

미완의 싱크탱크 혹은 이용희의 국토통일원 시절(1976~1979)*

— 1970년대 후반 국토통일원의 연구 사업을 중심으로 —

장세진**

〈차 례〉

1. 한국 국제정치학의 창설자(founding father), 현실정치에 참여하다
2. 국토통일원의 설립과 6대 장관(1976~1979) 이용희
3. 전문 연구기관으로서의 국토통일원을 지향하다
4. 결론: 기대와 수행 사이에서

【국문초록】

이 글은 서구의 근대 국제정치학을 한국에 제도적으로 안착시킨 창설자였던 이용희(李用熙, 1917~1997)가 현실 정치에 참여하여 제 6대 국토통일원 장관으로서 재임한 시기(1976~1979)를 살펴보았다. 특히, 그가 국토통일원의 수장으로서 주도한 연구 사업의 특징을 그 한계부터 의의까지 종합적으로 분석했다. 이러한 시도는 구체적으로는 알려지지 않았던 ‘관료-이용희’의 실천을 밝힌다는 점에서 그간의 공백을 메우는 전기적 연구의 일종이라 할 수 있다. 한편으로, 그가 몸담았던 국토통일원이라는 기관의 위상과 사업 내용들을 종합적으로 다룬다는 점에서, 이 글은 박정희 정권 말기의 통일 정책을 배경으로 한 냉전 제도사의 성격을 보다 강하게 띤다. 두 가지 접근을 관통하는 공통적인 사실은 분단/통일의 문제를 대학에 소속된 학자로서 연구, 교육하는 일과 현실정치 한 가운데 위치한 정책 입안자가 접근하는 방식 사이에는 적지 않은 간극이 존재한다는 점이었다. 그러나 ‘국제정치학자-이용희’와 ‘국토통일원 장관-이용희’ 사이에 놓인 예기된 거리 내지 간극을 단지 확인하려는 것이 이 글의 목적은 아니다. 그보다는 오히려 이 글은 자신의 비판적 ‘앞’을 어떤 식으로든

* 이 연구는 동주기념사업회의 지원을 받아 지원을 받아 수행되었음

** 한림대학교 한림과학원 부교수

현실에 기입하거나 실정화된 제도 속에서 실천하려 할 때 발생하는 불편한 균열과 긴장의 순간들에 주목했다. 무엇보다, 이 글은 이용희의 재임 시절 각종 제도 개선과 연구를 통해 새롭게 획득된 현실의 변화와 생산적 순간 또한 놓치지 않고 재구성하고자 했다.

[주제어] 이용희, 국토통일원, 통일, 박정희, 냉전, 제도사, 중앙정보부, 남북 이질화, 북한연구, 고려대학교 아세아문제연구소, 6.23 평화통일외교정책선언, 자료 개방화, 공산권 연구, 북방정책, 햇볕정책

1. 한국 국제정치학의 창설자(founding father), 현실정치에 참여하다

김대중·노무현 정부 시절 통일부 장관을 연이어 지낸 정세현은 북한과의 협상 테이블에 마주 섰던 과거 40여년의 삶을 회고하면서, 외교학도였던 자신이 통일 문제에 관심을 가지게 된 계기로 대학의 은사였던 이용희(李用熙, 1917~1997)와의 만남을 꼽고 있어 흥미롭다. 외무고시를 통과해 외교관의 길을 걷고자 했던 20대의 그는 서울대 외교학과의 오리엔테이션에서 처음 대면했던 이용희를 다음과 같이 떠올린다. “여기는 외교관 시험 공부를 시켜 주는 곳이 아니다. 국제정치학을 가르치는 곳이다… 분단국에서 국제정치학을 배우고 가르치는 이유는 하나다. 통일 문제 때문이다. 분단이 국제정치적 원인에 의해서 이뤄졌기 때문에 그것을 극복하는 데서도 국제정치적인 요소를 배제할 수가 없다.”¹⁾

정세현이 불러낸 이 과거의 에피소드는 국제정치학계 내에서라면 매우 잘 알려진 이용희의 학문적 평판을 이내 환기시킨다. 즉, 그 자신 서구의 근대 국제정치학을 한국에 제도적으로 안착시킨 창설자의 한 사람이면서 동시에 이 학문의 기본 전제를 늘 의심해왔던 항상적 비판자라는 일종의 역설 말이다.²⁾ 실제로, 그는 국제정치란 국가 간 정치 현상을 이르는 것이지만, 이때의

1) 정세현, 박인규 대담, 『관문점의 협상가: 북한과 마주한 40년』, 창비, 2020, 65~66쪽.

2) 국제정치학 뿐만 아니라 한국 미술사의 개척자이기도 한 이용희의 생애와 사상 전반에 대한 포괄적 분석으로는 민병원, 조인수를 포함한 14명의 연구자들이 공동 집필한 『장소와 의미: 동주 이용

국가란 무색투명한 국가가 아니라 **주관적 가치가 투영되어 애증의 대상이 되는 ‘나’의 국가**임을 강조한다. 그럼에도, 이 학문은 “국제 과두정치를 담당하는” 몇몇 힘 있는 “강대국의 정치 관념과 가치를 일반 타당화시키는” 이른바 ‘보편성’의 효과를 필연적으로 발생시킨다는 점에서 매우 문제적이라는 것이다. 따라서 이러한 인식의 왜곡을 바로잡기 위해서는 강대국의 시각이 아닌, 지금·여기 ‘나’의 국가가 서 있는 구체적, 현실적 ‘장소(성)’에 입각해 사유할 수밖에 없다는 것이 이용희의 일관된 문제의식이었다. 국제정치학을 향한 평생의 관심이 결국 “우리 겨레가 왜 이렇게 취약한가”라는 질문과 떼놓을 수 없었다는 그의 발언도 같은 맥락에서 이해될 수 있다.³⁾

분단된 국토의 통일을 향한 소명(召命)에 가까운 의식, 강대국에 맞서는 ‘내’ 나라라는 ‘주체적’ 관점을 강조했던 이용희의 발언들에서 ‘탈식민주의적’ 사유의 이른 발상을 엿보기란 그리 어려운 일이 아니다. 때로는 2차대전 이후 제 3세계 지역을 품기했던 저항적 민족주의에 매우 근접한 뉘앙스를 발견할 수 있기도 하다. 그러나 다른 한편으로 이용희의 사유에서 동시에 드러나는 분명한 사실은 근대 민족주의나 민족국가에 대한 그의 견해가 상당히 다면적이라는 것, 정세나 국면에 따라서는 오히려 약소국 민족주의에 흔히 수반되는 ‘전투적’ 양상을 ‘극복’해야 한다는 논의를 펼치고 있어 단일하게 규정하기 어려운 성격을 띤다는 점이다.

실제로, 최근 연구들이 밝혀낸 바에 따르면 이용희의 민족주의 담론은 이채로운 면모가 있다. 예를 들어, ‘해방기’의 이용희는 당시 공론장을 지배했던 민족국가 건설을 향한 뜨거운 열기에서 한 발 물러나 정세의 흐름을 냉정하게 관찰하는 쪽이었다. 특히, ‘중간파’ 혹은 ‘남북협상파’로 불리며 통일이 나 민족 자결의 정치적 가능성을 역설한 여러 논자들과 논쟁을 벌였던 이용희는 그들의 민족주의를 ‘나이브’한 것으로 판단했다. 객관적으로 실재하는 국제정세의 흐름을 읽지 못하는 낭만적 관념이라는 것이 그의 평가였던 셈이

회의 학문과 사상』, 연암서가, 2017.

3) 이용희, 『국제정치원론: 이용희 전집 1』, 연암서가, 2017, 서문~14쪽. 이용희 전집에 실린 『국제정치원론』은 장왕사에서 1955년 출간된 『국제정치원론』을 재편집한 버전이다.

다.⁴⁾ 한 걸음 더 나아가, 이 시기의 이용희는 미국과 소련이라는 거대 다민족주의 국가가 세계질서의 재편자로 등장하는 새로운 추세에 주목하며 질문을 던졌다. 민족주의가 여전히 국제질서의 강력한 토대이기는 하지만, “미소 양국이 홀로 남의 나라와 유달리 강대하다면, 그 강대한 이유는 무엇”일까? 냉전에 대한 통상의 이데올로기적인 접근이 미소의 이념적 차이를 강조하는 쪽이었다면, 이용희의 접근 방식은 확실히 이례적이었다.⁵⁾ 다민족주의 국가라는 프리즘을 통해 오히려 두 거대국가의 동질성에 착목하고, 이를 통해 세계질서가 향후 전환될 가능성을 살피는 일이 그로선 더 큰 관심사였던 까닭이다.⁶⁾

결국, 민족이나 민족국가 담론에 대한 밀착 또는 상대적 거리두기 양자 모두가 가능했던 이용희의 이와 같은 면모는 국제정치학자로서 그가 당면했던 냉전의 현실을 어떻게 해석했으며 그에 따라 한국의 위치를 어떻게 배치했는가 하는 대목과 깊은 연관이 있다. 돌이켜 보건대, 국제정치라는 학문의 부상 자체가 세계적 냉전의 도래에 기인한 바 적지 않지만, 이용희의 학문과 공적 인생의 시간 역시 냉전이라는 시대적 배경 없이는 온전히 설명하기 어렵다. 예를 들어, 이용희가 서울대 문리대 강단에 강사로 서기 시작한 1948년부터 외교학과를 창설하고(1956), 한국국제정치학회 회장을 역임하는 등 아카데미에서 활동한 시간이 그러하다. 뿐만 아니라, 그가 학문의 세계 너머 현실정치에 직접 참여하고 박정희 정권의 정책 관료로 들어간 1975년~1979년의 시간 역시 각별히 기억될 만하다. 이용희는 그간 쌓아 올렸던 국제정치학자로서의 이력을 토대로 박정희 대통령의 ‘정치담당특별보좌관’으로 발탁

4) 이용희가 ‘해방기의 『신천지』 지면에서 ‘중간과’ 성향의 지식인들과 논쟁을 벌인 자세한 상황과 이에 대한 평가에 대해서는 남기정, 『이용희의 냉전 인식: 냉전과 분단 기원에 대한 이해를 중심으로』, 『개념과 소통』 20권 0호, 한림과학원, 2017.

5) 이용희, 『단일민족주의의 국가와 다민족주의의 국가』, 『신천지』, 서울신문사, 1947.6. ‘해방기’ 이용희의 논의를 당시 공론장의 주류였던 민족국가론의 지평을 넘어서는 예외적인 비동시대성의 계기로 평가한 연구는 기유정, 『냉전 초기 한국의 민족국가론과 그 균열들: 이용희의 비동시대성을 중심으로』, 『한국정치연구』 30권 3호, 서울대학교 한국정치연구소, 2021.

6) 이용희가 1955년에 출간한 『국제정치원론』을 통해 그의 냉전 인식을 자세히 분석한 연구로는 옥창준, 『현실로서의 냉전과 한국 국제정치학의 형성-조효원과 이용희의 냉전 국제정치론을 중심으로』, 『한국학연구』 63권 0호, 인하대학교 한국학연구소, 2021.

(1975)되었고, 이어 1976년 이래 만 3년 동안 국토통일원(현재 통일부의 전신) 장관으로 재직하게 된다.⁷⁾ 1940년대 후반 냉전의 초기 질서 형성기부터 진영 간 체제 경쟁이 본격화된 1950년대 중반 이후를 거쳐 데탕트 시대가 열린 1970년대 등 전 세계적 냉전이 새로운 국면으로 접어들 때마다 그의 연구와 공적인 삶 역시 굵직한 변화의 계기들을 맞이한 셈이었다.

이 글은 그간의 연구에서 상대적으로 주목이 덜했던 위의 시기 즉, 이용희가 현실정치에 입문한 이후 국토통일원 장관으로 재직했던 시간대를 살펴보고자 한다. 앞서 소개한 정세현과의 일화에서 그 스스로 강조한 바대로라면, 이 시기는 분단국에서 국제정치학이 존재하는 궁극적 이유인 통일 문제에 관해 그 자신 같고 닦아 온 학문적 역량과 정세 판단을 오롯이 동원할 수 있게 된 시간이었다. 한반도 통일 정책의 기본 방향을 설계함으로써 현실에 직접 영향력을 행사할 수 있는 제도적 권한이 주어진 시기, 액면 그대로라면 평소의 학문적 포부를 정책으로 구현해내는 값진 기회의 시간이 될 터였다. 물론, 국제정치학과 분단/통일의 문제를 대학에 소속된 학자로서 연구, 교육하는 일과 현실정치 한 가운데 위치한 정책 입안자가 접근하는 방식 사이에는 분명 적지 않은 간극이 존재할 터였다. 이후 다시 언급하겠지만, 1969년 설립된 국토통일원은 세계 냉전의 흐름 및 국내 정치가 교차하는 복합적인 맥락 속에서 탄생한 기관이었고, 행정부 산하의 아직은 역사가 짧은 신생 조직이었다.⁸⁾ 더욱이 이용희가 장관으로 임명된 1976년은 1972년 10월 선포된 ‘유신’의 시간대였음을 기억할 필요가 있다. “**조국의 평화통일을 지향하는 헌법 개정안**”이라는 유신헌법의 정식 명칭에서 짐작할 수 있듯이, 국토통일원이라는 부처는 특히 통일을 명분으로 내세워 영구 집권을 시도했던 박정희 정권의 강한 영향력과 통제 아래 놓일 수밖에 없는 기관이었다.

당시 국토통일원을 둘러싼 이러한 정치적 제약들을 상수로서 고려하는 가운데, 이 글에서는 이용희의 장관 재직 시절 국토통일원 사업 내용의 특징을 그 한계부터 의의까지 종합적으로 살펴보고자 한다. 일단, 이러한 시도는 구

7) 박건영, 「국제정치란 무엇인가: 『국제정치원론』에 관한 소고, 『장소와 의미』, 위의 책, 18쪽.

8) 「국토통일원 발족, 『경향신문』, 1969.3.1.

체적으로는 알려지지 않았던 ‘관료-이용희’의 실천을 밝힌다는 점에서 그간의 공백을 메우는 전기적 연구의 일종이라 할 수 있다. 그러나 그가 몸담았던 국토통일원이라는 기관의 위상과 사업 내용들을 중점적으로 다룬다는 점에서 보자면, 이 글은 박정희 정권 말기의 통일 정책을 배경으로 한 냉전 제도사의 성격을 보다 강하게 띤다.⁹⁾ 실제로, ‘관료-이용희’가 실패하거나 혹은 나름의 성과를 거두었던 지점들은 양자 모두 1970년대 중후반 남북관계의 부침 양상과 동북아, 그리고 글로벌한 냉전 정세의 변동과 깊이 맞물려 있는 까닭이다. 국책기관인 국토통일원의 설립 취지와 이 기관이 실제로 수행했던 역할이란 이처럼 국내외 여러 변수가 복합적으로 작용하는 가운데 유동적으로 결정되었던 만큼, 이용희 개인으로서는 넘어설 수 없는 구조적 요인들이 분명 존재했던 것으로 보인다.

미리 말해 두자면, 이 글의 목적이 ‘국제정치학자-이용희’와 ‘국토통일원 장관-이용희’ 사이에 놓인 예기된 거리 내지 간극을 단지 확인하기 위한 것은 아니다. 그보다는 오히려 다음과 같은 이어지는 질문들을 제기하고 그 답을 가늠해보려는 시도이다. 즉, 1970년대 국가가 주도한 공적 플랫폼 안으로

9) 현 통일부의 전신인 국토통일원(1990년에 통일원으로, 1998년에 통일부로 개칭)에 관한 연구는 그다지 활발하게 이루어지지 않았으며, 주로 국가기관의 효율성 차원이나 기관 설립 초기 국회에서의 입법화 과정에 대한 행정학 쪽 접근이 1970년대와 1980년대에 걸쳐 다음과 같이 다소간 이루어졌을 뿐이다. 허준, 『국토통일원 설치의 입법과정에 대한 연구』, 서울대학교 행정대학원, 1970; 김명, 『국토통일원에 대한 기관 형성론적 연구』, 서울대학교 행정대학원, 1970.2; 박대운, 『입법과정에 관한 사례연구: 국토통일원 설립과정』, 서울대학교 행정대학원, 1972; 박균홍, 『국토통일원의 조직에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원, 1977.2; 윤용범, 『국토통일원 예산 편성 상의 실무적 고찰』, 연세대학교 행정대학원, 1989; 김정준, 『국토통일원 조직의 효율화에 관한 연구』, 성균관대학교 행정대학원, 1991.

물론, 『국토통일원 발전사』(국토통일원, 1972)나 『국토통일원 15년 약사』(국토통일원, 1984)와 같이 국토통일원 스스로가 회고의 주체가 되어 자전적인 기관 사(史)를 편찬한 사례가 없는 것은 아니다. 이 자료들은 시대 별로 국토통일원이 성취했던 일련의 사업 성과들이 일목요연하게 정리되었다는 점에서 적지 않은 도움이 되지만, 아무래도 조직의 외형이나 실적 보고를 주목적으로 하는 ‘관찬사’ 이상이 되기는 어려워 보인다. 1970년대 냉전의 제도사라는, 이 글과 유사한 관심을 가진 선행 연구는 오히려 2010년에 이루어진 구술 자료 쪽에서 이루어졌다. 이 연구는 국사편찬위원회가 발주한 구술 프로젝트의 일환으로, 특히 1970년대의 박정희 정권의 통일 정책에 초점이 맞추어져 있다. 구체적으로는 국토통일원의 사업을 부문 별(정책 기획, 조사연구, 교육홍보)로 실제 기획, 집행한 세 명의 증진 관리들(양영식, 이호경, 이영일)을 2차~3차에 걸쳐 구술 인터뷰한 자료이다. 예대열·이주봉, 『박정희 정권 시기 통일정책과 국토통일원 증진 관리의 행정 경험』, 사료계열 COH007_062010, 국사편찬위원회, 2010.

들어간 당대 지식인들이 자신의 학문적 지식을 현실 속에 관철시키고자 했을 때 과연 어떠한 방식으로 ‘협상’하고 평소의 신념을 실천했을까. 특히, 국토통일원이라는 기관은 오랜 세월 아래로부터 열망되었으나 동시에 금기에 가까웠던 ‘불온’의 키워드 ‘통일’을 정부 차원에서 본격적으로 다루고자 설립된 새로운 조직이었다. 주어진 제도의 틀과 조건의 속박 속에서 그들이 의미 있는 진전을 이룬 지점들은 과연 어디였으며 여전히 기대에 미치지 못하고 실패할 수밖에 없었던 대목은 어디였을까.

이러한 관점에서 본다면, 이용희의 국토통일원 경험을 반추해보는 일은 1970년대 학술장에 속해 있던 지식인들이 국가가 제공하는 제도와 맺었던 관계의 여러 양상 가운데 유의미하게 범주화될 수 있는 하나의 사례가 될 수도 있을 것이다. 다시 말해, 그것은 자신의 비판적 ‘읽’을 어떤 식으로든 현실에 기입하거나 혹은 실정화된 제도 속에서 실천하려 할 때 어김없이 발생하는 불편한 균열과 긴장들, 그럼에도 불구하고 그 가운데 획득된 새로운 현실 변화와 생산의 순간들 양자 모두를 놓치지 않고 재구성하는 작업이 될 것이다.

2. 국토통일원의 설립과 6대 장관(1976~1979) 이용희

국회 외무위원회 회의 기록을 참조하면, 1976년 이용희가 취임할 당시 국토통일원의 예산은 약 10억 규모로 알려져 있다. 매년 규모가 조금씩 늘어나긴 했지만 여전히 국회의원들로부터 “시골의 큰 군(郡) 예산만도 못하다는 동정론”이 나올 정도로 국토통일원은 소규모의 인력과 재정으로 운영되는 작은 부서로 출발했다.¹⁰⁾ 신생 부처로서 어쩔 수 없는 현상이기는 했지만, 국토통일원은 설립 당시부터 무엇을 위한 기관인가 라는 정부 내 강한 회의

10) 『외무위원회 회의록』, 98회, 12차, 1977.10.31. 1978년 국토통일원의 예산은 정부 총 예산인 3조 5,500만원의 0.04%인 15억 500만원을 배정받았다. 이 금액은 예비비를 포함한 1977년의 총예산 10억 500만원에 비하면 5억원이 증액된 숫자다. 『외무위원회 회의록』, 98회(7차), 1977.10.26.

론의 시선에 부딪쳤고 시간이 좀 흐르면서부터는 반복적으로 국회의 무용론, 개편/폐지론에 시달렸던 것이 사실이다.

일단, 회의론의 시각 중 대표적인 것은 기존 부처나 민간 기구들을 활용하면 업무 중복 가능성을 줄일 수 있어 굳이 예산을 투입한 또 하나의 기관을 만들지 않아도 된다는, 이른바 행정 ‘합리성’ 차원에서 제기되는 목소리였다. 예컨대, 중앙정보부나 공보부 조사국 3과, 외무부 방교국 국제연합과 등에서 통일 문제를 이미 담당하고 있으니 이들 기관들의 기능을 강화하는 것만으로도 충분하다는 논리였다.¹¹⁾ 또한 북한의 각 분야에 관한 정보 수집과 반공 교육에 관해서라면, 중앙정보부는 차치하고서라도 이승만 정부 때 설립된 이북5도청 역시 해당 기능을 이미 수행하고 있다는 것이었다. 그러나 박정희는 1969년 국토통일원 개원식 연설에서 다음과 같이 그 설립 취지를 분명하게 밝힌 바 있다. “통일의 열매가 우리 세대에서 익을는지 다음 세대로 넘어갈는지 모르므로, 과수의 씨앗을 심어 가꾸고 공들여 키우듯 국민의 중지를 모아 **긴 안목에서 단계적으로 연구**, 추진하라.”¹²⁾ 다시 말해, 각 부처 내에서 부수적 업무의 일환으로 통일 문제를 다루는 것이 아니라 통일과 관련된 중, 장기적 정책 개발과 연구 조사를 기획, 실행, 총괄하는 국가적 플랫폼의 탄생을 표방한 셈이었다.

그런데 이러한 아이디어 자체는 실은 4.19 직후 자유분방한 통일 담론을 제시했던 학생과 시민사회로부터 애초 싹튼 것이었고, 정치권이 우여곡절 끝에 이를 받아 안은 것이었다.¹³⁾ 돌이켜 보면, 1960년대 내내 박정희 정권은 통일에 대해서라면 엄밀히 계산된 국가 주도의 컨트롤 하에 대중들에게 노출해야 하는 제 일 순위 이슈로 판단하고 있었다. 통일이라는 아젠다는 통치의

11) 양영식·이영일·이호경, 『박정희 정권 시기 통일정책과 국토통일원 중견관리의 행정 경험』, 사료군 COH007, 2010년도 수집 구술자료, 국사편찬위원회.

12) 『국토통일원 발족』, 『경향신문』, 1969.3.1.

13) 박정희가 속한 공화당은 1963년 11월 총선을 앞두고 4.19 이래 시민사회의 요구였던 국가적 차원의 통일 연구 기관 설치를 공약으로 내걸었다. 국회가 개원하자 공화당은 ‘국토통일연구특별위원회’를 꾸렸고, 이 위원회는 1967년 1월 『통일백서』를 발표했다. 이 백서에서 정부조직으로 통일문제 전담기구를 두고 국무위원(장관)이 장을 맡는 기본 형식이 건의되었다. 『통일백서 1967』, 국회 국토통일연구특별위원회, 1967.

정당성이 약한 군부 정권에게 국민적 지지를 제공할 수 있는 상당한 인기 요소를 간직하고 있었지만, 북한에 비해 아직 경제적 열위에 놓여 있던 남한 정부 입장에서 통일은 결코 자신 있게 꺼내들 수 있는 카드가 아니었다. 이 시기 남한에서의 통일론이 언제나 ‘선건설 후통일’이라는 식으로, 가능한 먼 미래의 일이라는 유예의 단서 조항을 반드시 달고 나타났던 이유이기도 했다. 그러나 상황은 차츰 변해갔는데, 남한의 베트남 파병 이래 부쩍 찾아진 북한 측의 무력 도발은 북한이라는 정치체에 관한 철저한 연구가 필요하다는 정부 차원의 경각심을 불러일으키기에 충분했다. 이로써 그동안 미루어 두기만 했던 통일 전문 싱크탱크의 설립이 드디어 9년 만에 정치권에서 현실화되기에 이른 셈이었다.

그러나 대통령의 확신에 찬 선언에도 불구하고, 정부가 내세우는 공식적인 개원의 애초 목적과 국토통일원의 실제 업무 수행 사이에 커다란 격차가 존재한 것이 사실이었다. 이러한 사태의 배후에는 다름아닌 중앙정보부의 존재가 있었는데, 특히 북한과 통일 문제에 관한 한 중앙정보부는 모든 정보를 배타적으로 독점하고 있는 기관으로서, 신생의 국토통일원에 비하면 그 위력이 압도적일 수밖에 없었다. 남한보다 ‘잘 사는’ 북한에 대한 정보들은 철저히 차단되어야 했고, 북한과의 접촉 역시 국내 정치상의 유불리에 따라 중앙정보부의 엄격한 컨트롤 아래 놓여 있는 실정이었다. 중앙정보부의 이와 같은 업무적 우위는 설립 초기 국토통일원의 인적 구성 면에서도 단적으로 드러난다. 1970년대 국토통일원에 근무했던 중견 관리들의 구술 회고를 참조하면, 초기의 국토통일원은 중앙정보부 내에서 승진의 길이 막힌 이른바 ‘마이너 리지’들을 위시하여 정부 각원 부처나 공화당에서 두각을 나타내지 못한 ‘2진’ 인사들이 한데 모인, 일종의 “외인부대 연합”과도 같은 곳이었다.¹⁴⁾

무엇보다, 신생 국토통일원에 대한 중앙정보부의 영향력을 노골적으로 보여준 계기는 1대 장관 신태환의 경질 사건이었다. 서울대 총장 출신이었던 그가 초대 장관으로서 의욕적으로 개시했던 사업은 바로 국민들의 통일 의식

14) 구술 이영일, 예대열·이주봉, 『박정희 정권 시기 통일 정책과 국토통일원 중견 관리의 행정 경험』, 국사편찬위원회, 2010년도 구술자료 수집사업, CH_10_002_이영일_11, 50쪽.

에 관한 전국적 여론 조사였다. 대한민국 수립 이후 통일 문제에 관해 정부 기관이 시행한 최초의 여론 조사였던 까닭에, 이 사업은 세간의 상당한 주목을 받을 수밖에 없었다. 그런데 여론 조사 결과 중 북한의 ‘연방제’를 선호하는 친공의식이 국민들 일부에 존재한다는 식의 신문 보도가 문제가 되면서 중앙정보부가 국토통일원의 관계 자료를 전격 압수하는 기이한 사태가 벌어지게 된다.¹⁵⁾ 심지어 신태환 장관은 정보부에 의한 심문 조사까지 받는 굴욕을 당했고, 결국 그는 부임 1년 만에 경질되기에 이른다.¹⁶⁾ 어느 부처이든 국내 정치의 영향을 받는 장관의 임기가 그리 길지 않은 것은 사실이지만, 국토통일원의 경우 6대 장관 이용희가 취임하기 전까지 장관들의 평균 임기는 정치인 출신의 2대 장관 김영선(3년 9개월)을 제외하면, 모두 1년을 가까스로 채우는 정도였다. 1976년 말부터 박정희 암살 이후인 1979년 말까지만 3년 동안 자리를 지켰던 이용희의 케이스는 따라서 기관 초기 뿐만 아니라 가장 최근의 통일부 연혁까지를 고려해도 이례적으로 긴 편이었다.

그렇다면, 상대적으로 안정적이었던 이용희의 장관 재직 시절 국토통일원의 가장 큰 변화는 무엇이였을까. 단적으로 말하면, 그것은 중앙정보부의 영향력과 색채를 상당 부분 감소시켰다는 점이다. 물론 중정의 파워는 1970년대 내내 막강한 것이기는 했지만, 조직의 성격이란 대체로 구성원들이 누구나 달려 있게 마련이다. 6대 장관 이용희가 이끈 국토통일원에서는 예외 정보부나 타 부처 출신 정부 인사들을 실제 연구가 가능한 인력들로 대폭 쇄신하는 인사 전략을 취했다. 앞서 정세현의 경우도 이용희의 재직 시절 연구직으로 채용된 케이스이지만, 서울대 정치학과 출신의 조건식이나 외교학과 김형기 등 향후 통일부의 장·차관급을 역임하게 되는 이들을 위시하여 적어도 당시 통일원의 약 30%에 달하는 십여 명의 신진 연구 인력들이

15) 『염원은 간절하지만 통일 여론 조사에서 나타난 문제점들』, 『경향신문』, 1970.2.21. 이 조사에서 통일이 꼭 이루어져야 한다는 의견은 90.61%로 매우 높게 나타났다. 혁신계의 통일 방안인 남북협상에 대한 찬성이 9.5%가 나왔고, 문제가 되었던 연방제 부분은 대부분의 신문에서는 빠져 있었지만, 『한국일보』 지면에서는 발표되었던 것으로 보인다.

16) 구술 이호경, 예대열·이주봉, 『박정희 정권 시기 통일 정책과 국토통일원 중견 관리의 행정 경험』, 국사편찬위원회, 2010년도 구술자료 수집사업, CH_10_002_이호경_11, 38쪽.

이 시기 대거 영입되었다. 이미 언급한 대로, 초기 국토통일원의 인적 풀에는 중앙정보부나 공무원, 군인 등의 국가 안보 및 공식 행정 라인의 흐름이 강력했지만, 다른 한편으로 실무급 인사들은 이들과는 또 다른 결을 보였던 것이 사실이다. 여기에는 4.19 직후 대학생 사회에서 가장 ‘핫’했던 통일 문제 관련 운동권 출신이나 혹은 『사상계』의 김준엽이 이끄는 고려대 아세아문제 연구소 출신 등 전자와는 성격이 꽤 이질적인 계열의 인사들이 함께 뒤섞여 있었기 때문이다.

예컨대, 4.19 시기 서울대 학생들이 결성한 민통련(민족통일연맹) 출신으로 판문점 학생 회담의 주역이었던 이영일은 국토통일원 초기 상임연구위원으로 채용되어 1980년까지 이 기관의 요직에서 두루 근무한 바 있다. 그의 회고에 따르면, 외교학과의 이용희는 사회학과와 최문환과 함께 서울대 민통련 학생들이 통일 문제와 관련해 상시 초빙한 자문교수들이었다. 이용희가 근대 유럽의 제국-식민지 체제를 비판적으로 분석하며 비유럽적 세계의 상황과 ‘장소성’을 강조했다면, 최문환은 1945년 이후 제3세계 민족주의의 특징을 이론적으로 분석하고 특히 지식인들의 선도적 역할을 부각시킨 학자였다. 잘 알려진 대로, 그는 당시 진보적인 대학생들의 필독서로 유명했던 『민족주의의 전개 과정』(1958)의 저자이기도 했다. 이용희와 최문환 모두 4.19 세대 젊은 학생들이 혁명의 이론을 형성하는 데 필요한 학문적 자극과 영향을 제공했지만, 본인들 스스로 학생들과 동시대의 고민을 공유한 선배이자 스승이기도 했다.¹⁷⁾

물론, 이영일을 포함하여 4.19세대의 이후 대거 정치적 ‘전향’에 관해서는 별도로 따져 보아야 하는 문제겠지만, 확실히 이용희 시절의 국토통일원은 서로 다른 비전을 가지고 있는 세력들 사이의 힘겨투기와 협상 전략이 어느 정도 가능해진, ‘혼종적인’ 조직인 것만은 틀림이 없었다.¹⁸⁾ 무엇보다, 중앙

17) 구술 이영일, 예대열·이주봉, 『박정희 정권 시기 통일 정책과 국토통일원 중견 관리의 행정 경험』, 국사편찬위원회, 2010년도 구술자료 수집사업, CH_10_002_이영일_11, 30쪽. 통일원 초기 멤버였던 이영일은 이용희가 장관으로 재직하던 시절에는 교육홍보국장으로 일했다.

18) 구술 양영식, 예대열·이주봉, 『박정희 정권 시기 통일 정책과 국토통일원 중견 관리의 행정 경험』, 국사편찬위원회, 2010년도 구술자료 수집사업, CH_10_002_양영식_11 양영식은 고려대를 졸업했

정보부와 비교해 장관 본인의 성향이 관이했으며 인재 채용 전략을 통해 조직 내 구성은 훨씬 더 유연하고 개방적인 인사들로 상당 부분 교체되었다. 이용희는 신진 인력들에게 자료조사방법론과 이론적 분석의 틀을 교육하면서 향후 북한 자료를 체계적으로 축적할 수 있는 연구 기관으로서의 기본적인 역량을 키워나갔다. 이후 다시 언급하겠지만, 북한 자료의 데이터베이스화가 최초로 시도되고 북한자료를 민간에 공개하는 현재의 북한자료센터라는 발상이 처음 시작된 것도 바로 이 시기의 일이었다.¹⁹⁾

그러나 중앙정보부의 그늘을 최대한 벗어나 본격적인 연구 기관의 성격을 강화하고자 했던 이용희의 전략이 언제나 유효했던 것만은 아니었다. 어째서일까. 그것은 국토통일원이 단순한 전문 연구 기관이라기보다 애초 통일문제에 관한 보다 상위의 종합 ‘싱크탱크’로 구상된 조직이었다는 데서 그 이유를 찾을 수 있다. 이러한 설립 취지는 국토통일원의 직제 구성 측면에서도 여실히 드러나는데, 이 기관은 거듭되는 내부 개편을 거쳤지만 결국은 크게 세 가지 기능의 부서로 나뉘었다. 첫째 통일 문제에 관한 최고 기관으로서 남북 관계에 대한 제반 정책 목표를 설정하는 ‘정책기획실’을 들 수 있다. 둘째, 입안하는 정책들의 근거가 되는 북한의 동향이나 국내의 정세를 데이터에 의거해 분석하는 ‘조사연구실’의 기능이 또한 필수적일 터였다. 마지막으로, 초(超)당적 범국민 기구를 표방하는 국토통일원의 성격은 ‘교육홍보국’을 통해 실현되었다.²⁰⁾

그러나 세 부서 중 싱크탱크로서 가장 중요한 존립 근거인 정책기획실의 역할 즉, 실무적인 통일 정책 입안과 개발 기능이 제대로 작동하지 않는다는 사실을 확인하는 데는 그리 많은 시간이 필요하지 않았다. 실제로, 1971년

다. 고려대 아세아 문제연구소 출신으로 초기 국토통일원에서 교육홍보국과 자료조사실, 정책기획실에 모두 근무했고, 이후 1980년대 남북대화사무국을 거쳐 2000년 6.15 공동선언 당시 통일부 차관을 지낸 인물이다.

19) 구술 이호경, 예대열·이주봉, 『박정희 정권 시기 통일 정책과 국토통일원 중견 관리의 행정 경험』, 국사편찬위원회, 2010년도 구술자료 수집사업, CH_10_002_이호경_11, 67쪽.

20) 이 부서는 통일 인식을 위한 전 국민적 교육의 실시와 국내의 홍보 활동을 전담하였는데, 특히 ‘통일연수소’를 함께 운영하여 관료·공무원 집단, 각급 학교와 회사, 민간단체, 대학생 등 개인이나 집단 단위의 연수 프로그램을 상시적으로 가동하였다. 박균홍, 『국토통일원의 조직에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 1977, 27쪽.

열린 남북적십자회담이나 1972년의 7.4 남북공동성명 국면에서 국토통일원은 통일문제 최고 정책 기관이라는 타이틀이 무색할 정도로 업무 전반에서 철저하게 소외되었던 것이 사실이다. 특히, 남북공동성명 당시 고위 정치회담의 성격을 지닌 ‘남북조절위’의 남측 대표는 역시 중앙정보부의 이후락으로, 애초 이 성명 자체가 야당인 신민당도 전혀 예상 못했을 정도로 대통령과 중정을 중심으로 극비리에 준비된 ‘깜짝 이벤트’의 성격이 강했던 까닭이었다. 요컨대, 국토통일원으로서의 기관의 존립 근거를 묻지 않을 수 없는 상황의 연속이었다.

그렇다면, 이용희의 재직 시절은 어떠했을까. 국토통일원이 싱크탱크로서의 자신의 실무적 기능을 온전히 실현하지 못하는 상황은 그의 장관 기간에도 계속되었다고 보는 편이 정확하다. 단적으로, 이용희 휘하 국토통일원 역시 남북대화 공식 창구인 ‘남북조절위’와는 여전히 공식적으로 관련이 없는 조직이었고, 특히 유신헌법이 선포된 이후에는 ‘통일주체국민회의’가 관련 문제에서 힘을 받을 수밖에 없게 된 구조였다. 알려진 대로, ‘통일주체국민회의’는 국민을 대신하여 대통령을 간선제로 선출하는 것이 그 실질적 임무였지만, 이 조직의 설립은 곧 유신헌법(‘조국의 평화통일을 지향하는 헌법개정안’)의 대의명분과 직결되어 있었다. 다시 말해, 최고 법인 헌법에 근거하여 ‘통일주체국민회의’가 통일 정책에 관한 주권적 수입기관이라는 사실을 대내외적으로 표방하는 상황이었다. 자연히, 국토통일원을 향한 회의와 비판의 목소리는 커질 수밖에 없었다. 특히, 유신헌법 제정 당시 정부와 대립각을 세우며 반대했던 야당 국회의원들의 시선이 그러했다. 기관 설립 당시 우려와 반대의 목소리가 강했던 행정부와는 달리 국토통일원이 국회라는 입법기관의 적극적인 주도로 만들어졌다는 점을 고려하면 뼈아픈 대목이 아닐 수 없었다.²¹⁾

실제로 야당인 신민당 의원들은 장관 이용희를 향해 이 기관이 “단순히 학문적 연구나…대내외 홍보 업무의 수행”에 과도하게 전념하고 있는 점을

21) 박균홍, 위의 글, 40쪽.

근본적인 문제로 지적했다. 그렇다면 당시 야당 의원들의 ‘물 모델’은 어떠한 것이었을까. 그것은 바로 연구 기관 수준을 넘어서서 분단된 두 독일의 교류 사업을 고유의 행정 권한으로써 직접 실행하는 서독의 ‘내독관계성’과 같은 종류의 조직이었다. 따라서 “통일 정책의 실천에 구체적으로 이바지하는 것이 되어야 한다”는 이 절실한 요청을 감당하지 못할 바에야,²²⁾ 국토통일원을 연구위원회 수준이나 민간 연구 기관 차원으로 격하시켜야 한다는 ‘개편론’ 내지 ‘부처 폐지론’이 야당 측의 주된 시선이였다.²³⁾

한편, 야당 측의 기대가 ‘전향적 남북 대화 창구’로서의 국토통일원이었다면, 정부 여당의 입장은 이와는 확실히 성격이 다른 것이었다. 이들은 국토통일원의 기능이 흡족하지 않다면, 이는 전적으로 대남 무력 적화 통일이라는 적대적 입장을 고수해온 북한 때문이라는 것, 북한의 비합리적 강경함 때문에 남북대화가 계속 제자리걸음이라고 주장했다. 더욱이 여당 측은 이북의 실태나 정세 동향에 관한 조사 연구 기능보다는 오히려 국가안보 차원에서 통일을 위한 “정신 국력의 조직화” 기능을 보다 강조하는 쪽이었다.²⁴⁾ 예를 들어, ‘남민전’ 사건을 비롯하여 남한 내 자생적인 공산주의 단체의 등장을 우려하면서 이들 “사회 각 단체가 독자적인 통일 방안을 들고 나올 가능성”에 대비하라는 식의, 이른바 ‘국민총화’ 기관의 역할을 요청한 것이었다.²⁵⁾ 결국, 통일에 대한 아래로부터의 다양하고 자발적인 논의들의 유통 여부를 결정하고, 통일안에 대한 최종적인 유권 해석을 내리는 사실상의 ‘게이트키퍼’ 역할 즉, 국토통일원은 **통일에 대한 남한의 국론을 ‘통일’ 하라는** 주문인

22) 『외무위원회 회의록』, 『제9대 국회의원회의록』, 98회 12차, 1977.10.31. 인용된 문구는 신민당 오세용 의원의 발언이다. 물론, 국토통일원이 생산해내는 다양한 지식을 이 기관의 산하에 놓아 있던 예컨대 사회 저명인사들로 구성된 ‘고문회의’ 기구라든지 혹은 박정희 정권의 ‘통일주체국민회의’ 라인에 제공함으로써 우회적인 정책 입안의 통로 역할이 전혀 없던 것은 아니었다. 그러나 정책 개발과 실행처로서 국토통일원의 위상은 장관인 이용희 자신도 인정하듯 그 한계가 분명한 것이었다.

23) 『외무위원회 회의록』, 『제10대 국회의원회의록』, 103회, 5차, 1979.11.22. 박정희 암살 이후에 열린 비상임위원회에서는 국토통일원의 한정된 기능에 대한 이제까지의 축적된 불만이 특히 야당 의원들을 중심으로 강하게 제기되었다. 신민당의 조세형, 유한열, 장대철 의원 등이 관련 발언을 했다.

24) 『외무위원회 회의록』, 『제9대 국회의원회의록』, 97회, 2차, 1977.6.28, 4쪽.

25) 『외무위원회 회의록』, 『제10대 국회의원회의록』, 103회, 5차, 1979.11.22, 4쪽, 여당인 공화당 이종률 의원의 발언이다.

셈이었다. 대통령의 연두교시에서도 매년 확인되듯이, 이 요구는 실은 박정희 정권이 이 기관을 설립한 제일의 목적에 보다 가까웠다.

이처럼 기관 예산 편성의 권한을 가진 국회가 국토통일원의 기능에 관해 여야 별로 나뉘어 타협하기 어려운 기대를 제시하는 가운데, 장관 이용희에게 허여된 운신의 폭은 그다지 넓지 않았을 터였다. 무엇보다, 남북의 정세가 불리한 것은 분명한 사실이었다. 통일에 대한 열광적 기대를 불러일으킨 7.4 남북공동성명 이후, 아이러니하게도 각각의 독재 체제를 더욱 공고하게 만든 남과 북은 1973년 8월 이후에는 아예 대화 자체가 단절되어 지나긴 교착 상태에 빠져 있었다.²⁶⁾ 물론, 미소 강대국이 함께 군비 축소를 거론하고, 미국과 중국의 데탕트 분위기는 여전히 진행 중이었다. 더욱이, 중국과 일본은 국교정상화 단계를 지나 평화우호조약(1978)을 맺어가는 와중이기도 했다. 글로벌한 수준에서, 그리고 동북아 역내에서 국제 정세는 동시에 긴장 완화의 추세로 흘러가는 것이 확실했지만, 그럼에도 불구하고 이 일련의 경향이 폐색된 남북대화의 창구를 재개하는 데는 전혀 기여하지 못하는 상황이었다.²⁷⁾ 남북의 교착 국면을 적극적으로 돌파하거나 혹은 반대로 좀 더 ‘오른 쪽’으로 경사된, 정신 안보의 총괄이라는 상반된 요구의 한 복판, 국토통일원 수장으로서 이용희는 과연 어떠한 입장과 업무 전략을 취했을까. 통일 문제를 자신의 학문적 소명으로 삼아왔던 학자 출신의 그가 선택할 수 있는 최대치는 과연 무엇이었을까. 이제부터 본격적으로 살펴보겠지만, 그것은 정부 측이 요구하는 국론 통일 및 안보 총화의 역할을 적정 수준으로 수행하면서도 역시 전문 연구 기관으로서의 국토통일원이라는 목표를 계속 밀고 나가는 것이었다. 1970년대 후반의 한반도 상황과 국제 정세의 변화는 마침 장관

26) 7.4 남북공동성명 이후 남북의 대화 국면이 지속된 것은 1973년 8월까지였다. 8월 28일, 북한 측은 김대중 납치 사건을 거론하며 남북 대화 중단을 선언했다. 이후에도 남북의 남북간 우편물 교환 제의(1975.1), 식량 원조 제의(1977.1), 민간경협 기구 제의(1978.6) 등의 여러 제안이 있었지만, 성사되지는 못했다. 『남북대화 일지』, 『조선일보』, 1979.1.20.

27) 미국과 소련의 군비 축소는 일련의 전략무기제한협상(SALT)과 함께 시작되었다. 합의 자체는 1968년에 이루어졌지만, 소련의 체코 침공으로 한동안 실현되지 못하다가 1972년 5월, 소련의 브레즈네프와 미국의 닉슨이 첫 번째 조약에 서명했다. 이 서명으로 인해 탄도 미사일 방어체제와 전략 공격 무기 제한이 확정되었다. 베르트 슈퇴버, 최승환 옮김, 『냉전이란 무엇인가: 극단의 시대 1945~1991』, 역사비평사, 2008, 184쪽.

이용희의 입장을 정당화할 수 있는 근거가 되었다.

3. 전문 연구기관으로서의 국토통일원을 지향하다

1) ‘종합적 지역 이해’로서의 북한연구와 개방성 지향

여야의 서로 다른 요구에 대한 이용희의 기본 입장은 크게 두 가지였다고 볼 수 있다. 먼저, 야당 의원들에 대해 그는 국제정치학자로서 ‘개인 이용희’와 ‘장관 이용희’가 다를 수밖에 없다는 점을 스스로 인정했다.²⁸⁾ 그러나 그 차이가 본인의 의지라기보다는 어디까지나 자신은 “입법부에서 정해주신 법규 안에서 활동할 수밖에 없”다는 것, 현행 정부조직법 상 “통일 문제에 대해 통일원이 총지휘할” 법적 근거가 없다는 점을 번번이 상기시키는 입장이었다.²⁹⁾ 자연스런 논리의 귀결이겠지만, 이용희는 국토통일원 설립 당시 선포된 개원 취지-“단편적이고 산만하게 연구되어 오던 통일 관계에 대한 여러 문제를 체계적이고 종합적으로 연구하고, 자료를 수집 정리할 것”³⁰⁾-로 매번 돌아왔다. 기본적으로, 통일에 관한 중·장기적 과제를 수행하는 전문 연구기관이라는 위상을 각인시키려는 입장이었다.

이용희의 전략은 종합 싱크탱크로서의 실무 정책 개발 기능보다는 학술에 가까운 연구 조사 쪽을 선택적으로 강조한 것이기는 했지만, 정신 교육이나 총화 안보 강화를 강하게 주문하는 여당 측 요구에 대해서도 어느 정도 유효한 방어 논리가 되었던 것으로 보인다. 이때 주목할 것은 학술적 연구 기능을 전면화할 경우, 조직 논리 상 ‘정책기획실’보다는 북한의 실태 자체를 데이터나 학문적 논거로 뒷받침하는 부서인 ‘조사·연구실’의 기능이 훨씬 부각된다는 점이다. 물론, ‘정책기획실’이 개발하는 ‘정책’과 ‘조사·연구실’이

28) 『외무위원회 회의록』, 『제 10대 국회의원회의록』, 103회, 5차, 1979.11.22.

29) 『외무위원회 회의록』, 『제 10대 국회의원회의록』, 101회, 3차, 1979.3.28.

30) 『국토통일원 개원』, 『동아일보』, 1969.3.1.

산출하는 ‘연구’ 사이의 경계가 유동적이며 서로 중복되는 경우도 없지 않았다는 점을 감안할 필요는 있다. 한편, ‘조사·연구실’이 강화되는 현상이 비단 이용희 대에 이르러 생겨났던 일만은 아니었다. 앞서 언급한 대로, 1973년 여름 이후 남북대화의 길이 막히면서부터는 이러한 경향이 보다 현저해졌을 뿐만 아니라, 이용희 역시 취임 첫째 업무 달성도를 보고하는 자리에서 자신의 주요 업무가 크게 조사·연구 분야와 교육·홍보 분야의 두 가지였음을 밝혔다.³¹⁾ 그렇다면, 이용희의 장관 재직 시절 생산된 연구물들의 종류와 특징, 그 의미를 가늠해보는 일이 중요해질 수밖에 없을 터이다. 일단, 큰 그림에서 보자면 6대 이용희 시절을 포함하여 국토통일원이 주력했던 조사·연구 업무는 다음의 여섯 가지 분야로 나누어 볼 수 있다.

- 1) 북한실태 및 동향 연구
- 2) 북한문제 학술회의 개최
- 3) 남북한 비교 연구
- 4) 남북한 이질화 실태 연구
- 5) 분단국 및 공산권 연구
- 6) 통일 문제 여론조사³²⁾

이 중에서도 특히 이용희 재직 시절 연구 사업의 특징을 잘 보여준다고 판단되는 항목 1),2),3),4),5)를 중심으로 살펴보기로 하자. 크게 보아 하나의 범주로 구분할 수 있는 1)과 2)의 경우, 이 연구 군(群)이 계보적으로 속해 있는 당대의 맥락을 먼저 검토할 필요가 있다. 통칭해서 ‘북한연구’라 할 수 있는 이 항목은 앞선 시기인 1960년대 태동한 북한연구의 한 흐름을 계승, 확장하고 있는 것으로 보인다. 잘 알려진 대로, 박정희 정권은 집권 직후부터

31) 『외무위원회 회의록』, 『제9대 국회의원회의록』, 99회, 1차, 1978.3.4.

32) 이 여섯 가지 항목은 국토통일원 측이 자신의 연구·조사 업적을 메타적으로 분류할 때 스스로 사용했던 범주이다. 국토통일원은 주기적으로 자신들의 연구 업적물(주로 간행물)을 리스트업하고 있는데, 이때마다 연구들을 구획하는 범주가 약간씩 달라져왔다. 이 글에서 참조한 기준은 『국토통일원 15년 역사』(국토통일원, 1984)에서 사용된 분류라는 사실을 밝혀둔다.

4.19 시기 분출했던 시민사회의 ‘통일론’을 강하게 억압하며 등장했고, 북한이나 통일 문제에 대한 지식인들의 담론을 법정 공방 및 필화 사건으로 끌고 가는 등 이른바 불온사상 문제를 내세워 공안 정국을 주기적으로 조성해왔다. 그러나 흥미로운 사실은 그러한 와중에도 북한이라는 대상이 “불온한 지식”과 “학술적 지식”으로 분화되는 시기가 바로 1960년대라는 사실이었다.³³⁾ 요컨대, 북한에 관한 남한 내 모든 담론들의 최종 해석 권력으로 정부가 여전히 군림하면서도, 한편으로는 38선 너머 실제로 존재하는 북한을 학적 연구대상의 하나로 인정했다는 것, 민간 차원의 연구들을 허용하기 시작했다는 점만큼은 분명했다.

얼핏 모순되어 보이기 는 하지만, 이러한 현상은 당시 전 세계적인 냉전 지역학의 부상이라는 요인 과도 관련이 깊었다.³⁴⁾ 예컨대, 1962년 김준업이 이끄는 고려대학교 아시아문제연구소(이하 아연)가 미국의 포드재단으로부터 거액의 지원금을 받게 되면서 북한연구가 국제적인 냉전 지역학, 그 중에서도 공산주의권 일반에 대한 연구의 하위범주로 국내에 비교적 연착륙 할 수 있었던 정황을 들 수 있다.³⁵⁾ 두말 할 것 없이, 미국이라는 ‘든든한’ 이데올로기적, 재정적 후원자가 배경으로 존재했기에 가능한 성과였다. 선행 연구들이 밝혀낸 바에 따르면, 1960년대 박정희 정권은 이처럼 공산주의권 및 북한에 관한 연구를 제도적으로 승인, 지원하는 가운데 이를 일종의 “통치술”, 즉 “반공개발동원전략”으로서 활용한 측면이 강했다. 큰 그림에서 보자

33) 임유경, 「‘북한 연구’와 문화냉전: 1960년대 아세아문제연구소와 『사상계』의 북한 연구, 『상허학보』 vol 58, 2020.

34) 장세진, 「원한, 노스텔지어, 과학-월남 지식인들과 1960년대 북한학지의 성립 사정, 『사이SAL』 17권 0호, 국제한국문화문화학회, 2014.

35) 고려대학교 아세아문제 연구소는 1957년 설립되었고, 국내 최초로 아시아를 연구하는 대학 연구 기관이라는 의미가 있었다. 1961년 아연은 미국 포드 재단의 지원비를 수령하기 위해 3대 연구계획(구한국 외교 문서 간행, 한국의 사회과학적 연구, 북한연구)을 세웠고, 아연이 제출한 계획서를 검토한 포드재단이 1962년 8월 28만 5천 달러라는 당시로서는 매우 거대한 금액의 지원을 결정하게 된다. 고대아세아문제연구소, 『고려대학교 아세아문제연구소 20년지』, 1977. “고대 아세아문제 연구소에서는 앞으로 이 자금을 구한국의 고문서 정리 간행 계획에 십일만 일천 달러 ② 정부 당국의 협조를 얻어 실시되는 북한 공산권 연구 계획 4만 8천 달러 ③ 남한의 사회과학적인 연구 계획 8만 4천 달러 ④ 연구를 위한 교수 교환 계획 일만 팔천 달러 등에 쓸 계획임을 밝혔다. 『고대아주문제 연구소에 연구비 28만 달러』, 『동아일보』, 1962.7.3.

면, 전세계적인 냉전 지역학의 아시아 허브가 되려는 목표는 아시아의 반공 연대를 선도하며 역내 리더를 표방하는, 박정희 정권의 대외적인 공세 조치와 한 궤에 놓여 있는 것이었다.³⁶⁾

물론, 아연이 주도한 연구가 기본적으로 북한의 실태와 동향을 파악하기 위해 수집된, 매우 ‘정책화된 지식(policy knowledge)’이라는 점은 분명했다. 그럼에도 불구하고 북한이라는 국가의 정치(기구), 경제, 행정, 법령, 군사, 외교, 사회 시스템 일반, 그리고 그 너머의 역사, 사상에 관한 서술들은 각 분야에서 상당한 학문적 훈련을 받은 학자들이 대거 투입되어야 비로소 실현 가능한 과업이었다. 비록 다소 간의 교집합을 공유했다 하더라도, 이 대목은 단기간의 적의 동태를 파악하거나 맹목적인 반복의식을 고취하는 것이 주된 목적인 “국가 심리전 차원의 ‘북한연구’”와 아연 식의 종합적 지역 이해를 목표로 한 역사화된 연구가 서로 구별되는 지점일 터였다. 1970년대 국토통일원의 지식 생산은 아연과 같은 냉전 학술 지(知)의 기초를 계승하면서, 북한의 과학 기술, 교육, 복지, 문화 부문 등으로 서술 분야의 외연을 점점 확장하고 각 항목들의 내용을 심화하고 있었다. 무엇보다, 정부가 허용한 한도 내에서이기는 하지만 아연이 북한연구를 단순한 지역연구가 아닌 통일이라는 아슬아슬한 금기의 주제어와 접속시키고 통일에 대한 지향성을 표명했다는 점을 상기해보는다면, 국토통일원의 연구는 이러한 성향을 직계로 이어받은 셈이었다.³⁷⁾

이용희의 장관 재직 시절 북한연구 역시 기본적으로 이러한 흐름을 의식적으로 계승한 것으로 보인다. 아래의 두 표를 통해 국토통일원이 1977년~1979년의 기간 동안 수행한 북한연구의 개략적 특징을 살펴보자. [표1]은 국토통일원이 자체적으로 발간한 기관사(史)인 『국토통일원 15년 약사』에 의거하여 연구 분야 별로 재구성한 것이고, [표2]는 이 기간 중 개최된

36) 1954년 발족되었으며, 27개 회원국 규모를 자랑하는 ‘아시아민족반공연맹(APACL)’의 헤게모니를 장악하려 한 박정희 정권의 시도에 대해서는 이봉범, 『냉전과 북한연구, 1960년대 북한학 성립의 인력』, 『한국학연구』 56권 0호, 인하대학교한국학연구소, 2020.

37) 1966년 이후 아연의 북한 연구가 통일 연구로 전환되는 사정에 관해서는 임유경, 『‘북한연구’와 문화냉전: 1960년대 아세아문제연구소와 『사상계』의 북한연구』, 앞의 글 참조.

북한문제 학술회의의 주제와 참가자 구성을 보여준다.

[표1] 1977~1979년 국토통일원의 북한연구 분야별 특징

	기술 범위	핵심 서술	간행물 예시
정치	북한 공산주의 특성, 권력구조, 정치체제, 숙청 실태	김일성 주체사상 형성 과정연구, 김일성 주체사상 이론체계 연구, 김일성 후계자 문제 분석, 노동당 연구	- 『북한공산주의 특성 연구』(박동운, 국토통일원조사연구실, 1978) - 『김일성 주체사상의 형성과정 연구』(유완식, 국토통일원조사연구실, 1977) - 『조선노동당연구 1945~1949』(김남식, 국토통일원, 1977)
경제	북한 경제 발전의 잠재력 연구, 경제 변동 요인 분석	자원, 수송망, 공업 시설 및 산업 실태 조사	- 『북한의 수송망과 산업분포의 연관관계 분석』(임희길, 국토통일원 조사연구실, 1978) - 『북한의 산업지리』(이호, 국토통일원조사연구실, 1978) - 『북한경제체제의 변동요인분석』(남현욱 편, 국토통일원조사연구실, 1977)
사회 문화	문학, 예술, 종교, 역사, 언론	김일성 우상화 정도 및 주민생활 실태, 사회변동 예측	- 『북한문학: 북한 주민의 정서 생활에 관한 연구』(국토통일원 자료관리국 편, 1978) - 『북한의 연극·영화』(1979) - 『북한의 여성에 관한 연구』(국토통일원 조사연구실 편, 1979) - 『북한주민의 계층별 생활 분석』(국토통일원조사연구실, 1977)
대의 관계	공산권 다원화 추세, 동북아 정세	주한미군 감축에 따른 북한의 대남, 대미 정책 변화, 북한의 대미, 대일 접근 양상, 북한의 대외선전 방식	- 『주한미군 감축 철수에 따른 북괴의 대남전략예측』(국토통일원 정책기획실, 1977) - 『북괴의 대미접촉에 관한 고찰: 그 전망과 대책』(양호민, 국토통일원교육홍보국, 1977) - 『북괴의 대미일 접근 시도에 따른 문제점』(김달중, 국토통일원 정책기획실, 1977)
군사	북한군의 군사력, 전략전술, 군사력 증강과 경제 발전 상관관계, 북한 당군 관계	북한의 서해 5도 도발	- 『현 휴전협정 체제에서 본 서해 5도의 문제점 발생 원인 및 대책』(배재식, 국토통일원 정책기획실) - 『북한의 군사력 증강과 경제 발전의 병진정책 분석』(이기원, 국토통일원조사연구실, 1977) - 『북괴 체제 유지를 위한 당군 상관 관계』(이정희, 국토통일원조사연구실, 1977)

행정	지방 행정 조직, 북한 체제 및 사회 예측	북한의 시도현황 인구 추계, 행정 법령	<ul style="list-style-type: none"> - 『북한 인구 추계 1946~1978』(국토통일원, 1978) - 『북한의 지방행정조직에 관한 연구』(김태서, 국토통일원조사연구소, 1977) - 『북한행정기관의 조직 변천에 관한 연구』(김운태, 국토통일원 평화통일연구소, 1977)
정세 동향	북한 정세 동향	<ul style="list-style-type: none"> - 1975년까지 반기별로 발간하던 『북한정세』를 『북한동향자료』로 개칭, 계간으로 발간, - 1978년 7월부터는 『북한동향자료』를 월간으로 발간하여 전국의 북한 연구기관에 시사성 있는 기본 자료 지원 체계 확립. 	

[표2] 북한연구 학술토론회 개최 현황

일자	주제	발표 제목/발표자	토론자
1978.4.27.	<p>〈북한의 문학〉</p> <p>-북한문단 개황 (국토통일원 보고)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -총론(이은상) -북한의 시(구상) -북한의 소설(홍기삼) -북한의 평론, 북한의 문화예술정책에 대한 비판 (김윤식) -북한의 희극(신상웅) -북한의 아동문학(선우휘) -월북작가 (양태진) 	
1978.12.8	<p>〈북한의 음악〉</p> <p>-북한의 음악 개황 (국토통일원 보고)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -북한의 국악(장사훈) -북한의 관현악곡, 편곡의 문제점 (나인용) -북한의 가창곡(한상우) 	<p>김용진(시립 국악관현악단) 성두영(이화여대) 장일남(한양대)</p>
1979.4.27.	<p>〈북한의 미술〉</p> <p>-북한의 미술 현황 (국토통일원 보고)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -북한의 사회주의적 사실주의 미술 이론(이일) -북한의 미술 기법과 양식(윤명노) -한국미술의 전통양식과 북한미술 (오광수) -북한미술에 있어서 개성의 저각현상(유준상) 	
1979.6.22.	<p>〈북한의 영화·연극〉</p> <p>-북한의 연극현황 (국토통일원 보고)</p>	<ul style="list-style-type: none"> -북한연극의 분석과 비판(김민영) -북한영화에서의 예술성과 이상성 (김정옥) -북한영화의 제작기술 상의 문제점 (김기덕) -북한의 연극과 영화의 기술 고찰 (김동훈) 	

		-북한연극과 동구권 연극과의 비교 (양혜숙)	
1979.9.11.	〈북한의 신문, 방송〉 -북한의 신문방송 현황 (국토통일원 보고)	-북한에서의 매스 미디어의 기능 분석(박교상) -북한에서의 언론자유(최정호) -북한신문의 보도성향(한병구) -북한신문의 편집체제(이상두) -북한의 방송실태(정형수) -북한언론의 실상(김창순)	
1979.12.19	〈북한의 종교현황〉 -북한 종교현황 (국토통일원 보고)	-북한의 불교(정태혁) -북한의 천주교(최석우) -북한의 기독교(민경배) -북한의 천도교(표영삼)	

시기적으로든 주제 구성 면으로든 이 시기 국토통일원의 북한연구에 참가했던 저자들은 1960년대 고려대 아연이 선도했던 냉전의 학술지 내지 종합적 북한학지를 구성하는 데 적극적이었던 인사들로, 박동운, 양호민, 유완식, 김남식과 같은 저자들은 연속성을 대표하는 사례라고 할 수 있다. 그런데 연구 주체나 내용이라는 관점에서 보자면, [표2]의 북한연구 학술토론회 쪽이 오히려 이용희 시절의 특성을 보다 더 잘 부각시키는 측면이 있다.

일단, 내용 면에서 북한의 문학, 음악, 미술, 영화·연극, 신문·방송, 종교 등 상대적으로 ‘소프트한’ 사회·문화적인 주제는 단기 목표를 가진 정책화된 연구라기보다는 미시적 일상과 습속의 차원으로 한 발 더 들어가 북한 사회의 내적 구성 원리와 작동 메커니즘을 분석하려는 시도에 속한다. 북한에 대한, 좀 더 ‘내재화된 방식의 얽에 대한 추구’라는 이 방향성은 발표자들의 구성에서도 여실히 드러나는데, 이들은 말하자면 ‘전형적인’ 북한 연구자들이 아니었다. 오히려, 이 라인업은 해당 분야에서 가장 왕성하게 활동하는 일종의 아젠다 생산자들로 이루어졌는데, 이들의 참여를 통해 북한연구는 몇몇 소수의 ‘계토화된’ 영역이 아니라 각 분과 영역의 하위 범주로 인식될 수 있는 단초를 마련하게 된다. 물론, 각 분과에서의 본격적인 북한 연구는 전 세계적인 냉전 종식 이후에 본격화되기는 했지만, 그럼에도 불구하고 북한연구의 저변 확대라고도 부를 수 있는 현상은 이 시기 분명 시작되는 중이었다.

그런데 북한 연구의 인력 층이 두꺼워지고 넓어지기 위한 가장 기본적인

조건으로 자료의 접근성이라는 문제가 중요해질 수밖에 없다. 바로 이 지점에서 이용희가 시도한 일련의 북한 자료 개방 조치는 적지 않은 의의가 있었다. 실제로, 1977년부터 국토통일원은 지식인들에게 북한연구 자료 이용을 위한 편의를 제공하기 위하여 ‘특별열람실’을 설치했다. 이 공간은 국토통일원이 생산한 북한 연구나 통일 관계 자료들을 전시 개방(1088종)하는 데 활용되었고, 필요한 북한자료에 대한 복사를 제공하면서 대학 및 연구소 소속의 연구자들, 정부 부처 인사들이 자주 내방하는 계기가 된다. 앞서 [표2]의 ‘북한의 연구’ 학술 토론회 자체도 실은 국토통일원 자료실에 비치된 북한자료를 토대로 기간 진행된 기초 연구를 발표하는 자리였던 셈이다.

뿐만 아니라, 북한 관련 자료의 개방 문제는 좀 더 사회적인 층위로 확대되어 월북 작가들에 관한 규제 완화 논의로 확대되기에 이른다. 이용희의 장관 취임 직후인 1977년 2월, 사회 저명 인사들로 구성된 국토통일고문회의의 일원이었던 선우희는 당시 자유중국에서 루쉰(魯迅)의 해금 동향이 존재한다는 사실을 소개했다.³⁸⁾ 이북 출신의 월남 작가였지만, 조선일보 주필로서 이데올로기적 ‘오해’를 받지 않을 자리에 있었던 선우희는 한국문학계 역시 소극적인 움직임보다는 선제적인 정책 수립이 필요할 때라고 조언한다. 실제로, 선우희의 제안은 1978년 3월 국회에서 이용희의 공식 보고로 이어지는데, 통일원은 해방 직후 또는 6.25를 전후하여 월북한 작가들의 작품에 대한 규제를 완화하고 문학사 연구 분야에서 작가 및 작품 거론을 허용하는 방침을 발표하기에 이른다.³⁹⁾ 큰 그림에서 보자면, 이러한 일련의 흐름들은 이후 노태우 정부 하에 시행될 1988년 ‘월북문인 해금조치’와 북한문학 연구의 이른 출발점이었다. 시기적으로 가장 먼저 출간된 『북한의 문예이론』(홍

38) 최근 연구에 따르면, 대만에서는 1950년대부터 1980년까지 루쉰의 작품은 단 한권도 출판되지 못했다. 선우희가 말하는 해금이란 대만 문학계에서 루쉰 연구를 허용하는 움직임을 가리키는데, 정쉐자(鄭學稼)의 『루쉰정전(魯迅正傳)』(1978)과 쑤쉐린의 『루쉰을 논하다』(1979) 등의 저서가 대만에서 출간된 흐름을 말한다. 그러나 이 저작들은 금서가 된 루쉰을 복권하는 의미라기보다는 반공적 관점에서 루쉰의 사상을 비판하는 입장을 취했기에 공식 출판이 가능했다. 사가현, 「대만과 한국의 루쉰 수용사 비교 연구」, 한양대학교 대학원, 2019, 63쪽.

39) 물론, 여기에는 몇 가지 조건들이 붙어 있었다. 즉, 해당 작가의 월북 이전 사상성이 없는 작품, 문학사에 기여한 바가 현저한 작품, 그 내용이 반공법, 국가보안법에 「월북작가 작품 규제 완화」, 『조선일보』, 1978.3.14.

기삼, 1981)을 비롯하여, 『북한 문학사론』(김윤식, 1988), 『북한의 문학』(권영민 편, 1989)과 같은 저서들이 해금 직후 바로 출판될 수 있었던 것은 1970년대 후반의 자료 개방 조치들로 인해 가능한 성과였다.⁴⁰⁾

한편, 관련 전문 연구자들의 제한된 폭을 넘어 북한연구를 소비하는 보다 대중적인 루트도 개척되었다. 국토통일원은 자체 생산한 연구자료(134종)를 산하기관인 ‘평화통일연구소’에 위탁하여 광고와 함께 판매를 개시하였는데, 1개월 이내에 주요 자료가 매진되는 일도 생겨났다.⁴¹⁾ 금단의 주제인 북한에 대한 대중적인 갈증과 수요 층이 상당히 존재했다는 것을 확인할 수 있는 대목이다. 요컨대, 이 시기 국토통일원은 당시 제도가 허용하는 최대한의 범위 내에서, 혹은 제도를 조금씩 수정하면서 자료의 폐쇄적인 독점을 의식적으로 벗어나려 했다. 연구의 양과 질을 보장하는 전제 조건이 자료의 개방과 접근성이라면, 이러한 조치들은 연구기관으로서 국토 통일원이라는 위상에 다가가기 위한 첫걸음이었다고 할 수 있다. 동시에 그것은 1차 자료가 중앙정보부라는 특수 국가 집단에 의해 배타적으로 장악되면서 북한이라는 연구 대상이 점점 더 왜곡되는, 기존의 (악)순환 모델⁴²⁾을 벗어나려는 기획이었다.

2) ‘통일연구’에서 ‘평화연구’로: 남북한 비교 연구와 통일 한국의 미래상 연구

분단국의 국제정치학자가 수행해야 할 제 일의 과제로 통일을 남달리 강조했던 이용희였던 만큼, 남북한 교류의 단절 국면과 그로 인한 통일 연구의

40) 이후 북한문학의 연구 성과는 더욱 풍성해졌다. 『북한문학의 역사적 이해』(김재용, 1994); 『북한문학 사전』(이명재, 1995); 『북한소설의 이해』(신형기, 1996); 『북한문학사』(신형기·오성호, 2000), 『통일의 문학, 비평의 논리』(김성수, 2001); 『북한문학의 지형도』 1·2(이화여대 통일학연구원 편, 2008, 2009); 『총서 ‘불멸의 력사’ 연구』 전3권(강진호 외, 2009); 『북한시학연구』 전6권(이상숙 외, 2012) 등을 대표적인 성과로 꼽을 수 있다. 유임하, 『북한문학, 전장에서 편 상흔의 역사』, 『아시아경제』, 2018.12.7.

41) 『국토통일원 15년 역사』, 위의 책, 271~272쪽.

42) 이봉변, 『냉전과 북한연구, 1960년대 북한학 성립의 인과』, 앞의 글.

답보 상태는 그 자신으로서도 가장 아쉬움이 남았을 대목으로 보인다. 실제로, 이용희 재임 기간 중 대통령의 기관 연두 순시를 살펴보면 1977년에는 통일에의 꾸준한 대비를 강조하면서도 사실 상의 일 순위 의제는 ‘국론 통일과 홍보 교육의 확대’였다. 이용희 시절의 이른바 ‘통일꾼’ 운동은 대표적인 홍보 교육의 사례였는데, 부설 기관인 통일연수소 이력자 중 통일 문제에 열성적인 인사를 ‘통일꾼’으로 지칭하고 이들을 통일에 대비한 자율적인 민간 역량으로 키워나가려는 시도였다. 기본적으로, ‘통일꾼’ 운동은 관(官) 주도라는 성격과 아래로부터의 자발성이 혼재된 1970년대의 ‘새마을 운동’과 유사한 기획과 발상을 갖고 있었다. 각 지방 별로 상당한 인원 규모를 확보하고 진행된 이 운동은 가로막힌 남북대화를 촉구하는 천만 단위의 서명운동을 벌이거나 통일원이 주최하는 학술대회의 청중으로 자발적으로 참여하는 등 통일 문제에 대한 사회적 관심을 환기하는 데 일정한 효과를 거두었다. 그러나 통일이라는 이슈는 북이라는 상대가 엄연히 존재하는 사안인 만큼 성과가 가시적으로 드러나기 어려웠고, 결국 이 운동이 통일에 대한 국론을 통일한다는 예의 프로파간다 수준을 벗어나기는 쉽지 않았다. 이처럼 반공에 입각한 대국민 교육과 홍보라는 통일원의 기능을 보다 중시하는 정권의 기조는 이용희 재임 기간에도 변함이 없었지만, 1978년 무렵부터는 남한의 민족사적 정통성과 체제 우월성을 입증하는 남한 주도의 평화통일을 부각시키는 연구 쪽으로 연두 교시의 강조점이 약간 이동한다는 사실을 발견할 수 있다.⁴³⁾

돌이켜 보면, 정권 측의 ‘평화통일’이라는 용어는 1960년대 시민사회의 통일론을 급작스럽게 전유하면서 발표한 ‘평화통일 구상 선언’(1970)으로 거슬러 올라간다. 환호 속에 개최된 7.4 남북 공동성명 당시에도, ‘평화’의 의미가 통일보다는 분단 상태의 지속 쪽으로 굳어지는 것을 우려했던 목소리들이 존재했지만, 이 염려가 점차 현실화된 것은 유신헌법 제정 및 1973년의 이른바 6.23 선언, 즉 ‘평화통일 외교 정책 선언’에서였다. 최초로 남북한의 유엔 동시 가입을 제안하며 북한이라는 정치 실체를 사실 상 인정했다는 점에서 이

43) 『국토통일원 15년 역사』, 위의 책, 38쪽.

선언은 분명 진일보한 것이기는 했지만, 야당 의원들이 지적한 대로 이러한 흐름 속에서 “평화 정착과 통일 추진이 서로 다른 정책 목표”로 기능하는 효과를 내고 있는 것 또한 사실이었다.⁴⁴⁾

국토통일원의 자기 회고적 서술의 행간을 읽어내자면, 이용희가 장관으로 재직했던 1970년대 중반 이후는 ‘통일연구’가 사실상 ‘평화연구’로 전환된 시점으로 보인다. 실제로, 1970년대 중후반 남한의 국력과 경제가 북한을 추월하는 조짐을 보이면서, 국토통일원은 통일 정책 개발보다는 남북한 비교 연구에 훨씬 더 주력하게 된다. 유엔에 대한 프리미엄을 내려놓는다는 의미도 포함한 6.23 선언을 통해 남한은 이제 기존의 고압적인 통일 방안-‘유엔 감시 하 인구 비례에 따른 총선거’-으로부터 벗어날 여지가 충분히 생겼지만, 국토통일원의 통일 연구와 정책 개발의 주된 방향은 확실히 그쪽은 아니었다. 통일 연구와 관련해 이용희 재임 시기의 두드러진 경향은 동등해진 남북의 경제력과 사회 문화적 역량 비교 실태를 남한 국민들에게 널리 홍보하고 이를 토대로 안정적 ‘평화 공존 체제’ 정착을 각인시키는 것이었다([표3]). 1974년 무렵부터 본격화된 남북비교 연구는 남한의 각종 수치가 양적으로 단연 북한을 앞지르는 내용이 주를 이루었다. 여기에 더해, 북한 사회의 공산주의적 인간형 개조 계획을 명료하게 전달할 수 있는 남북의 이질화 실태 비교 연구들이 이용희의 장관 재직 시절에 이르러 더욱 왕성해졌다. 이러한 남북한 비교 연구의 경향은 1977년~1979년 사이 생산된 국토통일원의 연구와 간행물의 두드러진 특징이었다.⁴⁵⁾

44) 외무부위원회 회의록, 『국회회의록』, 103회, 1979.11.22.

45) 이용희의 보고에 따르면, 이질화 실태 연구에 동원된 인원은 1614명으로 대상자는 월남 귀순자들이었다. 이들을 시기별, 지역별로 구분했고 총 581항목에 걸쳐 조사했다. 국토통일원의 기존 연구가 주로 문헌에 의지한 연구였다면, 이질화 실태 연구에서는 면접과 설문과 같은 사회 조사 방법을 활용했다. 총 1만 1,100장의 보고서로 작성되어 있다. 이용희는 이 연구보고서가 향후 북한을 연구하는 데 있어 디딤돌 역할을 할 연구라고 자평했다.

[표3] '남북한 비교'와 '이질화 실태 비교 연구' 예시 (1977~1979)

남북한 비교 연구	남북한 이질화 실태 비교 연구
- 『관료제화 현상의 남북한 비교연구』(1977)	- 『남북한 언어개념 이질화 연구』(1977)
- 『남북한 경제 역량 및 성장 잠재력 비교 연구』(1977)	- 『남북한 시대별 역사 해석 비교』(1977)
- 『남북한 경제현황 비교』(1977~1979)	- 『남북한 정치체제 비교』(1977)
- 『남북한 광공업 부문 비교』(1977)	- 『남북한의 통일 이념과 목표에 대한 비교 연구』(1977)
- 『남북한 광공업 생산능력과 기술수준 비교』(1977)	- 『남북한 청소년의 의식구조 형성과정 비교』(1977)
- 『남북한 국민소득수준과 소비생활 비교』(1977)	- 『남북한 역사관과 문화전통 비교』(1978)
- 『남북한 대외경제협력 현황과 무역구조 비교』(1977)	- 『남북한 기층 문화 실태 전승 상태 비교』(1977)
- 『남북한 대외선전활동의 비교』(1977)	- 『남북한 문화전통의 보존 현황 분석』(1977)
- 『남북한 사회간접자본 개발 정책과 현황』(1977)	- 『남북한의 민족 개념 비교 연구』(1978)
- 『남북한 사회문화 역량 비교』(1977~1978)	- 『북한의 이질화 실태 조사(시기별 지역별 계층별 변동 특징』(1978)
- 『남북한 집약 농업의 기술 수준 비교』(1977)	- 『언어 이질화 실태 조사』(1978)
- 『북한의 국민 총생산 추계방안 도출과 남북한 경제 성장 추이 비교』(1977)	- 『이질화 정동성 문제에 대한 북한 측 반응 분석』(1978)
- 『남북한 총력 추세 비교』(1979)	

이 대목에서 흥미로운 것은 남북한 이질화 실태 비교 연구가 일종의 양가적 성격을 가지고 있었다는 것, 그리고 국토통일원은 이 점을 적극적으로 활용했다는 점이다. 널리 알려진 대로, 북한 측에서는 남북한 유엔 동시가입 제안이나 불가침조약 제의를 '2개 조선 책동' 이자 '분열주의 노선'으로 규정, 남북 분단을 영구화하려는 시도로 이해하며 강력하게 반발했다. 그러나 이러한 식의 주장에 대한 장관 이용희의 입장 또한 매우 단호하고 공세적이었다. 즉, 통일에는 '위로부터의 통일'과 '아래로부터의 통일'이 있는데, 위로부터의 통일은 지연되고 있는 형편이지만 내적인 아래로부터의 통일은 남과 북의 이질화 실태를 직시하면서 동질화를 위해 서로 노력해야 한다는 논리였다.⁴⁶⁾ 이용희의 주장은 분명 타당한 측면이 있었지만, 남북 교착 국면을 타개하려는 정치적 노력이 함께 이루어지지 않는 이상 당시 야당 의원들의 지적대로 이질화 실태 연구는 수행성의 측면에서 아이러니한 효과를 산출하고 있는 것 역시 사실이었다. 요컨대, 통일의 지평은 좀 더 먼 미래의 시간으로

46) 『외부위원회 회의록』, 98회, 12차, 1977.10.31.

자꾸 밀려난다는 것, 대신 극심하게 이질화된 남북의 현재가 최대한 클로즈업되면서 ‘통일 vs 평화(분단)’라는 이항대립의 구도가 오히려 촘촘한 조사 데이터들을 근거로 사회 전반에 내면화될 수도 있기 때문이었다.

그러나 싱크탱크 기능의 핵심인 통일 연구나 정책 개발의 전반적인 부진에도 불구하고, 이용희 재임 시기인 1970년대 후반에 의미 있는 시도가 전혀 없었다고만은 할 수 없다. 예컨대, 1979년 12월에 통일원의 정책기획실 주최로 열린 ‘통일 한국의 미래상’은 현재 시점에서 보아도 여전히 경청할 만한 논의가 이루어진 학술회의였다. 이미 오래 전부터 각 분과 별로 몇 차례 세미나를 거치며 준비되기는 했지만 박정희가 암살된 직후 시점에서 열렸기 때문인지, 이 학술회의의 분위기는 이례적이었다. 남한 주도의 흡수 통일이라는 식의 승공 내지 반공의 전형적인 레토릭에서 벗어나 이북의 공산주의자들까지도 받아들일 수 있는 이념적 가치와 미래의 사회 체제를 자유롭게 상상하고 발화하는 드문 자리였다.

- ◆통일 한국의 미래상-정치 분야(김철수, 서울대)
사회: 노재봉(서울대),
토론: 남시욱(동아일보 논설위원), 이상두(중앙일보 논설위원),
정대철(국회의원, 신민당)
- ◆통일 한국의 미래상-경제 분야(변형윤, 서울대)
사회: 김명윤(한양대)
토론: 김성두(조선일보 논설위원), 박세근(대한상공회의소 이사),
서남원(고려대), 장원중(동국대 경상대 학장)
- ◆통일 한국의 미래상-사회 분야(김윤환)
사회: 고영복
토론: 김금수, 김영호, 김진현, 황정현
- ◆통일 한국의 미래상-문화 분야(구상, 시인)
사회: 박동운
토론: 강신표, 김윤식, 이명현, 조항록

◆ 종합토론(사회: 노재봉, 토론: 구상, 김윤환, 김철수, 변형윤)⁴⁷⁾

특히, 눈길을 끄는 발표는 정치 분야의 김철수와 경제 부문의 변형윤이었다. 잘 알려졌다시피, 김철수는 헌법학 전공자로 유신헌법의 자문과 홍보를 거부하고 1973년 오히려 유신헌법의 문제점을 정리한 책을 썼다가 출간 즉시 몰수, 중앙정보부에 끌려갔던 경력의 학자였다.⁴⁸⁾ 그는 발표문에서 자유민주주의의 이념이 자유와 형식적 평등의 보장에 치우쳐 정작 국민의 실질적, 사회적 복지의 요소가 결핍되어 있는 상황을 지적했다. 역사적으로, 빈익빈 부익부의 병폐를 제거하기 위해 나타난 체제가 민주사회주의 내지 사회민주주의라는 것, 통일된 한국은 **“자유와 평등의 조화 위에 선 복지사회”**로 나아가야 한다고 그는 주장했다.⁴⁹⁾ 공화정과 입헌민주정치, 의회민주정치와 같은 기본 틀 이외에 그는 복수정당제 국가, 비례대표제 선거제, 지방분권주의와 지방자치, 직업공무원 제도의 보장과 통제, 36시간 노동제와 최저 임금제 보장 등 상당한 시간이 지난 후에서야 실현되거나 혹은 현재까지도 완성되지 못한 제도들의 밑그림을 통일 한국의 미래상으로서 과감하게 제시한 셈이었다.

한편, 경제학자인 변형윤의 구상 또한 흥미로운 것이었다. 박정희 정부의 제 1차 경제개발 5개년 계획(1962~1966)에 평가교수단으로 참여한 바 있던 그 역시 1967년 평가 회의에서 빈익빈 부익부의 부작용에 대해 보고하고 곤욕을 치른 경험을 가진 학자였다.⁵⁰⁾ 변형윤은 통일 한국의 미래상을 구상하는 이 발표문에서 ‘복지국가’와 ‘자립민족경제’라는 두 가지 기본 요소를 전제로 내세웠고, 이 이념을 구현하는 주동적 역할을 하는 주체로 ‘테크노스트럭처(technostructure)’를 제시했다. 테크노스트럭처란 케인즈 학파 성향의 경제학자인 존 케네스 갤브레이스(John Kenneth Galbraith)가 고안해낸 용

47) 『국토통일원 15년 약사: 1969~1964』, 국토통일원, 1984, 74~75쪽.

48) 『“유신헌법 반대” 헌법학 원로 김철수 서울대 명예교수 별세』, 『한겨레신문』, 2022.3.27.

49) 국토통일원 정책기획실 편, 『통일한국의 미래상: 제5차 통일문제 학술회의 회의록』, 13~33쪽 참조.

50) 변형윤, 『변형윤 회고록 학현일지』, 현대경영사, 2019.

어로, 기업이나 정부 내 전문화한 지식·경험·재능을 가진 사람들로 이루어지는 의사 결정 조직을 일컫는 말이다. 관료나 전문 지식을 갖춘 엘리트 집단으로 이해되기 쉬운 테크노스트럭처에 대해 변형윤은 상당히 다른 견해를 제시한다. 즉, 미래의 통일 한국에서는 노동자가 반드시 여기에 참여하거나 혹은 테크노스트럭처 집단 자체를 구성하게 될 것이라고, 아니 그렇게 될 수 있어야 한다고 그는 주장했다. 여기에는 유신헌법 이후 노동법 개정(1973)으로 노조활동이 무력화되고 노동 쟁의의 적법성 여부를 국가가 개입해 판단하는 조치들이 명문화되면서 노동계급의 저항 또한 날로 커져가는 현실이 이 유토피아적 주장 뒤에 마치 음화처럼 배경으로 놓여 있었다.⁵¹⁾ 그러므로 각종 임금 보호 정책과 소득 재분배 정책이 강력하게 실시되는 사회, 민간 부문은 사적 소유의 원칙에 따라 운영되지만 공유화 내지 국유화의 비중이 현재보다 훨씬 커진 사회로 나아가야 한다는 것이 변형윤의 주된 논지였다.⁵²⁾ 확실히, 그의 견해는 사민주의를 기조로 한 서유럽이나 북유럽의 복지국가 모델 위에 1970년대 한국 경제학계 내의 진보 담론이었던 박현채 식의 『민족경제론』(1978)이 상당 비율로 혼합된 형태였다. 실제로, 변형윤이 말하는 자립적 민족경제의 이념이란 “식민지적 종속 상태를 경험한, 그리고 대외의존적인 후(後)개발국에 특수하게 요청되는 이념”이었다. 자연히, 파행적 산업구조의 기원을 식민지 경제구조로 거슬러 올라가 찾으려 했던 『민족경제론』의 문제의식과도 다분히 공명하는 것이었다.⁵³⁾

실은 이 학술회의가 열렸던 1979년에도 ‘재야’의 경제학자 박현채는 정권으로부터 복역과 구금을 당한 적이 있었기에, 이는 아무래도 조심스러울 수밖에 없는 논의였다.⁵⁴⁾ 그러나 이용희가 행사의 전체 취지로 말했던 것처럼, **“미래상을 설정한다고 하는 것이 통일되고 난 뒤의 문제만은 아니”**었다. 오

51) 박홍서, 「박정희 시기 북방외교의 정치경제적 배경: 통치성 위기와 그 대응」, 『동북아논총』 26(1), 한국동북아학회, 2021.

52) 국토통일원 정책기획실 편, 『통일한국의 미래상: 제5차 통일문제 학술회의 회의록』, 국토통일원, 1979.

53) 위의 글, 94쪽.

54) 김삼웅, 『박현채 평전』, 한겨레출판, 2012, 5장 참조.

히려 그것은 “오늘부터 부딪친 **현실의 문제에 대한 지표를 설정**”하는 어떤 행위라는 것, 다시 말해 이용희는 통일 후의 미래상이라는 준거 지표 설정 자체를 지금·여기의 현실을 진단하고 그 병폐를 극복하려는 첫걸음으로 이해하고 있었다.⁵⁵⁾ 이처럼 1979년 주최된 통일 문제 학술대회는 국토통일원이라는 정부 주도의 플랫폼이 당시의 학계 혹은 시민사회 내 정치적 민주주의와 경제적 평등을 주장하는 변혁의 목소리들과 어떤 식으로 만날 수 있는지 그 가능성을 보여준 사례였다고 평가할 수 있다.

3) 분단국 및 공산권 연구

마지막으로, 국토통일원의 연구 사업 중 국제정치학자로서 이용희의 이력과 역량이 최대한 반영된 부문인 분단국 및 공산권 연구의 경우를 살펴보자. 그러나 미리 말해두자면, 여기에는 장관 이용희의 기획력이나 노력 못지않게, 1970년대 후반 국제 정세의 흐름과 더불어 오랫동안 교착되던 남북관계가 약간의 진전을 보였다는 ‘행운’이 적지 않게 작용했던 것 또한 사실이다. 앞서 언급했다시피, 1973년의 ‘6.23 평화통일외교정책 선언’은 명칭 자체에서 드러나듯 남한의 기존 대외정책의 방향을 대폭 수정하는 것이 주요 내용 중 하나였다. 즉, 대한민국이 “모든 국가에 문호를 개방”할 뿐만 아니라 “이념과 체제를 달리하는 국가들도 대한민국에 문호를 개방할 것을 촉구”하는 선언이었다.⁵⁶⁾ 물론, 세계적 데탕트의 흐름 속에서 공산권 국가들의 관계를 개선하려는 정부 차원의 시도는 좀 더 이른 시기인 1970년 박정희의 8.15 평화통일 구상 선언에서 이미 나타난 바 있다. 실제로, 박정희 정부는 그해 12월, “비(非) 적성(敵性) 동구 공산권에게도 통상의 문호를 개방한다”는 내용의 ‘무역거래법 개정안’을 통과시켰고, 그 결과 대한민국은 유고슬라비아와 루마니아, 체코 등의 동유럽 공산국가들과도 교역이 가능하게 된다.⁵⁷⁾ 이

55) 국토통일원 정책기획실 편, 위의 글, 75쪽.

56) 『국민적 일체감으로 통일 향한 국력 배양』, 『경향신문』, 1973.6.23.

57) 『대(對) 동구 공산권 교역의 득실』, 『동아일보』, 1970.12.25.

로써 북한을 승인한 나라와는 외교 관계를 맺지 않겠다는 한국 외교의 이른바 할슈타인 원칙의 폐기가 공공연히 미디어를 통해 언급되기도 했다.⁵⁸⁾

그러나 1970년대 초반 남한의 대공산권 외교 정책은 그리 성공적이지 않았던 것으로 보인다. 공산권 국가들과의 문호 개방은 남북의 통합이나 한반도 평화 정착을 위한 큰 그림의 일환이었다기보다 세계를 대상으로 북한과의 외교 경쟁에서 승리하려는, 심지어 북한의 동맹관계를 차단하고 국제적으로 고립시켜 남한의 체제 우월성을 입증하려는 데 있었던 것이 사실이기 때문이다.⁵⁹⁾ 실제로, 국제적 데탕트의 바람은 남한과 공산권 국가들 사이에서만 불었던 것이 아니었다. 이 추세는 북한과 서방 국가들 사이에도 마찬가지로 일련의 수교 붐을 일으켰던 까닭에 자연히 한국의 외교는 바짝 긴장할 수밖에 없었다.⁶⁰⁾ 이제 외교까지를 포함한 모든 분야에서 더욱 필사적으로 경쟁하게 된 남과 북은 7.4 남북공동성명을 전후한 짧은 화해 무드를 통과하여, 각자의 독재 체제 공고화라는 소기의 체제 목적을 실현한 이후로는 오히려 관계가 빠르게 냉각되어가는 중이었다.

그러나 길었던 교착 상태를 타개할 변화의 조짐이 일기 시작한 것은 바로 1978년 무렵부터였다. 카터 행정부가 들어서고, 미국과 중국이 공식적으로 외교 관계를 수립(1979)하면서 상황은 또다시 변모하게 된다. 국제적인 데탕트의 불씨가 한 번 더 거세게 일어나자 이번에는 소련과 남한의 관계가 북한이 우려할 정도로 진전되는 기색을 보인다. 중국과 달리 두 개의 한국을 사실상 인정할 태세를 보였던 소련과 남한 정부는 비록 간접 무역의 형태이기는 했지만, 이제 경제 교류를 시작하게 된다. 그 결과, 이전까지 제로 베이스였던 한국의 대 소련 수출이 1977년 약 38만 달러에서 1979년에는 세배 조금 못 미치는 100만 달러를 훌쩍 넘어섰고, 수입을 포함한 무역량 총액은 연간 700만 달러를 초과하게 되었다.⁶¹⁾ 일련의 흐름들 속에서 북한도 더 이

58) 「할슈타인 원칙 폐기」, 『조선일보』, 1971.11.21.

59) 박철연, 「민족의 진언과 북방정책」, 『민족지성』 1989, 4월호, 홍석률, 「데탕트기 한국의 대공산권 외교 정책」, 이화여자대학교 한국문화연구원, 『한국문화연구』 34호, 2018에서 재인용.

60) 신종대, 「남북한 외교 경쟁과 6.23선언」, 『현대북한연구』 22권 3호, 북한대학원대학교, 2019.

61) 홍석률, 위의 글.

상 남북 접촉을 계속 거부할 수만은 없었고, 소련을 견제하려는 중국 역시 예전의 강경한 대남 자세를 조금씩 누그러뜨리기 시작했다. 물론, 공산권 외교의 성패란 기본적으로는 이들 사회주의 국가와 북한과의 관계 설정에 있었던 까닭에, 소련에 비해 북한의 존재를 훨씬 더 강하게 의식했던 중국은 남한 정부와 소극적인 관계 개선이 있는 정도였다.

그럼에도 불구하고, 소련이나 중국과 같은 사회주의 강국들과의 대공산권 외교가 이전 시기와 비교해 진전을 이룬 것이 이용희의 장관 재임 기간인 1970년대 말의 중요한 특징이었다. 이러한 추세는 국토통일원의 연구 결과 물에도 고스란히 반영되는데, 실제로 1977년부터 1978년 통일원이 국제관계로 분류하여 발행한 연구는 각각 41종, 42종이었다. 직전까지 이 분야 평균 연간 간행물수인 27종의 약 1.5배 이상으로 현저한 증가세를 보인 셈이었다. 1979년까지를 포함하면 국제관계 연구가 102종에 달하는데, 대표적인 연구를 소개하면 다음과 같다.⁶²⁾

[표4] 국제관계 분야 연구 (1977~1979)

공산권 연구	분단국 및 제3세계 연구
『공산권의 다원화 추세와 북한의 진로』(이기택, 국토통일원 조사연구실, 1977)	『베트남 통합 이후의 대외정책』(한윤종, 조사연구실, 1977)
『공산제국 경제체제의 변천 과정』(이승윤, 조사연구실, 1977)	『동서독 각종 교류와 연관된 제문제 및 해결 실태 연구』(정용길, 국토통일원, 1978)
『동구 공산주의의 변질 과정 연구』(이태영, 조사연구실, 1977)	『동서독 접근 과정 연구』(정세현, 조사연구실, 1978)
『구주(歐洲) 공산주의 연구』(정세현, 조사연구실, 1978)	『인도지나 연방 형성 이론의 역사적 고찰』(국토통일원 편, 1979)
『소련의 시베리아 및 극동지역 개발과 남북한의 대소협력 가능성 진단』(김세원, 마이크로필름, 1977)	『ASEAN과 주변세력과의 관계 전망』(김국진, 정책기획실, 1978)
『소련의 극동지역 개발 현황 및 계획과 동북아 정세에 미치는 영향』(국토통일원 편, 1978)	『남방 삼각관계 전망과 그것이 한반도에 미치는 영향』(정용석, 정책기획실, 1977)
『소련의 대동북아 심정』(김유남, 1979)	『제3세계의 동향 추이와 그것이 남북관계에 미치는 영향』(이승현, 정책기획실, 1977)
『소련의 대한관계 저술 개요』(1979, 대외비(秘))	『제3세계가 한국 문제에 미치는 영향』(국토통일원 편, 1978)
『미·일·중공의 대소 유대 형성에 관한 징후 조사 연구』(국토통일원 편, 1978)	

62) 이 숫자는 『국토통일원 간행물 목록 1969~1984』(국토통일원, 1985)를 기준으로 제시했다. 국토통일원 간행물 목록은 주기적으로 업그레이드 되기 때문에 여러 버전이 존재한다.

『미일중공 협조체제에 대한 소련의 대응 전략 분석』(조규진, 정책기획실, 1979.) 『미일중 삼각 협조체제가 북한에 미치는 영향』(문도빈, 정책기획실, 1979) 『북방 삼각관계 전망과 그것이 한반도에 미치는 영향』(국토통일원, 1977) 『북한, 일본간의 경제 관계와 북한 사회에 미치는 영향』(심만섭, 정책기획실, 1979) 『중공의 외교정책 결정 과정과 모택동 이후 대한 반도 정책』(박흥민, 조사연구실, 1977) 『중공의 실용주의 노선과 이것이 북한체제에 미치는 영향』(국토통일원 편, 1978) 『중공의 현대화 정책 연구』(박동운, 조사연구실, 1979) 『한일중소 영토 분쟁의 현황』(김찬규, 정책기획실, 1978) 『한국의 문호개방정책 수행과 공산권에 미치는 영향』(장행훈, 정책기획실, 1979)	『의존이론과 제3세계의 사회 변천』(김오동, 정책기획실, 1979) 『주변 정세에 연관된 대만의 장래』(국토통일원 편, 1978)
---	---

간행된 공산권 연구의 내용들을 살펴보면, 동유럽 공산주의의 체제 변화 가능성에 관한 연구를 비롯하여 소련이나 중국의 향후 정책 변화 예측과 이에 대한 한국 정부의 대응 방안에 관한 연구가 많은 비중을 차지하고 있다. 특히, 소련과의 경제 협력은 물론 여기에 남북한이 함께 참가할 가능성까지 염두에 두고 있는 연구들은 1980년대 후반 노태우 정권의 북방정책의 내용으로 그대로 이어질 수 있는 기초 조사의 성격이 강한 작업들이었다. 거슬러 올라가보면, 북방정책이라는 용어 자체는 1970년대 초반에 이미 남한의 공론장에서 조금씩 사용되고 있었다. 1970년대 초반 서독 수상 빌리 브란트의 ‘오스트폴리틱(Ostpolitik)’ 즉, 동방정책을 변형한 것으로 보이는 이 용어는 무엇보다 박정희 정부의 대 공산권 외교가 지향해야 할 방향과 목표를 이미 제시하는 것이기도 했다.⁶³⁾

실제로, 1970년대 국토통일원에서 교육·홍보국과 조사연구실, 정책기획

63) 고려대 총장이었던 김상협은 1971년 닉슨의 베이징 방문을 앞두고 『동아일보』와 나는 인터뷰에서 새롭게 펼쳐지는 국제 정세를 우선 인정하고 이를 바탕으로 새로운 평화적 ‘노르트 폴리틱(Nordpolitik, 북방정책)’을 수립해야 한다고 말한다. 「미, 중공 화해 시대의 서장 김상협 고대총장 박 분사 편집국장 대담」, 『동아일보』, 1971.7.17. 정부 차원에서는 이범석 외무장관이 1983년 국방대학원 연설에서 북방정책이라는 용어를 사용하면서 정착되었다. 전재성, 「노태우 행정부의 북방정책 결정 요인과 이후의 북방정책의 변화과정 분석」, 하용출 외, 『북방정책: 기원, 전개, 영향』, 서울대학교 출판부, 2003, 41쪽.

실 등 3대 부서를 두루 거쳤던 중견 관리 양영식은 1975년에 이미 ‘북방정책’이라는 아이디어가 담겨있는 「통일 외교와 북방정책의 몇 가지 구상」이라는 글을 선보인 바 있는데, 그가 말하는 북방정책의 3요소는 긴장완화와 공존사상, 그리고 현실주의적 점진 정책이었다.⁶⁴⁾ 서독의 입장에서 동방이란 동독과 동유럽 공산주의권, 그리고 소련의 세 지역을 가리키는 것이었다면, 남한에게 북방이란 북한과 중국, 그리고 소련이었다. 서독 입장에서 동독이 가장 중요했듯이, 남한의 북방정책에 있어서도 핵심은 당연히 북한이 되어야 한다는 것이 그의 입장이었다. 한편, 위의 [표4]의 오른쪽에 제시된 분단국 연구에서 나타나듯이, 1970년대 동독과 서독의 교류나 접근 과정을 주시하는 연구들은 실은 개원 초기부터 국토통일원의 주된 관심 분야 중 하나였다. 더욱이, 남한의 통일원과 서독의 내독관계성 사이의 연례 회의를 통해 동서독의 경제나 문화 교류 내역을 현장에서 목격하고 참조하는 일이 가능했다. 큰 그림에서 보자면, 동서독의 통독 준비 과정에 관한 1970년대 말의 연구들은 그 계보 상 노태우 정권을 거쳐 이후 해외 망명 시절 빌리 브란트의 영향을 적극적으로 수용했던 김대중 정권의 ‘햇볕정책’의 내용으로 이어지게 될 것이었다.

물론, 1970년대 박정희 정부의 대 공산권 외교와 1980년대 후반 노태우 정부의 북방정책 사이에는 쉽게 좁혀지지 않는 격차가 존재한 것이 엄연한 사실이었다. 무엇보다, 북방정책이 성과를 낼 수 있었다면, 그것은 전 세계적 냉전 종식 이후 남북관계의 개선이 뒷받침되었기에 가능한 일이었다. 예컨대, 남북 기본합의서 채택(1991)과 같은 남과 북 사이의 결정적인 관계 진전이 없었다면, 북한 측으로 경사된 사회주의 국가들과 남한 정부의 교류가 정책으로서 온전히 현실화되기는 어려웠을 터였다.⁶⁵⁾ 더욱이, 이러한 가정은

64) 양영식, 「통일외교와 북방정책의 몇 가지 구상」, 북한연구소, 『북한』 4,3,39, 1975.3, 양영식은 1971년에 빌리 브란트의 동방정책에 관한 연구로 석사학위를 받았다. 「서독 통일외교 접근법에 관한 고찰」, 고려대학교 대학원, 석사학위논문, 1971, 구술 양영식, 예대열·이주봉, 「박정희 정권 시기 통일 정책과 국토통일원 중견 관리의 행정 경험」, 국사편찬위원회, 2010년도 구술자료 수집사업, CH_10_002_양영식_11, 99쪽, 국사편찬위원회.

65) 홍석률, 「테탕트기 한국의 대공산권 외교 정책」, 위의 글.

북방정책의 이후 행로가 역으로 증명하고 있는 것이기도 했다. 동구권과의 수교, 한소수교, 한중수교 등 대공산권 외교에서 분명 가시적이고 부인할 수 없는 성과를 산출했음에도 이후 북핵 위기로 남북관계가 다시 교착되면서 북방정책은 어쩔 수 없이 한계에 부딪치게 되는 까닭이다. 결국, 1970년대 말 이용희 재임 기간 내 국토통일원의 공산권 연구 역시 유사한 딜레마 속에 놓여 있었던 것으로 보인다. 이 시기 의욕적으로 진행된 공산권 연구와 한반도 및 동북아의 미래 예측 연구들은 정작 남북 관계의 진전이나 평화 정착 혹은 통일 정책 개발 쪽으로 이어지지 못했다. 대신 이 연구들은 그로부터 상당한 시간이 흐른 뒤에서야 공식화되는 북방정책의 기본적인 토대 혹은 밑거름으로 재규정될 근(近) 미래의 시간을 아직 기다리는 중이었다.

4. 결론: 기대와 수행 사이에서

196,70년대에 걸친 박정희 정권의 통치술을 이해하는 데 있어 중앙정보부의 존재를 빼놓을 수는 없다.⁶⁶⁾ 쿠데타 직후인 1961년 5월 20일, 군사 정변의 주체들이 최고 의결 기구로서 설립한 ‘국가재건회의’의 산하기관으로 출발한 중앙정보부는 박정희 암살 직후 곧장 폐지되면서 그의 통치 시간대와 정확히 그 수명이 일치한다. “정부 위의 정부로 일컬어질 만큼 국가 폭력의 총본산”이었던 중앙정보부를 이해하는 데 있어 필수적인 것은 이 기관이 행사했던 무소불위의 권력들이 어떤 위법이 아니라 국가가 제정하는 공식 법령들을 통해 ‘적법’하게 이루어졌다는 점이다. 이를테면, 중앙정보부법 개정에 의거하여 정보 및 보안업무의 조정, 감독권이 부여되었고, 그 결과 중앙정보부는 “국가정보의 완전한 독점과 검열의 최종결정권자”로서 법적, 제도적 기반 위에서 합법적으로 움직이는 대통령의 직속기구가 되었다.⁶⁷⁾

66) 정주진, 『중앙정보부의 탄생』, 행복에너지, 2021.

67) 이봉범, 『유신체제와 검열, 검열체제 재편성의 동력과 민간자율기구의 존재방식』, 『한국학연구』 64권 0호, 인하대학교 한국학연구소, 2022.

1969년 출범한 국토통일원은 남북통일의 방안과 정책을 개발하고 최대의 금기인 북한의 실태를 연구하는 기관으로 설계되었다는 점에서 중앙정보부와 업무 반경이 특히 중복될 수밖에 없는 기관이었다. 북한에 관한 자료를 독점적으로 장악하고 유통을 주관하며 사후적으로 검열하는 중앙정보부의 존재는 신생 기관인 국토통일원의 기능을 전적으로 흡수해버릴 수 있을 정도로 막강한 것이었다. 그럼에도 불구하고, 박정희 정권이 굳이 국토통일원이라는 새로운 기관을 설립한 것은 어째서일까. 이 기관의 설립에는 실은 단 하나의 요인으로만 설명될 수 없는 복수의 이질적 흐름들이 존재하고 있었다. 우선, 4.19 이래 일찍부터 제기된 통일에 대한 아래로부터의 국민적 열망을 정부가 드디어 실현해낸다는 식의 취지가 설립 명분으로 전면으로 강조되었다. 아울러, 미중 화해의 세계적 데탕트를 준비하는 미국 측에서 남북관계를 개선하라는 압력 또한 남한 정부로서는 결코 적지 않은 부담이었다. 무엇보다, 박정희 정부를 실제로 움직였던 결정적 동인은 1960년대 후반 유독 빈번해진 북한의 무력 도발에 맞서서 38선 이북에 실재하는 이 정치체의 위력을 객관적으로 정확히 파악하는 것, 궁극적으로는 국민들에게 체제 유지를 위한 총력안보 태세를 예전보다 더욱 강화시켜야 한다는 절실한 필요였다. 이러한 복합적인 배경 위에서, 비록 ‘합법적’일지라도 ‘음지에서 일하는’ 중앙정보부의 존재 이외에 이른바 데탕트 시대에 걸맞는 종합 싱크탱크로서 국민들 앞에 뒤편이 내세울 수 있는 통일 전문 연구 기관의 존재가 비로소 현실화된 셈이었다.

상층되는 이해관계들이 맞물려 탄생한 국토통일원의 제6대 장관(1976~1979)으로 부임한 이용희의 성과와 한계는 그러므로 통일원을 둘러싼 이와 같은 기본적인 힘의 구조를 이해하는 데서 시작되어야 하지 않을까. 크게 보아, 장관 이용희가 관료적 실천을 통해 의미 있는 진전을 보였던 지점은 통일원 설립 이래 계속 절대 다수를 차지해왔던 중앙정보부 출신 인력을 대거 교체하고 가능한 그 영향력을 최소화하려는 일련의 노력들이었다. 중앙정보부에 의해 독점된 북한 자료들을 최대한 개방하고, 전문 연구자 뿐만 아니라 일반 국민들에게도 접근 가능한 기관이 되도록 문턱을 제도적으로 낮춘 것,

궁극적으로 학술기관으로서의 통일원이라는 위상을 각인시킨 것은 분명한 개선이자 성과로 보인다. 이러한 맥락에서 보자면, “통일원은 국민의 지혜를 모아 통일 방안을 연구 모색하는 기구이니만큼 **국민의 것이 되어야 한다… 장관부터 말단 직원까지 관료적인 의식을 버리고 **학문하는 자세로 임해야 한다**”⁶⁸⁾는 취임 초기 그의 연설은 단순히 대국민용이라기보다 통일원 위에 암묵적으로 군림하는 중앙정보부를 유력한 청자(audience)로 삼은 것이기도 했다.**

물론, 장관으로서 이용희의 한계 또한 명백해 보인다. 무엇보다, 그 자신 국제정치학자로서 누구보다 강조해왔던 남북의 통일이라는 관점에서 보자면, 재임 시기 그가 가장 주력했던 분야 중 하나가 남북 비교 연구 혹은 이질화 실태 비교 연구라는 점은 확실히 기대에 미치지 못하는 대목이다. 남북관계를 개선하려는 정치적 노력이 함께 이루어지지 않는 이상, 이 연구들은 그 자신의 평소 신념과는 달리 오히려 통일의 기대 지평으로부터 점점 멀어지는 아이러니한 효과를 실제로 낳고 있었던 까닭이다. 그렇다면, 이용희가 소망했던 바대로 통일원이 북한 연구라는 기본 기능 이외에 명실상부한 통일 정책의 입안과 남북대화 실무 정책을 주관하는 싱크탱크로서의 역할을 수행하게 된 것은 언제부터일까. 박정희 사후인 1980년, 그러니까 이용희가 장관의 공직을 떠난 이후, 남한의 대북 경쟁력이 대내외적으로 확실해졌을 때야 비로소 중앙정보부의 업무 독점이 완화되어 남북대화 업무가 국토통일원으로 이관되기에 이른다.

이후의 국토통일원은 최초 출범 당시의 논란과 규모를 생각하면 비약적으로 그 위상이 높아졌다. 북방정책을 펼쳤던 노태우 정부에서는 ‘통일정책실’이 설치되었고 부총리 부서로 격상된 뒤에는 산하 기관으로 남북의 ‘교류협력국’(1991)이 신설된다. 이용희 뿐만 아니라 1970년대 야당 의원들 역시 함께 꿈꾸었던 서독의 ‘내독관계성’과 유사한 역할을 마침내 담당하게 된 셈이었다. 말할 것도 없이, 김대중 정부 시절 첫 해인 1998년은 향후 10년 정도

68) 『학술기관 같은 분위기로』, 『경향신문』, 1977.2.5.

지속될 이 기관의 가장 빛나는 전성기의 시작이었다. 통일부로 개칭이 되었고, 이북 출신 소설가 이호철의 말대로 당시 감각으로는 “남북통일은 사실상 시작되었다”⁶⁹⁾고 인지될 정도로 햇볕정책의 구체적 세목들을 속속 입안하게 된다. 이후 우리 모두가 알고 있는 바대로, 개성공단의 착공과 운영을 총괄 실행하는 부서로 정착하게 된다.

이러한 맥락에서 보자면, 1970년대 말 이용희가 재임 시기 주력했던 또 하나의 분야인 공산권 연구도 어쩌면 현실이라는 토양 속에서 충분히 발아되기까지는 시간이 좀 더 필요했던 것이 아닐까. 최근에 이르러서는, 박정희 시기의 대공산권 외교가 체제 경쟁이라는 프레임 속에서 좀처럼 벗어나지 못하는 가운데서도, “이때 달성된 일부 교류 성과 및 지속적 접촉과 교섭 경험 등은…1980년대 말 대전환기를 대비한 ‘탐색기’의 성격”을 가진 것으로 그 의의가 상당 부분 재평가되고 있다.⁷⁰⁾ 그러므로 최소한 10여년 일찍 찾아왔던 이용희 주도 하의 활성화된 ‘북방연구’들은 1980년대 말, 그리고 1990년대 말 이후에 다시 한 번 이르기까지 격세유전적 기다림의 긴 시간을 거치게 될 것이었다.

69) 이호철, 『한살림 통일론』, 위의 책, 97쪽.

70) 기광서, 『박정희 정부의 대중·소 외교정책』, 『아세아연구』 160호, 고려대학교 아세아문제연구원, 2015. 이러한 시각은 앞서 언급한 홍석률과 신종대의 연구에서도 공유되고 있다.

■ 참고문헌

<1차자료>

- 이용희, 『국제정치원론: 이용희 전집 1』, 연암서가, 2017.
- _____, 『정치사상과 한국 민족주의: 이용희 전집 2』, 연암서가, 2017.
- _____, 『일반국제정치학 상: 이용희 전집 3』, 연암서가, 2017.
- _____, 『한국외교사와 한국 외교: 이용희 전집 4』, 연암서가, 2017.
- 예대열 · 이주봉, 『박정희 정권 시기 통일정책과 국토통일원 중견 관리의 행정 경험』, 사료계열 COH007_062010, 국사편찬위원회, 2010.
- 『외무위원회 회의록』, 『제9대 국회회의록』, 97회, 2차, 1977.6.28.
- 『외무위원회 회의록』, 98회, 12차, 1977.10.31.
- 『외무위원회 회의록』, 『제9대 국회회의록』, 99회, 1차, 1978.3.4.
- 『외무위원회 회의록』, 『제 10대 국회회의록』, 101회, 3차, 1979.3.28
- 『외무위원회 회의록』, 『제10대 국회회의록』, 103회, 5차, 1979.11.22.
- 『고려대학교 아세아문제연구소 20년지』, 1977.
- 『국토통일원 15년 약사』, 국토통일원, 1984.
- 국토통일원 정책기획실 편, 『통일한국의 미래상: 제5차 통일문제 학술회의 회의록』, 1979.
- 『국토통일원 간행물 목록 1969~1984』, 국토통일원, 1985.
- 『통일백서 1967』, 국회국토통일연구특별위원회, 1967.
- 『국토통일원 발족』, 『경향신문』, 1969.3.1.
- 『국토통일원 개원』, 『동아일보』, 1969.3.1.
- 『국민적 일체감으로 통일 향한 국력 배양』, 『경향신문』, 1973.6.23.
- 『남북대화 일지』, 『조선일보』, 1979.1.20
- 『대(對) 동구 공산권 교역의 득실』, 『동아일보』, 1970.12.25.
- 『미, 중공 화해 시대의 서장 김삼협 고대총장 박 분사 편집국장 대담』, 『동아일보』, 1971.7.17.
- 『‘유신헌법 반대’ 헌법학 원로 김철수 서울대 명예교수 별세』, 『한겨레신문』, 2022.3.27.
- 『학술기관 같은 분위기로』, 『경향신문』, 1977.2.5.
- 『할슈타인 원칙 폐기』, 『조선일보』, 1971.11.21.

<논문 및 단행본>

- 기광서, 『박정희 정부의 대중 · 소 외교정책』, 『아세아연구』 160호, 고려대학교 아세아문제연구원, 2015.
- 김 명, 『국토통일원에 대한 기관 형성론적 연구』, 서울대학교 행정대학원, 1970.
- 김삼웅, 『박헌채 평전』, 한겨레출판, 2012.
- 김정준, 『국토통일원 조직의 효율화에 관한 연구』, 성균관대학교 행정대학원, 1991.
- 남기정, 『이용희의 냉전 인식: 냉전과 분단 기원에 대한 이해를 중심으로』, 『개념과 소통』 20권 0호, 한림과학원, 2017.
- 민병원 · 조인수, 『장소와 의미: 동주 이용희의 학문과 사상』, 연암서가, 2017
- 박규홍, 『국토통일원의 조직에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원, 1977.

- 박대운, 『입법과정에 관한 사례연구: 국토통일원 설립과정』, 서울대학교 행정대학원, 1972.
- 박철언, 『민족의 진언과 북방정책』, 『민족지성』 1989, 4월호.
- 박홍서, 『박정희 시기 북방외교의 정치경제적 배경: 통치성 위기와 그 대응』, 『동북아논총』 26(1), 한국동북아학회, 2021.
- 변형운, 『변형운 회고록 학현일지』, 현대경영사, 2019.
- 사가현, 『대만과 한국의 루신 수용사 비교 연구』, 한양대학교 대학원, 2019, 63쪽.
- 신종대, 『남북한 외교 경쟁과 6.23선언』, 『현대북한연구』 22권 3호, 북한대학원대학교, 2019.
- 양영식, 『서독 통일외교 접근법에 관한 고찰』, 고려대학교 대학원, 석사학위논문, 1971.
- 옥창준, 『현실로서의 냉전과 한국 국제정치학의 형성 - 조효원과 이용희의 냉전 국제정치론을 중심으로』, 『한국학연구』 63권 0호, 인하대학교 한국학연구소, 2021.
- 유임하, 『북한문학, 전장에서 핀 상흔의 역사』, 『아시아경제』, 2018.12.7.
- 윤용범, 『국토통일원 예산 편성 상의 실무적 고찰』, 연세대학교 행정대학원, 1989.
- 이봉범, 『냉전과 북한연구, 1960년대 북한학 성립의 안팎』, 『한국학연구』 56권 0호, 인하대학교한국학연구소, 2020.
- _____, 『유신체제와 검열, 검열체제 재편성의 동력과 민간자율기구의 존재방식』, 『한국학연구』 64권 0호, 인하대학교 한국학연구소, 2022.
- 이호철, 『한살림 통일론』, 정우사, 1999.
- 임유경, 『‘북한 연구’와 문화냉전: 1960년대 아세아문제연구소와 『사상계』의 북한 연구』, 『상허학보』 vol 58, 2020.
- 장세진, 『원한, 노스텔지어, 과학 - 월남 지식인들과 1960년대 북한학지의 성립 사정』, 『사이SAI』 17권 0호, 국제한국문화문화학회, 2014.
- 정주진, 『중앙정보부의 탄생』, 행복에너지, 2021.
- 전재성, 『노태우 행정부의 북방정책 결정 요인과 이후의 북방정책의 변화과정 분석』, 하용출 외, 『북방정책: 기원, 전개, 영향』, 서울대학교 출판부, 2003.
- 정세현, 박인규 대담, 『관문점의 협상가: 북한과 미주한 40년』, 창비, 2020.
- 허 준, 『국토통일원 설치의 입법과정에 대한 연구』, 서울대학교 행정대학원, 1970.
- 홍석률, 『데탕트기 한국의 대공산권 외교 정책』, 『한국문화연구』 34호, 이화여자대학교 한국문화연구원, 2018.
- 베르트 슈퇴버, 최승원 옮김, 『냉전이란 무엇인가: 극단의 시대 1945~1991』, 역사비평사, 2008.

The Incomplete Think Tank, or Lee Yong-hee's time at the Ministry of National Unification (1976~1979)

– A Focus on the Research Project of the Ministry of National Unification in the Late 1970s –

Chang, Seijin*

This article examines the period 1976~1979 when Lee Yong-hee (1917~1997), the founder of modern Western international politics in Korea, was politically active and served as the sixth President of the Institute for National Unification. This paper examines the characteristics of the research project he led during this time, including its limitations and significance. This biographical examination reveals his official practices. This article also examines the status and research conducted by the Institute in the context of the Cold War and unification policy at the end of the Park Chung-hee administration. The common fact that penetrates the two approaches is that there is a considerable gap between researching and educating the issue of division/unification as a university scholar and the approach of policymakers in the middle of real politics. The purpose of this article is not just to show the expected differences between Lee Yong-hee as an international politician and as President of the Institute.

This article examines the uncomfortable cracks and moments of tension that occur when trying to apply what one knows in practice. It reconstructs both

* Hallym University, Associate Professor

real changes and the productive moments that occurred as the result of institutional improvements and research conducted during Lee Yong-hee's tenure as the President of the Institute.

Key words: Lee Yong-hee, The Ministry of National Unification, Unification, Park Chung-hee, Cold War, History of Institution, Korean Central Intelligence Agency, Research on the Heterogeneity of North and South Korea, North Korean Studies, Asiatic Research Institute of Korea University, 6.23 Declaration on Foreign Policy for Peaceful Reunification, Data Opening, The Studies of Communist countries, Northern Policy, Sunshine Policy

