

統一研究論叢

創刊號 1992. 6

民族統一研究院

本論叢에 수록된 論文의 내용은 執筆者的 個人的인
見解이며 當 研究院의 公式的인 意見을 반영하는 것
이 아님을 밝힙니다.

創刊辭

90년대에 들어서면서 우리의 統一環境이 크게 變化하기 시작하였다.

2次大戰以後 군사력과 이데올로기를 機軸으로 하여 유지되어 오던 冷戰的 國際秩序가 崩壞되고 새로운 국제질서가 형성되어가는 과정에서 國際的으로는 理念과 制度를 超越한 교류·협력이 빈번해지는가 하면, 대내적으로도 그동안의 國力伸張과 國際的 位相 제고를 바탕으로 형성된 國民的 自信感은 보다 적극적인 統一環境의 개발과 추진을 要求하게 되었다.

이와같이 對內外的 統一環境이 變化하는 상황에서 통일문제에 대한 제반 사항을 綜合的·專門的·體系적으로 연구·분석하여 국가의 중·장기 統一政策樹立에 이바지하기 위하여 지난해 4월 9일 民族統一研究院이 開院하였다.

개원후 1년여 기간동안 우리 研究院은 급변하는 對內外 情勢에 능동적·적극적으로 對應하므로써 통일에 보다 유리한 國際環境을 造成하는 동시에 민족공동체 형성을 통한 平和統一을 달성하기 위하여 國民的 力量을 결집해야 한다는 時代的 要請에 부응하기 위하여 努力해왔다. 여러가지 當面 政策代案을 開發하여 關係要路에 제출하는 동시에 中·長期的 視角에서 統一問題에 대한 基礎研究도 게을리 하지 않기 위하여 스스로를 채찍질 하였다.

이번에 創刊號를 내게된 統一研究論叢은 통일문제연구의 기반을 확충하고 統一問題에 대한 國民的 共感帶를 형성한다는 次元에서 우리 研究院의

研究陣들과 斯界의 專門學者들이 축적해온 연구결과를 論文集 형태로 묶은 것이다. 앞으로 각계의 高見을 반영하여 內容面에서 손색없는 專門學術誌로서 發展시켜 나가려고 한다. 讀者諸賢의 많은 叱正과 지도편달이 있을 것으로 期待한다.

끝으로 創刊號에 玉稿를 보내주신 筆者 여러분께 感謝드린다.

1992년 6월

民族統一研究院
院長 李 秉 龍

目 次

統一研究論叢

創刊號/1992

創刊辭 李秉龍 ... i

〈企劃論文〉 北韓의 政策變化와 南北韓 關係

김정일의 權力承繼基盤과 政策方向에 관한 연구 全賢俊 ... 1

90年代 北韓 經濟政策 評價와 政治指導力의 役割 柳浩烈 ... 25

— 經濟沈滯要因과 改革의 可能性과 관련하여 —

北韓의 對日·美 交渉 現況과 修交 展望 許文寧 ... 55

南北韓의 政治·社會構造와 南北關係 韓培浩 ... 105

南北 核協商 現況과 展望 全星勳 ... 131

〈研究論文〉

東北亞秩序 再編의 趨勢 安秉俊 ... 161

美國의 國防費削減과 東北亞 安保政策 李三星 ... 191

中國 政治體制의 變化展望 金一平 ... 239

— 保守·革新勢力의 葛藤을 중심으로 —

憲法上 統一關聯 條項의 改廢問題 諸成鎬 ... 263

김정일의 權力承繼基盤과 政策方向에 관한 연구

全 賢 俊*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|-----------------|----------------------|
| I. 序 論 | IV. 김정일의 資質과 人民들의 支持 |
| II. 強制的 手段의 掌握 | V. 權力承繼와 政策方向 |
| III. 說得的 手段의 確保 | VI. 結 論 |

I. 序 論

김정일은 「조선민주주의인민공화국」의 권력서열 2위인 핵심인물이자 김일성 이후 우리와 함께 한반도문제를 해결해야 할 차세대지도자이다. 김일성의 확인에 의하면 그는 현재 일부 외교문제를 제외하고 모든 권력을 장악하고 있다. 그러나 이렇게 중요한 인물임에도 불구하고 현재까지 김정일에 관해서 우리에게 정확히 알려진 것은 거의 없고 여러가지 추측만 나오고 있다. 아울러 그에 관한 학계의 무관심으로 전문적 연구논문이나 저작이 매우 적을 뿐만 아니라 간행된 연구물조차도 분석적이지 못하고 기술적인 것이 대부분이다.

본 논문도 기존 연구들에서 나타나는 자료적 한계를 극복한 것은 물론

* 民族統一研究院 研究委員

아니다. 북한에서 간행된 사람들에 관한 출판물들은 과장되고 선전적인 내용이 태반이어서 실증적 자료로서 가치가 없는 것들이 대부분이고, 남한을 비롯한 주변국가들의 북한연구자들이 펴낸 2차문헌은 이데올로기적 편향에 의해 기술된 것이 대부분이어서 역시 그대로 사용하기에는 무리가 따른다. 즉 북한의 인물연구는 자료적 한계와 자료해석상의 이데올로기적 편향으로 인해 객관적 분석을 도출해 내기가 쉽지 않다. 특히 김일성연구보다는 김정일연구가 난점이 더 많은 것은 그를 직접 대면하고 생활을 함께 해본 경험자가 거의 없기 때문이다. 그러나 이러한 한계가 김정일에 관한 연구의 당위성을 유보시킬 수는 없다는 점에서 가능한 한 객관적 연구를 시도해 보려고 노력하였다.

이제 김정일에 관한 우리의 관심사는 현재 실질적인 권력을 행사하고 있는 그가 법률적인 권력까지 무난히 이어 받을 수 있을 것인가와 권력승계 후에 그의 권력은 어느 정도로 유지될 것이며 정책은 어떤 방향으로 전개될 것인가의 문제로 집약되고 있다.

본고에서는 김정일의 권력기반이 어느 정도 확고한가를 분석하기 위해 권력유지의 강제적 측면인 권력기구 및 사찰기관의 장악여부와 설득적 측면인 권위(인민적 지지)의 확보여부를 고찰해 보고자 한다. 아울러 이러한 분석결과를 토대로 권력유지 가능기간에 대한 전망을 해보고 권력유지 기간동안 김정일의 정책방향에 대한 예측도 함께 시도해 보고자 한다.

II. 強制的 手段의 掌握

1. 支持基盤의 包括性

북한과 같은 강력한 1인통치체제에서 권력을 승계받기 위해서는 권력전수자의 事前指名이 절대적인 조건인데 김정일은 事前內定的 側面에서는 완벽하다고 판단되어 진다. 그 증거는 북한의 최고권력자인 김일성의 수차에 걸친 김정일후계자 확인과 그에 따른 직책의 확보이다. 또한 黨·政·軍의

3위일체적 통치구조에 의해 유지되는 북한에서 최고권력가가 되기 위해서는 누구나 이들 지배기구에 대한 統制權을 장악하지 않으면 안된다. 즉 어떤 방법으로든 권력엘리트들을 지지기반으로 확보해야 한다는 것을 의미한다. 김정일은 통치의 근간이 되는 권력엘리트들의 지지확보를 위해 사실상 1960년대부터 심혈을 기울여 왔고,¹⁾ 그 결과 혁명 1.5 내지 2세대들을 지지세력으로 확보할 수 있었다. 그들을 세분해 보면 다음과 같다. 첫째, 김일성의 빨치산동지들, 둘째, 당비서국과 유학 또는 해외여행을 통하여 잘 훈련된 50·60대 黨·政官僚들, 셋째, 만경대혁명학원 출신과 김일성대학 출신들, 넷째, 3대혁명소조원 출신들, 다섯째, 14~30세의 젊은 청년들로 구성된 당의 외곽단체인 「사로청」조직, 여섯째, 측근 군부세력과 군부내 중첩된 당조직, 일곱째, 친·인척 등이다.²⁾

위에서 처럼 김정일의 권력기반은 매우 「포괄적」인 성격을 갖고 있다. 즉 권력의 3요소를 지탱하는 당·정·군의 모든 부문을 수평적으로 포괄하고 있고 각 부문의 중앙에서부터 기층까지를 수직적으로도 포괄하고 있다. 또한 김정일의 권력기반은 학자·과학기술자·당관료·군인 등에 이르기까지 각 부문 출신자들을 수평적으로 포괄하고 있을 뿐만 아니라 老(60~70대), 壯(50대), 靑(30~40대)의 각 세대를 수직적으로 망라하고 있다.

元老들은 주로 군부세력들로서 김일성 세대들인 바, 김일성의 모든 노선을 지지하고 따르는 인물들이다. 이들은 오진우, 박성철, 최광, 서철, 김철만, 백학림, 이을설, 전문섭, 조명록, 주도일, 이두익 등 1세대와 1.5세대들이다.

그리고 學脈을 중심으로 한 지지세력들은 일반적으로 혁명2세대로 분류할 수 있는 바 정치·외교·경제·군사 등 다양한 방면에서 활동하고 있다. 이들은 대부분이 김정일의 권력 강화기간에 등용된 자들이다. 여기에는 강성산, 김강환, 김국태, 김병률, 김환, 백범수, 서윤석, 오극렬, 오용방,

1) 坂井隆, “金正日の 權力基盤,” 朴漢植 編, 「北韓의 實相과 展望」(서울: 同和研究所, 1991), p. 16.

2) 都興烈, “엘리트 형성과 순환,” 고현욱 외, 「北韓社會의 構造와 變化」(서울: 정남대 극동문제연구소, 1990), p. 239.

연형묵, 이길송, 이봉길, 이봉원, 임형구, 전병호, 최문선, 최상욱, 최용해, 한상규, 현준극, 홍시학, 윤기복, 김영남, 최영림, 강희원, 홍성남, 김복신, 김윤혁, 김달현, 김창주, 장철, 강석주, 한시해 등이 포함된다.

친인척들로는 장성택, 박성철, 양형섭, 황장엽, 김중린, 김창주, 김봉주, 김동규, 이용무, 김병화, 강현수, 강희원 등이 있다. 이들을 발췌해서 <표>로 나타내 보면 다음과 같다.

<표> 김정일 주변 엘리트 발췌

	성명	현 직	전 직	당서열	학 교	친·인척
당	계용태(74)	당비서 정치국원	평남도당책임 비서	8위	소련고급당학 교	
	전병호(68)	당비서 정치국원	조직지도부장	9위	김일성대 모스크바대	
	김용순(57)	당비서 국제부장	국제부 제1부부장	25위	김일성대 모스크바대	김 일 성 의 처남(?)
	황장엽(66)	당비서	최고인민회의 의장	28위	김일성대 모스크바대	김 일 성 의 조카
	윤기복(66)	당비서 조평통위원장 최고인민회의 통일정책심의 위원장	경제 정책 위원 장	34위	경기고보 4년중퇴 모스크바대	
	김국태(68)	간부부장	교육부장	38위	만경대혁명학 원 김일성대 모스크바대	김책의 장남
	이찬선(?) 사망	조직지도부 제1부부장	선전선동부 제1부부장	125위	모스크바대	
	장성택(47)	3대혁명소조부장 근로단체부장 청년사업부장	청년사업부 제1부부장 89평축행사책 입자	중앙위 후보위원	김일성대	김정일 매제
	한시해(58)	국제부부부장 조평통부위원장	UN대사		김일성대	

	성명	현 직	전 직	당서열	학 교	친·인척
정 부	연형묵(65)	정무원총리 정치국원	제1부총리	6위	만경대혁명 학원 김일성대 우랄공대	모친이 김일성을 구해줌
	김영남(61)	부총리 외교부장 정치국원	국제부장	7위	김일성대 모스크바대	김영주의 후광
기 관	양형섭(67)	최고인민회의의 장	사회과학원 원 장	43위	모스크바대	김 일 성 의 고종사촌
	김달현(?)	부총리 무역부장 대외경제위원장	국가계획위원 장 173위			김일성의 5촌조카
	강석주(53)	외교부 제1부부장	외교부 부부장	중앙위 후보위원		
군 부	오진우(75)	인민무력부장 정치국상무위원	군총참모장	3위		
	최 광(75)	군총참모장 정치국원	황남도 인민위 원장	10위	대성중학 중퇴	부인이 김 정일남매를 보살핌
	김철만(74)	국방위원회위원 정치국후보위원	부총참모장	18위		
	오극렬(63)	노동적위대부장	군총참모장	37위	만경대혁명 학원	오중흡의 아 들
	김두남(65)	직책불명	당군사부장	61위	만경대혁명 학원 강건군관학교 소련군사 아카데미	
	김강환(61)	당군사부장(84)	부총참모장	63위	만경대혁명 학원 소련군사 아카데미	

2. 黨秘書局과 查察機構의 掌握

당우위의 국가³⁾인 북한에서는 당권의 장악여부가 권력확보와 유지를 위해 필수적이다. 여기에서 당권장악의 의미는 정치국은 물론 비서국의 완전 장악을 의미한다고 할 수 있다. 왜냐하면 「조선로동당규약」 26조에 “비서국은 필요시 당 인사 및 당면문제 등 당내문제를 토의 결정하며 그 결정의 집행을 조직·지도한다”고 되어 있어 그 권한이 「실질적」으로 거의 절대적이기 때문이다. 또한 최고권력자인 김일성이 직접 총비서를 맡고 있고 제 2인자인 김정일이 「권한대행」을 하고 있다는 점에서 정치국을 실질적으로 압도하고 있기 때문이기도 하다. 이러한 당규약은 1980년 10월 6차 당대회에서 김정일이 비서로 등용되면서 당·정·군의 모든 계선을 「들어 쥐기」 위해 만들어진 것이며 이후로 김정일은 당조직기구들을 자기식대로 整備·改編하였다.

김정일은 비서국 중에서도 권력유지의 근간이 되는 「조직지도부」를 통해 폭력장치(Gewalt Apparatus)인 국가보위부, 사회안전부, 인민군, 호위총국 등 모든 물리적 강제기구들을 장악하여 엘리트들을 통제함으로써 실질적인 최고권력가로서의 지위를 확보하고 있다. 김일성이 지난 4월 12일 「워싱턴 타임즈」(*Washington Times*)紙 기자와의 인터뷰에서 “김정일이 당·정·군 제반분야에서 사실상의 통치권을 장악하고 있다”고 밝힌 사실이 이를 증명해 준다. 비서국 비서들은 계웅태(공안), 전병호(경제), 한성룡(경제), 최태복(교육), 김중린(사회단체), 박남기(경제), 서관희(농업), 윤기복(대남), 김용순(국제), 황장엽(사상) 등 모두 김정일 친위 그룹 전문기술관료들로 채워져 있다.

그런데 무엇보다 중요한 것은 김정일이 비서국 산하 27개 「전문부서」와

3) 1972년 12월 27일 개정된 북한사회주의 헌법 제4조는 “조선민주주의인민공화국은 ……조선로동당의 주체사상을 자기 활동의 지도적 지침으로 삼는다”고 명시되어 있어서 북한의 모든 국가적 행동은 노동당의 지침에 따라 행해진다. 그러나 서대숙 교수 등은 1972년 헌법개정을 계기로 당에서 국가로 중점이 이전되었다고 주장하고 있다. Dae-Sook Suh, *Kim Il Sung: The North Korea Leader* (New York: Columbia University Press, 1988), pp. 269~276.

12개 「시·도 당위원장겸 책임비서」들을 장악하고 있다는 사실이다. 여기에서는 전문부서중 체제유지의 근간이 되고 있는 조직지도부에 대해서 집중적으로 고찰해 보겠다. 전문부서는 27개로 구성되어 있는 바, 그 중에서도 「조직지도부」는 실질적인 최고 권력기관이다. 김정일이 직접 부장을 맡고 있는데 조직은 1~13과까지로 되어 있으며 담당 부부장이 25명이 있다. 이 부는 국가 전기관과 해당분야의 당조직을 「3線(당조직계통·행정계통·보위부계통)·3日報告統制體制」를 통해 지휘·통제하는 바, 구체적인 임무는 당생활 지도와 간부들의 인사를 관장하며 간부들의 私生活를 파악하는 등 2가지이다.⁴⁾

이같은 조직지도부의 모든 권한은 1과가 총괄·지휘하며 인사와 조직의 귀재인 이찬선이 총책이었는데 대표적인 부부장은 다음과 같다. 1과담당 제1부부장 이찬선(65세, 1984년 11월 임명, 사망), 2과담당부부장 이화선(56세, 1986년 4월 임명), 3과담당부부장 김광우(1989년 11월 임명) 등이 있다. 제1과는 이찬선 제1부부장이 중앙당 본부 책임비서를 겸직하면서 중앙당에 있는 모든 사람들의 당생활을 통제했다. 조직2과는 외교부, 대외경제사업부, 무역부 등 對外關聯事業을 담당하는 사람들의 사상과 생활을 통제한다. 7과는 사회안전부담당, 10과는 공안·사법·행정담당, 13과는 인민군 전체를 관장한다. 13과는 군에 대한 「당적지도」를 맡고 있으면서 군장성의 인사실무작업을 맡고 있는 간부부와 사전 협조하며 軍당위원회(위원장 오진우)와 軍총정치국을 직접 지도한다. 군부에 대한 통제는 김정일이 국방위원회 제1부위원장 및 인민군 최고사령관으로서 「원수」임과 함께 인민무력부는 김정일이 직접 생명을 구해준 오진우가 맡고 있기 때문에 안전하며, 사회안전부는 노장 백학림이 맡고 있지만 사회안전부 정치국장에 장성택(김정일의 매제)의 동생 장기택(?)이 맡고 있으므로 폭력기구들에 대한 안전장치는 완벽하게 구성되어 있다고 볼 수 있다. 국가보위부는 김정일이 실질적 통제권을 갖고 있고 부장은 현재 空席이지만 친매제인 장성택을 임명해 주도록 김일성에게 건의할 정도로 이 기구를 철저히

4) 자세한 報告體制는 申敬完, “金正日體制의 強點과 弱點 그리고 人民항거,” 「月刊中央」(1991년 7월호), pp. 439~443 참조.

장악하고 있다.⁵⁾

또한 김정일은 이러한 사찰기구를 통해 엘리트들은 물론이고 일반인민들을 핵심계급, 동요계급, 적대계급 등 3계급으로 나누어 감시·통제함으로써 일체의 정치적 이탈이 없는 「全一的」인 사회를 만들고 있다. 아시아감시위원회와 미네소타법률가 국제인권위원회에서 보고한 대로 북한에는 「특별독재구역」 등에 수감된 정치범과 그 가족들이 약 15만명에 이르고 있을 정도로⁶⁾ 인민들에 대한 강제가 구조화되어 있다.

III. 說得的 手段의 確保

1. 마이란다(miranda)적 統治

권력은 전적으로 강제적 측면에 의해서만 유지되어지는 경우가 드물고 어떤 형태로든 자발적 복종의 측면이 있기 때문에 유지되어 진다고 볼 수 있다. 메리암(Charles E. Merriam)교수는 이러한 자발적 복종을 도출해 내기 위한 방법으로 마이란다(miranda)와 크레덴다(credenda)를 들고 있다.⁷⁾ 마이란다는 인간의 감정에 호소하여 일체감을 형성해 가는 방법으로서 각종기념일의 설정, 기념건조물의 건립, 특정 음악의 장려와 금지, 예술적 의장의 제작, 역사와 일화의 조작, 집단적 의례와 의식, 대중적 시위 등이 있다. 크레덴다는 인간의 이성에 호소하여 권력에 대한 복종을 도출해 내는 방법으로써 권력자체가 정당하기 때문에 존경하고 복종하여야겠다는 마음을 인간으로부터 이끌어 내는 것이다. 이것은 권력의 정통성과 밀접한 관계가 있는데 인간들은 권력이 정통성을 확보하고 있다고 확신했을

5) 高英煥, “北韓의 實相”, 民族統一研究院 招請세미나(1991년 10월 10일).

6) 아시아감시위원회·미네소타변호사 국제인권위원회, 송철복 외 역, 「북한의 인권」 (서울: 고려원, 1990), pp. 115~119.

7) Charles E. Merriam, *Political Power* (Glencoe: The Free Press, 1950), pp. 101~132.

때 정부에 대해 존경하고 복종하여 스스로 희생하며 합법성의 독점을 인정하게 된다.

김정일은 특히 마이란다의 방법을 동원하여 인민들의 자발적 복종을 획득하는데 탁월한 능력이 있는 것으로 판단된다. 즉 김정일은 신비롭고 장엄한 것에 쉽게 복종하는 인간의 종교적 측면을 교묘히 이용하여 자발적 복종을 유도해 내고 있는 것으로 평가된다.

첫째, 그는 逸話와 歷史를 美化하는 방법을 사용한다. “6.25 전쟁시 김정일이 청소년 조직을 직접 지도하여 전선 후방 방위에 공헌했다,” “김정일은 머리로 총명하며, 어릴 때부터 인민을 올바르게 이끌어 나갔다,” “학창 시절 어려운 학생들을 도우며 동등하게 공부했다,” “김정일이 태어날 때 백두산 천지의 얼음장이 신비로운 소리를 내며 갈라지고 천지위에 영롱한 쌍무지개가 나타났다”는 등의 신화를 창조하여 반복적으로 교육·선전함으로써 사실화시킨다.⁸⁾

둘째, 巨大한 象徵的 紀念碑的 건조물을 건립하여 복종심을 이끌어 낸다. 즉 개선문, 주체탑, 인민대학습당 등을 건립하여 인민들로 하여금 국민적 자긍심과 위압감을 동시에 느끼도록 한다.

이러한 결과, 북한인민들은 「조작된」 신화를 믿고 있고 국가와 김일성-김정일을 동일시함으로써 그들을 신처럼 숭배하고 만일 그들을 비판하면 천벌을 받을 것으로 믿으며 철저히 복종한다. 이러한 측면에서 북한은 일종의 사이비 종교국가이다.⁹⁾

2. 크레덴다(credenda)적 統治

크레덴다적 통치에서 가장 중요한 것은 자발적 복종의 근간이 되는 정통성의 확보문제이다. 정통성은 베버(Max Weber)에 의하면 첫째 전통적 지배, 둘째 합법적 지배, 셋째 카리스마적 지배가 있다.¹⁰⁾ 전통적 지배는

8) 「중앙방송」, 1990년 2월 21일.

9) 李溫竹, 「北韓社會研究」(서울: 서울大學校出版部, 1989), p. 31. 이상우 교수는 북한 체제를 신정체제로 정의하고 있다. 李相禹, “金日成體制的 特質,” 李相禹 外, 「북한 40년」(서울: 乙酉文化社, 1989), p. 25.

인간이란 선조들이 행해 온 전통이나 관습에 대해 무조건적으로 따르는 경향이 있다. 인간은 권력에 대해서도 관습에 따라 무의식적으로 권위를 부여하고 복종하는데 가부장적 지배와 군주제 지배가 그 예이다. 합법적 지배는 법에 의한 지배로서 인간은 법을 도덕의 최소한으로 생각하고 「법에 규정되어 있으면」 믿고 따르는 경향이 있다. 이것은 근대국가의 통치양식이다. 카리스마적 지배는 지배자가 신성성, 영웅적 위력, 계시, 조작된 신성성 등을 근간으로 인간들을 지배해 가는 것을 의미한다. 카리스마적 인물이란 범인들로서는 감히 지닐 수 없는 초인적 지능을 소유한 인물을 지칭하는 바 이러한 인물 앞에서는 반항심을 상실하고 맹종하게 된다. 이것은 물론 타고나기도 하지만 후천적으로 창조되고 조작되어지기도 한다.

김정일은 전통적 지배를 정당화하기 위해 「후계자론」¹¹⁾을 확립하여 「대를 이어」 통치하는 것을 인민들이 당연시하도록 만들었다. 합법적 지배를 위해 김정일이 당서열 2위를 차지하고 서열 2위가 서열 1위인 김일성의 「뒤를 잇는 것」은 자연스럽게 합법적인 것으로 인민들이 인식하도록 호도하였다.

다음은 카리스마의 확보문제이다. 북한에서의 권력승계는 엄밀한 의미에서 「수령」을 넘겨 받는 것이다. 「주체사상」에서의 수령은 “혁명의 뇌수이며 당과 인민대중의 이익의 최고체현자이며 통일단결의 중심이고 최고의 영도자”이다.¹²⁾ 후계자론에서는 “로동계급의 혁명투쟁에서 수령이 결정적 역할을 하는 것과 같이 로동계급의 혁명위업을 대를 이어 끝까지 수행하는 데서 수령의 후계자는 결정적 역할을 합니다”¹³⁾고 하여 「수령」과 「수령의 후계자」를 동격으로 취급하고 있다.

물론 수령이 갖는 의미는 개인의 특수성을 떠난 완전성을 상징하나 김일

10) Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization* (New York: Oxford University Press, 1947), pp. 152~153.

11) 「주체사상의 사회력사원리(주체사상총서2)」(평양: 사회과학출판사, 1985), pp. 209~222.

12) 위의 책, p. 209.

13) 김재천, 「후계자문제의 이론과 실천」(1989), pp. 14~20. 여기에서 민족의 수령이 아닌 「국제적 수령론」이 등장함.

성이라는 개인을 제외하고는 설명되어질 수 없다.¹⁴⁾ 김일성은 국부로서의 존재, 6.25에서의 승리(?), 전후 복구사업의 효율적인 진행, 자주성의 확보 등에 힘입어 수령으로서의 절대성을 확보했다. 이와 관련, 김정일로서는 주석직이나 당총비서와 같은 가시적이고 제도화된 권력의 소유보다는 비가시적인 수령의 권위확보가 절대절명한 과업이다. 북한제도에는 수령이라는 직책은 없지만 북한을 이끌고 가는 기본이념인 주체사상의 귀결점이 「수령의 영도론」이고 실질적으로 김일성은 주석이나 당총비서의 위치로 통치하는 것이 아니라 「수령의 권위」로 통치하고 있기 때문에 수령의 권위를 전수받는 것은 매우 중요하고 승계의 핵심이 된다.

김정일은 그의 카리스마적 지배의 정당화를 위해 첫째, 思想家로서의 이미지부각에 노력을 기울여 왔다. 레닌, 스탈린, 모택동, 김일성 등이 사상가로 자임하였다는 점에서 그 자신도 이들과 버금가는 사상가적 자질이 있다는 점을 강조하기 위해서였다. 이를 위해 「영화예술론」을 비롯한 예술에 관한 수많은 저서외에 1982년의 「주체사상에 대하여」, 1986년의 「주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여」(사회·정치적 생명체론 완성), 1992년의 「사회주의건설의 력사적 교훈과 우리당의 총로선」 등을 발표하여 북한의 중심가치 체계(central value system)인 주체사상을 「실정에 맞게」 보완하였다.

둘째, 經世家로서의 이미지부각에 모든 역량을 집중했다. 경·중공업 공장들과 「살림집」 건설 등 대규모 건설현장, 수출품전시장 등에 대한 「실무지도」를 함으로써 「건설의 천재」라는 이미지를 부각시키기 위해 노력했다¹⁵⁾. 이것은 그가 1970년대초에 당권을 장악하기 시작하면서 경제가 약화되었다는 비난으로부터 벗어나기 위해서도 필요한 것이었다. 또한 김정일은 북한사회주의혁명 이후로 강조되어 온 「혁명적군중로선」을 실무지도를 통해 실천해 왔다. 김일성도 한달의 2/3를 지방에서 보내면서 현지지도를 하고¹⁶⁾ 김일성의 이러한 측면들이 대중적 인기를 유지하고 「신」처럼

14) 金南植, “北韓의 權力構造와 變化展望,” 「統一問題研究」第3卷 1號(1991 봄), p. 20.

15) 김일성의 80회 생일을 앞두고 살림집 5만세대가 준공된 「통일거리」 준공식에서 강조됨. 「중앙방송」, 1992년 4월 12일.

떠받들어지게 된 動因인데 김정일도 「실무지도」를 통해 김일성의 방식을 답습하고 있다.¹⁷⁾

또한 김정일은 독특한 통치방식을 구사하는데 인민들의 경제적 궁핍을 빌미로 「이해타산에 의한 복종」을 도출해 내기 위하여 가치부여의 수단인 「선물공세」를 함으로써 세세한 부문까지 신경을 쓰는 「자애로운」 지도자라는 인상을 인민들에게 각인시킨다.¹⁸⁾ 즉 김일성·김정일 생일때나 각종 기념일 때, 4쌍동이 분만과 같은 개인적인 경사 때 파격적인 선물을 함으로써 감격을 유도한다.

IV. 김정일의 資質과 人民들의 支持

1. 수령으로서의 자질

김정일의 실제적인 정치적 능력은 어느 정도인가? 현재까지 김정일의 자질에 대한 평가는 부정적 견해와 긍정적 견해의 두가지로 나누어진다. 먼저 부정적 견해를 고찰해 본다.

첫째, 그의 능력에 관한 비판이다. 그는 개인적인 능력은 전무함에도 단지 절대권력자인 김일성의 후광때문에 후계자로 옹립되었다는 것이다. 더구나 그는 주색가무를 좋아하고 호화방탕한다는 등 동양적 지도자론에서 가장 취약한 면만을 소유한 인물로 묘사되어 지도자로서의 자질이 부족한 것으로 인식되고 있다. 그는 말을 더듬어 대중연설을 기피하고, 외국의 사절단을 만나지 않으며, 신장에 대한 열등의식으로 높은 구두를 신고 다니고, 본인은 예술외의 부분에 대한 지식이 거의 없어 비서들이 올린 문건을

16) 김일성이 1992년 3월 31일 「朝日新聞」 편집장과의 인터뷰에서 밝힌 내용. 「로동신문」, 1992년 4월 3일.

17) 김정일의 실무지도는 1981년 3회, 1982년 2회, 1983년 3회, 1984년 7회였다. 「내외통신」 412호(1984년 11월 30일), pp. 76~77.

18) 高英煥, “真相! 北韓의 實勢 金正日·金正一그룹,” 「新東亞」(1991년 11월호), p. 385

거의 수정없이 결재하며, 아버지처럼 위기관리의 경험이 없다는 것이다.

둘째, 그의 통치 스타일문제이다. 그는 영화광으로서 영화수집에 외화를 낭비하고 영화보는 일로 소일하는 자본주의적 룬펜을 연상시켜 지도자로서의 자질이 없는 것으로 비판받고 있다. 생활이 문란하고 질서가 없으며 업무처리도 즉흥적이고 과대망상적으로 「통이 크고 대담하여」 큰 것만 좋아하며 업무 스타일도 비정상적으로 모든 사람이 잠든 새벽 3~4시까지 일하여¹⁹⁾ 부하를 괴롭힌다는 것이다.²⁰⁾

또한 정책결정과정에서 대한 비판과 권한분배의 괴행성 문제이다. 이러한 비판은 김정일이 「초대소 정치스타일」을 선호하기 때문에 제기되고 있다. 왜냐하면 이러한 비공식 좌석에서는 정상적인 토론에 의하기 보다는 즉흥적인 결정들이 행해지고 그것이 정상적 결정보다 위력을 발휘하기 때문이다. 김정일과의 주석에 참여하는 주요 인물들은 오진우(인민무력부장), 이찬선(조직지도부 제1부장, 1992년에 사망), 현준극(로동신문 주필), 길재경(국제부 부부장), 김용순(당비서), 김영남(외교부장), 강석주(외교부 제1부부장), 권희경(대외정보조사부장), 김충일(선전선동부 제1부부장) 등이 있다.

이외에도 비공식 정책결정과정에서 영향력을 행사하는 자들은 김정일의 사진사, 요리사, 이발사, 양복사, 제화사 등이 있는 바, 이들은 조직지도부 부부장대우를 받고 있으며 당중앙위 경제담당비서인 박남기보다 실질적 권력이 우위에 있는 것으로 알려지고 있다.²¹⁾ 물론 이것은 독재정권에서 비공식정책결정과정에서 얼마나 위력을 발휘하는가를 입증해 주는 증거이다.²²⁾

19) 高英煥, “真相! 北韓의 實勢 金正日·金正一그룹,” p. 385.

20) 이 점에 대해서는 「김정일지도자2」에서도 다음과 같이 기술되고 있다. “그분께서는 새벽4시가 썩 지나서야 그곳을 떠나셨지만 곧장 당중앙위원회 집무실로 가시었다. 그 시각부터 또 새날의 사업에 착수하시는 것이었다. 문자 그대로 불면불휴, 불철주야로 사업하시었다. 친애하는 김정일동지의 일과는 매일밤 0시에 시작되어 다음날 0시까지 이어진다.” 卓 珍 外2人, 「김정일지도자2」(동경: 동방사, 1984)(이후로는 「김정일지도자1, 2」로 표시함), pp. 165~166.

21) 高英煥, “真相! 北韓의 實勢 金正日·金正一그룹,” p. 388.

22) 최은희·신상옥, 「조국은 저하를 저멀리」(California: Pacific Artist Cooperation, 1988), p. 116.

셋째, 그의 성격문제이다. 그는 일찌기 어머니를 잃고 계모밑에서 자랐기 때문에 성격이 「괴팍하고 빠뜨어져」 있다. 동생을 우물에 빠뜨려 죽일(?) 정도로 잔인하며, 일찍부터 모든 사람들이 아부하여 김일성 앞에서도 뒷짐을 지는 등 건방지고 안하무인격이라고 규정되고 있다.

그러나 이와는 반대로 이러한 문제들에 대해 긍정적으로 평가하는 견해가 있다. 첫째, 음주벽에 대해서는 김일성이 건재한 상황에서 가끔 술을 마실 수도 있으며 세계적인 정치가들도 술을 즐겼으며 케네디같은 여성편력가도 있었다는 것이다.

둘째, 영화와 관련된 문제는 그가 1964년 김일성대학을 졸업한 후 가장 먼저 경력을 쌓기 시작한 부분이 선전선동부였고 사상이론은 체제유지의 중요한 수단이었던 바, 영화를 통한 인민동원은 당시의 문화수준으로 보아 가장 신속하고 편리하게 국가의 목표를 전달하고 감정을 불러 일으켜 대중을 일정한 목표를 향해 동원할 수 있는 기제였기 때문에 자연스럽게 이 부분에 관심을 가질 수 밖에 없었다는 것이다.²³⁾

1988년 2월의 「평양방송」 보도에 따르면 김정일지도로 제작된 영화는 모두 3천여편에 달한다고 한다. 사실상 김정일은 1970년대초에 「피바다」, 「한자위대의 운명」, 「밀림아 이야기하라」, 「꽃파는 처녀」, 「당의 참된 딸」, 「금강산의 노래」 등 중요한 영화와 가극을 제작했으며 가극의 대본을 직접 쓰기도 했다. 그가 1973년에 쓴 「영화예술론」은 주체예술론으로서 모든 문예·예술활동의 지침서이며 「종자론」은 문예창작의 기본이론이다.

셋째, 김정일의 안하무인적 행동에 대한 평가도 다르다. 김정일은 혁명1세대들에 대해 깍듯이 대하고 혁명유자녀들에 대한 배려는 남다르다고 한다. 특히 군원로들에 대해서는 계급을 올려 주면서까지 생활에 대한 보호를 해주고 새해 첫날이면 노혁명가들에게 염색약 등을 선물로 챙겨 세배를 다닐 정도로 예의를 갖춘다고 한다. 망명의교관 고영환의 증언에 의하면 인민무력부장 오진우가 교통사고가 나 사경을 헤맬 때 김정일이 신속하게 대처해 살려 주었다고 하는데 이것도 혁명세대들에 대한 김정일의 태도를

23) 俞英九, “金正日の 統治스타일,” 「月刊中央」(1992년 3월호), p. 372.

엿볼 수 있는 사건이다.²⁴⁾

「김정일지도자1, 2」에는 국가행사 때마다 행사장에 입장할 때 김정일과 노투사들이 서로 뒤에 갈테니 앞서라고 양보함으로써 입장이 일시 중지되었다는 얘기, 김정일이 노투사들을 휴양소로 보내고 식품·영화필름·장수의학책을 보내주거나 진갑잔치상을 마련해 준다는 얘기 등이 실려 있다.²⁵⁾

이러한 논거에서 김정일은 「형식」에 크게 구애받지 않고 「내용」에 충실하며 「자기를 쉽게」 내보이는 개방적 성격의 소유자일 수도 있다는 추론이 가능하다.²⁶⁾ 결국 김정일은 많은 회의적 반응에도 불구하고 1964년 이래로 약 30여년동안 정치적 경륜을 쌓아 왔고 현재도 사실상의 절대권을 행사하고 있다²⁷⁾는 점에서 정치적 역량이 높고 향후에도 강력한 권한을 발휘할 것이라는 판단이다.

2. 人民들의 支持

그렇다면 실제로 김정일에 대한 인민들의 지지도는 어느 정도인가? 물론 이 문제를 현상태에서 정확하게 평가하기는 매우 어렵지만 간접적 분석에 의해 나타난 평가는 크게 두가지로 분류해 볼 수 있다.

첫째는 부정적 측면으로서 1974년부터 나타나기 시작한 경제침체의 원인을 김정일의 낭비적·비경제적 건설사업으로 돌리고 김정일의 경제가로서의 자질을 인민들이 의심하기 시작했다는 주장이다.²⁸⁾ 대중적 인기의 저하로 말미암아 김정일은 대중을 상대로 한 발언을 극히 회피하고 조직문제에만 전념한다는 것이다.

둘째는 긍정적 측면으로서 김정일이 「통이 크고 담대하여」²⁹⁾ 어려운 일

24) 高英煥, “真相! 北韓의 實勢 金正日·金正一그룹,” p. 387.

25) 「김정일지도자 2」, pp. 151~162에는 김정일의 자상함이 상세히 기록되어 있다.

26) 최은희·신상욱, 「조국은 저하를 저멀리」, pp. 93~113.

27) 김일성은 1992년 4월 12일 평양의 주석궁에서 「Washington Times」紙 기자와의 회견에서 김정일이 모든 권한을 행사하고 있고 자기는 일부 대외문제만을 관장한다고 발표하였다. 「로동신문」, 1992년 4월 18일.

28) 레닌그라드 유학중 1990년 4월 2일 한국으로 망명한 남명철의 증언. 朝鮮日報社, 「北韓, 그 충격의 실상」(서울: 朝鮮日報社, 1991), p. 165.

을 시의적절하게 잘 처리하고 특히 예술부문에 탁월한 능력을 발휘하여 국가적 자긍심과 통합력을 높여 주는데 크게 기여하였고 실무지도를 통해 국가발전에 기여하여 인민들의 존경을 받는다는 주장이 있다.

대체로 북한인민들은 두번째 주장을 믿고 있는 것으로 보인다.³⁰⁾ 왜냐하면 북한인민들은 김일성이나 김정일을 위시한 지도자들이 「천부적으로」 특별한 능력을 보유한 채 태어난 것으로 인식하고 있어서 그 권위에 도전하거나 김일성이나 김정일을 부정한다는 것을 금기시하고 있기 때문이다.³¹⁾ 그들은 김일성·김정일에 대한 믿음이 없으면 생을 영유할 수 없을 것으로 믿는다.³²⁾ 그렇기 때문에 앞서 말한 신화적 예들을 그대로 믿고 따르는 경향이 있다.

북한인민들은 김정일을 김일성의 아들로서가 아니라, 항상 가까이서 모든 문제를 듣고 해결해 주는 「동무」로 생각한다. 이러한 김정일에 대한 믿음은 불가사의한 종교화된 북한에서나 가능한 일이다. 일단 창조된 신화는 급격하게 깨어지지 않는다. 그것은 깨어지지 않는 것이 아니라, 국민들 스스로가 깨지 않는 것이다. 신화가 깨어진 후에 내습하는 공포가 더 두렵기 때문이다.

그들은 「대를 이어 충성한다」는 것은 아버지가 했던 일을 아들이 물려받아 하도록 하는 일종의 「가족제도」로 생각한다. 「광부의 아들이 광부가 되고」 「선반공의 아들은 선반공이 되어야 한다」는 정도로 알고 있다. 북한에는 김일성 지지세력과 김정일 지지세력이 따로 존재하는 것이 아니기 때문에 김정일에 대한 인민들의 지지는 계속 될 것으로 보인다.³³⁾

결국 김일성이 없는 김정일은 곧 북한인민들을 신화로 부터 깨어나게 할

29) 「김정일지도자 1」, p. 284.

30) 조광동, “북녘동포의 삶·마음·꿈,” 「한겨레신문」, 1991년 6월 5일.

31) 김현희의 증언. 「한국일보」, 1991년 8월 11일.

32) 북한 「조평통」 부위원장 한시혜는 1991년 5월 뉴욕을 방문하던 중 재미 언론인 안동 일씨와의 인터뷰에서 기독교와 주체사상은 평등, 사랑, 굳은 결의와 연대를 강조한다는 점에서 유사하다고 말했다. 「사회평론」(1991년 7월호), p. 281.

33) 북한에서는 1970년대 초반에 김일성이 김정일이 어리다는 이유로 후계자로 옹립하지 않으려 했으나 전국 각지에서 인민들로부터 「충성의 편지」가 수십트럭분이나 담지하여

것이고, 이것은 곧 체제붕괴로 이어질 것이라는 판단은 잘못된 것으로 사료된다. 그렇다면 왜 이와 같은 비이성적 일이 가능한가? 이것은 첫째로 일반인민들이 김정일에 대한 정확한 정보가 없다는 것을 의미하며, 둘째로 전술한 바와 같이 김정일이 마이란다(miranda)적 통치를 위해 대중앞에 잘 나서지 않아 신비로운 이미지를 심어 주고 있기 때문으로 분석된다.

V. 權力承繼와 政策方向

1. 承繼時期

1991년 12월 24일 김정일의 군최고사령관 취임과 1992년 3월 31일의 당·정·군의 수위칭호, 1992년 4월 20일 원수승진 등을 계기로 그의 권력승계에 관한 일정에 대해 관심이 고조되고 있다. 김정일은 1980년 공식 후계자로 발탁된 이후 끊임없이 그의 지위를 공고히 해왔고 비록 「조총련」에 의해서이긴 하지만 1992년 5월 8일 현재 「위대한 수령」으로까지 호칭되기에 이르렀다.³⁴⁾ 즉 김일성은 매우 점진적이고 조심스럽게 김정일에게 법적 지위를 이양하고 있고 이러한 속도라면 그가 「통일의 해」로 지정한 1995년 이내에 「수령의 생존시에 후계자가 선정되어야 한다」는 논리³⁵⁾에 따라 모든 권한을 김정일에게 이양하고 은퇴하여 「국제적 수령」이라는 명예직을 유지하면서 수렴침정할 가능성이 높다.

그러나 현재의 진행상황은 북한의 입장에서는 지극히 자연스러운 행보일지 모르지만 북한 이외의 입장에서는 매우 지난하고 답답한 행보이다. 그

할 수 없이 임명하였다고 믿고 있다. 안동일, 「갈라진 45년 가서 본 반쪽」(서울: 돌베개, 1990), p. 270~272; 채교 유학중 1989년 12월 25일 한국으로 망명한 김은철의 증언. 「북한, 그 충격의 실상」, p. 166.

34) 1992년 5월 8일 東京에서 열린 김일성 80회 생일 경축 재일본조선인 축하단과 조선인민군 창건 60회 경축 재일본조선인 축하단의 중앙보고대회에서 「조총련」 한덕수 의장이 경축사를 통해 한 말임. 「중앙방송」, 1992년 5월 10일.

35) 김재천, 「후계자문제의 이론과 실천」, p. 49.

래서 김정일에 대한 권력이양 작업의 지연사유를 인위적으로 분석하고 그 이유를 파악해 보려는 연구자들의 시도가 계속되고 있다. 이처럼 실질적인 권한을 행사하고 있는 김정일이 왜 최고지도자 타이틀을 장악하지 못하고 있을까? 권력승계가 지연되는 이유는 다음과 같이 분석될 수 있다.

첫째, 김정일 개인능력의 문제로 보는 관점이 있을 수 있다. 김일성은 김정일의 취약점을 너무 잘 알기 때문에 「부모의 심정」과 노파심에서 권력이양을 미루고 있다는 것이다.

둘째, 김일성은 처절한 피의 투쟁을 통해 권력을 잡아 권력에 대한 애착이 많고 자기 이외에는 누구도 믿지 못하는 공포증으로 인해 자신이 죽기 전에는 주석직을 비롯한 주요 지위는 이양하지 않으리라는 분석이다.

셋째, 환경적 요인으로서 중국 혁명1세대들의 건재로 인한 중·북한 파트너십의 필요성, 소련의 몰락 및 동구사회주의국가들의 쇠퇴와 미국의 세계적 패권주의화에 따르는 위협, 국내경제의 낙후, 혁명1세대들의 김일성 퇴진에 따르는 위기의식 등으로 승계가 지연되고 있다는 분석이다.

물론 위의 세가지가 복합적으로 작용하여 지연되고 있는 것으로 분석되지만 필자로서는 두번째의 이유가 더 크게 작용한다고 보여진다.

2. 權力維持 豫想期間

그렇다면 김정일이 정권을 장악했을 때 그 유지기간은 얼마나 될 것인가에 대한 의문이 남는다. 학자에 따라 다양한 의견이 제시되고 있는 바, 그것들을 몇가지로 분류해 보면 다음과 같다.

첫째, 승계불가론이다.³⁶⁾ 김정일은 인민들이나 엘리트들로부터 강압에 의한 형식적 지지만 받고 있기 때문에 승계자체가 불가능하고 김일성과 외형이 닮은 김평일이나 업무처리능력이 뛰어난 사위인 장성택이나 아니면 집단지도체제로 권력이 이양될 것이라는 예측이다.

둘째, 권력을 잡되 「3分에서 3年內에」 몰락할 것이라는 붕괴론이다. 대체로 1~2年內로 몰락할 것이라는 설이 우세하다.³⁷⁾ 붕괴의 방법은 군부쿠

36) 成東珉, “金正日研究,” 「自由公論」(1990년 7월호), p. 161.

데타나 개혁적 관료, 김영주·김성애 등 소외된 친·인척 등에 의한 궁정 쿠데타에 의할 것이라는 주장이다.³⁸⁾

셋째, 최소한 중기적으로는 권력유지가 가능할 것이라는 전망이다.³⁹⁾ 그 이유는 먼저, 김정일은 20여년 이상 권력기반을 다져왔기 때문에 비록 개인의 카리스마가 부족하더라도 조직에 의해 권력유지가 가능하다는 것이다. 또한 정치적 정통성 확립을 위해 과감한 개혁을 시도하여 대내외적 상황을 김일성시대와 비교하여 현저하게 개선시켜 갈 것이기 때문이라는 것이다.

넷째, 단·중기적으로는 집권이 가능하나 개혁으로 가든 폐쇄로 가든 사회주의체제가 갖는 기본모순의 발로로 인해 장기적으로는 김정일정권 뿐만 아니라 북한자체도 패망할 것이라는 전망이 있다.⁴⁰⁾

김정일의 능력과 성격에 기초한 위와 같은 분석들은 각기 타당한 논거들이 있겠지만 많은 논란에도 불구하고 앞서 분석해 본 바와 같이 설득과 강제에 의해 김정일의 권력기반이 매우 공고하다는 점에서 시기구분의 난점이 있기는 하지만 그의 권력유지기간은 5년 이상이 될 것으로 예상된다.

3. 各 部門別 政策方向

총체적인 정책방향은 김정일자신의 자유분명한 성격과 정치실용주의적 태도⁴¹⁾에 의해 개혁·개방적인 방향으로 나갈 것이고 한편 체제의 강화를 위한 목적으로도 개혁적으로 나가지 않으면 안될 것으로 전망된다. 이것을

37) 李相禹, 民族統一研究院 招請세미나 (1991년 5월 25일)에서 主張.

38) 김정민(前 北韓社會安全部 高位官吏), 民族統一研究院 招請세미나 (1991년 5월 9일)에서 主張.

39) 坂井隆, “金正日의 權力基盤,” pp. 56~57.

40) 고병철 교수는 권력승계 시나리오를 단기실패, 단기성공, 중기성공, 장기성공 등 4가지로 나누고 가장 가능성이 높은 것으로 단기성공과 중기성공을 들고 있다. 그는 단기를 1년, 중기를 4~5년, 장기를 6~10년으로 잡고 있다. 高秉喆, “北韓의 政權移讓: 問題와 展望,” 民族統一研究院, 「北韓體制的 變化: 現況과 展望」(서울: 民族統一研究院, 1991), pp. 349~352; 김성호, “北의 후계자 金正日의 全部,” 「통일한국」(1990년 2월호), p. 38.

41) 김정일의 구체적인 발언내용은 최은희·신상옥, 「조국은 저하늘 저멀리」, pp. 231~232 참조.

부문별로 방향을 예측해 보면 다음과 같다.

첫째, 정치적 측면에서는 「인민대중중심의 우리식 사회주의」의 강조와 함께 수령·당·대중의 3위일체설과 사회·정치적 생명체론 등의 사상적 토대의 중요성을 계속 강조할 것이다.

둘째, 경제적 측면에서는 「방충망식」으로 선택적 개방을 할 것이다.⁴²⁾ 8.3인민소비재생산 강조, 경제특구의 설치, 수출을 강조하는 시장사회주의(market socialism)적 요소의 도입, 터발제도의 확대, 영업용 택시의 도입, 골프장 개설, 가라오케의 도입, 복권제의 도입 등을 그 예로 들 수 있다. 물론 이러한 개방은 장기적으로는 김정일정권에게 「트로이의 목마」가 될 수도 있을 것이나 현상타파를 위해서는 필수적인 조치이다.

셋째, 군사적 측면에서는 일면으로는 1950년대 이래로 끊임없이 주장해 온 군비감축과 평화협정 체결을 주장하면서 일면으로는 주변강대국의 위협을 이유로 첨단무기의 생산에 주력할 것으로 전망된다. 물론 이것은 김정일 최후의 지지기반이 될 군부와 의 역학관계 때문이기도 하다.

넷째, 대외적 측면에서는 국제적 고립에서 벗어나기 위한 타개책으로 미국·일본과의 관계개선을 강화하는 한편 중·소등거리외교 경험에서처럼 미국과 일본을 경쟁시켜 국가이익의 극대화를 시도할 것이다. 남한과의 관계 또한 비적대적인 상태로 유지하려고 노력할 것으로 보여 급속한 진전은 없겠지만 남북대화는 계속 진전시킬 것으로 예상된다.

VI. 結 論

김정일은 「事前的」 정통성이 약하기 때문에 「事後的」으로 「사탕과 채찍」을 교묘히 배합하여 정치적 권위와 물리적 강제력을 확보하는데 성공하였다. 김정일은 실제로 북한정권의 정치적 정통성의 근간인 항일무장투쟁을 겪지 않았기 때문에 무장투쟁에 버금가는 「전투」, 「혁명」, 「투쟁」

42) 서재진, “김일성 이후의 정책방향,” 1991년 4월 10일 민족통일연구원 개원 1주년 기념세미나 발표논문, pp. 18~26.

등의 용어를 사용하여 인민들에게 혁명의 「대를 이을 수 있는」 역량이 있다는 점을 세뇌해 왔다. 「총칼로 투쟁한 아버지」와 같이 「삼과 팽이로 투쟁하는 아들」의 이미지를 부각시키기 위해서이다. 그의 이러한 정책은 북한인민들의 사이비종교적 정치문화와 결합되어 성공을 거둔 것으로 보인다.

김정일의 카리스마는 김일성의 그것과 비교했을 때 질적 차이가 있는 것은 분명하지만 이미 고찰한 것처럼 그는 길게는 30년 짧게는 20년 동안 권력기반을 다져 오면서 행정경험과 정치적 리더쉽을 효율적으로 발휘하였고 현재로서는 권력엘리트들로부터의 지지면에서나 인민들의 「종교적 차원의 지지」 정도에서나 기반은 공고한 것으로 판단되는 바, 김일성 사후에도 그의 정권은 쉽게 무너지지 않으리라는 것이 필자의 결론이다.

또한 權力承繼時期는 김일성의 독재적 성격으로 인해 사망후 또는 육체적 한계로 인한 권력행사불능 상태에서나 승계가 가능할 것이다. 권력유지 예상기간은 단기를 1~2년, 중기를 3~4년, 장기를 5년 이상으로 상정했을 때 최소한 5년은 유지될 것으로 전망되고 정책방향은 김정일 자신이 개방의 필요성을 강하게 느끼고 있고 주·객관적인 주변환경의 변화로 인하여 개혁·개방적이 될 것으로 분석된다.

Kim Jong Il's Political Base for Power Succession and His Policy Direction

Hyun-joon Cheon, Ph. D. (RINU)

The major purpose of this study is to analyze how solid the power base of Kim Jong Il — the leader of the next generation who will be working with us in solving the problems of the Korean peninsula in the post-Kim Il Sung period. Therefore, this study attempts to examine whether Kim Jong Il takes full control of the Party and the military and whether he enjoys public support. The logical question that needs to be addressed here is: How long can Kim Jong Il's regime survive after the death of his father? Finally, the policy directions of Kim Jong Il during his time in power will be summarized.

In North Korea where political power is maintained through three subsystems — the Party, government and military — it is critical for anyone who would like to be the supreme leader to support among the power elites in order to consolidate his own power base. To categorize the power elites in detail, they are: 1) Kim Il Sung's partisan guerrilla faction; 2) high-ranking officials of the government and Party who are mostly in their 50s and 60s. They are well trained by the practice at the Secretary Bureau of the Party or through studies and travel in foreign countries; 3) graduates from the Mankyongdae Revolutionary school and Kim Il Sung University; 4) the members of three former revolutionary groups; 5) Kim Jong Il's close associates within the military and the Party members who are also in the military; and 6) relatives and close family members of Kim Jong Il.

Not only is Kim Jong II's power base extraordinarily broad as illustrated above, but also his vertical power base includes the old generation (those over 60), people in their prime (those around 50), and the young generations (those in their between 30s and 40s). Maintaining political power in North Korea depends largely on whether Kim Jong II will be able to control the Party. Taking control of the Party means not only controlling the Party's political bureau but also the Party's secretarial bureau. It should be noted that Kim Jong II fully controls the power elite by monopolizing the means of violence through mobilizing the members of organizational leaders within such institutions as the Bureau of National Defense (Gukka Bowi Bu), Bureau of Societal Security (Sahoe Anjon Bu), and the People's Army. On the other hand, power cannot be maintained by enforcement measures only. Rather, it should be sustained by voluntary compliance from the masses. Kim Jong II, therefore, depends on symbolic manipulation. First, he beautifies anecdotes and history. Second, by building symbolic and commemorative structures, he intends to induce public obedience.

Then, how supportive are the North Korean people of Kim Jong II's leadership? Some argue that Kim Jong II has genuine leadership qualities, is brave enough to deal with difficult problems and can solve them appropriately. In particular, he has artistic talent and has contributed to boosting the North Korean peoples' self-esteem and integration capability. This is why he can earn the respect of his fellow people.

The remaining question is this: How long can Kim Jong II survive once he takes power. There are various expectations on this issue. They are: 1) negative schools on the feasibility of succession; and 2) a kind of collapse theory in which many greatly differ in measuring the likely duration of Kim Jong II's regime. Some argue that it will last

only 3 minutes while some say that it can continue for more than three years. The dominant view among them is that Kim Jong Il's power will probably collapse within a year or so. 3) Others hold that Kim Jong Il can maintain his power for several years. Despite the dilemmas faced by North Korean communism, Kim Jong Il has his own merits and therefore, his regime will be able to survive for more than five years.

With regard to Kim Jong Il's policy direction, it is generally expected that his policy will be oriented toward reform and openness. In fact, there is no other way but reform if it were to survive the regime. Politically, Kim Jong Il's regime will continuously be based on the theory of trinities which comprise Kim Il Sung, the Party and the theory of socio-political organism with an emphasis on .. our own socialism centered on masses. Economically, Kim Jong Il's regime will open the North, very selectively, that is, like filtering through a "mosquito net." Militarily, they will keep calling for arms reduction and adoption of a peace treaty while developing hightech weapons because of (perceived) continuing threats from the neighboring major powers.

Externally, Kim Jong Il's regime will enhance relations with the United States and Japan in order to end the North's isolation. In the meantime, it is likely that Kim will play them against each other in order to maximize the benefits of imitating the Chinese policy of equal-distance toward the U.S. and the Soviet Union during the 1970s. With regard to its southern policy, the Kim Jong Il's regime will try to work hard to end the antagonistic stance. Although Pyongyang will never wish to see a rapid breakthrough in the inter-Korean relationship, it will continue to allow the South-North dialogue.

90年代 北韓 經濟政策 評價와 政治指導力の 役割

— 經濟沈滯要因과 改革의 可能性과 관련하여 —

柳 浩 烈*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|---------------------------|------------------------|
| I. 序 論 | IV. 北韓의 對應政策 評價와 政治指導力 |
| II. 北韓 政治指導者의 情勢認識 | V. 展望: 指導力의 交替와 經濟改革 |
| III. 經濟沈滯脫皮量 위한 北韓의 對應政策 | |

I. 序 論

1. 問題提起

北韓은 1990年代에 들어서면서 전반적인 經濟成長이 둔화되고 經濟沈滯의 危機가 계속되고 있다. 統一院에서 발표한 자료를 보면 北韓의 1人當 GNP는 1990年 1,064달러에 머물고 있다. 1987년부터 시작된 제3차 7개 年계획기간 중의 年平均 實質經濟成長率은 1.2%에 불과한 실정이며 특히

* 民族統一研究院 責任研究員

* 본 論文은 1992年 4月 25~26日 양일간 日本 東京에서 열린 民族統一研究院과 慶應義塾大學과의 合同 「韓·日워크샵」에서 발표한 「90年代 北韓政治指導力의 役割과 經濟改革의 可能性」을 수정·보완한 것임.

1990년에는 北韓政權 수립 이래 최초로 -3.7%란 負의 成長을 기록하였다.¹⁾ 1980年 10月, 6차 당대회에서 金日成이 제시한 「10대 전망목표」에 따른 경제건설은 北韓이 현재 가장 역점을 두고 추진하고 있는 사업이라고 할 수 있다. 그러나 <표 1>에서 보듯이 1990年 현재 北韓은 이러한 10대 전략사업부문에서 그다지 높은 성과를 보이고 있지 못하다. 특히 기초 에너지源인 電力과 石炭 부문에서 목표량의 1/3 정도만을 달성하고 있으며 食生活의 토대가 되는 穀物生産에서도 주식량원인 쌀과 옥수수를 합쳐 1988年에는 521萬톤, 1989年에는 548만 2천톤이던 것이 凶作이 겹친 1990年에는 481만 2천톤 정도에 불과하였다. 北韓이 1990년에 필요로 하는 食糧의 總量을 (배급량×인구)에다 工業과 飼料原料의 量을 합친 것으로 가정할 때 약 600萬톤이 되는데 1989年 생산량을 기준으로 하면 약 60萬톤, 1990年에는 무려 120萬톤 이상이 부족한 실정이다.²⁾

이러한 경제사정의 악화는 韓國을 비롯한 외부에서의 평가 뿐만 아니라 北韓 자신도 경제가 어렵다고 하는 것을 여러 경로를 통해 인정하고 있다.³⁾ 그렇다면 北韓은 이러한 經濟沈滯 현상을 실제로 어떻게 받아들이고 있으며 또한 어떠한 대책을 수립하여 이같은 經濟難局을 해결하려고 하는가? 그리고 北韓이 채택한 일련의 對應政策들이 궁극적으로 北韓을 심각한 經濟的 危機에서 벗어나게 할 수 있을 것인가? 그리고 이러한 일련의 정책적 조치에도 불구하고 北韓이 慢性的인 經濟沈滯에서 벗어나지 못하는 이유는 무엇인가? 본 연구에서는 이러한 문제 등에 대하여 살펴보고자 한다.

1) 統一院, 「1990年度 北韓經濟 綜合評價」(서울: 統一院, 1991) 참조.

2) 李 浩, “北韓經濟研究와 北韓經濟의 實態,” 民族統一研究院 招請세미나(1991. 5. 16).

3) 北韓의 김달현 부총리는 “우리는 경제적 난관에 부딪쳐 있는게 사실입니다. 그러나 붕괴나 파탄은 아닙니다”라고 지난 5월 2~3日 平壤에서 열린 국제학술회의 참석자에게 밝혔다. 김영호, “나진·선봉 자유무역지대를 가다: 북한경제특구기행(3),” 「한겨레 신문」, 1992년 5월 9일.

〈표 1〉 「10대 전망목표」와 수행실적

	제2차 7개년계획		제3차 7개년계획		
	목 표	실 적	목 표	실 적	비율(%)
전력(億Kwh)	560~600	—	1,000	277.4	30
석탄(萬 t)	7,000~8,000	7,000	12,000	4,300	36
철강(萬 t)	740~800	—	1,000	594	60
비철금속(萬 t)	100	—	70	—	—
화학비료(萬 t)	500	500	720	—	—
시멘트(萬 t)	1,200~1,300	—	2,200	1,202	54.6
직물(億m)	8	8	15	—	—
곡물(萬 t)	1,000	1,000	1,500	481.2	—
간척지개간(萬ha)	10	—	30	6	20
수산물(萬 t)	350	350	1,100	—	—

출처: 民族統一研究院, 「北韓體制의 實相과 變化展望」(서울: 민족통일연구원, 1991) pp. 208~211.

2. 研究方法

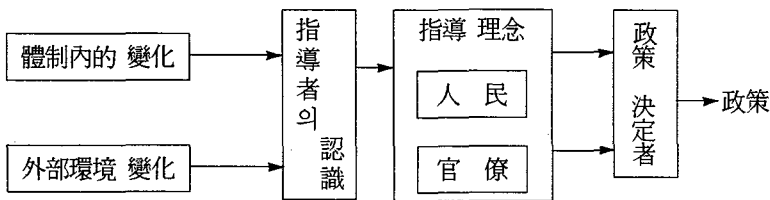
經濟沈滯에 대한 北韓의 대응정책의 평가는 制限된 合理主義的 政策決定 理論을 통해 설명할 수 있다.⁴⁾ 즉 이 理論에 따르면 정책결정자가 정책을 택하게 된 원인으로서의 문제가 항상 명확하게 드러나는 것은 아니다. 정책을 분석함에 있어서 문제의 원인에 대한 認識과 判斷이 중요한데 우선적으로 문제 자체가 항상 명확할 수 만은 없는 것이고 실제 政策決定者가 문제의 해결을 위한 판단근거로서의 정보를 충분히 취득하지 못하는 것이 상례라고 할 수 있다. 여기에 덧붙여 이제까지 자신이 취해 온 각종 政策基調를 스스로 과기하지 못하기 때문에 거기에 얽매이는 경우도 상당히 많다고 할 수 있다. 따라서 현실적으로 문제인식과 처방에 있어 合理的 選擇理論에서처럼 최선의 政策이 도출되기란 사실상 불가능하며 目的과 手段은

4) Charles Lindblom, "The Science of 'Muddling Through'," *Public Administration Review*, Vol. 19, No.2(1959), pp. 79~88.

를 상호연계성을 갖고 있다.⁵⁾ 따라서 이러한 制限的 合理主義理論에 따르면 代案으로서의 政策은 근본적인 문제의 해결보다는 당장 눈앞에 닥친 어려움만을 해소하는 치유책에 불과하며 그 과정에서 집권자를 비롯한 기득권층의 이해는 손상되지 않으며 기본적인 改革과는 무관한 제한된 범위의 난국치유책에 불과하게 된다.

그러나 北韓의 政策決定過程을 이해하려면 이러한 制限的 合理主義理論에 北韓이라는 특수한 사회적 성격을 감안하여야 한다. 첫째, 北韓의 경우, 최고 정책결정자인 金日成의 위치가 여타 국가의 최고지도자의 경우와 달리 절대적이며 全知全能하다. 둘째, 여타 多元主義 국가에서는 보편적 현상인 엘리트나 계급간 그리고 각종 이익단체들간의 이해갈등을 전제로 한 「政治的 行爲」가 北韓에서는 사실상 발견하기가 어렵고 北韓社會는 主體思想에 의해 이념적으로 획일화되어 있다. 셋째, 北韓은 여타 국가들의 경우와는 달리 體制가 外部로부터 철저히 단절되어 외부의 狀況變化나 정보가 침투하지 못하고 있으며 오직 黨과 首領에 의한 주체적 해석을 통해서만 외부사정을 인식하고 있다. 즉 政策決定에 있어 多元主義에서 보듯이 人民들의 요구나 利益團體 또는 政黨 등의 정치적 역할은 극히 제한되어 있으며 엘리트의 역할도 지도자인 金日成이나 金正日등이 역설하는 체제목표나 價値에 종속되어 나타날 수 밖에 없다.⁶⁾ 이를 종합하면 <도표>에서 보

<도표> 制限的 合理主義理論에 의한 北韓經濟政策의 決定構造



5) James E. Anderson, *Public Policy-Making*, 2nd Ed. (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1979), pp. 9~11.

6) 政策의 결정요인으로 理念을 강조한 논문으로는 Anthony King, "Ideas, institutions, and the policies of government: A comparative analysis," *British Journal of Political Science*(1973. 3), pp. 291~313 ; 409~423.

는 바와 같다.

본 연구에서는 이러한 制限的 合理主義理論을 北韓에 적용하여 주로 構造的인 문제와 政策的인 차원에서 1990年代 沈滯된 北韓經濟의 제반 문제 점들에 대한 그들 자체의 對應策과 그 성과를 평가해 보고 이를 오늘날 北韓經濟를 운영하는 궁극적인 실체로서의 政治指導力과 관련지어 살펴보고자 한다. 특히 北韓經濟沈滯의 객관적인 요인인 산업구조의 不均衡과 산업설비의 老朽化, 技術水準의 落後, 勤勞意慾의 감소, 資本 및 資源의 부족 등을 北韓의 政治指導力과 연관지어 분석해 봄으로써 향후 北韓經濟의 회복 가능성을 전망하고자 한다.

II. 北韓 政治指導者의 情勢認識

객관적인 자료를 통해 北韓經濟를 평가할 때는 앞에서 서술한 바와 같이 經濟成長率이 둔화되고 주요부문에서 계획된 생산실적을 올리지 못하고 있다. 또한 1990年代 들어 食糧難과 에너지難 및 外債難 등 3大 經濟難이 가중되면서 慢性的인 經濟沈滯의 危機에 빠져있다. 이러한 위기상황에서 金日成은 지난 4월 15일 그의 80회 생일을 경축하는 연회에서 행한 연설을 통해 공식적으로 金正日 후계체제의 확립을 대내외에 천명하였다:

오늘 우리의 전체 당원들과 근로자들은 당의 혁명전통을 계승하여 김정일 동지와 당중앙위원회의 두리에 굳게 단결하여 혁명의 대를 이어나갈 튼튼한 주체를 이루고 있으며 이것은 우리 혁명의 종국적 승리를 위한 기본 담보로 됩니다. 나는 이에 대하여 매우 만족스럽게 생각하며 바로 이것이 나의 80 평생의 주되는 총화라고 말하고 싶습니다.⁷⁾

金正日是 이미 1973년 9월 당 5기 17차 비밀전원회의에서 당비서로 선

7) 「중앙방송」, 1992년 4월 16일.

출되어 후계자로 지목된 이래 1980년 10월 6차 당대회에서 당중앙위원, 정치국 상무위원, 비서국 비서, 당 군사위원으로서 권력전면에 부상하여 金日成의 후계자로 공식화된 바 있다. 1990년 5월 최고인민회의 제9기 1차회의에서 확대개편된 국방위원회 제1부위원장에게 선출되었고 1991년 12월 24일 조선인민군 최고사령관으로 그리고 조선인민군 창건 60돌을 앞두고 지난 4월 23일 元帥로 추대됨으로써 북한의 실질적인 통치자로서의 위치를 공고히 하였다.

그러나 최고사령관이 된 金正日의 元帥 추대에 앞서 金日成도 大元帥로 격상되었으며 주석직과 당 총비서직을 그대로 보유하고 있음으로써 首領의 지위에는 변동이 없다. 또한 혁명 1세대인 오진우도 金正日과 동시에 元帥로 승격되었고 최 광, 김광진 등 원로들이 대거 조선인민군 次帥로 임명된 것을 보더라도 아직까지 완전한 金正日 유일체제가 정착되었다기 보다는 이중적 권력구조가 계속되고 있다고 할 수 있다. 따라서 金正日이 실질적으로 북한을 통치하고 있다는 金日成의 발언에도 불구하고 아직까지는 金日成, 金正日 두사람에 의해 북한체제가 운영되고 있다고 보는 것이 현실적이다.

1. 社會主義體制 變化에 대한 認識

1980年代 들어 東歐國家들이 연쇄적으로 붕괴되고 東獨은 西獨에 흡수되어 統一을 달성하였으며 蘇聯은 聯邦이 와해되면서 사회주의체제가 崩壞하였다. 아시아 공산주의의 특성이 남아있긴 하지만 中國도 1978년에 開放과 改革을 시작한 이래 10年만에 시장사회주의 경제체제를 구축하고 정치적으로는 1989年의 天安門 사태를 겪으면서도 결국은 정치·사회적으로 多元化되어 가는 경향을 보이고 있다. 蒙古에서는 이미 改革이 상당부분 진척되고 있으며, 베트남도 시장경제를 적극 받아들이고 있고 쿠바 역시 보다 온건해지는 추세를 보이고 있다. 이제 기존의 사회주의체도를 유지하고 있는 나라는 北韓 뿐이라고 할 수 있다.

그러나 北韓의 지도자인 金日成과 金正日은 이러한 객관적 현실을 다르게 인식하고 있다. 金日成은 1992年 「신년사」를 통해 사회주의권의 崩壞

를 다음과 같이 설명하고 있다:

일부 나라들에서 사회주의가 좌절된 사실을 놓고 그것이 마치도 사회주의에 대한 자본주의의 「승리」이고 「사회주의의 종말」을 의미하는 것처럼 떠들어 대는것은 력사발전의 합법칙성에 대한 무지를 드러내보이는 것이며 낡은 질서를 비호하는 립장으로부터 나온 궤변에 지나지 않습니다. 사회주의건설에서 사회주의적원칙을 옳게 구현하지 못하면 좌절을 면치 못하게 되고 자본주의복귀의 길로 나아가면 인민들에게 헤아릴수 없는 고통과 불행을 들뜨우게 된다는것은 력사적현실이 보여주는 심각한 교훈이며 이자체가 자본주의에 비한 사회주의의 우월성을 반증하여주는 것입니다.⁸⁾

이같은 金日成의 인식은 社會主義圈이 급속히 崩壞되기 시작한 1990年代 초에 비해서 다소 변한 것은 사실이다. 즉 1990年과 1991年의 金日成의 「신년사」에서는 사회주의권의 崩壞를 사회주의적 배신행위나 반사회주의적 제국주의자들의 음모와 책동으로 매도하였다. 그러나 社會主義圈의 變化가 改革의 수준을 넘어 체제붕괴로까지 이어지고 獨逸의 統一이나 蘇聯 연방의 해체가 돌이킬 수 없는 기정 사실화되므로 해서 1992年에 와서는 앞의 인용문에서 보듯이 資本主義의 非人間性을 부각시키면서 인간의 본성을 구현할 수 있는 社會主義의 원칙을 고수할 것을 강조하고 있다. 따라서 자주적으로 각성된 인민들에 의한 社會主義가 반드시 승리할 것이라고 믿으면서 현 정세를 결코 비관적으로 보고 있지 않다.

이러한 주장과 인식은 金正日의 경우에도 동일하다. 金正日은 1992년 1월 3일 黨중앙위원회 책임일군들에게 행한 「사회주의 건설의 력사적 교훈과 우리당의 총로선」이란 담화에서 일부 국가들에서 사회주의가 좌절된 것을 가지고 역사의 흐름이 달라졌다고 하는 것은 제국주의자들과 사회주의 배신자들의 궤변이라고 주장하면서 사회주의가 좌절되고 자본주의가 복귀된 것은 역사발전에서 있어 부분적이며 일시적인 현상에 지나지 않는다고

8) 「로동신문」, 1992년 1월 1일.

역설하였다. 다만 金正日은 담화에서 사회주의의 좌절원인이 단순히 외적 유인에 의해서만 초래된 것은 아니라고 인식하고 있다. 그에 따르면 사회주의가 좌절된 근본 원인은 다른 데 있다는 것이다. 즉 그는 “사회주의를 건설하던 일부 나라들에서 사회주의가 좌절되게 된 것은 사회주의의 본질을 력사의 주체인 인민대중을 중심으로하여 이해하지 못한대로부터 사회주의 건설에서 주체를 강화하고 주체의 역할을 높이는 문제를 기본 으뜸으로 틀어쥐고 나가지 못하게 했기 때문입니다”라고 하면서 “사회주의 발전의 원동력인 인민대중이 주인으로서의 높은 자각과 능력을 가지고 동지적으로 단결하여 투쟁할 것”을 다짐하였다.⁹⁾

2. 北韓經濟 實相에 대한 認識

金日成과 金正日은 北韓이 1990年代에 직면한 經濟的 어려움을 어느 정도 인식하고 있다고 볼 수 있다. 우선 北韓이 처한 3大 經濟難 중 食糧難을 의식하여 金日成은 그의 1992年度 「신년사」에서 “모든 사람이 다같이 흰쌀밥에 고기국을 먹으며 비단옷을 입고 기와집에 살려는 우리 인민의 세기적 염원을 실현하는 것”이 社會主義 건설에서 당면한 목표임을 내세워 특별히 1992年을 「대농의 해」로 지정하여 농업생산을 획기적으로 늘릴 것을 강조하였다. 또한 에너지難과 관련하여 발전소 등을 더 많이 건설하여 전력공급을 늘리고 석탄생산도 결정적으로 늘릴 것을 지시하였다. 무산광산연합기업소와 홍남비료연합기업소, 그리고 2.8비날론연합기업소 등 인민경제의 주요 생산시설 등의 생산능력을 성공적으로 확장하고 現代化한 것을 치하함으로써 落後된 北韓産業의 시설을 科學化와 現代化를 통해 개선해 나가야 한다고 인식하고 있는 듯하다.

金日成의 이러한 北韓經濟 實相에 대한 파악은 그의 1991年度 「신년사」를 보아도 알 수 있다. 여기에서도 그는 北韓의 3大 經濟難으로 인하여 인민들이 겪고 있는 어려움과 인민들이 갖고 있는 물질생활수준을 높이고자 하는 기본욕구를 인식하고 있어 이를 농업생산성의 향상과 輕工業 발전을

9) 「로동신문」, 1992년 2월 4일.

통해 해결해야 한다고 거듭 강조하였다:

인민생활을 높이는데서 무엇보다 중요한 것은 농업과 경공업을 빨리 발전시키는 것입니다. 올해 농업부문에서는 주체농업의 요구대로 부침 땅의 지력을 결정적으로 높이고 농사를 과학기술적으로 지어 사회주의 생산목표를 반드시 실현하며 자연지리적 조건에 맞게 농촌경리를 과학적으로 발전시켜야 하겠습니다. 우리는 당의 경공업혁명방침을 철저히 관철하여 천을 비롯한 여러가지 인민소비품 생산을 획기적으로 늘여야 하겠습니다. 화학공업부문에서는 화학공장을 만부하로 돌려 농업생산에 필요한 화학비료와 농약을 제때에 보장하며 경공업공장들에 화학섬유와 여러 가지 원료를 원만히 보장해 주어야 하겠습니다.¹⁰⁾

그러나 金日成은 北韓 산업시설을 現代化, 科學化하는 것이 얼마나 어려운 일인지를 정확히 인식하고 있지는 못한 것 같다. 앞서 제3차 7개년계획이 수립될 때 金日成은 이 계획만 수행되면 北韓은 경제발전에서 세계적으로 앞선 나라들의 대열에 당당히 들어서게 될 것이며 社會主義 완전승리를 위한 결정적인 전환이 이룩되게 될 것으로 확신하였다.¹¹⁾ 이것만 보아도 그의 北韓經濟에 대한 인식이 얼마나 낙관적이었는지를 알 수 있다.

이같이 金日成이 경제문제 전반에 대해 직접 언급하고 그 목표를 제시한 것에 비해서 金正日은 이제까지 주로 輕工業 분야와 記念碑的 건축물 및 平壤市 건설 등에 주로 관계한 것으로 보아 北韓經濟 전반, 특히 농업 등 분야에는 金日成의 관심사항임을 고려하여 직접 관여하는 것을 自制하고 있는 듯하다. 그러나 金正日도 北韓의 經濟能力에 대해 강한 自負心을 가지고 있으며 상당히 낙관적 견해를 가지고 있는 것은 사실이다:

우린 지금 국산 자동차라는건 트럭이 나오고 갱생 승용차, 지프차만 드는데 이거 다 국산화하는데 남조선 아이들은 오토바이 하나 하더라

10) 「內外通信」, 제725호(1991년 1월 4일).

11) 조선중앙통신사, 「조선중앙년감 1988」(평양: 조선중앙통신사, 1988), p. 5.

도 엔진 가져오고 뭐 가져오고 그거 다 조립품이거든 질은 못하고 제품은 투박하더라도 그래서 국산화하는데 의의가 있지 않느냐 그러나 우리가 중공업을 홀시하고 무시하고 국방공업 다 팔아먹고 경공업 하는 게 아니다. 이거 내밀면서 경공업 혁명해야 된다. 구라파에서 제일 잘 산다는 체스코(체코), 독일 이거하고 3년 안에 이거 대등한 수준에 올려 놓자. 이거 당정회에서 받기해 가지고 거론됐읍니다.¹²⁾

이상과 같이 북한의 최고 정책결정자인 金日成과 金正日是 蘇聯과 東歐 사회주의권의 몰락과 中國에서의 개혁바람에도 불구하고 사회주의체제의 우월성에 대해 의심하고 있지 않다.¹³⁾ 이들은 또한 북한경제 능력에 대해 강한 자부심을 갖고 있으며 북한경제의 장래에 대해서도 상당히 낙관적으로 인식하고 있다.

III. 經濟沈滯脫皮를 위한 北韓의 對應政策

이같이 北韓 최고위층의 인식과 지침을 살펴볼 때 北韓은 당면한 경제난 국의 본질을 蘇聯 및 東歐圈의 몰락에 따른 일시적 현상이며 그 중에서도 이들 국가들로부터 도입하던 資本과 技術이 부족해진 때문이라고 설정하고 있다. 따라서 이러한 당면한 難局을 헤쳐나가기 위하여 對內的으로는 이제 까지 낙후된 과학 기술분야, 경공업, 농업, 수송부문 등에 투자를 증대할 수 있는 방안을 모색하는가 하면 對外的으로는 開放政策을 표방하여 해외로부터 자본과 기술도입을 추진하고 있다.

12) 崔銀姬·申相玉, 「최은희·신상옥 남북수기: 金正日 왕국(下)」(서울: 東亞日報社, 1988), p. 241.

13) 金日成은 美國 「워싱턴 타임스」 조제트 사이너 편집국장대리와 가진 인터뷰에서 각국의 사정이 다르고 국가규모, 발전수준 등이 상이하기 때문에 한나라의(중국의 경제특구를 예로 들어) 경제발전모델을 그대로 옮겨올 수 없다고 단정하면서 사회주의의理想은 결코 변하지 않을 것이며 사회주의에 대한 좌절은 사회주의의 기본원칙을 충실히 지키지 않았기 때문이라고 규정하였다. 「한국일보」, 1992년 4월 16일.

1. 科學·技術發展과 產業構造의 調整

社會主義 經濟體制를 도입한 국가들은 대부분 경제적 後進國들이어서 生産을 中央集權式으로 計劃化하여 급속한 産業화를 통한 경제발전을 모색하였다. 社會主義 經濟의 기본원리에 따르면 生産력의 발전속도는 生産關係에 의해 결정되므로 이들 국가들은 生産財 供給을 가속화시키기 위하여 重工業部門에 우선적으로 투자를 집중시켰다.¹⁴⁾

北韓도 1945年 이래 土地改革과 生産수단의 國有化를 이룩한 이래 戰爭의 復舊期인 1950年代와 社會主義 건설기인 1960年代, 1970年代를 거쳐 重工業 위주의 급속한 經濟成長을 이루었다. 그 결과 1990年 北韓의 産業 구조를 살펴볼 때 농촌·어업부문이 전체 産業의 26.8%, 建設업을 포함하여 鑛·工業部門이 56.0%, 서비스부문이 17.2%로 되어있어 2차산업이 3차산업에 비해 비대해 있음을 알 수 있고 2차산업 중에서도 특히 重工業의 비중이 상대적으로 큰 것으로 나타나 있다. 따라서 1980年代 들어 한계생산수준에 도달하는 등 각종 成長障礙要因이 드러나는 鑛·工業 및 農業部門에서 成長이 둔화되면서 여타 분야에서의 성장과는 관계없이 전체적인 經濟沈滯를 誘發하고 있다.

한편 北韓은 經濟政策 수립에 있어 黨이 주도적인 역할을 수행하여 왔는데 黨에 의해 추진되는 軍事·經濟 竝進政策으로 말미암아 해마다 軍事費가 과대하게 지출되고 있다.¹⁵⁾ 北韓은 1972年 7·4南北共同聲明 이후 軍事費 지출을 절반 정도로 축소하였으며 현재까지 그 水準을 계속 유지하고 있다고 발표하고 있다. 그러나 北韓의 경우 軍事費 지출을 인민경제비 등 여타 항목에 포함시키고 있기 때문에 실제 北韓이 軍事費에 지출하는 액수는 이보다 훨씬 많은 것으로 평가되고 있다. 1992年度 北韓의 歲出內譯 중에서 軍事費는 1991年度에 비해 2.3% 증가에 그친 45億 8,211萬원 (21.5億달러)으로써 전체 예산중 11.6%에 불과한 것으로 발표되었지만

14) Ken Post and Phil Wright, *Socialism and Underdevelopment* (London: Routledge, 1989), pp. 81~86.

15) 「조선중앙년감 1987」, pp. 55~56.

統一院의 추산에 의하면 實質軍事費는 예년과 비슷하게 예산 총액의 30% 수준인 55억 6천만달러에 이를 것이다.¹⁶⁾

이같이 國家財政의 상당 부분을 비경제적인 軍事部門에 사용하는 경우, 특히 經濟規模가 작은 資源制約的 經濟構造를 이루고 있는 北韓의 民間部門 생산은 막대한 영향을 받게 된다. 일반적으로 산업구조상 군사부문의 생산이 민간부문으로 轉用되기가 용이하지 않으나 특히 北韓과 같이 黨과 軍, 그리고 政務院이 분리되어 있는 體制에서는 과도한 軍事費 지출이 경제 전반에 걸쳐 막대한 投資 손실을 가져오게 된다.¹⁷⁾ 北韓이 1980年代에 武器輸出로 벌어들인 外貨가 무려 36億달러에 이르지만 北韓體制의 특성상 이 자금이 여타 부문의 발전을 위해 轉用되지는 않았을 것이다.¹⁸⁾

이같이 北韓에서는 重工業 優先政策과 軍事·經濟 並進政策에 따라 非生産的이고 非效率的인 분야에 투자집중이 이루어지고 있다. 이로 인해 農水産業이나 輕工業, 社會間接資本 등의 분야가 상당히 낙후되어 있다. 따라서 이러한 불균형을 시정하고 생산성의 하락을 방지하며 生必品の 부족으로 불만이 증대하고 있는 人民들의 다양한 욕구를 충족시키기 위하여 北韓은 輕工業發展에 주목하기 시작하였다. 1984年 8月 3日 金正日이 전국 輕工業製品 전시장을 시찰하면서 전국의 공장, 기업소 내에 家內作業班을 확대조직해 副産物과 廢棄物을 이용한 生必品을 만들 것을 지시하면서 「8·3 인민소비품 생산운동」이 전개되었으나 그럼에도 불구하고 1980年代 말부터 人民들이 消費해야 할 日常用品들이 현저하게 부족하게 되자 1989年을 「경공업의 해」로 정하고 제3차 7개년계획의 일환으로 1989年에서 1991年까지 경공업 발전을 위한 3개년계획을 수립하여 피복, 신발, 식료품 등 일반 소비제품의 생산을 본격화하게 되었다. 이에 따라 기존의 重化學工場이나 일부 軍需品 생산공장에 딸린 生必品工場과 지역 주거 단위별

16) 통일원, 「週刊 北韓動向」, 제67호(1992년 4월 5일), pp. 4~5.

17) 金瑞明, “中國의 開放政策과 對北韓 關係,” 民族統一研究院 초청세미나(1991년 9월 27일).

18) 정창영, “북한경제의 자본부족과 남북협력방안,” 한우리정경연구원 제4회 학술세미나 「북한경제 실상과 남북경제 협력방안의 모색」(1992년 4월 4일) 발표논문.

로 조직된 家內作業班을 통해 消費財 製品을 양산하는 것 이외에 가죽구두 공장, 피복공장, 맥주공장, 도자기공장 등을 비롯 작은 규모지만 현재 건설 중이거나 새로이 완공하였다.

북한은 自力更生의 원칙을 고수함으로써 세계경제에서의 分業에 참여하여 각종 技術과 資本을 교류하여 생산성을 높일 수 있는 기회를 상실하게 되었으며 北韓과 제한적인 교류를 해온 蘇聯을 비롯한 東歐圈의 국가들이 특정 분야의 技術을 제외하고는 대부분 技術水準이 劣惡한 형편이어서 결국 이를 도입하여 사용한 北韓은 국제적인 尖端技術 습득의 기회 또한 상실하는 결과를 초래하였다.¹⁹⁾ 北韓은 현재 化學産業, 纖維産業, 窯業 및 製紙分野 등 각종 産業에서 1970年代 이전에 형성된 낙후된 재래식 설비를 사용할 뿐만 아니라 여기에서 생산되는 제품 역시 그 품질과 다양성 등에서 크게 뒤지고 있다. 電子·電氣産業이나 機械産業의 경우에 있어서도 각종 주요부품은 輸入을 통해 汎用製品을 組立生産하는 단계에 머물고 있는 실정이다. 다만 金屬産業의 경우 풍부한 地下資源을 바탕으로 非鐵製鍊분야는 상당 수준의 기술을 보유하고 있으나 그나마 鐵鋼이나 壓延部門은 생산능력이 미흡하고 설비도 낙후되어 있는 형편이다.²⁰⁾

이같이 黨優位의 경제구조나 非合理的인 經濟政策 수행의 결과 노동생산성이 저하되고 技術水準이 落後하게 되자 北韓은 13차 회의에서 尖端 電子技術 및 컴퓨터, 光學技術 등을 획기적으로 발전시킬 목적으로 「과학 및 기술발전을 위한 3개년계획」을 채택하였고 이어서 1991년 7월 「제2차 과학기술발전 3개년계획」을 채택하여 추진하고 있다.

2. 對外經濟交流·協力の 活性化

北韓의 經濟가 沈滯된 것은 社會主義 經濟體制의 構造的 矛盾과 北韓 당국의 政策的 不合理性에 기인한 것 이외에 1990年代 北韓을 둘러싼 對外

19) Eugene Bazhanov and Natasha Bazhanov, "Soviet Views on North Korea: The Domestic Scene and Foreign Policy," *Asian Survey*, Vol. 31, No.12(December 1991), pp. 1132~1135.

20) 韓國産業銀行, 「産業技術動向: 南北韓의 産業技術現況과 協力方向」(1992. 3), p. 6.

環境의 급격한 변화 때문이기도 하다. 北韓과 蘇聯과의 貿易量을 살펴보면 <표 2>에서 보는 바와 같이 총교역량이 1989년에는 전년도에 비해 6.5%가 줄어든 14億 9千萬루블(9.1億달러)이었고 1990년에 다시 11%나 줄어 13億 4千萬루블(8.1億달러)이었다. 그리고 1991년에 와서는 蘇聯의 혼란한 內部事情으로 인하여 7월까지 蘇聯으로부터의 輸入額이 전년도 總輸入額의 약 1%에 불과한 1천만달러에 지나지 않았고 특히 蘇聯으로부터의 原油供給이 전년도 수입량인 44萬톤에서 4萬 5千톤으로 격감하였다. 여기에 蘇聯은 1990年 11月 「北·蘇貿易 決算體系 變更에 관한 協定」을 체결하여 北韓과의 거래를 기존의 友好價格 대신 국제가격으로 전환하고 그 決濟手段도 兌換性 貨幣로 변경하였다. 따라서 이제까지 北韓이 蘇聯으로부터 原油를 導入할 때 국제가격의 30% 수준인 友好價格으로 결제하던 혜택이 사라지므로 해서 外換이 부족한 北韓으로서는 앞으로 蘇聯의 국내 사정이 정상화되더라도 蘇聯으로부터의 물자구입에 어려움이 많을 것이다. 이처럼 蘇聯과의 관계가 疏遠해지면서 1985年 蘇聯과 체결한 「技術經濟協助에 관한 協定」에 따라 原子力發電所 건설을 비롯한 10개 부문에 걸쳐 각종 공장건설과 시설확장을 추진하려던 계획도 차질을 빚게 되었다.

<표 2>

北韓－蘇聯의 貿易關係

(單位：億루블)

구 분	1988	1989	1990
蘇聯으로부터 輸入	10.62	9.36	8.5
蘇聯으로 輸出	5.39	5.61	4.9
總交易量	16.01	14.97	13.4

출처：韓國開發院 北韓經濟研究센터, 「1989~90年 北韓經濟 概觀」(서울：한국개발원, 1991).

北韓은 1990年代에 들어서 이러한 급격한 對外環境의 變化와 자체 경제 체제의 矛盾으로 인하여 야기된 資本과 技術의 부족을 보완하기 위하여 對外經濟交流와 協力を 활성화하고자 다각도로 노력하고 있다. 첫째, 최근

들어 北韓은 수출확대를 통한 무역수지의 개선노력을 하고 있다. 원래 社會主義 自給自足經濟體制를 유지하였기 때문에 국내에서 생산되지 않은 물자의 구입을 위해 輸出을 하는 입장이었으나 1980年代 들어와 經濟成長을 위한 資本調達의 방식으로 輸出을 확대하는 방식으로 전환을 시도하였다.²¹⁾ 실제 각종 문건이나 經濟計劃 목표설정에 있어서 이를 뒷받침하는 조치들을 계속 취하였다.²²⁾

둘째, 北韓은 西方으로부터의 外資導入이 실패하자 1984年 9月 8日 최고인민회의에서 「조선민주주의 인민공화국 합영법」을 제정한 이래 「합영법 시행세칙」(1985.3.20), 「합영회사 소득세법」(1985.3.7), 「합영회사 소득세법 시행세칙」(1985.5.17), 「외국인 소득세법」(1985.3.7), 「외국인 소득세법 시행세칙」(1985.5.17) 등 각종 후속 법령과 제도를 정비하여 外國의 投資를 유치하려는 노력을 기울이는 등 對外開放政策을 추진하였다. 그러나 1990年 6月까지 北韓이 誘致한 합영사업은 66件에 불과하며 그나마 대부분의 경우(77%)가 在日 조총련계와의 합작사업이고 西方先進國들의 합영실적은 극히 저조한 것으로 나타났다.²³⁾ 따라서 1992년에 와서 北韓은 합영법의 내용중 일부를 개정하여서라도 外國의 投資를 확대하려고 적극적인 시도를 하고 있다.²⁴⁾

셋째, 北韓은 라진과 선봉 지역을 經濟特區로 지정하여 이들 지역에 南韓 企業의 진출을 포함하여 西歐 各國의 資本을 誘致하려고 시도하고 있다.²⁵⁾

21) 현재 政務院 副總理이며 北韓의 對外經濟協力을 실질적으로 주도하고 있는 金達玄의 논문 참조. “대외무역을 발전시키는 것은 사회주의 경제건설을 다그치기 위한 중요한 담보,” 「근로자」(562), 1989년 2호, pp. 61~65.

22) 北韓은 1992年 2月 對外貿易을 革新的으로 增大시켜야 한다는 내용의 「정무원 결정」을 채택하였다, 「민주조선」, 1992년 2월 26일.

23) 姜正模, 「北韓의 貿易 및 對外經濟」(서울: 對外經濟政策研究院, 1991), p. 57.

24) 金正宇(北韓 대외경제사업부 부부장) 인터뷰, 「朝鮮日報」, 1992년 2월 25일.

25) 최근 北韓은 1992年 9月로 예정된 東北亞經濟協力에 관한 第3次 國際學術會議(러시아 블라디보스톡에서 개최)에 앞서 平壤에서 이와 관련하여 韓國을 비롯 日本, 러시아, 中國, 美國 등 相關국가들의 民間人들을 초청하여 國際學術會議를 개최한 바 있고 여기에 北韓側 대외경제협력추진위원회는 「조선민주주의인민공화국 라진·선봉지구 자유경제무역지대의 현 실태와 전망에 대하여(1992. 4)」란 報告書를 제출하였다.

또한 北韓은 이들 지역과 관련하여 유엔開發計劃(UNDP)이 주관하는 東北亞 豆滿江地域開發計劃에 적극적으로 참여할 의사를 표시하며 蒙古의 울란바토르에서 열린 제1차 공식회의(1991.7.6~7)와 平壤에서의 제2차 회의(1991.10.18~21), 그리고 1992년 2월 27~28일 양일간 서울에서 열린 豆滿江地域開發計劃 第1次 計劃管理委員會(PMC) 회의에 참여하는 등 자본유치에 나서고 있다. 다만 이들 계획은 관련 국가들의 이해가 일치하지 않고 있으며 1993年 상반기에나 구체적인 案이 완성될 것이기 때문에 아직 그 실행여부를 판단할 수 없다.²⁶⁾

그리고 마지막으로 南韓과의 經濟交流·協力을 확대하고자 적극적인 노력을 보이고 있는 점을 들 수 있다. 南北韓간의 經濟交流은 1988년 盧泰愚 大統領의 「7·7 특별선언」과 그 후속조치로서 「남북물자교류지침」을 1988년 10월 18일 제정하였다. 이후 1990년 8월 1일 「남북교류협력에 관한 법률」과 「남북협력기금법」을 제정·공포하여 남북한 경제교류의 활성화를 이룰 수 있는 법적·제도적 기반을 마련하였다. 여기에 준하여 北韓은 1988년 10월부터 1992년 2월말까지 통관 기준으로 300개 품목, 총 1억 5,133만달러에 달하는 각종 물자를 남한에 반출하였고 南韓으로부터는 총 331개 품목에 8백만달러 상당의 물자를 반입하였다.²⁷⁾ 또한 기존의 南北物資交流에 있어서도 間接交易 이외에 直接交易을 성사시키는가 하면 鄭周永, 文鮮明, 金宇中씨 등 韓國의 財界 지도자들을 잇달아 초청하여 金日成이 직접 면담을 하고 경제교류·협력에 대해 깊은 관심을 표명하였다. 北韓은 이들 韓國의 재계 지도자들을 초청하여 金剛山 지역 뿐만 아니라 원산, 남포, 해주 등 지역에서 觀光事業이나 輕工業 분야를 통해 南韓側과 상호 협력하고자 하는 강한 희망을 피력하였다. 특히 1992년 1월 16일부터 11일 동안 北韓을 방문한 金宇中 大宇그룹 회장 일행은 北韓 정무원 부총리이자 대외경제위원회 위원장인 김달현이 직접 초청하여 사리원방직 공장과 덕천의 승리자동차공장 등 주요 공장시설과 평북 은과광산과 南浦港 등 산업기지를 보여주면서 韓國資本의 진출을 적극 유도하였다.²⁸⁾

26) 金圭倫, 「豆滿江地域開發計劃 發展方向」(서울:民族統一研究院, 1992).

27) 통일원 교류협력국, 「월간 남북교류협력 동향」, 제9호(1992. 3. 1~3. 31), p. 12.

IV. 北韓의 對應政策 評價와 政治指導力

1. 社會主義 生産樣式의 固守

北韓이 經濟沈滯를 탈피하기 위하여 추진하고 있는 각종 政策의 내용을 살펴보면 앞서 金日成과 金正日의 정책의지에서 드러난 것처럼 기존의 社會主義 경제체제나 自力更生에 의한 生産방식을 변경시키려는 조짐은 보이고 있지 않다. 대신 沈滯된 經濟를 회복시키고 느슨해진 노동자들의 勤勞意慾을 고취시키기 위하여 北韓은 각종 선동집회를 개최하고 인민의 노동을 최대한 동원하여 단위당 生産량을 높이는 방식을 강화하고 있다.²⁹⁾ 金日成은 1990年 「신년사」를 통해 東歐의 改革·開放을 외면한 채 「우리식 대로 살자」라는 구호아래 「증산과 절약」을 통한 勞力倍加鬪爭을 전개할 것을 선언하였고 당 제6기 17차 전원회의에서도 「전당, 전민, 전국의 증산과 절약 경쟁운동」의 전개를 당 방침으로 채택하고 인민의 勞力鬪爭을 鼓舞하는 각종 煽動集會를 개최하였다. 「새로운 90年代 속도창출을 위한 전국 生産 혁신자 대회」를 개최하고, 「전국농업대회」, 「근로자, 건설자들의 연합집회」, 「속도전 청년돌격대 열성자 대회」 등을 잇달아 열어 지난 1981년 10월 로동당 제6기 제4차 중앙위원회 전원회의에서 제시한 4대 자연개조사업에 의한 30萬 정보의 干拓地 개간과 20萬 정보의 새땅 찾기 사업 등을 열성적으로 벌이도록 독려하고 있다. 또한 平壤에 5萬채의 살림집 건설과 1993년까지 1천 5백만톤의 알곡 生産을 목표로 人民들의 勞力動員을 한층 강화하고 있다.

그런데 이러한 제반 노력은 短期的으로, 그리고 建設이나 단순생산공정 등 특정 분야에서는 일시적인 효과가 있을 수는 있지만 전반적인 生産성

28) 「한국일보」, 1992년 1월 30일.

29) 리태연, “최대한의 증산과 절약으로 사회주의 건설에서 혁명적 대고조를 일으키는 것은 우리 인민의 전통적인 투쟁기풍,” 「근로자」(596), 1991년 12호, pp. 49~54.

향상에는 도움을 주지 못하고 오히려 40年 이상이나 같은 방식으로 人民의 勞力을 動員해 옴으로써 그 효과는 限界를 노출할 수 밖에 없다. 즉 財貨의 價格과 供給物量을 자본주의 시장경제체제에서와 같이 需要와 供給에 따라 결정하지 않고 中央의 計劃委員會가 人爲的으로 결정하게 되어 있어 생산자들의 創意性과 生産意慾을 자극할 수가 없다.³⁰⁾ 동시에 근로자들 개개인으로서의 目標量 달성에만 급급하거나 전반적으로 「게으른 노동양태」를 표출하게 되어 결과적으로 경제구조의 歪曲과 경제의 質的 跳躍을 沮害하게 된다.³¹⁾

또한 北韓이 산업구조 조정의 일환으로 輕工業分野 등을 발전시키려고 다각도로 노력을 전개하고 있으나 北韓이 輕工業에 대한 실질적인 投資를 증대하였거나 전통적으로 강조해 온 重工業과 軍事部門에 대한 투자를 조정했다고 보이는 증거는 없다.³²⁾ 北韓의 輕工業發展의 기본 방침이 별도의 대규모의 輕工業製品 생산공장을 설립하는 대신 공장이나 기업소 그리고 일반 가정에서의 副産物이나 廢棄物을 활용하여 필요한 生必需品을 소규모로 생산하고자 하는 한, 그리고 輕工業에 필요한 각종 原料나 資材 등을 적시에 공급할 수 있는 수송체계를 확충하지 않는 한 현재와 같은 輕工業製品의 생산부족현상을 개선하지는 못할 것이다.

2. 消極的 經濟體制 改革

經濟管理의 효율성을 높이려는 노력의 결과로써 聯合企業所의 확대에 의한 企業所의 自律性과 政務院의 役割이 증대, 관련 기업소간의 賣買契約의

30) 북송교포이면서 1991년 귀순한 김수행은 합영법이 발효된 후인 1987년 은덕무역상사와 합작으로 컴퓨터 회사를 설립하여 中國의 컴퓨터를 수입, 판매하고 컴퓨터 프로그램 등을 개발하는 사업을 시작하였다. 초기에는 장사가 잘 되었으나 1988년 합영회사가 사회분위기를 흐린다는 金正日의 지적에 따라 7만달러를 손해보고 회사문을 닫았다. 「京鄉新聞」, 1991년 10월 28일.

31) 崔周煥, 「北韓經濟論」(서울: 大旺社, 1992), p. 24.

32) 北韓은 「8·3인민소비품」을 전문적으로 생산하는 작업반 수와 소비품 생산자 대열이 수만개, 수십만명으로 늘어났다고 하지만 국가의 큰 투자는 없다는 사실을 인정하고 있다. 「로동신문」, 1992년 2월 3일.

체결 등을 통한 일종의 供給市場이 형성될 可能性이 보였음은 물론 1980年代 중반부터 獨立採算制의 확대·강화 및 商品·貨幣간의 관계와 가치적 공간에 대한 강조가 상당히 대두되었다. 그러나 1990年代에 들어와서는 이에 대한 새로운 논의가 진전되지 않고 있으며 오히려 경제정책에 있어 黨의 役割이 강화되고 경제적 가치보다는 理念과 政治를 앞세우는 경향이 두드러져 工場이나 企業所 등의 自律性의 확대를 통한 經濟管理 개선에는 제약이 많은 것으로 보인다.³³⁾ 그리고 現代化, 科學化를 통한 長期的 技術革新計劃도 黨의 理念的 통제위주로 집행되어 성과가 未盡하다. 經濟나 科學 등에 문외한인 黨員들이 지배하고 경제나 산업분야의 전문가들이 그들의 고유권한을 인정받지 못하고 있어 效率化에 대한 기업주의 개별적 책임도 파괴되었다.³⁴⁾

北韓은 1991年 4월에 열린 최고인민회의 제9기 2차회의에서 최초로 「民法典」을 제정·공포하였는데 이 법에 따르면 北韓 인민은 자신의 노동을 통해 얻어지는 터밭經理를 비롯한 개인 副業經理에서 나오는 생산물 등을 소유할 수 있다고 明文化함으로써 개인의 물질적 동기부여를 보장하고 있다. 그러나 실제로 北韓이 物質動機 賦與를 통한 勤勞意慾 鼓吹를 위한 조치들은 資本主義 市場經濟體制로 전환되는 初步段階의 현상으로 파악하기에는 時機尙早인 것 같다.³⁵⁾ 농민시장의 존재는 사회주의경제의 과도기적 현상으로 不可避하게 허용하고 있는 것으로 1980年代 이러한 流通構造가 급속히 확산되자 이를 규제하기 위하여 場이 열리는 시기와 기간을 축소하였는가 하면 여기에 내다파는 品目도 엄격히 규제하여 이를 통해 利潤

33) 李 浩, 民族統一研究院 제1회 국제학술회의 「北韓社會의 實相과 變化展望」(1991. 10. 28~29) 토론.

34) 한스 마렌츠키, 정경섭 옮김, 「兵營國家 北韓」(서울: 東亞日報社, 1991), pp. 161~163.

35) 北韓에 합영기업으로 진출한 벨기에의 다이아몬드 가공회사는 근로자들의 생산성 고취를 위하여 공장근로자들에게 특별수당을 지불하려다가 북한당국의 반대로 실패하고 대신 화장품 등을 실어와 생산력이 높은 근로자들에게 상으로 주고 있다고 한 점으로 미루어 北韓은 아직도 화폐에 의한 노동동기유발은 유보하고 있는 것 같다. “월스트리트 저널記者 「平壤경제」 기행,” 「東亞日報」, 1992년 5월 13일.

이 蓄積되는 것을 억제하고 있는 실정이다. 또한 北韓民法 제정의 경우도 노동자들이 個人的 消費目的을 위해 私的所有權을 인정받고는 있으나 個人的 所有는 역시 社會主義 所有와의 관계 속에서 과생한다는 점을 명백히 하고 있고 협동농장이나 공장, 기업소 등도 財產의 占有, 利用, 處分 등에 있어 利用權이나 經營管理權만을 인정하고 있을 뿐이다.

또한 1992년 2월 北韓은 金正日의 50세 生日을 앞두고 전체 노동자, 기술자, 사무원의 生活費를 平均 43.4%, 農產物 國家收買價格을 쌀 26.2%, 강냉이 44.8% 씩을 각각 引上하여 人민들의 物質生活를 대폭 향상시켰다고 발표하였다.³⁶⁾ 그러나 이는 金正日에 대한 政治적 支지를 誘導하기 위한 것이지 人민의 經濟福利 증대를 위한 것은 아니며 여타 公共料金 及 物價를 引上하는 조치가 뒤따를 것이 예상되어 결국 人플레 효과만 초래할 것으로 보인다.³⁷⁾

3. 制限的 對外開放

北韓이 輸出을 확대하고 合營법을 개정하면서까지 外國자본에게 門戶를 開放하며 韓國과 經濟交流·協力을 확대하려고 노력하고는 있으나 실제 그 실적과 효과는 아직 未知數이다. 北韓의 무역구조를 보면 지난 20년간 交易量은 증가했으나 輸入의 급증으로 慢性的인 貿易赤字를 면치 못하고 있다. <표 3>에서 보듯이 1990年度 貿易規模는 輸出이 20억 2천만달러에 輸入이 26억 2천만달러이어서 6億달러의 貿易赤字를 기록하였다. 특히 北韓의 무역은 그들이 무역확대를 위하여 적극적인 노력을 기울이고 있음에도 불구하고 1987年 이래 輸出이 停滯狀態에 빠져있어 輸出 증대를 통한 자본조달이 용이하지 않음을 보여주고 있다. 더구나 이제까지 交易量의 약 60%를 차지하던 蘇聯과 中國과의 무역에서 이들 국가들이 국제가격에 의해 거래할 뿐만 아니라 決濟手段도 硬貨로 할 것을 要求하고 있어 北韓의

36) 「로동신문」, 1992년 2월 15일.

37) 실제 賃金引上 이후 물가가 오르기 시작해 3월 1일부터 철도요금 及 公共交通의 2배로 引上되었다. 「북한청년의 수기: 요사이 내나라 사정 '봉급도 밀리고 있다」, 「月刊朝鮮」(1992년 5월호), p. 150.

貿易赤字는 좀처럼 줄어들 것 같지 않다.

끝으로 北韓이 合營법을 개정한다고 하더라도 아직까지 해결되지 않은 문제점들이 있고 무엇보다도 南北韓 관계의 진전에 있어 北韓이 核問題 해결에 성의를 다하지 않고 있고 남북관계에서도 경제교류·협력분야와는 달리 정치, 군사, 사회, 문화 및 인도적 분야에서의 상호 교류와 협력에는 그다지 열의를 보이고 있지 않다. 이같은 일련의 일들로 말미암아 北韓의 開放에 대한 意志를 의심하게 하고 남한을 비롯한 서방국가들의 신뢰를 얻어 내지 못하고 있어 앞으로 北韓이 對外開放을 통해 日本을 비롯한 西方國家들의 支援을 얼마나 얻을 수 있을지는 확실하지 않다.³⁸⁾

〈표-3〉 北韓의 對外貿易과 貿易收支 현황

(單位: 億달러)

구 분	1988	1989	1990
輸 出	20.3	20.0	20.2
輸 入	32.1	28.5	26.2
貿易收支	-11.8	-8.5	-6.0

출처: 統一院, 各 年度別 「北韓經濟 綜合評價」

4. 北韓經濟危機와 最高指導者의 役割

앞서 살펴본 바와 같이 北韓이 시도하고 있는 產業構造의 調整이나 法制度 整備 등은 노동력을 위주로 한 社會主義 生産樣式을 변경시키지 않는 선에서 추진되고 있다.³⁹⁾ 또한 기술과 원자재를 도입하는데 필요한 外貨를

38) 小此木政父, “北朝鮮의 核兵器開發問題,” 民族統一研究院·日本 慶應義塾大學 공동주최 「韓·日 워크샵」 발표논문(1992. 4. 25).

39) 한 사회가 중앙집권식 사회주의 경제체제에서 자본주의 시장경제체제로 이전할 때 단계별로 특징지을 수 있는 분류 준거로써 경제적 의사결정구조나 자원배분 방식, 생산수단의 소유형태, 노동동기유발기제 등을 사용하는데 이를 기준으로 볼 때 북한은 아직까지 중앙집권식 명령경제체제하에서 나타나는 특징을 그대로 유지하고 있다. Carmelo Mesa-Lago and Carl Beck, eds., *Comparative Socialist Systems: Essays on Politics and Economics* (Pittsburgh: Univ. of Pittsburgh Center for International Studies, 1975), pp. 40~41.

획득하기 위하여 수출지역을 아시아를 비롯하여 서구국가들로 전환하고 있으며 합영, 합작사업의 확대를 목적으로 부분적이지만 對外開放을 시도하고 있다.⁴⁰⁾ 그러나 이 모든 조처들은 北韓이 겪고 있는 심각한 經濟沈滯를 근본적으로 해결하기 위한 것이라기 보다는 당장 눈앞에 닥친 經濟危機를 克服하기 위한 수단으로 채택되었다고 볼 수 있다. 그리고 아직 그 성과면에서도 미미한 실정이다.

그런데 政策의 성과가 미흡한 것은 政策遂行過程에서의 문제때문일 수도 있다. 특히 人的, 物的資源이 빈약한 低開發國家의 경우 아무리 훌륭한 정책을 채택했다라도 政策推進過程 여하에 따라 그 성과가 얼마든지 좌우될 수가 있다.⁴¹⁾ 그러나 北韓의 경우 경제정책의 성과가 미흡한 것은 制限的 合理主義的 政策決定理論이 假定하고 있는 것과 같이 北韓의 政策決定者가 북한경제의 實相과 문제점에 대해 충분히 인식하지 못하고 있기 때문이다. 여기에다 이제까지 그들이 지도해 온 北韓經濟 管理方式이나 社會主義體制의 優越性에 대해 스스로 옳매여 있기 때문이다. 이들이 1990年代 들어 발표한 중요 문건을 분석하면 그들은 1990年代 北韓經濟에 가장 타격을 준 蘇聯을 비롯한 東歐國家들의 崩壞에도 불구하고 사회주의체제를 고수하려고 다짐하고 있으며, 1990年代 北韓經濟의 實相에 대해서는 자기 나름의 자부심과 비교적 낙관적 판단을 하고 있다. 따라서 문제를 해결하는 방식도 근본적인 해결책을 강구하기 보다는 현재 당면한 문제만을 처리하려고 하고 있다.

첫째, 北韓 政策決定過程의 특성을 살펴볼 때, 北韓의 최고 정책결정자가 北韓經濟가 당면한 문제의 내용과 원인에 대한 정확하고 包括的인 정보를 갖고 있지 못하고 制限된 범위의 정보만을 취득하므로 해서 문제의 본질적인 해결책을 마련하지 못하고 있다. 우선 金日成의 경우 이미 그에게 제공되는 정보는 여러 경로를 통해 차단되고 있음을 알 수 있다. 中國의

40) 徐載鎮, “김일성 이후의 政策方向,” 民族統一研究院 開院 1주년 기념 세미나 발표논문(1992. 4. 10).

41) Merilee S. Grindle, ed., *Politics and Policy Implementation in the Third World* (Princeton, NJ: Princeton Univ. Press, 1980) 참조.

改革에 관한 정보라든지 蘇聯을 비롯한 사회주의권의 변화원인에 대한 정확한 정보가 金日成에게 직접 전달되지 않고 있다.⁴²⁾ 金正日是 金日成과 비교해 볼 때 정보의 蒐集에서 보다는 정보를 해석하는 입장에 문제가 있는데 이는 그가 특정 그룹에 의해 둘러싸여 있기 때문이다.⁴³⁾ 즉 金正日是 經濟問題를 주로 黨路線과 비서국 비서들인 박남기, 전병호, 한성룡 등 경제를 담당하는 黨官僚에 의존해 解釋하고 判斷하고 있으므로 實物經濟에 대한 감각이 무뎠을 수 밖에 없다.

둘째, 金日成과 金正日이 제한된 정보에 의해 정세를 판단한다는 문제 이외에도 그 지도스타일이 1990年代 經濟難局을 헤쳐나가는데 障礙要因으로 작용하고 있다. 사회주의 경제발전의 역사를 보면 政治指導力의 優劣은 산업구조 형태의 변천에 따라 좌우되며, 정치적 자극을 위주로 한 革命的 지도력은 사회주의건설 초기의 大衆勞力動員을 통한 농업의 집단화 및 重工業建設 중심의 自給自足 經濟에는 플러스 역할을 하지만 경직화된 革命的 지도력은 産業化의 진전에 따라 輕工業 발전에 있어서나 對外開放 시기를 맞아 산업의 現代化, 科學化를 지향하는데 있어서는 오히려 마이너스 요인이 되고 있다. 金日成, 金正日의 指導스타일로 인해 오늘날 北韓經濟沈滯를 가져오게 된 대표적 사례로서, 「송·배전선의 지하매설」, 「석탄 건류공업의 사실상 放棄」, 그리고 「전국토 계단식화 농토정책」 등을 들 수 있다.⁴⁴⁾ 특히 1980년이래 金正日이 實權者로 浮上하면서 黨 優位의 경제 결정이 더욱 進展되어 經濟의 合理性보다는 思想 및 政治위주의 경제관리 체계가 훨씬 강화되어 經濟沈滯가 더욱 가속화되고 있는 것이다. 黨事業이 우선적 投資對象이 됨으로써 北韓의 경제실정에 맞지 않게 1백 5층의 柳京호텔이나 15만명을 수용하는 5.1경기장 등 대규모의 記念碑的 건축물들이 세워졌다. 이와 같은 黨의 경제주도는 투자의 흐름을 歪曲할 뿐만 아니라 거대한 浪費를 초래하고 있다. 지난 1989년 「세계청년학생축전」과 관

42) 高英煥, “北韓의 實相,” 民族統一研究院 招請세미나 (1991. 10. 10).

43) 申敬完, “金正日 체제의 強點과 弱點 그리고 人民항거,” 「月刊中央」(1991년 7월호).

44) 李祐泓, 「가난의 共和國」(서울: 統一日報社, 1990); 「어둠의 共和國」(서울: 統一日報社, 1990).

런하여 총 260여개의 單位建設工事を 추진하는 등 1987년부터 무려 50億 달러나 지출하였다.⁴⁵⁾ 그리고 금년 金日成의 80回 生日을 축하하기 위하여 北韓 GNP의 5%에 해당하는 무려 10億달러 정도를 사용하는 등 과도한 行事支出이 이루어지고 있다.

셋째, 北韓 經濟專門家들이 자신들이 처한 문제해결의 방법을 東歐의 崩壞經驗과 中國의 成功事例를 검토함으로써 강구했다고 하더라도 北韓의 窮極的인 指導力의 交替가 없이는 이를 실제로 導入하여 北韓經濟體制를 改革해 나갈 수는 없는 실정이다. 金日成의 경우 사회주의 中央集權的 計劃經濟原則에 입각하여 추진했던 重工業 위주의 경제발전 방식이나 軍事·經濟 竝進政策 등을 스스로 廢棄하고 소비재위주의 경제생산구조나 軍事부문을 민간부문으로 轉換시키는 등의 改革措置를 취할 可能性은 현재로서는 없는 것 같다.⁴⁶⁾ 이는 수십년간 자신이 주장해 왔던 바를 스스로 뒤집을 수 없다는 점에서 正統性的 危機와 관련된 문제일 뿐만 아니라 현재 北韓을 이끌고 있는 勞動黨의 黨內 엘리트들의 認識과 이해에도 어긋나기 때문이다.⁴⁷⁾ 따라서 실질적인 경제지도원리로서 集團主義와 政治理念 위주의 靑山里 方法이나 大安의 사업체계 등도 계속 固守할 것으로 展望된다. 이를 폐기하고 中國의 경우처럼 農業改革을 통한 물질적 동기를 강조하는 商品經濟로 전환하지는 못할 것이다. 따라서 현재 시행되고 있는 經濟特區開發이나 南韓이나 日本 및 西方世界와 交流·協力을 통해 이들의 資本과 技術을 도입하려는 開放趨勢는 현재로서는 명백히 그 限界가 있다.

45) 「內外通信」, 종합판-42, (서울: 내외통신사, 1989), p. 286.

46) Alvin Y. So, "Mercantilism versus Revolution in the Chinese Socialist Trajectory: Its Relevance for North Korean Development," 民族統一研究院 제1회 국제학술회의 「北韓社會의 實相과 變化展望」(1991. 10. 28~29) 발표논문.

47) 金正敏, "「金日成 왕국」의 낮과 밤(6)," 「世界日報」, 1991년 11월 5일.

V. 展望：指導力의 交替와 經濟改革

이상과 같이 北韓 經濟沈滯의 原因은 社會주의 경제체제가 안고 있는 구조적인 문제와 北韓體制가 그들의 필요에 의해 채택한 전략 및 정책 자체가 내포하고 있는 문제가 있고, 단지 外部的 環境條件이라든지 政策의 실제 집행과정에서 문제가 발생한 경우도 있다. 또한 北韓經濟運營의 특성상 中央集權的 計劃經濟下에서의 資源配分이라든지 政策意志와 같은 選擇의 문제, 葛藤의 要素들을 看過할 수 없으며, 결국 모든 문제는 이들 要因들을 근원적으로 결정하는 領導者의 政治指導力과 관련된다고 할 수 있다.⁴⁸⁾ 그러므로 北韓 스스로가 이러한 多次元的인 분석에 따른 綜合的인 對應策을 마련하지 않고는 실질적인 경제회복 가능성은 제한적일 수 밖에 없을 것이다.

한편 社會主義 국가의 경험을 토대로 해서 볼 때 최고지도자의 死亡이나 失脚 등을 통한 최고지도자의 交替가 일어나는 경우에만 실질적인 變化가 가능하다.⁴⁹⁾ 즉 새로 등장한 指導者라야 전임자의 路線과 政策에 대해 전면적인 비판과 과감한 개혁조치를 단행할 수가 있고 社會主義 經濟構造와 政策에 대한 본질적인 改革을 시도할 수 있다.⁵⁰⁾ 그러나 黨과 軍 그리고 政府의 實權을 장악한 金正日이 현재로선 金日成路線을 변경할 것으로는 보이지 않는다.

48) “이제까지 自力更生에 의한 閉鎖體制를 유지하던 때와 달리 국제가격이 들어가고 量보다는 質的인 면에 관심을 돌리게 되면 국내 貨金體制도 정비하여야 할 것인바, 이런 상황에 직면하게 되면 국내 政治와 葛藤·對立이 발생할 것이다.” 小牧輝夫, “北朝鮮 經濟의 現狀과 展望,” 民族統一研究院·日本 慶應義塾大學 공동주최 「韓·日 워크샵」 발표논문(1992. 4. 25).

49) Hanson Leung C. K., “The Role of Leadership in Adaptation to Change: Lessons of Economic Reforms in the USSR and China,” *Studies in Comparative Communism* Vol. 18, No. 4(Winter 1985), pp. 227~246.

50) 中國의 지도체제 개편과 경제체제 改革의 상관관계에 관해서는, 康仁德 編, 「개방과 개혁: 중국 주요논문 선집」(서울: 極東問題研究所, 1988).

結論的으로北韓의 경우, 실질적인 經濟改革은 金日成 死後에(그것이 金正日에 의해 主導되건 아니면 제3자에 의한 것이던) 새로운 政治體制가 수립되어 金日成의 主體思想을 전면 재해석하거나 金日成과 그 주변 엘리트에 의해 추진되어 온 政策基調를 부정하고 새로운 體制를 수립할 때만이 가능할 것이다.⁵¹⁾ 이 段階에 이르러서야 비로서 북한은 실질적인 改革을 통한 지속적 經濟成長을 이루게 될 것이나, 이러한 實質的 改革은 바로北韓體制的 變化만이 아니라 붕괴로까지 이어질 가능성이 높아 현재로서는 기대하기가 어렵다.⁵²⁾

51) Jin Young Suh, "Chuch'e Sasang and North Korean Socialism: Will North Korea Change?" (mimeographed paper, Seoul, 1989).

52)北韓體制가 직면한 이와 같은 딜레마를 Aidan Foster-Carter는 하버마스의 4가지 類型的의 危機에 견주어 설명하였다. "Making Sense of North Korea: The Usefulness of Habermas," 民族統一研究院 제1회 국제학술회의 「北韓社會의 實相과 變化展望」 (1991. 10. 28~29) 발표논문.

The North Korean Economy and its Political Leadership: Problems and Future Prospects in the 1990s

Ho-Yeol P. Yoo, Ph. D. (RINU)

North Korea is facing a growing economic crisis due to three major factors. In 1990, it produced only 4.8 million tons of grain (rice and corn) compared to the minimum of 6 million tons necessary to feed its people. 1990 coal production was only 33 million tons, compared to 43.3 million tons in 1989, and there is a desperate shortage of oil. In 1990 Russia, North Korea's largest oil supplier, cut supplies to 1/10th of the previous supply. Additionally, North Korea's foreign debt now stands at US\$ 7.8 billion, and now that imports from Russia and China have to be paid for with hard currency, the problem of foreign exchange shortage is likely to intensify.

Given these severe economic problems, the North Korean leadership responsible for the economy are showing great enthusiasm for trade with market economies, and are looking for trade opportunities in Asia, including South Korea. They have revitalized their efforts to initiate new Joint Ventures. In 1984 North Korea introduced Joint Venture legislation designed to attract foreign capital: as a result North Korea is now producing men's suits (their most successful Joint Venture) as well as pianos and agricultural products). Top officials responsible for trade and investment in North Korea have announced plans to liberalize Joint Venture legislation so as to attract more foreign investment. North Korea is also planning to set up special economic zones in Sonbong and Rajin near the Tumen River, and is in-

terested in participating in the Tumen River Development Project initiated by the United Nations Development Program.

Meanwhile North Korea is attempting to engage in economic exchanges and cooperation with South Korea. Since 1988 North Korea has exported 300 types of goods and materials to South Korea, worth US\$ 151.3 million, and imported 331 different types of goods from South Korea, worth US\$ 8 million. Kim Il Sung invited leading South Korean businessmen, including Daewoo Group chairman Kim, Woo-Choong, offering them the opportunity to invest directly in the North. In summary, North Korea's bad economic situation is steering their leadership toward establishing strong economic links with Seoul.

In the coming years North Korea will continue with its "economic opening up" policies, namely: export-oriented trade, relaxed Joint Venture laws, active participation in international development programs, development of special economic zones and economic ties with the South.

This type of economic cooperation with South Korea is potentially profitable and will assist in a smooth transition of power from Kim Il Sung to his son Jong Il. But barriers remain to the development of the "economic opening up" policies, most notably the lack of progress in allaying Western fears over North Korea's nuclear weapons program, and the continuation of strict controls and restrictions on North Korean society. The likely sealing of free trade zones, to prevent any unnecessary contact between the North Korean people and outsiders, and any penetration of outside information into North Korean society should also be mentioned.

In the light of these facts, North Korea has few options other than to follow in China's footsteps (economic but not political reform) at present. But North Korea seems to have the capability to survive for a

few more years despite its economic hardships, because of its people's indoctrination with the "Juche" ideology, and their total isolation for more than four decades. Nevertheless, there will be limits to North Korea's economic recovery unless they initiate economic and political reforms, which may not be forthcoming under the present regime. This is the dilemma that the North Korean leadership now has to resolve.

北韓의 對日·美 交涉 現況과 修交 展望

許 文 寧*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|---------------------|-------------------|
| I. 序 論 | IV. 修交의 促進 및 抑制要因 |
| II. 北韓의 對日·美關係 變化過程 | V. 修交 展望 |
| III. 交涉現況 및 懸案 | |

I. 序 論

1. 問題 提起

1980년대 중반이후 신데탕트 체제의 형성으로 동북아의 兩 三角體制 (Two-Triangle System)는 흔들리게 되었다. 따라서 양 삼각체제에 안주하여 陣營論的 外交를 전개해 오던 북한은 體制維持를 위하여 새로운 외교 정책을 모색하게 되었다. 이 정책은 「制限的 對外 開放政策」으로 요약할 수 있다. 즉 정치외교로서 對日·美修交 추진정책, 경제외교로서 두만강

* 民族統一研究院 責任研究員

* 본 論文은 4월 25~26일 양일간 日本 東京에서 열린 民族統一研究院과 慶應義塾大學과의 合同 「韓·日워크샵」에서 발표한 「北·日 修交交涉의 現況 과 展望」을 수정·보완한 것임.

特區 開發政策, 군사외교로서 국제원자력기구(IAEA) 核安全協定 서명 및 국제 核査察 受容政策이다. 또한 대남관계에 있어서는 정치적으로 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 「기본합의서」로 약칭) 서명, 경제적으로 대우와 「남포합작사업」 등 協力(합작) 및 交流 추진, 군사적으로 「한반도 非核化에 관한 共同宣言」체결 및 南北韓 相互査察 협상 등의 정책이다. 이 글에서는 특히 북한의 對日·美 修交交渉 現況 및 展望을 살펴보고자 한다.

북한은 1990년대에 들어와 對西方外交(특히 對日修交 및 對美關係改善)를 활발히 전개하였다. 또한 金日成은 3월 31일 「아사히신문」(朝日新聞) 편집국장과의 회견¹⁾ 및 4월 14일 訪北 日本議員團과의 접견에서 對日國交正常化의 早期 實現을 강력히 희망하였다.²⁾ 그리고 4월 12일 「워싱턴 타임즈」(Washington Times) 기사단과의 회견에서는 對美 關係改善 意志를 표명하였다.³⁾

그러면 그동안의 노력과 「위대한 수령」의 소망에도 불구하고 북한의 대일·미수교는 왜 빨리 이루어지지 않는 것인가? 「지구촌」(global society)을 표방하는 오늘의 국제사회에서는 修交가 국가간의 관계에 있어 정상상태이다. 따라서 비정상상태에 있는 북·일관계 및 북·미관계는 정상상태인 수교로 나갈 수 밖에 없다. 이에 필자는 본 연구에서 다음의 3가지 질문에 대해 답해보고자 한다. 첫째, 과거 북한과 미국 및 일본은 어떤 배경 가운데 어떤 의도를 갖고 접근하였는가? 둘째, 현재 양국관계는 어디까지 와 있으며, 어떤 난관에 봉착하여 있는가? 셋째, 앞으로 어떤 관계개선 촉진 및 억제요인에 의해서, 언제 어떤 방식으로 수교할 것인가?

2. 研究方法 및 分析틀

모든 國家들은 自國이 규정하는 바의 國家利益(國家目標)을 추구하고

1) 「로동신문」, 1992년 4월 3일.

2) 「讀賣新聞」, 1992년 4월 14일(夕刊).

3) 「로동신문」, 1992년 4월 12일; 「世界日報」, 1992년 4월 16일. 「로동신문」에서는 조미 관계 「정상화」가 아닌 「개선」이라는 표현만 사용되었다. 김일성의 미국 언론 인터뷰는 1972년 「뉴욕 타임즈」 솔즈베리 부주필에 이어 이번이 두 번째이다. *The New York Times*, May 26, 1972.

있다.⁴⁾

따라서 모든 국가들은 다른 국가들을 대상으로 하여 자국의 이익을 극대화하고 國家目標을 달성하기 위하여 國際環境에 자국의 행위를 適應시키고 他國에 影響을 미치려는 意圖의·公式的 行爲를 한다. 이 행위를 위한 지침이 外交政策이다.⁵⁾ 兩國關係는 이 외교정책들의 相互過程(interaction)에서의 調和와 葛藤에 따라 密着·疎遠관계로 전개된다.⁶⁾ 따라서 북·일 및 북·미관계를 검토하기 위해서는 먼저 각국의 외교정책을 결정요인 중심으로 분석하는 것이 필요하다. 외교정책 결정요인에 관해서는 여러 학자들이 여러가지 분석틀을 제시하여 왔다.⁷⁾ 그러나 아직까지는 합의를 본 보편적 틀이 없다. 그럼에도 불구하고 외교정책 결정요인들은 크게 一般적 環境要因과 이 환경을 어떻게 政策決定者들이 파악하느냐 하는 認識要因과 무엇을 國家가 추구하느냐 하는 目標要因과 어떤 과정을 통해 합의되는가 하는 政策決定機構要因 등으로 대별해 볼 수 있다.

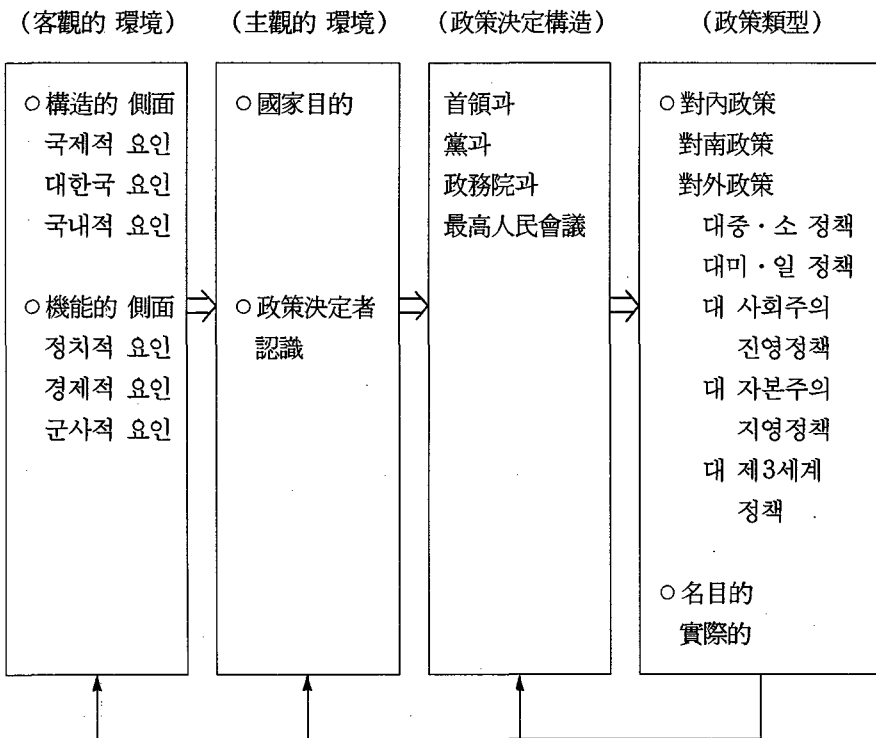
이에 이 글에서는 첫째, 客觀的 環境요인을 構造的 측면에서 國際的 요인과 對韓國的 요인과 國內的 요인으로, 機能的 측면에서 政治的 요인과 經濟的 요인 및 軍事的 요인으로 구분하여 살펴 본다. 둘째, 主觀的 環境

-
- 4) K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis*(Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc, 1983), pp. 123~141.
- 5) 외교정책의 다양한 정의에 관해서는 Roy Jones, *Analysing Foreign Policy: An Introduction to Some Conceptual Problems* (London: Routledge & Kegan Paul, 1970); 許文寧, 「1980年代 北韓의 對中·蘇政策 및 對南政策 研究」, 1991년 成均館大學校 博士學位論文, pp. 10~12.
- 6) 兩國關係(특히 북·일관계) 決定要因으로 申正鉉 교수는 國際體系水準을, Denny Roy는 南北韓의 競爭關係를 강조한다. 金容浩 교수는 이 地政學的(geopolitical) 시각들이 冷戰하의 對決關係 설명에 유용하나, 脫冷戰하의 協調關係 설명에는 相互依存的(interdependence) 시각이 보다 유용함을 주장한다. 金容浩, 「北韓과 日本의 修交會談 分析」(서울: 外交安保研究院, 1991), pp. 7·14.
- 7) Charles F. Hermann and Gregory Peacock, "The Evolution and Future of Theoretical Research in the Comparative Study of Foreign Policy," in Charles F. Hermann, Charles W. Kegley Jr. and James N. Rosenau, eds, *New Directions in the Study of Foreign Policy* (Boston: Allen and Unwin, 1987), pp. 13~32; 許文寧, 「1980年代 北韓의 對中·蘇政策 및 對南政策 研究」, pp. 12~24.

要因으로서 政策決定者의 認識과 國家目標를 살펴 본다. 셋째, 政策決定構造 요인에서 對外政策 決定機構간의 葛藤 및 協議 過程을 살펴 본다.

또한 로제나우(J. N. Rosenau)에 따르면,⁸⁾ 一國의 외교정책은 4가지 변수(個人·體制·政府·社會)에 의해 결정된다. 그리고 이 변수들의 상대적 잠재력(relative potency)은 國土의 크기, 經濟發展의 정도, 政治體制의 특성에 따라 국가별로 다르다. 예컨대 小國이며 後進國이며 閉鎖體制인 경우 외교 정책 결정에 영향을 미치는 순서는 개인·체제·정부·사회변수 순으로

(北韓 對外政策 分析틀)



8) James N. Rosenau, "Pre-Theories & Theories of Foreign Policy," in J. N. Rosenau, ed., *The Scientific Study of Foreign Policy* (New York: Nichols Publishing Co., 1980), pp. 128~133.

상정되고 있다. 또한 大國이며 先進國이며 開放體制인 경우 社會·政府·體制·個人 순으로 상정되고 있다. 따라서 北韓의 경우 제일 크게 영향을 미치는 요인은 個人變數(Individual variables)로서, 日·美의 경우 社會變數(Societal variables)로서 생각해 볼 수 있다. 그러므로 북한의 경우 김일성의 인식을 중심으로 主觀的 環境要因을 좀더 살펴보며, 日·미의 경우 國內的 요인을 좀 더 살펴본다.

이 글에서의 외교정책 분석들은 북한의 경우를 중심으로 圖表化하면 앞장과 같다.⁹⁾

II. 北韓의 對日·美關係 變化過程

1. 北韓의 國家目標과 外交 特徵

가. 國家目標

특정 국가(日本 및 美國)에 대한 북한의 정책은 외교정책 理念·目標과 路線에 근거한다. 외교정책 이념·목표는 國家目標에 기인한다. 북한의 국가목표는 黨 規約과 社會主義 憲法에 근거하여 다음과 같이 정리할 수 있다.¹⁰⁾

첫째, 最小目標로서 現存 北韓體制的 維持(공화국 북반부에서의 사회주의 완전승리)이다.

둘째, 最大目標로서 韓半島 共產化 統一(민족해방 인민민주주의 혁명완수와 온사회의 주체사상화·공산주의 사회화)과 全世界의 共產化 達成(프롤레타리아 국제주의와 사회주의 승리)이다.

9) 許文寧, “北韓 對外政策의 變化方向 研究,” 「北韓·統一研究論文集(IV)」(서울: 統一院, 1991), pp. 146~148 참조.

10) 북한헌법(1972년 12월 27일 개정)과 북한 노동당규약(1980년 10월 13일 6차당대회 개정)은 「북한개요」(서울: 통일원, 1990), pp. 483~517 참조.

이 목표들을 구현하기 위한 대내·대남·대외정책은 「3대혁명역량강화」¹¹⁾ 노선으로 정식화할 수 있다. 그런데 김일성은 현재 북한의 최우선과제가 “자본주의 남한과의 통일과 부유한 일본과의 외교관계 수립”이라고 말하였다.¹²⁾ 그러나 「3대혁명역량」이 약화되어 있는 현 시점에서 북한은 最小目標인 體制維持를 더 추구하고 있는 것으로 보인다.¹³⁾

나. 外交 特徵

국가목표를 달성하기 위한 외교정책 理念으로서 「자주·평화·친선」을,¹⁴⁾ 외교정책 路線으로서 「국제혁명역량과의 단결강화」를 북한은 주장하여 왔다.

「자주·평화·친선」이념을 좀 더 살펴보면,¹⁵⁾ 1966년 자주노선의 확립 이후 대외관계에서 「자주」에 최고 우선순위를 두고 있다.¹⁶⁾ 북한은 자주성

11) 「3대혁명역량강화」 노선은 「조국통일」을 위한 북조선 혁명기지 강화·남조선 혁명역량 강화·국제 혁명역량과 단결강화로서, 이 노선은 1964년 4월 2일 김일성 연설(조국통일 위업을 실현하기 위하여 백방으로 강화하자)에서 체계적으로 드러나고, 1965년 4월 14일 김일성 연설(조선민주주의 인민공화국에서의 사회주의 건설과 남조선 혁명에 대하여)에서 논리적으로 완성된다. 「김일성저작선집」, 제4권 (평양: 조선로동당출판사, 1968), p. 94 ; p. 239.

12) 「조선일보」, 1992년 4월 14일.

13) 북한은 최고인민회의 제9기 3차회의 (1992.4.8~10)에서 헌법 제14조의 「전 국가적」이라는 표현을 삭제한 것으로 전해진다. 「每日經濟新聞」, 1992년 5월 8일. 이는 북한이 對南赤化統一 意圖를 갖고 있지 않음을 시사하기 위한 것으로 보이나, 憲法 제15조와 勞動黨 綱領 前文이 변화되기 전에는 근본적으로 변한 것으로 파악할 수 없다. 단 북한이 대남열세에 처하여 共存을 모색하는 것으로 볼 수는 있다.

14) 북한은 1980년 10월 10일 제6차 당대회에서 북한 대외정책의 기본이념으로서 「자주, 친선, 평화」를 공표하였다. 김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회 사업총화보고,” 「조선중앙년감 1981」, pp. 28~76. 그러나 1988년 9월부터는 「자주, 평화, 친선」으로 우선순위가 변하여 제시되고 있다. 김일성, “주체의 혁명적 가치를 높이 들고 사회주의, 공산주의 위업을 끝까지 완성하자,” 「조선중앙년감 1989」, p. 32.

15) 자주, 친선, 평화의 이념에 대한 북한의 정책들은, 정동욱, “자주, 친선, 평화는 우리 당 대외정책의 기본리념,” 「근로자」, 제526호(1986.2), pp. 88~92; 고성순, “자주, 친선, 평화는 대외활동에서 견지하고 있는 우리 당의 기본리념,” 「근로자」, 제538호(1987.2), pp. 92~96; 최송국, “우리 공화국의 자주, 평화, 친선의 대외정책,” 「로동신문」, 1991년 1월 23일 참조.

을 강조하여 中·蘇紛爭 시기에 等距離 外交를 추구함으로써 국익을 추구하였다. 또한 소련의 해체 이후에는 「자주성에 기초한 국제적 련대」를 강조하여 외교난을 타결하고자 노력하고 있다. 「평화」이념하에서는 駐韓美軍 및 核武器 撤收와 南北韓 相互軍縮을 주장하고 있다.¹⁷⁾ 또한 「친선」이념에 따라 사회주의 국가, 비동맹국가, 제3세계 국가들과 유대관계를 지속하였고, 1980년대에 들어서는 資本主義 國家들과도 관계개선을 적극 도모하였다. 이러한 추상적 외교이념을 북한은 국제환경의 급격한 변화에도 불구하고 명목적으로는 계속 주장하고 있다.¹⁸⁾ 그러나 실제에 있어서는 그 방법과 수단에 있어 體制維持를 위한 「現實適應的」變化를 보여주고 있다. 예컨대 마르크스 레닌주의와 프롤레타리아 국제주의보다 주체사상과 「우리식 사회주의」 및 「자주성에 기초한 국제적 련대성」을 강조하고 있다.¹⁹⁾ 또한 「하나의 조선」 논리에 근거하여 「분단고착화 책동」이라고 반대하였던 남북한 유엔동시가입을 받아들였다.

「국제혁명역량과의 단결강화」노선을 좀 더 살펴보면, 북한은 國際的 革命支援力量을 세종류로 나누고, 對象에 따라 융통성있는 외교원칙과 戰略·戰術을 적용해 왔다. 共產主義 국가들은 直接·基本的 혁명지원력량으로, 제3세계 국가들은 間接·補助的 혁명지원력량으로, 資本主義國家들은 迂廻·豫備的 혁명지원력량으로 간주한다. 특히 자본주의국가의 경우 이들 국가내의 공산당, 사회주의 정당, 기타 좌경단체와 인사 등 친북세력을 이

- 16) 정동욱, “주체사상이 밝힌 자주성의 원칙은 우리시대 국제관계에서 견지하여야 할 기본원칙,” 「로동신문」, 1992년 4월 4일.
- 17) 김수천, “조선반도를 비핵시대, 평화시대로 전환시키는 것은 조선과 세계의 평화를 위한 절박한 과업,” 「근로자」, 제533호(1986.9), pp. 72~76; “미군과 핵무기를 철수시키기 위한 국제적인 반핵평화운동을 광범위하게 벌리자,” 「로동신문」, 1991년 7월 25일.
- 18) 金日成은 1992년 신년사에서 “우리는 앞으로도 자주, 평화, 친선의 리념에 기초하여 대외관계를 발전시켜 나가며 세계의 자주화를 실현하기 위한 인류공동위업에 적극 이바지할 것”을 강조하였다. 「로동신문」, 1992년 1월 1일.
- 19) 김영남 외교부장 겸 부총리는 “북한에서 맑시즘은 유용한 통치도구가 아니다”라고 밝혔다. *Jane's Defence Weekly*, 1991년 9월 14일; 김정일, “인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다,” 「로동신문」, 1991년 5월 27일; 김정일, “사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리 당의 총로선,” 「로동신문」, 1992년 2월 4일.

용하여 문화적 경제적 관계를 형성하고, 정치적 관계개선을 모색하는 「人民外交」 방식을 추진하였다.²⁰⁾

그동안 북한이 일본 및 미국과 관계개선을 표명한 사례는 다음과 같다. 한국전쟁이 끝나고 스탈린 사후 美·蘇간 平和共存 분위기가 형성되자, 1955년 북한은 南 日외무상의 성명을 통해 일본과 정상적 관계수립을 모색하면서, 경제·문화적 교류를 제의하였다.²¹⁾ 1972년 북한은 데탕트 기운에 부응하여 日本과의 關係改善을 표명하나, 여전히 미국에 대해서는 적의를 표명하였다.²²⁾ 그리고 1980년에 들어와서는 美國과도 關係改善 용의가 있음을 북한은 공식적으로 표명하였다.²³⁾ 1970년대 일본과의 관계개선은 당시 북한의 經濟活性化와 貿易多樣化를 위해 시도하였던 것으로 보이며, 1980년대 미국과의 관계개선은 駐韓美軍의 撤收 및 미국의 對北政策

20) 인민외교관 자본주의 국가와 인민간의 구별을 강조해 온 사회주의 국가들이 국교수립 이전 단계에서 관계개선 기반확충을 위해 행하는 비공식적 접촉·교류이다. Jung Hyun Shin, *Japanese-North Korean Relations: Linkage Politics in the Regional System of East Asia* (Seoul: Kyung Hee Univ.Press, 1981), p. 102.

21) “…… 공화국 정부는 각이한 사회제도를 가진 모든 국가들이 평화적으로 공존할 수 있다는 원칙으로부터 출발하여 우리나라와 우호적 관계를 가지려는 일체 국가들과 정상적 관계를 수립할 용의를 가지고 있으며 … 일본정부와 무역, 문화 관계 … 문제들을 구체적으로 토의할 용의를 가지고 있다.” 「로동신문」, 1955년 2월 26일 南 日 외무상 성명. 이는 김일성의 제3차 조선로동당대회(1956.4) 보고에서 반복·구체화되었다.

22) “조선민주주의인민공화국은 창건 첫날부터 비록 사회제도는 서로 다르지만 일본과도 선린관계를 맺을 것을 희망하여 왔습니다. 우리의 이러한 입장은 평등과 호혜의 원칙에서 우리나라를 우호적으로 대하는 모든 나라들과 친선관계를 맺는 우리 공화국의 공명정대한 대외정책에 기초한 것입니다.” 김일성, “조선민주주의 인민공화국의 당면한 정치·경제정책들과 몇가지 국제문제에 대하여,”(1972년 1월 10일), 「로동신문」, 1972년 1월 15일.

“미제를 비롯한 제국주의의 침략과 전쟁정책을 반대하며 세계평화와 안전을 수호하기 위하여 투쟁하는 것은 대외활동분야에서 공화국정부가 견지하고 있는 일관한 방침입니다.” 김일성, “우리나라 사회주의 제도를 더욱 강화하자,” (1972.12.25) 國土統一院, 「北韓最高人民會議資料集」, 第3輯(서울: 國土統一院, 1988), pp. 507~508.

23) “우리는 우리나라를 우호적으로 대하는 자본주의 나라들과도 친선관계를 맺고 경제문화교류를 발전시킬 것입니다. 우리는 남조선에서 미군을 철거하고 우리나라의 통일을 방해하지 않는다면 미국과도 좋게 지낼 용의를 가지고 있습니다.” 김일성, “조선로동당 6차대회 사업총화보고,”(1980년 10월 10일), 國土統一院, 「朝鮮勞動黨大會 資料集」, 第4輯(서울: 國土統一院, 1988) p. 73.

의 變化를 전제로 했던 것이다.²⁴⁾ 또한 최근에는 「미제」를 국제적으로 고립시키고 국제혁명역량을 강화하여야 한다는 주장이 줄어들고 있다.²⁵⁾

따라서 그동안 전개되어 온 북한 외교의 特徵은 첫째, 대체로 外交政策 理念·目標와 路線에 근거하되 現實狀況에 適應하는 방향에서 전개된 것으로 파악할 수 있다. 둘째, 變化的 측면에서 매우 느린 속도지만 對外開放과 多邊化 外交로 전개되어 나오는 것을 볼 수 있다. 셋째, 持續的 측면에서 冷戰的인 陣營論的 思考를 아직 완전히 벗어나지 못하고 있음을 볼 수 있다.

2. 北·日關係

北·日關係는 거시적으로 볼 때 非政治的 교류 확대로부터 政治的 교류로 이행, 최근에 와서는 國交修交 논의단계로 발전되어 오고 있다. 1990년 9월 28일 북한 勞動黨과 일본 自民黨·社會黨 간에 「朝日關係에 관한 공동선언문」²⁶⁾이 합의·발표된 이후, 1992년 5월 현재 수교교섭 회담이 7차까지 진행된 상태이다(※ 주요 事件과 內容의 日誌는 〈표 1〉 참조).

가. 北韓의 對日接近 背景과 意圖

북한은 1990년대에 들어와 심각한 經濟難과 韓·蘇 修交, 韓·中 關係 改善 및 한국의 유엔 단독가입 가능성 증대에 따른 外交的 孤立感 등 體制 維持에 있어 대내외적 도전에 처하였다. 이에 북한은 일본과 관계를 개선

24) 정권수립 이후 전개된 북한 외교는 다음과 같이 특징지을 수 있다.

- ① 1948년 정권수립 1950년대 초 : 진영외교기
- ② 1950년대 중반 1960년대 중반 : 다변외교 모색기
- ③ 1960년대 중반 1970년대 초 : 자주외교 선포기
- ④ 1970년대 : 실리외교 추구기
- ⑤ 1980년대 : 제한적 개방외교 모색기

25) 최근 북한 외교정책에 대해 북한학자들이 발표한 논문들은 김건환, "Foreign Policy of D.P.R.Korea," 「북한의 통일·외교·경제정책」(서울: 국토통일원, 1987); Guen Li, "Security in North East Asia and DPRK-US Relations," *Korea: Its Political and Economic Future*(Lansing: Michigan State Univ., 1992).

26) 全文은 「內外通信」, 綜合版 42호 (1991. 6), pp. 213~214 참조.

함으로써 이를 해결하고자 하였다. 1차적으로 일본의 資本 및 技術導入을 통하여 경제난을 극복하고, 2차적으로 「西方外交」를 추진함으로써 전통적 맹방인 중국 및 소련과의 관계에서의 외교적 손실을 만회하려고 하였다. 요컨대, 체제유지의 급한 사정을 해결하기 위해 對日 修交에 적극적으로 나서고 있는 것이다.

나. 日本의 對北接近 背景과 意圖

전후 일본의 대외정책은 대체적으로 미국의 대외정책에 의존하여 전개되어 왔으나 (美·日 安保協力體制 안에서 「全方位外交」), 1980년대 중반 이후 독자외교노선(創意外交)을 표방하기 시작했다. 이의 일환으로서 일본은 북한과의 「戰後清算」²⁷⁾이라는 명분하에 남북한에 대한 균형과 현상을 유지시키면서 자국의 최대이익을 보장하는 實利外交를 추구하여 왔다. 또한 1980년대 이후 일본은 경제대국화에 부합하는 정치적 역할 확대를 추진하여 왔다.²⁸⁾ 따라서 일본은 1차적으로 對北 관계정상화를 통하여 한반도에서의 政治的 影響力을 확대시키고, 2차적으로 자본과 기술에 의한 대북 경제협력을 통하여 「環日本海 經濟圈」에서의 헤게모니를 장악하려고 하는 것으로 볼 수 있다.

이상을 검토해 볼 때, 1990년대 북·일관계가 개선되기 시작한 핵심적 원인은 북한의 現存體制 維持的 요구와 일본의 東北亞秩序 再編 과정에의 적극 參與 및 정치·경제적 役割 增大 요구가 맞물렸기 때문인 것으로 분석된다.

2. 北·美 關係

북·미 관계는 정치적 교류 단계까지의 성숙이 遙遠할 뿐 아니라, 비정치적인 경제적·문화적 교류도 매우 制限的으로 유지되어 왔다. 그러나

27) 日·北韓 國交正常化 문제는 日·蘇 平和條約締結(北方領土問題 포함) 문제와 함께 2대 戰後處理問題 중의 하나이다. 日本 外務省 編, 「外交青書 平成 3年 版」, 제35호, (東京: 大藏省 印刷局, 1992), p. 215.

28) 宮澤喜一수상의 국회에서의 所信表明演說, *Foreign Broadcast Information Service: Near East and South Asia*, November 8, 1991, pp. 1~5.(이하 FBIS-EAS로 약칭)

1988년 한국의 「7·7선언」이 나온 이후, 1988년 12월 6일 미·북한 외교관(참사관급)의 직접 접촉이 북경에서 시작되고, 1991년 들어와 활발히 접촉 및 교류가 진행되어 북·미 관계는 새로운 局面에 접어들게 되었다(주요 事件과 內容의 日誌는 〈표 2〉 참조).

가. 北韓의 對美接近 背景과 意圖

북한의 대미정책은 역사적으로 냉전기의 산물이었는데,²⁹⁾ 동북아 냉전체제가 재편되는 상황 가운데 능동적 변화가 요구되었다.³⁰⁾ 이에 북한은 1차적으로 駐韓美軍 撤收 및 韓·美 同盟關係 弱화,³¹⁾ 2차적으로 북한의 국제정치적 地位向上 및 경제적 實益 추구를 위해 대미 접근을 시도한 것으로 볼 수 있다.

나. 美國의 對北接近 背景과 意圖

미국의 대북한정책은 韓半島問題 해결 뿐만 아니라 東北亞 및 世界戰略의 일환으로 전개되고 있다. 미국의 대북한정책 목표는 한반도에서의 戰爭抑制, 대소견제를 통한 現狀維持 등에 있으나, 그 전략은 국제정세에 따라 변화되어 왔다. 미국은 남북한 관계가 근본적으로 바뀌지 않았기 때문에 기존의 대한반도 정책을 크게 수정하지는 않고 있다. 그러나 소련의 해체에 따른 군사위협 감소, 중·러의 한반도 안정추구, 미국의 재정압박, 한국의 경제력 향상, 한국의 북방외교 성과, 반미감정의 고양 등 일련의 상황 변화도 있다. 이에 미국은 1차적으로 동북아에서의 미국의 헤게모니(軍事

29) 북한의 주요 대미제안은 1974년 3월 평화협정 제의, 1984년 7월 3자회담제의(조·미간 평화협정 체결, 주한미군 철수, 남북간 불가침선언)가 있다. 김건환, "Foreign Policy of D.P.R.Korea", p. 17.

30) 김일성은 "랭전의 종식과 함께 조미사이의 비정상적인 관계를 개선할데 대한 문제가 일정에 오르게 된 것은 응당한 일"이라고 보며, 조미관계 개선의 조건으로 "자주성을 지향하는 현시대의 흐름에 맞게 미국이 대조선정책을 고쳐나갈것"을 내세웠다. 「로동신문」, 1992년 4월 12일.

31) Defense Intelligence Agency, *North Korea: The Foundations for Military Strength* (1991), p. 20.

優位 및 안정된 經濟관계) 유지, 2차적으로 이 지역에서의 냉전상태 해소를 추구해 나가려 한다. 이러한 맥락에서 1989년 이후 대북한 관계개선에 전향적인 입장을 보였다. 다만 최근 들어서 북한의 核武器開發 沮止에 전력을 기울이고 있다. 이는 북한이 핵무기를 보유하게 될 경우 한국과 일본의 핵무장을 초래하게 되어 결국 미국의 核擴散防止政策에 배치되기 때문이다.

이상을 검토해 볼 때, 북·미접근의 원인은 신데탕트 체제의 도래와 二重赤字 가운데에서도 동북아에서 지속적으로 헤게모니를 유지하려는 미국의 대북정책과, 이에 대한 북한의 體制維持的 對應戰略으로 분석할 수 있다

Ⅲ. 交渉現況 및 懸案

1. 北·日 關係

1990년대 초반에 들어와 양국사이에는 국교정상화를 위한 政府間 會談과 民間交流가 활발히 전개되고 있다.

가. 北·日 修交會談의 經過와 懸案

북·일관계에 있어 중요한 사건은 양국 정부간의 7차례에 걸친 수교회담이다. 1990년 9월 24일 「三黨共同宣言」과 3회의 예비회담(11~12월)을 거친 후, 양국 정부간에는 1992년 5월 현재까지 7차례 수교회담을 벌이는 성과가 있었다. 「三黨共同宣言」이 나온 이후, 한국은 대북 수교교섭에 임하여 일본이 준수할 「5개원칙」³²⁾을 제안하였고, 미국은 일본이 북한의 핵사찰 수용을 수교조건으로 내세울 것을 강력히 요청하였다. 이에 일

32) ① 대북한 교섭에서 한국과의 충분한 협의(경협규모 등 세부사항 포함)

② 남북대화의 진전을 고려해 교섭 진행

③ 북한의 IAEA 핵안전협정 체결 촉구

④ 수교이전 대북한 보상 및 경협불가(북한군사력 증가와의 연계 불가)

⑤ 북한의 개혁 개방화 유도

「조선일보」, 1990년 10월 7일.

본은 회담 5일전 이 제안들을 포함한 대북교섭 기본방침³³⁾을 천명하고 회담에 임하였다.

1) 北·日 修交會談의 經過

7차까지 북·일 수교회담의 진행상황을 개괄하면 다음과 같다.

제1차 회담은 1991년 1월 30~31일에 평양에서 田仁徹 외교부 부부장과 나카히라 노보루(中平 立) 대표간에 개최되었다. 이 때 일본은 “일본과 북조선은 전쟁상태에 있지 않았기 때문에 戰爭賠償을 할 수 없음”과 “核擴散防止條約(NPT)의 임무를 이행”할 것을 희망하였다. 이에 북한은 전후 45년간의 피해와 손실에 대해서도 보상할 것과 국제원자력기구에 의한 핵사찰은 駐韓美軍 核武器와 동시에 행할 것을 주장하였다. 또한 재일 조선인의 법적 지위에 관하여 주장하였다. 이 때 양국간에 합의된 사항은 단지 제2차회담의 일시, 장소 뿐이었다.

제2차 회담은 3월 11~13일 東京에서 열렸다. 그러나 핵심사항인 일본의 보상, 북한의 핵사찰 수용문제에 있어 양국이 종전 주장을 되풀이함으로써 실질적 진전은 없었다. 단지 북한은 회담진행이 순조로울 경우 재북 일본인 처의 본국왕래 문제에 있어 수교합의 전이라도 실현가능하다고 다소 신축적 자세를 보였다.

제3차 회담은 5월 20~22일 북경에서 개최되었으나, 참여한 의견대립만 드러낸 채 합의사항이 없이 끝나고 말았다. 북한은 先 修交 後 協商, 管轄權 問題에 있어 부분적 변화태도를 보여 早速修交 추진의도를 드러냈으나, 일본이 핵사찰 수용, 남북대화 진전, UN동시가입, 이른혜 문제 등을 강력히 제기하였다. 이에 북한이 반발함으로써 실질적 의제 토의에도 들어가지 못했을 뿐 아니라, 차기회담 일정도 못잡고 결렬되었다. 제4차 회담은 일

33) ① 교섭은 조선반도 전체의 안정과 평화에 도움이 되도록 진행함.

② 일·조 국교정상화가 일·한 우호관계를 해치지 않도록 함.

③ 일본에 의한 식민지 통치 36년간에 대해서는 청구권 문제로서 성실히 대응하지만, 전후 45년의 「補償」에는 응할 수 없음.

④ 북조선의 IAEA의 핵사찰 수용은 일본의 안전보장상 중요함.

본정부대표의 평양 방문³⁴⁾과 북한측의 태도변화³⁵⁾ 이후 8월 30일~9월 2일 북경에서 열렸다. 4개항 기본의제와 관련하여 뚜렷한 합의는 없었으나, 양국은 「배상문제」와 「핵사찰문제」를 제외하고는 종전보다 다소 완화된 입장을 보였다.

제5차 회담은 핵문제에 대한 다양한 선언³⁶⁾들이 나온 후인 11월 18~20일 북경에서 열렸다. 가장 쟁점이 되고 있는 의제인 배상 문제와 핵사찰 문제에 대해 북한측이 다소 완화된 입장을 보였다. 「배상」 문제에 있어 일본은 종전과 같이 戰前 36년에 대해서만 請求權 형태로 해결해야 한다는 입장을 고수하였으나, 북한은 戰後 45년간 피해 문제 등을 일체 거론하지 않고 戰前 36년간 인적·물적 피해에 대한 補償만을 요구하였다. 또한 「핵사찰」 문제에 있어서도 일본은 여전히 수교 전제조건으로 핵사찰 수용을 강력히 촉구하였고, 북한도 종전같이 이는 미국과 해결할 문제라고 강조하면서도 핵안전협정 서명은 주한미군 핵무기와 미국의 핵위협이 제거되면 해결될 수 있으며 핵사찰은 남북한에 대해 동시에 이루어져야 한다고 주장하였다.

제6차 회담은 1992년 1월 30일~2월 1일 북경에서 열렸다. 이 회담은 「基本合意書」(1991.12.13) 및 「非核化 共同宣言」(1991.12.31) 채택, 미·북한 고위급회담 개최(1992.1.22), 북한의 「核安全協定」 署名(1992.1.30) 등 한반도 정세의 긍정적 변화속에 개최되었으나, 핵심의제인 「배상」과 「핵사찰」 문제에 대한 이견을 좁히지 못하여 큰 성과가 없었다. 「배상」 문제는 북한이 최근에 대두된 挺身隊 문제 등을 집중 거론하면서 일본의 성실한 사죄와 충분한 보상을 요구한데 반해, 일본은 종전과 같이 청구권형식의 보상 및 관련 증거자료의 제시를 주장하였다.

「핵사찰」 문제는 북한이 「비핵화 공동선언」 및 「핵안전협정」 서명과

34) 7월 9일 일본의무성 북동아시아과의 山本榮二사무관과 아시아 경제연구소의 小木輝夫 부장.

35) 북한의 유엔가입의사 표명(1991.5.27), 북한의 국제핵안전협정 가서명(1991.7.16), 제4차 남북고위급회담 재개의사 표명(1991.8.27).

36) 부시 선언(1991.9.28), 고르바초프 선언(1991.10.5), 노대통령의 한반도 비핵화 5원칙 선언(1991.11.8).

이에 대한 국제원자력기구 및 한·미 양국의 만족 등을 들어 이 문제가 해결되었다고 주장하였으나, 일본은 북한이 「핵확산금지조약」상의 의무를 완전히 이행하고 핵사찰을 철저히 받아들임으로써 핵개발 문제에 대한 국제적 의혹이 없어져야 수교문제가 진전될 것이라고 맞섰다.

제7차 회담은 1992년 5월 13~15일 북경에서 열렸다.³⁷⁾ 이 회담은 제7차 南北高位級會談(1992.5.5~8, 서울) 진행, 북한의 「核安全協定」발효(1992.4.10) 및 核査察對象目錄 제출(1992.5.4) 등 한반도 정세의 긍정적 변화속에 개최되었다. 그러나 7차 남북고위급회담의 실제적 성과가 없음과 더불어 북한의 핵사찰이 아직 실현되지 않고 있는 상황이었다. 북한은 「남북대화 진전」, 「핵사찰문제의 해결」 등을 강조하면서 先修交·後協商을 요구하였다. 그러나 일본은 북한의 핵개발 의혹이 완전히 해결되지 않는 한 어떠한 진전도 있을 수 없다고 주장하면서 종전의 IAEA 핵사찰 수용 뿐만 아니라 南北韓 同時査察을 새로이 주장하였다. 이에 회담은 양측이 종전주장을 되풀이 한 채,³⁸⁾ 8차회담을 7월말 전 북경에서 개최할 것에 합의하고 별다른 성과없이 끝났다.

2) 현안

그동안 7차례 회담에서 議題³⁹⁾별로 제기된 爭點과 妥結 현황은 다음과 같다.

제1의제(기본문제)의 쟁점은 管轄權 문제로서, 북한이 「하나의 조선」과

37) 1992년 2월 사망한 田仁徹 대표단장 후임으로 1차회담부터 참석한 李三魯 외교부 대사가 단장으로 참석하였다.

38) 북한이 管轄權問題에 있어, “조선이 하나이고 평화적으로 통일이 되어야 한다는 전제가 있다면 우리의 주권이 조선반도의 북반부에만 미치고 있다는 내용을 조약안에 담는다는 것에 반대하지 않는다”고 한 점과 일본이 從軍 慰安婦 補償問題도 재산청구권 범위에서 처리하겠다고 한 점에 있어 작은 변화는 있었다.

39) 1991년 12월 15~17일의 3차 예비회담(북경)에서 4가지 의제로 합의하였다. 제1의제 북·일 국교정상화에 관한 基本問題, 제2의제 북·일 국교정상화에 수반된 經濟的 諸問題, 제3의제 북·일 국교정상화에 관련된 國際問題, 제4의제 그 외 쌍방의 관심이 있는 問題(재일조선인의 법적지위, 일본인배우자 문제). 統一院, 「北韓 및 共產圈 動向」(서울: 통일원, 1991), p. 25.

북한이 한반도의 유일 합법정부임을 주장하는데 기인한다. 이에 일본은 북한의 관할권이 休戰線 以北에 국한되며, 북·일 수교는 韓·日 基本條約과 整合性을 유지해야 한다고 주장하였다.

북한은 제3차 회담에서 관할권에 대해 “우리의 주권이 미치는 범위는 조선반도의 반분” 입장을 표명해 종래의 입장을 바꾼 인상을 준다. 그러나 동시에 “국가간 외교관계 수립시 상대국의 주권 범위문제를 거론하는 전례가 없음”을 주장하였다. 이후 제4~6차 회담에서 북한은 일본이 요구대로 관할지역이 휴전선 이북임을 明記하지는 않았으나, 「하나의 조선」론도 주장하지 않았다. 이는 수교 이후 관할권 문제를 다시 제기할 수 있는 여지를 남겨 놓으려 했던 것으로 보인다. 그러나 제7차 회담에서 하나의 조선과 평화통일 전제하에 “주권이 조선반도 북반부에만 미침”을 조약에 담을 의향이 있음을 밝혔다.

북한은 경제난 해결을 위해 다급한 수교문제를 타결하고자, 부차적 문제는 비쟁점화하려는 것으로 보인다.

제2의제(경제문제)의 쟁점은 「補償」 期間 및 方式 문제로서, 日帝 36년 및 戰後 45년의 兩國關係에 대한 認識의 差에 기인한다. 북한은 舊條約(韓日合邦條約)은 불법무효이며, 양국은 交戰狀態(항일 빨치산 투쟁)에 있었기 때문에, 일본은 북한에 대해 謝罪하고 식민지시대의 戰爭賠償과 전후 적대관계에 대한 보상을 해야 한다고 주장하였다. 이에 일본은 1965년 체결된 「한일기본조약」의 존재를 인정하는 가운데 북한이 주장하는 전후 45년 보상은 인정할 수 없다고 반박하였다.

이에 북한은 제2차 회담에서 식민지 지배기간 및 전후기간에 대한 보상 형태에 대해 구애받지 않겠다고 하였다. 제5차 회담에서 「전후 45년간의 피해」 문제를 거론하지 않고 「국제적 관례」, 「도덕 윤리」 등을 강조하면서 戰前 36년간의 인적·물적 피해에 대한 보상만을 요구하였다. 補償期間 문제는 한일병합후 36년분에 대한 배상문제로 귀결되어 가는 것으로 보인다.

그러나 補償金額과 方式 문제는 여전히 불일치하고 있다. 특히 북한은 제6~7차 회담에서 從軍慰安婦 문제를 집중 거론하였다. 이에 대해 일본은 제7차 회담에서 財産請求權 범위내에서 처리할 의향이 있음을 밝혔다.

제 3의제(국제문제)의 쟁점은 核査察 문제로서, 북한의 핵사찰 수용의 조건과 시기에 대한 차이에 기인한다. 북한은 이 문제가 미국과의 협상문제로서 일본이 거론하는 것은 內政干涉이라고 반박하고, 핵사찰 先 수용은 일본과 수교가 안되어도 절대 불가하다고 단호히 천명하였다. 그리고 핵안전협정 서명문제는 남한내 美軍核武器와 미국의 核威脅이 제거되면 해결될 것이며, 핵사찰은 남북한에 대해 동시에 시행되어야 함을 주장하였다. 그 후 1992년 1월 30일 IAEA와 핵사찰협정에 조인하고, 같은날 개최된 제 6차 회담에서 이 문제는 결말이 났으니 더 이상 거론치 말 것을 주장하였다. 그러나 일본은 핵안전협정 서명 이후 조치를 신속히 추진하여 핵사찰을 받고, 의혹을 불식시킬 것을 주장하였다. 이후 북한은 4월 9일 최고인민회의에서 비준하였고, 6월에 IAEA 핵사찰을 받을 것임을 천명하고 7차 회담에 임하였다. 그러나 일본은 새로이 南北韓 同時査察을 주장하며 핵무기개발 疑惑을 완전히 불식시킬 것을 요구하였다. 결국 핵사찰 문제는 미국이 제기한 것이나, IAEA 核査察과 南北韓 同時査察 수용 없이는 북·일 수교가 어려울 것으로 보인다.

제 4의제(기타문제)의 쟁점은 북한이 제기한 在日韓人の 法的 地位問題와 일본이 제기한 日本人 妻 本國往來 문제와 「李恩惠」 문제이다. 이 문제들은 양국의 수교에 있어 근본적 걸림돌이 되는 것이 아니라, 교섭상황에서 주도권을 장악하기 위한 수단들이다. 따라서 이 문제들은 북한의 핵사찰 수용문제와 일본의 배상액 문제가 해결되기 전까지는 중요 의제로 등장하지 않을 것이다. 그러나 위의 두가지 문제가 해결되면 양국간의 외교적 主導權을 장악하려는 과정에서 다시 쟁점으로 등장할 수 있다. 단 일본인 처 본국왕래 문제는 가네마루의 8월 북한 방문기간중 일부 타결될 것으로 보인다.

이상을 정리하여 볼 때, 비록 7회에 걸친 회담을 하였고 약간의 기타문제에 있어 합의와 진전이 있음에도 불구하고, 양국 관계는 근본쟁점인 「核査察」(IAEA 核査察과 南北韓 相互査察)과 「보상」(補償金額數 및 補償方式) 문제가 타결되지 않고는 정상화될 수 없음을 알 수 있다.

2. 北·美 關係

1988년 12월 6일 북경에서 미·북한의 參事官級 외교관 접촉이 시작된 이래 4월 현재까지 21차례 접촉이 있었다. 또한 유엔 및 뉴욕에서 북·미 고위인사간 접촉이 있었다. 이러한 접촉에서 양국은 關係改善 前提條件들을 제시하였다.

북한의 대미국 요구사항은 첫째, 미·북한 협의채널을 참사관에서 公使 또는 大使수준으로 격상할 것과 미·북한 直接對話와 關係改善 둘째, 북한에 대한 「核 不使用 宣言」 문제 셋째, 주한미군과 핵무기 철수 및 팀스피리트 훈련의 중지 넷째, 休戰協定の 平和協定으로의 대체 다섯째, 美軍遺骸 送還을 위한 양국정부의 協議體 구성 등이다. 반면에 미국의 대북한 관계개선 조건사항은 첫째, 核査察 문제의 해결 둘째, 南北對話의 진전 셋째, 국가정책 실현도구로서의 테러행위와 暴力의 不使用 입증 넷째, 反美 敵對 宣傳活動의 중지 다섯째, 한국전 참전 美軍遺骸의 送還 문제 해결 등이다. 미국은 이러한 사안들에 대해 북한이 성실한 태도를 보일 경우 북경에 한정되어 있던 접촉을 뉴욕 등에서도 행하며, 그 수준을 대사급으로 격상시킬 것과 북·미간의 直通 전신전화 개설 및 인적교류 확대 의사를 밝혔다. 미국은 또한 북한의 人權問題와 스커드 미사일(노동 1호) 등 대량살상무기의 해외판매금지 문제에 관해서도 주의를 기울이고 있다. 이중 미국이 가장 관심을 갖고 대처하고 있는 사항은 핵문제로서, 이 문제가 해결되지 않고는 미·북한 관계개선은 사실상 요원하다.

그러면 미·북한 상호간의 요구사항은 어떻게 해결되고 있는가? 북한의 요구사항들은 다음과 같이 진행되고 있다. 첫째, 미·북한의 직접대화(대사급 회담) 및 관계개선은 북한이 유엔에 加入한 이후 진전되고 있다. 특히 미국은 북한의 핵사찰 문제를 해결하기 위하여 1991년 12월 앤더슨 미국무부 亞·太 담당 부차관보와 허종 유엔대표부 차석대사간의 두차례 비밀접촉을 가졌다. 또한 북한은 黨國際部長 金容淳을 미국에 파견하여 (1992. 1. 20~24) 아놀드 쉐너 국무부 政務次官과 최초의 북·미 고위급 회담을 가졌다. 셋째, 주한미군 철수문제는 단계적 철수조치가 내려진 상

태이고,⁴⁰⁾ 핵무기 철수문제는 노태우 대통령 「핵부재」선언으로 이미 해결된 상태이다. 팀스피리트 훈련중지는 제5차 남북고위급회담의 성과 및 북한의 핵사찰문제에 대한 전향적 태도로 인해 부시의 방한시 (1992. 1. 6~8) 팀스피리트 92의 중지가 발표되었다. 이로써 1976년 이래 실시되어 온 이 訓練은 16년만에 중지되었고 북한의 태도여하에 따라 완전히 폐기될 가능성도 있다. 넷째, 휴전협정의 평화협정으로의 대체는 기본합의서에 따라 남북한 平和體制로 전환하기로 합의가 이루어진 것으로 볼 수 있다. 물론 북한이 평화협정의 당사자에 미국을 계속 주장할 경우 여전히 현안으로 존재할 수 있다. 다섯째, 미군유해 송환 협의체 문제에 대해 1991년 6월 공동위원회의 설치에 원칙적 합의가 있었고, 12월 26일 제18차 북경 접촉에서 미국이 유해송환문제를 협의하기 위한 제도문제를 검토하였다. 그리고 1992년 5월 13일 15구 유해의 송환이 이루어졌다.⁴¹⁾

그러나 두번째의 북한에 대한 「核 不使用 宣言」 문제에 있어 미국은 아직도 카터 대통령이 표명한 바 있는 「일반적 핵 불사용」 원칙을 고수하고 있다. 북한의 대미 요구사항 가운데 「핵 불사용 선언」 문제만이 미해결되고 있다.

미국의 요구사항들은 다음과 같이 진행되고 있다. 첫째, 핵사찰 수용문제는 미국이 제시한 요구사항 중 가장 중요한 것이다. 1991년 북한은 「부시선언」과 노대통령의 「비핵화선언」(1991.11.8) 및 주변국의 압력조치에 승복하기 시작하였다.⁴²⁾ 1992년 1월 7일 북한외교부는 “가까운 시일안에

40) 주한미군의 철수는 1990년 년-워너 수정안 결의에 따라 1990~92년까지의 1단계 철수(약 7천명 감축)가 진행중이며, 1993~95년까지의 감축규모는 협의중이다. 國防部, 「國防白書1991~1992」, pp. 197~199. 다만 주한미군의 철수문제는 대북안보뿐만 아니라, 소련·중국·일본을 포함한 동북아 국가들에 대한 안보와도 관련되어 있는 문제로서, 완전철수까지는 요원한 실정이다.

41) 북한은 휴전후 37년만인 1990년 5월 28일에 5구, 1991년 6월 24일에 11구 등 송환하여 대미관계개선을 모색하였다. 「한겨레신문」, 1992년 5월 14일.

42) 11월 21일 북한을 방문하고 서울에 들린 미 전략문제연구소(CSIS) 부소장 윌리엄 테일러는 「남북한의 핵무기에 대해 동시사찰할 경우」 북한이 핵사찰을 수용할 것이라고 전했다. 이후 25일 북한 외교부는 「주한미군 핵무기 철수를 시작하면 핵안전(담보)협정에 서명」 등 4개항을 성명하였다. 통일원, 「月刊 北韓動向」(1991.11), pp. 61~62.

핵안전협정에 서명, 비준하며 국제기구의 사찰을 받기로 하였다”고 성명하였다. 이후 북한은 1월 30일 핵안전협정에 서명하고, 4월 10일 最高人民會議 제9기 3차회의에서 이를 승인하였다. 그리고 6월에 국제 핵사찰을 받을 것임을 천명하였다. 이제 북한에게는 이를 성실히 실행할 책임이 남아 있다. 둘째, 남북대화 진전의 경우 북한이 소련의 보수 쿠데타 기간중 1991년 8월말로 예정된 4차 고위급회담을 연기시켰으나, 9월의 남북 유엔 동시가입과 「부시 선언」, 10월의 「고르바초프 선언」이 있는 후 재개(1991.10.22~25) 되었다. 그리고 5차회담에서는 역사적인 「기본합의서」의 타결을 보는 성과가 있었다. 또한 12월 31일에는 「비핵화 공동선언」에 합의하였고, 6차회담에서는 위의 두 문건이 발효되었으며, 이에 따라 비록 난항중에 있으나 3개분과위와 핵공동위가 가동중에 있다. 셋째, 테러리즘 포기에 있어 북한은 1987년 11월 KAL기 사건이후 테러행위를 자제하고 있다. 다만 미국은 아직도 북한을 테러국가로 지목하고 있다. 넷째, 반미 적대선전활동은 대외적으로 상당히 줄어 들었으나, 대내적으로 「반미」가 북한사회를 지탱하는 두가지 정신적 지주중의 하나이기 때문에 이를 완전히 포기할 수는 없다.

이상에서 볼 때 북한은 미국의 요구조건들을 대체로 충족시키는 방향으로 나아가고 있다. 그러나 과거 전례로 인해 북한은 국제사회 및 미국에게 신뢰감을 주지 못하고 있는 실정이며, 따라서 북한의 핵사찰 수용방향으로의 점진적 발전에도 불구하고 국제 핵사찰과 핵개발에 대한 미국의 疑惑이 완전히 사라지기 전까지는 미·북한간의 관계개선이 遙遠할 것으로 전망된다.

IV. 修交 促進 및 抑制要因

앞에서 살펴 보았듯이 북·미 수교에는 북한의 核査察 수용문제가, 북·일 수교에는 이외에 補償問題까지 현안으로 존재하고 있다. 따라서 북·일 및 북·미수교는 이 현안들이 해결된 이후 가능하다. 그러나 이 현안들만

해결되면 양국이 자동적으로 수교에 이르는 것은 아니다. 양국 수교는 兩者(bilateral)간의 문제일 뿐 아니라 또 다른 분단 당사국인 한국과 유관국인 중국, 러시아의 이해와 관련된 多者(multilateral)간의 문제이기 때문이다. 따라서 양국 수교 촉진 및 억제요인으로는 양자간의 현안 해결전망 및 다자간의 관계 그리고 기타 중요사항들이 고려되어야 할 것이다.

1. 懸案解決 展望

가. 북한을 핵사찰 수용문제

북한은 현재 國際原子力機構 회원국으로서(1974년 9월 가입) 「핵확산 방지조약」(NPT)에 가입(1985년 12월)하고 있다. 그럼에도 불구하고 북한은 첫째, 18개월안에 핵안전협정에 조인하여 사찰을 받게 되어 있는 국제법상의 義務를 5년 이상 이행하지 않고 기피해 왔던 것이다. 둘째, 1991년 7월 IAEA와 핵안전협정 문안에 합의한 이후, 이에 서명(조인)하기까지(1992. 1. 30) 약 반년 가량 지연시켜 왔다. 셋째, 외국과의 조약·협정의 기준은 국가주석이 하도록 북한헌법이 규정하고 있음에도 불구하고 최고인민회의에 회부하여 기준을 遲延시켰다. 바로 이러한 맥락에서 국제적으로 북한의 핵개발에 대한 의혹과 핵사찰 압력이 나오게 되었다.

그동안 미국은 북한의 핵개발을 저지하기 위하여 「多者的 해결노력」을 전개하였다. 예컨대 국제원자력기구를 통한 핵사찰 시도, 미국의 대북한교역 금지 지속, 일본의 대북한수교 선행조건으로서의 핵사찰 수용 요구, 중·소를 통한 영향력 행사 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 多國的 外交 努力이 실효를 거두지 못하자 미국은 강제적 핵사찰이나 군사적 강압책을 모색하기 시작한 것이다. 지난 11월 21일 미국 하원에서는 북한의 핵개발 저지방안에 대해서 열띤 논의가 있었다. 이때 무력제재 반대론도 있었으나, 「북한의 핵개발저지를 위한 경제제재조치는 시간이 걸리므로 효율적 방안인 무력을 사용하자», 「이스라엘이 1981년 이라크의 핵시설을 공격한 방법으로 대처하자」는 등의 武力制裁 찬성론도 나왔다.

1) 核査察 不受容 原因

이러한 상황에도 불구하고 북한이 핵사찰을 수용하지 않은 것은 國家目標과 밀접한 관계가 있다.

북한은 국내외적으로 어려움에 처해 있다. 소련·동구권의 사회주의 노선 이탈, 한국의 성공적인 북방정책 등에 따른 국제적 고립감, 국내적으로 식량난과 -3.7% 성장의 경제난을 겪고 있다. 이에 김일성은 자신에게 점점 불리해지는 국내외정세 속에서 體制維持에 주력할 수 밖에 없다. 북한은 현존 체제유지를 위한 방법으로 強硬路線인 기존 「閉鎖體制」를 계속 고수하는 「自立型」 방법과 穩健路線인 「對外 經濟開放體制」로 전환하는 「開放型」 방법중 하나를 택할 수 있다.⁴³⁾ 만약 북한이 기존 폐쇄체제를 고수하려면, 정치적으로 파워엘리트 300여명을 계속 충실하게 관리해야 할 것이다.⁴⁴⁾ 경제적으로는 사회주의 형제국인 중국으로부터 원조(식량 100만톤, 석유 150만톤, 석탄 100만톤)를 계속 받아야 할 것이다. 그리고 군사적으로는 재래식 무기를 꾸준히 증강해야 할 것이다. 그러나 북한은 이른바 「남조선해방」을 위해서 또한 「제국주의」 침략으로부터 주권을 보호하기 위해서 미국 및 일본을 상대해야 한다. 그러나 걸프전에서 미국의 재래식 군사력 위력을 경험한 북한은 최후의 수단으로서, 또 현실적으로 비교적 비용이 적으면서 군사적 위력이 큰 핵무기 개발을 서두른 것으로 볼 수 있다. 따라서 북한은 실제로 비밀스럽게 핵무기를 계속 개발하기 위해 국제 핵사찰을 수용하지 않는 것으로 볼 수 있다.

또 하나는 북한이 현 「우리식 사회주의 체제」의 한계를 내면적으로 이해하고 이를 隱密히 改革(hidden reform)하기 위해 대외개방형 체제로 전환하는 방법이다. 이를 위해 資本과 技術을 외부로부터 유입해야 하나 과거의 동맹국이었던 소련과 중국으로부터는 양국 국내사정으로 인하여 도움

43) 북한의 金達鉉 부총리는 「자유경제무역지대」 개발을 통해 「자립형」에서 세계 시장에 참여하는 「개방형」으로 경제정책을 전환했음을 밝혔다. 「조선일보」, 1992년 4월 12일.

44) 陶炳蔚, 「中國의 對韓半島 政策 展望」, 民族統一研究院 招請세미나 (1991. 11. 20).

받기 어려운 실정이다. 따라서 資本主義 國家들이지만 지리적으로 가까운 일본과 미국의 자본과 기술을 이용할 수 밖에 없다. 그러나 양국과는 북한이 未修交상태이다. 따라서 북한은 북·일 수교 및 북·미 관계개선에 나서게 되었다. 이 협상에서 유리한 고지를 선점하고 일본과 미국으로부터 양보를 최대한 얻어내기 위해 북한은 핵개발을 시도하고 있는 것처럼 과장하는 방안도 있다. 특히 북한은 국제적 압력에도 불구하고 핵사찰 지연을 통해 북한의 핵과 주한미군의 핵을 연계시킨 결과, 부시 美 대통령의 단거리 핵무기철폐와 한국의 한반도 비핵화 선언을 나오게 한 것으로 인식하고 크게 고무될 수 있다. 따라서 북한은 계속적으로 주한미군 철수 및 북한에 대한 「핵위협」을 제거하며, 미 북한간의 직접회담을 유인하기 위해서 핵사찰을 거부하며 美國과 協商의 길을 열려고 할 것으로 예상할 수도 있다. 또한 대일본 수교회담 과정에서는 經協金額을 일정한도 확보하기 위한 수단으로 핵사찰을 지연해 나갈 수 있다. 물론 그동안 일본이 핵사찰 문제를 수교전제조건으로 내세워 협상에 있어 북한이 수세에 처해 있기도 했다. 그러나 최근 일본의 플로토늄 대량반입 건을 호기로 삼아, 이를 이른바 「핵무장화 책동」으로 여론화시켜 핵문제에 대한 일본의 압력에 대응하고자 하는 측면도 있다.

결국 체제위기에 몰린 북한이 「체제유지」 그 자체에 모든 노력을 경주하고 있기 때문에, 핵무기 개발을 위한 시간벌기 전술과 대일·미 협상카드화 전술 모두를 노리고 핵사찰 수용을 지연시키고 있는 것으로 보인다.⁴⁵⁾

45) 북한의 한반도 핵정책은 「한반도 비핵지대화안」으로 정리해 볼 수 있다. 북한은 1976년 8월 동경에서 개최된 「한국문제 긴급 국제회의」에서 한반도의 비핵지대화 문제를 처음 제기한 이래, 1980년 10월 제 6차 당대회에서 「고려민주연방제」의 10대 시정방침 중 하나로서 「한반도 비핵 및 평화지대화」를 공식으로 제시하였다. 그리고 1986년 6월 23일 정부명의로 「조선반도에서 비핵지대 평화지대를 창설할 데 대한 제안」을 발표하고, 1991년 7월 30일 「한반도 비핵지대화」안을 제의하였다. 그 주요내용은 1)1992년 말까지 남북한간의 한반도 비핵지대화 공동선언 2)1993년 말까지 미·중·일 등 주변 핵보유국들의 법적 보장 3)아시아의 비핵국가들은 한반도의 비핵지대화를 지지하고 그 지위를 존중할 것 등이다. 여기서 북한이 주장하는 남북한 공동선언의 주요내용은 1)핵무기의 실험·제조·반입·소유·사용금지 2)한반도 영내에 핵무기의 배치 통과 및 핵무기 관련 훈련 금지 3)남북한에 대해 핵사찰에 의한 핵무기

2) 周邊國들의 立場

美國은 북한의 핵무장이 한반도 및 동북아 안보에 심각한 위협이 될 것으로 본다. 이는 한국과 일본의 연쇄적인 핵무장을 불러올 가능성이 있고 나아가 세계적 핵확산경쟁을 초래할 수 있는 것으로 판단한다. 따라서 미국은 북한의 핵개발을 다각도로 저지하려 하였고 最後手段으로써 軍事的 행동도 검토하고 있는 것이다. 미 국무부는 1990년 12월 4일 서방선진 7개국에 대해 핵안전협정 서명 때까지 북한과 관계개선 자제할 것을 촉구하는 문서를 전달하였다. 1991년 11월 11일 베이커 미 국무장관은 주변 5개국이 북한에 대해 핵개발을 포기하도록 설득해야 함을 주장하였다.

그런데 이후 미국의 대북 핵정책은 情報-國防 사이드 입장과 外交 사이드 입장에서 약간의 차이가 노정되었다. CIA와 국방성은 위기론에 따른 強硬論으로 북한의 핵개발능력을 영구 저지하기 위해 강력 대응해야 함을 주장하고 있다. 이에 반해 국무성은 낙관론에 따른 慎重論으로 6월 핵사찰을 북한이 수용할 것으로 기대하며 대북관계 개선에 대한 희망을 표명하고 있다.

이 현상의 원인으로 「정보의 차이」설과 「당근과 채찍」설이 있다.⁴⁶⁾ 그러나 여기에는 국무성과 국방성의 이해관계가 개재되어 있는 것으로 보인다. 국무성은 대북 핵정책을 통해 한국과 일본의 비핵화를 계속 유도하고, 이 지역에 대한 미국의 主導權을 계속 유지시키려는 것으로 보인다. 반면

부재검증이다. 「로동신문」, 1991년 7월 30일. 반면에 한국의 한반도 핵정책은 「한반도 비핵화」로 정리해 볼 수 있다. 노태우 대통령은 1991년 11월 8일 신데타트의 흐름속에 「한반도 비핵화와 평화구축을 위한 선언」을 선포하였다. 그 주요내용은 1)핵무기를 제조, 보유, 저장, 배비, 사용하지 않는다(비핵 5원칙) 2)핵에너지를 평화적 목적을 위해서만 사용하고, 한국내 핵시설과 핵물질에 대해 국제사찰을 받으며, 핵연료재처리 및 농축시설보유를 금지한다 3)화학생물무기의 전면적 제거를 위한 국제노력에 적극 참여한다. 統一院, 「日刊 北韓動向」(1991.11), pp. 74~76.

「비핵화선언」과 「비핵지대화안」의 본질적 차이점은 북한의 제안중 두번째 내용으로 미국의 핵우산 보장과 관련한 문제이다. 한국의 비핵 5원칙은 외국핵무기 반입이나 통행 등을 배제하는 것이 아니다. 한국과 미국은 비핵화선언 이후에도 미국의 핵우산 보호가 계속되어야 한다는 입장이다. 반면에 북한은 미국의 대한국 핵우산 제공정책 포기를 요구하고 있다.

46) 「조선일보」, 1992년 4월 13일.

에 국방성은 이중적자에 허덕이는 미국이 신데탕트 체제의 도래 가운데國防費를 삭감할 가능성에 대비한 것으로 보인다. 따라서 북한의 핵개발 能力 및 進展狀況을 실제보다 과장하는 경향이 있는 것으로도 보인다. 아무튼 미국은 동북아 3국(韓·北·日)의 비핵화를 통한 세계 초강국 지위의 유지를 위해서든, 군사력 유지를 위해서든 북한의 핵개발에 대해 매우 민감하게 대응하고 있다. 러시아도 북한의 핵무장에 반대하고 있다. 舊蘇聯은 1989년 12월 모스크바 방송을 통해 “북한이 한반도의 비핵화를 주장하면서 핵안전협정 체결을 거부하는 것은 모순”이라고 공개적으로 비난하였다. 1991년 4월 15일 마르티노프 IMEMO 소장은 북한이 핵사찰에 동의하지 않으면 구소련은 북한에 대한 모든 핵원료공급 및 관련기술 협조를 중단할 것이라는 결정을 북한에 이미 통보했다고 밝힌 바 있다.⁴⁷⁾ 1992년 3월 18일 코지레프 러시아 외무장관은 방한중 이미 러시아가 원자력발전소 건설기술과 핵연료 공급을 中斷하고 있으며, 핵과학자들이 북한에 유출되지 않도록 하겠다고 밝혔다.⁴⁸⁾

日本 역시 북한 핵무기 개발에 강력히 반대하고 있다. 1991년 5월 20~22일까지 북경에서 개최된 제3차 북·일 수교회담에서 일본은 북한의 핵사찰 수용, 남북대화의 재개, 남북한 UN동시가입 등 3개 현안문제를 수교의 선결조건으로 내세웠다. 이 중에서도 특히 핵사찰 수용을 핵심문제로 제기하였다. 미야자와(宮澤喜一) 수상은 취임 후 핵사찰수용 없이는 「絶對로」 북·일수교는 이루어 질 수 없다고 했으며, 부총리겸 외상인 와타나베(渡邊美智雄)도 내각출범 후의 첫발언(1991.11.6)에서 北韓의 핵사찰과 북·일수교를 연계시킬 것을 다짐하였다. 또한 와타나베는 李相玉 외무장관과의 회담시 核再處理施設의 拋棄까지 수교조건에 첨가시킬 것을 약속하였다.⁴⁹⁾

이에 북한은 中國에게 핵무기 개발의 기술지원을 요청한 것으로 보인다. 그러나 중국도 역시 이를 거절한 것으로 보인다. 왜냐하면 중국도 한반도에 핵무기가 개발 및 배치되는 것은 원치 않기 때문이다. 중국은 비록 남

47) 「한국일보」, 1991년 4월 16일.

48) 「중앙일보」, 1992년 3월 18일.

49) 「한국일보」, 1991년 11월 13일.

북한 문제가 당사자간에 해결되어야 한다는 기본입장을 북한의 맹방으로서 견지하고는 있으나, 한반도에 핵무기가 존재하는 것을 원치 않음을 밝혔다. 예컨대 중국 외교부는 11월 11일 노태우 대통령의 한반도 비핵화 선언을 지지한다고 밝히고, 錢其琛 외교부장은 북한에 국제적인 압력을 가하는 것은 옳지 않으나 한반도에 핵이 존재해서는 안된다고 주장하였던 것이다.⁵⁰⁾

3) 핵사찰 受容可能性

1992년 핵사찰 수용가능성은 어떻게 될 것인가?

對北 核査察은 「핵안전협정」 비준에 따른 IAEA 國際核査察과 「비핵화 공동선언」 발효에 따른 南北韓 相互査察이 있다. 주한미군의 핵철수가 선언되고 주변 강대국의 압력이 거센 이 시점에서, 「핵사찰」카드가 갖는 限界를 북한은 認識할 것이다. 또한 북한은 경제난 타결을 위해 일본 및 미국과 관계개선이 절실한 것이므로, 관계개선의 장애가 되고 있는 핵사찰 거부태도를 변화시킬 수 밖에 없다. 따라서 북한은 세계 여론이 비등해지자 1월 30일 IAEA와 핵안전협정을 6년여 만에 체결하고, 2월 25일 오창림 외교부 대사를 통해 「4월 비준, 6월 핵사찰」이라는 핵사찰 일정을 처음으로 공식 언급했다. 그리고 지난 4월 9일 최고인민회의 제9기 3차회의에서 핵안전협정을 심의·승인하였다. 따라서 북한이 공언한 6월부터 IAEA 핵사찰은 실행될 것으로 보인다. 그런데 IAEA 핵사찰은 신고한 대상에 대해서만 사찰하는 한계가 있다. 따라서 얼마나 북한이 誠實하게 신고하는가 하는 문제는 여전히 남게 된다. 北韓이 핵사찰 수용의사를 표명했으나, 査察團의 실효성 있는 사찰, 비밀 핵무기개발 疑惑 해결 및 核再處理施設의 廢棄 등이 이루어지기까지 여러 난관이 존재한다.

또한 「비핵화 공동선언」에 따른 남북한 「상호사찰」의 시행에 있어서도 난관이 존재한다. 그 쟁점은 査察 對象과 規定의 編成問題에 관한 것이다. 한국측은 「상호주의」에 입각한 남북 「동수사찰」과 군사기지 「특별사찰」을 주장하는 반면, 북한측은 「의심동시 해소원칙」에 입각한 「북남 동시사

50) 「조선일보」, 1991년 11월 15일.

찰」과 미군 핵기지 포함한 「전면사찰」을 주장하고 있다.⁵¹⁾ 앞으로 이 문제가 어떻게 타결될 것인가가 남북관계 및 북·일 및 북·미 수교에 결정적 영향을 미칠 것이다. 결국 제한적 대외 경제개방 정책을 선택한 것으로 보여지는 북한은 일정한 명분만 확보한다면, 南北韓 相互査察에도 합의할 것으로 보여진다. 그 방식은 남북한 주장의 절충형이 될 것이다. 査察對象에 있어서는 한국의 주장에 따라 전체적 「동수사찰」에 근거하되, 북한의 주장에 따라 한국에서는 군사시설, 북한에서는 민간시설이 선정될 가능성이 높다. 査察方法에 있어서는 정기사찰 뿐만 아니라 특별사찰도 포함될 것으로 보인다.

나. 補償問題

補償方式問題와 관련하여 北韓側은 제4, 5차 회담에서 日本側이 내건 방식에 관심을 표명하였다. 北韓側의 식민지 시대의 전쟁 賠償 및 補償과 전후 45년의 補償이라는 주장은 배상금 액수 및 경험지원에서의 유리한 高地를 확보하려는 카드에 지나지 않을 것이다.⁵²⁾ 결국, 北韓은 日本側이 내건 「請求權 經濟協力協定」方式에 기초한 「政治的 妥結」로 배상문제를 해결하는데 동의하게 될 것으로 보인다. 이에 따라 「補償原則」은 1992년 7월경으로 예상되는 제8차 교섭에서는 진전이 있을 가능성이 크다. 다만 「보상원칙」에 대한 실질적 합의, 즉 보상금 규모가 타결될 때까지는 진전이 따를 것이다. 보상금 규모에 대해 북한은 약 100억달러를 주장하고 있으나, 일본은 이에 대해 아직 공식적 언급이 없다. 일본은 가급적 보상금 규모를 줄이고 반면에 경험규모의 확대를 모색하고 있는 것으로 보인다.

2. 北·日 關係

「핵사찰」 및 「보상」 문제 외에도 북·일수교 과정에는 北韓의 管轄權

51) 統一院, 「統一速報」, 제92-7호 (1992년 5월 4일), pp. 21~25; 평양방송, 1992년 5월 20일.

52) 북한 李三魯 대표는 4월 17일 戰後補償이 3당공동선언에 따라 이루어져야 하며, 일본 측이 보상액을 제시해야 함을 주장하였다. 「경향신문」, 1992년 4월 19일. 이에 대해 와타나베 외상은 4월 18일 한국과 같은 형식(배상이 아닌 청구권에 따른 經協방식)으로 타결할 것임을 표명하였다. 「중앙일보」, 1992년 4월 20일.

確定問題와 韓·日合併條約 등 舊조약의 有·無效問題, 在日朝鮮人 問題 (北韓側)와 在北 日本人 妻 問題, 「李恩惠」問題(日本측) 등 주요의제가 존재한다. 따라서 이 장에서는 북·일 관계정상화를 촉진 및 억제하는 일 반적 요인들을 살펴본다.

가. 關係正常化 促進要因

1) 국제적 요인

첫째, 소련의 해체는 東北亞 兩 三角體制의 동요를 가져왔다. 따라서 이 데올로기적 陣營外交에 몰두하던 북한으로서는 경제적 실리에 근거한 多變 外交로 근본적 방향전환을 모색할 수 밖에 없게 되었다.⁵³⁾

둘째, 중국은 금년 1월 등소평의 「南巡講話」 개혁·개방을 다시 적극적으로 추진하고 있다. 4개부문 현대화에 박차를 가하고 있는 중국으로서는 인적·물적 교류가 꾸준히 신장되고 있는 한국과의 관계정립이 필요한 실정이다.⁵⁴⁾ 이에 중국은 1991년 準公式機構인 무역사무소를 교환·개설하였

53) 1992년 김일성 발언은 1953년 스탈린 사후 동서 평화공존의 분위기의하의 南 日外務相 발언 및 1970년대 데탕트 분위기의하의 김일성 발언과 유사성이 있으나, 冷戰體制 자체가 변화하고 있다는 점에서 차이가 있다.

54)

〈韓·中 貿易 動向〉

〈단위: 백만불〉

구 분	1986	1987	1988	1989	1990
한국수출	668	813	1,700	1,440	1,553
한국수입	621	866	1,387	1,700	2,268
계	1,289	1,679	3,087	3,140	3,820
수 지	+ 47	- 53	+ 313	- 260	- 715

〈韓·中 人的交流 動向〉

〈단위: 명〉

구 분	1986	1987	1988	1989	1990
訪 中	427	785	5,750	13,620	31,934
訪 韓	1,426	953	3,610	9,340	25,215
계	1,853	1,738	9,360	22,960	57,149

外務部, 「外交白書 1991」, pp. 46~47.

고, 무역고는 58억 4천만달러에 달했다.⁵⁵⁾ 금년 양국 무역고는 100억달러에 달할 것으로 예상되고 있으며, 이에 양국간에는 경제교류의 제도화를 위해서라도 수교가 필요한 실정이다. 그러나 중국에게 있어 사회주의 형제국인 북한도 여전히 중요하다.⁵⁶⁾ 따라서 중국은 북·일수교와 한·중수교를 연계시켜 놓고 북·일수교를 측면에서 지원하고 있다.⁵⁷⁾

특히 최근 江澤民 총서기는 일본 방문중 4월 6일 “미국과 일본이 북한국과의 관계를 한층 더 발전시키면 아시아 전체의 긴장완화에도 대단히 유익할 것”이라고 강조하고, 조속한 북·일 국교정상화를 촉구하였다. 한편 4월 14일 李鵬 총리는 한국의 李相玉 외무장관과 만나 “한·중 지도자 회동이 필요함”을 언급하였다.⁵⁸⁾ 또한 이 기간 楊尙昆 주석이 김일성 80회 생일 축하차로 북한을 방문중 4월 13일, 한·중관계 개선에 대한 양해를 구한 것으로 전해지고 있다.⁵⁹⁾ 따라서 한국에 비해 상대적 외교고립에 빠진 북한으로서는 더욱 대일관계 정상화에 나설 수 밖에 없는 상황에 처해 있다.

셋째, 北·美 關係改善의 速度는 아직 북·일수교의 진행속도를 따르지

55) 「北京放送」, 1992년 5월 2일.

56) 제7기 5차 全國人民大會에서의 李鵬의 「政府工作報告書」 내용 참조. “중국은 조선민주주의 인민공화국과의 전통적인 친선과 협작을 계속 강화할 것이다. 우리는 조선반도에서 긴장이 완화되는 추세가 나타나고 있는 것을 기쁜 마음으로 주시하고 있으며, 이 추세가 계속 발전되기를 충심으로 희망한다.” *Foreign Broadcast Information Service: China*, (March. 1992). p. 12.

57) 1991년 8월 李鵬 首相은 海部 首相과의 회담시 “북한을 너무 곤궁에 몰지말고, 일본이 빨리 경제지원, 외교관계 수립을 서둘러 주기 바란다”고 요청하였고, 10월에 방중한 金日成은 江澤民과의 회담에서 「북·일수교 타결까지 한·중수교 연기」에 합의하였다. 1992년 4월 16일 朱良 黨 對外連絡部長은 한·중수교는 북·일/북·미 수교 이후에 이루어질 것임을 언급하였다. 또한 李三魯 대표도 중국은 북·일 수교 및 북·미 관계개선 이후에야 한국과 수교할 것임을 북한에 약속했다고 밝혔다. 「조선일보」, 1992년 5월 18일.

58) 「조선일보」, 1992년 4월 14일.

59) 「新晚報」, 1992년 4월 19일; 「人民日報」의 4월 18일 사설에서 楊尙昆의 북한방문이 “우호관계를 다진 것”이라면서 남북한관계가 개선되어 평화통일의 가능성이 높아졌다고 강조한 것은 한·중수교에 이론적 근거를 제시하고 북한을 무마하기 위한 것으로 보인다. 「明報」, 1992년 4월 19일.

못하고 있으나 앞으로 그 속도가 빨라지면 日本도 수교교섭을 더욱 가속시킬 것이다. 참사관급 접촉 및 미군 병사유해 반환 등 미·북한 관계개선은 동북아에서 미국의 역할을 대행함으로써 정치적 역할을 상승시키려는 일로 하여금 대북수교에 적극적으로 나서게 할 수 있다. 또한 전통적으로 남·북, 북·미관계의 進展보다 한발 앞서 北韓과의 國交交渉을 進行시켜 왔던 日本은 최근의 남·북, 북·미관계의 和解 분위기를 대북 수교교섭에 연계시켜 이들 관계의 실질적인 진전이 있기 전이라도 핵문제만 해결된다면 수교를 모색할 수 있다.

2) 대한민국 관계 요인

노태우 대통령의 「7·7선언」은 북·일수교 교섭의 계기로 작용한 것으로 보인다. 또한 1990년 10월 일본정부에 제시한 대북수교 「5개원칙」에 따라 북·일수교 및 경제협력이 진행될 경우 한국은 원칙적으로 이에 반대할 수 없는 입장이다. 또한 남북한의 UN가입 이후 한국은 북한의 개방과 개혁을 유도하기 위해서라면 북·일관계의 進展을 不可避한 하나의 과정으로 認定하겠다는 입장이다. 또한 한국의 북방외교성과는 北韓의 「西方外交」를 가속시킴과 동시에 日本의 대북수교 의지도 강화시켜 주는 요인으로 작용하고 있다.

3) 북한내부 요인

北韓은 權力承繼問題와 3대 經濟難(식량난, 에너지난, 외채난)에 봉착하고 있으며,⁶⁰⁾ 이의 해결이 體制維持를 위한 추미의 과제임을 인식한 것으로 보여진다. 따라서 북한은 정치적으로 「우리식 사회주의」 강조를 통한 體制統合 強化와 경제적으로 制限的 對外開放政策을 추진하고 있다.⁶¹⁾

60) 북한 경제 현황은 통일원, 「1990년도 북한 경제종합평가」, (서울: 통일원, 1991) ; 소련사회과학원 산하 국제경제 및 정치연구소, 「1989~1990년 북한경제 개관」, (서울: 한국개발연구원 북한경제연구센터, 1991) 참조. 경제성장률에 있어 소련측은 1989년 마이너스 성장(-4.3 -5.3%)을 보이다가 1990년에는 거의 전년 수준을 유지한 것으로 평가하나, 통일원은 1989년 2.4%, 1990년 -3.7%를 기록한 것으로 평가한다.

특히 대외개방정책으로 「수출확대정책」⁶²⁾과 아세아인의 협력을 강조하는 아세아 중시정책, 「자유경제무역지대」⁶⁴⁾ 설립을 통한 두만강 개발정책을 전개하고 있다. 그러나 이 과제들을 수행하는 데는 資本(나진·선봉·청진항의 항만시설 확장·정비에만 42억달러 소요됨)과 技術이 필요하고, 이를 가장 가시적으로 해결할 수 있는 방법은 보상 또는 청구권의 이름으로 日本으로부터 얻어낼 수 있는 100억(北韓側)달러의 資金 導入이다. 그리고 보상금액과 도입시기에 있어 발생가능한 불만은 조총련자산의 활용을 통하여 충족시켜 나갈 수도 있다. 「先修交 後經濟協力」에 북·일 양국이 합의한 이상, 北韓으로서는 앞으로 북·일수교에 보다 적극적인 노력을 기울이지 않을 수 없다. 경제난과 외교적 고립을 탈피하려는 북한은 정책적 선택폭이 제약되어 있기 때문에 대일 수교를 통한 해결 외에는 달리 뚜렷한 대안이 없다.

또한 현재 북·일수교 교섭은 金正日의 지휘하에 진행되고 있다. 따라서 권력승계에 있어 김정일 正統性 확보를 위해서라도 북한은 적극적으로 수교에 나설 것이다.⁶⁵⁾ 또한 그동안 비공식적 차원에서 북·일수교를 추진하던 당 국제부장 김용순이 許鏞 사망이후 공석중이던 최고인민회의 외교위원회 위원장직에 임용됨으로써 인민외교차원의 수교노력도 더욱 강화될 것이다.⁶⁶⁾

61) 徐載鎮, “金日成 이후의 政策方向,” 民族統一研究院 개원 1주년기념 세미나 발표논문 (1992. 4. 10), pp. 2~3.

62) 김달현, “대외무역을 발전시키는 것은 사회주의 경제건설을 다그치기 위한 중요한 담보,” 「근로자」 (1989.2), pp. 61~65; 한수길, “대외무역을 발전시키는 것은 현시기 경제건설에서 나서는 절실한 요구,” 「근로자」 (1991.4), pp. 68~71.; “대외무역사업에서 혁명적 전환을 일으키는데 대한 정무원결정 채택,” 「민주조선」, 1992년 2월 26일.

63) 김용순, “평화롭고 번영하는 새아세아를 건설하는 것은 아세아 인민들의 공동의 위업,” 「근로자」, (1991.8), pp. 22~27.

64) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, “조선민주주의인민공화국 라진, 선봉지구 자유경제무역지대의 현 실태와 전망에 대하여,” (1992.4).

65) 池田行彦 전 방위청장관의 김용순 국제부장 면담시 밝혀짐. 「중앙일보」, 1992년 4월 18일.

66) 「중앙방송」, 1992년 4월 10일.

4) 일본내부 요인

첫째, 「三黨共同宣言」이 정부당국을 구속하는 것은 아니지만, 內閣責任制의 日本政府에 지대한 影響을 끼칠 可能性은 항상 存在하고 있다. 특히 이 선언을 주도한 가네마루(金丸信)와 타나베(田邊誠)는 집권 自民黨과 제1야당 社會黨의 최고실력자들이다.

가네마루는 자민당 최대파벌인 타케시타(竹下)파의 「經世會」를 이끌고 있는 최고의 리더로서, 1991년 10월말 당선된 미야자와(宮澤喜一)를 총리후보로 추대한 막후조정자이다.⁶⁷⁾ 실제로 외교통 출신으로 총리가 된 미야자와는 「北韓과의 修交」를 公約으로 내걸었다. 또한 1991년 9월 사회당 위원장이 된 다나베는 10월 7일 유엔총회 참석후 귀국길에 日本에 기착한 연형묵총리와 「1992년 4월 15일 이내 수교」 실현을 위해 협력할 것을 約束한 바 있다. 둘째, 동북아질서의 재편과정(한·소수교, 한·중관계개선, 중·소화해)에서 소의 탈피와 주도권을 장악하려는 일본의 입장이다. 특히 일본은 독립국가연합(CIS)과의 관계에 있어 「북방영토문제」라는 민감한 문제를 갖고 있다. 따라서 급속한 한·소 수교와 급속한 관계 긴밀화에 대한 대응책으로서 대북한 수교가 한반도에 대한 영향력을 회복시킬 수 있는 유용한 정책수단이 될 것이다. 또한 日本이 경제대국으로 발돋움한 1970년대부터 거론되어 왔고, 1980년대 나카소네 수상이 「創意外交」를 표명하면서 추진되어 온 독자의교노선과 「戰後清算」 노력은 北韓과의 수교교섭이 그 試驗舞臺가 될 것이다.⁶⁸⁾

67) 가네마루는 北·日修交 적극 추진 조건하에 자민당 副總裁職을 수락했다고 말했다. 「世界」(1992년 4월호); 「한국일보」, 1992년 3월 12일에서 재인용. 이에 한시해 조평통 부위원장은 “가네마루와 같이 현실을 바라보는 정치인들이 있다는 것은 좋은 일이며 이런 정치인들의 활동에 의해 정상화문제는 정당하게 해결될” 것이라 주장하였다. 「한겨레신문」, 1992년 3월 11일. 또한 가네마루는 「일조우호 친선협회」 발기인 대회를 개최하여(1992. 4.10) 정치생명을 걸고 북·일 수교에 전력하겠다고 주장하였다. 6월 미국을 방문하여 대북 관계개선을 협의하고, 8월 북한을 방문하여 북송 일본인 처들과 동반귀국할 예정이다.

68) 미야자와가 국회 본회의의 所信表明演說(11.8)에서 “美·日 친선이 日本外交의 기본 구조”라고 하면서도 「아시아와의 連帶」를 강조한 것은 金日成이 대일수교를 의식하여 「아시아는 아시아인이 解決해야 한다」고 발언한 것과 공명한다.

셋째, 北韓은 「環日本海 經濟圈」의 중심부에 위치한다. 日本은 이 경제권 수립의 주도권 장악을 위한 對北 경제진출 욕구를 지니고 있다. 그러나 아직 日本의 財·業界는 대북 경제진출에의 의욕을 노골적으로 드러내고 있지 않다. 북·일수교의 진전상황과 더불어 北韓의 「자유경제무역지대」에 대한 韓國 등 관련국가들의 진출성과를 觀望하면서 개입의 때를 기다리고 있는 것으로 보인다.⁶⁹⁾

나. 關係正常化 抑制要因

1) 北韓의 核査察 受容程度에 대한 韓·美 牽制

韓·美 兩國은 日本의 빠른 수교 움직임을 牽制하고 있다. 적어도 북한의 핵사찰수용 「實行」이 한·미 양국을 만족시킬 만큼 진전되기 전까지는 日本도 대북수교를 서둘러서는 안된다는 입장이다.⁷⁰⁾ 또한 남북 관계개선의 실질적 진전을 고려해 줄 것에 대한 韓國의 요구도 北·日修交의 속도를 조절 내지 지연시키는 요인으로 作用하고 있다.⁷¹⁾

2) 日本 및 北韓 兩者 要因

다나베 사회당 위원장과 김용순 비서가 2단계 수교안(先 國交正常化 宣言, 後 平和條約 締結)에 합의하였으나(1992.4.16), 일본정부는 議題一括解決 後 修交를 밝혔다(1992.4.17).⁷²⁾ 따라서 현재 북·일 수교교섭의 지

69) 지난 2월 서울에서 열린 두만강 개발 UNDP회의에는 외무부 과장급이 참석하던 일본이 4월 27일~5월 4일 평양에서 개최된 「동북아경제포럼」에는 71명(기자 21명 포함)의 대규모 대표단을 파견하였다. 이는 일본의 적극적인 참여로의 방향전환 모색을 시사한다.

70) 미국은 “북한이 그들의 말을 행동으로 옮기는 것을 보기 원한다”고 하면서, 미사일 수출금지 및 인권상황 개선을 추가로 관계개선 조건으로 내세웠다. 「한겨레신문」, 1992년 4월 17일. 한국은 IAEA 핵사찰이 시행되더라도, 한반도 비핵화선언에 따른 남북상호 사찰이 반드시 실현되어야 하며, 그 후 북·일 관계개선이 있어야 함을 강조했다. 「중앙일보」, 1992년 4월 20일.

71) 일본이 제7차 북·일수교회담을 5월 6일 이후 개최하려는 것도 제7차 남북고위급회담 성과를 지켜보려는 것으로 보인다.

72) 「동아일보」, 1992년 4월 17일.

렛대는 일본이 가지고 있는 바, 북한은 한일합방 조약 및 구조약의 무효주장과 일본인 처 고향방문 문제 및 재일조선인 문제에 있어 양보를 해야 할 입장이다. 그러나 이데올로기적 원칙에 근거하여 외교를 전개해 오던 북한으로서는 쉽지 않은 일이다. 이에 북한은 집권 자민당의 실력자인 가네마루를 통해 대일 막후협상을 모색할 것으로 보인다.

3. 北·美 關係

가. 關係改善 促進要因

1) 국제적 요인

동북아시아까지 확산된 脫冷戰은 아시아 사회주의국가 중에서도 가장 閉鎖적이고 硬直된 北韓에까지 影響을 미치고 있다. 특히 1990년 9월말 한·소 수교, 나아가 1991년 8월 보수파 쿠데타 실패와 1992년 1월 독립국가연합의 탄생으로 소련의 대북 정치·군사·경제적 지원은 거의 단절된 상태이고, 이는 북한 경제와 국제적 지위에 위기를 초래한 것이다. 열친 정권하의 러시아는 국내경제문제 해결에 집중하고 있고, 따라서 이러한 단절상태는 당분간 지속될 것이다. 한편 中國은 전통적 우방인 北韓의 고립 탈피에도 노력하여 이미 북·미 관계개선의 중재자 역할을 수행해 왔으며, 앞으로도 협력할 것이다. 中國은 韓國과의 국교수립을 원하고 있으나 北韓과의 전통적 우호관계를 의식하여 지연시키고 있다. 中國은 1991년 10월 4~15일 訪中한 金日成에게 국내경제의 개혁 개방, 긴장완화추세로 나가는 世界潮流에 따를 것을 충고하였다.

2) 대한국 관계 요인

南韓의 對北柔軟外交이다. 노대통령의 「7.7선언」은 북·미관계개선을 誘發시킨 요인이 된 바 있으며, 그의 유엔加入演說(1991. 9.24)에서의 평화통일 3원칙 제시와 남북총리회담 등에서 表明되고 있는 南韓의 대북 유엔 외교는 加速되고 있다.

3) 북한 내부요인

北韓으로서도 現實主義 政策 및 「西方外交」에 있어서의 實利를 追求하기 위하여, 美國과의 平和共存을 위한 關係 개선이 필요하다. 한편, 北韓은 대미 수교교섭을 對內的인 體制維持 및 強化를 위한 宣傳用으로 이용할 수도 있다. 「미 제국주의자가 백기를 들고」 北韓을 국가로 承認하고 平和共存과 親善을 도모하고 있으며, 이는 「자주·평화·친선」이라는 北韓外交 理念의 勝利라고 宣傳할 수 있는 것이다. 北韓은 韓國과의 體制競爭에서의 敗北를 피하고, 長期共存體制의 定立을 위한 시간을 벌기 위해서도 핵사찰 전면수용을 단행하고 대미關係를 개선하지 않을 수 없을 것이다. 또한 대일수교를 위해서는 일본의 외교방향을 조율하는 미국과 關係를 개선해야 함을 북한 지도자들은 인식하고 있다.

4) 미국 내부요인

미국은 현재 二重赤字(貿易 및 財政)에 봉착하고 있다. 따라서 군비삭감을 통한 경제활성화를 모색하고 있다. 이를 위해 동북아에서 긴장완화 무드를 조성하고 이에 따른 부분적 철군을 모색하고 있다. 이는 주한미군 철수를 주장하는 북한에게 명분적 실리를 제공함으로써 북한으로 하여금 대미 關係 정상화에 전향적으로 나올 수 있게 할 것이다.

한편 美國은 대북교섭을 통하여 한반도상에서 북한과의 關係에서는 실리를, 한국과의 안보분담 및 무역마찰 문제 등에서는 「북한카드」를 확보할 수 있다.

5) 주관적 환경요인

김일성은 북·미수교 시기에 대한 질문에 대해서 “우리는 관망할 필요가 없다. 나는 가능한 한 빠른 시일내에 이뤄지기를 희망한다…… 나의 소원은 가능한 한 빨리 미국대사관을 개설하는 것이다”고 답변하였다. 또한 “우리나라 인민과 미국 국민들 사이에 봄이 오고 있다”고 주장하여 대미 關係 개선에 대한 강한 의지를 표명하였다.⁷³⁾

나. 關係改善 抑制要因

1) 국제적 요인

北·美 關係개선의 遲延要因으로서는 우선 國際的 要因과 北韓의 核査察 受容問題가 가장 중요하다. 따라서 北韓의 핵사찰 수용여부는 별도 항에서 분석하였다.

첫째, 北韓의 대미 강경정책의 배경이 되는 韓·美·日 軍事協力體制는 더욱 強化되고 있다. 예컨대, 1991년 11월 1일 워싱턴의 미·일국가안보 협의회(NSC)에서 美國은 日本 자위대증강을 위한 차세대전투기(FSX) 공동개발 프로젝트를 계속 추진키로 合意하였고, 같은날 발표된 1992년도 美 국방예산(2,910억달러)에서 SDI의 탄도탄요격미사일(ABM) 시스템의 개발과 실전배치를 認定하였다. 또한 한·미·일·호주·캐나다 등 5개국 간 환태평양 해상훈련(Rim of Pacific: RIMPAC)에 1990년 참석이후 2 번째로 한국은 6월에 참석할 예정이다.

둘째, 북방삼각동맹구조의 弱化에도 불구하고 아직 북·소, 북·중 우호 동맹조약은 유효하다. 더욱기 독립국가연합의 러시아 연방이 대북 우호동맹조약 更新을 再檢討하려는 움직임이 가시화될 경우, 中國은 아시아 사회주의의 宗主國으로서 北韓과의 連帶를 공고히 하여 北韓의 입장을 強化시켜 줄 수 있다. 中國은 美國을 위시한 서방국들의 인권문제 제기나 경제제재 위협 등 「국제적 이행전략」, 「和平演變」을 우려하는 점에서 北韓과 동명상련하고 있다. 金日成의 訪中時에도 中國은 전통적 우호협력관계를 과시하였고, 사회주의 체제의 고수를 위한 협력을 다짐했다.

2) 대한민국 관계 요인

한국은 한반도문제의 직접 당사자간 해결을 통일외교 추진 3대원칙중 하나로 설정하고 있다.⁷³⁾ 남북관계 개선에서의 직접적 성과를 바라는 韓國은 북·미관계개선이 필요 이상으로 진전되는 것을 牽制할 수 있다.

73) 「조선일보」, 1992년 4월 16일.

3) 북한 내부요인

첫째, 「미제국주의」⁷⁵⁾ 및 한·미·일 군사협조체제가 공고한 반면, 북한과 소련과의 군사동맹이 사실상 붕괴되어 있는 시점에서 北韓은 대남·대미 군사억지력을 보유하기 위해 核武器開發을 시도한 듯하다. 이제 북한이 핵사찰수용 의사를 표명하긴 했으나, 이의 실질적 實行段階에서 여러가지 난점이 발생할 소지가 있다.

한편 양국수교의 前提條件 해결에도 아직은 많은 어려움이 있다. 북한측이 주장하는 한반도 비핵지대화, 대북 핵불사용, 유엔군사령부 해체, 주한미군의 철수, 대미 평화협정의 체결, 탐스피리트 훈련의 완전중지 등과 美國側의 제기조건과의 사이에는 절충하기 쉽지 않은 복잡한 문제들이 산재해 있다. 兩側의 主導權 다툼과 더불어 이들 조건의 양보와 妥協에 이르기까지는 아직도 많은 시일을 요할 것으로 보인다.

둘째, 北韓의 內部團束과 關係改善의 딜레마이다. 北韓도 內部體制團束과 對美 關係改善 사이에 矛盾을 감지하고 있을 것이다. 北韓은 민족분단의 원인을 「미제국주의에 의한 남조선 강점」에서 찾고 있다.⁷⁶⁾ 따라서 한국사회를 미제국주의의 식민지로 성격규정 지운다.⁷⁷⁾ 그리고 미제와의 싸움을 「주타방」으로 설정하고, 이러한 대미 적대의식 강화를 통해 인민들의 결속을 도모하였다. 북한은 대미 관계개선을 추진중인 現時點에서도 이러한 의식에는 변화를 보이지 않고 있다. 더욱이 北韓은 자본주의를 사상·문화적 및 경제적으로 침투시켜 사회주의 체제전복을 모색하는 「제국주의

74) 외무부, “92년도 외교정책 방향”, 「외교문제 해설」, (서울: 외무부, 1992).

75) 정동욱, “미제의 세계제패전략과 교활한 량면전술,” 「근로자」(1991.7), pp. 90~96; 리석운, “세계제패를위한 끝없는 야망,” 「로동신문」, 1992년 3월 14일.

76) 허종호, 「주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 이론」(평양: 사회과학 출판사, 1975), pp. 13~18.

77) 그동안 북한은 한국사회를 「식민지 반봉건사회」, 「식민지 반자본주의사회」, 「신식민지 반자본주의사회」로 성격규정지어 왔다. 미국의 식민지로 규정한 점에서는 변화가 없다. “근 반세기동안이나 지속되고 있는 남조선에 대한 미제의 식민지통치를 끝장내고 나라의 통일을 실현하는 것은 더는 미룰 수 없는 민족지상의 절박한 과제이다.” 「로동신문」, 1992년 4월 19일 사실.

자들의 平和的 移行戰略」을 憂慮하고 있다.⁷⁸⁾ 北韓의 現정권은 正當性的 양대지주인 主體思想과 反美 反帝路線 가운데 하나라도 포기하기 어렵다. 따라서 대미관계가 국교정상화될 경우, 이는 결국 정당성의 危機를 초래할 수 있다.

4) 주관적 환경 요인

김일성은 「朝日新聞」과의 서면답변에서 “우리는 미국이 조선문제에 직접적인 책임이 있는 나라이고 조선의 통일문제가 미국의 대조선정책과 관련되어 있으므로 조미관계를 개선하는데 관심을 가지고 그실현을 위하여 노력하여왔습니다. 령전이 종식된 오늘 조미관계를 개선하는데서도 새로운 환경이 조성되고 있습니다. 이제 와서는 미국이 종래의 그릇된 대조선정책을 계속 고집할 필요도 없고 그렇게 할 근거도 없어졌다고 말할 수 있습니다. 이러한 환경속에서 얼마전에 조미 두 나라사이의 고위급회담이 진행되었습니다. 이것은 조미관계를 개선하는데서 일정한 의의를 가지지만 아직은 첫 출발에 지나지 않습니다. 우리는 앞으로 조미 관계를 개선하기 위하여 계속 노력할 것입니다. 문제는 미국이 대 조선정책을 어떻게 개변하고 조미관계를 개선하는데서 얼마나 적극성을 발휘하는가 하는데 달려있다”고 주장하였다.⁷⁹⁾ 여기서 김일성은 조미관계 「정상화」라는 용어를 사용하지 않고 조미관계 「개선」이라는 용어를 사용했으며, 「조미관계 개선」의 목적이 「조선의 통일」과 관련되어 있음을 언급하였다. 또한 조미관계 개선이 미국의 대조선정책에 달려있다고 주장함은 「워싱턴 타임즈」 편집국장과의 회담에서 “두나라의 결정에 달려있다”고 언급한 것과 상치되는 것이다. 이는 결국 북한이 미국을 북한의 경제난 해결을 위한 교역국으로 크게 생각하고 있지 않음과 이른바 「조선통일」이 이루어질 때까지는 수교할 의지가 없음을 드러내는 것으로이다. 여기서 북·미관계 개선의 한계를 엿볼 수 있다.

78) 김일성, “우리나라 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자,” 「로동신문」, 1990년 5월 25일; 나아가 김정일은 외부의 제국주의자들 뿐 아니라 이와 연결된 내부의 반동들의 책동에 대해서도 경계하고 있다. 앞의 담화, 「로동신문」, 1992년 2월 4일.

79) 「로동신문」, 1992년 4월 3일.

V. 修交 展望

이상에서 살펴볼 때, 북한은 현재 적어도 대외관계에 있어서는 기존 「폐쇄체제」를 계속 고수하는 「자립형」적 강경노선에서 「대외경제개방체제」를 지향하는 「제한 개방형」적 온건노선으로 전환해 나가고 있는 것으로 분석된다. 물론 내부의 정치개혁이 없는 대외 경제개방이라는 한계는 가지고 있다. 따라서 북한은 대일·미 관계개선에 보다 적극적 나설 것으로 전망된다.

北韓의 對日·美 修交展望 시나리오로서 몇가지가 있을 수 있다. 첫째, 북·일 및 북·미 수교가 金日成의 외교적 수사대로 조속히 이루어지는 경우이다. 둘째, 북·일간에는 修交가, 북·미간에는 關係改善이 1~2년 내로 이루어지는 경우이다. 셋째, 先 북·미수교 後 북·일수교가 이루어지는 경우이다.⁸⁰⁾ 넷째, 북·일 및 북·미 수교가 모두 지연되는 경우이다. 북·일 및 북·미 수교 각각의 전망을 살펴보면 다음과 같다.

1. 北·日 修交 展望

북한이 國際 핵사찰과 南北韓 相互査察을 수용하고 「補償原則」이 타결 되면, 그에 상응하는 북·일 관계정상화의 진전이 있을 것이다. 신데탕트 체제 하에서 핵카드의 한계를 절감하고 경제난에 쫓기는 북한은 일정한 명분 확보와 더불어 적극적으로 수교협상에 나설 것이다. 또한 신동북아 질서 형성과정에 영향력 확보를 추구하는 일본은 북한이 국제핵사찰과 남북 상호사찰을 수용함에 따라 적극적으로 수교에 나설 것이다.

앞에서 살펴보았듯이 현안인 핵사찰 수용문제는 6월 국제 핵사찰 수용과 빠르면 7월(제8차 북·일 수교회담 이전) 늦으면 9월(제8차 남북고위급회담 직후) 남북한 상호사찰 시행으로 타결될 가능성이 높다. 북한은 자

80) 許 鍾 유엔주재 북한대사 발언, 「경향신문」, 1992년 5월 29일.

기 나름의 계산과 수순에 따라 1992년 1월 핵안전(담보)협정 서명, 4월 최고인민회의 비준, 6월 IAEA 사찰 수용으로 나갈 것이다. 나아가 주변 4강이 모두 북한의 핵무기 개발에 대해 우려를 표명하고 있기 때문에 북한은 결국 핵무기개발을 금년내에 포기할 것이다. 이러한 수순을 예상하고 있을 북한은 「보상」 문제(方式과 金額)에서 최대한의 실리를 획득하기 위한 카드로 핵사찰 문제를 사용할 가능성이 높다. 그러나 일본 또한 이를 간과하여 오히려 핵재처리시설의 폐기와 남북한 상호사찰 등 완전한 핵개발의혹 해결을 주장하며 다급한 것은 북한임을 주지시키려 할 것으로 전망된다. 이에 북한은 한국과 經協을 통해 경제난을 해결해 나가려 할 것이고, 따라서 보상문제는 북한과 일본의 주장이 절충되는 수준에서 타결될 것이다.

일반적 촉진 및 억제 요인을 살펴볼 때, 일본의 각종 전제조건 제시에도 불구하고 대외적으로 소련의 해체와 중국의 개혁·개방화 가속 및 한·중 관계 증진에 따른 북방동맹관계가 이완에 처하고, 대내적으로 권력승계문제와 경제난에 처한 북한은 체제유지를 위해 對日 修交를 서두를 수 밖에 없다. 일본 또한 3당공동선언에 따른 자민·사회당의 노력과 「戰後清算」과 동북아 평화 및 안정을 모색하는 「創意外交」와 「環日本海 經濟圈」 창설 의욕으로 인하여 대북수교에 적극 나설 것이다.

따라서 현 시점에서 볼 때 北·日 修交는 1993년에는 타결될 것으로 예상된다. 그러나 한국과 미국이 이에 대해 속도의 지연을 요구할 경우, 북·일간에는 수교의 前段階로서 무역사무소급이나 영사기능을 갖춘 대표부의 공식적 상호교환 설치가 있을 수 있다. 수교가 지연될 경우 북한은 입지강화 수단으로서 인민외교 차원의 상호방문 및 초청에 의한 민간교류를 더욱 활성화할 것으로 전망된다. 그러나 이것은 현재의 한·미·일 관계에서는 가능성이 희박하다.

중·장기적으로, 北·日 修交가 이루어지면 일본정부의 對北經濟進出의 움직임이 가시화되고 일본의 財·業界의 對北 經濟交流 및 協力이 활성화될 것이다. 북·일수교의 달성은 양국간의 政治的, 非政治的 交流를 활성화시키게 된다. 그러나, 일본의 대북 경제진출은 北韓經濟의 일본경제에의

부분적인 從屬 現象을 유발시키기도 할 것이다. 물론 北韓은 조총련을 통한 日本經濟에의 進出과 輸出擴大에 노력할 것이며, 「자유경제무역지대」에 일본 자본 및 기술유치를 통해 경제발전을 도모할 것이다.

2. 北·美 修交 展望

北·美 關係改善은 兩國의 필요에 따라 진행될 것은 明若觀火하나, 關係正常化로 이행되기까지는 양국의 不信으로 말미암아 상당한 시일을 요할 것으로 전망된다.

앞에서 살펴 보았듯이 북·미 관계개선은 현 시점에서 볼 때 북한의 핵무기 개발 중단과 밀접한 관계가 있다. 그 이유는 미국이 북한의 핵무기개발 저지 문제에 있어 대단히 완강하기 때문이다. 결국 북한은 금년 9월을 전후하여 국제핵사찰과 남북한 상호사찰을 수용할 것으로 전망된다. 또한 북·미관계에 있어 점진적이나마 실질적 진전도 있다. 즉 北韓은 미군 유해송환에 적극성을 보이고 있으며, 미국과 非政治的 交流를 확대시키면서 政治的 交流 및 協商도 加速시키고 있다. 또한 주한미군의 단계적 철수를 주장하는 유연성을 보이고도 있다.⁸¹⁾

따라서 북한이 IAEA 핵사찰과 남북한 상호사찰을 수용할 경우 북·미 관계개선은 생각보다 빨리 진전될 수도 있다. 북한은 경제난을 해결하기 위해 일본의 자본과 기술이 절대적으로 필요하다. 그런데 일본은 새로운 국제질서 구축에 있어 미국과 확고한 협력관계를 유지하고 나갈 것임을 천명하였다.⁸²⁾ 따라서 북한은 미국과의 관계개선이 없이는 대일 관계정상화가 원만히 진행될 수 없음을 잘 인식할 것이기 때문이다. 이에 비해 이러한 북한의 입장을 잘 파악하고 있을 미국은 이 기간중 북한으로부터 최대한의 양보(핵재처리시설 폐기 및 남북상호사찰 실시, 인권문제 개선, 테러

81) “조국의 자주적 평화통일을 촉진하기 위한 포괄적인 평화보장 대책에 대하여,” 「로동신문」, 1988년 11월 8일.

82) “제 119회 일본국회 海部수상의 所信表明演說(1990.10.12),” 日本 外務省 編, 「外交靑書」(1992), p.368; 宮澤喜一 수상의 所信表明演說(1991.11.8) FBIS-EAS-91-217, 1991년 11월 8일. pp. 4~5.

리즘 포기)를 얻어내고자 할 것이다. 결국 북한은 미국의 요구를 수용해 나갈 것이고, 이에 미국 주도하에 정기적 고위급회담(대사 또는 장관급)이 열릴 것으로 전망된다.

그러나 北·美 關係正常化는 상당히 遙遠할 것으로 전망된다. 그 이유는 북한체제의 근본적 변화와 이에 따른 대외정책 및 대남정책의 근본적 변화가 없이는 한국과의 관계를 고려하는 미국이 修交를 쉽게 추진하지 않을 것이기 때문이다. 더욱이 미국은 주한미군의 부분적 감축은 가능하나, 전면적 철수는 세계전략상 어렵다.⁸³⁾ 또한 북한의 입장에서도 「반미」는 「주체사상」과 더불어 현 북한체제를 유지하는 양대지주인데, 이것을 쉽게 포기할 수는 없는 것이다.⁸⁴⁾

요컨대 北·美 關係改善의 지렛대는 美國이 장악하고 있으나, 北·美 關係正常化의 지렛대는 北韓이 장악하고 있는 것으로 보인다. 따라서 北·美 關係개선 시기의 당분간은 북한의 대미접근 노력이 더욱 두드러질 것이다. 그러나 현존 김일성 체제가 존속하는 한 김일성의 외교적 수사와 외교관들의 주장⁸⁵⁾에도 불구하고 北·美 關係정상화는 요원할 것으로 전망된다. 단 미·북간에는 경제교류 보다 政治交流가 더욱 중요할 것이므로, 영사관계의 무역대표부보다는 과거 미·중관계에서 보듯이 정치관계의 連絡事務所가 김일성체제하에서도 핵개발문제 타결이후 설치될 수는 있을 것으로 보인다.

이상을 정리해 볼 때, 金日成이 주장하는 北·일 및 北·미 수교의 조속한 실현이나 北韓 外交官이 주장하는 先 北·미 수교 後 北·일 수교는 현실적으로 모두 어려운 것으로 판단된다. 현 단계에서는 北·日 修交 및 北

83) 제임스 릴리 미 국방부 국제안보담당 차관보, 亞·太 安保 6개 原則 표명, ①미국참여 보장 ②쌍무협정 강화 ③전방전력 유지 ④해외기지 확보 ⑤책임분담 확대 ⑥보완 방어계획. 「한겨레신문」, 1992년 2월 28일.

84) “북조선에 대한 미국의 압력은 시대착오적인 것이며 허용할 수 없는 것이다.” 「로동신문」, 1992년 4월 11일; “전쟁책동의 강화와 미국의 대조선정책,” 「평양방송」, 1992년 5월 16일; “미제는 친미독재정권 조작과 유지의 장본인,” 「평양방송」, 1992년 5월 19일; “미제는 극악한 살인마,” 「평양방송」, 1992년 5월 20일.

85) 許 鍾 유엔주재 북한대사, 「경향신문」, 1992년 5월 29일.

·美 關係改善이 1993년 상반기에 이루어질 가능성이 높을 것으로 전망된다. 그러나 미국의 대북 핵사찰 압력이 북한의 현존 김일성 체제를 붕괴시키는데 실제적으로 있거나, 또는 있는 것으로 북한이 판단할 경우, 한반도에는 다시 냉전기류가 흐르게 될 것이고, 따라서 북·일 수교 및 북·미 관계개선이 지연될 가능성도 있다.

〈표 1〉 북한·일본 관계일지

년 월 일	주 요 사 항	주 요 내 용
1955. 2.25	북한 외무상 南 日	일본정부와 무역·문화 및 기타 관계 발전 용의 있음.
1971. 1. 23	일·조 우호촉진 의원연맹 결성 13명의원 평양 방문	(구노 주지 외 234명 의원)
1984.10.15	『일·북한 민간어업 협정』체결	—일본 남·북한 等距離外交 策 극화
1986~88	북한 민홍구하사의 일본망명 일 본 후지산마루(當山丸)호 선원 북한어류, KAL기 폭파	—북·일관계 냉각
1988. 9	사회당 간사장 야마구찌 쓰르오 (山口鶴男)의 방북	
1989. 1	북한노동당 국제사업부 부부장 김양건의 3인 방일	
1989. 1.11	북한외교부 대변인 성명	일본과의 정부레벨 접촉을 거부 한다는 담화 발표
3.15	다케시다수상, 북한을 『조선민 주주의 인민공화국』으로 호칭	—일본정부로서는 북한과의 관 계개선의 용의가 있다는 뜻의 방침 언명
3.30	다케시다수상, 중의원예산위에 서 북한에 대한 과거 일본의 전 쟁책임에 대한 유감의 뜻을 표 명. 우노소스케 성명	일본은 이제 북한을 적대시하는 정책을 택하지 않는다

년 월 일	주요 사항	주요 내용
1990. 2.10	일본외무성 성명	「앞으로 북한외교관과 접촉을 개시하기로 결정함」 발표
6. 4	나카야마 외상, 대북한수교 용의 표명	-참의원 예산질의 답변서
6.15	가이후총리, 북한정부의 존재를 공식 인정함.	-중의원 외무위 답변서
6.20	나카야마외상, 대북한 관계개선 적극 추진방침 밝힘	-한국기자와의 회견시
7.20	일본 사회당 대표단, 평양도착 (7.22) 당비서 김용순, 대표단 과 회담.	
9. 4	일본 사회당 및 자민당 대표단, 평양도착	
9.24	일본 자민당 및 사회당 대표단, 평양도착(9.26). 김일성 주석, 가네마루신 접견(9.28). 북한노 동당과 일본 자민당·사회당이 북한·일본관계에 관한 공동선 언 8개항 발표	(단장 전부수상 가네마루 신) ◇ 새로운 우호관계를 출발시키 는데 완전 합의 ◇ 『조기수교』 원칙 합의
10. 9	김일성주석, 일본사회당 도이 다 카코위원장과 회담(평양)	
10.20	김일성주석, 일본자민당 대표단 면담 북한·일본 제1차 수교본 회담	(단장 : 오자와 미치로 간사장) 북 : 배상문제, 재일조선인문제 일 : 핵사찰 이행문제
1991. 2.20 ~2.27	북한노동당 대표단 방일 · 가이후 수상회담 · 나카야마 외상 회담	(단장 : 김용순 비서)
3.11~12	북한·일본 제2차 수교본회담 (동경)	일본의 수교3조건 ① 핵안전협정서명 ② 남북고위급회담 전개 ③ 일본인처 문제 해결

년 월 일	주요 사항	주요 내용
5.20~23	북한·일본 제3차 수교본회담 (북경)	일본의 수교3조건 ① IAEA의 핵사찰 수용 ② 남북대화 조기 재개 ③ 남북한 UN동시기입
8.30~9.2	북한·일본 제4차 수교본회담 (북경)	보상원칙 논의 진전 -나카히라(中平立): 경험형태로 청구권문제 체결하는 「정치적 해결」도모
11.18 ~20	북한·일본 제5차 수교본회담 (북경)	전인철: 핵안전협정 서명 가능성 표명 「우호조약」 체결 제안
1992. 1.30 ~2.1	북한·일본 제6차 수교본회담 (북경)	배상문제 북: 성실한 사죄와 충분한 보상 일: 청구권형식 보상과 관련 증거 제시 요구 핵사찰 북: 「한반도 비핵화 공동선언」 「핵안전협정」서명 일: NPT의무 완전이행 핵사찰 수용
1992. 5.13 ~15	북한·일본 제7차 수교본회담 (북경)	북: 선 수교·후 협상 요구 일: 남북한 동시사찰 요구

〈표 2〉 북한·미국 관계일지

년 월 일	주요 사항	주요 내용
1987. 3. 9	미 국무성 대변인(찰스 레드먼)성명	중립지역에서 미 정부관리와 북한의 외교관 대화할 수 있음 발표
3.20	북한 외교부대변인 발표	미국의 조치를 환영함
4.	레이건 대통령 아사히신문 인터뷰 시	한반도의 긴장완화를 위해 노력하겠다고 언급

년 월 일	주요 사항	주요 내용
1988.10.31	미 국무부, 북한제재의 부분해제 조치 발표	① 미국인의 북한지역 여행완화 및 학술·문화 등 비정치적 교류 허용 ② 식량·약품 등 인도적 차원의 교역 허가 ③ 북한의 미입국 비자발급 규제 완화 ④ 북한외교관과 비공식대화 허용
12.5	미·북한외교관 1차접촉(북경) 찰스 레드먼 미 국무부대변인 발표(1989.1.26)	「한반도 평화보장 4원칙」과 「포괄적 평화제안」 북측이 미측에 제시
1989. 1.30	김일성주석, 미국 대통령과 회담 가능성 첫 언급	
10.18	전 미국무부 동·아태 담당차관 보 개스터 시거 면담 외교부장 김영남과 면담(10.27) 부주석 이종욱과 면담	남북정상회담, 주한미군 철수, 군축문제 논의함
10.25	주중국 북한대사 주창준 발언	“쌍방 대사관의 참사관급에 그칠 것이 아니라, 정부·국회당국 자간 대화를 통해 대미 관계개선을 희망함” 주장
10.27	전 중국주재 미국대사, 아서라벨 평양 도착	
11. 1	미·북한참사관 5차접촉(북경)	북측 3차회담 제안
1990. 5.28	미군 유해 5구 미국측에 인도	
10. 3	미국 사회노동당 대표단 평양도착(10.4). 당비서 최태복과 회담	
10.30	미·북한 참사관 13차접촉(북경)	미: 핵안전협정 체결 촉구 북: 협상자 지위격상 및 핵무기 불사용 보장 촉구
1991. 4.17	미·북한 참사관 15차접촉	북한 미사일의 중동 수출문제 미군유해 추가 송환 문제

년 월 일	주 요 사 항	주 요 내 용
6.24	미군 유해 11구 송환	미군 유해 추가발굴 및 송환을 위한 공동위원회 구성을 북·미 간 원칙적 전달
7.30	제17차 참관 접촉(북경)	「북미관계 개선에 대한 한·미 합의」 북측에 전달
1992. 1.22	미국 쉐더 국무부차관과 북한 김용순 국제부장간 첫 고위급회담(뉴욕)	북·미관계의 개선과 북한의 핵문제 논의
2.21	제19차 참사관 접촉	북한의 핵개발문제에 대한 양측 입장 표명
3.15~19	송락운 외교부 미·일국장 방미	평화·군축 연구소 부소장 명의로 워싱턴 한반도 문제 세미나 참석, 4월 비준, 6월 사찰 실시 표명
3.17	제20차 참사관 접촉(북경)	김용순 국제부장 명의의 대미 관계개선 요청 서한 전달
3.31	솔로몬 동아·태 차관보 발언	핵사찰 이뤄지면 북·미 관계 개선될 것임
4.12	김일성 워싱턴 타임스 기자 회견	대미 관계개선 의지 표명
4.15	미 국무부 대북수교 전제조건 충족안됐다고 언급	핵문제 해결 등 외에 추가로 탄도미사일 수출금지, 인권개선 제시
5.13	미군 유해 15구 송환	

North Korean Relations with Japan and the United States : Issues and Prospects

Moon Young Huh, Ph. D. (RINU)

The purpose of this paper is to survey the present condition and prospects in North Korean relations with Japan and the United States. The topic is so vast that this paper is limited to only three questions.

First, what are the background issues and intentions of North Korea, Japan and the United States? Second, what are the issues between North Korea and Japan, and the United States? And third, how will the nuclear and compensation issues be resolved? This third broad question also involves two other points: What are the promotional and restraining factors facing normalization between North Korea and Japan vis-a-vis the United States? And when and how will relations between North Korea & Japan vis-a-vis the United States be normalized?

To answer these questions, this paper uses Michael Brecher's model and the James N. Roseau's hypothesis. First, the intentions of North Korea, Japan and the United States, respectively, are to solve the economic crisis and diplomatic isolation; increase political influence in Northeast Asia; and maintain hegemony in this area during the new detente period. Second, normalization talks between North Korea and Japan have been held seven times. There are four agenda items (basic problems, economic problems, international problems, and other problems). The critical issues are nuclear inspection (international and South-North) and compensation problems.

Third, North Korea now seems to have a “limited foreign economic opening policy.” So the nuclear inspection issue (especially South-North mutual inspection) will be resolved according to Japan’s willingness (a right of claim and economic cooperation) after the nuclear inspection issue is solved.

The promotional factors of normalization are the breakdown of the ideological confrontation between the two triangle systems, which have lasted during the Cold war years in Northeast Asia, the strengthening of China’s reform and open door policy, South Korea’s July 7th declaration and Northern policy, North Korea’s political succession problem and economic crisis, Japan’s desire to improve its economic and political power, and the U.S. desire to maintain hegemony in Northeast Asia. Restraining factors are the skepticism of Korea and the United States, national grievances due to Japanese colonialism and antagonistic attitude, solidarity between communist North Korea and China, and North Korea’s dilemma in choosing between entrenchment and openness.

After all, first the normalization of diplomatic ties will be realized either in the latter half of 1992 or the first half of 1993. Next, improved ties between North Korea and the United States will be achieved in the coming years. But if the nuclear inspection issue is not resolved in September this year, then North Korean relations with Japan and the United States will become strained.

南北韓의 政治·社會構造와 南北關係

韓 培 浩*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|-----------------------------|---------------|
| I. 머리 말 | IV. 南北間의 葛藤狀況 |
| II. 南韓의 國家·社會關係와 葛藤構造 | V. 맺 는 말 |
| III. 北韓의 國家·社會關係와 變化의 內的 動因 | |

I. 머리 말

남북분단 이후 韓國戰爭의 비극을 겪은 남북한간에는 근 반세기동안 첨예한 갈등관계가 지속되고 있다. 1980년대 후반 이후 소련·동구권의 변혁으로 탈냉전과 국제협력의 분위기가 형성되고 있는 세계적 추세속에서도 韓半島에서는 군사적 긴장과 대립구조가 존속되고 있다. 어떤 면에서 본다면 평화의 이상과 정치현실 사이의 모순과 괴리가 한반도에서 가장 극명하게 드러나고 있다고 볼 수 있다.

平和는 모든 사람이 회구해 온 가치요 이상이다. 그것은 인류역사가 시작된 이래 인간이 추구해 온 희망이기도 하다. 그러나 權力에 대한 욕구와 투쟁의 본능 또한 인류의 역사만큼 오랜 역사를 지니고 있는 것이다. 한반도의 평화를 생각할 때 남북한의 정치상황을 정확하게 파악하면서 그 속에

* 高麗大學校 大學院長

서 평화의 조건과 가능성을 생각할 수 밖에 없는 이유도 바로 이러한 사실에서 연유되는 것이다.

평화에 대해서 논의할 때 일차적으로 부딪치는 문제는 평화라는 概念이 다양하다는 점이다. 평화는 흔히 상식적으로 이해되듯이 「전쟁이 없는 상황」만을 지칭하는 것이 아니라 하나의 적극적인 가치의 상징이며 다양한 가치를 포함한 것으로 이해되어야 한다. 뿐만 아니라 평화의 개념은 문화에 따라 그 내용이 다르고 역사적 시기에 따라 상이한 의미를 지녀 왔다. 따라서 한반도의 平和定着에 대해서 논의하기 위해서는 일차적으로 남북한의 정치·사회현실과 갈등구조에 대한 정확하고 객관적인 분석이 선행되어야 할 것이다.

본 논문은 南北韓의 葛藤解消를 통한 한반도 평화정착의 가능성에 대하여 고찰하고자 한다. 갈통(Johan Galtung)은 평화실현의 한 수단으로 갈등해소를 제시하였는데, 동서간의 갈등의 원천이 되고 있는 근본적 쟁점으로 「가치」와 「이익」의 갈등을 지적하였다.¹⁾ 이 두가지 쟁점은 한국전쟁을 계기로 동서간에 보다 첨예하게 대두되었고, 그 결과 동서 양진영은 군사적 대비, 동맹형성, 군사화의 형태를 띤 군비증강을 초래하게 되었다는 것이다.²⁾ 갈등은 일반적으로 갈등해소, 세력균형, 군비축소 등 세가지가 평화를 유도하는 해결책으로 간주되고 있으나 이러한 방법들이 한계를 지니고 있다는 점을 지적하고, 보다 유효한 네번째의 방안으로 「防禦的 軍事力」³⁾을 위주로 하는 대안적 안보정책을 제시하였다.

한국전쟁 이후 전개된 남북관계의 맥락에서 한반도의 평화와 안전을 모색할 때 한가지 분명한 사실은 오늘날 한반도의 긴장상태와 갈등관계가 두 개의 상이한 이념사이의 대립과 이익의 상충에서 비롯되었다는 점이다. 뿐만 아니라 남북한의 긴장관계는 미·소의 군사전략적 이익과도 불가분의 관계를 맺고 있으며 동서진영의 블록형성과 관련된 쟁점, 그리고 남북한

1) Johan Galtung, *There Are Alternatives!*(Nottingham, England: Spoksmen, 1984).

2) Ibid., pp. 32~39.

3) Ibid., Chap. 5 참조.

내의 군, 관료, 기업, 인텔리겐차 복합체와 관련된 쟁점들의 複雜性을 반영한 것이기도 하다.

따라서 한반도의 평화문제를 갈등해소를 중심으로 생각한다는 것은 가치와 이익의 대립에서 오는 남북한간의 기본적인 갈등 뿐만 아니라 그것으로부터 파생된 군사적 갈등, 그리고 동맹관계 및 군사화의 갈등을 분석의 맥락으로 삼아야 함을 의미한다. 아울러 남북한 「간」의 갈등과 남북한 「내」의 갈등이라는 구별도 강조되어야 한다. 특히 후자인 남북한 「내」의 갈등은 이 논문이 다루고자 하는 남북한의 政治·社會的 變化와 밀접히 관련되어 있다. 더욱이 앞으로 시간이 지날수록 남북한 「내」의 변화가 남북한 「간」의 갈등에 미칠 영향이 증가할 것으로 가정한다면 그 중요성은 더욱 강조되어야 할 것이다.

II. 南韓의 國家·社會關係와 葛藤構造

남북한의 정치·사회적 변화의 성격과 내용은 국가·사회관계의 모델에 의해서 비교 분석될 수 있다. 그리고 남북한의 국가·사회관계, 즉 정치와 사회의 관계는 두체제의 차이를 가장 명백하게 드러내 주는 요소이기도 하다. 이외에도 남북한의 政治體制는 정치제도화 수준, 이데올로기, 엘리트 층원양식, 정치적 동원의 수준과 성격 등에서도 차이를 보이고 있다. 그러나 남북한 정치체제가 결정적 차이를 보이고 있는 측면은 국가·사회관계의 성격이며, 그 중에서도 남북한의 社會階級構造⁴⁾의 차이라고 할 수 있다.

南韓의 國家·社會關係는 알포드(R. Alford)와 프리드랜드(R. Friedland)의 분류를 따른다면 관리적 퍼스펙티브라는 시각에서 규명되는 것이

4) 북한의 인구는 노동계급과 농민계급, 그리고 계급보다 계층(stratum)으로 불러야 할 인텔리겐차로 구성되는 것으로 볼 수 있으나, 이 세개의 범주는 다시 여러개의 하위 단위로 분류될 수 있다.

5) Robert Alford and Roger Friedland, *Powers of Theory* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), part II 참조.

적절하다고 본다. 다원주의 모델이나 계급론적 시각은 남한의 국가·사회관계의 주요특징을 파악하는데 있어서 부분적으로 적실성이 있을지 모르나, 남한의 국가·사회관계에서 나타난 기본적 추세를 파악하기에 유용한 시각은 아니다. 제1공화국이 수립된 후 軍部政權이 지배한 제3공화국을 거쳐 오늘에 이르기까지 남한의 국가·사회관계의 성격을 좌우해 온 것은 다원적인 사회·정치집단이나 특정계급들이 아니라 소수의 집권세력인 정치엘리트에 의한 국가의 통제와 사회적 통제를 위한 그들의 전략적 활동이었다고 볼 수 있다. 즉 남한의 정치과정은 소수의 엘리트에 의한 국가와 사회의 관리과정이었다.

따라서 남한의 국가·사회관계의 주요특징은 관리적 퍼스펙티브에서 규명될 수 있으며 이때 가장 중요시되는 것은 상대방을 지배하고 사회에 대한 지배력을 행사하는데 필요한 자원들을 갖춘 조직체들의 전략적 활동이다. 國家는 그러한 조직체 중에서 「첫째요, 으뜸가는, 그리고 사회내에서 가장 우위를 차지하고 있는 조직체」이다.⁶⁾

엘리트들은 자기들이 속한 조직체가 환경을 통제할 수 있도록 하기 위해 경쟁하며 조직체 밖의 불확실성을 감소시키기 위해 노력한다. 이 과정에서 발생하는 엘리트간의 갈등은 階級理論에서 말하는 모순이나 다원주의 이론에서 말하는 사회분화 등의 개념으로 이해되기보다 엘리트간의 전략적 선택의 충돌과 대립에서 파생되는 것으로 간주되어야 할 것이다. 資源의 管割權에 대한 통제를 둘러싸고 한 조직체의 엘리트내부에서나 서로 다른 조직체의 엘리트간에 갈등이 야기될 수도 있다. 이러한 갈등을 관리하기 위한 방법으로 엘리트간의 협상, 타협, 법정투쟁 또는 경우에 따라 힘이 사용되기도 한다. 이러한 갈등을 겪으면서 어떤 조직은 와해되기도 하고 또 다른 조직은 살아 남기도 한다.

이와 같은 관리적 시각에서 볼 때 남한의 국가·사회관계에서 가장 우세한 조직체는 어떤 것이었으며, 그러한 조직체에 기반을 두고 국가에 대한 통제와 나아가서 사회에 대한 통제를 추구한 엘리트의 충원은 어떤 양상을

6) Ibid., p. 161.

지냈는가, 그리고 엘리트간의 경쟁과 갈등은 어떤 내용과 형태를 지냈는가, 이러한 문제들을 고찰하는 것이 남한의 政治變化를 규명하기 위해 중요한 과제라고 할 수 있다. 이러한 목적에서 1공화국에서 오늘까지 남한에서 나타난 국가·사회관계의 몇가지 주요한 특징을 살펴 보고자 한다.

첫째, 남한에서 産業化가 본격적 궤도에 오른 1960년대 후반을 분기점으로 할 때, 산업화가 추진되기 이전인 1950년대와 1960년대 중반까지 가장 우세하였을 뿐만 아니라 국가·사회관계형성에 큰 영향을 미쳤던 조직체는 國家官僚組織이었으며, 국가통제 대상이 되었던 사회집단은 비결사체적 성격을 지닌 공동체적 집단(communal groups)이었다. 이 기간동안 국가를 둘러싸고 있는 국가의 環境(environment)으로서의 남한사회의 중요 사회조직체의 성격을 계급으로 파악한다는 것은 논리적으로나 경험적으로나 적절하지 못하다. 한 사회학자가 관찰한대로, “한국전쟁의 역할은 한국 계급구조의 낡은 농업적 요소에 중지부를 찍는 일이었다. 전쟁은 고도로 유동적이고 비교적 평등적인 사회를 조성하는데 크게 기여했다”⁷⁾고 할 수 있다.

1950년의 農地改革에 의해서 대지주계급은 붕괴되었고 일제하에 형성된 소수의 소위 매관자본가들도 해방과 더불어 물적 기반을 상실하게 됨으로써 1950년대의 남한사회는 기본적으로 소상공인과 농민으로 구성된 소부르쥘아사회였다고 할 수 있다. 소수의 상업 또는 산업자본가가 존재했으나 그들은 국가의 철저한 통제를 받고 있었다. 국가가 이들 자본가계급에게 의존하거나 그들의 통제를 받기는 커녕 자본가계급이 오히려 국가에게 전적으로 의존해야 하는 상황이었다.

둘째, 2차대전후 하나의 新生國家로 출발한 제1공화국의 국가는 사회속에 국가를 장치(install)시키기 위해서 이데올로기로서 자유민주주의를 국가이념으로 공식화하였으나 실제로 통치이념으로 활용된 것은 反共主義였다.⁸⁾ 특히 한국전쟁을 겪은 후 이승만 정권은 반공주의에 의해서 사회내에

7) 구해근, “한국과 대만의 경제발전에 대한 정치경제학적 접근,” 변형운·박현재, 「한국 사회의 재인식 I」(서울:한울 출판사, 1985), p. 160.

8) 박광주, “한국의 국가이념과 현실,” 「한국정치학회보」, 22집 2호(1988), pp. 34~48.

서 그람시(Gramsci)가 말하는 일종의 헤게모니적 지배⁹⁾를 확립할 수 있었다.

그러나 반공주의라는 극히 소박한 구호는 한국전쟁후 1공화국의 당면과제였던 社會的 統合을 달성할 수 있는 이념적 수단을 제공하지는 못했다. 그리고 야당이 이승만정권의 자유민주주의로부터의 이탈과 권위주의화를 문제삼아 정부 여당을 규탄할수록 정부 여당은 이에 반공이념으로 맞섰고 같은 논리에 의해 야당에 대한 탄압도 정당화시키려고 했다. 시간이 지날수록 이승만정권과 自由黨 寡頭支配勢力은 보다 권위주의화되는 추세를 나타냈고 물리적 강제력에 의존해서 집권을 연장하려는 의도를 노골적으로 나타냈다.

이러한 집권세력이 존속될 수 있었던 것은 이승만정권이 1950년대의 사회조직의 대부분을 이루고 있던 공동체적 집단에게 지지기반을 두고 있었기 때문이었다. 자유당정권은 전통적인 사회적 관계를 중시하고 집권층에게 복종할 것을 강조하는 공통체적 사회조직들의 충성을 확보할 수 있었던 것이다. 아울러 이승만정권은 자유당이라는 名士 중심의 보수정당을 조직하여 이러한 전근대적인 사회집단의 지도층을 당에 흡수함으로써 지지기반을 확대하고자 하였다.

셋째, 1950년대의 남한의 국가·사회관계의 가장 중요한 특징은 국가가 기존 사회구조를 근본적으로 再構造化하려는 혁명적 역할을 수행하지 못했다는 점이다. 이 점이 남한과 북한의 국가·사회관계의 가장 중요한 차이점이다. 북한과는 달리 남한의 사회구조는 대체로 해방후의 형태대로 존속되었고 사회내의 權力構造도 큰 변화없이 유지되었다. 따라서 남한의 국가·사회관계의 성격에 규정짓는 요소는 국가와 사회의 어느 하나가 다른 것을 완전히 지배 또는 통제하는 것이 아니라 국가와 사회 사이에 일종의 긴장과 갈등관계가 실재하거나 또는 잠재하고 있다는 점이다.

국가가 가장 많은 자원과 인력을 보유하고 있는 으뜸가는 조직체이지만 사회내에 강력한 조직력과 추종세력을 지닌 다른 집단이 존재하는 것도 사

9) Antonio Gramsci, *Prison Notebooks* (New York: International Publishers, 1971) 참조.

실이다. 국가는 이들 사회조직들에 대해서 단일적인 규범과 규칙을 적용함으로써 사회구성원의 행위를 완전통제하고 사회에 군림할 수 있기를 바라지만 그러한 社會的 統制를 효율적으로 수행한다는 것은 용이하지 않다.

이러한 국가의 사회통제능력의 결여로 인하여 국가의 정책수행과정에서 비일관성과 비효율성이 발생한다. 경우에 따라서는 법제정과 관련하여 국가와 특정 사회조직이 갈등관계에 놓이게 되는 수도 있으며, 사회집단이나 조직의 완강한 저항 때문에 국가의 의도를 대폭 수정해야 되는 경우도 있을 수 있다. 이처럼 남한의 국가·사회관계의 성격을 파악하는데 있어서 국가와 다른 사회조직사이의 갈등과 대립은 간과되어서는 안될 측면이다.

이상과 같은 1950년대의 남한의 국가·사회관계의 주요 특징은 1960년대 이후 産業化過程을 겪으면서 부분적으로 변화되었다. 5·16군부 쿠데타로 집권한 軍部政權은 경제개발을 최우선순위의 국가목표로 설정했고 그 계획을 추진하기 위하여 관료조직의 재편성 내지 확충을 단행했다. 그 결과 이미 1950년대부터 가장 강력하고 첫째 또는 으뜸가는 조직체였던 國家機構가 보다 확대·강화되었다.

3공화국의 박정희정권은 정부주도로 몇차례에 걸친 경제개발 5개년 계획을 집행하면서 민간기업가들의 참여를 유도했으며 대기업 및 중소기업들의 활동을 규제하거나 또는 지원했다. 이러한 과정에서 박정권은 비교적 소수의 대기업들에게 집중적인 특혜와 지원을 제공하는 불균등한 開發戰略을 추진하였다. 한편, 이러한 국가주도 산업화의 결과 1950년대의 한국사회와는 다른 새로운 社會集團이 등장할 수 있는 환경적 변화가 발생했다.

1960년대 후반 이후 남한의 국가·사회관계에는 다원주의시각에서 강조하려는 사회분화도의 증가나 사회적 전문성의 확대라는 요소가 전혀 없었던 것은 아니지만 단순히 「근대화」라는 개념으로 이해되기에는 너무나 복잡한 상황이 조성되었다. 또한 계급이론적 시각에서 국가와 자본가계급 사이의 유착과 국가의 대외의존도 심화, 자본가계급의 매관세력화 등을 강조하는 것도 적절하지 못하다. 1960년대 후반 이후 남한의 국가는 對外的 自律性이 비교적 높았으며 자본가계급에 대한 국가의 통제 역시 강력한 것이었다.¹⁰⁾

1960년대 후반 이후 남한의 국가·사회관계의 특징은 국가의 관리적 성격이 보다 두드러지게 나타난 점이라고 할 수 있다. 국가가 수출지향형 산업화정책을 추진하면서 날로 확대되는 경제구조와 기업활동에 대한 보다 합리적 통제를 강조하는 한편, 기업가집단을 간접적으로나마 정책결정과정에서 참여시킴으로써 일종의 「코포라티즘」¹⁰⁾의 성격이 가미된 국가·사회관계가 형성되었다. 국가는 이같은 統制와 誘引의 방법을 통하여 국가기구에 접근하여 자신들의 요구를 반영시키고자 하는 사회세력의 활동을 규제하는 동시에 기존의 국가·사회관계를 위협할 수 있는 조직체를 배제·통제할 수 있는 관리체제를 확립할 수 있었다.

이같은 국가·사회관계의 구조적 특징속에서 정치엘리트와 행정엘리트는 단순히 社會勢力들의 정치적 요구에 응하거나 市場經濟의 흐름에 수동적으로 반응하는 것이 아니라 능동적으로 국가와 경제를 관리하게 되었다. 이러한 맥락에서 代議民主制度는 사실상 형식화 내지 가공적인 것이 되어 버렸으며, 정책결정의 기준으로 단순히 행정기술면의 효율성이 강조되는 경향이 나타나기도 했다. 한편 국가권력이 비대해지면서 국가는 계급적 이익을 초월해서 국가 자체의 이익을 우선시하게 되었고, 하나의 계급 특히 자본가계급에 의한 국가지배가 아니라 국가엘리트와 대규모화한 기업의 엘리트 사이의 협상과 결탁이 중요한 정치적 현실로 나타나게 되었다.

박정희정권은 이승만정권과 마찬가지로 반공주의를 통치이념으로 활용했으며 이와 함께 경제개발을 지상목표로 하는 開發主義와 「조국근대화」라는 정치적 표어를 사이비 이데올로기로 내세웠다. 이외에도 「선성장 후분배」라든지 「선건설 후통일」과 같은 슬로건이 박정권의 지지세력강화와

10) Peter B. Evans, "Transnational Linkages and the Economic Role of the State: An analysis of Developing and Industrialized Nations in the Post-World War II Period," in Peter B. Evans, D. Rueschemeyer, and Theda Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), pp. 203~207.

11) 어떤 정치체제든지 부분적으로 코포라티즘적 요소를 지니고 있다고 볼 수 있다. 코포라티즘적 메카니즘이 정치체제를 지배할 정도로 우세할 경우 그러한 정치체제를 코포라티스트국가라고 부를 수 있다. Alfred Stepan, *The State and Society* (Princeton: Princeton University Press, 1978), pp. 46~52.

정당성확보를 위한 구호로 활용되기도 하였다. 그러나 이러한 정치적 표어나 슬로건은 이데올로기에 비해서 象徵性이 낮은 것이었고 정치적 효과도 제한된 것이었다. 이같이 박정희정권에서 이데올로기가 매우 제한적 역할 밖에 수행하지 못했다는 점은 북한에서 김일성주의나 주체사상과 같은 교조적인 공식이데올로기가 전체 국민을 흡수통합하는 적극적 역할을 수행한 것과는 매우 대조적이다.

이러한 현상은 남한의 경우 국가가 이념이나 획일적인 규칙을 중심으로 사회를 통합시켜 사회에 대한 국가의 지배적인 우위를 확보할 수 있는 능력을 결여하고 있기 때문에 나타난 결과였다. 1970년대에 들어서서 維新體制는 3공화국보다 철저하고 진전된 형태의 권위주의체제로 전환하고자 했지만 이 경우에도 이데올로기면에서의 모호성과 산만성은 권위주의체제의 제도화를 기도했던 박정권의 능력을 근본적으로 제약하는 요인으로 작용했다.

1960년대 후반 이후 남한의 국가·사회관계에서 나타난 가장 두드러진 변화는 産業化의 진전과 더불어 급성장한 산업노동계급의 대두와 도시를 중심으로 확대된 중산층의 증가현상이었다.¹²⁾ 국가·사회관계의 맥락에서 본다면 국가기구의 팽창과 능력의 증가현상이 나타났을 뿐만 아니라, 사회구조적 성격에 있어서도 「시민사회」적인 특징이 보다 현저하게 드러나기 시작한 것이다. 한국사회가 보다 고도의 사회분화현상과 전문화과정을 겪게 되었으며 分業과 社會階級的 形成의 기반이 확대된 것이다.

계급이론적 시각에서 본다면 이러한 변화로 인해 국가와 국가의 비호를 받고 있는 자본가계급과 노동계급간에 사회전반적 차원에서 모순과 양극화가 심화되어 갈등 내지는 계급투쟁적 상황으로 진전될 수 있는 객관적 조건이 조성된 것으로 해석될 수도 있다. 그러나 사실상 산업화의 진척으로 階級的 葛藤으로 번질 수 있는 「계급상황」은 조성되었지만 그것이 곧 계급투쟁으로 연계될 수 있었던 것은 아니며, 합법적이거나 비합법적 성격의 노동운동 역시 「계급투쟁」을 목표로 한 것은 아니었다.

1970년대에 들어서면서 산업사회의 성격을 보다 뚜렷하게 지니게 된 한

12) 한국사회발전연구회, 「한국노동자계급론」(서울: 한울 출판사, 1986), pp. 16~37.

국사회와 그 속에서의 국가의 대응방식을 이해하는 데 있어서 보다 적절한 시각은 관리적·관료적 시각이라고 생각된다. 국가엘리트의 시각에서 볼 때 1970년대 초의 남한사회는 불확실성이 높고 사회집단간의 갈등이 확대·심화될 수 있는 상황으로 파악되었을 것이며, 이러한 사회에 대한 통제, 조작, 탄압의 필요성이 높아진 것으로 인식되었을 것이다. 다원주의적 시각이나 자유주의적 시각에서 본다면 이와 같은 산업사회의 질서와 안정을 확보하기 위한 방법은 議會制度의 정착이라고 할 수 있다. 그러나 남한사회의 경우 이러한 상황에서 국가엘리트가 선택한 전략은 社會에 대한 支配(domination)의 강화였으며, 이를 위해서 국가의 권위주의적 통제가 강화되었다.¹³⁾

남한사회의 산업화가 심화되면서 앞으로 남한의 국가·사회관계는 구조적 재조정과정을 겪어야 할 상황에 놓이게 되었다. 남한에서는 그동안 권위주의적 지배세력이 장악한 국가가 자본주의적 산업화를 「선도」해 왔으며 정치권력의 그늘아래서 대기업 중심의 자본주의 경제구조가 형성되었다. 이와 함께 산업화의 결과로 형성된 대규모의 産業勞動勢力이 정치세력으로 등장하게 됨에 따라 국가, 자본가, 그리고 노동층을 포함한 다양한 利益集團들의 정치참여를 통해 국가·사회관계가 재편성되어야 하는 시점에 도달하게 된 것이다. 이러한 政治變化에 대한 요구는 이미 1970년대 말부터 줄기차게 제기되었으며 1980년대 말의 정치변화를 가능하게 하기도 하였다.

이렇게 볼 때 산업사회의 구조적 특성을 갖추게 된 남한사회의 당면과제는 대중적 기반을 지닌 정당정치의 출현, 선거를 통한 정치엘리트의 충원, 정치적으로 중립화된 관료체제의 확립, 국가의 관리와 통제를 받되 경영합리화를 통하여 자본축적과 정당한 분배를 동시에 추구하는 자본주의 경제체제의 운영, 그리고 자유로운 노조활동을 전개하되 勞使葛藤을 제도적 장치속에서 해소해 가는 노동단체의 등장 등이라고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 새로운 형태의 국가·사회관계는 국민의 정치참여 확대

13) Bae-ho Hahn, "A Reflection on the Demise of the Authoritarian Park Regime," *Asian Perspective*, Vol. 10, No. 2 (Fall-Winter 1986), pp. 289~310.

에 의해서 국가의 권력을 제한하고 통제함으로써 권력구조의 多元化를 가능하게 하는 한편, 자본과 노동간의 갈등에 국가가 적극적으로 개입하고 중재자적 역할을 수행함으로써 배분적 갈등을 제도적 차원에서 해결하는 형태가 되어야 할 것이다. 이것은 다원주의적 시각과 코포라티즘적 시각을 한국적 맥락에서 적절하게 배합한 형태의 국가·사회관계의 틀을 모색하는 것이며, 지금까지의 국가우위 또는 국가지배적인 국가·사회관계를 국가와 사회간에 균형잡힌 새로운 유형으로 개편하려는 것이라고도 볼 수 있다.

III. 北韓의 國家·社會關係와 變化의 內的 動因

북한에서의 정치·사회적 변화는 남한과 다를 수 밖에 없다. 엄밀히 말해서 남북한의 정치·사회적 변화를 하나의 이론적 틀이나 비교의 맥락에서 검토한다는 것은 불가능한 일이다. 그것은 남북한의 정치체제가 기본적으로 각기 다른 정치체제이기 때문이다. 북한의 국가·사회관계는 해방 직후부터 시작된 共產革命의 산물이며 북한의 정치·사회변화도 공산정치체제의 제도적 틀내에서 전개되어 왔다. 북한 정치체제의 기본적 특성은 과거 40여년 동안 동일하게 유지되었으며, 이 점에서 남한의 정치체제가 몇 차례에 걸친 정치변화를 겪을 때마다 변형된 것과는 대조적이다.

공산체제는 近代化와 經濟開發에 대하여 독특한 공산주의적 定向을 지닌 체제로서 대규모의 大衆動員을 통하여 기존질서를 와해시키고 계급없는 새로운 사회를 실현하는 것을 목표로 하는 동원체제이다.¹⁴⁾ 근대화과정을 정치개발, 사회개발, 經濟開發의 세부분으로 구분한다면 공산체제는 그 중에서 경제개발에 대하여 모든 노력을 집중시키는 「불균형 동원체제」이다. 따라서 공산체제가 공업화중심의 경제개발에 어느 정도 성공하게 되면, 그 다음에는 정치부문과 사회부문도 경제부문과 상응하게 발전시킬 것을 요구하는 압력에 직면하게 된다.¹⁵⁾ 그러나 여기에서 공산체제는 딜레마에 부딪

14) Robert C. Tucker, *The Soviet Political Mind* (New York: Frederick A. Praeger, 1963), pp. 7~15.

치게 된다. 정치개발과 사회개발, 경제개발 간에 균형을 이룬다는 것은 「위로부터의 혁명」이라는 종래의 動員方法에 종지부를 찍는 결과를 초래하기 때문에 공산체제가 궁극적 목표로 삼고 있는 계급없는 사회, 사회주의 건설, 새로운 공산주의적 인간의 창조와 같은 신성한 목표를 대폭 수정해야 하는 상황에 놓이게 된다. 그러나 공산체제의 목표를 「미래주의」에서 「현세주의」로 수정한다는 것은 공산체제의 正統性을 새로운 내용과 기반 위에서 재정립해야 하는 문제를 수반하게 된다.

오늘날 소련과 동구권 국가들은 「위로부터의 혁명」 방법에 의존하여 우선적으로 경제개발만을 추진해 온 「불균형 동원체제」의 한계와 모순에 직면하여 이를 해결하기 위한 방법으로 體制改革을 추진하고 있으며 정치, 경제, 사회부문의 균형잡힌 發展戰略을 모색하고 있다.¹⁵⁾

북한도 공산체제가 지닌 이러한 일반적인 모순을 공유하고 있으나, 특히 공산국가중에서 하나의 「과도형」에 속한다고 할 수 있는 북한은 선진형인 소련이나 일부 동구국가에서 찾아 볼 수 없는 심각한 문제를 안고 있다. 북한의 경우, 김일성에 대한 광신적인 偶像崇拜와 擬人主義的 定向이 공산당에 의한 지배라는 정치제도화 수준을 저하시키는 작용을 하고 있을 뿐만 아니라, 주체사상이라는 비마르크스적인 지배이념에 통치기반을 두고 있기 때문에 정통성기반도 취약하다고 볼 수 있다. 북한은 소련의 점령정책에 의해 공산화되었기 때문에 「외부로부터의 혁명」을 정당화시켜야 할 뿐만 아니라 집권세력의 위치를 강화하기 위하여 토착화 정통성을 아울러 갖추어야 하는 이중적 문제를 지니고 있다. 주체사상은 소련과를 숙청하면서 북한의 共產化淵源을 김일성의 빨치산활동 시기로 거슬러 올라가 규정하면서, 김일성의 집권유지와 세습적 권력승계를 위한 매우 구차스러운 명분으로 이용되고 있는 것이다.

북한의 국가·사회관계의 성격을 논할 때 일차적으로 두드러진 특징은 국가에 의한 철저한 社會統制 현상이다. 북한에서는 어느 면에서 국가와 사회의 구별이 무의미할 정도로 국가의 통제가 사회 곳곳에 스며들어 있

15) 韓培浩, 「比較政治論」(서울: 법문사, 1987), p. 300.

16) 폴란드의 경우가 이에 해당하는 대표적인 경우가 될 것이다.

다. 북한을 「전체주의 국가」라고 부를 수 있는 근거가 바로 여기에 있다고 하겠다. 북한 헌법(49조)에 명시되어 있듯이 「하나를 위하여 전체는 하나를 위하여」라는 「집단주의 원칙」이 철저히 강조되고 있는 것이 북한의 국가·사회관계의 중요 특징이다.

북한에서는 이처럼 전체의 우위성과 集團主義 규범이 강조되고 있기 때문에 공산당이 공식적으로 인정한 조직체외에는 어떤 조직체도 존재할 수 없다. 이것은 사회구조의 다원화현상속에서 대중조직이 집단이익을 표출할 수 있었던 동구권과는 판이하게 다른 점이다. 동구권의 일부 국가에서는 이미 1950년대부터 다양한 이익집단이 형성되었으며, 이것은 동구권 내에서 제한된 형태나마 政治的 多元主義를 촉진시키는 요인으로 작용하였다. 그 중에서도 폴란드의 자유노조운동의 활약은 이미 널리 알려진 사실이며 선거를 거쳐 공산당과 연립정부가 형성되는 극적인 변화가 발생하기도 하였다.

이러한 사회적 다원화현상은 오늘날 북한 상황에서는 상상조차 할 수 없는 일이다. 북한의 경우 고도의 強性國家가 지금까지 강력한 社會統制力을 발휘해 왔으며, 비공산국가에서는 상상할 수 없을 정도로 국가에 의한 단일적인 규제나 규범(집단주의적 행동규범)이 확립되어 있고, 그것이 주민의 행위를 철저하게 규제하고 있는 것이다. 확고한 우위를 확보하고 있는 국가는 사회에 대하여 획일적인 규칙을 강요하고 집행하며 사회의 다른 조직체들의 독자적인 영역이나 이들의 저항을 조금도 허용하지 않고 있는 것이다. 북한의 이러한 특징은 국가와 사회의 관계가 하나의 「갈등의 환경」을 이루고 있으며, 독자적 영향력을 행사하는 사회내의 다양한 조직체들이 국가의 統制力量을 제약하고 있는 남한과는 현격한 대조를 이루고 있는 것이다.

따라서 북한의 국가·사회관계의 맥락에서 나타날 수 있는 갈등은 소위 「새로운 지배계급」이라고 불리우는 黨官僚와 간부로 구성된 지배층 내부의 권력투쟁과 지배계급과 피재배계급 사이의 갈등이라는 이중적 성격을 지니고 있다고 할 수 있다. 공산정치체제에 있어서 지배엘리트 내부의 갈등이 얼마나 격렬한 것인가는 이미 많은 전문가에 의해서 소상히 밝혀진

바 있다.¹⁷⁾ 사회민주주의체제처럼 제도화된 반대세력, 즉 야당이 존재하지 않는 공산체제에 있어서 권력투쟁과 이념갈등이 상호 상승작용을 일으키면서 엘리트간의 갈등은 생사를 건 투쟁으로 나타나는 경향이 있는 것이다.

북한의 경우 엘리트간의 갈등이 엘리트의 테두리를 벗어나서 확대되기는 힘들다. 軍部와 같은 특수한 경우를 제외하고는 엘리트와 대중사이에 사적 유대관계가 형성될 수 없기 때문에 엘리트간의 갈등이 자기들이 소속된 조직 전체로 확대될 가능성은 매우 희박하다. 오히려 문제가 되는 것은 지배 계급과 피지배계급간의 단절과 차별대우, 직업간의 편차, 그리고 상향적 신분상승기회의 제한 등에 의해서 조성되는 社會的 葛藤의 심화현상이다.

한 사회체제가 구성원들의 동의를 획득하고 凝集力을 유지하기 위한 방법에는 강제적 수단(물리적 강제력의 행사), 보상적 수단(물리적 보상의 제공), 규범적 수단(상징조작과 집단적 규범의 제공) 등이 있는데,¹⁸⁾ 북한 체제는 사회구성원들에게 최소한도의 물질적 보상만을 제공하고 철저한 사회통제와 이데올로기 상징조작에 의해서 社會統合을 유지해 왔다고 볼 수 있다. 북한은 경제체제의 관리에 있어서도 물질적 보상보다 사회적 제재와 이념적 동기를 자극하는 방법에 의존하였다. 1970년대 중반 이후 생산결정구조의 분권화와 이윤동기의 자극방안이 부분적으로 도입되었지만 아직까지 북한체제는 기본적으로 계획경제체제와 동원적 경제운영방식을 고수하고 있다.

그러나 북한사정에 대한 최근 보도에 의하면 북한에서도 오랫동안의 철저한 일인독재체제 유지를 위한 정치적 통제에도 불구하고 여러가지 사회적 갈등이 심화되고 있는 증후가 나타나고 있다고 한다. 이것은 다른 공산 국가들이 겪고 있는 갈등의 본질에서 유추해 보더라도 충분히 예상될 수 있는 「체제적 성격」의 모순과 갈등이다. 북한에서 나타나고 있는 潛在的 葛藤現象은 오늘날 동구권국가들의 변화의 다이내믹스에서 나타난 갈등과

17) 소련연구 전문가 가운데 소위 갈등학파(conflict school)이라고 불리우는 학자들의 주장에 의하면 공산체제 지배층 내부의 권력갈등이 매우 심각한 것으로 지적되었다.

18) Amitai Etzioni, *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (New York: The Free Press, 1961), pp. 3~67.

軌를 같이 하는 것이며, 앞에서 지적한 대로 「위로부터의 혁명」 방식에 의한 개발 또는 근대화방식의 한계를 드러낸 것이기도 하다.

북한은 과거 40년 동안 철저한 동원체제하에 「사회주의 건설」이라는 신성한(sacred) 목표 또는 순수이데올로기를 내세우고, 동시에 주체사상이라는 일종의 실천이데올로기를 조작하면서 경제개발을 추진해 왔다. 북한은 이와 함께 실천이데올로기라고 할 수 있는 體制目標로 「남조선 인민의 해방」과 「미제축출」을 제시하고 이를 대중동원의 수단으로 이용하였다. 북한은 이와 같은 방법을 통하여 外部世界와의 완전한 차단속에서 당의 일방적인 지시와 선전만을 절대적 진실로 믿게 하면서 북한주민들을 경제전설에 동원시켜 온 것이다.

이러한 북한체제에서 일반주민의 경우 외부세계와 완전 차단되어 있기 때문에 외부세계와 북한체제와의 비교를 통하여 상대적 박탈감을 느낄 수는 없다. 북한주민이 느끼는 박탈감이 있다면 그것은 지배층과 주민들의 신분격차에서 오는 상대적 박탈감이나 피지배층 내부의 직업차이에서 오는 박탈감일 것이다. 북한에서는 이미 動員方式에 의한 경제개발의 질과 속도에 문제가 나타나고 있으며 앞으로 시간이 지날수록 지금까지의 노력의 대가로 보다 나은 생활수준을 요구하는 주민들의 요구가 증가할 것이며, 「미래주의」와 「현세주의」라는 상반된 목표사이의 갈등이 심화될 것이다.

IV. 南北間의 葛藤狀況

동서간의 갈등과 마찬가지로 남북간의 갈등도 「가치」와 「이익」이라는 근본적 쟁점을 바탕으로 하고 있다. 2차대전 후 각기 다른 가치와 이익을 추구했던 미·소 양국의 갈등이 國際體制를 긴장상태로 몰아넣었듯이 남북간에도 기본적인 가치와 이익의 충돌이 남북간의 갈등을 격화시켜 왔다. 경제적 측면에서 볼 때, 남한은 경제제도, 정책, 경제의 관리 및 운영 등의 측면에서 분명히 자본주의 국가인 반면, 북한은 공산주의식의 통제경제체제의 원형에 속하는 국가이다. 정치적 측면에서 볼 때, 남한은 오래동안의

권위주의체제의 지배에서 벗어나서 민주정치체제로 전환해 가는 과정에 있는 반면, 북한은 전체주의체제에다 世襲的 王制의 성격이 가미된 일종의 기이한 혼성체제라고 할 수 있다.

남북한의 政治支配階級の 가치 역시 양립될 수 없다. 양측의 지배계급은 다같이 정치권력을 유지·강화하려는 욕구를 지니고 있다. 남북한의 정치 지배계급은 각기 상대방이 자신들의 권력을 침해하려 할 경우 이에 대항하고자 할 뿐만 아니라 외부로부터의 위협을 역이용하여 국내의 자신들의 권력기반을 강화시키고자 한다. 현재로는 남북한의 支配勢力이 어떤 형태로든지 정치권력을 分有 또는 共有할 가능성은 거의 없다.

남북한간에는 차치하고라도 남한과 북한의 내부에서조차 양측의 지배세력의 권력독점성향은 바뀌지 않고 있는 실정인 것이다. 남북한간의 갈등이 한층 첨예한 형태로 지속되고 있는 것은 단순히 남북한의 가치와 이익의 상충 때문만이 아니라 양쪽을 뿌리깊은 불신과 상호 증오심으로 가득차게 만든 韓國戰爭 때문이다. 한국전쟁을 직접 겪은 세대가 양쪽에 생존하고 있다는 사실만으로도 남북한의 긴장과 갈등이 현재와 같은 강도와 지속성을 지니게 된 이유를 설명하기에 충분하다.

갈등해소에 영향을 미치는 요인들을 검토한 한 연구는¹⁹⁾ 갈등의 결과를 좌우하는 세가지 요인으로 (1) 갈등의 성격(nature), (2) 갈등 당사자(parties)의 특질, (3) 葛藤規制를 위한 제도의 유형 등을 들고 있다. 이러한 요인들은 갈등 일반에 대한 것이지만 남북간의 갈등상황을 이해하는 데에도 적용될 수 있다고 본다.

첫째, 갈등의 성격 요인을 중심으로 본다면 남북한의 갈등관계에서 가장 중요한 변수는 쟁점의 硬直性和 求心性이라고 할 수 있다. 남북한은 수차에 걸친 회담을 통해서 정치적 화해, 군사적 신뢰구축 및 군축, 경제와 문화교류, 이산가족문제 등 토의 안건에 대해서는 합의를 보았다. 그러나 남북한은 쟁점의 求心性에 대한 인식을 달리 하고 있을 뿐만 아니라, 각 쟁점에 있어서 소기의 결과를 얻어 내기 위해서는 어떤 다른 代案도 받아들

19) M. Deutsch, *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes* (New Haven: Yale University Press, 1974), pp. 369~373.

일 수 없다는 경직적인 입장을 고수하고 있기 때문에 갈등해소에 별 진전이 없는 상황이다.

둘째, 남북간의 갈등을 어렵게 만들고 있는 또 하나의 요인은 남북간의 갈등을 중재할 수 있는 위치에 있는 第三者가 없다는 사실이다. 남한에게는 미국이라는 일종의 후원국이 있으며, 북한에게도 중국과 러시아연방이라는 지원국가에 있으나, 남북한 사이에서 갈등을 중재하고 양쪽의 타협과 협상을 유도하는데 있어서 적극적인 역할을 수행할 수 있는 중재자적 입장의 제3의 국가가 존재하지 않는다. 國際聯合도 그러한 역할을 하지 못하고 있는 것이다.

셋째, 남북간의 갈등관계를 규제할 수 있는 효율적인 規則이 없다. 남북 회담에 참여하는 양측 대표들이 일시적으로 합의한 규칙도 일방적으로 위반되는 경우가 많았고 이산가족문제에 있어서 한두번 선례에 가깝다고 할 수 있는 합의점이 도출되기도 하였으나 그것이 제도로서 정착되지는 못했다. 1991년 12월부터 1992년 2월에 이르는 동안 「기본합의서」와 「비핵화 공동선언」이 채택 발효됨으로써 남북 화해·협력과 평화공존을 정착시킬 수 있는 계기가 마련되었으며, 이에 따라 각 부문별로 접촉이 진행되어 구체적인 실천사업과 제도적 장치 마련에 대한 논의가 진행되고 있다. 그러나 아직까지 남북한은 협상원칙, 행위규범, 이행절차 등에 대한 새로운 유형의 제도화된 틀을 만들어 내지는 못하고 있다.

이와 같이 남북간의 갈등관계는 상반된 가치와 이익을 근본적인 쟁점으로 하여 오늘날까지 첨예한 대립을 지속하고 있으며 사실상 대결상태의 테두리를 벗어나지 못하고 있다. 따라서 한반도에 있어서 남북간의 갈등과 긴장상태를 평화공존관계로 전환시키는 과제는 아직도 가장 어려운 難題로 남아 있다.

갈등해소를 위한 과정에는 경쟁적 유형과 협동적 유형이 있는데, 협동적 유형은 갈등당사자들이 相互依存關係를 증진시키는 경우이며, 경쟁적 유형은 당사자들의 목표사이에 부정적인 상관관계가 있는 경우다. 남북한은 오늘날 경쟁적인 갈등관계에 놓여 있으며 서로가 추구하려는 목표사이에 상호의존성이 아니라 相互排他性이 존재하고 있다.

뿐만 아니라 지금까지의 남북관계는 경쟁적 과정이 나선형으로 상승되어 온 경우이기도 하다. 남북한간에는 어느 한편이 활용한 기본시각과 전략이 다른 한편에게 그대로 반영되어 갈등의 성격이 결정되어 왔다. 남북한간에는 의사소통을 정확하게 진행시킬 수 있는 통로도 없고, 상대방에 대한 의심과 적대감이 지속되고 있다. 또한 남북한은 서로 유사성을 찾으려는 시도도 하지 않을 뿐만 아니라, 상대방에게 일방적으로 자기측의 해결방안을 수용할 것을 강요하는 행동을 되풀이하고 있다.

統一에 대한 남북한의 입장과 방법의 근본적 차이는 남북간의 갈등관계를 더욱 첨예하게 만드는 중요 요소가 되고 있다. 남북한의 갈등은 서로 다른 민족국가사이의 갈등이 아니라 정치적으로 분단된 單一民族사이의 「가치」와 「이익」의 대립에서 유래된 갈등이며, 서로 상대방의 희생이나 손실에 근거해서 자기측의 가치와 이익을 보존 유지하려는 데서 생기는 갈등인 것이다. 그만큼 남북간의 갈등과 통일은 불가분의 표리관계를 이루고 있다.

과거 남북한은 군사적 행동에 의해서 갈등을 해결하고 통일을 실현하려는 입장을 취한 적이 있었다. 북한은 6·25 남침을 감행하여 武力으로 통일을 달성하려다 실패하였고, 휴전후 남한 역시 무력에 의한 실지회복의 포부와 열망을 가졌으나 그 실현가능성이 희박한 상태에서 北進統一論은 하나의 열망으로 그쳤다. 남북한 양측이 무력통일을 목표로 삼았던 과거의 자세에서 「平和統一」, 즉 비무력통일이라는 목표를 추구하는 방향으로 전환한 것은 7·4공동성명에 합의한 이후부터라고 할 수 있다.

물론 관점에 따라서는 북한이 아직도 무력통일과 평화통일이라는 목표를 동시에 추구하고 있는 것으로 볼 수도 있으나 적어도 북한지도층이 대외적으로 표방해 온 것은 平和統一論이었다. 남북한이 다같이 평화통일을 주장하고 있다고 하더라도 그 구체적 의미는 서로 다를 수도 있으며, 그 목표를 달성하기 위한 장기전략도 서로 다른 방향에서 추진될 수 있다.

남북한이 평화적 방법에 의해서 갈등을 해소하고 통일을 지향한다는 것은 비폭력적 방법에 의해서 남북관계의 변화를 모색한다는 것이다. 平和研究에 있어서 비폭력적 접근방식에 의한 대결과 갈등의 해결방법이 가장 큰

관심사가 되고 있으나 다양한 대결적 상황에 보편적으로 적용될 수 있는 연구는 아직 제시되지 못하고 있으며, 특히 남북한과 같은 매우 특별한 상황에 적용될 수 있는 적절한 명제를 찾기는 쉬운 일이 아니다.

간디의 비폭력주의에 대해 연구한 내스(A. Naess)는 비폭력을 실현하기 위한 조건으로 (1)대결의 관리, (2)협동의 구축, (3)개방된 커뮤니케이션이라는 3개의 이슈와 관련된 명제를 제시하였는데,²⁰⁾ 이는 비록 가설이기는 하지만 남북한관계를 고찰하는데 참고가 된다. 다만 내스의 가설들은 남북관계에 있어서 비폭력적이고 평화적 접근방식에 의한 관계변화가 어려운 이유를 시사하는데 있어서 더 의미가 있을 것으로 생각된다.

첫째, 對決의 管理와 관련하여 간디의 평화적 대결윤리의 기본전략은 투쟁을 전개하면서 긴 안목에서 暴力을 감소시키는데 유리한 방식으로 행동하는 것이었으며, 이러한 전략을 선택하는데 있어서 간디는 수단이 목적을 결정한다는 사실을 늘 강조한 바 있다. 간디는 가능한 한 규칙을 위반하지 않았으며 그것이 불가능할 때도 수동적으로 저항하였다. 간디는 폭력적 방법에 의해서 상대방과 대결하려는 시도는 폭력을 감소시키기보다 오히려 폭력을 더욱 증가시키는 결과를 가져 온다고 주장하였다. 즉 비폭력적 수단이 곧 비폭력적 목적을 달성한다는 것이었다.

둘째 가설은 상호신뢰구축에 대한 것이다. 갈등의 당사자간에 信賴와 協同이 구축되어야 갈등이 평화롭게 해소될 수 있는 가능성이 증가한다는 것이다. 갈등의 당사자들이 공동목표를 인식하고 각기 상대방에 대한 적개심을 완화시킬 때 신뢰구축이 조성될 수 있다는 것이다. 내스(A.Naess)는 특히 상대방을 모욕하거나 자극하는 행위를 피해야 한다는 점을 강조하고 있다.

셋째 가설은 情報를 되도록 정확하게 전달하는 것이 갈등의 평화적 해소에 유리하다는 것이다. 그러기 위해서는 갈등당사자들 사이에 비밀이나 정보왜곡이 없어야 하며 당사자들이 해당문제나 안전의 모든 측면을 충분히 검토 평가할 수 있도록 관련 사실이 공개되어야 한다는 것이다. 그리고 협

20) A. Naess, "A Systematization of Gandhian Ethics of Conflict Resolution," *Journal of Conflict Resolution* (1985. 2), pp. 140~155.

상도중 목표를 변경하는 행위는 상대방의 불신을 자아내기 때문에 삼가해야 한다는 것이다. 아울러 비밀행동도 상대방의 불신을 조장하기 때문에 피해야 한다는 것이다.

이상과 같은 세계의 가설을 그대로 남북관계에 적용한다는 것은 문제가 없는 것은 아니다. 간디의 비폭력적 행동은 인도에서 성공한 바 있지만 그렇다고 해서 그와 같은 비폭력적 갈등해소 방법이 보편적 타당성을 지니고 있는 것은 아니다. 인도에서 非暴力運動이 성공하게 된 데에는 인도 정치문화의 고유한 특성도 작용했겠지만 영국 식민통치 당국의 관용성이나 가치관도 중요하게 작용했을 것이다. 남북한의 경우와 같이 적어도 한쪽 당사자가 매우 도그마적인 이데올로기를 절대 신봉하고 있으며, 당사자들 사이에 서로 공유할 수 있는 평화적 규범이 결여되어 있는 상황에서는 非暴力的 抵抗이라는 전략이 성공할 수 있는 확률은 매우 희박하다고 할 수 있다.

그러나 남북한 양측이 현재의 對決關係를 평화적 공존관계로 변경시킬 의도를 가지고 있다면 위에서 열거한 세가지 가설들을 의미있는 命題로 검증해 볼 가치가 있을 것이다. 바꾸어 말하면 남북한이 폭력 중심의 대결관계를 조정·관리하면서 비폭력적 수단에 의한 갈등해소에 노력을 기울이는 한편, 공개적 의사소통을 통하여 상호오해나 불신을 방지하고 상호신뢰와 협동을 신장시킬 수 있을 때 비로소 남북관계는 진정한 의미에서 평화적 관계로 전환될 수 있을 것이다. 남북간에 이와 같은 平和共存關係가 정착되기까지는 앞으로도 많은 시간이 소요되겠지만 남북한이 궁극적으로 평화적 방법에 의한 갈등해소와 통일을 지향한다고 할 때 평화를 制度化시킬 수 있는 방법과 절차에 대한 다양한 논의들이 심도있게 진행되어야 할 것이다.

V. 맺는 말

남북한이라는 서로 다른 두개의 정치체제안에서 조성되고 있는 갈등의 성격은 서로 다르다. 남한에서 나타나고 있는 갈등은 정치적 갈등과 사회적 갈등이 중심을 이룬다. 남한사회에는 다행스럽게도 심각한 종교적 갈등

이 없고 인종적 갈등도 없다. 최근에 와서 일부 급진주의 세력에 의해 이 데올로기적 갈등의 가능성이 시사되고 있으나, 그러한 갈등의 폭과 깊이 그리고 범위가 어떤 성격의 것인가에 대해서는 논란의 여지가 많다.

남한에 있어서 政治的 葛藤은 다른 가치의 획득수단이 되기도 하는 권력이라는 가치를 독점하려는 정치집단과 이에 도전하는 정치집단간의 투쟁이라고 할 수 있다. 이러한 투쟁은 보통 규칙을 벗어난 형태로 전개되며, 이것이 일정한 규칙의 테두리내에서 전개될 경우 갈등이라기보다 競爭이라는 형태를 띠게 된다.

남한에서 국가기구를 장악한 一群의 정치엘리트들은 국가관료조직체는 물론 사법부, 군 및 경찰조직을 장악하고 한편으로는 정치엘리트내부에서의 갈등과 다른 한편으로는 국가기구밖에서 집권을 기도하는 정치집단과의 갈등에 직면하게 된다. 이념이나 사상(容共, 反共)을 기준으로 반대세력이 약화되거나 제거되기도 하며, 출신지역을 중심으로 분파가 생기기도 하며, 경력과 경험(군출신, 민간출신)을 근거로 갈등과 대립이 발생하기도 한다.

제1공화국이 수립된 후 몇년이 지나기 전에 權威主義體制로 변질된 자유당정권이나 쿠데타로 집권한 후 한층 강화된 권위주의체제로 전환되었던 공화당정권의 경우, 다같이 장기화되고 억제되지 않은 갈등이 정치사회를 지배하였으며, 그 원인은 결국 집권정치엘리트들이 권력을 독점하고 야당과 권력을 나누어 갖기를 거부한 데 있었다.

국가·사회관계의 맥락에서 본다면 國家機構를 장악한 지배엘리트내의 갈등이나 지배엘리트와 반엘리트 사이의 갈등은 다같이 권력이라는 가치와 국가통제권을 둘러싸고 엘리트수준에서 발생하는 갈등이다. 그러나 남한의 경우, 그러한 갈등 외에 정치적 지배계급과 피지배계급 사이의 垂直的 葛藤(vertical conflict)과 피지배계급 내부의 水平的 葛藤(horizontal conflict)이 존재한다.

모든 정치적 권위구조는 지배층과 피지배층이라는 位階秩序를 바탕으로 구성되어 있다. 지배계층은 피지배계층에게 지시와 명령을 내릴 수 있으며, 피지배층은 이에 순응하는 것으로 되어 있다. 그러나 피지배층이 상황에 따라 여러가지 이유에서 저항을 표시하고 지배층에게 심각한 도전을 제

기할 수도 있다. 이럴 경우 지배층과 피지배층간의 수직적 차원에서 심각한 정치적 갈등이 조성되는 것이다. 남한에서 장기간에 걸친 군부집권의 종식을 요구하는 국민들의 민주화열망은 그와 같은 수직적 차원의 정치적 갈등을 발생시킨 근본원인이 되었다.

남한에서 정치적 피지배계급간의 수평적 갈등의 대표적인 예는 최근에 와서 확대된 노사간의 분규라고 할 수 있다. 勞使問題가 일정한 규칙에 의해서 처리되거나 노사상호간의 의견이 조정되는 한 그것은 갈등은 아니다. 그러나 노사중 어느 한쪽이 규칙을 위반하고 폭력적 수단에 의존하여 목적을 달성하고자 하게 되면, 노사관계는 극심한 갈등을 조성하게 되고 그것이 통제되지 않을 때 갈등은 수평적이거나 수직적 수준으로까지 확대될 수 있다. 노사관계가 원만하게 정립되어 있는 상태를 「산업적 평화」라고 부르는 것을 보더라도 현대산업사회에서 노사간의 수평적 갈등의 관리와 규제가 얼마나 중요한가를 알 수 있다.

남한은 지난 수년동안 진통을 겪으면서 권위주의체제에서 구조화되었던 폭력과 탄압에 근거한 정치적 권위구조를 동의와 순응에 근거한 권위구조로 전환시켜 왔다. 바꾸어 말하면 과거와는 다른 방법과 기반위에서 지배층과 피지배층간의 수직적 갈등을 관리하고 갈등을 평화적 수단으로 해소하는 길을 모색하게 된 것이다.

북한 경우에도 엘리트 내부에 심각한 葛藤現象이 내재하고 있다고 볼 수 있다. 북한의 정치엘리트 내부에도 권력과 지위를 둘러싸고 치열한 갈등과 내분이 있을 것으로 추측되는 것이다. 그러나 북한의 엘리트간의 갈등은 남한의 경우처럼 興와 野라는 두쌍의 제도화된 정치집단간의 갈등은 아니며, 비제도화되고 은밀한 형태로 진행되는 성격을 띠고 있다. 또한 북한에서 엘리트 내부의 갈등은 엘리트 수준에 한정되어 있으며, 정치엘리트와 그들의 추종세력인 大衆이 연결되어 있는 것은 아니다.

공산정치체제에서 정치적 갈등의 성격을 이해하는데 좋은 시사점을 제공해 주는 것은 중국에서 文化革命과 1989년의 天安門事態 당시 엘리트의 대응태도라고 할 수 있다. 문화혁명은 엘리트간의 갈등에서 열세에 몰린 毛澤東이 紅衛兵을 조직동원하여 반대세력을 제거한 경우였으나, 天安門事

態는 민주화를 요구한 지식층과 대중의 압력이 엘리트 내부의 갈등과 연계되면서 심각한 위기가 조성된 경우였다. 그러나 북한의 경우 아직 이와 같이 엘리트간의 갈등과 대중동원이 연결된 형태로 갈등이 표출되지는 않고 있다. 이것은 그만큼 북한의 社會多元化 정도가 현저하게 낮을 뿐만 아니라 국가에 의한 社會統制가 철저하게 유지되고 있음을 반증하는 것이기도 하다.

한편 북한에도 북한 나름대로 지배층과 피지배층간의 수직적 갈등이 존재하고 있을 것이며 그러한 갈등이 북한 나름대로의 방식에 의해서 관리되고 있을 것이다. 그리고 비록 단편적인 자료에 의한 관찰이지만 철저한 전체주의체제인 북한에서도 지배층에 대한 피지배층의 불만과 불신이 증대되고 있다는 견해가 제시되고 있다. 그러한 갈등이 어떤 배경과 어떤 시각을 지닌 세력에 의해서 어떤 방식으로 해소될 것인가 하는 문제는 北韓體制의 장래와 직결되어 있는 문제일 뿐만 아니라 남북관계의 장래를 전망하는데 있어서도 많은 함축성을 지닌 문제라고 생각된다. 남북한 내부에서 각각 폭력에 의존한 지배가 종식되고 정치적·사회적 갈등의 평화적 해결방법이 제도화되지 않고는 남북한간의 폭력적 갈등이 해결될 수 있는 가능성은 희박한 것이다. 한반도의 平和構造 정착에 있어서 남북한 내부의 정치·사회적 변질이 중요하다고 보는 것도 바로 이러한 이유 때문이다.

The Two Koreas' Socio-Political Structures and the Inter-Korean Relationship

Bae-ho Hahn, Ph. D.(Professor of Korea University)

When we mention the issue of peace on the Korean Peninsula, we usually discuss fundamental conflicts of values and interests between the two societies, military conflict, and alliance relationships with major powers. But conflicts arising in each society must be equally addressed in our discussions. The political systems of both societies are different in terms of political institutionalization, ideology, elite recruitment, and political mobilization. The most fundamental difference seems to be the characteristic of state society relations. Therefore, state society relations between the South and the North must be the major focus of this analysis.

In the South, the export-oriented industrialization policy adopted and promoted by the state since the 1960s, has accelerated the diffusion of social structure. As a result, the state has attained a superior position over civil society through means of control and attraction. On the other hand, industrialization not only resulted in the expansion of state capacity but also put the state society relationship in a new stage in which change is necessary due to the expansion of civil society caused by to the rapid increase of labor and the middle class.

In a new kind of state society relations in South Korea, state power will be more pluralized with increased political participation by the people. the state must intervene in the disputes between capital and labor more assertively and solve distributive injustice institutionally.

In other words, future state society relations in South Korea will be such that both the pluralistic perspective and corporatist perspective are appropriately mixed into the Korean standpoint. Also, it can be said that future South Korean state society relations must be more balanced.

North Korea's political system can be regarded as an "unbalanced mobilization system" by exclusively focusing on economic development that is based on the principle of "revolution from above."

North Korea has maintained its social integrity not only by giving a minimum amount of material rewards but also through tight control and manipulation of ideology. The primary characteristic of state society relations in North Korea is rigid control forcibly exercised by the state. Therefore, in North Korea there is no need to distinguish the state from society because the society is severely penetrated by state control. The state has never allowed other organizations to have autonomy in its society nor their resistance against the state.

According to recent reports on the North Korean situation, there are symptoms which indicate the deepening of social conflicts despite the tight control of the state for several decades. The conflicts faced by North Korean society are similar to those of other socialist countries; therefore, they can be called "systemic conflicts." This also illustrates the fundamental limitation of modernization through the principle of revolution from above. As time goes by, public demands for a better life will increase and conflict between values of the future world and the present world will deepen.

Inter-Korean conflict has three characteristics: 1) causal factors for conflict are rigid and sharp; 2) there is no third party to mediate the two sides; and 3) there is no effective rule to regulate conflicts between the two.

In order to settle the conflict peacefully, first of all, both parties need ethical standards of peaceful competition; second, to build mutual confidence; and third, to secure open communication routes between the two sides. Above all, both parties must stamp out rule by violence and institutionalize the peaceful approach to eradicate socio-political conflicts. Finally, it should be emphasized that socio-political changes within both societies are important preconditions for building peace on the Korean Peninsula.

南北核協商 現況과 展望

全 星 勳*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|---------------------------|----------------|
| I. 序 論 | IV. 南北韓 核協商 展望 |
| II. 韓半島 核問題에 대한 南北韓의 基本立場 | V. 結 論 |
| III. 南北韓 核協商 現況 | |

I. 序 論

1980년대 중반 이후 북한의 핵개발 문제가 한반도 뿐만 아니라 동북아의 안보를沮害하는 심각한 要素로 등장하였다. 북한은 1985년 12월 核武器擴散禁止條約(The Non-Proliferation Treaty: NPT)에 가입하였으나 18개월 이내에 國際原子力機構(The International Atomic Energy Agency: IAEA)와 체결하도록 되어 있는 安全協定을 무려 6년간이나 미루어왔다. 그러나 소련의 붕괴와 동구 공산정권의 몰락으로 對內外 與件이 불리하게 조성되고 核査察 수용에 대한 國際的 壓力이 거세어지자 북한은 1992년 1월 30일 IAEA 安全協定을 체결하고 1992년 4월 9일 이를 批准하였다. 이로써 북한에 대한 國際核査察의 길이 열리게 되었다. 그러나 유엔이 쿠웨이트를 침공한 이라크에 대해 제재결의안을 수행하면서 드러났

* 民族統一研究院 責任研究員

듯이 IAEA의 安全檢査(safeguards inspection)는 핵무기를 개발하기로 마음먹은 국가를 규제하기에는 不充分한 制度라는 국제적 공감대가 형성되고 있는 시기에 북한의 核開發에 대한 疑惑은 한국 뿐만 아니라 국제사회의 보다 철저한 對應을 촉구하고 있다.

본 논문에서는 韓半島 核問題에 대한 南北韓의 立場을 그동안 제시된 提案들을 통해 비교·분석하고 향후 한반도 핵문제의 妥結 可能性을 전망해 보고자 한다. 우선 핵문제에 대한 남북한의 基本立場을 개괄적으로 검토한 후 한반도 核協商過程을 단계별로 살펴 보겠다. 핵협상의 進展段階는 (1) 南北高位級會談 개최 이전, (2) 제1차~제5차 南北高位級會談, (3) 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」 합의, (4) 제6차~제7차 南北高位級會談과 「南北核統制共同委員會」發足 등으로 구분될 수 있는데 각 시기별로 남북한 쌍방의 제안을 비교·분석하고 이를 바탕으로 앞으로의 남북한 核協商을 展望하고자 한다. 특히 남북핵통제공동위원회 발족 이후 남북한은 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」의 구체적 실천을 위한 협상에서 核査察 實施方法과 節次에 관해 참여한 의견대립을 보이고 있으며 핵사찰 문제는 「비핵화 공동선언」의 성공적인 이행 여부를 가늠할 수 있는 핵심적인 문제로 부상하였다. 따라서 핵사찰 문제를 중심으로 본 논문을 전개해 나가고자 한다.

II. 韓半島 核問題에 대한 南北韓의 基本立場

1. 北韓의 基本立場

核問題에 대한 北韓의 基本立場은 「조선반도의 비핵지대화」와 「핵무기 개발 부인」으로 요약될 수 있다. 북한이 反核立場을 최초로 공식 표명한 것은 1956년으로 거슬러 올라가지만 구체적인 非核地帶化 주장은 1980년 제6차 당대회에서 「조선반도의 비핵·평화지대화」를 제의하면서 시작되었다. 이후 북한은 남북한간 信賴構築이나 軍縮方案을 제의하면서 항상 韓半

島의 非核地帶化 문제를 포함시켰다. 북한의 비핵지대화 주장은 한국보다는 한반도에 주둔하고 있는 駐韓美軍과 美國의 核威脅을 겨냥한 전략이었다고 보여진다. 그 이유는 북한이 제시하고 있는 非核地帶化案의 다음과 같은 特徵을 살펴봄으로써 분명해진다.

첫째, 기존의 中南美 非核地帶化 條約(The Treaty of Tlatelolco)이나 南太平洋 非核地帶化 條約(The Treaty of Rarotonga)과 달리, 북한의 비핵지대화 제안은 規制事項이 훨씬 포괄적인 것이 특징이다. 기존의 비핵지대화 조약이 규정하는 핵무기의 실험·생산·반입·보유·사용 금지 등의 일반적인 非核原則과 더불어 북한의 비핵지대화 제안은 核武器 탑재가 가능한 航空機와 艦船의 한반도 통과, 착륙과 방문도 금지하고 있다.¹⁾

둘째, 북한의 비핵지대화 제안은 또한 核武器의 貯藏·配置, 核雨傘을 보장하는 條約의 체결 및 核武器가 동원되는 軍事訓練을 禁止하고 있다. 북한의 이러한 주장은 주한미군보유 핵무기 철수와 韓·美 연례합동군사훈련 중지를 유도하고 더 나아가서는 韓·美 상호방위조약 폐기와 주한미군의 전면적인 철수까지도 겨냥하고 있는 것이다.

셋째, 북한은 조선반도에 대한 外部의 威脅에 남북한이 共同으로 對處할 것과 조선반도의 非核地帶化 地位를 주변의 핵무기 보유국으로부터 國際적으로 擔保받을 것을 요구하고 있다. 그러나 북한의 이러한 주장은 중국과 러시아로부터의 법적 보장을 함께 거론하고 있기 때문에 반드시 미국만을 겨냥한 요구사항은 아니다.

북한의 비핵지대화 입장은 1991년 12월 31일 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」이 타결되면서 수정된 듯한 조짐을 보였다. 1991년 9월 27일 부시 미국대통령의 戰術核 減縮宣言과 1991년 12월 18일 노태우 대통령의 韓半島內 核不在 宣言으로 주한미군의 핵철수가 사실상 시인된 가운데

1) 제4차 남북고위급회담에서 제시된 북한의 「조선반도의 비핵지대화에 관한 선언」(초안). 연형묵 총리 기조연설문, 「남북대화」, 제53호 (서울: 통일원, 1991), pp. 78~79. 중남미 비핵지대화 조약은 核武器의 領土通過를 禁止하지 않았으며 남태평양 비핵지대화 조약도 이 문제를 조약가맹국 각자가 결정하도록 일임하고 있다. 현재 뉴질랜드만이 국내법으로 핵무장·핵추진 합정이 자국 영해에 들어오거나 핵무기 탑재 항공기가 영토에 착륙할 수 없도록 규정하고 있다.

북한은 비핵화 공동선언 협상에서 그들이 종래 주장해 온 핵우산보장협정 금지나 핵무기 탑재가능한 비행기나 함선의 출입·통과·방문 금지에 대해 전혀 언급하지 않았으며 제안 명칭에도 「非核地帶化」 대신에 「非核化」란 용어를 사용하였다.

그러나 북한이 「非核化 共同宣言」에 합의한 것은 戰術的인 變化였을뿐 비핵지대화 주장을 통해 성취하려던 戰略的 目標에 변화가 있는 것은 아니며 따라서 그들의 비핵지대화 주장은 아직도 유효하다는 사실이 이후의 북한태도를 통해 입증되었다. 우선 「비핵화 공동선언」 협상 당시에 북한은 핵무기의 「搬入」 禁止를 집요하게 주장하였다. 이는 북한이 주한미군이 존재하는 한 核武器가 한반도에 다시 流入될 可能性이 있다고 우려하기 때문이다. 결국 「搬入」 대신 「接受」라는 표현을 사용하는 선에서 쌍방이 타협했지만 이는 북한이 언제라도 駐韓美軍의 존재를 韓國의 核武器 接受로 연계시켜 주장할 수 있는 연결고리를 제공해 주고 있다.

북한은 또한 南北核統制共同委員會 構成·運營을 위한 협상에서 외부로부터 강요된 核威脅을 공동으로 저지시키고 한반도의 비핵화에 대한 國際的 擔保를 받기 위한 대책을 강구하자고 제의하였다. 핵통제공동위원회 출범 이후의 협상에서도 북한은 외국군대의 핵무기 저장·배비, 영토 출입 금지, 핵무기 사용을 가상한 군사훈련 작전 금지, 핵무기지원을 전제로 한 협정 체결 금지 등 「비핵화 공동선언」 합의시 철회했던 문제들을 다시 제기함으로써 그들의 진정한 목적은 「非核地帶化」임을 다시 한번 입증하였다.

핵무기 개발에 대한 세계적인 우려에 대해 북한은 核武器를 만들 意思도 能力도 없다고 반박하고 있다. 핵무기 개발 의혹에 대한 북한의 입장은 金日成이 제6차 남북고위급회담 대표단과의 오찬에서 발표한 聲明에 잘 나타나 있다.²⁾ 김일성은 북한에 핵무기가 없는 것은 물론 만들지도 않고 만들 필요도 없다고 천명하고 북한은 주변의 큰 나라와 핵대결을 할 생각이 없으며 더우기 동족을 말살시킬 수 있는 핵무기를 개발한다는 것은 상상할 수도 없는 일이라고 주장하였다.

2) 김일성 성명서, “북과 남이 힘을 합쳐 나라의 평화와 통일의 길을 열어 나아가자,” 「조선중앙방송」, 1992년 2월 20일.

북한의 國際核査察 수용문제는 1992년 1월 30일 IAEA 안전협정에 서명한 이후 순조롭게 진행되어 오고 있다. 북한은 1992년 4월 9일 IAEA와 체결한 安全協定을 批准하였고 1992년 5월 4일 그들의 核施設 및 核開發 現況에 대한 最初報告書를 IAEA에 제출함으로써 국제핵사찰 수용을 위한 수순을 착실히 밟고 있다. 북한은 또한 핵개발 능력을 은폐하고 있다는 우려에 대응하여 最初報告書에 제출된 핵시설 외에 어떠한 시설도 IAEA에 보여줄 수 있을 것이라고 주장하면서³⁾ IAEA의 特別査察도 수용할 준비가 되어 있음을 암시하고 있다.

2. 韓國의 基本立場

핵문제에 대한 한국의 基本立場은 「韓半島의 非核化」로 요약될 수 있다. 지난 수십년간 反核立場을 표명하며 한반도의 非核地帶化를 줄기차게 주장해 온 북한과 달리 한국은 핵문제에 관해 최근까지 매우 미온적인 태도로 일관하였다. 한국은 미국의 核雨傘保護 필요성을 절감하면서 한반도에 核武器의 存在 여부를 확인도 부인도 않는 미국의 「NCND」(Neither Confirm Nor Deny) 정책을 묵시적으로 수용하여 왔다. 그러나 쿠웨이트를 침공한 이라크에 대해 유엔이 제재결의안을 수행하는 과정에서 IAEA의 사찰을 성실히 받아온 이라크가 비밀리에 핵무기를 개발하려 했다는 사실이 밝혀짐으로써 북한의 核開發에 대한 國際的인 疑感이 증폭되자 한국은 보다 적극적인 노력을 경주하기 시작하였다.⁴⁾

3) 訪北中인 카이네기 재단 연구원들과의 면담에서 김영남 북한 외교부장은 “IAEA가 원하는 것은 무엇이든지 볼 수 있다. 원한다면 최초보고서에 들어있지 않은 시설도 보여줄 수 있다”고 말하였다. S. Harrison, L. Spector and J. Leonard, Preliminary Report: Carnegie Endowment Delegation Visit to Pyongyang, Democratic People's Republic of Korea, May 9, 1992, p. 2; 전인찬 비엔나 주재 북한대사도 같은 발언을 함. 「中央日報」, 1992년 5월 8일.

4) 이라크에 대한 유엔의 제재결의안이 수행되기 전에 한국이 북한의 핵개발을 의식하여 취한 조치로는 1990년 11월 제22차 韓·美 연례안보협의회에서 韓·美 양국이 북한의 核武器 開發 및 化學戰 能力에 공동 대응하기로 합의한 것과 1991년 1월 韓·日 외무장관회담에서 북한의 핵사찰 수용을 北·日 修交의 前提條件으로 합의한 것, 그리고 같은 해 2월 북한이 IAEA 핵사찰을 거부할 경우 이에 대해 제재를 가해줄 것을

북한 핵개발에 대한 심각한 우려가 제기되고 있는 가운데 1991년 4월 12일 한국의 국방부장관은 북한이 IAEA의 핵사찰에 응하지 않을 경우 강력한 응징체제를 구축할 필요가 있다고 발언함으로써 軍事的 制裁可能性을 최초로 언급하였다.⁵⁾ 1991년 7월 2일 韓·美 워싱턴 頂上會談에서는 양국 정상이 북한의 國際核査察 수용을 촉구하고 美·北韓關係도 북한의 核査察 受容 및 南北關係 進展 등과 연계시키기로 합의하였다. 한편 한국 외무부는 1991년 8월 1일 북한의 7월 30일자 「비핵지대화」 제안의 일부 긍정적 요소를 인정하면서 남북간의 緊張緩和와 信賴構築을 위해 核武器擴散禁止 문제를 포함한 軍事懸案을 논의할 수 있다고 발표함으로써⁶⁾ 한반도 핵문제 해결을 위한 협상의 물꼬를 트기 시작하였다.

노태우 대통령은 제46차 유엔총회 연설에서(1991.9.24) 북한이 核武器를 포기하고 남북한간에 信賴構築 노력이 진전될 경우 재래식무력의 감축뿐만 아니라 韓半島의 核問題에 대해서도 북한과 협의할 용의가 있음을 밝히고 핵무기확산금지조약에 가입한 북한은 모든 核物質과 施設에 대한 國際機構의 査察에 조건없이 응해야 한다고 촉구하였다.⁷⁾ 노태우 대통령은 또한 1991년 11월 8일 「韓半島 非核化와 平和定着에 관한 宣言」을 발표하고 북한의 핵개발 저지를 위한 外交的 努力을 더욱 강화하기 시작하였다.⁸⁾ 이 선언은 한국정부에 의해 발표된 最初의 公式的인 核政策이라는 중요한 의의를 지닌다. 한국은 이 선언을 통해 핵에너지의 평화적 이용과 핵무기의 제조·보유·저장·배비 사용 금지의 非核 5原則을 선포하였다. 또한 핵무기확산금지조약과 IAEA 안전협정의 의무를 성실히 이행할 것과 핵재처리시설과 농축시설의 보유 금지를 선언하였고 기타 대량살상무기의 폐기를 위한 국제적 노력에 동참할 것도 약속하였다.

한편 한국 국방부장관은 1991년 11월 15일 북한의 核武器 開發 沮止를

IAEA에 요청한 것 등이다.

5) 「한국일보」, 1991년 4월 14일.

6) 「朝鮮日報」, 1991년 8월 2일.

7) 「한국일보」, 1991년 9월 25일.

8) 「朝鮮日報」, 1991년 11월 9일.

위해서는 IAEA나 유엔 등을 통한 國際的 壓力이 계속되어야 하지만 북한이 핵사찰에 응하지 않는 상황에서 可視的인 沮止對策이 강구되어야 한다며 여기에는 대북한 저공정찰 등 準軍事的 制裁措置도 포함될 수 있다고 언급함으로써 한국정부의 심각한 우려를 다시 한번 표명하였다.⁹⁾ 한국은 1991년 12월 18일 노태우 대통령의 「韓半島內 核不在 宣言」을 통해 11월 8일 발표된 非核化政策이 완전히 실현되었음을 천명하고 이제 북한이 핵무기를 개발하거나 사찰을 거부할 어떠한 명분이나 이유도 사라졌다고 지적하면서 북한의 조속한 國際核査察 수락과 再處理 및 濃縮施設 拋棄를 촉구하였다.¹⁰⁾ 이후 한국은 남북한 相互核査察 실시에 의한 북한의 핵開發 여부 확인을 한반도 비핵화의 관건으로 보고¹¹⁾ 북한의 IAEA 核査察 수용과 더불어 남북한간의 相互核査察 실현에 최대의 우선 순위를 두고 대북한 협상에 임하고 있다.

Ⅲ. 南北韓 核協商 現況

1. 南北高位級會談 以前の 核協商

북한은 역사적으로 남한에 駐韓美軍保有의 核武器가 존재한다는 사실을 강력하게 비난하며 韓半島의 非核地帶化(a nuclear weapons free zone: NWFZ)를 일관되게 주장해 왔다. 북한의 非核立場을 보여주는 최초의 공식기록은 1956년 11월 7일 북한 최고인민회의가 남한 국회와 국민에게 보낸 서한이다. 이 서한에서 북한은 한국이 군사정전협정을 위반했으며 한반도에 核武器를 搬入시키려 하고 있다고 비난하였다.¹²⁾ 1960년대와 1970년대에 북한은 핵문제를 간헐적으로 제기하였으나 구체적인 제안을 가지고

9) 「朝鮮日報」, 1991년 11월 16일.

10) 「朝鮮日報」, 1991년 12월 19일.

11) 제7차 南北高位級會談 정원식 총리 기조연설문.

12) 「로동신문」, 1956년 11월 8일.

본격적인 반핵캠페인을 벌인 것은 1980년대에 들어서였다.

1980년 12월 개최된 제6차 당대회에서 김일성은 「고려연방제」 통일방안의 구체적 실천조치를 제시하며 한반도의 非核 平和地帶化를 제의하였다.¹³⁾ 북한은 1986년 6월 23일 한반도의 비핵 평화지대화를 논의하기 위한 남북한, 미국간의 3者會談을 제의하기도 하였으며¹⁴⁾ 1987년 7월 23일에는 1988년부터 1991년까지 3단계에 걸쳐 남북한 軍事力을 10만명으로 減縮하고 美軍과 核武器를 함께 撤收하는 문제를 토의하기 위해 남북한 및 미국 외무장관회담을 제의하였다.¹⁵⁾ 한편 1988년 11월 7일 발표된 軍縮案에서 북한은 1989년 말까지 駐韓美軍과 核武器를 북위 35도 30분까지 철수하고 1990년 말까지는 한반도에서 완전히 철수시킬 것을 제의하였다.¹⁶⁾ 이 제안에서도 북한은 檢證問題를 비롯하여 제반 문제를 다룰 3자회담을 제의한 바 있다.

1990년대에 들어 북한의 제안은 보다 구체화되었다. 1990년 5월 31일 발표된 軍縮案에서 북한은 10개항의 信賴構築 및 軍縮方案을 제시하였다.¹⁷⁾ 핵문제와 관련하여 북한은 한반도를 非核地帶化할 것을 주장하면서 이를 위해 (1) 남한내의 모든 核武器가 즉각 撤收되도록 공동 노력할 것, (2) 核武器의 生産·購入 禁止, (3) 核武器를 적재한 외국 飛行機와 艦船의 한반도내 出入·通過 禁止를 실천방안으로 제시하였다. 한편 1991년 7월 30일 북한은 남북한이 1992년 말까지 한반도 非核地帶化를 宣言하고 1993년 말까지 주변의 核保有國들로부터 非核地帶化의 地位를 保障받을 것을 제의하였다.¹⁸⁾ 이 제안은 3자회담을 요구하지 않았을뿐 아니라 駐韓美軍撤收를 비핵지대화의 前提條件이 아니라 事後措置로 암시함으로써 이전의 제안들과 달리 긍정적인 면을 담고 있었다.

이 기간중 한국은 북한의 핵관련 제의에 대해 별 다른 반응을 보이지 않

13) 「로동신문」, 1980년 10월 11일.

14) 「조선중앙년감 1987」, p. 599.

15) 「조선중앙년감 1988」, p. 243.

16) 「조선중앙년감 1989」, pp. 150~154.

17) 「로동신문」, 1990년 6월 2일.

18) 「로동신문」, 1991년 7월 30일.

았다. 뿐만 아니라 1970년대에 한국은 공개적으로 미군이 철수하게 되면 核武器를 開發하겠다는 의사를 여러 차례 표시하였으며 사실상 핵무기를 개발하려고 시도하였다.¹⁹⁾ 1991년 8월 1일 한국 외무부가 남북한이 緊張緩和와 信賴構築을 위해 핵무기확산 금지문제를 포함한 軍事的懸案을 논의할 수 있다고 말하기 전까지 핵문제에 관한 한국 정부당국의 제의는 전무하였다.²⁰⁾ 따라서 핵문제에 관해서는 한국의 태도가 매우 미온적이었던 사실을 부인할 수 없다.

2. 제1차~제5차 南北高位級會談

남북한은 1990년 9월부터 쌍방 총리를 수석대표로 하는 高位級會談을 진행해 왔다. 核問題는 1991년 10월 평양에서 개최된 제4차 南北高位級會談에서 주요 爭點으로 등장하였다. 이 회담에서 북한은 「조선반도의 비핵지대화에 관한 선언」(초안)을 제시하며 IAEA 安全檢査 수용을 駐韓美軍 및 核武器 撤收와 연계시켰다.²¹⁾ 북한은 非核地帶化 宣言 草案에서 (1) 核武器의 實驗·生産·搬入·保有·使用 금지와, (2) 核武器 탑재 가능 飛行機와 艦船의 한반도 출입·통과·방문 금지를 규정하였다. 또한 (3) 核雨傘을 보장하는 條約과 核武器의 貯藏·配置를 금지하고, (4) 核武器가 동원되는 軍事訓練도 금지하였으며, (5) IAEA의 북한핵시설에 대한 사찰과 북한에 의한 남한내 군사기지 사찰의 동시실시를 주장하였다.

19) 1975년 6월 12일 박정희 대통령은 미국이 核雨傘을 철거하면 한국이 獨自的으로 核武器를 開發할 수 있다고 언급하였으며 같은 해 6월 26일 워싱턴 포스트紙와의 기자회견에서 핵무기에 대한 그의 발언을 재확인하였다. 이기택, 「한반도의 정치와 군사」(서울: 일신사, 1988), p. 457. 1977년 5월 26일 박정희 대통령은 미국의 핵무기가 철거될 경우 國家安保를 위해 自體 核武器를 開發할 수 밖에 없다고 언급하였고 같은 해 6월 29일 박동진 외무장관은 국회에서 國家生存을 威脅받으면 自體 核武器 開發을 決定할 것이라고 증언하였다. 하영선, 「한반도의 핵무기와 세계 질서」(서울: 나남, 1991), p. 171.

20) 한국 정부의 제의는 아니었지만 이 기간중 한국에서 제시된 유일한 非核地帶化案은 1976년 1월 16일 당시 통일당 당수였던 양일동씨의 제안이었다. 양일동씨는 한반도 비핵지대화를 제의하면서 주변4강의 협조와 북한의 핵무기확산금지조약 가입을 촉구하였다. 국토통일원, 「남북한 통일 대화제의 비교 (I)」(서울: 국토통일원, 1990).

21) 연형묵 총리 기조연설문, 「남북대화」, 제53호(서울: 통일원, 1991), pp. 78~79.

반면에 한국은 북한이 조건없이 核武器 開發을 中斷하고 國際核査察을 받아들일 것을 촉구하였다. 당시까지 공개적으로 표명된 적은 없지만, 핵 문제에 대한 한국의 입장은 주한미군이 철수하더라도 한국은 미국의 核雨 傘保護를 필요로 하기 때문에 미국 항공기와 함선의 한반도 통과·착륙을 허용해야 한다는 것이었다. 따라서 북한의 제안중 특히 (1), (2)항은 한국의 입장에 정면으로 위배되는 것이었다.

부시 미대통령의 戰術核 減縮宣言(1991.9.27)과 고르바초프 소련대통령의 상응하는 조치(1991.10.5)에 따라 국제적인 核減縮 雰圍氣가 고조되고 있던 가운데 1991년 11월 8일 노태우 대통령은 한국정부에 의한 최초의 공식적인 핵정책인 「韓半島 非核化와 平和定着에 관한 宣言」을 발표하고 북한의 핵개발 저지를 위한 외교적 노력을 강화하기 시작하였다.

1991년 12월 개최된 제5차 南北高位級會談에서는 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 「基本合意書」)가 채택되어 남북간에 긴장완화와 평화정착을 위한 새로운 계기를 마련하게 되었다. 핵문제와 관련해서는 북한이 제4차 고위급회담시 제의했던 「조선반도의 비핵지대화에 관한 선언」(초안)을 수정없이 제시한 반면, 한국은 노태우 대통령의 「韓半島 非核化와 平和定着에 관한 宣言」을 보완하여 「韓半島의 非核化 등에 관한 共同宣言」(案)을 제시하였다.

제5차 고위급회담에서 한국은 상호 信賴構築의 필요성에 입각하여 쌍방의 핵관련 시설과 물질을 검사하기 위한 남북한 相互査察을 제의하였다. 또한 시범적 조치로서 남북한이 핵재처리시설을 포기한다는 조건하에 우선적으로 1992년 1월 31일까지 상대방이 지정하는 민간핵시설과 군사기지 한곳씩에 대한 示範査察을 제안하였다. 한국은 한국측 사찰대상으로 군사비행장과 북한이 지정하는 민간핵시설 한곳을, 북한측 사찰대상으로 영변 핵단지과 순천비행장을 지목하였다. 그러나 북한이 예기하지 못한 한국의 핵사찰제안에 대해 명확한 입장표명을 유보함으로써 남북한은 핵관련 대표 접촉을 다시 갖기로 하는 선에서 타협하였다.

3. 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」 合意

1991년 12월 18일 노태우 대통령은 “이 시각, 우리나라의 어디에도, 단 하나의 핵무기도 존재하지 않는다”고 하면서 한국의 핵不在를 公式宣言하였다.²²⁾ 주한미군의 핵철수를 간접적으로 시인한 노대통령의 핵부재 선언은 제5차 남북고위급회담에서 핵문제가 해결되지 못한데 대한 국제적인 우려속에서 발표된 것으로서 北韓의 핵開發을 沮止하려는 한·미 양국의 노력의 일환이었다. 한국은 또한 북한 핵問題 解決 여하에 따라 한·미 연례합동군사훈련을 중단할 수 있다는 입장을 표명하기도 하였다.²³⁾

한반도 핵문제 협의를 위한 제1차 대표접촉은 1991년 12월 26일 개최되었다. 북한은 이전의 비핵지대화 주장을 철회하고 한국의 입장을 상당부분 반영한 「조선반도의 비핵화에 관한 공동선언」(초안)을 제시하였다. 즉 북한은 핵再處理施設 및 濃縮施設의 拋棄를 제안하였을 뿐만 아니라 핵우산보장협정 금지, 핵무기담재 가능 비행기와 함선의 출입·통과·방문 금지에 대해서도 전혀 언급하지 않았다.

이와 같은 북한의 立場變化에 대해서 다양한 해석이 제시되었지만 분명한 것은 북한이 핵문제에 관하여 좀 더 적극적인 조치를 취할 수 밖에 없었다는 사실이다. 왜냐하면 북한은 外交的 孤立과 經濟難을 탈피하기 위해 對日 修交와 對美 關係改善을 추진하지 않을 수 없었고 美·日 양국은 북한의 핵開發 포기와 國際核査察 수용을 관계개선의 先行條件으로 삼고 있었기 때문이다.

남북한은 마침내 1991년 12월 31일 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」에 합의하였는데 그 주요내용은 다음과 같다:

- 핵무기의 시험·제조·생산·접수·보유·저장·배비 사용을 금지하는 非核 8原則
- 平和的 目的으로만 핵에너지를 이용
- 핵再處理施設과 濃縮施設 보유 금지

22) 「朝鮮日報」, 1991년 12월 19일.

23) 이종구 국방부장관의 국회발언, 「한국일보」, 1991년 12월 17일.

- 비핵화를 검증하기 위해 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 南北核統制共同委員會가 규정하는 절차와 방법으로 사찰 실시
- 南北核統制共同委員會를 구성·운영

4. 제6차~제7차 南北高位級會談과 南北核統制共同委員會 發足

핵관련 대표접촉시 IAEA 안전협정에 서명할 것을 약속한 북한은 1992년 1월 7일 비엔나 주재 국제기구대표부 대사를 통해 1월말까지 安全協定에 서명할 것을 분명히 하였고, 같은 날 한국 국방부는 1992년도 한·미 연례합동군사훈련을 취소한다고 발표하였다.²⁴⁾ 1992년 1월 30일 북한은 마침내 IAEA 安全協定에 署名하였다. 북한의 IAEA 안전협정 서명은 한국 뿐만 아니라 세계 각국의 환영을 받았으나 북한은 신속하게 批准·發效 節次를 밟겠다는 의사를 표명하지는 않았다. 유엔주재 북한대사 박길연은 1992년 2월 3일 기자회견을 통해 북한이 安全協定을 6개월내에 批准하겠다고 밝히기도 하였다.²⁵⁾ 한편 제6차 南北高位級會談을 앞두고 한국대표단 대변인은 북한이 核問題에 관한 義務를 성실히 이행하는가의 여부가 전반적인 남북관계에 절대적인 영향을 주게 될 것이라고 경고하고, 제6차 고위급회담에서 한국은 북한의 신속한 核安全協定 비준, 南北核統制共同委員會 조기 구성, 남북한 示範核査察의 신속한 실시 등 세가지 현안에 중점을 두겠다고 밝혔다.²⁶⁾

평양에서 개최된 제6차 南北高位級會談(1992.2.18~21)에서 남북한은 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」, 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」, 「남북고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서」 등 세 가지 문건을 발표시켰다. 이로써 남북한은 한반도 緊張緩和와 南北關係 改善을 위한 구체적 실천여정의 첫발을 내딛게 되었다.

그러나 양측은 제6차 고위급회담에서도 핵문제 해결에 대한 합의도출에

24) 「中央日報」, 1992년 1월 7일.

25) 「中央日報」, 1992년 2월 7일.

26) 「朝鮮日報」, 1992년 2월 14일.

실패하였다. 한국은 북한이 핵통제공동위원회 구성·운영에 합의할 것을 촉구하는 한편 示範査察과 相互査察의 조기실시를 요구하였다. 반면에 북한은 한국의 사찰제의를 거부하고 영변핵시설 사찰의 대가로 남한내의 모든 駐韓美軍 軍事基地가 査察對象이 되어야 한다고 주장하였다. 또한 북한은 최근 日本의 플루토늄 輸入問題를 제기하며 남북한이 공동 대응할 것을 제의하였다.

1992년 2월 19일 제6차 고위급회담에서 발효될 合意書의 성실한 履行을 약속하며 북한측의 相應하는 措置를 촉구한 노태우 대통령의 聲明이 발표된 후 북한의 金日成도 1992년 2월 20일 고위급회담 대표단과의 오찬에서 聲明을 발표하였다.²⁷⁾ 김일성은 이 성명에서 북한이 核武器를 開發하고 있다는 사실을 강력히 否認하면서 주변강국과 핵대결을 벌일 능력도 없고 동족을 말살할 수 있는 핵무기를 개발한다는 것은 상상할 수도 없다고 강조하였다. 또한 駐韓美軍 撤收問題와 관련하여 외국군이 한반도에 더 이상 주둔할 필요가 없으며 이 문제에 대해 결단을 내릴 때가 왔다고 주장하였다.

1992년 2월 27일 남북한은 핵통제공동위원회 구성을 위한 대표접촉 협상을 재개하였다. 한국은 4월 중순까지 査察規定을 마련하여 4월말이나 5월초까지 相互査察을 실시하고 示範査察은 더 일찍 실시할 것을 제의하였다. 그러나 북한은 한국의 사찰제안을 거부하면서 비핵화 공동선언 제1~3항의 이행을 위한 별도의 附屬合意書를 채택한 후 사찰을 실시하자는 입장을 밝혔다. 또한 북한은 외세의 核威脅에 대응하기 위해 공동 노력할 것과 韓半島 非核化를 國際적으로 保障받는 문제에 대해서도 토의할 것을 제의하였다.

이후 다섯 차례의 대표접촉을 거듭한 끝에 남북한은 1992년 3월 14일 「남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」(以下 「핵통제위원회 합의서」)를 체결하였다. 남북한은 각각 7명의 위원과 6명의 수행원으로 核統制共同委員會를 구성하여 최소한 2개월에 한번씩 회의를 개최하기로

27) 김일성 성명서, “북과 남이 힘을 합쳐 나라의 평화와 통일의 길을 열어 나아가자,” 「조선중앙방송」, 1992년 2월 20일.

합의하였다. 「핵통제위원회 합의서」는 남북핵통제공동위원회에 다음과 같은 任務를 부여하고 있다:

- 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」의 이행에 관한 附屬文件을 채택·처리
- 비핵화를 검증하기 위한 情報交換, 査察團의 구성·운영
- 비핵화를 검증하기 위한 査察對象의 선정, 査察節次와 方法, 그리고 核査察 裝備에 관한 사항 합의
- 핵사찰 결과에 따른 是正措置에 관한 사항 합의·이행
- 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」의 履行과 査察活動에서 발생하는 紛爭의 해결

또한 남북한은 별도의 공동발표문에서 핵통제공동위원회 제1차 회의 이후 2개월 정도의 기간 안에 한반도의 非核化를 檢證하는데 필요한 문건을 채택하기 위하여 공동으로 노력하며 문건이 채택된 이후 20일 안으로 査察을 시작하기로 양해하였다.

「핵통제위원회 합의서」 역시 남북한간 타협과 절충의 산물이다. 한국은 示範査察에 대한 언급을 하지 않았으며 最初 相互査察 實施時限도 명시하지 않았다. 지난 여섯 차례의 대표접촉을 통해 한국은 4월 18일까지 相互査察 規定을 만들고 그후 20일내에 査察을 실시하자고 제의했었다. 한편 북한도 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」 제1~3항의 이행을 위한 附屬合意書 채택과 외부의 核威脅에 대한 공동대응 및 한반도 비핵화에 대한 國際的 保障을 「핵통제위원회 합의서」 채택의 前提條件으로 삼지 않았다.

그러나 1992년 3월 19일 개최된 제1차 남북핵통제공동위원회 회의에서 북한은 비핵화 공동선언을 이행하기 위한 종합적인 합의문건 작성을 위해 「합의서」(초안)을 제시하며 非核地帶化 주장시 거론했던 문제들을 다시 제기하였고 非核化 檢證을 위한 「사찰규정」(초안)을 부록으로 첨부하였다. 한편 한국은 별도의 부속합의서 없이 「남북 상호핵사찰 실시에 관한 규정」(안)을 제시하며 (1) 남북한의 核施設과 核物質에 대한 定期査察을 실시할 것과 (2) 상대방이 제공하는 정보나 위성 등 각종 관측 및 정보수집 장비를 통해 관찰한 결과 상대측이 비밀리에 핵무기를 개발하거나 반입

하는 등 非核化 宣言을 어기고 있다는 의혹이 생길 경우 特別查察實施를 제의하였다. 이후 제2차 회의(1992.4.1)와 제3차 회의(1992.4.21)에서도 쌍방은 타협의 실마리를 찾지 못하였다.

제7차 남북고위급회담에서 남북한은 「연락사무소」, 「군사공동위원회」, 「경제교류·협력공동위원회」 및 「사회문화교류·협력공동위원회」 구성·운영에 관한 합의를 발효시킴으로써 「기본합의서」 실천을 위한 골격을 마련하고 남북대화를 원칙마련단계에서 實踐段階로 옮겨 놓았다. 핵문제와 관련하여 북한의 연행목 총리는 한국이 분과위원회에서 전혀 문제가 될 수 없는 核查察問題를 前提條件으로 들고 나온 것은 부당하다고 강조하고 핵사찰을 전제조건으로 하여 남북한이 합의서의 이행을 보류한다면 당초에 서명부터 하지 말았어야 한다고 주장하였다. 또한 IAEA에 의한 사찰은 한국이 간섭할 문제가 아니라고 강조하였다.²⁸⁾ 반면 한국의 정원식 총리는 기초발언을 통해 한반도 비핵화의 관건은 南北相互查察 실현에 있으며 따라서 남북 쌍방은 이미 약속한 대로 철저한 사찰제도를 갖춘 남북상호사찰을 6월 초순께 반드시 실시해야 한다고 주장하고 남북한 상호사찰에서는 사찰을 원하는 측이 일방적으로 查察對象을 지정하고 상대측은 특별한 사유가 없는 한 이에 응해야 하는 特別查察制度가 꼭 필요하다고 강조하였다.²⁹⁾

제7차 고위급회담에서 남북한은 「핵통제위원회 합의서」 체결시 양해한 바와 같이, 5월말까지 核查察 規定을 마련하고 이를 발효시킨 후 20일내에 核查察을 실시하도록 노력하자는 입장을 재확인하였으며³⁰⁾ 이를 위해 핵통제공동위원회 제4차 회의를 5월 12일 갖기로 합의하였다. 최우진 북한측 핵통제공동위원장은 제4차 회의에서 획기적이고 전향적인 안을 제시할 것이라고 언급함으로써³¹⁾ 핵문제 해결의 실마리가 풀릴 수 있는 가능성을 암시하기도 하였으나 북한의 입장에는 조금도 변화가 없음이 판명되었

28) 제7차 南北高位級會談 연행목 총리 기초연설문.

29) 제7차 南北高位級會談 정원식 총리 기초연설문.

30) 孔魯明 남북핵통제공동위원회 남측위원장 기자간담회. 「한국일보」, 1992년 5월 9일.

31) 같은 신문.

다. 1992년 5월 12일 개최된 제4차 핵통제공동위원회 회의에서 북한은 「의심동시해소 원칙」에 의거한 同時査察과 「이행합의서」와 그 부록인 「사찰규정」의 一括 合意·採擇 주장을 굽히지 않았다. 반면에 한국은 査察規定을 먼저 토의·완료한다면 履行合意書 문제도 논의할 용의가 있다는 입장을 밝혔다. 남북한은 사찰규정에 대한 실무토의와 합의서 문안정리를 위해 별도의 위원접촉을 개최할 것과 제5차 핵통제공동위원회 회의를 1992년 5월 27일 갖기로 합의하였다. 그러나 이후 세차례 위원접촉과 제5차 핵통제공동위원회 회의에서도 남북한은 실질적인 의견접근을 보지 못하였다.

IV. 南北韓 核協商 展望

1. 協商의 障礙要因

한반도 核協商의 障礙要因으로는 핵사찰에 대한 남북한 立場 差異, 북한의 開放拒否 態度, 美國의 남북한 核査察 參與 可能性, 국제적 핵협상과 한반도 핵협상의 與件 差異 등이 고려될 수 있다.

가. 核査察에 대한 南北韓 立場 差異

이제까지 남북한 상호핵사찰에 대해 쌍방이 표방한 입장은 북한의 「疑心同時解消 原則」에 의거한 非對稱査察과 한국의 「相互同數 原則」에 의거한 對稱査察로 요약될 수 있다.

1) 北韓의 非對稱査察 對 韓國의 對稱査察

〈도표〉에서 보듯이 남북한은 査察對象 選定問題에 관해 현격한 입장차이를 보이고 있다. 북한은 IAEA 査察受容의 條件으로 주한미군의 핵무기 철수여부를 확인할 非對稱査察을 요구해 왔다.³²⁾ 그러나 17년째 IAEA의

32) 북한의교부 대변인 성명, 「조선중앙방송」, 1991년 12월 23일.

〈도표〉 南北韓 核査察 立場 比較

	北 韓	韓 國
사찰 대상 선정 방법	민간핵시설 민간핵시설 군사시설 군사시설	민간핵시설 군사시설
사찰추진원칙	疑心同時解消 原則	相互同數 原則

..... 한 국(對稱査察)

—— 북 한(非對稱査察)

안전검사를 받고 있는 한국은 북한의 비대칭사찰 주장은 논의의 여지가 없는 것이라고 일축하고 査察對象이란 해당 장소가 이미 外部에 公開되었는가를 기준으로 결정되어야 한다는 논리에 입각하여 민간핵시설 對 민간핵시설, 군사시설 對 군사시설의 對稱査察을 주장하고 있다. 따라서 IAEA에 이미 공개되었거나(한국) 곧 공개될(북한) 민간핵시설을 외부에 전혀 노출된 적이 없는 군사기지와 사찰대상으로 교환하는 것은 불합리하다는 것이 한국의 기본입장이다.

제5차 南北高位級會談에서 한국의 정원식총리는 IAEA 사찰과는 별도로 모든 핵물질, 장소, 민간 및 군사시설에 대한 남북한 相互査察과 우선적으로 1992년 1월 31일까지 쌍방의 1개 민간 및 군사시설에 대한 示範査察을 제의하였다. 한국은 북한의 영변핵시설과 순천비행장, 남한의 군산비행장과 북한이 지정하는 민간핵시설 한곳을 시범사찰대상으로 제시하였다. 한국이 示範査察의 우선 實施를 제의한 이유는 상호사찰이 실현되기 위해서는 남북핵통제공동위원회가 구성된 후 사찰의 대상, 방법, 및 절차에 관한 細部事項이 협의되어야 하므로 이에 따른 시간상, 절차상의 複雜性和 영변핵시설 사찰의 緊急性을 염두에 두었기 때문이다. 한국은 1월말, 2월말, 3월말 등으로 시간을 연기하면서 시범사찰실현을 촉구하였으나 북한의 완강한 거부로 시범사찰은 사실상 무산되었다.

2) 北韓의 疑心同時解消 原則 對 韓國의 相互同數 原則

1992년 3월 19일 개최된 남북핵통제공동위원회 제1차 회담에서 북한은 核統制共同委員會가 수행해야 할 事業은 非核化 共同宣言을 이행하기 위한 종합적인 合意文件을 작성하는 것이라며 「비핵화 공동선언 이행을 위한 합의서」(초안)과 그 부록으로 非核化 檢證을 위한 「사찰규정」(초안)을 제시하였다.

북한의 「사찰규정」(초안)은 남한의 軍事施設查察을 주된 목적으로 작성되어 있는데 사찰대상선정과 관련하여 북한은 그들의 논리에 입각한 「疑心同時解消 原則」에 의거하여 영변핵시설과 남한의 모든 핵기지를 동시에 사찰하는 全面的인 同時查察을 제안하였다. 북한은 한국이 그들의 핵개발에 대해 품고 있는 의심은 현실적 근거가 없는 허상에 지나지 않지만 북한이 남한에 대해 갖고 있는 의심은 현실적으로 핵위협을 당해 온 피해자의 의심이라고 주장하였다. 따라서 북한은 핵문제에 대한 쌍방의 의심을 푸는데 있어 현실적 근거가 있는 그들의 의심부터 푸는 것이 순리이지만 남한도 그들에 대해 의심을 갖고 있다는 점에 유의하여 쌍방의 의심을 동시에 해소하자고 제의하며 이를 위해 북한내 민간핵시설에 대한 사찰과 남한내 군사기지에 대한 全面的인 同時查察이 함께 실시되어야 한다는 논리를 펴고 있다.

반면에 한국은 한반도 핵문제 해결의 핵심과제가 南北相互查察에 있다는 점을 강조하며 별도의 부속합의서 없이 「남북 상호핵사찰 실시에 관한 규정」(초안)과 부록으로 정보교환 양식, 사찰계획서 양식을 제시하였다. 한국의 核查察案은 軍事基地와 民間施設을 균형있게 다루었으며 북한의 사찰규정보다는 매우 상세하고 체계적으로 구성되어 있다. 한국은 「相互同數 原則」에 의거하여 연간 총 56개의 사찰장소를 선정(이중 20개가 군사시설)하여 分期別 定期查察과 不時 特別查察을 실시할 수 있도록 하였다. 이제까지 다섯 차례의 남북핵통제공동위원회가 개최되었으나 쌍방은 타협의 실마리를 찾지 못하고 있다.

나.北韓의 開放拒否

군비통제 검증이나 핵사찰의 핵심은 결국 규제대상 시설이나 武器를 외부에 開放한다는 것을 의미하기 때문에 북한이 근본적으로 개방을 거부하고 있다는 사실은 핵사찰 문제를 논하는데 있어 반드시 고려해야 할 사항이다. 북한이 얼마나 體制開放에 否定的이나 하는 사실은 「기본합의서」의 남북불가침 부분에서 남북군사공동위원회의 소관임무를 합의하는 과정에서 잘 나타나고 있다. 군사공동위원회는 주요 軍事移動과 訓練의 相互通報 및 統制를 비롯한 5개 방안을 합의·이행하도록 규정되어 있다. 그러나 군사훈련·이동에 대한 參觀團 招請에 대해서는 언급이 없다. 서로에 대한 신뢰가 전무하다시피 한 군비통제의 초기단계에서 상호 참관단 초청도 없이 어떻게 이들 사항이 성공적으로 검증될 수 있겠는가? 현 단계에서는 회의적일 수 밖에 없다.

한국은 주요 軍事移動과 訓練에 대해 相互 參觀團 招請을 주장했으나 북한의 완강한 거부로 실현되지 못했다. 북한의 拒否理由로는 다음 몇가지를 상정해 볼 수 있다. 첫째, 지난 40년이상 외부와 단절된 상태를 지속해 온 북한은 體制維持 및 國家安保와 직결되어 있는 軍事分野의 開放에 대해 지나치게 민감하게 반응하고 있을 가능성이 있다. 둘째, 경제난으로 인해 북한의 軍事力이 인적·기술적 측면에서 남한에 비해 크게 뒤져 있다는 사실이 공개되는 것을 두려워할 수도 있다. 특히 남한이 가지고 있는 북한의 막강한 군사력에 대한 허상이 무너질 경우 북한은 南北對話에서 主導權을 빼앗기고 더 나아가 그들이 가장 두려워하고 있는 吸收統合의 실현을 우려할 가능성도 있다. 셋째, 北韓軍內의 拒否感이다. 적대논리에 입각하여 교육받은 북한군에게 미제국주의의 하수인인 남한의 군인들이 자신들의 군사훈련을 참관한다는 것은 상상하기 어려운 것이 현실이라는 점도 간과할 수 없다.

이러한 開放拒否의 立場은 북한으로 하여금 檢證에 대해 소극적 자세를 견지하도록 만든 가장 큰 요인이라고 분석된다. 북한은 제1차 南北高位級會談에서 “상대측 지역에 대한 호상 현지시찰을 통하여 군축합의 리행 정

형을 검증한다”³³⁾고 언급한 것을 제외하고는 검증에 대해 구체적인 제의를 하지 않고 있다. 반면에 한국은 제1차 고위급회담 이후 계속해서 軍縮過程에서의 合意事項 이행을 확인하기 위해 共同檢證團과 常住監視團 구성·운영 등의 檢證裝置를 제의하고 있으며 檢證을 남북간 합의사항의 필수불가결한 요소로 간주하고 있다. 남북한은 제5차 南北高位級會談에서 「기본합의서」의 불가침이행을 보장하기 위한 실천방안의 하나로 「검증」을 채택하였지만 이는 단순한 원칙적인 합의이며 細部事項에 대한 논의는 없었다. 북한의 거부에 부딪혀 한국이 상주감시소 설치 주장을 철회해야 했다는 사실은 북한의 개방거부적 자세가 앞으로의 남북한 군비통제 검증협상에 가져올 어려움을 예고하는 전주곡으로 보인다.

다. 國際的 核協商과 韓半島 核協商的 與件差異

韓半島 核協商은 핵무기 통제와 관련된 기타 國際條約의 協商과 여러 가지 差異點을 보이고 있다. 기본적으로 다음 세가지 協商環境의 差異를 염두에 두어야 할 것이다.

첫째, 核을 保有하고 있는 強大國들과 인접해 있고 戰爭을 경험한 남북한이 중무장한 軍事力으로 대치하고 있는 韓半島는 중남미나 남태평양 지역보다 훨씬 어려운 非核化 協商與件을 갖추고 있다.

둘째, 協商當事者인 남북한간에 상호 不信의 골이 너무 깊다. 오랜 시간을 두고 신뢰를 축적해 온 유럽과 달리 남북한은 상호간의 信賴가 전무한 상태에서 國家安保에 심각한 威脅을 주는 事案으로 간주되는 核問題를 논의하고 있기 때문에 상호이해와 타협에 기초한 協商妥結이 쉽지 않을 것이다

셋째, 남북한은 軍備統制에 대한 經驗이 전무하기 때문에 지난 반세기간 많은 경험을 축적해 온 유럽이나 미국과는 다르며 향후 協商이나 條約履行時 필연적으로 많은 問題點들이 노출될 것이라는 점이다.

33) 연형목 총리 기초연설문, 「남북대화」, 제51호 (서울: 국토통일원, 1990), p. 75.

라. 美國의 査察參與 問題

남북한 핵협상에서 또 하나의 장애요인으로 등장할 수 있는 중요한 문제는 美國이 南北核査察의 直接參與를 요청할 가능성이 있다는 사실이다. 남북한 핵사찰 참여를 희망하는 美國의 立場은 1992년 2월 6일 미 상원 아시아·태평양 소위원회에서 미국이 한국과 合同檢査팀을 구성할 용의가 있는냐는 크랜스톤(Alan Cranston) 상원의원의 질문에 대한 캔터(Arnold Kanter) 미 국무차관의 긍정적인 답변³⁴⁾과 릴리(James Lilley) 미 국방부 차관보의 최근 발언³⁵⁾으로 좀 더 명확히 밝혀졌다.

미국의 査察參與 희망은 다음과 같은 이유에 근거하고 있는 것으로 보인다. 우선 美國內 問題로서 미군기지가 공개된 후 미국이 相互性의 原則에 입각하여 상응하는 査察權限을 행사하지 않을 경우 이는 미국의 主權에 관한 문제로서 美 議會와 輿論의 反撥이 우려된다는 점이다. 둘째, 技術的인 問題로 IAEA 핵사찰만으로는 核施設이 核武器 製造에 사용되었는지를 파악할 수 없으며 이러한 사실은 핵무기를 제조해 본 경험이 있는 국가만이 확인할 수 있기 때문에 미국의 參與가 不可避하다는 점이다. 셋째, 國際的인 問題로 미군기지를 一方的으로 公開하는 것은 前例가 없던 일이므로 앞으로 나쁜 선례가 될 가능성을 미국은 우려하고 있는 것이다.

이와 같은 관점에서 볼 때 自國의 기지를 공개해야 하는 미국이 남북한 核査察 參與를 요구하는 것은 충분히 그 妥當性이 인정된다고 볼 수 있다. 그러나 미국의 사찰참여는 정치적으로 매우 민감한 문제이기 때문에 그 실현가능성과 사찰 참여후의 여파가 철저히 분석되어야 한다. 미국의 査察參與에 따른 問題點들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한은 미국의 自國領土 수색을 용납하지 않을 가능성이 많다. 김일성은 1992년 신년사에서 「자주적 입장」을 유난히 강조하고 있다. 김일성은 “우리나라의 분열 자체가 외세에 의하여 강요된 것이며 조국통일을

34) 「한겨레신문」, 1992년 2월 13일.

35) 릴리 차관보는 미국이 남북한 核査察 參與를 반드시 원하는 것은 아니지만 한국이 요청하면 참여할 준비가 되어있다고 밝혔다. *The Korea Herald*, May 19, 1992.

위한 우리인민의 투쟁은 다름 아닌 외세의 지배를 끝장내고 민족적 자주성을 실현하기 위한 투쟁”³⁶⁾ 이라고 주장하였다. 김일성 신년사에 드러난 북한의 입장을 분석해 볼 때, 북한이 美國査察要員의 入國을 순수히 許容한다는 것은 상상하기 어렵다.

둘째, 북한은 미국의 사찰참여요구를 協商카드로 이용하여 미국이나 한국으로부터 또 다른 讓步를 얻어내려 할 가능성도 있으며 이로 인해 協商與件이 한국에게 불리해질 수도 있다.

셋째, 미국의 참여를 허용하더라도 북한은 이를 이용하여 미 제국주의자들에 대한 남한정부의 종속성과 사대의존성을 비난하는 對內外 宣傳을 강화하고 한국정부에 정치적 타격을 입히려 할 가능성이 크다.

마지막으로 미국의 참여는 북한이 그 동안 집요하게 요구해 왔고 미국이 거부해 왔던 남북한과 미국간 3者會談 논리를 미국이 수용하는 결과를 초래하게 된다.

이와 같이 예상되는 副作用에 비추어 볼 때 미국의 남북한 핵사찰 직접 참여는 바람직하지 않다고 보여진다. 오히려 각종 기술적 장비와 첩보를 제공하여 한국이 핵사찰을 효과적으로 실행할 수 있도록 도와 주는 것이 한반도 핵문제 해결을 위한 미국의 현명한 접근태도일 것이다.

2. 南北韓 核協商 展望

북한은 1992년 4월 9일 IAEA와 체결한 安全協定을 批准하였고 1992년 5월 4일 현재 보유하고 있는 核物質 在庫를 보고하는 「最初核物質 報告書」를 작성하여 IAEA에 제출하였다. 최초핵물질 보고를 근거로 IAEA는 5월 25일부터 2주간 보고된 내용의 이상 유무를 확인하는 隨時査察(ad hoc inspection)을 실시하였다.³⁷⁾ 또한 북한은 예정대로라면 7월 9일까지는 IAEA와 세부적인 사찰방식을 규정하는 「補助約定」을 체결해야 하며 이에 따라 7월 10일부터는 一般査察 실시도 가능해진다.

북한이 일부 핵시설에 관한 정보를 IAEA에 제출하지 않을 것이라는 우

36) 김일성 1992년 신년사, 「로동신문」, 1992년 1월 1일.

37) 「朝鮮日報」, 1992년 5월 26일.

려가 있다. 그러나 IAEA는 지난 2월 이사회에서 IAEA에 제출된 정보만으로는 조약준수 여부를 확신할 수 없는 경우 공개되지 않은 시설이나 장소에 대해 실시할 수 있는 「特別査察」 制度를 활용하기로 결의하였다. IAEA가 북한에 대해 특별사찰을 요청할 경우, 역사상 최초로 실시되는 特別査察이라는 점에서 북한의 대외적인 이미지에 손상을 가져올 뿐만 아니라 북한이 IAEA의 요청을 거부할 경우에는 북한에 대한 國際的 疑感이 더욱 증폭될 것이며 북한은 유엔 安保理의 제재를 받게 될 것이다. 이와 같은 부정적 측면에 비추어 볼 때 북한이 서방측의 관심이 집중되어 있는 일부 시설을 보고하지 않을 가능성은 희박하다고 보여진다.

한반도 핵협상의 장애요인이 내포하고 있는 문제점에 비추어 볼 때 순조롭게 진행되고 있는 IAEA 사찰과는 달리 남북한 핵협상의 앞길이 순탄하지는 않을 것으로 보인다. 따라서 남북핵통제공동위원회에서 개진된 남북한 양측의 입장이 妥協點을 찾지 못할 경우, 남북한 核協商이 決裂될 可能性도 배제할 수 없다. 그러나 남북한 상호사찰 실시를 對北 關係改善의 새로운 前提條件으로 제시하고 있는 미국과 일본, 經濟難과 外交的 孤立脫皮를 위해 이들의 요구를 어느 정도 수용해야만 하는 북한의 처지, 南北關係進展을 위해 핵사찰 문제를 조기에 수습해야 하는 남북한 당국의 입장 등 핵문제를 둘러싼 對內外 與件은 한반도 核協商 妥結의 促進要因으로 작용하여 다소 시간은 걸릴지라도 상호 합의점에 도달하지 않을 수 없는 상황으로 남북한을 이끌고 있다.

남북한 핵협상은 현재 쟁점이 되고 있는 별도의 附屬合意書 채택문제와 相互核査察 實施方法에 관한 문제로 대별하여 전망이 가능할 것이다. 먼저 附屬合意書 採擇問題는 다음과 같은 이유에서 핵사찰 실시에 걸림돌이 되지 않는 선에서 쌍방이 타협점을 찾게 될 것으로 보인다. 첫째, 남북한이 1992년 3월 14일 남북핵통제공동위원회를 발족시키면서 5월 중순까지 핵사찰 규정을 마련하고 그후 20일안에 핵사찰을 실시하도록 양해하였고 이번 제7차 남북고위급회담에서도 이러한 양측의 입장이 재확인되는³⁸⁾ 등

38) 孔魯明 남북핵통제공동위원회 남북측위원장 기자간담회, 「한국일보」, 1992년 5월 9일.

쌍방이 相互核査察 實施意志를 보이고 있다는 사실이다. 둘째, 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」과 「남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」 협상시에 북한이 비핵지대화 실현을 위한 주장을 계속하면서도 마지막 순간에 이를 철회하여 협상타결의 계기를 제공해 왔다는 점을 고려할 때 이번 경우에도 북한의 이러한 행태가 재현될 가능성이 있다. 따라서 부속합의서 채택을 주장해 온 북한의 입장을 고려하되 비핵지대화 논리는 포함되지 않는 形式的인 附屬合意書가 별도로 채택되거나 核査察規定에 포함되는 선에서 타협될 수 있을 것으로 보인다.

남북한 상호핵사찰 실시는 쌍방이 첨예한 입장차이를 보이고 있는 査察對象 選定 및 査察方法과 관련하여 다음과 같이 세가지 가능성을 상정해 볼 수 있다. 첫째, 한국이 북한의 非對稱査察 주장을 수용하여 북한의 민간핵시설 對 남한의 군사기지를 사찰대상으로 선정하는 것이다. 대신 한국의 불이익을 고려하여 북한이 「疑心同時解消 原則」에 의거한 「全面同時査察」 주장을 철회하고 사찰실시도 매우 엄격하게 통제된 가운데 실시될 수 있을 것이다. 査察方法과 관련하여 한국이 주장하는 특별사찰이 허용된다면 民間施設에 대한 特別査察로 제한될 것이다. 그러나 한국이 북한의 비대칭사찰 주장을 수용할 가능성이 매우 희박하기 때문에³⁹⁾ 이 경우는 거의 실현불가능에 가깝다고 보여진다.

둘째, 북한이 한국의 「相互同數 原則」에 의한 對稱査察을 원칙적으로 수용하되 전체적인 동수원칙을 지키면서 쌍방의 입장을 고려하여 軍事 및 民間別 査察對象數가 융통성있게 조정되는 경우이다. 즉 한국은 북한의 민간핵시설에, 북한은 한국의 군사시설에 더 많은 관심을 두고 있다는 사실을 고려하여 북한은 民間核施設에 대한 사찰을 더 많이 수용하고 한국은 軍事施設에 대한 사찰을 더 많이 수용하도록 절충할 수 있을 것이다. 특별사찰이 허용된다면 북한의 거부감을 고려하여 軍事施設에 대한 特別査察은 당분간 제외될 가능성이 크다. 이 경우에는 남북한이 상대방의 민간시설과

39) 1992년 5월 13일 한국을 방문중인 캔터 미 국무부 정무차관은 남북한 相互核査察 規定에서 북한의 군사시설을 포함하는 相互主義가 제외될 경우 美軍基地를 査察對象으로 開放할 수 없다는 입장을 한국측에 전달하였다. 「中央日報」, 1992년 5월 20일.

더불어 주요 군사시설을 수시로 현장감시함으로써 의심발생시 상대측 지역 전역에 대한 사찰이 가능해진다. 반면에 軍事施設의 지나친 露出 可能性이 상존함으로써 북한 군부의 강력한 반대가 예상되지만 사찰이 엄격한 절차에 따라 실시될 수 있다면 북한이 어느 정도 수용할 가능성도 있다.

셋째, 군사기지를 제외한 民間施設에 대해서만 사찰을 실시하는 경우이다. 북한이 대청사찰 실시를 완강히 거부할 경우, 軍事施設查察은 남북한 간 信賴가 구축되고 남북군사공동위원회의 不可侵 保障方案과 병행실시가 가능할 때까지 잠정 연기하고 民間核施設만 사찰하기로 합의할 수 있을 것이다. 여기서는 查察方法으로 정기 및 특별사찰 모두가 채택될 수 있을 것이다. 북한이 남한내 군사기지 사찰 주장을 유보할 수 있느냐가 문제 해결의 관건이지만 북한의 입장에서 핵문제가 더 이상 남북관계 진전이나 對美, 對日 관계개선의 걸림돌로 작용하기를 원하지 않는다면 실현가능성이 충분히 있는 경우이다.

마지막 두가지 시나리오중에서는 세번째 경우의 실현가능성이 더 크다고 판단된다. 왜냐하면 북한의 軍事施設開放에 대한 拒否感이 너무 완강하기 때문이다. 한국이 군사기지 사찰을 주장하게 된 동기는 북한의 남한내 군사기지사찰 주장에 대응하기 위한 것이었으므로 북한이 그들의 주장을 철회할 경우 한국이 이를 받아들이지 못할 이유가 없다고 보여진다.

위의 세가지 시나리오중 하나가 실현되리라고 단정적으로 말할 수는 없다. 남북한간 타협과 절충에 의해 만들어질 相互查察制度에 대해서 보다 다양한 가능성을 상정해 볼 수도 있을 것이다. 그러나 어떠한 타협안도 한국이 희망해 온 강력한 사찰규정에 미치지지는 못할 것이다. 북한이 體制開放과 檢證에 대해 근본적인 거부감을 갖고 있기 때문이다.

한가지 우려되는 것은 남북한 핵협상 문제를 둘러싼 대내외 여건에 비추어 볼 때 南北相互查察이 그 내용보다는 실시되었다는 사실 자체가 象徵的 意義를 갖는 실속없는 제도로 전락할 수도 있다는 점이다. 또한 북한이 IAEA 핵사찰을 수용하여 핵개발에 대한 국제적 우려를 어느 정도 해소시키게 될 경우, 상호핵사찰에 대한 한국의 명분(북한의 핵개발에 대한 의심)이 약화됨으로써 북한의 立地가 강화될 가능성도 배제할 수 없으며 바

로 이것이 한반도 핵문제에 대한 북한의 전략일 가능성이 크다.

國際核査察을 적절히 이용하여 한국의 立地를 弱化시키고 相互核査察 協商을 유리하게 이끌어 가려는 북한의 意圖는 「특별사찰」 문제에서도 잘 나타난다. 북한은 IAEA에 의한 사찰을 받기도 전에 IAEA에 제출된 보고서에 없는 시설도 IAEA가 원하면 보여줄 수 있다는 입장을 밝힘으로써 IAEA 특별사찰을 수용할 용의를 표명하였다.⁴⁰⁾ 이는 북한이 상대방이 요청한 후 24시간내에 즉각적으로 실시되도록 규정한 한국의 特別査察 要求를 회색내지는 회피하려는 의도에서 실시절차가 상대적으로 까다로운 IAEA 특별사찰을 수용하겠다고 미리 선언한 것으로 분석된다.

V. 結 論

본 논문에서는 이제까지 남북한 核協商의 現況을 검토하여 核問題에 대한 남북한의 立場을 비교·분석하고 이를 바탕으로 향후 한반도 核協商의 展開過程을 전망해 보았다. 북한은 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」이 채택되었음에도 불구하고 기회가 있을 때 마다 「非核地帶化」 주장시 거론했던 문제들을 다시 제기하여 협상의 어려움을 조성하고 있으며 이를 협상 카드로 사용, 한국측으로부터 讓步를 받아내려는 協商戰略을 구사하고 있다. 한가지 다행스러운 것은 북한의 對內外與件이 워낙 악화된 상황이어서 북한이 「비핵지대화 주장」을 빌미로 남북대화와 對美, 對日 關係改善에 심각한 난관을 조성할 수는 없는 실정이라는 것이다. 한국은 북한의 「비핵지대화」에 맞서, 「非核化」를 내세우며 북한의 核開發을 저지하고자 美·日 등 友邦國과의 긴밀한 협력하에 총력을 기울여 왔다. 이러한 한국의 노력은 1991년 12월 31일 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」과 1992년 3월 14일 「남북핵통제공동위원회」 구성 및 비핵화 실천을 위해 현재 진행중인 구체적인 협상 등으로 그 결실을 맺어오고 있다.

40) 각주 (3) 참조.

북한의 核開發 試圖는 韓半島의 核問題를 국제적 초미의 관심사로 부각시키는 촉매역할을 하였다. 북한은 核開發 可能性을 완강히 否認하고 있는 가운데 IAEA의 사찰을 수용하기 위한 수순을 밟아 왔으며 5월말 隨時查察이 실시되었고, 늦어도 7월중으로는 一般查察도 실시될 수 있을 것으로 보인다. 남북한 相互核査察은 여러가지 협상의 어려움에도 불구하고 IAEA 사찰과는 별도로 실시될 전망이며 查察對象選定과 관련하여 세가지 시나리오를 상정해 볼 수 있었다. 한반도 핵문제는 현재 매우 역동적으로 변화하는 상황이기 때문에 더 이상의 장기적인 전망에는 한계가 있다고 생각된다. 지금 이 순간 무엇보다도 절실히 요구되는 것은 한반도의 非核化를 실현하고 남북사이의 信賴를 構築하려는 남북한 당사자의 意志와 솔직한 協商姿勢라고 하겠다.

남북한 핵사찰과 관련하여 檢證問題에 관한 한가지 중요한 원칙을 명심해야 한다. 그 원칙은 어떠한 軍備統制 條約에서도 100퍼센트 완벽한 檢證은 불가능하다는 것이다. 지금까지는 한반도 핵문제 논의의 초점이 強力한 核査察을 실현하는데 모아져 왔으나 完璧한 核査察은 不可能하다는 점을 인식해야 할 필요가 있다.⁴¹⁾ 핵사찰은 북한의 핵개발에 대한 우려를 해소하기 위한 응급조치에 불과하다. 북한이 IAEA 핵사찰을 수용하려는 이 시점에 한·미 양국과 국제사회는 응급조치와 아울러 보다 근원적인 치유책을 강구해야 할 것이다. 근원적인 치유책이란 바로 북한의 核開發 動機를 분석하여 북한이 核選擇權에 대한 미련을 버리도록 유도하는 것이다. 이를 위해 한국은 남북간의 실질적 關係改善과 아울러 정치, 경제, 외교 등 다각적인 측면에서 국제적인 노력을 경주하는 것이 필요할 것이다.

41) 현재 걸프전 이후 이라크에 대한 UN의 제재조치 실행기관인 유엔특별위원회(United Nations Special Commission : UNSCOM)에서 활동중인 핵물리학자 데이비드 도렌(David Doren)은 이라크에서와 같은 強制核査察이 실시되어도 비밀리에 핵무기를 개발하기로 마음먹은 국가는 성공할 것이라고 주장한다. 1992년 3월 11~14일 캐나다 몬테벨로(Montebello)에서 개최된 캐나다 외무부 주최 「제9회 오타와 검증 심포지움」에서 필자와의 의견 교환.

Nuclear Negotiations on the Korean Peninsula : Current Status and Future Prospects

Seong W. Cheon, Ph. D. (RINU)

Since the late 1980s, North Korea's nuclear weapons development program has become a critical issue threatening the security of North-east Asia as well as the Korean peninsula. The fact that the IAEA's safeguards mechanism is not effective enough to thoroughly inspect a country determined to develop nuclear weapons, as shown by Iraq, has caused the international community as well as South Korea to prepare a firm plan of action.

This paper consists of three parts. First, the two Korea's policies on the nuclear problem are analyzed. North Korean nuclear policy is characterized as "the nuclear weapons free zone of the Korean peninsula" and "the denial of nuclear weapons development." On the other hand, the nuclear policy of South Korea is summarized as the denuclearization of the Korean peninsula. Second, the history of and the ongoing negotiations on the nuclear issue are examined according to the four different stages. Finally, three scenarios of the ongoing bilateral inspection negotiations are presented with respect to inspection objects and procedures.

One thing that concerns us is the possibility of the bilateral inspection regime emerging which only has symbolic meaning with no substance at all. If North Korea allays international concerns through IAEA inspections, South Korean insistence on mutual inspection has less justification and conversely, the North Korean position is

strengthened which seems to be the North's strategy at this stage in order to deal with the Korean nuclear problem.

東北亞秩序 再編의 趨勢

安 秉 俊*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|------------------------|--------------------------------|
| I. 戰略的 4強體制와 經濟的 地域主義 | IV. 發展資本主義와 開放地域主義 |
| II. 戰略的 雙務主義와 政治的 不確實性 | V. 地域紛爭의 局地化 |
| III. 守勢에 처한 社會主義 | VI. 美·日關係의 지속 또는
多者間 安保協力體? |

I. 戰略的 4強體制와 經濟的 地域主義

유럽에서는 冷戰이 종결되었고 걸프戰에서 美國이 영도했던 다국적군이 단호하게 승리했으며 蘇聯이 붕괴했던 것과 같은變化는 東亞 및 太平洋地域에도 큰 영향을 끼칠 것이다. 그럼에도 불구하고 이러한 汎世界的 추세가 4대강국들과 가장 力動的인 經濟를 포함하고 있는 東亞地域에는 근본적인變化를 초래하지는 못하고 있다.

東亞秩序가 재편되고 있다면 전략적으로는 蘇聯으로부터의 위협이 소멸되었으므로 美·日·中·러間에 더욱 느슨한 4強體制가 형성되고 있으며 韓半島에서는 交叉承認과 南北協商의 시대가 오고 있고, 經濟적으로는 15개국으로 구성된 亞·太經濟協力(APEC) 과정에서 다소 개방적

* 延世大學校 教授

인 地域主義가 나타나고 있는 현상이라 하겠다. 4強體制는 주로 雙務關係를 통하여 재편되고 있으며 여기서는 美·日이 主導力을 행사하고 있다. 經濟的 地域主義는 4강만이 아니라 新興工業國(NICs)들, 아세안국가들, 뉴질랜드, 오스트레일리아 및 캐나다 등 보다 많은 나라들을 포함하고 있다.

전통적인 의미에 있어서 東亞의 勢力均衡도 변모하고 있다. 1950년 및 1960년대에는 그것이 美·蘇間에 양극화했다가 1970년대에는 美·中·蘇間에 삼각으로 분화되었고 1980년대에는 4강으로 전환되었던 것이다. 蘇聯이 붕괴된 1990년대에는 종전의 초강국간의 대결은 緩和되었고 그대신 地域紛爭 및 經濟葛藤이 安保威脅의 중요한 진원이 되고 있다. 한편 점증하고 있는 經濟的 相互依存과 地域主義가 새로운 利益均衡을 조성하여 기존하는 대결과 葛藤을 무마하고 있는 것이다.¹⁾

東亞秩序의 재편과 韓半島의 장래를 검토함에 있어서 이해를 돕기 위하여 다음과 같은 여섯가지 요점을 정리해 두고자 한다.

첫째, 亞·太地域에 있어서 戰略 및 政治環境은 유럽 및 大西洋地域과는 다른 면을 갖고 있다. 이 가운데는 대륙과 大洋間에 戰略的인 非대칭성이 존재하여 政治, 經濟 및 文化的인 다양성이 국가들간에 계속되고 있는 것, 社會主義體制가 아직도 건재하고 있으며, 地域紛爭도 타결되지 않고 있는 점 등이 포함된다. 이 결과 아시아에서는 여러국가들이 공통으로 인식하는 유일한 위협이 없으며, 全地域을 상대로 구성된 집단적인 安保協力構造도 존재하지 않고 있다.

둘째, 東亞의 強大國關係는 주로 雙務的인 상관행동으로 형성되어 왔으며 이 關係는 中·러 및 中·베트남관계에서 볼 수 있는 바와 같이 현재 개선되고 있다. 中國, 베트남 및 北韓 등의 社會主義國家들과 러시아 등 舊蘇聯의 각 공화국들은 政治的 불확실성에 직면하고 있으며 이들은 앞으로 수년간 국내문제의 해결에 몰두할 수 밖에 없을 것이다. 이러한 여건에서 日本은 더욱 자주적인 政治的 役割을 행사하려고 기도

1) Byung-joon Ahn, "Strategic Trends in East Asia," *The Pacific Review*, Vol. 4, No. 2 (Summer 1991), pp. 109~115.

하고 있고 美國은 均衡者役割을 자처하고 있다. 地域安定에 가장 긴박한 위협은 北韓이 핵무기와 장거리유도탄을 개발하거나 中國이 또 다시 政治不安을 경험할 수 있다는 가능성이다.

셋째, 東亞에서는 여전히 社會主義體制가 생존하고 있는데 그 이유는 그것이 民族主義와 연계되어 왔고, 혁명과 제1세대 지도자들에 의하여 수호되고 있으며 市民社會보다도 國家를 먼저 경험했던 歷史的 유산에 의하여 지지되고 있고, 政治改革을 도입하기 이전에 經濟改革을 실시했기 때문이다. 그럼에도 불구하고 아시아의 社會主義도 全世界에서 일어나고 있는 變化에 대하여 수세에 몰리고 있다. 불가피하게 올 세대교체, 정보혁명, 경제적 상호의존 및 도시중산층의 형성 등의 變化에 당면하여 中國, 베트남 및 北韓이 脫冷戰期의 세계에서 과연 「社會主義發展國家」를 성공적으로 이룩할 수 있을런지는 미지수로 남아 있다.

넷째, 이와 대조적으로 日本과 아시아의 新興工業國들은 國家와 市場機構의 역할을 결합하여 「資本主義發展國家」로서 성공적인 경제성장 및 민주화를 과시해 왔다.²⁾ 아세안 국가들도 대체로 이러한 東北亞國家들의 발전경험을 모방하고 있다. 한편 냉전의 장벽이 무너지고 시장기구의 세력들이 지리적으로 근접하고 있는 국경지역들을 침투함에 따라 아시아에서는 4개의 「近接經濟地域」들이 형성되고 있는데 이들은 홍콩, 臺灣과 中國의 華南間, 베트남, 태국 및 기타 인도차이나 국가들間, 싱가포르와 말레이시아間, 그리고 南·北韓, 北中國, 러시아의 극동 및 日本間에 일어나고 있다. 亞·太地域 전체를 상대로 한 다변적 협력체로서는 亞·太經濟協력이 개방적이고도 유연한 지역협력체로 부각되고 있다.

다섯째, 이러한 추세들이 기존의 地域紛爭에 미치는 영향은 그들을 局地化시키고 있으며 그 결과 당사자들 상호간에 협상을 통하여 분쟁을 타결하게 만들고 있다. 韓半島에서는 4강과 南·北韓間에 「交叉承認」이 고무되고 있고 南·北韓 當事者間에도 고위급회담이 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」와 「한반도 비핵화에 관한 공

2) Charlmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925~1975* (Stanford: Stanford University Press, 1982), p. viii.

동선언」을 채택할 수 있게 했다. 캄보디아에서는 전투중인 과별간에 휴전협정이 조인되었고 日本과 러시아는 北方島嶼問題에 대하여 타협점을 찾고 있으며 中國과 臺灣間에도 政治的 대화가 서서히 일어나고 있다.

여섯째, 亞·太地域에 있어서 지도력과 협력을 촉진하는데 있어서 지금까지 당사자간의 安保 및 經濟的 쟁점들을 타결하기 위하여 주로 雙務的 協商이 전개되어 왔다. 최근에 와서 핵무기확산금지, 신뢰구축 및 군비통제조치를 논의하기 위하여 다변적 또는 집단적인 형태의 협력이 필요하다는 의견들이 제시되고 있다. 사실 공동의 경제문제를 논의하기 위해서 太平洋經濟協力會議(PECC)와 亞·太經濟協力이 발전되어 왔다. 유럽에서 볼 수 있는 포괄적 회의(CSCE)와 같은 것이 아시아에서도 집단안보협력체로 실현되기까지는 美國과 日本이 役割分擔을 실시하는 것이 불가피할 것이다. 실제로 이 분담의 형태에 대해서는 많은 논의가 있으나 아직도 합의점을 찾지 못하고 있는 실정이다.³⁾

이상과 같은 점들을 고려할 때 世界의 전략 및 經濟的 重力은 아시아로 이전되고 있다고 하겠으며 이러한 의미에 있어서 太平洋世紀는 이미 시작된 셈이다. 물론 어떤 학자는 유럽이 舊동구 및 蘇聯의 국가들까지 포함하여 통합된다면 世界에서 經濟的으로 가장 강력한 세력권이 될 것이며 이러한 관점에서 21세기는 「유럽의 세기」가 될 것이라고 예언하고 있다. 그러나 러시아의 極東과 中國이 經濟改革과 민주화에 성공을 거둔다면 이 대륙국가들을 포함한 亞·太地域이 유럽지역을 능가하는 세력권이 될 것으로 예상된다. 따라서 아시아의 장래는 러시아와 中國에 상존하는 政治的인 불확실성이 어떻게 달라지느냐에 달려 있는 것이다.

3) Takashi Inoguchi, "Asia and the Pacific Since 1945: A Japanese Perspective," in Robert H. Taylor, ed., *Asia and the Pacific*, Vol. 2 (New York: Facts on File, 1991), p. 918.

II. 戰略的 雙務主義와 政治的 不確實性

유럽에서 성립되어 있는 북대서양조약기구(NATO)나 유럽안보협력회의(CSCE)와는 달리 아시아에서는 그와 같이 다변적인 安保 및 정치협력구조가 결여되어 있다. 여기서는 지역열강들이 戰略關係를 雙務的으로 실시해 오고 있는데 그러한 雙務關係가 최근에 착실하게 개선되고 있다. 그러나 러시아와 中國, 北韓 및 베트남 등 舊사회주의 국가에 政治的 불확실성이 존재하고 있으므로 집단안보인식이 형성되지 못하고 있는 것이다. 蘇聯은 와해되었고 러시아와 기타 독립국들은 국내정치불안에 직면하고 있으며 中國은 아직도 장기간 지속될 수 있는 政治的 安定 형태를 모색중에 있고 日本은 보다 주도적 행위자가 되려고 안간힘을 다하고 있으며 美國은 이 地域에서 하나의 균형자가 되겠다고 자처하고 있다. 아래에서 열강들의 地域役割을 略述한다.

1. 不確實性속의 러시아

1991년 8월에 공산당이 기도했던 쿠데타가 실패했고 12월에 고르바초프가 제안했던 聯邦案條約 대신에 「독립국가연합」(CIS)조약이 조인되자 蘇聯이라는 제국은 소멸되었고 러시아가 아시아에서 하나의 행위자로 등장하고 있으나, 이들 새 독립국도 政治的 불확실성을 극복하지 못하고 있다. 蘇聯이 붕괴하기 전에 고르바초프는 이미 외교정책에서 「新思考」를 아시아에서도 실천했었다. 1990년 9월에 그는 韓國과 수교했고, 1991년 4월에는 日本을 방문하여 北方島嶼問題에 대한 協商을 개시했으며, 5월에는 中國의 江澤民을 모스크바에 초청하여 國境, 經濟 및 軍事交流에 대한 合意를 성취했다. 이와 같이 舊蘇聯의 아시아정책은 군사적 위협을 줄이고 極東地域을 東亞의 力動的인 經濟關係에 통합시키는데 집중되었다.

러시아도 이와 같은 정책을 계승하면서 國內政治 安定과 經濟問題 解

決에 유익한 협력을 얻어내는데 노력하고 있다. 이와 같은 목적은 옐친이 1992년 9월 日本과 韓國을 방문할 때 더욱 분명하게 나타날 것이다. 러시아는 대량의 핵무기 및 재래식무기를 보유하고 있으므로 東亞의 安定과 平和에 영향력을 갖고 있다. 그러나 옐친은 국내경제위기를 극복하기 위해서도 日本, 韓國 및 기타 국가들로부터의 經濟 및 技術協力을 필요로 하며 이 때문에 北方島嶼도 日本과 타결하려고 모든 방법을 모색하지 않을 수 없다. 다만 새롭게 부각되고 있는 러시아民族主義와 각 지방의 정치세력들이 영토반환을 제약하고 있으므로 그는 국내정치에서 하나의 합의점을 찾아야 하는 처지에 놓여있을 뿐이다.

경제난관이 앞으로 더욱 더 악화된다면 러시아는 軍備와 병력을 감소할 수 밖에 없을 것이다. 이와 같이 러시아는 아마도 금세기 말까지는 국내위기를 해소하는데 몰두하게 될 것이며, 전처럼 超強國이나 강력한 地域強國으로서의 역할을 다할능지가 의문시된다.

2. 守勢에 처한 中國

舊蘇聯에서 帝國과 공산주의가 몰락하자 中國은 국제사회에서 守勢에 처하고 있다. 1989년 6월에 일어났던 天安門事件 이후 中國은 정치탄압을 자행하여 安定을 다소 회복했고 개혁 및 개방정책을 그대로 지속하여 인플레이션도 억제하고 경제발전에도 성공을 거두어 왔다. 외교정책에 있어서도 걸프전과 캄보디아문제에 대하여 美國과 협력하여 건설적인 역할을 담당했고, 1991년에 北韓이 UN에 가입하게끔 설득했으며 베트남과도 국교를 정상화했다.

그러나 國內政治에 있어서 年老하고 있는 최고지도층은 어떠한 수단에 의해서도 社會主義를 기필코 고수하겠다는 결의를 나타내고 있다. 그들은 공산당의 영도력을 유지할 것이며 결코 多黨制는 허용하지 않고 이데올로기에 있어서는 타협을 절대로 할 수 없다고 다짐하고 있다.⁵⁾ 楊尙昆主席이 고백한 바와 같이 中國社會主義의 장래에 대하여 확신을

5) *International Herald Tribune*, October 28, 1991, p. 4.

갖지 못하고 있는 사람들이 많기 때문에⁶⁾ 中國共產黨은 이처럼 방어적 태세를 취하고 있다. 따라서 그들은 자기들의 권력을 옹호하기 위하여 외교정책에서 이른바 「平和共存五原則」을 내세우면서 美國이 인권을 지칭하여 中國의 內政에 간섭하는 것을 배격하고 있다.

鄧小平과 陳雲과 같은 元老들이 세계정치에서 美國만이 패권을 행사하는 것을 두려워하여 古來의 「以夷制夷」 전략에 매달리고 있는 한 美·中關係는 긴장될 수 밖에 없다. 1991년 11월에 美國務長官 제임스 베이커가 北京을 방문하여 中國指導者들과 회담을 갖고 關係改善을 기도하여 약간의 진전을 보였다. 이때 中國은 핵확산금지조약(NPT)에 조인하고 미사일기술제침(MTCR)의 지침을 지키며 죄수들의 노동에 의한 수출을 억제하겠다고 했기 때문이다. 人權問題에 대해서 美國議會가 그것을 最惠國 대우와 연계시키려고 해왔음에도 불구하고 中國은 별다른 개선책을 제시하지 않았던 것이다.⁷⁾

이와 같이 공산당이 집권하고 있는 한 中國은 政治安定과 經濟發展을 동시에 달성하는 과제에 몰두할 것이다. 이러한 상황이 계속될 때 中國이 亞·太地域에서 적어도 平和와 安定을 해치는 일은 안했으면 하는 것이 우리의 기대이다. 中國이 사회주의를 끝내 지킬 수 있을지는 앞으로 두고 볼 일이다.

3. 主導的 強大國으로서의 日本

걸프전에 대하여 지나치게 반응적이며 最小主義的인 태도와 「手票外交」를 보였다고 비판받아 온 日本은 經濟力을 효과적으로 이용하여 보다 주도적인 강대국으로서의 자주적 정치역할을 발휘하려고 노력하고 있다. 예컨대 日本은 北韓과 外交關係를 正常化하는 협상에서 北韓이 국제원자력기구(IAEA)와 핵안전협정을 조인하고 무조건 사찰을 받아 핵재처리시설을 포기하지 않는 한 國交正常化나 경제보상은 하지 않겠다는 점을 밝혀왔다. 1991년 8월에 北京을 방문했을 때 海部首相은 李

6) Ibid., October 10, 1991, p. 3.

7) Ibid., November 19, 1991, p. 7.

鵬首相에게 中國이 핵확산금지조약에 가입할 것과 인권상황을 개선할 것을 촉구했었다. 이해 7월의 ASEAN회의 직후의 각료급회의에서 中國 외상은 아시아국가들간에 안보의식을 개선하기 위하여 政治的인 논의과정의 필요하다고 제의했다.⁸⁾

새로 수상이 된 宮澤도 日本이 외교정책에서 주도권을 행사하여 汎世界的인 役割을 담당할 것이며 이 과업의 일환으로서 평화유지활동(PKO) 병력을 해외에 파견하기 위한 입법조치를 취하겠다고 선언했다.⁹⁾ 日本이 방위와 해외원조에 사용하는 지출은 국민총소득의 1.3%로서 美國의 5.5%에 비하여 적지만 공공개발원조(ODA)는 핵확산금지과 군비통제를 실시하는 국가들에게만 제공하겠다는 태도를 보이고 있다.¹⁰⁾ 1991년부터 1996년까지 방위비증액에 대한 새로운 계획(「中業」)은 매년 3%가량으로 계획하고 있는데 이것은 1986년부터 1990년까지의 5.4%에 비하면 크게 축소된 것이다. 그럼에도 불구하고 연간 300억달러에 달하는 방위예산은 美國을 제외한다면 아시아에서 日本을 최대지출국으로 만들고 있다.¹¹⁾ 이와 같이 日本은 점진적으로나마 經濟的 지원을 政治的 영향력으로 전환하고 있는 것이다.

4. 均衡者로서의 美國

이제 蘇聯이라는 위협은 사라졌으므로 美國은 아시아에서 하나의 균형자로서의 役割만 담당하겠다는 태도를 나타내고 있다. 이 지역에서 어느 一強이나 列強들의 연합이 형성되어 위협을 가하는 것을 막기 위하여 美國은 일관성있게 노력해 왔고 아시아에서 방위행동을 행사하는 주된 이유는 “지정학적 균형을 제고하는 것, 정직한 브로커가 되는 것, 그리고 불확실성에 대한 재보장을 하는 것”이라고 베이커는 정의한 바

8) *Far Eastern Economic Review*, August 1, 1991, p. 11.

9) *International Herald Tribune*, November 9~10, 1991, p. 5.

10) *Far Eastern Economic Review*, October 10, 1991, pp. 67~68.

11) *Ibid.*, June 20, 1991, p. 52.

있다.¹²⁾

「워너-년 보고」가 요구하고 있는 「동아전략구상」(The East Asian Strategic Initiative)하에 美國은 아시아에 주둔하고 있는 전진배치병력을 조정하고 있다. 예컨대 그 제1단계에는 韓國에 배치한 병력중에서 7천명을 1992년까지 감축하기로 계획했고 제2단계에서의 조정은 北韓이 핵무기 의혹을 말끔히 씻을 때까지 보류하기로 韓·美間에 합의가 이루어졌다. 이렇게 美國은 日本, 韓國, 오스트레일리아와 같은 우방국들에 대한 방위공약을 재확인하고 아시아에서 安定과 平和를 보장하는 역할을 담당하는데 여전히 지도력을 구사하고 있다.

Ⅲ. 守勢에 처한 社會主義

東歐와 蘇聯에서는 社會主義가 몰락했으며 中國, 베트남 및 北韓에서는 그것이 아직도 생존은 하고 있지만 적대적 國際環境에서 분명히 守勢에 처하고 있다. 그 이유는 네가지로 요약할 수 있는데, 民族主義運動의 유산, 제1혁명세대의 집권, 시민사회보다 국가의 역할이 더욱 중요한 역사적 전통 및 정치개혁에 앞서 경제개혁을 성공시켜서 「社會主義發展國家」를 시도하고 있는 것 등이 이에 속한다. 앞으로 社會主義(1992년 현재 이것은 사실상 레닌주의를 의미하지만)가 계속해서 살아 남을 것 인지는 그것이 脫冷戰期에 있어서 新世界秩序의 도전을 극복하고 기대 상승을 경험하고 있는 국민들의 욕구를 충족시킬 수 있을 것인지에 달려 있다. 中國이 日本, 韓國 및 臺灣과 같이 「資本主義發展國家」들의 경험을 모방하여 「社會主義發展國家」를 制度化할 수 있을런지는 이 세기의 수수께끼가 아닐 수 없다. 中國과 함께 베트남과 北韓도 민주화하지 않고 一黨獨裁를 지속하면서 經濟的인 발전국가를 성취할 수 있을 것인지가 우리의 관심사인 것이다.

12) James A. Baker III, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (Winter 1991/92), p. 12.

1. 民族主義 遺産

아시아 社會主義는 그 正統性을 日本, 프랑스 및 美國과 같은 외세에 대항한 民族主義運動에서 찾았다. 東歐에서는 社會主義가 蘇聯의 赤軍이 진주하여 강압적으로 수립되었으나 中國과 베트남에서 社會主義가 집권한 것은 외세에 대한 장기간의 民族解放運動의 결과로 이루어졌다. 北韓에서는 金日成이 이른바 「주체사상」을 확립하는데 있어서 反日 및 反美感情을 고의로 고취해 왔다. 이 결과 아시아공산국가들에 있어서 공산당은 주민들과 情緒的인 유대를 어느 정도까지 유지할 수 있었던 것이다.

지금도 이들은 일종의 民族主義的 社會主義를 표방하고 있다. 이것은 그들이 마르크스-레닌주의라고 하는 보편적인 진리를 자기들의 특수한 현실에 적용하여 社會主義를 독창적으로 발전시키고 있다는데 잘 나타나고 있다. 中國共産黨이 「中國特色的 社會主義」를, 베트남노동당이 社會主義로 가는 고유한 길을, 북한노동당이 「우리식으로 살자」고 주장할 때 그들은 모두 民族主義에 호소하고 있으며 그렇게 함으로써 黨에 대한 대중지지와 감정적인 호응을 동원하려고 노력하고 있는 것이다. 「自主」와 「獨立」을 강조하여 一黨統治의 정통성을 합리화하고 있는 것이 이들의 공통된 면이다.

2. 革命 第一世代에 의한 權威의 擬人化

이 3개의 아시아사회주의국에서는 아직도 혁명 제1세대가 권력을 장악하고 있다. 中國에서는 이른바 「八老」들이 江澤民과 李鵬이 이끌고 있는 정책과정에 수시로 개입하고 있고 베트남에서는 두모이 총서기와 보 반 키에트수상은 최종결정을 내릴 때 그들의 元老들과 사전협의를 하며, 北韓에서는 金日成이 黨, 國家 및 軍을 지휘하고 있다.

이와 같이 元老들이 생존하는 동안 그들은 자신들이 일구어 놓은 黨을 위하여 어떠한 방법으로든지 투쟁하려고 할 것이다. 中國에서는 1989년 6월 4일 天安門에서 학생들이 민주화운동을 일으켰을 때 이들

이 인민해방군을 동원하여 무자비하게 탄압했다. 이때 그들은 이른바 「四個堅持原則」을 내세워서 市民社會의 반란을 누르고 자기들의 개인적 권위를 옹호했던 것이다.

이와 같이 人脈과 關係를 통하여 지도자들이 권력을 의인화하는 것은 오랜 유교전통의 한 부분이다. 法治보다는 人治를, 공식적인 규칙보다는 非공식적인 권위를 중시해 온 정치문화에서 혁명 제1세대의 권위는 아무도 감히 도전할 수 없는 것으로 여겨져 왔던 것이다.

3. 市民社會보다 國家의 重要性

東亞諸國의 역사적 경험에서는 시민사회의 형성에 앞서서 국가가 막강한 권위를 행사했던 것이다. 이 경험은 공산당으로 하여금 대중반란을 물리치는데 도움이 되는 전통이다. 사실 東洋人들은 개인과 집단들의 기본권이 근거한 시민사회를 최근 몇년 이전에는 경험해 보지 못했다. 이 결과 그들은 혼란과 무정부상태에 대하여 절실한 두려움을 금하지 못한다. 따라서 그들은 권위의 위기에 당면할 때는 누구든지 안정과 질서를 회복하기 위하여 국가를 통제하는 일에 매달리는 경향을 나타내곤 했다.

사회주의의 아시아유형은 이와 같이 유교의 근본적인 성격을 그대로 계승해 왔다. 즉 유교의 가르침에 의하면 국가는 社會安定의 기반으로 서 도덕질서를 지키는 존재로 인식되어 왔고 이 전통이 국가가 政治的權威를 행사하게끔 지원해 왔던 것이다.¹³⁾ 이처럼 유교철학에 의하면 국가의 목적은 주어진 것이다. 즉 그것은 도덕적으로 정당한 仁을 실천하거나 「四個原則」과 같이 黨이 요구하는 것을 실천하는 것이다. 이러한 여건에서 개인의 견해나 이익을 표현할 수 있는 기회는 많지 않은 것이다. 그렇다면 이러한 정치문화가 남아 있는 한 비록 혁명 제1세대가 사라진 후에도 시민회의가 국가를 통제한다는 의미의 多元主義가 中國, 北韓 및 베트남에서 쉽게 성공하리라고 기대할 수는 없다. 갈등과 무질

13) Lucian W. Pye, *China: An Introduction*, 4th ed. (New York: Harper Collins, 1991), p. 380.

서에 대한 공포는 黨이나 軍이 권력을 장악할 수 있는 분위기를 형성하게 되며 이 결과 권위주의체제는 어떤 형태로든지 지속될 수 있을 것이다.

4. 「社會主義發展國家」

中國이 舊蘇聯과 다른 점은 經濟改革 및 開放政策을 政治改革에 선행시켜서 성공을 거두었다는 것이다. 사실 中國은 이렇게 하여 1978년 이후 연평균 9% 정도의 경제성장률을 기록했다. 이와 같은 위로부터의 개혁이 1989년 6월에 밑으로부터의 혁명에 직면했을 때 黨지도층은 軍을 동원하여 이를 진압하고 말았다.

天安門事件 이후 中國指導層은 經濟發展과 政治安定을 달성하기 위하여 一黨獨裁가 필수적이라는 논리를 전개하여 사실상 「社會主義發展國家」 또는 「開發獨裁」를 정당화하고 있다. 이 논리에 의하면 레닌주의의 일당독재만 부인하지 않는다면 동해안의 경제특구와 기타지역에서 시장기구와 국제무역의 개방을 허용할 수 있다는 것이다.

현재 中國은 약 70%에 달하는 생산을 시장기구에 맡기고 있다. 이것은 「四個現代化」의 목적인 經濟發展을 극대화하기 위하여 취해진 조치이다. 그러나 그것은 레닌주의黨의 영도와 사회주의를 고수하는 조건하에서만 가능하다는 것이다.¹⁴⁾ 이처럼 「強性」의 권위주의國가가 당면한 과제는 경제계획과 시장기구, 독재와 민주주의간에 最適의 關係를 설정하는 것이다. 왜냐하면 이와 같은 사회주의는 점증되고 있는 경제적 상호의존, 정보혁명, 세대교체, 중산계층의 도전을 받고 있으며 中國이 汎世界化하고 있는 시장으로 통합되면 될수록 그러한 도전은 더욱 더 강해질 것이기 때문이다. 19세기말에 「中體西用」을 기도했다가 실패했던 中國이 「資本主義發展國家」들로부터 과연 자본과 기술만 도입하고 사회

14) Byung-joon Ahn, "Changing Roles of the Party in Asian Communist Societies," in Robert A. Scalapino and Dalchoong Kim, eds., *Asian Communism, Continuity and Transition* (Berkeley: Institute of East Asian Studies, University of California, 1988), pp. 137~150.

주의정치체제는 그대로 지닐 수 있을 것인가가 여전히 中國의 최대 딜레마인 것이다.

IV. 發展資本主義와 開放地域主義

社會主義經濟와 대조적으로 아시아의 資本主義經濟는 실로 놀라울 정도의 力動性和 地域協力を 실현해 왔다. 아시아의 자본주의는 발전목적을 위해 국가가 이를 유목적적으로 배양해 왔다는 점에서 우리는 이것을 「發展資本主義」(developmental capitalism)이라고 하며 亞·太地域의 地域主義도 역외의 국가를 포함하고 대외지향적인 점에서 이것을 「開放地域主義」(open regionalism)라고 할 수 있을 것이다. 이 두 추세는 資本主義發展國家, 아세안의 공동시장추구, 「近接經濟地域」 및 亞·太經濟協力에서 잘 반영되고 있다.

1. 「資本主義發展國家」

日本과 아시아의 新興工業國(NICs)들은 신속한 경제성장을 생산하는데 있어서 국가와 시장의 役割을 잘 조화하여 경제성장에 성공했다는 의미에서 「資本主義發展國家」(The capitalist developmental state)라 할 수 있다. 이러한 국가는 국가, 시장, 공공정책, 인간자원 및 정부기업關係의 役割에 대하여 서양 자본주의국가들과는 다소 다른 몇가지 특징을 나타내어 왔다. 이러한 특징에서 유래하는 정치체제는 政府는 권위주의적이지만 사회는 다원주의적인 양상을 띠고 있기에 그것을 「軟性 권위주의」(soft authoritarianism) 또는 「권위주의적 다원주의」(authoritarian-pluralism)라고 칭한다.¹⁵⁾ 그러나 이러한 체제도 근년에 와서 점차로 민주화를 실시하여 다원주의화하고 있다.

15) Robert A. Scalapino, "The U. S. and Asia: Future Prospects," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (Winter 1991/92), pp. 24~25.

첫째, 국가의 역할은 결단력있는 지도력을 마련하여 정치안정, 행정지도 및 물질유인을 家計, 社會 및 공무원들에게 체계적으로 공급하여 경제발전과 질서를 유지하는 것이다. 이러한 역할을 완수하기 위하여 국가는 신용, 보조금, 규칙 및 심지어 강제력을 안배 또는 사용했던 것이다. 그러나 대부분의 경우에 국가는 설득과 유인을 이용하여 복종과 지지를 도출하곤 했다.

둘째, 국가가 경제에 개입함에 있어서도 일정한 산업을 무조건 보호하기 위해서가 아니라 산업들의 경쟁력을 고무하기 위하여 시장기구를 활성화하려고 노력했던 것이 매우 중요하다. 이것은 南美國에서 국가가 경제에 간섭한 예와 대조를 이룬다.¹⁶⁾ 韓國에서는 상대적 가격이 제품들의 희소성을 반영하고 환율도 비교우위를 반영할 수 있게끔 만들기 위하여 국가가 개입하였다. 이와 같이 국가가 경제활동에 슬기롭게 개입하여 시장기구를 선택적으로 이용하여 능률과 생산성의 제고를 기도했던 것이다.¹⁷⁾

셋째, 經濟政策은 수입대체전략을 지양하고 그 대신 수출지향전략을 촉진하는 방향으로 계획되었고 집행되어 왔다. 東亞國家들은 그들의 經濟를 國際市場에 과감히 개방하여 국내산업들을 역동적 비교우위와 생산순환의 법칙을 따르게끔 만들었다. 물론 이것은 매우 어려운 선택이었다. 그러나 이것 이외에 그들의 제조품을 세계시장에 판매할 수 있는 다른 방도는 없었다. 따라서 단기적으로 공업을 위하여 농업은 희생되었으나 장기적으로는 수출을 증가시키고 기술을 축적할 수 있었다.¹⁸⁾

넷째, 東亞發展의 또 다른 요소는 인간자원의 배양을 강조해 온 경험

16) John D. Macomber, "East Asia's Lessons for Latin American Resurgence," *The World Economy*, Vol. 10, No. 4 (December 1987).

17) Stephen Haggard, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries* (Ithaca: Cornell University Press, 1990), pp. 51~75.

18) Byung-joon Ahn, "Agricultural-Industrial Interaction," in G. Edward Schuh and Jennifer L. McLoy, eds., *Food, Agriculture, and Development in the Pacific Basin* (Boulder: Westview, 1988), pp. 90~104.

이다. 성공의 비결이 있었다면 그 중에서 교육의 役割을 들지 않을 수 없다. 이것은 역시 유교가 간접적으로나마 배운 사람들만이 治者와 君者가 될수 있다는 가르침에서 나온 전통이다. 경쟁적 대학입시나 엄청난 정도의 교육열은 풍부한 기사, 행정망, 기술공 및 기업가들을 양성하는데 기여했으며 이들이 各界各層에서 발전과업을 완수하기 위하여 열심히 일했던 결과 經濟發展이 가능했다.

다섯째, 政府와 企業間의 關係는 상대적으로 協力的인데 반하여 노동조합은 취약한 것이 또 다른 특징이다. 사실상 국가는 수개의 재벌들로 하여금 經濟의 큰 규모를 갖게끔 지원했다. 때로는 이 정책이 부패를 수반한 것도 사실이지만 그 대신 소기의 업적을 내지 않았을 때 국가가 그들을 제재할 능력을 가졌다.¹⁹⁾

끝으로, 日本, 韓國, 臺灣 및 싱가포르 등의 발전국가에서는 민주화가 착실히 진행되고 있다. 성장일로에 있는 중산계층이 정치적 다원주의를 지지하고 있기 때문이다. 이들의 經濟가 西方經濟와 통합되면 될수록 그들이 권위주의적 체제를 지탱하기 어려울 것이다.

이와 같이 민주화가 진척되고 있지만 필리핀을 제외한 기타 아시아국가에서는 「支配黨민주주의」(dominant party democracy)가 전개되고 있는데 우리는 유의할 필요가 있다. 西歐의 완숙한 민주주의에 비하여 아시아에서는 선거와 기본권이 어느 정도까지 보장되고 있지만 집권당과 야당간의 정권교체는 아직도 이루어지지 않고 여당이 계속 집권하고 있다.

아시아의 자본주의가 서구자본주의와 다소 다른 것과 마찬가지로 아시아의 민주주의도 서구의 민주주의와 다른 면을 노출하고 있다. 지배당이 선거에 의하여 지속적으로 집권하는 이유는 다양하다. 그 중에서 유교적 정치문화가 안정, 단결 및 질서를 중시한 결과 여당이 정권을 상실하면 이런 것들이 위태롭게 되어 무정부 상태와 위기가 올 수 있다고 믿는 태도가 그 중의 하나이다. 그러나 이러한 文化的 遺産은 공업

19) Alice H. Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989), pp. 115~120.

화 및 도시화가 진전됨에 따라서 점차로 약화되고 있다.

그럼에도 불구하고 동양에서는 「업적정통성」(performance legitimacy)을 「절차정통성」(procedure legitimacy)보다 더욱 중시하는 경향은 아직도 강하게 남아 있으며 이것이 집권당의 통치에 유리하게 작용한다. 즉 유권자들은 만약 통치경험을 전혀 갖지 못한 야당이 정권을 잡으면 과연 여당보다도 나은 업적을 낼 수 있을지를 자신있게 믿지 못하기 때문에 비록 인기가 없지만 여당을 택하는 경우가 많다는 것이다.²⁰⁾

보편적 이데올로기간의 투쟁에서 민주주의가 승리하여 「어떠한 종국적 체제로 가는 역사는 끝났다」고 주장하는 후꾸야마도 日本과 같은 나라에서는 형식적으로는 민주주의가 실천되고 있지만 사실상 「자비로운 一黨獨裁」가 실시되고 있다고 지적했다. 그 이유는 공산당처럼 그러한 체제를 사회에 강압한 것이 아니라 日本의 국민들이 그러한 방법으로 통치되기를 스스로 선택했기 때문이다. 그러나 보다 많이 교육받고 외국경험을 갖는 새세대가 성장함에 따라서 아시아국가에서도 서구적인 민주주의가 점차로 수용되고 있는 것이 사실이다.²¹⁾

2. 아세안, EAEG, EAEC 및 자유 貿易圈

인구 3억 2천만을 가진 아세안(ASEAN)국가들, 특히 그 중에서 태국과 말레이시아는 연간 7.1%의 성장률을 기록함으로써 候補新興工業國家로 부각되고 있다. 이들은 1992년까지 EC가 완전통합된 블록으로 전환되고 美國도 캐나다 및 멕시코와 北美自由貿易地域(NAFTA)을 협상하여 6조의 생산과 3억 6천만의 인구를 가진 블록을 형성하려고 하자 말레이시아 수상 마하티르(Mahathir Mohamad)는 東亞經濟 그룹핑(EAEG)이나 그보다도 느슨한 東亞經濟 코커스(EAEC)를 형성할 것을

20) Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991), pp. 300~315.

21) Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man* (New York: The Free Press, 1992), pp. 241~243.

제안했다. 그러나 이 집합에 美國은 제외시켰으므로 美國은 日本 및 韓國이 이 제안을 거절하도록 권유해 왔다. 이것이 실현된다면 東亞는 美國과 기타지역에서 격리될 수 있으며 특히 세계생산의 40%를 차지하고 있는 美·日關係를 이간시킬 수도 있기 때문에, 日本과 韓國은 각자의 시장을 확보하기 위해서도 이 제안을 지지할 수 없다.

이 배타적인 地域協力案이 지지를 받지 못하자 1992년 1월에 개최된 아세안정상회담에서 6개 회원국들은 15년 이내에 自由貿易圈을 형성하기로 合意했다. 이 안은 회원국들간에 점차로 관세를 인하하여 마침내 공동시장을 조직할 것을 목표로 삼고 있다. 그러나 아세안국가들도 동북아제국과 같이 역내교역보다도 美·日 및 유럽과의 교역이 그들에게 더욱 더 중요하므로 자기들 사이의 공동시장계획은 쉽게 달성되기 어려울 것이다.

3. 「近接經濟地域」

냉전의 종식과 국경없는 경제가 現實化되자 자본, 노동, 자원 및 기술이 영토적인 경계선을 넘어서 왕래하여 「近接經濟地域」(Contiguous Economic Zones)을 형성하고 있다. 이러한 움직임에서 民間部門이 경제통합에서 주도적인 役割을 담당했지만 관계정부도 생산, 통신 및 금융시설을 이전시키는 것을 도와서 몇개 국가들의 국경이 근접한 곳에서 이러한 경제통합이 급신장되고 있다.

아시아에서는 4개의 「近接經濟地域」들을 발견할 수 있다. 이 중에서 최대의 것이 대만, 홍콩과 中國의 廣東省 및 福建省간에 형성되고 있다. 이 현상은 원래 홍콩과 대만이 華南地域에 투자와 기술을 투입하여 조립가공과 그에 수반하는 서비스 및 제조업이 발전한 결과로 파생한 것이다. 광둥성 하나만도 인구가 6천만명 이상이므로 독일을 제외한 유럽의 기타국가들 보다도 큰 地域이다. 따라서 현재의 추세가 계속된다면 이 地域에는 「中華市場」이 결성되어 21세기에 가서는 세계최대의 제조품 생산본부가 될 것이라는 낙관론이 제시되고 있다. 이와 비슷한 형태이지만 작은 규모로 싱가포르, 말레이시아의 조호르(Johore) 및 인도네시

아의 리안州(Rian)간에 「근접경제지역」이 조성되고 있다. 또 하나의 地域은 태국, 베트남, 캄보디아 및 라오스간에도 점진적으로 성장하고 있다.

네번째의 「近接經濟地域」은 南韓, 北韓, 北中國, 러시아의 극동 및 日本간에 현재 탐색되고 있다. 1988년 이후 한국의 기업들은 中國의 山東省에 투자를 실시해 왔다. 최근에 「黃海經濟圈」 혹은 「東海經濟圈」에 대한 제안도 여러가지 형태로 제시되고 있다. 1991년부터 北韓은 UNDP가 주관한 「두만강개발계획」에 대하여 비상한 관심을 표시해 왔다. 이미 3차의 국제회의가 서울과 평양 등지에서 개최되었다. 만약 北韓이 핵무기를 포기하고 남한과의 신뢰조성조치에 가시적인 성의를 보인다면 동북아에서도 「근접경제지역」이 신속하게 발전할 것이다. 왜냐하면 관계국들간에는 경제적 보완성이 있으므로 經濟協力이 성공할 잠재력이 충분히 존재하기 때문이다.

4. 開放的 地域主義로서의 亞·太經濟協力(APEC)

전반적인 地域協力으로서는 亞·太經濟協力(APEC) 과정이 개방적이고도 유연한 형태의 地域主義로 발전되고 있다. 1989년 11월에 캔버라에서 당시 12개의 「經濟」(economies)들간의 각료회담으로서 출범한 이 모임은 1991년 11월 서울에서 제3차 회담이 개최되었다. 이 회담에서 韓國이 이른바 「3中國」, 즉 中國, 홍콩 및 臺灣의 가입을 중재하여 이제 15개 회원국들로 구성된 이 조직은 전세계생산의 절반을 차지하고 있고 세계교역의 40%, 세계인구의 40%, 그리고 세계육지의 40% 정도를 포함하고 있다. 1991년에 美國이 이지역과 한 교역량은 3,000억달러 이상에 달했으므로 大西洋地域과의 교역보다 이상으로 큰 것이었다. 아시아 국가들이 그들 상호간에 하는 교역량이 美國과 하는 교역량을 능가하고 있다.

그러나 아시아에서는 경제의 규모, 정치체제 및 문화에 있어서 다양성이 있기 때문에 APEC은 EC와 같이 공식적 조약과 구조를 갖는 地域主義로 발전하지 못한 채 「軟性」상태에 머물고 있다. 지금까지 이 조직은 공동관심사에 대한 협의와 정보교환을 위한 광장으로 활용되어 왔

고 「우루과이라운드」를 지지하는 원칙을 채택해 왔다. 그럼에도 불구하고 이 포럼은 亞·太地域의 15개국들간에 외무장관과 통상장관들이 함께 참석하는 유일한 모임이다. 제3차 회담에서 채택된 14개항의 「서울 선언」이 표현하는 바와 같이 이들은 타국에 손해를 끼치지 않고 GATT 원칙과 일관성을 갖는 무역 및 대외개방정책을 옹호하고 있다.²²⁾ 이 회의에서 인도네시아 등이 영구적 사무국을 설치하는데 유보적인 태도를 보였지만 APEC은 OECD와 같이 다변적인 정책조정기구로 발전할 가능성을 지니고 있다. 만약 「우루과이라운드」가 실패로 끝난다면 이 조직은 日本中心의 경제블록으로 전환될 수도 있을 것이다.

V. 地域紛爭의 局地化

강대국들간에 세력다툼이 緩和되고 경제적 상호의존이 심화되자 이것은 아시아의 地域紛爭을 局地化하는데 기여하고 있다. 이 결과 韓半島, 캄보디아, 北方島嶼 및 대만해협에 대하여 당사자들간에 대화와 協商이 성립하고 있다. 그러나 이러한 노력이 아직도 진정한 신뢰를 조성하지는 못하고 있는 것도 사실이다.

1. 韓半島에서 交叉承認과 南北對話

汎世界 및 地域的인 變化는 韓半島에서 강대국들과 南·北韓간에 「交叉承認」을, 南·北韓 當事者들간에는 和解·協力을 고무하고 있다 舊蘇聯이 이러한 추세에 박차를 가했으니, 그것은 韓國과 수교함으로써 시작되었다.²³⁾ 中國도 1990년 10월에 韓國과 무역사무소를 교환했고 北韓

22) *The Korea Herald*, November 15, 1991, p. 5.

23) Byung-joon Ahn, "Arms Control on the Korean Peninsula: Its Prospects and International Context," in Gerrit W. Gong and Richard L. Grant, eds., *Security and Economics in the Asia Pacific Region* (Washington, D. C.: CSIS, 1991), pp. 96~108.

을 설득하여 南·北韓이 UN에 동시에 가입하게끔 분위기를 조성해 주었던 것이다.

이러한 變化에 영향을 받아서 南·北韓도 1990년 9월부터 양국의 총리간에 고위급회담을 실시해 왔다. 그들은 1991년 12월에 「南北사이의 和解와 불가침 및 交流·協力 에 관한 合意書」와 「韓半島 非核化에 관한 共同宣言」을 채택했고 그후에 각종의 실무회담을 개최하여 이 合意를 이행하려고 노력해 왔다. 이러한 활동이 진정한 和解와 協力으로 발전되는 것을 가로막고 있는 것은 北韓의 경직된 정치체제가 아직도 구조적인 變化를 개시하지 않고 있기 때문이다. 그러나 긴 안목에서 北韓도 대외정책을 전환하기 시작했고 결국 남한과 평화공존을 수용하여 자기체제의 생존을 보위할 수 밖에 없을 것이다. 따라서 韓半島에서도 매우 느린 속도이지만 통일로 가는 과정은 이미 가속화되고 있다고 보아야 할 것이다.

2. 캄보디아에서 休戰과 UN監視下의 選舉

1991년 10월 23일에 캄보디아에서의 휴전협정이 체결되어 13년간 계속되어 온 내전이 멈추었다. UN안전보장이사회의 5개 상임이사국들과 아세안국가들이 4개의 군벌간에 政治的 타결을 중재한 결과 휴전이 성립되었다. 시하누크공이 해외에서 귀국하여 임시지도자로서 집무했고, UN도 평화유지군을 파견하여 1993년의 총선거에 대비하고 있다. 이 계획이 예정대로 실현되어 크메르 루즈軍의 무장해제를 실시하여 安定과 平和를 보장할지는 두고 볼 일이다. 한가지 분명한 사실은 이 불운한 작은 나라에 강대국들이 세력다툼을 하지 않기로 결정하였으며 이 결과 이 나라의 운명은 당사자들간의 타협과 결정에 맡겨졌다는 점이다.

3. 北方島嶼에 대한 日·露協商

고르바초프가 海部와 1991년 4월에 정상회담을 가진뒤 日本과 舊蘇聯 또는 러시아간에 북방도서의 처리에 대한 공식적 協商이 계속되어

왔다. 이때 발표된 공동성명은 4개도서를 분명히 지명하여 영토문제를 포함한 평화조약을 協商한다고 하였으며 그 이전이라도 이 도서에서 군사력을 축소하겠다고 선언했다.²⁴⁾

러시아 民族主義와 여론정치적의 등장은 옐친이 이 섬들을 즉각 반환하는데 큰 제약이 되고 있다. 1992년 9월에 그는 동경에 가서 적어도 두 개의 작은 섬들을 먼저 반환하고 그 나머지에 대해서는 日本의 주권을 인정하되 장기계획에 의하여 나중에 반환할 것을 제안할 것이다. 그래야만 日本이 經濟協力을 본격적으로 제공할 수 있기 때문이다.

4. 臺灣海峽에 대한 中國과 臺灣間의 協商準備

中國과 대만도 상호간에 協商을 위한 준비를 조심스럽게 시작하고 있다. 양측간에 급증해 온 經濟協력이 대결과 갈등을 緩和해 왔다. 1990년에 홍콩을 통하여 거래된 무역량은 4억달러에 달했으며 투자액은 10억달러를 상회한다고 한다. 1988년 이후에 약 2백만명의 대만인들이 中國本土를 방문했다. 이와 같이 교류가 증대하자 대만의 정부인사들은 中國과 「中華共同市場」의 형성을 제안하고 있다.²⁵⁾

이와 같은 배경에서 李登輝총통은 1991년 5월 1일자로 본토와 교전상태를 종결하고 「공산반란기」도 끝났음을 선언하는 명령을 내렸다. 야당인 民進黨은 대만에서 독립된 공화국을 수립할 것을 정강으로 내세우고 있지만 불법화되지 않고 있다. 한편 북경당국도 대만과의 교류문제를 다루기 위하여 하나의 민간조직을 설립하여 대만측의 「해협교류재단」과의 접촉을 시도하고 있다. 따라서 양측에서 혁명 제1세대가 사망한다면 양측간에 政治的 문제를 해결하기 위한 본격적인 協商이 성사될 수 있을 것이다.

이처럼 제2차대전 이후의 유산인 地域紛爭이 국지화함에 따라 그들의 自決

24) Hiroshi Kimura, "Gorbachev's Japan Policy: The Northern Territories Issues," *Asian Survey*, Vol. XI, No. 9 (September 1991), pp. 798~815.

25) *International Herald Tribune*, November 4, 1991, p. 15.

的 전망도 밝아지고 있다. 이들이 성과를 내면 주변강대국들은 그 결과를 추인하게 될 것이다.

VI. 美·日關係의 지속 또는 多者的 安保協力體?

결론적으로 지금까지 고찰한 동북아의 질서재편과 韓半島정세가 그대로 지속될 때 이 地域에서 安保協力을 관리하는데 누가 지도력을 행사할 것인가 하는 문제가 제기된다. 이에 대해서는 두가지 주요학설이 제시되고 있다. 하나는 美國과 日本이 그들간의 安保條約을 계속해 나가서 安保, 국제유동성(자본), 시장 등의 「國際公共財」를 제공하는데 있어서 役割分擔을 실시해야 한다는 것이다. 또 하나의 학설은 아시아에서도 유럽의 安保協力會議(CSCE)와 같이 다변적인 協力體 또는 포럼이 필요하다는 것이다. 현재 이 地域에 존재하는 戰略的 비대칭성과 이익의 다양성을 감안할 때 머지 않은 장래에 「아시아安保協力會議」(CSCA)를 결성하는 것은 비현실적이라 하겠다.

지도력이나 조직은 쟁점에 따라 다르게 발전한다. 일반적으로 말해서 가장 현실적으로 協力を 증진하는 길은 安保에 대하여 기존의 雙務의 노력에서 출발하여 핵확산금지과 기타 가능한 신뢰구축 및 군비통제 쟁점에 대해서는 小地域(subregional)포럼을 시도하고, 그 다음에 經濟爭點에 대해서는 地域的 조정을 실시하기로 노력하는 것이 필요하다. 이러한 노력이 구체적인 성과를 거두려면 美國과 日本이 각자의 役割을 分擔하여 지도력을 발휘해야 할 것이다.

1. 信賴構築措置에 대한 雙務的 協商

직접적인 대결과 갈등을 해소하기 위한 신뢰구축조치에 대해서는 당사자들간에 雙務的 協商이 가장 적절한 방법이다. 예컨대 南·北韓간에 진실로 和解 및 協力の 시대를 성취하려면 양당국간에 투명성형(transparency style)의 신뢰구축조치가 協商되어야 한다. 이와 같은 協商은

위에서 지적한 기타 地域紛爭의 해결을 위해서도 필요한 과정이다. 즉 신뢰조성의 제1차적 책임은 南·北韓, 美·러, 캄보디아의 4개 군벌, 그리고 中國과 대만에게 있는 것이다. 이 당사자들이 성과를 내지 않을 때 기타 강대국들이 개입하여 얻을 수 있는 것은 극히 제한될 수밖에 없다.

2. 大量殺傷武器 제한과 軍備統制에 대한 小地域포럼

北韓으로 하여금 핵무기와 장거리미사일 및 화생무기들을 포기하게 하는데는 美·日·中·러를 포함한 小地域포럼도 필요하다. 왜냐하면北韓이 이러한 대량살상무기를 개발하면 그것은 비단 南北韓만이 아니라 東亞地域 전체의 安定을 깨뜨릴 수 있기 때문이다.

이러한 포럼은 남지나해 등의 紛爭地域에서 군축과 신뢰구축을 장려하는데도 적용될 수 있다. 南·北韓이 基本合意書와 비핵화공동선언을 이행하여 어떤 성과를 내거나 그것이 지연될 때 베이커장관이 시사한 바와 같이 6者會談(속칭 two-plus-four)도 한번 시도해 볼만한 것이다.²⁶⁾ 이러한 회담이北韓의 핵확산과 대량살상무기를 억제하는데 더 강력한 압력을 창출할 수 있을 것이다.

3. 潛在的 아시아안보協力會議로서의 亞·太經濟協力(APEC)

하나의 地域全般協力體로서 亞·太經濟協力は 앞으로 협의와 조정을 더욱 구조적인 형태로 발전시켜 간다면 아시아안보協力會議로 轉換될 잠재력을 갖고 있다. 외무장관들이 이 亞·太經濟協力閣僚會談에 참석할 때 그들은 安보 및 정치문제를 논의하지 않을 수 없다. 이것은 제3차 회의에서 이미 과시되었던 것이다. 예컨대 이 회의 직후의 기자회견장에서 기자들은 域內經濟協力보다도北韓의 핵무기계획에 대하여 美國이 어떠한 조치를 취할 것인지에 대한 질문을 베이커장관에게 집중적으로 했던 것이다.

26) Baker, *op. cit.*, p. 10.

이러한 추세를 보면 21세기에 가서도 느슨한 조직이 다변적인 安保協力會議로 격상될 수 있는 가능성도 있다는 것을 엿볼 수 있다.

4. 美·日間の 役割分擔

美國이 日本과 이른바 「汎世界的 同伴者」(global partnership)를 지향하고 있고 日本도 美國과 가능한 한 평등한 同伴者關係를 추구하고 있는 이때 양자간에 役割의 分擔은 거의 불가피하게 나타날 것이 예상된다. 美國은 「安保의 最終保障者」로서 日本은 「최후수단의 대여자」(lender of last resort)로서 양국은 서로 보완적인 역할을 각기 수행할 수 있을 것이다. 후자는 이것을 여러가지 명칭(예컨대 Bigemony 또는 Pax Ameripponica)으로 표현하고 있다.²⁷⁾ 安保와 安定을 보장하는데는 美國만이 가장 덜 두려워하는 강국으로서 亞·太地域에서 남아 있어야만 日本의 재무장과 야심을 견제할 수 있다.

日本은 자본, 시장 및 기술을 제공하여 美國의 役割을 보완할 수 있다. 1991년까지 환율이 재편되기 이전에 日本은 세계최대의 원조제공국이었다. 1991년에 日本은 아시아에 美國이 44억달러를 투자한 것보다 거의 두배에 가까운 87억달러를 투자했다.²⁸⁾ 이제 아시아가 美國 대신에 日本의 수출에 대한 최대시장이 되고 있다. 1986년부터 1990년까지 북미에 日本이 수출한 양은 전체수출량에서 44%에서 36%로 줄었지만 아시아에 대한 수출은 29%에서 34%로 늘어났다.²⁹⁾ 앤블럭은 아시아에서 서서히 현실화되고 있다.

지금부터 日本은 美國이 해왔던 것처럼 기타 아시아국가들로부터의 수입을 더욱 많이 받아들여야 한다. 동시에 日本은 기술을 전수하는데도 보다 너그럽게 행동해야 할 것이다. 그렇게 함으로써 公共善을 위하여 日本이 건설적인 役割을 다할 수 있으며 이에 대한 기타 국가들의 신뢰도 정비례할 수 있을 것이다.

27) Inoguchi, *op. cit.*, p. 11.

28) *Business Week*, November 11, 1991, p. 29.

29) *Ibid.*, p. 33.

진주만폭격의 50주년이 1991년 12월 7일에 지난 이때 美國과 日本은 대평양세기에 있어서 安保, 繁榮 및 安定을 증진시키는데 있어서 지도력을 행사해야 할 것이다. 특히 北韓이 핵무기를 개발하거나 공산혁명과 같은 舊思考를 버리고 개혁과 개방을 선택하여 생존할 수 있게끔 만드는데 있어서도 美·日間의 役割分擔이 요청된다. 韓半島에서 政治的 和解와 군사적 신뢰조성을 자극하며 平和, 協力 및 統一의 과정을 단축하는 과제를 달성하는데 있어서 美國과 日本은 韓國과 외교 및 戰略的인 同伴關係를 긴밀한 협의 및 조정을 통하여 일관성있게 견지해 나가야 할 것이다.

혹자는 美·日間に 1992년 1월 부시대통령의 訪日의 실패로 인하여 갈등이 격화되어 양측은 상대방을 적대시하고 있음을 지적하면서 美·日關係의 악화 및 심지어 전쟁가능성을 예견하고 있다. 日本의 세력을 견제하는데 中國이 큰 役割을 담당할 수 있다는 의견도 있다.³⁰⁾ 그러나 이러한 관찰은 현실을 과장되게 인식한 결과 나온 것이다. 美·日間에는 무역마찰이 심화되고 있는 것이 사실이지만 兩國關係가 결렬될 정도로 악화될 가능성은 희박하다. 다만 탈냉전기에 있어서 양국이 뚜렷한 적대국을 갖지 않은 상황에서 양측의 사회와 국내정치간에 갈등이 일어나고 있는데 이것은 불가피한 현상이다. 이것을 해소하는데 필요한 강한 지도력이 美·日양국간에 존재하지 않기 때문에 美·日關係가 더욱 긴장되고 있다.

美·日間에는 安保에 대해서 뿐만이 아니라 민주주의와 인권, 그리고 대중문화면에서도 공동가치 및 이익이 착실하게 축적되어 왔다. 적어도 東亞의 安定과 평화의 유지에 대해서는 양측이 기본적으로 공동인식을 갖고 있다. 따라서 美國이 이 地域에서 전진배치를 감축할 때 日本은 자국내에서 安保에 대한 국민적 승意와 기타 아시아국가들로부터의 우려를 불식하기 위해서도 美國이 계속 이 地域에서 균형자로서 남아 있기를 원할 것이 분명하다. 양국간에 어떻게 役割을 分擔하느냐는 앞으

30) Leslie H. Gelb, "Three Americans Visions of Worrisome Period Ahead for Asia," *International Herald Tribune*, April 28, 1992, p. 7.

로 그들 각자의 능력과 정치과정에 따라서 결정될 과제로 남을 것이다.

그러나 한가지 중요한 사실은 美·日安保條約이 양국간에 役割分擔을 불가피하게 만들고 있고 이 安保協力の 필요성을 美·日 뿐만이 아니라 기타 東亞국가들이 인정하는 한 美軍의 전진배치는 安定과 균형의 보장자로서 계속될 수 있다는 점이다. 적어도 韓半島의 통일과 같은 불확실성의 진원이 제거될 때까지 美國의 地域安定役割과 이것을 보완하는 日本의 계속적인 支援役割은 필요한 것이다.

Strategic and Economic Realignment in the East Asian Order

Byung-Joon Ahn, Ph. D. (Professor of Yonsei University)

As we enter the 1990s the East Asian region is undergoing a strategic and economic realignment by revealing a loose "rectarchy" resulting from ongoing bilateral interaction among four powers, i.e., China, Japan, Russia and the U.S., and by an economic regionalism being formed among many actors including the Newly Industrializing and Association of Southeast Asian Nations countries plus Canada, New Zealand, Australia, Hong Kong and Taiwan as shown in the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) process.

We can discern six broad trends in this perspective. First, the strategic and political environment in East Asia is different from that in Europe in that there are asymmetry, diversity, socialism and regional disputes; as a result there is neither a single threat commonly perceived nor a multilateral structure of security cooperation throughout the region.

Second, major power relations consist primarily of a bilateral nature and such relations have improved substantially as indicated, for example, in Sino-Soviet and Sino-Vietnam relations. The socialist countries and Russia are facing political uncertainty and therefore, are likely to be preoccupied with tackling their domestic problems for some time to come; this prompts Japan to assert a more independent political role and the U.S. to play a balancing role. The most imminent threat to regional security now is North Korea's nuclear weapons and ballistic

missiles programs.

Third, socialism is surviving in the region mainly because it is linked to nationalism, guarded by the first generation leadership, helped by the historical legacy of having experienced the state before civil society, and supported by the relative success of the economic reforms implemented before political reforms are carried out. But it is on the defensive against the changes rising in its environment. Faced with inevitable generational change, the information revolution, economic interdependence and urban middle classes, China, Vietnam and North Korea are yet to sustain a viable “socialist developmental state” combining the roles of state and market mechanism; by and large, the ASEAN countries seem to be trying to emulate the experiences of these Northeast Asian countries.

Fourth, as the barriers of the Cold War are lowered and the forces of market mechanism are penetrating several geographically proximate subregions, there are emerging new “Continuous Economic Zones” : Greater China among South China, Hong Kong and Taiwan; Indochina among Vietnam, Thailand and Cambodia; Greater Singapore among Singapore, Indonesia and Malaysia; and Greater Korea among North and South Korea, Japan, North China and Russian Far East. As a regionwide effort for multilateral economic cooperation, APEC is emerging as a loose organization of open and soft regionalism.

Fifth, the impact of these changes on regional conflicts has been to localize them so that the parties can settle them among themselves. As a result, there have occurred the high-level talks between North and South Korea, a cease-fire agreement signed among the warring factions in Cambodia, the negotiations over the Northern Territories between Japan and Russia, and some indications of dialogues even between China and Taiwan.

Sixth, in facilitating leadership and cooperation in the East Asian region, bilateral negotiation has been responsible for tackling security and economic issues between the parties directly involved; various forms of collective or multilateral forums have been proposed to discuss subregional issues of nuclear proliferation, confidence-building measures including economic cooperation; and regional forums like APEC have been developed to discuss common economic problems. Before a common structure of security and cooperation like CSCE is established, however, it will be inevitable for the U.S. and Japan to share a division of roles in such a way that the U.S. can assume more security roles and Japan more economic and political roles commensurate with its economic power.

美國의 國防費削減과 東北亞 安保政策

李 三 星*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|----------------------|----------------------|
| I. 美國 국방비 決定要因과 그 現況 | III. 美國의 동북아 安保政策 調整 |
| II. 國防費削減과 軍事力 減縮水準 | IV. 結 論 |

I. 美國 국방비 決定要因과 그 現況

미국 국방비 수준은 유럽, 동북아 및 주요 제3세계 지역들을 포함한 세계에서 미국이 얼마나 적극적인 정치·군사적 역할을 담당하고자 하는가를 가늠할 수 있는 가장 기본적인 근거가 된다. 미국의 외교정책 기조는 한정된 자원을 外交에 얼마나 그리고 어떤 방식으로 배분하느냐 하는 문제에서 출발한다. 따라서 이를 둘러싼 미국내의 논쟁 속에는 미국의 기본 외교방향에 대한 정부 또는 주요 정치세력들의 철학과 접근 방식이 드러난다.

미국의 국방비 수준을 결정하는 요인으로 먼저 지적되어야 할 것은 국제환경적 요인이다. 그러나 결정적인 요인은 이러한 국제환경 변화에 대한 미국정부의 認識과 이에 대한 對應이다. 따라서 우리는 미국정부

* 民族統一研究院 研究委員

의 인식과 대응에 영향을 미치는 정부 내외의 정치·사회 경제적 요인들도 분석해 보아야 한다.

이처럼 국제환경의 변화와 미국의 인식과 대응을 결정하는 주요 요인들을 파악하고 각 요인이 현재 어떤 추세에 있는가를 파악할 때, 우리는 향후 미국의 국방비 수준과 외교전략의 성격을 보다 근본적이고 장기적으로 전망할 수 있게 될 것이다.

1. 國際環境 變化와 「敵概念」

미국의 외교적 인식과 대응에 영향을 미치는 기본 요인인 국제환경은 흔히 국제정치 구조 또는 국제체제, 그리고 국가간의 상호작용이라는 개념을 중심으로 논의되어 왔다. 이에 따라 양극체제 또는 다극체제, 또는 일극체제라는 개념들을 바탕으로, 한 체제에서 다른 체제로의 전환이 어떤 결과를 가져오는가 하는 문제 등에 집중되어 왔다.

그러나 양극체제나 다극체제는 그것들 자체로서 미국외교에 결정적 영향을 미치는 것은 아니다. 양극체제든 다극체제든 그 체제의 내적 성격이 문제라고 할 수 있다. 케네쓰 왈쓰는 양극체제가 안정된 것으로 보았으나, 학자에 따라서는 다극체제가 안정적이라는 평가도 있다. 그렇다면 미국외교에 영향을 미치는 요인으로서의 국제체제는 좀 더 다른 관점에서 분석될 필요가 있다.

이런 맥락에서 필자는 미국 군사전략의 결정요인의 하나인 국제환경을 미국의 「敵概念」에 영향을 미치는 환경 및 그 변화라는 차원에서 분석하는 것이 필요하다고 생각한다. 즉 미국에 대한 「軍事安保的 威脅」을 구성하는 환경으로서 국제환경이 어떤 성격을 갖고 있고, 또 어떤 변화를 보이고 있는가를 분석하는 것이다.

전후 미·소 냉전시대에 미국의 핵심적인 敵概念은 미국과 함께 세계의 양대블럭을 구성한 소련의 군사적 도전과 소련 공산주의와 연결된 後進地域 혁명세력들의 정치·이데올로기적 도전이었다. 이러한 상황은 1980년대 말 이후 소련·동구의 몰락, 제3세계에서 주요 사회주의적 실험들의 좌절, 그리고 일부 후진국가들에서 군부통치의 종식과 민간정권

의 등장 등의 상황 속에서 큰 변화를 겪게 되었다.

그러나 이러한 변화가 미국에 대한 군사안보적 위협을 완전히 불식시킨 것은 아니다. 미국의 「敵概念」은 사라진 것이 아니고 변화된 형태로 존재하며, 그 성격은 다음 네가지로 크게 구분할 수 있다.

가. 유라시아와 미국안보

소련의 해체이후 유라시아에서 형성되고 있는 새로운 秩序(와 無秩序) 자체가 미국이 지속적으로 경계해야 할 대상으로 파악되고 있다. 이 점은 다시 세가지 주요한 측면을 내포한다.

첫째, 소련을 대체한 유라시아의 주요세력인 러시아연방은 이데올로기적인 적대성과 국력은 크게 쇠퇴하여 미국에 대한 적대적 「意志」는 변화된 것으로 볼 수 있으나, 러시아연방은 핵무장의 정도 등 軍事力에 선 아직 미국에 버금가는 강국의 위치를 견지하고 있다는 사실이다.¹⁾

둘째, 이러한 군사적 잠재력이 존재하는 가운데 유라시아 지역 전반에 걸쳐 나타나고 있는 민족갈등과 정치적 불안정, 러시아연방의 향후 개혁의 불확실성 등으로 인해, 유라시아는 통제되지 않은 화약고라는 이미지가 강하게 형성되어 있다. 뿐만 아니라, 러시아가 어느 정도 정치적 안정과 경제개혁을 성공적으로 이루어낸다 하더라도 러시아의 역사로 볼 때, 러시아의 政治體는 미국을 비롯한 서방과는 일정한 이질성을 내포할 것이며, 이 점이 미국에 대한 잠재적 위협요소를 구성하고 있다고 미국 전략가들은 주장한다.²⁾

1) 고르바초프의 소련이 적극적인 탈냉전의지에도 불구하고 소련을 군사강국으로 유지하려 하고 있다는 것이 미국의 많은 전문가들의 인식이었다. 이들은 말하자면 소련의 공격적 의도와는 별도로 부국강병을 추구하는 의식의 존재를 지적하고 있는 것이다. 한 예로 Ilana Kass, "The U. S.-Soviet Strategic Relationship," *The Annals* (The American Academy of Political and Social Science), No. 517 (Spring 1991), p. 35. 이것은 소련의 해체이후 러시아연방의 군사정책에 대한 미국인들의 인식에도 그대로 반영되고 있다고 보아야 할 것이다.

2) Robert L. Pfaltzgraff, Jr., "The Emerging Global Security Environment," *The Annals*, Vol. 517 (September 1991), p. 21.

셋째, 유라시아의 대륙세력은 전통적으로 미국의 세계전략에서 주요한 대결상대로 지목되어 왔다는 점이다. 이것은 소련과의 이데올로기적 대립이 완화된 상황에서도 여전히 미국으로 하여금 유라시아 주변지역에 대한 미국의 안보적 관심을 유지시키는 요인으로 작용할 수 있다.³⁾

최근 헨리 키신저가 러시아가 동진정책으로 아시아에 대한 개입주의적 정책을 펼 가능성이 있다고 경고한 것도⁴⁾ 러시아가 동서냉전이라는 지난 40여년간의 특정한 시기를 초월하여 세계사에서 갖고 있는 전통적인 지정학적 성격에 대한 미국인들의 인식을 반영하는 것으로 볼 수 있을 것이다.

나. 독일·일본의 국제적 위상 변화

독일과 일본은 지속적으로 팽창해 온 경제력을 바탕으로 특히 유럽과 아시아에서 각각 지역적 패권을 행사할 수 있는 강력한 정치·군사적 잠재력을 갖추어 가고 있다. 그럼으로써 경제력에서 상대적 쇠퇴과정을 밟아온 미국과 이들과의 관계는 향후 미국의 패권적 리더쉽에 결정적인 요인으로 작용할 전망이다.⁵⁾

3) 탈냉전 이후에도 유라시아의 강대국인 러시아연방과 미국간의 지정학적 대결을 하나의 숙명적인 것으로 파악하는 미국인들의 전략적 인식을 나타내는 한 예로는 Francis P. Sempa, "The Geopolitics of the Post-Cold War World," *Strategic Review* (Winter 1992), pp. 9~18. 켐파는 1940년대의 미국의 저명한 지정학적 전략가인 니콜라스 스파이크먼이 1944년의 그의 저서에서 "미국은 유럽과 아시아에서의 세력배분은 전시에나 평화시에나 모두 미국에 영구적인 관심사가 되어야 한다는 것을 인식해야 한다"라고 지적한 말을 인용하고 있다. Nicholas Spykman, *The Geography of the Peace* (New York: Harcourt, Brace and Co., 1944), p. 60. 즈비그뉴 브레진스키 역시 미국과 러시아간의 갈등을 "거대 해양세력과 지배적인 대륙세력간의 유서깊고 거의 전통적이며 명백히 지정학적인 대결의 유산"이라고 파악한 바 있다. Zbigniew Brzezinski, *Game Plan: How to Conduct the U. S.-Soviet Contest* (Boston: Atlantic Monthly Press, 1986), p. 12. Sempa, op. cit., p. 18에서 재인용. 이것은 곧 냉전이 사라진 후에도 미국과 유라시아를 지배하는 강국간의 대결의식이 미국의 안보전략의 주요 요소를 구성할 것임을 암시하는 것이다.

4) 1992년 2월 28일, 워싱턴발, 「朝鮮日報」. 이러한 사실과 인식은 동북아에서 미국의 소위 「균형자」로서의 역할을 뒷받침하는 전략과 자원투자를 유지하는데 중요한 요인이 될 것이다.

현재 이들 두국가는 각기 북대서양조약기구와 미·일안보조약을 통해 미국과 안보동맹관계를 형성하고 있다. 따라서 이들과 미국이 가까운 장래에 상호 적대적 관계를 형성할 가능성은 생각하기 힘들다. 그러나 적대관계가 아니라 하더라도 국제정치 및 경제에 대한 영향력을 두고 서로간에 강한 경쟁의식이 발전하고 있는 것은 사실이다.

이러한 갈등관계는 독일의 경우 나토의 역할존속 및 유럽의 경제·정치적 통합에 대한 미국과의 인식 차이에서, 그리고 일본과는 특히 무역마찰문제를 중심으로 발전하고 있다.

미국의 전후정책은 대소봉쇄를 위해 舊敵國 독일과 일본의 재건을 지원해 왔으나, 이제 소련이 붕괴한 지금 독일·일본이 대소견제를 위해 미국안보에서 갖던 전략적 의미는 크게 감퇴했다. 이제 이 두나라가 갖고 있는 의미는 다음과 같은 형태로 변화하고 있는 것으로 보인다.

첫째, 미국이 향후 세계에서 과거와 같은 정치·군사·경제적 리더십을 행사하는데 있어서 이 두나라의 협조가 더욱 절실했다. 이것은 독일·일본·미국 3자간의 국력의 역학관계상 일어난 변화때문이기도 하지만, 냉전질서가 붕괴됨에 따라 과거에는 안보적 이유에서 거의 자동적이던 협조체제가 이제는 상당한 타협과 조정을 거침으로서만 가능하게 된 때문이기도 하다. 이에 따라 미국은 이들과의 「동등한 동반자관계」(equal partnership)를 내세우면서 이들의 적극적 협력을 구하고 있는 실정이다.⁶⁾

5) 美國, 日本, 유럽의 경제력의 상대적 변화는 1970~1989년 사이 각자의 노동생산성을 비교함으로써 일별할 수 있다. 이 기간 일본의 실질 생산성은 거의 100% 증가했으며, OECD 소속 유럽국가들의 실질생산성은 50% 증가했다. 반면 같은 기간 미국의 실질생산성 증가는 불과 20% 미만에 그쳤다. 이러한 美國의 생산성증가不振은 미국의 대외채무의 극적인 증가와 동시에 이루어짐으로써 三者間の 경제력의 상대적 변화는 더욱 심각한 것으로 평가되고 있다. Kenneth A. Oye, "Beyond Postwar Order and New World Order: American Foreign Policy in Transition," in Kenneth A. Oye, ed., *Eagle in a New World: American Grand Strategy in the Post-Cold War Era* (New York: HarperCollins, 1992), p. 12.

6) 미국이 이들로부터 協助를 확보해야 할 필요성이 커졌다는 것은 곧 미국이 이들에 대해서 어느 정도 힘의 優位를 확보해야 할 필요성을 새로운 차원에서 제기하

둘째, 이들 두나라는 아직은 미국과 안보적 동맹관계를 맺고 있고, 정치 및 경제체제적 가치관을 공유하고 있기 때문에 이들과 미국간에 이렇다 할 이념적 갈등은 존재하지 않는다. 그러나 결코 오래지 않은 과거에 이들 두나라가 미국에 제기했던 군사적 위협과 전쟁의 경험은 「뮌헨의 치욕」과 「진주만의 악몽」이라는 형태로 깊이 내재화되어 이들에 대한 지속적이며 역사적인 경쟁과 경계의식의 근거로 작용할 것이다. 특히 獨·日 두나라가 새로운 국제환경에서 경제력을 바탕으로, 나토와 미·일조약의 틀은 유지하는 가운데서도 실질적인 면에서 정치·군사적 「脫美化」를 모색하는 움직임이 강화되어 가는 현재의 추세가 지속된다면, 이들은 미국의 잠재적인 「적개념」 속에서 중요한 위치를 점하게 될 것이다.⁷⁾

다. 제3세계내 「지역적 비상사태」론

戰後 미국에게 있어서 제3세계는 두가지 서로 관련된 의미를 가져 왔다. 첫째, 제3세계는 미국이 소련과 벌이는 影響圈 競爭의 대상이었다. 둘째, 제3세계는 미국의 상품과 자본의 자유로운 접근이 보장되어야 하는 대상, 즉 미국 주도의 세계 자유경제질서로 통합되어야 할 대상이었

는 것이기도 하다. 왜냐하면 미국이 이들로부터 협력을 확보해내는 능력은 이들에 대한 미국의 리더쉽에 달려 있으며, 이들에 대한 미국의 리더쉽여부는 다시 이들에 대한 미국의 상대적 힘의 優位라는 문제와 불가분하게 얽혀 있기 때문이다.

- 7) 1989년에 이미 미국인들의 73%가 “미국 안보에 대한 최대의 위협은 일본으로부터의 경제적 도전”이라는 인식을 나타내고 있다. World Policy Institute, *Defining American Priorities: Results of Survey Conducted for World Policy Institute* (New York, 1989), pp. 3~4 ; Samuel P. Huntington, “America’s Changing Strategic Interests,” *Survival* (January/February 1991), p. 9. 1991년 미국 「루이스 해리스」社(Louis Harris & Associates Inc.)가 「비즈니스 위크」誌를 위해 실시 한 한 여론조사에서도 “소련으로부터의 군사적 위협과 일본으로부터의 경제적 위협중 어느 것이 미국의 미래에 더 심각한 위협이 되는가”라는 질문에 소련의 군사적 위협을 든 사람은 20%에 불과한 반면, 일본의 경제적 위협을 지적한 사람이 72%에 달하여 비슷한 결과를 보여주었다. Business Week, April 1, 1991 ; Congressional Research Service, *Japan-U. S. Relations: A Briefing book*, Updated November 1991, A CRS Report for Congress, p. 83.

다. 이 두가지는 서로 연결된 가운데 미국의 제3세계에 대한 적극적 개입정책의 이유로 작용해 왔다.

소련이 붕괴되어 소련 공산주의가 제3세계에 제기해 온 이데올로기적·군사적 영향력 확대라는 문제가 사라진 오늘에 이르러서는, 제3세계에 대한 영향력에 있어서 미국은 일방적으로 유리한 입장에 서게 되었다. 그러나 과거 소련과 그 이데올로기의 영향력의 소멸이 곧 미국 자본과 상품의 자유로운 접근을 자동적으로 보장하는 것은 아니다. 새로운 요인들이 과거 사회주의 이데올로기에 대신하여 제3세계에 대한 미국의 통제력을 제약하는 요인으로 부각되고 있다.

첫째, 냉전의 긴장은 사라졌으나 다양한 형태의 현재적·잠재적 분쟁들이 이 지역에 대한 미국의 통제력을 제약할 수 있다. 미국의 경제적 이해관계가 깊은 주요한 지역들에서 국가간·민족간 분쟁이 진행되고 있거나 잠재해 있는 곳이 많다. 주요한 제3세계 국가내에 사회주의 이데올로기로 무장된 것은 아니라 하더라도 민족주의에 바탕한 토착적인 권위주의적 정권들이 건재함으로써, 이들 지역에 대한 미국의 영향력을 크게 제약하는 경우가 있다. 미국과 서방이 중대한 경제적 이해를 갖고 있는 中東地域이 그 좋은 예이다. 이 지역은 특히 이라크의 후세인정권과 리비아의 카다피정권과 같이 범아랍 민족주의에 바탕한 권위주의적 정권들, 그리고 회교 원리주의와 같이 종교적 권위주의를 바탕으로 한 이란 정치체제의 존재로 말미암아 이들 지역에 대한 미국의 안정된 영향력 확보가 상당한 장애에 직면해 왔다.

둘째, 제3세계는 아직도 잔존하는 봉건적 모순, 권위주의적 자본주의, 경제적 비효율성과 계층간의 심각한 경제적·사회적 불평등으로 정치·사회적 불안정이 언제라도 확산되거나 폭발할 위험성을 안고 있다.⁸⁾ 이것은 말하자면 제3세계적 불확실성 또는 不可豫測性의 근원이 되고 있

8) 1991년도 미 국방부 연례보고서는 이 문제에 상당히 주목하고 있음을 보여준다. The Department of Defense, *Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1991), 이하 *DOD Annual Report 1991*, pp. 2~3.

다. 이러한 잠재적 가능성은 미국이 주도하는 세계 정치·경제체제에 제3세계를 안정적으로 통합·유지시키려는 미국의 정치·경제적 외교전략에 부단한 도전의 원천이 되고 있다. 남미 및 중미의 사회·경제적 문제들, 마약밀매, 권위주의적 정권의 문제, 그리고 중동의 친미적 국가들이 내포하고 있는 봉건적이고 권위주의적인 사회·정치 질서 및 경제적 불평등과 같은 것들이 그러한 문제들에 속한다.

제3세계에 대한 안정적 통제를 추구하는 미국외교에 대한 세번째 도전요인은 제3세계의 중소국가들이 핵무기, 화학무기, 미사일체제와 같은 소위 대량살상무기를 보유하는 경향이 확산되고 있는 점이다. 제3세계 국가들도 과거와는 달리 대량살상무기들을 손쉽게 보유할 가능성이 높아졌으며, 이를 무기로 적어도 해당 지역에서 미국의 통제력에 결정적 타격을 줄 수 있는 가능성을 안고 있다. 이와 같은 대량살상무기의 확산이라는 군사기술적·정치적 변화는 과거 제3세계의 분쟁과 불안정이 미국에 제기하는 도전을 질적으로 변화시키고 있다는 인식이 높아지고 있는 것이다.

라. 동북아 구조의 불안정성

동북아의 경우 미국의 안보전략가들은 국제질서 전반에 나타나고 있는 문제들과 더불어 또 한가지 이 지역 고유의 문제점을 자주 지적하여 왔다. 과거 서유럽은 나토를 통해 단일한 안보체제를 이뤄왔고, 그 근거가 소련·동구의 사회주의 체제로부터의 군사적 위협이었다. 따라서 소련·동구의 붕괴이후 유럽에서는 불안정요소의 격감에 대한 공통된 인식이 확산된 가운데 새로운 탈냉전질서가 등장할 수 있었다.

그러나 동아시아의 경우 냉전시대때부터 각 국가가 느끼는 위협의 성격이 단순히 소련사회주의 체제로부터의 위협만이 아니고 多元的이었다는 평가가 많다.⁹⁾ 아시아의 경우 세계4강이 서로 다른 역사와 조건 속에서 직접적인 각축을 벌이는 질서로서 보다 다원적인 경쟁체제를 내포

9) David S. Yost, "U. S. Military Power and Alliance Relations," *The Annals*, Vol. 517 (September 1991), p. 86.

해 왔다. 그 결과 소련체제의 붕괴에도 불구하고 동아시아의 경우 신질서의 등장이 더디다는 것이다.

즉 유럽의 경우는 동서간 냉전이 안보위협의 핵심이었던데 비해서, 동아시아의 경우는 동서냉전 이외의 불안정요인들도 중요한 역할을 하고 있다는 것이다. 반드시 동서냉전의 요소만은 아닌 중국의 군사력, 중국의 정치체제의 향방 그리고 일본과 주변국가들간의 역사적 갈등 관계, 아직 건재한 한반도의 분단상황 등이 동북아에서 안보문제가 여전히 중요성을 갖게 만드는 요인으로 작용하고 있다.

세계 및 동북아 차원에서 국제적 환경요인으로 지적한 위의 네가지 요인들은 미국의 현실주의자들로 하여금 소련의 위협에 버금가는 국제환경적 도전이 미국에 주요한 안보상 위협을 제기하고 있다고 주장할 근거가 되고 있는 것으로 볼 수 있다. 물론 소련의 위협붕괴와 그에 따른 탈냉전으로 대쪽의 국방비삭감이 바람직하다고 주장하는 비교적 자유주의적인 정치세력들이 현재 미국 정치권에서 상당한 영향력을 갖고 있는 것은 사실이다. 그러나 위에서 지적한 바와 같은 國際環境 認識에 바탕하여 현 집권 공화당 행정부를 비롯한 미국의 현실주의 세력들은 과거 「소련의 위협」에 버금가는 새로운 「敵概念」을 창출하여 미국의 방대한 국방비의 상당부분을 유지시키는 구실로 활용할 여지가 있는 것이다.

2. 國內的 要因

앞에서는 미국정부가 세계에 대한 미국의 적극적 개입주의와 이를 뒷받침하는 방대한 국방예산을 유지시키려는 논리를 실제로 뒷받침할 수 있는 미국 안보에 대한 국제환경으로부터의 도전요인들을 살펴본 것이다. 이미 지적한 바와 같이 미국의 현실주의자들은 이러한 국제환경에 대한 적극적인 대응 필요성을 강조하며, 이를 뒷받침하기 위해 미국의 개입주의적인 세계적 역할과 충분한 국방비수준을 유지할 것을 주장한다. 반면에 자유주의자들은 향후 미국의 국제적 역할을 보다 제한적이고 비군사적인 관점에서 규정하려는 경향을 보이고 있다. 이제 이 두 세력간의 역학관계에 영향을 미침으로써 미국의 실제 국방비 수준 및 의

교전략 기초를 결정하는 미국내의 정치·경제적 요인들을 살펴보기로 한다.

가. 세계적 역할을 지지하는 정치·사회세력의 健在

미국은 현재 장기적인 경제불황이 계속됨에 따라 국내경제 활성화와 미국경제의 국제적 경쟁력 확대를 위해 국내에서의 대규모 경제·사회 투자가 필요하다는 인식이 강화되어 왔다. 이를 위한 재원조달 목적으로 냉전시대에 팽창되어 온 국방비삭감을 주장하는 견해가 많다. 이러한 견해는 특히 의회에서 민주당에 의하여 강하게 제기되어 왔다. 1992년초 부시행정부가 의회에 요청한 1993 회계년도 국방예산 규모는 1조 5천억달러 전체예산중 2,925억달러였으나 의회에서 부결되었으며, 이를 대신하여 민주당이 제시한 국방예산 규모는 2,872억달러로서 53억달러를 더 삭감한 수준이다.¹⁰⁾

또 미국의 경제불황이 심화되어 집권당인 공화당의 정치적 입지가 약화되고 민주당의 도전이 강화될 경우, 국방비삭감과 복지 및 國內經濟投資의 필요성을 강조하는 민주당의 입장은 「1992년 대통령선거의 결과를 떠나서」 미국의 대외정책의 성격에 상당한 변화를 가져올 수 있음은 부인할 수 없다.

그러나 미국내에는 향후 세계에서도 미국이 적극적인 군사·정치적 역할을 담당하고 이를 위한 충분한 수준의 국방비를 유지할 것을 지지하는 정치·사회세력이 건재하고 있는 것으로 보인다. 이러한 세력은들로 대별해 볼 수 있다.

첫째, 미 국방부와 군수산업을 중심한 군산복합체 공동체를 들 수 있다. 최근 국방부가 중심이 되어 작성한 향후 미국의 세계전략지침에 관한 문건은 유일 강국으로서의 미국의 역할유지와 이를 뒷받침하는 충분한 국방예산의 확보를 강조하였다.¹¹⁾

10) William J. Eaton, "House approves 2 option budget plans," *The Korea Herald*, March 7, 1992.

11) Patrick E. Tyler, "Pentagon's New World Order: U. S. to Reign Supreme," *International Herald Tribune*, March 9, 1992.

이러한 국방부의 입장은 물론 미국 군수산업체들의 이해관계와도 일치한다. 탈냉전으로 심각한 경영난에 빠져들 위험이 있는 미국 군수산업체들은 1991년 한때 걸프전을 계기로 제3세계에 대한 무기수출 촉진을 통해 위기를 극복하려는 움직임을 보인 바 있다. 미 국방부는 1991년도 연례보고를 통해 미국은 탈냉전에도 불구하고 주요 군수산업체들의 유지를 통해 군사기술상 미국의 우위와 유사시 무기체계의 대량생산 잠재력을 유지할 필요성을 역설한 바 있다.¹²⁾

둘째, 세계의 거의 전 지역에 방대한 자본을 투자하고 이들 지역을 주요한 상품시장으로 확보해 온 미국의 財界는 일반적으로 미국이 정치·군사적 측면에서 세계에 대한 적극적 역할을 유지하는 것이 그들의 해외경제활동의 안정성을 보장한다고 믿고 있는 것으로 보인다. 특히 해외에서 막대한 직접투자에 참여해 온 미국의 다국적 기업들은 주요 지역에 대한 미국의 군사적 駐屯이 적은 비용으로 보험에 드는 효과를 갖는 것으로 평가하는 경향이 있다.¹³⁾

미국 경제력의 상대적 약화에도 불구하고 미국의 해외 직접투자액은 꾸준히 증가해 왔다. 따라서 대부분 다국적기업을 형성하고 있는 미국의 주요 기업집단들은 미국 군사력이 대폭 감소하고 해외 전진배치 군사력 역시 대폭 감축될 경우 주요 지역에서 힘의 공백이 나타날 수 있으며, 이것은 그 지역에서 불안정을 조장하여 미국 자본의 투자환경을 악화시킬 가능성이 있다고 우려하고 있는 것으로 보인다.

이러한 사정은 미 행정부가 국제정치의 불확실성을 강조하면서 주요 지역에서 미국의 영향력 유지를 위해 국방비의 대폭 삭감을 반대할 수 있는 요인으로 작용할 것이다. 이것은 또한 집권 공화당 내부에서 패트

12) *DOD Annual Report 1991*, pp. 6, 43~46.

13) 1991년 12월 필자가 참석한 美 議會調查局(Congressional Research Service) 주최의 한 포럼에서 동남아시아 지역에 진출한 미국 私企業들의 이익을 대변하는 조직인 「美·아세안 企業 技術協會」(The U. S.-ASEAN Council for Business and Technology, Inc.)의 한 대표자는 이 지역에 대한 미국의 군사적 주둔은 장기적인 안목에서 미국의 투자환경유지에 기여하는 「염가의 보험」(low cost insurance)과 같은 것이라고 지적했다.

릭 부캐넌으로 대표되는 保守的 孤立主義와 민주당 내부의 自由主義的 孤立主義者들의 정치적 영향력을 制約하는 요인이 되고 있다.

나. 國內 經濟的 影響과 議會의 二重性

국방비삭감이 미국 경제에 어떤 결과를 가져올 것인가에 대하여 다양한 평가가 존재하고 있다. 국방비의 대폭 삭감론자들은 국방비 절감을 통해 국내경제 및 사회복지 부문에 대한 투자를 늘릴 수 있다는 주장을 펴고 있다. 이들은 물론 국방비삭감이 국내경제에 대한 부정적 영향이 거의 없으며,¹⁴⁾ 그 재원으로 국내경제 재건을 촉진할 수 있다고 믿는 것이다. 그런가 하면 미국정부가 국가경제의 흐름을 다스릴수 있는 재정적 수단은 매우 한정되어 있으며, 그 제한된 수단중에서 가장 중요한 것이 국방예산의 활용이라는 인식도 있다. 이러한 이론에 따르면, 미국의 경제활황은 국방예산이 증가할 때와, 그리고 경기침체는 대체로 국방예산의 감소나 정체와 일치했었다는 것이다.¹⁵⁾ 이런 주장을 제기하는 학자들은 1980년대말 이후 미국의 경기침체가 국방예산의 감소와 전혀 무관하지 않다고 생각할 가능성이 높다.

이처럼 국방예산과 미국의 거시경제간의 관계에 대하여는 상반된 견해가 존재할 수 있는 것으로 볼 수 있다. 반면에 미 국방비삭감은 군수산업체 근로자들의 대량 해고사태, 미 전역에 산재한 군사기지들의 대폭 폐쇄로 인한 지역경제 위축이라는 즉각적이고 가시적인 경제적 부작용을 초래하고 있다는 점은 누구에게도 분명하다. 바로 이 점 때문에

14) 데이빗 블레어는 기본적으로 국방비 대폭삭감이 면밀한 계획하에 추진된다면 그것이 미국경제에 부정적 결과를 초래하는 일은 없을 것이라고 주장한다. 이 문제에 대한 블레어의 논의는 David Blair, "Criteria for Planning the Transition to Lower Defense Spending," *The Annals*, No. 517 (September 1991)를 참조.

15) 마시모 피베티는 미국경제의 성장은 정부의 막대한 공공지출과 관련되어 있으며 경제성장에 기여한 가장 주요한 공공지출은 군비지출이었다는 주장을 펴고 있다. Massimo Pivetti, "The Impact of Rearmament on the American Economy," in David Carlton and Carlo Schaerf, eds., *The Arms Race in the Era of Star Wars* (London: Macmillan, 1988), p. 69~71.

미 의회는 상당한 국방비삭감을 원하면서도 실제적인 삭감계획을 추진하지 못하는 경향을 보이고 있다. 미 의회는 특히 1992년도에 들어 개별적인 주요 무기체계 개발 프로그램에 대한 구체적인 삭감문제에 관해서는 소극적인 태도를 보이거나 번복하는 일이 자주 일어나고 있다. 이것은 바로 군산복합체의 로비 그리고 해당 군수기업체나 군사기지가 의원들 각자의 선거구내에서 차지하는 경제적 비중 등으로 말미암아 비롯된 것으로 평가할 수 있다.¹⁶⁾

또한 美國 議會는 국방비삭감을 통해 미국의 경제재건을 위한 재원으로 활용해야 한다는 데에는 異見이 없으나, 그 재원을 어떻게 사용할 것인가 하는 문제에 대해서는 분열상을 보이고 있다. 경제에 관한 한 「작은 정부」를 지향하는 보수적인 세력은 절감된 예산은 미국의 재정적자 해소를 위해서만 쓰여져야 하며, 정부기능의 확대를 초래할 방만한 公共 프로그램들을 위해 쓰여져서는 안된다고 주장한다. 반면에 민주당 내 자유주의적 의원들은 미국 경제재건과 복지개선을 위한 정부프로그램을 위해 사용할 것을 주장하고 있다. 더구나 민주당 의원들끼리도 절감된 재원의 사용방안에 관하여 의견의 일치를 보지 못함으로써 1993년도 국방예산은 (1992년 5월 현재로서는) 부시 행정부의 원안을 그대로 통과시키는 결과가 될 것으로 전망되고 있는 실정이다.¹⁷⁾

다. 美國의 정치 및 외교 이념의 保守的 基調

1) 미국 정치·경제이념과 保守主義 지속

전후 미국의 정치·경제이념은 전례없는 경제팽창을 바탕으로 방대한

16) 이에 대한 최근의 보도들은 다음을 참고. Helen Dewar, "Powerful pressures are building in Congress: For a slowdown, or stretchout, of military-spending cutbacks," *The Korea Herald*, February 18, 1992; Eric Schmitt, "In Congress, Second Thoughts on Defense Cancellations," *International Herald Tribune*, April 11~12, 1992; Clifford Krauss, "U. S. Congress wrangles over N-Submarines," *The Korea Herald*, May 21, 1992.

17) Eric Schmitt, "Congress Democrats back away from plan for deep cuts in military," *The New York Times*, April 28, 1992.

국방비와 동시에 사회복지 프로그램을 확대하여 「총과 빵」을 동시에 충족시키는 정책이었다고 말할 수 있다. 반면에 경제성장률이 둔화되고 점증하는 국제경쟁에 직면하면서—특히 1980년대 들어—미국내에 확립된 보수적 정치·경제정책 기조와 이념은 자본가의 투자의욕촉진을 통한 경제성장유지에 중점을 두었다. 이에 따라 레이건 집권하에서 미국 정부는 자본가집단 및 상위 중산층에 세금 확대를 반대하면서도 軍事費는 방대한 규모로 확대하는 반면, 사회복지를 축소시키는 정책을 취해 왔다.

특히 레이건 정권하에서 보편화되어 민주당 내부에까지 파급된 이러한 보수적 이념은 부시행정부하에서도 그 세력을 크게 잃지 않고 있다.¹⁸⁾ 이러한 보수적 이념은 미국내 계층간 사회·경제적 격차를 증대시켜 왔으나, 1983년 이후 1980년대 말까지 지속된 경제호황의 여파와 유색인종(흑인 및 히스패닉계)에 대한 복지혜택을 거부하는 백인 중산층의 복지프로그램 확대에 대한 거부반응, 그리고 1970년대 이후 미국내에서 가속화된 노조 영향력의 와해 추세에 힘입어 미국사회에서 아직도 지배적인 기조를 이루고 있다.

그 결과 사회복지 프로그램을 확대하기 위해 국방비삭감을 유도하려는 의회내 자유주의적 정치세력의 推進力은 취약한 반면, 국방비삭감에 따른 군수관련 산업들의 위축과 군사기지 축소에 따른 해당 지역내 미국 지역경제의 위축을 우려하는 정치세력의 반발은 상당한 정치적 호소력을 갖고 있는 실정이다.

2) 美國 外交理念과 현실주의적 국제주의 基調

이러한 상황은 현재 미국 정치권 내의 향후 미국 외교정책기조를 둘러싼 논쟁에서 미국의 세계적 역할을 지지하는 국제주의와 미국의 역할의 대폭축소를 선호하는 고립주의간 그리고 같은 국제주의 중에서도 군

18) 1970년대 말부터 시작하여 1980년대에 강화된 공화·민주 양당내의 보수주의에 대해서는 이삼성, 「미국의교이념과 베트남전쟁: 베트남전쟁이후 미국의교이념의 보수화」(서울: 법문사, 1991), pp. 160~188.

사력의 우위 유지를 강조하는 현실주의적 국제주의와 비교적 비군사적 노선을 강조하는 자유주의적 국제주의간의 역학관계에도 반영되고 있다.¹⁹⁾

부시행정부는 1991~1995년 기간 연차적으로 미 국방예산을 20~25% 정도 감축하고 그에 따른 군사력 감축 및 개편을 계획하고 이를 실행에 옮겨왔다. 그러나 그 이상의 대폭적인 국방비감축 필요성을 놓고 현 부시행정부와 의회내 민주당 의원들간에 상당한 논쟁이 있어 왔다. 부시행정부는 이같은 민주당의 도전에 대해 소련이 붕괴한 탈냉전의 상황에서도 과거의 대소봉쇄이념을 대체한 세계 주요 지역에서의 「均衡者 役割論」을 바탕으로 냉전시대에 못지 않은 「세계경찰」로서의 역할을 담당하겠다는 의사를 나타내고 있다.

즉 美國은 과거와 같은 對蘇封鎖 일변도의 전략개념은 버렸으나 「地域的 均衡者」라는 전략개념²⁰⁾을 통해 미국의 세계적인 적극적 안보역할 필요성을 주장하고 있으며, 이에 기초해 미 국방예산의 대폭 추가삭감 압력에 대항하고 있는 것이다.

美國이 탈냉전에도 불구하고 위와 같은 전략적 목표들을 달성하기 위하여 강력한 군사적 헤게모니에 의존하여 향후 국제정치를 주도하려는 의지는 1991년 미 국방부 연례보고서에서도 잘 나타나 있다. 이 보고서

19) 필자는 미국의교이념을 현실주의-자유주의의 軸과 국제주의-고립주의의 軸을 조합하여 네가지로 분류한다. 미국의 강력한 안보역할 유지를 지지하는 현실주의적 국제주의, 미국의 국제적 역할유지를 지지하되 비교적 비군사적 노선과 유엔 등 국제기구를 통한 다자주의적 접근을 강조하는 자유주의적 국제주의, 미국의 전진배치 군사력 철수뿐 아니라 유엔 등 국제기구에 대한 기대나 지원도 배제하는 현실주의적 고립주의 그리고 모든 형태의 대외개입 대폭 축소를 주장하되 국제기구를 통한 다자주의적 접근이 주요 국제문제를 해결할 것으로 보고 이에 대한 최소한의 지원은 수용하는 자유주의적 고립주의 등이 그것이다. 미국외교에서 이념적 분류에 대해 필자는 1992년 4월 27일 한림대학교 국제문제연구소에서 발표한 논문 “미국외교사에 있어서 외교이념분석: 국제주의와 고립주의의 성격분석을 중심으로”에서 상술하였다.

20) The Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward 21st Century* (Washington, D. C.: U.S. Government Printing Office, 1990), p. 10; Statement by Richard H. Solomon, House Foreign Affairs Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs (March 6, 1991), p. 12.

에서 덕 체니 국방장관은 이렇게 주장하고 있다:

전략환경이 변함에 따라 美國은 핵무기와 재래식 군사력 구조를 현재 존재하는 것보다 감소시킬 수 있게 되었지만, 내일의 도전에 단호하게 대응할 수 있는 군사력을 유지해야 한다. 美國은 어떤 상황에서든 美國의 이익을 보호하고 국제상황을 형성하는데 주도적인 역할(a leading role in shaping international events)을 계속하는데 필요한 최소한의 수준 이하로 내려갈 수 없다.²¹⁾

체니는 이러한 인식아래 美國이 새로운 상황에서 군사력의 구조를 개편해야 하지만 美國의 군사력과 안보를 위협하지 않는 범위안에서 신중하게 실시해야 한다고 역설하고 있다. 이것이 갖는 실질적 의미는 부시행정부가 1990년 의회와 합의한 20%선을 넘어서는 국방예산 추가감축에 반대한다는 것을 의미한다.

국제정치에서 미국의 주도적 역할유지를 주장하는 이같은 부시행정부의 기본입장은 의회의 공화당 지도자들도 공유하고 있다. 1977년 이후 공화당 상원의원으로서 1985~86년 기간 상원 외교위원회 위원장을 역임한 바 있는 리처드 루가는 “미국의 역할은 세계를 지도하는 것(to lead the world)이다. 우리나라는 다른 어느 나라보다 이 역할을 더 잘 수행할 수 있는 지혜와 정치적 의지 그리고 군사적 능력과 경제력을 갖

21) *DOD Annual Report 1991*, p. 4. 덕 체니장관은 이 보고서의 서문에서 美國이 1945년 2차대전이 종결되면서 갑작스런 군비감축(sudden demobilization)을 실시함으로써 심각한 실수를 저질렀으며, 오늘의 美國은 이러한 실수의 재발을 피해야 한다는 것을 역설했던 것이다. 체니 장관은 1948년 당시 국방장관 제임스 포레스탈(James Forrestal)이 2차 대전 직후의 광범한 군비감축을 비판하면서 “우리는 우리의 군사력(war machine)이 더 이상 필요하지 않다는 확신을 가지고 세계사에서 가장 강력한 우리의 군사력을 폐기해 버렸다. 그러나 우리가 신속하고 완전하게 실시한 군비감축은 우리의 善意를 나타낸 것이었지만 그것은 우리의 상식에 반하는 조치였다. 그 후 국제적 갈등이 우리의 안보와 세계의 평화를 위협함에 따라 우리는 自衛를 위해서 우리의 군사력을 다시 강화시키지 않으면 안되었다”라고 한 발언을 인용하고 있다.

고 있다”고 선언했다.²²⁾

한편 프리스와 수터는 민주당 주요 의원들의 외교이념을 신고립주의라고 지적하고 있으나,²³⁾ 이러한 定義는 誤導의 위험성이 높다. 물론 민주당이 다수파를 구성하고 있는 현 의회내에는 공화당의 중심권에 비해서는 상당한 고립주의적 성향이 형성되어 있다고 볼 수 있다. 특히 노조와 밀착해 있던 탐 하킨 상원의원 등이 전형적인 자유주의적 신고립주의자의 한 예라고 할 수 있다. 폴 송가스, 빌 클린턴 등 민주당 대통령 후보경선에 나선 바 있는 민주당내 주요 정치인들도 하킨의 경우와는 좀 다르지만, 국제정치에서 미국의 역할의 성격과 그 실현을 위한 수단 선택에 있어서 부시행정부와 시각을 달리 하고 있다. 이들은 미국의 군사적 우위 유지보다는 국제기구의 적극 활용에 더 비중을 두는 다자적 협력을 강조하면서 상당한 국방비 추가삭감을 요구하고 있다. 그러나 이들 민주당의 자유주의자들이 리처드 루가의 비판처럼 고립주의자라고 볼 수는 없다. 이들은 다자적인 국제적 협력의 필요성을 강조하며 미국의 군사적 역할의 상당부분의 유지를 지지하는 점에서 다분히 자유주의적인 성격의 국제주의 노선을 취하고 있는 것으로 볼 수 있다.

요컨대 현재 미 부시행정부의 외교노선기조는 미국이 강력한 군사력을 유지하는 것을 기초로 기존의 국제적 역할견지를 목표로 하는 「現實主義的 國際主義」라고 말할 수 있는 반면, 민주당의 외교노선은 적어도 상대적인 차원에서 국제기구들의 활용과 다른 주요국가들과의 역할분담을 강조하는 「자유주의적 또는 다자주의적 국제주의」라고 말할 수 있을 것이다.²⁴⁾

22) Richard G. Lugar, "The Republican Course," *Foreign Policy*, No. 86 (Spring 1992), p. 86.

23) Charlotte P. Preece and Robert G. Sutter, "Foreign Policy Debate in America: Three Views for the Post Cold War Era," November 27, 1991, Congressional Research Service, U. S. Library of Congress.

24) 현 단계 민주당 중심권의 외교노선에 대한 의회 내부 민주당원의 논문으로는 Harris Wofford, "The Democratic Challenge," *Foreign Policy*, No. 86(Spring 1992), p. 99~113.

그렇다면 1992년 선거에서 공화당이 재집권할 경우 미국은 현재 확보하고 있는 유일 군사초강국의 지위를 전제로 「세계 주요 지역에 대한 充分한 軍事的 現存」에 바탕한 적극적 국제역할 수행을 구상하는 「현실주의적 국제주의」를 根幹으로 할 것이다. 그런 가운데 共和黨政權은 경제상황을 고려하여 그리고 민주당이 多數派를 점한 의회와의 협상과정에서 일정하게 다자주의적 국제주의 요소를 수용하는 형태로 대외정책을 전개할 것으로 평가된다. 따라서 의회내 민주당을 중심으로 한 상당한 국방비 삭감압력에도 불구하고 그 삭감규모는 부시 행정부가 1990년 이후 추진해 온 삭감계획 수준을 크게 벗어나지 않을 것이다.²⁵⁾

II. 國防費削減과 軍事力 減縮水準

1. 1980년대 美國 국방비 趨勢

美 行政府가 진행하는 국방예산안 편성과정은 약 3년에 달하는 긴 기간에 걸쳐 이루어진다.²⁶⁾ 반면에 예를 들어 1989년 10월에 실행되기 시작하는 1990 회계년도 예산안에 대한 의회의 심의는 바로 1989년 1월

25) 1992년 봄, 미국 조야에서는 미 국방부 폴 윌포위츠(Paul Wolfowitz) 정책차관(undersecretary for policy)의 지휘하에 작성된 전략지침을 두고 많은 논란이 있었다. 이 초안은 미국이 脫冷戰의 세계에서도 다른 강대국들의 등장을 억제하는 가운데 唯一超強國의 지위를 견지할 것을 목표로 삼는다는 내용을 담고 있었다. 그러나 곧 미국내외로부터의 비판에 직면, 미 국방부는 문안을 수정하였으며, 새로운 전략지침에서는 미국이 유일초강국의 지위를 견지한다는 문제에 대해 보다 유연한 입장을 취하고, 독일과 일본의 역할강화를 더 수용하는 것으로 되었다. 그러나 수정된 문안 역시 미 국익이 관련된 문제에 대하여는 미국이 주도적 역할을 담당해야 할 필요성을 여전히 강조하고 있다. 결국 이 문제를 둘러싼 표면상의 논쟁과 문안수정에도 불구하고 미국이 가능한 한 주도적 역할을 유지하며, 필요할 때는 동맹국들의 참여 및 다자적 접근을 수용하는 전략을 취하고 있다는 사실엔 변함 없는 것으로 보인다. Patrick E. Tyler, "U. S. drops 'one-superpower' policy: New strategy sharpens commitment to collective military action," *The New York Times*, May 26, 1992.

부터 시작되어 1990 회계년도가 시작되는 10월 직전까지 계속된다. 뿐만 아니라 1990 회계년도 예산안심의를 1989년 10월이 지나서, 심지어는 그로부터 몇달이 더 지나서야 완료되어 예산승인이 나는 일도 많았다. 이런 일은 특히 1980년대 이후 심해졌다.²⁷⁾ 그러므로 필자는 1993 년도의 미국 국방예산안은 적어도 당해 회계년도의 前年度에 나타나는 미국 정치권에서의 국방예산 관련 역학관계를 반영한다는 것을 전제로 살펴본다.

〈표 1〉 미 국방비 추세 I (단위:10억달러)

년 도	1976	1977	1978	1979	1980	1981
국방예산	153.6	154.3	155.0	159.1	164.0	171.4

년 도	1982	1983	1984	1985	1986	
국방예산	185.3	200.8	210.4	226.7	232.0	

* FY 1982 달러로 환산한 수치.

출처 : Executive Office of the President, Office of Management and Budget, *Historical Tables : Budget of the United States Government, Fiscal Year 1987* (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1986), Table 6. 1.

1980년대 미 국방예산은 1985년까지는 레이건정권의 강력한 미국건설이라는 슬로건 하에 지속적인 성장추세를 보여왔다. 그러나 미 의회는 1986 회계년도부터 미 국방예산의 실질규모를 축소하기 시작했다. 그것은 첫째, 미국의 국방예산증대가 한계에 도달했기 때문이었고, 둘째

26) Frederick H. Hartmann and Robert L. Wendzel, *Defending America's Security*, 2nd ed. (Washington, D.C.: Brassey's, 1990), pp. 156~161. 이러한 전형적인 예산편성과정의 大綱은 케네디 행정부때 로버트 맥나마라장관에 의하여 정비되었다. Ibid., p. 156.

27) Ibid., p. 159.

로는 1985년 3월 소련에서 고르바초프의 등장으로 냉전체제에 변화가 예감된 때문이기도 했다. 먼저 1980년대 레이건정권에 들어 이루어진 국방예산 증액추세는 <표 1>의 통계에서 잘 나타나고 있다.

위의 표를 보면 베트남 전쟁의 여파로 미 국방예산이 1975~1978년 기간은 거의 완전한 정체상태에 있었다. 1979년 예산부터 약간의 증가를 보였으며, 1981~85년 기간 국방예산은 상당히 증액되는 추세가 지속되었다. 그러나 1986년 예산부터 증액추세에 제동이 걸리기 시작했다는 것을 파악할 수 있다.²⁸⁾

停滯趨勢로 들어선 레이건 말기의 국방예산은 부시정권에 들어서서는 減少趨勢로 나타났다. 레이건정권이 퇴임을 앞두고 전망한 1991 회계년도 예상 국방예산은 3,308억달러였다. 그러나 부시정권이 들어서서 1990 회계년도 예산안과 함께 추정한 1991 회계년도 국방예산안은 3,209억달러였다. 그러나 실제 부시가 이 1991 회계년도 국방예산안을 의회에 제출한 1990년 1월의 시점에서 국방예산은 이미 3,066억달러로 줄어 있었다. 이 액수는 다시 의회의 심의과정에서 더욱 깎여서 의회가 최종적으로 승인한 1991 회계년도 군사비는 2,983억달러 수준이었다.²⁹⁾

실제 지출된 내역으로 보면 1986 회계년도부터 미 국방예산은 실질감소하기 시작했다. 1986 회계년도의 실질감소율은 4.4%, 1987년은 3.8%, 1988년은 2.1%, 1989년은 1.3% 그리고 1990 회계년도의 경우는 전해에 비해 2.1%의 실질감소를 나타냈다.³⁰⁾

2. 부시행정부 및 민주당의 국방비 삭감계획

위와 같은 추세를 배경으로 부시행정부는 1990년에 1991~1996년에

28) 카터정권하에서 1980년도 국방예산 실질증가율은 2.2%에 그쳤던데 비해서 레이건정권하에서 의회에서 통과된 국방예산 실질증가율은 1981년 예산의 경우 13.2%, 1982년 예산은 11.5%, 1983년 예산은 8.1%, 1984년 예산은 4.6%, 1985년 예산은 6.5%였다. Anthony H. Cordesman, "U. S. Strategy in the 1990s: Requirements versus Resources," *The Annals*, No. 517 (Spring 1991), p. 45.

29) *Ibid.*, p. 41.

30) *Ibid.*, p. 45.

결친 향후 5년간 미 국방예산을 실질비용으로 20% 축소하기로 의회와 합의했다. 이를 1991년도 미 국방부 연례보고서를 기초로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2〉 미 국방비 추세 II (단위 : 십억달러)

	FY 86	FY 87	FY 88	FY 89	FY 90	FY 91	FY 92	FY 93
당해년도 달러	281.4	279.5	283.8	290.8	293.0	273.0	278.3	277.9
FY 1992 달러	349.9	336.5	329.4	324.4	316.6	280.9	278.3	267.3

* 당해년도별 예산승인액(Budget Authority)기준

출처 : DOD Annual Report 1991, p. 23, p. 110, Appendix A, Table A-2. 겔프진과 관련된 군사비는 이 통계에 포함되어 있지 않음.

〈표 3〉 미 국방부 예산감축 장기전망 : FY 1991~1996 (단위 : 십억달러)

	FY 91	FY 92	FY 93	FY 94	FY 95	FY 96
예산승인액	273.0	278.3	277.9	278.2	280.7	282.6
실질성장율(%)	-11.3	-0.9	-3.9	-3.6	-2.7	-2.9

* 당해년도 달러(Current Dollars), Budget Authority

출처 : DOD Annual Report 1991, p. 24.

한편 부시행정부가 향후 5년간 미 국방비 삭감수준을 대체로 500억 달러 수준으로 설정하고 있는데 비해서 민주당의 빌 클린턴 진영은 같은 기간에 그 두배인 1,000억달러 수준의 삭감을 제시하고 있다.³¹⁾ 1992년 미국 방위비가 3,000억달러 수준인 점을 고려하면, 부시행정부는 향후 5년간 매년 100억달러 삭감을 제안하고 있는 데 비하여 클린턴은 같은 기간 매년 200억달러 삭감을 주장하고 있는 것으로서, 매년

31) International Herald Tribune, April 3, 1992.

100억달러 수준의 차이를 보이고 있는 셈이다.

3. 軍事力 減縮

가. 병력 및 무기체계 감축

국방비 삭감은 당연히 병력감축을 수반하고 있다. 1991년 국방연례보고서에서 부시행정부는 베트남전쟁 이후로는 최대 수준인 1987년 회계년도의 2,174,000 명에서 1995년 회계년도 말에는 24%가 감소된

〈표 4〉 미 군사력 감축 계획안

	1990 회계년도	1995 회계년도
육군 사단	28개(현역 18개)	18개(현역 12개)
해군 항공모함	16척	13척(훈련함 포함)
항공모함용 Air Wings	15	13
해군전함(Navy battleships)	4	0
총 전투함(Total battle force ships)	545	451
전술전투기부대(Tactical fighter wings)	36(현역24)	26(현역15)
전략 폭력기(Strategic bombers)	268	181

출처 : DOD Annual Report 1991, p. 24.

1,653,000명 수준이 될 것으로 전망하고 있다. 豫備軍 兵力(reserve forces) 수준도 1995년에는 1987년 회계년도 수준에서 21%가 감소된 906,000명 수준이 될 것으로 보았다. 따라서 미 군사력은 전반적으로 1995년 말까지는 1990년 수준에서 대략 25%가 축소된 수준이 될 것이다.³²⁾

32) DOD Annual Report 1991, p. 24.

이 보고서가 밝히고 있는 1990회계년도로부터 1995년 회계년도 사이의 보다 구체적인 군사력 감축 내역은 <표 4>와 같다.³³⁾

나. 美國 國內 및 海外 軍事基地 縮小

미국은 같은 맥락에서 국내의 군사기지구조(military base structure)를 축소조정하고 있다. 1991년 국방연례보고서는 86개의 국내기지와 139개의 해외군사기지를 除去하거나 閉鎖한다고 밝히고 있다. 미 국방부는 보다 최근엔 미 본토에 배치된 국가경비대(the National Guard) 및 예비군(reserve forces)을 축소하는 방안도 검토하고 있음을 밝히고 있다.³⁴⁾

III. 美國의 東北亞 安保政策 調整

1. 동맹정책

가. 기존 동맹체제 유지

미국은 탈냉전시대에도 강력한 동맹체제를 유지하는 것이 「미국의 안

33) Ibid., p. 24.

34) 덕 체니 미 국방장관은 1992년 3월말, 1992년에서 1997년까지 5년간에 현재 1백만에 달하는 미 육군 국가경비대(the Army National Guard), 미 육군 예비대(the Army Reserve), 해군 예비대(the Navy Reserve), 해병 예비대(the Marine Corps Reserve), 공군 예비대(the Air Force Reserve)로부터 총 234,000명을 감축할 것이라고 발표했다. 이 감축으로 200억달러가 절감될 전망이라고 했다. 체니는 이 감축대상 병력의 80%는 과거 소련이 주도하는 바르샤바조약기구와의 전쟁 발발시 유럽에 파견될 임무를 띠고 있던 부대라고 밝혔다. 이 조치는 의회의 승인을 거쳐야 한다. 이 감축으로 미 50개주 전체에 흩어져 있는 880개의 부대기지가 영향을 받는다. 이로 인한 경제적 파급효과를 우려한 의회는 이 조치에 대해 상당한 반대를 제기할 것으로 예상되었다. *International Herald Tribune*, March 27, 1992.

보전략에 근본적인 요소」라고 간주하고 있다. 그 이유로 1991년 국방부 연례보고서는 다음 두가지를 지적한 바 있다.³⁵⁾

첫째, 강력한 동맹체제들은 변화하는 세계에서 위기에 대한 대응과 장기적인 전략계획을 위한 효과적인 안보정책에 필수적이라고 본다.

둘째, 많은 위협요인들이 애매모호하고 안보전략이 변화하는 시대에는 특히 주의를 기울여 동맹체제들을 가꾸어야 한다고 보고 있다. 이와 관련해 동 보고서는 “동맹체제는 일단 퇴색한 상태에서 再建하려면 많은 시간이 소요된다”는 점을 상기시키고 있다. 그런 의미에서 집단안보 관계들(collective security arrangements)은 그것들을 구축하고 가꾸고 유지하는데 많은 시간을 요하는만큼 「장기적인 투자」라는 사실을 강조하고 있다. 따라서 미국은 아무리 탈냉전의 상황이라 하더라도 동맹체제는 미국 안보전략의 기초라는 전제하에 동북아에서도 기존의 동맹관계를 유지하고 잘 가꾸어야 한다는 인식을 갖고 있는 것이다.

따라서 미국은 유럽에서 미국 주도의 안보체제인 나토의 기능을 가능한 한 지속시키려는 입장을 취해 온 것과 같은 맥락에서 동북아에서도 일본 및 한국과 맺고 있는 雙務의 安保同盟體制를 지속시키는 것을 이 지역에서 미국 안보전략의 축으로 삼고 있다.

나. 동맹국 역할분담 확대와 미국의 군사적 역할의 변화

미국은 탈냉전추세와 국방자원감소에 따른 비용절감 필요성으로 인한 국방비삭감과 동북아 등 주요지역에서의 군사기지 및 일정한 전진배치군을 저렴한 가격으로 유지할 필요성을 동시에 만족시키기 위하여 여러 가지 측면에서 지역 동맹국들과의 안보역할분담을 확대하려는 노력에 박차를 가해 왔다.

첫째, 미국은 동북아의 경우 일본과 한국이 미군 주둔 유지비용의 보다 많은 부분을 떠맡도록 촉구해 왔으며, 이런 노력을 더욱 강화할 것으로 전망된다. 주일미군의 경우, 1995년까지는 인건비를 제외한 비용

35) DOD Annual Report 1991, pp. 8~12.

의 73% 이상을 일본에게 부담시킬 전망이다. 한국에 대해서도 미국 下院은 1992년 6월 3일, 일본의 경우처럼 한국이 미군주둔비용의 70% 수준을 부담하기로 하는 한·미간 협정체결을 지시하는 법안을 369대 9라는 압도적 표차로 가결한 바 있다.

둘째, 미국은 일본과 한국이 미국 군수산업체로부터 軍事購買를 통해 특히 공군력 현대화를 실시할 것을 촉구해 왔다. 이것은 두가지 의미에서 동맹국 방위분담압력의 성격을 띠고 있다. 한가지 측면은 동맹국 자신의 부담으로 군사력 현대화를 이루어 자체 방위력을 강화해야 한다는 논리이다. 두번째 측면은 탈냉전으로 미국의 군수산업체가 販路를 상실함으로써 주요 군수산업유지가 어려워짐에 따라 동맹국들이 지속적으로 미국으로부터 군사구매를 확대 또는 최소한 유지함으로써 미국 군수산업을 유지시키겠다는 의도이다.

미국은 일본과는 합작개발을 허용하는 가운데 이를 실행하고 있으며, 한국에 대해서는 합작개발을 배제하고 합작생산까지만을 허용하는 가운데 미국으로부터의 군사구매를 늘리도록 해왔다.³⁶⁾

셋째, 미국은 일본, 한국 등 동맹국에 대한 방위비 분담확대를 요구할 뿐 아니라, 이들 국가들의 역할확대와 미국의 역할축소를 부분적으로 추진하고 있는 것이 사실이다. 미국은 한국에 대해서는 한미연합야전사(ROK-U. S. Combined Field Army: CFA)를 해체하고 이에 소속되었던 군병력을 한미연합사 지상군 사령부(the Ground Component Command of the ROK-U. S. Combined Forces Command 「CFC」)의 작전통제권하에 두며, 이 지상군 사령관을 한국군장성으로 임명하기로 하는 등 자신의 위상변화를 시도하고 있다.³⁷⁾

36) 1991년 미 국방장관 연례보고서는 “미국의 핵심기술을 보호하되 점증하고 있는 (무기체계생산 및 현대화에 소요되는) 비용을 부담하기 위해 실시하는 공동생산 및 공동개발을 포함한 FMS(대외군사판매) 프로그램은 점차 그 중요성이 더해질 것”이라고 밝히고 있다. *DOD Annual Report 1991*, p. 11.

37) 전시에는 한국군 장성이 한미연합사 병력에 대한 작전통제권을 행사한다. 그러나 평화시에는 미 제2사단 병력은 현재 한미연합사(CFC) 사령관인 동시에 미 8군(Eighth U. S. Army: EUSA) 사령관(현재 Robert W. RisCassi)인 者의 지휘 및

특히 미국이 일본과의 관계에서 시도하고 있는 역할분담은 향후 아시아 안보질서에 상당히 중요한 전환점을 나타내는 것으로 파악되고 있다. 미국은 냉전질서하에서 일본의 방위역할을 증대하기 위한 압력을 가해 왔다. 특히 레이건정부는 1981년 소련의 서태평양에 대한 군사력 증강이 심각하다는 주장을 제시하며, 일본으로 하여금 일본 본토의 남동쪽 및 남서쪽 1,000마일 해상지역에 대한 在來式 防衛(conventional defense)를 책임질 것을 요구해 왔다. 이와 관련 미국은 일본이 해군과 공군력을 증강시켜 동부 시베리아로부터 투사되는 소련의 해군 및 공군력을 봉쇄하는데 기여할 것을 촉구했었다.³⁸⁾

부시정권에 들어서 미국은 일본과의 역할분담을 통한 미·일협력을 확보하려는 노력의 일환으로 일본의 국제적 위상을 제고하고 동북아 및 국제사회에서 각종 정치·안보적 문제들에 대하여 일본의 참여 및 일본과의 긴밀한 협의를 강화한다는 구상을 갖고 있다. 이러한 구상은 우선 유엔 안보리 상임이사국에 대한 일본의 참여 등 국제사회에서 일본의 위상제고에 협조함으로써³⁹⁾ 각종 지역분쟁에 대한 미국의 개입시 일본의 인적·물적 기여를 증대하려는 목적을 내포하는 것이다.

통제하에 남는다. *The Korea Herald*, April 22, 1992.

38) Congressional Research Service, *Japan-U. S. Relations: A Briefing Book*, p. 79. 레이건정권하에서 캐스퍼 와인버거(Casper Weinberger) 국방장관이 일본의 군사력 증강을 지나칠 정도로 요구하여 미·일 양국 관계에 한 긴장요인이 되기도 한 것으로 평가된다. 일본의 방위력증강을 가장 강력히 주장한 인물인 나카소네 정권의 외무장관조차도 미국의 방위비증강요구에 대해 「단순한 군사력 증강」이 최선은 아니라고 불만을 표시한 바 있었다. Malcolm McIntosh, *Japan Re-armed* (London: Frances Pinter, 1986), pp. 113~114.

39) 미 국무부 국제기구담당차관보 볼턴은 1992년 3월 25일 미 하원 외교위원회에서 “적절한 시기에 일본이 유엔 안전보장이사회 상임이사국이 되어 한다는 것이 우리의 일관된 생각”이라고 밝혔다. 일본 「마이니찌」신문의 워싱턴發 보도, 「東亞日報」, 1992년 3월 27일. 한편 미 민주당 대통령후보 경선자인 빌 클린턴 知事は 독일과 함께 일본의 유엔 안보리 상임이사국 참여를 이미 공개적으로 지지함으로써 국제사회에서 미국이 다른 나라와 역할분담을 보다 적극적으로 수용해야 한다는 자유주의적인 국제주의의 입장을 분명히 하고 있다. *International Herald Tribune*, April 3, 1992.

일본 군사력의 양적 팽창문제에 대해서는 미국은 현재로서는 이중적인 태도를 갖고 있는 것으로 보인다. 한편으로는 일본의 보다 적극적인 물적·인적 역할분담 확대를 원하면서도, 일본의 군사·정치적 역할증대가 아시아에서 일본이 미국을 대신하여 地域的 霸權을 장악하는 계기로 되지 않을까 경계하는 태도를 갖고 있는 것이다.⁴⁰⁾

미국이 이 문제에 대해 어떻게 접근할 것인가 하는 문제는 향후 아시아에서 안보질서의 전개 그리고 한반도 통일문제에 대한 주변국가들의 역할변화문제와 관련 상당히 중요한 의미를 갖게 될 것으로 보인다. 대체로 말해서 미국은 일본이 미국의 리더십을 존중하고 보완하는 한 일본의 정치·군사적 역할의 확대를 지원 또는 묵인할 것으로 판단된다.

미국이 동맹국의 방위분담을 늘리고 있는 추세는 미국이 궁극적으로 전진배치 군사력을 감축하고 있는 추세와 맞물려, 일본 및 한국에 대한 주둔미군의 역할을 補助的인 것으로 또는 첨단 기술적 지원 성격이 강한 것으로 변화시키는 경향을 낳을 것으로 보인다. 그러나 이것은 반드시 有事時 미국의 역할이 수동적이고 보조적인 것으로 그치리라는 것을 뜻하는 것은 아니라고 생각된다. 有事時 실제 전투 및 지상군 지휘체계는 지역 동맹국이 맡게 하되, 미군은 통신, 경찰 체계 등 주로 기술적 차원의 지원과 함께 공군 등 첨단 현대전 측면에 치중할 가능성이 높은 것으로 보인다. 걸프전에서 나타난 바와 같이 현대전에서 중요한 것은 첨단 해군 및 공군력의 신속한 배치·활용, 동맹국에 대한 핵우산의 제공, 첨단장비가 활용되는 스페이스 경찰 및 통신체계 등이다. 향후 지역 분쟁에 대한 軍事介入時에도 미국은 기술집약적인 측면에 대한 주도권은 계속 장악할 의지를 갖고 있는 것으로 전망된다.⁴¹⁾

40) 일본의 안보 및 정치적 역할증대 요인과 이를 둘러싼 미국의 긍정적 기대와 아울러 양국간 긴장의 다각적인 역사적, 정치적, 경제적 갈등 요인들에 대한 분석으로는 Richard Holbrooke, "Japan and the United States: Ending the Unequal Partnership," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (Winter 1991/92), pp. 41~57. 보다 구체적으로 일본인들이 한반도 문제에 대해 다차적 접근과 함께 일본의 주도적 역할을 구상하는 한 예로는 Yoichi Funabashi, "Japan and the New World Order," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (Winter 1991/92), p. 71.

따라서 미국이 말하는 보조적 역할로의 전환은 사실상 미국의 주요 역할이 전략적인 기술적 측면으로 移動한다는 것을 말하는 것으로 보여지며, 유사시 미국의 개입과 역할이 반드시 종속적이거나 단순 보조적인 것으로 변한다는 것을 뜻하는 것은 아니라고 생각된다.

다. 다자적 접근 모색

미국은 일본, 한국 등 기존 주요 동맹국들과의 역할을 조정하는 선에서 기존 동맹체제의 근간을 유지하려 하면서도 적어도 선별적으로 동북아 국제문제에 대한 다자주의적 접근을 시사해 왔다. 특히 1991년 가을 제임스 베이커 미 국무장관이 북한 핵사찰문제가 크게 부각된 것을 계기로 한반도문제에 대한 「2 + 4 포럼」을 제안함으로써 이러한 미국정책의 변화가능성을 示唆한 바 있다.⁴²⁾

미국은 이러한 다자적 포럼이 동북아에서 미국주도의 기본 쌍무적 동맹체제의 기능을 약화시킬 가능성이 있음을 알고 있다. 그러나 미국은 한편으로는 미국주도의 일극체제에서 러시아와 중국과의 새로운 관계설정의 제도화를 위해, 그리고 다른 한편으로는, 정치적·군사적 역할확대 추세에 있는 일본이 자신을 중심으로 한 대체적인 안보포럼을 형성할 가능성을 견제하기 위해서 미국은 자신이 이니셔티브를 확보한 다자적 질서에 일본의 변화된 위상을 포섭하려는 정책을 취할 가능성이 있는 것으로 보인다.

한반도문제를 포함한 동북아의 주요문제에 대해 미국이 모색할 가능성이 있는 다자적 접근이 일본의 정치적 역할확대를 지원하는 미국의 정책과 맞물릴 경우, 향후 한반도문제에 대한 일본의 영향력은 더욱 강화될 것이다.⁴³⁾

41) 미국이 전진배치군사력의 감축에도 불구하고 이러한 기술집약적 측면에 대한 주도권을 견지함으로써 향후 동맹체제에서도 결정적 역할을 유지할 것으로 보는 견해로는, David S. Yost, "U. S. Military Power and Alliance Relations," p. 84.

42) James A. Baker, III, "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (Winter 1991/92), p. 13.

43) 이같은 미국의 정책방향은 한반도문제와 관련 일본 자체내에서 증대하고 있는 역

그러나 미국은 필요할 때는 지역분쟁에 대하여 미국이 과거에 보였던 것과 같이 單獨主義(unilateralism)的 行動도 不辭한다는 의지를 보이고 있음을 유의할 필요가 있다. 부시행정부의 대외정책기조는 향후 국제사회에서 미국이 주도적 역할을 담당하며 이를 충분한 힘의 유지로 뒷받침하겠다는 것이다. 미국은 힘을 바탕으로 우방국들과의 동맹 및 협력 관계를 유지하되, 이들과의 「동등관계」를 허용할 의사는 없으며 초강국으로서의 지위를 활용하여 「指導的 立場」을 유지한다는 것으로 요약할 수 있다. 부시대통령은 스스로 1992년 3월 “우리는 지도자이며, 우리는 계속해서 지도해야 한다. 우리는 (국제적인)개입을 유지해야 한다”고 밝혔다. 이것은 동맹국들과의 협력 그리고 유엔과 같은 국제기구들의 활용을 포함하는 것이지만, 미국은 힘이 닿는 한 단독행동도 포함하는 주도적 역할을 포기하지 않겠다는 의지를 나타내고 있는 것으로 평가되고 있다.⁴⁴⁾

1992년 3월초 미 언론에 보도되기 시작한 미 행정부 내부의 미 대외정책 기본방향에 관한 정책보고서는 같은 맥락에서 미국은 유럽, 아시아 및 구소련영토내에서 미국에 경쟁적인 새로운 강국의 출현을 저지하는 등 국제사회에서 미국의 초강국의 위상을 견지하고 이를 바탕으로 미국이 지속적으로 주도적인 역할을 담당할 것을 구상하고 있다. 이것은 특히 다른 주요 국가들 및 유엔 등 국제기구와의 협력을 중시하는 「集團的 國際主義」(collective internationalism)와 배치되는 것이라는

할강화론으로 인해 더욱 의미심장한 것일 수 있다. 한 예로 일본 외무성 정무차관을 지낸 바 있는 자민당 의원인 하마다 다쿠지로는 1992년 3월 한반도문제 해결 방식으로 남북한과 주변 4강이 참가하는 이른바 「2+4회담」을 일본이 주도해야 한다고 주장했다. 더구나 그는 종래 사용돼 온 명칭인 「2+4회담」을 「4+2회담」으로 바꾸어 남북한을 종속적 위치로 격하시킬 것을 주장했다. 그는 “(아시아·태평양지역의 안보를 위한) 첫 단계는 주최자로서의 일본, 미국, 중국, 러시아 및 남북한의 대표가 참가하는 한반도안보문제에 관한 「4+2회담」의 개최여야 한다”고 말했다. 하마다는 자민당의 정책연구그룹의 중견멤버로 간주되고 있다. 「東亞日報」, 1992년 3월 12일.

44) Charles Aldinger (Reuter), “Bush says U. S. must continue as only superpower,” *The Korea Herald*, March 13, 1992.

평가를 받았었다.⁴⁵⁾ 부시행정부는 이같은 내외로부터의 비판에 따라 이 전략지침의 수정에 나서서 보다 다자주의적 접근을 강조하는 문안을 제시하기에 이르렀다.⁴⁶⁾ 그러나 이 수정된 문안 역시 「軍事的 行動」과 관련한 多者的 接近의 필요성을 강조하고 있으며,⁴⁷⁾ 미 국익이 관련된 사항에 대하여는 미국이 주도적 역할을 담당한다는 내용을 담고 있다. 따라서 “미국이 唯一超強國의 지위를 견지한다”는 修辭가 제거된 것을 제외하고는 미국이 군사적 능력유지와 주도적인 군사적 행동가능성에 기초해 적극적인 국제적 역할을 수행하겠다는 원래의 취지가 크게 수정된 것으로는 볼 수 없다.

이런 점에서 미국이 선별적으로 추구할 가능성이 높아진 다자주의적 접근은 엄밀한 의미에서 다른 관련 국가들과의 공동보조를 의미한다기보다, 미국의 정책과 의지를 보다 효과적으로 추진하기 위한 정통성과 물질적 분담확보와 같은 보완적인 외교적 작업에 불과할 가능성을 안고 있다. 특히 미국에 대한 초강국적 견제가 없는 소련붕괴 이후의 국제질서에서 미국은 「국제정보통신체제」, 정치이념 및 문화영역에 대한 헤게모니를 강화한 것으로 볼 수 있다. 이런 상황에서 미국의 국제적 리더쉽 및 단독적 행동(unilateral actions) 가능성은 계속 견지되거나 경우에 따라 증대될 것으로 볼 수 있으며, 이 점 역시 미국이 말하는 多者主義的 接近의 실질적 의미를 약화시킬 수 있는 요인이 될 것이다.

45) *The New York Times*, March 10, 1992.

46) Patrick E. Tyler, “U. S. drops ‘one-superpower’ policy: New strategy sharpens commitment to collective military action,” 앞의 기사.

47) 미국은 걸프전의 경우 스스로 다자주의적인 군사행동으로 규정하고 이러한 패턴을 향후에도 추구할 것을 누차 강조한 바 있다. 따라서 미국이 주요동맹국들의 物的·人的 參與를 확대하는 것을 내용으로 하는 軍事的 多者主義를 강조한다는 것은 결코 새로운 입장으로의 전환이 아니다.

2. 전진배치전략

가. 전진배치의 전략개념조정과 규모축소의 수준

미국은 전진배치 전략과 이에 따른 일정한 수준의 병력은 해외 주요 지역에 유지하되, 그 구조를 두가지 상호관련된 개념을 바탕으로 축소 개편하고 있다. 「基本軍事力」(base force)개념과 「再構築」(reconstitution)개념이 그것이다. 이것은 주요기지를 근거로 그 기지를 유지하는데 필요한 기본적인 수준으로 전진배치 군사력을 축소하되, 유사시 이 기지와 기존에 배치된 군사력을 기초로 필요한 만큼의 새로운 군사력을 재구축할 수 있도록 한다는 전략개념이다.⁴⁸⁾

이러한 개념에 따라 1990년 부시행정부가 밝힌 바에 따르면, 1990년 현재 육해공군 및 해병대를 포함 341,000명에 달하는 유럽배치 미군의 경우 100,000명 내지 125,000명까지로의 감축을 고려할 수 있다는 평가가 있었다.⁴⁹⁾

같은 맥락에서 미국은 1991년 이후 아·태지역에서의 군사력 감축계획도 추진해 왔다. 미국은 1991년 현재 총 군사력 2백 13만명의 인원중에서 16.3%인 34만 1천명을 유럽에 그리고 6.3%인 13만 5천명을 아·태지역에 전진배치중이었다. 현재는 300,000 유럽주둔병력을 부시는 절반 수준인 150,000명선으로의 감축을 제시하고 있는데 비해 클린턴도 100,000명선으로 감축할 것을 제안하고 있다. 클린턴도 최소한 75,000명은 유럽에 주둔시키는 것을 지지하고 있다.⁵⁰⁾

딕 체니 美 국방장관은 1991년 5월 22일 아·태지역 미 군사력의 10%를 감축하는 작업을 시작했다고 발표한 바 있으며, 이것은 아·태지역 군사력 감축 1단계 작업으로 현재는 이미 완료된 상태이다.

48) David S. Yost, op. cit., p. 86.

49) Michael R. Gordon, "Pentagon Drafts New Battle Plan," *The New York Times*, August 2, 1990 ; *Ibid.*, p. 86.

50) *Newsweek*, March 30, 1992, p. 26.

1995년 말까지 현 총군사력의 24%를 감축할 전망임에 비추어보면, 동북아에 전진배치된 미 군사력규모에도 1995년까지는 최소한 20~25% 정도는 감축될 것으로 판단된다. 1992년 1월 29일 미 합참본부는 「주한미군병력 1개사단 이하유지」를 내용으로 한 92년 군사전략보고서를 議會에 제출한 것으로 보도된 바 있다.⁵¹⁾ 그렇다면 미국은 궁극적으로 주한미군 수준을 현재의 약 4만명에서 2만명으로 감축하는 것을 고려할 수 있음을 의미한다. 따라서 미국은 조만간에 주한미군을 최소한의 「기본군사력」 수준으로 상당폭 감축할 가능성이 있다. 그러나 미국이 주한미군 자체를 1사단 이하 규모로까지 감축할 가능성은 가까운 장래에는 상정하기 힘들다.

첫째, 최근까지도 미국은 북한의 핵사찰 완전이행문제와 연계하여 주한미군을 무기한 유지하겠다는 정책을 누차 천명하고 있다. 또 최근의 미국의 대한정책은 단순히 북한의 핵사찰 문제에 연계하는데 그치지 않고, 북한 사회주의 체제가 존속되는 한, 북한의 위협이 常存한다는 인식 하에 이에 대한 지속적 대응필요성을 강조하고 있는 것이다.

둘째, 동북아 전진배치 군사력 감축수준은 유럽에 비해서 적을 가능성이 높다. 그것은 동아시아의 국제질서가 유럽의 국제질서와 구조적 차이점을 갖고 있기 때문이다: 1) 유럽주둔 미군의 대부분은 독일에 주둔해 왔다. 그런데 독일의 상황은 크게 변화한데 비해 동북아 및 한반도 상황의 변화는 상대적으로 미미하다; 2) 독일, 프랑스 등 유럽의 주요국가들 내부는 독자안보론이 강한 반면에, 일본, 한국 등 아시아 지역에서는 미군 역할을 대체하려는 독자안보론이 상대적으로 미미하다; 3) 유럽은 서구와 러시아 사이에 다수의 새로운 체제의 동구 국가들이

51) 민족통일연구원, 「세계주요사건일지 : 1992. 1. 1~1992. 3. 31」, p. 31. 한편 미 정부회계국(U. S. Government Accounting Office: GAO)이 1992년 4월 16일 美 上下 兩院에 제출한 한 보고서는 이 회계국이 주최한 한 학술회의에서 한 참석자가 “미국 정부는 30,000명 수준을 유지하겠다는 약속을 한국정부에 할 수도 있으나, 미 의회는 한국에 그렇게 많은 병력을 유지할 필요성을 인정하지 않을 것”이라고 말하고, 아울러 “미국은 지상군을 약 10,000명 수준으로 축소할 것을 제안했다”고 지적했다. *The Korea Herald*, April 26, 1992.

등장, 완충지대 역할을 하고 있는데 비해, 동북아에선 4강간의 직접적인 각축현상이 지속될 전망이다.

따라서 부시행정부가 최근에 구상하고 있는 유럽주둔군 감축수준인 50%~70% 정도보다 더 높은 비율로 동북아 배치 미 군사력이 감축될 전망은 매우 희박한 것으로 보인다. 민주당의 클린턴이 대통령에 당선된다 하더라도 현재 유럽주둔군의 3분의1 내지 4분의 1은 최소한 유지될 전망이고, 동북아주둔 미군은 동북아 국제질서의 固有性 때문에 현재의 50% 이하로 대폭 감축될 가능성은 적어 보인다.

셋째, 미국은 최근 필리핀 수빅만 등 일부 기지의 상실을 메꾸기 위하여 서태평양의 다른 지역의 전략적 중요성을 더욱 중시하고 있다.⁵²⁾ 1992년 3월 말 미 해군 고위관리는 서태평양상의 괌을 필리핀 수빅만 해군기지의 상실을 보완할 주요한 군사기지로 전환할 계획임을 밝혔다. 그는 “북한의 핵개발계획과 같은 지역안보에 대한 잠재적 위협에 대처할 수 있도록 기능을 향상시킬 것”이라고 말했다. 같은 맥락에서 마리아나제도 주둔 미 해군의 데이브 레이 대변인도 “수빅만 기지의 상실로 필리핀 동쪽 2천 5백km 지점에 있는 괌의 중요성이 높아지고 있다”고

52) 미국은 1992년 9월로 사용기간이 끝나는 필리핀내 클라크 공군기지 및 수빅만 해군기지의 사용연장을 위해 필리핀정부와 14개월에 걸친 긴 협상을 벌인 끝에 1991년 7월, 클라크공군기지는 1992년 9월 필리핀에 반환하되 수빅만 해군기지는 향후 10년간 연장 사용하는 것을 내용으로 한 새로운 기지협정에 도달했다. 1991년 6월 피나투보화산 폭발로 두 基地가 모두 큰 피해를 입은 후 타결된 이 협정에 따르면 미국은 기지사용과 직접관련된 對필리핀 원조액을 1992 회계년도의 경우 3억 6천만달러에 이르던 것을 새 협정에 따른 1993 회계년도의 경우 2억 3백만달러로 줄이는 내용도 포함하고 있었다. William Branigin, “U. S. Agrees to Quit Base in Philippines, Keep Use of Subic: Pact Faces Uncertain Fate in Legislature,” *The Washington Post*, July 18, 1991. 필리핀 上院은 9월 이 협정비준을 거부했다. 조비토 살롱가(Jovito Salonga) 필리핀 상원의장은 “우리는 오늘 정치적 의지를 모아 우리 필리핀에 대한 470년에 걸친 외국군대의 주둔을 반대하고 종식시키는데 성공했다”고 선언했다. *The Korea Herald*, September 17, 1991. 이에 코라손 아키노 대통령은 당초에는 국민투표를 해서라도 미군주둔 연장을 강행하겠다고 했으나 곧 방침을 번복, 1992년 말까지 미군을 철수시킬 것을 미국측에 요청하기에 이르렀다. *Far Eastern Economic Review*, April 30, 1992.

밝히고 광의 미 해군기지는 서태평양으로부터 걸프연안에 이르는 지역에 배치된 미군에 대한 무기 및 군수품보급과 통신을 위한 중추적 역할을 담당할 것이라고 지적했다.⁵³⁾

넷째, 미국은 아시아에서 자신이 추구하는 정치·경제적 정책들을 뒷받침하는 정치적 기반으로서 미군 전진배치를 유지해야 한다는 견해가 상당한 호소력을 갖고 논의되고 있다. 이러한 인식은 1990년 1월 31일에 열린 미 하원 외교위 아·태문제小委會에서 도널드 자고리아교수가 행한 다음의 발언에서도 잘 나타나 있다:

태평양지역에 대한 미국의 모든 전략적 재평가는 당분간 미국은 태평양 지역에서 동맹국들을 보호한다는 목적을 위해서뿐만 아니라 미국의 정치·경제적 정책을 뒷받침하기 위해서도 상당한 군사적 주둔(a substantial military presence)을 유지할 필요가 있다는 점을 명심해야 한다.⁵⁴⁾

미국은 현재 북한핵능력의 영구저지를 부각시키면서 미군의 추가감축 가능성을 배제하고 있으나, 북한 핵사찰문제가 해결되면 미국은 부분적인 추가감축 조치를 취할 가능성은 있다. 그러나 미국은 동북아에서 자신의 소위 「균형자역할」 개념을 바탕으로 북한체제의 존속, 동북아질서의 특이성 및 필리핀 기지의 상실로 인한 다른 기존 기지들의 전략적 중요성 변화와 같은 요소들때문에 그리고 이 지역에서 미국의 政治經濟的 政策을 뒷받침하는 基盤으로 일정한 수준의 미군 전진배치를 유지할 것으로 전망된다.

53) 「한겨레신문」, 1992년 4월 1일.

54) *Arms Control in Asia and U. S. Interests in the Region*, Hearings before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, One Hundred First Congress, Second Session, January 31 and March 13, 1990 (Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1991), p.

나. 신속배치군의 역할강화

미국은 전진배치 전략의 기본을 유지하는 한편, 전진배치 군사력의 규모축소가 가져오는 부정적 효과를 상쇄할 목적으로 소위 「신속배치군」이라는 기동력 중심의 군사력 구조개편을 구상해 왔다. 이것은 과거 대소봉쇄전략에 따라 소련을 포위하는 지상군중심의 전진배치전략 일변도를 지양하여 미국에 기지를 두고 유사시 분쟁지역에 급파될 수 있는 기동군 중심의 전략을 기존의 전진배치 전략과 병행하겠다는 것을 말한다.⁵⁵⁾

이와 관련하여 현재 미국에서는 「전진배치 위주전략」(forward deployment oriented strategy)과 「신속배치군 위주전략」(rapid deployment oriented strategy) 양자를 어느 선에서 균형을 취할 것인가를 두고 論爭과 緊張이 존재한다고 볼 수 있다. 특히 냉전과 대소봉쇄정책이 중심이던 시기에는 전혀 의문시되지 않던 전진배치위주의 전략은 탈냉전과 미국의 재정적자 누적에 따른 국방비삭감 압력으로 동맹국들의 지속적인 방위분담 증액에도 불구하고 비용절감에 한계가 있는 高費用戰略이라는 비판에 직면하고 있는 것이 사실이다. 새로운 시대의 미국전략은 미국 본토에 근거를 두고 유사시 비상사태 발생지역에 급파되어 군사행동을 할 수 있는 신속배치군 위주로 개편되어야 한다는 시각이 특히 의회안에서 제기되고 있는 것이다. 따라서 향후 미국의 전략은 전진배치가 상당부분 축소되는 가운데 신속배치군 전략의 중요성이 상대적으로 강화될 것은 분명하다.

그러나 미국의 전략이 신속배치군 위주의 전략으로 급선회하리라고 보기는 어렵다. 미국은 平和時 집단보장 및 쌍무적 동맹관계를 유지해야 한다는데 기본적인 합의가 존재하고 있으며, 이를 실질적으로 뒷받침하기 위해서 최소한 앞에서 언급한 바 있는 「기본군사력」을 미국이 「지역적 균형자」로서의 역할을 수행하고자 하는 세계 주요지역(유럽과

55) *International Herald Tribune*, May 20, 1991.

아시아 포함)에 유지할 전망이다, 이를 유사시 대규모 군사력파견의 母體로 이용하는 「재구축전략」의 기초로 삼을 전망이다.

3. 핵정책

가. 핵억지전략 기본 유지와 전략방위확충

美國은 1945년 핵을 개발한 이후 美國의 영토, 전진배치된 미 군사력, 그리고 美國의 동맹국들에 대한 안보를 핵무기에 의한 억지(핵억지:nuclear deterrence)로 지켜왔다고 평가하고 있으며,⁵⁶⁾ 이러한 핵억지의 전략은 전례없는 핵감축의 시대라고 말할 수 있는 오늘에도 美國 군사전략의 한 핵심적 요소로 남아 있다.

美國은 전략적인 공포의 균형을 유지하기 위해서만이 아니고 적의 재래식 공격에 대해서도 핵을 사용할 의사를 밝혀왔다. 이것은 국지적인 분쟁에서도 美國의 인적·물적 희생을 최소화하는 가운데 최대한의 군사적 효용성을 확보하기 위해서인 것으로 볼 수 있다.

1991년 9월 부시 미대통령의 전술핵폐기선언으로 지상 및 해상배치 전술핵은 전폐될 것이지만 공군용 전술핵은 유지될 전망이다. 따라서 美國은 여전히 전략 및 전술적인 핵억지정책을 견지하고 있다고 볼 수 있다. 공군용 전술핵 뿐 아니라 동북아 및 북태평양에 배치된 美國의 전략핵들도 유사시 전술적 용도로 활용될 수 있을 것이다. 이런 의미에서 미국의 핵관련 유연대응 전략의 근간 역시 유지될 것으로 보아야 한다.

미국은 이처럼 핵억지전략의 골간을 유지하는 가운데, 1983년 레이건 정권하에서 시작된 「戰略防衛計劃」을 구체적으로 실현해 가고 있다.⁵⁷⁾

56) *DOD Annual Report* 1991, p. 51.

57) 美 議會 일반회계국(General Accounting Office)이 1992년 3월 작성한 보고서는 미 국방부가 전략방위무기를 우주에 설치하려는 계획에 박차를 가하고 있음을 보여준다. 1992년 미 국방예산안의 일부로 1991년 의회를 통과하여 그해 12월 대통령이 서명·발효된 「미사일방어법」(Missile Defense Act)에 의해 미국은 1996년까지 적의 미사일공격으로부터 미국을 제한적으로 보호하기 위한 요격체제(interceptors)를 건설할 계획이며, 이에 소요되는 예산은 100억달러 정도다. 이 법

미국은 향후 핵관련 첨단무기경쟁의 초점이 될 이 분야에서 주도권을 유지하는 것을 중요한 목표로 삼고 있다. 미국은 또한 「戰略防衛」 방식에 기초한 새로운 형태의 核雨傘 提供與否를 동북아를 비롯한 세계 주요지역에서 자신의 영향력을 유지하는 무기의 하나로 삼을 전망이다.

나. 핵확산방지와 핵독점

美國은 核非保有國들이 핵무기를 개발하는 것을 막기 위하여 강력한 핵확산금지노력을 기울여 왔다. 이러한 핵확산저지원칙은 미국에 적대적인 국가와 비적대적인 우방국들에 다같이 적용해 왔다.

첫째, 미국은 友邦國들에 의한 核開發을 금지함으로써 미국이 이들에게 독점적인 핵우산을 제공하여 우방국가들에 대한 군사·정치적 헤게모니를 유지하기를 원한다. 미국은 일본의 핵강국화를 반대하면서 일본을 미국의 핵우산하에 남겨두기를 원하며, 한국에 대해서도 마찬가지로 핵개발기도를 막아왔다. 한국정부가 1970년대말 독자적인 핵개발을 추진하려 했을 때, 미국은 이를 극력 반대한 것으로 알려져 있으며, 이 점

은 레이건 대통령이 1983년 제안한 이래 의회가 연구비를 지원하는 예산만을 승인 했던 단계에서 처음으로 연구뿐만 아니라 개발·배치를 승인한 단계로 나간 것을 말한다. 이에 대한 예산지원의 일환으로 議會는 1992년 41억 5천만달러를 미사일방어예산으로 책정해 주었다. 이것은 이 분야에 대한 예산으로서는 최대규모이다. 한편 議會는 「미사일방어」의 방식으로서 「우주배치요격체제」(‘star wars’ systems)를 지양하고 그 대신 「지상배치요격체제」(ground-based interceptors)를 선호한 점에서 행정부와 입장차이를 보였다. 부시행정부는 1991년초 지구궤도에 설치되어 이 궤도를 순환하면서 敵의 미사일을 파괴하는 우주배치요격방식인 소위 「빛나는 조약돌」(Brilliant Pebbles) 프로그램을 제안했었다. 이에 소요되는 예산은 460억달러로 평가되었다. 議會는 「우주배치요격체제」는 잘못될 경우 적의 미사일을 파괴하기보다 수백만의 인명살상결과를 낳을 수 있는 등 그것이 가진 기술상의 위험성과 기대성능의 불완전성과 같은 문제들을 지적하면서 「지상배치요격」방식을 추진할 것을 요구했다. 이러한 의회의 입장은 1991년 「미사일방어법」에 반영되었었다. 그러나 최근 미국방부가 추진하고 있는 계획은 부분적으로는 「지상배치요격」체제도 포함하고 있지만 그 핵심은 여전히 「빛나는 조약돌」 계획을 반영한 「우주무기」 체제라는 것이 이 의회보고서에서 밝혀졌다. William J. Broad, "Pentagon Rushes to Develop SDI, Despite New Curb," *International Herald Tribune*, March 12, 1992.

은 이 시기 한국정부와 미국간 關係惡化의 중요한 요인이었던 것으로 간주되고 있다.⁵⁸⁾

둘째, 미국은 北韓이 핵개발을 기도하고 있다고 보고 이를 저지하는 것을 미국의 對北韓政策의 핵심으로 삼고 있다. 중동에서 이라크가 핵개발을 기도하면서 지역적 차원에서 미국에 적대적인 지역적 패권을 추구한 것을 경계한 것과 같은 맥락에서 미국은 북한의 핵개발을 주시하고 있다. 미국은 한반도를 향후 地域的 非常事態發生 위험지역의 하나로 간주하고 있으며, 북한이 핵과 같은 대량살상무기를 보유하게 될 경우 그러한 위험성은 지극히 심각해질 수 있다고 본다.⁵⁹⁾ 따라서 美國은 북한과의 관계개선의 최우선 先決條件으로 북한의 核再處理施設을 포함한 핵개발능력 완전포기를 요구해 왔다.⁶⁰⁾

다. 핵군축의 모색

미국은 또한 소련과 중거리, 전략핵 및 전술핵 전 분야에 걸쳐 쌍무적 협정 또는 일방적 선언을 통해 핵무기를 감축하는 한편, 핵무기체제

58) Peter Hayes, "American Nuclear Hegemony in Korea," *Journal of Peace Research*, Vol. 25, No. 4 (1988), p. 357.

59) 미국의 핵확산방지정책은 상당부분 선별적인 것이라는 견해도 있다. 미국은 중동과 아프리카 남부에서 친미우방국의 정치·군사적 입지강화를 위해 이스라엘과 남아공화국의 핵개발을 묵인해 왔다는 점이 그것이다. 또 동북아의 경우에서도 일본이 대규모 핵재처리시설을 확보하고 이를 확충할 계획으로 있는데 대해서 미국이 이렇다할 견제를 가하고 있지 않은 점은 북한을 포함한 주변국가들의 비판적 반응을 얻고 있다. 일본정부 산하 원자력위원회는 1991년~2010년까지 일본의 원자력 발전용 플루토늄 수요를 85톤으로 추정하고, 향후 20년간 이 만큼의 플루토늄을 확보할 것임을 밝혔다. 이를 위해 일본은 향후 10년간 영국과 프랑스에서 30톤을 반입하고, 나머지 55톤은 국내에서 생산할 계획이라고 이 위원회가 밝혔다. 이 작업의 일환으로 일본이 1992년 11월 경에 반입할 1톤의 플루토늄은 소형 원자탄 120개를 만들 수 있는 양으로 평가된다. 「東亞日報」, 1992년 3월 11일.

60) 1992년 4월 1일 미 국방부 칼 포드 제1차관보는 미 하원 군사위원회 군사시설소 위원회에서 북한과 관련한 미국의 제1목표는 "북한의 핵개발을 중단시키는 것은 물론, 앞으로도 핵물질을 영원히 보유하지 못하도록 하는데 있다"고 말했다. 즉 그는 미국의 대북한 핵정책목표는 북한의 핵능력보유에 대한 「총체적 금지」(Total Ban)라고 지적했다. 「조선일보」, 1992년 4월 2일.

를 전략핵과 기동성 위주의 제한된 숫자의 공군전술핵 및 전략방위계획을 중심으로 재조정하고 있다.

미국은 1980년대 레이건 행정부때부터 특히 상당한 국방비 增額을 이루어왔으나, 탈냉전 조짐이 보이기 시작한 레이건정권 말기부터 미국의 주요 핵무기체계는 의회에서의 예산확보과정에서 상당한 어려움에 봉착해 왔다. 부시행정부에 들어서서 가속화된 미국의 미·소 군축 움직임은 의회에서 강화된 핵무기체계에 대한 예산삭감 추세의 영향이 상당히 컸다고 할 수 있다.⁶¹⁾

미국이 1991년 7월말에 타결된 「전략무기감축협상」(START) 수준을 넘어서서 어느 정도까지 핵무기감축을 시도할지는 아직은 분명하게 나타나고 있지 않다. 그럼에도 한가지 분명한 것은 미국은 소위 「最小抑止」(minimum deterrence) 수준까지 축소할 전망은 없다는 점이다. 미국은 기본적으로 충분한 보복공격력 유지에 근거한 핵억지전략, 다양한 형태의 정확한 첨단 무기체계에 기초한 유연대응전략 그리고 미국이 타 국가들에 비해 압도적인 핵우위를 바탕으로 한 핵우산정책 등을 뒷받침하기 위하여 앞으로도 상당량의 전략핵무기를 유지시킬 것이다. 이러한 수준은 소련이 생각하는 「합리적 충분성」 원칙에 바탕한 핵무기보유 수준에 비해서는 더 많은 수준이 될 것이다.

이 점은 미국의 주요 핵문제 전문가들의 제안에서 짐작해 볼 수 있다. 로버트 맥나마라 전 국방장관과 같이 현재 미국의 권력핵심에서 멀리 떨어져 있는 인사들은 「최소억지」를 주장하면서 미국의 핵무기를 300~500기 수준으로까지 감축하는 것이 합리적이라는 의견을 제시한 바 있다. 그러나 미국 정책결정집단의 핵심에 근접해 있는 인사들의 경우 최소한 2,000~5,000기 수준을 말하고 있다. 레이건대통령과 부시대통령에 대한 군축문제자문을 담당해 오다 최근에 은퇴한 폴니츠(Paul

61) 카터정권과 레이건정권이 추진한 이동식 다탄두 핵미사일 체계인 MX체계, 레이건정권이 시작한 전략방위계획 등 미국의 주요 무기현대화계획들이 당초의 야심적 계획에도 불구하고 1980년대 후반이후 의회와의 예산확보 협상과정에서 축소되어 온 과정에 대해서는 Cordesman, op. cit., esp. pp. 40~53.

H. Nitze)가 제시하는 적정수준은 5,000기의 핵탄두이다.⁶²⁾ 전 미국 합참의장인 데이빗 존스(David Jones)장군은 1990년말의 한 인터뷰에서 2,000~3,000기의 전략핵을 「充分한」 수준으로 정의했다.⁶³⁾

이들이 지적한 바에 비추어 보면, 미국이 앞으로도 상당정도의 핵감축을 시도할 가능성을 짐작할 수 있다. 그러나 이미 지적한 바와 같이 미국은 수천기의 전략핵 보유를 바탕으로 한 핵억지전략 개념을 견지하고 있는 것에 주목할 필요가 있다.

IV. 結 論 : 미국 安保政策變化와 미국의 對東北亞 影響力

1. 國防費삭감에 따른 미국 安保政策變化의 限界

국방비삭감은 미국정부가 구상하는 안보전략들을 뒷받침할 수 있는 자원배분에 제약을 가함으로써 안보전략 자체의 수정을 초래할 수도 있다. 그러나 이상에서 살펴본 바에 비추어 보면, 현재 미국내에서 검토되고 있는 국방비삭감이 미국의 안보전략의 基本骨幹을 수정하는 상황으로까지 가고 있다고는 할 수 없다.⁶⁴⁾ 그 원인은 앞에서 국제환경변화의 성격 및 몇가지 국내적 요인들과 관련해 살펴본 바와 같다. 그 결과 미국 동북아정책은 과거와의 연속성을 강하게 띠고 있다.

62) William F. Burns, "Arms Control Challenges," *The Annals*, No. 517 (Spring 1991), p. 140.

63) *Ibid.*, p. 140.

64) 워싱턴의 경제전략연구소(The Economic Strategy Institute)의 연구실장을 맡고 있는 앨런 토넬슨도 미국 국방예산규모가 脫冷戰에도 불구하고 과거의 골격을 유지하고 있는 것은 미국의 국방전략 자체의 근간이 지속되고 있기 때문이라고 분석한다. 그것은 미국이 탈냉전시대에 맞는 새로운 안보전략을 제시할 수 있는 비전을 결여하고 있기 때문이라고 토넬슨은 주장한다. Alan Tonelson, "Prudence or Inertia?: The Bush Administration's Foreign Policy," *Current History*, Vol. 91, No. 564 (April 1992), p. 146.

첫째, 현재의 추세로 보아 미 국방비삭감 수준은 미 안보전략에 대한 물적 뒷받침에 있어서 양적인 감소를 의미할 뿐, 미국 안보전략의 근본적인 수정으로까지 대폭적인 것이 되리라고 보기 어렵다.

둘째, 미국정부 자신 그리고 民主黨의 중심권 역시 미국의 기존 안보 전략 자체의 수정을 요구하고 있지 않으며, 오히려 기존 전략의 유지를 전제로 한 최적비용을 둘러싼 논의의 성격이 강하다.

셋째, 미국은 유럽의 경우와 달리 동아시아에서는 미국이 주도적 역할을 유지할 필요성을 강하게 느끼고 있는 것으로 보인다. 그것은 동북아 국제질서가 유럽에 비해서 더 많은 不確實性을 안고 있으며, 이 지역에서 미국의 地域均衡者로서의 역할이 더욱 요구된다는 인식을 갖고 있기 때문인 것으로 보인다.

그러나 필자는 미국이 동북아에서 일본의 역할확대를 일견 견제하면서도 다른 한편 도와주는 이중적 성격을 갖고 있다는 점에 주목하였다. 향후 미국의 동북아정책 변화에서 가장 중요한 부분을 이루며, 한반도 통일문제 관련 주변환경으로서도 가장 주요한 변수로 될 가능성이 있는 것은 바로 그러한 미국정책에서 비롯되는 미·일간 정치·군사적 역할의 재조정방향이라는 점을 지적하였다.

2. 美國 안보정책과 미국의 對東北亞 影響力

이상의 분석에 비추어 본다면 국방비삭감에도 불구하고 미국의 동북아정책 자체는 변화보다는 지속성을 띠고 있는 측면이 많다고 할 수 있다. 그것은 적어도 미국이 의지상으로는 동북아에서 강력한 지도력과 영향력을 유지하려는 정책을 견지하고 있다는 것을 말한다.

따라서 동북아에서 미국의 역할의 성격이나 영향력의 수준을 변화시킬 수 있는 것은 미국내외 및 동북아에서 미국정부의 의지와는 큰 상관 없이 진행되는 변화들, 즉 美國政策 外的인 要因들일 가능성이 많다. 그러나 기존 동북아질서도 변화와 동시에 연속성을 갖고 있으며, 변화하는 요인들도 미국의 역할을 약화시키는 요인 못지 않게 유지시키는 요인도 내포하고 있다. 그러면 향후 동북아에서 미국정부의 政策的 意志

와는 큰 관련없이 미국의 정치 안보적 역할을 유지시키는 요인과 약화시키는 요인들을 살펴봄으로써 이상 서술한 미국의 동북아정책의 보다 큰 맥락을 짚어볼 수 있을 것이다.

먼저 미국의 경제력의 상대적 약화와 제한적이거나 전진배치군사력의 감축 그리고 지역 동맹국들의 안보역할 강화에 따른 미국의 역할의 외관상 변화에도 불구하고 동북아에 대한 미국의 정치·군사적 영향력을 유지시키는 요인으로는 다음 몇가지를 지적할 수 있겠다.

첫째, 미국이 냉전시대에 확립한 기존 동맹관계 및 국제기구들에서의 리더쉽의 遺産은 미국이 동북아에서 주요한 영향력을 행사하는 기초가 될 것이다. 역으로도 유엔과 같은 국제기구들이 지역적 분쟁들에 대한 효과적 조정수단으로 기능하지 못할 때 동북아 관련국가들은 미국의 주도적 리더쉽에 의존하는 경향이 지속될 것이다.

둘째, 일본의 정치·군사적 대국화가 진행되고 있으나 역사적인 요인들로 인해 일본의 영향력 강화에 대한 주변국들의 경계가 심한 실정이다. 이러한 상황은 미국의 조정자적 역할을 강화시킬 것이다.⁶⁵⁾

셋째, 북한체제의 존속은 이 지역에서 지역적 비상사태가능성의 常存에 대한 인식을 유지시키고 유사시 지역내 국가들이 미국의 주도적 대응을 기대하고 의존하는 경향이 지속될 것이다. 북한의 대외개방정책 및 남북관계 개선에 상당한 변화가 있더라도 북한의 政治體制가 변화하지 않는 한 북한의 존재 자체는 미국의 군사정책을 유지하는 근거로 기능할 것이다.

넷째, 미국이 일부 군사력 철수에도 불구하고 적어도 힘의 공백을 방지한다는 목적에서 계속 유지할 전망이다. 최소한의 군사력은 동북아에서 미국의 역할에 대한 상징적 역할을 하는 동시에 유연한 군사적 再介入 通路로서 기능할 것이다. 또 현재 진행되고 있는 미 군사력의 단계적 철수는 1970년대와는 전혀 다른 脫冷戰의 條件속에서 이루어지고 있기 때문에 1970년대 미군철수논의가 내포하는 것처럼 보였던 「아시아 안

65) 한국 등지에서 일본 군사대국화를 견제하는 방안으로 주한미군의 영구주둔을 거론하는 현상도 그러한 경향을 나타낸다.

保의 아시아화」라는 것과는 상당한 거리가 있는 것으로 볼 수 있다.

다섯째, 미국은 동북아 주요국가들에 대하여 오랜동안 주요 시장으로서 기능해 왔으며, 특히 일본, 한국의 경제성장의 주요배경으로 작용해 왔다. 이런 의미에서 동북아 국가들은 미국과 강한 경제적 상호의존관계에 있다고 말할 수 있다. 미국은 이러한 조건을 동북아에 대한 자신의 안보적 영향력과 관련하여 적절히 활용함으로써 자신의 영향력 약화를 상당부분 저지할 수 있을 것이다.

여섯째, 세계 및 동북아에 대한 미국의 국제적 영향력은 주로 경제력과 군사력을 중심으로 파악하는 전형적인 현실주의적 관점에서 보면 미국 경제력의 상대적 약화와 미 군사력의 단계적 철군에 따라 상당수준 감퇴할 것으로 보아야 한다. 그러나 미국의 국제적인 헤게모니적 권력이 다차원적 요소로 구성되어 있다는 그람씨적 개념 또는 자유주의적 시각에 따라 파악한다면 미국이 이 지역에 일정수준의 物理的 現存을 유지하는 限 미국의 헤게모니적 영향력이 의미있는 정도로 줄어든 것이 아니라고 할 수 있다. 이 점은 특히 조셉 나이 등에 의하여 강하게 주장되고 있다.⁶⁶⁾

반면에 미국 안보전략의 근간이 유지됨에도 불구하고 미국의 영향력을 실질적으로 약화시킬 수 있는 요인으로 다음과 같은 요소들을 지적할 수 있겠다.

첫째, 러시아의 정치·경제개혁이 순조롭게 진행되어 정치·경제적 안정이 빠른 속도로 이루어질 때 동북아에서 舊蘇聯地域의 중심세력이 핵을 포함한 군사강국의 위상을 배경으로 미국을 견제하는 새로운 질서가 형성될 수 있다.

둘째, 동북아로부터 미국의 단계적 철군이 힘의 공백을 초래한다는 인식이 증가하고 일본 국내의 보수적 흐름이 강화되어 일본의 독자안보론이 강화될 때, 동북아에서 일본이 주도하는 새로운 군사 안보질서가 대두할 가능성은 높아질 것이다.

66) Joseph S. Nye, Jr., *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (New York: Basic Books, 1991) 참조.

셋째, 중국의 내부적인 정치·경제 개혁과 對東北亞 經濟圈에로의 編入이 순조롭게 지속되는 가운데 北韓의 變化가 가시화될 경우, 그간 미국이 동북아에 대한 미국 전진배치 유지의 주요 이유로 삼아온 소위 中國의 激變 및 北韓에 의한 지역적 비상사태발생 가능성이라는 假說은 큰 의미를 가질 수 없게 될 것이다. 그렇게 되면 동북아에서 미국의 군사·정치적 리더쉽의 존재의의와 의미는 상당히 퇴색하게 될 것이다.

넷째, 미국의 경제위기가 더욱 심화되어 고립주의를 지지하는 정치세력이 실질적으로 강화될 가능성은 배제될 수 없는 것이 사실이다. 이 가능성이 현실화되어 세계적 리더쉽 행사에 대한 미국의 의지가 내적으로 크게 약화되는 추세로 나아갈 경우를 생각할 수 있다. 이 경우 동북아에 대한 미국의 정치·군사적 영향력 역시 새로운 전환기를 맞게 될 것이다. 또한 미국의 경제력 약화는 미국외교를 뒷받침할 수 있는 비군사적 수단들을 크게 약화시키고 있다. 동북아의 경우 러시아에 대한 미국의 경제원조능력은 현재도 매우 제한되어 있으며, 미국 경제위기가 지속될 경우 이러한 제약은 더욱 강화될 것이다. 그 경우 미국은 이 문제를 포함 상당한 물적 뒷받침이 필요한 외교적 이니셔티브를 취하는 것이 불가능해질 것이다. 또 미국이 일본 등 지역국가들의 協助에 의존하는 정도가 높아지고 이니셔티브 자체를 다른 국가들에 상실하는 사태도 발생하게 될 것이다.⁶⁷⁾

다섯째, 미국 국내정치에서 고립주의는 아니라 하더라도 국제질서의 안정문제를 주로 국제기구 등 다자주의적 접근에 의존하는 자유주의적 국제주의 세력이 강화될 경우 동북아에 대한 미국외교도 일본 등이 제

67) 미국의회는 러시아에 대한 원조문제에 대해 현재 이중적인 태도를 나타내고 있다. 한편으로는 러시아내 정치·경제안정을 목표로 하는 국제적 노력의 주도권 장악을 위해 對蘇원조확대 필요성을 느끼고 있다. 빌 클린턴知事도 러시아에 대한 경험확대를 주장하는 그룹에 속해 있는데에서 보여지듯이 이에 대한 關心은 상당하다고 할 수 있다. *International Herald Tribune*, April 3, 1992. 그러나 다른 한편으로 1992년 3월 부시행정부가 닉슨대통령의 촉구에 따라 보다 적극적인 對러시아원조 계획을 발표했을 때 의회는 전반적으로 미국의 內政이 더 급한 문제라는 반응을 보이면서 비판적 태도를 나타냈다.

안해 온 동북아 안보포럼과 같은 다자적 기구의 역할증대를 더욱 수용하게 될 것이다. 그 경우 미국이 주도하는 기존의 쌍무적 동맹체제의 기능이 약화될 가능성은 높아진다.

그러나 동북아에 대한 미국의 향후 영향력과 관련하여 위에서 지적한 상반된 경향들간 역학관계가 현재 미국 政治圈內 지배적인 노선속에 반영되어 있다고 가정한다면 미국은 당분간 현실주의적 국제주의노선을 유지한 가운데 동북아에서 적극적인 調整者로서의 역할을 유지할 것으로 전망된다. 즉 미국의 영향력에 대한 도전에 못지 않게 그것을 지탱하는 힘이 강하게 작용하고 있다고 생각된다.

American Defense Budget Cuts and Policy toward Northeast Asia

Samsung Lee, Ph. D.(RINU)

Defense budget reflects the national priorities and the basic tenets of foreign policy of a country. American defense budget has been the principal target of much political debate, which arose with the advent of a new international security environment and got more serious amid faltering (in relative terms) US economy. Despite mounting pressure toward greater cuts, however, US defense budget is not likely to shrink as fast as many liberals in Congress want.

This paper explores international and domestic factors contributing to US government's retaining the bulk of the defense budget of the Cold War era. First, the traditional geopolitical rivalry between any potentially great continental power in Eurasia and the US as a sea power, as well as the political uncertainty in the continent after the fall of the USSR, constitutes a major rationale for a large defense budget in the US. Second, Japan and Germany are gaining a new international status and likely to challenge American unilateral leadership in the new world order. While the US tries to accommodate expanded roles of the two rival partners, it feels need to maintain politico-military leadership over them. Third, US leaders warn against growing danger of regional contingencies around the world, which is increasingly threatening with the proliferating nuclear and other mass-killing military technologies to various Third World countries. In addition, US strategists often believe the international relations in East Asia is dominated

by inherently greater instability than other regions like Europe.

These factors provide American political realists, those who control US foreign policy, with real and imaginary rationales to resist greater defense cuts. As for domestic reasons for the continuing large defense expenditures, three points can be made. First, a strong power bloc preferring active and interventionist role of the US persists: the defense-industrial complex and the multinational corporate elite. Second, while the macro and long-term effects of defense cuts on US economy are unclear and not visible, any cuts in specific military programs and closures of military bases in US territory bring immediate and visible negative impacts to the economic interests of concerned corporations and regions. This leads Congress to take contradictory attitudes: it argues for defense cuts in general but against cuts in specific military programs. Finally, conservative politico-economic perspectives persist as guiding principles for US leadership. The Reaganite ideas for strong defense and less welfare did not lose much force, for various political and economic reasons, even in Bush era. This conservatism works for maintaining conservative foreign policy perspectives, partly because it continues to weaken the political driving force for transferring more resources from defense to domestic social programs.

Consequently, the basic tone of US foreign policy in the post-Cold War era did not change much: they are still based on what we can call a realist internationalism, which envisages an active, interventionist US leadership around the world. What this means practically is that US leaders will not accept defense cuts larger than 20-25% of the present level for the five-year-long period of 1992-1996.

This implies, and stems from the fact, that the fundamental goals and instruments of US foreign policy of the Cold War era are kept almost intact. First, the US will work hard to maintain the bilateral

alliances with Japan and South Korea. Second, although the forward-deployed US forces in East Asia will be reduced in its size, the forward deployment itself as a strategic doctrine will seldom change for the foreseeable future. Furthermore, the concept of nuclear deterrence, with its concomitant strategies of nuclear first-strike option and nuclear umbrella for US allies in this region, is still prominent in the strategic thinking of the US leadership.

It is noteworthy, however, that changes in international and domestic environments prompted some flexibilities in US policies. The most significant policy shift is greater US willingness to explore multilateral approach in international affairs. As a part of this change, the US seems ready to promote Japanese participation in dealing with security affairs, including those concerning Korean peninsula, reflecting US desire to elicit more Japanese cooperation in maintaining US leadership in this region and beyond. This aspect of US policy deserves serious attention as it is likely to have far-reaching implications for future international dealings in East Asia and the unification process on the Korean peninsula.

中國 政治體制의 變化展望

— 保守·革新勢力의 葛藤을 中心으로 —

金 — 平*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|-------------------|-----------------|
| I. 序 論 | II. 改革過程과 保·革葛藤 |
| II. 中國에 있어서의 改革問題 | IV. 結 論 |

I. 序 論

중국의 改革과 開放政策은 1978년 12월 18일부터 23일까지 개최되었던 중국공산당 第11期 3次 중앙위원회 全體會議(三中全會)에서 채택되었으며 10년간의 역사적인 기록과 획기적인 實績을 남겼다. 10년이 지난 1988년 9월 26일부터 30일까지 개최되었던 中國共產黨 第13期 3次 中央委 全體會議에서는 향후 2년간의 「經濟環境의 整備, 經濟秩序의 整頓」이라는 결정을 내림으로써 개혁과 개방정책은 새로운 국면에 들어 갔다. 그러나 1989년 4월부터 폭발적으로 전개되었던 民主化運動이 2개월 후인 6월 4일에 중국 인민해방군의 투입으로 鎮壓됨으로써 중국의 개혁과 개방은 終熄되었다고 단정하는 전문가도 있었지만, 3년이라는 세월이 지난 1992년에 鄧小平의 「南巡講話」를 계기로 또 다시 保守·革新勢力 사이의

* 미 코네티컷大 教授

갈등이 고조되었다.

중국의 保守·革新勢力간의 갈등을 좀 더 깊이 이해하기 위해서는 지난 14년간 실시되어 온 改革의 기원, 전개과정 및 결과를 분석하고, 改革政策을 지지 또는 반대하는 세력을 분류하여 각 세력의 입장을 고찰할 필요가 있다. 이와 같은 분석을 통해 우리는 중국 개혁의 成果를 評價할 수 있을 것이며 또 정치체제의 변화가능성도 예측하여 볼 수 있을 것이다.

특히 중국의 政治體制變化를 분석하기 위해 중국의 정치 엘리트, 즉 중국공산당의 최고 권력기구인 政治局常務委員會, 政治局, 中央委員會의 구성을 분석하고 상호작용하는 과정을 검토해 보면 인사의 개편 뿐만 아니라 정치체제의 변화전망도 예측해 볼 수 있다.

그런데 중국의 보수·혁신 세력간의 갈등은 중국의 개혁정책을 수립하는 과정에서 保守·革新勢力이 생겨났기 때문에 本稿에서는 우선 중국의 개혁이라는 개념을 定義하고, 개혁으로 인하여 제기되었던 이데올로기의 葛藤과 派閥의 대결을 검토하여 보는 동시에 개혁이 시행된 이후에 생긴 구조적인 변화와 鄧小平體制의 변화전망을 예측하여 보고자 한다.

II. 中國에 있어서의 改革問題

1. 改革에 대한 概念問題

사회이론가 혹은 정치학자들 중에는 정치와 사회의 변화를 분석하고 이해하기 위하여 革命에 대한 연구를 집중적으로 하고 있는 것이 현실이다. 즉 불란서혁명 이후 사회이론가, 역사학자, 정치활동가 등 많은 사람들은 革命의 기원과 원인을 규명하고 혁명의 성과 뿐만 아니라 그 후에 일어난 혁명결과에 대해서도 광범위하게 연구하였다. 그중 칼 마르크스는 물론이고 마르크스主義者 혹은 마르크스 批判者를 막론하고 혁명과 連繫되는 문제를 많이 다루고 있는 것이 오늘의 研究 傾向이다.

비교정치학 분야에 있어서도 혁명의 기원, 과정, 혁명적 변화의 결과를

분석한名著들이 많이 출판되어서 정치체제의 변화에 관한 理論이 정립되었다는 것은 周知의 사실이다.¹⁾ 그러나 불란서혁명, 러시아의 볼세비키혁명, 중국의 공산혁명, 쿠바와 월맹의 혁명 등 혁명적인 체제변화의 원인, 과정, 결과를 연구하고 예측하는데 필요한 社會學的인 理論과 政治變化的 理論이 많이 개발된 반면, 정치개혁도 혁명에 비견될 수 있는 社會變遷과 政治變化를 가져왔음에도 불구하고 정치학자들은 이를 연구의 대상으로 삼는 경우는 거의 없었다.

물론 개혁의 기원, 과정, 결과 등에 관한 比較研究나 理論開發이 전혀 되어 있지 않다는 의미는 아니다. 마이크 옥센버그(Michel Oksenberg)와 부르스 딕슨(Bruce Dickson)교수는 개혁을 비교연구하고 개혁이론을 정립할 수 있는 새로운 接近方法을 최초로 개발한 바 있다.²⁾ 개혁의 비교연구를 위하여 시도한 分析들에서 옥센버그와 딕슨은 러시아의 피터대제의 개혁으로부터 미국의 1830년대, 1840년대, 1860년대의 大改革, 미국의 잭슨과 루즈벨트 대통령의 개혁정책, 독일의 비스마르크, 멕시코의 카르테나스, 일본의 명치유신, 터키의 아타터크, 스페인의 후랑코 이후, 포르투갈의 사라사 이후, 소련의 고르바초프時代, 중국의 鄧小平의 개혁을 분석하여 비교연구하고 개혁연구를 위한 分析의 틀을 정립시킨 바 있다.

하지만 현재까지 중국이나 소련의 개혁을 연구하는 일부 학자와 분석가들은 개혁에 관한 적절한 理論이나 假說이 없었기 때문에 革命理論을 적용

1) Barrington Moore, Jr., *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of Modern World*(Boston: Beacon Press, 1966); Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1968); Theda Skocpol, *States and Social Revolution: A Comparative Analysis of France, Russia, and China* (Cambridge: Cambridge University Press, 1979); Charlmers Johnson, *Revolutionary Change*, 2nd ed., (Stanford, Calif.: Stanford University Press, 1982); Crane Brinton, *The anatomy of Revolution*, rev. ed., (New York: Vintage Books, 1965) 등의 예를 들 수 있다.

2) Michel Oksenberg and Bruce Dickson, "The Origins, Processes, and Outcomes of Great Political Reform: A Framework of Analysis," in Dankwart A. Rustow and Kenneth Paul Erickson, eds., *Comparative Political Dynamics: Global Research Perspectives* (New York: Harper-Collines Publishers, 1991), pp. 235~261.

시켜서 혁명적인 변화의 문제를 제기하고 분석을 진행하여 왔다.³⁾ 이 보다는 더 적실성 있는 경우도 있는데 중국과 소련의 개혁을 분석하는 과정에 있어서 개혁 이데올로기를 찾아내고자 노력한 예도 있다.

그러나 혁명가들에게는 이데올로기가 필요하고 또 이데올로기를 추종하였지만 개혁지도자는 이데올로기의 필요성을 느끼지 못하고 있다는 사실은 고려되지 않았다. 즉 大改革을 시도하는 지도자들에게는 광범위한 信念體系도 없을 뿐만 아니라 어떤 변화를 가져오기 위한 戰略도 없었다는 것이 또 하나의 사실이다. 鄧小平과 고르바초프도 개혁을 시작하고 진행시키는 과정에서 개혁을 이끌고 갈 수 있는 靑寫眞을 제시하지 못했다. 그렇다고 중국과 소련의 개혁에 缺點이 많았다고 그들은 생각한 일도 없다. 그러나 이는 개혁이론의 분석틀을 사용하여 개혁을 분석하는데 혁명이론이 不必要하다는 것을 말하는 것은 아니고 다만 필요한 부분만 取捨選擇할 수 있다는 것이다. 혁명과 개혁은 사회위기에 대처하기 위하여 정치적으로 변화를 촉진시키고 있기 때문에 相互補完的인 면도 있다. 특히 혁명이론에서 제기되는 사회의 不均衡 즉 가치관의 혼란, 認知의 갈등, 지도층과 국민의 信念攪亂, 정치제도의 마비, 경제체제(노동분담)의 瓦解가 생겼을 때 혁명가들은 사회적 위기를 인식하게 되고 혁명적인 변화를 시도하는 것이다. 그와 같은 危機는 국내적인 상황변화에서 올 수도 있고 또 국제적인 압력으로도 생기는 것이다.

그렇다면 혁명가와 개혁가 사이의 차이점은 무엇인가?

혁명가나 개혁가의 共通點은 혁명이나 개혁을 하기 직전에 표출되는 사회위기를 認知하고 있으며, 또 혁명가들이 혁명과정에서 外勢의 役割을 민감하게 생각하는 것과 같이 개혁가도 개혁을 시작하기 이전에 외세라는 변수를 고려하지 않으면 안된다는 점이다. 그러나 혁명과정이나 개혁변화에 있어서 革命家와 改革家의 성격이나 전망 및 상황판단도 다르기 때문에 革

3) Harry Harding, *China's Second Revolution* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1987); Timothy Colton, *The Dilemma of Reform in the Soviet Union* (New York: Council on Foreign Relations, 1986); Ed A. Hewett, *Reforming the Soviet Economy* (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1988) 등을 참조.

命理論의 분석틀을 사용하여 개혁의 과정을 연구한다는 것은 두개의 다른 변화과정을 분석하는 것이 되므로 큰 도움이 되지 못하는 것이다.

따라서 개혁을 연구하고 분석하는데 새로운 思考와 體系的인 接近方法은 무엇인가의 문제를 검토하여 볼 필요가 있다. 다시 말하면 개혁의 원인, 개혁과정의 비교, 改革結果의 차이 등 과정과 결과의 同質性和 異質性을 설명할 수 있는 문제를 제기하는 것도 개혁이론을 개발하는데 도움이 된다.

옥센버그와 디슨은 정치개혁과 정치변화의 過程을 분석하고 이해하는데 도움을 주고자 개혁, 혁명, 정치변화 등에 관한 理論을 종합하는 한편, 中國改革의 實證的 資料와 歷史的인 改革의 예를 참고로 하면서 체계적인 분석틀의 개발을 시도하였다. 하지만 그들은 大改革의 特性에 대한 정의를 내리고 개혁가들의 신념과 그의 기원을 밝히고 개혁가들의 선택과 개혁전략과 개혁의 결과를 분석하고 이해하는데는 공헌하였지만, 개혁과정의 모델이나 개혁의 理論은 定立하지 못하였다.⁴⁾

2. 中國의 改革原因

1989년 동유럽에서는 民衆이 요구하는 밑으로부터의 개혁이 이루어졌다. 동구의 개혁은 특수한 경우로서 대부분의 政治改革은 정치지도자 개인이나 정치가 집단에 의해 시작되는 것이 보다 일반적이다. 개혁을 주도하는 사람들은 권력을 잡고 있었던지 그렇지 않으면 권력주변에 있는 사람들이다. 그러나 일본의 명치유신에서 보는 것같이 권력주변에서 멀리 떨어져 있는 사람들이 개혁을 名分으로 권력을 장악한 이후 정치개혁을 시행하는 예도 있다.

중국에서 개혁이 시작된 요인을 살펴보면 鄧小平 자신이 1966년부터 1973년까지 江西省 農村에서 귀향살이를 하였던 것에서부터 찾을 수 있다. 文化大革命時節(1966~1976)에 수백명에 달하는 관료들이 肅清당하여 鄧小平과 똑같은 경험을 하였는데 그들은 관직에서 肅清당하였을 뿐만

4) M. Oksenberg and B. Dickson, "The Origins, Processes, and Outcomes of Great Political Reform," p. 238.

아니라 모든 特權도 박탈당했다. 숙청당한 지도자들이 시골에서 배운 것이 있다면 그것은 바로 농촌인민들의 태도였다. 농촌에서 隱遁生活을 하면서 민중들과 접촉하고 대화를 나누는 동안 그들 자신이 혁명에 참여하여 1940년대 말부터 1950년대에 수립한 그 인민정부의 정통성이 심각한 위기에 직면하고 있다는 사실을 실제경험을 통하여 認識하게 되었으며 그 결과 개혁의 必要性을 느끼게 되었다.⁵⁾ 그들은 지도자를 존경하였기 때문에 복종한 것이 아니고 공포심에서 복종하였다는 사실, 대부분의 농촌사람들은 冷笑的이고 無關心이 팽배하고, 疎外感으로 가득차 있었다는 사실을 알게된 鄧小平과 그의 지지자들은 개혁만이 인민의 지지를 얻을 수 있다고 판단하였기 때문에 1978년의 개혁정책을 채택하게 되었던 것이다.

중국의 改革主導者들은 개혁의 필요성은 인식하였으나 改革政策의 개발은 중국과학원 산하의 경제연구소, 각 대학의 사회과학연구소, 정부의 연구기관 등에 종사하고 있는 젊은 知識層이 先鋒에 서서 정책연구를 하였다. 그들이 스탈린式 개발과 모택동式 개발의 代案을 찾기 시작한 것은 1960년대 중반부터였으나 文化大革命으로 좌절된 적이 있다.

1970년대에 鄧小平이 復權되었을 때 젊은 지식층이 개혁정책을 제의하기 시작하였으며 경제, 과학, 정치개혁에 관한 자료를 제공하였다. 그들은 특히 중국이 世界經濟 무대에 진출할 수 있는 방안도 제시하였다. 1978년 12월 3中全會가 개혁정책을 채택하기 이전인 1978년 초에 鄧小平은 벌써 改革指向的인 지식층과 유대를 강화하고 「實事求是」의 슬로건을 내세웠다.

그러나 문화대혁명이 끝난 이후부터 개혁이 순조롭게 進行된 것은 아니었다. 개혁을 시작하는 과정에서 舊體制에 대한 평가를 내리고 무엇을 어떻게 개혁할 것인지 여러가지 문제가 제기되었다. 현재의 체제를 개혁한다는 사실은 미래의 새로운 체제를 구축한다는 것을 의미하는 바, 舊體制에 대한 평가, 개혁여부의 是非, 개혁의 범위, 개혁의 내용과 속도, 개혁의 효과와 결점, 舊體制와 新體制의 연속성과 非연속성 등으로 개혁에 관한 논

5) Ibid., pp. 242~243.

쟁만이 치열하게 계속되었으며 그와 같은 논쟁은 권력내부의 갈등으로 連繫되었다.⁶⁾

1978년에 개혁정책이 채택된 이후 14년동안 政策論爭과 權力鬭爭이 전개된 것은 周知의 사실이나 그와 같은 構圖를 建國以後 30년간의 논쟁과 갈등의 구도로서 연속선상에서 보느냐 그렇지 않으면 1978년의 개혁과 개방을 둘러싸고 새로이 형성된 構圖로서 보는 것이 타당한 것이냐라는 문제가 제기될 수 있다.⁷⁾

1978년에 개혁과 개방이 시작되었을 때 중국의 정치체제 내부에는 4개의 意見集團이 형성되어 있었다. 따라서 1979년부터 중국의 정치체제는 文革派·保守派·改革派·自由派로 분류하지 않으면 논쟁과 갈등의 構圖를 이해하고 설명하기 힘들 것이다.⁸⁾

3. 保守派와 改革派의 論爭

중국의 派閥政治는 固定되어 있는 것이 아니고 때에 따라서 제기되는 문제와 권력상황의 변화에 따라 의사집단내에서 이동이 되풀이되는 경우도 많았다. 改革政策의 시행에 따라 개혁의 방법과 속도는 물론 개혁의 程度를 둘러싸고 論爭이 벌어지고 權力鬭爭이 전개되었다는 사실은 그 좋은 예이다.

개혁에 있어 개혁의 主要對象은 舊체제이다. 舊체제는 文化大革命時期(1966~1976)에 형성된 체제인데, 계급투쟁으로 혁명노선을 추구하는 文革體制를 말하는 것이다. 保守派와 改革派는 연합하여 文革體制를 반대하

6) Parris Chang, "The Changing Nature of Elite Conflict in Post-Mao China," in Ilpyong J. Kim and Victor C. Falkenheim, eds., *Chinese Politics from Mao to Deng* (New York: Paragon House, 1989)를 참조.

7) Parris Chang, "Political Reform in China," in Ilpyong J. Kim and Jane Shapiro Zacek, eds., *Reform and Transformation in Communist Systems: Comparative Perspectives* (New York: Paragon House, 1991)를 참조.

8) 개혁과를 4분하여 소극적, 능동적, 보수적, 과격적으로 분석한 것은 Yinhay Ahn, *Elite Politics in China: Its Relationship to Economic Reform and Sino-Japanese Economic Relation Since 1978* (Unpublished Ph. D. Dissertation, 1991)를 참조.

고, 사회주의의 원칙하에 현대화와 사회주의건설을 주요임무로 채택하였던 第8次 全黨大會(1956년)의 路線을 부활시키지 않으면 안된다는 인식을 공유하였다. 그들은 계급투쟁을 고집하고 文革과 毛澤東에게 충성을 맹세한 左派 즉 文革派에 대항하였던 것이다.

自由派는 사회주의를 반대하고 一黨體制를 배격하고는 있었지만 현대화와 경제건설의 목표에는 同調하였으며 保守派 및 改革派와 連帶를 이루어 체제외곽에서 提携를 하였다. 保守派와 改革派는 문혁과를 배제시키기 위한 당면목표를 관철시키기 위하여 自由派의 제휴를 적극적으로 지지하였다. 그러나 자유파가 新체제를 부정하였을 때 공동전선에서 배제시켰다.

그러면 改革派와 保守派사이의 논쟁은 무엇 때문에 전개되었으며 그 논쟁의 초점은 무엇인지 이해할 필요가 있다. 개혁의 對象을 규정할 때 그 범위를 어떻게 설정하느냐를 두고 논쟁이 시작되었다. 개혁대상인 舊체제는 文革期의 체제인 동시에 문화대혁명을 일으킨 바로 그 체제라는 것이다. 따라서 개혁의 대상이 되는 舊체제는 문혁기 이전의 중국식 사회주의 체제도 포함시키는 것인지, 그렇지 않으면 문혁기 이전의 체제를 新체제가 계승하는 것인지 문제가 제기되었다.

毛澤東의 死亡以後에 제기된 문제는 과거 30년 동안 지속되어 온 一黨體制와 社會主義制度의 필요성에 관한 의문이었다. 개혁과 개방정책이 시행되는 과정에서도 개혁논쟁의 底邊에서는 사회주의체제의 持續性問題가 되풀이되었다. 그것은 1957년의 「百家爭鳴」 당시 反우파투쟁으로 비판의 대상이 되었던 반체제지식인들이 毛澤東思想의 철학을 비판한 것과 같이 「民主化없이 現代化도 없다」는 논리를 전개하였던 것이다.⁹⁾

중국의 지도자들은 1979년 1월 18일부터 4월 3일까지 당내에서 理論工作會議를 개최하고 당외에서 제기되고 있는 思想解放運動과 一黨體制批判에 대처하는데 힘썼다. 당내외에서 제기되고 있는 사상해방운동과 민주화 경향에 대응하기 위하여 鄧小平은 3월 30일 理論工作會議에 참석하여 연설하였는데, 「四項堅持」 즉 사회주의의 길, 人民民主主義獨裁, 공산당의

9) Merle Goldman, *China's Intellectuals: Advice and Dissent* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1982)를 참조.

지도, 마르크스·레닌주의와 毛澤東思想이라는 4個 基本原則을 견지하지 않으면 안된다는 것을 강조하였다.¹⁰⁾

되풀이하여 말하면 중국의 지도자들은 개혁을 하겠다는 목표에는 異意가 없었다. 그러나 개혁정책을 시행하는 과정에서 한편으로는 사회주의체제를 개혁하여 새로운 체제로 대치하겠다는 急進改革派(趙紫陽, 胡啓立 등)가 있었던 반면에, 穩健改革派(陳雲, 李鵬, 姚依林 등)는 사회주의체제를 그대로 유지하면서 市場原理를 도입하여 경제건설을 活性化시키자는 입장을 선택한 것이다. 온건개혁파는 종종 保守派로 간주되고 있다.

그러면 鄧小平은 어느 파에 속하는가? 4개 원칙을 견지하지 않으면 안된다는 연설을 읽으면 鄧小平은 保守派도 革新派도 아니다. 그는 양파의 仲裁者이며 集團指導體制的 調整者이다. 鄧小平體制的 성립을 고찰하면 명확히 알 수 있다.

III. 改革過程과 保·革葛藤

1. 鄧小平體制的 成立

鄧小平은 당의 權座에서 두번이나 제거된 경험이 있었기 때문에 중국의 개혁정책을 완수하기 위하여서는 개혁의 의지와 개혁추진을 이끌어갈 지도 체제의 확립이 불가피하다고 생각하였다.

1980년 1월 鄧小平은 1980년대의 세가지 主要任務를 제기하였다. 첫째는 霸權主義를 반대하고 세계평화를 추구하는 것이고, 둘째는 대만과 香港을 조국 중국에 통일시키는 것이고, 셋째는 중국의 現代化 즉 경제건설이라는 것이다. 따라서 현대화는 3개 과제의 核心이라고 강조하였다.¹¹⁾

이와 같은 3개 임무를 달성하기 위하여서는 4개의 前提條件을 해결하지 않으면 안되는데, 첫째는 經濟建設을 중심으로 하는 정치노선, 둘째는 안

10) 鄧小平, “堅持四項基本原則,” 「鄧小平文選 1975~1982」(北京: 人民出版社, 1983), p. 154.

정·단결을 基調로 하는 정치적 국면, 셋째는 創業精神, 넷째는 전문지식과 능력이 있는 간부의 필요성을 강조하였다.

鄧小平은 지도체제를 확립하기 위하여 八全大會의 조직노선을 부활시키고, 4個原則堅持에서 규정한 바와 같이 당의 지도를 견지하고, 당의 규율을 개정하여 不適格黨員을 정돈하고, 당의 조직, 지도공작, 지도체제를 개선하고 규율을 강화시키는 것을 提案하였다. 당의 지도를 개선하고 규율을 강화한다는 것은 곧 鄧小平의 새로운 체제확립을 의미하는 것이었다.

八全大會의 조직노선으로 復歸한다는 것은 鄧小平 자신이 당의 總書記로 있었던 1950년대의 당직을 부활하는데에 그 목적이 있었지만 더 중요한 목적은 毛澤東 死後의 華國鋒體制를 改編하는 것이었다. 八全大會에서 채택되었던 書記處를 부활시켜 정치국과 정치국상무위원회의 執行機構로 상설함으로써 상무위원장의 권한을 약화시키는 동시에 總書記는 黨主席보다 黨務處理에 더 많은 권한을 행사할 수 있게 된 것이다.

書記處는 11명으로 구성되었고 胡耀邦은 1981년 6월에 개최된 당 第11期 6中全會에서 총서기로 선출되었다. 60代였던 胡耀邦과 趙紫陽은 鄧小平體制의 핵심으로 정치국상무위원에 선출되었으며 華國鋒體制를 지원하였던 당부주석 汪東興, 정치국위원 紀登奎, 吳德, 陳錫聯 등이 당과 국무원의 직무로부터 해임되었다. 그것은 集團指導體制를 선택한 鄧小平의 장기적 안정을 보장하기 위한 것이었다.

새로운 지도체제를 확립하는 과정에서 鄧小平은 두개의 문제에 直面하였다. 하나는 劉少奇 前國家主席을 둘러싸고 여러가지 논란이 벌어졌고, 또 하나는 元老幹部의 부활로서 年少幹部사이의 均衡을 이루는 문제였다. 1956년에 개최된 당 第8次 全黨大會(八全大會) 당시의 黨간부의 평균연령은 49세였고, 정치국과 서기처의 평균연령은 53세였다. 그러나 第12次 全黨大會가 개최되었던 1982년의 평균연령은 60代 후반에서 70代 초반으로 老齡化되었다.

11) 鄧小平의 연설은 *Selected Works of Deng Xiaoping 1975~1982* (Beijing: Foreign Language Press, 1984); 鄧小平, 「鄧小平文選 1975~1982」(北京: 人民出版社, 1983)를 참조.

鄧小平은 1980년 8월에 개최되었던 정치국 확대회의에서 「黨과 國家의 指導體制的 改革」이라는 제목으로 연설을 하였는데 정치국은 토의끝에 이를 정치체제의 綱領的 文件으로 채택하였다.¹²⁾

鄧은 指導制度和 幹部制度의 기본문제로 官僚主義, 권력의 과도집중, 家夫長制 간부의 終身制 등의 특권현상을 지적하고, 권력의 과도집중을 피하기 위하여 兼職과 副職을 제한하고, 당과 정부의 직책을 분리시키고, 간부의 年少化를 위하여 「幹部4化」 즉 年少化, 專門化, 知識化, 革命化에 의한 後繼體制的 정비를 제안하였던 것이다. 또한 黨憲을 개정하여 당중앙에 顧問委員會를 설치하고, 인민정부의 행정체제를 강화하며, 노동자 직능대표회의 설치 및 당위원회의 集團指導體制와 個人責任制의 실시도 제의하였다. 공장주임(사장)의 책임제도 실시할 것을 제의한 바 있으나 공표되지 않았다.

鄧小平의 정치개혁 제안은 주로 華國鋒을 중심으로 한 反개혁파를 제거하기 위한 제안이었으며 국무원의 인사개편, 원로간부의 부총리겸임을 배제하였고 또 華國鋒의 총리겸직도 제거시켰다. 따라서 1980년 9월에 개최된 第4期 全人大 第3次 會議에서는 華國鋒 대신 趙紫陽이 총리에 선임되었다. 또한 1981년 6월에 개최된 당 6中全會에서는 胡耀邦 총서기가 당주석으로 승격되었으며 華國鋒은 부주석으로 강등되었다. 그리하여 1982년 9월 1일부터 11일까지 개최되었던 第12次 全黨大會(12全大會)에서는 당의 政治局常務委會(鄧小平, 胡耀邦, 葉劍英, 陳雲, 李先念, 趙紫陽)를 선출함으로써 새로운 지도체제를 확립하였다.

당지도체제의 개혁과 인사개편의 일환으로써 主席制를 폐지하고 總書記制를 채택하였는데 그것은 개인에게 권력이 집중되는 것을 피하고 集團指導體制를 유지하기 위한 것처럼 보인다. 또한 새로 선출된 中央委員의 60%는 신인 혹은 부활간부였고, 3분의 2(66%)는 60세 이하로 年少化되었으며, 대학졸업학력을 보유하는 중앙위원은 60%에 달하였다. 그리하여 華國鋒을 지지한 세력은 대부분이 제거되었고 당원로인 葉劍英만 유일하게

12) 鄧小平, “黨和國家領導制度的改革,” 「鄧小平文選 1975~1982」(北京: 人民出版社, 1983), p. 282.

정치국상무위원에 선출되었으나 葉劍英도 1983년 6월에 全人大常務委員長(國家主席)직을 사임하고 정치에서 은퇴하였다.

그 반면에 鄧小平은 정치국상무위원으로서 중앙군사위원회주석, 중앙고문위원회주임(위원장)을 겸임하였으며, 또 1983년 6월에는 신설된 국가 중앙군사위주석에도 추대되었다. 그와 동시에 軍내부의 左派, 즉 보수세력도 제거되었으며 軍總政治部主任이었던 韋國清도 경질되었다.

그러나 정치체제의 개혁은 1987년 10월 25일부터 11월 1일까지 개최되었던 第13次 全黨大會에서 강조되었으며 대대적인 機構改編과 人事移動이 단행되었다.

2. 政治體制的 改革과 保·革葛藤

중국의 지도자들은 정치개혁의 필요성을 인식하고는 있었으나 정치변화의 類型에 대하여서는 합의점을 찾지 못하고 있었다. 保守派와 改革派의 갈등속에서 政治改革의 合意點을 찾아낸다는 것은 쉬운 일이 아닌 것이다.

중국의 정치개혁을 설명하고 좀 더 깊이 이해하기 위하여 프린스턴大學의 바크만(David Bachman) 教授는 중국의 정치체제를 3個 階層으로 분류한 바 있다. 最高指導層은 36명 정도의 정책결정자로서 구성되어 있으며, 기본적으로 財源의 分配, 外交政策의 決定, 중요한 人事選定, 정책문제 해결 등 중대한 결정권을 행사하고 있다. 그들의 選定은 조직내의 地位로서 결정되는 것이 아니고 중국 혁명당시에 참여한 경험, 革命以後 건설사업에 복무한 年限, 대인관계와 특수정책에 관한 전문지식 등에 의해 이루어지며, 그들은 상호 접촉을 강화시키고 유대를 갖게 된다.

정치체제의 중간수준으로는 國家機關을 들 수 있다. 정부와 당의 관료들, 군사정책 담당자들, 정책결정에 필요한 전문지식을 제공하는 지식인들이 중간레벨을 구성하고 있다는 것이다. 그들은 주로 정책의 起案, 정책수행, 정보처리를 담당하는 사람들이다. 그들은 항상 最高指導層에 정보데이터를 제공하는데 최고지도층이 매일 축적되는 정보를 처리한다는 것은 거의 불가능하기 때문에 중간레벨의 간부들이 관료기구의 이익에 따라서 결정적인 영향을 미칠 수 있다는 것이다. 중국정치체제의 세번째 수준은 사

회 전반에서 행정에 종사하고 있는 勞務者, 農民 등 일반사람을 들 수 있다.

사회주의체제의 특수성은 개인이 독자적인 행동을 할 수 없게 조직체에 속하여 있는 반면, 정부는 국민이 무엇을 요구하며 그와 같은 요구를 어떻게 충족시키느냐 하는 문제를 아직도 해결하지 못하고 있다는 것이다.¹³⁾

政治改革은 정치체제 3개 계층에 영향을 미치는 것이며, 穩健的인 정치개혁은 기존의 통치기구를 제한적으로 改善하고 合理化하는 것이므로 주로 3개 레벨사이의 慣行에도 영향이 미치게 된다. 그 반면에 急進的인 정치개혁은 3개 수준사이의 관계를 집중적으로 改編할 뿐만 아니라 국가기관과 일반사회의 능력을 상호보완하고 강화시키는 것이다.¹⁴⁾

이러한 측면에서 중국의 保守派와 改革派를 분류할 때 李鵬, 陳雲, 姚依林, 楊尙昆 등 최고계층 레벨 사람들은 穩健改革派이며, 趙紫陽, 胡耀邦, 胡啓立, 萬里, 喬石 등은 急進改革派라고 말한다. 또한 江澤民, 李瑞環, 宋平, 李鵬같은 지도자는 경제분야에는 급진개혁파라고 할 수 있으나 정치개혁에는 온건개혁파이므로 保守派에 속하는 것이다.

이와 같은 保·革葛藤 속에서는 鄧小平이 어느 파에 속하고 있는지 분류하기 힘들다. 그는 保·革 두파의 仲裁者 혹은 調整者의 역할을 하였다. 鄧小平은 1980년대에 새로운 지도체제를 확립하는 동시에 第12次 全黨大會 직후에는 全黨次元에서 「鄧小平 동지는 역사적인 地位와 중요한 役割을 인정하고 있다」고 찬양을 받은 것이다.

鄧小平은 12全大會에서 자기의 체제를 최고지도층에는 확립하였으나 중간수준과 당정관료수준에서는 미흡한 감이 있었다. 鄧小平體制가 전국적으로 정착하기까지에는 第13全大會까지 5년이라는 시간이 필요하였다. 당지도부 핵심의 年少化를 좀 더 철저하게 실현시킴으로써 당지도층의 연령은 40~50세 또는 60세를 위주로 한다는 原則을 13全大會에서 세웠는데 그 목적은 당과 국가의 活力을 증가시키기 위해서는 정치체제의 개혁이 계속

13) David Bachman, "Politics and Political Reform in China," *Current History* (September 1988), p. 250.

14) *Ibid*, p. 251.

필요하다는 것이었다.

第12全大會 이후 鄧小平체제가 당면하였던 문제는 保守派 지도자인 葉劍英, 李先念, 陳雲 등 부활간부들과의 의견대립이었다. 체제개혁을 진행하는 과정에서 개혁대상인 기존 사회주의를 어떻게 評價할 것인가와 개혁의 내용 및 강도에 대한 合意가 이루어지지 않았던 것이다. 그들은 鄧小平體制를 확립시키는 과정에서 文革派와 華國鋒 支持派들과 대결하여 싸웠으며 鄧小平을 적극적으로 지지하였던 원로간부들이다.

당간부의 4化(革命化, 年少化, 知識化, 專門化)를 위해서는 간부제도의 개혁이 필요하였다. 그러나 陳雲과 葉劍英 같은 원로간부는 은퇴를 거부하였다. 그들의 활동을 지속시키기 위하여 鄧小平은 顧問委員會를 과도적인 형식으로 설치하고 규율검사위원회와 동등하게 당중앙위원회의 지도하에 두었다. 원로간부에 대한 예우로써 설치된 高문위원회는 결정권은 없고 諮問役割만 하였으나 10년후인 1992년에는 해체될 가능성도 있다.

또한 군부와 지방에는 鄧小平體制를 반대하는 세력이 존재하고 있었다. 문혁시기에 출세한 군부지도자는 左派思想이 강하였고 三中全會 이후 당중앙의 개혁노선을 공공연히 반대하는 지휘관도 있었다. 따라서 그들을 제거하는 것이 第12全大會 이후의 課題였다.

그와 같은 상황속에서 鄧小平은 全面的 思想解放·急進的 改革을 전면적으로 허용할 수는 없는 것이었다. 12全大會에서 胡耀邦총서기의 보고는 「4개 기본원칙」을 견지한다는 것을 재천명하였으며 좌파에 반대하는 동시에 우파의 「부르조아自由化」에도 반대한다고 재확인한 바 있다. 개혁과 개방이 심화됨에 따라 右傾化가 강화되었는데 鄧小平은 개혁과 개방정책을 기안하고 집행하는 제2계층의 관료들도 가차없이 비판하고 제거함으로써 調整者 役割을 하였다.

鄧小平이 1980년대 초반의 경제개혁을 매우 긍정적으로 평가하며 좀 더 급진적인 경제개혁을 위해 정치체제의 개혁 필요성을 느낀 것은 13次 全大會가 개최되기 1년전인 1986년이었다. 정치개혁의 대상은 관료조직의 肥大化, 官僚主義, 관료의 怠慢과 不信이었는데, 그 중에서 상층관료들이 하부관료에게 부여된 권한을 마음대로 행사하는 것은 철저히 금지시킨다는

것이였다. 그러나 정치개혁의 計劃書를 작성한 일은 없었다.

그 반면에 鄧力群과 胡喬木 같은 保守派는 「부르조아自由化」는 당의 지도적 역할을 약화시키고, 맑스-레닌主義와 毛澤東사상의 중요성을 무시하는 것으로 간주하고 鄧小平에게 경고하였다. 한편으로는 이데올로기와 도덕성을 강화하며 또 다른 한편으로는 정치개혁을 계속한다는 것은 이율배반적이기는 하지만 타협점을 찾기 위하여 1986년에 開催되었던 第12期 6中全會는 「사회주의 정신문명건설의 指導方針에 관한 黨中央의 決議案」을 채택하였다.¹⁵⁾ 이와 같은 決議案은 근본적으로 保守派와 改革派의 타협안으로서 「부르조아自由化」를 비판하는 동시에 정치개혁과 경제개혁을 지속시키겠다는 것이였다.

이와 같은 妥協案에 학생지식층은 순응하지 않았다. 그들은 정치개혁이 좀 더 진전되지 않는 것을 비판하면서 서방式의 分權原則, 多黨制民主主義, 人權擁護를 위한 급진적인 개혁을 주장하였다. 이와 동시에 대학시설의 불만 등으로 학생들의 시위는 1986년 11월에 폭발적으로 일어나서 시위는 17개 도시에서 150개 대학에 확산되어 1987년 1월까지 지속되었다.¹⁶⁾

保守派는 6中全會의 결의안이 타협안이었다는데 불만을 품고, 「부르조아自由化」로 인하여 급진개혁을 주장하는 학생시위가 확산되고 있다고 판단하였으며, 학생시위로 인하여 사회혼란이 야기되었다고 강조하였다. 鄧小平은 물론 정치개혁을 지지하고 있는 革新派도 학생지식층의 시위를 제지하지 못하면 體制安全 자체에도 위협이 된다고 판단하였다. 鄧小平은 1986년 12월부터 1987년 사이에 胡耀邦총서기에게 지시를 내려 학생지식층의 시위를 무력진압하라고 명령하였다. 그러나 胡總書記는 강경한 저지는 반대하였다. 鄧小平은 胡總書記의 사퇴를 요구하고 胡는 1987년 1월 중순에 사임하였다.

胡耀邦총서기의 사임은 중국정치의 불안요소를 증가시켰으며 그와 같은 불안정은 第13次 全黨大會가 1987년 10월에 개최될 때까지 계속되었다.

15) 5中全會 決議案은 *Beijing Review*, October 6, 1986를 참조.

16) 학생들의 데모 현황은 Benedict Stavis, *China's Political Reform* (New York: Praeger, 1988)에 설명됨.

무엇보다도 시급한 문제로 학생과 지식인의 시위를 강경저지하느냐, 개혁·개방정책을 계속하느냐, 保守強硬派는 穩健改革派를 밀어내고 집권을 할 것인가, 胡耀邦의 후임이 누가 되느냐 등등의 문제가 제기되었다.

그러나 保守派의 공격은 미미한 것이었고 胡總書記의 후임으로 趙紫陽총리가 대행하게 됨으로써 趙紫陽은 鄧小平 다음가는 실력자로 부상하였다. 鄧小平과 趙紫陽은 계속하여 개혁과 개방정책을 주장하며 「부르조아自由化」를 공격하는 保守派의 勢擴張을 제한시켰다. 그것은 保守派의 지도자도 온건한 정치개혁에는 동의하고 있었기 때문에 가능하였다.

무엇보다 사태를 수습할 수 있었던 요인은 학생들과 반체제 지식인들의 시위를 강력 저지하지 않았고, 대부분의 운동권학생의 지도자를 퇴학시키지 않았으며 方勵之같은 반체제 지식인을 체포하여 투옥하지 않았고 오히려 국제학술회의에 참가할 수 있게끔 해외여행도 허락하였다는 점이다. 따라서 理想的 保守派 鄧力群과 胡喬木은 영향력을 더 이상 행사할 수 없게 되었고, 이데올로기적인 운동도 일단 중지되었다.

3. 第13次 全黨大會와 世代交替

1987년 10월 25일부터 11월 1일까지 1주일 동안 개최되었던 13全大會는 정치체제의 개혁을 지속시키겠다는 것을 다짐하고 기구개편과 인사이동을 통해 世代交替를 단행하였다.¹⁷⁾ 당지도부의 年少化로 40대와 50대가 주류를 이루었고 60대를 위주로 당간부를 선출하였다. 이 대회는 1978년부터 실시하여 온 개혁정책을 총괄하고 장차 개혁을 심화시키는데 대한 방안 및 정치체제 개혁의 단기적 방안도 마련하였다. 동시에 鄧小平 이후의 指導體制承繼의 문제도 제기되었다.

무엇보다 중요한 안건은 趙紫陽총서기의 보고에서 제기된 「社會主義 初級段階論」이었다. 1978년말 이후 개혁과 개방정책이 실시된 이후 개혁을 사회주의체제속에서 정당화하고 개혁을 반대하고 비판하는 세력에 대항하고 설득할 수 있는 理論이 體系化되지 못하였다. 趙紫陽총서기의 초급단계

17) Michel Oksenberg, "China's 13th Party Congress," *Problems of Communism* (November-December 1987), pp. 1~17.

론은 바로 개혁을 정당화시키고 합리화하는 理論體系였다.

초급단계론은 1981년 6월에 黨11期 6中全會에서 채택한 「건국이후 黨의 약간의 歷史問題에 관한 決議案」(歷史決意)에서 제기된 바 있다. 초급단계론을 요약하면 다음과 같다.

사회주의의 근본임무는 生産力 發展이다. 그와 같은 견지에서 중국을 보게 되면 중국은 선진자본주의 국가들보다 생산력이 훨씬 뒤떨어져 있기 때문에 사회주의의 優越性이 발휘되지 못하였던 것이다. 구체적으로 말하면 10억여의 인구중 8억은 농촌에서 빈곤한 생활을 하고 있으며, 대부분의 공업부문은 선진국의 수준보다 100년은 뒤떨어져 있고, 문화수준도 매우 낮아서 문맹과 반문맹이 인구의 1/4을 점하고 있다. 상품경제와 국내시장도 발달되지 못하였고, 봉건주의 자본주의의 부패사상은 당 정부관료들에게 악영향을 미치고 있다.

그 원인은 중국이 反植民地·反封建主義로부터 사회주의로 뛰어넘었기 때문에 많은 국가들이 자본주의체제하에서 이루어 놓은 공업화, 생산의 상품화, 사회화, 현대화를 달성하지 못하였기 때문이다. 또한 그 사회주의체제가 左傾으로 硬直化된 체제유지를 고집하였기 때문이었다. 따라서 중국은 이미 사회주의국가이지만 그것은 「초급단계」로 정의를 내릴 수 밖에 없다는 것이다.¹⁸⁾

개혁기간은 수십년이 아니고 1950년대 후반 생산수단의 소유제를 사회주의적으로 개조한 그 때부터 100년이후를 3段階로 구분하였다. 제1단계는 개인당 국민총생산량(GNP)을 1980년의 2배로 증가하여 최저한의 衣食을 확보하는 것인데 그것은 이미 성취하였다. 제2단계는 GNP를 또 다시 2배로 증가시키는 것인데 금세기말에 달성할 수 있다는 것이다. 제3단계는 개인당 GNP를 「中進國水準」으로 올리는 것인데 건국 백주년인 2049년 전후에 달성할 수 있다는 것이다.

「초기단계」에 있어서 경제는 「계획적인 상품경제」, 즉 混合經濟體制를 확립한다는 것이다. 생산관계는 公有制를 주축으로 하고 개인경영과 임금

18) 趙紫陽의 보고는 *Beijing Review*, November 9~15, 1987, pp. 23~49를 참조.

노동으로 고용관계를 유지할 수 있는 私營經濟, 經營請負, 賃貸, 外國자본과 합작, 단독경영 등의 형태로써 사회주의를 補完할 수 있다는 것이다.

이와 같이 사회주의를 주체로 할 수 있는 초급단계론이 경제개혁을 정당화하고 개방정책의 일환으로 外資를 도입하고 사유제와 공유제를 공존시키는 混合經濟를 유지시킬 수 있다는 것은 정치개혁에 있어서 保守派(즉 穩健改革派)와 急進改革派를 折衷하여 妥協案인 集團指導體制를 유지하는 것이었다. 13全大會가 끝나고 第13期 1中全會에서 당중앙의 지도부는 대폭으로 개편되었으며 趙紫陽은 정식으로 당총서기에 선임되었다. 1989년 6월에 발생한 천안문사태로 해임될 때까지 당중앙군사위의 제1부주석에도 임명되었다. 12기 중앙위에서 선출된 348명의 위원과 후보위원중 150명이 사임하고, 鄧小平을 비롯하여 정치국, 정치국 상무위원회 및 서기처의 70세 이상의 元老幹部는 모두 은퇴하였다.

새로 선출된 中央委員 175명중 후보위원 22명의 승진을 포함하여 61명의 신인이 선출되었는데 전체의 35%에 해당된다. 중앙위의 평균연령은 55.2세로 1982년의 第12期 中央委보다는 3.9세 年少化되었고, 대학졸업자는 57.4%에서 73.3%(209명)로 증가하였으며, 문화수준도 높아졌고, 고급기술직의 자격을 보유한 전문가는 14%로부터 22%로 증가하였다.

政治局委員은 22명에서 18명으로 감소되었으며, 11명이 사임하고 승진 1명을 더하여 신인 8명이 선출되었다. 대부분의 신인은 지방에서 개혁추진의 실적을 쌓은 사람으로서 60세 이후의 中堅幹部들이었다. 사임한 정치국 위원의 대부분은 개혁의 비판자이고 保守派로 지목받던 사람들이었다. 胡耀邦도 상무위에서 퇴임하고 1989년에 사망할 때까지 정치국에 남아 있었다.

書記處는 정원이 11명에서 6명으로 감소되었고(총서기 포함), 9명이 퇴임하였으며 3명의 신인이 지명되었다. 원로인 鄧力群, 余秋里, 陳丕顯이 사임하고 李鵬, 田紀雲, 王兆國은 당정기관의 요직에 전임되었다. 천안문사태 이후에는 趙紫陽의 퇴임으로 상해당서기 江澤民이 중앙당의 총서기가 되었고, 胡啓立, 喬石, 芮杏文, 閻明復 등 4명의 서기 가운데 喬石이 유일하게 남아있다. 李瑞環, 楊白冰, 丁關根이 서기로 임명되었으며 溫家寶는 여전히 서기후보로 남아 있다.

천안문사태이후 政治局의 변화는 현재 사망 1명(胡耀邦), 퇴임 2명(趙紫陽, 胡啓立)으로 14명이 남아있는데 그중 江澤民, 李瑞環, 宋平은 정치 국상무위원으로 승진함에 따라 현재 정치국원은 8명이다. 그중 楊尙昆, 姚依林, 吳學謙 등은 1992년 가을에 개최될 예정인 第14次 全黨大會(14全大會)에서 퇴임할 가능성도 있다. 그동안 軍事委員會主席이었던 鄧小平은 일선에서 물러나고 江澤民이 주석이 되었으며, 중앙고문위원회 주임이었던 陳雲도 일선에서 물러났으며, 국가주석인 楊尙昆도 14全大會에서 은퇴하고 세대교체가 이루어질 것으로 전망할 수 있는 것이다.

1989년 6월의 「천안문사태」로 10년간의 개혁과 개방이 끝났다고 보는 사람도 있었다. 무력을 사용함으로써 「人民의 權力」으로서의 正統性이 실추되고, 지도층내부의 葛藤이 심화되었으며, 학생과 지식인이 주도하였던 民主化運動은 진압되어 정치불신이 팽배해졌다. 당의 통치기능도 실추되었으나 強硬保守路線을 선택한 鄧小平體制는 변화하고 있다.

특히 천안문사태이후 중국은 국제적으로 강력한 非難과 經濟制裁를 받아서 고립상태로 2년동안 試鍊을 겪지 않으면 안되었다. 또한 1989년 가을에는 동유럽의 사회주의체제가 몰락하고 民主化運動이 강화되었으며, 1991년에는 소련공산당이 해체되고 소비에트연방도 해체되었음에도 불구하고 중국만이 중국式 社會主義體制를 유지하고 있다

4. 體制的 變化展望

중국의 第7期 全人大(全國人民代表大會) 5次 會議는 1992년 3월 20일부터 4월 3일까지 북경에서 개최되었다. 특히 鄧小平의 남부지방 순시중의 「개혁강화 지시」(南巡講話)가 강력하게 작용하는 회의였기 때문에 세계의耳目이 집중되었다. 그 중에서도 保守派의 政治的 肅清이 이루어질 것인지 관심의 대상은 여전히 保守와 革新의 葛藤이었다. 또한 全人大 會期中에 李鵬총리의 정부공작보고, 鄒家華부총리의 경제발전계획, 王丙乾재정부장의 국가예산계획은 모두 1990년대의 중국경제의 방향을 제시하였다는 점에서 중대한 의미를 부여할 수 있다.

鄧小平은 1992년초 남부지방을 시찰하는 과정에서 「경제건설 優位와 개혁

·개방 가속화」노선을 지시하였는데 그것은 黨政治局 全體會議(1992년 3월 9~10일)에서 이미 당의 公式 指導路線으로 채택된 바 있다. 정치국 전체회의의 결의사항 속에는 “서방의 선진적인 경영기법을 대담하게 흡수”할 것과 “右에 대한 경계도 필요하나, 보다 중요한 것은 左를 방지하는 것”이라는 내용이 포함된 바, 保守派에 대한 퇴진압력이 가해질 것으로 예측되고 있다.

그러나 全人大 全體會議에서 李鵬총리의 정부공작보고속에는 「左의 방지」에 대한 언급이 없었고, 그는 개혁·개방의 가속화를 강조하면서 안정을 전제로 하는 資產階級 自由化를 반대하는 保守的인 立場을 강조하는 인상을 주었다. 同 보고는 全人大 대표와 당정 지도자들의 비난을 받았으며 정부공작보고의 내용은 150여 군데나 수정된 이후 全人大가 폐막되는 날에야 통과되었다. 이와 같이 保·革葛藤은 아직도 남아있고 保守派와 改革派사이의 의견조정은 계속될 것이며 世代交替로서 해결될 가능성도 있다.

IV. 結 論

개혁·개방정책을 당의 노선으로 채택하였던 11期 3中全會(1978년 12월)이후 경제의 개혁과 개방은 大成果를 이루었다.¹⁹⁾ 그러나 정치체제의 개혁과 개방은 保·革葛藤으로 민주화를 향한 體制改革보다는 오히려 정치기구의 改編, 간부인사제도의 개혁, 행정권한의 下放, 黨政分離 등 부분적인 개혁에 치중되는 결과를 가져왔다.²⁰⁾

19) 중국의 경제개혁과 개방정책에 대한 평가는 많이 되어있다. 여러가지 책과 논문중에서 다음 몇 가지를 참조하였다. Bruce L. Reynolds and Ilpyong J. Kim, eds., *Chinese Economic Policy: Economic Reform at Midstream* (New York: Paragon House, 1988); Joseph Fewsmith, “Economic Reform in China,” and Thomas P. Bernstein, “Rural Reform in China,” in Ilpyong J. Kim and Jane Shapiro Zacek, eds., *Reform and Transformation in Communist Systems: Comparative Perspectives* (New York: Paragon House, 1991); 채희준, 「중국의 경제개혁 현황과 그 한계」(서울: 극동문제연구소, 1991) 참조.

1978년이후 鄧小平體制的 확립은 중국정치의 대변혁을 가져왔다. 중국의 개혁과 개방은 소련의 고르바초프가 집권하고 실시한 페레스트로이카(Perestroika)와 글라스노스트(Glasnost)의 모델이 되었다. 고르바초프는 경제개혁을 효율성있고 과감하게 수행하기 위하여서는 政治改革을 선행시키지 않으면 안되는 것으로 인식하고 정치의 構造的인 變化뿐만 아니라 공산당의 해체까지 단행하였다.

그러나 鄧小平은 保守派의 요구를 수렴하고 急進改革派의 정책도 채택하여 두계과의 調整者로서 「4개 기본원칙」을 견지하는 반면에 「개혁·개방 가속화」노선을 추진하여 나가고 있다. 다시 말하면 鄧은 개혁·개방의 가속화를 통해 중국을 짧은 시일내에 현대화하되, 사회주의체제는 계속 견지하고 정치체제와 행정기구를 개혁하여 나가겠다는 의도이다. 또한 鄧小平은 南巡講話에서 “右도 사회주의를 장사지낼 수 있고 左도 사회주의를 장사지낼 수 있다. 따라서 右를 경계해야 하지만 중요한 것은 左를 방지하는 것”이라고 防左論을 제기하였다. 한편으로는 保守派를 더 경계하는 것같이 보이지만 胡耀邦과 趙紫陽같은 急進改革派도 경계하고 있는 것이다.

중국의 지도자들은 청조말 變法運動에서 改革派들이 保守派들에 의하여 좌절되고 개혁정책이 실패로 끝났다는 역사적인 교훈을 잘 인식하고 있다. 중국인민공화국이 수립된 이후 거의 40여년동안 保·革(또는 左·右派)路線의 갈등은 되풀이되었다. 鄧小平은 實用主義路線에 입각하여 保·革葛藤의 타협안을 내고 합의를 추구함으로써 鄧小平體制를 유지하였다.

그러나 鄧小平 이후의 중국정치는 개혁과 개방을 지속시키느냐 그렇지 않으면 毛澤東時代의 사회주의 노선으로 회귀하느냐는 문제가 제기되고 있다. 第14次 全黨大會에서는 鄧小平 이후에 개혁과 개방노선을 지속시킬 수 있는 당정간부를 선출하는 등 鄧小平 後繼體制를 강화시킬 가능성도 많다.

20) 정치개혁에 관한 책과 논문은 경제개혁을 다룬 자료에 비하여 소수에 불과하다. 최근에 나온 책중 Richard Baum, ed., *Reform in Post-Mao China: The Road to Tiananmen* (New York: Routledge, 1991); Victor Falkenheim and Ilypong J. Kim, eds.), *Chinese Politics From Mao To Deng* (New York: Paragon House, 1989)에 수록된 Lowell Dittmer, Edward Friedman, Parris Chang, Peter Moody 등의 논문을 참조.

결론적으로 중국의 개혁과 개방은 가속화되겠지만 민주화를 위한 정치개혁은 급진적으로 이루어지기는 힘들 것이다. 40여년 통치하고 大躍進과 文革時代를 통하여 체제개혁을 경험한 중국공산당의 혁명시대는 물러나고 개혁세대로 교체되었기 때문이다. 또한 保·革葛藤은 완전히 해소되지는 않았지만 혁명세대의 강경론적 갈등보다는 오히려 완화되고 합의를 찾는 葛藤解決의 方法을 찾게 될 것이다. 그것은 중국의 당정지도자는 年少化, 專門化, 知識化되었고 21세기를 이끌어갈 당정간부가 革命化되기는 어렵기 때문이다.

Prospect for Change in Chinese Political System

Ilpyong Kim , Ph. D.(Professor of University of Connecticut)

Drawing on a theoretical framework of “The Origins, Process, and Outcomes of Great Political Reform” by Michel Oksenberg and Bruce Dickson, this study has evaluated “the Prospect for Change in Chinese Political System” with a special focus on the conflict between the conservative and reformist forces.

In assessing the achievements of the reform and open door policy of Deng Xiaoping for a period of more than a decade(1978~1992), this article attempted to draw a positive conclusion that the reform policy has been a successful one despite the fact that there has developed a conflict between the two contradictory policy perspectives.

By analyzing the highest policymaking machinery such as the Standing Committee of the Politburo, the Politburo, and the Central Committee of the Chinese Communist Party(CCP), the author classified the political elites of China in terms of the reformist faction and the Conservative faction. The conflicts between the conservative and reformist perspectives could be traced to the Hundred Flowers Campaign of 1957 and the Cultural Revolution of 1960s and 1970s, however, the reform policy of Deng Xiaoping resulted in a different kind of policy conflicts in the process of leadership change and of reforming the administrative system to implement the reform policy in the 1980s.

There is no disagreement among the leaders of the Chinese Communist Party when they adopted the goal of reform and open door policy

but the split came about when they held the different perspectives on the speed and nature of political change in the process of implementing the reform policy. Deng Xiaoping has successfully balanced power between the two forces and coordinated the policy outcomes.

It is a tentative conclusion that the reform policy of Deng Xiaoping is likely to continue despite the setback of the Tiananmen Square Incident of 1989 and the political change would inevitably take place in commensurate with the economic change that has taken place as the result of reform and open door policy.

憲法上 統一關聯 條項의 改廢問題

諸 成 鎔*

◁ 目 次 ▷

I. 序 論	IV. 憲法上 統一關聯 條項의 改廢 問題와 對策
II. 憲法上 統一關聯 條項의 法的 意味	V. 結 論
III. 南北關係變化와 統一關聯 條項 改廢問題의 提起	

I. 序 論

1991년 9월 17일 남북한이 유엔에 同時加入하고, 같은 해 12월 13일 분단 40년만에 처음으로 남·북한당국간에 「南北사이의 和解와 不可侵 및 交流·協力에 관한 合意書」(이하 基本合意書라 함)가 채택된 직후 현행헌법의 領土條項은 이제 더이상 현실에 맞지 않기 때문에 조속히 개정되어야 한다는 주장들이 法學界는 물론 社會 一角에서 제기된 바 있다. 이와 함께 최근에는 통일에 대비할 수 있는 방향으로 헌법을 개정해야 한다는 논의도 제기된 바 있고, 여기서 한 걸음 더 나아가 統一憲法의 試案도 마련해 들 시기가 되었다는 주장까지도 나타나고 있는 실정이다.

현행 제6공화국 헌법은 民族統一과 관련하여 前文에서 平和的 統一을

* 民族統一研究院 研究委員

國家의 基本政策의 하나로 선언하고, 대한민국이 임시정부의 法的 承繼者이며 통일주체가 대한민국 國民임을 명시하고 있다. 本文 제3조는 영토의 空間的 範圍를, 제4조는 「자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일」을 규정하고 있다. 그밖에 헌법 제66조 3항, 제69조, 제92조¹⁾ 에서도 평화적 통일과 관련있는 규정을 두고 있다.

헌법 제3조의 領土條項은 한반도내에서 대한민국만이 유일한 국가임을 전제로 북한의 國家性을 否認하고 있는 바, 남북한 유엔동시가입, 南北基本合意書의 상호 체제인정 존중조항과 矛盾되는 측면이 있다. 따라서 앞으로 남북화해와 협력체제 및 통일지향적 평화공존체제에 부합하는 방향으로 영토조항을 改廢해야 하는가가 法理上의 問題로서 또한 統一政策과 관련된 憲法上의 問題로서 현실적으로 대두될 수 있다.

本稿에서는 이러한 점에 유의하여 향후 영토조항 개폐문제가 현실문제로 제기될 경우를 대비하여, 과연 영토조항의 개정이 필요한지 여부와 영토조항을 개폐할 경우 어떠한 방안들이 있는가를 검토하여 그중 가장 적실성 있는 代案을 제시하기로 한다. 領土條項의 改廢問題와 함께 헌법 제4조의 평화통일조항의 개폐문제도 논의되고 있는 바, 이 문제에 관해서도 아울러 검토하기로 한다.

이를 위해 本稿에서는 憲法學 및 國際法學의 관점에서 먼저 領土條項 및 平和統一條項의 法的 意味를 고찰하기로 한다. 이어 최근 남북관계의 진전에 따른 영토조항 개폐의 必要性和 當爲性이 있는가를 검토하고, 이에 대한 대책을 短期的 對策과 中·長期的 對策으로 나누어 고찰하기로 한다. 특히 중·장기적 대책의 경우 立法論的 次元에서 영토조항의 개정에 대비한 대안검토가 주가 될 것인 바, 代案 檢討時 동서독의 경우를 포함하여 영토

1) 헌법 제66조 3항은 “大統領은 祖國의 平和的 統一을 위한 誠實한 義務를 진다”, 69조는 “大統領은 就任에 즈음하여 다음의 宣誓를 한다. 나는 헌법을 준수하고 국가를 보위하며 祖國의 平和的 統一과 國民의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 國民 앞에 엄숙히 선서합니다”, 제92조는 “平和統一政策의 수립에 관한 大統領의 諮問에 응하기 위하여 民主平和統一諮問會議를 들 수 있다. 민주평화통일자문회의의 조직·직무범위 기타 필요한 사항은 法律로 정한다”고 각각 규정하고 있다.

조항을 存置하고 있는 국가들의 사례들에 대해서도 간단히 살펴보기로 한다.

II. 憲法上 統一關聯 條項의 法的 意味

1. 領土條項의 法的 意味

헌법 제3조는 영토조항으로서 “대한민국의 영토는 韓半島와 그 附屬島嶼로 한다”고 규정하고 있다. 領海와 領空은 영토에 당연히 종속하는 것이기 때문에 헌법은 이들에 관해서는 언급하지 않고 단지 영토에 관해서만 규정하고 있을 뿐이다.²⁾ 本條는 대한민국의 영역의 한계를 규정한 것일 뿐만 아니라 전 한반도문제와 관련하여 중요한 法的 意味를 갖는 條項이다.

國際法上의 一般原則에 따르면 一國의 領土는 국가권력이 미치고 국가권력이 통치할 수 있는 空間이라야 한다. 현실적으로 대한민국의 국가권력은 1953년 휴전협정에 의해 설정된 군사분계선 남방에서만 실효적으로 행사될 수 있고 그 북방에는 미치지 못하고 있다. 이러한 사실에도 불구하고 헌법 제3조가 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”라고 규정한 것은 既存의 憲法解釋論에 의하면 다음과 같은 몇가지 法的 意味를 지니고 있다.

첫째, 大韓民國의 영토가 舊韓國인 大韓帝國時代의 國家領域에 입각하고 있음을 의미한다. 둘째, 대한민국 영토의 범위를 명백히 하여 타국의 영토에 대한 야심이 없음을 표시하는 國際平和主義的 意味가 있다. 셋째, 대한민국만이 한반도에 있어서 正統性和 法統性을 갖는 유일한 국가이고 “휴전선의 북방지역은 이른바 조선민주주의인민공화국이 不法的으로 占據하고 있는 未收復地域”이라는 것을 강조한 것이다.³⁾ 判例도 이러한 입장을 취하고 있다.

이것은 결국 한반도가 「事實上」(de facto) 分斷되어 있는 것과는 별개

2) 權寧星, 「憲法學原論(上)」(서울: 法文社, 1979), p.140.

3) 權寧星, 「憲法學原論」(서울: 法文社, 1988), pp.140~143.

로 적어도 「法律上」(de jure)으로는 分斷되어 있지 않다는 것, 다시 말하면 대한민국의 領土가 統一되어 있다는 것을 의미한다. 領土條項은 建國以來 북한을 국제법상 국가로 承認하지 않음은 물론, 북한의 국가성 또는 국가적 실체성까지도 否認하는 조항으로서 國家保安法の 根據規定으로 간주되어 왔다. 영토조항에 의하면 대한민국의 헌법과 법률은 휴전선 남방지역 뿐만 아니라 북방지역에도 적용되어야 하는 바, 이에 따라 소위 「조선민주주의인민공화국」이라는 國名을 僭稱하는 집단의 지배체제를 찬양하거나 지지하는 행위는 憲法違反行爲로서 처벌을 받아야 하는 것이다. 그에 관한 法的 根據를 제시한 것이 바로 國家保安法이다.⁴⁾

이와 같이 대한민국의 영토가 한반도와 그 부속도서라면 그 영토 안에는 대한민국 이외의 어떠한 국가도 存在할 수 없다. 만일 한반도내에 대한민국 이외의 어떤 政治集團이 존재하고 그것이 대한민국에 挑戰한다면, 그 집단은 國際法上 交戰團體의 승인대상이 되는 叛亂團體 또는 叛徒團體(insurgency)일 것이며, 國內法上으로는 국가보안법 제2조에 규정된 대로 정부를 僭稱하거나 國家變亂을 목적으로 하는 政治的 結社로서 「反國家團體」가 된다. 따라서 대한민국 대통령은 그 영토내의 反國家團體를 즉각 진압하여, 국가보안법 제3조의 규정에 따라서 그 단체의 首魁와 幹部들을 처벌해야 할 법적 의무를 지게 되며 대통령의 그러한 義務의 不履行이나 懈怠는 국가를 保衛하여야 할 그의 職責을 遂行하지 않는 것으로서 職務遺棄가 된다.⁵⁾

大韓民國 憲法の 영토조항은 통일전의 대한민국 영토와 통일후의 그것을 구별하지 않고 있어 과거의 西獨基本法(Grundgesetz)과 중대한 차이를

4) 金哲洙, 「憲法學概論」(서울:博英社, 1988), p.101 참조. 이와 같은 맥락에서 1950년 1월 16일 國務院告示 제7호로 공포된 「國號 및 一部地方 名地圖色使用에 관한 件」은 북한을 「北韓傀儡政權」으로, 「越南歸順勇士特別報償法」, 「國家有功者禮遇 등에 관한 法律」, 「沒收 金品 등 處理에 관한 臨時特例法」 등은 북한을 「北韓傀儡集團」으로 규정하고 있다.

5) 장기봉, “남북한 평화통일의 기초조건,” 「國際法學會論叢」, 제 35권 1호(1990), p. 24; 이러한 논리에 충실하면 韓國政府가 北韓當局과 南北對話를 하거나 基本合意書를 채택하는 行爲는 憲法 및 法律違反이 된다는 結論에 이르게 된다. 이러한 結論은 다시 헌법 제69조 및 「南北 交流·協力에 관한 法律」과의 관계문제를 제기하게 된다.

보이고 있다. 서독기본법은 그 前文에서 서독의 통일노력을 규정하는 한편, 제23조에서 기본법의 효력범위를 11個州(land)에 국한시키고, 제146조에서 통일헌법의 제정과 함께 기본법의 失效를 규정하여, 서독이 「暫定國家」(Provisorium)임을 전제로 하고 있다. 따라서 西獨基本法은 서독영역 내에서만 效力을 가지는데 불과하였다. 이에 반해 대한민국 헌법은 대한민국이 잠정국가가 아니라 통일된 「完成國家」임을 전제로 하여 그 완성국가의 場所的 範圍를 규정하고 있는 바, 이 점에서 서독기본법과는 그 구조에 있어서 상당한 차이가 있다.⁶⁾

2. 平和統一條項의 法的 意味

現行憲法 제4조는 평화통일조항으로서 “대한민국은 統一을 지향하며 自由民主的 基本秩序에 입각한 平和的 統一政策을 수립하고 이를 추진한다”고 규정하고 있다. 同條는 제6공화국 헌법에서 처음으로 신설·명문화된 규정이다. 그러나 아직까지 이 조항에 관해서는 憲法學者들간에 일치된 解釋이 존재하고 있지 않은 것 같다. 따라서 이하에서 筆者는 나름의 論理를 가지고 平和統一條項의 法的 意味를 간단히 整理해 보기로 하겠다.

平和統一條項은 다음과 같은 세 부분으로 구성되어 있다. 첫째, 대한민국은 統一을 지향한다. 둘째, 대한민국이 지향하는 통일은 自由民主的 基本秩序에 입각한 平和的 統一이어야 한다. 셋째, 대한민국은 平和的 統一政策을 수립하고 추진할 의무가 있다는 것이 그것이다.

첫째, “대한민국은 統一을 지향한다”는 것은 현재 대한민국의 국가영역인 한반도와 부속도서가 현재 사실상 통일되어 있지 않음(즉 分斷되어 있음)을 전제로 하는 것이다. 이는 한반도가 「事實上」(de facto) 地理的으로 分斷되어 있음을 부인할 수 없는 현실을 認定하고, 분단을 극복하여 통일을 이룩하겠다는 강력한 統一意志를 천명한 것이라 할 수 있다. 여기에는 분단이 어디까지나 暫定的인 것이지 영구적인 것일 수 없다는 대한민국의 國家意思가 間接的으로 반영되어 있다.

6) 金哲洙(1988), 앞의 책, p. 101.

이와 같이 平和統一條項은 한반도가 분단되어 있음을 전제로 하고 있는 규정인 바, 이는 대한민국의 영토인 한반도가 法的으로 分斷되어 있지 않은(즉 統一되어 있는) 것으로 간주하는 제3조의 領土條項과 矛盾되는 것이 아닌가 하는 疑問이 제기될 수 있다. 이와 관련하여 金明基 교수는 평화통일조항은 영토조항과의 관계에서 一部 矛盾되는 규정이나, 그 모순을 피하기 위해서는 제4조의 통일을 다음과 같이 이해해야 한다고 주장하고 있다:

“국가의 3요소는 國民·領土·政府이다. 통일은 국가의 3요소인 국민·영토·정부의 분단을 전제로 성립되는 개념인데, 제3조는 적어도 法的으로는 領土의 分斷을 부정하고 있기 때문에 제3조는 제4조와 矛盾 또는 抵觸된다. 이 모순·저촉을 피하기 위해서는 제4조의 「통일」은 영토를 제외하고 국민과 정부의 통일, 그 중에서도 정부의 통일로 이해할 수 밖에 없다. 그러므로 제4조의 통일은 대한민국의 영토로부터 북한정권을 축출하는 것을 뜻하게 된다.”⁷⁾

주지하는 바와 같이 統一의 概念에 관해서는 보는 角度에 따라서 民族共同體의 完成, 單一 理念 및 生活圈의 形成 등 여러가지 입장이 있을 수 있다. 또한 統一의 對象이 무엇인가에 관해서도 國家統一, 民族統一, 經濟的統一, 政治的統一 등을 운위하기도 한다. 그러나 法的인 觀點에서 볼 때 헌법 제4조에서 규정된 통일의 개념 내지 실체는 무엇을 말하는 것인가?

國家는 國民·領土·主權으로 구성된다. 현재 북한지역의 주민에 대해 현실적으로 統治權이 미치고 있지 않음에도 불구하고, 北韓住民을 대한민국의 국민으로 보는 것이 대한민국 헌법의 태도이다. 이는 “大韓民國의 國民의 要件은 法律로 정한다”는 헌법 제2조와 제3조 영토조항으로부터 도출되는 論理的 歸結이다. 다시 말하면 대한민국의 국민이 「事實上」 分斷되어 있다고 할 수 있을지는 몰라도 「法的」으로는 결코 분단되어 있지 않다는 것이 憲法의 基本立場인 것이다. 다음 領土가 문제되는데, 영토는 헌법

7) 金明基, 「北方政策과 國際法」(서울: 國際問題研究所, 1989), pp. 142~143.

제3조의 法理에 따르면 法律上 分斷되어 있지 않은 것으로 본다는 점은 이미 전술한 바 있으므로 이에 관한 설명은 생략하기로 한다.

문제의 핵심은 主權에 있다. 大韓民國의 主權 또는 主權的 意思가 現狀 形態面에서 分裂되어 행사되고 있음은 명백한 사실이다. 法的으로 主權은 對內外的으로 확립된 政府에 의해 표시되는 바, 주권이 분열되어 있다는 것은 하나의 국가에 하나의 정부가 있어야 할 것이 2개 이상의 정부로 분열되어 있다는 것과 같은 의미이다. 이러한 점을 고려하면 결국 헌법 제4조의 統一이란 南北韓에 있는 2개 政府를 하나로 統一한다는 것을 말하는 것일 뿐 그 외에 아무것도 아니다. 2개 政府의 統一이란 곧 2개 政治權力의 統合을 의미하는 것이며, 이는 다시 남북한이 政治的·體制的인 면에서 하나의 法秩序하에 統合되는 것을 의미한다.⁸⁾

政治權力의 統合 내지 政府의 統一이 이루어지면 지금까지 현실적으로 行使되지 못하여 온 北韓住民에 대한 統治權(imperium)과 北韓地域에 대한 支配權(dominium)이 回復되게 된다. 따라서 적어도 法的인 觀點에서 볼 때 統一의 實體는 民族의 統合도 國民의 統合도 아니며 領土의 統合은 더더욱 아닌 것이다. 요컨대 法的인 意味에서 대한민국이 지향하는 統一의 概念 내지 實體는 남북한에 현존하는 「2개의 政府와 法秩序」의 統合이라 할 것인 바, 本稿에서는 통일의 실체를 이와 같이 이해하기로 한다.

둘째, “대한민국이 지향하는 통일은 自由民主的 基本秩序에 입각한 平和的 統一이어야 한다”는 부분은 「平和的 統一」과 「自由民主的 基本秩序에 입각한 統一」이라는 2부분으로 나누어 생각할 수 있다.

먼저 「平和的 統一」에 관해서 보기로 하자. 國際政治的 觀點에서 보면 平和라는 개념은 現狀維持(status quo)를 의미한다. 이에 대해 통일, 특히 結果로서의 統一은 現狀의 變更 내지 打破를 의미한다. 이러한 점에 비추어 볼 때 대한민국의 平和적 통일이란 國際法的 견지에서 보면 「平和的 變更」(peaceful change)⁹⁾에 해당하는 것이라 할 수 있다.

앞에서 시사한 바와 같이 平和的 統一이란 現狀維持와 現狀變更이라는

8) 崔大權, “統一論議의 法的 分析,” 「한민족공동체 統一方案의 實踐과 制度化 研究」, 統一方案 論文集, 第 2輯(서울: 통일원, 1990), p.119 참조.

一見 矛盾되는 것처럼 보이는 2가지 명제를 모두 포함하고 있는 개념이라고 할 수 있으나, 이는 결코 兩立할 수 없는 概念은 아니다. 평화적 통일이 의미하는 바는 결국 現狀維持的인 方法에 의하여 - 現狀(平和)의 急激한 變更없이 점진적 단계적으로 현상을 변경 - 통일을 이룩한다는 것을 말한다고 보아야 한다. 이는 통일을 추구하는 방법으로서 소위 機能主義的 接近方法 또는 新機能主義的 接近方法에 의한 統一政策과 조화될 수 있는 개념이나 급격한 현상변경을 추구하는 構造主義的 接近方法과는 원칙적으로 相容할 수 없는 것이라 하겠다.

다음으로 「自由民主的 基本秩序에 입각한 統一」이라고 할 경우 자유민주적 기본질서란 무엇인가, 그리고 그에 입각한 통일이란 무엇을 말하는가를 고찰하기로 한다. 自由民主的 基本秩序라 함은 모든 폭력적 지배와恣意的 支配를 배제하고, 그때그때의 意思의 자유 및 평등에 의거한 國民의 自己決定을 토대로 하는 法治國家的 秩序를 의미한다. 이러한 자유민주적 기본질서는 國民主權主義의 原理를 기초로 하여 (1) 基本的人權의 保障, (2) 權力分立의 原理, (3) 責任政治의 具現, (4) 行政의 合法律性의 原則, (5) 司法權의 獨立, (6) 複數政黨制, (7) 政黨活動의 自由 保障 등을 그 내용으로 한다.¹⁰⁾

학자에 따라서는 헌법이 이에 관해 명시적으로 규정하고 있지는 않으나, 이러한 자유민주적 기본질서와 조화·상용할 수 있는 經濟秩序는 社會的 市場經濟秩序라고 보고, 통일의 내용은 자유민주적 기본질서에 입각한 政治秩序와 社會的 市場經濟秩序에 입각한 經濟秩序라야 한다고 주장하는 자도 있다.¹¹⁾

9) 평화적 변경의 개념, 역사적 사례 및 적용범위 등에 관한 일반이론에 관해서는 *Encyclopedia of Public International Law*, Vol.7(Amsterdam: North Holland Company, 1984), pp.378~384 ; Charles de Visscher, *Theory and Reality in Public International Law* trans by P. E. Corbett (Princeton: Princeton University Press, 1968), pp.333~354 참조.

10) 權寧星(1979), 앞의 책, pp. 148~149.

11) 權寧星, “우리 憲法の 「領土條項」과 「統一條項」,” 「判例月報」, 제228호(1989년 9월), p. 9 참조.

「자유민주적 기본질서에 입각한 통일」이라 함은 말할 것도 없이 統一의 方法이 자유민주적 기본질서에 합치하는 것이어야 함을 명시한 것이라 하겠다. 이와 관련하여 “대한민국이 추진하는 통일정책의 방법이 「自由民主的 基本秩序」에 반할 수 없음을 표명한 것이라면 사회주의 내지 공산주의 체제와 제도를 승인하는 방법에 의한 통일정책의 수립 추진은 憲法違反이 된다. 또한 남북한 人口比例에 의하지 않는 統一方案은 違憲으로 된다”¹²⁾고 주장하는 견해가 있다. 그러나 이러한 견해는 남북한이 상호 실체를 인정하는 행위까지 금지하는 것으로 판단함으로써 자유민주적 기본질서에 입각한 통일이라는 文言의 意味를 지나치게 좁게 解釋한 것이라고 생각된다.

민족구성원인 北韓을 「善意의 同伴者」로 포용하고, 그에게 상호 동등권을 인정하는 행위가 자유민주적 기본질서에 반하는 것이라고 속단할 수는 없을 것 같다. 북한의 실체를 認定하기로 하는 행위 또는 그와 같은 國家意思決定이 國民的 合意를 기초로 하여 이루어지고 자유민주적 기본질서의 내용과 모순되지 않는다면, 그것은 얼마든지 가능하다고 보아야 한다. 즉 남북한의 상호 체제인정행위를 하는 과정에서 國民主權主義의 原理, 구체적으로는 權力分立에 입각한 政府의 決定, 그에 대한 議會의 적절한 對政府統制, 國家意思決定에 대한 責任政治의 具現 등이 이루어진다면 자유민주적 기본질서와 모순되지 않는다는 것이다.

다시 말하여 북한의 존재를 있는 그대로 인정하는 행위가 자유민주적 기본질서에 반하는 것이라고 할 수는 없다. 물론 이것은 통일을 추진하는 과정에서 대한민국이 「內部的으로」 社會主義 내지 共產主義 體制와 制度를 인정하는 행위까지 정당화하는 것은 아니다. 가령 공산주의활동의 合法化는 자유민주적 기본질서에 입각한 통일의 과정에서 필연적으로 요구되는

12) 金明基, 앞의 책, p.145. 김명기 교수는 이어서 남북한 유엔동시가입 과 자유민주적 기본질서조항과의 관계에 관하여, “남북한 유엔동시가입은 동시가입을 위해 대한민국이 북한과 합의를 해야 하는 바, 이는 대한민국이 국제연합과의 관계에서 북한을 대한민국과 동등시 하고 공산 북한의 국가성의 인정을 전제로 한 것이므로 자유민주적 기본질서에 입각한 방법이 아니다. 따라서 남북한 유엔동시가입을 제외하는 대북 및 통일 정책은 헌법 제4조에 저촉되는 헌법위반행위가 된다”고 말하고 있으나, 여기에는 동의하기 어렵다. 같은 책, pp. 145~146 참조.

방법이 아님은 분명하며, 더욱이 憲法이 지향하는 自由民主的 基本秩序를 파괴할 우려가 있기 때문이다. 또한 南北韓 人口比例에 의한 總選舉方式이 가장 바람직한 統一方案임은 분명하나 그 이외의 통일방안은 모두 違憲이라는 發想도 統一政策推進의 實際面을 도외시한 것으로서 지나치게 形式論理에 입각한 理論이라고 생각된다.

헌법 제4조의 平和的 統一에는 積極的 方式과 消極的 方式이 있음을 인식할 필요가 있다. 積極的 方式으로는 대한민국헌법이 전한반도에 그 효력을 미치게 하는 방식의 통일을 생각해 볼 수 있다. 이러한 통일은 동서독의 경우처럼 북한이 남한에 合流되는 통일, 즉 吸收統一을 이룩할 때 실현될 수 있을 것이다. 消極的 方式으로는 남·북한정부가 전한반도에 걸쳐 憲法制定權力의 形成 및 行使를 가능하도록 만들어 통일된 憲法秩序를 창출하고, 이 헌법질서에 따라 통일정부를 수립함으로써 결과적으로 대한민국이 발전적으로 解消되는 방식의 통일, 즉 合併型 統一 또는 合議制 統一을 들 수 있다.

대한민국 헌법의 效力은 엄밀히 말하여 1948년 제정 당시부터 始源的으로 남한지역에 국한되는 것이었기 때문에 애초부터 法規範과 現實間에 乖離와 矛盾을 지니고 있었다. 따라서 이러한 모순을 극복하기 위해 全韓半島에 걸쳐 적용될 統一憲法의 制定權力을 形成하여, 이 헌법제정권력의 行使에 의하여 통일헌법을 制定하였을 때, 그 결과로 部分的 또는 下位的 秩序의 표현이었던 대한민국헌법이 발전적으로 해소되는 방식의 통일도 ‘그 방법과 節次가 민주적이고 평화적인 것이라면,’ 또한 그것이 ‘本質적으로 自由民主的 基本秩序에 반하는 내용의 통일이 아니라면,’ 그러한 통일은 헌법 제4조의 平和的 統一實現 義務의 성실한 履行이라고 보아야 한다.¹⁴⁾

「자유민주적 기본질서에 입각한 통일」은 통일의 「方法」뿐만 아니라 一應 통일의 「內容」도 자유민주적 기본질서에 위배될 수 없음을 선언한 것이라고 해석된다. 따라서 통일한국이 자유민주적 기본질서를 전면적으로 부정하는 사회주의 내지 공산주의의 정부형태를 갖도록 하는 통일정책의

14) 崔大權, 앞의 글, p. 148.

수립 추진은 憲法違反行爲임이 명백하다.¹⁵⁾ 이와 관련하여 자유민주주의와 공산주의를 折衷하는 방식의 統一은 違憲이라는 견해가 있다. 자유민주주의의 一部를 否定하고 공산주의의 一部를 肯定하는 「合併型 統一」은 통일한국이 「대한민국」으로도 「북한」으로도 통일되는 것이 아니며 새로운 主權國家를 創設하는 것이므로 이는 헌법 제4조에 반한다는 것이다.¹⁶⁾ 그러나 남북한이 합의를 통해 異質의인 理念과 體制를 折衷하는 내용의 통일정책이 반드시 違憲이라고 보기는 어렵다고 생각한다. 대한민국의 자유민주적 기본질서를 전면 부정하지 않으면서도 적어도 兩體制의 긍정적 측면을 折衷하는 방식의 統一, 가령 예멘식의 「合議制 統一」 내지 「合併型 統一」¹⁷⁾도 그것이 평화적 방법으로 추진되는 한에서는 전술한 바와 같이 合憲이라고 보는 것이 대한민국 憲法精神이라고 보기 때문이다. 이러한 점에서 過渡의 統一體制로서 南北聯合의 設置를 예정하고 있는 「한민족공동체 통일방안」은 合憲이다.

이와 같은 자유민주적 기본질서에 입각한 統一論은 一部 在野勢力 및 운동권 학생들의 무분별한 親北韓 統一論에 대비하고 자유민주주의 체제수호를 위한 의미도 아울러 지니고 있다.¹⁹⁾ 또한 平和統一條項을 插入·明文化한 것은 1980년대 중반 이후 소련의 고르바초프 서기장에 의하여 제창된 改革 및 開放政策의 진전을 목격하고 자유민주체제의 우월성에 대한 法的 確信을 반영한 것이라고도 볼 수 있다.

셋째, “대한민국은 평화적 통일정책을 수립하고 추진할 의무가 있다”는 것은 대한민국을 대내외적으로 대표하는 정부가 통일정책의 수립 및 추진 의무를 가진다는 것을 의미한다. 이에 의거하여 제6공화국 정부는 강력한

15) 金哲洙 外, 「공멘탈 憲法」(서울: 法文社, 1988), p. 72.

16) 金明基, 앞의 책, p. 145 참조.

17) 한국이 추구하는 통일이 과거로 돌아가는 復古의 統一이 아니고, 21세기를 바라보는 未來指向의인 統一, 특히 國家主權의 벽을 허물고 인류의 화합과 단결을 추구하는 새로운 人類共同體 속에서 「한민족공동체」를 형성하고자 하는, 이른바 new unification을 의미하는 것이라면 마땅히 合併型 統一方式을 배제하여서는 아니될 것이라고 생각한다.

18) 장기봉, 앞의 글, p. 24.

통일의지와 국민적 열망에 부응하여 1988년 7월 7일 「7·7宣言」을 발표하여 대북 문화개방 및 교류를 허용하였으며, 1989년 9월 11일에 「한민족 공동체 통일방안」을 발표하기에 이르렀다. 또 정부는 남북교류·협력을 활성화하고 이를 법적으로 뒷받침하기 위해 「남북교류협력에 관한 법률안」을 국회에 제출하였고, 국회는 1990년 8월 1일 이를 통과시켰다. 이와 같이 헌법 제4조의 평화통일조항은 남북간 인적·물적 교류의 활성화를 위해 제정된 「南北交流協力에 관한 法律」의 根據規定이 되고 있다.

Ⅲ. 南北關係 變化와 統一關聯 條項 改廢問題의 提起

1. 南北關係의 變化

前述한 바와 같이 領土條項은 한반도에 있어서 大韓民國만이 正統性을 갖는 「國家」이고, 休戰線 以北地域은 이른바 「조선민주주의인민공화국」이라는 國號를 僭稱하는 反國家團體가 불법적으로 점거하고 있는 「未收復地區」라는 의미를 지니고 있다. 이러한 논리에 입각하여 1991년 9월 17일 유엔에 同時加入하기 以前 남북한은 각기 分斷國을 구성하는 政治實體였을 뿐이며 상호간의 관계는 國際法上 國家間의 關係로 취급되지 아니하였다. 북한은 大韓民國 國內法上 어디까지나 反國家團體로 간주되었고, 일반국제법상으로도 고작해야 交戰團體에 준하는 「地方的 事實上的 政權」(local de facto regime)에 불과하였다.

그러나 1988년 「7·7宣言」 이후부터 南北關係는 變化의 양상을 띠기 시작하였다. 대한민국정부는 南北關係를 더 이상 敵對關係로 보지 않고 앞으로는 북한을 善意的 同伴者, 民族共同體의 構成員으로 보겠다는 意思를 천명하였다. 그리고 대한민국은 남북간에 광범위한 인적·물적 교류와 협력을 추진하겠다는 입장의 표명과 함께 보다 轉向的인 對北政策을 추진하기 시작하였다. 대한민국이 北韓을 交流協力の 對象으로 보게 됨에 따라서 法

規範과 統一政策間에 乖離現象이 노정·심화되면서 領土條項과 國家保安法에 입각한 기존의 논리, 즉 북한이 反國家團體이며 征服 또는 收復의 對象이라는 논리는 점차 說得力을 잃게 되었다. 이와 함께 北韓의 實體認定을 전제로 하는 - 앞의 論理와는 정면 背馳되는 - 論理, 즉, 북한이 同伴者, 和解와 協力の 대상으로 간주되므로 더이상 收復의 對象일 수 없다는 論理의 성립도 가능하게 되었다.

이러한 二重的인 南北韓의 法的 關係와 兩論理間 矛盾은 1991년 9월 17일 남북한이 유엔에 同時加入함으로써 더욱 심화되었다. 한반도에 2개의 主權國家가 存在함이 유엔을 비롯하여 國際社會 一般에 의해 널리 인정받게 되었기 때문이다. 남북한 유엔同時加入은 무엇보다도 領土條項에 입각한 「一國家論理」와 배치되는 모순을 초래하게 되었다. 뿐만 아니라 1991년 12월 13일 基本合意書가 채택되어 남북간에 基本關係가 설정됨에 따라서 北韓의 實體를 「法的으로」 더이상 부인할 수 없는 상황에 이르게 되었고,¹⁹⁾ 이에 따라 南北關係는 명실공히 새로운 국면에 접어들게 되었다.

유엔동시가입과 기본합의서가 채택된 지금 남북한은 단순히 相互 實體認定의 次元을 넘어서서 유엔憲章 尊重義務를 수락한 2개의 유엔회원국이라는 새로운 法的 構造와 關係에 있다. 그러나 남북한은 事實上 相對方의 實體를 認定하면서도 雙方 共히 統一을 政策目標로 설정하고 있어, 여전히 완전한 「2國家」로의 分裂을 피하고 있다. 이를 위해 남북한은 特殊한 形態로 相互 實體를 認定해야 하는 課題를 해결하지 않으면 안된다.²⁰⁾

이와 관련하여 基本合意書는 序文에서 “쌍방사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 暫定的으로 형성되는 特殊關係라는 것을 인정하고”, 이어 제1조는 “서로 상대방의 체제를 인정하고 존중”할 것을 약속하고 있다. 그리고 署名欄에서는 남북한의 正式國號를

19) 물론 그이전에도 북한의 실체를 인정하겠다는 의사표시가 없었던 것은 아니지만 그것은 대한민국정부의 일방적인 정책선언에 불과한 것이어서 법적 구속력을 갖는 것은 아니었다. 가령 7·7선언의 法的 性格은 「政治的 宣言」에 지나지 않는 것이었다.

20) 吳俊根, “南北交流·協力에 관한 現行法制와 그 改善方向”, 「통일문제연구」, 제4권 1호(1992), pp. 27~28 참조.

사용하고 있다.

「나라와 나라사이의 관계가 아닌 잠정적 특수관계」의 法的 意味는 기본 합의서의 여타 규정과의 상호 관련하여서 파악되어야 한다. 상호 體制認定·尊重 및 正式 國號使用은 남북한의 「國家性」 내지 「國家的 實體性」 및 남북한 當局의 「政治的 實體性」²¹⁾의 인정·존중을 의미하는 것이다. 國家承認과 관련하여 南北間 特殊關係는 二重的 側面에서 파악할 수 있다.²²⁾ 첫째, 남북한은 對外的으로 「1民族 2國家」의 관계에 있다. 즉 유엔동시가입 이후 각기 유엔회원국으로서의 국제적 지위와 일방을 승인한 제3국과의 관계에서 「國家」임을 인정·존중한다는 것이다. 둘째, 남북한은 對內的으로 「1民族 相互國家性認定 2體制 2政府」의 관계에 있다. 남북한은 상호 특수한 의미의 「국가성」 또는 「국가적 실체성」을 인정하지만 그렇다고 해서 이는 결코 國際法上 國家承認에 해당되는 것은 아니다.

21) 필자는 政治的 實體와 國家的 實體라는 용어를 명확히 구별하여 사용하고자 한다. 國家는 法人格을 갖는 國際法主體인 반면, 政府는 國家를 對外的으로 代表하는 機關에 불과하다. 國家的 實體性의 認定이란 국가는 아니나 國家에 準하는 實體임을, 즉 事實上的 國家承認(de facto recognition)을 의미하는 것이다. 이에 반해 政治的 實體性의 認定이란 국민에 의하여 선출된 확립된 正統政府는 아니더라도 그와 같은 政府에 準하는 실체임을 인정한다는 것으로 봄이 타당하지 않을까 생각한다. 따라서 남북한이 상호 체제를 인정한다는 것은 먼저 북한을 國際法上 국가로 승인하지 않더라도 법인격을 갖는 북한의 국가적 실체성을 인정한다는 것이며, 이러한 전제하에 북한을 대외적으로 대표하는 平壤政權의 政治的 實體性을 인정한다는 것을 의미하는 것이라고 보아야 할 것이다.

그리고 북한의 「政治的 實體」를 認定한다는 것은 앞으로는 북한을 단순히 地方的 事實上的 政權(local de facto regime 또는 government)으로 보는 것에서 한걸음 더 나아가 一般의 事實上的 政府(general de facto government)로 보겠다는 의미가 내포되어 있다고 생각한다. 同旨, 李長熙, 앞의 글, p. 134.

22) 相互 體制認定·尊重의 의미는 체제 또는 제도와 관련하여 정치·경제·사회·문화적 측면에서도 파악할 수 있다. 한국은 북한의 공산주의정치체제, 중앙통제계획경제체제, 전체주의적·일원주의적 사회·문화체제를 인정·존중하며, 북한은 한국의 자유민주주의 정치체제, 자본주의경제체제, 개인주의적·다원주의적 사회·문화체제를 인정·존중한다는 것이다. 물론 이는 상대방에 대하여 상대측 지역내에서 존재하는 체제와 제도를 인정하는 것일 뿐이며, 자기측 지역에서 까지도 상대방의 체제와 제도를 인정함을 의미하는 것은 아니다. 따라서 한국은 우리측 지역에서 공산주의체제를 신봉하는 사상까지 인정할 의무를 지는 것은 아니다.

이상을 종합하면 기본합의서의 序文에서 말하는 特殊關係의 意味가 보다 분명해진다. 결국 南北間 特殊關係²³⁾는 「1민족 2국가 2체제 2정부」의 東西獨式 民族內部 特殊關係를 의미하는 것이며, 앞으로 남북간 「民族共同體的 國家聯合關係」의 설정을 예정하는 것이라고 하겠다.²⁴⁾

2. 領土條項 改廢問題의 提起

規範的 側面에서 보면 제6공화국헌법은 제4조에 統一條項을 신설하여 평화적 통일의 의지를 강조하고 있는 바, 한반도의 法的 分斷을 부인하는 領土條項과 분단을 전제로 하는 平和統一條項의 두 規範間에는 法理上 相衡되는 側面이 있다. 現實的인 面에서도 영토조항은 그간 한국정부가 추진해 온 통일정책의 實際, 즉 憲法現實과의 乖離現象을 보여 온 것이 사실이다. 「7·7宣言」의 천명, 「한민족공동체통일방안」의 대북제의, 7차에 걸친 남북고위급회담 개최, 남북한 유엔동시가입, 기본합의서 채택 등은 영토조항과 통일정책의 실제간의 모순을 잘 보여주는 단적인 예들이다. 전술한 바와 같이 이러한 矛盾은 특히 남북한 유엔동시가입 후에 더욱 심화되고 있다.²⁵⁾

가령 領土條項과 유엔加入과의 관계만을 보더라도 남북한 유엔동시가입

23) 남북간 특수관계는 실천적 측면에서 볼 때 상호 대립·반복관계이어서는 안된다. 이와 관련하여 남북 기본합의서 서문은 “분단된 조국의 평화적 통일을 염원해 온 겨레의 뜻에 따라 정치·군사적 대립상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하여 통일을 지향, 궁극적으로 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주”하는 관계라고 규정하고 있다.

24) 「한민족공동체 통일방안」에 의하면 남북한의 법적 관계는 이중적인 관계로 규정되고 있다. 內部的으로는 남과 북이 상호 실체인정을 기초로 하여 南北聯合이라는 결합을 통해 민족공동체라는 특수관계를 형성한다. 그러나 對外的으로는 남과 북은 獨自的인 國際法主體性을 향유하며, 2개의 주권국가로 각기 활동한다. 따라서 남과 북은 외교 및 국방권을 독자적으로 행사하게 되며 유엔 등 국제기구에도 각기 개별적으로 가입하게 된다. 이러한 점에서 南北聯合이라는 것은 제3국의 입장에서 보면 國家聯合이나, 대내적으로는 體制聯合에 지나지 않는다. 그러므로 남북연합은 대내외적으로 완전히 2개 주권국가간의 국가결합을 의미하는 보편적 개념의 국가연합은 아니다. 하나의 민족 안에서 통일을 지향하는 과정에서 내부적으로 민족공동체 형성과 특수관계 설정을 지향한다는 점에서 特殊한 國家聯合이라 할 수 있다. 필자는 이를 「民族共同體的 國家聯合」이라고 부르코자 한다.

으로 南北韓이 유엔에 의해 國家로 承認받는 결과를 가져오게 되었다. 남북한이 각각 유엔에 의해 국가로 승인을 받게 된다는 것은 대한민국의 영토가 대한민국이 現實적으로 統治權을 행사하고 있는 南韓地域으로 限定되고, 北韓政權이 事實上 統治權을 행사하고 있는 北韓地域은 북한의 領土로서 유엔으로부터 승인받는다라는 것을 의미한다. 그러므로 대한민국이 북한과 같이 유엔에 同時加入하기 위해 加入申請書를 유엔에 제출하는 행위는 기존의 形式論理에 따를 때, 영토조항에 反하는 행위라는 해석이 가능하다. 이와 같이 우리 정부가 對北 및 統一政策의 推進方法으로 남북한 유엔 동시가임을 추진하고, 基本合意書를 採擇하는 行爲 등은 엄밀히 말하면 헌법 제3조에 규정된 領土條項과 矛盾되는 行爲였다고 볼 수 있는 것이다. 물론 이를 의식한 이유 때문이었는지는 확실하지 않으나, 1973년 「6·23 平和的 統一政策聲明」(일명 6·23宣言) 이후 우리정부가 줄곧 추진해 오던 남북한 유엔동시가입정책이 최후 단계에서는 單獨加入政策으로 변화되어, 결국 남북한이 유엔에 個別的으로 單獨 加入하는 형태로 유엔가입이 실현되었음은 주목을 요하는 부분이다. 물론 이것은 남북한 유엔가입신청안의 同時處理에서 보듯이 결과적으로는 同時加入과 같은 것이 되었음은 주지하는 바와 같다.

또한 남북한 유엔同時加入과 統一條項의 관계에서도 矛盾되는 점을 발견할 수 있다. 남북한 유엔동시가입은 유엔이 과거 대한민국정부가 한반도 전체의 유일한 합법정부라고 승인했던 입장을 변경하여 앞으로 「北韓과 유엔과의 關係」에서 북한을 國家로 承認한다는 것을 의미한다. 유엔에 의한 북한의 國家承認은 곧 유엔이 북한의 國民·領土·政府를 承認한다는 것을 말하는 것이다. 이는 결국 대한민국정부를 남한에 한정된 정부로, 북한정부는 북한에 한정된 정부로 각각 승인하는 결과를 초래하는 것이다. 따라서 南北韓 유엔同時加入은 한반도내의 兩政府를 하나로 統一하는 것이 아니라 暫定的이나마 2개로, 그것도 合法的으로 分斷하는 것이며, 이를 既定事實化하는 것을 의미한다. 말하자면 이는 分斷現狀의 合法化이다. 유엔

25) 張明奉, “南北韓 基本關係 定立을 위한 法的 對應,” 南北韓 UN加入과 韓半島 統一問題에 관한 公法的 對應, 한국공법학회 제 21회 학술발표회(1991.11. 2). p. 45.

동시가입에 따른 이러한 효과로 말미암아 우리 정부가 대북 및 통일정책을 추진하는 과정에서 북한과 동시에 유엔에 가입한 행위는 헌법 제4조의 統一條項과도 모순된다는 해석이 성립할 수도 있다.

더욱이 남북한이 유엔에 동시가입하고 기본합의서를 채택함에 따라서 이제 相互 體制認定 및 尊重, 즉 「國家性」을 인정할 수 밖에 없는 상황에 이르렀다. 따라서 앞으로도 현재의 領土條項을 存置하여 기존의 解釋論을 고수할 경우 法理上의 矛盾을 피할 수 없게 된다. 왜냐하면 유엔회원국 일방인 조선민주주의인민공화국이 타방 유엔會員國인 대한민국 領土中 休戰線以北 地域을 不法으로 領有한다는 것이 되기 때문이다.²⁶⁾

뿐만 아니라 우리 헌법의 「完成國家的 特徵」과 전술한 바와 같은 領土條項의 形式論理에 따르면 현행헌법상 가능한 통일방안은 결국 대한민국헌법이 존속하는 가운데 北韓政權이 消滅되어 스스로 남한정부의 지배하에 들어오는 것, 즉 吸收統一 이외에 다른 통일방식의 여지가 없다. 그러나 이러한 통일방안은 어디까지나 冷戰이데올로기와 그에 입각한 韓國政府의 「唯一合法政府論」 및 反共統一政策에 따른 方案으로서, 남북한의 現實狀況에 비추어 實現可能性이 희박한 것이다. 또한 이것은 평화통일조항에서의 통일개념에 대하여 필자가 행한 解釋論 및 정부에 의한 統一政策의 實際推進過程과도 부합되지 않는 것이다.²⁷⁾

이러한 점에 비추어 앞으로는 영토조항에 대한 既存의 形式論理를 固守할 수는 없게 되었다. 그와 같은 해석은 지나치게 형식논리적인 것일 뿐 아니라 자기중심적인 것이며, 실제로 그동안 우리의 통일정책은 물론이고 民族史의 發展方向과도 거리가 먼 것이라고 하지 않을 수 없다. 이와 같이 영토조항의 形式論理와 統一政策의 實際間, 즉 憲法規範과 憲法現實間에

26) 이와 같은 입장을 지지하는 대표적 학자로는 裴載湜교수와 김찬규교수 등을 들 수 있다. 裴載湜, “南北韓의 國家性”, 法律新聞, 1991년 8월 15일 3면 및 金燦奎, “UN加入과 南北韓의 法的地位” 法律新聞, 1991년 8월 19일 6면 참조.

27) 張明奉, “統一問題와 關係法の 乖離 —統一政策과 憲法問題를 中心으로—”, 「思想과 政策」, 1989년 가을호, pp.6~7. 한편 대한민국 역대정부의 통일정책에 대한 법적 평가에 대해서는 같은 글, p.7 및 金哲洙, 「現代憲法論」(서울: 박영사, 1979), pp.11~19 참조.

모순과 괴리가 노정되고 있음을 감안할 때, 이제는 통일정책과 관련된 헌법문제에 대하여 새로운 해결책을 모색하지 않으면 안된다고 할 것이다.

IV. 憲法上 統一關聯 條項의 改廢問題와 對策

1. 領土條項의 改廢問題

앞에서 본 바와 같이 앞으로 남북관계를 「1민족 2국가 2체제 2정부」의 特殊關係로 해석할 경우 특수한 의미에서나마 북한의 「國家性」 또는 「國家的 實體性」을 인정하게 되는 것인 바, 이는 法理上 북한의 국가성 내지 국가적 실체성을 否認하는 領土條項과 背馳된다. 남북한의 유엔동시가입과 기본합의서 채택에 따라 북한의 法的 存在狀態가 변화하였고 이와 함께 북한에 대한 우리의 認識도 달라지고 있는 바, 최근 제기되고 있는 領土條項의 개폐주장에 대하여 무조건 이를 백안시하는 태도는 바람직하지 않다고 생각한다. 새로운 現實狀態에 맞게 영토조항의 개폐문제를 비롯한 관련 憲法問題에 대처하는 것이 타당하다.

領土條項의 改廢問題에 관해서는 短期的인 對策과 中·長期的인 對策을 고려할 수 있다. 短期的인 對策이라 함은 당장에는 영토조항을 改正하지 않고 현행헌법의 테두리 내에서 영토조항과 평화통일조항과의 해석상의 모순을 피하는 새로운 解釋方法과 論據를 개발하여, 短期的으로 영토조항을 개정할 필요가 없는 것으로 政府의 입장을 정리함으로써 이에 대처하는 것이다. 이는 統一院 등 관련 정부부처에서 特別聲明이나 特別宣言을 통해 정부의 입장을 명백히 천명하는 방법(有權解釋의 賦與)에 의해 표명될 수도 있고, 憲法裁判所나 大法院의 相關관례에서 判決文을 통해 표명될 수도 있을 것이다. 이에 대하여 中·長期的 對策이라 함은 영토조항을 平和共存體制에 부합하도록 改廢하는 방법을 말한다.

가. 短期的 對策

領土條項의 改廢問題에 대해서는 憲法改正을 통한 立法論的 解決方法이 보다 근본적인 대응방안이라 할 수 있다. 그 구체적인 방안으로서는 후술하는 바와 같이, 제3조의 영토조항을 削除하는 방안, 대한민국의 영토를 단순히 「휴전선 이남」으로 修正하는 방안, 한반도가 남한과 북한의 2개의 分斷體로 분단되었다는 現實의 認定과 동시에 平和統一의 當爲性을 강조하는 내용으로 修正하는 방안 등을 포함하여 여러가지 方案을 고려할 수 있다.

그러나 이와 같은 立法論的인 方法에 의한 해결은 매우 힘든 課題임을 부인할 수 없다. 영토조항을 삭제하거나 수정하는 헌법개폐는 현실적으로 國民的 合意를 도출하기가 쉽지 않을 것이기 때문이다. 따라서 領土條項과 관련된 憲法問題에 대해서는 優先的으로 憲法解釋의 方法에 의해 그 解決策을 모색하여야 할 것이다.²⁸⁾ 여기서는 이러한 헌법문제들을 해결하기 위한 몇가지 憲法解釋의 方法을 강구해 보기로 한다.

1) 새로운 憲法解釋論의 摸索

가) 領土條項과 平和統一條項의 合致的 解釋

설령 영토조항과 평화적 통일조항이 서로 모순되거나 충돌된다고 하더라도 현행헌법의 틀 내에서 양자가 모순 충돌되지 않도록 조화롭게 해석할 수 있는 새로운 解釋論의 개발이 필요하며, 이는 法學者에게 요구되는 時代的 使命이기도 하다. 그러한 解釋論의 모색은 영토조항이 名目化되어 버린 現實을 인정함으로써 가능하다 할 수 있다. 영토조항과 관련하여 權寧星 教授는 “국가보안법이 근거하고 있는 헌법 제3조는 國際法의 大原則上 국가의 영토는 국가권력이 미치는 데서 끝난다고 되어 있는데, 현실적으로 우리의 휴전선 북방지역에는 대한민국의 국가권력이 못미치고 있는 엄연한 사실에서 북방지역이 우리의 영토라고 주장하는 것은 명목적인 것이어서 규범력이 없다”²⁹⁾고 말하고 있다.

28) 張明奉(1991), 앞의 글, pp. 43~44.

南北關係가 작금의 상황에서 보듯이 本質的으로 변화하고 있는 法現實을 감안할 때, 이제는 領土條項에 기초한 기존의 形式論理를 고수할 것이 아니라 더이상 規範力을 갖지 않는 조항으로 보고, 단지 領土條項은 “대한민국의 영토는 한반도와 부속도서로서 구성되어야 한다”는 當爲的 命題를 선언한 宣言的 規定으로 이해함이 法理와 實際面에서 더욱 妥當하다고 생각한다.³⁰⁾ 즉 領土條項은 再統一(reunification)의 命題를 함축하는 조항으로 보아야 할 것이다. 그리고 平和統一條項은 제3조 영토조항에서 강조된 통일을 이룩함에 있어서 그 방식이 특별히 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 방법일 것을 명시한 것이라고 보아야 한다. 물론 統一의 實體는 전술한 바와 같이 남북한에 현존하는 2개의 政府를 하나로 통일하는 것이며, 하나의 法秩序를 創出하는 것을 말한다.

이와 같이 해석할 경우 영토조항은 굳이 改正할 필요가 없다는 논리가 성립할 수 있다. 영토조항의 존재가 결코 평화적 통일의 걸림돌이 되는 것도 아니다. 따라서 평화적 통일을 이룩하기 위해서 영토조항을 改廢하여야 할 필연적 이유는 없다고 할 수 있다.³¹⁾

나) 理想的·政策的인 面에서의 平和統一條項의 優越的 效力 認定

現行憲法은 前文에서 民主的 改革과 함께 平和的 統一을 헌법이 지향하는 理念으로 설정하고 이를 실현하는 것이 국가적 민주적 사명임을 밝히고 있다. 특히 통일과 관련하여 헌법은 제4조에서 平和統一條項을 신설하여 대한민국이 이를 구체적으로 실현할 것을 國家의 基本的 義務로 규정하고 있다. 이러한 점을 감안할 때 平和統一條項은 憲法的 價値이며 동시에 대한민국이 지향해야 할 基本理念인 통일에 대한 강한 意志를 표명한 규정이라고 할 수 있다.³²⁾

29) 權寧星, “文益煥牧師 訪北, 左右대결 구실 안된다”(對談)「新東亞」(1989년 5월호), p. 137.

30) 崔大權, 「統一의 法的 問題」(서울: 法文社, 1990), pp. 26~30 참조.

31) 同旨, 崔大權, 앞의 책, p. 143, 149 참조.

32) 張明奉(1991), 앞의 글, p. 45; 張明奉(1989), 앞의 글, p. 11 참조.

설령 일부 학자들이 주장하는 것처럼 평화통일조항과 영토조항간에 모순 또는 충돌이 발생한다 하더라도,³³⁾短期的으로는 평화통일조항이 영토조항보다 優越的 效力을 갖는다고 解釋함으로써 영토조항의 개폐문제에 적절히 對應할 수 있다고 생각된다. 평화통일조항이 영토조항보다 우월하다고 볼 수 있는 論據로서는 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 憲法規範의 특성과 관련하여 헌법규범간 憲法的 效力의 上下關係를 인정하는 理論이 있다. 憲法解釋의 문제에 있어서 헌법이 서로 상충되는 규범 내지는 원칙을 내포하고 있는 경우에 두개의 규범 또는 원칙에 의해서 표현되는 가치와 법익을 比較·較量해서 보다 큰 價値와 法益을 가지는 헌법규범 또는 원칙에 優先的 效力을 인정한다는 것이다.

현행헌법은 前文에서 民主的 改革과 함께 평화적 통일을 헌법이 지향하는 이념으로 삼고, 이를 실현하는 것이 國家的 使命임을 밝히고 있다. 특히 현행헌법에서 平和的 統一에 대한 강한 意志의 表明으로 平和統一條項을 신설하였다. 따라서 평화통일조항은 영토조항 보다 憲法理念上 優越하며, 憲法規範間 序列理論 또는 段階構造의 理論으로 이를 해석하는 경우에 憲法理念上 우월한 지위에 있는 平和統一條項은 領土條項 보다 優越的인 效力을 가져야 한다.³⁴⁾

둘째, 憲法政策의인 側面에서도 평화통일조항의 優越的 效力을 인정할 수 있다. 憲法學은 그 시대의 국가사회가 당면한 헌법문제를 해명하고 해결하는데 그 사명을 다하지 않으면 제 기능을 다한다고 할 수 없다. 이러한 전제에 입각할 때 통일문제의 해결을 위해서는 憲法政策論的 認識이 필요하다. 즉 憲法的 論議와 評價의 대상이 되는 헌법문제들에 대해서는 비단 實定憲法(憲法典) 뿐만 아니라 憲法이 추구하는 本質的 價値에 비추어 접근하여야 하며, 정책적인 측면에서 통일문제의 통일관련 헌법규정을 인

33) 李長熙 教授는 領土條項은 失地回復을 강조한 것인 바, 실지회복은 북한을 反國家團體로 보는 것이고, 平和的 統一條項은 북한의 실체를 인정하는 것이라는 점에서 양자는 상충된다고 보고 있다. 李長熙, “獨逸統一이 南·北韓統一에 주는 法的 意味”, 國際法學會論叢, 제36권 2호(1991), p. 132.

34) 張明奉(1989), 앞의 글, p. 11 참조.

식하여야 한다. 전술한 바와 같이 「平和的 統一」은 대한민국헌법이 지향하는 理念이며, 그것은 대한민국이 추진하는 統一政策의 基本性格을 규정한 것이다. 한국이 추진하는 통일은 남북한이 하나의 民族이라는 共通意識을 토대로 우리 민족의 自主的 意思에 따라 武力 또는 暴力을 배제한 平和的方法으로 통일국가를 건설하는 것이다. 이러한 통일정책의 추진은 國家的 責務이며 課題이다. 따라서 통일정책의 수행은 영토조항과 相衝된다고 하여 경시될 수 없다. 그러므로 憲法政策的인 견지에서 平和統一條項은 領土條項에 優先하는 效力을 갖는다고 보아야 할 것이다.³⁵⁾

다) 憲法變遷理論에 의거한 새로운 解釋論

憲法變遷理論에 의해서도 영토조항과 평화통일조항의 理論的 矛盾을 해결할 수 있다. 憲法變遷理論이라 함은 憲法解釋이 단순한 의미의 條文解釋(法條文的 意味推定)을 뜻하는 것이 아니라 넓게 實踐的인 意欲의 作用까지 포함하는 것으로 이해하는 이론이다.³⁶⁾ 이 이론은 헌법해석을 통하여 實定憲法의 進化, 發展 및 改善을 도모한다는 점에서 憲法解釋論上 큰 비중을 차지하고 있다.

우리의 統一政策에 대한 價値評價에 있어서도 憲法의 變遷에 의거하여 一應 肯定的인 方向에서 평가할 수 있다고 생각한다. 그 동안 40년 이상의 分斷現實下에서 시대적 상황에 따라 우리의 통일정책이 여러차례 변화되어 왔다. 이에 따라 영토조항의 경우 最初의 憲法制定時 지니고 있던 본래의 規範的 價値, 意味와 內容은 실질적으로 변하고 말았다. 다시 말하면 영토조항의 본래의 가치와 규범의 의미가 그동안의 남북한 통일정책의 변화를 통하여 변한 것이다. 이것은 憲法現實이 憲法規範으로부터 離脫하였음을 의미한다. 즉 法執行 및 適用者가 헌법규범을 적극적으로 변경하겠다는 직접적인 의사없이 憲法規範을 달리 適用함으로써 헌법에 實質的인 變化現象이 생기는 「憲法의 變遷」(Verfassungswandlung)을 가져온 것으로 볼 수

35) 張明奉(1991), 앞의 글, p. 45 ; 張明奉(1989), 앞의 글, p. 11 참조.

36) 헌법변천이론에 관해서는 丘炳朔, 「新憲法原論」(서울 : 博英社, 1988), pp. 51~56 및 權寧星(1988), 앞의 책, pp. 60~61 참조.

있다.³⁷⁾

영토조항을 헌법변천이론에 입각하여 평가해 본다면 그것은 이제 領土條項이 規範力을 喪失하게 되었고, 다만 宣言的 意味만을 갖고 있다는 解釋으로 귀착하게 될 것이다. 領土條項에 관한 通說的 見解의 기초가 된 命題, 즉 대한민국헌법이 북한지역을 당연히 포함한 한반도 전체에 미친다는 명제는 대한민국헌법의 效力範圍를 宣言한 法的 意味를 가진 憲法原理라기 보다는 한반도 전체에 그 正統合法性을 주장하는 政治的 宣言이라고 보는 것이 가능하다는 것이다.³⁸⁾

2) 國家保安法의 憲法的 根據

이상과 같은 理論이나 새로운 解釋方法에 의해 영토조항과 평화통일조항의 모순을 해결하고자 할 경우 공통적으로 직면하는 문제가 있다. 이들 理論은 모두 영토조항이 規範力을 喪失하여 名目化되어 버렸다고 보고 있기 때문이다. 그런데 지금까지 영토조항은 국가보안법의 근거조항으로 해석되어 왔는 바, 영토조항이 宣言的 意味만을 갖는 것으로 解釋할 경우 國家保安法과의 關聯問題가 당연히 제기될 것이다.

그것은 새로이 제기되는 憲法問題로서 國家保安法의 憲法的 根據를 어디에서 구할 것인가 하는 문제이다. 즉, 영토조항이 規範力을 喪失하여 死文化되다시피 하였다면 과연 國家保安法은 어디에서 근거한 것으로 볼 것인가? 筆者는 헌법을 目的論的·體系적으로 解釋함으로써 이에 대한 해답을 찾을 수 있다고 본다. 憲法 前文은 자유민주주의를 대한민국의 國家理念으로 규정하고 있고, 헌법 제37조 2항은 “國民의 모든 自由와 權利는 國家安全保障, 秩序維持 또는 公共福利를 위하여 必要한 경우에 한하여 法律로써 制限할 수 있으며, 制限하는 경우에도 自由와 權利의 本質的인 내용은 侵害할 수 없다”고 규정하여, 國家의 安全保障 및 自由民主的 基本秩序의 維持를 위해 國民의 自由와 權利를 제한할 수 있도록 하고 있다. 또한 민

37) 張明奉(1991), 앞의 글, pp. 45~46 참조.

38) 崔大權, 앞의 책, p. 147.

주적 기본질서에 반하는 이념을 강령으로 하는 정당을 違憲政黨으로 간주, 解散할 수 있도록 함으로써(헌법 제8조 3항) 국민의 政治的 結社의 自由를 制限하고 있다. 국가보안법은 바로 이러한 헌법조항들에서 그 근거를 찾을 수 있다고 생각된다.³⁹⁾

이와 같이 領土條項이 宣言的 意味를 갖는다고 볼 경우, 북한을 국가보안법상 반국가단체의 전형적인 예의 하나로 보아온 既存의 解釋論에도 變更을 가할 필요가 있다. 과거 대한민국은 북한의 國家性을 부인하여 북한을 국가보안법상의 반국가단체로 간주하였으나, 기본합의서가 채택된 후 북한의 국가성을 어느 정도 인정하지 않을 수 없게 되었다.

따라서 앞으로 法執行當局은 一律的으로 북한이 반국가단체라는 抽象的 一般的 解釋에서 탈피하여야 한다. 南北韓이 상호 체제를 認定·尊重한다는 것은 앞으로는 북한을 반국가단체로 보지 않겠다는 意思를 내포하고 있다고 보아도 무방하지 않을까 생각한다. 물론 이것이 앞으로도 계속 북한이 대한민국의 체제를 破壞·顛覆하려 할 경우, 장래에 그와 같은 범죄행위와 관련하여 當該 事案에서 반국가단체로 간주될 수 없음을 의미하는 것은 아니다. 과거에도 반국가단체는 북한에 국한된 것은 아니었으며, 韓國內의 단체는 물론 제3국의 단체도 國家保安法上의 要件을 충족한다면 얼마든지 반국가단체가 될 수 있었기 때문이다.

한편 북한을 다시 반국가단체로 보는 경우에도 그것은 북한의 政權이나 社會團體, 住民集團까지 모두 반국가단체로 보아서는 안될 것이다. 어디까지나 대한민국의 국헌을 문란케 하거나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 하는 행위를 하는 북한의 團體만이라는 機能的인 立場이 필요하다고 생각한다. 「남북 교류협력에 관한 법률」에서도 인정하고 있듯이 북한이 交流協力の 對象인 경우도 있기 때문이다. 다시 말해서 북한정권의 담당자가 직접 또는 제3자를 도구로 하여 「대한민국의 국헌을 문란케 하거나 국토침탈의 목적」을 가지고 특정의 범죄행위를 한 경우, 당해 행위의 처벌과 관련하여서만 또한 이 경우에도 북한전체가 아니라 당해 범죄행위와 직접 관련

39) 崔大權, 앞의 책, pp. 151~155 참조.

이 있는 특정의 북한기관이나 단체만을 반국가단체로 보는 機能的 解釋을 하는 것이 타당하다고 할 것이다.

이와 관련하여 최근 基本合意書가 채택된 후 즉각 국가보안법이 개정되어야 한다는 주장이 제기된 바 있었다. 그러한 주장의 내용을 요약하면 대체로 다음과 같다. 남북한은 기본합의서 前文에서 南北關係를 민족내부의 特殊關係라고 천명하는 한편, 제1조에서 상대방의 체제를 인정·존중한다고 하고 있고, 署名欄에서는 남북한의 正式國號를 사용하고 있다. 상호 체제인정·존중은 國際法上 相互 國家承認을 하여 상대방이 「法律上」(de jure) 완전한 「主權國家」임을 인정하는 것을 의미하지는 않으나, 特殊意味에서 남북한이 각기 상대방의 일정한 「國家性」을 또는 「國家的 實體」임을 認定한다는 -또는 事實上的 國家承認(de facto recognition of state)을 부여할 수는 있다는- 意思表示를 내포한 것이라 할 수 있다.

그런데 한국의 對北關聯 法令中 基本法으로 간주되어 온 國家保安法은 指揮統率體制를 갖춘 反國家團體를 規制하고 있다. 國家保安法은 정부수립 후 지금까지 북한을 대표적인 반국가단체로 지목하여 북한과 관련된 반국가적 활동을 처벌하여 왔던 것이 사실이다. 이 국가보안법이 기본합의서와 모순·충돌되고 있는 바, 따라서 즉각 改廢되어야 하지 않는가가 문제로 될 수 있다. 국가보안법이 즉각 개폐되어야 한다는 주장에 대해서는 다음과 같은 論理로 短期的으로 對應할 수 있다고 본다. 과거 국가보안법상의 반국가단체의 범위에 북한이 당연히 포함되는 것으로 해석하고 북한과 직·간접 관련이 있는 반국가활동을 엄단하여 온 것은 부인할 수 없다. 그러나 어느 국가를 막론하고 모든 국가는 체제의 존립과 안전을 위협하는 세력이나 집단을 자유로이 규제할 수 있다. 이는 그 국가의 固有한 內部問題로서 다른 국가가 干涉할 수 없다. 體制維持를 위해 反國家團體를 규율하는 基本法은 기본합의서 採擇 以前이나 以後에나 변함없이 계속 必要한 것이다. 반국가단체는 우리사회 내부에서도 얼마든지 존재할 수 있으며, 이 단체의 규제는 항상 필요하기 때문이다. 다만 대한민국은 基本合意書 채택을 계기로 상호 체제를 인정·존중할 것을 약속한 합의서 정신에 따라 결과적으로 반국가단체의 범위에서 북한을 가능한 한 제외시키는 방향으로 彈

力的·伸縮的으로 國家保安法을 適用⁴⁰⁾이 필요하다고 할 것이다.

다시 말하면 남북한의 인적·물적 교류·협력행위가 가급적 「正當하다고 認定되는 경우」로 判斷하여 「南北交流協力에 관한 法律」을 우선 適用한다면,⁴¹⁾ 法適用에 있어서의 어려움을 피할 수 있을 것이다. 요컨대 앞으로 남북 기본합의서의 정신에 부합되도록 국가보안법을 伸縮的으로 運用한다면 국가보안법을 반드시 改廢할 필요가 없는 것이다.⁴²⁾

그러나 북한이 남조선혁명노선을 拋棄하고 刑法上的 「반국가범죄」조항을 改廢한다면 우리도 相互主義와 善隣·友好의 精神에 입각하여 國家保安法을 점진적으로 改廢할 수는 있을 것으로 생각된다. 국가보안법 개폐문제는 性質上 기본합의서의 향후 실천에 따른 南北關係의 變化와 묘조를 맞추어 이루어져야 할 문제이기 때문이다. 결국 國家保安法의 改廢問題는 時期選擇의 問題로 귀착되게 될 것이다.⁴³⁾

나. 中·長期的 對策

앞에서 제시한 憲法變遷理論은 그 나름대로 統一問題와 관련된 憲法規定間의 矛盾을 어느 정도 解決하고 보다 憲法現實에 부합하는 방향으로 헌법규정을 해석할 수 있는 長點이 있다. 따라서 短期的 對策으로서 고려해 봄

40) 이는 개인의 인권보장적 측면에서 보면 역설적으로 국가보안법을 엄격히 적용한다는 것을 의미하는 것이다. 문제의 어떤 행위가 국가보안법상의 범죄구성요건에 해당하는가에 대해서 엄격하게 해석할 경우 개인의 인권보장은 증진될 수 있기 때문이다.

41) 「南北交流協力에 관한 法律」 제3조는 “남한과 북한과의 往來·交易·協力事業 및 通信役務의 提供 등 남북교류와 협력을 목적으로 하는 행위에 관하여는 正當하다고 認定되는 범위 안에서 다른 法律에 優先하여 이 법을 적용한다”고 규정하고 있다.

42) 그러나 憲法前文의 「平和의 統一의 使命」規定에 의거한 解釋論에 입각하여 領土條項과 平和統一條項間의 矛盾 또는 相衡을 解決하려 하는 대표적 학자인 張明奉 教授는 국가기관이 통일을 법적으로 방해하거나 불가능하게 하는 행위를 금지할 수 없음을 근거로 국가보안법의 개폐를 주장하고 있다. 張明奉, “「합의서」에 대비한 법적 정비문제”, 통일한국, 1992년 2월호, pp.16~18 및 張明奉(1991), 앞의 글, pp.47~48 참조; 이외에도 국가보안법을 개폐해야 한다는 주장에 관해서는 李長熙, “평화공존체제를 위한 법적 수정방향”, 통일한국, 1990년 7월호, pp.54~55 참조.

43) 丁世鉉, “南北基本合意書의 法的 性格과 政治的 意義,” 통일문제연구, 제4권 1호(1992), pp. 17~18 참조.

직하다.

그러나 이 理論을 비롯하여 단기적 대책들이 갖는 弱點은 영토조항을 있으나 마나 한 條項으로 본다는 점에 있다. 이는 法令의 各條項은 무의미하거나 불필요한 것이 아니라 제각기 모두 法的 意味를 갖는 것이며, 또한 그와 같이 개개의 條項이 意味와 效果를 갖도록 解釋해야 한다는 소위 「實效性의 原則」(principle of effectiveness)에 반하는 것이다. 또 한가지 약점은 그러한 立場의 延長線上에서 北韓을 機能的으로 파악하여 한편으로는 國家保安法上的 反國家團體로도 볼 수도 있고, 또한 다른 한편으로 南北交流協力の 對象으로 볼 수도 있다는 二重性을 인정한다는 점이다.

法은 法的 統一의 適用, 法的 安定성과 法受範者의 法規內容에 대한 豫測可能性 保障을 생명으로 하는데, 憲法變遷理論을 위시한 위의 여러 解釋論은 이러한 法的 理念과는 배치되는 면이 없지 않다. 엄격한 法理論의 觀點에서 볼 때 憲法變遷理論 등 상기 解釋論에 의거한 領土條項의 解釋에는 위와 같은 問題點을 피할 수 없다. 따라서 中·長期的으로는 이러한 문제점을 해결하고 統一指向의 平和共存體制와 부합될 수 있는 방향으로 영토조항을 改廢하는 방안을 積極적으로 고려해 볼 필요가 있다. 영토조항을 改廢할 경우 다음과 같은 5가지 方案을 생각해 볼 수 있을 것이다. 이하에서는 각 방안의 내용을 간단히 살펴 보고, 그 다음 각 방안을 綜合적으로 評價해 보기로 한다.

1) 但書規定設置方案

제1안은 현행헌법 제3조의 영토조항 後但에 다음과 같이 단서규정을 설치하는 방안이다 :

대한민국의 영토는 韓半島와 그 附屬島嶼로 한다. 다만 조국통일이 달성될 때까지 暫定的으로 대한민국의 領土的 管轄은 현재 休戰線 이남의 지역으로 한정한다.

제1안의 法的 根據로서는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 제1공화국 이래 40여년 이상 存續하여 온 영토조항을 전면적으로 개정하거나 이 방안의 단서에 해당하는 내용만을 규정하는 것으로 개정할 경우, 정부의 統一政策 意志가 결여되어 있다는 批判 및 分斷固着化라는 對內外的 非難宣傳을 초래할 수 있다. 이러한 비판을 피하기 위해서는 全面改正을 피하고 영토조항을 부분적으로 改正하는 것이 바람직하다.

둘째, 헌법의 場所的 效力과 관련하여 法理上 남북한의 領土的 管轄은 각기 統治權이 실효적으로 미치는 지역으로 한정하는 것이 타당하며 이는 法現實에도 부합하는 것이다. 이는 기존의 領土條項을 宣言的 規定으로 해석하고, 단서규정에 의해 남북한의 관할지역을 명시하는 방법으로써 가능하다.

셋째, 현실과 모순되는 既存의 南北關係 法令은 이 但書規定에 의해 정비 가능하다.

넷째, 영토적 관할의 한정은 “국제사회에서 남북한 각자의 현실을 인정” 한다는 「7·7宣言」의 정신과 정부의 대북 및 통일정책을 憲法次元에서 구현하는 의미를 갖는다.

이와 관련하여 주목되는 것은 북한이 最高人民會議 제9기 3차 회의(1992.4.8~4.10)에서 社會主義憲法을 改正하여 對南赤化統一과 관련된 부분을 削除한 것으로 알려지고 있다는 점이다.⁴⁴⁾ 대남적화통일의 意圖가 담긴 것으로 해석될 수 있는 북한헌법 제14조의 “조선민주주의인민공화국은 전인민적 전국가적 방위체계에 의거하며, 자위적 군사로선을 관철한다”는 내용중 「전국가적」이라는 표현을 삭제하였다는 것이다. 「전국가적」이라는 표현의 削除는 북한이 영토의 범위를 북한지역으로 한정하여, 一應 對南赤化統一路線을 포기하였음을 시사하는 것으로 보인다. 아울러 한국의

44) 1992년 4월 9일의 북한방송들은 로동신문에서는 단지 지난 1972년 “사회주의 헌법이 채택 공포된 이후 김일성동지와 우리(북한)당이 새롭게 제시한 사상과 이론들, 당과 수령의 현명한 영도 밑에 우리 인민이 혁명과 건설에서 이룩한 성과들을 반영하여 헌법일부를 수정 보충했다”고 밝혔을 뿐 지금까지 북한은 이에 관해 구체적인 내용을 밝히지 않았다.(내외통신, 1992.4.10. 報道版 제778호 참조). 그런데 제7차 남북고위급회담에 참석한 북한측 인사들이 최근 북한헌법 제14조가 개정되었음을 언급하였다고 한다. 「每日經濟新聞」, 1992년 5월 8일 2면 참조.

吸收統一을 우려한 나머지 대한민국헌법의 영토조항의 개정을 유도하기 위한 것으로도 볼 수 있을 것이다.

물론 南朝鮮革命的 法的 根據로 해석되어 온 북한의 사회주의헌법 제5조도 함께 改正 또는 削除되었는지는 알려지지 않았으나,⁴⁵⁾ 북한의 위와 같은 措置가 事實이라면 그것은 우리에게 대해서도 그에 상응하는 조치를 기대하는 것으로 쉽게 판단할 수 있다. 現段階에서 이것이 기본합의서의 상호 체제인정 및 존중규정의 실천적 차원에서 이루어진 것인지는 아직 속단하기 어려우나, 一應 基本合意書의 精神에 부합하는 조치라고는 볼 수 있을 것 같다.

이와 함께 북한과 일본간에 현재 진행중인 修交交渉과 관련하여 1992년 5월 13~15일 열린 제7차 본회담에서 李三魯 北韓側 首席代表는 「하나의 조선과 평화통일」을 전제로 軍事分界線 以北을 北韓主權이 미치는 管轄權 地域으로 인정할 용의가 있다고 처음으로 公開 發表한 바 있다는 사실⁴⁶⁾ 역시 주목할 부분이라 하겠다.

이상과 같은 점을 감안할 때 現行 領土條項의 後但에 但書規定을 설치하는 방안의 妥當性과 必要性이 점차 증대되고 있다고 보아도 무방하지 않을까 생각한다.

2) 相互 實體認定을 전제로 한 全面改正方案

제2안은 영토조항을 다음과 같이 전면적으로 개정하는 방안이다:

대한민국은 한민족의 고유한 영토와 그 부속도서가 1953년 7월 27일의 휴전협정의 軍事分界線을 경계로 2개의 政治實體로 분단되어 있다는 사실을 인정하고, 가능한 한 조속히 이 分斷의 現狀을 평화적으로 해결하여 統一을 완수하는 것은 國家의 基本政策의 하나이다.

45) 북한헌법 제5조는 “사회주의의 완전한 승리를 이룩하며 전국적 범위에서 외세를 물리치고 민주주의적 기초위에서 조국을 평화적으로 통일하며 완전한 민족적 독립을 달성하기 위하여 투쟁한다”고 규정하고 있는 바, 동조에서의 「全國的 範圍」도 같은 맥락에서 삭제하였는지는 확인되지 않고 있다.

46) 이에 관한 보다 자세한 내용에 관해서는 「東亞日報」, 1992년 5월 14일 2면 참조.

제2안의 法的 根據로는 다음과 같은 것을 들 수 있다고 생각한다.

첫째, 현행헌법과 같이 대한민국의 영토를 한반도와 그 부속도서로 제한할 경우 기타의 지역, 특히 間島는 대한민국의 영토가 아니라는 해석이 가능하게 된다. 이는 대한민국이 헌법에서 영토의 범위제한을 명시함으로써 간도에 대한 領有權主張을 默示的으로 拋棄하였다고 해석될 소지가 있음을 의미하는 것이다. 만일 統一韓國과 中國 사이에 장차 間島領有權紛爭이 발생할 경우 예상되는 그와 같은 주장에 대해 소위 「禁反言의 法理」에 의해 한국은 法的으로 명쾌한 反駁을 할 수 없게 될지도 모른다. 이처럼 현행의 영토조항은 장차 통일후 발생할지도 모르는 간도영유권 문제에 대한 대비가 미흡하다. 따라서 이 문제에 대비한다는 점에서 대한민국의 영토는 韓民族의 固有한 領土라고 改正함이 바람직하다.

둘째, 分斷의 克服을 위해서는 分斷의 現實을 인정하는 자세가 필요하다. 이는 독일통일의 견인차 역할을 한 소위 東方政策(Ostpolitik)과 統獨政策(Vereinigungspolitik)의 기본적인 배경이었다. 우리의 경우에도 국제사회에서 남북이 상호간에 서로의 위치를 인정한다는 「7·7宣言」의 정신을 천명한 바 있다. 이러한 정신을 헌법에 수용하여 한반도가 대한민국과 이른바 조선민주주의인민공화국의 두 國家的 實體로 分斷된 사실을 인정할 필요가 있다.

제2안의 특징은 현행헌법 제3조의 영토조항과 제4조의 평화통일조항을 통합한 단일조항 설치방안이라는 점이다. 이 방안을 제시하는 대표적인 학자로는 李長熙 教授를 들 수 있다. 그는 다음과 같이 말하고 있다:

“헌법 제3조의 영토조항은 失地回復을 선언한 규정인데, 이는 북한을 反國家團體로 보는 冷戰論理에 입각하고 있다. 이에 반해 平和的 統一은 북한의 실체를 인정함을 전제로 하는 것이라는 점에서 양자는 상충된다. 특히 헌법 제4조의 「자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일」의 지나친 강조는 吸收式 統一을 지향하는 동시에 反自由主義的 국가유사단체(북한)와의 타협은 평화공존체제에 입각한 生活圈의 統一과 전면 對峙된다. 이러한 상충은 국가보안법의 違憲是非를 불러일으킬 뿐

만 아니라 실제로 통일지향적 평화공존체제를 구현하는 데 있어 큰 걸림돌이 된다.

或者는 規範相互間 優先順位 理論을 들어 「평화적 통일」의 헌법 제4조가 「失地回復」의 제3조보다 헌법전체로 보아 우선하므로, 사실상 제3조는 死文化되어 規範力을 잃어가고 있어 상호 모순되지 않는다고 한다. 또 日本의 平和憲法과 自衛隊 간의 關係를 예로 들어 憲法變遷(Verfassungswandelung) 理論으로 合理化하기도 한다. 여기서 憲法變遷이란 憲法規定을 부정하지 않고 그 解釋만 새로운 狀況에 맞게 하는 것이다. 그러나 이러한 주장은 현행 國家保安法이 有效한 한 妥當성이 없다.

현행헌법의 통일조항은 너무 抽象的이어서 統一方法의 구체적 명시가 없다. 즉 헌법은 막연히 통일은 「平和的」方法이라고 언급했을 뿐, 統一方法의 기본원칙을 제시하지 못하고 있다.

뿐만 아니라 現行憲法은 統一後의 憲法의 效力에 관해서 아무런 구체적 언급을 하지 않고 있다. 즉 統一後에도 現行憲法이 계속 效力을 發生하는 것인지, 統一後에는 憲法이 效力을 잃고 새 憲法이 制定되는 것인지도 의문이다. 이를 명확히 하고 統一指向的 平和共存體制의 實現을 위해 現行憲法을 完成憲法에서 暫定憲法으로 改正함을 신중하게 考慮해야 할 것이다.

특히 같은 分斷國인 西獨의 基本法은 前文에서 統一主體로서 全體獨逸民族을, 그리고 統一原則으로서 民族自決의 原則을 明示하고 있다. 또 基本法은 前文, 제23조, 제146조에서 暫定憲法임을 분명히 밝힘으로써 동서독의 人的·物的 交流에 法的 基礎를 제공하여 오늘과 같은 큰 성과를 가져온 것을 주목해야 한다.”⁴⁷⁾

이상과 같이 李長熙 教授는 南北分斷이 暫定的인 것이며, 永續의일 수 없다고 하면서, 分斷克服을 위해서는 평화통일의 당위성과 강력한 통일의지의 강조가 필요하다고 주장함으로써 現行憲法을 暫定憲法으로 改正할 것

47) 李長熙, 앞의 글, p. 54.

을 提案하고 있다.

3) 國家承認을 전제로 하는 全面改正方案

제3안도 역시 영토조항을 전면적으로 개정하는 방안으로서 그 내용은 다음과 같다:

대한민국은 한민족의 고유한 영토인 한반도와 그 附屬島嶼가 1953년의 군사정전에 관한 협정의 군사분계선을 경계로 남에는 대한민국, 북에는 조선민주주의인민공화국의 두 국가로 分斷되어 있다는 사실을 認定하고 가능한 한 조속히 이 分斷의 現狀을 平和的 方法으로 해결하여 統一을 이룩할 것을 國家의 基本政策의 하나로 한다.

제3안은 제2안과 대등소이하나, 다만 남북한의 正式國號를 사용하고 있는 점만이 다를 뿐이다. 제3안을 제안하는 張基鵬 教授는 다음과 같이 말하고 있다:

“위의 개정방안은 ① 한반도가 대한민국과 조선민주주의인민공화국의 두 국가로 분단되었다는 사실의 인정과 ② 평화통일의 당위성 강조의 두 부분으로 요약될 수 있다.

①의 내용은 결국 대한민국이 조선민주주의인민공화국을 인정, 다시 말하면 國際法上 國家로 承認(recognition)한다는 것이다. 현재의 헌법 제3조가 북한을 반란단체나 반국가단체로 간주하고, 그 조문에 근거를 두고 있다고 할 수 있는 국가보안법이 반국가단체의 구성원이나 협조자를 중형에 처하도록 규정하고 있다는 사실에 비추어 볼 때 북한을 국가로 승인할 수 없다는 이론이 성립될 수 있다. 그러나 이러한 냉전체제의 유물인 법체제는 평화통일의 당위성에 입각하여 재고, 개정되어야 마땅하다.”⁴⁸⁾

48) 장기봉, 앞의 글, p. 26. 이와 관련하여 유의할 것은 어느 실체에 대한 국호사용이 국가로 인정한다는 의사표시를 추정케 함은 사실이나 그 자체만으로는 당연히 묵시적 국기승인의 효과가 발생하는 것이 아니라는 점이다.

張基鵬 教授는 平和統一의 當爲性에 근거를 두고 北韓을 國家로 承認하는 것이 바람직하다고 하면서 다음과 같은 몇가지 이유를 들고 있다 :

첫째, 평화통일은 두 국가 이상이 협상, 양보, 타협하여 통일을 이룩하는 것이다. 한 국가안에서의 헌법정부와 반란단체 또는 반국가단체 사이에는 특수한 경우에 반란단체를 교전단체로 승인하는 제도가 국제법에 있기는 하지만 평화통일이 논의될 수 없는 것이며 대다수 국가들이 叛亂團體나 反國家團體를 刑法上的 內亂罪로 처벌하는 것이 通例로 되어 있다.

둘째, 북한이 현재 100개 이상의 국가와 수교하고 있고, 21개 公的 國際機構에 加入하고 있다. 북한은 남한보다 우월한 군사력을 가지고 있고, 1989년 7월에 115개 국가에서 2만여명이 참가한 제13회 평양세계청년학생축전을 개최한 사실 등을 감안할 때, 북한을 국가가 아닌 대한민국 영토안의 반국가단체로 보는 것은 非現實的 역지이론이라고 할 수 있다.

셋째, 대한민국에서 평화통일 정책의 수립과 추진의 책임자인 대통령이 1988년 7월 7일의 「민족자존과 통일번영을 위한 대통령 특별선언」에서 “국제사회에서 남북은 상호간에 서로의 위치를 인정하고”라는 말을 한 것은 북한의 국가적 존재를 인정하는 것이 된다고 할 수 있다.

넷째, 統一政策을 合理的으로 추진하여 마침내 統一을 이룩한 西獨과 東獨은 基本條約(1972.12.21) 제1조에서 “독일연방공화국과 독일민주공화국은 平等原則에 입각하여 善隣友好關係를 增進한다”고 규정하고, 1973년 UN에 동시가입하였으며 1990년 5월 18일에 구체적 통일조치로 兩獨 財務長官이 서명한 「貨幣·經濟·社會統合에 관한 條約」을 체결하였으며 1990년 5월 22일에는 예멘아랍공화국(북예멘)과 예멘인민공화국(남예멘)이 「예멘공화국」이라는 國號로 統合한다는 宣言을 함으로써 통일을 추진 또는 완수한 역사적 사례는 그 국가들이 상대방을 국가로 인정하는 처지에서 통일과업을 추진하고 마침내 통일을 이룩하였다는 것은 좋은 실례를 보여주는 것이다.⁴⁹⁾

49) 장기봉, 앞의 글, p. 27. 장기봉 교수는 명백히 언급하고 있지 않으나, 過渡的 統一體制로서 북한에 대한 國家承認을 전제로 하여 南北間에 對內外的으로 完全한 2개 主權

4) 法律에 委任하는 方案

제4안은 현재의 영토조항을 改正하여 憲法에서 憲法的 場所의 效力範圍를 명시하지 않고 이를 다음과 같이 法律에 委任하는 方案이다:

대한민국 헌법의 효력은 법률이 정한 특별시, 직할시 및 각도에 미친다.

이 방안은 엄격히 西獨式 領土編入條項으로의 代替를 의미하는 것은 아니나 法律이 규정하는 바에 따라서 領土의 範圍가 擴大될 수 있고, 향후 타 지역의 편입을 예정하는 것으로 해석될 수 있으므로 서독기본법 제23조⁵⁰⁾의 領土編入條項의 精神⁵¹⁾을 계승하고 있다 해도 무방할 것이다.

제4안의 法的 根據로서는 다음 몇 가지를 들 수 있을 것 같다.

첫째, 헌법의 효력이 미치는 영토의 구체적 범위에 관한 법률을 제정하여, 동 법률에서 각 道의 신설이나 편입, 나아가 북한, 간도 및 기타 지역

國家로 구성되는 普遍的인 國家聯合의 設定을 예정하고 있는 것으로 보인다.

50) 서독기본법 제23조는 「이 기본법은 우선은 바덴, 바이에른, 브레멘, 大柏林, 함부르크, 헤센, 니더 작센, 노르트라인 베스트팔렌, 라인란트 팔츠, 슬레스비히 홀슈타인, 뷔르템베르크 바덴과 뷔르템베르크 호오 엔졸레른 제주의 영역에 효력을 가진다. 동독의 다른 부분에 있어서는 가입에 의하여 효력을 발생한다.」고 규정하여 기본법의 효력 범위 내지 영역의 범의를 명시하였다. 이 규정은 基本法이 獨逸의 다른 부분이 加入 또는 編入(Beitritt, accession)함으로써 效力을 발생할 수 있도록 憲法機關에 委任하고 있는 것이며(Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar, Rdnr. 1, zu Art. 146), 나아가 기본법 제23조는 독일의 다른 부분이 가입할 수 있도록 개방해 둔 헌법상의 의무를 포함하고 있다. 金哲洙(1979), 앞의 책, p. 8.

51) 서독기본법 제23조의 加入은 自意에 의한 加入을 말한다. 서독은 무력의 사용을 금지하고 있으므로 강제적인 合併은 인정되지 않는다. 서독연방에 가입하기 위하여서는 서독기본법 제28조가 규정하고 있는 공화적·민주적·사회적 법치국가여야 한다. 따라서 동독의 주가 공산주의를 표방하는 한 가입이 허용되지 않는다. 한편 다른 지역의 가입(가령 Oder-Neisse선 以東의 舊獨逸領域)도 서독의 권한이기보다는 외국이나 타 지역의 결정에 의존하는 만큼 가입시킬 사실상의 보장을 할 수는 없다. 따라서 서독기본법 제23조의 法的 意味는 서독정부기관이 타지역의 가입가능성을 困亂하게 하거나 制限해서는 안된다는 것이며, 또한 法的인 加入可能性을 개방해 두어야 한다는 데에 있다. 金哲洙(1979), 앞의 책, p. 8.

의 韓國領土 編入可能性을 인정함이 현실적으로 타당하다.

둘째, 세계 각국헌법중 영토조항을 설정하고 있는 사례는 희소하며, 간혹 있다 해도 그것들은 연방국가의 경우 헌법이 적용될 州를 명시하는 것이 대부분이다. 이들에 있어서는 州의 확대개편 가능성에 대비하여 국민투표에 관한 규정만을 설치하고 있을 뿐이며, 구체적으로 영토의 범위를 명시하고 있지 않다.

5) 削除方案

마지막으로 제 5안은 領土條項을 削除하는 方案이다. 제 5안의 법적근거로서는 다음과 같은 논거를 들 수 있지 않을까 생각한다.

첫째, 오늘날 영토조항은 이미 實效性을 상실하였는 바, 이를 存置시킬 경우 法과 現實間의 乖離를 그대로 放置하는 결과가 되어 法の 權威를 실추시킬 뿐이다. 이와 같은 현행 國內法制의 相互 矛盾 및 問題點은 영토조항을 삭제함으로써 해소할 수 있다.

둘째, 세계 각국의 헌법중 영토조항을 두고 있는 사례는 매우 희소하며, 영토조항을 두고 있는 경우에도 그것은 대체로 聯邦國家들인데 우리나라는 연방국가가 아니므로 굳이 영토조항을 設定할 필요는 없다.

셋째, 현행헌법상의 영토조항은 통일이후 간도의 편입 등 영토변경가능성에 대한 대비가 미흡하다. 앞으로 남북한이 통일되면 그때 가서 통일한국의 영토조항을 얼마든지 新設할 수 있으므로 領土條項의 存置를 고집할 필요는 없다는 것 등이다.

金明基 教授의 경우 남북한 동시유엔가입, 기본합의서 채택, 또한 앞으로 있게 될 남북한 교차승인 등의 對北 및 統一政策은 대한민국헌법 제3조의 영토조항에 저촉된다고 보고 있다. 따라서 그는 앞으로 대북 및 통일정책을 合憲的으로 추진하기 위해서는 영토조항을 改正해야 한다고 주장한다. 이어서 그는 개정의 방안으로서 (1) 제3조의 대한민국의 영토를 “휴전선 이남(또는 38선 이남)의 한반도의 남부”로 수정하는 방안과 (2) 제3조를 삭제하는 방안이 있겠으나, (1)의 방안은 장차 併合型 統一에 장애가 될 수도 있으므로 (2)의 방안이 합리적인 것으로 보인다고 말하고 있

다. 그 이유로서 동서독의 경우 西獨憲法은 “本 基本法은 당분간 州에만 적용된다. 독일의 기타의 지역에 대해서는 가맹에 따라 그 효력을 발생한다”고 규정하고 있었을 뿐이며(제23조), 東獨憲法에는 領土條項이 없었으나 서독에로의 吸收統一에는 아무런 장애도 없었음을 들고 있다.⁵²⁾

張明奉 教授도 이들 방안 중 여타 방안들은 다분히 「분단고착화」라는 대내외의 비난가능성을 배제할 수 없는 것들인 바, 削除方案이 비교적 바람직한 것이라고 주장하고 있다.⁵³⁾

6) 評 價

위에서 각 방안들의 주장 및 내용을 살펴 보았다. 이상의 方案들을 分析·評價하면 다음과 같다.

제1안은 現行憲法의 틀을 유지하면서 남북한 유엔동시가입 및 기본합의서의 채택 등 남북관계 변화의 현실을 인정하여 統一以前의 暫定的 期間 동안 현실적으로 統治權이 미치는 軍事分界線 以南地域으로 大韓民國의 領土的 管轄이 미침을 규정하는 방안이다. 이는 남북한의 相互 體制認定 및 尊重精神에도 부합하는 것이라 할 수 있다. 다만 이 방안을 채택할 경우 「以北 五道에 관한 特別措置法」을 대폭 정비하거나 폐지하여야 하는 문제가 제기될 수 있는데, 과연 越南 失鄉民들이 여기에 찬성할 것인지는 의문이다.⁵⁴⁾

제2안은 남북한의 상호 실체인정을 전제로 領土條項을 全面改正하는 방안이다. 여기서 실체인정이 의미하는 것은 북한의 國家的 實體를 의미하는 것일 뿐 결코 國家承認을 의미하는 것이 아니라는 점에서 기본합의서 序文의 특수관계규정과 상호체제 인정·존중조항과 합치된다. 특히 분단의 현실 인정(나아가 통일의 원칙 표명 부분)은 매우 바람직한 것이라 하지 않을 수 없다. 분단을 극복하기 위해서는 현실을 인정하는 것으로부터 출발

52) 金明基, 앞의 책, p. 157.

53) 張明奉(1991), 앞의 글, p. 43.

54) 필자는 이러한 정치적 고려를 捨象하고 순수한 法理的 觀點에서 보면, 이제는 동법이 개폐되어야 한다고 생각한다.

해야 한다.⁵⁵⁾ 그러므로 一次的으로는 이 방안의 채택을 신중히 고려할 필요가 있다. 다만 全面改正方案의 妥當性에도 불구하고 국민의 同意를 구하는 것은 그리 쉽지 않을 것으로 보인다. 保守的 人士들은 이 방안에 대해 거부감을 가질 소지가 없지 않다.

제3안은 남북한의 國家承認을 전제로 하는 영토조항의 전면개정방안이다. 이 방안이 어느 정도 현실성을 갖고 있으며, 法的 論理面에서도 명쾌함을 부인할 수는 없으나, 현재 남북관계의 방향과 우리의 대북 및 통일정책과는 모순되는 것이라 하겠다. 이 方案은 統一을 지향하면서도 그 중간과정에서 완전한 2국가로서의 分裂, 그리고 그 이후 普遍的인 國家聯合의 設定을 예정하고 있는 바, 이는 기본합의서의 특수관계 규정과 背馳되는 것이라 하지 않을 수 없다. 이 방안은 國際法上 완전한 2개 주권국가로 「分裂」되는 것을 合法化하여 分斷의 固着化, 永久化 및 現狀의 合法化라는 대내외적인 비난을 초래할 가능성을 다분히 내포하고 있다는 점에서 수용하기 힘든 방안이라 하겠다.

제4안은 영토의 구체적인 범위를 法律에 委任하는 방안이다. 이 방안은 우리에게서 매우 생소한 것이며, 북한을 포함하여 대내외적으로 東西獨式 吸收統一政策을 추구하는 것이라는 비판을 초래할 가능성마저 내포하고 있다. 특히 西獨基本法 제23조에 의한 통일은 사실상 異質的 體制下에 있던 東獨으로서의 受容不可能한 것이었고, 특히 동독의 國力이 강했을 때는 통일방안으로서는 더더욱 현실성이 적은 것이었음을 유의할 필요가 있다.

제5안은 削除方案이다. 領土條項과 平和統一條項間에 矛盾이 있다면 이를 積極的으로 解決하는 자세가 필요하다고 본다. 동조항을 삭제하자면 태도는 문제의 본질을 회피하려는 소극적인 입장이라고 할 것이다. 통일후 통일헌법에서 영토조항을 다시 둘 수도 있겠으나 그렇다고 해서 영토조항의 삭제가 합리화될 수 있는지는 의문이다.

또한 제4안과 제5안 共に 영토조항은 聯邦國家의 경우에도 찾아 볼 수 있는 것이라는 매우 異例的인 주장을 하나, 영토조항은 비단 연방국가에서

55) 이는 Brandt가 추진하였던 東方政策(Ostpolitik)의 基調이기도 하다.

만 찾아볼 수 있는 것은 아니다.⁵⁶⁾ 요컨대 削除方案은 남북분단의 특수한 현실을 도외시한 것이라고 하지 않을 수 없으며, 통일을 열망하는 우리 국민의 法感情과는 相馳되는 방안으로 여겨진다. 이와 관련하여 制憲憲法을 기초한 故 兪鎮午博士의 다음과 같은 말을 상기할 필요가 있다 :

“헌법에 영토에 관한 규정을 설치하는 것은 연방국가에서 특히 필요한 것인데, 우리나라는 연방국가도 아니고 우리나라의 영토는 歷史上 명료하므로 헌법에 그에 관한 규정을 설치할 필요가 없다는 주장도 일리가 있다고 할 수 있다. 그러나 大韓民國憲法은 결코 남한에서만 시행되는 것은 아니고 우리나라의 固有의 領土全體에 施行되는 것이라는 것을 명시하기 위하여 특히 本條를 설치한 것이다.”⁵⁷⁾

한편 만일 領土條項이 平和的 統一에 걸림돌이 되는 것이라 하더라도 남북관계의 현실에 비추어 볼 때 相互主義에 立脚하여 북한헌법의 관계조항(예컨대 제1조, 제5조, 제7조 등) 및 노동당규약의 삭제와 연계시켜 영토조항을 廢棄하는 것이 法政策的으로 妥當하다는 見解가 있다. 북한헌법은 현재의 居住地에 관계없이 「로동자, 농민, 병사, 근로인텔리」에 의하여 구성되는 人民이 주체가 되는 인민주권을 표방함으로써 북한정권의 전한반도에 걸친 正統·合法性을 주장하고 있다. 또한 북한헌법 제5조와 노동당규약에서 사용되고 있는 「평화적」이라는 修飾語는 「남조선의 해방」을 의미하는 것이 사실이다. 그러한 만큼 대한민국헌법의 영토조항을 삭제하려면 통일이나 한민족공동체 형성을 위한 남북한간 大妥協의 일환으로서 북한헌법의 관계조항, 예컨대 제5조, 제7조 등과 함께 改正 또는 削除하는 것이 마땅하다는 것이다. 사실 현실적으로 制憲憲法(1948.7.17)에서부터 규정

56) 단일국가이면서도 영토조항을 두고 있는 국가로서는 자유중국, 코스타리카, 엘살바도르, 핀란드, 그리스, 이란, 필리핀, 터키 등을 들 수 있다. 權寧星, 「比較憲法學」, (서울: 法文社, 1982), pp. 358~360 참조.

57) 兪鎮午, 「憲法解義」, (서울: 明世堂, 1949), pp.22-23; 제헌헌법안의 심의시 국회에서의 영토조항에 관한 論議는 「憲法制定會議錄」, 憲政史資料 제1집(서울: 국회도서관, 1967), pp. 133~134 참조.

되어 오늘에 이르고 있는 영토조항의 삭제제안을 자기의 政綱政策의 하나로 과감히 들고 나올 정당이나 정치세력이 과연 있을 지도 의문이지만, 이 영토조항의 삭제주장은 한국정부의 正統性 主張의 一方的 拋棄만을 요구하는 것일 뿐이다. 民主主義의 前提條件인 立憲主義에 비추어 憲法은 守護되어야 한다는 것이 미덕이다. 영토조항이라고 하여 달리 취급되어야 할 이유가 없는 바, 領土條項의 削除는 不當하며 국민의 法感情에도 부합하지 않는다는 것이다.⁵⁸⁾ 法政策的으로 一應 妥當한 論理라고 판단된다.

이상의 方案들을 종합적으로 평가해 보건대, 領土條項의 發展的인 改正은 혹시 모르되 아예 삭제하는 것은 생각할 수 없다고 하겠다. 筆者는 결국 領土條項 改正時 北韓의 關聯法規의 改廢와 연계시켜 1차적으로 제2안의 採擇을 推進하도록 하되, 國民의 法感情, 國民的 合意 導出可能性 및 憲法現實을 고려하여, 2차적으로는 제1안을 채택하는 방안도 아울러 고려할 필요가 있다고 생각한다.

2. 平和統一條項의 改廢問題

헌법 제4조의 平和統一條項에 대해서는 이를 改正하자는 주장, 아예 削除 해야 한다는 주장, 그리고 現行대로 存置해도 무방하다는 주장 등으로 나누어지고 있다. 먼저 改正하자는 主張을 하는 대표적 학자인 金明基 教授의 견해를 보면 다음과 같다 :

“제4조의 統一條項은 法的 分斷을 전제로 한 것이므로 領土條項을 존치하려 할 경우 제4조에서의 「統一」을 「民族의 再結合」으로 개정해야 한다. 그리고 自由民主的 基本秩序에 입각한 統一은 合併型統一에 반하는 것인 바, 併合型統一政策을 끝까지 고집하려는 것이 아닌 한 ‘자유민주적 기본질서에 입각한’이라는 문구를 전부 삭제하든가 또는 적어도 그중에서 「자유」를 삭제해야 한다고 한다.”⁵⁹⁾

58) 崔大權, 앞의 책, pp. 148~149.

59) 金明基, 앞의 책, p. 158.

다음으로 削除하자고 主張하는 학자들의 削除理由를 보면 대체로 다음과 같다:

“평화통일이 우리 민족에게 부과된 絶對的 命題라고 단언한다면 헌법 제4조의 價値에 대하여 의문을 제기하지 않을 수 없다. 평화통일이라 함은 남북한이 서로 무력이나 어떤 물리적 힘(군중집회나 화염병, 돌 및 몽둥이 등을 이용한 폭력시위)을 사용하지 않고 서로 協商(negotiation), 讓步·妥協(compromise)하여 통일을 이룩하는 것이다. 그러므로 자유민주주의를 국가의 기초로 삼고 있는 대한민국과 사회주의를 국가의 기초로 삼고 있는 조선민주주의인민공화국의 平和的 統一은 자연히 자유민주주의와 사회주의의 양보와 타협에서 이룩될 수 있는 것이라고 하겠는데, 대한민국헌법에 자유민주주의의 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 推進한다고 못박아 놓은 것은 자유민주주의의 기본질서에 입각하지 않은 統一은 하지 않고, 사회주의 국가인 북한을 자유민주주의 국가인 남한에 吸收統一하겠다는 것으로 해석할 수 있다.⁶⁰⁾ 이는 남북한 서로가 상대방을 어떠한 방법으로라도 자기 체제에 吸收統一하겠다는 것을 의미하는 것이다. 이러한 냉전시대적 남북한 쌍방의 통일에 대한 基本原則이 변화하지 않는 한 남북한 평화통일을 기대할 수 없는 것이 자명한 이치이다. 남북한의 팽팽한 對立狀況을 완화하고 평화통일의 분위기를 조성하기 위하여 대한민국이 헌법 제4조를 삭제함으로써 인내, 아량 및 양보의 정책을 채택하는 것이 平和統一을 앞당기는 데 큰 도움이 되는 처사라고 하겠다.”⁶¹⁾

이상과 같이 ‘자유민주주의적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 추진하는 것’은 統一理念과 統一國家形態와 관련하여 자유민주주의만을 고수하는 것이므로 吸收統一政策을 표방한 것으로 해석될 수 있는

60) 장기봉, 앞의 글, p. 24.

61) 장기봉, 앞의 글, p. 28.

바, 삭제되어야 한다는 주장이 있으나, 이는 「平和統一條項의 法的 意味」 항목에서 이미 고찰한 바와 같이 妥當性이 없다고 하겠다.

平和統一條項을 改廢할 것인가 하는 問題는 영토조항의 改廢방안 중에서 어느 방안을 선택하는가와 맞물려 있는 問題로서 本質的으로 中·長期的인 對策으로 고려되어야 할 사항이다. 領土條項의 改廢方案 중 만일 제2안이 채택될 경우에는 그 방안에 이미 평화통일에 관한 사항에 관해서도 규정하고 있기 때문에 현재의 평화통일조항은 불필요하며 따라서 마땅히 삭제되어야 할 것이다. 그러나 제1안이 채택될 경우에는 다음과 같은 몇가지 이유에서 現行대로 존치하는 것이 타당하다고 생각한다.

첫째, 현재의 분단은 暫定的인 것이며 永續的인 것일 수 없다. 따라서 分斷克服을 위해서는 平和統一의 當爲性和 강력한 統一意志의 강조가 필요하다.

둘째, 平和統一은 일부 학자들이 주장하는 것처럼 반드시 吸收統一만을 豫定하는 것은 아니며 남북간의 合意에 입각한 合議制 統一의 가능성도 예정하고 있는 것이다. 정부는 기회 있을 때마다 吸收統一을 排擊하고 있음을 수차 천명하여 왔는 바, 現行 평화통일조항은 이와 兩立할 수 있다.

셋째, 평화통일조항은 武力統一政策을 拋棄한다는 宣言的 意味를 내포하는 것인 바, 이는 平和的 統一의 歷史的 使命을 천명한 憲法前文과 侵略戰爭을 否認하는 國際平和主義 精神과도 부합하는 것이다.

넷째, 영토조항 개정과 동시에 평화통일조항을 삭제한다면 이는 통일의 지 결여와 분단고착화 추구로 인식될 가능성이 다분히 있다. 독일통일 이후 현재 각계에서 분출하고 있는 汎國民的 統一輿望에 부응한다는 점에서도 現行 평화통일조항의 存置는 바람직하다.

V. 結 論

法現實과 法規範이 항상 一致하는 것은 아니며, 어떤 의미에서는 일치하지 않는 것이 자연스러운 것인지도 모른다. 靜態的인 法秩序가 항상 신속하게 動態的이고 變化無雙한 現實을 따라가기는 어렵기 때문이다. 그러나 그렇

다고 해서 지나치게 現實과 遊離된 規範을 존치시키고 그에 기초한 論理的 修辭(rhetoric)를 고수하는 것이 정당화될 수 있는지는 의문이다. 法規範이 法 現實에 미치지 못하여 현실과 괴리가 클 경우 마땅히 그것을 현실에 맞추는 작업이 필요하다고 할 것이다. 그러한 작업은 法的 解釋을 發展的이고 動態的으로 解釋함으로써 해결할 수도 있고, 立法的으로 解決할 수도 있다. 前者는 解釋論에 의거한 방법으로서 단기적, 임기응변적 대응방법이며, 後者는 立法論에 의거한 방법으로서 보다 더 근본적인 해결책이라 할 수 있다.

現行憲法은 제4조에 平和統一條項을 두고 있는데, 이것은 남북한의 分斷이라는 現實認定을 전제한 것으로 法的 分斷을 부인하는 領土條項과는 理論的으로 矛盾된다. 영토조항과 통일정책의 실제간의 괴리가 남북한 유엔 동시가입과 기본합의서가 채택된 지금까지는 더욱 심화되고 있다. 앞으로 남북관계가 명실공히 和解의 국면에 접어들고 각종의 附屬合意書가 채택되면 양자의 괴리가 더욱 커질 것은 말할 필요가 없다. 따라서 統一問題와 관련된 憲法上的 問題에 대한 解決策 강구가 더 이상 미룰 수 없는 중요한 현안으로 부각되고 있다.

이에 대해서는 短期的인 解決方案과 中·長期的인 解決方案을 고려할 수 있다. 短期的 方案으로는 영토조항과 평화통일조항간의 모순을 해결하고, 양자를 合致되는 방향으로 解釋하는 방법 등이 있으며, 憲法理念과 憲法政策的 側面에서 평화통일조항이 영토조항에 優先하는 것으로 解釋하는 방법, 또는 憲法 前文의 「平和的 統一의 歷史的 使命」規定에 비추어 헌법규정간의 상충을 해결하는 방법⁶²⁾도 아울러 고려해 볼 수 있을 것이다. 특히

62) 이와 관련하여 張明奉 教授는 다음과 같이 주장하고 있다.

“헌법은 前文에서 祖國의 平和的 統一의 使命에 입각하고 있음을 선언하여, 조국의 평화적 통일이라는 민족적 대과업의 성취를 위한 역사적 사명을 국가와 국민에게 부여하고 있다. 이러한 헌법전문 규정의 法的 性格은 西獨 基本法 前文에서 천명된 統一命題의 法的 性格에 대한 西獨學界의 通說的 立場과 聯邦憲法裁判所의 判決에서와 같이 政治的 意義는 물론 法的 意義를 가지는 것이며, 이는 국가기관이 통일을 법적으로 방해하거나 사실상 불가능하게 하는 행위를 금지하는 것이라고 할 수 있다.

우리 憲法前文의 「平和的 統一의 使命」規定에 관한 이러한 해석을 통하여 통일조항과 영토조항의 상충 및 통일정책의 실제와 영토조항간의 괴리의 문제를 어느 정도 해결할 수 있을 것이다. 張明奉(1991), 앞의 글, pp. 46~47.

모든 헌법규정이 동일한 효력을 갖는 것이 아니라 그들간에도 서열이 있다는 소위 「憲法規範間 序列理論」에 따라 理念上 優越한 平和統一條項이 領土條項보다 優越的인 效力을 갖는다고 解釋하는 방안은 매우 참신한 아이디어라고 할 수 있을 것 같다.

그러나 우리의 窮極的 目的은 남북간의 화해와 협력이 아니라 어디까지나 統一이다. 통일을 이룩하기 위해서는 과거의 冷戰的 이데올로기와 對決的 姿勢를 버려야 한다. 이러한 자세와 발상 전환의 출발로서 이제는 북한을 적대시하고 불신하던 시대의 反共이데올로기와 북한의 法的 存在 否認論에 입각하여 제정된 영토조항의 改廢問題에 대해서 中·長期的인 次元에서 신중한 검토를 시작하지 않으면 안된다.

아울러 영토조항과 유기적인 관계에 있는 평화통일조항에 대해서도 法的 意味를 再吟味할 필요가 있다. 한반도에 얽힌 주변 강대국들의 이해를 슬기롭게 조화시키면서 통일을 달성하기 위해서는 統一의 原則으로서 民族自決의 原則을 憲法에 明示하는 것이 바람직하다고 할 것이다. 통일의 그날은 예상치 못한 시기에 갑자기 찾아 올 수 있는 바, 그때의 混亂을 막기 위해서는 어떠한 방식으로 통일을 추진할 것인지, 즉 統一方法에 대한 法的 根據를 헌법에 규정하는 것도 바람직하다고 생각한다. 예를 들면 段階的·漸進的 統一, 吸收式 統一 또는 合議制 統一 등의 다양한 통일방식의 가능성을 법적으로 보다 명백히 포용할 수 있는 규정을 두는 방안도 검토할 필요가 있다.

이러한 점을 감안할 때 앞으로 보다 根本的인 解決策으로서 北韓의 關聯法規 改廢와의 연계하에 中·長期的인 次元에서 立法論的인 對應方案을 신중하게 고려해야 할 것이다. 그러한 방안으로서는 첫째, 領土條項을 統一指向的 平和共存體制에 부합되는 방향으로 全面改正하고 현재의 평화통일조항을 削除하는 방안, 둘째, 현재의 영토조항의 기본틀은 유지하되 後段에 但書規定을 두는 방안과 함께 현행 平和統一條項을 그대로 存置하는 방안을 들 수 있다. 이들 방안은 각기 長·短點을 모두 가지고 있다고 생각되므로 결국 國民의 選擇에 맡길 수 밖에 없다. 통일관련 헌법조항의 改廢問題와 관련하여 어느 방안이 채택되든 그것은 汎國民的 合意와 支持속에

서 이루어지지 않으면 안될 것이다. 그럴 때만이 政府가 추진하는 統一政策에 대하여 正當性이 인정되고 實效性을 보장받게 될 것이기 때문이다.

The Issue of Amending of Constitutional Articles Relating to National Unification

Seong Ho Jhe, Ph. D. (RINU)

The Republic of Korea (South Korea) and the Democratic People's Republic of Korea (North Korea) were admitted to the United Nations simultaneously on 17 September 1991. After this historic event, the South and the North signed the Agreement on Reconciliation, Non-Aggression, and Exchanges and Cooperation. Now it can be seen that the two Koreas have entered a new stage of reconciliation and cooperation. Taking these fundamental changes of inter-Korean relations into consideration, some legal scholars insist on amending the Constitution's allegedly outdated articles relating to national unification.

The issue of amending constitutional articles mainly focuses on the third article (national territory clause) and the fourth article (peaceful unification clause). This is very controversial among scholars of constitutional and international law.

It is crucial at this point to find the best and most reasonable solution which will make peaceful national unification possible. I think it is proper to find the legal solution compatible with the direction of Korean national unification policy by taking a phased approach. With this point of view I suggest we adopt both a short-term policy and a long-term policy in coping with the amendment issue. The short-term policy means working out a new interpretation method capable of harmonizing the logical conflict underlying the two problematic articles. The long-term policy means amending or supplementing the

constitutional articles by taking *de lege ferenda* approach. From a long-term perspective, five alternatives may be considered. Among them I regard only two alternatives as desirable. One is to formulate a temporary limitation of territorial jurisdiction at the end of the third article and to maintain the existing fourth article. The other is to completely amend the third article in order to comply with the changing inter-Korean relations and support peaceful national unification legally and institutionally.

In my opinion I prefer the second alternative because of the novelty and appropriateness of its content; but notwithstanding its positive aspect it seems difficult for this alternative to obtain nationwide support due to its unfamiliarity and fundamental revision. So the first alternative is more likely to be adopted, but this also has some weaknesses in that it is hard to get much support from the dispersed families living in South Korea. Whether any one is selected or not, national consensus is the most important in constitutional amendment issues. This is because national consensus alone will guarantee the legitimacy and effectiveness of national unification policy which the Government is now pursuing.

統一研究論叢

創刊號, 1992. 6

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 編輯委員會

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4725, FAX : 232-5341

印刷處 韓國컴퓨터産業(株)

印刷日 1992년 6월 25일

發行日 1992년 6월 29일
