경으로 국방위원회는 특히 국가적 건지의 경제정책설정과 자원배분결정, 그리고 직접 생산에서 매우 비중 있는 역할을 수행했다. 국방위원회의 가장 큰 기능은 자원배분과 생산물 배분에서 국방관련 사업의 우선성, 국방위원회 명령사업의 우선성을 보장하는 것이며 현실적으로 경제관리에서 내각에 앞서는 권한을 행사했다. 현실적으로 볼 때, 그리고 2002년 9월에 제시되었던 ‘국방공업 우선론’이 요구하고 있듯이, 국방위원회 밑에 총참모부, 인민무력부, 그 아래 제2경제위원회, 그 아래 내각이라는 식으로 국가기관 위계서열이 존재한 것으로 볼 수 있었다.⁵⁸ 국방위원회는 민수기업에 직접 명령을 내릴 수 있으며, 국방목적이라는 명분으로 내각 산하 임의의 단위를 언제든지 군부기관에 직속시킬 수 있었다. 실제로 1990년대 후반부터 많은 내각 민수공장이 군수생산으로 전환되거나, 군부 관리로 이전되었다.⁵⁹

⁵⁶ 최주환, “북한군의 외화벌이 실태와 전투력에 미치는 영향,” pp. 30-38; 정보사령부, 앞의 책, p. 638.

⁵⁷ 장성욱, “북한의 ‘공격우위 신화’와 선군정치: 탈냉전기 군비태세와 군사전략에 관한 이론적 연구” (고려대학교 정치외교학과 박사논문, 2009.6), p. 279.

⁵⁸ 계명빈, “우리나라의 경제형편(중), 『림진강』, 제2호 (2008.3), p. 93.

⁵⁹ 김병욱, “북한의 민방위력 중심 지역방위체계 연구,” 동국대학교 대학원 북한학과 박사학위 논문 (2011), pp. 201-211.

국방위원회는 계획명령이 아니라 군사명령으로 군수보장 및 경제하부구조 유지에 관여했다. 계획명령의 경우, 국가계획위원회가 기업소에 계획지시를 내리는 한편, 이를 완수하는 데 필요한 자재와 자금을 보장하는 것이 원칙이었다. 그런데 국방위원회 명령과제에는 자재와 자금의 보장이 존재하지 않았다.⁶⁰ 아울러 국방위원회는 개인무장을 한 현역 군인을 연합기업소 등에 파견하여 생산총화에 참여시켰다. 국방위원회 명령을 받은 기업은 자재와 자금을 자체로 마련하여 국방위 과제를 완수해야 했다. 국방위원회 명령과제를 완수하지 못하는 경우 기업소 지배인이 군사재판에 처해지기 때문에, 지배인은 수단과 방법을 가리지 않고 무조건 국방위 명령과제를 완수해야 했다. 국방위 명령 과제를 받은 기업이 자체로 자금과 자재를 만드는 방법은 대체로 두 가지였다. 첫째, 기업소의 설비와 자재를 시장에 판매하거나 임대하는 등 상업적으로 활용하는 것이다. 둘째, 외부 돈주의 자금을 대부받는 등의 방법을 통해 자체적으로 시장생산을 조직하여 추가 수입을 확보하는 것이다. 물론 국방위원회는 해당 기업이 국영 자재상사 등에서 준-시장가격으로 자재를 구입하는 것을 도와주거나 또는 농사지를 농토를 떼어주어 식량 조달에 도움을 주기도 했다. 하지만 국방위원회는 그 중간 과정이 어떠한가에 대해서는 관심이 없었고, 그 최종 결과에만 관심을 가졌다. 이처럼 국방위원회의 경제 관여는 정책결정의 차원을 넘어 직접 생산을 관장하는데 까지 이르렀다. 1997년 말부터 2001년 또는 2002년까지 주요 경제단위에 장령을 전권 대표로 파견했다.⁶¹ 2002년부터는 민생경제 및 경제하부구조와 관련된 경제관리에서 내각의 역할과 시장 활용이 강화되었다. 동시에 2002년 9월 ‘국방공업우선론’을 선포함으로써, 군수부문에 대한 우선적 자원배분을 보장했다. 이 시기를 즈음하여 현역 장령 파견은 중단되었지만, 판사와 검사를 생산단위에 파견하여 국방위 명령분 이행을 보장하도록 했다.

4. 1990년대 후반 규율 강화와 실리주의 모색의 시초

1997년 김정일이 조선노동당 총비서로 취임하면서, 북한은 전반적으로 체제정

⁶⁰ 탈북자 면담 (2009).

⁶¹ 이러한 한 예로써, 1997년 북창화력발전소 재건에는 인민군 총정치국장이자 국방위원회 부위원장이던 조명록이 직접 나섰다. 북창화력은 화력발전 설비용량의 절반 이상을 담당하고 있는 국가적 핵심기업이었다. 북창화력의 각 부서와 직장에 장교들이 파견 되었다. 이들의 일부는 2000년 10월 경 철수했다(정보사령부, 위의 책, pp. 241-243). 이밖에도 국방위원회는 1998-2000년 사이의 토지정리사업, 1999년 수력발전소 건설사업, 2002년 평양시 현대화 사업에 관여했다.

비에 들어갔다. 경제정책과 관련 북한당국은 두 가지 모순적인 신호를 보내었다. 1998년 헌법 개정과 함께 들어선 새로운 내각은 외견상 자력갱생과 계획경제를 강조하는 등 보수적인 논조를 강화했고 계획경제 체제 재건을 위한 경제관리 체제 재정비 및 계획규을 강화를 추진했다.⁶² 그러나 이면에서는 변화된 경제 상황에 새롭게 적응하고 활용하고자 하는 모습도 보여주었다. 1996년부터 3대 정책으로 장마당, 때기밭, 가축소유정책이 실시되었다. 1997년부터 농업정책에서 ‘농민의 의사를 존중할 것’을 강조했다. 무엇보다 주목할 만 했던 것은 1997년 김정일이 ‘공짜를 없애라’는 선언을 했다는 점이다.⁶³ 이러한 맥락에서 자신의 금고에서 ‘혁명자금’을 동원하여 ‘실리주의’ 추구의 모범을 창조하고자 했다.⁶⁴ 혁명자금을 대부받은 기업은 이자와 함께 자금을 되갚거나 아니면 군사재판에 회부되었다. 혁명자금은 여러 공장, 기업소, 과학원, 김책제철소, 발전소, 외화벌이 회사 등에 대부되었다. 이중 대표적인 기업이 만포 다이야 공장이었다. 만포 다이야 공장이 혁명자금을 받는 것과 동시에 김정일은 타이어 수입을 3년 동안 금지시키는 데 동의했다. 이러한 수법을 통해 만포 다이야 공장은 기술혁신, 자력갱생, 간고분투의 모범을 창조함과 동시에 3년 후 혁명자금을 김정일에게 되갚을 수 있었다. 아울러 1998년부터 북·중 간에 정식으로 민간 무역이 허가되었다.⁶⁵ 그 이전까지는 중국 여행자들이 방문기간 소비품인 듯 위장된 상품을 들고 와서 북한 시장에 와서 판매하는 형식이었다면, 이제는 국경을 사이에 둔 양측의 민간 무역업자들이 세관을 통하여 공공연히 상품을 넘기고 넘겨받으면서 서로 장사를 하는 것이 가능해졌다. 1999년에는 다시 한 번 각 군(郡) 자체로 외화벌이를 조직할 것을 명령했고, 7월부터 쌀, 조, 수수 등 곡물과 담배, 채소류 등 일부 농산물에 대해서도 장마당 판매를 허용했다.⁶⁶ 1990년대 말에서 2000년대 초에 경제전문가로 이루어진 시장경제 고찰단이 중국에 파견되었다.⁶⁷ 이들은 2002년 7월 조치를 기안하는 데서 주요한 역할을 했다.

5. 시장 확대가 정권에 제기한 도전과 대응

⁶² 박형중, 『북한의 개혁개방과 체제변화』, pp. 164-169; 이영훈, “북한의 ‘자생적 시장화’와 경제개혁의 전개,” pp. 38-40.

⁶³ 립근오, “2000년 해산 비사검열과 그 잘못,” p. 9.

⁶⁴ 탈북자 면담 (2009)

⁶⁵ 립근오, “2000년 해산 비사검열과 그 잘못,” p. 21.

⁶⁶ 박형중, 『북한의 개혁개방과 체제변화』, p. 168.

⁶⁷ 립근오, “경제주기성의 파탄가 ‘시장화’ - 조중무역,” 『임진강』, 10호 (2010), p. 79.

1990년대 초반 이후 급속히 확대한 계획외적 경제활동은 북한당국은 많은 도전을 제기하였다. 첫째, 계획경제와 당기구를 통한 권력 상승의 하부 기관, 하부 요원 그리고 일반주민에 대한 장악 능력이 현저히 저하했다. 둘째, 간부부패와 국가 재산에 대한 절도와 횡령이 현저하게 증가했다. 셋째, 빈부격차와 지역격차가 발생했다. 넷째, 범죄의 증가, 가족 해체 등 국가와 사회 전반에서 정치 사회적 기강이 붕괴하는 현상이 나타났다.⁶⁸

이러한 현상에 대하여 북한당국은 다면적 차원에서 대응했다. 첫째, 장마당의 주기적 억제와 이완, 그리고 무역회사의 주기적 통폐합이 있었다. 1996년 무역회사 및 외화벌이 개인들에 대한 집중 검열이 있었다.⁶⁹ 대폭적인 무역회사 정리 조치가 취해지는 가운데 주요한 군부 무역회사 몇 개가 해체되었다.⁷⁰ 그 계기는 6군단의 지휘부가 중국과 아편을 밀매하고 뒷돈을 챙기며, 술자리에서 불평과 비판을 하다가 적발되어 군단이 해체되고 지도부가 숙청당한 사건이었다.⁷¹ 1999년 2월 당국은 북한 전역의 장마당을 폐쇄하고 장사 활동자들에게 원래 일하던 직장으로 복귀할 것을 지시했다.⁷²

둘째, 본보기적인 국가폭력 행사가 있었다. 여기에는 두 종류가 있었다. 그 하나는 특정 기관과 지역에 대한 간헐적인 본보기적 국가폭력행사와 공개처형과 같은 보다 항시적인 본보기 국가 폭력 행사가 있었다. 기관 및 지역에 대한 본보기적 폭력행사에서 대표적인 것은 첫째, 앞서 지적한 1996년 6군단 해체, 둘째, 1998년 보위사령부의 황해제철소 노동자 시위 진압, 셋째, 2000년 보위사령부의 헤산의 당-정 기구 해체 사건이다. 둘째 사건을 보자. 황해제철소의 지배인과 당비서는 종업원에게 식량을 공급하기 위해 무단으로 생산된 압연강재를 중국에 수출하여 옥수수를 수입하는 사업을 진행했다. 이것이 보위사령부에 발각되어 중앙당 후보 위원이기도 한 지배인과 당비서를 비롯하여 8명이 공개 총살당했다. 이에 대해 노동자들이 항의시위를 벌였고, 보위사령부가 이를 무력으로 유혈 진압했다.⁷³ 세 번째의 헤산사건을 보자.⁷⁴ 중국과 국경도시인 헤산은 2000년 당시 신의주와 함께

⁶⁸ 박형중, 『북한의 개혁개방과 체제전환』, pp. 141-153.

⁶⁹ 홍민, “북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제,” 동국대학교 북한학과 박사학위논문 (2006), p. 304.

⁷⁰ 박형중, 『북한의 개혁개방과 체제변화』, p. 127.

⁷¹ 호혜일, 『북한요지경』 (맑은소리, 2006), pp. 194-198; 최주환, “북한군의 후발사업이 전투력에 미치는 영향,” 『북한조사연구』, 1권 2호, p. 54.

⁷² 박형중, 『북한의 개혁개방과 체제변화』, p. 168.

⁷³ 주성하, “직접 목격한 북한 노동자 폭동, 탱크로 밀어버린 현장은…,” 『동아일보』, 2011년 1월 21일.

북한에서 시장이 가장 발달되고 생활수준이 높은 도시였다. 김정일은 “혜산이 자본주의화 되었다”는 구실로 2000년 3월부터 6월까지 비사회주의 투쟁이라는 명목으로 보위사령부가 혜산의 당, 정권, 사법기관을 타격하도록 했다. 이 과정에서 주요 지방 간부를 포함 수백 명이 체포되었고, 도당 조직비서와 도보위부 책임비서와 주요 지방 간부들을 포함하여 열댓 명이 공개총살 당하였다. 이것이 한국 언론 등에서 문제가 되자 김정일은 역으로 보위사의 혜산 공격에 참여했던 책임자들의 일부를 처단했다. 다음으로 공개처형을 보자. 공개처형은 전선 절도, 염소절도 등 상당부분 사소한 생계형 범죄를 대상으로 했다.⁷⁵ 빈도수는 1990년대 초부터 점차 증가하기 시작하여, 1995년이 되면 122회로 전년도의 2.5배로 증가하며, 1996년에는 227회로 다시 1.9배가 증가하고, 1997년에 229회로 정점에 도달한 이후, 1998년 151회로 0.7배로 감소하고, 1999년 93회로 0.6배로, 2000년에는 90회, 2001년은 42회로 다시 감소한다.⁷⁶ 이후 2000년대에는 대체로 약간 줄어든 수준에 머물고 있다.

셋째, 정규적 대응 체계의 강화이다. 인민보안부, 국가보위부, 보안사령부 등 각종 공안 기관의 강화와 형법 및 형벌 체계 개선이 이에 속했다. 넷째, 비사회주의 타파 그루빠의 파견과 같이 비상설적인 수단을 신설했다. 원래 북한에서는 당기구가 주도하는 당생활을 통한 정치적 이데올로기적 사업에 범죄나 일탈을 발생 이전에 예방하는 역할을 했다. 그런데 경제난이 시작되면서 당기구의 정치적·사상적 사업이 제구실을 할 수 없게 되자, 상설적인 각종 공안기구를 강화시킴과 함께 비상설적인 비사회주의 타파 그루빠를 조직했다. 이 그루빠는 보통 당기관, 각종 공안기관의 연합체로 이루어져 상호 담합이 어렵도록 조직되어 주로 지방과 하부 단위에서 발생하는 당과 정 및 돈주와의 결탁과 결합을 타격 대상으로 했다. 비사회주의 투쟁은 1992~1993년에도 조직되어 공장기업소에 만연하는 생산물 횡령을 단속했다.⁷⁷ 1997년 김정일이 “사상교양의 시대는 지나갔다”고 선언하면서, 비사투쟁은 본격화되었다. 대표적인 것이 앞서 언급한 보위사령부의 혜산의 지방 당정기관에 대한 타격이었다. 이후 2000년대 중후반 들어 비사그루빠의 파견은 중앙의 지방에 대한 가장 중요한 통제수단으로 자리 잡았다.

⁷⁴ 림근오, “2000년 혜산 비사검열과 그 잘못,” pp. 8-47.

⁷⁵ 통일연구원, 『2009 인권백서』 (통일연구원, 2009), pp. 45-58.

⁷⁶ 북한인권정보센터 제공 자료 (2010.8.24).

⁷⁷ 박형중, 『북한의 개혁개방과 체제변화』, pp. 152-153.

IV. 결론

1990년대 시장이 확대하게 된 주요 추동력은 북한 정권의 당, 군, 정 의 각종 기관 및 간부가 시장에 개입하고 시장을 활용한 것이었다. 이와 같은 시장 확대는 정치적 자본주의라는 개념을 통해 이해될 수 있다. 정치적 자본주의는 이윤을 창출하는 특권적 기회를 국가가 관리하는 시장 활동을 의미한다. 정치적 자본주의에서는 상업적 활동을 통해 이윤을 내고 자본축적을 하자면, 정권 또는 국가기구와 결탁하면서, 그것이 제공하는 특혜와 보호를 활용해야 한다. 정권은 상업적 활동과 관련한 특혜와 보호를 정권 유지에 긴요한 기관과 협조적인 세력에게 정치적으로 배분한다. 또한 정치적 자본주의에는 확립된 소유권, 계약준수보장, 정부정책의 안정성이 존재하지 않는다. 이는 정치권력의 자의적 판단에 의해 바뀔 수 있다. 이러한 불확실성에 대해 기업가는 권력과의 결탁, 관료적 후견망의 확충으로 대처한다.

북한에서 이러한 특혜와 보호를 누리는 상업적 행위자는 당-군-정의 각종 기관이 자체예산 충당을 위해 운영하는 외화별이 무역회사들이었다. 1990년대 초반 정권의 재정난 때문에 이와 같은 각종 기관 외화별이가 대대적으로 확대되었다. 1995년 이후 선군정치가 시작된 이후에는 여러 정권 기관 중에서도 군부에 소속된 외화별이 사업 단위가 상업적 활동에 관한 가장 강력한 특혜와 보호를 누리게 되었다. 이 시기 현실적으로 북한의 경제와 무역은 군부의 생존을 위해 군부에 의해 관리되었다고 할 수 있다. 또한 이 시기 시장의 개인상인과 군부는 상호 공생했다. 군부는 개인상인의 상업 활동을 전개하는데 필요한 후원과 보호를 제공했으며, 개인상인은 군부에게 안정적 수입을 제공했다. 1998년 권한이 강화된 국방위원회는 자재와 자금을 보장하지 않은 채 군사명령으로 기업에게 계획수행을 요구했다.

결국 이렇게 보면, 북한의 시장전개에서 주역은 “자연발생적인 상거래와 개인 생산에 종사하는 (일반) 주민”이 아니라, 정권 기관들 및 정권과 결탁한 개인 상인들이라고 할 수 있다. 이들은 북한의 시장 전개과정에서 시장 지배자적 위치를 차지했으며, 이를 토대로 주민의 생계적 시장 활동을 직접 지배하여 활용하거나, 포섭하여 하부 구성요소로 종사시켰다.

끝으로 시장 확대는 북한 정권에게 다양한 정치적 경제적 도전을 제기했다. 이에 대응하여 정권은 장마당의 주기적 억제와 이완, 그리고 무역회사의 주기적 통폐합을 반복해왔다. 또한 정규 공안체계와 형벌 체계를 강화하는 한편, 비사그루

빠와 같은 임시적 기구를 확충했다. 아울러 공개총살 및 지역 당-정기구의 해체와 같은 본보기적 폭력으로 대응했다.

■ 접수: 5월 20일 ■ 심사: 6월 6일 ■ 채택: 6월 13일

참고문헌

1. 단행본

- 고일동. 『북한의 재정위기와 재정안정화를 위한 과제』. 서울: 한국개발연구원. 2004.
- 권 혁. 『고난의 강행군: 98년 가을 - 99년 봄 30살 청년의 북한답사기』. 서울: 정토출판 1999.
- 대한무역진흥공사. 『북한의 무역제도 및 상사디렉토리』. 서울: 대한무역진흥공사. 1994.
- 문성민. 『북한 재정제도의 현황과 변화추이』. 서울: 한국은행. 2004.
- 박형중. 『90년대 북한체제의 위기와 변화』. 서울: 통일연구원. 1998.
- _____. 『북한의 개혁개방과 체제변화』. 서울: 해남. 2004.
- 박형중 외. 『김정일 시대 북한의 정치체제: 통치이데올로기, 권력엘리트, 권력구조의 지속성과 변화』. 서울: 통일연구원. 2004.
- 박형중·최진욱. 『최고인민회의 11기 3차 회의 결과 분석』. 서울: 통일연구원. 2004.
- 양문수. 『북한경제의 시장화』. 파주: 한울. 2010.
- 윤영관·양운철 편. 『7.1 경제관리개선조치 이후 북한 경제와 사회』. 파주: 한울. 2009.
- 이석·김창욱·양문수·이석기·김은영. 『북한 계획경제의 변화와 시장화』. 서울: 통일연구원. 2009.
- 임강택. 『북한경제의 시장화 실태에 관한 연구』. 서울: 통일연구원. 2009.
- 임수호. 『계획과 시장의 공존: 북한의 경제개혁과 체제변화 전망』. 서울: 삼성경제연구소. 2008.
- 정보사령부. 『북한조직편람』. 2004.
- 정영철·고성호·최봉대. 『1990년대 이후 북한사회 변화』. 서울: 한국방송. 2005.
- 좋은벗들 엮음. 『북한사람들이 말하는 북한이야기』. 서울: 정토출판. 2000.
- 주성하. 『주성하 기자의 북한 바로보기』. 서울: 경천. 2010.
- 최완규 엮음. 『북한 도시의 위기와 변화』. 서울: 경남대 극동문제연구소. 2006.
- 통일연구원. 『2009 인권백서』. 서울: 통일연구원, 2009.
- 호혜일. 『북한요지경』. 서울: 맑은소리. 2006.
- Andreski, Stanislav. *Max Weber on Capitalism, Bureaucracy and Religion*. London: Routledge, 2006.
- Chehabi, H.E. and Juan J. Linz. eds. *Sultanistic Regimes*. Baltimore: The Johns

- Hopkins University Press, 1998.
- Haggard, Stephan·Noland, Marcus. *Witness to Transformation: Refugee Insights into North Korea*. Washington D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2011.
- Hutchcroft, Paul D. *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Johnston, Michael. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Olson, Mancur. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship*. New York: Basic Books, 2000.
- Scott, James C. *Comparative Political Corruption*. Englewood Cliffs: 1972.

KOTRA 북한팀. 『2003년도 북한의 대외무역 동향』. KOTRA. 2004.
 KOTRA. 『2007년의 북한의 대외무역동향』. KOTRA, 2008.

2. 논문

- 김병욱. “북한의 민방위력 중심 지역방위체계 연구.” 동국대학교 대학원 북한학과 박사학위 논문, 2011.
- 김영윤. “북한에너지난의 실상과 전망.” 『북한 경제난의 현황과 전망』. 서울: 민족통일연구원, 1997.
- 리신효. “새로운 무역체계의 본질적 특성과 우월성.” 『경제연구』. 제4호, 1992.
- 이영훈. “북한의 ‘자생적 시장화’와 경제개혁의 전개.” 『통일문제연구』. 2005년 하반기호.
- 장성욱. “북한의 ‘공격우위 신화’와 선군정치: 탈냉전기 군비태세와 군사전략에 관한 이론적 연구.” 고려대학교 정치외교학과 박사논문, 2009.6.
- 정은미. “북한의 시장경제로의 이행과 체제적응력.” 『통일과 평화』. 창간호, 2009.
- 정은이. “북한의 자생적 시장발전 연구,” 『통일문제연구』. 2009년 하반기, 통권52호.
- 최봉대·구갑우. “북한 도시 ‘농민시장’ 형성 과정의 이행론적 함의: 1950-1980년대 신의주, 청진, 혜산의 사례를 중심으로.” 『현대북한연구』. 6권 2호.
- 최주활. “북한군의 후방사업이 전투력에 미치는 영향.” 『북한조사연구』. 1권 2호.
- _____. “북한군의 외화벌이 실태와 전투력에 미치는 영향.” 『북한조사연구』. 2권 2호.
- 홍 민. “북한의 사회주의 도덕경제와 마을체제.” 동국대학교 북한학과 박사학위논문, 2006.
- 황덕남. “북한 연변 변경무역의 활성화에 대하여.” 『통일문제연구』. 2000년 하반기호 (통권 34호).
- Bruun, Ole, “Political Hierarchy and Private Entrepreneurship in a Chinese Neighborhood.” Andrew G. Walder eds. *The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary*. Berkeley: University of California Press, 1995.
- Buhr, Daniel. “Varieties of (Incorporated) Capitalism: Conceptualizing Governance

and State-Business Relations in Autocracies.” *Paper presented at IPSA-ECPR Conference*. Sao Paulo, February 19, 2011.

Callaghy, Thomas M. “The State and the Development of Capitalism in Africa: Theoretical, Historical and Comparative Reflections.” Donald Rotchild and Naomi Chazan eds. *The Precarious Balance: State-Society Relations in Africa*. Boulder: Westview Press, 1988.

Oliver Schlumberger. “Patrimonial Capitalism: Economic Reform and Economic Order in the Arab World.” Eberhard-Karls University Ph.D. theses, 2004.

Sonin, Konstanin. “Why the Rich May Favor Poor Protection of Property Rights.” *William Davidson Working Paper*. Number 544, December 2002.

Wank, David L. “Private Business, Bureaucracy, and Political Alliance in a Chinese City.” *The Australian Journal of Chinese Affairs*. Nr. 33, January 1955.

3. 기타자료

계명빈, “우리나라의 경제형편(중).” 『임진강』. 제2호, 2008.

김정일. “친애하는 지도자 김정일동지께서 당중앙위원회 책임일군들에게 하신 말씀.” 김일성종합대학 창립 56돌 즈음 담화 (1996.12.7). 『월간조선』. 4월호, 1997.

림근오. “2000년 해산 비사검열과 그 잘못.” 『임진강』. 7호, 2010.

_____. “경제주기성의 파탄가 ‘시장화’ - 조중무역.” 『임진강』. 10호, 2010.

_____. “조선의 시장화와 비정상화, 주민생활 변화.” 『임진강』. 8호, 2010.

주성하. “직접 목격한 북한 노동자 폭동, 탱크로 밀어버린 현장은…” 『동아일보』. 2011년 1월 21일.

채 순. “개인소유의 수위는 어디까지 올라왔나?” 『임진강』, 2010년 9호.

<<http://www.bok.or.kr>>

Abstract

Commercial Engagements of the Party-State Agencies and the Expansion of Market in the 1990s in North Korea

Hyeong-Jung Park

During the market expansion in the 1990s, commercial activities of party-state organizations played the dominant roles. This kind of market expansion can be analyzed through the concept of politically oriented capitalism. This means that, whatever particular form it takes, the state grants privileged opportunities for profit. In the 1990s, confronted with drastic deterioration of financial situation, North Korean regime allowed or promoted for its subsidiary party-state agencies to engage in foreign currency earning and other types of commercial activities for financial self-support. On their part, the party-state agencies took advantage of the opportunities and actively took part in commercial activities. The party-state officials also manipulated their host agencies commercial activities for personal enrichment thorough corruption. The military profited most from commercial activities. The start of the ‘military first politics’ in 1995 coincided with rapid market expansion. The ‘military first politics’ legitimized for the military to play the privileged role in the market expansion.

Key Words: Political Capitalism, Marketization, the Military First Politics, Foreign Currency Earning, Trading Company

연구총서

2008-01	북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외	9,000원
2008-02	한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외	10,000원
2008-03	남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운	8,000원
2008-04	전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외	10,000원
2008-05	중국의 한-중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병곤, 구기보	7,500원
2008-06	한반도 통일 외교 인프라 구축 연구	박영호 외	9,000원
2008-07	북한 주민의 일상생활	조정아 외	10,000원
2008-08	김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외	10,000원
2008-09	이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외	6,500원
2008-10	국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암	9,000원
2008-11	North Korea's External Economic Relations	김규륜 편	9,000원
2009-01	북한 비핵화를 위한 한-미 전략적 협력에 관한 연구	전성훈	7,500원
2009-02	세계경제위기와 미-중관계 변화 연구: 북한 핵문제에 미치는 영향	홍병덕, 신상진	9,000원
2009-03	북한의 국력 평가 연구	전현준 외	10,000원
2009-04	북한경제의 시장화 실태에 관한 연구	임강택	9,000원
2009-05	21세기 한국의 동아시아국가들과 전략적 협력 강화방안	여인근 외	10,000원
2009-06	북한체제 전환을 위한 전략적 과제와 한국의 동북아 4국 협력전략	배정호 외	10,000원
2009-07	북한 '변화'의 재평가와 대북정책 방향	박형중 외	10,000원
2009-08	북한 개방 유도 전략: 목표, 기본방향 및 단계별 과제	최진욱 외	10,000원
2009-09	북한주민 인권의식 고취를 위한 전략적 접근방안: 인권외교의 방향	홍우택 외	6,500원
2009-10	통일대비 북한토지제도 개편방향 연구	허문영 외	9,000원
2009-11	북한인권 침해구조 및 개선전략	이금순, 김수암	7,500원
2009-12	통일대계 탐색연구	조 민 외	8,000원
2009-13	Modernization and Opening-Up of North Korean Economy: Roles and Efforts of Neighboring Countries	김규륜 외	7,500원
2009-15	Peace-Keeping on the Korean Peninsula: The Role of Commissions	Gabriel Jonsson	20,000원
2010-01	북한 핵 보유 고수 전략의 도전과 대응	박형중 외	9,500원
2010-02	탈사회주의 경제이행 국가의 권력구조 유형과 개혁 경로: 포스트-김정일 체제에 대한 시사점	최진욱, 김진하	8,000원
2010-03	북한 개방화와 인권개선 방안연구	김국신, 김연수, 서보혁	7,000원
2010-04	북한의 체제위기와 사회갈등	조한범, 양문수, 조대엽	7,500원
2010-05	오바마 행정부 출범 이후 동북아전략 환경의 변화와 한국의 동북아 4국 통일외교전략	배정호 외	12,500원
2010-06	북한주민의 인권의식 실태연구	이금순, 전현준	8,500원
2010-07	라진·선봉지역 물류분야 남북 협력방안 연구	김영운, 추원서, 임을출	8,000원
2010-08	민족공동체 통일방안의 새로운 접근과 추진방안: 3대 공동체 통일구상 중심	박종철 외	11,500원
2010-09	통일한국의 정치체제	허문영	6,000원
2010-10	북한 핵에 대한 억지방향 연구	홍우택	5,000원
2010-11	북한의 포스트 김정일체제 전망	정영태 외	11,000원
2010-12	북한 주민의 의식과 정체성: 자아의 독립, 국가의 그늘, 욕망의 부상	조정아 외	17,000원
2010-13	북·중 경제관계와 남북경협에 대한 대북 파급효과 비교분석	최수영	7,500원
2010-14	East Asian Community Building: Issue Areas and Perspectives of Regional Countries	김규륜 외	10,000원
2010-15(1)	신아시아 외교와 새로운 평화의 모색(1)	김규륜 외	13,000원

학술회의총서

2008-01	이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향	10,000원
2008-02	The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula	9,500원
2009-01	북핵 문제 해결 방향과 북한 체제의 변화 전망	6,500원
2009-02	북핵 일괄타결(Grand Bargain)방안 추진방향	5,500원
2010-01	이명박 정부 2년 대북정책 성과 및 향후 추진방향	8,000원
2010-02	독일 통일 20년과 한반도 통일비전	6,000원
2010-03	분단관리에서 통일대비로	5,500원
2010-04	독일 통일 20년과 한국의 통일대비	7,000원

협동연구총서

2008-07-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	6,000원
2008-07-03	북한의 국가·사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성·운영의 거버넌스	박종철 외	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이중무 외	8,000원
2009-15-01	북한개발지원의 포괄적 추진방안(총괄보고서)	임강택 외	8,500원
2009-15-02	북한개발지원의 이론과 포괄적 전략	박형중 외	10,000원
2009-15-03	북한개발지원의 쟁점과 해결방안	김정수 외	10,000원
2009-15-04	북한개발지원을 위한 국제협력 방안	장형수 외	10,000원
2009-15-05	북한개발지원체제의 구축방안	이중무 외	9,000원
2009-15-06	지방자치단체의 북한개발지원 전략과 접근방법	양현모 외	10,000원
2009-16-01	복합계 이론을 통한 북한의 정상국가화 방안 연구(총괄보고서)	김국신 외	6,000원
2009-16-02	북한체제의 행위자와 상호작용	이교덕 외	8,000원
2009-16-03	북한 계획경제의 변화와 시장화	이 석 외	9,000원
2009-16-04	탈냉전 이후 국제관계와 북한의 변화	민병원 외	8,000원
2009-17-01	비핵·개방·3000 구상: 추진전략과 실행계획(총괄보고서)	여인근 외	7,500원
2009-17-02	이명박 정부의 대북정책 및 추진환경과 전략	박종철 외	8,000원
2009-17-03	비핵·개방·3000 구상: 한반도 비핵화 실천방안	조 민 외	9,000원
2009-17-04	비핵·개방·3000 구상: 북한의 개방화 추진방안	함택영 외	7,500원
2009-17-05	비핵·개방·3000 구상: 남북경제공동체 형성방안	조명철 외	7,000원
2009-17-06	비핵·개방·3000 구상: 행복공동체 형성방안	이금순 외	7,500원
2010-14-01	북한정보체계 실태조사(총괄보고서)	황병덕 외	12,000원
2010-14-02	북한정보체계 실태조사(上)	황병덕 외	14,000원
2010-14-03	북한정보체계 실태조사(下)	황병덕 외	13,000원
2010-15-01	이명박 정부 외교안보통일정책의 세부 실천방안 (총괄보고서)	여인근 외	9,000원
2010-15-02	이명박 정부 외교안보통일정책의 추진환경 및 전략과 실천방안	박영호 외	9,500원
2010-15-03	이명박 정부 대북통일정책의 세부실천방안	허문영 외	7,000원

2010-15-04 이명박 정부 외교정책의 세부실천방안(1): 협력 네트워크 외교 분야	남궁영 외	7,500원
2010-15-05 이명박 정부 외교정책의 세부 실천방안(2): 포괄적 실리외교 분야	전재성 외	9,500원
2010-15-06 이명박 정부 안보정책의 세부 실천방안	이수훈 외	7,500원
2010-16-01 북한의 정상국가화 지원방안 연구(총괄보고서)	이교덕 외	7,000원
2010-16-02 북한의 정치부문 정상국가화 지원방안	전현준 외	7,500원
2010-16-03 북한 시장 진화에 관한 복잡계 시뮬레이션	조정아 외	14,000원
2010-16-04 북한의 정상국가화를 위한 국제사회의 지원방안	민병원 외	7,500원

논총

통일정책연구, 제17권 1호 (2008)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 1 (2008)		20,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 17, No. 2 (2008)		20,000원
통일정책연구, 제18권 1호 (2009)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 18, No. 1 (2009)		20,000원
통일정책연구, 제18권 2호 (2009)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 18, No. 2 (2009)		20,000원
통일정책연구, 제19권 1호 (2010)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 19, No. 1 (2010)		20,000원
통일정책연구, 제19권 2호 (2010)		10,000원
International Journal of Korean Unification Studies, Vol. 19, No. 2 (2010)		20,000원

북한인권백서

북한인권백서 2008	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외	10,000원
북한인권백서 2009	이금순 외	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2009</i>	이금순 외	20,000원
북한인권백서 2010	박영호 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2010</i>	박영호 외	20,000원
북한인권백서 2011	박영호 외	17,500원

기 타

2008	2006 독일통일백서		8,000원
2009	Lee Myung-bak Government's North Korea Policy	Suh, Jae-Jean	5,500원
2009	김정일 현지지도 동향 1994-2008		15,000원
2009	The U.S.-ROK Alliance in the 21st Century	Bae, Jung-Ho, Abraham Denmark	10,000원
2009	북한의 주요현안과 한-미 전략적 공조	배정호	10,000원
2009	오바마 행정부의 출범에 따른 미-중관계의 변화와 한반도	배정호	10,000원
2010	김정일 현지지도 동향 1994-2009		15,000원
2010	2010 독일통일백서		13,000원
2010	21세기 러시아의 국가전략과 한-러 전략적 동반자관계		10,500원
2010	Russian National Strategy and R.O.K.-Russian Strategic Partnership in the 21st Century		13,500원
2010	NPT 체제와 핵안보		13,000원
2010	Nuclear Security 2012: Challenges of Proliferation and Implication for the Korean Peninsula		15,000원
2010	통일 환경 평가(통일대계 연구 2010-01)	박종철 외	18,000원

2010	통일비전 개발(통일대계 연구 2010-02)	조민 외	12,000원
2010	독일의 평화통일과 통일독일 20년 발전상(통일대계 연구 2010-03)	황병덕 외	16,000원
2010	사회주의 체제전환 이후 발전상과 한반도통일-중국, 베트남 및 중동부 유럽 국가들의 사회주의 체제전환 중심(통일대계 연구 2010-04)	황병덕 외	15,000원
2010	전환기의 북한과 통일담론(통일대계 연구 2010-05)	배정호 편저	11,000원
2010	한반도 통일과 주변 4국(통일대계 연구 2010-06)	최진욱 편저	11,000원
2010	Korean Unification and the Neighboring Powers(통일대계 연구 2010-07)	최진욱 편저	13,000원

연례정세보고서

2008	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2008~2009	6,000원
2009	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2009~2010	7,000원
2010	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2010~2011	7,000원

통일정세분석

비매품

2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한·일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한·러 정상회담 결과분석	여인곤
2009-01	2009년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영, 박영호, 박형중
2009-02	하반기('08년 7월~12월) 북한의 정세 분석	최진욱, 임순희, 전현준, 정영태, 조정아, 최수영
2009-03	북한의 대남 비방 공세의 의도와 전망	최진욱, 전현준, 정영태
2009-04	북한의 제12기 최고인민회의 대의원 선거 결과 분석	전현준
2009-05	2008년 북·중무역의 주요 특징	임강택, 박형중
2009-06	북한 최고인민회의 제12기 제1차 회의 결과 분석	최수영, 정영태
2009-07	한·미 정상회담 결과분석	김국신
2010-01	2010년 북한 신년 공동사실 분석	임강택 외
2010-02	북한 최고인민회의 제12기 제2차 회의 결과 분석	최수영
2010-03	김정일 방중과 중국의 전략외교	배정호, 박영호, 전병곤
2010-04	2010상반기 북한정세 분석 보고서	정영태, 이교덕, 최수영, 임순희, 조정아
2010-05	독일통일 20주년 조망: 독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점	황병덕
2010-06	야로슬라블 한·러 정상회담 결과 분석	여인곤
2010-07	북한 3대 세습 후계구도 분석 및 정책변화 전망	김진하
2011-01	2011년 북한 신년 공동사실 분석	최진욱 외
2011-02	미·중 정상회담의 의미와 한국의 전략적 고려사항	배정호 외
2011-03	2011년 미·중 정상회담 평가: 동북아 및 한반도에의 함의	황병덕 외
2011-04	2009년 헌법 개정 이후 북한 노동법제 동향	이규창
2011-05	최근 북한 주민의 의식변화와 정책적 시사점	임순희

2011-06	최고인민회의 제12기 제4차 회의 결과 분석	임강택, 최진욱
2011-07	중동 민주화 혁명과 한반도 전략적 함의	배정호, 박영호, 박재적, 이기현
2011-08	북한의 여성권·아동권 관련 법 제정 동향	임순희, 김수암, 이규창

KINU정책연구시리즈

비매품

2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준
2009-01	신평화구상 실현을 위한 전략과 과제	김규륜 외
2009-02(I)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(I): 접경지역 평화적 이용을 위한 이론적 검토와 사례연구	손기웅 외
2009-02(II)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(II): 접경지역 평화적 이용을 위한 기존 제안 검토	손기웅 외
2009-03	대북정책의 대국민 확산방안	조한범 외
2009-04	통일 예측 시계 구축	박영호, 김지희
2009-05	북핵일지 1955-2009	조 민, 김진하
2009-06	미국 대북방송 연구: 운용실태 및 전략을 중심으로	이원웅
2010-01	한반도 녹색성장을 위한 남북한 산림협력 법제 개선방안 예비연구	이규창
2010-02	통일 예측 시계 구축	박영호
2010-03	북한 경제개발계획 수립방안 연구: 베트남 사례를 중심으로	임강택 외
2010-04(III)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(III): 정책제안	손기웅 외
2010-04(IV)	접경지역의 평화지대 조성을 통한 남북교류 활성화 방안(IV): 2010년 『코리아 접경포럼』 자료집	손기웅 외
2011-01	재스민혁명의 분석과 북한에 대한 시사점	박종철 외

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 2호	이금순, 김수암
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 1호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2009	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제4권 2호	박영호, 이금순, 김수암, 홍우택
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 1호	김국신, 김영운, 전현준, 이금순, 이규창
2010	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제5권 2호	김국신, 전현준, 이금순, 이규창

월간 북한동향

비매품

2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실
2009	월간 북한동향 제3권 제1호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제2호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제3호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제4호	북한연구센터
2009	월간 북한동향 제3권 제5호	북한연구센터

2009	월간 북한동향 제3권 제6호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제1호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제2호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제3호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제4호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제5호	북한연구센터
2010	월간 북한동향 제4권 제6호	북한연구센터

Studies Series

비매품

2008-01	Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's Republic of Korea	Kim Soo-Am
2008-02	Internal and External Perceptions of the North Korean Army	Jeung Young-Tai
2008-03	PSI and the Korean Position	Cheon Seong-Whun
2008-04	Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security Strategy	Kim Kook-Shin, Yeo In-Kon, Kang Han-Koo
2008-05	Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetomins	Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
2008-06	Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea	Suh Jae-Jean
2009-01	The Evaluation of Regime Stability in North Korea: Scenario Workshop	Choi Jin-Wook, Kim Kook-Shin, Park Hyeong-Jung, Cheon Hyun-Joon, Cho Jeong-Ah, Cha Moon-Seok, Hyun Sung-Il
2009-02	Developing Inter-Korean Economic Relations for the 'Advancement of the Korean Peninsula'	Lim Kang-Teag, Kim Kyu-Ryoon, Jang Hyung-Soo, Cho Han-Bum, Choi Tae-Uk
2009-03	The Everyday Lives of North Koreans	Cho Jeong-Ah, Suh Jae-Jean, Lim Soon-Hee, Kim Bo-Geun, Park Young-Ja
2009-04	North Korea's Regime Maintenance Policy Since the Kim Jong-il Regime and Prospects for Change	Chon Hyun-Joon, Jeung Young-Tae, Choi Soo-Young, Lee Ki-Dong
2010-01	Strategy for Encouraging North Korean Opening: Basic Direction and Sequential Tasks	Choi Jinwook, Lee Kyo-Duk, Cho Jeong-Ah, Lee Jin-Yeong, Cha Moon-Seok
2010-02	Unification Clock: Predicting Korean Unification	Park Young Ho

기 타

비매품

2010	2010 Unification Clock: When We Meet a Unified Korea	Park Young Ho
2010	In Search of New Peace on the Korean Peninsula	Kim Kyu-Ryoon

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도적으로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

2. 가입방법

- 가) 「회원 가입신청서」 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, 『International Journal of Korean Unification Studies』, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서, 정세분석보고서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 구간자료 20% 할인된 가격에 구입

4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (142-728) 서울시 강북구 한천로 1307(수유동) 통일연구원
통일학술정보센터 출판정보관리팀 도서회원 담당자(pcm@kinu.or.kr)
- 나) 전화: (02)901-2559, FAX: (02)901-2547
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.

【글을 주실 분들께】

「통일정책연구」는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 한국연구재단의 등재학술지입니다. 본 학술지는 북한의 실패, 한반도의 주변정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 「통일정책연구」 심사위원의 심사후 게재 여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 150매 내외로 집필해주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고 집필요령'을 참고하여 '이래야 한글' 프로그램으로 작성하셔서 연락처와 함께 E-mail로 보내주시기 바랍니다.

채택된 원고에 대해서는 소정의 고료를 지불합니다.

투고하실 분은 먼저 담당자를 통해 투고 응모신청을 해주십시오.

<원고보내실 곳>

(142-728)

서울시 강북구 한천로 1307(수유동)
통일연구원 「통일정책연구」 편집위원회

Tel: (02) 901-2566(간사)

(02) 901-2523(대표)

Fax: (02) 901-2543

E-mail: buffman@kinu.or.kr

Homepage: <http://www.kinu.or.kr>

【원고집필 요령】

1. 원고의 분량은 각주, 참고문헌, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 150매 내외 정도로 한다.
2. 200단어 정도의 국·영문요약문과 주제어(Key Words), 영문제목과 영문이름을 반드시 첨부·제출해야 한다.
3. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글 옆에 괄호 속에 기재한다.
4. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.

예) II, 2, 나, (2), (나), 2)

5. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.

(1) 저서:

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』 (서울: 도서출판 오름, 2000), p. 100.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968), p. 15.

(2) 논문:

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” 『통일연구논총』, 제7권 1호 (1998), p. 135.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” *American Political Science Review*, Vol. 79, No. 3 (September 1965), pp. 627-640.

(3) 신문:

The Korea Times, May 18, 1999.

『한겨레신문』, 1999년 5월 18일.

(4) 인터넷 자료:

<www.kinu.or.kr/elec_lib/library.html> (검색일: 2002.1.15)

6. 앞에서 인용한 저서·논문을 재차 인용할 경우

(1) 저서:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 책, p. 102.

Ibid., p. 22.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김 덕, 『국제질서의 전환과 한반도』, p. 102.

Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, p. 15.

(2) 논문:

<바로 위 각주에서 인용한 경우>

위의 글, p. 137.

Ibid., p. 629.

<바로 위의 각주가 아니며 앞에서 인용한 경우>

김병로, “북한의 식량난이 사회통합에 미치는 영향,” p. 137.

Richard J. Anderson, “Marxism and Secular Faith,” p. 635.

(3) 신문:

위의 신문, 1999년 5월 18일.

Ibid., December 25, 1999.

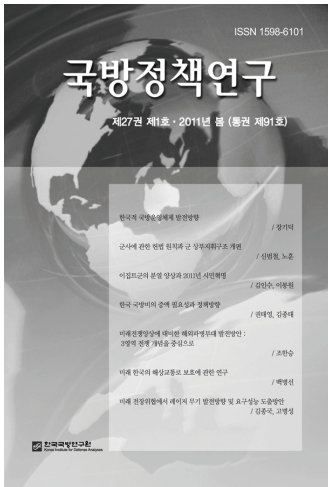
(4) 인터넷 자료:

위의 인터넷 자료

Ibid.

7. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
8. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

『국방정책연구』



제27권 제1호 · 2011년 봄(통권 제91호)

- 한국적 국방운영체제 발전방향 / 장기덕
- 군사에 관한 헌법 원칙과 군 상부지휘구조 개편 / 신범철, 노훈
- 이집트군의 분열 양상과 2011년 시민혁명 / 김인수, 이봉원
- 한국 국방비의 증액 필요성과 정책방향 / 권태영, 김종태
- 미래전쟁양상에 대비한 해외파병부대 발전방안: 3영역 전쟁 개념을 중심으로 / 조한승
- 미래 한국의 해상교통로 보호에 관한 연구 / 백병선
- 미래 전장위협에서 레이저 무기 발전방향 및 요구성능 도출방안 / 김종국, 고병성

■ 『국방정책연구』에의 투고를 환영합니다 ■

『국방정책연구』는 국방과 관련한 제반 문제를 이론적·실증적으로 다룬 논문과 연구 자료를 수록하는 전문학술지로서 2008년 한국연구재단의 국내학술지평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 학계와 연구기관의 연구자들, 관련 업무 전문가들의 투고를 환영합니다. 다음을 참고하시어 적극적인 기고를 바랍니다.

- A. 다른 곳에 발표되었거나 발표될 예정으로 있는 글이어서는 아니 되며, 순수한 창작 논문이 아닌 경우에는(연구 프로젝트의 요약이나 재정리 등) 그 내용을 밝혀야 합니다.
- B. 기고된 글은 본지의 편집 방향과 기준에 따라 실리지 않을 수도 있으며, 본지는 기고된 원고의 반환에 대해서 책임지지 않습니다.

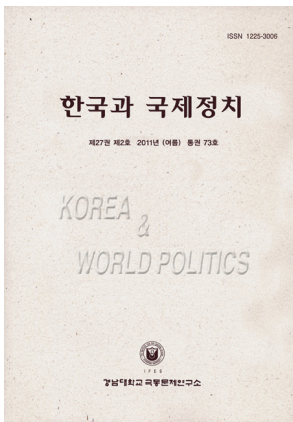
※ 원고 보내실 곳 : 한국국방연구원 KIDA Press 『국방정책연구』 담당
주소/서울특별시 동대문구 회기로 37번지 (우편번호: 130-012)
E-mail/jdps@kida.re.kr 전화/ 02)961-1291 팩스/ 02)961-1171

한국과 국제정치

경남대 극동문제연구소는 남·북한의 대내외 정치와 한반도의 주변 정세 및 통일 전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책에 관한 학술 논문을 중심으로 연 4회 『한국과 국제정치』를 발간하고 있습니다. 본 학술지는 한국연구재단의 등재학술지입니다.

한국과 국제정치 제27권 제2호, 2011년(여름) 통권 73호

목 차



- 한국 민주주의의 그늘과 사회통합의 제고: 정치사회학적 시각 / 김호기
- 한국 정당연구의 적실성 문제와 역사적 접근으로의 전환 / 장훈
- 소셜 네트워크 세대의 정치참여 / 송경재
- 핵억지 형성기 최초의 전쟁으로서 6·25전쟁과 미국의 핵전략 / 유진석
- 미국 소셜 네트워크 서비스(SNS) 사용자의 특성과 정치참여 / 송경재
- 중국의 대북정책 변화와 중한관계: 천안함 사건 이후를 중심으로 / 박동훈
- 일본 분점국회의 교착상태에서 본 양원제의 문제점과 해결 방안 / 최희식
- 러시아 북극권의 잠재력: 가능성과 문제점 / 한종만
- 헬싱키 최종의정서 이행과정 연구: 인권과 바스켓3을 중심으로 / 김수암

『한국과 국제정치』 원고모집 안내

『한국과 국제정치』는 경남대 극동문제연구소에서 연 4회 발간하는 전문학술지로 한국연구재단(구 학진)의 등재학술지입니다. 본 학술지는 남북한의 대내외 정치와 한반도 주변 정세 및 통일전략, 그리고 미·중·러·일 및 아시아 국가들의 정치경제와 외교·안보정책을 편집대상으로 하고 있습니다.

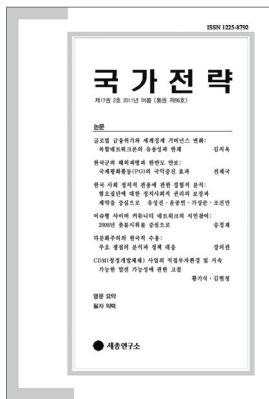
학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다.

- 발 간 일: 3/ 6/ 9/ 12월 말일
- 원고분량: 200자 원고지 120매 내외 (최대 150매 이하)
- 원고 보내실 곳: (110-230) 서울시 종로구 삼청동 28-42
경남대 극동문제연구소 『한국과 국제정치』 편집실
전화: 02)3700-0702 (김혜경)
이메일 접수: ifes@kyungnam.ac.kr

『국가전략』

『국가전략』은 세종연구소에서 연 4회 발간하고 있는 정책지향성을 지닌 심사제 학술지로서, 국가이익을 신장시키기 위한 국가전략을 모색하는 학문적 논의의 장을 마련하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 본 학술지는 2002년 12월 한국학술재단의 국내학술지 평가에서 “등재학술지”로 선정되었습니다. 앞으로도 더욱 많은 사랑과 관심으로 『국가전략』을 보아 주시고 아낌없는 성원과 지도편달을 부탁드립니다.

■ 제17권 2호 2011년 여름호 (통권 제56호) ■



【논문】

- 글로벌 금융위기와 세계경제 거버넌스 변화: 복합네트워크론의 유용성과 한계 / 김치욱
- 한국군의 해외파병과 한반도안보: 국제평화활동(PO)의 국익증진효과 / 전제국
- 한국 사회 정치적관용에 관한 경험적 분석: 혐오집단에 대한 정치사회적 권리의 보장과 제약을 중심으로 / 유성진·윤종빈·가상준·조진만
- 이슈형 사이버 커뮤니티 네트워크의 시민참여: 2008년 촛불시위를 중심으로 / 송경재
- 다문화주의의 한국적 수용: 주요 쟁점의 분석과 정책 대응 / 장의관
- CDM(청정개발체제) 사업의 직접투자환경 및 지속가능한 발전가능성에 관한 고찰 / 황기식·김현정

『국가전략』 원고 공모

- ▶ 보내실 글은 시사성과 학술성을 갖춘 논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 것이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며 소정의 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.
- ▶ 보내실 원고는 200자 원고지 내외의 길이로 제출하되, 어떤 경우에도 150매를 넘지 않아야 합니다. 원고는 반드시 『국가전략』 ‘원고집필 요령’에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS워드’로 작성하셔야 합니다. 응모시에는 원고와 200자 내외의 ‘논문 요약문’ 그리고 투고자의 주소, 전화·휴대폰·팩스번호, E-mail 주소를 함께 보내셔야 합니다.
- ▶ 자세한 내용은 아래의 연락처로 문의하시기 바랍니다.
031-750-7614, 031-754-0100(Fax), public@sejong.org (『국가전략』 편집위원회 간사)

International Journal of Korean Unification Studies

For over 20 years, KINU's *International Journal of Korean Unification Studies* (ISSN 1229-6902) has allowed for active exchanges of ideas and information among scholars and experts at home and international around the globe, sharing knowledge and perspectives on North Korea, unification on the Korean peninsula, as well as the issues on international relations.

As the National Research Foundation of Korea (NRF)-registered English journal as of January 1, 2009, The Journal welcomes submission of manuscripts relevant to the issues of inter-Korean relations, North Korea, Northeast Asian security, unification of the Korean peninsula, etc.

Submission of a paper will be held to imply that it contains original unpublished work and is not being submitted for publication elsewhere. All articles published in the Journal are subject to review by relevant experts in the field before they are accepted for publication. We provide honorarium for the articles that have been chosen for publication.

American-English as standard format, manuscripts should be double-spaced and footnoted with a full list of bibliographies quoted throughout the footnotes. The length required for articles should be 6,500-7,000 words in 12-font size, using Microsoft Word only. The deadlines for manuscript submission are as follows: April 15 for summer issue and October 15 for winter issue respectively.

Vol. 20, No. 1 (2011)

Feature Theme:

*Power Succession Process in North Korea and
Analysis of its Internal and External Factors*

Political Dynamics of Hereditary Succession
in North Korea

Hyeong Jung Park

Kim Jong-Un Inherits the Bomb

Ralph Hassig & Kongdan Oh

Hedging Opportunities and Crisis against Pyongyang's
Hereditary Succession: A Chinese Perspective

You Ji

Rethinking the Six-Party Process on Korea

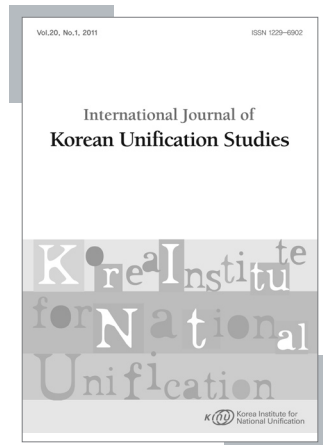
Stephen Blank

Moscow Ponders Korea Unification

Richard Weitz

The Pece-Keeping Role of the American Troops in
South Korea

Gabriel Jonsson



Please send your manuscripts or inquiries to the e-mail address listed below:

Korea Institute for National Unification

275, 4.19(Saillgu)-Gil, Gangbuk-Ku, Seoul 142-728, Korea

(Tel) (82-2) 9012 658 (Fax) (82-2) 9012 545

(E-Mail) kimmik@kinu.or.kr (Webpage) <http://www.kinu.or.kr/eng>



통일정책연구 제20권 1호 2011

통일연구원 www.kinu.or.kr