統一硏究論叢
第 6 卷 2 號, 1997

인쇄/1997년 12월 29일
발행/1997년 12월 31일

발행처/민족통일연구원
발행인/정세현
편집인/편집위원회

등록/제2-2361호(97.4.23)
(142-600) 서울특별시 도봉우체국 사서함 22
전화(대표)900-4300 (직통)901-2521~2
팩시밀리 901-2541
ⓒ 민족통일연구원, 1997

민족통일연구원에서 발간한 발행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 737-7498

ISSN 1225-6064 10,000원

統一硏究論叢

第6卷2號 1997

민족통일연구원

本 論叢에 수록된 論文의 내용은 執筆者의 個人的인 見解이며 當 硏究院의 公式的인 意見을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

目　次

統一研究論叢　　第6卷 2號 1997

〈기획논문〉 한반도의 안보와 통일

동아시아에서 중국과 일본의 대립과 한반도 안보 …… 신상진… 1
러시아·중국 전략적 동반자관계의 현황과 전망 …… 강원식… 31
북한체제의 대내적 위기와 대외적 대응 …… 김재한… 61

〈연구논문〉

중국의 정치적 동원체제 …… 소치형… 81
사회주의 체제전환전략과 전환비용 :
　폴란드와 헝가리의 초기 전략을 중심으로 …… 이기동…117
지방화 시대의 분단과 통일 : 강원도의 시각 …… 전상인…137
北韓의 歷代 選擧法과 새로운 選擧法 考察 …… 장명봉…161

〈특별기고〉

제2차 세계대전 이후 독일과 한국 : 유사점, 차이점, 전망
　…… Ernst Nolte…193

Abstracts ……209

동아시아에서 중국과 일본의 대립과 한반도 안보

신 상 진*

◁목 차▷

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 동아시아에서 중국과 일본의 역할증대
Ⅲ. 중국과 일본간 대립요인의 부각
Ⅳ. 중국과 일본관계 전망과 한반도 안보
Ⅴ. 결 론

Ⅰ. 서 론

1990년대 동아시아질서는 기본적으로 유일 패권국인 미국을 비롯하여 지역 강대국으로 부상하고 있는 중국과 일본에 의해서 좌우되고 있다. 정치·경제·군사적 패권국인 미국과, 경제대국 일본, 그리고 정치대국이면서 잠재적 경제·군사대국으로 부상하고 있는 중국간 상호 역학관계가 탈냉전기 동아시아 질서형성 과정에 결정적 영향을 미치고 있다. 반면, 동아시아에서 러시아의 위상은 냉전시대에 비해 현격하게 저하되었으며, 남북한과

* 민족통일연구원 연구위원

대만 등 지역국의 역할도 아직은 제한적일 따름이다.

경제대국 일본은 미국의 묵시적인 양해 및 지원과 대내 보수 우익화 경향으로 지역 정치·군사대국화를 모색하고 있다. 일본은 유엔평화유지군의 일원으로 해외에 자위대 병력을 파견하고, 유엔안보리 상임이사국 가입을 추진하고 있으며, 「신군사대강」을 발표하여 동아시아지역에서 경제력에 걸맞는 안보역할을 확보하려 하고 있다.

중국도 개혁·개방정책을 통해 국력을 증강하고 홍콩과 대만문제를 조기 해결함으로써 동아시아에서 '中華秩序'의 재현을 모색하고자 하고 있다. 「국제통화기금」(IMF)과 「세계은행」(World Bank)은 구매력 평가를 기준으로 할 때 중국이 이미 세계 3대 경제대국으로 부상하였으며, 2020년까지 연평균 6.5%의 경제성장율을 기록할 것으로 예측하고 있다.[1] 중국경제의 급속한 성장으로 홍콩, 대만, 동남아 등 「華僑經濟圈」 뿐만 아니라 기타 동아시아지역 경제도 이미 중국경제에 상당부분 영향을 받게되어 있다. 또한 중국은 1992년 「영해법」을 제정하여 동중국해와 남중국해에 대한 영유권을 주장하고, 해·공군력을 강화함으로써 동아시아에 대한 지배권을 공고히 하고자 하고 있다.

결국 1990년대 들어 중국과 일본은 동아시아에서 주도권 장악을 위한 경쟁을 벌이게 되었고, 이로써 중·일관계는 경제적으로는 협력을 유지하고 있으나 정치·안보적으로는 경쟁과 대립구도 하에 전개되고 있다. 특히 1996년 4월 미·일 「신안보공동선언」과 1997년 9월 미·일 「방위협력지침」 개정 이후 중·일간 지역주도권 확보경쟁이 노골화할 가능성이 제고되고 있다. 21세기에는 동아시아문제에 대한 미국의 개입이 약화될 수 있다는 점에서, 동아시아의 두 지역 강대국인 중·일간 정치·안보적 대립 양상은 향후 지역질서 안정에 결정적 영향을 미칠 것으로 보인다.

이와 관련, 이 논문에서 필자는 먼저 1990년대 동아시아에서 중·일의 정치·안보 역할증대 움직임을 검토하고, 중·일관계 마찰요인을 분석·전망하고자 한다. 아울러 이 논문은 향후 중·일간 정치·안보관계 진전방향을

1) 「文匯報」(香港), 1997. 9. 19 ; IMF, *World Economic Outlook*, May 27, 1993.

예측하고, 중·일관계 변화가 한반도 안보 및 통일환경에 어떠한 영향을 미칠 것인지를 전망하고자 한다.

II. 동아시아에서 중국과 일본의 역할증대

1. 동아시아 국제환경의 변화

1990년대 동아시아에서 중국과 일본이 역할증대 노력을 적극적으로 기울이고 있는데, 이를 가능하게 하는 국제환경적 요인으로서는 지역질서의 다극화 추세, 소련붕괴로 인한 중·일의 안보협력 필요성 감소, 동북아질서의 이중성 등을 들 수 있다.

먼저 소련붕괴 이후 미·러 양국간 냉전적 대립구도가 붕괴되고, 이로써 동아시아 지역질서가 다극화의 방향으로 변화될 수 있게 되었다. 이와 같은 동아시아 신질서 구축 과정에서 중·일을 비롯한 역내국가들의 발언권이 상대적으로 강화될 수 있게 되었다.

냉전시대 미국에 버금가는 영향력을 행사해 왔던 러시아는 산적한 대내문제로 인하여 동아시아 신질서 형성 과정에서 더 이상 주도적 역할을 수행하기 어려운 상황에 놓여 있다. 러시아 태평양함대의 활동범위가 대폭 축소되었으며, 「아세안지역포럼」(ARF)과 한반도 4자회담 논의과정에서도 나타난 것처럼 지역문제에 대한 러시아의 정치·외교적 역할은 보조적 차원에 머물고 있다.

소련붕괴 이후 미국은 전세계적 영역에서 유일 패권적 지위를 유지하고 있지만, 동아시아질서를 독자적으로 주도하기 보다는 지역 동맹국과의 협력을 통하여 지역질서를 안정적으로 유지하려 하고 있다. 미국은 여전히 일본, 한국, 필리핀, 태국 등 지역국들과 동맹관계를 유지하면서, 10만명의 미군 병력을 동아시아에 주둔시키고 있다. 또한 미국은 1993년 시애틀 「아·태경제협력체」(APEC) 비공식 정상회담을 주재한 이래 지역 다자 경

제·안보논의를 주도해 나가고 있다. 그러면서도 미국은 지역국들에게 방위비 분담 확대를 요구함으로써 동아시아에 대한 자국의 안보부담을 축소시키려 하고 있다. 특히 미국은 일본과 공동으로 「전역미사일방어」(TMD) 체제구축을 모색하고 있으며, 1978년에 체결한 「방위협력지침」을 새로이 개정하여 일본 주변지역 유사시 미군에 대한 일본의 지원을 명문화 함으로써 동아시아에서 일본의 군사역할 증대를 가능하게 해 주었다. 또한 미국은 일본의 유엔안보리 상임이사국 가입을 지지함으로써 국제사회에서 일본이 정치적 위상을 확대할 수 있도록 지원하고 있다.

동아시아에 대한 러시아의 역할 감소와 미국의 안보부담 축소 노력으로 중국과 일본은 지역 강대국으로서의 위상을 강화할 수 있는 대외적 환경을 맞게 되었다. 일본은 일본내 미군주둔 경비의 대부분을 부담하는 대신 미국으로부터 지역안보 역할 증대를 용인받고 있다. 유엔안보리 상임이사국으로서 세계 최대 군병력을 유지하고 있는 중국 역시 지역안정 유지에 심대한 영향을 미칠 수 있는 국가로 널리 인정받고 있다. 미, 일 등 동아시아 강대국들은 지역 신질서 구축과정에서 중국의 입장을 고려하지 않을 수 없는 상황이다.

둘째, 소련의 붕괴로 중·일이 냉전시대와 같이 긴밀하게 안보협력을 지속해야 할 필요성을 더 이상 갖지 않게 되었다는 점이다. 중국과 일본은 1978년 소련의 팽창을 공동으로 저지하기 위해 「평화우호조약」을 체결한 이래 안보협력을 지속해 왔다. 그러나 소련붕괴 이후 중국이 러시아와 「전략적 협력·동반자관계」를 구축하기로 하고,[2] 일본이 2000년까지 러시아와 평화조약을 체결하기로 합의함으로써, 중·일에 대한 러시아의 안보위협이 대폭 완화되게 되었다. 특히 중국에 대한 러시아의 안보위협 소멸은 중

2) 1996년 4월 옐친 러시아 대통령의 중국방문시 중·러 양국은 「전략적 협력·동반자관계」를 구축하기로 합의하였다. 중·러는 「전략적 협력·동반자관계」가 군사동맹적 성격을 갖는 것이 아니며, 제3국을 겨냥하지 않고 있다고 밝히고 있다. 그러나 중·러는 공동성명문에서 미국의 패권정책을 간접 비난함으로써, 중·러간의 「전략적 협력·동반자관계」는 실질적으로 탈냉전기 미국에 의한 세계질서 구축에 따른 위협인식을 공동으로 표출한 것으로 볼 수 있다.

국으로 하여금 동중국해와 남중국해에 대한 진출을 보다 강화하게 하였으며, 이에 따라 일본은 중국의 해양진출 전략에 대처할 필요성을 어느 때보다 절실하게 느끼게 되었다. 결국 역내의 두 강대국인 중국과 일본간에 잠재되었던 대립적 요인들이 분출되게 되었고, 중·일은 안보적으로 경쟁적인 관계에 놓이게 되었다.

셋째, 탈냉전기 동아시아 안보질서가 이중성을 띠고 있다는 점이다. 1990년대 들어 미·러간 대립국면이 해소되고, 다극화 추세가 진전되고, 「아세안지역포럼」과 「동북아협력대화」(NEACD)가 활성화됨으로써 동아시아의 긴장완화 추세가 가시화되었다. 또한 동아시아 역내국가간 경제 의존도 심화도 지역 안보환경에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 그러나 다른 한편, 동아시아에서는 아직도 영토문제, 분단문제 그리고 과거사문제 등이 미해결 상태로 남아 있어서 지역 안보환경이 불투명한 상황이다. 이와 같은 지역질서의 이중성은 중·일에게 잠재적 안보위협을 갖게하여 군사력 증대를 유도하는 요인으로 작용하고 있다.

2. 중·일의 국력증대와 對동아시아 적극정책

대외정책은 대내정치의 연장이다. 모든 국가의 대외행위는 그 나라의 국력에 기초하여 결정되며, 국내정치적 상황에 의해서 영향을 받는다. 탈냉전기 동아시아에 대한 중·일의 영향력 확대정책도 상당부분 양국의 대내정치적 환경에 의해서 좌우되고 있다. 따라서 먼저 1990년대 중·일의 국력증강을 비롯한 대내 정책결정 환경의 변화상을 살펴보고, 이에 따른 중·일의 對동아시아 적극정책을 분석하기로 한다.

가. 중국의 대내환경 변화와 對동아시아 적극정책

중국은 1978년말 이래 경제개혁·개방정책을 채택하여 지난 19년 동안 9%를 상회하는 고도의 경제성장을 기록, 12억 중국인의 의식주문제를 해결하고 중진 경제대국으로 발돋움하고 있다. 국내 총생산액을 기준으로 할

때, 1996년 중국은 이미 6조 7,795억 인민폐(8.5인민폐=1달러)로서 세계 7대 경제대국으로 부상하였다. 또한 중국의 대외무역 규모도 1996년 2,899억 달러에 달하여 세계 10대 교역국의 반열에 진입하게 되었으며, 1997년 6월말 기준 1,209억 달러에 이르는 외환을 보유하여 중국은 일본 다음으로 많은 외화를 보유하는 국가가 되었다.[3] 1997년 7월 영국으로부터 주권을 회복한 홍콩을 포함할 경우, 중국의 경제규모는 이 보다 훨씬 방대한 규모로 늘어나게 된다. 물론 중국 국민 일인당 개인소득 수준은 아직도 500달러 정도에 불과하지만, 중국 경제의 급격한 성장이 동아시아지역에 대한 중국의 역할증대를 촉진시키는 중요한 동인으로 작용하였다는 사실을 누구도 부인하기 어렵다.

개혁·개방정책 채택이후 중국내에서 나타나고 있는 정세변화도 중국의 대외정책 변화를 유도하는 중요한 변수로 작용하고 있다. 중국공산당이 경제건설을 최우선적 정책목표로 추진하게 됨으로써 황금만능주의가 확산되어 국민들의 이념과 사상성이 상대적으로 약화되고 있다. 중국 국민들은 공산당에 가입해서 얻을 수 있는 이익 보다는 경제활동에 종사해서 얻을 수 있는 이득이 훨씬 크다고 판단하게 되어, 기층 공산당 조직이 이완·와해되는 현상이 도처에서 출현하고 있다. 당중앙의 권위가 약화되는 대신 지방정부와 기업소의 권한은 상대적으로 확대되는 추세를 보여왔다.[4]

이에 따라 1994년부터 중국 공산당 중앙은 당조직을 재건하기 위해 노력해 왔고, 1995년부터서는 중앙정부의 권위회복과 정신문명 건설강화를 적극 고취하고 있다.[5] 아울러 중국은 공산주의 이념 대신 '中華民族主義',

---

3) *China Daily*, August 25, 1997 ; 「文匯報」 (香港), 1997. 8. 13 ; 「人民日報」, 1997. 7. 23.

4) Seth Faison, "China's Communists : Great Leap Backward," *International Herald Tribune*, July 3, 1996.

5) 중국은 공산당내 젊고 유능한 차세대 간부를 적극 선발·양성하고, 농촌지역에 당간부를 파견하여 신규 당원을 충원하고 기존 당원에 대한 재교육을 실시하며, 촌민 당조직내에 토호·종교세력 확산을 차단하고, 「국유기업 당조직 건설 강화에 관한 통지」(1997. 1. 14)를 통해 국유기업내 당조직을 강화하는 동시에, 「당기율 검사·처분 조례」와 「간부 중대사상 보고에 관한 규정」 등 당조직 재건을 위한 각종 조치들을 강화

애국주의 그리고 집단주의를 중국 국민들을 통합시키는 새로운 이데올로기로 활용하고자 하고 있다. 특히 중국의 지도부는 鄧小平이후의 권력승계 문제에 봉착하여 자신들이 확고한 애국주의자이며 민족주의자라는 사실을 국민들에게 보여줄 필요가 있었다.[6] 이와 같은 대내적 환경도 중국의 대외정책을 보다 강경한 방향으로 유도하는 요인으로 기능해 왔다. 아울러 1997년 9월 15차 당대회를 계기로 江澤民체제가 확고하게 구축됨으로써 정치국상무위에서 군부인사가 배제될 수 있게 되었지만, 1990년대 권력승계의 과도기에 군부의 정치 영향력이 확대되었다는 점도 중국의 동아시아 정책을 팽창주의적인 방향으로 유도하는 요인이 되어왔다.[7]

중국은 15개 국가와 국경을 접하여 세계에서 가장 긴 국경선을 가지고 있는 바, 모든 주변국들과 선린우호관계를 강화하기 위해 노력하고 있다. 중국은 1990년대초부터 인도, 베트남, 한국 등 과거 적대관계를 유지해 왔던 지역 국가들과 국교를 정상화하고, 냉전시대 최대 위협국이었던 러시아와도 국경선문제를 타결짓는 동시에 「전략적 협력·동반자관계」를 발전시키고 있다. 현재 중국은 동아시아의 모든 나라들과 국교를 맺고 있으며, 이 지역에 대한 중국의 영향력은 날로 증대되고 있다.

둘째, 중국은 증강된 국력을 바탕으로 실지 회복과 동중국해 지역에 대한 영향력 확대를 서두르고 있다. 중국은 홍콩문제와 대만문제의 조기 해결을 위해 이들 지역과 인접한 深圳과 福建省 일대를 「經濟特區」로 지정하여 특혜를 부여해 왔다. 이들 지역과 홍콩, 대만간에는 이미 경제적으로

하고 있다. 徐恒足, "話說宗族意識," 「求是」, 1996年 第21期(1996. 11), p. 48 ; Steven Mufson, "An Identity Crisis for China Communists," *International Herald Tribune*, April 27, 1995 ; 趙宗鼎, "四中全會決定的特點及其主要內容," 「瞭望」, 1994年 第41期(1994. 10), pp. 4~5 ; "中國共產黨第14屆中央委員會第5次全體會議公報," 「求是」, 1995年 第20期(1995. 10. 16), pp. 2~4.

6) Steven Mufson, "China's New Nationalism," *International Herald Tribune*, March 20, 1996.

7) Ellis Joffe, "China's Military : Dispilined but More Influential," *International Herald Tribune*, August 2, 1995 ; 羅冰, "中國軍方攻外交部," 「爭鳴」, 1994年 7月號 (1994. 7), pp. 6~8.

긴밀한 연계망(자연경제지대, NET)이 구축되고 있다.[8] 1997년 7월 중국은 이미 홍콩을 영국으로부터 반환받았으며, 이를 계기로 대만에 대한 평화통일 공세를 강화하고 있다. 중국은 대만문제를 「一國兩制」 구상에 의해서 평화적으로 해결할 것이라고 밝히면서, 국제사회에 '하나의 중국원칙'을 적용시키고 있다. 홍콩주권 회복을 계기로 중국은 대만의 최대 외교대상국인 남아공화국과 수교(1997. 12 예정)하고, 파나마 등 중남미지역에 대한 외교공세를 적극화 하고 있다.

또한 중국이 1992년 「영해법」을 제정하여 중국 본토에서 멀리 떨어진 서사군도와 남사군도의 도서지역과 釣魚島를 중국령으로 획정하였는데, 이를 통해서도 동아시아에 대한 중국의 영향력 확대정책을 추론할 수 있다. 중국은 동중국해와 남중국해에서 나타나게 될 세력공백을 자신이 메우고자 하고 있다. 이와 관련, 중국은 러시아에서 수호이 27전투기를 도입하는 등 해·공군력 현대화를 통해 원거리 투사능력을 제고하고자 노력하고 있다.

셋째, 중국은 과거와 달리 기존 국제 정치·경제질서를 상당부분 수용하는 방향으로 정책을 전환하고 있으며, 특히 「아·태경제협력체」, 「아세안지역포럼」, 「동북아협력대화」 등 지역 다자기구(논의)에 적극 참여하고 있다. 과거 중국은 일부 국가에 의해서 주도되고 중국 견제의도가 있다는 이유로 다자 안보논의에 대해 부정적으로 인식해 왔으나, 1990년대 들어서는 이러한 논의과정에 적극 참여함으로써 자국에 유리한 방향으로 다자 협력체가 구축되도록 하려 하고 있다.[9] 중국이 지역 다자기구에 보다 적극적인 자세를 보일 수 있게 된 데에는 국력 증강으로 국제무대에서 중국의 위상이 현격하게 제고되었다는 점에 상당부분 기인하고 있다.

---

8) Gerald Segal, "China Changes Shape : Regionalism and Foreign Policy," *Adelphi Paper*, 287 (March 1994), pp. 34~43.

9) 지역 다자안보협력 논의에 대한 중국의 입장과 정책에 대해서는 신상진, "아·태지역 다자안보협력체제 형성에 대한 중국의 입장," 「地域硏究論叢」, 제5집 (1993), pp. 157~161 ; Yan Xuetong, "Orientation of China's Security Strategy," *Contempoary International Relations*, Vol. 6, No. 2 (February 1996), pp. 8~9 참조.

나. 일본의 대내환경 변화와 對동아시아 적극정책

제2차 세계대전에서 패배한지 불과 50년이 지난 1995년을 기준으로 할 때, 일본은 5조 1,100억 달러에 달하는 국내 총생산액을 기록하여 미국 다음의 세계 2대 경제대국으로 발돋움했다. 1990년대 들어 일본경제는 거품경제와 구조조정에 따른 문제로 인하여 다소 성장세가 둔화되고 있지만, 일본은 여전히 세계 경제대국으로서의 위상을 확고히 하고 있다. 일본은 2,000억 달러를 상회하는 외화를 보유하고 있으며, 세계 각지에 막대한 자산을 보유하고 있다. 일본은 외국에 「정부개발원조」(ODA)를 제공해 왔는데, 1989년에 이르러서는 일본이 세계 최대 원조국 지위를 차지하게 되었다. 일본은 동아시아국가 뿐만 아니라 세계 각지에 막대한 규모의 「정부개발원조」를 제공하여 영향력 확대를 기도하고 있다. 특히 일본은 1990년대 들어 「정부개발원조」 제공시 피원조국의 군사비 지출동향, 대량살상무기 개발 동향, 무기수출입 동향 및 민주화와 시장경제화 동향 등을 고려함으로써 경제력을 정치적 목적으로 활용하고 있다.[10]

일본 내부 정책결정 환경 변화도 동아시아에 대한 일본의 역할증대를 자극하는 요인이 되고 있다. 일본은 걸프전 당시 막대한 비용을 분담하였으면서도 이에 상응하는 정치·군사적 역할을 수행하지 못하였는데, 그 후 일본내에서는 경제력에 걸맞는 정치·군사 역할을 확보해야만 한다는 여론이 강력하게 제기되기 시작하였다. 이러한 여론은 일본정계 개편과 맞물려 확대되어 나갔고, 급기야 신진당의 오자와에 의해 '보통국가론'이 제기되었고, 일각에서 「평화헌법」 개정 요구가 분출되기도 했다.[11]

이에 따라 1990년대 들어 일본정부는 동아시아를 비롯한 국제사회에 대

10) 일본은 「정부개발원조」 제공 4원칙을 견지하고 있다. 李友申, "日本政府開發援助," 「世界知識」, 1997年 第17期(1997. 9), p. 14.

11) 1990년대 일본정계는 사회당의 몰락과 보수화 경향 그리고 공명당과 민사당 등 중도정당의 보수정당에 의한 합병 및 보수 자민당과 신진당에 의한 대립구조로 변화되고 있다.

한 진출을 강화하고 있다. 일본 중의원은 1992년 6월 「해외파병법안」을 통과시켰으며, 이를 통해 일본은 유엔평화유지군 자격으로 자위대를 캄보디아 등지에 파병하여 국제역할 증대를 모색하고 있다.[12] 현재까지 일본은 모잠비크, 자이레, 골란고원 등지에 자위대 병력을 파병하여 세계 정치대국 지위를 확보하고자 하고 있다.

둘째, 일본은 유엔활동비의 12.45%를 부담하고 있는데, 이는 유엔안보리 상임이사국인 영국, 프랑스, 중국 등 3개국이 부담하는 합계 보다 많은 규모이다. 이와 관련, 일본은 국제무대에서 이에 상응하는 응분의 대우를 받아야 한다면서 유엔안보리 상임이사국 가입을 적극 추진하고 있다. 현재 유엔은 유엔개편을 추진하고 있는데, 이중 가장 핵심적인 사안중의 하나가 바로 안보리 상임이사국의 확대개편 문제이다. 탈냉전기 국제질서를 주도하고 있는 미국이 안보리의 재정기반을 강화하고 수 많은 새로운 국제문제 처리 책임을 분담하기 위해 일본과 독일의 유엔안보리 상임이사국 가입을 지지하고 있어서 일본의 유엔안보리 상임이사국 진출 전망이 증대되고 있다.[13]

셋째, 일본은 방위예산을 확대하고 자위대의 활동영역을 대폭 확대하기 위한 여건을 조성해 나가고 있다. 1995년 일본의 방위비는 500억달러를 초과하여 미국 다음으로 많은 규모를 기록하고 있다.[14] 일본 자위대가 보유하고 있는 무기·장비는 이미 동아시아 지역국중 가장 선진적인 위치에 있으며, 일본의 첨단화된 기술 수준을 고려할 때 일본자위대는 언제든지 막강한 군사력을 갖출 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 일본 해상 자위대는 이미 4개의 원양함대를 구성하고 있으며, 각 함대마다 최첨단 장비로 무장된 8척의 전투함과 16대의 잠수함 그리고 100여대의 전투기로 무장되어 있다. 중국이 원양함대를 구비하지 못하고 있는 실정을 감안할 경우, 일본 해상 자위대는 동아시아 지역국중 가장 강력한 지위를 확보하고 있다고 해

12) 泰吉友, "日本通過派兵法案說明什麼?" 「文匯報」 (香港), 1992. 6. 15.

13) 「朝日新聞」, 1997. 9. 14 ; 陽陽, "淺談聯合國改革," 「國際問題硏究」, 1997年 第1期 (1997. 1), pp. 46~50.

14) IISS, *The Military Balance, 1997/98* (London : IISS, 1997), p. 166.

도 과언이 아니다.[15]

넷째, 일본은 막강한 경제력을 바탕으로 지역문제에 대한 개입을 확대하려 하고 있다. 일본은 이미 동남아지역에 대한 막대한 「정부개발원조」 제공으로 이 지역에서 중국과의 주도권 쟁탈전을 전개하고 있다. 1997년의 경우에도 일본은 하시모토 총리 주도하에 동남아국가들과의 포괄적 동반자 관계 강화를 제안하였는데, 이를 통해 일본은 동남아에 대한 기존 경제관계를 기반으로 하여 정치·안보협력관계를 강화·발전시키고자 하였던 것이다.[16] 아울러 일본은 한반도에 대한 영향력 확대를 모색하기 위해 북한과의 수교교섭 재개를 서두르고 있다.

III. 중국과 일본간 대립요인의 부각

동아시아에서 경쟁적으로 영향력 증대를 모색하고 있는 두 지역 강대국인 중국과 일본은 국교정상화 25주년을 맞아 경제협력을 확대하고 지역안정 유지를 위해 서로 협력하고 있으나, 정치·안보면에서 직간접적 대립을 보이고 있다. 따라서 여기서는 현재 중·일관계를 긴장시키는 요인으로 작용하고 있는 주요 사안들을 분석·검토하고자 한다.

1. 과거사문제

1931년 「만주사변」과 1937년 「노구교사건」을 거치면서 일본은 중국대륙을 침공하여 중국 동북삼성지역에 괴뢰정권을 세우고, 중국 동남부지역까지 점령지를 확대하였다. 중국정부는 중·일전쟁에서 3,500만명에 달하

15) Michael Richardson, "What China Doesn't Want With Japan Is War," *International Herald Tribune*, October 3, 1996.

16) Michael Richardson, "Tiptoeing Past China, Japan Extands a Hand to Asia," *International Herald Tribune*, January 15, 1997.

는 중국인들이 사망하거나 부상을 입었으며, 6,000억 달러에 이르는 막대한 재산손실을 보았다고 주장하고 있다. 따라서 중국은 일본정부가 진정으로 침략전쟁을 반성하고 사과해야만 양국관계가 신뢰속에서 정상적인 관계로 발전할 수 있다고 강조하여 왔다.[17] 결국 일본정부는 수차례에 걸쳐 중국침략에 대해 사과입장을 표명하였지만, 사과의 강도가 중국인의 치욕과 울분을 완전히 치유하기에는 충분하지 못하였고 일본내 보수 우익 지도자들이 수시로 과거사를 미화하는 발언을 서슴치 않음으로써 현재까지도 과거사문제는 중·일관계 진전을 저해하는 중요한 요인으로 작용하고 있다.

특히 일본정부 관리의 「야스쿠니신사」(靖國神社) 참배문제가 중·일관계를 긴장시켜 왔다.[18] 1985년 나카소네 총리가 정부 각료들을 대동하고 「야스쿠니신사」를 참배한 후 10여 년만인 1996년 7월 하시모토 총리가 개인자격으로 다시 「야스쿠니신사」를 참배하였으며, 동년 8월에는 일부 내각관료와 국회의원들도 참배에 동참하였다. 일본 정치인들에게 「야스쿠니신사」 참배는 국민들의 지지를 유도하는 중요한 수단이 될 수 있기 때문에, 일본의 일부 정치인들이 중국을 비롯한 주변국의 비난에도 불구하고 참배를 강행해 왔다. 일본 정치인들의 「야스쿠니신사」 참배시 마다 중국정부는 일본 정치인들의 그릇된 역사인식을 비난하면서 유감성명을 발표하여 왔다.[19] 1996년 11월 마닐라 정상회담에서 하시모토 총리가 江澤民에게 「야스쿠니신사」를 다시는 참배하지 않겠다고 약속함으로써 신사참배 문제와 관련한 중·일간 마찰이 일단락되었으나, 일본내 보수우익화 경향을 고려할 때 동 문제를 둘러싼 마찰이 재연될 가능성을 배제하기 어려운 실정이다.

---

17) "中日兩國外長擧行會談," 「人民日報」, 1996. 4. 1 ; "China calls on Japan to curb militarists," *Japan Times*, July 8, 1997.

18) 東京에 위치해 있는 「야스쿠니신사」는 1869년 설립된 「招魂社」가 1879년 개칭된 것으로서, 1931년 일본의 중국침략이후 국가에 대한 충성을 표시하기 위해 일본정객들이 참배를 해왔던 곳이다. 이 곳에는 2차대전 당시 대외침략을 수행하였던 1급 전범들의 영혼이 안치되어 있다. 林代昭, 「戰後中日關係史」 (北京 : 北京大學出版社, 1992), pp. 308~309.

19) 「人民日報」, 1996. 7. 30 ; 評論員, "日本反動的歷史觀必須淸算," 「人民日報」, 1996. 8. 16.

전쟁배상 문제와 관련, 중국내 민간차원에서 일본의 침략으로 피해를 입은 징용자들과 종군위안부 등 희생자들을 중심으로 일본정부에 손해배상 소송을 제기하고 있다. 이에 대해 중국정부는 국가 배상은 포기했지만 개인배상까지 포기하지는 않았기 때문에 일본정부가 책임을 다해야 한다는 입장을 보이고 있으며, 1996년부터서는 유엔 인권위원회에서 종군위안부 문제를 제기하기 시작하였다.[20] 그러나 일본정부는 과거사문제에 대해 재조명하겠다고 밝히면서도 배상문제와 관련해서는 중·일 공동성명 당시 중국이 대일 전쟁배상 청구를 포기했으므로 정부차원의 배상은 물론 민간인에 대한 배상도 완결되었다는 입장을 견지하고 있다. 또한 일본은 중국이 과거사문제를 이용하여 일본으로부터 보다 많은 경제적 지원을 유도하려 하고 있다고 인식하고 있는 반면, 중국은 일본군의 중국침략으로 입게된 중국의 막대한 피해를 고려할 때 일본의 대중 엔차관은 극히 소규모에 불과하다는 입장을 보이고 있다.

2. 釣魚島 영유권문제

중·일은 동중국해 해상의 釣魚島에 대한 영유권문제로 갈등을 빚고 있다. 釣魚島列島는 일본명으로 尖閣群島라고 불리우는데, 釣魚島, 黃尾嶼, 赤尾嶼, 北小島를 비롯한 8개의 작은 섬으로 구성되어 있다. 중국은 明代부터 이 지역이 중국 福建省의 해상방위 구역에 포함되었으며, 1400년 출판된 「順風相送」이라는 역사서의 기록을 근거로 중국령이라고 주장하고 있다. 그러나 일본은 釣魚島가 1895년 이전까지 무인도로써 국제법적으로 일본이 선점하였다는 논리를 주장하면서, 釣魚島에 대한 영유권을 주장하고 있다.[21] 釣魚島 영유권 문제와 관련한 중·일간 마찰은 1990년대 들어 양국의 민족주의화와 우익 보수주의화 추세로 인하여 더욱 첨예화 되었다.

---

20) 「人民日報」, 1996. 6. 7 ; 「동아일보」, 1996. 4. 12.

21) 丘宏達, "釣魚台是中國領土的法理根據," 「爭鳴」, 1996年 11月號(1996. 11), pp. 42~46 ; 洁子, "釣魚島自古以來就是中國領土," 「世界知識」, 1996年 第19期(1996. 10), p. 3.

釣魚島 영유권문제는 일본 오키나와가 미국의 지배하에 있었을 당시까지만 해도 중·일관계에 현안으로 작용하지 않았다. 1895년 중국이 일본과의 전쟁에서 패배하여 「馬關條約」을 체결하였는데, 중국은 여기에서 대만과 부속도서를 일본에게 할양하였다. 제2차 대전에서 일본이 패망한후 대만과 팽호열도를 중국에 반환하였으나, 대만 부속도서인 釣魚島열도는 미국 신탁통치하의 琉球群島 관할구역에 남겨졌다. 1960년대말 釣魚島 인근해역에 방대한 석유와 천연가스가 매장되어 있다는 사실이 밝혀진 후, 일본은 일방적으로 釣魚島상의 중국 표기를 훼손하고 일본 표기를 설치하였다. 1971년에는 미·일 양국이 「오키나와 반환협정」을 체결하였는데, 이 때 釣魚島를 반환지역에 포함시킴으로써 일본 오키나와縣의 실효적 지배를 받게 되었다. 1971년 12월 중국은 외교부 성명을 통해 이를 국제법에 저촉되는 행위이기 때문에 인정할 수 없다고 반발하였다.[22] 그러나 중국이 1972년 9월 국교정상화 교섭 당시 釣魚島문제에 대한 해결을 당분간 보류하기로 일본과 잠정 합의하고, 1978년 8월 「평화우호조약」 체결 당시에도 일본측에 이 문제해결을 후대에 맡기기로 제의함으로써,[23] 釣魚島문제로 인하여 중·일관계는 큰 영향을 받지 않았다.

1990년대 들어 중국과 일본내에서 민족주의 열기가 강화되고 동중국해 지역에 대한 자원개발 작업이 현실화됨에 따라 釣魚島 영유권문제가 중·일관계에 주요 현안으로 떠오르게 되었다. 1990년 일본정부가 1978년 당시 일본 우익단체에 의해 釣魚島에 설치된 등대를 공식 항로표지로 인정하자, 중·일간에 외교적 마찰이 야기된 바 있다. 1992년에는 중국이 「영해법」을 제정하여 釣魚島를 중국령으로 획정함으로써 중·일간에 영유권 분쟁이 재연될 조짐을 보였으며, 1995년 중국이 釣魚島 인근 해역에서 해양조사 및 석유시추 작업을 실시하자 일본은 주권침해라고 주장하면서 즉각적인 철수를 요구한 바 있다.

1996년에 들어 일본의 우익단체인 「靑年社」가 釣魚島에 등대를 설치하

22) 鍾嚴, "論釣魚島主權歸屬," 「人民日報」, 1996. 10. 18.

23) 1978년 10월 鄧小平의 방일시에도 중국과 일본은 釣魚島문제를 후대에 해결하는 것이 양국에 이익이 되기 때문에 영유권 분쟁을 덥어두기로 잠정 합의하였다.

고, 일본정부가 이를 옹호하는 입장을 보이자, 중국은 주권침해로 규정하고 철거를 촉구하였다.[24] 이에 따라 중국대륙 뿐만 아니라 홍콩과 대만에서 반일 여론이 들끓게 되었고, 중국 지도부도 권력승계의 과도기에 처하여 국가주권 문제에 대해 강경한 자세를 보이지 않을 수 없었다.[25] 따라서 중국은 1996년 10월로 예정되었던 李嵐淸 부총리의 방일계획을 취소함으로써 일본에 대해 강력한 메시지를 전달하기도 하였다. 1997년에도 일본 신진당 소속 국회의원이 釣魚島에 상륙한 사건이 발생하여, 중·일간에 외교적 마찰이 야기되었다.[26]

그러나 중·일은 영유권 분쟁을 자제하는 것이 현실적으로 양국의 국익에 도움이 된다고 판단하고 있어서, 釣魚島문제가 양국관계를 파국으로 치닫게 하지는 않고 있다. 중국은 釣魚島문제의 분쟁을 접어두고 자원을 공동으로 개발함으로써 이익을 공유하자고 제의해 왔으며, 중·일 외무장관은 1996년 11월 마닐라에서 회동을 갖고 釣魚島 분쟁이 악화되는 것을 방지해 나가자는데 합의하였다.[27] 중국은 釣魚島문제가 악화될 경우 중국 국민들의 대중시위를 초래하여 대내 불안을 조성할 수 있고, 중국과 영유권분쟁을 겪고 있는 동남아지역국에게 중국위협 인식을 갖도록 할 수 있고, 대만에게 심리적 불안감을 줄 수 있다는 점 등을 고려하여 당분간 분쟁을 덮어두고자 하였던 것이다.[28] 또한 일본도 유엔안보리 상임이사국 가입 등 정치역할 증대를 위해서는 중국의 협력이 필요하기 때문에 중국과의 분쟁을 격화시키지 않으려는 입장을 지니고 있었다. 1997년 11월 李鵬 총리 방일시 중·일은 「어업협정」에 서명하였는데, 여기에서도 중·일은 영유권 분쟁지역인 북위 27도에서 30도 40분까지의 동중국해를 「공동관리수역」으로 설정하고, 釣魚島 주변지역은 현행 질서를 유지하기로 하는 선에서

24) 「人民日報」, 1996. 9. 11.

25) 19세기말 이래 서양 제국주의에 의해 침략을 경험하였던 중국의 지도자들은 국가주권 문제에 대해 나약한 자세를 보일 경우, 정치적으로 생존하기 어렵다는 사실을 잘 알고 있다. 魯人, "北京保釣的外交策略," 「鏡報」, 1996年 10月號(1996. 10), pp. 37~39.

26) 「文匯報」(香港), 1997. 5. 8.

27) 「한국일보」, 1996. 11. 24.

28) 魯人, "北京保釣的外交策略," pp. 38~39.

합의하였다.[29]

한편 서사군도와 남사군도 문제와 관련해서도 중·일간에 갈등이 잠재해 있다. 중국은 1974년 베트남이 점거하고 있었던 서사군도의 일부 섬을 무력으로 점령하여 지배해 왔으며, 1992년에는 이 지역을 자국령으로 획정하는 「영해법」을 제정하였다. 나아가 중국은 1993년부터 서사군도의 최대 섬인 永興島에 대규모 항만시설과 군용 활주로를 건설하여 지배권을 강화해 왔다.[30]

또한 중국은 2,000여년 이전인 漢武帝시대 이미 중국인이 남사군도를 발견하였으며, 唐代부터 중국의 행정구역에 정식으로 획정되었다면서 1990년대 들어 남사군도 지역에 대한 영유권을 강력하게 주장하고 있다. 1988년과 1995년 중국은 베트남과 필리핀이 영유권을 주장하였던 남사군도상의 일부 도서를 무력으로 점령하는 한편, 1992년에는 「영해법」을 제정하여 이들 지역을 중국령으로 획정하였다. 나아가 중국 全人大는 1996년 5월 「유엔 해양법협약」을 정식으로 비준하였는데, 이를 계기로 중국은 영해범위를 37만 평방킬로미터에서 300만 평방킬로미터로 확대함으로써 남사군도 지역에 대한 해양주권을 재차 강조하였다.[31]

중동지역으로부터 대부분의 석유를 수입에 의존하고 있는 일본은 중국이 남중국해와 동중국해 전체에 대한 제해권을 장악하게 될 경우, 해로안전에 심각한 위협을 느끼게 될 수 있다. 또한 동남아지역은 일본상품의 주요 시장일 뿐만 아니라 일본기업의 주요 생산기지이기도 하다. 따라서 일본정부는 중국에게 남사군도와 서사군도 분쟁의 원만한 해결을 촉구하는 외교적 메시지를 전달하기도 하였다.[32]

---

29) 「人民日報」, 1997. 11. 12 ; 「文匯報」 (香港), 1997. 11. 11 ; 「朝日新聞」, 1997. 9. 4.

30) 「文匯報」 (香港), 1993. 8. 5.

31) Michael Richardson, "China's Expansionist Claims Unsettle Its Asian Neighbors," *International Herald Tribune*, November 25, 1996 ; 張良福, "聯合國海洋法公約," 「世界知識」, 1996年 第12期(1996. 6), pp. 28~29.

32) 「讀賣新聞」, 1995. 12. 20. 남사군도 문제에 대한 일본정부의 입장과 정책에 대한 보다 자세한 논의에 대해서는 Lam Peng Er, "Japan and The Spratlys Disputes," *Asian Survey*, Vol. 36, No. 10 (October 1996), pp. 995~1,010 참조.

3. 군사력 증강문제

중·일의 군비증강과 중국의 핵실험 실시 등 문제도 중·일관계 진전을 저해하는 요인으로 작용해 왔다. 중·일은 서로 상대방이 동아시아의 군사강국으로 성장하려 하고 있다고 우려하면서 견제정책을 채택하고 있다.

중국은 1990년대 들어 영토보존의 소극적인 '沿岸防衛' 전략을 보다 공세적인 성격을 띤 '近海防衛'전략으로 전환하여 동중국해와 남중국해 등 원거리 투사능력을 강화하기 위해 노력하고 있다.[33] 중국이 변경지역 방어에 중점을 두었을 때에는 중국의 군사력이 일본에게 직접적인 위협으로 인식되지 않았으나, 중국의 해군이 원양으로의 진출을 모색하게 되자, 일본은 중국의 군사전략 변화 움직임에 민감하게 반응하고 있다.[34] 일본은 기존의 '專守防衛' 전략을 수정하여 자위대의 활동범위를 아·태지역 전체로 확대하려는 움직임을 보이고 있다. 1995년 일본은 「신방위계획대강」을 통과시키고, 2000년까지 자위대 전력강화 계획을 밝힌 「중기방위력발전계획」을 확정하였는데, 중국은 이를 일본이 지역 군사강국으로 발돋움하기 위한 목적에서 추진한 것으로 평가하였다.[35]

무엇 보다도 중국의 군사력 증강문제가 일본의 안보우려를 촉발시키고 있다. 일본을 비롯한 서방국가들은 중국이 군사비를 대폭 증액하여 군사대국으로 발돋움하고 있다는데 대해 민감한 반응을 보이고 있다. 이들은 1996년의 경우 중국의 공식 국방예산이 100억 달러에도 미치지 못하지만, 실제 국방예산은 이보다 약 4배 정도 많은 400억달러에 이른다고 추정하고 있다. 중국에서는 국방연구비, 군사장비 제작비 등이 타부처 연구관련 기관에 은닉되어 있고, 병참지원비를 지방정부에 분담시켜 중앙정부 예산에서 누락시키고 있으며, 군 소유기업이 영리활동을 통해 얻은 자체 수입

33) 思良, "中國海軍走向遠海防衛," 「文匯報」 (香港), 1997. 3. 31.
34) 村井友秀, "21世紀中國の域內安保の役割と展望," 민족통일연구원-日本剛崎研究所 세미나 발표논문, 東京, 1997. 7. 9.
35) 陳鋒, "日本邁向政治和軍事大國的文件," 「瞭望」, 1996年 第4期(1996. 1), p. 45.

이 군부대 예산으로 사용되고 있기 때문에 실제 국방비 지출은 훨씬 많다는 것이다.

또한 일본을 포함한 서방국가들은 지역안정을 저해한다는 이유로 이란과 이라크 등 중동지역과 파키스탄에 대한 중국의 대량살상무기 수출 중단을 촉구하여 왔다. 미국은 1989년 이래 중국에 대해 최혜국대우를 연장할 때마다 대량살상무기 수출 중단을 요구해 왔으며, 중국의 해외 무기수출을 이유로 중국에 대해 수퍼 컴퓨터와 원자력발전기술 등 첨단기술 수출을 금지해 왔다. 일본 역시 대중 엔차관 제공시 중국의 대량살상무기 확산정책을 중요하게 고려하고 있으며, 차관제공 분야도 환경, 의료, 기초시설 등 부문에 집중시키고 있다. 특히 일본은 1995년과 1996년 중국이 전세계적인 핵실험 유예 압력에도 불구하고 핵실험을 강행하자 정부원조를 중단하였던 바 있다.[36]

이에 대해 중국은 중국의 국방비가 국민총생산에서 차지하는 비중이 1990년대에 들어 1.5%를 넘지 않고 있다고 주장하고 있으며, 국방예산이 매년 10% 이상 증액되고 있지만 물가상승율을 고려할 때 실질 국방비 지출은 거의 증가되지 않고 있다는 논리를 제시하여 왔다. 중국은 증대되고 있는 국방예산중 상당 부분은 퇴역군인의 연금과 군간부의 처우를 개선하는데 투자되고 있다고 역설하고 있다. 또한 중국은 국방예산 총액이 100억 달러에도 미치지 못하며, 약 2,500억 달러를 지출하는 미국이나, 500억 달러 이상을 지출하는 일본과 비교할 때 극히 적은 액수라는 점을 강조하고 있다. 따라서 중국은 '중국 군사위협론'이 논리적으로 근거가 취약하며, 중국과 주변국간 관계를 이간시켜 이익을 챙기려는 목적에서 제기된 것이라고 강변하고 있다.[37]

나아가 중국은 무기판매 대상국의 자위능력 제고, 해당지역 안정 유지, 타국에 대한 내정 불간섭 등 「무기수출 3원칙」을 준수하고 있으며, 미국

36) "In Nod to China , Japan Ends Ban on Grants," *International Herald Tribune*, March 29~30, 1997.

37) 胡平, "事實勝于雄辯," 「人民日報」, 1995. 7. 28 ; 路石, "新天方夜談-駁中國威脅論," 「光明日報」, 1995. 7. 1.

이나, 러시아에 비해 극히 소규모의 무기만을 해외에 수출하고 있다는 사실을 강조하면서 서방국의 주장에 대해 반박해 왔다.[38] 특히 일본이 중국의 핵실험 재개를 이유로 1995년 이래 대중 엔차관 제공을 지연시키고 무상원조를 동결하여 왔는데, 중국은 이에 대해서 경제문제를 정치적 목적으로 이용하려는 것이라면서 비난해 왔다.

일본 자위대의 군사력 증강과 방위범위 확대 움직임과 관련해서도 중·일간에 갈등이 분출될 가능성이 있다. 중국은 일본이 첨단군사기술을 보유하고 있고 막대한 경제력을 구비하고 있기 때문에 언제든지 강력한 군사력을 보유할 수 있는 잠재력을 가지고 있다고 판단하고 있다. 특히 중국은 일본이 미국과 「전역미사일방어체제」(TMD)를 공동으로 구축하려는데 대해 민감하게 반응하고 있다. 따라서 중국은 일본과 실무안보협의를 벌일 때 마다 일본에게 '專守防衛'정책 준수를 촉구하고 자위대 전력증강에 대해 우려를 표명하고 있다.[39] 아울러 중국은 1995년도 일본의 방위예산이 502억 달러에 달하여 세계 제2위의 군사비를 지출하고 있고, 일본이 일본 「평화헌법」 9조에서 명시하고 있는 해외파병 금지원칙을 파기하고 있으며, 이러한 일본의 움직임이 동아시아질서 안정에 심각한 저해요인으로 작용할 수 있다고 주장하고 있다.[40]

중·일간 군사력 증강문제와 관련한 이해대립은 중국의 대일 경제협력 필요성과 일본의 역내 정치역할 증대 필요성 등으로 인한 상호간 안보대화와 신뢰구축 노력을 계기로 완화되고 있다. 중·일은 1994년부터 외교·국방 실무자급 안보대화를 추진해 왔으며, 1997년 9월 하시모토 일본총리의 방중시에는 현재의 국장급 실무안보대화를 각료급으로 격상시키기로 합의하는 등 안보협력을 강화하기 위해 노력하고 있다.[41] 특히 중국은 「미사일기술통제체제」(MTCR) 가입 약속(1992. 2), 「핵확산금지조약」(NPT) 가

38) Peng Qingyuan, "China's Stand on Arms Transfer," *Beijing Review*, May 2~9, 1993, pp. 8~9.

39) 「文匯報」 (香港), 1997. 3. 17.

40) 達君, "威脅來自威脅論鼓吹者," 「人民日報」, 1996. 10. 19 ; Thomas J. Christensen, "Chinese Realpolitik," *Foreign Affairs*, Vol. 75, No. 5 (September/September 1996), pp. 40~43.

41) 「朝日新聞」, 1997. 9. 6.

입(1992. 3),「국방백서」 발간(1995. 11), 핵실험중단 선언(1996. 7),「포괄적 핵실험금지조약」(CTBT) 가입(1996. 9),「화학무기금지협약」 가입(1997. 4),「핵수출통제조례」 제정(1997. 9) 등 일련의 조치를 통해 군사정책의 투명성을 제고하고 대량살상무기 확산 금지정책에 대한 동조 자세를 보임으로써 중국의 군사력 증강에 대한 주변국들의 위협을 완화시키려 노력해 왔다.[42]

그렇지만 중·일 양국이 향후 동아시아에 대한 영향력 강화정책을 포기하지 않을 것이라는 점에서, 군사력 증강문제와 관련한 중·일간 공방은 지속될 것으로 보인다. 또한 중국이 부족한 국방비를 보전하고 동아시아에 영향력을 확대하기 위해 해외 무기수출을 완전 중단하기는 어렵다. 중국의 지방정부와 군관련 기업들이 중앙정부의 통제에서 벗어나 해외 무기수출을 감행하는 경우들이 발생하고 있다는 점도 고려되어야 한다.[43] 아울러 중·일간 군사력 증강문제로 인한 갈등은 남사군도문제와 대만해협 문제의 진전방향과 맞물려 전개될 것이다.

4. 미·일 안보협력 강화문제

중국은 주일미군 철수와 미국의 대일 핵우산 철폐 등이 일본의 재무장을 자극할 수 있다고 판단하여 미·일간 동맹관계가 유지되기를 바라왔다. 중국은 미·일동맹이 일본의 지역패권 확보 욕망을 효과적으로 제어하고 아·태지역 안정유지에 긍정적으로 기여해 왔다고 평가해 왔다.[44] 또한 냉전시

42) 중국의「핵수출통제조례」 원문은「人民日報」, 1997. 9. 12 참조.「人民日報」, 1996. 7. 30 ; 中華人民共和國 國務院新聞辦公室, "中國的軍備控制與裁軍,"「文匯報」 (香港), 1995. 11. 17.

43) Eric Hyer, "China's Arms Merchants : Profits in Command," *China Quarterly*, No. 132 (December 1992), pp. 1114~1115.

44) Banning Garrett and Bonnie Glaser, "Chinese Apprehensions About Revitalization of The U.S.-Japan Alliance," *Asian Survey*, Vol. 37, No. 4 (April 1997), p. 385 ; Robert A. Manning, "Burdens of the Past, Dilemmas of the Future : Sino-Japanese Relations in the Emerging International System," *Washington Quarterly*, Vol. 17, No. 1 (Winter 1994), p. 50.

기 중국은 미·일 동맹이 소련의 동아시아 진출을 견제하는 역할을 수행함으로써 중국의 안보에도 유리하게 작용한 측면이 있었다고 판단해 왔다. 그러나 1996년 4월 미·일간 「신안보공동선언」(미·일 양국민에게 주는 메시지-21세기를 위한 동맹)을 통해 동맹관계를 강화하기로 한후 미·일동맹에 대한 중국의 입장이 변화되기 시작하였다.

1997년 9월 미·일은 「신안보공동선언」에서 합의한 원칙에 입각하여 「방위협력지침」을 개정하였는데, 여기에서 미·일은 일본 주변지역 유사시 협력문제를 구체적으로 제시하였다. 1978년의 방위협력 지침에서는 "일본 이외의 극동지역 사태가 일본의 안전에 영향을 미치는 경우 미군에 대한 편의제공 방법에 대해 공동연구를 추진한다"고만 밝혔을 뿐, 구체적인 협력방침을 제시하지 않았었다. 그러나 새로이 개정된 지침에서 미·일은 일본 주변지역 유사시에 피난민 구원, 수색·구난활동, 비전투원의 소개, 군사정보 교환, 공해상의 기뢰소거, 경제제재의 실효성을 높이기 위해 유엔의 결의에 따라 공해상에서 선박 임검 실시, 각종 시설의 사용 및 미군활동에 대한 일본의 후방지원 등 협력문제를 구체적으로 명시하였다.[45]

미·일 「신방위협력지침」에서 특히 중국의 관심을 자극한 것은 미·일 방위협력 범위의 확대문제이다. 1997년 6월 미·일 방위협력지침 「2차 중간보고안」 발표시까지 미·일은 일본 주변지역의 범위를 한반도 뿐만 아니라 대만해협과 남사군도 지역까지 확대된 개념으로 규정하려 하였던 것으로 알려진 바 있다.[46] 미국은 일본의 지역안보 역할을 어느 정도 허용함으로써 아·태지역 방위부담을 경감시키려 하였던 것이다. 나아가 미국은 일본의 군사역할 강화를 부분적으로 용인하여 동아시아 지역에서 중·일이 서로 견제하도록 함으로써 이 지역에 대한 미국의 주도권을 계속 확보하려는

45) 미·일 「신방위협력지침」 전문은 「朝日新聞」, 1997. 9. 24 참조.

46) Michael Richardson, "A Critical Moment for Security," *International Herald Tribune*, June 10, 1997; Yang Bojiang, "Paving the Way for the 21st Century," *Contempory International Relations*, Vol. 7, No. 8~9 (August/September 1997), pp. 32 ; 張國成, "事關日本前途的論爭," 「人民日報」, 1996. 5. 29 ; 劉江永, "美日重建冷戰後同盟," 「世界知識」, 1996年 第9期(1996. 5), p. 4.

의도를 가지고 있었던 것으로 보인다.[47]

대만을 내정문제로 규정하고 있는 중국으로서는 미·일의 이러한 논의를 수용하기가 어려웠다. 중국은 미·일「신방위협력지침」채택으로 일본 자위대가 한반도사태 뿐만 아니라 대만해협사태와 남사군도사태에까지 개입하게 될 경우 중국의 안보에 심각한 위협을 제기하게 될 것으로 인식하였다.[48] 중국은 미·일 동맹을 아·태지역의「북대서양조약기구」(NATO)로 간주하게 되었고,[49] 이를 계기로 일본이 1972년 9월 중·일「공동성명」의 정신을 무시하고 대만에 대한 지원정책을 공식화하게 되지 않을까 염려하게 되었다. 또한 중국은 釣魚島를 둘러싼 중·일간의 영유권 분쟁시 미국이 일본을 공개적으로 지지·지원하게 될 수 있는 상황이 초래될 수 있다는 점에 대해서도 우려하였다.[50]

이와 같이 미·일동맹이 중국견제 성격을 갖는 방향으로 강화되는 움직임을 보이자, 중국은 미·일동맹에 대해 점차 부정적인 시각을 보이게 되었다.[51] 중국은 미·일「방위협력지침」개정을 계기로 일본이 궁극적으로「평화헌법」을 개정하고 집단자위권을 행사하게 될 것이라는 경계심을 갖게 된 것이다. 즉, 중국은 미·일「신방위협력지침」이 일본에게 자위대의 군비증강 구실을 제공함으로써 아·태지역 평화와 안정을 저해할 수 있고, 아·태지역 질서를 미·일에 의해 주도되도록 유도할 수 있다고 간주하게 된 것이다.

따라서 1996년 4월 錢其琛 중국 외교부장은 미·일동맹이 양국간 쌍무

47) 劉江永, "美日重建安全體制與中美日關係," 中美日國際硏討會 발표논문, 北京, 1996. 6. 17~18, p. 5.

48) 張國成, "事關日本前途的爭論,"「人民日報」, 1996. 5. 29

49) 何亮亮, "美圖維護西太平洋霸權,"「文匯報」(香港), 1996. 4. 28.

50) David Shambaugh, "Steps to Build Trust Between China and Japan," *International Herald Tribune*, November 13, 1996 ; 劉文玉, "日美軍事合作的危險走勢,"「文匯報」(香港), 1997. 5. 2.

51) 1996년 4월 미·일동맹 강화 움직임이 나타난 후 중국은 동아시아 주둔 미군과 미군기지에 대해 부정적으로 인식하고 있다. 중국은 동아시아에 주둔하고 있는 미군이 중국견제를 주요 목적으로 하고 있으며, 중국의 통일을 지연시키는 기능을 하고 있다고 평가하고 있다. 劉江永, "美日重建安全體制與中美日關係," p. 6.

적 범위를 벗어나 제3국을 겨냥하는 방향으로 확대·변질되어서는 안된다는 입장을 일본측에 강력하게 전달하였으며,[52] 1997년 9월 하시모토 일본 총리 방중시에도 江澤民 주석과 李鵬 총리는 일본 주변유사 범위에 대만해협이 포함될 경우 이를 결코 좌시하지 않을 것이라는 점을 분명히 하였다.[53]

결국 일본은 일본주변 유사범위가 "지리적 개념이 아니고, 사태의 성질에 따라 판단될 것"이며, 1972년 「공동성명」에서 밝힌 바와 같이 대만이 중국의 일부분이며, 대만의 독립을 지지하지 않을 것이라고 밝힘으로써 중국의 반발을 무마시키려 하였다.[54] 이러한 일본의 입장이 미·일 「방위협력지침」 최종 개정 과정에 반영되어, 개정된 지침 전문에 '일본 주변지역'이 뜻하는 의미를 설명하는 부분을 특별히 두고 있다.

그럼에도 불구하고 대만해협 사태에 대한 미·일 「신방위협력지침」의 적용여부 문제와 관련한 중·일간 이해대립이 완전히 해소되지 않고 있는 실정이다. 일본주변 유사사태에 대만해협 사태가 포함될 것인지의 여부는 미·일의 독자적인 판단에 의해서 결정될 것이기 때문이다. 따라서 중국은 1997년 11월 李鵬총리의 일본 방문시에도 일본이 미·일 방위협력 범위에 대만이 포함되지 않는다는 점을 밝혀야만 중·일관계가 한층 발전될 수 있다는 점을 역설하였다.[55] 이러한 점에서 볼 때, 향후 대만사태의 진전이 중·일관계에 심대한 영향을 미치는 변수로 작용할 것으로 보인다.

52) "Japan Seeks to Soothe China," *International Herald Tribune*, April 2, 1996.

53) "李鵬昨晤橋本：勿干涉內政," 「文匯報」 (香港), 1997. 9. 5 ; "日稱充分了解中方關切," 「文匯報」 (香港), 1997. 9. 6.

54) "中日實施首腦定期會晤機制," 「文匯報」 (香港), 1997. 9. 7.

55) 李鵬총리의 일본 NHK 기자와의 회견내용 참고. 「文匯報」 (香港), 1997. 11. 14.

Ⅳ. 중국과 일본관계 전망과 한반도 안보

1. 중·일관계 전망

앞장에서 설명한 바와 같이, 21세기 진입을 목전에 두고 있는 현재 중·일은 동아시아 지역 강대국으로서의 위상을 더욱 강화하려 하고 있으며, 이 과정에서 양국관계에 잠재되어 있던 정치·안보적 대립요인들이 부각되고 있다. 향후 중·일관계의 진전 방향은 양국간 대립요인으로 작용하고 있는 제반 문제점들이 어떻게 해결될 것인지에 의해서 판가름 나게 될 것이다. 즉, 과거사문제, 釣魚島 영유권문제, 군사력 증강문제 및 미·일「신방위협력지침」의 대만해협 적용 여부 등이 중·일관계의 미래를 결정하게 될 것이다. 아울러 중국의 급속한 발전에 따른 환경오염문제와 에너지 확보문제 그리고 중국의 인구팽창에 따른 식량문제 등도 중·일관계에 영향을 미치는 새로운 변수로 등장하게 될 전망이다.[56] 물론 이러한 변수들은 중·일 양국의 내부 정치·경제적 요구와 대외환경 변화와 맞물려 중·일관계에 영향을 미칠 것이다.

상기 문제점들의 진전방향에 따라 향후 중·일관계는 정치·안보적으로 적대적 관계로 변화될 가능성도 있다. 특히 미·중관계가 냉전시기 미·소관계와 같이 대립구도로 변화되고, 중국과 일본내에서 민족주의 세력과 보수 우익세력의 발언권이 강화될 경우 각종 현안에 대한 중·일간 타협 여지가 존재하기 어렵게 될 것이다. 중국의 국력이 현재 보다 현격적으로 확대되고 일본이 정치·군사대국으로 등장하게 될 가능성이 있다. 이 경우 중국에서 대외 팽창정책을 주장하는 군부 강경세력이 득세하여 釣魚島와 대만에

56) 이에 대한 보다 자세한 논의에 대해서는 Shinkichi Eto, "China and Sino-Japanese Relations in the Coming Decades," *Japan Review of International Affairs*, Vol. 10, No. 1 (Winter 1996), pp. 16~34 참조.

대한 무력 점령을 기도할 수 있으며, 일본이 대만의 독립을 공개적으로 지지하고 대만 지도자들의 방일을 허용하는 동시에, 미국과 공동으로 자위대 병력을 대만해협 사태에 파병하는 사태까지 예상할 수도 있다. 이러한 사태가 발생할 경우, 중·일관계가 돌이킬 수 없는 상황으로 악화될 가능성도 있다. 그러나 이러한 상황이 도래될 가능성은 현실적으로 높지 않다.

동아시아의 두 지역 강대국인 중·일은 기본적으로 사안에 따라 대립관계를 유지하면서도 대화와 타협을 통해 갈등을 완화해 나갈 것이다. 釣魚島 영유권문제와 관련한 대립을 덥어두고 공동개발을 모색하기로 하였다는 점, 양국이 과거사문제로 인한 갈등이 악화되기 바라지 않고 있다는 점, 그리고 일본이 미·일 '방위협력지침' 개정과정에서 중국을 자극하지 않으려 하였던 점 등을 통해서 볼 때, 중·일간 대립이 제어할 수 없는 상황으로 비화되지는 않을 것이다. 양국은 상호 협력을 모색하는 것이 대립관계를 지속하는 것 보다 유익하다는 사실을 잘 알고 있다. 중국은 경제발전을 위해서 일본의 자본과 기술지원을 절대적으로 필요로 하고 있고, '중국위협론'을 불식시키기 위해 일본과의 마찰을 완화해야 할 필요성을 가지고 있다. 일본도 동아시아에서 정치역할을 확대하고 유엔 안보리 상임이사국에 가입하기 위해서는 중국의 협력이 필요하다.

또한 미국이 중국에 대해 봉쇄 일변도정책을 전개하지 않을 것이라는 점도 중·일관계에 긍정적으로 영향을 미칠 것이다. 1997년 9월 클린턴과 江澤民간 정상회담에서도 나타난 바와 같이, 미국은 중국과 포괄적인 대화를 통해 공존관계를 모색하려 하고 있다. 미국은 중국과 정상회담을 정례화하기로 하고 정상간 직통전화를 설치하기로 하는 동시에, 각료급 정치·군사·안보·군비통제 협의를 지속해 나가기로 합의하였다. 또한 미국은 대만의 독립을 지지하지 않고 대만의 유엔 가입을 지원하지 않을 것이라고 약속하였다.[57] 한편, 중국도 대만이 공개적으로 독립을 주장하지 않는한 대만문제를 무력수단을 통해 해결하려 하지 않고 있다. 따라서 중·미관계가

57) 신상진, "미·중 정상회담과 한반도 4자회담," 「주간 통일정세」 (민주평화통일자문회의) 제11호(1997. 11. 7), pp. 11~16 ; 중·미 정상회담 공동성명 전문은 「人民日報」, 1997. 10. 31 참조.

파국으로 치닫지 않을 것이며, 일본은 대중정책에 있어서 일정 부분 독자적인 정책을 채택할 수 있을 것이다. 과거 대중 경제제재 문제와 인권문제 등에서도 보여준 바와 같이, 일본은 중국에 대해 미국과 달리 보다 유연한 정책을 전개하여 중국과의 관계를 호전시키려 할 것이다.

이와 관련, 중·일은 쌍무적 차원의 안보대화를 비롯하여 다자 차원의 안보대화를 적극 모색하고 있다. 중·일은 현재 외무·국방부 국장급 실무 안보협의를 정기적으로 실시하고 있으며, 이를 각료급으로 격상시킬 계획으로 있다. 또한 중·일간에는 「아·태경제협력체」 비공식 지도자회담과 「아세안지역포럼」 그리고 「동북아협력대화」 등 다자 레벨에서도 안보협의가 진행되고 있다. 나아가 일본은 1997년 9월 李鵬 중국총리 방일 당시 나카소네 전 일본총리를 통해서 미·일·중·러 4개국 평화회의 개최안을 중국측에 제의하였다. 이에 대해 중국은 먼저 민간 학자간 안보논의가 선행되는 것이 바람직하다는 입장을 밝히고 있으나,[58] 이러한 논의 자체들도 중·일 관계에 긍정적으로 작용할 것이다.

아울러 1997년 9월 하시모토 일본총리가 중국을 방문한 바 있고, 동년 11월에는 李鵬 중국총리가 일본을 방문하여 국교 정상화 25주년을 기념하였다. 이를 통해 중·일은 최고 지도자의 상호 방문을 정례화 하기로 하였으며, 군지도자간 교류를 확대하기로 하였다. 1998년에는 「평화우호조약」 체결 20주년을 맞아 江澤民 중국 국가주석이 일본을 방문하고, 일본 황태자가 전후 최초로 중국을 방문할 예정으로 있다. 이와 같은 중·일간의 다양한 레벨의 지도자간 접촉은 상호간 신뢰를 구축하는데 도움을 줄 것이다.

마지막으로 21세기 초까지 동아시아에 주둔하게 될 10만명의 미군도 중·일간 대립이 악화되는 것을 완화시키는 역할을 수행하게 될 것으로 전망된다. 즉, 동아시아 주둔 미군이 지역 안정유지 세력으로 기능하게 될 것이라는 것이다.

58) 「文匯報」(香港), 1997. 11. 13.

2. 한반도 안보·통일에 미칠 영향

상기한 것과 같이, 적어도 동아시아 주둔 미군이 잔류하게 될 21세기 초까지는 중·일관계가 적대관계로 악화되기 보다는 대립속에서도 협력을 강구하는 형태를 보이게 될 것이다. 중·일관계가 이와 같은 방향으로 전개될 것으로 가정할 경우, 중·일은 한반도의 안정과 평화유지를 한반도 정책의 최우선 목표로 추구할 것이다. 지역 강대국 지위 확보를 추구하고 있는 중·일은 일부 사안에 있어서는 한반도를 포함한 동아시아에서 영향력 확대 경쟁을 벌이면서도, 남북한간 대규모 군사적 충돌이 일어나는 것을 바라지 않을 것이다. 중·일은 한반도에서 대규모 무력충돌이 발발하게 될 경우, 이는 양국관계에 부정적 영향을 줄 수 있고 동아시아 질서를 심각하게 저해할 수 있다고 판단하게 될 것이다. 특히 1997년 9월 미·일「신방위협력지침」으로 한반도사태에 일본 자위대가 개입하게 될 수 있는 여지가 조성되었는데, 중·일은 한반도에서 상호간 충돌을 회피하기 위해서도 남북한간에 무력충돌과 같은 긴급사태가 일어나는 것을 사전 방지하는데 공감하게 될 것이다. 따라서 중·일은 남북한이 대화와 협상을 통해 긴장을 완화할 수 있는 환경을 조성하기 위해 협력할 것이다.

또한 중국은 북·일수교에 대해 일면 경계심을 보이면서도 북한이 일본과의 수교를 통해 국제고립과 경제난을 타개할 수 있기를 바라게 될 것이다.[59] 중국은 북한의 국제고립과 경제난이 북한으로 하여금 대외 강경정책을 채택하도록 하는 주요 원인으로 작용함으로써 한반도 긴장을 심화시켜 왔다고 판단해 왔다. 따라서 중국은 북한의 대일 및 대미관계 개선이 한반도에서 중국의 기존 이익을 저해하지 않을 경우 이를 지지하게 될 것이다. 북한의 자세 여하에 따라, 일본은 중국의 양해와 협력하에 북한과의 국교를 정상화 하게 될 것이며, 북한에 대한 경제지원과 투자를 보다 적극화

59) 북·일 수교에 대해 중국이 반대하지 않을 것이라는 입장과 중·일이 한반도의 평화유지에 공동의 이해관계를 가지고 있다는 점에 대해서는 1997년 11월 李鵬총리의 일본 기자회견 내용 참고.「文匯報」(香港), 1997. 11. 14.

할 것으로 보인다.

나아가 중·일은 한반도에서 남북한이 대화와 협상을 통해 평화적으로 통일을 이루어 나갈 경우 가능한한 이에 전면적으로 개입하여 반대하지는 않을 것이다. 그러나 중·일은 한반도에서 남북한간 현상이 유지되는 것이 양국의 국익확보에 도움이 될 것으로 인식하게 될 것이다. 어떤 형태의 통일이든 한반도 통일과정에서 중·일이 직간접적으로 개입될 수밖에 없고, 이 과정에서 중·일간 이해관계가 상충될 수 있다. 따라서 중·일은 공히 당분간 한반도 분단의 안정적인 관리에 정책의 우선 순위를 부여하게 될 것이다. 중·일 양국은 북한체제의 붕괴가 초래할 지역질서 불안정을 우려하여 북한의 안정유지를 지원하게 될 것이다.

그러나 중·일은 지리적으로 한반도를 사이에 두고 있는 지역 강대국인 만큼, 장기적으로 중·일간 정치·안보적 대립요인들이 통제할 수 없을 정도로 분출된다면, 이는 한반도의 안보·통일에 부정적으로 작용하게 될 것이다. 중·일관계의 악화는 중·일간 군사력 증강을 유도할 뿐만 아니라 남북한에게도 군사비 증강 압력을 미칠 수 있다. 특히 중·일간에 釣魚島 영유권문제를 놓고 갈등이 빚어지는 경우, 한·일, 한·중간에도 독도 영유권문제와 「배타적 경제수역」(EEZ) 설정문제를 둘러싸고 마찰이 야기될 수 있다. 한국은 중국과 일본의 틈바구니에 끼여 외교적으로 중·일 어느 일방을 선택해야 하는 곤란한 상황에 처하여 국익에 심각한 손실을 감수해야 할 것이다.

중·일관계의 경색은 중국으로 하여금 북·일 수교에 대해 부정적인 시각을 갖도록 할 것이며, 이는 결국 남북대화와 북한의 개방 유도를 저해하는 결과를 초래할 것이다. 나아가 중·일은 한반도를 자기의 세력권내에 두기 위해 경쟁적으로 한반도에 대한 영향력 확대정책을 전개하게 될 것이다. 심지어 중·일은 한반도에 대한 분할지배를 강구할 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 다시 말해서, 한반도는 중·일의 이해관계에 의해 영구분단의 위험성에 처하게 될 수 있다. 따라서 중·일관계가 협력적인 방향으로 전개될 경우와 적대적인 관계로 악화될 경우 모두에 대한 대비책이 요구된다고 하겠다.

V. 결 론

한반도는 지정학적으로 중국과 일본 사이에 놓여 있는 전략적 요충지이기 때문에 중·일관계 변화방향에 따라 심대한 영향을 받게 될 수 있다. 대륙세력인 중국과 해양세력인 일본이 서로 협력을 중시할 때 한반도 정세가 안정적으로 유지될 가능성이 제고될 것이다. 동아시아의 두 지역 강대국인 중·일이 지역안정과 평화유지에 공감하게 될 때, 동아시아질서의 안정이 보다 실효적으로 보장될 수 있고, 한반도의 긴장상태도 완화될 수 있게 될 것이다. 즉, 중·일관계는 단순히 양국관계 차원에 국한된 문제가 아니라 한반도를 포함한 동아시아질서 안정에도 영향을 미칠 수 있는 중대한 문제이다. 특히 중·일간 대립요인으로 작용하고 있는 과거사문제, 영유권문제, 군사력 증강문제 그리고 미·일 안보협력 강화문제 등이 한반도와 직접적으로 연결되어 있다는 점에서, 중·일관계의 변화는 한반도 안보상황에 그대로 투영될 것이다.

따라서 동아시아에서 중·일의 영향력이 점차 확대되는 추세를 보이고 있는 탈냉전기에 처한 지금 중·일관계 변화추이에 대한 면밀한 분석·전망과 대비책 마련이 요구되고 있다. 지리적으로 중·일 사이에 놓여 있는 우리는 중·일 양국과의 양자적 차원의 관계발전을 통해 이들과 신뢰를 공고히 하는 한편, 한·중·일 3국 또는 동아시아 지역국 전체를 포함하는 다자차원의 안보대화 채널을 보다 활성화 하는 방안을 적극 강구해야 할 것이다. 주변정세 변화에 한반도의 운명을 피동적으로 내맡기기에 앞서 주변정세를 한반도의 안정과 평화통일에 유리한 방향으로 조성해 나가야 하는 책무가 우리 앞에 놓여져 있다.

빈 면

러시아·중국 전략적 동반자관계의 현황과 전망

강 원 식*

◁목 차▷

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 러·중 관계의 현황
Ⅲ. 전략적 동반자관계의 형성 배경 및 전망
Ⅳ. 한반도에의 영향요인

Ⅰ. 서 론

러시아와 중국간의 관계는 50년대의 동맹관계와 60년대의 논쟁관계를 거친 후 70년대에 적대관계로 첨예화되다가, 80년대에 들어 완화되기 시작하여 1989년 5월 고르바쵸프의 중국 방문으로 마침내 정상화되었다. 그 후 러·중 양국은 1992년 12월 옐친 방중시 「실질적 동반협력관계」 발전에 합의하였으며, 1994년 9월 강택민(江澤民) 주석의 방러시 「건설적 동반자관계」를 선언하고, 1996년 4월이후 「전략적 동반자관계」로 발전하였다.

* 민족통일연구원 연구위원

옐친 대통령은 1996년 4월 24~26일 중국 방문을 통하여 중국과의 관계가 러시아 외교의 최우선사항이라고 강조하면서, 상호 신뢰와 협력을 바탕으로 양국관계를 21세기를 지향하는 「전략적 동반자관계」로 발전시키고 패권주의와 강권정치를 우려(미국 견제)한다는 내용의 공동성명을 발표하였다.[1] 또한 정상회담과 총리회담을 정례화하고 양국간 직통전화(Hot Line)[2]를 설치하기로 합의하는 등 동시에 14개의 협력협정을 체결함으로써 쌍무관계 긴밀화와 대서방 공조의지를 과시하였다.

그후 미하일로프 원자력장관(96. 10. 17), 프리마코프 외무장관(11. 17~19), 볼샤코프 제1부총리(12. 9), 스트라토프 검찰총장(97. 3. 22~4. 1), 로디오노프(4. 13~18)의 중국 방문과 이붕 총리(96. 12. 26~27), 전기침 외교부장(97. 3. 24~26)의 러시아 방문 등 각료간의 상호 방문이 빈번하게 이루어졌다.

1997년 4월 22~26일간 강택민 주석은 러시아를 방문하고 다극체제 및 신국제질서 수립을 위해 공동 노력한다는 공동성명을 발표(4. 23)하고,[3] 최대현안이었던 국경병력감축협정에 조인(4. 24)하는 등 전략적 동반자관계를 강화하고 중·소분쟁 이후 최상의 협력관계를 구축하였다. 그 후 우영파(于永波) 중앙군사위 위원(5. 17~23)과 서혜자(徐惠滋) 군사과학원장(6. 2)이 대표단을 끌고 러시아를 방문하고, 넴쪼프 제1부총리(6. 24~6. 27)와 체르노미르딘 총리(6. 26~6. 28)가 중국을 방문하여 제2차 러·중 경제공동위를 개최하는 등 양국관계가 현저하게 긴밀화되고 있다. 특히 1997년 11월 11~12일 옐친 대통령이 중국을 방문함으로써 5번째 러·중 정상회담이 개최되었는데, 여기에서는 양국간의 정치관계 수준에 걸맞는

1) 공동성명 전문은 *Diplomaticheskiy vestnik*, No. 5, 1996. 5 참조. 공동성명에서 양국관계는 "21세기의 전략적 상호관계를 지향하는 동등하고 신뢰 있는 동반자관계"로 표현되었다.

2) 러시아는 미국, 영국, 프랑스, 독일, 인도 등과 핫라인을 설치하고 있는데, 중국은 러시아의 19번째 핫라인 설치국가가 되었다. 중국은 그동안 외국과 핫라인을 설치하지 않아왔는데, 이로써 러시아가 첫번째 핫라인 설치국가로 되었다. 중국은 1995년 미·중 정상회담에서 미국의 핫라인 설치 제의를 거부한 바 있으며, 그후 1997년 10월 28일 강택민 주석의 방미시 정상회담에서 핫라인 설치를 합의하였다.

3) 공동성명 전문은 *Nezavisimaya gazeta*, 1997. 4. 25 ; 「人民日報」, 1997年 4月 23日

경제관계 발전이 강조되었다.

이하에서는 양국관계를 경제·군사교류, 국경선 획정문제, 군축문제 등을 중심으로 살펴보고, 양국관계의 발전 가능성을 전망한다.

II. 러·중 관계의 현황

1. 경제교류

1996년 중국은 독일과 미국에 이어 러시아의 3번째 무역파트너로 부상하였다. 중국에게 있어서도 러시아와의 무역은 중요하여 러시아는 7~8위의 무역상대국이다. 러·중 무역액은 1993년에 77억 달러(중국측 수치)에 달하여 최고를 기록한 후, 1994년에는 러시아의 비자제도 도입으로 인해 중국 상인의 러시아 입국이 까다로워지면서 무역액도 약 50억 달러로 격감하였다. 그러나 무기수출 등을 위주로 재차 확대되어 〈표 1〉에서 나타나듯이 1996년에는 약 68억 달러(러시아의 수출 51억 달러, 수입 17억 달러)로서 러시아의 압도적인 수출초과를 기록하였다. 1997년의 양국간 무역은 더욱 확대하여 연간 80억 달러에 이를 것으로 전망된다.

양국간 교역을 2000년에 200억 달러로 확대한다는 구상은 1996년 4월 양국 정상회담에서 옐친이 제안하고 그 후 9월 모스크바를 방문한 이철영(李鐵映) 중국 국무위원 겸 국가경제체제개혁위원회 주임과 다비도프(Oleg D. Davydov) 러시아 부총리 겸 대외경제관계장관과의 회담에서 합의(9. 2)되었던 것인데, 실제로 그것이 불가능할지는 모르지만, 보다 중요한 것은 그만큼 양국간 무역이 의욕적으로 전개되고 있음을 의미한다는 점이다.[4] 1997년 6월 제2차 러·중 경제공동위에서도 총리급 경제공동위의

4) 다비도프는 1996년 4월 옐친 방중시에는 2000년 200억 달러 실현이 어려우며 그것은 향후 10년간 달성되는 목표라고 말하였다. *Rossiyskie vesti*, 1996. 4 26.

〈표 1〉 러·중 무역동향(1990~1996)

(단위 : 100만 달러)

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
중국 통계	합 계	4,379	3,904	5,862	7,679	5,077	5,463	6,846
	중국 수출	2,239	1,823	2,336	2,692	1,581	1,984	1,693
	중국 수입	2,140	2,081	3,526	4,987	3,496	3,479	5,153
러시아 통계	합 계			4,654	5,402	3,786	4,240	5,725
	러시아 수출			2,864	3,068	2,834	3,376	4,722
	러시아 수입			1,790	2,334	952	864	1,003

* 1991년까지는 구소련, 1992년 이후는 러시아와의 수출입.
* 러시아측 통계수치가 적은 이유는 ① 러시아 통계수치에 이른바 「보따리장수」의 무역규모가 삽입되어 있지 않고, ② 러시아의 수출입관리가 그만큼 정교하지 못하여 통계에 잡히지 않는 거래가 많다는 의미임.
* 중국 통계는 中國海關總署, 「海關統計」, 각년호 ; 러시아 통계는 「러시아연방의 외국무역통관 통계」, 각년호.

연 2회 정례화에 합의하는 동시에 2000년 200억 달러 의지가 재천명되었다.

러시아의 대중국 수출의 주요 품목은 철강, 비철금속, 화학비료, 목재 등의 중간재, 일부 기계·설비, 자동차, 항공기·부품 등 중국의 경제건설에 필요한 품목들이며, 수입품목은 식육·유지, 야채, 과일, 기타 식료품, 의약품, 신발, 가전제품, 가구 등 러시아 시민생활에 필요한 생필품이다. 따라서 양국간 상품교역구조는 상호보완적이며 그 때문에 앞으로도 확대될 소지가 크다. 그러나 러·중 교역에 문제점이 없는 것은 아니다.[5]

첫째, 바터교역의 한계이다. 러·중무역 특히 양국간 국경무역은 바터무역을 중심으로 확대되어 왔다. 이 거래방식은 현금에 의한 결제를 필요로 하지 않고 기본적으로 물물교환이기 때문에, 외화부족에 시달리고 있는 러·중 양국 모두에 유리한 방식이며, 특히 동북3성과 러시아 극동지방간의

5) 小川和男, "1990年代のロ中貿易·經濟關係の展開とロシア極東地方," 「ロシア東歐貿易調査月報」, 第42卷 第1號 (1997年 1月), pp. 17~18.

무역거래에는 미경험자들도 손쉽게 국경무역에 참여할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 그러나 그만큼 바터무역은 원시적인 거래방식이며, 당연히 한계가 있다. 따라서 러시아와 중국의 쌍방이 모두 일반적인 국제거래방식에 따른 무역확대가 모색되고 있다. 특히 러시아와 중국은 WTO 조기가입을 목표로 하고 있기 때문에 국제거래방식에 의한 무역형태의 전환이 필요하다. 또한 러·중간 국경무역은 지금까지 바터거래가 기본이었기 때문에 양국 기업간 신용만으로 실현되어 왔다. 그러나 이것도 한계가 있고 은행을 이용한 신용보증제도 확립이 필요하다. 이에 따라 1996년 12월 북경에서 개최된 통상·경제과학·기술협력 러·중 정부간 위원회에서는 1999년말까지 무역결제를 모두 외화결제로 이행할 것을 합의하였다.[6] 결국 무역패턴의 변화를 통해 양국간 교역규모와 구조도 크게 영향을 받게 될 것이다.[7]

둘째, 러시아에 수출되는 중국 제품은 품질이 매우 조악하다는 평판을 받고 있어[8] 한국 또는 일본 제품과 경쟁할 경우 수출량이 급감할 가능성이 크다.

셋째, 중국측의 경제긴축정책이 러시아의 수출을 억제하고 있다. 예컨대 1993년의 러시아제 철강의 대량 수출은 중국의 건설 붐을 반영한 것이었는데, 중국 정부의 긴축정책으로의 전환은 러시아의 수출장애요인으로 작용하고 있다.

넷째, 러시아와 중국 양국의 최근 수년간의 물가급등은 양국 상품의 국제경쟁력을 저하시키고 있다.

한편 옐친의 1996년 방중을 통하여 「에너지협력협정」, 「원자력 평화이

6) *Rossiyskie vesti*, 1996. 12. 15, s. 3.

7) 1996년 4월 러·중 정상회담 공동성명에서도 외화결제에 의한 양국간 통상·경제관계의 발전, 에너지, 기계제작, 항공·우주산업, 농업, 운수, 고도기술 등의 대규모 프로젝트에서의 협력이 강조되었다. *Diplomaticheskiy vestnik*, No. 5, 1996. 5, s. 18. 실제로 양국간 무역에서의 바터비율은 1994~95년의 1년동안 50%에서 28%로 저하하였다. "Rossiya-Kitai : sotrudnichestvo, obrashchennoe v X XI vek," *Problemy Dal'nego Vostoka*, No. 4, 1996, s. 4~7. 한편 러시아 측은 중국에 대한 무기수출의 3분의 1이 바터제로 이루어지고 있는 현상을 문제시하고 있다. Izvestiya, 1996. 12. 15, s. 3.

8) *Segodnya*, 1996. 11. 19, s. 13 ; *Rossiyskie vesti*, 1996. 12. 11, s. 3 ; *Izvestiya*, 1996 11. 11. s. 4.

용협정」, 「우주탐사·개발협정」, 「지적소유권 보호협정」, 「경제무역협력의 정서」 등 14개의 실무협정이 체결되어 양국간 경제협력도 그후 지속적으로 모색·확대되고 있다. 특히 시베리아·중국간 석유·가스관 건설, 원자력 발전소 건설 등을 합의하고 중국이 삼협(三峽)댐 건설에의 러시아 참여를 요청한 것은 큰 진전이라 할 수 있다.

"옐친의 방중 목적이…러·중 경제협력관계 발전에 새로운 탄력을 주는 데 주안점"을 두고 있었다는[9] 점에서 이와 같은 대형 실무협정의 체결이 향후 러·중 경제협력의 발판으로 작용할 수 있을 것이다. 그러나 이것이 과대평가 되어서는 안된다.

예컨대 「에너지협력협정」의 경우 엄청난 규모의 파이프라인 부설을 언급하면서도 부설장소 조차 합의하지 못하고 있다. 동시베리아에서 중국으로 향하는 파이프라인 건설구상은 수년 전부터 나온 것이며, 이르쿠츠크 유전에서 몽골을 거쳐 중국에 이른다는 루트(연간 20억m^3의 원유 공급), 이르쿠츠크의 코브크타(kovykta) 가스전에서 중국을 거쳐 한국·일본에 이르는 루트(연간 250억m^3의 천연가스 공급)이다.[10] 그러나 문제는 건설경비 조달이 현실적으로 어렵다는 점이다. 그후 1997년 11월 정상회담에서 넴쪼프 제1부총리와 이남청 부총리간에 이르쿠츠크-중국(한국-일본) 루트 건설을 위한 비망록이 서명되었지만, 구체적인 건설루트와 재원조달 방안 등은 협의되지 않았던 것으로 보인다.[11]

「원자력 평화이용협정」도 파이프라인 건설구상에 못지않은 대규모 협력사업이다. 향후 10년간 원자력에너지분야에서의 러·중 양국간의 협력에 관한 것으로서 러시아측이 중국의 원자력발전소와 우라늄농축설비 건설을 위해 협력한다는 것이며, 총액 30억 달러의 프로젝트이다.

중국에서의 러시아제 원자력발전소 건설은 러시아 정부가 가장 주력하는 분야중의 하나이다. 그러나 러시아와 중국은 1992년 12월 요녕성(遼寧

9) *Izvestiya*, 1996. 4. 24.
10) *Izvestiya*, 1996. 4. 24.
11) "Moskva-Pekin : pyatyy dialog na vysshem urovne," *Rossiyskaya gazeta*, 1997. 11. 11. s. 1.

省)에 원자력발전소를 건설하는 계약에 조인하였으나, 그후 이 프로젝트는 구체적인 진전을 보지 못하고 있다. 1995년 6월 러시아측이 요녕성 원자력발전소 건설을 위해 25억 달러의 정부차관을 연리 4%로 중국측에 공여하겠다고 제안하였으나, 중국측의 호의적인 반응을 얻지 못하였으며, 옐친의 1996년 4월 방중시에도 결국 이에 대해서는 "아무런 진전도 보지 못하였던 것이다"[12] 그러다가 1996년 10월 미하일로프 원자력장관의 중국 방문시 중국은 원자력발전소 건설장소를 동북부의 요녕성에서 동부의 강소성(江蘇省)으로 옮길 것을 제안하고 러시아가 이에 동의(10. 17)함으로써 원전 건설 장소조차 바뀌는 상황에 이르게 되었다.

원자력발전소 건설을 위한 30억 달러의 재원 마련이 문제이며, 러시아 대통령공보관 야스트르젬프스키(Sergey Yastrzhembskiy)가 1997년말까지 원전계약을 체결할 것이라고 공언하였음에도 불구하고, 러시아내에서도 계약이 체결되어도 이 사업이 진전되기는 어려울 것이라는 전망이 일반적이다.[13]

결국 이와 같은 러·중간의 일련의 실무협정들은 무기수출에 치중한 러·중 무역구조를 시정하고 대형프로젝트를 중심으로 러·중 경제관계에 탄력을 부여하려는 러·중 양국의 필요성을 담고 있는 것이며, 따라서 목표로서는 의미 있으나 현실적인 측면에서 낙관만을 할 수는 없을 것이다.

2. 군사교류

러·중간에는 정치·군사관계의 긴밀화를 배경으로 러시아의 중국에 대한 무기수출이 1992년에 30년만에 재개되어 현재 계속 확대되고 있다. 양국간 무기거래 규모는 정확하게 알려지지 않고 있으나, 중국 측 무역통계에 의하면, 1995년 러시아는 중국에 1억5,464만 달러의 무기를 수출하였으

12) *International Herald Tribune*, April 26, 1996.

13) Andrey Smirnov, "Moskva-Pekin : diplomatiya v domashnikh tapochkakh," *Segodnya*, 1997. 11. 11, s. 3 ; Dmitriy Kosyrev, Stanislav Petrov, "Boris Yel'tsin I Tszyan tszemin' sdelali shto smogli," *Nezavisimaya gazeta*, 1997. 11. 12, s. 1, 7.

며, 1996년에는 6,854만 달러를 수출하였다고 하며,[14] 「파이낸셜 타임즈」의 보도로는 1992~95년간 합계 25억 달러 이상의 무기거래가 있었다고 한다.[15] 또한 「이코노미스트」는 중국이 최근 5년간 러시아로부터의 무기 구입에 적어도 50억 달러를 지불했다고 보도하였다.[16]

그러나 이처럼 양국간 무기거래에 대한 자료가 서로 다르게 나타나고 있음에도 불구하고, 러시아와 중국간에 1995~96년간 대규모 무기상담이 이루어졌고 그 결과 러시아로부터 중국으로 다량의 무기가 인도되었다는 점은 일반적으로 믿어지고 있다.

러시아제 전투기 SU-27SK가 1992년 26대, 1996년 4월과 8월에 각 11대 등 총 48대(총액 17억 달러)가 공여된데 이어,[17] 앞으로 200대의 SU-27을 중국에서 라이센스 생산하는 총액 20억 달러(공장건설과 관련 기기의 비용 포함)의 협정이 러·중 양국간에 체결되어 있다고 한다.[18] 중국의 SU-27 라이센스생산에 대해 관계자들은 중국의 항공산업 발전이 매우 빠르고 국산전투기 개발기술도 상당히 축적되어 있기 때문에 SU-27 국산화에 10년도 안 걸릴 것으로 평가하고 있다.[19] 1996년 봄에는 중국의 국산전투기 J-18II 약 100대 분에 장착할 러시아제 레이더 도입이 합의되었으며,[20] 군사용 헬리콥터 MI-171 10기도 수출되었다고 한다.

지상장비로는 1993년 지대공미사일 시스템 S-300PMU가 공여되었으

14) 中國海關總署, 「海關統計」, 1996年 12月號 ; 小川和男, "1990年代のロ中貿易·經濟關係の展開とロシア極東地方," p. 15.

15) *Financial Times*, December 5, 1995.

16) "Can a bear love a dragon," *Economist*, April 26, 1997.

17) *Segodnya*, 1996. 11. 26 ; *Nezavisimoe voennoe obozrenie*, 1996. 12. 26, s. 6 ; *Economist*, April 26, 1997. 1995년 12월에는 SU-27 전투기 72기의 중국 공여를 결정한 「러·중 군사기술협력협정」이 체결되었다고 한다. *The New York Times*, February 7, 1996.

18) *Segodnya*, 1996. 11. 26, s. 6.

19) 平可夫, "ロシア·中國の準軍事同盟," 「軍事研究」, 1997年 6月, p. 98. 홍콩의 「星島日報」, 1997年 8月 12日에 의하면, 중국이 조만간 SU-27 생산에 착수하여 앞으로 3년이내에 3백대를 생산할 계획이라고 한다.

20) 齊藤元秀, "ロシアの對中「戰略的パートナーシップ」外交の構造," 「杏林社會科學研究」, 第12卷 第2號(1996年 9月), p. 11.

며, T-72 전차와 BMP 장갑차도 인도된 것으로 알려지고 있다.[21] 현재 러·중간에 교섭되고 있는 무기품목은 S-300, TOR-M1, TUNGUSKA-M 등 지대공미사일과 T-80U 전차 등이다.[22]

한편 해군 무기의 경우, 1994년 11월 그로모프 해군사령관의 방중시 구형 킬로(Kilo)급 잠수함인 바르샤뱐카(Varshavyanka) 4척의 판매가 합의·체결되었는 데,[23] 현재 2척이 인도되었으며 6척의 추가 도입이 교섭중인 것으로 알려지고 있다.[24] 그외 이붕 총리의 방러시 2척의 사브리멘니(Sovremennyy)급 구축함 구입협정이 조인(96. 12. 27)되었으며, 총 8억 달러가운데 4억 달러가 선불되었다고 한다.[25] 이것이 사실이라면 이는 SU-27 이후 최대의 무기거래로서 사브리멘니급과 중국산 여호(旅湖)급 구축함으로 이루어지는 강력한 해양함대의 편성 등 중국 해군의 발전에 큰 영향을 미칠 것이다.

러시아가 중국에 대한 무기매각을 계속하고 있는 것은 기본적으로 중국의 위협이 현 단계로서는 존재하지 않는다는 인식을 바탕으로 하고 있다. 예컨대 1996년 3월 중국이 러시아제 SU-27 전투기와 킬로급 잠수함이 참가한 군사연습과 미사일 발사연습 등을 대만해협에서 실시함으로써 야기된 중·대만 위기시에도 러시아는 중국이 전쟁을 일으킬 가능성은 없다고 판단하고 있었다.[26] 군 현대화를 강조하여 왔지만 아직 중국의 군사력은 대

21) Barbara Starr, "USN Keeps an Eye on Old Foes and Allies," *Jane's Defence Weekly*, May 22, 1993, p. 8 ; 김태호, "1990년대 중·러 군사협력의 현황과 전망," 「중소연구」, 제20권 제1호(1996년 봄), p. 245.

22) *Izvestiya*, 1997. 4. 25, s. 3.

23) Robert Karniol, "Chaina to Buy Russian "Kilo' Submarines," *Jane's Defence Weekly*, November 19, 1993, p. 1 ; 김태호, "1990년대 중·러 군사협력의 현황과 전망," p. 245.

24) 平可夫, "ロシア·中國の準軍事同盟," pp. 98~99. 중국은 이 잠수함의 내부구조를 서방 또는 중국제 신형 전자·사격관제시스템을 이용하여 개량할 것이라고 한다. ibid.

25) 平可夫, "ロシア·中國の準軍事同盟," p. 99. 러시아의 구축함은 우달로이(udaloy)급과 사브리멘니급이 있는데, 平可夫는 중국이 사브리멘니급을 선택한 이유를 ① 우수한 중거리 방공(防空)능력과 대함(對艦) 공격성능, ② 가격상의 장점, ③ 최근 중국산 여호급 구축함 건조의 어려움, ④ 강택민의 군지지 확보 필요성 등을 들고 있다. ibid., pp. 99~101.

만을 제압할 정도가 되지 못한다는 것이다.

러시아는 중국에 대한 무기수출이 ① 러시아의 안전보장을 손상하지 않고, ② 국제적 의무를 준수하고, ③ 지역의 군사균형을 훼손하지 않는 범위내에서 추진한다는 군사기술협력원칙을 세우고 있는 것으로 알려져 있다.[27]

그러나 현재 러시아가 중국에 첨단무기를 제공하고 있는 것은 아닌 것으로 보인다. 예컨대 수호이 전투기의 기종에 있어서 인도에는 첨단 공격능력을 갖춘 SU-30MK를 공급한 데 비해 중국에는 초기형인 SU-27SK를 수출하였으며, 1996년 10~11월 중국 주해(珠海)와 서울에서 거의 동시에 항공전시회가 개최되었을 때 서울에는 최첨단신예기 SU-37을 보낸 것에 비하여 중국에는 SU-27과 SU-30을 전시하였다. 지상장비 수출에서도 한국에 T-80U 전차와 BMP-3 장갑차 등을 수출한 것에 비하여 T-80과 같은 공격적 성향이 강한 무기는 중국에 수출하지 않고 있다.[28]

그럼에도 불구하고 중요한 것은 러시아의 대중국 무기수출이 궁극적으로 중국의 군사력 증강을 돕게 된다는 점이다.[29] 이 점에 대해서는 러시아측이 중국의 군사대국화 필요성을 부추기면서 러시아제 무기 구입을 유도하는 측면도 있다. 예컨대 「이즈베스찌야」는 현재의 속도대로 중국군이 장비의 근대화에 노력할 경우 앞으로 5년후 오클랜드분쟁형의 군사작전을 전

26) 예컨대 *Segodnya*, 1996. 5. 27은 대만위기가 대만총통 선거에서 대만독립파 후보의 선출을 저지하려는 목적에서 중국이 야기한 시위적 성격임을 분명히 하였다.

27) 러시아의 외교당국자에 의하면, 이러한 원칙이 1992년 12월 조인된 「러·중 군사기술협력 정부간 각서」에 명기되어 있다고 한다. E. Afanas'ev, G. Logvinov, "Rossiya i Kitai : na poroge tret'ego tysyacheletiya," *Mezhdunarodnaya zhizn'*, No. 11~12, 1995, s. 55. 그후 1996년 12월 11일 볼샤코프 부총리의 중국방문시 러·중 군사기술협력협정이 체결되었다.

28) 미국은 러·중 군사협력이 아·태지역의 세력균형을 저해하는 수준은 아니라는 점에서 방관하는 태도를 취하여 왔다. 그러나 최근 중국이 러시아의 SS-18 대륙간탄도탄을 도입하려 한다는 보도가 나오자 이에 대해서는 강력하게 반발하고 있다. *International Herald Tribune*, May 22, 1996.

29) 미국도 중국의 러시아제 무기 도입으로 인한 특히 중국 공군의 군사력 증강에 대해 크게 우려하고 있다. Richard D. Fisher, "China's Purchase of Russian Fighters : A Challenge to the U.S.," http : //www.sbsc.org/heritage/library/categories/forpol/asc142.html.

개하여 대만을 충분히 제압할 수 있는 능력을 구비할 것이며, 이를 위해서는 러시아와의 군사기술협력이 무엇보다도 필요 불가결하다고 강조하였다.[30]

3. 국경선 획정

7,600여km에 달하는 구소련·중국간 국경은 두 구역으로 구성되는데, 러시아와 중국간의 동부국경과 러시아·카자흐스탄·키르기스탄·타지키스탄 등과 중국간의 서부국경이다.[31] 이 가운데 동부국경은 1991년 5월 16일 강택민 중국공산당 총서기의 모스크바 방문 시에 소·중 양국 외무장관에 의해 「소련·중국 국경 동부지구에 관한 협정」 조인을 통해, 그리고 서부국경은 1994년 4월 26일 카자흐스탄·중국 국경협정, 1994년 9월 3일 러·중 국경 서부지구에 관한 협정 체결로 일단락 되었다. 그러나 이들 협정 체결에도 불구하고 아직 국경이 획정되지 못한 부분이 있고 이것이 러·중간의 핵심 쟁점으로 되어왔다. 여기에서는 동부국경을 중심으로 살펴본다.[32]

일반적으로 국경획정은 국제법상 탈베그(Thalweg)원칙에 따라 선박통

30) *Izvestiya*, 1996. 3. 14. 한편 러시아는 대만과의 실질관계 발전을 착실히 도모하고 있다. 즉 1992년 9월 「모스크바·대북 경제문화협력위원회」와 「대북·모스크바 경제문화협력위원회」를 설치하고 그 무역업무와 영사기능을 수행할 대표부를 러시아(모스크바, 상트·페테르부르그, 블라디보스토크)와 대만(대북·고웅)에 설치하고 발표한 이래, 대만은 1993년 7월 모스크바에 대만대표부를 설치하였으나, 러시아는 자금난을 이유로 계속 미루어오다가 1996년 12월 16일 러시아대표부를 대북에 정식 개설하였다. 이에 따라 1991년 2억800만 달러에 불과하던 교역액이 1994년 12억 달러, 1995년 18억2천만 달러, 1996년 약 30억 달러로 확대되었다. 1995년의 경우 대만은 러시아의 10대 무역상대국으로 부상하였으며, 대만의 대러시아 투자도 증가하여 1996년말 약 10억 달러 규모이다. 이와 같은 러·대만관계 발전은 러시아의 실리주의적 전방위외교를 예증하는 것이다.

31) 동부지구는 4,431km의 러·중 국경이며, 서부지구는 55km의 러·중 국경, 1,700km의 카자흐스탄·중국 국경, 1,000km의 키르기스탄·중국 국경, 400km의 타지키스탄·중국 국경 등 총 3,155km이다. 이 수치는 최종 국경획정 결과에 따라 달라질 수 있다.

32) 4,500여km에 달하는 러·중간 국경문제에 관한 역사와 인식 차이에 대한 최근의 연구로는 Vladimir S. Myasnikov, *Dogovornymi stat'yami utverdili* (Moskva : Institut Dal'nego Vostoka RAN, 1996) 참조.

항이 가능한 수로인 경우 하천 최저상의 중앙선으로 하고, 산악지대의 경우 산맥의 능선으로 하며, 항해가 불가능한 하천의 경우에는 중앙선을 기준으로 이루어진다. 그러나 소·중 동부국경의 경우, 탈베그원칙이 아니라 주요 항행로를 중심으로 국경선을 획정한다는 원칙을 적용하고 있었다.

즉 고르바쵸프 소련 대통령은 1986년 7월의 블라디보스토크연설에서 강의 주요 수로를 국경선으로 정할 것을 명언하였으며,[33] 1987년 8월 북경에서 개최된 소·중 제2차 국경문제 협의에서 항행이 가능한 하천에서는 항로의 중앙에, 항행이 불가능한 하천에서는 하천의 중앙선을 국경으로 한다는 원칙에 합의하였던 것이다.[34] 이후 소·중 양국은 동부국경상의 수많은 천중도(川中島) 처리를 기본적으로 마무리짓고 마침내 동부국경협정을 체결하였으며, 이로써 60년대 국경분쟁지역이던 다만스키섬(珍寶島)도 중국령으로 귀속되었다.[35]

그러나 동부국경협정에서는 하바롭스크 근교에 있는 아무르강(黑龍江)의 볼쇼이·우수리스크섬(黑 子島)과 타라바로프섬, 동시베리아 치타주에 있는 아르군강(額爾古納河)의 볼쇼이섬 등 3개의 섬에 대한 국경 획정을 미정으로 남겨둔채[36] 1991년 5월 고르바쵸프·강택민 공동성명에서 "쌍방은 공정하고 합리적인 국경문제 해결을 위해 합의에 이르지 않는 지구에 대해서는 협의를 더욱 집중적으로 계속한다"고 발표하였다.[37]

그후 이들 도서에 대한 국경획정협상이 계속되어, 1994년 1월 중국을 방문한 코지레프 외무장관이 볼쇼이·우수리스크섬의 중심부에 국경선을 긋고 섬을 공동 개발하자고 제안하였으나, 이에 대해 중국측은 분명한 입

33) *Pravda*, 1986. 7. 29, s. 3.

34) *Vestnik ministerstva inostrannykh del SSSR*, No. 4, 1987. 9. 25, s. 26.

35) 소련방이 해체한 후 러시아 정부는 동부국경협정을 계승하고 러시아 최고회의는 1992년 2월 2일 이 협정을 비준하였다(*Diplomaticheskiy vestnik*, No. 4~5, 1992. 2. 29, s. 72~73). 중국측에서는 1992년 2월 25일 비준하였다. 이 협정은 그후 코지레프의 북경방문시 비준증서를 교환함으로써 1992년 5월 16일 발효하였다.

36) 3도의 국경이 미정이라는 사실은 *Diplomaticheskiy vestnik*, No. 4~5, 1992. 2. 29, s. 73 ; No. 7, 1992. 4. 15, s. 20 ; *Izvestiya*, 1992. 3. 23, s. 7 등에서 확인된다.

37) *Vestnik ministerstva inostrannykh del SSSR*, No. 11, 1991. 6. 15, s. 7.

장표명을 하지 않았다.[38] 한편 중국은 아무르강의 2도에서 러시아가 양보하면 아르군강의 볼쇼이섬을 러시아 측에 양보할 용의가 있음을 시사하였으나, 러시아측이 이를 거부하였다고 한다.[39]

1996년 4월 옐친 대통령은 중국방문을 목전에 두고 러·중 동부국경획정과 모스크바의 중국접근 정책에 대한 러시아극동지방의 반발을 무마하기 위해 하바롭스크를 방문하였다. 여기에서 옐친 대통령은 3도를 결코 중국측에 양도하지 않을 것이며 동부국경협정에 따라 국경을 획정하는 것이 대국(大國)러시아의 책임임을 강조하였다.[40] 아무르강의 2도를 관할하는 하바롭스크변강의 이샤에프(Viktor I. Ishaev) 지사도 동부국경협정의 불공정성을 지적하고, 2도의 장래에 우려를 표명하였다.[41]

옐친의 말 가운데 뒷부분은 동부국경협정에서 획정되었음에도 불구하고 연해변강 두만강유역의 연장 약 19㎞의 지구에서 국경표지 설치작업이 진척되지 않고 있기 때문이었다.[42] 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다. 즉 1992년 2월 동부국경협정이 양국 의회에서 비준된 후 1996년 말 완료를 목표로 한 동부국경 획정작업이 1993년 4월 하순부터 시작되었다. 그러나 연해변강 나즈라쩬코(Yevgeniy I. Nazdratenko) 지사와 연해변강 의회 및 현지 주민들은 약 1,300~1,500ha의 '러시아의 고유영토'가 중국측에 '일방적으로 탈취'되었다고 주장하고 나섰으며,[43] 이로 인해 국경표지 설치작

38) *Nezavisimaya gazeta*, 1994. 1. 28, s. 2.

39) *Izvestiya*, 1994. 2. 25, s. 3.

40) *Izvestiya*, 1996. 4. 24 ; *Segodnya*, 1996. 4. 25 ; *Nezavisimaya gazeta*, 1996. 4. 25, s. 1.

41) *Izvestiya*, 1994. 5. 17, s. 3 ; *Segodnya*, 1996. 7. 25, s. 5.

42) 1996년 12월 이붕 총리의 러시아 방문시 옐친 대통령은 1997년까지 국경획정작업을 완료할 것이라 표명하였다. *Segodnya*, 1996. 12. 28, s. 1. 러시아 국경경비국(FPS) 국제조약국장 마니로프 중장도 동부국경획정작업을 1997년까지 완료할 것임을 명백히 하였다. 동시에 중장은 협상과정에 타협은 있을 수 있으나, 미확정 3도에 대해서는 타협여지가 없다고 강조하였다. *Segodnya*, 1996. 4. 18, s. 2. 1991년 8~9월에 조인된 양국간 협정에서는 연해변강의 두만강유역(하산지구)이 1996년말까지 중국측에 인도되는 것으로 예정되어 있었다. *Nezavisimaya gazeta*, 1996. 10. 3, s. 5.

43) 연해변강 정부와 의회는 연해변강으로부터 중국에의 영토 할양을 인정하는 러시아 외무부의 국경획정 관련 문서가 폭로된 1993년 여름부터 영토할양에 반대하는 의지를 표시하여 왔다. *Komsomol'skaya pravda*, 1993. 8. 6, s. 1.

업이 이루어지지 않게 되었던 것이다.

가장 반발이 강한 곳은 연해변강의 한카(Khanka), 우수리스크(Ussuriysk), 하산(Khasan) 등 3개 지구이다. 특히 러시아측이 할양한 하산의 두만강 동안(東岸)에 중국이 상업항구와 해군기지를 건설하려 한다는 계획이 유포되면서, 극동지역 주민의 감정을 자극하고 있다. 즉 두만강 하구지역에 중국의 상항이 건설되면, 중국이 동해로 진출할 수 있는 출구를 확보하게 될 뿐만 아니라 블라디보스토크항과 나호트카항의 물동량을 감소시키게 될 것이므로 러시아극동지역은 막대한 경제적 타격을 입게 될 것이라는 우려이다.[44]

이러한 맥락에서 나즈라젠코 연해변강 지사는 동부국경협정 파기 또는 수정을 주장하고 있으며,[45] 1996년 3월 19일 연해변강 의회는 러시아연방 헌법재판소(Konstitutsionnyy Sud RF)에 동부국경협정의 승인 결정의 합헌여부를 묻는 청원서를 제출하였다.[46] 동부국경협정에 대한 반발은 러시아측의 국경획정작업위원회에서도 나타나고 있다. 옐친의 중국 방문 직전인 4월 5일 러시아측 국경획정작업위원회 군사고문 로조프 소장은 하산지구의 경제적으로 중요한 지역을 중국측에 양도하는 것은 러시아의 국익에 배치되기 때문에 후손에게 유한(遺恨)을 남길 수 없다면서 사의를 표명하였다.[47]

이에 반하여 러시아의 외무부, 군부, 국경경비대는 기본적으로 조기 국경획정론의 입장에 서있다. 파노프 외무차관은 러·중국경을 획정하지 않으

44) *Izvestiya*, 1996. 4. 24 ; *Moscow News*, April 18~24, 1996.

45) *Izvestiya*, 1995. 2. 10 ; *Kommersant' Daily, 1996*. 3. 2.

46) 연해변강측의 주장에 의하면, 동부국경협정이 구 러시아공화국 헌법 제104조(국경변경 결정은 러시아공화국 인민대의원대회의 권한이라는 규정)를 위배하여 소련방 정부에서 임의로 체결하였다는 것이다. 이에 대해 러시아연방 헌법재판소는 ① 동부국경협정 비준에 관한 소련방 최고회의의 결정, ② 동부국경협정의 본문, ③ 국가에 대한 수수료 지불증명서를 첨부하지 않았기 때문에 서류미비를 이유로 4월 하순 청원서 검토를 거부하였다. 사실상 헌법재판소가 위헌심사를 회피하려는 구실이었으나, 연해변강은 서류를 구비하여 재차 헌법 소원할 수 있을 것이다.

47) *Izvestiya*, 1996. 4. 24 ; *Moscow News*, April 18~24, 1996. 나즈라젠코 지사는 로조프 소장에게 자신의 보좌관으로 취임하도록 요청하였다.

면 중국과의 관계가 대결의 시대로 역류하게 된다고 말하면서 러시아가 중국에 인도하려는 약 1,500ha의 토지는 호수와 삼림 등으로 주로 이루어진 미경작지이므로 전략적 가치도 없다고 강조하고 있다.[48] 중국과의 관계를 21세기를 향한 전략적 동반자관계로 발전시켜 최상의 우호관계를 유지하고 있는 옐친 대통령과 모스크바의 입장은 중국이 강대화하거나 또는 불안정화하기 전에 양국간 분쟁의 불씨가 될 수 있는 국경문제를 해결해두는 것이 러시아의 국익에 유리하다는 인식을 갖고 있는 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고 모스크바가 국경 획정을 위해 강권을 동원하고 있는 것은 아니다. 러시아극동의 반대를 의식하여, 류리코프(Dmitriy B. Ryurikov) 국제문제담당 대통령보좌관은 국경문제가 당해지역에 거주하는 사람들의 이익을 침해하는 경우에 국경 획정의 결정은 당분간 동결되어야 한다고 발표하였으며,[49] 옐친 대통령은 동부국경협정에 기초하여 국경 획정작업을 진행하되, 중국 측에 편입되는 토지에 대해서는 중국 측과 공동이용하고, 러시아인이 경작과 수확에 종사할 수 있도록 할 방침이라고 밝혔다.[50] 1995년 6월 이붕 총리 방러시에 발표된 공동성명과 1996년 4월 공동성명에 포함되어 있듯이 공동이용 구상에 대해서는 중국측도 동의하고 있다.

이처럼 연해변강을 중심으로 동부국경획정을 둘러싼 반대론이 뿌리깊은 상황에서 옐친 대통령은 1996년 4월 중국 방문을 앞두고 국경선 획정작업을 가속화할 것을 명령하는 대통령령에 서명(4. 11)하고, 하바롭스크변강, 연해변강, 아무르주, 치타주, 유대자치주 행정수반들에게 국경표지 설치작업에 전력을 다해 협력하고 현지 주민에게 표지 설치의 필요성에 대해 적극적으로 설명하여 줄것을 요청하였다.[51]

러시아극동에서 나타나고 있는 러·중 국경획정에 대한 반대론의 근저에는 중국팽창론에 대한 우려가 깔려있다. 이런 점에서 연해변강측의 우려는

48) *Izvestiya*, 1996. 2. 10.
49) *Segodnya*, 1996. 4. 24.
50) *Izvestiya*, 1996. 1. 29 ; *Krasnaya zvezda*, 1996. 4. 26.
51) *Segodnya*, 1996. 4. 12, s. 1.

이해할 수 있으나, 국제적 약속은 준수되어야 할 것이다. 이런 점에서 옐친 대통령은 약 19km의 국경선이 획정되지 않으면 러·중 동부국경 전체에 우려가 남는 결과로 되며, 그 경우 정치적·경제적으로 손실을 입는 것은 러시아극동이라고 경고하고 있다.[52]

국경선 획정은 모스크바·중앙정부의 전관사항이며, 러시아가 현재 중국과의 전략적 관계를 중요시하고 있음을 감안할 때, 동부국경협정과 국경획정원칙을 완전히 무시할 수는 없었다. 결국 1997년 11월 옐친의 중국방문을 통해 3도의 영유권 귀속문제에 대해서는 계속 협의하되, 3도를 포함하여 문제가 되었던 중국측에 편입되는 19km의 국경지대에 대해서도 중국측과 공동 개발한다는 원칙을 확인하는 선에서 국경문제를 일단락 지었다.

그러나 「21세기를 향한 전략적 동반자관계」를 지향하는 모스크바와 러시아극동의 중국에 대한 감정에는 메우기 어려운 깊은 골이 놓여 있으며, 더욱이 모스크바와 북경간의 이해관계도 완전히 일치한다고 볼 수 없기 때문에, 국경획정문제가 완전히 타결되는 데에는 앞으로도 적지 않은 시일이 소요될 것으로 보인다.[53]

---

52) *Izvestiya*, 1996. 4. 30.

53) 나즈라쩬코 지사는 옐친에 의해 1991년 10월 연해변강 지사에 임명되어 그 동안 옐친과 우호관계를 유지하여 왔으나, 1995년 12월 민선지사로 선출된 이후 국경획정문제, 변강내 자원개발권, 사유화 조치 등을 둘러싸고 중앙정부와 대립하여 왔다. 이에 따라 옐친은 나즈라쩬코의 중앙정부 보조금 운용권한과 대통령명령 수행권한을 박탈하고 그 권한을 연해변강 보안국(FSB) 지부장에게 이양(97. 6. 6)하는 동시에, 연해변강의 극심한 경제난, 치안부재 등 경제·사회불안의 책임을 물어 넴쪼프 제1부총리를 현지에 파견하여 진상을 조사(6. 11)하는 등 나즈라쩬코 지사의 해임을 추진하고 있다. 이에 대해 나즈라쩬코는 전력난 악화 등 경제난은 중앙정부의 재정지원 결핍에서 비롯된 것이라면서 반발하면서, 연방 대통령에게는 민선된 지방행정수반을 해임할 수 있는 권한이 없다는 점을 강조하고 있다. 상황이 악화될 경우, 이 문제가 중앙과 지방정부간의 대립으로 전국적으로 확산될 가능성도 있으며, 나즈라쩬코가 변강 주민들에게 직접 신임을 묻는다는 방침을 세우고 자진 사임하고 지사선거를 조기 실시할 가능성도 있을 것으로 전망된다.

4. 군축문제

러·중 양국의 관계발전과 함께 양국간 국경지대에서의 신뢰구축과 군축 실현을 위한 노력이 모색되어 왔다. 1989년 5월 고르바쵸프 방중시의 소·중 공동성명에서는 양국이 국경지대에서의 병력감축과 신뢰구축조치 실시를 위해 상호 노력할 것임이 천명되었으며,[54] 이듬해 4월 이붕 총리의 방소시에는 「소·중 국경지대에서의 병력 상호 감축과 군사분야 신뢰 강화의 지도원칙에 관한 정부간 협정」이 조인되었다.[55]

그후 1991년 5월의 소·중 공동성명은 병력삭감과 신뢰강화조치에 관해 "실질적 성과를 거두기 위해 정력적인 협의를 계속한다"고 명시하였으나, 구체적인 성과가 발표되지는 않았다.[56] 그러나 소련방 해체이후 협상이 본격화되기 시작하여 1992년 12월 옐친 방중시에는 2000년까지의 단계적 병력삭감을 포함한 「국경지대 병력감축과 신뢰강화에 관한 정부간 각서」가 조인되고, "이들 문제에 관한 정부간 협정의 작성을 1994년말까지 완료할 것"임을 명기함으로써 구체적인 진전을 보기 시작하였다.[57]

그러나 실제로 협상은 국경병력 감축과 관련하여 양국간 국경병력배치의 차이로 인해 난항을 겪고 있었다. 이미 1992년 12월 양측은 국경병력 감축과 신뢰구축의 대상지역을 규정하면서 국경지대의 범위를 국경선의 쌍방 각 100km이내 지역으로 한다는데 합의하였으나,[58] 실제로 100km이내 지역

54) *Vestnik ministerstva inostrannykh del SSSR*, No. 11, 1989. 7. 15, s. 26. 공동성명에 따라 병력감축·신뢰구축을 위한 소·중 협상이 1989년 11월부터 개시되었으며, 소련방 해체이후에는 카자흐스탄, 키르키스탄, 타지키스탄도 참가하였다.

55) *Vestnik ministerstva inostrannykh del SSSR*, No. 9, 1990. 5. 15, s. 28.

56) *Vestnik ministerstva inostrannykh del SSSR*, No. 11, 1991. 6. 15, s. 7.

57) 「RPロシア·ニュス」, 第4605號, 1992年 12月 4日, p. 1 ; 第4616號, 1992年 12月 21日, p. 2.

58) 1992년 12월 옐친 대통령의 방중 전에 종료한 제8차 국경지대 병력삭감·신뢰강화교섭에 참가한 러시아대표 로슈코프는 병력감축 대상지역을 국경에서 각 100km 이내로 한다는 합의에 도달하였다고 밝혔으며, 감축대상은 전차, 장갑차, 전투기, 하천용 해군선박, 전술핵, 미사일, 화포 등 공격무기와 국경경비대라고 언명하였다. *Izvestiya*, 1992. 12. 2. s. 5

의 병력배치 현황이 양측간에 판이하게 달랐기 때문에, 이를 실현하는 데 어려움이 많았던 것이다.

즉 러시아 측은 동부국경에서 물류수송의 핵심인 시베리아철도가 국경을 따라 놓여있을 뿐만 아니라 하바롭스크 등 정치·경제적 중심도시들과 많은 중요 방위대상시설과 지역이 국경지대에 존재하고 있기 때문에, 당연히 국경방위의 주력도 국경지대 100km 이내에 전개되어 있다. 반면에 중국 측은 강력한 소련의 기갑군단을 국경선에서 저지할 수 없다는 인식에서 소련군을 내지(內地)로 깊숙이 끌어들여 타격 한다는 인민전쟁전략에 입각하여 주력야전군을 국경지대보다 약 400km 떨어진 곳에 후방배치하고 있다. 따라서 1992년 양측이 100km 이내의 국경지대를 국경 군사력 감축대상으로 합의하였음에도 불구하고, 이와 같은 입장 차이로 인해 이를 실현하는데 어려움이 있었던 것이다.[59]

이런 상황에서 협상이 어려운 군축문제와 분리하여 신뢰구축문제를 따로 협상할 필요가 생겨, 러·중 양국은 1995년 1월부터 신뢰구축문제와 군축문제를 분리하여 교섭을 진행하게 되었다. 그 결과 1995년 6월 이붕 방러시에 발표된 공동성명에서는 국경지대 신뢰구축조치에 관한 협정을 군축협정과는 별개의 독립적인 문서로서 준비하는 것이 타당하다고 명기되고,[60] 마침내 1996년 4월 옐친 방중시에는 「국경지대에서 군사분야의 신뢰 강화에 관한 5개국 협정」을 상해에서 조인(4. 26)하였다.[61] 협정의 전문과

59) 1995년 5월에 북경을 방문한 그라쵸프 국방장관은 국경선 100km이내에서의 병력삭감문제로 국경병력감축협상이 난항을 겪고 있다고 말하였다. *Krasnaya zvezda*, 1995. 5. 18, s. 1.

60) *Diplomaticheskiy vestnik*, 1995. 7. 7, s. 5.

61) 옐친 대통령이 4월 25일 북경에서 공동성명을 발표한 후 곧바로 상해로 옮겨 5개국 신뢰구축협정을 체결한 것은 중국측의 요망에 의한 것이었다고 한다. 강택민은 중국 경제발전의 거점이며 금융경제의 중심지인 상해를 CIS 국가 대통령들에게 보여줌으로써 중국과의 경제교류 필요성·중요성을 각인시키려는 의도를 갖고 있었다. 실제로 강택민은 CIS 각국 대통령들과 개별 회담을 갖고 경제교류 활성화 등을 합의하였고, 옐친도 상해시장 등과 회담하면서 세계와 사유재산제도 등에 대해 관심을 표명하였다. 상해에서의 각국 지도자의 동향에 대해서는 *Segodnya*, 1996. 4. 27.

소련의 패권주의에 대항하여 발표된 1972년 미·중 공동성명이 상해에서 발표되었음을 감안할 때, 상해에서 신뢰구축협정이 체결된 것은 러·중 동반자관계를 미국에 과시하는 신호라는 상징적 의미도 있을 것이다.

상세한 내용을 보도한 러시아측 간행물은 없으나, 군사정보 교환, 군사연습과 부대활동의 사전통고 등 군사활동의 투명성을 높이는 내용이었다고 추측된다.[62]

한편 국경병력 감축협정은 1996년 11월 프리마코프 외무장관의 방중시에 타결되어,[63] 1997년 4월 강택민의 러시아 방문시 모스크바에서 러시아·카자흐스탄·키르키스탄·타지키스탄·중국 등 5개국간에 서명(4. 24)되었다. 협정의 내용은 공개되지 않았으나, 「독립신문」이 확인한 바로는 전장 7,000km 이상의 국경지대에서 쌍방 100km이내에 전개하는 병력의 수를 (2002년까지) 총 26만800명 이하로 하는데, 중국이 13만400명, 러시아·카자흐스탄·키르기스탄·타지키스탄을 포함한 13만400명으로 하며, 지상군, 전선배치 항공부대 및 방공군 항공부대만을 대상으로 한다. 군사력의 전략적 구성요소, 전략미사일군, 해군, 장거리항공부대 및 방공군미사일부대에 대해서는 언급하지 않았다고 한다.[64]

한편 신뢰구축협정과 군축협정과 관련, 러시아극동지역에서는 안보위기감을 느껴 반발하고 있으나,[65] 모스크바는 손해볼 것이 없다는 입장을 강조하고 있다. 예컨대 크레믈린의 입장은 아니지만, 「이즈베스찌야」는 러시아 외무당국자의 말을 인용하면서 협정 실시에 의해 국경지대에 진공이 생

62) *Krasnaya zvezda*, 1996. 4. 30, s. 3. 일본측 연구에 의하면 5개국 신뢰구축 강화협정은 쌍방 국경선의 100km이내의 국경지대에서 ① 무력불행사와 무력에 의한 위협 금지, ② 연습의 상호통보, ③ 일정규모 이상의 군사연습에의 상호 감시단 파견, ④ 상대국을 목표로 한 군사연습 금지, ⑤ 군사연습의 규모, 지리적 범위, 회수의 제한, ⑥ 국경경비대의 인원, 구성, 주요 무기에 관한 정보교환, ⑦ 국경침범자에 대한 비인도적·폭력적 저지 금지 등이 규정되었으며, 더욱이 협정내용 위반이 우려될 경우에는 상대국에 질문권을 갖고 질문을 받은 측은 7일 이내(긴급시에는 2일 이내) 회답하는 의무도 명기되었다고 한다. 齊藤元秀, "ロシアの對中「戰略的パートナーシップ」外交の構造," pp. 15~16.

63) 전기침 중국 외무장관은 국경병력 감축협정이 이미 타결되었으며, 1997년 봄 강택민 총서기의 방러시에 체결될 것이라고 밝혔다. *Izvestiya*, 1996. 11. 22, s. 3. 1996년 12월 이붕 총리의 모스크바 방문시에도 병력감축협정이 이미 타결되었으며, 1997년 러·중 정상회담에서 조인될 것임을 확인하였다. *Segodnya*, 1996. 12. 28, s. 1

64) *Nezavisimaya gazeta*, 1997. 4. 25 ; *Rossiyskaya gazeta*, 1997. 4. 25.

65) *Moscow News*, April 18~24, 1996.

기는 것은 아니며, 러시아군은 방위에 충분한 병력을 국경에 전개하고 있다고 보도하고, 동시에 "합의 달성을 서두른 것은 중국측"이라면서, 러시아가 중국의 병력감축을 보충할 신무기를 중국에 공급하고 있기 때문이라는 러시아전문가의 견해를 소개하고 있다.[66]

일본 방위연구소 연구자의 분석에 의하면, 현재 러시아군은 국방예산 부족 등으로 150만 군대를 120만으로 삭감하여야만 하는 상황에 있는데, 19만 극동군의 경우 이미 2만5,000명이 삭감되었기 때문에, 군 전체의 20% 병력 삭감을 감안하면 별다른 노력 없이 협정의 13만여명 수준을 달성할 수 있으며, 중국측의 입장에서도 감축이 전혀 문제가 되지 않는 규모라고 한다. 따라서 러·중간의 군축협정은 군사적 의미보다는 광범위한 정치·전략적 의의속에서 파악되어야 한다고 주장하고 있다.[67]

그럼에도 불구하고 신뢰구축·군축협정에서 국경주변 100km를 완충지대로 설정하였다는 점만으로도 러시아가 중국보다 양보하여 협정을 성사시켰다는 것을 부인하기 어려울 것이다. 중국과의 신뢰구축·군축협정을 체결하려 한 크레믈린 당국의 전략적 고려를 이해하지 못하는 것은 아니지만, 「독립신문」이 우려하고 있듯이, 러시아극동의 군사·안보적 위기 의식은 신뢰구축·군축협정에도 불구하고 앞으로도 계속 증폭될 소지가 크다.[68]

---

66) *Izvestiya*, 1996. 11. 20, s. 3.

67) 茅原郁生, "政治戰略的な絆を強めながら'西'へ向かう中ロ," 「世界週報」, 1997年 6月 24日, p. 19. 정치·전략적 의의로서 ① 국경지역의 안전 확보를 통해 국내문제에 치중할 수 있다. 특히 중국은 대외전략의 중점을 대미관계과 동남아에 둘 수 있게 되었다. ② 러·중 군사협력(무기이전)이 가속화된다. ③ 중국의 서북국경지역이 안정화된다. ④ 중국 스스로의 병력감축계획 실현에 긍정적인 영향을 미친다.

68) 「독립신문」은 러시아연방군의 전투태세가 러시아의 원조로 장비 근대화에 노력해 온 중국인민해방군과 비교할 때, 언급할 필요가 없을 정도로 병력은 부족하고 장비는 노후화 되었다고 강조하고 있다. *Nezavisimaya gazeta*, 1997. 4. 25.

III. 전략적 동반자관계의 형성 배경 및 전망

「전략적 동반자관계」는 적어도 러시아에게 있어서 CIS 국가들과의 동맹을 제외한다면 최상의 국가관계이며, 정치·경제·군사 등 제반분야에서 최상의 협력관계를 유지하는 것을 말한다.

러·중 양국이 「전략적 동반자관계」를 선언한 배경은 다음과 같이 분석된다. 우선 러시아의 입장부터 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 세계전략 차원에서 중국과의 특별한 협조관계를 유지할 필요성이다. 러시아는 미국과의 「대등한 동반자관계」 수립을 천명하고 여타 강대국과의 전방위적 선린등거리외교를 추진하고 있으나, 중국과의 「특별한 관계」를 천명하고 그 발전 가능성을 시사함으로써 NATO의 동방 확대로 상징되는 유럽방면에서의 대러시아 압박을 중국카드를 통해 희석시킬 뿐만 아니라, 러시아의 국제적 입지를 강화할 수 있다. 즉 신국제질서하에서 상대적으로 약세에 있는 러시아가 일반적으로 가장 위협시되는 중국과의 제휴를 통해 자신의 입지를 확보하려는 전략인 것이다. 과거 중·소동맹의 심리적 효과를 노림으로써 미국으로부터 실리를 취하고,[69] 일본으로 하여금 대러 관계개선 필요성을 느끼게 하는 것이다. 중국을 통한 러시아의 입지 확보 전략이다.

둘째, 동북아지역전략 차원에서 미·일의 신안보동맹에 대응하고, 나아가 중국의 입지를 약화시킬 필요성이다. 러·중 협력을 통한 대미·일 견제라는 구상은 1991년 5월 강택민 방소시의 공동성명에서도 나타났지만, 현재의 러·중 제휴는 예전과 달리 미·일의 반발이 중국에 집중될 수 있다는 점에서 러시아로서는 효과적이라 할 수 있다. 즉 미국과 중국간의 불신을 조장

69) 예컨대 미국이 러시아를 G-7에 정식 참가시켜 G-8으로 만든 데에는 러·중관계를 이간시키려는 미국의 대중전략 때문이었다는 관측도 있다. 名越健郎, "ロシアの實力不足を如實に示デしたデンバーサミット," 「世界週報」, 1997年 7月 15日, p. 9.

하고, 일본의 대중국 경계심을 자극하는 효과로 나타난다. 고도의 이이제이(以夷制夷) 전략이라 할 수 있다.

셋째, 극동시베리아개발을 위한 외부적 환경 조성 필요성이다. 명실공히 아·태 지역국가로서의 입지 확보를 위해서는 극동시베리아개발이 필요불가결하고, 이를 위해서는 인접국과의 선린우호협력이 긴요하다.

넷째, 실리 추구 필요성이다. 현재 러시아의 무기거래에서 최대의 파트너인 중국에의 무기수출을 통해 외화를 획득할 수 있을 뿐만 아니라, 무기수출은 정치·군사적 영향력 행사로 어어질 수 있다. 또한 방대한 중국시장에 대한 접근 필요성이다. 구미에서는 러시아 상품을 외면하고 있지만 중국은 러시아 제품을 수입하고 있으며, 원자력발전 등 에너지산업을 중심으로 경제협력이 모색·확대되고 있다.

한편 중국측 배경은 러시아측 배경과 동상이몽(同床異夢)의 측면이 강한데 다음과 같다. 첫째, 중국의 패권화를 우려한 미·일 안보협력 강화 움직임에 중·러 연합으로 대처할 필요성이다. 미국에 대해 중국을 당연한 것으로 생각하지 말라는 경고인 동시에, 중·소동맹의 역사적·심리적 유산을 도구로 하여 미국이 대중국 참여정책(engagement policy)을 지속적으로 추진하도록 하려는 것이다.[70]

둘째, 국내발전을 위한 국경지역 안정화 필요성이다. 특히 포스트 등소평시대에 중국으로서는 강택민체제의 대외관계 안정성을 과시할 필요가 있으며, 이를 외교성과로서 내외에 과시할 필요가 있다.

셋째, 중국의 실리적 필요성이다. 특히 중국에는 대러 접근 자체를 유도하는 요인이 강하다. 「인민전쟁」 개념에 입각한 군사전략을 1985년이후 「유한국부전쟁」 개념으로 전환하면서 중국은 화력, 기동력 및 원거리 투사능력에 중점을 둔 국방현대화계획을 실시하고 있으나, 자국 방위산업의 낙

70) 러·중관계를 미국에 대한 견제용으로 활용하는 측면은 중국이 러시아보다 강한 것으로 보인다. 예컨대 1997년 모스크바 정상회담에서의 공동성명에서 미국을 지칭하지는 않았지만 「패권주의·강권정치」에 대한 경계를 포함시키고 난 후 중국은 이를 중국의 평화5원칙의 연장으로서 중국 외교의 승리로 평가하였다. 「北京週報」, 1997年 5月 13日.

후로 외국으로부터의 무기·기술 도입이 불가피하게 되었다. 그러나 중국의 군사력 증강을 우려하여 중국에의 무기수출이나 기술이전을 꺼려하는 상황에서 러시아와의 군사교류는 거의 유일한 출구이다. 더욱이 중국의 무기체계 대부분이 구소련의 군사기술에 의존하고 있기 때문에, 러시아 장비와 기술도입은 매우 효과적이다.

한편 강택민(江澤民) 주석, 이붕(李鵬) 총리, 이남청(李嵐清) 부총리, 전기침(錢其琛) 부총리·외교부장, 추가화(鄒家華) 부총리, 이귀선(李貴鮮) 국무위원, 송건(宋健) 국무위원, 유화청(劉華清) 중앙군사위 제1부주석, 엽선평(葉選平) 전국정치협상회의 부주석, 위건행(尉健行) 북경시 당서기, 원숭무(阮崇武) 해남성장, 정형고(丁衡高) 국가군사과학기술위 주임, 이숙쟁(李淑錚) 공산당 중앙대외연락부장, 이철영(李鐵映) 국무위원 등 중국 최고지도부의 다수가 소련유학 경험을 가지고 있다는 사실은 중국 정부내 친 러시아적 분위기를 형성하게 된다.[71] 즉 소련유학 경험으로 인한 중국 지도층의 친 러시아 성향과 무기체계의 상합성, 여타 국가로부터의 무기구입 한계, 러시아의 제공능력 등이 어우러져 러·중 협력 분위기를 조성하고 있는 것이다.

러·중 양국이 미·일의 신안보동맹과 NATO의 동방 확대 등을 군사블록 강화로 간주하고 이에 공동 대처할 필요성을 점차 절감하게 될 경우, 군사동맹의 차원으로까지 발전할 가능성을 결코 배제할 수 없으나, 동시에 러·중관계 발전에는 상당한 제약요소가 존재하고 있다.

첫째, 양국은 냉전시기의 중·소 군사대결을 비롯하여 역사적·민족적으로 뿌리 깊은 불신을 안고 있다. 이로 인해 프리마코프 외무장관의 측근의 말에 따르면, 옐친 대통령의 조언자들은 중국과의 협력관계 발전을 말하면서도 머리 속으로는 아시아에서 러시아의 전략적 동반자로서 인도를 생각하고 있다고 한다.[72]

둘째, 러·중 전략적 동반자관계는 명백히 미국에 대한 견제라는 측면을

71) 陳潔華, "太い人脈に支えられて「密月」に戻った中ロ關係," 「世界週報」, 1996年 7月 30日, p. 24.

72) *The Strait Times*, April 18, 1996.

배경에 깔고 있으나, 러·중 어느 국가도 미국과의 대결을 원하지 않기 때문에, 러·중간의 관계는 결국 한계를 가질 수밖에 없다. 즉 러시아나 중국이나 모두 대미관계가 우선 이며, 따라서 미국과의 관계가 개선되면 미국을 견제하는 러·중간의 전략적 제휴라는 구상은 순식간에 사라져버릴 수도 있다는 의미이다.[73] 예컨대 중국 「인민일보」는 중·러관계를 "창끝을 제3국에 향하지 않는 새로운 형태의 국가관계"로 규정하고 중·러관계 긴밀화를 "중국의 다각적 외교활동의 일환"으로 강조하고 있다.[74]

셋째, 양국의 배경을 살피면서도 지적되었으나, 양국은 공히 양국관계 발전을 통해 그 자체의 실리를 얻으려는 측면과 동시에 상대방을 폄하함으로써 스스로 서방의 지원을 확보하려는 이중성을 공유하고 있다. 특히 러시아의 경우, 중국과의 협력 강화에 반발하는 국내여론도 적지 않다.

그것은 중국이 러시아의 군사기술을 이용하여 전투기, 미사일, 야포와 같은 자국산 주요 대외판매품목의 성능을 제고시킴으로써 장차 세계무기시장에 러시아의 경쟁국으로 등장할 가능성에 대한 우려에서부터 중국에 대한 무기판매가 결과적으로 러시아에 대한 화살로 되어 돌아올 가능성에 대한 우려에 이르기까지 다양한 형태로 나타나고 있다. 중국의 패권화 가능성에 대한 우려인 것이다.

예컨대 바투린(Yuriy M. Baturin) 국가안전보장담당 대통령보좌관을 중

73) 이와 관련하여 「이즈베스찌야」의 다음과 같은 논평은 흥미롭다: "옐친 대통령은 NATO가 러시아 서부 국경 쪽으로 진출하여 대러시아 「블럭」을 형성할 경우, 모스크바는 이에 대응하여 동양에서 동맹자를 찾을 것이라고 클린턴 대통령을 위협한 바 있다.…그러나 러시아는 동양국가들과 손잡고 대서방 블록을 형성할 수도 NATO에 대응할 수도 없을 것이다. 오늘날 러시아는 러시아를 중심으로 다른 나라를 결집시킬 수 있는 힘을 지니고 있지 않다. 러시아가 다른 나라들에 줄 수 있는 것이 무엇인가?-차관, 투자, 정치적 영향력? 러시아는 스스로 원조를 필요로 하고 있다. 러시아는 치밀한 동방정책을 세우지도 않고 동양국가들과 「전략적 동반관계」를 맺자고 주장하고 있으나, 이 주장이 서방에 실제적 영향력을 발휘할 수는 없을 것이다. 인도와 중국은 러시아가 주장하고 있는 것 같은 「동맹자 러시아」를 필요로 하고 있지 않다. 이들 양국에게 러시아는 자국 생산의 생필품 판매시장, 무기와 생산원료 구입처 등의 의미만을 지니고 있을 뿐이다.…크레믈린의 「동양 블럭」 계획은 실현될 수 없다." *Izvestiya*, 1997. 3. 27, s. 1.

74) 「人民日報」, 1997年 4月 28日.

심으로 작성한 안보교서 초안에서는 군사·정치정세를 분석하면서, 중앙아시아·카프카스지역에 대한 서방과 이슬람국가들의 침투, NATO의 동방확대, 중국의 잠재적 위협이라는 3가지를 우려할 만한 문제로서 열거하고, 특히 중국의 잠재적 위협을 설명하면서 러시아극동의 유럽러시아로터의 분리경향과 인접국으로의 경제지향이 나타나고 있는 상황에서 "최대의 잠재적 위협으로 되는 것은 극동에서 경제적·인구적으로 팽창하기 시작한 중국이다"고 명시하였다.[75]

또한 러시아 미국·캐나다연구소 보가투로프 박사는 러·중간 재래식전쟁이 발발할 가능성을 지적하면서 러시아가 아·태지역의 평화와 안정에 덜 위협적인 국가에게 무기를 수출할 수 있는 대안을 찾음으로써 러시아 군부가 대중국 무기수출에 의존하지 않도록 해야 한다고 주장하고 있다. 즉 중국은 현재에도 러시아 국경지역에 2,700대의 항공기를 배치하고 있고 중국내 100여개 미사일기지 가운데 절반이 북부지방에 배치되어 있는데, 중국이 현재 가상적국으로서 미국과 일본을 거론하고 있지만, 미국은 도저히 중국의 상대가 되지 않고, 일본도 중국의 미사일로서 도달할 수는 있지만 해군력의 후진성을 고려할 때 지상군의 작전반경 밖에 있다는 것이다. 결국 중국 지상군의 가상위협은 여전히 러시아밖에 없으며, 더욱이 중·러간 국경분쟁 소지가 완전히 해소된 것도 아니기 때문에 국경분쟁이 발발할 가능성도 있으며, 장래의 국경분쟁은 핵전쟁이 아니라 재래식 전쟁으로 나타나고, 그 경우 열세에 있는 러시아가 불리하게 된다는 인식이다.[76]

또한 옐친의 북경방문시 개최된 러·중 정상회담 첫날 간행된 러시아의 「독립신문」도 "북경에 대한 러시아의 무기매각"이라는 제하의 기사에서 러시아 군산복합체의 요청에 의해 추진하고 있는 대중국 무기매각이 중국의 군사대국화를 우려하는 주변국과의 러시아와의 관계를 훼손할 뿐만 아

75) *Nezavisimaya gazeta-stsenariy*, 1996. 5. 23, s. 2. NATO의 동방 확대문제는 약간의 어구 수정 후에 교서의 내용으로 포함되었으나 다른 두가지 문제는 정식 교서 발표시에는 빠졌다.

76) 알렉세이 보가투로프, "러시아의 새로운 안보관심과 극동군사력의 장래," 한국전략문제연구소 학술대회(1996. 8. 27) 발표논문, pp. 2~3.

니라, 러시아의 안전을 위협하는 원인이 된다고 지적하고 대중 무기매각정책의 재고를 강력하게 요청하였다.[77]

더욱이 러시아에서는 극동지역의 경제적·인구적 측면을 고려한 중국위협론도 강력하게 제기되고 있다. 극동시베리아지역은 1991년말까지 연방정부의 높은 임금 등 인구유인정책으로 꾸준히 인구가 증가하였으나, 최근 슬라브인의 유럽지역으로의 역이주와 인구의 자연증가율 감소로 인해 인구감소 추세에 있다.[78] 따라서 노동력 부족지역인 러시아 극동지역에 대해 중국은 자기나라 잉여노동인구의 수출지역으로 생각하게 되었으며,[79] 이로 인해 유입된 중국 인구가 야기시키는 각종 사회·경제적 문제에 대한 불만과 중국의 영토적 팽창주의에 대한 위기감이 러시아 측에 팽배하게 되었다.[80] 현재 인접한 중국 동북 3성의 1억 인구(흑룡강성 3,600만명, 길림성 2,500만명, 요령성 4,000만명)에 비하면, 극동인구은 약 800만으로서 극동지역의 중국인에 대한 위기의식은 클 수밖에 없다.[81]

---

77) *Nezavisimaya gazeta*, 1996. 4. 24. 이외에도 중국에의 무기매각에 대한 러시아 국내에서의 우려는 Viktor Stefashin, "Sovremennaya voennaya doktrina Kitaya," *Voennaya mysl'*, No. 1, 1993, s. 68 ; "Kitai na poroge X XI veka," *Izvestiya*, 1996. 4. 24, s. 4 ; Sergey Trush, "Prodazha rossiyskogo oruzhiya Pekinu : rezony i opaseniya," *Nezavisimaya voennoe obozrenie*, 1996. 7. 25, s. 1~2.

78) 한종만, "러시아 연방정부와 지방정부의 극동지역 개발계획 : 가능성과 한계점," 「중소연구」, 제20권 제2호(1996년 여름), p. 28.

79) M. L. 티타렌코, "극동의 사회경제적 변화와 러·한관계 : 러시아 측 관점," 「중소연구」, 제20권 제2호(1996년 여름), p. 279.

80) I. D. 스코르바츄크, "소련붕괴 이후 극동지역의 정치변화와 현황," 「중소연구」, 제20권 제2호(1996년 여름), p. 61. 1997년 4월 25일 러시아 내무부의 발표에 의하면, 극동지역에 1994년 공식 이주자로 등록된 중국인의 수는 약 7만 명이었으나, 현재는 불법 입국·체류자가 급증하면서 100만명이 넘는 중국이 거주하고 있으며, 이들은 농사를 짓거나 극동지역 상권을 장악하고 있고, 나호트카시에는 러시아 최초의 차이나타운을 건설하기 시작(96. 11)하였다고 한다. 이에 따라 1994년 1월부터 러시아는 중국인 입국자에 대해 비자를 요구하고 불법입국자를 색출하여 강제 송환하고 있다. 최근 중국인이 합법적 체류 허가를 얻기 위한 수단으로 위장결혼을 하는 사례도 증가하고 있어, 이샤에프 하바롭스크변강 지사는 러시아인과 결혼한 중국인의 영주권 부여를 제한할 것을 주장(96. 12)하였다.

81) 러시아 극동지역의 인구밀도는 평균 1㎢에 1.3명에 불과하고, 한국은 449명, 일본

하바롭스크 변강의 이샤에프 지사는 국경의 현황에 대한 「적성」지 기자의 질문에 대해서 다음과 같이 설명하였다 : "엄청난 중국인이 하바롭스크 변강으로의 이주를 결심하고 있다. 그들은 여기에서 상품판매와 매점매석 등을 행하고 있다. 그것이 합법적이기는 하지만, 변강의 이익을 훼손하고 있는 것이다. 수많은 중국인이 여기에서 밀수를 행하고 여권과 관세제도를 침해하고 치안을 악화시켰다. 우리들은 이러한 상황을 단속하고 있다. 예전에 외무장관 코지레프가 나에게 당신은 외국인의 권리를 침해하고 있다고 말하였으나, 나는 러시아인의 권리를 지키고 있다고 답하였다. 이 문제에 대해서는 군인들도 전면적으로 이해하고 있다."[82]

변화하고 있는 국제환경속에서 국력신장을 위한 전략적 선택으로서 러시아가 취한 중국과의 「전략적 동반자관계」는 발전의 한계를 가질 수밖에 없다.[83] 러시아로서는 중국카드를 통해 중국을 견제하면서 실리를 취하기 위한 선택임에도 불구하고, 러시아를 이용하여 실리를 취하려는 중국의 동상이몽(同床異夢)이 실현될 가능성이 크다는 점에서, 중국의 패권화가 가시화 되면 될수록 점차 러·중간의 응집력도 저하될 것이다.

328명, 북한 178명, 중국 83명이다. 현재 극동지역의 인구학적 잠재력은 그곳에 존재하는 자연의 부를 개간하고 이를 위해 필수적인 경제적 구조를 만드는데도 턱없이 부족하다. A. V. 오스트롭스키, "사회경제적 변화에 따른 대중의식구조의 변화," 「중소연구」, 제20권 제2호(1996년 여름), p. 153.

82) *Krasnaya zvezda*, 1996. 12. 4, s. 3. 이샤에프 지사는 "러시아극동을 오가는 중국인에 대해 중국의 급속한 팽창이라는 위험한 징조로 보는가 또는 러·중간의 정상적인 상호관계의 한 과정으로 보는가"라는 기자의 질문에 대해서는 다음과 같이 답하였다 : "그러한 징조는 있다. 정상적인 과정이라고 말하는 사람들은 형성되고 있는 상황을 과소평가하고 있다. 이웃사람과 평화롭게 살면서 경제관계를 발전시키지 않으면 안되나, 자국의 이익을 잊어서는 안된다. 나는 국경협정의 수정을 주장하는 사람들도 중국의 투자만이 러시아극동을 구한다고 믿고 있는 사람도 모두 이해할 수 없다." *Segodnya*, 1996. 7. 25, s. 5.

83) 문흥호 교수도 중·러가 현재 「느슨한 차원의 정치적 연대」 이상을 추구하고 있지 않기 때문에, 중·러관계가 단순한 우호협력 차원에서 더 나아가 국제무대에서의 반미 연대와 같은 성격을 띠고 있는 것은 사실이나, 이를 지나치게 확대 해석할 필요는 없다고 평가하고 있다. 문흥호, 「13억인의 미래 : 중국은 과연 하나인가?」 (서울 : 도서출판 당대, 1996), p. 239.

러·중이 상호 실리를 얻는 동상(同床)의 측면도 무시할 수 없을 것이나, 러·중간의 「전략적 동반자관계」는 러시아와 중국이 공히 이익을 얻을 수 있는 시간의 범위 내에서만 작동하는 한시적 성격을 갖고 있는 것으로 보인다.

Ⅳ. 한반도에의 영향요인

러·중 전략적 동반자관계가 한반도의 통일·안보환경에 미치는 영향은 보다 복잡한 분석을 필요로 한다. 적어도 러·중관계가 동북아시아 국제정세를 규정짓는 매우 중요한 변수임을 감안할 때, 러·중간의 전략적 동반자관계가 한반도정세에 미치는 영향이 적지 않을 것임은 재론의 여지가 없을 것이다. 특히 중국과 러시아의 북한과의 정치·외교·경제·군사적 관계를 고려할 때, 그 함의는 더욱 클 것이다.

우선 러·중 동반자관계가 한반도정세에 미칠 부정적 영향을 상정해보면 다음과 같다.

첫째, 러·중 전략적 동반자관계가 미국에 대한 적대적인 국가결합으로 발전할 가능성이다. 그 경우 동북아 정세 전반이 냉전시대로 회귀될 것이고, 러시아와 중국에 대한 한국의 기존의 선린관계도 재규정될 수밖에 없을 것이다. 특히 북한의 체제존립을 필요로 할 것이므로 러·중의 대북한 지원이 강화되고, 따라서 북한체제는 안정화될 수 있을 것이다. 그러나 앞에서 논하였듯이 러·중 전략적 동반자관계가 이해관계의 전면적 일치를 바탕으로 동맹차원으로 발전할 가능성이 없을 뿐만 아니라, 러시아와 중국 가운데 어느 국가도 미국과의 대립을 결코 원하지 않고 오히려 러·중 동반자관계가 대미협조를 전제로 하고 있다고 말할 수 있기 때문에, 그 가능성은 사실상 희박하다.

둘째, 러시아와 중국이 한반도문제에 공동 개입할 가능성이다. 그러나 한반도에 대한 러·중의 이해관계는 한반도에 대한 영향력 경쟁이라는 측

면에서 볼 때, 상합되는 측면보다 제로·섬·게임적인 측면이 강하다고 할 있다. 따라서 그 가능성 또한 역시 희박하다고 할 수 있다. 다만 러시아와 중국이 북한의 체제존립을 당면한 전략적 공동목표로 상정할 경우, 한국의 대북·통일정책에 미치는 영향력은 심대할 것이다. 러·중이 북한의 체제존립을 공동 추구할 가능성은 다음과 같은 경우를 상정해 볼 수 있을 것이다. 예컨대, 북한의 체제붕괴가 조기화되어 러·중이 개입할 여지가 거의 없다고 판단할 경우이다. 북한체제가 조기 붕괴되고 남북한 통일이 가속화되면, 그 과정에서 러시아와 중국이 관여할 여지가 크지 않을 것이고, 따라서 이를 저지하거나 지연시킬 공동 필요성을 느낄 수도 있을 것이다.[84]

따라서 전체적으로 보아, 러·중 전략적 동반자관계 자체가 한반도정세에 미칠 부정적 영향은 사실상 그다지 크지 않을 것으로 보인다. 다만 러·중 관계발전의 상징성에 기초한 상징적·심리적 차원에서의 부정적 효과를 상정할 수 있는데, 한국의 러시아 및 중국과의 쌍무관계를 발전시켜 나감으로써 그와 같은 부정적 이미지를 개선·해소해 나갈 필요가 있다.

따라서 러·중 전략적 동반자관계 발전을 위험시하기보다는 이를 한국의 국익에 유리한 방향으로 유도하고 활용할 필요가 있다. 이러한 관점에서 러·중 동반자관계와 관련한 한국의 고려사항을 정치·외교, 군사, 경제 등 3가지 측면에서 살펴보면, 다음과 같다.

첫째, 러·중 제휴가 역내 역학관계에서 자국의 역내입지를 강화함으로써 미·일을 견제하려는 의미를 갖고 있기 때문에, 궁극적으로 러·중 관계발전은 역내 역학관계의 변동을 목표로 하고 있다. 한국은 러·중과의 쌍무관계를 발전시켜 나감으로써 변화되고 있는 주변 역학관계에 대응할 필요가 있다. 특히 러·중과의 쌍무관계 발전은 한국 주도의 남북통일에 대한 러·중의 지지를 유도하는 일차적인 조건이기도 하다.

둘째, 러·중간의 군사협력, 특히 무기거래가 활발하게 이루어지고 있는 상황에서 한·러, 한·중 군사협력의 폭과 수준을 점진적으로 강화해 나갈

84) 북한에서 급변사태가 발생할 경우, 상정해 볼 수 있는 러시아의 정책입장에 대해서는 강원식, 「한반도 통일과정에서 러시아의 역할」, 민족통일연구원 연구보고서 97-01 (서울 : 민족통일연구원, 1997) 참조.

필요가 있다. 이는 군사적 우호관계의 수립이 결과적으로 분쟁을 예방하게 될 뿐만 아니라, 구체적으로 볼 때, 상대방의 군사력에 대한 지식·정보 제고가 궁극적으로 국가안보의 주춧돌이 되고, 나아가서 북한의 군사능력을 약화시키는 간접적 방도가 되기 때문이다. 이 점에서 최근 일본이 중국의 러시아제 무기도입을 통한 군사대국화를 우려하여 러시아제 무기를 구입하기로 한 것은 시사하는 바 크다.[85]

셋째, 러·중 관계발전의 결과로서 극동시베리아 경제와 만주 경제가 부흥하게 되면, 그 효과가 한국의 경제에도 유리한 효과로 나타날 수 있다. 또한 러시아가 참여하게 되는 중국의 대규모 토목사업에 한국이 단독으로 또는 북한과 함께 동참함으로써 러시아 및 중국과의 쌍무관계를 발전시킬 뿐만 아니라 러·중·한 3자 또는 러·중·남북한 4자간 협력을 모색할 필요가 있다. 이와 같은 사업 참여는 어떤 의미에서 러·중 관계에 우리가 관여하는 효과를 낳게 되며 결과적으로 러·중관계의 있을 수 있는 한반도에 대한 부정적 효과를 최소화하는 담보가 될 수 있을 것이다.

따라서 적어도 러·중 관계발전이 한반도에 미칠 위험성은 크지 않을 것으로 생각된다. 그러나 러·중 동반자관계가 동상이몽의 관계이지만, 상호 실리를 위해 한반도의 희생을 요구하는 관계로 발전할 가능성을 경계하지 않으면 안된다. 예컨대 한반도의 분단이 유리한 것으로 합의가 이루어진다든지 또는 앞서 언급하였듯이 러시아와 중국이 북한의 체제존립을 당면한 전략적 공동목표로 상정할 경우이다. 이런 점에서 한국은 한반도의 통일이 결코 러시아와 중국의 국익에 손상을 주지 않는 것이라는 점을 강조하는 통일외교정책을 입안·추진할 필요가 있다.

85) 1997년 3월 13일 일본 방위청은 SU-27을 실험연구용으로 1998년 이후 몇 대 구입할 것이라 밝혔다. 이는 중국의 SU-27 라이센스 생산을 고려하여 중국의 군사력 증강에 대비하기 위한 차원이라고 한다. 「産經新聞」, 1997年 3月 13日.

북한체제의 대내적 위기와 대외적 대응

김 재 한*

◁목 차▷

Ⅰ. 서 론 : 대내 위기와 대외 갈등
Ⅱ. 북한의 대내 위기의 현황
Ⅲ. 대내 위기에 따른 북한의 대외적 대응
Ⅳ. 결 론

Ⅰ. 서 론 : 대내 위기와 대외 갈등

고대로부터 속죄양(贖罪羊)으로 관심을 돌려 내부로부터의 공격을 피하는 것은 종종 언급되어 왔다. 폭동이나 내전을 막기 위해 외부의 적을 만든다든지 또는 전쟁을 발발시킨다든지 하는 주장들이다. 특히 전쟁이나 위기는 국내의 특정 집단에게 상대적으로 많은 힘을 부여하는 경향이 있기 때문에 그 집단은 전쟁을 시작할 동기를 갖게 된다. 국내정적의 맹공을 피하기 위해 대외충돌을 야기할 수 있다는 것이다. 북한정권이 아주 불안정할 때 남침할 가능성이 크다는 주장도 같은 맥락에서이다.

이는 속죄양가설(scapegoat hypothesis) 또는 전환이론(diversionary

* 한림대 정치외교학과 교수

theory of war)으로 정리될 수 있다.[1] 그 기저에는 사회학에서 말하는 내부집단/외부집단(in-group/out-group)가설이나 갈등/결속(conflict/cohesion)가설이 깔려있다. 외부집단과의 갈등은 내부집단의 결속과 중앙집권화를 가져오는데, 외부집단과의 가장 강한 갈등으로 전쟁을 들 수 있다. 물론 전쟁은 내부결속이 아닌 내부와해를 가져올 수도 있다. 내부집단이 하나의 단위로 인식되고 그 구성원들이 그 단위의 보존을 가치 있는 것으로 인식하고 어느 정도의 결속력이 이미 있으며 외부위협이 그 집단의 부분이 아닌 전체를 위협하는 것으로 인식된다면 외부갈등은 내부집단의 결속을 가져오는 것으로 말해진다. 그렇지 않다면 외부갈등은 내부갈등을 증폭시킬 수 있다.

외부갈등이 내부결속을 가져온다는 주장은 집단구성원이 내부적 결속의 증대로 외부위협에 대응한다는 것을 전제로 하고 있다. 즉 "夫吳人與越人相惡也 當其同舟而濟過風 其相救也如左右手"이다.[2]

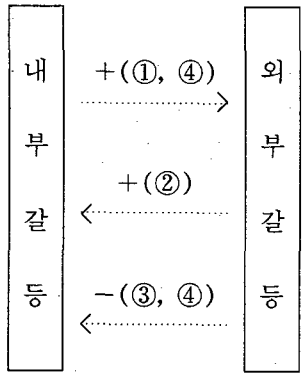
국기 동원(rally-around-the-flag) 현상은 미국 대통령의 인기가 위기시에 올라간다는 것을 말한다. 걸프전쟁때 쉽게 관찰되었다. 대통령선거를 앞두고 벌이는 미국의 대 이라크 무력시위도 현직 대통령의 재선전략으로 보는 것도 그러한 시각에서이다. '강력한 대통령' 이미지가 재선에 도움된다는 전제하에서이다. 북대서양조약기구(NATO)의 확대를 경계하는 러시아 옐친 대통령의 강경발언도 그러한 시각에서 관측되었다. NATO의 급작스런 팽창시도가 구체적으로 있었거나 동유럽국가들과 발트해국가들의 NATO 가입이 가시적인 상황도 아니었음에도 불구하고 강경정책을 언급한 것은 러시아 옐친 대통령이 재선을 의식하고 러시아 내 보수파의 지지를 얻으려는 전략으로 이해되었던 것이다.

일반적으로 불경기로 선거에서 패배가 예상될 때 집권당은 선거를 앞두

1) Jack Levy, "The Diversionary Theory of War : A Critique," Manus I. Midlarsky, ed., *Handbook of War Studies* (Boston : Unwin Hyman, 1989) ; Jack Levy, "Domestic Politics and War," Robert Rotberg and Theodore Rabb, eds, *The Origin and Prevention of Major Wars* (Cambridge : Cambridge University Press, 1988).

2) 『孫子兵法』 九地篇.

〈그림 1〉 내부갈등과 외부갈등



고 강경한 대외정책을 추진하여 위기를 조장하는 면이 있다는 점이 지적되고 있다. 물론 그러한 오해 때문에 강경한 정책을 추진하지 못한다는 주장도 있을 법하다.

내부갈등과 외부갈등과의 관계는 크게 네 가지로 구분될 수 있다. ① 어느 일국의 내부갈등은 잠재적 적국으로 하여금 그것을 기회로 삼아 군사적으로 개입하게 할 수 있다. 이는 내부갈등이 외부갈등을 가져오는 경우이다. 적대국이 상대국의 일시적 취약점을 노리고 침공하는 경우뿐만 아니라 상대국의 권력투쟁과 같은 내정에 간섭하기 위해 침공이 이루어지기도 한다. 1968년 체코슬로바키아의 내분이 소련의 침공을 가져온 것이라든가 1980년 이라크가 이란을 침공한 것을 예로 들 수 있다. 이 경우 내부갈등이 원인이고 외부갈등이 결과이다.

② 외부갈등이 내부갈등을 가져오는 것인데, 외국과의 전쟁이 국내에서의 혁명을 가져오는 것을 예로 들 수 있다. 러시아혁명의 경우처럼 외국과의 전쟁에서 오는 인력의 과잉동원과 세금의 과잉징수 등으로 불만이 고조되고 반대로 치안능력은 전쟁으로 인해 저하되어 반정에 대한 진압이 어려워져 내부갈등이 증폭되는 것이다. 이 경우 외부갈등이 원인이고 내부갈등이 결과이다.

외부적 긴장이 돌발적으로 주어졌을 때 이 기회를 놓치지 않고 국내 정

적에게 맹공을 가하는 경우도 이 범주에 해당된다. 외부와의 갈등에서 패배하여 이를 만회하기 위해 내부에서 속죄양을 만드는 경우도 있다. 예컨대 제1차 세계대전에서 패한 독일의 군부는 '등뒤의 비수론' 즉 전쟁에서 패배한 것은 국내좌파들이 연합국 측의 부추김을 받고 비겁하게 반전주의와 혁명주의로 후방을 교란하여 전쟁수행을 방해했기 때문이라고 주장했다. 1918년 11월 킬의 군대반란에서 촉발된 11월 혁명이 좌익의 사주이며 따라서 패전책임은 그들에게 있다는 주장이었다. 미국의 연합국측 참전과 동맹국 이탈리아의 이탈로 인한 전력의 열세로 패전한 책임을 특정 정파에게 전가한 것이었다.

③ 외부갈등이 내부결속을 가져오는 것으로 갈등/결속 가설을 들 수 있다. 외부위협은 원인이 되고 내부결속이 결과가 된다. 이를 달리 엄밀하게 표현하면 외부의 위협 또는 긴장은 내부갈등 자체를 없애기보다 내부갈등의 표면화를 억제시키는 것이다.

국내정적을 외부적의 친구로 만듦으로써 내부의 안정을 기하는 것이다. 이집트 낫세르 대통령은 1956년 영국, 프랑스, 이스라엘에 대외적으로 군사적 패배를 당하고 대신에 국내적으로 정치적 승리를 쟁취하였다. 이라크의 후세인 대통령이 장기집권을 비교적 용이하게 유지하는 것도 일부 외부위협 때문이다. 걸프전쟁 이후 1993년과 1996년에 있었던 미국의 미사일 공격은 후세인 대통령의 국내적 입지를 더욱 공고히 만든 면이 있다. 북한의 장기집권도 마찬가지이다. 남한의 경우도 특정 집단을 친 북한 집단으로 규정하고 이들의 활동을 묶을 수 있다. 물론 적대국과 연결된 국내세력들은 존재할 것이나 그렇지 않은 정치세력들도 적대국과 연관시킴으로써 그 정치세력의 입지와 영향력을 박탈하는 것이다.

④ 외부갈등이 내부결속을 가져온다는 것을 인지하고 내부갈등이 많을 때 이를 없애기 위해 외부갈등을 일으킨다는 전환가설이다. 즉 정적으로부터의 공격을 피하기 위해 의도적으로 위기를 조장한다는 것이다. 이 경우에는 내부갈등이 원인이 되고, 외부갈등은 내부갈등의 결과인 동시에 내부결속의 원인이 된다. 1982년 아르헨티나 군사정권이 영국을 대상으로 감행한 포클랜드 전쟁을 그 예로 들 수 있다.

②의 경우는 외부갈등의 내부화인 반면 ④의 경우는 내부갈등의 외부화가 된다. ①과 ④의 경우에서 내부갈등은 외부갈등을 가져오나 전자가 상대국에 의해서라면 후자는 자국에 의해서이다. 물론 동시에 상호 상승적으로 이루어지기도 한다. 예로부터 군주의 사망직후에 전쟁이 나는 경우가 많았는데, 이는 계승위기와 같은 국내의 갈등을 전쟁을 통해 해소하려는 국내의 계승권자와 그리고 그러한 약점을 이용하려는 잠재적 적대국의 동기가 일치하였던 것이다. 18세기 말 프랑스혁명, 20세기 전반 러시아혁명, 20세기 후반 이란혁명 등에서도 보여진다.

외부위협이 국내갈등을 줄인다고 하더라도 이는 결코 장기적이지 못하다. 똑같은 조건에서는 국내갈등이 많으면 많을수록 안보수준은 감소한다. 국내갈등이 있을 때 외부위협의 유도는 그 국내갈등을 정말 심각하게 만들 수도 있다. 특히 외부와의 경쟁에서 패배하는 경우에 만약 그 패배의 책임을 정적에게 돌릴 수 있다면 그렇지 않겠지만, 자신이 책임져야 한다면 국내 정적으로부터의 공격은 더 치명적일 수 있다. 따라서 기존의 내부결속이 너무 취약하다거나 또는 외부와의 갈등시 패배가 예상되고 그 책임을 정적에게 돌릴 수 없을 때에는 외부갈등조장을 포기하게 된다.

속죄양가설의 기본전제, 즉 외부위협이 내부결속을 가져온다는 것에 대해 주의를 요한다. 내적 결속을 가져온다 하여 반드시 집권당 중심의 결속만을 의미하지는 않는다. 북한의 전쟁도발 가능성 인식과 여당지지는 별 관련이 없었다. 즉 북한으로부터 위협을 더 느낀다 하여 여당을 더 지지하는 것은 아니었다.[3] 만일 안보논리가 집권층에게 도움되지 않음에도 불구

3) 김재한, "국내정치와 안보," 『안보학술논집』, 제6집, 2호, 1995. 이 주장은 위기고조가 여당의 지지상승을 가져온다는 가설에 대한 검증과는 다르다. 분석차원이 다르면 소위 구성의 오류(fallacy of composition)와 생태학적 오류(ecological fallacy)를 범할 수 있다. 북한으로부터의 위협이 고조된 선거일수록 여당의 득표가 증가된다는 가설과 북한으로부터의 위협을 더 느끼는 유권자일수록 여당에게 투표한다는 가설은 별개의 것이다. 물론 한 가설이 성립되면 나머지 다른 가설도 성립될 가능성이 크고, 한 가설이 기각되면 나머지 다른 가설도 기각될 가능성은 크다. 그렇지만 다른 변수들에 대한 통제 없이 역대선거의 여당득표율과 남북한 위기정도 두 변수만을 단순 비교하여 가설을 검증하는 것은 아주 잘못된 결론을 가져오기 쉽다. 대외변수보다 더 중요한 여

하고 안보논리를 추구한다는 것은 그 효과가 없을 뿐만 아니라 '늑대와 양치기소년'처럼 실제 안보수준에 심각한 악영향을 줄 수도 있다.

이 글은 〈그림 1〉의 ④, 즉 북한체제의 대내적 위기로 인한 의도적 대외 갈등의 가능성을 검토하고자 한다. 이를 위해 먼저 북한체제의 대내 위기의 현황을 살펴보자.

II. 북한의 대내 위기의 현황

북한체제의 위기는 외부로부터 오는 것이라기보다 체제 내부적 속성에 기인한다. 일본공사채연구소는 1996년도 북한의 국가리스크(country risk)지수를 10점 만점에 최악인 2점으로 평가했다. 1997년 1월 미국 의회 산하 회계감사국의 평가결과에서도 북한은 170개국중 167위를 기록하였다. 1997년 3월에는 영국 국제금융 월간지 『유러머니』가 북한을 최하위에 두었으며, 독일 잡지 『한델스 블라트』도 100점 만점에 5.8점으로 최하위인 135위로 두었다. 1997년 9월에도 『유러머니』는 북한을 180개 국가 중에서 178위로 평가한 바 있다.

북한의 국가위기지수는 외국기업의 투자 건수로도 유추될 수 있다. 북한의 외국인 투자 건수는 1985~1986년에 12건, 1987년 22건, 1988년 17건, 1989년 21건, 1990년 4건, 1991년 17건, 1992년 20건, 1993년 2건 등 현재 실질적으로 추진되는 것은 거의 없으며, 기존에 있었던 투자들도 재일 조총련에 의한 것들이 대부분이다. 즉 북한의 국가위기를 비관적으로 보는 것이 지배적이다.

그 위기는 내부적으로도 인지되고 있다. 체제불만은 북한을 탈출한 주민

당 득표율의 결정요인은 많다. 게다가 위기고조의 효과는 선출되는 직책의 업무내용과 출마한 후보의 이념성향에 따라 다르다. 지방단위의 선출직보다 전국단위의 선출직의 선거에서 대외위기의 효과는 더 크며, 좌우 이념적 색깔이 강한 후보가 출마한 선거에서 그 효과가 크다는 것은 쉽게 유추된다.

수로 간접적으로 추정될 수 있다. 북한을 탈출한 북한주민의 수는 최근 매우 급격히 증가했다. 물론 그것에 대한 정확한 자료는 없다. 대신에 탈북하여 남한으로 귀순한 북한주민의 수는 알려져 있다. 1949~1969년 511명, 1970~1979년 38명, 1980~1989년 64명, 1990년 9명, 1991년 9명, 1992년 6명, 1993년 8명, 1994년 52명, 1995년 40명, 1996년 51명, 1997년 8월 현재 55명이다. 귀순자의 수는 증가하고 있으며, 최근 귀순자들의 배경은 다양화되었으며, 상류층의 비중이 증가하는 추세이다.

그 대내 위기의 근간은 경제난이다. 북한이 발표한 북한GNP는 1988년 161.28억US달러, 1989년 177.20억달러, 1991년 155.54억달러, 1993년 116.78억달러, 1995년 52.15억달러이다. 또 북한이 발표한 1인당GNP는 1988년 868달러, 1989년 911달러, 1990년 835달러, 1991년 753달러, 1993년 543달러, 1995년 239달러이다. 반면 한국은행의 추정치는 〈표 1〉에 정리되어 있다.

북한이 발표한 북한의 외채는 1988년 39.35억달러, 1989년 45.75억달러, 1991년 56.47억달러, 1993년 67.79억달러, 1994년 71.45억달러, 1995년 76.53억달러이다. 한국은행이 추정한 북한의 외채는 1986년 22.3억달러, 1987년 47.8억달러, 1988년 52.8억달러, 1989년 67.8억달러, 1990년 78.6억달러, 1991년 92.8억달러, 1992년 97.2억달러, 1993년

〈표 1〉 1990~1996년 북한의 총생산 지표

연 도	명목GNP (억US달러)	1인당 GNP (US달러)	실질GNP 성장률(%)	GDP성장률 (%)
1990	231	1,064	-3.7	-3.7
1991	229	1,038	-5.2	-5.1
1992	211	943	-7.6	-7.7
1993	205	904	-4.3	-4.2
1994	212	923	-1.7	-1.8
1995	223	957	-4.5	-4.6
1996	214	910	-3.7	-3.7

* 미달러표시 명목GNP=원화표시 명목GNP/원화의 대미달러 환율

103.2억달러, 1994년 106.6억달러, 1995년 118.3억달러, 1996년 120.0억달러이다.

북한의 경제지표들은 북한의 경제상황이 지속적으로 악화되고 있음을 보여주고 있다. 1990년 이래 7년 연속 마이너스 성장률을 기록하고 있다. 외채는 늘고 GNP는 감소하기 때문에 GNP에서 외채가 차지하는 비율은 더 높아지고 있다. 국내총생산 가운데 가장 중요한 의미를 지닌 제조업생산도 7년째 연속 마이너스 성장률을 보여주고 있다. 이는 북한의 경제지표 악화를 낙관적으로 해석할 여지를 없애는 것이다. 더구나 에너지 생산도 석탄, 원유, 전기 모두 감소하는 추세이다. 선행경제지표들 가운데 어느 것도 북한 경제가 회복국면에 있다는 것을 보여주고 있지 않다. 따라서 북한의 경제가 조만간 회복되는 것은 어렵다.

북한 경제난 가운데 체제위기를 가져오는 대표적인 부문은 식량부족이다. 식량난에 관한 검증은 곡물수급의 계산을 통해서이다. 즉 식량생산량, 재고량(비축분), 수입 및 외국지원분, 가용식량, 총수요량, 최저소비량, 총부족량 등을 계산한다. 다른 통계와 마찬가지로 곡물생산량도 추정치에 불과하다. 식량 수요량의 추정에도 몇 가지 방법이 있다. 성인 1인의 1일 생활에 필요한 칼로리를 가지고 전체 북한 주민의 식량수요량을 추정하는 방법이 있으며, 배급량을 기준으로 총 소요량을 추정할 수도 있다.

이러한 계산에 근거하여 1997년도 상반기에 북한의 곡물수급에 대해 많은 걱정이 있었으며, 북한의 재고식량이 바닥날 시점에 대해 여러 추정들이 있었다. 1997년 1월 북한이 발표한 1996년 12월 현재 식량재고량은 24.6만톤이었다. 1997년 4월 4일 북한적십자 백용호 서기장이 아사히신문 인터뷰에서 밝힌 1997년 3월말 현재 재고량은 6만톤이었다. WFP 버티니 사무국장은 1997년 4~5월에, 한국농촌경제연구원은 1997년 6월에, 통일원은 100만톤 외부지원을 감안하여 1997년 7~8월에 식량이 바닥날 것이라고 각각 발표한 바 있다.

1997년 1~2월의 북한 발표에 따르면, 1996년 식량생산량은 250.2만톤이었으며, 1997양곡연도(96/11~97/10) 총수요량은 784.0만톤이고 따라서 533.8만톤이 부족하다고 발표한 바 있다. 1996년 식량생산량에 대해서

는 기관마다 다르지만, 정곡기준으로 369만톤으로 추정되었다. 1997 양곡연도총수요량에 대해서도 통일원, 안기부, 농촌경제연구원, 세종연구소, FAO/WFP, IFRC(국제적십자연맹), CIA, 중국, 러시아 등이 각기 다르게 추정하였지만, 모두 총부족량은 22%감량배급을 전제로 해도 최소 200만톤 이상이라고 밝힌 바 있다. 이 부족 분은 외국의 원조 등으로 보충되고 있다. 1997년 가을 수확기를 맞이함으로써 1998년 상반기까지의 식량수급은 해결되었다. 이렇게 본다면 1998년 상반기 이전에 북한이 식량난으로 인한 대량탈출이나 식량폭동이 발생할 가능성은 높지 않다. 그렇지만 북한의 식량생산은 계속 감소하는 추세에 있으며, 이 식량난이 조만간에 해결될 조짐도 보이지 않는다. 장기적으로 식량난과 경제난은 북한위기의 대표적 구성요소이다.

북한에 대한 계량적 지표들은 외국의 원조가 전무하다면 북한체제가 도발이든, 자체소멸이든, 추락이든, 착륙이든 간에 계속 하강하는 추세이지 회복하는 것은 전혀 아니라는 것을 보여준다.[4] 북한체제의 붕괴는 시기가 문제이지 붕괴여부가 문제인 것은 아니다. 그 시기는 북한체제의 현재 고도, 즉 북한체제가 어느 정도까지 하강할 수 있느냐에 따라 좌우된다.

그렇지만 연료계기판은 바닥을 가리켜도 공중급유와 같은 외국 원조가 있으면 북한체제는 지속될 수도 있다. 즉 북한체제의 붕괴여부와 시기는 남한을 비롯한 외부세력에 의해 좌우되기가 쉽다. 비록 추락지점(도발여부)은 북한에 의해 결정되겠지만, 연료공급(외부원조)은 외부에 의해 결정되기 때문이다. 만일 아무도 북한에게 식량지원을 하지 않았더라면, 북

4) 연착륙(soft-landing)의 개념은 전문가들 사이에도 다르게 사용되고 있다. 적지 않은 사람들이 현재 불안정한 북한체제가 안정되어 지속적으로 유지되는 것으로 연착륙을 말하고 있다. 반면에 다른 전문가들 특히 미국의 전문가들은 현재의 북한체제가 점진적으로 붕괴되고 새로운 체제가 들어서는 것을 연착륙으로 본다. 즉 연착륙은 강착륙(hard-landing)과 반대되는 개념이지만 기존체제가 결과적으로 종식(landing)한다는 것을 강조하는 것이지, 결코 체제지속(no-landing)을 의미하지 않는다. 대응에 있어서도 연착륙을 유도하자는 비둘기파(dove)와 이에 반대하는 매파(hawk)는 공히 북한이 하강하고 있다고 전제하고 있는 반면, 벌새파(hummingbird)만이 북한체제가 지속할 것이라는 전제하에 그 대응을 논한다.

한체제는 현재와 다른 상황에 처해 있을 것이다.

Ⅲ. 대내 위기에 따른 북한의 대외적 대응

이제 대내위기에 따른 북한의 대외갈등 유발 가능성을 보기로 하자. 위기 상황에 따른 북한의 대외태도 변화는 필자가 다른 연구과제로 수행한 바 있는 로동신문 분석을 통해 보여주기로 한다. 북한 최고지도자 사망 이후 36개월 동안의 로동신문 기사를 정리한 결과는 다음과 같이 요약된다.

1994년 10월 북·미 회담 타결 이후 체제안정을 위한 외부 적으로 미국보다 남한을 상정한 듯한 인상이다. 북한은 미국, 일본과의 관계개선을 추진하면서 남한을 더욱 적대시하고 있다. '남조선괴뢰정권'보다 '미제'가 주적이던 것이 오히려 미국보다 남한이 주적이 된 듯하다. 정권안정을 위해 적이 적어도 하나는 존재해야 하는데, 미국과 일본에 비해 경제력이 약한 남한을 주적으로 잡은 듯하다.[5]

〈표 2〉에서 보듯이, 최근 36개월 동안 남한을 비방하지 않았던 달은 한 번도 없다. 6면뿐만 아니라 다른 면들을 함께 고려한다면, 대남 비난의 정도는 여전하다. 더구나 6면에 나타난 기사 수만을 본다면, 남한을 비난하는 빈도는 오히려 증가되고 있다.

미국과 일본에 대해서도 비방을 하지 않았던 달은 없었다. 미국에 대해서 여전히 비난을 하고 있지만, 그 강도는 과거보다 약해졌다는 관측이 있다. 1970년이래 북한은 매년 6월 25일부터 7월 27일까지 '반미공동투쟁월간', '조선인민과의 국제적 연대성 월간', '반미 반전 반핵 평화운동기간' 등으로 정하고 반미를 강조해 왔다. 그러나 1996년부터 이러한 행사가 없다는 것이다.

대신에 북한은 미국 측에 대북 적대시 정책 중단을 촉구한 바 있다. 1996

5) 김재한, 『게임이론과 남북한관계』 수정판, 1996, 제11장.

〈표 2〉 로동신문 6면의 대외 비난 빈도(우의적 보도, -적대적 보도)

연/월	대남한	대미국	대일본	대중국	대러시아
94/8	0, -4	0, -3	0, -15*	0, 0	0, 0
94/9	0, -1	0, -3	0, -16*	0, 0	0, -1
94/10	0, -12	0, -4	0, -15*	0, 0	0, -1
94/11	0, -1	0, -3	0, -18*	0, 0	0, -4
94/12	0, -3	0, -4	0, -21*	0, 0	0, -1
95/1	0, -1	0, -5	0, -12*	0, 0	0, -2
95/2	0, -3	0, -4	0, -7*	0, 0	0, 0
95/3	0, -2	0, -8	0, -20*	0, 0	0, -2
95/4	0, -1	0, -6	0, -7*	0, 0	0, -2
95/5	0, -1	0, -9*	0, -7	0, 0	0, -1
95/6	0, -1	0, -10*	0, -7	0, 0	0, -3
95/7	0, -13*	0, -7	0, -3	0, 0	0, 0
95/8	0, -9	0, -9	0, -14*	2, 0	0, 0
95/9	0, -7	0, -9	0, -20*	0, 0	0, -1
95/10	0, -9	0, -7	0, -13*	1, 0	0, 0
95/11	0, -10	0, -13*	0, -11	0, 0	0, 0
95/12	0, -10	0, -14*	0, -11	0, 0	0, -6
96/1	0, -4	0, -8*	0, -6	2, 0	0, -2
96/2	0, -3	0, -6*	0, -2	0, 0	0, -3
96/3	0, -2	0, -15*	0, -4	0, 0	0, -2
96/4	0, -13*	0, -9	0, -6	0, 0	0, 0
96/5	0, -3	1, -7*	0, -6	0, 0	0, 0
96/6	0, -8	0, -10	0, -15*	1, 0	0, -1
96/7	0, -6	0, -5	0, -7*	2, 0	0, -1
96/8	0, -8	0, -5	0, -20*	1, 0	0, -1
96/9	0, -8	0, -7	0, -10*	0, 0	0, -1
96/10	0, -6*	0, -3	0, -6*	0, 0	0, -1
96/11	0, -6	0, -9*	0, -4	0, 0	0, 0
96/12	0, -3	0, -6*	0, -4	0, 0	0, 0
97/1	0, -11*	0, -8	0, -11*	0, 0	0, -3
97/2	0, -7	0, -4	0, -8*	0, 0	0, 0
97/3	0, -5	0, -7	0, -9*	0, 0	0, -1
97/4	0, -12*	0, -6	0, -7	0, 0	0, -2
97/5	0, -1	0, -9	0, -12*	0, 0	0, 0
97/6	0, -6	0, -6	0, -12*	0, 0	0, 0
97/7	0, -13*	0, -7	0, -6	0, 0	0, 0

*는 해당 월에 가장 빈도수가 높은 국가임

년 6월 16일자 5면에서 '미군유골발굴문제를 토의하기 위한 조미실무회담 진행'이라는 기사에서 "쌍방은 이번 합의가 조미사이에 신뢰를 도모하며 관계를 전진시키는데 기여하리라는 기대를 표명하였다"고 보도한 바 있다.

또 1996년 6월 25일자 로동신문 1면 사설에서 "…대결상태에 있는 조미관계와 북남관계를 개선하고…조미사이에 신뢰를 조성하고 적대관계를 종식시키는 길로 나와야 할 것이다.…미군부의 호전세력…미군부와 남조선의 호전분자들…"라고 하여 미국과의 관계개선을 희망하고 미국 전체가 아닌 미국내 강경파만을 비난하기도 하였다.

미국 민주당 정부에 호의적인 기사를 낸 적도 있다. 1996년 5월 27일자 6면 '민주당과 공화당사이의 결투'라는 제목의 기사에서 "현재 돌의 보수적인 립장은 미국 내에서 비난을 받고있다. 그는 우리 나라를 비롯하여 일부 나라들을 함부로 걸고들면서 전국적인 반미싸일방어체계를 창설하고 그것을 일본과 남조선 등에도 도입할 것을 주장하고 있다. 심지어 그는 레간시기의 《별세계전쟁계획》까지 다시 들고나오고 있다"고 한 바 있다. 이것이 아마도 미국집권세력에 대한 북한의 유일한 호의적인 보도일 것이다.

그렇지만 로동신문의 기사로 보아서는 미국과 일본과의 무조건적인 관계개선을 대내에 천명하지는 않는다. 〈표 2〉에서 미국과 일본에 대한 비난빈도는 전혀 감소하지 않고 있다. 남한을 제외한 미국과 일본과의 관계개선이 결코 정권안정에 도움되지 않는다. 남한을 '미제 식민지'라고 부르고 있는데, 식민지의 제국과 관계개선을 한다는 것이 대내적으로 환영받을 일은 결코 아니기 때문이다.

적어도 대내적으로 북한에게 외부의 주적은 미국이다. 일본은 일제시대에 투쟁했던 대상이었고, 미국은 한국전쟁에서의 투쟁대상이었으며, 아직 그 투쟁은 종식되지 않았고, 남한은 그러한 제국주의의 괴뢰에 불과하다는 것이다.

미일과의 관계는 관계개선보다 오히려 일종의 거래를 추구하는 것으로 보아야 한다. 핵무기개발협상처럼 장거리미사일 개발을 통해 다른 보상을 받든지, 아니면 국교수교로 배상금을 받고자 한다. 『1997~1998국방백서』에 따르면, 북한은 "화학무기와 핵무기의 탑재가 가능하고 사정거리 1,

000km 이상인 노동1호의 시험발사에 성공하고, 작전배치 단계에 와있으며, 장거리 미사일 대포동 1, 2호를 개발하고 있다. 북한이 개발하고 있는 대포동 1, 2호 장거리 탄도미사일은 사정거리가 각각 1,500km, 4,000km 이상으로 추정된다." 1997년 9월에는 북한이 일본영토까지 도달할 수 있는 노동1호를 북한 북서부지역에 실전 배치했음이 확인되었다.

친미접일배한(親美接日排韓) 또는 통미인일봉남(通美引日封南) 정책도 하나의 단기적인 전략일 뿐이지, 장기적인 정책선호는 아니다. 한미일 모두를 대상으로 대내 긴장감을 유지하려는 것은 전혀 변하지 않고 있는 것이다.

1995년 이라크 국민투표에서 사담 후세인 대통령이 99.96%라는 찬성률로 임기 7년의 대통령직 연임이 결정된 데 대해, 북한의 중앙방송은 "미국과 유엔의 경제제재에 대한 이라크 인민들의 배격"이며 "이라크 인민들이 국민투표를 통해 이라크 내정에 대한 외세의 간섭에 혐오감을 표시한 것"이며 "이같은 결과는 이라크 인민들이 자기들의 존엄을 지키고 자주적 통일국가를 유지하려 하고 있음을 분명히 한 것"이라고 논평한 바 있다.

동유럽국가 정권들이 사회주의 몰락의 파도를 극복하지 못한 것은 외부의 적이 존재하지 않았다는 사실에 일부 기인한다. 2차대전 이후 동유럽 어느 국가도 적대국과의 전쟁을 겪은 바 없으며, 분단되어 전쟁한 경험도 없다. 잔존하는 사회주의 국가 즉 북한, 베트남, 중국, 쿠바 등은 분단되어 전쟁을 겪었거나 아니면 주변에 강력한 외부 적이 존재하여 왔다. 물론 생존하지 못할 조건에서는 외부의 적이 존재한다 해도 체제몰락은 필연적이다.

북한은 늘 외부의 적을 강조하여 왔다. "제국주의는…공동의 원쑤입니다. 인민들은 단합된 힘으로써만…승리를 이룩할 수 있습니다.…반제투쟁을 잠시라도 멈추거나 약화시켜서는 안됩니다."[6] "우리는 주체사상을 가

6) 『김일성저작집』 40, 1986.5~1987.12 (평양 : 조선로동당출판사, 1994), pp. 129~130.

지고 있기 때문에 일본제국주의를 반대하는 투쟁에서도 승리하였고 미제국주의를 반대하는 투쟁에서도 승리하였으며…미제국주의자들의 침략과 전쟁 책동으로 말미암아 정세는 극도로 긴장해지고있으며…세계대전이 일어날수 있는 위험성은 조선에도 있고…"[7]

북한 영화 속에서도 미국이나 일본은 악마로 묘사되는 경향이 있어 왔다. 전통문화를 강조하는 것도 반제국주의의 민족주의를 강조하기 위해 전통문화의 형식을 빌려오는 것이지 봉건적 내용을 그대로 답습하는 것은 아니다. 무용과 음악의 형식 그리고 악기를 개량하는 것도 민족적 정통성을 통해 반(反)제국주의를 강조하는 것이다.

외부와의 경쟁이 체제 내적으로 안정을 유지시켰다. 외세저항 역사의 강조는 대내안정에 효과적일 수 있다. 북한은 그러한 역사를 일부 과장하고 왜곡하여 왔다. 항일유격과 한국전쟁이 대표적이다. 일제시대의 나라 잃은 반일감정과 한국전쟁의 경험을 대내통치에 이용하여, 한국전쟁은 미제의 제국주의적 침략에 근거한 북침이었으며, 항일유격출신의 북한정권에 반대하는 것은 이제 일제를 대체한 미제의 지배를 허용하는 것이라는 이미지를 주어왔다.

항일무장투쟁과 한국전쟁은 전시(戰時)체제를 가져와 북한의 권력체제를 공고히 하였다. 게릴라부대의 혁명적 사상과 조직은 일제를 굴복시켰다고 하면서 이를 계승 발전시켜야 한다고 역설하여 왔다. 또 한국전쟁에서도 미국만 개입하지 않았더라면 완전한 승리를 가져왔을 것이라며, 한국전쟁에서의 '승리'라는 업적으로 수령이 될 수밖에 없다고 합리화시켜 왔다. 휴전협정을 체결한 날을 '전승기념일'로 하여 미국과의 전쟁에서 승리하였다고 경축하여 왔는데, '북침'에 대한 '효율적 방어'로 합리화시켜 북한 내에서 확고부동한 권력장악을 하였다.

특히 한국전쟁은 그것을 이유로 그 시기 이후에 반대파를 숙청할 수 있게 되는 계기가 되었다. 한국전쟁 이후 무정을 중심으로 한 연안파와 박헌

7) 『김일성저작집』 36, 1981.1~1981.12 (평양 : 조선로동당출판사, 1990), pp. 248~250.

영을 중심으로 한 남로당파에게 전쟁책임을 전가하여 정권지속에 성공했다. 전쟁을 직접 결정한 당사자가 다른 파벌에게 완전승리를 하지 못한 책임을 돌렸던 것이다.

모든 일상업무가 전투 또는 투쟁으로 명칭 되었다. 위기감 조성을 통한 대중동원책이다. 전 주민들을 군 조직처럼 조직화하였으며, 모든 경제건설은 전투이며, 모든 작업장이 전장이고, 작업량 초과달성이 전쟁승리이며, 모든 노동자는 전사이고, 김일성 수령은 최고사령관이며, 당정의 부서 책임자는 하급부대의 장으로 인식된다.

긴장의 확대재생산, 즉 계속혁명이 북한정권을 유지하는 주요 수단이 되고 있다. 1962년 북한은 노동당 중앙위 4기 5차 전원회의에서 4대 군사노선(전 인민의 무장화, 전 국토의 요새화, 전 군의 간부화, 전 군의 현대화)을 채택하였으며, 1992년 4월 9일에 개정한 사회주의 헌법 제4장에서 이를 명문화시켜 군사우선정책을 유지하고 있다. 이는 적화통일이라는 목표뿐만 아니라 체제유지라는 목표를 위한 것이다.

1972년 남북한이 체제강화를 위한 헌법개정을 단행한 것은 국내정치와 외부 적과의 관계를 보여주는 것이다. 남북한 당국이 '공산주의의 조선화'와 '민주주의의 한국화'를 통해 자신의 권력을 강화했던 것이다. 즉 대내적인 정권적 목적을 통일이라는 민족문제에 결부시켜 왔던 면이 있다.

북한의 대남 대외정책도 대내적 목적에 따라 수행되는 면이 크다. 주한미군 철수, 외국과의 조약 폐기, 남한 국가보안법 철폐에 대한 주장은 대내적인 측면이 강하다. 적대관계 지속이 정권유지에 도움되는 면이 있기 때문이다.

조선노동당 규약 전문에는 "조선로동당의 당면목적은…전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의혁명과업을 완수하는데 있으며 최종목적은 온 사회의 주체사상화와 공산주의사회를 건설하는데 있다.…조선로동당은 남조선에서 미제국주의 침략군대를 몰아내고 식민지통치를 청산하며…남조선 인민들의 사회민주화와 생존권투쟁을 적극 지원하고…"로 되어있다.

이러한 목적 달성을 위해 정치적 구속과 경제적 궁핍을 인내하도록 강요하여 왔다. 북한은 경제난을 '미제국주의'와 '남조선괴뢰'의 북침에 대한

대비 때문에 경제가 침체되었다고 대내적으로 선전한다.

북·일 수교가 거론되는 시기에도 북한은 일본의 군사력증강에 대해 "일본이 해외침략의 야망을 버리지 않은 채 이를 달성하기 위해 끊임없는 군비확장을 지속하고 있다. 일본의 군사대국화를 통한 해외침략의 첫 공격대상은 바로 우리(북한)이며 실지로 일본자위대와 육해공군은 언제든지 조선반도에 투입될 수 있도록 긴급출동태세를 갖추고 있다"고 하며 긴장의식을 유지시키고 있다.[8]

또 1997년 3월 17일에는 '조평통' 서기국 보도를 통해 "조선반도에는 언제 전쟁이 터질지 예측할 수 없는 위험이 조성되어 있다"라고 강조한 바 있다.

만일 체제관리가 어려운 경우에는 도발이라는 선택지가 있다. 도발이라는 선택을 결정하는 주요한 변수 중 하나는 전쟁에서 승리할 가능성이다. 즉 무력분쟁 가능성에 대한 유추의 출발점은 남북한 군사력의 비교이다. 〈표 3〉에서 보듯이, 북한의 군사력은 경제난에도 불구하고 감소되지 않고 있다. 북한의 군사력은 미군을 제외한 남한의 군사력에 비해 열세에 있지 않다. 특히 북한 권력층들의 인식은 더욱 그렇다. 체제가 붕괴되는 것보다 남침을 하나의 대안으로 생각할 가능성은 여전하다.

전쟁에서 이기고 질 가능성은 군사력뿐만 아니라 일반적 국력에 의해 결정될 때도 있다. 〈표 4〉에서 보듯이, 1996년 석탄생산량과 철강석생산량 등에서 북한은 남한보다 우위에 있다. 북한의 곡물생산량도 남한의 생산량보다 적지만, 인구수를 고려하면 반드시 적은 것도 아니다. 그렇지만 공업

〈표 3〉 1997년 남북한 군사력

	지상군	해군	공군	전차	장갑차	야포	전투함	지원함	잠수함	전술기	지원기	헬기
북 한	99.6만	4.8만	10.3만	3,800	2,270	11,200	430	340	40	850	510	310
남 한	56만	6.7만	6.3만	2,150	2,250	4,800	180	40	5	550	180	630

출처 : 『1997~1997국방백서』

8) 『내외통신』 주간판, 제977호, 1995. 11. 2.

〈표 4〉 1996년 남북한의 경제규모 비교

	북 한	남 한	남한/북한(배)
인구(천명)	23,558(23,261)	45,545(45,093)	1.9(1.9)
명목GNP(억달러)	214(223)	4,804(4,526)	22.4(20.3)
1인당GNP(달러)	910(957)	10,548(10,037)	11.6(10.5)
석탄생산량(톤)	2,100(2,370)	495(567)	0.2(0.2)
발전용량(만kW)	739(724)	3,572(3,218)	4.8(4.4)
발전량(억kWh)	213	2,055	9.6
곡물생산량(만톤)	369.0	614.5	1.7
쌀생산량(만톤)	134.0	532.3	4.0
철광석생산량(만톤)	344.0	22.1	0.06
비철금속생산량(만톤)	11.6	62.1	5.4
자동차생산량(만대)	0.85	281.3	330.9
조선생산량(만G/T)	5.0	779.8	156.0
강철생산량(만톤)	120.8	3,890.3	32.2
선박보유(만톤)	92.1	699.3	7.6

* ( )내는 1995년도 수치임
출처 : 한국은행

생산량에서는 북한은 열세에 있다. 나머지 생산지수를 보면 남한이 북한을 압도한다. 1996년 북한의 경제규모는 남한의 약 22분의 1에 불과하며, 이 격차는 계속 확대되고 있는 추세이다. 인구에서도 북한은 열세이며, 그 격차도 증가되고 있다. 즉 힘의 우열관계는 남한이 우위에 있으며 그 격차도 증가되는 추세이다.

적대국관계에서는 힘의 우열관계 변화가 전쟁발발여부에 큰 영향을 준다.[9] 격차가 점점 벌어지면, 심각해지기 전에 예방전쟁을 시작할 수도 있다. 또 힘의 우열관계에서 그렇게 처지지 않다면 성공가능성이 높기 때문에 역시 도발할 수도 있다. 군사력 부문에서만 남한에게 뒤지지 않는 북한으로서는 그것을 십분 활용할 수 있는 대안은 전쟁뿐일 수 있다. 황장엽을 비롯한 많은 이들은 주한미군만 없다면 전쟁에서 이길 수 있다고 북한지도

9) A. F. K. Organski and Jacek Kugler, *The War Ledger* (Chicago : University of Chicago Press, 1980).

부가 인식하고 있다고 말하고 있다. 이를 뒤집어 말하자면 주한미군의 전력을 함께 고려한 북한의 승리 가능성은 그렇게 높지 않다는 의미이다. 현 상태에서 이기기 위한 전쟁을 북한이 추구할 가능성은 높지 않다.

도발여부의 결정에는 전쟁승리 가능성뿐만 아니라 전쟁승리와 패배의 결과가 도발 이전과 얼마나 다른가도 중요하다.[10] 전쟁에 져도 전쟁을 도발하지 않은 상태와 마찬가지라고 여긴다면 도발하는 것을 주저할 이유는 없다. 현재 북한 정권은 아직 정권의 위기를 겪고 있지는 않고 있다. 굳이 정권이 몰락하지도 않았는데 모험을 걸려고 하지는 않을 것이다.

경제난을 겪고 있는 북한으로서는 전쟁승리를 위한 군사력보다 억지파괴 위협을 위한 군사력이 필요하다. 이는 북한이 핵과 장거리미사일과 같은 대량살상무기 개발을 추진하는 것으로 알 수 있다.

Ⅳ. 결 론

북한이 방어(defense)를 무용하게 하여 승리하기 위한 전쟁을 추구할 가능성은 높지 않다. 패배할 경우 전멸이라는 비용이 있기 때문이다. 반면 억지(deterrence)를 깨트릴 수 있다고 협박하기 위한 전쟁은 추구할 수 있다. 대외적 적뿐만 아니라 대내적 적을 견제하기 때문이다. 그렇게 본다면 전쟁의 사전적(事前的) 가능성은 높지만, 사후적(事後的) 가능성은 낮다.[11]

---

10) Bruce Bueno de Mesquita, *The War Trap* (New Haven : Yale University Press, 1981) ; 김재한, 『게임이론과 남북한관계』 수정판, 1996, 제1장.

11) Chae-Han Kim, "Third-party Participation in Wars," *Journal of Conflict Resolution*, vol.35, no.4, 1991. 전쟁가능성을 예측할 때 예측자의 입지만을 고려한다면, 전쟁은 나지 않는다고 말하는 것이 유리할 것이다. 만일 전쟁이 발생한다면 잘못 예측했다고 누가 따질 여유가 없어 오측에 대한 질책이 적을 것이며, 만일 전쟁이 발생하지 않는다면 예측의 정확성이 인정될 것이기 때문이다. 반면 사회적 결과를 고려한다면, 전쟁 가능성에 대한 예측치를 높이는 것이 나을 것이다. 전쟁이 발생하는 경

물론 북한정책은 1인에 의해 좌우되는 면이 강하기 때문에 반드시 정권 또는 국가의 기대이익극대화 기준으로 예상되는 것은 아니다. 어떻게 보면 도발이라는 선택과 전면개방이라는 선택도 한 개인이 마음먹기에 따라 결정될 수도 있다.

여기에서 그러한 가능성을 제외한다면, 북한의 전략은 줄타기 통치라고 할 수 있다. 대내안정을 위해 외부긴장을 유도하되 전쟁까지 진행되는 것은 원하지 않으며, 그렇다고 화해협력의 단계를 원하는 것도 아니다.

전쟁은 결코 쉬운 선택이 아니다. 도발한다 하여 전쟁승리의 가능성은 낮기 때문이다. 분단국간 전쟁에서 패배한 정권은 완전히 사라질 수도 있다. 북한이 전쟁을 원하지는 않지만 전쟁위협을 지나치게 한다면, 북한의 기습공격을 우려한 남한 또는 미국으로부터 선제공격을 받을 수도 있다. 더구나 북한으로서는 긴장유도가 대외협력을 통한 경제성장에 지장을 초래하기 때문에 무조건적인 긴장유도를 지향하지는 않을 것이다. 이라크와 달리 북한정권의 경제적 생명력은 미약하다.

대외위협이 대내안정을 가져다주는 면이 있다 하더라도 의도적으로 가져온 대외위기가 반드시 대내안정을 가져다주는 것은 아니다. 주의를 요하는 것은 기존의 정권 안정성이 전쟁에 기인하는 바 크지만, 이는 기존의 정권 안정에 대해 전쟁의 효과가 컸다는 것이지 앞으로의 정권 안정에도 그럴 것이라는 것은 아니다. 전쟁이 있었지만 그 정권이 쉽게 무너진 경우도 있었다.

특히 미국이 아닌 남북한이 전쟁의 주당사자인 경우 남한은 순수한 외부적으로 인식되지 않을 수 있으며 북한 정권에 대한 불신만을 가져올 수도 있다. 또 국가간의 전쟁과 달리 패배국의 정권을 완전히 없앨 수도 있어 전면적인 전쟁으로 자신의 존재 자체가 부정될 가능성이 있기 때문에 전쟁

우에 예측은 전쟁에 대한 대비를 준비시킬 것이며, 전쟁이 나지 않는 경우에도 전쟁 가능성이 높다고 예측되었기 때문에 전쟁이 예방되었다고 주장할 수도 있을 것이다. 도발여부에 대한 일반적 예측은 적대국으로 하여금 허를 찌르게 하여 예측이 틀리도록 하는 효과를 가져오는 반면, 득실계산에 근거한 도발여부 예측은 자기실현되는 면도 있다.

을 시도한다 하여 반드시 정권의 안정성을 가져오는 것은 아니다.

1994년 10월 북·미 회담 타결 이후 북한은 미국, 일본과의 관계개선을 추진하면서 남한을 더욱 적대시하고 있다. 이것은 북한 정권에게 바람직한 것이 아니다. 미국과 일본으로부터 순수한 의미의 무상원조를 기대하기는 곤란하며, 동족인 남한으로부터의 원조가 더 용이하다. 대남한 적대감정보다 대미국 적대감정이 북한 정권의 안정성을 가져오는 면이 더 클 것이다. 따라서 미국과의 관계개선보다 남한과의 관계개선이 정권의 안정성을 덜 해치고 관계교류를 확대할 수 있는 것이다.

물론 북한정권에 대한 불신감은 미국과 일본보다 남한에서 더 강하다. 이는 미국과 일본이 대북 식량지원을 국민의 의사에 관계없이 추진하는 반면, 남한의 지원은 국민의 정서에 따라 변화하는 데에서도 알 수 있다. 그렇지만 이는 신뢰감의 차원뿐만 아니라 전쟁에서 직접 피해를 입을 당사자냐 아니냐는 차이에서도 기인하는 것이다.

북한으로서는 현재까지 미제 추방이라는 투쟁목표에의 촉진이 북한 정권의 안정성을 제고시켰는데, 앞으로 있을 미국과의 수교 및 협력은 미국에 대한 입장의 혼선으로 정권의 안정성에 영향을 줄 수 있다. 북한정권으로서는 미국보다 남한과의 관계개선이 실질적 지원뿐만 아니라 명분에서도 더 나은 선택일 것이다. 남한의 역대 정권도 많은 문제점을 내포하였다는 사실은 북한의 정권이 자기책임을 회피할 수 있는 좋은 여건이 된다. 장기적으로 보면, 남북한 긴장조성보다 남북한 관계개선이 정권의 안정성에 도움된다.

중국의 정치적 동원체제

소 치 형*

◁목 차▷

Ⅰ. 동원체제의 특징
Ⅱ. 중국의 군중운동
Ⅲ. 군중운동의 유형과 사례
Ⅳ. 결 론 : 모택동시대와 등소평시대의 비교

Ⅰ. 동원체제의 특징

공산주의국가는 집권한 후 계급없는 사회(classless society) 건설이라는 이상과 더불어 공산당의 권력 독점과 체계의 기능적 요건을 조화시킨 실천 이데올로기(practical ideology)의 목표 달성을 위해 전사회의 동원화를 시도한다.[1] 공산주의체제는 체제의 형성 단계에서부터 미래를 위한 변화를 추구하게 되므로 이는 결국 '위로부터의 혁명'이 될 수밖에 없으며 이에

* 현대중국연구소장

1) Chalmers Johnson, "Comparing Communist Nations," Chalmers Johnson(ed.), *Change in Communist Systems*(Stanford : Stanford University Press, 1970), pp. 8, 25.

따라 사회적 동원이 전개되는 것이다.

에치오니에 따르면, "동원은 활동 단위의 관점에서 보아 잠재적인 에너지가 집단적 행동을 위해 사용될 수 있도록 만드는 과정이다.…동원 개념은 각종의 可用資源에 대한 사회의 통제가 의도적으로 증가되는 것을 지칭한다."[2] 정치체계는 구조적인 측면에서 보아 모든 잠재적인 부분을 顯在化시키는 수단이다.[3]

공산주의체제는 동원단계에서 부터 근대화·공업화 등과 같이 한개 또는 여러 개의 목표를 달성하는데 필요한 모든 동원 가능한 자원을 투입함으로써 완전히 새로운 정치사회를 위해 결정적인 돌파작업을 시도해 왔다. 이렇게 볼 때, 공산주의의 동원체제(mobilization regime)는 분명 미래 지향적 이데올로기 즉, 새로운 사회건설 및 새로운 사회주의인간 창출과 관련되는 이데올로기를 표방하게 되며, 이에 근거하여 직접적인 계획과 즉각적인 행동 그리고 과감한 사회적 개편을 단행할 것을 강조한다. 이러한 체제에서의 동원 분위기는 위기와 급변적이고, 결국 모든 사회영역은 政治化되기 마련이다.[4]

동원체제는 '위로부터의 혁명'을 통하여 구성원들의 특수이익이나 의견의 공적 그리고 조직적 주장을 제약하면서 국가권력을 확대시키고 국가에로의 봉사로 그 구성원들을 끌어들이는 정권이라고 할 수 있다.

일부의 논자에 따르면, 행위자 자신이 의도한 행위를 자발적 참여로, 타인에 의해서 이루어진 행위를 동원적 참여로 구분하여 動員을 參與에 포함시키고 있다. 이들은 어떤 주어진 행위의 외적 행태가 관행적인 양식에 부합되면 행위자의 의도, 동기, 자율성과는 상관없이 정치적 행위로 간주한다. 이들이 동원된 참여를 정치행위 범주에 귀속시키는 이유는 동원된 참여와 자율적 참여의 경계가 불분명하고 자의적이며 양자가 혼합된 경우가 많다는 것과 동원된 참여도 內面化되어 종국에는 자율적 참여로 전환될 수

2) Amitai Etzioni, *The Active Society*(New York : Free Press, 1968), pp. 388~390.
3) David Apter, *The Politics of Modernization*(Chicago : University of Chicago Press, 1965), p. 31.
4) *Ibid.*, p. 360.

있고, 때에 따라서는 그 반대가 되기로 하여 양자의 참여가 모두 정치체제에서 중요한 결과를 가져오기 때문이다.[5]

공산당이 권력을 행사하고 유지하는 데에 있어 관건은 손쉽게 효율적으로 인민군중을 지배하고 통치하는데 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 정신적·사상적으로 교육하는 적절한 프로그램이 요청되기 마련이다. 당을 믿고서 따르도록 만들며, 인민군중의 의식 및 사상을 통일시키는 데에 필요한 정치교육 프로그램은 政治敎化(political indoctrination) 및 政治社會化(political socialization)를 통해서 가능하다.

정치사회화는 정치적 목적을 위해 의도적으로 꾸며진 敎示的 기구를 통하여 정치적 가치나 정보 등을 인민군중에게 주입시켜 특정의 성격을 형성하도록 만드는 학습과정이라고 할 수 있다.[6] 정치사회화는 대부분 정치적 목적을 함축하고 있으며, 체제의 유지와 불가분의 관계를 이루고 있으므로 넓은 의미에서 보아 공산당이 지향하는 목표를 달성하기 위한 정신교육이기도 하다.

정치교화는 보다 구체성을 띠고 진행된다. 정치교화는 어떤 특정의 정치체제를 합리화·정당화시키기 위한 목적을 가지고 특정한 정치이데올로기를 인민군중에게 집중적으로 주입시키는 방법이다. 이러한 정치교화의 정도가 더욱 강화되면 政治的 洗腦(political brainwashing)가 된다.[7]

II. 중국의 군중운동

중국에 있어 군중운동(mass campaign)은 특정의 정책이나 계획에 대해

5) Samuel P. Huntington and John Nelson, *No Easy Choice : Political Participation in Developing Countries*(Cambridge : Harvard Unversity Press, 1976), pp. 7~10.

6) Fred I. Greenstein, "Political Socialization," *Encyclopaedia of Social Science*, Vol. 14(London : MacMillan, 1972), pp. 551~552.

7) James S. Coleman, *Education and Political Development*(Princeton : Princeton University Press, 1965), p. 226.

인민군중의 찬성 또는 반대 의견을 도출하고 동원하려는 목적으로 집단적 행위를 통해 정치에 참여시키는 일종의 정치동원이다. 때문에 중국에 있어서 중요한 정책 및 계획은 이에 대한 인민군중의 지지를 획득하려는 군중운동 없이 추진되는 경우가 거의 없는 것이다.[8]

공산당은 인민군중을 동원하여 이들의 집단행동을 유도하고 이를 정치적 목적에 활용해 왔다. 이리하여 인민군중은 불가피하게 정치의 장에 참여하게 되며 군중운동이 의도하는 정치적 목표, 즉 당 및 정부의 정책, 계획, 사업 등을 지지하고 받아들일 수 있도록 각종의 군중대회나 집단적 시위에 동원되기 마련이다. 이처럼 공산주의 국가에서는 타율적 요구 및 강요에 의해 이루어지는 군중동원의 형태가 보편적으로 자리잡아왔는데, 동원적 참여(mobilized participation)가 그것이다.[9]

중국에 있어서 인민군중이란 중국 인민 가운데 일부분의 공산당원과 당 간부를 제외한 90% 이상의 인민을 뜻한다.[10] 맑스·레닌주의 교리에 의하면, 공산주의 사회를 구성하는 모든 개개인은 모두 특정 계급에 속한다. 따라서 군중은 이러한 개인의 집합체이다. 공산당원의 관점에서 살펴보면, 추상적인 군중이나 일반적 의미의 군중은 존재할 수 없으며, 모든 군중은 계급적 내용과 성격을 가지고 있다. 예를 들면, 어떤 개인이 노동자군중(工人群衆)이 아니라면 아마 그 사람은 농민군중이거나 그것도 아니라면 다른 계급에 속하는 군중인 것이다.[11]

중국의 광범위한 대규모의 인민군중은 정치의 객체로서 중국공산당의 정치노선에 따라서 강요된 혹은 강압적 동원대상이 되어 왔다. 그렇기 때문

8) Lucian Pye, "Communication and Chinese Political Culture," *Asian Survey*, Vol. 18, No. 3(March, 1978), pp. 228~230 ; James C. F. Wang, *Contemporary Chinese Politics*(Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1992), p. 213.

9) Samuel P. Huntington & Joan N. Nelson, op. cit, pp. 4~9 ; James R. Townsend, "Revolutionizing Chinese Youth : A Study of Chung-Kuo-Ching-Nien," A. Doak Barnett(ed.), *Chinese Communist Politics in Action*(Seattle : University of Washington Press, 1969), p. 185.

10) James C. F. Wang, *op. cit.*, p. 206.

11) 張敬文, "共匪的群衆路線," 張敬文(編), 「共匪政治問題論集」(台北 : 國際關係研究中心, 1975), p. 67.

에 군중동원은 대부분이 정치적 성격을 띠고서 전개된 정치동원(political mobilization)이었던 것이다. 劉少奇는 1945년 4월 개최된 중국공산당 7전대회에 제출했던 黨章改正案 보고에서 아래와 같이 지적했다.

"당의 군중노선은 우리 당의 근본적 정치노선이며 또한 우리 당의 근본적 조직노선이다.…우리의 이러한 군중노선은 오직 무산계급 정당에만 있을 수 있다. 우리의 군중노선은 곧 계급노선이며 무산계급의 군중노선이다."[12]

군중노선이 지니는 정치적 성격은 鄧小平에 의해서도 재확인되었다. 그는 1956년 9월 16일 개최된 8전대회에서 행한 黨章 개정에 관한 보고 가운데 다음과 같이 언급하였다.

"당의 공작중에서 군중노선이란 무엇을 뜻하는가? 간단히 말해서 두 가지 의미를 가지고 있다. 첫째, 반드시 인민군중 스스로가 스스로를 해방시키도록 하는 것이다. 당은 전심전력을 다해 인민을 위해 봉사하는 것을 임무로 삼아야 한다. 당은 인민군중을 영도하는데 있어서 투쟁의 방향을 정확히 알려 주고, 인민군중이 스스로의 노력을 통해 행복한 생활을 쟁취하고 창조하도록 도와야 한다.…둘째, 당이 영도해 나가는데 있어서 정확성을 견지하는 것은 「군중 속으로부터 나와 군중속으로 다시 들어가는」 방법 채택 여부에 따라 결정된다."[13]

위와 같이 중국에서의 군중노선은 정권을 장악하기 이전이나 이후에도 철저히 정치지향적이었음을 알 수 있다. 인민군중을 움직여서 정치적 목적

12) 1945년 4월 23일부터 6월 11일까지 진행된 이 대회에서 유소기가 제출한 보고서는 1950년 1월 "論黨"으로 개칭되어 출판되었다. 劉少奇, "論黨," 「劉少奇選集」 上卷 (北京 : 人民出版社, 1981), pp. 342~343.

13) 鄧小平, "關于修改黨的章程的報告," 「鄧小平文選 一九三八~一九五六年」 (北京 : 人民出版社, 1989), p. 205.

과 관련된 군중운동을 조직하고 전개함으로써 군중동원은 정치동원으로 전환되어 인민군중의 생활 영역 전반에 걸쳐 영향을 미치게 되는 것이다.

중국에서의 군중노선(mass line)은 중국공산당이 延安에서 활동했던 시대 이래로 당의 인민군중에 대한 지도방법으로 인지되어 왔다.[14] 중국에서 공식적으로 군중노선이 제기된 것은 毛澤東이 1943년 6월 1일 발표한 "關于領導方法的若干問題"에서 였다. 이를 계기로 하여 당 간부들은 毛澤東의 군중노선에 입각하여 인민군중과의 관계를 주도적으로 처리해 왔으며, 이를 통해 당에 대한 인민군중의 지지와 참여를 유도해 왔던 것이다.[15]

毛澤東은 위의 논문에서 '군중으로부터 나와서 군중 속으로 다시 들어간다'(從群衆中來, 到群衆中去)는 원칙을 제시하였다. 그리고 이러한 군중노선을 올바르게 관철시키기 위해서 무엇보다 당의 간부들이 인민군중과 부단히 접촉하면서 효과적으로 군중운동을 전개해야 한다는 지침을 밝혔다.[16] 이와 함께 毛澤東은 다른 하나의 군중노선 원칙으로서 '군중 속에 들어가서 군중에게 배우는 것'을 강조했다.[17] 이 두 가지의 원칙은 이후 당이 인민군중을 조직하고 정치적으로 동원하는 데에 있어 필수불가결한 요소가 되었다.

정치동원의 범주에는 여러 가지의 유형이 있을수 있으나, 본고에서는 세 가지로 나뉘어 분류하고자 한다.

첫째는 당이나 국가가 제시하고 추진하고자 하는 특정의 정책 및 계획에 대해 인민군중으로부터 광범위하고도 적극적인 신뢰와 지지를 획득하기 위해 이루어지는 정치동원이다. 당의 정책을 효율적으로 집행하고 국가의 목표를 순조롭게 달성하여 사회주의 사회를 경영 또는 건설하는데 있어서 인

14) Mark Selden, "The Yenan Legacy : The Mass Line," A. Doak Barnett(ed.), *Chinese Communist Politics in Action*(Seattle : University of Washington Press, 1972), p. 99.

15) John W. Lewis, *Leadership in Communist China*(Ithaca, New York : Cornell University Press, 1963), p. 70.

16) 毛澤東, "關于領導方法的若干問題," 「毛澤東選集」 第三卷(北京 : 人民出版社, 1991), pp. 897~902 참조.

17) 毛澤東, "組織起來," 위의 책, pp. 928~936 참조.

민군중의 적극적인 참여와 지지 확보는 반드시 필요한 관건이다.

둘째, 국민적 일체감을 도모하는데 있어서 요구되는 정치동원이다. 사회적 통합 또는 국민적 통합이 당의 의지대로 이루어지게 된다면 그리로부터 파생되는 집단적 에너지는 당의 정책 및 계획 추진에 커다란 원동력으로 작용할 수 있게 된다. 특히 혁명과 건설이라는 공산주의 사회의 총노선을 집체적으로 관철시키는 데에 있어서 인민군중의 일체감 형성 및 통합은 불가피한 과제이다.

셋째, 서로 다른 이해를 가진 파벌간의 권력투쟁에서 어느 한 쪽이 상대를 극복하기 위해서는 자파의 지지세력을 보다 많이 확보하는 것이 필요한데, 이 경우 자신의 동조세력이 강력한 구심점을 가지고 후원할 수 있도록 정치동원을 준비하고 실천에 옮기게 된다. 권력투쟁은 파벌간에 네가 죽고 내가 사는 투쟁이므로 자파의 승리를 위해 그리고 승리의 정당성을 더욱 확고히 보전함에 있어 정치동원이 활용되는 것이다.

III. 군중운동의 유형과 사례

1. 국민통합의 유형

1) 인사출동(引蛇出洞)

'3반5반'운동이 전국적 규모에서 점차 소강상태에 들어서면서부터 당 중앙은 노동자계급의 의식화가 일단 종료되었다고 판단했다. 이는 당이 사회주의개조에 필수불가결한 요소로서 노동자들을 조직적으로 규제·지도할 수 있는 위치와 자신감을 확보할 수 있었다는 것을 의미한다.[18]

18) 이 운동의 종료와 더불어 1953년 5월 중국의 노총격인 中華全國總工會는 제7기 전국대표대회를 개최하였다. '총공회'는 이 운동기간 총 1,500만 명에 달하는 당시 노동자

노동자계급에 대한 통제가 완료되자 다른 새로운 통제의 필요성이 대두되었는데, 그것은 지식인들을 대상으로 하는 정치동원이었다. 모택동은 그간 신중국을 건설해 나가는 과정에서 수 많은 지식인들을 조종·강요·강제함으로써 이들의 참여를 확보할 수 있었다. 그러나 이들의 사상적 경향이나 지향 가치에 만족감을 얻지 못했을뿐만 아니라, 오히려 이들에 대한 의식교육의 필요성과 정신개조의 절박감에 주목하게 되었다. 다시 말해서 사회주의적 가치 및 목표에 대한 의식 박약과 확신감 결여, 그리고 반사회주의적이며 반혁명적 사상성향을 완전 불식시키지 않고서는 사회주의적 개조를 통한 국민통합이라는 정책목표가 달성되기 어렵다는 판단아래 본격적이며 대대적인 지식인 의식화작업에 돌입하였다.

모택동은 4월 28일 직접 중앙정치국 확대회의에서 '백화제방·백가쟁명'(百花齊放, 百家爭鳴) 방침을 제시하였다. 이것은 예술분야에서의 '백화제방'과 학술분야에서의 '백가쟁명' 이라는 내용으로서 일명 '명방'(鳴放) 또는 '쌍백'(雙百)으로 불리운다. 당의 선전부장 육정일(陸定一)은 5월 26일 모택동의 지시에 근거하여 각 방면 각 분야에서의 '쌍백'을 허용한다는 강화를 발표하였다.

공산당의 명분상의 목적은 지식인들의 자유분방한 활동을 보장해 주고, 그들의 지식과 기술을 활용하기 위해서는 과거의 독재정치로 인해 위축되고 의기소침해진 문예·학술분야에 대한 당의 보다 적극적인 관심과 배려를 보여주려는 데 있었다. 이러한 명목상의 목표가 보다 구체화되었던 것은 1957년 2월 27일 제11차 최고국무회의에서 모택동이 발표했던 '인민내부의 모순을 바르게 처리하는데 관하여'(關於正確處理人民內部矛盾的問題)라는 강화에서였다. 그는 여러 가지의 문제를 언급하는 가운데 '쌍백'에 관련된 부분에서, 이 방침은 예술의 발전과 과학의 진보를 촉진하는 것이며, 사회주의문화와 번영을 촉진시키는 방침이라고 주장했다. 그리고 예

들중 1,020만명을 회원으로 확보하였는데, 이중 약 45,000명은 당원이었고, 약 95만명은 '신민주주의청년단원'이었다. 그리고 전국적으로 기초 노동조합의 수는 무려 18만개에 달했다. Peter S. Tang, *Communist China Today*, Vol. 2, Chronology (New York, 1957), p. 37 ; 金河龍, 「中國政治論」(서울 : 박영사, 1984), pp. 157~158 참조.

술과 과학의 시비문제는 각자 자유로운 토론을 통해 문제가 해결되어야 한다고 밝힘으로써 이들 분야에 있어서 자유로운 학풍과 작풍이 허용될 수 있다는 태도를 분명히 하였다.[19] 그리고 3월 12일 당 내외 인사들이 참석한 '전국선전공작회의'에서 모택동은 당 외부의 인사들도 공산당 내에서의 관료주의·종파주의·주관주의를 비판할 수 있다는 결정을 내렸다.[20] 한편 모택동은 이 회의 직후 지방 순시에 올랐으며, 9개 성·시의 선전 및 교육 책임자들과의 좌담회에서도 "비판은 언론자유의 하나이다. 마르크스주의도 비판 가능하다. '쌍백'은 소규모로 진행되고 있으므로 더욱 확대되어야 한다"는 요지의 지시를 내렸다.[21] 이러한 그의 의도는 공산주의 이론 자체뿐만 아니라 당과 정부 그리고 간부들도 비판의 대상이 될 수 있다는 것과 전국적 및 전반적 '쌍백'운동의 추진 가능성을 내비친 것으로 보여진다.

한편 명목상의 이유가 타당치 않다는 것은 '쌍백'운동의 근본 취지가 지식분자들 가운데 반당적·반사회주의적 인물을 가려내는 이른바 '독초'뿌리뽑기작업이었다는 측면에서 그 이유를 설명할 수 있다. '쌍백'정책이 결정된 실질적인 배경은 인민의 적으로서의 우파분자를 색출하고 국민적 통합을 기하려는 데 있었다. 이에 관한 논증 자료로서는 첫째, 1958년 5월 당 제8기 제2차회의에서 유소기가 당시의 '쌍백'운동은 인민군중으로 하여금 '독초'를 식별할 수 있는 능력을 갖추게 하고, 이에 따라서 사회주의의 백화를 꽃피워 반사회주의의 '독초'를 뿌리뽑을 목적으로[22] 추진되었다고 밝혔던 데서 찾을 수 있다. 여기서 '독초'는 우파 지식분자임이 분명해지고 있다.

둘째의 논증자료는 1957년 3월 12일 개최된 '전국선전공작회의'에서 모택동이 국민 통합양식으로서 두 가지의 서로 반대되는 방법을 소개했던 점이다. 그것은 일방으로 풀어 놓는 뜻을 지닌 방(放)과 쥐어 짜는 뜻의 수

19) "關於正確處理人民內部矛盾的問題"(1957. 2.27),「毛澤東選集」第五卷, p. 388.

20) "在中國共產黨全國宣傳工作會議上的講話" (1957. 3.12), 위의 책, pp. 403~418 참조.

21) 紅冬·紫夏,「20世紀中國紀實」第3卷(銀川 : 寧夏人民出版社, 1992), p. 139.

22)「中國共產黨第八期全國代表大會第二回會議文獻集」(北京 : 外文出版社, 1958), p. 72.

(收) 양자이다. 그는 '방'으로서 '쌍백'을 허용했으나, '수'라는 방법을 통해 그릇된 사상을 뿌리뽑겠다는 의미를 동시에 표현하였다.[23] 즉, 모택동은 '쌍백'운동과 '독초'뽑기운동을 동시 병행해 나갈 뜻을 분명히 함으로써 특별히 우파 지식인들의 존재를 발본색원하겠다는 입장을 이미 정리했던 것이다.

셋째의 논증 자료로서는 '인민 내부의 모순을 바르게 처리하는 데에 관하여'라는 최고국무회의에서의 강화 내용이 반우파투쟁이 전개되기 시작한 때를 맞추어 1957년 6월 19일에 일반에게 알려지게 되었던 사실이다. 이것은 모택동이 인민 내부의 모순문제를 '쌍백'운동으로 해결해 나가야 한다고 주장했던 그의 숨겨진 의도를 더욱 분명히 드러내 보인 실례이다.

당에 의한 '쌍백'운동은 이러한 배경 아래에서 추진되었고, 1957년 4월 27일 당 중앙이 '정풍운동에 관한 지시'(關於整風運動的指示)를 시달하는 가운데 앞서 모택동이 지적한 것처럼 관료주의·종파주의·주관주의를 반대해야 한다는 입장을 재차 강조함으로써 지식분자들의 비판을 유도해 내려고 했다. 이에 따라 지식인 및 관료들이 당에 관한 자신들의 견해를 표명하기 시작했다. 저명한 사회학자이자 민족학원 부원장이었던 비효통(費孝通)을 비롯하여 역사학자로서 북경대 교수였던 전백찬(翦伯贊)이 입장을 밝혔다. 5월 이전에는 비교적 소수의 지식인들이 '쌍백'운동에 참여했으나 6월 경에 이르러서는 많은 인사들이 참가하여 '백화제방·백가쟁명'은 문자 그대로 광범위하고 적극적인 '명방'추세를 보여 주었다. 특히 이 한달간에 걸쳐 당의 통일전선부와 국무원 판공실이 주도한 좌담회가 모두 38차례나 열렸다. 이 좌담회에는 당 중앙의 책임자를 위시해서 각 성·시의 당·정 관계자들과 민주제당파·언론·과학기술분야, 그리고 교육·위생부문과 공상업계의 관련 인사들이 참여하여 당에 대한 자신들의 비판적 견해를 솔직히 표명하였다. 이들중 대학교수들이 가장 신랄한 비판을 가했으며,[24] 그리고

23) "在中國共產黨全國宣傳工作會議上的講話," pp. 414~415.

24) 이들의 비판 내용은 한달 동안 주로 인민일보와 광명일보 등 유력지에 그대로 소개되었다. 이들의 비판 요지는 中嶋嶺雄, 「現代中國論」 (東京 : 靑木書店, 1983), pp. 112~113 참조.

당시 정부에 협조적 자세를 취하고 있었던 민주제당파 소속의 주요 인사들도 당의 부정적 측면을 공격하고 나섰다.

당시 지식인들의 대변지 광명일보(光明日報)의 편집장이며 '93학사'(九三學社) 중앙위원 저안평(儲安平)은 공산당의 '당 천하'(黨天下) 경향을 철저히 비판하면서 "당 천하 사상은 종파주의 현상의 근본 원인이며, 당원과 비당원간의 모순의 기본 요소"라고 지적하였다.[25] 뿐만 아니라 국무원 교통부장이자 농공민주당 주석 겸 민주동맹 부주석인 장백균(章伯鈞)과 국무원 양식부장 겸 민주건국회 부주석인 장내기(章乃器), 그리고 국무원 산림공업부장 겸 민주동맹 부주석인 나융기(羅隆基) 등도 한결같이 당의 프롤레타리아독재와 당의 일방적인 독주를 비판했다.

'쌍백'운동이 이처럼 '우경화'의 경향으로 흐르면서 당의 권위가 실추되는가 하면 당이 일부 인사들의 정치적 공격대상이 되기에 이르자 모택동은 적당한 수위 조절의 필요성을 느끼게 되었다. 그는 반우파투쟁을 언론과 당의 지시 형식으로 전개하기 시작했다. 가장 먼저 반우파투쟁의 신호를 올린 것은 1957년 6월 8일자 인민일보 사설 '이것은 무엇 때문인가?'(這是爲甚麼)이다. 여기서 공개적으로 우파분자의 존재를 지적하였고, 이후 우파분자는 반인민적·반공산당적인 의미로 사용되었다. 그리고 모택동은 같은 날 자신이 직접 작성한 '우파분자를 공격하자'(組織力量反擊右派分子的猖狂進攻)라는 통지문을 전당에 하달하였다. 그 요지는 반우파투쟁이 하나의 큰 전쟁과 같은 것이므로 이에 승리하지 못한다면 사회주의는 성공할 수 없고, 그리고 형가리사건과 같은 위기사태가 나타날 수 있다는 것이다.[26] 이것은 모택동이 국내외의 위기적 상황을 동시에 고려하여 반우파투쟁을 처리하고자 했던 의도를 밝혀주는 대목이기도 하다.

우파제거 작업에서 특별히 관심을 끌었던 것은 그동안 당 내에서만 논의되어 왔던 '인민 내부의 모순을 바르게 처리하는데 관하여'라는 모택동의 담화가 6월 19일자 인민일보에 처음으로 일반에게 공개되었던 사실이다. 이것은 당의 공식적 결정에 앞서 인민군중에게 반우파투쟁의 합법성을 주

25) 紅冬·紫夏, 앞의 책, p. 145.
26) 「毛澤東選集」第五卷, p. 432.

지시킴과 아울러서 전국적 규모에서의 국민통합을 겨냥한 정치동원이 필요함을 인식시키기 위한 목적에서 비롯되었다. 그 이유는 모택동이 담화에서 밝힌 것처럼 "잘못된 것이 있으면 비판받아야 하고, 독초가 있으면 투쟁이 진행되어야 한다.…우리들은 일체의 독초를 반대한다.…우리들은 군중과 함께 꽃과 독초를 분별해야 하며, 정확한 방법으로 독초를 뿌리뽑는 투쟁을 벌여야 한다"[27]고 주장했기 때문이다. '독초'인 우파를 제거하는데 있어 당과 인민군중이 공동으로 투쟁해야 한다는 것을 선전하기 위해서였다. 이처럼 반우파운동의 목적이 반인민·반당 요소의 척결에 있었음은 물론이고, 모택동의 계략이 보다 명백하게 드러난 또 하나의 문건은 반우파투쟁을 선언했던 시기보다 불과 20여 일 앞선 5월 15일 당 간부들만이 열람할 수 있었던 그의 글이었다.[28] 그는 이 글에서 당 내외의 우파분자들이 벌이는 비판이 고조될 때까지 당은 기다려야 한다고 했다. 이것은 뱀을 꾀어 뱀이 굴에서 나올 때까지 기다렸다가 나올 때 잡겠다는 '인사출동'(引蛇出洞) 계략을 입증해 주는 문건이었다. 이러한 책략을 미처 간파하지 못했던 수많은 지식분자들은 결국 모택동에 의해서 인민의 적으로, 그리고 반당분자로 숙청되기에 이르렀다.

당의 정치동원은 1957년 8월에 들어서서 주로 문화계의 주요 인물들을 축출하는데 집중되었다. 짧은 기간 '쌍백'운동에 적극 참여하여 당을 비판했던 대부분의 작가들이 이 당시 추방되거나 활동 불가능한 상태에 놓이게 되었다. 1951년에 스탈린상을 받았던 저명한 여류작가 정령(丁玲)을 위시하여 많은 문예인들이 우익적 반당활동을 했다는 죄명을 쓰고 숙청되었다. 이들 지식인들은 대부분 산이나 들로 내쫓겨 노동개조생활을 하는 '하향상산'(下鄕上山) 또는 '하방운동'의 희생자가 되었다. 당은 반우파투쟁을 지나치게 장기화시킬 수 없었기 때문에 당 제8기 3중전회(1957. 9. 20~10. 9)에서 투쟁의 종료를 선언하였다. 등소평은 이 회의에서 전국 각급 분야에서 전개된 반우파투쟁이 결정적 승리를 거두었다고 보고했다.[29] 이 회의

27) 위의 책, p 392.
28) "事情正在起變化"(1957. 5.15), 위의 책, pp. 423~429.
29) "關於整風運動的報告," 위의 책, p. 171.

에서 밝혀진 통계에 따르면, 당시 반우파로 몰려 탄압받았던 자의 수는 무려 약 55만명에 달했다.[30]

모택동이 자신의 '계속혁명'노선을 관철하기 위해, 그리고 국민통합의 차원에서 당 노선에 반대하는 일단의 지식분자들을 제거하기 위해 선택했던 반우파투쟁이라는 정치동원은 분명히 뱀을 동굴에서 유인해 내는 책략이었다. 지식인들의 반혁명적 요소를 색출해 내고, 당에 비협조적인 또는 비판적인 지식인들을 숙청하고 체제내로 끌어들이기 위한 계략은 '쌍백'의 추진 동기나 반우파투쟁 과정에서 이미 확인되었다. 등소평도 훗날 이 반우파투쟁이 불가피했던 것이지만 처리과정이 적합치 못했으며, 우파에 속했던 자들이 너무 오랫동안 고통을 겪었고, 그들 개인의 손실뿐만 아니라 국가적 손실이었다고 실토했다.[31]

2) '정신오염' 반대

등소평은 개혁과 개방이 배타적인 보수파의 공격으로부터 보호되어야 한다는 관점에서 지식분자에 대한 인식과 과학기술분야의 중요성에 관하여 자신의 견해를 수 차례에 걸쳐 밝힌 바 있다.[32] 이로써 사회주의의 물질문명 및 정신문명건설은 지식인의 자유롭고 건전한 입장 표명과 참여로써 가능하다는 개혁파의 지론[33]이 당 내외에서 점차 많은 동조세력을 확보할 수 있게 되었다. 지식인과 과학자의 서구사회와의 빈번한 접촉과 이들에 대한

30) 胡繩,「中國共產黨的七十年」(北京：中共黨史出版社, 1991), p. 347；紅冬·紫夏, 앞의 책, p. 151.31) "目前的形勢和任務"(1980. 1.16), 鄧小平文選(1975～1982), p. 207.

31) "目前的形勢和任務"(1980. 1. 16),「鄧小平文選(1975～1982)」, p. 207.

32) 등소평이 지식인 및 과학기술분야에 대해 언급했던 "尊重知識, 尊重人才"(1977. 5. 24), "關於科學和教育工作的幾點意見(1977. 8. 8)," "在全國科學大會開幕式上的講話(1978. 3. 18)," "改革科技體制是爲了解放生產力(1985. 3. 7)" "中國要發展,離不開科學(1986. 10. 18)," "科學技術是第一生產力(1988. 9. 5, 12)" 등 鄧小平文選 내용을 참조.

33) "貫徹調整方針, 保證安定團結"(1980. 12. 25),「鄧小平文選(1975～1982)」, pp. 313～333 참조.

자유로운 언론 보장, 그리고 국가 지적(知的) 자원의 현대화 열망 등이 높은 우선순위를 점할 수 있었다. 특별히 모택동의 '자력갱생'원칙을 부정하고 나섰던 등소평과 개혁파는 완전한 서구지향은 아니었으나 먼저 경제분야에서의 개혁정책을 실험적 차원에서 추진하였다. 경제에서 서구적 가치를 도입하는 그 자체가 보수적 경향의 좌파세력으로부터의 규탄대상이 될 수밖에 없었으며, 나아가서 정치부문에서의 논쟁을 유발하기에 이르렀다.

보수파는 '부르조아 자유화' 개념을 들고 나서서 개혁파의 정책이 잘못되었다는 정치적 공세를 가하는 한편 이러한 그릇된 자유화의 풍조로 인해 개혁파가 주도해 왔던 새로운 문명건설이 위협받고 있음을 경고하였다. 보수파는 개혁파가 '사상해방'을 지나치게 광범위하게 적용시켰으며, 이에 따른 '부르조아 자유화' 경향이 체제 유지의 골격인 '4항기본원칙'을 잠식 또는 붕괴시킬 수 있을 정도로 과도하고 무절제하게 대두되고 있다고 비판하였다. 즉 '정신오염' 현상이 심화되어 공산주의이데올로기 자체를 희석시킬 수도 있다는 우려를 공개적으로 표출하였다. 이러한 시비가 더욱 정치적 쟁점으로 돌출하게 된 것은 1982년에 들어서서였다. 당내의 보수적 이론가인 호교목(胡喬木)은 사상분야에 있어서 당의 엄격하지 못한 지도를 비판함과 아울러 이와 같은 사상적인 혼란이나 오염이 사회주의에서 자본주의를 지향하고 있는 데서 비롯된다는 사실을 우려하였다.[34]

'정신오염'을 둘러싼 논쟁의 재현은 마침내 1983년 가을에 개최된 당 제12기 2중전회에서 등소평이 '정신오염'을 비판함으로써 새로운 국면으로 전이되었다. 이는 1978년 이래 사회 각 분야에서 드러나기 시작한 부르조아적 사상의 경향에 4천만 명 이상의 당원들이 오염될지도 모른다는 등소평과 보수파의 염려가 일종의 경종과 저항으로 나타났던 것으로 이해될 수 있다. 등소평은 연설을 통해 그 동안 대외개방과 서방으로부터 선진의 문화를 받아들이는 과정에서 서방의 일부 저질문화가 침투되었고, 문학과 예술뿐만 아니라 철학과 경제학 그리고 사회과학 등에서 철저한 분석과 비판

34) 호교목의 비판적 견해는 "當前思想戰線的若干問題," 「三中全會以來重要文獻選編」 下冊 (北京 : 人民出版社, 1982), pp. 846~890 참조.

없이 맹목적으로 추종하는 자세를 보였기 때문에 '정신오염'이 범람하게 되었다고 지적하였다. 이에 따라서 인민군중은 물론이고 일부의 당원들과 당 간부들마저 오염될 소지가 있을 뿐만 아니라 인민군중의 당에 대한 신뢰가 동요되어 급기야 국민통합에 있어 심각한 저해요인이 될 수 있는데 대해 각성이 필요하다고 주장했다. 특히 지식인들과 당원이 오염풍조에 빠져든다면 사회주의이념과 공산당의 지도에 대해 불신을 유발할 뿐만 아니라, 냉소적 태도를 가져와 당의 통제에 커다란 위기를 조성할 수 있다는 데에 등소평과 보수파들은 견해를 같이 하였다. 이러한 위기의식을 등소평은 다음과 같이 표현하였다.

> "사상 및 문예분야에서의 정신오염 대상자는 소수이다. 그러나 문제는 이들 소수의 잘못된 언행에 대한 비판이 부족하다는 것이다. 필요한 경우, 이들에게 제재를 가해야 한다. 정신오염의 위험은 매우 심각하며, 나라와 인민에게 화근과 재앙을 가져다 준다. 정신오염이 방치되면 여러 가지 형태의 개인주의사상이 범람하게 되고, 일부에서는 사회주의제도와 당의 지도에 대한 회의감을 조성할 수도 있게 된다."[35]

당시 당의 선전부문을 장악하고 있었던 보수파는 당의 선전부와 인민해방군의 총정치부를 핵심 주체로 삼아 개혁파의 개방정책을 견제하고 그 부정적인 영향, 즉 '정신오염'의 확산 원인을 밝히는데 있어 등소평이 이끄는 당 개혁파의 사상지도에 있어서의 오류와 책임에 관심을 집중시켰다. 따라서 차제에 당원을 대상으로 하는 숙당작업을 철저히 추진함으로써 잘못된 외래사조에 대한 단속과 아울러 이념상의 순수성을 견제해 나갈 수 있다고 판단하였다. 즉, 등소평에 의한 당 지도문제를 시비하여 개혁파에 대한 도전과 비난을 공개적으로 행할 수 있는 호기로 간주했다. 이러한 관점에서 볼 때, 보수파는 현대화정책보다 사회주의이데올로기를 우선시하는 전통적인 좌파 시각에만 집착했음을 알 수 있다.

35) 위의 책, p. 44.

한편 등소평은 '정신오염'을 비판하면서 인민군중에게 사회주의와 공산주의 그리고 당의 지도 등 이른바 세 가지 신념의 강화를 요청하기도 했으나, 제12기 2중전회가 끝난 뒤 약 2개월 후부터 '정신오염' 반대운동을 서둘러 중단시켰다. 그는 전국의 각 선전기관 및 조직이 더 이상 이 운동을 추진하지 못하도록 조치하였다. 이러한 상황변화는 다음과 같은 세 가지의 원인에 기인하였다.

첫째, 등소평 자신에 대한 공격의 기회를 봉쇄하기 위해서였다. 보수파의 '정신오염' 반대가 궁극적으로 목표로 했던 것은 등소평의 퇴진이고, 자신의 실각은 개혁파의 몰락은 물론 현대화정책의 포기로까지 연계되는 것이었으므로 등소평은 이러한 정치적 도전의 기회를 서둘러 차단하지 않을 수 없었던 것이다.

둘째, 대내적인 안정을 유지하고 국민통합을 견지하기 위한 목적이다. 등소평은 '정신오염'을 둘러싼 논쟁과 시비가 보다 심각한 상태로 비화되어 개혁파와 보수파간의 정치투쟁 곧 권력투쟁으로서 확산될 것을 우려했다. 보수파의 공격이 적당한 선에서 절제되지 않는다면 재차 문화혁명과 같은 '천하대란'이 도래하여 국민적 통합에 있어 극심한 혼란 및 위기가 야기될지도 모른다는 상황판단은 등소평으로 하여금 신속한 결정을 내리도록 만들었다. 문혁의 극좌노선이 바탕했던 기본배경이 좌파의 과격한 급진주의에 기인했음을 누구보다도 잘 알고 있었던 그로서는 또 다른 권력투쟁의 전철을 다시 밟지 않겠다는 의도에서 좌파의 공격기회를 시급히 봉쇄하였다. 그리고 체제의 안정이라는 측면에서 고려되어야 할 다른 하나의 요인은 국민통합을 저해하는 군부의 정치개입 여지를 사전에 축소·배제하려는 목적과도 관련되었다. 당시 모택동사상의 영향이 가장 많이 잔존하고 있었던 부문은 인민해방군이다. 군의 보수적 지향은 개혁파에 대해 대체로 비판적이었고, 사상적 경향이 친보수파로 일관했기 때문에 등소평은 군의 정치개입을 마땅히 경계하지 않을 수 없었다.

셋째, 국가이익을 배려했기 때문이다. 보수파가 주도했던 '정신오염' 반대는 서구 자본주의사상에 대한 비판이 직접적 표적이었다. 이러한 경향은 중국과 서구제국과의 우호관계 유지 및 확대에 분명히 부정적인 영향을 미

칠 수 있는 주요 변수이기도 했다. 특히 대외개방정책에 따라 무역규모의 확대, 경제교류의 증가, 외국인 투자유치 효과의 증대 등이 가시화되기 시작했던 당시의 정황을 미루어 볼 때, 폐쇄적이고도 고립지향적인 '정신오염' 반대 분위기가 지속될 경우 이는 현대화정책에도 역행되며, 더우기 국가이익의 추구와도 배치되는 것으로 인식되었다.

이와 같은 배경에 의해 등소평은 '정신오염'운동의 중단을 촉구했고, 1984년 봄 당 중앙은 전 당의 조직을 통해 공식적으로 이 운동을 취소했다. 그리고 당의 일각에서는 보수파가 견지해 왔던 좌파적 시각과 경향에 대한 반성의 목소리가 제기되었으며, 등소평의 동의를 얻은 후 당을 중심으로 좌파 보수주의들의 견해가 비판되기에 이르렀다. 전국의 수 많은 언론매체들이 '정신오염'반대 캠패인을 일거에 중단했으며, 반대로 개혁·개방의 불가피성을 역설함으로써 등소평의 입장을 지지하였다. 등소평은 보수파의 정치적 견해가 국민통합에 있어 더욱 커다란 위기를 야기시킬 수 있음을 당과 인민군중이 주지하도록 정책을 전환했던 것이다.

2. 정책지지의 유형

1) 3면홍기운동

모택동은 공산혁명을 추진하는 과정에서나 정권 장악 이후에도 항상 중국적인 특수한 상황을 매우 용의주도하게 활용해 왔다. 그는 거대한 대륙과 과다한 인구에 주목하였으며, 이러한 자원을 공산주의사회 건설에 효과적으로 이용하기 위해, 비록 현실을 무시한 것이라는 비판을 받으면서도 급진적 노선에 충실하였다. 그의 기본 구상은 인민군중의 혁명적인 에너지를 효과적으로 동원하고 관리해 나갈 수만 있다면 자신의 생존기간 멀지 않은 장래에 이상사회가 도래하게 된다는 낙관론에 근거하였다. 그의 이와 같은 신념은 '인간자본'(人間資本)의 발상으로서 전체 인민군중을 정치동원 차원에서 재조직하여 빠른 시간내에 사회주의적 개조를 단행함과 동시에 인간의 의식개조를 완결짓는다는 것으로 요약될 수 있다. 다시 말해서,

인민군중을 대상으로 급진적 모험주의정책을 실시함으로써 경제발전을 가져오고 의식을 개조할 수 있다는 '인간자본화' 논리였던 것이다.

모택동은 제1차 5개년계획기간을 전후해서 중국의 근대화 목표의 기치를 선명히 내걸었다. '3면홍기운동'처럼 근대화 욕구가 급속도로 표출된 경우는 없었다. 그는 급속한 경제발전이 이루어지면 그에 따라서 빠른 이념적·사회적 변화가 수반될 것으로 확신하였다. 따라서 그는 마르크스의 정통교리를 부정한 셈이 되었다. 즉, 모택동주의자들은 고도의 현대적인 생산력이 갖추어져야만 계급투쟁에 의해서 자본주의가 멸망하고, 그 다음 단계의 사회주의 및 공산주의가 보장된다는 정통 공산주의교리와 배치되는 주장을 폈다. 그 이유는 모택동의 혁명적 체험에 기인하였다. 혁명기를 통해서 경험했던 바와 같이 인간의 주관적 및 자발적 의식과 도덕적 심성이 야말로 역사 흐름에서 결정적 요인이 된다는 것과, 참된 혁명적 창조력은 농민군중의 혁명적 에너지로부터 창출된다는 신조는 분명히 중국적 상황에서, 특히 모택동에 의해서 수정된 중국적인 공산주의 혁명경험에 바탕한 것이었다.

대약진 및 인민공사운동은 분명히 모험주의적 정책노선이었다. 그리고 이것은 중국에 있어서 사상 초유의 정치동원 양식이었다. 모택동은 직접 이것을 계획하고 추진하였다. 전국적으로 '반우파투쟁'이 마무리되는 시기인 1957년 9월 20일부터 10월 9일까지 제8기 3중전회가 당 중앙위원을 비롯하여 당·정·군 그리고 성·시의 주요 책임자 416명이 참석한 가운데 개최되었다. 여기서 모택동이 이전 계획했던 '농업발전요강'이 재차 수정되어 채택됨으로써 대약진운동은 사실상 이때부터 추진되기 시작했다. '요강'의 핵심 내용은 무진장한 농업노동력을 집단화시켜 집약농법(集約農法)을 실시함으로써 급진적인 사회주의로의 변화가 가능하다는 인식의 산물이었다. 이러한 모택동의 판단은 경제논리나 농촌 현실을 무시한 정치적 결정이었고, 좌파적 급진주의는 항상 정치가 모든 것을 지도한다는 정치괘수(政治掛帥)에 근거하고 있었다.

1958년 3월의 성도회의(成都會議)에서는 기존의 급진노선을 구체적으로 뒷받침해 주는 '보다 많이, 빨리, 좋게, 경제적으로(多, 快, 好, 省) 사

회주의를 건설하는 총노선' 구호가 채택되었다. 그리고 5월 공산당 제8기 제2차회의에서는 유소기의 공작보고를 통해 위의 정책이 재확인되었다. 이 회의는 사회주의건설 총노선을 비롯하여 기술혁명과 문화혁명, 공업과 농업, 중앙공업과 지방공업, 대형기업과 중소기업 등의 동시발전방침(兩條腿走路方針)을 결정했다.[36] 부단혁명(不斷革命)의 낭만적 관점은 여름에 들어서서 더욱 고조되었다. 1958년 8월 17일에서 30일까지 북대하(北戴河)에서 개최된 중앙정치국 확대회의는 농촌에서의 인민공사설립결정(關於在農村建立人民公社問題的決議) 이외에 이를 구체화시키는 기본방침으로서 정사합일(政社合一) 및 공·농·상·학·병의 결합원칙에 합의를 보았다.[37]

인민공사가 당의 결정에 의해 집단소유제로 유지된다는 것은 인민군중의 생활의 집단화뿐만 아니라 그들이 가진 토지·농기구·가옥·가축 등 모든 소유물이 인민공사에 의해 관리·소유되는 공동소유제로의 전환을 의미하였다. 이에 따라 인민군중은 주택·식량·의복·의료·교육부문에서의 공동체 조직 속에서 집단생활이 불가피하였다. 인민공사의 규모 및 조직은 기층조직의 경우 생산대와 좀 더 큰 규모의 생산대대로 구성되었고, 동일하지는 않으나 한개의 인민공사에는 약 2,000가구로 약 1만명의 농민이 소속되어 있었다. 북대하회의 이후 2~3개월이 경과하면서 전국 농촌지역에는 빠른 속도로 인민공사가 건립되기 시작하여 1959년 봄에는 그 수가 약 2만 6천에 달하였다. 여기 소속된 농가는 약 1억 2천만호에 이르렀고, 전국 농가의 99%를 점하였다.[38]

대약진운동과 인민공사건립에 관련하여 모택동이 취했던 정책에 대한 인민군중의 지지를 획득하기 위한 정치동원의 형태는 신문·언론매체의 동원, 현지 답사 및 지도, 대규모의 인민군중 동원, 간부 및 지식인의 하방(下放), 새로운 인간상의 창출을 위한 집체교육 실시, 민병(民兵)의 재조직 등으로 나타났다. 신문의 경우, 1957년 11월 13일자 인민일보에는 생산전선에 있어서의 커다란 약진이 필수불가결하다는 내용이 처음 실리게 되었

36) 胡繩, 앞의 책, p. 351.
37) 위의 책, p. 352.
38) 위의 책, p. 354.

다. 그후 여러가지의 언론 논조가 대약진운동을 정치동원의 차원에서 합리화시키고, 격려·고무하는 형식으로 소개되었다. 그리고 모택동의 모험주의적 급진정책에 대해 소극적이거나 반대하는 당내의 일부 경향을 매도하는 논조도 제시되었다.

1958년 여름은 '총노선'의 혁명적 열기가 최고조에 달하였다. 건설의 속도는 생산력 발전에 있어 제일 중요한 요소로 인식되었다. 그것은 사회주의혁명의 승리 가운데 화급을 다투는 요인으로서 "하루가 20년에 상당한다"는 마르크스의 표현을 인용했던 데서도 입증되고 있다.[39] 모택동 자신도 이러한 분위기를 숙지하고 있었기 때문에 직접 지방의 현장을 답사하고 지시하기에 이르렀다. 그는 1958년 8월 상순, 하북(河北), 하남(河南), 산동(山東) 등지를 돌아보면서 현장에서의 성과에 고무되었고, 북대하회의를 주재하면서 인민공사의 건립을 전 당차원에서 추진하도록 지도하였다.

하방운동 역시 정치동원의 한 유형으로서 대규모로 전개되었다. 대약진이 결정되기 이전부터 취해졌던 정풍운동과 반우파투쟁의 일환으로 1957년 5월 당 중앙은 '각급 간부의 생산노동 참가에 관한 지시'를 내렸다. 이에 따라 1958년 2월까지 국가중앙기관 간부 792만 명 가운데 16%에 해당되는 130만 명이 하방되었다. 그리고 1958년~1959년간 약 2백만명의 간부들과 약 3백만명의 고등학교 및 대학생들, 교사를 포함한 약 1백만명의 지식인들이 대약진운동과 관련된 건설 및 생산현장에서 노동에 종사하였다. 이와 같은 하방운동이 기대했던 것은 당·정·군 간부 그리고 지식인과 학생들을 통해 당의 3면홍기 정책이 타당하므로 이를 적극 지지해야 한다는 열성적 참여의식의 확산과 더불어 경제적인 잉여가치를 생산하는 이외에 '새로운 경제인', 즉 농민이면서 노동자의 역할을 할 수 있고, 또한 군인으로서의 새로운 인간형을 창출하려는 데 있었다.

민병(民兵)의 재조직과 동원도 대규모적으로 확대되었다. 모택동의 인

39) 유소기의 정치보고 내용, 「中國共產黨第八期全國代表大會第二回會議文獻集」(北京 : 外文出版社, 1958), p. 53 ; 中嶋嶺雄, 앞의 책, p. 169 참조.

식은 모든 인민군중은 농민이고 노동자이며 동시에 군인이라는데 바탕하였다. 1958년 여름 처음으로 등장했던 구호인 '모든 인민은 군인이다'는 의미 속에는 민병에 대한 새로운 역할 부여와 지위 향상이 내포되어 있었다. 1959년 1월에 민병의 수는 약 2억 2천만명에 달했고, 이들은 당의 통솔아래 군대의 지휘를 받으며 인민공사 조직 내부에 통합되었다.[40]

2) 민주화 탄압

개혁파가 주도하여 추진해 왔던 개방정책은 중국사회 내부에서 새로운 경향을 야기하였다. 그것은 외래의 자본주의적 성격을 띤 '부르조아 자유화' 물결이 차츰 침식해 왔으며 사회주의체제를 뒷받침해 주었던 사상적 및 이념적 기반에 있어 인민군중의 신념이 동요되었음을 뜻한다. 일부 지식인들의 '인도주의적 마르크스주의', '진정한 사회주의', '서구 민주주의' 주장은 중국의 정치적 민주화를 요구한 것으로서 당국의 예민한 반응을 불러일으키기에 충분하였다.

대학생들의 민주화 요구도 사회적 분위기의 일부를 대변하는 것이었다. 대학생들의 소요는 1986년 가을부터 출현하여 겨울동안 전국적 규모로 확산되었다. 이들의 시위에서 나타났던 공동 관심사도 지식인들의 요구와 비슷하게 민주, 평등, 자유, 인권, 언론자유, 다당제, 개혁옹호 등으로 표출되었다.[41] 그리고 일반 중국인들의 경우, 공산당이 가장 우려하고 있던 사회주의에 관한 믿음이 점차 약화되어가는 징후군을 보여주고 있었다. 당시 인민군중은 사회주의체제와 공산당의 지도 그리고 사회주의의 미래 등에 관해서 이른바 '신념에서의 위기' 상황에 직면하고 있었다.

한편 등소평은 당 제12기 2중전회 이래 꾸준히 당의 사상지도 분야에서 부정적인 경향으로 대두되고 있는 '정신오염' 문제에 대해 엄중히 대처할

40) John Gittings, *The Role of the Chinese Army* (London : Oxford University Press, 1967), pp. 201～224 참조.

41) 당시 중국 대학생들의 시위 및 요구 조건 등에 관해서는 曾慧燕, 「中國大陸學潮實錄」 (香港 : 新報出版社, 1989) 참조.

것을 지시하였다. 그리고 1986년 9월 제12기 6중전회에서는 '정신문명건설 지도방침에 관한 결의'(關於社會主義精神文明建設指導方針的決議)를 채택하여 사회주의를 반대하는 사상적 경향을 일소하겠다는 당의 의지를 분명히 천명하였다. 그러나 이러한 공식적이고도 엄중한 당의 입장 표명에도 불구하고 사회 여러 부문에서 점차 돌출되어 나타났던 '부르조아 자유화' 움직임은 쉽게 다스려지지 못했다. 더욱이 당시 등소평의 직계 인물로서 당 총서기직을 맡고 있던 호요방 자신이 이러한 민주화 요구에 동정적이었고, 그를 옹호하는 집단 가운데는 자유화·민주화를 적극 요구하는 지식인들이 포함되어 있었다.

1986년 말 심각한 사회적 징후군으로 부각된 '부르조아 자유화' 운동에 대한 진압 조짐은 처음 언론이 학생 소요사태와 일단의 지식인들을 대상으로 비판기사를 게재함으로써 시발되었다. 예를 들면, 1986년 12월 23일자 인민일보는 "정치적 안정과 단결은 사회주의 현대화건설의 성패를 좌우하는 관건이다.…만일 다른 의견이 있다고 해서 과격한 행동을 취하면 안정과 단결에 영향을 미친다"고 지적하였다. 대체로 보수파의 주장이 크게 반영된 것으로 보이는 언론의 논조는 보수파에 속하는 원로 간부들과 등소평 간의 면담이 이루어진 후 더욱 강경성을 띠고 공격적으로 표현되었다.

보수성향의 원로 정객들인 양상곤, 여추리, 박일파, 호교목, 등력군, 왕진 등은 12월 27일 등소평을 접견한 자리에서 사태의 심각성에 비추어 총서기 호요방의 해임을 요청하였다. 이들의 주장은 호요방이 당의 사상공작에 있어서 지도력이 빈곤하고, 반당 및 반사회주의 관념을 가진 작가들을 옹호해 왔으며, '부르조아 자유화' 사상을 고취하고 선전해 왔으므로 그를 해임시켜야 한다는 것이었다.[42] 이들은 이어서 이틀 후 발간된 인민일보와의 회견에서도 '자산계급 자유화' 사상은 사회주의를 부정하고 자본주의를 주장하는 것이므로 인민의 이익에 배치된다고 비판하였다.[43]

---

42) Lu Keng, "The True Story Behind China's Political Shakeup," *Pai Shing* (Hong Kong), No. 141 (April 1, 1987), p. 3.

43) 12월 29일자 인민일보는 당내 보수파 원로들과 저명 평론가인 원활성(袁闊成)간의 27일자 대담 내용을 게재하였다. 왕진은 전면적인 서구화 주장은 일종의 '자산계급 자유화'사상이며, 인민군중은 이에 결단코 반대한다고 밝혔다. 박일파도 이러한 주장은

이러한 보수파의 입장을 이해했던 등소평은 1986년 12월 30일 처음으로 자신의 견해를 밝혔다. 그는 학생 소요사태와 관련된 중앙 부서의 책임자들과 나눈 담화에서 "여기 저기서 소요가 일어난 것은 각 지방에서의 지도 입장이 분명치 못했고 태세가 견고하지 못했기 때문이다. 이것은 한 두 지방문제가 아니며 1~2년 걸릴 문제도 아니다. '4항기본원칙'을 엄격히 견지하여 '자산계급 자유화'를 방치해서는 안된다.…공산당의 지도 없이는 사회주의의 앞날도 있을 수 없다.…사회주의를 반대하고 공산당을 반대하는 것에 대해서는 과감하게 처리해야 한다"[44]는 강경 자세를 분명히 밝혔다.

자유화 동향에 대한 탄압이 점차 본격화되는 가운데 1987년 1월 6일자 인민일보는 지난 해 12월 30일에 행해졌던 등소평의 담화를 게재하였다. '기치 선명하게 자산계급 자유화를 반대하자'는 주장은 인민군중에 대한 폭넓은 호소였다. 당내 보수파의 기우를 불식시켜 줄 수 있고, 그리고 인민군중의 당 및 사회주의 앞날에 대한 걱정을 들어줄 수 있는 최종적 선택은 당시 등소평의 결심 여하에 달려 있었다. 그리하여 등소평은 1월 16일 개최된 중앙정치국 확대회의에서 호요방의 해임에 동의하였고, 그의 후임으로 조자양 총리를 총서기에 임명하는데 있어 보수파의 지지를 획득할 수 있었다. 뿐만 아니라 당 중앙은 등소평이 앞서 지적한 바대로 당원으로서 자유화운동을 주도해 왔던 주요 인물들을 당으로부터 추방하였다. 주요 인사를 보면, 방려지(方勵之)는 합비(合肥)시 소재 중국과기대학 부교장직에서 해직되면서 당적을 박탈(1987. 1.17)당했고, 상해시 작가협회 이사 왕약망(王若望)과 중국작가협회 부주석 유빈안(劉賓雁)도 각가 13일과 14일자로 당적이 박탈되었다. 그리고 당 선전부장 주후택(朱厚澤)도 교체되었으며, 이들 지식인의 작품을 집중 보도해 왔던 상해의 사회보(社會報)도 1월 12일자로 정간 조치되었다.

호요방의 실각은 여러 가지 배경을 지니고 있다. 첫째는 그가 당의 총서

사실상 사회주의 태도를 반대하고, 자본주의제도를 지지하는 것으로서 인민군중의 이익과 역사 조류에 위배되며, 많은 인민이 강력하게 반대한다고 강조하였다.

44) "旗幟鮮明地反對資產階級自由化," 「鄧小平文選」 第三卷, pp. 194~197 참조.

기로서 자유화 및 민주화운동에 적절히 대처하지 못했던 점이다. 둘째는 호요방이 총서기로서 주요정책을 결정하는 과정에서 당내 원로들을 가능한 한 배제시킨 가운데 독단적인 결정을 선호했으며 집권층 내부에서 전통적으로 행해져 왔던 권열(圈閱)[45]제도를 폄하했기 때문이다. 그리고 호요방은 원로들의 가족이나 친인척을 부패척결이라는 개혁 차원에서 체포 및 구금함으로써 보수파로부터 집중적인 비난을 받기도 했다.[46] 셋째, 호요방은 군부의 지지를 전혀 받지 못했다. 그가 군 원로들을 조기 퇴진시키려고 했던 것이나 국방예산 삭감을 지지했던 것 등은 모두 군부의 그에 대한 비판 입장을 강화시켜 줄 수 있는 소재가 되었다. 끝으로 파벌주의 오류도 지적되고 있다. 그는 자신의 출신 배경이 되었던 공산주의청년단 출신의 인물들, 예를 들면 호계립(胡啓立), 교석(喬石), 오학겸(吳學謙), 왕조국(王兆國) 등을 중용함으로써 다른 파벌측으로부터 상당한 견제를 받아왔으며, 이러한 원인은 모두 파벌주의 조성이라는 비판 죄목이 되었다.

등소평이 호요방의 경질에 동의했던 가장 중요한 동기는 '4항기본원칙'을 준수하는 가운데 대내적 안정을 기함과 동시에 기존의 정책노선인 개혁·개방방침을 초지일관하여 추진해 나가기 위해서였다. 즉 현대화정책에 대한 인민군중의 지지를 계속 확보하기 위해서였다. 다음으로 호요방의 급진적인 개혁정치가 아무런 규제없이 독선적으로 진행될 경우, 정치개혁은 당·정분리, 권력분산의 필요성에도 불구하고 당 권위의 축소, 인민군중의 당에 대한 신뢰감 저하, 사회주의체제 전반에 걸친 신념상의 동요 등을 야기시킬 수 있다는 정세 평가에 기인하였다.

---

45) 권열제도란 주요 정책을 최종 결정하기에 앞서 당의 원로들이 서면으로 작성된 정책내용에 대해 자신의 입장 및 견해를 서면 형식으로 표현하는 장치로서 일종의 제도화되지 못한 정책결정과정의 한 양식이다.

46) 예를 들면, 정치국원이자 원로 지도자인 호교목의 아들을 비롯하여, 원로인 팽진(彭眞)의 딸이 뇌물 수수혐의로 경찰에서 조사를 받았으며, 군의 원로인 전 해군사령관 엽비(葉飛)의 딸도 뇌물 수뢰로 입건된 바 있었다. Parris H. Chang, "The Changing Nature of Elite Conflict in Post-Mao China," Victor C. Falkenheim(ed.), *Chinese Politics From Mao to Deng* (New York : Paragon House, 1989), p. 136의 註 14) 참조.

3. 권력투쟁의 유형

1) 문화혁명

모택동은 계속혁명의 관점에서 부단한 계급투쟁, 부르조아사상 반대, 수정주의 비판을 강조해 왔으며 이에 관련하여 정치동원 추진의 명분을 합리화해 나갔다. 그는 자신이 당내에서 파벌세력간의 힘의 균형을 이루어내지 못하고 오히려 당권파에 비해 힘의 열세를 면하지 못함에 따라 이들과의 권력투쟁이 불가피한 것으로 인지했으며, 이에 따라 탈권의 명분과 이유를 또한 '계속혁명론'에서 찾을 수밖에 없었다.

모택동과 그 추종세력은 1965년을 기점으로 삼아 소위 '문예정풍운동'을 추진하기 시작했는데, 이에 대해 군부가 가장 먼저 모택동의 입장에 동조하고 나섰다. 즉 인민해방군의 기관지 '해방군보'는 1966년 4월 18일자 "모택동사상의 위대한 적기(赤旗)를 들고 사회주의 문화대혁명에 적극적으로 참가하자"라는 사설을 통해 최초로 '문화대혁명'이라는 용어를 사용했다. 이는 모택동이 탈권투쟁에 앞서 임표가 이끄는 군부의 적극적 지지를 사전에 약속받은 것으로 이해된다. 왜냐하면, 당 중앙이 문혁에 대하여 최종 결정을 내리기 이전에 군부가 먼저 모택동의 탈권의사를 수용하여 찬성하는 입장을 공식화했기 때문이다. 모택동지지자들의 이러한 시도는 당내에서도 구체적인 조짐으로 나타나기 시작했다.

모택동은 1965년 여름 북경(北京)의 당권파의 득세에 밀려 자신의 추종세력이 활동하고 있던 상해(上海)로 일시 정치활동의 무대를 옮기지 않을 수 없었다. 당시 상해는 정치적 급진세력의 아성이었고, 모택동 추종자들이 가장 왕성한 정치활동을 벌이던 곳이었다. 이러한 와중에서 모택동의 정치적 입장을 대변해 주는 한편 당권파(當權派)를 비난하기 위한 선제공격이 이루어졌다. 그것은 급진좌파에 속했던 요문원(姚文元)이 1965년 11월 10일자 문회보(文匯報)에 "신판 역사극 〈해서파관〉에 대한 평가"(評新編歷史劇〈海瑞罷官〉)라는 비판기사를 실었던 데서 비롯되었다. '해서

파관'은 풍자적인 사극으로서 1962년 당시 북경시 고급 당간부였던 오함이 과거 모택동에 의해 숙청당했던 팽덕회를 두둔하기 위한 의도에서 쓰여진 것인데, 명나라 관리인 주인공 '해서'가 부당하게 관직을 박탈당했던 고사를 인용하여 모택동을 간접적으로 비판했던 내용이 주류를 이루었다. 그런데 요문원이 비판적 시각에서 이 사극을 대중지를 통해 재평가했던 배경은 북경을 주요 거점으로 하여 강력한 파벌의 힘을 과시하고 있던 당권파를 공격하기 위한 목적 때문이었다. 다시 말해서 모택동주의자들은 당권파에 대한 공격 및 투쟁을 인민군중의 차원으로까지 확대시킬 의도를 분명히 밝혔던 것이다.

한편 당의 차원에서 여전히 당권을 장악하고 있었던 모택동은 1966년 5월 4일부터 26일간 정치국 확대회의를 개최하여 유소기·등소평 등의 반대파벌을 제거하기 위한 구체적 방안을 모색하고 5월 16일 이른바 '5.16통지'를 당 내외에 배포함으로써 문혁의 기치를 올렸다. 또한 1966년 8월 1일부터 열렸던 당 제8기 11중전회는 보다 강경하게 문혁에 관한 결정(일명 16조)을 최종 채택하여 모택동과 그 추종세력의 권력투쟁 시도를 정당화시켜 주었던 것이다. '5.16통지'에 의거하여 중앙문혁소조가 결성되었고, 이후 지방의 각 성·시·자치구 단위는 물론이고 말단 각급 조직 수준에 이르기까지 문혁소조가 일사불란하게 구성됨으로써 전인민군중이 이에 동원되었다. 노동자·농민·병사 등으로 구성된 군중대표의 주도와 인민군중의 강제적 참여는 문혁의 탈권투쟁 성격, 규모 및 범위가 전국적인 것이었음을 알려주고 있다. 모택동은 '조반운동'의 명분으로서 '4구'(구사상·구문화·구풍속·구관습)를 타파하고, '4신'(신사상·신문화·신풍속·신관습)을 세워야 한다는 破舊新立을 지시하였다.

뿐만 아니라 중고생 등 어린 학생과 대학생들이 중심이 되어 전국적으로 조직된 홍위병(紅衛兵)이 광폭한 군중운동을 주도하는 데 선봉이 되었으며 '조반유리'(造反有理)의 명목 아래 모택동의 탈권투쟁 과정에 적극 동조·참가하였다. 홍위병이 정치동원의 대상이 되었던 극적인 상황은 1966년 8월 18일 북경의 천안문광장에서 모택동이 전국 각지에서 몰려 온 수백만 홍위병들을 상대로 직접 연설하면서 그들의 문혁 참가를 열렬히 찬양

했던 데서 엿볼 수 있었다.

문혁의 정치적 격변과 혼란에 따른 정치혁명은 모택동의 권력투쟁 요소와 불가분의 관계에 있다. 정치적 성향을 지닌 파벌집단이 정치적 목적을 달성하고자 할 때, 힘의 열세를 극복하고 권력을 탈취할 수 있는 방법의 하나는 인민군중을 정치적으로 동원하는 일이다. 모택동은 스스로 탈권을 목적으로 인민군중을 동원하는 방법에 의존하였다. 자신의 권력투쟁에 있어서 도움이 되는 모든 세력을 결집시켜 자신의 정치적 반대세력을 완전 제압할 수 있었던 것은 문혁이 전형적인 권력투쟁을 위한 정치동원이었음을 반증해 주고 있다.

2) '범시파'의 숙청

등소평의 복권은 그 과정으로 미루어 볼 때, 필연적인 대립 및 반목의 결과에 따라 이루어진 타협의 산물이었다. 다시 말해서 그의 지위 회복이 순탄하게 이루어졌던 것은 아니다. 북경시장이었던 오덕(吳德)은 화국봉(華國鋒)의 지시에 따라 등소평 반대운동을 계속해 나갈 것을 공개적으로 주장하였다. 그리고 모택동의 전 경호실장이자 당시 당 정치국상무위원이었던 왕동흥(汪東興)도, 모택동주석이 등소평에게 내린 결정을 번복하는 것은 고 모주석에 대한 추모정신을 더럽히는 것이라고 밝혔다.[47]

화국봉이 당시 당면했던 최대의 정치적 과제는 등소평의 복권 시도를 어떻게 회피하고 극복하느냐 하는 데 있었다. 1977년 3월에 열린 당 중앙공작회의는 등소평의 복권을 둘러싼 논쟁으로 일관되었다. 여기서 화국봉은 '4·5천안문'사건에 관한 반혁명 단죄는 모택동에 의해 이루어진 것이었으며, 계급투쟁을 견지하면서 무산계급독재로서 계속혁명을 추진해야 한다고 주장하였다. 또한 문혁의 필요성과 그 성과를 계속 발전시켜 나가야 한다

47) Lo Ping, "The Political Eclipse of the "Whatever Faction," *Peking Review* (Feb. 1979), pp. 5~8 : Parris H. Chang, "The Emergence of Reform Forms and Policies," Sang-Woo Rhee(ed.), *China's Reform Politics : Policies and Their Implications* (Seoul : Sogang University Press, 1986), p. 5 참조.

는 '범시파'(汎是派)의 입장을 대변하였다. 이러한 그의 경직된 자세는 등소평의 능력·인맥·영향력을 고려할 때, 등소평의 복직을 강력하게 반대했던 그들의 위기의식의 일단을 잘 보여주고 있다. 그러나 엽검영·이선념·진운·왕진 등 원로 정치인들의 줄기찬 중개 역할과 등소평의 타협적 태도 표명, 그리고 화국봉의 소극적 대응 등이 결합되어 등소평의 복권은 마침내 당의 공식 결정에 의해 이루어지게 되었다.

한편 복권에 성공한 등소평은 현대화를 더욱 본격적으로 추진하는데 장애요인으로 간주되었던 이념적 요소를 제거함과 아울러 젊은 차세대 간부들을 중용하는데 중점을 두었으며, 궁극적인 타도 세력인 화국봉의 '범시파'를 견제하고 제거해 나가기 시작하였다. 등소평의 권력 투쟁 시도가 최초로 구체화된 시기는 당 제11기 3중전회에서 부터였다. 이 회의는 모택동 사후의 중국 정치를 전망하는데 있어 대단히 중요한 의미를 띤 것이었을뿐만 아니라, 등소평 개인의 권력에의 도전 기회를 공식화했다는 데서도 획기적인 전환점이 되었다.

등소평이 이 회의를 전후하여 '범시파'에 대해 정치적 압력을 가하고, 자신의 정치적 구상을 표면으로 돌출시켰던 사정을 대체로 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 사상노선에 있어서 화국봉 지지세력의 사상적 경향을 비판하고, '실사구시(實事求是)'의 관점에서 모택동평가운동을 공개적으로 시도하여 이념상의 논쟁을 의도적으로 그리고 광범위하게 제기하였다. 등소평의 계획에 따르면 모택동사상의 과학적 체계를 정확히 파악하기 위해서는 '진리'의 기준에 관한 공식적인 토론이 필요했다. 이에 따라 당·정·군만이 아니라 인민군중 속에서도 이와 같은 시각이 폭넓게 제시되어야 한다는 뜻에서 언론매체를 정치동원의 수단으로 활용하기 시작했다. 예를 들면, 1978년 5월 11일자 광명일보는 '실천이 진리를 검증하는 유일한 기준'이라는 기사(實踐是檢驗眞理的唯一標準)를 게재하였고, 6월 16일자 인민일보는 진리 기준문제(關於眞理的標準問題)를 재론함으로써 동원의 효과를 꾀하고자 했다.

이 시기 등소평은 모택동사상에 충실해왔던 군대를 대상으로 하여 사상해방의 필요성을 강조하기도 했다. 그 요지는 마르크스 및 레닌주의와 모

택동사상이 실제의 상황에 적합하지 않다면 그 생명력을 상실하게 되고, 이론과 정책이 정확한지의 여부는 오직 실천 속에서만 검증이 가능하다는 것이었다.[48] 등소평은 모택동사상을 재평가하고 문혁의 과오를 공개적으로 시정하며, '4인방'은 물론이고 '범시파'의 사상적 오류를 비판하기 위해 당론의 분열을 각오하면서까지 적극적인 사상논쟁을 주도하였다. 등소평의 비모택동화(非毛澤東化) 또는 모택동격하운동은 이처럼 언론매체와 당·정·군 조직을 통해 확산되었으며, 그 결과 제11기 3중전회는 등소평의 '실사구시', '사상해방' 주장을 당의 공보에 게재하기로 결정하였다. 뿐만 아니라 당의 활동 및 공작 중점을 사회주의현대화 건설로 옮긴다는 데에 합의를 도출하였다.

둘째, 화국봉으로 하여금 모택동노선이 오류를 범했다는 것을 인정하도록 만듬과 동시에 모택동이 '4인방'을 옹호했던 것 역시 잘못이었다는 점을 주지시키려 했다. 이에 따라 등소평은 제11기 3중전회에서 '4·5천안문' 사태가 반혁명적인 것이 아니었고, 때문에 모택동과 '4인방'의 주장을 그대로 대변했던 당시 사건과 관련된 당의 문서를 모두 무효화시켜야 한다는 입장을 관철시켰다. 그러나 그는 이에 족하지 않고 화국봉 역시 '4인방'과 함께 문혁과정을 통해 혜택을 입었던 지도자의 한 사람으로 부각시킴과 아울러서 그를 그릇된 사상 경향에 집착하고 있는 인물로 확대 묘사하고자 했다.

등소평의 선택은 유소기의 복권 추진과 '4인방'에 대한 공개재판의 진행으로 나타났다. 유소기의 복권은 문혁의 과오와 관련하여 모택동을 비판하는 효과 뿐만 아니라, 모택동노선의 일부를 완전 부정하는 성과를 얻을 수 있는 것이었기 때문에 등소평은 더욱 유소기 복권의 정당성을 강조하였다. 그리고 '4인방'에 대한 재판 공개는 곧 모택동에게 가하는 공개비판의 성격을 띠는 것과 다름없었다. 1980년 11월 20일부터 수 주간 계속된 공개재판 실황은 TV의 황금시간대에 맞추어 방영되었으며, 사상 유례없이 외

48) "在全軍政治工作會議上的講話"(1978. 6. 2), 「鄧小平文選(1975~1982)」, pp. 108~120.

국에도 공개리에 소개되었다. 이것은 분명히 인민군중을 상대로 시청각적 효과뿐만 아니라 심리적인 반응을 기대했던 등소평세력의 의도적이며 계산된 정치동원이었다.

등소평의 정치적 승리는 1981년 6월에 열린 당 제11기 6중전회에서 결정적인 것으로 판명되었다. 이 회의에서 등소평 지지세력 가운데 제1인자인 호요방이 당의 주석으로 선출되었다. 이보다 더 중요한 사실은 여기서 이른바 약칭 '역사결의'가 통과되었다는 것이다. 이는 모택동의 역사적 지위와 그의 사상에 대한 최초의 당의 평가라는 측면에서 역사적 문건이라 할 수 있다. 8개 항목으로 구성된 내용은 ① 건국 이전 28년간의 역사적 회고 ② 건국 이후 32년간의 역사에 대한 기본평가 ③ 사회주의 개조의 7년간 ④ 사회주의 건설기의 10년간 ⑤ 문혁기의 10년간 ⑥ 역사의 대전환 ⑦ 모택동의 역사적 지위와 모택동사상 ⑧ 사회주의 현대화를 위한 분투 등이다.[49]

이 문건의 의미는 모택동 개인과 중국을 지도하는 이념으로서의 모택동사상을 분리시키려는 것과, 모택동사상을 그 개인의 사상이라기보다는 중국공산당의 장기간에 걸친 투쟁과정에서 형성된 '집체적 지혜'로서 인정하려는 데 있었다. 그리고 '좌' 편향의 과오로 인하여 사회주의건설의 경험도 없이 정세를 오판하여 계급투쟁을 확대시켰고, 경제건설에 있어서도 조급하게 무모한 오류를 범했으며, 문혁의 과오를 저질렀다고 평가하였다. 따라서 총괄적 평가는 모택동이 위대한 마르크스주의자였지만 문혁이라는 중대한 오류를 범했으므로 공적이 첫째이고, 과오가 두 번째라는 것으로 내려졌다. 또 다른 측면에서 볼 때, 이 문건의 채택은 등소평의 권력 장악을 대변해 줌과 동시에 모택동과 관련된 파벌투쟁이 종료되었음을 의미하였다.

'역사결의'의 채택으로 모택동에 관한 당의 공식적 평가가 내려졌고, 등소평의 현대화정책이 중국의 공식 정책노선으로 등장함으로써 당원을 대상

49) "對起草關於建國以來黨的若干歷史問題的決議的意見," 「鄧小平文選(1975~1982)」, pp. 255~274.

으로 하는 정풍운동이 불가피하게 되었다. 당풍을 쇄신하고, 당원을 정화하는 작업은 이제 지엽적인 것이 아니고 전국의 각급 기관 및 조직과 관련되어 전개될 수밖에 없었다. 개혁파는 자신들의 권력기반을 공고히 하고, 당면의 목표로 표방하고 있는 개혁·개방정책을 순조롭게 추진하기 위하여 숙청작업을 제도화하는 한편 전국을 대상으로 대대적인 정치동원을 전개하고자 했다. 이러한 배경 아래에서 등소평은 1981년 11월 12일 정치국회의 석상에서 행한 연설을 통해 '범시파'를 위시한 당원 숙청의 일환으로 '3종인'(三種人)을 분류하여 그에 상응하는 제재를 가해야 한다고 주장하였다. 당시의 통계에 의하면, 이 부류에 속하는 자들은 중앙 및 지방의 당·정·군 간부 60여만명과 부부장급 이상의 고급 간부 1천여명에 달했다.[50]

Ⅳ. 결론 : 모택동시대와 등소평시대의 비교

사회공동체의 질서·안정·번영·발전은 독특한 이념·사상·가치·규범에 근거한 통치양식에 의존한다. 통치 및 지배가 용이하다는 것은 공동체 구성원 자신이 생활하고 있는 사회적 가치체계에 대해 신념과 복종을 바치고 있다는 뜻이다. 정치동원은 사회·정치적 가치·규범을 준수하도록 만드는 방법의 하나이며, 보다 적극적으로는 사회적 규범양식을 부정하고 따르지

50) Chang Chen-Pang "Peiping's Rectification of the Party Work Style," *Issues & Studies*, Vol.18, No.5(May 1982), pp. 1~5 참조. '3종인'의 분류기준을 보면 첫째, 제1종인은 문혁 때 조반(造反)행위로 정치권력을 탈취하여 관직에 오른 후 악행을 저질러 왔던 죄질이 가장 나쁜 자들이다. 제2종인은 파벌 경향이 농후한 자들로서 3가지 특성을 지녔는데, ① 급진적 이념을 적극적으로 선전하고 ②임표 및 '4인방'과 파당을 조직하며 ③'4인방'이 타도된 이후에도 계속 파벌활동을 했던 자들이다. 제3종인은 문혁기간중 구타·폭력·약탈행위에 가담했던 자들로서, 이들 중에는 간부와 인민군중을 무고하게 박해했거나 고문을 가하여 신체 불구자로 만들었던 자들뿐만 아니라, 공공기관을 습격하여 공문서를 빼앗고 공적 및 사적 재산을 파괴한 주동자와 배후 조종자도 포함되었다. 그리고 무력 대결을 계획·조직·지휘하여 심각한 결과를 야기시킨 자들도 이 범주에 포함되었다.

않는 무리를 규제할 수 있는 수단이기도 하다. 그리고 정치동원의 궁극적 의도는 집권자 또는 집권당이 지향하는 정치적 가치·목표를 위해 사회를 변화·개조시키는 데 있다. 그러므로 정치동원은 정치사회화 또는 정치교화라는 형식의 사회통제와도 밀접한 관련을 짓고 있다. 정치교화가 강제성을 띠고 있는 한 사회통제의 속성을 벗어날 수 없는 이유는 그것이 인간의 의식개조를 강제하기 때문이다. 이러한 현상은 공산당이 통치하는 사회의 중요한 특징으로 남아 있다.

공산주의자들은 사회통제를 계급투쟁의 수단으로 인식하고 있다. 그들은 사회 내에서의 충돌·투쟁·대립·갈등 그리고 권력을 사회통제의 대상으로 파악하고 있다. 그들은 마르크스주의 교리에 따라 기본적으로 국가를 계급의 모순이 빚어낸 산물로 인식하고 있다. 이에 따라 프롤레타리아계급의 이익을 위해서는 일체의 부르조아적 요소를 제거하고 통제해야 한다는 관점을 견지하고 있다. 중국의 공산주의자들도 이러한 기본 인식에 근거하여 정권 장악 이래 정치·경제·사회·문학·교육 등 모든 생활영역을 대상으로 삼아 계급투쟁 및 사회통제를 실시해 왔다.

사회통제는 주로 인민군중의 의식개혁 또는 사상개조 형식으로 추진되었다. 공산당의 최대 임무는 당이 총책임을 지고 인민군중을 사회주의적 규범을 갖춘 집체적 존재로 재창출하는 의식개조작업을 완수하는 것이다. 왜냐하면 당이 지향하는 사회주의적 가치·규범을 의식개혁의 차원에서 교화시키고, 그에 따라 바람직한 사회변화가 이루어지면 정치권력의 안정적 행사가 가능해짐으로써 마침내 정권의 정통성이 확보되기 때문이다.

여기서 강조해야 할 점은 의식개혁을 통한 정치교화는 정치권력의 주체와 기존의 정치질서에 대한 충성심 및 복종을 요구한다는 것이다. 예를 들면, '반우파투쟁'과 더불어 지식인의 사상개조운동이 전개될 때, 모택동은 지식인들에게 '홍'과 더불어 '전'(又紅又專)을 요구하는 한편 충성을 강조했다. 이에 따라 지식인들로 하여금 충성심을 보여주는 운동, 즉 교심운동(交心運動)이 전국적 규모에서 일어났는데, 이것은 '하방'을 통한 노동개조와 자아개조를 유도하는 한편 최종적으로는 모택동 개인, 공산당, 현존체제에 대한 충성심을 유발해내기 위한 목적에서 이루어졌다.

모택동의 통치행태는 대체로 모택동 개인의 사회주의에 관한 입장·견해·미래에의 전망 및 비젼 등에 의해 그 동기가 부여되었다. 그는 중국을 새로운 사회주의로 건설하기 위해서 사회주의 개조에 관련된 정책을 집행·추진함에 있어서 당내의 반대세력을 견제하거나 숙청해 왔으며, 군부와 광범위한 인민군중을 주요 대상으로 삼아 다양한 정치동원을 추진해 왔다. 모택동의 집권기는 정권유지의 차원에서 볼 때, 초기의 동원체제형식과 동시에 과도기적 성격을 띠고 있었다. 동원체제는 공산주의 이데올로기가 표방하는 목표에 비교적 충실하려는 이념지향적 속성이 강한 편이다. 따라서 모택동은 사회주의적 개조라는 당면의 최대 과제를 실현하기 위해 혁명 이데올로기를 최우선시하고 '홍'노선에 의존함으로써 모든 정책에 대한 인민군중의 지지와 그들로부터의 정통성 획득에 가능성과 기대를 걸었다.

한편 과도기적 차원에서, 모택동은 이데올로기적 요소와 실천적 요소 양자의 결합을 통한 정치동원을 시도했다. 이념적 요인이 우선시될 때는 정치동원의 양상이 주로 당을 중심으로 하는 군중 차원으로 확대되는 경향을 보였다. 그러나 실천적 요인을 앞세울 때는 주로 인민군중을 주 대상으로 진행되는 정치동원의 형태가 지배적이었다. 이는 인민군중으로부터 얻어낸 정통성을 담보로 하여 모택동과 그 지지세력에 의해 수립되고 집행되는 정책이 오류가 있을 수 없다는 신념과, 향후 중국사회의 미래가 오직 모택동의 통치노선에 달려 있다는 확신감을 불어넣어 주기 위한 목적에 기인하였다.

모택동이 인민군중을 대대적인 정치동원의 객체로 활용하는데 대부분 성공했던 것이 사실일지라도 그들의 의식개혁에 실패했던 것 또한 부정될 수 없다. 그 이유를 들면, 첫째로 정치적 표어·슬로건·행동주의에만 지나치게 구애됨으로써 정치동원 이후의 제도화에는 별 다른 성과를 얻지 못했다. 어떤 면에서는 정치동원의 본래 목적보다 동원 자체를 제도화하는 수준에 머물렀던 것이다.

둘째, 사회주의적 가치·규범·도덕의식 등이 인민군중의 보편적 의식형태로 승화되거나 보편성의 원리로 주지되지 못하고, 모택동 개인의 권위주의 및 독재권력을 강화하는데 필요한 도구 또는 수단으로 간주되었다.

셋째, 아래로부터의 자발적인 정치참여에 대응하여 위로부터의 정치동원 및 정치교화를 너무 과도하게 정치적 의미에서만 고려하였다. 다시 말하자면, 인민군중이 다양한 욕구를 충족시키기 위한 댓가로서 보여준 정치참여 행위를 당과 모택동은 정치이데올로기라는 프리즘을 통해서만 파악함으로써 인민군중의 현실적 괴리감을 제대로 인식하지 못했던 것이다.

넷째, 사회주의사회에서의 계급투쟁 또는 계속혁명논리를 사회주의가 보다 높이 한 단계 발전하는 데 필요한 원동력으로 간주하기보다는 모택동이 임의적으로 권력을 행사하는 데 있어 장애요인이 된다는 이유로 인민 또는 계급의 적을 숙청하는 권력투쟁의 명분으로 삼았기 때문이다.

등소평시대의 개혁과 개방은 현대화를 위한 불가피한 선택이었다. 현대화는 이념보다 능률성과 전문성을 요구하였고, 이에 따라 제도적 장치를 통해서 경제발전을 이룩하는 것이 새로운 정권의 정통성 기반으로 인식되었다. 실용주의의 효과는 적법성의 동기에 대한 중요성을 강조함으로써 거두어질 것으로 기대되었다. 그러나 현대화를 위한 사회변동의 조건을 정비하고 창출해 내는데 있어서 정치적 요인이 배제될 수 없었던 점이 현실이기도 했다. 예를 들면, '3종인'을 숙청하고 그에 대신하여 제3세대 신진 인물들을 충원하는데 있어 선별의 기준은 역시 정치적인 고려에 의해 모색되었다.

등소평은 조직적·제도적 접근방법을 통해서 정통성의 뿌리를 내리고자 했으나, 인민군중의 '신념상의 위기'는 쉽게 극복될 수 없다. 등소평의 집권은 분명 실용주의자들에게 있어 '정치괘수'원칙의 부정과 탈정치화를 부추길 수 있는 기회를 가져다 주었다. 당 제11기 3중전회 결정 이래 성공적인 경제성장이 이루어짐으로써 실용주의자들은 제도화에 대해서 더욱 많은 관심을 보였고, 은연중에 인민군중의 정치적 무관심 경향에 대해서는 소홀히 대처하였다. 그들은 '정경분리'를 비롯해서 민주화·법제화 그리고 광범위한 정치개혁을 시도하고자 했으며, 나아가서 인민군중으로부터 지지를 얻을 수 있는 새로운 정권의 재창출을 기도하였다. 등소평정권은 사상해방, 실사구시, 경제우선 등으로 인민군중의 사상개조 및 가치체계 변화를 기대하는 가운데 그에 적절한 사회변동 및 제도화를 주도하였다.

거시적이고 포괄적인 관점에서 볼 때, 정치동원은 기존의 가치·규범·제도의 틀을 부정하고 깨뜨림으로써 정치·사회적 긴장을 확대재생산하였다. 그리고 긴장상태를 정치적으로 이용하여 통치수단의 하나로 간주함으로써 사회주의사회를 건설하는데 요구되는 사회변동을 제도화수준으로 정착시키지 못했기 때문에 정통성의 확보에도 분명한 한계를 노정시켰다. 그러나 어떤 형태로든간에 정치동원이 연속적으로 추진된다는 의미는 사회변동을 체제의 목표와 조화시키고 체제내화(體制內化)하는 정도, 즉 제도화의 수준을 달성하는데 있어서 공산당이 목표에 효과적으로 접근하지 못하고 있음을 입증해 주는 것으로 이해되어야 한다.

모택동시대와 등소평시대의 통치행태에서 특징별로 비교해 볼 때, 변화의 측면과 지속적 측면을 동시에 엿볼 수 있다. 먼저 변화의 성격은 첫째, 모택동시대 '계속혁명'의 이상론으로 일관했던 계급투쟁의 관점은 정치 이데올로기에 근거한 흑백논리에 의해 적아(敵我)를 구분했다. 따라서 권력투쟁의 대상 인물을 제거함에 있어 계급의 적이라는 표적을 강조했다. 그러나 등소평시대의 경우에는 경제건설 및 현대화노선이 주류를 이루었기 때문에 정치적 경쟁자를 제압하는데 있어 개혁·개방의 실용성 및 효과가 투쟁의 기준이 되었다.

둘째, 투쟁의 대상자를 제거하는데 있어, 모택동시대에는 당 중앙공작회의나 정치국확대회의 등 자의적이고 비공식회의를 통해 먼저 제거 인물을 결정한 뒤 당의 공식적인 추인을 얻어내는 과정을 밟았다. 그러나 등소평 집권기에는 제한적이나마 비교적 제도 및 절차를 밟는 방법에 접근하였다. 즉, 당의 중추조직인 중앙위원회 전체회의를 통해 제거 대상자에 대한 시비를 가린 후 최종 결정하는 과정을 거쳤던 것이다.

셋째, 정치동원의 경우, 모택동은 영구혁명과 계급투쟁 그리고 공산주의 이데올로기의 순수성 확보 등 교조주의적 관점에서 추진하였다. 그러나 등소평은 이와 달리 경제건설과 체제의 안정유지 등 실용주의적 시각에서 정치동원의 효과를 기대하였다.

지속적 측면은 첫째, 당내 민주주의 확보와 정치적 투명성 보장에 근거하는 정권 교체보다는 인민군중을 이용하거나 그들에게 호소하는 방법을

답습하였다. 둘째, 정책 결정기구 및 과정의 정상적인 운영보다는 군대·공안 등 폭력적이고 비합리적 장치에 의존하였다. 셋째, 정치적 목적을 띤 특정의 사상주입과 지도자 개인의 정통성 확보, 그리고 정책결정 이후의 합리화를 위해 지도자 개인의 사상연구 등 대규모의 학습운동이 병행되었다.

사회주의 체제전환전략과 전환비용

-폴란드와 헝가리의 초기 전략을 중심으로-

이 기 동*

◁목 차▷

Ⅰ. 시작하는 말
Ⅱ. 분석틀
Ⅲ. 구체제의 경제적 유산
Ⅳ. 폴란드와 헝가리의 체제전환전략과 전환비용
Ⅴ. 맺음말 : 바람직한 체제전환전략 모색

Ⅰ. 시작하는 말

현재 러시아를 비롯한 구 소련국가들과 그 영향력 하에 있던 동중부 유럽국가들에서 공산주의체제에서 자본주의체제로의 전환실험이 진행 중에 있다. 지난 7년간의 실험기간 동안 이들 국가들은 엄청난 사회경제적 변화를 경험하였다. 가격과 무역이 자유화되고, 국영기업들이 해체되어 사기업으로 전환됨으로써 몇몇 국가들에서는 전체 GDP상 민간부문의 비중이 절반을 훨씬 상회하고 있다. 더욱이 시장이 형성됨으로써 자율적이고 경쟁적

* 민족통일연구원 연구원

인 경제행위가 이뤄지고 있다. 이와 같은 시장경제로의 전환, 시장화(marketization)노력은 고무적인 것으로 평가받고 있다.

이러한 경제적 성과에도 불구하고, 불과 2~3 년만에 체코를 비롯한 몇 개 국가들을 제외하고는 구공산당 계승정당들이 정치적 공백기에 종지부를 찍고 재집권하는 흥미로운 정치현상이 연출되었다. 이러한 공산당 계승정당들의 정치무대 복귀는 몇 가지 점에서 중대한 정치적 의미를 가진다고 할 수 있다. 첫째 복수정당제하에서 자유로운 선거경쟁을 통해 정권교체를 이루었다는 점에서 민주화의 기틀을 마련했다고 판단할 수 있다.[1] 둘째, 이 국가들의 유권자들이 구 공산당 계승정당을 진정한 의미의 좌파정당으로 인정하였다는 점에서 정치적 균형 또는 온건적 다원주의를 확립하기 위한 기반이 조성되었다고 할 수 있다.[2]

그러나 이러한 의미는 민주화라는 체제전환의 한 축만을 기준으로 상정했을 경우이므로 다른 한 축인 시장화를 기준으로 판단할 필요가 있다. 첫째, 공산당 계승정당들의 복귀는 공산주의체제 붕괴 이후 위축되어 왔던 노멘클라투라계급과 같은 수많은 비생산적 이윤추구행위자들(rent-seekers)에게 비경쟁적 경제활동의 공간을 열어주는 계기가 되었다. 이들은 구체제에서 기득권을 누려 왔던 세력으로서 공산당 계승정당의 정치적·물질적 기반을 구성하고 있다. 이들은 체제전환과정에서 자신들의 기득권을 보장해 줄 수 있는 제도를 확립하는데 우선적인 목표를 가지고 있다.[3] 따라서 공산당 계승정당들의 복귀는 이들의 정치권력에 대한 접근을 용이하게 함으로써 체제전환과정을 난관에 봉착하게 만들었다.

---

1) Samuel P. Huntington, *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*(Norman and London : University of Oklahoma Press, 1991).

2) 온건적 다원주의에 관해서는 Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems : A framework for analysis*(Cambridge : Cambridge University Press, 1976), p. 179를 참조할 것.

3) 노멘클라투라들은 비생산적 이윤추구행위가 불가능하거나 수월하지 않은 사적부문의 확대에 적대적이므로 기존의 체제를 유지하려는 경향을 가지고 있다. 이에 대한 자세한 논의는 Jan Winiecki, *Resistence to Change in the Soviet Economic System : A Property Rights Approach*(London & New York : Routledge, 1991)을 참조할 것.

둘째, 공산당 계승정당들의 복귀는 정치적 비용을 증가시키는 결과를 초래하였다. 신생 민주주의국가들에서 개혁의 성공은 사회적 압력에 대한 국가자율성의 정도와 밀접한 관계가 있다. 전환기에 처해 있는 국가는 사회세력들의 요구와 압력에 관계 없이 계획된 정책을 일관되게 추진할 수 있는 능력을 갖출 때 개혁을 성공적으로 수행할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 공산당 계승정당의 복귀는 경쟁적인 정치무대를 초래하였고, 이는 사회세력들의 요구 및 압력과 결합하게 됨으로써 결국 정치는 정치엘리트와 대중 간의 암거래시장으로 변하게 된다. 이렇게 되면 체제전환은 정치경쟁의 희생물로 전락하게 된다.

본 논문은 폴란드와 헝가리의 자유주의정당들이 지난 1993년과 1992년에 각각 실시된 선거에서 패배한 원인을 전환비용을 최소화하는 데 실패하였다는 점에서 찾고자 한다. 이를 위해 폴란드와 헝가리의 신정부가 채택·추진한 체제전환전략을 설명하고, 그 결과로써 발생한 전환비용을 분석하여 문제점을 도출하고, 이상적인 체제전환전략을 모색하고자 한다.

본 논문은 체제전환초기 3년(1990~1993)을 연구의 대상기간으로 설정하고자 한다. 체제전환초기는 체제전환의 장래(성공과 실패)와 관련해서 대단히 중요하다고 할 수 있다. 그 이유는 첫째, 정치제도와 경제제도들이 불완전한 상황에서 사회적 비용의 증가는 그것이 비록 불가피한 현상일지라도 체제전환 자체를 위협하는 요인으로 작용할 수 있기 때문이다. 둘째, 체제전환초기에 새롭게 추진되는 정책들이 대중의 정서와 요구를 담보하지 못할 경우, 국가는 사회적 압력으로부터 자유로울 수 없기 때문이다.

II. 분석틀

1. 체제전환전략 채택에 영향을 미치는 요인

체제전환은 그 범위에 따라 '이중전환'(dual transition)과 '단일전환'

(unitary transition)으로 구분할 수 있다.

이중전환은 정치체제와 경제체제가 동시에 전환하는 것을 말하며, 대부분 혁명과 같은 급격한 정치변동이 계기가 된다. 러시아와 동중부 유럽국가들의 사례가 이에 해당된다.[4] 반면에 단일전환은 정치체제나 경제체제 중 하나만 전환하는 것을 의미하며, 엘리트들의 개혁의지가 체제전환 결정에 중요한 영향을 미친다.[5] 정치체제전환의 대표적인 사례는 남미 권위주의국가들의 민주주의체제로의 전환을 들 수 있다. 이 경우 경제체제에 있어서도 부분적인 변화가 나타나지만, 이는 새로운 체제로의 전환이 아니라 단지 기존 체제 내에서의 개혁 수준에 불과하다. 경제체제전환의 대표적 사례로서는 중국을 꼽을 수 있다. 정경분리원칙에 입각한 중국의 경제체제 전환은 사회주의 명령경제체제의 부분적 개혁수준에 그치지 않고 가격 자유화, 국가기업 사유화, 元貨의 태환화 등 시장경제에 필수적인 조치들을 포함하는 등 명백히 사회주의 경제관리원칙에서 벗어난 체제전환적인 성격을 지닌다고 할 수 있다.

이와 같은 분명한 차이를 무시한 채, 중국을 점진적 체제전환전략의 대표적 사례로 인정하는 것은 비교분석에서 큰 오류를 범하기 쉽다. 현재 동중부 유럽 체제전환국가들에서는 정치체제와 경제체제가 동시에 변형(transformation)되고 있기 때문에 정치와 경제 간의 상호영향이 크다고 할 수 있다. 반면에 사회주의 정치체제를 안정적으로 유지해 가면서 국가주도로 경제체제가 변형되고 있는 중국에서는 정치와 경제의 상호영향은 그다지 크지 않다. 즉 체제전환과정에서 정치적 비용을 비교적 적게 부담하고 있는 중국과는 달리, 이중전환의 국가들은 경제개혁으로 인한 정치적 비용을 크게 부담하고 있고, 이러한 정치적 비용들은 다시 경제개혁에의 부담으로 환류하는 경향을 보인다고 할 수 있다.

따라서 이중전환국가들은 정치체제를 위협할 수 있는 사회적 비용을 최

4) 이에 관한 자세한 논의는 Nancy Bermeo, "Sacrifice, Sequence, and Strength in Successful Dual Transition : Lessons from Spain," *The Journal of Politics*(August 1994)를 참조할 것.

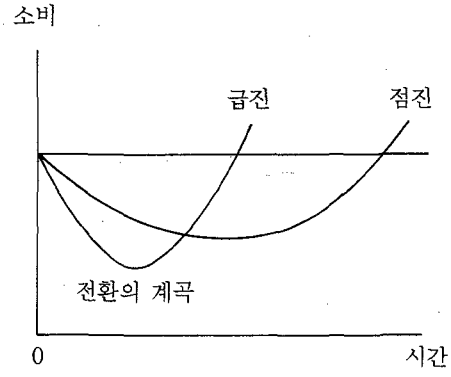
5) 단일전환은 이중전환과 차별화하기 위해 필자가 만든 용어이다.

소화하는 체제전환전략의 선택이 불가피한 반면, 중국과 같이 정치체제가 안정적이고 사회적 비용으로 발생하는 정치적 저항을 무마시킬 수 있는 사회적 안전망(사회주의적 복지제도, 사이드 페이먼트, 잘 확립된 억압적 국가기구)을 확보하고 있는 단일전환국가는 전략 및 정책 선택에 있어서 사회적 비용의 최소화보다는 경제성장에 더 주안점을 둘 수 있다.

2. 전략과 전환비용

전환비용은 체제전환과정에서 발생하는 정치·경제·사회적 비용을 총칭한다. 그러나 본 논문에서의 전환비용은 사회적 비용을 의미한다. 쉐보르스키(Adam Przeworski)에 의하면 전환비용은 전략선택에 영향을 미친다.[6] 아래 〈그림 1〉은 급진적 전략과 점진적 전략에 따른 복지수준의 변화를 보여 주고 있다. 수직축은 개인의 복지수준을 나타내는 소비수준을 의미하며, 소비가 감소한다는 것은 전환비용이 증가한다는 것을 의미한다. 수평축은 시간의 변화를 나타내며, 시간이 길어진다는 것은 전환비용이 장기화된다는 것을 의미한다.

〈그림 1〉 전략과 전환비용



6) Adam Przeworski, *Democracy and the Market : Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*(Cambridge : Cambridge University Press, 1991), p. 163.

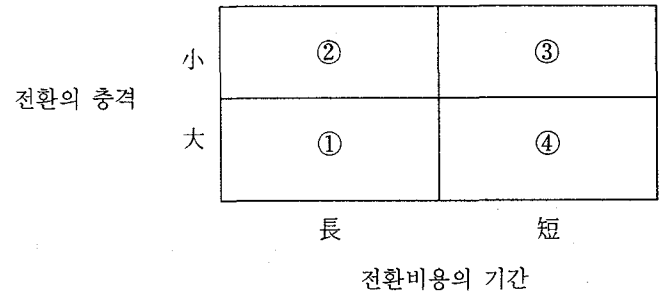
전략선택·추진과 동시에 소비는 시간의 변화와 함께 두 경로로 이동한다. 급진적 전략을 채택할 경우, 소비는 단기간 내 대폭 하락하지만 전환비용의 단기적 경향때문에 이전 수준으로의 회복속도 역시 빠르다. 즉, 초기 전환단계에서 순간적으로 큰 충격으로 인해 사회세력들의 고통이 크지만, 회복속도가 빠르므로 고통을 단기간 내에 감소시킬 수 있다는 장점이 있다. 그러나 충격으로 인한 순간적인 고통이 크기 때문에 사회세력들의 돌발적인 저항에 부딪쳐 개혁이 실패할 위험성이 높다고 할 수 있다.

반면에 점진적 전략을 채택할 경우, 소비는 서서히 소폭으로 하락하지만 전환비용의 장기화 경향때문에 이전 수준으로의 회복속도 역시 느리다. 점진적 전략하에서는 사회세력들의 고통이 급격히 악화되지는 않지만, 경제회복의 지연으로 인해 구 공산주의자들에게 유리한 제도들을 재정비할 수 있는 시간적 여유를 제공해 줌으로써 개혁이 지연되거나 실패할 위험성이 있다.

이상의 논의를 통해 발견할 수 있는 한 가지 분명한 점은 급진적 전략이든 점진적 전략이든 전환비용으로 인해 개혁이 지연되거나 실패할 가능성은 항시 존재한다는 사실이다. 따라서 둘 중 어떤 것이 더 나은 전략인가를 판단하기는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 본 논문은 이 문제에 대한 접근을 시도하고자 한다.

쉐보르스키가 활용한 두 가지 변수-전환의 충격(세로축)과 전환비용의 기간(가로축)-를 가지고 Typology를 구성하면 아래의 〈그림 2〉와 같다.

〈그림 2〉 전환비용의 유형



①은 전환의 충격이 크고 장기적인 유형, ②는 전환의 충격이 작고 장기적인 유형, ③은 전환의 충격이 작고 단기적인 유형, ④ 전환의 충격이 크고 단기적인 유형이다.

이상의 4가지 유형 중 사회적 비용이 가장 많은(정치체제에 가장 위협적인) 유형은 ①이고, 가장 적은(가장 안정적인) 유형은 ③이라고 할 수 있다. 모든 체제전환국가들은 ③의 유형을 지향하고 ①의 유형은 지양하려 한다. 그러나 대부분의 국가들은 현실적으로 ②내지는 ④의 유형에 속한다. 경로의존 접근방식(Path-Dependency Approach)을 주장하는 학자들은 그 이유를 구체제의 정치·경제적 유산들에서 찾는다. 이들은 탈공산주의체제가 공산주의체제의 붕괴로 인한 '체제의 진공상태'(systemic vaccum)를 초래하기는 하였지만 '제도의 진공상태'(institutonal vaccum)마저 초래한 것은 아니라면서 제도적 관성(inertia of institution)의 중요성을 강조한다. 이들은 구제도들의 존속이 그 속에서 활동하는 행위자들의 이익에 반대되는 체제전환과정을 방해하고 지연시킨다고 주장한다.[7]

구체제의 유산들 중 경제적 유산은 전략선택에서 신중히 고려되어야 할 요소이다. 경제적 유산들에 대한 정확한 진단이 전제되어야 경제체제전환을 위한 효과적인 처방이 나올 수 있다. 폴란드의 사례는 구체제로부터 초인플레이션, 재정적자의 악화, 심각한 외채와 같은 유산을 물려받은 신정부가 급진적 전략을 채택·추진할 경우, 사회에 부담지워지는 전환비용이 장기화되면, 그 책임이 있는 자유주의정당과 엘리트들이 선거에서 패배할 수 있다는 사실을 뒷받침하는 좋은 예이다. 예컨대 심각한 병을 앓고 있는 환자를 효과적으로 치료하기 위해 쓴 약(bitter pill strategy)을 투여했으나, 효과가 신속하게 나타나지 않아 환자에게 부작용과 고통을 안겨 주는 것과 같은 이치이다.

헝가리의 사례는 구체제로부터 비교적 안정적인 경제적 유산을 물려받은

7) Klaus Nielsen, Bob Jessop and Jerzy Hausner, "Institutional Change in Post-Socialism" in *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism*(Aldershot : Edward Elgar Publishing Company, 1995), pp. 6~7. 예를 들면 폴란드에서 기업경영에 직접 참여하는 국영기업노동자단체인 노동자평의회(Worker's Council)는 정부가 대중적 사유화프로그램을 추진하지 못하도록 압력을 행사해 왔다.

상황에서 점진적 전략을 채택하였으나 전환의 충격이 커짐으로써, 역시 자유주의정당과 엘리트들이 선거에서 패배한 한 예이다. 이는 질병상태가 양호한 환자에게 약한 약을 투여함으로써 환자의 상태가 악화되는 것과 같은 이치이다.

III. 구체제의 경제적 유산

일반적으로 구체제의 경제적 유산은 구체제로부터 물려받은 거시경제적 상황, 산업구조, 경제문화, 대외경제구조 등을 포함하는 개념이지만, 본 논문에서는 거시경제적 상황을 중심으로 분석하고자 한다.

구 동유럽 공산주의국가들의 경제악화는 소련에 의해 강제적으로 이식당한 스탈린식 중앙계획적 명령경제체제에서 비롯되었다.[8] 명령경제체제의

8) 스탈린식 명령경제체제를 이식을 받은 동중부유럽국가들의 경제체제는 다음과 같은 중심적인 요소들을 가지고 있었다. 1) 체코를 제외한 대부분의 국가들은 농업적인 경제적 기반을 가지고 있음에도 불구하고, 노동집약적 중공업생산에 우선순위를 두었다. 2) 국가소유의 원칙이다. 이데올로기적으로 정당화된 국가소유는 공산주의하에서 모든 생활요소에 확대되었다. 3) 계획생산과 중앙통제가격의 원칙과 실천이다. 공산주의체제에서 모든 것은 계획된다. 즉, 달성해야할 생산목표를 낮추고, 모든 것은 하나의 가격을 가지며, 거의 모든 것은 인위적 가치를 가졌다. 중앙계획이 분배가능한 자원과 필요한 자원의 균형에 기초한 현실적 계획이 빠진 채, 단순히 목표만을 가지고 있다는 사실은 빈번히 그 체계를 현실의 조소거리로 만들었다. 보고(Reporting)는 희망사항(wishful thinking)에 기초하고 있었다. 4) 사회간접시설의 발전에 대한 부정적 시각이다. 사회간접시설과 서비스부문은 직접 생산노동이나 생산재에 포함되지 않으므로 생산가치의 일부가 아니라는 막스주의경제이론의 결과이다. 5) 수직적인 이익취합과 표출에 대한 강조이다. 공동체의 주변적 요구보다는 위계적이고 조직적인 수직적 질서를 중시하였다. 충성과 이익취합의 수직적 체계는 경제단위로서의 지역공동체의 효과적인 파괴를 초래했다. 6) 완전고용의 원칙이다. 노동시장의 비합리적 체계는 각기 다른 노동정량을 가진 근로자들에게 거의 유사한 선에서 최저의 임금을 지불하는 인위적 체계를 만들었다. 이 결과 완전고용은 쉽게 달성되었으나 엄청난 저질노동력이 발생하였고, 노동자들은 생산목표를 정함에 있어서 불필요한 위험을 회피하려는 결과를 초래하였다. Ivan Volgyes, "The Economic Legacies of Communism," in Zoltan Barany & Ivan Volgyes(ed.), *The Legacies of Communism in Eastern Europe*(Baltimore & London ; The Johns Hopkins University Press, 1995), pp. 44~46.

구조적 모순은 공산주의 이데올로기와 정치논리가 경제논리를 지배해 온 데서 기인한다고 할 수 있다. 공산주의체제는 경제적 토대가 정치적 상부구조를 결정하는 것이 아닌 정치적 상부구조가 경제적 토대를 결정하는 사회구성체적 성격을 띠었다. 따라서 경제는 정치적 이익에 종속적일 수밖에 없었다. 이 결과, 동중부 유럽 체제전환국가들은 수많은 경제적 난제들을 구체제로부터 물려 받았다.[9]

그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 높은 인플레이션이다. 모든 사회주의국가들은 공급부족과 초과수요로 인해 억제된 인플레이션 상태에 있었다. 이 상황에서 국가의 가격통제는 불가피하였다. 그러나 1980년대 말 헝가리와 폴란드에서 부분적인 가격자유화조치로 국가에 의한 가격통제가 해제되면서 억제된 인플레이션이 현실로 나타났다. 둘째, 정부의 막대한 예산적자이다. 공산주의체제하에서 정부는 부실적자 국가기업에 대한 과중한 보조금 지출부담을 가지고 있었다.[10] 연성예산제약(soft budget constraints)의 핵심인 보조금제도는 정부의 막대한 예산적자를 초래하고 경제발전을 위한 투자를 감소시키며 기업의 경쟁을 저해하는 주요 원인이었다.[11] 셋째, 막대한 외채이다. 동유럽국가들은 서방의 신용을 가지고 산업기반을 근대화하고자 하였다. 그러나 1970년대에 서방국가들의 경기침체, 소비재 수입시 서방신용의 이용 등으로 인해 외채의 급속한 증가를 초래하였다. 넷째, 완전고용을 실현하기 위한 노동집약적이고 중공업우선적 경제구조이다. 이러한 경제구조는 산업시설의 혁신에 대한 투자를 약화시켰을 뿐만 아니라, 서방국가들이 기술혁신을 통해 생산비용을 절감하는 동안 낙

9) 그러나 체제전환과정에 도움을 줄 수 있는 역동적인 사적부문이라는 긍정적 유산도 있었다. 주로 농업과 소규모 공업, 그리고 가내공업의 성장과 더불어, 특히 1980년대에 사적부문의 증대가 있었다. 하지만 1980년대 말에 국가부문은 여전히 경제의 지배적인 지위를 차지하고 있었다.

10) 첫째는 소비자보조금으로 정부가 물가상승분에 대한 지출을 정부가 대신해 주는 것을 말한다. 둘째는 생산자보조금 또는 기업보조금으로 정부가 부실기업의 적자분을 정부예산에서 충당하는 것을 의미한다.

11) 보조금제도는 사회주의체제에서 기업이나 국민들로부터 큰 인기를 가졌다. 왜냐 하면 노동자들은 항상 낮은 가격으로 소비재를 구입할 수 있을 뿐만아니라 고용보장을 얻을 수 있었고, 부실기업은 파산의 위험으로부터 항상 벗어날 수 있었기 때문이다.

후된 생산시설을 유지시키는 원인이 되었다.[12]

대부분의 동중부 유럽국가들은 체제전환 초기에 이와 같은 경제적 유산들을 모두 지니고 있었으나, 그 정도에는 큰 차이가 있었다. 폴란드와 헝가리의 차이를 주요 거시경제지표를 통해 살펴보면 〈표 1〉과 같다.

〈표 1〉 폴란드와 헝가리의 주요 거시경제지표 비교

구 분	1988년		1989년	
	폴란드	헝가리	폴란드	헝가리
인플레이션율(%)	60.2	16.3	640	17.0
예 산 균 형(%)	-2.3	0.0	-7.2	-1.4
외 채(십 억 달 러)	42.1	19.6	43.0	20.6

우선 인플레이션의 경우, 1989년을 기준으로 볼 때, 폴란드는 640%로 헝가리의 17%에 비해 무려 40배 이상 높은 수치를 기록하고 있다. 폴란드에서는 1989년 물가-임금연동제 실시에 이은 그 해 8월 소매가격 자유화 조치로 가뜩이나 높은 인플레이션이 더욱 상승하였다. 반면, 헝가리에서는 이미 1988년부터 실시된 가격자유화조치와 더불어 환율 평가절하, 실질적인 금리제도 도입, 그리고 통화량억제시책과 같은 안정화조치가 병행되었기 때문에 그렇지 못한 폴란드보다 안정적이었다.

예산균형의 경우, 1989년을 기준으로 할 때, 폴란드는 7.2%의 예상적자를 기록한 반면, 헝가리는 1.4%의 적자에 불과하다. 폴란드의 예산적자는 주로 과중한 보조금 부담과 임금인상에서 비롯되었다. 반면, 헝가리는 1988년 경제위기를 완화하기 위해 취한 부실기업에 대한 국가보조금 감축조치로 국가 재정지출의 가장 큰 부분을 억제할 수 있었다.

외채의 경우, 폴란드는 430억달러로 약 200억달러를 기록한 헝가리에

12) 예컨대, 세계시장은 철, 석탄과 같은 품목보다는 컴퓨터칩과 같은 첨단소재를 주로 요구하고 있음에도 불구하고 폴란드를 비롯한 사회주의국가들은 기존의 생산품목과 생산방식을 과감히 탈피하지 못했다.

비해 2배 정도였다. 물론 인구를 포함한 경제규모에 있어서 폴란드가 2배 정도 큰 탓도 있지만, 보다 근본적인 원인은 1970년대부터 시작한 외국신용에 의존적인 산업화정책에서 기인한다고 할 수 있다.

이상의 논의에서 볼 때, 폴란드와 헝가리의 신정부가 구체제로부터 물려받은 경제적 유산의 내용은 유사하지만, 그 정도에 있어서는 폴란드가 상대적으로 훨씬 악화상태에 있었음을 단적으로 알 수 있었다. 어떻게 보면, 구체제하에서 실질적인 개혁을 경험한 헝가리가 폴란드에 비해 보다 안정적으로 나타난 결과는 당연하다고 할 수 있다.[13] 이러한 상이한 결과는 양국가간의 상이한 체제전환전략 형성에 큰 영향을 미쳤다.

Ⅳ. 폴란드와 헝가리의 체제전환전략과 전환비용

체제전환전략은 크게 거시경제적 안정화정책과 구조조정정책으로 구성되어 있다. 본 논문은 거시경제적 안정화정책을 중심으로 살펴보고자 한다. 그 이유는 폴란드와 헝가리에서 체제전환초기에 실시된 구조조정의 대표격인 사유화정책, 특히 대중적 사유화(mass privatization)정책이 미미한 수준에 불과했기 때문이다.

일반적으로 체제전환전략은 세 가지 기준-속도(pace), 범위(sphere), 순서(sequence)-에 입각하여 급진적 전략과 점진적 전략으로 양분할 수 있다. 급진적 전략은 신속한 속도로 포괄적인 범위에서 다양한 경제개혁조치들을 동시에 추진하는 전략을 가리킨다. 반면에 점진적 전략은 점진적 속도로 부분적인 범위에서부터 경제개혁조치들을 단계적으로 추진하는 전략을 의미한다.

급진적 전환론자들의 전략적 가정은 신속한 시장화를 통해 사회의 이익을 다원화시킴으로써 정치적 다원주의의 기반을 확립할 뿐만 아니라, 구공

13) 허만 외, 「동유럽의 개혁과 시장경제의 도입」(서울 : 집문당, 1993), p. 146.

산주의자들의 정치·경제적 기반을 급속히 무력화시키려 데 있다. 이와는 달리 점진주의자들의 전략적 가설은 구체제의 유산들 때문에 처음부터 서구식 시장경제를 건설하는 것은 불가능할 뿐만 아니라, 설사 건설하였다 하더라도 원래의 의도와 다른 방식으로 작동할 것이므로 중간단계로서 혼합경제와 같은 다른 방식의 제도형성과 작동방식이 필요하다는 것이다.[14]

1. 폴란드와 헝가리의 체제전환전략

위에서 설명한 바와 같이, 폴란드의 신정부가 물려받은 경제적 유산들은 한 마디로 총체적 위기수준에 버금가는 것으로 평가해도 무방하다. 특히 1989년말 640%까지 치솟은 인플레이션은 가공할만한 것이었다. 이러한 경제상황에서 폴란드의 신정부는 서구식 시장제도들을 신속히 도입하여 급속히 경제를 회복시키고 체제전환에 의한 사회적 비용을 최소화한다는 차원에서 급진적 전략인 충격요법을 채택·추진하였다.[15] 충격요법의 골자는 초인플레에션을 진정시키기 위해 가격자유화로 발생한 국내수요를 급격히 감소시키는 한 마디로 긴축정책이었다.

폴란드의 신정부가 채택한 충격요법의 주요 내용은 다음과 같다.

첫째, 1989년 폴란드 재정적자는 7.2%에 이르렀다. 이러한 재정적자는 초인플레이션을 반영하는 것이었다. 따라서 폴란드는 보조금 삭감과 같은 재정긴축정책을 통해 정부지출을 줄이고 면세혜택 축소와 같은 세제개혁을 통해 세수를 증대하고자 하였다. 그러나 긴축적인 재정정책은 투자를 위축시켜 경제성장을 후퇴시키는 부작용도 수반하였다.

둘째, 폴란드의 신정부는 인플레이션을 억제하기 위해 신용 및 통화공급

14) 이기동, 「폴란드의 탈공산주의 체제전환에 관한 연구, 1990~1993」(서울 : 건국대학교 대학원 박사학위논문, 1997), pp. 22~27.

15) 이밖에도 폴란드가 급진적 체제전환전략을 채택한 배경으로 솔리다르노시치를 중심으로 한 강력한 개혁세력의 등장과 국제통화기구의 권고 등을 들 수 있다. 하지만 가장 중요한 이유는 지금까지 설명한 바와 같이, GDP와 공업생산성이 대폭 하락하고 물가가 치솟는 등 1989년의 심각한 경제위기 상황에서 전환비용을 최소화하면서 단기간내에 경제회복을 달성하려는 의도에서 찾을 수 있다.

을 억제하고 저축을 증진시키기 위해 이자율을 대폭 인상하는 금융긴축정책을 도입하였다. 그러나 이러한 금융정책은 새로운 자금수요를 필요로 하는 신설 벤처기업과 같이 민간부문의 활성화를 위축시키는 결과를 초래하였다.

셋째, 즈워티貨의 태환성을 회복하고 세계경제로의 통합을 위해 1991년 1월 1일부로 단일환율제를 실시하고, 31.6% 평가절하하였으며, 1991년 5월에 16% 추가로 평가절하하였다. 이러한 조치를 통해 수출은 증대하였으나 수입을 감소시켜 국민들의 내핍생활을 더욱 요구하는 원인이 되었다.

넷째, 인플레이션의 원인인 임금인상을 억제하기 위한 차원에서 임금인상을 물가인상의 30% 이내에서만 허용하는 조치를 취하였다. 더욱이 이를 위반할 경우, 200~500%에 달하는 초과임금세(excessive wage tax, Popiwek)를 부과하는 단호한 조치를 병행하였다. 그러나 이 조치는 물가인상분에 미치지 못하는 임금지급을 가져와 임금노동자들의 내핍을 강요하는 것이었다.

헝가리는 폴란드와 달리, 점진적인 전략을 통하여 시장경제로의 전환을 추진하였다. 헝가리가 점진적 전략을 채택하게 된 배경으로 1968년 신경제프로그램(NEM)으로 시작된 과거의 풍부한 개혁경험을 들고 있으나, 경험 자체의 유무보다는 개혁의 효과가 비교적 성공적이었다는 점을 들 수 있다. 1988년 헝가리사회주의노동당이 실시한 경제계획-부실기업에 대한 보조금 삭감, 통화의 평가절하, 무역규제 완화, 대폭적인 가격 및 임금개혁-은 부작용도 있었지만, 시장경제제도들을 미리 확립하는 데 도움을 주었다. 특히, 인플레이션을 억제하고 재정적자를 소규모 수준으로 유지시키는데 기여하였다.

헝가리 경제체제전환은 국내균형, 경제안정화, 대외경제관계 개선 등이 중심을 이루고 있다. 특히 작은 영토와 적은 인구로 인해 경제규모가 왜소하기 때문에 헝가리는 대외경제관계 개선을 소홀히 할 수 없었다. 또한 동중부 유럽국가들 중 1인당 외채수준이 가장 높기 때문에 국제수지의 개선이 가장 시급한 해결과제였다. 따라서 헝가리는 수출증대와 외국인투자 활성화를 적극 도모하고 있다. 또한 1991년 3월 「경제전환과 발전을 위한 4

개년계획」을 수립[16]하여 외국의 신용을 확보하고 인플레이션을 억제함으로써 개혁으로 인한 사회적 비용을 최소화하고자 하였다. 이밖에도 국영기업에 대한 보조금을 삭감하고, 이자율을 인상하는 등 긴축적인 안정화정책도 병행하였다. 그러나 헝가리는 거시경제적 안정화정책보다는 시장경제 확립을 위한 법제 정비와 금융제도 창설과 같은 미시적 정책에 주안점을 둔 경향이 있다. 그 이유는 폴란드처럼 심각한 거시경제적 불균형 상태가 아니라는 판단에 따른 것으로 보인다.

헝가리가 채택·추진한 점진적 전략의 기본적 특성은 다음과 같다.[17]

첫째, 보조금이 점진적으로 철회되었고, 전반적인 가격안정을 유지하기 위해서 에너지와 기초원료 가격도 점진적으로 자유화되었다. 코르나이는 이와 관련하여 급속한 물가상승을 막기 위해 공급부족이 해결된 재화부터 자유화할 것을 강조하였다.

둘째, 그 결과로 예산적자가 계속되었지만, 국가소유기업의 급속한 대량파산은 피할 수 있었다. 1991년 세수는 기대수준에 미치지 못했지만 지출은 계획된 한도내에서 유지되었고, 예산적자분은 헝가리국가은행(National Bank of Hungary)으로부터의 신용으로 충당되었다. 보다 중요한 점은 1980년대 중반 이후 상당 정도의 가격개혁을 경험하면서 이중은행체계(two tiers banking system)가 안정적으로 유지되어 왔다는 사실이다.

셋째, 화폐의 태환은 무역자유화와 기업의 경화접근을 통해 점진적으로 도입되었다. 당좌거래와 외국투자는 이미 태환할 수 있지만, 개인에게는 엄격한 제한을 두었을 뿐만 아니라, 폴란드에서 만연하던 것과 같은 암시장 거래를 상당히 제한하였다.

이상에서 설명한 바와 같이, 폴란드와 헝가리에서 실시한 경제체제전환의 결과, 폴란드의 경제는 1991년 말부터 초과수요의 억제, 환율 안정(달

16) 이 계획의 주요 내용은 사적소유권 확립, 경제에 대한 정부의 통제 축소, 공급 확대, 물가상승 억제, 국제수지 균형, 외채지불 이행, 포린트화의 태환성 회복 등이다.

17) Andrzej K. Kozimiski, "Transition from Planned to Market Economy : Hungary and Poland Compared," *Studies in Comparative Communism*, Vol 24, No. 4(December 1992), pp. 329~331.

러당 9600즈워티), 인플레이션 진정(1989년 640%에서 1993년에 36% 달성), 예산균형 달성, 외채의 감소 등과 같은 괄목할만한 성과를 거두기 시작하였다. 헝가리 역시 폴란드만큼 괄목할만한 정도는 아니지만, 서서히 경제안정화의 경향을 보였다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고, 전환비용 즉 사회적 비용은 두 국가 모두에서 지속적인 증가추세를 보였다.

2. 전환비용

전술한 바와 같이, 폴란드와 헝가리의 체제전환전략은 비교적 성공적인 경제안정화와 함께 전환비용으로 불리우는 부정적 결과들을 수반하기도 하였다. 대표적으로 경제성장율 하락, 투자 위축, 생산성 하락, 실질소득 감소, 실업 증가 등을 꼽을 수 있다. 본 논문에서는 실질소득과 실업을 전환비용의 대표사례로 삼고자 한다. 실질소득과 실업이 전환비용을 측정하는 가장 대표적인 지표로 활용되는 이유는 국민들의 물질적·심리적 상태의 변화와 가장 밀접한 관련이 있기 때문이다.[18]

따라서 본 논문에서는 체제전환의 초기에 발생한 실질소득과 실업을 중심으로 전환비용을 살펴보기로 한다. 전화비용의 최소화라는 전제 하에서 추진된 폴란드와 헝가리의 체제전환전략이 초래한 전환비용은 아래와 같다.

---

18) 다음과 같은 선행연구들은 사회적 비용의 대표적 지표로서 실업과 실질소득의 중요성을 뒷받침한다. Adam Przeworski, "Public Support for Economic Reforms in Poland," *Comparative Political Studies*, vol. 29, no. 5(October 1996) ; "Economic Reforms, Public Opinion, and Political Institutions : Poland in the Eastern European Perspective," Luiz Carlos Bresser Pereira, *Economic Reforms in the New Democracies*(Cambridge : Cambridge University Press, 1993) ; Krzysztof Zagorski, "Hope Factor, Inequality, and Legitimacy of Systemic Transformations : The Case of Poland," *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 27, no. 4(1994).

또한 하나의 여론조사 결과 역시 실업과 실질소득의 중요성을 입증한다. GUS가 실시한 여론조사결과에 따르면, 대다수 폴란드국민들은 전환비용이 너무 높다고 생각하고 있으며, 특히 전환비용들 중에서도 실업과 실질소득의 감소로 인한 빈곤에 대해 가장 두려움을 가지고 있음을 보여준다. Glowny Urzad Stattystyczny(GUS), *Rocznik Statystyczny 1993*(Warsaw, GUS, 1993).

〈표 2〉 폴란드와 헝가리의 실질임금 상승률

(단위 : %)

구 분	89년	90년	91년	92년	93년
폴란드	9.0	-24.4	-0.3	-2.7	-1.3
헝가리	0.9	-3.7	-7.0	-1.4	-3.9

먼저 실질임금 상승률부터 살펴보자. 〈표 2〉에서 보는 것처럼 폴란드의 경우, 1989년 실질임금 인상률이 헝가리에 비해 높게 나타난 것은 1989년 8월에 실시된 물가임금연동제의 영향 때문이다. 그리고 경제체제전환이 시작된 1990년에 급격한 임금수준의 하락을 보이고 있다. 이는 바로 긴축정책의 일환인 임금통제정책(Popiwek)의 여파 때문인 것으로 판단된다. 그러나 폴란드의 경우 무엇보다도 심각한 것은 1990년 이후 3년 간 공산주의 시절에 미치는 임금수준을 회복하지 못했다는 사실이다. 이는 충격요법의 장점인 전환비용의 단기적 경향과 배치되는 것을 의미한다.

헝가리의 경우, 1992년부터 약간씩 회복세를 보이고 있으나 여전히 공산주의 시절의 수준에는 미치지 못하고 있음을 알 수 있다. 이는 점진적 전략이 가지고 있는 전환비용의 장기화라는 측면에서 볼 때, 그다지 우려할 만한 상황은 아니다. 하지만, 보다 심각한 것은 본격적인 경제체제전환전략이 추진되기 시작한 1991년의 실질임금이 폴란드만큼은 아니지만 1989년에 비해 큰 폭으로 하락하였다는 사실이다. 이 사실은 전환비용의 저충격이라는 점진적 전략의 장점과 거리가 먼것이라 할 수 있다.

〈표 3〉 폴란드와 헝가리의 실업률

(단위 : %)

구 분	89년	90년	91년	92년	93년
폴란드	0.0	6.3	11.8	13.6	16.4
헝가리	0.0	1.9	7.8	13.2	12.6

〈표 3〉에 나타난 바와 같이 1989년에 폴란드와 헝가리에서는 실업이 전혀 없는 것으로 나타났다. 이것이 사실인지는 확인할 수 없지만, 공산주의는 완전고용 원칙을 실현해야 하기 때문에 일반적으로 공산당 정부는 '숨겨진 실업'(hidden unemployment)이라 하여 통계상 실업을 은폐하는 경향이 있다.

폴란드에서는 충격요법이 실시된 1990년의 실업률이 가장 높게 나타났다. 그 이유는 국가기업에 대한 보조금 삭감으로 인한 부실적자기업들의 도산과 긴축재정정책으로 인한 투자의 위축 때문인 것으로 보인다. 그리고 국가기업 사유화조치와 함께 해고조치가 합법화되면서 실업이 매년 증가추세를 보이고 있다. 이는 실질소득의 하락과 마찬가지로 충격요법의 장점인 전환비용의 단기적 경향과 다른 결과라고 할 수 있다.

헝가리의 실업은 점진적 전략이 시작된 1991년과 이듬해인 1992년에 큰 폭으로 증가하였다. 이는 폴란드에 비해 사유화조치의 속도가 빠르고 그 영역이 광범위한 데서 그 원인을 찾을 수 있다. 그러나 1993년에 실업률이 감소를 보인 것은 외국의 투자가 증대되어 민간부문이 활성화된 결과, 새로운 고용기회가 창출되었기 때문인 것으로 판단된다. 여기에서 중요한 사실은 1991년에 실업률이 대폭 증가하였다는 사실이다. 이는 점진적 전략의 장점인 전환비용의 충격이 예상보다 컸음을 입증하는 것이다.

이상의 논의를 정리하자면, 폴란드의 충격요법은 순간적인 충격이 큰 반면에 전환비용의 기간이 짧을 것이고, 헝가리의 점진적 전략은 전환비용이 장기적인 대신에 순간적인 충격이 작을 것이라는 예상과 달리, 실제 결과는 실질소득과 실업 두 가지 지표 모두에서 반대로 나타났다.

Ⅴ. 맺음말 : 바람직한 체제전환전략 모색

헝가리와 폴란드의 신정부는 초기 체제전환과정에서 예상 외로 큰 전환비용에 직면하였다. 더욱이 그 결과로 인해 구 공산당 계승정당에게 권력

을 넘겨줘야 하는 쓴 맛을 경험해야 했다. 이러한 쓰라린 경험은 신정부가 추진한 전략이 그 의도와 다른 결과를 낳았음을 의미하는 것이다. 본문에서 살펴본 바와 같이 폴란드는 악화일로에 있던 초기의 경제상황(경제적 유산)에서 급진적 전략을 추진함으로써 전환비용을 최소화-전환의 충격이 큰 대신 전환비용을 단기화-하려 했으나 그 결과는 선거에서의 패배로 나타났다. 또한 헝가리는 비교적 양호한 초기 경제상황에서 점진적 전략을 추진함으로써 전환비용을 최소화-전환의 충격이 작은 대신 전환비용을 장기화-하려 했으나 역시 결과는 마찬가지였다.

본 논문은 체제전환초기에 전환비용을 최소화할 수 있는 최선의 전략-전환의 충격도 작고 전환비용도 단기적인 전략-으로 체코의 모델을 제시하고자 한다. 체코는 구체제로부터 물려받은 경제적 유산이 양호한 상태였음에도 불구하고 충격요법을 채택·추진한 국가이다. 그 결과, 폴란드와는 달리 체제전환초기 3년간의 거시경제지표는 양호한 편이었고 전환비용(실질소득과 실업률)도 최소 수준에 근접하였다.[19] 그럼으로써 그 지역의 다른 국가들과는 달리 정치적 안정을 구가할 수 있었을 뿐만 아니라 신정부는 경제체제전환에 진력할 수 있었다. 체코의 모델은 바로 경제적 유산이 양호한 상태에서 급진적 전략이 오히려 효과적일 수 있음을 입증하는 대표적 사례이다.[20]

이러한 연구결과는 북한에 대한 시사점을 제공해 준다. 단지 한가지 집고 넘어갈 점이 있다면, 김정일 정권이 중국식의 점진적 개혁·개방정책을 채택·추진할 경우, 북한은 단일전환과정을 밟을 것이므로 본 논문은 적실성이 없다는 것이다. 그러므로 북한사회주의체제의 붕괴라는 전제하에서만 시사점을 제공할 수 있다는 한계를 가지고 있음을 밝혀둔다.

---

19) 체코의 실질임금은 1989년 0.1, 90년 -4.7, 91년 -27.0(여기까지는 체코슬로바키아의 통계), 92년 10.1, 93년 5.0으로 일시적인 감소추세를 보이다가 1992년부터는 증가추세를 나타내고 있다. 실업율은 89년 0.0, 90년 1.0%, 91년 4.1%, 92년 2.6%, 93년 3.5%를 기록하였다.

20) 체제전환국가는 아니지만 대처정부하의 영국이 충격요법을 통해 경제난을 해결하였던 또다른 예이다.

북한 사회주의체제의 붕괴와 관련하여 두가지 가정을 도출할 수 있다. 하나는 개혁·개방의 과정에서 붕괴할 수 있다는 것이고, 다른 하나는 북한식 사회주의체제를 고수하다가 붕괴할 수 있다는 것이다. 전자의 경우는 헝가리처럼 개혁·개방 과정에서 도입된 시장제도와 근본적인 변화는 아니지만 '땜질식의 개혁' 덕분에 구체제의 경제적 유산이 비교적 양호한 상태를 유지할 수 있을 것이다. 반면에 후자의 경우는 악화일로에 있는 경제적 유산을 물려받을 뿐만 아니라, 시장제도들도 부재할 것이다.

이럴 경우, 전환비용을 최소화함으로써 북한주민들의 체제전환에 대한 정치적 반대와 저항을 미연에 차단할 수 있는 최선의 전략은 무엇인가? 본 논문의 결과를 적용하면 다음과 같다. 우선 전자의 경우에 해당하면, 체코처럼 급진적 전략을 채택·추진하는 방안을 고려할 수 있고, 후자의 경우에 해당하면 점진적 전략을 채택하여 비록 전환비용이 장기화되는 위험성을 안더라도 초기의 충격을 완화하여 체제전환초기에 개혁에 대한 저항을 방지할 수 있는 방안을 고려할 수 있다.

체제통합 이후 급진적 전략을 채택·추진한 독일은 통일 이후 엄청난 통일비용부담과 사회경제적 후유증을 겪고 있다. 이러한 전략상의 실패는 서독정부가 동독 공산주의로부터 물려받은 경제적 유산을 면밀히 진단하지 않은 탓으로 돌릴 수 있다. 두 지역간의 경제력 차이, 특히 마르크貨의 가치 차이가 큼에도 불구하고 급진적인 1:1 화폐통합을 추진한 것은 서독인들의 경제적 비용 증대를 초래하였다. 이는 물론 정치적인 이유도 있지만 동독의 화폐가치에 대한 과대평가에서 비롯된 것이다. 또한 급진적인 사유화정책은 동독지역 내에 실업자를 양산하였고, 동독의 노동자들이 대거 서독지역으로 몰림으로써 노동시장의 지역간 불균형 현상도 초래하였다.

본 논문의 연구결과를 통해 찾을 수 있는 가장 바람직한 체제전환전략은 다음과 같다. 악화된 경제적 유산의 상황에서는 점진적 전략을 채택함으로써 우선적으로 전환의 충격을 최소화하여 사회세력들의 정치적 저항을 방지하는 것이며, 양호한 경제적 유산의 상황에서는 급진적 전략을 추진함으로써 충격으로 인한 일시적인 경기침체 이후 신속한 경제회복을 달성하여 전환비용을 부담한 사회세력들에게 side payment를 제공하는 것이다. 특

히 체제통합과 동시에 체제전환이 시작되는 국가에서는 체제 간의 경제적 격차가 클 경우에는 점진적 전략이, 반대의 경우에는 급진적 전략이 전환 비용을 감소시킨다는 사실을 추가적으로 고려하는 것이 바람직하다.

지방화 시대의 분단과 통일 : 강원도의 시각[1)]

전 상 인*

◁목 차▷

Ⅰ. 머릿말
Ⅱ. 한국 현대사와 강원도
Ⅲ. 분단시대의 강원도
Ⅳ. 통일시대와 강원도
Ⅴ. 결 론

Ⅰ. 머릿말

이 글은 한반도의 분단과 통일문제를 강원도의 시각에서 이해하고 분석하는 것이 목적이다. 지금까지 분단 및 통일논의는 그것이 국가적 차원의 사안이라는 이유로 지극히 중앙집권적인 형태로 이루어져 왔다. 창구단일

* 한림대학교 사회학과 교수

1) 이 글의 초고는 한국사회학회 '97 전기사회학대회(1997.6.14, 영남대학교) 및 강원개발연구원 제2회 강원포럼(1997.9.26, 횡성 성우리조트)에서 발표되었다. 그 자리에서 좋은 코멘트를 주신 분들에게 감사를 드리며, 이와 별도로 이 논문에 대해 상세한 비평을 해주신 민족통일연구원의 김성철 박사에게도 심심한 사의를 표한다. 또한 이 논문은 강원사회연구회(엮음) 『강원사회의 이해』 (서울 : 한울, 1997), 356~370쪽에 실린 내용을 수정·보완한 것이다.

화라는 명분하에서 통일의 주체는 당연히 서울에 있는 중앙정부라는 인식이 지배적이었던 것이다. 그러나 분단의 고통과 통일의 희망이 전국적으로 반드시 동일하지는 않다. 지역에 따라 분단의 상처가 고르지 않은 만큼 통일에 대한 기대도 높낮이가 서로 다를 수 밖에 없다. 분단과 통일문제에 관련하여 강원도가 말하자면 제주도나 충청북도와 똑같을 수는 없는 것이다. 더욱이 지금은 지방자치 시대이다. 그런만큼 이제 통일논의도 분권화되어야 한다. 수도의 중앙정부가 바라보는 입장과 변방의 지역민이 생각하는 내용이 똑같을 수는 없다. 그것은 현실적인 측면에서도 오류이고 지방자치 시대의 규범과에도 배치되는 것이다. 서울중심적인 통일논의는 지방 특수적인 시각과 공존할 필요가 있다.

다른 어떤 분야에 비해 외교와 안보는 국민국가의 핵심적인 기능이었다. 그러나 지방화와 세계화가 논의되는 시점에 외교와 통일문제를 중앙정부가 일방적으로 독점하는 것은 시대착오적 발상이다. 현실적으로 지방정부간의 외교적 접촉과 교류가 얼마나 흔한가? 이제는 지방과 세계가 국민국가의 매개 없이 직결되는 추세이다. 중앙정부에 의한 대북창구 일원화 논리 역시 현실적으로 얼마나 실익을 갖고 있는가? 이를 통해 그동안 얻은 것이 잃은 것을 얼마나 상쇄할 수 있을까? 또한 통일을 반드시 일거에 성취할 필요가 있을까? 혹시 지방간의 남북교류에서부터 출발하여 전국적인 남북통일을 모색할 수는 없는 것일까? 강원도의 통일을 먼저 이룩한 다음 전국적인 통일을 추진하는 단계적 접근은 하등 고려할 가치가 없는 것인가? 분단의 일번지이자 통일의 일번지가 될 수 밖에 없는 강원도는 물론, 전국 어느 지방자치 단체에서도 북한 혹은 통일관련 행정 직제 하나 변변하게 마련되어 있지 않는 현실은 어떻게 설명할 것인가? 중앙정부는 통일의 문제에 관하여 지방정부과 함께 고민하려는 발상의 대전환을 더 이상 미루지 않아야 할 것이다.

II. 한국 현대사와 강원도

1945년 8월 15일, 한국은 제2차 세계대전의 종식과 함께 일제 식민지로부터 해방되었다. 그러나 한반도는 미국과 소련에 의해 북위 38도선을 기준으로 분할되었다. 한반도 중부지방의 동반부를 차지한 강원도는 이로써 분단의 비극을 직접 체험하게 된 것이다. 3·8선은 양양군 현북면과 서면, 인제군 기린면과 남면, 그리고 춘천군 북산면과 신북면 및 사북면을 150㎞ 길이로 가로지르며 강원도를 거의 한가운데에서 兩斷했다. 강원도는 11개 군과 82개 邑面을 가진 3·8선 이북과, 10개 군과 91개 읍면을 가진 3·8선 이남으로 나누어졌다. 조선조 太宗 13년(1413년)에 전국의 행정구역을 8道制로 실시하면서 현재의 비슷한 형상의 강원도가 만들어진 이후(강원도, 1996 : 202) 일제시대까지도 강원도는 하나였다. 그러나 해방과 함께 철원, 양구, 화천, 이천, 회양, 통천, 고성, 간성 등 8개 군은 완전히 북한지역으로 넘어갔다. 3·8선은 한반도의 허리를 잘라내면서 두 개의 강원도를 만들어낸 것이다. 새삼스러운 인식이지만 강원도는 남북한에 공히 존재하는 유일한 道 단위이다.

미군과 소련군 가운데 강원도에 先着한 것은 소련군이었다. 3·8선 이북지역인 양양군 현북면에는 1945년 8월말, 그리고 춘천군 추전리와 원평리에는 9월초에 소련군대가 진격했다. 그리고 강원도에 미군이 진주하기 이전의 공백을 틈타 화천 주둔 소련군은 춘천으로, 또한 양양 주둔 소련군은 주문진을 거쳐 강릉까지 南下하여 무력을 과시하기도 한다(유재인, 1974 : 29~32). 강원도에 미군이 처음 나타난 것은 9월 20일 경 춘천지역이었고, 중대급 이상의 부대가 진주하기 시작한 것은 10월말쯤, 그리고 미군정체제가 강원도에서 확립된 것은 12월초 이후였다. 그동안 강원도에는 일제의 영향력이 완전히 배제되지 않은 가운데 주로 건국준비위원회(建準)가 일제가 남긴 국가공권력의 빈 공간을 채우고 있었다. 해방 직후인 8월 16

일, 춘천에서는 강원도 자치위원회가 자생적으로 조직되었다. 그리고 이는 곧 서울에서 만들어진 건준의 지방하부 조직으로 편입되었다(강원도, 1995 : 59).

이 무렵 강원도는 3·8선을 경계로 하여 道의 영토가 남북으로 분단된 것에 덧붙여, 이념적으로는 태백산맥을 기준으로 하여 동서로 구분되기 시작했다. 춘천에 소재하던 建準 강원지부는 보수·우익계의 수중에 장악되어 있었기 때문에 嶺西地方을 미군이 접수하는데는 별로 어려움이 없었다(Cumings, 1981 : 340). 원주 또한 미군정 시대에 전국에서 치안질서가 가장 모범적이었던 지역으로 손꼽히고 있다(강원도, 1995 : 60). 그러나 嶺東地方은 사정이 달랐다. 특히 江陵은 일제 말기에 인구변동이 많았고 토지의 半 이상이 米作地라 소작농이 많았을 뿐만 아니라, 지리적·지형적으로도 서울과 멀리 떨어져 있었다. 그리하여 해방 직후 강릉을 중심으로 한 강원도 동해안 지역에서는 좌익계 인민위원회의 활동이 활발하여 미군 당국은 그곳을 평정하는데 많은 어려움을 겪었다. 사실상 1946년 봄까지도 강릉지역의 좌익계 인민위원회는 건재하고 있었으며, 그해 가을에 경북지방에서부터 발원한 농민봉기의 불똥 또한 강릉까지 쉽게 튀었다(Cumings, 1981 : 340~341). 그리고 三陟의 형편도 강릉과 유사했다. 삼척은 일제시대에 혁명적 노동·농민운동이 전개된 지역이었을 뿐만 아니라(조성운, 1997), 해방 무렵 삼척은 강원도내 유일한 공업지대로서 3만명의 산업노동자가 거주하고 있었다. 이러한 특수 여건 때문에 미군정 당국은 행정수부인 춘천에 이어 강원도로서는 매우 빠른 시점인 9월 25일에 군대를 삼척으로 급파했던 것이다. 그러나 강릉에서와 비슷하게 미군정은 삼척지방도 오랫동안 접수하지 못했다(강원도, 1995 : 60~61 ; Cumings, 1981 : 340~341).

하지만 영동지역의 좌익계 정치활동은 그리 오래가지 못했다. 미군정의 물리적 강제력에 의해 조선인민공화국(인공)이 서울에서 無力化되었을 뿐만 아니라 좌익계가 신탁통치안에 대한 찬성을 표명함으로써 그 대중적 기반이 크게 약화되었기 때문이다. 또한 강원도에서 미군정 행정조직이 체계적으로 정비되고 비교적 충분한 미군 병력이 道內 전역에 배치되자 大勢는

차츰 미군정 혹은 미군정이 비호하던 우파세력으로 넘어가게 되었다. 강원도에서는 우파 정치세력 가운데 특히 이승만이 주도하던 대한독립촉성국민회(獨促)가 압도적인 세력을 형성했다. 이는 미군정하에서 강원도 행정이 표면적으로 미군 軍政官의 권한에 속했으나 사실상 道政은 도청 소재지인 춘천지역 출신 우파 인사들에게 맡겨졌으며, 그들은 주로 이승만의 정치적 입장에 동조하고 있었기 때문이다(강원도, 1995 : 66~72). 1946년 12월에 실시된 남조선과도입법의원(立議) 민선의원 선거와 1948년 5월 10일에 실시된 제헌국회 의원선거에서 이승만의 독촉세력은 강원도에서 잇따른 압승을 거두었다. 해방 이후 국가건설 과정에서 강원도 정치가 이승만의 수중으로 들어갔다는 사실은 중요한 의미를 지닌다. 그는 당시 누구보다도 강력한 반공주의자였기 때문에, 강원도는 지리적으로는 물론 정치적으로도 반공노선의 최고 전진기지가 되었다고 볼 수 있기 때문이다.

한편, 해방 이후 한반도에서 분단체제가 공고화되는 과정은 강원도에서 가장 느렸다. 강원도는 접경지역의 특색을 많이 드러내고 있었던 것이다. 먼저 강원도 북부에서는 정부수립 이후 까지도 남북간의 주민왕래와 물물교환이 지속되었다. 춘천군 사북면, 인제군 남면 관대리 부근, 그리고 동해안의 주문진 일대는 당시 남북한 주민간의 대표적인 비공식적 接觸 窓口였다(강원도, 1995 : 90). 또한 군사적으로도 강원도는 불안정했다. 해방 직후 국군의 모체가 된 국방경비대가 창설될 무렵 강원도에서는 지역을 연고로 한 제8연대가 1946년 4월에 만들어졌다. 그러나 1948년 10월 소위 여수·순천사태의 여파로 대대적인 肅軍작업이 진행되던 과정에서 제8연대 산하 2개 大隊가 월북하는 사건이 발생했다. 麗順事態의 시작은 전라남도였지만 종결은 강원도였다고 볼 수 있다. 여순사태의 주모자들이 북한으로 패퇴하면서 오대산과 태백산 등지에서 무장 빨치산으로 활동하였을 뿐만 아니라 북한에서도 이들을 지원하기 대량의 게릴라를 파견하였기 때문이다(강원도, 1995 : 90~91). 이어서 강원도의 1949년 8월은 1950년 6월 한국전쟁의 예행연습이었다. 춘천과 홍천 및 인제 일원에서 남북한 정규군간의 전투는 무려 19일 동안이나 지속되었다. 이렇듯 정부 수립 이후 한국전쟁 발발 까지 강원도에는 항상 戰雲이 감돌았다.

엄밀한 의미에서 6·25 한국전쟁이 가장 먼저 시작된 곳도 강원도였다. 북한의 상륙부대인 총사령부 직할부대 766부대가 이미 6월 24일에 양양을 출발하여(박명림, 1996 : 432) 이튿날 새벽 3시경에 3.8선 남쪽 명주군 옥계면의 正東港과 삼천군 원덕면의 臨院港에 도착했기 때문이다(강원도, 1995 : 93~94). 전쟁 초기에는 춘천과 홍천, 주문진 등 3·8선 전역이 전투지역으로 변했다. 그러나 전선이 낙동강 일대에서 교착한 이후 맥아더에 의한 인천 상륙작전이 성공하기까지 강원도에서는 비교적 소강상태가 유지되었다. 특이하게도 강원도의 한국전쟁은 북한군의 南進 때가 아니라 유엔군의 反擊 이후 더욱 더 치열해졌다. 그 첫째 이유는 인천 상륙작전 이후 강원도가 북한군의 주요 退路가 되었기 때문이다. 북한군 패잔병은 10월 이후 북쪽으로 퇴주하면서 울진,[2] 삼척, 강릉, 주문진 등지를 습격했으며, 金剛山에 총집결한 11월 18일에는 再南侵을 감행, 춘천을 보름 가량 점령하기도 했다(강원도, 1995 : 99~100). 소위 '磨石 피난'이 그것이다. 둘째는 1950년 늦가을에 중공군이 참전한 이후 戰線이 3.8선 부근에서 교착상태에 빠지고 또한 1951년 7월부터 개성에서 휴전회담이 진행되면서 국군과 북한군이 '땅뺏기'에 혈안이 된 지역이 바로 강원도였기 때문이다. 전투를 놓고 말한다면 한국전쟁은 판문점이 아니라 강원도에서 끝났다. 당시 강원도가 경험한 처절한 血戰은 지금 현재 강원도가 전국의 도 가운데 가장 많은 90여개의 한국전쟁 관련 유적지와 기념물을 갖고 있다는 사실이 웅변하고 있다(월간『태백』1995/6 : 72~79).

한국전쟁 기간 동안 정부가 부산에 임시수도를 설치한 것처럼 강원도는 1951년 4월 15일 부터 1953년 7월 30일까지 2년 3개월 동안 原州 避難道政 시대를 경험했다. 戰時에 강원도의 소위 未收復地區는 더욱 늘어나 도청의 관할구역은 횡성, 원주, 영월, 평창, 정선, 강릉, 삼척, 울진 등 8개 군으로 축소되었다. 당시 接敵地區는 유엔군사령부의 관할하에 있었을 뿐만 아니라 소위 전투지구는 완전히 민간행정의 공백 상태에 놓여졌다. 그런데 휴전 이후 3.8선이 군사분계선으로 대체됨으로써 강원도가 관할지역

2) 당시는 강원도

을 대폭 넓히게 된 사실은 흥미롭다. 강원도내 182.4km의 휴전선은 양양군과 화천군을 완전히 수복시켰으며 철원, 김화, 양구, 인제, 고성 등의 일부를 以南으로 편입시키게 된 것이다. 휴전협정 조인 이후 완전한 북한 통치 지역으로 남아있는 지역은 平康, 通川, 伊川 및 淮陽 등 4개군 뿐이다(강원도, 1996 : 97~98). 면적에 관한한 한국전쟁은 강원도의 道勢를 확장시켰다고 말할 수 있다. 1953년 이후 강원도는 본래 전체 면적 25,697 평방 km가운데 67.8%인 16,896 평방 km를 차지하게 되었다. 한편, 수복지구에 대한 행정권이 유엔군사령부로 부터 강원도로 완전히 이관된 것은 종전 후 1년이 훨씬 지난 1954년 11월의 일이었다. 강원도에 가장 먼저 드리워졌던 한국전쟁의 그림자는 역시 강원도에서 가장 나중에 거두어졌다.

III. 분단시대의 강원도

한국전쟁이 강원도에게 수복지구를 늘려 주었다는 사실이 분단의 아픔을 치유한 것은 결코 아니다. 우선 한국전쟁 이후 분단체제는 가일층 공고화되었으며 군사분계선 주변은 세계적 수준에서 볼 때도 최고로 高軍事化되었다. 강원도의 북부 지역은 군사적 공간으로 요새화되었던 것이다. 접경지역 강원도는 지정학적 성격 때문에 사실상 중앙정부의 직할지나 다름없게 되었다. 더욱이 3년 동안 시종일관 전쟁을 몸으로 체험하면서 강원도는 정치적으로 국가의 반공 노선에 더욱 더 밀착되어 갔다. 원주 피난도정 시절인 1952년 4월에 실시된 우리나라 최초의 지방선거에서나 8월에 실시된 제2대 대통령 선거에서 이승만이 압도적인 승리를 구가한 이래(강원도, 1995 : 108), 강원도에서는 與黨 選好가 확실한 정치적 전통으로 자리잡게 되었다. 역대 선거결과만 놓고 본다면 강원도는 1960년대 이후 30년을 군림한 군부권위주의 정권에도 항상 확실한 지지를 보냈다. 강원도에 야당 바람이 분 것은 지방자치 이후의 일로서 1995년 지방자치 단체장 선거때 자유민주연합 후보가 도지사로 당선된 것이 처음이다.

강원도는 1950년대 전후복구와 1960년대 이후 경제성장 시대에 있어서 他地域을 위해 스스로를 희생하는 측면이 많았다. 무엇보다 강원도의 존재 이유가 지정학적이고도 군사적인 것에서 찾아졌기 때문이다. 따라서 접경 지역을 비롯하여 강원도의 많은 지역이 군사시설 보호구역으로 지정되었다. 그 가운데 대표적인 것이 민간인 통제선(Civilian Control Line) 설치인데, 이는 철원, 화천, 양구, 인제 및 고성의 다섯개 군에 걸쳐 있다. 이들의 면적은 도합 1,048.5 평방 km로서, 해당 5개군 전체 면적의 21.2% 그리고 강원도 전체 면적의 6.2%에 각각 해당한다(강원도, 1990 : 217). 그 밖에도 도내 많은 지역이 군사시설을 수용하고, 여기에 기타 환경보호 구역 등이 추가됨으로써 강원도는 어느 지역 보다도 강력한 개발 제한에 직면할 수 밖에 없었다. 전후 한국의 국가적 목표를 안보과 경제발전으로 대별할 수 있다면, 다른 지역이 경제발전을 담당했던 것에 비해 강원도에는 유독 안보 의무만 부과되었다고 볼 수 있다. 이는 해방 무렵 경인지구 및 영남지역과 함께 남한내 3대 공업단지 가운데 하나였던 삼척지방이 戰時 破壞 이후 영원히 재개발되지 않았다는 사실이 상징적으로 웅변하고 있다.

강원도는 국가적 경제발전을 위하여 스스로는 '제3세계' 혹은 내부적 식민지 위치로 전락했다. 강원도와 국내 發展先導 지역, 예컨대 京仁 및 嶺南地域과의 연계는 고전적 종속관계와 유사한 것이었다. 그 대표적인 메커니즘이 에너지源의 유출 혹은 수탈이었다. 우선 분단 이후 북한의 斷電에 의해 극심한 전력난을 겪어온 남한은 휴전 이후 남쪽으로 편입된 華川 수력발전소를 복구함으로써 전후복구와 산업시설 재건의 원동력으로 삼았다. 또한 1950년대에 정부는 강원도 남부의 炭鑛地帶를 집중 개발하여 전국의 산업현장과 일반가정에 석탄을 공급했다. 또한 비슷한 무렵 개발에 박차가 가해진 영월군 上東의 중석광 개발도 사정은 마찬가지였다. 1950년대 重石 수출은 남한의 유일한 외화벌이 수단이었던 것이다. 이렇듯 강원도는 국가경제를 위해 자신의 자원을 고갈하면서까지 步哨만 섰던 꼴이 되었다.

강원도는 또한 남한경제의 중요한 젖줄이었다. 주지하는 바대로 경인지구와 영남지역에 이르는 한강과 낙동강은 강원도에서 發源하는 것이다. 따라서 1950년대 전후복구 시대의 鑛山 開發에 이어서 1960~70년대 경제

개발 시기에는 강원도의 水資源이 집중 개발되었다. 지금 현재에도 강원도는 전국 수자원의 약 22%를 공급하고 있다. 그러나 이 과정에서 건설된 춘천댐, 의암댐, 소양댐 등이 강원도의 지역발전에 직접 기여한 것은 별로 없다. 1990년대까지도 강원도의 주민총생산 연평균 증가율은 1980년대 전반기를 빼면 항상 전국 평균 이하로 저조한 편이었다. 오히려 환경변화에 따라 삶의 질이 낮아졌을 따름이다. 인공댐 조성 이후 춘천이 호수와 안개의 도시로 바뀐 사실을 지역민들은 결코 낭만적으로 생각하지 않는다. 더욱이 중앙정부의 수자원 개발사업은 강원도의 개발 제한구역을 더욱 확대시키는 결과를 초래했다. 강원도의 개발용도 지역은 전체 도면적의 6.2%에 불과한 것으로 전국 평균 15.6%에 크게 미달하고 있는데, 그것은 군사시설 보호구역에 덧붙여 수자원 보호지역, 상수원 보호구역, 자연환경 보전지역 등이 道內에 널리 포진하고 있기 때문이다(오진모, 1995a : 14~15). 결국, 강원도의 저개발은 지리적·지형적 원인 보다는 분단체제하의 지정학적·전략적 이유로 설명되어야 한다. 단적으로 말해 강원도는 한국의 고도 경제성장 과정에서 우연히 소외된 것이 아니라 의도적으로 희생되었다.

한편, 휴전선 북쪽 또 하나의 강원도는 전체 강원도 면적의 40%에 해당하지만 인구는 현재 155만명 정도로서 남강원도와 대동소이하다. 북강원도 지역은 북한내 타지역에 비해 지하자원도 빈약한 편이며 한국전쟁 당시 피해도 많았다. 이에 북한은 휴전 이후 접경지대인 남부 북강원도를 군사화하는 대신, 북강원도 北部를 상대적으로 발전시켰다(오진모, 1995b : 46~47). 분단 당시 남부 북강원도 최대의 거점 도시였던 철원은 휴전선에 너무 인접하여 도시로서의 기능이 포기되었으나, 함경남도에 속하던 元山을 강원도에 편입하여 북강원도 최대의 도시로 육성하였다. 또한 최근 市로 승격된 문천도 북강원도 북부에 위치하고 있다. 원산은 일제시대 공업도시로서의 명성 대신 金剛山 주변의 대표적인 관광도시로 개발되었다. 북강원도 지역은 북한에서 몇개 되지 않는 고속(화)도로 가운데 2개를 갖고 있는데, 평양/원산간 고속도로와 원산/고성(금강산) 고속화도로가 바로 그것이다. 원산은 또한 북한의 3대 주요 철도망인 원라선(원산-흥남-청진-나진), 평원선(평양-원산) 및 경의선(개성-사리원-평양-신의주) 가

운데 2개를 유치하고 있다. 이와 같은 교통의 발전과 더불어 북강원도 지역은 철도차량 공장이나 트랙터 공장과 같은 주요 산업시설을 유치하고 있기도 하다.

분단시대의 상징이라고 말할 수 있는 두개의 강원도는 이처럼 각자의 길을 걸었다. 그러나 역사에는 逆說도 있고 아이러니도 있다. 분단의 역사도 예외는 아니다. 분단이 장기화되고 고착화되는 동안 강원도는 자신의 새로운 가능성을 발견하기 시작한 것이다. 먼저 분단이라는 현실 그 자체가 강원도를 점차 새로운 경제적 資源으로 만들었다. 냉전의 보루로서 강원도에게는 安保를 상품화할 수 있는 특이한 여건이 만들어졌을 뿐만 아니라 오랜 남북대치 상황은 휴전선 일대에 생태계 보존이라는 의도하지 않은 결과를 가져다 주었다. 또한 강원도는 그동안 개발의 혜택도 받지 못했지만 개발의 폐해 또한 겪지 않았다. 그리하여 天惠의 강원도 山水는 전국에서 가장 깨끗한 무공해 지역으로 살아남을 수 있었던 것이다. 또한 이와 같은 남쪽 강원도의 특이한 상황은 분단시대 북강원도의 현실과도 조화되고 있다. 생태계 유지나 자연환경 보호라고 하는 측면은 남북한 강원도의 사정이 비슷할 것이고, 원산과 금강산을 중심으로 한 관광지 개발은 강원도의 북측 배후를 북한지역내에서는 상대적으로 근대화시켜 놓았기 때문이다. 금강산과 원산은 1987년에 북한이 지정한 9개의 관광지구 가운데 두개이다(윤창운, 1995 : 109).

Ⅳ. 통일시대와 강원도

21세기를 목전에 둔 이 시점에 한 시대가 가고 새로운 시대가 열리고 있다. 새로운 역사의 발단은 冷戰의 해체이다. 물론 분단된 한반도는 아직도 냉전의 섬이다. 그러나 그 섬은 탈냉전의 바다위에 떠 있다. 통일은 당위가 아니라 현실로 우리에게 다가오고 있으며, 두 개의 강원도가 하나의 강원도로 합치는 것도 오직 시간 문제라고 말할 수 있다. 그러나 통일 이

후의 시대가 단순히 분단 이전의 강원도로 원대복귀하는 것을 뜻하는 것은 아니다. 통일시대의 도래와 함께 강원도는 새롭게 거듭날 수 있는 절호의 기회를 맞이하고 있는 것이다. 더욱이 21세기는 지방화와 세계화의 시대이다. 지방화는 강원도의 홀로서기를 재촉하고 있으며, 세계화는 한국속의 강원도가 아니라 세계속의 강원도를 각인시키고 있다. 이러한 새로운 역사적 추세에 강원도는 어떻게 대응할 것인가? 바로 여기로부터 통일 논의에 대한 강원도 고유의 시각이 필요한 것이다.

첫째는 분단체제 그 자체로 말미암아 강원도에게 독특하게 주어져 있는 지금 현재의 제반 여건을 자원과 자산으로 활용하는 일이다. 이때 강원도의 넓은 접경지역은 지금 당장에라도 활용할 수 있는 분단상황의 비의도적 부산물로 다가온다. 소위 접경지역은 비무장지대(Demilitarized Zone)와 민통선 지역을 포함하는 광의의 개념이다(김종규, 1996 : 57~59 ; 권기현, 1996 : 4~23, 문석기, 1996). 비무장지대는 군사분계선으로부터 남쪽 2㎞ 남방한계선까지의 벨트로서 원칙적으로 병력이나 전쟁물자, 군수공장 등의 설치가 금지된 지역이다. 그러나 비무장지대가 남북한에서 공히 重武裝지대(HMZ, Heavily Militarized Zone)라고 하는 사실은 알려진 비밀이다. 한편, 민통선 지역은 남방한계선 이남으로서 군사보안상의 이유나 전략적 취약성을 보완하기 위해 5~20㎞의 폭으로 설정된 구역이다. 민통선 구역의 총면적은 1,528 평방 ㎞로서 그 가운데 1,048 평방 ㎞가 강원도에 속한다. 최근에 들어와 민통선 지역은 차츰 北上 조정되고 있는 추세이다. 끝으로 접경지역이라 함은 비무장지대와 민통선지역을 포함하는 군 단위의 행정관할지역을 의미한다. 강원도의 경우 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군 등 5개 군이 접경지역에 해당하는데, 이는 강원도 전체 면적의 30%에 가까운 16,872 평방 ㎞를 차지한다.

접경지역의 많은 부분은 중요한 군사시설을 보호하고 군작전의 원활한 수행을 위한 군사시설 보호구역으로 지정되어 있다. 군사시설 보호구역은 철원의 경우 전체 郡면적의 99.9%에 이르고 있으며, 화천은 75.9%, 양구는 57.9%, 인제는 35.9%, 그리고 고성은 64%에 해당한다. 이는 강원도 북부 5개 군 전체 면적의 66.7%에 해당하는 넓이이며, 강원도 전체 면적

에 비교하더라도 17.5%를 차지한다. 접경지역은 경제적인 개발을 원천적으로 제한한다는 점에서 중요하다. 여기에 덧붙여 주민들의 일상 생활도 크게 제약받고 있다. 예컨대 일반 주민들은 자신의 화장실도 마음대로 改築하지 못하는 실정이며, 최근까지도 군인들로부터 자기전 취침 點呼를 받기까지 했다. 강원도 전방 산간지대의 맑은 공기는 그러나 自由의 공기라고 볼 수 없는 것이다. 이런 점에서 강원도는 분단의 시련과 고통을 톡톡히 경험한 셈이다. 그런데 바로 그 接境地域이 통일을 준비하고 대비하는 시대에 새로운 자원과 자산으로 부각하고 있는 것이다.

비무장지대로부터 소위 '目的倒置'(goal displacement) 현상이 발견되는 것은 흥미로운 일이 아닐 수 없다. 비무장지대는 물론 지정학적이고도 군사적 목적으로 시작되었다. 그러나 그것이 장기간 지속되는 동안 본래의 목적은 또 다른 결과를 낳게 되었다. 우선 비무장지대는 상품으로서의 경제적 가치를 갖게 되었다. 말하자면 안보의 최전선을 민간 관광지로 활용하는 것이다. 이는 단순히 국가안보에 대한 국민적 경각심을 일깨우는 차원에 국한된 주장이 아니다. 비무장지대에 대한 관광 그 자체가 대북한 안보정책의 일환이 될 수도 있다는 주장이다(김학준, 1996 : 4~11). 이스라엘이 연간 500만여명의 외국인 관광객을 유치하여 아랍국 국가들의 공격에 대비한 '人質'로 적절히 활용하듯이, 비무장지대에 외국인 관광객들을 유치하게 되면 북한의 군사 모험주의를 自制시키는 효과를 갖게 될 것이다. 게다가 최근 관광산업의 추세는 테마 여행(theme tourism)이다. 현재의 휴전선 일대는 테마 관광의 대상이 되기에 매우 적격이 아닐 수 없다. 나아가 분단이 끝나고 통일이 되더라도 수십년 동안 민족을 둘로 갈라 놓았던 역사적 흔적들을 관광지로 보존하는 일은 후대를 위한 민족사적 과제라 말하지 않을 수 없다.

비무장지대만이 아니라 민통선 지역 또한 外地 사람들의 관심과 흥미를 끌기에 좋은 곳이다. 예컨대 양구군 亥安盆地와 같은 민통선 이북의 민간인 거주지역은 한국의 전형적인 농촌 마을이 결코 아니다(함광복, 1996 : 68~89 ; 전경수, 1996 : 40~45). 그곳은 다양한 지역출신과 서로 다른 계급들이 특이하게 융해되어 있을 뿐만 아니라 군사문화와 민간문화가 마

찰없이 합성되어 있는 '한국版 화채 그릇'(melting pot)이다. 그리하여 민통선 마을이 관광자원으로 개발될 여지는 실로 무궁무진한 것으로 보인다. 그리고 이 지역은 사회학적으로나 인류학적으로도 중요한 연구대상으로 부각된다. 한 특정지역이 無人村으로부터 점차 사회를 형성시켜가는 과정이 생생하게 실험되고 있기 때문이다. 양구 펀치보울내의 해안마을이 龍仁 민속촌과 같이 훌륭한 관광명소로 개발되지 못할 이유는 없다. 오히려 민속촌처럼 새로 만드는 것이 아니라 있는 것을 보존만 하면 된다는 측면에서는 많은 투자를 필요로 하지 않는 곳이기도 한 것이다.

그런데 지금 현재 존재하는 상태만으로도 가치가 있는 것은 접경지역내 자연환경이다. 국내에서 강원도 접경지대 만큼 개발의 영향이 미치지 않은 곳도 드물지만 세계적으로도 그렇게 장기간에 걸쳐 '의도적으로 자연에 방치된 지역'은 그 유례를 찾아보기 어렵다. 비무장지대가 매우 희귀한 자연과 야생의 보고라고 하는 사실은 아무리 강조되어도 지나치지 않다. 비무장지대는 식물, 동물, 조류, 어류, 곤충 등이 자연 그대로 서식하는 생물다양성(bio-diversity)의 현장으로서 천연기념물이나 희귀생물의 온상이다(성천문화재단, 1996). 따라서 그 자체가 天然의 연구실이면서 동시에 生態觀光(eco-tourism)의 대상이 되고 있는 것이다. 바로 이와 같은 사실이 비무장지대에 대한 강력한 保全 논리의 기초가 된다. 비무장지대만은 통일과 무관하게 가급적 지금 현재 분단상황에서 존재하는 모습 그대로 유지해야 한다는 주장이다.

그러나 비무장지대의 자연생태계에 대한 맹목적인 환상은 절대 금물이다(함광복, 1996 : 71~73). 그 지역은 분단 이전 농업이 발전하여 인구밀도가 높았던 곳이었으며, 한국전쟁 당시 전투로 인하여 인간에 의한 환경변화도 많았다. 휴전 이후에도 비무장지역은 외형상 적막강산이 되었지만, 내용적으로는 사람의 손이 많이 닿은 곳이다. 인구통계에는 잡히지 않는 '숨은 인구' 곧 군인이 상주함으로써[3] 환경오염이 불가피했고 군사적 목적에서 視界나 射界를 확보하기 위한 의도적인 환경파괴도 충분히 짐작할 수

3) 예컨대 화천군이나 양구군의 경우 군인인구는 민간인구를 능가한다.

있는 지역인 것이다. 이런 점에서 비무장지대는 천연의 자연생태계라기 보다는 '한국전쟁 자연생태계'일 뿐이다. 따라서 무조건적인 보존 논리는 현실적으로 설득력이 없다. 우선 앞에서 언급한 것 처럼 비무장지대의 많은 부분은 이미 파괴되거나 오염되었다.[4] 실제로 보전할 대상이 그다지 넓지 않다는 말이다. 동부전선 향로봉 동쪽 고산지대를 빼놓고는 보존할 만한 가치를 지닌 비무장지대는 없다. 保全論者들이 진실로 비무장지대내 생태계의 보전을 바란다면 그들이 먼저 할 일은 따로 있다. 그것은 현재 비무장지대내에 존재하는 병력 및 군사시설이 자행하는 더 이상의 환경오염을 막는 일이다. 비록 군사작전이라고 하여도 전문가에 의한 환경 영향평가를 거치도록 하는 노력을 할 필요가 있으며, 부득이한 경우 최소한 국방부 環境課의 위상 강화가 절실히 요청된다.

게다가 현지 지역주민들의 개발욕구를 더 이상 외면할 명분도 없다. 강원개발연구원이 1995년 6월에 도민 3,000여명을 대상으로 실시한 사회의식조사 연구 결과를 보면 접경지역 주민들의 개발욕구가 강하게 표출되어 있다. 강원도를 지역적으로 접경지역, 탄광지역, 해안지역, 그리고 내륙지역으로 구분할 경우, 주민들의 생활여건 만족도는 접경지역이 탄광지역 다음으로 가장 낮았다. 또한 접경지역 주민 가운데 42.8%가 '개발위주'의 지역발전을 선호했으며 '보존위주'라고 응답한 비율은 15.9%에 머물렀다 (강원개발연구원, 1996 : 75, 83). 그렇다면 이런 질문이 가능하다. 왜 他지방 사람들의 '삶의 질'을 위하여 지역 주민의 '삶의 기회'가 억압되어야 하는가? 더군다나 지금은 지방자치 시대가 아닌가? 따라서 무엇을 개발하고 무엇을 보존할 것인가를 먼저 확실히 구분한 다음, 보존 지역에 대해서는 중앙정부 차원에서 적절한 보상과 지원을 실시하고 나머지 지역에 대해

4) 군부대에 의한 비무장지대 환경오염 실태를 정확하게 조사한 연구보고서는 아직 없다. 그러나 국방부와 환경부가 1995년부터 1년반 동안 전국 31개 부대 60개 단위부대를 대상으로 실시한 분야별 환경오염실태 조사를 보면 매우 충격적이다. 예컨대 47개 곳에서 汚·廢水의 방류수가 기준을 초과했으며 38개 곳에서 사격장 및 유류시설의 중금속이 기준치를 초과했다(한겨레신문, 1997.5.3). 군부대가 밀집되어 있고 중화학 무기가 많이 배치된 전방부대의 사정은 전국 평균을 상회할 것임에 틀림없다.

서는 적극적인 개발이 추진되어야 한다. 생태보호의 핵심구역과 완충구역을 구분하여 지역주민의 재산권 행사를 차별적으로 인정하는 범위안에서, 국립공원의 지정을 포함하여 국가적인 차원의 포괄적인 환경 프로그램이 체계적으로 마련될 필요가 있는 것이다(조현길, 1995 : 10~16 ; 김계중, 1995 : 19~26 ; 이장희, 1995 : 37~40, 권기현, 1996 : 3~7 등 참조).

둘째는 현재의 접경지역 및 강원도를 의도적으로 개발하여 통일시대에 적극적으로 대비하는 일이다. 이는 접경지역을 남북교류의 관문으로 발전시키고, 나아가 강원도로 하여금 통일시대의 주역으로 자리매김하려는 노력을 의미한다. 사실상 지금까지 남북관계와 관련하여 비무장지대를 평화적으로 이용하려는 정부측의 계획은 수차례 마련된 바가 있다. 또한 이는 우리 정부의 공식적 통일정책인 한민족공동체 통일방안에 명문화되어 있을 뿐만 아니라, 1991년 12월에 체결된 남북기본합의서를 통해 북한과의 원칙적인 동의를 마련하기도 했다(민족통일연구원, 1992 ; 통일원, 1993). 그 주요 내용을 보면 비무장지대의 명실상부한 비무장지대화 혹은 평화지대화를 전제로 하여 각종 생태계 조사, 자원조사 및 공동개발, 관광특구 개발, 공동 핵발전소 건설 및 平和市 건설 등이 포함되어 있다(제성호, 1997). 그러나 남북관계의 경색국면에서 이러한 정부의 제안은 그동안 전혀 진전이 없었으며, 그 원인의 일부는 그러한 제안이 다분히 대북공세적인 측면을 가졌기 때문에 현실성이 적다는 것이다. 따라서 비무장지대의 평화적 이용을 통해 북한의 변화를 '유도'한다는 전략적 발상 보다는, 현재 주어진 북한의 정치적 입장과 공간적 여건을 감안하면서 우리 나름의 계획을 마련하고 실천하여야 한다. 언젠가는 이루어질 통일을 대비하여 남북한이 서로 협력하고 보완할 수 있는 소위 '연계성 강화'의 원칙하에서 광역적인 국토개발계획을 미리 마련하는 것이 중요하다(김원 외, 1989 : 13~53 ; 주종원 외, 1994 : 5~26).

이런 점에서 통일에 대비한 강원도의 독자적인 정책개발이 권장되고 활성화되어야 한다. 왜냐하면 어차피 강원도는 통일의 현장이 될 것이기 때문이다. 그런데 경기도는 이미 북부지역 개발론을 활발히 개진함으로써 통일과정에서 자신의 역할을 크게 부각시키고 있다. 예컨대 문산을 평화시로

만들고 의정부를 통일전진기지로 만들겠다는 의지를 표명하고 있는 것이다(경기개발연구원, 1996 : 55~57 ; 신원득, 1996 : 3~23 ; 경기도/경기개발연구원, 1995). 이러한 내용은 곧 최종 확정을 앞둔 「수도권정비계획안」에도 포함되어 있다. 중앙정부가 서울 인접지역이라는 이유로 경기도 북부에 대해서는 상당한 관심을 배려한 결과라고 볼 수 있다. 물론 여기서 통일의 시대를 대비하여 경기도와 경쟁을 하자는 주장을 하는 것이 아니다. 분단을 경험하고 있는 경기도와 강원도는 각각의 특성과 역할이 있을 것이다. 예컨대 북한 난민의 유입문제는 강원도보다 경기도에서 훨씬 심각할 것이다. 북한이 붕괴할 경우 남한으로 유입될 인구는 적게 잡아 100만명(선한승, 1995 : 166~170), 많을 경우는 380만명(주종원 외, 1994 : 21~22), 그리고 더욱 많게는 400~500만명까지(박양호, 1996 : 24~25) 추산되고 있다. 그리고 그들의 목적지는 수도권이 위치한 경기도가 될 공산이 높다. 그러나 강원도로서도 북한 난민의 무제한적 남한 유입에 대비하는 자세가 필요하다.[5] 특히 북한 난민들의 수도권 진입이 어려워질 경우 강원도 산간지역이 대안적 관문이 될 수도 있을 것이다. 이에 대비하여 강원도 북부에서도 경기도 북부와 마찬가지로 환경친화적인 산업단지를 몇 개 조성하는 방안을 검토하는 것이 좋다. 이 역시 강원도 접경지대의 개발을 전제로 하는 사안이라 말할 수 있다.

통일시대에 강원도가 남북의 관문으로서 할 수 있는 역할 가운데 지금 당장 가장 유망한 종목은 원산 및 금강산을 한데 묶는 강원도 북부 관광단지의 조성으로 보여진다. 이미 북한에서도 원산 및 금강산 일대를 관광특구로 개발하고 있으며, 개방을 하지 않고도 外貨를 가장 쉽게 획득할 수 있는 분야가 관광이라는 점을 북한 당국은 잘 인식하고 있다(윤창운, 1995 : 95~117). 그리고 그곳은 평양과 멀리 떨어져 있을 뿐만 아니라 지형적으로도 고립되어 관광산업의 발전에 의한 체제의 불안이 적다는 利點도 있다. 아울러 동해안 북쪽 배후에는 현재 나진·선봉 자유경제무역지대

5) 통일이 될 경우 북한주민의 40%가 걸어서 5일 이내에 남한으로 들어올 수 있는 지역에 살고 있다. 「조선일보」 1996.10.25

가 개발되고 있을 뿐만 아니라 한반도 에너지기구(KEDO) 주도하에 경수로 지원사업도 목하 추진중이다. 그리하여 가까운 장래에 원산 및 금강산 일대가 북한 지역내 최대 관광단지로 육성될 개연성은 매우 높다(주종원 외, 1994 : 11~12). 강원도의 관광정책은 따라서 북한 지역 강원도의 관광단지 조성계획과 연계할 준비를 갖출 필요가 있다.

이럴 경우, 설악산과 동해안 지역을 북한의 금강산이나 원산만 일대와 패키지로 묶는 관광산업 정책이 지금부터는 보다 구체성을 띨 필요가 있다. 물론 지금 현재로서 북한이 비무장지대의 일부를 남북 강원도 통합 관광단지의 길목으로 개방할 가능성은 희박하다. 그리고 그러한 북한에 대해 그러한 요구를 하는 것도 적절하지 않다. 따라서 과도기적으로는 속초와 원산을 잇는 海路개발을 통하여 관광교류의 기회를 모색하는 것이 좋을 것이다. 그러나 언젠가는 강원도 북부 및 동해안 지역 관광지에 대한 남북한의 공동개발이 현실로 다가올 것이다. 그리고 남북 강원도의 관광단지가 둘이 아니라 하나가 되면 그것은 제주도 면적을 능가하는 규모가 될 것이다. 그리하여 전국과 세계로 부터 쉽게 연결될 수 있는 교통수단의 확충을 서둘러야 할 것이며, 관광의 범위가 두배로 확대되는 만큼 숙박 및 위락시설의 규모도 대폭 늘어날 수 밖에 없다는 점에 대비할 필요가 있다.

그러므로 통일에 대비한 강원도의 관광정책은 단순히 분단 이후 끊어진 교통망의 연결 수준에 그쳐서는 안된다. 더욱이 작금의 세계화·지방화 추세하에서 강원도가 동북아지역내 지정학적 요충지가 될 것이라는 전망은 결코 무리가 아니다. 강원도에서도 이미 환동해권의 지방간 교류·협력 전략으로서 일본과 러시아, 중국 그리고 북한을 포함하는 소위 카르텔(KARTELL, Kangwon-do's Active Role Toward East-sea rim's Local Leaders)을 제기하고 이를 추진중이다(김건석, 1995 ; 多賀秀敏, 1995 등). 강원도가 이렇듯 종래의 변방에서 중앙으로 탈바꿈하고 환동해 경제권의 중심축이 되기 위해서도 역시 교통시설의 발전이 급선무이다. 강원도 발전의 지정학적 제약이 사라지고 나면 지형적 문제가 전면에 부각될 수 밖에 없기 때문이다. 그런 점에서 동서고속철도 및 영동(양양) 국제공항의 신설과 동해항만 확충 등 소위 '트리포트'(tri-port) 구축은 이 시점에서 강원도나

중앙정부가 합심하여 과감히 추진할 필요가 있는 것이다(임승달, 1995 : 40~45). 통일이 되면 강원도 북부지역은 우리나라의 허리를 담당하는 중앙이 된다. 중앙이 되는 지역이 개발되지 않으면 남북한이 순리적으로 결합되는데 장애가 될 것임은 明若觀火한 일이다(「강원일보」 1997.6.5 사설).

셋째로 통일 이후를 대비한 강원도의 구상과 전략은 여기서 한 걸음 더 나아가야 한다. 그것은 통일한국 시대에 강원도는 국가적인 중심지역이 되어야 한다는 주장이다. 한 인류학자의 지적처럼 한반도가 통일되고 나면 남북을 잇는 발전의 축 또한 그 의미가 같이 사라지게 될지 모른다(전경수, 1996 : 43~44). 그 대신 통일국가에서 한반도 개조론의 중심축은 동서로 그어질 필요가 있다. 그런 점에서 통일은 단순히 서울과 평양이 재결합하는 형태가 되어서는 안된다. 오히려 서울과 원산을 경유하여 청진을 잇는 동서 축이 미래의 한반도를 위한 청사진이 되어야 할 것이다. 남북의 축은 분단시대의 발상으로서 통일 시대에는 시대착오적이다. 이렇듯 통일이 한민족의 새출발을 의미할 경우 통일한국의 수도를 한반도의 동서 축 선상으로 이전하는 문제를 심각히 고려할 필요가 있다. 그리고 그 최적지는 바로 강원도 땅, 특히 역사적 古都인 平康과 鐵原을 묶어 신도시 '平原'(평화의 들)를 만드는 것일지도 모른다(전경수, 1996 : 44). 그리고 이와 같은 발상의 대전환을 통해 당장이라도 통일원과 같은 정부부처나 민족통일연구원 같은 정부출연 연구기관은 강원도로 이전할 수도 있을 것이다. 통일 주무부처나 국가적 통일연구 기관이 반드시 서울에 있어야 한다고 생각한다면, 이는 단순한 중앙집권적 사고의 연장일 뿐만 아니라 통일에 대한 현장감각 상실을 자초하고 방치하는 일이 될 것이다.

V. 결 론

강원도는 남한에도 있고 북한에도 존재하는 전국 유일의 도단위이다. 따

라서 한반도를 통틀어 민족분단의 고통을 강원도 만큼 뼈저리게 체험하는 지방도 없고, 강원도 보다 민족통일을 더 강렬하게 열망하는 지역도 없을 것이다. 한반도의 중앙에 위치한 강원도는 해방과 더불어 경기도와 함께 남북분단을 직접 경험하였으나, 경기도가 이마를 날려버렸다면 강원도는 허리가 잘려버린 것이다. 그리고 분단시대에 들어와 강원도는 남북대치의 최전선이 되었다. 강원도는 또한 60년대 이후 전국적인 경제성장 과정에서 주변부로 밀려났다. 결국, 강원도민에게 있어서 민족분단의 아픔은 他道民에 비해 두 배였던 셈이다.

그러나 분단의 시대가 가고 통일의 시대가 열리는 마당에 강원도는 거듭 태어날 수 있는 절호의 기회를 맞고 있다. 지금까지 강원도 발전의 걸림돌이 되었던 외부적 환경이 고무적으로 개선되고 있기 때문이다. 또한 분단시대에 안보논리 때문에 강원도의 발전이 낙후되어 온 것도 역설적으로는 轉禍爲福이 될 수 있다. 강원도는 개발의 惠澤도 적었지만 개발의 弊害도 적었기 때문이다. 이에 덧붙여 지금은 지방화 시대이자 세계화 시대이다. 분단 시대에 강원도가 민족의 고통과 지역의 고난을 이중적으로 겪었다면, 통일 시대에는 강원도가 민족의 화해와 지역의 발전을 동시에 이룩함으로써 他地方에 비해 기쁨 또한 두 배로 구가할 것임에 틀림없다. 통일로 인하여 강원도가 잃어버릴 것은 철조망 밖에 없다.

그리고 이러한 역사적 전환기에서 강원도는 중앙정부로 부터 특별한 대접을 받을 권리가 있다. 분단과 통일에 대한 강원도의 시각을 제기하는 것도 바로 이 때문이다. 중앙정부는 안보와 경제성장 시대에 강원도민이 경험한 고통을 위로하고 그동안의 상대적 피해에 대한 보상에 나설 국가적 의무를 부담해야 한다. 나아가 모든 국민들도 분단시대 강원도의 특수한 입장을 경청하고 이해하려는 도덕적 자각을 해야 한다. 그러나 유감스럽게도 민간투자 유치 등을 통해 휴전선 일대를 개발하려던 소위 「통일기반 조성을 위한 접경지역 지원법」은 지금 현재 크게 표류하고 있다. 작년 정기국회에서 이 법안이 보류된 것에 이어 정부는 최근 이를 아예 전면 백지화했다(한겨레신문, 1997.5.12). 자연생태계 보전과 민감한 남북관계가 그 이유였다. 그러나 불과 며칠만에 다시 신한국당은 금년도 정기국회에서 동

법안의 제정을 재추진하기로 결정하였으나 지금 현재는 대선국면에서 유야무야 상태에 놓여있다.

국내의 대표적인 보수언론「조선일보」는 사설에서 "우리 국토에서 유일하게 남은 휴전선 일대…그리고 자손만대에 남길 민족의 생태계를 망가뜨리려고 하는 것은 한심하기 그지없는 일"이라고 지적했다(「조선일보」, 1997.5.16). 이런 주장이야말로 서울에서 진행되는 卓上空論式 통일논의의 대표적 사례라고 말하지 않을 수 없다. 보존할 것이 없는데 무엇을 보존한다는 말인지 알 수가 없고, 설령 있다고 하더라고 그것은 '전쟁' 생태계일 뿐이다. 그리고 이는 무엇보다 지역주민의 의사를 무시하는 발언이다. 서울사람들을 위한 강원도의 희생을 강요하는 처사인 것이다. 이것은 거꾸로 가는 지방화 시대의 표본이며 강원도 식민지화의 再演이라고 볼 수 밖에 없다. 또한 빗나간 통일정책의 상징이기도 하다. 강원도민이 바라는 것은 각별한 특혜가 아니다. 타도민이 누리는 정도의 정당한 대접을 통한 지역간 균형발전을 바랄 뿐이다. 한 특정도민의 가슴에 한을 남기고서야 어찌 민족통일이라는 말이 완전한 의미를 갖겠는가?

참고문헌

강원개발연구원(편), 1995. 강원발전의 과제와 전망 (춘천 : 강원개발연구원).

강원개발연구원, 1996. 江原道民 意識調査 (춘천 : 강원개발연구원).

강원도, 1990. 강원도 장기개발 전략계획 (춘천 : 강원도).

강원도, 1995. 江原道史 : 현대편 (춘천 : 강원도).

강원도, 1996. 江原道史 : 역사편 (춘천 : 강원도).

경기개발연구원, 1996. 경기북부지역 종합개발계획 수립을 위한 기본구상 (수원 : 경기개발연구원).

경기도/경기개발연구원, 1995. 통일에 대비하는 경기북부지역개발의 방향,

경기북부지역개발에 관한 국제세미나 발표논문집 (1995.12.6, 의정부시 청소년회관).

권기현, 1996. "강원도 접경지역의 현황과 과제," 강원포럼 11월호.

권기현, 1997. "민통선지역의 보존/개발 방안 : 국토계획적 차원에서의 DMZ 및 인접지역의 관리방안," 한림대 국제문제연구소 주최 제2회 DMZ 학술회의 발표논문 (강원도 전방 某부대 OP, 1997.4.28).

김건석, 1995. "일본 동해(일본해) 연안지역의 환동해권 교류/협력 전략과 강원도의 대응," 환동해경제협력연구회 창립기념세미나 논문 (1995.12.6, 춘천 공영빌딩).

김계중, 1995. "한민족의 평화를 위한 자연보존지역 시스템과 새로운 삼천리 금수강산," 비무장지대의 생태환경 보존을 위한 국제토론마당 논문집.

김 원 외, 1989. "통일에 대비한 국토개발구상," 국토계획 24권 2호.

김재한(편), 1996. DMZ 정치학-현황과 추세 (춘천 : 한림대 국제문제연구소).

김종규, 1996. "민통선 북방지역의 지리적 특성," 성천문화재단(엮음), 야생의 보고 비무장지대.

김학준, 1996. "DMZ 평화화 구상," 김재한(편), DMZ 정치학-현황과 추세.

多賀秀敏, "환동해(일본해) 연구에 있어서의 한 시각 : 국제정치분야," 환동해경제협력연구회 창립기념세미나 논문 (1995.12.6, 춘천 공영빌딩).

문석기, 1996. "DMZ 개관 : 한반도 비무장지대의 현황과 과제," 한국조경학회/중앙개발 주최 한반도 비무장지대의 환경보전과 개발에 관한 국제심포지움 발표논문.

민족통일연구원, 1992. 비무장지대의 평화적 이용방안 (서울 : 민족통일연구원).

박명림, 1996. 한국전쟁의 발발과 기원 I : 결정과 발발 (서울 : 나남).

박양호, 1996. "접경지역개발과 보전의 필요와 방향," 강원포럼 11월호.

비무장지대의 생태환경 보존을 위한 국제토론마당 논문집 (1995.8.11, 서울 세종문화회관).

선한승, 1995. "환경친화적 산업기지 개발-북 이주민의 대량 남쪽 유입 실업자문제 예상," 월간 태백 9월호.

성천문화재단(엮음), 1996. 야생의 보고 비무장지대 (서울 : 현암사).

신원득, 1995. "통일후 경기북부 지역의 과제와 전망," 경기연구 1호.

임승달, 1995. "고속철도, 항만, 공항 '트리포트' 구축을," 월간 태백 4월호.

오진모, 1995a. "지방자치와 지역개발의 과제와 전략-강원도발전을 중심으로."

강원개발연구원(편), 강원발전의 과제와 전망.

오진모, 1995b. "남북강원지역 경제협력 방안," 강원개발연구원(편), 강원발전의 과제와 전망.

유재인, 1974. 江原道秘史 (춘천 : 강원일보사).

윤창운, 1995. "남북한 관광협력 방안-관광지 개발과 협력사업," 토지연구 7/8월호.

이장희, 1995. "비무장지대의 자연공원화를 위한 법제도적 기본문제," 비무장지대의 생태환경 보존을 위한 국제토론마당 논문집.

전경수, 1996. "접경지역 사람들의 어제, 오늘, 내일," 강원포럼 11월호.

제성호, 1997. "비무장지대와 평화조성방안 : DMZ의 평화적 이용문제를 중심으로," 한림대 국제문제연구소 주최 제2회 DMZ 학술회의 발표논문 (강원도 전방 모부대 OP, 1997.4.28).

조성운, 1997. "일제하 강원도 삼척지역의 혁명적 노농운동," 한국민족운동사연구 15.

조현길, 1995. "민통선 지역 자연생태계 보호지역 지정의 문제점과 대안," 강원포럼 11월호.

주종원 외, 1994. "북한 국토 및 도시계획 연구 : 통일에 대비한 국토개발 구상을 중심으로," 국토계획 29권 4호.

최상철, 1996. "비무장지대의 잠재력과 보전/개발 방향," 한국조경학회/

중앙개발 주최 한반도 비무장지대의 환경보전과 개발에 관한 국제 심포지움 발표논문.

통일원, 1993. 비무장지대의 평화적 이용에 관한 법적 연구 (서울 : 통일원).

함광복, 1996. "DMZ의 사회학적 이해," 김재한(편), DMZ 정치학-현황과 추세.

Bruce Cumings, 1981. *The Origins of the Korean War I* (Princeton : Princeton Univ. Press).

빈 면

北韓의 歷代 選擧法과 새로운 選擧法 考察

장 명 봉*

◁목 차▷

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 北韓의 人民政權 發展過程 및 選擧法의 沿革
Ⅲ. 北韓의 歷代 選擧法과 選擧制度
Ⅳ. 北韓의 1992년 選擧法의 改正 內容(舊選擧法과 比較)
Ⅴ. 北韓의 1992년 選擧法과 우리 選擧法과의 比較
Ⅵ. 北韓의 1992년 選擧法의 評價와 展望

Ⅰ. 머리말

北韓은 1992년 10월 7일 最高人民會議 常設會議에서 이른바 「각급인민회의 대의원 선거법」(이하 '1992년 選擧法'이라고 함)을 채택하였다. 이 새 選擧法은 最高人民會議 제9기 3차회의(1992. 4. 9)에서 개정된 社會主義憲法에 따라 各級 人民會議 代議員選擧에 관한 법규정을 보완·발전시킨 것이다.

전체적으로 볼 때 1992년 選擧法은 과거의 選擧法에 비해 개선된 내용

* 국민대학교 법학과 교수

을 담고 있다. 무엇보다 複數候補制에 의한 競爭選擧를 명시한 것은 주목되는 대목이다. 이것은 北韓에서의 選擧制度 변화시도의 하나로 풀이되기도 한다. 또한 이것은 對內外的 環境變化에 대응하는 北韓의 法制度面에서의 자세변화의 하나로 볼 수도 있다.

주지하시다시피 北韓은 1990년대에 와서 法制整備에 많은 노력을 경주해 왔다. 예컨대 1990년에 民法과 家族法을 제정하였고, 1992년에 刑事訴訟法의 개정에 이어 社會主義商業法과 都市經營法을 제정하였다. 특히 1992년 4월의 改正 社會主義憲法에서 "국가는 사회주의 법률제도를 완비하고 사회주의 법무생활을 강화한다"(제18조 제3항)는 조항을 신설한 것과 관련하여 北韓은 法制整備에 박차를 가해 왔다. 이후 1992년 10월에 종전보다 발전된 各級 人民會議代議員選擧法이 나왔고, 1993년에 地方主權機關構成法의 개정과 새 辯護士法의 채택이 뒤따랐다. 1994년에 民事訴訟法의 개정이 있었고, 1995년에 水產法, 保險法, 財政法 등의 제정이 있었다. 또한 1995년에 중요한 對外開放關聯法으로서 對外經濟契約法과 對外民事關係法이 제정된 것도 주목된다. 그밖에도 1990년대에 들어서 對外經濟開放 및 外資誘致를 위한 立法措置들이 취해졌음은 익히 알려진 일이다.

이와 같이 北韓이 法制整備에 힘을 기울이게 된 배경으로는, 첫째로 舊蘇聯 및 東歐社會主義體制의 몰락 등 時代的 狀況變化에 의한 영향, 둘째로 北韓의 對內外的 環境變化에 대한 대응의 필요성, 셋째로 北韓의 國際的 孤立脫皮와 經濟難 打開를 위한 對外開放의 필요성, 넷째로 예전에 비해 복잡해진 北韓社會 자체에 대한 대처의 필요성 등을 들 수 있을 것이다.

이번 北韓의 1992년 選擧法도 이러한 배경에서 나온 法의 하나라고 할 수 있다. 이 選擧法에 따른 새로운 選擧制度의 내용을 살펴보면, 과거의 선거행태를 바꿀 수 있는 가능성의 일면도 있음을 엿볼 수 있다.

그러나 이런 制度變化가 앞으로 實際運營面에서의 變化로 이어질지는 미지수이다. 또한 그러한 變化는 北韓의 選擧制度가 北韓 權力體制의 유지를 위한 制度的 裝置로서의 기능에서 벗어나 選擧자체의 본래적 기능을 발휘

해야만 가능한 것이다.

우선 北韓의 새로운 選擧法의 내용이 어떻게 변화했는지를 舊法과의 비교를 통해 살펴보는 것이 시급한 과제이다. 여기서는 먼저 北韓의 人民政權의 發展過程 및 選擧法의 沿革을 살피고나서 北韓의 歷代 選擧法의 主要內容과 選擧制度를 고찰한다. 다음에 北韓의 1992년 選擧法의 개정내용을 舊法과 비교해 파악하고, 아울러 우리 選擧法과도 비교해 주요한 差異點을 알아본다. 끝으로 北韓의 새로운 選擧法에 대한 評價와 展望을 해보기로 한다.

이 논문은 北韓의 選擧法과 選擧制度에 대한 종합적 이해를 돕기 위해 작성된 것이다. 특히 1990년대에 와서 時代的 狀況變化의 와중에서 北韓이 새로운 選擧法을 채택함에 따라 이에 대한 연구의 필요성이 절실해진데다가 이제는 統一對備 次元에서 統一選擧法制에 관한 연구가 심도있게 행해져야 할 때라 보고 이 논문을 쓰게 되었다. 따라서 北韓의 새로운 選擧法에 관해서도 그 내용을 舊法과 비교해 차이점을 중심으로 파악하려고 하였고, 그 내용을 비판적 관점에서 분석적으로 고찰하지는 않았다. 또 그 내용에 대해 정치적·사회적 의미를 파악하는 것도 중요한 것이긴 하지만, 여기서는 우선 法的·規範的 次元에서 접근한 것임을 밝혀둔다. 앞으로 이 연구가 統一國家의 바람직한 選擧制度를 마련하는데에 그 기초자료로 활용되기를 기대한다.

II. 北韓의 人民政權 發展過程 및 選擧法의 沿革

北韓의 選擧에 관한 규정의 沿革은 北韓 政權의 발전과정에 비추어 살펴볼 수 있다. 北韓의 初期 選擧規定은 그 공포일이 정확하게 알려지지 않았지만 初期 '인민정권'의 발전과정과 궤를 같이하여 제정되었음을 알 수 있다. 이를 간략하게 살펴보면, 北韓에서 1945년 10월 8일 '북조선 5도인민위원회 연합회의'를 계기로 같은 해 11월 19일 '북조선 5도행정국'이 구성

되었다. 이어 1946년 2월 8일 '북조선 임시인민위원회'가 조직되고, 7월 22일 '북조선 민주주의민족통일전선'이 결성되었다. 이를 기반으로 비로소 8월 30일 '북조선로동당'이 결성되었으며, '북조선 임시인민위원회'(委員長 : 金日成, 書記長 : 康良煜)는 9월 5일 「면·군·시·도인민위원회 선거에 대한 임시인민위원회 제2차확대위원회의 결정서」(임시인민위원회 결정 제7호)를 채택하여 面·郡·市·道人民委員의 選擧日을 11월 3일로 정하였다. 그리고 9월 14일에는 「면·군·시·도인민위원회 위원의 선거에 관한 규정」(임시인민위원회 결정 제77호)을 마련함으로써 1946년 11월 3일 北韓에서의 최초의 선거인 '면·군·시·도인민위원회 위원 선거'가 실시되었다.

이를 토대로 1947년 2월 17일에는 '북조선 도·시·군인민위원회대회'가 개최되어 '북조선최고입법기관'으로 '북조선인민회의'를 창설하기로 결의함에 따라 '북조선인민회의' 대의원선거를 위한 규정으로 이른바 「북조선인민회의 대의원선거절차에 관한 규정」이 마련되었다. 그리고 2월 21일 '북조선인민회의' 제1차회의가 소집되어 '북조선최고집행기관'으로 '북조선인민위원회'를 조직하기로 하고 金日成을 그 委員長으로 선출하였다.

이어 1948년 2월 6일부터 개최된 '북조선인민회의' 제4차회의에서는 '조선임시헌법제정위원회'의 보고를 심의하고 그 憲法草案을 이른바 '전체인민토의'에 회부하기로 결정하였다. 이에 따라 4월 28일에 소집된 '북조선인민회의' 특별회의에서는 헌법수정초안을 심의하여 이를 憲法草案으로 정식 채택하였다. 이어 7월 9일~10일에 개최된 '북조선인민회의' 제5차회의는 全朝鮮이 統一될 때까지 이 憲法을 北韓地域에 실시할 것과 最高人民會議의 選擧를 실시할 것을 결의하는 한편 最高人民會議 選擧에 있어서 대의원선거에 관한 규정, 선거일, 중앙선거위원회의 조직에 관한 문제를 '북조선인민회의 상임위원회'에 위임하였다.

이에 따라 「최고인민회의 대의원선거에 관한 규정」이 제정되고, 이에 의거해 1948년 8월 25일 '최고인민회의'의 구성을 위한 최초의 代議員選擧가 실시되었다. 이렇게 해서 구성된 最高人民會議는 1948년 9월 8일 「조선민주주의인민공화국 헌법」을 채택·공포함으로써 마침내 北韓 政權이 수립되게 되었다. 이 憲法上 選擧의 일반원칙규정(제12조)에 따라 「도·시·

군(구역) 인민회의 대의원 선거에 관한 규정」이 채택되었으며, 이 규정에 따라 北韓에서 地方人民會議 代議員選擧(도·시·군(구역)인민회의)가 1949년 3월 30일에 실시되었다.

이후 「최고인민회의 대의원선거에 관한 규정」(1962. 8. 8 최고인민회의 상임위원회 정령)과 「도(직할시)·시(구역)·군·리(읍·로동자구) 인민회의 대의원선거에 관한 규정」(1963. 10. 16)이 제정되었다. 그리고 이 규정들은 「최고인민회의 및 도(직할시)·시(구역)·군·리(읍·로동자구·동) 인민회의 대의원선거에 관한 규정」(이하 1967년 '選擧法'이라고 함)으로 개정되었다(1967. 9. 25 최고인민회의 상임위원회 정령). 이는 기존 最高人民會議 代議員選擧法과 地方 各級 人民會議 代議員選擧法을 합친, 이른바 統合選擧法이었다.

한편 현행 北韓憲法(1992)上 선거관련규정을 보면, 제6조에서 "군인민회의로부터 최고인민회의에 이르기까지 각급주권기관은 일반적, 평등적, 직접적 원칙에 의하여 비밀투표로 선거한다"고 규정하여 선거원칙을 명기한데 이어, 제7조에서는 "각급주권기관의 대의원은 선거자들과 밀접한 관계를 가지며 자기 사업에 대하여 선거자들 앞에 책임을 진다"(제1항)고 하고, "선거자들은 자기가 선거한 대의원이 신임을 잃은 경우에 언제든지 소환할 수 있다"(제2항)고 규정하고 있다. 그리고 제66조에서 "17살 이상의 모든 공민은 성별, 민족별, 직업, 거주기간, 재산과 지식정도, 당별, 정견, 신앙에 관계없이 선거할 권리와 선거받을 권리를 가진다"(제1항)고 하고, "군대에 복무하는 공민도 선거할 권리와 선거받을 권리를 가진다"(제2항)고 하며, "재판소의 판결에 의하여 선거할 권리를 빼앗긴 자, 정신병자는 선거할 권리와 선거받을 권리를 가지지 못한다"(제3항)고 규정하고 있다.

이러한 選擧의 기본원칙에 관한 現行 憲法의 규정은 이전의 1972년 憲法과 1948년 憲法에서의 규정과 거의 같다. 다만, 地方主權機關의 하급단위가 1948년 憲法에서는 '리인민위원회로부터'이던 것을 1972년 憲法부터는 '군인민회의로부터'로 규정하고 있으며, 選擧權 및 被選擧權 年齡에 있어서 1948년 憲法에서는 '만 20세 이상'(1956년 헌법개정으로 '만 18세

이상'으로 인하)이던 것을 1972년 憲法부터는 '만 17세이상'으로 규정하고 있다. 그리고 1948년 憲法에서의 親日分子에 대한 選擧權 및 被選擧權 박탈 규정을 1972년 憲法부터는 삭제하였다.

III. 北韓의 歷代 選擧法과 選擧制度

1. 北韓의 歷代 選擧法의 主要內容

(1) 初期 選擧規定

北韓의 人民政權이 탄생하는 과정에서 選擧規定이 마련되었으며, 이 규정에 의해 각급 통치기관이 구성되게 되었다. 이 選擧規定은 北韓의 初期 選擧法에 해당한다고 할 수 있다. 먼저 北韓에서 최초의 선거(1946. 11. 3)를 실시하기 위해 마련된 「면·군·시·도인민위원회 위원의 선거에 관한 규정」(1946. 9. 14. 北朝鮮 臨時人民委員會 결정 제77호)을 살펴보기로 한다.

첫째, 選擧의 根本原則에 관한 것을 규정하였다. 選擧權 및 被選擧權의 年齡은 20세의 일반 공민으로 정하고, 親日分子에 대해서는 選擧權 및 被選擧權을 박탈하는 명문규정을 두었다(제1조). 또한 20세에 달한 女子에게 男子와 동등한 選擧權 및 被選擧權을 부여한다고 명시하였다(제2조).

둘째, 平等, 直接, 秘密選擧의 原則을 명문화하였다(제3조~제5조). 즉, 모든 공민은 각 투표에 있어서 1人 1票로서 평등한 기초에 의하여 선거에 참여하며, 選擧者들이 직접 모든 위원들을 선거하도록 하였으며, 投票는 절대비밀이라고 규정하였다.

셋째, 候補者推薦權은 일체 民主主義政黨, 社會團體 및 諸集團에 부여된다(제6조, 제29조)고 하였다. 이와 관련하여 각 候補者는 候補者推薦을 통해 후보등록을 하고, 이 候補者에 관한 廣告 및 宣傳活動은 일체 民主主

義政黨과 社會團體에게 그 권리가 있다(제33조, 제34조)고 하였다.

넷째, 小選擧區制를 채택하였다. 候補者는 일정한 人民委員에 被選됨에 있어 한 選擧區에서만 투표받을 수 있으며(제35조), 각 選擧區에서는 한 명의 候補者만 當選되도록 하였다(제37조). 또한 選擧公營制로서 일체 選擧費用은 北朝鮮地方豫算에서 지출하도록 하였다(제8조).

다섯째, 黑白函投票制를 채택하였다. 즉, 投票函은 候補者 한사람에 대하여 白, 黑 두 개를 놓고 白色函은 候補者를 찬성하는 投票函이고, 黑色函은 候補者를 반대하는 投票函이라고 명시하였다(제39조).

여섯째, 當選者 확정은 最高投票數를 얻은 候補者를 當選者로 인정하되, 그 選擧票는 당해구(선거구) 全投票者의 半數 이상이 되어야 유효하다고 하였다(제53조). 이 규정에 의한 當選者가 없는 경우 選擧 후 3주일 이내에 投票數를 가장 많이 받은 2명에 대해 새 選擧를 실시하도록 하였다(제54조). 일종의 決選投票制라고 할 수 있다.

일곱째, 選擧事犯에 대한 처벌규정을 두었다. 投票數를 위조하거나 이중투표를 하려 한자에 대해 3년 이하의 징역에 처하고(제55조), 選擧文書를 위조하거나 투표계산을 그릇되게 한자에 대해 5년 이하의 징역에 처하도록 하였다(제56조).

이러한 選擧原則과 規定은 「北朝鮮 面 및 里(洞) 人民委員會 委員選擧에 關한 規定의 件」(1947. 1. 7 臨時人民委員會 決定 제147호)의 선거규정에도 그대로 적용되었다.

그리고 「道·市·郡 人民委員會大會 代表選擧에 對한 規定」(1947. 2. 4 臨時人民委員會 결정177호)은 도·시·군 인민위원회 대표를 선출하기 위한 선거규정이다. 이에 의하면, 도·시·군 인민위원회 대표의 비율은 도·시·군 인민위원회에서는 위원 3명당 1명씩으로 하고, 각 정당 각급 사회단체에서는 각 5명씩으로 하여(제2조) 間接選擧를 채택하였다. 選擧는 秘密投票에 의하며, 투표방법은 投票用紙에 기입된 候補者 중에서 어떤 候補者를 반대할 때는 그 성명을 말소하고 찬성할 때는 그 성명을 그대로 두도록 하였다(제4조). 이 때 選擧者는 추천받은 후보자 이외에 다른 후보자를 더 첨부·기입할 수 있도록 하였다(제4조). 當選者는 最高投票數를 얻은

자를 그 投票數의 순위에 따라 정하되, 그 投票數는 全 委員數의 過半數가 되도록 하였다(제4조).

한편 「北朝鮮 人民會議 代議員 選擧節次에 關한 規定」(1947년 2월 17일 북조선 도·시·군 인민위원회대회에서 「북조선 인민회의」를 창설하기로 결의함에 따라 마련된 선거규정)은 北朝鮮 人民會議 代議員은 도·시·군 인민위원회대회에서 그 代表 5명당 1명씩의 비율로 선거하도록 하였다(제1조). 역시 間接選擧方式으로 비밀투표에 의하며(제3조), 投票方式은 추천된 전 候補者의 성명이 기입된 投票用紙에 어떤 候補者를 반대할 때는 그 候補者의 성명을 그어버리고 찬성할 때는 성명을 그대로 남겨두도록 하였다(제5조). 이렇게 하여 多數投票를 받은 候補者를 北朝鮮人民會議 代議員 當選者로 인정하도록 하였다(제7조).

이어 「北朝鮮 道·市·郡(區域) 人民會議 選擧에 關한 規定」(1948년 9월 8일 北韓의 1948년 憲法上 選擧의 一般原則에 따른 北韓의 地方人民會議 代議員 選擧規定임)의 주요내용을 일별한다.

첫째, 일반적·평등적·직접적 選擧原則에 의해 秘密投票로서 실시한다는 원칙을 규정하였다(제1조). 選擧權과 被選擧權 年齡을 18세로 함으로써 20세에서 하향 조정하였다(제2조, 제3조).[1] 選擧權 및 被選擧權이 없는 자에 대해서는 판결에 의해 選擧權을 박탈당한 자, 따로 정한 규정에 의해 行爲能力이 없다고 인정된 精神病者, 檢察所의 결정 또는 裁判所의 판결에 의하여 拘禁중에 있거나 懲役執行중에 있는 자로 정하였다(제4조).

둘째, 選擧者名簿를 작성하도록 하였다. 選擧權을 가진 만 18세 이상의 北韓公民은 전부 선거자명부에 등록된다(제9조). 이 명부는 선거분구별로 작성하며(제11조), 分區 選擧委員會는 이 명부를 선거일 20일 전부터 공시하도록 하였다(제13조). 選擧者名簿에 오류가 있는 경우 이를 작성한

1) 北韓은 최고인민회의 제1기 12차회의(1956. 11. 5)에서 1948년 憲法을 개정하여(제4차 개정) 選擧權 및 被選擧權 年齡을 20세에서 18세로 하향 조정하였다(제12조). 따라서 1948년 憲法上 選擧權 및 被選擧權 年齡이 18세로 인하되기 전까지 北韓의 選擧에서 選擧權 및 被選擧權 年齡은 만 20세 이상으로 규정하고 있었다. 그래서 이 選擧規定도 개정되기 이전까지 選擧權 및 被選擧權 年齡은 만 20세로 규정하고 있었다.

人民委員會에 청원할 수 있으며 당해 人民委員會는 이에 대해 정정하거나 거절하는 근거를 書面 또는 口頭로 통지하여야 한다(제14조). 請願者는 人民委員會의 결정이 부당하다고 여길 경우 當該 人民裁判所에 異議를 신청할 수 있도록 하였다(제15조).

셋째, 도·시·군(구역) 인민회의 대의원 선거는 選擧區로 구분하여 시행하며(제18조), 選擧區는 당해 道·市·郡(區域) 人民委員會가 人口數에 따라 조직하도록 하였다(제19조, 제20조). 또한 選擧分區는 選擧票를 접수하고 투표를 계산하기 위하여 인민의 거주지역에 인구 500~1,000명의 범위내에서 조직하도록 하였다(제21조).

넷째, 도·시·군(구역) 인민회의 대의원 선거를 실시하고 選擧事業을 지도하기 위하여 選擧委員會를 구성하는데(제22조), 選擧委員會의 構成員은 당해 人民委員會가 諸政黨·社會團體 代表들로서 조직하도록 하였다(제23조).

다섯째, 立候補推薦權은 諸政黨·社會團體에 부여되고 生產企業所·運輸職場·事務機關從業員會議, 里(邑·勞動者區)의 住民會議 및 人民軍隊 軍務者會議에서도 추천되도록 하였으며, 諸政黨·社會團體는 共同候補者를 추천할 수 있도록 하였다(제31조).

여섯째, 投票方法은 黑白函投票制度를 채택하였다. 選擧는 選擧票를 投票函에 넣음으로써 실시하되, 投票函은 각 候補者들을 위하여 白色, 黑色 2개의 함을 설치하며, 이 때白函은 贊成을 의미하고 黑函은 反對를 의미한다(제36조). 따라서 選擧者는 選擧票를 받아 그 候補者를 찬성하면 白函에 반대하면 黑函에 選擧票를 넣는 投票方法을 규정하였다(제38조).

일곱째, 最高投票數를 얻은 候補者를 當選者로 인정하는데 그 投票數는 당해 選擧區 全投票者의 過半數가 되어야 한다고 하였다(제51조). 이에 해당하는 候補者가 없을 경우 投票數를 많이 획득한 2명의 候補者에 대해 再選擧를 실시하며, 1명의 候補者에 대해 해당자가 없는 경우에는 그 候補者는 제외하고 새로운 候補者를 추천한다(제52조). 한편 缺員이 생긴 경우 上級 人民會議의 결정에 의해 補充選擧를 실시한다(제53조).

여덟째, 選擧와 관련한 일체의 비용은 國家豫算으로부터 지출한다고 하

여 選擧公營制를 규정하였다(제55조).

(2) 1962년 및 1963년 選擧法

北韓은 1962년 8월 8일 最高人民會議 常任委員會 정령에 의해 「최고인민회의 대의원 선거에 관한 규정」(이하 '1962년 選擧法'이라고 함)을 채택하고, 1963년 10월 16일에는 「도(직할시)·시(구역)·군·리(읍·로동자구) 인민회의 대의원 선거에 관한 규정」(이하 '1963년 選擧法'이라고 함)을 마련하였다. 前者는 最高人民會議 代議員選擧規定이고, 後者는 地方人民會議 代議員選擧규정이다. 이 두 규정은 그 一般原則과 選擧節次 및 方法에 있어 동일한 내용을 규정하고 단지 地域 및 人口에 관하여 다르게 규정하고 있다.

다음에 1962년 및 1963년 選擧法을 개관하되, 여기서는 1962년 및 1963년 選擧法과 初期 選擧法의 一般原則 및 主要內容을 중심으로 비교해 본다.

첫째, 選擧의 一般原則으로 北韓의 1948년 憲法 제3조에 근거하여 最高人民會議 代議員選擧는 北韓公民이 일반적·평등적·직접적 선거원칙에 의하여 秘密投票로 실시한다고 규정하였다(1962년 및 1963년 選擧法 제1조). 만 18세이상의 北韓公民은 누구든지 성별, 민족별, 성분, 신앙, 거주기간, 재산, 지식정도의 여하를 불문하고 選擧權과 被選擧權을 가진다고 하였다(1962년 및 1963년 選擧法 제2조, 제3조). 다만, 北韓의 公民權을 가지지 않은 자는 北韓地域에 거주한다고 할 지라도 選擧權과 被選擧權을 가지지 못한다고 하였다(1962년 및 1963년 選擧法 제5조).

選擧의 一般原則에 관한 규정은 初期選擧法에서 규정한 내용과 크게 다르지 않다. 다만, 初期選擧法에서 選擧權과 被選擧權을 親日分子에 대해 박탈했던 규정은 삭제되었다. 選擧年齡은 만 20세에서 만 18세 이상으로 하향 조정되었는데, 이는 전술한 바와 같이 1948년 憲法에서 選擧權 및 被選擧權 年齡을 만 18세 이상으로 규정한 데에 따른 것이다.

둘째, 선거자명부는 각급 인민위원회가 選擧區別로 작성하며 조선인민군

부대(경비대 포함) 내에서는 해당 군부대장이 작성하도록 하였다(1962년 및 1963년 選擧法 제10조). 선거자 명부에 오류가 있을 경우 당해 人民委員會에 청원할 수 있으며(1962년 選擧法 제13조, 1963년 選擧法 제12조), 이 청원에 대한 결정에 불복할 경우 人民裁判所에 異議를 신청할 수 있도록 하였다(1962년 選擧法 제14조, 1963년 選擧法 제13조).

선거자명부에 관한 규정은 전술한 初期 選擧法에서도 選擧者名簿의 오류에 대한 청원제도를 두고 있었다. 다만, 1947년의 初期 選擧法은 아직 人民政權機關이 완전하게 갖춰지지 않은 상태에서 請願에 대한 결정에 불복하는 경우 上級 人民委員會에 申訴할 수 있도록 한 점(1947년 地方人民委員會 委員選擧法 제14조)이 1962년 및 1963년 選擧法과 다르다고 할 수 있다.

셋째, 最高人民會議 代議員選擧區는 인구 3만명당 한 개의 비율로 最高人民會議 常任委員會에서 조직하도록 하였다(1962년 選擧法 제17조).[2] 도인민회의 대의원은 인구 5천명에 1명의 비율로 선출하고(1963년 選擧法 제16조), 시(구역)·군인민회의 대의원은 인구 3만명 미만인 경우에는 인구 500명에 1명, 인구 3만명 이상 6만명 미만인 경우에는 인구 700명에 1명, 인구 6만명 이상 10만명 미만인 경우에는 인구 900명에 1명, 인구 10만명 이상인 경우에는 인구 1,000명에 1명의 비율로 선출한다고 하였다(동법 제17조). 또한 리인민회의 대의원은 인구 2천명 미만인 경우에는 15명, 읍·로동자구 인민회의 대의원은 인구 4천명 미만인 경우에는 15명 등의 기준을 규정하였다(동법 제18조).

각 選擧法의 규정을 통해 選擧區의 획정은 北韓의 行政區域의 변경과 관련하여 변화하였음을 알 수 있다. 예컨대 道를 기준으로 보면, 1946년 道人民委員會 委員選擧에서는 人口 2만명당 1개 選擧區를 조직하였으며(제17조), 1948년 道 人民會議 代議員選擧規定에서는 인구 50만명 미만은 5천명에 1개 선거구, 50만명 이상 1백만명 이하는 인구 8천명당 1개 선거

2) 北韓은 최고인민회의 제3기 1차회의(1962. 10. 18)에서 1948년 憲法 제35조를 수정하여 최고인민회의 대의원은 인구 5만명에 1명의 비율로 선거한다고 하고 있던 것을 3만명에 1명의 비율로 선거한다고 개정하였다.

구, 1백만명을 초과하는 경우에는 인구 1만명당 1개 선거구를 조직하도록 하되, 選擧區는 65개～121개를 벗어날 수 없도록 하였다(제19조).

넷째, 各級 選擧委員會는 諸政黨·社會團體 및 協同團體로써 구성하며(1962년 選擧法 제20조, 1963년 選擧法 제23조), 中央選擧委員會는 最高人民會議 常任委員會에서, 그밖의 選擧委員會는 당해 人民委員會에서 구성하도록 하였다(1962년 選擧法 제20조, 1963년 選擧法 제23조).

選擧委員會에 관한 규정은 初期選擧法에서 정한 내용에서 큰 변화를 보이지 않고 있다. 즉, 초기에 정한 選擧委員會의 構成, 任務와 機能 등은 選擧委員會가 선거에 관한 사무처리를 중심으로 고유업무를 규정하고 있으며, 이는 1960년대 選擧法에서도 크게 달라지지 않았다.

다섯째, 候補者推薦節次에 관하여 최고인민회의 대의원후보자 추천은 제정당·사회단체들과 각기관·기업소종업원회의, 각 협동단체조합원회의, 주민회의 및 군무자회의에서 할 수 있도록 하였다(1962년 選擧法 제26조, 도(직할시)·시(구역)·군 인민회의 대의원 후보자추천은 협동농장 농장원회의가 추천기관으로 추가되었다. 1963년 選擧法 제30조). 또한 最高人民會議와 地方人民會議의 대의원후보자는 推薦會議에 참가한 選擧者가 직접 추천하며, 정당·사회단체는 공동후보자를 추천할 수 있다. 推薦會議에 참가한 選擧者들은 추천후보자에 대해 候補者로서의 適當性 與否에 대해 자유로이 토론할 수 있으며, 토론 후 候補者推薦에 대한 최종적인 可否를 결정하도록 하였다(1962년 選擧法 제26조～제27조, 1963년 選擧法 제30조～제32조).

候補者推薦節次는 初期選擧法부터 北韓選擧制度에 있어서 주요한 제도로서 도입된 것이며, 이를 통해 單一候補者에 대한 100% 贊成投票라는 北韓의 選擧行態를 가져오게 된 배경을 엿볼 수 있다.

여섯째, 投票節次에 있어 변화를 보였다. 즉, 黑白函投票制에서 單一函投票制로 변경되었다. 選擧者들은 選擧票를 받아 贊成과 反對를 구분하여 投票函에 넣도록 규정하였다(1962년 選擧法 제34조, 1963년 選擧法 제36조). 이것이 비록 單一函投票制라고 강조되지만, 기실 찬성일 경우 선거표를 그대로 투표함에 넣고, 반대할 경우 반대표시를 위해 기표를 해야 하므

로 反對意思의 표시는 매우 어려운 일이다.

이러한 單一函投票制는 제2기 최고인민회의 대의원선거(1957년 8월 27일 실시)까지 계속된 黑白函投票制를 바꾼 것이다. 初期選擧法은 모두 黑白函投票制를 규정하고 있었다.

일곱째, 選擧는 해당 選擧區의 全選擧者의 過半數가 참가하여야 유효하며, 最高贊成投票數를 획득한 候補者가 當選者로 되며, 이 때의 贊成投票數는 해당 選擧區의 過半數가 되어야 한다고 하였다(1962년 選擧法 제45조, 1963년 제49조).

이러한 當選者 確定規定은 初期選擧法에서부터 규정한 原則을 그대로 적용한 것이라 할 수 있다.

여덟째, 해당 選擧區의 全選擧者의 過半數가 선거에 참가하지 않았거나 候補者 중에서 어느 누구도 過半數의 贊成投票數를 얻지 못하였을 경우에 再選擧를 실시하도록 하였다(1962년 選擧法 제46조, 1963년 選擧法 제52조). 한편 각급 인민회의 대의원 중 사망, 소환, 기타의 사유로 결원이 생겼을 경우에 補充選擧를 실시한다고 하였다(1962년 選擧法 제47조, 1963년 選擧法 제53조).

再選擧 및 補充選擧에 관한 規定은 初期選擧法에 비해 구체화되었지만, 上位得票者 2명에 대한 일종의 決選投票制에 관한 규정은 삭제되었음을 알 수 있다.

아홉째, 公民의 選擧權行使를 방해하거나 選擧規定을 위반한 자에 대해서는 단순히 刑法에 의해 刑事責任을 진다는 규정을 두었다(1962년 選擧法 제48조, 1963년 選擧法 제54조). 이는 初期選擧法에서 選擧事犯에 대해 구체적인 刑事責任의 基準을 제시한 것에 비해 그 原則만을 정하고 구체적인 처벌기준을 제시하지 않고 있다는 점에서 다르다.

열째, 選擧費用을 國家豫算에서 지출하도록 하여 選擧公營制 원칙을 명시하였다(1962년 選擧法 제49조, 1963년 選擧法 제55조). 選擧公營制는 初期選擧法에서부터 일관된 원칙으로 규정되었다.

(3) 1967년 統合選擧法

北韓은 1967년 9월 2일「최고인민회의 및 도(직할시)·시(구역)·군·리(읍·로동자구·동) 인민회의 대의원선거에 관한 규정」을 채택하였다. 이는 기존의 最高人民會議 代議員 選擧法과 各級 人民會議 代議員 選擧法을 통합한 것으로 이른바 統合選擧法이라고 할 수 있다.

다음에 1967년 選擧法의 主要內容을 살피되, 1962년 및 1963년 選擧法과 비교하여 검토해본다.

첫째, 選擧의 基本原則을 보면, 기본적으로 1962년 및 1963년 選擧法上의 그것과 동일함을 알 수 있다. 즉, 各級 主權機關의 代議員選擧는 일반적·평등적·직접 選擧原則에 의하여 秘密投票로 실시한다고 하고, 만 18세 이상의 모든 공민에 대해 選擧權 및 被選擧權을 보장한다고 규정하였다(제1조~제9조).

둘째, 選擧者名簿에 관한 규정에 있어서도 종래의 규정과 큰 차이점을 찾을 수 없다(제10조~제16조).

셋째, 選擧區에 관하여 最高人民會議와 도(직할시)·시(구역)·군인민회의 代議員選擧는 選擧區로 구분하여 진행하고, 리(읍·로동자구·동)인민회의 대의원선거는 리(읍·로동자구·동) 행정구역단위로 진행하다는 原則을 규정하였다(제17조). 最高人民會議 代議員選擧區는 최고인민회의 상임위원회가 조직하되, 인구 3만명당 한 개의 비율은 憲法에 정한 바에 따랐다(제18조). 도(직할시)·시(구역)·군인민회의 代議員 選擧區는 해당 인민회의 대의원 선출비율에 근거하여 도(직할시)·시(구역)·군인민위원회가 조직하도록 하였다(제19조). 한편 각급 主權機關 代議員 선출비율은 최고인민회의 상임위원회가 따로 정하도록 하여(제20조), 1962년 및 1963년 選擧法과 같은 代議員 選出比率에 관한 구체적인 규정을 두지 않았다.

넷째, 選擧委員會의 구성, 임무와 기능에 관해서는 기본적으로 1962년 및 1963년 選擧法의 규정과 다름이 없다(제23조~제31조).

다섯째, 候補者推薦節次에 관해서도 候補者 推薦會議를 통해 후보자를

결정하도록 하는 1962년 및 1963년 選擧法의 原則과 節次가 동일하다(제33조～제39조).

여섯째, 投票方式에 있어서도 選擧者가 選擧票를 받아 찬성과 반대를 구분하여 投票函에 넣는 방식을 규정하여(제43조) 종래의 투표방식을 그대로 적용하였다.

일곱째, 當選者確定에 있어서도 해당 選擧區에서 贊成投票를 가장 많이 받은 候補者로서 그 選擧區 전체 選擧者의 過半數의 찬성투표를 받은 候補者를 當選者로 한다는 규정을 두었다(제55조). 이 역시 1962년 및 1963년 選擧法과 다름이 없다.

여덟째, 再選擧와 補充選擧에 관한 규정(제58조, 제59조)도 1962년 및 1963년 選擧法과 같은 내용을 규정하였다.

아홉째, 選擧事犯에 대한 처벌규정(제60조)과 選擧公營制 원칙규정(제61조)도 변함이 없다.

2. 北韓의 選擧制度 : 規定과 實際

北韓의 1967년 選擧法까지의 選擧規定을 통해 北韓 選擧制度의 특색을 파악할 수 있는데, 다음에 選擧原則을 비롯한 主要內容을 요약 정리해보기로 한다.

(1) 選擧의 一般原則

北韓 選擧法에는 選擧의 一般原則規定을 두었다. 여기서 各級 主權機關의 代議員選擧는 一般的·平等的·直接的 選擧原則에 의하여 秘密投票로 실시한다고 하였다. 이는 형식적으로 自由民主國家의 일반·평등·직접·비밀선거라는 원칙과 다를 바가 없어 보인다. 그러나 北韓 選擧制度의 실제를 보면, 選擧法에서 규정하고 있는 選擧原則은 虛構的인 것임을 엿볼 수 있다. 실제에 있어 北韓이 채택한 候補者推薦制度와 黑白投票函制度나 贊反投票制度는 바로 一般·平等·直接·秘密選擧의 원칙을 실질적으로 저해하는

것이다.

(2) 候補者推薦制

北韓選擧法은 候補者推薦制度를 채택하여 각급 주권기관 대의원 후보자는 推薦會議에 참가한 選擧者들이 직접 추천한다고 하고, 제정당·사회단체들과 국가기관·기업소 종업원회의, 협동농장 농장원회의, 협동단체 조합원회의, 주민회의 및 군무자회의에서 각급 人民會議 代議員候補를 추천할 수 있도록 하였다(1967년 選擧法 제33조~제35조). 이 규정은 형식적으로는 複數候補者를 선출하고 자유로운 選擧參與를 보장하고 있는 것으로 보일 수 있으나, 실제로는 한 選擧區에 1명의 候補者만을 등록하도록 하는 제도적 장치로서 기능하고 있다고 할 수 있다.

다시말해 候補者推薦制는 선거과정의 중점을 候補者의 指名의 단계에 두고 있는 것이다. 이것은 총체적으로 볼 때, 選擧라기 보다 複數選擇肢를 허용하지 않는 一黨獨裁에 대한 信任投票의 한 방편에 지나지 않는다. 따라서 候補者推薦制는 立候補의 自由에 대한 원천적 제한인 것이며, 投票의 秘密保障도 무의미하게 하는 것이다.

(3) 黑白函投票制와 贊反投票制

北韓의 選擧制度에서 그 주요한 특색은 바로 投票方式에서 찾을 수 있다. 北韓은 初期 選擧法에서 黑白函投票制를 채택하여 각 候補者에 대해 黑白投票函을 준비하고, 이 候補者에 대해 찬성하면 白色投票函에, 반대하면 黑色投票函에 選擧票(投票紙)를 넣도록 하였다. 이것은 결국 北韓選擧法上 小選擧區制에 單獨候補者만이 허용되는 조건에서 그 候補者에 대한 投票의 自由를 제한하는 제도라고 할 수 있다. 이 때 單一候補者에 대해 투표가 진행되는 상황에서 반대를 의미하는 黑函에 選擧票를 투입한다는 것은 어려운 일이다. 이는 黑白函投票制에 의한 選擧結果가 投票者 100%의 찬성으로 候補者當選을 결정한 選擧事例가 잘 증명해준다.

이 黑白函投票制는 1962년 選擧法에서 單一函投票制로 바뀌었다. 그러나 이 制度도 따지고 보면, 單一投票函이지만 贊成과 反對를 구분하여 投票函에 選擧票를 넣도록 함으로써 單一候補者에 대한 절대적인 贊成誘導라는 投票行態를 완전하게 불식시킬 수는 없었다. 다시 말해 비록 單一函投票制라고 강조되지만, 실제에 있어 贊成할 경우 選擧票를 그대로 投票函에 넣고, 反對할 경우 반대표시를 위해 기표를 해야 하는데 北韓體制의 특성상 反對意思를 표시하는 것은 상상하기 어렵다.

(4) 選擧委員會

北韓選擧法上 選擧委員會는 常設機關이 아니라 選擧 때에만 구성되는 非常設機關이다. 北韓의 各級 選擧委員會는 各級 主權機關 代議員 選擧事業을 조직·집행하며, 選擧規定을 정확히 집행하도록 지도·검열하고, 選擧委員會의 사업과 관련하여 제기된 申訴를 심의·해결한다. 또한 選擧事業과 관련한 豫算案을 작성·배정하며, 선거결과를 확정하여 보고 내지 공표한다(1967년 選擧法 제26조～제32조).

選擧委員會는 諸 政黨·社會·協同團體 代表들로 조직되는데(동법 제23조), 이들은 곧 各級 人民會議 代議員을 추천하는 기관이라는 점에서 보면 選擧委員會의 政治的 中立性과 選擧管理의 公正性이 보장될 수 있을 것인가에 대해 의문이 제기된다.

(5) 當選確定

北韓選擧法에 의하면, 各級 主權機關 代議員選擧는 해당 選擧區의 全體選擧者의 過半數가 참여하여야 그 選擧가 유효하며, 該當 選擧區에서 贊成投票를 가장 많이 얻은 候補者로서 그 選擧區 全體選擧者의 過半數 이상의 贊成投票를 받은 候補者를 當選者로 한다(1967년 選擧法 제54조～제55조).

이러한 當選者 확정요건은 일반적으로 單純 多數得票者를 當選者로 확정

하는 自由民主國家의 選擧制度와 차이를 보여준다. 北韓選擧法은 全體投票者 過半數投票와 投票者 過半數 獲得에 의한 當選決定 보다 더욱 엄격한 요건을 정하고 있다. 이는 한 개 選擧區에 單一候補를 내세우고, 이 候補에 대해 100% 投票에 100% 贊成이라는 選擧結果를 낳게 하는 배경의 일면을 엿볼 수 있는 부분이라 할 수 있다.

(6) 單一立候補制

北韓의 選擧를 보면, 실제로 單一立候補制가 실시되고 있음을 알 수 있다. 北韓의 最高人民會議 代議員選擧를 위한 選擧委員會의 選擧公告는 바로 한 選擧區에 대해 한명의 候補者를 내세우고 있으며, 選擧는 該當 選擧區에서 한 候補者에 대한 찬성 또는 반대의 투표로 이루어지고, 그 選擧는 이미 사전에 결정된 바와 같은 결과를 공표하는 데에 불과한 要式節次를 밟게 된다. 北韓의 선거규정들은 형식적으로는 複數候補制를 보장하고 있는 것으로 보이며, 명시적으로 單一候補制를 규정하고 있지는 않다.

北韓에서 單一立候補制를 통한 選擧의 要式化는 바로 候補者推薦節次와 黑白函投票制나 贊反投票制를 통해 制度的으로 가능할 수 있었다고 할 수 있다.

(7) 選擧者 名簿의 誤謬에 대한 請願 및 申訴

北韓의 選擧法은 選擧者 名簿에 대한 誤謬(名簿의 未登錄, 姓名의 誤記, 選擧權 喪失者의 登錄 등)가 있는 경우 그 選擧者 名簿를 작성한 해당 人民委員會에 請願書를 제출하도록 하였다. 해당 人民委員會는 5일 이내로 그 請願書를 심의한 후 접수 혹은 거절하며, 거절하는 경우 그 이유를 첨부하여 請願者에게 서면으로 회답을 하도록 하였다. 이에 대해 請願者가 人民委員會의 決議에 대해 부당하다고 인정하는 경우 上級 人民委員會에 申訴할 수 있도록 하였다. 申訴를 받은 上級人民委員會는 3일 이내로 그 請願書를 심의한 후 下級人民委員會의 決議를 批准 혹은 否認할 수 있는

데, 上級 人民委員會의 決議는 최종적인 것이 된다고 하였다(1946년 면·군·시 및 도인민위원회 위원선거 규정 제14조, 1947년 면 및 리(동) 인민위원회 위원선거 규정 제14조).

이후 選擧者 名簿의 誤謬에 대한 請願 및 申訴制[3]는 다음과 같이 변화되었다. 즉, 1962년 選擧法(최고인민회의 대의원선거에 관한 규정)은 選擧者가 選擧者 名簿의 誤謬에 대해 該當 人民委員會에 請願하도록 하고, 請願에 대한 人民委員會 決定에 불복하는 경우 人民裁判所에 異議를 申請할 수 있도록 하고, 人民裁判所는 이를 심의하여 판정결과를 申請者와 該當 人民委員會에 통지하도록 하였다(제13조, 제14조). 1963년 選擧法(지방인민회의 대의원선거에 관한 규정)도 이에 대해 동일하게 규정하고 있었다(제12조, 제13조). 이와 관련하여 1967년 選擧法은 選擧者名簿의 誤謬에 대해 選擧者들의 請願制를 두고, 이 請願에 대한 人民委員會의 決定에 불복하는 경우 人民裁判所에 의견을 제기할 수 있도록 하였으며, 人民裁判所는 이를 심의하고 판정결과를 意見提起者와 該當 人民委員會에 통지하도록 하였다(제13조, 제14조).

Ⅳ. 北韓의 1992년 選擧法의 改正內容 (舊選擧法과 比較)

다음에 1992년 選擧法에 대해 구성체계와 내용면에서 1967년 選擧法과

3) 北韓에서의 설명에 따르면, '청원'은 국가기관, 기업소, 사회·협동단체와 공무원의 활동과 관련하여 개별적 공민의 이익의 침해와는 관계없이 그 사업의 개선발전을 위한 의견을 제기하는 행위를 말한다. 한편 '신소'는 근로자들이 국가기관, 기업소, 사회·협동단체와 공무원들의 직무상 활동과정에서 나타나는 개별적 공민이나 조직체들의 권리와 이익에 대한 침해를 미리 막거나 또는 침해된 권리와 이익을 회복시켜 줄 것을 해당기관에 요구하는 것이라고 한다. 「법학사전」 (평양 : 사회과학출판사, 1971), pp. 395~397. 이에 비추어 請願과 申訴의 차이는 前者가 國家機關, 社會團體 등에 대한 意思表示制度라면, 後者는 非法的 行爲에 의하여 침해된 權利와 利益의 회복을 요구한다는 점과 個人의 요구도 포함되어 있다는 점에서 찾을 수 있다.

비교하여 그 差異點을 살펴본다.

먼저 構成體系面에서 보면, 1992년 選擧法은 全文 제12장 86個條文으로 되어 있다. 1967년 選擧法의 全文 제7장 부칙 61個條文에 비해 보다 확대된 것이다. 1967년 選擧法에 비해 추가된 장으로는 選擧法의 基本原則(제1장), 代議員數와 選擧日(제2장), 代議員候補者(제6장), 選擧宣傳(제7장), 選擧場(제8장), 再選擧와 補充選擧(제11장), 申訴(異議申請)處理와 罰則(제12장) 등을 들 수 있다. 특히 1967년 選擧法上 附則規定은 1992년 選擧法의 제11장과 제12장을 통해 더욱 구체적인 내용을 규정하였다. 또한 條文들도 내용별로 정비한 것으로 볼 수 있다.

다음 1992년 選擧法을 內容面에서 1967년 選擧法과의 주요한 差異點을 중심으로 살펴보기로 한다.

(1) 選擧法의 目的을 규정하였다(제1조). 이에 의하면, 選擧法은 各級人民會議選擧를 통해 社會主義的 民主主義를 높이 발달시켜 각급 人民會議를 인민의 忠僕으로 하고 人民政權의 강화에 기여한다고 하였다. 이러한 규정은 1967년 選擧法에는 없었다.

(2) 選擧權 및 被選擧權年齡을 18세(1967년 選擧法 제2조·제3조)에서 17세로 변경하였다(제2조). 選擧權 및 被選擧權年齡은 1948년 헌법 제정시에는 만 20세였지만 1956년 에 '만 18세'로 개정되었고, 1972년 헌법에서는 '만 17세'로 더욱 내려갔다. 1992년 憲法도 만 17세로 정하고 있다(제66조).

(3) 秘密投票의 保障에 관하여 보다 구체적으로 정하였다. 즉, 贊成 또는 反對投票의 自由를 보장하고, 누구든지 그 事實의 公開를 요구할 수 없으며 投票와 관련하여 壓力을 가하거나 報復할 수 없도록 규정하였다(제5조).

(4) 代議員數는 단지 人口數에 比例하여 代議員選擧가 있는 때마다 정하고(제7조), 選擧區數는 代議員數와 동일하게 하며(제13조), 選擧區는 代議員數에 따라 行政區域과 人口數를 고려하여 정하도록 하였다(제12조). 選擧區數와 代議員數가 같다는 점에서 北韓의 選擧制度는 '小選擧區制'라 할 수 있다. 여기서 단지 人口數에 비례한다고만 하여 人口 3萬名에

한 개의 비율로 選擧區를 정하도록 한 것(1967년 選擧法 제18조)과 다르다. 北韓은 1962년에 1948년 헌법 제35조를 수정하여 그 때까지 최고인민회의 대의원은 인구 5만명에 1명의 비율로 선거한다고 하고 있던 것을 3만명에 1명의 비율로 선거한다고 개정하였다. 그 이래로 北韓은 3만명에 1명의 비율로 最高人民會議 代議員을 선거하였다.

(5) 最高人民會議 代議員 選擧를 5년에 1회, 도(직할시) 人民會議와 시(구역)·군 人民會議 代議員 選擧를 4년에 1회 실시하도록 하였다(제8조). 이는 1992년 憲法에서 最高人民會議 代議員의 任期를 5년으로 연장하고(제90조), 도(직할시) 人民會議와 시(구역)·군 人民會議 代議員의 任期를 4년으로 정한데(제135조)에 따른 것이다. 選擧實施 期間과 관련하여 法定期間內에 代議員選擧를 행할 수 없는 특별한 事由가 있는 때에는 그 事由가 소멸되는 때로부터 90일 이내에 選擧를 실시하도록 하였다(제8조 단서).

(6) 選擧人의 便宜를 보장하기 위하여 行政區域, 選擧者數, 交通便宜 등을 고려해 選擧區내에 分區를 당해 市(區域)·郡 人民委員會가 조직하도록 하였다(제15조). 종래는 人口 300~3000명의 범위내에서 選擧分區를 組織하고, 필요한 경우 道(直轄市) 人民委員會의 承認이 있는 경우 300명 미만인 곳에도 選擧分區를 조직할 수 있을 뿐만 아니라 選擧權을 가진 患者 25명 이상의 병원, 요양소 및 철도의 중요역, 기타 이와 비슷한 기관, 기업소 등도 選擧分區를 조직할 수 있다고 규정하고 있었다(1967년 選擧法 제22조). 새 選擧法에서는 이것을 명문화하고 있지 않다.

(7) 選擧委員會의 構成員數를 축소·조정하였다. 즉, 中央選擧委員會는 17~21명에서 11~13명으로, 道(直轄市) 選擧委員會는 9~13명에서 9~11명으로, 그리고 市(區域)·郡選擧委員會는 7~11명에서 道(直轄市)選擧委員會와 마찬가지로 9~11명으로 조정하였다. 또한 最高人民會議 代議員 選擧를 위한 區選擧委員會는 7~11명에서 5~7명으로 조정하였고, 道(直轄市)·市(區域)·郡人民會議 代議員選擧를 위한 區選擧委員會는 종전과 같이 5~7명으로 하였으며, 分區選擧委員會도 區選擧委員會와 같이 5~7명으로 조정하였다(1967년 選擧法 제25조, 1992년 選擧法 제18조). 이때

選擧事業에 동원된 選擧委員會 構成員의 勞動報酬는 그 構成員이 속한 기관, 기업소, 사회협동단체에서 지급하도록 하였다(제24조).

(8) 選擧委員會의 議決은 構成員 3분의 2 이상의 참석과 參席人員 過半數의 贊成에 의하도록 하였다(제22조). 擧手方法에 의한 多數可決을 정한 1967년 選擧法(제32조) 보다 그 議決方法을 구체화하였다.

(9) 代議員候補者의 選出에 관하여 보다 구체적으로 규정하였다(제35조~제47조). 代議員候補者은 選擧人이 직접 추천하거나 또는 政黨·社會團體가 공동으로 혹은 단독으로 추천하며(제35조), 추천된 候補者는 100명 이상으로 구성되는 選擧人會議에서 資格審査를 받고(제36조), 여기서의 過半數贊成에 의해 候補者로 選擧區에 등록된다(제39조). 候補者推薦에 관하여 종전에는 候補者推薦會議에서 候補者의 資格의 적당·부적당에 관하여 自由討論 후 찬성·반대를 결정한다고만 규정하고 있었다(1967년 選擧法 제35조).

(10) 한 選擧區에 등록되는 代議員候補者는 제한이 없다고 규정하였다(제42조) 이것은 複數候補者에 의한 競爭選擧를 명시한 것으로 주목되는 대목이다. 이 競選制가 실제적으로 운영된다면 北韓에서 획기적인 선거제도의 변화를 의미하게 될 것이다.

(11) 選擧運動에 관하여 구체적으로 규정하였다(제48조~제58조). 단순히 代議員候補者들이 候補者 등록일부터 放送·出版物 및 기타 手段으로 姓名·性別·年齡·所屬政黨 또는 團體名을 공포하도록(1967년 選擧法 제38조) 한 데에서 더 나아가 이를 체계화하였다. 選擧宣傳은 各級選擧委員會의 組織指導下에 하도록 하고(제48조), 그 禁止事項으로 反對投票·棄權·選擧破壞의 煽動行爲, 候補者 비방, 選擧委員會의 승인없는 集會와 示威 및 選擧組織 등을 열거하였다(제53조).

(12) 選擧場과 投票室에 관한 규정을 두었다. 選擧場은 모든 選擧分區에 설치하며(제54조), 投票室과 選擧委員會의 構成員들이 활동하는 事務室이 설치되며(제55조), 警備措置를 하도록 하였다(제57조). 投票室은 投票의 秘密이 보장되도록 選擧日 3일전까지 설치되도록 하고(제56조), 選擧人이 選擧場과 投票室을 살펴볼 수 있도록 하였다(제58조).

(13) 選擧日은 사전에 공포되도록 하였다. 最高人民會議 代議員選擧日은 60일전, 地方人民會議 代議員選擧日은 40일전에 最高人民會議 常設會議가 공포하도록 하였다(제11조). 과거규정은 각급 主權機關 代議員 選擧日은 最高人民會議 常任委員會가 선거일 60일 전에 정한다라고만 되어 있었다(1967년 選擧法 제40조). 投票時間은 종전에 8시부터 20시까지였으나(1967년 選擧法 제41조), 새 法에서는 中央選擧委員會가 選擧때마다 계절을 고려하여 정하도록 하였다(제59조).

(14) 投票는 無記名投票로 하되, 候補者가 複數인 경우 投票用紙에 미리 기입되어 있는 名簿중에서 찬성하는 한명의 候補者만을 남기고, 나머지는 이름 중앙에 橫線을 그은 후 投票函에 넣는다. 한명의 候補者인 경우 찬성이면 아무런 표시없이 그대로 投票函에 넣고, 반대면 이름에 橫線을 그은 후 投票函에 넣는다(제64조). 이는 과거 選擧票를 받아 單一候補者에 대해 찬성과 반대를 구분하여 投票函에 넣도록 하는 投票方式(1967년 選擧法 제43조)에서 발전한 것이라 할 수 있다.

이와 관련하여 그동안 北韓의 選擧에서 投票方式을 보면, 秘密投票의 원칙이 무용화되었음을 알 수 있다. 먼저 北韓의 최초의 선거(1946년 11월 3일 실시)인 「면·군·시 및 도 인민위원회 위원의 선거에 관한 규정」에서는 투표할 때 白色과 黑色 두 개의 投票函을 준비하고, 選擧者는 선거표를 받아 찬성하면 백색함에, 반대하면 흑색함에 선거표를 넣도록 하였다(제39조, 제40조). 이것이 이른바 黑白函 投票制이다. 이후 '최고인민회의'의 구성을 위한 최초의 代議員 選擧(1948년 8월 25일 실시)에 관한 규정인 「최고인민회의 대의원 선거에 관한 규정」도 이러한 黑白函投票制를 채택하고 있었고, 또 北韓政權 수립후 행해진 地方選擧(1949년 3월 30일 실시)에 관한 규정인 「도·시·군(구역) 인민회의 대의원 선거에 관한 규정」도 黑白函投票制를 채택하고 있었다. 이같은 黑白函投票制는 제2기 최고인민회의 대의원선거(1957년 8월 27일 실시)까지 계속되었다. 그후 1962년 「최고인민회의 대의원선거규정」에 의해 單一函 投票方式으로 바뀌었다(제34조). 그러나 이 單一函投票制는 찬성일 경우 選擧票를 그대로 投票函에 넣고, 반대일 경우 반대표시를 위해 기표를 해야 하므로 北韓과 같은

체제하에서 반대의사의 표시는 매우 어려운 일이라는 점에서 秘密投票의 原則은 실현될 수 없었다.

(15) 當選者는 該當 選擧區에서 투표한 選擧者數의 반수 이상의 찬성을 얻은 代議員候補者라고 하였다(제74조). 이는 과거 각급 主權機關 代議員 選擧는 該當 選擧區에서 全體 選擧者의 절반 이상이 선거에 참가하여야만 選擧의 효력이 발생하며(1967년 選擧法 제54조), 該當 選擧區에서 全體 選擧者의 절반 이상의 찬성투표를 받은 후보자가 代議員으로 당선된다는 규정(제55조)에서 변화된 내용이다.

(16) 得票數가 동일한 경우 當選者가 없는 것으로 하였다(제74조). 1967년 選擧法에서는 최고인민회의 대의원선거의 경우와 도(직할시)·시(구역)·군 인민회의 대의원선거의 경우에 同點得票者에 대한 처리규정을 두지 않았다.

(17) 再選擧와 補充選擧의 원인과 절차를 구체적으로 정하였다(제77조~제81조). 再選擧는 當選者가 없는 경우, 任期開始前 當選者의 死亡 또는 被選擧權의 喪失, 選擧無效로 판명된 경우 등에 실시된다(제77조·제78조). 補充選擧는 각급 인민회의 대의원이 選擧人의 信任을 잃어 소환된 경우와 도(직할시), 시(구역)·군 인민회의 대의원이 다른 地方으로 옮긴 경우에 실시된다(제79조).

(18) 選擧權과 被選擧權의 침해에 대하여 申訴(異議申請)를 허용하였다. 公民은 자신의 選擧權과 被選擧權이 침해되었을 때 또는 기관·기업소·단체·공민이 이 選擧法에 위반하였다고 인정되는 때, 당해 選擧委員會에 口頭 또는 書面으로 申訴를 제기할 수 있다(제83조). 申訴를 접수한 選擧委員會는 3일 이내에 이를 심의·결정하여 申訴者에게 그 결과를 통보하여야 한다(제84조). 이에 불복할 경우 申訴者는 人民裁判所에 이 問題를 제기할 수 있으며, 당해 裁判所는 裁判節次에 따라 이 問題를 심의하여야 하며 裁判所의 결정은 최종적이다(제85조). 1967년 選擧法에서 選擧者名簿의 誤謬에 대해 選擧者의 該當人民委員會에의 請願과 이의 不服時 人民裁判所에의 意見提起를 규정하고 있었던데 비해, 새 法에서는 選擧權과 被選擧權의 侵害時 또는 기관·단체·공민 등의 選擧法違反時 公民이 申訴權을

행사할 수 있도록 하여 보다 발전된 모습을 보여주고 있다.

(19) 選擧犯罪者, 즉 불법수단에 의한 선거파괴자·혼란야기자, 공민의 選擧權과 被選擧權의 자유로운 행사의 방해자, 選擧法 違反者 등에 대해서는 行政的·刑事的 責任을 묻도록 하였다(제86조). 과거에는 公民의 選擧權行使를 방해하거나 고의로 선거규정을 위반하는 者는 刑法에 의한 刑事責任을 진다고만 하였다(1967년 選擧法 제60조).

Ⅴ. 北韓의 1992년 選擧法과 우리 選擧法과의 比較

전술한 바와 같이 北韓의 1992년 選擧法은 과거에 비해 발전된 면모를 보이고 있다. 이 選擧法에 대해서 우리의 현행 選擧法(統合選擧法)과의 비교를 통해 몇가지 차이점을 찾아봄으로써 이를 이해하는데 도움을 얻고자 한다.

첫째, 選擧權과 被選擧權 年齡의 차이이다. 北韓에서는 選擧權과 被選擧權의 年齡을 17세 이상의 공민으로 하고 있다(제2조). 이에 비해 南韓에서는 選擧權 年齡은 20세 이상의 국민이며(統合選擧法 제15조), 國會議員 선거의 경우 被選擧權은 25세 이상의 국민으로 하고 있으며, 地方議會議員 및 地方自治團體長의 선거의 경우 被選擧權은 해당 지역구에 주민등록이 되어 있는 住民으로서 25세 이상의 國民으로 하고 있다(동법 제16조).

둘째, 선거관리위원회의 구성시기이다. 北韓에서 각급 선거위원회<중앙선거위원회, 도(직할시)·시(구역)·군선거위원회, 구·분구선거위원회>는 각급 人民會議 代議員選擧가 있을 때 한시적으로 구성되며(제23조), 각급 선거위원회의 구성원은 정당, 사회단체로부터 추천되고(제21조), 그 구성원이 선거사업에 동원된 기간의 노동보수는 각자가 소속하는 기관, 기업소, 사회협동단체로부터 지급받도록 하였다(제24조). 이에 비해 南韓에서 각급 선거관리위원회는 선거업무를 위한 상설기구로서 政黨事務와 選擧管理에 관한 역할과 기능을 담당한다(憲法 제114조~제116조, 統合選擧法

제12조～제13조).

셋째, 北韓은 代議員候補者로서 등록하려면 100명 이상으로 구성되는 候補者 資格審査를 위한 選擧人會議에서의 심사를 거쳐야 한다(제36조～제40조). 南韓의 경우 選擧에 있어 政黨과 選擧權者의 候補者推薦制度를 두고 있다. 政黨推薦은 政黨法 제31조의 규정에 따라 추천하며(統合選擧法 제47조), 國會議員選擧에 있어서 無所屬候補者의 경우 選擧權者의 추천(300인 이상 500인 이하)을 필요로 한다(동법 제48조). 한편 自治區·市·郡의 長選擧는 地域區國會議員 選擧와 같이 300인 이상 500인 이하의 추천이 필요하며, 市·道議會議員選擧의 경우에는 100인 이상 200인 이하, 市·道知事選擧의 경우에는 1,000인 이상 2,000인 이하, 그리고 自治區·市·郡議會議員選擧의 경우에는 50인 이상 100인 이하(인구 1천명 미만은 30인 이상 50인 이하)의 추천을 필요로 한다(동법 동조).

넷째, 投票方法의 차이이다. 北韓에서는 無記名投票로서 複數候補者인 경우 찬성 후보자 1명의 이름만 남기고 나머지 후보자이름의 중앙에 橫線을 그은 후 選擧票를 투표함에 넣고, 單獨候補者인 경우 찬성하면 표시를 하지 않고 반대하는 경우에만 후보자성명에 횡선을 긋도록 하였다(제64조). 이에 비해 南韓에서 投票方法은 투표용지에 記票方法에 의한 투표를 하도록 하였는데(統合選擧法 제146조), 이 때 選擧人은 투표용지에 1인의 후보자를 선택하여 투표용지의 해당란에 기표하여야 한다(동법 제157조 4항).

다섯째, 當選者의 확정에 있어서 北韓은 당해 選擧區에서 투표한 選擧人의 半數 이상의 찬성을 얻은 후보자를 當選者로 하며, 이에 해당되는 候補者가 없거나 同一得票者가 있을 경우 當選者가 없는 것으로 하고 있다(제74조). 이 원칙에 의하여 單獨候補者의 경우도 投票者 半數 이상의 득표를 하여야 當選者로 확정된다. 이에 비해 南韓에서는 國會議員 선거의 경우 해당 선거구에서 有效投票의 多數를 얻은 자가 당선인으로 결정되며, 최고 득표자가 2인 이상인 때(多數 同一得票者가 있는 경우)에는 年長者를 당선인으로 결정한다(統合選擧法 제188조 1항). 그리고 單獨候補者인 경우 해당 選擧管理委員會는 투표를 실시하지 않고 선거일에 그 候補者를 당선

인으로 결정한다(동조 2항). 따라서 南韓의 選擧制度가 地域區國會議員選擧인 경우 '小選擧區制 相對的 多數代表制'라면, 北韓의 그것은 '小選擧區制 絶對的 多數代表制'라고 할 수 있다.

이는 地方議會議員選擧의 當選人 決定에도 준용되나, 地方自治團體長의 選擧의 경우 候補者登錄 마감시각에 候補者가 1인이거나 등록마감후 選擧日 투표마감시각까지 후보자가 사퇴·사망하거나 등록이 무효로 되어 候補者數가 1인이 된 때에는 투표를 실시하여 그 得票數가 投票者總數의 3분의 1 이상에 달하여야 當選人으로 결정한다(동법 제191조 2항).

여섯째, 再選擧와 補充選擧의 사유에서 차이를 보이고 있다. 北韓에서는 투표자 반수 이상의 득표가 이루어지지 않음으로써 當選者가 없는 경우와 任期開始 전 當選者가 사망 또는 被選擧權을 상실한 경우 再選擧를 실시하며(제77조), 대의원이 選擧人으로부터 신임을 잃어 召還되거나 도(직할시)·시(구역)·군인민회의 代議員이 다른 지방으로 옮긴 경우에 補充選擧를 실시하도록 하였다(제79조). 이에 비해 南韓에서 再選擧는 地域區國會議員, 地域區 市·道議員과 自治區·市·道議會議員, 地方自治團體長의 선거의 경우 당해 선거구에 후보자가 없는 때, 당선인이 없을 때, 選擧의 전부무효판결·결정이 있는 때, 당선인이 임기개시전 사퇴 또는 사망한 때, 選擧費用의 초과나 선거범죄 등으로 당선인이 당선무효로 된 때 실시하며(統合選擧法 제195조), 補闕選擧는 闕員 또는 闕位가 생긴 때에 실시하도록 되어 있다(동법 제200조). 그 사유로는 國會議員 選擧의 경우 임기중 議員의 死亡, 辭職의 허가, 國會의 제명 및 무자격결정, 임기중 被選擧權의 상실, 兼職禁止된 직에의 취임 등을 들 수 있다.

일곱째, 選擧訴訟에서 차이를 보이고 있다. 北韓에서는 公民의 選擧權과 被選擧權이 침해당할 때 또는 기관·기업소·단체등이 이 선거법을 위반했을 때 공민이 제기한 申訴(異議申請)에 대해 내린 해당 選擧委員會의 결정에 異議가 있는 경우 申訴者는 人民裁判所에 문제해결을 제기할 수 있다. 또 선거와 관련한 의견은 선거종료후에도 각급 裁判所에 제기할 수 있도록 하였다. 이 때 당해 재판소는 재판절차에 따라 문제를 심의해결하여야 하며, 裁判所의 판결은 최종적인 것이 된다(제85조). 南韓에서는 國會

議員 選擧의 경우 選擧에 관한 訴訟으로 選擧와 當選의 效力에 관한 訴訟이 있으며, 이 訴訟은 大法院에서 관할한다. 그런데 地方選擧(地方議會議員 및 地方自治團體의 長 選擧)에 있어서 選擧 및 當選에 異議가 있을 때는 地方議會議員 및 自治區·市·郡의 長 選擧는 市·道選擧管理委員會에, 市·道知事選擧는 中央選擧管理委員會에 訴請을 제기할 수 있으며, 이 訴請에 대한 決定에 不服이 있으면 高等法院에 訴를 제기할 수 있다(統合選擧法 제219조, 제222조～제223조).

Ⅵ. 北韓의 1992년 選擧法의 評價와 展望

1. 새 選擧法에서의 複數候補制 明記

北韓의 1992년 選擧法에서 가장 주목되는 점은 複數候補制에 의한 競選制도 가능하도록 명기한 것이다. 즉, 제42조에서 각급 인민회의 대의원선거에서 한 선거구에 등록되는 代議員候補者數는 제한이 없다고 규정하였다. 이러한 원칙은 複數候補者를 예정한 投票方式(제64조)과 同一得票者에 대한 無當選者 처리규정(제74조) 등으로 뒷받침되고 있다. 이런 점에서 1992년 選擧法은 1967년 選擧法에 비해 차이를 보이고 있다.

사실 그동안 北韓에서 選擧는 選擧의 一般原則이 무시되는 가운데 시행되어 왔다. 그것은 單一立候補制, 黑白函投票制, 贊反投票制, 勞動黨에 의한 選擧獨占 등으로 나타났다. 특히 單一立候補制는 일반적인 선거원칙인 競選制原則을 그야말로 유야무야하게 만들고 말았다. 이 單一立候補制와 관련하여 조금 더 살펴볼 필요가 있는데, 1967년 選擧法上의 관련조항을 1992년 選擧法上의 관련조항과 비교하여 언급하기로 한다.

첫째, 1967년 選擧法上 單一立候補制에 관한 명문규정은 없다. 또한 1992년 選擧法과 같이 複數立候補制를 명백히 밝힌 규정도 없다. 당선자의 확정에 있어 해당 선거구에서 찬성투표를 가장 많이 받은 후보자를 당

선자로 한다는 규정(1967년 選擧法 제55조)은 複數立候補制를 전제로 한 것으로 볼 수 있으나 1992년 選擧法에서처럼 複數立候補制를 뒷받침하는 규정이 없다.

둘째. 1967년 選擧法에는 最高人民會議 및 道(直轄市) 市(區域) 郡 人民會議 代議員選擧에 있어서 同點得票者에 대한 처리규정이 없다. 그러나 1992년 選擧法에서는 이에 관한 명문규정을 두고 候補者가 얻은 贊成票數가 같은 경우는 當選者가 없는 것으로 하였다(제74조).

셋째, 1967년 選擧法上 投票方式을 보면 單一立候補制를 전제하는 제도임을 엿볼 수 있다. 즉, 投票者는 選擧票를 받아 찬성과 반대를 구분하여 투표함에 넣도록 하였는데(제43조), 이 때 찬성이면 그대로 투표함에 넣고 반대이면 '×' 표시를 하여 투표함에 넣도록 함으로써 사실상 반대투표를 불가능하게 하였다. 이에 비해 1992년 選擧法에서는 候補者가 複數인 경우 投票紙에 기입된 名簿 중에서 찬성하는 한 명의 候補者만을 남기고 나머지는 이름 중앙에 橫線을 그은 후 投票函에 넣도록 하였다(제64조). 候補者가 한명인 경우 찬성이면 아무런 표시없이 投票函에 넣고 반대이면 이름에 橫線을 그은 후 投票函에 넣도록 하였다(제64조). 이와 관련하여 새 法에서는 贊成 또는 反對 投票의 自由를 보장하고, 누구든지 그 사실의 공개를 요구할 수 없으며 投票와 관련하여 압력을 가하거나 보복할 수 없도록 하여(제5조) 秘密投票에 관해 보다 구체적으로 규정하였다.

넷째, 1967년 選擧法上 候補者推薦節次(제33조~제39조)를 보면, 代議員立候補者 推薦會議를 통해 複數立候補가 가능한 것처럼 규정하고 있었다. 그러나 代議員立候補者 推薦會議는 사실상 노동당에 의해 주도됨으로써 당에서 지명한 候補者가 立候補者로 추천되어 등록됨으로써 競選은 애초부터 불가능한 것이었다. 따라서 選擧法上 후보자추천절차는 요식적인 절차에 불과한 것이었다고 할 수 있다. 이에 비해 1992년 選擧法은 전술한 바와 같이 候補者를 결정하는데 있어서 候補者資格審査 選擧人會議를 두는 등 候補者推薦節次에 있어서 制度的 變化를 보이고 있다.

2. 새로운 選擧制度의 評價와 展望

사실 北韓의 1992년 選擧法은 여러 면에서 발전된 면모를 보이고 있다. 그 내용을 보더라도 과거에 비해 많은 차이점을 엿볼 수 있다. 특히 지금까지 유지되어 온 單一候補制에 의한 贊反投票制의 틀 속에서 複數候補制에 의한 競選投票制도 가능하도록 한 것은 큰 변화라고 할 수 있다. 이는 北韓이 대내외적 환경변화에 대응하여 외견상 選擧制度의 변화를 도모하려고 하는 자세의 일면을 보여주는 것이라 할 수 있다.

그러면 여기서 이러한 北韓의 選擧制度의 변화시도는 어떠한 政治的 意味를 갖는지에 대해 잠깐 생각해 볼 필요가 있다. 결론적으로 말해 北韓의 경우 그것이 政治改革으로 이어지라고 전망할 수는 없을 것이다.

우리는 舊蘇聯을 비롯한 東歐社會主義國家들의 選擧制度의 개혁은 바로 그들 國家에서의 政治改革의 전제로서 이루어졌음을 알고 있다. 選擧制度의 개혁에 의해 自由選擧를 실시하고 이를 통해 비로소 民主政治體制를 구축해 나갔던 것이다. 다시말해 社會主義國家들의 政治改革은 바로 選擧制度의 民主化, 즉 複數候補制에 의한 自由競選制를 통해 政治民主化의 제도적 기틀을 마련할 수 있었던 것이다.

이러한 社會主義國家에서의 政治改革을 위한 選擧制度 改革의 내용과 방향에 비추어 볼 때 北韓의 選擧制度의 변화시도는 이와는 그 배경과 성격을 달리하고 있다고 말할 수 있다. 다른 社會主義國家에서의 選擧制度 改革은 複數政黨制와 自由競選制 등에 의한 政治的 多元主義에 바탕한 政治改革을 목표로 한데 대하여 北韓의 그것은 이러한 목표와는 그 방향이 다르기 때문이다.

더욱이 北韓은 그동안 여타 社會主義體制의 몰락에 따른 대응논리로써 主體思想에 기초한 '우리식 사회주의'를 표방하면서 체제고수를 강조해 왔다. 金正日의 「인민대중중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다」라는 담화(1991. 5. 5)와 「사회주의 건설의 력사적 교훈과 우리 당의 총로선」이라는 담화(1992. 1. 3)는 '우리식 사회주의'의 理論的인 定式化와 方向性

을 제시하고 있다. 여기서 社會主義體制의 變革을 일시적인 '사회주의 좌절'로 규정하고 이러한 역사적 교훈에 비추어 '우리식 사회주의'를 고수한다는 사상과 이론을 전개하고 있다. 특히 여기서 '우리식 사회주의'를 실현하는 방도로써 人民政權路線의 견지, 首領의 唯一的 領導體制와 黨의 領導的 役割保障, 中央集權制의 고수, 私的所有의 반대와 中央集權的 計劃經濟體制의 유지, 黨의 領導繼承의 보장, 3大革命의 강화 등을 강조하였다. 아울러 社會主義體制의 붕괴에 대한 교훈으로 多元主義가 표방하는 思想에서의 自由, 政治에서의 多黨制, 所有에서의 多樣化를 용인하지 않을 뿐만 아니라 地方分權化와 市場主義를 배격한다고 하였다.

이에 비추어 볼 때 北韓에서 政治的 多元主義가 허용될 여지가 없어 보인다. 기실 北韓에서는 複數政黨制와 複數候補制 등에 기초한 政治的 多元主義에 대해서는 體制威脅 요인으로 간주하면서 비판하고 있다. 따라서 北韓에서 複數候補制에 의한 自由競選制라는 選擧制度가 실제로 실시되기는 어려우리라 본다. 다만, 黨(勞動黨)의 領導體制의 기본틀을 유지하는 가운데 형식상이나마 複數候補에 의한 '制限 競爭選擧'가 이루어질 가능성은 있을 것이다.

그런데 北韓에서 이 選擧法이 나온 이후 이 法에 의거한 最高人民會議 代議員選擧가 실시된 적이 없다. 현재의 제9기 最高人民會議는 1990년 4월 22일의 代議員選擧 실시로 구성되어 출범하였고, 지금은 憲法上의 5년 임기가 종료된 상태이다. 金日成 주석의 사망(1994. 7. 8) 이후에는 最高人民會議가 한번도 개최되지 않았다. 이처럼 金日成 사망 이후 最高人民會議가 정기회는 물론 임시회도 개최되지 않는 가운데 국가예산과 그 집행정형에 관한 보고를 심의하고 승인하는 등의 권한은 그 常務機關인 最高人民會議 常設會議를 통해 행사되고 있는 것으로 보인다. 물론 北韓憲法은 最高人民會議가 불가피한 사정으로 선거를 하지 못할 때에는 선거를 할 때까지 그 임기를 연장할 수 있도록 하였으며(제90조), 最高人民會議 常設會議는 最高人民會議의 임기가 끝난 후에도 새 最高人民會議 常設會議가 선거될 때까지 자기 임무를 계속 수행하도록 규정하고 있다(제103조). 또한 과거의 最高人民會議의 選擧狀況을 보더라도 반드시 그 임기에 맞추어 선

거가 실시되지 않았음을 알 수 있다. 아무튼 지금의 北韓의 最高人民會議의 운영은 비정상적이고 파행적임을 부인하기 어렵다.

아직 1992년 選擧法에 의거해 最高人民會議 代議員選擧가 실시되지 않고 있는 상황에서 이 選擧法의 장래를 속단할 수는 없다. 앞으로 最高人民會議 代議員 選擧 등을 통하여 이 法의 진정한 政治的 意味를 파악할 수 있을 것이다. 이 選擧法이 장차 어떻게 運用될 것인지에 대해 우리는 지대한 관심을 갖고 지켜보아야 할 것이다.

〈특별기고〉

제2차 세계대전 이후 독일과 한국 : 유사점, 차이점, 전망[1)]

Ernst Nolte*

독일과 한국을 비교한다는 것은 특별한 의미를 가진다. 그 이유는 1945년 이후 두 나라의 역사에서 다른 어디에서도 찾아볼 수 없는 유사점을 발견할 수 있기 때문이다. 그러나 동시에 이 두 국가간에는 커다란 차이점이 부각되고 있기도 하다. 양국간의 공통점은 분단 그 자체에 있는 것도, 그리고 아직 그 분단이 종식되었다는데 있는 것도 아니다. 국가의 분단과 민족의 분열은 역사속에서 흔히 있어 왔고 또 지금도 있다. 뿐만 아니라 그것은 특히 20세기에 빈번히 일어난 사실로서 다음과 같은 다양한 결과를 초래하였다.

쿠르트족은 오스만제국이 붕괴한 이후 여러 국가에 흩어져 살고 있으며, 이러한 상황이 조속한 시일내에 끝나리라고는 대담한 낙관론자들 조차 예언하지 못하고 있다. 종교개혁의 시대에 스페인에 대항하여 싸운 북부 네델란드의 자유항쟁은 오늘날에도 존재하는 두개의 국가, 즉 네델란드와 벨기에의 성립을 결과하였다. 한편 프랑스는 제2차 세계대전기간에 두개로 나뉘어져 있다가 연합군이 승리함에 따라 다시 신속히 하나로 통합되었다.

* 독일 베를린 자유대학교 역사학과 교수

1) 이 글은 민족통일연구원 초청세미나(1997년 10월 8일)에서 놀테 교수가 발표한 논문을 본인의 허락하에 번역한 것임.

그러나 구 드골(de Gaulle)지지파와 구 비시(Vichy)지지파간의 격렬한 대립은 전자가 후자를 공격하는 거의 일방적인 형태이긴 하지만 오늘날에 이르기까지 사라지지 않고 있다.

중국의 경우 내전에서 패한 한 측이 한 섬을 요새로 구축하여 오늘에 이르기까지 이를 유지할 수 있었기 때문에 중국은 두개의 국가로 분열되었다. 베트남은 프랑스에 대항하는 반식민지봉기에서 부분적으로 성공을 거둔 후 1954년 잠시 분단되었으나, 토착세력이면서 세계강국인 미국의 지원-그것도 내키지 않은 형태의 지원-을 받았던 내전의 한 측에 대항하는 장기적인 유혈투쟁을 통해 분단을 극복하였다. 오스트리아는 1945년 이후 몇년간 점령지로 나뉘어졌으나 다행스런 국내·외적 상황의 전개로 곧 하나로 통합하는 길을 찾을 수 있었다.

오직 독일과 한국만이 제2차 세계대전이 끝나자마자 승리한 연합국들에 의해 역사적 시각에서 혹은 심지어 오직 지리적인 이유에 의해 점령지역들로 나뉘어졌다. 그리고 40년이 지난 1985년에도 미군은 독일의 경우 예전의 서쪽 점령지였던 독일연방공화국(이하 서독)에 그리고 한반도의 경우 38도선 이남의 민주적인 남한에 주둔하고 있으며, 반면에 소련군의 수십개 사단은 독일의 동쪽 점령지였던 독일민주공화국(이하 동독)에 병사(兵舍)를 치고 있었다.

그러나 독일과 한국간의 커다란 차이점은 바로 초기에 확연히 드러난다. 독일은 패전한 주적국(主敵國)으로서 그 점령은 무엇보다도 독일이 다시는 독자적인 행동을 할 수 없게끔 방지하려는 연합국들의 벌칙과 예방책이었다. 이에 반하여 1910년부터 일종의 일본식민지였던 한국은 당연히 "자유화"되어야 하였다. 소련군과 미군이 한반도의 한 부분씩을 점령하였을 때 그들은 일본지배의 해체를 단지 일시적으로 지원하는데 그쳐야만 하였다.

기본적으로 모든 독일인들이 분노에 신음하거나 절망하는 패전국민들의 감정을 느껴야 했다면, 모든 한국인들은 환호하는 공동의 승전자가 되어야 하였다. 그러나 이러한 차이는 명백하게 확연히 드러날 수 없었다. 왜냐하면 동부로부터 추방당하거나 도망쳐 온 수백만의 사람들을 포함하여 서쪽

지역의 대다수 독일인들은 소련군의 복수-사실 그것은 너무도 당연히 이해될 수 있는 것이었지만-로부터 안전할 수 있다는데 매우 만족하였기 때문이다. 또한 베를린이 봉쇄되었던 1948~49년에 독일주민과 미군은 소련이라는 하나의 적의 공격에 공동으로 대항하는 동맹국으로까지 느꼈다.

한편 한국에서는 민족자결의 전제조건으로 연합국들이 5년간 "신탁통치"를 하겠다는 의도가 공표되자마자 모든 정당과 사회단체들로부터 격렬하고도 적대적인 반응이 표출되었다. 그 결과 "해방된 자"와 "해방자"간의 조화는 더 이상 거론될 수 없었다. 또한 독일인 가운데 어느 누구도 의심하지 않았던 사실, 즉 미국과 소련이라는 두 커다란 전승국들이 서로 상이할 뿐만 아니라 적대적이기 조차 한 인생관과 이념을 구체화 하고 있다는 사실이 한국에서도 이미 초기에 확연히 나타났다. 소련군은 한국인 가운데 소련으로 이주하여 그곳에서 철저한 이념교육과 강도높은 군사교육을 받은 10,000명이 훨씬 넘는 한국인들을 함께 데려 왔다.

그들중에는 자신의 이름을 유명한 민족영웅인 김일성의 이름을 따라 지은 한 소령이 있었다. 미군은 9월초에야 비로소 한반도에 진주하기 시작하였다. 반면에 소련군은 알려진 대로 벌써 8월 15일까지 북쪽의 전 지역을 점령하였으며, 이를 토대로 북쪽지역 뿐만 아니라 거의 한반도 전역에 걸쳐 "인민위원회"를 대부분 공산주의자들의 주도아래 구성하였다. 공산주의자들은 연합하여 심지어 한국 전체를 "인민공화국"으로 선포하기까지 하였다. 미국은 인민위원회가 민주주의에 대한 자국의 이해에 반한다고 판단하여 점령지 내에 있는 위원회들을 즉각 해체시켰다. 그러나 그 작업은 상당한 어려움을 겪었으며, 또한 북쪽지역에는 위원회들이 활동을 지속하였기 때문에 한반도의 양쪽 지역에는 이미 초기에 심각한 정치적 차이가 부각되었다.

서독에서는 단지 몇가지 점에서 인민위원회와 유사했던 형태가 존재했을 따름이었다. 또한 소련군이 함께 데려왔던 발터 울브리히트(Walter Ulbricht) 지휘하의 이주자들은 매우 소규모의 집단에 불과하였다. 그리고 전쟁포로수용소에서 공산주의나 소련쪽으로 넘어가지 않았던 사병과 장교들은 숫적으로나 이념적 확고함에 있어서 "소비에트-한국인들"과는 비교될

수 없었다. 따라서 한국에서는 공산당이 해방당이나 통일당으로 매우 뚜렷하게 나타났던 반면, 독일에서는 "독일사회주의통일당"이 쿠르트 슈마허(Kurt Schumacher)의 사회민주당원들과 대중적인 감정의 합세에 의해 초기부터 "러시아당"으로 공격당하고 버려졌다.

물론 독일의 공산주의자들도 전후 초기에 서독의 "분열자"들에 대항하여 격렬한 캠페인을 전개하고 분단을 초월하려는 의도로서 "국민회의" 운동을 추진하기는 하였다. 그러나 그들은 1949년 10월 국가건립시에 한국의 공산주의자들이 1948년에 이미 남한에서 비밀선거를 통해 인구상으로 북한보다 많은 남한인을 포괄하는 의회와 정부가 구성되었음에도 불구하고 한국 전체를 대표하는 것처럼 선언한 바와 같이 동독에 하나의 전국가적(全國家的) 성격을 부여하겠다고는 결코 생각치 못하였다.

한편 1948년에 구성된 남한은 유엔위원회의 통제하에 실시된 자유선거가 행하여진 곳에서 건국된 말하자면 유엔의 국가였다. 국가수반에 취임했던 이승만(Syngman Rhee)박사는 이미 금세기 초에 일본에 대항하는 자유항쟁에서 중요한 역할을 하였고 따라서 처음에는 공산주의자들에 의해서도 한국 전체의 대통령으로 예견되어졌다. 그러나 이승만이 남한에서 관철하고자 한 방법들이 미국인들의 눈에는 충분히 민주적으로 비춰지지 않았다. 이로 인해 이승만은 그와 연령이 비슷하고 처음부터 전적으로 "서방" 지향적이었던 독일의 콘라드 아데나워(Konrad Adenauer)와는 달리 점령군인 미국과 우호적인 관계를 확고히 맺지는 못하였다.

그러나 독일과 한국간의 가장 중요한 차이는 베를린, 다시 말해서 타방 혹은 타국이라고도 할 수 있는 지역의 중심에 위치하여 이 타국영토로 둘러싸인 지역을 두고 전쟁이 일어나지 않도록 하기 위해서는 협정이나 합의가 불가피한 베를린과 유사한 것이 한국에는 존재하지 않는다는 데 있다. 분명하게 말할 수 있는 것은 만약 미국인들이 1945년에 서베를린 입성을 거부하고 그들에 의해 점령되었던 구 동독의 주였던 튀링겐주와 작센주를 보유하였더라면, 독일의 두 국가는 계속 분리된 채 각자의 발전의 길을 걸었으리라는 사실이다. 그렇게 되었다면 실제 한국에서 일어났던 것처럼 독일에서도 양쪽 지역간의 모든 교통망과 우편연결까지도 차단되었을 것이라

는 점을 배제할 수 없다. 역설적이게도 가장 쉽게 전쟁으로 전화(轉化)될 수도 있었던 바로 이러한 상황이 오히려 전쟁을 막아 주었다. 즉 소련의 점령지역 내에 위치한 혹은 서독의 선전에 따르면 "독일적인 것도 민주주의적인 것도 아닌" 소련 점령지역내 동독에 위치한 "미국적인" 서베를린의 존재가 그러한 역할을 하였던 것이다.

한국에서는 그러나 공산주의자들이 독일에서보다 훨씬 높은 강도로 "재통일당"을 구성하였고, 초기에 최소한 시도적으로나마 국가 전체의 성격을 "인민공화국"으로 규정하였기 때문에 그들의 정통성을 동독보다 좀 더 높은 수준에서 요구할 수 있었다. 독일에서는 항상 하나의 단순한 요구사항에 머무르고 말았던 "모든 점령군의 철수"가 한국에서 1948~49년에 실현되었을 때, 서독과 마찬가지로 훨씬 더 많은 인구를 가졌던 남한에서는 북한에서 김일성이 그 사이에 관철하였던 유일당지배의 강력한 질서에 대응할 수 있는 민주적인 것이 이룩되지 못했기 때문에 거의 절망적인 상황에 처하였다. 바로 이러한 까닭으로 미국인들은 이승만의 "비민주적" 지배에 동의할 수 없었다. 또한 이러한 이유로 미국은 소련과는 달리 "그들의" 국가에게 중무기를 제공하지 않았을 뿐만 아니라, 심지어 공개적으로 한국이 자국의 방위권에 포함되지 않는다고 밝혔다.

따라서 김일성이 1950년 6월 25일 내전을 시작하였을 때 모든 카드는 그의 손아귀에 놓여 있었다. 동베를린에서 독일 전체에 대한 대표성을 주장하는 독일사회주의통일당 정부에게는 이 순간 한국은 독일의 미래상을 위한 모델이 되었으며, 발터 울브리히트는 8월 3일 한 대중집회에서 환호 속에서 분리된 부분인 서독에서도 한국에서 일어난 것과 마찬가지로 "전쟁도발의 소굴"이 청산될 것이라고 선언하였다.

미국의 개입, 이어 중국의 개입으로 하나의 큰 전쟁으로 발전하여 결국에는 승부를 결정짓지 못한 국제전이 되었던 이 내전은 한국과 독일이라는 두 분단국가의 상황을 거의 비교할 수 없게 만들었다. 유혈의 내전은 아무리 강한 이념적 대립에서 비롯되는 상처·증오라 할지라도 도저히 비교될 수 없는 깊은 상처와 증오를 한국민에게 남겼다.

1953년 이후 동독에서도 선거가 치루어졌다. 그러나 그 곳에서는 북한

에서와 같이 100%의 지지가 나타나는 일은 결코 없었다. 발터 울브리히트나 에리히 호네커(Erich Honecker)가 "20세기의 영웅"으로 추앙되었던 김일성과 같이 신에 버금가는 지위를 차지한 적도 없었으며, 다른 한편의 정권에 대한 증오와 욕설이 북한이 한 것과 같은 정도로 심하지는 않았다. 또한 북한이 중국과 소련에 대하여 고유의 민족공산주의적인 이념을 내세운 것과는 달리, 동독은 동맹국인 소련에 대해 독자적이고도 상당한 정도의 긴장을 내포하는 관계를 결코 설정할 수 없었다.

한편 서독에서는 남한에서와 같은 군사쿠테타나 군사독재가 나타나지 않았다. 1968년 서독의 "학생폭동"은 비록 그로부터 "적군파"의 테러리즘이 나타나기는 하였지만, 1960년 이승만을 무너뜨리고 1980년 광주봉기를 일으켰던 남한의 학생시위와 비교할 때 그것은 전혀 무해한 현상에 불과하였다. 1983년 랑군에서 일어난 것과 같은 다른 쪽의 정부요인에 대한 암살은 독일에서는 결코 상상될 수 없었다. 또한 편지의 왕래조차 전적으로 차단된 한국의 상황을 고려한다면 1961년 8월에 건설된 베를린장벽조차 무슨 그리 큰 문제였겠는가! 물론 베를린장벽 밑으로도 터널이 만들어졌지만 그것은 탈출자를 돕기 위한 것이었다. 이에 반하여 군사분계선 아래로 "조선민주주의인민공화국"이 뚫은 터널은 모든 정황으로 보아 공격준비용이었다.

1953년 정전협정체결 이후 한국과 독일사이에는 유사점 보다 차이점이 더욱 부각된다. 서독과 동독간의 대결은 항상 "냉전"의 한 부분이었다. 그렇지만 "세계적 내란"으로도 불리워질 수 있는 냉전은 서구 혹은 "자본주의" 쪽에서는 조금의 예외를 제외하고는 진정한 호전성(好戰性)으로부터는 아주 거리가 먼 "유순한" 형태의 반공주의로 추진되었다. 이러한 점은 적대적인 체제에도 영향을 미치지 않을 수 없었다. 후루시쵸프나 호네커가 "긴장완화기"에 지속적으로 반복하여 주장했던 모든 승리에 대한 확신에도 불구하고 서방과 경제적 유대의 강화는 간과되어질 수 없었기 때문이다. 체제를 "자유화시키는"-북한이 항상 주장하는 표현을 빌자면 체제를 "부패시키는"-영향들은 이러한 유대와 연계되어 있었다.

이에 반하여 한국내의 갈등은 "동"과 "서"간의 "냉전"에 포괄될 수는

있으나, 그 보다도 과격하고 전체주의적이며 현저하게 광신적인 한편의 정권과 그보다 훨씬 덜 경직적인, 그러나 장기간 분명하게 독재적인 체제였던 다른 한편간의 민족적 내전의 성격을 더 강하게 띠었다.

그럼에도 불구하고 독일과 한국간에는 많은 유사성도 확인할 수 있다. 만약 한 분단국가의 정부가 전체를 대표하려는, 그리고 자신의 구도에 따라 떨어져 나간 다른 부분과 재통일을 추진하려는 요구를 점차 포기하는 것이 역사적인 도약을 획득하는 것을 의미한다면, 한국은 1953년 이후 수십년간 서독보다 훨씬 뒤처졌다. 이 점은 중국에 대해서도 동일하게 말해질 수 있다. 이미 1955년에 콘라드 아데나워는 소련정부의 모스크바 방문 초청에 응하였고, 그 결과 양국간에는 외교관계가 수립되어 서독의 건국후 6년만에 외교적 무관계(無關係)상황이 종식되었다. 그러나 아데나워의 이러한 걸음은 사실상 강제된 것이나 다름없다. 왜냐하면 소련이 "전범"으로 유죄판결-그 과정은 상당히 수긍하기 힘든 것이었지만-을 내렸던 10,000명에 달하는 잔여 독일군포로 송환의 전제조건으로 양국간의 상호적 인정을 요구하였으며, 독일 국내적으로도 이들의 귀환요구가 강력한 여론으로 대두되었기 때문이다.

이때부터 독일에는 본 뿐만 아니라 동베를린에도 외국대사관이 들어서게 되었다. 이로서 비공산주의 국가들도 동독을 인정할 수 있는 길이 열리게 되었다. 이는 추측컨대 후루시쵸프의 의도에 부응하는 것이었다. 아데나워는 즉각 이 소련의 성공적인 협박이 가질 수 있는 파급적인 영향을 차단하기로 결심하였고, 그 결과 아데나워의 가까운 동료이자 후일 "유럽공동체"의 의장이 된 발터 할슈타인(Walter Hallstein)의 이름을 딴 이른바 "할슈타인-독트린"이 탄생되었다.

할슈타인 독트린은 서독은 소련만을 예외로 하고 동독을 승인하는 어떠한 국가와도 외교적 관계를 맺지 않겠다는 것을 내용으로 한다. 이는 서독이 어떠한 이른바 동구권 국가와도 외교적 관계를 맺지 않을 것을 확약하며, 경우에 따라서는 비동맹국가들은 물론 NATO국가들도 이들이 동독을 인정한다면 기존관계를 단절할 의지가 있음을 의미하였다. 서독정부는 서독만이 자유선거에 기초하여 독일 전체-즉 전쟁이전에 독일이 맺었던 협

정들이 평화협정에 의해 변경되지 않고 그 국제법적 효력이 지속되는 한 1937년의 국경선을 가진 독일-를 대표하는 유일하게 정통성이 있는 국가라는 주장을 견지하였다.

독일의 이러한 입장이 두 "초강대국"이 희망되는 긴장완화를 파괴하고 "복수주의"를 조성한다는 비난을 초래할 것이라는 것은 쉽게 인식할 수 있다. 그러나 서독의 경제적 비중이 이미 상당히 커졌기 때문에 동독은 그 후 10년간 오직 공산주의 국가들에 의해서만 인정되어졌다. 단지 1965년까지 아랍국가들만 여기에서 예외가 되었는데 그 이유는 서독이 이스라엘과 외교관계를 수립했기 때문이다.

그러나 전쟁포로만이 소련이 서독으로 하여금 동독을 인정하게 하고 이를 통해 "전후에 생성된 유럽에서의 현실"을 받아들이게끔 강제하는 유일한 수단은 아니었다. 그것외에 두번째의 수단, 더욱 강력하고 한국에서는 찾아볼 수 없는 수단, 즉 베를린이 있었다. 1958년 11월 후루시쵸프가 발표한 "베를린-최후통첩"으로 세계는 심각한 위기에 빠져들었고, 1962년 소련제 유도탄의 쿠바 배치가 추가적인 압력수단으로 쟁점화 되었을 때 동서는 거의 전면 핵전쟁의 문턱에 이르렀다.

베를린장벽의 건설은 독일에게 가장 오래 지속되었던 그것의 후유증이었다. 베를린장벽은 베를린 전체에 관한 "전승4개국지위"에 대한 심각한 침해를 의미하였으나 미국은 이에 대하여 적절한 대응을 보여주지 않았다. 당시 베를린시장이자 후일 연방수상이 된 빌리 브란트(Willy Brandt)는 한 의회연설에서 서방동맹국들이 조약에 규정되어 있으나 이미 오래 전부터 사실상 구멍이 난 조약의 법적 상태를 방어하지 않고 단지 서베를린주민들의 자유를 지킬 것이라고 약속만 하고 있다는 사실에 대한 인식이 그에게 어떠한 낙담적인 느낌을 주었는가를 "무대가 비었다"는 감동적인 표현으로 묘사하였다.

그에 따른 결과로서 이번에는 "새로운 동방정책"이 점진적으로 정립되었다. 이 정책은 브란트의 가까운 동료였던 에곤 바(Egon Bahr)가 정강정책적으로 표현한 이른바 "접근을 통한 변화"로 개념화되어 순식간에 널리 알려졌다. 그러나 이것이 곧 서독의 "유일대표성주장"이 포기되고 동독

이 두번째의 독일국가로 인정되어야 한다는 것을 의미한 것은 아니었다. 그것은 오히려 수 많은 "작은 걸음"이 분단된 독일주민들 사이에 증가하고 있는 소외감에 역작용하여 언젠가 "평화와 자유" 속에서 재통일이란 "큰 걸음"이 이루어질 수 있다는 것을 의미하였다. 이러한 목적에 예를 들어 서베를린 거주자들의 동베를린 방문을 가능하게 한 1963년의 통행협정이 기여하였다. 그러나 이와 같은 것을 한국에서는 찾아볼 수 없다.

1966년 기민당과 사민당의 대연정(大聯政)이 구성되고 빌리 브란트가 외무장관이 되었을 때 동국권 국가들과의 외교관계가 수립됨에 따라 할슈타인-독트린은 점차적으로 포기되어졌고, 연방수상 쿠르트 게오르그 키징어(Kurt Georg Kiesinger)는 심지어 동독정부와도 접촉을 가졌다. 물론 그는 동독을 "국가"가 아니라 "현상"으로 표현하였다.

기민당과 사민당은 1969년의 총선에서 서로간에 대항하기 보다 민족중립적인 "독일민족민주당"에 대항하여 이 정당을 유효득표율 5% 한계선 이하로 떨어뜨릴 수 있었다. 그 결과 사민당과 자민당간 "사회자유적" 연정의 구성이 가능하게 되어 빌리 브란트가 연방수상으로 선출되었다. 그의 정부선언에는 "독일에 두개의 국가가 존재하고 있더라도 두 국가는 서로간에 외국이 아니다"라는 매우 독특한 문구를 담고 있었다. 이로써 소련이 오랫동안 요구한 하나의 "국가"로서의 동독에 대한 인정이 실현되었다. 그러나 이 "두개의 국가성"이란 수용은 같은 문구내에서 동시에 다른 의미로도 이해될 수 있었다. 왜냐하면 만약 서독과 동독이 서로간에 "외국이 아니라면" 그들은 매우 특유한 관계속에 있게 되고, 그 속에서 서독의 오랫동안의 요구인 "모든 독일인에 대한 보호의무"가 보장되어질 수 있기 때문이다.

실제 베를린장벽의 건설에도 불구하고, 그 외의 "국경감시시설"에도 불구하고 동독으로부터 넘어온 상당히 많은 숫자의 모든 탈주자들은 계속해서 서독의 시민권을 즉각 취득하였고, 동독의 독자적인 시민권은 예전과 마찬가지로 인정되지 않았다. 이제 훨씬 더 중요한 것은 정부선언의 본문장에 확정된 옛날의 원칙들이 아니라 부문장에 규정된 새로운 확정들이었다. 이로부터 에곤 바에 의해 협상된 1970년과 1971년의 "동구조약들"이

도출되었다. 이 조약들은 서독과 소련, 그리고 서독과 폴란드간의 관계를 "정상화"하는데 목적을 두었으나, 미래의 평화적인 재통일에 대한 요구를 포기하지도, 폴란드에게 전쟁후 동독과 폴란드간의 국경선이 된 오데르-나이쉐-국경을 국제법적으로 인정을 해준 것도 아니었다. 1972년 서독과 동독간에 명문화 된 "기본조약"은 이러한 일련의 조약작업들의 절정이라 할 수 있다.

근 20년동안 서독의 정치와 지적 삶 속에는 두 가지 경향이 공존하고 있었으며, 그 중에서 하나는 점점 더 강해지는 반면 다른 하나는 약화되는 것처럼 보여졌다. 그 하나는 무엇보다도 대부분의 좌파에 의해 대변되는 경향으로 "긴장완화"로부터 하나의 항구적인 평화상태를 만들고 "정상적인" 관계를 하나의 우호적인 관계로 발전시키려는 것이었다. 실제적으로 이것은 동독에 대한 유보없는 인정과 함께 독일의 "두개의 국가성"에 대한 요구를 말하는 것이다. 그리고 동시에 "미국적 제국주의"의 계획에 대항하는 소련의 "평화정책"-그것이 전적으로 방어전의 형태만은 아니었지만-에 대한 지원을 의미하였다. 이러한 좌파 지식인들의 주동기는 독일내 두개의 국가성이 "민족국가"의 불행했던 전통으로부터 최종적으로 결별함과 동시에 "아우슈비츠"에서 자행되었던 역사상 그 유례를 찾아볼 수 없는 "독일"의 범죄에 대한 적절한 속죄를 의미한다고 확신한 데 있었다.

또 하나의 경향은 형식적으로 1982년 이래 헬무트 콜(Helmut Kohl) 연방수상아래 기민당과 자민당 연합의 집권 연방정부에 의해 결코 포기되지 않은 것으로서, 1949년 이래로 동독에 대한 서독정부 정책의 바탕이 된 대부분의 원칙들을 고수하는 것이었다. 그러나 브란트와 바를 떠나 아데나워로 돌아가는 하나의 분명한 "전환"은 결코 일어나지 않았으며, 오히려 이전의 "동방정책"이 신임의 노련한 외무장관 한스 디트리히 겐셔(Hans Dietrich-Genscher) 아래서 좀더 강조된 채 추진되는 것처럼 보였다. 정통성이 있는 외국 국가원수의 방문때와 어떠한 차이도 없이 1987년 가을 에리히 호네커가 본에서 영접되었을 때, 이제 독일에서 두개의 국가성이 영원히 확정되었다는 사실을 의심하는 독일인은 극히 소수에 불과하였다.

그러나 그로부터 동독이 고르바쵸프에 의해 소련에서 추진되고 있는 개

혁정책에 대하여 거의 노골적인 비판을 가하고, 반공산주의적 노동조합인 "솔리다리태트"가 새로운 폴란드정부에 참여하고, 또 다시 대규모 탈주자들이 동독을 떠나고, 헝가리가 그들중 일부에게 "철의 장막"을 통과하는 길을 열어주기까지에는 2년이 채 걸리지 않았다. 대부분의 나머지 탈주자들은 바르샤바와 프라하 소재 서독대사관에 몰려 들었고 그곳에서 그들은 그 때까지 서독이 독일전체를 대표한다는 주장을 포기하지 않았다는 바로 그 이유 때문에 받아 들여질 수 있었다.

이 순간에 서독은 자국의 "모든 독일인에 대한 보호의무"를 전세계 TV 방송국의 우호적이면서도 화려한 조명속에서 극적으로 실감할 수 있었다. 그것이 모두가 알듯이 독일 재통일의 서곡이었다. 재통일은 1989년 11월 9일 베를린장벽이 개방된 이후 오직 소련과 서방 강국들의 단호한 거부조치에 의해서만 멈추어질 수 있었을 것이다. 그러나 그러한 거부는 일어나지 않았다.

관찰자들은 서독정부가 대단히 노련한 이중전략, 즉 소련과는 좋은 관계를 형성하고, 동독에게는 막대한 차관을 보장하여 경제적으로 서독에 종속시키고, 서방동맹국들에게는 재통일요구가 아직까지는 분명히 말뿐이기 때문에 그들이 재통일을 아무런 위험부담없이 지지해도 괜찮다고 믿게끔 만드는 전략을 구사하였다고 말할 수 있을 것이다. 그러나 바로 표면적으로 단지 말뿐인 것처럼 보였던 그 상황으로부터 1989년 11월 18일 콜 수상의 "10개항 프로그램"에서 시작하여 1990년 10월 3일 공식적인 재통일의 완성에 이르기까지 열기 넘쳤던 정책이 추진되었다. 만약 여기에 현명함과 노련함이 개재되어 있었다면 그것은 한 사회체제의, 즉 그 체제내에서는 서로 상반되는 노선이 양립될 수 있었고 사람들은 각자 그 중에서 단 하나를, 그것도 완전한 확신을 가지고 자기의 노선으로 선택할 수 있었던 민주적 사회체제의 현명함과 노련함일 것이다.

한국에는 10,000명의 전쟁포로, 분할된 베를린, 더구나 아우슈비츠에 비견할 만한 것들이 존재하지 않았다. 그럼에도 불구하고 여기에서도 "긴장완화"의 과정과 "화해"의 경향, 그리고 내가 아는 바로는 결코 공식화 된 적은 없었지만 사실상 쌍방에 의해 단호하게 실천되었던 "할슈타인-독트

린"의 해체도 찾아볼 수 있다.

한쪽 정부만이 아니라 다른쪽 정부에 의해서도 재통일을 위한 제안들이 거듭 내놓아졌지만, 그것들은 서로간에 전혀 양립되어질 수 없었을 뿐만 아니라, 대개의 경우에 새로운 상호간의 비방으로 귀착되었다. 김일성은 이미 1980년에 민주적 연방제 형태의 "고려공화국" 창설을 제안하였고, 그 얼마 후 남한의 새로운 대통령은 북쪽의 적수가 서울을 방문하도록 초대하였다. 수 차례에 걸쳐 적십자회담이 개최되었고 1990년 9월에는 양쪽 국무총리의 만남이 이루어졌으며, 얼마 뒤에는 "화해협정"이 체결되기에 이르렀다. 그럼에도 불구하고 모든 이러한 것들이 그러한 과정에서 양쪽간의 냉혹한 폐쇄를 조금도 변화시키지 못했으며, 예전과 마찬가지로 "간첩선" 혹은 "무장공비"의 발견에 대한 보도는 수없이 많았다.

중요한 변화는 남한이 소련 및 중국과 외교관계를 수립한 1990년대 초에서야 나타났다. 이러한 접근은 다른 한편으로 이미 얼마 전부터 북한과 두 강대국인 중국과 소련 사이에 나타난 긴장의 고조와 맞물려 있다. 이 두 강대국의 지도자들은 "주체"사상으로 변형된 이른바 순수 맑스-레닌주의라는 북한에 의해 "수정주의자" 내지 "교조주의자"로 비난되어졌다.

북한정권이 동독보다도 얼마나 더 강력하고 결의에 차있는가 하는 것은 그들이 경제적으로 극심한 압박을 받고 있고 더구나 자연재해로 인해 더욱 심각한 상황임에도 불구하고 독자적 핵정책의 위협으로 심지어 미국까지도 협상에 응하지 않을 수 없게 할 만큼 압박한데서 극명하게 나타났다. 동독은 그러한 정책을 그려볼 수 있는 상황조차 못되었다. 따라서 모든 재통일 요구와 화해의 외침에도 불구하고 한국에서의 두개의 국가성은 더 고착되었고, 독일에서와 같이 재통일의 가능성을 예시하는 어떠한 의미있는 유사점도 발견할 수 없다는 판단을 내릴 수 밖에 없는 것 같다.

그러나 1987년 말 독일의 상황을 일견할 때 이와 거의 유사한 판단의 말을 할 수 있었을 것이고 또 실제 말해졌다는 사실을 유의할 것을 환기하고자 한다. 모든 상이점에도 불구하고 서독과 민주공화국인 남한 사이에는 근본적인 유사점이 존재하는데 그것은 1961년 내지 1963년 이후 확실히 형성된 것으로서, 다른쪽 국가의 계획경제적 정권보다 두 나라의 시장경제

체제가 공히 보여준 우월성이다. 생산수치나 수출량에 있어서 현재 남한은 1985년 서독이 동독을 능가한 것보다 훨씬 더 북한을 능가하고 있다. 이러한 경제적 격차는 독일에서 중대한 영향력을 가졌다. 왜냐하면 동독보다 서독이 소련에게 훨씬 더 능력있는 파트너가 되었기 때문에 소련과 동독 사이를 갈라 놓을 수 있었고 마침내-대충 간략히 표현하자면-소련과의 협상을 통해 동독을 "사들일" 수 있었다.

한편 남한은 최근 몇년 동안 북한인들이 소위 남한이라는 "분리국가"와 외교적 관계를 수립한 "배반한" 동맹국들에 대하여-이를 통해 수십년간 동독에 의해 "두개의 독일론"이 지지되었던 독일과 유사한 상황이 형성되었을 따름인 데도 불구하고-분노를 격발케 하는 데 성공하였다. 그러나 독일에서는 세계정치상의 특별한 요인들과 적지 않은 우연들의 상관관계 속에서 이루어지긴 하였지만 그 "두개 국가의 현실" 위에서 재통일이 이루어졌다.

내가 이제까지 살펴보았던 독일과 한국간에 분명히 부분적일 뿐인 유사성 속에서 10,000km란 지리적인 거리를 뛰어넘어 하나의 비슷한 재통일을 실현할 수 있는 열쇠를 발견할 수는 없을까? 역사가는 예언가가 아니다. 그는 앞서의 경우에 대해서 단지 유사성은 존재하되 차이점도 두드러져, 특정한 미래의 가능성을 어떠한 확신을 가지고 예견할 수도, 분명함을 가지고 배제할 수도 없다고 말할 수 있을 따름이다. 주어진 모든 유의점을 고려하여 나는 다음과 같이 개인적인 판단을 신중히 제시하고자 한다.

독일의 재통일이 "평화롭고 자유로운" 한국의 재통일에 대한 직접적인 모델이 될 수 있다고는 생각하지 않는다. 남한이 중국과 현재의 러시아에게 경제적으로 충분히 지원할 수 있어 이들이 독일의 경우에서처럼 북한의 "매각"을 제의할 수 있을 것이라고도 생각할 수 없다. 더구나 북한은 보호자로서 두개의 강국에 의존하고 있어 하나에 의존했던 동독과는 다르며, 동독이 소련으로부터 가졌던 독립성 보다 상대적으로 일찌기 더 큰 독립성을 두개의 강국으로부터 누렸다.

그러나 바로 그 때문에 북한정권은 동독이 그랬던 것보다도 더 고립되어 있다. 뿐만 아니라 동독이 서독에 "가입"하는데 상당한 준비작업이 되었던

모든 것들, 그 중에서도 여행과 우편왕래, 나아가 TV를 통한 북한주민들과 남한주민들간의 연결이 결여되어 있다. 동독주민들이 "서쪽의" 넘치는 상품공급을 더 잘 알고 있었고, 서독주민들보다도 상품에 대한 욕구가 더 강렬했다는 것은 독일에서는 잘 알려진 사실이었다.

그러나 현재 북한의 경우 그렇게 고립되어진 주민들의 인내력은 한계에 달하여 있고, 그렇게 강력하게 이념적으로 각인된 의지도 터무니없는 인내라는 주민들의 각성을 완전히 제거할 수는 없다. 1948년이나 1961년과는 달리 벌써 오래 전부터 남한측이 경제적으로 훨씬 더 강해져 있고, 남한만이 오늘날 재통일에 대한 현실적인 전망을 가지고 있다. 그러나 독일의 사례와 같은 북한정권의 완전한 붕괴는 어렵고 역시 상대적으로 질서있고 피를 흘리지 않는 과도기도 독일에서처럼 거의 1년정도 따를 것이다. 동독의 경우에 특정한 계획이 없었던 것은 아니었으나 항상 배제되었던 전쟁으로 북한이 절망적인 발걸음을 내디딜 경우에는 진실로 파국을 맞게될 것이다.

독일의 경험을 비추어서 나는 오직 하나의 좋은, 그리고 앞으로도 지지를 받을 수 있는 해결가능성을 발견할 수 있다. 그것은 독일에서도 하나의 제안으로서 상당기간 동안에 의미있는 역할을 하였으나 상황의 전개에 따라 효력을 잃어버린 것이다. 즉 북한정권이 체면유지의 마지막 가능성으로 수용한 "연방제"이다. 그러나 그 연방제는 남북 양쪽으로부터 동일한 수의 국회의원으로 구성되는 단일 국회의 주장과 같은 낡고 너무나 속이 들여다 보이는 북쪽의 요구로부터 벗어나는 것이라야 한다.

한국의 양쪽 부분에 좋은 미래를 위한 또 하나의 다른 길을 나로서는 발견할 수 없다. 독일인으로서 하나 덧붙이고 싶은 말은 재통일 이후 독일현재의 시간이 지금이 매우 어려운 시기이기 때문에 과거에 비해서 좋은 시절이기를 정지하는 것은 아니라는 점이다.

그러나 어려움들이 언급되지 않고 지나쳐서는 안된다. 독일이 겪고 있는 어려움들은 한국의 미래전망에 대해 하나의 좋은 근거를 가진 발언을 가능케한다. 그것들은 현재 문제가 되고 있고, 또한 그 사이에 거의 전세계에 알려진 독일에서의 현실이기도 하다. 독일의 재통일은 화폐가치의 하락을 모두 다 계산하더라도 1947~48년의 마샬플랜에 소요되었던 비용을 훨씬

상회하는 수준의 많은 비용을 서독에 요구하였다. 그러나 이 비용의 대부분은 주민들의 소비생활로 흘러 들어갔다. 왜냐하면 구 동독을 "저임금지역"으로 간주하여 그에 맞게 발전시키려는 계획은 생각할 수 없고, 더구나 자유이주가 허용되고 난 뒤에는 비현실적인 일이 되었기 때문이다.

사회주의건설 초기의 대규모적인 동원력이 사라진 이후에도 모든 사람들에게 일자리-그 노동이 세계시장조건 하에서 생산적이냐의 여부를 불문하고-를 보장해 주는 계획경제체제의 바로 그 단점이 뒤돌아 보는 많은 사람들에게는 장점이, 즉 사회적 보장 혹은 "안전"이란 장점이 되었다. 이러한 평가를 사회적 국가의 "자본주의적" 체제에서는 실업자라도 "사회주의적" 계획경제에서의 노동자보다 더 많은 상품을 소유할 수 있다는 경험에 의해서도 변화시킬 수 없다. 이때문에 사람들은 "머리 속에 있는 장벽"의 존속을 자주 말하고, 어느 누구도 감히 재통일 이후에 독일인이 "하나의 행복한 민족"이라고 주장하지 않는다.

이러한 한탄스러운 사실에 대한 주원인의 하나는 제2차 세계대전 이후 독일인들이 "정상적인 민족"이 더 이상 될 수 없었고 정상적인 민족이기를 원하지 않은 데 있다고 말할 수 있다. 따라서 "범죄국민"으로 낙인 찍히는 데서 피학대적인 만족을 얻기를 원하지 않는 상당부분의 독일인들은 거의 피상적인 "유럽적인 것"으로 도피하였다. 이제 독일인들은 놀라움과 두려움마저도 가지고 그들이 재통일의 비용을 소련에게만 치루어야만 하는 것이 아니라 자국의 동맹국들에게도 치루어야 하는 것을 확인해야만 한다. 재통일의 수상은 확신에 찬 유럽인으로서 그 비용을 분명히 아무런 꺼리김이 없이 지불하였다. 즉 자국의 화폐와 자국 경제의 활성화, 나아가 심지어 자국의 정책도 "유럽공동체"안에 포기하였다.

만약 이러한 "암흑으로의 도약", 유럽연합의 공동화폐인 "유로"의 도입이 수 많은 개개인에게 소득과 재산의 상당한 손실을 야기시킨다면, 적지 않은 전문가들이 우려한 바와 같이 독일에서는 심각한 소동이, 심지어 정부전복 행위까지도 예견될 수 있다. 그러면 재통일은 생각컨데 동독을 애도하는, 지금 현재는 상대적으로 적은 수의 "동독향수자"들에 의해서만 부정적으로 평가되기를 경험하지는 않을 것이다.

재통일된 한국에 대해서 분명히 말할 수 있는 것은 경제적 격차를 고르게 하고 50년간 거의 완전하게 단절되었던 정신적인 이질성을 극복하는데 훨씬 더 큰 어려움이 나타날 것이라는 점이다. 그러나 내가 옳게 본 것이라면 제2차 세계대전의 영향에도 불구하고 한국에서는 민족의식이 크게 손상당하지 않았고, 지금의 상황은 또 다른 상황이다. 왜냐하면 유럽공동체에 비견할 수도 있는 "대동아공영권"이란 이념이 아무리 변형된 형태로 제안된다 하더라도 그것이 수용되리라고는 생각할 수 없게 되었기 때문이다. 독일이 겪고 있는 모든 어려움 중에서도 가장 비중이 큰 이 어려움을 독일인보다 훨씬 이전부터 상대적으로 단일민족이었던 한국인은 그러므로 벗어날 수 있을 것이다. 이상과 같이 독일과 한국에 관하여 유사점과 차이점, 그리고 미래전망에 관해 발표한 나의 간략한 조망을 조심스러운 낙관주의의 표현으로 끝맺는다.

(번역 : 손기웅 박사)

Abstracts

Chinese-Japanese Rivalry in East Asia and the Security of the Korean Peninsula ····· Sang Jin Shin ··· 211

The Current Situation and Prospects for Russo-Chinese Strategic Partnership ····· Weon Sik Kang ··· 213

Domestic Crisis and the External Choice for North Korea's Regime ····· Chae-Han Kim ··· 217

Political Mobilization System in China ····· Chi Hyung Soh ··· 219

The Strategy and Cost of System Transition in Poland and Hungary ····· Gee Dong Lee ··· 221

Localization and Unification: Kangwon-do's Perspective ····· Sang-In Jun ··· 223

A Study on New Election Law (1992) in North Korea in Light of Successive Election Laws ··· Myung-Bong Chang ··· 225

빈 면

Chinese-Japanese Rivalry in East Asia and the Security of the Korean Peninsula

Sang Jin Shin, Ph.D. (KINU)

This study examines recent developments in Chinese-Japanese relations and their impact on the security of the Korean peninsula. It consists of three main sections.

In the first section, the author discusses the growing political and security role of China and Japan in East Asia since the collapse of the Soviet Union in 1991.

Next, in the second section of this article, the author illustrates major areas of conflict between China and Japan. These areas include the incorrect interpretation of history, visits to the Yashikuni Shrine by some Japanese politicians and the disputes over the Diaoyutai/ Shenkaku Islands. Other issues presented include the discussion on suspicions about each other's military buildup and China's concerns about the US-Japanese mutual security treaty, a present source of conflict in Chinese-Japanese relations.

The final section forecasts the future development of Chinese-Japanese relations and examines how their relations will impact the security environment on the Korean peninsula and Korean unification.

The author states that a bilateral relationship between China and Japan is, and will be, pivotal in the East Asian regional security order. A strongly adversarial relationship between China and Japan will have a destabilizing result. In addition, the author critically examines the various dimensions of regional security, with emphasis on security issues and unification issues on the Korean peninsula.

The author predicts that China and Japan are likely to compete for regional power and influence, but that this competition will not necessarily create confrontation, provided that the struggles between China and Japan are managed effectively and that major external disturbances do not influence the situation until the early part of the 21st century. The author also states that China and Japan will be the two most significant regional powers influencing the Korean peninsula in the 21st century and that both would prefer the effective management of a divided Korea to the rapid unification of the Korean peninsula.

The Current Situation and Prospects for Russo-Chinese Strategic Partnership

Weon Sik Kang, Ph.D. (KINU)

Russo-Chinese relations, which were normalized in 1989, developed into a strategic partnership in April 1996, via cooperative relations in 1992 and a constructive partnership in 1994. Why have Russia and China declared this strategic partnership? The rationale behind this new cooperation can be analyzed as follows.

First, in the level of world strategy reminiscent to the former Sino-Soviet coalition, Russia wants to receive actual profits from the USA, and to have Japan feel the necessity to improve relations with Russia. It is a strategy that brings about many psychological effects. In effect, Russia wants to strengthen its international stance through China. Second, on the level of regional strategy, Russia wants to cope with the new US-Japanese security union, and at the same time to weaken the Chinese international stance. The psychological impacts of this Russo-Chinese union will be reflected in caution against China, rather than Russia. Third, Russia is in need of peaceful surroundings for the development of Siberia and the Russian far east. Fourth, arms sales to China benefit Russia.

On the other hand, Chinese intentions are different than those of Russia. First, China hopes to meet the challenge of the new international situation, and in particular, the solidification of the US-Japanese union. Second, the agreement is required to stabilize the borderline with Russia to aid in the continual prosperity of the Chinese economy. Third, Russia can actually help contribute to the Chinese economy.

Fourth, many of Chinese leaders have some pro-Russian inclination, founded on their experiences of studying in the Soviet Union.

If Russia and China consider that the newly strengthened US-Japanese security union and NATO's expansion toward the east threaten their own security they may feel the necessity to join together to cope with these threats. Following this line of argument, a Russo-Chinese strategic partnership could develop to the level of military union. However, the possibility of a military union between the two countries is not great, due to the following factors.

First, there is a deep-rooted notion of historical and national distrust. Second, balancing power with the US is surely the foundation or grounding of the Russo-Chinese strategic partnership. Yet, despite of it, they are absolutely opposed to confrontation with the US as they wish to gain benefits from the US. Also, the achievement and longevity of a strategic partnership if it should be realized would rests largely on the following factor. If one partner could gain more benefits from the US, the conception of a strategic partnership might suddenly vanish from sight. Third, as mentioned before, there is the positive effect of achieving mutual benefits from the development of the strategic partnership. On the other hand, there is the negative aspect of keeping each other in check during attempts to gain support from the US and the West. Russia especially fears a boomerang effect of arms sales to China which could result in an inflow of Chinese people into the Russian Far East.

There are limitations to the development of a Russo-Chinese strategic partnership. Although the agreement is a strategic alternative for the enhancement of national power in changing international surroundings it can be assumed that the negative implications for Korea of Russo-Chinese partnership will not be that great. But, we can still put

forth the notion that it creates psychological pressures for Korea. These circumstances, point to the need to develop stronger bilateral relations with Russia and China.

빈 면

Domestic Crisis and the External Choice for North Korea's Regime

Chae-Han Kim, Ph.D.
(Professor, Hallym University)

This paper investigates the likeliness of North Korea diverting its internal crisis by means of an external conflict. Since it's beginnings, the stability of North Korea's regime has been largely based on the existence of North Korea's enemies. Many current indicators of North Korea's economy show that the regime is now very unstable. If Pyongyang wages a war against Seoul and Washington, the probability of its success is not high and the outcome of failure would create an even worse situation. Thus, North Korea is more likely to threaten to wage a war rather than waging an all-out war where it would lose.

Distrust against the North Korean regime is more prevalent in South Korea than in the US or Japan. This distrust was witnessed in the matter of food aid for North Korea. The US and Japan both helped North Korea without the consent of their people, while in comparison South Korea's aid policy towards North Korea changed according to popular opinion. This situation is brought about not only from Seoul's distrust against Pyongyang but also from the point of view that it is the South Korean people who would suffer most from a war on the peninsula.

Until now North Korea has kept its regime stable through antagonism against the US, but the possibility of its amity and cooperation with the US might bring about confusion and further instability within its regime. For North Korea to improve its relations with South Korea

is not only more beneficial but also more justified than to work for improvements with the US.

Political Mobilization System in China

Chi Hyung Soh, Ph.D.
(The Institute for the Study of Contemporary China)

The aim of the mass campaign in China was to garner mass support or opposition, depending on the circumstances, for policies and plans, with the goal of becoming the winner in power struggles between different groups. Before the establishment of his government, Mao Tse-tung had argued for the Communist Party's mass mobilization principle based on the popular party line. The Communist Party adhered to this principle and the leadership and government have made a genuine effort to implement this mass line approach ever since their establishment. The patterns of political mobilization in the Chinese government are as follows.

First, the Communist Party and government sought to mobilize coercive means in the process of policy implementation. The Great Leap is often referred to as a case in point.

Second, the Communist Party had the intention of creating national identity and integration. The party leaders believed that the achievement of national integration would allow the smooth implementation of plans in a collective fashion. The Anti-Rightist Campaign, Spiritual Pollution Campaign and the Anti-Bourgeois Liberalization Campaign showcase the use of this approach.

Third, each faction with their own interests overwhelms the opposition, and through the power struggle that ensues an inferior force is removed by the superior, which then draws out compliance and agreement. The typical case in point is the Great Proletarian Cultural

Revolution. Another example is found in the power struggle between those who supported Deng Xiaoping and those who assisted Hua Guofeng, after Deng was reinstated.

When comparing the Mao and Deng periods, we can find three similarities. First both eras saw the utilization of the masses in the quest to achieve political goals. Second, the government largely depended on irrational mechanisms such as coercion and terror in the policy making process. Third, those in power conducted a massive campaign to spread their ideology as a method of gaining legitimacy.

The Strategy and Cost of System Transition in Poland and Hungary

Gee Dong Lee, Ph.D. (KINU)

The purpose of this study is to analyze the strategy and cost of the system transition in Poland and Hungary between 1990 and 1993. The study argues that the best strategy is to minimize the cost of the transition. The new governments in both countries lost an election to communist succession parties largely because they failed to manage the costs of transition.

The new government in Hungary took a more gradual approach where transition costs were dispersed over a long period of time. In comparison, the new government in Poland took a more radical strategy where the transition costs were more concentrated and where sudden shock was felt. As a result, the transition cost was maximized in both countries due to inaccurate estimates and economic legacies inherited from the communist system.

It is generally thought that a radical strategy was suitable for bad economic conditions and that a more gradual strategy was appropriate for stable conditions. However, the radical strategy in the context of deteriorated conditions increased sudden shock, while a gradual strategy emphasized long term costs. This study suggests the Czech model to be an approach that is more desirable than other approaches. Despite the economically stable conditions found in Czechoslovakia in earlier times, the new government took on a radical strategy. As a result the Czech government was not only successful, politically and economically, but the country also reduced costs as well.

Consequently, one must realize the necessity of making an accurate diagnosis of the initial condition prior to providing a prescription. Therefore emphasis should be placed on the importance of determining the actual conditions before transition rather than debating the use of radical or gradual approaches.

Localization and Unification: Kangwon-do's Perspective

Sang-In Jun, Ph.D.
(Professor, Hallym University)

This paper intends to criticize and challenge the Seoul-centered approach to Korea's unification issue from the perspective of Kangwon-do province. In existing scholarship, it has been quite customary to analyze the division and unification of the nation from the standpoint of the central government in the capital. However, we are now in an era of increased autonomy for local government which has resulted in a need for further investigation on the issue of provincial views regarding the reunification issue. Among Korea's many local provinces, Kangwon-do is unique in the sense that it resides between North and South Korea. Therefore, Kangwon-do has much to say about the current division of the nation as well as its future reunification.

Kangwon-do province has been an exception to the rapid economic development occurring since the 1960s. While the postwar Korean state was aimed at both national security and national development, Kangwon-do's role was limited more to the defense of the nation. In fact, compared to other areas of Korea Kangwon-do's status was analogous to that of a "Third World nation" in the world system. However, Kangwon-do's underdevelopment resulted ultimately in an 'unintended outcome,' namely the preservation of natural resources. In this era when Korea's unification is highly anticipated, Kangwon-do's role as a gateway between the two Koreas is increasing the importance of this area.

The localization and decentralization trends in the national political scene since the 1990s have encouraged Kangwon-do residents' long awaited economic advancement via development projects. Therefore, since Kangwon-do is the land of the future, its own unification policy should be put forth and expanded.

A Study on New Election Law (1992) in North Korea in Light of Successive Election Laws

Myung-Bong Chang, Ph.D.
(Professor, Kookmin University)

On October 7, 1992, the so-called "Election Law of the Deputies to Each People's Assembly" (hereafter referred to as the "1992 Election Law") was adopted by the Standing Committee of the Supreme People's Assembly of the DPRK. The 1992 Election Law supplemented and amended the former Election Laws of the Deputies to Each People's Assembly pursuant to "The Socialist Constitution of the DPRK," which had been amended at the Third Session of the Ninth Supreme People's Assembly in April 1992.

The 1992 Election Law displayed new features compared with older election laws. It is especially noteworthy for the recommendation of plural candidates (Articles 35 through 47). The new law endorses the election method based on plural candidates (Article 64), along with the invalidation of the election in cases where candidates receive the same number of votes (Article 74).

In reality, North Korean elections had almost entirely disregarded the general principles of elections; they virtually supported sole candidates, votes of the so-called "black and white ballot boxes," votes for pros and cons, and the exclusive monopolization of elections by the Korea Workers' Party (KWP). Compared to the past, the 1992 Election Law seems to modify the previous election system. It shows an apparent change of posture by North Korea according to the changes

taking place in internal and external political environments.

This article, thereupon, attempts to make reference to the provisions and practice of successive election laws and the 1992 Election Law, by comparing the new North Korean election system and our own South Korean election system, in order to help better predict their future.

As compared to older election laws the 1992 Election Law consists of articles to foster election systems. However, it is not expected that the new system will result in political reforms in North Korea. The North Korean constitution guarantees its citizens the political liberties commonly extended in democratic countries, including free and fair elections. Yet, in practice, implementing these guarantees is dependent upon the ultimate fountainhead of state power, KWP, which is in turn controlled by the paramount leader. The result is the virtual absence of civil and political rights. The elections are patently meaningless in North Korea where all state organs are wholly guided by the political leadership of the KWP. North Korean government consistently claimed incredibly high (up to 100%) voter turnout, and voting for the proposed slate of KWP candidates is invariably "unanimous."

Moreover, North Korea sticks to its adamant socialist policy lines both in domestic and foreign affairs. That is, North Korea continues to pursue ideological reinforcement and the blocking of outside information for the survival of its regime, or the preservation of its state structure. North Korea, on that account, emphasizes the point of the so-called "Our Socialism," the socialism of North Korean based upon the "Juche (self-reliance) Idea." In addition it stresses adherence to the people's power line, in order to guarantee the monolithic system of leadership and to play a leading role as a means of the realization of the "Our Socialism." In particular, the political pluralism based on

institution of plural parties and plural candidates has been open to criticism based on fears of the collapse of the power system. Thus it seems to be difficult to expect free competitive elections by plural candidates in North Korea. It is however possible to have a so-called "restricted competitive election" within a basic framework of the leadership of the party.

Consequently, the attempts to change the North Korean election are diametrically opposed to the contexts and directions seen in the election reforms in the former Soviet Union and East European socialist countries. Actually, the election reform for political change in the socialist countries came into effect to lay a foundation for political democratization. However, in the election reform of North Korea it is difficult to find aspects of political reforms similar to those in other socialist countries.

The future of the new North Korean election system is difficult to predict under such existing conditions highlighted by the crippled operation of the Supreme People's Assembly. In the future, the 1992 Election Law will demonstrate its real political meaning through the election of deputies to the Supreme People's Assembly. We will then be able to clearly note how the new election system will operate in North Korea.

민족통일연구원 定期會員 가입 안내

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

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

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

2. 회원가입 및 재가입
   1) **가입방법** : 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
   2) **연 회 비** : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.
      일반회원은 10만원, 학생회원은 7만원, 기관회원은 15만원
   3) **납부방법** : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:민족통일연구원)
   4) **재 가 입** : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다 (재가입 안내장 발송).

3. 정기회원의 혜택
   1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
   2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 *The Korean Journal of Unification Studies*를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서 (년평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
   3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)
민족통일연구원 정보자료실 (전화:901-2613, 901-2604, FAX:901-2547)

회원가입신청서

성 명				
근 무 처				
	직 위			
간행물 받을 주소	(우편번호 :)			
연 락 처	전 화		FAX	
	전자메일			
전 공 및 관심분야				
회원구분	일반회원 ( ) 학생회원 ( ) 기관회원 ( )			

본인은 민족통일연구원의 정기회원 가입을 신청합니다.

199 년 월 일

신청인 (인)

※ 본 신청서를 入金證과 함께 FAX나 우편으로 보내주십시오.
(서울시 강북구 수유6동 535-353 민족통일연구원 정보자료실 FAX: 901-2547)

※ 신한은행 온라인 310-05-006298 (예금주: 민족통일연구원)

※ 본 연구원에서 여러분들을 위해 어떤 서비스를 더 제공했으면 좋은지에 대한 의견이 있으신 분은 본 신청서 뒷면에 적어주시기 바랍니다.