

민족동질화 촉진의 모색

1993

통 일 원

이 논문집은 통일원이 주최하고 재미한인정치 학회가 주관하여 1993. 7. 16~17 미국 워싱턴 D.C에서 「민족동질화 촉진을 위한 접근방안」이라는 주제로 개최한 제9차 미주지역한반도문제 정보교류회의에서 발표된 논문들을 수록한 것입니다.

이 책자가 최근의 북한실태와 한반도통일문제를 이해하는데 일조가 될 것으로 기대하면서 여기에 수록된 국내외 학자들의 주장이 당원의 견해와 반드시 일치하는 것은 아님을 밝혀둡니다.

1993. 8.

정 보 분 석 실

목 차

개회식사

- 개회사 김홍락... 3
기조연설문 한완상... 5

제 1 분과 북한의 변화전망

1. 북한의 권력변동 전망 김판석... 31
2. 북한개방의 유도방안 김우상... 71
3. 대남정책의 변화전망 신인섭... 105

제 2 분과 동질화촉진의 실천과제

4. 남북한 사회문화공동체 형성방안 강정구... 127
5. 남북한 경제공동체 형성방안 정상훈... 157
6. 남북한 군사적 신뢰구축 방안 곽태환... 191

제 3 분과 남북한 공동번영의 모색

7. 북한의 핵개발실태와 남북한관계 박동환... 221
8. 비무장지대의 평화적 이용방안 하영선... 245
9. 「남북연합」형성의 과제 길영환... 261

〈회의 참석자〉 287

개 회 식 사

개 회 사

김 홍 락(웨스트 버지니아大,
재미측 준비위원장)

존경하는 한완상 부총리겸 통일원장관님, 그리고 한국과 미국 각주에서 오신 선배,
동료학자님들에게 준비위원회를 대표해서 감사를 드립니다.

또한 이 자리에 나와주신 한승수주미대사님과 이 지역의 귀빈 여러분들에게 감사
를 드립니다.

이 학술회의는 우리민족의 오랜 숙망인 남북통일에 기여하기 위하여 통일원의 지
원을 받고 1985년에 발족했습니다. 역사적인 문민정부가 한국에 수립된 금년 제9차
회의의 주제는 “민족동질화축진을 위한 접근방안”입니다.

불과 1년전인 작년 2월에 “남북한 화해 불가침 및 교류협력에 관한 합의서”와 “한
반도의 비핵화 공동선언”이 동시에 채택 발표되었습니다만 그 후 핵사찰문제에 관한
북한측의 불성실하고 비타협적인 태도로 인해 남북한관계는 교착상태에 빠졌으며 남
북대화는 중단된 채 기본합의서의 이행에는 아무런 진전을 보지 못하고 있습니다.

이렇게 교착상태에 빠진 남북한관계를 개선 및 활성화하고 중단된 대화를 재개하
고 가로막힌 분단의 장벽을 무너뜨리기 위해서는 7,000만 겨레의 지혜와 힘을 모아야
합니다.

그리하여 인내와 노력을 통하여 화해협력시대를 개척함으로써 평화적인 남북통일
을 달성해야 하는 것이 우리의 민족사적 과제입니다.

오늘부터 시작되는 이 학술회의에서는 우선 북한의 권력구조를 비롯해서 대남전략을 포함한 북한의 국내외정책에 변화가 일어날 가능성을 분석전망하려고 합니다. 그리고 제2분과위원회에서는 남북한의 동질화촉진의 실천과제로서 새 문화공동체 및 경제공동체의 형성방안과 군사신뢰 구축방안을 검토하고 제3분과위원회에서는 남북한 공동 번영을 위한 남북연합 형성의 과제와 비무장지대의 평화적이용을 검토하고 남북한관계에 커다란 장애물인 북한의 핵개발실태와 이에 대한 대응책을 다룰 예정입니다.

이 회의에서 발표되는 논문을 중심으로 앞으로 2일간 진지한 토론과 의견교환을 통해서 지혜를 짜냄으로써 조국통일에 기여할 수 있게 될 것을 믿어마지 않습니다.

끝으로 이 학술회의를 위해서 물심양면으로 후원을 해주신 한완상 부총리겸 통일원장관을 비롯해서 실무 관계담당관들에게 감사를 드리면서 개회사에 대하고자 합니다.

〈기조연설문〉

김영삼 정부의 통일정책

-3단계통일과 통일의 3대기조-

한 완 상

부총리겸 통일원 장관

목 차

I. 시대와 상황의 변화	7
II. 새정부의 단계적 통일정책	11
III. 신통일정책의 3대 기조	13
IV. 남북한 현안문제	21
V. 요약과 결론	26

I. 시대와 상황의 변화

1980년대 후반에 들어와 세계는 축의 변화를 겪고 있습니다.

2차대전후 반세기 가까이 전세계를 지배했던 냉전체제는 놀라울 정도로 급하게 해체되고 있으며, 그 해체에 따른 결과는 복잡하고 다양합니다. 냉전체제가 강요했던 체제간의 대결, 이념간의 불신과 갈등, 그리고 인간기본권의 제약 등은 이 같은 급변 속에서 완화되고 개선되고 있습니다. 이것은 좋은 조짐입니다.

그러나 소련의 해체와 동구권의 몰락에 따른 제2세계의 와해는 제1세계와 제3세계에 더 큰 혼란과 충격을 주고 있습니다. 그리하여 이념과 체제의 정체위기(identity crisis), 패러다임의 위기(paradigm crisis), 지도력 위기(leadship crisis)의 현상이 두드러지고 있습니다.

구공산권에서는 이같은 위기에 더하여 민족분규가 내전으로 악화되고 있습니다. 지난 날의 강력한 냉전체제는 동구권내의 복잡한 민족들간의 분규가능성을 국가강제력과 국가이데올로기로써 효과적으로 억지해 왔었습니다. 따라서 냉전체제의 해체로 인해 민족분규는 예견된대로 폭발하고 있는 것입니다. 《유고사태》가 바로 그 좋은 본보기입니다.

반면, 서로 분열되어서는 안될 민족이 냉전체제로 말미암아 민족구성원의 의사와는 관계없이 강제로 분열되어 반목했던 경우, 냉전체제의 해체는 민족통합의 길을 열어 주기도 하였습니다. 동-서독의 통일과 예멘통일이 바로 이 경우에 해당됩니다. 그러기에 동-서 냉전체제의 붕괴는 민족간 분규와 함께 민족통합이라는 전혀 다른 두가지 결과를 낳고 있습니다.

우리 민족은 탈냉전의 기류 속에서 민족통일의 호기를 맞고 있습니다. 해방이 후 그 어느 때보다 통일에 유리한 국제적 환경과 역사적 분위기가 무르익어 있어 지금이야말로 평화통일의 결단을 요구하는 《카이로스(kairos)의 시기》라 하겠습니까.

그런데 눈을 민족내부에 돌려보면, 반역사적 현실의 장벽이 우리를 가로막고 있습니다. 한반도의 남과 북에는 아직도 냉전체제, 냉전제도, 냉전적 관행, 냉전적 의식이 시퍼렇게 버티고 있습니다. 남북 각기 그 사회안에서도 냉전의 요소는 그 체제내부 깊숙히 뿌리내리고 있습니다.

바로 그와 같은 냉전유제의 작동에 의해 인간기본권은 제한받아 왔으며, 남북 관계는 아직도 불신의 늪에서 헤어날 수 없는 채 대결과 마찰을 일삼고 있습니다. 한마디로 한반도는 역사의 뒤편에서 냉전의 고도로 남아있는 셈입니다.

바로 이러한 때 한가닥 희망의 징조가 나타났습니다. 그 징조는 이제 보다 뚜렷한 모습으로 현실화되고 있습니다. 그것은 다름아닌 한반도의 남쪽에서 일어나고 있는 새 역사의 기류입니다. 세계전역에서 이미 일어나고 있는 탈냉전, 평화의 진운과 궤를 함께하는 새로운 개혁바람이 남한에서 거세게 불고 있습니다. 그것은 김영삼정부의 출범으로 시작되는 신한국건설의 운동이요, 개혁정치 바람입니다.

지난 10년간 한국에서의 《밑으로부터의 변혁실험》은 실패로 끝났습니다. 노동자 계급혁명을 부르짖은 극좌운동은 국민의 지지를 얻지 못한 채 퇴조할 수 밖에 없게 되었습니다. 그러나 밑으로부터의 변혁(subversion)의 실패는 위로부터의 변혁(superversion)의 기회를 제공하였습니다.

사회와 국가의 상층부 속에 만연되어 있고 깊이 뿌리내리게 된 부정부패·비

리·타락 등이 먼저 개혁되지 않고서는 국가개혁과 사회개혁이 성공할 수 없다는 인식이 확산되기에 이르렀습니다.

지도층의 자기혁신 없이 그들이 새 역사를 이끌어가거나 동참할 수 없을 뿐 아니라, 날로 개명되고 있는 민주시민들을 울곧게 지도해 나갈 수 없게 되었습니다.

특히 냉전체제 자체가 지난 날의 구조적 비리와 모순을 은폐해 왔거나 합리화해 왔다는 사실에 주목할 때, 위로부터의 개혁은 냉전체제의 해체작업을 통해서 전국가적으로, 전사회적으로 확산되어야 할 것입니다.

김영삼정부가 《한국병》의 치유를 위해 《윗물맑기운동》을 세차게 펼치는 이유가 바로 여기에 있다 할 것이며 이 운동이 《아랫물맑기운동》과 유기적으로 연결되어 국가와 시민사회가 다 함께 참여하는 총체적 개혁이 되어야 하는 이유가 여기에 있다 할 것입니다.

이 운동이 세계적인 공감을 얻게되는 것도 반부패의 시대정신에 부합될 뿐 아니라 탈냉전이라는 세계사적 흐름을 타고 있기 때문입니다.

참다운 개혁은 정통성을 지닌 정부만이 해낼 수 있음은 분명합니다. 지난 날 정통성을 지닌 권위있는 정부를 가져보지 못했던 우리로서는 이같은 문민정부만이 과감한 민주개혁을 성공적으로 추진해 나갈 수 있음을 역사상 처음으로 체험하고 있습니다.

개혁정치의 성공은 국민과 정부간의 고질적 불신과 반목을 원천적으로 제거해 줄 것입니다. 정통성을 지닌 정부의 과감한 개혁정치는 그간의 온갖 구조적 비리와 병적현상과 더불어 잘못된 관행과 의식을 치유해 줄 수 있을 것입니다. 아울러 지역간 갈등, 이념간 대립, 세대간 반목, 계층간 마찰을 완화시켜 주거나 제

거시적 줄 수 있습니다. 신정부가 출범한지 석달도 되지 않아 이미 동·서간의
갈등이라는 지역대립은 상당히 완화되고 있습니다.

이것은 놀라운 개혁정치의 효과가 아닐 수 없습니다. 바로 이같은 국민적 단합
이야말로 조국의 평화적 통일을 위한 국내적 기반이 된다는 사실을 잊지 말아야
할 것입니다.

정부당국과 비당국으로서의 시민사회간의 반민주적 마찰과 갈등은 사라져야 합
니다. 그래야만 남북관계개선을 보다 정당하게, 그리고 보다 효과적으로 추진해
나갈 수 있을 것입니다.

여기서 우리는 신정부 통일정책의 3대기조를 보다 선명하게 해명할 것입니다.
이 기조를 통일추진구도, 즉 3단계 통일정책과 연관시켜 이해해야 하므로, 먼저
통일과정의 단계를 잠시 소개한 뒤에 3대기조와 그 기조들간의 관계를 밝혀 보
겠습니다. 김영삼정부의 통일정책에 있어 3단계 정책과 3대기조를 밝히겠습니다.

II. 새 정부의 단계적 통일정책

통일정책은 추진구도 [구조]와 그 구도를 실현해가는 정신으로서의 기조로 나눌 수 있습니다. 먼저 통일정책의 구도인 《3단계론》을 잠시 소개하겠습니다.

새 정부의 통일추진구도는 『한민족공동체통일방안』(1989.9)의 기본골격을 살리며 또한 남북간에 채택된 『기본합의서』(1991.12)에서 합의된 『화해·협력』의 약속을 함께 수용한 것입니다. 그것은 점진적이고 단계적 입장에서 민족사회의 통합노력을 통해 국가통일을 실현시키려는 것입니다.

즉 『화해·협력』 단계와 『남북연합』 단계를 거쳐 『1민족·1국가』의 통일국가를 완성한다는 것입니다. 《3단계 과정》을 거쳐 통일을 달성시키려는 방안입니다.

첫단계인 화해·협력단계는 남북이 각각 현존하는 두 체제와 두 정부를 그대로 유지하면서 분단상태를 평화적으로 관리하는 단계로서 『남북기본합의서』와 『군사정전협정』이 주요 규범이 됩니다. 이것은 그만큼 이때까지의 남북관계가 비정상적이고 불안정한 평화상태에 놓여 있음을 입증하고 있습니다. 이 단계에서는 정치적으로 상호 체제를 존중하고 다각적인 교류협력과 군사적 긴장완화 조치 등을 통한 상호 신뢰구축을 추구해 나가야 합니다. 남북한 관계가 화해와 협력의 동반자 관계로 나아가기 위해서는 통일에 관한 자발적 국민합의, 또는 통일역량의 결집이 절실히 필요합니다.

새 정부는 국민적 합의를 자발적으로 얻어낸 정부당국이라는 점에서 화해와 협력을 위해 자신있게 남북관계를 개선해 나갈 수 있습니다.

제2단계인 『남북연합』단계는 남북이 두 체제, 두 정부하에서도 통일지향적 협

력관계를 통해 통합과정을 관리하는 단계로서 남북한 정상이 마련하는 《민족공동체헌장》이 남북관계를 규율해 나갈 것입니다. 『화해·협력』단계보다는 제도적으로 안정된 관계이며, 보다 안정된 평화상태라고 할 수 있습니다. 한반도내외에서 남북한간의 교류·협력이 폭넓게 이루어지며 참여화의 정도도 높고 휴전체제의 평화체제로의 전환이 이루어지는 상태입니다.

당국간에는 남북연합구조를 구성, 제도적 정례적으로 운영하며 민간급에서는 다양한 인적·물적교류를 통해서 생활권의 통합과 남북한 동질화를 본격적으로 단행하여 민족사회의 통합을 추진합니다. 이것은 정치적 통합의 예비단계입니다. 공존공영과 참여화의 결과가 축적되어 진다면 『남북평의회』에서 통일헌법을 준비하게 됩니다.

제3단계는 1민족·1국가의 1체제·1정부를 수립하는 단계로서 통일헌법에 기초하여 정치통합이 이루어집니다. 즉 『남북평의회』에서 제정된 통일헌법에 의해서 (총선거를 실시) 통일정부·통일국회를 수립하여 선진민주국가를 건설하는 것입니다.

이 단계에서는 민족이익과 국가이익이 합일됩니다. 여기서 민족복리는 실현될 것입니다. 여기서의 민족은 하나의 겨레로서 역사적 실체를 뜻합니다. 복리를 민족구성원의 자유와 복지, 그리고 인간존엄성이 구현되는 바람직한 상태를 뜻합니다.

이제 통일의 3대기조에 대해 좀더 자세히 설명하겠습니다.

Ⅲ. 신 통일정책의 3대기조

김영삼정부의 통일정책 기조는 세가지입니다.

첫째는 민주적 절차를 통해 구축된 자발적인 국민합의를 바탕으로 통일을 강력하게 추진한다는 것입니다.

둘째는, 같은 민족이면서도 두 국가형태로 분열되어 있는 현상 상황에서 공존공영의 정신으로 서로 교류하고 협력한다는 것입니다. 서로를 고립시키거나 봉쇄시키지 않고, 서로 다른 《2국가》가 공존공영의 정신으로 교류하고 협력하여 실제로 서로 번영하도록 도와주는 것입니다.

셋째는, 남과 북이 교류협력을 통해 공존공영의 열매를 함께 거두어 들이면서 하나의 국가를 이룩하여 마침내 《1민족·1국가》라는 통일체제를 세우기 위하여 특정이념과 체제보다는 민족복리를 우선해 두는 자세가 필요합니다.

이같은 민족복리의 목표가 달성되면 민족의 이익과 국가의 이익은 일치하게 되며, 따라서 민족복리의 혜택은 민족전체 구성원들에게 골고루 나누어지게 될 것입니다. 이 단계에 와서 비로소 《민족공동체》가 형성될 수 있을 것입니다.

요약하자면 신정부의 통일정책 기조는 『민주적 국민합의』, 『공존공영』, 그리고 『민족복리』라고 하겠습니다.

그러면 각 기조와 그 상호관계에 대해 간단한 해명을 해보기로 하겠습니다.

(1) 민주적 국민합의

첫번째 기조인 국민합의는 다른 두 기조의 기초로 작용할 것입니다. 진정한 국

민합의 없이는 공존공영과 민족복리는 성취되기 어려울 것입니다.

3대기조는 시간적으로 보아 순차적 관계를 형성할 것입니다. 먼저 국민의 자발적 합의를 이룩해야 그것을 기반으로 하여 북측체제(또는 국가)와 공존공영을 가능케 하는 구체적 정책을 펼쳐나갈 수 있을 것입니다. 그리고 공존공영의 구체적 결실이 쌓일 때 비로소 민족복리의 목표가 달성 될 수 있을 것입니다.

이렇게 볼 때 국민합의는 제일 먼저 다져야 할 신통일정책의 국내적 기반이라 하겠습니다. 이것은 남북체제 안에서 정부가 이룩해내야 하는 통일기반의 문제입니다.

지난 날 정통성이 부족했거나 아예 없었던 정권은 정부의 정책일반, 특히 통일정책에 대해 국민들의 자발적 지지를 얻어내지 못하였습니다. 국민지지를 받아내지 못했기 때문에 통일정책을 둘러싼 당국과 비당국간의 긴장과 마찰과 반목은 심각하였습니다.

통일정책에 대한 국민의 비판과 저항이 커질수록 정부는 통일문제를 안보의 차원에서 접근시켜 나갔습니다. 지난 날 바로 이같은 상황에서 정부의 통일정책은 안보논리에 입각한 분단고착정책, 또는 반통일정책으로 비난받거나 오해받기도 하였습니다.

그리하여 국민들은 정부의 통일정책을 불신하기도 했고, 당국과 비당국간의 마찰은 심화되기도 하였습니다. 이럴수록 북측당국의 통일전선전술은 효력을 발휘할 수 있었던 것입니다. 국민적 합의에 기초하지 않은 통일정책은 한마디로 정권의 통치이데올로기로 악용되기 쉽고 따라서 남북관계를 교착상태로 몰고가기도 하였습니다.

이것은 바로 오늘날까지의 통일정책과 남북관계의 현주소라 하겠습니다. 이미

『남북기본합의서』가 마련되었고 『한반도비핵화선언』이 쌍방에 의해 서명되었어도 한반도의 냉전기류는 여전히 차갑고, 한반도의 긴장은 여전히 첨예합니다. 더욱 최근의 핵문제로 인해 그 긴장은 심각한 위기로 고조되고 있습니다.

이러한 상황에서 김영삼정부는 출범하였습니다. 해방이후 최초로 국민직선에 의해 탄생된 정통성있는 문민정부가 바로 지금의 정부입니다.

아시다시피 지금 신정부가 추진하고 있는 개혁정치는 국민의 절대적 지지율 받고 있습니다. 개혁을 지지함에 있어서 세대간 차이, 지역간 갈등, 이념간 마찰, 계층간 대립은 거의 없는 것 같습니다. 지난 정권때까지 엄존했던 이같은 갈등과 대립은 지금 봄눈 녹듯 서서히 사라지고 있습니다.

이제는 통일문제를 놓고 당국과 비당국간의 심각한 대립도 약화될 것입니다. 특히 지난 날 통일문제를 놓고 정부와 가장 격렬하게 대결해 왔던 시민세력 [재야세력]도 이제는 정부의 통일정책을 적어도 이해하려고 하고 있으며, 또 일부는 협조하기 시작하였습니다.

이러한 새로운 정치상황에서 합리적 비판세력과 합리적 보수세력의 의견을 모두 수렴하여 공존공영과 민족복리의 통일정책을 추진하려는 신정부의 통일의지는 반드시 관철될 것입니다. 왜냐하면 국민의 자발적 지지와 세계사의 탈냉전 흐름이 곧 그 통일 의지의 기초이기 때문입니다.

(2) 공존공영

1992년 2월 19일에 발효된 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서』가 남북간의 공존공영을 보장하는 기보틀로 합의되었으나 아직까지 그것이 실효를 거두고 있지 못하는 까닭은 1차적으로 남북당국자들간의 깊은 불신

때문입니다. 이 불신은 무엇보다도 양쪽의 냉전적 사고와 관행에서 비롯된 것이기도 합니다. 특히 북한 당국의 냉전적 통일전선전략은 이같은 불신을 더욱 부추겼습니다.

남과 북은 먼저 상대방을 실체로 인정해야 합니다. 특히 상대방 당국을 실체로 존중해야 합니다. 비록 그 실체의 사상과 그 실체의 제도가 자기의 것과 다르다 하더라도 상대방을 억지 또는 초전박살의 대상으로 보거나 불신의 과녁으로 삼을 것이 아니라, 대화와 협력의 상대자로 존중해야 합니다. 상대방을 서로 관용하는 새로운 문화가 필요합니다.

남북한은 이같은 관용의 문화를 이루고 관용의 삶을 살 수 있는 유리한 조건을 이미 역사적으로 갖고 있습니다. 우리는 비록 지난 반세기동안 사상, 제도, 정부가 각기 다른 상황에서 냉전적 삶을 살아왔지만 수천년 동안 같은 민족으로 평화로운 공동체의 삶을 살아왔습니다.

분단 반세기는 장구한 결합의 민족사에 견주면 잠시 불행했던 역사의 에피소드에 불과합니다. 하나의 언어, 하나의 풍습, 하나의 핏줄, 하나의 국가로 적어도 천 삼백년을 살아온 우리 민족이 아닙니까. 그러기에 이같은 깊고 오래된 민족동질성을 공유하고 있다는 사실이 남북한 공존의 역사적·문화적 기초가 되고 있습니다.

공존은 반드시 공영으로 이어져야 합니다

서로 가난하게 공존하는 것이 무슨 소용이 있겠습니까?

서로 부자유하게 공존하는 것이 무슨 가치가 있겠습니까?

공존은 반드시 공영으로 이어져야 합니다. 함께 번영하기 위해 함께 공존하는 것입니다. 그러기 위해서는 서로 교류하고, 서로 협력하고, 서로 나눠야 합니다.

서로에게 필요한 것을 나눌 수 있어야 합니다.

이 경우 공존과 공영의 주체가 반드시 당국자일 필요는 없을 것입니다. 남북의 체육인들끼리 경기를 교환하고 우의를 서로 나눌 수 있을 것입니다. 남북의 학자들끼리 서로 지식을 교류하고 나눌 수 있을 것입니다. 경제인들끼리도 물질 자원을 나눌 수 있을 것입니다. 학생들끼리도 서로 그들의 배움과 꿈과 뜻을 나눌 수 있을 것입니다.

그러나 여기에서 우리는 중요한 사실 한가지를 꼭 유념해야 합니다.

민족전체의 이익과 국가전체의 이익에 관계되는 중대사와 인간의 기본권에 관계되는 중대사를 다루는 주체는 어디까지나 정부당국이라는 사실입니다. 정부야말로 국민과 민족의 권리와 생명을 보호하고 신장시키는 1차적인 책임을 져야 합니다. 왜냐 하면 정부는 이러한 엄숙한 책무를 역사와 국민으로부터 수임받고 있기 때문입니다.

전민족적 문제, 전국민적 문제, 전국가적 문제, 그리고 국가간의 중요현안 등은 당국자만이 궁극적으로 책임있게 다룰 수 있고, 또 그렇게 해야 합니다. 이 사실을 무시한다면 전민족적 차원에서의 공존공영은 구현될 수 없습니다.

우리는 북한을 흡수할 의사도 없고 필요도 느끼지 않고 있음을 천명합니다. 우리가 바라는 것을 일방적 흡수가 아니라, 공존공영 과정을 통한 평화적·점진적 통합입니다. 민족전체가 번영을 누릴 수 있는 방식으로 《3단계 통일》을 이룩하는 것이 신정부의 입장입니다.

정말 남북이 공존공영을 바란다면 상대방이 국제사회에 참여하여 활발히 활동하도록 도와주어야 합니다. 고립정책이나 봉쇄정책은 폐기되어야 하고 대신 참여 정책(engagement policy)이 추진되어야 하는 까닭이 여기에 있습니다.

신정부는 공존공영이야말로 『남북연합』단계에서 특별히 요청되는 통일정책 기조를 다시 한번 강조하고자 합니다. 두개의 국가실체간의 교류와 협력이 증진되고, 그 교류·협력이 제도화되는 이 단계에서 『공존공영』과 『참여』가 요청됩니다. 두 체제간의 평화공존과 공동번영, 두 정부간의 평화공존과 공동번영이 요청됩니다.

물론 이 단계에는 국가이익과 민족이익은 일치하지 않을 수 있습니다. 다만 두 국가간·두 체제간의 교류·협력이 활성화되고, 정례화되고, 제도화되면서 상호간의 신뢰가 축적되면 이에 따라 민족이익과 국가이익간의 불일치는 차츰 줄어들 수 있을 것입니다. 또 줄어들 수 있도록 두 정부가 통일정책을 추진해 나가야 할 것입니다.

이런 상황에서 민족동질성의 회복은 더욱 촉진될 것입니다. 그리하여 민족이익이 국가이익과 합일되는 단계에 도달하게 된다면, 신정부의 세번째 통일정책 기조인 민족복리는 구현될 것입니다.

그렇다면 민족복리는 어떻게 규정되어야 합니까?

(3) 민족복리

『민족복리』는 통일을 추진시키고, 그것을 완성시키는 기본정신입니다. 여기서 우리는 이 기조가 민족주의에 대한 오해와 연결된다는 사실에 주목하면서, 그것이 잘못된 민족주의와 다르다는 점을 먼저 해명할 필요가 있습니다.

신정부의 통일정책 기조는 민족복리는 저항적 민족주의나 팽창주의적 민족주의와 아무런 관련이 없습니다. 통치이데올로기로서의 민족주의, 정권안보용으로서의 민족주의와는 아무런 상관이 없습니다. 정통성을 지닌 김영삼정부는 처음부터

정권안보책으로서의 그어떤 통치이데올로기도 필요도 하지 않습니다. 신정부의 통일정책 기조인 민족복리는 한민족 전체의 《삶의 질》이 향상되고, 민족전체의 복지가 신장되어 민족구성원들이 골고루 잘살게 되는 상태를 뜻합니다.

이것은 한민족 전체가 하나의 국가로 통일되면서 《민족전체의 복리(well-being)》가 구현되는 것을 말합니다. 민족복리는 민족적 가치임에도 틀림없으나 동시에 그것은 오늘의 분단된 우리 상황에서는 이념·사상·체제의 차이에서 오는 갈등과 반목을 뛰어 넘을 수 있는 보편적 성격을 지니고 있습니다.

다시말하면 민족복리는 통일된 민족국가 안으로 민주화되어 자유가 신장되고 복지화되어 평등이 구현되며, 공동체화되어 사회적 공감영역 [동포애]이 확산되는 상태를 말합니다. 그리고 인간존엄성이 구현되는 상태를 뜻합니다. 이런 뜻에서 구태여 민족 또는 민족주의란 낱말을 꼭 사용한다면 민족복리는 《열린 민족주의》, 《민주적 민족주의》, 그리고 《공동체적 민족주의》가 추구하는 핵심적 가치라 하겠습니다.

자유와 정의, 그리고 인간존엄성과 동포애가 함께 신장되는 새로운 민족국가, 통일된 조국이 바로 민족복리가 실현되는 《신한국》이라 하겠습니다.

이상의 3단계 통일추진구도와 3대 정책기조는 지난 6월 민족통일연구원과 미디어리서치(Media Research)가 공동으로 실시한 국민여론조사에서 국민다수의 지지를 받고 있습니다.

3대 정책기조에 찬성하는 국민은 76%에 이르고 그것을 반대하는 국민은 3%에 불과합니다. 통일추진 방식에 대한 여론도 명백히 정부방침을 확고하게 지지하고 있습니다.

교류·협력을 통한 단계적·점진적 통일추진에 찬성하는 국민은 83%에 이르고

있는 반면, 흡수통일 방식에 찬성하는 국민은 15%에 불과하며, 무력통일을 지지하는 국민은 1.5%에 지나지 않습니다.

비록 대다수 국민들은 북한당국을 불신하고 있지만 북한동포와 사회에 대한 민족적 친화성은 우리 국민속에 강하게 살아 있습니다.

즉 전체 응답자의 74%가 북한당국을 불신하나 북한을 공존공영의 대상으로 보는 응답자도 80%에 이르고 있습니다.

냉전의식과 제도가 지난 반세기동안 이 땅에 깊이 뿌리내렸음에도 불구하고 북한당국에 대한 불신과는 달리 북한에 대한 국민들의 인식은 냉전시대의 벽을 뛰어 넘고 있습니다.

이것은 또한 민족동질성에 대한 강한 인식이라고 할 수 있겠습니다.

이같은 인식은 남북간에 공존공영의 가능성과 함께 민족전체의 복리증진 가능성을 더 높일 수 있는 소중한 국민인식이라 하겠습니다.

한마디로 현재 우리 국민들의 대다수는 신정부의 3단계 통일추진구도와 3대 정책기조를 확실히 지지하고 있습니다. 이같은 지지는 개혁정치에 대한 국민지지와 그 궤를 같이 한다고 하겠습니다.

오늘 우리 국민들은 국내정치면에서나 남북관계의 측면에 있어서 탈냉전 수준에서 착실한 온건개혁노선을 지지하고 있음을 확인하게 됩니다.

IV. 남북간 현안문제

(1) 핵문제 해결

새 정부가 출범하여 남북관계에서 새로운 지평을 열어나가고자 하는 시점에서 북한 핵문제로 인해 남북관계가 다시금 교착상태에 빠져든 것은 실로 유감스러운 일이 아닐 수 없습니다.

지난 3월 12일 북한이 NPT 탈퇴를 선언한 이후 정부는 북한 핵문제가 한반도에서 긴장을 조성하지 않는 방향에서 평화적으로 해결되어야 한다는 기본입장에 따라 1차적으로 국제사회와의 공조체제를 통한 그 해결방안을 강구하여 왔습니다.

5월 11일 유엔 안보리가 북한 핵문제의 해결을 촉구하는 결의안을 채택한 데 이어, 미-북한간에도 6월 2일부터 11일까지 4차례에 걸쳐 고위급접촉이 진행되었습니다.

4차례에 걸친 미-북한간의 고위급접촉을 통해 북한 NPT 탈퇴를 유보시킴으로써 국제원자력기구(IAEA)에 의한 사찰재개 등 북한 핵활동에 대한 국제적 감시 통제체제가 계속 가동될수 있는 기초를 마련하였습니다.

이로써 범세계적 핵무기비확산체제에 대한 부정적 파급효과와 상황이 극한적으로 발전되는 것을 일단 방지함으로써 북한 핵문제를 평화적인 방법으로 해결할 수 있는 새로운 방면이 조성되었다고 봅니다.

만일 북한의 핵무기개발이 방치된다면, 이것은 한반도의 평화와 통일, 번영을 위협하고 우리 민족전체를 파멸로 이끌 수 있을 뿐만 아니라, 동북아의 안정과

평화를 크게 위협하게 될 것입니다.

따라서 북한의 핵무기개발은 어떠한 경우에도 저지되어야 합니다.

정부는 앞으로도 핵문제에 대해 다음과 같은 4가지 입장을 견지해 나가겠습니다.

첫째, 북한 핵문제는 모든 것에 앞서 최우선적으로 해결해야 할 당면과제라는 것입니다.

둘째, 북한의 핵문제 해결은 가능한 한 남북간에 긴장을 조성하지 않는 방향에서 그 방법이 모색되어야 한다는 것입니다.

셋째, 한-미간의 긴밀한 협조와 국제적인 공조체제의 틀속에서 북한핵문제를 해결해 나간다는 것입니다.

넷째, 북한의 핵문제는 북한에게 핵무기개발을 위한 시간을 주지 않는 방향에서 조속히 해결되어야 한다는 것입니다.

정부는 북한의 NPT 완전복귀와 IAEA 사찰수용, 그리고 한반도 비핵화 공동선언의 이행을 미국 등 국제사회와 더불어 강력하게 북한당국에게 촉구하고 있습니다.

이와관련, 정부는 그동안 미-북한 접촉과정에서 한-미간에 긴밀한 협조관계를 가져 왔으며, 앞으로도 이같은 협조체제는 확고히 유지시켜 나갈 방침입니다.

참고로 말씀드리다면 지난 6월 11일 발표된 미-북한 공동발표문은 한반도의 비핵화가 핵비확산 목표에 부합된다는 점을 강조하고 있습니다.

한반도의 비핵화 문제는 미국과 북한간의 문제가 아니고, 남-북 당사자들간의 대화와 협의를 통해서 이루어질 수 있음을 우리가 기억해야 합니다.

이로 미루어 미-북한회담을 계기로 우리가 한반도 문제해결에 소외될 가능성은

전혀 없다고 하겠습니까.

정부는 북한이 핵무기 개발을 포기하고 핵투명성이 명확히 보장된다면 북한이 미국·일본 등 우방국들과의 관계를 개선하는 것을 적극 도울 수 있다고 생각합니다.

(2) 남북회담

대화를 통해 남북한간에 가로놓인 현안문제를 해결해 나간다는 것이 변함없는 우리의 입장입니다.

더욱이 북한 핵문제 해결을 위해서는 국제적 차원에서의 노력과 함께 민족내부적인 노력도 병행하여 추진되어야 할 것입니다.

이러한 입장에서 정부는 이미 유엔 안보리의 결의로 국제사회의 의지가 북한에 분명히 전달되고 국제적 노력이 본격화되는 시점에 맞추어 지난 5월 20일 북한측에 『고위급회담 대표접촉』을 제의했습니다.

그러나 북한은 이른바 『최고위급 특사교환』을 주장해 오다가 지난 6월 26일, 특사교환 문제를 스스로 철회함으로써 모처럼 기대를 모았던 남북대화가 열리지 못하였습니다.

지금 당장은 남북대화가 일시 중단되어 있지만 북한 스스로도 남북관계를 계속 대결적 상황에 둘 수 만은 없는 대내적 필요성이 있을 뿐만 아니라 핵문제의 완전한 해결, 즉 한반도 비핵화선언을 실현하기 위해서도 어차피 우리와의 대화에 호응해 나오지 않을 수 없을 것으로 보입니다.

또한 7월 14일부터 제네바에서 열리고 있는 미국과 북한간의 후속접촉이 만약 별다른 성과가 없어 국제적인 대북제재조치로 들어가는 경우, 북한이 남북대화에

응해 올 가능성 또한 결코 배제할 수 없습니다.

따라서 핵문제를 비롯한 현안문제들을 해결해 나가기 위해서는 남북대화가 열릴 수 밖에 없을 것이며, 또한 반드시 열려야 한다고 생각합니다.

정부는 앞으로 공존공영과 민족복리의 입장에서 남북대화를 재개함으로써 핵문제 해결을 도모하고 실질적 남북관계 개선이 이루어 질수 있도록 어려운 조건에서나마 계속 노력할 것입니다.

(3) 남북교류·협력

민족동질화를 촉진하고 공동번영을 도모하기 위해서는 남북한간에 교류와 협력이 적극적으로 추진되어야 합니다.

우리는 이미 『남북교류협력에 관한 법률』을 제정하여 남북교류를 추진할 기본적인 체제를 갖추었으며, 어려운 여건 속에서도 남북한간의 접촉과 인적·물적교류가 꾸준히 계속되도록 노력해 왔습니다.

특히 작년 10월이후 북한 핵문제로 인해 남북관계가 경색된 상황에서도 정부는 남북교역을 계속 허용해 왔으며, 금년들어서 6월말 현재 남북교역량은 8,900여만불에 이르고 있습니다. 이것은 우리가 북한의 4대 교역상대가 되는 것입니다.

지금은 홍콩,북경 등 제3국에서의 남북 기업인들 간의 접촉이 꾸준히 이루어지고 있습니다.

다만 정부는 남북경협과 이를 위한 기업인 방북만은 북한 핵문제와 연계하여 이를 허용치 않고 있습니다.

이같은 연계는 국민정서를 고려하면서 핵무기개발의혹 해소를 위한 북한 당국

의 보다 성실한 자세전환을 촉구하기 위한 것입니다.

한편 정부는 북한 핵문제가 해결되는 상황에 따라 남북경협을 단계적으로 확대해 나가는 방침을 마련하고 있습니다.

우선 북한이 NPT에 완전복귀하고 영변의 두개 미신고 시설에 대한 IAEA 사찰에 동의함으로써 북한 핵문제 해결의 돌파구가 마련되는 경우에는 현재 중단되고 있는 기업인의 방북을 허용할 것입니다.

다음으로 북한이 남북상호사찰 규정에 합의하는 경우에는 대남투자시범사업 실시, 북한 노동력의 제3국 송출 등 대북경제지원, 그리고 남북경제공동위원회에서 제도적 장치가 마련되는 바탕위에서 본격적인 경제교류협력을 추진해 나갈 것입니다.

(4) 기타 문제

정부는 인도주의 문제에 대해서는 정치적 문제나 핵문제와 분리하여 우선적으로 해결한다는 일관된 입장을 견지해 왔습니다.

남북이산가족 문제를 해결해 나가기 위해서는 우선 판문점에 면회소를 설치하는 방안부터 실천해 나가는 것이 바람직하다고 보고 있습니다.

앞으로 정부는 남북간에 이산가족 우편물교환소를 설치하고 서신을 교환하는 단계로 발전시켜 나가는 등의 타개책을 계속 강구해 나갈 것입니다.

그러는 한편 정부는 지난 6월 12일 남북학생회담과 같은 북한의 통일전선전술에 악용될 협상방식이나 행사에 대해서는 단호히 대처해 나갈 것입니다.

V. 요약과 결론

새 정부는 임기내에 반드시 화해협력단계를 정착시키고 『남북연합』단계로의 진입을 준비한다는 목표로 정책을 추진해 나갈 것입니다.

이를 실천에 옮기기 위해서는 무엇보다도 민주적 절차를 통해 형성된 국민적 합의가 바탕이 되어야 합니다. 정부는 합리적인 비판을 폭넓게 수용하며, 국민참여를 확대시켜 나가겠습니다.

또한 공존공영의 자세와 입장에서 남북관계를 발전시켜 나가겠습니다.

공존은 반드시 남북이 함께 자유롭고 함께 번영하는 상태로 나아가야 하고 마침내 민족구성원 모두의 자유와 복지와 인간존엄성이 보장되는 통일조국의 모습으로 나아가야 합니다.

우리는 5천년간 온갖 역경을 극복하고 오늘에 이르렀으며, 오늘날에는 세계적으로 주목받는 위대한 민족으로 발돋움하고 있습니다.

탈냉전의 국제사회는 이제 세계의 유일한 분단국에서 살고 있는 우리민족이 과연 통일을 이룩해 나갈 의지와 능력이 있는가를 예의 주시하고 있습니다.

김영삼정부는 국민들과 함께 임기 5년동안 이 시대가 맡겨준 역사적 과제를 차질없이 이룩해 나갈 것입니다. 그것은 꾸준한 국내개혁을 바탕으로 마침내 통일조국을 이룩하는 과제입니다.

자유와 평화, 정의와 번영이 함께 하는 통일국가를 건설해 나아가는 역사적 장정의 한 페이지를 기록하고자 합니다. 그러나 역사적 기적이란 결코 기적적으로 오지는 않습니다.

지금이야 말로 인내와 관용, 땀과 눈물의 노력이 그 어느 때 보다도 필요한 때입니다.

우리 국민 모두가 힘을 합쳐 역사가 우리에게 준 기회를 놓치지 말아야 합니다.

저는 오늘 이 자리에 모이신 재미동포학자 여러분들께서도 통일조국건설에 선도적 역할을 다해 주실 것으로 믿어 의심치 않습니다.

여러분의 건승과 성공을 기원합니다.

감사합니다.

제 1 분과 북한의 변화 전망

1. 북한의 권력변동 전망

김 판 석

(버지니아 올드 도미니언大)

목 차

I. 서 언	33
II. 북한권력 구조의 특징	35
III. 김정일의 권력장악	38
IV. 핵문제	60
V. 가능한 변화의 방향	62
VI. 전 망	65

I. 서 언

이 논문은 최근 북한에서 전개된 여러가지 정황을 바탕으로하여 북한의 정치적 변화를 전망하고 또한 가까운 장래에 전개될지도 모르는 여러가지 정치적 변수를 검토해보는데 그 목적이 있다.

북한에 관해서는 이념적분석, 주체사상, 권력계승, 김일성과 김정일의 정치적위상, 통일 그리고 국제관계차원에서 살펴본 많은 연구들이 있음은 주지의 사실이다. 따라서 본 논문은 가능한 한 논지의 중복을 피하기 위하여 권력계승과 관련된 '정치권력구조에 관하여 그 초점을 맞추고자 한다.

또한 지금까지의 많은 연구는 왜 김일성이 김정일에게 그 권력을 승계하려 하느냐하는 문제에 관해 많은 설명을 해왔다. 김정일에게 권력을 계승하는 것은 김일성의 사후에도 김일성이 이룩한 혁명, 이념, 김일성의 우상화, 그와 관련된 정치적, 이념적 틀을 유지하기위한 방법의 일환으로 풀이되는 것이 일반적인 견해이다. 따라서 주체사상이 무엇이며 그것이 어떻게 발전되어 왔는가 또는 통일이 언제 이루어 질 것인가하는 등의 문제에 관해서는 본 연구에서는 논외로 한다¹⁾.

우선 권력구조의 특성에 관해서 간략히 논의한 다음에, 세가지 가장 중요한 권

1) Byung Chul Koh, "Political Succession in North Korea," *Korea and World Affairs* 8 (Fall 1984), pp. 567-569; Chong Sik Lee, "Evolution of the Korean Workers' Party and the Rise of Kim Chong Il," *Asian Survey* 22 (May 1982), p. 435; Robert J) Lifton, *Revolutionary Immortality* (New York, Random House, 1968); and Yung Hwan Jo, "Succession Politics in North Korea", *Asian Survey* 26 (October 1986), pp. 1093-1094

력을 통제하기 위한 김정일의 권력장악상태, 김정일의 권력기반, 권력계승 시나리오, 김정일의 권력 계승에 따른 예상도전세력, 변화가능한 방향 및 미래에 대한 전망 순으로 북한의 권력구조를 전망해보고자 한다.

더불어 다음과 같은 몇가지 질문도 논의의 전개에 참고로 하였다. 권력계승이 성공적으로 전개될 가능성에 대한 문제, 김일성의 사후에 김정일이 얼마나 오랫동안 그의 권력을 유지할 수 있는냐하는 질문, 당과 군부를 효과적으로 통제하여 권력투쟁에서 승리할 수 있는냐하는 의문, 그리고 김정일에게 권력이 완전히 계승될때의 정치적 정책적 의미 등에 대해서 논의의 초점을 맞추어 보았다.

II. 북한권력 구조의 특징

북한 권력구조에는 대략 다섯가지의 특징이 있다하겠다.

첫째, 노동당이 정치적으로 제일 중요한 기관내지는 실체로서 당이 모든 정치 권력의 중심이라 하겠다²⁾. 그러한 당 중심의 권력 운용은 1972년 북한 헌법에 의 해 보다 강해되어 왔다³⁾. 당의 권력구조중 지난 1980년 후 지금까지 당정치국 상무위원은 일부 사망한 사람을 제외하고는 김일성, 김정일 그리고 오진우가 이끄는 삼두마차의 틀에 변함없이 유지되고 있다. 당 중앙위원들 중에 특별히 눈에 띄는 인물로는 계응태, 전병호, 그리고 한성룡을 들 수 있는데, 이들은 중앙위원과 당서기를 겸직하고 있는 자들로서 김정일 체제에서 두각을 나타낼 것으로 보인다⁴⁾.

둘째, 당은 모든 일에 주체사상을 근본이념으로 한다는 점을 강조하고 있다는 점이다. 사실 주체 사상의 근본배경은 맑스-레닌주의의 이념을 북한식으로 변형

-
- 2) Pang Hwan Ju, *Korean Review* (Pyongyang: Foreign Languages Publishing House, 1987), p. 82; Richard F. Starr (ed), *Yearbook on International Communist Affairs* 1988 (Stanford, CA: Hoover Institution Press) 1988, pp. xv-xxiii; and Nicholas Eberstadt and Judith Banister, *The Population of North Korea* (Berkeley, CA: Institute of East Asian Studies, University of California at Berkeley, 1992), p. 39
 - 3) Suk Ryul Yu, "Political Succession in North Korea," *Korea and World Affairs* 6 (Winter 1982), p. 567
 - 4) *FBIS Daily Report* [of East Asia, FBIS-EAS-92-237] (December 9, 1992), pp. 17-18; *FBIS DAILY Report* [of East Asia, FBIS-EAS-92-233] (December 3, 1992), p. 31; and *FBIS Daily Report* [of East Asia, FBIS EAS-92-239] (December 11, 1992), p. 37

시킨 [북한/우리식 사회주의] 것이라 하겠다⁵⁾. 1948년 소련점령군이 철수한후 그 이념적 근간을 북한의 정치현실에 맞춰 변형하였다. 성격상 차이는 있지만, 마치 중국이 중국성격을 가진 사회주의를 표방한 것처럼 북한도 자기들에게 유리한 형태로 변형시켰다. 그러나 지난 1992년 4월 9일에는 1972년의 헌법에 명시되어 있던 맑스-레닌주의 문구를 모두 주체사상으로 대치시켰다. 1972년 헌법의 제4조중 “맑스-레닌주의를 북한 현실에 창조적으로 적용했다”는 부분중 맑스-레닌주의를 삭제하여 1992년에 개정된 신헌법 제3조에는 “인민중심의 세계관을 토대로한 혁명이념으로서의 주체사상을 이룩한다”라는 일부 헌법조문을 개정하였다⁶⁾.

셋째, 김일성과 김정일에 대한 이상화 및 신격화 현상을 들수 있겠다⁷⁾. 김일성은 당과 정부를 통해서 그의 권력을 철저하게 강화해 왔으며 그리하여 사실상 그는 공산주의 국가를 건설하기보다는 그의 개인왕국을 세웠다는 점이다⁸⁾.

넷째, 권력계승의 보호막의 일환으로서 또한 발생가능한 정치적 음모를 차단하

5) Han Shik Park, “North Korea’s Juche: Its Premises, Promises, and Problems,” *Korea and World Affairs* 6 (Winter 1982), pp. 546-564

6) *FBIS Daily Report* [of East Asia, FBIS-EAS-92-241] (December 15, 1992), p. 38; and *Hankuk Ilbo* [a Korea daily in Korean] (November 24, 1992.), p. 1

7) *FBIS DAILY Reports* [of East Asia, FBIS EAS-93-106] (June 4, 1993), pp. 17-18)

8) Yong-ho Choe, “Christian Background in the Early Life of kim Il Sung,” *Asian Survey* 26 (October 1986), pp. 1082-1091; Che Kyun Pak, “Kim Il Sung’s Leadership, Power Transfer Eyed” *Dong-A Ilbo* (April 14, 1992), p. 5; Ilpyong Kim, “The Features of Kim Jong Il Group and Pan Suk Kim, “The Role of Elites in Leadership Succession and Challenges in North Korea,” *East Asian Review* 4 (Summer 1992), pp. 17-18; and Pan Suk Kim, “The Role of Elites in Leadership Succession and Challenges in North Korea,” *East Asian Review* 13 (Spring 1993), pp. 92-93

기 위한 방편의 일환으로 현저하게 족벌등용을 하였다는 점이다. 당정치국이나 당중앙위원회, 정무원, 최고인민회의 등의 중요직위에 김일성의 친족이 대거 포진해있는 것은 주지의 사실이다⁹⁾.

다섯째, 북한 권력층의 고령화 현상을 들 수 있다. 많은 혁명 일세대가 사망등으로 인하여 퇴진했지만, 아직도 권력 핵심부에는 혁명 일세대가 많이 자리잡고 있다. 특히 이들은 군, 당, 그리고 정부의 중요한 직위를 겸직하고 있다. 하지만 불원간에 자연적이든 인위적이든 세대교체가 불가피할 것으로 보인다. 이와같은 특징들은 지금까지 많이 논의되어왔기 때문에 구체적 설명은 생략한다. 그러나 이러한 특징에 대한 명확한 이해가 없으면 앞으로의 권력구조 개편의 방향을 제시하기 어렵다는 점을 지적해둘 필요가 있다. 다시말해서 장차의 권력구조개편은 현재까지 나타난 몇가지 주요권력 구조 특징들을 개선하는데서 출발해야한다. 따라서 이상의 여러가지 특징은 본논문 말미에서 다루게 될 변화전망의 논의에 있어 매우 중요한 출발점이 되고 있다.

9) Suk Ryul Yu. "Political Succession in North Korea," *Korea and World Affairs* 6 (Winter 1982), p. 570; *Vantage Point* (December 1984), pp.15-16; Yung Hwan Jo, "Succession Politics in North Korea," *Asian Survey* 26 (October 1986), p. 1151; Seoul Sinmun, *Who's who in North Korea* [pukhan inmyung-sajun] (Seoul: Seoul Sinmun-sa, 1990 (in Korean)); and Radiopress *North Korea Directory 1992* (Tokyo:Radiopress, 1992.)

Ⅲ. 김정일의 권력장악

현재 당총서기와 주석직은 아직 승계가 이루어지지 않았지만, 대부분의 실질적인 정치권력은 김정일에게 넘어갔다고 보는 것이 지배적인 견해이다. 따라서 그는 사실상의 (de facto) 실권자가 된 셈이다.

◆ 당: 정치국 상무위원, 당서기, 당중앙군사위원회 위원

◆ 정 부: 국방위원회 부위원장(1990.5)서 위원장으로 추대(1993.4)¹⁰⁾

◆ 군 부: 인민군 최고사령관(1991. 12) 및 원수(1992.4),¹¹⁾

따라서 이상에서 본바와 같이 김정일은 세가지 중요분야의 중요권력을 이미 장악하는데 성공했다. 특히, 1993년 4월에 김일성의 추천에 의해 최고인민회의 제5차 회의에서 국방위원회 위원장으로 추대된 것은 군부를 완전장악했다는 의미로 해석되고 있는데, 이는 부주석이나 중앙인민위원회나 정무원의 권한을 넘어서, 국방위원회장이 군의 주요 간부임명권을 행사 할 수 있게 함으로써 명실공히 제2인자가 되었다(새 헌법 114조). 동시에 오진우는 등 위원회 수석 부위원장으로 임명되어 역시 그가 김정일체제를 뒷받침하는 역할 수행하고 있음을 여실히 보여주고 있다¹²⁾.

이와 더불어 떠오르는 질문은 과연 당총서기와 주석직은 언제 김정일에게 승

10) 북한은 지난 1992년 4월에 구1972년 헌법을 개정하였다. 구헌법 93조의 “주석이 전반적 무력의 최고사령관 및 국방위원회 위원장이 되며 국가의 일체 무력을 지휘통솔한다”는 조항을 삭제했다.

11) *Pyongyang Times* (January 1, 1992), p.5; and *Korea Herald* (January 24, 1992), p. 2.

12) *FBIS Daily Report* [of East Asia, FBIS-EAS-93-067] (APRIL 9, 1993), pp. 14-16.

계할 것이냐하는 문제이다. 김일성의 주석직 임기가 끝나는 내년 1994년 (임기제한 없이 재선될 수 있지만)에 이루어 질 것인가? 사실 권력계승이 일시에 이루어질 경우에 상당한 쇼크를 동반할 수 있다. 그러한 쇼크를 최소화하기 위하여 김일성은 그의 권력을 김정일에게 하나씩 전승하고 있다고 보는 시각이 있으며, 지금 보건대 김일성이 그의 남은 당총서기 및 주석직을 내년에 승계하리라고 믿을만한 아무런 증거도 보이지 않는다. 현재로서는 당총서기직은 향후 1-2년내에 김정일에게 먼저 승계할 가능성이 있다. 그러나 주석직은 최후까지 보유하고 있을 가능성이 높다. 물론 그것은 김일성의 건강상태와 그의 정치적 계산에 크게 좌우될 것이다. 만일 김일성의 건강이 마치 등소평처럼 유지된다면 그리고 김일성이 앞으로 5년 더 생존할 수 있을 것인가 평가된다면, 당분간 주석직을 김정일에게 승계하지 않을 가능성이 높다. 그러한 조심스런 권력승계는 다음과 같은 몇 가지 이유에 설명해 볼 수 있다.

첫째, 김일성 생존시의 주석직 승계는 거의 반세기동안 김일성체제 아래에서 살아온 북한주민들의 길들여진 정서와 상반되는 점을 들 수 있다. 둘째, 일반적으로 견지에서 볼때 독재자가 죽기전에 그의 권력을 승계한다는 것이 매우 어렵다는 점이다. 셋째, 북한의 주석이나 영도자라는 말이 갖고 있는 독특한 의미를 되새겨보면, 한 정치체제내에서 두 영도자(최고지도자)가 존재할 수 없다는 점이다. 넷째, 실책과 같은 정치적 부담을 덜어주기 위하여 주석직 승계를 늦출 수 있다는 점이다. 왜냐하면 만약 지금까지 착착 진행되어 온 권력 승계공작이 주요 정책실패와 관련된 정치적 소용돌이에 빠지게되면, 오랫동안 준비해온 권력승계에 커다란 위험부담이 될 것이라는 점이다¹³⁾.

13) Taeho Kim and Young Koo Cha, "Prospects for Change and Liberalization in North Korea," *Washington Quarterly* 15 (Summer 1992), p. 164.

김정일의 권력 기반

김정일이 김일성을 계승하는데 있어서 당, 정부, 그리고 군부의 중요위치에 인재를 조직적으로 동원하고 활용하는 것은 권력기반 형성에 커다란 요인이 될 것이다. 특히, 김일성과 김정일은 군부가 체제유지에 매우 중요하다는데 시각을 일치하고 있는듯이 보인다¹⁴⁾.

<도표-1>

김정일의 권력 기반

<p>◀군부</p> <ul style="list-style-type: none">○ 최고사령관 및 국방위원회 위원장○ 오진우 및 최광 등의 빨치산세대의 지원○ 최근에 진급된 혁명2세대 군리더들 <p>◀3대혁명 조직 (Three Revolution Team)</p> <ul style="list-style-type: none">○ 1973년부터 시작한 기술, 문화, 이념혁명 소조○ 약 4만에서 8만 명으로 추산 (참고 1) <p>◀만경대학원 학연</p> <ul style="list-style-type: none">○ 1953년에 배출된 첫 졸업생을 중심으로한 학연○ 오극렬 및 김환 등 동기생들이 충성 <p>◀조선사회주의로동청년동맹</p> <ul style="list-style-type: none">○ 젊은 청년간부들의 유입과 동원○ 약 5백만으로 추산 (참고 2)

참고 1: 학자들의 추산수에는 다소 차이가 있다:

유석렬(4-5만), 오공단(4만 6천), 조영환(약 8만).

참고 2: 최근 평양의 조선중앙통신사는 사회주의로동청년동맹단이 5백만개의 혁명적 폭탄이 되어야한다고 촉구하였다.

미국 해외방송정보서비스(FBIS) 데일리리포터(Daily Report), (1993년 2월 26일 12쪽)

14) John Phipps, "North Korea: Will It Be the Great Leader's Turn Next?" *Government and Opposition* 26 (Winter 1989), pp. 44-55.

첫째, 인민군은 노동당의 통제아래 있으며, 군 내부에는 노동당의 지도기구가 상설되어 있다¹⁵⁾. 정치권력은 무력을 장악하지 않고서는 얻어질 수 없다고 김일성은 보고 있다¹⁶⁾. 80만 인민군을 장악하는 것이 평양정부를 통치하는데 제일 중요한 요인이라고 보여진다. 혁명 일세대 군 간부들중에는 무력부장 오진우와 총참모장 최광 등을 들 수 있으며 이들은 김정일을 지원하는 군부실세라 하겠다. 그리고 해방이후 군부내에서 중요한 역할을 담당한 혁명 2세대들 중에는 오극렬, 김강환, 김두남 등이 차기 군부 삼총사로 주목을 받고 있다¹⁷⁾.

1992년 군인사 개편시에, 김정일은 그이 심복들을 포함하여 무력 140명의 혁명 2세대 장군들을 일계급씩 승진시켰다(소장-중장-상장-대장 등). 그리고 혁명 제3세대 중에서는 524명의 영관장교들을 소장으로 승진시켰다. 이러한 대대적인 군인사 개편은 역시 군부가 김정일의 지도력 유지에 매우 중요하다는 사실을 입증하는 것이라 하겠다. 궁극적으로 이러한 개편은 새로운 세대개편을 예고하는 것이기도 하다. 또한 1992년 4월 27일에 발표된 대대적인 군인사 진급과 더불어 7년만에 처음으로 군사 퍼레이드가 실시되었는데 이는 1985년 이후에는 관측되지 않았었던 일이다. 이는 한마디로 말해서 군인들의 사기관리가 체제유지에 매우 중요하다는 인식을 간접적으로 보여주는 일이라 하겠다.

일반적인 시각에서 볼 때, 평양은 마지막 순간이나 저항세력이 양성화될 경우 군대의 힘에 의지할 것이라는 가정은 설득력이 있다. 그러나 수없이 많은 숙청을 통하여 군대의 일부 반대세력을 제거 했다고 하지만, 이론과 현실적인 관점에서

15) 북한의 군대는 정부에 소속되어있지 않고 노동당으로부터 감독을 받으며 따라서 노동당을 보호하는 것을 우선으로 한다.

16) Jin Chol Kim, "A Study of the Party-Military Relations in North Korea," *Vantage Point* 13 (October 1990.), p. 7.

17) 백완식, "군대내부 김정일의 심복," *조선일보* (1992년 7월 9일.)

볼 때, 군부내의 불만이 부풀어 오를 수 있다고 생각된다. 일반군인들은 오랜기간의 징집생활, 식량부족이나 처우에 불만을 가질 수 있으며, 고급간부들은 불확실한 미래에 대해 염려와 불안을 가지고 있을지도 모른다. 그러므로, 원수복장차림의 김정일은 그러한 불안한 정서를 달래기라도 하려는 듯이 가슴에 메달을 달고 축하와 경의를 받으면서 많은 군인들에게 상징적 권위와 관심을 보여주려하였다는 사실은 시사하는 바가 많다. 이것은 지금까지보다 더 많은 국민적 주목을 받게 하려는 시도로 풀이된다. 그리고 김정일이 비록 군전술에 대한 교시를 개발한 경험이 있다하지만, 그의 실질적인 군사경험은 1962년의 약간의 학도군사훈련 경험과 그후 김일성의 경호원으로 일했다는 경험정도라는 것은 커다란 약점이 아닐 수 없다¹⁸⁾.

둘째, 김정일은 3대혁명운동을 통하여 그의 지원세력을 확대하여 조직적, 이념적, 그리고 기술적 기반을 개척, 경제성장과 생산성을 높이려 시도하였다¹⁹⁾. 김정일의 직접지도 아래서, 젊은 간부들은 (당, 정부, 학생, 기술자 및 과학자 등)을 통하여 북한사회 각계각층 (농장에서부터 공단에 이르기까지)을 파고들어가게 되었다. 1973년후부터 이들은 이제 북한의 이념적, 기술적, 그리고 문화적 혁명을 이끌어가는 새로운 혁명기수 세력 그룹으로 부상하게 되었으며, 지난 1992년에 개정된 새헌법상에는 과거 헌법 13조의 천리마운동 대신에 신헌법 9조와 14조에 3대혁명조항을 명문화함으로써, 3대혁명은 김정일의 혁명지도이념으로 등장하게 되었다. 아직 3대혁명운동이 북한경제에 얼마만한 긍정적 효과를 가져왔

18) Economist Intelligence Unit, *Country Report: China and North Korea*, no. 4 (December 1992), p. 33.

19) Yung Hwan Jo, "Succession Politics in North Korea," *Asian Survey* 26 (October 1986), p. 1096; Kong Dan Oh, *Leadership Change in North Korean Politics: the Succession to Kim Il Sng* (Santa Monica, CA: Rand Corporation, 1988.), p. 35.

는가에 대해서는 알려진 바 없다. 그러나 한가지 분명한 사실은 김정일 자신이 분명히 몇가지 혜택을 본 것임에는 틀림이 없다. 첫째, 통치에 필요한 정보를 구할 수 있는 조직을 구축하게 되었으며, 둘째로 3대혁명운동원인 젊은 세대들 간의 일련의 관계형성을 통하여 관리경험을 쌓게 되었으며, 셋째로 그의 3대혁명을 통한 행정관리경험을 갖추게 됨으로서 부가되는 지도자의 이미지를 획득하였다²⁰⁾.

셋째로 김정일은 대중매개체, 문학, 예술을 당 선전의 수단으로 활용하는데 현저한 역할을 했다. 사실 많은 문학과 예술적품이 당의 혁명적 전통아래서 많이 생산되었으며, 김정일은 영화, 연극, 오페라 및 문학과 예술을 체제이념 강화와 정치적 보호수단으로 활용하였다. 모든 매개체를 통제활용함으로서 김정일은 그의 대중이미지와 대중적 인기를 확대 조정하려했다.

넷째는 김정일의 심복들이 만경대혁명학원출신과 김일성대학 출신들이 많다는 사실이다. 북한의 지배층 지도자들준의 약 4분의 1이 만경대혁명학원 출신이며 또한 이들의 3분의 1은 김일성대학 출신이라는 점이다. 이는 한마디로 지배계층 형성과정에서 공산주의에서도 학교라는 기관이 엘리트계급 형성에 결정된 역할을 하고 있다는 일반적 사실과 관련성이 많으며, 예를 들어 한국에는 서울대학교출신들이 한국정부의 고위직공무원 지도(map)를 다수 점하고 있다는 사실과 비슷한 현상이다. 특별히 만경대혁명학원 제1기는 김정일 권력기반의 커다란 역할을 감당하고 있는 것으로 알려져 있다²¹⁾.

20) Kong Dan Oh, op.cit, pp 37-38.

21) Pan Suk Kim, op. cit, pp. 92-97.

권력계승

공산주의체제아래서의 권력계승은 일반적으로 최고지도자의 사망이나 축출, 은퇴 혹은 새 지도자가 그의 실권을 강화했을때 일어나는 비제도적 권력이전을 권력계승이라고 볼 수 있다.²²⁾ 사실 공산주의 아래에서는 통상 권력계승에 대한 제도화된 수단이 거의 없다. 그렇다면 북한의 권력계승은 과연 얼마만큼 그 지속 발전 가능성이 있는가?

최근 한국일보(1993년 6월 18일)는 김정일의 초상화가 북경주재 북한대사관에 김일성의 초상화가 나란히 걸려있다고 보도했다. 동 신문은 그러나 그 초상화가 과연 언제 설치되었는지는 모른다고 덧붙치면서, 북경주재 북한대사 주창준이 그러한 김정일의 초상화가 김일성과 나란히 걸려있다는 사실을 확인해주었다고 말했다. 이러한 사실은 김정일이 김일성의 후계자로서의 지도적위치를 내부적으로 마무리하였다는 하나의 증거로 해석되어진다. 권력계승에 관해서는 지난 1980년대초부터 많은 전망을 시도해왔었다. 약 10여년전에 유석렬씨는 아래와 같은 권력계승 시나리오를 예상하였다.

만약 김일성이 10년이상 더 산다면 김정일이 그의 아버지를 틀림없이 계승하게 될 것이며, 김정일이 사상과 이론, 지도력등을 아버지로부터 충분히 터득하게 될 것이다. 김정일은 그의 정적을 점차적으로 제거할 것이며, 혁명 1세대 중에서도 반대세력이 있으면 그들

22) Seweryn Bialer, "Succession and Turnover of Soviet Elites," *Journal of International Affairs* 32 (Fall/Winter 1978.), p. 181.

을 제거하고 젊은 세대들을 유입하게 될 것이다. 따라서 김일성의

이념과 정책은 김정일의 지도력 아래서 계속되게 될 것이다²³⁾.

유석렬씨의 예상은 현재의 현실을 잘 반영하고 있다고 보여진다. 1986년에는 조영환씨는 김정일이 가끔 종적을 감춤과 관련하여 권력승계에 대한 북한권력내부의 불안정을 지적하면서, 그런 불안정성이 자주 계속될 경우에 권력계승을 통한 북한지도체제가 매우 위험한 상태에 놓일 것으로 진단하였다. 그러한 경우에는 집단체제나 권력연합의 형태가 등장할 수 있을 것이라고 전망했다²⁴⁾.

1988년 오공단씨는 기본적으로 유석렬씨와 비슷한 선에서 두가지 시나리오를 예상하였다: (1) 안정적이면서 김정일을 핵으로한 소수의 점진적 집단체제형성과 (2) 대대적인 반대세력의 단일체제²⁵⁾. 오공단씨의 시나리오는 김정일의 권력강화가 아직 끝나무리되지 않았다는 가정하에서 이루어진 것으로, 오공단씨의 예상은 따라서 김일성의 장수가 김정일의 권력승계과정의 향배를 결정하게 될 것이라고 내다보았다. 만약 상속적인 권력승계가 완전히 이루어진후에 김일성이 죽는다면, 김정일체제는 적어도 당분간 특별한 갈등현상 없이 권력을 승계할 수 있을 것으로 전망했다.

1991년에 고병철씨는 네가지 형태의 권력계승시나리오를 예상하였다: 단기실패, 단기성공, 중기성공, 그리고 장기성공등을 들었다.고병철씨의 전망은 김일성이 장기간 권력계승을 위한 준비작업을 해 왔으므로 김일성의 승계도구가 한동안은 유지될 것이라는 가정을 바탕으로 하고 있다. 그러나 장기적으로는 실패가능성이 높다고 평하고 있다. 이를 두고 양성철씨는 긍정적 회의주의라고 표현하

23) Suk Ryul Yu, op. cit, p. 589.

24) Yung Hwan Jo. op. cit, p. 1111.

25) Kong Dan Oh, op. cit, p. 56

였다.²⁶⁾ 그렇다고 단기실패(쿠데타나 민중운동 등에 의한 급격한 변화)를 배제한 것은 아니지만, 전체적으로 중/단기 성공률이 크다고 보고, 장기적인 입장에서의 성공률은 매우 낮다고 보았다. 안병준씨 역시회의적인 시각을 갖고 있으며, 김일성이 등소평처럼 장수한다면, 김정일이 그의 권력기반을 강화할 수 있으리라고 보았으나, 김일성이 곧 타계하게 된다면, 김정일은 그의 권력을 유지하는데 중대 위기를 직면하게 될 것으로 전망하였으며, 최악의 경우에 군부가 권력을 장악하여 새로운 당지도세력을 형성하게 될지도 모른다고 내다보았다²⁷⁾.

차영구 및 김태호씨(1991) 또한 권력계승의 가능한 시나리오를 몇가지 가능성을 두고 전망하였다. 그것을 요약하면 김일성의 후견기간이 있건 없건간에 대략 다음의 세가지 권력계승형태를 떨것으로 내다보았다: (1) 안정된 권력기반 강화; (2) 집단지도체제 (보수정책노선 혹은 개혁정책노선 등에 따라 재분류); 그리고 (3) 김정일 실각 및 제거. 김정일의 권력기반강화는 10년 이상의 실질적 준비가 있었기 때문에 첫번째의 안정된 권력기반강화라는 시나리오의 확률이 가장 높다 하겠으며, 세번째 김정일의 제거에 대한 확률은 현재로서는 제일 낮다고 하겠다. 왜냐하면 현재 적어도 김정일에 대한 권력계승을 조직적으로 반발하는 세력은 보이지않기 때문이다. 더우기 지배계층의 엘리트들은 김정일 지도체제를 받아들이는 것외에는 적어도 당분간 다른 선택이 없다. 왜냐하면 김정일의 실각은 권력상층부에 심각한 권력갈등 양상을 야기할 것이며, 그러한 극도의 정치무질서는 지배층 엘리트들의 정치적 경제적 삶 그 자체를 위협하게 될 것이기 때문이다²⁸⁾.

26) Dae Sook Suh, *Kim Il Sung: The North Korean Leader* (New York: Columbia University Press, 1988.)

27) Byung Joon Ahn, "The Possibilities of Change in North Korea," *Korea and World Affairs* 16 (Fall 1992), p. 432.

28) Taeho Kim and Young Koo Cha, op. cit, p. 164

김정일체제가 어떻게 유지될 것인가하는 질문은 별개의 문제이나 만약에 차영구 및 김태호씨의 한 시나리오처럼 어느 순간 집단지도체제가 들어서게 된다면, 군부지도자들이나 관록있는 기술관료들과의 제휴가 형성되리라고 보는데, 이러한 집단지도체제는 김정일로서는 별 달갑지 않은 마지막 선택카드라고 보여진다. 왜냐하면 집단체제에서의 권력균형(Power equilibrium)을 유지한다는 것은 매우 힘든 일이기 때문이다.

전체적으로 보아서, 대부분의 북한문제 연구가들은 김정일이 그의 아버지를 계승하여 그 아버지 사후에도 한동안이나마 권력승계를 통해 체제를 유지하리라고 보는데 공통된 시각을 가지고 있다. 따라서 그와 관련되어지는 질문은 김정일 체제의 지도력이나 존재력에 그 초점이 모아지고 있다: “얼마나 오랫동안 김정일 체제가 유지될 수 있을 것인가?: 김정일의 지도체제가 안정되게 유지될 것인가? ; 그리고 그의 지도체제가 일인체제일 것인가 아니면 집단체제가 될 것인가”하는 여러가지 질문을 상정해 볼 수 있다.

앞에서 언급한 바와 같이, 일부에서는 김일성의 사후에 집단체제가 구축될 수 있다고 보는 견해도 있다. 그러나 그러한 집단지도체제의 가능성은 시기와 정치 상황에 많은 좌우 되리라고 보여진다. 권력계승의 불확실성은 김정일을 최고사령관 혹은 국방위위원장 등으로 추대하는 등 오랜기간 동안의 준비를 통해 많이 감소되었다고 본다. 그리고 일부에서는 김일성 사후에 오진우와 같은 혁명 1세대 군부세력의 후원아래 소규모 집단지도체제가 형성될 것이라고 보는 견해도 있다²⁹⁾. 그러나 상당한 반발세력이나 국가 위기상황이 일어나지 않는 한, 집단지도체제 형태는 단일지도체제보다 그 가능성이 희박하다 하겠다 특히 독제적인 정치

29) Taeho Kim and Young Koo Cha, op. cit , p. 165

문화내에서의 정치 음모에 대한 경계와 두려움이 커기 때문에 집단지도체제의 가능성이 얕다. 그리고 설사 그러한 집단체제가 형성된다 하더라도 그 실질적 형태는 다원적인 의미나 권력공유와 연합형태의 의미와는 다른 김정일 자신에게 오직 유리한 상징적의미의 집단구조가 형성될 가능성이 높다. 다시말해서 분산된 집단지도체제는 오히려 쉽게 권력게임이나 권력혼란을 가져 올 수 있다. 그러므로 집단지도체제 시나리오에는 제약조건이 많다. 단기적 시각에서는 김정일이 당고군내에서의 빨치산세대들 지원아래 단독 계승자로 부상하게 될 것이나 그이정부가 장기간 존재할 수 있느냐하는 질문에는 역시 회의적이다.³⁰⁾

김정일 체제에 대한 회의가 높다는 사실은 다른 곳에서도 발견할 수 있다. 예를 들어, 노오스 티투스씨는 김정일체제를 여러각도로 살펴보아도 권력계승을 매우 어려운 점이 많다는 것을 지적하고 있다³¹⁾. 아울러, 우리가 통일하는 대전제를 받아들이게 되면, 김정일의 통치체제는 어차피 제한적일 수 밖에 없다. 그러므로, 김정일체제의 정치적 전망에 있어서 남은 질문은 그가 이상과 같은 운명을 “겸허하게 받아들이느냐 혹은 비합리적으로 끝까지 대적할 것이냐”하는 선택의 문제로 귀결된다고 하겠다.

개혁과 개방에 대한 평양의 방향은 크게 봐서 두가지로 요약해 볼 수 있는데, 첫째는 보수적인 노선으로서 가능한 한 최소한 (minimum) 내지는 느리게(slowly) 나가는 것과, 둘째는 개혁드라이브를 선택하는 길이라고 볼 수 있겠는데 그러한 정책의 선택에 관련된 현실적 관건은 김정일의 권력기반의 강화정도에

30) Han Shik Park, op. cit, p. 562.

31) Titus North, "The Kim Jong-Il Succession Problem in the Context of the North Korean Political Structure," *Korea and World Affairs* 16 (Spring 1992.), p.58.

많이 좌우되리라고 본다.

- 권력강화 이전 : 호전적, 보수적 폐쇄적, 통일에 대해서 비적극적, 외교적으로도 비적극적, 그리고 “터프가이”(tough guy) 행세.
- 권력강화 이후 : 비모험적, 집진적 경제개혁추진, 공존지향, 남북 및 국제관계개선에 적극적.

따라서 김정일이 직면하고 있는 치명적인 딜레마는 그가 보수노선을 택하건, 집진적 개혁노선을 택하건, 장기적인 입장에서 볼때의 김정일 체제의장래는 어둠을 뿐만아니라 한계의 직면할 공산이 크다. 왜냐하면 그는 어쩔 수 없는 김일성주의의 포로일 수 밖에 없으며, 그러한 제약과 운명은 그로 하여금 제한된 개혁과 개방이라는 선택만 허용하고 있다. 그러한 한정된 선택의 폭은 결국 권력공유에 대한 확신마저도 잃게할 것이다. 만약에 그가 대중의 요구나 혹은 경제성장정책의 일환으로 개혁노선을 추구하면, 과거 구소련이나 동유럽에서 나타난 것과 같은 정치체제에 대한 상당한 도전과 침식을 감내하지 않으면 안될 것이다.

중국에서 엿볼수 있는 개혁에 대한 교훈적 선택방향은 기관화(institutionalization) (즉 당과 정부의 기능적 분리, 직업공무원제도 확립 등)과 시장경제도입(특별경제구역활용, 민영화, 자율화 등)이다. 만일 김정일이 과거와 같이 보수적 수구 노선을 택하면, 개혁지향적인 엘리트와 지식층, 기술관료들의 불만을 증폭시킬 것이다. 그렇게 될 경우 더더욱 중요한 문제는 경제발전의 진보나 기술이전

은 그러한 폐쇄적인 제도도 인하여 더욱 어려운 벽에 직면하게 될 것이다³²⁾.

김정일 권력계승의 반대세력들

공식적인 권력계승작업은 약 20년이전부터 실시되어왔다고 볼 수 있다. 1980년의 6차 당대회이후 김정일은 조직과 선전을 담당하는 당서기가 되었다³³⁾. 그후 김정일은 북한 권력의 2인자로 부상하기 시작했다. 대부분의 북한문제 전문가들은 김일성 생존시에는 김정일에게 정치적 도전세력이 거의 없으리라는 시각에 대해서 의견을 같이하고 있다. 그러나, 김일성의 사후에 많은 도전이 발생하게 될지도 모른다. 김정일 지도체제에 대한 어떠한 도전세력들이 있을까?

김정일의 카리스마를 배양촉진, 안정기조를 구축하고자 노력하였지만, 김정일은 결코 또다른 김일성이 될 수 없다. 많은 세계 지도자들이 카리스마적 위상을 갖게 된 저변에는 국가독립운동이나 혹은 위기에 직면한 자신들의 조국을 수호하는 일에 지도력을 발휘한 혁명경험 등을 통한 장기간의 활동을 통해서 쌓아온 것이라는 사실이다. 그러나 김정일이 북한에서 그러한 역할을 감당한 적이 없다. 더우기, 북한의 정치 사회적 상황은 과거 식민지시대와는 매우 다르기 때문에 김정일이 그의 카리스마를 확장하기는 매우 어려울 것이다³⁴⁾. 김정일의 권력계승 반대세력들은 아래 도표 2와 같이 상정해 볼 수 있다.

32) 북한이 비록 현 상태의 남북공존을 원할지라도, 그들의 선전활동을 급격히 변화하거나 중단할 것으로는 보지 않는다. 오히려 개혁이나 개혁이나 개방을 하면 할수록, 그들의 체제유지를 위한 선전활동을 더 강화할지도 모른다. 왜냐하면, 개혁과 개방을 할수록, 내부의 모순과 이념적 정치적 체제가 허약함을 드러내 놓기 때문이다.

33) 김정일은 그의 나이 22살때인 1964년부터 정치에 입문하였다. 그러나 이때를 후계구도의 시발점으로 보지는 않는다.

Taeho kim and Young Koo Cha, op. cit, p. 162.

34) Han Shik Park, op. cit, pp. 562-5635. Byung Joon Ahn. op. cit, pp.433-434.

▶지도력 및 내부약세

- 군과 정부내에서의 약한 지도력
- 약한 카리스마
- 반일투쟁의 무경험
- 불확신한 국민지지도 (참고 1)
- 김일성주의와같은 자신의 이념부족

▶내부 반대세력

- 과거에 제거됐거나 축출됐던 세력군 및 그 잠재추종세력
- 김정일이 가끔 잠적함으로써 간첩적으로 나타난 권력투쟁

▶외부 반대세력

- 핵개발과 핵사찰 수용문제
- 국제사회: 구소련과 동구의 지원 단절
- 중국으로부터의 제한된 지원
- 북한과 구소련간의 냉각된 관계

▶경제침체

- 마이너스 경제성장률
- 식량, 소비재 등과 에너지 부족현상
- 기술낙후 및 관리기술 부족

▶이론과 실제간의 딜레마

- 주체사상과 외국원조간의 모순성

- 한국가 두개의 제도
- 사회주의-자본주의의 혼합
- 2중적 접근방식의 한계(참고2)

▶ 배제된 친족들의 반감

- 제거됐거나 축출됐던 친지
- 김영주 및 그의 추종세력군 (참고3)
- 김성애 및 그녀의 자녀들

참고 1: 북한에는 이념을 기준을 세가지 집단으로 분류되어 있다는 보도가 있다(핵심, 동요, 그리고 적대 그룹). 적대그룹은 혁명정책에 반대하는 위험분자라고 규정하고 그 규모는 1982년 기준인구의 약 4분의 1이라는 보도가 있었다. (한국일보 4월 12-13일)

참고 2: 북한은 미국과 일본으로부터 해외투자와 경제원조를 기대하면서, 다른 한편으로는 그들에게 제국주의와 전쟁범죄라는 이름하의 비방선전을 더하고 있다³⁵⁾.

참고 3: 1970년대 중반에 김영주와 그의 추종세력들 (유준식, 김동규, 백남은 등)은 당 중앙위원회 위원명단에서 탈락하게 되었다.

당내에서의 반대세력

정확한 정보는 부족하나, 북한 현대사에 있어서 많은 반김세력들이 축출되거나 제거되었다. 이러한 사실은 적어도 현재 내지는 앞으로 당분간의 김일성과 김정일의 조직적 반대세력들이 없다는 말이 된다. 그리고 김일성이 살아있는한 그는 어떠한 도전도 분쇄하려 하기 때문에 당이나 군내부의 반김세력들의 명단을 확

35) Byung Joon Ahn, op.cit, pp.562-563.

인하기 어렵다³⁶⁾. 그러나 부분적으로나마 김일성의 단일 독재체제를 반대하는 세력은 있으리라고 본다. 다시 말해서 지도세력의 일부는 김정일을 김일성의 후계자로 옹립하는데는 의견을 같이 할지라도, 권력구조의 변화를 희망할 지도 모르며, 경제와 사회발전정책에 대해서 선호를 달리할 수 있기 때문이다. 그러한 잠정적 불만과 연결하여 생각해보면, 1992년에 바뀐 헌법 91조의 표현을 유념해볼 필요가 있다: 최고인민회의는 대통령을 선출하고 “소환”할 수 있는 권한이 있다는 규정은 적어도 이론상 대통령의 권한을 축소시킨 현상이라고 보겠다.³⁷⁾

또한 김일성의 사후 정치적 야심을 가진 자가 김정일의 권위에 도전할 수도 있다. 그 가능성이 있는 도전자들 주에는 당, 정부, 그리고 군의 요직을 겸직하고 있는 야심가일 수도 있으며, 기회가 오면 그러한 도전을 김정일에게 던질지도 모른다. 따라서 당간부 중에서도 (특히 젊은 간부들) 일부는 북한의 정치 경제적 발전에 대한 압박감과 함께 그들의 불만도 부풀어 오를 가능성이 많다.

군내부에서의 반대세력

권력계승과정에 있어서의 군부의 역할이 결정적 역할을 할 것이라는 명제아래 김정일은 군부내에 그의 권력 기반을 조심스럽게 구축해왔다. 지난 1993년 4월 9일에 국방위원회의 위원장으로 선출된 것은 그의 군부내 권력기반구축이 완성되었다는 것을 의미한다. 그러므로 군부내에 김정일의 권력계승에 반대세력이 있다는 데에 대한 확인된 정보는 없다. 그러나 한국이나 여러개발 도상국에서 나타났던 중견 군간부들이 나라를 구한다는 명분하에 쿠데타를 일으킬 가능성을 배제

36) Titus North, op. cit, p.58

37) EIU Country Report, op. cit, p. 33

할 수 없으며, 특별히 김일성의 사후 혹은 그후에 극도의 사회혼란이 야기될 경우에 그와같은 군부개입 가능성을 부정할 수 없다.

더우기 군내의 정치기관 중 감시감독하는 정보기관 등은 군내부에서 피감사기관과 감시기관간의 심리적 갈등을 악화시킬 수 있다.³⁸⁾ 1993년 1월 12일자 일본 산케이신문은 “북한군부는 상속적 권력계승에 불만스럽다”는 제하의 기사에서 김정일이 대학에서 약 한달간의 군사훈련과, [전장에서] 총한번 쏘지 않은 사람이 어떻게 최고사령관으로서의 역할을 수행할 수 있느냐는 불만섞인 개인적 견해를 인용 보도했다³⁹⁾.

지식인들의 반발

남한과 세계의 발전상을 잘 아는 정보기관의 종사자들과 개인의 우상화와 이념화의 허상을 잘 아는 당이나 전문기관들의 지식인들이 저항세력들과의 연대를 가질지도 모른다⁴⁰⁾.

1993년 7월 10일 미시간대학교에서 열린 제1차 한국학 학술회의에서 구소련 평양주재외교관출신으로 현재 재미 러시아 유학생인 알렉산더 만스로프(Alexandre Y. Mansourov)씨는 1989년 중국천안문 사건당시 평양에서 외교관으로 일하고 있었는데, 평양(주로 김일성대학교) 대학교 학생들 (약 24명)이 평양주재 중국대사관 앞에서 중국의 거칠은 학생데모진압을 비판하면서 항의 시위를 하는

38) *FBIS Daily Report* [of East Asia, FBIS-EAS-93-096] (May 20, 1993), pp. 14-15; *Pukhan* (April 1993.), pp. 48-54 [in Korean].

39) *FBIS Daily Reports* [of East Asia, FBIS-EAS-93-007] (January 12, 1993), pp. 20-21

40) Yung Hwan Jo, op. cit, p. 1103

것을 목격했다고 증언했다⁴¹⁾.

그러한 점과 관련하여 북한 언론의 논조를 살펴보면, 최근 1992년 11월 19일 노동신문에 게재된 “지식인의 역할”이라는 특별기고 기사를 보면 다음과 같다.

지식인들은 노동자계급의 올바른 지도력아래서만 혁명의 독립된
주요역할을 감담할 수 있으며, 오직 그러한 경우에 한해서만 혁명
과업 건설에 유연히 동참할 수 있으며, 혁명과업 건설에 있어서의
지식인의 역할은 혁명을 선도하는 “영도자”와 분리될 수 없으며...
지식인의 운명은 사회주의 운명과 같이한다...

그와 더불어 노동신문은 지식인들이 [비판적 기능만을 수행할 것이 아니라, 강조 및 삽입]당의 영원한 친구요, 믿음직한 조연자, 의욕적인 중재인 그리고 긍정적인 활동가가 돼야할 것이라고 강조했다. 이러한 표현은 간접적으로 말해서 북한 내부 지식인층의 불만의 존재를 확인해주는 것이라 하겠다. 이 기사는 사회주의 아래에서의 지식은 오로지 김정일의 지도력을 뒷받침하는 범주내에서만 그 열매를 맺을 수 있다고 지식인에 대한 경고를 잊지않았다⁴²⁾.

더불어 관료와 국가기관 종사자들이 경제적 막다른 길에 봉착할때에는 그들도

41) 과거 구소련의 평양주재 외교관의 일원으로 1989년 중국천안문 사건당시 평양에 머물렀던 알렉산더 만스로프(Alexandre Mansourov) (현 미콜롬비아대학교에 유학)는 당시 평양주재 중국대사관 앞에 약 2 다즌(20여명)정도의 대학생들이 모여 중국당국의 학생운동 탄압을 성토했던 현장을 목격했다고 지난 1993년 7월 10일 미시간대학에서 있었던 한구학 국제학술회의석상에서 필자의 질문에 대한 대답에서 그와 같이 밝혔다.

[The First International Conference titled “Transformation in the Korean Peninsulas toward the 21st Century,” Michigan State University (Kellogg Center), July 7-11, 1993].

42) Yung Hwan Jo. op. cit, p. 1103.

몇가지 이유에서 김정일에게 저항할지도 모른다.

첫째, 김정일은 실질적으로 어떠한 물질적인 보상없이 이념화 교육을 통해서 오랫동안 속도전을 가속화해왔다. 단기적 측면에서 볼때, 그러한 것이 하나의 관리기술로서 통할지 몰라도, 그러한 것이 계속 반복되면 그것은 결국 좌절과 도덕적 부패를 가져올 것이다.

둘째, 김정일이 강조하는 이념화는 기술이전을 불가능하게 하며 나아가 경제발전을 저해하는 요인이 될 수 있다는 점이다⁴³⁾. 김정일이 3대혁명을 통한 기술발전을 강조하였지만, 그 우선순위는 기술적 지식보다 이념적 색채에 두었다. 이강석씨의 연구에 의하면, 김정일의 저작을 통해서 본 김정일의 입장은 과학과 기술적 발전보다는 사상적 이념적인 것에 더 많은 강조를 하고 있다고 주장했다⁴⁴⁾. 하지만, 성격상 기술관료들은 현실적이고, 위험을 무릅쓰기를 주저할 것이므로 김정일의 지도력에 대항하는데 동참하여 위험을 무릅쓰기보다는 현상에 안주하는 소극적자세로 견지할 것으로 전망된다.

친족들 및 그외 소외 세력들의 불만

잠재적인 또다른 반대세력의 하나는 김정일의 계모(김성애), 배다른 동생 김평일 등과 그의 삼촌 김영주 등을 들 수 있다. 그외에도 김일성이나 김정일에 의해 축출되거나 제거된 친족 내지는 그 자손들이 있을 것이다. 그러나 이 부류는 특별한 위기나 반란이 일어나지 않는한 그들의 영향은 앞서 지적한 다른 어떤 집단보다도 그 도전이 커다란 구실을 하지는 못할 것이다. 왜냐하면 그들은 오랜

43) Titus North op. cit, p. 62.

44) Kang Suk Rhee "North Korea's Pragmatism: A turning Point?" *Asain Survery* 27 (August 1987), pp. 900-901.

기간 권력의 핵에서 너무 멀어 떨어져 있었을 뿐만아니라 조직적인 세력들과도 현재 현저한 관련이 없다는 점에서 커다란 위험요소는 되지 못할 것으로 보인다.

김정일체제의 아킬레스건: 경제

경제성장이 평양체제의 장기적 안정을 결정하는데 치명적 요소가 될 것이다. 경기후퇴는 국민들 사기저하는 물론이거니와 경제에서의 주체사상의 탁월성을 주장할 그 기반을 잃게 되는 것이라 하겠다. 북한이 중국과 실시한 바와 같은 사회주의 시장경제를 실시하지 않는한 계획경제는 어차피 경제적인 능률과 생산성을 높이는데 제한적일 수 밖에 없다⁴⁵⁾. 그러므로 김정일체제를 연장유지할 수 있는 하나의 길은 소위 중국에서 실시하고 있는 사회주의 시장경제 즉 준자본주의 제도를 점진적으로 운용하여 기술과 경영개선을 꾀하고 또한 그것을 통하여 경쟁과 경제적 동기부여를 자극하는 길이라 하겠다⁴⁶⁾. 그러한 경제회복 노력에 대한 관심은 1984년이후부터 강화되어 왔다고 보여진다. 합영회사법이나 그와 관련된 법들이 1992년 헌법개정시에 일부는 헌법에도 반영되었으며, 신헌법 16조와 37조에는 외국인의 법적권리와 합작을 장려하는 조항이 새로 삽입되었다⁴⁷⁾.

1991년에 북한의 국민총생산액(GNP)은 약 230억불이다. 그 중에서 군사부문 지출은 지난 몇십년동안 약 20퍼센트를 넘게 사용하여 왔다. 따라서 경제개혁의 한 일환으로서 군비를 절감하는 것을 검토하는 것이 현명하며, 그러한 자원들을

45) Robert Scalapino (Current Dynamic of the Korean Peninsula," *Problems of Communism* 30 (November/December 1981), p. 23.

46) Economist Intelligence Unit (EIU) *Country Report: China and North Korea* no. 4 (1992), p. 17.

47) EIU Country Report, op. cit), p. 38

〈도표-3〉

북한의 거시경제 지표

항 목	1987	1988	1989	1990	1991
GNP실질 성장률	2.5	2.9	2.0	-3.7	-5.2
인구(단위 백만)	20.3	20.7	21.0	21.4	21.8
수출(단위 10억불)	1.47	1.82	1.69	1.86	1.40
수입(단위 10억불)	2.57	3.20	2.90	2.93	2.31
무역적자 (단위 100만불)	1,100	1,377	1,219	1,073	902
해외부채(단위 10억불)	1.2	-	-	-	4.7

출처 : Economist Intelligence Unit, Country Report: China and North Korea, no. 4 (December 1992), p. 5.

비군사적인 부문으로 전환하는 것이 필요하다⁴⁸⁾. 또한 같은해에 북한의 주요 수출국은 소련, 일본, 한국, 중국 등이다. 그리고 주요 수입국은 소련, 중국, 일본, 홍콩 등이다⁴⁹⁾. 1990년까지만 하더라도 구소련이 북한의 제일 중요한 무역 (수출)파트너 관계를 유지하기 매우 어렵게 됐다. 왜냐하면, 구소련내에서의 기업들은 이제 과거와 같이 정부의 계획을 통한 간섭없이 자기들의 비즈니스 파트너를 자유로이 시장경제의 원리에 따라 선택할 수 있기 때문이다⁵⁰⁾.

이념적으로 그리고 지리적으로 중국이 제일 가까운 북한의 우방이지만, 중국은 북한 수출시장의 제일 큰 몫을 차지하지 못하고 있다. 1992년에는 일본이 북한의 제일 큰 수출시장으로 부상하고 있으며, 북한 수출량의 약 28 퍼센트가 일본으로 수출되었다는 사실이 그것을 증명하고 있다⁵¹⁾. 그러므로 북한의 우방이거나 혹은 우방이었던 중국이나 구소련은 북한 경제를 돕는데 제한적일 수 밖에 없다는 엄연한 사실을 직시해야한다. 따라서 북한의 주체사상을 바탕으로 한 정책은 커다란

48) International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1990-1991* (London: Brassey's for IISS, 1990.)

49) EIU Country Report, op. cit, p. 5.

50) Ilpyong J.Kim "Prospects for Change in North Korea's Strategy Toward the South," *Korea Observer* 23 (Winter 1992), p. 508.

51) *FBIS Daily Report* [of East Asia, FBIS-EAS-93-106] (June 4, 1993), pp. 19-20.

경제적 난관을 맞고 있는 것이다⁵²⁾.

평양체제는 경제정책이나 외국의 그시장을 개방하는 근본적인 재편없이 경제적인 난관을 극복하기가 매우 어려울 것이라는 인식을 피하기 어려울 것이다. 지난 1992년 12월 11일에 새로 임명된 관리들의 면면을 보면 총리 강성산은 물론, 11명의 부총리중 9명이 경제문제를 다루어온 기술관료라는 것을 볼 수 있다. 따라서 정무원의 현내각은 “경제내각”의 성격을 띠고 있다. 정무원의 주요 인물배경을 살펴보면 그러한 성격을 파악할 수 있다. 첫째, 1984년과 1986년사이에 총리를 역임한바있는 강성산 총리가 재기용되었고, 연형묵전임 총리는 가장 큰 산업기지가 자리잡고 있는 자강도의 당서기로 임명되었다⁵³⁾. 둘째, 김달현 부총리겸 무역부장이며, 대외경제위위원장직은 다른사람에게 넘기고 최영림이 맡고 있던 국가계획위위원장직을 겸직하고 있다. 셋째, 부총리 홍성남은 약 20년간 중공업에 관여한 전문가로서 경제정책에 있어서 매우 진보적인 기술관료로 알려져 있다⁵⁴⁾. 넷째, 부총리 김환은 화학산업의 전문가로 알려져 있다⁵⁵⁾. 마지막으로 1987년 8월부터 무역부부장으로 일해온 비교적 외부에 이름이 낯선 이성대가 김달현의 뒤를 이어 대외경제위위원장직을 맡음으로써 대부분이 경제분야에서 실무경험이 있는 인사들이다⁵⁶⁾.

52) *Vantage Point 13* (August 1990), P. 22-23.

53) 강성산은 함경북도생으로 김일성의 큰이모 아들이라는 설도 있고 흑자는 강건(1918-1950, 6. 25 당시 군총참조장였으며 6.25전쟁 전사)의 아들이라는 설도 있다.

54) 홍성남은 체코에서 기계공학을 공부한 유학파로 1987년 노동당 중앙위원회 회의석상에서 경제정책을 비판하다 구속됐으나 그의 재능과 김일성의 배려로 계속하여 권좌에 남아있게 됐다는 지적도 있다.

FBIS Daily Report [of East Asia, FBIS-EAS-92-156] (August 12, 1992), p. 26; and *FBIS Daily Report* [of East Asia, FBIS-EAS-92-233] (December 3, 1992), pp.30-31.

55) *FBIS Daily Report* [of East Asia, FBIS-EAS-92-156] (August 12, 1992), p. 26.

56) *FBIS Daily Report* [of East Asia, FBIS-EAS-93-005] (January 8, 1993), pp. 36-37.

IV. 핵문제

핵문제가 북한의 모든 대외관계를 저해하는 장애물이 되고 있다⁵⁷⁾. 미일과의 무역, 원조 및 투자유치형태의 북한경제회복의 길은 오직 북한이 남한과의 진정한 평화추구의 자세를 보이고, 매우 우려되는 핵무기연구프로그램을 포기할때에만 가능하다는 사실을 주지할 필요가 있다⁵⁸⁾. 북한과 미국은 지난 1992년 1월 22일의 김용순 국제담당 당서기와 미국 국무부 차관 아놀드 칸터(Arnold Kanter)의 회담이후, 1993년 6월 11일 북한정부와 미국정부 고위관리가 뉴욕에서 만나, 핵확산금지조약을 탈퇴하는 결정을 유보한다는 내용을 발표하였다⁵⁹⁾. 그리고 앞으로 두나라는 로버트갈루치(Robert Gallucci) 미국국무부 정치군사담당 차관보와 강석주 외교부 제1부부장간에 가진 고위회담수준의 접촉을 계속할 것이라고 합의했다. 강석주는 이를 두고 북한과 미국간에 하나의 전환점(a turning point)이 될 것이라고 기대섞인 평가를 했지만 미국의 갈루치는 두나라간에 근본적인 변화가 없을 것이라는 다소 엇갈린 반응을 보였다⁶⁰⁾.

김일성과 김정일은 이제 핵무기 개발프로그램으로 인한 국제시각이 거의 “한계

57) *Washington Post* (January 31, 1992.)

58) Taeho Kim and Young Koo Cha, op, cit p., p. 159; *Rodong Sinmun* (May 29, 1991), p. 3; *Korea Herald* (January 31, 1992), p. 1; and John Q., Blodgett, "Korea: Exploring Paths to Peace and Reunification," *Washington Quarterly* 15 (Summer 1992), p. 171.

59) *FBIS Daily Reports* [of East Asia, FBIS-EAS-93-111] (June 11, 1993.), pp. 17-18; and *FBIS Daily Reports* [of East Asia, FBIS-EAS-93-112] (June 14, 1993), p. 22.

60) *Washington Post* (June 12, 1993)

상황”에 이르게 되었다는 인식을 받아들일 때가 되었다. 따라서 NPT에 남아있으면서 남북동시 핵사찰에 순응하겠다는 것을 행동으로 성실하게 이행할때가 되었다. 핵문제와 더불어 올해말과 1994년초가 핵문제와 관련된 북한의 대외관계회복의 한 분수령이 될 것으로 보인다.

평화를 이룩하는 가장 신빙성있는 노력은 북한이 개혁과 경제적 진보를 성실히 수행해가는 것이 핵문제 해결후, 북한이 정책적으로 취할 수 있는 최선의 길이다. 남북간에 있어서 또다시 있을지도 모를 전쟁을 방지하는 일보다 더 중요한 것은 없다. 이제 남북간의 개념도 지정학적인 차원에서의 영토적 무력적 세력다툼에서 벗어나, 지정학적으로 경제발전과 국민복지의 시각에서 보다 실질적이고 과학적인면으로 그 시야를 확대해야 되리라고 본다⁶¹⁾. 그러므로 앞으로의 통일논의도 언제통일을 하느냐 혹은 통일방식이 무엇이나하는데에만 집착할 것이 아니라, 어떻게하면 두체제간의 여러가지 간격을 좁힐 것이냐라고 하는 시각에서 보다 실질적이고 구체적대안을 검증 제시하는데 많은 연구와 노력을 기울여야한다.

권력구조면에서는 앞서 지적한 북한 권력구조의 특징을 개선하는 길이 급선무인데, 1980년대말부터 중국이 추진해온 당과 정부의 기능적 분리, 경제개발의 전제조건과도 같은 직업공무원제의 시험실시, 지도층의 노령화를 퇴직연금제 활용 등으로 대폭교체 하고, 족벌등용을 자제하고, 주체사상을 점차 수정 해석하는 등의 구체적 노력이 필요할 것이다.

61) Young Jeh Kim, "The Integration of the Two Koreas: Problems and Prospects," *Korea Observer* 23 (Autumn 1992), pp. 298-299.

V. 가능한 변화의 방향

공산주의 체제내에서는 최근역사를 통해 살펴볼때, 도표 4에 요약된 바와 같은 세가지 유형으로 간추려 볼 수 있다⁶²⁾. 동 유럽유형은 북한에서 일어날 가능성이 극히 적은 데 그이유는 특히 북한내에 공민사회(civil society)의 형성이 이루어져 있지않을 뿐만아니라 그러한 경험도 현재로는 거의없기 때문이다. 또한 소련식의 개혁도 그 가능성이 적다. 비교적 합리적 비전을 가졌던 고르바초프와 같은 지도자를 기대하기도 어렵고 아울러 북한의 기존질서와 대항 혹은 행동화할 수 있는 진보적 사상집단도 아직은 기대하기 어렵다. 불행하게도 김일성은 개혁지향적인 지식인이나 반체제운동가들을 제거하였다는 것에 대해서는 의심의 여지가 없다. 그러나 앞서지적한대로 잠재세력은 분명히 북한사회내에 상존하고 있다고 보아야 한다. 그러므로 북한지도자들은 중국식의 경제발전을 이루어가면서, 변화하는 주변환경과 적절한 조율을 하여 삶의 질 (quality of life)을 높이는데 경주하여야 한다

최근 평양 정부가 특별경제구역으로 나진과 선봉 (약 621평방 킬로미터)지역을 특별경제구역으로 지정하고 1984년의 합영회사법등을 개정한 것등은 중국의 경험을 북한에서 시도해보려는 한 예라라고 볼 수 있다⁶³⁾. 또한 아직은 아주 초기단

62) Byung Joon Ahn, "The Possibilities of change in North Korea," *Korea and World Affairs* 16 (Fall 1992), pp. 425-429; and Gahb Chol Kim, "North Korea's Changing Socialist System and Its Juche Ideology (I)," *Vantage Point* 13 (December 1990), pp. 1-11

63) 새헌법 12조에서는 북한이 프로레타리아 독재를 실시한다는 과거의 1972년 헌법 10조를 개정, 인민민주주의 독재라는 말로 바꾸었다. 이것은 중국이 1982년에 개정한 헌법의 일부분과 상통하는 일면이 있어, 장기적인 안목에서 통치체제의 변화 가능성도 부인할 수 없으나, 당장은 이에 따른 정치발전을 기대할 수 없다.

계의 형태이지만 공영 내지는 민영화의 예비형을 띤 “8월3일 운동(August Third Movement)”을 발견할 수 있는데, 동기자극이 물론 개인단위에 주어진 것은 아직 이루어지지 않았으나 중앙의 계획통제를 약간 벗어나 지방정부단위에서의 책임생산아래 지방상품은 지방에서 “직판점(direct sales store)”을 개설하여 생산 판매함으로써 어느정도의 자율권을 행사하는 것을 엿볼 수 있다⁶⁴⁾. 그러나 북한정부가 실질적으로 과감한 개혁이나 전국적인 개방을 하는데에는 앞으로 상당한 기간이 소요되리라고 본다. 오늘날 중국이 9.8 내지 12퍼센트 경제성장을(비공식통계는 15%선)을 기록하고 남부해안지방의 빠른 경제성장의 이면에는 그들이 1970년대 후반부터 주요경제개혁을 준비, 점진적으로 실시해왔던 것이 이제 현실로 나타났다는 사실을 간과해서는 안되며, 사전준비와 단계를 거치지 않고 단시일내 경제성장일 이룩한다는 것은 환상일 뿐 현실성이 없다.

최후의 심판일(the reckoning day)을 보류시키고 정치적 침식위험을 잠재적이거나 미루기 위해서 중국식 개혁이라도 시도해야 하며, 그렇지 않을 경우 향후 2-3년이 김일성과 김정일에게는 불길한 재앙의 해 가 될 지도 모른다⁶⁵⁾. 중국식의 개혁에 필적할만한 노력을 기울이는 데에는 당연히 이론과 실제상의 심각한 딜레마에 직면하게 될 것이다. 이론적으로 북한은 지금까지 제국주의를 강하게 비방해왔고 외세의 의존없이 자주적으로 살 수 있다고 공언해왔는데, 한편 현실적으로는 미국과 일본으로부터의 경제원조를 전제로한 외교관계를 수립하려는 모순의 틀에 부닥치고 있다⁶⁶⁾.

64) Hy-Sang Lee, “The Economic Reforms of North Korea: The Strategy of Hidden and Assimiable Reforms,” *Korea Observer* 23 (Spring 1992), pp47-49;and Rodong Sinmun (August 4, 1984), p. 1.

65) EIU Country Report, op. cit., pp. 28-29

66) Byung Joon Ahn, op. cit., p. 422.

↑ 아래로부터의 혁명

- 공민사회(Civil Society)의 부활
- 자발적 공민단체가 혁신을 주도
- 새 중산층 그룹의 지도적 역할
- 빠른 변화

예: 동유럽 (노동 및 시민단체)

↓ 위로부터의 혁명과 아래로부터의 각성

- 사회주의부활을 위한 수단으로서의 위로부터의 개혁시도
- 그러한 혁명적 개혁은 아래로부터의 각성을 촉진
- 선 개방-후 개혁 및 재편
- 빠른 변화

예: 고르바초프아래서의 구 소련

↘ 위로부터의 혁명, 단 체제내의 개혁

- 특징지역에서의 경제개혁
- 사회주의와 시장경제를 혼합한 사회주의 시장경제
- 중앙과 지방기관간의 점진적 분권
- 당과 정부간의 기능적 분리시도
- 선 개혁 및 개편-후 개방
- 1980년초부터 점진적 경제개발(등소평)

예: 중국

Ⅵ. 전 망

그동안 많은 전문가들이 지적한대로 김일성의 생전에는 군부나 정치엘리트들이 김정일로의 권력계승을 지지할 것이며 별다른 권력구조적 측면에서의 갈등은 당장 없으리라고 보여진다. 그러나 김일성사후에도 김정일을 계속지지할지의 여부는 김정일이 얼마만큼 정치안정을 유지하며 기득권층에 대한 위협없이 경제성장을 이룩해 가느냐에 달려있다고 하겠다. 그리고 김정일이 권력구조를 완전히 장악하는 일과 권력계승을 완성하는 문제는 그의 권력기반 강화라는 정치적 차원과, 경제회복이라는 경제적차원의 양 축에 달려있다고 하겠다.

김일성의 사후에 김정일은 여러가지 도전을 받게 될 것이 자명하다. 만약에 경제실패나 이념적 오염으로 인해 발생할 수 있는 정치경제적 강풍이 김정일에게로 몰아치면, 김정일은 혁명 1세대들이나 혹은 극좌파들을 희생양으로 숙청하게 될지도 모른다. 그에 대한 변명으로서, 첫째 제조 자체에는 전혀 문제가 없고, 둘째 실패의 원인은 영도자로부터 인한 것이 아니라 지배계층의 지도력 부족이나 시행착오때문이며, 셋째 개인은 발전과정에 있어서는 주체사상을 부적절히 해석적용하였다고 책임전가를 할 가능성이 높다⁶⁷⁾. 그러한 과정에서, 특히 장차 중국과 일본의 패권적 영향이 국제관계에 되살아나면 주체사상은 아시아 사람들의 민족자결주의나 새로운 신민족주의로 병형될 가능성도 무시할 수 없다.

김정일은 주체사상 해석의 절대 권위자로서의 역할을 감당하면서 동시에 정치엘리트들을 때에따라 적절히 갈아치우는 전략을 구사하면서 그가 직면하는 위기

67) Yung Hwan Jo, op. cit., p. 1113; and Pan Suk Kim, op. cit., pp. 110-113

를 모면하고 정치적 권위를 일시적이거나 정립해나갈 수도 있을 것이다. 그러나 김정일이 갖고 있는 여러가지의 근본적 약점 때문에 긍정적인회의론이 우세하다. 예를들어 카리스마의 부족, 통치력, 경제낙후, 그리고 외부요인들(핵문제, 한국 및 미.일.중 등과의 외교문제)에서 많은 도전이 내재해있다.

당분간 김정일은 후김일성시대에서 있을지도 모를 정치적 격하움직임을 막기 위해 갖은 노력을 다할 것이다. 김일성 역시 그러한 정치적 불안과 갈등을 없애기 위해 당대 최대의 노력을 기울였다 할지라도, 김정일체제의 안정가능성에 회의적인 시각이 주류를 이루고 있다. 무력부장 오진우가 현재의 권력계승과정에 있어서 장로(elder)역할을 감당하고 있지만, 그역시 1917년생으로서 아무리 그의 건강이 좋다 할지라도 다음10년간을 생존할 가능성이 적다.

북한이 경제성장을 이룩하기 위해 고민하고 있다는 것과 현재의 기회를 잘 활용 해야한다는 내부적 인식을 하고있을 것이라는 점에서는 별다른 이견이 없을 것이다. 그러나 문제는 김정일이 어떠한 개혁노선을 취하던 통치권력의 차원에서 볼때 그는 딜렘마에 빠질 수 밖에 없다. 가능성은 적지만 만약 그가 비교적 대담한 개혁을 추진하게 된다면, 보수좌파세력들로부터 너무 앞지른다는 비판과 함께 이념이 경제개혁에 우선한다는 반발을 받게 될 것이다. 너무 지나치게 완만하거나 최소한의 변화만 추구하게 될 경우에는 기술관료나 지식인들로부터 경제발전과 기술축적이 국가의 최우선과제라는 비판에 직면하게 될것이다⁶⁸⁾.

가까운 장래에 북한 정치제도의 급격한 변화는 없을 것이다. 김정일은 피값을 지불하고서라도 주체사상을 지키려할 것이다⁶⁹⁾. 왜냐하면 체제유지가 그들의 당면

68) Pan Suk Kim, op. cit., pp. 100-113.

69) 노동신문 (1993년 6월 3일)자 논설은 노동당원들과 노동자들은 “피값”을 지불하고서라도 사회주의를 보호하고 승리시켜야한다고 주장하였으며 그러한 논조는 앞으로도 남북대화나 대외관계 개선과 별개로 변함없이 계속될 것으로 전망된다.

점증식 변화(Incremental change)

- 맑스-레닌주의를 헌법조문에서 삭제(1992년 4월)
- 평양과 원거리에 있는 격리된 곳에서의 해외 투자유치
(북동해안도시의 특별경제구역 및 특별자유무역항 지정)
- 소규모의 실험 (small-scale experiment)적 경제개발
- 이중적 전략 고수: 경제적 실용주의 (투자유치 및 특정지역에
서의 경제개발) 및 이념적 보수주의 (이념
의 오염방지 선전활동 불변 내지는 강화)
- 점진적 세대교체: 퇴직연금(Retirement pension)활용
- 점진적 경제개혁후에, 제한된 지역에서의 최소한 개방
- 변함없는 이념통제아래서의 느린 속도의 변화

◆문제점 및 과제

- 중국과 또 다른 문제:개혁과 개방의 준비 부재
- 기본과제 : 기관화(Institutionalization, 당정분리 및 전문화) 및
금융, 기간산업 (Infrastructure, 통신 및 교통)육성

문제이기 때문이다. 아마 느린 개혁속도를 유지하면서 일시적인 개방보다는 조금씩 원거리 격리식 개방을 시도하여, 아래로부터의 저항과 이념적 오염을 줄이는 차원에서, 다시말해 두갈래의 서로다른 이해를 조절하기 위하여 균형을 유지하려는 노력을 보일 것이다. 김정일은 최우선 과제로 식량과 소비재등의 생산을 늘리고, 무역과 경제성장을 향상하는데 지도력을 모으지 않을 수 없을 것이며, 정치적으로는 권력기반의 안정을 유지하기위한 방편의 일환으로 그의 심복이나 신진세대를 등용할 가능성 크다⁷⁰⁾.

아무튼, 불원간에 몇가지 변화는 북한에서 필연적으로 일어나리라고 생각된다⁷¹⁾. 김일성이나 김정일이 아무리 엄격하게 북한을 통치하더라도 결국은 김일성과 김정일을 따르는 지배엘리트들간의 균열이 생길 것이며, 이는 특별히 김일성사후에 경제정책을 둘러싸고 그 갈등이 표출화될 것이다.

김일성 사후에 그에 대한 약간의 불평을 허용하면서(현재 중국이 모택동에 대한 일부 비판을 수용하듯이)주체사상을 보호하려 할지라도 이론과 실제에서의 딜레마로 인한 도전과 수정이 불가피한 것이다⁷²⁾. 따라서 북한은 중국에서처럼 이

70. 실정을 회복하고 경제를 되살리기 위해서는 실패와 잘못된 점을 확인하고 인정하는 것에서부터 시작돼야 한다. 그러나 노력 없이 반복된 실책을 되풀이하게 되면, 결국에 가서 말(saying)과 행동(doing)의 모순을 악화시켜 파멸을 자초한다.

71) Han Shik Park, op. cit., p. 562.

72) 폴란드인 시인이며 노벨수상자인 체스라프 밀로츠(Czesław Miłosz)씨가 1990년 그의 조국 폴란드를 방문했을때, 많은 사람들이 그에게 질문을 던졌다: “지난 40여년간의 공산주의하에서 배운 교훈이 무엇이나?” 그는 “어리석음에 대한 항거”(Resistance to stupidities)”라고 말했다.

Timothy Garton Ash, “Eastern Europe,” *New York Review of Books* 37 (August 16, 1990), p. 56; and John Clark and Aaron Wildavsky, *The Moral Collapse of Communism* (San Francisco, CA: Institute for Contemporary Studies Press, 1990), p. 346.

념이 점차 약화되어 가면, 정치적 보수주의 아래에서의 경제적 자유주의형 중국식 개혁을 시도함으로써 잠정적이거나 체제를 유지하게 될 것이다⁷³⁾.

그러나 북한이 직면하고 있는 벽 중에서도 결정적으로 뛰어넘어야 할 난제는 옛날통치방식(old governing mode)을 버리고 다소 위험요소를 감수하고서라도 권력구조를 개선해야한다⁷⁴⁾. (당과 정부간의 기능적 분리, 경제발전을 위한 조직 및 인사개편, 세대교체, 행정관리교육과 그러한 기관육성). 그중에서도 시급한 문제는 경제개혁을 위해서 어떻게 보수적 좌파를 설득하느냐하는 문제와 동시에 그로인해 발생하게 될지도 모르는 아래로부터의 반작용 (노동자나 지식인들의 집단행동)을 피하면서 개혁속도를 조절하는 문제일 것이다.

한국과 미국에 연관된 정책적 의미

한반도 재통일의 가능성이 시간이 갈수록 점차 현실화 되어가는 것이 사실이지만 엄청난 경제적 부담을 초래할 갑작스런 통일이 한반도의 당면과제가 되어서는 안될 것이다. 만약 핵문제가 해결되면, 우선 남북의 공존과 복리증진을 이루려는 현실적 이해를 바탕으로 북한과 남한간의 민족적 문화적 접합을 시도하면서, 경제발전을 통한 북한주민의 삶의 질을 향상할 수 있도록 한국과 주변국들이 북한을 유도해나가야 할 것이다. 경제성장에 있어서 단기간에 최소한의 비용을 지불하는 식의 압축 및 고속 통일 (condensed and speedy unification)이 최선의 선택이라고 볼 수 없다. 북한에 민주화와 시장경제가 익어갈때가 재통일 또한 익어갈 것이다라고한 존 브라젤씨의 말을 음미해 볼 필요가 있다⁷⁵⁾. 따라서

73) Kang Suk Rhee, op. cit., p. 902

74) Taeho Kim and Young Koo Cha, op. cit., pp.155-156.

75) John Q. Blodgett, op. cit., p. 178.

북한의 핵문제만 해결된다면 (혹은 핵문제 해결을 위한 협상의 초점), 한국과 미국등 이해 당사자국들이 북한이 적어도 중국식의 경제개혁을 시도하고 점진적 개방을 해갈 수 있도록 북한을 설득 유도하는 일이 매우 중요하다 하겠다. 그리하여 북한의 경제적 복리가 증진되고 그에따른 북한의 개방과 남북한의 협력이 증진되면 평화적 재통일의 문턱은 훨씬 낮아져 남북연합과 같은 단계로 훨씬 진일보 할 수 있을 것이다. 만약 북한이 과거와 같은 호전적 태도를 버리고 실질적인 경제개혁과 통일에 대한 점진적 자세를 갖추게 되면, 재통일의 시기가 다소 지연될지는 몰라도, 좀더 협조적인 남북관계를 도출할 수도 있을 것이다⁷⁶⁾. 이러한 일련의 과정이 긍정적으로 발전되면 신민족주의 (neo-nationalism)가 남북한에 파고들어 재통일과 한반도평화의 미래상을 결정하는데 있어서 새로운 모멘텀 역할을 하게 될 것으로 전망된다⁷⁷⁾.

76) 김일성은 지난 1993년 4월 7일 최고인민회의에서 통일에 대한 10대 강령(10 Point Program of Great Unity of the Whole Nation for Reunification of the Country)을 발표하였다. 이 가운데서 그는 특별히 민족 단결과 남북의 공존을 강조했다.

FBIS Daily Report [of East Asia, FBIS-EAS-93-065] (April 7, 1993), pp. 17-18.

77) Young Whan Kihl, "New Enironment and Context for Korean Reunifications," *Korea and World Affairs* 16 (Winter 1992), P.636.

2. 북한 개방의 유도 방안

김 우 상
(텍사스 A & M大)

목 차

I. 서 론	73
II. 북한의 지도세력	74
III. 주체사상과 경제개혁	82
IV. 국외적 요인	87
V. 개방유도 방안	90
VI. 결 론	97
[부록]	99

I. 서 론

“북한으로 하여금 안보문제를 현실적이고 건설적인 측면에서 접근하도록 유도하는 동기는 부여하기 위해서는 어떠한 정책이 필요한가?” 스칼라피노(Scalapino)교수는 “이 문제에 대해서는 명확한 답변이 용이하지 않은 것 같다.”고 말한다¹⁾. 북한의 핵무기개발 문제에 관한 한국주도의 국제사회와 북한간의 분쟁을 해결할 수 있는 적절한 방법을 찾기란 정말 쉬운 일인 것 같지가 않다. 한국의 정치가들, 학자들이 ‘통일한국’의 경제, 안보문제에 관해 비상한 관심을 보이는 반면에, 아직도 북한을 고립으로부터 개방으로 유도할 수 있는 신빙성이 있는 정책들이 준비되어 있지 않은 것 같다.

불행하게도, 한국정부만의 노력으로는 북한 핵문제, 고립화등 제반의 문제를 해결할 수 있는 입장이 아닌 것이 사실이다. 이러한 문제 해결을 위해서는 미국을 위시한 동북아 주요 국가들-일본, 러시아, 중국-을 포함한 국제사회의 협력이 필요하다. 물론, 북한과의 문제 해결이기 때문에, 한국정부가 국제사회 일원들을 주도해야함은 말할 나위도 없겠다.

이 논문에서는, 한국정부가 북한의 핵개발 문제와 적절하게 대처해 나가기 위해 어떤 주도적 역할을 이행해야 할 것인가를 연구하고자 한다. 먼저, 북한 외교정책 결정에 영향을 미칠만한 국내외적 요소들을 연구한 후, 한국정부가 채택할 만한 북한 개방유도 방안을 제시해 보고자한다.

1) Robert A. Scalapino, “Inducements for Arms Control for North Korea,” in *Korea 1991: The Road to Peace*, ed. Michael J. Relations Mazarr et. al, (Boulder: Westview Press, 1991), p.202

II. 북한의 지도세력

북한의 외교정책 결정과정을 이해하기 위해서는, 첫째로 정치구조를 연구해볼 필요가 있다²⁾. 정부기구와 조선노동당이 북한에서 제일 중요한 두가지 정치기구이다. 1972년 헌법에 의하여 국가주석 김일성은 행정부의 가장 막강한 권력기구인 중앙인민위원회의 위원이며, “헌법제정, 외교정책 수립, 예산 결정 및 전쟁선포의 권한을 가지고 있다” “비록 김일성의 권한이 일반적으로만 설명되어 있지만, 모든 법과 정부의 결정은 국가주석의 동의가 요구되며, 국가주석은 북한인민군의 통수권자이자 정무원의 직접적인 지도자이다.” 주요 구성원은 국가주석, 국가부주석, 그리고 정치국원들이다. 중앙인민위원회는 행정, 입법 및 사법의 권한을 가지고 총리, 부총리, 부장들로 구성된 정무원을 지도하는 것이 그 주요 역할이다³⁾.

북한 공산당에서는, 노동당의 정치국이 가장 중요한 기관이다. 노동당은 당 중앙위원회를 이끌어가는 당 총서기 김일성을 비롯하여 3백만 당원으로 구성되어 있다. 당중앙위원회는 182명의 정위원과 151명의 후보위원이 있으며, 정치국원을 선출하는 역할을 한다. 당 정치국은 3-5명의 상무위원과, 15-20명의 정위원, 그리고 5-10명의 후보위원으로 구성되어 있고, 상무위원들을 공산당에서 절대적인 권

2) 북한의 외교정책 결정에 관한 개요는, Byung-joon Ahn, “North Korean Foreign Policy: An Overview,” in *The Foreign Relations of North Korea: New Perspectives*, ed. Jae Kyu Park, Byung Chul Koh, and Tae-Hwan Kwak, (Boulder: Westview Press. 1987)를 참조.

3) Defense Intelligence Agency. *North Korea: The Foundations for Military Strength*, October 1991. p.7.

력을 행사하고 있다.

비록 어떤 학자들은 공산당과의 관계에 있어서 정부의 권한이 증가되었다고 하지만, 실제로는 중요한 당의 직책과 정부의 직책은 겹직이 되었었다⁴⁾. <표-1>과 <표-2>는 정부와 그 구성원들 그리고 당과 그 구성원들을 각각 보여주고 있다. 예를 들면, 중앙인민위원회는 국가주석인 김일성을 포함하여 17명으로 구성되어 있는데, 그 중의 7명이 조선 노동당의 정치국원이기도 하다. 또한 한명을 제외한 모든 국방위원회 위원들은 당 정치국원이거나, 당 중앙위 군사위원회 위원이다. 총리 연행목을 비롯한 6명의 정무위원들 또는 정치국원들이다⁵⁾. 이러한 것들을 볼때, 아직도 공산당이 북한의 정책결정 과정에 상당한 영향을 미치고 있다고 할 수 있겠다. 적어도 당 정치국이 정부의 중앙인민위원회와 정책입안 문제에 관한한 그 책임을 공유하고있다고 볼 수 있겠다.

정부의 외교부장과 당의 국제부장 및 대남통일전선부장이 정치국과 중앙인민위원회에서 입안된 외교정책에 영향을 미치는 것은 틀림없다. 박성철, 허담, 김연남과 같은 고위 정치인사들이 외교부장을 지냈고, 윤기복, 김용수, 최태복이 국제부장이나 대남통일전선부장을 지냈거나 현재 지내고 있다. 이 모든 인사들이 조선 노동당의 정치국원이었거나 현재 정치국원을 역임하고있다⁶⁾.

1990년 5월 24일에, 제9기 최고인민회의 1차 회의가 열렸으며, 이 회의에서 김일성은 4년 임기의 국가주석에 재선출되었다.(1990-1994). 금년 82세의 고령인 김일성은 정부와 당에서 가장 핵심인 국가주석, 당 총서기 및 당 군사위원회 위원

4) Byung Chul Koh. "North Korea's Foreign Policymaking Process," in ed. Jae Kyu Park et. al (1987). pp.49-51.

5) 최근에 강성산이 정무원 총리로 재기용되었다.

6) Koh (1987), pp.51-52.

(제9기 최고인민회의)

국가 주석 : 김일성

국가 부주석 : 이종욱, 박성철

외교위원회 : 위원장 허담^b

통일정책 심의위원회 : 위원장 윤기복^b

(중앙인민위원회)

당비서 : 지창익

위원 : 김일성, 박성철, 이종욱, 한성룡, 강성산^c, 서윤석, 조세응, 홍시학, 최문선,

김학봉, 강현수, 박승일, 리봉일^c, 림형규, 림기순, 김기선

(국방위원회)

위원장 : 김일성^d

제1 부의장 : 김정일^d

부의장 : 오진우^d, 최광

위원 : 전병호, 김철만, 이하일, 이을설, 주도일, 김봉율, 김광진

(인민무력부)

부장 : 오진우

(정무원)

총리 : 연형묵^e

부총리 : 김영남, 최영림, 홍성남, 김복신, 강희원, 김윤혁, 김달현, 김환, 김창주,

장철

내각 구성원(43)

주 : ^a1990년 현재; ^b1993년 4월 9일 제9기 5차 인민회의에서 최태복이 외교위원회 위원장으로, 김용순이 통일정책심의위원회 위원장으로 기용됨; ^c1993년 4월 9일, 강성산과 리봉길에서 이근모, 연형묵, 임수만으로 교체됨; ^d1993년 4월 9일, 김정일이 위원장으로, 오진우가 제1부위원장으로 승진함; ^e1992년 12월 11일, 연형묵에서 강성산으로 교체됨.

자료 : Central Intelligence Agency, *Democratic People's Republic of Korea: Government Structure*, August 1990; 조선일보, 1993년 4월 10일, 월간조선, 1993년 1월호.

<표-2>

주요당기구^a

(정치국)

상무위원 : 김일성, 김정일, 오진우

정위원 : 1)^b김일성, 2)김정일, 3)오진우, 4)이종욱, 5)박성철, 6)연형묵, 7)김영
남, 8)최광, 9)계응태, 10)전병호, 11)한성룡, 12)서윤석, 13)강성산

후보위원 : 14)최태복, 15)최영림, 16)김철만, 17)홍성남, 18)홍시학, 19)김복신,
20)강희원, 21)리선실

(비서실)

당총서기 : 1)김일성

비서 : 2)김정일 (전체적인 당지도),

3)계응태(경제), 4)전병호(경제), 5)한성룡(경제), 6)최태복(교육 및 복
지), 7)김중린(근로단체), 8)박남기(경제), 9)서관희(농업), 10)윤기복(대
남), 11)김용순(대외), 12)황장엽(사상)

(당 중앙위 군사위원회)

위원장 : 김일성

위원 : 조명록, 최광, 최상욱, 주도일, 김정일, 김일철, 김강환, 김광진, 김종을,
김두남, 오진우, 오극렬, 오용방, 백학림, 이봉원, 이두일, 이을설

(당 중앙위 검열위원회)

위원장 : 리봉길

부 위원장 (1) 및 위원(4)

주 : ^a1990년 현재; ^b1993년 4월 9일, 김용순이 대남담당, 최태복이 대외담당 비서로 교체됨.

자료 : Central Intelligence Agency, *Democratic People's Republic of Korea: Organization of the Korean Worker's Party*, June 1992; 조선일보, 1993년 4월 10일, 월간조선, 1993년 1월호.

직을 겸하고 있다⁷⁾. 김정일은 당 정치국의 상무위원과 다른 통괄적인 지도를 맡는 당비서가 되면서 당의 제 2인자로 부상하였다. 또한 김정일은 당 중앙위 군사위원회 위원이 되었고, 인민무력부장 오진우, 조선 인민군 총참모장 최광등 11명으로 구성된, 국방위원회의 제1부위원장으로 선출되었다⁸⁾.

그 이후로, 김정일은 1991년 12월 24일에 인민군 최고 사령관으로 임명되었다. 1993년 4월 9일 제 9기 최고인민회의 5차 회의에서는 김정일이 1992년 새 헌법에 의해 군 통수권을 부여받은 국방위원회 위원장으로 선출되었다⁹⁾. 김일성은 아직 당 군사위원회 위원장직을 보유하고있지만, 김정일이 군의 제1인자가 됨으로써 부자세습 후계자로서의 위치를 굳혀가고 있는 것처럼 보인다. 김정일은 군 경험이 전혀없다. 김일성과 김정일 부자세습을 성공적으로 이끌기 위해서는 군의 지원이 절대적으로 필요하다는 것을 잘 알고 있다. 김정일이 보유하고 있는 인민군 총사령관 및 국방위원회 위원장직은 “경애하는 지도자” 김정일에게 군을 통제할 수 있는 절대적인 힘을 부여하기위한 것이다.

공산당내에서는 김정일이 의심할 여지없이 확고한 기반을 갖추고 있다. 당에서 아직 높은 서열에 포함되는 항일 게릴라 출신들은 김일성과, 그의 동지였던 오진우, 리종욱, 최광 밖에 없다. 그 중에서 오진우는 김정일의 오랜 지원자로 알려져 있다. 그외에 정치국 및 비서국 위원들도 김정일을 지지하는 젊은 기술 관료들이 대부분이다. 예외에 정치국 및 비서국 위원들도 김정일을 지지하는 젊은 기

7) 김정일은 국방위원회 위원장직도 겸임하게 되었다. 국방위원회는 1992년 3월 새헌법이 개정되기 전까지는 군의 최고기관으로 간주되지 않았다.

8) Rinn-sup Shinn, "North Korea: Squaring Reality with Orthodoxy," in *Korea Briefing*, 1991, ed. Donald N. Clark, (Boulder: Westview Press, 1991), p.91.

9) 조선일보, 1993년 4월 10일.

술 관료들이 대부분이다. 예를 들면, 전 정무원 총리이며 서열 6위의 정치국원은 연형묵은 김정일 수학한 만경대혁명 학원을 졸업하고 소련 우랄 공대에서 공부한 기술관료 출신이다. 연형묵은 기술적인 배경(technology background)과 외국어 능력 뿐만 아니라 행정관료로서의 경험을 갖춘 인물로 널리 알려져 있다¹⁰⁾. 제9기 최고인민회의에서 연형묵의 뒤를 승계한 강성산 총리 역시 비슷한 배경의 기술관료 출신으로서, 김정일의 후원을 받고 있는 으뜸가는 경제 기술관료이다¹¹⁾. 또 다른 기술관료로는 전병호, 한성룡, 서윤석, 최태복, 김종린, 황장엽, 김강한, 백학림, 김달현, 박남기 등을 들 수 있는데, 이들도 김정일의 특별한 후원하에서 높은 서열을 유지하고 있다¹²⁾.

1981년 5월 김정일이 공식적으로 ‘현지시찰’을 시작한 이후 많은 비중있는 인물들이 그와 가까운 관계를 맺어왔다¹³⁾. 오진우, 김영남, 연형묵, 허담, 황장엽 등을 그 예로 들 수 있다¹⁴⁾. 비록 김정일이 막강한 국방위원회 위원장직을 제외하고는 아무런 공식적인 정부직책은 가지고 있지 않다고 할 지라도, 대부분의 중앙인민위원회 위원들과 정무위원들이 그의 지지세력들이며 김정일 세대의 기술관료들이다.

10) Byung Chul Koh, "Political change in North Korea," in North Korea in Transition, ed. Chong-Sik Lee and Se-Hee Yoo. (Berkeley, University of California Press, 1991). p.9.

11) 월간조선, 1993년 1월호, pp.90-91.

12) Koh (1991). p.10: Jae Kyu Park, "introduction:A Basic Framework for Understanding North Korea's Foreign Policy," in ed. Jae Kyu Park et. al (1987). p. 8: Kongdan Oh, "Leadership Change in North Politics, Rand Publications Series, October 1988.p.44.

13) ‘위대한 수령’ 김일성의 현지시찰은 ‘현지지도’라고 불리며, ‘현지지도’는 최고의 지도력의 상징이다. 반면에, 김정일의 시찰은 ‘실무지도’라고 불린다. Oh (1988). p.32.

14) 위의 글, pp.16-17, p.32.

혹자는 김정일이 조만간에 조선 노동당의 당총서기가 될 것을 예측하기도 한다¹⁵⁾. 다른 한편으로는, 김정일이 김일성이 국가주석 4년 임기가 끝난 후 김정일이 국가 주석직을 승계할 것이라고 예측하기도 한다. 개정되기 전 헌법에서는, 국가주석이 최고사령관직을 겸직하게 되어있었으나, 김정일이 최고사령관으로 추대된 이후, 실제와 헌법의 괴리를 없애기 위해 개정된 헌법에서는 국가주석의 최고사령관직 겸직규정을 삭제하였다¹⁶⁾.

지금까지 요약한 북한의 정치구조에 의하면, 김정일은 당내의 후원자들 뿐만 아니라, 정부와 군의 후원을 업고, 중요한 정책결정에 결정하는 영향을 행사하는 최고실권자가 된 것 같다. 김일성이 모든 정책결정에 관여하기에는 이미 너무 늙었다. 그러므로 “위대한 지도자” 김일성은 그의 대부분의 권한을 그의 아들에게 이양한 것처럼 보인다.

혹자는 김정일이 “비합리적이고 방탕하며 중요한 결정은 할 만한 능력이 없는 예측 불허의 지도자”이며 그의 행동은 “합리적인 지각과 무모성과 무책임성으로 나타나는 비합리적인 태도의 조화”라고 평한다¹⁷⁾. 그래서 북한의 정책은 절대적으로 예측 불가능한 것 같기도 하다. 다른 한편으로는, 김정일의 후원을 받고있는 기술관료들이 정부기관에의 진출과 김정일의 경제향상을 위한 노력이 앞으로의 합리적 정책결정 과정을 예고한다고도 하겠다¹⁸⁾. 김정일이 주도한 것으로 알려진 대한항공 858기 폭파사건이나 버마 랭군 폭파사건과 같은 테러리즘도 사실

15) Kongdan Oh, “North Korea in the 1990s: Implications for the Future of the U.S.-South Korea Security Alliance,” Rand Publication Series, 1992, p.4.

16) 한국일보, 1992년 11월 24일.

17) Oh (1988). pp.28-31

18) 고병철 교수 역시 “김정일 정권이 내리는 정책결정에 합리적이고, 실용적인 요소가 증대될 것임”을 기대한다 Koh (1987). p.53

상 매우 주의깊게 계산된 행동으로 해석될 수도 있겠다. 다시말해, 김정일이 그러한 테러의 이득과 손실을 계산한 다음 실제행동으로 옮기기로 결정했으리라 믿어진다. 그러한 테러를 이행하기로 결정한 한가지 요인으로 그의 권력승계에 커다란 영향을 미치는 군부에 그에 강인함을 보여주기 위한 것이라는 해석도 가능하다.

핵무기를 보유하기위한 노력도 같은 맥락에서 해석 될 수 있겠다. 즉, 핵무기에 대한 강한 집념을 보임으로써, 군부에 강한 인상을 줄 뿐만 아니라, 동시에 군의 현대화와 급변하는 국제환경에서의 군의 중요성을 강조하므로써, 군으로부터 확고한 지원을 받으려는 계산된 행동으로 볼 수도 있는 것이다. 김정일은 핵개발계획의 경제적 효과, 즉, 핵물질의 이란, 이라크, 리비아, 시리아등에 대한 수출을 염두에 두고 있었을 수도 있겠다. 핵무기 제조능력을 과시함으로써 제 3 세계 국가들에 대한 스킨드-C (SCUD-C)나 노동 1호 미사일 (missile)과 같은 무기수출을 늘일 것을 염두에 두었을 가능성도 있다. 더우기 자체생산한 핵무기로 나라를 방위한다는 것 자체가 주체사상의 핵심이기도 하기 때문이다.

김일성이 권력을 쥐고있는 한, '위대한 지도자'의 주체사상에 근거한 '초강경파'의 인성정책이 핵개발 문제에 관한 북한의 외교정책에 커다란 영향을 미칠 것이다. 그러나, 김정일의 권력기반이 당, 군부 및 정부에 확산될수록 합리적이고 실용적인 정책 과정이 주를 이룰 것으로 예상되어진다.

Ⅲ. 주체사상과 경제 개혁

자립경제, 정치적 독립, 자주국방에 중점을 둔 주체사상은 북한 외교정책의 근본이 될 뿐만 아니라, “사회생활 전반을 주도하는 원칙”이다¹⁹⁾. 이론적으로, 주체사상은 해외투자, 외국 기술도입 및 국제시장에의 참여를 금지한다. 경제적 자급자족을 통해서, 주체사상은 정치주권-국내 통치권과 외국으로부터의 자율-을 추구한다. 자주국방 또한 주체사상의 주요한 부분이기도 하다. 자주국방만이 “국가의 정치적 독립과 경제적 자급자족을 보장”하는 것으로 본다²⁰⁾. 주체사상은 국제사회, 특히 자본주의 국가로부터의 고립을 정당화시키고, 미국과 같은 열강들의 영향을 받지않기 위해서 고안된 것이다.

북한인구는 대략 25%의 엘리트 계층, 50%의 노동자 농민, 나머지 25%의 ‘불순분자’로 나뉘어 진다²¹⁾. 북한주민들을 외부세계로부터 차단하는 것이 북한 정권 유지에 중요한 열쇠가 되어왔다. 북한을 방문한 적이 있는 북경대학의 몇몇 한국계 중국학자들에 의하면, 북한주민들은 한국의 경제발전에 대해서 전혀 모르고 있다고 있다. “북한주민들은 북한정부가 선전하는 그대로, 남한의 주민들은 살 곳이 없고, 먹을 것도 없으며, 미 제국주의자들에 구걸하는 거지들로 우굴거린다

19) Han S. Park, “Juche as a Foreign Policy Constraint in North Korea,” in ed. Jae Kyu Partk et. al (1987). p.66.

20) Chang Ha Kim, *The Immortal Juche Idea*, p.324, 위의 글에서 인용, p.72.

21) Hearings before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 102nd Congress, 1st and 2nd sessions, “Threat of North Korean Nuclear Proliferation.” U.S. Government Printing Office., Washington, D.C., November 25, 1991: January 14 and February 6. 1992. p.5

고 믿고있다²²⁾. 노동당의 고위급 간부들조차도 ‘사상적 오염’을 두려워한 나머지 미국방문 허가를 받지 못하기도 했다고 한다.

김일성은 적대국가들 뿐만아니라 동맹국가에까지도 북한을 폐쇄하여 왔다. 예를들면, “한 소련장교는 평양에 있는 소련정부의 무관으로 4년을 보내고도 북한의 인민무력부가 어디에 위치하고 있는지 끝내 몰랐다고 했다. 그가 북한의 주요기 공급국가인 소련을 대표하는 무관으로 근무한 기간동안에, 인민무력부의 일직사관과 전화번호외에는 아무것도 몰랐다고 했다”²³⁾. 이러한 고립정책은 현재의 경제문제를 타개하기 위한 결정적 방편인 문호개방에 커다란 장애물이 되고 있다

1980년대 초의 점진적인 북한의 경제성장은 1980년대 말기를 기점으로 기울기 시작해서 현재에 이르고 있다. 1989년에는 6년만에 처음으로 외국과는 무역이 10% 감소했다. 1989년 한 해 동안의 전체 무역량은 40억달러로 추산되며, 무역적자량은 10억달러에 이르는 것으로 추정된다. 더우기 최근 3년 동안 계속 흉작이었으며, 1990년에는 국민총생산량(GNP)도 3.7% 감소했다²⁴⁾. 한국 수출입은행에 의하면, 북한은 북한주민이 필요로하는 식량의 약 75% 정도를 재배한다. 현재 북한에서는 “하루 두끼 식사하기” 캠페인을 벌이고 있으며, 일부 주민들은 “한국 한끼 식사하기” 운동까지 하고있다²⁵⁾.

평양을 위시한 모든 지역에 전력 수급난이 매우 심각하다. 북한 백두산 건축학

22) 필자가 북경대 교환교수로 방문해 있던 1992년 10월에 북경대 몇몇 교수들과의 대담에 근거를 둔다.

23) Congressional Hearing. “Threat of North Korean Nuclear Proliferation,” p.5.

24) Natinal Unification Board. *Overall Assessment of the North Korean Economic Situation for 1990*. August 1991. p.3. Oh (1992). p.5에 의거함.

25) Congressional Hearing. “Threat of North Korean Nuclear Proliferatin,” pp.3-6.

원에서 일하다 귀순 김용씨에 의하면, 군수품 생산공장을 제외한 대부분의 공장들은 전력 부족으로 문을 닫았다고 한다²⁶⁾. 설상가상으로, 러시아의 경제불황과 중국의 경제개혁정책때문에 러시아와 중국은 북한과의 무역시 외환거래를 요구하기 시작하였다. 북한은 식량과 석유수입을 위한 외환조차 부족한 상태이다.

이러한 경제적 어려움을 타개하기 위한 방편으로 북한이 문호개방을 하려는 움직임이 매우 조심스럽게 나타남을 볼 수 있다. 최근의 신년사를 통해, 김일성은 여러가지 부족으로 시달리는 경제에 대한 우려를 표명하면서 석탄, 전기 및 수송 분야등과 같은 경공업 분야를 발전시키도록 노력하리라고 지시했다. 또한 신년사를 통하여, 김일성은 급변하는 세계정세에 적응하기 위해서는 주체사상의 확고한 정립이 절대로 필요하다고 지적했다²⁷⁾. 또 다른 출판부에서는 주체사상을 융통성있게 해석하기도 한다. 예를 들면, “자급자족 경제가 반드시 외국경제와의 협력을 거부하는 것은 아니다. 특히, 사회주의 국가들과 신생국가들과의 경제적, 기술적 협력은 오히려 이러한 국가들의 자급자족 경제확립을 보장하고 경제력을 강화시킨다”고 지적하는 출판물도 있다²⁸⁾.

최근의 실무지도에서, “경애하는 지도자” 김정일은 세 가지 항목을 강조했다. “첫째, 새로 태어난 사회주의자가 되기위한 인민의 정치 의식구조 개혁, 둘째, 기술개발, 셋째, 생산증대”²⁹⁾. 다시 말하면, 주체사상을 유지하면서 동시에 경제 발전을 이룩하려는 것이다. 주요 경제 기술관료들의 정부와 당 요직에의 기용은 김정일의 경제개발에 관한 관심의 정도를 잘 나타내고 있다.

26) 위의 글, p.6.

27) Oh (1992). pp.4-5

28) Chang Ha Kim, p.321. Han S. Park (1987)에 근거

29) Oh (1988). p.33.

강성산의 정무원 총리로의 복귀도 한 예라고 할 수 있겠다. 1984년 초부터 1986년 말까지 총리를 역임한 강성산은 현재의 정치체제를 유지하기 위해서는 좀 더 개방된 경제정책을 실현해야 된다고 주장한 주요 경제관료중의 한사람이다. 그는 1986년말 대부분이 군부출신인 초강경파의 강한 반대에 부딪혀 실각했다³⁰⁾. 그가 총리로 재기용됨은 경제회복을 위해서 김정일이 문호개방할 의사가 있음을 시사하는 것으로 해석할 수 있다. 최근 북한의 핵확산금지조약 탈퇴의사 철회 결정도 미국이나 일본을 포함한 다른 나라들과의 정치, 경제적 관계개선을 기하려는 의도하에 핵개발계획을 협상용(bargaining chip)으로 이용하려는 북한의 저의를 잘 드러내 보이는 것이라고 하겠다. 적어도 북한의 6월 12일자 결정은 북한의 지도자들이 협상할 의도가 있으며, 합리적이고, 계산적이나, 초강경파는 아니라고 할 수 있겠다.

북한은 중국의 경제개혁 정책과 비슷한 정책을 수용할 가능성이 높다. 1992년 10월 12일에 개최된 제 14차 전인민대표대회(National congress of the Party)에서 중국공산당 중앙위원회 당 총서기 강택민은 다음과 같이 역설하였다. “우리는 평화를 추구하는 독립적 외교정책을 고수하고, 근대화 운동을 위해 우호적인 국제환경을 창조하도록 노력해야 한다. 국제사회에 중국을 개방하는 것은 절대적으로 필요하다. 개방은 경제발전 및 개혁을 위해서는 필수조건이다. 우리는 다른 모든 국가들에 의한 진전을 이용 흡수하여 사회주의를 발전시켜야한다...우리는 사회주의노선을 유지하고, 인민의 민주적 독재, 중국 공산당의 지도력, 맑시즘-레닌이즘, 모택동사상을 옹호해야 한다”³¹⁾.

30) 월간조선, 1993년 1월호, pp.90-91

31) *Beijing Review*, October 26-November 1, 1992, p.15.

비록 북한이 중국만큼 경제개혁에 주력하고 있는 것 같지는 않지만, 북한도 주체사상의 핵심을 유지하는 가운데, 경제발전의 필요성을 시인하는 것 같다. 김일성의 부자세습 목표를 성공적으로 완수하기 위해서는 권력의 승계시점에 있는 김정일이 북한주민의 생활수준을 향상시킬 수 있는 능력이 있음을 보여주는 것이 시급한 과제라고 하겠다.

IV. 국외적 요인

구 소련의 붕괴와 동구 유럽의 민주화로 인해 미-소 주도의 냉전체제는 종식을 고했다. 이러한 냉전체제의 종식은 다른 국가들 중에서, 특히 구 소련과 중국이 경제개혁을 국가의 가장 중대사로 역점을 두게하는 변화를 가져왔다. 그로 인해 서 자연적으로 한반도 외교정책도 상당한 변화를 가져왔다. 양국 모두 북한의 동맹국이었으나, 남한과 수교를 하였으며, 한국과 정치적, 경제적 관계를 확충하고 있다. 한국과 중국 및 한국과 러시아 사이의 무역 증대가 그 중 한 예라고 하겠다. 북한은 옛 동맹국인 중국과 소련으로부터 정치적, 군사적 지원을 잃었을 뿐만 아니라 경제적인 지원까지도 잃었다.

앞에서도 언급했듯이, 중국과 러시아 모두 북한과의 무역에서 외환 직접거래를 요구하고 있다. 러시아에는 국내의 정치, 경제적 문제들이 산적되어 있는 형편이다. 러시아대통령 엘친은 경제안정 뿐만 아니라, 자신의 권력유지를 위해서도 미국이나 다른 G-7 국가들로부터의 강력한 지원을 필요로 한다. 엘친은 핵문제에 있어서, 북한을 지원함으로써 이러한 국가들의 지원을 잃을 처지가 아니다. 동북아시아의 안정과 선진 7개국(G-7)들로부터의 정치, 경제적 지원은 엘친 자신의 정치, 경제 개혁에 절대적인 요소라고 할 수 있겠다.

중국 또는 북한의 핵문제에 대해 커다란 이해관계가 있다고 하겠다. 첫째, 중국은 국제사회에서 그의 명성을 유지하기 위해 외교정책에 있어서의 일관성을 유지하려고 할 것이다. 그 반면에, 중국은 경제개혁을 위해 동북아시아의 안정이 절대적으로 필요하며, 일본이 재무장하는 동기를 제공하는 것을 원치 않는다.

“일개중국” 원칙과 “5대 평화공존 원칙”은 덩소핑이 집권한지 20여년 동안 지켜온 중국의 외교정책 원칙이다. 이러한 원칙들에 위배되지 않으면서, 덩소핑은 경제개혁에 역점을 두어왔다. 그러므로, 중국은 국제연합(UN) 안전보장이사회의 북한에 대한 경제 제제조치에 동의하지 않을 것이다. 이러한 제제조치는 중국의 5대 평화공존원칙의 하나인 “내정 불간섭 원칙”에 위배되기 때문이다³²⁾.

그렇다고 중국이 한반도를 불안정한 상태로 쉽게 몰고 갈 수 있는 요인인 북한의 핵개발 프로그램을 지원할 것이라는 말은 아니다. 중국은 북한의 핵개발계획을 지지하다가 미국, 일본, 한국과의 경제 및 무역 관계의 악화를 초래하는 우를 범하지 않을 것이다. 중국은 한국, 일본 뿐만이 아니라, 국제사회와의 경제 및 무역관계가 시급하다. 중국은 미국으로부터 계속적인 최혜국대우 (Most-Favored-Nation Status)를 받기를 간절히 바라고 있는 상황이다.

이상 열거한 이유가 전부는 아니다. 북한의 핵 위협은 일본으로 하여금 핵무기를 포함한 재무장의 빌미를 제공하게 할 수도 있다. 북한이 최근 실험한 사정거리 600마일(mile)의 노동 1호 미사일은 일본의 제 2 도시 오오사까까지 그 사정거리 안에 두기 때문에, 일본은 머지않아 북한의 핵탄두 사정거리에 들 것을 우려하고 있다³³⁾. 사실상 이것은 일본이 재무장할 수 있는 좋은 이유가 될 것이다. 일본의 재무장 특히 핵무기 개발은 중국이 바라는 바가 결코 아니다. 그러므로, 중국은 비공식적인 경로를 통해 북한으로 하여금 핵 프로그램을 포기하도록 압력을 가할 것임에 틀림없다.

32) U.N. 안보리에서 북한에 대한 경제 제제조치등이 표결로 부쳐질 때는 중국은 기권할 가능성이 높다고 본다.

33) *The New York Times*, June 13, 1993.

북한을 국제사회에서 더욱 고립시키는 이러한 국제환경의 급작스런 변화는 북한의 외교정책 결정과정에 분명히 영향을 미치게 되어있다. 북한주민들에게 지도력을 보여야만 하는 김정일과 그 지지세력은 동북아시아의 환경변화에 대처해야 할 것이다. 만약 김정일이, 앞에서 지적한대로, 합리적이고 실용적인 '강경파'의 기수라면, 중국과 러시아로부터의 지원회복과 북한의 경제상태 개선을 가장 중요한 두가지 단기 목표로 삼을 것이다.

V. 개방유도 방안

비록 북한이 당장 개방하기를 꺼려하지만, 국내 권력중심의 변화는 김정일이 곧 모든 권력을 취게 될 것이며 김정일은 온건노선을 따르지 않겠지만 김일성보다는 덜 강경한 입장을 고수할 것임에 틀림없다. 김일성정권이 '초강경파' 정권이었던다면, 김정일정권은 '강경파'일 것으로 추정된다. 이 논문 마지막의 부록에 수록한 북한과 국제사회간의 핵사찰 광범위 형태(extensive form)게임은 한국의 주도하에 국제사회가 합리성과 실용성을 추구하지만 강경파인 김정일 체제를 어떻게 핵사찰 수락과 문호개방으로 유도할 것인가를 연구하기 위한 것이다(부록 참조, pp. 17-20)

핵사찰 게임의 결과에 따르면, 국제사회는 북한에 대해 '강경노선'이나 '온건노선'보다는 '중도노선'을 택해야만 한다고 제시한다. 다시말해서, 국제사회는 북한이 핵사찰을 수용할만한 동기(incentive)를 제공해야 하며, 그러한 인센티브는 북한이 핵무기개발 포기결정을 내릴 때 한하여 제공되어야 한다.

국제사회의 개방유도 방안을 논의하기 전에, 먼저 김정일이 부자세습을 정당화하기 위해 당장 필요로 하는 것들이 무엇인가를 요약해 보기로한다. 무엇보다도 먼저, 군부내에서의 입지강화가 시급하다. 김정일이 핵무기 개발계획을 강력하게 추구하는 이유중의 하나는 아마도 자신의 강경한 인상을 군부에 심기위한 수단일 수도있고, 또한 군의 현대화가 우선 사항이라는 것을 군부에 부각시키기 위함일 수도있다. 군부에 자신이 나약하고, 온건한 지도자가 아님을 입증함으로써 부자세습에 대한 지지를 얻으려고 할 수도 있다. 두번째 북한주민들로부터 자신

의 권력이양을 정당화하기 위하여 주체사상을 고수하는 동시에 경제상태를 개선해야 한다. 세제, 김정일은 중국이나 러시아가 자신의 정권인수를 지지함을 보여주기 위해서도 이들 국가들과 관계개선을 위해 노력해야 할 것이다.

어떠한 목적이었던 간에, 북한은 핵개발 계획에 많은 투자를 하였으므로 유도방안이 꼭 필요하다. 먼저, 한국은 중국과 러시아가 북한이 핵개발을 포기하도록 외교적 압력을 계속 가하도록 유도하고, 그러기 위해서 이들 두국가와 정치, 경제적 관계를 돈독히 해야한다. 둘째, 한국은 현재 진행중인 일체의 북한과의 무역관계를 중단해야 한다. 그 대신에, 한국정부는 북한이 핵개발 포기에 동의할 때와 동시에 경제협력 관계의 전면 재개시를 선언해야한다. 이는, 비록 남북한간 무역량은 얼마되지 않는다 하더라도, 미국이나 일본을 포함한 국제사회에 북한과의 대응방안의 기본전략을 제시하기 때문이라고 하겠다.

한국정부는 미국정부와 함께 일본으로 하여금 북한이 핵개발을 포기할 경우 북한에 50-100억불 상당의 보상금을 지급할 용의가 있음을 보이도록 주선해야 한다. 한국정부는 미국과 일본이 국교 정상화를 위한 고위급 회담을 재개하도록 권유하는 것도 바람직하다. 이러한 조치는 북한에 정치적, 경제적 인센티브를 제공하기 때문이다.

1988년 이후 미국과 북한과의 관계를 잠시 살펴보면 단지 23명의 북한사람들이 교육, 종교적 교환 목적으로 7개 방문단으로 나뉘어 입국한 적이 있을 뿐이다. 1993년 3월 현재, 고위급 회담으로는 아놀드 칸터(Arnold Kanter) 국무차관이 노동당 국제담당비서 김용순과 뉴욕에서 한 번 만나 북한 핵문제에 대해 논의한 적이 있을 뿐이다³⁴⁾. 최근 6월 3일에서 6월 12일까지의 로버트 갈루치

34) Congressional Hearing "Threat of North Korean Nuclear Proliferation," p.102.

(Robert Galluchi) 국무차관보와 외교부부부장 강석주와의 회담이 미국과 북한 간의 계속적 고위급 회담이 시작이 되어야 하겠다³⁵⁾.

1988년 1월, 북한과의 민간인 차원의 교류를 촉진시키기 위하여 미국은 ‘외국 자산 운용 규제법’(Foreign Assets Control Regulations)을 개정하였다. 같은 해, 미국정부는 840만불에 상당하는 기본 민간용품의 수출허가를 통과시켰다³⁶⁾. 이와 같은 미국과 북한간의 관계개선 추세와 더불어, 미국은 북한으로의 텔렉스나 국제전화조차 허용치않은 ‘적대 국가와의 무역 조항’(Trade with the Enemy Act)을 수정하는 것이 바람직하다³⁷⁾. 북한과의 대화가 진행되고 있는 현실점에서 북한과의 통신을 허용치 않고, 무역을 전면 규제할 아무런 이유가 없다. 전면 규제를 조금 완화하여 무역가, 여행자, 기자, 학자들의 북한방문을 장려함으로써, 북한이 문호개방을 할 수있도록 도와야한다. 한국정부는 남북한간의 이산가족 방문과 여행을 장려할 뿐만 아니라 미국을 위시한 국제사회가 북한주민들과의 접촉을 증대시킬 수있도록 도와야한다. 북한주민들은 국제사회에 관한 뉴스와 정보뿐만 아니라 남한의 정세에도 완전히 두절되어 있다. 북한의 국제적 고립의 심화는 북한이 다시 국제사회의 일원이 되도록 유도하는데 걸림돌이 될 뿐이다³⁸⁾.

마지막으로, 한국정부와 미국정부는 군부의 입장을 세워야하는 김정일에게 인센티브를 줄 수도있다. 한국과 미국은 북한이 핵개발을 포기할 경우에는 합동군

35) *The New York Times*, June 3, June 11, June 12, 1993

36) Hearing before the Subcommittee on Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 101st Congress, 2nd Session. "Korea:North-South Nuclear Issues." U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., July 24, 1990. p.10-11

37) Congressional Hearing. "Threat of North Korean Nuclear Proliferation," p.4.

38) Congressional Hearing. "Korea: North-South Nuclear Issues," pp.76-77.

사훈련, 팀스피리트(Team Spirit)의 중단을 선언해야 한다. 이러한 약속은 김정일이 핵개발 포기 결정을 내리는 데 도움이 될 것이다.

한국정부의 동의하에, 미국은 한국내의 미군기지에서 핵무기를 완전 철수하였다. 한국 정부는 미국이 현재 동북아 핵방어 전략인 ‘유연대응’(flexible Response)으로부터 ‘제한적 선제 불사용’(limited no-first-use) 정책으로 전환가능성을 함께 숙고할 것을 제안하는 것이 어떨까 한다.

북한이 핵확산금지조약 탈퇴시 언급한 변명중의 하나가 미국으로부터의 핵위협이었다. 이러한 북한의 변명에 어떻게 대처해야 할 것인가를 심사숙고 해야만 한다. ‘유연대응’ 정책은 냉전체제이후 줄곧 미국의 가장 중요한 전략방어 개념이었다. 유연대응책이란 미국의 적대국가가 미국이나 미국의 우방국가를 공격하였을 때, 핵무기를 보유하고 있건 없건 간에, 미국은 상황에 따라 적대국에 핵무기를 사용할 수도 있다는 정책이다.³⁹⁾

북한의 입장으로서, 유연대응책은 남북한이 어떠한 형태로든지 분쟁상태에 처해 있을 경우 미국이 북한에 핵무기 사용을 정당화시키는 정책이라고 선전할 것이다. 다시 말해서, 미국의 남한에 있는 모든 핵무기의 철수만으로는 미국의 핵위협으로부터 북한이 보호될 수가 없다고 역지를 부릴 수도 있겠다. 북한은 이러한 선전으로 계속 국제원자력기구의 핵사찰을 지연시키며, 핵개발을 추진해 나갈 지도 모른다. 이러한 북한의 변명을 미연에 방지할 수있는 좋은 방법중의 하나가 바로 미국이 ‘제한적 선제 불사용’ 원칙을 동북아 전략방어 정책으로 채택하는 것이라고 생각된다. 미국은, ‘제한적 선제불사용’원칙을 선언하더라도, 핵무

39) “유연대응”에 관해서는 Richard Smoke, *National Security and the Nuclear Dilema*, (New York: McGraw-Hill, 1993), pp.86-89 참조.

기를 보유하고 있거나 핵무기를 보유하고 있는 국가를 군사 동맹국으로 가지고 있는 나라들에 대해서는 계속 유연대응책을 고수할 수 있다. 그러나, 적대국가가 핵무기를 보유하지 않는 나라이고, 또한 핵무기를 보유하고 있는 나라와 군사 동맹관계도 없을 경우에 한하여 핵 선제공격을 하지 않는다는 정책이다.

제한적 선제 불사용정책이 동북아 안보현실에 부합하기 위해서는 미국의 전세계방어 전략에서 지역방어 전략으로의 전환이 원활하게 이루어져야 한다.⁴⁰⁾ 미국은 한반도 전쟁발발시 필요한 전술용(tactical), 전쟁지역용(theater)재래식 무기들을 강화시키고 급속전개능력(rapid deployment capability)을 보완해야 한다. 미국의 한국을 포함한 동북아 동맹국들에 대한 안보공약도 재확인되어야 한다. 다시 말해서, 한국과 미국이 북한의 재래식 전쟁도발을 억지할 수 있도록 재래식 화력의 압도적 우위를 유지해야 한다. 한-미 정부는 미국이 제한적 선제 불사용을 선언하는 한편, 한미연합군의 한반도의 재래식 화력을 증대시켜야 한다.⁴¹⁾

미국은 북한이 핵확산금지조약 탈퇴 선언을 철회했다고 해서 한반도에 핵무기 재반입 포기를 쉽게 공언해서는 안된다고 본다.⁴²⁾ 북한은 단지 핵사찰 게임의 출발점으로 되돌아 간 것 밖에 되지 않는다. 그 대신에, 한-미 정부는 제한적 선제 불사용 정책의 선언을 신중히 검토해서, 북한이 핵개발에 대한 어떠한 변명도 할 수 없도록 조치를 취해야겠다. 제한적 선제 불사용 선언 자체가 북한의 핵개발을 포기하게하고 문호를 개방하게 하는 개방 유도책이 될 수 있다. 이 정책의 선언

40) Dick Cheney, Annual Report to the President and the Congress: Report of the Secretary of Defense to the President and the Congress, U.S. Government Printing Office. Washington, D.C., February 1992.

41) 미군의 재래식 군사력만도 얼마나 막강한가는 걸프(Gulf)전쟁을 통하여 입증되었다. Congressional Hearing, "Threat of North Korean Nuclear Proliferation," p.31.

42) The New York Times, June 12, 1993.

은 북한이 핵무기를 개발하지 않는 것이 미국의 핵위협으로부터 더욱 안전하다는 것을 북한에게 확실히 경고하는 의미를 지닌다.⁴³⁾

제한적 선제 불사용 정책의 고수는 '통일한국'의 안보와 직접적 관계가 있다고 하겠다. 남북한은 이미 핵확산금지조약국가들이고, 또한 1991년 12월 13일에 한반도의 비핵화를 선언하였다. 남북한이 통일되고 난 뒤, 핵무기개발을 시도할 경우 정치적, 경제적 비용이 아주 높을 것이다. 그 반면에, 핵무기를 보유하지 않는 '통일한국'은 핵무기를 소유한 동북아 국가들로부터 핵위협을 느낄 수도 있다. 제한적 선제 불사용 정책을 현시점에서 옹호할 경우, 가까운 장래에 동북아 핵보유국가들의 제한적 선제 불사용 체제(regime)의 설립 가능성을 높여준다고 하겠다. 동북아에서, 어떠한 핵 보유국가도 핵무기를 보유하지 않는 국가에 핵위협이나 핵공격을 강행해서는 안된다는 국제체제(international regime)를 동북아 국가들 뿐 아니라, 모든 강대국들도 지지한다면, 이야말로 '통일한국'의 중요한 안보전략이 될 수도 있겠다.

통일한국이 몇 개의 핵무기를 가지고 있다고해서, 예를들어 400개 이상의 핵탄두가 있는 국가를 상대로 핵전쟁 억지(nuclear deterrence)를 성공시킬 수는 없다.⁴⁴⁾ 이런 경우, 통일한국은 2차 공격능력(second-strike capability)을 가질 수

43) 미국 과학자 협회 (the Federation of American Scientists) 회장인 제레미 스톤 (Jeremy J. Stone) 박사도 이와 비슷한 주장을 한다. Congressional Hearing. "Threat of North Korean Nuclear Proliferation," p.10 참조

44) 통일한국의 몇 개의 핵탄두 보유가 '제한적 선제 불사용'체제가 동북아에 정립되지도 않고, 또한 미국이 핵우산을 제공하지 않는다고 결정할 때에 대비한 협상용(Bargaining chip)으로 사용 될 수는 있겠다. 그러나, 핵무기의 소유는 미연방지 공격(preemptive strike)의 대상이 될 수도 있음을 알아야 한다.

가 없기 때문이다.⁴⁵⁾ 그러므로, 먼 안목에서, 통일한국의 안보전략을 위해서도 제한적 선제 불사용'은 고려되어야 하겠다.⁴⁶⁾

45) 전쟁 억지이론(deterrence theory)에 의하면, 적대국가의 핵공격을 성공적으로 억지하기 위해서는 적의 선제 핵공격을 당한 후에도 적국을 보복하여 엄청난 피해를 입힐 수 있는 보복능력(retaliatory capability or second strike capability)이 있어야한다.

46) 필자는 '제한적 선제 불사용'과 통일한국의 안보전략을 다른 한편의 논문에서 더욱 상세히 다루어 보았다. Woo sang Kim, "Security Strategy of Unified Korea." 제 3차 한국문제 세계 학술회의 발표. 7월 20-22일, 1993.

VI. 결 론

북한이 김일성정권에 의해서 지배된 이래로, 북한정부의 정책결정과 정책수행에 관한 일반적 과정을 찾아보기는 힘들다. 본 연구에서는, 북한 지도세력 내부에 대한 한정된 정보를 바탕으로 현재 북한 지도세력의 유형 파악을 시도해 보았다. 김정일이 다분히 합리적이고 실용적인 엘리트 관료지지를 기반으로하여 북한을 이끌어 나갈 것이다. 김정일의 통치유형은 김일성보다는 덜 강경한, 그렇지만 온건도 아닌 ‘강경노선’을 추구할 것으로 추측된다. 김정일은 자신의 권력기반을 안정시키고 자신의 권력장악을 정당화하기 위해서도 군부로부터의 광범위한 지지, 주체사상의 근본 틀을 지키는 한도 내에서의 급속한 경제발전, 중국, 러시아, 일본, 미국과 같은 국가들과의 관계개선등이 급선무임에 틀림없다.

김정일과 그를 지지하는 엘리트 관료세력들이 핵사찰을 수용하고, 나아가서 개방정책을 추진하도록 유도하기 위해서는 국제사회는 ‘중도노선’을 따라야 한다. 즉, ‘중도노선’이란 국제사회가 북한이 핵사찰을 수용할 때는 언제든지 북한과 협조할 의지를 보여주고, 북한이 핵개발 포기의사를 보이지 않을 때는 제재를 가할 것임을 천명해야 한다. 한국의 주도하에, 국제사회는 북한을 다루는데 있어 ‘당근과 채찍’(carrot and stick)을 사용해야만 한다.

먼저, 한국은 중국과 러시아와 정치적, 경제적 우호관계를 지속해야 하고, 이러한 국가들이 북한의 핵 개발계획을 저지하는 압력을 가하도록 유도해야 한다. 둘째, 한국은 북한이 핵 개발계획을 포기하기 전까지는 어떠한 경제협력도 재개해서는 않된다. 그러나, 한국정부는 미국과 보조를 맞추어, 북한이 핵무기 개발

계획을 완전포기시 일본이 경제적 지원-100억불 보상금 문제등-을 보장할 의사가 있음을 강력히 시사하게 해야한다. 또한, 한국정부는 미국과 일본이 북한과의 국교 정상화를 위한 고위급 회담을 재개하도록 권유해야 한다.

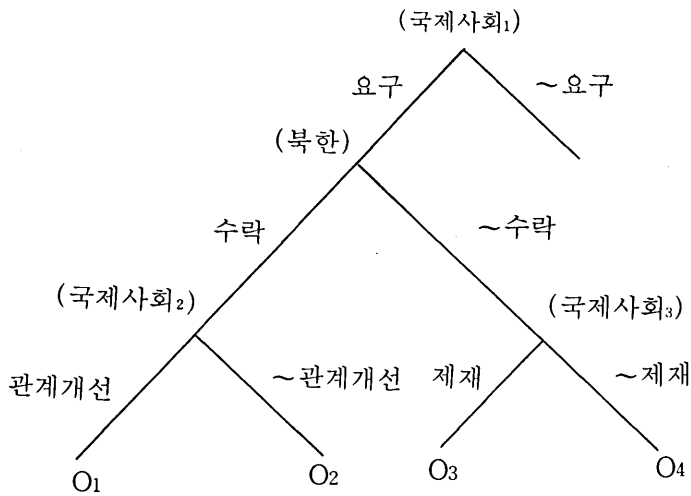
마지막으로, 미국은 북한의 핵확산금지조약 탈퇴번복 선언 대가로 한반도에 핵 무기 재반입을 하지않겠다는 등의 어떠한 보장도 해주어서는 않된다. 그 반면에, 미국과 한국은 북한에 대한 재래식 화력, 지역방어력등의 압도적 우월을 위한 군사력 보강에 주력하는 반면, '제한적 선제 불사용'정책의 선언을 고려해야 한다. 팀 스피리트(Team Spirit)군사 합동훈련은 북한이 국제원자력기구의 특수사찰을 수용시에는 중단해야 한다.

팀스피리트 훈련의 영구중단, 고위급 수교회담, 경제협력 관계 증진등은 북한 지도세력들이 꼭 필요로하는 소위 '당근'들이다. 김정일은 자신이 개방정책 수행을 정당화하기 위해서나 자신의 입장을 세우기 위해서 '당근'들이 꼭 필요하다. 김정일에게 핵개발계획이 얼마나 무모하고 손실이 큰가를 보여주기 위해서도 '매질 (또는 채찍)' 또한 꼭 필요로 한다. 지난 6월 12일 북한이 결국 핵확산금지조약 탈퇴철회를 하도록 유도했듯이, 한국주도하에 국제사회는 '강경노선'이나 '온건노선'보다는 '중도노선'을 추진해나감으로서 북한의 개방을 유도해 나가야 하겠다.

[부 록]

초강경파도 아니고 온건파도 아닌 합리적 사고와 실용적 계산을 한다고 믿어지는 ‘강경파’에 의해서 주도되고 있는 북한을 한국 주도하에 국제사회가 어떠한 방법으로 유도해야 북한이 국제원자력기구의 핵사찰을 수용하고 나아가서 개방정책을 추진할 것인지를 연구하기위해서, 이 부록에서는, 북한과 한국 주도하의 국제사회와의 간단한 광범위 형태(extensive form)의 핵사찰 게임(game)을 소개하기로 한다.

여기서의 광범위 형태 게임(extensive form game)은 한국주도의 국제사회가 한편에서 북한을 상대로 하는 게임이다. 국제사회가 북한 영변 근처의 두개의 핵처리시설에 의한 특별사찰을 요구하면서부터 게임이 시작된다. 북한은 이러한 요구를 수용하든지 수용하지 않든지 결정한다. 북한이 두가지 선택중 하나를 택함에 따라, 국제사회는 두가지 방법으로 대응할 것이라고 가정한다. 먼저, 북한이 핵사찰 요구를 수용할 경우, 국제사회는 그 댓가로 북한과의 관계개선을 하든지 아니면 북한의 행위를 당연시하고 관계의 현상태 유지만을 할 수도 있다. 그 반면에, 북한이 핵사찰 요구를 수용치 않을 경우, 국제사회는 경제제재등 강경수단을 통하여 북한에 제재를 가하고 더욱 국제사회로부터 고립시키거나, 아니면 핵사찰 수용거부에 대해서 아무런 제재도 가하지 않을 수도 있겠다. <그림 1>은 핵사찰 게임의 당사자들, 그들의 전략, 그리고 이 게임의 가능한 결과들을 보여준다.



〈그림 - 1〉 광범위 형태(extensive form) 핵 사찰 게임(game)

먼저, 국제사회가 핵사찰 요구를 하지 않으면, 게임은 시작되지 않은 상태에 머무른다. 만일 국제사회가 핵사찰을 요구하면, 위의 게임에서는 네가지 가능한 결과를 초래할 수가 있다. 첫번째 가능한 결과(O₁)로써, 북한이 핵사찰을 수용하고 그 댓가로 국제사회가 북한과의 관계를 개선하게 되는 결과가 있다. 두번째 가능한 결과 (O₂)는 북한이 핵사찰 요구를 수용함에도 불구하고 국제사회가 북한과의 아무런 관계개선도 추진하지 않는 결과가 가능하다. 세번째 가능한 결과 (O₃)로는, 북한이 핵사찰을 거부하고, 국제사회는 그 댓가로 경제제재 조치등 강경수단을 동원하는 것이다. 네째 결과 (O₄)는, 북한이 핵사찰을 거부 하는데도 불구하고, 국제사회는 아무런 조치를 취하지 않는 결과이다.

네가지 가능한 결과중 북한은 지도세력이 초강경파이건 강경파이건간에, 네번째 결과 (O₄)를 가장 선호하고, 두번째 결과 (O₂)는 가장 싫어함은 자명하다. 문제는 북한 지도세력들이 첫번째 결과 (O₁)와 세번째 결과 (O₃)중 어느 것을 더 선호하는가 하는 것이다. 여기서, 북한 지도세력이 '초강경파'일 경우는 세째 결

과 (O_3)를 첫째 결과(O_1)보다 더욱 선호한다고 가장한다. ‘초강경파’라는 의미대로, 어떠한 제재 조치가 취해진다 하더라도, 심지어는 전쟁을 불사하더라도, 결코 핵사찰을 수용할 수 없다는 주장이다. 이에 반하여, ‘강경파’는 핵사찰을 거부함으로써 제재 조치를 국제사회로 부터 받는 것보다는 핵사찰을 수용하고 그 댓가로 정치적, 경제적 관계개선등을 추구하는 것을 더 선호한다고 가장한다. 다시 말해서, ‘초강경파’의 선호도는 $O_4 \succ O_3 \succ O_1 \succ O_2$ 이고, ‘강경파’의 선호도는 $O_4 \succ O_1 \succ O_3 \succ O_2$ 라고 가정한다.⁴⁷⁾

국제사회는 강경노선, 중도노선, 온건노선중 어떠한 노선을 택하던 간에 첫번째와 두번째 결과를 세번째와 네번째 결과보다는, 당연히 선호할 것이다. 북한이 핵사찰 요구를 수용하면 국제사회는 이 게임에서의 목적을 거의 완수한 셈이기 때문이다. 그러나, 첫번째 결과와 두번째 결과중 또는 세번째 결과와 네번째 결과중 어느 결과를 더욱 선호하는가는 국제사회의 노선에 달려있다고 하겠다. ‘강경노선’을 추구할 경우는 북한이 핵사찰을 수용하더라도 국제사회가 북한에 아무런 보상을 해주지 않고 북한을 국제사회에 대항한 경우에 대한 본보기로 만드는 것인 두번째 결과를 첫번째 결과보다 더욱 선호한다고 하겠다. ‘강경노선’은 또한 북한이 핵사찰 수용을 거부할 때는 반드시 강경제재 조치를 가하게 되는 것인 두번째 결과를 아무런 조치도 취하지 않는 것보다 더 선호한다고 하겠다. 그러므로, ‘강경노선’을 택할 경우의 선호도는 $O_2 \succ O_1 \succ O_3 \succ O_4$ 일 것이다.

국제사회가 북한이 핵사찰을 수용할 경우 북한과 협조할 의지를 보이고, 북한

47) 북한의 지도세력 유형을 네가지로 분류할 수 있다. 즉, ‘초강경파,’ ‘강경파,’ ‘온건파 (weak dovish),’ ‘초온건파 (strong dovish)’ 로 나눌 수 있겠다. 그러나 본 논문에서는 현실적으로 가능성이 있는 두가지 유형-초강경파와 강경파의 경우-만을 분석하였다.

이 핵사찰 요구를 거부할 경우 제재조치를 강력히 취하겠다는 의지를 보이는 ‘중도노선’을 택할 경우의 선호도는 $O_1 \succ O_2 \succ O_3 \succ O_4$ 일 것이다. 즉, 중도노선을 취할 경우 제일 바람직한 결과는 북한이 핵사찰을 수용하고 국제사회는 북한과의 관계를 개선하여 국제사회로부터의 고립을 벗어나게 하는 것이라고 가정한다.

‘온건노선’이라 함은 북한이 핵사찰 수용시는 북한과의 관계를 개선하고, 북한이 핵사찰 거부할 때에는 별 대책없이 강경조치도 취하지 않고 변하는 상황을 그대로 받아들이는 것이라고 가정한다. 그러므로, 국제사회가 온건노선을 택하는 함은 선호도가 $O_1 \succ O_2 \succ O_4 \succ O_3$ 임을 말한다.

이와같은 선호도를 가진 몇가지 유형의 북한 지도세력과 국제사회 노선을 바탕으로 한 핵사찰게임의 subgame-perfect 균형 (equilibrium)을 찾아보기로 하자, 먼저, 북한 지도세력이 ‘초강경파’이고, 국제사회가 ‘강경노선’을 택한다면 이 게임의 균형(equilibrium)은 다음과 같이 찾을 수가 있다.⁴⁸⁾ 북한이 핵사찰을 수용할 것인지 않을 것인지를 선택하기 전에 먼저 국제사회가 어떻게 대응할 것인가를 역으로 생각해 볼것이다. 북한은 만일 자신들이 핵사찰 요구에 응한다고 할 때, 국제사회가 관계개선과 같은 보상도 하지않는 쪽으로 택할 것이라고 판단한다. 왜냐하면, 국제사회가 O_1 보다 O_2 를 더 선호한다는 것을 알고있기 때문이다. 그러므로, 북한은 자신들이 핵사찰을 수용하면, 결과는 O_2 가 될 것임을 예상하게 된다. 그 반면에, 북한이 핵사찰에 응하지 않기로 결정할 경우는, 강경노선을 택하는 국제사회가 O_4 보다는 O_3 를 선호하기 때문에 결국 O_3 라는 결과를 예상

48) 광범위 형태 게임 (extensive form game), subgame-perfect 균형 (equilibrium), 또는 게임이론 전반에 관해서는 Peter Ordeshook, *Game Theory and Political Theory*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1986) 참조.

하게 된다. 다시 설명하면, 북한은 자신들이 핵수용 거부시는 O₂결과보다는 자신들이 더 선호하는 O₃결과를 가져오는 전략, 즉, 핵사찰 불응을 선택할 수 밖에 없다. 이와같이 북한의 지도세력이 '초강경파'이고, 국제사회가 '강경노선'을 취할 시는 이 게임은 북한의 핵사찰 불응, 국제사회의 제재 조치로 끝나게 될 것이라는 예측을 subgame-perfect 균형 (equilibrium)에 근거하여 할 수 있다.

이와같은 '전략적 사고' (backward reasoning)방법을 통하여, 북한 지도세력이 초강경파이고 국제사회가 중도노선을 취할 때, 북한 지도세력이 초강경파이고 국제사회가 온건노선을 취할 때, 북한 지도세력이 강경파이고 국제사회가 강경노선을 취할 때, 북한 지도세력이 강경파이고 국제사회가 중도노선을 취할 경우, 북한지도세력이 강경파이고 국제사회가 온건노선을 택할 경우등 이러한 모든 경우의 subgame-perfect 균형을 찾아볼 수가 있다. <표-3>에 이러한 모든 경우의 균형을 나열해 놓았다.

완전정보 (complete information) 가정하의 핵사찰 광범위 형태 게임(extensive form game)의 결과에 의하면, 김정일세력이 김일성의 '초강경파' 세력보다는 덜 강경한 '강경파'세력으로 구성되어 있고, 국제사회는 '중도노선'을 취하는

<표-3> Subgame-Perfect균형 (equilibrium)

북한의 지도세력유형	국제사회		
	강경노선	중도노선	온건노선
초강경파	(요구, ~수락, 제재)	(요구, ~수락, 제재)	(요구, ~수락, ~제재)
강경파	(요구, ~수락, 제재)	(요구, ~수락, 관계개선)	(요구, ~수락, ~제재)

주 : 괄호안의 첫번째는 국제사회의 전략, 두번째는 북한의 전략, 세번째는 국제사회의 전략 대응이다.

경우만이 북한 핵사찰 문제의 순조로운 해결과 북한의 개방을 바랄 수 있다. <표-3>의 빗금친 부분이 이에 해당하는 균형 (equilibrium)이다.⁴⁹⁾

49) 그러므로, 한국정부는 일관된 대북한 정책, 통일정책을 중도노선에 바탕을 두고 입안하여 북한을 포함한 국제사회 일원들이 한국의 입장을 명확히 이해할 수 있도록 해야 하겠다. 이와 관련하여, 부록에서 소개된 핵사찰 게임이 완전정보(complete information) 상황에서가 아닌 불완전 정보 (incomplete information) 상황에서 전개될 경우 평화적 핵 문제의 해결이 더 용이할 지 않을 지를 연구해 보는 것도 매우 중요하다고 하겠다.

3. 대남정책의 변화 전망

신 인 섭
(미 의회도서관)

목 차

I. 서 론	107
II. 연속성과 변화 : 개관	109
III. 정책 변천의 5개 주제	111
IV. 공 존	114
V. 선-자존, 후-통일	117
VI. 변화에 대한 전망	120
VII. 결 론	123

I. 서 론

북한의 대남 정책은 다른 어떤 분야 보다도 보다 철저한 조사를 받아왔다." 남한의 안보에 대한 그 직접적인 영향때문에 이 정책은 장기적 전략, 단기적 정책 목표 그리고 이 전략과 목표를 이루기 위해 사용되어지는 책략이라는 의미에서 신중하게 분석되고 철저히 문서화되어 왔다. 분석가들은 평양의 의사결정 과정에서 작용되는 동력을 해석하는데 의견을 달리한다 (구체적 정보의 결여 때문에). 그러나 거의 어떤 사람도 단기 목표들이 남북한 그리고 외부적 상황에서의 새로운 변화에 적응하기 위해 수정될지라도 북한의 기본 전략 목표에는 기본적인 변화가 없다는데에 불일치하지 않는다. 환언컨대 평양의 상황적 조정책들은 그 일정한 전략들 안에서 이루어지는 것이다. 과거 십수년동안 북한이 해 온 것은 "변화없는 변화"-기본적으로는 변화하지 않지만 책략적으로 변화하는-의 표어이다. 이런 유형의 일관성은 통일에 대한 김일성의 입장에 "규제되고" 몽상적인 정치력에 일조를 가했다. 다른 한편 이 일관성은 남한과의 "공존"의 문제를 다루는데 그의 능력에 제한을 가했다. 그 자신의 말 이외의 공존에 대한 그의 거명은 배타주의적으로 보여질 수 있다-모든 한민족은 공동의 국가적 대의를 함께 해야 한다는 그의 주장과 불일치한다.

이 본문의 목적은 4가지이다: 서울에 대한 평양의 정책에서의 문체적 상징적 변화 뒤에 있는 동기와 주된 논지를 확인하는 것: 서울에 대해 공존의 제청에

1) 이 논문에 표현된 견해는 필자 개인의 것이며, 이 의회도서관 혹은 다른 공공기관의 견해로 해석될 수 없음.

의해 평양이 의미하는 것을 설명하는 것: 김일성의 전반적 전략 선호도에서 통일이 어디에서 맞을지를 조사하는것” 그리고 앞으로 평양이 서울에 대해 해을 정책의 방향과 내용에 대해 생각해 보는 것이다.

두 가지 가정이 이 논문의 근간을 이룬다. 첫째는 서울에 대한 평양의 문체적 상징적 정책 변화에 주의하는 것이 중요함과 동시에 북한 정책의 불가피한 것 즉 재통일한 한반도를 통치하고자 하는 김일성의 욕망과 각각의 분리된 헌법 통치권을 가진 주권 국가로서 남한을 받아들이기 어려움을 명심하는 것이 똑 같이 중요하다. 두번째 가정은 남한을 사실상의 대화의 상대자로 인정하지만 서울의 합법성을 인정하지 않는 공존과 통일의 문제에 대한 지속적인 그의 입장에서 나타난다.

II. 연속성과 변화 : 개관

남한에 대한 북한 정책의 현저한 특징은 평양의 지배하에 남한을 두는것을 목표로 하는 전략의 연속성이다. 그 건국이래의 유일한 지도자 김일성의 평생 철학인 하나의 한국이라는 점을 생각할 때 이것은 놀라운 일이 아니다. 그의 일생중 이 시점에서 81세의 김일성이 그의 하나의 한국이라는 신조를 철회할 것을 기대하는 것은 너무나 어렵다. 그러나 책략적으로 그는 국내적 국외적 환경에 따라 다른 접근 방법을 시도해 왔다. 김일성은 이데올로기적으로 편협하지만 그는 국내외적으로 어려운 상황을 잘 극복해 왔다. 김일성은 과거 십수년의 실수를 통한 완전성의 기술을 습득한 생존자이다. 우리는 그의 정치적 임기 응변을 과소평가하지 말아야 한다.

책략의 발전적 시각의 측면에서 보면 김일성은 1950-53년에 소위 조국 해방전쟁이란 이름하에 무력으로 남한을 통합하려 했다. 한국 동란 후 그는 유화책을 사용했다. -실제적 교역과 협력을 통한 상호 공존의 점진적 통일에 대한 그의 1960년 제안에 의해 절정에 달한 평화 공세, 1967-68동안 베트남전에 반대하여 김일성은 강경책을 취하였고 이것은 분명히 남한을 분열시키려는 그의 시도가 공산주의 국제 반미 투쟁의 일부라는 것을 입증하는 것이었다. 반한 정책의 역효과를 발견한 김일성은 1969년에 평화 공세를 다시 개재했다.

1971-73년에 처음으로 김일성은 중·미간의 관계 해빙과 남한에 대한 그의 정책의 불확실한 영향에 대처키 위해 남한과 대화를 했다. 그는 그가 통일에 대한 토대를 오랫동안 남한이 놓게하기 위한 기회를 보아왔다. 1972년 7월 4일에 남북한

은 역사적 3가지 통일의 원리에 합의했다. 즉 자주통일, 평화통일, 민족통일. 그러나 합의서의 잉크가 채 마르기도 전에 양측은 처음부터 언어사용에 일치하지 못했다. 문제는 언어사용이 아니라 자주라는 단어의 해석에 대한 본질적 논쟁이었다. 평양에 대해 서울의 자주의 받아들임은 남한에서 미군주둔에 반한 반외세에 대한 동의를 하는 것을 의미했다. 남한은 그런 입장에 대한 이유를 보지 못했고 미군의 주둔은 외세 또는 불의가 아니라 UN 조직으로서 여겨져야 한다고 주장했다.

1973년에 실제적 대화는 좌절되었다. 북한은 남한의 1973년 6월 23일 제안인 통일까지의 UN 남북한 동시가입에 의의를 제기 했다. 북한은 서울의 입장은 두 개의 한국 정책이라고 비난하면서 남북한에 대해 하나의 UN 의석을 주장했다. 이 정책은 김일성이 남북한 연방의 계획을 발표했을 때인 1980년 10월까지 지속되어졌다. 간단히 말하면, 최고 연방 회의와 지역적 자치에 대한 10개 초석을 실행하는 기관의 창설을 말한다. 1991년 신년사에서 김일성은 1980년 연방 계획의 실천을 위한 점진론에 대한 강조의 필요성을 제시했다. 그 때에 그는 남한이 1980년 계획을 받아들이지 않거나 보다 합당한 계획을 제시할 수 없다면 평양에서 그를 만나는데 아무 의미가 없다고 강조했다. 1993년에 1980년 계획은 본질적으로 수정되지 않은 채 남아있었다.

Ⅲ. 정책 변천의 5개 주제

5개의 주제가 평양의 책략 변화를 연결시킨다. 첫째, 대화는 남북한 화해를 위한 메세지나 메신저가 아니라는 것이 판명되었다. 남북한 접촉의 초기에서는 대화 그 자체가 긍정적 메세지로서 보여졌다. 그러나 지금 평양에 있어서 대화는 시간을 사는 수단으로서 뿐만 아니라 정치 선전을 책략하는 토대로서 되어진다. 대화는 남북한 문제의 본질을 혼란시키려는 평양의 노력으로 판명 되었다. 대화에서의 진전은 접촉의 빈도에 의해서도, 대화가 이루어지는 “레벨”에 의해서도 측정될 수 없다. 평양과 서울은 수상급을 포함한 다양한 수준에서의 많은 접촉을 했으나, 남북한 대화의 진전의 개념은 알 수가 없다.

두번째 문서상의 세부적 언어사용은 평양의 책략적 변화에서의 공통된 주제이다. 평양의 정책에서 미묘한 언어적 변화가 있었다. 북한은 더 이상 민족해방(미군철수)과 민중 민주혁명(반공정부의 타도와 민주정권의 수립)과 같은 용어를 사용하지 않는다. 이 용어들은 반미 자주와 민주화 같은 신어로 교체되었다.

그러나 본질적으로 새로운 단어는 같은 옛날의 의미를 내포한다. 언어적 변화는 민족해방과 민중민주 혁명은 맑시즘, 레닌이즘, 스탈린이즘, 마오이즘의 경구와 연관되어서 생겨진 것이다.²⁾ 또 하나의 설명은 해방과 혁명은 상식있는 남한

2) 주체(자기의존의 이데올로기)는 국내정치적 목적에서 맑스-레닌이즘을 대신하였다. 제4차, 제5차 조선노동당 대회에 제출한 김일성의 장문의 보고들에서는 맑스-레닌이즘에 대한 언급이 많이 눈에 띈지만, 1980년의 6차대회 보고서는 맑스-레닌이즘의 언급이 없다. 주체가 맑스-레닌이즘을 대신하여 북한의 기본 지도이념이 된 것이다.

사람들과 잘 맞아떨어지지 않는다.³⁾ 몇몇 남한 사람들은 미국의 시장 개방압력을 싫어하지만 남한에서 행해진 여론조사는 평양의 주장인 남한 사람들이 미국의 남한의 군사적 점령으로부터 해방을 원한다는 것과 관계가 없다는 것으로 나타났다. 또한 남한사람들은 미국의 남한의 점령이 한민족의 민족적 수난에 대한 직접적 책임이 있다는 데 동의할 것 같지 않다. 더구나 거의 남한 사람들은 북한의 남한에 대한 침공의 기회를 줄 수 있는 혁명 또는 정치적 혼동을 원한다고 생각되지 않는다.

셋째, 민족대단결의 개념은 점차로 평양의 남한정책의 주요 주제가 되어왔다. 이것은 위대한 지도자 김일성을 모시고 모든 한국인들이 그의 부하가되게 하려는 북한의 계속적 노력을 반영한다고 생각되어진다. 평양측에서 말하기를 통합체를 통하여 민족주의는 통일이라는 구체적 표현으로 꽃 필수 있다고 말한다. 따라서 김일성의 것과 일치 하지 않는 남한의 화해와 통일 안은 비난되어진다. 실제로 남한의 존재는 북한의 가시로 남아있다. 왜냐하면 민족적 정열에 흡수되지 않고 남한이 변영하고 점진적 통일론을 주장할 수 있다는 개념에 대한 강력한 유인장으로 존재하기 때문이다. 남한 사람들은 단지 김일성 만이 한반도 통일의 어려운 문제에 답할 수 있다는 개념을 받아들이지 않고 그들은 김일성 만이 공존 또는 통일에 대한 남한의 입장을 판단하는 도덕적 당위성을 가지고 있다고 확신하지도 않는다.

네번째 주제는 민족 공동체를 위한 평양의 정열에 내포되었는 반미외국정책이

3) 아마도 이것은 북한이 통일혁명당(1969-85)을 한국민족민주전선으로 개명키로 결정한 주요이유가 될 것이다: 또 다른 이유는 북한의 대남정책에 있어서 반미를 수사적으로 더욱 가중하려는 것인데 그것은 "민족"이라는 말이 반외세의 애국감정을 불러일으키기 때문이다.

다. 1990년 5월 31일 평양은 서울에 대한 평화제외에 전례없는 언어사용을 했다. [노태우 대통령의] 남한 정부가 남한으로부터 미군을 철수하는데 북한과 공동보조를 맞출 것을 요구한다.” 미국에 대한 연합 한반도 전선을 형성하자는 제안은 1930년대 후반 일본의 침공에 대한 중국 공산당의 장개석 정부와의 책략적 연합의 전례와 흡사했다.

그리고 다섯번째 주제는 서울에 대한 배제 정책의 평양측의 지속이다 북한은 한민전으로 알려진 “한국민족민주전선”인 반한 지하정치조직을 계속 지원하고 있다. 언어수정의 일부로서 이 조직은 1985년에 현재의 이름을 취했으나 조직적으로 그것은 “통일을 위한 혁명당”인 맑스레닌주의의 전신의 연속이다. 한민전의 목적은 남한 파시스트 정권에 대한 아래로 부터의 통일전선을 구축하고 학생, 젊은 층, 지식인 정권반대자들은 선동하는데 목표를 두는 오래된 공산주의 책략이다. 또하나의 중요한 목적은 한민전을 반미선전을 강화하기 위해 수단으로써 사용한다. 한민전은 통일을 위한 애국적 집단이라는 평양측의 주장에 불구하고 그 집단은 남한의 내정에 간섭하지 않을 것은 선언한 1991년 12월의 평양측의 정신에 위배되는 것이다.

4) 전민족대단결정책은 명백히 1990년 5월에 시작되었다. 북한은 그 당시 조차 노태우 정권을 군사파쇼, 미국의 남조선 점령의 도구 등으로 비난하였다. Foreign Broadcast Information Service(FBIS라함), June I, 1990, p. 16. 참조.

여기에서의 요점들은 김일성이 최고인민회의에서 5개항 통일정책을 발표하는 연설에서 남측에 대해 하나의 민족, 하나의 Korea로 뭉치기 위해 북측과 연계하자고 촉구하였을 때 이미 나타났었다. 이의 실천조치로서의 대외문제에서의 공동보조요구에 관해서는 강석주, “민족의 공동이익을 수호하기 위해서 북과남은 국제무대에서 서로 협력해야만 한다”, 근로자, 1990. 12, p. 81-85 참조.

또한 “외부의 침략과 간섭(남한에서의 미군의 역할을 의미함)에 공동으로 대처하는 것이 한국의 비극적인 민족분단을 끝장내고, 민족의 이익을 수호하고, 민족의 영원한 안전과 번영을 이룩하는 길이다” 라는 북한측의 언급에 관해서는 FBIS, 1993년 4월 30일, pp. 8-9를 보라.

IV. 공 존

통일까지의 공존의 문제는 남북한 간의 중요 관심사이다. 실제로 이 문제는 서울측의 제시 사항인 공존이 통일을 향한 중간단계이든 북측의 제안인 공존이 즉 통일을 의미하든 평양의 대남 정책의 정수이다.

1950년에 김일성은 남한에 대한 무력 침공을 함으로써 공존과는 상충된 짓을 했다. 예상되듯이 그 후 거의 사십년 동안 공존은 북한의 미디어에서 부정적 시각을 받아왔다. 1988년 신년사에 김일성은 처음으로 남북한 공존의 필요성을 인정했다.⁵⁾ 1993년 4월7일 그는 남한에 대해 다음과 같은 호소를 했다.

통일은 공존, 공동번영, 공동이익을 조장하는 원리에서 되어져야 하며 민족 통일은 모든 것의 우선 순위에 있어야 한다.⁶⁾

김일성의 남한에 대한 공존과 공동번영의 주장은 신선한 주장같이 생각되어진다. 그러나 보다 깊이 생각해 보면 그의 호소는 1980년의 고려연방제하에서의 통일 제안의 남한의 수락에 근거되어지는 것이다. 환언하면, 북한의 고려 연방제가 통일의 마지막 단계라고 볼 때 공존과 통일의 선이 불분명하다. 김의 호소는 수 상 강성산이 1993년 4월7일 최고 인민회의에서 낭독한 대 통합의 10개 사업에 포함되어 졌다. 김일성에 의해 개인적으로 시단된 범민족통합사업으로서 상정된 이 10개제안은 남한에 대한 평양의 정책의 중대 변화의 증거로서 보여진다. 공존이라는 생각은 얼마나 중요한가? 김일성의 공존의 호소는 남한에 대한 그의 정

5) Chong-Sik Lee, "Political Change, Revolution, and the Dialogue in the Two Koreas," Asian survey, XXIX, No. 11, November 1989, p.1033.

6) Nodong Sinmun, April 8, 1993.

책중 어디에 속하는 것인가? 미래 남북한 관계에 대한 공존에 대한 그의 입장을 암시는 무엇인가?

남한과 서방에서 이해되고 있는 용어로서의 공존에 대한 평양측의 반대는 항상있어왔다. 1954년에 평양은 통일에 대한 노력을 방해함으로써 남북한 공존의 생각을 거절했다.⁷⁾ 1973년 5월에, 사회적 정치적 체제가 다른 국가에서는 공존이 가능하지만 한국과 같은 동일 국가에서 가능하지 않다고 다시 언급했다.⁸⁾ 공존의 문제는 김일성의 2개의 분리된 정치 체제를 대표하는 지역적 자치, 남북한의 연방을 통해서 통일을 요구하는 1980년에 다시 표면에 나타났다. 1980년 12월에 평양은 남한측의 1980년 계획에 대한 계획된 모순이라는 반응을 반박했다. - 김일성은 연방제는 두 한국사이의 공존에 대한 요구에 위배된다. 대신에 평양은 두개의 지역 정부의 존재는 서울 측의 공존의 개념과 똑같은 것으로 여겨지지 말아야 한다고 주장했다. 평양측이 말하기를 남한의 공존은 한반도 분할을 영구화하고 북한의 것이 아니라는 것이다.⁹⁾ 이런 논리는 1988년 신년사, 1988년 9월의 연설, 1991년 신년사, 그리고 최근의 민족단결의 10개 강령에서의 공존과 통일에 대한 김일성의 언급에서 공통되는 것이다.

김일성의 공존과 공동번영은 1988년 이전의 그의 연설에서는 두 단어가 함께 나타나지 않았다는 점에서 새로운 것이다. 그러나 본질적으로 그 호소는 남한을

7) As cited by Chong-Sik Lee, "North and South Korea: From Confrontation to Negotiation," page 43 in Chong-Sik Lee (ed.), *Korean Briefing* 1990. Boulder: Westview Press, 1990 [Published in Cooperation with The Asia Society].

8) "Korea Cannot Be Divided Into Two Koreas," Pyongyang Komestic Service in Korean, May 10, 1973, in FBIS Asia/Pacific, May 17, 1973, D4-D5.

9) "Sophism Deviod of Conscience and Reason," Nodong Sinmun, December 30, 1980.

그 자신의 통일 견해로 병합하려는 그의 노력에 어떤 변화도 보이고 있지 않다. 만일 우리가 김일성의 말을 가치있는 것으로 생각한다면 문제의 공존은 고려영방제하에서만 즉 통일의 마지막 단계에서만 가능할 수 있다. 이런 추론은 평양의 공존의 개념은 연방통일과는 상관이 없는 완전 독립적인 부류가 아니다. 공존과 통일은 상호호환적이며 어떠한 실제적 차이를 갖지 않는 단지 말이 틀린 것으로만 생각되어질 수 있다. 그래서 김일성의 공존에 대한 호소는 연방 통일의 생각을 가속화하는 간접적 접근으로 보여질 수 있다.

그럼에도 불구하고 상징적으로 김일성의 공존에 대한 설명은 그 수사적 영향에 있어서도 잠재적 의미를 갖는다. 현실적으로 김일성은 남한과의 사실상의 공존을 받아들이는 이외에는 어떠한 대안도 갖고 있지 않다. 그의 남한 정사에 대한 영향력은 핵무기등의 군사무기의 금지 때문에 감소되고 있다. 많은 남한 사람들은 연방하에서의 통일된 한국에서 그들의 생활의 질이 향상될 수 있다는 생각에 빠져있지는 않다. 남한 사람들은 북한의 공존과 통일에 대한 남한의 의도에 대해 갖고 있는 것 만큼의 의심을 김일성의 의도에 대해 갖고 있다. 법률상 공존-군사분계선 양쪽 모두에 마음이 맞는 것으로 정의되는-은 언젠가 구체화될수 있다. 그러나 평양과 서울이 대화에서 같은 말을 사용하는 것을 배우고 공존과 통일이 의미하는 것의 실제적 정의에 합의할 수 있기 전까지는 가능하지 않다.

V 선-자존, 후-통일

언어상으로 통일은 평양의 최고의 목표이지만 실제적으로는 자존이라는 보다 긴급한 목표에 부수적인 것으로 되어졌다. 서울에 대한 평양의 정책의 가장 중요한 수준점은 과거에서 처럼 당면의 정책이 북의 생존의 기회를 향상 혹은 없애 버리는지 일 것이다. 이 선-북한의 명제가 필연적이라면 평양은 내부적 안보에 영향을 미치는 문제에 대해서는 완고하지만 놀랍게도 그자신에게 이익이 된다고 판단되는 문제에 대해서는 기회주의적이 될 것이다. 그런 문제에 대해서는 평양 또는 서울 모두가 “화해를 위한 화해” 정책에 거의 어떤 관심을 갖지 않을 것이다.

북한은 남한과 떨어진 경로에서 성장할 것이다-북한 공산주의가 상징하는 것과는 정반대, 이것은 통일에 대한 남한의 1989년 9월 제안에 대한 공식 논평에서 분명해 졌다. 서울은 “공존과 공동번영의 중간 단계와 통일된 한국에 알맞은 단일 헌장아래서의 궁극적 통일을 제안했다.”¹⁰⁾ 평양은 서울의 제안을 받아들일 수 없는 제도적 통일이라고 비난했다. 한측에서 다른 측을 흡수하는 독일식 통일, 그 주장은 통일 헌법에 대해서 언급이 없는 제도 통일은 다음의 이유때문에 논의할 가치가 없다.

• 두개의 정치 제도가 존재하는 한반도의 현실에서 통합 헌법은 북 또는 남한 어느 한쪽의 제거를 요구한다.

10) 자세한 것은 A Comparison of Unification Policies of South and North Korea, Seoul: National Unification Board. 1990.을 보라

•북한은 남한이 그 자신의 체제를 없애는 헌법에 반대하듯이 사회주의 체제를 거부하는 통합 헌법을 거부할 것이다.

•남북 모두가 그 자신의 체제를 없애는 것을 원치 않는다는 것이 사실이라면 누구도 단일체제가 구체화 될 때를 예견할 수 없다. 그런 상황하에서 조국의 통일보다 더 중요한 것이 없다면 조국은 그런 방법을 채택할 수도 해서도 안된다 고 평양은 주장했다.¹¹⁾ 이것은 남북한에 진지하고 현실적인 메시지이다. 군사대결, 내부적 붕괴, 한쪽의 제안에 대한 다른 쪽의 동의를 금지할 때¹²⁾ 남북한은 사실상 공존의 무한정의 기간동안 맞물려 있다.

자존에 대한 평양측의 입장을 볼 때 우리는 최소한 두개의 상반되는 추론을 할 수 있다. 북한은 핵 폭탄의 제조를 포함한 어떤 수단에 의해서 그 생존을 보장하려할 것이다. 그러나 동시에 평양은 생존의 기회를 위협할 수 있는 행위들을 삼가할 것이다. 실제에서 평양에 대한 선택은 강경책도 유화책도 아니고 그 두가지를 모두 갖는 것이다-핵문제에 대한 애매 모호함과 김일성의 남북한 화해와 통합에 대한 10개 호소에 의해 나타나듯이.

어쨌든 10개 사업이 시작된다면 지금으로서는 평양이 한국의 반에서 틀린, 그러나 평등하게 정착할 기회를 갖는다. 이것은 아시아 소사이어티에 의해 지원된

11) Yi Mun-hwan, "The Splittist Nature of 'A Theory of Systemic Unification'", Kulloja, May 1991, p. 89. 통일을 위한 유일한 길은 연방제에 의한 것이며 남측의 입장은 "분열주의"다 라는 보다 최근의 북한측 입장표면은 "Efforts of the Government of the Republic to Reunify Country on Principle of National Independence-Memorandum of the Democratic People's Republic of Korea Government," Nodong Sinmun, March 1, 1993, p.5. 참조.

12) Chong Yi-kun, "Grand National Unity Line is the Most Reasonable Method of Fatherland Unification based on Self-Reliant Nationalist Perspective," Kulloja, December 1991, pp. 81-85.

연구에서 한국가의 반이라기 보다 제안된 고려 연방의 두정부 두체제의 반이라는 것을 평양은 보다 강조한다는 것을 의미한다.¹³⁾ 이 논리는 두개의 상호연결되는 제지에 일치된다. 북한을 도우려는 서울측은 경제적 외교적인 고립을 철회했고 중요하게 평양의 정치적, 군사적, 핵공장에 영향을 끼쳤다. 그리고 평양의 남한과의 무조건적으로 공존하려는 자세가 신뢰를 갖은 행동을 통해 나타날때 까지 미군 철수는 없을 것이다.

13) The Asia Study. *The Current Situation on the Koorean Peninsula*, New York: The Society, 1991. p. 10.

VI. 변화에 대한 전망

자존은 변화에 대한 시급한 동기이다. 평양이 그 미래에 대해 보다 불확실함을 느끼면 느낄수록 북한은 공존 또는 통일을 포함한 미결 문제에 대한 타협적 해답에 대해 서울측에 보다 많이 호소할 것이다. 현재의 상태로 볼때 평양은 서울에 대한 온화한 제시를 할 것 같다. -정치적으로 화해, 경제적으로 남한경제원조, 군사적으로 상호 무장해제, 그리고 외부적으로 미국에 반대하는 남북 민족주의 노선. 그러나 북한은 국내안보를 위태롭게 할 수 있는 어떤 문제도 타협할 것이라는 것을 의미하지 않는다. 오히려 유화적 제의는 대화가 진행되려면 남한이 변화해야 한다는 전제하에서 이다.

그럼에도 불구하고 평양은 앞으로 수년 내에 절충적 변화의 유형을 계속할 것이다. 이것은 특히 남한에 대한 북한의 정책에서 반미의 내용을 다루는데 주목할 만하다. 북한은 향후 서울과 워싱턴을 다소 분리해서 다루어야만 할 것이다. 평양의 남한에 대한 정책에서 반미로부터 반환을 구별하는 것은 미묘한 것이 될 것이다. 왜냐하면 자주와 민주에 대한 투쟁은 항상 하나의 목표로서 서울과 워싱턴을 가정해 왔기 때문이다. 그러나 행동이 필요하다 왜냐하면 남한과 미국에 대한 지속적인 애매모호함은 자칫에 빠질 것이며 서울과 워싱턴을 방심하게 만드는 계산된 시도로 여겨질 수 있으며 서로에게서 양보를 유도하고 남한에서의 민군철수를 기다리게 만드는 뜻으로 해석될 수 있다.

근시간내에는 남한에 대한 평양의 정책에서 반미의 내용은 없어지지 않을 것이며 그것이 수행되는 형태가 다소 바뀔 것이다. 과거와 같이 얽게 워싱턴과 친

근해지려는 시도에서 북한은 미군은 남한으로부터 철수해야 한다는 오해된 주장을 완화할 뿐만 아니라 반미 선동적 구호의 톤을 낮출 것이다. 동시에 평양은 미국에 반대하는 북한의 자세로 남한을 선동하는데 최선을 다할 것이다. 1993년 4월7일 평양은 남한은 자주에 대한 열망을 공개적으로 천명해야 한다고 했다.

- 외세에 대한 의존 정책을 포기할 것
- 남한으로부터 미군철수의 의지를 분명히 할 것
- 외국 군대와외 연합군사 작전을 종식할 것
- 미국의 핵 우산에서 탈피할 것

위의 4가지 사항은 피는 물보다 진하다는 격언에 전제되는 동족, 캠페인의 일부이다. 강성산 수상이 1993년 5월31일 서울에 대해 양쪽 최고지도자의 특별사절을 교환하자는 제의는 반 외세의 의미를 갖는 대 민족 통합에 대한 김일성의 구상을 받아들이는데에 대한 서울의 의사를 타진해 보려는 시도로서 생각되어진다.¹⁴⁾ 특사 교환제의를 또한 남북한 최고 회담이 근시간내에 일어날 수 있다는 것을 의미한다. -만일 남한이 특히 남북한 핵사찰의 문제에 대해 보다 많은 양보를 할 경우에, 우리는 정상 레벨에서 상징적 통일에 대한 가능한 북한의 제의를 기대할 수 있다. 그것은 근본적으로 김일성의 1980년 연방제의 변형이다. 자세히 고찰해 보면 통일 문제에 대한 계속되는 난항이 있을지라도 평양은 남북한이 최소한 통일에 대한 상호 열망의 상징적 확인으로서 조선연방같은 이름에 동의해야 한

14) Nodong Sinmun, April 8, 1993, p. 3. 북한의 소위 남한의 자주성을 시험하는 4가지 “척도”가 김일성의 조국통일 10대 강령과 함께 제시되었다. 평양측은 남측이 이4가지 시험을 통과하려면 남측과 타협할 수 있다고 생각했던 것으로 추측된다.

15) Pyongyang, Korean Central Broadcasting Network in Korean, May 31, 1993.

다고 주장한다. 평양은 1995년에 일본으로부터의 해방 50주년 기념식에서 그런 제안을 할 수 있다.¹⁶⁾

16) 건강만 허락된다면 김일성의 1994년 초에 만료되는 주석직 임기는, 그가 일본으로부터 조선을 해방시킨 “해방자”, 분단된 조국통일에 몰두하는 “민족의 최고지도자”로서 존경받을 수 있도록 또 한번 연장될 수 있다.

Ⅶ. 결 론

평양의 전략 목표는 근시간내에 변화할 것 같지 않지만 그 책략들은 국내외적 상황에 따라 변화할 것이다. 변화는 시급할 것이다. 왜냐하면 북한의 경제 상태가 움츠러 들고 있고 이것은 확실히 김일성의 51세 아들인 후계자 김정일에게 위태로운 안보와 정치적 의미를 갖게한다. 주체는 그 실용성을 다하였다.

그것이 평양의 내부적 필요에 대해 과거에 적절했는지라도 자립은 오늘날의 문제가 되었고 그것이 잠재적 악몽이 될 수 있다.

남한에 대한 평양의 정책 변화는 순환적 문제를 가지고 있다. 서울과의 관계에서 평양은 그 제안들이 서울에서 예상되는 회의론에 빠지기 때문에 좌절을 했다. 다른 말로 하면 판매자 구매자의 유추를 사용하면 남한이 차별적 구매자이기 때문에 그 정책을 팔 수 없었다. 불행하게도 남한을 다루는데 있어서 평양의 중상모략의 습관은 그 대의를 돕지 못해왔다. 북한이 모든 문제를 서울에 돌릴 수 없고, 파는 사람의 책임일 수 있다는 현실을 인정할 때까지 그 정책에서의 변화는 단지 혼합된 결과를 가질 것이다. 그러나 전체적으로 유화를 향한 평양의 정책으로의 변형이 있을 것이다. 그리고 서울과의 상호화해, 넓게 평양은 서울을 저해하는 정책이 고립에서 탈피하고 남한으로부터 경제적 원조를 얻고 김정일의 정권 장막을 굳건히 하는 필요성을 저해한다는 사실을 인식할 것 같다. 공존의 생각은 외부인의 눈에는 문제가 있게 보인다. 그러나 우리는 그것을 북한에 대한 자존의 필연조건으로서 받아들인다. 내부적 부조화는 평양의 대남정책에서 많이 발견되지만 그들은 또한 적절히 제거되어질 수 있다.

그러나 우리는 북한이 정책에서 반전의 기록과 표리부동의 역사를 갖고 있다는 것을 명심해야 한다. 평양의 대남 정책을 평가하는데 있어서 우리는 관심이 없을 수 없다. 그 탄력성을 차지하고서라도 평양은 그 인내의 어마어마한 능력으로부터 뿐만 아니라 그 목적의 상존성 특히 남북한의 일에 관해서 힘을 뺏쳐야 한다.

제 2 분과 동질화 촉진의 실천과제

4. 남북한 사회문화공동체 형성방안

강 정 구(동국대)

목 차

I. 서 언	129
II. 민족사적 전환과 통일	132
III. 남북공동체 형성을 위한 이론전략	135
IV. 사회문화 공동체 형성방안의 기초	147
V. 결 론	155

I. 서 언

'90년대에 접어들면서 우리 민족은 통일시대를 맞았다. 이 통일시대는 우리나라 근현대사에서 3대 민족사적 전환기의 하나로서 이 시기에 결정된 민족사적 역사행로가 그 이후의 긴 민족사의 기본행로를 규정짓는다는 의미에서 '민족사의 결정적 시기'(critical historical period)이다. 곧, '어떠한 종류의 통일이나', '어떤 과정을 거치느냐' 등의 통일상, 통일과정, 통일방안, 통일주체 등에 따라 앞으로 반세기 또는 몇 세기동안 민족의 역사도정이 거의 결정되게 된다.

이렇게 우리 민족사에서 중차대한 통일이 단순히 남북이 재결합되는 물리적 결합으로 끝나 독일식으로 국가통합에는 이르지만 사회적 분렬과 동·서독의 지리적 분렬로 치닫는 결과를 가져와서도 안될 것이다. 통일은 해방공간의 민족사적 과제였던 분단극복을 통한 민족재통일을 성취해 민족공동체를 복원하는 통일로 자리매김되어야 한다. 곧, 민족의 동질성을 중심으로한 공동체적 성격이 복원·발전·강화되는 통일한국의 미래상은 통일의 결과로 민족내부에서 어느 한 쪽의 지배와 다른 한쪽의 종속이 생성·발전되어 내부식민지화(internal colony)의 형태로 나타나서는 안된다.

이렇게 내부 종속과 식민지화를 배제하고 공동체적 발전을 조장·담보할 수 있는 남북공동체 형성의 일반협상이론의 전략을 제시하면서, 이들 일반이론 전략을 구체적인 남과 북의 협상이나 관계에 적용할 때 각기 남과 북이 지향해야 할 방향기조에 관한 논의를 전개하는 것이 이 글의 목적이다. 더 나아가 남북간의 사회문화공동체 형성방안의 정책기조를 좀 더 세부적, 실무적으로 제한된 범위내

에서 제안한다. 사회문화적 공동체는 다른 영역과 상호중첩적인 결정성을 가지므로 개별적인 속성으로만 분석될 수 없고, 다른 영역의 논의와 함께 이루어진다.

이 글은 남북공동체 형성에서 2가지 접근법인 기능주의적 접근과 연방주의적 접근을 동시에 수용할 것을 주장하지만, 기능주의 접근법의 강자에 의한 약자의 일방적 흡수통일 경향과 현존 남북역할 관계가 남쪽으로 비대칭성을 띠고 있는 점을 고려하여, 연방주의적 접근법을 보다 주된(우선적) 접근법으로 기능주의 접근법을 보조적인 접합(articulation)을 주장한다.

또한 남북관계나 협상에서 구조적 장애요소로 등장하는 체제간 이념의 이질성, 남북관계의 국제적 연계성(externality), 상호 불확실성(uncertainty), 협상의제(issue)의 이질성 등이 냉전해체에 의한 세계사적 전환과 90년대의 통일시대를 맞아 상당히 약화되었다는 점을 지적한다. 내부적으로도 정통성을 갖춘 문민정부와 국민합의 공존공영·민족복리의 새로운 통일기조의 등장으로 이념의 이질성이나 국제적 연계성 등의 제약요소가 더 이상 고정적인 상수(constant)일 수 없고, 우리의 민족중심적 의지와 노력에 의해 변수(variable)화할 수 있다는 것을 강조한다. 북한의 경우 국제적 연계성은 그들이 지속적으로 추진해온 독자노선과 민족주체성으로 인하여 남한보다 훨씬 우위적 위치에 있다. 따라서 민족자주노선에 의한 남북관계의 국제적 연계성을 극복하려는 노력은 남한이 핵심적으로 추진해야 할 민족적 과제이다.

나머지 2개의 구조적 장애요인인 불확실성과 의제의 이질성을 극복하기 위해서는 흔히들 ‘만형(Big Brothers)’의 논리로 일컫는 ‘일방적 조치’를 남쪽에서 감행해야 한다고 주장한다. 고르바초프의 경우 만형이 아니라 동생의 위치에서 이러한 일방적 조치를 감행해 탈냉전이라는 세계사적 전환을 창출한 교훈을 남북관

계의 시금석으로 삼을 필요가 있다. 또한 의제의 이질성을 극복하는 방안으로는 남북이 각기 상대쪽이 가장 핵심적으로 해결하기를 원하는 의제를 전향적으로 수용하는 방안을 제안한다. 이를 위해서는 정치적 결단을 과감히 할 수 있는 권력기반 즉, 헤게모니적 지도력을 갖추어야 한다. 상대적으로 북한보다는 남한이 이러한 기반 구축이 취약하다.

사회문화적 공동체 형성기조의 핵심가운데 하나는 북한의 급격한 붕괴로 인하여 단기적 흡수통일이라는 반공동체적 결과를 예방하는 조치를 취하는 것이다. 이를 위해서 단기적으로는 핵문제의 민족내부문제화와 남북경협을 시행, 합의서 이행 등의 정책을 펼쳐야 한다. 장기적으로는 남북연합과 연방제를 필수적 통일과정으로 전민족적 합의에 이르는 것이다.

II. 민족사적 전환과 통일

1990년대 후반 우리는 통일시대를 맞았다. 이 통일시대는 민족사적 전환기 또는 ‘민족사적 갈림길’이다. 곧, 이 역사적 갈림길에서 우리 민족이 어떠한 역사궤도(historical trajectory)를 선택하느냐에 따라 그 이후 오랜 기간동안 우리 민족사는 이 발생적 결정성에 의해 근원적으로 규정받게 되는 다분히 고정적인 역사행로(historical route)를 걸을 수 밖에 없게 된다.¹⁾

우리 근현대사에서 세번의 민족사적 전환기가 있었다고 볼 수 있다. 첫번째 민족사적 전환기는 1860년대에서 1890년대의 반침략반봉건투쟁기였다. 이 시기의 민족사적 궤도는 갑신정변에 의한 “위으로부터의 혁명”으로 일본·독일식의 근대화 이행의 길, 갑오농민전쟁에 의한 ‘밑으로부터의 혁명’에 의한 프랑스식의 근대화 궤도진입, 갑오개혁에 의한 영국식의 역사경로, 중국식의 반식민지반봉건사회로의 역사도정 등 다양한 민족사적 갈림길이 있었으나 우리는 실제 식민지반봉건사회라는 역사궤도를 밟게 되었다. 이로써 이후 반세기의 우리 민족사는 이 당시 주어진 발생적(기원적)결정성때문에 그 이후의 식민지반봉건의 역사행로를 구조변경할 수 없었다.

1) Perry Anderson의 발생적 결정론(genesis determinism)은 고대 로마와 게르만적 원시공동체 생산약식에 오늘날의 서구유럽의 역사행로를 결합시키는 초장기적이고 극단론적인 발생적 결정론이다. 이 논문에서 말하는 역사전환기론 초기의 기원전 특성이 이후의 성격을 전적으로 좌우한다는 Anderson류의 운명론적인 발생적 결정론을 배제하고 있다. 초기의 발생적 결정성이 이후의 구조적 특성과 결합되어 역사행로를 제약한다는 낮은 수준의 발생적 결정론을 의미한다. Skocpol도 이와 유사한 낮은 수준의 개념으로 ‘결정적 역사세기’(critical historicalm period)를 제시하고 있다.

두번째 민족사적 전환기는 1945-50년 기간의 해방공간이었다. 그 기간 이전의 식민지반봉건사회가 남겨 놓은 역사구조적 조건과 민족해방투쟁과 계급투쟁을 통해 강화된 민족주체적 역량의 상승으로 사회주의가 지배적인 경제형태인 사회구성체로의 이해라는 아래로부터의 혁명은 민족사적 필연과정이었다. 그러나 이러한 조선사회의 내재적 역사궤도는 미국의 분할점령에 의해 실제 남한이 택할 수밖에 없었던 식민지 종속자본주의, 북한이 걸어왔던 주체형사회주의 등으로 역사가 왜곡된다. 이 후 반세기 이상 이러한 기원적 특성에 의해 우리 민족사는 고정화 되어버렸다.²⁾

세번째 전환기는 1990년대 후반과 2000년대 초반의 통일시대이다. 통일시대는 내부적으로 6월항쟁과 6·10통일투쟁, 외부적으로는 동서냉전 해체, 신세계질서, 국가사회주의 한계 등으로 구성된 세계사적 전환과 접목되어 진행되고 있다.³⁾ 이 시기에 우리 민족이 어떠한 역사궤도를 선택하느냐에 따라 앞으로 장기간의 우리 민족사는 기본적인 틀이 정해지고 그 틀내에서 운신의 폭이 제한되기 마련이다.

통일시대에는 독일식의 남에 의한 북의 단기적 흡수통일, 체제공존적인 ‘고려민주연방제’와 유사한 형태의 연방제 통일, 남에 의한 북의 장기적 흡수통일, 제3의 발전적 통합모형에 의한 제3체제로의 통일, 북의 주체형사회주의에 의한 남의 흡수통일, 영구분단 등 여러 종류의 역사궤도가 놓여 있다. 이들 다양한 역사도정가운데 어느 경로를 택하느냐에 따라 우리 민족사는 기본적인 행로가 정해

2) 이에 관한 자세한 논의는 강정구, “미국과 한국전쟁” 역사문제연구소, 『역사비평』 1993년 여름호.

3) 이에 관해서는, 강정구, “세계사적 전환과 통일운동의 접합” 『창작과 비평』, 1992년 가을호

저 이 초기의 발생적 특성에 의한 민족사와 민족구성원 전체의 삶이 규정되어진다. 그러므로 오늘날 통일시대의 역사행로는 민족사적으로 결정적인 시기라고 볼 수 있다. 이런 의미에서 통일 결정론적인 전환기라 할 수 있다.

따라서 우리는 이 통일시대의 역사행로를 단기적 이익과 특정 계층의 이익에 매몰되어 장기적이고 민족전체적인 이익과 민족사적 과제를 외면한 통일무용론, 나중에는 어떻게 되든지 간에 무조건 통일부터 하고 보자는 통일지상주의, 어떻게 정부나 일부 통일세력 등의 일로만 치부하는 통일무관심주의 내지 통일방관주의, 실현 가능성이 전혀 없는 민중민주주의적 통일을 허공에 왜치는 민중메시아적 통일주의, 세계사적 보편성을 도외시하고 배타적 민족주의에 빠진 민족메시아적 통일주의 등을 하나하나 비판적으로 검토하여 장기적인, 민족중심적인, 또한 가장 합리적인 통일방안이나 통일정책을 펼쳐나가 민족사의 뚜렷한 주체로 나아가야 할 것이다.

사회문화적 공동체 역시 이들 다양한 역사궤도가운데 어느 역사행로를 택하는냐에 따라 실제의 민족사는 엄청나게 달라질 수 밖에 없다. 통일한국의 공동체적인 속성의 강화·발전, 쇠잔·소멸, 공동체의 속성가운데 민족동질성의 심화나 확산, 이질성의 강화, 민족주체성의 보위 및 소멸, 민족전통문화의 발흥 등이 근원적으로 이 통일시대의 거시역사적 궤도에 의해 결정적으로 규정받기 마련이다.

Ⅲ. 남북공동체 형성을 위한 이론전략

Ⅲ-1. 기능주의와 연방주의의 접합전략(articulation strategy)

변증법적인 지양을 통해서 발전적 통일을 이룩하기 위해서든, 통일이전이든 통일이후이든, 남북한의 민족공동체, 사회·문화공동체, 정치·경제공동체 등 공동체 형성이 필수적인 과정이라는 데에 이론의 여지가 없다.⁴⁾ '7.4공동성명'에서 채택되고 '남북합의서'에 재확인된 통일3원칙인 자주·평화·민족대단결 가운데 민족대단결은 민족동질성 회복을 통한 민족공동체를 상정하고 있다.⁵⁾ 6공정권의 '한민족공동체' 통일방안 역시 민족공동체를 궁극적인 통일상으로 보고 있다.⁶⁾ 문민정부의 통일기조인 국민적합의·공존공영·민족복리도 민족공동체 형성을 통한 궁극적인 통일에 접근하는 기조를 띠고 있다. 또 김영삼대통령의 취임사도 이를

4) 여기서 공동체는 남과 북의 핵심적 요소가 용해된 상태의 통합(integration)을 전제로 한 개념은 아니다. 비록 남과 북이 이제까지 견지해 온 핵심(core)은 각기 유지한 채 주변부(periphery)나 반주변부(semi-periphery)가 서로 유기적인 결합을 이룩한 접합(articulation)의 상태에서 완전 통합에 이르는 과정까지를 모두 공동체라고 본다. 이같은 개념정의하에서는 남한이 주장하는 남북연합단계와 북한이 주장하는 연방단계에서 다같이 공동체 실현이 가능하다.

5) 북한의 '고려민주연방제통일방안'은 연방제라는 국가통합을 먼저 이루고, 그 연방국가의 지도력과 시민사회의 자발성에 의한 교류협력을 증가시켜 민족공동체를 성취시킨다는 철차를 선호하고 있으나 궁극적으로는 제도통합에까지 이른 민족공동체 및 경제공동체를 상정하고 있다.

6) 6공정권의 '한민족공동체통일방안'은 시민사회의 자발적인 교류·협력을 통하여 민족공동체 및 민족통합을 성취한 후 국가통합으로 이행하는 선공동체 후국가통합의 절차를 제시하고 있다. 곧, '남북연합' 단계에 사회·문화·경제공동체를 형성하여 통일 기반을 조성한 이후 '정치공동체'를 형성함으로써 완전통합으로 나아가는 방안이다.

극명하게 잘 보여주고 있다. “어느 동맹국도 민족보다 나올 수는 없습니다. 어떤 이념이나 어떤 사상도 민족보다 더 큰 행복을 가져다 주지 못합니다.”⁷⁾

공동체 형성의 이론전략에 관한 논의에 앞서 우선 공동체의 기념을 정의할 필요가 있다. 공동체는 촌락공동체의 원형에서 출발하였다. 촌락공동체의 3대 구성요소는 동질적 가치관의 공유, 직접적이고 대면적인 인간관계, 기능적 상호의존의 기초위에 형성되는 호혜관계이다. 그러나 오늘날 산업사회의 공동체 개념은 이러한 전산업사회(pre-industrial society)의 공동체적 구성요소를 포괄하는 개념으로 사용되기는 힘들다. 단지 동질적 가치관의 공유, 자발적 협동에 의한 기능적 상호의존관계의 형성 이라는 2가지 요소를 어느 정도 충족시키는 집단을 공동체라고 개념정의하는 것이 오늘날 산업사회에 걸맞는 개념이다. 또한 공동체는 공동체성(communitiness) 또는 공동체성격이 증진되는 과정으로 곧, ‘연속변량적’ 개념으로 이해되어야지 어떤 하나의 완성된 모형으로 상정해서는 안된다.

보다 구체적으로는 남북은 동질적 가치관인 민족생존권·민족자주권·민족역량강화·전민족이익증진·민족일체감·공존공영 등의 가치지향을 가지고 기능적 상호의존관계를 확충하는 민족공동체 형성을 지향하고 있다. 이 남과 북이 하나된 민족공동체는 최소한의 전제조건이 있다. 그것은 공동체 구성부분의 기능적 상호의존관계가 남과 북이라는 지역적 변수에 의해서 지배와 종속, 중심부와 주변부의 역관계에 기반되어서는 안된다는 점이다. 이러한 류의 내부식민지(internal

7) 조순승은 “국제정세가 전환기를 맞이하고 이에 따라 동북아정세도 개편되고 있으나 궁극적으로는 과거의 세력균형의 모델로 환원될 가능성이 제일 크다고 생각된다. 때문에 이러한 체제가 고착화되기 전에” 민족적 일체감을 형성하여 민족공동체를 형성하는 민족적 통일을 주장하고 있다. 조순승, “분단극복을 위한 민족주의적 접근방안의 모색”, 평화문제연구소주최, 학술토론회 ‘문명시대의 통일정책 방향’ 발제문 1993년 6월 11일

colony)관계는 기능적 상호의존관계가 아니라 남과 북이라는 우연변수에 의해 지배와 피지배의 민족내적 갈등관계로 다시 비화되는 비극을 의미한다. 이 관계는 또한 공동체의 구성요소인 동질적 가치관의 공유라는 구성요소를 위배한다.⁸⁾

민족공동체 형성에 대한 남북한 접근법의 핵심을 단순화하면, 북한은 정치·군사부문의 일관적 타결을 중시하여 이 부분이 선행된다면 기타 영역에서의 타결을 쉽게 해결될 수 있다는 연방주의적 접근을, 남한은 시민사회내의 교류와 협력의 증가는 신뢰구축으로 이어지고 이는 여러 부문의 기능적 상호의존성을 높여 공동체성을 높일 수 있다는 기능주의적 접근을 각기 선호하고 있다.⁹⁾

그러나 실제 북한이 지난 4월 최고인민회의에서 제안한 ‘조국통일을 위한 전민족 대단결 10대강령’이나 고려민주연방공화국의 ‘10대 시정방침’은 연방주의를 기조로 하면서 기능주의적 접근을 배제하지 않고있고, 남한 또한 한민족공동체 통일방안에서 연방주의적 접근법을 일부 수용하고 있다. 또한 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’의 명칭에서도 보듯이 남북합의서는 남북이 각기 기능주의 대 연방주의적 기조를 깔고 있으면서도 상대방의 접근법을 수용하는 보다 진척된 자세를 보여 주고 있다.

이러한 남북의 공식적인 통일정책에도 불구하고 남북은 각기의 접근방식을 ‘지나치게’ 관철시키려는 숨긴 의도를 보여주고 있다. 최근의 남북정상회담을 위한

8) 단기적 흡수통일에 의한 이러한 내적 식민지성의 사회분열적 현상이라는 독일통일의 역사적 경험으로부터 한반도에서의 흡수통일이 갖고 올 필연적인 극단적 사회분열을 경고하는 글을, 홀거 하이데, “민족적 통일과 사회적 분열: 독일에서 얻을 수 있는 교훈” 『창작과 비평』, 1993년 봄

9) 김종립은 연방주의적 접근을 국가주의적 해결(state solution), 기능주의적 접근을 시장적 해결(market solution)로 보고 있고, 이 두 해결방안보다는 공동체적 해결방안(community solution)를 제안하고 있다. 김종립, “민족공동체의 이론구조”, 국토통일원(연구원), 『한민족공동체 형성의 모색』(서울: 1990)

특사교환의 공방과 김대통령의 대북 적대적인 발언 등으로 남북 양 접근법의 접합(articulation)에 대한 코페르니쿠스적 발상전환이 필요하다.

기능주의는 상호거래와 정보교류를 통해 기능적 상호의존 관계를 높여 부분적 통합(sectoral integration)이나 공동체의 형성으로 나아가고, 이 한 부분의 통합이 다른 부문으로 전파되어 확산효과(spill-over)를 가져와 전체통합이나 공동체 형성으로 발전된다는 논리이다. 이러한 논리는 연방주의의 단점인 연방국가에 이르는 과정의 제시라는 점에서 연방주의와 상호 보완적 관계에 있고 이 점에서 서로 접합의 여지가 있다. 그러나 다른 한편 기능주의는 파급효과가 현재 강한 부분에서 약한 부분으로 상호의존 관계는 다른 부분으로 확산되기보다 역류효과(spill-back)를 가져올 수 있다. 흡수통일에 의해 기능주의적 교류·협력이 아무런 제약없이 이루어지고 있는 독일통일의 경우 동서독 민족공동체라기 보다 ‘국가통일과 사회적 분열’이라는 반공동체성(anti-community-ness)이 압도적이라는 현존의 역사적 경험이 기능주의적 접근의 문제점을 잘 보여주고 있다.

연방주의는 기능주의가 초래하기 쉬운 이러한 역기능적인 역류효과를 목적의식적인 정치적 결단에 의해 저지시켜 통합이나 공동체로 발전시킬 수 있다는 의미에서 상호보완적이다. 또한 이 연방주의는 기능주의의 한계인 기능적 상호의존성과 그 변화에 국한되는 점을 넘어 구조적 변화까지 포괄할 수 있다는 점에서 공동체 형성에 가속제 역할이 기능주의보다 우세한 측면이 있다.

위의 논의에서 우리는 남북공동체 형성과 발전에는 기능주의와 연방주의적 접근이 서로 접목되어야 한다는 결론을 도출할 수 있다. 그러나 이는 어디까지나 이론적 수준에서의 논의이다. 이러한 이론적 수준의 결론을(양 접근법의 접합) 구체적으로 남북공동체의 형성에 적용시킬 때 우리는 어떠한 전략을 구사할 것

인가하는 문제에 부딪친다. 필자는 바로 이 접합 부분에서 코페르니쿠스적 발상 전환이 요구된다는 점을 강조하고자 한다.

두 접근방식의 접합에 대한 전략 구상은 단순한 산술평균적 결합이 아니라 현재 남북의 역학관계를 주어진 조건으로(given conditions)두고 이 바탕위에 공동체 구성요소인 동질적 가치관의 공유와 자발적 협조에 의한 기능적 상호의존성을 담보하는 전략이어야 한다. 곧, 남과 북의 역학관계가 균등할 경우에도 기능주의적 접근은 강자의 논리가 일방적으로 지배할 위험이 도사리고 있고, 현재 남북의 역학관계가 심한 불균형을(GNP수준에서의 10배, 인구수준에서의 2배, 년군사비 수준에서의 1970년대 중반 이후 2-3배, 남한의 외교망 확장과 북한의 외교적 고립화 등) 이루고 있음을 감안할 때 연방주의적 접근법을 기본으로 기능주의적 접근법을 보조적으로 접합시키는 전략이 필요하다고 볼 수 있다.

이렇지 않을 경우 공동체 형성이라는 발전적 통일이나 공동선(public good)의 성취가 아니라 사회분열적, 반공동체적 통일로, 곧 독일과 같은 단기적 흡수통일로 귀결될 위험성이 있다. 아울러 북한은 국가사회주의의 전형을 취하고 있어 시민사회가 제대로 발전되지 못하였기에 시민사회 수준의 자발적 교류·협력이 연방주의적 접근을 요구하는 부분이 많을 수 밖에 없는 점 또는 고려되어야 할 사항이다.¹⁰⁾

10) 보다 연방주의적 해결방안에 기초하여 기능주의와 연방주의의 접합을 협의주의(consociationalism)적 대안으로 풀어나가려는 제안으로는 임혁백, “남북한 통일정책의 비교분석” 이용필 외, 『남북한 통합론』 (서울: 인간사랑, 1992)

Ⅲ-2. 남북협상에 대한 일반이론 전략

남북공동체 실현을 위해서는 남북협상이 성공적인 합의에 도달하여야 한다. 성공적인 남북합의는 당위적인 차원에서의 선언적 주장에 의해 달성될 수 있는 것은 아니다. 남북협상도 일반협상이론(bargaining theory)바탕에서 남북간의 특수성이 함께 고려된 이론화 전략이 필요하다. 이에 대한 유용한 틀을 김종립·김태기가 제공해준다.¹¹⁾

그들은 남북협상에 걸림돌이 되어왔던 구조적 특성을, 첫째는 정치이념의 이질성, 둘째, 국제정치와의 밀접한 연계성(externality), 셋째는 상호간의 불신으로 인한 불확실성(uncertainty), 넷째는 협상안건(issue)의 이질성 등 4가지로 제시하고 있다. 이러한 구조적 걸림돌을 개선시켜 남북협상의 결실을 유도하는 일반이론적 전략으로 셋째, 남북협상간에 내재하는 불확실성을 줄이고, 넷째, 협상안건의 이질성을 줄일 것을 제안한다. 이렇게 구조적 제약조건을 개선시키면서, 남북간의 공통이익영역(Joint Interest Possibility-JIP)또는 효용교차부분을 협상의 제로 상정하고, 이 교차부분에서 산출되는 이익을 각기 최적화(optimalization)하는 배분점을 합의해야 한다는 원칙론을 강조한다.

물론 그들이 이 이론적 전략에 입각하여 제시한 구체적 협상 세부지침은 국제적 연계성을 불변의 상수(constants)로 취급하고 남과 북이 단지 순응적 전략을 구사해야 하고, 국지적 안건(local issue)과 광범위 안건(global issue)으로 나누어 광범위안건의 경우 미국이나 소련의 영향력에 비중을 두며, 남북공동체 형성

11) 김종립·김태기, “남북한 협상조건의 이론적 연구”, 양성철위음, 『남북통일 이론의 새로운 전개』 (서울: 경남대학교극동문제연구소, 1989)

이라는 목적지향까지 상정하지 못하고 있는 한계는 있지만, 이 일반이론적 전략은 아직도 유효하다고 볼 수 있다. 또한 그들이 구조적 걸림돌로 제기했던 핵심인 국제적 연계성과 정치이념적 이질성의 남북협상 규정력이 탈냉전과 사회주의 체제의 붕괴로 인하여 훨씬 약화되었다.

이제 변화된 세계정세와 남북관계속에서 앞으로 남북공동체 형성을 위해 남북협상에 임하는 남과 북이 취해야할 지향에 대하여 살펴보겠다. 이에 대한 고찰은 위에서 제시된 일반이론적 전략을 기본 틀로 삼아 이루어질 것이다.

체제간의 이념적 이질성을 줄이는 첫째 원칙은 90년대 통일시대를 맞이하면서 많은 진척이 있었다. 동서냉전의 해체, 국가사회주의 역사적 한계로 인하여 사회주의체제의 소멸, 새로운 세계질서의 등장으로 집약되는 90년대 세계사적 전환으로 인하여 체제간의 이념대립이 세계적 수준에서 소멸 내지 약화되었다.

특히 북한의 경우 비록 미국에 의한 이념적 대립관계가 지속되고 있지만 지난 6월 조·미고위급회담에서 합의된 생존권 보장이나 관계개선 등으로 앞으로의 전망은 밝다고 볼 수 있다. 또한 경제체제의 개혁과 개방은 객관적인 필연성으로 대두되어 시장경제의 도입은 불가피하다. 이 경우 시장기제에 '전적으로' 의존하는 남한과의 경제적 접목은(articulation)확대되어 체제간의 이질성은 훨씬 완화되기 마련이다. 이러한 기초위에 북한이 남한의 대북투자나 경제협력을 요구하고 있다. 이는 남북협상에 이념적인 대립관계를 불식시키자는 일관된 북한의 주장이다.¹²⁾

12) 93년 4월 7일 최고인민회의 제9기5차회의에서 제시된 “조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령” 또한 이 원칙을 재확인하고 있다.

“공존·공영·공리를 도모하고 조국통일위업에 모든 것을 복종시키는 원칙에서 대단결해야 한다.” “동족사이에 분열과 대결을 조장시키는 일체의 정치적 논쟁을 중지하고 단결해야 한다.

그러나 핵·경협의 연계논리를 고집하는 남한정부의 대북정책은 역류효과(spill-back)를 가져올지도 모르는 위험을 안으면서도 체제의 이념적 이질성을 줄이자는 북한의 적극적인 노력에 대한 민족중심적인 대응논리가 아니다. 특히 체제역량이라는 측면에서 북한을 압도하고 있는 남한의 현존 역관계를 고려한다면 남한은 보다 비이념적 자세를 견지해야 할 것이다. 아울러 체제간의 이념적 이질성을 극복할 수 있는 궁극적 대안인 연방제를 남한은 적극적으로 수용해야 한다.¹³⁾

북한 또한 기존의 국가사회주의적 경제형태와 주체형 사회주의 이념형에서 시장경제의 탄력성과 절차적 민주성을 도입하는 자기 정화력을 보여 남과 북의 접합적 기반을 확충하는 노력을 보여야 한다.

두번째의 원칙인 남북관계의 국가제 연계성 문제는 김종립·김태기도 가장 핵심적인 문제로 지적했지만 지금까지 남북협상의 가장 큰 걸림돌이 되고 있다. 이들의 분석은 기계적으로 북한이 소련에, 남한이 미국에 너무나도 연계되어 있다고 본다. 그러나 이러한 분석은 선형적 해석으로 북한의 주체사상이나 독자노선을 전혀 고려하지 않는 분석이다.

남북관계에 관해 북한에 규정력을 행사하였던 기존 국가 가운데 러시아는 더 이상 북한에 대한 국제적 연계성의 위치에 서지 못하고 있으며, 중국 또한 개혁

13) 유성하는 연방제 통일방안을 유일한 통일방안이라고 주장하면서 그 이유를 첫째, “어느 한쪽의 체제를 일방적으로 강요하는 통일을 비평화적, 비현실적, 비합리적”이다. 둘째, “남북한 주민들 중 많은 사람들은 남한화 혹은 북한화 통일에 대한 공포심을 갖고 있다.” 셋째, “남북한 어느 한 체제를 강요하는 통일은 민족복지의 근간이 되는 경제를 혼란에 빠뜨릴 가능성이 많다.” 넷째, “통일을 목마르게 갈망하는 민중들의 통일염원을 지금 ‘당장이라도’ 충족시킬 수 있다.” 유성하, 『통일, 이렇게 합시다』 (서울: 대동, 1992) 55-9쪽; 연방제 통일방안의 문제점을 파헤친 글로는 김세균, “연방제 통일방안의 모순: 민주변혁과 통일운동” 『월간 사회평론』 1992년 7월호

· 개방으로 전통적인 연계성을 행사할 의도도 없거니와 북한의 독자노선 때문에 강한 연계성을 행사할 여지도 없다. 따라서 북한의 경우 국제적 연계성이 남북협상에 장애요소로 작용하는 측면은 아주 미약하다.

대조적으로 남한의 경우 기존의 국제적 연계성에 의해 남북관계에 강력한 규정력을 행사하였던 미국이나 일본의 외세는 비록 그 정도는 좀 약화되긴 하지만 여전히 위세를 떨치고 있다. 남한 시민사회 수준의 반외세투쟁, 통일투쟁, 새로운 문민정부의 출범, 남한의 상대적 역량강화 등의 요인으로 남한에 대한 미국의 국제적 연계성은 이전 보다는 약화되었다. 그러나 아직도 미국은 남북관계에 결정적인 영향력을 행사할 정도로 남한을 옥죄고 있다. 91년 12월 '민족대장전'이었던 '남북합의서'가 합의되자 미국이 북한 핵을 빌미로 제동을 걸면서 지금까지 남북합의서의 이행문제는 전혀 진척을 보지 못하고 있다. 더구나 이제까지 대미 견제세력이었던 소련의 몰락으로 성립된 미국중심의 단일패권주의적 신세계질서는 전체 한반도 수준에서 국제적 연계성을 더욱 강화하는 형태로 나타나 계속 남북공동체적·결합을 저해하는 주된 요소로 작용하고 있다.

제3의 민족사적 전환기인 통일시대를 맞이해 우리는 우리의 역사도정을 우리의 민족자주적인 선택에 의해 이끌어 나갈 숭고한 민족사적 과제를 안고 있다. 그리고 세계사적 전환기인 과도기라는 역사적 시점, 동북아질서의 재편, 시민사회 수준의 통일자주화운동 활성화, 정통성을 가진 문민정부의 등장, 전체 민족역량의 증가라는 여러가지 긍정적인 조건이 주어졌다. 따라서 남한의 문민정부는, 기존의 군부독재가 국제적 연계성을 상수로 취급하였던 반민족적 발상을 극복하고 민족전체의 견지에서, 남북의 문제를 국제적 연계성의 문제로부터 민족내부문제로 전환하는(internalization of externality)전향적인 정책을 추진해야 한다.

세번째와 네번째의 불확실성과 협상의제(issue)의 이질성을 줄이는 문제는 한 묶음으로 논의될 수 있는 것으로 이미 남북에게는 가장 모범적인 선례를 창출했던 경험이 있다. 그것은 1991년 12월 13일 합의된 ‘남·북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’이다. 이는 당시까지 팽팽히 맞섰던 의제의 이질성과 상호 불확실성을 줄이는 획기적인 계기를 만들었다. 북한의 정치·군사문제 우선의 일괄적 타결 방안인 연방주의적 접근에, 남한은 교류·협력 우선의 기능주의적 접근에 각각 매몰되어 있어 상호 신뢰성과 의제의 이질성을 줄이지 못하였으나 남북이 2가지 접근법을 동시에 수용하고, 상대방의 핵심적 의제를 동시에 수용함으로써 교착상태의 돌파구를 마련했었다.

비록 남한이 미국이라는 외세가 강요하는 국제적 연계성에 벗어나지 못하고 비자주적인 행보를 보임으로써 전향적인 ‘합의서’의 정신으로 남북관계를 풀어나가지 못하고 있으나 공존·공영과 민족복리의 통일기조를 내세우는 문민정부의 출범은 ‘합의서’정신으로 돌아 갈 수 있을 것으로 기대된다. 앞으로 불확실성과 의제의 이질성을 줄여 남북간의 공동체 형성의 기초를 다지는데 기여할 수도 있는 방안을 2가지만 제안하겠다.

하나는 과거 소련의 고르바초프가 냉전의 해체에 결정적인 기여를 했던 ‘일방적 군축선언’과 ¹⁴⁾같은 일방적이고 전향적인 조치를 쌍무적인 전제없이 남한이

14) 고르바초프 당시 소련공산당서기장은 1988년 12월 7일 유엔총회 연설에서 일방적인 군축을 선언했다. 그는 1991년까지 일방적으로 소련의 유럽지역과 동맹국들로부터 50만명을 감축하고 10,000대의 탱크 8,500대의 각종야포 및 800대의 전투기를 감축하겠다고 선언했다. *The Korea Herald, December 9, 1988*, 김창수, “냉전체도의 해소와 군축을 위한 분석과 대안”, 학술단체협의회 제5호 연합심포지엄, 『한국사회의 민주적 변혁과 정책적 대안』 (서울: 역사비평, 1992)에서 다시 옮김

선행해서 취하는 것이다.¹⁵⁾ 이러한 조치는 소련이 미국에 대해 취한 일방적 조치 보다는 2가지 점에서 크게 다르다. 첫째 차이점은 고르바초프의 경우 열세인 소련이 우세한 미국에 대해 취한 일방적인 양보조치 였으나 남북의 경우는 우세한 남쪽이 열세인 북쪽에 대해 취하는 조치이기 때문에 상대적 위험부담이 훨씬 작은 점이다. 둘째 차이점은 남한과 북한간의 관계는 동일 민족이라는 공통분모가 놓여있고 서로가 하나되는 통일이 민족적 당위로 받아들여지고 있지만 소련과 미국과의 관계는 이러한 동질성이 없다는 점이다. 이러한 점에서 남한이 선택해 봄직한 해결 방안이라고 볼 수 있다.

또 다른 하나의 제안은 남북이 서로 상대방이 가장 긴급하고 핵심적인 것이라고 제기하는 문제 한 가지에 대해서 서로간에 대폭적인 양보와 타협을 추구하는 것이다. 보기를 든다면 남한의 경우 북한이 가장 예민한 관심을 보이는 군비축소의 문제에 관해 ‘올곡사업’의 집행보류나 국가보안법의 철폐라는 전향적인 조치를 취하는 경우이다. 북한 또는 이산가족의 북한방문이나 판문점에서의 재회 허용 등 획기적인 조치를 취하는 것도 하나의 대안이다.

이러한 2가지 방안이 현실화될 경우 남북간의 불확실성과 의제의 이질성은 파격적으로 감축되고 남북협상은 순조롭게 진행되어 남북공동체의 형성에 결정적 계기를 마련할 수 있을 것으로 기대된다. 물론 이러한 방안이 실현될 수 있기 위해서는 양쪽의 정치 수뇌부가 보다 강력한 지도력과 영도력을 획득하고, 국민적 합의를 어느 정도 도출하여 통일연합세력을 구축하여 분단연합 세력을(특히

15) 남북한의 군사력 감축에 대한 고르바초프식의 해결방안을 제시한 글로는, 김창수, “냉전체도의 해소와 군축을 위한 분석과 대안”, 학술단체협의회 제5회 연합심포지엄, 『한국사회의 민주적 변혁과 정책적 대안』 (서울: 역사비평, 1992)

군부와 극우·극좌세력)제압할 수 있어야 한다. 또한 남북정상회담이 이루어지고 정치적 결단을 감행할 기초적인 신뢰를 쌓을 필요가 있을 것이다.

상대적으로 북한의 경우 체제의 특성상 이러한 정치지도력 발휘가 쉬우나 남한의 경우는 김영삼정권의 개혁정책이 제도화로 고착화되는 가시적 성과를 획득하여야만 가능할 것이다. 그러나 북한의 경우 이러한 영도력은 갖추어져 있지만 미국과의 대결이나 경제침체 등으로 생존권의 위협에 직면해 있기 때문에 능동적으로 이들 방안을 실행하기 힘들다는 현실적 조건을 고려해야 한다.

IV. 사회문화공동체 형성방안의 기초

위에서 우리는 남북공동체 형성에 관한 일반협상이론의 전략에 기초하여 남북이 지향해야 할 방향에 대해 살펴 보았다. 이제 좀 더 세부적으로 사회·문화공동체 형성을 위한 정책적인 기초에 대하여 비체계적인 수준에서나마 검토해 보고자 한다.

우선 사회문화공동체에서 ‘사회문화’의 접두어에 관한 개념정의를 논하겠다. 문화(culture)는 넓은 의미에서는 ‘삶의 방식’(mode of life)전체를 포괄하는 개념으로 정의된다. 이 문화는 인간의 내면적인 정신적 요구와 삶의 사회화 과정을 통해 결정되는 것으로, 정신적 요구는 민족적 전통, 이념, 신념체계, 종교, 관습 등이며 삶의 사회화 과정은 정치·경제적 질서와 그 제도적 요건을 다 포함한다. 이 양면의 구성요소를 통하여 사회구성원은 유사한 행위규범체계를 갖게 되며 동질성을 띠게 된다.

사회란 사회적 관계의 총체성(set of social relations)으로 사회구성원이 개인 수준이든 집단수준이든 상호간에 사회적 의미를 결과하는 관계의 설정을 말한다. 이러한 사회적 관계는 문화적 요소인 행위규범체계나 전체 삶의 방식에 의해 이루어짐으로 양자간의 내용적 차이는 존재하지 않는다.¹⁶⁾ 또한 삶의 방식 전체라는 개념은 인간의 물질적·정신적 이해관계를 다 포괄하고 있기 때문에 굳이 독

16) 사회와 문화 사이에 내용적 차이를 설정하지 않는 개념 정의는 윤덕희·김도태, “남북한 사회문화공동체 형성방안”, 민족통일연구원 연구보고서 92-14, (서울: 1992), 2-3쪽

자적인 핵심영역의 실정이 가능한지도 의문이다. 따라서 이 글에서는 사회문화공동체에서 '사회문화'를 정치·경제·군사 영역을 제외한 잔여부문을 다 포괄하는 잔여개념(residual concept)으로 사용하겠다. 그러나 이들 정치·경제·군사 영역일지라도 사회문화공동체 형성에 특히 중요하다고 판단될 때는 이를 포함한다.¹⁷⁾

우리는 앞서 '남북협상에 대한 일반이론 전략'에서 남북간의 효용교차부분을 (Joint Interest Possibility)서로 타협 및 협동하여 여기서 산출되는 공동이익을 각기 최적화(optimalization)하는 배분점을 합의해야 한다는 이론전략을 강조하였다. 또한 남북관계의 제약요소인 구조적 요인을 완화시켜 남북공동체 형성에 기여할 수 있는 개선 방안으로 제시된 주연방주의·補기능주의적 접근법의 접한원칙, 남한의 민족자주적 대외관계 정립, 만형으로서의 일방적 양보조치를 통한 북한의 견인, 상대방이 제기하는 핵심적 과제에 대한 전폭적인 수용 등의 이론전략을 제시했다. 이들 원칙에 의거 남북간 효용교차부분이 아주 커다란 부분을 한정적으로 선정해 이의 남북공동체 형성에 기여할 수 있는 정책 기초를 논해 보겠다.

셋째, 공동체 형성에 가장 핵심적인 문제는 북한의 갑작스런 붕괴에 의해 자동적인 단기적 흡수통일이 일어날 가능성을 예방하는 것이다.

앞에서도 누누히 강조하였지만 단기적 흡수통일을 엄청난 통일비용과 통일충격의 단기적 도래로 인하여 상호 자발적 협동에 의한 기능적 상호관계가 성립되지 못하고 지배와 종속의 내부식민지화로 귀결된다. 이러한 통일은 민족공동체나 사회문화공동체의 형성을 완전 배제하게 된다. 이러한 결과는 공존·공영과 민족복

17) '교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서' 제2장 사회문화교류·협력 전문은 사회문화부문을 "교육, 문화·예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러분야"를 지칭하고 있다.

리를 통일기조로 내세우는 문민정부의 통일기조와도 배치되고 “민족공동의 의의와 번영을 도모”한다는 ‘남북합의서’에도 배치된다.

이영선의 통일비용 추계는 북한의 점진적 경제개혁과 장기적인 경제통합을 전제로 남북이 소득균등화되는 기간이 남한의 원조가 시작된 이후 약42년이 걸리는 것으로 보고 있으며, 남한이 부담하게 될 통일비용은 1990년 남한 국민총생산액(GNP)인 2,380억불의 2.8배 정도인 8,414억불로 보고 있다. 1990년 현재 1인당 GNP가 5천여불에 불과한 남한이 4배인 약 19,500불의 통일비용은 감당할 수 없다고 보면 더구나 단기적 흡수통일일 경우 그 비용은 더욱 커진다고 결론을 내린다.¹⁸⁾

한국개발연구원은 경제통합후 북한을 남한의 60%경제수준으로 향상시키는데 10년간 매년 200억달러가 소요된다고 보며,¹⁹⁾ Economist Intelligence Unit은 북한정권붕괴시 10년간 재건비용은 남한이 연간 500-600억달러를 지원해야 하며²⁰⁾, 하버드대학 인구개발연구소는 남한과 서독의 1인당 GNP와 북한의 경제상황을 상호비교한 결과 10년간 2500-5000억달러의 통합비용은 든다고 보고 있다.²¹⁾

다른 한편 노정선교수는 통일이의 측면에서 남북이 상호경제공동체로 됨으로 중국시장 견제, 일본 견제, 미국 견제, 군사비의 산업투자비 전환 등으로 역동적 정의효과(positive effects)를 가져온다는 점을 강조한다. 물론 이 경우는 단기적

18) 이영선, “한반도에서의 경제적 통합의 효과: 통합비용과 이득에 대한 시나리오적 접근”, 연세대학교 동서문제연구원 북한연구센터 개최, ‘남·북한 통합을 위한 선결과제’의 학술발표회 발제문, 56, 61쪽

19) 『국민일보』 1991년 11월 2일, 이영선 위의 논문 61쪽에서 재인용

20) 『한국경제신문』 1992, 4. 22, 이영선 위의 논문 61쪽에서 재인용

21) 『국민일보』 1992, 1. 6, 이영선 위의 논문 61쪽에서 재인용

흡수통일이 아니라 남북연합, 연방제 등을 전제한 추계이다.²²⁾

위의 통일비용의 경우는 통일로 얻을 수 있는 분단비용의 감소, 경제통합으로 인한 규모의 경제에 대한 이점 등에 대한 면밀한 연구가 진행되지 않은 결점이 있다. 그러나 단기적 흡수통일의 경우 사회적 갈등의 재연으로 이러한 통일이익이 기대되기 힘든 점을 고려한다면 통일비용의 기하급수적 규모는 필연적이다. 따라서 북한의 붕괴에 의한 흡수통일을 예방하는 정책이야말로 보다 공동체 지향적이고, 민족전체의 장기적 이익과 번영을 담보하는 가장 절박한 정책가운데 하나이다.²³⁾

많은 인사들이, 김대중 전대통령후보까지도, 북한의 갑작스런 붕괴에 대해서도 남쪽이 준비를 해야한다고 주장한다. 그러나 이러한 주장은 진정 남과 북이 다같이 하나되는 민족공동체적 통일을 위한 적극적인 자세와 대안은 아니다. 오히려 이러한 갑작스런 결과가 나타나지 않도록 북한을 도와 사전에 예방책을 강구하는 것이 장기적 민족의 공존공영을 보장하여 남북간의 가장 큰 효용교차영역에서 공통의 이익을 최적으로 산출하는 길이다.

이를 위해 시급히 해결해야할 과제는 북한의 핵문제를 한·미·일공조체제가 아니라 민족내부분제화하여 미·일에 의한 북한의 목조르기와 고립화를 중지시키고, 핵·경협연계를 철회하여 북한과 경제협력을 강화하며,²⁴⁾ 팀스피리트훈련을 중지하고 군축을 진행시켜 북한이 더 이상 핵개발에 생존을 의존하려는 유혹에

22) 노정선, “민족통일과 국민적 합의”, 평화문제연구소주최, 학술토론회 ‘문민시대의 통일정책 방향’ 토론회 1993년 6월 11일

23) 이와 유사한 주장으로는 고일동, “내독경제관계 발전의 기본요소와 남북한 경험의 추진방향”, 통일원 『통일문제연구』 5권 1호, 1993 봄

24) 조순승, “분단극복을 위한 민족주의적 접근방안의모색”, 평화문제연구소주최, 학술토론회 ‘문민시대의 통일정책 방향’ 발제문 1993년 6월 11일

빠지지 않도록 하며, 남북합의서에 실제적인 이행 등의 조치일 것이다. 보다 장기적으로는 남북연합과 연방제 단계, 특히 장기간의 연방제 단계를 필수적 통일 과정으로 남북 양쪽이 수용하여 전민족적 합의를 도출하고 이를 진척시키는 정책이다.

둘째, 전체민족의 이해 관계가 결부된 사업을 남북이 공동으로 전개해 나가야 한다.

이러한 전체민족 이해사업은 개념정의적으로(by definition) 남북 및 남북과 해외동포사이의 효용교차부분이 가장 큰 부분이며 이들 사업을 통해 각기의 이익을 도모하고 민족적 일체감, 민족동질성을 회복 및 증진시킬 수 있다. 이의 구체적인 사업으로는 정신대 문제, 일본의 대규모 핵재처리 시설, 일본 자위대의 무력증강, 일본교과서 왜곡문제, 구소련이 핵폐기물을 동해바다에 버린 문제, 구소련에서 조선족 이주문제, 사할린 동포 소환문제, 중국의 황사 및 오염물질에 의한 한반도 대기오염 문제, 발해유적 발굴문제, 황해바다 오염문제, 해외교포에 대한 민족교육 및 민족문화전파 문제 등의 공동조사 및 대응을 들 수 있겠다.

이들 공동사업을 통해 상호간의 정보, 자료, 지식, 기술, 접근방법 등의 협력 및 교류는 전체민족의 이익을 도모하고, 이 과정을 통해 상호 기능적 의존관계가 성립되며 민족동질성이나 일체감을 더욱 증진시킬 것이다. 이들 사업에서 우리가 유의할 점은 이 공동사업을 통해 얻어지는 남북 각자의 기계적 이익도 중요하지만 남북의 상호교호작용의 결과물이 (interaction effects or inter-dynamics) 미치는 파급효과가 민족동질성 회복이나 민족일체감 형성에 가져올 emerging property가 기하급수적 경향을 띤다는 점이다.

세째, 남북간의 교류·협력은 남북합의서 서문에서 “다각적인 교류·협력을 실

행하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하며,…”라고 밝힌대로 남북연합 단계까지는 민족공영과 단합을 가져올 수 있는 전제하에서 허용되어야 하고, 교류보다는 협력 및 공동사업에 우선을 두어야 한다.²⁵⁾

남북간에 화해와 협력이 성숙단계에 도달하여 서로간의 적대감이 거의 해소된 단계에서는 가능하면 인적·물적 교류 등에서 제한을 둘 필요가 없으나 그 이전까지는 민족공영과 단합에 기여하는 부분에 한정시켜 교류를 진행시키는 것이 바람직하다. 그렇지 않을 경우 기능주의 접근법의 특성때문에 교류의 역류현상이 발생하여 공동체 형성에 지장을 초래하기 쉽다. 특히 무분별한 방송·출판의 교류와 개방은 퇴폐문화나 자유주의 사상을 일시에 불어 넣을 위험성이 있어 점진적인 상호 접촉을 해치기 쉽다. 협력은 서로가 필요한 부분을 공동으로 해결하는 방식이기 때문에 민족동질성 함양에 교류보다는 앞선다고 볼 수 있다.

이들 협력부분은 순수 전통문화의 복원, 민족문화 유적 답사 및 발굴, 통일음악회, 통일축구, 통일예술단 등이다.

넷째, 적대감이나 이질감 해소를 위한 일방 및 쌍방의 법과 제도의 개선조치가 필요하다.²⁶⁾

이미 앞에서 지적한 것처럼 남한은 교류·협력을 통해 상호간의 신뢰를 쌓은 다음 통일로 나아가는 기초를 띠고 있었다. 반면 북한은 군축이나 정치적 문제 그 자체의 해결이 가장 큰 신뢰라는 입장을 취한다. 교류와 협력이 적대감 해소에 도움이 될 수 있다. 그러나 만약 목적 의식적인 법과 제도의 개선에 의해 이를 뒷바침하지 않을 경우 교류와 협력은 수시로 발생하기 쉬운 남북사이의 정치

25) 유사한 주장으로, 유성하, 『통일, 이렇게 합시다』 (서울: 대동, 1992), 82-7쪽

26) 신정현은 남북연합의 실현방안으로 일방적 수준으로 '적대적 이미지의 제거', "한민족 공동체의 실현방안", 국토통일위원회, 『한민족공동체 형성의 모색』, 1990, 115쪽

적 긴장관계때문에 적대감 해소를 일관되게 보장하지 못하고 각기 정치적 의도에 따라 수시로 확산되었다 감소되었다하는 악순환을 겪기 마련이다. 법과 제도의 개선에 가장 절실한 부분은 남쪽에서는 국가보안법의 철폐, 안기부법과 헌법의 영토조항 개정이고 북쪽에서는 노동당 규약의 개정 등이다.

적대감 해소를 위해서 좀더 구체적이고 실무적인 제안을 2가지 하겠다. 하나는 해방후 월남인의 문제이고 다른 하나는 남한사회의 언론의 역할과 사명에 관한 것이다.

분단이후 남북간의 적대감 조성과 반공·반북이데올로기 확산에는 언제나 월남인으로 구성된 몇몇 단체들이 최첨병 역할을 해왔다. 우리는 이들 극우반공단체의 평소 행위가 마치 월남인 전체의 일반 의식과 행위인 것처럼 과대일반화하는 오류를 범해 왔었다.²⁷⁾ 필자가 조사한 바로는:

하나, 해방시점에서부터 한국전쟁 직전까지 월남한 월남인 숫자보다 전쟁중에 월남한 월남자가 압도적으로 많다. 그 비율은 최소한 30:70의 비율인 것으로 추정된다. 해방직후 소련군이나 북한인민정권때문에 대거(조병옥, 무초대사 등은 무려 4백50만이라고 터무니 없이 선전하였다) 월남했다고 주장되고 있으나 전체 월남인 백만 안팎가운데 30만 안팎에 불과하다. 나머지 약 70만, 곧 대부분은 전쟁중에 월남했다.

둘, 월남동기는 정치·사상적 요인, 계급·경제적 요인이 합쳐서 약 55-60%를 차지하고, 전쟁요인이 약 40-45%를 차지한다. 전쟁요인때문에 월남한 비율은 실제로는 이 비율보다 높은 것으로 추정된다. 해방직후부터 지속되어온 반공

27) 월남인에 대한 기존의 인식은 왜곡, 과장, 흑색선전으로 일관되어 왔다. 이러한 월남인에 대한 왜곡을 탈신비화하기 위한 시도의 글로는 강정구, “해방후 월남인의 월남동기와 계급성에 관한 연구” 한국사회학회 위임, 『한국전쟁과 한국사회변동』 (서울: 풀빛, 1992)

· 반북이데올로기 공세에 많은 월남인들이 반공·반북을 내면화하는 내적 변화를 겪었기 때문에 실제보다 전쟁요인에 의한 월남이 과소 보고되었을 가능성이 높다.

셋, 월남인의 계급적 위치는 지배계급 출신이 과대표(over-representation)되어 있다. 피지배계급은 전쟁요인때문에 월남한 경우가 압도적이다.

넷, 통일에 관해서 월남1세대는 전체 평균보다 반통일성이 높고, 극단적인 통일선호자가(비평화적인 방법의 통일도 선호)높아 사고의 경직성을 띤다. 월남2세대는 모집단과 별다른 차별성을 띠지 않는다.

다섯, 출신 계급별 ‘이북5도청’ ‘향우회’ 등 월남인 단체에 가입한 비율은 지배계급 출신이 피지배계급 출신보다 압도적으로 높았다.

위의 결과로부터 고향방문단 방문이나 이산가족의 왕래 등을 추진할 때, 이북동향단체에 일방적으로 선발작업을 맡기게 되면 남북의 적대감을 누그러뜨리기보다는 반공·반북적인 월남인사의 과대 대표로 인한 적대감 조장의 우려가 높다.

또한 언론의 경우 북한의 언론보다 남한의 언론이 보다 큰 역할을 할 수 있는 구조적 특징이 있다. 이는 북한의 언론은 국가와 시민사회의 통합으로 인해 전혀 자율성을 가질 수 없으나 남한의 경우 상대적으로 상대적 자율성을 누리고 있으므로 이질감이나 적대감 해소에 기여할 수 있는 여지는 높다고 볼 수 있다. 그러나 남한의 언론은 아직 통일언론으로 거듭나기에는 보다 철저한 자기 성찰이 있어야함 또한 사실이다.

이상 남북사회문화공동체 형성방안의 기초에 관해 일부 정책적인 제안을 곁들여 제시했다. 이 기초와 구체적인 정책대안 제시는 필자의 임의성이 개입된 지극히 선택적이고 한정적인 것이다. 좀 더 이론적인 틀과 구체적이고 세부적인 실현방안이 서로 접목된 포괄적인 검토가 요구된다.

V. 結 論

해방이후부터 반세기가 지난 오늘의 통일시대까지도 남북관계의 민족공동체 복원과 공동체적 통일에 가장 걸림들이 되는 요소는 민족내부보다는 국제적 연계성이라는 외적 조건에 있다는 것을 확인했다. 특히 해방공간이라는 민족사적 전환기의 민족사행로를 미국이라는 외세가 결정적으로 규정지었던 발생적 기원의 특성이 오늘날까지도 우리 민족의 역사행로를 제약하는 가장 큰 구조적 제약요소로 작용하고 있는 점이다. 바로 통일시대의 핵심적인 민족적 과제는 이러한 발생론적 결정성(genesis determinism)을 민족주체 형성, 민족의 단합, 민족역량의 강화, 민족자주성 함양 등으로 극복하는데 놓여있다.

남북간의 사회문화공동체 형성도 바로 이러한 거시구조적 조건에 의해 결정적인 영향을 받고 있기 때문에 이러한 외적 조건의 극복에 일차적인 표적이 주어져야 한다. 이러한 민족자주적 바탕위에 북한의 갑작스런 붕괴로 인한 단기적 흡수통일이라는 충격을 사전에 예방하는 대응책을 강구하는 것이 단기적으로 남북공동체 형성에 가장 절박한 과제이다. 또한 장기적으로는 장기적인 변증법적 지향에 의해 발전적 통합으로 이끌어갈 수 있는 통일방안인 남북연합과 연방제 통일방안을 전체 민족적 합의로 기정 사실화하는 것이다. 이러한 지향하에 미시적 수준의 공동체 형성의 구체적 실현방안인 세부정책을 조화시키는 기초를 취해야 한다.

5. 남북한 경제공동체 형성방안

정 상 훈(일리노이大)

목 차

I. 경제공동체의 선택이유.....	159
II. 한국적 경제공동체 : 개념적 접근	163
III. 한국경제공동체의 형성과 완성에의 접근법	170
IV. 한국경제공동체의 형성 : 단계와 절차	182
V. 결 론	189

I. 경제공동체의 선택이유

구 소련과 동구에서의 공산주의의 붕괴, 남북간 교역의 재개, 그리고 남북간 기본합의서 채택이후에 상당히 증가된 규모의 남북간 교류와 협력에 관한 많은 논의가 있었다. 나아가서는 근자에 통일성취가능성에 대한 많은 논의가 있었다. 통일협상외에도 남북협력의 모든 분야에서 완만한 진전이 이루어지면서 현실적 문제가 대두되자 초기의 낙관적 분위기는 급속도로 사라져 가고 있다. 진전의 페이스가 늦어진 이유는 핵문제에 관한 장벽에서 기인하는 것이다. 이러한 상황에서 남북관계를 개선하고 궁극적으로는 통일을 이룩하는 최선의 내지는 유일한 방법은 통일에 대한 본질적인 논의를 전개하거나 교착상태에 빠진 문제점들에 대한 해결안이 나올 때까지 기다리는 것은 아니다. 보다 나은 접근법은 통일이 단기간내에는 성취가 거의 불가능하거나 심지어 바람직하지 않다는 사실과 몇가지의 문제점들의 해결이 불가능하다는 것을 인식하는 것이다. 이러한 인식은 상당한 정도로 개선된 남북간 정치관계 내지는 북한의 정치경제제도의 근본적 변화를 기다리지 않고 양국으로 하여금 보다 활성화되고 시의에 맞는 정책¹⁾을 채택하게끔 할 것이다. 한반도내에서의 경제공동체의 설립이라는 기본구도하에서 남북간 협력은 위의 문제에 대한 해결안이 될 것이다. 이것은 또한 경제공동체의 구도아래에서 두개의 경제권을 통합·연결하기 위해 10년 내지는 20년의 세월동

1) Jin Hyun Paik, "Necessity of Tasks for more Active Policy of Peaceful Co-existence and Cooperation: Policy Options for Peace and Unification of the Korean Peninsula," *Korea and World Affairs*, Vol. XVI, No.4, Winter 1992, pp. 652-3.

안 통일에 대한 점진적 단계를 취하는 기능적 접근법과도 일치하게 될 것이다. 또한 경제공동체의 형성은 과도기적 1국2체제의 연방접근방법과도 일치한다. 그 이유는 양국이 자율적으로 정치경제제도를 유지하면서 경제공동체 창출을 진전시킬 수 있기 때문이다.

한국에서의 경제공동체 수립의 진정한 이유는 통일에 긍정적으로 작용한다는 사실 이외에도 비록 통일이 이루어지지 않는다해도 쌍방이 얻을 수 있는 경제적 이익이 크다는 점이다. 환언하면 통일과는 별도로 경제공동체 자체에서 얻을 이익이 있다는 점이다. 경제공동체의 구도아래에서 경제연합을 형성하는 그 자체로 목적이 될 수 있는 것이다. 전략적인 측면에서는 통일에 대한 고려나 논의 없이 경제공동체의 형성에 관해 논의하는 것이 보다 긴밀한 남북관계를 형성시킬 것이다. 그 이유는 개선된 경제관계를 위해 요구되는 전제조건들이 적지 때문이다. 결과적으로는 경제공동체의 형성에 의해 밀착된 남북경제관계는 다방면에서 통일에 기여하게 될 것이다. 첫째로, 강화된 북한경제는 양국간 경제적 업적과 복지에 있어서의 긴장조성적인 불균형을 감소시키고 양국간 경제적 경쟁을 최소화하거나 희석시킬 것이다. 둘째로 강화된 북한경제는 궁극적인 통일비용을 감소시킬 것이다. 셋째로 북한경제의 붕괴 가능성이 최소화되어 흡수통일의 경제적 부담과 한반도내의 잠재적 불안정을 감소시킬 것이다. 넷째로 충분한 기간동안 유지된 경제적 공동체 하에서 양자간의 긴밀한 경제교류와 인적접촉은 상호신뢰구축에 기여할 것이다.

지역적 경제공동체를 궁극적으로 형성하는 과정에서 주요한 동기로서 순수한 경제적 이익의 가치는 유럽공동체의 발전과정에서 보여진 바 있다. 로마조약(Rome Treaty)의 비준으로 1957년에 유럽경제공동체가 창설되었을 때, 그 동기

는 15년전의 세계대전에서 싸웠던 국가들간의 영구적 화해를 보장하기 위해 고안된 것이었다. 유럽공동체 설립의 정치적 성격과는 대조적으로 유럽에서의 경제적 성과들은 '85년 백서(85White Paper)'의²⁾ 주요한 동기가 되었다. 유효한 내부시장을 설립하는 데 목적이 있는, 92년 12월 31일까지 유효한 '단일유럽안(Single Europe Act)'은, 지금은 '92백서(92White Paper)'로 알려진, 87년 통과와 더불어 그 제안들이 수행되어지고 있다. 경제적 동기가 이 백서와 내부시장 형성의 주요한 동기였다는 사실은 92년입안(92 Plan)의 입안자인 Lord Lockfield에 의해 분명하게 밝혀진다.

-주요한 경쟁국들에 비추어 볼 때 우리들은 세계시장에서 기반을 잃어왔다. 주요한 경제발전의 지표들을 살펴 볼 때 이 사실은 명백하게 밝혀진다.... 유럽시장이 12개의 소경제권으로 나누어져 있다는 사실이 이러한 경제부진의 유일한 원인은 아니다. 그러나 그 사실은 주요한 원인들중 하나이다. 그것은 우리가 국경간의 통제에 불필요한 부담을 갖고 있다는 것을 의미한다. 우리들은 3억2천만 소비자들의 시장에서 가능한 규모의 경제원칙을 부인해왔다.³⁾-

유럽에서의 정치군사적 협력의 많은 난관들에도 불구하고 단일유럽안(Single Europe Act)의 성공적인 채택은 유럽인들의 마음에 유럽의 이익이 명백히 존재하고, 그 이익이 배양되어야 한다는 믿음이 존재함을 보여준다.⁴⁾ 이 예는 한국의 상황에도 분명히 적용될 수 있을 것이다. 남북한 정부는 다음과 같은 사실을

2) John A. Quelch, Robert D. Buzzell, and Eric R. Salama, *The Marketing Challenge of 1992*, Reading Mass: Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1990, p.4.

3) Speech by Lord Cockfield to the Confederation of British Industry, March 3, 1988 as quoted in Quelch and Buzzell, *op. cit.*, p.7.

4) *Ibid.*, p.12.

자각하고 깨쳐야 한다. 통일문제와 분리되어진 한반도 경제공동체의 추구에서 얻어질 잠재적이고 막대한 경제적 이익이 바로 한반도의 이익이라는 사실이다. 핵문제, 기타문제들에 대한 장벽, 그리고 악화된 남북한 접촉의 결과들에도 불구하고 북한이 경제적 교역에 예외를 인정하려 한다는 사실은 근자의 고무적인 현상이다. 신문지상에 의하면 북한은 중국과 여타의 제3의 국가들에서 남북경제인들과의 접촉을 시도하고 지속적인 관심을 보여오고 있다.⁵⁾

5) *Chungang Ilbo*, May 13, 1993.

II. 한국적 경제공동체: 개념적 접근

오늘날 일반적으로 사용되는 ‘경제공동체(Economic Community)’ 내지는 ‘공동체(Community)’의 용어는 로마조약의 비준시기에 유럽경제 공동체로 불리우던 유럽공동체에서 파생된 것이다. 그 이유는 유럽공동체가 국가간 경제협력의 가장 잘 알려지고 성공적인 예이기 때문이다. 유럽공동체 이외의 다른 예로서 ‘The Economic Community of the Countries of the Great Lakes’, ‘the Economic Community of the West African States, ECOWAS’ 그리고 ‘Union Douaniere et Economique de Afrique Centrale, UDEAC’ 등이 있다. 그리고 경제공동체나 공동체의 용어들을 사용하지 않는 다른 경제협력운동들도 있다. ‘the Central America Common Market’, ‘Caribbean Common Market’, ‘the Association of South-East Asian Nations, ASEAN’, ‘the Europeca Free Trade Association, EFTA’, 그리고 ‘the North America Free Trade Agreement, NAFTA’ 등이 그 예이다.⁶⁾

유럽공동체를 포함하는 모든 국가간연합체들의 공통점은 참여국가들간에 보다 기술적이고 지역적인 경제통합을 이루려고 시도한다는 것이다. 이러한 통합의 정도나 단계에 따라 경제공동체는 스펙트럼분포로서 나타내어 질 수 있다. 이러한 스펙트럼은 자유무역에의 일치도와 개방경제의 이익추구 시도의 단계를 나타낸

6) See, for a list of varous integration units in the world economy, Dennis R. Appleyard and Alfred J. Field, Jr., *Intemational Economics*, Homewood, IL:Richard D. Irwin, Inc., 1992, pp. 439-440.

다. 모든 주권국가들은 국경무역에 대한 규제와 같은 국내경제의 통제권을 상실하는 것을 꺼려하므로 전형적으로 경제통합은 쉬운 단계에서 시작하여 보다 어려운 단계에 이르는 여러개의 점진적인 관계들로 이루어진다. 공식적인 지역경제협력은 일반적으로 네가지 기본유형으로 나누어진다. 통합결속력의 정도에 따라 가장 약한 자유무역지역(Free Trade Area), 관세동맹(Customs Union), 공동시장(Common Market), 그리고 가장 결속력이 강한 경제연합(Economic Union)이 있다. 자유무역지역(FTA)은 구속의 정도가 낮고 자유스러운 경제통합의 형태이다. 이 제도하에서 모든 참여국가들은 서로 상품에 대한 관세와 모든 무역장벽들을 제거한다. 또한 각각의 멤버들이 공동체 외부의 국가들에 대하여 자율적인 교역정책이나 장벽을 유지하는 것이 허용된다. 60년에 체결된 유럽자유무역협정, 1989년에 조인된 미·캐나다 자유무역협약, 그리고 미국·캐나다·멕시코를 포함하는 북미자유무역협정안은 자유무역지역의 좋은 예이다. 자유무역지역에 가까운 형태로 외부의 국가들에 비해 참여국가들에게 보다 낮은 무역장벽을 설정하는 특혜무역협정(Preferential Trade Arrangement)이 있다. 1932년에서 1973년 영국의 유럽공동체 가입시까지 영연방국가들에게 적용되던 제국특혜제도(the Imperial Preference System)가 그 예이다.

다음 단계로 ‘관세동맹(Customs Union)’이 있다. 이 단계에서는 참여국들간에 모든 무역장벽의 제거이외에도 외부의 세계에 대하여 공통된 무역정책을 취하게 된다. 이 동맹들은 외부와의 모든 무역협상에서 단일체로 행동한다. 예로서 1921년에 설립되어 1958년에 유럽경제공동체에 흡수된 ‘베네룩스 관세동맹(Customs Union of Benelux)’이 있다. 그리고 한국적 상황에 적절한 역사적 선례로서 다수의 독일자치주(Sovereign States)들에 의해 1834년에 형성되어 1870년에 비스

마르크가 독일통일을 이루는데 중요한 역할을 한 '관세동맹(Zollverein)'이 있다. 유럽경제공동체의 경우에는 1968년 7월에 이르러서야 완전한 관세동맹을 이루게 된다. 세번째 단계의 통합의 예로서 '공동시장(Common Market)'이 있다. 이 단계에서의 회원들간에 모든 무역장벽의 철폐와 공동의 대외무역정책 수립이외에도 생산요소의 이동에 대한 회원국가들간의 모든 장벽이 폐지된다. 노동력·자본·기술의 자유로운 이동이 의미하는 바는 참여국가들간에 이민과 투자에 대한 제한이 없어진다는 것이다. 유럽공동체는 1970년부터 공동시장으로 변모하기 시작했다. 'Europe 92'의 목표는 완전한 공동시장을 이루려는 것이다. 가장 포괄적이며 진정한 형태의 경제통합은 '경제연합(Economic Union)'이다. 이 협정에서 각 연합들은 공동시장에서의 특질을 초과하는 특성을 가지게 된다. 이러한 특질들은 경제제도의 통일과 금융·재정정책의 조화를 요구한다. 또한 공통의 통화가 채택된다면 경제연합(Economic Union)은 통화연합(Monetary Union)으로 변모하게 된다. 이것이 유럽공동체가 달성하려고 하는 최종목표이다. 그러나 자국의 주권을 포기해야 한다는 사실이 그 실현을 난망하게 하고 있다. 따라서 경제공동체는 완전하고 실리적인 경제통일로 진보하고 있는 유연적이며 변화하는 협정이라 하겠다. 비록 유럽공동체가 지역통일시도의 가장 좋은 예이기는 하지만 완전해지기까지는 아직도 극복해야될 과제들이 산적해 있다.

어떻게 한반도 경제공동체운동을 다른 통합시도와 비교할 것인가? 한국의 경우는 물론 지역적 노력에 적합하다. 그러나 이 시도는 참여국들이 한때는 통일국가였다가 분리된 국가들이라는 점에서 독특하다. 결론적으로 통일의 성취가 내재적으로나 외재적으로나 경제통합의 궁극적인 정치적 목적이라는 점에서 한국의 경우는 특별한 중요성을 상징하고 있다. 대조적으로 세계적인 통합협정의 외재적

목적의 추세는 정치적 연합이 아닌 경제적인 것이다. 이러한 점에서 있어서 유럽 공동체는 예외가 된다. 앞에서 언급된 바와 같이 역사적으로 대치했던 참여국들 간의 정치적 통합을 이룩하려는 것이 유럽공동체 설립의 초기동기였다. 이와 유사하게 두 한국은 쓰라린 전쟁의 경험을 갖고 있다. 특히나 적대관계를 반복하지 않기 위하여 남북간 협력을 강화해야 하는 특별한 이유를 양한국은 가지고 있다. 유럽공동체와 기타 통합과 대조적으로 한국의 상황은 두 참가국이 완전히 상반되는 정치경제제도를 갖고 있다는 점에서 특이하다. 양국이 상이한 경제제도를 갖고 있다는 사실은 한국의 통합노력에 대해 특별한 어려움들과 문제들을 제기할 것이다. 주요한 예로 양국의 통화에 적절한 교환비율을 설정하는 문제, 그리고 북한통화의 비태환성에서 나오는 문제들을 들 수 있다.

한국적 경제공동체의 형성은 경제공동체 외부의 모든 국가들에 대하여 남북간 교역이 호의적인 혜택을 받을 수 있다는 점에서 양국의 무역패턴에 변화를 가져올 것이다. 일반적으로 참여국가들에 대한 통합의 경제적 효과는 불투명하며 경험적이고 개별적인 경우에 의존하여 평가되어야 한다. 이러한 불확실성은 비록 통합이 참여국들에게 교역의 증가를 가져온다 할지라도, 그 증가가 비교우위에서 있는 비참여국들과의 교역의 관계변경이란(즉 교역 우회) 점에서 나온다.

이러한 변화는 경제복지에 있어서의 결과적인 손실(resultant loss)과 함께 자원의 자유무역적 분배가 이루어지지 않는다는 것을 의미한다. 교역창조와 교역우회가 자유무역에로의 한국적 경제공동체 창설과정에서 가능하므로 이것은 전세계 국가들간의 자유무역에서 발생하는 “차선의 세계(second best)”에 속한다. “최선의 세계(first best)”는 모든 국가들간의 완전 자유무역이다.⁷⁾

7) For a general discussion and analysis of trade creation and trade diversion arising from economic integration, see Edward Nevin, *The Economics of Europe*, New York, NT:St. Martin's Press, 1990, pp. 64-75.

남한이 북한에 대하여 전기제품에 비교우위를 지니고 있고, 북한이 남한에 대해 무연탄에 비교우위를 지니고 있다고 가정해 보라. 이 상황은 북측이 남측으로부터 전기제품을 수입해 왔었고 일본이 남한에 대하여 전기제품에 비교우위를 지니고 있다고 가정해 보라. 그 결과는 북한이 전기제품의 수입선을 저비용생산자로부터 고비용생산자로 전환하며 북한과 일본의 교역감소로 이어질 것이다. 이것이 교역우회(Trade Diversion)이다. 교역창조가 교역우회를 초과할 때만이 한국 경제 공동체의 창조가 이익이 된다.

유럽공동체에서 전문가에 의해 만들어진 교역우회와 창조에 관한 평가에서는 통합이 경제복지를 증가시킨다고 주장한다.⁸⁾ 한국적 상황에서는 비록 교역억제가 교역창조를 능가할 지라도 통일에의 바람직한 환경조성과 같은 비경제적인 이득이 경제복지에서의 어떤 잠재적 손실도 상쇄할 뿐만 아니라 통합운동들을 정당화시킬 것이다.

통합협정의 형성에 대해 경제복지의 통계적 효과보다 잠재적으로 더욱 중요한 것은 통합이 이루어지지 않았더라면 발생하지 않았을 참여국가의 경제구조와 효율성의 궁극적인 변화에서 발생하는 활성화 효과이다. 경제통합의 활성화 효과는 통합의 정도에 따라 분명하게 달라진다. 통합의 정도가 커질수록 더 많은 잠재적 이익이 발생할 것이다. 이러한 통합의 활성화 효과는 확장된 단일시장에 의해 가능해진 경쟁력 증가, 규모의 경제, 외부적 효과, 그리고 생산요소들의 고생산성에서 파생되어 진다. 통합은 시장규모를 증대시키고 경쟁적인 시장여건을 조성해 주며 잠재적으로는 독점의 정도를 완화시켜 소비자에게 결과적으로 더 많은 효

8) Bela Balassa, "Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market: An Appraisal of the Evidence," *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 42, no. 2, June 1964, p. 97.

용과 감소된 비용을 제시한다. 더욱이 규모가 커진 단일시장에 대한 접근은 작은 보호된 환경에서 경제적으로 활기가 없는 수출산업들에 규모의 내부적 경제효과를 일깨워 줄 것이다. 국경간 생산요소의 자유로운 이동에 따른 확장된 시장에서 기업들은 싼 자본, 잘 훈련된 노동자, 그리고 고도의 기술에 의해 규모의 외부적 경제효과를 누리게 된다. 물론 이러한 것은 공동시장의 형성을 가정하고 있다.

생산요소의 고이동성은 생산요소가 밀집된 생산요소과잉지역에서 생산요소가 결핍되어 높은 생산성을 생산할 수 없는 생산요소결핍지역으로의 투자를 자극하고 생산성을 증가시키며 증가된 요소당 생산량을 가능케 할 것이다. 부가적으로 노동력 이동의 자유화는 남북간 의사소통을 강화해 상호이해의 정도를 증가시킬 것이다.⁹⁾ 이와 같은 문제의 개념적 그리고 통계적 분석에 잘 나타나는 문제점들에도 불구하고 한 경험적 연구는 1974년에서 1981년까지 유럽공동체의 경제활성화 효과를 매년 국민소득의 1%(상당한 효과의)정도로 제시하고 있다.¹⁰⁾

일반적으로 한국적 경제공동체의 활성화효과는 북측에 더욱 커질 것이다. 60년대 중반이후의 빠른 수출성장과 국내경제의 자율화에 힘입어 대부분 남한산업들은 매우 경쟁적인 국내환경하에서 활동하고 있으며, 수출산업들은 외국시장에의 성공적인 침투에 힘입어 대규모 생산설비로부터 규모의 경제의 이익을 얻고 있다. 국제적 팽창정책은 국내산업에 대하여 국내외 시장의 요구에 부응하도록 효율성을 요구하며 국제경쟁에서 생존할 수 있도록 많은 단련을 겪게 했다.

그러나 북측기업들은 계획경제하에서의 경쟁적 환경의 부족외에도 내부지향적 사고에서의 자기의존적 발전정책에 따라 국제경쟁으로부터 보호되어 만성적 비능

9) See, for a fuller discussion of the dynamic effects of integration, Nevin, *op. cit* pp. 76-86.

10) *Ibid.*, pp. 105-108.

률성과 산업설비의 낮은 이용률을 낳게 되었다. 제한된 시장규모는 북측 기업들이 규모의 경제효과를 얻는 데 부정적으로 작용한다. 나아가 국내경쟁은 물론 국제경쟁에서부터 보호된 북측 기업들은 효율적 운영동기를 갖고 있지 않으며 경쟁에 부응하기 위해 반드시 요구되는 품질의 유지·개선능력을 결여하고 있다. 통합의 초기단계일지라도 한국경제공동체의 시장확대효과는 북측의 경제제도와 발전정책의 고질적 부정효과들에 긍정적으로 작용할 것이다. 이것은 북한이 자체 산업들을 재정비하고 자원을 한반도내에서 비교우위를 가지는 산업전문화에 적절하도록 재분배 할 준비가 되어 있다는 것을 가정한 결론이다.

Ⅲ. 한국 경제공동체의 형성과 완성에의 접근법

지금부터는 한국경제공동체에 대한 전제조건들과 그 진전에 본질적인 것으로 고려되는 몇가지 접근법들을 논의하려고 한다. 물론 이것은 완전한 목록은 아니다.

a) 통일문제와 경제이득의 분리 : 남북간 대화에서 어떠한 정치적 목표 특히 통일에 관한 논의가 적을 수록 경제공동체의 형태에 관한 합의를 완성할 가능성이 커질 것이다. 남북회담은 순전히 경제이득을 위한 합의를 설정하는 방법을 찾는 데 한정되어야 할 것이다. 통일원칙과 정치경제적 제도의 변화에 고착될 필요는 없으며 모든 현안들이 해결될 때까지 기다릴 필요도 있다. 이러한 한국적 현실의 인식, 즉 남북한 공존의 필요성의 인식, 이 북한이 공동체에 가입하는데도 도움이 될 것이다. 또한 경제공동체의 형성은 장기적으로 정치적 통일의 가능성을 증대시킬 것이다. 환언하면 경제적 문제들에 관한 협상에서 통일문제를 분리하는 것이 경제적 공동체 형성의 가능성을 증대시키며 결과적으로는 통일의 가능성을 밝게 할 것이다.

b) 점진론 : 인내심을 갖고 점진적 방법을 택하는 것이 빠른 결과를 얻기 위한 어떠한 시도보다 현실적이며 바람직할 것이다. 이데올로기적 적대감과 쓰라린 전쟁의 기억들을 양국이 갖고 있는 상황하에서 50여년의 분리이후에 다시 통합한다는 것은 순전히 경제적인 시도일지라도 쉬운 과제는 아니다. 유럽이 최종적으로 유럽경제공동체를 1957년에 창설하는 데에는 12년의 세월이 소요됐고 35년의

세월이 흐른 92년에야 공동시장에의 통합단계에 이르게 됐다. 그러나 유럽의 완전통합을 위해서는 극복해야 될 과제들이 산적해 있다. 주의깊게 고려된 점진적 단계의 기능적인 접근이 장기간에 걸쳐 이루어져야 할 것이다. 또한 신뢰구축과 긴장완화를 위한 일련의 조치들이 주의깊게 취해져야 할 것이다. 더구나 경제적 이득의 대부분이 단기간에 얻어지거나 직접적인 것은 아니다. 국경통제의 제거에서 얻어지는 비용절감과 행동적 절차들의 단순화에서 얻어지는 이익은 예외적이지만 전에 언급되었던 무역 장벽제거와 경제활성화 효과의 대부분은 산만하고 간접적이며 많은 시간을 요구한다.¹¹⁾

c) 경제공동체 형성을 위한 전제조건 설정: 경제공동체 형성의 공식적 합의는 조금하계 시도되어서는 안된다. 이러한 합의는 집중되고 효율적이며 한정적인 범위내의 합작투자에 이어서 이루어져야 할 것이다. 이 시도는 시작함에도 큰 어려움이 없고 성공 가능성도 크다 양국이 상호협조의 구도아래에서 익숙해졌을 때에만 광범위한 합의를 얻기 위한 시도가 이루어져야 한다. 유럽의 경우 1957년 유럽경제공동체의 창설은 보다 느슨한 형태의 협력에 이어서 이루어진다. 유럽에서 지역적 협력노력의 첫 단계로서 1948년에 마샬계획에 의한 미국의 원조를 처리하기 위한 유럽경제기구(OEEC)가 성립한다. 비록 유럽경제기구의 목적이 전후 경제재건일지라도 그 성공은 보다 야심에 찬 통합시도를 가져왔다. 1952년에는 유럽석탄 강철 공동체(ECSC)가 석탄·강철의 공동시장을 형성하기 위한 노력으로 설립된다.

d) 이익과 비용의 호혜원칙 : 모든 협력협정과 계획은 비용과 이익을 호혜할 수

11) Quelch and Buzzel, *op. cit.*, pp. 9-11.

있는 방법으로 선택·조직되어야 할 것이다. 이러한 것은 상호이익적 환경을 창출해야 하는 경제공동체 공식적 설립에 선행하는 기간에 특히 적용된다. 특히 경제적으로 우위에 있는 남측과 대처하는 북의 감정을 고려했을 때 이러한 것은 더욱 중요하다. 그러나 이 원칙이 북에 유리한 합의를 배제하는 것은 아니다. 이러한 경우에는 불균형항목을 시정하기 위한 주의가 취해져야 할 것이다. 이러한 관계에서 북에 원조를 제공하기 위한 남측의 선택적 대안은 채무-지분 교환 (debt-equity swap)과 같은 간접적이고 상호이익적인 형태를 사용하는 것과 남북간 합작투자를 증대하는 것이 될 것이다.

e) 한반도내 경제의 보완성 : 1945년 분리이후로 양국은 독립된 경제영역에서 기원하는 독립적인 경제 건설에 주력해 왔다. 결과적으로 양국은 상대방에 대한 산업적 상호 보완가능성에 대한 고려없이 산업과 교역유형을 발전시켜야만 했다. 경제공동체로부터 최대한의 경제이득을 얻으려면 양국의 산업들이 비교우위에 기초하여 산업전문화를 반영하는 방법으로 점진적으로 재조정되어야 할 것이다. 장벽이 제거되고 경제통합이 이루어지면 시장의 역할에 의해 이것이 이루어 질 것이다. 그러나 통합논의의 초기에는 상호토의와 합의가 계획된 결과로의 순조로운 진행을 강화할 것이다. 산업구조조정에 대한 논점중의 하나는 경제공동체내에서의 산업설비의 중복문제이다. 산업설비의 중복과 필요이상의 생산능력은 남북간 교역이 과거에 이루어지지 않았다는 점에서 뿐만 아니라 자기의존적인 북한의 개발전략에 따라 많은 산업분야에서 존재하고 있다. 주요한 중복설비의 예가 강철산업이다. 90년대 전환기에 양국은 영국이나 프랑스보다 많은 선철을 생산했고 독일을 제외한 어떤 유럽국가보다 많은 원철을 생산했다. 따라서 통일한국은 보

다 적은 철 생산과 보다 많은 서비스를 요구하게 될 것이다.¹²⁾ 농업 또는 제조정 되어야 한다. 북측은 쌀 생산에서 옥수수과 감자생산으로 전환하기를 원할것이며 남한의 경우에는 그 반대가 될 것이다. 산업재조정에 필요한 현존자본재의 해체와 과거의 작업들의 포기는 때로는 쓰라리고 장기간에 걸친 재조정을 필요로 할 것이다. 북측기업들에 대한 정부의 통제는 경제공동체 하에서 새로운 시장구조로서의 이러한 관계에 어려움을 부과할 것이며 확장된 시장의 역할이 그들에 대한 지침으로서 작용하지는 않을 것이다. 주의 깊게 고찰된 상호합의가 필요할 것이다.

f) 수평적 통합과 수직적 통합 : 경제공동체 하에서의 공동시장은 노동과 다른 생산요소들뿐만 아니라 완제품시장과 확대한다. 환언하면, 공동시장은 양국기업들에게 기업관리능력과 기업활동의 매개연수들을 확장하고 변화시킬 기회를 제공할 것이다. 기존의 기업들의 확장은 기존의 상품들과 관련이 없는 새로운 상품으로의 복합기업적 투자가 될 것이다. 일례로 현대가 북한에서 시멘트 생산플랜트를 건설하는 것이다. 또한 국경을 초월한 투자의 경우 기존제품의 다양화에 집중될 가능성이 많다. 이것은 수평적 통합이나 수직적 통합을 통하여 수행될 수 있다. 이와 같은 산업적 다양화의 두 형태중에서 수평적 통합이 남북간 투자의 용이한 형태가 될 것이다. 현대가 합작투자나 자회사로서 북한에 조선설비를 세운다면 수평적 통합의 예가 될 것이다. 모회사의 활동이 반대편에 있는 자회사의 영향을 받지 않으므로, 남북관계에 어떠한 변화가 생길지라도 모회사에 대한 영향이 적게 되므로 비교적 이 형태의 투자가 안전하다고 생각하게 된다. 수직적 통합하에

12) Nicholas Eberstadt and Judith Bannister, "The Reunification of Korea," *The American Enterprise*, March /April 1992, pp. 31-32.

서 전체기업은 생산재 제공활동 그리고, 또는 시장활동들은 전향적 통합이나 후향적 통합이나에 따라 국경 저면에 있는 자회사에 밀접하게 관련된다. 후향적 통합투자의 예로서 현대가 남측에 있는 자동차조립공장에만 사용하도록, 북측에 자동차부품생산설비를 건설하는 것을 들 수 있다. 경제공동체합의 하에서 통합의 정도가 심화되면서 점차적으로 수직적 통합이 시도되어야 한다. 여기서 논의된 문제는 앞에서 논의된 상호보완성의 문제와 관련되어 고찰되어야 할 것이다.

g) 지역과 제3국 협력 : 남북상호신뢰증진과 경제공동체의 정신배양의 유용한 방법은 양국이 광역의 지역국제경제협력기구(구도)성원으로 함께 참가하는 것이다. 이 협력의 형태는 유엔개발기구(UNDP)에 의해 지원된 두만강 하구 개발 계획에서 이미 시작되었다. 이 다국적인 계획은 북한, 중국, 그리고 소련국경의 두만강일대를 외국합작투자를 유치하기 위한 특별경제구 또는 자유무역 지역으로 발전시키기위해 계획됐다. 남한과 북한의 양측 대표들은 93년 5월 평양에서 개최된 제3차 계획관리위원회(the third meeting of the planning management committee of the proposed project)를 포함하는 여러차례의 국제회담에 적극적으로 참여해 오고 있다.¹³⁾ 그 외에 중국·소련·일본·몽고등이 참여하고 있다. 이것은 남북이 합의가능한 잠재적 지역협력 투자들중의 한 예일 뿐이다. 중·소를 포함하는 다국적인 지역협력투자는 북한을 고립으로부터 탈피시키고 남측의 직접적인 영향이나 압력없이 북한경제를 개방적인 독립지역경제영역화 하는 데 일조할 것이다. 국제적 협력분위기 조성은 양측이 서로 만나서 상대방을 아는 데 보다 유리한 조건을 구성할 것이다. 이러한 것들은 남북간 통합시도의 초기단계

13) *Chungang Ilbo*, May 11, 1993.

에서 특히 중요하다. 남한의 자본과 기술, 북의 노동력과 광물자원, 소련의 석유·천연가스·광물들·해양자원들, 그리고 중국의 농업생산물과 노동력은 잠재적인 동북아시아의 지역협력사업에서 서로 보완하게 될 것이다. 장려되어야 할 상호신뢰구축과 협력구도는 양국이 제3국에서의 합작투자를 시도하는 것이다. 예로서 시베리아 에너지 개발계획에 남측의 기업들과 북측의 노동력이 결합하여 참가하는 것을 들 수 있다. 이러한 남북간 합작투자는 동아시아에 국한되지 않고 아프리카·남미등 전세계를 대상으로 확장되어야 할 것이다.

h) 한반도 외부에서의 무역장려기구의 수립과 운용 : 양국은 국제 교역을 증진시키고 감독하며 정보를 얻기 위해 해외무역조직을 수립했다. 또한 세계적인 무역박람회도 참가하고 수행하여 왔다. 교역증진뿐만 아니라 한국경제공동체의 형성과 운영을 보조하고 남북간 협력을 추진하기 위한 방법으로서 이러한 모든 기구들은 공동관리되어야 할 것이다.¹⁴⁾ 남측의 무역진흥공사(KOTRA)가 보다 광범위한 조직과 정보를 가지고 있으므로 남측은 북측의 기구들과 무역진흥공사의 해외조직과 전문가들을 공유해야 한다.

i) 기술표준의 조화 : 한국적 경제공동체의 효율적 작용을 촉진시키고 경제장벽을 제거한다는 것은 기술표준의 차이·건강과 안전규정의 차이들을 제거하고 양국이 조화시켜야 한다는 것을 의미한다. 유럽공동체는 1992년 프로그램에서 표준화된 상품의 유통을 방해하고 상품의 자유이동을 막는 10만가지 이상의 기술적 장벽들을 대부분 제거할 것이라고 공언했다. 이 과제는 쉬운 것이 아니며 유럽공

14) This idea was suggested by Sungwoo Kim in his paper, "Foreign Trade of North Korea: Analysis and Recommendation," Department of Economics Working Paper No. 73, Northeast University, p. 29.

동체는 많은 시간을 소비하여야 했다. 보다 빠른 시일에 남북간의 문제를 인식하고 논의하게되면 될 수록 공동기술표준을 만들어 내는 데 빠른 출발을 할 가능성이 커진다. 공동기술표준은 생산품들이 보다 장기적 그리고 보다 효율적 생산 운영을 가능케 하므로 규모의 경제효과에 따라 기업들을 도와준다. 또한 안정된 생산, 상품목록, 그리고 생산관리계획을 통하여 비용절감을 도와준다. 축소된 규모의 상품목록이 요구되어지며 판매예측가능성에서 나오는 오류의 축소가 이루어질 것이다.¹⁵⁾ 유럽공동체의 전화교환시스템 개발의 예는 공동기술표준에서 나오는 비용절감의 예가 될 것이다. 일본이 단일한 전화교환시스템을 개발하는 데 15억달러를, 미국이 3개의 시스템을 개발하는 데 30억달러를 소비한 데 비하여, 유럽공동체는 다양한 국가표준에 적합한 10개의 시스템을 개발하는 데 100억 달러를 지출했다.¹⁶⁾ 경쟁력에 대한 부정적 효과는 명백하다. 식품산업 또는 표준화로 많은 득을 얻을 수 있다. 10개의 식품품목에 관계된 유럽공동체의 200여개의 국경장벽들중 일부가 특별한 내용의 상품의 통관 금지 및 관세부과, 내용물에 대한 규제, 다양한 포장과 상표법들, 그리고 수입상품들에 대한 건강공인요구들을 포함한다.¹⁷⁾

j) 불균형 통합과 무역의 창조적 재정지원 : 다른 통합시도들로부터 한국적 통합을 구분짓는 것은 두 국가가 상이한 경제제도들을 가지고 있다는 점이다. 남북간 비대칭 통합¹⁸⁾은 이질적인 경제정책들을 채택하고 있는 정부들간에 경제장벽을 제거하기 위해 60~80년대에 걸쳐 시작되었던 동서무역과 유사한 문제점들에 직

15) Quelch and Buzzell, *op. cit.* pp. 71-2.

16) "Making Europe a Mighty Market," *New York Times*, May 22, 1988.

17) Quelch and Buzell, *op. cit.*, p. 71.

18) Wilfred J. Ethier, *Modern International Economics*, New York, NY: W.W. Norton & Company, 1988, p. 537, 541.

면하게 될 것이다. 북측의 중앙계획경제, 통화의 비태환성, 그리고 북한 외국무역기구(Foreign Trade organization, FTO)의 증개를 통한 무역관습에서 많은 문제점이 제기될 것이다. 계획경제하에서 생산자의 이윤은 제품의 품질과는 무관하며 우월한 상품을 생산하는 데서 나오는 장점이 계속 유지되어 지지 않으므로, 세계시장에서 경쟁하기 위한 상품다양화와 품질개량에 대한 자극 제공이 없다. 비록 제한되었을지라도 기업들에 대한 중앙통제를 완화하려는 북측의 노력은 긍정적으로 평가된다. ‘근로자(Kulloja)’와 ‘민주조선(Democratic Korea, Minjuchosun)’등의 신문지상에 의해 84년 3월 이후로 보도된 바와 같이 김정일에 의해 84년 3월에 보완된 독립채산제(the Independent Accounting System)에 의해 기업경영에서 얻어지는 이윤들과 독립채산제가 찬양되고 있다. 이 제도하에서 기업들은 고정자본외에 최소한의 활동자본을 중앙은행에서 정부를 통하여 받는다. 기업들은 생산품의 판매에서 나오는 기준에 의하여 자체적인 활동경비를 조절하도록 요구되어진다. 수입의 50%는 정부에 의해 수용되고 나머지 50%는 설비확충, 신기술도입, 복지시설과 상여금등에 사용되어지도록 기업체의 자율권 하에 운영된다. 이 제도는 부분적인 자율권을 부여할 뿐만 아니라, 기업과 노동자들에게 성취동기를 제공한다. 모든 이익과 손실이 정부에 의해 수용되고 책임 지어지던 이전의 예산할당제도와는 대조적인 성격을 가지고 있다. 80년대 중반 이래로 기업자율권을 증가시켜온 작은 개혁들로 ..8월 3차 인민소비상품 증산운동¹⁹⁾ 과 소규모 수공업시장과 농업시장²⁰⁾ 의 개설을 들 수 있다. 그러나 자율화를 이

19) Hy-Sang Lee, "The Third August Program of North Korea: A Partial Roll-back of Central Planning," *Korea Observer*, Vol. 21, No. 4, Winter 1990, pp. 457-474.

20) *Far Eastern Economic Review*, August 14, 1986, p. 100.

루기 위하여서는 더 많은 성취 자극제가 기업에 제공되어야 할 것이다. 경제공동체구조하에서 경제장벽이 점차적으로 제거됨에 따라 확대된 남북간 교역은 북측 기업들로 하여금 경쟁에 적용할 수 있도록 재정운영과 품질개발에 힘쓰도록 할 것이다. 북한에서의 중국스타일 특별경제구(Special economic zones)들의 성공적인 활동은 경제제도의 이질성에 따른 장애들은 감소시킬 것이다. 나아가 서구경영자와 서구적 경영을 통해 북측기업들은 많은 훈련을 받을 수 있을 것이다. 또 이러한 실습효과들은 경제전반에 2차적·3차적 파급효과들을 가져올 것이다. 만약 중국의 예와 같이 경기 활성화의 효과가 성공적이라면 그 효과는 더욱 클 것이다. 또한 이러한 실험에서 나온 경제적 성과들이 북한지도자들을 서구적 스타일의 자유기업제도는 아닐지라도 가까운 장래에 중국모델을 따라 국가자본주의를 점진적으로 채택하게끔 할 것이다. 남측의 경제력을 통한 북측의 경쟁력 제고뿐만 아니라 북측의 세계교역도 증진될 수 있을 것이다, 한국적 경제통합의 가능성은 강화된 북한경제에 의해 더욱 커질 것이다.

계획경제의 다른 통화들처럼 북의 통화가 외환시장에서 자유스럽고 태환되지 않는다는 사실은 북의 경제와 남북간 경제교류에 어려운 문제를 제기한다. 북한은 국내 물가에 인위적인 조정을 가하는 것처럼 자국통화가 일정한 가치를 갖도록 조정하고 있다. 특히 서구통화에 대하여 비태환적인 북의 통화는 북한으로 하여금 비교우위에 의한 무역유형이 아닌 비능률적 양자간 물물교환제도(barter)에 의존하게끔 하고 있다. 궁극적으로 두 통화를 통화연합으로 연결하는 것이 바람직하지만 유럽공동체의 역사를 통하여 증명된 바와 같이 극복해야 될 수 많은 난관들이 존재하고 있다. 따라서 통합초기단계에는 실현가능성이 없다. 비태환성의 문제를 해결하는 한 방법은 barter 시스템이 발전된 형태인 countertrade에

의존하는 것이다. 다양한 형태의 countertrade가 남북간 경제교류에 가능하다. 통화의 사용, 상품구매의 상호공약, buyback합의, 그리고 채무에 관계되는 상호작용들의 다양한 예가 남북간 경제협력에 사용되어 질 수 있을 것이다.²¹⁾

barter의 단순한 형태로 counterpurchase와 parrallel barter가 있다. 양참가자는 대응거래가 배달에 시간이 필요한 경우 본 거래를 선행시키기 위하여 교환될 상품과 서비스를 특정하는 두개의 계약을 체결하게 된다. 계약수행의 시간적 불일치가 가능하다는 점이 장점이다. 이러한 합의는 특히 추수기까지 기다려야 배달될 수 있는 농업생산품이 거래의 대상이 된 경우나 한국적 상황과 같이 장기적인 교역관계가 바람직할때 적합하다. 또 다른 일반적 형태는 일방이 기술을 제공하고 그 장비와 기술을 이용하여 상대방이 상품을 생산하여 그 대가를 지불하는 buyback나 compensation arrangement가 있다 민간부문, 우리 외국인간부문이 생산적인 자원을 소유하는 것을 기피하는 공산주의 국가에서 이 제도가 발생했다. 1960년대 이래로 동서교역이 급격하게 증가하고 있을 때 compensation arrangement에 기초한 합작투자나 공동생산형태는 사회주의국가들과 서구의 기업들 쌍방에 의해 선호되던 것들이다. 이 형태는 특히 남북간 초기통합단계의 투자계획들에 유용할 것이다. 대우회장 김우중씨는 방북시 결론지워진 대우와 북한간의 합작 투자합의는 그 생산품들이 수출되어 질 것이라는 점에 비추어 볼 때 compensation arrangement의 일레인 것처럼 보인다.²²⁾ 또 하나의 예로 현금이동이 아닌 구매력을 나타내는 항목들의 대변과 차변을 조사하기 위해 설립된

21) See, for a detailed discussion of various forms and examples of countertrade, Michael R. Czinkota, Pietra Rivili, and Ilkka A. Ronkainen, *International Business*, Fort Worth, TX: The Dryden Press, 1992, pp. 440-459.

22) *Chungang ilbo*, January 28, 1992.

clearing account barter가 있다. 이러한 거래들은 거래 대 거래로서는 균형이 맞지 않으나 그 구좌의 장기균형에서 조화를 이루려는 것이다. 이 형태의 발전된 형태로서 그 구좌의 신용이 제3자에게 팔리거나 전환될 수 있는 switch trading 이 있다. 이러한 교역은 쌍자간 교역에 유연성을 준다. Offset교역은 비행기와 같은 대형구매의 대금지불에 따른 불균형을 상쇄하기 위하여 고안된 것으로 구매된 상품의 일정부분을 수입국가에서 생산하거나 조립하도록 요구하는 것이다. Offset 교역은 공동생산면허생산, 하청생산과 합작투자에 적용되며 대개의 경우 장기간동안 이루어진다. Countertrade의 새로운 형태로 debt swap가 있다. 이 교환은 채무국이 그들의 채무를 채권국이 원하는 품목과 교환하고 동시에 채무를 줄이거나 채무청산을 유예하는 것이다. 대부분의 debt swap형태들은 북한의 외채들을 경감시킬 수 있다는 점에서 유용하다. 채무 대 채무교환을 통하여 북이 가지고 있는 용자의 일부 내지 전부가 남측에 의한 용자로 대체되어질 수 있다. Debt-for-equity는 북한이 남한과 외국의 투자를 촉진하고 채무를 줄이는 데 유용할 것이다. 근래에 등장한 debt-for-nature-swap는 한국의 상황에 유용할 것 같지는 않다. 새로운 형태의 barter가 시도될 수도 있다.

다른 사회주의 국가들의 예에 따라 북의 무역은 독립채산제의 기초위에서 운영되는 FTO에 의해 이루어진다. (Foreign Trade Organization) 그러나 FTO는 필요한 경우에 정부예산을 사용할 수 있고 수익의 일부를 정부에 양도한다. 90년대 초기에 북한에는 100개의 FTO가 활동하고 있다. FTO의 대부분은 무역기구이지만 다른 일부는 수출내지는 특별상품의 수출에 주력하고 있다.²³⁾ 계획경제의

23) See, for a list of North Korean foreign trade organizations and their specialities, Korea Trade Promotion Corporation, *Bukhan* (North Korea), Seoul, 1992, pp.234-302.

많은 절차들외에도 외국기업들과 직접협상하지 않고 FTO를 거쳐 교역을 하여야 한다는 것이 북의 개별적 기업들이 세계시장에서 경쟁하기 위한 제품의 다양성 또는 제품규격개발 태만에 대한 원인중 하나이다. FTO들의 이국간 무역협정 선호와 교역가격결정권은 특별한 문제를 야기한다. 60년대이래의 동서무역의 인상적인 성장에서 보여진 바와 같이 이러한 문제들이 해결불가능한 것은 아니다. 북한이 FTO들에 countertrade의 새로운 유형선택권, 다자간 무역계약, 가격결정의 유연성, 상대방 선정권, 그리고 재정에 있어서의 자율권을 보다 많이 부여한다면 많은 문제들이 개선될 수 있을 것이다.

IV. 한국경제공동체의 형성 : 단계와 절차

유럽공동체의 역사와 앞에서 논의된 점진론에 비추어 볼때 한국적경제공동체 형성에 대한 제안들이 성공적으로 수행되기 위하여서는 주의깊게 수립되는 점진적 단계들이 장기적 계획들에 의거하여 추진하여야 할 것이다. 나아가서 두개의 한국내에 존재한 경제적 그리고 기타의 장벽들을 살펴볼때 상당한 기간이 공동체 형성에 바람직한 전제조건들을 만드는 데 바쳐져야 할 것이다. 이러한 사실은 지금부터 논의될 한국적 경제공동체의 형성에 대한 계획이 공동체에 대한 남북간 합의의 공식적 체결을 보다 늦은 단계로 미루어야 하는가를 설명해 주고 있다.

제1단계

제1단계는 교역과 경제교류의 확대, 경제장벽제거, 기본적 경제기관의 설립과 경제공동체를 위한 전제조건들을 수립·강화하기 위해 노력해야 될 10년간의 준비단계이다. 공식적 통합으로의 길을 닦기 위해 제1단계에서 이루어야 될 합의들과 구조들의 부분적 목록은 다음과 같다.

a) 직접교역의 확대 : 비록 남북간 교역이 88년이래로 많이 성장했지만 대부분의 교역들은 간접적인 것이었다. 간접교역에서는 양국의 무역조직간에 직접접촉은 없으며 모든 협상·계약·수송·대금지불등은 제3국 중개기관을 통하여 이루어진다. 90년대전반기 이래로 남측 상사의 외국주재 자회사들은 직접 외국중개상사를 접촉하기 시작한 결과 양국은 보다 직접적인 교역형태를 추구하기 시작했다

다. 남측의 외국 자회사들이 북의 FTO와 직접 협상한 경우도 있었다. 계약과 지불은 외국중개상사를 통하여 이루어졌지만 상품은 양자간에 직접운송되기 시작했다. 양측이 상품을 직접 수송하는 외에도 직접적으로 협상하고 계약을 체결하기 시작한 1990년 후반기부터 보다 직접적인 교역 형태가 나타나기 시작했다. 그러나 대금지불은 아직도 외국운행을 통하여 이루어진다.²⁴⁾ 남북간 교역의 확장은 간접무역에 중점을 둔 현재의 패턴보다 직접교역형태로 이루어지는 것이 바람직하다. 이 전환에 대하여 잔존해 있는 많은 장애들을 제거하기 위해 양국은 노력하여야 할 것이다. 제3국 중개상사를 통하지 않고 직접 협상하고 계약을 체결하는 것이 바람직하다. 상품수송은 남북간에 의해 직접 이루어져야 하며 궁극적으로는 비용절감을 위하여 내륙수송이 가능해져야 할 것이다. 남북간 교역이 제3자를 통하여 협상되므로 claim statement와 같은 법적문제들은 근거가 없어 해결이 불가능하다. 특히 중요한 것은 교역상품의 가격에 대한 직접협상이다. 이러한 것들을 통하여 북기업들은 새로운 시각을 가질 수 있을 뿐만 아니라 남북간 직접교역의 존재와 필요성을 공식적으로 인정하게 될 것이다. 정부가 가격을 결정하는 나라와의 교역에서는 쌍방이 수용가능한 가격을 결정함이 어려운 문제이다. 직접교역에 있어서 가장 어려운 장애물은 북한 원화의 비태환성에서 나오는 대금지불 문제일 것이다.

b) 한국지불연합의 형성(Form a Korean Payments Union, KPU): 직접교역을 촉진하기 위한 중요한 메카니즘은 남북간 쌍자 exchange-clearing agreement를 결론짓는 것이다. 이것은 간접교역, barter trade와 비태환성의 문제들을 해결할

24) *Bukhan*, pp. 152-154.

것이다. 양국의 중앙은행에 관련되는 이러한 합의는 수출업자와 수입업자간에 외환의 변동없이도 교역을 가능하게 해 줄 것이다. 2차세계대전이후 생산능력이 파괴된 유럽국가들이 외국환이 부족했을 때인 50~58년 기간에 존재했던 유럽지불동맹(European Payments Union)과 같은 방식의 합의가 한국지불동맹에 대한 형성에 적용될 수 있을 것이다. 유럽지불동맹은 바로 유럽통화협정(European Monetary Agreement, EMA)에 의해 대체되었다가 나중에 유럽통화제도(European Monetary System)으로 바뀐다. 확실한 것은 유럽지불동맹이 다자간 청산메카니즘이라면 한국지불동맹(KPU)은 양자간 메카니즘이 될 것이다.²⁵⁾

c) 남북간 합작투자의 촉진 : 합작투자계획들에 대한 남측기업들의 자발적인 참여와 북측의 중국식 특별경제구역(SEZ)설치계획은 남북간 경제협력이 근시일내에 이루어질 것이라는 전망을 제시한다. 합작투자를 남에서 북으로의 자본과 기술의 일방적인 이동이라고 생각해서는 아니된다. 또한 합작투자계획의 초기단계가 이루어진 후에는 중소기업들의 참여가 장려되어야 할 것이다. 두만강하구개발계획과 같은 지역협력구도하에서의 것 뿐만 아니라 한반도 외부에서의 남북간 합작투자로 장려되어야 한다. 수송·통신·에너지 분야의 기간산업들에도 합작투자가 가능할 것이다.

d) debt-for-equity-swap를 통한 북한외채의 축소 : 남북간 경제격차를 줄인다면 경제협력은 증대될 것이다. 북한 외채의 축소 또한 국제적 신용도를 재확보하

25) For an explanation of the workings of a bilateral agreement and of the European Payments Union, see, for example, Mordechai E. Kreinin, *International Economics: A Policy Approach*, Chicago, IL: Harcourt Brace Jovanovich, Publishers, 1991, pp. 192-197.

여 북한의 교역과 경제성장에 긍정적으로 작용할 것이다. 외채축소의 방법으로는 debt-equit swap 방법을 통하여 북한이 외채를 줄이도록 돕는 것이다. 예로 남한 대기업이 서구 일국에 대한 북의 채무를 청산하고 그 대가로 북측에 있는 합작투자기업의 부분적 내지는 완전한 소유권을 얻게 되는 것을 들 수 있다.

e) 국경무역의 증진 : 직접무역을 증진하는 한 방법으로서 판문점을 포함하는 어떤 국경지역들을 지정하여 군사분계선을 따라 양측이 돌아가며 정기적인 간격으로 농산물시장·내지는 장을 개설하는 것이다.

f) 특정산업에 대한 관세동맹의 결성 : 완전한 경제공동체에 대한 중간단계로서 제단계의 말기에 하나 내지는 두개의 기간산업에 대하여 관세동맹을 결성하는 것이다. 이러한 합의는 경제협력을 심화시킬 것이다. 로마조약의 체결 5년전에 유럽 6개국이 1952년에 결성한 유럽석탄철공동체(ECSC)의 형태는 선례로서 작용할 것이다. 유럽석탄철공동체의 기본목적은 참여국가에 대하여 석탄·철·강철의 공동시장을 형성하자는 것이었다. 나아가서 이러한 기간산업들을 경쟁적이고 효과적인 산업들로 만든 이 합의는 유럽협력의 확장단계를 촉진시켰다.²⁶⁾ 한국의 상황에서 위 산업들의 선택이외에도 약간의 농업생산품과 전기제품과 같은 기술 집약적 산업도 포함될 수 있을 것이다. 또한 이러한 합의는 한반도 시장에서의 설비중복과 과다설비를 제거시킬 것이다. 유럽 석탄철공동체와 같이 이 합의를 운영하기 위한 국가적 차원에서의 위원회가 필요하게 될 것이다. 이것은 또한 양측이 경제공동체의 발전단계에서의 활동에 필요한 남북간 합의하에서 작업하는데 익숙해지도록 할 것이다.

26) Nevin, *op. cit.*, 7-8.

제2단계

2단계에서의 한국적 경제공동체의 공식조약이나 합의의 종결은 5년이내 10년간에 걸쳐 수행되어져야 할 것이다. 조약문서는 목표성취예정시간, 초국가적 기관들에 의해서 필요한 기능을 수행하기 위해 취해져야 될 다양한 점진적인 통합단계들에 대한 예정표와 목적들을 상세히 기술하여야 할 것이다. 이러한 조약의 체결과 함께 한국자유무역지대는 2년 내지 3년의 설정시한을 가지고 협상되어져야 한다. 이것은 공동위원회에 의한 현존하는 모든 무역장벽의 포괄적이고 상세한 연구를 요구한다. 자유무역협정은 재화와 용역의 교역에 대한 모든 장벽을 제거하도록 하여야 할 것이다. 자유무역지대가 설립된 후의 다음단계로서 관세동맹의 형성이 있다. 한반도 외부로부터의 수입에 적용되는 관세규정 정책의 통일을 이루기 위해 2년 내지 3년의 기간이 배당되어져야 한다.

제3단계

관세동맹 형성이후의 다음 단계로서 주된 임무는 5년 내지 10년의 기간 공동시장을 형성하는 것이다. 이 단계는 그 진전도나 그 질적인 면에서 매우 어려운 통합의 단계이다. 노동력·자본·기업들의 이동에 대한 장벽의 제거가 이루어져야 할 것이다. 가장 곤란한 과제는 노동력의 자유로운 이동을 이룩하는 것이다. 이것은 많은 정치적 그리고 비경제적인 의미를 함축하고 있다. 생산요소들의, 특히 노동력의 자유로운 이동의 실현은 주의깊은 연구와 계획 그리고 시간을 필요로 한다. 노동력의 자유로운 이동, 개인적 자격이나 자격들에 대한 공동체적 기준, 국경통제, 주거요건들의 절차들을 개선하는 방법에 대한 연구를 필요로 한다. 재화와 용역뿐만 아니라 자본과 기업들의 궁극적 자유이동을 강화하기 위해

서는 한반도내에서 규격화된 생산품의 판매를 막는 기술적 장벽들을 제거하려는
참된 시도가 있어야 할 것이다. 앞에서 언급된 바와 같이 기술적 규격의 조화는
건강과 안전규제, 검사와 공인조건들과 상품등록절차들에까지 확장되어야 할 것
이다. 이 단계의 마지막에서 만사가 다 잘 풀린다면 현존의 남북한 기업과 분명
히 구별되는 진정한 한국적 기업의 출현이 가능할 것이다. 한국의 브랜드로서 상
품을 생산하는 그러한 기업이 가능할 것이다.

경제연합의 마지막 단계에서 조화된 금융정책을 이루는 데 기초를 닦기 위해
서 뿐만 아니라, 이 단계에서 자본의 자유이동을 체현하기 위해 필요한, 외환통
제를 제거하기 위해서는 양국이 79년에 형성된 유럽금융제도(EMS)와 같은 방식
으로 한국통화제도(Korean Monetary System, KMS)를 형성하여야 할 것이다.
이 제도하에서의 통화는 타국의 통화들에 대하여 함께 변화하는 고정교환률로서
연결되어질 것이다. 이런 합의하에서 남한의 통화는 북한과 교역하기를 원하는
공동체외부의 타국가들에 대한 주도통화가 될 수도 있을 것이다. 한국통화단위의
설정은 한국통화제도의 교환율 메카니즘의 통화교환비율로서 그리고 두 중앙은행
간의 조정수단으로서 작용하고 그 연결을 강화할 것이다. 한국통화단위의 기준은
유럽통화단위(European Currency Unit)나 국제통화기금(IMF)의 특별인출(Spe-
cial Drawing Rights)과 같은 방법으로 계산된 두 통화의 평균으로서 정해지게
될 것이다.

제4단계

공동시장성취이후에 양국의 경제연합을 최종적으로 완성하는 데에는 5년 내지
10년의 시간이 필요할 것이다. 한번 경제연합이 이루어진다면 모든 경제정책들은

조화되어 질 것이다. 그러나 경제정책의 이상적 조화는 또한 통화연합을 전제로 한다. 3단계를 거쳐 1997년에 성취될 유럽공동체의 경제통화연합(EMU)의 방식으로 한국경제통화연합의 형성 또한 요구되어 질 것이다. 통화교환률의 안정성과, 인플레이션과 경제성장률의 수렴도를 높이기 위해 경제정책들이 밀접한 조화를 90년 7월에 시작될 첫단계는 요구한다. 90년대중반에 발효하게 될 유럽경제통화연합의 제2단계에서는 유럽중앙은행(Eurofed)이 창설될 것이다. 90년대 후반부터 시작될 유럽경제통화연합의 마지막 제3단계에서는 유럽중앙은행이 각 국가의 금융기관들을 대체할 것이며 유럽통화단위(ECU)가 유럽의 통화로서 채택될 것이다. 한국적 상황에서 이것이 의미하는 바는 남북간 중앙은행(Koreafed)과 단일한국통화의 채택이다.

27) Czinkota, Rivoli & Ronkainen, *Op. cit.*, pp. 120-122.

V. 결 론

지금까지의 제안들이 완전한 것은 아니며 제시된 예정표는 단지 지침으로서 제공된 것이다. 초기의 용이한 단계의 성취도에 의존하는 발전된 통합단계로서 일부제안들의 성공은 다른 제안들의 성공에 의존한다. 일부 제안들을 성취하기 위하여서는 장기간의 시간이 필요한 반면에 상황이 호전된다면 성취기간이 단축될 수도 있다. 다른 모든 계획들과 같이 한국경제공동체에 대한 청사진은 낙관적인 전망을 배경에 두고 있으며 주위여건이 바람직할 것이라는 기대하에 설정된 것이다. 또한 통일과 다른 문제들의 경제문제로부터의 분리가 경제공동체의 형성을 도울지라도 그 성공의 범위와 속도는 남북간 정치관계와 보다 참여한 문제들의 해결여부에 좌우된다. 또한 북한의 경제적 개혁과 관련하여 어떠한 태도를 취할 것인지도 중요한 변수이다. 경제자유화를 위한 어떠한 시도로 한국경제공동체의 진전을 가속시킬 것이다. 만약 앞으로 북한이 중국에 의해 채택정도와 범위의 개혁을 시도한다면, 그것은 한국경제공동체의 성공가능성에 긍정적으로 작용할 것이다. 공산당의 통치를 유지하면서 일종의 국가자본주의로서 경제발전의 중국식모델 북한지도층에 상당한 호소력을 가질 수 있다. 외국투자, 외국과의 교역의 증대, 그리고 시장개혁의 융합을 통하여 중국이 이루어낸 인상적인 경제성장은 북한주민들의 마음을 사로잡을 것이다. 또한 북한은 이미 특별경제구의 설립계획을 발표했다. FTO뿐만 아니라 기업들에 대한 사유화와 자율권 부여 또한 긍정적으로 작용할 것이다.

비록 현재에는 가능성이 없을지라도 예기치 못한 변화가 일정표와 남북경제관

계의 성질을 급격히 바꿀 수도 있다. 만약 동독과 같이 북한이 가까운 장래에 붕괴한다면 통합노력에서 만들어진 진전은, 아무리 사소한 것일지라도, 북한흡수의 잠재적 비용을 감소시키고 과도기의 문제들을 완화시킬 것이다. 만약 통일이 가까운 장래에 이루어지지 않을지라도 경제공동체의 성공적인 작용은 긍정적인 경제적 이익을 가져올 것이다. 비록 통합운동이 무역장벽을 제거하는 초기단계를 벗어나지 못 한다 할 지라도 그 자체로 상당한 성취가 될 것이다. 통일과 다른 문제들로부터 경제문제들을 분리하고 한국경제공동체 설립을 추진하는 데 있어 우리가 잃을 것은 아무것도 없다.

6. 남북한 군사적 신뢰구축방안

곽 태 환
(이스턴 켄터키大)

목 차

I. 서 문	193
II. 남북군사 신뢰구축의 기본목표	194
III. 「남북사이의 화해, 불가침 및 교류·협력에 관한 합의 서」와 「한반도 비핵화 공동선언」: 채택과 발효	200
IV. 남북기본합의서의 정치·군사 신뢰구축조항의 실천문제	205
V. 한반도 비핵화 공동선언: 창조적 실천방안	209
VI. 결 론	215

I. 서 문

탈냉전기의 국제정치·안보체제의 대 변화는 남북한간 평화공존의 제도를 실질적으로 가져오게 된 계기가 되었다. 남북한은 역사적인 「남북 사이의 화해·불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 기본합의서라 칭함)와 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」을 1991년 12월에 채택하고 1992년 2월에 이를 발효시켰다. 그렇지만 아직도 남북사이에 풀리지 않은 난제들이 있으며 특히 북의 핵무기 개발 의혹문제와 군비 통제 문제들이 해결되어야 한다.

남북이 성실하게 이 두개의 역사적 「기본 합의서」와 「비핵화 공동선언」에 담겨있는 조항들을 준수하고 실천하는 것이 대단히 중요하다. 그래서 한반도의 평화와 안보를 위한 유리한 조건을 만들어 나가야 하는 것이다. 본 논문에서 필자는 남북한 군사 신뢰 구축을 위한 창조적 실천방안을 제시하고 「기본합의서」의 불가침 부문 조항을 실천하는데 있어서의 문제점을 검토하고 비핵화 공동선언 및 북한의 핵무기 개발 의혹 문제를 해결할 방안을 제안하는데 기본 목적을 두고 있다.

본 논문에서 필자의 주장은, 남북이 맨 먼저 이미 발효한 「남북기본합의서」와 「불가침 선언」을 성실히 준수하고 실천해야 한다는 것과 현 한국정부가 추구하고 있는 대남 연계정책을 재고함으로써 북의 핵개발 의혹 문제와 남북경협을 분리함이 필요하고 바람직스럽다는 것이다. 그리고 남북상호협력과 공동이익은 결국 북한으로 하여금 핵무기 개발을 포기하도록 유도하기 때문에 한국정부는 북의 핵의혹 문제와 남북경협의 연계정책을 포기하여야 할 것이다.

II. 남북 군사 신뢰구축의 기본 목표

남북군사신뢰구축의 기본목표는 한반도 평화체제를 이루어 한반도 통일을 위한 필요충분조건을 만드는 것이다. 남북군사신뢰구축의 목적은 양측의 적대적 위협의 인식을 제거하고, 우발적 군사 충돌을 예방하고 그리고 남북사이의 군사협력을 증진하여 군비를 축소하거나 제한하고, 그리고 한반도 비핵화를 실현하는 데 있는 것이다.¹⁾

남북 양측은 한반도의 평화적 통일을 위한 필요충분조건을 마련하기 위해 정치-군사적 신뢰 구축 조치와 군비 통제 및 군축을 위한 수없는 제안을 내놓았다. 남북은 병력감축과 주한 미군 철수이전에 남북 군사 신뢰 구축 조치가 이루어져야 한다는데 합의한 것을 명심해야 한다.

1990년에 남북고위급 회담에서 군비통제에 관한 협상이 시작되었다. 1990년 가을에 개최된 남북 총리 회담은 한반도 평화와 통일과정에 있어서 역사적 이정표를 이루었다. 제1차 남북 총리 회담이 1990년 9월 4일에서 7일까지 서울에서 열

1) 한반도 군비통제와 군축의 이론적 연구를 위한 다음의 문헌을 참조바람.

Dong-Won Lim, "An Urgent Need for Arms Control on the Korean Peninsula: A Framework for Implementation," *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol. III, No. 1(Summer 1991), pp.49-66; Dong-Won Lim, "Peace and Security on the Korean Peninsula: Seoul's Perspective," *Disarmament*, Vol. 15(No. 3, 1992), pp. 55~65; Seo-Hang Lee, "Approaches to Regional Security and Arms Control in North-East Asia: Tasks Ahead," *Disarmament*, Topical Papers 11, (United Nations, New York, 1992), pp. 94-103. For discussions on South Korean approach to arms control on the Korean peninsula, see *Arms Control on the Korean Peninsula: What lessons can we learn from European experiences?* (Seoul, Korea: Institute of Foreign Affairs & National Security, 1990), especially Part II and III.

렸고, 제2차 총리 회담은 1990년 10월 16일에서 19일까지 평양에서, 제3차는 1990년 12월 12일에서 13일까지 서울에서, 제4차는 1991년 10월 22일부터 25일까지 평양에서 개최되었다.

그러면 먼저 1990-91년도에 개최된 4차례에 걸친 남북 총리 회담에서 논의된 군사신뢰 구축에 관련된 중요한 쟁점들을 간단히 살펴보자. 제1차 남북 총리 회담은 서울에서 개최되었다. 남북 양측은 “정치·군사적 대결 상태 해소와 남북사이의 다각적인 협력과 교류 실현에 관하여” 각자의 협상 입장을 밝혔다. 북의 연형묵 총리는 남북한간의 정치적 대결을 완화하는 6개항 제안과 군사적 대결을 완화하는 9개항 제안을 내 놓았는데 크게 4가지 분야로 나누어진다. (1) 남북한 군사 신뢰; (2) 남북 군비 축소; (3)외국 군대 철수; (4) 군축 및 평화 보장 등이다. 연형묵 총리는 한반도 평화를 구축하기 위해 정치적 군사적 대결을 제거하는 상기 조처를 바탕으로 남북사이의 불가침 선언을 주장하였다. 연 총리는 만약 정치적 군사적 대결 상태가 해소되면 남북은 경제·문화를 포함한 모든 분야에서 상호 신뢰 바탕위에서 넓은 범위의 상호협력을 실현시킬 수 있는 것이라고 했다.

강영훈 총리는 4가지 부문-(1) 남북한 관계 개선을 위한 기본합의서 체결; (2) 다각적인 교류와 협력 방안; (3) 남북사이의 정치·군사 신뢰구축 방안; 그리고 (4) 남북 군비 감축 실천 방안등을 제안하였다. 여기서 남북이 추구하는 한반도 평화 정착 접근방식이 상이함을 이해해야 한다. 남쪽은 남북 기본 합의서 체결과 다각적인 남북 교류와 협력을 증진하는 방안을 선호하였고 북쪽은 남북간의 정치적·군사적 대결을 해소하는 제안을 먼저 해결하자고 제안했다. 양측은 상이한 접근방식과 차이점을 좁히지 못하고 타협을 할 수 없게 되었다.

제2차 남북 총리 회담은 1990년 10월 16일~19일 평양에서 개최되었다. 남북양측은 자기들이 주장하는 제안을 채택할 것을 고집하였다. 남쪽은 남북화해와 협력에 관한 공동선언을 제안하였으며 북쪽은 남북 불가침 공동 선언을 제안했다. 강영훈 총리는 상호체제인정, 내정불간섭, 그리고 무력 불사용 등 8개항 선언문 초안을 제안했으며 연형묵 총리는 군비 경쟁 종식, 병력의 점진적 감축과 고위 군사 당국자사이에 군사 직통 전화 가설 등을 포함하는 7개항 불가침선언초안을 내놓았다. 연총리는 북쪽의 불가침 선언 초안에는 남북 제안을 수용하였다고 말했다.²⁾

남북 양측은 제2차 회담에서도 그들의 제안가운데 차이점을 타협할 의사가 결여되었기 때문에 공동선언문을 마련하는데 실패하였다. 그러나 양측의 제안들에는 공통점이 있었으며 실질적 문제에서 상당한 진전이 있었다. 그들 제안속에는 7·4 공통성명의 정신과 군비경쟁종식, 군당국자간의 직통전화가설과 주한미군철수문제에 관한 군사협력등이 공통점이라 할 수 있다.

제3차 회담은 1990년 12월 12일~13일 예정대로 서울에서 개최되었다. 강영훈 총리는 남북관계개선을 위한 10개항 기본 합의서 초안을 제안하였다.³⁾ 강총리는 북한당국이 2차례 걸쳐 제안한 요구사항을 포함시킨 수정안이라고 설명했다. 강총리는 먼저 남북관계개선을 위한 기본 합의서에 서명하자고 북쪽에 촉구하고 다음에 남북 기본 합의서를 채택한 후에 불가침 합의를 토의하자고 제안하였다.

2) 남북 총리 회담의 구체적 제안에 관하여, *Korea Newsreview*, September 8 & October 20, 1990 참조: 로동신문, 1990년 9월 8일-9일: 10월 18일-19일, *Pyongyang Times*, September 8 and October 20, 1990: *Korea and World Affairs*, Vol. XIV, No. 3. (Fall 1990), pp 568-577: *Korea Newsreview*, December 15, 1990.

3) 남북한 정부의 제안에 관하여. *The Korea Herald*, December 13, 1990.

강총리는 남북 정치·군사 공동위원회에서 8개항 불가침 제안을 토의할 것을 제안하였다. 한편, 연형묵 총리는 10개항 불가침선언 초안을 제의했는데 두 제안은 내용면에서 차이점이 별로 없었던 것이 특징이다. 그러나 제3차 남북총리회담에서 그들의 기본입장의 차이점이 들어났다. 남북관계개선을 위해 기본합의서를 먼저 서명할 것인가 혹은 불가침 선언을 서명할 것인가의 차이점이었다. 북쪽은 불가침 선언을 먼저 서명해야 한다고 주장하였고 남쪽은 불가침 선언을 서명하기 이전에 남북 기본합의서에 서명을 해야 한다고 주장하였다. 이 문제에 있어 양측이 기본입장을 변화하지 아니하는 한 남북대화의 진전은 기대할 수 없었던 것이다.

남한은 북한과의 불가침 선언을 서명할 수 없다는 것을 분명히 하였다. 왜냐하면 북쪽이 7·4공동 성명에도 불구하고 남쪽에 도발행위를 했기 때문이다. 그래서 남한은 양측이 불가침 문제를 토의하기 전에 남북 상호 관계를 개선하는 기본합의서를 채택할 것을 주장하였고, 남북 양측이 먼저 상호 신뢰를 구축한 다음 불가침 문제를 토의할 것을 주장하였다.

주한 미군 철수 문제에 관하여 연형묵 총리는 남북한이 불가침 선언을 채택할 때 주한 미군은 철수해야 할 것이라고 말했다. 남쪽이 주한미군의 유지를 원하기 때문에 불가침 선언 채택을 반대한다고 연총리는 주장했다. 그리고 연총리는 남쪽이 미국의 핵우산 보호를 계속받는다면 북한은 한반도 평화에 관한 어떠한 문제도 논의하지 아니할 것이라고 말했다⁴⁾

제4차 남북총리회담은 제3차 총리회담 끝난 후 10개월 만에 1991년 10월 22일 ~25일에 평양에서 개최되었다. 4차회담에서 오랫동안 적대관계를 완화하기 위하

4) *Korea Newsreview*, December 15, 1990

여 남북간의 화해, 불가침, 교류, 협력에 관한 하나의 합의서 채택을 극적으로 합의하였다. 하나의 문서를 채택하기로 합의한 것은 4차 회담에서의 가시적 성과였다. 북한은 몇가지 쟁점에 양보하고 타협하였다. 첫째, 북쪽은 화해, 불가침 및 교류를 포함하는 포괄적인 합의서 채택을 제안한 남쪽안을 수용하였던 것이다.

합의서의 제목을 결정함에 있어 북쪽은 “불가침”앞에 북쪽이 오랫동안 싫어했던 어휘 “화해”를 쓰는데 동의하였다. 둘째, 북쪽은 남한에 대한 보안법 철폐 요구를 철회하였다. 셋째, 북쪽은 일천만 이산 가족 문제를 포함하는 남쪽 제안을 받아들인 것이다.

물론 북쪽의 타협적인 태도는 남쪽을 깜짝 놀라게 했으며 북쪽의 유연정책은 아마도 곤경에 빠진 경제를 개선시키기 위해서 미·일과의 관계개선을 위해 취한 태도인 것으로 보인다.

남북 양측은 제안된 합의서의 타이틀에 동의하였으나, 불가침의 내용이나 1953년 휴전조약을 새로운 평화체제로 전환하는 문제에는 이견이 노출되었다. 남쪽은 남북사이의 협상을 통한 평화체제구축을 요구했고 북쪽은 한반도 평화를 보증하는 새로운 형태의 평화조약은 미·북한 사이에 체결되어야 한다는 것이다.

연형묵 총리는 한반도 비핵화 선언 9개항 초안을 제안하였다. 이러한 선언초안은 다음 조항이 들어있다: (1) 남북은 핵무기를 실험, 제조, 반입, 소유하지 않는다: (2) 남북은 한국에 핵무기 배치를 금지하고 핵무기를 적재한 비행기와 군함이 영공이나 영해를 통과, 착륙 및 방문하는 것을 금지한다: (3) 남북은 “핵우산”의 제안을 수락하지 않는다: (4) 남북은 어떤 전쟁 연습도 하지 않는다: (5) 남북은 국제조약이 규정하는 동시핵사찰의 의무를 실행한다.⁵⁾

5) *The Pyongyang Times*, October 26, 1991

그러나 양측은 비공개회의에서 핵문제에 대한 이견을 좁히지 못했다. 남한은 북한이 즉각 국제원자력위원회(IAEA)와 핵확산 금지조약(NPT)의 규정에 따라 핵시설에 대한 국제사찰을 받아들일 것을 요구하였다. 이미 북한의 핵무기 개발 의혹은 남북대화에서 아주 풀기 힘든 “뜨거운 감자”가 되었다. 한국으로부터 전술 핵무기를 철수한다는 미국 결정에 대한 한국의 반응으로 노태우 대통령이 1991년 11월 8일 한반도 비핵화평화구상을 선언하였다. 노대통령은 한국정부는 비핵화정책, 화생무기사용금지정책을 성실히 준수하겠다고 강력히 말했다⁶⁾ 그러나 미국정부는 남한에 핵우산보호정책을 제공할 것이며, 남한은 필요하다면 미국의 핵잠수함을 들여올 수 있도록 허가할 것이다. 그러나 남쪽이 계속하여 미국으로부터 핵우산 보호를 받기 때문에 북한은 한반도 비핵화지대화안이 이루어 질 수 있을 것으로 생각하지 아니하였다.

1991년 11월 25일 북쪽은 “남북이 핵무기를 개발해서는 안되며 그러나 동시에 핵사찰을 수락해야 할 것을”명백히 하였다.⁷⁾

6) 조선일보, 1991년 11월 9일, *New York Times*, Nov. 9, 1991.

7) 성명서 구체적 내용에 관하여, *Pyongyang Times*, November 30, 1991:로동신문, 1991년 11월 26일.

Ⅲ. 「남북사이의 화해, 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」와 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」: 채택과 발효

제5차 남북 총리 회담이 1991년 12월 10일~13일 서울에서 열렸다. 남북총리는 12월 13일에 1945년 분단이래 남북한간의 가장 중요한 합의서인 역사적인 「남북사이의 화해, 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」에 서명하였다. 이 합의서는 역사적인 이정표이고 남북관계의 새로운 장을 열게 되었다. 제6차 총리회담에서 이 합의서를 발효시켰다.

본 합의서는 다음과 같은 중요한 조항을 포함한다: (1) 양측은 서로 상대방의 정치·사회체제를 존중하며, 비방·중상하지 않으며 상대방을 파괴·전복하려는 일체행위를 하지 않는다: (2) 양측은 1953년 휴전협정을 대체하는 평화체제 구축을 위해 공동으로 노력한다: (3) 3개월 내 판문점에 남북연락사무소를 설치한다: (4) 양측은 대화를 통해 분쟁을 해결하도록 합의한다: (5) 남북 군사 공동위원회를 구성·운영하고 남북직통전화를 가설한다. 대규모 부대 이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보 교환 문제, 대량 살상무기와 공격 능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현 문제, 합작 투장 등 경제교류와 협력을 실시한다: (7) 양측은 과학, 문화, 뉴스와 다른 정보등을 교환하고, 이산가족 결함을 추진하고 남북한 자유로운 왕래와 접촉을 실시한다: (8) 양측은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로·항로를 개설한다.

그리고 우편과 전기 통신 시설을 설치·연결한다.⁸⁾

남북 양측이 현 휴전체제를 평화체제로 대체하는데 공동협력한다는 것을 합의 본 것은 대단히 중요한 일이 아닐수 없다. 북한은 이 문제에 관해서 커다란 양보를 한 것이다. 제5차 남북 총리 회담에서도 핵문제가 중요한 이슈였다.

연형묵 총리는 한반도 비핵지대화 안을 반복하여 제의했다. 그러나 정원식 총리는 노태우 대통령의 1991년 11월 8일 제안에 담긴 한반도 비핵화공동선언 초안을 제의했다. 한국정부의 초안에 들어있는 몇가지 중요한 조항을 보면 (1) 남북 양측은 핵에너지를 평화적 목적에만 사용하며, 핵무기를 생산, 소유, 저축, 배치 혹은 사용하지 않는다: (2) 양측은 핵 재처리 시설과 우라늄 농축시설을 소유하지 아니 할 것이다: (3) 양측은 화생방 무기를 모두 제거하는 국제적 노력에 적극적으로 참여할 것이다: (4) IAEA의 핵시설·물질 사찰과는 별도로 양측은 상기 사항의 준수를 검증하기 위해 남북한에 어떤 군사 시설과 민간시설, 물질, 장소의 사찰을 실천할 것이다 등을 제안했다.⁹⁾

비록 남북 양측은 북한의 핵안전 협정과 핵시설 및 장소의 국제사찰을 포함하는 북한의 핵개발 의혹 문제를 인정하고 다루는 데는 실패했지만, 양측은 한반도에 핵무기가 없어야 한다는 공동성명서를 발표했다.¹⁰⁾

노태우 대통령은 1991년 12월 18일에 한반도 핵무기 부재선언을 하였고 한국으로부터 미국의 핵무기가 철수하였다고 발표하고, TV 연설에서 노대통령은 “북한이 핵무기를 개발할 이유가 없으며 핵사찰을 거부할 아무런 핑계가 없다”라고

8) 국방백서(영문), *Defense White Paper*, 1992-1993 (Seoul, Korea: The Ministry of National Defense, The Republic of Korea, 1993), pp. 219-246.

9) 조선일보, 1991년 12월 12일: *Korea Herald*, December 12, 1991

10) 조선일보, 1991년 11월 13일 참조, *New York Time*, December 13, 1991

말했다.¹¹⁾ 한반도의 핵부재 선언은 한국정부가 북한에다 핵무기 개발 포기를 강요하는데 강한 지렛대 역할을 한 셈이다. 그리고 북한이 IAEA와 핵안전 협정에 서명하도록 하는데 국제압력으로 작용하게 되었다. 남북 기본 합의서의 역사적인 채택에도 불구하고 만약 북한이 핵시설의 국제사찰을 허락하지 아니한다면 한국 정부는 팀스프리트 한·미 합동 군사 훈련(1992)을 실시할 것이라고 발표하였다.

노태우 대통령의 핵부재 선언에 대한 북한의 최초의 반응은 1991년 12월 22일 외교부 성명서를 통해 나왔는데 호의적이였다. 북한정부는 노태우 핵부재 선언을 환영하였다. 그러나 만약 미국이 노태우 핵 부재 선언을 확인만 한다면 북한은 NPT하에 핵안전 협정에 서명할 것이라고 발표했다.¹²⁾

남북한 대표들은 1991년 12월 26일, 28일과 31일에 한반도 비핵화 문제를 논의하였고 3일동안 남북양측은 양보와 타협을 통해 비핵화 공동선언을 마련하는데 성공하였다. 12월 26일에 북한은 핵재처리 시설을 갖고 있지 않으면 앞으로 핵처리 시설과 우라늄 농축시설을 소유하지 않겠다는 선언문 초안을 제출하였다. 북한은 핵무기를 만들고 있다는 것을 거듭 부인하였다. 핵시설과 장소의 사찰이 가장 중요한 쟁점이 되었다. 북한은 사찰 이전에 남한으로부터 모든 미국 핵무기가 철거했는지를 남북한이 공동으로 검증할 것을 제안하였다. 그러나 북한은 미국 자신이 남한에 핵부재를 확인하는 그들의 요구를 철회하였다.

한편으로, 북한이 1992년 1월 15일까지 국제원자력기구의 핵안전 협정에 서명할 것을 한국정부가 제안하였다. 그러나 북한 당국은 이 제의를 거부했다. 이유는 핵안전 협정 서명은 북한과 IAEA 사이에 문제이며, 어느 나라도 마감일자를

11) *Wall Street Journal*, December 19, 1991, *New York Times*, December 19, 1991.

12) 로동신문, 1991년 12월 23일.

정할 수는 없다는 것이다. 북한은 이미 IAEA와의 핵안전 협정에 서명하는 절차를 밟고 있다고 한국정부에 통보하였고 “빠른 시일내로”서명할 것을 약속하였다.

북한은 미국 핵우산 문제에도 양보를 했다. 그리고 북한은 한국정부가 미국의 핵우산 보호정책을 포기하라고 고집하지 않았다. 그러나 양측은 군사기지의 사찰에 관한 중요한 차이점을 노출하였다. 북한이 남쪽의 핵부재를 검증하도록 허락하여야만 한다고 제의했으며, 남한당국은 상호 대칭 원칙을 제의했는데 즉 북한당국이 미국기지를 포함한 남쪽 군사 기지를 사찰할 수 있도록 하자는 반면에 남한 당국도 북한에 있는 군사 기지 및 핵시설을 사찰할 수 있도록 하는 제안을 했다. 그러나 남북 상호 사찰 문제는 해결하지 못한채 남아있다.

1991년 12월 31일 핵시설의 국제 사찰 문제를 완전히 해결치 못한채 남북한은 「한반도의 비핵화 공동선언」에 가서명 하였다. 이로써 한반도로부터 핵무기를 금지하게 되었다. 이 공동선언의 중요한 조항은: (1) 남북은 “핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다: (2) 남북은 “핵에너지를 오직 평화적 목적에만 사용한다”: (3) 남북은 “핵재처리 시설과 우라늄 농축 시설을 보유하지 아니한다”: (4) 남북은 “한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대방이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여” 사찰을 실시한다: (5) 남북은 이 공동선언의 이행을 위하여 “공동선언이 발효된 후 1개월 안에 남북 핵 통제 공동위원회를 구성·운영한다”. 이 공동 선언은 1992년 2월 19일에 발효되었다.¹³⁾ 이 공동선언을 남북한 양측이 성실히 이행·실천한다면 한반도의 평화통일을 위한 순조로운 길을 열게 될 것이다. 그러나 이 공동선언의 준수와 실천을

13) 조선일보, 중앙일보, 한국일보 1991년 12월 26일-31일: 1992년 1월 1일, *Washington Post and New York Times*, December, 27, 1991. and January 1. 1992.

보증하는 아무런 강제조치가 없다. 북한이 IAEA와 핵안전 협정을 서명하는데 동의했기때문에 한국정부는 1992년 1월 7일 자로 1992년 팀스피리트 한미 합동 군사 훈련을 취소한다고 발표했다.

IV. 남북기본합의서의 정치·군사 신뢰구축 조항의 실천문제

「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 제5조는 공고한 평화체제 구축을 위한 중요한 조항이다. 제5조는 다음과 같다.

“남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사 정전 협정을 준수한다.”¹⁴⁾

남북 양측이 남북사이의 공식적 평화 협정으로 현 휴전 협정을 대체할 수 있도록 공동 노력한다는 것은 대단히 의의 있는 조항이다. 평화협정이 이루어 질때 까지 1953년에 맺은 휴전 협정을 준수하기로 하였다. 그러므로 북한당국은 이 문제에 관해 의미있는 양보를 하였다. 문제는 이 조항을 어떻게 실천하는가 이다. 이 조항의 실천문제는 양측의 최우선 순위이다.

이 조항의 실천을 위하여, 국제 협력이 필요하며 바람직하다. 즉 유엔이 현 휴전체제를 평화체제로 전환하는데 중요한 역할을 할 수 있을 것이라고 생각한다. 휴전협정의 “실질적”당사자들은 남북한, 미국과 중국이다. 유엔 주재하에 현 휴전협정이 1953년 7월 27일 서명되었기 때문에 현 휴전협정을 평화체제로 전환하는데 U.N.의 역할을 위해 U.N.사무총장의 주관하에 뉴욕에서 4자(남북한, 미국, 중국-회담을 개최할 필요가 있음을 인식하고 제의한 바 있다. 이 4자 회담에서

14) *An Era of Reconciliation and Cooperation Begins* (Seoul, Korea: National Unification Board, ROK, 1992), pp. 35-43 참조

현 휴전협정을 평화체제로 대체하는 문제들을 토론할 수 있을 것이다. 이 4자회담에서도 U.N. 사령부 해체 문제를 토의하고, 한·중사이의 평화 협정 문제 및 미·한국 사이의 평화 협정 (모두 한국전쟁의 공식적 종식을 의미하는) 체결에 관한 논의도 할 수 있을 것이다.

남북합의서의 제2장 남북 불가침 부문(제9조부터 제14조까지)은 남북사이의 불가침에 관한 조항이다. 북한이 언제나 남북 불가침 선언을 최상의 우선순위로 간주했기 때문에 남북 불가침 부문은 남북 총리 회담에서 가장 중요한 쟁점으로 등장했다. 불가침 부문의 중요한 내용을 살펴보면 다음과 같다:

- (1) 무력 불사용과 상대방을 무력으로 침략하지 않는다.(제9조)
- (2) 대화와 협상을 통해 의견대립과 분쟁을 평화적으로 해결한다. (제10조)
- (3) 1953년 7월 23일자 군사 정전 협정에 규정된 군사 분계선 구역을 불가침 경계선과 구역으로 한다.(제11조)
- (4) 남북 군사 공동 위원회의 구성·운영 및 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장 지대의 평화적 이용 문제, 군인사 교류 및 정보 교환 문제, 대량 살상 무기와 공격 능력의 제거를 위한 단계적 군축 실천 문제, 검증 문제 등 군사적 신뢰조성과 군축실현을 위한 문제를 협의·추진한다 (제12조)
- (5) 우발적 무력 충돌을 방지하기 위하여 군사 당국자 사이의 직통전화를 설치·운영한다.(제13조)
- (6) 남북 군사 분과 위원회를 구성하여 불가침 조항의 이행과 준수 및 군사적 대결 상태를 해소하기 위한 대책을 협의한다. (제14조)

제2장의 제12조는 특별히 중요한 군사 신뢰 구축과 불가침을 위한 실천 조항

이다. 향후 남북군사공동위원회-군공위가 이 조항을 실천하기 위하여 중요한 역할을 할 것이다. 군공위는 군사 신뢰 구축 및 군축에 관한 실현 문제를 토론하고 추진하게 된다. 남북군사공동위원회가 아직도 가동·운영되고 있지 못한 것은 북한의 핵무기 개발 의혹이 해소되지 않고 있기 때문에 현 남한 정부의 정책이 수정되지 않는한 당분간 군공위의 가동·운영이 쉽지 아니할 것으로 내다 본다.

제7차 남북 총리 회담이 1992년 5월 5일부터 8일까지 평양에서 개최되었으며 남북이 「남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 서명·발효시켰다. 이 합의서의 제2조에 남북군사공동위원회는 기본합의서의 제2장에 명시한 조항을 실천·이행키 위한 기구로서 다음과 같은 구체적인 기능을 수행하기로 되어 있다: (1) 불가침의 이행과 준수 및 보장을 위한 구체적 실천 대책을 협의한다: (2) 상기 사항을 협의한데 따라 필요한 합의서를 작성하고 실천한다: (3) 군사적 대결상태를 해소하기 위한 합의 사항을 실천한다: (4) 상기 합의사항의 실천을 확인·감독한다.

제7차 총리 회담에서 「남북교류·협력 공동 위원회 구성·운영에 관한 합의」와 「남북 연락 사무소의 설치·운영에 관한 합의서」를 서명·발효시켰다.¹⁵⁾

제8차 남북 총리 회담은 평양에서 1992년 9월 15일부터 18까지 개최하였는데 3개부속합의서 (제1장 남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서: 제2장 남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서: 제3장 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서)와 「남북 화해 공동 위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 서명·발효시켰다.

15) 구체적 분석을 위해, *South-North Dialogue in Korea*, no. 55 (July 1992), pp. 28-36 참조.

상기 논의한 대로 남북은 이제 남북관계개선을 위한 모든 절차를 마치고 남북 기본합의서의 실천·이행기구인 4개 남북 공동 위원회 (화해·군사·경제·교류와 협력 및 사회 文化교류와 협력)가 가동·운영되지 않고 있다. 이유는 물론 북의 핵무기 개발 의혹 문제가 해소되지 않기 때문이다. 만약 북한이 일방적으로 핵무기 개발 의혹을 해소하고 핵무기 개발을 포기하든지 혹은 남한이 자발적으로 북의 핵의혹 문제와 남북 경협 문제를 분리하는 연계 정책을 포기한다고 한다면 4개 남북 공동 위원회가 가동·운영될 것이라고 생각한다.¹⁶⁾

남북 군사 공동 위원회가 1992년 9월에 구성되었으나 북한의 핵문제 때문에 그 기능을 수행하지 못하고 있음은 앞에서 논의하였다. 남북 불가침 조항을 이행·실천한다는 것은 시간이 걸리고 대단히 어려운 과정이라고 할 수 있다. 그렇지만 남북은 인내심을 갖고 이미 합의한 불가침 조항을 이행·실천하는데 공동노력을 해야 할 것이다. 남북이 상이한 군사신뢰구축과 군축접근을 고려할 때 이미 합의한 군사신뢰 구축과 군축 문제들은 쉽게 풀리지 않을 것이다.

남북이 이미 불가침 조항을 실천할 것을 합의했기 때문에 불가침의 어느 조항부터 실천해야 한다는 것을 고집하는 것은 바람직하지 못하다고 믿는다. 그러나 필자의 견해로는 불가침 조항 가운데 실천하기가 비교적 쉬운 것부터 실천에 옮기는 것이 바람직하다고 생각한다. 쉽게 실천에 옮길 수 있는 문제란·우발적인 무력 충돌의 확대를 방지하기 위해 남북 군사 당국자간의 군사 직통 전화를 설치·운영할 수 있을 것이다. 그리고 평화적 이용을 위한 비무장지대 이용과 군사요원의 상호 교환등은 쉽게 해결 할 수 있을 것이다. 그러나 북한이 싫어하고 자극을 주는 정보 상호 교환이나 검증 문제등은 서서히 추진 할 수 있을 것이다.

16) *South-North Dialogue in Korea*, no. 56 (October 1992), pp. 27-55 참조

V. 한반도 비핵화공동선언: 창조적 실천방안

1992년 2월 19일에 발표시킨 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」의 실천문제를 평가해 보려 한다. 이 공동선언의 발표 이후 일개월안에 남북 핵 통제 공동위원회를 구성·운영한다는 제5조에 따라 남북 양측 대표들은 2월 19일부터 3월 14일까지 7번 회담을 갖고 핵 통제 위원회 구성·운영 초안을 작성한 후 남북 핵 통제 공동위원회 구성·운영 합의서를 3월 19일에 발표시켰다. 비핵화 공동 선언 실천의 커다란 걸림돌은 북한의 핵무기 개발 의혹 문제이다. 현재 북의 핵의혹은 한반도 평화정착과 군사 신뢰 구축 과정에 큰 장애물이다. 북한의 핵무기 개발 계획은 한반도 안보와 동북아 안보에 심각한 위협이 아닐 수 없다. 북한은 적어도 두개의 원자로가 가동중이고 2~3년내로 핵무기 한계를 만들 플루토늄을 충분히 갖고 있는 것으로 알려진 것임에도 불구하고 북한은 공식적으로 핵무기를 제조할 능력과 의도를 부인하고 있다. 그렇지만 미국·일본·한국 및 다른 유엔 국가들은 북한이 핵무기를 만들고 있다고 믿고 있다.

1985년 12월 북한은 소련의 壓力으로 핵확산금지조약(NPT)에 서명했다. NPT 서명한 후 18개월 내로 북한은 북의 핵시설의 국제사찰을 위해서 IAEA와 핵안전 협정을 체결하도록 되어 있었다. 그러나 6년 반 이상 지난 후 1992년 1월 30일 북한은 결국 핵안전 협정에 서명하였던 것이다. 왜 북한은 핵안전 협정에 서명했을까? 만약 북한이 핵무기를 만들고 있었다면 북한은 핵안전 협정에 서명하지 않았을 것이다. 북한의 핵개발 계획은 북한의 평화·비핵 한반도 정책과 확실

히 상치 되는 것이다.

북한은 핵안전 협정에 서명하는데 3가지 필요조건을 요구 했다: (1)미국은 남한으로부터 핵무기 철거: (2) 미국과 한국은 남북한의 핵시설 장소를 동시에 국제사찰을 허용할 것: (3) 한국은 미국의 핵우산을 포기할 것 등이다. 북한이 주장한 대로 북한은 핵무기를 만들 능력도 의도도 없었다고 한다면 왜 북한은 핵안전 협정에 서명하는 것을 6년동안 지연시켰는가? 이에 대한 필자의 대답은 북한은 상기 3가지 조건을 한·미 정부가 받아들여지게 하기 위해서 대남·대미 협상에 핵안전 협정을 “홍정의 카드”로 썼을 것이라고 생각한다. 그래서 한국과 미국이 북한의 3가지 요구 조건 중 2개가 받아들여졌을 때 북한은 IAEA와 핵안전 협정을 결국에는 서명하였던 것이다.

남북 핵 통제 공동 위원회가 남북 상호 핵사찰 규정안을 만들기 위한 노력을 평가해 보자. 남북이 1992년 5월 말까지 상호 핵사찰 규정안을 만들고 그후 20일 이내 상호사찰을 실시하도록 합의하였다. 현재까지 남북 핵 통제 공동 위원회가 1992년 3월 19일 제1차 회의를 개최한 후 13번 공동위원회 회담, 9번 공동위원회 위원장 접촉 및 위원 접촉을 했으나 상호 핵사찰 규정안을 마련하지 못했던 것이다.

그러면 1992년 3월 이래 1년이상 남북 핵 통제 공동위원회에서 협상한 몇가지 중요한 쟁점을 살펴보고자 한다.¹⁷⁾

첫째, 남북한 쌍방간에 문제가 되는 것은 북한이 요구하는 이행 합의서의 채택 여부였다. 북한의 주장은 비핵화 공동 선언의 이행을 보장하기 위해서는 세부 규

17) *South-North Dialogue in Korea*, no. 55(July 1992), pp. 87-96: *South-North Dialogue in Korea*, no. 56 (October 1992), pp 92-102 참조

정을 두어 실천하는 문제가 중요하다는 전제 아래 핵무기 위협 가담 침략 공모 · 군사 훈련금지, 외부 핵 위협에 대한 남북 공동 대처등을 명시한 이행 합의서 채택을 요구하고 있다. 남쪽은 북의 주장이 비핵화 공동 선언의 내용 반복이며 북이 주장 해 온던 비핵지대론의 재판이라는 것이다.

둘째, 남북은 남북 핵 사찰의 상이한 원칙을 주장하였다. 남쪽은 각각 상대방에 대하여 같은 수의 장소를 볼 수 있는 권리를 가져야 한다는 이른바 “상호 동수 사찰원칙”을 주장하였고 북쪽은 상호 의심 부분을 동시에 보고 남쪽의 미군 기지를 모두 보지 않고서는 남한에 핵무기가 배치되어 있지 않다는 것을 믿을 수 없다고 주장하고, 북한측 주장은 IAEA의 국제사찰을 통해 북의 핵무기 개발 의혹이 완전히 해소되었기 때문에 남북 핵 사찰은 남쪽의 핵기지와 핵무기에 초점을 맞춰야 할 것이라는 것이다. 남한측의 주장은 핵시설이 민간 및 군사지역에 어디든지 존재하기 때문에 군사시설 이라도 한번 핵무기 개발과 관련있다는 의심을 받았으면 상호 사찰속에 포함하여야 할 것이라고 주장한다. 그러나 북한의 주장은 일반 군사시설과 핵시설은 다르기 때문에 군사시설은 남북한 상호사찰에 포함시켜서는 안된다고 주장하였다. 그러나 북한의 주장은 일반 군사시설과 핵시설은 다르기 때문에 군사시설은 남북핵 상호사찰에 포함시켜서는 안된다고 주장하였다.

셋째, 특별사찰에 대한 쟁점이다. 남쪽은 “북한이 주장하는 의심 동시 해소 원칙은 사찰의 상호주의 원칙에 어긋날뿐 아니라 IAEA의 사찰은 신고된 대상에만 국한하기 때문에 한반도 비핵화를 검증하기 위해서는 특별 사찰 제도의 도입이 필수적이다”라고 주장한다. 특별 사찰 제도는 남북 쌍방이 합의에 의하여 선정하는 일반 사찰과는 달리 24시간 내에 일방적으로 장소를 정해서 사찰하는 제도가

다. 북측은 특별 사찰 제도에 대해서는 남북 비핵화 공동선언 제4조에 “상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여” 사찰을 실시한다는 조항에 위반이라고 완강히 거부하였다. 여기에서 북한과 IAEA와의 갈등관계를 간단히 살펴보고자 한다. 북한이 1992년 4월 핵안전 협정을 비준한 후, IAEA는 북한이 신고한 핵시설의 국제사찰을 6차례 실시했으며, 북한이 핵무기를 만들고 있다는 확실한 증거를 발견하지 못했다. 그러나 1993년 2월에 IAEA는 북한이 미신고한 핵저장 시설로 보이는 2곳을 사찰하겠다고 요청했을 때 플루토늄 생산과 핵폐기물이 일치하지 않다는 증거를 포착하였고 이로인해 북한이 핵처리 시설에서 신고한 플루토늄양보다 더 많은 플루토늄을 보유하고 있을 것으로 서방 정보통은 믿고 있으며, 북한은 이미 울시 미 CIA 국장이 지적한 대로 핵폭탄 1개정도 만들 플루토늄을 갖고 있을 것이라고 알려지고 있다.¹⁸⁾

한편 IAEA는 1993년 3월 25일까지 미신고한 두 곳을 사찰하겠다고 통보하였다. IAEA의 이러한 요청에 대해 북한은 1993년 3월 12일에 NPT를 탈퇴한다는 결정을 했다. 북한의 NPT 탈퇴결정으로 북한의 핵의혹 이유가 국제문제화 됨으로써 남북관계는 냉각기에 들어가게 되었다. 뉴욕에서 4차례에 걸친 미·북한 고위급 회담결과로 1993년 6월 11일 미·북한은 공동발표문에서 북한은 NPT탈퇴 효력을 일방적으로 정지한다고 결정했다. 미국과 북한은 1993년 7월 14일-19일 제네바에서 핵문제 해결을 위한 2단계 회담을 진행했다. 미·북한은 7월 19일 공동발표문에서 미국이 북한에다 경수로 원전을 지원하겠다는 약속과, 북한은 IAEA와 협상을 시작하고 남북 비핵화 공동선언 이행을 위한 남북회담을 빠른

18) *U.S. News & World Report*, February 22, 1993: *New York Times*, February 11, 1993., 조선일보 1993 7월 30일

시일내에 시작할 용의를 확인하였다. 미·북한 고위 회담을 통해서 북한의 핵의혹 문제는 서서히 풀리고 있는 것이다.

상기 논의한 대로 남북은 상호 핵사찰을 원하고 있지만 각자가 상호 사찰을 위한 상이한 사찰 방안을 제시했다. 그러면 한반도 비핵화 공동 선언을 성실하게 실천함으로써 한반도 비핵화 실현을 위해 남북이 무엇을 해야하며 할 수 있을까? 물론 말할것도 없이, 남북이 비핵화 실현을 위하여 상호 협력하는 것이 중요하다. 북한이 핵무기 개발 계획을 포기함으로써 한반도 비핵화를 실현시킬 수 있는 것이다. 장기적으로 남한도 미국 핵우산 보호를 포기하고 궁극적으로 남한의 항구나 공군기지로 핵무기를 반입하지 않는 원칙에 합의해야 할 것이다.

북한의 핵무기 개발은 핵무기 개발 경쟁을 증폭시킬 뿐 아니라 동북아 평화와 안보를 불안정화하게 될 것이므로, 북의 핵무기 개발을 포기하는 것이 북한의 장기적 이익이 될 것이라고 생각한다. 북한을 NPT에 잔류시키고 핵안전 협정을 성실히 준수하도록 유도하기 위해서는 미국은 러시아, 중국, 일본과 협력하여 비핵화 실현 과정에 있어서 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 장기적으로 미국, 중국 그리고 러시아는 한반도에서 핵무기 불사용을 보증할 것을 고려해 볼 필요가 있을 것이다. 한반도 핵 딜레마는 4강과의 협력 남북이 공동노력과 협력으로 평화적으로 해결할 수 있다고 생각한다.

마지막으로 남북 핵 사찰 규정안 마련을 위한 하나의 타협안을 제시하고자 한다. 이 타협안은 이른바 「단계적 상호 의심 지역 사찰 원칙」을 바탕으로 먼저 모든 민간시설을 상호사찰을 위해 공개하고 단계적으로 모든 군사시설도 공개 사찰할 수 있도록 하는 것이다. 단계적 상호 의심지역 사찰방안은 다음과 같다.

제1단계 : 남북한 핵시설의 공개 및 사찰단계

남북 양측은 상호 의심 지역의 비군사 핵시설을 모두 공개사찰함으로써 북의 핵무기 개발 의혹을 해소하는 단계로서 비핵화 공동선언을 실천하는 첫 단계가 될 것이다.

제2단계 : 남북한 핵에너지의 공동개발 및 상호협력 관계

남북한은 평화적 사용을 위한 핵에너지 공동개발을 해야 할 것이다. 핵에너지 분야에 상호 협력을 통해 남북이 비핵화 공동선언을 준수하는 것을 검증할 수 있고 북의 핵시설의 안전성을 검증할 수가 있다. 장기적으로 남북핵 에너지 공동 개발 협력은 21세기 통일한국의 핵에너지 평화적개발에 크게 공헌 할 수 있을 것이다. 지난 1992년 7월 북한의 김달현 부총리가 서울을 방문했을 때 한국정부에 제의한 “핵에너지 공동 개발”제안은 재고해 볼 필요가 있을 것이다.

제3단계:남북 비핵화 실현 단계

남북한 군사 시설 공개 및 사찰뿐 아니라 남쪽은 핵우산 보호 포기과 핵무기 반입금지 및 미·중·러시아는 핵무기를 한반도에 사용하지 않겠다는 것을 보증하는 국제 협력 단계인 것이다.

만약 남북이 이 방안을 수락한다면 남북 상호 핵사찰 규정안에 합의를 도출해 낼수 있을 것이다. 북의 핵무기 개발 의혹을 해소하지 않고서는 현 시점에서 남북한 관계의 진전을 기대할 수 없는 것이라고 생각한다.

VI. 결 론

앞에서 살펴본대로, 남북한간의 상호 양보와 타협을 통해 남북 합의서와 부속 합의서 및 한반도 비핵화 공동선언을 발효한 것은 남북한 공동 노력의 결과였다. 그리고 기본합의서의 제2장 불가침 부문 및 비핵화 공동선언은 남북한 군사 신뢰 구축을 위한 기본틀로서 제도적 방안을 제공함으로써 향후 남북 군축 및 군비 통제를 위한 기본지침서라고 볼 수 있다. 이제 남북이 상호양보, 타협 그리고 협력을 통하여 남북 군사 공동위원회와 남북 핵통제 공동위원회를 가동·운영하여 불가침 부문의 군사 신뢰 구축 조항을 성실하게 이행·실천해야 할 단계에 와 있는 것이다. 과거의 남북협상에서 보여 주듯이 향후 남북한간의 기본 합의서와 비핵화 공동선언의 실천은 조심스럽게 낙관적이다.

그러면 어떻게 실천해야 할 것인가? 남북한 군사 신뢰 구축과 군축 문제들은 이미 합의한 군사 신뢰 구축 조항을 어떻게 실천할 것인가라는 실천의지(will to implement)의 문제이지 실천방안이 부족한 것이 아님을 이해해야 한다.

본 논문에서 남북 합의서의 불가침 부문의 조항과 비핵화 공동선언을 어떻게 실천할 수 있을까라는 질문에 초점을 맞추고 실천의사가 담긴 하나의 창조적 실현 방안을 제시하고자 하였다. 주지하는 바와 같이 북의 핵무기 개발의혹 문제로 남북대화가 현재 교착 상태에 빠져 있고, 한국정부는 북의 핵문제와 남북간의 경제 협 및 교류를 하지 않겠다는 기본 방침을 세우고 북의 핵문제와 남북 경제 협력 및 교류를 연계시키는 연계정책을 구축하고 있으며, 북의 핵문제 해결이나 남의 연계정책을 포기하지 않는 한 남북 기본 합의서와 비핵화 공동선언을 이행·실

천할 수 있는 기회는 거의 없고 북의 핵개발 포기를 실행할 때까지 남북 관계는 경색국면에 들어가게 되어, 이러한 한국의 연계정책이 현실성이 있고 바람직한 대북정책인지를 재고해 보아야 할 것이다.

필자는 한반도의 딜레마를 풀기 위해 새로운 대북정책을 생각해 보아야 할 것으로 믿는다. 한국의 연계정책을 포기하고 북한의 핵무기 개발 의혹 문제와 남북 경제 협력 및 교류를 분리하는 정경 분리 정책을 채택함이 바람직하며, 남북 경제 협력 및 교류를 통해 남북 경제 체제의 상호의존(interdependence)을 바탕으로 북한으로 하여금 핵무기 개발의 필요성을 포기시킴으로써 신대북 정책으로 전환해야 할 것으로 생각한다. 이러한 새로운 대북정책으로 전환해야 할 이론적 근거는 다음과 같다. 첫째, 남북한 모두가 신사고를 바탕으로 실용주의 정책을 채택함이 남북한간의 평화통일을 위해 바람직하다. 김영삼 민주정부는 처음에는 실용주의 노선에 입각한 대북정책을 추구하다가 북한의 NPT 탈퇴 결정 선언과 NPT 탈퇴 유보로 인하여 북의 핵문제 해결을 위한 보수 강경 정책으로 회귀함으로써 오히려 북한의 강경파를 부추기는 결과를 가져왔고 오히려 남북관계의 긴장을 조성하게 되어 바람직한 정책이라고 할 수 없는 것이다. 둘째, 북한 내부에서도 대남정책을 놓고 강·온 대립이 심각하다. 한국정부가 연계정책을 추구하면 북한의 온건파로 하여금 북의 핵무기 개발을 포기하도록 유인하게 될 것이다. 그러므로 북한은 지금 경제적으로 곤경에 빠져있고 남북경협을 통해 북의 핵무기 개발의 필요성을 포기하게 함으로써 북한의 실용주의파들을 도와주는 정책으로 전환함이 바람직하다.

이와같이 연계정책을 분리하여 병용전략을 추구할때 교착된 남북대화는 재개될 수 있는 것이고 따라서 4개 남북 공동 위원회가 가동, 운영될 것이고 특히 남북

군사 공동 위원회가 기본 합의서의 제2장 불가침 부분의 조항을 이행·실천할 수 있는 것이다. 남북군사공동위원회는 기본 합의서 및 부속합의서에 명시된 모든 조항을 한꺼번에 동시에 실천 할 수 없기때문에 순차적으로 남북이 이미 합의한 남북국방장관간의 직통전화 설치와 우발적 무력 충돌 방지를 위한 군사행동 원칙을 마련하고 실천하는 것이 바람직하다.

남북핵통제 공동위원회는 상호양보와 타협을 통해 남북 핵사찰 규정안을 필자의 「단계적 상호 의심지역 사찰원칙」을 바탕으로 마련하여 북의 핵무기 개발을 포기할 수 있도록 도와주어야 한다. 북한은 IAEA에 의한 미신고한 두곳의 사찰을 수용하여 북의 핵의혹을 해소하도록 노력해야 할 것이고 북한·미 고위회담을 통해 북의 핵의혹을 해소할 수 있도록 한국정부는 적극적으로 도와주어야 할 것이다. 이와같은 병용전략은 실리를 추구함으로써 한국정부의 연계정책보다 남북관계개선을 위해 바람직한 전략이라고 생각한다. 끝으로 남북한간의 현안문제를 논의하기 위한 남북 정상 회담도 하루속히 개최함이 바람직하다.

한반도의 새로운 평화체제는 남북기본합의서와 비핵화 공동선언을 남북이 성실히 이행·실천함으로써 만이 1990年代에 이루어질 수 있을 것이다. 한민족은 다같이 민족문제를 해결할 수 있도록 필요충분조건을 조성하는데 공동으로 노력하여야 할 것이다.

제 3 분과 남북한 공동번영의 모색

7. 북한의 핵개발 실태와 남북한 관계

박 동 환
(노스웨스턴大)

목 차

I. 여러 시각에서 본 균형된 상황판단.....	223
II. 북한 핵무기 개발의 현실	226
III. 평양의 핵무기 개발계획의 동인	229
IV. 남북한 관계의 성격변화	232
V. 독자적 대외정책과 남한의 대응	241

I. 여러 시각에서 본 균형된 상황 판단

북한은 지금 이 순간에도 핵무기 개발계획에 전력 투구하고 있다고 믿어 의심하지 않는다. 핵확산 금지에 관한 규제를 준수하라는 국제적 압력에도 불구하고, 북한의 지도자들은 「핵 카드」를 최대한으로 활용하여 자신들이 정치·경제적 목적을 달성하려고 노력하고 있는 것이다.

평양의 핵무기 개발계획은 현재 어디까지 와 있는가? 북한은 도대체 핵무기를 가지고 무엇을 얻고자 하는가? 냉전후의 국제체제에서 커다란 쟁점이 될 것은 알았을 것이면서, 북한이 위협하고도 야심에 찬 핵개발을 추진하는 것은 무슨 동기에서인가? 북한의 핵문제는 좁게는 남북한관계 그리고 넓게는 동북아의 새로운 세력균형에 어떤 영향을 미치는가? 또 평양의 핵 정치에 대응해서 서울정부가 채택할 수 있는 정책대안들은 어떤 것들인가?

이러한 질문들은 대단히 중요한 성질의 것이고 많은 토론의 대상이 되어왔지만,¹⁾ 이 중 어떤 문제에 대해서도 명석한 해답은 발견할 수 없다. 따라서 학계

1) 북한의 핵무기 개발의 배경에 대해서는 아래의 문헌을 참조하였다.

Han, Yong-Sup, "Ensuring North Korea's Compliance with Future South-North Nuclear Inspection Agreements," *Korea and World Affairs*, Vol.17, No.1 (Spring, 1993), pp.21-44.

Harrison, Selig S, Leonard S. Spector, and James F. Leonard, "The Report of a Carnegie Endowment Delegation Just Back from Pyongyang with Important New Findings on North Korea's Nuclear Program," in Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, *News From the Carnegie Endowment*, May 5, 1992.

Kim, Taewoo, "South Korea's Nuclear Dilemmas," *Korea and World Affairs*, Vol. 16, No.4 (Summer 1992), pp.250-293.

의 의견은 분분하고 서울과 우방의 정책결정자들은 시행착오를 범하지 않을 수 없는 것이다. 어떤 면에서 보면 모든 당사국들은 핵에 관한 평양의 일거수 일투족에 대응하며 배우는 아주 어려운 학습과정 (Learning Process)을 거치고 있다고 할 수 있다.

이러한 어려움 때문에 본 논문에서는 위의 모든 질문들에 대한 의미있는 해답을 도출하려고 기도하지는 않는다. 그대신 북한의 핵문제에 대해 남북한과 주변4강을 포함한 여러 시각에서 검토함으로써, 비교적 균형잡힌 분석을 시도하려 한다. 특히 북한의 지도자들이 무슨 생각을 하고 있는지를 유추하여 핵무기 개발의 동인을 알아보려 한다. 무슨 사안이건 북한사람들의 의도하는 바를 어렵하다는 것은 대단히 어려운 일이고 특히 핵문제같이 민감한 경우에는 더욱이 부정확할 수 밖에 없다. 그러나 그릇된 추정의 위험이 높은데도 불구하고, 이러한 최근방법을 사용하면 덜 편파적인 분석이 가능하고 또 예측이 빗나갔을때 원인규명을 하기가 수월해 지는 장점이 있다.

본 논문에서는 또 평양의 핵무기 개발을 그 자체만 따로 떼어 심층분석하기 보다는, 이를 한반도를 둘러싼 국제관계의 틀 안에서 검토하려고 한다. 북한정부를 하나의 합리적 행위자 (Rational Actor) -물론 북한의 잣대에서 본-라고

Mack, Andrew, "North Korea and the Bomb," *Foreign Policy* (Fall 1991), pp. 87-104.

Oh, Kongdan, "The Challenge of North Korea's Nuclear Program," paper presented at the International Studies Association meeting, Acapulco, March 23-27, 1993.

Park, Tong Whan, "Issues of Arms Control Between the Two Koreas," *Asian Survey*, Vol.32, No.4 (April 1992), pp.350-365.

유용원, "극비정보-북한의 핵시설에 관한 세가지 수수께끼", 월간조선(1992년 8월호), pp.254-271.

치면, 북한의 핵무기개발은 나름대로 국내외적인 정책목표를 달성키 위해 추구되어 왔다고 할 수 있다. 그러므로 핵문제를 이를 둘러싼 정치·경제적 배경에 비추어 살펴보는 것이 유익한 분석방법이라고 생각한다.

II. 북한 핵무기개발의 현실

북한의 핵에 대한 일차적인 관심은 핵무기 개발이 어디까지 진척되었나 하는데 있다. 구체적으로는 첫째, 북한이 현재까지 추출한 플루토늄의 양은 얼마인가? 둘째, 핵무기의 기폭장치 개발에 성공하였나? 셋째, 복잡하지만 핵무기를 이미 조립하였거나 아니면 앞으로 얼마나 걸릴 것인가? 그리고 넷째, 북한이 보유하고 있는 단거리 유도탄에 장착할 수 있게 핵탄두를 소형화하는 데 성공하였나 등을 들 수 있다.

지금까지 밝혀진 바에 의하면 이러한 질문을 풀어 줄 확실한 근거는 하나도 없지만, 공표된 여러가지 자료를 종합해 보면 대체적인 윤곽을 짐작할 수는 있다. 우선 플루토늄의 양을 놓고 보면, 영변의 5Mw짜리 원자로에서 아주 작은 양(90g)을 추출했다고 평양이 국제원자력기구(IAEA)에 낸 1990년의 보고는 신빙성이 있는가? 원자탄 한개를 만는데 보통 8kg의 플루토늄이 필요하다니까 90g을 뽑아냈다고 하여 핵무기 개발에 대한 국제사회의 우려를 불식시키려고 했겠지만, 북한의 이러한 주장은 IAEA가 북한이 추출한 핵폐기물 시료를 분석한 결과 거짓말임이 탄로났다. 1990년에 단 한번 재처리를 했다는 북한의 보고와는 달리, 적어도 세차례(1989, 90, 91년)에 걸쳐 플루토늄을 추출했음이 밝혀진 것이다. 이러한 IAEA의 분석은 불안정한 원소인 플루토늄이 분열없이도 핵 변환(Decay Chain)하는 특성을 이용한 것으로 믿어지고 있다.²⁾

2) 지난 1977-79년, 81-83년동안 IAEA이사를 역임한 이병휘박사에 의하면, 북한이 제출한 샘플은 재처리를 하고 난후에 남은 고준위 폐기물일 것이라고 한다. 플루토늄은 매우 불안정한 원소여서 그대로 놔두어도 핵변전이 일어나며 Decay Chain에 따라

북한의 영변지역에는 두개의 재처리 시설이 있다고 한다. 하나는 1956년에 건설된 방사화학실험실로서 1975년부터 1986년까지 가동되었다. 이곳의 동위원소 실험실에서 플루토늄을 추출한 적이 있다고 알려져 있다. 다른 하나는 북한이 이것 역시 방사화학실험실이라고 주장하는 미완성의 대형시설이다. 이것은 길이 180m 넓이 20m의 초대형 5층 건물 (축구장 두개정도의 크기)로서 실험실이라기 보다는 공장으로 볼 수 밖에 없으며 북한측에 의하면 건물은 80% 내부시설은 40% 완성되었다고 한다. 완공되고 나면 이곳에서는 연간 2백내지 3백톤의 사용후 핵연료를 재처리 할 수 있으며, 세계에서 두번째로 큰 재처리 시설이 된다. 북한이 1989년부터 91년사이에 플루토늄을 추출한 것을 IAEA가 밝혀낸 이상 이 시설이 미완성의 상태에서 가동되었다고 추정할 수 밖에 없다. 현재까지 북한이 추출한 플루토늄의 양을 정확히 알 수는 없지만, 최소한 7kg에서 최대한 40kg 사이로 보는 것이 통설이다.³⁾

북한의 핵무기 기폭장치 개발에 대해서도 정확한 정보는 존재하지 않는다. 일 예로 Carnegie재단대표단의 일원으로 1992년 4월 28일부터 5월 4일까지 북한의 핵시설을 시찰하고 돌아온 Leonard S. Spector도 이 질문에 관해서 「모르겠다」는 답밖에 하지 못했다. 그러나 북한이 「다른 부문에서 이룩한 것으로 미루어 볼

아메리슘으로 변해 간다. 아메리슘은 1년에 약 0.5%씩 증가하므로 재처리를 하고 나온 폐기물을 화학적으로 분석하면 아메리슘의 비율을 알 수 있고, 따라서 플루토늄의 양과 재처리시기를 추정할 수 있다고 한다. 좀 더 상세한 내용은 “인터뷰/이병휘: 북한의 거짓말 증거 잡은 IAEA의 시료분석,” 월간조선 (1993년 5월호), PP. 338-339. 참조.

3) 신성택, “북한은 핵무기 조립 대기상태,” 월간조선 (1993년 5월호), P352 참조, 이러한 관찰은 북한이 최소한 4개의 핵폭탄을 만들 수 있을 만큼의 플루토늄을 갖고 있을 것이라는 미국 전문가들의 의견과도 일치한다 (워싱턴 포스트, 1993년 4월 27일자)

때 기폭장치를 개발할 능력이 있을 것으로 봐야한다.”⁴⁾고 그는 조심스럽게 덧붙이는 것을 잊지 않았다. 북한이 「이러한 다른 업적」들 중에는, 기폭장치에 쓸 수 있는 임상장약 (HMX)을 보유하고 있는 것 뿐 아니라 영변지역에서 1983년부터 92년까지 70여회의 고품실험을 한 것을 빼놓을 수 없다. 결과적으로 핵무기중의 핵과 무관한 부분인 기폭장치를 북한이 이미 개발해 놓은 상태라고 보는 것이 합당한 것이다.

이와 관련하여 북한이 핵무기를 이미 조립했는가 하는 문제에 대해서는 아무도 무어라고 말할 수가 없는데, 이는 북한이 자기네 식의 NCND (확인도 부인도 않는)정책을 철저히 지키고 있기 때문이 아닐까 한다. 확실한 정보가 없는 상황에서 북한은 핵무기 조립 대기상태 또는 가까운 장래에 3-4개의 원자폭탄을 만들 수 있는 상태라는 것이 공통된 견해이다.

평양의 핵무기 운반능력에 대해서는 의문의 여지가 없다. 부피가 큰 핵장치는 북한의 갖고 있는 MIG-21, 23, 29 Su-25등의 전폭기에 실으면 되고, 소형화한 핵무탄두는 사정거리 500Km의 SDUC-C 유도탄이나 1000Km의 신형 로동-1호에 장착할 수 있을 것이다.⁵⁾ 전자는 이미 실전배치되어 남한전역을 커버할 수 있고, 후자는 일본국의 목표까지 공격할 수 있다. 따라서 북한은 소형핵탄두 개발여부와 상관없이 사용가능한 핵무기 운반능력을 갖고 있다고 볼 수 있다.

4) Spector, Leonard S., "The U.S. and the Nuclear Issue." Speech at the Conference on Rethinking the Korean Peninsula: Arms Control, Nuclear Issues, Economic Reformation, Georgetown University, Washington, D.C., May 27, 1992.

5) 북한은 1993년 6월 동해에서 로동1호의 시험발사에 성공하였다. 소련제 구형 SCU-D-B유도탄을 개량시킨 것으로 일본의 심장부를 강타할 수 있기 때문에 일본의 관민이 비상한 관심을 보이고 있으며, 북한과 일본이 군사회담을 여는 계기를 마련해 줄 지도 모른다 (조선일보 시카고판, 1993년 6월 17일자)

Ⅲ. 평양의 핵무기 개발계획의 동인

기술적인 측면에서 북한이 핵보유국이 되는 것은 이제 시간문제라고 치더라도, 북한의 지도자들은 핵무기를 개발하고도 그대로 견뎌낼 수 있다고 생각하고 있을까? 바꾸어 말하면, 더 이상의 핵무기 기술을 막으려는 국제사회의 압력, 특히 미국의 결단에 대한 그들의 태도는 어떤한가? 그리고 그들은 북이 핵을 보유하게 될 때 남한이 그냥 가만히 있으리라고 믿는가? 이러한 질문들에 답하기 위해서는 북한이 핵무기를 개발하게 된 동기-좀더 정확히 이야기하자면 추정되는 동기-를 검토해 봄이 중요하다.

무엇이 평양으로 하여금 핵무기 개발을 추진하게했나에 관하여 여러가지 상충되는 견해들이 있지만, 한국문제전문가들의 공통된 의견은 대략 다음과 같이 요약될 수 있다.

국내적으로,

1. 급변하는 국제환경안에서 부자간의 권력세습을 완성하고 정권의 안전을 유지하기 위해서, 북한은 아버지가 갖고 있는 정도의 카리스마가 없는 김정일의 공으로 치부할 만한 역사적 업적을 필요로 했다.
2. 가까운 장래에 나아질 것같지 않는 경제적 어려움과 북의 주민들이 남한에 대해서 느끼는 상대적 박탈감의 증가를 회피하기 위해서는 주민들의 주의를 딴 곳으로 돌릴 필요가 있었다. 또 언젠가는 그 전체나 일부를 자본주의 국가들로 부터의 경제·기술원조와 바뀌칠 수 있다는 데서 핵무장선택권에 매력을

느끼게 되었다.

3. 북한의 연군사비는 남한의 반에도 못미치지만 북한 GNP의 22%에 이르는 막중한 부담을 주고 있으므로, 북한의 지도자들은 재래식 군비증강 대신에 상대적으로 비용이 적게 드는 핵무기를 선택하였다.

국제적으로,

4. 남북대화를 진행한다는 명분아래 북한은 국제사회에서 자국의 위상을 높이고 아울러 정치적 승인과 경제원조 제공의 주축이 될 미국과 일본과의 관계격상을 원하였다. 이 과정에서 핵무기를 자본주의 국가들과의 관계개선에 중요한 카드로 쓸 수 있을 것으로 보았다.
5. 이라크의 경우와는 달리 주한미군이 당할지도 모를 대량보복이 두려워, 미국이 북한의 핵지역에 대한 군사적 제재를 가하기가 대단히 어려울 것으로 북한의 전략가들은 판단하였다.
6. 과거 중국이나 인도의 사례에 비추어 볼 때 일단 핵무기 보유를 기정사실화하면 국제사회가 이를 그대로 받아들일 것으로 믿었다. 또 핵확산금지조약(NPT)이 핵을 갖고 있지 않은 나라들에 대한 불평등제도임을 주장함으로써, 북한은 1995년에 있을 NPT경신때 제3세계에서 지도적 역량을 발휘하고 싶었다.
7. 최근 NPT 탈퇴 및 유보사건에서 본 것처럼, 핵카드를 조심스럽게 사용하면 대외관계에서 얻을 것이 많다고 북한은 반대하였다.

이상에서 열거한 동기들이 모두 추정가능한 것들이지만, 한가지 중요한 요소가 빠져 있는데, 다름아닌 북한의 핵정치에 있어서의 남한의 역할이다. 이것이 빠진 것은 물론 전문가들의 실수때문이 아니다. 평양은 서울을 우회하여 워싱턴과 동경에 접근하는 길을 모색하고 있었고, 핵문제에서 이를 위한 묘책을 찾아낸 것이다.

북한이 핵무기를 갖게되면 남한이 가장 크고 직접적인 위협을 받게되는데도 불구하고, 평양은 핵문제에 관한 한 서울을 무시할 수 있을 것으로 판단했음이 명백하다. 만약 이스라엘이 1980년대초 이라크의 오시라크 원자료를 공습한 것같은 반응을 남한이 보일 것으로 생각한다면, 그래도 북한이 핵무기 개발을 고집했을까? 답은 분명히 “아니오”일 것이다. 그렇다면 다음의 중요한 질문은 북한의 지도자들은 자기네들이 강대국들과 핵 포커게임을 즐기는 동안 남한을 계속해서 “비행위자”(Non-Player)로 취급할 수 있다고 믿는가이다. 이 질문에 대한 답을 얻기위해서는 북한이 핵무기 개발을 시작했을 때, 남북관계가 어떻게 배경으로 작용했으며 그후 이 배경이 어떻게 바뀌었나를 살펴봐야 한다.

IV. 남북한관계의 성격변화

북한이 핵무기 개발을 할 수있게 된 가장 근원적 이유중의 하나는 남한을 종이 호랑이 정도로 보았거나, 아니면 진짜 호랑이일지라도 강대국들에 의해 사지가 묶인 경우로 보았기 때문이라고 생각된다. 이러한 북한의 판단이 경험적 사실에 근거하느냐 아니냐는 크게 상관이 없다. 그대신 그러한 판단이 남북한관계의 역사적 맥락에서 도출될 수 있었는가 하는 것이 중요한 문제인데, 남북관계의 패턴을 보면 북한이 그러한 의식을 갖게된데는 나름대로 이유가 있다고 할 수 있다. 남북관계에 있어서 중요한 세가지 추세를 분석해보면 이 점이 분명해 진다.⁶⁾

A. 이자관계(二者關係)에 있어서의 호혜성 결여

평양이 서울을 협상의 일차적 상대자로 취급하려 하지않는 가장 큰 이유는 아마도 남북한이 이자관계에 대하여 서로 다른 고정관념을 갖고 있기 때문이라고 본다. 기능주의적 입장을 채택하는 서울의 지도자들은 남북한간에 경제·사회의 여러분야에서 복합적인 연계를 이루어야 그 결과로 군사적 긴장이 완화되리라는 믿음을 갖고 있다. 다시 말해 군사관계는 경제·사회 및 정치관계의 발전을 따라가는 하나의 종속변수라고 여겨지는 것이다. 이와는 대조적으로 평양에서는 군사

6) 이러한 추세에 관한 분석과 이를 바꾸는 방법에 관한 잠정적인 아이디어들은 아래의 글에 포함된 바 있다. Rark, Tong Whan, "The Korean Arms Control Through Complex Military Balance," paper presented at the International Conference on "Transformation in the Korean Peninsula toward the 21st Century: Peace, Unity, and Progress," The Kellogg Center, Michigan State University, East Lansing, MI, July 7-11, 1993

관계를 다른 모든 종류의 관계들과 한데 묶고 싶어한다. 평양이 이러한 입장을 고수하는데는 중요한 이유가 있다. 다름아니라 기능주의적 접근은 북한사회의 점진적 개방을 초래하고 마지막에는 이의 붕괴로 이어질 것으로 우려하기 때문이다. 따라서 북한은 정치·군사·경제·사회등 제분야의 문제를 일괄타개하자는 주장을 펼 수 밖에 없는 것이다. 그러므로 군사관계는 정치·경제등 다른 분야에 종속되는 것이 아니라 이들과 동등한 수준의 변수로 작용한다고 보는 것이며, 어느면에서 북한은 군사관계를 계급·사회관계보다 우위에 놓는다고 할 수 있으므로 군사분야가 다른 것에 비해 좀더 독립변수적 성격을 띤다고 말할 수도 있다.

남북한이 이자간의 관계에 대해 이렇게 다른 관념을 갖고 있기 때문에 그 결과로 상호관계에 상호성(Reciprocity)이 결여돼 왔다. 「상호」라는 단어를 쓸 수 없을 정도인 남북한관계는 1953년의 휴전 이후 군비경쟁이나 군비통제 협상이나를 불문하고 북은 행위자 (Actor)로서, 남은 이에 대응하는 Reactor로서의 역할을 하는 추세를 보여 왔다. 지난 40여년에 걸친 군비경쟁 시대에는 남은 북의 우세한 군비를 뒤쫓아 가느라 북의 군비증강에 대응하는 일종의 반작용 (Reaction)을 할 수 밖에 없었다.⁷⁾ 그러나 고르바초프의 개방(Glasnost)과 개혁(Perestroika)정책에 힘입어 남한이 1980년대말 야심찬 북정정책을 펼 때에도 서울 정부는 과거의 대북한 태도를 바꾸지 못하였다. 서울이 모스크바 및 북한과 관계를 정상화하기 위해 꼭 치뤘어야 할 대가가 아닌데도, 평양에 대한 일련의 유화

7) 남북한간의 군비경쟁에 관한 체계적 분석은 다음의 글을 참조. Park, Tong Whan, "Political Economy of the Arms Race in Korea: Queries, Evidence, and Insights," *Asian survey*, Vol. 26, No. 8 (August 1986), pp. 839-850.

제스처를 모인 것은 잘 알려진 일이다.⁸⁾ 남북한간 고위급회담이 열리고 1991년말에 남북간 화해·불가침 및 교류·협력에 관한 기본합의서 (이하 기본합의서)를 서명한 뒤로 더욱 분명히 했다. 심지어 남한의 급증하는 전력수요를 충족하는데 필수적인 핵기술에 있어서까지, 노태우 전대통령은 우리나라 농축과 사용후 핵연료 재처리기술을 갖지 않겠다고 1991년 11월에 선언한 바 있다. 이 노선언이 그해 12월말 남북 비핵화공동선언으로 이어지긴 했지만, 지난 1년말동안 북한이 보여준 핵무기개발에 관련된 행태는 평양이 아직도 자신의 일정표에 따라 움직이지, 서울이 무슨 제안이나 행동을 하든 크게 신경을 쓰지 않는다는 것을 보여주고 있다.

이러한 불균형한 관계를 보고 어떤 이들은 남쪽이 밀지는 장사를 하는게 아니냐고 걱정하기도 한다. 사실 그동안 남한이 북한에 대해 쓴 화해와 양보의 정책이 북의 태도나 행태에 어떤 큰 변화를 가져왔다는 증거는 없다. 그런점에서 단기적으로는 남한이 밀렸다고 볼 수도 있다. 그러나 장기적 안목에서 보면 반드시 그런 것만은 아니다. 서울이 기능주의를 신봉하는 한, 이러한 양보들은 두가지 결실을 보게 할 것이다. 하나는 서울의 「큰형님같은 보살핌」이 북의 사회적 동요를 막고 흡수통일의 우려를 낮출 수 있다는 점이고, 다른 하나는 남쪽의 대북수용정책에 힘입어 평양이 워싱턴 및 동경과 관계개선을 할 수 있으리라는 것이다. 북이 국제사회의 책임있는 일원이 되면 한반도에서 전쟁재발의 위험이 줄어들

8) 서울의 북방정책은 여러가지 국내외적 목적을 달성하기 위한 다목적 대외정책이었다. 북방정책의 이론적 근거에 대한 검토는 다음의 글을 참조. Park, Tong Whan, Dae-won Ko, and Kyu-Ryoon Kim, "Democratization and Foreign Policy Change in the East Asian NICS," in Rosati, Jerel, Martin Sampson, and Joe Hagan · *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Change*, Columbia: University of South Carolina Press, 1993.

얻게 되었다. 즉 미국과 고위급 회담을 열었고 북한의 입장에서는 아주 중요한 양보를 얻어내게 된 것이다. IAEA의 특별사찰을 받으라는 국제적 압력을 피하려고 북한이 1993년 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언한 것은 주지의 사실이다. 이 선언은 궁지에 몰린 정권이 한번 써 본 빈 공갈 (Bluff)에 불과했을 수도 있지만, 하여튼 그 덕분에 평양은 외교적 게임에서 아무 것도 남은게 없는 빈털털이 상태를 벗어나 NPT복귀라는 새로운 카드를 얻게 되었다. 1993년 6월 2일부터 11일까지 뉴욕에서 네차례의 정부급회담이 열린 뒤, 북한의 강석주, 외교부 제1부장과 미국의 Robert L. Gallucci 국무부 정치·군사담당차관보가 발표한 공동성명⁹⁾에 의하여 미국과 남한은 다음과 같은 원칙에 합의하였다고 한다.

- 핵무기를 포함한 무력을 사용하지 않으며 이러한 무기로 위협도 하지 않는다는 것을 보장한다.
- 전면적인 안전보장장치의 공정한 적용을 포함, 한반도의 비핵화, 평화와 안전을 보장하며 상대방의 자주권을 상호 존중하고 내정에 간섭하지 않는다.
- 한반도의 평화적 통일을 지지한다.

이러한 원칙들은 「양성」으로 보이겠지만, 필요하면 평양이 아전인수식으로 해석할 소지를 남기고 있는데 (1) 한반도에서의 미군철수, (2) 비핵화와 더불어 한반도에의 핵무기 불반입, 그리고 (3) 인권문제를 포함한 북한의 내정 불간섭과 북한식 통일방안에 미국이 동의한 것으로 볼 수도 있다. 이러한 양보의 대가로 미국이 얻어 낸 것은 「필요하다고 인정하는 기간만큼, 핵확산금지조약으로부터의

9) 조선일보 시카고판, 1993년 6월 14일자.

고 북한사회의 동독형 붕괴도 예방할 수 있으리라고 서울쪽에서는 볼 수 있는 것이다.

따라서 남북간 불균형관계대문에 피해를 보는 것은 남한도 북한도 아니고 남북한간의 이자관계 그 자체라고 할 것이다. 한쪽은 행위자요 다른쪽은 이에 대응하는 모형은 아무래도 건강한 관계라고 할 수 없다. 더구나 이러한 추세가 오래 계속되면 나름대로의 관성이 붙게 되고 이를 바꾸기가 점점 더 어려워지게 된다. 이자관계를 정당화하기 위해서는 이러한 관성부터 없애려고 노력해야 할 것이다.

B. 협상의 장애 대한 상이한 입장

남북한관계에 있어서 또 하나의 특이점은 양측이 누가 협상의 당사국이 될 것인가에 대해 상이한 입장을 갖고 있다는 것이다. 현시점에서 남한은 북한과의 이자관계가 주축이고 그 주위에 미국·일본·중국 및 러시아 자리잡고 있다고 본다. 그러므로 정치·군사 및 사회·경제등 모든 분야에서 남북한이 협상의 주역이 되고 역내의 다른 국가들은 사안에 따라 개입시키려는 자세를 취하고 있다. 남한의 이러한 입장은 물론 냉전시대에 미소관계를 축으로 한반도문제가 결정되던 패턴과 비교하면 천양지차가 있다.

남한과는 달리, 북한은 분야별로 협력의 대상을 달리하려는 태도를 보이고 있다. 군사문제에 있어서는 미국과 직접 상대하기를 원하면서 남한을 2차적 당사자로 취급하려 한다. 반면 통일문제에 관한 평양의 1차적 대상은 항상 서울이었다. 경제분야에서 북한은 대상을 가리지 않고 어느 나라든 자국에 이득을 갖다 줄 것 같으면 접근하고 있다.

북한은 핵문제에 관한 최근 사태덕분에 군사관계에 있어서 원하던 바를 거의

탈퇴효력을 일방적으로 임시정지 시키기로」한 북한의 결정이었다.¹⁰⁾ 남한에 미칠 영향이 대단히 큰 데도 불구하고, 미·북한간 대화에 서울정부는 초정되지 않았고 6월 11일자 공동서명에 언급조차되지 않았다.

이러한 상황으로 미루어 볼 때 남북한간의 2차관계가 진척되리라고 어떻게 기대할 수 있을까? 따라서 서울의 지도자들이 평양정권에 급격한 변화가 오지 않는 한, 핵관련 문제를 포함한 남북한간 군사협상에 비관적인 태도를 갖는 것도 무리가 아니다.¹¹⁾ 하여튼 미국이 당분간은 북한의 각본에 따라 군사협상을 진행하려는듯이 보이므로 남북한간의 진정한 이자대화는 이루어지지 않을 것 같다.

C. 시간과 변화에 대한 상충되는 견해

남북한이 서로 동 떨어진 길을 가게 하는 세번째 요소는 시간과 변화에 대한 근본적 인식의 차이이다. 객관적으로 보면, 시간은 결정적으로 남한의 편에 있고 북한은 자유화를 향한 구조적 개혁을 해야 할 대단한 압력을 받고 있다. 그러나 이러한 진단이 주관적 입장에서도 먹혀 들어갈 것인가?

지난 40여년간의 냉전구도안에서 시간과 변화의 개념은 남북한의 정책결정에 그다지 긴요하지 않았다. 이극적 대결체제가 영구히 계속될 것으로 간주하고 남

10) 어떤 사람들은 미국이 그렇지 않아도 원해왔던 북한과의 관계격상을 핵문제 때문에 이루게 되었다고 주장할지도 모른다. 이들에 의하면 미국은 남한에게 소외감을 주지 않으면서 북한과 고위급회담을 열 수 있는 구실을 찾고 있었는데, 최근 북의 NPT 탈퇴소동으로 미국과 북한의 고위정책결정자들이 대응하게 되었고 미국이 북한에 대해 쓸수 있는 외교적 지렛대가 하나 더 늘은 셈이라고 할 수 있다.

11) 이러한 관찰은 1992년 서울에서 저자가 여러고위정책결정자들과 인터뷰한 결과에 근거하고 있다. 여기서 「급격한」 변화라 함은 북한정치에서 하나 또는 두 김씨가 사라지는 것을 의미하다.

북한이 걱정할 일은 통일문제를 형식적으로만 논의하면서 내부적 통제를 강화하는 것 뿐이었다. 권위주의나 독재정권을 정당화하는 데 휴전선 저편에 적국이 호시탐탐 노리고 있다는 것 이상 좋은 핑계가 있을 수 없었다. 국내정치적 목적을 위해 서로를 사용하는 참으로 「좋은 옛시절」이었다고 하겠다.

냉전이 끝나자 동구의 「패자」들은 시간에 쫓기듯 빠른 속도로 변화해 가고 있으나, 이 추세에는 몇나라의 예외가 있으며 북한은 가장 대표적인 케이스이다. 바뀌는 시대에 등을 돌린채 평양의 지도자들은 「우리식의 사회주의」라는 슬로건 아래 체제유지에 총력을 기울이고 있다. 기본합의서때문에 언젠가는 남한과 진정한 관계개선을 해야 할 입장에 처하게 될까봐, 북한은 1993년초에 통일대화를 위한 4개의 전제조건이란 것을 내걸기까지 하였다. 이 「전제조건」들의 내용은:

1. 남한은 외세의존정책을 포기해야 한다. 남한은 정치·군사·경제적으로 미국과 일본에 의존해서는 안된다. 그대신 동일민족간의 결속을 더욱 중요시해야 한다.
2. 남한은 남쪽으로부터 미군을 축출하려는 결의를 표명해야 한다.
3. 남한은 외국 [미국] 군대와와의 합동훈련을 영구히 중단해야 한다.
4. 남한은 미국의 핵우산으로부터 벗어나야 한다.¹²⁾

결국 북한이 원하는 것은 변화하는 현실에 적응키 위해 변신해야 할 날을 최대한으로 늦추는 것이고 이를 위해 지대한 노력을 기울이고 있다. 냉전이 끝난 이래 북쪽에는 아무런 변함도 없고, 북의 지도자들은 이러한 「은둔자같은 상황」이 오래 지속되기를 바라고 있다. 이런 면에서 북에는 시간이 동결되었다고도 하

12) *Vantage Point*, Vol 16, No. 4 (April 1993), P. 13. Seoul : Naewoe Press.

겠다.¹³⁾

북이 「시간을 벌기 위해 시간을 동결」한데 반해, 남은 자주 「시간을 거의 다 써버린 수험생」처럼 행동해 온 것을 부인하기 어렵다. 모든 일이 남의 뜻대로 풀리는 것 같고 남은 그냥 기다리기만 하면 되는 것 같은 상황임에 비추어, 이것은 참으로 아이러니컬하다고 하지 않을 수 없다. 노전대통령의 경우에 1993년 2월 자신의 임기가 끝나기 전에 비록 실패는 했지만 북의 김일성주석과 어떻게든 정상회담을 열어보려 했기 때문이라 치자. 그러나 안타까운 일은 김영삼대통령의 문민정부가 남북한관계에서 아직도 시간과 변화에 대한 일관된 비전을 제시하지 못하는 듯한 인상을 주고 있는 것이다.

좀 더 정확히 말하면, 김영삼정부안에 두개의 상징하는 「학파」가 있는 것 같다. 하나는 민족주의적 학파라고 부를 수 있으며 이들의 주장은 외부적 상황전개에 상관치 말고 한민족 사이의 대화는 지속돼야 한다는 데 있다. 예를 들면 이들은 대북한 경제협력을 평양의 핵문제해결과 연계시키려는 미국의 입장을 반기지 않으며, 오히려 경험을 하다 보면 핵문제도 풀리지 않을까하는 기대를 갖고 있다. 이에 반해 다른 학파는 국제주의적 성향을 갖고 있으며 「북을 길들이는」 가장 좋은 방법은 미·일과의 공조체제를 유지하는 데 있다고 믿는다.

이러한 이념적 갈등은 관료정치에 근거를 두고 있다고도 하겠는데, 남북대화를 주관하는 통일원은 기구의 생존을 위해서인지 민족주의적 정책을 선호하는 경향

13) 이러한 관점에서 북한이 미국 및 일본과 접근하기 위해 노력을 기울이는 것은 아니려니컬하게 보일 수도 있다. 그러나 표면적으로 모순되게 보이는 이러한 북한의 자세는 그들이 진정 원하는 것이 서방의 문물을 받아들여 자유화나 개방을 하자는게 아니고 정권과 체제를 유지하려는 것임을 알게 되면 이해가 가능하게 된다. 또 서울의 북방정책이 자기네들을 포위하려는 전략이라고 생각했을 북한은 서방국가들과의 관계개선으로 남한을 포위하려는 생각도 갖고 있을 것이다.

이 있다. 이와는 대조적으로 국제주의적 자세를 지지하는 정부기구로는 국가안전기획부와 국방부를 들 수 있으며, 외무부도 정도는 낮지만 이쪽에 속한다고 볼 수 있다. 물론 최종 정책결정은 대통령과 비서실에 달렸으며, 현재는 국제주의적 노선의 정책이 주종을 이룬다고 할 수 있다.

결과적으로 남과 북은 묘한 교착상태에 빠져들었다고 볼 수 있다. 왜냐하면 북은 시대가 변했다는 사실을 부인하고 있고 남은 상대방이 변화를 보일 때까지 당분간 기다리겠다는 입장을 취하고 있기 때문이다. 이러한 교착상태가 오래 지속되면 한반도의 평화와 안전을 추구하는데 막대한 지장이 올 것은 자명하다. 그렇다면 이러한 상황을 타개하기는 아주 불가능한가? 이를 위해 어떠한 국내외적 변화가 필요한가? 어떻게 하면 남과 북을 생산적인 대화의 장으로 끌어낼 수 있을까? 이 모든 것들은 대단히 어려운 질문들이며 여기에서 본격적으로 다룰 수 있는 성질의 것들이 아니다. 그대신 본논문에서는 서울과 평양간의 핵문제 협상에 작은 돌파구를 마련해 줄 수 있을 것으로 기대되는 하나의 제안을 내놓고자 한다.

V. 독자적 대외정책과 남한의 대응

과거의 남북한관계에서 자기네가 원하는 것을 거의 다 관찰시킨 경험에 근거하여 북한의 지도자들은 핵무기 개발에 아주 진지하게 임하고 있다. 그리고 그들은 핵정치를 생존을 위한 마지막 게임으로 보고 이 게임에서 전승 아니면 부분승을 하리라고 믿는 것 같다. 평양의 계산에 의하면 핵무기 개발을 추진함으로써 얻을 것은 많지만 잃을 것은 별로 없다는 결론이다.

평양의 이러한 논리에는 딱 한가지 잘못된 점이 있는데, 다름아니라 남한은 북한의 핵폭탄을 용인하지 못할 것이고 국제사회는 이를 허용하지 않을 것이란 점이다. 여기서 북한이 핵무기보유국이 되는 것을 막으려 국제사회가 취하고 있는 모든 대응을 열거할 필요는 없다. 단지 미국과 일본이 직접 간여해서 UN과 IAEA의 행동을 지휘·조정하고 있음을 지적함으로 충분하다. 그러면 남한의 경우는 어떤가? 한반도의 핵 위기를 해소하기 위해 서울정부가 할 수 있는 일은 없을까?

본논문에서는 남한이 북한에의 핵무기확산을 방지하려는 국제공조체제에 적극적으로 기여하는 한편, 핵기술의 평화적 사용(PEANUT : The Peaceful Application of Nuclear Technology)을 위한 제의를 북한에게 하기를 강력히 권고하고자 한다. PEANUT 독트린의 가장 초보적이고 단순한 형태는 북이 핵무기 개발을 포기하는 대가로 남이 비교우위를 갖고 있는 경수로 관련 핵발전기술을 북에 제공하는 것이다. 그러나 PEANUT의 경험이 축적되면 핵연료 주기 전반에

결친 남북한간의 상호보완적 협조가 가능해 질 것은 자명하다.¹⁴⁾

평양이 IAEA와 하고 있는 숨바꼭질로 미루어 볼 때 PEANUT 독트린이 가까운 장래에 결실을 보리라고는 기대하지 못한다. 그러나 북한의 핵무기보유에 반대하는 국제사회의 결의가 확고함을 깨닫게 될 때, 평양의 지도자들은 체면을 유지하면서 핵무기 개발계획을 포기 또는 중지하는 방안을 모색하려 할 수도 있다. 그 경우 PEANUT 독트린은 북의 입지를 훼손하지 않으면서 북이 핵카드를 경제 및 기술원조와 바꾸는 「현찰화」를 가능케 할 것이다.

PEANUT 독트린은 남한에게도 두가지 중요한 이득을 줄 것으로 예견된다. 첫째는 핵 정치에서 추종자가 아닌 지도자가 됨으로써 서울정부의 국제적 위상을 높이는 것이다.

둘째, PEANUT 정책이 성공하면 그동안 상호성 결여, 사안에 따른 협상상대자 구별 및 시간과 변화에 대한 상이한 태도 등으로 교착되어온 남북한관계의 근본적 성격을 바꿀 계기가 생길지도 모른다. 이 점을 좀 더 구체적으로 살펴보자.

우선, 협상에서 서로를 인정하는 호혜적 태도가 남북한 모두에게 도움이 될 것은 두 말할 나위가 없다. 탈냉전시대의 자조적 국제체제에서는 다른 모든 나라들이 자신의 문제를 외부의 도움을 거의 받지 않고 해결할 것으로 기대되고 있다. 그러므로 한반도의 긴장을 완화시키기 위해서는 제일 먼저 남북한이 서로를 동등한 상대자로 대우하는 태도를 가져야 한다. 그리고 남한이 현재 겪고 있는 핵

14) PEANUT 독트린이 북한에 유용한 것을 설득하기 위해 남한은 인도의 예를 사용할 수 있을 것이다. 1974년에 핵장치를 폭발시킨 이래로 인도는 선진국들로부터 첨단 핵 기술을 얻을 수가 없었으며, 그 결과 현재 인도의 원자로들은 일본의 핵발전소에 비해 3분의 1정도의 효율밖에 갖지 못하고 있음은 널리 알려진 일이다.

명적 변화를 감안하면, 북한은 과거의 권위주의정권을 상대하던 경우와는 달리 서울 문민정부의 정통성과 독자성을 주시하고 존중해야 할 것으로 본다. PEANUT 독트린을 과악함으로써 서울은 평양이 호혜주의에 입각하여 남북대화에 성실히 응할 것인지를 테스트하는 좋은 기회를 맞게 될 것이다.

그다음, 남북한은 이자간의 모든 쟁점을 협상테이블에 올리기를 배워야만 할 것이다. 과거에는 남북간의 상호성 결여와 강대국들의 이이제이하던 전략때문에 남북한간의 대화는 2차적 중요성밖에 갖지 못했었다. 그러나 이제 국제체제가 상전벽해의 변환을 겪고 있으므로 남북한간의 이자관계가 협상의 구심점으로 제 위치를 찾아야 할 것으로 믿어진다. 이러한 움직임이 지연되면 남북한이 입을 손해가 크며, 주변강국들의 불성실한 간섭까지 초래할 위험성이 높다. 주변강국들이 한반도의 문제—특히 핵같은 것—에 갖은 관심을 갖는 것은 좋은 일이지만 그들의 역할은 남북한간의 직접대화를 돕는 보조적 성격을 띠도록 함이 바람직하다. PEANUT 독트린이 실천에 옮겨질 때, 핵논의가 2자간의 수준에서 이루어질 뿐 아니라 이와 관련된 핵 상호사찰 및 영변의 미공개 2개시설의 문제도 해결될 수 있을 것으로 전망된다.

마지막으로, 남북한 모두 한반도의 군사관계를 안정시키는 데 시간의 문제가 아주 중요함을 깨달아야 한다. 주변4강은 동북아의 힘의 균형에서 유리한 고지를 점령하려고 달려가고 있다. 군사적으로 볼 때 이 지역에서는 군비축소를 향한 범세계적 추세를 수행하고, 일본과 중국등이 새로운 군비경쟁에 돌입할 가능성마저 있다. 주변국들이 자국의 이익을 극대화하려고 움직이는 이 마당에, 북의 지도자들은 더 이상 시간이 동결된 것처럼 행동해서는 안되며, 남쪽에서도 시간이 영구히 자기네편에 있으리라는 안일한 생각에 빠져서는 안된다. 양측의 이러한 비건

설적인 자세는 좁게는 핵문제, 넓게는 남북한간의 모든 쟁점을 제때에 해결하는데 장애가 될 것이다. 자기식대로 살겠다는 북의 고집에 분명한 한계가 있듯이, 기다리고 있어 보자는 남의 태도는 북을 돌아올 수 없는 지점까지 몰고 갈 위험을 안고있지 않은가?

결론적으로 남북한관계는 지금 중대한 전환점에 와 있다. 특히 평양으로서는 급격한 자세변경을 시도하기 어려운 형편이지만 서울은 새로운 대외정책을 펼 수 있는 호기를 맞았다. 민주적 정통성에 근거한 새 문민정부는 권위주의의 동반자로서 북한정권을 필요로 하지 않게 되었으며, 과거의 정권들이 워싱턴을 정통성의 근원으로 삼았던 습성을 떨치고 대미관계를 지나치게 불균형한 상태로 끌고 나가지 않아도 되게 되었기 때문이다.

서울이 대외정책결정에서 운신의 폭이 넓어진 것은 틀림없지만, 김영삼정부는 새로 획득한 독자성을 아주 분별있게 행사해야만 한다. 왜냐하면 민주적 정통성이 큰 힘을 주는 것은 사실이나 남한은 아직 성장과정에 있는 중진국으로서 국제사회의 지배적인 여론을 거스를 수도 없고 거슬러서도 안되기 때문이다. 특히 핵문제에 있어서와 같이 미·일이 중·러의 지지를 배경으로 국제사회의 공론을 주도하는 경우, 서울정부는 상황전개를 매우 주의깊게 관찰하고 조심스러운 행보를 취해야 한다. 본논문에서 제시한 PEANUT 독트린은 남한이 대외정책에 독자성을 보일 뿐 아니라, 국제사회의 다른 구성원들과 긴밀한 협조체제를 유지하게 하는 일석이조의 정책이 될 것으로 믿어마지 않는다.

8. 비무장지대의 평화적 이용방안

하 영 선(서울대)

목 차

I. 신세계 질서와 한반도의 통일.....	247
II. 비무장지대의 역사적 현실	250
III. 비무장지대의 탈근대적 개발계획	255

I. 신세계질서와 한반도의 통일

21세기를 맞이하고 있는 현대 세계는 혁명적 변화의 소용돌이 속에서 신세계 질서를 맞이하고 있다. 제 2차 세계대전 이후에 미국과 소련을 중심으로 형성되어진 냉전체제의 세계질서는 1980년대 중반이래 소련의 급속한 쇠퇴와 함께 탈냉전의 역사를 맞이하였다. 냉전의 어두운 역사를 서서히 벗어나고 있는 현대 세계는 1990년대에 들어서서 한 걸음 더 나아가 새로운 세계질서의 가능성을 맞이하고 있다.

현대 세계질서의 새로운 변화는 행위주체의 면에서 첫째, 소련을 중심으로 하는 사회주의 세력의 쇠퇴와 해체, 둘째, 미국의 상대적 쇠퇴와 독일 일본의 상대적 부상, 셋째, EC와 같은 지역행위주체의 자율성 증가, 넷째, 세계적 조직 및 기구의 역할 증대, 다섯째, 민족 및 종족의 독립성 강조 등에서 이루어지고 있다.

이렇게 변화하고 있는 복합적인 행위주체들은 자신들의 활동영역에서도 첫째, 방어적 국가안보와 공동안보 형태의 지역안보 모색에 따른 국제군사화 추세외의 완화, 둘째, 안정적 지역시장의 확보와 복지요구의 충족을 위한 국제경제 협력 및 경쟁의 가열화, 셋째, 21세기의 생산력을 좌우하게 될 첨단과학기술의 우선적 추구, 넷째, 군사, 경제력과 함께 21세기의 새로운 국력 요소로서 등장하고 있는 커뮤니케이션, 정보, 문화영역의 중시, 다섯째, 국가를 포함한 국제정치 행위주체들이 이해 갈등의 정치적 해결을 위한 지구적 민주화노력, 여섯째, 21세기의 최대 문제의 하나로 부상한 환경문제의 우선적 해결 모색, 일곱째, 성의 불평등의

극복을 위한 노력의 증가 등과 같은 새로운 변화를 보여주고 있다.

행위주체와 활동영역의 면에서 새로운 변화를 보여주고 있는 세계질서는 공간적인 차원에서 상당한 편차를 보여주고 있다. 유럽은 다른 어느 지역보다도 공간적인 차원에서 상당한 편차를 보여주고 있다. 유럽은 다른 어느지역보다도 탈근대 국제질서 지향적인 면을 두드러지게 보여주고 있으며 반면에, 제3세계는 보다 전통적인 근대 국제질서의 면을 강하게 보여주고 있다.

한편, 미국과 러시아의 관계는 근대국제질서의 현대적 투영인 냉전체제를 벗어나서 탈냉전체제를 형성하고 있으나 탈근대 국제체제에 이르지 못하고 있다. 그리고 동북아 지역은 냉전체제의 탈냉전체제로의 전환을 모색하는 단계에 머물고 있다.

이러한 추세를 종합하여 본다면, 변화하는 현대세계질서는 전통적인 근대국제질서와 미래적인 탈근대국제질서의 과도기에서 새로운 세계질서를 구축하기 위한 노력을 경주하고 있는 것으로 파악되어야 할 것이다.¹⁾

이와같이 변화하고 있는 세계질서 속에서, 한반도의 남북한은 아직까지 냉전의 논리에 기반한 긴장관계를 크게 벗어나지 못한 채 어려움을 겪고 있다.

세계질서의 주도국들이 새로운 세계질서를 맞이하면서 전통적인 근대국가를 넘어서는 새로운 복합국가 형태의 정치단위체를 형성하고 과거의 부국강병대신에 새로운 복합적 국가목표를 추진하기 위한 탈근대적 노력을 기울이고 있는 곳에, 한반도는 근대국가 형성을 위한 통일이라는 근대의 숙제도 풀지 못한 채 냉전의

1) 하영선, “탈근대국제정치이론” 이상우 하영선 공편, 「현대국제정치학」(서울:나남, 1992):하영선, 「탈근대국제정치이론」세종연구소 콜롬키움 93-01(통권2호); 하영선, “동북아시아의 정세변화와 우리의 좌표”한국원자력연구소, 「동북아시아의 원자력정책과 협력전망」(1993); 하영선편 「탈근대 지구정치학」(서울:나남, 근간)

대결을 지속해 나간다면 21세기의 새로운 역사의 뒀안길을 걷게 될 것은 명약관화하다.

따라서 근대와 탈근대의 숙제를 동시에 풀어야 하는 한반도가 21세기의 주도세력에 동참하기 위해서는 통일의 문제를 단순한 근대국가의 형성이라는 근대적 시각에서 풀어보려는 노력이 절실하게 필요하다. 이를 위해서 이 글에서는 한반도 분단의 모순이 가장 첨예화된 상징이라고 할 수 있는 비무장지대를 기존의 평화적 이용이라는 근대적 발상의 한계를 넘어서서 21세기 한반도가 나아가야 할 원형으로 개발함으로써 근대와 탈근대의 숙제를 동시에 풀어 보려는 21세기 탈근대 통일론의 모색을 시도하고자 한다.

Ⅱ. 비무장지대의 역사적 현실

비무장지대의 탈근대적 개발계획을 구상하기 위해서는 비무장지대의 역사적 형성 과정과 이 문제를 해결하기 위한 기존의 다양한 노력을 우선적으로 검토할 필요가 있다.

한국전쟁의 종전과정에서 전쟁당사국들은 휴전협정을 체결하면서 적대행위의 재발을 막기 위해 제1조 제1항에서 「한 개의 군사분계선을 확정하고 쌍방이 이 선으로부터 각기 2킬로미터씩 후퇴함으로써 적대 군대간에 한 개의 비무장지대를 설정한다」고 규정하였다.

휴전협정은 동시에 쌍방은 모두 비무장지대내에서, 또는 비무장지대로 향하여 어떠한 적대행위도 감행하지 못하며 (제1조 제6항) 군사정전위원회의 특정한 허가없이 어떠한 군인이나 민간인이나 군사분계선을 통과함을 허가하지 않으며 (제1조 제7항) 비무장지대내의 어떠한 군인이나 민간인이거나 그가 들어가려고 요구하는 지역의 사령관의 특정한 허가없이 어느 일방의 군사통제하에 있는 지역에도 들어감을 허가하지 않으며(제1조 제8항)민간행정 및 구제사업의 집행에 관계되는 인원과 군사정전위원회의 특정한 허가를 얻고 들어가는 인원을 제외하고는 어떠한 군인이나 민간인이거나 비무장지대에 들어감을 허가하지 않으며(제1조 제9항) 민사행정 및 구제사업을 진행하기 위하여 비무장지대에 들어갈 것을 허가받은 군인 또는 민간인의 인원수는 1천명을 넘지 않는 선에서 각방 사령관이 이를 결정하도록 규정하고 있다.(제1조 제10항)

한편 휴전협정은 제2조 제13항에서 본 휴전협정이 효력을 발생한 후 72시간

내에 그들의 일체의 군사력 보급 및 장비를 비무장지대로부터 철거하고 45일내에 비무장지대에 존재한다고 알려져 있는 모든 폭발물, 지뢰원, 철조망 및 기타 군사정전위원회 또는 그의 공동감시소조인원의 통행안전에 위협이 미치는 위험물들을 비무장지대내로부터 제거할 것을 규정하고 있다.²⁾

휴전협정의 비무장지대 설정을 위한 이와 같은 상세한 규정에도 불구하고 한국전쟁의 종전 이후 비무장지대의 실질적인 비무장화는 이루어지지 않고 오히려 군사화 추세가 지속되어 한반도뿐만 아니라 전세계적으로 가장 첨예한 군사적 긴장이 감도는 지대로 남아있다.

비무장지대는 현재 첫째, 경계 및 감시시설, 방송시설, 철책선, 감시시설내 지원시설등을 포함하는 주요 군사시설, 둘째, 박격포, 대공포, 야포, 방사포, 대전차포 진지 및 갱도, 지뢰지대 등의 장애물, 셋째, 소화기, 자동화기, 중화기 등의 각종 무기와 장비 및 물자, 넷째, 출입인원 및 배치병력 등으로 군사화되어 있다.

이와 같이 고도로 무장화된 비무장지대의 실질적인 비무장화를 위한 다양한 제안들이 1970년대 이래 다음과 같이 제안되어 왔으나 현재까지 별다른 결과를 얻지 못하고 있다.³⁾

첫째, 1971년 6월의 군사정전위원회 317차 본회의에서 로저스(Feliz H. Rogers) 미공군소장이 비무장지대의 평화적 이용을 위해 무기, 진지, 지뢰제거후 평화적 이용, 군사물 제거 확인을 위한 공동감시 소조의 제의, 유엔군측 수석대표

2) 국방부 전사편찬위원회, 「국방조약집」 제1집 (전사편찬위원회, 1981)

3) 김정후, “비무장지대의 공동개발 방안” (국토통일원 1973. 5); 국토통일원, 「한민족 공동체 통일방안」(1989); 통일원, 「남북기본합의서」해설 (1992); 국토통일원, 「북한의 군사문제 제의 관련자료」 (1988. 8); 국토통일원, 「남북대화백서」(1988)

를 한국군으로 교체, 비무장지대를 민간인에게 개방하자는 4개항을 처음으로 제안한 이래 미국측 대표는 수차례 걸친 평화적 이용의 제안을 하였으나 비무장지대는 물론 판문점 지역도 비무장화 및 안전방안이 합의되지 못하고 있는 실정이다.

둘째, 1970년 8월 15일에 한국의 박정희 대통령은 광복절 기념 경축사에서 북한이 무력적화통일을 완전히 포기하고 이를 행동으로 실증하면 남북한의 인위적 장벽을 제거하겠다고 선언한 이후 김용식 외무부장은 1972년 2월 12일에 평화통일을 위한 4개 선행조건의 하나로서 비무장지대의 평화적 이용을 제의하였고 박 대통령은 1972년 3월 20일에 육사졸업식에서 비무장지대의 군사진지철거를 촉구하였다.

1982년 2월 1일에 손재식 국토통일원 장관은 「민족화합 민주통일방안」을 추진하기 위한 「20개 시범실천사업」을 북한에 요구하면서 특히 남북한의 긴장완화와 관련하여 첫째, 비무장지대내에 공동경기장 시설을 마련하고 이를 남북간의 친선경기에 이용하고, 둘째, 비무장지대내의 동식물의 자연생태계를 연구하기 위하여 공동학술조사를 실시하고, 셋째, 남북간에 군사적 긴장을 완화하기 위하여 비무장지대내의 군사시설을 완전철거하고, 넷째, 남북간에 군사통제조치를 합의하여 쌍방 군사책임자간의 직통전화를 설치하고 운용할 것을 제안하였다.

1989년 9월 11일에 노태우 대통령이 「한민족 공동체 통일방안」이라는 새로운 통일정책을 제시하면서 비무장지대안에 「평화구역」을 설정하고, 여기에 남북연합에 두는 모든 기구와 시설을 설치하여, 이것을 점차 발전시켜 「통일평화시」로 만들어 나갈 것을 제안하고 있다. 이 「평화구역」안에서는 다음과 같은 다양한 시범사업들을 추진해 나가자고 제안하고 있다.

- 절단된 경의선 철도를 다시 잇는 「통일역사」의 건립
- 남북 이산가족들의 「만남의 광장」설치
- 남북이 공동으로 이용할 수 있는 민족문화관, 남북 학술교류센터 등 학술문화시설 건립
- 남북 상품의 교역장 설치
- 남북 팀이 시합하거나 같이 연습할 수 있는 운동경기장과 체육시설건립
- 남북의 종교인들이 서로 만나 회의하고 선교할 수 있는 공동집회소 건설 등 이러한 시범사업들이 활발히 추진되는 어느 시점에 가서는 쌍방의 합의에 따라 「평화구역」을 「통일평화시」로 발전시켜 나가고, 성과에 따라서는 제2, 제3의 「평화시」건설을 비무장지대 전역에 확산시켜 나감으로써 분해된 민족공동체적 생활권을 하나로 통합해 나가는 실천장으로 역할을 하게 될 것이다.

1990년 9월에 서울에서 열린 제1차 남북고위급회담에서 한국의 강영훈 총리가 정치·군사적 신뢰구축방안의 하나로서 비무장지대의 비무장화 실현 및 평화적 이용을 제안하였고 제3차 남북고위급회담에서 「남북불가침에 관한 방안」을 제안하면서 군사적 대결 및 군비경쟁 상태의 해소와 불가침 보장을 위한 조치강구의 하나로서 군사정전협정의 준수, 비무장지대의 완충지대화 및 평화적 이용을 포함하였다.

1991년 12월의 제5차 남북고위급회담에서 남북한이 최종적으로 합의를 본 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류 협력에 관한 합의서」는 제2장 남북불가침의 제12조에서 남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위해 남북군사공동위원회를 구성·운영하고 협의·추진할 문제의 하나로서 비무장지대의 평화적 이용문제를 포함하고 있다.

셋째, 북한의 김일성은 1980년 10월 10일의 제6차 당대회에서 통일국가로서 고려민주연방공화국 창설을 위한 10대 시정 방침의 하나로서 군사적 대치상태 해소 및 민족 연합군조직을 설정하고 군사분계선 철폐, 군사분계선일대 모든 군사시설물 제거를 이에 포함시키고 있다.

북한은 1987년 1월의 「남북고위급 정치·군사회담 제의와 1987년 7월의 「다국적 군축협상」제의, 1988년 7월의 「남북국회연석회의」 소집제의, 그리고 1988년 11월의 「포괄적 평화방안」에서 비무장지대의 평화지대화를 포함시키고 있다.

한국의 비무장지대의 평화적 이용방안을 포함한 「한민족 공동체 통일방안」의 제안이후 북한은 1990년 5월 31일에 「조선반도의 평화를 위한 군축제안」을 하면서 남과 북은 군사분계선 비무장지대를 평화지대화하기 위해 첫째, 비무장지대안에 배치된 모든 군사인원·장비를 철수하고, 둘째, 비무장지대안에 설치된 모든 군사시설물을 해체하고, 셋째, 비무장지대를 민간인에게 개방하여 평화적 목적에 이용해야 하며 그밖에도 군사분계선 일대에서 일체의 군사연습정지, 군사적 도발 행위금지, 중립국 감시군배치 등을 제안하고 있다.

북한은 비무장지대의 평화지대화를 1990년 9월의 제1차 남북고위급회담과 1990년 12월의 제3차 남북고위급회담에서 언급하고 있으며 최종적으로 1991년 12월의 제5차 남북고위급회담에서 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」에 포함시킬 것에 합의하였다.

비무지대의 역사적 현실을 되돌아 보면 한국전쟁의 종전이후 전쟁 당사국들이 휴전협정을 통해 비무장지대의 설정을 시도하였으나 실질적으로는 비무장지대의 무장화가 지속적으로 진행되어 왔다.

1970년대에 들어서서 한국과 미국은 비무장지대의 평화적 이용을 적극적으로

제안하기 시작하였으며 북한은 이러한 제안을 뒤늦게 그들의 한반도 군축제안에 수용하게 되었다. 남북한은 1990년대에 들어서서 기본합의서를 채택하면서 비무장지대의 평화적 이용문제를 남북불가침의 이행과 보장을 위해 협의·추진되어야 할 주요 의제로 삼았다.

남북한이 모두 비무장지대의 평화적 이용을 제안하여 왔으며 1990년대의 남북 고위급회담의 기본 합의서에서 이 문제를 남북불가침의 이행과 보장을 위해 협의·추진하기로 하였음에도 불구하고 남북한의 비무장지대의 평화적 이용 가능성은 단기적으로 대단히 희박하다.

왜냐하면 한반도의 평화를 정치적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축 그리고 군비통제의 단계를 거쳐 추진하기를 원하고 있는 한국은 비무장지대의 평화적 이용을 한반도 평화의 우선 과제로 삼고 있는 반면에, 한반도의 평화를 남한과의 불가침선언, 미국과의 평화협정, 남북한의 군비감축, 그리고 주한미군의 철수를 통해 추진하고 있는 북한은 주한미군의 철수를 우선 과제로 삼고 있으며 비무장지대의 평화적 이용을 보조과제로 삼고 있기 때문이다.

따라서 남북한이 한반도의 평화를 위해서 비무장지대의 평화적 이용을 우선 과제로 삼기 위해서는 무엇보다도 북한의 기존의 대남정책 및 통일정책을 변경하여 한반도의 정치 및 군사적 신뢰구축을 우선적으로 추진해야만 한다.

Ⅲ. 비무장지대의 탈근대적 개발계획

미래지향적인 남북한의 관계개선과 통일을 위한 전제조건이 충족되어진다면 비무장지대를 탈근대적 시각에서 개발할 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 냉전시 기 이래 논의되어 왔던 비무장지대의 평화적 이용만으로는 새로운 시대의 한반도를 준비하기는 어렵다.” 따라서 비무장지대를 한반도의 평화와 통일을 위해서 평화적으로 활용할 뿐만 아니라 한반도의 21세기 선진화를 위해서 동시에 탈근대적으로 개발함으로써 한반도의 2중적 숙제를 동시에 풀어나가려는 노력을 기울여야 한다.

비무장지대의 탈근대적 개발을 위해서는 우선 248Km에 걸친 4Km폭의 비무장지대의 행정관할권을 복합화해야 한다. 한국휴전협정문은 비무장지대내의 군사분계선 이남의 민사행정 및 구제사업은 국제연합군 총사령관이 책임지고 있으며, 군사분계선 이북의 부분은 조선인민군 최고사령관과 중국인민지원군 사령원이 공동으로 책임지게 되어 있다.

그러나 새로운 미래지대로서의 비무장지대의 행정관할권은 미래의 한반도가 지향해야 할 복합국가를 구체적으로 실험할 수 있는 제도적 노력에 따라 마련되어야 한다. 이를 위해서는 군사분계선 이남은 한국이 군사분계선 이북은 북한이 일차적으로 관리하며 동시에 남북한이 공동으로 비무장지대를 관리하며 더 나아가서는 동북아 국제기구 내지는 국제연합과 같은 국제기구가 동시에 참여하는 3중

4) 이영호, “DMZ평화이용과 남북재결합” (국토통일원, 1972. 8); 김정후, 같은 글; 국토통일원, “비무장지대의 공동이용방안(안)” (국토통일원, 1973. 7)

또는 4종의 복합관리체제를 구상할 필요가 있다. 이러한 복합관리체제 속에서는 보다 세부적으로 남북한 개별관리, 남북한 공동관리, 동북아 내지는 국제기구 공동관리의 상호관계를 명확히 규정해야 할 것이다. 이러한 노력은 21세기의 한반도에 우리가 구축해야 할 새로운 복합구성체로서의 정치단위체를 위한 중요한 실험이 될 것이다.

이러한 복합관리체제의 미래지대가 단순히 통일뿐만 아니라 21세기의 선행지표로 활용되기 위해서는 비무장지대의 평화적 이용뿐만 아니라 탈근대적 개발이 이루어져야 한다.

첫째, 비무장지의 평화지대화가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 우선 비무장지대의 무장화에 대한 쌍방의 자료공개, 정보교환 및 공동점검이 실시되어야 한다. 다음 단계로서 군사시설, 장비·물자, 무기, 병력 등과 같은 비무장화 대상을 선정하여 실질적인 파괴와 제거과정을 거쳐야 한다. 다음으로는 이러한 평화지대화 과정의 확인 절차가 남북한 및 국제기구에 의한 감시단에 의해 이루어져야 한다. 끝으로 새롭게 형성되는 평화지대의 유지 및 강화를 위해 남북한 및 국제기구의 위기관리센타를 비롯한 평화체제의 제도화를 위한 공동노력이 필요하다.

둘째, 비무장지대를 선진경제지대화해야 한다. 비무장지대를 21세기의 탈근대를 위한 한반도의 실험장으로 개발하기 위해서는 선진경제지대화를 위한 노력은 필수적이다. 이를 위해서는 우선 남한의 자본, 기술, 경험 및 해외시장과 북한의 자원과 노동력을 효과적으로 결합시켜 21세기의 지구적 경쟁력을 획득할 수 있는 분야를 조심스럽게 검토해야 하며, 다음으로 현재의 두만강개발계획, 금강산 개발사업, 그리고 남포공업단지 조성의 노력과 같이 비무장지대에 선진경제지대를 설정하며, 동시에 기존의 남북한 경제 및 국제경제와 상호보완할 수 있도록

하는 노력을 기울여야 한다.

셋째, 비무장지대는 첨단과학기술지대화해야 한다. 21세기의 새로운 국력지표로 등장한 과학기술력은 마땅히 21세기 한반도의 실험장인 비무장지대의 미래지향적 개발목표가 되어야 한다. 보다 구체적으로는 남북한의 현재 과학기술을 고려한 위에 21세기 주도세력들의 첨단과학기술수준을 추적하기 위해서는 상대적으로 어느 첨단기술분야를 우선적으로 선택해야 하며 동시에 비무장지대에 첨단과학기술단지의 조성을 어떻게 해 나갈 것인가를 검토해야 한다.

넷째, 비무장지대를 지구문화지대화해야 한다. 21세기적 통일은 문화적인 차원에서조차 단순한 과거지향적 동질화를 통한 이질화의 극복이 아니라 한반도의 전통문화와 현재의 남북한 문화, 그리고 미래의 지구문화가 조화를 이루는 통일문화의 창조를 통해서 남북 이질화의 어려움이 극복되어야 한다. 이를 위해서 비무장지대를 지구문화센타화할 필요가 있으며, 보다 구체적으로는 21세기의 세계적 수준에서 연구와 교육기능을 동시에 수행할 수 있는 유엔종합대학, 유엔인문사회과학연구소 그리고 유엔종합예술학교를 비무장지대내에 설치하고 동시에 언론, 텔레비전, 방송을 포함한 지구커뮤니케이션센터를 지대내에 마련해야 한다.

다섯째, 비무장지대는 생태보존지대화해야 한다. 한반도 국토의 약 1/200에 해당하는 비무장지대는 세계적 규모의 전쟁을 치른 이후 지난 40년 동안 인간의 손길을 벗어나서 생태계의 변화가 자연 그대로 진행되어 온 독특한 환경을 가지고 있다. 따라서 비무장지대를 독특한 의미의 생태보존의 시각에서 관찰할 수 있는 지구공원화한다는 것은 전세계적으로도 희유한 사례이며 동시에 중요한 의미를 가진다. 이를 위해서는 남북한의 국제공동조사단에 의한 지구 생태보존공원의

조성을 위한 조사와 검토가 우선적으로 검토되어야 한다.⁵⁾

비무장지대의 지구생태보존공원화는 단순히 지구차원의 생태보존을 이상적으로 관찰한다는 면에서만 중요한 것이 아니라 21세기 통일 한반도가 추구해야 할 우선적 목표라는 점에서 중요하다. 따라서 앞에서 검토한 다른 복잡한 목표들은 비무장지대의 생태보존목표를 해치지 않는 한도 내에서 추진되어야 한다.

이제까지 검토한 바와 같이, 비무장지대가 단순히 평화적 목표를 위해서만 이용되는 것이 아니라 탈근대적 개발계획의 시각에서 동시에 경제, 과학기술, 문화, 환경적 시각에서 복합적으로 개발될 때, 비무장지대는 명실상부하게 한반도의 평화, 통일, 그리고 미래를 위한 새로운 상징으로 부상하게 될 것이다. 더 나아가서 비무장지대의 이러한 탈근대적 개발계획은 지구적 민족주의에 기반한 21세기의 새로운 한반도의 나아갈 길의 원형을 보여주게 될 것이다.

5) 강영선, “비무장지대의 천연자원에 관한 연구” (국토통일원, 1972.6); “비무장지대의 천연자원에 관한공동연구”(국토통일원, 1973.6); 김봉균외 4인 「비무장지대 자연생태계 조사연구」 (국토통일원, 1989)

9. 「남북연합」형성의 과제

길 영 환
(아이오와 주립대)

목 차

I. 서 언	261
II. 한민족공동체 통일방안에 관한 서울의 정책 : 기원과 내용	263
III. 「남북연합」구상의 이론과 상징들	267
IV. 한국 재통일에 관한 평양의 10개항 선언	273
V. 남북연합실현의 제문제	277
VI. 한국재통일의 전망	281

I. 서 언

“헤게모니로부터 공존으로”는 후기냉전시대에 있어서 남-북한관계의 성격과 과정을 충실하게 반영하고 있는 적합한 상징이며 또한 절맞는 비유이다. 1991년 12월 13일에 서명된 두 개의 한국간의 화해, 불가침, 교류 및 협력에 관한 합의 문건에는 관계개선의 어휘들이 분명히 드러나 있다.¹⁾ 그러나 여러 가지 형식적인 합의사항들을 실현하기 위해서는 먼저 양측의 공식적인 통일정책의 동기와 입장을 정리해야 할 것이다.

「남북연합」 계획은 이 글을 쓰는 시점에서 대한민국의 공식적인 통일정책의 핵심요소이다. 김영삼대통령은 1993년 5월 24일에 행한 주요외교정책에 관한 연설에서 통일쟁점에 관한 “미래지향적 정책”을 구체화시키게 될 한국을 위한 “신외교정책”을 표명하였다.²⁾ 그는 계속해서 자신의 정부가 “첫 단계인 화해와 협력으로부터 「남북연합」의 국면으로 그리고 최종단계인 한민족 한국가의 연합된 국가로 옮겨가게 될 것³⁾이라고 주장하였다. 이러한 언명은 새로이 수립된 “민주적” 정부가 이전정권인 제6공화국의 통일정책으로부터 이탈하지 않고 있음을 나타내

* 본 논문은 한반도의 제문제에 관한 제9회 미국포럼(The Crystal Gateway Marriott Hotel, Arlington, Virgian, July 16-18, 1993)에서 발표를 위해 준비된 것임.

1) Young Whan Kihl, “New Environment and Context for Korean Reunification,” *Korea and World Affairs*, Vol. 16, No. 4(Winter 1992), pp. 621-637.

2) 이 연설은 “개방적 지역주의 : 그로발리즘의 새로운 기반”이라는 주제로 열린 태평양 연안경제회의(PBEC)(1993년 5월 24일)의 서울회합에서 행하여졌다. 이 연설에서 김은 “개방적이고 범세계적인 외교”라는 주제에 강조점을 두면서 그의 “신외교”의 구성요소들로서 “민주주의, 자유, 복지, 및 인권”의 보편적인 가치를 강조하였다. *Korea Newsreview*, May 29, 1993, p. 5.

3) Ibid.

고 있다.

따라서 본인은 본 연구의 목적을 위해 한민족공동체(the Korean National Community:KNC)통일방안-남북연합이 그 주요부분을 이루고 있다.-이 김영삼 대통령행정부의 공식적인 통일정책으로서 아직도 유효하다는 전제로부터 시작하고자 한다.

본 논문은 다음의 다섯 가지 내용을 포함하게 될 것이다. 첫째, 이미 제시된 KNC통일방안에 관한 서울의 정책을 그 기원 및 내용과 관련하여 검토한다. 둘째, 「남북연합」 계획의 근거에 놓여 있는 이론들과 상정들을 확인한다. 셋째, 한국통일에 관한 북한의 최근 주장을 분석한다. 넷째, 「남북연합」 실현의 몇 가지 문제점을 논의한다. 다섯째, 신후기냉전시대의 전략적 환경에 비취 한국통일을 위한 장래의 전망에 대해 고찰한다.

II. 한민족공동체통일방안에 관한 서울의 정책: 기원과 내용

노태우전대통령은 1989년 9월 11일 국회연설에서 그가 “한민족공동체통일방안”이라고 명명한 한국통일에 관한 포괄적인 일련의 새로운 주도와 정책을 공개하였다.

이 방안은 남한과 북한간의 불신과 적대를 제거함으로써 분단된 한국의 두 반쪽간의 “민족적 동질성”을 회복하기 위한 기본 원칙과 절차들을 상세하게 기술하고 있다.⁴⁾ 그 계획에 의하면 서울정부는 단일의 한민족공동체의 회복과 육성을 위한 작업과정을 지도할 한국통일의 기본원칙들 즉 주요, 평화, 민주를 지지할 것이다.⁵⁾

KNC통일방안에 의하면 남북연합 또는 “한민족연합체”는 최종형태가 아니라 한국의 “통일된 민주공화국”을 창조하는 최종목표에 도달하기에 앞서 필수불가결한 중간계층 또는 과도기적 체제이다.

서울정부의 KNC통일방안은 한국의 통일을 향한 다음의 네 가지 계층들을 요구하고 있다. 첫째, “한민족공동체헌장”을 채택하게 될 남북정상회담을 주선하기

4) KNC제안의 내용을 위해서는 「한민족 공동체 통일방안: 기본해설자료」(서울: 국토통일원, 1989년 9월): *The Korean National Community Unification Formula*(Seoul: National Unification Board, November 1992)를 참조할 것. 이후부터는 KNC통일방안으로 인용됨.

5) *The KNC Unification Formula*, p. 1. KNC통일방안과 1972년 7.4공동성명문에 문구상의 강조점에 있어서 약간의 변이가 있다. 후자는 통일의 삼원칙으로서 (1)자주, (2)평화 및 (3)민족적 대단결을 언급하고 있는데 반하여 전자는 “민족적 대단결”의 자리에 “민주주의”를 사용하고 있다.

위한 상호간의 대화의 촉진. 둘째, (a)남한과 북한의 최고책임자들로 구성되는 남북정상회담, (b), 양정부의 대표들로 구성되는 남북각료회의, (c)양 입법부의 구성원들로 조직되는 남북평의회, 및 (d)상기한 모든 조직체들을 지원하기 위한 공동사무처 등의 네개를 통한 완전한 통일을 이룰 때까지 중간단계를 관리하기 위한 “남북연합”의 창출, 세째, 민주적 방법과 절차를 통해 양측 의원들에 의해 기초되는 통일한국헌법의 공포, 끝으로 통일입법부와 통일정부를 형성하기 위한 총선거의 개최 등이 그것이다.⁶⁾ <그림1>은 KNC통일방안이 그리고 있는 통일과정의 골격을 보여주고 있다.

그 계획에 의하면 통일한국이란 최종결과는 자유, 인권, 및 모든 개인들의 행복을 보장할 민주공화국정부체제가 될 것이다.

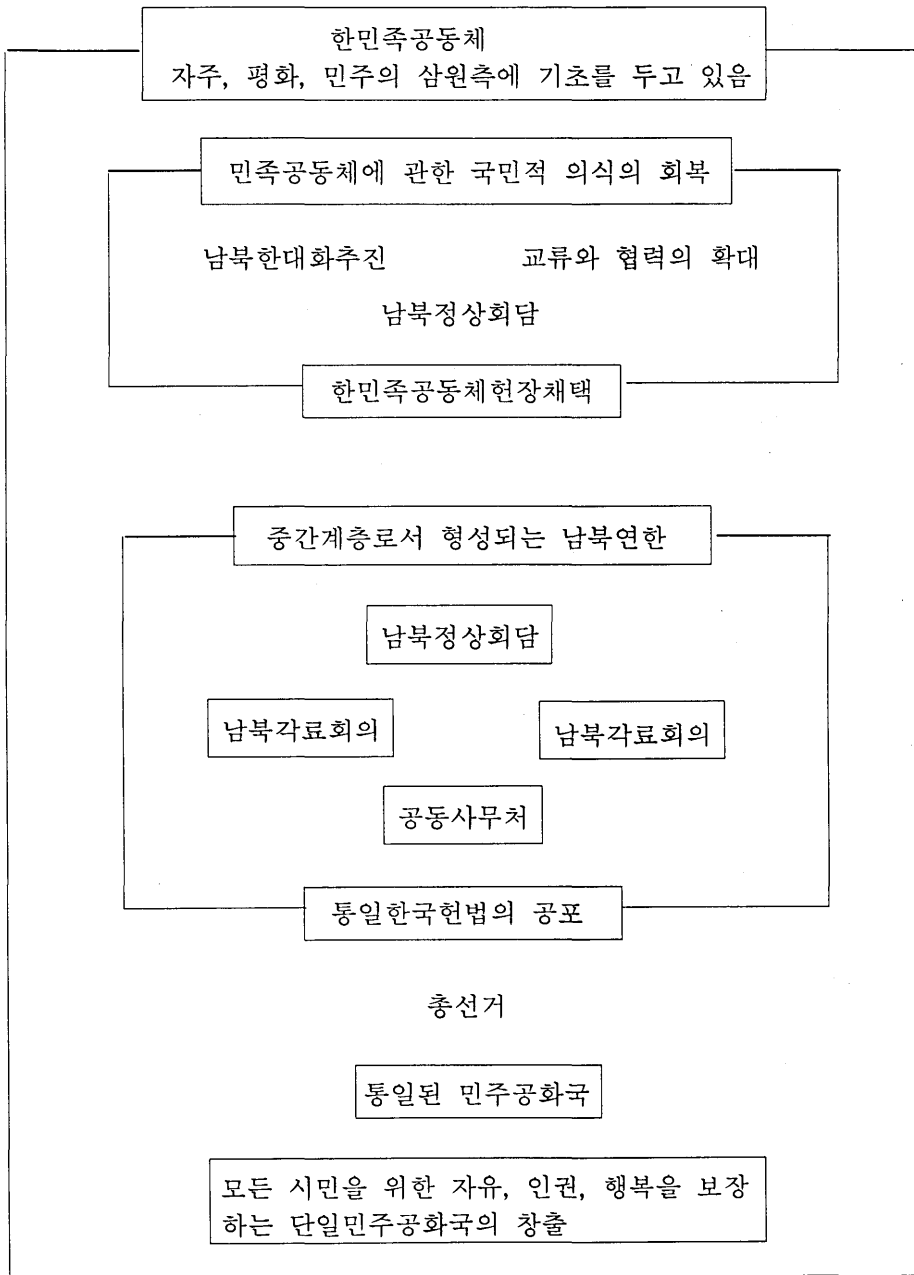
남한의 KNC통일방안은 북한의 고려민주연방공화국(the Democratic Confederal Republic of Korea: DCRK)이라는 통일제안과는 상이하다. 서울의 계획은 상이한 일련의 상정들 위에 기초하고 있기 때문에 “합리적이고 현실적인” 것으로 주장되고 있다.⁷⁾ 예를 들어 북한이 민족분단문제에 대한 당면해결책으로서 연방제의 창출을 요구하는 반면에 남북의 통일방안은 양측간에 존재하는 “차이점들”의 인정에 기초하고 있는 것으로 말하여지고 있다.⁸⁾ 이 점은 또한 서울이 남북연합의 중간계층을 통한 통일을 향한 점진적인 접근을 지지하는 이유이다. 여기에 함축된 의미는 남북연합실험이 먼저 그 의도한 결실을 맺지 않거나 또한 그러한 결실을 맺을 때까지 남-북한의 재통일을 향한 어떤 성급한 행동이나 움직임

6) *Ibid*, p. 2.

7) *Ibid*.

8) *Ibid*.

〈그림 1〉 통일과정의 개요



자료 : The Korean National Community Unification formula (Seoul : National Unification Board, November 1992).

임도 착수하지 않을 것이라는 것이다.

대통령외교안보보좌관 정종욱박사는 김영삼대통령의 1993년 5월 24일자 연설에 뒤이어 행한 기자회견에서 서울이 중간국면의 연합가능성을 배제하지 않지만 그 구상은 북한의 제안과 동일하지 않다.”⁹⁾고 진술하였다.

9) *Korea Newsreview*, May 29, 1993, p. 5.

Ⅲ. 「남북연합」 구상의 이론과 상정들

KNC통일방안의 이론적 상정들은 무엇인가? 북한연합의 구상은 서로 다른 세 가지 시각의 사회과학이론과 상정들로부터 접근될 수 있다 즉 남북연합은 (1)공동체건설에 관한 통합이론, (2)세계평화에 관한 기능이론, 및 (3)연합에 관한 국제법 또는 사법적 개념으로서 평가하는 것들이다.

첫째, 민족공동체건설은 한국재통일의 궁극적인 형태로서 통일된 한국의 건설을 위한 전제조건 또는 필지조건인 것으로 말하여지고 있다. 대한민국의 이홍구 전통일원장관에 의하면 남북연합의 수립은 “통일된 공화국의 창출이 민족공동체의 기반위에 있어야 한다는 원칙에 근거하고 있다.”¹⁰⁾

물론 남한과 북한은 제시된 남북연합의 주요 구성요소들이며 동반자들이 될 것이다. 그러나 민족공동체의 외적 한계를 확대하는 과정에서 KNC계획은 해외 한인공동체들의 긍정적 기여를 인정하고 있다. 이전장관이 주장하듯이 남북연합은 남한과 북한뿐만아니라 전세계에 흩어져 있는 해외 한인공동체들과의 평화적인 상호작용을 추진하는 행위들에서 비롯될 것이다.¹¹⁾

더구나 남북연합은 “민족공동체의 신속한 통합”을 가져오는 “중요한 단계이며”, 또한 “국제법에 기초한 연합에 관한 기존의 규범과 상이하다.”¹²⁾ 이러한 언

10) Lee Hong-gu, “Unification through a Korean Commonwealth.” *Korea & World Affairs*, Vol. 13, No. 4(Winter 1989), pp. 639-646,642.

11) Lee Hong-gu, “Political Unification and Social Welfare.” *Korea & World Affairs*, Vol. 8, No. 1(Spring 1984), pp. 6-16.

12) Lee, Unification through a Korean Commonwealth, p. 642.

명은 분명히 KC계획이 공동체건설에 관한 통합이론과 연합에 관한 국제법개념에 함께 기초하고 있음을 보여준다.

둘째로 남북연합에 대한 서울정부의 접근은 점진주의의 미덕 즉 공동체문제해결에 대한 단계적이고 점진적인 접근을 지지하는 기능주의통합이론에 기초를 두고 있다. 이러한 의미에서 그것은 정치적 결정작성을 통해 권력과 권위를 배분함으로써 국가주권에 직접적으로 대항하고 그 요새를 공격하는 연방주의이론과 상이하다. 이와 관련하여 다시 이흥구에 의하면 “기능주의적 관점에서” 남북연합은 “유럽공동체나 노르딕회의와 유사한 속성들을 공유하는 통일된 민주공화국의 창출을 향한 중간계층”¹³⁾이다. 유럽공동체와 노르딕회의에 대한 이러한 언급은 약간 잘못 유도된 것으로서 그 이유는 그것이 KC계획의 구성요소들의 근거에 놓여있는 개념적 모형의 있을 수 있는 편견들을 분명히 드러내고 있기 때문이다.

EC는 국제적 공동체건설의 과정에 있어서 서구국가들 사이의 보다 광범위한 초국가적 지역적 경제협력의 틀과 관련된 성공적인 실험을 대변하고 있는 반면에 노르딕회의는 초국가적 권위와 주권국가들의 연합을 인정한다는 의미에서 EC와 전혀 대등하지 않다. 후자는 해당지역 회원들의 대외정책들을 조정하는 외교적인 제도와 기제로 작용하는 IGO(Inter-Government Organization)에 더 가깝다. 이러한 의미에서 남북연합이 EC나 노르딕회의와 동일한 속성들을 공유하고 있다는 상기한 사례인용은 오도된 것이며 예증이 되지 못한다.

세번째로 KNC통일방안은 “연합”이란 개념을 활용하고 있으나 그 법적사법적 이론은 충분히 판별되지 않고 있다. 연합개념은 오히려 막연하게 그리고 부정확하게 사용되고 있다. KC는 한국재통일이라는 보다 높은 명분을 달성한다는 이름

13) *Ibid.*

하에 그들의 정치적 주권의 몫을 포기하는데 어느 정도 동의할 수 있는 두 개의 주권국가들간의 정치적 결사의 한 형태 또는 유형이다.

이흥구에 의하면 “남북연합’하의 남측과 북측 양자는 주권국가일 것이다. 그러나 그들간의 관계는 국제관계가 아니라 과도기적 배열이다.”¹⁴⁾ 그러나 이러한 언명은 많은 의문점들을 남겨두고 있다. 예를 들어 두 개의 한국간의 이러한 “특수한” 관계현황에 국제법과는 다른 어떤 법적 기준이 적용되어야 하는가? 이러한 “과도기적 배열”은 얼마나 지속되도록 허용되어야 하는가? 관습적인 국제법에서 볼때 이러한 “특수한 관계”는 얼마나 특이하고 또 어느 정도의 변이를 보이는가?

끝으로 KNC와 KC란 용어사용에 있어서 어떤 혼란이 존재한다. 흔히 교호적으로 사용되는 이러한 용어들은 보다 많은 정밀성과 개념적 명료성을 요할 것이다. KNC안의 구성단위들은 공동체와 연합이란 용어들을 동의어로 사용하는 경향이 있다. 적어도 두 개념들을 명확하게 하고 구분지으려는 어떤 의도적인 시도도 존재하지 않는다. 그러나 엄밀히 말해서 “남북연합(the Koream Commonwealth)” 또는 “한민족연합”은 한민족공동체”와 동일하지 않다.

KNC가 남-북한뿐만아니라 해외한인공동체들을 광범위하게 포괄하는 인증적으로 한인들에 의한 공동체건설이라는 보다 넓은 범위의 틀을 분명히 지칭하는 반면에 KC는 남-북한의 긍정적인 정치적 재통일의 실현을 지향하는 중간단계로서 필수불가결한 명시적이고 실제적인 정치적 틀-제도적 기제이다. KC가 보다 엄밀히 말해서 정치적이고 사법적인 개념인 반면, KNC는 보다 정치적이고 사회학적인 개념이다.

14) *Ibid.*

더구나 “공동체”와 “연합”이란 용어들은 분명히 선이 그어져서 구분되어야 한다. 사회과학문헌에서 정의되는 “공동체”는 “법적으로 수립된 도시경계내에서 살아가는 주민”¹⁵⁾을 대변한다. 다시 말해서 사회학적 개념으로서 공동체는 “역사적으로 구축지워지는 사회체계 또는 일련의 상호 결속되어 있는 또는 통합된 기능적 하위체계들(경제적, 정치적, 종교적, 인종적, 교육적, 법적, 사회화, 재생산적 하위체계 등과 같은)로서 하위체계들이 작용하는 거주인구집단 및 물질적 문화 또는 물리적 기반시설에 기여한다.”¹⁶⁾ 공동체형성에 이르는 호전적인 문제는 정책시각에서 볼 때 “궁극적으로 자의적인 수단에 의하지 않고는 해결될 수 없는 공동체에 경계들을 설정하는 문제”¹⁷⁾에 어떻게 대처하는가 하는 것이다.

이러한 개념적 이론적 언급과는 별도로 KNC과 KC의 맥락도 고려의 대상이 될 필요가 있을 것이다. “연합”이란 개념은 분명히 북한이 두 개의 한국간의 정치적 결사의 한 형태로서 선호하는 “연방”이라는 개념에 대한 대응조치 또는 병치로서 남한에 의해 제안되고 있다. 이러한 의미에서 KC나 DCRK계획들은 법적이고 제도적인 근거보다 정치적인 기반을 가지고 있다. 각 계획의 근거에 놓인 법적, 사법적 상징들과 이론들은 보다 정밀하고 주의깊게 그 자구가 해석되고 평가될 필요가 있다.

정치적 결사의 형태로서 “Commonwealth”와 “Confederation”은 “공동의 목표와 이익들을 위해 결합된 주권국가들의 집단”이라는 의미에서 공통점을 지니고 있다. “Commonwealth”가 통상 영연방처럼 이전 식민지들의 연방으로 형성되는 반

15) Nelson Polsby, “Community,” *International Encyclopedia of the Social Sciences*, p. 157.

16) Jessie Berand, “Community,” *Ibid.*, p. 163.

17) Polsby, “Community,” p. 157.

면에 “Confederation”은 흔히 1776년부터 1789년까지의 미국의 13개주들의 연합 같이 하나의 연맹, 동맹, 또는 모의속에 결합된 주들의 집단에 의해 형성된다.¹⁸⁾

게다가 정부형태로서 DCRK계획이 그리고 있는 cofederation과 KNC계획의 이론적 모형인 Federation간에는 예리한 대조가 필요하다. 칼 도이치(Karl Deutsch)에 의하면 연방정부는 네 가지 측면에서 연합체제(confederacy)와 구분된다.¹⁹⁾ 첫째, 연방정부는 조직, 인사, 재정, 및 사법과 관련하여 비교적 강력한 힘을 갖는다. 반면에 연합에 있어서는 몇 가지 또는 모든 측면에서 공동의 제도들이 허약하거나 또는 거의 존재하지 않는다. 둘째, 연방정부는 중앙정부의 범위내에 있는 모든 문제들에 있어서 개인들에게 직접 작용하지만 연합정부는 통상적으로 간접적으로만 개인들을 접촉한다. 연방정부는 세금을 징수하고, 징병하며, 자신의 결정을 강제하지만 연합체는 이 모든 문제들에 있어서 개별국가들이 연합체에 부여한 바에 의존한다. 세째, 구성국가들은 해당정부나 유권자들이 원하면 연합으로부터 탈퇴하지만 연방에서는 그러한 탈퇴가 허용되지 않는다. 네째, 연방사법의 영역내에서 연방법률은 통상적으로 구성국가들의 법률에 우선하며 구성국가들의 정부들은 연방법률에 복종하고 그러한 법률들은 수행하도록 기대되어진다. 그러나 연합에서 연합당국의 법률 또는 결정은 구성국가의 정부가 그것을 비준하거나 또는 자국내에서 그 적용을 거부할 권한을 행사하지 않는 경우에만 타당성을 갖게 된다.

DCRK와 KC계획은 정부형성에 관한 이러한 이론이나 실제들과 관련하여 분석

18) Oxford English Dictionary, The Random House English Dictionary, *passim*.

19) Karl Deutsch, *Politics and Government: How People Decide Their Fate*, 2nd(Boston: Houghton Mifflin Co., 1974), pp.21-212.

되고 평가될 필요가 있을 것이다. 얼마동안 DCRK 계획처럼 KC구상도 제도적 실험을 위한 진지하고도 실현가능한 청사진이라기보다는 정권에 의한 정치적 선전과 정략적 대응움직임의 영역에 속하고 있다 하겠다.

IV. 한국재통일에 관한 평양의 10개항 선언

북한지도자 김일성은 1993년 4월7일 제9차 최고인민회의 제5차회기에서 북한의 회에 의해 채택된 새로운 “재통일을 위한 조선민족의 위대한 통일의 10개항 강령”²⁰⁾을 공개하였다. 이 조치를 의회에 제출하면서 DPRK총리 강성산은 대한민국 김영삼대통령이 그의 취임연설에서 말한 “어떤 동맹도 민족보다 나은 것은 없다”라는 대목에 대한 환영 논평을 행하였다.²¹⁾ 그러나 그는 또한 서울정부가 수용하기에는 정치적으로 거의 불가능한 남-북한간의 대화를 재개하기 위한 4개항의 조건을 제시하였다.

1. 남측은 외세에 대한 자신의 의존정책을 포기해야 한다. 미국과 일본에 정치적, 군사적, 및 경제적으로 의존하면 안된다. 대신에 동일민족집단간의 유대를 보다 중요하게 간주해야 한다.
2. 남측은 남쪽에서 미국군대를 축출할 자신의 확고한 의사를 표명해야 한다.
3. 남측은 외국(미국)군대와외 공동군사훈련을 영원히 보류해야 한다.
4. 남측은 미국의 핵우산하에서 벗어나야 한다.²²⁾

그러나 몇몇 관측자들은 평양측의 평화제스처에 대해 의구심을 가지고 있다.

20) “DPRK President Proposes 10-Point Policy Platform For Great Unity of Korean Nation,” *Korean Report*(Tokyo), No. 272(April 1993), pp. 1-6; 또한 *North Korea News*(Seoul), No. 679(April 19,1993), pp. 1-2 참조.

21) 이 참조는 김영삼의 대통령취임연설의 영문본에서는 나타나지 않는다. 취임연설문의 영문본으로는 *The Korea Times*, February 26, 1993, p.2에서 재인쇄된 *Korea and World Affairs*, Vol. 17, No. 1(Spring 1993), pp. 141-145를 참조하였음.

22) *Vantage point*(Seoul), Vol. 16, No. 4(April 1993), p. 13.

그들의 견해에 의하면 평양측의 바램은 이미 예정된 뉴욕에서의 미국과의 고위급 회담을 성공적으로 끝마치기 위해 국제적으로 우호적인 인상을 조성하는 것이었다. 1993년 6월 미국과 북한은 대화를 개시하였으며 북한은 이미 공언된 핵확산금지체제로부터의 탈퇴를 6월 11일 보류하였다. 뒤이어 1993년 5월에 DPRK 총리 강성산은 보류된 남북대화를 개개하기 위한 대한민국의 제안에 대해 우호적인 반응을 표시하였다. 일부 추측에 의하면 양측간의 최고책임자들 간에 있을 수 있는 정상회담을 준비하기 위해 남-북한간의 특별외교사절의 교환이 있을 것이라는 것이다.

1993년 4월 7일자 KCNA보고서에 의하면 평양의 통일에 관한 최근 움직임의 목적은 “거의 반세기의 분열과 대결의 역사에 전기를 마련하고...모든차이를 초월함으로써 나라를 통일하며 그리고 민족재통일을 위한 길을 함께 닦는 것”²³⁾이었다. 이와 같이 북한은 1972년 7월 4일 한국재통일에 관한 남북대화협상의 결과로 나타난 공동성명의 자주, 평화, 및 민족대단결의 세 가지 원칙들을 재확인하기를 원했다.

한국재통일에 대한 북한의 공약은 비록 그 선언의 어조가 온건하고 아직도 독선적이긴 하지만 여전히 확고하고 사그러들지 않고 있다.

1. 자주적이고, 평화적이며, 중립적인 통일된 국가는 전민족의 위대한 단결을 통해 기초되어야 한다.
2. 단결은 애국심과 민족자주정신에 기초하여야 한다.
3. 단결은 공존, 공동번영 및 공동의 이해를 증진하고 있는 모든 것을 민족재통일의 명분에 종속시키는 원칙위에 성취되어야 한다.

23) Korea Report, Op. Cit., p. 4.

4. 국민들간의 분열과 대결을 부추기는 모든 정치적 분쟁방식은 중지되고 통일이 달성되어야 한다.

5. 그들은 남측으로부터나 북측으로부터의 침략, 과도한 공산주의나 공산화의 유포에 대한 두려움을 함께 몰아내고 서로를 신뢰해야 한다.

6. 주의나 원칙때문에 서로를 거부하지 않으면서 민주주의를 중요시하고 민족재통일의 길에 손을 잡아야 한다.

7. 그들은 인간과 조직 개개의 물질적 정신적 자산을 보호해야 하고 그러한 것들이 위대한 민족단결의 축진을 위해 우호적으로 사용되게끔 복돋우어야 한다.

8. 전민족은 접촉, 여행, 및 대화를 통해 서로 이해하고 신뢰하며, 단결해야 한다.

9. 북과 남 그리고 해외에 있는 전민족은 민족재통일의 길에서 서로 유대를 강화해야 한다.

10. 민족의 위대한 단결과 민족재통일의 명분에 기여해온 사람들은 높이 평가되어야 한다.

평양의 최근 10개항선언을 읽으면서 갖게 되는 전반적인 인상은 여러 가지가 혼재된 가방같은 것이다. 온건하고 이상적인 어조가 과거 통일에 관한 선언들을 특징지우곤 했던 독선적이고 자기방어적인 조사와 함께 최근의 발표속에 혼합되어 있다.

예를 들어 평양측에 의해 최근 선언속에 포함되어 있는 몇 가지 그러한 주제들은 “전민족의 단결”, “민족자주의 정신”, “민주주의”의 실천, 및 남한, 북한, 및 해외한인들간의 “뉴대”의 강화등이다.

반면에 최근 선언에서 새롭게 나타난 시선을 끄는 주제들은 “공존, 공동번영, 및 공동이해의 증진”(제3항), “남과 북으로부터의 침략에 대한 우려를 몰아내는(것)” (제5항), 그리고 “대화, 접촉, 및 여행” 대신에 “접촉, 여행, 대화를 통해 서로를 신뢰하고 단결하는”(제8항)것 등이다. 최근 선언에서 현저히 줄어들었거나 사라진 것들이 있다. 이 점은 한국의 미래에 대한 DPRK지도부의 새로운 접근과 새로운 사고의 표시일 수 있는데 “긴급”에 대한 강조나 민족의 재통일을 향한 “즉각적인” 움직임과 행동에 대한 권고를 포함한다.

V. 남북연합실현의 제문제

남북연합을 건설하는데 따르는 문제는 많지만 다음의 4-5가지로 좁혀 질 수 있을 것이다.

무엇보다도 먼저 KC가 무엇을 상징하는가에 대한 혼란이 존재한다. 이 문제는 이미 언급한 바와 같이 일반적인 남북연합(a KC), 특수한 남북연합(the KC), 및 KNC 등의 용어들의 교호적인 사용실제에서 비롯된다. 두번째로 KNC통일방안이 1989년에 채택되기 이전에 통일제안들의 근거들이 중첩되거나 다양하였다는 사실에서 비롯된다. 그러한 제안들은 주장자들의 유형이 학계전문가, 정부연구원, 두뇌탱크, 정당들, 또는 정부부처들처럼 어디에 속하느냐에 따라 변이를 보이고 있다.²⁴⁾

세째, KC가 목적을 달성하기 위한 수단인가 아니면 그 자체가 목적인가에 대한 혼란이 존재한다. 이 점은 우리가 서울의 통일정책의 주장자들의 형기들이 혼재되어 있다는 점에서 탐지할 수 있다. 예를 들어 북한지도자 김일성은 분명히 있을지도 모를 자체 체제의 붕괴와 독일식의 흡수에 의한 통일방안에 관심을 가지고 있다. 김일성은 1991년 신년연설에서 “최근에 남한당국자들은 어느 외국에 의해 채택된 흡수를 통한 합병방법에 오도되어 우리나라에 그러한 방법을 적용하는 환상적인 꿈을 꾸고 있다. 그것도 외세에 의존하면서, 굴욕적인 외교를 통해, 소위 북방외교를 추구하면서……공산주의를 압도하는 방식에 의한 재통일은

24) 김학준에 의하면 남한의 통일정책공표는 1989년 KNC통일방안이 나올 때까지 “지연”되고 있었다. Kin Hak-joon, “Korean Reunification: A Seoul’s Perspective,” *Korea & World Affairs*, Vol. 14, No. 1 (Spring 1991)

결코 진실이 되지 못할 조잡한 환상이다...”²⁵⁾ 반면에 한국대통령 김영삼은 “우리는 통일을 평화적으로 그리고 단계적인 기초위에 달성하기를 희망한다. 그리고 우리는 북한을 흡수할 어떠한 의도나 필요도 가지고 있지 않다”²⁶⁾라고 말함으로써 독일식 통합에 반대한다는 것을 조리있게 진술하였다. 그러나 KNC방안이 유연성이 있고 수단과 목적 모두에 기여하기 때문에 한국은 통일정치과정에 관련된 어떤 일이 일어나더라도 잃는 것이 없을 것이다. 따라서 서울정부의 KNC제안이 평양정부에 의해 전혀 호의적인 반응을 얻지 못한 것을 놀랄 일이 아니며 그리고 KC계획은 북측에 대해 남측이 이익을 취하는 방식으로 인식되는 한 북측에 의해 주목을 받지 못한 채 계속 남아 있게 될 것이다.

공식적으로 말해서 KC는 통일된 민주정부의 수립에 선행하는 중간단계이다. 이러한 의미에서 KC는 한국재통일이라는 목적에 대한 수단이다. 그러나 현실적으로 말해서 한국의 통일국가는 전혀 실현되지 않을 것이며 그리고 그러한 경우에도 KC는 얼마동안 우리가 성취하기를 희망할 수 있는 전부일 것이다. 그러나 분명한 정치적 이유때문에 민족재통일이라는 목표의 달성이 불가능하다는 것을 인정할 준비가 되어 있지 않다.

네째로, KC의 소위 “중간단계”가 지속되는 동안 남-북한관계의 성격과 법적 지위에 관한 혼란이 존재한다. 이홍구에 의하면 “‘남북연합’ 하의 남과 북은 주권 국가일 것이다. 그러나 그들간의 관계는 국제관계가 아니라 과도기적 배열하의 특수한 관계이다.”²⁷⁾ 이 말은 처음에는 의미있는 것처럼 들리지만 계속 숙고해보면 어떤 모호성때문에 난점을 보여준다. 이미 언급한 것처럼 두 개의 한국간의

25) *The Pyongyang Time*, 1, 1991, p. 3.

26) *Korea Newsreview*, June 12, 1993, p. 4.

27) Lee Hong-gu, *Unification through a Korean Commonwealth*, p. 642.

상황과 관계에 대해 국제법과 다른 어떤 법적 기준들이 적용되는가에 대한 의문들이 여전히 제기된다. 또한 이러한 “과도기배열이 얼마나 오래 지속되도록 허용될지에 관해서도 불명확하다.

끝으로 과도기동안에 행해질 남-북한간의 교역의 법적 지위에 관련된 문제가 있다. 이에 의하면 “양측간의 교역과 여행은 내부적인 것으로 간주될 것이며 국제적인 것이 아니다.”²⁸⁾ 아마도 그렇게 될 것이다. 그러나 원칙에 대한 이러한 언명은 그 수용에 있어서 다른 국가들로부터 심각한 반대를 야기시킬 것이다.

예를 들어 GATT회원국으로서 남한은 심각한 법적 분쟁에 말리게 될 것이다. 두 개의 한국이 국경을 가로지르는 거래를 단일국가내의 내부교역으로 주장할지 모르지만 GATT회원국들 사이의 일반적인 합의는 그들이 두 개의 개별국가들이며 그들의 교역은 따라서 GATT규정에 종속된다는 것이다.²⁹⁾ 이러한 원칙하에서 남-북한간의 교역에 대한 특혜대우에 관한 ROK의 주장은 무차별과 최혜국대우에 관한 GATT규정들의 침해로 규정될 것이다. -일단 남한이 그러한 차별적 특혜대우를 북한에 허용한다면 다른 국가들 역시 GATT규정하에서 동일하고 동등한 대우를 요구할 것이다. 따라서 국제공동체의 나머지 국가들이 두 개의 한국에 의해 행사될 “특수하고” “특권적인” 지위에 대한 그러한 주장을 왜 필연적으로 인정하게 되는가라는 문제는 명확하지도 또한 방어가 가능한 것도 아니며, 그리고 비록 그러한 국가들이 인내한다고 하더라도 얼마동안 또 어떤 배열하에서 지속하도록 허용되어야 하는가라는 의문은 여전히 남아 있다.

28) *Ibid.*

29) Foreign Broadcast Information Service, East Asia, 28 January 1992, pp. 37-38.

그러한 움직임에 대한 방어에서 동-서독간의 관계와 독일통일의 선례가 자주 환기되고 있다. 그러나 “특수한” 동-서독간의 관계의 독일사 예는 문자 그대로 여기에 적용되지 않을 것이다. 그 이유는 한국의 상황이 특이하지 않을 뿐만 아니라 또한 독일과는 달리 한국의 변화된 이해나 법적 지위와 관련하여 주요 강대국들 사이에서 이전의 어떤 국제적 합의도 존재하지 않기 때문이다. 독일인들은 1951년 GATT에 합류할 때 국경을 가로지르는 무역은 “단일단위”내의 거래이며 따라서 관세에서 제외된다고 진술하는 특수한 귀절을 삽입하였다.

한국통일에 대한 과정정향적 접근으로서 KC의 성공은 남북정상회담에서의 한민족공동체헌장의 선택에 달려 있다. 비록 1992년 남북기본합의가 도덕적 위신과 법적 조항들을 담고 있다고 하더라도 화해에 관한 이러한 조항들이 KNC헌장 채택의 대치물 또는 기능적 등가물로 간주될 수 있을지는 의문이다. 남-북한간의 정상회담이 실현된다 하더라도 첫번 회동은 분명히 “KNC헌장”의 서명을 포함하는 실질적인 결정을 낳을 것같지 않다. 그럼에도 불구하고 정상회담은 한국재통일을 향한 의미있는 긍정적인 일보가 될 것이다. 서울의 시각에서 정상회담은 KNC계획의 첫 단계를 성취하는 것일 것이다.

기본합의의 공적인 약속과 관련하여 볼 때 화해와 불가침을 통해 대결과 경쟁상태를 제거하기 위한 1992년의 기본합의는 남-북한관계의 획기적인 사건이었다. 그러나 이러한 약속들이 실천으로 옮겨질 수 있을지 여부는 분명히 앞으로의 역사 및 정치와 관련하여 더욱 타당화될 필요가 있는 다른 종류의 과정을 제시하는 것이다.

Ⅵ. 한국재통일의 전망

한국재통일은 오늘날 말은 많지만 달성하기 힘든 지난한 목표이다. 공산주의가 붕괴한 후기냉전시대에 있어서 한국재통일을 이룩한다는 것은 믿을 수 없을 정도로 단순하지만 아직도 여전히 과거처럼 어려운 문제이다. 두 개의 한국이 1991년 12월 13일 화해, 불가침, 교류, 및 협력에 관한 상호간의 적대와 불화를 뒤로 하는데 동의한 1992년에는 희열과 낙관의 순간이 있었다.

그러나 북한의 핵무기개발계획에 대한 의구심과 그리고 북한이 그들에 대항하는 핵전쟁훈련으로 규정한 1993년의 팀 스피리트 한미공동군사훈련을 둘러싼 논쟁때문에 상기한 합의를 수행할 남-북한간 회담과 대화가 1992년에 보류되었다. 이러한 에피소드는 한반도의 갈등이 여전히 계속되고 있고, 이제 “핵”위협차원을 획득함으로써 잠재위지는 것이 용이하지 않다는 것을 적나라하게 일깨워주고 있다.

화해와 협력을 추구하기 위한 공식적인 약속에도 불구하고 1993년의 후기냉전시대의 남-북한관계는 계속 헤게모니적으로 남아 있다. 1991-92년의 남-북한간 합의가 명문화한 평화로운 공존은 행동을 통해 그 현실적인 모습을 드러내는데 실패하였다. 말이 아니라 행동에 의해 헤게모니행위를 먼저 포기하지 않는다면 남과 북이 한국의 평화적인 재통일을 향한 동반자로서 함께 일할 기회는 오히려 멀어지고 서로 부여잡기가 어렵게 될 것이다. 두 경쟁적 남-북한 국가들 간의 생존과 경쟁에 대한 정권들의 이해관계를 전제로 하고 합리성, 현실성, 효율성, 및 정당성이라는 평가적인 견지에서 보면 최근에 공표된 남한과 북한의 통일계획과

제안들은 전보다 더욱 세련되고 정당화될 수 있는 것으로 여겨진다. 남측의 KNC와 북측의 DCRK 청사진들은 민족주의, 평화, 민주주의라는 가치전제들에 의해 방어된다. 그러나 상호 양보와 타협에 기초하여 두 통일계획들을 조화시킬 전망은 이 시점의 동북아시아의 불안정하고 변동하는 후기냉전적 전략환경에서 볼 때 희망에 넘치는 것은 아니다.

서울-모스크바 및 서울-베이징간의 외교정상화의 성공적인 종결과 더불어 후기 냉전시대의 새로운 전략적 환경은 확실히 북측보다는 남측에 유리하다.

북한은 또한 자신의 의심스러운 핵개발계획때문에 스스로 국제적 압력에 종속되고 있고 국제적으로 점차 고립되고 있음을 발견한다. 이러한 환경하에서 KC구상은 평양측에 논리적이고 또 바람직한 의미를 던져주고 있는 듯하다. 남한이 운전석에 앉아 있기때문에 -남-북한관계의 쪽-북한은 자신의 DCRK 계획을 추진하기 보다는 KC계획을 따라가는 것 이외에 다른 선택의 여지를 갖지 못할 것이다.³⁰⁾

고 병철 교수가 언급하고 있듯이 통일에 관한 북한의 전략적 목표는 “헤게모니로부터 평형으로” 격하되었을지 모르는데 그러한 경향은 DCRK제안에 대한 평양의 최근입장과 한국통일에 대한 10개항선언에 반영되어 있다. “만일 헤게모니가 달성불가능하다면 차선으로서 문제를 해결하는 것이 북한을 위해 보다 의미

30) 고병철 교수가 쓰고 있는 것처럼 김일성에게 DCRK는 노태우의 ‘한민족공동체통일방안’에 의해 그려지고 있는 ‘남북연합’을 닮은 것으로 보여질지 모른다. 예를 들어 그러한 시사는 김일성이 보낸 1991년 신년메세지 속에 담겨져 있었다. 이러한 해석에 대해서는 고병철, “북한 고려연방제안의 정체와 운명”, 신동아, 1991년 8월, pp. 148-157.

있는 것이다. 그것은 자신과 남한 사이의 평형의 제도화이다.”³¹⁾ 따라서 북한은 시간이 지나면서 한국재통일의 목표를 실현하기 이전에 “헤게모니적 통일” 정책 으로부터 평형정책 즉 평화공존과 공동번영으로 옮겨가지 않을 수 없을 것이다. 이것이 바로 북한이 화해, 불가침, 및 교류와 협력에 관한 1991년 남북합의에 서명한 이유의 하나일 것이다.

극히 최근에 뒤집어진 IAEA사찰체제로부터 탈퇴를 공언함으로써 야기된 북한 측의 최근 핵도전은 문제를 더욱 복잡하게 만들었다. 북한의 명백한 비타협적 행위는 남북대화를 재개하고 남-북한관계정상화에 있어서 좋은 조짐이 되지 못한다. 북한이 남-북한정상회담을 준비하기 위하여 서울에 특사를 보낼 제안을 했다는 보고가 있다. 사실이라면 북한은 단지 미국이나 일본과의 외교유대를 수립할 기회를 포함하여 자신의 국제적 지위를 개선하기 위한 전반적인 전략의 일환으로서 그렇게 했을 것이다.

이러한 환경하에서 평양과는 합의의 이행을 통해 KC를 실현하는 전망은 얼마 동안 밝지 않다. 이것은 평양이 DCRK제안에 대한 자신의 초기의 기본입장을 변화시키지 않았기 때문이다. 만일 한국통일에 관한 최근의 선언이 어떤 표시가 된다면 평양의 통일정책은 이 시점의 후기냉전환경에서 변함없이 남아 있을 것이다. 그러나 결국 KC구상은 아마도 남한이 이 시점에서 북한에 제공할 수 있는 유일하고 믿을 만한 그리고 실행가능한 계획일 것이다. 김영삼신정부는 그의 선임자들과 달리 한국재통일정치의 전면에서 서두르지 않는 것처럼 보인다. 과거

31) B. C. Koh, “Unification Policies of the Two Koreas: A Comparison,” in Young Whan Kihl, ed., *Korea and the World: Beyond the Cole War*. Boulder, CO: Westview Press, 1993(근간) 참조.

통일정책은 권위주의정권에 의해 정당성강화를 위한 도구로서 오용되고 이용되어 왔다. 그러나 국민의 투표에 의해 정당하게 선출된 민주적 정권으로서 김영삼정권은 자신의 정당성에 대해 지나친 관심을 가질 필요가 없으며 또한 서울정부는 집권유지를 정당화하기 위한 도구로서 한국재통일쟁점을 활용할 필요가 없다.

평양은 또한 남한정치에 있어서 변화된 상황때문에 남한의 국내 및 통일정치에 영향을 미치는데 있어 자신의 한계를 인정하고 있는 듯하다. 북한이 한국재통일에 관한 제문제들에 대해 남한의 신정부에 대해 유연하고 온건한 입장을 취하고 있는 것은 무엇보다도 바로 이러한 이유때문이다. 요약하면, 북한은 제안할 더 나은 대안을 갖고 있지 않으면 한국재통일에 대한 자신의 호전적이고 독선적인 입장을 수정하기 시작하였다

〈 회 의 참 석 자 〉

○ 통일원 : 3명

한완상(부총리)

엄종식(비서관)

신언상(정보분석실 보좌관)

○ 국내학자 : 2명

하영선(서울대 교수)

강정구(동국대 교수)

○ 재미 학자 : 20명

곽태환(Eastern Kentucky대)

김영진(George Washington대)

김우상(Texas A&M대)

김일평(Connecticut대)

김관석(Old Dominion대)

김한교(Cincinnati대)

김홍락(West Virginia대)

박경애(Canada British Columbia대)

박동환(Northwestern대)

박한식(Georgia대)

서정갑(연세대, 미국 체류중)

신인섭(Library of Congress)

오기창(Catholic대)

이정식(Pennsylvania대)

이채진(Claremont Mckenna대) 이희상(Wisconsin대)

전경만(국방과학연구원, 미국 체류중)

정상훈(Illinois대)

함성덕(West Virginia대)

제 9차 미주지역 한반도 문제 정보교류회의 논문집

1993년 8월 20일 인쇄

1993년 8월 25일 발행

발행처 통 일 원

정 보 분 석 실

제 1 분 석 관 실

인쇄소 서라벌인쇄주식회사
