

제 4 회 한국정치 세계학술대회

---

# 세계질서의 변화와 한반도 통일

The Changing World Order and  
the Reunification of the Korean Peninsula

한 국 정 치 학 회

1994년 7월 19 ~ 20일



# 목 차

## I. <주제논문>

21세기의 도전과 한국의 비전 :

세계화, 민주화, 그리고 통일 ..... 김호진 ..... 3

## II. 세계화시대의 갈등구조

• 세계화, 과학화 그리고 환경 :

국가 경쟁력과 국제협력 ..... W. Henry Lambright ..... 23

• 세계화, 이민위기 그리고 인종갈등 ..... Myron Weiner ..... 39

• 세계화와 무기확산 ..... Gary Bertsch ..... 69

• 한국사회갈등구조의 다변화 : 의미와 대처방안 ..... 김 옥 ..... 91

• 발표 및 토론요지 ..... 107

## III. 한반도 통일과 핵문제에 대한 주변국의 입장과 시각

• 김일성사후의 북조선-

한반도 통일과 일본의 역할 ..... 小此木政夫 ..... 121

• 한반도 통일과 중국 ..... 高 鏞 ..... 135

• 한반도 통일과 러시아의 역할 ..... L. N. Mitrokhin ..... 149

• 발표 및 토론요지 ..... 169

## IV. 북한사회의 현재와 미래

• 북한연구 방법론 : 반성과 제언 ..... 최완규 ..... 179

• 북한의 권력승계와 권력구조의 변화 전망 ..... 김남식 ..... 215

• 북한의 개방 가능성 :

북한에서 목격한 사회상황을 중심으로 ..... 차만재 ..... 235

• 발표 및 토론요지 ..... 251

## V. 세계화와 정치발전

• 국제사회의 발전 : 자유주의적 관점 ..... Mark W. Zacher ..... 261

• 제도, 경쟁력, 그리고 성장 ..... S. Haggard ..... 287

• 국제화 민주화시대의 행정조직 발전 : 새로운 행정개혁의 방향모색 .....	김판석 .....	313
• 발표 및 토론요지 .....		337
<b>VI. 세계질서의 변화와 정치개혁-비교분석</b>		
• 일본의 정치개혁과 55년 체제의 종언 .....	佐佐木毅 .....	347
• 무엇이 민주주의를 실현시키는가? : 이태리로부터의 교훈 .....	Robert D. Putnam .....	387
• 러시아 : 민주개혁과 정치적 과제 .....	V. S. Styopin .....	403
• 발표 및 토론요지 .....		417
<b>VII. 안보환경의 변화와 군비통제방안</b>		
• 안보환경의 변화와 한국의 방위전략 : '무장평화'속의 위기극복 .....	홍관희 .....	429
• 남북한 신뢰구축과 군비통제방안 : 현황과 실현을 위한 몇가지 질문들 .....	이서항 .....	453
• 북한 핵문제에 대한 클린턴 대통령의 정책 .....	이항열 .....	477
• 한국안보의 자주성과 종속성 .....	한용원 .....	503
• 발표 및 토론요지 .....		523
<b>VIII. 세계질서의 변화와 제3세계의 발전전략</b>		
• 협력과 경쟁의 심화와 제3세계의 발전전략 .....	Michael Shafer .....	537
• 후발상회의 정치개혁 : 한이론적 고찰 .....	김홍명 .....	559
• 정치체제, 지역주의, 그리고 변화하는 세력구조 .....	Stephen D. Krasner .....	573
• 발표 및 토론요지 .....		603
<b>IX. 신국제질서와 남북한 관계</b>		
• 동북아다자간 안보협력의 필요성과 가능성 : 한반도 문제와 관련성을 중심으로 .....	이철기 .....	617
• 새로운 동북아질서와 통일전망 .....	김규륜 .....	645
• 세계화와 남북한 관계의 변화 .....	이기중 .....	671
• 발표 및 토론요지 .....		695

## X. 북한의 핵문제와 대외관계

- 북한의 핵문제와 대외관계 변화전망 ..... 김덕중 ..... 705
- 북핵문제와 민족통일 : 새로운 대안의 모색 ..... 곽태환 ..... 729
- 탈냉전시대에 있어 한국의 난제 ..... 길영환 ..... 753
- 북한의 핵개발과 북한의 장래 ..... 김학준 ..... 767
- 발표 및 토론요지 ..... 789

## XI. 남북한 관계의 발전방향

- 남북한 경제협력의 방향과 과제 ..... 이영선 ..... 803
- 남북연합의 조건과 접근방안 ..... 박준영 ..... 829
- 남북한 관계발전 시나리오 2000 :  
21세기를 준비하는 남북한의 통합전망 ..... 최평길 ..... 859
- 김일성 사후 북한의 정책변화 전망 ..... 정용길 ..... 893
- 발표 및 토론요지 ..... 915

## XII. 한국의 통일정책 : 현황과 과제

- 이념갈등과 통일정책 관계 : '민족통일론'의 제도적 수용성 ... 허만호 ..... 931
- 통일정책 결정과정 연구 :  
김영삼정부의 통일안보정책을 중심으로 ..... 유호열 ..... 953
- 통일문제에 대한 국민의식의 변화 ..... 김태일 ..... 979
- 김영삼정부의 통일정책 분석 ..... 김강녕 ..... 1003
- 발표 및 토론요지 ..... 1025

## XIII. 통일국가의 비전

- 통일국가 이념의 모색 ..... 이봉철 ..... 1039
- 통일국가의 정치체제 :  
통일한국의 새로운 이념과 체제를 중심으로 ..... 한정일 ..... 1067
- 한반도 통일국가의 경제체제 ..... 안두순 ..... 1085
- 통일한국의 정치사회적 갈등양태와 해소방안 :  
신정치문화의 구축을 위하여 ..... 박영호 ..... 1107
- 발표 및 토론요지 ..... 1131



# I. <주제논문>

21세기의 도전과 한국의 비전 :  
세계화, 민주화, 그리고 통일

■ 김 호 진





〈주제 논문〉

## 21세기의 도전과 한국의 비전 :

세계화, 민주화, 그리고 통일

The Challenge of the 21st Century and the Vision of Korea :  
Globalization, Democratization, and Reunification

한국정치학회 회장

김 호 진

President, KPSA

Ho-Jin Kim



# 1. 들어가는 말

토인비(Arnold J. Toynbee)의 견해를 원용하면 한 나라의 발전여부는 도전과 응전의 역학작용에 의해 판가름이 난다. 공동체의 내외로부터 도전이 제기되었을 때 그것을 극복하려는 응전이 유효적절하면 그 공동체는 새로운 문명의 여명기를 맞게 되지만 응전을 기피하거나 두려워하면 퇴영의 나락으로 전락한다는 것이 토인비의 논리다.<sup>1)</sup>

토인비가 말하는 도전이란 나일강이나 황하의 범람과 같은 자연환경의 도전일 수도 있고 未知의 신개척지일 수도 있다. 처녀지가 인간의 접근을 거부하거나 유혹할 경우 그것도 도전의 한 유형이다(통념상 인간에 대한 자연의 도전이라기 보다는 자연에 대한 인간의 도전이라는 표현이 더 적절하지만). 외적의 침입이나 제국주의 열강의 식민정책은 우리가 익히 인지하고 있는 도전의 전형이며 적대이데올로기의 확산과 분리주의 운동도 공동체의 존립과 안정을 위협하는 도전행위로 간주될 수 있다.

도전의 의미와 유형을 이처럼 폭넓게 상정한다면 한 세기가 막을 내리고 새로운 세기가 도래하게 된다는 것도 도전으로 간주되어 마땅한 것이다. 더구나 세기의 전환이 새로운 질서의 태동을 예고할 경우에는 그것이 갖는 도전적 의미는 더욱 큰 것이다.

한편 토인비가 말하는 응전이란 하나의 文明共同體가 역경을 헤치고 새로운 文明을 창조하려는 노력을 의미하며 창조적 소수(creative minority)가 선도적 역할을 담당하게 된다. 창조적 소수란 새로운 문명의 잉태자 역할을 담당하며 이들은 정치지도자일 수도 있고 사회지도층일 수도 있으며 라이시(Robert B. Reich)가 말하는 창조적 전문가 즉 전문엘리트일 수도 있다.<sup>2)</sup>

이들 소수가 창조적 기능을 효율적으로 수행하면 응전의 결과는 새로운 문명의 개화로 귀착된다. 그러나 이들이 창조적인 先導役을 수행하지 못하면 응전은 실종되고 그 문명공동체는 쇠락하기 마련이다. 창조적 소수의 무능력에 덧붙여 엘리트와 대중이 일체감을 형성하지 못하고 유리돼 있다거나 사회적 균열이 심화될 경우 그 공동체는 도전을 극복하기 힘들다고 Toynbee는 주장한다. 요컨대 소수지도세력의 사회통합기능이 중요하다.

이러한 Toynbee의 논리를 원용할 경우 오늘의 한국이 직면한 도전은 무엇이며 그것을

---

1) Toynbee의 견해에 대해서는 D.C. Somervell, A Study of History (New York: Oxford University Press, 1946 & 1957)을 참고하기 바람.

2) Robert B. Reich, The Work of Nations (New York: Knopf, 1991). 참조.

극복하기 위한 응전의 전략은 어떤 것이어야 하는가. 이 글의 목적은 이 물음에 대한 답변을 도출하는데 있다.

## 2. 현대 한국의 시련과 오늘의 현실

돌이켜 보면 우리의 근현대사는 시련과 좌절이 중첩된 수난의 한세기였다. 동학혁명(1894)을 비롯하여 갑오경장(1894)과 같은 개혁적 근대화 운동이 있기도 했지만 19세기 말의 한국사회는 西歐 열강의 개국압력과 淸日의 협공에 시달리는 수난기였다. 그 결과 이땅은 주변 강대국의 각축장이 되었고 급기야 20세기 초에는 日帝의 식민지로 전락하여 35년 동안이나 핍박을 받아야 했다.

8.15 해방으로 한때 光復의 환희를 맛보기도 했지만 그것은 찰나의 기쁨으로 끝나고 민족분단과 6.25의 비극이 현대사의 序章을 기록했던 것이다. 61년의 5.16과 80년의 5.17을 거치면서 30년이나 군부독재의 질곡에 시달린 것도 지난날 우리가 겪어야 했던 가혹한 시련이었다.

오늘의 상황은 어떤가. 60-80년대의 산업화 정책과 민주화 운동이 성공적인 결실을 거둠으로써 경제발전과 민주화의 성과가 두드러지게 가시화되었고 국제사회에서의 위상과 自尊이 고양된 것은 사실이지만 여전히 우리는 현실에 안주할 수 없는 긴장상태에 놓여 있을 뿐이다. 무엇보다 분단상황이 조성하는 안보위기와 통일의지의 좌절이 우리의 불안과 失意를 가중시키고 있으며 냉전체제의 붕괴와 세계질서의 재편이 초래한 세계화와 개방화의 압력 또한 우리를 극도로 긴장시키고 있는 것이다.

공교롭게도 이 두가지 긴장요인이 때마침 21세기를 눈앞에 두고 있는 역사적 전환기를 맞아 두드러지게 나타나고 있다는 점이 주목할만 하며 그 내용과 성격을 요약하면 다음과 같다.

### 1. 세계화의 성격

냉전체제가 붕괴하자 세계사의 흐름이 급변하고 있다. UR 협상이 타결되고(94年 4月

모로코의 마라케시에서 최종의정서 채택) 21세기의 세계경제를 주도할 세계무역기구(WTO)가 설립됨에 따라(95年 1月 1日부터 가동) 세계사의 흐름은 국제화와 개방화의 추세를 보이고 있으며 그것은 각국사이의 경제장벽을 허물어 버리고 지역경제권과 세계시장구조를 전면적으로 재편시키고 있는 것이다. 이제는 어떤 국가이든 세계화를 외면하고는 살 수 없게 되었으며 고립주의 노선을 추구할 경우에는 국가존립마저 위협받게 되었다.

기업의 탈국가화(denationalization) · 다국적화(multinationalization) 초국가화(transnationalization)가 확산되고 보호무역의 장벽이 허물어지고 있으며 모든 상품은 예외없이 관세화되고 있다. 각국 시장이 개방되고 교역이 증대될 뿐만 아니라 정보의 흐름마저 超高速化하고 광역화되고 있다.<sup>3)</sup> 地球村이 하나의 거대시장(global market)으로 엮어지면서 世界經濟의 一元化와 文化(경제문화)의 동질화 현상마저 촉진되고 있다.. 어떤 동인이 이러한 변화를 부채질하고 있는가.

첫째, 90년을 전후해서 사회주의체제가 괴멸하자 그동안 二元化 되었던 세계경제가 하나의 경제질서로 통합되었다는 점, 둘째, 냉전체제가 붕괴함으로써 군비경쟁이 경제전쟁으로 전환되었다는 점, 즉 사회주의 진영과 자본주의 진영이 군사적 헤게모니 쟁탈전을 벌이던 냉전시대에는 국제관계가 군사·안보 등 경제외적 요인에 의해 규정되었지만 사회주의체제가 붕괴된 이후에는 경제적 이해가 국익을 좌우하게 되었고 각국은 자국경제의 세계적 진출을 강화하게 되었다는 점, 셋째, 정보·통신·교통의 발달로 全球村이 하나의 生活共同體를 형성하게 되었다는 점, 넷째, 다국적 기업과 초국적 기업의 출현으로 세계경제의 구조적 연계성이 심화·확대되었다는 점, 다섯째, 선진공업국의 경제력이 증대됨으로써 이에 위협을 느낀 선진국이 경제교류의 상호주의를 강조하게 된 점, 여섯째, 인구폭발·核확산·환경오염과 같은 地球村 문제(global problem)가 증대됨으로써 이것을 해결하기 위한 세계차원에서의 공동노력이 더욱 절실해졌다는 점 등을 세계화의 주요동인으로 지적할 수 있다.

이와 같은 이유때문에 경제에 관한 한 오늘의 세계는 국경개념과 주권개념이 희박해졌고 국가별·권역별 경제전쟁과 선진공업국의 경제적 패권주의가 한층 가열되는 가운데 신중상주의 시대가 열리고 있는 것이다. 자크 아탈리도 예견했듯이 모든 국가는 상업적

---

3) 세계화의 성격과 방향에 대해서는 D. Micheal Shafer, "Coping with more Cooperation and Competition: Third World Development Strategies for Meeting the Challenges of Greater Globalization" 참조. (한국정치세계학술대회 발표논문, 19947. 18-19, 서울)

이윤을 찾아 세계시장을 향해 질주하게 되었고 여기에서 파생되는 갈등은 19세기 제국주의 전쟁을 연상시킬지도 모른다. 4)

연쇄반응을 일으키듯 목하 세계적으로 진행되고 있는 경제블록화 움직임과 통상압력은 경제적 패권형성을 위한 각국의 노력이 그런 방식으로 표현되고 있다는 것을 시사한다. 예를 들어 유럽 국가들은 하나의 유럽(European Union)으로 통합하여 미국과 일본에 맞서고 있으며 미국 또한 NAFTA체제를 발족시켜 블럭경제의 장벽을 강화하고 있다. 아시아에는 아세안(ASEAN)이 있고 카리브국가연합(ACS) 회원국들도 자유무역지대 설정을 위한 협정을 체결(94.7.25)할 움직임을 보이고 있다. 결속력이 느슨하지만 한국이 몸담고 있는 APEC(아시아태평양경제협력체)도 경제블럭의 성격을 지니고 있는 것이다.

그리하여 21세기에는 각국이경제블럭 내에서 자유로운 교역을 통해 경제적 실리를 극대화 하면서 域外를 배타적으로 취급하는 경제적 지역주의가 세계경제의 흐름을 지배할 것이다. 그러나 아직은 본격적인 지역경제체제가 정립되어 있다고는 볼 수 없으며 세계경제는 지금 地球化(globalization)와 지역화(localization)의 二重的인 변화를 동시적으로 일으키고 있는 것이다. 그러면서도 뿌리깊은 自國中心主義와 민족주의 노선은 오히려 강화될 것이다.

이상과 같은 논거에서 볼 때 20세기로부터 21세기로의 전환은 단순히 前世紀가 후세기로 넘어가는 年代期적인 자리바꿈이 아니라 구시대적 질서가 새로운 질서로 대체되는 역사적 변혁이며 그것은 다분히 도전적 성격을 띠고 있다. 기존의 GATT체제가 WTO체제로 체제로 전환되었다는 사실 자체가 이점을 말해 준다. 명백한 점은 냉전체제의 해체와 UR시대의 도래로 세계자본주의체제에서 차지하는 각국의 경제적 위상은 정치적 위상과 군사적 위상을 대체하게 되었고 준비가 갖는 위력은 상대적으로 약화되었다는 사실이다.

누가(어떤 국가) 경제적 패권을 장악하느냐가 세계정치의 경쟁軸을 형성할 것이며 세계경제를 지배하는 나라가 세계정치를 지배하게 되고 세계정치의 헤게모니는 과거처럼 군비위주의 힘이 아니라 경제부문의 국제경쟁력에 의존하게 되었다. 따라서 각국은 세계시장에서의 比較優位강화에 박차를 가할 것이고 그 여파로 세계경제의 不平等구조는 더욱 심화될 것이다. 필연적으로 세계체제에서 각국이 차지하는 위상이 근본적으로 바뀔 것이며 경쟁에 이긴 者는 풍요를 누리는 반면 敗者는 상대적 빈곤감을 감내하면서 세

---

4) Jacques Attali, Lignes D'Horizon (Paris: Librairie Arthème Fayard, 1990) 유재천 옮김, 21세기의 승자: 다가오는 세계질서에서의 도전과 응전 (다섯수레, 1992) 참조.

계체제의 주변부를 배회하게 될 것이다. 결국 21세기의 세계체제도 A. G. Frank와 I. Wallerstein이 규정지은 中心國과 周邊國(또는 中心國-준주변국-주변국) 사이의 불평등 교환관계를 답습하거나 심화시킬 뿐 결코 해소하지는 못할 것이다.

이처럼 각국간의 경제적 패권타툼이 치열해지고 세계경제의 불평등구조가 악화될 경우 그것은 한국경제의 세계시장 진출과 세계체제에서의 위상강화를 더욱 어렵게 만드는 역기능을 초래할 것이 우려된다. 특히 한국경제는 수출의존도가 대단히 높기 때문에 (<표 1> 참조) 세계화, 개방화의 추세가 심화될수록 우리의 위협부담은 그만큼 더 커지는 것이다. 그러나 우리가 세계화의 경쟁에서 이기기만 한다면 中心國으로의 진입도 가능할 뿐만 아니라 민족통일도 앞당겨 실현할 수 있는 절호의 기회를 잡을 수 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

<표 1> 각국의 수출의존도: GDP 對比 수출고와 1차상품 및 2차상품의 수출고(%)  
(1986년 기준)

국 가	GDP對比수출고(%)	1차상품의수출고(%)	2차상품의수출고(%)
Togo	35.0	80	20
Kenya	19.1	84	16
India	5.2	38	62
Sri Lanka	18.9	59	41
Zaire	36.4	94	6
Brazil	8.9	60	40
Mexico	10.9	70	30
Ecuador	19.6	97	3
Philippines	14.9	40	60
Zambia	33.3	97	3
Hong Kong	95.0	8	92
Korea, Rrp. of	35.3	9	91
United Arab Emirates	48.2	82	18
United States	5.1	24	76
USSR	5.9	-	-
Japan	13.5	2	98

출처: World Development Report 1988, Annex Tables 1, 11 and 12

## 2. 분단모순과 안보위기의 상존

해방과 더불어 국토가 분단되었고 분단의 私生兒인 북한이 남조선해방론을 내세워 전쟁을 일으켰다는 사실은 분단모순이 우리에게 가하는 도전의 심각성을 말해 준다.

6. 25전쟁은 김일성 정권이 남조선해방을 목적으로 일으켰으며 그로인해 우리가 겪어야 했던 고통과 치러야 했던 희생은 실로 처절한 것이었다. 3년여에 걸친 6. 25전쟁은 한국군을 포함하여 UN군 18만명과 북한군 52만명(중공군 90만명)의 목숨을 앗아 갔고 1,000만여명에 달하는 失郷民을 만들어냈다. 여타 사회경제적 손실까지 합하면 그 비용은 計量化의 범주를 초월한다.

1953년 정전협정으로 전쟁은 중단되었지만 지금껏 남과 북은 정전협정으로 그어진 군사분계선을 사이에 두고 준전시상태를 유지해오고 있다. 49년의 분단사는 한민족의 동질성과 共屬性을 마비시켜 버렸고 그 자리에 이질감과 적대감정을 심어놓고 말았다. 이것은 해소하기 어려운 분단모순이며 우리의 통일노력을 저해하고 안보위기를 가중시키는 암적요소인 것이다.

이제 남과 북은 민족공동체로서의 文化的 동질성도 상실하고 말았다. 중국문화의 영향을 강하게 받았던 조선조와 일제치하에서도 文化共同體로서의 동질성을 유지해 왔던 한민족이 강대국의 지배논리에 휘말려 一民族二體制를 고착시킴으로써 이제는 民族共同體 의식까지 상실하기에 이른 것이다. 더구나 북한이 UN에 가입(90)한지 3년이 지났는데도 UN과 북한이 한반도에서 정전상태로 대치하고 있는 역설과 모순마저 연출되고 있다.

이러한 분단모순에도 불구하고 간헐적으로나마 남북한 관계는 화해와 공존의 움직임을 노정하기도 했는데 71년부터 이루어진 접촉노력과 72년의 남북공동성명을 그 예로 들 수 있다. 그러나 이때의 해빙무드는 일년도 못돼 동결되었고 남북관계는 다시 냉전상태로 회귀했던 것이다. 그때 이래 남북한 관계는 긴장과 이완을 반복하면서 일촉즉발의 고비도 겪었다.<sup>5)</sup>

80년대 말과 90년대 초에 구쏘련과 동구권이 와해되고 동·서독이 통일되자 한반도에도 해빙무드와 통일분위기가 고조되었고 그것은 한반도 비핵화 선언과 남북한 관계에 대한 기본합의서의 채택(91)으로 현실화되었던 것이다. 그러나 이들 조치들은 어디까지나 선언적이고 형식적인 제스처였을 뿐 실질적인 내용면에서는 아무런 변화가 없었다.

지금도 북한은 사회주의 이념에 기초한 통일전략과 민족해방전쟁론을 계속 고수하고 있을 뿐만 아니라 핵무기까지 개발해서 남북한 평화공존과 한국안보를 위협하고 있다. 북한이 NPT를 탈퇴하고 IAEA의 사찰을 거부하면서 핵무기 개발을 강행하고 있다는 사실은 무력에 의한 남조선 해방론을 뒷받침하는 구체적인 사례이며 북한당국자가 남북실

5) 남북한 관계를 극도로 악화시킨 대표적인 사건으로는 프예블로호 납치사건, 김신조 일당의 청와대 기습사건, 아웅산 테러사건, KAL기 폭파사건 등을 들 수 있을 것이다.



무회담석상에서 서울불바다 운운하면서(94년 5월) 공개적으로 전쟁위협까지 하고 있는 실정이다.

북한 핵문제를 해결하기 위해 미국·IAEA·UN안보리 등이 숨가쁘게 움직였지만 오늘의 한반도 정세는 여전히 전쟁전야의 긴장상태를 보이고 있다. 아직도 미국이 외교적인 해결노력을 포기하지 않고 北·美 3단계 고위급 실무회담을 계속 추진하고 있고 金日成의 사망으로 남북한 관계가 새로운 국면으로 접어들게 되었지만 남북간의 현안 문제가 쉽게 해결될 전망은 그렇게 밝지 않다.

金日成을 승계할 金正日은 김일성의 통치이념과 정책이념을 상당 부분 답습할 것이 확실하고 특히 主體思想과 민족해방론 및 고려연방제안은 결코 포기하지 않을 것이기 때문이다. 더구나 김정일체제는 통치기반이 취약하기 때문에 각종의 내외도전에 직면하여 위기상황에 빠질 개연성이 크고 그럴 경우 金正日은 남북한 관계를 체제유지의 목적으로 이용할 것이다. 그렇게 되면 남북한 관계와 동북아 정세는 예기치 못한 방향으로 빛나갈 수도 있다.

### 3. 한국의 대응전략

지금까지의 논의에 비추어 볼 때 오늘의 한국이 당면한 국가적 과제는 요컨대 한편으로는 세계화와 개방화의 압력을 넘어 보다 적극적으로 한국의 활로를 개척하는 일이고 다른 한편으로는 북한과의 대결관계를 청산하고 민족통일을 실현하는 일이다. 이 두가지 목표를 이룩할 때 우리에게 있어 21세기는 20세기와 구별되는 새로운 민족사의 전개로 특징지워질 것이다.

우리가 오늘의 도전을 현명하게 극복하고 민족의 활로를 새롭게 개척할 수 있느냐의 전망에 대해서는 낙관론과 비관론이 엇갈릴 수 있다. 그러나 한가지 분명한 추론은 우리가 19세기 말에 주변열강으로부터의 도전을 적절하게 대응하지 못했기 때문에 20세기 100년을 시련과 좌절속에서 보낸 것처럼 우리가 오늘의 도전상황을 제대로 극복하지 못한다면 21세기 또한 시련의 세기가 될 것이라는 가정이다.

그렇다면 세계화와 분단상황의 도전에 대응하여 우리가 선택해야 할 전략은 어떤 것이어야 하는가.

# 1. 국가경쟁력의 강화

냉전체제의 세계화시대에는 국가경쟁력 요컨대 경제전쟁능력이 勝者와 敗者를 갈라 놓는다. 제국주의 시대와 냉전시대에는 군사력이 국가의 힘을 뒷받침하는 원천이었다. 그러나 세계화시대에는 세계 시장을 지배할 수 있는 經濟戰力이 패권을 담보한다. 그렇다면 국가경쟁력을 배양할 수 있는 방법은 무엇인가.

한마디로 말하면 정치·경제·사회·행정·교육 등 모든 영역에서의 포괄적 개혁을 통해 국가의 잠재력을 극대화시켜야 하며 개혁의 기본방향은 과거청산과 미래건설이라는 두 가지 목표를 동시에 추구하는 것이어야 한다. 과거의 사람(수구세력) 과거의 제도(낡은 제도) 과거의 관행(구시대적 타성)을 청산하지 않고는 국가경쟁력의 강화와 미래건설이 불가능하기 때문이다.

우리에게 있어 개혁의 일차적인 기대효과는 한국경제와 산업이 세계시장에서 비교우위 즉 국제경쟁력을 확보하는 것을 요체로 한다.

한국경제의 비교우위(국제경쟁력)가 1980년대 후반 이래 대부분의 업종에서 하향세를 보이고 있다는 점을 고려할 때 이에 대한 대응책 마련이 시급한 실정이다. (<표 2> 참조) 한국경제의 국제경쟁력을 강화하기 위한 조치로는 산업구조조정·기업의 전문화·경영혁신 등 여러가지가 있을 수 있지만 가장 중요한 문제는 기술혁신이다.

<표 2> 한국 경제의 국제경쟁력 변화 추이(%)

	종합경쟁력		가격경쟁력		비가격경쟁력		경쟁력 증감
	1987	1991	1987	1991	1987	1991	1987 ---- 1991
철강	13.3	5.9	4.5	6.3	8.8	-0.4	+
비철금속	25.4	13.9	20.2	2.8	5.2	11.1	+
요업	12.1	11.5	-6.0	1.5	18.1	10.0	*
섬유	4.5	6.9	-1.8	3.2	6.3	3.7	-
제지, 목지	9.3	16.3	-2.9	19.6	12.2	-3.2	-
고무, 가죽, 신발	5.2	9.5	-8.8	2.5	14.0	7.0	-
석유화학	15.6	21.4	7.2	18.4	8.4	3.0	-
정밀화학	21.4	38.1	8.4	29.9	13.0	8.2	-
기계	14.7	14.4	-12.9	-6.8	27.6	21.2	*
전기, 전자	12.7	26.5	-9.4	9.0	22.1	17.6	-
수송용 기계	13.0	16.1	-26.5	-5.0	39.5	21.1	-
잡제품	8.8	46.2	-18.5	18.3	27.3	27.9	-
합계	13.0	18.3	-5.3	6.4	18.3	12.4	-

출처: 한국산업은행, 국내산업의 경쟁력 분석, 1992, 7.  
 주: + = 경쟁력 상승, - = 경쟁력 하락, \* = 변화없음  
 종합경쟁력 = 가격경쟁력 + 비가격경쟁력

하이테크가 산업과 경제의 성패를 좌우하기 때문이다. 자크 아탈리가 주장하듯 오늘  
의 사회는 탈공업사회가 아니라 초공업사회이며 초공업사회의 승자는 첨단기술을 통해  
첨단상품을 생산하는 국가와 기업이다.<sup>6)</sup> 그러나 우리나라의 기술수준은 첨단수준은  
커녕 아직도 모방의 단계를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. (<표 3> 참조)

<표 2> 주요 기술분야별 산업기술수준

품 목	(선진국 = 100 기준)
직물	→ 55.0
섬유제품	→ 48.4
컴퓨터	→ 46.4
전자제품	→ 45.6
공작기계	→ 44.9
반도체	→ 42.6
자동차	→ 40.5
가전제품	→ 39.5
조선	→ 38.9
철강	→ 21.6

출처: 중앙일보, 1993년 7월 16일자, 8면.

기술혁신 못지않게 여타 조건 예컨대 정치·행정·사회·노동문제·교육 또한 국가경쟁력  
을 좌우하는 결정적인 변인이 되는 것이다. 예컨대 정치가 경쟁원리를 부정하고 권위주  
의 지배양식과 국가주의를 고수한다거나 국가구조와 기능이 낙후돼 있으면 경제는 자율  
성과 창의성을 발휘할 수 없는 것이다. 사회가 갈등의 늪에 빠져 있고 행정규제가 심하  
며 관료부패가 만연된 사회의 경우도 마찬가지다. 한때 과학기술이 고도로 발달했던 사  
회주의 국가들이 경제적 파탄을 겪고 있는 사실이 이점을 반증한다.

우리나라의 국가구조는 60년대에 경제개발에 초점을 맞추어 틀지워졌으며 中央집권  
성·행정우위성·정책메카니즘의 하향성·부처간의 배타(독립)성을 특징로 한다. 이러한 조  
직원리와 국가구조는 정부의 기업가적 역할이 강조되던 近代化 단계에는 효율적이었지  
만 국제화와 지방화, 민간화와 자율화가 강조되는 서비스국가시대에는 역기능을 초래하  
기 쉬운 것이다.

지금은 국가기능이 60-80년대의 개입주의로부터 탈개입주의로 바뀌어져야 한다. 따라  
서 국가구조와 정부조직체계는 근본적으로 재편되어야 하며 그것은 작으면서도 능률적  
이고 민간부문(시민사회)과 지방사회의 자율성과 창의성을 진작시키는 방향으로 이루어

6) Jacques Attali, 앞의 책.

져야 한다. 가급적 정부는 생산자적 기능은 제한하고 중재자적 기능과 심판자적 기능 및 봉사자적 기능에 치중해야 할 것이다. 그렇게 하기 위해서는 먼저 정부기능이 탈규제적이고 분권지향적으로 축소조정되어야 한다. 문민정부 출범이래 규제완화조치가 비교적 성의있게 취해졌지만 아직도 민간기업의 자율성과 창의성을 저해하는 규제장치들이 엄존하고 있을 뿐만 아니라 새로운 규제장치마저 생겨나고 있다는 것은 시대착오적이다.

행정관료의 의식과 행태 또한 기존의 관료형을 탈피하고 기업적 세일즈맨형으로 자신의 모습을 바꾸어야 할 것이다.

노사관계의 안정과 산업평화의 정착도 시급히 해결해야 할 과제이다. 한국에서는 기업의 생산성이 거의 노동생산성에 의존하고 있다는 점을 감안할 때 산업평화의 제도화는 절실한 문제이다. 노사안정과 산업평화의 실현을 위해서는 경제민주주의와 산업민주주의의 원칙에 따라 노사관계의 틀을 재구성해야 하며 기업인과 노동자가 노사협약을 체결하고 세계화 시대의 경제전쟁에 대비해야 할 것이다. 무엇보다 기업가는 노동자를 경제의 종속변수가 아니라 독립변수(주체)라는 인식을 가져야 하고 노동자는 정치주의를 지양하고 경제주의의 관점에서 노사문제를 접근해야 할 것이다.

어느 나라에서나 교육은 국가발전의 태반구실을 한다. 일반적으로 국민들의 지적수준과 경제발전 수준이 밀접하게 연관돼 있고 현실적으로 국가의 人力수급정책이 교육을 통해 이루어진다는 점을 고려할 때 이 논리에 대해서는 반론이 있을 수 없다. Reich도 개인과 국가의 빈부격차는 교육수준과 교육내용에 따른 직업적 차이에 있다고 강조하면서 교육이야말로 개인과 국가의 경쟁력을 좌우한다고 주장한다.<sup>7)</sup> 이런 논거에서 교육이 중시되어야 하고 고급 전문인력을 양성하는 대학교육은 특히 중시되어야 한다.

---

7) Robert B. Reich, 앞의 책 참조.

## 2. 통일시대의 준비

분단모순을 극복하고 민족통일을 실현하는 일은 하나의 민족이 하나의 공동체를 구성하고 함께 어우러져 살아야 한다는 지극히 當爲論的인 국가 과제이다. 그러면서도 이 과제는 여전히 해결되지 않은채 우리 민족을 억누르고 있는 역사적 멍에인 것이다.

6.25 전쟁과 그후 반세기 동안 우리가 국가안보를 위해 지출한 비용은 차지하고 앞으로 부담해야 할 비용만 계산하더라도 그것은 분명 멍에 이상으로 힘겨운 것이다. 이러한 분단의 멍에를 벗어던지기 위한 노력의 일환으로 金泳三 대통령과 金日成 주석이 역사적인 남북정상회담을 개최할 예정이었지만(94.7.25) 金日成 주석의 갑작스런 사망(7월 8일)으로 무산되고 말았다.

이제 金日成이 사망함으로써 우리 정부는 통일정책과 대북전략을 전면적으로 수정하지 않을 수 없게 되었다. 金의 죽음으로 북한사회는 조만간 격변의 소용돌이에 휘말릴 것이 예상되고 그것은 간헐적으로 남북관계를 진전시킬 수도 있고 경우에 따라서는 모험주의적인 돌출행동으로 나올 가능성도 없지 않다. 그러나 우리가 金日成의 죽음이 몰고 올 북한사회의 변화와 북한정권의 향배를 정확히 예측하고 만반의 대응전략을 수립해 놓기만 한다면 이러한 비관적인 전망은 기우로 끝나고 우리는 의외로 손쉽게 남북통일을 이룩할 수 있을 것이다.

金日成을 승계한 金正日 정권은 70년대 초반부터 구축해 온 世襲體制의 덕분으로 일단 정국을 안정시킬테지만 북한이 앓고 있는 경제난을 극복하는데는 한계를 가질 것이다. 카리스마도 없고 통치기반도 취약한 김정일 체제가 唯一神을 잃고 허탈감에 빠져있는 북한인민을 끌고 갈 수 있는 방법은 중국식 개혁모델을 수용하는 길 외에는 다른 대안이 없다.

그러나 경제기반이 워낙 취약하고 체제가 硬直되어 있기 때문에 자칫하면 북한사회는 개혁과 개방의 충격을 이기지 못하고 혼돈상태에 빠질 개연성이 높다. 그 와중에서 민심이란이 가속되고 정적들이 세를 모을경우 그것은 북한체제의 붕괴를 초래하게 될 것이다. 따라서 우리는 김일성의 죽음이 몰고 온 안보정세의 急變과 불확실성에 흥분하기 보다는 긴 안목으로 김정일 체제의 운명과 북한사회의 변화를 예견하면서 한반도의 평화와 통일을 구상해야 할것이다. 역사의 神은 이제 우리편에 있다는 확신을 갖고 말이다.

그런데 한반도에 평화를 정착시키고 통일을 실현하기 위해서는 정부차원에서의 정치

적 접근도 중요하지만 더욱 필요한 일은 민간차원에서의 사회경제적 교류(인적·물적 교류)와 협력(기능주의적 접근)을 통해 공동체적 一體感과 體制的 동질성을 강화하는 일이다.

예멘이 정치통합(90.5)에는 성공했지만 공동체적 일체감과 체제적 동질성을 확보하지 못했기 때문에 결국 4년만에(94.4) 무력충돌을 재연했고 그 결과 통일(94.7)은 이루었지만 人命살상과 경제적인 손실 등 엄청난 댓가를 치러야 했다. 한마디로 남북예멘은 정치이념·사회문화·종교·생활양식 등에 있어 이질적인 요소들을 해소하지 않은 채 정략적 판단(정치주의 방식)에서 체제통합을 시도했다가 양측간의 정치적인 이해가 엇갈리자 內戰까지 치르게 된 것이다. 이런 점에서 볼 때 기능주의적인 접근(교류와 협력)을 통해 동질성과 신뢰성을 쌓는 일이 민족통일을 성공적으로 실현할 수 있는 밑거름이 된다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

그리고 이보다도 더 중시되어야 할 일은 통일국가 건설에 대비해서 우리의 사회경제적 하부구조와 문화적 토대를 확고하게 다지는 일이며 이것이 先行되지 않는 한 우리의 통일노력은 무의미한 것이다. 사회경제적 하부구조와 문화적 토대를 확고하게 다진다는 말은 자유민주주의와 자본주의의 체제적 우위성을 사회경제적 지표와 생활양식(삶의 질) 및 국민들의 신념체계를 통해 확립하는 것을 의미한다.

우리가 상정하는 통일국가의 모습이 단일국가이던 연방제 국가이던 자유민주주의적인 政治定式과 자본주의적인 생산양식을 기본틀로 삼아야 한다면 자본주의에 기초한 자유민주주의체제의 우위성을 확립하는 일이야말로 赤化統一을 배격하고 우리의 통일방안을 관철하는 필수요건이 되는 것이다. 그렇기 때문에 정치적으로는 민주화의 地평을 더욱 확장시켜야 하고 경제적으로는 물질적인 풍요 뿐만 아니라 사회적 형평과 분배정의도 구현할 수 있도록 제도적인 개혁을 단행해야 할 것이다.

#### 4. 전환기의 국가경영과 리더십

왜 우리는 금세기 100년에 걸쳐 그토록 가혹한 민족적 시련과 고통을 겪어야 했고 지

금 이시점에서 서방선진국가로부터의 개방압력과 북한으로부터의 전쟁위협에 시달려야 하는가. 어떤이는 대륙세력인 중국과 해양세력인 일본의 협공을 받지 않을 수 없는 地政學的 숙명론을 거론하지만 그것은 설득력이 없다. 주요 이유는 구한말의 지도세력이 토인비가 말하는 이른바 창조적 소수로서의 역할을 수행하지 못했기 때문이다. 당시 한국의 지도세력은 바깥 세계와의 접촉을 차단하고 폐쇄사회의 좁은 공간에 갇혀있었기 때문에 세계사의 커다란 흐름을 제대로 읽지 못했고 갑자기 들이닥친 서구문명의 도전을 이기지 못하고 좌초하고 말았던 것이다.

鎖國의 빗장을 걸어 잠그고 「洋夷의 入國」을 막아보려고 안간힘을 썼지만 그것은 근본적으로 잘못된 대응전략이었으며 결과는 굴욕적인 개국과 외세지배로 귀착되었던 것이다.<sup>8)</sup> 이 때의 잘못된 대응 때문에 우리는 지난 한세기 동안 그 대가를 치러야 했으며, 예컨대 분단의 고통과 6.25의 相殘도 19세기 말의 잘못된 국가전략의 선택에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

19세기 말의 전략적 대응이 현명했다라면 일본의 식민지배를 받지 않았을 것이고 美蘇에 의한 분할점령과 민족분단도, 6.25전쟁과 군부구테타도 불가능했을 것이다. 일본 제국주의의 수탈정책을 받지 않은 채 남북한이 하나의 국가공동체를 형성하고 지난 반세기 동안 산업화정책을 지속적으로 추구했다라면 오늘 우리가 향유하게 될 경제력과 국제적 위상과 삶의 질은 선진국 수준에 이르렀을 것이다.

이점은 18세기 까지만 해도 우리보다 문화적으로 열등하고 총체적인 국력이 뒤떨어졌던 일본이 서구사회의 변화와 발전에 자극을 받은 지도세력이 명치유신을 단행하고 근대화 작업을 서둘러 추진했기 때문에 20세기 초엽에는 大東亞共榮圈의 건설을 획책할 정도로 強大國의 지위를 확보하게 되었다는 사실을 고려하면 쉽게 수긍이 가는 가정이다.

일본의 지도세력과 비교할 때 당시 한국의 지도세력은 개탄스러울 정도로 시대착오적 이었고 그때 그들의 응전전략이 조잡했기 때문에 한일양국의 발전격차는 현저하게 벌어지기 시작했다. 결국 일본은 우리를 지배하는 식민통치국이 되었고 우리는 그들의 억압과 수탈을 감수해야 하는 피식민국이 되었던 것이다. 일본의 식민통치로부터 해방된지 50년이 된 지금에도 우리는 여전히 그들의 발전모델을 흉내내기에 급급한 처지임을 부

8) 1871년 서구열강이 개항을 요구하자(신미양요) 대원군은 쇄국의 결의를 다지며 경향 각지에 斥和碑를 세우고 洋夷侵犯에 대한 경계령을 내렸다. 그러나 11년 뒤 임오군란이 터지자 대원군은 청나라로 납치되고 불가항력으로 開國을 하게 되었으며 斥和碑도 철거되었다.

인할 수 없는 것이다.

이러한 논거에서 볼 때 정부와 국가지도자가 오늘 우리가 처한 전환기적 상황을 어떻게 대응하느냐에 따라 한국이 21세기의 세계지도위에서 차지할 座標와 앞으로 우리가 향유할 삶의 質이 좌우된다고 볼 수 있다. 따라서 우리가 21세기의 미래사를 새로운 성취로 장식하려면 국가지도자가 창조적 소수의 선두에 서서 리더십을 발휘해야 한다.

현재 우리나라의 정부형태와 권력구조에 비추어 볼 때 국가경영의 최고책임을 지고 있는 사람은 대통령이다. 그렇기 때문에 대통령은 오늘의 도전상황을 감안해서 21세기 국가경영전략을 수립하고 차질없이 실천에 옮겨야 하며 그것이 가능하려면 대통령의 경륜과 리더십이 이에 상응해야 하는 것이다.

그러면 오늘의 전환기적 상황에 적합한 국가 최고지도자의 리더십은 어떤 것이어야 하는가.

첫째, 국가지도자는 민족사의 진로와 세계질서의 재편방향을 정확히 간파할 수 있어야 한다. 달리 말하면 민족사에 대한 올바른 인식과 국제사회의 변동추세를 한눈으로 읽을 수 있는 감각과 안목을 가져야 한다. 그래야 그는 21세기 국가경영전략을 한편으로는 민족사의 흐름과 접맥시키고 다른 한편으로는 세계질서의 변동추세에 적응시킬 수 있기 때문이다.

둘째, 국가지도자는 분단모순에 대한 인식이 정확하고 그것을 극복하려는 의지와 전략적 사고가 확고해야 한다. 이점이 전제되어야 국가지도자는 21세기의 통일국가건설을 先導할 수 있기 때문이다.

셋째, 한국사회의 각 부문에 온존하고 있는 제반 병리현상을 정확하게 진단하고 치유할 수 있는 개혁적 사유체계를 갖추고 있어야 한다. 세계화에 대비해서 국가경쟁력을 강화하고 통일에 대비해서 체제적 우위성을 확고하게 다지려면 한국사회를 총체적으로 점검하고 구조적으로 재편해야 하며 그러기 위해서는 국가지도자의 문제의식과 추진전략이 이와 상응해야 하기 때문이다. 더이상 과거와 같이 우리가 당면하고 있는 과제들을 단편적으로 파악하고 임기응변식으로 대응해서는 안될 것이다.

넷째, 국가지도자는 통치자적인 군림자세를 탈피하고 국가경영자로서의 역할정향을 갖추어야 한다. 다시말해 국익을 위해서는 대통령도 세일즈맨이 될 수 있다는 자세를 가져야 하며 대통령이 세일즈맨의 일원으로 생각하고 행동하게 될 때 우리는 세계화 시대의 경제전쟁에서 살아 남을 수 있을 것이다. 우리 나라에서는 대통령의 말이나 행동이 국민대중에게 미치는 영향력이 크기 때문에 만약 그가 세일즈맨으로 변신하게 되면



행정관료와 정치인은 물론 국민들의 의식과 행동도 크게 달라질 것이다. 그러나 만약 국가지도자가 권위주의적인 통치방식을 답습하면서 행정관료들에게 규제철폐를 지시하고 기업형 행정을 요구한다면 그것은 아무런 설득력을 발휘하지 못할 것이다.

결론적으로 세계화시대와 통일시대를 이끌어 갈 국가지도자는 글로벌 세계와 분단구조를 거시적으로 조망하면서 역사발전의 비전과 전략을 제시하고 행동으로 실천하는 선구적 창업가형이어야 한다.

## 5. 맺는말

논자들은 흔히 21세기의 전개를 눈앞에 두고 있는 오늘의 대내외 상황을 19세기 말과 유사하다고 한다. 사실 상황의 도전적인 성격은 유사할지 모르나 우리의 응전능력은 판이하게 다른 것이다. 그동안 우리가 쌓은 사회경제적 발전성과를 고려할 때 우리는 이제 19세기 말엽과는 결코 비교될 수 없는 응전능력을 축적했다고 봐야 할 것이다. 다시 말하면 오늘 우리에게 가해지는 도전의 압력은 19세기 말과 버금된다고 볼 수 있지만 그것을 대응하는 우리의 자세와 역량은 현격하게 우세한 것이다.

문제는 세계화와 개방화 및 분단상황의 도전에 대응해서 우리의 응전역량을 어떻게 개발하고 동원하느냐가 승패의 관건이 되며 그것은 곧 국가지도자의 경륜과 리더십의 문제로 귀착되는 것이다.

국가지도자가 오늘 우리가 처해 있는 도전적 상황을 정확히 인지하고 그것을 극복할 수 있는 가능성의 신화를 창출하기만 한다면 그는 능히 국민적 일체감과 응집력을 강화할 수 있을 것이다. 따라서 우리는 아무리 世界化의 도전이 충격적이고 북한사회의 변화가 예측불가능 하더라도 국민적 잠재역량을 일깨워 동원하면서 국가의 진로와 中心을 잡아나갈 수 있을 것이다.



## II. 세계화시대의 갈등구조

- W. Lambright
- M. Weiner
- G. Bertsch
- 김        욱
- 발표 및 토론요지



**세계화, 과학화 그리고 환경 :**  
**국가경쟁력과 국제협력**

**Globalization, Science, and Environment :**  
**National Competitiveness and International Cooperation**

**W. Henry Lambright**  
(Syracuse University)



In the wake of the Cold War's end, national interests of many nations are shifting from concerns about national military security to those of economic competitiveness and environmental protection. Often, these values are seen as at odds. If not competing, economic growth is placed higher in priority than environmental preservation. This is true in most countries, especially in nations struggling to develop their industrial economies (Caldwell, 1990; Hurrell and Kingsbury, 1992).

The struggle between competitiveness and environment is particularly pronounced where the environmental issues are global. That is, the environmental impacts of national economic activity spread beyond the political boundaries of the nation. They are diffused to others, indeed the planet. What may be good for the nation may not be good for the earth. But who speaks for the earth, and how are dispersed, uncertain, and contested impacts factored into calculations of national interest?

Recently, a number of global environmental issues have come to the fore--climate change, ozone depletion, the extinction of species. There have been international conferences and even international agreements. But there have also been international disagreements and planetary destruction continues. The balancing of national interest in economic growth with global interest in environment has proved exceedingly difficult.

This paper reviews how these environmental issues have arisen, what forces have placed them on the global agenda, and

how nations have addressed them. It looks at two cases in particular in discussing the interplay between competitiveness and global environmental concerns: ozone depletion and climate change. Both are inherently global issues. The first represents a relatively successful instance of balancing national and global interests. The second has begun to be addressed, and constitutes probably the ultimate test in whether national and global interests can be balanced. In addressing these issues, we will focus especially on the United States. The United States has played a particularly important role in both ozone depletion and climate change policy issues. As an economic superpower, it has general influence on the world stage. As a leading producer of chlorofluorocarbons (CFCs) and user of fossil fuels, it weighs heavily on the global commons.

### National Interests

The nation state is obviously not a monolith. The national interest is an amalgam of interests, many of which are unstated. Moreover, nations vary enormously in terms of how they approach issues of economic competitiveness and global environmental matters. One key indicator of this is the variety among nations regarding the relative balance of bureaucratic power between agencies that represent competitive development and those that promote environment.

The U.S. does not have a stated industrial policy.



Nevertheless, there is a group of agencies that promote economic competitiveness. Some do so through research and development, such as the National Institute for Science and Technology (in the Department of Commerce) and Advanced Research Projects Agency (in the Department of Defense). Some provide services to businesses generally or to a specific industry, as the Department of Energy assists the energy industry. In the White House, there have been bodies such as the Council on Competitiveness, which represents the president's interest in economic growth. With the Office of Management and Budget and the Council of Economic Advisors, it can be said that there is a phalanx of agencies concerned with economic competitiveness. Weighted against them is the Environmental Protection agency (EPA) and, sometimes, Department of Interior. Under Reagan and Bush, there was no question where the balance lay. Under President Clinton, with Vice-President Gore an influential environmental champion, the tilt has changed.

In other countries, there is a similar struggle over priorities. The balance varies. The more industrially prosperous the nation, the more the environmental values have room on the agenda. In Europe, the northern and western countries have given environment greater attention than those to the south and especially the east. Indeed, Eastern Europe is an example of how the environment can be ruined in the name of economic development.

In the far east, the same internal competition generally

applies. In Japan, as in Korea, ministries concerned with economic growth and competitiveness are dominant over those whose portfolios are environment-related. China, of course, is a special case owing to its size. It is pressing extremely hard to compete economically with other nations and as it does so, its policies exert a cost not only on its domestic environment but also on the planet. (Mauil, 1992; Perlack, Russell, and Swen, 1993).

### Global Interests

As there are national interests, so also there are international global interests (Suskind, 1994). Who speaks for these interests? Certain actors claim to do so: scientists, non-governmental environmental groups, and various international organizations. Scientists belong to an international community. Environmental interest groups vary, but some specifically emphasize international issues such as Greenpeace. Certain international organizations, particularly the United Nations Environmental Program (UNEP), have as their reasons for being the advocacy of the global environment. There is a shared interest among these globally-oriented groups and those governmental agencies within nations that have environmental protection as their primary mission. There is thus a constituency of these national environmental agencies that can help counter the economic competitiveness-oriented bodies within their borders.

In a era of globalization, the boundaries of the nation state are more permeable. This means that an environmental agency can enlarge its influence vis-a-vis a competitiveness agency by working with groups and organizations that are subnational and supranational. The consequence is that there is a new global political process that can influence what national policies are formulated. This can be illuminated by reference to specific cases of ozone depletion and climate change.

### Ozone Depletion

Awareness of ozone depletion began with scientists when Rowland and Molina in 1974 published a paper arguing that CFCs, chemicals used in common devices such as aerosol sprays, refrigerators and air conditioners, could cause reactions in the high atmosphere leading to depletion of the ozone which protects the earth and its inhabitants from damaging ultra-violet rays. Environmental interest groups joined in sounding the alarm and the media expanded public concern in the issue. By 1978, with alternatives for the CFC propellant already available and others being developed, four countries--the United States, Canada, Norway, and Sweden--banned aerosol sprays. While EPA and the State Department pressed other nations to follow suit, EPA indicated it would consider further restrictions on CFCs. Industry argued for delay.

In 1981 the Reagan Administration, more concerned with

economic growth than environmental regulation, put the new EPA regulations on hold. To a large extent, the ozone depletion issue dropped off the U.S. policy agenda. However, it remained an issue with scientists and environmentalists. Also, at the international level, the UNEP kept discussions going.

The trigger for renewed action was the 1985 report, by British scientist Joe Farman, that an enormous decline in the ozone layer had taken place over Antarctica. The National Aeronautics and Space Administration's (NASA) full-color display of the ozone hole on prime-time television alarmed the public, and politicians pushed the U.S. and other governments to give priority to the ozone issue.

Scientists agreed there was an Antarctic ozone depletion problem, but disagreed on whether CFCs or natural atmospheric dynamics were at fault. Two international expeditions to the Antarctic, largely funded by the U.S., settled the matter in favor of the CFC theory. Scientific assessments included scientists from many nations. The U.S. EPA and State Department now led international action that would in turn force the U.S. government as a whole and other nations to phase-out CFCs. Some nations agreed, such as the Nordic European nations, but others were more reluctant since their industrial competitive interests were at stake. The Germans, for example, initially held back, but internal environmental interests, such as the Green political party, influenced them to go along (Oppenheimer and Boyle, 1990 p. 48).

In 1987, the U.S. and 23 other nations formally signed the Montreal Protocol calling for a 50% reduction in CFC production in the world's industrialized countries by mid-1999. Later amendments, signed by many more nations, including India and China, called for a total ban of what were considered the most dangerous CFCs by 2000 (Benedict, 1991).

### Climate Change

As with ozone, the awareness phase began first with scientists. Arrhenius, a Swedish chemist, in 1861 estimated that the temperature of the earth would increase by seven to ten degrees Fahrenheit after the burning of fossil fuels had doubled the level of carbon dioxide in the atmosphere. In subsequent years, the greenhouse effect dropped off the scientists' agenda, in part because there evolved a general scientific agreement that the ocean would absorb most of the CO<sub>2</sub> emitted. In 1957 Roger Revelle and Hans Suess published a landmark paper on the CO<sub>2</sub> exchange between the atmosphere and the ocean, in which they reported that the ocean had not absorbed as much carbon dioxide as previously assumed. They wrote that "human beings are now carrying out a large scale geophysical experiment" and the outcome was not at all clear. Further scientific measurements confirmed a build-up of CO<sub>2</sub>, but there was not a rise of either scientific or political interest until the early 1980's. In response to the energy crisis, President Carter had pushed

through the Energy Security Act of 1980 with its aim to establish a new synthetic fuels industry. There was a mandated National Academy of Sciences (NAS) study of the impacts of CO<sub>2</sub> on the climate. (Oppenheimer and Boyle, pp. 34-39).

In 1983, NAS came out with a report confirming that "a doubling of carbon-dioxide fuels eventually would warm the earth by three to eight degrees." The CO<sub>2</sub> issue was long-term, however, and NAS declared "we find the CO<sub>2</sub> issue reason for concern, but not panic. "Further, no available evidence" would support steps to alter current energy use away from fossil fuels.

It was at this point that the issue moved from science to policy. EPA had also been working at the greenhouse issue and produced a report at the same time as NAS. EPA saw reason for alarm. It said that in the first half of the 21st century "agricultural conditions will be significantly altered, environmental and ecological systems potentially disrupted, and political institutions stressed. "It admonished that planning for adaptation to a greenhouse world should now begin. [Oppenheimer & Boyle, p. 40).

As in the ozone case, UNEP became active, sponsoring scientific conferences and assessments that culminated in a meeting in Villach, Austria in fall 1985. Led by the Swedish scientist Bert Bolin, this international scientific body struck a note somewhere between the respectively complacent and alarmist views of NAS and EPA. It declared that "while some warming of climate now appears inevitable due to past actions, the rate and

degree of future warming could be profoundly affected by governmental policies on energy conservation, use of fossil fuels, and the emission of some (non-CO<sub>2</sub>) greenhouse gases". In other words, present decisions should take into consideration long-term trends, and the past was not a good guide to the future. It recommended consideration of a global treaty to deal with climate change (Oppenheimer & Boyle, 40).

Awareness of the problem-- and it was increasing by, seen by scientists as a problem, however uncertain--increased. However, there was no ozone hole to crystallize the issue, and bring media, bureaucrats, and politicians aboard. The closest there came to a trigger for action occurred in 1988. In the hot July of a very hot year near the end of a hot decade, James Hansen of NASA's Goddard Institute for Space Studies said bluntly before the Senate Committee on Energy and Natural Resources, "it is time to stop waffling so much and say that the evidence is pretty strong that the greenhouse effect is here" (Oppenheimer & Boyle, p. 51). A flurry of media attention followed and the issue of climate change moved higher on the policy agenda both in the U.S. and the global community.

In November 1988, an International Panel on Climate Change (IPCC) was established in Geneva under the auspices of the U.N. The IPCC was composed of hundreds of specialists in science and policy from all over the world. Its role "was to consolidate the scientific knowledge on the subject and to produce outlines of possible responses" (Paterson and Grubb, 1992).

In January 1990, the IPCC presented its report, concluding that the emissions of CO<sub>2</sub> and other greenhouse gases had likely already warmed the earth and were apt to continue to do so with global temperatures up 1.5 to 4.5 degrees Celsius by the end of the century. The impact would be felt most strongly in developing countries. Broad action would be necessary to decrease emissions, such as augmenting energy efficiency, reforestation, conservation agriculture, etc.

In the case of ozone depletion, the U.S., through EPA and the State Department, took a leadership role on the global stage. Not so in the case of climate change. President Bush's Chief of Staff and principal environmental advisor, John Sununu, found the climate models on which greenhouse projections were made to be unreliable. Within American government, the White House took direct control over this issue whereas it had let EPA and State Department take the lead on ozone depletion.

In late 1990, the U.N. General assembly decided it was time to move from science to policy. It established the Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change. The intent was to have an agreement ready that nations could sign (akin to the Montreal Protocol) at the prospective UN Conference on Environment and Development (UNCED) to be held in 1992 in Rio.

As the Rio conference approached, the U.S. increasingly made clear its reluctance to go to Rio, much less adhere to binding international limits on emissions of greenhouse gases in a



climate treaty. The price exacted for U.S. participation included a weakening of the climate change agreement. Signed by more than 150 nations, the Convention on Climate Change was non-binding. However, it indicated the intent of those signing to adhere to policies for controlling greenhouse emissions. This was the first international treaty on global warming. The problem was that the U.S. was a non-leader at UNCED.

Then came the U.S. election, and in January 1993, Democrat Bill Clinton became president and Al Gore, the major advocate in the senate for a strong policy to avert global warming, became Vice President. In April 1993, Clinton announced the first national policy on climate change: "reducing our emissions of greenhouse gases to their 1990 levels by the year 2000." This meant that the non-binding understanding at UNCED would become the official standard for the U.S.

However, compliance with this policy was voluntary on the part of the industries that produced the emissions. Whether it would be effective policy without strong regulation remained to be seen.

### Conclusion

There is a global policy process and it reverberates with that at the national level (Paterson & Grubb, 1992). One influences the other, and alliances of interests cut across the national and global boundaries. Thus, in the ozone case,

scientific and environmental interests within the U.S. allied with counterparts in the global sphere, effectively end-running a conservative presidential administration. The Montreal Protocol came first. The clean air act of 1990, which implemented the international ozone agreement in the U.S., came second.

What accelerated the national-global decision making process for ozone was the removal of most of the scientific uncertainty about CFCs via the ozone hole. Such a stimulus was not present for climate change. Also, it is much easier to displace CFCs with technological alternatives than it will be fossil fuels. With greater scientific uncertainty and much more resistance to making substitutes for existing energy sources, it is remarkable that there is movement in climate change policy at all. Policy in the climate change area remains weak, essentially voluntary, and implementation is still problematic. Given scientific uncertainty, there are many countries--China in particular--which have little incentive to subordinate economic development to the global commons.

Nevertheless, there is a reality to globalism in the realm of policy. The decision making process within national states can be altered by what happens at a global level. The balance between environmental needs and economic competitiveness within a country can be altered by forces acting across borders and in international organizations. A planetary consciousness can shape national interests. It did so in the case of ozone policy. It has the chance to do so in global climate change. What facilitated

action in policy was that the search for CFC substitutes turned an environmental problem into a competitiveness opportunity. The same could happen to the effort to move from fossil fuels to a more sustainable base for economic growth.

## References

1. Benedict, Richard Elliot Ozone Diplomacy (N.Y.: Oxford, 1994).
2. Caldwell, Lynton Keith International Environmental Policy (Durham: Duke University Press, 1990).
3. Hurrell, Andrew and Benedict Kingsbury ed., The International Politics of Environment: Actors, Interests, and Institutions (N.Y.: Oxford, 1992).
4. Maull, Hans W. "Japan's Global Environmental Policies," Andrew Hurrell and Benedict Kingsbury eds., The International Politics of the Environment (Oxford: Clarendon, 1992).
5. Paterson, Matthew and Michael Grubbs "The International Politics of Climate Change," International Affairs 68,2 (1992).
6. Oppenheimer, Michael and Robert H. Boyle Dead Heat (N.Y.: Harper Collins, 1990).
7. Susskind, Lawrence E. Environmental Diplomacy (N.Y.: Oxford, 1994).

# 세계화, 이민위기 그리고 인종갈등

Globalization, the Migration Crisis and Ethnic Conflict

Myron Weiner.  
(M.I.T.)



## Globalization, the Migration Crisis, and Ethnic Conflict

Myron Weiner, Massachusetts Institute of Technology

More people in the world want to leave their country than there are countries willing to accept them. The result is a global migration crisis. In virtually every world capital the flow of people is regarded with alarm. In Bonn, Paris, Bern, Vienna, Brussels, and other European capitals, the major issues are how to deal with a large scale refugee influx from the Balkans, Eastern Europe, and the Third World, how to integrate millions of guest workers and their locally born children, what to do about illegal migration, and how to cope with the growth of anti-foreign political parties. In Washington, D.C., the key issues are what to do about Haitian and Chinese boat people, illegal migrants from Mexico and elsewhere, the burgeoning number of requests for asylum at U.S. airports, and the widespread violation of a law banning the employment of undocumented aliens. Paris is concerned over a potential flight from an Algeria threatened by Islamic fundamentalism. In Moscow, there is anxiety over the fate of Russian settlers in the Baltic states whose governments have established language and citizenship policies that may lead to a Russian exodus. In Japan the primary policy concerns are the illegal population influx from Southeast Asia, the prospects of further refugee flows from Asia, and whether to formulate a guest worker policy.

The concerns are not confined to advanced industrial countries. In Islamabad the issue is how to induce Afghan refugees to return home, and whether to respond to the demand of Urdu-speaking residents of Bangladesh who want to migrate to Pakistan. In Johannesburg there are illegal migrant traders from Mozambique, Zimbabwe and China to the city center where Johannesburg hawkers complain of the competition. In India there is an illegal influx of Bangladeshis into Assam while Dacca is concerned that India's leading opposition party has called for the

expulsion of Bangladeshi migrants. In Egypt the government fears that UN sanctions against Libya will lead to the expulsion of thousands of Egyptian migrant workers from Libya to Egypt, adding to the country's unemployment and strengthening Islamic fundamentalist groups. Countries bordering on Rwanda, Angola, Liberia, Ethiopia, Somalia, and the Sudan are concerned over the continued influx of refugees. Jordan is concerned over the increase in the number of Palestinians who have been forced to leave Kuwait.

The number of people fleeing violence or persecution, to find employment, or to improve their lives and that of their family is greater than it has ever been. With the end of the cold war, the barriers to emigration have been removed from the successor states to the Soviet Union and from Eastern Europe. Pressures for entry have therefore grown throughout Western Europe. Large numbers of migrants from Eastern Europe, North Africa and from Asia have found legal entry as permanent residents or guest workers in North America, Western Europe and in the Persian Gulf. Other migrants languish in refugee camps throughout Africa, the Middle East, South Asia, in Hong Kong and near the Cambodian borders. Many have found temporary asylum in Central Europe. Still others have illegally crossed borders at night, crowded ramshackle ships, and landed at airports without papers, hoping to win legal asylum, or quietly and illegally slipped into the labor market to find employment in small businesses, shops, restaurants, households and in agriculture.

According to the United Nations Population Fund<sup>1</sup> in 1993 there were 100 million migrants world-wide, including 15 million migrants to Western Europe, and millions of migrant workers to the Gulf states where they make up a majority of the work force. The number of foreigners in Japan who have overstayed their

---

<sup>1</sup>United Nations Population Fund, The 1993 State of World Population Report. New York: UNFPA, 1993.



visas has increased from 20,500 in 1989 to an estimated 280,000 in 1992. Tiny Singapore has 175,000 foreign workers, 15 percent of the work force, Malaysia an estimated million illegal migrants from Indonesia and from Thailand<sup>2</sup>. The number of refugees world-wide was nearly 17 million by the end of 1991, 18.2 million in 1992, and 18.9 million in 1993. In the 1970s Indochina produced 2 million refugees; in the 1980s Afghanistan produced 6 million refugees; and in the early 1990s there was a large outpouring of refugees from the former Yugoslav republics. Millions more are displaced persons within countries, often looking for opportunities to leave.

In many countries citizens have become fearful that they are now being invaded, not by armies and tanks, but by migrants who speak another language, worship other gods, belong to another culture, and who, they fear, will take their jobs, occupy their land, live off the welfare system, threaten their way of life, their environment, and even their polity. A recent survey<sup>3</sup> in New York City, the world's quintessential immigrant city with a foreign-born population of 2.1 million, or 28 percent, found that most residents believed that the number of recent immigrants was too high, a majority saw illegal immigrants as a serious terrorist threat, and an overwhelming number believed the bombing of the New York Trade Center in February 1993 would not have occurred if controls over immigrant had been tighter. Similar surveys in Western Europe found growing hostility to foreigners and support for proposals to restrict further entry. Virtually every country in Western Europe now has a right-wing anti-foreign political party or movement—the National Front in the United Kingdom, the Liga Lombarda

---

<sup>2</sup>Malaysia government officials have expressed concern over the security implications of a growing Indonesian population within the country. "It is a question of sovereignty," said Senator Mohamed Nasri Abdul Aziz, a member of the ruling United Malays National Organisation. "We cannot simply become an extension of another country by allowing people to walk in." *Far Eastern Economic Review*, 6 August 1992, p. 21.

<sup>3</sup>The Empire State Survey, reported in the *New York Times*, October 19, 1993, p.B4.

(Northern League) in Italy, Jean-Marie le Pen's Front National in France, the Freedom Party in Austria, the Republican Party in Germany, and the Vlaams Blok in Belgium. Many citizens feel that their governments have lost control of their borders and in turn governments are alarmed by the growing hostility of their citizens to the foreigners living and working in their midst. A public opinion survey conducted by the European Community released in July 1993 reported that fifty two percent of those polled said there were too many immigrants.<sup>4</sup> A New York Times/CBS News Poll reported growing anti-immigrant sentiments in the United States. The survey reported that 61 percent of those answering a national telephone survey wanted a decrease in the number of immigrants, compared with 42 percent in 1977 in a Gallup Poll. One reason for the increase is the popular belief that a large percent of the immigrants are in the country illegally. 68 percent agreed that "most people who have moved to the United States in the last few years are here illegally." In 1986 49 percent expressed this view. Interestingly, the 1993 survey reported that only 36 percent believed that most immigrants "take jobs away from American citizens," while 55 percent said immigrants "mostly take jobs Americans don't want," not very different from the 1986 survey which reported respectively 34 percent and 52 percent. Concern over illegals appears to be a more important element in the growth of anti-migrant sentiment than a concern over immigrants taking jobs, even in a recession.<sup>5</sup> The global recession has, however, been an important factor in the growth of hostility to migrants. Migrant entrepreneurs may establish businesses that produce jobs; migrants may expand consumer demand for goods; migrants may take jobs that local people do not want. Nonetheless, in the midst of a recession there is a widespread concern, often felt most by low-skilled natives, that jobs are being taken by illegals. Moreover, many state and local

---

<sup>4</sup>The News York Times, August 10, 1993, p.A8.

<sup>5</sup>The New York Times, June 26, 1993, p.16.

governments in the United States look upon migrants, especially illegal migrants, as a short-term drain upon the welfare system, health services, education, and even emergency care during an earthquake.

The sense of crisis is not confined to advanced industrial societies.<sup>6</sup> The bulk of the world's refugees and immigrants are moving from one developing country to another. In portions of Pakistan, India, Bangladesh, Thailand, Mauritania, Senegal, Congo, Nigeria, and Libya local citizens or their governments have turned against foreigners. In many countries the burden of feeding and housing large numbers of refugees has placed acute strains upon society. The flow of illegal migrants in search of land or employment has often led to violence with local people fearful that they will lose their land and their jobs to people who are prepared to accept work at lower wages. International institutions, particularly the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Red Cross, are overwhelmed with the costs of handling refugees and internally displaced people fleeing violence and repression. And no one has a clear vision as to how to change the conditions within countries that induce people to leave their home.

#### From Benign Acceptance to Threat Perception

Not too many years ago world-wide population movements were not regarded as particularly threatening. In the 1950s and 1960s Western European countries imported several million migrant guest workers to meet the labor demands of their rapidly growing economies, drawing their labor force from Turkey, North Africa and from Southern Europe. The United States expanded its intake, drawing migrants from Asia and Latin America. Australia ended its "White

---

<sup>6</sup>Some people in the West do, however, see the migration crisis as a result of the movement from South to North or, in racist terms, from non-white to white countries. For many western countries, however, an important dimension of the global migration crisis is that migration no longer flows from the core to the periphery, but from the periphery to the core resulting in changes in the racial, religious and ethnic composition of advanced industrial societies.

Only” policy and opened its borders to immigrants from Asia and the Middle East. In the mid-1970s the oil-producing countries of the Persian Gulf recruited migrant workers from other Arab countries and from Asia, so many in fact that in several countries there were more foreign workers than natives in the labor force.

As long as economies were growing, both industrial and oil producing countries were willing and often eager to welcome migrants. Governments and economists regarded migration as beneficial to both sending and receiving countries; for sending countries it provided a way to reduce unemployment and earn remittances, and for receiving countries it provided a way to satisfy labor shortages. Such positive views of migration were mitigated only by concerns with a “brain drain” of European scientists to the United States and of highly educated people from the Third World to the West.

In contrast, however, with the generally positive perception of migration, refugee flows were regarded as a problem. At the end of the Second World War, two million displaced persons in allied occupied zones were in need of repatriation. This task was assumed by several new international institutions, such as the United Nations Relief and Rehabilitation Agency and the International Organization of Migration. Starting in the late 1940s, with the establishment of new states in Africa, the Middle East, South, and Southeast Asia, the number of refugees once again increased, primarily as people fled from one newly independent country to another. Many observers believed that the turmoil that led large numbers of people to become refugees was temporary—the result of revolutionary upheavals in some states (Cuba, China, Iran), violent rivalries or ethnic clashes among newly independent states, and of conflicts exacerbated by great power rivalries. Although some of the flows were enormous—some fourteen million people moved between India and Pakistan in 1947 and 1948—they were also perceived to be short-lived. Both sending and receiving countries often regarded migration as a necessary

concomitant of the redrawing of boundaries, an “exchange” of populations as it were, and of what was then euphemistically called “nation-building.”

Many observers also regarded some of the refugee flows as the result of great power interventions—in Cambodia, Laos, Vietnam, Angola, Mozambique, the horn of Africa, Central America, and Afghanistan. If only the great powers would remove themselves from these internal conflicts, it was said, in time the violence and the refugee flows would subside.

Starting in the late 1970s many countries developed a less benign view of international migration. The countries of Western Europe no longer needed imported labor. They also had large numbers of foreign guest workers who did not wish to return home and to whom governments were unwilling or reluctant to grant citizenship. As many observers have noted, governments had hoped to import migrants as labor, but soon found that the migrants were people with a will of their own. Though foreign workers were no longer recruited, the wives and children of workers soon migrated into the country. The world-wide recession notwithstanding, the flow of migrants in search of employment continued. As governments became more restrictive on legal migration, there has been an increase in illegal migration and claims for asylum.

The movement of people across borders has become less acceptable to developing countries as well. Already overburdened with large scale rural-to-urban migration, many governments have become concerned with an influx of foreigners into their already congested urban centers. Local ethnic groups, increasingly self-conscious and organized, want to halt the influx of ethnic strangers, both for economic and cultural reasons. Nativist movements have begun to flourish in the Third World as they have in advanced industrial countries.

World-wide refugee flows show no sign of abating.<sup>7</sup> To the contrary, there has been an increase in the numbers of people from the Third World fleeing across borders. Within Africa alone the number of refugees increased from a million or two in the 1970s to 5.7 million in 1992. Growing numbers of refugees have also sought asylum in the United States and in Western Europe, over 400,000 alone in Germany in 1992. Though many are genuine refugees, others are economically motivated migrants using the asylum claim as a way of getting into countries they cannot enter under migration laws. Furthermore, the break-up of the Soviet Union and of Yugoslavia, the withdrawal of Soviet power from Eastern Europe, and the war in the Persian Gulf generated still more new flows of refugees and displaced persons. The list of countries now producing refugees is a long one: Afghanistan, former Yugoslavia, Mozambique, Somalia, Ethiopia, Eritrea, Liberia, Angola, Azerbaijan, Tadjikistan, Burma, Sudan, and Armenia. By 1993 the number of refugees world-wide was nearly 19 million; for the past decade it has been increasing by a million or more each year. There are no signs that the end of the cold war has reduced violent conflicts within states and decreased the numbers of people in flight. Many of the conflicts were, no doubt, greatly exacerbated by great power interventions—in, for example, Afghanistan, Angola, Mozambique and the Horn of Africa—but these conflicts have taken on a life of their own and are sustained by the ready availability of weapons. Moreover, many of the conflicts, such as in Burundi, Sudan, and Liberia, are unrelated to great power interventions and there is a high potential for conflict in several other African states. The end of the cold war has not diminished (and perhaps increased) the global flow of arms, now financially sustained by the drug traffic.

---

<sup>7</sup>UNHCR, *The States of the World's Refugees: The Challenge of Protection*. New York: Penquin Books, 1993.

The break-up of the Soviet bloc has led to internal conflicts and massive flights similar to the breakup of the Ottoman and Hapsburg empires at the end of the First World War and the breakup of the colonial empires at the end of the Second World War. The disintegration of empires has been accompanied by the emergence of new ethnic identities, ethnic conflicts within states, and movements for autonomy and self-determination. As minorities feel threatened by an ethnic majority in control of the state, they look outside for support or, alternatively, for a place to flee. Three regions, hitherto stable until the disintegration of the Soviet Union, are now rife with conflict and refugee flows: the Balkans, the Caucasus, and Central Asia.

Civil conflicts are also producing an increase in the number of internally displaced persons as well—an estimated 24 million world-wide in 1992. Sudan with 5 million had the largest number<sup>8</sup> but there were also large numbers inside Mozambique, Somalia, Angola, Bosnia and Herzegovina, Ethiopia, Eritrea, Liberia, Sri Lanka, Afghanistan, Burma, Peru, Iraq, Lebanon, Tajikistan, Rwanda, Croatia, Colombia, India, Cyprus, and Azerbaijan.

Lastly, and most troublesome to receiving countries, was the increase in the number of illegal migrants. In the United States, a one-time amnesty program put in place in 1986 led 2.5 million people to come forth to regularize their status. The actual number of remaining illegals in the country is certainly higher. Despite a policy of penalizing employers for hiring illegals, various studies reported that the flows across the U.S.-Mexican border continue to be large, adding perhaps 200,000 to 300,000 (some say more) to the stock of illegals each year.<sup>9</sup> Europe also experienced a significant rise in the number of illegals in the early 1990s. The total number of

---

<sup>8</sup>These figures are from World Refugee Survey. Washington, D.C.: U.S. Committee for Refugees, 1993.

<sup>9</sup>The United States Census Bureau has estimated that there are about 1.3 million illegal immigrants in California, most of them from Mexico. The New York Times, February 6, 1994, p. 22.

illegals in Western Europe is estimated at about 3 million, many from eastern Europe and from Africa to Spain and Italy.<sup>10</sup> Japan too has reported an increase in illegals from the Philippines, mainland China, and from continental Southeast Asia. Nor are the flows of illegals confined to the advanced industrial countries. In Africa there are substantial unauthorized or illegal flows into Cote d'Ivoire, South Africa, and, earlier, Nigeria. Similarly, in Asia there are illegal labor flows from Indonesia to Malaysia, from Bangladesh to India, from Nepal to Bhutan, and from the People's Republic of China to Taiwan.

There are a number of reasons for these increased flows. Three are particularly noteworthy: the growth in global markets that then create migration networks; the removal of many of the political obstacles to emigration as a result of the breakdown of authoritarian and totalitarian regimes; and the emergence of a migration "mafia" or labor recruits who extract fees from would-be migrants (sometimes turning illegal migrants into bonded laborers) to arrange their transportation and employment abroad.

The flows of people are clearly global, from East to West, from developing to developed countries, and from developing countries to one another. The flows include legal migrants, claimants for asylum, genuine refugees, and illegals. Moreover, the migrant potential is vast, given the employment and wage disparities between countries, persecution and violence within countries, and the global communication and transportation networks now in place.

Should we regard these population flows of workers and refugees with alarm? Is global labor migration, in combination with the flows of capital, technology and trade, part of a developing global world community unfettered by national boundaries? "There is no intrinsic reason why migration should stir up

---

<sup>10</sup>Russell, Sharon Stanton, International Migration in Europe, Central Asia, the Middle East and North Africa. Washington, D.C.: The World Bank Population and Human Resources Division. 1993.



concern," writes Johannes Pronk, Holland's Minister for Development Cooperation. "This holds equally true for international migration, which is only international by virtue of the existence of manmade national boundaries."<sup>11</sup> If this is the case, is international migration an economic burden and a threat to national identity and political stability, as some assert, or is the "problem" the result of the xenophobic reaction of some citizens and politicians and exaggerated fears of being overwhelmed by foreigners?

In what sense, then, is there a global migration crisis? Is the movement of people across international boundaries cause for alarm, or is it the misguided reaction to the movement that creates the "crisis"? If citizens were not xenophobic and governments not so obsessed with control couldn't countries comfortably live with open borders? In a more just world shouldn't people freely choose where they want to live? Despite such reasoning, many governments and their citizens do believe there is a crisis—although they do not always agree as to what the crisis is. It remains unclear as to whether the "crisis" is a matter of perceptions, exaggerated fears and xenophobic reactions linked to the present global recession, or whether the global movement of peoples is a long-term threat to the security and to the cultural, economic and well-being of countries.

In the following pages we shall briefly attempt to disaggregate the various dimensions of the crisis to ascertain what it is about these flows that have created anxieties among political leaders and their citizens. We shall examine five dimensions of the global migration crisis: (1) the crisis of control over entry; (2) the crisis over how to absorb migrants and refugees; (3) the crisis in international relations; (4) the crisis in international norms and institutions; and (5) the moral crisis.

---

<sup>11</sup>Johannes P. Pronk, "Migration: The Nomad in Each of Us", *Population and Development Review* 19, No 2 (June 1993), p 323.

## The Crisis of Control

Since the development of the modern state from the fifteenth century onward, governments have regarded control over their borders as the core of sovereignty. One dimension of the global migration crisis is that contemporary governments are fearful that they can no longer control entry. Industrial countries can protect their borders from invading armies, but not from countless individuals who slip into harbors, crawl under barbed wire fences, and wade across rivers. Tourists and students with visas stay on and disappear into the labor market. Every day, airplanes bring in people with missing or false papers who then claim asylum. Asylum officers responsible for adjudicating claims are overwhelmed by the numbers. People whose asylum claims are pending may never appear in court, and those whose asylum requests have been rejected slip into the underground labor market to avoid repatriation.

The smuggling of migrants across boundaries has become an organized international business. "Businessmen," reports the *New York Times*<sup>12</sup> "arrange each stage of a smuggling operation: finding passengers, arranging their travel documents, guiding them across borders, and extracting payment after arrival. Most immigrants borrow from relatives or loan sharks to pay the full amount almost immediately after they arrive, working for years to pay off the debt." When the United States halted ships at sea, smugglers moved larger numbers of immigrants by plane, providing passengers with forged passports and visas for check-in. The passports are then returned to the smugglers prior to departure so that upon arrival the passenger can request political asylum. Many illegal immigrants arrive with fake documents that are not readily detected by airport inspectors who often spend less than a minute looking at the documents of each person entering the country. A

---

<sup>12</sup>The New York Times, August 23, 1993, p. B2.

task force at the U.S. Immigration and Naturalization Service has uncovered increasingly sophisticated ways in which smugglers find ways to get their clients into the country. One such practice is to provide forged passports to individual members of genuine tour groups from Hong Kong and Thailand. These forged passports are then submitted to an airport inspector in a stack of real ones.

Many of the smugglers are Taiwanese businessmen moving illegal immigrants from Fujian Province in China to airports in Los Angeles, Miami, and Seattle. Most of the illegals then join the Fujianese community in New York City. The migrant smuggling business has apparently become very lucrative. "No longer the 'mom and pop' operations that charged only a few thousand dollars in the 1980s," reports the *Far Eastern Economic Review*<sup>13</sup> "they are now multinational, billion-dollar businesses that stretch from China to Hongkong, Taiwan, Singapore, Thailand, Central America and the U.S."

Illegal migrants coming by sea are only infrequently caught. As ships near U.S. territorial waters, passengers are offloaded into small boats, then landed on the U.S. coastline. The immigrants are then indentured to Chinese businessmen in New York until they pay off their debt for the voyage, ranging from \$20,000 to \$50,000. "Even with all the manpower available at our disposal," explained an Immigration and Naturalization official, "the U.S. remains totally vulnerable" to the smuggling operations unless they are stopped at their point of origin.<sup>14</sup>

The smuggling business has become world-wide. Professional smugglers, working closely with shipping companies, are able to arrange the illegal movement of people from almost any place in the globe. For a fee asylum seekers can be smuggled into Germany or Canada or the United States and briefed as to what answers to give to officials to enable them to qualify under asylum law.

---

<sup>13</sup>*Far Eastern Economic Review*, April 8, 1993, p.17.

<sup>14</sup>*Ibid.*, p 18.

Almost every effort to control entry has run afoul of major obstacles. How can entry at borders be controlled when governments are trying to facilitate the flow of trade? Can every truck crossing an international border be inspected? Should all ships at sea be interdicted to ensure that no illegal immigrants are on board? Should those who arrive at airports without passports or visas be summarily repatriated without a hearing? How can employer sanctions be made to work when numerous small businesses and households find it advantageous to employ low wage labor?

In the West fears of uncontrollable borders are further fueled by anxieties that rapid population growth in developing countries will produce such vast numbers of unemployed young people in search of a livelihood that borders will not contain them. The world population has been increasing rapidly, from 3.3 billion in 1965 to 4.4 billion in 1980, 5.2 billion in 1990 and an anticipated 6.2 billion in the year 2000. An estimated 90 million people are added to the world's population each year, mostly in low income countries where the average annual population growth is 1.8 percent as compared with 0.5 percent in high income countries. Is the West, then, experiencing a population overflow from the Third World, as North and South America and Australia experienced an overflow from Europe in the 19th century during its period of rapid population growth?

To put the world's population growth in some perspective it should be noted that world migration (including refugee flows) is 3 or perhaps 4 million a year, 3 to 4 percent of the world's annual increase. Population growth in the Third World has declined from 2.5 percent annually in the early 1960s to 1.8 percent in the 1990s. Moreover, some of the largest flows of migrant workers came from countries with low or modest population growth rates—Yugoslavia and Greece into Western Europe, for example. The outflow from mainland China is growing in spite of the declining birth rates. There is little evidence of a relationship between population

growth rates, or for that matter population density, and high emigration rates. Global migration appears to be more closely associated with rising expectations in many developing countries, differentials in wages and employment opportunities, knowledge about opportunities elsewhere, access to low cost transportation, high levels of violence within countries, violations of human rights, persecution of minorities, and above all, growing knowledge about the ease of entering and remaining in another country. Nonetheless, fears that high population growth generates illegal migration, though unsupported by empirical evidence, has become an element in the Western anxieties about their inability to control their borders.

One explanation for these fears is not the high fertility rate of developing countries but the low fertility rate in industrial countries that receive migrants.<sup>15</sup> When countries have low population growth rates, migrants constitute a very large proportion of the annual population increase. While migrants may add less than .5 percent to the U.S. population a year, the migrants may constitute a third or more of the annual population increase. Similarly, as the countries of central Europe move toward zero population growth virtually all of the annual population increase is the result of immigration. Moreover, fertility rates among migrants from the Third World tend to be higher than that of natives in developed countries. The children of migrants are, therefore, particularly visible in classrooms, especially in the large urban centers where migrants tend to concentrate. For countries with a low rate of natural population increase the demographic impact of migration on population growth and on school attendance is highly visible even though rapid population growth in the Third World is not, in itself, a significant element in international population movements.

Concern that political turmoil and violence within Third World countries or among the states of the former Soviet bloc will lead to population movements is,

---

<sup>15</sup>I owe this point to Michael Teitelbaum of the Sloan Foundation.

however, far more realistic. European governments have a legitimate reason to believe that conflicts over Islamic movements in North Africa and the Middle East could lead to an exodus, or that ethnic conflicts in the successor states of the former Soviet Union might create large refugee flows. Similarly, the United States has a legitimate concern that conflicts within Cuba, Haiti, or elsewhere in the Caribbean or Latin America could lead to population flight.

While most Western governments are prepared to accept limited numbers of individual refugees who are persecuted and whose lives are at risk, their humanitarian sentiments are much reduced when the magnitude of asylum seekers is large and they impose a heavy burden on housing, employment, and the entitlement system. Governments are also reluctant to maintain a generous asylum system when so many asylum seekers are would-be migrants, not individuals fearing persecution.

Governments want to be able to choose whom to admit, how many, for what purpose, and for how long. They do not want these decisions to be made by employers, other governments, or would-be migrants. So long as conditions in the Third World and in the former Soviet bloc continue to result in the exodus of large numbers of people, it is clear that one dimension of the global migration crisis will continue to be the growing anxiety of governments and their citizens that they are increasingly unable to control entry.

## The Crisis of Absorption

International migration changes the ethnic composition of states. In the case of multi-ethnic states migration can change the ethnic balance and thereby precipitate a change in the balance of political power. For homogeneous countries a large influx of migrants raises the question of what the country should demand of its immigrants. Total assimilation into the culture of the host society so that they are no longer distinguishable? Or should migrants be allowed to retain their language, their religion, an attachment to their country of origin, and their distinctive identity? Among the nation states of Western Europe there is the question of whether ethnic nationalism should give way to civic nationalism, that is whether citizenship implies a uniform cultural identity, or whether there can be cultural pluralism that is compatible with citizenship. This is a particularly vexing question for European countries that are coming to realize that their guest workers will remain. What distinctive political, cultural, religious, and linguistic practices or values may a liberal-democratic state insist its immigrants accept on pain of exclusion from citizenship or even residence in the country? And what is it that immigrants and their children should be permitted to retain in their religion, language, and cultural practices? In advanced industrial societies much of the debate centers over educational policies—whether the educational system should be explicitly assimilationist or multicultural, whether children born of migrant parents should be permitted or encouraged to retain the language of their parents, and whether their religion has a place in the schools. Can and should traditional nation states that have welcomed *political* pluralism come to accept and even welcome *cultural* pluralism? Should these differences be “tolerated,” respected, or even encouraged through government support, or rooted out and eradicated? Almost every Western country is uncertain as to how to incorporate migrants and their

children—whether to induce them to assimilate to the language, culture, and values of the host society or whether to pursue a policy of multiculturalism.

What, in short, constitutes membership in the community and how in turn should the community define itself? Given the very varied conceptions of community and citizenship prevailing in the western world (from political definitions of citizenship, to cultural, to notions of kinship and bloodties) it should not be surprising that countries vary in how they respond to the issue of migrant absorption or to the contentious question of whether the locally born children of migrants should be granted automatic citizenship or not.

The issue of absorption, integration, or assimilation—the terms themselves are contentious—is as much a problem in the Third World as it is among the developed countries. The vast majority of the world's refugees and migrants move not from South to North, but from one Third World country to another. Developing countries not only produce the largest number of migrants and refugees, but they are also the primary receivers. Third World governments and their citizens have often had a remarkable tolerance toward migrants and refugees from neighboring countries and a special generosity toward those with whom they share a common language, or religion, or tribal identity. But many governments have been concerned that if the migrants and refugees belong to an alien ethnic group or add to the numbers of a minority community, the political, economic, social and cultural dominance of the majority community might be eroded. An influx of Indians to Fiji, Chinese or Vietnamese to Malaysia, Nepalis to Bhutan, Bangladeshis to India's northeast, or Palestinians to Lebanon can jeopardize a precarious political balance among ethnic groups. How, many government officials ask, can one manage ethnic conflicts when the community is kept open by a continuous substantial population influx?



Debates over cultural absorption are further complicated by the question of the absorption of migrants into the labor force. Some citizens want migrants to do the jobs that locals do not want. Members of the middle class want to hire domestics from abroad; owners of small businesses want low-wage foreign workers; and farmers want hard-working non-union foreign laborers. But citizens also worry that migrants may be taking jobs from others, particularly that the country's own unskilled labor force may find it difficult to compete against foreign workers, and that wages will be pushed down if the immigrant influx is substantial. Among economists the question of whether migrants depress wages and exacerbate unemployment among the native population is contentious, but whatever the reality large numbers of citizens are fearful for their jobs when unemployment levels are high and economic growth is sluggish.

In much of the Third World the fear of economic losses from migration often have a solid basis in reality. In the Third World there are few jobs that migrants take that locals do not want. Migrants from Central America to the Chiapas region in Southern Mexico, from Bangladesh to the Indian state of Assam, and from Haiti to the Bahamas do compete against locals for jobs. Moreover, there are additional concerns when migrants and a rapidly growing local population compete for land and for dwindling forests.

The growth of anti-foreign, anti-migration political parties not only in Western Europe but in Third World countries as well has further complicated the task of absorbing foreigners. Governments are concerned that they will be weakened by right wing xenophobic parties appealing to the visceral anxieties of their citizens. The issues of absorption and of border controls thus become linked as governments see a continued unwanted influx as fueling citizen anxieties, thereby making community acceptance of existing migrants and their children more difficult.

## The Crisis in International Relations

Population flows between states has become a source of conflict in international relations. The conflicts take a variety of forms, ranging from conflicts between sending and receiving countries, to disagreements among receiving countries as to how to respond to a population influx. Scholars of international relations have said that wars create refugees, but refugees do not create wars. While in general that is true (though India did invade Pakistan in 1971 in large part because it was flooded with refugees from East Pakistan), refugee flows have increasingly become the basis for conflict between sending and receiving countries.

Governments are concerned when the government of another country creates conditions which cause its citizens to flee. A government that violates the human rights of its citizens, persecutes its minorities, or is unable to halt a civil conflict, creates a burden for others when its people flee across borders. If a country creates refugees, receiving countries generally believe that they have thereby acquired a right of "intervention"—a word which encompasses a spectrum of actions including conditionality in development assistance, restrictions on trade, sanctions, embargoes, and the threat and use of force.

How countries treat their own populations—once regarded as primarily an internal affair—has become an issue of international relations not simply because human rights are now a global matter but because governments may create refugee burdens for others. Thus, the Russian government has been concerned over the citizenship rights in the Baltic states of Russians who migrated into the region when it was occupied by the Soviet Union, the Indian government has been concerned over ethnic conflicts in neighboring Sri Lanka, and the government of Turkey has been fearful that Iraqi's Kurds might cross the borders. Russian policies toward many of the successor states to the Soviet Union will be greatly influenced by how

the “near abroad” states treat Russians. The government of Turkey was influential in pressing the United Nations to protect the Kurdish population within Iraq by indicating that it would use force if necessary to prevent Kurds from crossing into Turkey.

Government strategies of deterrence and prevention may put countries on a collision course with one another, especially when states impose sanctions or threaten military intervention to change the internal behavior of another government that is inducing people to leave.

Moreover, migration policies themselves have become a matter for international negotiations and conflict between sending and receiving countries and among receiving countries. When the Soviet Union prevented the exodus of Jews to Israel and to the United States, emigration policy became an issue in U.S.-Soviet relations. Subsequently, Israel’s policy of settling Russian immigrants in the West Bank was an issue in U.S.-Israeli relations. The British government’s decision to forcibly repatriate Vietnamese refugees from Hong Kong was an issue in U.S.-British relations. Countries that border on states producing refugees call for a system of “burden sharing” with other countries, while distant countries often insist that the country of first asylum take responsibility. These two positions are particularly contentious among the European countries.

The traditional obligations of states toward their own citizens living abroad have also become more complex not only as the numbers have increased, but as the migrant communities have become diasporas, that is, a community whose members have citizenship in one country and ties of affection with another. There are now twenty five million people of Russian origin living in the republics of the former Soviet Union, an estimated thirty million people of Chinese ancestry living outside of China, Hong Kong and Taiwan, and millions of people of Indian, Turkish and Arab origin living in another country. The relationship of diasporas to their

host country and their country of origin has often become the basis for international and domestic conflict.<sup>16</sup>

Refugee and migrant flows have moved to the top of the foreign policy agenda. When a boatload of Chinese immigrants was spotted off the coast of California, the United States asked Mexico to intercept them. When Arab governments protested that Israelis were encouraging Russian immigrants to settle in occupied territories, the United States threatened to withhold loan guarantees from Israel as a means of getting Israel to change its settlement policies. When a civil war in Pakistan led to a large scale flight of East Pakistanis into India, India responded by going to war against Pakistan, declaring that the security of her northeast region was threatened by the influx. When British authorities in Hong Kong forcibly repatriated Vietnamese, the United States formally protested to the British government. And when several countries of Western Europe declared that they would no longer accept refugees and asylum seekers from countries of first asylum, there were howls of protests from central European states who had previously accepted refugees on the understanding that the burden would be shared by others. Migration and refugee decisions countries make clearly have implications for others.

For these reasons migration and refugee issues have become a matter of high international politics, engaging the attention of heads of state, cabinets, and key ministries involved in defense, internal security, and external relations.

---

<sup>16</sup>Governments with large and/or influential diaspora populations may be politically responsive to their demands even when it results in conflicts with allies. In February 1994, the Clinton administration granted a visa to Gerry Adams, the political chief of the Irish Republican Army over the strong objections of the British government, notwithstanding the "special relationship" of the two countries. President Clinton evidently responded to pressures from two Irish-American senators, Patrick Moynihan (New York) and Edward Kennedy (Massachusetts), both of whom were critical for the President's health and welfare reform proposals.

## The Crisis for International Regimes and Institutions

There are two closely related dimensions of this crisis, one a crisis in international regimes, the other a crisis for international institutions.

The international refugee regime is based on a 1951 United Nations Convention on Refugees. Under this Convention the definition of refugees is limited to individuals with a “well founded fear of persecution” based on their political beliefs or membership in a race, religious, linguistic or ethnic community. In recent years this definition has come under attack, both from those who advocate the inclusion in the definition of refugees of those fleeing from violence, and from human rights activists who seek to include all violations of human rights as grounds for obtaining asylum. Some have argued that the new conceptions of persecution, such as gender-based oppression or coercive family planning, should be incorporated into asylum policies. However, many governments fear such broader redefinitions would in effect open their borders since only a minority of the world’s peoples live in countries that respect human rights and are not torn by violence. Moreover, the international refugee regime is already threatened by large numbers of putative migrants who seek to use the asylum system to gain entry. As these numbers increase governments have become less willing to follow the procedures put forth by the United Nations High Commissioner for Refugees. Instead of on-shore adjudication procedures and rights of appeal, many governments have halted asylum claimants at the borders, interdicted them at sea, prevented them from flying on international flights without visas, or engaged in summary expulsions. The international refugee regime is thus under siege, both from those who would expand the definition of refugees to meet the burgeoning claims of people who live in repressive and violent societies, and from those who find even the existing norms too difficult to enforce within UNHCR procedures in the face of growing claims for asylum.

International norms for the protection of migrant workers are no more satisfactory. Efforts by the International Labor Organization to generate global norms concerning the freedom of guest workers to change jobs, join unions, have access to the benefits of the welfare state, bring in families, and acquire the right to remain and become citizens of their host societies have received virtually no support outside of Europe. Labor-importing Arab countries keep a far tighter control on migrant workers than European states by restricting their rights to change jobs or, for that matter, the right to remain. During and shortly after the Gulf war, large numbers of non-citizens were summarily repatriated, especially from Kuwait and Saudi Arabia. Neither Third World countries nor international institutions have been in a position to protect the several million migrants residing in the oil-producing states.

International institutions are also in crisis as a result of the massive increase in migration and refugee flows. The United Nations High Commissioner for Refugees, the International Labour Organization, the International Organization of Migration, the International Committee of the Red Cross, and a host of other international agencies concerned with migrant workers and refugees no longer see their mission primarily as responding to the requests of receiving countries. Now they ponder how to “intervene”—a word that until recently many international bureaucrats whispered in the corridors, rather than uttered before microphones—over the objections of states from which people are fleeing. Officials of international agencies increasingly regard conceptions of sovereignty as impediments to their tasks. Yet even as the budgets of these international institutions expand, professional staffs enlarge, and responsibilities grow, they are unable to legally intervene unless states permit them to enter or intervention is sanctioned by the Security Council. Furthermore, even when the Security Council gives international agencies responsibilities for providing humanitarian assistance to stem the exodus

propelled by violence, this expanded role is generally not accompanied by the military support and collective sanctions against transgressors often required to make such efforts successful. Moreover, many of the international organizations do not have sufficient financial resources and an adequate administrative capacity to take on these responsibilities world-wide. A crisis thus emerges as states that are unwilling or unable to unilaterally address the conditions inside countries that lead people to flee have turned to international institutions. These institutions, in turn, lack adequate legal authority, military power, financial resources, and administrative capacity to satisfactorily take on such responsibilities.

### The Moral Crisis

Whenever policy makers create a system of rationing there is a moral crisis over who should get the benefits and who should pay the costs. Global migration creates a moral crisis in receiving countries since, as we have seen, there are more people who want to permanently leave their country than there are countries willing to accept them. Since everyone cannot be admitted, countries prepared to admit migrants or refugees must establish criteria for choosing among a large pool of candidates. One dimension of the moral crisis in public policy, therefore, is the question of who should be admitted. Are some criteria for admission more moral than others? Should admissions be based on the needs and desires of the receiving country (which leads to a preference for those who are educated and have knowledge of the local language and ties to the local population, or are kinfolk of citizens—what some have called “designer” migrants—or should entry be based on the needs of those who seek admission?

The moral crisis has also become a conflict between those who emphasize global human rights, and those who would give priority to the national interests of states and the people who reside in them. In one industrial country after another

this moral debate has become intensely political. At one pole there are right wing political parties in virtually every European country that call for a halt to all immigration. These groups would bar asylum seekers, deny citizenship to migrants and their children, and attempt to make life so unpleasant that migrants would be forced to return to their country of origin. At the other pole are human rights activists concerned that all who seek asylum be freely admitted and given a full hearing and that illegals be provided the entitlements of the welfare state and subsequently admitted into citizenship. They also argue that anyone in the world whose human rights are violated is entitled to asylum. In between these two poles are governments enmeshed in a moral quandary over how best to respond to people in other societies who want to migrate for jobs, decent incomes, and freedom from persecution and discrimination without imposing unacceptable costs on their own citizens.

To some, the claims of refugees evoke sympathy, moral concerns, and the image of a more just and humane global order in which people whose human rights are violated can move to where it is safe and free. To others, refugee flows are a form of population dumping in which states cruelly relieve themselves of unwanted minorities, political dissidents, and their poor. Thus for some, refugees generate feelings of compassion; for others, they generate anger against the states that produce them.

There is a further moral quandary over the relationship between “indigenous” populations on the one hand and immigrants and their descendants on the other, a relationship made complex by uncertainty over what constitutes “indigenous.” For some, indigenous peoples refers to non-dominant sectors of society with ancestral links to a pre-colonial past, a social construct that can be construed to include on the one hand the indigenous peoples of Canada, New Zealand, Australia, the United States, and Latin America and on the other the



titular peoples of Lithuania, Latvia, Estonia, Kazakhstan, and other newly independent republics recently freed from Soviet rule and Russian occupation. In the absence of sovereignty an alien people has been “imposed” by imperial colonizers into territories that have now become sovereign states. Migrants and their descendants have committed no injustice, although an injustice may have been committed by the imperial powers that once forced or induced individuals to migrate. Some have argued, therefore, that the Russians settlers are illegitimate, and must either return “home” or be given lesser rights than those who have ancestral roots in the country. Similar arguments over the rights of settlers have shaped policies toward the Chinese in Malaysia and elsewhere in Southeast Asia, and toward Indian settlers in East Africa. Contesting claims over group rights are increasingly being fought out in the political arena, as each side asserts its own moral claims in a situation that is morally unclear.

As ethnic minorities come under siege, as so many failed states prove unable to protect their own citizens at home, as civil conflicts rage within so many societies, and as authoritarian regimes continue to be oppressive, countries that are recipients of people in flight are faced with still another morally perplexing set of alternatives: whether they should intervene to change the conditions that lead people to exit, whether they should open their borders to people in distress, or whether they should create a wall around themselves to keep out the bulk of those who wish to enter.

Intervention in any form is rarely cost free for either side. Intervention, even when morally justifiable, can incur high costs. To cut off trade to an offending country and impose sanctions may do damage to workers and farmers producing goods for export, and inflict pain on the poor living under an autocratic regime. Military intervention may result in a loss of life for members of the armed forces of the attacking country and for innocent civilians in the country under attack. If

anticipated costs are low, states may act out of moral concerns. But if the anticipated costs are high, states will intervene only if they believe that their national interests are at stake. When states are unable or unwilling to intervene to remedy conditions in sending countries, the moral pressures increase for more generous entry policies, but if the number of asylum seekers is high then governments may also conclude that domestic concerns require them to restrict entry. Governments may believe there are conditions under which they are morally *justified* in intervening in the affairs of a sovereign state, but it is rare that governments believe they are morally *obligated* to do so. Even the moral willingness to accommodate people in flight is ultimately constrained by what governments believe is in their national or political interests.

It is conceivable that by the beginning of the 21st century the global migration crisis will have subsided. Perhaps there will be fewer failed states in the Third World, fewer civil conflicts, and fewer autocratic regimes. Perhaps minorities will feel more secure, employment and income levels will have significantly risen, and land pressures will have subsided. Perhaps migration receiving countries will want a larger labor force than they can provide themselves through domestic population growth. Perhaps, with the end of the recession, their tolerance for foreigners will have grown. But few of these developments appear likely. To the contrary, as the pressure for emigration increases, states are more rather than less likely to become restrictive. What is uncertain is whether states will be effective at halting unwanted entries. As the pressures for international population movements increase, we can expect to live in a world in which the great global collisions are not only among states but among peoples, when the world outside a country's borders intrudes, as it were, within, and when global forces continue to erode states and the communities that live within them.

# 세계화와 무기확산

**Globalization and Weapons Proliferation :  
Balancing Trade and Security As We Approach The Twenty-First Century**

**Gary Bertsch.**  
(University of Georgia)



## Introduction

The proliferation of conventional and unconventional weapons has become a global problem. Not only do weapons of mass destruction (WMD) and destructive conventional weapons exist in most regions of the world, but missiles, aircraft and terrorists can easily carry them to other states and regions.<sup>1</sup>

Weapons, and the technology and industrial know-how required to produce them, are very much a part of the global economy. Many countries take part in and profit from weapons trade and all countries trade in goods and technologies related to weapons development and imbedded in weapons systems. Can countries promote the sort of nonweapons trade that is so important to peace and prosperity and simultaneously control the development and transfer of weapons that can be so destructive to social and human welfare? What weapons and related goods and technologies can and should be controlled and can this be done without unnecessarily impeding peaceful, nonstrategic free trade? These are major challenges of the global age.

The fact that an increasing number of countries are producing advanced conventional and unconventional weapons and the means, including missiles, to deliver them, requires new thinking and approaches. In this paper, I will address some contemporary trends, and consider what can be done to reduce the demand for and supply of weapons, without unnecessarily

---

<sup>1</sup> For descriptions and analyses of the problem, see: William E. Burrows and Robert Windrem, *Critical Mass: The Dangerous Race for Superweapons in a Fragmenting World* (New York: Simon and Schuster, 1994); Elizabeth J. Kirk, W. Thomas Wander, and Brian Smith, eds., *Trends and Implications for Arms Control, Proliferation and International Security in the Changing Global Environment* (Washington, D.C.: American Association for the Advancement of Science, 1993); Michael Pugh, "Combating the Arms Proliferation Problem," *NATO Review* (February 1994); and, W. Thomas Wander and Eric H. Arnett, eds., *The Proliferation of Advanced Weaponry: Technology, Motivation, and Responses* (Washington, D.C.: American Association for the Advancement of Science, 1992).

restraining international trade and technological relations.

I will argue that although present conditions and some disturbing trends suggest that the 1990s may bring the largest weapons proliferation in human history, this pessimistic scenario is not inevitable. I will argue that bold ideas and actions are possible and can make a difference, and that governments, intergovernmental (IGOs) and nongovernmental organizations (NGOs) and businesses have the capacity to restrain weapons proliferation while promoting peaceful, nonmilitary free trade.

I will note that there is *considerable* international agreement on the control of WMD but *little* agreement about the control of conventional weapons. More agreement and action are required on both fronts, and particularly in the conventional weapons area. I will also note that more must be done to establish and implement weapons trade controls in ways that do not impede in nonweapons areas. Finally, I will conclude that inadequately controlled weapons trade and proliferation could become the *greatest threat* to global welfare by the end of this century. Prompt and decisive actions, nationally and internationally, are of the highest importance.

#### Disturbing Trends

There are a number of developments and trends that help define where we are and where we may be going.<sup>2</sup>

1. *Persisting conflict and demand for weapons.* During the Cold War period the United States and the Soviet Union had considerable influence with their allies and client states. The superpowers' influence, power, and control imposed some order on a diverse and fragmented

---

<sup>2</sup> For a discussion of many important developments and trends, see Michael T. Klare and Daniel C. Thomas, eds., *World Security: Challenges for the New Century* (New York: St. Martins Press, 1994).

world. With the decline of American hegemony and the collapse of Soviet power, the diverse and fragmented interests are expressing themselves in ways that may increase weapons proliferation. With U.S., Russia, and other powers uncertain about their global and regional roles and responsibilities, and with the security shields of the past being reconsidered, insecurities are growing. Uncertainties and insecurities are being expressed in the continuing and, in some regions, growing demand for weaponry.

2. *Continuing arms production and sales.*<sup>3</sup> The production and sale of weaponry is big business in today's world. All states are rightly concerned with economic growth and welfare, and few states will deny themselves the economic earning weapons exports can generate. The United States is the biggest producer and exporter of arms and accounted for over 50 percent of global arms transfers and related services in 1993. President Bush's decision to sell 150 F-16 aircraft to Taiwan during the heat of the 1992 U.S. presidential campaign demonstrates the lack of resolve of a rich and powerful country (i.e., a country that many feel can afford to resist arms exports) in restraining its weapons trade.

The slow pace of converting military to civilian production in the world's leading weapons producers suggests that weapons production and exports will continue. If countries like the United States, Russia, France and China continue to produce large quantities of weapons, one can assume that they intend to export significant portions of these quantities.

3. *The spread of industrial and technological know-how and the emergence of new arms*

---

<sup>3</sup> See Natalie Goldring, "Arms Control or Arms Out of Control--Trends in Arms Sales after the Cold War," and Andrew Pierre, "Conventional Arms Proliferation Today: Changed Dimensions, New Responses," in Kirk, Wander, and Smith, *op cit.* pp. 191-208 and 209-226 respectively.

*exporters and suppliers.*<sup>4</sup> With the arms production desires of a growing number of states and the transnationalization of the arms business, more and more countries are developing the capacity to produce and export sophisticated weapons. All countries in East Asia now produce at least some military and weapons systems and some are emerging as major arms exporters.

Klare notes that these productive capacities are not limited to conventional weapons:

"Although the main thrust of military development has focused on conventional weapons, Pacific Rim nations (especially those of the more heavily armed north) have also explored various options in the nuclear and chemical area."<sup>5</sup>

China possesses a fully developed nuclear capability, North Korea is pursuing such a capability, and both South Korea and Taiwan are reported to have engaged in nuclear weapons research, although both countries have denied any intention of acquiring nuclear weapons.<sup>6</sup>

Klare notes that:

The nuclear equation in Northeast Asia is further complicated by the fact that China, Taiwan, and the two Koreas have all engaged in the development of chemical weapons and ballistic missiles capable of delivering nuclear or chemical warheads to the territory of their principal adversary.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> In the nuclear weapons area, see: Robert D. Blackwill and Albert Carnesale, eds., *New Nuclear Nations: Consequences for U.S. Policy* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1993), and William C. Potter, "The New Nuclear Producers: The Main Threat to Supply-Side Restraints," in Jean-Francois Rioux, *Limiting the Proliferation of Weapons: The Role of Supply-Side Restraints* (Ottawa: Carleton University Press, 1992), pp. 25-38.

<sup>5</sup>Michael T. Klare, "The Next Great Arms Race," *Foreign Affairs*, 72,3 (Summer, 1993), p. 148.

<sup>6</sup> Klare, *op cit.*, pp. 148-149.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 150.



4. *Proliferation from the Soviet arsenal.*<sup>8</sup> The disintegration of the Soviet Union raises the possibility of a major proliferation of weapons. The newly independent states (NIS) have inherited a massive weapons industry, bulging stockpiles, and considerable weapons technology and know-how.<sup>9</sup> Questions are being raised about the accounting and control of nuclear and other WMD.<sup>10</sup> At the same time, the new NIS governments are weak and unstable and are losing control of much of what goes on within their borders. A "sell anything" mentality exists at all levels within the societies as individuals, military industrial enterprises, and governments are forced to generate income to deal with growing economic hardship. Organized crime and corruption permeates all aspects of the economic and political systems. Porous borders and the lack of effective customs control make it possible to move illegal weapons transfers from one country to another. With nascent export control systems and little intelligence and political cooperation among states in the region, the opportunities for selling off the Soviet arsenal are considerable. Reports abound calling attention to a wide range of troubling exports (see Figure 1 for a sampling of such reports).

5. *Continuing weapons proliferation in the post Cold War and post Gulf War period.* Some thought the Cold War and Gulf War experiences with arms races and weapons proliferation

---

<sup>8</sup> See William C. Potter, "Nuclear Exports from the Former Soviet Union: What's New, What's True," *Arms Control Today* (January/February, 1993); for an account of alleged nuclear and missile scientists' attempts to assist the North Korean weapons program, see Matthew Campbell, "Russians Storm Jet to Stop Korean Bomb," *Sunday Times* (London), December 20, 1992.

<sup>9</sup> In the nuclear area, see William C. Potter, *Nuclear Profiles of the Soviet Successor States* (Monterey, CA: Monterey Institute of International Studies, 1993).

<sup>10</sup> See Michael Gordon, "U.S. Asks Russia for Data on Nuclear Material Stocks," *New York Times*, May 5, 1994, p. A4.

## FIGURE I

### EXAMPLES OF REPORTED WEAPONS EXPORTS FROM THE FORMER SOVIET UNION

Russia is exporting missile guidance systems, rocket technology, and advanced weapons systems to China. *Atlanta Constitution*, 10/18/92.

Prosecutors in Udmurtia, Russia announced that 13 people were arrested for stealing uranium and smuggling it into Poland with an ultimate destination in the Middle East. Another portion was purchased by Azeria for resale to Iran. *JPRS Proliferation Issues*, 1/7/93.

Ukrainian customs officials seized 80 tons of nuclear rocket fuel with no export licenses bound for Libya. *Izvestia*, 4/15/93.

Ukraine has exported cruise missiles to Iran. *Atlanta Constitution*, 5/12/93.

The Main Military Prosecutor's Office in Russia instigated criminal procedures against former Russian Deputy Prime Minister Georgii Khiza on the grounds that he was engaged in smuggling surface-to-surface and air-to-air missiles to South Africa. *Proliferation Watch*, 5/21/93.

Customs officials in the Ukrainian port of Ilichevsk detained a shipment of a major rocket fuel component that was being sent from Russia to the port of Varna in Bulgaria. *Kievskie Vedomosti*, 6/23/93.

Two Finns and two Russians were arrested in Espoo for smuggling about 1 gram of radioactive Californium-235 from Russia, through Estonia, to Finland with Germany being the final destination. *Nucleonics Week*, 9/2/93.

would lead to greater restraint in weapons development and transfer in the 1990s. Although the data for the most recent period are still being compiled, no such restraint appears evident. In fact, the early post Cold and Gulf War period has been an arm transfer boon for some exporting nations. The United States has become by a wide margin in the early 1990s the dominant arms exporter in the world. It captured 56.8 percent of the global arms market (approximately \$30 billion) in 1992, up from 26 percent in 1989 and 8.08 percent in 1986. The West European countries--France, Britain, Germany and Italy (in the order of largest to smallest exports)--accounted for 31 percent of arms transfer to the Third World in 1992. Russian arms exports dropped precipitously from \$28.8 billion in 1986 to \$1.3 billion in 1992. Chinese arms sales dropped from about \$2.3 billion in 1990 to about \$100 million in 1992.<sup>11</sup>

It is clear that the United States is by far the key conventional arms exporter in the post Cold and Gulf War period. It should be noted, however, that the significantly lower level of Russian and Chinese exports were not a result of arms export restraint, but more likely a result of their inability to compete with Western exporters.

There are also disturbing proliferation trends involving weapons of mass destruction in the post Cold and Gulf War era. Table 1, compiled by the U.S. Office of Technology Assessment, reports on countries (beyond the five acknowledged nuclear powers) pursuing nuclear weapons programs.<sup>12</sup> Tables 2 and 3 report on countries having undeclared chemical

---

<sup>11</sup> Richard F. Grimmett, *Conventional Arms Transfers to the Third World, 1985-1992* (Washington, D.C.: Congressional Research Service, Library of Congress, 19 July, 1993).

<sup>12</sup> For a discussion of these suspected and near-term proliferation threats, see U.S. Congress, Office of Technology Assessment, *Proliferation of Weapons of Mass Destruction: Assessing the Risks* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, August, 1963), pp. 63-69.

Table 1—Countries Reportedly Trying to Acquire Nuclear Weapons \*

Region	Country	Comment
Middle East/ North Africa	Algeria	Possibly interested in nuclear weapons, but currently lacks facilities; has agreed to IAEA inspection of formerly secret, Chinese-supplied nuclear reactor; not a party to the NPT.
	Iran	Reportedly pursuing nuclear weapons, but little public evidence of progress; CIA testimony estimated production unlikely before the end of the decade without foreign assistance.
	Iraq	Massive program uncovered after Gulf War; United Nations has required destruction of most infrastructure, but knowledgeable personnel still in country.
	Israel	Widely believed to have a clandestine nuclear arsenal of approximately 100 weapons.
South Asia	India	Exploded a nuclear device in 1974; probably has sufficient materials for several weapons.
	Pakistan	Undoubtedly has nuclear weapon program, probably successful. U.S. President no longer certifies to Congress that Pakistan does not possess a nuclear device, suggesting high likelihood that it does.
East Asia	North Korea	Suspicious reactor and reprocessing laboratory; submitted to some IAEA inspections in 1992 and 1993, but refused others; in March 1993, denied IAEA access to suspected reprocessing waste sites and declared its intention to withdraw from NPT (since rescinded).
Latin America	Argentina	In agreement with Brazil, seems to have ceased weapons program. No disclosure of progress towards weapons, but suspected of having developed clandestine enrichment plant, a key step towards weapons.
	Brazil	In agreement with Argentina, has apparently ceased weapons program. In 1987, revealed it had developed the ability to enrich uranium. (Brazil has also had a nuclear power submarine program requiring highly enriched uranium fuel.)
Africa	South Africa	Widely suspected to be very near nuclear-weapon capability, South Africa declared in March 1993 that it had in fact constructed 6 nuclear weapons, but dismantled them in 1990. The South African president promised that South Africa would cooperate fully with the IAEA to assure the world that it was complying with the NPT. Joined NPT in 1991, placed declared weapons grade uranium under IAEA inspection, and presumably dropped nuclear weapon ambitions.

SOURCE: Leonard S. Spector and Jacqueline R. Smith, *Nuclear Ambitions: The Spread of Nuclear Weapons 1989-1990* (Boulder, CO: Westview Press, 1990) and Nuclear Non-Proliferation Project, "Nuclear Proliferation Status Report July 1992," (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, July 1, 1992). The latter report also names Libya as "presumed to be seeking N-weapons," but does not cite evidence of indigenous nuclear weapon facilities; and names Syria as identified by a U.S. official as having a "nuclear program with suspicious intentions," but no suspicious facilities have been publicly cited.

\*Tables 1-4 taken from U.S. Congress, Office of Technology Assessment, Proliferation of Weapons of Mass Destruction: Assessing the Risks (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office), pp. 64-66.

**Table 2 —Countries Generally Reported as Having Undeclared Offensive Chemical Warfare Capabilities**

Region	CW Capability
Middle East	Egypt Iran Iraq <sup>a</sup> Israel Libya Syria
East Asia	China North Korea Taiwan
Southeast Asia	Myanmar (Burma) Vietnam

SOURCE: Gordon Burck and Charles C. Flowerree, *International Handbook on Chemical Weapons Proliferation* (New York, NY: Greenwood Press, 1991), pp. 164-171, cite 19 published reports, from 1985 to 1989, that identify nations suspected by various sources as having chemical weapon programs. In addition, a later publication, Elisa D. Harris, "Towards a Comprehensive Strategy for Halting Chemical and Biological Weapons Proliferation," *Arms Control: Contemporary Security Policy*, vol. 12, No. 2, September 1991, p. 129, cites statements of U.S. Government officials listing suspect countries; also added is *Russian Federation Foreign Intelligence Service Report: A New Challenge After the Cold War: Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, JPRS-TND-93-007. OTA has listed here the nations mentioned in two-thirds or more of these sources published since 1989. See app. 2-A for the table compiled from these sources.

<sup>a</sup> U.N. inspections of Iraq found a considerable chemical arsenal; that which has been found is being destroyed. Quiescence of Iraqi programs probably depends on continued U.N. monitoring.

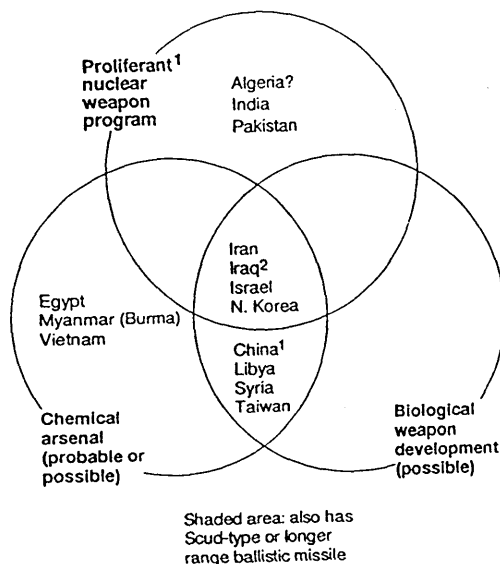
**Table 3 —Countries Generally Reported as Having Undeclared Offensive Biological Warfare Programs**

Region	BW Program
Middle East	Iran Iraq <sup>a</sup> Israel Libya Syria
East Asia	China North Korea Taiwan

SOURCE: Mentioned in at least four of the following six (i.e., two-thirds): David Falhall, "Eleven countries Defying Ban on Germ Weapons," *The Guardian* (London), Sept. 5, 1991, p. 1.; Elisa Harris, "Towards a Comprehensive Strategy. . .," op. cit., p. 129; Seth Carus, "The Poor Man's Atomic Bomb? . . .," op. cit., p. 25; and Harvey J. McGeorge, "Chemical Addiction," *Defense and Foreign Affairs*, April 1989, p. 17; Russian Federation Foreign Intelligence service, op. cit., and U.S. Arms Control and Disarmament Agency, "Adherence to and Compliance with Arms Control Agreements and The President's Report to Congress on Soviet Noncompliance with Arms Control" (Washington, DC: ACDA, January 14, 1993). See app. 2-A for the table derived from these sources.

<sup>a</sup> U.N. inspections of Iraq found some evidence of offensive biological weapon research, but no stocks of agent. Quiescence of Iraqi programs probably depends on continued U.N. monitoring.

**Figure 2 —Suspected Weapon of Mass Destruction Programs**



This figure shows the considerable overlap among countries of chemical, biological, nuclear, and missile proliferation concern. The countries named in the figure are those in Tables 2-6, 2-7, and 2-8; as the notes to those tables indicate, the lists are compiled from unclassified sources and should not be considered either authoritative or complete.

SOURCE: Office of Technology Assessment, 1993.

and biological weapons programs. In Figure 2 OTA combines the data in the previous three tables to provide a combined perspective on the states suspected of having or trying to develop weapons of mass destruction. While the number of countries seeking to develop WMD is relatively small, it is disturbing when one considers the identities and possible motives of these countries.

The disturbing trends outlined above are not inevitable. They can be reversed. The decisions of Sweden, South Korea, and Taiwan, and more recently Argentina, Brazil, and South Africa to halt apparent nuclear weapons programs are examples of important changes in policy. What follows is a consideration of a variety of demand- and supply-side strategies intended to contribute to such policies and slow the future proliferation of weapons.

#### What Can Be Done?

##### To Reduce Demand

1. *Building confidence.* Michael Krepon argues that confidence building measures are becoming "the preeminent means of preventing accidental wars and unintended escalation in strife-ridden areas."<sup>13</sup> They can also do much to reduce the demand for weapons. Patient confidence building in East-West relations helped overcome the Cold War and is now promoting East-West to cooperation on nonproliferation. Similar developments can take place in the Middle East, South and Northeast Asia. In the absence of confidence building, the future threats of arms racing and proliferating are likely too be both dangerous and costly.

2. *Providing security guarantees.* Proliferation threats are gravest in areas that suffer from

---

<sup>13</sup> For more detail on confidence building, see Michael Krepon, "The Decade for Confidence-Building Measures," in Kirk, Wander, and Smith, *op cit.*, pp. 297-310.

chronic insecurity. Many states in the Middle East, South, and Northeast Asia have decided to respond to insecurity by acquiring weapons. Reducing insecurities in these regions will reduce the demand for weapons.

There are a variety of security strategies to consider. Collective security is based upon the principle that a threat to any one member is a threat to all members. Hence, members will collectively respond to all threats. Because nations have different conceptions of threats once they have arisen, some recommend security strategies that prevent threats before they arise. Cooperative security is intended to be such a strategy. Ashton Carter, William Perry, and John Steinbruner argue for a cooperative security strategy that would bring drastic cuts in nuclear weapons, a reconfiguration of conventional forces for defensive purposes only, restraint in military expenditures, and transparency in military operations.<sup>14</sup>

The United States should take a lead in cooperative security. With Secretary of Defense William Perry and Assistant Secretary Ashton Carter in key positions of leadership, it can do so by showing much more restraint in its military research and development, arms production and export programs, and dependence on nuclear weapons in defense planning and strategy. By pursuing cooperative security, the United States can provide some reason and incentives for others to exercise complementary restraint. These and other strategies for guaranteeing security are needed on global, regional, and local levels to help dampen the demand for weapons.

3. *Enhancing regional approaches.* Regional approaches such as the Tlatelolco agreement in Latin America, Euratom in the European Community, and the nuclear weapon free zone in the

---

<sup>14</sup> See Ashton Carter, William Perry, and John Steinbruner, *A New Concept of Cooperative Security* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1992); also, see Janne E. Nolan, ed., *Global Engagement: Cooperation and Security in the 21st Century* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1994).

South Pacific can do much to reduce the demand for weapons. A nuclear free zone in Northeast Asia could help do the same. Because every region has its unique features, special effort much be made to address those issues that are of importance to the regional parties. Certainly, there are both general and technical regional requirements that must be addressed if there is to be a nuclear free zone in Northeast Asia, but it is certainly worth the effort. In the absence of such agreement, there is the likelihood for a costly and dangerous arms race in the region.

4. *Encouraging diplomacy.* Active diplomacy can help reduce the demand for weapons. Proposals such as that of South Korean Foreign Minister Han Sung Joo for a preventive diplomacy mechanism in his speech to the Asia Society in Hong Kong on October 27, 1993, are sound alternatives to more confrontational approaches. Diplomatic approaches can buy time while other approaches can work their course. Diplomatic efforts could be facilitated within a regional, multilateral fora in which security, arms control, and disarmament issues (for example, including U.S., Russian, and Chinese theater and tactical nuclear weapons in the Northeast Asian region) can be discussed. The U.S. and other powers in the region should do more to advance bilateral and multilateral arms control and disarmament measures in the Northeast Asian region, including the extension of existing nuclear arms control agreements into the region and the promotion of regional dialogue on the denuclearization.<sup>15</sup>

5. *Providing economic incentives.*<sup>16</sup> While many taxpayers resist foreign economic and technical aid as luxuries a nation can ill afford, aid and assistance to reduce proliferation can

---

<sup>15</sup> For a discussion of these important issues, see Robert A. Manning, "The Asia Paradox: Toward a New Architecture," *World Policy Journal* (Fall, 1993).

<sup>16</sup> See Nicole Ball, "Economic Aid As A Nonproliferation Incentive," in Kirk, Wander, and Smith, *op cit.*, pp. 369-378.



actually be a cost-saving measure. The United States is currently investing (through the so-called Nunn-Lugar appropriations) in the four nuclear republics of the former Soviet Union in hopes of being able to reduce the U.S. defense budget later on. If the United States can help Belarus, Kazakhstan, Russia, and Ukraine denuclearize and secure and not proliferate their weapons programs, then it will be able to spend less for U.S. defense later on.<sup>17</sup>

Similar investments should be made in the Korean peninsula. Economic inducements to get North Korea to comply with its NPT/IAEA obligations will be much cheaper than defending against a nuclear armed North Korea. The United States, Japan, and others should do what they can to induce compliance by providing resources allowing North Korea to refurbish its electric power and energy sectors, including nuclear power technology as a substitute for its indigenous reactor technology. The United States, Japan, and others should also fund cooperative technical and scientific programs to explore energy and development options. They should promote investment, trade and technology transfer and pave the way for North Korea to enter the global financial and commercial communities.

Everything possible should be done to reduce the demand for weapons. A world without weapons should be our goal. However, even the most optimistic scenarios expect the demand for weapons to continue for the foreseeable future. Consequently, we must also reduce access to and the supply of weapons. This involves costly and controversial programs and policies which often complicate and impede peaceful, free trade and economic relations. The supply-side restraints discussed below, therefore, must be pursued with considerable sensitivity and care.

---

<sup>17</sup> See Steven E. Miller, "Assistance to Newly Proliferating Nations," in Blackwill and Carnesala, *op cit.*, pp. 97-131.

## To Limit Supply<sup>18</sup>

1. *Promoting conversion.* The most efficient way to limit the supply of weapons is to get businesses and states to stop producing them. The oversupply of weapons is a major cause of their proliferation. How can we reduce the production of weapons? There are two ways: reducing demand (as was addressed in the previous section) and increasing the demand for other goods and services that could be produced and exported.

The export of weapons and weapons related goods and technologies is big business in much of the world today. Weapons producing enterprises have to be convinced that they can profit by producing alternative goods and services. Because converting from military to civilian production is costly, governments must provide incentives for conversion. Thus far, there is little successful conversion in the world. This fact, along with continuing demand, means that other supply-side restraints are necessary.

2. *Extending and strengthening the NPT and the nonproliferation regime.*<sup>19</sup> The NPT provides access to nuclear technology if this access and resulting supply is used for peaceful purposes. Countries and end-users agree to use weapons related technology for peaceful purposes. Although there is controversy surrounding the role and activities of the nuclear weapons states vis-a-vis nonnuclear states, the treaty is a good one and should be extended and strengthened.

One way to strengthen the NPT and nonproliferation regime is to improve the IAEA and the inspection system. The IAEA budget and authority must be increased. It must have access

---

<sup>18</sup> See Rioux, *op cit.*, for a review and analysis of the range and role of supply-side strategies.

<sup>19</sup> See Gary T. Gardner, *Nuclear Nonproliferation* (Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1994).

to all relevant locations and the authority to conduct more investigative inspections on all nuclear sites and materials in nonweapons NPT states. NPT countries must engage in more intelligence sharing and cooperation and this must be used to assist IAEA inspection and safeguard efforts.

3. *Focusing and strengthening export controls.*<sup>20</sup> Countries that produce weapons and weapons related goods and technologies must be prepared and equipped to control them. This control challenge is greatly complicated because much weapons related goods and technologies (e.g., computers or nuclear energy technology) is "dual-use" and can be used for both civilian and weapons uses. The challenge is to control the export of these goods and technologies when they are intended for weapons purposes and facilitate their export when they are used for peaceful purposes. This requires that the logic of the NPT, the investigative powers of the IAEA, and intelligence gathering of national governments be invested in such export control arrangements as the Nuclear Suppliers Group (NSG), the Missile Technology Control Regime (MTCR), the Australia Group, and the successor to the recently disbanded COCOM.<sup>21</sup>

Relatively effective export controls exist in many countries but must be improved and strengthened in other countries. Japan and Germany recently strengthened their export control systems in ways that make them models for other countries. Some countries with significant weapons export capabilities (e.g., the newly independent states of the former Soviet Union) have very weak export control systems. Others are trying hard to develop effective systems.<sup>22</sup> Given

---

<sup>20</sup> See Kathleen Bailey and Robert Rudney, eds., *Proliferation and Export Controls* (New York: University Press of America, 1993).

<sup>21</sup> See Rioux, *op cit.*, for a review of these export control arrangements.

<sup>22</sup> See, for example: Mike Beck, Gary Bertsch, and Igor Khripunov, "The Development of Nonproliferation Export Control in Russia," *World Affairs Quarterly* (Summer, 1994).

the danger of massive proliferations from the territories of these and other weapons exporting states, more must be done to assist such countries in the development of effectiveness export control systems.

Some foreign governments have begun programs to help countries with new or deficient export control systems. Japan has undertaken activities intended to assist export control development in Asia and has begun the same for the new states of the former Soviet Union. The guiding principle is that effective export controls will contribute to the prevention of weapons proliferation and associated goods, materials, and technologies.

The U.S. government has begun programs to support export control development in many regions of the world and is giving particular attention to the former Soviet Union. It has allocated considerable money (e.g., \$16.26 million to Belarus and \$7.26 million to Ukraine) to be used for these purposes. U.S. based business organizations such as BENS (Business Executives for National Security) are working to promote nonproliferation values among the military-industrial exporters in these states (see the BENS Principles in Figure 3). University based centers and institutes have undertaken a variety of programs to promote export control and nonproliferation in this overmilitarized region of the world (see Appendix 1 for a description of the University of Georgia program).

Finally, international cooperation on nonproliferation export control is a supply-side strategy of the highest importance.<sup>23</sup> If one country denies an export to a suspicious,

---

<sup>23</sup> See Gary Bertsch and Richard Cupitt, "Nonproliferation Export Controls in the 1990s: Enhancing International Cooperation," *Washington Quarterly* 16 (Autumn, 1993), pp. 53-70; and Gary Bertsch, Richard Cupitt, and Steven Elliott-Gower, eds., *International Cooperation on Nonproliferation Export Controls* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994).

## **FIGURE 3**

### **THE BENS PRINCIPLES**

- 1. This company is committed to halting the further spread of nuclear, biological, or chemical weapons, or missile systems designed to deliver them.**
  
- 2. This company will support the letter and spirit of current and future laws against the proliferation of such weapons.s**
  
- 3. This company will not knowingly export products, technologies, or services likely to be used in the unlawful or unconscionable development of such weapons.**
  
- 4. This company will make every effort to discover and document the ultimate destination and use of such products.**
  
- 5. This company will urge domestic and foreign businesses to abide by these principles.**



# The University of Georgia

Center for East-West Trade Policy  
*Export Controls in the 1990s*

## The NIS and Weapons Proliferation: Promoting Export Controls in the Former Soviet Union

*(a multi-year project of The University of Georgia)*

The disintegration of the former Soviet Union raises the threat of the largest weapons proliferation in the history of the world. The successor states of the Soviet Union have inherited vast stockpiles of conventional and non-conventional weapons, and the industrial and technological capacity to build more. Growing economic hardship and political instability in these states make the threat of weapons proliferation very real.

The implementation of effective export control measures--the objective of The University of Georgia project--can help restrict the proliferation of such weapons from the "newly independent states" (NIS). At their 1992 summit in Munich, the G-7 states declared: "We attach the highest importance to the establishment in the former Soviet Union of effective export controls on nuclear materials, weapons, and other sensitive goods and technologies and will offer training and practical assistance to help achieve this." Thus far, relatively little has been done to assist Russia and the other NIS states in this regard.

To address this need, The University of Georgia's Center for East-West Trade Policy has developed a multi-year project to examine and promote the development of nonproliferation export control measures in the NIS that can enhance global security and lead to the normalization of East-West trade and technological relations. Such NIS measures include: (1) cooperation in multilateral nonproliferation export control regimes; (2) enactment of legislation to codify national export controls that reflect international norms and agreements; (3) establishment of national export licensing and enforcement systems to implement these laws; and (4) development of business-government forums and other channels of communication to promote export control cooperation and compliance.

To promote these measures, The University of Georgia is: (1) providing assistance--advisory papers, public documents, counsel, and contacts--to NIS policymakers and export control officials as they seek to establish export control laws, institutions, and procedures; (2) promoting development of a community of non-governmental NIS export control experts who can monitor and contribute to the long-term development and conduct of NIS export controls; (3) promoting dialogue among NIS governmental and non-governmental export control specialists, as well as with non-NIS export control specialists, through seminars and cooperative research; and (4) organizing, conducting, and coordinating collaborative research and, on the basis of this research and experience, making policy recommendations to relevant governmental bodies and authorities.

The University of Georgia has been involved in policy-relevant export control research and service for over a decade. Examples of service include sponsorship of the September 1992 conference on "Export Controls and Nonproliferation" in Poland, and the June 1993 Airlie conference "Dialogue on Nonproliferation Export Controls." Government officials and nongovernmental experts from Central and Eastern Europe and the former Soviet Union participated in these conferences. In 1994 the Center is beginning the publication of a newsletter *Weapons Proliferation and Export Controls in the NIS* to be circulated in both Russian and English. The Center has also joined forces with the Monterey Institute of International Studies to set up in Minsk, Belarus the counterpart nongovernmental research and service Center for Nonproliferation and Export Control.

This project is co-directed by Dr. Gary K. Bertsch and Dr. Igor Khripunov of the Center for East-West Trade Policy at The University of Georgia. The project is funded by The University of Georgia, the Carnegie Corporation of New York, the Robert Bosch Foundation, the W. Alton Jones Foundation, The John Merck Fund, the Ploughshares Fund, and the U.S. Department of Energy, and is carried out with the cooperation of key institutions and governments, both in the United States and the NIS.

revised May 1994

204 Baldwin Hall • Athens, Georgia 30602-1615  
Tel. (706) 542-2985, Fax. (706) 542-2975, e-mail: eastwest@uga.cc.uga.edu  
An Equal Opportunity/Affirmative Action Institution

weapons-oriented end-user in a rogue nation, other countries must cooperate and also control the export. Because there are many producers (companies and countries) of weapons related goods and technologies, one country with weak export controls that ignores such transfers or allows weapons related exports to go to proscribed end-users can defeat the purpose of export controls. Weapons producing and exporting countries must cooperate closely to impede the export of weapons and weapons related transfer to countries that will use them in ways that threaten the security of other countries.

### Conclusion

Bold actions must be taken to avoid the largest weapons proliferation in human history. Every possible effort must be made to promote security and reduce the demand for weapons. Because some demand is likely to remain for the foreseeable future, strategies and actions to control the supply of weapons continue to be important.

Considerable international agreement and cooperation exists in regard to the control of WMD. However, little agreement exists in the areas of conventional weapons. Accordingly, the proliferation of sophisticated conventional weaponry is a global problem of increasing significance. Governments and arms industries (particularly in the major exporting countries) must be discouraged from emphasizing arms exports to make up for the declining domestic demand for weapons. Efforts must be made to restart talks--among the five permanent members of the U.N. Security Council and/or in other fora--to help restrain the proliferation of conventional weapons. The U.N. initiative to develop a Register of Conventional Arms is an important effort to promote transparency and should be followed by efforts to control the spread

of arms.<sup>24</sup> The successor institution to COCOM may be able to play an important role in this regard.

International efforts to restrain and control the spread of conventional and unconventional arms must be done in ways that will not unnecessarily impede international technology transfer, economic development, and peaceful, nonmilitary trade.<sup>25</sup> This requires focused controls and multilateral cooperation and implementation. Bold and decisive action is necessary in the current environment of change and uncertainty. A post Cold war system of denuclearization, restrained weapons proliferation, and economic and technological cooperation should be our goal.

---

<sup>24</sup> For a discussion of the U.N. Register of Conventional Arms, see Edward J. Laurance, Siemon T. Wezeman, and Herbert Wulf, *SIPRI Report on the First Year of the UN Register of Conventional Arms* (Oxford: Oxford University Press, 1993).

<sup>25</sup> For an assessment of the burden of past controls on the U.S. economy, see J. David Richardson, *Sizing Up U.S. Export Disincentives* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1993), and National Academy of Sciences, *Finding Common Ground: U.S. Export Controls in a Changed Global Environment* (Washington, D.C.: National Academy Press, 1991).



한국 사회 갈등 구조의 다변화 :  
의미와 대처방안

The Diversification of Conflict Structure in Korean Society :  
What It Means and How to Deal with It

김 욱  
Wook Kim  
(현대경제사회연구원)



# 한국 사회 갈등 구조의 다변화: 의미와 대처 방안

김 욱

(현대경제사회연구원)

## I. 갈등 구조 다변화의 역사적 전개

과거 우리 사회의 갈등 구조는 매우 단순하였다. 이조시대에는 양반과 상민이라는 신분간의 갈등이 주를 이루었다. 세습적 신분이 없어진 일제 시대에 와서는 지주와 소작농간의 갈등이 이를 대신하였다. 해방후 도시를 중심으로 산업화가 시작되면서, 갈등의 구조는 농업을 중심으로하는 농촌과 공업과 서비스업을 위주로하는 도시와의 갈등으로 바뀌었다.

1960년대와 70년대 들어 산업화의 급격한 진전과 함께 한국 사회의 이익은 점차 다양화되기 시작하였다. 하지만 당시의 권위주의 체제하에서 이러한 다양한 이익들간의 갈등은 밖으로 자유롭게 표출되지 못하였으며, 한국 사회의 이익 체계는 관 주도의 조합주의적 성격을 띠게 되었다.<sup>1)</sup> 외관상으로는 평화롭게 보였지만, 이익들간의 갈등은 내부적으로 계속되고 있었다. 그 중에서도 가장 대표적인 갈등은 노와 사간의 대결로서, 이는 간헐적으로 밖으로 드러나고는 했다.

한국 사회의 갈등구조는 1980년대 들어오면서 커다란 변화를 맞게된다. 먼저, 박정희 대통령의 암살과 광주사태의 발발은 그동안 속으로 끓어오던 영호남간의 지역 갈등을 터뜨렸다. 두 지역간의 극심한 감정 대립은 그후 몇차례에 걸친 선거를 통해 더욱 견고화되었으며, 지금은 한국 정치 구도의 가장 두드러진 분열선으로 자리잡게 되었다.

한편 한국 경제의 지속적인 산업화와 전문화는 경제적 이익의 급속한 다양화를 가져왔다. 하지만, 새로 등장한 전두환 정권은 이러한 다원화 추세를 물리적 힘으로 저지하고 억누르는 강압적 정책으로 일관하였다. 결국 한국 사회의 다원화와 이들 다양한 세력들의 자유로운 이익 표출 욕구는 물리적 힘으로 통제할 수 없는 지경에 이르게되고, 이는 1987년 6.29 선언과 전정권의 퇴진을 초래한다.

1988년 탄생한 노태우 정권은 비교적 덜 권위주의적인 성격을 가졌으며, 이에 한국 사회의 다원화와 민주화는 급속도로 진전되었다. 물론 그동안 억눌려 왔던 사회 제반 이익들의 욕구가 분출되는 과정에서, 소위 '제몫찾기 시합'이 벌어지며 이익들간의 극한 대립이 초래되는 부정적 영향을 미치기도 하였으나,<sup>2)</sup> 당시의 민주화 바람이 한국 사회의 다원화에 기여한 것만은 부정할 수 없는 사실이다.

1993년 소위 '문민정부'의 탄생 이후 한국 사회의 다원화는 더욱 견고해지고 있다. 계속되는 민주화와 개방화, 세계화의 물결은 한국 경제 사회의 세분화, 전문화를 촉진시켰으며, 더 이상 한국사회의 갈등 구조는 노와 사의 대결이라는 단순 구도로서 설명될 수 없게 되었다. 노동자내에서도 사무직과 비사무직, 그리고

1) 슈미터(Schmitter 1974)에 따르면, 조합주의는 '사회 조합주의'(societal corporatism)과 '국가 조합주의'(state corporatism)으로 구분되는데, 당시 한국 사회는 후자에 해당된다고 할 수 있다.

2) 당시 욕구 분출이 미친 부정적 영향은 마지막 장에서 다시 논의될 것이다.

비사무직내에서도 기술직 노동자와 단순 노동자간의 대립이 발생하고 있으며, 사용자측에서도 중소기업과 대기업간의 경제력 집중 문제와 사업 영역을 둘러싼 대결이 계속되고 있다. 한편, 생산자와 소비자간의 갈등도 소비자 단체의 활동 증대로 점차 부각되는 추세이다.

산업간의 이해 갈등 또한 더욱 두드러지게 나타나게 되었다. 한국 경제의 국제화, 세계화는 수출산업과 내수산업, 그리고 유망산업과 사양산업간의 이해 충돌을 심화시키고 있다. 정부의 특정 무역 정책 혹은 산업 정책에 따라, 이들 산업의 희비가 엇갈리게 되었으며, 이는 UR 협정의 타결에서 극적으로 보여졌다. 국제 경쟁력을 가진 수출산업과 유망산업은 이로부터 커다란 이득을 취할 것으로 기대되는 반면, 내수산업과 사양산업, 그중에서도 특히 농업 부문은 심한 타격을 입을 것으로 예상되고 있다.

거기다가 전문 직종간의 갈등도 심화하고 있다. 약사법 개정을 둘러싸고 작년에 벌어진 한의사와 약사간의 충돌은 그 좋은 예이다. 국민의 건강을 담보로 두 전문직 종사자들이 극한 대립을 벌였다는 점에서 우리에게 매우 커다란 충격을 주었으나, 이것이 그리 예외적이고 특수한 사건은 아니었다. 한국 사회에는 여러 형태의 전문 직종간의 갈등이 이미 잠재하고 있으며, 한의사와 약사간의 대결은 이들 잠재적 갈등중의 하나가 돌출된 것에 불과하다.

한국 사회는 이제 명실공히 다원화된 사회라고 할 수 있다. 이는 산업화, 민주화, 세계화의 필연적 산물이며, 이제는 돌이킬 수 없는 현실이다. 그렇다면, 다원화된 사회는 과연 무엇을 의미하는 것이며, 또한 이것은 무슨 문제점을 안고 있는가? 이에 대한 올바른 이해가 있어야만, 우리는 새로운 현실에 적절히 대처할 수 있을 것이다.

## II. 갈등 구조 다변화의 의미와 문제점

한국 사회의 갈등구조가 다변화되어 가고있다는 것은 무엇을 의미하는가? 대부분의 일반인들은 사회내 다양한 이익의 존재와 그들간 갈등의 다변화에 부정적 입장을 가질 것이다. 한국 국민들이 가진 다양성과 갈등에 대한 문화적 거부감은 둘째로 치더라도, 다양한 특수 이익의 존재가 한국 사회의 분열을 초래하고 결국 사회 전체의 이익에 해를 끼치게 될 것이라는 우려는 대부분의 상식인에게 직감적으로 드는 생각이다.<sup>3)</sup> 그렇다면, 이러한 직감은 과연 근거가 있는 것인가?

---

3) 이러한 면에서, 요즈음 언론에서 소위 '지역이기주의,' 혹은 '집단이기주의'라는 말까지 써가며 이에 대한 경계를 강화하는 것은 당연하다고 할 것이다.

## 1. 다원주의 낙관론

이러한 상식적이고 직감적인 우려는 20세기 초반에 등장한 집단이론가들의 이론적 분석에 의하면, 별 근거가 없는 것이다. 시장의 '보이지 않는 손'에 대응되는 개념으로서 그들이 내세운 소위 다원주의 이론(pluralism)에 따르면, 이익의 다양화와 갈등 구조의 다변화는 그리 걱정할 바가 안되며, 오히려 이러한 다원화는 민주 정치의 토대가 된다는 것이다. 이러한 낙관적인 견해는 '중복 가입'(overlapping membership)과 '교차적 분열'(cross-cutting cleavages), '잠재적 이익집단'(latent interest groups)과 '집단 균형'(group equilibrium), 그리고 '게임 규칙'(rules of the game) 등 몇가지 개념에 의해 뒷받침되고 있다(Truman 1951).

중복 가입과 교차적 분열은 각각 개인적 차원과 집단적 차원에서의 정치적 온건주의를 설명하는 개념들이다. 중복가입이란 다원주의 사회에서는 대부분의 개인들이 하나가 아니라 다수의 이익집단에 속하게 되는 현상을 가리키는 것이다. 따라서 개인들은 여러 다양하고 때로는 상충되는 집단으로부터 '교차 압력'(cross pressure)을 받게되며, 이는 개개인의 특수 이익에의 지나친 밀착을 방지하고 정치적 온건성을 초래할 것이라는 것이다. 교차적 분열이란 모든 쟁점마다 대결 구도가 일치하는 반복적 분열(reinforcing cleavages)에 반대되는 개념으로서, 각 쟁점마다 분열선이 바뀌게 된다는 것을 의미한다. 즉 A라는 쟁점에서 같은 편에 섰던 두 집단이 B라는 쟁점에서는 서로 다른 편에 설수도 있다는 것이다. 이처럼 영원한 적도 영원한 친구도 없는 상태에서는 당연히 정치적 긴장이 완화되고 또 극한 대결을 피할 수 있게 된다는 것이다. 이러한 개인적, 그리고 집단적 차원에서의 온건주의가 민주 정치의 기본 정신인 타협과 협상의 기반이 됨은 두말할 나위도 없다.

잠재적 이익집단과 집단 균형의 개념은 집단간 정치적 영향력의 최소한의 균등을 설명해 준다. 잠재적 이익집단이란 어느 집단이든지 현재 정치적으로 조직되어 있지 않더라도 자신들의 이익이 심각하게 침해될때면 언제든지 이익집단화될 수 있다는 것이다.<sup>4)</sup> 따라서 그 어느 집단도 다른 이익에 피해를 입히면서 일방적으로 자신의 특수 이익을 추구할 수 없으며, 반드시 다른 집단의 반대에 부딪히게 된다. 이러한 집단 균형의 유지를 통하여, 한 특수 집단이 지나친 정치적 영향력을 발휘하는 것을 방지할 수 있다는 것이다. 정치적 영향력면에서의 집단

4) 물론 이러한 가정의 오류는 훗날 올슨(1965)의 집단 행동의 논리에 의해 명백히 밝혀졌다. 올슨의 주장을 간단히 요약하면, 이익집단이 정치적 활동을 통해 구성원에게 제공하는 재화는 집단재의 성격을 가지기 때문에, 이에는 반드시 집단 행동의 문제가 뒤따른다. 이 문제의 해결을 위해서는 어떤 형태든지의 선택적 유인을 구성원에게 제공하는 것이 필요한데, 이는 많은 시간과 노력이 필요하다. 따라서, 이익 집단이 언제든지 금방 조직될 수 있다는 다원주의자들의 가정은 잘못된 것이다.

간의 균등 혹은 균형은 왜곡되지 않은 정당한 민주 정치를 보장한다.<sup>5)</sup>

이러한 현상들이 모두 합쳐질 때, 다원주의 정치에는 일정한 게임규칙이 자연스럽게 성립하게 된다. 게임규칙이란 정치적 행위자들의 행동을 규제하는 하나의 내부적 관습이라 할 수 있는 것으로, 다양한 이익들간의 경쟁과 갈등은 이 규칙의 범위를 벗어날 수 없다는 것이다. 다시 말하면, 특수 이익들간의 경쟁과 갈등은 외부의 규제 없이도 내부적으로 저절로 (정치적 보이지 않는 손에 의해) 규제되기 때문에, 결코 사회 전체의 이익을 해치지 않는 것이라 하는 것이다.

이러한 다원주의 사회에 대한 낙관적 견해는 1960년대부터 여러 학자들에 의해 그 타당성이 의문시 되었다. 로위(Lowy 1969)는 이익집단 자유주의와 그의 철학적 바탕이 되고 있는 다원주의의 허구성을 날카롭게 지적했다. 또한 조합주의의 대표적 학자인 슈미터(Schmitter 1974)는 다양한 경제 이익들간의 자발적 조화를 전제한 다원주의적 이익 대표 체계는 현대 자본주의 경제 체제에서는 더 이상 존속되기 힘들 것이라고 주장하며, 그 대안으로서 조합주의(corporatism)를 제시하였다.

## 2. 하위정부와 이익의 분열

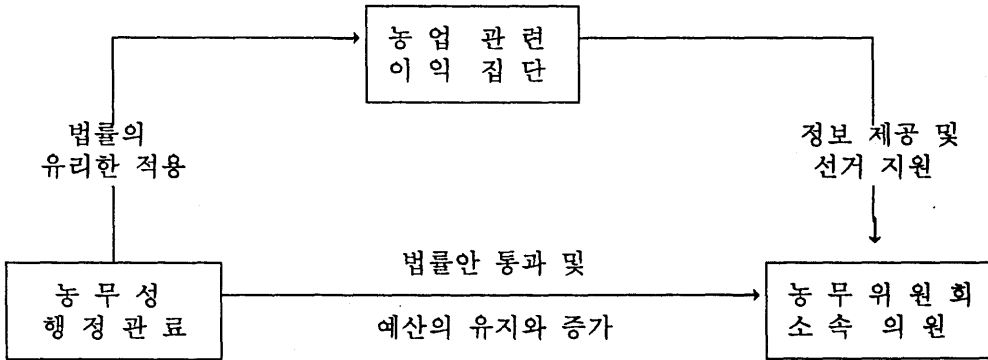
다원주의자들의 낙관적 견해에 대해 최후의 일격을 가한 것은 최근 미국 정치 학자들에 의해 주장된 소위 '하위정부'(subgovernment)<sup>6)</sup> 이론이다. 하위정부란 매우 세분화된 정책 분야내에서 서로 긴밀한 협조 체제를 이루고 있는 한 무리의 행위자들을 지칭한다. 이들은 크게 세부류로 나누어지는데, 의회의 특정 분과위원회 혹은 소위원회(subcommittee) 소속 의원들, 관련 행정 관료들,<sup>7)</sup> 그리고 관련 이익 집단의 대표들이 그것이다. 농업 정책 분야를 예로 들면, 의회 농무 관련(소)위원회, 농무성의 관료들, 그리고 농민의 이익을 대표하는 이익 집단들이 하나의 하위정부를 이루며 농업 정책의 결정을 주도하고 있다. 물론 농업 분야 뿐만 아니라 교육, 환경, 군사, 산업 등 그 밖의 다른 정책 분야에도 각기 고유의 하위정부가 존재하고 있다.

5) 물론 다원주의자들이 집단간의 정치적 영향력이 절대적으로 평등하다고 주장하는 것은 아니다. 특히 다알(1982)은 정치적 자원의 면에서 상위 계급과 하위 계급간에는 상당한 불평등이 존재하고 있음을 인정하고 있으며, 이러한 불평등을 다원적 민주주의가 극복해야 할 과제중의 하나로 지적하고 있다.

6) 하위정부라는 용어는 카터(Douglas Carter)라는 저널리스트에 의해 처음 사용된 것이지만, 훗날 피오리나(Morris Fiorina) 등 많은 정치학자들에 의해 학술적 용어로 자리잡게 되었다.

7) 여기서의 행정 관료는 대통령에 의해 선출·해임되는 정치적 관료(political executives)가 아니라, 평생 고용을 보장받는 직업 관료(career bureaucrats)를 지칭한다. 후자는 전자에 비해 보다 장기적인 관점을 가지며, 따라서 자신의 관련 이익 수호에 있어 보다 적극적이다.

<그림 1> 농업 분야에서의 하위정부



이들 간의 상호 관계는 <그림 1>에서 보여지듯이 모두에게 이로운 것이다. 농무위원회는 행정 관료들에게 그들이 가장 원하는 것을 제공해 준다. 즉 관련 법안을 통과시켜 줄 뿐만 아니라, 특히 행정 부처의 젓줄이라 할 수 있는 예산의 유지 및 증가를 도와 준다. 한편 행정 부처는 법률의 해석 및 집행에 있어서 관련 이익 집단들에게 유리한 방향으로 나아간다. 마지막으로 이익 집단들은 위원회 소속 의원들에게 유용한 정보를 제공하며, 선거시에는 투표, 자금등의 지원을 해준다.<sup>8)</sup>

다시 한번 강조할 점은 이들간의 상호 관계가 구성원 모두에게 이롭다는 것이다. 따라서 이들은 자신들이 공유하는 정치적 목표(즉, 농업 하위정부의 경우에는 '농업 이익의 보호와 증진')를 위해 서로간의 긴밀한 협조를 아끼지 않을 것이다. 상호 이익에 바탕한 이들 세 행위자간의 협조 체제는 외부로부터의 압력에도 깨지지 않을 정도로 단단하다 하여, '철의 삼각지대'(iron triangle)이라고도 불리운다(Gais, Peterson, and Walker 1984).

이러한 하위정부의 존재가 의미하는 바는 한마디로 미국 정책 결정 과정의 분열 및 분리이다. 각 분야에 있어서의 정책 결정 과정은 서로 분리된 채, 즉 다른 분야와의 아무런 대화나 협의 없이, 관련 하위정부의 구성원들에 의하여 독자적으

8) 여기서 선거 지원이 갖는 의미는 매우 특별하다. 앞서 밝힌 바와 같이 대부분의 의원들은 자기가 원하는 (즉, 자기 지역구의 이익과 가장 밀접한 관련이 있는) 분야의 분과위원회나 소위원회에 배정받을 수 있다. 예를 들면, 아이오와 출신의 의원들은 모두 농무 관련 위원회에 소속될 것이며, 마찬가지로 디트로이트 출신의 의원들은 자동차 산업 정책을 관장하는 위원회에, 그리고 군수기지가 위치한 지역구 출신의 의원들은 군사위원회에 소속될 확률이 매우 높다는 것이다. 따라서 농업 관련 이익 집단의 선거 지원은 농무위원회 소속 의원들의 재선 여부에 결정적인 역할을 하게 되며, 같은 논리가 다른 정책 분야에도 그대로 적용된다.

로 이루어지고 있다는 것이다. 농업 정책은 농업 이익에 관련된 이들에 의해 독립적으로 결정되며, 교육 정책의 결정은 교육 이익에 관련된 이들에 의하여 장악되고 있으며, 같은 원리로 자동차 산업 정책의 결정은 그 이익에 직접적으로 관련된 이들에 의해 주도되고 있다. 그 밖에 환경 정책, 철강 산업 정책, 복지 정책, 노동 정책 등도 마찬가지로 서로 분리, 독립된 채 만들어지고 있다.

비록 이러한 하위정부 이론의 타당성과 효용성에 관해서는 학자들간에 약간의 논란이 있기는 하나, 이 이론이 보여주는 미국 정치 과정의 분열상은 그 누구도 부정하지 않는다(Fiorina 1977; Gais, Peterson and Walker 1984; Berry 1989). 물론 정치적 시장이 완전하여 이처럼 분열된 이익들 상호간에 비용없이 거래가 이루어질 수만 있다면, 이러한 분열이 그리 문제될 것은 없다. 하지만, 상당한 거래 비용이 존재하는 실제 세계에서는 각 정책 분야별로 분열된 각종의 이익들간의 대화나 조정은 거의 불가능하게 되며, 이는 곧 이익 통합의 실패를 의미한다.

### 3. 이익 분열과 집단 행동의 문제

다원주의자들이 간과했던 다원화 사회의 심각한 문제점은 바로 이익 분열의 가능성이다. 그렇다면, 이러한 이익의 분열, 즉 이익 통합의 실패는 구체적으로 무엇을 의미하는가? 물론 우리의 직관에 의하면, 한 정치 사회내의 제반 이익들이 분열되어 제각기 자신들의 특수 이익만을 추구한다는 것은 결국 사회 전체의 이익, 즉 공익을 해치는 결과를 초래하게 되리라고 쉽게 상정할 수 있다. 하지만 이러한 직관적 결론은 올슨(Olson 1965)의 집단 행동의 이론을 적용함으로써 논리적으로 명쾌히 설명될 수 있다.<sup>9)</sup> 여기서서 미국 재정 적자 문제를 예로 들어, 분열된 이익들이 균형 재정이라는 공공재의 제공을 둘러싸고 직면하는 집단 행동의 문제를 논의해 보겠다.

1990년대 초반 미국 정치의 가장 중요한 쟁점으로 떠오른 것 중의 하나는 재정 적자 문제이다. 1981년까지 800억 달러에 못미치던 재정 적자는 1982년 이후 급격한 증가를 보이기 시작하여, 1992년에는 3천억 달러를 넘어섰으며, 그동안 누적된 미국 연방 정부의 총부채는 1992년 3조 1천억 달러라는 천문학적 수치에 도달했다(IMF 1994). 비록 1993년부터 재정 적자가 감소하는 추세이기는 하나, 이 엄청난 부채는 한동안 미국 경제에 커다란 부담으로 남을 전망이다. 그렇다면, 어째서 미국 정부는 아직도 이 문제를 해결하지 못하고 있는가? 여러가지 원인이 있을 수 있으나,<sup>10)</sup> 그 근본적인 원인은 바로 미국 정치 체계가 구조적으로 가지고 있는 이익의 분열과 이들 다양한 이익들간에 발생한 집단 행동의 문제에 있

9) 올슨의 집단 행동의 논리에 대한 보다 자세하고 체계적인 분석은 하딘(Hardin 1982)과 샌들러(Sandler 1992)에 의해 이루어지고 있다.

10) 재정 적자의 정치적 원인에 대한 논의로는 피터슨(Peterson 1985)를 참조하라.



다고 할 수 있다.

먼저, 균형 재정의 달성을 통한 미국 경제 전체의 효율화는 하나의 집단재 혹은 공공재라고 할 수 있다. 농업 분야, 교육 분야, 환경 분야, 군수 산업 분야, 자동차 산업 분야 등 미국 사회의 각 분야들이 모두 이를 원하며, 또한 일단 제공되면 누구도 그 혜택으로부터 제외되지 않는 비배타성을 갖는다. 따라서, 올슨의 논리에 의하면 이들 각 분야들이 균형 재정의 달성이라는 공공재를 제공하는 데는 집단 행동의 문제가 뒤따르게 된다.

농업 이익을 추구하는 이들은 균형 재정을 원하기는 하지만, 이를 위해 농업 관련 정책 자금을 줄이려하지는 않을 것이며, 마찬가지로 사회의 다른 모든 분야들도 자신들에게 직접적으로 이익을 가져다 주는 정책 자금을 포기하면서까지 균형 재정이라는 공공재의 달성을 위해 노력하지는 않을 것이다. 모두가 균형 재정의 달성을 통한 미국 경제의 효율화는 원하지만, 이를 위해 자신의 사적 이익을 포기할 의사는 없으며, 그저 다른 이들의 노력과 희생에 의해 균형 재정이 달성되면 이를 '무임승차'(free-riding)하려고만 할 것이다. 하지만 모두가 그런 생각을 한다면, 재정 적자는 줄 리가 없고 균형 재정은 달성될 수 없다. 결국 누구도 원하지 않는 결과, 즉 재정 적자의 누적과 그에 따른 미국 경제의 비효율화가 초래되는 것이다.<sup>11)</sup>

그런데 이러한 집단 행동의 문제를 더욱 심각하게 만들고, 문제의 해결을 거의 불가능하게 만드는 것이 바로 미국 정치의 분열이다. 집단 행동의 문제를 극복하고 균형 재정이라는 공동의 목표를 달성하기 위해서는 사회 각 분야들간의 끊임 없는 대화, 조정, 그리고 협조가 필요하다. 하지만 앞에서 이미 지적한 바와 같이, 미국의 이익들은 극도로 분열되어 있으며, 정책 결정 과정에 있어서도 각 분야별로 주요 행위자들이 하위정부라는 자기들만의 배타적인 협력 체제를 이룸으로써 다른 분야와는 완전히 분리된 채로 자신들의 특수 이익만을 추구하고 있다. 이러한 구조적 상황에서 의미있는 대화나 조정을 기대하기는 어려운 것이다.

### III. 시사점 및 대처 방안

앞에서의 논의는 주로 미국 정치 체계와 관련된 것이었지만, 이와 같은 이익 분열의 문제점은 다른 국가에서도 똑 같이 나타날 수 있다. 다원적 민주주의의 가장 잘 알려진 전문가인 다알(Dahl 1982)에 의하면, 현대의 그 어떤 자유 국가도

---

11) 이처럼 파레토 비효율적인 결과에 도달한다는 면에서, 이 집단 행동의 문제를 죄수의 딜레마(Prisoners' Dilemma) 게임으로 표현할 수도 있다. 이에 대한 자세한 논의는 정준표(1993), 테일러(Taylor 1987), 뮐러(Mueller 1989) 등을 참조하라.

산업화에 따른 이익의 다양화를 피할수 없으며, 따라서 미국에서 발견된 다원 사회의 문제점들은 비록 그 정도의 차이는 있으나 어디에나 적용될 수 있다. 즉 이익의 분열과 그에 따른 특수 이익집단들의 폐해는 현대의 모든 자유 국가가 잠재적으로 가지고 있는 문제이며, 한국 사회도 예외일 수 없다. 먼저 한국 사회에서 나타난 이익 분열의 징후를 간단히 살펴 본 후, 그 대처 방안을 주로 정치 제도적 측면에서 논의해 보겠다.

## 1. 한국 사회의 이익 분열 징후

과거 권위주의 시대에는 이러한 이익 분열과 특수이익 추구는 별 문제가 되지 않았다. 1960년대와 70년대에는 한국 사회의 갈등구조가 비교적 단순했을 뿐만 아니라, 당시의 권위주의 체제하에서는 다양한 이익의 표출이 거의 불가능했다. 1980년대 들어오면서 이익의 다양화와 갈등 구조의 다변화가 상당히 진전되었지만, 전두환 정권의 강압적 정책에 의해 밖으로 표출되지 못하고, 속에서만 문제가 점점 끓아갔다.

한국 사회의 이익 분열 징후는 1988년 새로 등장한 노태우 정권에서부터 본격적으로 나타나기 시작하였다. 당시 한국 사회에 불어닥친 다원화, 민주화의 바람은 그동안 억눌려 왔던 사회 제반 이익들의 욕구를 한꺼번에 밖으로 분출시켰다. 그 과정에서 사회 전반에 소위 '제몫 찾기 시험'이 벌어졌으며, 때때로 극한 대립을 초래하기도 하였다. 사무직을 포함한 모든 근로자들은 임금 인상을 요구하며 격렬하고 파괴적인 파업도 서슴치 않았으며, 기업측도 기업을 포기하면 했지 자신의 이익을 양보하려 하지 않았다. 한편 농민들은 국제 환경이나 국가 경제는 고려하지 않은 채 쌀 수매가 인상과 농산물 수입 개방 반대를 위해 맹렬히 투쟁하였다.

모두들 자신들의 이익만을 추구하는 데 너무 빠져 경제 사회 전체의 이익을 돌볼 틈이 없었다. 비유적으로 표현한다면, 성장의 산물, 즉 파이(pie)의 크기를 늘리는 데보다는, 주어진 파이의 더 큰 부분을 차지하는 데에만 몰두했던 것이다. 하지만 이러한 '제로섬 게임'(zero sum game)의 결과는 생산성과 효율성의 저하로 인한 성장의 감퇴, 즉 파이의 축소뿐이었다. 모두 다 자신들의 좁은 이익을 맹렬히 추구했으나, 결과는 어느 측에도 득이 되지 못했다. 바로 앞에서 논의한 집단 행동의 문제가 발생하였던 것이다.

김영삼 문민정부가 들어선 후에도 이러한 이익 분열의 징후는 계속되고 있다. 작년에 발생하였던 현대 그룹의 장기 파업 사태와 한의사회와 약사회간의 극한 대결은 물론이고, 금년의 농안법 파동 등도 모두 다양한 이익들에 의한 맹목적인 특수 이익 추구 결과로 나타나는 현상들이다. 또한 이러한 집단이기주의 현상은, 쓰레기매립장이나 원자력발전소, 혹은 장애자복지원 등의 설립에 대한 주민들의

집단적 반발과 같은 소위 '지역이기주의'의 형태로도 나타나고 있다(송복 김왕배 1993).

물론 이러한 현상들이 과거 권위주의적 획일적 통제에서 벗어나면서, 즉 민주화의 과도기적 틈새에서 발생하는 일시적 증상의 측면을 갖는 것은 사실이다. 하지만 그렇다고 이에 대한 대책마저도 일시적이고 임시방편적일 수는 없다. 앞에서 주장한 대로 이익 분열이 다원화 사회가 필연적으로 갖게되는 잠재적 문제점이라면, 이익 방지를 위한 보다 근본적인 대책, 즉 구조적, 제도적 측면에서의 대책이 요구된다.

이러한 면에서, 현 정부의 대처 방안은 그리 적절하지 못하다. 김영삼 정부가 주로 제시하고 있는 방안은 사회 각 이익의 자제와 희생에 당부하는 것이다. 즉, '교통 분담'의 명분 아래 경제 사회 전체의 이익을 위해서 그들 자신의 특수 이익은 희생해 달라는 도덕적 호소이다. 거기다가 언론과 여론은 집단이기주의 혹은 지역이기주의 등의 부정적 용어를 써가며 그들의 특수 이익 추구 행위를 무조건적으로 비난하고 있다. 노사 문제나 한의사와 약사간의 대결에서 언론이 보여준 양비론적 시각은 갈등을 곧 사회악으로 규정해버리는 한국 사회의 태도를 그대로 반영하고 있다(송복 김왕배 1993).

하지만 이처럼 민주주의의 기본 원칙인 '자신의 이익을 추구할 권리'를 포기하라는 식의 전근대적이고 비민주적 방식이 지금 1990년대 한국 사회에서 통할리가 없다. 물론 도덕적 교육과 의식 개혁을 통한 공동체 의식의 강화는 어느 사회에나 필요하지만, 무엇보다 중요한 것은 정치 제도의 개혁과 정비이다. 다시 말하면, 거의 본능에 가까운 국민들의 이익 추구 욕구와 그것이 필연적으로 수반하는 집단간의 갈등을 없애려고보다는, 그러한 다양한 욕구와 갈등을 어떻게 제도적으로 정치권 내에서 조정·통합할 것인가에 더 신경을 써야한다는 것이다.

## 2. 제도적 대처 방안

여기에서 강조하고자 하는 것은 정치 제도의 개선을 대처 방안이다. 다양한 이익들의 자신들의 특수 이익을 추구하고, 그러한 과정에서 여러 형태의 집단간 갈등이 발생하는 것이 다원화 사회의 피할 수 없는 현상이라면, 이러한 다양한 이익들을 통합함으로써 사회 전체의 이익, 혹은 공공선을 수호하는 것은 바로 민주 정치의 본질적 기능이라 할 수 있다.<sup>12)</sup> 따라서, 한국 정치가 이러한 본래의 기능을 다할수 있도록 제도적으로 뒷받침해주는 것이야말로 다원화 사회의 잠재적 문제점에 근본적으로 대처할 수 있는 길이다.

제도적 측면에서의 대책은 두 단계로 나누어진다. 첫번째 단계에서의 대

---

12) 이와 같은 문맥에서, 엘스터(Jon Elster)는 정치를 "죄수의 딜레마(즉, 집단 행동의 문제)를 극복하는 방법의 연구" 라고 정의하였다(Stein 1983, 123).

책은 이익집단 정치의 활성화를 통한 정치 과정의 민주화이다. 사실 한국의 이익집단 정치는 아직 유아적 단계에 머물르고 있다. 명목상으로는 여러 경제적, 사회적 집단이 존재하지만, 그들 대부분이 정부에 의해 형성되는 등 자발적인 이익표출 기능을 제대로 못하고 있다(김영래 1987). 이러한 상황에서 무엇보다도 시급한 과제는 보다 자율적이고 활발한 이익집단 정치의 확립을 통한 정책 결정 과정의 민주화라고 할 수 있다.

이러한 정치 과정의 민주화는 다양한 이익들을 정치권 안으로 끌어들임으로써, 대화에 의한 민주적 갈등 해결을 가능하게 할 것이다. 현재 발생하고 있는 집단간의 갈등이 극단적이고 폭력적인 양상을 띠우는 이유는 바로 사회의 민주화에 상응하는 정치의 민주화가 이루어지지 않았기 때문이다. 즉 사회의 민주화에 따라 권위주의 시대에 존재했던 국가의 통제로부터 벗어나게 된 사회의 다양한 이익들이 고삐풀린 망아지처럼 날뛰는 이유는 이들이 자신들의 이익을 자유롭게 표출하고 또 서로간의 대화, 타협, 조정을 이룰 수 있는 정치적 장이 마련되지 않았기 때문이다. 하루 빨리 이들을 정치권내로 유입해야만이, 정치권 밖에서의 극한 대결(예를 들면 현대그룹 파업, 한의사와 약사와의 대결)을 지양하고 정치 과정안에서의 대화와 타협에 의한 갈등 해결을 기대할 수 있다.

다원주의자들은 이 첫번째 단계의 대책만으로 만족할 것이다. 그들의 낙관적 견해에 따르면, 정치 과정이 민주화만 되면, 즉 다양한 이익들을 정치 과정에 참여시키기만 하면, 이들은 스스로 내부적 규율에 의해 서로간의 갈등을 조화롭게 해결함으로써 공공선을 추구할 수 있기 때문이다. 하지만 다원주의자들이 상정했던 소위 '정치적 보이지 않는 손'에 의한 이익들간의 조화는 다원적 민주주의가 가장 발달된 미국에서도 이루어지고 있지 않음은 이미 앞에서 논의된 바 있다. 하위정부에 의해 주도되는 미국 정치 과정의 극도의 분열은 사회 각 집단들의 맹목적인 특수 이익 추구가 결국 미국 사회 전체의 이익을 해치게 된다는 것을 보여주고 있다. 이것이 시사하는 바는 다원화 사회에 있어서의 다양한 이익들간의 조화 및 통합은 저절로 이루어지는 것이 아니라, 특정한 제도적 장치에 의해 뒷받침되어야만 한다는 것이다.

따라서, 두번째 단계에서의 대책은 바로 이익 통합 기능의 제도적 강화이다. 구체적 방안으로는 두가지가 논의될 수 있다. 하나는 정당 정치의 활성화이다. 정당이란 그 성격상 이익집단보다 폭 넓은 지지 기반을 바탕으로 한 정치 조직체이다. 정당이 이익집단과 다른 점은 선거에 참여한다는 것인데, 선거에 이기기 위해서는 다양한 여러 계층의 이익을 대변해야 하기 때문이다. 이 같이 폭 넓은 지지 기반을 갖고 있는 까닭에, 정당은 특수 이익보다는 사회 전체의 이익에 보다 민감한 반응을 보이는 경향이 있으며, 따라서 강력한 정당의 존재는 이익집단의 소아적 이기 행위를 견제할 수 있는 것이다. 미국 이익집단 정치의 폐해가 드러나기 시작한 1970년대는 바로 미국의 양대 정당이 약화된 시기와 일치한다. 강력

한 정당 정치의 견제없는 이익집단 정치는 고삐 풀린 망아지처럼 위험한 것이다.

한국의 정당 정치는 극히 전근대적인 상태에 머물고 있다. 지금까지 한국의 정치 역사상, 사회의 다양한 이익을 대변하는 정치 조직체로서의 역할을 제대로 수행했던 정당은 단 한 번도 존재한 적이 없다. 여야를 막론하고, 그들은 공조직 이라기보다는 오히려 한 개인에 의해 좌지우지되는 사조직에 더 가까웠던 것이다. 따라서, 한국 정치가 당면하고 있는 과제의 하나는 정당의 공당화(公黨化)·민주화를 통한 진정한 정당 정치의 실현이라고 할 것이며, 이를 위한 구체적 방안으로서 권력 구조상의 내각책임제와 선거 제도면에서의 비례대표제의 실시를 검토해 보아야 할 것이다.

이익 통합의 기능을 강화하는 다른 하나의 제도적 방안은 '중앙 조직'(peak associations)이라고 불리우는 조합주의적 성격의 이익집단의 강조이다. 중앙 조직이란 여러 소집단이나 소이익들을 지역적 혹은 기능적으로 한데 묶은 위계적(hierarchical) 조직을 뜻하는데, 스웨덴이나 노르웨이 등 북유럽의 조합주의 국가에서 특히 발달되었다. 가까운 예로는, 한국의 전국경제인연합회(전경련), 일본의 경제단체연합회(경단련), 그리고 미국의 상공회의소(Chamber of Commerce) 등이 있는데, 이들은 규모별, 산업별, 지역별의 다양한 이익들을 한데 통합하여 재계의 전체 이익을 대변하고 있다.<sup>13)</sup>

중앙 조직의 가장 큰 특성은 비교적 다양한 이익을 포함하고 있다는 것으로서, 이 특성을 강조하여 '포괄적 조직'(encompassing organization)이라고 부르는 학자도 있다(Olson 1982; Jankowski 1988). 정당의 경우에서와 마찬가지로, 중앙 조직의 포괄적 성격은 조직내 이익들 간의 충돌을 예방함으로써, 이익 분열을 방지하고 이익 통합을 이루는 데 도움이 되는 것이다. 단지 정당과 다른 점은, 정당이 이익 통합의 기능에 주력하는 반면, 중앙 조직은 이익 표출의 기능과 이익 통합의 기능을 동시에 수행할 수 있다는 것이다.

한국의 경우 비교적 이같은 중앙 조직이 발달된 편이다. 특히 재계의 경우는, 각 산업별 이익집단들(한국자동차공업협회, 한국기계공업진흥회, 한국전자공업진흥회, 한국섬유산업연합회 등)보다는 전경련을 위시한 대한상공회의소, 한국무역협회 등의 통합적 이익집단들이 보다 강력한 정치적 영향력을 발휘하고 있다.<sup>14)</sup> 이 같

13) 물론 전경련의 경우 중소기업보다는 대기업의 이익을 대변하는 측면이 있기는 하나, 대체적으로 재계의 이익을 총괄적으로 통합하여 대변한다고 할 수 있다.

14) 이처럼 한국의 중앙 조직들이 발달된 이유로는 두가지를 들 수 있다. 하나는, 과거 권위주의 정부들은 시민 사회에 대한 국가적 통제를 용이하게 하기 위한 수단으로서(즉 국가 조합주의의 수단으로서) 이러한 조직들을 정책적으로 장려했다는 것이다. 또 다른 이유는 한국 대기업들의 다각화 현상으로, 이들 대부분이 하나의 특정 산업에 집중되어있기 보다는 여러 산업에 걸쳐 활동하고 있다는 것이다. 따라서, 이들의 이익을 대변하는 데에는 하나의 특정 산업을 대표하는 산업별 조직보다는 재계 전체를 대표하는 중앙 조직이 더 적절하였던 것이다.

은 현상은 일본에서도 발견되는 바, 경단련 등의 중앙 조직이 산업별 조직보다 훨씬 더 정치적으로 활발하고 강력하다. 미국은 이와 반대로 산업별 조직이 중앙 조직보다 활발한 활동을 보이고 있어, 앞서 언급한 이익 분열의 현상에 일조하고 있다.

이러한 면에서, 앞으로도 전경련과 같은 중앙 조직의 정치적 통합 능력을 계속 강조해야 할 것이다. 하지만 이에 는 두가지 점을 특별히 유의해야 한다. 첫째, 이같은 중앙 조직을 강조한다고 해서 산업별 조직 혹은 그 밖의 다른 형태의 특수 이익을 대변하는 조직이 필요없다는 것은 아니다. 보다 활발하고 적절한 이익 표출을 위해서는 그들은 절대 필요하다. 예를 들어, 전경련이 어찌 전자 산업이 처한 특수 사정을 감안하여 그 이익을 제대로 대변할 수 있겠는가? 그 일은 한국전자공업진흥회가 당연히 맡아야 할 일이다. 다만 여기서 강조하려는 것은, 이러한 산업별 단체가 자기 산업만의 이익을 위해 재계 혹은 경제 전체의 이익을 해하는 경우를 방지하기 위해서는 전경련같은 강력한 단체의 견제가 항시 필요하다는 것이다.

두번째 유의할 점은 중앙 조직의 자율성 문제이다. 중앙 조직을 강조한다고 해서 정부가 이에 깊숙히 간여함으로써, 과거 권위주의 시대의 국가의 사회에 대한 통제를 되풀이 해서는 안될 것이다. 국가 조합주의에 바탕한 강제적인 이익 통합이 가져오는 심각한 부작용은 이미 과거에 경험한 바 있으며, 또 그러한 강압적 방법이 더 이상 한국 사회에서 통할 리 없다. 중앙 조직의 자율성 확보만이 다양한 이익들간의 '자발적인' 그리고 '민주적인' 이익 조정 및 통합을 가능케하는 것이다. 그것이 진정한 이익 통합이며, 또한 사회 조합주의의 원칙이기도 하다.

## <참고 문헌>

- 김영래. 1987. 「한국의 이익집단」. 서울: 대왕사.
- 김욱. 1993. “이익집단정치의 잠재적 폐해와 방지 대책.” 「HRI 포럼」 가을.
- 서정갑. 1993. 「부조화의 정치: 미국의 경험」. 서울: 법문사.
- 송복 김왕배. 1993. “한국사회의 다원화와 집단갈등.” 「HRI 포럼」 겨울.
- 정준표. 1993. “집단행동과 게임이론.” 「한국정치학회보」 27집 2호. 109-139.
- Berry, Jeffrey M. 1989. *The Interest Group Society*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Dahl, Robert A. 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Fiorina, Morris P. 1989. *Congress: Keystone of the Washington Establishment*, 2nd ed. New Haven: Yale University Press.
- Gais, Thomas, Mark Peterson, and Jack Walker. 1984. “Interest Groups, Iron Triangles, and Representative Institutions in American National Government.” *British Journal of Political Science* 14:161-85.
- Hardin, Russell. 1982. *Collective Action*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- International Monetary Fund. 1994. *International Financial Statistics*. January.
- Jankowski, Richard. 1988. “Preference Aggregation in Political Parties and Interest Groups: A Synthesis of Corporatist and Encompassing Organization Theory,” *American Journal of Political Science*, Vol. 32, pp. 105-25.
- Lowi, Theodore J. 1969. *The End of Liberalism*. New York: Norton.
- Mueller, Dennis. 1989. *Public Choice II*. New York: Cambridge University Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- Peterson, Paul E. 1985. “The New Politics of Deficits,” In John E. Chubb and Paul E. Peterson (eds.), *The New Direction in American Politics*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Sandler, Todd. 1992. *Collective Action: Theory and Applications*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Schattschneider, E. E. 1960. *The Semisovereign People*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Schmitter, Philippe C. 1974. “Still the Century of Corporatism?” *Review of Politics* 16:85-131.
- Stein, Arthur. 1983. “Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchic

World." In Stephen Krasner (ed.), *International Regimes*. Ithaca, N.Y.:  
Cornell University Press.

Taylor, Michael. 1987. *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge  
University Press.

Truman, David. 1951. *The Governmental Process*. New York: Knopf.



## ▣ 발표 및 토론요지



## 발 표 요 지

### < W.H.Lambright >

냉전의 종식과 더불어 국가경쟁력과 환경보호의 문제가 여러 국가들 간에 중요한 관심사로 떠오르고 있다. 국가경쟁력, 혹은 경제성장과 환경보호는 많은 경우 갈등관계에 있는 가치들이라 볼 수 있다. 그리고 이러한 가치 간의 갈등은 기후변화, 오존 고갈, 멸종 등과 같은 지구적 환경문제들에 있어서 더욱 극명하게 나타나고 있다. 그렇다면 경제성장이라고 하는 국가적 이해와 환경보존이라고 하는 지구적 이해 사이의 균형점은 어떻게 찾을 수 있는 것일까?

본 논문에서는 오존 고갈과 기후변화 - 즉 지구의 온난화 - 라는 두 사례를 중심으로, 어떻게 이러한 환경이슈들이 제기되었고 무슨 힘에 의해서 이 이슈들이 지구적인 정책의제(agenda)화 되었는지를 살펴보았다. 아울러 그러한 지구적 환경문제들에 대하여 국가들이 어떻게 대응하게 되는지를 고찰하였다.

대부분의 국가들은 환경보호보다는 경제성장이란 가치에 정책의 우선 순위를 두고 있다. 특히 산업화를 서두르고 있는 개발도상국들의 경우에는 더욱 그러하다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 지구환경 보호문제가 어떻게 정치적 지지기반(constituency)을 얻고 정책의제로 성립될까? 한 국가정부 내에는 이해를 달리하는 여러 관료집단들이 혼재한다.

예를 들어, 미국의 경우, 상무성의 연방과학기술연구소(the National Institute for Science and Technology), 국방성의 첨단연구기획국(the Advanced Research Projects Agency), 경쟁력위원회(the Council on Competitiveness) 등과 같이 경제성장을 우선시 하는 기관들이 있는 반면, 환경청(the Environmental Protection Agency)이나 내무성 같이 환경보호에 이해를 두고 있는 기관들이 있다. 한편, UNEP(the United Nations Environmental Program)이나 그린피스 등과 같은 국제적 환경조직들이 환경보호를 추구하는 국가기관들과 연계될 때, 환경보호를 위한 지구적 이해가 국가의 정책에 영향을 미치게 된다고 볼 수 있다. 그리고 이러한 지구적 정치과정은 세계화의 진행에 따라 국가의 경계가 약화되면서 더욱 가속화하는 경향을 보이고 있다.

국제적 환경조직들과 국가기관이 결부된 지구적 정치과정은 오존고갈과 기후변화의 예에서 찾아볼 수 있다. 프레온에 의한 오존고갈문제는 Rowland와 Molina가 1974년에 처음 제기한 이래, 1980년대 초반에 이르도록 미국 등의 국가에서 실질적인 정책의제에 들지는 못했다. 그러나 그 기간 중에도 UNEP는 오존고갈과 관련된 국제적인 연구협력을 지속적으로 강화하였다. 이러한 국제적 과학협력을 바탕으로, 1985년에 이르러 영국 과학자인 Joe Farman이 남극대륙 상공의 오존층이 크게 약화되었다는 연구결과를 발표하고, NASA가 남극대륙의 오존구멍 사진을 텔레비전에 공개하게 되었다. 특히 NASA의 오존구멍 사진은 지구 오존고갈에 대한 일반의 우려를 고조시켰고, 미국을 비롯한 여러 국가의 정치권이 오존고갈

문제에 적극 개입하게 되는 사태를 촉발하였다.

이러한 일련의 사건들은 결국 미국의 환경청 그리고 독일의 녹색당 등과 같이 환경보호를 추구하는 국가기관들의 국내정치적 입지를 강화시켰으며, 국제정치적인 측면에서는, 프레온가스 생산의 대폭적인 감축을 골자로 하는 몬트리올 의정서에 수십개 국이 참여하게 되는 계기가 되었다.

UNEP 등의 노력에도 불구하고, 지구기후 변화문제에 대한 국제사회의 대응은 아직 미온적이라고 말할 수 있다. 그 중요한 이유로는 첫째, 화석연료의 사용이 실제로 지구온난화를 초래하는지에 대한 인과적 불확실성이 크다는 점과 둘째, 프레온의 경우와는 대조적으로, 화석연료를 대체할 수 있는 물질을 찾기가 어렵다는 점을 들 수 있겠다. 결국, 기후변화의 문제는 오존고갈의 경우보다 국제적 갈등의 소지를 더욱 많이 가지고 있기 때문에, 국제사회가 지구적 환경문제를 해결할 수 있는 가에 대한 궁극적 시험장이라고 볼 수 있겠다.

정책에 있어서 지구주의(globalism)는 이제 현실로 다가오고 있다. 오존고갈과 기후변화의 문제에서 볼 수 있듯이, 국민국가 내의 정책결정은 지구적 수준의 사건에 의하여 영향을 받는다.

#### < M.Weiner >

국경을 넘는 많은 사람들의 이동은 국가 내부나 국가 간의 갈등을 초래하여 왔다. 이 논문은 왜 세계적인 인구 이동이 점점 더 그를 받아들이는 국가와 그 국민들에게 위협으로 간주되고 있는 가를 밝히려 한다. 이 글은 지구적인 이민 위기의 다양한 차원을 나누어 보고 우려와 정책적 불확실성을 자아내는 이러한 흐름과의 관계가 어떤 것인가를 명확하게 해보려한다.

다음의 다섯가지 차원이 검토될 것이다. (1)불법 이주자, 망명 요청자 그리고 난민들의 유입에 대한 통제 위기의 ; (2)이민들과 난민들을 흡수하는 방식과 그것이 갖는 국내 정치적 갈등에 관련된 위기 ; (3) 국제관계에서의 위기, 특히 사람들을 보내는 나라와 받는 나라 사이의 갈등 ; (4) 세계체제와 국제제도, 특히 유엔고등판무관(UNHCR)의 위기 ; 그리고 마지막으로 (5)허가, 송환 그리고 이민자의 본국에 대한 개입 등에 관한 정책을 결정하는 정책결정자의 도덕적 위기.

#### < G.Bertsch >

재래식 및 비재래식 무기의 확산이 지구적 문제가 되고 있다. 우리는 곧 인류사 가운데 최대규모의 무기확산을 목격하게 될지도 모르는 여러 위험스런 추세에 직면하고 있다. 이같은 추세들은 끊임없는 민족적, 지역적 및 지방적 갈등을 포함하며, 이 모두가 무기확산을 불러온다. 즉, 무기생산과 판매, 산업적 및 기술적 노-하우(know-how)의 확산 및 신무기의 공급, 그리고 舊소련 병기고무기의 잠재적 확산 등이 그것이다.

점증하는 무기확산을 막기 위한 어떤 조치들이 취해져야만 한다. 이들 조치

는 신뢰구축과 안전보장의 제공, 지역주의의 제고, 외교력 강화 및 경제적 지원의 제공 등 무기확산의 요구를 감소시킬 제반 방법들을 포함한다. 방위부문의(타부문)전용 축진, NPT와 비확산체제의 확대·강화 및 수출통제를 포함한 무기공급을 제한하는 방법들도 그들 조치 가운데 하나이다.

평화와 경제적 번영과 직결되는 무역과 기술이전을 불필요하게 위축시키지 않고 무기개발과 확산을 막아야 할 것이다. 지구적인 비핵, 비확산체제 및 경제적 기술적 협력이 앞으로 21세기의 우리 목표가 되어야 한다.

## < 김 욱 >

한국 사회의 갈등구조가 변화하고 있다. 과거 비교적 단순하였던 한국 사회의 갈등 구조는 산업화, 민주화, 세계화의 추세에 따라 점차 다변화되어 가고 있다. 이 글의 목적은 이러한 갈등구조 다변화, 즉 다원화의 의미를 정치경제학적 측면에서 고찰해 보는 데에 있다. 보다 구체적으로는 다원화 사회가 가진 잠재적 문제점을 제기하고, 이러한 문제점에 대한 우리의 대처 방안을 논의해 보고자 한다.

이 글의 주장은 크게 세가지로 나누어져 있다. 먼저 한국 사회의 다원화는 필연적 산물이다. 둘째, 다원화 사회는 다원주의자들의 낙관적 견해도 불구하고 이익의 분열이라는 잠재적 문제점을 갖는다. 미국 정치체계를 예로 들면, 하위정부에 의해 주도되는 미국의 정책결정 과정은 극도의 분열상을 보이고 있으며, 이는 균형 재정과 같은 공공재의 제공에 있어서 다양한 이익들간에 집단행동의 문제를 야기시킨다. 셋째, 한국 사회도 이미 이익 분열의 징후를 보이고 있으며, 이에 대한 대처방안으로서 정치 제도적 측면을 강조해야 한다. 보다 구체적으로는 이익집단 정치의 활성화를 통한 정치과정의 민주화가 선행되어야 할 것이고, 그 다음 단계로서 정당정치의 활성화와 중앙조직의 강조를 통한 이익통합 기능의 강화에 힘써야 할 것이다.

## 토 론 요 지

### < 김 형 국 > - W.Henry Lambright 교수 논문에 대한 토론

오존 파괴와 지구온난화현상은 산업발전으로 말미암아 제기된 환경문제로 동전의 양면처럼 동일시될 수 있는 측면이 있을 것 같다. 즉 경제가 발전하여 오존층이 파괴되고 동시에 지구가 온난화되는 현상이 제기된다는 점에서이다. 따라서 정책적 방향도 오존 파괴를 규제하는 정책을 추진한다면 지구온난화현상에 대해서도 규제하는 정책을 추진하리라고 추정될 수 있다.

그러나 이 논문에서 제시되듯이 오존 파괴와 지구온난화현상에 대한 정부규제적 측면은 전혀 다른 방향에서 다루어 지고 있다. 미국의 경우 오존파괴에 대

해서는 1987년 Montreal의정서에 다른 23개국과 같이 서명하여 1999년 까지 CFC 생산을 절반수준으로 감축하겠다는 정책적 의지를 Reagan 정권하에서 - 환경규제에 대해 민주당보다는 상대적으로 소극적인 공화당정권하에서 - 표명되었다. 반면에 지구온난화현상에 대해서는 미국은 반환경적인 접근을 취하여 Rio회의에 참석하였고 150여개국과 합의를 도출하였지만 규제적인 측면이 극소화된 소극적인 접근을 보였다. 가장 큰 정책적 차이는 지구온난화현상이 일어나는 원인은 아직까지 가시적이지 않으며 더욱이 오존 파괴와 같이 오존에 가시적으로 구멍이 생기지 않는다는 점이다. Clinton/Gore 민주당 정부하에서도 지구온난화현상에 대해 “reducing our emission of green house gaese to their 1990 levels by the year 2000”라는 막연한 정책지침을 내세울 뿐이다.

이러한 환경이슈에 대해 미국정부가 어떻게 다른 입장을 보이며 어떻게 국가 경쟁력과 국제협력이라는 다소 이중적인 문제를 1970년대 중반 이후 미국 역대 정권에서 다양하게 접근하는 지를 검토한 이 논문에서는 최소한 다음 세가지에 대해서 분명한 논의를 제공하여야 할 것이다.

첫째, 오존파괴에 대응하는 Raegan 행정부에서도 1980년대 초반과 1987년에 정부규제측면에서 차이를 보이는 원인이 오존 파괴의 경우에는 오존층에 생긴 구멍에 대한 마스크의 보도 그리고 국제환경보호단체 노력에 불가피하게 Raegan 행정부가 기존의 경제발전에 대한 의지를 철회한 것이라면, 지구온난화현상에 대해서는 어느정도 가시적으로 미국행정부가 지구공공재를 위해 국가이익상 다수의 손실을 감수하더라도 환경적 국제협력을 도출할 수 있을 것이라고 생각하는가 하는 문제이다.

둘째, 환경규제정책이 이렇게 달리 나오는 미국정치구조에 대해 보다 폭넓은 이익집단의 논의를 수렴하는 방향에서 정책의 결과 뿐만 아니라 규제정책수립에 대한 논의를 제공하여야 하겠다. UR타결 이후 무역분야 뿐만 아니라 환경문제에 대해 국제간의 협력은 지극히 초미의 관심사이다. 이러한 관심은 미국의 규제정책이 결정되는 방향에 따라 국제간의 협력은 상당한 영향을 받는다. 미국의 규제정책이 정부 고위층의 단독적인 배타적인 방안에서 결정되지 않는다면 보다 다원주의적 시각에서 환경규제정책이 오존파괴에서는 어떻게 지구온난화현상과는 달리 결정되는지를 보여 국가경쟁력을 인지하는 그룹이 어떻게 반환경적인지 아니면 환경적인지를 우리에게 인지하여야 하겠다.

셋째, 이 논문에서는 개발도상국이나 동구 그리고 중국이 경제발전을 추구하기에 국제공공재에는 당연히 관심이 없다는 표현이 있다. 즉 “little incentive to subordinate economic development to the global commons” 이렇게 개발도상국에서 경제발전을 추구하다 환경문제를 도외시한다는 사실을 사례로서 검증하지 아니하고 선형적으로 타당하다고 받아 들이기 보다 개개 국가의 환경정책에 대한 비교기준을 제시하였으면 바람직하겠다. 예를 들어 북경 어느 곳에서나 실개천에 동네주민이 수영을 하는 광경을 우리는 흔히 볼 수 있고, 향진기업규모공장에서도 폐수처리에 대한 규제를 실시하여 한편으로는 사회주의적 시장개념을 받아들여려는 모습을 느낄 수 있다. 다시말해 환경규제에 대해 개발도상국 그룹내에서

도 규제정책이 차이가 있으니 개발도상국 전체를 경제산업발전을 도모하기 위해 서라면 환경문제를 도외시하는 국가로 전체를 묶어서 하나의 집단으로 간주하기 보다는 현지사정에 대한 비교연구를 통해 국가간의 국제경쟁력과 국제협력을 논할 수 있는 근거를 제시하였으면 더욱 바람직하겠다.

이러한 논의에서는 미국도 선진국가로서 지구온난화현상은 도외시하면서 UR Round추진과 함께 앞으로도 Green Round를 추진한다면 마치 미국이 세계 제 2차 대전 이후에는 GATT체제를 통해 소련 등 공산주의 국가들을 외곽에서 봉쇄하려던 것처럼 미국은 Green Round를 통해 동아시아 황색경제권을 경계하는 소아적인 국가이익을 도모하고 국제협력을 사실상 도외시한다는 비난을 면할 수 없을 것이다. 부연한다면 그러한 이중적인 정책이 국제정치상의 현실을 반영하는 것이라면 우리는 적어도 학문적으로는 투키디데스에서 모겐소 그리고 왈츠와 같은 현실주의자가 이해하는 국제관에서 한발자욱도 더 국제협력적인 측면으로 나아가지 못했다고 할 수 있을 것이다.

#### < 손 기 응 > - Weiner 교수 논문에 대한 토론

WEINER 교수님의 논문을 잘 읽었다.

교수님은 이 논문에서 국제적 인구이동이 가지는 의미를 다양한 각도에서 분석하고 있다. 요약해보면 인구이동의 내용을 순수난민 (genuine refugees), 비합법적 이주자 (illegal migrants), 그리고 망명자 (clayments for asylum)를 포괄하는 것으로 전제하여 국제적 인구이동의 원인은 무엇이며 그것을 촉진하는 요인은 무엇인가. 그리고 국제적 인구이동이 오늘날 왜 문제가 되고 있는가 하는 점에 논의의 초점을 두고 있다.

그리고 이러한 논점들을 체계적으로, 그리고 풍부한 데이터와 함께 구체적으로 살펴보면서 문제에 접근하고 있다. 그 결과 이 논문은 국제적 인구이동이 가지는 국제정치적 의미와 그 문제의 심각성을 설득력 있게 잘 보여주고 있다. 따라서 토론자는 이 논문이 그 논지의 전개나 내용에 있어서 아주 잘 짜여진 훌륭한 것이라고 생각한다. 다만 이 논문을 보완하는데 혹 도움이 되지 않을까 해서 두가지 점을 말하고자한다.

우선, 국제적 인구이동의 원인으로서 이 논문은 주로 정치적 측면과 경제적 측면을 지적하고 있다. 정치적 원인으로서는 정치체제의 변화, 전쟁, 민족 자결권의 요구, 그리고 정치적 탄압과 폭력 등을, 한편 경제적으로는 실업, 임금및 사회복지의 격차등을 원인으로 들고 있다. 이러한 정치·경제적 요인 외에 오늘날 국제적 인구이동, 특히 난민발생의 또 다른 원인으로 들 수 있는 것이 자연환경, 즉 생태적 변화라고 생각된다. 극심한 가뭄이나 홍수, 혹은 기타의 자연적 재해로 인하여 그 지역에 거주할수 없게 된 주민들의 국제적 이동은 증가되고 있다. 이들을 "환경난민"(environmental refugees) 이라고 합니다. 특히, 아프리카에서 가뭄으로 인한 환경난민들이 경제적으로 넉넉치 못한 인접국으로 유입함으로써 발생하는 갈등과 유혈사태는 커다란 문제로 등장하고 있다. 이 환경난민의 발생

원인과 그 현황, 그것의 국제정치적 의미와 대책 등은 인간에 의해 비롯되는 국제적 인구이동과 함께 주요한 연구대상의 하나라고 생각된다.

두번째로 말씀드리고자 하는것은 오늘날 국제적 인구이동이 가지는 문제점들을 어떻게 대처해나가야 하는가는 것이다. Weiner 교수님은 국제적 인구이동이 오늘날 왜 문제인가를 다섯가지 위기란 관점에서 분석하면서 그 문제점들이 다양하고 서로 복잡하게 얽혀 있다는 것을 보여주고 있다. 그것은 바로 그 문제들에 대한 대처방안 마련이 참으로 어렵다는 것을 말해주는 것임에 다름 아니다. 교수님은 갈등과 분쟁 시에 강대국들의 개입 제한, 인구이동의 발생을 초래하는 국내적 원인해결 등을 대처방안으로 제시하고 있지만 보다 구체적인 국내적, 국제적 수준에서의 대처방안과 그 우선순위에 관하여 교수님의 고견을 말씀해 주시면 이 분야를 연구하는데 보다 좋은 디딤돌이 되리라고 생각한다.

교수님의 진지하고 설득력있는 논문에 다시한번 감사드립니다.

### < 심 경 옥 > - Bertsch 교수 논문에 대한 토한

Bertsch박사의 논문은 동아시아가 전세계 무기시장의 35% 이상을 점유, 중동 지역을 뛰어넘어 세계 제 1의 무기시장으로 올라선 현시점에서 매우 시의 적절하고 시사하는 바가 크다.

그는 최신에 무기 및 대량파괴무기의 확산을 방지하는 여러 가지 방안들을 제시하고 있는데 이들 방안은 한결같이 해당국들의 선의로 적극 참여하여야 하지만 효력을 가질 방안들이다. 이 사실은 수많은 국제안보상의 제안들에도 불구하고 여전히 무기 생산 및 판매가 계속되고 있고 앞으로도 이런 상황이 크게 달라질 수 없는 배경이 되고 있다.

따라서 향후 군비통제를 보다 제도적으로 시행하기 위해서는 주로 두가지 방향으로 통제를 단순화하고 엄격히 행할 필요가 있다. 그 하나는 무기공급국들에 대한 통제 및 규제이고 또 하나는 구매국들에 대한 통제 및 규제이다. 여기에는 유엔이 앞으로 더 중요한 역할을 할 수 있다. 특히 현재 재래식 무기의 주요 공급국들은 미국과 러시아를 비롯한 유엔 안보리 상임이사국 5개국이다. 따라서 이들 국가들은 그들간의 상호 무기판매 통제체제를 구축하고, 자국의 민수전환 사업을 적극 추진함으로써 오늘날 여전히 세계 안보문제를 이끌어 나갈 수 있는 위치에 있음을 현실적으로 입증해야 한다. 구매국들에 대해서도 예컨대 IMF에서 고려했던 바와 같이 국민총생산액 중 일정 비율 이상을 무기획득비에 쓰는 국가들에 대해선 유엔 차원에서 국제차관이나 무역거래에 대한 중지 등의 처벌을 통해 엄중한 규제를 행해 나갈 수 있을 것이다. 다만 이들 조치들은 일부 강대국들이 기득권을 유지하기 위해 형평성을 무시하고 일방적으로 시행되어서는 안될 것이다.



## < 정 은 성 > - 김 옥박사 논문에 대한 토론

### 1. 장점

첫째, 남한에서 권위주의적 정치체제가 사그라들고 민주화가 진전됨에 따라 어떻게 보면 필연적으로 일어날 수 밖에 없는 이익분열의 문제점을 지적하고 그에 대한 대처방안까지 고려한 아주 의미있는 논문이다.

둘째, 미국 정부 활동 내부의 큰 문제점 중 하나인 소위 철의 삼각형(iron triangle) 문제를 지적하고, 또 정부 재정적자와 같은 여러 문제점들의 원인으로서는 각 부처들간의 공조체제 부재와 부처 이기주의 팽배 등을 지적한 것은 현재 남한의 정부내의 문제점들과 관련해서도 아주 의미있는 사항이다.

### 2. 질문

첫째, 이익분열의 대책으로서 먼저, 이익집단의 활성화를 지적하며 정치민주화를 통한 이들의 정치권내의 유입에 대해 언급하였다. 그리고 다음으로, 이익통합기능의 제도적 강화를 지적하면서 정당정치 활성화를 지적하였다. 이들은 서로 밀접하게 관련된 것으로 결국 함께 동시에 성취될 수 있는 것이다. 따라서 전자의 대책은 이해하기에 따라 틀릴 수도 있겠지만 토론자가 해석하기에는 사회 각층의 이익을 대표하는 집단이 그들의 이익추구를 위해 정치권 밖에서가 아니라 정치권내에서 활동하라는 얘기로 느껴진다. 이를 후자에서 강조된 정당정치의 활성화와 관련지어서, 예를 들면 노동자의 이익을 대표하는 노동당의 출현을 당연히 할 수 있는 논리를 제공하는 것이라고 하겠다. 과연 이와 같은 본인의 이해는 제대로 된 것인가?

둘째, 그리고 저자가 지적한 것들 중 재미있는 것은 이익통합기능의 제도적 강화를 위해 내각제와 비례대표제를 언급하였는데, 비례대표제는 다당제, 즉 이슈에 따른 많은 수의 정당의 출현을 가져올텐데 이렇게 될 때 오히려 군소정당, 이념정당의 활성화로 이익통합보다는 더 큰 이익분열을 가져올 수 밖에 없지는 않겠는지?

### 3. 문제점

첫째, 본 논문이 앞부분에서 다원주의 낙관론을 펼 때는 주로 사회의 다원화를 중심으로 논리를 전개하였고, 본 논문의 주요 쟁점을 다루는 뒷부분의 그에 대한 비판에 있어서는 정부활동과 관련된 철의 삼각형 문제와 정부내 재정적자에 대한 원인 제공자로서의 부처간 이기주의를 지적하였다. 그러나 이 둘은 앞부분은 사회 다원화를 말하는 것이고 뒷부분은 정부의 문제로서 서로 다른차원을 가지고 있다. 이렇게 볼 때 뒷부분의 정부에 관한 문제가 과연 다원주의의 문제점을 제대로 지적한 것인지 의문이 생긴다.

그에 대한 증거로는 "다원주의자들이 상정했던 소위 '정치적인 보이지 않는 손'에 의한 이익들간의 조화는 다원적 민주주의가 가장 발달된 미국에서도 이루어지고 있지 않음은 이미 앞에서 논의된 바 있다"고 하였는데 그 앞에서 철의 삼각형 문제와 부처간 이기주의의 문제는 얘기했어도 사회적 다원화가 빛은 문제점을 지적한 것은 전혀 없었다.

둘째, 이익통합의 기능을 강화하는 제도적 방안으로서 소위 “중양조직”을 강조하였는데, 남한의 예로는 전경련을 “규모별, 산업별, 지역별의 다양한 이익들을 한데 통합하여 재계의 전체 이익을 대변하고 있다”고 하였는데, 전경련이 산업별 이익을 통합한다는 것에는 동의할 수 있으나, 지역별 이익을 통합한다는 데는 약간 머뭇거림이 있으며, 규모별 이익을 통합한다는 데는 완전 고개가 기우뚱해진다.

그리고 “산업별 단체가 자기 산업만의 이익을 위해 재계 혹은 경제 전체의 이익을 해하는 경우를 방지하기 위해서는 전경련과 같은 강력한 단체의 견제가 항시 필요하다”고 하였다. 이는 직업 내지는 직종별로 이익집단을 분류할 때는 이익통합의 기능이 있다고 할 수 있을런지 모르나, 특히 계층에 따른 집단분류를 생각하면 전경련의 이익통합 기능은 상당히 저하된다고 할 수 있다. 다시 얘기하면 전경련은 대규모 기업들의 모임이고 특히 그 기업들의 소유자 내지는 최고급 경영자들의 모임이라는 측면이 있음을 생각하면 이것이 이익 통합의 의미보다는 또 하나의 이익분출 내지는 이익분열이 아닌가 하는 것이다. 이는 전경련을 바라보는 대다수의 국민들의 정서 내지는 견해를 생각해봐도 문제점이 보이는 논리이다.

셋째, 이 논문은 개별적 이익집단이 자기 집단의 이익을 분출하는 과정에서 타집단의 이익과 충돌하고 또 이기적인 성향을 가져 전체의 이익을 해치는 것에 대한 문제점을 지적하였고, 이에 대한 방편의 하나로 중양조직을 통한 이익의 통합기능을 강조하였다. 그러나 이런 개별 이익집단의 활동에 대한 부정적 견해를 바탕으로 한 상태에서 중양조직의 통합기능을 강조할 때-물론 저자의 중양조직의 강조가 다원주의의 기본원칙을 부정하는 것이라고 믿지는 않지만- 이는 결국 자유주의 원칙을 범하는 경우가 되는 것이 아니냐하는 것이다. 즉 과연 그런 상태에서 다원주의의 진정한 상태가 성립될 수 있는가가 바로 문제의 핵심이고 또 이 논문이 가진 가장 중요한 딜레마가 된다고 생각한다.

이를 - 완전히 같은 경우는 아니지만 비유되어 이해할 수 있기 때문에 - Robert Dahl의 polyarchy 개념과 관련지어서 생각해보겠다. Dahl이 얘기한 liberalization과 inclusiveness의 두개의 축을 상정할 때 개별집단의 이익충돌을 부정적으로 본다는 것은 바로 public contestation과 같은 의미인 liberalization의 축에 있어서 밑의 부분에서 정치체제가 구성된다는 것이므로 결국 polyarchy와는 멀어지는 것이 아닌가. 즉 Dahl이 얘기한 inclusive hegemony가 되는 것이 아닌가 하는 것이다. 거기다가 중양조직의 강조는 competitive oligarchy의 차원을 강조하는 것이 될 수도 있으므로 결국 polyarchy와는 더욱 더 멀어지는 결과를 낳지 않는가 하는 것이다.

이렇게 보면 곧 이익분열이란 하나의 악을 잡기 위해 closed hegemony 즉 비민주주의적 체제 내지는 권위주의적 체제라는 더 큰 악을 맞게되는 경우가 아닌가 하는 것이다. 벼룩 잡으려고 초가삼간 태우는 격이 아니냐 하는 것이다.

이에 대한 논의는 결국 자유주의와 다원주의의 가치라는 철학적 논의와 그대로 연결된다. 이익집단의 이기적 행위는 자유주의와 다원주의의 기본적인 전제가

고 여기에 일종의 보이지 않는 손이 작용하여 조화를 이루게 된다는 것이므로 다원주의에 있어서 이익분열의 자체는 필요악이라고도 할 수 있다. 이것을 오히려 중앙조직의 강조라는 비다원주의적 방법으로 해결하려고 할 때 다원주의의 많은 가치들을 잃게 될 뿐만 아니라 심지어는 얻고자 하는 이익분열 자체까지도 잃게 되지는 않을까 하는 것이 우려되는 점이다.

또 다른 문제는 정치민주화와 중앙조직 강조를 함께 하였는데 democratization을 얘기하며 liberalization 또는 pluralization은 억제한다는 것 즉 Giovanni Sartori가 The Theory of Democracy Revisited (1987)에서 얘기한 Democracy without Liberalism의 개념에서 "True democracy is not liberal democracy"라고 얘기했지만 결국 "Together with the demise of liberal democracy, democracy dies too"라고 하면서 결론을 내린것을 봐도 그 둘은 불가분의 것이다. 즉, 소위 한 동전의 양면(two sides of a coin)인 것이다.

여기에서 다원주의의 가치를 다시 강조하고 싶다.



### Ⅲ. 한반도 통일과 핵문제에 대한 주변국의 입장과 시각

- 小此木政夫
- 高 鏞
- L. N. Mitrokhin
- 발표 및 토론요지



# 김일성 사후의 북조선—한반도 통일과 일본의 역할

金日成死後の北朝鮮—朝鮮半島統一と日本の役割

小此木 政夫  
Okonogi Masao  
(慶應大學)





### はじめに——朝鮮半島の冷戦終結

東アジアでの冷戦終結は、当然のことながら、それが最も激しく戦われた地域、すなわちインドシナと朝鮮半島で本格化した。例えばインドシナの場合、一九九三年五月の国連監視下の総選挙を通じてカンボジア紛争の局地化が進展したし、ベトナムでも、一九八六年一二月以来のドイ・モイ（刷新）政策によって漸進的な体制改革が成功しつつある。いかえれば、冷戦終結の二大テーマである「地域紛争の局地化」と「漸進的な体制改革」が順調に進展しているのである。

しかし、休戦から40年を経たにもかかわらず、朝鮮半島での冷戦終結はインドシナほど順調ではない。確かに韓国と中ソ両国との国交正常化によって、朝鮮半島でも「地域紛争の局地化」が半分ほど進展し、その結果、朝鮮問題はもはや韓国とロシア、あるいは韓国と中国との間の国際紛争ではなくなってしまった。しかし、北朝鮮（朝鮮民主主義人民共和国）の核兵器開発への固執が日朝、米朝関係改善の大きな障害となり、均衡のとれた国際協調の実現が阻まれているのである。

また、北朝鮮の特異な社会主義体制と、金日成主席から権力と権威の双方を継承しようとする金正日書記の努力が北朝鮮の体制改革を困難にしている。東海岸の一部に自由経済貿易地帯を設置し、そこで部分的に開放政策を推進しようとする動きは存在するが、北朝鮮の経済開放は経済体制改革にまで及んでいない。それどころか、『勤労者』（1993年3月号）に掲載された金正日書記の論文（「社会主義に対する誹謗は許されない」）にみられるように、北朝鮮の指導部は中国的な社会主義市場経済モデルを明確に批判し、依然として社会主義的所有関係と政治道德的刺戟を重視する古典的社会主義経済モデル（スターリン・モデル）に固執しているのである。

そのような観点からみれば、冷戦終結の第三のテーマである大量殺傷兵器、すなわち「核兵器とミサイルの拡散防止」が朝鮮半島で緊急かつ最大の課題として登場しているのも偶然ではないだろう。いずれにせよ、それこそが朝鮮半島での「地域紛争の局地化」を阻止し、「漸進的な体制改革」を困難にしているのである。今後に予想される第三回米朝高級会談と南北首脳会談は、それが成功を収めるにしろ、失敗に終わるにしろ、朝鮮半島の冷戦終結の分水嶺になるだろう。

#### （1）体制崩壊に怯える北朝鮮

それではなぜ北朝鮮の指導部は核兵器開発に固執し、危険な瀬戸際政策に国家の運命を賭けているのだろうか。一言でいって、それは自らの体制の「生き残り」のためである。

それ以外に、これほどの冒険を正当化できるものは存在しない。それではなぜ北朝鮮の指導部は自らの体制の「生き残り」に不安を覚え始めたのだろうか。それは以下の三つの理由によるものである。

第一に、ベルリンの壁の崩壊、東ドイツやルーマニアを含む東欧革命、ソ連の韓国承認、ソ連邦解体、南北朝鮮の国連同時加盟、中国の韓国承認などにみられるように、1989年後半から北朝鮮の国際的な孤立化が急速に進展した。第二に、ロシアを初めとする旧社会主義諸国や中国、ベトナムが市場経済を導入したために、1990年代に入って、北朝鮮の経済的不振がさらに深刻化した。第三に、南北間の全般的な格差が拡大し続け、最後の拠り所である軍事分野でも北朝鮮の優位が脅かされている。

事実、北朝鮮の指導部によって体制の「生き残り」に対する懸念が表明され始めたのは、ベルリンの壁が崩壊し、韓ソ両国が国交正常化に向けて動き始めた頃からである。予定を半年以上も繰り上げて開催された1990年5月の最高人民会議の施政方針演説において、金日成主席は改めて「誰かが誰かを呑み込んだり、呑み込まれたりしない」連邦制統一の実現を要求したし、9月の韓ソ国交樹立に際しては、政府機関紙『民主朝鮮』が「南朝鮮当局者たちは・・・さらに得意になり、傲慢になって、わが国をドイツ式に吸収統合しようとするだろう」と論じたのである。

もちろん、北朝鮮の指導部も情勢の悪化を傍観していたわけではない。韓ソ国交樹立の直前に平壤を訪問した金丸・田辺代表団に対して、日朝国交樹立交渉の開始を提案したのはそのためである。金容淳書記は、従来の対日政策が変更されたことを是認しつつ、その理由を（1）北朝鮮を取り巻く国際情勢に急激な変化が起きていること、（2）日本政府の一部に「国交樹立の前に償いを実行することはできない」との声があることの二点から説明した。また、そのような提案を補完するかのように、翌月、平壤を訪問した韓国の姜英勲首相に対して、金日成主席が初めて「一国家、一民族、二制度、二政府」の連邦制統一案を提示した。

したがって、そこから読み取れる金日成の「生き残り」戦略は比較的単純であった。日朝国交正常化によって韓ソ国交正常化に対抗すると同時に、それに伴って日本から導入される資本と技術によって北朝鮮の産業基盤を再整備し、さらに南北経済協力によって輸出産業の育成と国民生活の向上を実現して、まず自らが長期的に生存できる経済体制を構築し、それを子息の金正日書記に引き継ごうとしたのである。また、そのために、部分的にしろ、北朝鮮経済の対外開放も決断した。いいかえれば、日朝国交正常化と南北経済協力こそは、金日成の「生き残り」戦略の核心的な部分だったのである。

しかし、その頃から浮上した北朝鮮の核兵器開発の疑惑がそのような戦略の実行を困難にし、ソ連邦崩壊、南北朝鮮の国連同時加盟、そして1992年8月の中韓国交樹立が北朝鮮の国際的な孤立化をより深刻なものにした。他方、その間にも、他の社会主義諸国が市場経済を導入するなかで、1990年以後、北朝鮮の経済状態はさらに悪化した。電力、石炭、鉄鋼、穀物生産が軒並みに低迷し、GNPも90年から4年連続のマイナス成長（

マイナス幅は、毎年約3-7%とみられる)に陥ったのである。昨年3月のNPT脱退宣言の背後に、このような国際的孤立化と経済的不振という二重の困難—それに由来する孤立感と焦燥感の高まりがあったことは疑いえない。

## (2) NPT脱退と「核兵器カード」

1990年9月の韓ソ国交樹立から92年8月の中韓国交樹立までの約二年間、北朝鮮の指導部は無為に時を過ごしたわけではない。激変する国際環境に適応するために、不十分ながら、かれらが相当に努力したことは注目されてよい。例えば、1991年1月に開始された日朝国交交渉は1992年5月までに7回に及んだ。また、それと平行して進展した南北総理会談では、1991年12月に南北「和解・不可侵・交流協力」合意書と南北「非核化」共同宣言が採択された。その結果、北朝鮮は1991年1月にIAEA(国際原子力機関)との間に核査察協定を締結し、4月にそれを批准したのである。

それどころか、1992年8月末に中韓両国が国交を正常化し、9月末に盧泰愚大統領が中国を訪問したときでさえも、北朝鮮は依然として柔軟な姿勢を維持していた。事実、中韓国交樹立に対する北朝鮮の最初の反応の一つは米朝関係改善の呼び掛けであり、8月25日の『労働新聞』は「アジアの平和を実現するためには、必ず米朝関係を改善しなければならない」と指摘していたのである。金日成主席は同年4月に平壤を訪問したビリー・グラハム牧師にブッシュ大統領にあてたメッセージを託して注目されたが、そのような姿勢はその後一貫していたのである。そのためか、9月16日には、予定通り第8回南北総理会談が平壤で開催された。

しかし、そのような北朝鮮の姿勢も9月27日に金永南外相が国連総会で演説する頃までに変化し始め、10月8日の米韓安保協議会でチームスピリット再開の方針が決定されると、急速に硬化した。祖国平和統一委員会スポークスマン声明、延亨黙総理の抗議書簡などが相次ぎ、10月27日には南北対話凍結の方針が決定されたのである。また、11月2日の『労働新聞』に掲載された金正日論文(「革命的党建設の根本問題について」)は「社会主義は試練をなめているが、勝利の信念を持って帝国主義者と反動らの反革命攻勢に革命的攻勢で対抗し、闘争を展開すれば、容易に逆境を順境に、禍を福に変えることができる」と強調し、そのような方針を正当化していた。

事実、金正日論文の公表後、北朝鮮は「革命的攻勢」に転じた。まず11月3日に四つの南北共同委員会(和解、軍事、経済、社会文化)を流産させ、次に11月5日に第8回日朝交渉を決裂させ、さらに12月19日に南北総理会談の中止を声明したのである。また、1993年1月26日のチームスピリット再開の発表に対して、北朝鮮外務省は「必要な自衛措置をとらざるをえない」と警告した。さらに、2月25日にIAEAが寧辺の二ヶ所の核廃棄物貯蔵施設に対する特別査察を決議すると、北朝鮮代表団はただちにそれを拒絶した。そして、チームスピリット開始直前の3月8日に金正日人民軍最高司令官が

「準戦時状態」を宣布し、次いで3月12日に北朝鮮のNPT（核拡散防止条約）脱退が声明されたのである。

しかし、このような強硬方針にもかかわらず、3月24日に「準戦時状態」が解除され、4月1日にIAEA特別理事会がこの問題の国連安保理事会への付託を決議した頃から、北朝鮮は「核問題の終局的な解決は米朝協議にかかっている」との主張を展開し、再び米朝会談の開催を要求し始めた。北朝鮮の指導者たちは、核兵器開発を放棄することによってではなく、それを「外交カード」として使用することによって、米朝関係正常化を達成しようとして努力し始めたのである。したがって、それは目的の変更であるよりは、むしろ戦術の変更であり、目的の拡大であった。韓ソ国交正常化に対して日朝国交正常化で対抗したのと同じく、北朝鮮の指導部は中韓国交正常化に対して米朝国交正常化を要求し始めたのである。

### （3）米朝高級会談と全面査察の拒絶

北朝鮮の外交的な「奇襲」が成功し、NPT脱退が成立する直前の6月初旬、アメリカ政府はついにニューヨークで次官級の米朝会談に応じた。その結果、北朝鮮のNPT脱退は一時的にしろ回避されることになった。11日に発表された米朝共同声明で、北朝鮮側はNPT脱退の発効を「必要と認める限り、一方的に一時停止させる」と表明したのである。また、米朝双方は「核兵器を含めて武力は行使せず、武力による脅威も与えない」ことを保証し、「お互いの主権を尊重して、内政には干渉しない」ことを約束し、さらに「平等かつ公正な基礎にたつて、対話を継続する」ことに合意した。

アメリカとの高級会談を実現しただけでなく、公式の共同声明まで発表することに成功したのだから、北朝鮮はNPT脱退の最大の目的を達成したことになる。しかも、かれらの主張によれば、北朝鮮はNPTに復帰したわけではなく、ただ単に「脱退の効力を一時的に停止した」にすぎなかった。北朝鮮は改めて「全面的な保障措置の公正な適用」（IAEAの核査察）と南北「非核化」共同宣言（南北相互査察）に支持を表明したが、それと同時に当初からIAEAに「不正性の是正」を要求していたし、後には「脱退の効力を一時的に停止した」という「特殊な地位」を理由に、全面査察を履行する必要性を認めなかったのである。

7月中旬にジュネーブで開催された第2回米朝高級会談で、北朝鮮は核査察問題をめぐるIAEAおよび韓国との協議を早期に開催する用意があることを表明した。また、北朝鮮の黒鉛減速原子炉を核兵器開発の困難な軽水炉に転換する問題を討議し、アメリカが核問題の「最終的解決の一環」としてそれを支援することに合意した。しかし、その後、北朝鮮とIAEAとの間の協議も南北実務会談も進展しなかったために、二ヵ月後に予定されていた第3回米朝高級会談は長期にわたって延期されざるをえなかった。要するに、北朝鮮はIAEAの全面査察も南北相互査察も許容しようとしなかったのである。

しかし、11月中旬、北朝鮮の姜錫柱団長が全面査察に替わる「保障措置の継続性」（核物質の軍事的な不転用）の原則を提示し、第3回米朝高級会談での「一括妥結」を主張し始めたため、改めて米朝間の非公式接触が進展した。姜錫柱が主張するような「大きな一括妥結」は不可能であったが、北朝鮮側が寧辺の七ヶ所の原子力施設での「保障措置の継続性」の確認を許容し、南北実務会談を再開する意思をみせたために、米朝間に「小さな一括妥結」の気運が高まったのである。それは米韓側がチームスピリットを中止して、第3回米朝高級会談の開催に応じるのに対して、北朝鮮側は南北実務会談を再開し、「保障措置の継続性」を確認するための査察を受け入れるというものであった。

しかし、2月25日の合意後、その実施段階において放射化学研究施設での一部の重要な査察が拒絶されたために、3月中旬までに、この「小さな一括妥結」も破綻してしまった。I A E Aがその事実を公表し、アメリカが米朝高級会談の中止を発表した後、北朝鮮も南北実務会談を決裂させてしまったのである。その後、韓国が南北特使交換の要求を撤回し、米韓両国がチームスピリットの延期を表明したために、5月中旬に北朝鮮はようやくI A E Aの追加査察の受け入れを表明した。しかし、それと平行して、北朝鮮が「選別・分離保管」なしに実験用原子炉の燃料棒取り出しを強行したために、事態はかえって深刻化した。それによって、核物質の軍事的な不転用を過去に遡って確認する機会が失われてしまったのである。

#### （4）金日成最後の賭け

5月30日、国連安保理事会は議長声明を採択し、北朝鮮に対して改めて使用済み燃料棒の「選別・分離保管」を要求した。しかし、それにもかかわらず、北朝鮮が議長声明を拒否して作業を続行したため、6月3日、I A E Aのブリクス事務局長は安保理事会に出席し、「燃料棒を選別保管する機会が失われ、核物質が軍事転用されていないと保証できなくなった」ことを詳細に説明した。これ以後、安保理事会では、北朝鮮に対する制裁措置が実務協議の焦点になったのである。6月10日、I A E A定例理事会が北朝鮮との医療協力を除く技術協力を停止することを決議すると、6月13日、北朝鮮外務省はI A E Aからの脱退を声明した。こうして、経済制裁が急速に現実性を持ち始めたのである。

北朝鮮が「選別・分離」方式を拒絶したために、核物質の軍事的な不転用を過去に遡って確認する機会が失われたことは事実である。また、使用済み核燃料を獲得したことによって、北朝鮮はプルトニウム抽出のための新しい材料を獲得した。それは核爆弾四、五発分に相当するものである。したがって、国際社会が証拠隠滅と新しい材料の獲得に強く反発したのは、当然のことである。しかし、待ちに待った第三回米朝高級会談の開催を目前に控えて、北朝鮮は何のために使用済み燃料棒の取り出しを強行したのだろうか。北朝鮮は本当に制裁を覚悟して、核兵器開発に邁進しようとしたのだろうか。

証拠隠滅も、新しい材料の獲得も、必ずしも核兵器開発の意欲を証明するものだとばかり

りはいえない。解釈によっては、それらの行為はいずれもアメリカとの交渉意欲、とりわけ「一括妥結」意欲を立証するものにもなりうるのである。なぜならば、交渉妥結の意欲があればこそその証拠隠滅であるかもしれないし、新しい材料の獲得も一括妥結のための圧力になりうるからである。事実、北朝鮮は実験用原子炉の過去の稼働記録を復元不可能にしたが、新たに獲得した使用済み燃料棒を「徹底的に I A E A の封鎖と監視下に置く」と明言し、それを監視する I A E A の係官に退去を要求しなかったのである。

また、6月13日の I A E A からの脱退声明も、カーター元大統領の平壤訪問のための舞台設定であった可能性が高い。昨年三月の N P T 脱退騒動、そして今回の I A E A 脱退と、二度にわたって「脱退・制裁」劇を繰り返し、そのたびに北朝鮮は「核兵器カード」の値段を吊り上げることに成功した。当初は半信半疑であったアメリカも、いまでは「国交正常化」まで口にするようになっていく。それどころか、「カーター調停」以後は賭け金上がりすぎて、クリントン大統領もこれ以上の失敗を許されなくなっていた。金日成主席の「核外交」はみごとに成功し、「一括妥結」の条件はかつてないほど成熟していたのである。

金日成主席が米朝高級会談の再開だけでなく、南北首脳会談を受諾したことによって、金日成時代の最後の時期に、北朝鮮が一転して対話攻勢に転ずる可能性が高まっていた。もちろん、南北首脳会談には、米朝高級会談が失敗した場合の「保険」の意味が込められていた。南北間に高いレベルの対話が維持されている限り、経済制裁は不可能だからである。しかし、それが真に意図したものは、米朝「一括妥結」のための環境づくりであり、二つの会談の間の「相乗効果」だったのだろう。また、二つの会談が進展すれば、日朝国交正常化交渉も再開されたに違いない。しかも、思いがけないことに、日本では「三党共同宣言」の当事者である自民党と社会党が連立政権を構成したのである。

しかし、南北首脳会談の目的はそれだけではなかった。かりにそれが実現していれば、金日成主席は民族大同団結を主張し、核問題よりは連邦制統一、南北相互軍縮、経済協力などについて議論したはずである。とりわけ「一民族、一国家、二制度、二政府」の連邦制統一の実現は、北朝鮮にとっては、米朝国交正常化とともに、自らの「生き残り」のための必須条件の一つである。そして、それらの点について金泳三大統領から好意的な反応を得るために、南北「不可侵」合意書と「非核化」共同宣言の実施を約束し、寧辺の未申告の二つの核貯蔵関連施設を南北相互査察の対象とすることを提案したことだろう。二つの会談を通じて北朝鮮に「生き残り」の条件を整えること、それが金日成の最後の賭けだったのである。

## (5) 金日成から金正日へ

7月8日未明の金日成主席の死後、北朝鮮では、長男の金正日書記を中心とする後継体制の整備が着実に進行している。7月9日、労働党中央委員会、国防委員会、中央人民委

員会および政務院が金正日を筆頭とする273名の国家葬儀委員会の名簿と追悼大会の日程を発表したとき、金正日氏の後継はすでに実質的に決定されたとみてよい。それまでに、それぞれの機関の緊急幹部会議が開催されたはずである。7月17日に予定された追悼大会の日程が20日に変更されたが、これも追悼行事を最大限に利用して、中央組織から地方組織の末端まで、国民一人ひとりを金正日体制のなかに組織化しようとする努力であるだろう。

葬儀委員会リストは金正日書記を別格で扱っているが、呉振宇人民武力相、姜成山総理、李鍾玉、朴成哲、金英柱、金炳植各国家副主席などが続いている。1988年に軍参謀総長を解任された呉克烈氏の名が45位という高い地位にランクされていること、故金日成の現夫人である金聖愛女史の名が104位という低い地位にランクされ、金正日書記の異母弟である金平日氏の名が見当らないことを除いては、とくに異常はない。故金日成主席の実弟である金英柱副主席が国家主席に昇格との見解もあるが、それは難しいだろう。なぜならば国家主席は行政、立法、司法、軍事権を統括する強大な地位であり、金英柱氏が主席に就任すれば、北朝鮮に二人の最高指導者が誕生することになるからである。

新たに誕生した金正日体制を正しく理解するための最大のカギは、金日成・金正日の父子関係をどのように解釈するかである。一部で指摘されているように、金日成主席は穏健・対話路線を主張し、金正日書記は強硬・対決路線を実践した、あるいは金日成父子は冷たい対立関係にあったというような解釈は正しいのだろうか。そうだとすれば、金日成死後、金正日書記は独自の権威の創造に向かい、対米、対南対話路線を放棄して強硬路線に走るかも知れない。しかし、このような見解は金日成が朝鮮戦争を開始し、青瓦台襲撃事件を実行に移したことを忘れている。また、金日成父子の関係はむしろ一心同体であり、北朝鮮では今後も金日成批判の運動は起こらないだろう。

振り返ってみれば、二人の間の濃密な信頼関係は金正日の幼年時代にまでさかのぼることができる。周知のように、抗日パルチザン隊長であった金日成は、その同志である金正淑とシベリアで結婚し、二人の間に二男一女をもうけた。しかし、不幸なことに、この一家は1949年9月までに母親と一人の息子を失っている。いかにいえば、妻を失った金日成は七歳の金正日と姪金敬姫とともに父子家庭を構成したのである。母親と弟を失い、妹の面倒をみた金正日には、父親の愛情以外に頼るものはなかった。それは金日成が金聖愛を後妻に迎えた後も変わらなかっただろう。他方、金日成にとっても、金正日は何度となく死線を越えた青春時代の形見にほかならなかった。

金日成と金正日の信頼関係は一貫しており、金正日も金日成の期待に十分に応えていた。金正日が労働党内で指導的な地位を確立したのは、1973～74年のことであり、かれは1973年9月の労働党中央委員会総会で党の組織および宣伝扇動工作担当の書記に就任し、1974年2月の労働党中央委員会総会で正式に金日成の後継者に指名された。このとき、金正日は31歳であった。後継者に指名された直後、金正日は「全社会的金日成化を目指す党思想教育活動の当面の課題について」と題する論文を初め、半年余りの間に

五つの論文を発表した。こうして、金正日は「党中央」と呼ばれるようになり、金日成主席も「党中央の意思はすなわち首領の意思であり、党中央の指導は首領の唯一的な領導を具現するものである」と教示したのである。

ところで、このような権力の世襲は一般企業でも目にしないわけではないが、創業二世には二つのタイプがある。第一のタイプは父親の生前からその経営方針に批判的であり、社長に就任した後、父親とは異なる革新的な経営方針を採用するタイプである。極端な場合には、父親を批判し、新しい権威を創造しようとする。それなしには、大胆な改革が不可能だからである。第二のタイプは、父親の権力だけでなく、権威まで継承しようとするタイプである。父親の死後もその権威を利用し、その経営方針を踏襲しようとする。前者が反抗型だとすれば、後者は孝子型であるが、金正日は明らかに後者のタイプである。いずれのタイプにも、成功者もいれば、失敗者もいる。

しかし、一般論でいえば、権力の世襲は可能であっても、権威の継承は不可能である。カリスマ性が危機に際して発揮される救世主的な資質であるとすれば、そのような権威は実証を必要とするはずである。しかし、北朝鮮において、金正日に不足するカリスマ性は伝統的ないし儒教的な社会意識によって補われようとしている。革命的な首領論、社会政治的生命体論など、金正日体制を支える朝鮮式社会主義理論は、マルクス・レーニン主義とは無縁であり、むしろ北朝鮮社会に温存された旧い社会意識を動員しようとするものだろう。事実、現在北朝鮮で強調されているのは、忠誠、孝誠、義理などの儒教的徳目であり、金日成は金正日を「孝行心が極めて強い忠臣、孝子の手本である」と讃えた。

#### (6) 金正日政権の短期・長期展望

新たに発足する金正日政権が直面する最初の課題は、父親が着手していた米朝高級会談と南北首脳会談をそのまま実行に移すか、それとも撤回するかの決断である。もし前者を選べば、経済制裁を回避できるだけでなく、米朝関係を正常化し、南北関係を改善できるかもしれない。そうなれば、日朝国交正常化も可能になり、多額の「償い」資金を導入し、経済再建も可能になるだろう。外交的な成果によって新政権の威信が確立されれば、少なくとも2、3年の時間的余裕を獲得できる。しかし、そのためには、核兵器開発の断念、すなわちNPTへの完全復帰、全面査察の許容、南北「非核化」共同宣言の履行などが不可欠になる。国交正常化ということになれば、北朝鮮製ミサイルの輸出問題も解決されなければならないだろう。

もちろん、第3回米朝高級会談を再開したうえで、粘り強い条件闘争を展開したり、南北首脳会談を大幅に遅延させることは可能である。そもそも、故金日成主席が米朝国交正常化だけで満足したかどうかは疑わしい。第3回会談が再開されれば、北朝鮮は核兵器不使用宣言、北朝鮮原子炉の軽水炉への転換だけでなく、米朝平和協定の締結を強く要求したはずである。しかし、金日成死後の状況のもとでは、米朝会談が長期化すればするほど、



北朝鮮の状況が悪化することはいうまでもない。他方、もし米朝会談が撤回されるようなことがあれば、米朝、南北関係の悪化は避けられず、日朝交渉の再開も絶望的になる。それどころか、それは国際連合の経済制裁と軍事的緊張を招来し、国内経済を破綻させるだろう。新政権の威信は失墜し、内政の不安定化は避けられない。

金正日書記がいずれの道を選択するかを判断するためには、いままの観察が必要とされる。しかし、客観情勢からだけでなく、先に指摘した金正日・金日成の濃密な父子関係からみて、私は金正日書記が米朝会談の早期妥結の道を選ぶのではないかとみている。カーター元大統領と会談した故金日成主席が核兵器開発の凍結と米朝国交正常化を交換しようとしていたとの推測が正しければ、金正日書記もそのような決定を共有していたに違いないからである。そうだとすれば、金正日にとって、金日成・カーター会談は「亡父の遺言」になっているはずである。ただし、南北首脳会談には属人的な要素が濃厚であり、しかも開催されれば失敗は許されない。したがって、米朝交渉が大幅に前進するまで、その展望は開けそうにない。

以上みたように、短期的には、金正日政権の安定化は核兵器開発を断念し、対外関係を打開できるかどうかにかかっている。もしそれに失敗すれば、新政権は1、2年の内にも行き詰まるだろう。しかし、長期的にみた場合、対外関係の改善も金正日政権の安定化を保障するものではない。なぜならば、南北朝鮮間の経済協力や日朝国交正常化に伴う日本からの資本や技術の導入が進展すれば、それが北朝鮮に別の種類の矛盾、すなわち金正日が維持しようとしているスターリン主義的な古い政治体制と新たに導入される経済開放政策の間の矛盾を表面化させるからである。これは政治体制と経済政策の乖離現象である。古い体制に固執すれば新しい政策の実施は困難であり、新しい政策を実施すれば古い体制は維持されえない。中途半端は混乱を拡大するだけである。

1992年10月以後、北朝鮮の対外的姿勢が急速に硬化したために、北朝鮮指導部内で経済開放を優先する穏健派と核兵器開発を推進する強硬派が対立し、強硬派が勝利を収めたとの見解が有力になったことがある。しかし、その当時でも、北朝鮮指導部が経済開放を断念することはなかった。事実、外部世界で経済制裁が論議されるなかで、1992年12月の最高人民会議では外国人投資法、合作法、外国人企業法が承認され、4月の最高人民会議では外国投資企業および外国人税金法、外貨管理法、自由経済貿易地帯法が承認された。また、5月には豆満江開発に関する国連開発計画（UNDP）の第3回計画管理委員会（PMC）が平壤で開催され、6月には中国吉林省延辺自治州と咸鏡北道行政経済委員会との間に清津東港の共同使用（50年間）に関する契約が締結されたのである。

それどころか、1993年3月のNPT脱退宣言以後、北朝鮮指導部は核兵器開発を対米直接交渉を実現するための「外交カード」として使用し始めた。いいかえれば、その当時でも、北朝鮮指導部内には、対米関係正常化なしには日朝、南北関係改善は不可能であり、それなしには北朝鮮経済の再建も不可能であるとの認識が明確に存在したのである。北朝鮮指導部はおそらく米朝関係正常化によって安全保障上の脅威と国防費の負担を削減

するだけでなく、南北関係改善や日朝関係正常化に伴って導入される外部からの資本と技術を利用して、落伍した北朝鮮経済を再建し、「生き残り」の条件を整えようとしたのだろう。そうだとすれば、北朝鮮指導部内で穏健派と強硬派の対立が激化するの、むしろそのような経済開放政策が実施に移されてからのことだろう。

しかし、一度経済開放政策が実施に移され、政治体制と経済政策の乖離が表面化した後、そのような政策論争が表面化すれば――それは避けられないことであるが――、事態は深刻である。政策論争は容易に指導部内の権力闘争に転化するだろうし、いずれのグループが勝利しても、矛盾はさらに深化するものとみられるからである。かりに強硬派が勝利すれば旧い政治体制の矛盾が拡大し、穏健派が勝利すれば政治体制の変革が避けられなくなるだろう。いずれにせよ、権力闘争の激化は指導者＝体制＝国家の三位一体の崩壊を招来する。その日こそが、朝鮮半島が統一される日である。

### (7) 朝鮮半島統一と日本の役割

1990年9月の金丸・田辺使節団の平壤訪問によって、翌年1月から8回にわたって、日朝国交正常化交渉が開始された。冷戦終結という国際情勢と盧泰愚大統領の七・七宣言に励まされたものであったとはいえ、それは日本政府がみせた久しぶりの外交的イニシアチブであった。しかし、順調に進展するかにみえた日朝交渉は北朝鮮の核査察問題で暗礁に乗り上げ、1992年11月に中断したままである。それ以来、善かれ悪しかれ、日本の北朝鮮政策は再び状況対応型に復帰した。日本側の対応は基本的に核査察問題の解決に依存しているのである。

したがって、かりに北朝鮮側が第三回米朝高級会談を再開し、一括妥結に成功すれば、日朝国交交渉はただ再開されるだけでなく、大きな前進をみせるだろう。核査察問題が解決されれば、残された最大の問題は「請求権」問題にほかならないからである。その意味では、村山連立政権の誕生は北朝鮮にとって意図せざる幸運であった。社会、自民両党は4年前の三党共同宣言の当事者であるし、日朝交渉推進論者の「さきがけ」の武村正義氏が「請求権」交渉に際して最も重要なポストである大蔵大臣に就任した。しかも、新政権は「ハト派政権」を標榜し、北朝鮮の核査察問題に関しても「交渉による平和的解決」を最優先している。

しかし、北朝鮮が核兵器開発に固執し、再開される米朝高級会談が不調に終われば、このような幸運も暗転し、日本国内でも再び国連による経済制裁が論議の焦点になるだろう。いかなる政権であれ、日米協調路線と国連中心主義が外交の基軸であることに変わりないからである。もちろん、新しい連立政権のもとでは、国連決議を欠いた日米韓三国による経済制裁や日本の単独行動は不可能に近い。また、朝鮮半島有事の際の日米安保条約の履行にも疑問がないわけではない。しかし、国連安保理事会が経済制裁を決議すれば、国論の分裂は最小限にとどまるだろう。要するに、日本の対応は北朝鮮の態度にかかっている

のである。

したがって、かりに北朝鮮の新政権が核兵器開発を断念し、対外関係改善の道を歩めば、日本の果たしうる役割は決して小さくない。日朝国交正常化後に予想される日本からの資本と技術の移転は、一時的にしる、北朝鮮の経済的な再建を助け、南北共存の土台づくりに寄与することになるだろう。その硬直した政治・経済体制からみて、北朝鮮の指導者が外部からの資本と技術をどれだけ効果的に活用することができるかどうかは疑問であるが、ある程度までインフラストラクチュアが整備され、基幹産業の設備更新がなされれば、比較的安価で良質の労働力を利用し、労働集約型の産業を発展させることは不可能ではないだろう。また、それを支援するための日韓協力は可能であり、日本の北朝鮮に対する経済協力は必ずしも南北間の経済協力と競合しない。

しかし、日本からの資本と技術の移転は北朝鮮の対外経済開放と人民生活向上を促進するだけではない。すでにみたように、それは北朝鮮の経済体制改革を促進することになる。政治的不安定化を恐れる北朝鮮は経済改革を抑制し、それがイデオロギーや政治体制の改革に波及することを阻止しようとするだろうが、中国やソ連の前例にみられるように、やがて政治体制と経済政策の乖離現象が進行するだろう。対外経済開放や人民生活向上は経済体制改革を必要とし、経済体制改革は次にイデオロギーや政治体制の改革に波及せざるをえないからである。国交正常化後に実現する日朝間の経済交流は、善かれ悪しかれ、北朝鮮の体制崩壊を促進する触媒的な役割を演じることにならざるをえない。

経済の開放と改革の過程を経て進行する北朝鮮の体制崩壊は、ルーマニア型よりはドイツ型に近いものになるだろう。したがって、その際の日本の役割としてはもっぱら財政的なものが期待されそうである。ドイツ統一がヨーロッパ統合と独仏和解のなかで進展したことを教訓に、われわれは朝鮮半島統一をどのような国際協力のもとで進展させるかを検討しなければならない。



# 한반도 통일과 중국

Korean Reunification and China

Gao E

(China Center for International Studies)



# Korean Reunification and China

Gao E

## I

The change in the international arena brought about by the end of the Cold War has had an remarkable impact on the process of reunification of Korea.

With the disintegration of the bipolar structure, the world is moving towards multipolarization. A new world war is not likely to break out in the foreseeable future. Peace and development represent the main stream of the world today. On the other hand, local wars and conflicts have erupted one after another, and the world is not yet tranquil. Part of Europe is in turmoil. The major Western countries have not recovered from economic recession. Asia, however, has maintained stability and high economic growth rate. As a matter of fact, it is one of the economically most dynamic and fastest growing regions in the world, in the face of these developments, the major Western countries have begun to adjust their policies towards Asia and Pacific, shifting the focus of their attention to this region.

These new international developments have found expression on the Korean Peninsula.

The Korean peninsula was the focal point of conflict during the Cold War,

which divided a single nation into two totally different societies locked in armed confrontation in the past forty years. With the Cold War being over, North and South Korea have opened channels of dialogue between them and done much to improve relations. Both parties signed the protocol on reconciliation, non-aggression and exchanges and cooperation between North and South and the joint declaration on the non-nuclearization of the Korean Peninsula. The signing of these two documents marked a historic turning point. Korea and the Republic of Korea have both joined the United Nations, acquiring equal status in international organizations. Korea has also entered into talks with Japan and the United States. Such encouraging development would have been unthinkable in the Cold War period. People all hope that the momentum of such dialogue will be maintained so as to usher Korea into a new historical stage. However, because of the interference of a big power and the hindrance of the legacy of the Cold War left on the Korean Peninsula, the trend towards easing of tension has suffered setbacks.

The end of the Cold War has not brought with it the atmosphere of peace. The evolution of the international developments remains on a winding course. The Western countries have gained the upper hand for the time being with the disintegration of the Eastern bloc. The West believes that China would be the next to fall. For a time, they turned their spearhead against China, imposing political containment and economic sanctions on it in an attempt to crush the country. Quite contrary to their expectation, far from collapsing under pressure, China has overcome the difficulties and sped up its development. As a big socialist country enjoying political and social stability and sustained economic growth, China stands unshaken in the east of the world. Starting from last year, an increasing number of people in the West have begun to see China in a new light. Many Western countries have adjusted their China policies and increased contacts with China in an effort to



influence and change it through contacts and exchanges.

Having failed to change China through pressure, the West turns to use the same tactics against a small country Korea. It uses the nuclear issue to create tension on the Korean Peninsula. Tension can only serve to undermine Korean reunification, affect China's development program and be harmful to peace and stability in Asia. However, to have some tension is in the interests of the United States, as it needs to find some convenient excuse to maintain its strategic interests and military bases in Asia. The US intention is clearly found in its hasty deployment of Patriot missiles in the Republic of Korea, its sending more weapons there and its suspension of troop withdrawal.

## II

Whether Korea has developed nuclear is a question open to dispute. The issue was first raised by the United States. The proliferation of nuclear weapon is a sensitive issue which easily becomes the focus of the press and international attention. There are various reports in the American media about this issue. Some claims that there is a nuclear reactor in Young Ben, Korea which is producing key materials for reprocessing. Others assert that Korea will be able to produce a nuclear device in five years. Some others even go as far as to say that Korea has possessed the capability to produce three to five nuclear devices. Yet there are also people who don't think that Korea is now capable of making nuclear weapons.

Korea, on its part, has repeatedly declared that it has not developed nuclear weapons, as it has neither the desire nor the capability to do so in an interview with foreign reporter on April 19, Korean President Kim Il Sung

stated that "We have no intention to produce nuclear weapons, nor do we have the capacity to do so. We do not need to develop nuclear weapons. Even if we could make one or two nuclear bombs, it would be pointless. Our government is firmly committed to the non-nuclearization of the Korean Peninsula." In a written reply made in Pyongyang on April 18 to questions raised by NHK, Kim Il Sung stressed that the only way to solve the nuclear issue on the Korean Peninsula is to have direct talks with the United States.

The nuclear dispute has lasted for over three years, during which IAEA has inspected seven nuclear facilities in Korea on six occasions. It has only found out that the facilities are for peaceful use and there is no evidence that nuclear weapons are being made. IAEA, however, still suspects that the two nuclear facilities in Young Ben that have not been allowed for inspection could be used for making nuclear weapons. IAEA asked for further inspection, which Korea rejected as the request was not covered in the agreement on inspection. The dispute thus escalated and the issue of nuclear inspection was turned over to the UN Security Council. The United States and some Western countries demand military strike against and economic sanction on Korea in an effort to bring Korea to its knees and to conduct comprehensive inspection. Considering the case as it stands, it should not have been too difficult to resolve the issue. Having inspected seven operating nuclear facilities and their equipment and technical level, the IAEA specialists with their professional knowledge should not have much difficulty in determining the level of the two uninspected facilities and whether they are capable of producing nuclear weapons. Yet what was done was not to focus on the point of dispute, but to inflame the issue and mislead the media. Korea stated that to safeguard state sovereignty and national dignity, it will not yield to US pressure and insisted that the issue of nuclear inspection should be resolved with the United States through direct negotiation. As both sides refuse to yield ground, things are now in stalemate. If the United States only wants to settle the nuclear weapon issue

and has no other motives, it does not need to insist on settling the nuclear issue first before addressing the Korean-US relations. The complexity of the issue lies in the fact that the parties concerned want to play the nuclear card for political purposes.

The position of China as stated by the Chinese leaders is quite clear, which may be summarized as the following three basic points. First, China will do everything it can to uphold peace and stability on the Korean Peninsula and is opposed to anything that will lead to tension. Secondly, China is opposed to gaining possession of or developing nuclear weapons by any party and supports the non-nuclearization of the Korean Peninsula. Thirdly, it stands for resolving the issue within the framework of "three sets of bilateral relations involving four parties" and is opposed to imposing pressure. Some people are concerned that negotiation will only drag on indefinitely without resolving the issue, leading to even more serious consequences. They therefore believe that more pressure should be exerted to find a quick solution. However, one can only take one step at a time, and difficulty can only be overcome one by one. There is no any other better way. On the other hand, there is concern that even if the nuclear issue is resolved, other issues such as military sales and human rights will still be raised and there will be no end to it. As the issue cannot be resolved anyway, let the nuclear impasse remain the way it is.

It should be said that the above concerns are not without some ground. The question is that the parties concerned should have the sincere desire to resolve problems and take more flexible position. There has to be basic mutual trust before progress can be made on the issue.

In short, trying to force Korea to yield and accept inspection by resorting to pressure rather than negotiation can only serve to hurt the dignity of the

party involved. Can such an approach which is quite contrary to the oriental way of doing things succeed? In my view, far from resolving the issue, it can only lead to disastrous consequences. This is a very dangerous approach.

### III

The Korean people who had their full share of bitter sufferings long for the peaceful reunification of their country. For 36 years between 1910 and 1945 Korea had been reduced to a colony. Following the end of World War II, division was imposed between North and South Korea which has subjected the Korean nation to separation of families and kins. The Korean nation should be reunified, and there is every reason to believe that the reunification of Korea will be achieved sooner or later.

Owing to historical reasons, there are many obstacles in the way of Korean reunification. People should do away with external interference and work patiently to overcome the long standing mutual estrangement.

Both North and South Korea have had their own plans to bring about reunification. Military force was used. Yet the demarcation of the Parallel 38 line has excluded the military solution. As the world has entered the post-Cold War period, hardly any politicians now harbor such designs.

Reunification through annexation is also considered as an alternative as was the case of Germany. However, Asia is different from Europe, and it is not feasible to apply this formula on the Korean Peninsula.

Korea, on its part, has made a number of proposals for achieving peaceful reunification, such as the forming of the Korean federation.

President Kim Young Sam has also proposed a three stage reunification plan with the evolution from confederation to national community and finally to complete reunification. Yet so far no one plan on reunification has been accepted by both the North and South.

China seeks no self gains on the issue of the Korean Peninsula. But because of geographical proximity, the developments on the Korean Peninsula have a close bearing on China's national interests. The stability on the Korean Peninsula will provide a good international environment and opportunity of cooperation for the economic development of the northeastern and northern parts of China. Conversely, tension on the Korean Peninsula will greatly affect China. China therefore genuinely hopes to see and supports the easing of tension and stability on the Korean Peninsula. On the question of Korean reunification, China supports the position that both North and South should do away with outside interference and achieve peaceful reunification on their own.

Some people in the Republic of Korea have written articles asserting that China is the obstacle to Korean reunification, as it supports the socialist Korea. This is a misunderstanding of China's foreign policy.

China firmly pursues an independent foreign policy of peace, opposes the interference in the internal affairs of other countries and respects the social system chosen by the people of a country. This is not only what China says, but also what it does in practice. For instance, China once supported the Democratic Kampuchea in resisting the Vietnamese aggression. Following the peaceful settlement of the Kampuchean issue, the Kampuchean parties agreed

to practice monarch and founded the Kingdom of Kampuchea. China respected the choice made by the Kampuchean people and entered into friendly relations with the Kingdom of Kampuchea on the basis of the Five Principles of Peaceful Coexistence. Take also the example of the former Soviet Union which abandoned socialism and broke into a dozen republics. China has entered into friendly relations with all these independent republics. China has established diplomatic relations with the Republic of Korea, and it continues to maintain good relations with Korea. After North and South Korea have found a mutually acceptable formula on reunification, China will respect the desire of the Korean people, whether they have chosen a socialist or capitalist system. China will be ready to enter into good neighborly relations with a reunified Korea on the basis of the Five Principles of Peaceful Coexistence. In summary, China calls for the removal of outside interference so that the Korean people can be left to settle the issue of reunification.

#### IV

China's growth and development is a key factor for maintaining peace and stability in the Asia Pacific.

Some are concerned that China will pursue hegemonism when it becomes powerful. The Chinese Government has repeatedly stated that China is firmly opposed to hegemonism and power politics. It does not seek hegemony now, nor will it do so in the future.

The growing economy of China will provide the largest market in Asia, which is in the interests of all the countries. China is single mindedly committed to economic development. Its goal is to increase by the end of this

century four times its GNP of 1980, and raise its per capita income to 900 dollars. This will let China rank the fourth place in the world in terms of GNP. Proceeding from this basis, China will strive to bring its per capita income to 4,000 dollars in the mid-21st century and become a medium level developed country.

China's economy now maintains strong momentum of growth. Its economic growth this year is expected to rise by 9%, following 13% growth of two successive years. Every effort will be made to ensure the sustained, rapid and sound growth of China's economy.

It has been proved that the rapid growth of China's economy has not only promoted the growth of East Asia, but also offset to a great extent the negative influence on the Asian economy of the recession plaguing the Western economy in the past few years. What is more, the dynamic Chinese economy has instilled new vitality into the world economy and provided increasing opportunities to both the developed countries and other developing countries.

China's growing trade with its neighbors in 1991 fully shows the tremendous potential of the Chinese market. The volume of two way trade between the Chinese mainland and Hong Kong in 1993 reached 32.54 billion dollars, placing the mainland as the largest trading partner of Hong Kong. Sino-Japanese trade reached 39.04 billion dollars in 1993, up 56% over the year before. China is now the second largest trade partner of Japan. It is only two years since diplomatic relations were established between China and the Republic of Korea, yet China is already the third largest trade partner of the Republic of Korea.

Along with the rapid growth of its economy, China has opened itself wider to foreign investment. The fast emergence of the socialist market in China is a magnet to foreign investors. Foreign investment in China has entered a new stage.

China and the Republic of Korea are close neighbors. The vigorous growth of the Chinese economy also benefits the Republic of Korea, as born out by recent figures. The forging of diplomatic ties has greatly promoted two way trade and investment. According to incomplete statistics, while the trade volume between the two countries in 1979 was just 19 million dollars, it jumped to over 10 billion dollars by the end of 1993.

The investment in China by the Republic of Korea has also grown fast. There were only 12 such investment projects with a total capital of 144,000 dollars in 1985. By the end of September, 1993, there were in China 2,153 such investment projects with a total capital of 1.466 billion dollars. In terms of the quantity of projects, China is now the largest investment ground for the overseas investment of the Republic of Korea.

It thus can be seen that the growth of China's economy has a beneficial effect on its neighbors rather than posing a threat to them.

There is also concern about China's increased defense budget. It is normal that China's defense budget should increase somewhat along with the growth of its economy. China's defense budget was 43.2 billion yuan in 1992, and went up to 52 billion yuan in 1994. The rise, however, was just enough to make up for the rise in prices. Yet this has been made into a big issue by the Western media to condemn the so-called Chinese military threat. A closer look at the figures reveals the falsehood of such a charge.



China's defense budget is a small share of its GNP. What is more, the share is steadily dropping, from 2.2% of the GNP in 1985 to 1.6% in 1992 and further to 1.5% in 1993.

Compared with other countries, the size of China's defense budget is quite small.

The American defense budget in 1993 was over 270 billion dollars, and that of Britain, France and Germany for the same year was all above 30 billion dollars. Japan's 1993 defense budget was 37.73 billion dollars, while that of China was only 7.3 billion dollars. In terms of defense budget China's military spending was even lower, only 1/68 of the United States and 1/55 of Japan.

China exports only a small quantity of arms, much less than many other countries. It adheres to the following three principles with regard to the export of arms : 1. The export of arms must serve the purpose of enhancing the self defense capabilities of the importing country concerned; 2. Such export should not undermine regional peace, security and stability; and 3. China does not use arms export to interfere in the internal affairs of other countries. China only has a very small share of the world arms market. According to the statistical yearbook compiled by the Stockholm International Peace Institute, in the five years between 1987 and 1991, the United States exported 61.3 billion dollars of arms, the Soviet Union 59.9 billion dollars, France 11.2 billion dollars, Britain 9 billion dollars and China 7.8 billion dollars. China only shared 5% of the world arms trade in this period.

Starting from the 1980s, China's defense industries began to covert to civilian production, which now accounts for 70% of the output value of these

industries. The country's export of arms is steadily dropping. The revenues from the civilian production of the defense industries go to the government rather than the military. The claim that such revenues go into the military budget is without ground.

In short, China's growth and development is an important guarantee of stability in Northeast Asia and a key factor for ensuring peace and stability in the Asia Pacific. The charge that China pursues hegemony, attempts to fill up vacuum and poses a military threat is totally unwarranted.

# 한반도 통일과 러시아의 역할

Prospect of Korean Unification and Russis's Role

L. N. Mitrokhin

(Editor in Chiefs, *Social Science*)



**Seminar:** Challenge to the XXI century and the Vision of Korea: Globalization, Democratization and Unification.

**Section:** Neighbour Country's Position and Perspectives on Korean Reunification (July 19, 1994).

Prof. L.N.Mitrokhin. Ph. D. (Russia)

**PROSPECT OF KOREAN UNIFICATION AND RUSSIA'S ROLE  
(philosopher's view from Moscow)<sup>1</sup>**

As a philosopher, I'll attempt to reveal important aspects of this issue which are usually disregarded. With the lapse of time I feel ever more convinced, that politicians and diplomats are far from being able to pre-determine destinies of nations and peoples - especially in the long-range perspective. Society is a complicated organism, which develops in conformity with its own "domestic" laws. It is imbued with immense inertia, ability to self-regulation, stability and resistance to external influence. This is complemented with historical and cultural traditions, prevailing way of life, moral and psychological state of society. It is after taking full account of ethos, of the human factor, of the national spirit, that we can realistically appraise prospects of Korean unification.

I'll start with three judgements which are central for my report and closely inrerrelated:

1. I do not share common notion that the issue of unification is exceptionally complicated or mixed up to the utmost. It really becomes complicated or even antinomic when it comes to its successful practical solution. It is habitual to rejoice at the fact that the Cold War atmosphere now belongs to the past times. Alas, such feelings are premature. One has to state that the main actor of the Korean drama have not cast aside the spirit of ideological sterotypes, the language of super-powers confrontation. The

---

<sup>1</sup> I deem it my pleasant duty to deliver special thanks to leading Russian experts in Korean problems - Prof. Yu.V. Vanin, Dr. of History and Prof. G.I. Chufrin, Corresponding Member of The Russian Academy of Sciences, for their invaluable assistance in preparation of this Report.

main complication consists of a failure to get rid of the old habit to substitute real processes for solemn slogans and recantations, aimed not so much for the solution of the problem, rather as for the propaganda effects.

2. Although the prospect of unification largely depends and will depend on the positions of neighbour countries, the decisive factor today is the readiness of Governments and public at large of the North and South to earnestly recognize the priority of national interests of the Korean people, their ability and determination to fully understand and implement these interests on the basis of honest dialogue and wise compromise. Of course, this is incredibly difficult, but ultimately most reliable and firm ally of the people of the South are men and women of the North, who in the cause of unification the Koreans have to rely on themselves in the first place. I am glad that in a number of speeches President Kim Young Sam and other leaders of South Korea this idea makes itself ever more articulate.

3. Critical attitude and habit to deliberate over events and notions are rather common for philosophers. I have no inclination either to moralize or appraise actions on both sides, or to make any advice or appeal. The contour and logic of my deliberations are very simple: If this is "A", then "B" will be such and such. To provide forecasts or make recommendations - that is not a task of a philosopher.

The fate of the USSR is very instructive for all of us. Recently, as you all know, the dominant was a slogan of "reconstruction of society". In other words, a group of high-ranking reformers strove to impose from above some special project, which, in their opinion, would guarantee liquidation of the totalitarian regime. It seemed not to occur to anyone that the term "perestroika" (reconstruction) of society was sociologically empty, since the society in vivo did not mean just mechanical coherence of blocks, bricks, bolts and transmission belts, but a living self-developing organism which resists reconstruction from outside, just like a flower, a plant, a butterfly. This idea may be also expressed in a scientist's fashion: society is a complicated system which works in its own way and inadequately reacts to outside influences (the phenomenon of so-called bifurcation). Mechanical reconstruction here is impossible, but there can be created favourable conditions for self-development in a certain direction. This is similar to a market, which cannot be imposed from above, but conditions for which can be provided for it to gradually start working from below. Only kind of Eastern bazaar can be created from above - as a system of mutual deception.

In a word, the mainstream of society depends not on lofty intentions of reformers, but on the measure of realism of their vision, on outcomes of their decisions, on ways these decisions may interreact with the past cultural and national genofund - the way of life formed as a result of

day-to-day traditions, specific symbols, such as respect for fathers' graves, etc. Disregard to or misunderstanding of the latter usually brings results that are very remote from those inspiring the reformers and, moreover, the grave-diggers of the "outdated" system.

The above abstract considerations are closely related to the theme of my report.

## I

In deliberations about prospects of Korean unification, references are often made to German experience alongside with its alarming connotations.<sup>2</sup> Indeed, in spite of huge investments into economy of Eastern Germany, of massive influx of qualified specialists and experts, its real achievements seem rather modest and cause growing irritation both in the West and in the East. We are dealing here with a highly advanced Western country, on the one hand, and a country of the Eastern block availing of powerful technological potential and the highest living standards of sorts, on the other. Comparison of relevant German and Korean indices makes believe that the unification on the Peninsular will be much more difficult. Hence, a reasonable conclusion may be made that German experience is not worthwhile copying.

Less attention is given to other aspect related to the mentioned human factor, namely - painful consequences brought about alongside with unification into moral and psychological wellbeing of population of a unified state. As matter of fact, the result was unexpected, for this unification was brought into life under pressure from below, in the air of mass enthusiasm. However, such benign mood is being replaced now with disappointment, and the feeling of the split in the country seems to become aggravated: West Germans think that they are robbed of honestly earned money and pushed to impoverishment, while East Germans feel deprived and humiliated.

This is a result not so much of differences in industrial efficiency between Federal Germany and DDR, rather than of unconcealed orientation towards accelerated takeover of the "totalitarian" East and "reconstruction" of it into a subsidiary of Federal Germany. That unavoidably provoked notion about East Germans as second-rate citizens, admitted to the "bright future" through the back door. This notion was steadily ingrained: with massive discharge of highly qualified specialists not only in the field of social

---

<sup>2</sup> See, for instance, Information Service on the Unification Question of the Korean Peninsula. National Unification Board. Republic of Korea. March 15, 1994.

sciences, but also natural and technical ones as well, with insulting practices of general reattestation, etc. This resulted in irreparable damage to the "national spirit", revealing itself in many painful processes (activization of the Right-wing and Fascist forces, facts of violence against immigrants, growth of crime, etc.) Specific cultural and historical heritage of Korea, first of all its acute feeling of national pride and cultural identity, make this moral, psychological and national factor almost a decisive one. Ignoring it may seriously slow down the whole process of peaceful unification.

These are not just criteria of utility. Inadmissible is not only physical, but also spiritual violence, while the rate of "democracy" of political actions is ultimately determined by a measure of its conformity with basic interests of the nation. But how these interests are to be defined? The answer seems to be quite simple: interests (or "choice") of the majority of population have to be dealt with. But it makes one to recall how embarrassed Alexis de Tocqueville was by the Tyranny of the Majority in the New World. It is exactly the "Spirit of the People" that may become the main factor and a point of attraction for peaceful and voluntary unification.

Such a conclusion may be made when approached from another side. Prospect for Korean unification is of concern for the interests not only of the population of the Peninsula, but for many neighbour countries as well. and this may be achieved only in the global context.

Today one more often recalls the term "axis time", by which Karl Jaspers defined the period (VI Century B.C. - II Century A.D.), when the matrix of European "Faustian" culture was laid, which provided for outstanding science and technology achievements. Nowadays, however, the very foundations of this culture are subjected to ever growing doubt, for its development has brought along the so-called global problems threatening the fate of all the Mankind. The results are known: vigorous growth of socio-pessimistic, anti-scientist and technophobic doctrines, search for new types of rationality, popularity of various irrational and occult concepts. But it is more important to register another trend, namely - growing interest in moral and psychological heritage of the East. It may seem that the time itself rejects famous lines of R.Kipling: "West is West, and East is East, and never the twain shall meet". But things of life are more complicated than that. It looks safe to suggest, that emergence of global problems and torrential development of mass communications, international trade and cultural ties predetermine gradual convergence of ways of



life of various formerly isolated regions and lead to the triumph of uniform cosmopolitan culture, universal human values and ways.

It turns out that these processes touch only the upper and not too deep a layer of culture. Much deeper is an outburst of nationalist feelings, aggravated concern about preservation of their own indigenous culture and, accordingly, a protest against expansion of alien, first of all Western, morals and manners.

Today this tendency is clearly seen in various regions, including the territory of the former USSR, where the real epidemic of clashes on religious and ethnic grounds has broken out. Take, for one, the situation in Northern and Southern Ossetia, in the Crimean Peninsula, in Eastern areas of Estonia, bloody civil war between Armenia and Azerbaijan, between Abkhazia and Georgia. One may recall also other countries: Viet-Nam, South and North Yemen, Northern Ireland and former Yugoslavia.

Here I would like to be most precise and concrete. Hopingly, one feature of traditional Korean mentality is the priority of national characteristics over class ones. In general, this is specific of the ancient cultures. Thus, Russian monarchist emigrants after Hitler's onslaught were unanimous in taking the side of the USSR: "At first, Germans have to be driven out, then we, the Russians, will settle accounts among ourselves". Most revolutions as well, which we used to attest as either bourgeois or proletarian, essentially dealt with solution of national problems. To these I would relate also the Great Chinese revolution of the first half of our Century.

After October Revolution in the year of 1917 in Russia there have settled a tough Bolshevik dictatorship, the Comintern emerged, and very quickly there appeared Communist parties all over the world, including Japan, China, Korea. But it would be a mistake to presume, that the roots of the so-called proletarian movement were all deep in Moscow alone. Real social contradictions had taken place in the above countries long before that and against articulate national background. Influence of communist parties to a great extent consisted in successfully convincing people that the mentioned contradictions had been pre-determined by inevitable conflict between bourgeoisie and proletariat, imperialists and coloured people. After formation of the Soviet Union and especially of the "socialist camp", this dichotomy was institutionalized, while all other contradictions were declared non-essential. That is why it is so important now to get rid of Cold War period mythology and clearly discern other roots of geopolitical conflicts - historical and cultural, religious, ethnic and economic ones, - to take them into account in earnest, while

elaborating upon prospects of development of countries and regions. It is important to see and explain difference in various motifs of these or other political decisions and arguments of a purely ideological kind, selling out such decisions to mass audiences.

Let me mention just one fact. As we know, in the preamble of the Treaty of August 22, 1910, there are words about desire of emperors of Japan and Korea to contribute to common well-being of the two countries and secure stable peace in the Far East, as well as words to the effect that these aims could best of all be achieved by way of annexing Korea by the Japanese Empire. It is not for me to remind you, that the colonial period of the country's history was far from being peaceful and idyllic one: political repressions intensified, court of justice procedures were accelerated, oppressive system of suspicion and cover-ups was in full swing, etc.

What was there at the root of the matter that pre-determined such a policy? It seems, those were economic interests, a desire to turn Korea into a raw material and food-stuff appendix for Japan, into a profitable field of application of capital. Hence, provision of preferential rights to the Japanese entrepreneurs and a discriminatory policy towards indigenous population: a practice of separate schools, courts of justice, shops for Japanese and Koreans, elevation of Japanese to a position of official language of the country, systematic persecution of ancient Korean culture. Of course, one should not separate class aspects from nationality drives. If, say, 80 percent of workers were employed at Japanese factories, while wages of Korean workers were almost twice as small than those of Japanese ones, then these two aspects certainly converged. Nevertheless, most popular, unifying and stimulating for mass movements of social protests stayed to be patriotic slogans of liberation of the country, of national independence, revival and upheaval of ancient Korean culture. It is known that starting with the year of 1919 they gained especially vast scope, involving participation of thousands and thousands workers and peasants, representatives of bourgeoisie and students.

The Korean society in the Twentieth Century went through various periods, which seemed to be separated from the past with impenetrable wall. However, situations of choice for the future always repeated themselves, of rebirth of the state independence, of resistance to foreign political and cultural influences. In the same fashion they revoked in the conscience of the people the ideals of cultural identity, the strive for revival of historic memory, of original national spirit. Although imposed violent alienation between South and North - political, economic and cultural - had been harmful for the Korean

national spirit, it could not ruin most ancient and deep formations of Korean ethos, namely - the feeling of common Korean destiny and values. Today there is being formed a situation, when experience of mass consciousness will exert its ever growing impact on the future of the Peninsula.

Leaders of both of North and South, with references to official statements and documents, make their assurances that they consider problems of peaceful unification as their primary task, devoting their entire diplomatic energy, but due to only the craftiness and aggressiveness of a partner all such efforts had been brought to nothing. Certainly, this is not the real picture, but just an imitation of the Tale of Vicious Wolf and the Red Riding Hood. Though one thing is true - starting with 1948 talks on unification really reminded those between the deaf, and they could not be different.

Relations between North and South directly affect geopolitical situation in the North-East Asia, where century-old interests of such countries as Russia, China and Japan clashed, while each one of these countries acted on the presumption that Korea was the key to domination over the whole region. The tragedy of comparably small Korea, squeezed between its powerful neighbors, had shown itself most articularly in the year of 1948, when the line of split went through the whole country, dividing "imperialist" and "socialist" camps, while the 38th parallel became an Asian replica of the Berlin Wall. The fate of the Peninsula was being determined by global confrontation of superpowers, to which common Korean interests were sacrificed. There were exactly the USA and the USSR which stood behind the South and the North; thus, irrespective of intentions of Korean people the unification was thought of as a takeover of the other partner in the fashion of "who - whom". So the programs of non-violent unification of those days were mostly propagandistic, i.e. and demagogical, since neither the USA nor the USSR would agree to revival of a united and independent Korea.

Today we are faced with a new situation, and a decisive role in its formation has been played by the Soviet Union, though in a very specific way: with its disintegration it put an end to the Cold War and consequently to a rigid dichotomy - "communism versus capitalism".

Events rapidly developed, and by the beginning of 1992 there was formed an entirely new situation. It was prepared by the new constitution of the Republic of Korea (1988), the Agreement on Reconciliation, Nonaggression and Exchanges and Cooperation between the South and the North, concluded in December 1991, the Joint Declaration of the Denuclearization of the Korean Peninsular, the consent of North Korea to the inspection of its nuclear facilities, election of the first

civilian President Kim Young Sam, etc. It seemed, both parties were striving for mutual understanding, step by step bringing closer their positions, with peaceful unification of Korea behind the corner.

“Several months ago ‘everything suddenly changed”

At ~~the~~ present moment, the situation was aggravated to the limit: North Korea flatly refuses from inspection and asked International Atomic Energy Agency (IAEA) to retreat, the USA and its allies were on the verge of demanding from the Security Council the introduction of international sanctions against the North, both Parties were sabre-rattling... yes, but there is no use to retell well-known facts, because there may appear other picturesque details. The principal thing is that the march of events, according to our well-known diplomat Vladimir Lukine, has become "another smoldering crisis", the air smells like gun-powder or even worse, and a perspective of peaceful unification is delayed for some more years.

What has actually happened?

2

Many people think, that the crisis is caused by unforeseen rejection by the North Korean Government of its obligations. This view is sociological naive: nothing unexpected actually happened. While greater understanding was achieved in words, in reality apprehension grew between South and North, the reason for it being the fear of unification under some "alien" recipe, with each party becoming ever more stubborn in defending its own version of unification. Sooner or later such disagreement would become evident, even more so when the leaders of both South and North fail to find such paths for contacts, that would correspond to new Korean reality.

The point is the recognition of a stubborn fact: today the Republic of Korea and the KPDR both are very different, even incompatible societies, by their political structure, socio-economic relations and spiritual life. Their real "peaceful" unification can be reached at the end of a lengthy process, in the course of which both sides will have to undergo certain changes, particularly in getting rid of various social vices inherent to both of them. I mention these not by chance. In the period of reign of the military in the Republic of Korea, social contradictions, mass strikes and students uprisings were very acute. President Kim Young Sam himself often drew attention to persistent corruption, social injustices and the need in serious

reforms. However, when perspectives of unification are discussed, it is usually the North that is mentioned as needing "perestroika", while the South is depicted as a kind of a model, and that cannot but hurt the pride and cause apprehension of the North Koreans, who are looked upon as second-rate citizens. It would be premature to underrate the ideal of socialism. It has a centuries-old history behind and cannot be identified with the system, which had taken the upper hand both in the USSR and North Korea. Present day spiritual air and social preferences on the territory of the former Soviet Union and a number of countries of Eastern Europe show that this ideal is still attractive for mass audiences, especially those confronted with practices of shock therapy. In other words, attempts to map out exact steps on the road to unification and to ignore possible changes in human factor at the same time, are similar to putting a stake on either formal unification, or on disintegration and takeover of the partner.

There are influential social forces and groups both in the South and the North, which are interested in preserving tension on the Peninsular and untouchability of their own regimes. But disproportion between the size of population and industrial potential explains why it is the leaders of the North that fear for their fate, and this is what determines their positions at negotiations.

In his program<sup>3</sup> Mr. Kim Il-Sung stands for the formation of a a common national unified state with preservation of now existing two systems and two governments. In other words, the confederation of state is meant, encompassing two regional governments in the North and in the South with an equal stature. At that he stresses the point of recognition and respect for existence of different ideas, ideals and systems, rejects confrontation and political disputes; he calls for keeping democracy closer to our hearts, for liberating and rehabilitating all political prisoners, recognition of the state, cooperative and private property and defend capital, opening to all the path towards progress without discrimination.

In his turn, President Kim Young Sam moves forward the program, envisaging "Three-Phased Approach to Unification". These are: 1. phase of reconciliation and cooperation, 2. phase of Korean Commonwealth, when relations between North and South are regulated with the National Community Charter, and finally the 3rd phase of One Nation, One State, when North and South build a single, democratic republic through

---

<sup>3</sup> See: Ким Ир Сен. "Программа по великой консолидации всей нации для объединения родины" из десяти пунктов. Пхеньян, 1993 г.

their ultimate union according to the Constitution of Unified Korea and General Elections.<sup>4</sup> Besides, emphasized are also the need in mutual respect, rejection of attempts to "swallow", "ruin" the other side, of wording and institution of the Cold War period.

It is easy to see, that both programs have a different goal in sight: for the North it is the confederation of two states, retaining their own social systems and uniting themselves only at the level of higher political and legal institutions, functioning on a par; while for the South it is actually the take-over of their partner, since the stage of the commonwealth already suggests greater measure of integration, than the confederation.<sup>5</sup> The finale of the third stage leaves no doubt - it is the dissolution of socio-political structures of the North, formation of homogenous capitalist democratic society.

How real is the possibility of compromise between these two programs? It may seem that the perspective of prospering democratic society is very attractive for the entire "people" of impoverished North. That would be a hurried conclusion. In the KPDR there is not only a narrow Party top, but also millions of employees of various ranks: party, state, military - fitting into rigid nomenclature structures and controlling the entire life of the country. It would be naive to think, that they may volunteer for such a mode of unification, that would put an end to their privileges and placid existence. Moreover, Eastern Europe experience shows eloquently, what kind of fate is in store for them.

Such apprehensions cannot be eliminated by simple assurances of leaders of the South of the lack of intentions on their part to swallow North-Korean partner. There is a logic of words, and there is a law of development of society, which will mercilessly lead to disintegration of the North-Korean regime. If the South insists on its own project, then a deadlock is inevitable, if certainly they keep on making their stake on the use naked power and violent methods.

It hardly needs proving, that the way of violence has no historic perspective. History shows that in case of internal weakness the ruling regime fans the image of external foe, the menace of collapse of motherland, the

---

<sup>4</sup> South -North Dialogue in Korea. Office of the South-North Dialogue. National Unification Board. Seoul, Korea. #58, October, 1993. pp.3-20, 116-138. См. также: Президент КИМ ЕН Сам. Новая Корея. Санкт-Петербург. 1993 г.

<sup>5</sup> Ibid. P.121.

slogan - "independence or death". Chances of the North-Korean leadership at this score cannot be underrated. Let us just recall the Chuche ideology.

At the first sight Chuche makes a queer impression. It always makes different combinations of words, reiterating the same general appeals, terms, banalities. Its contents looks timeless, It may be conceded that chuche has nothing in common with scientific or even philosophy doctrine, but it is an ideology which is known to be able to discipline mass conscience. From this view point Chuche is very efficient.

Very important for instance is the fact that by its slogans and accents Chuche naturally fits into historic and cultural tradition of the Korean people. The main vector of national conscience is the fight against "foreign" enemies, preservation of original national culture, pathos of patriotism. In this fashion, Chuche artfully squeezes noble "Spirit of the Nation" into narrow sheath of the North Korean "isolationism". That is why the increase of "pressure" onto the North will activize powerful ideologic drive, cultivate "anti-Western", anti-American" feelings, which will inevitably lead to a division in the "mass conscience of the people" (not only in the North), subverting hopes for peaceful and voluntary unification. Unfortunately, during the last four years events evolved along the above path.

3

Usually, the beginning of crisis is dated with March 1993, when North Korea declared its reluctance to permit admission of the United Nations Atomic Energy Inspection. Of course, such an action cannot be justified. One should not however attribute all this to unreasonable show of vicious will and insidiousness, because this has its own story behind.

One year prior to it, the IAEA, demanded, on US recommendation, inspection of two military facilities which were previously not on the list. Response of the North was negative. There are several explanation of such a response. It is quite possible that Kim Il Sung regime, after having lost "big brotherly" support, decided to acquire its own nuclear weapons as a means of blackmail and containment in case the issue of unification goes over to its practical stage. Incidentally, in the opinion of foreign minister of Russia Andrey Kozyrev it would take three-seven years more for Pyongyoung to manufacture a nuclear bomb.

It is not excluded, that the North Korean regime is just bluffing, trying to trade for certain guarantees of

non-interference into its domestic affairs, in exchange for diplomatic recognition, extension of foreign trade ties and the right to inspect American military bases in the South, etc.

In any case, the decision of the North was prompted by survival considerations for their own regime under threatening situation, and further development of crisis depended on reciprocal move of the South, which could both aggravate or alleviate the tension. The decision of the USA and the South turned not well thought-out (provided they indeed strove for real results). They presented an ultimatum alongside their threats to resume Team Spirit manoeuvres (so they did soon), in this way putting their rival in to the corner. One had not to really know the North in order to err about its response: with reference to the latest facts of aggressiveness of the USA and the South, the North, possibly with a sense of relief, accepted its tested scheme of confrontation and announced its withdrawal from the nonproliferation treaty, rejected inspection requirement as a "vicious political manoeuvre" meant to make it "militarily disarmed". So another deadlock in the situation emerged.

What comes next?

The South keeps on practicing its scare tactics. It starts an escalation of reciprocal bellicose gestures: placement of the Patriot missile complexes vs. threats to attack Seoul, elaboration of plans of preventive assaults at military targets in the KPDR vs. demonstrative military parades in Pyongyang, etc. Then comes the last piece of news: military manoeuvres of South Korean 6-million military reserve force. The end is evident: all that was previously achieved during negotiations on unification would be in collaps.

The language of ultimatum breaks the entity of the "Spirit of the People", insults national dignity. One can easily imagine hurt consciousness of millions of people on both sides of the 38th parallel, who in this or other way participate in preparation for parrying aggression from their blood brothers. Besides, it is not excluded that successes of the North in manufacture of nuclear weapons and its obstinacy (non-compliance with scare tactics) may be taken by the national consciousness for the sign of power and dignity of the nation, while threats, adressed to it. may look as an intention to humiliate it. Wasn't it demonstrated quite recently in Seoul by torrentious students meetings, protesting against introduction of sanctions and recanting: "We are not afraid of Kim Il Sung"? All this surely undermines mutual trust between South and North, without which peaceful and voluntary unification is not possible.



Quite recently the world had been stricken with terror of nuclear Apocalypse, while in many countries the power of industrial-military complex was gaining momentum. There was the armaments drive at that time, being a source of prosperity for millions of people, of high and steady profits. And now we have the disintegration of the Soviet Union, the end of the Cold War. But the military infrastructure is still there, and it needs customers, it needs ideological support and consequently a foe in flesh. Then, wouldn't it be simpler while appealing to human values to arrange for power pressure onto authoritarian regimes and, foreseeing their response, to make use of it for escalation of mutual suspicion and enmity?

For sure, the unification of Korea is a demand of time. Already now there exists a certain area of reciprocation, acceptable for both parties and real - in contrast to purely propagandistic and politically time-serving - incentive. Among them are: solution of domestic economic problems of South and North, restoration of historic, economic and cultural ties; elimination of mutual suspicion and reduction of military expenditures, placing a heavy burden on the budget of both North and South, resumption of ties among relatives, etc. Summing up my deliberations over ways of reaching unification, I am approaching the conclusion, which, hopefully, won't be shocking for you.

Realistic approach to unification issue inclines one to accept the program of North Korea. The point is that formation of a confederative state provides for adherence to principles of democratization, broadening of trade and cultural ties, repeal of restrictions for movement within the Peninsular shores, recognition of various forms of property (all these points are included as integral requirements of Northern project, that have to be specified and confirmed during further talks), and all this will inevitably make the beaver of History dig in. It is then that the true universal interest of the people, willingly referred to by both parties, will surface, and normal and viable society will arise not by the whim of politicians, but according to its internal laws.

All these deliberations in some way or other explain Russian view of the Korean unification issue. It is high time, however, to consider it in detail, including considerations about possible ways of solving the crisis, related to nuclear program of the North.

4

The stand taken by Russia in relation to the program of the North can be understood only after taking account of the fate of the USSR and changes in the world situation, connected with its disintegration. Background of this story is well known. Starting with the year of 1948, the Soviet

Union looked upon the North Korea as its ally for all times, closely cooperating with it militarily, economically and culturally. At the same time, Soviet leaders did not take notice of the Republic of Korea as an independent sovereign state, treating it as a "satellite", as an American puppet.

Such "brotherly ties" soon began changing rapidly after the start of "perestroika", which caused sudden cooling of relations between the USSR and Kim Il Sung regime, which labled the destruction of totalitarianism, march to openness and market relations as "betrayal of the great proletarian cause". Thus, on March 1, 1993, the "favourite teacher" Kim Chung Il said: "Slanderous insinuations about 'totalitarian', 'barrack-tipe' and 'administrative command' nature of socialism are nothing more than reiteration of demagogic arguments of imperialism against socialism, differing only in words". It was them, he went on, that brought about "ideological havoc in a number of socialist countries", disintegration of socialism, in which "the decisive role was played by counter-revolutionary actions of home-grown renegades from socialism"<sup>6</sup>.

Worsening of these relations was influenced by the decision of the USSR to take part in Olympic Games in Seoul and especially setting of diplomatic relations between countries in 1990. The KPDR blamed Mikhail Gorbachev for "selling himself out to Seoul puppets for 3 billion dollars and betrayal of his loyal friends". Extreme coolness in relations with Moscow the Government in the North retained also after the desintegration of the USSR. Commercial and cultural ties between the two countries were drastically cut down in the course of the last several years.

As a matter of fact, these changes, being inevitable, were accelerated by tactless statements by a number of Soviet leaders, who in the spirit of prevailing pro-American orientation spoke rather unceremoniously about regime in the North Korea, the fact that could not but hurt national feelings even of South Koreans. Similar reappraisal also took place in the Russian mass media. Such politics could hardly be called far-sighted. Weight and influence of Russia in the region concerned will largely depend on the measure it is able to save its face, to consolidate balanced and civilized relations with both the Korean Republic and the KPDR, to look in their eyes as a state that bases its relations not on the block-minded considerations, but on its own interests, which largely coincide with common Korean interests. The fact that in the course of several years

---

<sup>6</sup> Ким Чен Ир. Клевета на социализм недопустима. Корея. Пхеньян. 1993. с.1, 2.

Russia followed in the wake of American politics and subordinated its attitude towards North Korea to "perestroika"-minded ideological considerations, have brought it to the situation, in which it largely lost its influence in the region.

If one considers difficulties in the economy of Russia, its drive for conversion, for development of commercial ties with foreign countries, it becomes evident, that long-term interests of Russia fully correspond to revival of unified and peaceful Korea. And vice versa: continued tension on the Peninsula, aggravation of military confrontation between North and South will negatively affect economic development of the country - first of all of its Eastern regions. But of primary importance is, certainly, the problem of security. It is easy to presume, that in case of obtaining by the KPDR of its own nuclear weapons, the USA will take care of presenting the Republic of Korea with its own "containment forces", which may push Japan towards reconsideration of its attitude to nuclear weapons. Thus, the threat of nuclear Apocalypse will grow in the direct vicinity of the Russian borders. So, here we have no alternative: Russia will have to use all its influence for supporting the regime of nuclear non-proliferation and relaxation of tension on the Korean Peninsula.

B.Yeltsin and A.Kozyrev stated not once, that the withdrawal of the KPDR seriously affects vital interests of Russia. Troublesome is not only the emergence of a dangerous hotbed of nuclear confrontation close to the country's frontiers. The point is in the precedent. According to A.Kozyrev (his statement of June 17, 1994), "if one country refuses to adhere to non-proliferation regime and this goes off all right, then there is a chain reaction in store. Some states are hiding in an ambush and waiting their turn. Unfortunately, they are lining up along the perimeter of the Russian borders or, in any case, of the CIS borders. By the end of this century we may witness formation of a nuclear belt along Southern frontiers of Russia". Thus, he went on, "if the KPDR shows stubbornness and rigidity, refuses from cooperation with the IAEA, withdraws from the nonproliferation treaty, then sanctions are inevitable". In the same vein, though in a milder form, Boris Yeltsyn spoke during the recent visit of Kim Young Sam to Moscow.

There are also counter-arguments. Policy of tough "isolation" of the North inevitably provokes its bellicose responses, cuts channels for talks and influence on its stand. Purely economic consideration cannot be discarded too. Recently there appeared signs of certain revival of commercial ties between Russia and the KPDR: Pyongyang has purchased several submarines and is negotiating a prospect of provision of the North with spare parts for military equipment, etc. Of course, Russia is very interested in

rebirth of trade with its geographically close partner, with which it avails of well tested forms of relations. It is especially important for developing economy of Siberia and the Far East. Moreover, at the junction point on the border of Russia, China and the KPDR there is planned a formation of free trade and industrial zone. Also under consideration is a construction of a gas and oil pipeline on the territory of the North. It is only with normalized commercial relations that one can count on payment of at least a part of the North Korean debt to the former Soviet Union, amounting now to 3 billion dollars. The fact remains that economic sanctions for the USA, which has no trade relation with the KPDR, is one thing, while for Russia they are quite a different thing. There are also other difficulties. General international doctrine of Russia is still in a stage of elaboration, undergoing serious changes in view of domestic situation. This relates also to relations with North Korea.

I personally find not well thought out and too hurried Russia's support in the UN for the US steps in relation to the KPDR, full of threats and ultimative demands. The same I may repeat about transparent hints concerning "other" interpretation and failure to prolong the Treaty of the year 1961 on friendship, cooperation and mutual assistance. Quiet temporizing position of China seems to be more reasonable. This is also understood by our diplomats, now stressing the point to the effect that sanctions are very strong a remedy, which is acceptable only when other means are exhausted.

As far as the search for a diplomatic identity is concerned, it has been demonstrated first of all in a proposal to convene international conference on security problems and nuclear status of the Korean Peninsula. South Korea and the USA have been initially rather cool about this proposal, and this is understandable. However, today the response is ever more approving.

It seems, the necessity of quiet realistic approach to the problem is better realized now by all those who are really interested in peaceful unification of Korea. So, according to the AP report of March 1, 1994, President Kim Young Sam expressed confidence in forthcoming solution of nuclear problems on the Peninsula. He also stated that he does not dispose of any proof to the effect that Pyongyang owns nuclear weapons, and spoke in favour of postponement by the USA of their decision to place Patriot missiles on the territory of South Korea.

Of course, the situation still remains largely unpredictable, but the impression is that there have emerged hopeful signs on both sides really seeking compromise and showing more self-control and patience. What I have in mind are the results of J.Carter's recent visit to Korea, the US

consent to consider terms of resumption of talks with North Korea and signs of a perspective of encounter of Presidents of the North and South. One just has to really admit the priority of creation of a unified peaceful Korea, to preserve self-control and sober approach to the situation. Today the wonder of unification is real, but there is a long path ahead that brings to it, requiring patience and tolerance, energy of kindness and tears.



## ▣ 발표 및 토론요지





## 발 표 요 지

### < 小此木政夫 >

동아시아에서의 냉전 종결은 당연한 일이지만 냉전이 가장 격렬하였던 지역, 즉 인도차이나와 한반도에서 본격화하였다. 예를 들어서 인도차이나의 경우, 1993년 5월 국제연합 감시하의 총선거를 통해서 캄보디아 분쟁의 국지화가 진전되었으며, 베트남에서도 1986년 12월 이래 도이모이(쇄신)정책에 의해서 점진적인 체제 개혁이 성공되고 있다. 다시 말하면, 냉전 종결의 2대 테마인 “지역 분쟁의 국지화”와 “점진적인 체제개혁”이 순조롭게 진전되고 있다.

그러나 휴전으로부터 40년을 경과하였음에도 불구하고 한반도에서의 냉전 종결은 인도차이나에서처럼 순조롭지 않다. 확실히 한국과 중, 소 양국의 국교정상화에 의해서, 한반도에서도 “지역 분쟁의 국지화”가 반쯤 진전되어, 그 결과 한반도문제는 이미 한국과 러시아, 혹은 한국과 중국 간의 국제분쟁은 아니게 되었다. 그러나 북한의 핵무기 개발에 대한 고집이 일·북한, 미·북한 관계개선에 커다란 장애가 되어, 균형을 갖춘 국제협조의 실현이 저지되고 있다.

또한, 북한의 특이한 사회주의 체제로 김일성주석으로부터 권력과 권위 모두를 계승하려고 하는 김정일서기의 노력이 북한의 체제개혁을 곤란하게 만들고 있다. 동해안 일부에 자유경제 무역지대를 설치하여, 그곳에서 부분적으로 개방정책을 추진하고자 하는 움직임은 존재하고 있으나, 북한의 경제개방은 경제체제 개혁에까지 미치고 있지 않다. 그 반대로 「근로자」 3월호에 게재된 김정일 서기의 논문인 “사회주의에 대한 비방은 허용되지 않는다”에서 볼 수 있듯이, 북한 지도부는 중국식의 사회주의 시장경제 모델을 명확하게 비판하고, 여전히 사회주의적 소유관계와 정치도덕적 자극을 중시하는 고전적 사회주의 경제모델(스탈린 모델)을 고집하고 있다.

이러한 관점에서 보면, 냉전종결의 제 3테마인 대량살상무기, 즉 ‘핵무기와 미사일의 확산방지’가 한반도에 긴급하며 최대의 과제로 등장하는 것은 우연이 아닐 것이다. 어쨌든, 그것 자체가 한반도에서 ‘지역분쟁의 국지화’를 저지하며 ‘점진적 체제개혁’을 곤란하게 하고 있다. 금후에 예상되는 제 3차 미·북한 고위 회담과 남·북 정상회담은 그것이 성공하든, 실패로 끝나든 한반도의 냉전종결의 분수령이 될 것이다.

### < 高 鏞 >

한반도 통일과정은 국제환경의 변화로부터 영향을 받기 때문에 순탄하게 진행될 수 없다.

한반도통일은 무력에 의해서 달성될 수 없으며, 한쪽이 다른 한쪽을 흡수하는 방식에 의해서 이루어질 수도 없다. 한반도통일은 평화적 협상을 통해서 양측

이 받아들일 수 있는 방안을 채택함으로써만 달성될 수 있다.

한반도통일에 유리한 국제적 환경이 조성되지 않으면, 주변국들이 한반도 통일과정에 개입할 수도 있다. 또한 남북한 간에는 오랜 동안의 적대감으로 인해 남북한 사이에 상호신뢰가 결여되어 있다. 이러한 요인들을 고려할 때, 한반도 통일문제는 인내심을 가지고 접근해야 하며, 하루밤 사이에 통일을 이룩하려고 하는 것은 비현실적이다.

중국은 한반도통일에 대해서 특별한 이해관계가 없다. 중국은 한반도의 긴장 완화와 안정을 지지하며, 외국의 개입을 반대하고, 통일을 달성하려는 한국인 자신의 노력을 확고하게 지지한다.

### < Lev. N. Mitrokhin >

1948년 이후 남북한은 한반도의 평화적 통일에 관해 수많은 제의를 주고 받았다. 그러나 냉전이라는 국제현실 속에서 이러한 제의들은 다분히 정치선전과 체제보호적 성격이 강했다. 이제 국제환경은 새롭게 바뀌었다. 아이러니칼하게도 이러한 국제환경의 변화에는 구소련의 역할이 절대적이었다. 그러나 현재 한반도의 상황은 북한의 핵문제로 인해서 다시 한번 긴장감이 고조되고 있다.

역사적으로 진행되어온 남북한간의 상호관계를 재론하기 보다는 현상황에 대한 엄밀한 이론적 분석이 절대적으로 필요하다. 특히 다음의 요인들을 고려할 필요가 있다.

1. 한반도의 통일문제는 국제환경 요소에 의해 민감하게 영향받는 국제적 문제임은 재론의 여지가 없다. 그러나 통일에 있어 가장 결정적 요소는 남북한의 정부 및 국민들이 한민족의 기본적 이익이 그 무엇보다 중요함을 자각하고 이러한 민족적 이익을 대화와 타협을 통해 실현하고자 하는 의지라고 할 수 있다.

2. 한민족 공동의 역사적·문화적 유산에 대한 상호인식과 해방후 이질화된 남북한의 이데올로기와 일반국민들의 의식에 대해 각별히 주목할 필요가 있다. 남북한이 일제하에서부터 오늘날까지 외세에 맞서 민족자주권을 확보하고자 했던 민족적 저력을 확인하고 민족적 동질성을 회복하는 작업이야말로 남북한의 상극적 이념을 극복하는 첩경이다. 요컨대 통일의 성공은 정치가들의 역할에만 국한되는 것이 아니라 식민통치, 한국전쟁, 국토의 강제적 분단 등으로 굴절된 민족의식의 부활에 크게 좌우된다.

3. 남북한 체제 및 국민에 대한 상호존중이 필요하다. 그리고 통일독일의 경우에서 보듯이 일방의 타방에 대한 흡수식 통일은 경제적 어려움 외에도 수많은 사람들의 도덕적·정신적 고통을 야기시키므로 결코 바람직하지 못하다. 그럼에도 불구하고 왕왕 북한을 부패와 분배체제의 불평등 등의 여러 가지 문제를 안고 있는 남한에 흡수되어야 할 대상으로 간주해 왔다. 그러나 사회주의의 이상은 역사적으로 오랜 전통을 지니고 있으며, 고통받는 사람들에게는 여전히 매력으로 남아

있다는 점을 잊어서는 안된다.

4. 자본주의 체제는 숭고하고 자유로우며, 공산주의 체제는 악한 권위주의라는 냉전적 신화를 극복해야 한다. 현재 남북한에는 통일된 한반도는 더 많은 안보비용을 부담하게 될 것이라고 우려하면서 기본적으로 현상유지에 관심을 두는 세력들이 있다. 따라서 양측 정상들이 제시한 통일 프로그램을 비판적으로 분석하는데 연구의 초점을 모으는 일이 필요하다.

5. 엘친, 코지레프 등의 성명을 분석해 볼 때 러시아는 한반도의 평화적 통일 및 한반도의 비핵화를 위해 가능한 영향력을 행사할 것이다. 현재 한-러관계는 한·소 수교서 평양측으로부터 격렬한 반발이 있었음에도 불구하고 상당한 우호관계를 유지하고 있다. 김영삼대통령의 '신한국 창조'의 여정은 한 마리의 아름다운 나비가 태어나기 위한 산고에 비유될 수 있겠다. 오늘날 한반도의 통일 가능성은 그 어느 때 보다는 높다고 할 수 있다. 그러나 궁극적으로 한반도의 통일은 인내와 관용, 화해와 협력이 요구되는 장기적인 프로젝트이다.

## 토 론 요 지

### < 장 달 중 > - 小此木政夫교수 논문에 대한 토론

1. 이번 회의에서 발표된 2개의 다른 논문과 마찬가지로 "일본의 역할"에 대한 부분보다 한반도 정세분석이 대부분을 차지했다. 결국 논문의 본말이 전도되어 있다. 한반도 정세변화에 따른 일본 신경권의 대한정책 추이에 대한 분석과 전망이 아쉬웠다.

2. 북한체제의 지속성 혹은 계속성의 측면에 지나치게 초점을 맞추다 보니 북한의 변화적인 측면을 전혀 보지 못하고 있다. 오코노기 교수는 북한의 변화를 매우 비판적으로 보고 있으며, 이러한 근거로 최근의 김정일 논문을 소개하고 있다. 하지만 김정일 지배의 북한의 변화를 위하여 쓴 논문은 전혀 언급이 없고, 또 합영법, 자유경제무역지대 설치, 개방적 헌법조항 설치 등의 변화의 움직임에 대한 언급도 없다.

3. 북한 변화의 전망에 대한 분석: 오코노기 교수는 루마니아식 보다 동독식을 예측하고 있으나, 이는 사회과학적 분석의 틀이 부재한데서 오는 잘못된 견해로 보인다. 북한이 동독식으로 변화하기 위해서는 먼저 시민사회의 발전이 전제되어야 한다. 하지만 북한은 여타 어떤 사회주의 국가 보다는 시민사회의 토대가 취약하다.

4. 김일성과 김정일체제의 對남북관계 차이를 두사람의 성격과 지도력 차이에서 보려는 시각은 남북관계의 체제적 특성을 간과할 오류가 있다. 북한의 대남 정책은 김일성 개인의 성격이나 지도력 못지 않게 북한의 통일정책변화 과정의 한 부분으로 보아야 하며, 이러한 변화는 또 국제환경은 물론 남북한 사회의 변화와 밀접한 연관이 있는 것이다.

5. UN의 제재 결의가 불가능할 경우 한·미·일 공조에 의한 대북제재가 가능하다고 보는가? 사회당정권 하에서 대북제재는 미·일 동맹체제의 긴장을 유발할 가능성이 없는가?

#### < 이 흥 표 > - 高錫 논문에 대한 토론

이 논문은 한반도의 장래에 관한 두개의 주요한 이슈를 다루고 있다. 북한의 핵문제와 한반도 통일이다. 필자는 남북한 모두가 주권국가이므로 중국이 북한 핵문제의 해결과 관련하여 수행할 역할이 많지 않다고 주장하며, 이러한 맥락에서 중국은 국제사회의 대북제재 움직임에 반대하고 있으며 당사자간의 협상과 대화를 통해 문제가 해결되어야 한다고 주장하고 있다.

필자는 북한의 핵개발에 관한 구체적인 증거가 없으므로 중국은 국제사회의 대북제재 움직임이 미국 주도의 평화일변 전략의 일환으로 인식하고 있어 중국은 이러한 움직임에 반대할 수 밖에 없다는 논지를 전개하고 있다. 그러나 만일 북한이 핵무기를 보유하게 되면 이는 동북아 인접국가들 - 특히, 일본, 한국, 대만 - 의 핵개발을 촉진하여, 지역의 군사적 긴장감을 고조시킬 것이다. 이러한 상황은 한반도 통일을 지연시키는 요인이 될뿐 아니라, 중국의 최대 당면목표인 4개 현대화 계획의 추진에도 매우 불리한 환경요소로 작용하게 될 것이다. 더욱이 대만이 핵무기를 보유하게 되면 북한이 한국의 통일협상제의를 거부하고 있는 것과 마찬가지로 대만도 중국의 통일 협상제의를 거부하게 되어 중국의 통일전략의 추진에도 큰 차질을 가져올 것이다. 아울러 북한의 핵무기 보유는 북한을 국제사회로부터 더욱 고립시켜, 중국에게 정치적·경제적 부담을 가중시킬 것이다. 이러한 이유로 중국은 북한의 핵개발을 적극적으로 중지시키고 개방을 권유하는 것이 중국의 국가이익 뿐 아니라 동북아 지역의 안정과 번영을 유지하는데 매우 중요해 보인다.

여기서 중요한 것은 과연 중국이 한반도의 통일을 지지하는가 하는 문제이다. 필자는 한반도 통일과 관련하여 외세의 개입을 배격하여야 한다고 주장하며, 이러한 맥락에서 남북한 당사자간의 협상과 대화를 지지하는 중국의 입장을 설명하고 있다. 그러나 중국은 한반도통일과 관련하여 북한의 입장을 옹호하는 정책 노선을 견지하고 있는데 이는 근본적으로 중국이 한반도의 통일을 원치 않기 때문이라는 의구심을 자아내고 있다. 즉, 중국은 자국의 사회주의 체제를 유지하기 위해 한반도 북쪽에 사회주의 정권의 존재가 필요하고 통일된 한국은 정치, 경제, 군사면에서 중국의 강력한 경쟁국이 될 것이기에 한반도의 현상유지를 지지하고 있다고 보인다.

#### < 정 은 속 > - L.N.Mitrokhin 의 논문에 대한 요약

1. 러시아 「사회과학」지의 편집장이신 미트로킨 박사를 모시고 그의 논문을 평가하게 되니 매우 반갑습니다.

한국의 통일문제를 다룸에 있어 논자는 자신의 사회철학적 소신을 포함하여 정책제시 등 광범위한 접근법을 택하고 있다. 무엇보다도 '민족의 운명을 결정짓는 것은 정치가나 외교가들이 아니라 복합유기체인 사회'라는 자신의 철학을 분명히 제시한 점은 높이 평가할만 하다. 역사적으로 러시아는 제정러시아나 공산주의 러시아, 그리고 심지어 오늘날의 민주러시아까지도 모두 국가 중심적 개혁을 추구해 왔음에 비추어 논자의 사회중심적 접근법은 매우 시사하는 바가 크다.

II. 그럼에도 불구하고 막상 한국의 통일문제와 관련한 논자의 언술체계는 분석적으로 문제를 안고 있다. 논자는 분명 남한과 북한의 통일정책 중 북한의 것이 보다 더 현실적이며 궁극적으로 통일에 이르는 데에 이바지할 것임을 강조한다. 남한의 3단계 통일방안은 궁극적으로 북한을 민주 자본주의로 흡수하려는 의도를 안고 있지만 북한의 연방제는 두개의 사회체제가 병존하는데 의의를 두었다는 것이다. 요컨대 적어도 통일안에 있어서 논자는 애매모호함 없이 북한의 제안을 수용하였다.

그렇다면 문제는 북한의 연방안은 두체제간의 무한정한 기간의 병존을 위한 "병존안"이라고 할 수 있을지언정 "통일안"이라고 할 수 있는지 의문이 생긴다. 미트로킨 박사는 북한이 통일안에 내재되어 있는 문제는 회피한채 남한의 3단계 통일안이 "천진난만(naivety)"하다고 반복적으로 평가하고 있다. 한국의 3단계 통일방안이 남한의 흡수통일일 수 밖에 없는 지에 대해서는 납득할만한 설명이 없다. 요컨대, 독자가 상상력을 발휘하여 논자식으로 두개의 안을 인식하지 않는 한 글 자체 내에서는 남북한 두개의 통일안에 대한 상반적 평가의 타당성은 결여되어 있다.

또 하나 이글의 문제점은 한국의 통일을 말하면서도 동북아나 세계정세가 소홀히 취급되고 있다는 점이다. 심지어 이글의 초점이 되어야 할 러시아의 역할조차도 전체 원고가 2/3가 지나도록 전혀 언급되지 않다가 마지막 서너면만이 이에 할애되었다. 엄격히 말해 그것조차도 "북한핵"에 대한 러시아의 입장일 뿐이고, 앞서 제시한 남북통일방안 평가들과는 연계없이 기술되고 있어 독자들을 당황하게 한다. 또한 러시아가 북한을 고립시키는 데에 앞장서지 않아야 하는 이유가 러시아의 정치적, 경제적 국가이익에 바탕을 둔 것이라는 이러한 주장이 이글 첫 부분에서 논의되었던 사회철학적 관점과, 그리고 이후 한국 통일에 대한 논자의 두개의 한국안에 대한 평가와 어떻게 연결되는지 산만하다.

III. 결론적으로 논자는 이글을 통해 한국통일과 북한의 핵문제에 대한 러시아내 견해가 다양함을 보여주는 데에 크게 기여하였다. 그러나 위에서 지적한 대로 몇가지 논리적 미흡성으로 인해 글 앞부분에서 상당면을 할애하여 밝힌 논자의 사회철학적 관점을 미미하게 만들었다.



## IV. 북한사회의 현재와 미래

- 최 완 규
- 김 남 식
- 차 만 재
- 발표 및 토론요지





북한연구 방법론 :

반성과 제언

Methodologies for Studying North Korea :  
Reappraisals and Proposal

최 완 규

Wan Kyu Choi

(경남대학교)



“우리를 이해하려면 생각의 출발부터 다시해야 합니다. 우리는 개인주의 사회가 아니라 집단주의 사회입니다. 집단주의 사회의 가장 기본은 개인은 전체를 위하고 전체는 개인을 위하는 것입니다. 개인의 이해관계와 전체의 이해관계가 일치하는 것입니다. 그러나 개인의 생각과 전체의 생각이 같을 수 밖에 없습니다.”

〈조광동, 「더디가도 사람 생각하지요」 중에서〉

## I. 서론

북한연구<sup>1)</sup>의 일차적인 목적은 북한에서 일어나고 있는 여러가지 현상들을 ‘체계적’으로 분석, 설명(explanation)하고 이것을 바탕으로 그 현상이 앞으로 전개될 상태를 예측(prediction)하는 데 있다. 이러한 연구 목적에 비추어 볼 때 우리 학계의 북한연구 수준은 북한에 대한 학문적 관심이나 量的 성과에 비해 아직 만족할 만한 단계에 이르지 못하고 있다.

분단이후 한동안 우리의 북한연구는 학문적 차원에서 보다는 정치 및 정책적 차원에서 이루어져 왔다. 북한연구에 있어 선구적 업적을 낸 바 있는 박동운은 “한국에서의 북한연구는 시대의 아들이며 환경·조건변화의 산물이고 특수한국적인 문제의식을 떠날 수 없었다”<sup>2)</sup>고 지적하고 있다. 따라서 이 시기의 북한연구는 연구시각이 정치환경이나 필요에 의해 제한되었고 그 내용도 정부당국의 통일관의 천명 및 그와 궤를 같이하는 시론, 정보분석류와 반공홍보자료, 기타 월남·귀순인사들의 내막폭로류가 주류를 이루고 있었다.<sup>3)</sup> 사실 맹목적인 냉전(반공)의식이 다른 어떤 가치보다 우선시 되는 상황에서 북한은 학문적 연구의 대상이기에 앞서 싸움과 타도의 대상일 수 밖에 없었다.

이와 같은 현상은 우리 사회의 북한연구 뿐만 아니라 구미의 소련을 비롯한 공산주의 연구에서도 흔히 볼 수 있었다. 예컨대 초기 소련에 대한 연구는 연구시각 자체가 이념적 색

1) 여기서 북한연구라 함은 북한에 관련된 모든 학문분야(예컨대 사회과학뿐만 아니라 문화, 예술, 철학, 역사, 과학, 기술분야)에 대한 연구를 지칭하는 것이 아니라 사회과학 특히 정치학 분야의 연구를 의미하는 것이다. 물론 당위적 차원에서 볼 때 북한사회의 총체적 이해를 위해서는 북한에 관련된 모든 학문분야간에 종합적(interdisciplinary)인 논의가 행해져야 한다. 학계 일각에서는 이러한 문제의식을 바탕으로 이른바 북한연구의 學的 體系의 수립과 관련하여 ‘북한학’(North Koreanology)의 수립 필요성을 제기하기도 하였으나 아직까지 그 성과는 미미한 실정이다. 따라서 본고에서는 지금까지 북한을 비롯한 사회주의연구의 모체인 지역연구(area studies)가 사회과학, 특히 정치학자들에 의해 주도되어 왔고 방법론이나 이론적 성과의 대부분이 이들에 의해 이루어졌다는 사실을 감안하여, 이들 성과를 논의의 주된 대상으로 삼았다.

2) 박동운, “북한연구의 이해와 현황: 정치분야,” 『북한』, 1975년 1월호, p. 176.

3) 이에 대해 자세한 것은 안병영, “통일 및 북한연구의 방법론 평가,” 『통일정책』, 제3권 1호, 1977, pp. 145-146.

채를 띠었으며 연구내용도 소련을 여행한 지식인과 언론인 그리고 학자들의 기행문이나 스탈린에 의해 숙청되어 서구로 망명한 인사들의 체험담이 대종을 이루고 있었다. 2차대전 이후 사회주의권(소련)이 구미(특히 미국)의 외교정책의 주요 대상이 되면서 이에 대한 연구도 자연히 활발해 졌다. 그러나 순수한 학문적 관심보다는 정책적 수요에 의한 연구가 대부분이었고 공산주의체제 자체를 구미의 자유민주주의체제의 범주로만 파악하고 이해하려고 하였다. 따라서 공산주의체제의 다이내믹스나 변화, 그리고 공산주의체제간의 유사성과 상이성을 제대로 비교하거나 설명할 수가 없었다.

냉전적 연구시각이나 공산주의체제의 독특성(novelty)과 특이성(uniqeness)을 유달리 강조하면서 개별기술적(ideographic)인 지역연구만을 고집하는 경향과 특정한 접근법<sup>4)</sup>(전체주의)에 초점을 둔 공산주의 연구는 자연히 '방법론적 예외주의'(methodological exceptionalism)<sup>5)</sup>나 '이론적 고립주의'(theoretical isolationism)<sup>6)</sup>현상을 초래하게 되었다. 이에 따라 한동안 공산주의에 대한 연구는 법측정립적(nomothetic)연구를 지향하는 사회과학의 본류로부터 소외되어 있었다. 카네트(Roger E. Kanet)는 공산주의 정치연구가 사회과학적 수준으로 발전하지 못한 것은 첫째, 개별적 공산국가의 歲入이나 무역고 등에 대한 통계, 그리고 정치의 사실적 내용과 같은 자료수집의 어려움, 둘째, 공산권 연구에 종사해 온 학자들의 사회과학적 훈련부족, 세째, 정책정향적인 연구와 방법론적 문제나 비교분석을 소홀히 다루고 개별 공산국가의 정보나 자료수집에만 관심을 갖는 연구태도 때문이라고 지적하고 있다.<sup>7)</sup>

1960년대에 들어 오면서부터 그동안 공산주의연구에 있어서 傳家之寶처럼 인용되어온 전체주의접근법에 대한 불만과 비판이 고조되기 시작했다. 이와 더불어 종래의 개별기술적인 지역연구의 수준을 탈피하여 개별적인 공산주의체제를 비교의 맥락속에서 파악함으로써 비교정치학 또는 비교사회학의 연구대상에 포함시켰다. 이것은 현대사회과학(특히 비교정치학)에서 발전시켜 온 연구방법론이나 이론들을 공산주의연구에 접목하려는 노력이 본격화되고 있음을 보여주는 것이다.

사실 어떠한 학문분야를 막론하고 연구의 발전과정을 살펴보면 처음에는 단순히 연구대상

4)전체주의 접근법의 내용과 문제점에 대해서 자세한 논의는 Leonard J. Cohen, Jane P. Shapiro, "Introduction: Communist System in Comparative Perspective", in Cohen, Shapiro(eds.), *Communist Systems in Comparative Perspective*(New York: Doubleday, 1974), pp. xxv-xxviii 참조.

5)Alfred G. Meyer, "Theories of Convergence," Chalmers Johnson(eds.), *Change in Communist Systems*, (Stanford, California: Stanford University Press, 1970), pp. 314-15.

6)Robert C. Tucker, "Towards a Comparative Politics of Movement Regimes," *American Political Science Review*, Vol. IX, No. 1 (March 1961), p. 281.

7) Roger E. Kanet, "The Behavioral Revolution and Communist Studies", Roger E. Kanet(ed.), *The Behavioral Revolution and Communist Studies*(New York: The Free Press, 1971), pp. 5-6.

을 기술하고 이해하려는 데서 출발하여 점차 일반성을 띤 법칙을 찾아내려는 데로 발전한다.<sup>8)</sup> 소련과 중국을 중심으로 한 공산주의연구도 이와 마찬가지로 단순히 현상을 기술하는 데에서 시작하여 점차 현상간의 관계를 체계적으로 분석, 설명하고 예측하기 위한 이론과 방법을 개발하는 방향으로 발전해 갔다. 이 과정에서 '공산주의연구의 과학화'란 과제가 제기되었고 이것은 60년대에 와서 눈부신 발전을 본 비교정치학의 힘을 빌어 비교공산주의론(studies of comparative communism)이라는 새로운 학문분야가 정립됨으로써 본격적으로 추진될 수 있었다.<sup>9)</sup>

한국에서 북한연구가 비교공산주의연구의 틀 안에서 시작된 것은 1970년대에 들어오면서 부터이다. 이때부터 우리 학계에서도 북한연구의 방법이나 이론에 대한 논의가 구체화되기 시작했다. 그리고 구미학계에서 소련 및 동구공산권 연구에 적용한 바 있는 몇몇 접근법(예컨대 엘리트 접근법)이나 자료의 계량분석방법 등을 원용한 연구들이 나오기도 하였다. 그러나 자료수립의 어려움, 자료수집에 대한 열의부족과 수집된 자료의 분석기술의 미숙, 또한 북한체제의 독특성을 고려하지 않고 구미에서 개발된 연구방법을 거의 무비판적으로 적용하는 경향때문에 체계적인 북한연구의 성과는 미미한 편이었다. 특히 이데올로기적 편향성과 북한이라는 연구대상이 한편으로는 우리 민족의 일부이면서 또 한편으로는 갈등과 경쟁의 상대일 수밖에 없다는 상황의 미묘함(이중성)때문에 객관적 연구의 어려움은 가중되고 있다.

이 논문의 목적은 이러한 사실에 유의하면서 그동안 우리 학계에서 논의되어 온 북한연구 방법론의 내용을 비판적으로 분석, 검토하고 이것을 토대로 체계화된 북한연구를 위해 필요한 방법론적 과제가 무엇인가를 살펴보는 데 있다.

## II. 북한연구방법론에 관한 기존연구의 개관

북한연구방법론에 관한 기존의 연구업적들<sup>10)</sup>을 살펴 보면, 논의의 초점을 대체적으로 북

8)이흥영, "변화하는 중공정치의 연구현론: 방법 및 자료에 관하여," 외교안보연구원 위촉연구 논문 80-02, 1980년 3월, p. 7.

9)이에 대한 논의를 대표하는 연구로서는 Frederic J. Fleron, Jr. (ed.), *Communist Studies and Social Science: Essays on Methodology and Empirical Theory*, (Chicago: Rand McNally, 1969) ; Chalmers Johnson(ed.), *op. cit.*; Roger E. Kanet, *The Behavioral Revolution and Communist Studies*, (New York: The Free Press, 1971) ; L. Cohen, J.P. Shapiro(eds.), *op. cit.* 등을 들 수 있다.

10)이 논문에서 참고와 논의의 주요 대상으로 삼은 북한연구방법론에 관한 기존 연구업적은 다음과 같다. 한배호, "북한연구의 방법론적 제측면", 「국제문제」, 1974년 1월호; 조재관, "북한연구의 당위와 현실", 「국제문제」, 1974년 1월호; 고영복외, "북한연구방향설정에 관하여", 「국제문제」, 1974년 1월호; 박동운, "북한연구의 이해와 방향: 정치분야", 「북한」, 1975년 1월호; 도홍열, "북한연구의 이해와 방향: 사회분야", 「북한」, 1975년 1월호; 양호민 외, "북한연구의 학적 체계와 방법적 성찰", 「북한」, 1975년 8월호; 이상우, "북한연구에 있어서 체계접근

한사회의 올바른 이해를 위한 연구시각의 정립문제와 자료의 종류와 수집 및 분석방법, 그리고 적절한 이론틀(theoretical framework)<sup>11)</sup>내지 접근방법의 적용과 개발에 맞추고 있다. 따라서 본 논문에서도 연구시각, 자료와 이론틀 등 세가지 영역을 중심으로 기존의 연구업적을 검토하고자 한다.

## 1. 북한연구의 시각

북한이라는 연구대상은 보는 사람의 시각에 따라 매우 다르게 인식되고 평가되어 왔다. 거의 같은 시기에 북한을 방문한 바 있는 두 사람의 다음과 같은 북한에 대한 인상기는 이러한 사실을 잘 대변해 주고 있다.

“거리 거리에서 마주치는 평양은 아름답고 구석 구석이 정성스럽게 손질돼 있었다... 서방의 어느 기자가 평양은 조악하고 음울한 콘크리트 도시같다고 했지만 4월의 평양은 활기와 생동감이 넘치는 전원도시였다.

평양의 첫 인상은 정성스럽다는 것이었다. 풍족한 것에 익은 사람들의 눈으로 보면 보잘 것 없는 것이지만 고치고 손질하고 페인트칠해서 아름답게 만들고 있었다... 외진 동네 안쪽에도 꽃밭 들레에는 희철 한 하얀 돌이 박혀 있고 마당은 깨끗이 청소되어 있었다. 정성스러움은 사람을 대할 때도 나타났다. 북한 동포들은 사람을 대할 때 마음으로 대접하는 흐뭇한 정겨움을 가지고 있었다”<sup>12)</sup>.

법”, 「북한」, 1975년 8월호; 이용필, “북한 정치체계의 행태론적 접근”, 「북한」, 1975년 8월호; 이계희, “체계적 북한연구를 위한 접근방법: 북한연구와 사회과학”, 「북한」, 1975년 8월호; 황성모, “북한학 연구방법의 역사론적 시각”, 「북한」, 1975년 8월호; 안병영, “북한연구의 현황과 문제점”, 「정경연구」, 1975년 8월호; 안병영, “통일 및 북한연구의 방법론 평가”, 「통일정책」, 제3권 1호, 1977년; 황성모, “북한연구 논고: 이해사회학적 방법론 시론”, 「통일정책」, 제3권 2호, 1977년; 황성모, “북한연구현황과 방법론”, 「북한학보」, 제4집, 1980년; Samuel S. Kim, “Research on Korean Communism: Promise versus Performance”, *World Politics*, Vol. XXXII No. 2 (Jan. 1980); 이상우, “북한연구”, 한국공산권연구협의회(편), 「공산권 연구현황」(서울: 법문사, 1981); 구본태, “북한연구를 위한 접근론 서설”, 「북한학보」, 제5집, 1981년; 이흥구, “북한연구의 학문적 과제”, 김준엽, 스키타라피노(공편), 「북한의 오늘과 내일」(서울: 법문사, 1982); 이은숙, “북한사회연구의 현황과 방법론적 과제”, 이은숙, 「북한사회연구: 사회학적 접근」(서울: 법문사, 1988); 송두율, “북한사회를 어떻게 볼 것인가”, 송두율, 「현대와 사상: 사회주의」(탈). 현대. 민족」(서울: 한길사, 1990); 강정구, “연구방법론”, 강정구(편), 「북한의 사회」(서울: 을류문화사, 1990); 이종석, “북한연구방법론: 비판과대안”, 「역사비평」, 1990년 가을호; 강정인, “북한연구방법론: 내재적 접근법에 대한 비판적 성찰”, 「동아연구」, 제26집, 1993년; 양성철, 「북한정치연구」(서울: 박영사, 1993); 이종석, “북한 연구의 진전을 위한 일제언: 연구방법과 문헌분석을 중심으로”, 서울대 대학원자치회(편), 「반시대」, 창간호, 1994.

11) 여기서 말하는 이론틀은 자연과학적 엄밀성을 갖는 형식이론(formal theory)이 아니라 일종의 개념틀(conceptual framework)을 의미한다. 사회과학에서 이론이라 불리어 지는 대부분은 형식이론이라기 보다는 개념틀에 가까운 것이다. 그리고 통상 개념틀, 접근법, 분석틀, 모델 등의 용어는 엄격하게 구별하기 보다는 혼용하는 경우가 많다.

12) 조광동, 「더디가도 사람 생각하지요」(서울: 지리산, 1992), pp. 13-14.

“북한은 전시를 위한 건물 및 기념비와 선전선동 게시판들로 구성된 나라다. 이러한 건축물들은 곳곳에 세워져 있어 북한주민들은 이미 그것들을 세상을 구성하는 주요한 부분으로 인식하고 있다. 잘 포장된 도로를 지나는 모든 마을에는 담으로 둘러쳐져 있다. 외국인이 자주 다니는 곳에서 인조석으로 지은 2,3층 짜리 건물로 장식되어 있다. 그 후면은 대개 포장되지 않은 진흙길, 쓰레기더미, 그리고 낡고 오래된 오두막집이 있다... 도시에서조차 낯선 사람은 주거지역 뒷면을 볼 수 없다. 여기에도 출입구 앞에는 시야를 차단하는 담이 쌓여 있다”<sup>13)</sup>.

일반적으로 우리는 북한연구에 있어서 연구대상과 연구자의 입장이라는 두가지 측면에서 방법론상의 어려움에 직면한다. 즉 북한연구는 북한 자체가 이데올로기적 속성을 크게 갖고 있다는 점에서 과학적 처리의 곤란성을 제기하며 한편으로는 연구자 자신이 갖는 문화적 구속성(cultural bound) 또는 이데올로기적 입장때문에 대상에 대한 객관적 이해를 어렵게 하고 있다. 사실상 위의 방문기도 거의 같은 시점에서 같은 대상을 관찰한 것임에도 불구하고 그 내용이 상반되는 것은 관찰자 자신의 개인적 가치관이나 이데올로기적 입장이 다르고 자기 사회의 척도로 북한을 이해하려는 태도때문이다.

기존의 북한연구방법론에 관한 연구에서도 북한사회의 정확한 이해를 위해서는 올바른 연구시각의 정립이 필요하다는 사실을 강조하고 있다. 안병영 교수는 월남 및 귀순인사들 중심의 북한연구 제1세대들의 개별기술적인 연구업적을 인정하면서도 이들의 연구시각 자체의 문제점을 지적하고 있다. 안 교수는 제1세대 연구자들이 극복해야 할 문제점중의 하나로 이들의 북한에 대한 경험이 자칫 학문적 연구의 장애요인이 될 개연성을 들고 있다. 안 교수에 의하면 연구대상으로서의 북한에 관한 이들의 영상이 자신의 과거 경험세계에 고착되는 경우, 이는 오히려 동태적인 상황변화에 대한 객관적 분석을 저해하는 편향된 사고의 연원이 될 수 있다는 것이다. 이들의 북한연구에서 편편이 눈에 띄이는 지나친 감정의 투사, 주관의 혼입이 그 예증이라고 안 교수는 강조한다.<sup>14)</sup> 한편 안 교수는 북한연구분야는 시대에 따른 정치적 환경변화에 가장 예민하게 조용하는 분야로서, 시대는 연구에 대한 관심도, 연구의 초점 및 시각을 규정하고 연구자의 질과 그 숫자까지도 한정하는 형편이라고 지적하고 있다.<sup>15)</sup> 그러나 안 교수의 연구에서는 올바른 연구시각의 정립에 대한 본격적인 논의는 하지 않고 있다.

Samuel S. Kim 교수는 연구시각의 정립문제를 사회과학방법론의 근본적인 쟁점 중의 하나인 사실(facts)과 가치(values)의 분리와 관련하여 다루고 있다. 김 교수는 남북한의 정치상황을 둘러싸고 있는 고도의 이데올로기적 양극성과 인지적 왜곡(perceptual distortion)때문에 북한연구에 있어서 가치중립적(value-neutral)어프로치의 적용은 의심스

13)한스 마레츠키, 「병영국가 북한」(서울:동아일보사, 1991), p. 133.

14)안병영, “북한연구의 현황과 문제점”, pp. 68-69.

15)안병영, “통일 및 북한연구의 방법론 평가”, p. 145.

럽다고 지적하고 있다. 그에 의하면 연구할 현상을 평가하고 정의하는 방법으로서 규범적 틀을 채용하는 것에 반대하는 현대 사회과학의 지배적인 편향은 사실과 가치는 논리적으로 분리가 가능하고 이론적으로 필요하며 가치론적으로 긴요하다고 단정하는데 있다.<sup>16)</sup> 김 교수는 이와 같은 관점을 이념적으로 오염되어 있는 냉전기의 학문활동으로부터 이탈하는 것으로 보는 견해도 있지만 한편으로는 가치중립적 연구 자체가 일종의 가치판단이며 이것은 연구자가 의도했건 그렇지 않던 간에 현상의 가치를 영속화시키는데 기여한다고 보는 견해도 있다고 지적하고 있다.<sup>17)</sup>

사실상 김 교수는 사회현상을 연구하는데 있어서 연구자가 사실과 가치를 완벽하게 구분할 수는 없다는 입장을 취하고 있다. 그에 의하면 사회 및 정치적 실체를 연구하는데 있어서 연구자는 자신의 가치에 대한 커미트먼트로부터 완전히 분리되기 보다는 오히려 자신이 설정한 가정(assumption)과 사회적 목표의 영향을 받는다. 그리고 가치중립적 어프로치는 사실로부터 연구자의 규범적인 숙단(prejudgement)을 분리하려는 문제때문에 복잡한 양상을 보이게 된다. 또한 사회과학에서의 어떤 가치중립적 어프로치도 현상(status)과 행위자의 이미지간의 상호작용의 가능성때문에 곤란한 문제가 야기된다.<sup>18)</sup>

김 교수의 논문은 북한연구의 올바른 시각을 정립하는데 있어서 반드시 사실과 가치를 구분하는 것만이 바람직한 것이 아니며 그와 같은 구분은 사실상 불가능함을 잘 설명해 주고 있다. 특히 가치중립적 연구 자체가 일종의 가치판단이며 이것은 종종 현상의 가치를 묵시적으로 동의하거나 영속화시킬 수 있다는 점을 지적함으로써 북한을 있는 그대로 또는 북한의 관점을 통해서(내재적으로)보는 것만이 능사가 아님을 확인해 주고 있다. 연구시각에 대한 김 교수의 논의에서 보다 구체적으로 다루어야 될 부문은 북한연구에 있어서 사실과 연구자의 가치를 완전히 분리시킬 수 없다고 한다면 연구자가 어떠한 입장과 상태에서 북한을 관찰하고 인식해야만 하는 문제이다.

북한연구시각에 대한 보다 본격적인 논의는 1980년대 후반에 들어와 사회과학계의 일부 진보적 학자들에 의해 시작되었다. 송두율, 강정구, 이종석 등으로 대표되는 진보적 학자들은 지나친 반공 및 반복의식과 자유민주주의와 자본주의의 잣대로만 북한을 평가하려는 연구경향때문에 북한연구시각이 왜곡되어 왔다고 비판하고 있다. 이들은 북한을 바로 알기 위해서는 우선 북한사회를 그들이 설정한 이념과 논리에 따라 분석하고 평가하는 내재적 접근이 필요하다고 강조하고 있다.

송두율 교수는 “북한사회를 정확히 인식하기에는 너무나도 많은 주관적인 장애요인”<sup>19)</sup>이 있음을 전제하면서 종래 서구나 남한학계에서 북한을 비롯한 공산주의연구에 적용해 온

16) Samuel S. Kim, *Op.cit.*, p.283.

17) *Loc.cit.*

18) *Ibid.*, pp.283-284.

19) 송두율, 앞의 논문, p.114.



전체주의이론과 산업사회론에 근거한 수렴이론, 또는 체제비교론적 상대주의의 문제점을 비판하고 있다. 그에 의하면 이 이론들은 “사회주의를 ‘밖’으로부터, 즉 시민적 민주주의나 자본주의의 척도로 분석해 내려는”<sup>20)</sup> 방법론적 약점을 지니고 있다. 송 교수는 이러한 방법론적 약점을 극복하기 위해서는 “사회주의 이념과 현실을 내재적으로, 즉 ‘안’으로부터 분석·비판하여, 사회주의 사회가 자본주의 사회와는 다른 이념과 정책 위에서 있다는 것을 인정하고, 이 사회주의가 이룩한 ‘성과’를 이 사회가 이미 설정한 이러한 이념에 비추어 검토·비판해 보아야 한다”<sup>21)</sup>고 강조하고 있다. 아울러 송 교수는 이러한 내재적 접근은 “사회주의를 극단적으로 추상화하여 사회주의가 흡사 ‘하나’의 모델만 갖고 있는 것처럼 보는 태도나, 반대로 사회주의 각 나라의 특수성만을 강조하고 사회주의 사회가 지니고 있는 이념과 정책의 공통성을 부정하는 신역사주의적 약점도 극복하며 사회주의 국가 사이에 존재하는 일반성과 특수성 양면을 종합적으로 분석할 수 있게 해주며,” “사회주의를 ‘밖’에서 들여다 보는 ‘선형주의적 태도와는 달리 자본주의와 구별되는 사회주의의 독자성은 물론 그 발전의 다양성도 인정할 수 있다”<sup>22)</sup>고 주장한다.

송 교수는 이러한 시각을 토대로 북한의 사회주의 건설과정을 주체의 발전전략 차원에서 긍정적으로 평가하고 있다. 예컨대 소련이나 중국과 달리 “북한은 중공업을 우선적으로 발전시키면서 농업과 경공업을 발전시킨다는 전략”을 세웠고 이것은 “두 사회주의 대국으로부터 정치적 경제적 독립”을 유지하고 “동시에 분단 속에서 농업의 구조적 취약을 극복”하고자 하는 내재적 요구에서 비롯되었다는 것이다. 특히 많은 사회주의국가들이 농업위기에 처해있을 때에도 북한은 여전히 “집단적인 생산분배단위(작업반 재산제도)를 유지하면서도 상당한 수준의 농업생산 수준을 유지하고 있어 후진국 농업발전을 위한 농업협동화전략과 관련”<sup>23)</sup>하여 주목을 받고 있다는 것이다. 특히 송교수는 북한의 “도시와 농촌의 중간고리인 전통적 행정단위인 郡을 강화, 발전시키는 전략은” 오늘날 “‘과도도시화’ 문제로 고민하는 제3세계 국가의 지역발전계획에도 상당한 시사점을 주고 있다”<sup>24)</sup>고 높이 평가하고 있다. 아울러 송 교수는 북한의 사회주의가 사회주의의 위기와 관련하여 어떠한 입장을 취하고 있으나 하는 물음도 “우선 ‘주체적 사회주의’가 제기하는 사회주의의 혁명과 건설에 관한 일반적 원칙과 북한이 처하고 있는 역사적·구조적 특수한 위치와 관련지어 ‘주체사상’의 구현이라는 북한사회주의의 이론과 실천을 ‘내재적’으로 들어 내주도록 해야 한다”<sup>25)</sup>고 지적한다.

20)위의 논문, p.117.

21)위의 논문, p.117.

22)위의 논문, p.117.

23)위의 논문, pp.121-122.

24)위의 논문, p.122.

25)송두울, “북한사회주의의 내재적 비교연구”, 송두울, 앞의 책, p.127.

북한사회를 내재적 입장에서 보아야 한다는 송 교수의 논의는 강정구 교수에 의해서 보다 구체화되고 있다. 강 교수는 지금까지 “북한사회를 설명하거나 비판할 때 우리는 의식적이든 무의식적이든 과거 반세기동안 내면화된 자본주의와 개인주의적 기준과 논리인 지렛대를 증거물로 설정하고 이 기준에 의해서 단순히 예단”해 왔다고 비판한다. 그에 따르면 “사회주의 정의나 가치관에 의하면 개인주의보다는 집체주의, 자유경쟁보다는 다 함께라는 연대의식, 사유재산의 신성화보다는 생산수단의 공유화라는 것이 당연시되는 지렛대”이다. 그런데도 “이러한 목적 지향성을 무시하고 자본주의적 지렛대로 비판하는 것은 북한사회를 왜곡할 뿐”<sup>26)</sup>이다.

강 교수는 북한사회의 왜곡의 몇가지 구체적인 사례를 들고 있다. 예컨대 북한상품의 포장용 종이의 색깔, 품질, 디자인, 포장방법 등이 매우 조악한 것으로 보아 북한의 경제발전 수준이 매우 낮다고 보는 것은 북한사회의 내적 논리를 무시하고 남한의 지렛대로 재단한 전형적인 보기라는 것이다. 강 교수는 “사회주의 경제, 특히 북한경제는 교환가치가 아닌 욕구 충족이라는 사용가치를 위한 생산으로 소비를 조장하는 광고나 선정적인 디자인, 화려한 색깔”은 필요없고 상품의 파손을 방지할 수 있는 포장이면 족하다고<sup>27)</sup> 주장한다. 또한 강 교수는 북한을 방문한 바 있는 여행자들이 도매상이나 소매상 등 토착인을 상대로 하는 가게에 상품 재고가 별로 없고 ‘전시용’으로 견본만 비치해 둔 것을 보고 ‘물자부족’이나 ‘선전용 가게’ 등으로 이해하는데 이것은 자본주의의 잣대를 가지고 북한상품 유통구조를 재는 데서 비롯된 것이며 만약 북한의 상품공급체계가 주문제를 기반으로 하고 있다는 사실을 안다면<sup>28)</sup> 이러한 이야기를 할 수 없었을 것이라고 주장한다.

강 교수는 이와 같은 사실들을 강조하면서 북한사회의 올바른 이해를 위해서는 “북한은 사회주의 사회이고 사회주의를 지향하고 있기때문에 사회주의가 지향하는 목적과이념에 입각하여 북한사회 현상을 설명하거나 비판하는 내재적 접근법을 중시해야 한다”<sup>29)</sup>고 주장한다. 그리고 이러한 입장을 따르면 북한에서의 사회주의체제의 형성도 “조선사회의 내적 역사동력에 의한 결과”라는 차원에서 주체적으로 인식해야 하며, 북한에서의 사회주의 건설과정을 사회주의의 보편성과 특수성의 차원, 곧 사회주의국가들의 공통된 정치경제적 특성, 북한사회주의가 궁극적으로 지향하는 바인 ‘텔로스(telos)’, 북한사회의 역사적 경험(특히 한국전쟁과 핵공격의 위협) 및 북한사회의 지도이념인 주체사상을 중심으로 이해해야 한다고<sup>30)</sup> 강 교수는 강조한다.

그러나 강 교수는 송 교수와는 달리 북한사회의 올바른 이해와 비판을 위해서 반드시 내

26)강정구, 앞의 논문, p. 24.

27)위의 논문, p. 24.

28)위의 논문, pp. 25-26.

29)위의 논문, p. 23.

30)위의 논문, pp. 12-23.

재적 입장만이 필요하다고 고집하지 않고 있다. 그는 “내재적인 접근법을 중시해야 한다는 주장은 외재적 접근법을 쓰지 말아야 한다는 의미는 아니다. 권력세습, 민주화 등의 여러 요소들에 대해서는 북한의 내적 논리로는 객관적인 설명이나 비판을 기대하기 힘든 부분이 많이 있다. 이러한 경우에 우리는 외재적 접근법을 사용함으로써 설득력이나 객관성을 높힐 수 있다”<sup>31)</sup>고 밝힘으로써 송 교수 보다는 다소 신축적인 입장을 취하고 있다.

이종석 교수도 위의 두 교수와 비슷한 입장을 취하고 있다. 그는 “북한 바로알기 운동을 위해서 연구자들은 지금까지 왜곡되어 왔던 북한사회를 올바르게 이해시켜야 하며 이를 위해서는 무엇보다도 북한의 내재적인 사회작동원리를 설명해야 한다”<sup>32)</sup>고 강조하고 있다. 그는 기존의 북한연구방법들의 한계를 극복하고 더욱 적실성있는 대안적 방법론을 모색하고자 할 때 그 방법은 인식론적 차원에서는 발상의 대전환을 전제로 한다고<sup>33)</sup> 주장하면서 내재 비판적 연구시각의 정립을 제안하고 있다.

이 교수는 내재비판적 접근이란 “우리가 북한사회를 분석할 때 핵심적인 것은 북한사회주의가 지향하는 이념을 이해하는 것이고, 그것이 만들어 낸 현실의 다양한 사회작동원리를 분석하는 것이며, 이 이념이 북한사회 현실에 어떻게 구체적으로 구현되고 있는가(현실정합성 여부의 문제)를 관찰해야 한다는 것이다. 즉, 1)내재적 작동논리(이념)의 해명과, 2)논리의 현실정합성에 대한 비판적 규명이 이 접근방법의 핵심이다”<sup>34)</sup>라는 것이다. 그는 내재 비판적 접근법을 취하고 있는 소장 연구자들은 우리에게 새로운 북한인식을 제시하고 있으며, 이제 이 방법은 많은 연구자들로부터 공감을 얻어가고 있는 추세라고 진단하고 있다. 그러나 이 교수는 이러한 입장에 기초한 연구성과는 미미하며 내재 비판적 관점이 북한연구의 주류적 패러다임으로 정립될 수 있는나의 여부는 치열한 과학정신과 다양한 실증자료의 활용을 통해서 연구자들이 얼마만큼 비판적 영역에 배치되어야 할 내용들을 올바르게 채워 넣을 수 있는나의 여부에 달려있다<sup>35)</sup>고 지적하고 있다. 아울러 그는 송 교수와 달리 ‘비판적’이란 말을 추가한 것은 현실적으로 존재하는 북한사회의 이념과 작동논리를 일방적으로 서술하는 흐름과 구별하기 위해서<sup>36)</sup>라고 설명한다.

## 2. 자료

북한연구방법론에 관한 기존의 연구에서 가장 공통적으로 지적하고 있는 것 중의 하나는

31)위의 논문, p. 26.

32)이종석, 앞의 논문, p. 77.

33)위의 논문, p. 87.

34)위의 논문, pp. 87-88.

35)위의 논문, pp. 88-89.

36)위의 논문, p. 99.

자료의 문제이다. 이들 연구에서는 하나같이 체계적이고 실증적인 북한연구를 어렵게 하는 주요인으로서 자료의 빈곤과 수집의 곤란성, 그리고 수집된 자료의 신빙성(reliability) 여부를 확인하기 어렵다는 사실을 들고 있다. 안병영 교수는 북한자료 구득의 불가능 내지 접근의 어려움에 대해서 다음과 같이 지적하고 있다.

“북한연구방법론 이전의 문제로 가장 심각하게 제기되는 문제가 자료빈곤, 자료 수집 내지 접근의 곤란성이다. 이는 북한연구에 몰입했던 학자라면 누구나 경험하는 어려움에 틀림없다. 이 점 때문에 북한연구를 미리 포기하거나 의도했던 연구 주제, 혹은 보다 세련된 방법론의 활용을 포기하는 경우가 흔히 있다.

북한사회가 유례없는 폐쇄사회이고 따라서 단편적인 기초자료로부터 보다 유용한 정책자료에 이르기까지 두루 통제, 조작되고 있음은 사실이다. 또한 안보 기타의 이유로 국내에 입수된 자료의 개방도 쉽지 않다는 여건도 이해가 간다. 그러나 이 문제에 대한 타개책도 강구되지 않으면 안될 것이다. 해외의 연구기관에서 입수한 자료의 간접 구득, 전문가에 대한 정보개방의 폭의 확대 등이 그 방법일 수 있고 무엇보다도 기존 자료 및 연구결과의 정리 및 이의 효율적 사용을 위한 제도적 개발 등의 노력이 필요할 것이다.”<sup>37)</sup>

기존 연구의 대부분은 자료수집의 어려움때문에 체계적인 북한연구가 어렵다는 문제제기만을 반복해서 강조할 뿐, 기이하게도 이러한 어려움을 어떤 방법을 통해서 해소할 수 있는가에 대한 본격적인 논의는 하지않고 있다. 그러나 다행스럽게도 Samuel S.Kim 교수와 이종석 교수는 그들의 논문에서 북한자료의 종류, 수집방법, 그리고 해석 및 신빙성 여부를 확인하는 문제를 방법론 차원에서 구체적으로 다룸으로써 자료문제를 해결하는 데 상당한 도움을 주고 있다.

김 교수는 “어떠한 학문분야의 과학적 발전도 적합한 자료의 접근 가능성과 밀접히 연관되어 있다”고 강조하면서 자료와 방법론 및 이론간의 관계를 다음과 같이 설명하고 있다.

“한국연구의 경우, 대부분의 연구자들이 습관적으로 그리고 자기방어적으로 주장하는 것처럼, 방법론이 자료보다 지체되고 있다는 -- 오히려 그 반대가 아니라 -- 강력한 주장이 개진될 수 있다. 예컨대 북한연구를 조각그림 장난감을 맞추는 관점에서 본다면, 연구작업은 잃어버린 조각을 추적하는 것과 주로 관련된 지적 작업이 되고, 동시에 그것은, 모든 장난감 조각들이 발견되기까지 그리고 발견되지 않는다면, 어떠한 이론특정적(theory-specific)접근을 할 수 없다는 암묵적인 방법론적 가정(assumption)을 전제하고 있는 것이다. 연구자들은, 이론적인 증거--즉 위의 유추에서의 전체적인 그림에 대한 사고--가 없다면, 어떤 장난

37)안병영, 「기존 통일 및 북한관계연구의 주제별, 방법론별 평가 및 발전방향정립」, 국토통일원 통일정책이론연구, 1977, p. 62.

감 조각을 잃어버린 것인지, 또는 어떤 조각을 찾고 있는지 알 수 없을 것이다. 그러한 접근은 잘못된 것이다. 이론은 우리에게 지식의 1차 자료를 선택하고, 범주화하며, 질서지우고, 단순화하며, 통합하기 위한 조직적 장치를 제공하는 것과 더불어 자료를 산출하는 기능을 수행할 수 있다. 사회과학연구에서 이론은 뒤죽박죽이고 모순적인 정보의 엄청난 혼합물로부터 모종의 일관된 의미를 만들어 내는 개념지도로 기능한다”.<sup>38)</sup>

이와 같은 김 교수의 지적은 기존연구에서 흔히 지적되어 온 자료의 빈곤이 곧 사회과학적 연구를 어렵게 만든다는 주장이 잘못된 것임을 시사하는 것이다. 김 교수는 북한의 자료에 대한 논의의 유용한 1차자료의 유형, 각 자료의 강점과 약점, 자료의 사용에 있어서 피해야 할 방법론적 함정, 자료를 유익하게 이용할 수 있는 방법론적 기술과 접근법은 무엇인가라는 문제를 중심으로 전개하고 있다.

김 교수는 가장 주요한 1차 자료원으로서 북한에서 간행된 공식 또는 반공식적 자료, 예컨대 정부문서, 팸플렛, 신문, 잡지, 년감, 서적, 그리고 방송 모니터록 등을 들고 있다. 그는 이들 자료를 다루는데 있어서 특별히 방법론적으로 주의해야 할 점은 修辭에 기초해서 실재를 구성하는 것을 피해야 하는 것이라고 말하면서 북한연구자의 대부분이 그들 자신의 속단에 맞추기 위해서 북한이 수사적 차원에서 제시한 것을 실재인 것처럼 선택적으로 수용하거나 과장하는 방법론적 함정에 빠지는 경향이 있다고 지적하고 있다.<sup>39)</sup>

김 교수는 이와 같은 함정을 피하고 북한자료의 정확한 이해와 분석을 위해서는 내용분석(content analysis)방법의 원용이 필요하다고 주장한다. 그에 의하면 내용분석은 분석자 자신이 규범적 선호(normative predilection)에서 연유하는 모호함 또는 편견을 최소화하고 보다 엄격하고 반복가능한 방법론적 절차를 만들어 경험적 정확성을 높인다면 매우 신뢰할 만한 방법이다.<sup>40)</sup> 그는 내용분석의 대상이 되는 주요 자료로서 김일성의 신년사와 로동당 중앙위원회의 보고서, 그리고 로동신문과 *The Pyongyang Times* 및 유엔 총회에서 북한대표가 행한 연설, 성명을 기록한 유엔 문서, 김일성이 외국언론인과 행한 인터뷰 내용 등을 들고 있다.<sup>41)</sup>

이 밖에 김 교수가 제시하고 있는 주요 1차 자료로서는 현재 남한에 거주하고 있는 전직 북한관료들의 증언 및 인터뷰 내용과 북한을 방문한 바 있는 언론인이나 학자들의 방문기, 그리고 김일성의 각종 연설내용을 모은 김일성선집과 저작선집, 북한의 외교, 군사, 경제, 문화적 상대국에 의해서 만들어 진 경험적 행태적 참고자료 등이 있다.<sup>42)</sup>

38) Samuel S. Kim, *op.cit.*, p. 289.

39) *Ibid.*, p. 290.

40) *Ibid.*, p. 291.

41) *Ibid.*, pp. 291-292.

42) *Ibid.*, pp. 292-295.

그런데 김 교수에 의하면 이들 자료중 관료나 언론인 및 학자들의 증언이나 방문기의 경우는 몇 가지 문제점이 있다. 예컨대 체포 또는 북한을 탈출한 인사들은 북한에서 중앙위원회나 최고인민회의 위원직을 역임한 적이 없기 때문에 이들의 증언내용이 북한정치엘리트들의 대표적 표본이 될 수 없다는 것이다. 그리고 방문기의 경우, 방문자들의 피상적 접촉이나 그들 자신의 가치관 및 제한된 시각때문에 자료의 객관성에 문제가 있을 수 있다. 그러나 김 교수는 이같은 문제는 방문자 자신이 방문에 앞서 철저한 개념적 초점을 설정하고 관찰대상을 완벽하게 파악하며 자기비판적 태도를 갖춘다면 어느 정도 극복될 수 있다고 지적하고 있다.<sup>43)</sup>

김 교수와 더불어 이종석 교수도 북한 자료분석의 방법을 제시하고 있다. 이 교수는 현재 우리가 활용할 수 있는 북한문헌은 매우 제한되어 있고 그것도 이중구조, 은유성, 시기별 서술편차 등의 장애물로 덮여 있어 제대로 활용하기 어렵다고 말하고 있다. 그러나 그는 우리가 역사적 사실의 복원을 마치 실물이 나와야 울음을 멈추는 어린아이의 잃어버린 장난감 찾기식으로 생각하지 않는다면 우리는 확실한 자료의 부재를 타하기 전에 역사적 공백을 메꿀수 있는 유추의 상을 만들어 내야 하며 그를 위해서 자료분석에 적실성을 갖는 다양한 분석기법들을 활용해야 한다고 강조하고 있다<sup>44)</sup>

이 교수는 북한자료(조선로동당관계)의 분석기법으로서 먼저 내용분석과 독해법으로서 징후적 분석방법을 제시하고 있다. 그에 의하면 내용분석은 담화에 대한 통계적 처리 등을 통하여 각각의 역사국면에서의 주체들의 행동양식이나 그들이 가졌던 문제의식의 일단을 찾아 낼 수 있고, 징후적 분석은 은유의 이면에 있는 메세지의 진상을 파악하는데 도움을 줄 수 있다.<sup>45)</sup> 더불어 이 교수는 공백상태에 있는 역사공간을 채우기 위해서는 전후 상황과 맥락에 대한 유기적 파악이 필요하다고 주장한다. 그는 역사의 흐름을 유기적 관성 속에서 파악한다면 특정한 역사공간의 공백은 역사를 관통하는 관성파악을 통해서 어느 정도 유추가 가능하다고 보고 있다.<sup>46)</sup>

북한자료를 분석하는데 있어서 무엇보다도 유의해야 될 점으로서 이 교수는 문헌의 이중구조 현상을 들고 있다. 그에 의하면 북한문헌은 공간문헌과 내부용 문헌으로 나누어 져 있으며, 내부용 문헌은 주로 권력투쟁, 숙청, 후계문제 등과 같은 예민한 정치적 사안들을 다룬 것들이다. 이 교수는 로동신문 같은 공간문헌의 경우, 대체로 사건을 암시하는 고도의 은유적 표현정도가 고작인데 비해서 내부용 문헌은 회의토론 내용을 녹취한 녹음테이프나 김일성의 연설을 받아 쓴 문건들, 전원회의 결정집 등으로 이루어진 것으로서 사건정황을 생생하게 보여준다고 지적하고 있다.<sup>47)</sup>

43) *Ibid.*, pp. 292-293.

44) 이종석, “북한연구의 진전을 위한 일제언: 연구방법과 문헌분석을 중심으로”, pp. 293-294.

45) 위의 논문, p. 300.

46) 위의 논문, p. 300.

그러나 이 교수에 의하면 북한정치과정의 참모습을 보여줄 수 있는 내부용 문헌은 입수가 극히 제한되어 있기때문에 부득이 공간문헌을 통해서 내부문헌의 내용을 복원시키는 방법을 고려해야 한다는 것이다. 그가 제시하고 있는 복원방법의 하나는 공간문헌을 보다 치밀하게 분석하여 내부문헌에 가까운 진실을 확보하는 것이다. 이를 위해서는 고도의 은유적 표현과 시기별 서술의 변화가 내재되어 있는 공간문헌을 정확히 읽어 낼 수 있는 기술이 필요하다.<sup>48)</sup>

### 3. 이론 틀

기존의 연구에서 소개하고 있는 북한연구를 위한 이론틀 내지 접근방법은 북한 자체를 분석대상으로 하여 개발된 것이 아니다. 이것은 주로 구미의 학자들이 종래 비교정치학에서 주로 사용해 온 접근법들을 수정,보완해서 비교공산주의연구에 적용해 온 것들이다. 이와 같은 접근방법의 내용과 장단점을 가장 포괄적으로 다루고 있는 연구로서는 안병영 교수의 논문을 들 수 있다. 안 교수는 북한연구에 원용할 수 있는 접근방법으로서 1)역사문화론적 접근법, 2)전체주의적 접근법, 3)복합조직 접근법, 4)근대화 내지 발전론적 접근법, 5)집단갈등 접근법, 6)엘리트 접근법, 7)자유화 접근법, 8)체계론적 접근법과 기능분석, 9)통일통합과정과 연관된 발상으로서 수렴이론과 기능주의 통합이론 등을 들고 있다.<sup>49)</sup>

안 교수가 소개하고 있는 9가지 접근법 중 역사문화론적 접근법과 전체주의적 접근법을 제외한 나머지 6가지 접근법은 거의 대부분 공산주의체제의 변화현상을 설명하고예측하기 위해서 사용된 접근법들이다. 그는 이와 같은 접근법을 북한연구에 적용할 경우의 장단점을 제시하고 있다. 먼저 역사문화론적 접근법은 북한을 비롯한 공산사회의 제특징의 원형을 빠짐없이 이전사회에서 찾는 경향이 두드러지며 경직화된 역사관이나 직관의 노예가 되기 쉽다는 문제점이 있다. 그리고 문화론적 접근법의 현대적 변용인 정치문화적 접근법은 행태론적 자료의 부족으로 적용하기 어렵다.<sup>50)</sup> 전체주의 접근법은 북한사회의 기본적 특징이 힘에 의하여 강제되는 소외체제라는 것을 인정하면 유용성이 있다. 그러나 김일성 개인의 퍼스낼리티에 대한 분석적 해명이 없는 체제의 근본적 특성을 밝혀내기 어렵고 북한사회의 변화의 맥락이 무시되며 따라서 북한에 대한 장기적인 조망을 불가능하게 하는 단점이 있다.<sup>51)</sup>

공산주의체제의 변화에 초점을 맞추고 있는 6가지 접근법은 체제관리기 내지 성숙단계에

47)위의 논문, p. 303.

48)위의 논문, pp. 304-312.

49)안병영, "통일 및 북한연구의 방법론 평가", pp.127-144.

50)위의 논문, pp. 153-154.

51)위의 논문, p. 154.

들어선 공산주의사회를 분석대상으로 하고 있다. 안 교수는 복합조직접근법의 경우, 북한사회에도 관료화현상이 나타나고 있으며 이는 사회변동연구의 기점이 될 수 있다고 지적하고 있다. 그에 의하면 관료화현상은 엘리트구조의 변화와 경영관리의 합리화, 표준화를 초래할 수도 있으나 확실한 전망은 어렵다.<sup>52)</sup> 근대화 내지 발전론적 접근법은 공산화된 국가의 근대화과정을 과도하게 획일적으로 유형화하려는 것으로 유용성이 크지 않다. 안 교수는 북한의 경우, 이 접근법으로 동원체제의 경제동원정책이 해명된다 하더라도 그 후의 변화를 전망하기 어렵다고 지적하고 있다.<sup>53)</sup>

집단갈등접근법은 성숙한 공산주의사회의 경우, 사회내의 다양한 제도적 기능적 부문 내지 집단간의 상충적 이익이 제도화된 정치적 의사결정과정 속에서 표출되는 현상을 주목한다. 안 교수는 북한은 사회내의 하위체계의 자율성이 용인되지 못하고 정치과정 속에 집단적 이익상충과 조정의 양상이 눈에 두드러지지 않는다고 지적하고 있다. 그리고 북한 특유의 정치적 인격화 현상때문에 제도적 다원주의의 씨앗의 발아는 시간적으로 지연될 것으로 예측한다. 북한에서 1960년대 후반부터 정책적 쟁점이 문제시되기는 하나 기능적 이익의 표출이나 갈등이 공연화되지 못하고 있기 때문에 이 접근법을 북한연구에 적용하는 것은 아직 이르다고 안 교수는 강조하고 있다.<sup>54)</sup>

엘리트접근법은 공산주의사회의 변화를 연구하는 데 있어서 가장 빈번하게 적용된 접근법중의 하나이다. 안 교수는 엘리트접근법이 학자들의 관심을 모으고 있는 이유는 사회과학에서 발전된 새로운 방법론의 도입으로 보다 경험주의적 이론 구성에 자신을 얻었다는 것과 엘리트의 구조분석을 통하여 공산주의체제의 변화양상을 비교적 명료하게 밝힐 수 있다는 가능성 때문이라고 지적하고 있다. 그는 북한연구에 있어서 엘리트접근법이 보다 강조될 필요가 있지만 자료수집의 어려움과 연구의 구조화문제, 그리고 자료조작 및 분석기술의 미숙을 우선적으로 극복해야만 한다고 강조한다. 아울러 엘리트변화와 사회변화를 연결해 줄 수 있는 중범위 모형을 개발할 것을 제안하고 있다.<sup>55)</sup>

안 교수는 동구의 자유화과정에서 추출된 자유화접근법은 북한의 자유화 가능성을 진단하고 경우에 따라서는 이를 유도하기 위한 흥미있는 전략자료를 제공할 수 있다고 지적하고 있다. 그러나 안 교수에 의하면 동구와 북한은 지성문화의 반체제적 분출 정도나 사회경제적 근대화의 수준이 매우 다르기 때문에 이 접근법은 일정한 한계가 있다.<sup>56)</sup>

안 교수가 제시한 접근방법 중 체계접근법의 경우는 이상우 교수에 의해서 보다 본격적으로 논의되고 있다. 이 교수는 “체계분석은 체계접근법을 구체적으로 어떤 체계에 적용할

---

52)위의 논문, pp.154-155.

53)위의 논문, p. 155.

54)위의 논문, pp.155-166.

55)위의 논문, p. 156.

56)위의 논문, P. 157.



때에 부르는 명칭으로 어떤 이론적 틀을 전제로 한 분석인데 이런 분석에는 많은 경험적 자료가 소요되나 북한사회와 같은 폐쇄사회에 대해서는 자료수집의 어려움으로 인하여 어떤 이론의 검증이나 이론의 적용도 사실상 불가능한 수가 많다”<sup>57)</sup>고 지적하고 있다. 그러나 이 교수는 체계분석도 엄밀도에서 폭넓은 차이가 있기 때문에 자료부족을 이유로 전반적인 적용불능을 선언할 수 없다고 강조하고 있다. 그는 행위는 태도에 따라 정해지며 태도는 신념에 따라 형성된다는 이론들로 북한의 대남정책을 분석한다면, 그들이 표면화시킨 행위만 가지고도 거꾸로 그들의 의도를 역추리 해 볼 수 있게 되니까 그들의 행동을 외부에서 관측한 것만으로 훌륭한 체계분석을 시도해 볼 수 있다고 주장한다.<sup>58)</sup>

이 교수에 의하면 만약 북한의 정치가 이데올로기에 깊게 매어 있다면 바로 북한의 이데올로기가 철저한 체계분석의 대상이 되어야 한다는 것이다. 그는 이데올로기는 제시된 이상, 그 이상과 현실사이를 연결하는 이론체계, 그리고 그 이상과 이론에서 도출된 행동강령 등으로 구성된 하나의 정교한 사상체계라고 규정하면서, 북한의 경우, 이 사상체계가 모든 국면을 지배한다면 그 사상체계를 철저히 분석대상으로 해야 한다고 강조한다. 요컨대 이 교수는 북한사회나 정치에 대하여 체계분석을 적용 못할 본질적인 저해요건은 없다고 주장하고 있다.<sup>59)</sup> 북한연구에 있어서 체계접근법의 유용성은 Samuel S. Kim 교수도 인정하고 있다. 그는 이 접근법을 사용함으로써 북한정치체계를 다른 유형의 체계와 비교할 수 있고 북한정치체계의 미래의 경향에 대한 예측력을 높힐 수 있다고 주장하고 있다.<sup>60)</sup>

이와 같은 접근법 이외에 기존의 연구에서 제시하고 있는 접근법으로는 비교사회주의 및 남북관계론적 접근법, 총체적 접근법, 역사추상형 비교접근법 등을 들 수 있다. 이 접근법들은 주로 비교공산주의연구에서 활용되어 온 접근법들의 한계를 극복하고 더욱 적실성있는 대안적 접근법의 필요성을 강조하는 학자들에 의해 제시되었다. 우선 비교사회주의 및 남북관계론적 접근법의 경우는 북한사회주의의 보편성과 특수성을 파악하고 북한의 행위가 남한이라는 변수와 밀접한 관련이 있다는 사실을 인식하는데 도움을 줄 수 있다.<sup>61)</sup> 총체적 접근법은 개별 현상은 서로 내적 연관성에 의해서 구조적으로 연결되어 있고 사회 전체와 유기적으로 통일된 관계를 유지하고 있다는 전제를 받아 들여 전체 속에 개별 현상이 차지하는 위상이나 역할을 중시한다. 이렇게 볼 때 이 접근법은 체계접근법의 발상과 매우 유사

57)이상우, 앞의 논문, p. 80.

58)위의 논문, p. 80.

59)위의 논문, pp. 80-81. 이 교수는 북한연구에서는 흔히 다루고 있는 대상현상이 북한사회 시스템 전체의 한 부분이라는 인식이 부족했다고 지적하고 있다. 그에 의하면 북한사회는 하나의 거대한 복합 시스템이고 그 안에 수많은 하위 시스템이 포용되고 있다는 사실을 감안하고 다루고 있는 현상이 다른 현상과 서로 연결되어 있다고 전제하고 접근해야 나중에 부분적으로 연구된 업적이 한데 모여 마치 모자이크 그림을 맞추듯 북한사회의 실상이 모습을 드러내게 된다는 것이다. 위의 논문, p. 82.

60)Smauel S. Kim, *op. cit.*, p. 308.

61)이중석, “북한연구방법론: 비판과 대안”, pp. 89-90.

함을 알 수 있다. 역사추상형 비교접근법은 베버의 이념형적 비교방법과 비슷한 것으로 해방정국에 외세 개입이라는 변수를 통제하여 조선 사회의 내적 동력에 의해서 역사가 진행된 시기를 해방공간으로 가정한다. 그리고 이 공간에서 내적 동력에 의해서만 역사가 진행되었다면 어떤 개별 현상은 어떤 유형을 띠 것인가를 역사 추상이나 투영에 의해 역사 추상 모델을 만든다. 이 역사 추상 모델과 외세의 개입에 의해서 실제로 진행된 사회현상과를 비교하여 외세의 효과나 외세와 야합한 토착 계급이나 집단의 효과를 밝혀 낼 수 있다.<sup>62)</sup>

이 밖에 기존 연구에서 제시하고 있는 주목할 만한 접근법으로서는 황성모 교수의 이해 사회학적 방법론을 들 수 있다. 황 교수는 외국의 연구방법론의 도입이나 적용은 그것으로 북한연구의 신기원이 이룩되는 것이 아닐 뿐더러 지나치게 거기에 의존하고 있다는 그나마도 과거에 축적된 자료나 연구를 등한시하는 결과가 될 수 있다고<sup>63)</sup>경고하면서 안 병영 교수가 소개하고 있는 접근방법은 아무런 적극적 제시나 표시가 없는 그야말로 북한연구의 방법론 평가로 끝나고 말았다고 비판하고 있다.<sup>64)</sup> 그는 안 교수가 제시하고 있는 8가지 방법론이 가지고 있지 못한 문제규명 방법의 하나로 사회적 현실을 좀더 主意的으로 이해하는데 도움을 줄 수 있는 막스. 웨버의 이해사회학적 방법론의 적용을 주장하고 있다.

황 교수는 이해사회학적 방법론을 적용하여 설명할 수 있는 북한연구 주제로서 1)북한의 사회체제가 어떻게 해서 북한주민들로 하여금 금일과 같은 一色的 인간으로 만들 수 있었는가?, 2)어떤 의식통제와 관리체제가 개인이나 집단으로 하여금 자기들의 사회적 지위에 대한 이해를 가지게 했을 뿐만 아니라 그것이 전체사회를 위한 기능과 결합될 수 있게 하였는가?, 3)생활조건은 행위의 동기에 대해서 어떠한 작용을 하는 것일까, 그것이 인간행위에 있어서의 책임감을 촉진하는 것일까? 등을 들고 있다. 그는 이와 같은 연구주제에 대해서 규명적 이해를 해야 한다면 그 때 경험적 접근방법이나 행태학적 접근방법으로는 불가능하다고 주장한다. 왜냐하면 이러한 문제들 자체는 원천적으로 북한사회 구성에 있어서 구성적 역할을 하는 조선로동당의 이념과 거기에서 유래되어 나오는 사회심리적, 사회철학적, 사회교육적 자극 등은 1인에 의한 전체주의 지배를 良機能化하고 합리화하는 동기에서 이루어진 일들의 결과이기 때문이라는 것이다.<sup>65)</sup>

62)강정구, 앞의 논문, pp.26-30.

63)황성모, “북한연구논고:이해사회학적 방법론 시론”, p.133.

64)위의 논문, p.134.

65)위의 논문, p.135.

### III. 기존 연구의 비판적 성찰과 대안적 방법론의 모색

#### 1. 연구시각

북한만큼 객관화 되지 못하고 있는 연구대상도 찾아보기 어렵다. 이미 지적한 바와 같이 이데올로기적 편향성이나 맹목적인 반공의식, 그리고 북한이라는 연구대상이 한편으로는 우리 민족의 일부이면서 또 한편으로는 갈등과 경쟁의 대상일 수 밖에 없다는 상황의 미묘함은 연구대상을 좀처럼 객관화시키지 못하게 만들고 있다. 이와 같은 사정은 '북한 바로알기 운동' 차원에서 내재적 연구시각의 정립을 강조하는 진보적 학자들의 경우도 마찬가지 이다. 강정인 교수가 적절히 지적하고 있듯이 내재적 연구시각은 외재적 접근법이 간과하기 쉬운 사회주의의 현실을 정확하게 포착, 설명할 수 있으며, 자본주의 또는 자유민주주의의 기준을 사용하여 사회주의체제를 인식, 비판하는 것이 종종 현실을 왜곡하거나 일면적으로 들어내는 데 불균형을 보여줄 수 있다는 장점을 가지고 있다.<sup>66)</sup> 그러나 진보적 학자들이 주장하는 내재적 연구시각의 경우에도 많은 문제점이 있다.

우선 이 연구시각은 사회주의사회를 연구함에 있어서 외재적 접근법은 자본주의-자유민주주의의 가치나 기준만을 도입하여 해석하는 것으로, 내재적 연구시각은 사회주의 이념과 논리에 따라 해석하는 것으로 편협하게 이해함으로써 양 접근법의 대립을 사실상 좌우 이데올로기 대립으로 치환하고 있다. 둘째, 이 연구시각은 사회주의 이념과 목표에 따라 북한 사회의 긍정적 측면을 부각시키는 데 골몰한 나머지 이를 과장하거나 심지어 송두율과 같은 경우는 북한체제를 거의 무비판적으로 옹호하는 듯한 논리전개를 하고 있다. 셋째, 내재적 연구시각을 주장하는 사람들은 북한체제의 부정적 측면을 정면으로 비판하지 않고 이에 관해 침묵하거나, 가볍게 지나치거나 아니면 역사필연적인 산물로 해석하는 경향이 있다. 끝으로 북한에 대한 비판적 기능을 거의 포기한 남한의 내재적 연구시각으로는 최근 시장경제의 도입과 정치적 다원주의로 치닫는 사회주의권의 변혁을 거의 설명할 수 없다는 치명적 약점이 있다.<sup>67)</sup>

이렇게 볼 때 맹목적 반공주의나 자본주의 및 자유민주주의의 척도로만 북한을 보려고 하는 시각이나 이 시각의 문제점을 통렬하게 비판하면서 보다 올바른 북한 사회의 이해를 강조하는 내재적 연구시각은 그 성격과 목적은 다르지만 다같이 북한을 왜곡시키고있는 것이다. 즉 전자의 시각이 의도적으로 북한의 부정적 측면을 확대 재생산시켜 왔다면 후자의 시각은 의도적으로 북한체제의 긍정적 측면을 확대 재생산하는 오류를 범하고 있다고 볼 수 있다.

66) 강정인, 앞의 논문, p.14.

67) 위의 논문, pp.14-15.

이와 같은 현상은 1980년대 이후 북한에서 남한으로 귀순 또는 망명한 사람이나 북한을 방문한 바 있는 인사들의 수기와 방문기에도 거의 그대로 재연되고 있다. 귀순자나 망명자, 그리고 친서방 외교관과 언론인들은 북한의 부정적 측면을 과도하게 부각시키면서 북한을 '동토의 왕국', '세습왕국', '자유없는 독재국가의 전형'으로 묘사하고 있다. 반면에 진보적 학자나 언론인, 친북인사들의 방문기의 경우를 보면 본 그대로 있는 그대로 쓰자는 원칙을 강조하고 있지만 경우에 따라서는 북한사회의 장점만을 과도하게 부각시키고 있는 방문기도 상당수 있다. 예컨대 루이제 린저는 주체사상은 강제에 의해서가 아니라 각자 자신의 통찰력에 의해서 생겨나기에 그 기초는 철학이라기보다는 실제 삶에서 얻어진 것을 터득해서 얻은 것으로서, 사회주의 정책을 실현하기 위한 지침이라고 긍정적으로 평가하고 있다.<sup>68)</sup> 이에 반해서 김원조와 김만철은 주체사상을 신랄하게 비판하고 있다. 김원조는 주체사상은 돈을 듬뿍 투입하지 않는다면 소위 사상으로서의 존재를 주장하거나 세계의 사상시장에 팔아볼 길이 없다<sup>69)</sup>고 주장하고 있고 김만철은 주체사상이라는 것은 김일성 독재체제를 합리화하기 위한 이론적 체계에 지나지 않는다<sup>70)</sup>고 혹평하고 있다.

북한사람들은 자본주의나 자유민주주의의 잣대로 북한을 보면 북한사회의 참모습을 이해할 수 없다고 주장한다. 한 방문자가 북한사람들은 개인적으로는 정성스럽고 친절한데 사상문제가 나오면 모든 사람이 한결같고 천편일률적인데 놀라고 실망했다고 말하자 북한의 안내자는 그것이 바로 자본주의 생각이라고 비판하면서 올바른 북한인식의 자세에 대해서 다음과 같이 말했다.

“우리를 이해하려면 생각의 출발부터 다시 해야 합니다. 우리는 개인주의 사회가 아니라 집단주의 사회입니다. 집단주의 사회의 가장 기본은 개인은 전체를 위하고 전체는 개인을 위하는 것입니다. 개인의 이해관계와 전체의 이해관계가 일치하는 것입니다. 그러니 개인의 생각과 전체의 생각이 같을 수 밖에 없습니다.

우리의 생활이 풍족한 것은 아닙니다. 그러나 우리는 크게 못사는 사람도 잘사는 사람도 없습니다. 우리는 같이 살아야 하는 공동운명체입니다. 우리 사회를 인식하는 출발점이 여기에 있습니다.”<sup>71)</sup>

이와 같은 입장은 진보적 학자들이 주장하는 내재적 연구시각과 유사한 것이다. 사실 우리가 북한이라는 연구대상을 정확히 인식하기 위해서는 연구자는 일단 내재적 연구시각을 가져야 할 필요가 있다. 다만 이 때의 내재적 연구시각이 종래의 맹목적 반공의식에 입각

68) 루이제 린저, 한민(윤김), 「또 하나의 조국: 루이제 린저의 북한방문기」(서울: 공동체, 1988), pp. 105-109.

69) 김원조, 방길영(윤김), 「동토의 공화국」(서울: 한국방송사업단, 1984), p. 115.

70) 문용수, 「아 따듯한 남쪽 나라」(서울: 지문사, 1987), p. 174-175.

71) 조광동, 「더디가도 사람생각 하지요」(서울: 지리산, 1991), pp. 14-15.

하여 의식적으로 북한의 긍정적 측면을 무시하거나 과소평가하고 부정적 측면만을 과장하거나 확대하는 연구경향에 대한 대항적 시각만의 역할을 하여서는 곤란하다. 위에서 지적한 바와 같이 기존의 연구시각과 내재적 연구시각은 은연 중에 좌우 이데올로기 대립의 성격을 띠는 양상을 보여 왔다. 내재적 연구시각이 종래의 시각에 대한 대항적 성격을 갖는 경우, 연구자가 의도했건 그렇지 않던 간에 종래의 시각이 범하고 있는 오류를 그대로 반복할 가능성이 있다. 사실 사회과학에서 방법론상으로 사실과 가치를 엄격히 구별하기는 어렵다. 연구자는 항상 연구대상을 자신이 설정한 가정이나 인식틀로 재구성하기 마련이다. 인식의 존재구속으로부터 완전하게 탈피하고자 하는 경우, 즉 사실을 가치로부터 분리하려고 하는 것 자체가 일종의 가치판단이고 현상의 가치를 묵시적으로 지지하는 自家撞着에 빠질 수 있다. 행태주의자들이 경험적으로 보수주의의 이데올로기를 숨기고 있다는 비판을 받고있는 것도 바로 이러한 이유 때문이다.

그렇다면 내재적 연구시각이 범할 수 있는 오류를 피하면서 그 장점을 살릴 수 있는 연구시각은 어떻게 정립할 수 있을까? 여기서 우리는 현상학적 접근의 발상을 수용함으로써 이 오류를 어느 정도 해소할 수 있을 것이다. 현상학적 접근은 연구자 자신은 연구대상을 볼 때 일단 자신의 가치관 선입관등을 배제하고 연구대상의 주관적 세계 속에 스스로를 위치시키는 것을 증시한다. 현상학적 방법에서 말하는 자연적 태도의 판단중지(the epoche of the natural attitude)나 괄호안에 넣는 행위(bracketing)가 바로 이것을 의미한다. 그러나 현상학적 접근은 사실과 가치의 분리를 주장하는 실증주의자들과는 달리 현상의 의미(meaning)해석을 증시한다.<sup>72)</sup> 연구자 자신이 현상의 의미를 해석함으로써 연구대상을 그 자체로서만 이해하는 데서 오는 오류를 어느 정도 피할 수 있을 것이다. 요컨대 올바른 북한연구의 시각을 정립하기 위해서는 우선 연구자 자신이 어떤 입장에서 북한을 연구하는가에 대한 씩없는 자기점검과 자신이 사용하는 방법론에 대한 비판적 성찰이 필요하다. 이러한 과정을 통해서 우리는 내재적 연구시각이 갖는 단점을 극복하면서 그 장점을 살려 나갈 수 있을 것이다.

## 2. 자료

기존의 연구방법론에 관한 연구에서 가장 소홀히 취급되고 있는 분야 중의 하나가 자료에 관한 문제이다. 북한 특유의 폐쇄성으로 인하여 자료수집이 심히 제한되고 있다는 사실

72)칸(Mark E. Kann)은 현상의 의미를 해석하는 과정으로서 1)감정이입(empathy), 2)이론적 해석(theoretical interpretation), 3)상상적 재구성(imaginative reconstruction), 4)검증재구성(testing reconstruction)등 4단계의 과정을 제시하고 있다. Mark E. Kann, *Thinking about Two Politics: Two Political Science*(New York: West Publishing Co., 1980), pp. 174-179.

을 고려할 때, 북한연구의 성패는 이러한 어려움을 극복해 가면서 자료를 어떻게 수집하고 분석하며 평가할 수 있느냐의 여부에 좌우된다고 볼 수 있다. 북한의 폐쇄성과 현장연구(field work)의 제한으로 자료수집이 어렵고 선전과 修辭 때문에 자료의 신빙성을 확인하기 곤란하다는 사실은 체계적 북한연구의 부진을 설명해 줄 수는 있어도 그것을 정당화시켜 줄 수 있는 것은 아니다. 만약 자료수집과 분석 및 평가의 어려움을 당연한 것으로 간주한다면 자료에 관한 방법론적 논의는 무의미해 질 수 밖에 없다. 보다 바람직한 방법론적 논의는 이러한 어려움을 어떻게 극복할 수 있는가 하는 문제를 중심으로 이루어져야 한다. 여기서 이러한 문제의식과 기존연구의 논의를 중심으로 북한관련 자료의 종류, 수집과 분석 및 평가방법 문제들을 다루어 보고자 한다.

북한연구를 수행하고 있는 사람들은 異口同聲으로 자료빈곤의 어려움을 호소하고 있지만 자료수집에 좀더 열의와 관심을 갖다 보면 북한자료가 흔히 생각하는 것처럼 그렇게 빈곤한 것은 아니다. 문제는 연구자들이 습관적으로 자료부족을 당연시 하면서 획득가능한 자료조차도 보지않는 무성의와 이론의 자료 산출기능에 대한 관심부족, 자료의 분석 및 평가방법의 미숙에 있다.

북한연구에 활용이 가능한 1차 자료의 종류는 상당수가 있다. 옥센버그(Michael Oksenberg)교수는 중국학의 1차 자료의 범주로서 1)중국본토에서 발행되는 간행물:서적, 잡지, 신문, 방송, 2)과거에 중국대륙에서 거주한 경험이 있는 사람과의 인터뷰나 이들의 저술, 3)중국대륙 방문자의 기록, 4)중국대륙의 픽션(fiction), 5)비공식적으로 획득하여 발표되는 중국의 기밀문서 등을 들고 있는데<sup>73)</sup> 북한의 경우도 대체로 이와 유사한 범주로 분류할 수 있을 것이다.

북한에 대한 1차 자료로서 우선 들 수 있는 것은 북한에서 발행한 공식 간행물들이다. 대표적인 간행물은 신문 및 정기간행물인 로동신문, 평양신문, *Pyongyang Times*, *Peoples Korea*, 로동청년, 근로자, 조선중앙연감, 민주조선, 역사과학, 역사연구, 사회과학, 철학연구, 국제생활, 조선사회민주당, 남조선문제, 천리마, 경제연구, *Foreign Trade of the Democratic People's Republic of Korea* 등이 있다. 사전류로는 경제사전 1,2, 대중정치용어사전, 정치사전, 정치용어사전, 철학사전, 역사사전, 조선문화어사전 등이 있다. 그리고 김일성과 김정일의 각종 연설 및 인터뷰 내용을 편집한 김일성선집, 김일성저작선집, 김일성저작집과 김정일선집, 김정일동지문헌집 등이 있다. 이 밖에도 로동당출판사나 사회과학출판사, 인민출판사 등에서 발행한 정치, 경제 등 각 분야를 다루고 있는 수많은 단행본들이 있다.<sup>74)</sup>

73)Michael Oksenberg, "Sources and Methodological Problems in the Study of Contemporary China", A. Doak Barnett(ed.), *Chinese Communist Politics in Action* (Seattle:University of Washington Press, 1969), pp.577-599.

74)이와 같은 1차 자료의 종류와 所藏處에 대해서 자세한 것은 북방정보자료협의회(편), 「북한 및 공산권 자료목록:전국 특수자료 취급기관 소장」(서울:북방정보자료협의회,1989)을 참조.

북한이외의 지역에서 발행한 1차 자료도 상당수가 있다. 우선 남한에서 발행한 자료집을 보면 국사편찬위원회에서 나온 북한관계사료집(전14권)과 고려대 아세아문제연구소에서 발행한 북한연구자료집(전11권)이 있고 통일원에서 펴낸 조선노동당자료집(전4집)과 북한최고인민회의자료집(전4집)등이 있다. 그리고 경남대극동문제연구소에서 나온 북한자료집:김정일저작선이 있다. 또한 김남식 등이 펴낸 한국현대사 자료총서와 동아일보사에서 나온 안보통일문제기본자료집 등과 중앙일보사와 서울신문사가 펴낸 북한인명록 등을 들 수 있다.<sup>75)</sup> 한편 미국에서도 상당수의 자료집이 나오고 있다. 미의회도서관의 양기백 박사는 북한의 신문들과 정기간행물을 해설한 *A Guide to North Korean Periodicals and News Paper* 를 펴냈으며 미 Joint Publications Research Service 는 *Excerpt from North Korean Central Yearbook, Translations on North Korea* 등을 발간하고 있다. 그리고 Foreign Broadcasting Information Service 에서는 북한방송을 청취해 그 주요내용을 *Daily Report* 로 발행하고 있다. 이 밖에 서대숙 교수는 *Korean Communism, 1945-1980: A Reference Guide to the Political System* 이라는 자료집과 *Documents of Korean Communism, 1918-1948* 등을 펴냈다.<sup>76)</sup>

북한에서 오랫동안 거주했거나 북한을 방문한 바 있는 인사들의 저작도 상당수가 있다.

77) 이 방문기와 수기류는 북한에 대한 현장연구가 극히 제한되고 있는 상황 하에서 현장체험을 간접적으로 제공해 줄 수 있다는 점에서 1차 자료의 가치를 인정할 수 있다. 물론 이들의 저작은 Samuel S. Kim 교수가 적절히 지적했듯이 북한에 대한 경험폭의 제한과 편향된 시각때문에 객관적인 1차 자료로서의 가치를 완전하게 인정할 수 없다는 약점이 있으나 상

75) 남한에서 나온 자료집에 대해 자세한 것은 위의 책을 참조.

76) 미국에서 나온 자료집에 대해 자세한 것은 김학준, 「한국정치론사전」(서울:한길사, 1990), pp. 848-851 참조.

77) 대표적인 수기와 방문기로서는 피터 현, 「북한기행」(서울:한진출판사, 1980); 김원조, 「동토의 공화국」(서울:한국방송사업단, 1984); 양성철·박한식(편), 「북한기행」(서울:한울, 1986); 고 마테오, 「아 조국과 민족은 하나인데」(서울:중원문화사, 1990); 양은식·김동수 외, 「분단을 뛰어 넘어」(서울:중원문화사, 1988); 루이제 린저, 「북한이야기」(서울:형성사, 1988); 홍동근, 「미완의 귀환일기」(서울:한울, 1988); 조명훈, 「북녘일기」(서울:산하, 1988); 안동일, 「갈라진 45년:가서 본 반쪽」(서울:돌베개, 1990); 이우홍, 「어둠의 공화국」, 「가난의 공화국」(서울:통일일보사, 1990); 안드레아스 크라체크 외, 「서구 마르크스주의자들이 본 북한」(서울:중원문화사, 1990); 이찬삼, 「평양 특파원」(서울:중앙일보사, 1990); 조광동, 「더디가도 사람생각 하지요」(서울:지리산, 1991); 월간조선편집부, 「북한 그 충격의 실상」(서울:조선일보사, 1991); 안드레이 란코프, 「평양의 지붕밑」(서울:연합통신, 1991); 한스 마레츠키, 정경섭(옮김), 「병영국가 북한」(서울:동아일보사, 1991); 알렉산더 제빈, 「평양 서울 그리고 모스크바」(서울:동아일보사, 1991); 조재길, 「북한은 변하고 있는가」(서울:삼민사, 1992); 다미야 다카마로, 「사회주의 나라에서 사회주의를 생각한다」(서울:대동, 1992); 황석영, 「사람이 살고 있었네:황석영 북한방문기」(서울:시와 사회사, 1993); 조광동, 「더디가도 우리식대로 살지요」(서울:정보믹스, 1993); D. Gordon White, 「The Democratic People's Republic of Korea Through the Eyes of a Visiting Sinologist」, *China Quarterly*, No. 63(September, 1975); Stephen J. Solarz, *The Korean Connudrum: A Conversation with Kim Il Sung*(Washington, D. C.: USGPO, 1981); 등을 들 수 있다.

호 비교 분석과 연구자 자신의 비판적 시각을 통해서 어느 정도 극복이 가능할 것이다.

수기 및 방문기와 더불어 픽션(fiction)도 1차 자료로서 고려할 만한 가치가 있다. 이미 오래전부터 정치학이나 사회학 분야에서는 정치 및 사회현상을 분석하는 데 있어서 소설을 자료의 대상으로 선택하는 경향이 있었다. 78) 대체적으로 사회과학에서 다루는 현상들은 추상적인 것인데 반하여 소설에서는 다루고 있는 현상은 매우 구체적이고 살아 움직이는 것이기 때문에 다루고자 하는 현상들을 보다 실상에 가깝게 접근할 수 있다. 이온죽 교수는 북한 가족의 구조와 기능을 분석하는데 있어서 주자료원으로 북한소설을 이용하고 있다. 이 교수는 소설은 허구이기 때문에 현실을 그대로 서술해 주지는 않지만 사회주의 문학은 성격상 사실주의를 표방한다는 점과 소설이 현실의 전형을 예리하게 그릴 수 있으며 개인의 심리묘사나 일상적 삶의 양식을 풍부하게 묘사해 주기 때문에 사회학적 자료의 가치가 있다고 지적하고 있다. 79)

북한연구에 있어서 가장 귀중한 자료적 가치가 있는 것은 내부용 문헌이다. 김일성 교시록이나 김정일 말씀, 로동당 정치국 상무위원회의 결정서 초안, 로동당 비서국 심의안, 로동당 중앙위원회의 당내 하달문건 등은 가장 중요한 내부용 문헌이지만 극비문건이기 때문에 지금까지 거의 공개된 적이 없다. 80) 내부용 문헌은 주로 권력투쟁, 숙청, 후계문제 등과 같은 예민한 정치적 사안들을 다룬 것들이다. 공개된 문헌이 대체로 사건을 암시하는 고도의 은유적 표현이 고작인데 반하여 회의 토론내용을 녹취한 녹음테이프나 김일성 연설을 받아 쓴 문건들, 전원회의 결정집 등으로 이루어지는 내부용 문헌은 사건정황을 생생하게 보여주고 있다. 81) 그러나 내부용 문헌은 아무리 자료적 가치가 크다고 하더라도 수집 자체가 거의 불가능하다는 단점이 있다. 그러나 이종석 교수에 의하면 事後 출판된 김일성 저작집 등에 내부용 문헌으로 분류될 만한 연설들이 상당수 수록되어 있다는 것이다. 물론 이 경우, 원문에 어느 정도 손질이 가해진 것이지만 내부용 문헌을 접할 기회를 줌으로써 역사가 되어 버린 사건의 진상을 복원시킬 수 있는 중요한 단서를 제공한다. 82)

이렇게 볼 때 북한에 관한 1차 자료는 양과 종류에 있어서 결코 빈곤한 것이 아니다. 북한연구에 있어서 자료 문제에 대한 논의는 다양하고 은유적 성격이 강하며 수사와 사실의 구분이 모호할 뿐 아니라 자료출처나 시기별로 다른 내용을 담은 자료들을 체계적으로 정리, 분석할 수 있는 방법을 개발하는데 두어야 한다. 자료의 빈곤을 타하기 위해 앞서 수집이 가능한 자료를 어떻게 적절히 이용할 수 있는가에 관심을 기울이는 것이 무엇보다 필요하다

78)대표적인 연구로서는 Irving Howe, *Politics and Novel*(New York:Horizon Press,1957)을 들 수 있다.

79)이온죽, 앞의 책, pp.213.

80)월남인사인 김정민씨와의 인터뷰에서 확인.

81)이종석, “북한연구의 진전을 위한 일제언...”, p.301.

82)위의 논문, p.302.



다. 옥센버그(Michael Oksenberg)는 중국학에 관련된 자료를 다루는 두가지 방법론상의 문제를 제기하고 있는데<sup>83)</sup> 그것은 북한의 경우에도 그대로 적용될 수 있을 것이다. 첫번째 문제는 특정한 자료가 갖는 퍼스펙티브의 제한성에서 도출된다. 사회과학자는 어떠한 연구를 시도하던 간에 그 자신의 퍼스펙티브가 어떻게 형성되며, 그가 이용하는 자료원에 의하여 그의 연구가 어떻게 영향을 받는가에 대하여 주의를 기울여야 한다. 예컨대 월남인사의 인터뷰 내용이나 반공 및 진보적 인사의 방문기를 연구자 자신의 퍼스펙티브없이 사용하는 경우, 연구의 내용이 자료의 성격에 조건지워질 수 있는 위험이 있다. 또한 북한의 군사력에 대한 자료도 ACAD, IISS, SIPRI, 한국의 국방부에서 나온 것이 각각 다르다. 어떤 자료원을 선택하느냐에 따라 북한군사력에 대한 평가가 달라질 수 있다. 함택영 교수는 북한군사력에 대한 자료는 한국이나 미국정부가 일방적으로 제공하는 단편적 자료들과 논리들을 무비판적으로 수용한 것이 대부분이라고 지적하면서 군사력을 보다 정확하게 평가하기 위해서는 잠재력이나 가동능력, 군사비의 항목별 추계, 그리고 군비를 촉진 또는 억제하는 국내외적 변수에 대한 분석과 이들 변수를 이용한 시계열회귀분석(time-series regression analysis) 등 보다 합리적 추정방법을 모색해야 한다고 지적하고 있다.<sup>84)</sup>

두번째 문제는 동일한 종류의 자료가 시간의 변화를 통하여 비교될 수 있는가 하는 것이다. 만약 자료의 비교성(comparability)이 결여된다면 어떠한 자료를 통하여 발견된 현상이 새로운 발전인지, 아니면 현상 자체는 계속되었음에도 불구하고 자료만의 변화인지를 구분할 수 없을 것이다. 북한자료의 경우도 이러한 사례에 해당되는 것이 많다. 이종석 교수는 북한문헌이 시기별로 서술상의 편차를 보이는 세가지 요인을 설명함으로써 북한자료분석의 유용한 통찰력을 제공해 주고 있다.<sup>85)</sup>

첫째, 김일성의 권력장악의 강도에 따라서 서술상의 편차를 보여 왔다. 예컨대 북한에서는 김일성 단일지도체제가 확립되기 전까지 서울의 조선공산당 중앙의 직영기구라는 뜻을 가진 조선공산당 북조선분국이라는 명칭을 사용했으나 1965년 당 창건 20주년을 기념하는 연설에서는 북조선공산당 중앙조직위원회란 명칭을 사용했고 오늘날 북한의 문헌에서는 이 명칭을 그대로 사용하고 있다.

둘째, 주체사관의 확립에 따라 문헌의 서술편차가 생겼다. 북한은 1960년대 이후 역사의 주체적 해석에 주력하여 문헌의 서술체계를 고쳐왔다. 특히 주체사관의 실제 서술에서는 수령의 역할이 강조되어 수령(김일성)이 역사결정의 주체로 묘사되며 수령의 활동역사에 대한 극단적인 찬미 속에 역사적 사실의 과장과 왜곡이 빈번해 지고 있다.

세째, 북한문헌의 시기별 서술편차는 혁명단계 발전에 따른 담화체계의 변화로부터 기인

83) Michael Oksenberg, *op. cit.*, pp. 579-586.

84) 함택영, "북한의 사회주의경제와 국방건설: 북한 국방정책 및 군비부담의 재조명", 함택영 외, 『남북한 군비경쟁과 군축』(서울: 경남대국동문제연구소, 1992), pp. 75-114.

85) 이종석, "북한연구의 진전을 위한 일제언," pp. 308-312.

한다. 이는 각 혁명 단계마다 내놓는 강령수준의 차이에서 발생하는 것으로 특히 한국전쟁 이전과 이후의 문헌들 사이에서 빈번하게 발견된다. 예컨대 한국전쟁 전까지만 해도 북한에서는 통일전선이 중요하게 강조되고 사회주의적 담화는 극도로 자제되었으나 한국전쟁 이후의 문헌에서는 1947년 2월에 결성된 북조선인민위원회를 프롤레타리아 독재정권으로 규정하고 이후를 사회주의의 이행기로 규정하기 시작했다.

북한자료를 다루는 데 있어서 주의해야 할 또 하나의 문제는 사실과 修辭 및 은유적 표현을 어떻게 구분할 수 있는 가이다. 주지하듯이 북한자료 중에는 대내외를 겨냥한 수사와 선전용 내지 은유적 표현 일색인 경우가 많다. 따라서 자료의 字句의인 해석에만 치우치면 이러한 표현 속에 감추어진 사실을 파악하기가 쉽지 않다. 그렇다면 이 문제를 해결하기 위한 방법은 어떻게 찾아야 하는가? 우선 생각할 수 있는 것은 과거에 일어났던 사건들의 실상과 그 사건을 다루고 있는 자료들과의 상관관계를 장기간 비교검토하는 방법이다. 우리는 이러한 작업을 통해서 양자간의 차이의 유형을 어느 정도 유추해 볼 수 있을 것이다. 이를 위해서는 내용분석의 기법이 활용될 수 있을 것이다. 내용분석은 메세지의 특징을 객관적이고 체계적으로 확인함으로써 진의를 추론하는 기법<sup>86)</sup>으로서 진의파악을 위해서 잠재적 내용(latent content)도 분석대상으로 하며 행간의 의미파악을 중시한다.

이러한 분석기법을 통해서 북한자료를 정리, 분석하여 북한연구에 활용하고 있는 대표적인 논문 중의 하나는 이상우 교수의 “Themes of North Korea’s Unification Messages: A Study on Pattern Shifts, 1948-68”, *The Korean Journal of International Studies*, Vol. 4, No. 2 이다. 이 교수는 인간은 어떤 계획을 세워 놓고 행동하는 한 아무리 그 계획을 숨기더라도 그 행동 속에 어떤 행태로든 나타나게 되어 있다고 전제하면서 북한의 대남정책도 여러가지 통계기법을 써서 ‘말’속에서 진의의 추적이 가능하다고 주장한다. 그리고 그에 의하면 관심이 있는 영역에 대해서는 자주 표현한다는 인간심리를 적용하여 고의로 東을 西로 표현하는 수가 있더라도 자주 표현하게 된다고 보아 출현빈도로 관심의 강도를 측정할 수 있으며 요인 분석(factor analysis) 기법은 顯在된 데이터에서 線型函數로 표현된 원래의 潛在函數를 측정할 수 있는 기법이므로 그 원리를 이용하여 ‘진의’추정에 도움을 줄 수 있다는 것이다. 87) 사실 북한자료의 정리 및 분석을 위해서는 이와 같은 기법을 광범하게 활용해야만 할 것이다.

요컨대 북한연구에 필요한 자료는 흔히 지적되어 온 것처럼 빈곤한 것만은 아니며 연구자의 관심과 노력 여하에 따라서는 상당한 量의 자료를 확보할 수 있다. 자료의 신뢰도를 확인하고 체계화시키는 방법도 만족할 만한 수준은 아니지만 꾸준하게 개발되고 있다. 88) 북

86) Ole R. Holsti, *Content Analysis for the Social Sciences and Humanities* (Reading, Mass.: Addison Wesley, 1969), p. 14.

87) 이상우, “경험연구의 평가: 평가 I(내용분석, RD Index, Factor Analysis)”, 김광웅(편), 「사회과학 방법론」(서울: 박영사, 1983), pp. 254-264.

한자료의 수집이 어려운 것은 사실이지만 연구자가 입수가 가능한 자료에 대해서만 이라도 그것의 장단점을 파악하고 다루는 방법을 체계화하는 노력을 게을리하지 않는다면 자료의 문제는 어느 정도 극복이 가능하다.

### 3. 이론 틀

대체적으로 지금까지의 북한연구는 이론적 틀이나 그로부터 파생된 이론적 개념들을 적용하지 않았다. 앞에서 언급한 안병영, 황성모, 이상우 교수 등이 소개하고 있는 이론적 접근법들은 그것이 비록 소련이나 동구사회주의국가들을 분석대상으로 하여 정립된 것이라고 하더라도 북한연구에 계속 적용해 왔더라면 현재의 북한연구가 이론적으로 그렇게 낙후되지는 않았을 것이다. 사실 역사문화적 접근법이나 엘리트 접근법<sup>88)</sup>을 제외한다면 기존 연구에서 논의되어 왔던 이론적 접근법들은 실제 북한연구에는 거의 적용되지 않았다. 그동안 북한연구는 量的인 면에서는 괄목할만한 성장을 했다. 그럼에도 불구하고 북한이 여전히 학문적으로 잘 알 수 없는 대상으로 남아있는 것은 단순히 북한이 폐쇄사회이고 자료가 부족한 것 때문만은 아니다. 그 주된 이유는 이론적 사고에 의해 북한을 설명하고 이해하려는 연구가 부족하기 때문이다.

북한연구에 있어서 이론적 논의가 제대로 이루어지지 않는 첫번째 이유는 이미 지적한 바와 같이 냉전 및 반공 이데올로기로 인하여 북한에 대한 객관적 관찰이 원천적으로 봉쇄 당한데 있다. 어떤 이론도 그 자체로서 가치판단을 내포하고 있을 수 있다. 그러나 북한연구에 대한 이데올로기적 편견이 너무 심하여 다양한 논의를 전제로 하는 이론적 연구를 추진하는 것이 쉽지 않다. 기존의 북한연구들 중 연구에 획을 긋는 연구들이 주로 해외에서 나온 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

둘째, 북한의 특수성(uniqueness)을 지나치게 강조하는 학문적 경향을 들 수 있다. 물론 오늘의 북한연구 수준으로 보아 특수성을 강조하는 연구를 소홀히 할 수는 없다. 그러나 이

88)한 예로서 북한외교정책 연구를 위한 자료분석 방법으로서 크렘리노지의 효용성을 고찰하고 있는 김용호, "북한 외교정책연구에 있어 크렘리노지의 효용성 고찰", 『북한연구』, 1993년 가을호, pp.167-185 을 들 수 있다. 크렘리노지는 언론매체에 의해서 보도된 상징교차(symbolic interaction)나 의전절차, 성명이나 고위인사들의 대외 메시지 등을 장기간에 걸쳐 분석함으로써 그 변화 추이를 도출해 내고 이를 통하여 외교정책상의 변화를 감지해 내는 기법이다. 위의 논문, p.172.

89)이 접근법을 적용한 주요 연구로서는 김영수, 『북한의 정치문화: 주체문화와 전통정치문화』, 서강대학교 대학원 정치학 박사학위 논문, 1991; 김영수, "정치문화적 관점에서 본 북한 체제특성과 변화가능성", 『동아연구』, 제26집, 1993; 고성준, "정치이념과 전통정치문화의 상호관련성 분석", 고성준 외 『전환기의 북한사회주의』(서울: 대왕사, 1993); 안병영, "북한정치엘리트의 구조분석", 『아세아연구』, Vol. XVI, No. 2(1973.7); 최완규, "엘리트 구조를 통해 본 북한정치체제의 변화가능성 분석", 『경남대학 논문집』, 제 4호, 1977; 양성철, "북한 권력지배층연구", 양성철, 앞의 책; 민족통일연구원, 『북한의 권력엘리트 연구』(서울: 민족통일연구원, 1993) 등을 들 수 있다.

것이 단순한 사실의 나열이 되지 않기 위해서는 공산체제 전반에 대한 관심뿐 아니라 공산체제의 비교연구 테두리 속에 북한연구를 연결시키는 노력이 필요하다.<sup>90)</sup>

사실 기존의 연구에서 북한은 다른 어떤 나라나 사회와도 상이한 특징을 갖는 것으로 묘사된다. 따라서 어떤 이론도 북한을 제대로 설명할 수 없다는 견해가 지배적이다. 비록 현실적으로 북한사회가 갖는 특수성을 인정한다고 해도, 특수성의 이면에 있는 근대 산업사회의 보편적 원리의 관류를 인정한다면 이론의 적용은 매우 필요하다.

세제, 자료의 부족이 이론의 적용을 어렵게 한다는 인식의 보편화 현상을 들 수 있다. 설혹 연구자가 특정한 이론을 토대로 해서 가설을 세웠다고 해도 이것을 입증할 만한 경험적 자료가 없거나 부족하기 때문에 이론이란 단순히 장식물이 되거나 쓸모없는 수단으로 전락해 버린다는 것이다. 그러나 앞에서 언급한 Samuel S. Kim 교수의 지적처럼 이론 그 자체가 자료의 부족을 보충하며, 심지어 자료의 산출기능을 가지고 있다는 점을 인정한다면 이 문제 역시 그렇게 심각한 것은 아니다. 전술한 바와 같이 북한에 관한 자료는 상대적으로 부족한 것이 사실이지만 북한연구 자체를 저해할 만큼 심각한 것은 아니다. 다만 현장연구(field work)를 위해 북한을 자유로이 왕래하는 것 자체가 불가능하다는 것이 아쉬움으로 남는다. 우리는 여기서 자료가 먼저냐, 이론이 먼저냐 하는 식의 순환론에 빠질 필요는 없다. 다만 자료의 부족이 이론의 개발과 적용을 게을리하는 것을 정당화시켜서는 안된다는 사실을 강조할 뿐이다.

북한연구에서 이론적 논의가 상대적으로 희소하다는 사실은 북한학계가 직면한 가장 큰 문제라고 생각한다. 이론적 논의에 기반을 둔 북한연구는 북한 자체에 대한 이해를 도울 뿐 아니라, 한국정치학계의 이론적 논의 수준의 제고를 위해서도 긍정적 기여를 할 것이다. 또한 북한연구가 지속되는 한 과거의 연구업적이 미래의 연구업적을 위한 토대를 마련함으로써 연구의 연속성과 발전을 담보하는 중요한 조건이 된다. 그리고 북한을 설명하는데 가능한 한 적합한 이론을 개발하기 위한 노력을 통해 연구자의 주관적인 감정적 평가를 최소화할 수 있기 때문에 보다 객관적이고 과학적인 북한연구를 결과할 수 있다.

북한연구에 적용할 수 있는 이론들은 매우 제한되고 있는 것 처럼 보이지만 사실은 사회과학에서 논의되고 있는 많은 이론들이 북한연구에 적용될 수 있다고 본다. 예컨대 근년에 들어와 정치학계의 주목을 받고 있는 국가론의 다양한 논의들도 북한의 경우에 적용이 가능할 것이다.<sup>91)</sup> 국가의 형성과 성격, 국가와 사회와의 관계 등에 관한 이론적 논의를 통해 북한사회를 좀더 과학적으로 설명할 수 있다. 이 논문에서는 지면의 제약상, 이론적 논의를 최근 북한연구에서 가장 관심의 대상이 되고 있는 체제의 변화문제에 초점을 두고 전개하고

90)한배호, 앞의 논문, p. 69.

91)예컨대 백학순 박사는 북한의 국가형성 과정연구의 이론틀로서 국가론을 채용하고 있다. Hak Soon Paik, *North Korean State Formation, 1945-1950*, Ph.D., Dissertation, University of Pennsylvania, 1993.

자 한다.

우선 전체주의 정치체제의 변화를 다루고 있는 근대화론의 이론적 함의를 다루어보고자 한다. 최근 동구 공산주의정권들의 붕괴를 전후로 하여 동구 학자들을 중심으로 공산주의체제 연구에서 가장 친숙하면서 북한의 경우에도 그 적실성을 인정받고 있는 전체주의 접근법이 수정·보완되고 있다. 원래 전체주의론은 그것이 이론으로서 사태의 전후를 인과론적으로 설명하는 이론 틀이라기보다 전체주의사회에서 나타나는 특징들에 초점을 둔 것이다. 그러나 린즈(Juan J. Linz)에 와서 이 접근법은 정치체계 모델이면서 동시에 국가와 사회간의 특정관계를 추상화시킨 접근법으로 발전되었다.<sup>92)</sup> 그렇지만 여전히 전체주의론은 사회주의체제의 형성과 변화를 설명하기에는 부적합하며 특정 체제에 대한 경멸적(pejorative)의미를 함축하고 있는 접근법으로 인식되어 왔다.

그러나 사회주의체제에 대한 정태적인 서술에만 머물고 있는 전체주의론에 체제내적 다이내믹스를 첨가하기 위한 노력이 존슨(Chalmers Johnson)과 로웬탈(Richard Lowenthal)등에 의해 이미 1970년대 초에 시도된 바 있다.<sup>93)</sup> 이들은 그 이전에 공산주의혁명이 발생한 사회들이 모두 저발전된 지역이었고, 따라서 공산주의 이데올로기는 산업화(또는 근대화)를 위한 수단이라고 본 카우츠키(John Kautsky)의 지적을 전제로 하고 있는 것이다.<sup>94)</sup> 비록 존슨과 로웬탈의 논의와는 다소의 차별성이 있지만, 이들의 공통적인 관심은 공산주의적 전체주의체제가 산업화를 경험하면서 공산주의 이데올로기에 의해서 제시되는 무계급사회의 건설이라는 궁극적인 목표-존슨에게는 목표문화목표(goal culture goal)로, 로웬탈에게는 유토피아로 설정된다-와 이를 달성하기 위한 과정 또는 수단-존슨에게는 전이문화목표(transfer culture goal)로, 로웬탈에게는 근대화로 설정된다-간의 격차가 점점 벌어지고, 동시에 사회 내의 복잡성이 증대하면서 팽창된 공적 권력의 영역이 혁명적 전환을 지속적으로 택하기 보다는 기존 질서를 유지하는 보수화 경향을 띠게 된다는 점이다. 이러한 현상의 귀결은 사회영역의 다기능화와 이를 포섭하려는 국가영역의 독점적 권력유지의 시도인 것이다. 이같은 논의는 브레즈네프하의 소련과 1970년대 동구에서 나타났던 현상이었다는 점에서 현실 설명력이 상당히 높은 것으로 나타났다. 그리고 북한 역시 혁명의 궁극적 목표와 그 달성을 위한 수단 간에 갭이 노정되면서 체제적 변화가 있었다는 지적도 가능하다고 볼 수 있다.<sup>95)</sup>

92) Juan J. Linz, "Totalitarianism and Authoritarianism", F. I. Greenstein, Nelson W. Polsby(eds.), *Handbook of Political Science*, Vol.3(New York:Addison-Wisley, 1975).

93) Chalmers Johnson, "Comparing Communist Nations", Chalmers Johnson(ed.), *Op.cit.*, pp.1-32; Richard Lowenthal, "Development vs. Utopia in Communist Systems", Chalmers Johnson(ed.), *Op.cit.*, pp.33-116.

94) John Kautsky, *Communism and the Politics of Development*(New York:John Wiley & Sons, Inc., 1968).

95) 물론 북한의 경우에는 이러한 논의가 다소 유보될 수 있다. 다른 사회주의정권들과는 달

그러나 이와 같은 근대화론과 전체주의 접근법의 접목은 립셀(S.M.Lipset)류의 근대화 명제 자체가 근본적으로 경제환원론적 특성을 가지고 있기때문에, 사회주의 사회에 대해 적용할 경우, 정치적 영역의 간과를 전제로 하고 있다. 다시 말해서 정치적 영역의 자율성과 경제적 영역간의 관계는 반드시 후자의 전자에 대한 일방적 규정만으로는 파악할 수 없다는 것이다. 우리는 장기적인 관점에서 근대화론에 근거하여 사회주의체제의 변화를 전망할 수는 있으나, 중단기적인 관점에서 변화의 역동성을 찾아낼 수 있는 가에 대해서는 다소 회의적이다.

더욱이 이러한 논의는 모든 근대적인 산업사회에서의 발전현상이 기본적으로 수렴한다는 논의와 크게 다르지 않다. 어떤 의미에서는 전체주의 접근법은 자본주의와 공산주의체제가 상극적이라고 보는데 반해서, 근대화론은 양 체제가 같은 방향으로 발전해 나간다는 것을 전제로 하고 있다. 바로 이러한 이유때문에 근대화론과 전체주의 접근법의 접목은 이론상으로 조용하지 않는 측면이 있다. 나아가서 현실 사회주의는 경제적인 영역을 중심으로 위로부터의 개혁을 시도한 바 있으며, 바로 이러한 현상을 어떻게 설명할 수 있는 가라는 문제가 남는다. 이러한 문제는 단순히 전체주의에서 강조하는 당과 이데올로기, 근대화론이 말하는 기술과 가치만으로는 설명할 수 없다.<sup>96)</sup> 그리고 위에서 존슨이나 로엔탈의 논의로는 관료주의화 현상의 대두는 설명할 수 있을 지 몰라도 거시적 체제변화에 대한 중단기적 전망을 하기는 어렵다.

이와 관련하여 최근 동구학자들을 중심으로 전체주의론에 대한 재해석의 문제가 제기되었다. 과거의 전체주의 개념이 묘사하고 있는 사회가 정태적인 사회이며, 카리스마, 동원, 그리고 테러 등으로 점철된 사회라고 한다면, 이들은 전체주의의 변화를 전망하고자 하며, 전체주의가 테러 등에 의존하는 사회가 아님을 보여줌으로써 전체주의 개념이 갖는 이데올로기적 편견을 불식할 것을 요구한다.<sup>97)</sup> 전체주의는 현실 사회주의를 설명하는 데 매우 유용한 틀이 될 수 있다는 것이 이들의 주장이다.<sup>98)</sup>

리 동일한 지도자에 의해 동일한 권력구조와 체제원리가 그대로 유지되고 있기때문이다. 다만 이러한 이론으로부터 1960년대와 70년대 북한체제의 성격변화가 있었는가를 역으로 추적해 보면, 권력독점의 공고화 현상을 발견하게 된다. 특히 1967년에 주목하여 비록 부분적이기는 하지만 유의미한 체제내적 변화를 제시한 연구가 최근에나왔다. 이종석, 「조선로동당의 지도사상과 구조변화에 관한 연구:주체사상과 유일지도체계를 중심으로」, 성균관대학교 정치학 박사논문, 1993. 이와 같은 권력독점 현상을 기존의 틀에서 보면 단순히 김일성의 권력욕이라는 마키아벨리안적 시각과 엘리트 갈등이론의 고답적 시각 이외에는 동원할 이론적 자원이 없다. 그러나 이 현상과 정치외적 영역간의 인과관계를 파악하기 위해서는 근대화론이 유용한 이론적 자원이 될 수 있을 것이다.

96)David Stark, Victor Nee, "Toward an Institutional Analysis of State Socialism" Nee, Stark(eds.), *Remaking the Economic Institution of Socialism:China and Eastern Europe*(Stanford:Stanford University Press, 1989), pp. 7-8.

97)Jacques Runik, "Totalitarianism Revisited", John Keane(ed.), *Civil Society and the State*(London:Verso, 1988), pp. 267-268.

98)이에 대한 국내에서의 논의에 대해서는 류길재, "북한에서의 사회혁명과 국가건설",

이들 동구학자들에게 있어서 전체주의는 정치체제의 유형이라기 보다는 사회내의 모든 활동이 상호 연관되어 있는 일종의 사회형식이다. 따라서 전체주의는 다양한 사회생활의 영역-정치적, 경제적, 법적, 이데올로기적 영역 등-을 분리하는 것을 부정하도록 요구한다.

99) 어떤 의미에서 이들의 주장은 스테판(Alfred Stephan)이 말하는 유기체적 국가관(organic statism)과도 일맥상통하며<sup>100)</sup> 비록 맥락은 다르지만 커밍스(Bruce Cummings)가 북한을 코포라티즘으로 보려고 하는 입장도 바로 이러한 의미에서이다.<sup>101)</sup>

전체주의에 대한 이러한 해석에서 체제의 변화는 이데올로기에 대한 경직된 태도로부터의 이탈에서 비롯된 것이다. '역사적 사명감'이라는 공산주의자들의 '신념'으로부터 그들의 강력한 '자신감'이 비롯되는 것이며, 만일 이것이 없으면 전체주의적 방식으로 통치하는 것은 불가능 해진다. 비록 권력기구의 외적 구조가 표면상 변화하지 않는 것으로 보일 수도 있으나, 이데올로기의 침식은 그것이 깨지기 쉬운 껍데기로 形骸化된다는 것을 의미한다. 바로 이러한 과정이 탈전체주의화 경향인 것이다.<sup>102)</sup> 이와 같은 논의는 북한의 경우에도 어느 정도 유의미한 설명을 제공할 수 있다고 본다. 1970년대 초반에 정식화된 주체사상은 비록 북한사회를 압도적으로 규정하는 이데올로기임에는 분명하지만, 점차 현실과의 정합성을 상실하고 지도자의 말과 사고를 합리화하는 일종의 이데올로기적 조작물로 전락했다는 점에서 전체주의체제적 성격으로부터의 변질을 알리는 탈이데올로기화의 전조로 볼 수 있다.<sup>103)</sup>

끝으로 보다 최근에 사회주의체제의 형성과 변화 등 체제내적 다이내믹스를 포괄하여 설명하려는 새로운 이론적 시도에 대한 논의를 언급하고자 한다. 이러한 시도는 제도(institution)와 정치적 행위자들의 선택에 초점을 맞추고 있다. 주지하듯이 전통적인 제도주의(institutionalism)는 주로 성문법에 기초한 법적·제도적 측면을 분석하는데 강조점을 두었다면, 최근 정치학계에서 제기되는 제도주의에서의 제도는 정치체제와 경제구조 내의 다양한 개별 단위들간의 관계를 구조화하는 공식적인 규칙(rules), 순응의 절차(Procedure),

「북한연구」(1993년 여름호:「북한체제 변화론의재고찰」, 경남대국동문제연구소(편), 「한국 정치사회의 새 흐름」(서울:나남, 1993)을 참조.

99) Claude Lefort, *The Political Form of Modern Society: Bureaucracy, Democracy, Totalitarianism*(Cambridge: Polity Press, 1986), p. 79.

100) Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*(Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1978).

101) Bruce Cummings, "The Corporate State in North Korea", Hagen Koo(ed.), *State and Society in Contemporary Korea*(Ithaca: Cornell University Press, 1993). 그러나 커밍스의 코포라티즘이 갖는 추상의 수준은 스테판이나 쉬미터가 말하는 코포라티즘보다 훨씬 높다. 그렇기 때문에 그의 코포라티즘은 북한 뿐만 아니라 다양한 사회들을 다 포괄할 수 있다. 이것은 이론의 엄밀성을 위한 배타성을 갖지 못한다는 것을 의미한다.

102) Andrzej Walicki, "From Stalinism to Post-Communist Pluralism: The Case of Poland", *New Left Review*, 185(1991), p. 94.

103) 함택영, "주체사상과 북한의 국방정책: 자위노선의 업적 및 한계", 양재인 외, 「북한의 정치이념: 주체사상」(서울: 경남대국동문제연구소, 1990), pp. 157-159; 최완규, "사회주의 건설과 주체사상", 최청호 외, 「북한사회주의건설의 정치경제」(서울: 경남대국공문제연구소, 1993), pp. 167-190.

그리고 표준적인 작동관행(practice)으로 개념화된다. 홀(Peter Hall)은 특히 제도들의 관계적 특징, 즉 제도가 개별 행위자들의 상호작용을 구조화하는 방식에 강조점을 두고 있다. 104) 간단히 말해서 제도는 개별 행위자들의 행동을 규정하는 게임의 규칙(rule of game)이며, 이런 의미에서 최근에 논의되는 제도주의는 과거의 것과 구별하기 위해서 신제도주의(neo institutionalism)로 불리운다. 105)

이러한 정치학계의 논의는 최근 사회주의권을 연구하는 학자들에게도 수용되어 중요한 연구결과들이 잇달아 나오고 있다. 106) 이들 이론적 논의의 핵심은 사회주의체제가 갖는 내용상의 특징, 예컨대 프롤레타리아트 독재(공산당 독재), 소유의 사회화, 계획경제 등이 명시된 헌법을 포함한 제도적 틀이 정치과정을 결정하며, 그에 따라 정치세력간의 연합(coalition)이 형성되고 결국에는 정책적 결과가 산출된다는 것이다. 정치행위자들의 역할과 이들간의 관계를 지배하는 규칙과 같은 제도는 바로 그들에게 권력을 부여하며, 그들의 상호작용을 규정하게 되는 것이다. 따라서 제도에 대한 면밀한 분석을 통해 체제의 변화도 설명할 수 있다는 것이 이 이론의 장점이라고 할 수 있다. 역으로 바로 이 제도의 형성과정을 해명하게 되면 사회주의체제의 기원을 밝혀낼 수 있으며, 나아가서 체제의 점진적 진화와 변화를 그 토대위에서 분석하게 되면 체제의 형성과 발전, 그리고 몰락을 연속적으로, 또 일관되게 설명할 수 있다는 잇점이 있다.

에컨데 뢰더(Philip Roeder)는 소련 사회주의체제의 몰락을 제도를 통해 설명하고 있다. 그는 소련의 불세비키가 정책결정자들로 하여금 국민에 대해 책임을 지지 않아도 되게끔(헌법을 포함한) 제도를 의식적으로 만들었으며, 이는 다수 국민들의 자율적인 정책결정권에 대한 접근을 봉쇄함으로써 이들을 참여에서 배제시켜 나갔다고 한다. 이것은 정책결정을 담당하는 관료들로 하여금 다른 관료들에 대한 상호책임만을 지도록 했으며, 관료들은 자신의 후견자들의 신뢰를 지속적으로 필요로 했다. 이러한 제도적 구조는 정치적 게임과 그 이후의 제도적 발전의 경로를 형성하는 것이다. 정치적 게임은 정치지도자들과 관료들로 구성되는 두 층위간의 연합의 형성과 변화를 통해 벌어지며, 1953년부터 1985년까지의 제도적 틀의 발전은 정치국과 중앙위원회간의 관계 속에서 두 층위간의 상호책임을 제도화시켜 나갔다. 정치적 게임은 지도부 내에, 그리고 지도자들과 관료들간의 권력균형을 변화시켰으며,

104) Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France* (New York: Oxford University Press, 1986), p. 19.

105) Kathleen Thelen, Sven Steimo, "Historical Institutionalism in Comparative Politics", Thelen et al., (eds.), *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

106) Nee, Stark (eds.), *op. cit.*; Graeme Gill, *The Origins of the Stalinist Political System* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990); Antoni Z. Kaminski, *An Institutional Theory of Communist Regimes* (San Francisco: ICS Press, 1992); Philip G. Roeder, *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1993).



특히 그것은 집단적 리더십과 명령적 리더십의 순환을 결과했다. 그러나 같은 기간동안의 헌법질서의 발전은 집단적 리더십 내의 힘의 균형은 이루어 냈으나, 이러한 교체순환은 제한시켰다. 상호책임의 제도화와 균형된 리더십은 정치체제의 안정도는 증대시켰으나 정책을 혁신시킬 수 있는 그리고 제도를 사회적 변화에 적응시키려는 체제의 능력을 제한시켰던 것이다. 따라서 불세비키의 제도적 틀이 제도화되어 가는 과정은 결국 정책적 역기능과 제도적 침체라는 현상을 초래했던 것이다.<sup>107)</sup>

제도라고 하는 비교적 가시적인 체제의 운영원리에 대한 분석을 통해 각 정치행위자들의 이익과 연합형성의 역동성을 살펴 보는것은 어떤 정치체제이건 간에 중요한 연구대상이 될 수 있을 것이다. 특히 사회주의체제에 대해 막연하게 그 특수성을 강조하는 선입견의 배제는 이 이론이 갖는 큰 장점이라고 할 수 있다. 더우기 사회주의체제가 정책의 변화를 시도함으로써 제도상의 배열에 변화를 가지고 올 때, 그로부터 정치적 게임의 틀은 변화될 수 밖에 없고, 이러한 변화된 틀이 제도로써 반영되지 못할 때 체제적 혼란이 초래된다는 사실은 변화에 대한 연구와 관련하여 시사하는 바가 적지 않다. 경제개방과 개혁을 점진적으로 추진하고 있는 중국의 경우에 이러한 논의의 적용을 통해 우리는 사회집단들의 달라진 이해관계와 그들간의 상호작용이 변화되어 가고 있음을 알 수 있다.<sup>108)</sup> 또한 이 논의를 통해 국가-사회관계라는 틀을 보다 구체적으로 사회주의체제 연구에 적용시킬 수 있는 것도 이 이론이 갖는 장점이다.

그러나 이 이론을 북한의 경우에 적용시켜올 때 과연 각 정치행위자들의 이해관계를 특정화시켜 추출할 수 있는 가가 과제로 남는다. 다만 이 이론을 통해 붕괴와 개혁 및 개방정책을 경험한 다른 사회주의국가들의 선례를 정밀하게 분석한 후에 북한의 변화를 설명하고 전망할 수 있는 이론적·경험적 자원으로 삼는다면 유익한 분석의 관점을 얻을 수 있을 것이다.

과거에는 사회주의체제가 변화와는 무관한 것으로 인식되었다. 전체주의 모델의 영향력 때문이기도 했지만 사적 영역이 존재하지 않고 국가의 지시와 통제만이 존재했던 사회주의 사회의 현실적 특징도 그러한 인식을 강화하는데 일조했다. 그러나 사회주의체제 역시 자본주의체제와 마찬가지로 내적 다이내믹스를 가지고 있었다. 그것이 비교적 가시적이었느냐 아니냐의 차이는 있었지만 적어도 '죽어 있는' 사회는 아니었던 것이다. 사회주의권 국가들의 붕괴는 바로 이러한 점을 그 어떤 이론보다도 응변으로 입증했다. 따라서 북한에 대한 우리의 연구도 변화의 계기와 논리를 포착할 수 있는 이론적 논의에 보다 큰 관심을 가져야 할 것이다. 그렇기 위해서는 북한이라는 연구대상을 특수성 보다는 일반성에 더 주목을 해

107)Roeder, *op. cit.*, p.7.

108)Martin King Whyte, "Who Hates Bureaucracy? A Chinese Puzzle", Nee, Stark(eds.) , *op. cit.*; Jean C. Oi, *State and Peasant in Contemporary China: The Political Economy of Village Government*(Berkeley:University California Press,1989).

야 할 것이다.

#### IV. 결론

이상에서 북한연구방법론에 대한 기존의 연구를 연구시각, 자료, 이론 틀 등 세가지 차원에서 검토하고 그 결과를 중심으로 새로운 방법론적 과제를 모색해 보았다. 물론 방법론상으로 연구시각과 자료, 그리고 이론은 상호 밀접한 관련을 갖고 있기 때문에 분리가 어렵지만 이 논문에서는 논의의 편의상 나누어 다루었다.

북한연구방법론에 대한 기존의 연구를 개관해 본 결과 체계적인 연구가 부진한 원인들은 잘 설명하고 있지만 그것을 해결할 수 있는 처방에 대해서는 별다른 논의가 없었음을 알 수 있었다. 즉 원인과 처방의 불균형 현상이 나타나고 있는 것이다. 우선 연구시각에 대한 논의를 보면 북한을 어떤 시각이나 관점에서 보아야 하는 문제를 둘러싸고 보수 대 진보진영 학자들간에는 다소 감정적인 이데올로기 대립양상을 보이기도 하였다. 올바른 북한연구의 시각을 정립하기 위해서는 맹목적 반공의식이나 이것의 문제점을 과장하는 환상적 교조주의의 입장은 다같이 청산되어야 할 것이다. 그리고 그 바탕 위에서 연구자 자신이 끊임없는 자기점검을 해야할 것이다.

체계적 북한연구를 어렵게 하는 주요인으로서 異口同聲으로 지적하고 있는 자료부족 문제는 사실을 알고 보면 그렇게 심각한 것은 아니었다. 문제는 자료의 부족에 있는 것이 아니라 자료수집에 대한 열의와 노력부족, 그리고 여기에서 기인된 자료 분석기법의 미숙에 있었던 것이다. 자료 분석기법을 좀더 세련화시키고 적절한 비교방법과 이론적 자원을 동원하여 자료의 신빙성을 확인하고 공백을 메운다면 수집가능한 자료만을 갖고도 얼마든지 체계적 연구를 할 수 있을 것이다.

북한에서 일어나고 있는 현상들을 체계적으로 설명하고 예측하기 위해서는 무엇보다도 그에 관련된 이론적 자원이 풍부해야만 한다. 기존 연구에서 소개하고 있는 이론틀들의 대부분은 북한체제의 특수성을 감안할 때 그대로 적용하는 것은 무리다. 그러나 지금까지의 연구경향을 보면 이러한 이론적 자원을 본격적으로 적용도 해보지 않고 자료나 북한의 특수성을 과장하여 부적합한 것으로 속단해 온 경우가 많았다. 따라서 이 이론적 자원들은 주로 방법론적 논의의 대상으로만 취급되어 왔다. 만약 북한만이 갖고 있는 특수성, 예컨대 지도자에 대한 신격화, 자주성을 넘어서 폐쇄성을 고집하는 주체사상, 근대세계에서는 거의 유례가 없는 유기체적 국가질서, 권력의 부자세습 등을 너무 강조하다 보면 이론틀의 적용과 개발의 여지는 그만큼 좁아질 수 밖에 없다.

물론 북한은 북한만이 갖는 독특한 방식을 통해 발전, 진화해 왔지만 자유민주주의 및 자본주의사회, 그리고 현존 사회주의의 보편적 진화과정 속에서 나타나는 현상이 북한사회

에서도 나타날 수 있는 것이다. 예컨대 북한의 당-국가체제는 수령의 독특한 지위가 가미되어 있기는 하지만, 기본적으로 스탈린주의적 정치질서의 유형에 속한다. 이외에도 중앙계획경제, 집체적 산업관리체계 등도 여타의 사회주의국가들에서 흔히 발견될 수 있는 현상이다. 특수성보다는 바로 이러한 일반성에 주목할 때 좀더 설명력을 갖는 이론들의 적용과 개발이 가능하다.

그러나 이러한 이론들만을 가지고 북한을 비롯한 사회주의권 국가들에서 일어나고 있는 현상들을 정확히 설명하고 예측한다는 것은 매우 어려운 일이다. 얼마전까지만 하더라도 소련과 동구의 붕괴가 그렇게 급진적으로 이루어지리라고는 아무도 예상하지 못했다. 지금까지 공산권을 연구해 온 많은 저명한 학자들이 여러가지 이론들을 가지고 공산권에서 일어나고 있는 현상들을 설명, 예측하려고 했지만 번번히 실패하고 말았다. 그로스(Alexander J. Groth)에 의하면 공산주의 국가를 분석하는데 있어서 기본적인 잘못은 서구적 유형의 점증주의(western pattern of incrementalism)를 갑자기 전도되는 경향이 있는 체제에 투영시키는데 있다. 공산주의사회에서 정치적으로 기습적 사건이 일어나는 것은 초법적이고 정치적 책임성이 없으며 비밀스러움을 특징으로하는 특권(prerogative power)과 어느 정도 예측 가능한 공적 이해보다는 예측하기 어려운 사적 내지 파당적 이해를 우선하는 친소주의(clientelism)때문이다.<sup>109)</sup> 북한의 경우도 특권과 친소주의의 경향이 강하기 때문에 그들 사회에서 일어나고 있는 일들을 예측하기란 쉽지 않다. 그러나 연구자들이 이러한 사실을 고려하면서 자료수집과 분석, 그리고 적절한 이론들을 적용한 연구를 게을리 하지 않는다면 우리의 북한연구 수준은 그만큼 향상될 것이다. 어쩌면 북한연구의 질을 높이는 것은 방법론의 문제가 아니라 연구자의 성의와 노력의 문제인지도 모른다.

---

109) Alexander J. Groth, "Communist(Surprise)Party", *Orbis*, Vol.34, No.1(Winter, 1990), pp.18-26.



# 북한의 권력승계와 권력구조의 변화전망

The Problem of Power Succession in North Korea and Prospects  
for Changes in the Power Structure

김 남 식  
Nam Sik Kim  
(평화연구원)



# 북한의 권력승계와 권력구조의 변화전망

김 남 식  
(평화연구원 책임연구원)

## 1. 머리말

북한의 권력승계 문제는 수령중심체제에 대한 올바른 이해를 전제로 할때만이 그 분석이 가능하다. 북한의 정치권력은 혁명적 수령관에 그 이론적 바탕을 둔 수령의 유일적 영도체제인 것이다. 따라서 김정일에 의한 권력승계는 수령의 승계로 볼 수 있으며, 이미 1970년대초부터 김정일의 권력승계체제를 구축해왔다.

80년대 중반, 북한은 후계체제문제가 원만하게 해결되었다고 주장하고 있으며, 오늘날에는 김정일이 당과 국가, 군대의 수위에서 북한의 사회주의 건설을 총체적으로 지도하고 있다.

최근에 사회주의 헌법의 개정을 통해 북한의 권력구조에서 부분적인 개혁이 있었으나 이는 어디까지나 수령중심의 정치권력을 강화하기 위한 것이며, 그러한 틀속에서의 김정일에 의한 부분적 권력승계를 현실화했다고 볼 수 있다.

오늘날 북한은 사회주의 건설의 새로운 발전모델을 창조하기 위해 완충기 과업을 수행하고 있으며, 미·일과의 관계개선과 통일문제에 있어서 새로운 돌파구의 마련등 매우 어려운 과제들을 수행해 나가고 있다. 이러한 상황에서 김정일에 의한 권력승계(당총비서, 국가주석)는 이루어지기 어려운 것으로 전망된다.

권력구조의 변화에 있어서는 수령중심체제가 지속되는 한 특별하게 달라진다고 볼 수는 없을 것 같다. 이러한 몇가지 문제와 앞으로 전망(단기적)을 주로 북한의 내적논리에 입각하여 분석해 보기로 한다.

## 2. 권력구조의 본질적 특성

### 1) 수령중심의 유일적 영도체제

북한의 권력구조는 여러가지 본질적 특성을 가지고 있으나 그중에서도 가장 핵

심적 특징은 수령의 유일적 영도체제라는데 있다. 이에 관해 북한 출판물에서는 '수령의 유일적 영도체제'에 대해 "수령의 사상을 지도지침으로 하여 혁명과 건설을 수행하며, 수령의 사상과 명령, 지식에 따라 전당, 전국, 전민이 하나와 같이 움직이는 체계"<sup>1)</sup> 라고 풀이하고 있다.

이러한 수령중심체제를 이론적으로 뒷받침하고 있는 것이 북한의 지도사상으로 되어있는 주체사상에서의 혁명적 수령관과 사회정치적 생명체론이라고 할 수 있다. 혁명적 수령관에서 정의하고 있는 수령의 지위와 역할을 보면 북한의 권력구조는 수령중심체제를 핵심으로 할 수 밖에 없는 것으로 되어 있다.

"수령은 노동계급의 당과 국가를 창건하고 혁명전통과 당의 지도사상을 창조한다. 당이 노동계급의 계급적 조직의 최고 형태라면 수령은 당의 최고 지도자이며, '프롤레타리아' 독재체제의 총체를 영도하는 전체인민의 통일단결의 중심이다. 수령이 없는 당이 있을 수 없으며 수령의 영도가 없으면 노동계급의 혁명투쟁이 승리할 수 없다."<sup>2)</sup>

여기서 말하는 수령은 김일성 주석을 지칭하는 것이라 하겠다. 그런데 북한에서의 수령중심체제로의 전환은 1967년 5월에 개최된 바 있는 노동당 4기 15차 전원회의였다고 볼 수 있다. 이 전원회의는 비공개로 개최되었는데 당시 권력의 핵심이며 항일빨치산계의 비주류계인 박금철, 이효순, 허석선, 이송운 등 당 정치국원 또는 비서 및 중앙당 간부들이 이른바 일제하 갑산지역에서 공산주의운동과 반일운동을 전개한 계파들을 부르주아사상 또는 수정주의분자 등의 명분으로 제거하는 전원회의였던 것으로 알려져 있다. 이 전원회의를 계기로 당의 유일사상체제를 확립하는 것과 함께 수령의 권위가 절대화되고 수령중심체제의 원형이 형성되었다고 볼 수 있다. 그후 70년대에 들어서면서 사회주의 헌법이 채택되고 국가주석으로 모든 권력이 집중되는 수령(김일성) 중심의 권력구조가 국가, 그리고 군에 이르기까지 확고하게 체계화된 것이다.

## 2) 수령, 당, 대중의 3위1체 체제

수령중심의 권력구조는 수령, 당, 대중의 삼위일체라는 사회주의적 집단주의 체제에 그 기반을 두고 있으며, 집단주의 사회를 구성하고 있는 3대요소인 수령,

---

1) 『철학사전』, 북한사회과학원, 1985년판, (도서출판 힘, 1988), P. 404.

2) 위의 책, pp. 796-798. 혁명적 수령관이란 '노동계급의 혁명투쟁에서 수령이 차지하는 지위와 역할에 대한 가장 올바른 견해와 관점이며 수령을 진심으로 높이 모시는 자세와 입장이다' 라고 정의하고 있다.



당, 인민대중은 서로 밀접하게 결합된 유기체이고 전일체적인 관계로 설명하고 있다. 그리고 그들의 지위와 역할을 다음과 같이 정의하고 있다.

수령 : 당과 노동계급, 인민대중의 최고뇌수, 통일단결의 중심이며 유일한 영도자.

당 : 수령의 혁명위업 실현의 정치적 무기이며, 계급의 선봉대, 대중의 향도적 역량.

인민대중 : 역사의 주체이며 수령과 당의 영도밑에 자연과 사회를 개조하는 심각하고 복잡한 혁명수행을 담당하는 혁명과 건설의 주인.

한편, 북한에서는 이러한 3위1체 체제를 '사회정치적 생명체론'으로 설명하고 있는데 그 이론의 골자는 첫째, 사회·정치적 생명체는 많은 사회구성원들로 이루어져 있는 만큼 그를 통일적으로 지휘하는 중심이 있어야 하는데 개별적 사람들의 생명의 중심이 뇌수인 것과 같이 사회·정치적 중심의 최고의 뇌수는 수령이며, 둘째, 인민대중은 당의 지도하에 수령을 중심으로 조직적·사상적으로 결합함으로써만이 불멸의 자주적인 생활력을 갖는 하나의 사회·정치적 생명체로 되며 개개 인간의 육체적 생명에는 한계가 있으나 자주적인 사회·정치적 생명체로 결합된 인민대중의 생명은 불멸하다는 것 등이다. 따라서 수령은 사회·정치적 생명체를 형성하는 인민대중의 최고뇌수이며, 당은 수령과 인민대중을 결합시키는 혈관·신경이고, 대중은 정치적 생명체의 담당자로 설명되고 있다. 이러한 수령, 당, 대중의 삼위일체의 사회유기체 이론으로부터 북한의 권력구조는 수령중심의 유일적 영도체제, 그리고 노동당의 영도적 지위와 역할등을 절대시하는 방향으로 형성되게 된 것이다.<sup>3)</sup>

### 3) 노동당의 영도하에 권력의 중앙집중

북한에서는 사회주의 건설에 있어서 당의 영도를 보장하는가 못하는가 하는 것은 사회주의의 운명을 좌우하는 근본문제라고 주장하고 있다.

따라서 북한사회에 대한 정치적 영도를 확고히 실현한다는 것은 북한노동당의 기본사명으로 되어 있다. 여기서 말하는 당의 영도란 어떠한 부분적인 분야에 한해서 영도가 아니라 정치, 경제, 문화, 국방을 비롯하여 모든 분야에 대한 정치적 영도를 뜻하는 것이다.

새로 개정된 사회주의 헌법 제11조에서도 인민공화국의 활동에 대한 노동당의 영도문제를 분명히 규정하고 있다.<sup>4)</sup> 그런데 북한의 출판물에서는 노동계급의 당

3) 김정일, "주체사상교양에서 제기되는 몇가지 문제에 대하여," 『근로자』, 1987.7, pp.13-14.

4) 1992. 4 최고인민회의의 제4기 제3차 회의에서 개정된 사회주의 헌법 제11조에

만이 북한사회주의 사회의 유일한 향도적 역량이라는 점을 강조하면서 다른 어떤 정치조직도 이를 대신할 수 없다는 점을 강조하고 있다. 그리고 만약 북한 사회주의 사회에 대한 영도권을 조선노동당이 아닌 다른 정당의 수중에 넘긴다는 것은 결국 사회주의를 포기하는 것이라고 주장하고 있는 것이다.<sup>5)</sup> 또한 모든 권력의 중앙집중화는 북한권력의 중요한 특징의 하나이다. 여기서 중앙집권제라함은 “개인은 조직에, 소수는 다수에, 하부는 상부에, 전체성원과 조직은 중앙에 절대복종하며, 하부기관은 상부기관의 결정을 의무적으로 집행하여야 하며 상부기관은 하부기관의 사업을 계통적으로 지도한다”는 내용으로 설명되고 있다.

이러한 중앙집권제는 그간 모든 사회주의 국가들이 보편적 원칙으로서 택해왔는데 사회주의 건설이 심화·발전함에 따라 분권화로 제반 개혁을 해왔던게 사실이다. 그러나 북한에서는 중앙집권제 원칙을 견지해 왔을 뿐 아니라 앞으로도 고수해야 한다는 입장이다. 이에관해 북한의 출판물에서는 “사회주의 사회에서 민주주의는 중앙집권제와 결부되어 있다. 중앙집권제가 없이 사람들이 제각끔 서로 다른 요구를 제기한다면 인민대중은 자기의 자주적 요구를 옹기 실현해 나갈 수 없다. 인민대중의 의사를 하나로 집대성하고, 집대성된 의사를 인민대중의 의지로 전환시키는 것이 바로 민주주의 정치이다. 참다운 민주주의는 노동계급이 당의 영도밑에 국가의 중앙집권적 제도가 실시되는 조건에서만 보장될 수 있다”<sup>6)</sup>라고 중앙집권제의 필요성을 강조하고 있다. 또한 국가가 중앙집권적 지도기능을 약화시킨다면 주민들의 생활을 책임지고 보장해 줄 수 없을뿐만 아니라 사회주의 사회에 무정부 상태가 조성되어 혼란을 가져오게 되며 사회주의를 유지할 수 없게 된다는 주장이다. 따라서 국가의 중앙집권적 지도를 반대한다는 것은 사회주의를 말살하자는 것과 같은 것이라고 주장하고 있다. 북한에서 중앙집권제 원칙은 당기관은 물론 국가기관 및 근로단체등 모든 정치조직들의 기본원칙으로 되어 있다. 사회주의 헌법 제 5조에서는 “공화국에서 모든 국가기관들은 민주주의 중앙집권제 원칙에 의하여 조직되며 운영된다”라고 규제하고 있다.

### 3. 권력승계체계의 구축

#### 1) 권력승계의 의미

서는 “조선 민주주의 인민공화국은 조선로동당의 령도밑에 모든 활동을 진행한다”라고 규제하고 있다.

5) 김정일, “인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다,” 평양 중앙방송, 91.5.27.

6) 앞의 김정일 담화 “인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다”

앞서 지적한 바와 같이 북한의 권력구조는 수령중심체제라고 볼 수 있으며 수령은 '당과 노동계급·인민대중의 최고의 뇌수, 통일단결의 중심이며 유일한 영도자'라는 개념이다. 이러한 논리로부터 김정일 비서에 의한 권력승계는 바로 수령의 승계를 의미하며, 결코 노동당의 총비서 또는 국가주석이라는 직책의 승계차원의 문제가 아닌 것이다. 이러한 수령승계의 불가피성에 대해 북한에서는 사회주의건설, 나아가서 공산주의 사회를 실현해 나가는 노정은 매우 장기적이며 결코 한 세대에 끝나는 것이 아니라 대를 이어가면서 계속해 나가야 하는 사업이라는 것이다. 따라서 수령의 승계가 불가피할 수 밖에 없다는 주장인 것이다.<sup>7)</sup>

북한사회주의는 앞서 지적한 바와 같이 수령, 당, 대중의 3위 1체의 집단주의 사회임으로 수령의 영도하에 사회주의 건설을 추진해 나가야 한다. 또한 인민대중은 당과 수령의 영도하에 사회주의 건설을 추진하게 되고 당과 수령의 영도하에서만 사회주의 건설의 자주적 주체가 될 수 있다는 것이다. 그러므로 수령도 계승해 나갈 수 밖에 없다는 것이다.

이러한 연유로 북한에서는 수령의 후계자를 "수령의 사상과 업적으로부터 수령의 사업방법, 작풍, 품격에 이르기까지 그대로 받아안고 수령의 대를 이어가는 당과 인민의 지도자이며, 수령이 개척한 혁명위업을 계승하고 끝까지 완성해 나가는 미래의 수령"으로서 정의하고 있다. 그리고 수령의 후계자의 자질에 대해서는 "수령에 대한 충실성의 최고귀감으로 되어야 하며, 수령의 혁명사상과 탁월한 영도예술, 고매한 공산주의적 덕성을 완벽하게 체현한 가장 걸출한 인물이어야 한다"는 논리이다. 또한 수령과 후계자와의 세대적 관계에 있어서는 같은 세대가 아니라 앞선 세대와 다음 세대와의 관계로 되어야 한다는 것이며, 그래야만이 수령이 개척한 혁명위업을 대를 이어 계승해 나갈 수 있다는 것이다. 이러한 수령 후계자론에 입각해서 추대된 것이 김정일이라고 볼 수 있다.<sup>8)</sup>

다음으로 김정일에 의한 후계체제의 내용은 한마디로 말해서 김정일에 의한 당의 유일적 지도체제의 구축이라고 볼 수가 있다. 이는 김정일 비서에 의한 후계체제는 당을 공간으로 해서 세워질 수 밖에 없기 때문인 것이다. 왜냐하면 북한에서의 조선노동당은 마르크스-레닌주의에서 주장하고 있는 당의 개념과는 달리, 수령의 혁명사상을 실현하고 수령의 위업을 계승해 나가는 정치적 참모부로 정의되고 있기 때문이다.

---

7) 김유민, 『후계자론』, (신문화사 1984 발행, 번각발행, 동경, 구월서방 1986.2) p.48. "후계자라는 것은 수령의 뒤를 잇는 지도자라는 의미, 전대의 수령과의 관계에서 그 위업을 계승하고 그 뒤를 이어나가는 지도자라는 의미인 것, 대를 잇는 지도자는 다음아닌 미래의 수령이며 본질상의 의미에서는 후계자도 노동계급의 수령인 것이다."

8) 김유민, 앞의 책, pp.43-44.

다시말해서 마르크스-레닌주의 당이론은 당을 혁명의 참모부이며, 노동계급의 전위대로서 혁명과 건설의 지도핵심체로 설명하고 있는데 반해, 북한의 혁명적 수령관에서는 당은 수령이 창건한 당으로써 수령의 혁명사상을 정책화하고 인민 대중들을 당정책의 실현을 위해 조직동원하며 수령의 혁명위업을 대를 이어 계승해 나가는 정치적인 영도 핵심체라고 정의되고 있다. 그러므로 김정일에 의한 후계체제는 김정일로 하여금 당을 유일적으로 지도해 나가도록 하는 것이 바로 수령의 후계체제를 구축해 나가는 것으로 되는 것이다. 이를 한마디로 요약한다면 김일성 수령의 유일적 영도체제하에서 김정일에 의한 당의 유일적 지도체제의 구축으로 보아야 하는 것이다.

이러한 논리적 근거하에 그간 북한에서는 김정일을 중심으로 당의 유일적 지도체제를 확고히 확립했다고 볼 수 있는데, 이에 대해 북한 출판물에서는, 첫째 김정일의 유일관리체제의 실현, 둘째, 강철같은 중앙집권적 규율의 확립, 셋째, 모든 당원근로자가 김정일 비서의 의도와 방침을 무조건 접수하고 철저히 관철하는 혁명적 기풍을 세우는 문제등으로 설명되고 있다.<sup>9)</sup>

특히 북한의 당건설이론에서는 당의 영도문제와 함께 그의 계승성의 보장문제를 중요하게 강조하고 있다. 즉, “당건설에서의 계승성을 보장한다는 것은 공산주의 운동과 당발전의 합법칙적 요구”라고 하면서 “사회주의 건설은 대를 이어 장기적으로 진행되고 그러한 과정에서 세대교체가 끊임없이 일어나는 조건에서 당건설과 당의 영도문제도 대를 이어 계승발전해야 한다”고 강조하고 있다.<sup>10)</sup> 이처럼 김정일의 권력승계는 본질에 있어서 수령의 승계인 동시에 당영도의 계승성 보장이라고 볼 수 있다.

## 2) 승계체제의 구축

1973년 당 5기 7차 전원회의에서 김정일은 조직·선전담당비서로 선출되었으며, 다음해인 1974년 2월에 개최된 바 있는 당 중앙위원회 제 5기 8차 전원회의에서 김정일은 당 중앙위원회 정치위원으로 추대되었다. 김정일에 대한 이러한 당 중앙위원회와 정치위원회에서의 추대는 비공개적인 것이었으며, 따라서 대외적으로 알려지지 않았다. 이를 계기로 김정일은 수령의 후계자로서 당을 공간으로 하여, 후계체제를 구축해 나갔다고 보아도 무방할 것 같다.<sup>11)</sup>

9) 김유민, 위의 책, pp. 85-95.

10) 김정일, “혁명적 당건설의 근본문제에 대하여,” 평양, 중앙방송, 92.11.2.

11) 노동신문(91.12.24)기사에서 김정일이 1974. 2 후계자로 추대되었다고 밝혔으며 평양방송도(92.10.27) 김일성 방송대학 통신강좌에서 김정일이 1964년부터 당중앙위원회에서 일하기 시작해 74년초 후계자로 내정되었다고 소개함. (『내외통

김정일은 이러한 당적인 지위를 통해 사회주의 건설을 총체적으로 지도해 나갔으며, 특히 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 본격적으로 추진하기 위해 3대혁명소조운동을 전개하게 되었는데, 3대혁명소조원들의 구성은 주로 젊은층이 절대다수를 점하고 있었으며, 사상혁명을 선행시키는 방향에서 기술혁명과 문화혁명을 동시에 추진한 것이다. 사상혁명에서는 주로 보수주의, 관료주의를 비롯한 유교문화의 잔재등을 청산하는데 역점을 두었으며, 당의 유일사상체계의 확립에 역량을 집중한 것이다.<sup>12)</sup>

그리고 사회주의 건설에 있어서의 경쟁운동으로서 '3대혁명 붉은기 쟁취운동'을 전개했으며, '속도전'이라는 새로운 방식의 사회주의 경쟁운동이 전개되었다. 또한 1974년에는 사회주의건설의 추진과 함께 김정일을 중심으로 한 후계체제의 구축에서 당 중앙위원회를 비롯한 국가지도들의 간부의 교체문제도 동시에 추진되었다. 이에 대해 당 기관지인 『근로자』 1975년 4월호에서는 "최근년간 우리 당 중앙위원회는 당정책을 옹호·관철하기 위하여 자기의 목숨까지도 바쳐 싸울 각오가 되어 있는 당과 혁명의 끝없이 충실한 일꾼들로 꾸리는 혁명적인 조치를 취했으며.... 이것은 우리 당 발전에서 획기적인 사변이며, 수령의 혁명사상을 실천하기 위한 투쟁에서 새로운 이정표로 된다"라고 밝혀 후계체제 구축을 위한 권력구조의 인적구성을 대폭 교체한 것으로 발표하고 있다.

그러다가 1980년 10월에 개최된 바 있는 노동당 6차대회에서는 김정일이 정치위원, 당 비서 그리고 정치국 상무위원과 당 중앙위원회 군사위원등으로 선출되어 김정일이 조선노동당을 실질적으로 장악 운영하며, 수령의 후계자라는 것을 공식화했다고 볼 수 있다. 그러므로 6차당대회부터는 김정일의 지도자로서의 이미지 부상은 물론 그의 활동영역이 공개적인 방법을 통해 확대해 나가는 방향으로 정책이 추진된 것이다.

그런데 북한에서는 김정일에 의한 후계체제가 이미 확고하게 수립되고 수령의 후계문제가 해결되었다는 것을 공식적으로 발표한 것은 1986년 5월이라고 볼 수가 있다. 1986년 5월 31일 김일성 주석이 김일성 고급당학교 교직원과 학생들 앞에서 '조선로동당 건설의 역사적 경험'이라는 제하의 강의를 한 바 있다. 이 강의는 김일성 고급당학교 창립 40주년과 관련하여 김일성 주석이 동 학교를 방문하여 직접 강의하였는데, 강의 내용은 조선노동당의 당 건설과정과 오늘의 형편, 그리고 앞으로의 과업 등으로 되어있다. 그 내용에서 "로동계급의 당은 당과 혁명의 끝없이 충실하며, 온 사회에 대한 정치적 영도를 원만히 실현할 수 있는 품

---

신』보도판 8648호, 93.10.28)

12) 3대혁명 소조는 1973. 2. 12 당중앙위원회 부장협의회에서 김일성의 지시에 따라 조직됨. 동협의회에서 사상, 기술, 문화의 세가지 혁명을 적극 추진코자 지도소조를 편성 각 공장과 협동농장에 파견할 것을 결정했다.

격과 자질을 갖춘 인민의 지도자를 후계자로 내세워야 한다. 그래야 혁명의 전진 도상에 어떤 어렵고 복잡한 정세가 조성되어도 동요와 우여곡절없이 당의 위업을 고수하고 계승·발전시켜 나갈 수 있다..... 당의 위업을 계승하고 옹고 계승해 나가기 위해서는 후계자를 바로 내세우는 것과 함께 그의 령도를 실현할 수 있는 조직사상적 기초를 튼튼히 쌓고 영도체제를 철저히 세워야 한다. 우리 당에서는 혁명위업의 계승문제가 만족스럽게 해결되었다. 이것은 우리 당건설에서 이룩된 빛나는 성과이며, 위대한 승리이다”라고 김정일에 의한 후계문제가 이미 원만하게 해결된 것으로 주장하였다.

### 3) 김정일 지위격상과 역할확대

김정일이 6차 당대회를 계기로 당적 지위가 공식화되면서 그에 대한 이미지 부상이 공개적이며 다각적인 측면에서 추진되었다.

1990년 5월에 개최된 바 있는 최고인민회의 제 9기 1차회의에서는 김일성의 유일적 영도체제와 함께 김정일의 후계체제를 보다 확고히 하는 조치를 취했는데 김정일을 국방위원회 제1부위원장으로 추대함으로써 노동당뿐만 아니라 국가권력 기관에 있어서도 그가 김일성 주석 다음의 실권자라는 것을 뒷받침해 주었다.<sup>13)</sup> 1991년 12월에는 노동당 6기 19차 전원회의에서 김정일을 인민군 최고사령관으로 추대하게 되었는데, 이는 김일성 주석의 최고사령관직을 김정일이 그대로 이양받은 것이 되며, 따라서 김정일은 조선인민군의 총지휘자로서 군을 직접 관장하게 된 것이다.<sup>14)</sup>

1993년 4월에 개최된 최고인민회의 제9기 제5차 회의에서는 김정일을 국방위원장으로 추대하고, 공석이 된 제1부위원장에 오진우를 선출했다. 김정일이 국방위원장으로 추대되었다는 것은 권력구조상의 지위가 보다 격상된 것으로 볼 수 있다.<sup>15)</sup> 특히 92년 2월 16일 김정일의 50회 생일을 계기로 당중앙위원회, 당군사위원회, 중앙인민위원회, 정무원 명의의 공동축하문을 통해 그에대한 절대적인 신뢰와 충성을 다짐하게 되었으며, 4월에 이르러서는 김정일을 당, 국가, 군대의 수위로 호칭하게 되어 김정일이 당, 국가, 군대를 총체적으로 지도·관장하는 수위에 있음을 분명히 했다.<sup>16)</sup>

13) 국방위원회는 위원장 김일성 제1부위원장 김정일 부위원장 오진우·최광, 위원 전병호·김철만·이하일·이을설·주도일·김광진·김봉울로 구성됨

14) 『내외통신』 주간판, 776호, 1991. 12. 27.

15) 『내외통신』 주간판, 843호, 1993. 4. 15.

16) 92. 4. 1 평양인민문화 궁전에서 개최된 전국주체사상 토론회에서 김일성 주석에게 보내는 80회 생일 축하문에서 “아버이 수령의 구상과 의도를 진심으로 받들

그리고 인민군 창건 60주년(92.4.25)을 맞아 김정일에게 원수칭호를 수여하였다. 17) 이러한 김정일의 지위격상과 함께 북한사회주의 건설의 사상이론가로서의 이미지 부상에 주력하게 되었다. 1991년 5월 5일에는 당 책임간부들과의 담화에 서 '인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승불패이다'라는 제하의 담화를 발표하여 북한사회주의의 본질적 특성과 앞으로의 발전방향에 대해 이론적으로 정식화했는데 92년에도 두가지의 지도이론을 제시했다. 18) 1992년 1월 3일 김정일은 당 중앙위원회 책임간부들 앞에서 '사회주의 건설의 역사적 교훈과 우리당의 총노선'이라는 제목으로 담화를 했다. 그 내용은 첫째, 사회주의 건설의 역사적 교훈, 둘째, 사회주의 공산주의 건설에 대한 당의 총노선의 정당성 등 두 항목으로 구성되어 있다.

1992년 10월 10일 김정일은 당 창건 47주년에 즈음해 '혁명적 당건설의 근본문제에 대하여'라는 제하의 논문을 발표했다. 이 논문은 사회주의 시련기에 직면해 "사회주의를 위한 투쟁을 전개하기 위해서는 당건설의 역사적 경험과 교훈을 옹계 총화하는 것이 매우 중요하다"고 논문의 집필목적과 '사회주의 집권당 건설의 역사적 교훈', '주체의 혁명적 당건설의 기본원칙', '혁명적 당들의 국제적 단결과 연대성' 등 세부분으로 그 내용을 서술했다. 그리고 1993년 3월 1일 노동당중앙위원회 기관지 『근로자』에 '사회주의에 대한 궤방은 허용될 수 없다'는 논문을 발표했다. 19)

이와같은 사회주의 건설의 지도이론들은 종래에는 김일성 주석만이 제시할 수가 있었는데 그를 대신해서 김정일이 하게되었다는 것은 오늘날 김정일이 북한사회를 당, 국가, 군의 "수위"의 자리에서 실질적으로 지도해 나가고 있다는 것을 말해주는 것이다.

한편, 김정일 50회 생일기념으로 1992년 2월 14일 『김정일 선집』 제 1권을 출판하였고, 1993년 1월에는 『김정일 선집』 제 2권을 출판하여 『김일성 선집』과 함께 북한의 대내외정책의 기본이론으로 삼게 되었다. 그리고 1992년 10월경부터는 김정일이 '조국통일의 향도자'로 칭하면서 통일의 지도자로서의 그의 지위와 역할을 강조하게 이르렀다. 이는 통일문제와 관련된 대남정책을 김정일이 직접

---

어 나가자는 김정일 동지를 우리당과 국가와 군대의 수위에 높이 모시고 주체의 혁명위업을 대를 이어 계승해 나가고 있다"고 보도. (『내외통신』 보도판, 7777호 1992. 4. 2)

17) 김일성 원수는 '대원수' 김정일, 오진우에게는 '원수', 최광, 백학립, 김광진, 이을설, 주도일, 최인석, 이두익, 김봉을에게는 '차수' 칭호를 수여(『내외통신』 주간판 792호, 1992. 4. 23.)

18) 『로동신문』, 1992. 2. 4.

19) 『북한동향』, 제141호, (1993. 3월호), 통일원 정보분석실 발행.

관장하여 수행하고 있다는 것과 관련이 있는 것이다.<sup>20)</sup>

#### 4. 최근 권력구조의 변화양상

##### 1) 권력구조면

1992년 4월에 개최된 바 있는 최고인민회의 제9기 제3차 회의에서 기존의 사회주의 헌법을 일부수정하여 새로운 개정헌법을 제시했다. 개정된 사회주의 헌법에서 주목되는 점은 권력구조의 변화라고 볼 수 있다. 그것은 국방위원회의 기능을 일반행정권으로부터 완전분리시켜 국가의 최고지도기관을 이원화시켰고 국방위원회 위원장 지위를 국가주석과 동등한 지위로 격상시키는 방향으로 개정했다. 종래에는 국방을 비롯한 모든 무력을 국가주석이 장악토록 되어 있었는데 그러한 국가주석의 권한을 축소시키면서 국가주석은 국방과는 무관한 위치에 있는 것으로 만들었다. 국방위원회 위원장은 국가주석과 헌법상 동격이며 주석의 지시를 받지 않는 것으로 되어 있으며 자기 사업에 대해서 최고주권기관인 최고인민회의 앞에서만 책임을 지도록 되어 있다.<sup>21)</sup>

헌법상 규정된 국방위원회의 권한을 보면 국방위원회는 국가주권의 최고군사지도기관이며 국방위원회 위원장은 북한의 모든 무력을 지휘·통솔하는 것으로 되어 있다. 그리고 주요 군사간부 임명 또는 해임과 유사시 전시상태와 동원령을 선포하는 권한을 가지고 있다. 그리고 국가주권 기관의 최고 지도기관으로 되어 있는 중앙인민위원회의 권한중에서 군사부분에 대한 모든 권한을 국방위원회의 권한으로 이관시켰다.

이처럼 종래의 헌법에서는 입법, 행정, 사법, 군 등 모든 권한을 국가주석으로 집중시키는 권력구조로 되어 있었는데, 개정된 사회주의 헌법에서는 국가주석과 중앙인민위원회의 권한 중 국방부분의 모든 권한을 국방위원회로 이관토록 하는 조치를 취했다. 국방위원회 권한이 북한권력구조상에서 막강하다는 것은 중앙지도기관 선출의 순위에서도 찾아볼 수가 있다. 권력구성의 선출순위에서 국가주석이 먼저 선출되고 다음순위로 국방위원회가 구성된다. 그리고 중앙인민위원회는 국가주권의 최고지도기관으로 되어 있는데도 불구하고 국방위원회 다음 순위

---

20) 93.5.15 중앙방송에서 민족대단결 10대강령을 선전하는 프로에서 김일성을 '민족의 태양 조국통일의 구성'으로 김정일을 '통일의 향도성'으로 찬양하면서 '김정일이 있어 조국통일은 확정적'이라고 주장(『내외통신』 보도판, 8947호 1994.5.16)

21) 김일성 국가주석이 수위로 되어있는 중앙인민위원회는 '조선민주주의 인민공화국 국가 주권의 최고지도기관'(헌법제117조)이며 김정일이 위원장으로 있는 국방위원회는 '조선민주주의 인민공화국 국가주권의 최고군사지도기관'(헌법111조)으로 되어있다.



로 선출·구성되는 것으로 되어 있으며, 헌법상 규제된 서열로 보더라도 국가주석 다음에 국방위원회 그리고 중앙인민위원회 순위로 그의 임무와 권한이 규제되고 있다.<sup>22)</sup>

그 밖에 종래의 헌법에서는 국가주석은 최고인민회의에서 선출만하고 그에 대한 소환권이 없으므로 하여 국가주석의 권한이 절대적인 것으로 되어 있었는데 개정된 헌법에서는 국가주석은 자기 사업에 대해 최고인민회의 앞에 책임진다는 조항을 새로 설정하게 된 것이다. 그리고 국가주석의 임기를 최고인민회의 대의원 임기와 같이 5년으로 규제했다. 그 밖에 최고인민회의의 권한에 있어서 종래에는 조약의 비준과 폐기의 권한이 없었는데 개정된 헌법에서는 최고인민회의에 제기되는 조약의 비준·폐기를 결정한다라고 새로운 추가규정을 하고 있다.

국가주석의 권한에 있어서도 종래의 헌법에서는 외국과 체결한 조약을 비준 또는 폐기하는 권한이 있는 것으로 규제하였는데 개정헌법에서는 그와 같은 권한을 중앙인민위원회가 갖도록 하였으며 국가주석은 다만 그를 선포하는 권한만을 가지도록 바꾸었다. 이는 상대적으로 국가주석의 권한을 축소시킨 것으로 볼 수가 있다.

이러한 국방위원회의 권한강화와 같은 권력구조상의 변화는 김정일에 의한 권력의 부분승계를 위한 변화라고 볼 수도 있으나 그와 더불어 북한사회주의를 무력으로 담보하기 위한 적극적인 조치이며, 따라서 지금의 김일성 수령을 중심으로 한 유일영도체제를 보다 강화한다는 데 그 목적이 있는 것으로 보아야 할 것 같다. 따라서 수령중심의 권력구조는 앞으로도 견지해 나간다는 입장인 것이다.

## 2) 인물면

최근 북한의 정치권력은 당정치국위원, 후보위원과 같은 권력의 핵심인물들의 변화는 거의 없으며, 다만 새로운 세대들이 대폭 중앙정치무대에 등장했다는 것과, 또한 기술관료들이 권력핵심에 크게 진출했다는 점을 지적할 수 있다. 1992년 12월에 개최된 바 있는 노동당 6기 20차 전원회의와 계속해서 개최된 최고인민회의 제9기 4차 회의에서 정무원의 인사개편이 있었다. 이 인사개편에서 주목되는 것은 강성산의 총리기용과 더불어 경제기술관료들을 대폭 기용한 점이다. 강성산 총리는 1984년 1월에 총리로 기용된 바 있으며 재임중 합영법을 채택하고 대외경제사업에 주력했으며 85년 12월 모스크바를 방문하여 고르바초프와의 면담을 통해 북한과 소련간의 원자력 발전소 건설을 위한 협정을 체결하고 경제기술

---

22) 헌법에서는 권력기구의 순위를 최고인민회의(1절), 인민공화국주석(2절), 인민공화국국방위원회(3절), 중앙인민위원회(4절), 그밖에 제5절에서 제8절까지는 정무원등 행정, 사법, 검찰의 순위로 규제하고 있다.

협력등의 확대를 약속받은바 있다.

또한 인사개편에서는 서울 방문한 바 있는 김달현 경제관료를 부총리로 승진시키면서 북한경제의 핵심부서라고 볼 수 있는 국가계획위원장이라는 중책을 맡도록 했다. 그리고 중국의 개방화 정책에 밝은 중국주재 무역참사로 다년간 근무한 이성대를 대외경제위원회 위원장으로 기용시켰다. 그밖에 국제무역촉진위원회 위원장에 이성록, 대외경제협력추진위원회에 김정우 등 북한의 정무원 조직에서 경제기술관료를 대담하게 기용시켰다는 것은 북한의 대외경제협력에 주력하겠다는 것으로 볼 수가 있다.<sup>23)</sup> 그런데 1년 후인 93년 12월 7일 중앙인민위원회는 정령을 통해 정무원 부총리 겸 국가계획위원장 김달현을 '다른직무에 조동'된다고 밝히면서 그를 해임시키고 그 후임에 김책제철연합기업소 당책임비서인 홍석형을 임명했다.<sup>24)</sup> 새로 임명된 홍석형은 소설 『임격정』의 저자인 홍명희의 손자이며 국문학자인 홍기문의 아들로 알려져 있다. 김달현의 부총리 해임은 제3차 7개년 계획의 실패에 대한 책임추궁이라는 측면보다는 농업과 경공업 무역제일주의라는 향후 2-3년간의 완충기 과제를 원만히 수행하기 위해 특히 대외경제협력과 대외 무역부문의 중책을 맡기기 위해서 취해진 조치로도 볼 수가 있다. 한편, 인물변동에서 주목되는 점은 김영주의 권력복귀라 하겠다. 1993년 12월 8일에 개최된 당 제6기 제21차 전원회의에서 당정치국 위원으로 선출되었으며 계속해서 개최된 최고인민회의 제9기 제6차 회의에서 부주석으로 추대되었다.<sup>25)</sup> 본래 김영주는 1970년 11월의 제5차 당대회에서 노동당의 실질적인 권력자로 부상되었는데 74년 2월에 정무원 부총리로 전직되었다. 그후(75년경) 모든 공직에서 물러난 것으로 알려져 있다. 이는 74년 2월에 개최된 바 있는 당 제5기 제8차 전원회의에서 김정일이 정치위원으로 추대되고 김일성 수령의 후계자로서 권력승계체제를 본격적으로 구축해 나가는 것과 관련이 있었던 것이다. 김정일에 의한 수령의 후계체제는 북한권력 구조의 특성상 노동당을 공간으로하여 구축해 나가야 하며 당건설의 계승성 문제와 당의 영도문제가 확고히 보장될 때만이 후계체제는 견고하다고 볼 수 있기 때문인 것이다. 이는 '노동당이 수령의 사상을 실현하고 수령의 위업을 계승해 나가는 정치적 참모부'라는 논리에서 비롯된 것이다. 따라서 1974년 2월 이후부터 노동당은 김정일에 의한 유일지도, 유일영도체제로 전환해야 하며 김정일은 비록 총비서는 아니지만 당의 유일관리자가 되어야 했기 때문에 김영주는 당으로부터 불가피하게 물러설 수 밖에 없었던 것이다. 따라서 김영주가 약 18년 만에 노동당 중앙위원회 정치국 위원으로, 또는 부주석으로 복귀되었다는 것은

23) 『내외통신』 종합판, 1993. 5, (내외통신 발행, 46), pp. 78-85.

24) 93.12.7 중앙인민위원회 정령으로 홍석형을 부총리로 기용하고 김달현은 부총리에서 해임함. 『북한동향』, 제150호, (통일원 정보분석실 발행, 93. 12월호), p. 85.

25) 『북한동향』, (1993년12월호), pp. 19-30.

김정일 후계체제가 확고하며 기정사실화되었다는 것을 말해주는 것이며, 김정일이 후계체제를 더욱 보강시키기 위한 조치였다는 것으로 보아야 할 것 같다.

최근 북한정치권력에서의 인물변동은 권력핵심들의 변화가 거의 없다는 것이 특징이다. 그것은 지난 4년간(90.5-94.5) 당정치국위원과 후보위원들의 변동이 없었다는데서 찾아볼 수 있다.

**정치국위원**

1990. 5	1994. 5
김일성	김일성
김정일	김정일
오진우	오진우
이종옥	이종옥
박성철	박성철
최 광	최 광
계음태	계음태
한성룡	한성룡
진병호	진병호
강성산	강성산
서윤석	서윤석
서 철	(사망)
연형묵	(후보위원)
	김영주

**후보위원**

1990. 5	1994. 5
최태복	최태복
김철만	김철만
최영림	최영림
홍성남	홍성남
강희원	강희원
이선실	이선실
현무광	(사망)
홍시학	(미상)
김복신	(부총리)
조세웅	(미상)
	홍석형
	양형섭
	연형묵

## 5. 권력구조의 변화전망(단기적)

### 1) 수령중심체제의 견지문제

북한에서는 우리식 사회주의를 주장하고 있다. 이는 소련 및 동구사회주의 체제가 붕괴된 후부터 주장하게 되었다고 볼 수 있다. 북한에서 '우리식 사회주의'를 주장한다는 것은 사회주의 보편성보다는 특수성을 보다 강조한다는 것으로 볼 수가 있는데, 여기서 말하는 특수성이라는 것은 사회주의 보편적 지도사상으로 되어 있는 마르크스-레닌주의가 아니라 인간중심의 세계관이라고 주장하는 주체사상에 의해 북한사회주의가 지도된다는 것을 뜻하는 것이라 할 수 있다. 따라서 우리식 사회주의 개념은 한마디로 말해서 주체사상을 구현한 사람 중심의 사회주의라고 규정지을 수가 있다. 주체사상을 사회주의 건설에서 구현하기 위해서는, 첫째 인간개조사업을 통해 사람들을 국가와 사회의 주인으로서의 책임과 역할을 충분히 수행할 수 있는 공산주의적인 인간으로 만들어야 하며, 둘째 자연개조사업을 추진하여 사회주의 생활의 물질적 기반을 마련해야 하고, 셋째 사회관계를 사회주의 사회의 요구에 맞도록 개조하며 사회주의적인 국가·사회제도를 완성해야 된다는 것으로 주장하고 있는 것이다. 요컨대 유물사관이 아니라 주체사관의 입장에서 사회주의를 개념짓고 있는 것이다.

그러므로 우리식 사회주의라고 규정지을 때 다음과 같은 몇가지 징표가 반드시 포함되어야 한다는 것으로 설명되고 있다. 즉, 첫째 지도사상으로서의 주체사상, 둘째 사회주의건설의 총노선으로서의 3대 혁명, 셋째 집단주의에 의한 수령, 당, 대중의 삼위일체, 넷째 당의 영도와 계승성의 보장, 다섯째 민주주의 중앙집권제의 실시, 여섯째 생산수단에 대한 사회적 소유의 유일적 지배, 일곱째 경제관리에서의 당위원회의 집체적 지도, 여덟째 사회주의 경제건설 원칙의 고수, 아홉째 자주, 평화, 친선이념에 의한 대외활동 등 우리식사회주의의 내용에서 아홉가지 징표를 들고 있다. 따라서 권력구조에 있어서는 수령의 유일적 영도체제를 그내용으로 하고 있으며 권력의 분권화 또는 집단지도 체제로서의 이행, 당과 국가의 분리, 다원주의의 허용과 주체사상의 상대적 후퇴 등은 예상할 수 없는 것이다.

### 2) 김정일에 의한 당, 국가의 직위승계 문제

앞에서 기술한 바와 같이 김정일은 실질적으로 당, 국가, 군의 수위의 자리에서 북한사회주의 건설을 총체적으로 지도하고 있다. 김정일에 대한 미래의 수령으로

서의 이미지 부상을 위한 정치 및 선전활동은 오늘날 절정에 달한 것으로 볼 수가 있다. 이는 김일성의 당의 총비서와 국가주석이라는 직책을 김정일이 승계할 수 있는 모든 여건과 분위기가 성숙된 것으로 볼 수가 있다. 그런데 북한의 주체사상에서의 혁명적 수령관은 수령의 지위와 역할이 절대적이라는 것을 강조하고 있으나 반드시 수령만이 당의 총비서와 국가주석의 직책을 가져야 한다는 주장은 없다. 따라서 수령이 아니더라도 수령의 혁명사상을 옹기 구현해 나갈 수 있는 지도자라면 당과 국가의 최고직책을 가질 수가 있다는 것으로 해석이 된다.

오늘날 북한의 김정일은 당의 총비서와 국가주석이라는 직책을 승계받을 수 있는 충분한 여건이 갖추어져 있는 것은 사실인데 당분간은 그와 같은 직위승계가 없을 것으로 전망된다.

그것은 다음과 같은 몇가지 이유에 기인한다고 볼 수 있을 것 같다.

첫째, 북한의 권력구조는 노동당이 영도하는 체제이므로 김정일은 당의 총비서, 김일성은 국가주석이라는 구조로는 될 수가 없으며, 그보다는 김일성이 당의 총비서이고 김정일이 국가주석이라는 체제를 예상할 수 있다. 그러나 오늘날 김정일이 당과 국가를 실질적으로 장악하고 있는 상황에서, 또한 당을 공간으로 하여 후계체제를 구축해 왔으며, 김정일이 당의 유일관리자라는 것을 감안할 때, 당과 국가를 분리시켜 권력의 부분승계라는 과정을 거칠 필요가 있는가 하는 것이다. 그보다는 당과 국가의 최고직위를 동시에 승계하는 절차를 밟을 가능성이 높다고 볼 수 있다.

둘째, 현재 북한은 앞으로 2-3년간을 완충기로 설정하여 사회주의 경제건설의 새로운 건설모델을 창조하려 하고 있다. 이는 소련·동구의 사회주의 체제의 붕괴에 따라 그들 나라들과의 협력관계로 운영된 경제기관들을 부분적으로 개혁할 수 밖에 없으며, 또한 국제정세의 새로운 변화라는 외적 여건을 수용하지 않으면 안되기 때문에 완충기라는 조정기간을 설정했다고 볼 수 있다. 이러한 완충기는 모든 분야가 조정되는 과정이라고 볼 수 있기 때문에 7차 당대회를 개최한다는 것은 매우 어려운 것으로 볼 수 있다. 만약 당의 총비서를 김정일이 승계한다면 당중앙위원회에서가 아니라 당대회에서 추대되는 절차를 밟을 것이 분명하기 때문에 완충기에 당대회를 개최한다는 것은 예상하기 어려운 것이다.

셋째, 오늘날 북한의 당면과제는 우리식사회주의를 지키며 그것의 우월성을 발휘하게 하고 조국통일을 실현하는 것으로 주장되고 있는데 그를 위해서는 무엇보다도 미·일과의 관계개선, 그리고 남북간의 정치·군사적 긴장해소와 교류협력을 통한 공존·공영·공리의 제도적 장치를 마련해야만 하는 것이다. 이러한 대외적

과제와 남북관계의 개선은 김일성이 당과 국가의 최고의 직책을 가지고 해결해 나가지 않으면 안되는 사안이 있다. 다시 말해서 미국과의 관계개선과 일본과의 수교회담은 김정일보다는 김일성이 직접 전면에서 나서서 해결해야 하며 남북한의 정상회담도 김일성만이 할 수 있는 것이다. 절대로 이러한 중대한 문제를 김정일에게 맡기지는 않을 것으로 보인다. 이는 김일성의 건강문제와도 관련이 있는데 건강상 별다른 이상이 없기 때문에 더욱 그러하다.

### 3) 권력의 핵심에서의 혁명 1세대 문제

북한의 권력구조의 변화에서, 권력핵심에서의 혁명1세대의 퇴진이 가장 기본적인 문제라고 할 수 있다. 그러나 북한은 권력의 전통성을 항일무장투쟁이라는 혁명전통에서 찾고 있으며, 혁명전통을 대를 이어 계승해 나간다는 것이 오늘날 북한의 입장이므로 혁명1세대의 인물은 상징적인 존재로서 유고시까지 존속시킬 것으로 보인다. 북한의 권력구조에서 혁명 1세대는 김일성을 비롯하여 오진우, 최광 등 그 수는 많지 않으며 매년 줄어드는 추세에 있다. 당 6차대회(1980.10)에서 선출된 당정치국위원 19명 중 혁명1세대인 빨치산 출신이 9명이었는데 그 중 5명이 사망했으며, 현재 정치국위원 13명 중 혁명 1세대는 김일성, 오진우, 박성철, 최광 등 4명에 불과하다.

### 4) 기술관료의 등용문제

북한은 이미 지적한 한 바와 같이 앞으로 2-3년간을 완충기로 정하고 새로운 경제건설의 발전모델을 창조하고 있다. 특히 서방경제와의 교류와 협력관계를 점진적으로 확대해 나가는 방향으로 발전해 나갈 것이 분명하다. 이는 그간 자유경제무역지대를 설정하고 경제개방을 위한 각종 법들을 제정·발표한데서 찾아볼 수 있다. 따라서 사회주의 경제건설을 총체적으로 지도·관장하고 있는 정무원을 중심으로 한 기술관료들의 역할이 어느 때보다도 중요시 될 것이다. 그리고 정무원을 지도하고 있는 당중앙위원회는 종래의 정치중심의 인물과 함께 상대적으로 경제, 과학, 기술에 정통한 인물들의 기용이 많아질 것으로 전망된다.

## < 부 록 >

김정일은 김일성 주석의 사망으로 인한 권력의 공백기 또는 과도체제라는 단계를 거치지 않고 새시대의 수령으로서의 모든 권력행사를 하게 되었다. 김정일의 권력은 김일성 시대와 같이 수령의 유일적 영도체제라고 성격지을 수 있다. 수령중심의 영도체제는 이미 서술한 바와 같이 '수령의 사상을 지도지침으로 하여 혁명과 건설을 수행하며, 수령의 사상과 명령, 지시에 따라 전당, 전국, 전민이 하나와 같이 움직이는 체제'인 것이다.

그런데 이러한 수령중심의 유일적 영도체제, 그리고 노동당의 영도가 확고히 보장되는 권력구조는 다름 아닌 김정일의 권력승계 작업과정에서 철저하게 이루어졌다는데 주목할 필요가 있다. 따라서 김정일 권력은 그를 중심으로 한 수령중심체제로 된다는 것, 그리고 김정일 수령으로 호칭한다는 것은 당연한 논리라 하겠다.

김정일 권력은 다음과 같은 과제들을 해결해 나가야 할 것이다.

대내정책으로서는 우리식 사회주의 노선을 강화 발전시켜 나갈 것이 분명하다. 그리고 현재 추진중인 완충기의 전략적 과제로서 농업, 경공업, 무역제일주의를 실천해 나가고 신속성 있는 경제개방정책을 적극 추진할 것으로 보인다.

그리고 대외정책에 있어서는 자주, 평화, 친선이라는 3대 이념을 견지하면서 국제적 규모에서의 반제 자주역량을 강화하는 정책을 계속해 나갈 것으로 보인다.

현재 핵심적 현안으로 부상되고 있는 북미 고위급 3단계 회담과 남북정상회담은 장례식으로 인한 시간조정만이 있을뿐 예정대로 추진할 것으로 전망된다. 그러나 이문제는 대화와 협상의 상대인 미국과 한국이 김정일정권에 대해 어떠한 입장을 취하느냐와 관련이 있으므로 그와 연결시켜 검토되어야 할 문제라 하겠다.

앞으로 김정일 정권이 권력부분에 대한 당면과제로서 다음과 같은 몇가지를 예상할 수 있다.

첫째, 김일성주의에 대한 이론적 정식화이다.

북한의 지도사상으로 되어있는 주체사상은 김일성에 의해 창시되고, 사회주의 건설과정에서 하나의 사상체계로 형성되었는데 그를 이론적으로 정식화한 것은 김정일이라고 주장되고 있다. 또한 김일성의 철학사상과 혁명이론으로 그리고

지도이론들을 그 내용으로 하는 김일성주의로의 체계화 작업도 수령의 후계자인 김정일만이 할 수 있다고 주장하고 있다. 이는, 마르크스주의는 레닌에 의해서 정식화되고, 레닌주의는 스탈린에 의해서 정식화된 것과 같이 김일성주의는 김정일에 의해서 정식화된다는 논리에서 비롯된 것이다.

둘째, 혁명 1세대에 대한 문제이다.

이미 기술한 바와 같이 북한의 권력의 전통성을 항일무장투쟁이라는 혁명전통에서 찾고 있으며, 혁명전통을 대를 이어 계승해 나간다는 것이 김정일 권력으로 되어있기 때문에 혁명 1세대는 상징적인 존재로서 유고시까지 권력핵심으로 추대될 것으로 보인다. 그러나 김일성이 당총비서와 주석으로 있을 때는 혁명 1세대를 부주석, 정치국원 또는 국방위원 등등의 직책을 가지도록 하는 것이 자연스러운 것이었는데, 한 세대가 젊은 김정일이 당총비서 또는 국가주석을 승계했을 때에 종래와 같은 부주석, 정치국원 직책을 가지도록 한다는 것은 추대하는 형식에 있어서 불합리한 것으로서 중국에서 경험한 바와 같은 별도의 기구를 설정하여 추대할 가능성이 있다.

셋째, 당정치국 상무위원회와 군사위원회 등의 충원이 있어야 한다.

당정치국 상무위원회는 김일성 총비서의 사망으로 인해 김정일과 오진우 등으로 구성되게 되었으므로 이 기구를 철폐하거나 또는 충원할 필요가 있는 것이다. 이는 당군사위원회의 경우도 마찬가지이다.



북한의 개방가능성 :  
북한에서 목격한 사회상황을 중심으로

A Look into the Possibility of North Korea's Opening :  
from an Eyewitness Account of Life in North Korea

차 만 재  
Marn-Jae Cha  
(California State Univ., Fresno)



## 1. 서론

이 논문에서 필자는 북한에서 목격한<sup>1)</sup> 북한사회 상황을 중심으로 북한의 개방 가능성을 진단하고 있다. 따라서 이 글은 기존의 북한 연구 문헌이나 관념에 바탕을 두기보다는 경험적 해설의 방법을 통하여 전개되고 있다. 이러한 단편적인 경험적 해설을 중심으로 한 글에 대하여 보편성 결여 등 방법론과 관련한 비판이 있을 것을 알면서도 이 글을 쓰기로 결정한 데는 나름대로 두가지 이유가 있다.<sup>2)</sup>

첫째, 북한을 옳게 파악하는 것이 시급한 오늘의 상황에서 방법론도 중요하지만 북한에 대한 본질적인 이해를 도모하는 것이 절실히 요청되기 때문이다.

둘째, 경험을 통한 통찰력은 북한을 이해하는 데 긴요할 뿐만 아니라 보완적으로 기여할 수 있을 것으로 보이기 때문이다.

북한에서 보고 들을 수 있었던 것에는 명백한 제약과 한계가 있었기 때문에 이 논문은 북한사회의 모든 상황을 포괄적으로 다루지는 못하고 있으나 북한사회의 폐쇄성, 구조, 주민들의 생활상태, 그리고 지식인의 위치 등 네가지 부문에서 북한사회를 이해하는 데 기여하는데 본 연구의 초점을 맞추고자 한다.

필자는 북한의 개방가능성을 가늠해 보는 입장에서 위의 네부문에서 검토되어야 할 문제점들을 제기하고자 한다. 여기에서 제기된 문제점들을 북한에서 체험한 것을 기초로 살펴보고 북한의 개방가능성을 전망하면서 이 논문을 끝맺고자 한다.

## 2. 북한사회에 대한 문제 제기

사회주의 국가에서는 자본주의 제도를 배제한 경제건설, 사상교양을 통한 사회주의 인간형성 작업, 반사회주의 요소의 침투를 저지하기 위한 사회통제와 폐쇄를 공산주의 사회로 이행하는 과도기의 불가피한 정책으로 정당화하고 있다. 1972년부터 공식적인 지도지침으로 등장한 북한의 주체사상은 이러한 사회주의의 폐쇄정책을 더욱 강화하는 결과를 초래하였다.

주체사상으로 보강된 북한의 폐쇄정책은 북한식 사회주의의 물질적·사상적 요새를 다지고 발전시킨다는 두가지 측면에서 바라볼 수 있다. 물질적 요새 건설은 자력갱생을 원칙으로 외부와의 접촉을 억제하는 경제정책에 의존하고 있었다. 한편 사상적 요새화는 주체사상의 유일화를 심화시키면서 북한 주민들의 언론, 집회, 거주, 여행을 철저히 통제하는 데 근간을 두어 왔다.

북한이 자력갱생의 한계를 간파한 지는 벌써 오래 전의 일이다. 현재 북한은 자력갱생을 고집하기 보다는 당면한 경제난을 극복하기 위해 모종의 경제개방이 불가피한 절박한 상태에 놓여 있다. 그렇지만 성급한 경제개방이 다분히 내포하고 있는 사회주의 체제수호에 위협적인 요소를 북한의 기존세력은 잘 알고 있다.

현재 북한 지도층은 바로 체제수호와 개방의 불가피성이라는 이율배반적인 두가

지 선택 사이에서 고민하고 있다. 이 고민을 북한 주민들은 어떻게 생각하고 있는가? 또 통신, 언어의 자유가 막혀있다 하더라도 그 동안 사회주의 세계에서 일어난 혁명적인 변화를 북한사회는 어느 정도 알고 있는 것인가?

사상 통제를 강화하는 데 비례하여 개방의 물결이 상승하고 있지는 않는가? 이것이 북한 주민들의 행동에서는 어떻게 나타나고 있는가? 북한사회의 사상통제가 북한 주민들의 상상력마저 마비시킨 것은 아니지 않겠는가? 그렇다면 북한 주민들의 상상력은 어느 정도로 비약할 수 있는 것일까?

북한사회의 구조를 인간관계와 사회제도를 이해하는 측면에서 본다면 여기에도 사회주의 사회의 과도기적 불가피성으로 설명되는 것이 많다. 이것을 이상과 현실의 괴리를 설명하는 사회주의식 방법이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 무계급, 형평, 호혜를 이상으로 하는 사회주의 국가에서 직분, 신분으로 인간차별을 한다면 이것은 모순이 아닌가? 북한사회에서 이러한 인간관계의 모순은 어떻게 표현되고 있는가?

사회제도상 도시와 농촌간의 차이가 존재한다면 이 또한 모순이 아닌가? 정신노동과 육체노동과의 차이, 성별에 따르는 차이는 무엇을 의미하는가? 이러한 인간관계, 사회제도상의 모순을 공산주의 사회로 도달하는 데 필요한 물질 토대를 쌓는 데 불가피한 조건으로 설명하는 것이 사회주의 사회의 통상적인 관례였다.

북한의 폐쇄성을 파악하는 데 있어서와 마찬가지로 사회구조면에서의 북한을 이해하는 데도 주체사상의 역할은 무시될 수 없다. 주체사상은 이상과 현실의 괴리를 진작시키면서 아울러 정당화하는 역할을 한다. 북한은 주체사상을 고유의 문화역사와 생활조건에 공산주의 사상을 창조적으로 접목시킨 것이라고 주장한다. 예를 들면, 우리 고유의 유교사상에 뿌리를 둔 위계적 사회질서를 받아들이는 것을 주체사상으로 정당화함으로써 직분, 책임분담 등에서 오는 계급의식을 진작시키는 결과를 간과하게 된다.

또 이 결과를 주체사상의 실현이라고 설득하기 때문에 현실에서 나타나는 모순에 북한 주민들을 둔감하게 하여 기존 사회질서를 수용하게 만든다. 실제로 북한 사회의 계급의식은 언제부터 형성되었으며 어느 정도 팽배해 있는가? 주체사상을 전통문화와 생활풍습에 연결시킨 것은 어떻게 가시화되어 나타나고 있는가? 북한 주민들의 현사회적 모순에 대한 감각은 어떠하며, 개방물결은 이 모순에 대한 의식을 촉진하고 있는 것인가?

북한 주민들의 생활상태는 어떠하며 그들은 정말로 못사는가? 이 못사는 것이 북한을 개방으로 몰고가는 것은 아닌가? 기아상태를 제외하고 사람이 잘살고 못산다는 것의 많은 부분은 상대적인 빈곤감에 좌우된다. 이러한 상대적 빈곤감은 어떤 생활이념으로 이것을 받아들이느냐에 따라 그 강도가 결정되는 것이다.

여기에서 제기할 수 있는 질문은 우선 북한 주민들의 생활상태를 파악하는 것, 그리고 그들의 생활이념은 무엇이며, 이러한 생활이념은 현재 어떤 도전에 직면해 있는가 하는 것이다. 구소련(소비에트)과 동구 사회주의권이 몰락함에 따라 원

유, 자재, 외화의 부족으로 북한 주민들의 생활은 과거 이들 국가와의 교역과 도움으로 중공업 위주로 경제성장을 이룩할 수 있었던 때와 비교하여 곤경상태로 빠져들고 있음은 더 이상 숨길 수 없는 사실이다.

이러한 궁핍은 실질적으로 어떻게 나타나고 있으며, 북한 주민들의 생활이념으로도 용납하기 힘든 정도인가? 그렇다면 그들의 생활이념은 과연 어떠한 것인가? 사회주의 원리, 국공유의 생산수단, 공동분배, 협동, 공동체 의식 등은 북한 주민들의 기본적인 생활의식 구조를 형성하는 요소들이다. 북한은 이웃간에 개인의 부(富)를 비교하여 자기 연민을 가져오게 하는 그런 사회는 아니다.

주체사상과 자력갱생의 원칙에 입각해서 우리가 필요로 하는 것은 우리의 손으로 충당해 나가는 것을 목표로 실행해 나가는 것에 긍지를 느끼게 하므로써, 북한 사회는 다른 사회, 특히 자본주의 사회와 비교해서 빈곤감을 느끼게 하는 것을 지양시킨다. 따라서 북한은 주민들의 생활상황과 다른 사회와의 비교에서 오는 상대적 빈곤감의 발상을 주체사상과 폐쇄정책으로 관리해 오고 있다.

그러나 문제되는 것은 날로 심각해지고 있는 생활상일 것이다. 과거에 비해서 더욱 살기 힘들어 간다고 느끼는 절대적 빈곤감은 커다란 문제로 등장하고 있다. 이러한 절대적 빈곤감은 체제불신으로 전환될 소지가 매우 크기 때문이다.

80년대에 들어오면서 경제고립을 고수할 수 없다고 판단한 북한정부는 합영법 등을 채택하여 외국자본 유치를 모색해 오고 있다. 더구나 90년대에 들어와서는 사회주의 국가와의 교류마저 차단된 상황에서 외부로 부터의 자원유치는 더욱 절박한 필요성으로 부각되고 있다.

외부 자원유치의 일환으로 북한은 해외동포에 대한 북한방문의 문호를 개방하기 시작하였다. 또한 유일한 우호국인 중국 개방화, 자유화 물결을 수정주의적 경향이라고만 비난할 수 없게 되었다. 조총련 및 친북 재미동포들이 제공하는 자금은 북한경제에 막대한 기여를 하고 있다.

날로 심화되고 있는 경제난은 바깥 세상에 대한 호기심을 제고하고 있다. 해외 동포를 통해서 들어오는 정보, 이들이 가지고 들어오는 자본주의 생필품에 노출되면서 북한 주민들이 횡적인 빈곤감을 느낄 것은 당연한 일인데, 실제로 이러한 느낌은 어떻게 표현되고 있는가? 개방의 물결이 북한 주민들의 생활이념에 동요를 가져올 수 있을 것인지, 아니면 사상교양으로 이러한 동요를 이겨나갈 수 있을 것인가? 과연 북한이 선택할 수 있는 것은 무엇이겠는가?

어떠한 사회에서도 지식인의 역할은 쉬운 것이 아니다. 사회주의 사회에서는 「막스·엥겔스」의 사적유물론을 유일한 정설로 받아들여야 한다. 이것을 유일한 정설로 받아들이기 힘든 지식인들은 가시적 순응만을 하면서 내적인 번민을 거듭하는 생활을 영위하게 된다. 사적유물론을 건성으로 믿든 진심으로 믿든간에 사회주의하에서 지식인의 사상은 「막스·엥겔스」의 유물론을 정설로 모든 사물을 이에 투영시켜 정당화하며 설명하는 것이다. 즉, 지식인의 학문탐구란 유물론적 시각과 규범에 맞추는 규범적, 결정론적, 폐쇄적인 것이다.

사회주의 지식사회는 건성파와 진실파의 두 지식인 집단으로 나누어져 있다고 보아도 과언이 아닐 것이다. 그러나 사회적으로는 어느 파를 막론하고 이들의 전문지식이 대학, 병원, 공장, 기술작업을 움직이고 있다. 여기에 사회주의 국가들의 딜레마가 존재한다. 하나만을 믿으라고 강요하는 것에 대해 내적으로 저항하는 것을 알면서도 이들 전문지식인들의 지식을 이용해야 하기 때문이다. 그러자니 이들의 내적 저항이 사회주의 사회건설을 암암리에 파괴하지 않도록 이들의 행동을 감독하면서 지식을 마음껏 이용할 수 있는가 하는 문제가 발생하는 것이다.

전문인 지식층과 공산주의자 간의 불신은 체제 저항의 불씨가 된다. 북한에도 이런 불신이 있는가? 과연 있다면 어느 정도인가? 북한 지식인들의 사상적 무장은 어떠한가, 이들의 외부 세계에 대한 지식과 번민은 무엇인가? 유사시 이들 지식인들은 개방에 앞장설 것인가?

이상과 같이 사회주의 사회의 폐쇄성, 그 구조, 생활이념, 지식인의 위치에서 북한 사회상황을 투시해 보면서 북한의 개방가능성을 고찰해 볼 수 있을 문제들을 제기하였다. 짧은 북한 방문 동안 보고 들을 수 있었던 것에 대한 한계로 이 질문을 모두 심도있게 다루지는 못하는 아쉬움이 있지만, 목격한 것을 되도록 사실적으로 묘사한 다음 요약, 분석하고자 한다.

### 3. 북한 사회의 경험적 이해

#### 1. 북한 사회의 폐쇄성

대학에서 철학을 강의하고 당원이며 준박사인 북한의 최고 지성인과 의견을 교환하는 과정에서 다음과 같은 원색적인 표현을 담은 말이 그에게서 나왔다.

“우리가 현재 경제적으로 곤란한 것은 사실입니다. 또 남한이 우리들 보다 잘 산다는 것도 압니다. 우리를 경제적으로 목을 졸라서 결국 우리의 ...에 멍기고 있다. 견디지 못하면 활짝 개방하고 손들고 나오라는 것을 우리가 모르는 줄 아십니까?” 이 철학교수는 “그러나 이런 식의 강요당한 개방이 곧 우리의 죽음이라는 것을 또한 우리가 모르는 줄 아십니까?” 라고 계속하였다.

북한의 고립된 현상하에서 경제개방의 물꼬를 푸느냐 안푸느냐는 것을 때판자 본주의식 개방으로 보는 의견이었다. 꼬리를 내리는 것은 체제수호가 수모를 당하는 첫 걸음이므로 그럴 수 있느냐는 것이었다. 개방과 체제수호의 양자택일에서 단연 후자가 우위임을 시사하였다. 대화의 초점은 체제수호를 가능하게 하면서 개방을 모색해 볼 수 있는 중국모델과 어떤 종류의 개방도 보류하면서 경제의 어려움을 덜 수 있는 방법으로 국방예산 삭감의 가능성으로 옮겨갔다.

경제개방과 체제수호의 절충형이라고 할 수 있는 중국모델에 대해서는 언급을 회피하거나 관심을 보이지 않았다. 북한에서 중국모델 운운하는 것은 북한 지도부의 체제수호 제일정책을 배반하는 행위로 여겨진다는 것을 직감할 수 있었다.

더 비약한다면, 북한이 중국모델을 선택한다는 것은 단순한 정책변화의 수위를 넘어서는 북한장래의 방향을 둘러싼 권력투쟁을 전제로 하는 심각한 이슈라는 것이었다.

북한의 막대한 국방예산 삭감을 생각해 볼 수 있도록 다음과 같은 시각을 피력해 보았다. 「팀 스프리트」 훈련은 미국의 군부와 방위산업, 한국의 수구세력이 유착된 삼각적 이해관계로 얽혀진 정치적 행위다. 김일성 수령 자신도 「팀 스프리트」를 체제결속, 치안유지용으로 이용할 수 있다는 것을 생각해 보았는가?

그렇다면 남북한의 긴장은 군사적인 것이기 이전에 정치적인 것이므로 그 해결 방법도 정치적 협상이라야 할 것이다. 따라서 막대한 국방비 지출은 낭비일 것이고 그 재원을 주민생활 향상에 투자하는 것이 더 효율적이라는 사실은 부인할 수 없다. 여기에 대한 철학교수의 응답은 “아닙니다. 그래도 우리가 국방자위 태세를 이만큼이라도 갖추었으니 인정받는 것이 아니겠습니까?”

이것은 북한의 핵개발을 포함한 소위 국방자위 정책의 다목적성을 이해하게 해 주는 것이었다. 북한에 있어서의 핵개발을 위시한 군사력 증강은 국방은 물론 외교, 치안, 자존심 부축 등 다목적에 겨냥하고 있는 것이다.

북한정부의 정책에 동조하는 조총련 제일동포들이 북한에 투자하는 재원은 북한의 경제난 극복에 다소간 기여하고 있다. 이들을 중심으로 이루어지고 있는 일본과의 교역도 큰 몫을 담당하고 있다. 한가지 예를 든다면, 북한에서 볼 수 있는 외국산 소비품의 대부분은 일본제품들이었다. 평양제일백화점은 외국여행객과 외화획득이 가능한 평양시민들로 붐비고 있었는데, 여기에는 다양한 종류의 생필품이 진열되어 있었다.

철저히 통제되고 있는 매스컴을 목격한다는 것은 북한에서는 그리 어려운 일이 아니었다. 평양과 다른 지방도시에서 시청한 텔레비전 프로그램의 내용은 모두 흡사하였다. 연속드라마도 정치교양을 목적으로 한 것이었으며 국제뉴스가 거의 전무한 것도 특징 중의 하나라 할 수 있다. 황영조가 누구인지 알기를 기대할 수는 없었지만, 지방의 소시민도 서울에서 개최된 '88올림픽을 알고 있었다. 사회주의 체제가 붕괴한 이후의 소련과 동구 사회주의 국가에서의 인플레이션, 범죄 증가, 풍기문란, 일반적인 생활고 등은 널리 알려져 있었다.

여행과 거주지 선택이 완전히 통제되고, 출생지 고향을 지키며 가꾸고 사는 것을 정책적으로 장려하기 때문에 인구의 도시 집중현상은 볼 수 없었다. 그렇지만 정치적 신분이 불순했던 가정들은 고향을 떠나 타지에 거주하며 전적으로 반동분자로 판단된 사람과 가족들은 사상범인촌에 격리되어 산다. 모든 북한 주민들이 선망하는 평양은 정치성분에 하자가 없는 평양출신자, 직장 또는 공로로 평양 거주가 허락된 사람들만이 사는 곳이다.

평양 교외에서 중년 남자가 자전거를 타고 가다가 안전대원에게 정지당하여 모종의 서류를 내보이며 초조해 하고 있었다. 여행, 일반적인 이동의 자유가 통제되어 있음을 보여주는 한 장면이었다.

한 사회학자는<sup>3)</sup> 개발도상국 국민들의 근대화 첫 단계로 정신적 이동 즉, 상상으로 마음의 여행을 하는 것이라고 한 적이 있다. 시골 사람이 가보지 못한 서울을 상상해 보는 것과 같은 맥락일 것이다. 북한에서도 이런 정신적 통제는 힘든 것으로 보였다. 당원이며 영문학을 전공한 한 북한 여성은 미국 및 서구에 대한 상당한 지식을 가지고 있었으며 서구문명에 대한 여러가지 호기심을 보였다.

지방도시에 사는 직장인들도 미국에 대한 상상력이 매우 풍부하였다. 일반적으로 비당원에 비해 당원이 더 깊은 지식을 지니고 있었다. 북한의 지도층이 두려워하는 것은 무모한 경제개방이 이러한 호기심과 상상력을 자극하다 보면 체제 붕괴를 초래하는 것이라고 보였다.

북한사회의 폐쇄성은 다음과 같이 요약·평가할 수 있을 것이다. 북한정부의 폐쇄정책은 흔들리고 있지만, 수구세력의 기본적인 입장은 체제수호에 위협을 줄 개방에는 일사분란하게 저항하겠다는 것이다. 단편적인 경험으로 속단하는 오류를 범할 위험은 있겠으나 현 북한의 폐쇄정책은 끈질긴 지속력을 보일 것이라고 판단된다.

그러나 일반대중은 개방을 갈망하고 있다고 생각한다. 북한의 엘리트 지도층과 대중을 연결하는 고리가 단단한 것 만으로는 보이지 않았다. 개방의 붓물이 터졌을 때 북한 사회는 급격히 변화할 소지가 다분히 존재하고 있는 것으로 비쳐졌다.

이상에서 종합해 볼 때, 북한은 한마디로 개방의 문전에 서 있다. 개방 스타일을 막론하고 개방은 사회변화의 첫 걸음이 될 것으로 확신한다. 기존 상황에서 어떤 변화라도 개방이라고 보면서 북한에 있어서 개방을 장려하는 정책이 바람직할 것이다. 북한 대중에게 영향을 미칠 수 있는 모종의 정책이 필요한 것이다.

## 2. 북한의 사회구조

“같이 일을 하다가도 당원들만의 회의가 있다고 당원 아닌 사람들을 빼돌리고 나갈 때 사실은 참 섭섭합니다.” 비당원에게 당원이 아니기 때문에 어떤 차이를 느끼느냐고 묻는데 대한 대답이었다. 한 젊은이는 30대이전의 희망이 대학졸업과 함께 당원이 되는 것이었는데, 그는 이 희망을 성취하였다고 하였다. 덧붙여 그는 당원인 여성과 결혼하게 되어 더욱 다행스러웠다고 말해 주었다.

북한사회를 접하다가 얼마있지 않아 느끼게 된 것은 당원과 비당원으로 신분이 구분되는 것이었다. 학연, 지연, 혈연으로 신분을 가리는 것에 못지 않게 북한에서는 당원과 비당원으로 신분의 차이를 두고 있는 것으로 보였다.

북한의 사회구조는 가부장적 제도로 김일성이 아버지로 맨 위에 있고, 김일성을 둘러싸고 있는 가신들을 모체로 중앙집권당, 당세포조직, 그리고 마지막 자리에 비당원 대중이 있는 삼등분된 삼각형 피라미드 구조로 보면 될 것이다.<sup>4)</sup> 이러한 삼등분 피라미드 구조에 성별, 연령, 학연 등이 얹혀 있다. 성별과 연령에 대한 인식은 거의 유교사상에 가까울 정도로 전통적인 것임을 느꼈다.



물건을 사는 것을 도우려 했을 때 “아니 이것은 여자들의 일인데요” 하면서 도움을 거절하였다. 호주가인 남편을 남자들의 특성으로 보아주는 것, 몇 발짝 뒤에서 남자를 무의식 중에 따라오는 것, 집안에서의 웃어른에 대한 존경, 야외관찰이라고 하여 편안한 운동화를 신고 티셔츠와 잠바차림하는 것을 놀란 기색으로 보며 넥타이를 매고 정장하는 것이 점잖게 보여 좋으리라는 것 등에는 다분히 전통적인 우리의 유교사상이 배어 있었다.

학연과 관련하여 혁명투사의 자제들을 우선 입학시키는 만경대혁명학원 졸업과 김일성대학 졸업은 북한에서 출세의 정도로 알려져 있다. 지방의 우수한 학생들은 평양에 있는 대학들을 선망하고 있다. 주체사상은 전통적 유교사상, 도덕관념을 최대한으로 체제수호 및 이데올로기 교양에 적용한 것으로 보였다.

외국어에도 능통한 인텔리를 며칠간 못본 후 다시 만났다. 그 동안 어떻게 지냈느냐는 인사에 “농촌에 갔다 왔지요” 하였다. 손을 내보이는 데 손바닥이 매우 거칠어 있었다. 사회주의의 형평성을 위한 정신노동과 육체노동의 차이를 좁히려는 정책시행에 동원되었다가 돌아온 것이었다.

북한에서는 장관을 비롯한 모든 정신노동자들이 정기적으로 배정된 농가에 가서 육체노동을 제공하기로 되어 있다. 농촌이 도시에서 파견되는 노동력에 너무 의존하여 자기본분을 게을리한다는 평도 들었다. 숨길 수 없는 또다른 북한의 사회구조로 북한 주민들의 의식속에는 평양의 특권적 위치가 깊이 잠재해 있는 것 같았다.

아마도 두 개의 북한이 있다고 보면 정확할지도 모르겠다. 평양의 북한과 나머지의 북한, 이 두 북한의 차이는 사회간접자본, 문화시설, 교육시설 모든 면에서 대조적이었다. 평양과 나머지의 북한을 비교한다는 것은 그야말로 하늘과 땅만큼 큰 차이가 있어 평양 밖에 사는 사람들은 평양을 별세계로 보고 있다.

평등한 사회건설을 목표로 하는 사회주의 국가에서 이런 차별이 있을 수 있는 것인가라고 따져 물으니 당원인 관료들의 답변은 궁색할 수밖에 없었다. 이다음 선생님이 오실 때는 모두 다 똑같이 해 놓을 것이라는 것으로 얼버무리는 것이었다.

주민들의 권력구조에 대한 인식은 북한 사회구조의 한 측면을 시사하는 것이라 할 수 있다. 권력구조에 대한 이야기 중에서 조선조 왕실에서의 권력투쟁과 당파 싸움을 비유하는 언급이 있었다. 이것은 이데올로기적 체제관념을 배양하려는 정치사상 교양의 한계점을 시사하는 것으로 판단되는 것이었다.

사회일탈 현상에 관심이 있어 북한 책임자에게 교도소(북한에서는 교화소) 방문을 부탁하였으나 이루어지지 않았다. 우연한 기회에 네명의 청년이 일렬로 밧줄에 묶여가는 것을 평양 외곽에서 목격하였다. 끌려가는 이 죄수들이 우울해 하거나 초조해 보이지 않았다는 것은 아직도 납득할 수 없는 미지의 영상으로 남아 있다.

요약하면 반세기에 걸친 사회주의 통치에도 불구하고 북한의 기본적인 사회구조

는 보수적인 우리 고유의 위계적 사회성격을 벗어나지 못했다고 본다. 주체사상은 이것을 더욱 보강한 결과를 가져왔으며, 당에 기초를 둔 계급제도는 고유의 위계사회를 근대화적(사회주의적)으로 모양새만 바꾸어 놓은 것에 불과한 것이라고 할 수 있겠다.

현재의 북한 권력구조를 제도적이냐 또는 세습적이냐에 대해서는 후자의 성격이 지배적이라고 본다. 이것은 사회주의 국가들이 안고 있는 일반적인 취약점이다. 인도주의적 세계관에 호소하면서 통치스타일은 1인 장기집권, 권력승계의 무질서, 계급제도의 조성, 영웅숭배론 등로 얼룩지워진 세습적 패턴을 따랐다.

유교사상의 위계적 사회질서를 보강한 북한의 일인독재는 과거 사회주의 국가들의 세습적 약점이 아예 제도화되어 있는 것이 아닌가 한다. 서구에서는 일반대중, 지식인들이 이러한 세습적 제도에 맹렬한 반기를 들고 봉기하였다. 그러나 북한에서는 이것이 가능한 것으로 보이지 않는다. 보수적인 동양의 정치문화와 오랜 김일성주의에서 이성적인 개인주의 발상의 습관을 키울 토대가 마련될 수 없었으며, 또한 현제도의 막강한 통제력도 비관적인 결론에 이르도록 유도하고 있다.

### 3. 북한 주민들의 생활

호텔 로비 및 초대소 매점에 진열된 물품들은 비교적 다양하였다. 그러나 매점은 아무도 없는 무방비 상태로 있을 때가 많아 물건을 사기 위해 매점원을 수소문하여 찾곤 하였다. 일반적으로 북한 주민들은 사고파는 데 흥미가 없어 보였으며 제도적으로도 상술에 익숙할 수가 없다. 시장경제와는 대조적이라는 것을 다시 한번 실감하였다.

이것을 입증하는 또 다른 예로는 평양, 원산, 청진의 중심가를 낮시간에 지나면서 본 식당, 옷가게, 화학빨래집, 남새집 등이 문을 닫고 있었던 것을 들 수 있다. 북한에서는 배급제를 채택하고 있기 때문에 일정한 시간에 미리 배정된 주문을 충당할 필요가 있을 때만 상점들이 작동하는 것이다.

키가 흰칠한 호텔 식당의 호스텔스가 하늘을 쳐다보며 농사 걱정을 한다. 이다음 자기가 농촌에 갈 차례라면서 “하나가 모두를, 모두가 하나를” 위해서 우리는 살아 간다고 하였다. 그러나 이 공동체 의식, 미숙한 상술, 주민들의 순집합에도 급격한 변화가 올 소지가 보였다.

예를 들면, 주민들이 미국화폐인 달러의 가치를 아는 것은 대단하였다. 인간의 근본적인 소유욕구를 사회주의는 해결하지 못했다. 시장경제로의 개방으로 50여년간 억눌려왔던 북한 주민들의 소유욕구의 물꼬를 터놓을 때 그 결과는 어떤 것일까?

경제고립으로 인한 원유, 자재의 부족이 북한 주민들을 심각한 궁핍으로 몰아가고 있는 것은 사실이었다. 어린이들의 체구는 일반적으로 작고 나약해 보였다.

지방도시의 사회간접자본 실태는 해방 당시에서 정지된 상태가 아닌가할 정도로 생각되었고, 주택에 설치된 가재도구의 상태도 열악하였다. 석양이 진 후에도 평양을 비롯한 모든 지역의 가로등은 에너지 절약을 위해 꺼져 있었다. 이런 캄캄한 거리를 주민들은 질서정연하게 거닐며 귀가를 재촉하고 있었다.

그러나 환경정책을 포함한 일반 사회복지정책에 있어서는 괄목할 만한 사실들이 목격되었다. 평양은 세계에서 가장 아름다운 도시 중의 하나라고 하여도 과언이 아닐 것이다. 대동강의 맑은 물, 맑은 공기 등 일반적으로 환경상태는 잘 되어 있었다. 금강산 물의 맑음은 말뜻 그대로 명경지수였다. 산업화가 더딘 것에도 원인이 있지만 북한 환경정책의 역할도 매우 크다는 설명이 있었다.

도시, 농촌 할것없이 어린이들의 교복, 가방을 비롯한 옷차림은 매우 단정하였다. 예방지향적인 보건의료정책으로 보건일꾼(의사, 간호원)들은 직장과 현장을 방문하면서 이동 의료서비스를 무료로 제공한다. 신의학과 한의학(동의학이라 함)은 같은 정도로 중요성을 인정받고 있었다.

주체사상의 실천으로 북한 주민들의 의식 속에서 사대주의 사상은 척결된 것처럼 보였다. 예를 들면, 주로 외국인이 탑승하는 북경에서 평양까지 운항하는 고려민항에서의 식사는 매우 빈약하였다. 반면에 북한에서의 기차여행중 국내 VIP 승객에게 나오는 식사는 월등하여 대조적이었다. 북한에서 대접받은 식사는 완전히 전통적인 우리 고유의 음식으로 별미였다. 토착적인 것에 집착하다 보니 고유의 음식을 다양하게 개발되어 있었다.

북한경제를 변화시켜 나가는 데 일본의 역할이 지대할 것으로 판단된다. 「스갈라피노」는 소련인에 비해 동양인들은 타고난 자본주의자들이라는 말을 한 적이 있다.<sup>5)</sup> 기회가 주어질 때 북한 주민들의 시장경제 적응은 어려운 일이 아닐 것으로 보인다.

북한 주민들의 절대적, 상대적 빈곤감은 날로 심화되어 가고 있다. 그러나 그들이 기아상태에 있는 것은 아니다. 나름대로 그들의 생활을 영위하고 있다. 북한 또는 사회주의 계획경제를 자본주의 시장경제와 비교한다는 것은 개념에서부터 오류를 범하는 것이다. 계획경제간의 비교나 시장경제간의 비교는 성립될 수 있으나 서로 다른 두 제도를 비교한다는 것은 근본적인 제도적 차이를 무시하는 행위이다.

이러한 맥락에서 동구 사회주의 국가들과 구소련의 몰락을 자본주의의 승리를 의미하는 것으로 해석하여 북한 경제의 파탄을 기대하는 것은 곡해일 수도 있는 것이다. 북한이 처한 특이한 조건에서 북한을 이해하여야 할 것이며, 북한은 또한 이 특이한 조건하에서 자기의 살길을 꾸준히 찾아나갈 것으로 보인다.

#### 4. 북한 지식인의 위치

한 북한 교수와의 대화중에 다른 교수를 초청하여 점심을 같이하면서 이야기를

나눌 수 없느냐고 물어 보았다. 강의시간, 현장작업시간, 교양시간 등으로 하루 일정이 짜여있기 때문에 임의로 자리를 뜰 수가 없음을 알게 되었다. 유학외에는 외국여행이 힘든 것은 두말할 필요가 없었다. 따라서 국제정보에 어두운 것은 김일성대학의 국제업무 담당자의 외국대학에 대한 지식이 빈약함에서도 드러나고 있었다.

북한의 최고엘리트 행정·경영대학인 인민경제대학에서 북한의 기업경영원리, 정치사업, 행정경제사업, 기술지도사업, 삼위일체론에 대한 소개를 받았다. 서구의 비교행정, 정치문헌에는 익숙하지만 정치사상에 대한 신념이 부족한 전문직기술자를 정치사상담당원이 배후에서 감독·조절하는 이원화된 인사체제로 움직인다는 느낌을 받았다.

정치사상담당원의 경영간섭은 생산성 저해요소로 작용하지 않느냐고 물어 보았다. 합영법을 통하여 해외자본과 합작한 합작기업을 이런 식으로 경영하면 성공하기가 힘들 것이라고도 하였다. 이 지적에 젊은 교수는 수긍하는 듯 하였으나 중견 및 노교수들은 무표정하였다.

토의 도중에 미국의 과학관리론 창시자인 「프레데릭 테일러」<sup>6)</sup>를 소개하면서 「레닌」도 소비에트 혁명 초기에는 「테일러」의 과학관리 기법을 소련기업경영에 적용할 것을 장려하였음을 상기시켰다. 젊은 교수가 체면상 「테일러」를 알고 있다고 하였으나 다른 교수들의 역시 무표정하였다.

기업경영원리 소개가 끝난 다음 자리를 옮겨서 다른 팀이 합석하자 북한경제 계획과정에 대한 소개가 있었다. 생산계획은 전국적으로 배치되어 있는 수요검사 담당자들의 보고에 바탕을 두고 이루어진다고 하였다. 수요검사 담당자는 전년도 계획의 성과와 올해 대중의 수요욕구를 반영하여 보고를 올리는 것이다. 「피드백」 원칙을 따르는 것 같아서 「시스템」이론을 적용하는 것 같다는 반응에 새로 합석한 젊은 교수가 이러한 이론을 들어보았다고 하였다.

학자들도 김일성수령의 교시를 전제로 사색하고 표현하기 때문에 분석의 틀, 규범, 내용까지도 이미 결정되어 있는 데서 이탈하지는 못했다. 필요에 따라 외부로부터 알게 된 것은 토착화라는 명분아래 그 원천을 인정하지 않는다. 북한에서는 주체사상의 견지에서 알 필요가 없다고 판단된 것은 알 수 있어도 알거나 배우는 것은 거부한다.

평양의 주체사상탑 정상에 햇불을 달아올리는 것은 당시 주어진 기술로는 힘든 일이었다. 건축공학자들은 속성상 이것을 올리는 데 도움이 될 외국서적을 탐독하여 방법을 찾아내었다고 한다. 그러나 개선문, 5·7경기장 등 북한의 모든 건축 전시품들이 그렇듯이 주체사상탑도 순수한 자기들의 힘, 물자, 기술로 만들어 진 것이라고 북한은 강조한다.

미지에 대한 호기심, 이것은 특히 학문하는 사람들에게는 중요한 자극제의 역할을 한다. 외국 어디를 다녀오셨느냐는 갑작스런 질문에 철학교수는 당황해 하였다. 현재와 같은 폐쇄적인 학문상황을 젊은 교수들은 특히 민망해하는 것처럼 느

껴졌다.

한편 철학교수와 영문학을 전공한 지식인들의 독서범위는 편협한 것은 아니었다. 「마키아벨리」에서부터 「베이컨」, 「존 로크」까지 소위 고전은 모두 알고 있었다. 영문학도 「마크 트웨인」, 「엘리엇」, 「포크너」 등이 쓴 영문학 서적들을 독파하고 있었다. 그러나 이들은 현대 문헌들은 접촉할 수 없었다고 고백하였다.

경영학, 행정학 등의 학문은 북한에서 어쩔 수 없이 왜소함을 맛보고 있는데, 이들 분야가 서구 자본주의와 밀접하게 유착하고 있음은 북한 학자들로 하여금 이들 학문을 도외시 하도록 한 하나의 이유가 될 것이다. 순수이론보다 계량적인 경영, 행정 서적들이 북한에도 필요함을 피력한 바도 있다.

다른 부류의 지식인이라 할 수 있는 한 인민군 정치사상 담당장교의 지식은 수준급이었다. 북한 주민들은 버릇처럼 되어 있는 지도자란 존칭의 수식어로 말문을 여는 데 반하여 이 장교는 지도자란 수식어를 사용하지 않았다.

특정한 정설만을 받들고 살아가야 하는 북한 지식인의 고충을 이해할 수 있었다. 이들은 동정을 받아야 한다. 주체사상은 지식인들을 경직되고 편협한 어두운 사람으로 만들고 있었다. 세대간의 차이가 존재한다는 것을 감안하더라도 젊은 지식인들의 바깥 세상을 알고 싶어하는 열망은 기성세대보다 더욱 더 강한 것으로 감지되었다.

지식인층과 수구세력간의 갈등과 불신이 북한 사회에도 잠재하리라고 믿지만 이것을 입증할만한 것을 목격하였다고 할 수는 없다. 동구 사회주의 국가들에 비해 북한은 전문직 인재양성에 뒤떨어짐에 따라 고급교육을 받은 전문직 지식인들이 많지 않은 것이 그 이유 중의 하나인지도 모르겠다.

하여튼 현재 북한 지식인의 교육, 전문지식, 태도, 식견 등은 장래 북한사회의 발전에 결정적인 역할을 하게 됨은 분명한 것이다. 그렇지만 지식인들이 어떤 상태에 있느냐는 것은 이 개방화 전망의 한계를 내포하고 있다.

#### 4. 결론

북한에게 개방은 심각한 과제이다. 아이로닉하게도 살아남기 위해서 개방은 필연적으로 요청되고 있지만 이것은 바로 사회주의 체제의 죽음을 의미하기도 한다. 살기위해서 죽어야 하는 것이다.

따라서 죽지 않고 사는 방법을 모색하는 것은 북한에 있어 지극히 당연하다. 이것은 북한이 원하는 조건하에서 개방을 하는 것이다. 대안의 하나로서 중국모델이 제시되기도 한다. 그러나 죽음을 불사하는 체제수호가 제일의 정책목표인 오늘의 북한에서 중국모델이 부각되어 채택되는 것은 심각한 정치적 권력투쟁이 있는 다음에야 가능할 것으로 전망된다.

날로 심화되는 경제난, 외부의 압력, 내부의 저항세력 등이 융합하여 중국모델

선택을 촉진시킬 수도 있을 것이다. 여기에서 문제는 내부의 저항세력이다. 저항세력이 자라날 수 있는 요소들이 북한 사회 내부에 잠재적으로 깔려져 있다고 판단된다.

그러나 이러한 요소들이 구소련의 위성국인 동구 사회주의 국가에서 폭발하였던 것과 같은 시민사회적 저항으로 노출되면서 북한 체제의 몰락을 가져올 수 있을 것으로는 보이지 않는다. 북한에는 카톨릭과 같은 사회중지를 모을 수 있는 조직체, 르네상스 전통을 이어 받은 개인, 이성중심의 문화전통이 없기 때문이다.

유교사상으로 묶여진 사회질서를 최대한 이용하는 주체사상이 북한 사회를 움켜잡고 있는 힘을 과소평가할 수 있는 것으로 보아서는 안될 것이다.

<주>

1) 필자는 1992년 10월 13일 부터 10월 24일까지 북한을 방문하였다. 평양을 비롯하여 지방의 도시, 금강산지역을 방문하면서 60여명의 북한 인사들과 접촉할 수 있었다.

2) 경험을 통한 이론모델 테스트에 기여한 Erving Goffman식의 방법을 염두에 두고 이 글을 접근했다. Philip Manning·Erving Goffman, *Modern Sociology*, Standford, Calif.: Standford University Press, 1992.

3) Daniel Lerner가 *Psychic Mobility*를 말한 것이다. Daniel Lerner, *The Passing of Traditional Society*, New York: Free Press, 1958.

4) 최근 Bruce Cummings는 북한을 조합주의 국가로 특징지었다. 조합주의의 요소가 있는 것은 사실이라고 인정하지만 노동당의 절대적 위치를 이론적으로 처리하지 않는 한 조합주의라고 하기에는 적합하지 않다고 생각한다. Bruce Cummings, "The Corporate State in North Korea," in Hagan Koo (ed.), *State and Society in Contemporary Korea*, Ithaca: Cornell University Press, 1993, pp. 197-230.

5) Robert A. Scalapino, *The Politics of Development: Perspectives on Twentieth-Century Asia*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1989.

6) 조직관리에서 과학적 원리를 찾아내려 노력한 미국의 관리론 선구자인 「테일러」를 말한다. 그의 대표적 문헌으로 Frederick Taylor, *Scientific Management*, New York: Harper and Brothers, 1947; 레닌이 볼셰비키 혁명후 소비에트 경영인들이 「테일러」 방법을 채택하도록 장려했다는 것으로 Merle Fainsod, "Bureaucracy and Modernization: The Russian and Soviet Case" in Joseph LaPalombara (ed.), *Bureaucracy and Political Development*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1963, p. 252 참조.





## ▣ 발표 및 토론요지



## 발 표 요 지

### < 최 완 규 >

본 논문의 목적은 그간 우리 학계에서 논의되어 온 북한연구방법론의 내용을 비판적으로 분석, 검토하고 이것을 토대로 보다 체계화된 북한연구를 위해 요청되는 방법론적 과제를 논의하고 모색하는 데 있다.

분단 이후 한동안 우리의 북한연구는 순수한 학문적 차원에서 보다는 정치적 필요성과 정책적 차원에서 이루어져 왔던 것이 저간의 사정이다. 때문에 이 시기의 북한연구는 연구시각 자체가 정치 환경이나 필요에 의해 제한되었고 그 내용도 정부당국의 통일관 및 그와 궤를 같이하는 시론, 반공홍보 등의 수준을 크게 벗어나지 못했다. 사실 반공이데올로기가 압도적으로 우월시되는 상황 속에서 북한이 정당한 학문적 연구의 대상이 되지 못했음은 일견 당연했다고 하겠다. 물론 이와 같은 현상은 우리 사회의 북한연구 뿐만 아니라 구미의 공산주의 연구에서도 흔히 볼 수 있었다.

냉전적 연구시각이나 공산주의체제의 특수성을 유달리 강조하면서 개별기술적(ideographic)인 지역연구만을 고집하는 경향과 전체주의와 같은 특정한 접근법에 초점을 둔 공산주의 연구는 자연 '방법론적 예외주의'나 '이론적 고립주의' 현상을 초래하기 쉽상이었다. 이에 따라 한동안 공산주의 연구는 법칙정립적(nomothetic) 연구를 지향하는 사회과학의 본류로부터 소외되어 있었다. 그러나 1960년대에 들어오면서부터 이와 같은 연구방법에 대한 비판과 자성이 고조됨으로써 비교정치학 또는 비교사회학적 방법론과 이론틀에 입각한 '공산주의연구의 과학화' 노력이 본격화되었다.

한국에서 북한연구가 '비교공산주의연구'의 틀 안에서 시작된 것은 1970년대 부터였다. 그러나 자료수집의 어려움, 자료수집에 대한 열의부족, 수집된 자료에 대한 분석기술의 미숙 그리고 북한체제의 특수성을 간과하고 서구적 연구방법을 무비판적으로 적용하는 경향때문에 체계적 북한연구의 성과는 저조한 편이었다. 특히 이데올로기적 편향성과 체제간의 갈등이 엄존하는 현실에서 북한에 대한 객관적 연구는 여전히 난제였다.

북한연구방법론에 대한 기존의 연구성과를 필자가 나름대로 개관·분석해 본 결과 다음과 같은 몇가지 사실을 도출해 볼 수 있었다.

첫째, 기존 연구의 대부분이 체계적인 연구가 부진한 '원인들'은 잘 설명하고 있지만 이를 해결할 수 있는 '처방'에 대해서는 별반 논의하고 있지 않음을 알 수 있었다. 말하자면 원인과 처방의 불균형 현상이 나타나고 있는 것이다. 올바른 북한연구의 시각을 정립하기 위해서는 맹목적 반공의식이나 이것의 문제점을 과장하는 환상적 교조주의의 입장은 동시에 지양되어야 할 것이다.

둘째, 북한연구를 어렵게 하는 주된 요인으로 많이 거론되고 있는 자료부족 문제는 사실 따지고 보면 그렇게 심각한 것은 아니라는 것이다. 문제는 자료의

부족에 있는 것이 아니라 자료수집에 대한 열의와 노력부족, 그리고 자료분석기법의 미숙에 있다는 점이다. 자료분석기법을 좀 더 세련화시키고 적절한 비교방법과 이론적 자원을 동원하여 자료의 신빙성을 확인하고 자료의 공백을 메운다면 수집가능한 자료만을 갖고도 얼마든지 체계적 연구를 할 수 있을 것이다.

셋째, 북한에서 일어나고 있는 현상들을 체계적으로 설명·예측하기 위해서는 무엇보다도 그에 관련된 풍부한 이론적 자원이 전제되어야만 한다. 물론 북한체제의 특성상 기존 연구에서 소개하고 있는 이론들의 기계적·무비판적 적용은 경계되어야 한다. 그러나 지금까지의 연구경향이 지니는 문제점은 북한의 특수성을 지나치게 강조한 나머지 정작 그와 같은 이론적 자원을 본격적으로 적용해 보지도 않고 부적합한 것으로 속단해 버리는 경우가 많았다는 데 있다. 북한만이 지니고 있는 특수성을 지나치게 강조하다 보면 이론들의 적용과 개발의 여지는 그만큼 협소해지기 마련이다. 북한 사회주의체제의 특수성을 상당 정도 인정한다 하더라도 여타 사회주의체제와의 일반성을 부정할 수는 없을 것이다. 특수성보다는 그러한 일반성에 주목할 때 보다 설명력이 높은 이론들의 적용과 개발이 가능하며, 일반성의 확보를 통해서 그러한 특수성을 올바르게 파악하고 평가할 수 있는 것이다.

그러나 위에서도 언급했듯이 이러한 이론들만을 가지고 북한을 비롯한 사회주의권 국가들에서 일어나고 있는 현상들을 정확히 설명하고 예측하기는 어렵다. 이 점은 지금까지 공산권을 연구해 온 많은 저명한 학자들이 여러 가지 이론들을 가지고 공산권에서 일어나고 있는 현상들을 설명, 예측하려고 했지만 번번히 실패하고 말았다는 사실에서도 확인된다. 기본적으로 서구 자본주의체제에서 개발된 이론들을 가지고 이질적인 공산주의 국가를 분석하는데는 여러 가지 어려움이 따르고 동시에 세심한 주의가 필요함을 항상 염두에 두어야 한다. 요컨대 일반성과 특수성간의 역동적인 통합을 통해서만이 '공산주의연구의 과학화'를 기할 수 있다. 연구자들이 위와 같은 사실을 고려하면서 연구에 진력한다면 우리의 북한 연구 수준은 그만큼 진일보될 것이다.

#### < 김 남 식 >

북한의 정치권력은 '혁명적 수령관'에 입각한 유일적 영도체제이다. 그러므로 김정일에 의한 권력승계는 당과 노동계급, 인민대중의 최고의 뇌수, 통일단결의 중심이며 유일한 영도자인 '수령'의 승계로 볼 수 있다. 북한 사회주의는 수령, 당, 대중의 삼위일체의 집단주의 사회이므로 수령의 영도하에 사회주의 건설을 추진해 나가야 하기 때문에, 수령도 계승해 나갈 수 밖에 없다는 것이다. 김정일에 의한 후계체제의 내용은 한마디로 김정일에 의한 당의 유일적 지도체제의 구축이라고 할 수 있다. 따라서 김정일의 권력승계는 본질에 있어서 수령의 승계인 동시에 당영도의 계승성 보장이라고 볼 수 있다.

북한은 이미 1970년대 초부터 김정일의 권력승계체제를 구축해 왔다. 또한 80년대 중반에는 후계체제문제가 원만하게 해결되었다고 주장했으며, 오늘날에는

실질적으로 김정일이 당과 국가, 군대의 수위에서 북한의 사회주의 건설을 총체적으로 지도하고 있다. 아울러 김정일에 대한 미래의 수령으로서의 이미지 부각을 위한 정치 및 선전활동이 절정에 달하고 있다.

· 오늘날 북한은 사회주의 건설의 새로운 발전모델을 창조하기 위해 완충기 과업을 수행하고 있으며, 미국과 일본과의 관계 개선과 통일문제에 있어서 새로운 돌파구의 마련 등 매우 어려운 과제들을 수행해 나가고 있다. 이러한 문제들은 김정일보다는 김일성이 직접 전면에 나서서 해결해야 할 사안이며, 남북한의 정상회담도 김일성만이 할 수 있는 것이다. 다시 말하면, 김일성의 건강이 허락하는 한 이런 중대한 문제를 결코 김정일에게 위임하지는 않을 것이다. 따라서 김정일에 의한 권력승계(당총비서, 국가주석)는 당분간 이루어지기 어려운 것으로 전망된다.

최근 북한의 정치권력은 당정치국위원, 후보위원과 같은 권력의 핵심인물들의 변화는 거의 없으며, 다만 새로운 세대들이 대폭 중앙정치무대에 등장했다는 것과 기술관료들이 권력핵심에 대거 진출했다는 점은 지적할 수 있다.

#### < 차 만 제 >

이 논문은 기존의 북한연구 문헌이나 관념에 바탕을 두기보다는 필자가 북한 방문을 통해 목격한 것을 토대로 북한 사회의 폐쇄성, 구조, 주민들의 생활상태, 지식인의 위치 등을 경험적 해설을 중심으로 전개하면서 북한의 개방가능성을 전망하고 있다.

북한사회의 폐쇄성은 다음과 같이 요약 평가할 수 있을 것이다. 북한정부의 폐쇄정책은 흔들리고 있지만, 북한 수구세력의 기본적인 입장은 체제수호를 위협할 개방에는 단호하게 저항하겠다는 것이다. 그러나 일반 대중은 개방을 갈망하고 있다고 생각한다. 북한의 엘리트 지도층과 대중을 연결하는 고리가 단단한 것만으로는 보이지 않았다. 개방의 붓물이 터졌을 때 북한 사회는 급격히 변화할 소지가 다분히 존재하고 있는 것으로 비쳐졌다.

유교사상의 위계적 사회질서를 보강한 북한의 일인독재는 과거 사회주의 국가들의 세습적 약점이 아예 제도화되어 있는 것이 아닌가 한다. 서구에서는 일반 대중, 지식인들이 이러한 세습적 제도에 맹렬한 반기를 들고 붕괴하였지만 북한에서는 이것이 가능한 것으로 보이지 않는다. 보수적인 동양의 정치문화와 오랜 김일성주의에서 이성적인 개인주의 발상의 습관을 키울 토대가 마련될 수 없었으며, 현제도의 막강한 통제력도 비관적으로 기울도록 유도하고 있다.

북한 주민들의 절대적 상대적 빈곤감은 날로 심화되어 가고 있다. 그러나 그들이 기아상태에 있는 것은 아니다. 나름대로 그들의 생활을 영위하고 있다. 동구 사회주의 국가들과 구소련의 몰락을 자본주의의 승리를 의미하는 것으로 해석하여 북한 경제의 파탄을 기대하는 것은 꼭해일 수도 있는 것이다. 북한이 처한 특이한 조건에서 북한을 이해하여야 할 것이며, 북한은 또한 이 특이한 조건하에서 자기의 살 길을 꾸준히 찾아나갈 것으로 보인다.

특정한 정설만을 받들고 살아가야 하는 북한 지식인의 고충을 이해할 수 있었다. 주체사상은 지식인들을 경직되고 편협한 어두운 사람으로 만들고 있었다. 세대간의 차이가 존재한다는 것을 감안하더라도 젊은 지식인들의 바깥 세상을 알고 싶어하는 열망은 기성세대보다 더욱 더 강한 것으로 감지되었다. 지식인층과 수구세력 간의 갈등과 불신이 북한 사회에도 잠재하리라고 믿지만 이것을 입증할 만한 것을 목격하였다고 할 수는 없다.

북한이 원하는 조건하에서의 개방이란 죽지 않고 사는 방법을 모색하는 것이다. 이러한 개방의 한 대안으로 중국모델이 제시되기도 한다. 날로 심화되는 경제난, 외부의 압력, 내부의 저항세력 등이 융합하여 중국모델의 채택을 촉진시킬 수도 있을 것이다. 그러나 체제수호가 제일의 정책목표인 오늘의 북한에서 중국 모델을 따르는 것은 심각한 정치적 권력투쟁이 있을 후에야 가능할 것이다.

저항세력이 자라날 수 있는 요소들이 북한 사회 내부에 잠재적으로 깔려 있다고 판단된다. 그러나 이러한 요소들이 구소련의 위성국인 동구 사회주의 국가에서 폭발하였던 것과 같은 시민사회적 저항으로 표출되면서 북한 체제의 몰락을 가져올 수 있을 것으로는 보이지 않는다. 북한 사회를 움켜 잡고있는 유교사상으로 묶여진 사회질서를 최대한 이용하는 주체사상의 힘을 과소평가할 수는 없다.

## 토 론 요 지

### < 이 계 회 > - 최완규교수 논문에 대한 토론

최근의 김일성 사망으로 북한체제(정권과 사회)는 역사적인 대전환의 시점에 있으며 따라서 우리의 통일정책과 북한연구도 중대한 도전에 직면하게 되었다. 이런 때에 기존의 북한연구를 학문적인 차원에서 재점검해보고 새로운 대안을 모색하고 있는 최교수의 논문은 매우 시의적절하며 그 의의가 자못 크다고 하지 않을 수 없다. 토론자는 북한연구에 있어서의 「이론부제」 문제, 자료와 이론의 관계 두가지만 언급하겠다. 우선 토론자는 그동안 우리의 북한연구에 있어서 이론적 이해가 부족했다고 보고 앞으로 다양한 사회과학이론의 적용을 강조한 최교수의 결론에 공감한다. 최교수는 기왕의 북한연구가 범한 이론부제의 원인으로 냉전과 반공이데올로기, 지나친 특수성의 강조, 그리고 자료부족을 들었다. 토론자는 여기에 몇가지를 더 첨가하고 싶다. 즉, 기왕의 북한연구는 한마디로 자료수집과 정책분석, 그리고 저널리즘의 혼합물이었다고 해도 과언이 아니며 아카데미즘으로 나아가지 못했다는 평가이다. 그 이유는 연구자의 사회과학적 소양과 연구자세 문제, 단기적 정책지향적 분석경향, 정치적 저널리즘의 취향과 북한연구의 '정치화'가 복합적으로 작용하여 체계적, 비교적 북한연구를 어렵게 했기 때문이라고 본다.

둘째는 자료와 이론의 관계에 관해서이다. 최교수도 지적했듯이 우리의 북한 연구자들은 자료부족을 이구동성으로 호소해왔다. 이 문제는 이론적 추구의 포

기, 자료의 '신비화' 폐단까지 낳았다. 자료를 의미있는 것으로 만드는 관점과 개념의 틀이 필요하다. 그러나 경쟁적인 이론이나 개념의 틀을 적용하는 '이론적 다원주의'는 경험적 자료의 부족을 보완하고 해석과 통찰을 높여줄 수 있는 반면 이론의 미궁에 빠지는 '이론적 부정부주의'를 경계해야 한다. 소련붕괴 후 기왕의 소련연구를 반성하는 글 속에서 한 미국학자는 "소련학이 페레스트로이카와 포스트코뮤니즘을 대비하지 못했다"고 시인하면서 그러한 실패의 한 원인이 소련 연구와 사회과학의 격리에 있었다고 분석했다. 우리는 그를 교훈삼아 북한연구와 사회과학의 접목, 자료와 이론의 균형, 자료와 이론간의 상호작용을 통해서 '창조적 학문(Creative Scholarship)'을 개척할 수 있을 것이다.

### < 이 계 만 > - 김남식박사 논문에 대한 토론

1. 본 논문에서는(1쪽 14-15행, 12-13쪽) 김정일로의 권력승계가 당분간은 없을 것으로 전망하고 있는데 이 내용은 수정되어야 한다. 왜냐하면, 그러한 전망은 김일성의 생존과 그의 정상적인 직무수행을 전제로 한 것이었는데, 주지하고 있는 바와 같이 1994년 7월 8일 김일성의 갑작스런 죽음으로 북한은 당장 권력승계를 현실화해야 할 급박한 상황을 맞고 있기 때문이다.

2. 본 논문에서는 "국방위원회 위원장 지위를 국가주석과 동등한 지위로 격상시키는 방향으로 개정했다" 또 "국방위원장은 국가주석과 헌법상 동격이며..." 라고 하여 국가주석과 국방위원장이 동급의 지위에 있다고 설명하고 있다. 1992년 4월 헌법개정에서 김정일 후계체제의 기반강화를 위해 국방위원회의 지위를 격상시키고 그 권한을 강화시킨 점은 인정되지만, 그렇다고 양자를 이처럼 헌법상 동격으로까지 이해하는 것은 무리이다.

왜냐하면, ① 실제적인 측면에서, 주석은 김일성이고 국방위원장은 김정일이다. 김일성은 권력을 승계해 줄 입장에 있고 김정일은 승계받을 입장에 있어 승계자-피승계자 또는 부-자의 관계에 있기 때문에 동등할 수 없고 따라서 이들 양인이 겸하는 지위 또한 동격일 수 없다는 것이다.

② 1972년 헌법에 의하면 국방위원회는 중앙인민위원회 산하 부분별 위원회 가운데 하나에 불과했던 것을(§105) 1992년 개정헌법에서 이를 분리·독립시켜 국가주권의 최고군사지도기관으로 그 지위를 격상시켰다(§111). 그런데 주석은 국가의 수반이고 국가를 대표하는 지위에 있기(§105) 때문에 양자를 동급으로 볼 수 없다는 것이다.

국방위원회는, 북한 헌법상 국가기관체계에서 볼 때, 주석보다는 오히려 국가주권의 최고지도기관인 중앙인민위원회와 동급으로 보는 것이 타당하다.

### < 박 영 희 > - 차만재교수 논문에 대한 토론

우리가 북한을 연구하는데 있어서 가장 큰 애로사항은 일차자료를 얻기가 쉽지 않을뿐 아니라 현지조사가 사실상 불가능하다는 것이다.

경제통계의 경우, 북한 당국이 매년 정기적으로 공개하는 자료는 오직 국가 예산총액 뿐이고 예산내역이나 경제성장률과 같은 수 많은 기초자료는 모두 숨기고 있는 실정이다.

· 그래서 외부세계의 북한문제전문가들조차도 북한의 연도별 식량생산량이나 석탄 생산량을 가늠해 볼 길이 없는데, 통일원이나 한국은행이 북한의 작년도 석탄생산량이 과거보다 줄어서 3,000여만톤이라고 발표하는 것은 거짓말일 가능성이 높다. (장영석, 북한에너지경제, KID, 1994, 참조)

북한당국은 3차 7개년계획(1987-1993: '93년의 석탄생산목표는 1억 2,000만 톤임)이 실패하여 목표에 크게 미달하였다고 시인했지만(3차 7개년계획 수행정형에 관한 당 중앙위원회보도, 1993.12.9.) 작년도 석탄생산량은 1986년에 비하여 40% 증가하였다고 주장하고 있다.

이렇듯 북한실정에 대한 평가가 엇갈리는 와중에서 차만재교수가 북한을 실제로 관찰한 다음에 쓴 이 논문은 그만큼 가치가 인정되는 것이다. 차교수는 북한이 자력갱생의 한계를 간파하고, 체제수호와 개방의 불가피성이라는 이율배반적인 상황에서 선택의 고민을 하고 있다고 진단하고 있는데, 토론자도 전적으로 동의한다.

차교수는 북한이 중국모델의 개방정책을 선택할 경우 내부권력투쟁을 유발할 가능성이 높다고 보고 있는데 시사하는 바 크다고 평가된다.

차교수는 북한주민의 생활상에서, 평양과 나머지의 북한을 비교한다는 것은 그야말로 하늘과 땅만큼이나 차이가 있어 평양밖에 사는 사람들은 평양을 별세계로 보고 있다고 보고하고 있는데 흥미있는 관찰이다.

북한이 나진, 선봉지역을 개방특구로 지정하는 등 개방으로 나아가는 것은 확실하지만, 개방후에 내부에 저항세력이 얼마나 강력하게 대두할 것인가가 관심의 초점이 아닐 수 없다.

차교수는 북한에는 동구의 카톨릭이나 르네상스 같은 시민사회적 전통이 없고, 유교사상으로 묶여진 사회질서를 갖고 있어서 북한의 주체사상체제가 쉽게 몰락할 것으로 보지 않고 있어서 타북한문제 연구들과는 대조를 이루는 것이 이 논문의 특색이라 하겠다.



## V. 세계화와 정치발전

- M. Zacher
- S. Haggard
- 김 판 석
- 발표 및 토론요지



# 국제사회의 발전 :

자유주의적 관점

The Evolution of International Society :  
A Liberal Perspective

**Mark W. Zacher**

(Univ. of British Columbia)



## Introduction

The absence of major power wars, the growth of international commerce, and the increasing development of international regimes over the past half century have led to a growing interest in both liberal international relations theory (Haggard and Simmons, 1987; Keohane, 1990; Smith, 1992; Moravcsik, 1992, 1993; Zacher and Matthew, 1995) and the International Society school of international studies. (Watson, 1992; Armstrong, 1993; Buzan, 1993) Of course, the recent demise of the Cold War has accentuated these intellectual trends.

At the heart of liberal international theory is the belief that world historical forces are promoting (or are possibly promoting) greater freedom for individuals. There are, however, considerable differences among liberal writers on the precise nature of evolutionary progress and on those forces that are driving the evolutionary process. At the heart of liberals' notion of progress is the growth of international peace, welfare, and cooperation -- with cooperation the main road to the other two values. For liberals what is promoting the greater realization of these values is a multifaceted process of modernization which includes growing political democracy, interdependence, transnational ties, knowledge, and international institutions. At the center of liberal scholarship are the impacts of democracy and interdependence although one could make a case for including international institutions as a central driving force as well. When many international relations scholars hear the term "interdependence", they think of states' growing dependence on international commercial ties, but interdependence also includes states' growing capabilities to harm each other as a result of the destructiveness of both military technology and economic development strategies (i.e., environmental damages). In fact, among liberals there is

every bit as much attention today to security and environmental cooperation as there is to economic cooperation.

In addition to the above points about international liberals it is important to make a few general comments about scholars writing in the liberal theoretical tradition. First, as might be intuited from what was said above, they view states' attachment to political autonomy as an instrumental goal and hence believe that states will tradeoff political autonomy in order to realize other values -- especially welfare and security. This viewpoint generally sets them apart from realists who either are "statists" (Krasner, 1978) or regard a high degree of state autonomy as crucial for the realization of all core values. (Waltz, 1979; Grieco, 1988) Second, many international relations scholars who believe in the likelihood of progress and write on the ways in which certain developments promote international cooperation do not explicitly identify themselves with the liberal tradition. This is due in part to the frequent equation of liberalism and idealism, the traumatic experiences with two world wars and the Cold War in this century, and the failure of international relations theorists to define liberal international theory in a precise manner. Third, if, as I believe, the majority of international relations scholars are working to one degree or another within the liberal theoretical tradition, we need to break apart this tradition into various schools or groupings of scholars in much more precise ways than we have done to the present time. Saying that someone is a liberal today indicates certain important features about his or her theoretical orientation, but it also leaves out a tremendous amount of information concerning their theoretical stance. (Zacher and Matthew, 1995)

The subject of this paper is the liberal view of "international society", and therefore it is important to discuss what is meant by this term. There is an International Society school of international relations scholars who are largely British.

They hold up Hugo Grotius as their intellectual forefather (Cutler, 1991), and their most important contemporary writers have been Martin Wight (1966, 1977) and Hedley Bull (1966a and b; 1976, 1977; Miller and Vincent, 1989; Bull, Kingsbury, and Roberts, 1990). There are definite causal arguments in the publications of International Society writers that can be integrated into a larger theoretical outlook, but what these writers are best known for is their descriptive understanding of a general regime or system of governance that undergirds and orders the international political system. In the words of Hedley Bull,

A society of states (or international society) exists when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions. (Bull, 1979, 13)

Scholars vary in their their views on the scope of the networks of rules (or regimes) and hence the strength of international society, but at the heart of all of their conceptions of contemporary international society are an acceptance of the sovereign state as the basic political unit and interstate institutions as central decision-making forums. A minimalist view of international society as being limited basically to an acceptance of these components of the international system can be reconciled with many realist perspectives. On the other hand, as conceptions of common values and interests and hence the development of international regimes increase, international society basically moves into the liberal theoretical realm. Whereas a realist view of international society is at best a very sparse one limited to acceptance of the legitimacy of states and certain modes of international decision-making, a liberal one can include a vast array of regimes governing a wide range of issue areas. In fact, it can accomodate

the increasing intrusion of non-state actors into international politics although this paper does not address this dimension of the liberal world view.

This paper focuses on four dimensions of the liberal view of the development of international society or what are called here "the societies of common concerns." They are: the society of common values, the society of common fears, the society of common welfare, and the society of increasing institutions. It leaves out liberal theory's views on transnational ties and the growth of knowledge because of a lack of space; however, they do enter the analyses of the other strands of liberal international thought.

### **The Societies of Common Concerns**

#### The Society of Common Values

Liberal international theory grows out of liberal political theory, and therefore it is logical that liberal international theorists would regard liberal democracy as a bedrock of their international outlook. The most important exponent of this perspective in the early years of liberalism was Immanuel Kant who posited that republican or liberal democratic states would be more cooperative and more respectful of the rights of other states because of the externalization of their political ethics and the desire of their citizenry to avoid destructive wars. Also, he gave some weight to the greater openness of republican states to international commerce and the reluctance of democratic countries to accept the ruptures in commerce that occur during international wars. (Doyle, 1983, 1986; Hurrell, 1990) This particular strand of democratic (or republican) liberalism was not stressed in nineteenth century liberal writings, but at the time of World War I it was popularized in particular by the U.S. President Woodrow



They hold up Hugo Grotius as their intellectual forefather (Cutler, 1991), and their most important contemporary writers have been Martin Wight (1966, 1977) and Hedley Bull (1966a and b; 1976, 1977; Miller and Vincent, 1989; Bull, Kingsbury, and Roberts, 1990). There are definite causal arguments in the publications of International Society writers that can be integrated into a larger theoretical outlook, but what these writers are best known for is their descriptive understanding of a general regime or system of governance that undergirds and orders the international political system. In the words of Hedley Bull,

A society of states (or international society) exists when a group of states, conscious of certain common interests and common values, form a society in the sense that they conceive themselves to be bound by a common set of rules in their relations with one another, and share in the working of common institutions. (Bull, 1979, 13)

Scholars vary in their their views on the scope of the networks of rules (or regimes) and hence the strength of international society, but at the heart of all of their conceptions of contemporary international society are an acceptance of the sovereign state as the basic political unit and interstate institutions as central decision-making forums. A minimalist view of international society as being limited basically to an acceptance of these components of the international system can be reconciled with many realist perspectives. On the other hand, as conceptions of common values and interests and hence the development of international regimes increase, international society basically moves into the liberal theoretical realm. Whereas a realist view of international society is at best a very sparse one limited to acceptance of the legitimacy of states and certain modes of international decision-making, a liberal one can include a vast array of regimes governing a wide range of issue areas. In fact, it can accomodate

the increasing intrusion of non-state actors into international politics although this paper does not address this dimension of the liberal world view.

This paper focuses on four dimensions of the liberal view of the development of international society or what are called here "the societies of common concerns." They are: the society of common values, the society of common fears, the society of common welfare, and the society of increasing institutions. It leaves out liberal theory's views on transnational ties and the growth of knowledge because of a lack of space; however, they do enter the analyses of the other strands of liberal international thought.

### **The Societies of Common Concerns**

#### The Society of Common Values

Liberal international theory grows out of liberal political theory, and therefore it is logical that liberal international theorists would regard liberal democracy as a bedrock of their international outlook. The most important exponent of this perspective in the early years of liberalism was Immanuel Kant who posited that republican or liberal democratic states would be more cooperative and more respectful of the rights of other states because of the externalization of their political ethics and the desire of their citizenry to avoid destructive wars. Also, he gave some weight to the greater openness of republican states to international commerce and the reluctance of democratic countries to accept the ruptures in commerce that occur during international wars. (Doyle, 1983, 1986; Hurrell, 1990) This particular strand of democratic (or republican) liberalism was not stressed in nineteenth century liberal writings, but at the time of World War I it was popularized in particular by the U.S. President Woodrow

Wilson. (Link, 1957; Schulte Nordholdt, 1991) He voiced the traditional Kantian arguments concerning the international impacts of democracy, and he gave them the unique imprint of equating national self-determination with democracy. The tragic fate of Wilson's national and international campaigns for a new world order as well as the disastrous developments leading up to World War II discredited democratic liberalism, and in the making of the postwar international order few statesmen or scholars gave primacy to democracy. (Carr, 1946) Primacy was given to the balancing of power or the military dominance of status quo countries. Western statesmen often stressed the peace-loving inclinations of democratic peoples, but during the Cold War military resolve and deterrence were given pride of place.

Seldom in the course of international relations scholarship can one point to particular writings as bringing about a dramatic change in the theoretical outlook of a large segment of the scholarly community. However, this did occur with the publication of several articles by Michael Doyle in the mid-1980s. (1983, 1986) The essence of the Doyle's argument which provides detailed empirical data over several centuries of international history is that democracies do not go to war with other democracies. They do not hesitate to use force against authoritarian or totalitarian countries but not against each other. Doyle's articles sparked a virtual growth industry in the international relations community as a host of scholars sought to evaluate his data and to explore why democracies do not fight each other. (See citations in Ember, Ember, and Russett, 1992) His data has been corroborated by the great majority of scholars analyzing the issue, but some skepticism certainly remains. (Cohen, 1994)

The central arguments concerning democracy and war are: First, democracies are morally constrained against the use of force when other states share their moral standards concerning the peaceful and lawful settlement of conflicts. To quote Zeev

Maoz and Bruce Russett (1992: 5), "The norms of regulated political competition, compromise solutions to political conflicts, and peaceful transfer of power are externalized by democracies in their dealing with other national actors in world politics." Second, most citizens of warring states suffer losses during wars, and therefore they exert pressure on their politicians to avoid war. Related to this argument is the point that political parties in a democracy tend to appeal to middle-of-the-road voters who are risk averse. Third, democracies are more transparent than are authoritarian states, and therefore they are less likely to create fears of military buildups and cheating on agreements and to engender images of hostile intentions. Lastly, in democracies people are more oriented to economic welfare and are less concerned with national glory and prestige.

An addition to the above arguments on security relations among democratic states is Anne Marie Burley's thesis that liberal democratic states allow their courts to settle a wide range of conflicts involving their nationals. They particularly accept the jurisdiction of each other's courts in resolving a wide range of commercial disputes. In other words, she projects a liberal zone of law to complement the liberal zone of peace. (1992a, 1992b, 1993c)

The importance of common political values and institutions among liberal democratic states cannot be underestimated in seeking to understand and evaluate liberals' notions on the evolution of international society. The growth of international society rests significantly on the movement toward political democratization throughout the world. In the case of other factors undergirding international society, states' and peoples' support for international cooperation is basically grounded on instrumental grounds whereas in the case of liberal democracy there is a crucial element of ethical consensus that supports international society.

## The Society of Common Fears

While the most important recent development in international liberal scholarship is probably the growing acceptance of republican or democratic liberalism, very close behind it has been the emergence of military liberalism and to a lesser extent ecological liberalism. What many international relations scholars have increasingly focused on is the fact that common fears derived from our possession and use of modern technology are driving states toward increasing international cooperation. (Zacher, 1992, 1993a) In fact, one can make a good case that states are being brought together more by common enemies than by aspirations for common economic welfare gains. (Admittedly it is difficult to separate the two since the common enemies of military and environmental damage threaten the destruction of welfare gains.)

Military interdependence, which is a product of the reach and destructiveness of states' military capabilities, has generally not been seen as pillar of liberal visions of the world's political evolution. In fact, liberals have traditionally tended to see the promotion of peace as arising from extra-military developments (e.g., democracy, commerce, and institutions) and not from the nature of military complexes themselves. Of course, there was a period around the end of World War I when a good number of statesmen and publicists argued that the grotesque destructiveness of modern warfare necessitated the creation of a true collective security system. However, the destructiveness of military arsenals certainly did not prevent World War II. John Mueller (1988, 1989) has argued that states' reactions against conventional war was growing sufficiently rapidly over the course of the twentieth century that a regime proscribing wars among the major powers would have developed even if the nuclear

revolution had not come along. This perspective, however, is not shared by most experts in international security relations.

Despite the dramatic increases in the destructive power of nuclear explosive devices and in the speed and range of delivery vehicles starting in 1945, the academic community was very cautious in making any claims that the international security order had fundamentally changed. In The Absolute Weapon (1946) Bernard Brodie claimed that the only purpose of nuclear weapons was deterrence, and in the late 1950s John Herz proclaimed that "Now that power can destroy power from center to center, everything is different." (1959: 105) These assertions, however, did not lead to any fundamental reevaluation of security relations and the pressure for security cooperation. It was not until the 1980s that a large and important group of international scholars began to say that a dramatic change in international security relations had occurred as result of developments in military technology. Up through the 1970s and even the early 1980s scholars concerned with strategic relations analyzed at great length the value of different war-fighting strategies, the relative stability of the nuclear deterrent relationship, and the value of particular accords or understandings for stabilizing that relationship, but very few proclaimed that a new era had emerged in which wars between the major powers were highly unlikely and that states in the northern or developed world were cooperating explicitly and implicitly to prevent such a war.

By the late 1980s a very different perspective had emerged, and it occurred before the formal end of the Cold War in 1989 and 1990. A good example of the change in thinking is represented by the writings of Robert Jervis. In "Security regimes" (1983) he judged that a great power security regime did not exist because the nuclear powers and their key allies had not committed themselves to stable long-term patterns of cooperation which involved forswearing the exploitation of certain short-

run advantages. Then, in 1988 and 1989 he recognized that military technology had revolutionized the security order. He noted (1989, 5):

What is new about this world with nuclear weapons (or to be more precise, mutual second-strike that is successful enough to prevent retaliation from the other) is not overkill, but mutual kill--the side that is 'losing' the war as judge by various measures of military capability can influence as much damage on the 'winner' as the 'winner' can on the 'loser.'

Jervis later attributed the emergence of a relatively stable security order in the northern world in part to factors other than modern military technology, but he still saw this technology and the horrifying interdependence it created as the primary bedrock of the new security order in the industrialized world. (1991/92)

It is interesting that the key difference between Jervis and the strongest proponent of neorealism, Kenneth Waltz, is that whereas Jervis thinks that there is enough explicit cooperation to judge that a regime has developed, Waltz judges that the remarkable long-term stability is grounded merely on deterrence. On this present and future stability he wrote that "Although the possibility of war remains, nuclear weapons have drastically reduced the probability of its being fought by the states that have them...waging war has more and more become the privilege of poor and weak states." (1990: 33) There is unquestionably a reasonably strong consensus that states accept the norm that nuclear war and hence great power war would be mutually counterproductive, and that at the center of this change is the new interdependence wrought by modern military technology. This intellectual evolution represents one of the most important developments in liberal international thought even if many of the writers do not explicitly identify themselves with liberal international theory. (Also see

Nye, 1985; George, Farley, and Dallin, 1988; Rittberger, 1990; Weber, 1990, 1992; Holsti, 1991)

While the focus of military liberals is on security cooperation, there is also a recognition among some that the reduction in the fear of war opens the door to cooperation in other realms as well. In particular, they argue that as long as states do not fear that relative (or differences in) gains from cooperation in non-military issue areas can spillover into vulnerability in military relations, cooperation becomes much more feasible. To quote Jervis again: "Both the fear of dependence and concern about relative gains are less when states expect to remain at peace with each other..." (1991/92: 51. Also, Powell, 1991) Their argument is not that relative gains concerns have disappeared, but that they have declined to a degree that the possible scope of international regimes is quite different from what it was in the past.

While the greatest common fear that has driven states to important forms of international governance is nuclear warfare, there has emerged in the last several decades a new fear that has been driving states together -- namely, fear of ecological or environmental damage. In other words, the international negative externalities of modern economic development strategies have produced interdependencies that threaten the health and welfare of large numbers of people. The growth of international environmental consciousness and international environmental regimes since the late 1960s has been remarkable.

While there are plenty of analyses as to how international environmental interdependencies are driving states increasing toward greater cooperation (a good liberal assertion), it is difficult to say at the present time that the corpus of regimes has transformed the nature of international governance. The regimes for marine pollution



(ship generated, shore based, and dumping at sea), air pollution (ozone depletion and acid rain), and the movement of hazardous wastes are unquestionably important, and in the long run they may grow in scope and strength such that may be regarded as having a marked effect on the international political/legal order. (Caldwell, 1990; Birnie and Boyle, 1992; Haas, Keohane, and Levy, 1993) However, at the moment while the growth of cooperation is certainly compatible with a liberal image of the world, it has not transformed the present order. Probably the one thing that could alter this picture more than anything else is the emergence of a strong regime to control climate change which results from our production of greenhouse gases. The coordination of national development policies and the scope of the regulations that would have a marked impact on the problem would be of such a magnitude that it could have a transforming effect on the international order -- not as important as the global military security regime, but still very significant.

### The Society of Common Welfare

One of the best known strands of liberal international theory is commercial liberalism whose most important founders are Adam Smith, J.S. Mill, and the other British utilitarians of the nineteenth century. Its central tenets are that: economic modernization is increasing opportunities for mutual gains from international commerce; economic openness will maximize these gains; the growth of commerce reduces the likelihood of war; and states cooperate in conditions of increasing interdependence to assure that they realize gains and avoid serious losses. This latter thesis that greater interdependence brings greater cooperation has been central to the analyses of many writers in recent years. To quote Richard Cooper: "The growing interdependence of the world economy creates pressures for common policies, and hence for procedures whereby countries discuss and coordinate actions that hitherto

were regarded as being of domestic concern exclusively." (1972: 179) In support of this liberal argument it is, of course, possible to point to the multitude of international regimes in trade and financial sectors that have evolved in the postwar period. They are admittedly of varied strength and some have declined in strength over time; but the overall picture is one of increasing international economic coordination. (Buitter and Marston, 1985; Artis and Ostry, 1986; Rosecrance, 1986; Keohane and Nye, 1989; Webb, 1991;

A particular twist to the loss of economic control by states concerns the impact of the emergence of multinational corporations as important economic coordinating agencies in the modern world. This is not an argument on which many international relations scholars focus, and in fact it has tended to emerge in the writings of students of international business. (Vernon, 1971; Ohmae, 1990) Still it is liberal in the sense that it portrays increasing interdependence and the emergence of important agencies of international economic coordination -- albeit of a non-governmental nature.

Within liberal writings in the area of international commerce is the general point that as people become more expectant of increases in economic welfare and as states become more enmeshed in the global economy, states really do not have the option of opting out of economic interdependence and cooperation. To quote one writer in this tradition: "No amount of political will can recreate a world where independence and autonomy can be obtained, except perhaps at costs that no governments are willing to incur because losses in wealth that could accompany increased autonomy would handicap the legitimacy of those governments in their eyes of their citizens." (Morse, 1976: 97) In a different analytical vein an important thesis in modern international political economy is that as "market failures" develop with the growth of international commerce, states are drawn into international regulation in order to maximize their

welfare. From the perspective on neoclassical economic theory it is the only rational road to follow. (Keohane, 1984: esp. ch. 6; Zacher, 1990) It would be wrong to picture liberals as believing that strong cooperation or regimes will govern most international economic issue areas, but there is a general expectation that there will be strong regimes in some international issue areas and at least reasonable degrees of coordination in many others. There has certainly been a reasonable amount of corroborative developments in economic regimes in the last fifty years, and some important forms linked the socialist as well as the capitalist states.

In discussing the liberal view of a growing international society of common welfare it is important to stress that economic interdependence and cooperation are regarded as not only promoting economic welfare, but also international peace that protects that welfare. Many commercial liberals, certainly from Mill onwards, prescribed international openness and interdependence not only because of the gains in material welfare, but also because of their discouragement of the use of armed violence. (Howard, 1978) This particular strand of liberal thinking was rather muted during the Cold War, but it is likely to see a resurgence in the future. Of course, economic liberalization and interdependence were always seen as important supports to the cohesion and stability of the Western alliance during the Cold War.

### The Society of Increasing Institutions

The growth of international institutions, or more broadly international society, is really the central dependent variable of liberal international theory. But institutions can also be conceived as independent variables in that they have positive feedback on the continued growth of international cooperation. Institutions in this analysis encompass common values as well as international laws and organizations. In fact,

interpreted in this way the corpus of international institutions and international society are basically synonymous.

For Hugo Grotius common values were, of course, central to the development of international society since natural law was central to the nature and development of that society. (Cutler, 1991) In more recent years Martin Wight (1966, 1977) has highlighted the relevance of the moral and cultural values of Western civilization to the evolution of international society, and Barry Buzan (1993) has stressed that the nature of international law and regimes almost certainly rests to a degree on the acceptance of common values. (Also, Watson, 1992; Armstrong, 1993) Also, with regard to the acceptance of specific regimes on matters such as slavery, piracy, and drugs Ethan Nadelman (1990) has noted the importance of the growing acceptance of Western values. In a sense these values constitute some of the principles of regimes to which states give certain weight or priority in the formulation of binding norms and rules. As such, they constitute dimensions of international society, and their importance clearly establishes the centrality of liberal international theory to an understanding of international society. James Mayall (1990:0: 148) has clearly recognized this latter point when he noted that "The modifications and additions to the original conception of international society stem from the acceptance of new principles. They are all derived, in the first instance, from liberal theory."

Liberals have, of course, been strong proponents of the perspective that international law and organizations facilitate the further development and strengthening of those same laws and institutions. The reason that "The liberal tradition is replete with schemes to bolster international law [and] to create new international organizations" (Smith, 1992: 215) is not just because they constitute cooperation but because they generate cooperation. International institutions often establish certain

normative guidelines that facilitate accords, and they are almost always influential in generating more information for states involved in negotiations and in providing them with structured and regularized opportunities for concluding accords. It is also clear that to an extent states become attached to habits of cooperation as a result of long-term involvement in international regimes and that participation in international regimes actually affect the nature of states interest over time. One does not have to be a strong functionalist in the mould of David Mitrany to accept that on balance states' experiences with cooperation tend to encourage more cooperation. (Mitrany, 1948, 1966; Krasner, 1983; Keohane, 1984, 1989, 1993; Keohane and Nye, 1989; Ruggie, 1993; Zacher, 1992, 1993b) The self-reinforcing effect of international institutions is a central element in the liberal view of the evolution of international society.

### **Conclusion: Reflections of an Agostic Liberal**

There is not a single liberal image of the way in which international society is evolving, but it is possible to assert that liberals believe that states are becoming more cooperative and that this cooperation is yielding greater security, welfare, and civil liberties for individuals. Also, the key driving forces underlying these cooperative trends are the movements toward political democracy, increasing international interdependence, and the growth of international institutions. Many scholars and statesmen subscribe to these views at least to some degree, but they do not necessarily describe themselves as liberals. A propos of this point the historian Michael Howard (1978: 11) has commented that virtually all political thinkers in Britain and the United States (regardless of their labels) accept the basic international liberal criteria of progress and the possibility of realizing these values through developments in international relations.

On the whole international relations scholars have been rather reluctant to offer any evolutionary perspectives on their area of study. This tendency is, however, not confined to the study of international relations for, to quote Ernest Gellner, "The great paradox of our age is that although it is undergoing social and intellectual change of totally unprecedented speed and depth, its thought has become, in the main, unhistorical or anti-historical." (Gellner, 1988: 12) This is unfortunate because not only are there marked patterns of change occurring in the world but also because people desperately need to grasp some of the meanings of the transformations that they are experiencing. It would be foolish to approach the issue of the evolution of international society with anything except circumspection since we all "see through the glass darkly." However, difficulties should not lead us to turn our backs on one of the most crucial tasks of international relations scholars in our age.

In concluding this paper I want to say a few words about my own views of the liberal image of international society. As is indicated by the subtitle of this conclusion I regard myself as an agnostic liberal in the sense that I think that progress in international relations is certainly possible and that there are some indications that it may even be probable. I accept that liberal democracy is the only system of government that has real legitimacy in the world today and that democracy is definitely promotive of international comity and cooperation. I accept that the world is becoming more interdependent in many ways and that overall states are cooperating more to manage these interdependencies. Of great importance, nuclear interdependence is not only promoting crucial forms of security cooperation, but is also creating an environment in which non-security cooperation can better evolve. Commercial interdependencies are likely to be managed as much through regional regimes as through global regimes, but on the whole the global commercial picture does not appear to be moving toward a world of hostile mercantilisms. The basic movement of

the world seems to be in the direction of states' increasing enmeshment in a network of regimes while multifaceted, but less lethal, conflicts continue to exist. States and their citizenry do appear to be more risk averse when it comes to major military or commercial battles than they were in the past.

An interesting question is: from where do the greatest threats to the liberal vision of international societal evolution come? On the military side there is always the possibility that there could be a technological invention that would undermine second-strike capabilities and hence nuclear deterrence, but this is unlikely. There is the possibility of significant nuclear proliferation and the launching of a nuclear war by one of the new nuclear powers. I think that proliferation (at least up to around 20 states) is likely and that there will be at least a small nuclear war in the 21st century. However, I do not envisage a major power nuclear war or a significant number of small nuclear wars. I also think that it is quite possible that we will see at least one incident of nuclear terrorism in the 21st century, but I anticipate that there will be considerable international cooperation to prevent such occurrences. Military conflicts over access to resources are, of course, possible, but I have not read about many scenarios of major wars over resources that I would judge as very likely. There will be some striking changes in the distribution of power in the 21st century, with the most dramatic change being the emergence of China as a superpower, but I am not convinced that major wars will accompany the changes in power distribution as often occurred in the past. Peoples' attachment to economic welfare and the vulnerability of states' economies to modern warfare will probably discourage military adventurism.

The international economic scene is likely to include considerable competition and conflict, and regionalism will become more pronounced than it is at the present time. On the other hand, states will probably want to maintain a reasonable degree of

openness to non-regional economies. For one thing the non-great powers of different regions are unlikely to want to remain under the control of a dominant regional power. Also, modern communications are unquestionably a force for globalization rather than regionalization. They establish a reference group (i.e., the world) within which states operate.

If there is any one area from which I perceive a possible long-term threat to the liberal vision, it is with regard to the strength of liberal political values throughout the world. While liberal democracy is enjoying considerable legitimacy at the moment, I am not sure that this will continue throughout the next century. Liberal democracy in the West has rested in part on humans' conception of themselves as possessing inherent traits (or a spiritual essence) and being morally responsible to each other (and God) for their behavior. These beliefs could be shaken in the coming century or two and could have quite negative consequences for liberal values and visions, but this is a terrain in which predictions are very difficult.

What could possibly alter humans' conception of themselves (in our Nietzschean world) are secularization and what I call "personality engineering". The possible impact of secularization on our self-image and consequently liberal democratic values has been mooted by a variety of thinkers (including quite recently Francis Fukuyama) (1992: chs. 28 and 31; de Ruggiero, 1927; Chadwick, 1975). I am very concerned that the weakening of religious affiliations in the West and possibly elsewhere as well could have quite negative consequences for liberal political values as religious notions of responsibility and of right and wrong weaken. At the same time this is an area where many would challenge my views.



Turning to personality engineering I am referring to humans' apparent increasing capability to influence their personalities through the use of the drugs and eventually through genetic engineering. (One could also include our use of attitudinal programming in education, the media, and advertising.) If we increasingly see ourselves as creatures whose personalities and preferences are engineered by ourselves and other people (rather than being innate to each of us), are we going to lose that sense of spiritual individuality and moral responsibility that is so important to liberal democracy? If humankind does lose this gradually in the next century, both democracy within the state and the liberal vision of global progress are bound to be threatened. Liberalism is about human freedom and moral progress, and if traditional liberal notions concerning these matters disappear, the liberal conception of international society is likely to disappear as well.

This last discussion is offered because secularization and personality engineering could be very serious challenges to liberal values and liberal theory, but also because it is important to stress that we must never become too complacent about a particular image of the way in which the world is evolving. On the one hand, we should take the study of political evolution seriously at both the domestic and international levels, but on the other hand, we must be sensitive to those incipient developments that could seriously threaten projections of existing trends. Being an "agnostic" in the realm of international relations theory or any other type of social science theory means simply that one entertains the possibility of unexpected and radical shifts in technological, social, and political trends.

## Bibliography

- Armstrong, David. (1993) Revolution and World Order: The Revolutionary State in International Society. Oxford: Clarendon.
- Artis, Michael and Sylvia Ostry. (1986) International Economic Policy Coordination. London: Routledge and Kegan Paul.
- Birnie, Patricia W. and Alan E. Boyle. (1992) International Law and the Environment. Oxford: Clarendon.
- Breslauer, George W. and Philip E. Tetlock, eds. (1991) Learning in the U.S. and Soviet Foreign Policy. Boulder, CO: Westview.
- Brodie, Bernard, ed. (1946) The Absolute Weapon. New York: Harcourt and Brace.
- Buiter, Willem H. and Ricahrd C. Marston, eds. (1985) International economic policy coordination. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bull, Hedley, Benedict Kingsbury, and Adam Roberts, eds. (1990) Hugo Grotius and International Relations. Oxford: Clarendon.
- Bull, Hedley. (1966a) "Society and Anarchy in International Relations," pp. 35-50 in Herbert Butterfield and Martin Wight, eds., Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Relations. London: George Allen and Unwin.
- Bull, Hedley. (1966b) "The Grotian Conception of International Society," pp. 51-73 in Herbert Butterfield and Martin Wight, eds., Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Relations. London: George Allen and Unwin.
- Bull, Hedley. (1976) "Martin Wight and the Theory of International Relations," British Journal of International Studies 2: 101-16.
- Bull, Hedley. (1977a) The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics. New York: Columbia University Press.
- Bull, Hedley. (1977b) "Introduction: Martin Wight and the Study of International Relations," pp. 1-20 in Martin Wight, Systems of States. Leicester: Leicester University Press.
- Burley, Ann-Marie. (1992a) "Liberal States: A Zone of Law." Paper presented to the Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, September 3-6.
- Burley, Anne-Marie. (1992b) "Toward an Age of Liberal Nations", Harvard International Law Journal 33: 393-
- Burley, Anne-Marie. (1992c) "Law Among Liberal States: Liberal Internationalism and the Act of State Doctrine," Columbia Law Review 92: 1907-
- Buzan, Barry. (1993) "From International System to International Society: Structural Realism and Regime Theory Meet the English School," International Organization 47: 327-52.
- Caldwell, Lynton Keith. (1990) International Environmental Policy: Emergence and Dimensions (2nd ed.). Durham, NC: Duke University Press.
- Carr, E.H. (1946) The Twenty Years' Crisis, 1919-39. New York: Macmillan.

- Chadwick, Owen. (1975) The Secularization of the European Mind in the Nineteen Century. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, Raymond. (1994) "Pacific Unions: A Reappraisal of the Theory that 'Democracies Do Not Go to War with Each Other'", Review of International Studies (July).
- Cooper, Richard. (1968) The Politics of Interdependence. New York: McGraw Hill.
- Cooper, Richard. (1972) "Economic Interdependencies and Foreign Policy in the Seventies," World Politics 24: 158-81.
- Cornett, Linda, and James Caporaso. (1992) "'And It Still Moves!': State Interests and Social Forces in the European Community," pp. 219-49 in James N. Rosenau, and Ernst-Otto Czempiel, eds., Governance without Government: Order and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crawford, Beverly. (1991) "Toward a Theory of Progress in International Relations," pp. 438-68 in Emanuel Adler and Beverly Crawford, eds., Progress in Postwar International Relations. New York: Columbia University Press.
- Cutler, A. Claire. (1991) "The 'Grotian Tradition' in International Relations," Review of International Studies 17: 41-65.
- de Ruggiero, Guido. (1927) The History of European Liberalism. (trans. by R.G. Collingwood) London: Oxford University Press.
- Doyle, Michael W. (1983) "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs," Philosophy and Public Affairs 12: 205-35 and 323-53.
- Doyle, Michael W. (1986) "Liberalism and World Politics," American Political Science Review 80: 1151-1169.
- Ember, Carol R., Melvin Ember and Bruce Russett. (1992) "Peace Between Participatory Polities: A Cross-National Test of the 'Democracies Rarely Fight Each Other' Hypothesis", World Politics 44: 573-99.
- Fukuyama, Francis. (1992) The End of History and the Last Man. New York: Free Press.
- Gellner, Ernest. (1988) Plough, Sword, Book: the Structure of Human History. Chicago: University of Chicago Press.
- George, Alexander L., Philip J. Farley and Alexander Dallin, eds. (1988) U.S.-Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures, Lessons. Oxford: Oxford University Press.
- Grieco, Joseph M. (1988) "Anarchy and the Limits of International Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism," International Organization 42: 485-507.
- Haas, Peter M., Robert O. Keohane, and Marc A. Levy, eds. Institutions for the Earth: Sources of Effective International Environmental Protection. Cambridge, MA: MIT Press, 1993.
- Haas, Peter, ed. (1993) Knowledge, Power, and International Policy Coordination. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan, and Beth A. Simmons. (1987) "Theories of International Regimes," International Organization 41: 491-517.

- Mitrany, David. (1966) A Working Peace System, reprinted with an introduction by Hans J. Morgenthau. Chicago: Quadrangle.
- Moravcsik, Andrew. (1993) "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach," Journal of Common Market Studies 31 (December): 473-524.
- Moravcsik, Andrew. (1992) "Liberalism and International Relations Theory." Working Paper, Center of International Affairs, Harvard University.
- Morse, Edward. (1976) Modernization and the Transformation of International Relations. New York: Basic Books.
- Mueller, John. (1988) "The Essential Irrelevance of Nuclear Weapons: Stability in the Postwar World", International Security 13: 55-79.
- Mueller, John. (1989) Retreat from Doomsday: The Obsolescence of Major War. New York: Basic Books.
- Nadelman, Ethan A. (1990) "Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society," International Organization 44: 479-526.
- Ohmae, Kenichi. (1990) The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy. New York: Harper Business.
- Powell, Robert. (1991) "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory," American Political Science Review 85: 1303-20.
- Rittberger, Volker. (1990) International Regimes in East-West Politics. London: Pinter.
- Rosecrance, Richard. (1986) The Rise of the Trading State: Commerce and Conquest in the Modern World. New York: Basic Books.
- Ruggie, John Gerard, ed. (1993) Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form. New York: Columbia University Press.
- Schulte Nordholdt, J.W. (1991) Woodrow Wilson: A Life for World Peace. Translated by Herbert H. Rowen. Berkeley, CA: University of California Press.
- Smith, Michael Joseph. (1992) "Liberalism and International Reform," pp. 201-24 in Terry Nardin, and David A. Mapel, eds., Traditions of international ethics. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vernon, Raymond. (1971) Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises. New York: Basic Books.
- Waltz, Kenneth N. (1990) "Nuclear Myths and Political Realities," American Political Science Review 84: 731-46.
- Waltz, Kenneth N. (1979) Theory of International Politics. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Watson, Adam. (1992) The Evolution of International Society: A Comparative Historical Analysis. London: Routledge.

- Webb, Michael C. (1991) "International Economic Structures, Government Interests, and International Coordination of Macroeconomic Adjustment," International Organization 45: 309-42.
- Weber, Steve. (1990) "Realism, Detente and Nuclear Weapons," International Organization 44 (Winter): 55-82.
- Weber, Steve. (1992) "Security after the Revolutions of 1989: The Future with Nuclear Weapons," in Patrick J. Garrity and Steven A. Maaranen, eds., Nuclear Weapons and the Changing World. New York: Plenum.
- Wight, Martin. (1966) "Western Values in International Theory," pp. 89-131 in Herbert Butterfield and Martin Wight, eds., Diplomatic Investigations. London: George Allen and Unwin.
- Wight, Martin. (1977) Systems of States. Leicester: Leicester University Press.
- Zacher, Mark W. (1993a) "The Era of Living Less Dangerously: Diminishing International Threats to Human Life and Health," in Fen Osler Hampson and Christopher J. Maule, eds., Canada Among Nations: Global Jeopardy? (Ottawa: Carleton University Press), pp. 193-212.
- Zacher, Mark W. (1990) "Toward a Theory of International Regimes," Journal of International Affairs 44: 139-57.
- Zacher, Mark W. (1992) "The Decaying Pillars of the Westphalian Temple: Implications for International Order and Governance," pp. 58-101 in James N. Rosenau and Ernst-Otto Czempiel, eds., Governance without Government. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zacher, Mark W. (1993b) "Multilateral Organizations and the Institution of Multilateralism: The Development of Regimes for Nonterrestrial Spaces," pp. 399-439 in John Gerard Ruggie, ed., Multilateralism Matters. New York: Columbia University Press.
- Zacher, Mark W. and Richard A. Matthew, (1995; pub date: Aug 94) "Liberal International Theory: Common Threads, Divergent Strands," in Charles Kegley, ed., Controversies in International Relations Theory: Realism and the Neoliberal Challenge. New York: St. Martin's.



# 제도, 경쟁력, 그리고 성장

Institutions, Competitiveness, and Growth

S. Haggard  
(University of California)





## Institutions, Competitiveness, and Growth

Stephan Haggard

Graduate School of International Relations and Pacific Studies  
University of California, San Diego

Preoccupation with competitiveness in the United States and Europe was triggered over a decade ago by profound structural changes in the world economy, including the reconstruction of Europe and the success of the export-oriented growth strategies of Japan and the East Asian newly industrializing countries (NICs). Growth in these regions provided opportunities for some American industries and firms, but placed substantial pressures on others such as textiles, steel, electronics and automobiles.

The anxiety about competitiveness has now spread to the NICs as well. Rising real wages have forced adjustments out of traditional labor-intensive activities in the NICs for some time, but China's re-entry into the world economy has added significantly to those pressures. The ability to compete in new industries rests both on the capacity to innovate domestically and on access to technology, which foreign firms appear increasingly reluctant to transfer (Simon and Roh 1994). And of course, the East Asian NICs--with broadly similar factor endowments--have for some time competed with one another.

The determinants of the response to these international constraints is fundamentally political. In the United States, for

example, "competitiveness" has been invoked across the political spectrum. On the right, competitiveness is embedded in a liberal discourse on the merits of the market and has been used to push for deregulation, tax breaks for business, and wage restraint. However, the theme of competitiveness has also been pushed aggressively by advocates of industrial policy who argue that the government has been too passive and needs to expand investment in education and infrastructure and support for particular industries. A social democratic strand of the competitiveness literature has its roots in an effort to defend labor's declining income share and define a new political task for the center-left.

As a growing number of countries move toward a more open and democratic politics, debates about alternative growth strategies will become an increasingly salient feature of their politics. In this paper, I provide an overview of some of the current controversies on these issues. I begin at the most general level with a discussion of the meaning of the term "competitiveness" and the literature on the political economy of growth over the long run. In the second section, I review one set of institutional explanations about the growth of the East Asian countries--the "statist" approach--and offer a critique. In the final section, I examine briefly the determinants and implications of alternative ways of organizing democratic capitalism, including corporatism, center-right and center-left systems.

#### I. "Competitiveness" and Growth in the Long-Run

With respect to individual firms, the meaning of

competitiveness is straightforward: the ability to earn adequate revenues from sales of goods and services to pay workers, suppliers and bond- and shareholders. If firms fail to meet this test, they go out of business. However, as Paul Krugman (1994) has pointed out, the meaning of competitiveness for a country is not so simple; countries are not "profitable," and they can't go out of business.

One popular approach is to think of competitiveness in terms of a particular balance of payments position, for example, either rough balance or surplus on the current account. On reflection, however, this makes no sense. It is quite possible for a country to run large trade deficits, grow rapidly, and have internationally competitive firms; indeed, we would expect developing countries to be in this position because of their need to import capital. Conversely, it is possible for a country's firms to become less competitive while the country is running a surplus.<sup>1</sup>

It makes more sense to think of competitiveness in terms of other economic outcomes, particularly sustainable growth with rising real wages. In her book, Who's Bashing Whom?, Laura D'Andrea Tyson (1992) follows the influential definition advanced by the Berkeley Roundtable on the International Economy (Cohen and Zysman 1987) and defines competitiveness as the "ability to produce goods and services that meet the test of international competition while our citizens enjoy a standard of living that is both rising and sustainable." (Tyson 1992, 1) Once we remove the circularity from this definition--"competitiveness is the ability to compete"--what remains is the improvement in the standard of living; a country is

"competitive" when the economy is open and real income is rising. This definition of "competitiveness" is not objectionable, but analytically it is not far removed from growth itself.

Though the literature on competitiveness is primarily concerned with short-term micro-level issues, it is useful to consider the underlying institutional and political determinants of growth over the long run. This topic has been the subject of a rapidly expanding political economy literature, and some recent findings are useful for situating the discussion.

For the last two decades, one of the most heated debates on the political economy of development centered on the role of regime type, and whether authoritarian regimes were better equipped to promote growth than democratic ones. A growing number of cross-national quantitative studies are coming to the conclusion that this debate is fruitless, and that regime type per se has no effect on economic growth one way or the other. The most comprehensive reviews of the cross-national quantitative literature are Sirowy and Inkeles (1990), Alesina and Perotti (1993), Przeworski and Limongi (1993) and Helliwell (forthcoming). Sirowy and Inkeles find slightly more evidence of a negative effect of democracy on growth than the others, but all four reviews emphasize the indeterminacy of the findings; democracies do no better nor worse than authoritarian regimes.

There is evidence, however, that other social and political variables affect long-term growth; three are of particular interest. First, in a review of a number of studies, Alesina and

Perotti (1993) find that political stability increases investment and thus economic growth. This is true whether stability is defined in terms of measures of social unrest, such as riots and demonstrations, or whether it is measured by various indicators of government turnover, such as cabinet changes, coups, or the frequency of changes of government.

The second interesting finding is that income equality appears to be positively correlated with growth over the long run (Rodrik 1994). There are several reasons why this might be the case. One is that an equal distribution of income provides a deeper market for the growth of the manufacturing sector. Other arguments are more political. High inequalities are associated with polarized politics, periodic redistributive efforts, and swings in government policy and even property rights that are inimical to investment.

A third argument has been advanced by Robert Putnam (1993) in his important new book, Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy. Putnam argues that a civic tradition and "social capital," measured by the density of civic associations, are an important determinant of the trust required to make markets work, of the efficiency and honesty of government, and therefore of economic growth.

These macropolitical arguments about the determinants of growth need to be treated with some caution; they are generally based on the post-war experience and hide substantial variation among cases. They do suggest, however, that the transition to democracy or the emergence of a vibrant civil society does not

necessarily lead to a worsening of economic performance over the long-run, a finding that calls into question the neo-Confucian conservatism of Lee Kuan Yew and the Chinese Communist party. Second, the findings suggest that policies designed to alleviate poverty and reduce income inequality are not necessarily inimical to long-term growth; indeed, they may be a crucial determinant of it.

## II. The Debate on East Asian Growth Revisited

These broad arguments are important in setting the context about the relationship between politics, competitiveness and growth. However, most of the literature on competitiveness does not focus on aggregate economic performance, but on the international competitive position of certain sectors or even firms. In the literature on the advanced industrial states, the performance of high-technology industries has received particular attention (Tyson 1992); a country's competitiveness is measured by its export performance in sectors such as semiconductors, computers or telecommunications. The reasons for this are twofold. First, high-technology industries are presumed to have substantial spillover effects, particularly through the benefits of high levels of R and D. Second, high-technology industries are characterized by higher returns to both capital and labor than is the case for other industries. For the developing countries, similar sorts of arguments have been made with respect to the benefits of promoting exports (Rodrik 1994). Export industries are presumed to have certain advantages which other economic activities lack, including

greater opportunities for learning, exposure to international competition, various undefined spillovers, and higher productivity growth.

This conception of competitiveness focuses less on the long-term political determinants of aggregate growth, than on the political economy of government intervention, and on business-government relations in particular. It thus bears very close resemblance to the long-standing debate about the role of political institutions in East Asian growth (Johnson 1987; Chu 1989; Cheng 1990; Haggard 1990; Wade 1990 chs. 7 and 8; Woo 1991).

Three lines of institutionalist argument can be distinguished, all of which ultimately rest on the way institutions affect the coherence, effectiveness and credibility of government policy. The first is that the East Asian NICs enjoyed the advantages of competent, meritocratic bureaucracies; I will call this the "state capacity" argument. The combination of high analytic capacity and strong socialization to bureaucratic norms produced good policy and the ability to correct policy mistakes quickly, while limiting bureaucratic rent-seeking. State capacity would presumably constitute an asset regardless of what economic policies the government pursued, but was particularly important given the interventionist policy stance adopted by Korea, Taiwan and Singapore.

A second line of argument is more closely identified with the critics of the neoclassical approach (Zysman 1983; Johnson, Tyson and Zysman 1989; Wade 1990; Amsden 1989; Woo 1991) and bears a

certain relationship to the emergence of strategic trade theory; I call this line of analysis the "policy instrument" model. The core insight of strategic trade theory is that for some significant range of modern industries, comparative advantage is no longer given by "natural" factor endowments, but is substantially influenced by patterns of government intervention. If this is correct, a crucial precondition for competitiveness is the possession of a repertoire of policy instruments that can be deployed to achieve industrial policy objectives and to control private sector behavior. Zysman (1983), Woo (1991), and Haggard, Lee and Maxfield (1993), for example, focus on the government's control of the financial system as a key determinant of the ability to conduct an effective industrial policy. But a variety of other instruments have also been associated with East Asian industrial policy, from the organization of cartels through control over entry and exit, to complicated tax rebate schemes for exporters, to the use of state-owned enterprises. These policy instruments cannot necessarily be developed on demand, however, due to a variety of political as well as administrative constraints. Institutional legacies thus affect long-term economic performance by facilitating, permitting, or eliminating certain policy options.

A third line of argument concerns the way representative institutions affect the conduct of economic policy. I will call this the "political capacity" argument; it is the one with which I have been most closely associated (Haggard 1990). The core of the argument is that growth-oriented policies are subject to collective



action and coordination dilemmas. Social welfare is maximized by certain policy choices, but there are strong incentives for individuals or groups to seek policy outcomes that lead to sub-optimal performance.<sup>2</sup> Coherent economic policy thus requires restraints on the play of particularistic interests and the coordination of competing claims. Political institutions can amplify these collective action and coordination dilemmas or can mute them by structuring decision-making, and politics more generally, in ways that maximize social welfare. Put differently, economic growth requires organization, and political institutions may be more or less efficient in supplying it.<sup>3</sup>

The "political capacity" argument can be made more concrete by examining briefly the politics of several key economic policies. Despite the ongoing clash of interpretations and important variations among the NICs themselves, four policies recur in virtually all accounts of the economic growth of Korea and Taiwan:

1. Fiscal and monetary policies contributed to relatively stable macroeconomic policy, which facilitated savings and allowed the government to pursue a consistently export-oriented exchange rate policy.

2. Government policy limited both the power and independence of unions; as a result, wage levels were determined largely by conditions of supply and demand in the labor market.

3. Trade policy provided protection for domestic producers while simultaneously allowing access to needed inputs at world market prices.

4. An activist industrial policy deployed a variety of additional instruments, including fiscal and financial subsidies and even direct ownership of production, but consistently placed particular attention on the promotion of exports and sustaining international competitiveness.

Political institutions had an effect on the politics of each of these policy areas. Coherent fiscal and monetary policies require not only technical sophistication but the political capacity to tax and to limit claims on government expenditures, including those coming from the private sector. This capacity might result from institutional mechanisms that exclude or limit potential claimants from participation, as was the case with the tightly controlled Korean budgetary process, or through a process of delegation from politicians to technocrats, as in the case of Taiwan's powerful central bank. In either case, a crucial sphere of economic policy-making was depoliticized. As Jeffrey Sachs (1985) has argued most cogently, this difference is one of the most central ones separating the East Asian NICs from other developing countries, particularly in Latin America.

The position of labor has been a central point of controversy in the literature on the NICs (for a review, see Deyo 1989). In particular, there is debate over the extent to which labor repression was a prerequisite of the export-led growth strategy. My own view is that wage determination in the NICs was driven largely by market forces, with the exception of Singapore where government intervention was somewhat more direct. During an initial

period of labor abundance in the NICs, rapid absorption of labor was achieved with relatively slow real wage growth. As labor markets tightened, as they did in all of the NICs, real wages rose, signalling the private sector of the need to diversify away from labor-intensive manufacturing.

However, taken by itself, this market story is highly misleading because it ignores the actions taken by governments that allowed wage determination to be market-determined in the first place. To differing degrees across the NICs we find governments limiting workers' channels of redress, curtailing or banning strikes, limiting non-wage demands, such as those surrounding working conditions, and restricting the formation of linkages between unions and other political forces, from political parties to the Church (Deyo 1989). These controls clearly reflected a political environment in which the interests of management were favored over those of workers, though the precise institutional mechanisms for achieving this objective varied across countries.

The politics of trade and industrial policy require somewhat more extended discussion, since they go to the heart of the question about the role of the state in the economy. The government's interest in actively promoting the development of the private sector--or at least some portions of it--implies an explicit or implicit alliance with business.<sup>4</sup> But this immediately raises a puzzle, because as the rent-seeking literature rightly emphasizes, business can exploit an interventionist policy stance to its own advantage. Indeed, because of their power and

organization, we would expect that organized private sector groups in previously closed economies would constitute the greatest threat to a coherent, export-oriented industrial policy. The key question is the one posed by Alice Amsden: why was the state able to "discipline" the private sector? (Amsden 1989, 14-18)

For institutionalists, the answer lies in the nature of the relationship between the public and private sectors. The state had both the capacity and instruments to discipline business, and the business-government relationship was structured to limit the opportunities for particularistic rent-seeking or for business control over the policy agenda. This occurred in a number of ways, such as limits on the right of business to organize, government penetration and control of industry associations, and the delegation of substantial discretionary authority to the economic bureaucracy.

The institutionalist or statist approach can now be summarized. Growth hinges on effective government policy, usually taken to include some mix of stable macroeconomic policies and industrial policy. Such effectiveness is dependent on bureaucratic capacity, the existence and control of relevant policy instruments and on a certain degree of institutional insulation, including from the private sector.<sup>5</sup> Though governments in the NICs were broadly pro-business, political institutions minimized capture by narrow private sector interests.

### III. The East Asian Model: A Critique

There are several theoretical and empirical problems with the

statist approach to business-government relations. One recurrent criticism is that it addresses the capacity of the state but not its motivations (Moon 1990; Doner 1991). Since institutionalists reject the idea that government policy is the result of private sector pressures, then why does the government choose to do what it does? In particular, why have the East Asian governments chosen to embrace relatively efficient and outward-oriented policies rather than exploiting their power for predatory ends?

There are three possible answers to this question. The first is ideology. State officials develop, inherit or import ideas about how to achieve economic growth and use their control over material and organizational resources to implement them.<sup>6</sup> In general, this approach is unsatisfying unless it explains where ideas and ideologies come from and why politicians have an incentive to select the ones that they do. However, several stories told about the NICS in this vein are plausible. Vogel argues that the highly-successful Japanese model played an important role in economic thinking in the NICs (Vogel 1991). American advisers played a role in both Korea and Taiwan, and there can be little doubt that Hong Kong's economic policy is difficult to understand without reference to the strong *laissez-faire* stance taken by a succession of British financial secretaries.

The second option is to argue that though state elites may be relatively independent from domestic social forces, they are constrained by international pressures of various sorts (Woo 1991). External economic agents--foreign firms and banks, international

financial institutions, bilateral donors--have provided assistance to all of the NICs at some point, but they also acted as external agencies of restraint. Government officials may also be constrained by international economic shocks or by the openness of their economies. As domestic firms become increasingly internationalized, the cost to the government of pursuing policies that reduce national competitiveness becomes both higher and more readily apparent. Note, however, that this approach borders on a coalitional one in which the state is constrained by the interests of the more internationalized segments of capital (Gourevitch 1987).

Finally, the NICs outward-looking industrial policies might be understood in terms of the material interests of the government itself. Though the rent-seeking and predatory state models assume that these interests will conflict with economic efficiency, there are a number of policy reforms that benefit the government directly. For example, one reason the government pushed exports in Korea and Taiwan was not because of an interest in efficiency or even growth, but because it provided government leaders access to scarce foreign exchange. Similar arguments may be advanced with reference to fiscal and financial market reform.<sup>7</sup>

As a number of critics have pointed out (Doner 1991; MacIntyre 1991; Wade 1992; Evans 1992), these answers to the question of government motivation all paint a relatively passive picture of the private sector. A fourth option is to modify the idea of state-dominance by understanding development strategies as the outcome

of an ongoing negotiation with the private sector; the government seeks political support, particular economic outcomes (aggregate, sectoral and local), and information. The private sector seeks a predictable and stable business environment and sector- and even firm-specific incentives.<sup>8</sup>

If we adopt this stance, however, the role of political regime and patterns of representation re-enter the picture quite strongly, since representative systems will determine the power and voice of different social forces. If regime type does not necessarily influence the aggregate level of growth over the long-run, it is likely to influence the style of development and its distributive consequences. In the East Asian NICs, the growth strategy was clearly one which favored business over other sectors and investment over consumption and other social goals.<sup>9</sup> The pressing issue, therefore, is how the transition to democracy, and different types of democratic rule, might influence the strategies that are available for the East Asian NICs in the 1990s.

#### IV. Economic Strategy and the Varieties of Democratic Rule

Democracies vary in a number of ways which might be salient for the growth strategies states adopt. One possibility is the construction of European-style corporatist frameworks, within which policy agreements could be directly negotiated between representatives of labor, business, and the state. Such arrangements, however, face major impediments in the developing and socialist world. In Europe itself, corporatist bargaining has been undermined by the increasing internationalization of financial

markets and the corresponding decline of national control over key macroeconomic and exchange rate variables. Corporatist systems in the developing world confront similar international conditions and in many cases even more daunting macroeconomic challenges.

A more important difficulty is posed by the relative weakness of the relevant players. Effective corporatist pacts rest on the capacity of the most important economic actors to negotiate binding agreements on wages, prices, and investment. In most countries, however, neither the state, the parties nor the interest group associations are cohesive and strong enough to speak authoritatively for their memberships and to guarantee some minimum level of compliance. In democracies that have emerged labor-repressive regimes, the trust among business, labor and government for the negotiation of such agreements is typically lacking.

It is also important to recognize that the success of corporatist arrangements in Europe has been closely tied to the nature of the party system and the existence of strong social democratic parties. In recent work with Robert Kaufman (forthcoming), I have explored the effects of different party systems on the nature and stability of economic policy. One finding is that polarized and/or fragmented party systems present particular difficulties for a coherent policy, in part because of the difficulty of forging stable coalitions of support for any particular policy line.

Two alternative party systems that might provide the basis for a coherent growth strategy are party systems based on strong, or



even dominant, parties of the center-right or center-left. Center-right dominant systems are more likely to emerge in countries where, for whatever reason, rural and middle-class forces ally with the right. One factor that is likely to lead to this outcome is the condition of the economy at the time of the transition. Authoritarian leaders who relinquish power under good economic conditions are more likely to have built explicit or tacit bases of support among the private sector and portions of the electorate at large; there is thus likely to be strong support for continuity in the economic, if not political, model of the authoritarian regime; examples include Korea, Taiwan, Thailand, and Turkey. Even though a center-left coalition took office in Chile, it was one in which the left parties had moved sharply toward the center and in which the right bloc retained substantial support.

Center-right dominant systems are likely to be predicated on an economic model which emphasizes the prerogatives of business, investment over consumption and transfers, wage restraint as a component of competitiveness and an instrumental legitimating formula based on the promise of rapid growth. In Japan, this system was buttressed by a highly institutionalized system of pork-barrel politics and corruption. Organized labor and the left are relegated to a position of long-term opposition, in part through legal and political provisions that provide various checks on their freedom of maneuver. Examples might include electoral rules that limit the entry of small leftist parties or systems of industrial relations that restrict the political activities of unions.

Whatever the presumed advantages of this model in terms of providing support for a coherent economic model, its exclusionary features pose problems for the consolidation of democratic rule. First, the stability of the system hinges on economic growth, opportunities for upward mobility, and at least a modicum of social welfare concessions to the opposition; all of these might be undermined by economic forces beyond the government's control. More important, however, are the political limitations on the model. Such a system is more likely to emerge under conditions where the labor movement has been weakened by some combination of market conditions and legal restraints, an ideologically coherent and politically strong rightist bloc, both inside and outside the state apparatus, and a middle class disinclined to ally with the left. If these conditions are coupled with a political alienation and isolation on the left, they could lead to political polarization, the pursuit of anti-system politics, and the emergence of quasi-authoritarian "solutions" in response; these risks were clearly present in Korea under Roh, during the prolonged transition in Taiwan, in the Ozal years in Turkey, and most recently in the events in Chiapas in Mexico.

The alternative, social-democratic model is the mirror image of the "Japanese" alternative. The principal elements of the model would be strong, if not dominant, center-left parties, with a policy emphasis on welfare rights, employment and equity. The core economic bargain was that capitalists would gain consensual decision-making, predictability in the overall business and

macroeconomic environment, and wage restraint in exchange for accepting welfare state policies and the involvement of labor in the formulation of macroeconomic, social and industrial policies. With respect to the issue of competitiveness, such a system might be based on state support for business, but in the context of strong policies for labor training and labor market adjustment.

A growing literature has demonstrated that such systems are effective not only with respect to social welfare and unemployment, but with respect to traditional indicators of growth and inflation as well. (Alvarez, Garrett and Lange 1991). Moreover, as Peter Katzenstein has argued, such systems are not inimical to open markets, either; to the contrary, social democracy in the small European states was originally forged in response to external shocks. Such governments are likely to invest heavily in education and labor market policies that avoid protection and maintain competitiveness by facilitating flexible responses to external shocks.

The problems for such a policy in the developing world are similar to the problems facing the corporatist alternative. On the one hand, where business, the military and other forces on the political right remain strong, it may be difficult to reach the compromises such a system of governance entails. These sources of right strength might include the continuing presence of external threats, a memory of "disorder" associated with political openings to the left, or middle classes disinclined to play the role of a swing force because of these factors.

## V. Conclusion

In his classic study of The Great Transformation, Karl Polanyi (1957) chronicled the revolt against the liberal utopianism of the early Victorian radicals. This revolt consisted of successive political efforts to protect the individual from the dislocations associated with exposure to market forces. Some of these efforts, namely Leninism and fascism, were explicitly anti-democratic. In the advanced industrial states that were spared these extremes, a key feature of political stability was support from the middle and upper classes for the gradual incorporation of the working and lower classes into the political system and the development of some form of social protection and compensation. This incorporation occurred through a variety of mechanisms, including the expansion of the franchise, public education, the creation of institutions for regulating industrial relations, networks of social security, and policies for alleviating poverty.

As this brief summary of several alternative democratic orders has suggested, none is completely free of the tensions between democracy and the market, nor can they offer an unambiguous response to the warnings raised by Polanyi. Yet this finding can also be read in a hopeful way. Though the options are not completely open-ended, there are clearly a variety of ways in which social compromises might be reached that permit the functioning of a market economy. It would be wrong to believe that competitiveness can only be achieved in a particular way; a variety of national routes are possible, each with different distributional implications.

## References

- Alberto Alesina and Roberto Perotti. 1993. "The Politics of Growth: A Survey," unpublished ms. Harvard University.
- Alvarez, R. Michael, Geoffrey Garrett and Peter Lange. 1991. "Government Partisanship, Labor Organization, and Macroeconomic Performance," American Political Science Review 85, 2 (1991): 539-556.
- Amsden, Alice. 1989. Asia's Next Giant. New York: Oxford University Press.
- Chu, Yun-Han. 1989. "State Structure and Economic Adjustment of the East Asian Newly Industrializing Countries," International Organization 43 (Autumn).
- Cohen, Stephen and John Zysman. 1987. Manufacturing Matters. (New York: Basic Books).
- Deyo, Fred. 1989. Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism. Berkeley: University of California Press.
- Doner, Richard. 1991. "Approaches to the Politics of Economic Growth in Southeast Asia," Journal of Asian Studies 50, 4 (November).
- Evans, Peter, 1992. "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change," in Stephan Haggard and Robert Kaufman, eds., The Politics of Economic Adjustment Princeton: Princeton University Press.
- Gourevitch, Peter, 1987. Politics in Hard Times. Ithaca: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan. 1990. Pathways from the Periphery. Ithaca: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan, Chung Lee and Sylvia Maxfield, eds. 1993. The Politics of Finance in Developing Countries. Ithaca: Cornell University Press.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufman. forthcoming. The Political Economy of Democratic Transitions. Princeton: Princeton University Press.
- Helliwell, John. forthcoming. "Empirical Linkages Between Democracy and Economic Growth," British Journal of Political Science.
- Johnson, Chalmers. 1987. "Political Institutions and Economic Development: The Business-Government Relationship in Japan, South Korea and Taiwan," in Fred Deyo, ed. The Political Economy of the New Asian Industrialism. Ithaca: Cornell University Press.
- MacIntyre, Andrew. 1991. Business and Politics in Indonesia. Sydney: Allen and Unwin.
- Moon, Chung-in. 1990. "Beyond Statism: the Political Economy of Growth in South Korea," International Studies Notes 15, 1.
- Krugman, Paul. 1994. "Competitiveness: A Dangerous Obsession," Foreign Affairs 73, 2 (March/April): 28-44.
- Polanyi, Karl. 1957. The Great Transformation. Boston: Beacon Press.
- Putnam, Robert. 1993. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy (Princeton: Princeton University Press).

Przeworski, Adam and Fernando Limongi. 1993. "Political Regimes and Economic Growth," Journal of Economic Perspectives 7 (1993): 51-69.

Rodrik, Dani. 1994. "King Kong Meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle," in Al Fishlow, et. al, Miracle or Design? Washington D.C.: Overseas Development Council.

Ruggie, John Gerard. 1983. "International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order," in Stephen D. Krasner, ed., International Regimes. Ithaca: Cornell University Press.

Sachs, Jeffrey. 1985. "External Debt and Macroeconomic Performance in Latin America and East Asia," Brookings Papers on Economic Activity 2 (1985): 397-431.

Simon, Dennis and Changrok Soh, "Korea's Technological Development," The Pacific Review 7, 1 (1994): 89-103.

Sirowy, Larry and Alex Inkeles. 1990. "The Effects of Democracy on Economic Growth and Inequality," Studies in Comparative International Development 25, 1 (Spring): 126-157.

Tyson, Laura D'Andrea. 1992. Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries. Washington: Institute for International Economics.

Vogel, Ezra. 1991. The Four Little Dragons: the Spread of Industrialization in East Asia Cambridge: Harvard University Press.

Wade, Robert. 1990. Governing the Market. Princeton: Princeton University Press.

Wade, Robert. 1992. "East Asia's Economic Success: Conflicting Perspectives, Partial Insights, Shaky Evidence," World Politics 44, 2: 270-320.

Woo. Jung-en. 1991. Race to the Swift. New York: Columbia University Press.

## Notes

1. Korea provides examples of both of these situations. The country ran current account deficits and was a large debtor until the mid-1980s, yet it managed to become the model of export-led growth. After the Plaza Accord in 1985, the Korean won depreciated rapidly, contributing to the accumulation of large current account surpluses. However, as this occurred, the won began to appreciate, creating difficulties for Korean exporters. Their competitiveness returned as the won once again depreciated and balance of payments deficits re-emerged.
2. This does not necessarily imply authoritarianism; democracies have to solve coordination problems as well, and have developed a variety of mechanisms for doing so. For a more extended discussion of the "authoritarian hypothesis," see Haggard 1990, chapter 9; Haggard and Kaufman 1992.
3. Two recent innovations along these lines with reference to the East and Southeast Asian countries are Doner 1991b and Lee 1991. As Doner points out, institutions other than central government ones can play the roles outlined here, including business associations.
4. This factor is emphasized in MacIntyre's reconstruction of the "statist" consensus.
5. Interestingly, this is true regardless of whether explanatory emphasis is placed on the liberal or more interventionist components of the policy mix.
6. This is the position taken by Johnson 1982 and Evans 1992.
7. For a general argument along these lines, see Levi 1988; on Korea, see Haggard, Moon and Kim 1991.
8. This view has been advanced in recent debates about business-government relations in Japan. See particularly Samuels' conception of "reciprocal consent" (1987, 8-9).
9. Though it is interesting to note that a repressive stance toward labor was associated with rising real wages over the long run.





# 국제화 민주화시대의 행정조직 발전 :

새로운 행정개혁의 방향 모색

Public Organization Development in the Age of Internationalization and Democratization :  
Searching for a New Direction of Administrative Reform

김 판 석

Pan Suk Kim

(미국, 올드도미니언대학교)



# 국제화 민주화시대의 행정조직 발전: 새로운 행정개혁의 방향 모색

김 판 석  
(미국, 올드도미니언대)

## I. 문제의 제기

몇해전부터 총체적위기라는 시대인식이 확산되면서 사회 각 분야마다 그 대처 방안에 대한 논의가 활발해져왔다. 따라서 그 원론적 문제의식에 대해서는 여기에서 논하지 않더라도 국민적 동의가 형성되었다고 볼 수 있다. 그러나 그 구체적 대안에 대해서는 아직도 합의된 실질전략을 찾지 못한채 추상적 구호만 반복하고 있는 것을 볼 수 있다. 정치와 경제문제 뿐만아니라, 행정개혁도 총체적 위기극복의 중요한 과제이다. 타성에 젖은 오랜관습을 타파하고 불확실한 미래를 대비할 수 있는 새로운 행정상을 기대하는 국민의 목소리에 주의를 기울여야 할 때이다. 이를 위해서는 무엇보다 책임있는 정치인들이 자성하여야 하며, 다음으로 중앙정부의 공무원들 모두가 의식개혁, 이미지변화, 성과향상, 자긍심 고취, 그리고 업무처리 방식의 변화 등 여러분야에서 외부의 체적질에 의해서라기 보다, 행정부 스스로 변화를 시도해야할 시점에 왔다. 특히 문민시대를 맞아 "이제는 과거와는 다른 뭔가를 보여줘야 한다"는 기대심리가 큰 것도 사실이어서 1,990년대 후반은 2,000년대 진입을 위한 행정개혁의 전환점 (Turning Point)이 되어야 한다는 것이 시대적 요청이라 하겠다.

이를 위해 김영삼정부는 1993년에 "부정부패 척결을 통한 깨끗한 정부구현"이라는 국정목표에 이어, 1994년 1월에는 국정의 목표를 "국가경쟁력강화"에 두겠다고 밝히고 1994년을 국제화의 원년으로 삼겠다고 선언한 것은 시대적으로 중요한 의미가 있다. 그것을 계기로 국제화 및 민주화에 대처하는데 새로운 전기가 이룩될 것으로 기대된다. 따라서 사회 각분야는 물론 행정부도 국제화와 민주화의 여망에 걸맞게 새로운 관리혁신과 총체적인 개혁이 행정현장에 파급되어야 하며 이를 위해서는 먼저 행정전반에 걸친 진지하고도 종합적인 반성과 평가가 있어야 될 것이다.

그러나 행정개혁은 사정, 경제문제, 북한 핵문제, 그리고 정치개혁 등의 현안에 가려서 아직도 그 구체적인 청사진이나 종합적인 대안을 생산해내지 못하고, 기능적이고 부분적인 개선에 치중하고 있다. 사정과 부패추방을 통해서 일부 정치인과 일부 관료들의 잘못된 관행을 다소 개선하기도 하였지만 전체적으로 뚜렷한 변화를 가져오지 못했다. 다행히 행정쇄신위원회가 1993년 4월 20일 발족하여 행정서비스의 질적개선에 이바지하게 된 것을 다행하게 생각하지만, 개혁 (reform)보다는 쇄신 (innovation)에 역점을 두고, 소규모의 현실적 문제를 처리해왔다고 여겨진다.<sup>1)</sup> 행정쇄신위원회는 조직쇄신보다 기능쇄신에 역점을 두어 각

1. 대통령직속 자문기관인 행정쇄신위원회가 1993년 4월 20일 정식 발족하여, 1994년 4월까지 한시적으로 운영하기로 했다가, 1년간 연장되어 1995년 4월 까지 운영될 예정이며, 그 위원장은 서울대 행정대학원 박동서 교수이다. 행정쇄신위원회는 각계 전문가 20인 이내로 구성되어 있으며 실무기구로 총리실 산하에 행정쇄신실무위원회 (위원장은 총리실 행정조정실장)를 두었다. 박동서교수는 조직개편보다는 공무원의 행태개선 등을 통해 행정서비스의 질을 변화시키겠다고 말했다. 한국일보 (1993년 4월 21일), 1쪽.

중 인허가 절차 간소화, 개발제한구역 관리제도 개선, 중소기업 창업절차 간소화, 교통난 해결, 지방행정체제 개편, 정부 산하단체 정비 등의 문제를 다루어 왔다. 그러나 행정쇄신위원회와 관련하여 다음의 질문을 던진다. 현재와 같은 규모와 방법의 행정쇄신을 통하여 국민이나 국가지도자가 기대하는 행정개혁을 이룰 수 있을까? 1995년 초까지 운영될 행정쇄신위원회의 활동만으로 국제화 민주화 시대에 걸맞는 행정개혁을 이루어 낼 수 있을까?

종합적인 변화보다도 부분적 개선에 중점을 두고 공공서비스의 개선을 추구해온 행정쇄신위원회의 활동과 업적을 긍정적으로 분석하면서도 전체적으로는 다소 회의적인 평가를 하지 않을 수 없다. 종합적인 개혁방향의 설정이나 반성이 없이 공공서비스의 일부 개선에 편중된 점이 있으며, 민주주의의 완성을 향한 노력이나 작은 정부 실현이라는 행정개혁의 전체 목적과는 다소 거리가 있다. 2) 따라서 보다 종합적인 행정개혁의 방향을 모색하기 위하여 이 논문은 서방의 여러나라의 행정개혁을 비교 분석해본후, 한국의 행정조직 발전을 위한 모형분석과 관리이론의 변화에 따른 의식개혁 등을 검토해본다. 그리고 앞으로의 행정개혁의 방향을 재조명해 보고자 한다. 3)

김영삼정부의 새로운 노력에도 불구하고, 때대로 일부 공무원들은 개혁의 목소리나 시급성을 심각하게 인식하지 못한 듯하다. 이들을 움직이기위해서 정부는 사정을 통해 면직과 해직등의 중징계의 방법을 사용하기도 했고, 예산의 감축 등 다양한 체책을 사용해왔다. 또한 조직개편 등을 통하여 새로운 변화를 시도해보고자 노력해왔지만, 지금은 오히려 “새정부가 직업관료를 무시한다”는 반발만 사고 있다. 1993년 10월 21일자의 국정신문에서 “공직사회에서 상하간에 개혁마인드가 달라 복지부동이란 속어가 생겼다”고 한 이후 여러가지 풍자용어가 등장했다. 사정한파가 거세지면서 유행하기 시작한 “복지부동 (땅에 엎드려 움직이지 않는다)” 외에도, “복지안동 (땅에 엎드려 눈만 굴린다),” “복지뇌동 (땅에 엎드려 머리만 굴린다),” “복지수동 (땅에 엎드려 대통령의 임기가 끝나기를 손꼽는다),” “하지부동 (땅속에 들어가 움직이지 않는다),” “연줄부동 (학연이나 지연은 변함없는 출세 길이다),” “복지부동 (부패한 공무원의 부름배는 변함이 없다)”는 등의 신조어가 등장하는 사태에 이르렀다. 4) 이러한 현상은 미국에서도 나타난 현상인데 NATO 즉, “말만 많고 행동은 없다 (No Action, Talk Only)” 라는 것이다. 5)

특히 김영삼정부가 1994년에 내걸고 있는 국정목표는 국제화 및 세계화에 따르는 국가경쟁력 강화이다. 그러나 현재의 한국의 좌표는 실망적이다. 대외경제정책연구원 (KIEP)이 발표한 정책보고서에 의하면, 한국의 국제화 현황은 15개 개발도상국 가운데 싱가포르, 멕시코보다 훨씬 못한 11위를 기록하고 있다는 현실이다. 6) 올해를 국제화의 원년으로 삼고 대외개방에 대처하는 경쟁력강화

- 
2. 김영평과 최병선 (편), *행정개혁의 신화와 논리* (서울: 나남출판, 1993).
  3. 지난 시대의 한국의 행정개혁에 대한 분석은 중복을 피하고자 본고에 포함하지 않았으며, 근대 한국행정에 있어서 행정개혁의 접근방법과 전략을 제 1공화국부터 제 6공화국까지 분석한 글은 다음을 참조하기 바란다. 김번용, 김만기, 김동현, *현대한국행정론* (서울: 박영사, 1991), 37-75 쪽.
  4. 이동국, “복지부동 용어 거부감,” *한국일보* (1994년 5월 18일), 4쪽.
  5. Gerald E. Caiden, “Administrative Reform: American Style,” *Public Administration Review* 54 (March/April 1994), p. 124.
  6. 대외경제정책연구원, *우리경제의 국제화* (서울: 대외경제정책연구원, 1994).

를 부르짖고 있지만, 다른 나라들은 이미 10여년전 1980년대에 국제화를 추진해 왔다. 더우기 경제국제화에 있어서는 한국이 오히려 태국이나 인도네시아보다도 뒤져있다는 지적이 있는데 이는 국가경영의 커다란 테두리 안에서 볼때 매우 심각하고 난감한 문제가 아닐 수 없고 공공분야를 포함하여 전체적으로 국제화로 향한 반성과 새로운 노력이 필요하다.

보다 종합적인 행정개혁을 위해서는 지난 권위주의 시대의 능률중심의 행정 (efficiency-based administration)과 일사분란하고 단일주의적인 상의하달식의 행정문화에 대한 반성과 제도적 보완이 필요하며, 새로운 국내외의 도전 (domestic and international challenges)에 능동적으로 대응할 수 있는 개혁방법이 필요불가결한 당면과제이다. 이를 위하여 다음과 같은 몇가지 질문을 던져 보지 않을 수 없다.

어떻게 하면 정부와 공기업체를 성공적으로 관리할 수 있을까? 어떠한 조직구조와 운용이 업무수행에 효과적인가? 그리고 어떠한 관리기법과 자극이 생산성과 서비스의 질을 높이는가? 그러한 시도의 하나로, 제랄드 카이든 (Gerald Caiden)은 자유화, 규제완화, 인원감축, 조직축소, 민영화, 탈관료제화, 공무원 제도개혁, 예산개혁, 성과측정, 민간기업체적 경영, 장기적 투명성, 컴퓨터화 및 기계화, 그리고 생산성과 책임 및 능률확대 등을 강조하고 있다.<sup>7)</sup>

그러면 김영삼정부의 초기 행정개혁 노력은 어떤 성격을 가지고 있는가? 이에 대해 정정길 교수는 김영삼정부의 행정개혁의 성격을 규명하면서, “문민화” (울곡사업감사, 군인사비리 사정, 군대내 사조직 제거, 5.16등의 정치적 성격규명 등), “민주화” (인권유린 억제책, 민원행정 간소화, 공공 서비스 질적 개선, 규제완화, 민간 자율화 등), “작은 정부” (동자부의 상공부로의 편입, 체육청소년부 통합 등), “깨끗한 정부” (재산공개, 공직자윤리법, 금융실명제, 감사강화 등)라는 네가지 주요 이슈를 들고 이에 대해 긍정적으로 평가하였다. 과거의 정권들 보다는 획기적인 개혁을 시도하고 있다고 보았다.<sup>8)</sup> 그러나 행정개혁이 국정의 우선순위에 근거한 종합적인 계획아래 이루어지기보다는 소수의 의지에 지나치게 의존하고 있고, 과거의 정권이 누적시킨 부조리의 청산에 편중되어 있다는 지적을 잊지 않았다.

행정개혁의 방향은 국가발전 목표와 상관관계가 크며, 행정환경의 변화와도 밀접한 관계가 있다. 국가발전목표는 과거의 경제성장과 국가안보중심에서 복지주의를 더하여 보다 다원화된 방향으로 변하고 있다. 그리고 과거에 무력이나 힘의 외교를 통한 성장보다는 이제는 지구촌 (global village)과 무국경경제 (borderless economy)라는 개념 안에서 오직 경쟁력과 기술력으로 시장을 개척하고 경제성장을 이룩해야 한다는 것이 오늘의 현실이다. 국내적으로는 “관이 민을 간섭 지도하던 시대”로부터 “민이 관을 앞서가는 시대”로 바뀌고 있으며, 중앙통제위주의 행정에서 지방화, 분권화, 민주화의 시대로 접어들고 있다. 아울러 국내와 국제간의 마찰이 적은 시대에서 국내외의 구별이 적어지고 오히려 국제사회가 국내를 선도하는 시대로 변화하고 있다. 권위주의적이고 단편적인 정치문화를 탈피하여 다양한 주장을 수렴하고 대립과 갈등을 조정하는 행정능력을 요구

7. Gerald E. Caiden, *Administrative Reform Comes of Age* (Berlin, Germany: de Gruyter, 1991).

8. 정정길, “행정개혁 평가와 앞으로의 방향,” 한국행정학회 주최 춘계심포지엄에서 발표한 논문, 서울대학교 호암교수회관, 1994년 2월.

하는 시대로 바뀌고 있다. 이념적으로는 사회주의가 무너지면서 우익으로 회귀하고 있으며 시장경제원리를 신봉하는 신우익 혹은 신보수주의가 사회주의국가로까지 확산되고 있다. 그외 주요 행정환경 변화 요인들로서는 합의의 파기 (the collapse of consensus), 난처한 문제의 등장 (the emergence of messy problems), 지구경제로의 전환 (the transformation of the global economy), 시민의식의 위기와 이기심 (the crisis of citizenship and self-interest) 등이 행정의 새로운 변화를 요구하고 있다.<sup>9)</sup> 따라서 국제화되고 민주화된 환경속에서의 행정개혁은 과거보다 더 복잡하고 주의깊은 변화를 요구하고 있으며 이는 단순한 기능적 개선으로 극복할 수 있는 문제가 결코 아니다.<sup>10)</sup> 다른나라의 경험을 그대로 모방할 필요는 없지만, 그들의 성공과 실패를 참작할 필요는 있다. 그리고 문민정부 제2기에는 행정문화 개선에도 많은 노력이 필요하다. 행정문화의 개선은 의식개혁을 강화하는 것이며, 이것은 몇해전부터 지적되었던 발상의 대전환을 구체적으로 실천하는 의미를 내포하고 있다.

## II. 행정개혁의 비교: 외국의 예

### 미국

미국은 1900년대이후 11번의 대규모 연방정부 행정개혁이 있었다. 그것을 정리하면 아래와 같다: 1905년의 킵위원회 (Keep Commission), 1910년의 테프트위원회 (Taft Commission), 1921년의 조직개편연합위원회 (Joint Committee on Reorganization), 1936년의 브라운로우 위원회 (Brownlow Commission), 1947년의 제1차 후버위원회 (First Hoover Commission), 1953년의 제2차 후버위원회 (Second Hoover Commission), 1963년의 조직개편연구위원회 (Study Commission on Reorganization), 1969년의 애쉬위원회 (Ash Council), 1977년의 카터정부 조직개편심의회 (Carter Reorganization Review), 1982년의 그레이스위원회 (Grace Commission), 그리고 1993년의 클린턴의 국가성과심의회 (National Performance

9. Herbert A. Marlowe, Jr., Ronald Nyhan, Lawrence W. Arrington, and William J. Pammer, "The Re-ing of Local Government: Understanding and Shaping Governmental Change," *Public Productivity and Management Review* 17 (Spring 1994), p. 301.

10. 점진적인 개혁이 선호되는 것이 최근의 경향이다. 그러나 행정개혁의 폭이 점진적이어야한가 혹은 급진적이어야한가에 대한 단일 정답은 없다고 본다. 왜냐하면 개혁이라는 것은 언제 어디에서 어떻게 시행해나가느냐에 따라 많은 변화가 있을 수 있으며 특히 해당나라의 정치경제적 국면을 고려해야 하며, 또 어떤 수준까지 개혁할 수 있을 것인가하는 문제는 대단히 복잡한 성질의 것이기 때문이다. 따라서 이 문제는 국정의 거시적 혹은 총체적 흐름안에서 파악되어야한다고 본다. 새로운 정권의 초기에는 급격한 변화를 시도해볼 수 있어도 정권후기에는 사실 급진적인 방법이 적절하지 못하다는 것은 쉽게 짐작해 볼 수 있다. 과거에 여러가지 초법적 조치들이 취해졌지만, 흐지부지 끝난 사례들은 중요한 역사적 교훈이 된다.

Review) 등이 있다.<sup>11)</sup>

이상의 행정개혁에 있어서 공통적인 가정은 미국의 연방정부가 잘못 조 직되어 있고, 분산되어 있으며 그리고 국민의 기대에 부응하는 성과를 보여주지 못하고 그 한계를 드러내고 있다고 보는 점이다. 이의 시정을 위해서 각 위원회 마다 특정이슈를 강조하고 있음을 볼 수 있다. 그 일부를 예로 들면, 브라운로우 위원회는 기관의 리더십을 강조하였으며, 후버위원회는 간소화 (1차 후버위원회) 와 정책조정을 (2차 후버위원회), 애쉬위원회는 조직의 구조개편을, 카트정부 조 직개편심의회는 전문가정신 향상을, 그레이스위원회는 경제와 능률향상을, 그리고 클린튼 정부의 국가성과심의회는 정부의 재창조라는 구호아래 기업가적 경영 을 강조하고 있다. 특히 클린튼정부의 개혁정책 배경을 제공한 데이비드 오스본 과 테드 게이블러는 그들의 책에서 10가지 대안을 제시하고 있다.<sup>12)</sup> 그것들은 다 음과 같다: 촉매적인 정부 (방향조종 및 유도), 커뮤니티 소유의 정부 (권한이 양), 임무위주의 정부 (규정위주 규제지양), 결과중심적 정부, 고객위주의 정부, 사업적인 정부 (지출지양), 예방행정적 정부 (사후치료 지양), 분권된 정부 (참 여유도), 그리고 시장중심의 정부 (시장의 변화에 부응하고 뒷받침) 등이다. 이 를 배경으로 부통령 앨 고어(Al Gore)를 중심으로 전담반을 만들어 약 반년간 연 구하여 1993년 9월 7일에 클린턴대통령에게 보고한 정부성과심의회 보고서의 핵 심내용은 아래와 같다.

1. 관료적 사무간소화 (Cutting red tape): 예산절차 및 조달행정 간소화, 인 사정책 분권화, 규제완화, 기관별 감독관 기능 강화, 그리고 지방정부에 권한 이양 등
2. 고객우선 (Putting customers first): 고객의 의견 존중 (고객서비스 확 대), 서비스기관의 경쟁력 강화, 시장경제 원칙 중시, 시장기능을 문제해결의 답으로 활용하는 것 등.
3. 결과를 얻기위해 공무원에게 권한이양 (Empowering employees to get results): 의사결정권의 분권, 모든 연방공무원들의 결과에 대한 책임강조, 직무수행에 필요한 수단 (tools) 제공, 삶의 질 향상, 노사협력, 그리고 리더 십 발휘 등.
4. 기본적인 것으로 되돌아 가기위한 절감 (Cutting back to basics): 불필요 한 군살 제거, 지출보다 징수증대, 높은 생산성을 위한 투자확대, 그리고 비

---

11. Pan Suk Kim and Lance W. Wolff, "Improving Government Performance: Public Management Reform and the National Performance Review," *Public Productivity and Management Review* 17 (1994), in press; and Ronald C. Moe, *Reorganizing the Executive Branch in the Twentieth Century: Landmark Commissions* (Washington, D.C.: U.S. Congressional Research Service, 1992).

12. David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector from Schoolhouse to State House, City Hall to Pentagon* (Reading, MA: Addison-Wesley, 1992).

용절감을 위한 재공작 (reengineering) 등.<sup>13)</sup>

이의 실천을 위한 원칙들을 살펴본다면, 임무확인, 권한과 책임의 이양, 규제 대신 동기부여, 최종결과를 위한 예산편성, 경쟁력강화, 행정편의 중심의 해결책보다 시장 (market) 중심의 해결, 고객의 만족도에 의한 성공여부 측정 등이다.

## 캐나다

1962년도의 글라스코위원회 (Glassco Commission)는 차관 (deputy minister)의 행정책임을 강화하려 하였다. 차관의 책임을 확대시켜 실질적 행정 업무를 집행관리할 것과 세밀한 통제보다는 정책평가를 통한 책임행정을 강조하였다. 이러한 개혁을 한 마디로 요약하면, "관리자가 관리하게 하라 (Let the managers manage)"라는 표현이 될 수 있으며, 이는 행정의 정치적 분리를 추구한 것으로 보여진다.<sup>14)</sup> 그리고 동위원회는 능률평가를 실시할 것을 주장하였으나, 이는 8년후인 1970년에 재무위원회 (Treasury Board)내의 계획부 (Planning Branch)가 설치되면서 운용성과측정제 (Operational Performance Measurement Systems)라는 이름으로 빛을 보게 되었다. 그 후 1977년에는 재무위원회내의 계획부를 없애고 회계감사실 (Office of the Comptroller General)을 신설하여 능률평가를 제도화하였으며, 아울러 각 부처내에 자체적으로 계획부를 두도록하여 기관별 자체 능률평가제도를 정착시켰다. 그리고 1979년의 램브트위원회 (Lambert Commission)의 보고서는 글라스코위원회의 제안들을 더욱 보강시킨 것으로 차관의 권한을 더욱 확대시켰는데, 이는 "관리자가 관리할 수 있게 만들라 (Make the managers manage)"라는 말로 함축시켜 표현할 수 있다.<sup>15)</sup> 물론 이는 후에 장관과 차관의 행정책임과 정치적 역할에 관한 논쟁을 불러일으켰다.

캐나다에서의 행정개혁의 특징은 내각책임제하의 의회의 우월성을 유지하면서 행정의 효율성을 동시에 높이자는 것이 늘 초점이 되어 왔으며 각 부처에 행정적 융통성을 부여하면서 동시에 의회중심의 정치적 통제를 견지하려는 노력이 행정개혁의 주요한 이슈가 되어왔다. 최근 행정개혁의 초점은 다음과 같다.

1. 관료제의 계층을 축소, 전략적 계획수립, 정책평가, 재무보고, 그리고 성과 분석을 더욱 적극적으로 실시할 것 등을 강조하고 있다.
2. 고위직 공무원들의 업무성과를 증진하기 위하여 계약임명제 (contract appointment)를 실시.
3. 개혁을 자발적 (voluntary) 혹은 점증적 (incremental)인 방향으로 유도하여 실시

---

13. Al Gore, *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less, Reports of the National Performance Review* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1993).

14. A. W. Johnson, *Reflections on Administrative Reform in the Government of Canada* (Toronto: Office of the Auditor General of Canada, 1992), p. 9.

15. Johnson, *ibid.*, p. 12.



4. 각 기관별로 다양한 시각과 각기 다른 이니셔티브를 바탕으로 한 개혁을 실시함으로써 행정개혁노력을 분산시켜 시행했다.<sup>16)</sup>

#### 영국, 뉴질랜드 및 호주

영국은 보다 현실적인 개혁방법을 활용하였으며, 그 주요내용은 다음과 같다. 총리가 변화를 주도, 각 기관내의 정책기능과 집행 (대민봉사 포함) 기능을 분리, 기관장에 임명된 고위직 공무원들에게 정해진 기간동안 계약체결, 관련 기관들간의 책임분배 및 성과측정을 위한 계약체결, 그리고 모든 기관에게 동시 개혁을 강요하지 않고 점진적 분산 접근방법을 활용하였다.<sup>17)</sup>

뉴질랜드도 영국처럼 정책기능과 집행기능을 분리하였으며, 기관의 책임자 및 고위직 공무원의 업무능력을 향상하기 위하여 정해진 기간동안 성과 분석을 통한 계약을 체결하는 방안을 활용하였으며 예산편성을 업무결과 및 생산성과 연계하여 편성함으로써 세출계획서가 마치 일종의 업무성과 계약서 같은 형태로 발전되었다. 그리고 임무 (mission)가 비슷한 기관들을통폐합하고 임무가 서로 상충된 기관은 분리시켰다. 경쟁을 유도하고 능률을 개선하기위하여 국가기관간에도 사용자비용 (user fee)을 부담케했다.<sup>18)</sup> 그러나 뉴질랜드는 호주나 영국과 달리 공식적으로 능률성에 대한 감독부서를 두지 않았다.

호주 역시 예산을 프로그램의 실적과 연관지어 편성하였으며, 비슷한 업무를 수행하는 기관끼리 통폐합을 시도하였으며, 관리책임자를 일정기간의 계약제로 임명하여 업무성과를 향상하려 하였다. 중앙정부의 지침을 대폭 줄이는 대신 지방정부의 책임과 역할을 확대시켰고, 3년간이나 집행예산을 연장시킴으로써, 업무의 연속성을 유지하면서 관리자의 감독 및 계획기능을 향상하고자 시도했다. 영국과 같이 총리중심의 점진적인 개혁방법을 활용하였으며 사전에 기관별로 간부들에게 폭넓은 의견수렴을 했다는 것이 여타 나라와 다른 행정개혁 추진 모습이다.<sup>19)</sup>

---

16. Denis L. Desautels, *Revitalizing Public Services* (Toronto: Office of the Auditor General, January 1993).

17. Consulting and Audit Canada [a Canadian government agency], *Next Steps: Inside Perspectives on Civil Service Reform in the United Kingdom* (Toronto: Consulting and Audit Canada, May 1993).

18. Peter Bushnell, Nikitin Sallee, and Graham Scott, "Reform of the Core Public Sector: New Zealand Experience," *Governance* 3 (April 1990); and Edith Brashares and Frances Goldman, "Performance and Accountability: Budget Reform in New Zealand," *Public Budgeting and Finance* (Winter 1991).

19. Commonwealth Government's Management Advisory Board, Task Force on Management Improvement, *The Australian Public Service Reformed: An Evaluation of a Decade of Management Reform* (Australia: Commonwealth Government's Management Advisory Board, December 1991); and Commonwealth Government's Management Advisory Board and Management Improvement Advisory Committee, *Performance Information and the Management Cycle* (Australia: Commonwealth Government's Management Advisory Board and Management Improvement Advisory Committee, February 1993).

## 일본

일본은 양원제의 국회를 가지고 있으면서도 행정적으로 그리고 법률제정의 측면에서 강한 행정관료제를 두고 있다는 것이 다른 내각책임제하의 국가들과 차이가 있다. 1980년대초 스즈키 젠코 총리의 뒤를 이어 야스히로 나카소네 총리가 행정개혁을 선도하게 되었는데 최근 일본의 행정개혁을 간추려보면 다음과 같다.<sup>20)</sup>

1. 임시행정조사회 (임조, RINCHO, Provisional Commission for Administrative Reform): 1981년 3월에 제정한 국회의 특별법에 근거하여 설치되어 2년 (1981. 3. 16--1983. 3. 15)간 5편의 보고서를 작성하였으며 당시 수상은 스즈키와 나카소네였다. 민영화, 연금 및 건강보험 등 공무원 복지개선, 조직개편 등을 추진했다.
2. 1차 행정개혁 추진 심의회 (행개심, GYOKAKUSIN, Administrative Reform Promotion Committee): 1983. 6. 28-1986. 6. 26. 당시 총리는 나카소네였고 내각의 기능 강화, 규제완화, 정부 투자기관의 경영 활성화 등을 강조했다.
3. 2차 행정개혁 추진 심의회 (행개심, GYOKAKUSIN, Administrative Reform Promotion Committee): 1987. 4. 20--1990. 4. 19. 당시 총리는 나카소네와 가이후였으며 재산세개정 및 토지사용계획 수립, 규제완화, 중앙정부의 지방정부에 대한 재정보조 삭감, 지방간의 세금과 사회보장제도를 다른 지방과 비슷하게 표준화시키고자 했다.
4. 3차 행정개혁 추진 심의회 (행개심, GYOKAKUSIN, Administrative Reform Promotion Committee): 1990. 10. 31.--1993. 10. 30. 당시 총리는 가이후와 호소카와였으며 행정절차법 제정, 지방분권화 확대 및 행정의 민주화를 추진하였다.

이상과 같이 일본의 행정개혁 주요 이슈는 중앙과 지방정부의 규모축소, 규제완화, 중앙과 지방정부간의 책임 및 권한 조정, 민영화 및 조직 개편 등이 다. 일본에서의 행정개혁의 주요한 특징은 관료제가 사회 깊숙히 뿌리를 박고 있으며, 정치와 행정의 분리라는 개념이 없거나 매우 약한 것이 서구의 경험과 다르다. 예를 들어 중요한 법률의 발의와 제정까지를 행정의 영역으로 인식하는 전통을 아직도 가지고 있으며, "관료들이 국가이익을 대변하며 오히려 정당은 특정지역이나 이익집단의 이해를 대변한다"는 지적도 있다.<sup>21)</sup> 종합적인 관점에서

---

20. 1987년의 일본의 행정개혁은 다음을 참조. Deil S. Wright and Yasuyoshi Sakurai, "Administrative Reform in Japan: Politics, Policy, and Public Administration in a Deliberative Society," *Public Administration Review* 47 (March/April 1987), pp. 121-133.

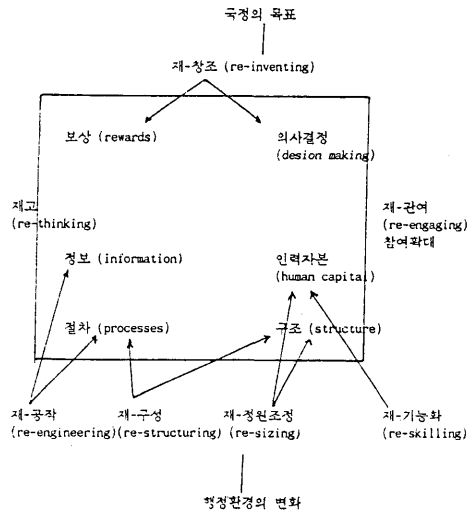
21. Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1982).

비교분석할 때, 미국은 비교적 좁은 관점에서 조직개편 (reorganization)이나 관리기술의 변화에 초점을 두어 왔다면, 일본의 경우는 비교적 폭넓게 행정개혁을 시도해왔다. 미국은 약간의 절차적인 이슈를 다루면서 주로 구조 (structure)의 변화를 시도했다면 일본은 구조는 물론 정책내용 (policy content)까지도 포함한 광범위하고 포괄적인 개혁을 시도해왔다고 보여진다. 그리고 개혁절차에 있어서 미국이 개방적이면서 분산적으로 실질적 변화를 추구하며 점진적인 절차를 거쳤다면, 일본은 공식, 비공식적으로 관련기관들간에 광범위한 협의와 협상을 거치는 다소 시간이 걸리는 의견조율을 거치는 것이 특징이나 일단 결정이 내려진 후의 그 집행은 비교적 쉽게 진척된다는 평가가 있다.22)

### III. 행정조직의 종합적 발전과 여러변수들

행정조직을 종합적으로 발전시켜 나가기 위해서는 조직의 전체적인 상관관계를 살펴볼 필요가 있다. 조직발전의 하나의 중요한 가정은 여러가지 요소가 서로 복잡하게 연결되어 있다는 점이다. 예를 들면, 만약 보상제도의 변화가 없다면 의사결정의 속도나 업무성과의 향상이라는 현실적인 목표추구를 촉진하기 어렵다. 인력자원의 효율적인 배치나 사기에 대한 고려없이 조직정원에 한사람을 더 늘린다면, 그것은 단순히 숫자상으로 한 사람이 늘어날 뿐이지 장기적인 조직임무 완수에 별다른 효과를 기대할 수 없다는 말이다. 아래 도표에서 보듯 여러가지 요소의 변화는 서로 밀접하게 관련되어 있다. 그러므로 행정개혁을 시도해가는 과정에서 제일 첫째로 중요한 것은 종합적인 청사진을 마련하여 단계별 핵심목표를 설정하는 일이다. 그 다음으로 그 핵심목표를 완수하기 위한 구체적 계획과 시간표가 필요하며 이 모든 것을 분석하고 고려하는 데에는 아래와 같은 행정개혁 방법상의 여러 변수들을 충분히 살펴보아야 한다.23)

도표 1. 정부조직의 발전을 위한 관련변수



22. Wright and Sakurai, *ibid.*, pp. 130-131.

23. Marlowe, Nyhan, Arrington, and Pammer, *ibid.*, p. 309.

위 그림에서 나타난 바와 같이 중요한 하나의 요소만을 고친다고 정부가 필요로 근본적인 변화를 얻지 못한다는 사실은 너무도 자명하다. 김영삼정부의 다음단계 행정개혁도 국정목표에 근거하여 각조직의 임무변화, 그리고 행정환경 등의 변화에 따른 종합적인 분석(망원경적 분석)을 한 다음, 그 망원경적 분석 결과에 주의를 요하는 부분이 있으면 세부적인 분석(현미경적 분석)을 복합적으로 활용하는 노력과 지혜가 필요하다. 아울러 위 도표가 시사하는 바와 같이 서로 상관된 요소들간의 변화를 유도함이 없이 단편적이고 개별적인 변화는 장기적인 효과를 기대할 수 없다고 볼 수 있다. 물론 그렇다고 위 도표상의 모든 이슈들을 동시에 모두 다 개선한다는 것도 현실적으로 무리이다. 그러나 보다 효과적인 행정개혁을 위해서는 행정개혁의 여러가지 대안들이 이론과 실제간의 상관관계에 바탕을 둔 물론, 위에 열거한 복합적이고도 어느정도 종합적인 분석과 평가라는 토대위에서 이루어져야 한다. 너무 지나치게 전체를 뒤바꾸는 식의 혁명적인 개혁도, 지나치게 지엽적인 부분적 현실개선도 바람직한 행정개혁의 모델이 아니다. 부분적인 조직개편 등의 하드웨어(hardware) 개조만이 행정개혁의 전부일 수 없고, 또한 업무수행 방법이나 관리기술 등의 소프트웨어(software) 변화만도 행정개혁의 전부일 수 없다. 최근에는 과감한 개혁을 부르짖다 결실을 거두지 못하는 용두사미적인 개혁방법보다 점진적인 방법을 주장하는 견해가 많다.<sup>24)</sup> 반드시 개혁해야 할 사항이라고 판단되는 몇가지 “전략적 변화목표(strategic targets for change)”을 찾아 집중적으로 쇄신책을 펴는 것도 하나의 방법이라 할 수 있다.

앞에서 살펴본 여러 나라들의 행정개혁의 예를 종합해서 정리해보면 대개 다음의 네가지 영역으로 압축해 볼 수 있다. 예를 들면, 문화변화(고객중심, 성과측정을 통한 결과중시, 조직의 융통성부여), 임무 변화(전략적 실천계획 수립--목표, 정보 및 전략의 상관관계분석, 핵심업무 중심), 구조변화(규제완화, 분권화, 사영화, 상업화 등), 그리고 과정/절차 변화(재공작, 간소화, 기술응용, 기준설정, 그리고 성과측정) 등 여러가지 영역에 전략적으로 초점을 맞추어 실시하는 것을 활용해 볼 만 하다.<sup>25)</sup>

24. 김영평교수와 최병선교수 등은 점진적 개혁이 필요하다고 주장하고 있다. “점진적 투입으로 뚜렷한 결과를 도출해내는 것이 우수한 행정개혁이다”라고 밝히고, 현재 가장 시급하고 중요한 개혁과제를 다음의 네가지로 들고 있다: (1) 사회질서의 회복과 부정부패 척결; (2) 정부규제의 완화와 합리화; (3) 과학기술 발전을 위한 정부 역할의 재정립; 그리고 (4) 사회의 창의력 계발을 위한 여건조성 등이다. 김영평과 최병선, 전게서, 9-10 쪽.

25. U.S. General Accounting Office, *Management Reforms* (Washington, D.C. U.S. General Accounting Office, 1994).

1. 문화변화 (cultural change): 고객중심 (경제성과 능률성중심의 전통적 문화환경이 고객의 필요와 만족을 우선하는 방향으로 변화), 성과측정을 통한 생산적 결과중시, 동기부여를 통한 조직의 자발적 노력과 융통성 부여.
2. 임무변화 (mission change): 조직의 임무와 목표를 수시로 재검토하여 행정환경의 변화에 따르는 대응책이 필요하며 이를 위해서 전략적 계획 (strategic planning)을 수립하고 또한 일의 우선순위 (priority)를 매겨 핵심업무에 초점 (the core business focus)을 두어 임무완수를 최우선으로 한다.
3. 구조변화 (structural change): 관민협력 (partnering), 규제완화 (deregulation), 분권화 (decentralization), 민영화 (privatization), 상업화 (commercialization), 하급기관이나 하급자에게 권한부여 및 이임 (empowerment and delegation) 등.<sup>26)</sup>
4. 절차변화 (process change): 재공작 (reengineering), 간소화 (streamlining), 기술응용 (technology applications), 수준이상의 우수사례 발굴 (benchmarking), 그리고 생산적 결과에 대한 성과측정 (performance measurement) 등에 초점을 맞추어 실시하는 것 등을 검토해 볼 만하다.<sup>27)</sup>

#### IV. 관리이론의 변화와 의식개혁

19세기 후반부터 미국과 독일 등지에 팽배한 산업혁명의 여파에 따라 1,900년대이후 관리이론도 많은 변화를 거듭해 왔다. 최근에는 새로운 관리혁신의 방법으로 학습조직 (learning organizations)이라는 것이 관심의 대상이 되고 있다. 이는 조직의 전 구성원이 현재수준에 머무르지 않고 계속적으로 주위 환경으로부터의 새로운 변화를 수용하여, 조직의 학습장애 (learning disability)를 극복, 조직 전체를 하나의 살아있는 유기체로 관리하는 것을 말한다. 이 외에 세계 수준급의 조직 (world-class organizations)이라는 논의도 점점 확산되어가고 있다. 이는 세계의 어떤 조직보다 경쟁력의 우위를 점한 조직을 말하며, 이는 고객중심, 지속적인 개선, 융통성있는 조직구조 및 관리, 평등적인 환경, 전략적인 인력관리, 그리고 언제나 기술지원이 가능한 조직 특성을 갖고 있다.<sup>28)</sup>

현재까지 전통적으로 광범위하게 논의가 되고 있는 관리이론을 정리하면 대개 다음과 같다.

26. 정부와 민간기업간의 역할분담이 필요하다. 정부가 지나치게 경제에 간섭하는 일을 배제하여야하나, 환경과 복지등의 사회문제에 대해서는 정부의 역할이 강화되어야 한다. 정정길, 전계서, 69쪽.

27. U.S. General Accounting Office, 1994, *ibid.*

28. Richard M. Hodgetts, Fred Luthans, and Sang M. Lee, "New Paradigm Organizations: From Total Quality to Learning to World-Class," *Organizational Dynamics* (Winter 1994), pp. 5-19.

과학적 관리론 (H, L): 이는 1,900년대초 산업혁명기의 시대적요청의 산물이며, 프레드릭 테일러의 “시간-운동 연구 (time-motion study)”를 통해서 확립한 것으로 관리자가 인간을 기계적 (man-as-machine)으로 분석하여 하나의 최적 법 (one best way)을 찾아내겠다는 가정하에 업무에 대해서 최고의 관심을 둔다. 그러나 인간적 요소에 대한 고려를 결여하고 있다는 비판을 받고 있다.

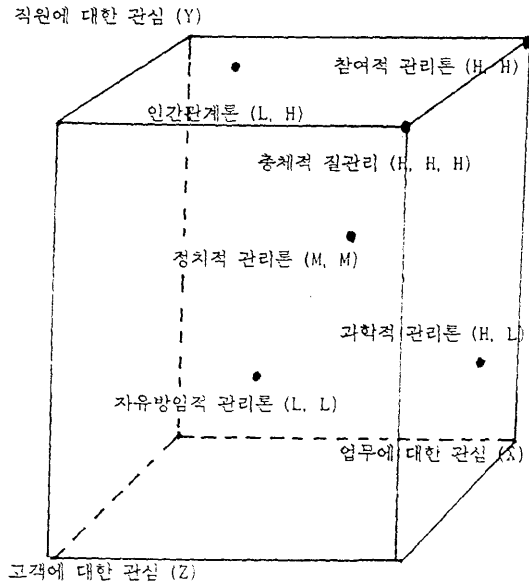
인간관계론 (L, H): 제1차 세계대전후 전쟁후유증에 대한 심리적인 관심이 높아지면서 인간중심적인 관리론에 대한 열의가 고조되어 고용인에 대한 최대의 관심을 두어야 생산성을 높일 수 있다는 가정을 배경으로 하고 있다. 하지만 업무에 대한 최대의 관심을 두지 않고 이분법적으로 인간관계에 지나친 편중을 유도했다는 비판이 많다.

정치적 관리론 (M, M): 융통성을 우선으로 하며 중간위치를 유지하는 것이 이 유형의 특성으로서 적당히 중간적인 관심도를 나타내는 유형으로서 상당히 정치적이다. 조직의 임무완수를 우선으로 하지않는 기회주의적인 관리유형이라고 할 수 있다.

자유방임적 관리론 (L, L): 직원이나 업무에 대해 공히 특별한 관심을 두지 않은 유형으로서 현상 유지외에는 뚜렷한 관심이 없는 관리형태로 소신이 없이 무사안일적 요소가 강하다. 이는 관료주의적인 의식문화 (의식주의, 문서주의, 선례주의, 모험기피)와도 관련이 있다.

참여적 관리론 (H, H): 이는 과학적 관리론의 업무관심도를 최대한 유지하면서 동시에 인간관계론의 특성인 팀중심의 참여를 활성화시킨 복합적인 관리론으로서 현재 사기업부문 관리기법의 중요한 이론적 배경이 되고 있으며 외국에서는 이를 행정에 도입하고 있다.

도표 2. 관리이론의 변화



\* 보기: L=low, M=medium, H=high

신관리이론 (H, H, H): 종전에는 2차원적으로 X와 Y간의 일정한 좌표를 중심으로 관리론이 발전되어 왔으나 최근에는 제3의 요소를 가미, 즉 Z (고객의 만족 내지는 고객에 대한 관심도)를 추가하여 세가지 축의 모든 관심도를 극대화한다는 이론으로서 참여적 관리론 (participatory management)의 발전된 입체적 관리 유형이라 하겠다. 이는 고객의 만족을 이루기 위한 질적개선이라는 무한경쟁시대의 생존윤리를 참여적 관리론과 복합시킨 것으로서 최근에 미국, 일본, 독일 등지에서 각광을 받고있는 “총체적 질관리 (Total Quality Management)” 등이 그 한 예이다.<sup>29)</sup> 또한 미국 클린턴 행정부가 내세우고 있는 “정부의 재창조 (Reinventing Government)”도 이러한 관리이론을 배경으로 하고 있다.

## V. 신관리이론과 행정개혁

업무와 직원에 대한 관심을 공히 극대화하는 동시에 고객의 만족을 최대한으로 극대화시키는 일을 정부에서 활용하기 위해서는 고객 (customer)의 개념을 어떻게 공공분야에 접목시키느냐 하는 일이 중요한 과제이다. 시민(citizen)이나 국민(people)의 개념을 고객 (customer)이라고 생각하는 것부터가 하나의 의식혁명을 유도하는 것이다. 과거에 구호로만 의식혁명을 부르짖어왔을뿐, 어떻게 하는 것이 진정한 의식혁명인지 불분명했다. 고객개념의 도입은 의식개혁의 구체적 실천대안이 될 수 있으며, 공직사회 전체의 의식변화와 발상전환의 기초를 제공할 수 있다. 따라서 신관리이론의 활용은 김영삼정부 제2기의 행정개혁에서 활용되어야 할 또 다른 초점이 되어야 한다. 이러한 관리이론의 도입을 통해서 의식개혁도 촉진될 것으로 기대되며, “복지부동”과 같은 세간의 문제점도 해결할 수 있을 것으로 기대한다.

그러면 행정에 있어서 고객이라는 개념은 무엇을 뜻하는가? 일선 공무원에게 “대민자세를 향상하라고 수많은 공문을 하달해도 일과성에 그치고 장기적인 효과를 거두지 못하는 이유는 무엇인가? 그것은 간단히 말해서 조직문화의 기본적인 가정에 아무런 고려없이 나타나는 결과만을 강요하기 때문이다. 따라서 징벌 (stick)을 활용할 경우 일시적으로는 공공서비스의 질이 향상될 지 모르나 시일이 지나면 다시 과거의 행태로 회귀하는 예를 볼 수 있다.

시민 (citizen)이나 국민 (people)의 개념자체에 문제가 있는 것은 결코

29. TQM을 사기업체에 한정시켜 “전사적 품질관리”라고 한 표현은 이제 적절치 않다고 본다. 왜냐하면 정부나 군대 등의 공공 분야에서도 많이 활용되고 있기 때문이다. 윈어속에 사기업체라는 의미나 제품만을 나타내는 어휘는 없다. 아울러 일본식의 “총합 품질관리”라는 말도 공히 적절치 않다고 본다. 따라서 본고에서는 “총체적 질관리”라고 번역하였다. 1992년의 보고서에 의하면, 미국연방정부의 전체의 약 68퍼센트가 TQM을 시작했거나 이미 활용하고 했다고 조사됐으며, 그 가운데의 약 82퍼센트는 질심의회 (quality councils)를, 또한 76퍼센트는 질개선팀 (quality improvement teams)을 가지고 활동하고 있다고 조사됐다. U.S. General Accounting Office, *Quality Management: Survey of Federal Organizations* (Washington, D.C.: U.S. General Accounting Office, 1992), pp. 10 and 17.

아니다. 그러나 과거의 권위주의 정치문화 아래에서 공무원은 정권안보의 첩병과 수단으로 활용되어 왔다는 점을 고려하면, 여러가지 행정문화 속에 시민이나 국민이 국가의 주인이라는 의식이 결여되어있는 현실을 아직도 찾아볼 수 있다. 설령 교과서식으로 국민이 국가의 주인이라는 의식자체는 존재한다할지라도 실제 행정을 펼쳐나가는 "현장"에서는 오히려 공무원이 국가의 주인으로 군림하는 현상을 경험할 수 있다. 따라서 그러한 의식의 변화를 창출하기 위해서는 "공무원이 국가의 주인이 아니다"라는 아주 평범한 사실을 상기시키는 것이 중요하다.<sup>30)</sup>

보수적인 입장에서 보면 국민이나 시민이라는 용어대신 고객이라는 용어를 공공분야에서 사용한다는 것에 이의를 제기할 수도 있으리라고 본다. 하지만 고객이라는 용어를 가지고 시민이나 국민의 개념을 "대체 (replace)" "하자는 주장이 아니고, 그 개념의 현실적 제약을 고객 (customers)이라는 것으로 "보완 (supplement)" "하자는 뜻이다. 공무원이라는 신분이 공공분야에 고용된 자 (employees)이며 이들은 상면하는 고객 (customers)의 만족 (satisfaction)을 위해 늘 최선을 다해야 한다는 의미이며, 이는 국제화 민주화시대가 요구하는 신행정문화 창달의 기본적인 과제이며, 고객은 단순히 민원인만을 지칭하는 것이 아니라 공무원들이 접하는 모든 사람이나 기관 (정부의 관련기관 등)을 포함한다.<sup>31)</sup>

관리적 측면에서 본 고객이라는 말에 함축된 의미는 "나"중심이 아니라, "나"가 고객을 위해 봉사하고 그들을 만족시켜야하며, 모든 것을 "행정편의" 시각에서 탈피하여 고객을 위해 준비하고 고객의 편의를 위해 고심하고 집행한다는 뜻이 강하게 내포되어 있다. 사회가 변화하면서 공무원들의 지도와 간섭이 감소되고 권위주의적인 행정풍토가 쇠퇴하면서, 국민들의 권리의식이 높아지고, 새로운 형태의 의식과 행태가 공무원들에게 요구되는 때이다. 그러나 최근 우리나라에서는 공직자들 스스로 무력감을 느끼는데, 이는 공무원들이 급변하는 행정환경의 변화를 따라가지 못하고 있다는 증거이다. 동시에 공무원들 스스로 의식전환의 필요성을 심각히 받아들여 행태개선에 우선순위를 두어야 할텐데 오히려 노스탈지아적인 심리를 나타내고 있다고 볼 수 있다.

1994년 2월 5일 열린 "민관 사무혁신추진협의회"의 첫 토론회에서 논의된 이슈 중에도 "의식개혁"이 최우선과제로 꼽혔으며 그 다음으로 고정 관념화된 사무관습을 바꾸어야 한다는 지적이 있었다.<sup>32)</sup> 사실 의식개혁과 사무관습의 행태 변화는 특히 정책결정에 관여하는 중견간부이상의 중·고위직공무원들에게 특히 강조되어야 할 사안으로서 이를 개선하기 위해서는 도표 3의 내용을 참고삼아 보다 구체적이고 제도적인 노력이 뒷받침되어야 한다. 행정문화의 개선과 창달은 몇가지 구호나 간단한 조직개선만으로 해결되는 일이 아니다. 문화 (culture)라는 것은 그 사회 통념속에 깊은 뿌리를 내리고 있는 것이므로 세계관의 기본명

30. 공무원을 영어로 "public servants"로 표현했는데 최근에 와서는 미국에서 "government employees"로 표현하고 있다. 과거시대의 개념인 봉사자 (servants)라는 개념보다는 정부직원 (government employees)이라는 말이 현실을 반영하는 어휘라고 본다.

31. "고객의 결재: 서류에 결재란이 하나더 있습니다....언제나 최종 결정의 기준은 고객입니다." 렉키금성의 광고문안 일부, 1993년 1월.

32. 한국일보 (1994년 2월 7일), 7쪽.



제, 가정 (assumption), 그리고 복합적인 가치체계에 대한 사려깊은 평가와 개선 노력이 동시에 요구되며, 의식 및 행태변화 유도를 위한 적절한 교육훈련과 새로운 관리기법이 활용되어야 한다.<sup>33)</sup>

의식개혁의 과제는 관료제의 병리 (pathology) 현상들을 해소하거나 관리하는데 있다. 과잉관료제화 (overbureaucritization) 됨으로써 발생하는 서면 형식주의 (red tape), 새로운 시도보다는 전례나 상관에게 의존하는 무사안일주의, 정실인사 등으로 과소관료제화 (underbureaucritization) 시키는 귀속주의 (ascription), 그리고 자기부처 중심적인 할거주의 (sectionalism) 등을 개선해야 한다.<sup>34)</sup> 특히 수단이 목표화되는 현상을 해소하기 위해서는 앞서 지적한 대로 행정에 고객의 개념을 도입할 필요가 크다. 행정은 고객 (민)의 편익을 위해 존재하는 것이지, 결코 행정인 스스로의 편리와 이익을 위한 것이 아님을 주지할 필요가 있다.

도표 3. 공무원의 의식 및 행태변화

관료제 주도의 정부 (bureaucracy-led state) 에서의 관료의식 및 행태	---->	이익집단정치/다원주의 (interest-group politics/pluralism) 에서의 의식 및 행태
조국발전의 기수역할 내가 모든 것을 안다 나를 따르라 (Follow me) 통제 (control) 위주 관료가 국가의 주인역할: 시민들의 선택폭 극히 제한	---->	복지와 편의의 선교사 고객이 더 잘 안다 <sup>35)</sup> 고객을 위해 봉사하라 관리 (manage) 위주 고용인이고 정부직원: 고객의 우선권 보장
행정지시나 행정지도 만연 능률과 발전속도우선 정권안정의 침병과 수단 수동적 (reactive) 문제발생후의 뒷처리 치료중심 (cure) 정보의 독점 행정절차 경시 엘리트의식	---->	조정역할 형평이나 참여확대 정치적으로 중립적 능동적 (proactive) 문제 발생전의 예방 (prevention) 정보의 공유 행정절차 중시 민주시민의식

33. 문화에 있어서도 다양성 (cultural diversity)을 이해하려는 노력이 필요하다. 문화적 다양성은 단순한 인종적 문제가 아니며, 단일민족 내에서도 그 다양성을 발견할 수 있다.

34. 박동서, 김광웅, 김신복, *비교행정론* (서울: 박영사, 1986), 110-111 쪽.

## VI. 행정개혁 방향의 재검토 및 과제

행정환경이 바뀌면서 한국은 물론 다른 여러나라에서도 전통적인 공무원의 역할과 행정의 개념이 바뀌고 있다. 마스카렌하스(R. C. Mascarenhas)는 행정의 개념변화를 다음과 같이 지적하고 있다: 공무를 집행하는데 경험과 충성심이 강조되고 일상적(routine)으로 대처하던 시대에서, 자극과 동기부여를 통한 결과중심의 실적주의와 기업가적인 관리능력을 중시하는 행정으로 변하고 있다고 요약했다.<sup>36)</sup> 요즘은 관리기술(managerial skills), 기업적인 계획(corporate plans), 성과계약(performance agreements) 등이 강조되는 때라고 밝히고 이러한 변화를 “신테일러주의(neo-Taylorism)” 혹은 “신행정학(new public management)”이라는 말로 표현하고 있다.<sup>37)</sup> 관료적인 문화를 기업적인 문화로 바꾸기 위해서는 우선 관리자의 책임과 권한이 동시에 확대되어야 한다는 인식이 확립되어야 한다. 만약 관리자의 권한만 확대되고 책임지는 일이 없으면(greater power without responsibility or accountability), 새로운 행정개혁의 성공을 기대할 수 없다.<sup>38)</sup> 따라서 민주화, 분권화, 탈규제 못지 않게 이해당사자들의 “책임” 또한 분명하게 강조되어야 할 사안이다. 아울러 “관리(management)나 행정(public administration)”도 “기술(technology)”이라는 개념의 한 부분으로 생각할 필요가 있으며, 과학기술 못지않게 관리기술의 경쟁력 강화 또한 중요한 행정개혁의 과제이다. 따라서 행정에도 앞서 지적한 새로운 관리이론과 응용된 사례를 한국의 행정현장에 보급하여 관리기술의 창의력과 경쟁력을 키워나가야 할 것이다.

민주화된 행정을 요구받고 있는 오늘날, 행정개혁에 있어서 이만하면 됐다(That's enough)고 하는 마지막 정착점은 없으며(open-ended), 무한경쟁(unlimited competition)과 무국경경제(borderless economy)시대에서 요구받는 제일 중요한 인식은 “계속적인 개선(continuous improvement)”을 추구해야 한다는 점이다. 물론 그와 같은 과정의 중간중간에는 위기를 동반한다. 행정개혁의 위기와 적(enemy)은 개혁을 반대하는 눈에 보이는 저항세력보다도, 눈에 보이지 않는 내부의 의지부족(loss of will)이나 방향상실(loss of direction) 그리고 이만하면 됐다(That's enough)는 편의적 적당주의 등이 더 위험한 경계의 대상이다.

지속적인 행정개혁의 성공을 위해서 우선 국가의 장기발전계획에 대한 검토가 필요하며 이를 바탕으로 폭 넓은 조정과 기획기능이 제도적으로 확립되어 행정개혁의 종합적인 계획이 제시되어야 한다. 이 과정에서 때때로 상충된 이해와 갈등을 직면할 수 있으므로, 공청회나 기타의 공정한 여론 수렴과정을 거쳐

35. “그동안 공무원들이 입안하고 시행하는 정책의 대상에 불과했던 기업들에게 이번에는 거꾸로 공무원들이 기업인들에게 연수를 받는 대상으로 전락했다는 충격을 받았다.” 홍선재, “공무원들의 이중충격,” *한국일보* (1994년 2월 19일), 2쪽.

36. R. C. Mascarenhas, “Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform of the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand,” *Public Administration Review* 53 (July/August 1993), pp. 319-328.

37. Ibid., p. 325.

38. Ibid.

정치적 뒷받침을 확보하는 것이 무엇보다 중요한 현실적 과제이다. 아울러 변화와 개혁은 국가지도자나 고위정책결정권자의 지도력과 결연한 의지가 있을 때에만 가능한 일이며, 진정한 개혁 (reform)은 혁명 (revolution)보다 더 어려운 일이라는 사무엘 헌팅톤의 말을 상기해 볼 필요가 있다.

김영삼 정부 제2기를 맞아 성공적인 행정개혁을 이루기위해서 앞으로 당장 해결해야 할 시급한 몇가지 문제를 열거하면 다음과 같다. 첫째, 행정쇄신위원회가 한시적으로 끝나게 되는 1995년 4월에는 행정쇄신위원회를 기존의 계획대로 해체하되, 그 해체는 완전한 소멸이 아니라 발전적 해체여야 한다. 다시 말해서, 과거의 부조리를 제거하거나 공공서비스의 질을 개선하는데 이바지한 행정쇄신위원회의 활동이 제 1차적 행정개혁 목표였다고 본다면, 앞으로의 제 2단계에는 보다 적극적이고 종합적인 행정개혁을 추진할 필요가 있다. 이를 위해서는 과거 여러가지 행정개혁의 시도와 기존의 행정쇄신위원회의 활동과 기능을 분석평가한 토대위에서 새로운 형태의 행정개혁추진기관이 태동되어 “계속적으로” 행정개혁을 추진되어야 할 과제이다. 한차례의 행정쇄신으로 커다란 변화를 기대할 수 없다. 행정개혁에는 일시적으로 반짝하는 “천재”가 필요한 것이 아니라, “의욕과 사명감을 가진 헌신적 관리자”가 필요하며, 시간과 열의를 바쳐 “진실로 일하는” 사람들이 필요하다.<sup>39)</sup> 아울러 종합적인 행정개혁을 준비하되 그 과정이나 집행에 단일기관의 주도보다는 각 부처별, 각 기관별로 분산하여 의견을 집약하는 것도 필요하다.

둘째, 행정개혁의 중요한 과제는 정책결정에 이바지하는 중·고위직 공무원들의 의식과 행태를 변화시키는 것이며, 이들을 “행정개혁의 전령들”로 만드는 일이며, 이들 모두가 행정개혁을 왜 해야 하는지, 어떻게 개혁해야 하는 것인지, 다른나라는 어떻게 개혁하고 있는지, 새로운 관리기법은 무엇인지 등을 스스로 깨닫게 해야한다. 행정개혁이란 “궁극적으로 행정인의 행동변화”를 의미하는 것이다.<sup>40)</sup> 제도나 구조 등의 옷을 아무리 바꿔 입어도 사람의 기본적 인식과 행동양식이 바뀌지 않는다면 변화를 위한 변화 그 자체는 무의미하다. 이들이 정치성에 의존하고, 행정개혁에 대한 필요성과 중요성을 깨닫지 못한다면 하위직 공무원들의 행태와 의식변화는 기대할 수 없다. 지금까지 정치권이나 언론은 지나치게 하위직 공무원을 질타하고 비판해왔다. 마치 복지부동이 하위직 공무원들에게 국한된 것인양 비판했으며, 그 증거는 정부가 발표한 사기양양책에서 여실히 드러나고 있다. 근속승진제를 확대한다거나 특별승진을 실시한다는 것 등은 거의 모두 5급이하의 하위직 공무원들에게 해당되는 사항들이다.<sup>41)</sup> 앞서 살펴본 바와 같이 중간관리자 이상의 간부들을 “움직이기 위해서는” 영국이나 호주 및 뉴질랜드 등에서 실시하여 관심을 끌고 있는 계약임명제 (contract appointment)를 도입해 볼만하다. 미국의 연방정부의 고위직 (senior executive service)이나 지방정부 (특히 시정부의 국장급)에서도 이 제도가 도입되어 업무성과가 없으면 해당 공무원이 그 자리를 떠나는 “계약성 임명제”를 점진적으로 실시하거나 도입해 볼만하다 (특히 한국의 공기업이나 광역지방자치단체에 우선적으로 실시해 볼 만하다). 이제 책임 (responsibility/accountability)은 지지 않고 권력만 휘두르는

39. Martin A. Levin and Mary B. Sanger, *Making Government Work* (San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1994), p. 149.

40. 박동서, 김광웅, 김신복, 전계서, 86쪽.

41. 근속승진제 확대: 공무원 근속제를 8급까지로 확대함으로써 8급공무원의 경

정치적 공무원은 필요하지 않으며, 국정의 책임자들도 공무원들을 정권안보의 수단으로 이용하거나 정치화(politicization)시키는 일이 없어야 한다.

셋째, 정부내 행정의 전문화를 이루기 위하여 현재의 공무원 인사구조와 임용제도를 개선하거나 보완할 필요가 있다. 특히 5급과 4급 공무원들이 일찍부터 정치화되는 현상을 줄이기 위해서는 소신껏 일할 수 있도록 3급까지는 승진의 기회를 보다 넓혀주는 제도적 개선이 필요하다. 다시 말해서 현재의 역 V형(9급부터 상승하다 5급에서 하강하는 포물선)의 인사구조를 역 W형(9급에서 7급까지 상승하다 다시 7급에서 5급까지 하강, 그리고 다시 5급부터 3급까지 상승하다 3급부터 1급까지 하강하는 포물선)으로 바꾸어 중견간부로 들어가도 일정기간 동안에는 주위의 눈치를 보지 않고 소신껏 일하면서 정치적 인간관계 형성에 열중하지 않아도 승진의 기회가 열려있는 길을 부여해주는 제도를 생각해 볼 수 있다. 동시에 전문화를 피하기 위해서는 현재의 공개경쟁채용의 기본적인 틀을 유지하면서도 전문분야에 대한 고급인력을 확보하기 위해서는 특별전형제도를 확대할 필요가 있다. 예외적인 현재의 특채제도로는 고급인력을 확보하기에 미흡하며, 특히 분석, 연구, 정책개발, 교육훈련 등 경쟁력강화를 위해 전략적으로 관련이 있는 분야는 시범적으로 특별전형제도를 확대 실시해 볼 필요가 있다. 동시에 인력자원을 적재적소에 배치하여 분배능률을 향상하여야 하며, 처우를 개선해줌으로써 공무원들이 다른 분야의 직업과 비교해도 비슷한 수준의 대우를 받고 있다는 자긍심을 갖게 해주어야 하며 이를 통해 부패를 방지하고 직업의 만족감을 향상시킬 수 있다.<sup>42)</sup>

넷째, 조직개편이 행정개혁에서 지나치게 단골 메뉴화되고 있다는 지적이 많지만, 그래도 조직개편은 역시 빼놓을 수 없는 행정개혁의 방법이다. 인사행정분야에 현재의 총무처 기능을 조정하거나 정부의 정치적 혹은 자의적 인사관여를 배제하기 위하여 독립된 인사기관을 분리설치하는 것도 계속적으로 검토해 볼만하며, 전체 공무원중에 다수를 점하는 내무부 등에 인사의 자율성을 부여하는 인사의 분권화작업을 조직개편과 연계시켜 실현하는 것도 하나의 방법이다. 아울러 국정의 우선순위를 설정하고, 그 과정에서 표출되는 갈등과 상충된 이해를 조정하면서 정부의 위기관리능력을 향상할 수 있기 위해서는 정책조정과 기획기능을 보완할 수 있는 중앙정부의 구조적 보완이 필요하다. 정부는 1994년 5월 2일 직제개편대상인 38개 중앙행정기관중 22 곳의 직제개편을 끝으로 정부조직개편작업을 마무리했다고 발표했다.<sup>43)</sup> 그러나 국세청, 특허청, 공업진흥청, 기상청

---

우 9년간 근속시 7급으로 자동승진할 수 있도록 하였다. 지금까지 근속승진제는 일반직 9급과 기능직 10등급이 8년간 근속한 경우에 한해 각각 8급과 9등급으로 자동승진할 수 있도록 해왔다. 한국일보(1993년 11월 20일), 2쪽.

특별승진: 내무부는 일선공직자들의 사기진작을 위해 주민복지와 민생보호분야에 종사해온 7-9급 공무원 220 명을 선정하여 특별 승진시켰다. 아울러 시험이 아닌 근무실적평가를 통하여 주사에서 사무관으로 승진시키는 것도 하나의 방법이며, 정원에만 얽매이지 않고 실적에 따른 특별승진제도를 보충 실시해 볼 만하다. 한국일보(1994년 5월 20일), 2쪽.

해외여행자유화: 공무원의 공무원외의 목적으로 해외여행을 할 경우에 신고토록 돼있는 규정을 폐지하고, 휴가와 공가등과 관련된 공무원 복무규정개정안을 마련 시행토록했다. 미주 한국일보(1994년 5월 3일), 1쪽.

42. 이현재, "고급인력의 적정배치," 한국일보(1994년 4월 27일), 6쪽.

43. 아울러 농수산부, 국세청, 공업진흥청, 기상청 등 14개 기관은 개별적으로 추후 처리할 것이라고 밝혔다. 총무처가 이날 밝힌 직제개편성과는 교사, 경찰을

등은 오히려 기구확충과 증원을 요구하고 있어 나머지 14개기관의 직제개편이 끝날 즈음엔 축소규모가 훨씬 줄어들 전망이다. 이번 개편은 각 행정조직의 임무분석을 통한 행정조직의 근본적 고려미비, 부처간의 중복업무의 통폐합 실패, 통상 및 환경분야의 전문인력 확충 등의 현안을 소홀히하고, 과거 군사정권아래서 늘어난 공무원정원을 재검토하여 조정하지 못했다는 비판을 면하기 어렵다. 아울러 조직운용이나 조직개편을 지금까지는 너무 해당기관내의 계층적인 틀과 수직적인 시각에서 운용해왔다는 반성이 필요하다. 이제는 거의 모든 문제가 조직간(interorganization) 혹은 조직내(intraorganization)에서 복합적으로 연결되어 있다는 입장에서 조직의 수평적 활용이나 수평적 구조개편 등을 검토해 볼만하다. 예를 들어 기관내의 소규모 조직개편이라 할지라도 피라밋식의 조직개편 틀 외에도, 전문팀(task force) 구성등 수평적 조직개편 틀을 활용하여 행정조직을 보다 유기체적인 구조로 전환해 볼 만하다.

다섯째, 목표달성이나 성과관리등을 통해서 기존의 예산편성구조를 개선하고 아울러 공평과세제도 강화 등의 세제선진화를 이룩해야 한다. 또한 조직의 임무(mission)나 목표달성이 미흡한 사업은 지원을 줄이거나 중단하는 등 기업가적 정신으로 예산을 집행할 필요가 있으며, 정부가 수행할 필요가 없거나 정부 이외의 기관에서 운영하는 것이 더 효율적인 것은 과감히 민간에 이양하는 것이 바람직하다. 아울러 미국이나 호주에서 검토하고 있는 장기예산제도등을 연구하여 감독과 집행의 계속성을 유지하는 안도 고려해 볼 필요가 있다. 그리고 경쟁력 강화를 위해서 기술(과학기술뿐만아니라 “관리”기술도 포함)개발기금, 연구개발기금 및 산업지원자금 등의 국가경쟁력과 직결되는 전략적사업은 우선 지원할 필요가 있다.

여섯째, 행정환경의 변화와 행정임무 변화에 따르는 필요한 지식과 정보의 확산을 위하여 정부의 교육훈련 및 연수프로그램을 현실적 수요에 맞게 개선하여야 하며, 아울러 중앙공무원교육원을 프랑식(ENA)의 국가행정원 형으로 개편하는 것 등을 재검토 할 필요가 있다.<sup>44)</sup> 임용대상자나 진급대상자를 위한 직무교육이나 정신교육실시 등 소극적인 연수에서 “관리자 양성”을 위한 보다 적극적인 방향으로 교육훈련 방향을 개선하고 이를 구조적으로 뒷받침하기 위해서는 중앙공무원교육원이나 관련기관을 독립기관화 하던가 아니면 위에서 언급한 국가행정원 형으로 개편할 필요가 있다. 그리하여 도나 특별시 등에 설치된 교육훈련 혹은 연구기관들을 감독하고 교관들을 양성하여야 하며, 고위직 관리자들의 재교육을 대학 등에 의존하고 있는 현재의 교육훈련과 연수기능을 보완하여야 한다. 최근 정부에서 공무원들을 산업체 연수기관에 파견한 것이나 전문경영인을 초청하여 연수프로그램을 진행한 예는 우선 긍정적인 노력으로 평가된다. 동시에 이러한 일련의 변화는 기존의 공무원 교육훈련에 문제점이 있다는 반성을 기초로 하고 있으며, 새로운 프로그램이나 교육훈련기관의 구조변화가 필요하다는 강한 의미를 담고 있다. 이는 대학의 관련학과에도 아울러 적용되는 멧세지이다. 과학기술분야에만 산. 학. 관의 협력이 필요한 것이 아니라, 관리기술 향상을 위해서도 세 분야간에 긴밀한 협력이 필요하며 이를 위해서 대학에서도 행정학 교과과정

---

제외한 일반직 정원 19만 4천여명중 1,368이 줄고 829명이 보강돼 순감인원 539의 정원을 줄였으며, 기구상으로는 1실3국11심의관 35개과가 감축됐다고 보도됐다. 이동국, “정부조직 개편안 마무리,” 한국일보 (1994년 5월 3일), 3쪽.

44. 이는 노재봉 총리때 잠시 신문지상에 거론된 바 있다.

등에 변화가 있어야 하며, 산업체와 정부간에도 교육훈련에 대한 인식을 바꾸어야 한다. 아울러 관료조직의 핵심단위인 과단위까지 교육훈련의 융통성을 부여하여 포럼, MT활동 등을 통해서 행정기관 스스로 자생력을 향상해가는 방안도 활용해 볼직하다.

일곱째, 인력의 다양성 (diversity)이 점증하는 추세에 맞추어 전략적 인사관리 (strategic human resource management) 체계를 갖추어야 한다. 한국도 미국이나 캐나다처럼 미래를 내다보고 “2,000년대를 향한 공무원제 (Public Service 2,000 or Civil Service 2,000)”와 같은 예상분석 연구가 필요하며, 이는 비교적 실천하기 쉬운 연구과제이다. 아울러 사회형평이라는 가치실현을 위해서 비혜택집단 (disadvantaged group)에게 일정한 혜택을 부여하고 보호하는 소극적 조치보다는, 그들이 사회본류 (mainstream)에 어려움이 없이 참여할 수 있도록 구조적 제도적 장치를 마련하는 것이 중요하며, 이의 실현을 위해서 전략적 계획과 그에 따른 시간표 (timetable)를 만들어 그 진전상황을 점검하면서, 일시적인 보호일변도 정책에서 벗어나 “참여와 능력개발”을 유도하는 보다 장기적이고 적극적인 인력관리와 개발정책이 필요하다.

여덟째, 제 목소리를 내는 것보다는 가만히 있는 것이 낫다 (The less you do, the less trouble you get)는 근무태도 또한 관리혁신에 도움이 못되는 걸림돌이다. 이를 개선하기 위해서는 우선 새로운 관리이론과 관리기술을 널리 보급하여야 하며, 보수적인 계급조직의 틀을 “성실하고 능력있는 사람이 대우 받는 창의적 공무원조직”으로 변화시켜야 한다. 공무원들은 일반적으로 능력보다는 연공서열을 중시한다. 일에 대한 책임감은 비교적 높은 편이지만, 창의력이 부족하다. 이는 물론 기업체의 직원들에게도 적용되는 공통된 현상이라 할 수 있다. 우선 중간 관리자이상의 공무원들의 창의성을 높이고 그들의 업무성과를 향상시키기 위해서 기본급은 동일시되되, “성과분석에 따른 보너스”를 차등지급하는 등 점진적인 방법의 능력급 (pay for performance) 실시를 검토해 볼 만하다. 아울러 공무원 인사원칙을 “순환보직”에서 “전문분야위주”로 전환하여 분야별 전문가를 양성하는 것이 필요하다. 그러나 이는 자칫 하위직 공무원들에게 단순업무만을 숙지시켜 업무의 권태감을 줄 수 있다는 위험도 있으므로 이는 오히려 중견 간부 이상의 공무원들에게 해당되는 방안이라 볼 수 있다.<sup>45)</sup>

아홉째, 사기양양을 통한 공무원의 업무 성과 향상이 시급한 과제이다. 1993년 11월 서울대학교 행정연구소가 발표한 설문조사에 의하면, 우리나라 공무원중 공직에 만족하는 사람은 16.6 퍼센트에 불과하며, 담당직무에 만족하는 공무원도 37.7 퍼센트에 불과하다고 나타났다.<sup>46)</sup> 이러한 불만의 가장 커다란 요인은 “낮은 보수 수준”이라는 지적이 55.6 퍼센트에 달했으며, 업무의 적극성이 결여된 이유는 “업무결과가 보상으로 연결되지 않기 때문이라는 응답이 24.9 퍼센트, 그리고 업무처리 방식의 경직성 때문이라는 지적도 20.1 퍼센트였으며, 실 패시 책임추궁을 염려하는 것도 한 원인으로 꼽혔다.<sup>47)</sup> 이를 개선하기 위한 대

45. 한국일보 (1994년 4월 14일), 2쪽.

46. 이것은 공보처가 1993년 11월 7일에 발표한 것으로, 이는 서울대학교 행정대학원 부설 한국행정연구소에 의뢰하여 전국 공무원 1,555명을 대상으로 실시한 설문조사의 결과이다. 한국일보 (1993년 11월 9일), 15쪽.

47. 서울대학교 행정대학원 김신복교수는 공무원들이 무사안일등을 처우 근무조건등과 결부시켜 책임을 회피하는 경우가 있다고 지적하고, 공무원들의 의식개혁을 강조했다. 한국일보 (1993년 11월 23일), 17쪽.

안으로 정부가 1994년 1월 26일 발표한 “공무원 보수현실화 계획“에 따르면, 1997년까지 공무원보수 수준을 국영기업체 수준까지 끌어올리겠다고 발표했다. 48) 그러나 보수향상이 사기나 동기부여의 제일 중요한 변수라는 데에는 이론의 여지가 있다. 보수수준이 채용과정에서 제일 중요한 요소임에는 틀림이 없지만, 채용된 후에는 보수수준보다는 오히려 직장분위기나, 동료와의 관계 등이 만족도나 사기에 중요한 변수가 되고 있다는 견해가 많다. 또한 현행 공무원제도로는 하부구조로부터의 다양한 의견수렴이 현실적으로 어려우므로 하위직 공무원에 한해서 점진적으로 노조활동을 허용하는 방안을 고려해 볼 만하며, 공무원의 정당가입 자격을 제한한 현행 정당법 관계조항도 앞으로 개정하는 것이 민주화시대에 맞는 변화라고 하겠다. 49)

열째, 정치화된 (politicized) 감사원의 감사과정을 보완하고 감사원의 기능을 감사본래의 업무외에도 “정책평가 및 행정연구” 기능으로까지 확대하여야 한다. 아울러 감사원의 법적지위에 대한 연구도 중요한 현안이며, 감사원의 정치화를 해소하는 방안의 하나로 징계나 사정을 위한 비정기적인 특별감사보다, 실적평가를 위한 정기감사를 소리없이 실시하는 것이 바람직하다. 최근 중복감사를 줄이고 적발이나 징계위주의 감사를 지양하자는 많은 논의가 있어왔다. 이제는 이를 제도적으로 보완하는 실천노력이 필요한 때이며, 아울러 우수기관, 우수 프로그램, 우수 공무원을 발굴 포상하는 것에 인색하지 말아야 하겠다. 이를 위해 각 기관의 “자체감사”를 적극 활용할 필요가 있다. 50) 그 외에도 민간단체가 평가하는 외국의 예를 긍정적으로 검토해 볼 필요가 있다. 미국에서는 포드재단이 재정적으로 후원하고 하바드대학교가 “정부의 행정쇄신 우수사례 수상제도”를 집행하여 정부의 창의적인 사례나 프로그램을 평가하여 포상하고 있다.

마지막으로, 정치와 행정간의 관계를 간과해서는 안 된다. 무엇보다도 정치가 안정되고 발전되어야 행정도 안정되고 발전될 수 있으며, 정보공개법이나 행정절차법 등의 민주적인 법적제도 보완도 앞으로 이루어져야 할 것이다. 행정개혁이 근본적으로 정치적 행위이지만 지나치게 정치적 의도로 행정개혁을 이룩하려는 노력은 실패하기 쉬우며, 점진적이면서도 꼭 개선해야 할 사안은 그 실시를 주저하지 않는 국정책임자의 강한 실천의지가 무엇보다 중요하다. 그러면서도

48. 현실적 처우개선이 재정적으로 어려우면 상징적으로라도 능력에 따라 차등지급하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 한국일보 (1994년 1월 27일), 2쪽.

49. 헌법재판소 전원재판부는 1993년 3월 11일 전 체신노조위원장 이주완씨가 낸 헌법소원사건서 판결문에서 현행 노동쟁의조정법 제 12조 2항에 대해 헌법불합치 결정을 내렸다. “헌법 제 33조 2항은 공무원의 단체행동권을 전면적으로 제한하거나 부인하지 않고, 일정한 범위내에서 공무원신분의 노동자의 경우에는 단결권, 단체교섭권 단체행동권 등 노동3권을 부여하고 있으므로, 모든 공무원의 쟁의행위를 금지하고 있는 노동쟁의 조정법 제 12조 2항은 헌법규정에 합치하지 않다는 결정을 내리고, 이 부분은 1995년 12월까지 개정되어야 한다고 입법을 촉구했다. 한국일보 (1993년 3월 12일), 1쪽.

50. 그리고 징계위주의 감사에서 포상위주감사로, 결과위주의 감사에서 과정중시의 감사로, “잘못된 사례”를 찾아내어 경고하는 방식에서 “모범사례”를 찾아내어 독려하는 방식으로 감사의 방향을 선회하는 것이 필요하다. 이동국, “공직사회 분위기 쇄신책 안팎,” 한국일보 (1994년 5월 10일), 4쪽.

지나치게 위로부터의 대통령 결심에 의존하는 행태를 벗어나, 이제는 각 기관별로 밑으로부터의 자율적 개혁의지 창출에 힘쓰는 새로운 형태의 행정개혁 노력이 필요하다. 아울러 행정개혁은 도덕적 행위이다.<sup>51)</sup> 행정개혁은 민주주의 완성을 위한 지속적이며 정치적인 행위인 동시에, 공직윤리를 확립하는 도덕적 의식개혁 과정이기도 하다. 이를 위해서 새로운 세대들에게 도덕과 가치에 대한 교육을 강화하여야 하며 이를 통하여 “좋은 사람 (good people)에 의한 좋은 정부 (good government)”가 창달될 수 있도록 정부만이 아닌 “사회전체”가 합심하여 노력해야 할 것이다.

---

51. Levin and Sanger, *ibid.*, pp. 323-324.



## ▣ 발표 및 토론요지



## 발 표 요 지

### < M.W.Zacher >

지난 반세기 동안 국제관계는 엄청난 변화를 겪었고, 최근에 냉전의 종식을 맞으면서 새로운 단계로 나아가고 있다. 이러한 국제질서의 변화는 국제정치학자들에게 새로운 이론을 개발하도록 강요하고 있다. 변화와 질서의 문제를 탐구하는 데 있어서 주류 국제정치학자들이 사용했던 패러다임은 자유주의적 국제정치이론과 영국에서 시작된 국제사회와 관련된 이론들이다.

이 논문은 국제사회를 네가지 차원에서 접근하고 있고, 기본적 인식들은 자유주의적인 것이다. 자유주의에서 바라보는 국제사회는 共敵을 가진 사회, 서로의 복지가 상호연관된 사회, 공동의 가치를 공유하고 있는 사회, 다양한 제도들이 존재하는 사회라고 할 수 있다. 이 논문은 이렇게 국제사회를 네가지 차원으로 보는 최근의 저작들을 검토하고 있다.

가장 중요한 것은 군사적 자유주의, 공화적 자유주의, 상업자유주의, 제도 자유주의의 영역에 해당되는 글들이다. 특히 중요한 것은 민주주의를 공유하고 있는 평화의 지대와 군사안보, 무역에 대한 현대군사기술의 영향을 분석하려고 시도하는 연구들이다.

국제정치체제는 더욱 평화와 번영의 질서로 계속 발전해가고 있는 과정에 있음을 우리는 알고 있다. 그러나 역사는 전진한다고 하는 진보의식에 사로 잡히는 것은 현명한 것이 아닐 것이다.

결국 역사의 진보와 발전을 확신하는 자유주의에 대한 가장 큰 위협은 국가라는 체계단위 내에서 자유주의적 가치가 소멸하는 것이다.

### < Stephan Haggard >

오늘날 국제경쟁력을 강화·유지하는 일은 선진공업국가 뿐만 아니라 신흥공업국가에 있어서도 정치적 담론의 중요주제가 되고 있는 실정이다. 이들 논의의 몇몇은 오도되고 있으며, 국가경쟁력의 의미와 결정요인에 대한 혼란을 반영하고 있기도 하다. 여하튼 이러한 관심은 국제무역의 흐름을 결정하는 요인에 대한 우리의 이해의 변화로부터 발생하고 있다. 특히 비교우위라고 하는 것이 정부의 조치에 강하게 영향을 받으며, 전통적인 요소로 간주되어 왔던 재능과 비용으로부터 비교우위는 점점 더 분리되고 있다는 인식이 그것이다.

동아시아를 포함해서 제도라고 하는 것은 경쟁력을 논하는 데 있어 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 여기서 두개의 이슈가 제기된다. 동아시아 국가들의 성장에 있어 국가가 광범위하게 개입하고 있음이 널리 알려졌지만, 그러한 개입의 어떠한 요소가 성장을 촉진했는지에 대해서는 아직도 분명하지 않은 실정이다.

두번째 문제는 정치학자들에게는 매우 흥미있는 것으로 정치제도가 성장에

어떤 영향을 미쳤는가 하는 점이다. 본 논문은 이 질문에 대한 두개의 접근법 - 체제, 국가 그리고 현존하는 사회적 연합의 역할을 분석하는 거시적 정치·경제적 시각을 포함하여, 미시적인 수준에서 제도분석에만 초점을 좁히는 신제도주의적 시각 - 을 검토하고 있다.

### < 김 판 석 >

문민정부 제2기에는 2000년대 진입을 위한 가시적 전환점 마련과 행정조직 발전을 위해 제 2단계 행정개혁을 실행하여야 한다. 국제화와 민주화에 걸맞게 새로운 관리혁신과 종합적인 개혁을 시도해야 하며 이를 위해서는 행정분야 전반에 걸친 광범위하고도 진지한 평가를 토대로 새로운 차원의 행정개혁이 절실히 요청된다.

지금까지의 행정개혁은 부정부패 척결, 경제문제, 국제관계, 그리고 정치개혁 등에 가려서 종합적인 청사진을 도출해내지 못했다. 다행히 행정쇄신위원회가 1993년 4월 20일 발족함으로써 행정서비스의 질적 개선에 많은 변화가 이루어진 것이 사실이지만, 미시적 쇠신의 한계를 인정하지 않을 수 없다. “개혁”(reform) 보다는 “쇄신”(innovation)에 그리고 “조직개혁”보다는 “기능쇄신”에 역점을 두어 행정현장의 현실적 문제들을 비교적 신속 처리해왔다는 데 긍정적으로 공감하면서도, 다음의 질문을 던져보지 않을 수 없다.

현재와 같은 규모와 방법의 행정쇄신을 통하여 국민이나 국가지도자가 기대하는 행정개혁을 이룰 수 있을까? 혹은 행정쇄신위원회의 활동만으로 국제화 민주화시대에 걸맞는 행정개혁을 이루어 낼 수 있을까? 이 질문에 대한 대답이 새로운 차원의 행정개혁을 요구하는 것이라면, 우리는 이제 국내외의 도전에 보다 창의적으로 대응할 수 있는 방법을 모색하지 않으면 안 된다. 따라서 다음의 여러가지 질문들을 심각하게 재고해보지 않을 수 없다.

정부를 어떻게 하면 성공적으로 “경영”할 수 있을까? 다른 나라들은 어떤 형태의 행정개혁을 시도했거나 하고 있는가? 어떠한 “관리기법”과 “자극”이 생산성과 서비스의 질을 높이는가?

보다 종합적인 행정개혁을 모색하기 위한 시도의 하나로 이 논문은 서방 여러나라들의 행정개혁노력을 비교 분석해본 후, 조직의 종합적 발전을 위한 변수 분석 및 관리이론의 변화, 그리고 의식개혁에 관한 과제를 재고해 보고, 앞으로의 행정개혁 방향과 목표를 재조명 해본다. 상설 행정개혁위원회를 두어 행정개혁을 계속 추진할 것과, 중앙정부의 인사행정 분권화 내지는 조직개편(내무부 등 일부기관에 인사자율성 부여, 공무원교육훈련 기관 개편, 감사원의 연구기능 보강 등), 총체적 질관리 등의 새로운 관리기법 도입, 고객의 개념을 도입한 행정문화 및 행태개선 등 대안을 제시한다.

## 토 론 요 지

< 김 기 우 > - Zacher 교수 논문에 대한 토론

Zacher교수가 잘 지적했듯이 자유주의 국제관계 이론은 자본주의적 자유주의 정치이론으로 부터 발전하였다. 우선 이 논문의 특징은 매우 낙관적인 발전이론에 그 기반을 두고 있는 것으로 보인다. 본 논문의 주된 가설은 국제사회의 발전과 국제 공동체의 형성은 국제적 복지와 협력, 정치적 민주주의 그리고 상호의존주의 확대를 통해서 성공적으로 성취될 수 있다는 것이다. 물론 이 같은 자유주의 시각은 미래 국제사회 발전에 대한 희망과 예시적 전망을 담고 있는 설득력 있는 하나의 어프로치로서 평가될 만하다. 그러나 우리는 사회과학에서 무엇이 되어야 할 것과, 그것이 실제로 진행되는 것과 나아가 그것이 어떻게 될 것인지는 사려깊게 구분되어야만 한다고 생각한다. 우리의 목적이 설명과 예측에 있다면 매우 체계적이고 객관적인 관점 및 기준에서 볼 때, Zacher교수의 논문은 미래 국제사회 발전을 지나치게 낙관적이고 이상주의적 관점에서 서술된 것이 아닌가 하는 비판적 평가를 받기에 충분하다.

그러면 Zacher교수가 제시한 네가지 차원 즉, “사회의 공통적인 관심사”를 논의해 보자. Zacher교수는 Doyle의 기본가설 즉, “보다 민주적인 국가는 국제사회 발전에 보다 협조적이다”라는 가설을 전적으로 수용한다. 다시 말하자면 민주주의는 국제사회 발전을 강화할 수 있고 종국적으로 국제 공동사회 형성에 기여하게 된다는 것이다. 물론 추상적인 차원에서 국제사회의 발전은 궁극적으로 전세계적 차원의 민주적 발전에 좌우될 것임은 분명하다. 그러나 현실적으로 보면 국가 내부의 즉 국내정치에서의 민주주의와 그 국가의 외적 행위인 외교정책이 갖는 민주성과는 분명히 구분되어 분석되어야 마땅하다. 왜냐하면 어떤 국가가 국내적으로는 높은 수준의 민주주의를 향유하고 있을지라도 그 국가의 외교정책은 그 국가의 국내민주주의와는 판이할 수도 있기 때문이다. 예를 들면 미국의 자본주의적 민주주의는 이미 오래전부터 확립되었지만, 미국의 외교정책은 국내 정치의 민주적 이미지와는 달리 대부분 패권적 이익추구에 그 기반을 두고 있다. 이같은 맥락에서 볼 때 국내정치의 민주화가 곧 외교정책의 민주화로 연결된다는 Zacher교수의 희망적 가설은 지나친 낙관주의적 입장이라는 비판을 면키 어려울 것이다.

두번째 쟁점은 국제사회의 공동복지는 경제교류의 증대와 상호의존 및 협력을 통해서 달성된다는 것이다. 우리들은 경제교류의 확대와 상호개발, 협력이 장기적으로 볼 때 positive-sum game에 기여할 것이라는 전제에는 동의하면서도 이 같은 교류 및 협력의 확대가 현실적으로 볼 때, 현격히 많은 이익을 얻는 측과 다른 한편으로 그렇지 못한 부정적 손실을 감당해야 하는 두집단이 분명히 존재하고 있음을 잘 알고 있다. 이에 부가해서 최근 세계화를 촉진하는 실제적 주체는 초국가적 기업임에 틀림없고, 이들 대부분 초국가적 기업이 선진국 기업이라는 맥락에서 볼 때, 이들 초국가적 기업활동이 국제복지와 공동체 발전에 어느

정도 기여될 것인지에 대해서 본 논문은 체계적 분석을 결여하고 있다.

세번째 문제는 국제사회에서 제도의 성장과 제도화 문제이다. 이론적으로 볼 때 국제적 제도의 발전은 국제 공동체 형성에 기여할 것임은 틀림없다. 그러나 Zacher교수는 이같은 국제적 제도의 성장 및 발전에 대한 구체적 전략 및 대안은 거의 제시하지 못하고 단지 규범적 차원에서 이 명제를 강조하는 것처럼 보인다.

마지막으로 Zacher교수가 국제 공동체 발전에 있어 우려하고 있는 지나친 세속화와 인성조작 문제는 우리들이 수용할 수 있다고 하더라도 오늘날 선진자본주의 사회의 세속화, 전문화 인성조직 등은 구조적으로 불가피한 추세라고 아닐 수 없다. 여기서 Zacher교수의 주장은 19C 고전적 자유주의로 회귀하지는 주장인지, 아니면 새로운 덕성과 도덕성을 갖춘 인간형을 만들자는 것인지 불분명하며, 나아가 본 명제에 대한 구체적 논의는 전혀 진전되지 않은 채로 남아있다.

### < 흥 성 결 > - Haggard 교수 논문에 대한 토론

1. 이 논문은 국가경쟁력에 대한 설명을 시작으로 동아시아의 경제성장에 관한 국가중심적 접근을 성장과 지배체제의 형태와의 관계를 중심으로 요약, 비판하고, 1990년대 이후 신흥공업국들에서 성장과 민주화를 조화, 접목시킬 수 있는 민주적 자본주의의 대안으로서 사회민주주의를 포함한 중도우파적 및 중도좌파적 정치체제의 장단점을 분석하고 있다. 전반적으로 이 논문은 매우 간결하면서도 내용을 충분히 전달할 수 있도록 쓰여졌다는 점에서 높이 평가할 만하다. 또한 국가중심적 접근의 문제점 중 국가능력에 대한 설명은 우수하지만 근본적으로 국가의 동기에 대한 설명이 결여되어 있다는 지적은 매우 의미있다고 생각된다. 본 토론자는 위와 같은 장점에도 불구하고 다음의 두가지 점에 있어서 좀더 명확한 설명이 필요하다고 생각한다.

2. 우선 필자는 동아시아의 발전에 관한 국가중심적 접근을 제도적 접근의 일종으로 인식하고 있다. 이를 바탕으로 필자는 국가중심적 접근을 국가능력이론, 정책수단이론 및 정치능력이론 등 세가지로 분류하고 필자는 정치능력이론에 가장 근접해 있다고 소개하고 있다. 이에 대하여 본인은 필자가 국가중심적 접근을 너무 폭넓게 인식하고 있다고 생각한다. 정책결과의 인과적 분석에서 처음으로 제도적 접근의 유용성을 제시한 피터 홀에 의하면 국가중심적 이론과 제도론은 명백히 구별되고 있다. 물론 국가도 제도적 변수의 하나이기는 하지만 국가중심적 접근에서의 국가와 제도적 접근에서의 국가는 다르다고 생각된다. 본인의 생각으로는 필자가 분류한 세가지 국가중심적 접근 중에서 국가능력과 정책수단 이론이 좁은 의미의 국가중심이론으로 분류할 수 있고, 정치능력이론은 제도론의 전형적 형태인 것으로 보이는데 이에 대한 필자의 생각을 듣고 싶다.

3. 두번째는 신흥공업국들의 (다양한)민주화의 경향과 그에 따른 성장전략의 변화에 대한 필자의 설명에 대한 토론이다. 이 문제에 대한 필자의 설명은 사회의 제세력(혹은 계급)의 능력과 정당체제에 초점을 맞추고 있다. 신흥공업국에서의 경제성장은 필연적으로 사회의 제세력의 능력을 강화시켜, 어느 정도의 발전

이 이루어지면 경제정책이나 산업정책에 대한 국가의 주도적 지배력은 상대적으로 약화될 수 밖에 없다. 문제는 이러한 시기에 국가와 사회의 제세력의 상호관계를 설정하는 제도적 변수는 무엇이고, 그에 따른 민주적 지배체제의 등장가능성과 이러한 체제의 변화가 신흥공업국의 성장지향적 정치경제에 어떠한 영향을 미치는가를 설득력있게 분석하는데 있다고 하겠다. 따라서 필자가 신흥공업국의 민간자본, 노동 및 정당체제에 분석의 초점을 둔 것은 매우 적절하다고 생각한다. 다만 조금 미진하다고 생각되는 것은 필자는 중도우파적 및 중도좌파적 정당체제를 단순히 상정하고 각 정당체제의 등장이 적어도 당분간은 어렵다는 것을 쉽게 보여줄 수 있지 않았을까 생각된다. 다시말하면 한국과 대만의 경우 이들 국가의 정치경제에 지대한 영향을 미쳐온 공산주의에 대한 중산층의 강한 거부감과 집권층의 정치적 성향이 이미 이데올로기의 수준을 넘어 제도화의 수준에 이르렀다고 볼 수 있으며, 따라서 좌파정당의 성공가능성은 희박하지 않은가 생각된다.

### < 강 근 복 > - 김판석교수 논문에 대한 토론

이 논문은 시의적절한 주제를 선택하여 나름대로 의미있는 연구 성과를 거두었다고 보이나 의견을 달리하거나 보완의 필요성이 있다고 여겨지는 부분에 대하여 소견을 피력하고자 한다.

1. 행정 조직의 발전이나 행정 개혁의 방향 설정과 전략 수립을 하는 데는 환경의 변화를 고려해야 한다. 이 논문은 제목에서 볼 수 있는 것처럼 '국제화' '민주화'라는 환경 변화 아래서 행정 조직의 발전이 어떻게 이루어져야 할 것인지를 다루고자 의도한 것으로 보인다. 그러나 이 논문에서는 부분적으로 '민주화'라는 환경 변화에 대해서는 논의하고 있지만 '국제화'라는 환경 변화의 의미와 내용, 그리고 그러한 환경 변화에 대응해서 행정 조직의 발전이나 행정 개혁이 어떻게 이루어져야 할 것이냐에 대해서는 다루고 있지 않다. 이 논문의 제목을 보고 독자가 기대하게 되는 것과 달리 일반적인 행정 조직 발전 또는 행정 개혁의 방향을 논의하는 것에 그치는 아쉬움이 있다.

2. 논의의 대상에 있어서 종합적인 행정개혁을 대상으로 하고자 하였는지 아니면 행정 조직에 초점을 두고자 하였는지가 명확하지 않아 논의의 전개가 다소 산만하다는 인상을 준다. 제6장에서 다루고있는 행정 개혁의 과제도 앞에서의 논의에 비추어 너무 광범위한 영역의 문제들을 과제로 제시함으로써 범위를 한정하여 보다 심층적인 분석이 미흡하다는 지적이 있을 수 있다고 생각한다.

3. 제4장의 경우 장 제목과 달리 '의식 개혁'부분에 대해서는 다루고 있지 않다. 그리고 도표 3에서 '관료제 주도의 정부'에서의 관료 의식 및 행태에 대비되는 것은 '이익 집단 정치나 다원주의'보다는 예를 들면, '민본 정부'가 더 적절하다고 생각한다.

4. 공공 행정에서 국민을 고객으로서 생각하기도해야 된다는 주장에 대해서는 동의한다. 그러나 저자도 부분적으로 기업이 보는 '고객'과 정부가 보는 '고객'

이 똑같지 않다는 것을 인정하고 있긴 하지만 기업-고객 관계와 정부-고객 관계는 기본적으로 그 성격이 다르다고 생각한다. 기업-고객 관계에서 고객은 기업의 주인도 아니고 기업의 경영 과정에 대해 정당한 참여의 권리를 가지고 있지 못하지만, 정부-고객 관계에서 고객인 국민은 정부의 주인이요, 정부의 결정 과정에 대해 정당한 참여의 권리를 가지고 있기 때문이다. 국민은 정부에 대해서 고객이면서 동시에 주인인 이중적인 관계를 가지고 있다는 점에서 기업에서의 고객 개념을 수정없이 정부와의 관계에서 적용하는 것은 적절치 못하다고 생각한다.



## VI. 세계질서의 변화와 정치개혁 - 비교분석

- 佐佐木毅
- R. Putnam
- V. S. Styopin
- 발표 및 토론요지



# 일본의 정치개혁과 55년 체제의 종언

日本の政治改革と五五年体制の終焉

佐佐木 毅  
Sasaki Takeshi  
(東京大學)



日本の政治改革法は区割り法が成立していないために、その実施は決まっていなかったし、従って、制度改革の効果について語ることはできない。しかし、この政治改革の渦が戦後日本政治の一つの転換点になったことは明白であり、制度改革論の枠を越える重要な政治的出来事になった。ここでは日本政治の転換という視点から、この動きの経過とその背後にある諸要因に目を向けてみたい。

## 1、政治改革問題の経緯

現在にまでつながる政治改革問題の淵源としては1988年から89年にかけて発覚したリクルート事件であるが、政治腐敗事件として見るならば、前首相が逮捕されたロッキード事件に比べて、特に、逮捕者の数が多かったわけではない。また、ロッキード事件の際には河野洋平など若手議員が自民党を離党し、自民党は支持率を下げたが、制度改革問題はこれほどの広がりを見せることはなかった。70年代、三木内閣の下で実現したのは政治資金制度の一部改正であり、しかも、その内容は後で明らかになったように極めて不十分なものでしかなく、選挙制度改革はほとんど議題にすらならなかった。そして、政治改革問題はその後、政治の主要テーマであることを止めるに至り、自民党のリーダーたちは政治倫理問題に対して挑戦的な態度すら取り続けたのであった(1)。

ところがそれから10数年後のリクルート事件以後、政治改革問題は日本の政治の継続的な課題となり、遂には自民党一党優位体制さえ、崩壊させるに至ったのである。この違いはどのように説明されるのであろうか。日本国民が政治倫理問題に対して急に批判的になったという説は、全くの間違いではないが、それだけで全てを説明することはできない。日本人は政治の「汚さ」について、変わらぬ批判的な認識を抱いている。しかし、政治倫理問題にしても、他の政治課題との関連で相殺されることもある。増幅作用を持つこともある。例えば、リクルート事件はそれが消費税の導入と同時に発覚したために、政権に対する批判を典型的に増幅させる効果を持ったのであった。つまり、政治全体に対する国民の判断が重要であり、政治倫理問題のみを切り離して議論することには限界がある。日本には政治の浄化を求める運動は昔から存在したが、それらが見るべき成果をあげることはできなかったのは、一つには政治倫理問題を倫理主義的に取り上げたからだともいえる。金権政治は政治の構造問題であり、政治の全体構造について何らかの形で手をつけることなく、部分的に、倫理主義的に解決しようとするのは実は最も困難なのである。例えば、政治腐敗に対する政治的応答の一つに政権交代という方策があるが、日本で政治倫理問題に熱心な人々はそれまでおおよそこうした発想をしてこなかったのである。こうした非政治的な、倫理主義的な議論は、やがて抜本的な政治改革の議論の中ではしばしば攪乱要因にさえなったのであった(2)。

リクルート事件は少なくとも次の二つの点でそれまでの政治改革論議を決定的に乗り越

えるものであった。第一は、「政権交代」という政治シンボルの広範な流通である。唯一の政権政党であった自民党のリーダーたちの「総汚染状態」がその原因の一つであり、政府の選挙制度審議会の答申の中にも「政権交代」への言及が見られるようになった（3）。それまで、多くの国民にとって「政権交代」という言葉はそれまで教科書の中の言葉でしかなく、現実性のある言葉ではなかった。ところが、89年の参議院選挙において、自民党が大敗を喫し、社会党に破れたのみならず、参議院で過半数を失ったことは、一党優位体制の晩鐘を告げるものであった。部分的であれ、連立政権は不可避となり、日本の政治は「政権交代」に至らないまでも、明らかに過渡期に入ったのであった。国民のある部分は政治改革を「政権交代」という形で受け止めたといつてよい。この頃から極めて顕著なことに、「望ましい政権」として自民党単独政権をあげる有権者の数はコンスタントに2割を切るようになり、自社連立を含む、連立政権への待望論は高まっていった。93年夏の細川連立政権の誕生は数年にわたった願望の現実化であり、今に至るまで、自民党政権や、ましてや自民単独政権に対する抵抗感は少なくない。

第二は、自民党の中から新しいタイプの、「抜本的」政治改革論議が起こったことである。88年末、リクルート事件発覚をうけて、竹下首相は自民党に政治改革委員会を発足させた（委員長は後藤田正晴）。この委員会は翌年、「政治改革大綱」を決定したが、この文書には政治資金制度の抜本的改革の他、中選挙区制度の廃止と小選挙区制度を中心にした新しい選挙制度への移行、国会改革、地方分権、派閥の解消などといった、それまでの政治活動全体を見直す方針が打ち出されていた。「政治改革大綱」の一節は次のように述べている。

「政治と金の問題は政治不信の最大の元凶である。これまでわれわれは、政治倫理は第一義的には、個人の自覚によるべきであるとの信念から、自らをきびしく律する姿勢の徹底をはかってきたが、多額の政治資金の調達をしいられる政治のしくみ、とくに選挙制度のまえには自己規制だけでは十分でないことを痛感した。

したがってわれわれは、諸問題の多くが現行中選挙区制度の弊害に起因しているとの観点から、これを抜本的に見直すこととする。さらに、公私の峻別や節度ある政治資金とその透明性を制度的に裏付けることなどによって政治倫理の向上を期し、国会運営、党運営においても十分に国民の負託にこたえられる政治環境をととのえることを目的に政治制度全般の改革をはかる。」（4）

ここには「政治とカネ」をめぐる不祥事を是正するためには政治活動の枠組みである選挙制度にメスを入れ、それによって派閥そのものの基盤をなくすという野心的な試みが述べられていた。ここに政治資金制度改革と選挙制度改革との双方を一挙に行うという、「抜本的」政治改革論が顔を出し始めたのであった。ロッキード事件の場合には、問題は

特定個人の特殊な犯罪としてなおとらえられていたのに対して、今や自民党政治の構造そのものが問題の根源であるという認識が示されたのであった。この「政治改革大綱」は自民党が自民党政治の基盤について歴史的な総括をし、旧来のシステムがもはや維持できないことを宣言した点で決定的に重要であった。その意味では自民党内部の現状維持派からの反発は根強かったが、これ以後、自民党の中に改革派對現状維持派という対立の構図が作られることになった。

他方、他の政党はこれに対して企業団体献金の廃止など、政治資金制度の改革に重点を置いた改革案を提出し、選挙制度改革に対しては反対の態度をとるか、現行中選挙区制の下での定数是正を主張した。何故ならば、小選挙区制の導入は自民党政権の永続化を企てる試みと映ったからであった（こうした認識は鳩山内閣の小選挙区制導入反対運動以来の、従って、50年代以来の極めて伝統的な認識であった）。このことは政治改革の共通の土俵の設定そのものが政党間でいかに難しいものであるかを示すものであった。

ここに二つの流れが出てきた。一つは直ぐにでもできるところから部分的に実行するという緊急改革の系譜であり、93年春に至るまで政治資金制度などを中心にいくつかの改革が行われた。この緊急改革は従来型の漸進主義的改革であったが、その成果は極めて微々たるものであり、抜本的改革に重要な課題を先送りする結果になった。

もう一つの流れは「政治改革大綱」に発する抜本的改革の系譜であり、自民党のこの「政治改革大綱」は、「政治とカネ」をめぐる問題への応答を含みつつも、戦後政治の枠組みを爆破する可能性を秘めた劇案であった。政治資金制度の抜本的改革によって自民党政治は構造的な変革を余儀なくされる一方、新しい選挙制度の導入によって社会党を初めとする野党は致命的な打撃を被る可能性があったからである。政治資金制度と選挙制度双方の改革をワンセットで考えるという提案は新しいものであり、部分的改革がはかばかしい成果をあげることができなければできないほど、抜本的政治改革は逆に政治の課題として残り続け、それに対する期待感を高めることになった。

この二つの流れが後者に傾く上で、重要な役割を果たしたのが、政府の第八次選挙制度審議会（会長 小林与三次読売新聞社社長）であった。宇野内閣の下で発足したこの審議会は90年4月、衆議院の小選挙区比例代表並立制を導入し、政治資金を政治家個人から政党に集中させ、連座制を強化する提案を行った。因みにこの時の選挙制度改革案は94年に国会で成立した案と酷似するものであった。従来、選挙制度審議会は国会議員が委員として加わっていたが、この第八次の審議会は議員を入れず、各界の代表によって構成され、意見の相違はあったにしろ、一つの答申を行った点で大きなイムパクトを持つことになった。第一次答申は選挙制度改革の必要について、その趣旨を次のように述べている。

「衆議院議員選挙は、政権の獲得、政策の実現を目指して、政党間の政策の争いを中心として行われるべきものである。

しかるに、現行中選挙区制の下では、選挙において多数議席を確保し、政権党となることを目指す限り、同一選挙区で同一政党から複数の候補者が立候補することになり、これらの候補者にとっては、選挙は政党、政策の争いというよりは個人同士の争いとならざるを得ない。このような個人本位の選挙においては、我が国の社会風土もあり、選挙や政治活動が候補者と有権者の間の個人的つながりに依存しがちとなり、また選挙に要する資金の膨脹をもたらすことになる。

また、中選挙区制の下において、永年にわたり政党間の勢力状況が固定化し、政権交代が行われず、このことが政治における緊張感を失わせ、それがまた政治の腐敗を招きやすくしている。

中選挙区制の下で生じているこれらの問題は、制度の運用のみではもはや改善し得ないものであり、政策本位、政党本位の選挙を実現するためには、現行選挙制度を抜本的に改革する必要がある。」（５）

同年７月、同審議会は参議院の選挙制度改革と政党に対する公的助成について答申を行い、政治改革を旗印に成立した海部政権（幹事長・小沢一郎）は、伊東正義政治改革本部長、後藤田正晴同代理、羽田孜選挙制度調査会長などを中心にこの答申の立法化を目指すことになった。この作業は自民党内部の反対によって難航したが、その反面、自民党改革派の結集と団結を強める効果も伴った。９１年秋、区割り案を伴う政治改革関連法案が国会に提出された時、自民党内部には反対論が渦巻き、しかも、総裁選挙の時期と重なったため、その成立は絶望視されていた。自民党改革派は自民党現状維持派と野党の集中攻撃を受け、廃案を甘受せざるを得なかったのみならず、海部政権は政治改革法案と運命を共にしたのであった。自民党は政治改革の殉教者を自ら生出しながら、内部の分裂を深めていったのである。

その一方で、野党の側に変化が生じ始めてきた。８９年１０月、労働運動のナショナルセンターとして出発しようとしていた「連合」は、選挙制度改革と政治資金制度改革とをワンセットで改革する方針を打出し、社会党を初め、野党の中にこのワンセット方式に対する関心が徐々に高まってきた。また、政治改革を推進するために、経済界、労働界、言論界、学界などのメンバーからなる政治改革推進協議会（民間政治臨調）が、９２年４月に発足した（６）。この組織の中核は会長の亀井正夫以下、かつての第八次選挙制度審議会のメンバーであり、平岩経団連会長、山岸「連合」会長などを特別委員とし、比較的若手の議員からなる「民間政治臨調と連帯する超党派議員」は百名余りに達した。９１年の海部内閣の失敗は政治改革のためには超党派の議員の連帯が必要なことを改めて印象づけたが、この組織はこうした課題に答えようとする代表的な組織であった。９２年１１月、政治改革推進協議会の提案に応じて「中選挙区制度廃止宣言」への国会議員の署名活動が行われ、その数は８党派１９２名に達した。その中には、細川護熙、羽田孜、後藤田正晴、



小沢一郎などの名前があった。こうした中で細かい提案の中味における違いにもかかわらず、ワンセット方式という共通の了解が徐々に形成され、そうした了解が与野党の間で法案の形で出来上がったのは金丸逮捕直前の92年の秋であった(7)。

政治改革にエネルギーを与え続けたのは、相変わらずスキャンダルであった。92年の正月に発覚した共和事件、そしてやがて大爆発した東京佐川事件は宮沢内閣に政治改革を促したのみならず、カネの問題に加えて暴力団の政治への関与が問題になり、金丸信自民党副総裁の議員辞職と竹下派の分裂、金丸逮捕は自民党内部の混乱を助長した。特に、決定的であったのは金丸が所得税法違反で逮捕されたことであり、政治家がザル法で名高い政治資金規正法の陰に隠れる余地をなくした点で衝撃的な事件であった。金丸の運命は全ての政治家の運命でもあり得ることになり、自民党全体も政治改革に本腰を入れざるを得なくなった。また、公共事業をめぐる政治家と建設業界との癒着が明るみに出、セネコン幹部が次々と逮捕され、これまで金権政治を支えてきた最もの秘密の部分が捜索の対象になった(8)。一言でいえば、金丸逮捕によってこれまでの自民党の金権政治の基盤は徹底的に暴露され、破壊される事態となり、政治改革はカネの面からも避けて通れないものになったのであった。93年春の政局が緊迫感を孕んだものとなったのは、与野党が抜本的政治改革という共通の土俵に乗り、しかも、自民党の中に羽田派を中心にした分裂の芽があったからである。勿論、当初から与野党の提案の間には大きな差異があり、互いにつぶれてしまう可能性が少なくなかった。自民党が海部内閣の時の提案よりも野党が呑みにくい単純小選挙区制を掲げたことは相討ちによる政治改革の失敗を策した面があった。野党が一致して小選挙区比例代表併用制(ドイツ型)を唱え、やがて妥協案としてより並立制に近い小選挙区比例代表連用制(民間政治臨調案)を受け入れ(9)、積極的に成立のためのイニシアティブをとったのにたいし、自民党は単純小選挙区制という原案から一歩も出ることができなかつた。宮沢首相は成立への意欲をテレビで広言しながらも、幹事長を初めとする党執行部の抵抗の前に後退を余儀なくされ、新たな妥協案作りに失敗して自滅したのであった。かくして並立制で妥協を計るという与野党の交渉当事者たちの目論見は崩壊し、梶山幹事長は政治改革を95年の参議院選挙の後に先送りするという発言さを行った。こうした自民党執行部に不手際の結果、6月18日に宮沢内閣不信任案が羽田派34名などの賛成によって可決されてしまった。羽田派や竹村グループの離党によって自民党は政治改革の重みに耐えかねて分裂し、衆議院で多数を失い、総選挙後には遂に政権をも失うに至ったのである(10)。

細川政権は高い支持率の下、「政治改革政権」として出発した。既存の政権を前提にして政治改革を行うのではなく、政権そのものが政治改革のために、それを最大の焦点にしているというの、政治改革というテーマが日本の政治課題の中で異常に肥大するに至ったことを示すものであった。そのことは改めて日本の政治改革が大事業であったことを示すものであった。細川政権は小選挙区250議席、全国比例250議席、政治家への企

業団体献金の禁止という原則で出発したが、最大の難関は最大与党の社会党であり、並立制反対論が極めて強く、並立制を受入れて連立政権に参加した山花委員長は退陣を余儀なくされた。社会党の改革反対派は自民党の反対派としばしば連携し、「腐敗防止先行論」を叫び続けた。言うまでもなく、これはこれまで何度も失敗し、限界が明らかになっていた漸進主義を再び口にするものであった。この社会党の政治改革問題に対する不安定な態度は94年1月の参議院本会議において社会党議員の大量の離反（20人）として現われ、参議院では与党案が否決される結果となった。その後、細川・河野会談により、当初の連立与党案よりは遙かに自民党案に近い形——小選挙区の数をも300にし、比例選挙の単位を全国からブロックに変え、政治家個人の政治資金団体が企業団体献金を一定の限度で受け取ることができるようにした——で妥協が計られる結果となった。その意味では社会党も自滅の道を歩むことになったのである。海部政権の提出した政治改革法案がほとんど支持を得ることなく葬り去られてから約2年半を経て、抜本的政治改革はようやく成立に漕ぎ着けたのであった。

この間、自民党、社会党という五五年体制の主力政党は決して主たる推進グループではなかった。自民党の改革派は最後まで現状維持勢力の抵抗に手を焼き、政治改革で決議が行われる度に改革派は離党を繰り返すことになった。社会党は政治改革法成立後も古い選挙制度による選挙を主張していたように、政治改革問題においては「連合」などの支援勢力に迫られて辛うじて一定のパフォーマンスを繰り返したといつてよい。それも自民党政権の終焉という大義名分があつてこそ、可能であつたが、政治改革法の審議過程において自らの分裂によつてますます自らにとって厳しい法案を受入れざるを得ないなど、その行動は支離滅裂の感があつた。五五年体制の主力政党のこうした現実にもかかわらず、政治改革がそれなりの結実に達したのは、他の政党の努力の賜物であり、特に、新党の功績は無視できない。抜本的政治改革が戦後政治の枠組みを破壊するようなスケールのものである以上、既得権政党であつた自民党、社会党が消極的な態度に陥つたのは当然であつた。現実にとつたことが如実に示しているのは、五五年体制の枠組みを終わらせるような大改革を実現するためには、予め五五年体制を終わらせなければならないという現実であつた。宮沢内閣が確たる方策もなしに内閣不信任案を受けて立つた時、五五年体制を現実に終わらせないでそれを終わらせる可能性のある政治改革は実現できないことを自民党は自ら認めたに等しかつたのである。総選挙における新生党、日本新党などの躍進は一定の規模で五五年体制の終焉を確固としたものにし、自社両党を引きづりながら、政治改革の実現にどうにか漕ぎ着けたのであつた。細川護熙が日本新党を「プロジェクト政党」と呼んだように、これらの新党は政治改革ファンダメンタリズムの政党であり、特定の案をめぐる意見の対立を乗り越えるエネルギーを発揮したのである（11）。

ここで注目されるのは、政治改革問題が争点として急速に膨脹・拡大したことである。つまり、政治改革問題はスキャンダル問題に端を發しつつも、部分的改革で処理できな

ったため抜本的改革へと展開し、最後にはその担い手をめぐって五五年体制が「新たな政党制」という決定的な選択にまで展開していった。この点こそ、日本の政治改革問題が決して制度をめぐる議論に止まらず、政党制を含む、政治全体の問題にまでなったという、注目すべき点であった。何故、このような経過を辿ったかについては2で分析したいが、差当たり、言えるのは次のようにいうことはできる。自民党一党優位体制としての五五年体制は国民の間で徐々に支持を失い、単独政権に対する支持は空洞化していた。この空洞化を食い止めるためには抜本的政治改革を避けて通れなかったが、そうした求心力を生出すためには自民党は余りに深く自己満足に埋没していた。それを最終的に、決定的に暴露したのが宮沢内閣の自滅的な行動であったといつてよい。政治改革を実現するためには自民党を政権の座から外す必要があることを宮沢内閣は自認したに等しいものであった。そして、自民党改革派は宮沢内閣不信任案に賛成するか、離党するかしかなかった。政治の担い手を変えないで政治改革を実現することができないことがはっきりした時、国民は新党に多くの議席を与え、結果的に非自民勢力は過半数を越え、自社中心の五五年体制は政治改革の重荷によって押し潰されてしまったのであった。

## 2、政治改革を押し進めたもの

日本の政治改革問題は政治改革問題であるに止まらず、一党優位体制の崩壊のケース・スタディとしても考えることができる。こうしたやや広い背景から、この変動要因を探ってみたい。

第一は、世論の動向である。相次ぐスキャンダルにもかかわらず、大規模な批判行動や激しい大衆運動は日本の場合、ほとんど全く見られなかった。このことは、全体の傾向として、かつてに比べると、スキャンダルは支持率や投票行動に「消極的」な影響を与えることになり、自民党にとってスキャンダルはより大きなダメージを与えるようになったことと矛盾するものではない。こうした世論の動向は、五五年体制と深く結びついていた。五五年体制は政権について事実上、選択のない体制であり、社会党が政権を掌握することは国民多数の意見にはなり得なかったが、自民党の「不始末」に対し、世論が「御灸を据える」ということは構造的にビルトインされていた。当然、そこでは「御灸を据えられた」自民党は「謝罪」と「反省」をし、更には「改革」を約束することによって、五五年体制は維持されるという暗黙のルールが成立していたのである。つまり、スキャンダルは五五年体制を破壊するものではなく、その部分的「浄化」と再出発を可能にする側面を持っていたのである。政権選択が事実上ないこととスキャンダルの続発とはこうした形で「調整」されてきたのが、五五年体制の構造であった。この「調整」は自民党の「反省」や「改革」への信頼を必ずしも根拠とするものではなく、政治に強い不信感と「改革」に対する絶望感と決して矛盾するものではなかった。

この基本構造は80年代において徐々に変化を遂げてきた。何よりも、政党一般に対する堅い支持が全体として減少傾向を示し、自民党もこの流れに巻き込まれたことがあげられる(12)。その結果、スキャンダルの与える影響は都市部を中心に広がり、更にはかつてよりも重大な結果を持つようになった。自民党が大きく後退したロッキード裁判後の82年選挙はその例であったし、消費税とリクルート事件とが結びついた89年の参議院選挙で自民党が過半数を失ったことは、先に述べたような五五年体制型「調整」構造の部分的崩壊であった。「御灸」の量が大きくなり、「謝罪」「反省」が量的にそれにバランスをとることができなくなっていく傾向が80年代後半にははっきりと現われた。中曽根が86年の選挙での大勝を誇り、自民党が圧倒的優位に立つ八六年体制の成立を宣言し、一部の学者が「自民党超長期政権」論を展開したことは、自民党及びその周辺においてこの問題での「調整」の難しさにいかに鈍感であったかを示す一例といつてよい。これに対して、「政治改革大綱」と抜本的政治改革論は部分的な、小手先の「改革」が不可能であるという認識を表明した点で、「御灸」と「反省」との旧来の「調整」構造が崩壊しつつあるという認識をはっきりと示すものであった。かくして、共和事件、東京佐川事件とスキャンダルが続けば続くほど、自民党のリーダーたちは抜本的政治改革を約束する以外に選択肢はなくなっていく。要するに、政権交代というシンボルの浸透と抜本的政治改革問

題は明らかにポスト五五年体制のニュアンスを持っていたのである。

それにもかかわらず、世論の動向はなお古い枠組みから簡単に自由になることはできなかった。典型的には、政治改革の必要は圧倒的に支持しながらも、抜本的な政治改革が実現するということはほとんど信じていないという事実に見られた。このような状況は93年春に至るまであらゆる調査で常に見られた結果であり、五五年体制の残滓ともいべき感覚であった。つまり、「できないだろう」と判断していたことは、政治家、特に、自民党に対する判断の厳しさを緩和し、あるいは、五五年体制の中で培養されてきた政治の絶望感に自虐的に耽っている姿を示している。政治家たちはこのような判断に「甘え」、あるいはそれを利用する可能性が残っていたとあってよい。逆にいえば、自民党にとっては、リクルート事件から金丸逮捕の間が最後のチャンスであった。93年春の金丸逮捕と与野党の議論が噛み合う状態になってきたとき、国民は抜本的政治改革は「できる」と判断するに至った。世論が「抜本的政治改革は必要だし、できるはずだ」と判断した時、「できない」と自ら認めた政党が致命的な打撃を受けるのは当然の結果であった。特に、本来、先頭に立ってそれを実現すべき重い責任のある政党がそうした行動をとった結果は重大であった。自民党抜きで細川政権が80パーセントの驚異的に高い支持率で出発したことは、直前の選挙結果よりも自民党にとっては大きな打撃であった。

第二は、自民党以外の政党、旧野党の役割である。最初に注目すべきことは、これらの政党は自民党に劣らず、五五年体制の受益者であったということである。先ず、これらの政党は揃って政治改革の必要を説いてきたが、それは「政治とカネ」の問題を透明にし、金権政治を改めるという意味においてであった。問題は「どのようにして改めるか」であり、この問題は政権問題と結びつくものであった。ところが彼等には政権を獲得するための戦略は久しく存在せず、そのため、その主張は自民党にとって全く脅迫的な意味を持たなかったのである。また、政権交代がないのは現在の選挙制度に原因があり、従って、抜本的政治改革をすべきだといった議論は彼等には無縁であった。その結果、これら野党は五五年体制の「調整」原理の枠内でこの問題に対処することになった。つまり、スキャンダルが起こるとこれら「政治とカネ」問題に熱心な野党は、国民の自民党に対する御灸の結果として票を獲得し、一時的であるにしろ、浮上することができ、自民党に「反省」と「謝罪」、更には「改革」を迫るという役割を果たすことになったのである。スキャンダルをめぐる国民と自民党との間の五五年体制型「調整」体制の一環をなすことが彼等の役割であり、スキャンダルは彼等にとっては貴重な政治的資源になったとあってよい。従って、この「調整」原理が一定の機能を持ち続けることが旧野党にとって重要であり、自民党との間のこのゲームが成り立たなくなった時に、その役割は終わることになった。共産党が最後までこの方式に固執しているのは、興味深いところである。

これに対して選挙制度の改革を含む大改革は、彼等の自己保存本能にとってマイナスに作用するものであった。特に、小選挙区制の導入は中小政党の存続に関わる改革であり、

従って、容易に受け入れられるものではなかった。しかし、例えば、比例代表制を中心とした制度の導入であればこのような難点は克服できると考えられるが、それすらも彼等の反応は極めて鈍かったのである。彼等が選挙制度改革の提案をまとめたのは海部内閣の崩壊後であり、従って、彼等が小選挙区制を恐れたために選挙制度改革を提案しなかったというよりも、現状維持以外に発想が及ばなかったということである。中選挙区制は旧野党にとっては一種の小選挙区制であり、特に、野党第一党の社会党はほとんど何もしなくても一議席が獲得できる、「楽な」選挙制度であった。あるいは、自民党の視点からいえば、自民党は同じ党の候補者同士が争うことによって競争力を蓄え、強固な基盤を作る一方、野党を分断統治できる仕組みであったといえる。ここに一党優位体制下の政党の共存状態がはつきりで見られるが、旧野党はこうした状態に強い執着を示したのであった。そのため、自民党の中で改革派と現状維持派との対立が深まると、彼等は自然に現状維持派の同盟軍になる傾向を示すことになった。共産党を除くこれら各党の態度はその後、選挙制度改革に賛成するものに変ったが、この傾向は細川内閣やその後の事態においてもなお続いており、それは、例えば、「腐敗防止先行論」といった装いをとって現われた。つまり、「政治とカネ」の問題こそが重要であり、選挙制度改革はその後で考えるべきだとの主張であるが(13)、これこそ、正に五五年体制型「調整」原理の再現に他ならなかった。それが妥当性を失ったために抜本的政治改革論議が発生したことを無視したものであり、ノスタルジアの表明であった。

確かなことは、これら旧野党が抜本的政治改革のイニシアティブをとることができなかつたことである。これは野党が与党の一党体制を崩すためにあらゆる努力をするのは当然であるという、政治のダイナミズムに基本的に反するよう見える。その原因は、先に述べたところから推測されるように、彼等が余りにも五五年体制の中に組み込まれていた点に求められる。一党優位体制の下ではこれら野党は「周辺の」なものとなり、一部勢力の支持を受けつつ、安定的な住み分けを行うことになりやすい。積極的な政権戦略はもはやなく、自民党から一定の譲歩と分配を引き出すことが全ての関心を占めることになる。一党優位体制を前提にして生存を計る戦術はあつたも、一党優位体制そのものを変えるとが、自ら政権を掌握するとかいったことは、全く関心の外に置かれる。そして時間の経過とともに、「保守・革新」対決構造なるものはますます実質の乏しい、「馴れ合い」体制であるという認識が高まることになった。冷戦の終焉はそうした認識を決定的にした。このような一党優位体制の「遺産」があつたため、抜本的政治改革の実現のためには、与党のみならず野党をも教育し直さなければならなかった。旧野党が変化したのは、彼等が自民党のスキャンダルを追及してももはや支持率が上がらず、五五年体制のゲームのルールがもはや妥当しないことに気が付き、自らの犠牲を覚悟して一党優位体制そのものを変える決意をした時であった。社会、公明両党が共同で抜本的政治改革案を提出し、特に、政権交代の現実性が出てきたことが最後の引き金になったが、それは93年春のことであった。

それも「連合」などの強い圧力によって可能になったといつてよい。その意味で彼等は政治改革の原動力とはいえないであろう。

第三の要素として自民党の改革派や細川護熙などに代表される改革派が考えられる。このグループの構成はなかなか複雑であるが、全体として二つに大別されよう。一つは、後に新生党へと展開した自民党の竹下派に起源を持つグループであり、もう一つは若手グループとして改革に熱意を抱いたグループであった。この二つは、前者が自民党政治の中枢に属していたのに対し、後者はその周辺から批判を加えたという点で出発点を異にしていた。但し、重要なのはこの二つの面が改革派の中にあつたことである。

前者のグループは五五年体制の権力構造の中枢に位置し、それこそ、金権政治の当事者であるとともに、それだけに野党とは対照的に日本の政治全体に対するそれなりの展望を有していた。金権政治の是正にどれだけ熱心であつたかはともかく、日本の政治が大きな転換点に立ち、その対応力に重大な疑問があることを熟知していたグループであることは確かであつた。言うまでもなく、アメリカとの相次ぐ経済摩擦、冷戦の終焉、湾岸危機など、どのような問題が登場しても戦後政治の枠組みでは容易に答えが出せないことを痛感していたのである。五五年体制の存続能力に対するこうした疑念は、権力の中枢に位置したために、他の派閥の政治家や野党の政治家よりも遙かに強かつた。また、政権を運用するためには、特に、参議院における過半数状態を念頭におけば、野党との事実上の連立関係を模索せざるを得なかつた。そのため、竹下派は公明党や社会党との太いパイプを持つようになり、内部において自公路線や自社路線の是非から進んで、竹下派の一部が自民党を離党して政界再編を行うといった話題は決して珍しいものではなかつた。従つて、93年の自民党分裂劇は予期された面があつたといえよう。

このグループは現状に対する焦燥感を示すことになるが、小沢一郎はそれをリーダーシップの欠如と規定し、その原因として「権力のいたづらな分散」、「政策決定の体制自体の統一の欠如」、「権力をめぐる競争の欠如」をあげた。戦後政治が「大国日本」の実情にふさわしいリーダーシップとは無縁なものになつてしまつたという認識は、端的に五五年体制の自己破産宣言に他ならない(14)。正に、小沢が権力の問題に焦点を合わせたように、この種の議論は政治の「有効性」に焦点を当てた点で「政治とカネ」中心の政治改革論議とは一線を画すものであつた。そして、かつて権力の中枢に位置していた人々がその体制の「有効性」に基本的な疑問を提出したことは、何よりも一党優位体制が内側から崩壊していく構図をくつきりと浮彫りにしたのである。この政治の「有効性」への問いかけという視点はそれまでの政治改革論議――特に、「政治とカネ」中心の論議――にはなかつたものであり、政治改革問題を倫理主義的に論ずる伝統に対して権力の問題という形で新たな問題提起を行つた意味は重要である。

若手改革派の母胎になつた「ユートピア研究会」「政治改革を実現する若手議員の会」などのメンバーは、「政治とカネ」の問題から政治家と選挙民との関係、国会の在り方、

自民党の意思決定の仕方、新しい政治課題の問題など、ほとんどあらゆる問題について、それまでの自民党の現実と派閥体制に対して重大な疑問と異議を唱え続けてきた(15)。これら「永田町下級武士たち」は政策面で異論を唱えるのではなく、政策決定のシステムや「手法」全体にわたって批判を加えたのである。そこには小沢の議論のような一点から全体を見るという姿勢は必ずしも見られなかったが、政治改革をめぐる自民党の幾度にもわたる分裂は、改めて彼等の存在感を示したものであった。派閥政治のしがらみの中で彼等は政治改革という共通のテーマによって団結し、これまでの自民党政治の構造的矛盾や非合理性を鋭く批判し続けた。自民党の現状維持派と野党の間にはさまれながらも、常に政治改革の必要性にコミットし、発言を続けた行動力は極めて重要な意味を持ったのである。自民党が政策の違いや派閥争いによって分裂したのではなく、政治改革によって分裂したことは、彼等の活動力をいかに示すものといつてよい。

若手議員たちが中央政治の現場で悪戦苦闘したとすれば、新党として登場した細川の日本新党は既成政治全体を「外側」から批判するという特権を持っていた。日本新党の場合にも、小沢とはやや違った角度からではあるが、五五年体制の「有効性」への批判が基調になっていた。日本新党の「責任ある変革」の立場からするならば、自社両党の下で論じられてきた争点なるものは今や政治環境の激変によって意味を失い、新たな争点、例えば、地方分権や生活者の視点を新たに政治の舞台にのせ、現行の行政システムの徹底した解体・再編が課題であり、そのためには「外側」から五五年体制を攻撃し、第一歩として政権交代を実現すべきだというのである(16)。89年頃から政権交代の必要性が自民党や保守層の間でも広く認識されるようになったことは正しく五五年体制の終焉を告げるものであったが、日本新党のように「外側」から参入した政党がそれなりの成果をあげたのは、こうした認識の妥当性を示すものであった。

政治改革問題には紛れもなく二つの面があった。すなわち、広く国民レベルでは「政治とカネ」をめぐる根強い批判と政治不信があり、指導層のレベルでは既成の政治の「有効性」の決定的な低下に対する深刻な危機感があったのである。抜本的政治改革はこの二つを一気に解決するためのパッケージであり、そこにこの課題が政治的に重大化した原因があったのである。この後者の認識は多くの文書に見られるが、政府の選挙制度審議会の報告書が以下のような文章で始まっていたのは象徴的といえよう。

「今日、我が国は、山積する国内的諸問題の解決を迫られており、国際的にも、世界の平和と繁栄のための積極的貢献が求められている。

これらの重要課題に対処するために、我が国の政治に求められているのは、国民の信頼に支えられつつ、国民的合意を形成する機能を果たすことである。」(17)

また、政治改革推進協議会などの見解などにも、スキャンダル問題を越えた政治の「有効



性」に対する危機感が濃厚に漂っていたのである（18）。かつての政治がスキャンダルにもかかわらず、それなりの「有効感覚」を維持しえていたにもかかわらず、今や「有効性」なきスキャンダルの続出へと変わったという歴史的認識が重要な意味を持った。若し、そうであるとすれば、どこに現状を維持する価値があるのか、と改革派は問い掛けたのであった。五五年体制はスキャンダルと政治の「有効性」の欠如という二つによって攻撃され、政治改革運動はこの二つを武器に政治を追い詰めることができたのである。

自民党の一党優位体制は超包括政党と呼ばれたように、膨大な数の利益集団を傘下に入れ、不敗の体制を築いてきた。ここで問われるべきは、この体制が政策の差異や派閥の権力争いといった通常想定されるような問題をきっかけに分裂したのではなく、政治改革問題によって崩壊したのは何故かということに他ならない。日本の一党優位体制は権力と政策との緊張関係が既に失われたために政策問題で分裂することはなかったし、「権力の共有」のメリットを考えると派閥争いで分裂するメリットもなくなっていた。一言でいえば、「何のための権力か」という問いが消滅するほど、自民党の権力は当事者たち（あるいは、野党や国民のかなりの部分）にとって「自然なもの」になっており、個々の問題についてその「有効性」を問い掛けても何の答えも返ってこないほど、現状維持の秩序化が進行していた。戦後の「保守・革新」体制はすっかり空洞化し、これとは独立する形で「現状維持」対「改革」という新たな軸が一気に盛り上がったのである。これが政治改革問題の意義であり、それは、こうしたシステムが全体として生み出すスキャンダルと「有効性」の欠如という二つの欠陥に焦点を当てながら、結果としてこの不敗の体制の限界を突くものであったのである。自民党の改革派が政権交代を話題にせざるを得ないところに、部分的自己改革努力そのものに対する深い絶望感が漂っていたのである。改革派は「日本の政治」と「自民党一党優位体制」との間の選択を迫られ、前者に重心を移すことにならざるを得なかった。細川のように「外側」から現体制批判を展開した人間にとっては、前者を選択することは当然のことであり、政権交代は「最大の政治改革」を意味した。

五五年体制の「有効性」の欠如という問題は、別の言い方をすれば、戦後の自由主義体制とされてきたものが何であったかを改めて問うものであった（19）。「冷戦の終焉」は自由主義体制間の差異を浮き彫りにし、更にそれぞれの特質を問うことになった。日米摩擦は間接的ではあるが、野党不在の日本政治を活性化させ、日本の政治経済構造を透視させる絶大な効果を持った。日米関係、自民党、自由主義体制という関連がもはやかつてのような自明性を失い、選挙の最中に日本を訪問したクリントンが野党党首と談笑し、握手する姿は正に五五年体制の脆弱化を示すものであった。

ところで五五年体制という言葉は政治について用いられるが、それは経済社会の体制でもあり、後者の行詰まりが前者のそれにつながった面もあった。この数年、日本の経済構造の問題性はほとんど毎日のように報道され、あるいは、日米間の話し合いのテーマになり、更にはバブル崩壊以後には日本経済の構造的危機が話題になるようになった。ここで

「自己改革」を行わなければ日本の将来は暗いという認識は国民的なムードになり、その突破口として政治に期待が集まった面がある。細川内閣が「改革」を政治の中心シンボルとして採用し、自民党政権時代の「安定」「継続」から切り替えをおこなったのも、「改革の時代」の到来を示すものであった。このように考えるならば、政治改革は自己改革能力の乏しい一党優位体制を全体として転換するためのテーマとして機能したといえるであろう。政治改革問題が「政治とカネ」の問題に発しつつも、遂には政党制の問題へと広がりを見せた背景には大きな歴史の流れがあったのである。

日本の政治が政権交代を伴いながら、政策面でもそれなりの転換を行って来るという構造をもっていたならば、変化は着実に行われたであろうが、こうした可能性を持たない一党優位体制が崩れる時にはカオスの危険が発生するのは避けられない。自民党の自己改革能力が高ければそれをコントロール出来たであろうが、政治改革問題によって押し潰されたほど内部構造が脆弱化していたため、これは避けられなくなった。一党優位体制が余りにも長く続き、与野党双方を脆弱化したことがこうした結果を招くことになったのである。しかし、一党優位体制に戻る可能性は当面考えられず、むしろ、山積した政策面での「改革」問題をめぐる対立・抗争が予想される。政治改革は政策について一定の方向を示したのではなく、これはこの数年の作業とは違った性格の活動である。これは経済社会面での五五年体制からの転換をめぐるものであり、政治の「有効性」を回復するためには避けて通れない隘路である。いわゆる政治改革によって政治の「有効性」を回復するという目論見と、政策の実行によってその「有効性」を回復する作業とは同時進行状態で行われなければならない。しかも、政策の内容もさることながら、政策の決定の仕組みといった問題についても回答を示さなければならない。後者は広い意味での政治の改革問題であり、官僚制をめぐる議論が沸騰しているのはこのためである。かくして日本の政治は負担過剰状態で数年を過ごすことにならざるを得ない。

興味深いのは政治がカオス状況になるということは必ずしも課題処理能力が落ちるということではない。確かに、不安定性が高まるため、危うさが出てくるが、他面で、従来からの行き掛かりや拘束が崩れ、弱まることにもつながる面もある。ガット・ウルグアイラウンドの受入れといった課題も、自民党政権が続いていたならば、単純ではなかったであろう。そして政治が懸案処理能力をある程度発揮することは、新しい政党制への移行のための、新しい意思決定のメカニズム作りのための不可欠の条件である。これまでは政権交代がないということが日本のメカニズムの暗黙の前提であったが、これからは政権交代の実が上がるようなメカニズムに切り替えをしなければならない。この作業がそれなりの成果をあげるためには、新しい制度改革を維持し続ける必要がある。日本の中ではカオス状態に憂慮の念を表明し、「安定した」政治を求めるノスタルジアがないわけではないが、恐らく、この変動の敗者はこうしたノスタルジアの持主と日本異質論(20)に代表される、日本の自己改革能力を否定する議論であろう。

(1) 彼等は政治は倫理の確立とは別の権力のロジックで動いていることを強調し、倫理確立の要求を牽制し、あるいは見当違いな要求であると批判した。田中有罪判決をめぐる「政治家に古典道徳である正直や清潔などという徳目を求めるのは、八百屋で魚をくれというのに等しい」という法務大臣の発言（「秦野章法相独占インタビュー」『文藝春秋』1983年12月号）は、その代表とされた。後の小沢のような、権力問題の観点から政治改革の主張が出てくるということは、彼等にとっては全くの予想外の出来事であったといつてよい。

(2) 倫理主義的議論は抜本的政治改革を潰すために唱えられた「腐敗防止先行論」としばしば混線し、それを補強するような機能を果たすことになった。政治改革に全く関心のない自民党政治家たちと倫理主義的改革論者との抜本的政治改革に反対する事実上の同盟関係は奇妙なものであった。

(3) ある自民党のリーダーは、政府の選挙制度審議会の報告書の中に「政権交代」という言葉が頻出したことに対して不快感を表明した。一党優位体制の政府が設置した審議会において「政権交代」の必要が議論の軸になったところに、五五年体制の終焉が近いことが示唆されていたといえよう。

(4) 「政治改革大綱」（ユートピア政治研究会『永田町下級武士たちの決起』、1990年、講談社、所収、p. 209）

(5) 「選挙制度及び政治資金制度の改革についての答申」、pp. 2-3.

(6) この組織の構成・主張・活動については、民間政治臨調『日本変革のヴィジョン』（1993年、講談社）を参照のこと。

(7) この頃から、超党派の議員たちの横行横議が活発になった。自社公民の一年生議員からなる「比較政治制度研究会（CP研）」は既に91年11月に発足していたが、92年11月には江田五月を中心にした「シリウス」、93年1月には竹村正義、細川護熙などによる「制度改革研究会」が結成された。このうち、CP研については、『日本政治の再生に賭ける』（1993年、東洋経済新報社）を参照のこと。

(8) これら一連のスキャンダルの経緯については、例えば、共同通信社社会部編『利権癒着』（1994年、共同通信社）を参照のこと。

(9) 連用制の内容については、『日本変革のヴィジョン』p. 51以下参照。93年4月17日にこの提案がなされると、即日、公明党が「十分に検討に値する」とし、自民党の後藤田、羽田が「有力な案の一つ」「妥協案として検討に値する」と発言し、各党は民間臨調からヒアリングを始めた。21日、「連合」山岸会長がこれを「妥協案のたたき台」と評価し、23日、細川護熙が「極めて現実的な有力案」と評価し、こうした流れが定まった。一民間団体が予想以上の役割を果たした場面であった。

(10) 政治改革法案と自民党分裂、五五年体制終焉の政治過程については、森田 実『政界大乱』（1993年、東洋経済新報社）、大下英治『自民党大崩壊』（1993年、徳

間書店)、朝日新聞政治部『政界再編』(1993年、朝日新聞社)などを参照。

(11) 細川内閣についての一つの総括として、拙稿「細川政権とは何だったのか」(『中央公論』1994年6月号)。

(12) この分析については、小林良彰『現代日本の選挙』(1991年、東京大学出版会)は、有権者の「個人主義的傾向」の台頭、脱体制・脱政党化傾向の高まりを指摘し、三宅一郎『投票行動』(1999年、東京大学出版会)は「~~無党派~~派属」の拡大に焦点を当てている。

(13) この「腐敗防止先行論」は政治改革法案の成立とともに消滅した。この主張の力点は、「腐敗防止」もさることながら(あるいは、それよりも)、「腐敗防止」の『先行』』にあり、従って、法案成立後は意味がなくなってしまったのである。あるジャーナリストが「腐敗防止『後行』論」でもいいから「腐敗防止」に更に努力すべきだ」と指摘していたが、これ程、「腐敗防止先行論」にとって無縁な立場はなかったのである。

(14) 小沢一郎のこうした認識は、『日本改造計画』(1993年、講談社)の冒頭にはつきりと見られる。

「世界の大国でなければ、国の指導者に指導力が欠如していても、少なくとも世界に対しては迷惑をかけることはない。しかし、ひとたび大国といわれるほどに国力が高まり、その動きが一つ一つが対外的に影響を及ぼすようになれば、もはや『指導力の欠如』は許されない。……

日本は世界の大国になってしまったのである。したがって、好むと好まざるとにかかわらず、大国としての責任を免れることはできない。アメリカが単独で世界を取り仕切っていた時代のようなわけにはいかない。日本は、その広く深い影響力をきっちりとコントロールし、世界のために役立てる義務がある。そのためには何が必要なのか。強力なリーダーシップである。その強いリーダーシップが日本にあるだろうか。……

大国になってしまった現在の日本は、主体的、総合的、長期的、機動的に首尾一貫した政策を立てることが世界に対する責任である。ところが、現実には受動的で部分的、短期的な政策しか立てられない。しかも、それですら、ギリギリまで決めることができない。まさに「小さな脳しか持たない恐竜」である。どこに原因があるのか。戦後ほぼ一貫して権力を握りつづけてきた自民党政権の、どこに問題が隠されているのか。

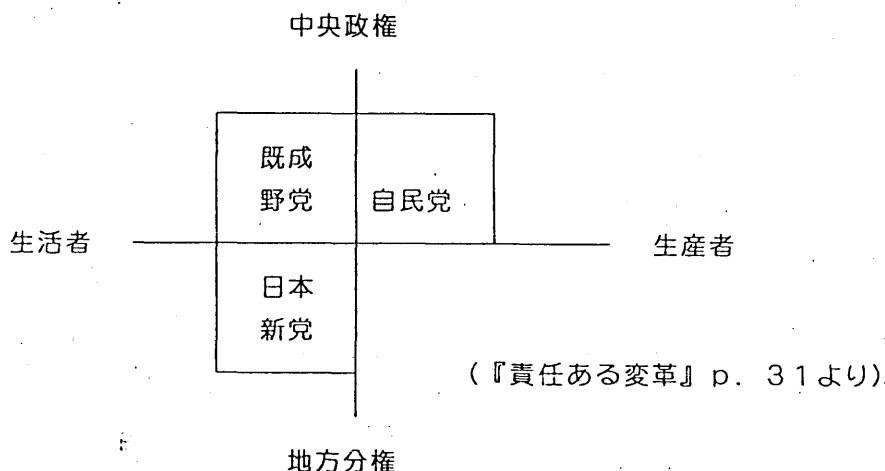
日本の政治制度の根幹は、いうまでもなく、議院内閣制である。与党と内閣が一体となって国政を担当することになっている。国会と行政府のリーダーが一つになるのだから、アメリカのように議会と行政府が分立している大統領制と比べると、非常に強力な権力体制であるといえるだろう。そのトップに立つ内閣総理大臣は、ほとんど万能に近い権力を握っているはずである。ところが、実際の首相は、万能どころか、“半能”の権力さえ持っていないかのようだ。制度上は首相の権力は絶大なのに、現実にはきわめて小さいという、このギャップはどこから来ているのか。戦後政治の特質に原因があると

思う。

すなわち、戦後日本の政治は、対外政策の大枠をアメリカにまかせ、国内の配分の問題に専念してきた。そのためには、強い権力は不要であり、みんながもたれあつて何となく決めるほうが便利だった。いわば『総談合政治』が成立してしまつたわけである。半世紀にわたり、同一の政党が政権の座にすわり、また、半世紀の間、同一の政党が野党第一党であり続けたのも、談合政治の結果にほかならない。その中で、自民党は、せっかく制度的に保証された権力を生かすどころか自己規制し、自縄自縛に陥つた、と私は思う。」（『日本改造計画』16-19ページ）

(15) 典型的なものが、ユートピア政治研究会『永田町下級武士たちの決起』に見られる。

(16) 細川護熙編『責任ある変革』（1993年、東洋経済新報社）は、「政権交代を実現する政治に挑戦する」ことを前面に掲げ、既成政党、既成政治との距離感を次のような図で示している。古い「主義」が終つたという意識がはっきりと反映している。



(17) 「選挙制度及び政治資金制度改革についての答申」p. 1。

(18) 「日本政治の危機と政治改革の道筋」と題する文書（1992年11月）は次のような認識を示していた。

「政治の生命はその社会的・歴史的環境と離れては考えられない。二十年、三十年前の感覚で政治を見ること自体、すでに誤りである。

戦後の日本政治は最初の十数年間における厳しい選択の後、冬眠状態に近い安定を続けてきた。この安定の代償が金権政治の蔓延であつた。国民の経済状態の絶えざる改善は政治にとって最大の恩恵であつた。また、この恵まれた環境は国民各層の努力の賜物であるとともに、与えられた国際環境の賜物でもあつた。従つて冷静に考えるならば、日本の政治はこの恵まれた環境に「ただ乗り」してきたといつてよく、国民が政治の受益者であつたのではなく、政治が国民から利益を得てきたにすぎない。

しかし、いったん環境が激変する時、この例外的に恵まれた環境に首まで漬かつてき

た日本の政治は、他国以上に脆さと戸惑いに直面することは避けられない。成功者につきまとう宿命と悲劇は、すでに冷たく立ち現われている。

たとえば冷戦の終結という正解してきな出来事によって、戦後の日本政治を支えてきた日米関係は日本政治の不安定要因となった。また日本社会はや数十年前とは大きく変貌し、世界に例のないスピードで高齢化社会の直撃を受けている。日本政治が「ただ乗り」できる環境が急速になくなり、政治が自らの力で環境をつくり、あるいは切り開いていかなければならない時代を迎えたのである。

日本の政治の直面している問題は、決してスキャンダルにとどまるものではない。現在の歴史認識に立つ限り、政治の課題と実際の力量との乖離こそは、避けて通れない大問題である。この大問題がはつきりと浮上しているが故に、政治とカネをめぐる問題によって、元来小さい力量をさらに一層掘り崩す現在の政治の姿は、ますます異常なものと映るのである。

われわれはこの包括的な意味における政治の改革が、日本の将来にとって是非とも必要な国民的課題であると考え。個々の政治家や個々の政党の利益を越えた政治システム全体の転換について、国民各層はスキャンダルを越えて、今こそ踏み込んで考えるべき時期にきている。」

(19) 拙著『いま政治になにが可能か』（1987年、中央公論社）『政治はどこに向かうのか』（1992年、中央公論社）は、こうした問題関心から五五年体制を分析したものである。

(20) 例えば、van Wolferen, K., *The Enigma of Japanese Power*, 1989, Macmillan のように、日本の自己改革を不可能であると考えた立場を念頭においている。

일본의 정치개혁법은 선거구분할법안이 성립되지 않았기 때문에, 그 실시는 정해져 있지 않으며, 따라서 제도개혁의 효과에 관해서 말할 수는 없다. 그러나 이 정치개혁의 소용돌이가 전후 일본정치 하나의 전환점이 되었던 것은 명백하며, 제도개혁론의 틀을 넘는 중요한 정치적 사건이 되었다. 여기에서는 일본정치의 전환이라는 관점에서 이러한 움직임의 경과와 그 배후에 있는 제요인에 주목하고자 한다.

## 1. 정치개혁문제의 경위

현재에 까지 관련되는 정치개혁문제의 연원으로서는 1988년부터 89년에 걸쳐서 발각된 리쿠르트 사건이지만, 정치부패사건으로서 본다면, 전수상이 체포된 록히드 사건에 비해서 특히 체포자의 숫자가 많았던 것은 아니다. 또한 록히드사건의 경우에는 고노 요헤이 등 젊은 의원이 자민당을 탈당하고, 자민당은 지지율이 낮아졌지만, 제도개혁 문제는 이처럼 넓게 퍼지지 않았다. 70년대, 미키 내각하에서 실현된 것은 정치자금 제도의 일부 개정이었으며, 그것도 그 내용은 이후에 밝혀진 바와 같이 매우 불충분할 뿐 아니라, 선거제도개혁은 거의 의제로 조차 거론되지 않았다. 그리고, 정치개혁문제는 그후 정치의 주요 테마가 되지 않게 되었고, 자민당의 리더들은 정치윤리문제에 대해서 도전적인 태도마저 계속 취하였다.(1)

그러나 그로부터 10여년후의 리쿠르트 사건이후, 정치개혁문제는 일본정치의 계속적인 과제로 되었으며, 마침내는 자민당 일당우위체제마저 붕괴시키게 되었다. 이러한 차이는 어떻게 설명되어야 하는가. 일본국민이 정치윤리문제에 대해서 급격히 비판적으로 되었다는 설은 전혀 틀린 것은 없으나, 그것만으로 모든 것을 설명할 수는 없다. 일본인은 정치의 "더러움"에 관해서, 변함없이 비판적인 인식을 가지고 있다. 그러나, 정치윤리문제라 하더라도, 다른 정치과제와의 관련에 의해서 상쇄되기도 하는 반면, 증폭작용을 하기도 한다. 예를 들어서, 리쿠르트사건은 그것이 소비세의 도입과 동시에 발각되었기 때문에, 정권에 대한 비판을 전형적으로 증폭시키는 효과를 가졌던 것이다. 즉, 정치전체에 대한 국민의 판단이 중요하며, 정치윤리문제 만을 따로 떼어 내어 논하는 것에는 한계가 있다. 일본에는 정치의 정화를 요구하는 운동은 옛날부터 존재하였으나, 그것이 불만한 성과를 거둘 수 없었던 것은, 첫째로 정치윤리문

제를 윤리주의적으로 취급하였기 때문이라고도 말할 수 있다. 금권정치는 정치의 구조문제이며, 정치의 전체구조에 관해서 어떤 형태로든 손을 대지 않고 부분적으로 윤리주의적으로 해결하고자 하는 것은 실은 가장 곤란한 것이다. 예를 들어서, 정치부패에 대한 정치적 응답의 하나로 정권교대라고 하는 방법이 있지만, 일본에 정치윤리 문제에 열심인 사람들은 그때까지 전혀 이러한 발상을 하지 않았던 것이다. 이러한 비정치적인 윤리주의적인 주장은 곧 근본적인 정치개혁의 주장의 가운데에서는 종종 교란요인으로 마져 되었던 것이다. (2)

리쿠르트 사건은 적어도 다음의 두가지 점에서 그때까지의 정치개혁 논의를 결정적으로 뛰어넘는 것이었다. 첫째는, “정권교대”라는 정치심볼의 광범한 유통이다. 유일한 집권정당이었던 자민당의 리더들의 “총오염상태”가 그 원인의 하나이며, 정부의 선거제도 심의회의 답신의 가운데에서도 “정권교대”라는 언급이 나타나게 되었다. (3) 그때까지, 많은 국민에게 있어서 “정권교대”라는 단어는 그때까지 교과서 중의 단어뿐이었으며, 현실성이 있는 단어가 아니었다. 그러나 89년의 참의원선거에 있어서, 자민당이 대패하여 사회당에게 졌을 뿐 아니라, 참의원에서 과반수를 잃었던 것은 일당 우위체제의 조종을 올린 것이었다. 부분적이었지만, 연립정권은 불가피하게 되어, 일본의 정치는 “정권교대”까지는 이르지 못하였지만, 확실히 과도기에 들어갔던 것이었다. 국민의 어떤 부분은 정치개혁을 “정권교대”라는 모습으로 받아들였다고 말할 수 있다. 이즈음부터 매우 현저한 것으로 “바람직한 정권”으로서 자민당 단독정권을 드는 유권자의 수는 변함없이 20퍼센트에 미치지 못하게 되어, 자사연립을 포함하여, 연립정권에의 대망론이 높아갔다. 93년 여름의 호소카와 정권의 탄생은 수년에 걸친 소망의 현실화였으며, 오늘에 이르기까지, 자민당정권이나 더욱이 자민단독정권에 대한 저항감은 적지 않다.

둘째, 자민당 내부에서부터 새로운 타협의 “근본적”정치개혁 논의가 생겨난 것이다. 88년말 리쿠르트 사건 발각을 보고 다케시타 수상은 자민당에 정치개혁위원회를 발족시켰다(위원장은 고토다 마사하루). 이 위원회는 다음해 “정치개혁대강”을 결정하였으며, 그 문서에는 정치자금제도의 근본적 개혁 외에, 중선거구제도의 폐지와 소선거구제도를 중심으로 하는 새로운 선거제도로 이행, 국회개혁, 지방분권, 파벌의 해소



등이라고 하는 그때까지의 정치활동 전체를 개선하는 방침이 제안되었다. “정치개혁 대강”의 일절은 다음과 같이 언급하고 있다.

“정치와 돈의 문제는 정치불신의 최대의 원흉이다. 지금까지 우리들은 정치 윤리는 첫째로는, 개인의 자각에 의하여야 한다는 신념으로부터 스스로를 엄격하게 규율하는 자세를 철저히 취하도록 하여 왔으나, 다액의 정치자금의 조달을 강요당하는 정치의 구조, 특히 선거제도의 앞에서는 자기규제 만으로는 충분하지 않다는 것을 통감하였다.

따라서, 우리들은 제문제의 많은 것이 현행 중선거구제도의 폐해에서 기인하고 있다는 관점에서부터 이것을 근본적으로 개선하고자 한다. 또한, 공사의 준별과 절도있는 정치자금과 그 투명성을 제도적으로 뒷받침하는 것 등에 의해서 정치윤리의 향상을 기하고, 국회운영, 당운영에 있어서도 충분히 국민의 신탁에 부응할 수 있는 정치환경을 마련하는 것을 목적으로 정치제도 전반의 개혁을 도모한다.”(4)

여기에서는 “정치와 돈”을 둘러싼 불상사를 시정하기 위해서는 정치활동의 틀인 선거제도에 메스를 가해서 그것에 의해서 파벌 자체의 기반을 없앤다는 야심적인 시도가 서술되고 있다. 여기에서 정치자금제도개혁과 선거제도개혁의 양쪽을 일거에 이룩한다고 하는 “근본적” 정치개혁론이 얼굴을 내밀기 시작한 것이었다. 록히드 사건의 경우에는, 문제가 특정개인의 특수한 범죄로서 여전히 취급되었던 것에 대해서, 지금은 자민당 정치의 구조자체가 문제의 근원이라는 인식이 나타났던 것이었다. 이 “정치개혁대강”은 자민당이 자민당 정치의 기반에 관해서 역사적인 총괄을 하고, 구래의 시스템이 이미 유지될 수 없다는 것을 선언하였다는 점에서 결정적으로 중요하였다. 그러한 의미에서는 자민당 내부의 현상유지파로부터의 반발은 뿌리깊었으며, 그 이후, 자민당의 내부에는 개혁파 대 현상유지파라는 대립의 구도가 만들어지게 되었다.

다른 한편, 다른정당은 기업단체헌금의 폐지 등 정치자금제도의 개혁에 중점을 둔 개혁안을 제출하고, 선거제도 개혁에 대해서는 반대의 태도를 취하든가, 현행 중선거

구제 아래에서의 정원수 시정을 주장하였다. 왜냐하면, 소선거구제의 도입은 자민당 정권의 영속화를 기도하는 것으로 보였기 때문이다(이러한 인식은 하토야마 내각의 소선거구제 도입 반대운동 이래, 따라서, 50년대 이래의 매우 전통적인 인식이었다). 이것은 정치개혁의 공통의 기반의 설정 그 자체가 얼마나 어려운 것인가를 보여주는 것이었다.

여기에서 두개의 흐름이 나타났다. 하나는 즉각적으로 가능한 것부터 부분적으로 실행한다고 하는 긴급개혁의 계보이며, 93년 봄에 이르기까지 정치자금제도 등을 중심으로 몇가지 개혁이 이루어졌다. 이러한 긴급개혁은 종래형의 점진주의적 개혁이었으나, 그 성과는 매우 미미한 것으로, 근본적 개혁에 중요한 과제를 미루는 결과로 되었다.

다른 하나의 흐름은 “정치개혁대강”에 나타난 근본적 개혁의 계보로서, 자민당의 “정치개혁대강”은 “정치와 돈”을 둘러싼 문제에 대한 응답을 포함하면서도 전후 정치의 틀을 폭파시킬 가능성을 숨겨둔 극약이었다. 정치자금제도의 근본적 개혁에 의해서 자민당 정치는 구조적인 변혁이 부득이 한 한편, 새로운 선거제도의 도입에 의해서 사회당을 비롯한 야당은 치명적인 타격을 받을 가능성이 있기 때문이다. 정치자금제도와 선거제도 양쪽의 개혁을 한 세트로 고려한다는 제안은 새로운 것이며, 부분적 개혁이 시원한 성과를 거둘 수 없으면 없을수록, 근본적 정치개혁은 반대로 정치의 과제로서 계속 남아서, 그것에 대한 기대감을 높이게 되었다.

이러한 두개의 흐름이 후자에 기울어지게 된 것에 중요한 역할을 한 것은 정부의 제8차 선거제도 심의회(회장 고바야시 요미우리신문 사장)이었다. 우노 내각 하에서 발족된 이 심의회는 90년 4월 중의원의 소선거구비례대표병립제를 도입하고, 정치자금을 정치가 개인으로 부터 정당에 집중시키며, 연좌제를 강화한다는 제안을 하였다. 이와 관련하여 이때의 선거제도개혁안은 94년 국회에서 성립된 안과 흡사한 것이었다. 종래, 선거제도심의회는 국회의원이 위원으로서 참가하였으나, 이 제8차 심의회는 국회의원을 넣지 않고, 각계의 대표에 의해서 구성되어, 의견의 상이는 있었지만, 하나의 답신을 처리하였다는 점에서 커다란 임팩트를 가지게 되었다. 제1차 답신은 선거제도 개혁의 필요에 관해서 그 취지를 다음과 같이 서술하였다.

“중의원 의원선거는, 정권의 획득, 정책의 실현을 목표로 하여 정당간의 정책의 다름을 중심으로 하여 이루어져야 하는 것이다.

그러나, 현행 중선거구제 하에서는 선거에 있어서 다수의석을 확보하고, 집권당이 되는 것을 목표로 하는 한에 있어서는 동일선거구에서 동일 정당으로부터 복수의 후보자가 입후보하게 되어, 이러한 입후보자에게 있어서는 선거는 정당, 정책의 다름이라기 보다는 개인끼리의 다름이 될 수 밖에 없다. 이러한 개인본위의 선거에 있어서는 우리나라의 사회풍토도 있고, 선거와 정치활동이 후보자와 유권자 간의 개인적인 관련에 의존하기 쉬우며, 또한 선거에 필요한 자금의 팽창을 가져오게 된다.

또한, 중선거구제 하에 있어서, 오랫동안 걸쳐서 정당간의 세력상황이 고정화되어, 정권교대가 이루어지지 않으며, 이것이 정치에 있어서 긴장감을 잃게 하고, 그것이 다시 정치의 부패를 가져오기 쉽게 되었다.

중선거구제 하에서 생겨나는 이러한 문제는 제도의 운용만으로는 이미 개선할 수 없는 것으로, 정책본위, 정당본위의 선거를 실현하기 위해서는 현행 선거제도를 근본적으로 개혁할 필요가 있다.”(5)

5년7월, 동심의회는 참의원 선거제도개혁과 정당에 대한 공적조성에 관해서 답신을 처리하고, 정치개혁을 기치로 내걸은 가이후 정권(간사장: 오자와 이치로)은 이토 마사요시 정치개혁 본부장, 고토다 마사하루 동대리, 하타 쓰토무 선거제도 조사회장 등을 중심으로 이 답신의 입법화를 목표로 하게 되었다. 이 작업은 자민당 내부의 반대 에 의해서 난항하였으나, 그 반면, 자민당개혁파의 결집과 단결을 강하게 하는 효과를 수반하였다. 91년 가을 선거구 분할안을 수반하는 정치개혁 관련법안이 국회에 제출되었던 때, 자민당 내부에서는 반대론이 소용돌이쳤으며, 더욱이 총재선거의 시기와 중복되었기 때문에 그 성립은 절망적으로 보였다. 자민당 개혁파는 자민당 현상유지파와 야당의 집중공격을 받아서 법안폐기를 감수할 수 밖에 없었을 뿐 아니라, 가이후 정권은 정치개혁 법안과 운명을 같이 하였던 것이다. 자민당은 정치개혁의 순교자로서 스스로 배출하면서, 내부의 분열을 깊게 하였다.

다른 한편, 야당 측에서 변화가 생기기 시작하였다. 89년 10월, 노동운동의 내셔널 센터로서 출발하고자 하였던 “연합”은, 선거제도 개혁과 정치자금제도 개혁을 한 세트 로 개혁하는 방침을 내놓아서, 사회당을 비롯하여 야당내에서 이 한 세트 방식에 대해 서 관심이 서서히 높아갔다. 또한 정치개혁을 추진하기 위해서, 경제계, 노동계, 언론계, 학계 등의 멤버로 된 정치개혁추진협의회(민간정치임조)가 92년 4월에 발족하였다.(6) 이 조직의 중핵은 회장의 가메이 마사오 이하, 과거 제8차 선거제도심의회의 멤버였던 히라이와 경단련회장, 야마기시 “연합”회장등을 특별위원으로 하였으며, 비교적 젊은 의원으로 구성된 “민간정치임조와 연대하는 초당파 의원”은 백여명에 달하였다. 91년의 가이후 내각의 실패는 정치개혁을 위해서는 초당파의 의원의 연대가 필요하다는 것을 새롭게 인상지웠으며, 이 조직은 이러한 과제에 부응하고자하는 대표적인 조직이었다. 92년 11월, 정치개혁추진협의회 제안에 부응하여 “중선거구제 폐지 선언”에 국회의원의 서명활동이 행하여져서, 그 수는 8개당파 192명에 달하였다. 그 가운데는 호소카와 모리히로, 하타 쯔토무, 고토다 마사하루, 오자와 이치로 등의 이름이 있다. 이러한 가운데에서 제안의 조그마한 내용에 있어서 달랐음에도 불구하고, 한 세트 방식이라는 공통의 이해가 서서히 형성되어, 이러한 이해가 여야당 사이에서 법안의 모습으로 형성된 것은 가네마루 체포직전인 92년 가을이었다.(7)

정치개혁에 에너지를 계속 준 것은 여전히 스캔달이었다. 92년 1월에 발각된 교와 사건, 그리고 이윽고 대폭발한 토오쿄오사가와 사건은 미야자와 내각에 정치개혁을 재촉하였을 뿐만 아니라, 돈의 문제에 더하여 폭력단의 정치에의 관여문제로 되어, 가네마루 신 자민당 부총재의 의원사직과 다케시다파의 분열, 가네마루 체포는 자민당 내부의 혼란을 조장하였다. 특히, 결정적이었던 것은 가네마루가 소득세법 위반으로 체포된 것으로, 정치가가 허점투성이 법으로 이름높은 정치자금규정법의 그늘에 숨을 여지를 없앴다는 점에서 충격적인 사건이었다. 가네마루의 운명은 모든 정치가의 운명으로도 될수 있게 되어, 자민당 전체도 정치개혁에 본격적으로 임할 수 밖에 없게 되었다. 또한 공공사업을 둘러싼 정치가와 건설업계와의 유착이 밝혀지고, 종합건설회사 간부가 차례차례 체포되어, 지금까지 금권정치를 받치고 왔던 가장 비밀의 부분이 수색의 대상으로 되었다.(8) 한마디로 말해서, 가네마루 체포에 의해서 지금까지의

자민당의 금권정치의 기반은 철저하게 폭로되고, 파괴되는 사태로 되어, 정치개혁은 돈의 측면으로부터 피하여 갈 수 없게 되었던 것이다. 93년 봄의 정국이 긴박감을 품게 된 것은 여야당이 근본적 정치개혁이라는 공통의 기반에 섰으며, 더욱이 자민당 내부에서도 하타파를 중심으로한 분열의 싹이 있었기 때문이다. 물론 당초부터 여야당의 제안간에는 커다란 차이가 있어서, 서로 부수게 되어버릴 가능성이 적지 않았다. 자민당이 가이후 내각 시기의 제안 보다도 야당이 받아들이기 어려운 단순 소선거구제를 제안한 것은 맞부딪치는 것으로 정치개혁의 실패를 피한 면이 있다. 야당이 일치하여 소선거구비례대표병용제(독일형)를 주장하고, 이윽고, 타협안으로서 보다 병립제에 가까운 소선거구비례대표연용제(민간정치입조안)을 받아들여 (9), 적극적으로 성립을 위해서 이니셔티브를 취한 것에 대해서, 자민당은 단순소선거구제라는 원안에서 한 걸음도 나올 수가 없었다. 미야자와 수상은 성립에의 의욕을 텔레비전에서 공개적으로 발언하면서도, 간사장을 비롯한 당 집행부의 저항 앞에서 후퇴하지 않을 수 없었고, 새로운 타협안 형성에 실패하여 자멸하였던 것이다. 이리하여, 병립제로 타협을 이루어 낸다고 하는 여야당 교섭당사자들의 의도는 붕괴되고 가지야마 간사장은 정치개혁을 95년의 참의원 선거 이후로 미룬다고 하는 발언까지 하였다. 이러한 자민당 집행부의 서툰 수의 결과, 6월 18일에 미야자와 내각 불신임안이 하타파 34명 등의 찬성에 의해서 가결되어 버렸다. 하타파와 다케무라 그룹의 탈당에 의해서 자민당은 정치개혁의 무거움에 견디지 못하고 분열하여 중의원에서 다수를 잃고 총선거후에는 결국 정권까지도 잃어버리게 되었다.

호소카와 정권은 높은 지지율 하에서, “정치개혁정권”으로서 출발하였다. 기존의 정권을 전제로 하여 정치개혁을 하는 것이 아니라, 정권 그 자체가 정치개혁을 위해서 그것을 최대의 쟁점으로 하여 성립하였다는 것은 정치개혁이라는 테마가 일본의 정치과제 가운데에서 이상하게 비대하여진 것을 나타내는 것이었다. 그것은 다시한번 일본의 정치개혁이 대사업이라는 것을 나타내는 것이었다. 호소카와 정권은 소선거구 250의석, 전국비례 250의석, 정치가에 대한 기업단체헌금의 금지라는 원칙에서 출발하였으나, 최대의 난관은 최대야당인 사회당이었으며, 병립제 반대론이 매우 강하여서, 병립제를 받아들이고 연립정권에 참가한 야마하나 위원장은 부득이 퇴진할 수 밖에 없

었다. 사회당의 개혁반대파는 자민당의 반대파와 자주 연계하여 “부패방지선행론”을 계속 주장하였다. 말할 필요도 없이, 이것은 지금까지 몇번이나 실패하고, 한계가 밝혀진 점진주의를 재차 말하는 것이었다. 이러한 사회당의 정치개혁문제에 대한 불안정한 태도는 94년 1월 참의원 본회의에 있어서 사회당원의 대량이탈(20인)로 나타났으며, 참의원에서는 여당안이 부결되는 결과가 되었다. 그후, 호소카와·고노 회담에 의해서, 당초의 연립여당보다는 훨씬 자민당안에 가까운 형태--소선거구의 수를 300인으로 하고, 비례선거의 단위를 전국에서 블록으로 바꾸고, 정치가 개인의 정치자금단체가 기업단체헌금을 일정 한도에서 받는 것이 가능하도록 하였다--로 타협이 이루어진 결과가 되었다. 그러한 의미에서는 사회당도 자멸의 길을 걷게 되었던 것이다. 가이후 정권이 제출한 정치개혁법안이 거의 지지를 얻지 못하고 끝나버린 이후 약 2년 반을 경과하여 근본적 정치개혁은 드디어 성립에 이르게 된 것이다.

이 기간, 자민당, 사회당이라는 55년체제의 주력정당은 결코 주된 추진 그룹은 아니었다. 자민당의 개혁파는 최후까지 현상유지 세력의 저항에 상처를 입고, 정치개혁결의가 이루어질 적마다, 개혁파는 탈당을 반복하게 되었다. 사회당은 정치개혁법성립이후에도 낡은 선거제도에 의한 선거를 주장하고 있는 것과 같이, 정치개혁문제에 있어서는 “연합”등의 지지세력에 밀려 겨우 일정의 퍼포먼스를 되풀이하고 있다고 말할 수 있다. 그것도 자민당 정권의 중언이라는 대의명분이 있었기 때문에 가능하였으나, 정치개혁법의 심의 과정에 있어서 스스로의 분열에 의해서 점점 자신에게 있어서 어려운 법안을 받아들이지 않을 수 없게 되는 등, 그 행동은 지리멸렬의 감이 있다. 55년 체제의 주력정당의 이러한 현실에도 불구하고 정치개혁이 나름대로 좋은 결실을 이룬 것은 다른 정당의 노력의 선물이며, 특히 신당의 공적은 무시할 수 없다. 근본적 정치개혁이 전후 정치의 틀을 파괴하는 것과 같은 스케일인 이상, 기득권 정당이었던 자민당, 사회당이 소극적인 태도에 빠진 것은 당연하였다. 현실에 벌어진 것이 여실히 보여 준 것은, 55년체제의 틀을 종결하는 것과 같은 대개혁을 실현하기 위해서는, 미리 55년체제를 종결시키지 않으면 안된다는 현실이었다. 미야자와 내각이 뚜렷한 방책도 없이 내각불신임안에 대응하였을 때, 55년체제를 현실적으로 종결시키지 않

고 그것을 종결시킬 가능성이 있는 정치개혁은 실현할 수 없다는 것을 자민당은 스스로 인정한 것과 다름없었던 것이다. 총선거에 있어서 신생당, 일본신당 등의 약진은 일정 규모에서 55년체제의 종언을 확고한 것으로 하여, 자사양당을 옥죄면서, 정치개혁의 실현을 어떻게 해서든지 도출하고자 하였던 것이다. 호소카와 모리히로가 일본신당을 “프로젝트 정당”이라고 부른 바와 같이, 이러한 신당은 정치개혁 펀다멘탈리즘의 정당으로, 특정의 안을 둘러싼 의견의 대립을 초월하는 에너지를 발휘하였던 것이다.(11)

여기에서 주목받는 것은, 정치개혁문제가 쟁점으로서 급속하게 팽창, 확대된 것이다. 즉, 정치개혁문제는 스캔달 문제에서 시작되었으나, 부분적 개혁으로 처리되지 못하였기 때문에 근본적 개혁으로 전개되어 최후에는 그 담당 세력을 둘러싸고 55년체제인가, “새로운 정당제”인가라는 결정적인 선택에까지 전개되어 갔다. 이러한 점 자체가, 일본의 정치개혁문제가 결코 제도를 둘러싼 논쟁에 멈추지 않고, 정당제를 포함해서, 정치 전체의 문제로까지 되었다고 하는 주목하여야 할 점이였다. 왜 이러한 경과를 밟았는가에 관해서는 2절에서 분석하고자 하며, 우선 다음과 같이 말할 수 있을 것이다. 자민당 일당우위체제로서의 55년체제는 국민에게 서서히 지지를 잃고, 단독 정권에 대한 지지는 공동화되었다. 이러한 공동화를 멈추게 하기 위해서는 근본적 정치개혁을 피하여 갈 수 없었으나, 그러한 구심력을 만들어 내기 위해서는 자민당을 너무 깊이 자기만족에 매몰되어 있었다. 이것을 최종적으로 결정적으로 폭로한 것이 미야자와 내각의 자멸적인 행동이었다고 말할 수 있다. 정치개혁을 실현하기 위해서는 자민당을 정권으로부터 몰아낼 필요가 있다는 것을 미야자와 내각이 자인한 것과 다름 없는 것이였다. 그래서 자민당 개혁파는 미야자와 내각 불신임안에 찬성할 것인가, 탈당할 것인가 밖에 없었다. 정치의 담당세력을 바꾸지 않고 정치개혁을 실현하는 것이 불가능하다는 것이 확실하게 된 때, 국민은 신당에 많은 의석을 주어서, 결과적으로 비자민세력은 과반수를 넘어서 자사 중심의 55년체제는 정치개혁의 중하에 의해서 깃눌려 부서지고 말았던 것이다.

## 2. 정치개혁의 추진

일본의 정치개혁문제는 정치개혁문제에 그치지 않고 일당우위체제의 붕괴의 케이스 스터디로서도 고려할 수 있다. 이러한 보다 넓은 배경에서부터 변동요인을 살펴보고자 한다.

첫째는, 여론의 동향이다. 계속되는 스캔дал에도 불구하고 대규모의 비판행동이나 격렬한 대중운동은 일본의 경우, 거의 볼 수 없었다. 이것은 전체 경향으로서 과거와 비교할 때, 스캔달은 지지율이나 투표행동에 “소극적”인 영향을 미치게 되어, 자민당에 있어서 스캔달은 보다 커다란 데미지를 주도록 된 것과 모순되는 것은 아니다. 이러한 여론의 동향은 55년체제와 깊이 관련되어 있다. 55년체제는 정권에 관해서 사실상 선택이 없는 체제이며, 사회당이 정권을 장악하는 것은 국민 다수의 의견으로는 될 수 없었으며, 자민당의 “과오”에 대해서, 여론이 “뜯질을 한다”고 하는 것은 구조적으로 빌트인되어 있었다. 당연히 여기에서는 “뜯질을 당하는” 자민당은 “사죄”와 “반성”을 하고, 새롭게 “개혁”을 약속하는 것에 의해서, 55년체제는 유지된다는 암묵의 룰이 성립되어 있는 것이다. 즉, 스캔달은 55년체제를 파괴하는 것이 아니라, 그 부분적 “정화”와 재출발을 가능하게 하는 측면을 가지고 있었던 것이다. 정권선택이 사실상 없는 것과 스캔달의 계속 발생과는 이러한 형태로 “조정”되어 왔던 것이, 55년체제의 구조였다. 이러한 “조정”은 자민당의 “반성”과 “개혁”에의 신뢰를 꼭 근거로 하는 것은 아니며, 정치에 강한 불신감과 “개혁”에 대한 절망감과 결코 모순되는 것은 아니었다.

이러한 기본구조는 80년대에 있어서 서서히 변화를 이루어 왔다. 무엇보다도, 정당 일반에 대한 확실한 지지가 전체로서 감소경향을 보였고, 자민당도 이러한 흐름에 휩싸인 것을 들 수 있다.(12) 그 결과, 스캔달이 주는 영향은 도시를 중심으로 퍼져서, 급기야는 과거보다도 중대한 결과를 가지게 되었다. 자민당이 크게 후퇴하였던 록히드 재판 후의 82년 선거는 그러한 예였으며, 소비세와 리쿠르트사건에 관련되었던 89년의 참의원선거에서 자민당이 과반수를 잃었던 것은 앞에서 언급한 바와같이 55년체제형 “조정”구조의 부분적 붕괴였다. “뜯”의 양이 많게 되어 “사죄,” “반성”이 양적으로 그것에 밸런스를 맞출 수 없게 되어 가는 경향이 80년 후반에는 뚜렷하게 나타났다.



나카소네가 86년의 선거에서 대승을 거두어 자민당이 압도적 우위에 서는 86년체제의 성립을 선언하고, 일부학자가 “자민당 초장기정권”론을 전개한 것은, 자민당 및 그 주변에 있어서 이러한 문제에 “조정”의 어려움에 대해서 얼마나 둔감하였던 가를 보여주는 한 예일 것이다. 이것에 대해서 “정치개혁대강”과 근본적 정치개혁론은 부분적인 미봉책의 “개혁”이 불가능하다는 인식을 표명하였다는 점에서 “뜸”과 “반성”이라는 오래된 “조정”구조가 붕괴되고 있다는 인식을 뚜렷하게 보여준 것이었다. 이리하여, 교와사건, 토오쿄오사가와 사건과 스캔달이 계속되면 계속될수록, 자민당의 리더들은 근본적 정치개혁을 약속하는 것 이외에는 선택지는 없어져 갔다. 요점은, 정권교대라는 심볼의 침투와 근본적 정치개혁문제는 확실히 포스트 55년체제의 뉴앙스를 가지고 있었던 것이다.

그럼에도 불구하고 여론의 동향은 역시 낡은 틀로부터 간단히 자유롭게 될 수 없었다. 전형적으로는 정치개혁의 필요는 압도적으로 지지하면서도 근본적인 정치개혁이 실현된다는 것은 거의 믿지 않았다는 사실에서 보여진다. 이러한 상황은 93년 봄에 이르기까지 여러 조사에서 언제나 보여지는 결과였으며, 55년체제의 잔재라고도 할 수 있는 감각이었다. 즉, “할 수 없을 것이다”라고 판단하였던 것은 정치가, 특히 자민당에 대한 판단의 엄격함을 완화하고, 혹은 55년체제 속에서 배양되어 온 정치의 절망감에 자학적으로 빠져있는 모습을 보이고 있다. 정치가들은 이러한 판단에 “약해져서,“ 혹은 그것을 이용할 가능성이 남아 있었다고 말할 수 있다. 거꾸로 말해서, 자민당에 있어서는 리쿠르트사건에서 부터 가네마루체포까지의 기간이 최후의 찬스였다. 93년 봄의 가네마루 체포와 여야당의 논의가 엷힌 상태가 되었던 때, 국민은 근본적 정치개혁은 “가능하다”고 판단하게 되었다. 여론이 “근본적 정치개혁은 필요하며, 가능할 것이다”고 판단하였던 때, “불가능하다”고 스스로 인정한 정당이 치명적인 타격을 입는 것은 당연한 결과였다. 특히, 본래 선두에 서서 그것을 실현해야 하는 무거운 책임이 있는 정당이 그러한 행동을 취한 결과는 중대하였다. 자민당을 뺀 호소카와 정권이 80퍼센트라는 경이적으로 높은 지지율로 출발한 것은 직전의 선거결과보다도 자민당에게 있어서는 커다란 타격이었다.

둘째로, 자민당이외의 정당, 구 야당의 역할이었다. 최초로 주목하여야 할 것은 이

러한 정당은 자민당에 뒤떨어 지지 않는 55년체제의 수익자였다는 것이다. 우선 이러한 정당은 모두 정치개혁의 필요를 말하여 왔으나, 그것은 “정치와 돈”의 문제를 투명하게 하고 금권정치를 개선한다는 의미에 있어서였다. 문제는 “어떻게 하여 개선할 것인가”이며, 이 문제는 정권문제와 관련되는 것이었다. 그러나, 그들에게는 정권을 획득하기 위한 전략은 오랫동안 존재하지 않았고, 그 때문에 그러한 주장은 자민당에 있어서 전혀 위협적인 의미를 가지지 않았던 것이다. 또한, 정권교대가 없는 것은 현재의 선거제도에 원인이 있으며, 따라서 근본적 정치개혁을 하여야 한다는 주장은 그들에게는 관계가 없는 것이었다. 그 결과, 이러한 야당은 55년체제의 “조정”원리의 틀 속에서 이 문제에 대처하게 되었다. 즉, 스캔달이 생기면 이러한 “정치와 돈” 문제에 열심인 야당은 국민의 자민당에 대한 품질의 결과로서 표를 획득하고 일시적이지만, 부상할 수 있어서 자민당에게 “반성”과 “사죄,” 게다가 “개혁”을 강요한다는 역할을 다하게 되었던 것이다. 스캔달을 둘러싸고 국민과 자민당 간의 55년체제형 “조정”체제의 일환을 이루는 것이 그들의 역할이었으며, 스캔달은 그들에게 있어서는 귀중한 정치적 자원이 되었다고 말할 수 있다. 따라서 이러한 “조정”원리가 일정 기능을 계속 가진다는 것은 구 야당에 있어서 중요하였으며, 자민당과의 사이에서 이러한 게임이 성립되지 않게 된 때에는 그 역할은 끝나게 되었다. 공산당이 최후까지 이러한 방식을 고집하고 있는 것은 매우 흥미있는 것이다.

이것에 대해서 선거제도의 개혁을 포함한 대개혁은 그들의 자기보존 본능에 있어서 마이너스로 작용하는 것이었다. 특히, 소선거구제의 도입은 중소정당의 존속에 관련되는 개혁이며, 따라서 쉽게 받아들일 수 있는 것이 아니었다. 그러나, 예를 들어 비례대표제를 중심으로 하는 제도의 도입이라면 이러한 난점은 극복될 수 있다고 생각되지만, 그것에 대해서도 그들의 반응은 극히 둔하였던 것이다. 그들이 선거제도 개혁의 제안을 정리한 때는 가이후 내각의 붕괴 후였으며, 따라서 그들이 소선거구제를 두려워하였기 때문에 선거제도 개혁을 제안하지 않았다고 보다도, 현상유지 이외에 발상이 미치지 못하였다는 것이었다. 중선거구제는 구 야당에 있어서는 일종의 소선거구제였으며, 특히 제 1야당인 사회당은 거의 아무것도 하지 않고도 1개 의석을 획득할 수 있는, “편한” 선거제도였다. 혹은, 자민당의 관점에서 본다면, 자민당은 같은 당

의 후보자끼리 싸우는 것에 의해서 경쟁력을 갖추어 강고한 기반을 만드는 한편, 야당을 분단 통치할 수 있는 구조였다고 할 수 있다. 여기에서 일당우위체제하의 정당의 공존상태가 뚜렷하게 보이며, 구 야당은 이러한 상태에 강한 집착을 보였던 것이다. 이때문에, 자민당의 내부에서 개혁파와 현상유지파와의 대립이 깊어가면, 그들은 자연스럽게 현상유지파의 동맹군이 되는 경향을 보이게 되었다. 공산당을 제외하고 이러한 각당의 태도는 그후, 선거제도 개혁에 찬성하는 것으로 변하였지만, 그 경향은 호소카와 정권과 그후의 사태에 있어서도 역시 계속되어서, 그것은 예를 들어서 “부패방지 선행론”이라는 가면을 쓰고 나타났다. 즉, “정치와 돈”의 문제자체가 중요하며, 선거제도의 개혁은 그후에 고려하여야 한다는 주장이나(13), 그것 자체 바로 55년체제형 “조정”원리의 재현일 뿐이었다. 그것이 타당성을 잃어버렸기 때문에 근본적 정치개혁 논의가 발생한 것을 무시한 것으로 노스탈지아의 표명이었다.

확실한 것은 이러한 구 야당이 근본적 정치개혁의 이니셔티브를 취할 수 없었다는 것이다. 이것은 야당이 여당의 일당체제를 부수기 위해서 여러 노력을 하는 것이 당연하다고 하는 정치의 다이내미즘에 기본적으로 반하는 것처럼 보인다. 그 원인은 앞에서 서술한 것에서 추측되는 바와 같이, 그들이 너무 55년체제 속에 파묻혀 있었던 점에서 찾을 수 있다. 일당 우위체제 하의 야당은 “주변적”인 것이 되어, 일부세력의 지지를 계속 받아 안주하기 쉽다. 적극적인 정권전략은 이미 없고, 자민당으로부터 일정한 양보와 분배를 끌어내는 것에 모든 관심을 차지하게 된다. 일당우위체제를 전제로 하여 생존을 계산하는 전략은 있었어도, 일당우위체제 그 자체를 바꾼다든가, 스스로 정권을 장악한다든가 하는 것은 전혀 관심의 밖에 있었다. 그리하여 시간의 경과와 함께 “보수·혁신” 대결구조라는 것은 점점 실질이 결핍되고, “틀에 박힌”체제라는 인식이 높아가게 되었다. 냉전의 종언은 이러한 인식을 결정적으로 만들었다. 이러한 일당우위체제의 “유산”이 있었기 때문에 근본적 정치개혁의 실현을 위해서는 여당뿐만 아니라 야당도 교육시켜 고치지 않으면 안되었다. 구 야당이 변화하였던 것은 그들이 자민당의 스캔달을 규명하고자 하여도 지지율이 올라가지 않고, 55년체제의 게임물이 이미 타당하지 않은 것에 생각이 미쳐서, 스스로의 희생을 각오하고 일당우위체제 그 자체를 바꾸는 결의를 한 때였다. 사회·공명 양당이 공동으로 근본적 정치

개혁안을 제출하고, 특히 정권교대의 현실성이 발생하였다는 것이 최후의 방아쇠가 되었으며, 그것은 93년 봄의 사건이었다. 그것도 “연합” 등의 강력한 압력에 의해서 가능하게 되었다고 말할 수 있다. 그러한 의미에서 그들은 정치개혁의 원동력이라고 말할 수 없을 것이다.

세제의 요소로서는 자민당의 개혁파와 호소카와 모리히로 등으로 대표되는 개혁파가 고려될 수 있다. 이러한 그룹의 구성은 상당히 복잡하지만, 전체로서는 두개로 대별될 수 있다. 하나는, 후에 신생당으로 전개된 자민당의 다케시다파에 기원을 가지는 그룹이며, 다른 하나는 젊은 그룹으로서 개혁에 열의를 품고 있던 그룹이었다. 이 두개의 그룹은 전자가 자민당 정치의 중추에 속하였던 것에 대하여, 후자는 그 주변에서 비판을 가하였다는 점에서 출발점을 다르게 하였다. 단지, 중요한 것은 이러한 두개의 측면이 개혁파의 내부에 있다는 것이다.

전자의 그룹은 55년체제의 권력구조의 중추에 위치하고, 그것 자체, 금권정치의 당사자인 동시에, 그만큼 야당과는 대조적으로 일본정치 전체에 대해서 나름대로의 전망을 가지고 있었다. 금권정치의 시정에 얼마만큼 열심인가는 별도로 하더라도, 일본의 정치가 커다란 전환점에 서 있으며, 그 대응력에 중대한 의문이 있다는 것을 숙지하고 있던 그룹이라는 것은 분명하였다. 말할 것도 없이, 미국과 계속되는 경제마찰, 냉전의 종언, 걸프위기 등, 어떠한 문제가 등장하여도 전후정치의 틀에서는 쉽게 답이 나오지 않는 것을 통감하였던 것이다. 55년체제의 존속능력에 대한 이러한 우려는 권력의 중추에 위치하였기 때문에, 다른 파벌의 정치가나 야당의 정치가 보다는 훨씬 강하였다. 또한, 정권을 운용하기 위해서는 특히 참의원에 있어서 과반수 상태를 염두에 둔다면, 야당과의 사실상의 연립관계를 모색할 수 밖에 없었다. 이를 위해서 다케시다파는 공명당과 사회당과의 굵은 파이프를 가지게 되었고, 내부에 있어서 自公 노선이나 自社 노선의 시비에서 더 나아가서 다케시다파의 일부가 자민당을 탈당하여 정계 재편을 이룩하려고 한다는 화제는 결코 드문 것이 아니었다. 따라서 93년의 자민당 분열극은 예견되었던 면이 있었다고 말할 수 있다.

이 그룹은 현상에 대한 초조감을 보이게 되나, 오자와 이치로는 그것을 리더십의 결여라고 규정하여, 그 원인으로서는 “권력의 쓸데없는 분산,” “정책결정의 체제자체의 통

일의 결여.” “권력을 둘러싼 경쟁의 결여”를 들었다. 전후정치가 “대국일본”의 실정에 걸맞는 리더십과는 관계없는 것으로 되어 버렸다는 인식은 단적으로 55년체제의 자기 파산선언과 다름없다.(14) 참으로, 오자와가 권력의 문제에 초점을 맞추었던 것 같이, 이런 종류의 주장은 정치의 “유효성”에 초점을 두었다는 점에서 “정치와 돈” 중심의 정치개혁 논의와는 선을 긋는 것이었다. 그리고, 과거에 권력의 증추에 위치하고 있던 사람들이 그 체제의 “유효성”에 기본적인 의문을 제출한 것은 무엇보다도 일당우위체제가 내부로부터 붕괴되어 가는 구도를 뚜렷하게 새겨 나타내는 것이었다. 이러한 정치의 “유효성”에 대해서 물어 본다는 관점은 그때까지의 정치개혁 논의--특히, “정치와 돈” 중심의 논의--에서는 없었던 것으로서, 정치개혁문제를 윤리주의적으로 논하는 전통에 대해서, 권력의 문제라는 모습으로 새롭게 문제제기를 하였다는 의미는 중요하다.

젊은 개혁파의 모태가 되었던 “유토피아연구회,” “정치개혁을 실현하는 젊은 의원들의 회” 등의 멤버는 “정치와 돈”의 문제로부터 정치가와 선거민과의 관계, 국회의 존재 방식, 자민당의 의사결정 방식, 새로운 정치과제의 문제 등, 거의 여러 문제에 관해서, 그때까지의 자민당의 현실과 파벌체제에 대해서 중대한 의문과 이의를 계속 주장하여 왔다.(15) 이러한 “나가타초 하급 사무라이들”은 정책면에서 이론을 주창한 것이 아니라, 정책결정의 시스템과 “수법”전체에 걸쳐서 비판을 가하였던 것이다. 거기에서는 오자와의 주장과 같은 한 점에서 전체를 본다고 하는 자세는 꼭 나타난 것은 아니지만, 정치개혁을 둘러싼 자민당의 몇 번에 걸친 분열은 다시한번 그들의 존재감을 보인 것이었다. 파벌정치의 굴레 속에서 그들은 정치개혁이라는 공통의 테마에 의해서 단결하여, 지금까지의 자민당 정치의 구조적 모순과 비합리성을 예리하게 비판하였다. 자민당의 현상유지파와 야당사이에서 끼였으면서도, 언제나 정치개혁의 필요성에 코미트하고, 발언을 계속한 행동력은 매우 중요한 의미를 가지는 것이다. 자민당이 정책의 틀림과 파벌싸움에 의해서 분열한 것이 아니라, 정치개혁에 의해서 분열한 것은 그들의 활동을 유감없이 보여준 것이라 말할 수 있다.

젊은 의원들이 중앙정치의 현장에서 악전고투하였다고 한다면, 신당으로서 등장한 호소카와의 일본신당은 기성정치 전체를 “외부”에서 비판한다는 특권을 가지고 있었

다. 일본신당의 경우에도, 오자와와는 조금 다른 각도이기는 하였으나 55년전체의 “유효성”에 대한 비판이 기초가 되었다. 일본신당의 “책임있는 변혁”의 입장에서 하게 되면, 자사양당 하에서 논의되어 쟁점이 되었던 것이 지금은 정치 환경의 격변에 의해서 의미를 잃고, 새로운 쟁점, 예를 들어서 지방분권이나 생활자의 관점을 새롭게 정치의 무대에 올려서, 현행의 행정시스템의 철저한 해체·재편이 과제이며, 이를 위해서는 “외부”로 부터 55년체제를 공격하여, 제일보로서 정권교대를 실현하여야 한다는 것이었다.(16) 89년 경부터 정권교대의 필요성이 자민당이나 보수층 사이에서도 넓게 인식되게 된 것은 틀림없이 55년체제의 종언을 고한 것이었으나, 일본신당과 같이 “외부”로 부터 참가한 정당 나름대로의 성과를 올린 것은 이러한 인식의 타당성을 보여준 것이었다.

정치개혁문제에는 확실히 두개의 면이 있다. 즉, 넓게 국민 레벨에서는 “정치와 돈”을 둘러싼 뿌리깊은 비판과 정치불신이 있으며, 지도층의 레벨에서는 기성의 정치의 “유효성”의 결정적인 저하에 대해서 심각한 위기감이 있었던 것이다. 근본적 정치 개혁은 이러한 두가지를 단번에 해결하기 위한 패키지이며, 거기에서 이러한 과제가 정치적으로 증대화하게 된 원인이 있었던 것이다. 이 후자의 인식은 많은 문서에서 나타났으며, 정부의 선거제도심의회 보고서가 아래와 같은 문장으로 시작되는 것은 상징적이라 할 수 있다.

“오늘날 우리나라는 산적한 국내적 제문제의 해결을 강요받고 있으며, 국제적으로도 세계의 평화와 번영을 위한 적극적 공헌이 요구되고 있다.

이러한 중요 과제에 대처하기 위해서, 우리나라의 정치에 요구되고 있는 것은, 국민의 신뢰에 뒷받침되며 국민적 합의를 형성하는 기능을 다하는 것이다.”

(17)

또한, 정치개혁추진협의회 등의 견해 등에도 스캔달 문제를 초월한 정치의 “유효성”에 대한 위기감이 농후하게 감돌고 있었던 것이다.(18) 과거의 정치가 스캔달에도 불구하고, 그 나름대로의 “유효감각”을 유지할 수 있었음에도 불구하고, 오늘날은 “유효

성"없는 스캔달의 계속 발생으로 바뀌었다고 하는 역사적 인식이 중요한 의미를 가진다. 만약, 그렇다고 한다면 어느 곳에 현상을 유지할 가치가 있는 것인가 하고 개혁파는 물을 것이다. 55년체제는 스캔달과 정치의 "유효성"의 결여라고 하는 두가지에 의해서 공격받고, 정치개혁운동은 이 두가지를 무기로 정치를 몰아갈 수 있었던 것이다.

자민당의 일당우위체제는 초포괄정당이라고 불려졌듯이, 매우 많은 수의 이익집단을 산하에 두고, 불패의 체제를 쌓아 왔다. 여기에서 물어야만 할 것은 이 체제가 정책의 차이나 파벌의 권력다툼이라고 하는 통상 상정되는 것과 같은 문제를 계기로 하여 분열한 것이 아니라, 정치개혁 문제에 의해 붕괴한 것은 무엇때문일까 하는 것이다. 일본의 일당우위체제는 권력과 정책과의 긴장관계가 이미 없어 버려졌기 때문에 정책 문제로 분열하지 못하였으며, "권력의 공유"의 메리트를 생각한다면 파벌다툼으로 분열하는 메리트도 없어지게 되었다. 한마디로 말하면, "무엇을 위한 권력인가"라는 물음이 소멸할 정도로 자민당의 권력은 당사자들(혹은, 야당과 국민의 상당한 부분)에게 있어서, "자연적인 것"으로 되었으며, 개개의 문제에 관해서 그 "유효성"을 물어 보아도 어떠한 대답도 받을 수 없을 정도로, 현상유지의 질서화가 진행되었다. 전후의 "보수·혁신"체제는 완전히 공동화되어, 이것과는 독립된 모습으로 "현상유지" 대 "개혁"이라는 새로운 축이 한꺼번에 솟아올랐던 것이다. 이것이 정치개혁문제의 의의이며, 그것은 이러한 시스템이 전체로서 만들어낸 스캔달과 "유효성"의 결여라고 하는 두가지의 결합에 초점을 두면서, 결과로서 이러한 불패의 체제의 한계를 찌르는 것이었다. 자민당의 개혁파가 정권교대를 화제로 삼을 수밖에 없었던 것에, 부분적 자기 개혁노력 그 자체에 대한 깊은 절망감이 감돌았던 것이다. 개혁파는 "일본의 정치"와 "자민당 일당우위체제"와의 사이에 선택을 강요받아서, 전자로 중심을 옮기지 않을 수 없었다. 호소카와와 같이 "외부"로 부터 현체제 비판을 전개한 사람에게 있어서는, 전자를 선택하는 것은 당연한 것으로, 정권교대는 "최대의 정치개혁"을 의미하였다.

55년체제의 "유효성"의 결여라는 문제는, 다르게 말한다면, 전후의 자유주의체제라고 하여 왔던 것이 무엇이었던가를 새롭게 묻는 것이었다.(19) "냉전의 종언"은 자유주의체제 사이의 차이를 새겨 내어서 다시한번 각각의 특질을 묻는 것이 되었다. 미

일마찰은 간접적이지만, 야당부재의 일본정치를 활성화시켜서, 일본의 정치경제구조를 투시시키는 절대적인 효과를 가졌다. 미일관계, 자민당, 자유주의체제라는 관련이 이미 과거와 같은 자명성을 잃고, 선거기간 중에 일본을 방문한 클린턴이 야당당수와 담소하고, 악수하는 모습은 확실히 55년체제의 취약화를 나타내는 것이었다.

그런데, 55년체제라는 단어는 정치에 관해서 쓰여지고 있으나, 그것은 경제사회의 체제이기도 하며, 후자가 벽에 부딪친 것이 전자의 그것에 관련된 면도 있다. 최근 수년, 일본의 경제구조의 문제성은 거의 매일같이 보도되고, 혹은 미일간의 대화의 테마로 되고, 버블붕괴 이후에는 다시한번 일본경제의 구조적 위기가 화제로 되게 되었다. 여기에서 “자기개혁”을 하지 않으면 일본의 장래는 어둡다고 하는 인식은 국민적 인 무드로 되어, 그 돌파구로서 정치에 기대가 모아졌던 면이 있다. 호소카와 내각이 “개혁”을 정치의 중심심볼로서 채용하여, 자민당 정권시대의 “안정,” “계속”에서 전환을 이룩한 것도 “개혁의 시대”의 도래를 보여준 것이었다. 이와같이 생각한다면, 정치개혁은 자기개혁능력이 결여된 일당우위체제를 전체로서 전환하기 위한 테마로서 기능하였다고 말할 수 있을 것이다. 정치개혁문제가 “정치와 돈”의 문제로 시작되었으나, 결국은 정당제의 문제로까지 넓혀진 배경은 커다란 역사의 흐름이 있었던 것이다.

일본의 정치가 정권교대를 수반하면서 정책면에서도 나름대로의 전환을 이룩하여 오는 구조를 가지고 있었다면, 변화는 착실하게 이루어졌을 것이지만, 이러한 가능성을 가지지 않은 일당우위체제가 무너질 때에는 카오스의 위험이 발생하는 것은 피할 수 없다. 자민당의 자기개혁능력이 높다면 그것을 컨트롤할 수 있었겠으나, 정치개혁 문제에 의해서 밀려 부서질 정도로 내부구조가 취약화되어 있었기 때문에, 그것은 피할 수 없게 되었다. 일당우위체제가 너무 장기간 계속되어, 여야당 쌍방을 취약화시킨 것이 이러한 결과를 불러 오게 된 것이다. 그러나, 일당우위체제로 다시 돌아갈 가능성은 당면 생각할 수 없으며, 차라리 산적한 정책면에서의 “개혁”문제를 둘러싼 대립·항쟁이 예상된다. 정치개혁은 정치에 관해서 일정 방향을 보이는 것이 아니라, 이것은 최근 몇년의 작업과는 다른 성격의 활동이다. 이것은 경제사회면에서의 55년 체제로부터의 전환을 둘러싼 것이며, 정치의 “유효성”을 회복하기 위해서는 반드시 거쳐야 할 애로이다. 소위 정치개혁에 의해서 정치의 “유효성”을 회복한다고 하는 의도



와 정책의 실행에 의하여 그 “유효성”을 회복하는 작업과는 동시 진행 상태로 이루어지지 않으면 안된다. 그러나, 정책의 내용도 그러하지만, 정책의 결정의 틀이라는 문제에 관해서도 회답을 보여 주지 않으면 안된다. 후자는 넓은 의미에서의 정치의 개혁문제이며, 관료제를 둘러싼 논쟁이 비등한 것은 이 때문이다. 이리하여 일본의 정치는 부담과잉 상태로 몇 년을 지나지 않으면 안되게 되었다.

흥미있는 것은 정치가 카오스 상황이 된다고 하는 것은 꼭 과제처리 능력이 떨어진다고 하는 것은 아니다. 확실히, 불안정성이 높기 때문에, 위험함이 나오지만, 다른 면에서 종래부터의 형식이나 구속이 무너지고 약해지는 것에도 연결되는 면도 있다. 가트·우루과이라운드를 받아들인다는 과제도 자민당 정권이 계속되었다면 단순하지 않았을 것이다. 그리고 정치가 현안 처리능력을 어느 정도 발휘하는 것은 새로운 정당제로 이행을 위해서 새로운 의사결정의 메커니즘 형성을 위해서 불가결한 조건이다. 지금까지는 정권교대가 없다고 하는 것이 일본의 메카니즘의 암묵의 전제였으나, 지금부터는 정권교대의 실적을 올릴 수 있는 메카니즘으로 전환하지 않으면 안된다. 이 작업이 나름대로의 성과를 올리기 위해서는 새로운 제도개혁을 계속 유지할 필요가 있다. 일본에서는 카오스상태에 우려를 표명하고 “안정된”정치를 찾는 노스탈지아가 없지는 않지만, 어쩌면 변동의 패자는 이러한 노스탈지아의 소유자와 일본이질론으로 대표되는 일본의 자기개혁능력을 부정하는 주장일 것이다. / 번역:김 호섭(중앙대학교 교수)



# 무엇이 민주주의를 실현시키는가?

이태리로부터의 교훈

**What Makes Democracy Work? :**

**Lessons from Italy**

**Robert D. Putnam**

(Harvard University)



# WHAT MAKES DEMOCRACY WORK?: LESSONS FROM ITALY

Robert D. Putnam  
Harvard University

Why do some democratic governments succeed, and others fail? This is a burning question today in all parts of the world - from Moscow to Mogadishu to South Central Los Angeles. Just when liberal democratic ideals are held in highest global esteem, growing numbers of citizens of established democracy believe that democratic government is faltering here at home. Revitalizing Western democracy will require an answer to this question - what makes democracy work? I want to suggest one possible reply, by recounting three stories. Each seems distant from our immediate concerns, but all three are thought-provoking for those of us concerned with our civic life in modern communities.

A botanist who want to study plant growth might plant genetically identical seeds in different pots of soil, water them differently, and watch to see which flourish and which wither. A political scientist who wanted similarly to study the development of political institutions would need somehow to implant the same paper organization in different political and economic and cultural contexts, and watch the results.

That sort of research is ordinarily impossible, but in 1970 Italians laid the groundwork for essentially this experiment

by creating a new set of regional governments all along the Italian peninsula. All had the same organization on paper, and all had important powers and much money to spend - nearly one tenth of the entire GNP of Italy, or roughly the same fiscal resources as American state governments. But the soils in which these identical organizations were implanted were very different. Some regions of Italy were economically backward, while others were as economically advanced as anywhere in the world. Some regions were deeply Catholic, some traditionally Communist, some essentially feudal, and so on. For nearly a quarter century my colleagues and I have closely observed this experiment.<sup>1)</sup>

It soon became clear that despite their identical form, these various regional governments worked very differently. As we had expected, some of them proved to be utter failures - inefficient, lethargic, corrupt. Others, however, were very effective - creating innovative day care centers, industrial parks, job programs, family clinics, environmental programs, and the like. Citizens in these latter regions enjoyed better government than many Americans.

My colleagues and I measured the effectiveness of the regional governments in many ways. We counted the stability of the cabinets, we evaluated the innovativeness of their legislation, we assessed the promptness of their budget processes, we probed their administrative efficiency. For example, in each region a local colleague wrote pseudonymously to the education agency, "My younger

---

1) This essay draws on Robert D. Putnam (with Robert Leonardi and Raffaella Nanetti), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy* (Princeton: Princeton University Press, 1993), as well as my "What makes Democracy Work?" (*National Civic Review*, Summer 1993).

brother has just graduated from high school and would like to attend a vocational educational program. Please send the application." Then we counted how long it took for a reply to arrive. If the letter remained unanswered, we telephoned the ministry and counted how many calls were necessary. And if that failed, we visited the ministry personally and counted the number of visits that were necessary to get the application.

We used this and many other objective measures of government. We also asked thousands of Italians about their regional government, and we discovered that their evaluations were highly correlated with ours. We and Italian voters agreed on which governments were working well and which were failures. This is the starting point for my first story: Some of the new governments flourished, while others withered. Why? What explains why some governments work, and others do not?

We considered many possible answers: wealth, education, party politics, urbanization, social stability, and so on. None of these answers fit the facts; none was directly correlated with government performance. The right answer surprised us, though it would not have surprised Alexis de Tocqueville, that astute nineteenth-century French observer of democracy in America: What best predicated good government in the Italian regions was choral societies and soccer clubs and cooperatives. In other words, some regions were characterized by a dense network of civic associations, by an active culture of civic engagement, and by horizontal collaboration among equals, whereas others were characterized instead by vertical by patron-client relations of exploitation and dependence and horizontal fragmentation.

Some regions of Italy have a rich network of community associations. Their citizens are engaged by public issues and take an active role in politics. They trust one another to act fairly and obey the law. Social and political networks here are organized horizontally, not hierarchically. In these "civic" communities, democracy works. At the other pole are "uncivic" regions, where the very concept of citizenship is stunted. Engagement in social and cultural associations is meager, and the social structure is hierarchical. Public affairs is someone else's business, not mine. Laws are made to be broken, and people live in fear. Trapped in these vicious circles, nearly everyone feels exploited and unhappy. And democracy fails.

So that is the first story: Why are some communities governed well? - choral societies. The correlation between civic engagement and effective government is virtually perfect. Before we consider the implications of that discovery, however, let me ask a second question and tell a second story. The question is obvious: If the civic fabric is so important, why are some communities civic and others not? To answer that question, we need to enter a time machine and return to Italy around 1000 AD.

Early medieval Italy, and indeed all Europe in those years, was a very unpleasant place to live, because social life was anarchic. The risk that a peasant's grain might be stolen was so great that he grew only what he could eat himself. The risk that one would be robbed on the way to market was so high that no one went to market. Life, as Hobbes would later put it, was "nasty, brutish, and short," because civic order was absent. That is why these came to be called the Dark Ages.



Then, in two different parts of Italy, two very different solutions to this problem of social order were invented almost simultaneously. In southern Italy a roving band of Norman mercenaries settled down and created the first feudal monarchy in Europe. It was a clever system. The peasants were protected by the knights, who took their cut but kept order. The knights were kept in line by the barons, who took their cut. And the barons huddled under the king at the top.

This simple vertical system turned out to be very effective in imposing order. It was now safer to get grain to the market, even though everyone had to pay the king a tax. So more people grew grain and went to the market. The economy began to grow, and soon the Norman kingdom of southern Italy was the wealthiest, most advanced realm in Europe, with the first public university, the first civil service, a rich flowering of art. King Frederik II was called *Stupor Mundi* - "the wonder of the world" - because he and his predecessors had created order out of chaos. His rule was authoritarian, but it was much better than no rule at all.

Meanwhile, in a band of cities stretching across north central Italy, from Venice to Bologna to Florence to Genoa, a very different solution was invented to the same problem of public order.

Instead of the vertically structured system of king, barons and peasants, however, small groups of neighbors in the north began to form mutual self-protection pacts. Each member agreed that if any of them were attacked, the others would defend him. These groups came to be called "tower societies," because they built towers where they

could hide in times of trouble. Members of these tower societies even wrote contracts describing their mutual obligations, which was in some sense odd, of course, since no courts existed to enforce the contracts. This very point - how were tower societies formed in the first place? - turns out to be the most crucial mystery of my story.

In any event, the new system worked well. Neighboring tower societies formed alliances, and soon towns began to grow up. Town governments were actually formed out of these horizontally organized mutual aid associations. So successful was this idea of horizontal collaboration that the principle began to spread to other spheres of social life. In economic life guilds were invented - associations among equals for mutual benefit. In religion the same pattern appeared: Whereas in the hierarchically organized South the Pope appointed the priests, in the communal North, local parishes elected their own leaders. Soon a dense interlocking web of horizontal associations evolved - tower societies, guilds, neighborhood associations, religious fraternities, and even choral societies. These communal republics soon created remarkably advanced systems of government, with professional city managers, modern laws, marketable public securities, and so on.

And then the third most important economic invention in history appeared. (Of the first two, no one knows when the markets was invented, but money was invented in Mesopotamia several thousand years earlier.) Ancient Egypt and Rome had had markets and money, but they had not had this third invention - *impersonal credit*. Impersonal credit exists when I loan you money, even though I do not know you personally. You use it to build a factory or to buy a ship to sail to distant markets, and then return the

money to me, with a bit extra for my troubles. Impersonal credit was invented in these city states of medieval northern Italy.

Impersonal credit is astonishingly valuable, because it allows those with money to lend to others who can use it more effectively, so that everyone is better off. Large-scale commerce or industry could not exist without impersonal credit, because without it, capital could not be accumulated and invested efficiently. The invention of impersonal credit enabled northern Italians to create by far the most advanced economy in the world. Italian bankers provided credit throughout Christendom, and virtually all the largest cities of Europe were to be found in Italy.

Impersonal credit requires trust - etymologically, the word "credit" comes from the Italian word "to believe." Trust among northern Italians rested on that uniquely close-knit fabric of civic life I described earlier. When a resident of a communal republic obtained a loan, he in effect "mortgaged" his connections to all the other citizens. Civic connections formed a kind of collateral, enabling northern Italians to trust one another. The communal republics were built to surprising degree on trust - not perfect trust, of course, which is why lawyers and courts were needed. To an unprecedented degree, however, this society was based on impersonal trust and generalized reciprocity. The root of social trust was based on impersonal trust and generalized reciprocity. The root of social trust was civic engagement.

This horizontal social organization was fantastically efficient, not merely at bringing public order, but also in enabling northern Italy to become by far the wealthiest, best governed place on earth. By comparison to the rest of early

medieval Europe, southern Italy with its new feudal monarchy seemed advanced, but by comparison to the rest of the world, including southern Italy, the communal republics of the North soon gained a kind of dominance that Victorian England or postwar America never dreamed of. With their new wealth, northern Italians began to invest in art and high culture. The Renaissance was a direct consequence of the economic boom, which was a direct consequence of credit, which was in turn a direct consequence of tower societies and choral societies. Civic engagement paid handsome dividends.

Sadly, because these cities were so attractive, they also became very crowded, and thus they were tragically vulnerable to disease. In the summer of 1348, for example, half of all Italian townspeople died from the Black Death. And such deadly plagues recurred for several centuries. Moreover, rising foreign dynasties in France and Spain began raiding prosperous Italy. Italian dominance of Europe began to fade. But for a period of about 300 years, Italy dominated the known world, because of these two political inventions - the feudal monarchy in the South and the even more efficient communal republics of the North. And if we draw a map of Italy tracing the incidence of civic engagement in 1300, and then draw a map of Italy reflecting the incidence of choral societies and effective democratic government in 1993, the two maps are identical.

Now if we draw a map of Italy in 1993 according to wealth, we will find that communities with many choral societies are also more advanced economically. I originally thought that these fortunate communities had choral societies because they were wealthy. After all, I thought, poor peasants don't have time or energy to spend singing. But if we look closely

at the historical record, it becomes clear that I had it exactly backward. Communities don't have choral societies because they are wealthy; they are wealthy because they have choral societies.

Of two equally poor Italian regions a century ago, both very backward, but one with more civic engagement, and the other with a hierarchical social structure, the one with more choral societies and soccer clubs has gotten steadily wealthier. The more civic region has prospered because trust and mutual reciprocity was built into its social fabric. None of this would appear in standard economics textbooks, of course, but our evidence suggests that wealth is the consequence, not the cause, of civics.

Now let me draw the moral of these two stories. Economists often refer to physical capital. A screwdriver is a form of physical capital: By investing in a screwdriver, one becomes more productive. About 25 years ago the economist Gary Becker used the term "human capital" to refer to the fact that education can have the same effect. Investing in training - human capital - enables one to become more productive.

Some social scientists are now coming to speak "social capital" - networks and norms of civic engagement. Like physical and human capital, social capital can help us to become more productive, both economically and politically. The people of Florence were not initially wealthier or smarter than the people of Naples. Florence did not have more physical or human capital, but it did have more social capital. Florentines were blessed with norms and networks of civic engagement that enabled them to be more productive.

Some economists now suspect that some countries grow more rapidly than others because they have more social capital. Conversely, in some modern countries - in our own urban ghettos and in our suburbs, for example - the last several decades have witnessed a silent erosion of social capital.

Take the case of the United States. Compared to twenty years ago, there are more empty seats at the Parent-Teacher Association, in the labor union hall, and in church pews these days, and fewer of us spend time on public affairs or attend political meetings. In the United States over the last twenty years participation has plummeted by 25-50 percent in civic associations of all sorts - from fraternal organizations to women's clubs, from the Red Cross to volunteer fire departments, from religious groups to bowling leagues. Even informal socializing with neighbors is becoming measurable rarer. Perhaps as a consequence of these trends, social trust among Americans has declined significantly since 1960, as measured by answers to the following question: "Some people say that you can usually trust people. Others say that you must be wary in relations with other people. Which is your view?" More and more Americans chose the second alternative, yet another demonstration of the decline of social capital. This is the third, sadder story that I wanted to tell.

Although we lack systematic comparative evidence from other established democracies, anecdotal evidence suggests similar trends there, too. Compared with earlier generations, we are less engaged with one another outside the marketplace and thus less prepared to cooperate for shared goals. This decline in social capital helps explain the economic and political troubles of Western democracies. Studies show that growing crime rates, urban decay, and

declining educational outcomes are directly linked to this erosion of social capital. For example, a study of teenagers in Boston neighborhoods showed that, controlling for *individual* characteristics, as between two identical youth, one of whom lives on a block where *other* people attend church and the other lives on a block where *other* people are more socially isolated, the one who lives on a block with more social capital is less likely to take drugs, less likely to have a criminal record, and more likely to have a job. Social capital, in short, has important externalities, and thus the well-being of all of us is threatened by the silent erosion of social capital.

How do these stories apply to contemporary Italy? The first two stories focus on differences across space within Italy. They suggest that today, as in past centuries, some parts of the Italian peninsula are blessed with much greater stocks of social capital than others, and as a result, they enjoy better government and more rapid economic progress. The third story focuses on differences across *time*. It suggests that in many modern societies, probably including *all* regions of Italy, stocks of social capital are declining, leading to more political fragmentation, government ineffectiveness, and (eventually) economic stagnation.

Cutting across all these three stories, of course, is a fourth story that has become more familiar to newspaper readers across the world over the last two years. This is the story of massive political corruption, the so-called *Tangentopoli* (or "Bribe City") scandals that triggered the collapse of the entire post-war Italian party system. Thousands of members of the political and economic elite are under investigation for their role in a gigantic tangle of corruption that, by some estimates, cost Italian taxpayers \$20 billion over the last

decade. More than a quarter of the previous national parliament, along with a star-studded list of businessmen and bureaucrats and local officials throughout the country, have been named in various inquiries, and the toll continues to climb.

Corruption is hardly new in Italy. What changed in the 1990s was not the scandalous reality, but the readiness of Italians to challenge it. Why now?

The end of the Cold War proved as nearly traumatic for the Italian political class as for their counterparts east of the erstwhile Wall. From 1945 to 1989 the central issue in Italian politics, as many Italians saw it, was whether Italy would remain aligned with the West. The Italian Communists Party polled up to a third of the electorate. Domestically, the Italian Communists represented reformist forces, but internationally, they never fully extricated themselves from the gravitational pull of Moscow. Fearing to hand power to the Communists, most Italians followed the cynical adage "hold your nose and vote for the government."

For more than forty years national power was monopolized by the same small band of party leaders, legitimated by their self-proclaimed function as an anti-Communist "dike" and fortified in the 1950s and 1960s by the affluence of "oil boom" and in the 1970s and 1980s by a mammoth, budget-busting expansion in government patronage. Permanent power had predictable results: endemic corruption, profligacy, government paralysis, and growing public alienation. To kick the rascals out, however, seemed too risky to Italian moderates.

The disappearance of the Communist threat, both at home



and abroad, completely reshuffled the cards in Italian politics. The old code of silence broke down, victims of bribery demands came forward, and prosecutors were emboldened to pursue their investigations. The result: an *annus orribilis* for Italy's established parties and their leaders. The same story, by the way, also fits Japan today - the same gradual unfreezing of Cold War party alignments, the same flood of revelations of massive corruption, the same public revulsion against the dominant party leaders. The housecleaning is further along in Italy, however, and the crisis in Rome is that much more advanced.

In the spring 1994 elections, the damage to the old monopolies of power proved fatal, as a completely new alliance of parties took power, led by a self-made billionaire media tycoon, Sylvio Berlusconi. Berlusconi's electoral vehicle, an organization called *Forza Italia* (from the national soccer cheer, "Go, Italy!") won a series of massive electoral victories, their successes magnified by a new electoral system, more like the Anglo-American winner-take-all plurality system. After forty years in which electoral shifts were measured in tenths of a percentage point, Berlusconi's organization (it is not yet clear whether it should be called a "party") skyrocketed in just a few months from non-existence to a massive 40 percent share in the June 1994 elections to the European Parliament. Italians now speak of "the second Republic," not as a matter of constitutional revision, but as a matter of regime change.

What will follow this "creative destruction"? Can Italy ever sustain stable, effective government? What are the prospects for Italian democracy? The outlook depends in part on whether Italy's civic or un-civic traditions prove stronger, now that Italians are freed from the anti-Communist fears

that imprisoned them in a corrupt system. On the other hand, the very speed with which Italians broke loose from older political loyalties and gathered under the shiny new banner of a mass media phenomenon suggests a more cautious assesment. Perhaps in Berlusconi's Italy, as in Ross Perot's United States, we are seeing the first signs of the more plebiscitarian, less stable, and perhaps ultimately less effective form of democracy, reflecting the nature of politics in a society in which social capital and civic moorings have decayed. For this is the moral of all the stories I have here recounted: effective democracy requires more than brand-new electoral laws, more than the latest in campaign technology. Democracy requires social solidarity and civic engagement.

# 러시아 : 민주개혁과 정치적 과제

Russia : Democratic Reforms and Future Politics Tasks

**V. S. Styopin**

(Director, Institute of Philosophy)



## RUSSIA: DEMOCRATIC REFORMS AND FUTURE POLITICAL TASKS

Professor Vyacheslav S.Styopin  
(Moscow)

### I

Democratic reforms are an important aspect of the radical transformations (economic, political, social and those pertaining to the public mind) that are now taking place in Russia. These transformations came about as a result of profound socially rooted reasons. In order to account for them it would be insufficient to state nothing but contemporary problems and situations. A broader historical perspective is required. One has to analyze the turning-points in Russian history which mark its passage to the new stages of civilizational development. Such stages are characterized by profound social transformations, and the processes of an overtaking modernization lie at their heart.

For the bigger part of its history Russia belonged to the traditional civilizations. This primary, most ancient type of civilizational development was embodied in a whole range of concrete forms of society. The majority of the 21 civilizations singled out by A.Toynbee was exactly of the traditional type. Ancient China and India, ancient Egypt, medieval European states, the societies of the Muslim Orient, etc. - all of these are examples of traditional societies. Despite their variety they had traits in common and were marked by the reproduction, not infrequently throughout the lifetime of several generations, of the established kinds of activity and the respective fundamental social structures, by the predominance of traditions, of the mythological types of thinking, by a strict social control over the individual person and by his dissolution in a network of corporate and clan relations.

For a long time traditional societies were the only type of civilizational development until a new historic type of civilizations began to emerge (this process went on for some 300-400 years). These new societies can be termed technogenic and they sharply contrast with the traditional ones. The technogenic type of civilizational development is marked by a dramatic acceleration of the speed of social change linked with the intensive development of the means and ends of production, with the dynamic nature of social relations, with the priority of innovations over traditions, with the value of scientific rationality and the technological progress, with the supreme value of an autonomous and sovereign individual who is not tied initially to a certain social corporation, but is in the process of constant development due to the opportunity of entering and partaking of the most diversified collective ties.

The technogenic civilization began to gain momentum in 17th century Europe. It was preconditioned by two mutations of the traditional cultures, namely by the culture of

ancient polis and that of the European Christian Middle Ages. The synthesis of the two during the Renaissance formed a kind of "cultural matrix" which was then developed at the time of the Reformation and the Enlightenment and which gave rise to a new stage in the evolution of civilization. First this stage encompassed countries that are known as the West, i.e. Great Britain, Holland, France, USA, Germany, Italy and others. But then the technogenic civilization began to expand over the rest of the world. It actively transplanted its values, culture and way of life into numerous countries and regions including the traditional Orient, Russia, Latin America and the African states.

The technological progress ensured the increase in consumption and the amelioration of the quality of living, it opened up new possibilities for elaborating military technology and made countries that had taken the path of technogenic development stronger from the military point of view. It is not at all surprising that traditional societies could not compete against the technogenic civilization. Many of them simply ceased to exist absorbed by the technogenic societies, many were turned into colonies.

But there were such traditional societies which, in order to preserve their state independence, embarked on the path of modernizations. It was a specific way of entering the technogenic stream of development, a way based upon the borrowing of Western technologies and, by the same token, of certain layers of an alien culture which was incorporated into the traditional cultural setting.

Thus rose the problems of the overtaking modernizations and reforms. Countries that managed to successfully traverse this path became part of the system of developed technogenic societies retaining many of their distinctive features (take the example of Japan which was engaged in a series of reforms since mid-19th century or of the Pacific countries that virtually leaped into modern technological development in the second half of the 20th century, particularly South Korea and some others).

The history of Russia beginning with the reforms of Peter the Great was that of the overtaking modernizations. The philosopher and sociologist Plekhanov, one of the forerunners of the social-democratic movement in Russia, wrote in his time that Russia was a centaur which had appeared when Peter the Great had sewn a European head onto the Asiatic body of Russia.

It is after Peter that Russia again undergoes several large-scale overtaking modernizations. They consisted in transplanting Western experience into the body of the traditional society, an endeavor performed from above, by means of a strong despotic state power which, in overcoming the resistance of the tradition, was imposing a novel way of life by forming new social structures. The historic function of Peter's reforms was in turning Russia to the West, being the first attempt to borrow its experience Russia saw the emergence of plants, of an industry, of a new army that won the Swedish war, as well as the emergence of science, the famous "landing force" of European scientists (Euler, Aepinus,

Bernoulli, etc.) who were to form the basis of the Russian Academy. However, the Russian "body" resisted Western grafting, and it was first of all among the peasants as a large segment of the population that structures of traditional life persisted. Russian originality is largely determined by this symbiosis of the two different cultures and of the two respective ways of life. They interacted with each other and often generated great cultural achievements. One is aware of Herzen's remark that to Peter's reforms Russia responded with the genius of Pushkin. The entire golden age of Russian 19th century culture was the result of an original assimilation of the Western experience. From the West Russia borrowed its technologies, fragments of its culture, but not its civic order. This hybrid condition accounted for the fact that Russia could in no way enter the stream of that accelerated, dynamic, progressive development that the technologically oriented West was going through. Hence the new lag and, by way of response, the second large-scale modernization or the reforms of Alexander II.

The Revolution of 1917 and all the subsequent radical changes in Russia I also regard as a specific type of the overtaking modernization. The transformations that were carried out in the 30s under the Bolsheviks took place under the slogan of overtaking and surpassing the industrially developed countries. Accelerated industrialization was a way of meeting the historical challenge that could be discerned already in the 19th and in the beginning of the 20th century. It should be noted that it is in the period of the uncompleted Stolipin reforms, after the first Russian revolution and in the time preceding the second, that advisers of the Russian prime minister P.Stolipin spoke of the necessity of accelerated industrialization which was to be conditioned by reforming the traditional Russian peasant life.

After the end of the civil war and the restoration of the economy the Bolsheviks were once again faced with the same historical task. It was fulfilled by means of an extreme centralization of the social life, by mass violence that led to the extermination of millions of people, by suppressing individual freedoms and overstraining the society at large. The price was too high and yet the historical breakthrough was accomplished - the Soviet Union turned into a developed industrial country, won the victory in the Second World War and then later became one of the world superpowers.

The new lag is to be traced back to the 1970s, a time when the industrially developed capitalist countries of the West and the East were through with the scientific and technological revolution which created actual preconditions for passing on to the industrial society. But the Soviet society based upon totalitarian methods of government was incapable of creating the necessary conditions for passing on to a new stage of civilizational development. It appeared to be insensitive to novel informational technologies. This was a closed society, that of ideological control over the minds and the communicative networks, which was the reverse of the informational society. Gradually, however, the need for radical

changes was felt – the need for another modernization that would provide for the dynamic evolution of the country.

## II

Modern transformations began with perestroika. The underlying idea of the party and government elite that led perestroika was to mobilize society for another breakthrough in economy, for speeding up scientific and technological progress. However, it became clear soon that Soviet economy had no internal stimuli to modernization. Planned to the last detail, production was relatively efficient only under extreme circumstances (war, reconstruction of post-war economy, short-term creation of the atomic missile complex). This required the ultimate mobilization of all resources characteristic of a warring state. Real war being absent, this was achieved by imitation of a war situation and by uniting people for removing external threat or for accelerated construction of a better life. Social solidarity was ensured by massive total propaganda calling for sacrifices in the name of the supreme goal, and by repressions against those who doubted these goals and the rightness of the state policy. The Soviet state often used the mobilization model to resolve economic problems. However, in the late 60s, society was apparently tired of constant overstrength, people were losing belief in the rapid construction of a prosperous society and unwilling to sacrifice everything for the sake of the future.

Attempts to revive some Stalinist methods and use the mobilization model in the early 80s (Andropov) were abortive. Society was being drawn into stagnation. Under these circumstances it proved impossible to modernize economy without touching the very foundations of its organization and functioning.

The ruling elite (Gorbachev and his surroundings) came to be aware of it, encouraging the state and party mass media to discuss the necessity of changing the forms of property and economic management. Market reforms were proposed as a condition of successful economic development of the country. But the implementation of these ideas was opposed by the powerful party and state apparatus which regarded market reforms as a real threat to their economic power and privileges. This apparatus was an obstacle to reforms. The very logic of modernization demanded political changes as a condition of radical economic transformations.

The historical mission of Gorbachev and his team was in starting political reforms and democratization of society (probably, without foreseeing all the consequences).

Changes in political life went along with a sharp change of social consciousness. Criticism of Stalinism and totalitarianism was a necessary ideological basis for political reforms. Gorbachev's perestroika is often reproached for being reduced to wordy exercises and time-marking. I do not think these reproaches are correct. In Russia, economical and political changes were impossible without preliminary changes in the ideological sphere,



without the change of social ideals. First and foremost, perestroika was a period of loosening many traditional Soviet values and mentalities. And that which was termed glasnost meant the destruction of the basic principles of a totalitarian society: its closedness, unitary ideology and ideological sterility, repressive persecution of the opposition. Putting forward the slogan of socialist renewal, Gorbachev allowed ideological opposition and supported it in the beginning. This laid the foundation for further decisive steps aimed at transforming the Soviet political structure. Some democratic changes were brought about: free elections, legalization of political opposition, limitation of the party's rule and transfer of power to the Soviets elected on the alternative basis. The political reforms in the late 80s - early 90s were a turning point in Soviet history. All subsequent changes were to a great extent determined, though not rigidly, by this period. Several possible ways of society's development appeared. Realization of this or another possibility was determined by many factors, in particular, by antagonism of social forces, by interests of ruling elites, by political ambitions and wills of new and old leaders.

In today's Russia it is often argued that the difficulties of the period of reforms are connected with the wrong strategy chosen at the beginning of perestroika. No doubt, there were more favorable scenarios of the development of Russian reforms than the realized one. But the realized seems to be the most probable course of historical events. There were no social forces and political leaders that could foresee and avoid a number of catastrophic turns on the path of Russian democracy. It is being created against a complicated historical background and carries the weight of former historical traditions which are yet to be overcome.

Speaking about missed opportunities and the logic of past developments, it is necessary to analyse once again the initial conditions of the beginning of democratic transformations.

As a rule, all overtaking modernizations in Russia were brought about from the top, by strong state power which implanted new order struggling with traditions. Modern Russian reforms were also started at the top, but they led to the weakening of power, loosening of the state, resulting, at the first stage, in the most unfavorable scenario - collapse of the state.

I do not think this collapse was fatal. But it cannot be explained exclusively by intentions of individual politicians. Behind their ambitions, personal relationships, struggle for power there is a deeper layer of determinations related to the very nature of the society to be reformed.

The Russian statehood, being one of the top priority values in Russian consciousness in all times, has undergone deep transformation during the Soviet period. The characteristic feature of the totalitarian system, dominant in the country for more than 70 years, was not that the Communists were the only party in power but that the Communist

party gradually dissolved the state, became intertwined with it, and, in fact, ceased to be a political party having turned into a system of specific organs of state power.

In the sphere of economics, the party exercised control and management of all branches of economy and, in fact, disposed of state property. Five-year plans that determined the strategy of the country's economic development were first approved at the party congresses before becoming a state law. Enterprises were under direct control of the party bodies. In all regional and republican committees and in the CPSU Central Committee there were economic departments according to branches of economy (machine-building, transport, construction, trade, etc.). These departments ensured direct management of ministries, duplicating them and controlling the operative management of the economy. Directors of enterprises and chairmen of collective farms were appointed and relieved by party committees though sometimes this appointment was disguised by formal elections.

In the sphere of politics, the party was setting forth directions and policies controlling all, without exception, state structures. No deputy, from local Soviets to the Supreme Soviet of the country, could be nominated and elected without a preliminary consent of party committees. Non-alternative controlled elections were nothing but a formal mechanism of approving lists of deputies prepared by party committees beforehand. Ministers and state executives were appointed and relieved upon the recommendation of party committees. The army, militia and courts were under tough party control (high military ranks were given by the consent of the CPSU Central Committee; judges were elected according to recommendations of party committees). The state security services were directly under the party's Politbureau and Central Committee being, in fact, a special organ of the party's rule of the country.

Finally, the party exercised constant control of the spiritual life of society and individual citizens. Literature, art, scientific research work were under control. Party committees together with security services watched the loyalty of citizens, their state of mind and spirits. Intrusion of party committees into family life was a norm. So-called "personal cases" of adultery by complaints of one of the spouses and sometimes of their neighbors and friends, or even by anonymous letters were often heard at party meetings.

The huge and ramified apparatus of party and state bureaucracy was a specific class that ruled everything and was not controlled by people.

The basis of both the existence and reproduction of this class was party and state nomenclature selected by party organs. The party itself had no democratic traditions. It was built and functioned as a centralized structure of the army type where formal non-alternative elections were but outward legalization of personnel selection already done by the centralized party apparatus.

This system could not be easy and painless to dismantle. Its destruction began with the criticism of partocracy as an inefficient way of governing society. Glasnost and free elections were loosening the old system of power as well as the state which had to free itself from the party's grip and be, in fact, created anew, on a democratic foundation. Under the circumstances, attempts at democratic reformation of the central power inevitably led to its weakening. As a result, favorable conditions for separatism were objectively created in regions.

Criticism of totalitarianism and partocracy was growing into criticism of the center and state central organs, since in people's opinion, they were associated with the party's unlimited power. The collapse of Communist state ideology speeded up the growth of nationalist ideas.

Under the circumstances, the former party and state nomenclature became stratified. In regions its major part was consolidated by the desire for more independence in disposing of state property and for uncontrolled power in their regions (this process began before perestroika, during the period of Brezhnev's stagnation). This part of regional nomenclature united with "new democrates" - representatives of nationalist ideology.

As a result, rather complicated processes came into being when the democratic opposition was objectively used by various social forces that strived for power, not for democratic changes.

The struggle between these forces and that part of party nomenclature which represented the central power in the Soviet Union ended in the August 1991 putsch and the subsequent collapse of the USSR.

### III.

The disintegration of the Soviet Union was accompanied by the reproduction of many structures of power in the former Soviet republics. It should be noted that ideology of nationalism which replaced communist ideology, often continues the old antidemocratic tradition, declaring the rights of nations to be superior of the human rights.

The dismantling of the old system is going on unevenly. The majority of the new states, members of CIS (Community of Independent States) only embark on the path of reforms. Some of them try to carry out the economic transformations and introduce the elements of market economy, retaining the traits of the Soviet political system, modernizing totalitarianism and authoritarian power structures. The democratic rhetorics and some superficial democratic forms are but camouflage of the authoritarianism. Russia advanced now more on the way of reforms than other former Soviet republics but even in Russia reforms go on with great difficulties.

It is a liberal - democratic state and socially oriented market economy that were the ideals for Russia's democratic opposition. But the realization of these ideals through mere

transfer of the Western experience onto the Russian soil did not yield desired results. The economic reforms, carried out in the course of monetarist policy, permitted for creating only some necessary elements of the market structure, i.e. the new bank system, stock securities market. They provided for a brisk trade and for eliminating the commodity deficiency. Those were the positive aspects of reforms. But do not counterbalance the negative ones - decline in production, high inflation rates, unemployment that emerged, sharp polarization of society according to the income. Hopes of democrats of rapid economic advance as a result of monetarist reforms did not come true.

In many respects these were the illusions of the Gaidar's Government, carrying on reforms at once after August '91. Many decisive factors,- monopolism, peculiar to planned economy organization, which was inherited from the Soviet period, existence of nomenclature-mafia clans, controlling the state property and redistributing it to their benefit under new conditions, - all that was not taken into consideration. It has not been taken into account that there existed in our country the tradition of 'distributive' consciousness, which under the conditions of transition to the market economy turned into the cult of redistributive relationships so that the speculative-redistributive capital began to dominate over the productive one.

Business, in contrast to classical Western models, is viewed by the average Russian man not as market competition of producers before the exacting and independent consumer, but as mafia's deals of monopolists, who redistribute the wealth saved up by society, using the power structures, clan ties and who dictate their will to a helpless consumer.

These negative processes of the first stage of the market reforms led to disappointment of people and to the rise of social tension. The sequences of it were: the opposition of the Parliament to President and the Government, the events of October '93, the results of the elections to the new Parliament, which were unexpected for the 'victorious' Government of democrats, and, at last, resignation of Gaidar and of other convinced adherents of monetary reforms.

At present Russia confronts the problem of intensification of the market reforms and of changing the strategy of their realization. The new economic policy is necessary, which would be oriented at the supporting productive business, at reconstructing structurally economy and at its technological renewal. It does not mean, of course, that the new strategy of reforms must neglect the positive results of the previous stage. It can not be realized without resting upon already created infrastructure of market (bank system, stock securities market, stock exchange system) and without the process of privatization which has already begun( and which, of course, might be corrected at the new stage of reforms).

In the course of economic transformations in Russia there arose the problem of the future fate of Russian democracy. Theoretically the market economy does not automatically

lead to democracy. Though free enterprise is a support and prerequisite of the democratic organization of social life, market can develop within the framework of various political systems, authoritarian one included,

In this connection the analysis of the social prerequisites, which can serve a basis for the ideals of liberal democracy to be realized in Russia, is necessary. Realization of these ideals presupposes the existence of definite cultural traditions and is based upon the specific system of values. In this system the two fundamental principles dominate: 1) the value of individual freedom, which, in its turn, presupposes responsibility, tolerance of an individual, readiness to compromises and willingness to agreements with other people; 2) the value of right and law as the universal regulators of social relationships of people. The democratic forms and institutions, i.e. multi-party system, elections on the alternative ground, parliamentarianism, division of powers etc. gain really democratic meaning only provided the above fundamental principles be observed.

So if one speaks about the fate and the problems of democracy in Russia, first of all one must find out, how deep these values can take root in Russian consciousness. We must admit that all preceding history of Russia did not favour the forming of these values. Centuries-long enslaving of people in pre-revolutionary Russia and totalitarian control over individuals during the Soviet period could not mould the organic connection of freedom and responsibility. Freedom of an individual was apprehended as will (self-will), lack of restrictions but as an idea of tolerance and compromise. Responsibility was always associated with strict outer control and first of all with that of the state, subjects of which had to meet its requirements and to restrict their wills.

It was not in the habits of Russian consciousness to obey law and to respect it implicitly. Both in pre-revolutionary and in post-revolutionary Russia the legal relationships had been deformed by power structures. Not great experience, if to judge from historical viewpoint, of forming the feeling for law and order after the reforms of Alexander II had been wiped off from memory of the Russian society due to mass actions of revolutionary violence. The subsequent practice of permanent violations of human rights in the totalitarian Soviet system trained people to the illegal forms of life. The observance of legal norms was sanctioned by the Party organs, the officials constantly violated laws and legislation itself was so contradictory, restricting elementary necessities of people's life that mere survival under such conditions dictated people not to observe this or that law.

During the Soviet period it was well-known that to demand adhering to the Constitution meant coming up against the unwritten rules of the Party and State government. It is no mere chance that opposition to the totalitarian system took shape in the 60s - 70s as the human rights movement demanding the observance of the constitutional guarantees with respect to every Soviet citizen. But it was taken by authorities as the utmost threat to the State and to the Soviet mode of life.

Not surprisingly, that the values of social liberalism and democracy, enunciated as a public ideal, could not take root in the people's consciousness. They come across the former tradition, the old mentality and the long historic time is required for these values to be included in the new system of life meanings and priorities. Thus, the mere downfall of Soviet totalitarianism did not guarantee observing of the principles of liberal democracy. It should be noted that political leaders who proclaimed these principles, having taken power, did not care about observing the laws, and did not hurry to annul the privileges, the Party nomenclature enjoyed as an illegal 'dark income'. To cite a well-known Russian humourist Zhvanetzky 'democrats took away the privileges of partocrats and then appropriated them'.

The weakening of the State in the period of transition from totalitarianism to democracy, from the repressive regime to freedom was accompanied in Russia by chain-reaction of self-will and infringement of laws, i.e. by crime rise, absolute power of corrupted officials, arbitrary rule of local-level elites.

The observance of legal norms and the strengthening of power of right is today the key moment in the development of reforms in Russia. Legality is in the consciousness of majority of Russia's people the priority value (as sociological public opinion questioning shows about a half of Russia's people associate with it demands for defending private property).

It is a powerful state that is needed for laws to be observed, and the notion of it had been always a component of Russian national idea. In this connection different scenarios of political development of the country are possible. The scenario of authoritarian power and carrying out the market reforms under the strict centralized direction is quite feasible. Still there are prerequisites of the other way - that of the strengthening of power along with developing democratic liberties ( the value of individual freedom takes a high place in the system of value priorities of youth, businessmen, farmers, directors' corpus). It depends on the interaction of many factors which of these scenarios will be realized. It is important to state that already nowadays specific spiritual reformation of Russian people's consciousness is taking place, when the ideals of individual freedom and legal state combine with traditional Russian ideals of justice and equality. They gradually gain moral and ethical meaning and are being included into the system of life priorities.

It should be remarked that people comprehend the ideals of freedom and legal society rather in the spirit of social liberalism than that of economical one. Such comprehension corresponds more to Russian spiritual tradition, which was not oriented at the values of pragmatic individualism but put moral values above considerations of economic benefits.

I would like to point out in this connection that democracy in Russia will have much more chances if the ideas of liberalism are not considered to be taken from the Western experience but find support in the traditions of Russian moral consciousness. The

very reforms need the status of national idea just as economical breakthrough of Japan and Western Germany was regarded as some kind of revenge for the defeat at the Second World War, as consolidation of national dignity.

At the same time an alternative scenario of Russian reforms connected with retreat from democracy to authoritarianism is possible. The changes in mass consciousness in favour of liberal values are still unstable. Traditional attitude to the State as an outer power, the task of which is to restrict freedom for the sake of order, is deeply rooted in Russian mentality. The demands of people to finish with crime rise and corruption can be a factor of authoritarianism strengthening.

Definite foreign-policy factors might as well act in this direction. The improvident actions of some Western politicians who think Russia may be treated mainly as a country which lost the cold war, the striving for strengthening the influence in the countries - members of CIS with support of national radicals - all that can stimulate the rise of Russian nationalism and aspiration to restore the status of former Superpower at any cost. Objectively it might promote the curtailment of democracy and transition to authoritarianism.





## ▣ 발표 및 토론요지



## 발 표 요 지

### < 佐佐木毅 >

일본의 정치개혁법은 선거구 분할법이 성립되지 않았기 때문에 그 실시는 정해져 있지 않으며, 따라서 제도개혁의 효과에 관해서 말할 수는 없다. 그러나 이 정치개혁의 소용돌이가 전후 일본정치 하나의 전환점이 된 것은 명백하며, 제도개혁론의 틀을 초월하는 중요한 정치적 사건이 되었다. 여기에서는 일본 정치의 전환이라는 관점에서, 이러한 움직임의 경과와 그 배후에 있는 제 요인을 검토하고자 한다.

#### 1. 정치개혁문제의 경위

현재까지 관련되는 정치개혁문제의 연원으로서는 1988년 부터 1989년에 걸쳐서 발각된 리크르트사건을 들 수 있다.

리크르트사건은 적어도 다음의 두가지 점에서 지금까지의 정치개혁 논의로부터 결정적으로 벗어났다. 첫째, '정권교대'라는 정치상징의 광범한 유통이다. 유일한 정권정당이었던 자민당 지도자들의 '총오염상태'가 그 원인의 하나로서, 정부의 선거제도심의회 답신에서도 '정권교대'라는 단어가 나타나게 되었다. 둘째, 자민당 내부에서도 새로운 타입의 '근본적' 정치개혁 논의를 발생시켰다. 88년말, 리크르트사건 발생 이후, 다케시다 수상은 자민당에 정치개혁위원회를 발족시켰다. 고도다 마사하루를 위원장으로 하는 이 위원회는 다음해, '정치개혁대장'을 결정하였으며, 이 문서에는 정치자금제도의 근본적인 개혁 및 중선거구제도의 폐지와 소선거구제를 중심으로 한 새로운 선거제도로의 이행, 국회개혁, 지방분권, 파벌의 해소 등 그때까지의 정치활동 전체를 시정하는 방침이 나왔다.

#### 2. 정치개혁을 밀고나가는 것

일본의 정치개혁 문제는 정치개혁에 멈추지 않고, 일당우위체제의 사례연구로도 생각할 수 있다. 이러한 조금 넓은 배경에서부터 변동원인을 밝혀보자.

첫째, 여론의 동향이다. 계속되는 스캔дал에도 불구하고, 대규모의 비판행동이나 격렬한 대중운동은 일본의 경우 거의 전혀 나타나지 않았다. 이것은 전체의 경향으로서, 예전과 비교하면, 스캔달은 지지율이나 투표행동에 '소극적'인 영향을 주게되며, 자민당에게는 스캔달은 보다 커다란 상처를 주게되는 것과 모순이 되는 것은 아니다. 이러한 여론의 동향은 55년 체제와 깊은 관련이 있다. 즉, 스캔달은 55년 체제를 파괴하는 것이 아니며, 부분적 정확화 재출발을 가능하게 하는 측면을 가지고 있는 것이다. 정권선택이 사실상 없다는 것과, 스캔달의 속발이라는 것은 이러한 형태로 조정되어 왔으며, 55년 체제의 구조이었다. 이러한 조정은 자민당의 반성과 개혁을 근거로 하는 것이 아니며, 정치에 강력한 불신감과 개혁에 대한 절망감과 결코 모순되는 것이 아니다.

둘째, 자민당 이외의 정당, 구야당의 역할이다. 주목할 것은 이러한 정당이 자민당에 뒤떨어지지 않는 55년 체제의 수익자라는 것이다. 우선, 이러한 정당은

모두 정치개혁의 필요를 말하여 왔으나, 그것은 '정치와 돈'의 문제를 투명하게 하고, 금권정치를 개선한다는 의미에서였다. 선거제도 개혁을 포함하는 대 개혁은 그러한 정당의 자기보존 본능에 있어서 마이너스로 작용하는 것이었다. 특히 소선거구제의 도입은 중소정당의 존속에 관한 개혁이며, 따라서 쉽게 받아들일 수 있는 것이 아니었다.

사회, 공명 양당이 공동으로 근본적인 정치개혁안을 제출하고, 특히 정권교대의 현실성이 나타난 것이 최후의 방아쇠가 되었으며, 이것은 1993년 봄이 되면서였다. 이것도 "연합"등의 강력한 압력에 의해서 가능하게 되었다고 말해도 좋다. 이러한 의미에서 그들은 정치개혁의 원동력이라고 말할 수 없을 것이다.

세번째의 요소로서 자민당의 개혁파와 호소카와 모리히로 등으로 대표되는 개혁파를 고려할 수 있다. 이들 그룹의 구성은 상당히 복잡하지만, 전체로서 두 개로 대별할 수 있다. 하나는, 후에 신생당으로 전개된 자민당의 다케시다파에 기원을 가지는 그룹이며, 다른 하나는, 젊은 그룹으로 개혁에 열의를 가졌던 그룹이다. 이 두개 그룹은 전자가 자민당 정치의 중추에 속하였던 것에 대해서, 후자는 그 주변에서 비판을 가하였다는 점에서 출발점이 달랐다. 단지 중요한 것은 이 두개의 측면이 개혁파의 내부에 있다는 것이다.

#### < Robert D. Putnam >

민주주의 국가들 가운데 일부국가들은 성공적인 반면, 다른 일부국가들은 성공적이지 못하다. 그 이유는 무엇일까? 이 물음에 대해 이태리를 중심으로 살펴보자. 이태리 지방정부에 관한 25년 간의 실험연구로부터 얻어진 결과는, 정치제도의 완수는 주로 - 합창단과 축구클럽과 같은 비정치적인 형태를 포함하여 - 시민참여의 규범 및 연결체계에 의존해 있음을 보여준다. 시민참여의 지역적 전통은 놀라울 정도로 안정적인 데, 특히 이태리의 경우에서 그 전통은 - 남부이태리의 시민적 공화주의와는 반대로 - 권위적 봉건주의가 남부이태리에서 정착되었던 1천여년 전까지 거슬러 올라간다. 시민적 규범과 연결체계는 - 물질 자본이나 인적 자본과 같이 - 경제적으로나 정치적으로 사람들을 좀 더 생산적으로 만드는 '사회자본'을 구축하였다. 그런데 위의 연구에 따르면, 지난 20여년 동안 서구의 많은 민주주의 국가들에서 진행되어 온 사회자본의 축적은 시민참여의 수준이 쇠퇴할 때, 함께 잠식당했다고 한다. 민주주의의 실현에서 사회자본이 담당하는 중요한 역할에 대한 이러한 記述은 - 전후 정당체제까지 무너뜨린 - 대대적인 부패스캔들의 후유증 속에 놓여 있는 현재의 이태리 정치상황을 해석하는데 있어 그 배경을 전해준다.

#### < V. S. Stypin >

1. 민주개혁은 현재 러시아에서 일어나고 있는 급격한 변동(경제적, 정치적, 사회적 그리고 정신적)들의 중요한 국면들이다. 이러한 변동은 심각한 사회적 동

기가 원인이 되었다.

2. 1917년 10월혁명 이후 러시아에서 형성된 사회 유형은 역사적 과제 - 러시아가 열강과 선진 산업사회의 하나가 되었던 결과로서 가속화되었던 근대화라는 과제 -의 해결을 보장하였다. 이러한 도약의 대가는 매우 높았다. 수백만 인민이 사라졌고, 개인의 자유가 억압되었지만 역사적 도전에 대한 해답은 주어졌다. 그렇지만 소련 전체주의 사회는 원칙적으로 문명발전의 새로운 단계를 위해, 후기 산업·정보사회로의 이행을 위해 필요한 선행조건들을 창출할 수 없었다. 그것은 새로운 정보기술을 받아들일 수 없는 것으로 나타났으며, 서양과 동양의 선진 산업국가들이 70-80년대 성공적으로 이룩한 과학기술 혁명을 실현시킬 수 없었다. 사고와 정보의 상호교환에 대해 이데올로기로 통제하는 폐쇄된 유형의 사회는 정보사회와 배치된다.

그러한 뜻에서 새로운 역사적 도전과 새로운 근대화의 필요에 대한 인식이 생겨났다. 페레스토로이카(재건)와 그에 따른 개혁은 이러한 도전을 충족시킬 수 있는 시도로 이해될 수 있다.

3. 페레스토로이카의 중요한 성과는 글라스노스트(공개)였고, 민주화(자유선거, 공식적 반대, 다당제)를 향한 첫걸음을 내딛은 것이었다. 글라스노스트는 전체주의에 대한 비판과 여론의 형성을 자극하였고, 생활양식의 서구화를 지향하였다.

4. 정치와 경제에 있어 더 나은 개혁의 실행은 공산주의 체제의 해체와 연계되어 어려움에 직면해 있다. 러시아적 토양에서 서구 민주주의 경험과 시장경제로의 단순한 이행은 빠르고 만족할만한 변화를 가져오지 않았다. 개혁에는 긴 역사적 시간이 걸린다. 현재 러시아의 정치생활에 소개된 것은 단지 민주주의(자유선거, 다당제, 권력분립)의 외부적 형태일 뿐이고, 반면 법 앞에서 만인의 평등과 개인의 자유라는 이상에 기초한 민주사회의 기본원리는 현재까지 러시아 생활의 어려움을 설득하는 데 사용될 뿐이다.

전체 소련 역사의 일정기간 동안 국가는 공산당과 연계되어 왔으며 많은 법적 규범의 준수는 단지 당기관에 의해 인가되었다. 당은 점차 국가를 흡수하였고 공산당이 권력을 상실했을 때 국가는 갑자기 약해진 모습을 보였다. 이런 상황에서 억압적인 체제의 폐기와 사회의 민주화는 부정적인 결과 - 범죄 증가, 관료들의 절대 권력과 지방엘리트의 독단적인 지배 - 를 수반했다.

소연방의 분리는 이전의 공화국에서 그리고 러시아 지역에서 이전의 권력구조에 많은 재편을 가져왔다. 결국 공산주의 이데올로기를 대체했던 민족주의는 종종 국가의 권리가 인권에 우선한다고 표명하는 오랜 전통을 재현하고 있다.

대다수 러시아 국민의 인식 속에서 법률 존중은 오늘날 중요한 가치이다.(그리고, 사회학적 여론조사 결과로서, 약 과반수 이상의 러시아 국민의 사유재산의 보호에 대한 요구를 강조했다). 법의 준수는 항상 러시아의 민족적 이상의 구성 요소였던 강력한 국가를 전제로 한다.

엄격한 중앙집중적 감독하에서 권위주의 권력의 발생과 시장개혁 실현의 시나리오는 사실상 가능하다. 그러나 거기에는 다른 방법 - 민주주의적 자유(청년,

기업인, 농민, 감독 집단들의 가치가 우선시되는 체제 내에서 개인적 자유의 가치가 높은 위치를 차지한다)의 발전과 함께 권력을 강화시키는 방법 - 의 필요조건이 있다. 대외정책을 포함한 많은 요소들이 상호작용에 의존할때 이러한 시나리오는 실현될 수 있을 것이다.

## 토 론 요 지

### < 김 호 섭 > 佐佐木毅 교수 논문에 대한 토론

1. 사사키 교수의 논문은 일본의 정치개혁에 관해서, 일본 정치의 중요한 전환이라는 관점에서 정치개혁의 지금까지 경과와, 정치개혁의 배경이 되는 제 원인을 분석하였다. 경과에 있어서는 1988년 리쿠르트사건과 그 이전의 정치부패 사건을 비교하고, 리쿠르트 사건 이후 竹下, 海部, 宮澤, 細川 정권에서의 정치개혁 움직임을 설명하였다. 정치개혁의 배경 요인으로는 1955년 체제에서의 정치와 돈의 문제, 구체제 정치의 유효성의 문제를 지적하고 분석하였다.

2. 村山 정권은 사회당, 자민당, 사키가케의 연립정권이다. 사회당과 자민당은 1955년 체제에서 정치적으로 계속 대립하였던 정당이였다. 이번의 연립은 정책이나, 이념상의 상이점을 가지고 있으면서 연립을 성립시켰다. 이러한 연립이 성립되게 된 배경을 설명하여 주시고, 자사연립정권의 성립이 일본의 정치개혁에 주는 의미는 무엇인지 설명하여 주시기 바란다.

3. 1955년 체제 하의 정치의 유효성의 부족을 정치개혁 움직임을 배경요인이라고 지적하고 있다. 유효성의 부족이 나타난 것이 냉전체제의 종결에 대한 일본 국내체제의 대응, 경제대국의 지위에 걸맞는 국제적 공헌정책, 미국으로부터의 시장개방 압력에 대한 대응을 예로 들고 있다. 이러한 대응의 부족은 상당히 관료에게도 책임이 있으며, 정치개혁 정국의 정치적 불안정은 관료의 힘을 더욱 증가시켜서 일본 정치의 유효성을 더욱 악화시키고 있다는 지적이 있다. 정치와 관료의 관계에 관해서 전망하여 주시기 바란다.

4. 선거제도의 개혁이 결과적으로 가장 중요한 정치개혁의 테마가 되었다. 소선거구제도를 현재 실시하고 있는 미국과 같은 다른 국가들에 비추어, 여전히 정치자금 부정문제가 발생되고 있다. 또한, 일본의 정치문화 속에서는 즉, 조화를 강조한다든가, 비공식적 인간관계를 중요시한다든가 하는 문화 속에서는 중선거구제가 보다 적합하지는 않는가. 소선거구제의 정착 가능성을 평가하여 주시기 바란다.

### < 박 병 석 > - R.Putnam 교수 논문에 대한 토론

① 시민참여 - 사회신뢰구축 - 효율적 민주정부 가동 - 경제적 부흥 이 논리가 이태리에만 국한된 것인지, 아니면 제 3세계를 비롯한 그의 국가들에게도

적용가능한 것인지?

- ② 정치계급이란 것이 구체적으로 누구를 지칭하는 것인지?
- ③ 반공체제와 부패구조화와의 상관관계는 어떻게 되는 것인지?
- ④ 베를루스코니의 선거승리 배경에 구체적인 설명이 필요하다.
- ⑤ 남부의 가족유대성에 대한 설명이 부족하다. 가족유대성도 결국 일종의 사회적 신뢰가 아닌가?
- ⑥ 남부 이태리의 특성으로 들고 있는 관료들의 시민요구에 대한 나태, 대응력 부족은 반드시 남부에만 적용되는 것이 아니라 북부 이태리에도 일반적으로 적용되어 전체 이태리관료의 특성으로 지적할 수 있지 않느냐?
- ⑦ 역시 남부 이태리에서는 비효율적 정치체제를 효율적으로 바꿀려면 어떤 대안으로 접근, 처방해야 하는가?

### < 안 택 원 > - Styopin 논문에 대한 토론

Styopin 교수의 논문은 현재의 러시아 개혁을 현대화(modernization)라는 역사적 과정 속에서 파악함으로써 지금까지 대부분의 논문들이 정치 경제적 요인들을 중심으로 한 현상적 분석에 머무른 점과 달리 사회 문화적 요인들에 입각한 역사적 접근법을 취했다는 점에서 돋보이는 글이다.

혁명전(pre revolutionary)과 혁명후(post revolutionary)를 포함한 지금까지의 러시아의 모든 변혁 움직임은 현대화로 요약되는 국가 발전을 위한 나름대로의 몸부림이었다. 그것은 전통 사회에서 기술 발생적(technogenic) 서구 사회를 따라잡기 위한 서구화 노력으로 나타났다. 피요트르 大帝의 노력이 그러했으며 알렉산드르의 개혁 역시 그와 다르아니다. 혁명에 의한 개혁 역시 그와 다르아니다. 혁명에 의한 소비에트화는 이들 개혁의 실패에 따른 또 다른 모습의 서구화, 현대화 노력이었다. 그러나 이 모든 노력은 실패로 끝났다. 왜 그러했는가. Styopin 교수는 그 원인을 강력한 전제政에 의한 위로부터의 개혁, 시민적 질서(civic order)의 부재 등에서 찾았다. 러시아의 몸에서 서구의 머리를 접목시키고자 하는 기존 노력들은 짜르政의 억압적 성격을 띠고 나타났으며, 때문에 서구로부터 기술과 서구 문화의 유입은 가져왔으나 시민 사회 형성은 이룩할 수 없었다는 것이다. 이 점은 원론적인 면에서는 대체로 옳은 듯이 보인다. 그러나 같은 위로부터의 개혁에 의존했으면서도 현대화에 성공한 19c일본이나 대만, 홍콩, 한국, 싱가포르를 중심으로 한 오늘날의 동아시아 국가들의 발전 성공 사례는 Styopin의 주장이 항상 옳다고 할 수는 없음을 말해주고 있다. 이들 모든 나라는 위로부터의 개혁이었으며 civic order가 전제된 것도 아니었고, 시민사회 구축은 뒤늦게 또는 기껏해야 동시적으로 추진되었을 뿐이다. 이 점과 관련하여 T.Skocpol이 강조한 사회의 내적 구조의 차이를 지적하고 싶다. Skocpol은 러시아를 포함한 혁명적 국가들에 나타난 변혁의 차이를 비교분석한 글에서 차이의 주요 動因으로 지배 구조의 역할(role of rulership), 농민의 역할(role of peasants), 그리고 종교를 포함한 사회 문화적 요인(socio-cultural factor)을

지적했다. 이들 요인과 관련지을 때 러시아는 지구상의 어느 국가에 비해서도 가장 강력한 전제 국가였으며, 이러한 가부장제(patriarchism)는 외세의 잦은 침입에 의해 국민들로 하여금 tsarism이라는 無所不爲의 절대 권력을 허용케 이끌었다. 짜르와 지방 영주들과의 결탁, 노동력 확보의 필요성, 일기 불순과 짧은 영농 기간 등의 지정학적 요인들은 농민들을 토지의 불박이로 만들었으며, 결과적으로 러시아 토양에서 시민적 가치와 민주 경험의 축적 기회를 말살시켰던 것이다. 국가가 팽창하는 사이 백성과 시민사회는 한없이 수축되어 간 셈이다.

Styopin 교수는 고르비 개혁과 관련해서 당의 절대적 통제가 지배하는 상황에서 그리고 당시 누구도 개혁의 앞날을 예측할 수 없었던 점을 감안할 때 어떠한 개혁 노력도 결국 현재와 같은 상황으로 이끌려졌을 것이라는 논리를 펴고 있으나 이는 단순 논리적이며 패배주의적 논지가 아닌가 싶다. 러시아 개혁의 복잡성을 놓고 볼 때 결과론적으로는 어떤 개혁도 체제 붕괴와 혼란을 야기시키는 점에서는 같을지 몰라도 문제는 왜 고르비 개혁이 이전의 러시아의 모든 개혁처럼 체제 붕괴와 같은 급진적이고도 혁명적 모습을 띠고 나타나야만 하느냐 하는 것이다. 이 점에서 고르비 개혁은 다음의 네 가지 점에서 그 한계를 지적하고 싶다.

1)민주 경험이 없는 상황하의 Grand design의 부재, 2)시장 경제에 대한 無知, 3)관료와의 야합, 4)민족 문제에 대한 본질 간과 등이 그것이다.

현재의 개혁과 관련하여 Styopin 교수가 성공의 전제 조건으로 제시한 개인적 자유 가치 및 법과 정당성에 대한 가치의 확립은 러시아 개혁의 본질을 지적한 아주 적절한 주장이다.

이 점은 현 개혁이 제도와 실제간의 괴리, 법치주의 부재 속에 혼란에 가득찬 점에 비추어 설득력을 갖는다. Solzenitsyn이 러시아 개혁의 전제 조건으로 개인적 자아와 양심의 회복을 들고있는 것도 같은 이유에서이다. 문제는 Styopin의 전제 조건을 어디에서 찾아야 하는가에 있다. 그것은 서구인가. 지금까지의 모든 개혁들이 서구주의 형태로 진행되어 왔음에도 실패한 점에 비추어 그렇다고 할 수는 없다. 그렇다면 러시아로부터인가. 그러면 무엇이 러시아적 정신인가. 러시아가 개혁을 시도해 온 원인은 그 낙후성을 전제로 서구의 현대성을 따라잡기 위한 것이 아니었던가. 러시아는 이러한 서구화에 실패했다. 때문에 다시 러시아 내부로 눈을 돌려야한다고 주장한다. 그러나 이는 순환론이며 이분법적이며 Styopin 자신이 민족주의에 젖어있다는 反證에 다름아니다. 러시아 개혁은 13c 갈리치키와 네프스키의 대립이래 종종 서구주의와 러시아 민족주의라는 양극적 극단주의에서 헤메어 온 것이 사실이다. 문제는 그것이 선택의 문제가 아닌 조화와 내재화의 문제라는 데 있다. 개혁 성공을 위해서는 러시아 전통에 입각한 서구적 시민 정신의 도입이 있어야한다는 말이다. 최근 제기되고있는 유라시아(Eurasia)주의는 아마도 이 점과 관련하여 중요한 시사점을 던져주고 있는 듯하다.

마지막으로 對外 정책면과 관련하여 Styopin은 러시아 국내 민족주의 등장에서 방의 對러시아 정책이 한 몫하고 있는 듯 말하고 있다. 그러나 이는 러시아 개



혁 실패에 따른 러시아 민족주의자들의 反서방 정서일 따름이다. Styopin은 러시아 개혁의 실질적 주도권이 러시아인들 스스로의 손에 있음을 잊고 있는 듯하다. 이 점에서 고르비, 옐친 등 개혁의 지나친 서방 의존도 삼가야 할 것이지만 개혁의 후유증에 따른 지나친 민족주의 정서에 호소하는 것 역시 경계해야 할 일인 것이다.



## VII. 안보환경 변화와 군비통제방안

- 흥 관 희
- 이 서 향
- 이 향 렬
- 한 용 원
- 발표 및 토론요지



# 안보환경의 변화와 한국의 방위전략 :

‘무장평화’속의 위기극복

Changes in the Security Environment and South Korean Defence Strategy

홍 관 희

Kwan Hee Hong

(국민대학교)



# 安保環境의 變化와 韓國의 防衛戰略

## -- 「武裝平和」속의 危機克服

洪 官 憲 (國民大)

### I. 序論

최근 국제정세는 사회주의 체제의 大變革, 獨逸의 통일 등으로 東西 冷戰체제가 붕괴되고 미국 중심의 單一 또는 西方 선진국들간의 협력에 기초한 多極체제로 再編되고 있으며, 국가들間 경쟁과 협력이 공존하는 상호의존협력시대로 전환되고 있다. 전반적인 변화의 방향은 對決과 軍備로부터 和解와 軍縮, 그리고 平和를 向하여서이다. 더욱이 開放과 국제화의 물결을 타고 국가間的 교류는 급격히 증대되고 있다. 그리하여 이데올로기적 대립보다는 경제력에 기초하여 自國의 이익을 위한 국가간 경쟁시대가 열리고 있다.

그러나, 걸프戰과 유고 內戰에서도 볼 수 있는 바와 같이, 과거 군사 적대국들의 軍備縮小와 함께 세계사적 脫냉전 흐름에도 불구하고, 다양한 분쟁요인에 따라 局地 분쟁의 가능성은 상존하고 있다. 이에 따라 지역별 군비경쟁은 계속되고 있으며, 특히 東아시아 지역에서의 국가별 軍備경쟁은 주목할만한 것으로 나타나고 있다.<sup>1)</sup>

한편, 한반도의 상황은 아직도 脫냉전의 「예외지역」임을 면치 못하고 있다. 북한의 對南전략상의 근본적 변화는 확인되지 않고 있으며, 그 군사적 위협은 상존하고 있다. 북한은 長距離 미사일과 화생방 무기, 그리고 大量的의 火砲를 포함

1) 아시아권 국가들의 武器도입경쟁은 이미 잘 알려진 사실이다. 특히 世界日報 1994. 5. 19. 참조.

하는 可憐할 군사력을 보유, 동북아시아의 平和와 安全을 위태롭게 하고 있다. 그리하여 이에 대항하여 形成된 남한 및 美軍의 군사력과 더불어 한반도를 세계에서 가장 위험한 화약고 중의 하나로 만들고 있다.

특히 최근 북한의 核무기 개발 企圖는 세계적 NPT체제를 근본적으로 위협하는 것일 뿐만 아니라, 남북관계에 미치는 영향 또한 深大하다. 일반적으로 북한의 核개발 動機는 최근 급격히 전개된 국제정세의 변화, 특히 사회주의 체제의 몰락과 韓-소, 韓-中 修交로 인한 극도의 孤立感과 위기감, 그리고 경제적 곤궁에서 체제의 결속과 유지를 위한 최후의 카-드인 것으로 이해되고 있다. 또한 북한의 核카-드 사용은 성공적인 대외개방을 목적으로 對美·對日 修交를 유리한 방향으로 끌고 가려는 企圖로도 이해되고 있다. 그러나 지리멸렬하게 계속되어온 北核 협상과 그때마다 「違約」으로 한발 한발 核보유를 향한 발걸음을 계속하고 있는 북한의 태도는 과연 「核카-드」에 대한 북한의 眞意를 의심토록 만들고 있으며, 「北核 危機」는 이제 제재나 협상이냐의 重大한 岐路에 봉착하고 있는 것이 사실이다.

요컨대 북한의 核개발 동기는 여러 요소가 상호연계된 보다 複合的인 것이 아닌가 한다. 그리고 이러한 動機들은 고정적이고 不變的인 것이라기 보다는 상대방(南韓과 西方)의 對應여하에 따라 얼마든지 바뀔 수 있는 可變的인 것이 아닌가 한다. 우리의 對應자세가 중요해지는 이유가 여기에 있다. 한 나라의 외교정책은 대내적 변수와 대외적 변수의 복합적 결합의 產物이다. 외부의 반응이 정책 결정 및 선회에 중요한 역할을 하는 것이다.

남북관계는 北核문제로 교착상태에 빠져 있으며, 핵문제는 단순히 남북관계를 넘어서서, 국제공동체에 의해 NPT체제의 유지라는 세계전략 차원에서 다루어지고 있다. 지리멸렬하게 계속되고 있는 협상은 한반도에서의 전쟁위기로까지 발전하고 있으며, 우리 민족에게 制裁와 對話, 전쟁과 평화, 굴복과 自尊의 兩者擇一을 강요하고 있는 듯한 상황이다.



國家安保는 한 나라의 중요한 國家目標로서, 국가의 정치적 독립과 경제발전, 그리고 국민의 自由, 生命 및 財産을 보장해 주는 방패이다. 核문제로 남북間에 안보상황이 급박하게 전개되고 있는 시점에서, 核위기를 해소하고, 우리 국가의 안전을 보장하며, 南北對話를 진전시켜 장차 平和統一의 기반을 제공해 줄 수 있는 우리의 防衛戰略은 무엇인가?

北核을 저지하기 위하여 추진되고 있는 UN을 통한 制裁는 전쟁의 위험을 안고 있으며, 이는 전쟁의 결과에 관계없이 한반도의 폐허화를 의미한다. 반면, 북한의 核보유를 묵인하게 되면 한반도에 있어서 북한의 군사위협의 強度를 근본적으로 높일 것이며, 나아가 우리의 방위체계의 본질적인 修正을 요구하게 될 것이다. 이 단계에서 「非核化 宣言」의 포기가 자연스러운 政策代案이 될 가능성이 높다. 한편, 協商을 통한 核문제의 해결이 벽에 부딪치고, UN안보리 제재도 한계를 지니는 것으로 드러나면 북한의 과거 核투명성을 확보하기 보다는 현재와 미래의 核개발을 저지하는데서 양측이 타결점을 찾게 될 가능성도 있다. 그러나 核문제가 또 다시 지리한 協商국면으로 계속되거나, 핵보유가 기정사실화될 때, 남한의 핵보유도 불가피하게 되고 한반도의 안보상황은 상당기간 對決構圖가 지속될 가능성을 배제할 수 없다.

과연 우리가 한반도의 核문제를 평화적으로 해결할 수 있을 것인가?의 여부는 민족의 死活이 걸린 중대한 문제이며, 平和統一에의 전망을 가름하는 分岐點이 아닐 수 없다. 協商을 통한 核문제 해결이 실패로 돌아가고 남북한間에 核전력을 포함하는 軍備경쟁이 불가피한 선택으로 주어질때, 우리는 한반도에서의 「武裝平和」를 능동적으로 받아들여 힘의 優位로써 이를 극복해야만 평화를 성취할 수 있으리라 보는 것이 이 글의 論点이다. 한편 북한이 직면하고 있는 體制危機 상황, 곧 經濟難의 深化와 體制 正統性의 위기가 심화되면 예기치 않은 방식에 의하여 갑작스럽게 統一이 다가올지 모르는 점도 예상할 수 있고 또 이에 對備해야 함은 물론이다.

## II. 韓半島 安保環境의 變化

### 1. 東北亞의 安保情勢

和解와 交流확대를 향한 脫냉전기의 세계적인 변화에도 불구하고, 東北亞의 국제정세는 不確實하고 流動的으로 남아 있다. 역사적으로 보면, 한반도 주변의 列強들은 우리의 삶에 커다란 영향력을 미쳐온 것이 사실이다. 오랫동안 儒敎의 세계질서 속에서 살아왔던 우리는 19세기 중반에 이르기까지 中國의 영향권 아래서 '조용한 아침의 나라'에 머물러 있었으나, 19세기말 西勢東漸의 물결은 한반도를 歐美, 清, 日, 러 등 열강의 힘의 각축장으로 변모시켰다. 냉전구도가 多極化하면서 한반도 주변의 국제정세는 다시 한번 점차 4強의 利害다툼의 場으로 化하고 있는 느낌이다. 이러한 상황은 최근 北核문제가 최대의 국제적 이슈로 부상함에 따라 더욱 可視化되고 있다.

中國은 전통적으로 한반도와 友好관계를 추구해왔으나, 그것은 어디까지나 한반도가 그들의 영향권 아래 놓이는 것을 前提로 한 것이었다. 그러므로, 한반도에 강력한 세력이 형성되거나 他열강의 영향권 아래 놓이게 되어 自國의 동방정책에 위협이 된다고 판단될 때는 武力으로 간섭하기를 서슴지 않아 왔다. 이는 고조선의 漢 4 郡 이래 韓國史를 통하여 間斷없이 지속되어온 현상이다. 오늘날 중국은 富國強兵 政策을 통한 地域霸權을 추구하고 있음이 분명해지고 있다. 「中國式 사회주의」의 이름하에 경제를 자본주의화 하면서 최근 십여년간 높은 경제성장률을 示現해 온 것은 周知하는 바와 같다. 중국은 또한 軍備확장에 박차를 가하고 있어 특히 南中國海와 대만해협에서 영향력을 강화함에 따라 이 지역국가들에 잠재적 위협으로 인식되고 있는 상황이다. 核실험도 또한 계속하고 있다.

중국은 북한 핵문제가 UN안보리에 상정되는 등 매우 결정적인 국면에 취할 때마다, 「對話를 통한 해결」이라는 명분하에 서방의 制裁 움직임에 제동을 걸어왔

으며, 정치, 경제, 군사면에서 북한과의 우호협력관계를 유지해 왔다. 이러한 중국의 애매모호한 태도는 남북한 관계에 있어 북한과는 政治·軍事的 유대를, 남한과는 經濟 협력을 지속시키는 방식의 等距離 二重외교를 견지함으로써, 한반도에 있어서의 예상되는 南韓 優位 또는 서방의 영향력 확대를 어떻게든지 제지하려는 그들의 의사를 드러내고 있는 것이다.

역사적으로 日本은 보편적이며 안정적인 국제질서를 수락하지 않는 경향을 가져왔다. 과거의 중국이 '中華'라는 표현에서 볼 수 있듯이 항상 보편적인 세계질서 속에서의 그들의 역할에 대하여 생각해 왔던 것과는 대조적이다. 유교적 질서는 이러한 맥락에서 道德的 原理에 입각하여 오랜세월 동안 王朝시대의 동아시아 지역을 지배해 왔던 것이다. 이에 비해 일본인은 세계에 대한 국제적 책임을 진정으로 받아들이려 하지 않아 왔으며, 때로는 책임에 대한 세계의 요구를 自國의 霸權化를 위해 이용하려는 의도를 보여 왔다.

戰後 수십년간 일본은 미국의 核 우산하에서 경제도약을 이룩하면서 그에 합당한 軍事費 증액 요구를 쉽게 받아들이지 않았으며, 이는 역설적으로 적절한 계기에 軍事大國化 할 수 있는 가능성 때문에 주변국가들의 우려를 사 왔다. 일본은 그 강력한 경제력에 상응한 「政治-軍事力量의 강화」를 지향하고 있다. 예를 들어 1992년 방위비는 \$329억으로서 세계 3위이며 한국(\$109)의 3배에 달하였다. 최근 일본은 北核 위기를 둘러싸고 북한의 핵보유 가능성을 빌미삼아 그들의 핵보유를 합리화하려는 기도를 보여 온 것도 사실이다. 전문가들의 분석에 의하면 일본의 핵무장은 그들이 원한다면 시간문제인 것으로 알려지고 있다. 많은 양의 플루토늄이 비축돼 왔으며, 核재처리시설도 건설되어 온 실정이다.<sup>2)</sup> 북한의 핵개발의혹 규명과정에서 이따금씩 보여지는 일본의 핵불투명성은 그들의 再武裝 가능성과 함께 東北亞의 안정기조를 위협하는 요소라고 할 수 있다.

한편 일본은 “한반도의 평화와 안전이 일본의 安保와 國益에 중요하다”는 인식하에 韓日間 협력관계를 공고히 하는 노력을 계속해오고 있다. 북한 핵문제에

직면하여 韓日間에는 合同 군사훈련이 실시되고(미국을 포함하여) 또 兩國間 군사교류협력이 가시화되는 등 새로운 국면으로 발전하고 있다.<sup>3)</sup> 요컨대 우리의 방위관점에서 일본의 位相은 잠재적 군사대국이라는 위협적 요소와 對北 핵개발 저지를 위한 共助체제의 유지---韓·美·日 3角 安保협력구도 내에서---라는 협조적 요소의 二重관계 속에 머물러 있다고 하겠다.

러시아는 그들의 國內정치 사정이 불안한 관계로 한반도에 있어서 그 영향력이 비교적 적은 국가라고 할 수 있다. 고르바체프의 페레스트로이카 이후 蘇聯邦이 분열되고 慢性的인 경제위기에 시달려 오면서 體制위기로까지 발전해 온 것은 周知하는 바와 같다. 獨逸의 갑작스러운 통일은 바로 이러한 소련의 붕괴와 약화라는 국제안보환경 속에서 이루어졌으며, 지난 90년 韓·蘇 修交 이후 과거 북한의 盟邦이었던 러시아와 우리나라와의 밀접한 관계는 한반도 상황에 매우 유리한 요소로 작용하여 왔다. 그러나 최근 北核문제를 둘러싸고 러시아도 종래의 남한 支持일변도의 정책에서 逸脫하여 「8者회담」을 주장한다거나 UN안보리 이외의 제재에 대하여 再考를 표명한다거나 하는 것은 그들 나름대로 한반도에 있어서 영향력 확대를 추구하고 있음을 단적으로 보여주는 예라 할 것이다.

과거 러시아에 대한 즐기찬 外侵의 역사는 때때로 이 나라에게 孤立주의적이고 內向주의적인 경향을 가져다 주었으며, 이는 逆으로 그 반대의 경향, 곧 팽창주의적 기질을 갖게 하는데 기여하였다. 2차대전 直後 스탈린 통치하에서 보여졌던 무자비하고 팽창주의적인 경향은 바로 이러한 문화적 전통의 발로가 아닌가 여겨진다. 현재 러시아는 舊소련이 추구하던 '강력한 군사력을 앞세운 세력확장

---

2) 최근 日本의 核연료공장에서 IAEA에 신고되지 않은 70kg상당(핵무기 9-10개 제조가능 분량)의 플루토늄이 발견되어 韓日間 외교문제로 飛火된 바 있다.

3) 지난 5월 26일 韓日 國防長官 회담이 열려, 북한 核문제에 대한 공동 대응방안과 兩國 軍事交流의 증진방안 등이 論議된 바 있다.

정책'에서 탈피하여 自國영토의 보전을 위한 '순수방위전략'으로 전환하여 군사력을 축소하고 군사분쟁에 대한 개입을 지양하고 있다.<sup>4)</sup> 그러나, 러시아는 동북아 지역에 있어서의 강대국 지위를 유지하려는 외교정책 목표에 변함이 없으며, 단지 新型무기 주축의 정예화전략을 취하고 있는 것처럼 보인다.

韓·美 두 나라는 전통적으로 友好친선관계를 유지해 왔으며, 北核문제를 둘러싸고 두 나라간의 共助체제는 그 어느 때보다도 중요성이 부각되고 있다. 脫냉전 시대를 맞이하여 미국은 정치적 多元主義와 시장경제체제의 확산, 그리고 UN을 중심으로 하는 집단안보체제의 수립을 추구하면서, 국가 안보전략의 중점을 군사안보에서 경제안보로 전환하고 있으나, 亞·太 지역에 관한 한 한반도를 전략적 요충으로 인식, 北核 뿐만 아니라 동북아 지역의 안보를 위하여 韓美 양국간의 긴밀한 협조를 위해 노력하고 있다.

## 2. 北韓情勢

### 가. 孤立과 체제위기

북한은 金日成의 「우리식」 주체이념에 입각하여, 孤立的 대외정책을 견지하고 있으며, 세습권력체제를 유지하기 위해 총력을 기울이고 있다. 또 세계적으로 혁명적 변화를 몰고 온 소련 및 東歐의 경제개혁과 민주화 노력을 否定的으로 평가하면서, 政治的 多元主義와 市場經濟의 도입을 반대하고 있다.

일반적으로 사회주의 체제가 갖는 문제점은 私的 利潤動機가 결여되어 효율성이 감퇴되었다는 점이다. 개인의 창의성에 대한 補償(incentive) 및 動機誘引(motivation)이 결여되어 生産性이 저하되고 경제침체가 가속화되어 중국에는 사회체제 전반의 붕괴위기로 가게 되었던 것이다. 또 체제 운영의 복잡성과 非효율, 특히 肥大해진 관료계급의 非능률이 한 몫을 한 것도 사실이다. 이제 사회주

4) 「국방백서 1993-1994」, (대한민국 국방부), p. 39.

의 체제는 그 架空의인 '중앙계획경영방식(the central planning)을 지양하고 시장경쟁체제를 도입하여 경제를 活性化하지 않고는 회복 不能의 상태에 이르렀다는 것이 분석가들의 결론이기도 하다. 북한경제는 이러한 사회주의 경제의 '構造的 결함'의 전형적인 경우가 아닌가 한다.

북한의 경우에는 이에 더하여 폐쇄적인 세계관으로 困하여 세계경제체제로부터 逸脫함으로써 경제침체 및 사회체제 붕괴를 촉진시키고 있다는 점이 그 특징이다. 북한의 고립적 대외경제정책의 基底에는 개혁과 개방이 이루어질 경우 '제국주의의 침투'와 자본주의 문화의 流入에 의하여 사회가 혼란에 빠지고, 체제보존이 극도로 어려워질 것이라는 우려가 놓여 있다.

#### 나. 對南戰略

解放直後 북한 지역에 공산정권을 수립하는데 성공한 이후, 북한은 남한을 군사적인 방법으로 共產化함으로써 통일을 이룩하려는 기도를 여러 경우에 表出하여 왔다. 1950년의 한국전쟁은 바로 그러한 북한의 시도의 端的인 결과이다. 이러한 노력의 일환으로 북한은 항시 남한에 대해 군사적 우위를 유지하려 노력해왔다. 남북한간 오랫동안 지속된 남북한의 군사적 대치는 남북한 양측을 모두 兵營國家에 가깝게 만들었고, 同族相殘과 그 이후 深化된 남북간의 적대관계는 양측간에 격렬한 軍備競爭을 불러 일으켰다.

북한의 이와같은 對南赤化戰略은 평화에 대한 강조로 포장되어 있음으로 해서 외교분석가들로 하여금 때때로 북한의 외교정책을 혼동하게 하는 요인이 되고 있다. 즉, 북한은 남북대화를 추진하면서도 군비를 증강해 왔으며, 對南전략을 강화함으로써 남한체제의 정통성을 잠식시키려는 통일전선전략을 지속해오고 있다. 또한 美, 日 등과 관계정상화를 추구하면서도 核개발 의지를 결코 포기하지 않고 있다.

예를 들면, 북한은 지난 4월 15일 김일성의 生日을 맞아 평양을 방문한 서방

언론인들을 상대로 놀라우리 만큼 과감하고 파격적인 和解 공세를 폈다. 그러나 같은 달 28일 軍事停戰委 철수를 일방적으로 통고함으로써 停戰협정에 의거한 군사정전위의 존재를 유명무실하게 하였다. 북한의 의도는 마침 임박한 것처럼 보이는 한반도 핵문제의 포괄적 해결에 때맞춰, 한국을 배제시키면서 미국과의 平和協定을 통해 궁극적으로 「駐韓美軍」철수를 유도해 보려는 것처럼 보인다. 카터 前美대통령의 訪北으로 조만간 成事가 예상되는 南北頂上會談에 대해서도 원칙적으로는 남북정상이 만나 핵문제를 포함한 현안문제들을 허심탄회하게 해결할 수 있는 좋은 기회로 기대되면서도, 혹시 북한이 시간을 벌고 핵근경에서 벗어나려는 또 다른 시도는 아닌가 우려되는 것은 바로 이러한 북한의 前歷과 북한의 外交行動 저변에 일관되게 흐르고 있는 북한의 對南戰略 때문이다.

#### 다. 經濟難

북한의 經濟難은 이미 잘 알려진 사실이다. 북한은 그동안 중국 및 舊소련과의 交易 및 이들 두 국가들로부터의 원조로 경제적 어려움의 일부를 해소시켜 왔으나, 이들 두 나라가 改革과 開放정책을 추진하고, 南韓과의 修交 및 우호관계를 이룩함으로써 정치·외교적 고립이 더욱 심화됨은 물론, 경제적 위기가 加速化되는 요인이 되어 왔다.

지난 해 12월 개최된 북한 노동당 全員會議은 이제까지 추구해 온 북한의 독립적인 自力更生 政策이 실패하였음을 自認하였다. 북한의 경제는 90년부터 마이너스 성장을 계속해오고 있는 것으로 알려졌다. (90년: -3.7%, 91년: -5.2%, 92년: -7.6%, 93년: -4.3%)<sup>5)</sup> 특히 최근 들어 북한은 食糧難의 심화로 탈출자들이

---

5) 韓國銀行은 지난 6월 10일 발표한 「93년 북한 GNP 推定」에서 북한이 4년째 경제성장의 후퇴를 기록하고 있다고 추정했다. 韓銀 추정결과 북한의 經常 GNP는 92년 2백 11억 달러에서 93년 2백 5억 달러로, 1인당 GNP는 9백 43달러에서 9백 4달러로 각각 減少한 것으로 나타났다.

급증하는 등 세계의 관심을 끌고 있다. 북한 주민이 필요로 하는 年間 食糧 소비량은 5백 50에서 6백 50萬톤으로 추정되는데, 93년 곡물 생산량은 3백 88萬톤으로 이에 절대부족이다. 그나마도 이 통계는 1990년의 곡물 생산량 4백 81萬톤에서 약 100萬톤이나 감소한 것으로 알려지고 있다. 중국으로 탈출하는 北韓동포가 急增하고, 러시아에서도 벌목공 탈출이 증가하는 현상은 지난 89년 베를린 장벽의 붕괴를 연상시키는 일로서 북한체제의 통치능력에 심각한 의문을 제기하는 상황이 아닐 수 없다. 심화되는 식량난과 劣惡한 주민의 생활수준은 김일성 정권의 이른바 主體的 사회주의의 業績(performances)과 권력의 정당성을 의문시하게 하는 중요한 근거가 되고 있다.

#### 라. 開放展望

최근 한반도 주변정세의 급속한 변화는 종래 북한의 한반도 전략을 修正하도록 요구하고 있는 것도 사실이다. 특히 사회주의 체제의 붕괴와 변화로 有事時 中·蘇의 도움을 기대할 수 없게 되었다는 점, 南韓의 급속한 經濟發展과 軍事力 강화, 南韓에 대한 미국의 군사적 支援과 확고한 防衛意志 등이 그 주요 요인이다. 특히 북한의 심각한 經濟的 곤궁은 북한으로 하여금 實利的인 측면에서 서방 세계와의 경제적 교류와 개방의 필요를 절실히 느끼게 하고 있다. 그러나 經濟難 으로부터 연유되는 對外開放의 필요성은 체제보존을 위한 정치적이고 이데올로기 적인 목표와 相衝되고 있다는 점에 북한체제의 딜레마가 존재한다.

核위기가 어떠한 형태로든 평화적으로 해결된다면, 南韓과 美·日 등 서방국가들로부터 經濟 교류-협력의 지원을 받아 중국식 開放과 實用主義 노선으로 나아갈 가능성이 충분히 있다고 본다.

#### 마. 核開發

북한은 그동안 남북간 상호 核사찰에 대해 거부자세를 계속 취해오던 중, 지



난 1993년 3월에 들인 核擴散 금지조약(NPT)의 탈퇴를 선언함으로써 국제사회에 비상한 관심을 불러 일으켰다. 그 후 미국 등 서방의 NPT 복귀 압력을 받으면서 지루한 對美협상을 벌여오고 있다.

북한의 핵개발 動機에 관하여는 대체로 공통된 분석들이 존재하는데 그 중 주요한 것들은 다음과 같다:

첫째는 북한이 체제유지의 필요에서 핵개발을 추진하려는 것이 아닌가 하는 것이다. 그동안 남북한간의 在來 군사력의 갭은 현저히 좁혀져 왔으며, 장기적으로 경제력이 우월한 남한이 머지않아 군사력에서 북한을 추월하리라는 것은 여러 경제 指標에 의해 충분히 豫見되어져 왔다. 특히 1990년대에 들어와서 북한의 경제상황이 악화됨에 따라 이와같은 우려는 현실로 나타나고 있으며, 1989년의 獨逸統一과 남한內에서의 흡수통일 論議는 북한의 이러한 우려를 현실적인 것으로 느끼게 하였다. 이러한 상황에서 북한이 그 체제의 보존과 안전보장을 위한 最後의 수단으로서 핵무장을 선택했으리라는 추정은 설득력이 있다. 이는 북한이 중국 및 러시아와 그 전통적인 군사적 동맹관계를 상실한 現 시점에서 특히 그러하다.

그러나 이러한 분석은 과연 남한의 對北정책과 군사력, 그리고 주한미군의 성격이 북한의 안전을 위협할 만큼 공격적인가? 아니면 단순히 북한의 도발에 대비하는 방어적인 것인가? 하는 논쟁을 불러 일으키게 된다.

다음은 對美, 對日 협상카-드로서 핵개발을 이용하고 있다는 분석이다. 실제로 지난 수년간 북한은 핵개발의 카-드를 이용하여 對美, 對日, 對남한 외교교섭에 있어서 많은 양보를 얻어낸 것이 사실이다. 남한內의 非核化 선언 등으로 남한 자체의 핵개발 의도를 사전에 봉쇄하였으며, 남한으로부터 미국의 전술 핵무기를 철수하게 한다든지, 1992년에 팀 스피리트 훈련을 중지하게 하는 성과가 있었다. 즉, 북한이 핵카-드를 외교적 수단으로 사용하여 미국과의 외교관계를 수립하거나, 적어도 그들 정치체제의 存續이나 국가안보를 보장받으려 하는 것이 아닌가

하는 것이다. 이러한 분석은 북한의 궁극적인 외교목표가 對서방 修交에 있다는 假定을 전제로 한다.

그러나 이러한 분석은 최근 끈질긴 외교 노력과 더불어 결정적인 양보(修交 및 經協제의)를 통해서라도 북한의 핵개발을 저지하려는 미국의 대응에 대해, 북한이 보여주는 교묘하고도 非타협적인--핵개발을 어떻게든지 강행하려는 자세를 견지하고 있다는 점에서--태도로 보아 그 설득력이 약해진다. 다시 말해서, 북한의 핵개발 동기가 단순히 對美·對日 修交에서 유리한 고지를 점하기 위한 것이라면, 왜 북한은 결정적으로 유리한 시점에서 미국과 타협하지 않는가 하는 점이다. 즉 북한이 궁극적으로 對話를 원하고 있는가 하는 문제는 지극히 불투명하고 의혹을 불식시키기 어려운 점이 있다고 하겠다.

또 다른 분석은 북한의 핵개발이 종래의 對南赤化전략의 일환이 아닌가 하는 것이다. 북한이 핵 탑재가 가능한 射程거리 1 천 km 노동 1 호 등 미사일 개발 실험에 성공했다는 사실, 각종 전차 및 火炮의 質的 개선, 각종 항공기 생산 추진 등 공격적인 軍備증강을 계속하고 있다는 보도와 함께 化生放무기(BWC) 제조 의혹도 받고 있다는 사실은 이 분석의 개연성을 높여주는 사항이다.

미국을 비롯한 서방측은 북한이 핵사찰을 받아들이지 않을 경우, 일련의 계속되는 회담을 통해서 북한을 대화와 설득으로써 非核國家群에 남기려는 유화정책을 지속해 오는 한편, UN 安保理를 통한 제재조치 등의 강경정책을 豫告해 왔다. 앞서 언급한 것처럼, 이제 핵문제는 결정적 국면을 향해 치닫고 있는 느낌이다. 이 과정에서 세계 지도국들이 共助체제를 유지할 수 있는가 하는 것이 문제가 되고 있고, 中國의 位相과 역할이 큰 관심을 불러 일으키고 있다. 그동안 중국은 UN안보리의 제재방침에 반대하면서 「當事者들間的 평화적 해결」原則을 강조해 왔으나, 최근 한반도에 대한 그들의 二重的 외교정책의 실체가 드러나고 있는 모습이다.

### III. 韓國의 防衛戰略

不確實性和 流動性이 상존하고, 列強의 利害가 복잡하게 얽혀있는 우리의 안보환경 속에서 國家의 生存과 번영을 확보하고, 國民의 自由, 生命과 財産을 보장하며, 지역안정과 세계평화에 기여하여, 장차 統一에 대비해 나가는 것은 우리 국가가 수행해 나가야 할 중요한 國家目標이다. 이러한 前提로부터 우리의 防衛目標은 “敵의 무력침공으로부터 국가를 保衛하고 평화통일을 뒷받침하며, 지역안정과 평화에 기여하는 것”으로 되어 있다.<sup>6)</sup>

앞서 언급한 것처럼, 한반도 주변상황은 이 지역국가들의ダイナミック한 경제성장과 교류의 확대로 지역 안보환경이 和解와 協力 基調로 전환될 잠재적 요소들 內包하고 있으면서도, 북한核을 포함하는 한반도에 있어서의 긴장상태의 지속과 아시아 국가들의 軍備競爭으로 안보환경의 二重구조 속에 놓여있다. 최근 일본 등지에서는 방위전략에 있어서 단지 軍事的 요소 뿐만이 아닌, 정치, 경제, 사회, 환경 등 非軍事的적 요소를 포함하는 「綜合的 安保體制」의 개념이 제시되어 관심을 끈 바있다. 이는 전통적으로 군사력이 국가안보의 중심 수단이었으나, 현대의 복잡한 산업사회에서 非軍事的적 수단, 특히 경제력이 차지하는 비중이 증대되고 있다는 현실을 반영한 것이라 하겠다. 그러나 앞서 언급한 것처럼 핵문제로 인하여 긴장이 높아지고 있는 한반도의 최근의 상황을 고려할 때, 軍事的 요소의 상대적 評價切下는 아직 시기상조라고 하겠다.

북한의 핵문제가 국내의 초미의 관심사로 부상하고 있는 상황에서, 어떠한 형태로든 北核危機의 해소는 防衛戰略 方向을 결정하는 關鍵이 된다고 아니할 수 없다. 이러한 급박한 안보상황에서 우리의 방위전략은 對話와 軍備의 서로 상충하는 두 요소를 어떻게 적절히 조화있게 活用하는 데에 달려있다고 할 수 있다.

6) 「국방백서 1993-1994」 p. 16.

對話를 통한 문제의 평화적 해결은 그것이 일차적으로 갖는 道德的 當爲로 인하여, 그리고 전쟁의 참화를 방지하고 민족번영을 지속시킬 수 있는 유일한 代案으로서 정당화된다. 그러나 동시에 북한의 違約과 變身에 대처하기 위한 현실적 대비로서의 軍事對備가 필요하다. 그러므로 협상을 통한 北核의 阻止노력이 한계에 부딪치고 있는 한반도의 현 상황은 우리에게 「軍備에 의한 평화」 또는 「武裝平和의 甘受」를 통한 위기극복을 불가피하게 하는 것으로 이해된다.

따라서 효과적인 防衛戰略이란 한편으로 군사적 수단을 제외한 모든 외교적 수단을 동원하여 外交·統一분야에서 적극적이고 주도적인 남북대화 및 관계개선을 추진하는 것이며, 다른 한편으로 安保·國防 분야에서 확고부동한 對北 군사억지력을 견지하여, 힘으로써 대화 노력을 뒷받침하는 것이다.

## 1. 北核制裁 問題

지금까지의 情況으로 보아 그 동기야 어떠하든 북한이 核을 갖고자 하는 것은 분명한 것 같다. 세계 NPT체제는 이러한 북한의 핵개발 기도에 강력하게 대응해 오고 있다. 그러나 문제는 對話를 통하여 북한핵을 저지하기가 매우 어렵다는 점에 있다. 그동안 韓美양국의 협상을 통한 북핵저지 노력은 성공을 거둘 수 없었다. 그 가장 큰 이유는 어떻게든지 핵개발을 強行하려는, 또는 核불투명성을 유지함으로써 체제유지와 對서방 지렛대로 사용하고자 하는 북한의 강한 의지 때문이다.

그리하여 한국과 미국을 비롯한 서방측이 UN안보리의 制裁를 추진하게 된 것은 압력을 통해 북한의 의지를 굴복시키려는 시도라고 볼 수 있다. 그러나 이 強硬策도 여러 한계에 부딪쳐 그 방법의 타당성에 의문이 제기되고있는 실정이다. 安保理 제재의 경우 우선 제기되고 있는 문제점은 중국 등의 유보적인 태도로 안보리 常任이사국의 동의를 얻어내기 어렵다는 점이다. 또한 對北 경제제재의 實效에 대하여도 많은 의문이 제기되고 있다.

그러나 무엇보다도 강경책의 가장 큰 문제점은 그것이 북한의 도발을 유도함으로써 한반도에서의 戰爭 가능성을 外面할 수 없다는 점이다. 따라서 북한이 핵을 보유하는 限이 있더라도 전쟁을 피해 민족의 生存을 보장해야 한다는 주장이 최근 대두하고 있다.<sup>7)</sup> 또 일부 外信들은 北韓核을 제거하기 위해 공중폭격 내지 平壤진격과 김일성 정권 붕괴를 시나리오의 하나로 상정하고 있다. 그러나 여기에는 서울의 초토화가 전제로 되어있다. 전쟁이 일단 일어나면 서울 방어는 불가능하다는 것이다. 또 다른 시나리오는 한반도에서 전쟁이 발발할 경우 4개월만에 韓美연합군이 승리하는 것을 상정하고 있다.

여기서 유의할 것은 核에 관한 한, 강대국의 세계전략은 弱小國의 生存과 運命을 단지 副次的으로만 고려하고 있다는 사실이다. 그러므로, 對북한 제재 방안은--특히 軍事的 制裁로 발전할 경우--민족 생존의 차원에서 非현실적이며 위험성이 있음에 유의해야 할 것이다. 그러나 북핵에 대한 제재는 韓美공조체제와 밀접하게 연결되어 있으므로, 제재의 非현실성을 미국을 비롯한 우방국들에게 설명하고 共助체제를 유지하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

## 2. 「非核化」의 再考

한반도의 긴장완화와 동북아에 있어서의 核확산 방지, 그리고 더 나아가 세계 NPT체제의 유지를 위하여 한반도의 非核化가 시급하고도 적절한 代案이라는 데는 의문의 여지가 없다. 지난 91년 12월 盧泰愚 대통령과 金日成 主席은 「南과 北은 核에너지를 오직 평화적 목적에만 이용하며 核무기를 어떠한 형태로든 생산-보유하지 않는 것은 물론 재처리시설 및 농축시설을 보유하지 않는다」고 선언한 바 있다. 「非核化」를 위하여는 北核의 沮止가 先決요건이다. 그러나 협상에 의하거

7) 이러한 주장들의 한 예로서는 池萬元, “北核, 인식전환 필요하다” (중앙일보, 1994. 6. 17) 참조.

나 제재를 통한 방법이 모두 實效를 거둘 수 없게 되면서, 「非核化」는 死文化될 위기에 처해 있다.

그리하여 북한에 대해 당장 완벽한 核투명성을 요구하기 보다는 기존의 核보유 또는 그 잠재력을 인정하되, 더 이상의 核개발 加速化를 막는 방향으로 정책 전환이 이루어질 가능성이 있다. 이는 북한핵의 과거 투명성 보장보다는 현재의 核활동 凍結에 정책 초점을 두려는 어찌보면 骨肉之策으로 볼 수 있다. 이러한 상황에서 우리가 취할 自救策의 하나로서 남한도 핵을 보유하는 방법이 현실적인 대안으로서 제기되고 있다. 지난 5월 23일 李洪九 副총리의 “북한이 핵무기 한 개가 아니라 반개라도 갖고 있다는 것이 국제적으로 확인되면 非核化선언은 無效가 된다”는 「非核化 宣言 再考」발언은 협상에 의한 北核저지 노력이 불가능하다고 판단될 경우, 제재 이외에 우리가 취할 수 있는 次善策으로서 非核化의 포기가 불가피함을 示唆한 것이 아닌가 한다.

核게임에 있어서는 상대방이 核능력에 의존하고자 할 때 이에 상응하여 같이 핵을 보유함으로써 그 효과를 상쇄시키는 측면이 있다. 핵무기의 중요성은 전쟁 수단으로서의 효용성보다는 전쟁억제능력에 있다.<sup>8)</sup> 美-蘇 核경쟁에서 이러한 점이 입증된 바 있다. 북한의 핵보유가 기정사실화되면 남한의 핵보유는 정당한 명분을 얻게되고 또 美軍의 戰術核도 다시 남한에 배치되게 될 것이다. 이는 또한 동북아 지역에서의 核擴散의 도미노 현상을 甘受해야 하는 어려움에 직면하게 할 것이다. 물론 비핵화선언의 포기는 미국을 비롯한 우방과의 밀접하고 원만한 政策 協議를 전제로 한다.

### 3. 對북한 軍事優位の 유지

---

8) 로이드 젠슨 지음, 김기정 譯, 「외교정책의 이해」(평민사, 1994), pp. 251-261.

## 가. 北韓의 軍事的 意圖

일반적으로 國家安保의 중요한 決定因子로서의 상대방의 군사적 위협은 군사적 意圖와 군사적 能力으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 북한의 군사적 의도는 이미 역사적으로 立證된 바이다. 과거 6.25를 일으킨 前歷이 있거니와, 굳이 열거하지 않더라도 기회가 있을 때마다 무력적 수단에 의하여 남한체제를 전복시키려는 기도를 表出하여 왔었다. 現 북한정권은 바로 그때 그 사람들에 의하여 運用되고 있다.

최근 한반도의 핵위기는 다시 反轉을 거듭하여 남북정상회담이 논의되고 미-북한간 3단계 고위급 회담 日程이 마련되는 등 갑작스러운 宥和국면으로 접어들고 있다. 평화통일이 우리의 정책기조인 이상 우리는 이것을 절대적으로 환영하지만, 북한이 이를 시간벌기에 이용할 경우에 대비해야 한다는 목소리가 높다. 말에 의하여서 보다는 행동과 과거의 경력(records)으로 상대방을 평가해야 한다는 것이다. 역사적으로 북한은 항상 남한이 힘을 가지고 대응했을 때에만 대화의 테이블로 나왔다는 사실을 부인하기 어렵다. 북한에 대해 한 민족으로서의 善意를 가지고 임했던 金九 선생의 남북협상노력은 그들에 의해 조롱당한 바 있으며, 북한은 체제면에서 그 때와 근본적으로 변한 것이 없다. 힘의 뒷받침이 없는 북한에 대한 유화정책은 북한의 야욕을 부추기는 결과를 가져올 가능성이 있다. 2차대전전 영국의 유화정책은 히틀러의 야망을 키우는데 기여했으며, 終局에는 大戰을 피할 수도 없었다. 좀 더 일찍 힘으로 대비했더라면 전쟁은 피할 수도 있었을지도 모르는 일이다. 북한이 핵개발을 멈추고 행동으로 신뢰를 보일 때까지 군사대비를 게을리해서는 안되며, 武力的인 방법을 포기하고 협상 테이블에 나올 때에 호의를 가지고 대화의 길에 나서야 한다는 우려는 바로 북한의 이러한 불투명한 군사적 意圖때문이다.

## 나. 南北韓 軍事力 評價

軍事的 威脅에서 보다 중요한 것은 軍事的 意圖보다는 軍事的 能力이다. 保有하고 있는 힘이 중요한 것이지 생각은 항상 바뀔 수 있기 때문이다. 남북한의 군사력 평가에 있어서 전문가들은 長期戰을 수행할 수 있는 국가의 綜合戰力에서는 (여기에는 경제력이 기반이 된다) 남한이 우세에 있으나, 短期戰을 치를 수 있는 戰鬪力 내지 戰爭能力에 있어서는 남한이 열세인 것으로, 質的인 면에 있어서는 우세하나 量的인 면에서는 열세인 것으로(북한이 兵力은 1.6배, 裝備는 2배 우세한 것으로 평가됨), 그리고 特殊戰과 같은 분야에서 특히 열세이며, 인구와 자원이 밀집해있는 首都 서울을 방어하는데 결정적인 취약점을 갖고 있는 것으로 분석하고 있다. 이러한 군사력에 있어서의 弱勢는 현재 美軍의 존재에 의하여 補完되어 南北間 軍事均衡이 이루어지고 있는 것처럼 보인다. 우리가 核개발을 포함하여 때때로 북한이 취하는 強硬자세에 움츠러드는 이유가 바로 여기에 있다. 이러한 상황에서 필요로 해지는 것은 두 말할 나위없이 힘의 對備이다. 국가안보의 위협을 느낄 때, 힘으로써 대비하는 것은 常識이며 또 필수적인 일이다. 현재 남북한 상황으로 볼 때 힘은 軍事力을 의미한다. 이미 우리가 經濟力에서 북한보다 월등하게 優位에 있음에도 불구하고(GNP 16배), 北으로부터의 군사적 위협에 직면해 있기 때문이다.

더우기 駐韓美軍에 의하여 補完되고 있는 군사균형은 限時的이다. (그만큼 미국을 비롯한 友邦과의 軍事공조체제를 유지하는 일은 현재 우리의 방위전략에 있어서 필수적이다.) 미국의 대외정책은 여론의 영향을 강하게 받고 있으니 만큼 불확실하다. 우리는 베트남, 소말리아 等地에서 상황의 악화에 따라 急轉하는 미국의 외교정책 推移를 잘 보아왔다. 그러므로 불확실성과 혼란의 시기에 우리 安保가 의지할 수 있는 것은 우리의 힘, 곧 軍事力 뿐이다. 이제 核위기를 교훈삼아 自主國防의 기치를 높이 들어야 할 때가 아닌가 한다. 그리고 對北 군사력의 優位를 유지하기 위해 노력해야 할 때가 아닌가 한다. 그 目的은 다름아닌 평화를 달성하기 위해서이다.



## 다. 韓美 共助體制의 強化

동북아에 있어서 美軍은 역사적으로 이 지역의 안전과 평화를 보장하는 '公共財'의 역할을 수행해왔다.<sup>9)</sup> 南北韓間 군사균형이 이루어지지 않은 상황에서 駐韓美軍은 韓-美 방위조약에 따라 북한의 군사도발을 억지하는데 기여하였다. 최근 북한의 핵무기 개발 추구가 동북아의 안보를 위협하는 최대 요소로 부상함에 따라, 韓美 양국간 安保 동반자관계로서의 발전은 그 어느 때보다도 긴요해지고 있는 느낌이다.

클린턴 美 행정부는 脫냉전의 유동적인 안보환경에 적절한 新 군사전략개념으로서 "Win-Win" 전략구상을 발표하여, 2개의 지역에서 紛爭이 발생하였을 경우에도 동시에 승리하도록 한다는 계획을 세워놓고 있다. 미국은 또 有事時 신속한 戰場투입이 가능하도록 첨단무기로 고도화된 '신속전개억제전력'을 배치해 놓고 있다. 북한의 위협을 제지할 능력과 의사가 있는 同盟國으로서 미국이 가장 유력하다. 미국은 또한 24시간 북한의 움직임을 감시하고 있다.

한편, 우리側에 의한 주한미군의 防衛費 부담도 현실화되고 있다. (1993년도에 22% 增額되었다.) 이는 그만큼 한국경제에 대한 군사비 부담이 증가됨을 의미하므로 그에 따른 經濟的 效果를 분석해야 할 것이다. 종래 주한미군은 한국방위의 韓國化라는 전제하에 3단계 계획에 의거 철수할 예정이었으나, 1단계 기간중 (1990-1992)에 7,000명이 감축된 이래 北核문제의 돌출로 추가 철수가 동결되고 있는 상황이다.

韓美관계에 관한 한, 현재의 안보환경에서 安保共助체제를 확고히 유지하는 것이 필요하다. 미국은 전통적인 우방으로서 우리의 통일정책에 방해가 되지 않으며, 동북아지역에서 中·日 등 霸權主義의 興起를 견제할 수 있는 세계국가임을

---

9)이 개념은 Charles P. Kindleberger, "International Public Goods Without International Government," American Economic Review, March 1986, vol. 76, no. 1 참조.

인식하는 것이 중요하다. 또 성급한 美영향력의 감소는 이 지역에서의 세력균형의 동요를 가져오게 됨으로써, 지역내 평화와 안정을 위협할 가능성이 높은 것이다.

우리의 외교정책은 國際공동체의 北核저지노력에 적극 협조하면서 공동으로 대응해 나가는 核공조 체제를 유지하는 것이 타당하리라 생각된다. 또 현재 핵저지 노력은 세계체제 차원에서 이루어지고 있으므로, 우리가 지렛대(leverage)를 행사할 수 있는 여유가 별로 없는 것도 사실이다.

#### 4. 武裝平和의 甘耐를 통한 危機克服---힘의 優位를 통한 平和의 成就

協商에 의한 北核저지노력이 실패로 돌아가고, 制裁의 非현실성과 위협성때문에 북핵을 인정하는 수순을 밟게되면, 한반도에서의 비핵화 포기가 선언되고 한반도는 다시 核전력을 포함하는 전면적인 軍備競爭 단계에 돌입하게 된다. 이는 곧 당분간 한반도에서 武裝平和가 지속됨을 의미한다. 제 1 차 세계대전前 유럽에는 연합국과 추축국간 「武裝平和」가 형성되어 결국 전쟁으로 치달은 역사적 先例가 있다. 그러나, 지난 80년대에 美蘇냉전이 치열하여 군비경쟁이 전개되었을 때에는, 소련의 붕괴로 결말이 났다. 소련이 미국과의 무리한 군비경쟁에서 경제 침체를 야기시켜 결국 體制위기로 연결되었기 때문이다. 前者의 경우 전쟁을 가져온 것은 「武裝平和」 그 자체가 아니라, 어느 한 쪽도 힘의 優位를 달성할 수 없었기 때문이다. 後者の 경우 뜻하지 않은 소련의 붕괴를 가져온 것은 당시 레이건 美 행정부의 「힘에 의한 外交」가 結實을 맺은 것으로 풀이할 수 있다.

對話를 통해서 북한核을 해결할 수 없게 되고, 또 制裁가 우리 민족의 생존 차원에서 적절한 방법이 아니라고 판단되면 남한의 核보유는 자연스러운 歸結이며, 이후 남북간 核 군비경쟁은 피할 수 없는 추세가 된다. 우리의 對北정책이

평화와 대화를 基調로 함에도 북한이 軍事的 수단에 의존하려 하는 한, 군비경쟁을 두려워해서는 안되며, 북한이 보복공격이 두려워 核무기를 사용하지 못하도록 핵을 포함하는 확고한 전쟁억지력을 갖추어야 하리라 본다. 「武裝平和」의 고통을 감내하고 이를 실력으로써 극복할 때, 평화가 달성될 수 있을 것이다.

韓國은 지난 30여년간 경제성장에 성공하여--비록 軍事政府의 '開發獨裁'에 힘입은 것이긴 하지만--이제 中進國의 대열을 넘어서고 있다. 북한과의 경제력 격차는 異論의 여지가 없으리만큼 크게 벌어지고 있다. 그럼에도 남한이 북한과의 군사적 갈등과 긴장, 특히 북한의 「挑發」가능성에 대해 전전공공해 하는 것은 바로 이 엄청난 경제력이 軍事力化되지 않았기 때문이다. 물론 軍費와 經濟成長間에 일반적으로 逆관계가 성립한다는 것은 경험적으로 立證된 바이다.<sup>10)</sup> 곧 경제력이 취약한 국가가 오랫동안 強한 군사력을 보유할 수 없으리라는 것은 하나의 상식이다. 그러나 적어도 경제발전과의 適正 균형을 유지하면서 군사력에 힘을 쓸 때에 「惡意」를 가진 敵에 대처할 수 있다. 군사력이 약할 때에 현재의 남북한 군사력 현황이 보여주듯 短期戰에서 패배할 수 밖에 없게 된다. 특히 군사적 뒷받침이 없는 外交는 效用이 없다는 것은 國際政治史의 중요한 敎訓이다. 現代의 복잡한 産業國家체계에서 非군사적 요소를 강조하는 '綜合戰力' 개념의 등장에도 불구하고, 한반도 안보상황으로 볼 때 아직도 軍事力은 우리 국가안보의 필수적인 요소라 할 수 있다.

---

10) 軍事費 지출의 增大와 經濟成長의 관계에 대한 많은 經驗的 研究들은 GNP에서 軍事費가 차지하는 비율이 클수록 경제에 대한 軍費증강의 否定的 효과가 크다는 사실을 보여주고 있다.

## IV. 結 語

北韓의 核개발 試圖로 촉발된 한반도 危機는 대화나 制裁냐의 선택에서 전쟁과 평화, 굴복과 自尊의 岐路에 봉착하였다. 최근 南北정상회담과 美-북한間 3단계 고위급 회담 일정이 잡히는 등 대화局面으로 전환되고 있으나, 한반도 위기 構圖는 아직 근본적 해결책을 발견하지 못했다고 본다.

協商을 통한 核저지 노력이 無爲로 돌아갈 가능성이 높고, 반면 제재를 통한 강경책이 民族生存의 차원에서 受容하기 어려운 점을 감안하면, 남은 선택은 북한의 核개발에 相應하여 非核化를 포기하고, 능동적으로 核軍備競爭에 나서는 것이다. 이는 어디까지나 북한이 對話를 거부하고 對南전략의 기본방향을 변화시키지 않고 있다는 現實 認識을 전제로 한다.

核을 포함하는 南北間의 대결構圖, 곧 「武裝平和」의 고통을 甘受하고 힘의 優位에 기초하여 對北韓 관계에 임할 때, 비로소 평화는 성취될 수 있다고 본다. 국가안보에서 非군사적인 요소의 比重이 커지고 있는 현대의 産業社會的 성격과 상호의존적 국제관계를 고려한다 하더라도, 한반도의 現 안보정세는 우리의 防衛戰略에서 軍事力의 중요성을 第 1 義의인 것으로 만들고 있다. 우리는 그동안 쌓아온 經濟力에 기초하여 군사력에 있어서도 對北韓 優位를 견지해야 한다고 보며, 동시에 이 과정에서 韓美 安保共助는 필수적이다. 힘의 뒷받침이 없는 對話는 效用이 없다는 國際政治의 교훈을 다시 한번 되새겨 볼 때가 아닌가 한다.

南北韓 신뢰구축과 군비통제 방안 :  
現況과 實現을 위한 몇 가지 質問들

Means for Inter-Korean Confidence-Building and Arms Control

이 서 항  
Seo-Hang Lee  
(외교안보연구원)



# 南北韓 신뢰구축과 군비통제 방안 : 現況과 實現을 위한 몇 가지 質問들

李 瑞 恒

(外交安保研究院 教授)

## I. 序論 : 問題의 제기

20세기의 마지막 부분을 경험하고 있어 「世紀末的 轉換期」로 불리는 1990년대에 脫냉전으로 표현되는 「새로운 국제질서의 시대」가 전개되고 있다. 즉, 공산주의 붕괴와 소련 및 동유럽의 체제개혁과 민주화, 그리고 독일통일 등과 함께 국제사회는 갈등으로 특징되는 냉전시대를 마무리 짓고 새로운 냉전이후 시대의 막을 열고 있다. 1991년 경험한 걸프전쟁이나 최근의 유고내전과 같이 국제사회는 예측불가능한 여러가지 불확실성을 항상 안고 있는 것이지만 평화와 화해를 지향하는 일반적인 국제정세 추세는 이미 세계사의 주류를 형성하기 시작했으며 당분간 역전되지는 않을 것으로 보인다.

이 새로운 시대의 전개와 함께 세계 각 지역에서는 대결과 대치 대신에 협력과 이해, 봉쇄 대신에 개방, 그리고 군비경쟁 대신에 군비감축으로서의 전환이 가속화되고 있으며 한반도에서도 비록 金日成의 사망으로 연기되기는 하였으나 역사적인 南北 정상회담 개최 합의 및 새로운 北韓 金正日체제의 출범으로 신뢰구축과 군비통제 문제는 보다 현실적인 주제로 부각되고 있다. 특히 한반도 군비통제 문제는 북한 핵문제가 해결된 이후 또는 해결되는 과정에서 남북한이 다루어야 할 가장 중요한 현안중의 하나이며 평화통일의 전제조건으로 시급히 실현되어야 할 주제로 부각되고 있다.

새로운 국제질서가 전개되기 시작하는 이 전환의 시기에 남북한 신뢰구축과 군비통제 문제가 보다 현실적으로, 그리고 심각하게 다루어져야 할 중요한 이유는 다음과 같이 설명될 수 있다. 첫째, 냉전종식 이후 전개되고 있는 국제사회의 화해·평화지향적 추세는 남북한 관계에도 영향을 미치고 있으며 세계적 평화무드 속에서 한반도만이 냉전의 孤島로 남겨져서는 안된다는 주장의 제기이다. 특히 1975년 헬싱키협약의 체결로부터 1990년 11월 재래식무기협정(CFE)의 조인, 1992년 비엔나 문서의 채택 등에 이르기까지 유럽에서 진행된 긴장완화 경험은 한반도에도 긍정적 영향을 미치고 있다. 즉, 한때 거의 불가능하다고 여겨졌던 독일 통일이나 유럽 군비통제 사례는 한반도에서의 남북관계 개선도 가능하다는 것을 실증적으로 보여주고 있으며 열망을 증대시켜 주고 있는 것이다.

둘째, 한반도에 평화체제를 구축하여 통일에 더욱 가깝게 다가서기 위해서는 남북한 정치·군사문제의 해결—특히, 군사적 긴장완화와 군비통제의 실현이 필수적인 점을 들지 않을 수 없다. 남북이 대치한 한반도는 세계에서 군사적 대결이 가장 첨예한 지역 중의 하나로서 한반도에서 해결해야 할 가장 시급한 과제는 군사적 긴장을 완화하고 전쟁발발의 위험을 감소 제거하는 일임은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 군사적 대치와 군비경쟁이 지속되는 한 평화는 취약성을 가질 수 밖에 없기 때문이다. 더욱이 신뢰구축과 군비통제 없이 이룩한 統一이 얼마나 위험한 것인가는 최근 內亂을 겪은 예멘의 사례에서도 절실히 드러나고 있다.)

셋째, 南北韓 양측 정부에 의한 군사문제와 관련된 새로운 정책추구 및 가능성도 신뢰구축과 군비통제 문제가 현실적으로 부각되고 있는 배경중의 하나로 꼽힐 수 있다. 韓國政府는 기본적으로 한민족 공동체 개념에 의한 3단계 평화통일 정책을 추진하면서 그 첫 단계로서 신뢰구축과 군비통제 조항이 포함된 南北 기본합의서 및 부속합의서의 이행을 강조하고 있다. 한편 北韓도 자신의



비관적 경제상황때문에 군사정책의 변화를 추진할 가능성이 있는 것으로 평가되고 있다. 특히 北韓의 경제사정이 매우 심각하며 악화의 가능성이 높다는 데에는 국내외 전문가들의 견해가 일치하고 있어 새로 출범하는 金正日체제는 경제난 극복을 위해 남한과의 군비경쟁을 지양, 신뢰구축 및 군비통제를 추구할 수 밖에 없다는 예측이 나오고 있는 것이다.

넷째, 냉전종식 및 舊蘇聯의 붕괴로 인한 미국의 對東아시아 전략 수정과 경제적 이유로 인한 駐韓 美地上軍의 점진적 감축 결정도 남북한 긴장완화와 이를 실현하기 위한 군비통제의 필요성을 제기하고 있다. 미국은 駐韓美軍의 감축이 한반도에서 군사적 불안정을 초래하거나 군비경쟁을 가속화하지 않도록 이른 바 「운용적 군비통제」의 실현을 권장하고 있다.<sup>2)</sup> 또한 中國·러시아·日本 등 동북아관련 주변국가들도 韓半島의 安定과 긴장완화를 희망하고 있다. 이들 국가들은 한반도 문제가 東北亞地域에 부정적 영향을 미치는 것을 원하지 않고 있으며 南北韓間 대화와 협상을 통한 한반도 평화체제 구축 및 통일을 지지하고 있다.

이상과 같은 배경하에서 南北韓間의 신뢰구축과 군비통제 문제는 현실적으로 대두되고 있으며 北韓 核문제 해결이후 또는 核문제가 해결되는 과정에서 다루어야 할 시급한 현안중의 하나로 꼽히고 있다. 南北韓間에는 그동안 신뢰구축과 군비통제에 관한 수많은 제안들이 발표되었으며 관련학자 및 전문가들도 한반도에 적용될 수 있는 다양한 방안들을 제시하여 남북한 신뢰구축과 군비통제 문제는 이른 바 「提案의 확산현상」(proliferation of ideas)을 보이고 있다. 더욱이 南北韓은 이미 기본합의서 및 부속합의서 채택을 통해 신뢰구축과 군비통제의 실행을 위한 기본적 틀(framework)을 완성한 바 있다. 그러나 南北韓은 불행하게도 신뢰구축과 군비통제를 위한 수많은 제안과 기본적 틀의 마련에도 불

구하고 가시적인 성과를 거두지 못하고 있다. 이 글은 그동안 南北韓이 제의했거나 합의한 신뢰구축과 군비통제 방안의 현황을 점검하고 실제적 시행을 위해 검토될 수 있는 문제들—예를 들면, 신뢰구축과 군비통제 실현과 관련된 구체적 時期問題, 유럽모델의 적용 가능성, 신뢰구축과 군비통제에 대한 정상회담의 효용성과 영향력, 신뢰구축 및 군비통제의 독립적 시행가능성 여부, 다자간 지역안보 협력과의 상관관계 등을 살펴보는 데에 목적이 있다.

## II. 信賴構築과 軍備統制의 목표

궁극적으로 한반도의 평화체제 구축과 통일에 기여할 수 있는 南北韓 신뢰구축 및 군비통제 방안의 현황을 살펴보고 실제적 시행과 관련된 문제들을 검토하기 위해서는 우선 이 두 개념이 상정하고 있는 목표—즉, 신뢰구축과 군비통제를 통해 이룩하려는 政治·軍事的 환경의 내용이 구체적으로 무엇인가를 명확히 이해할 필요가 있다.

일반적으로 적대하는 두 당사자간에 신뢰가 구축되었다고 할 때 그것은 “무력사용의 기회를 억제하고 군사적 불확실성을 감소시켜 공포적인 위협의 존재가 사라진 서로 안심하고 믿을 수 있는 상호연락 체계를 수립한 상태”를 뜻하며 이러한 상태의 조성을 위해 평화적 의도를 확인시켜 “불신감을 제거하고 서로 믿을 수 있는 마음과 신뢰의 확신을 증대시키도록 고안된 장치”가 곧 신뢰구축조치이다.<sup>3)</sup> 신뢰구축 조치는 그 응용범위가 매우 넓어 政治·軍事的 영역 뿐만 아니라 經濟·社會·文化 등의 모든 영역에 적용될 수 있다.

1960년 국제과학아카데미 연맹에서 발간한 국제전문용어사전에 따르면 평화의 개념은 “전쟁이 없는 상태”로 정의되어 있다.<sup>4)</sup> 그러나 평화의 개념을 단순히 전쟁이 없는 상태, 전쟁의 회피 또는 전쟁위험의 제거로 보는 것은 소극적인 평화 접근방법이다. 단순한 전쟁의 회피 또는 전쟁위험의 제거는 평화라는 개념의 소극적인 절반이며, 이것만으로는 평화의 필요조건은 될 수 있으나 충분조건이 되기에는 미흡하다. 평화라는 개념의 적극적인 절반은 적대당사자간에 政治·軍事·經濟·文化 등의 다각적인 방면에서 믿음 관계를 수립하는 것을 포함한다. 신뢰구축조치는 이러한 적극적인 평화 접근방법이라고 할 수 있다.

한편 군비통제는 바로 군사적 영역에서 신뢰구축을 실현하는 접근방법이라고 일단 이해할 수 있다. 그러나 좀더 자세히 살펴보면, 군비통제는 단순한 신뢰구축 이상을 포함한다. 군비통제는 구체적으로 “전쟁을 방지하고 서로 신뢰하여 安全과 安定속에서 평화공존을 모색하는 수단”이다. 적대하는 당사자들이 상호 합의하여 군사력의 운용을 통제하고 또한 군사력의 구조를 통제할 수 있다면 기습공격의 위험이나 오판에 의한 전쟁발발을 방지할 수 있을 것이다. 군비통제란 곧 이러한 두 가지 측면을 모두 포함한 개념이다.

역사상 대부분의 전쟁발발은 잘못된 정보, 오해, 오판, 오산과 상호 불신에 기인한다. 만일 정확한 정보를 갖고 올바르게 이해하고 판단하고 계산할 수 있고 또한 서로 신뢰할 수 있다면 전쟁위험을 감소 또는 제거하고 안전을 유지할 수 있을 것이다. 이것을 가능케 하는 것이 軍事力의 運用을 통제하는 방법이다. 즉 각종 군사정보를 교환하고 부대이동이나 기동훈련과 부대배치 상황 등 주요 군사활동을 상대방에게 노출시키고 공개하여 감시, 확인케 하는 것이다. 이렇게 함으로써 기습공격이나 전쟁도발 企圖가 없음을 입증하고 예측가능성을 높여, 상대방을 정확히 꿰뚫어 볼 수 있게 하여 서로 믿고 안심할 수 있다. 군사력의 운용통제가 「軍事的 信賴構築措置」라고 불리는 이유도 바로 여기에 있다.

운용적 군비통제(operational arms control) 또는 군사적 신뢰구축으로 불리는 군사력의 운용을 통제하는 세부적 방안으로는 캐나다 외무성의 지원하에 작성된 James Macintosh의 연구와 최근 미국 Henry Stimson Center에서 발간한 보고서가 대표적인 것으로 꼽히고 있다.<sup>5)</sup> 1960년대 중반부터 미국과 소련, 그리고 유럽지역에서 실제적으로 진행된 사례를 중심으로 연구를 전개한 이들 보고서는 군사력의 운용통제 방안을 크게 ① 정보교환 및 통신체제 유지를 통한 신뢰구축조치(Informational and Communication CBMs) ② 억제 및 기습공격방지를 위한 신뢰구축조치(Constraint and Surprise Attack CBMs) ③ 의도표명을 통한 선언적 조치(Declaratory Measures) 등 세 가지로 나누어 제시하고 있다.

이들 연구보고서에 따르면, 첫째, 情報 및 通信 신뢰구축조치는 다시 정보조치, 통신조치, 통보조치, 훈련참관조치로 세분될 수 있는데 이들은 구체적으로 부대의 편성·장비현황·국방예산 등 각종 군사관련 정보교환, 군인사교류, 주요 군사령부간 직통전화(hot line) 설치 또는 공동위기관리센터 설립 등 통신망 구축, 기동훈련 및 부대이동 사전통보를 포함한 군사활동의 공개, 훈련참관초청 등을 포함한다.

둘째, 억제 및 기습공격방지 신뢰구축조치는 軍事的 대치의 긴장완화를 위해 특정 군사행동의 금지와 관련된 것으로서 구체적으로는 부대 및 장비이동 감시, 특정공세전력의 배치제한지대(Zone of Limited Deployment 또는 Exclusion Zone) 설치, 실제 전쟁으로 이어질 수 있는 대규모 기동훈련 제한, 군사공개지역 설치, 군부대 통과지점 및 사령부에 대한 상대방 옵서버 상주 허용 등 무력 충돌방지와 유사시 조기경보능력 확보조치를 포함한다.

셋째, 선언적 조치는 군사사항과 관련된 특정행위를 '유예'하거나 '하지 않겠다'는 일방적 선언 또는 합의에 의한 협정을 의미하는 것으로서 이 조치의 대

표적 사례로는 선제 무력사용 금지와 같은 불가침 선언, 핵무기나 생·화학무기 등 특정무기의 사용금지 선언 등이 포함된다. 특정 군사행동을 하지 않겠다는 명백한 약속 또는 협정은 信賴構築의 적절한 방법이며, 제도적 측면에서 볼 때 적대하는 국가사이에 무력사용 금지와 같은 선언의 결과로 믿음과 신뢰가 형성된다면 그 선언은 신뢰구축조치로서의 기능을 수행하게 되는 것이다.

한편 軍事力の 운용통제를 통해 군사활동의 투명성과 예측가능성이 향상되고 군사적 신뢰가 어느 정도 구축되면 좀더 어려운 일인 전쟁발발 능력의 감소 및 제거를 위한 軍事力の 규모·구조 통제도 가능할 수 있게 될 것이다. 흔히 「構造的 군비통제」(structural arms control)으로 불리는 군사력의 규모와 구조를 통제하는 방법에는 기본적으로 현 수준에서 군사력 증강을 더이상 하지 않는 동결(freeze), 일정 수준의 상한선을 정해 놓은 뒤 군비증강을 규제하는 증강제한(limitation), 그리고 일정비율 또는 수량원칙에 따라 군사력 규모를 축소하는 감축(reduction) 등의 방법이 있다. 이러한 방법을 통해 군비경쟁을 지양하고 적정수준에서 군사력의 상호균형을 이룩하며, 더 나아가서는 순수한 방어전력만 유지함으로써 군사적 안정을 기하고 평화를 확보하는 것이 軍備統制가 갖는 또 다른 중요한 측면이다. 우리가 흔히 ‘군축’ 또는 ‘군비축소’라고 부르는 것은 이러한 군사력의 구조통제를 말하는 것이며, 더 자세히는 세번째 방법에 의한 군사력 통제를 일컫는 것이다.

이상의 논의를 요약하면, 신뢰구축은 상호 평화적 의도의 확인을 강조하는 포괄적 평화접근 방법이며 군비통제는 좀더 세부적인 군사적 영역에서 상호 안전과 신뢰를 구축하고 軍事力の 統制를 통해 균형을 이룩함으로써 전쟁도발의 유혹과 능력을 감소·제거하는 노력이라고 말할 수 있다. 신뢰구축과 군비통제는 모두 전쟁을 회피하고 “보다 낮고 덜 위협스러운 수준에서 증대된 安保와 平和

를 추구하는 수단”이 되는 것이다. 두 개념은 모두 그 달성목표로서의 自國의 安保만을 강조하는 절대안보 대신에 상대방의 안보까지 고려하는 공동안보 확립, 군사력 불균형 대신에 군사력 균형의 유지, 공세전력 대신에 방어전력으로의 전환, 대결체제 대신에 상호 협조체제의 실현 등을 상정하고 있다. 이런 의미에서 신뢰구축과 군비통제는 “평화라는 이상적 목표를 구현하는 실용적 수단”이라고도 말할 수 있다.<sup>6)</sup>

### III. 南北韓 신뢰구축·군비통제 방안의 現況

南北韓은 과거 40여년 동안 신뢰구축과 군비통제에 관한—주로 평화정착과 통일에 관련된—수많은 발표와 제의를 주고 받아 왔다. 5년전 한 통계에 의하면 南北韓이 일방적으로 발표한 제의·제안들은 모두 300여회가 넘는다.<sup>7)</sup> 신뢰구축과 군비통제 제안의 확산 현상을 그대로 드러내 주는 통계이다.

그러나 南北韓의 책임있는 당사자에 의해 본격적으로 신뢰구축과 군비통제의 문제가 논의되기 시작한 것은 1990년 9월 총리를 수석대표로 하는 고위급회담이 개막된 이후부터이다. 이 고위급회담을 통해 남북 쌍방의 신뢰구축·군비통제 방안이 처음으로 직접 교환되고 각자의 입장이 전달되었다는 점에서 고위급회담이 시작된 1990년을 「南北韓 신뢰구축·군비통제 협상의 원년」으로 꼽아도 큰 무리는 없을 것이다.

한편 南北韓 신뢰구축·군비통제 제안의 현황을 파악하기 위해서는 고위급회담 이전의 내용을 간단히 살펴보는 것도 필요하다. 우선 먼저 韓國정부는 1988

년 6월 10일 제3차 UN군축특별총회에서 당시 崔尙洙 외무장관의 연설을 통해 「韓半島 군축을 향한 3단계 접근방안」을 발표한 바 있다. 1988년 10월 18일 盧泰愚 대통령은 UN총회연설을 통해 비무장지대내에서의 평화시 건설과 동북아 6개국 평화회의 개최제의 등 신뢰구축과 관련한 제안을 발표했으며 1989년 9월에는 「한민족공동체 통일방안」을 공표하면서 군축관련 사항을 제안했다. 특히 韓國정부의 통일정책기조를 제공하고 있는 이 방안은 통일을 촉진할 과정을 제도화하기 위한 「南北聯合」 기구의 설치를 제의하고 이 기구와 연계된 南北각료회의를 통해 군사적 대치상태의 완화, 군사적 신뢰구축과 군비통제의 실현, 휴전협정 체제의 평화체제로의 대체를 논의할 것 등을 제안하고 있다.

고위급회담을 통해 발표된 한국정부의 신뢰구축·군비통제 방안은 과거에 제시되었던 원칙과 내용을 보다 세부적으로 구체화한 것이라고 할 수 있는데 이 방안을 통해 나타나 있는 한국측 신뢰구축·군비통제 접근방법의 특징은 다음과 같은 것들이 지적되고 있다.<sup>8)</sup>

첫째, 韓國정부의 군비통제 접근방법의 가장 큰 특징은 그 기본골격에 있어 政治的 신뢰구축→軍事的 신뢰구축→實質的 군비감축의 3단계를 상정하고 있으며 정치·군사적 신뢰가 어느 정도 형성된 기초위에서 구조적 군비통제(즉, 군축)의 실현이 가능하다고 보고 있다는 점이다. 이와 같은 단계적 접근방법은 1975년이후 유럽에서 진행된 군비통제의 경험을 따른 것으로서, 유럽에서는 平和와 安全을 위한 제도적 장치(즉, 1975년 헬싱키협약 및 1986년 스톡홀름협정)에 의해 우선 먼저 政治·軍事的 신뢰가 구축된 다음, 이 토대위에서 재래식 공격용 무기들에 대한 실질적 군비감축을 단행하는 조치(1990년 11월 CFE 협정)들이 합의된 것이다.

둘째, 한국측 접근방법의 또 다른 특징은 南北 쌍방이 기존의 대결적 자세와 적대적 태도를 그대로 견지한다면 신뢰구축을 포함한 남북관계 개선은 결코 실현될 수 없다는 점에서 통일을 이룩할 때까지 선결요건으로서 서로 상대방 체제의 인정과 존중을 강조하고 있다. 이는 한반도내에 사실상(de facto) 2개의 서로 다른 정부가 존재한다는 정치적 현실을 받아들이는 것이다.

셋째, 韓國은 신뢰구축·군비통제의 실현과 함께 남북한간의 다각적인 交流·協力を 강조하고 있다. 남북간의 정치·군사적 대결상태 해소는 경제·사회·문화 등 다각적인 방면에서의 교류·협력과 함께 이루어져야 한다는 것이다. 이러한 이유때문에 한국의 신뢰구축·군비통제 접근방법은 「交流를 통한 신뢰구축과 이를 기반으로 한 政治·軍事的 긴장완화의 배합」으로 표현되기도 한다.<sup>9)</sup>

이상과 같은 한국측 접근방법의 특징은 결국 상호체제 인정을 통한 남북관계 정상화를 기본지침으로 남북대결구조를 평화공존구조로 전환하고, 정치·군사적 신뢰구축 바탕위에서 군비감축을 통한 군사력의 균형을 달성하는 것이라고 요약할 수 있다. 한국정부는 이러한 방법이 궁극적으로 한반도 평화통일에 기여할 수 있다고 믿고 있다.

한편 북한도 오랫동안 신뢰구축 및 군비통제 문제와 관련한 제안을 발표해 왔다. 수량적인 면에서 북한의 제안은 오히려 한국측을 능가한다. 고위급회담을 통해 제시된 방안과 1986년 12월 30일 최고인민회의 제8기 1차 회의에서 발표된 「北南 고위급 정치·군사회담」 개최 제의 및 1988년 11월 7일 발표된 「조선의 자주적 平和統一을 촉진하기 위한 포괄적 평화방안」 등 과거의 주요제안과 종합하여 살펴본 북한측 접근방법의 특징은 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

첫째, 북한은 군비통제라는 포괄적 개념보다는 군축이라는 개념을 강조하고 있다. 이제까지 발표된 북한의 군사문제 관련 제안은 모두 「軍縮」으로 표현되



어 있으며 軍備統制라는 용어는 전혀 사용하지 않고 있다. 다만 1990년 5월 31일 발표된 「조선반도의 平和를 위한 軍축제안」부터 軍비통제라는 용어가 나타나기 시작했으나 그 뜻이 애매모호한 곳에 명기되어 있다. 북한이 무력감축만을 강조한 「軍縮」이라는 용어에 집착할수록 전반적인 남북관계 개선을 위한 신뢰구축 조치는 경시되는 결과를 낳는다.

둘째, 북한은 「군축」에 있어서도 병력중심의 감축을 내세우고 있다. 북한이 중요하게 강조하고 있는 南北 군사력 10만명 이하로의 감축은 1950년대부터 주장해오는 항목 중의 하나이다. 병력중심의 감축에 초점을 맞추고 있는만큼 무기의 감축은 적절한 중요성을 부여받지 못하고 있다.

셋째, 북한은 協商의 양식으로 남한과는 불가침선언, 그리고 궁극적으로 美國과는 평화협정을 체결하는 것을 추구하고 있다. 북한은 1984년 1월 10일 중앙인민위원회 및 최고인민회의 상설회의 이름으로 미국과의 평화협정 체결과 동시에 남한과의 불가침선언 채택을 골자로하는 3자 회담을 제의한 이래 이 양식을 주장해 왔다.

넷째, 북한은 핵무기 철수와 주한미군의 완전 철수를 주장하고 있다. 韓半島 비핵지대화의 이데올로기적 주장과 주한미군 철수는 북한이 오랫동안 강조해온 항목들이다.

이상과 같은 북한측 접근방법의 특징을 요약하면 ① 對南 불가침선언 채택 ② 對美 평화협정 체결 ③ 병력 중심의 군사력 감축 ④ 韓半島 비핵지대화 및 미군철수로 요약될 수 있다. 1990년 12월 11일 제3차 고위급회담에서 북한 延亨默 총리가 “平和를 보장하기 위하여 北과 南사이에 불가침선언을 채택하고 朝美사이에 평화협정을 체결하며 北과 南의 무력을 대폭 줄이고 남조선에서 핵무기와 미국군대를 철수시키자”라고 언급했던 북한측 입장을 그대로 반영하고 있다.

南北韓은 신뢰구축 및 군비통제에 관한 현격한 시각과 접근방법의 차이에도 불구하고 1991년 12월 13일 제5차 고위급회담에서 「南北사이의 화해와 불가침 및 交流·協力에 관한 합의서」를 채택했으며 곧 이어 「韓半島의 비핵화에 관한 공동선언」을 합의했다. 기본합의서에 따르면 쌍방은 서로의 정치·사회체제를 인정·존중하고 내정에 간섭하지 않으며, 또한 상대방에 대하여 군사력을 사용하지 않을 것을 약속하고 이를 보장하기 위한 군사적 신뢰구축 조치들을 협의·추진하기로 하였으며 經濟協力を 비롯한 다방면에서의 교류·협력을 실시하기로 원칙적인 합의를 했다. 한편 비핵화 공동선언에서 南北韓은 핵무기의 시험·제조·접수·보유·사용 등을 금지하며 核재처리 시설과 우라늄 농축시설을 보유하지 않기로 합의했다(표1 참조).

이들 문서들은 1992년 2월 19일 제6차 고위급회담을 통해 발효되었다. 이어 5월의 제7차 고위급회담은 기본합의서에 시한이 명시된 실천 이행기구들의 구성·운영합의서를 서명·발효시켰으며 9월 17일의 제8차 고위급회담은 기본합의가 명시한 남북화해, 불가침, 交流·協力の 이행과 준수를 위한 3개 부속합의서와 이를 시행할 화해, 군사, 경제, 사회문화 등 4개 공동위원회의 구성 및 운영합의서를 채택·발효시켰다. 이에 따라 南北 기본합의서에 명시된 신뢰구축 및 군비통제의 내용을 실천에 옮길 수 있는 근거와 제도가 마련되었던 것이나 북한은 1992년 11월 核문제 교착과 연계된 韓國정부의 韓·美共同 팀스피리트 훈련 준비와 관련, 공동위원회의 개시 및 운영중단을 선언하고 고위급회담마저 중단시켰다. 따라서 남북한간에는 신뢰구축과 군비통제에 관한 기본지침과 포괄적으로 표현된 방안만 존재할뿐 구체적 실현을 위한 단계로의 이행은 이루어지지 않고 있다.

표 1.

南北韓 合意 신뢰구축조치(CBMs on the Korean Peninsula)

1. 화해조치(Reconciliation Measures)

- 상호체제 인정·존중, 내부문제 불간섭, 비방·증상금지, 파괴·전복행위 금지, 국제무대에서의 경쟁중지 및 상호협력
- 현 정전상태의 공고한 평화상태 전환
- 合意事項을 이행하기 위한 화해 공동위원회 구성

2. 不可侵措置(Nonaggression Measures)

- 무력사용 금지, 분쟁의 평화적 해결, 우발적 무력충돌 및 확대 방지
- 군사직통전화 설치
- 군사연습 통보 및 統制·非무장지대의 평화적 이용·군인사 교류 및 정보 교환·대량살상무기 및 공격능력 제거를 비롯한 단계적 군축·검증문제 등 軍事的 신뢰조성 및 군축을 다루기 위한 군사공동위원회 운영

3. 交流·協力, 문화, 인도적 조치(Trade, Exchange, Cultural, and Humanitarian Measures)

- 물자교류·교통로 개설
- 社會文化 교류·상호 왕래·접촉 실현
- 이산가족 재결합 및 상봉

4. 非核化 관련 신뢰구축 조치

- 核武器 시험·제조·생산·접수·보유·저장·배비·사용 금지
- 核에너지의 평화적 목적 이용
- 核재처리 시설 및 우라늄 농축시설 보유금지
- 상호 사찰 등 검증을 위한 核통제공동위원회 운영

#### IV. 南北韓 신뢰구축·군비통제 실현과 관련된 몇가지 質問들

앞서 지적된 것처럼 南北韓은 기본합의서 및 이와 관련된 세부 부속합의서의 채택을 통해 신뢰구축과 군비통제의 실행을 위한 기본적 틀을 완성한 바 있다. 그러나 북한 核문제로 인한 협상의 중단으로 실제적 이행으로의 이전은 이루어지지 않고 있다. 신뢰구축과 군비통제에 대한 「제안의 확산」만 존재하는 현 상태에서 방안의 실제적 이행과 관련하여 아래와 같은 질문들이 제기될 수 있을 것이다.

##### 1. 頂上會談은 과연 신뢰구축·군비통제 실현에 영향을 미칠 수 있는가?

일반적으로 적대적인 당사자간에 신뢰를 구축하고 군비통제 실현의 기반을 조성하는데 있어서 가장 중요한 것은 최고통치자의 정치적 의지인 것으로 지적되고 있다. 예를 들면, 對이스라엘 관계의 사다트, 對미국관계의 고르바초프와 같은 획기적 일탈자(defector)로 표현될 수 있는 최고 정치지도자의 결단과 지원이 있었기 때문에 中東과 유럽에서의 신뢰구축과 군비통제가 가능했던 것으로 평가되고 있다.<sup>10)</sup>

南北韓간에도 이미 합의된 바있는 頂上會談이 상호 신뢰구축을 위한 최고통치자의 정치적 의사에서 비롯되었다면 분명히 남북관계 개선의 계기를 만들 수 있을 것이다. 특히 南北 정상회담을 통해 합의될 수 있는 최고통치자간 직통전화(hot line) 설치는 그 자체가 우발적 무력충돌의 확대를 방지할 수 있는 군사적 신뢰구축 조치의 하나인 것이다.

따라서 金日成 사망이후 새로운 지도체제를 대상으로 추진되고 있는 南北 정상회담은 신뢰구축·군비통제 실현의 계기를 마련할 수 있다는 점에서 그 중요성이 인식되어야 할 것이다. 南北韓間에 신뢰구축·군비통제가 실현되지 않고 있는 이유는 「方案의 빈곤」때문이 아니라 「정치적 의지의 빈곤」때문임을 알아야 할 것이다.

## 2. 신뢰구축·군비통제 실현의 적절한 時期는 언제인가?

신뢰구축·군비통제와 관련된 逆說(paradox) 중의 하나는 이들이 가장 필요시 되는 지역 또는 시기에는 실제로 실현되기 어렵고 필요성이 절박하지 않거나 효용도가 낮은 지역·시점에서는 오히려 그 실현이 용이하다는 점이다. 또한 신뢰구축·군비통제가 실현되어 적대적 관계가 개선되면 이들의 효용성이 점차 감소한다는 사실이다.

잘 알려진 바와 같이 현재 한반도는 세계에서 軍事的 대립이 가장 첨예한 지역 중의 하나로 이 지역에서 제일 시급한 과제는 신뢰구축과 군비통제를 통해 긴장을 완화하고 전쟁발발의 위험을 감소·제거하는 일이다. 따라서 현재 이 時期처럼 남북한간에 신뢰구축과 군비통제가 필요한 때도 없다. 한반도에서의 신뢰구축은 표2에서 보는 바와 같이 대결시대를 종결하는 수단으로서 운용적 군비통제(즉, 군사적 신뢰구축 조치)와 함께 화해·협력단계에서 시행되어야 하며 구조적 군비통제(즉, 군사력 감축)는 적어도 南北연합단계에서 필히 시행되어야 한다.

표2.

南北關係 진전에 따른 信賴構築·軍備統制 시행 시기



### 3. 韓半島에서 유럽모델의 적용은 가능한가?

CSCE의 틀안에서 과거 20여년간 유럽에서 진행된 신뢰구축·군비통제 경험은 이와 관련된 제도적 조치와 기술을 실제적으로 보여줌으로써 다른 지역에도 많은 교훈을 시사하고 있다. 물론 유럽의 경험은 유럽의 독특한 안보환경을 반영하는 것으로서 신뢰구축·군비통제에 관한 일반적인고도 보편적인 모델은 될 수 없다. 따라서 한반도에 적용될 신뢰구축·군비통제 조치는 韓半島의 독특한 안보환경과 여건을 고려하여 고안되지 않을 수 없다.<sup>11)</sup> 南北 군사공동위원회가 앞으로 논의할 의제로서 「비무장지대의 평화적 이용문제」를 포함한 것은 유럽모델의 무조건적인 적용을 배격하고 한반도의 특수한 상황을 고려한 것이라고 볼 수 있다.

그러나 유럽모델은 다음과 같은 측면에서 교훈을 주고 있다는 것도 간과될 수 없다.<sup>12)</sup> 첫째, 신뢰구축·군비통제의 성공은 결국 협상 당사자간에 平和共存과 전쟁위협성 제거의 의지가 확고하고, 그 필요성을 진지하게 인식할 때에 비로소 가능하다는 점이다. 즉, 信賴構築·軍備統制는 단편적인 몇몇 조치들의 집합이 아니라 평화정착을 실현하려는 정치지도자 및 협상 당사자간의 정치적 의지확립이 중요하다는 것이다.

둘째, 평화구축과 전쟁위협성 감소를 이룩하기 위해서는 무엇보다도 먼저 상호 신뢰 기반 조성 and 이를 뒷받침하는 제도적 장치를 우선 마련, 政治·軍事的 신뢰를 구축한 뒤 이러한 토대위에서 군비감축 합의가 이루어진 것이다. 유럽에서의 군비통제는 군사적 신뢰구축과 군사력 감축이라는 두 갈래의 흐름으로 진행되어 왔으나 사실상 단계적으로 이룩된 것이다.

셋째, 유럽경험의 교훈은 다양한 기구창설을 통한 제도화(institutionalization)를 통해 그 시행이 지속적으로 이루어지고 있다는 점이다. 현재 CSCE틀내에서 운영중인 기구로는 연례적 정상회담, 매년 1회이상의 외상회의, 고위실무자 위원회, 상설사무국, 분쟁방지센터, 자유선거사무소, CSCE의 의원총회 등이 포함되어 있다. 최근 CSCE 참가국

들은 새로운 신뢰안보 구축조치 창안을 위한 安保協力포럼(FSC: Forum for Security Cooperation)을 창설한 바 있으며 유럽의 安保 및 安定 강화를 위한 새로운 구체적 조치의 모색과 지속적 시행을 게을리하지 않고 있다.

#### 4. 軍備統制는 독립적으로 시행이 가능한가?

한국은 南北韓 신뢰구축·군비통제의 실현이 정치적 신뢰구축→군사적 신뢰구축→군사력 감축의 3단계를 통해 이루어져야 한다고 주장해 온 반면 北韓은 병력중심의 군축을 강조해 왔다. 한편 南北韓은 기본합의서 및 부속합의서의 채택을 통해 실현 순서를 정하지 않고 「대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환 문제, 대량 살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문제 등 軍事的 信賴造成과 軍縮을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다」고 합의한 바 있다.

따라서 앞으로 남북한이 이들 의제들을 본격적으로 협의할 때 시행순서에 대한 논쟁이 제기될 수 있다. 더욱이 문제는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제와 같은 운용적 군비통제 조치들이 전반적인 南北關係 개선과 상관없이 독립적으로 시행될 수 있는지의 여부이다.

과거의 대치 경험으로 보아 남북관계 진전은 政治·軍事的 명분대결의 해소에 앞서 경제교류·협력의 분야에서 우선적으로 이루어질 것으로 보인다. 이에 따라 南北韓 신뢰구축과 군비통제도 경제분야에서의 交流·協力이 어느정도 이루어진 다음 개시될 것으로 전망된다. 또한 군비통제 그 자체도 전반적인 남북관계 개선이 성취된 다음 시행이 가능한 것으로 예상된다. 다시 말해, 군비통제는 南北關係 개선을 주도할 수 있는 독립적인 變數가 아니라는 것이다.

따라서 南北韓 군비통제의 조속한 실현을 촉진하기 위해서는 경제교류·협력을 우선 강조하는 「戰略的 접근방법」(strategic approach)의 구사도 고려될 수 있을 것이다.



## 5. 國際的 軍비통제 조치를 活用할 方法은 없는가?

남북한 사이에 신뢰구축 또는 군비통제 조치가 시행되기 어려운 이유 중의 하나는 안보에 대한 서로 다른 기본인식(security mindsets)의 보유를 들 수 있다. 특히 북한의 경우, 신뢰구축·군비통제 조치가 가져다 줄 영향을 우려하여 한반도에서의 시행에 부정적 태도를 보이고 있다. 이처럼 남북한간의 신뢰구축·군비통제 조치는 한반도내에서 실현이 어려우므로 국제적으로 시행되고 있는 관련조치들을 이용, 이를 점진적으로 한반도내로 확대하는 우회적 접근방법도 南北韓 신뢰구축과 군비통제를 촉진하는 계기가 될 것이다. 예를 들면 한국은 北韓에 대해 새로운 군비통제 조치를 제안하는 것보다는 최근 유엔 재래식 무기등록제도(UN Register of Conventional Arms)와 같이 범세계적 또는 지역적으로 이미 시행되고 있는 군사적 신뢰구축 조치의 활용을 제의하는 것이 바람직할 것이다.

또한 한반도이외의 지역에서 信賴構築을 연습, 이를 점진적으로 한반도내로 확대하는 방법도 고려할 수 있다. 일례로, 남극조약에 의해 非군사화 지역으로 지정되어 있는 남극대륙에 한국은 1988년부터 상주기지를 운영하고 있으며 북한도 기지건설 계획을 발표한 바 있어 이곳에서의 현장사찰(on-site inspection) 연습이 가능하다는 것이다. 남극조약은 제2차 세계대전 이후 체결된 최초의 성공적인 군비통제관련 국제협약으로서 타국기지에 대한 군사무기 또는 核관련 장비의 보유여부를 확인할 수 있는 현장사찰권을 보장하고 있는데 南北韓은 모두 남극조약 가입국으로 상대방 기지에 대해 이를 연습할 수 있는 것이다.

마찬가지 이유에서 현재 논의가 활발한 東北亞지역 다자간 안보대화도 남북한 신뢰구축과 군비통제를 촉진하는 방법으로 이용될 수 있을 것이다. 남북한이 동시에 지역 다자간 안보 대화에 참여한다면 여러가지 장점을 지니는 것은 두말할 필요도 없다. 남

북한간에 이미 체결된 기본합의서와 같은 兩者協定은 다자협력의 틀안에서 국제적으로 보장될 수 있으며 南北間에 직접 해결이 어려운 과제는 다자간 대화의 틀을 통해 합의가 촉진될 수 있는 것이다.

## V. 結 論

한반도에 평화체제를 구축하여 統一에 더욱 가깝게 다가서기 위해서는 南北韓 정치·군사문제의 해결—특히 신뢰구축과 군비통제의 실현이 필수적인 것은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 南北韓은 “평화라는 이상적 목표를 구현하는 실용적 수단”으로 불리는 신뢰구축과 군비통제에 관해 이미 「提案의 확산현상」을 경험하고 있으며 기본합의서 및 부속합의서 채택을 통해 이의 실행을 위한 기본적 틀까지 완성한 바 있다.

그러나 신뢰구축 및 군비통제와 관련된 逆說 중의 하나는 이들이 가장 필요시되는 지역·시기에는 실제로 실현되기 어렵다는 점이며 남북한간에 信賴構築과 軍備統制가 실현되지 않고 있는 것은 “方案의 빈곤”때문이 아니라 실천하려는 “정치적 의지의 빈곤”때문이라고 해도 과언이 아니다. 이런 의미에서 남북한간에는 이미 합의한 기본합의서 및 부속합의서의 실천이 중요하며 이를 위해 對이스라엘 관계의 사다트, 對미국관계의 고르바초프와 같은 획기적 일탈자로 표현될 수 있는 최고 정치지도자의 결단과 지원이 필요하다.

현재 추진되고 있는 南北 정상회담에 대해 북한이 새로운 생존전략의 하나로 정책전환을 모색하는 차원에서 응하고 있다면 南北韓 신뢰구축과 군비통제는 실현을 위한 획기적 계기가 마련될 것이다.

## 註

- 1) 유지호, “예멘통일 이후 문제점 : 政治軍事 문제점을 중심으로,” 「예멘통일의 문제점」(서울: 민족통일연구원, 1994), p. 48.
- 2) U.S. Department of Defense, A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim : Looking Toward the 21st Century(April 1990), pp. 24-25.
- 3) Johan Jorgen Holst, “Confidence-building Measures : A Conceptual Framework,” Survival 25(January/February 1983), p. 2; 그리고 Jozef Goldblat, Arms Control: A Guide to Negotiations and Agreements(London: Sage Publications, 1994), pp. 4-5, 참조.
- 4) Wilhelm G. Grewe, “Peace Treaties,” in Bernhardt(ed.), Encyclopedia of Public International Law, Vol. 4(1981), p. 109 재인용.
- 5) James Macintosh, Confidence(and Security) Building Measures in Arms Control Process(Ottawa: Department of External Affairs, 1985); 그리고 Michael Krepon, Dominique M. McCoy and Matthew C.J. Rudolph(eds.), A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security(Washington, D.C.: The Henry L. Stimson Center, 1993).
- 6) Michael Krepon, “The Decade for Confidence-building Measures,” in A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security, p. 9.
- 7) 송대성, “한반도 군축 타당성에 관한 검토: 韓半島 군축의 가능성 및 제약성,” 「국제정치논총」 제29집 1호(1989), p. 91.
- 8) 이서항, “南北韓 군비통제 방안 비교,” 「통일문제연구」 제2권 4호(1990, 겨울), pp. 59-81 참조.
- 9) 하용출, “南北총리회담의 평가와 전망,” 한국경제신문, 1990년 9월 8일字.
- 10) Trevor Findlay, “The Non-European Experience of CSBMs: Models for the Asia-Pacific Region,” Disarmament: Confidence and Security-Building Measures in Asia(New York: United Nations, 1990), p. 69.

- 11) Adam D. Rotfeld, "Applicability of the European Arms Control Model to the Korean Peninsula," in Arms Control on the Korean Peninsula: What lessons can we learn from European experiences?(Seoul: Institute of Foreign Affairs and National Security, 1990), p. 53.
- 12) 이서항, "군비통제의 이론과 실제: 유럽의 경험을 중심으로," 「전환기 한국 정치학의 새 지평-峻峰 구범모 교수 화갑기념논총」(서울: 나남, 1994), pp. 852-854 참조.

# 북한 핵문제에 대한 클린턴 대통령의 정책

Clinton's Policy Toward North Korea's Nuclear Program

이 항 열

Hang Yul Rhee  
(Shepherd University)



## INTRODUCTION

The most critical foreign policy challenge now facing President Bill Clinton is how to terminate North Korea's nuclear weapon program. Former President George Bush started to confront North Korea's nuclear challenge in 1991. His effort and a year of intense diplomatic activity by the Clinton Administration and the Republic of Korea, has not yet convinced North Korea to stop its nuclear weapons program. The latest Pyongyang announcement says it has begun removing spent fuel rods from a reactor at its Yongbyon nuclear facility without waiting for the arrival of the international inspectors, might cause a showdown in the United Nations Security Council. The inspection team from the International Atomic Energy Agency (IAEA) arrived on Pyongyang on May 17. The IAEA, after hearing a brief report from the Inspection Team at Pyongyang on May 19, demanded that North Korea halt the fuel withdrawal immediately and said that if the activity continued without monitoring, "it would result in irreparable loss of the Agency's ability to verify" that the plutonium-laden fuel was not being diverted for use in nuclear weapons.<sup>1</sup>

The IAEA had previously demanded that its inspectors be present before any fuel is withdrawn from the reactor. According to IAEA spokesman David Kyd, the withdrawal of fuel without IAEA inspector's presence would be a very serious violation of the Nuclear Non-Proliferation Treaty. The Clinton Administration had warned the hard line North Korea as recently as May 7, 1994 that this kind of action would halt planning for high-level diplomatic negotiations. Defense Secretary William Perry had also warned that the procedure would cause Washington to seek U. N. Security Council backing for economic sanctions against North

---

<sup>1</sup> New York Times, May 15, 1994; Washington Post, May 20, 1994, Page A1.

Korea. Perry called the situation "a very substantial near-term crisis" on May 18, 1994.<sup>2</sup> Perry's threat reflected U. S. concern that, without adequate inspection of the fuel withdrawal and careful storage of certain spent fuel rods, North Korea could effectively ruin any chance that the fuel rods might eventually be sampled to determine how long they were in the reactor.

The Clinton Administration has repeatedly called on North Korea to allow the inspection, not only to ensure the rods are kept intact until they are sampled, but also to ensure that more plutonium is not diverted to make nuclear bombs. U. S. officials say the fuel rods in the reactor contain enough plutonium for North Korea to complete four to five nuclear weapons.<sup>3</sup> The IAEA's blunt message on May 19, 1994, conveyed in a public statement and a telex to Pyongyang, is meant to heighten pressure on the hard-line North Korea to work out an acceptable arrangement for inspection of the withdrawal of all fuel remaining in the reactor. But it also has the effect of heightening pressure on the Clinton Administration to respond to what the IAEA had determined is a serious violation of North Korea's pledge to assure the world it is not developing a nuclear stockpile. At this critical juncture, the Clinton Administration must continue its diplomacy to convince North Korea to surrender all processed weapon-grade nuclear fuel; allow full and regular IAEA inspections; and implement the Mutual Nuclear Inspections Treaty signed by North and South Korea in 1992.

If diplomacy fails, the options open to the United States and South Korea are grim. If Washington seeks economic sanctions to compel full nuclear inspections, they risk war. In a speech on January 1, 1994, Kim Il-Sung warned

---

<sup>2</sup> The Washington Post, May 18, 1994, Page A36.

<sup>3</sup> Ibid, May 15, 1994, Page A31.



that pressures or threats would lead to "catastrophe".<sup>4</sup> And according to North Korean delegate Park at North-South Korean talks at Panmunjom on March 19, 1993, "If a war breaks out, Seoul will be a sea of fire."<sup>5</sup>, but bowing to these threats by continuing negotiations is also risky. Prolonged diplomacy may give North Korea the time it needs to build nuclear weapons and this could lead to grave new dangers of nuclear terrorism and proliferation.

There are four options open to President Clinton in dealing with North Korean issues. There are (1) Sustained comprehensive negotiation with North Korea; (2) Negotiations integrated with measures of economic pressure; (3) UN economic sanctions; and (4) military options. These options will be discussed later more in detail. One option the United States must avoid is muddle and indecision. However, the Clinton Administration's actions of the past seven months show confusion and indecision. The Clinton Administration wanted to solve the problem through reason and diplomacy. It hoped to reach a third round of US-North Korean bilateral talks on nuclear problems. However, if North Korea keeps raising the stakes by preventing IAEA inspections, as like in the past several months, both Washington and Seoul must prepare a program of political and economic sanctions, as well as military measures, to make sure North Korea does not miscalculate the U. S. willingness. Without some kind of solution within the foreseeable future, the credibility of the U. S. leadership in the New World Order will be lost, thus inviting more challenges from North Korea.

If North Korea is allowed to produce nuclear weapons, Americans may then face unprecedented threats at home and abroad. For example, North Korea could sell nuclear weapons to terrorist states like Iran, Libya, and Syria. In Asia,

---

<sup>4</sup> Press Release, Democratic People's Republic of Korea, Permanent Mission to the United Nations, January 1, 1994.

<sup>5</sup> New York Times, March 19, 1994.

U. S. Allies like Japan and South Korea might quickly lose confidence in U. S. nuclear guarantees, possibly seek their own nuclear deterrent against North Korea. Thus, North Korea might precipitate an unravelling of the U.S.-led security network that has preserved stability in Asia since 1945.

The Clinton Administration's failure to explain what is at stake in Korea risks losing crucial American public support. The Administration's long protracted negotiaton with the approval of the South Korean Government surely conveys a lack of American determination to North Korea's rulers. Already President Clinton is being sharply criticized, not just by political opponents or foreign policy specialists, but by the American people. The latest Gallup Poll in the last week of April, for example, found the proportion rating Clinton "an effective world leader" had tumbled nine points since January, to 41 percent. Fully 55 percent of Americans say Clinton is not an effective world leader.<sup>6</sup> Washington should begin now to coordinate more closely with Seoul and Tokyo a program of political and economic sanction against North Korea. In fact, Vice-Premier Lee Hong Ku, of South Korea, pointed out that "the U.S. didn't understand South Korea's position on these nuclear issues on many occasions. Thus, Republic of Korea should be more active participant in solving the North Korea's nuclear problem."<sup>7</sup> Washington also should seek China's cooperation with any program of sanctions, as China is North Korea's largest trading partner. Moreover, to deter possible North Korean aggression, the U. S. should make judicious military reinforcements to ensure the safety of the 37,000 U.S. troops and the safety of 40 million South Koreans. So far the carrot-and-stick diplomacy favored by the

---

<sup>6</sup> Washington Post, May 3, 1994, Page A23.

See also: Washington Post-ABC News Poll on May 12-15, Washington Post, May 17, 1994, Page A1.

<sup>7</sup> Han Kook Il Bo, May 14, 1994, Page 6.

Clinton Administration toward North Korea appears not that successful. The more clear approaches are needed. And President Clinton needs to build popular support for the new approach, by explaining to the country why it is important for Americans to stop the North Korean Nuclear Program--why America may even have to use force.

Clinton's problems in foreign policy are rooted in the fact that many of his strongest foreign policy statements during the 1992 campaign do not square--probably never could--with what he was actually willing to do in office.

The point of Clinton's campaign foreign policy was to make sure foreign policy would not become an issue at all, since he knew he could beat Bush on domestic, particularly on economic issues. But, once in office, he has to take the risks in foreign affairs his bolder campaign pronouncements implied.

President Clinton does not dive comfortably or often into traditional security matters such as Bosnia or North Korea. As a good illustration of this point, we can look at how little time he devoted to foreign affairs during his hour-long State of the Union Address in January, 1994. He spent a mere three minutes and barely mentioned North Korea's grave threat.

There have been too many criticisms of his weak, indecisive foreign policy since he was sworn into office 15 months ago. The danger now is that the Clinton team will start acting indiscriminately tough, just to dodge critic's bullets. The hope is that one or more of their recent bold moves in Bosnia or in North Korea will produce a major success, and provide them a keener sense of leadership, of the necessity to communicate their strategies and of American power.

With that air in mind, the first step is to put together a national security policy that explains the North Korean threats to American security and world order. American interests in dealing with these threats and the means-

unilateral and multilateral-to combat them. This policy has to go well beyond the policy priorities listed by Secretary of State Warren Christopher and the goals of enlarging democracy and market economies described by Anthony Lake, the National Security Advisor. It has to explain when and how it is justified to use force in a world where there are no dire and direct threats to American survival like the case of North Korean threats.

Clinton should meet the challenges of domestic problems as well as foreign policy issues head-on with an even keeled approach. There should be no vacillation between too weak and too tough impression in North Korea or Bosnian issues. History will judge him poorly in 2000 unless he brings Americans and foreign policy professionals to the common realization that the nation's domestic needs must generally have priority, but that a better America depends ultimately on his helping to create a new and legitimate international order.

#### 1. Brief History of U.S.-N.K. Diplomacy

Since 1988, Washington, Seoul, Tokyo and IAEA have labored hard to convince Pyongyang to end its nuclear weapons program. Seoul and Washington began contacts with Pyongyang in 1988 to upgrade relations. In the past as a gesture to the North, U.S. troop levels in South Korea were reduced in 1990 and 1991 and the U.S. nuclear weapons were withdrawn in 1992.

These and many more inducements, however, have not changed North Korean behavior. North Korea has refused to meet its obligations under the Nuclear Non-Proliferation Treaty (NPT), which Pyongyang signed in 1985, obstructed IAEA inspections, and has repeatedly rebuffed South Korean attempts to improve relations. In May 1991, two U.S. diplomatic objectives were outlined: submission by Pyongyang to all inspections by the IAEA as required by the NPT, and elimination of a suspected plutonium reprocessing plant. But after nearly three

years, Washington and Seoul still are seeking the objectives without much success.\*

North Korea entered into two agreements, which specified nuclear obligations. In a denuclearization agreement signed in December 1991, North Korea and South Korea pledged: (1) not to possess, manufacture, or use nuclear weapons; (2) not to possess plutonium reprocessing facilities; and (3) to negotiate the establishment of a mutual nuclear inspection system. At the end of January 1992, North Korea signed a safeguards agreement with the IAEA, providing for regular IAEA inspections of nuclear facilities designated by North Korea.

In 1992, North Korea entered into talks with the IAEA and South Korea over implementation of the two agreements. North Korea disclosed seven nuclear installations to the IAEA. The IAEA began regular inspection in June 1992 and conducted six during the rest of the year. IAEA inspectors visually examined the facilities, took samples of materials for laboratory analysis, and installed cameras and seals to provide a continual monitoring system.

North Korea allowed IAEA inspectors to inspect the building at Yongbyon, which U.S. officials claimed was a plutonium reprocessing plant. However, the North Korean government disputed the IAEA director-general's description of the installation as a reprocessing plant, claiming instead that the building is a "radio-chemical laboratory." (IAEA officials found that the building was still under construction.) North Korea acknowledged that it had reprocessed a small amount of plutonium, but it rebuffed South Korea's contention that the denuclearization agreement's no-processing clause applies to the facility. In September 1992, North Korean officials declared that North Korea would complete the construction of the "radio-chemical laboratory." North Korea broke off the

---

\* Larry A. Nicksch, "Pyongyang Lowers the Stakes," *The Asian Wall Street Journal*, December 9, 1993.

nuclear talks with South Korea at the end of 1992.

By January 1993, the diplomacy over North Korea's nuclear obligations and the actual state of implementation of obligations had narrowed to IAEA inspections. In late 1992, the IAEA conducted laboratory tests on plutonium and nuclear waste materials and found that the materials did not match, indicating that North Korea had reprocessed more plutonium than it had disclosed. In early February 1993, North Korea rejected an IAEA request to inspect two apparent nuclear waste sites at Yongbyon, which, the IAEA believes, contain chemicals used in the reprocessing of plutonium. North Korea had not designated these sites to the IAEA and tried to camouflage them. The IAEA reportedly received information about the sites from U.S. intelligence agencies.

In mid-February 1993, the IAEA called on North Korea to allow a "special inspection" of the sites. North Korea rejected the demand. The IAEA then gave North Korea until March 31, 1993, to comply. The North Korean government reacted to the deadline by announcing on March 12 its decision to withdraw from the NPT. The treaty allows signatories to withdraw 90 days after giving notice.

After several weeks of consideration of North Korea's threat to withdraw from the NPT, the Clinton Administration decided to negotiate directly with North Korea on the nuclear weapons issue. The Clinton Administration's strategy until November 1993 was to: (1) persuade North Korea not to withdraw from the NPT; (2) assure North Korea that the United States did not intend to threaten or attack it with nuclear weapons; (3) persuade North Korea to begin a restoration of IAEA regular inspections; (4) use the willingness or refusal to meet with North Korea as a reward for positive North Korean steps or an instrument of pressure in response to negative North Korean actions; and (5) a rejection of sanctions as a means of pressuring North Korea (although Administration officials said that

they might consider sanctions in the future.)<sup>9</sup>

The Clinton Administration had two negotiations with North Korea in June 1993 (New York) and July (Geneva, Switzerland). The talks produced two joint statements. North Korea stated that it would "Suspend as long as it considers necessary" its withdrawal from the NPT. The United States gave North Korea "assurances against the threat and use of force, including nuclear weapons" and a promise of "non-interference" in North Korea's "internal affairs." The New York statement also specified agreement on "impartial application of full scope safeguards" (related to IAEA inspections). At Geneva, North Korea proposed that it negotiate simultaneously with the United States, the IAEA, and South Korea over nuclear issues; and the joint statement contained this commitment. In the Geneva statement, the two governments agreed to discuss the conversion of North Korea's nuclear reactors in light water reactors.<sup>10</sup>

North Korea, however, maintained the substance of its intended withdrawal from the NPT by continuing to reject the demand for a special inspection and by refusing IAEA requests to resume regular inspections of the kind carried out in 1992. After the Geneva meeting with the United States, North Korea rebuffed the IAEA. North Korea (1) appeared to limit to a nighttime access with flashlights the operations of an IAEA team that visited North Korea in August 1993 to change film and batteries in cameras and check seals installed in 1992; (2) refused IAEA requests in September and October that it allow another inspection team greater access to facilities; and (3) reneged on its promise in Geneva to negotiate with the IAEA over full application of the IAEA-North Korean safeguards agreement

---

<sup>9</sup> Douglas Jehl, "North Korea Says It Won't Pull Out of the Arms Pact Now." The New York Times, June 12, 1993, Page 1.

<sup>10</sup> Ibid.

(offering instead consultations over operations to service cameras and check seals).

North Korea also placed obstacles in the way of a renewal of talks with South Korea. It declared that negotiations would not occur until South Korea agreed to end all "nuclear war exercises" with the United States and end cooperation with other governments in dealing with North Korea on nuclear questions.

In reaction, the Clinton Administration refused to schedule a third negotiating session with North Korea, although State Department officials held private meetings with North Koreans at the United Nations in October and November 1993.

In November and early December 1993, IAEA officials stated that the Agency no longer could monitor activities in North Korea's nuclear facilities; cameras had run out of film, batteries in the cameras had expired, and seals were unchecked.<sup>11</sup> U.S. officials began to state that U.S. strategy had failed to achieve North Korean compliance with its NPT obligations.

North Korea issued a statement on November 11, 1993, proposing that it and the United States negotiate a "package solution" in which "the United States take a practical action of renouncing the nuclear threat and hostile policy against us...and we fully comply with the safeguards agreement, remaining committed to the Treaty."<sup>12</sup> The safeguards agreement, as indicated previously, covers regular IAEA inspections but not the IAEA-demanded special inspections.

The Clinton Administration, on the recommendation of the State Department, prepared an initiative for a "comprehensive" negotiation with North Korea to

---

<sup>11</sup> R. Jeffrey Smith, "U.S. Analysts are Pessimistic on Korean Nuclear Inspections," The Washington Post, December 3, 1993, Page A35.

<sup>12</sup> Press release No. 43, Democratic People's Republic of Korea, Permanent Mission to the United Nations, November 10, 1993.



integrate negotiation of the nuclear weapons issue with other issues between the United States and North Korea. Administration officials have stated that issues to be negotiated could include diplomatic relations, U.S. economic interchange with North Korea. Administration officials said that the Administration was considering offering North Korea a cancellation of the 1994 Team Spirit military exercise.<sup>13</sup> However, after President Clinton's meeting with South Korean President Kim Young-sam on November 22-23, 1993, Clinton stated that North Korea would have to honor "its international non-proliferation commitments" and open talks with South Korea on nuclear weapons before the United States would enter into comprehensive talks.<sup>14</sup>

On December 29, 1993, U.S. and North Korean negotiators reached an agreement, the contents of which have been disputed. North Korea has claimed that it agreed to allow a single IAEA inspection sufficient to "guarantee the continuity of safeguards" but short of a full regular IAEA inspection and without a promise of multiple regular inspections under the safeguards agreement. State Department officials first acknowledged and later denied that they had agreed to only one inspection. However, the Administration apparently gave at least tacit acceptance to North Korea's proposal, provided that North Korea work out the procedures of inspection with the IAEA. Once that was done, the Administration promised to suspend the 1994 Team Spirit exercise and hold a "third round" negotiations with North Korea in the form of comprehensive negotiations.<sup>15</sup>

However, the IAEA refused to accept North Korea's terms, which would not

---

<sup>13</sup> Lynn David, "North Korea: No Capitulation," Washington Post, January 26, 1994, Page A21.

<sup>14</sup> The New York Times, November 24, 1993.

<sup>15</sup> Lynn Davis, Op. Cit.

allow the Agency to carry out full inspection procedures, especially for an operating nuclear reactor and a plutonium reprocessing plant. The Clinton Administration threatened to seek economic sanctions against North Korea when the IAEA Board of Governors (meeting February 21-22) reported to the U.N. Security Council that it could no longer monitor North Korea's nuclear installations.<sup>16</sup>

The Clinton Administration responded to the IAEA's notification of the U.N. Security Council by stressing that it will move cautiously in the Council in order to give diplomacy an opportunity prior to consideration of U.N. sanctions and to persuade China not to veto any sanctions resolution. Thus, the Administration likely will propose several steps prior to proposing sanctions.

## 2. Does North Korea Have Nuclear Weapons?

North Korea has denied in all of its statements that it intends to produce atomic weapons. North Korean spokesmen have described Yongbyon as a research facility. They assert that the reactor that has been in operation since 1986 has not produced enough spent fuel for reprocessed plutonium sufficient for producing an atomic bomb and that the small amount of reprocessed plutonium (80 grams) has been used only for experimental purposes. However, Washington and Seoul speculate that North Korea may very soon, if it does not already, possess nuclear weapons. Secretary of Defense William Perry said, on May 16, 1994 at Williamsburg Business Association meeting that "the United States will not permit North Korea to develop significant numbers of nuclear weapons."<sup>17</sup> This statement implies that North Korea has already small numbers of nuclear weapons. Another serious assessment was offered last September by South Korean President

---

<sup>16</sup> The New York Times, January 21, 1994, Page A5.

<sup>17</sup> The Washington Post, May 18, 1994.

Kim Young-sam, who told Japanese reporters that North Korea may have enough plutonium to make up three nuclear weapons.<sup>18</sup>

Since the summer of 1992, there have been disagreements in the U.S. Government and among other specialists over the extent of North Korean progress toward producing nuclear weapons. The disagreement focuses on three issues: the level of North Korean technology, whether North Korea has produced enough plutonium for a nuclear weapon, and North Korea's intentions.

One view is that North Korea has not mastered the technology of producing an atomic device, has not produced sufficient plutonium, and/or has suspended its program. Evidence for this is the uncompleted state of the plutonium reprocessing plant at Yongbyon; the assessment of IAEA inspectors that the nuclear reactors at Yongbyon are of "primitive" technology; North Korea's decision to allow IAEA inspections there; and North Korea's acknowledgement that it has produced a small amount of plutonium (viewed as evidence of North Korean sincerity). The heavy international pressure also is believed to have checked North Korea's ambitions to produce nuclear weapons. Generally, this view is supported by liberals and the State Department officials.<sup>19</sup>

The other view is that North Korea has designed and produced the components of an atomic device; that it has reprocessed or acquired enough reprocessed plutonium to produce a weapon; and that it is either on the brink of or has already manufactured an explodable nuclear device. This view is supported by the potential spent fuel output of the operating reactor at Yongbyon; North Korea's resistance in early 1993 to IAEA inspections of the apparent nuclear waste sites

---

<sup>18</sup> Korea Herald, September 26, 1993, Page 2.

<sup>19</sup> See National Security Advisor-Anthony Lake's speech at Yale University, February 24, 1994. Also Samuel R. Bergers, "Foreign Policy; Don't Sell Clinton Short," The Washington Post, March 13, 1994.

and the analysis of nuclear materials by the IAEA concluding that North Korea probably has reprocessed more plutonium than the 80 grams it acknowledged. The Central Intelligence Agency reportedly has information that, probably in late 1992 or early 1993, North Korea converted reprocessed plutonium from a liquid to a metallic form. According to nuclear experts, such conversion is the final stage in the production of an atomic device. This view is supported generally by the Conservatives and the Pentagon officials.<sup>20</sup>

Should it obtain nuclear weapons, North Korea could unleash a new age of nuclear terrorism and undermine long term political stability in Asia. For Americans, the most dangerous threat is that North Korea will sell some of its nuclear weapons or production of technology to other terrorist regimes. North Korea's traffic in SCUD missiles with Iran and Pyongyang's past support for terrorist organizations in the Middle East, Africa, and South America offer ample precedent. Currently, North Korea is trying to develop longer-range ballistic missiles.<sup>21</sup>

North Korean success in building atomic weapons also would be a serious blow to global nuclear proliferation. North Korea will have proved to other potential nuclear proliferators that the Nuclear Non-Proliferation Treaty and the

---

<sup>20</sup> See Charles Krauthammer, "North Korea's Nuclear Bazaar", The Washington Post, March 25, 1994, Page A23.

Charles Krauthammer, "Heading Off the Nuclear Outlaws" The Washington Post, April 1, 1994, Page 21.

Lally Weymouth, "North Korea and The Specter of War", The Washington Post, April 6, 1994, Page A19

Jim Hoagland, "Perry: Policy Spokesman by Default", The Washington Post, May 10, 1994, Page A17.

<sup>21</sup> International Institute for Strategic Studies, The Military Balance, 1993-1994, (London: Brassey's, 1993), Page 160: Bill Gertz, "Patriot Missile does not Provide Full Protection from SCUD Attack," The Washington Times, January 28, 1994, Page A6.

International Atomic Energy Agency are not obstacles to their own nuclear ambitions. Failure to confront nuclear proliferators, like North Korea, might force Americans and South Koreans to choose between political capitulation or possible attacks.

North Korea's possession of a nuclear arsenal also postpones peaceful unification with South Korea. If there ensues the power struggle between Kim Jong Il and his opponents after the death of Kim Il Sung, Kim Junior might be tempted to provoke limited nuclear confrontation with South Korea to consolidate his power position in North Korea.

Thus, a resolution of North Korea's challenge will require placing this issue at the top of the Clinton Administration's foreign policy agenda. To date, his policy toward North Korea has lacked consistency. In late November, President Clinton said that "North Korea can not be allowed to develop a nuclear bomb."<sup>22</sup>

But by January his own State Department was backing away from this unequivocal statement, claiming that the President "misspoke." And the Administration's failure to clearly state its goals has invited criticism that threatens to undermine American public support for its policies. Even more serious are questions that while it tentatively convinced North Korea to open seven sites for inspection, as it announced on January 5, the Administration also agreed to inspections limited to ensuring "continuity of safeguards." This means that instead of full inspections required by the IAEA, the Clinton Administration may have settled for a much lower standard, limited to the changing of film in monitoring cameras. Such vague demands by Washington may have encouraged Pyongyang to dictate its own terms to the IAEA, thus contributing to the current

---

<sup>22</sup> Anthony Lake, op. cit. Pages 5-7.

Also NBC, "Meet the Press," December 7, 1993.

impasse. One possible reason why this impression of Clinton's inconsistency on North Korea might be explained by the lack of strong recommendation over this issue by Christopher and Lake. The lack of a strong voice sometimes leads to a kind of anarchy.<sup>23</sup> Thus, the perception of U. S. foreign policy, both here and abroad, is of an administration bobbing and weaving, making principled stands and then taking it all back. This, of course, is Bill Clinton's personal political style, and it works for him on domestic issues. But it hasn't worked in Bosnia, Korea, or Haiti. The Clinton Administration has not resolved a conflict between its intellectual instincts and its political ones. Clinton and Co. are fearful both of another Vietnam and of being called foreign policy wimps.<sup>24</sup> The pattern emerging is more than disturbing: it is dangerous.

Recently, William J. Perry has attempted to step into the breach and assume the role of a forceful articulator of the administration's foreign policy. Late March, Perry made headlines by taking a tough line about North Korea's nuclear weapons program.<sup>25</sup> He was forthcoming, rational and toughminded. but if you analyze what he said, he really only underscored how undecided the Clinton Administration to use its military force in the post-Cold War World. First, he warned that the United States intends to prevent North Korea from acquiring a nuclear arsenal even if it means another war on Korea. War was not imminent, he said, but he had nevertheless ordered a series of military preparations. The United States has no intention of making a pre-emptive strike, but he feared

---

<sup>23</sup> Dan Williams and Ann Devroy, "U.S. Policy Battered: Critics Cite Inconsistencies." The Washington Post, April 10, 1994, Page A1.

<sup>24</sup> Kai Baird, "Is the World Too Much for Them?" The Washington Post, April 10, 1994, Page C1.

<sup>25</sup> Jim Hoagland, "Perry: Policy Spokesman by Default," Washington Post, May 10, 1994, Page A17.

North Korea's response to threatened U. N. economic sanctions would require him to send more U.S. troops to South Korea. "We have to be prepared for whatever reaction we get on their part," he said in an interview with the Washington Post.<sup>26</sup> These strong words were backed up by the Administration's announcement in March that a battalion of Patriot Missile Interceptors was being shipped to South Korea. But then Perry undercut his message by saying that America would not permit the North Koreans to build a "significant" number of nuclear weapons, as if the problem was not the building of even one such weapon of mass destruction. Furthermore, he conceded that additional U.S. troops would be sent only if the U.N. Security Council voted for additional sanctions against North Korea. Of course, China has threatened to veto further U.N. sanctions, and both the South Koreans and the Japanese fear that such harsh rhetoric and symbolic military steps may precipitate the war that Perry says could be "catastrophic."<sup>27</sup> Finally, the State Department reportedly agrees with our allies that diplomatic solution is still in the cards.<sup>28</sup>

All of this is to say that Perry's tough language hasn't much credibility. Perry's message was confusing enough to let the North Korean draw any number of conclusions.

The troubling thing about this kind of diplomacy is that it confuses both your allies and adversaries. Official rhetoric should match a nation's intentions and capabilities. We have no intention of launching a preemptive war against North Korea's nuclear arsenal, and to bluster otherwise is an invitation

---

<sup>26</sup> Kai Baird, *Op. Cit.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> Remarks of Secretary Chirstopher for the Meeting of the Korean-United States Twenty-First Century Council in Washington, D.C., February 17, 1994.

to the unexpected.

### 3. U.S. Policy and Strategy Options

There are four options for President Clinton in dealing with the North Korean situation.<sup>29</sup>

First, sustained comprehensive negotiations with North Korea. This would involve a continuous negotiation rather than the short sessions under the strategy of limited negotiations. The Clinton Administration apparently would seek to negotiate with North Korea a schedule of steps that North Korea would take to comply with its nuclear treaty obligations. The United States simultaneously would take actions towards normal diplomatic relations with North Korea and assurances against a U.S. nuclear attack. This strategy should also clarify that North Korea can expect improved economic and diplomatic relations with the United States and South Korea if it opens its nuclear facilities to inspections that lead to the transformation of its nuclear program into peaceful use.

Second, negotiations integrated with measures of economic pressure. This option also could involve comprehensive negotiations or talks in a more limited form; but in addition to U.S. concessions and benefits to North Korea, the Administration would employ selective measures of economic pressure on North Korea if Pyongyang engaged in its diplomatic tactics of renouncing agreements or imposing new conditions for the implementation. Economic sanctions should be pursued with a pledge by Seoul, Tokyo and Washington to suspend all trade with North Korea. Of critical importance would be an effort by Japan to stop financial assistance to North Korea from the Korean community in Japan. This community sends to the North some \$600 million to \$1 billion every year.

---

<sup>29</sup> See Larry A. Niksch, "North Korea's Nuclear Weapons Program", Congressional Research Service, the Library of Congress, March 23, 1994, Pages 12-15.



Together with its trade; Japan is a source for about \$2 billion to \$4 billion a year in foreign exchange and needed goods for North Korea.<sup>30</sup> This foreign exchange allows North Korea to purchase much of the supplies that are critical to its economy and military machine. This option probably would have to seek an understanding with China that she would not increase economic support to North Korea in order to neutralize allied economic pressure.

The option would give the Administration more negotiating instruments to influence North Korea than concessions alone. However, North Korea's reaction to measures of economic pressure would be unpredictable and might involve a breaking off of negotiations--at least for a time. Proponents of utilizing concessions alone argue that even moderate economic pressure might provoke North Korea into attacking South Korea.

Third, U.N. economic sanctions. Multilateral economic sanctions would be intended to put pressure on North Korea in its most vulnerable area: its weakening economy in which GNP has declined by about 20% since 1989 and which suffers from shortages of fuel, food, and electricity.<sup>31</sup> The State Department has stated that international sanctions voted by the U.N. Security Council would hurt North Korea's economy the most but that an attempt to secure Security Council approval would risk a confrontation with China and a possible Chinese veto. Thus, a resort to the Security Council would risk new damage to the troubled U.S.-China relationship. It also pointed out that the Japanese and South Korean governments oppose a resort to U.N. sanctions.

---

<sup>30</sup> Michael Green, "Nippon Nightmare", *The International Economy*, November/December 1993, Page 32; Richard P. Lawless, "Tokyo's Ties to Pyongyang's Threat", *The Wall Street Journal*, December 28, 1993, Page 10.

<sup>31</sup> Democratic Studies Group, U.S. House of Representatives, "North Korea: A Background", February 2, 1994, Pages 7, 15.

The sanctions option would contain a risk of North Korean military retaliation, but the degree is uncertain. The North Korean leadership increasingly has been portrayed as irrational in its isolation and prone to launch an attack in an act of desperation. Its record of terrorism and its 1.1 million man armed forces demonstrate the danger.

Fourth, military options. The Pentagon reportedly has studied the effect of air strikes against North Korean nuclear installations. Air strikes would destroy much of the visible infrastructure and would limit a nuclear weapons production capability. However, if North Korea has hidden nuclear facilities, at least some likely would survive U.S. air attacks. Moreover, air strikes would appear to carry a relatively high risk of prompting a North Korean attack on South Korea.

In early December 1993, the Pentagon reportedly considered the commitment of additional U.S. military forces to the Korea region in order to deter any future North Korean military actions. Such a move would reassure South Korea and Japan and help the United States retain influence on the policies. It would demonstrate that the United States will act to deter nuclear weapons proliferators. A force buildup would risk a North Korean military response, but the risk would appear to be less than in the case of an air strike. North Korea more likely would break off any ongoing negotiations for a certain period of time.

As one military option, Defense Department planners formulated "counterproliferation initiative" aimed at warding off the terroristic nuclear threat such as North Korea's before they materialize. In Pentagon parlance, the new program is different from "non-proliferation", the longstanding U.S. effort to discourage or prevent some other nations from acquiring weapons that threaten U.S. interests. Counterproliferation is an effort to be prepared when non-

proliferation efforts fail.

Pentagon planners describe an effort to change strategic thinking as well as to devise new weapons and equipment for U.S. and allied troops to use against reckless enemies in an dangerous environment. New weapons that can destroy underground command bunkers, sensors that can detect the presence of nerve gas, new ways to deploy aircraft, and interceptors that can knockdown enemy missiles are hoped to be developed by the end of the decade, according to Pentagon officials.<sup>32</sup>

#### CONCLUSION

North Korea's nuclear challenge requires that the Clinton Administration step up to its international leadership responsibility. North Korea must not be allowed to use threats of war to force the United States to settle for less than full inspections of all suspected nuclear facilities by the IAEA, and then by South Korea. And the Clinton Administration must insist that North Korea comply with its nuclear inspection obligations promptly, given that North Korea will have completed large nuclear reactors by 1995 and will have reprocessing plants that may enable it to build scores of nuclear weapons a year.<sup>33</sup>

But President Clinton also should add credibility to Washington's words. He should improve America's military position in South Korea as the surest means of deterring a possible North Korean attack. And while Clinton should continue to work with South Korea and Japan to seek a diplomatic solution; he also should

---

<sup>32</sup> Thomas W. Lippman, "If Nonproliferation Fails, Pentagon Wants 'Counterproliferation' in Place," *The Washington Post*, May 15, 1994, Page A11.

<sup>33</sup> Kim Hong-Muk, "Energy Institute Reports Status of DPRK Nuclear Facilities," *Tong-A-Ilbo*, July 8, 1993, Page 2.

be prepared for a failure of diplomacy. This entails working now with Tokyo and Seoul to assemble a program of political and economic sanctions that can be imposed if necessary. It also means explaining to the American people how a nuclear-armed North Korea would threaten vital American, South Korean, and allied security interests.

FOR ADDITIONAL READING

Albright, David and Hibbs, Mark. North Korea's Plutonium Puzzle. Bulletin of the Atomic Scientists, November 1992: 36-40.

Chanda, Nayan. Atomic Ambivalence. Far Eastern Economic Review, October 1, 1992: 8-10

North Korea: Bomb and Bombast. Far Eastern Economic Review, February 10, 1994: 16-23.

North Korea: Poor and Desperate. Far Eastern Economic Review, September 9, 1993: 16-23.

Spector, Leonard S. and Jacqueline R. Smith. North Korea: The next nuclear nightmare? Arms control today, March 1991: 8-13.



# 한국안보의 자주성과 종속성

Autonomy and Dependence of Korean Security

한 용 원

Young-Won Han

(한국교원대학교)





# 韓國安保의 自主性和 從屬性

韓鎔源(한국교원대, 비교정치)

## I. 序 論

안보의 개념이 종전에는 군사적 수단을 중심으로 한 국가방위과 동일시하였으나 이제는 군사적·비군사적 수단을 공히 포괄한 국가이익의 보호·증진으로 이해되고 있다. 그러나 본 논문에서는 한·미안보관계의 실제적 존재는 주한미군이었음을 감안하여 군사안보를 중심으로 과제에 접근코자 한다. 그동안 한·미안보관계는 미·소가 중심이 된 국제체제와 남북한 분단체제 및 국내체제의 3가지 변수와 연관되어 전개되어 왔으나 날이 갈수록 미국의 상대적 국력이 약화된데다가 탈냉전시대를 맞게되자 미국의 세계전략이 지구적 전략으로부터 지역적 전략으로 전환되어 최소한의 군사개입을 지향하게 됨에 따라 주한미군의 역할도 재조정이 불가피해지게 되었다.

한국은 지난 40여년간 국가안보를 한·미군사동맹에 의존하였고, 그 결과 한반도의 전쟁재발을 방지하고, 안보경비를 줄여 경제성장을 도모할 수 있었으나 국민의 자존심 손상은 물론 외교의 다원화와 다차원화를 피하지 못하고 통일목표를 소홀히 했으며, 정부는 위기관리능력을 배양하지 못하고 국민은 안보의식을 확립하지 못했으며, 따라서 반외세적 민족자결권을 추구하는 반미운동이 확산되고 한·미군사관계의 재정립이 필요하다는 인식론이 대두되었다. 이처럼 미국이 주한미군의 역할을 지원역할로 전환하려 하고있고, 한국사회에서도 한·미군사관계의 재정립 필요론이 대두되고 있어 한국은 안보의 자주성을 추구할 수 있는 호기를 맞게 되었다. 그러나 주한미군문제의 해결을 위해서는 한반도의 평화체제의 구축이 필요하므로 한국안보의 자주성 추구문제는 남북한의 신뢰구축과정과 연계시켜 해결의 실마리를 찾을 수 밖에 없는 것이다. 이러한 시각에서 본 논문은 한·미안보관계의 전개추이와 한국안보의 대미의존의 영향을 분석하여 한국안보의 자주성 추구 방향을 설정해 보고자 한다.

## II. 安保環境과 安保概念

### 1. 安保環境의 變化

안보개념은 역사적으로 생성되어 발전된 개념으로서 국내외적 환경변화에 따라 그 성격이 좌우되는 것이다. 제2차세계대전후 냉전질서하에서 국가안보의 개념은 외부로부터의 군사적 위협을 제거하려는 국가적 대응행위로 파악하여<sup>1)</sup> 국가방위(national defense)와 동일시하였으나 오늘날 상호의존질서하에서 국가안보의 개념은 안보대상의 확대와 안보수준의 심화로 인해 사활적 국가이익(vital national interest)을 보호하고 달성하는데 필요한 군사적 물론 외교, 경제, 과학기술, 문화등 제반수단을 동원·운용하는 총체를 지칭하게 되었다. 미국과 소련을 중심으로 한 양대진영체제와 이를 결속하는 이데올로기체제를 바탕으로 형성된 냉전질서는 군사력으로 진영을 주도하는 미국과 소련의 두 초강대국의 패권적 지위를 통해 유지되어 왔다. 그러나 미·소의 군비경쟁은 국력을 소모시켜 점차 미·소의 패권적 지위가 약화되면서 진영을 주도할 능력을 상실하기 시작했다. 그러므로 미·소간에는 군비경쟁을 지양하고 전략무기제한협정(SALT)등 군비통제에 관심을 가지게 되었으나 자유무역주의에 입각하여 진영을 초월한 국가간 경제적 상호의존성이 심화됨으로써 동서 이데올로기는 약화되었고, 따라서 냉전질서는 붕괴될 수밖에 없었다.

그러므로 탈냉전국제질서는 경쟁과 갈등보다 교류와 협력을 중시하는 상호의존적 국제질서를 형성하게 되었고, 세계화, 다원화, 개방화를 주요 특성으로 하게 되었다. 즉 ① 국가간 통신, 통상, 교류의 확대는 상호의존관계를 증대시켰고, 상호의존의 증대는 경제, 과학기술, 문화의 세계화를 초래했으며, ② 미·소양극체제의 붕괴로 군사적으로는 미국의 단극체제, 경제적으로는 미국, EC, 일본의 3극화 현상인 단극적 다극체제를 형성하게 되었고, 정부 이외에 비정부차원의 국제관계의 행위주체가 새롭게 등장되었으며, ③ 식량, 자원, 에너지, 환경, 기술 등이 주요 이슈로 등장하게 됨에 따라 폐쇄적 체제를 고수하던 공산진영이 개방체제로 전환되어 내부개혁을 가속화시켰을 뿐 아니라 이러한 이슈들이 군사안보나 이데올로기등 이슈들과 같은 비중을 차지하게 되었다<sup>2)</sup>. 그러나 소련의 붕괴로 미국이 유일한 군사강대국이 되었

1) Robert J. Art, "The Role of Military Power in International Relations" in James E. Trout & James E. Harf(eds), *National Security Affairs* (New Brunswick and London : Transaction Books, 1982), pp.14-15

2) Henry A. Kissinger, "A New National Partnership", *Department of State*

지만 소련과의 군비경쟁에 몰두하고 있는 동안 일본과 EC가 경제적으로 국력을 신장시켜 세계경제질서의 다원화를 형성했기 때문에 미국의 군사력 행사는 G-7의 재정적 뒷받침이 없이는 어렵게 되었다. 그리고 4강의 이해가 교차되고 있는 동북아질서는 유럽과 같은 근본적인 변화가 일어나지 않고 있으나 세계적인 탈냉전 추세에 따라 기본적으로 화해의 분위기가 확산되고 있다. 그러나 이지역에는 아직도 냉전의 잔재가 남아있고, 군사력의 증강이 새로운 불안요인을 형성하고 있다. 한편, 냉전질서의 종식은 곧 동북아 세력균형의 다극화를 의미함으로 한국의 독자적인 안보정책의 구상이 필요한 상황인데, 미국이 '21세기를 지향한 아·태지역 전략구도'에서 앞으로 한반도에서 한국군이 주도적 역할을 담당하고 미군은 지원적 역할을 담당하도록 전환시킬 계획으로 있어 한국은 안보의 자주성을 추구할 수 있는 기회를 맞게 되었다.

## 2. 안보개념의 변화

동서 양대진영간의 냉전질서에 힘입어 강한 설득력을 지닐 수 있었던 현실주의적 국제관계론이 국가간 상호의존성의 심화로 인해 그 설득력이 약화되면서 호혜적인 초국가적 관계의 중요성을 강조하는 이상주의적 국제관계론이 재부상함에 따라 국가안보에 대한 이론적 접근법도 군사적 접근법으로부터 총체적 접근법으로 변화하게 되었다. 냉전질서하에서 안보=국방=군사라는 개념적 도식이 지배적이었기 때문에 국가안보에 대한 이론적 접근법도 군사적 접근법이 대중을 이루었다. 그러나 군사적 접근법은 국제수준에서 벌어질 수 있는 강대국간의 전쟁을 회피하는데 기여한 측면이 없지 않으나 국제관계를 지나치게 군사화하여 위협인식을 군사적 측면에만 치중하고, 군사력의 유용성을 과신하며, 국가간 상호불신을 조장하는 결함이 없지 않았다.

더욱이 군사적 접근법은 국가안보의 필수요건을 군사력의 증강과 동맹체제의 확립에 두었기 때문에 범세계적인 군사화는 물론 약소국의 강대국에 대한 군사적 종속을 심화시키고 군사주의를 확산시켰다. 두개의 적대국가 또는 동맹이 상호간에 전개하는 군비경쟁은 리차드슨(L.F.Richardson)이 지적했듯이 작용-반작용(action - reaction)원리에 의해 어느 한 쪽이 군비를 증강하면 경쟁국이 군비를 증강하고 이것이 다시 상대방을 자극하여 군비증강의 악순환이 전개 되는 것이다<sup>3)</sup>. 그리고 인접한 적대국의 군비증강에 민

감한 반응을 보이는 약소국의 군부세력에게 강대국이 원조제공, 무기공여, 군사훈련 및 기술지원 등을 통해 개입함으로써 군사적 종속은 물론 군사주의 까지 심화시켜 약소국의 군부세력이 민간 정치세력이나 민중부문을 억압하고 정권을 장악하는데 기여하기도 했다<sup>4)</sup>.

그러나 범세계적인 안보환경의 변화는 안보에 대한 시각을 변화시키게 되었다. 동서간의 냉전적 대립이 사라지고 국가간의 경제, 과학기술, 문화의 상호의존이 심화되는 상황에서 국경 개념의 약화는 물론 국가안보에 대한 새로운 인식을 요구하였다. 특히 탈냉전·탈군사화 경향에 발맞추어 안보영역은 군사영역과 더불어 비군사적 영역을 최대한 포용해야 할 것이라는 인식이 강화되었다. 나아가 안보위협은 군사적 측면에 국한된 것이 아니라 다양한 차원에서 다양한 형태로 발생하는 것이므로 안보문제는 국가적 수준뿐 아니라 개인과 국제수준에서도 고려되어야 한다는 인식이 제고되었다.

그러므로 안보의 기능은 국가방위로부터 핵심적 국가이익의 보호·증진으로 확대되어야 할 것이라는 주장이 설득력을 지니게 되었다. 따라서 국가의 안보정책은 '사활적 국가이익'을 보호하고 달성하는데 필요한 정치, 군사, 외교, 경제, 사회적 제반수단을 동원, 운용하는 정책영역의 총합체로 이해되게 되었다<sup>5)</sup>. 이에 백종천교수는 오늘날의 안보의 개념은 "특정 단위체의 핵심적 가치가 내외적 위협으로부터 안전을 확보 또는 유지하는 상황"으로 보고 이러한 접근법을 총체적 안보론(holistic view of security)으로 지칭하였다<sup>6)</sup>.

일반적으로 국가이익은 생존적 이익(survival interest)과 일반적 이익 또는 일차적 이익과 부차적 이익으로 구분하거나 사활적 이익(vital interest)과 긴요한 이익, 중요한 이익 및 일반적 이익으로 구분하는데, 국가이익은 본질적으로 가변적 속성을 지녀 시간과 공간의 영향을 받을 뿐 아니라 핵심적 국가이익은 지정학적 위치에 의해 좌우되어 나라마다 다를 수도 있는 것이다. 안보차원에서 국가이익은 ① 국가방위, ② 경제적 번영, ③ 정치적 주권의 확보, ④ 국가적 통합의 유지, ⑤ 전략자원의 확보 등으로 볼 수 있는데<sup>7)</sup>, 前三者は 선·후진국에 공통적으로 강조되며, 後二者는

3) Lewis F. Richardson, *Arms and Insecurity* (Chicago : Boxwood & Quadrangle, 1960) 참조

4) 최장집, "제3세계 군사화와 평화", 이호재편, 「한반도 평화론」(법문사, 1989), pp.133-134 : Dieter Senghaas, "Dynamics in the Contemporary Context of Periphery Capitalism", in *Problems of Contemporary Militarism* (New York : St. Martin's Press, 1980), pp.195-206

5) 김동성, "2000년대를 대비한 국가안보정책기조", 「신국가안보전략의 모색」(세경사, 1993), p. 210

6) 백종천·이민룡, 「한반도 공동안보론」(일신사, 1993), p. 97

후진국에서 강조되는 경향이나 선진국에서는 목숨을 걸고 지켜야 할 가치가 비교적 명확한 반면, 후진국에서는 生存이외의 목숨을 걸고 지켜야 할 가치가 불분명한데서 혼란이 야기되고 있는 것이다.

나아가 그동안 안보문제는 국가적 수준에서 국한되는 것으로 인식되어 왔으나 民主化의 진전과 함께 개인의 자유와 권리를 신장시키려는 노력이 개인적 수준에서 안보쟁점들을 생성시켰고 또한 국가간 상호의존성이 심화되면서 지역 혹은 세계적 차원에서 안보쟁점들이 생성되어 왔다. 그러므로 발전개념과 안보개념의 조화는 물론<sup>8)</sup> 지구안보(global security)내지 국제안보(international security)의 중요성이 증대되었다. 그리고 안보위협<sup>9)</sup>의 성격이 군사적 차원에서는 다소 약화되는데 반해, 비군사적 차원에서는 점점 심화되고 있고, 특히 경제적 위기는 사회혼란과 직결되어 군사적 위협을 조장하기 때문에 안보문제를 경제적·비전략적 차원에서 접근하는 경향이 증대되었다.

아울러 안보환경이 변화됨에 따라 약소국은 강대국에의 의존과 보호로부터 自主性을 확보하려는 정책을 추진하는 한편, 자국보존과 타국보존을 공히 고려하는 공동안보(common security) 개념도 발전시키고 있다. 그리고 안보개념이 군사영역에서 비군사영역으로 확대됨에 따라 안보능력 또한 군사능력으로부터 통치능력·관리능력·생산능력으로 확대되었고, 안보의식도 의지와 결의의 수준을 넘어 질서유지·사회통합·생산성 향상등 실천의 수준으로 확대·심화되고 있다.

### III. 韓·美安保關係의 展開 推移

1945년 일본군의 항복을 받기 위해 한국에 진주한 미군은 1948년 남북한의 단정수립으로 1949년 주한미군사고문단 500여명을 남기고 철수했을 뿐 아니라 한국을 미국의 극동방위선에서 제외시킴으로써 북한이 1950년 대규모 남침을 감행하여 한국전쟁이 발발하였다. 이에 미국은 유엔의 집단안보보장원칙에 따라 유엔군의 참전을 독려하면서 전면 개입하여 한국군의 작전지휘권까지 장악하고 봉쇄정책을 추진했으나 이 당시 미국의 개입정책이나 종전정책은 공히 미국의 세계전략의 일환에 불과하였다<sup>9)</sup>. 그러나 한국의 배

7) 상계서, pp. 99-102

8) 김동성, 전개논문, p. 231

9) 유재갑, “한국전쟁과 한·미관계의 성격”, 「한국과 미국 1 : 정치안보 관계」, (경남대 극동문제 연구소, 1988), p. 53

수진적 요구에 의해 한·미상호방위조약을 체결함으로써 양자 안보협력시대를 열게 되어 휴전 이래 40여년간 주한미군은 한·미안보관계의 실제적 존재로서 ① 한·미상호방위조약의 확고한 이행의지를 과시하여 한국의 대북한 군사력 열세를 보완하였고, ② 인계철선(trip wire)역할을 함으로써 북한의 대남도발을 억제했을 뿐 아니라 남북한의 군사적 대립을 간접화시켰으며, ③ 동북아지역의 세력균형을 유지하여 한반도의 평화는 물론 지역의 안정유지에 기여했다. 1953년 휴전당시 8개사단 36만명에 달하던 주한미군은 1957년까지 2개사단 5만명을 잔류시키고 철수하였고, 그후 1969년 '닉슨 독트린'에 의해 1개사단 2만여명을 철수시켰으나 한국군의 월남전 파병으로 4만여명선을 계속 유지했으며, 주한미군의 철수를 선거공약으로 내세운 카터가 대통령이 되자 4-5년간에 걸쳐 지상전투병력을 철수시키려 했으나 의회의 압력과 북한 군사력의 재평가에 의해 1978년 3,400여명의 부분적인 철군에 그쳤고, 동·서간 화해와 협력의 시대를 맞아 1989년 님(Sam Nunn), 워너(John Warner)등이 '한·미안보관계에 관한 수정안'의 제출을 요구함에 따라 부시행정부는 1990년 "21세기를 지향한 아·태지역 전략구상"(3단계에 걸친 철군계획)을 제시하게 되었는데, 그동안 군사적 측면에서 주한미군은 ① 한국의 방위능력을 강화시켜 주었고, ② 국방비를 절감시켜 경제성장을 할 수 있도록 지원했으며, ③ 북한에 대한 최신 군사정보를 수집하여 한국군에 제공하고, '한국군이 최신 군사장비를 획득하고 군사교리를 습득할 수 있도록 지원하였다.

그러나 한·미안보관계는 미·소가 중심이 된 국제체제와 남북한분단체제 및 국내체제의 3가지 변수와 연관되어 전개되었다.<sup>10)</sup> 냉전체제하에서 미국은 대소봉쇄전략, 대량보복전략, 유연반응전략을 수행했으나 도표 I 과 같이<sup>11)</sup> 시간이 흐를수록 미국의 상대적 국력은 절대적 우위에서 상대적 우위로 변화되었고, 따라서 미국 중심의 세계군사질서는 최소한의 군사개입으로 변모되었다.

10) 하영선, 「한반도의 전쟁과 평화」, (청계 연구소, 1989) 참조

11) 상계서, p.108을 참조하여 재구성

도표 I : 세계질서에서의 미국의 상대적 지위 변화 추이

[단위 : 전세계에서의 점유율 (%)]

시 기 · 별	전략 핵무기수	군 사 비	G N P	비 고
1945 - 1953	1 0 0	5 0	4 8	봉쇄전략
1954 - 1960	8 0	4 5	3 7	대량보복전략
1961 - 1968	7 0	3 7	3 0	유연반응전략
1969 - 1978	6 6	3 0	2 6	데탕트
1979 - 1988	5 0	3 0	2 5	신냉전

한편 남북한분단체제는 1950-1953년간 전쟁체제를 거쳐 오늘에 이르기까지 휴전체제를 지속시키고 있는데, 분단체제는 남북한의 군사적 대결을 심화시키고, 대외 자율성을 약화시키며, 국내체제를 경직화시켜 한·미안보관계에 영향을 주었으며, 1980년대 후반이래 남북대화로 긴장완화의 조짐을 보이면서도 북한의 핵개발로 긴장이 조성되는 양면성을 시현하고 있다. 화해와 협력의 시대를 맞아 국제체제적 차원에서는 주한미군의 감축문제가, 남북한분단체제적 차원에서는 불가침 및 교류·협력과 비핵화문제가, 국내적 차원에서는 남한의 민주화와 북한의 개방화문제가 각각 제기되었는데, 향후에는 남북한의 국내체제의 변화가 한반도 안보문제의 해결에 중요한 변수가 될 전망이다.

한·미안보관계의 전개는 주한미군을 중심으로 보면 1945-1949, 1950-1957, 1958-1968, 1969-1978, 1979-1988, 1989-현재 등 5단계로 전개되었으나<sup>12)</sup> 한국군을 중심으로 보면 1945-1949(창군기), 1950-1953(전쟁기), 1954-1960(전환기), 1961-1968(전문화 추진기), 1969-1978(현대화 추진기), 1979-1987(발전기), 1988-현재(자정기)등 7단계로 전개되었다. 한국전쟁이후 한·미안보관

12) 상계서, pp.22-26.

계의 주요쟁점은 철군문제를 제외하고, 5·16군사쿠데타와 민정이양 문제, 한·일국교 정상화 문제, 한국군 월남전 파병문제, 1·21사태와 프에블로호 납북 및 EC-121기 격추사건 문제, 코리아 게이트 로비사건 문제, 12·12 및 5·17 군사쿠데타와 반미운동 문제, 북한의 핵무기개발 문제등이라 볼 수 있을 것인데, 한국군부의 정치개입으로 야기된 한·미간의 갈등은 미국이 기정사실로 인정하는 선에서 종결되었고, 북한의 도발사태는 한·미간의 공조적 입장에서 보다는 미국 위주의 입장에서 임시변동적 정책(반응적 정책)으로 대처해 왔다.<sup>13)</sup>

한·미군사관계의 기본성격은 한·미상호방위조약에 공식적으로 규정되어 있지만 한반도 유사시 미국이 자동적으로 개입하는 것이 아니기 때문에 미국의 대한안보공약은 한·미정상회담과 한·미연례안보협의회의의 공식성명을 통해 재확인하는 과정이 필요하였다. 이처럼 한·미동맹구조가 불평등했기 때문에 지난 40년간 한국외교는 ① 대미관계가 외교의 거의 대부분이라 할 정도로 큰 비중을 차지하였고, ② 안보문제가 일차적 관심사가 되었으며, ③ 북한과 Zero-sum game을 하는 입장에서 수행된 특징을 지닐 수 밖에 없었다.<sup>14)</sup> 그러나 이제 소련이 붕괴되고 공산주의의 위협이 사라짐으로써 미국의 세계전략은 지구적 전략으로부터 지역적 전략으로 변화되었고, 따라서 대한반도 전략도 조정될 것이나 그 본질은 상당기간 변하지 않을 것이다. 즉 탈냉전에도 미국은 ① 중국과 일본 그리고 러시아가 지역 패권세력으로 등장하는 것을 막기 위한 정치적 균형자, 안보적 보장자 역할을 계속 담당할 것이며, ② 북한의 군사적 도발을 억제시키는 인계철선의 역할수행은 물론 핵무기를 포함한 대량 살상무기의 제3세계로의 확산을 방지하려 할 것이고, ③ 미국과 유럽간의 교역량을 증가하는 미국의 아·태지역과의 무역거래에 안전을 보장하고 경제과정에 개입코자 할 것이다.

향후 미국의 대한반도 전략은 “21세기를 지향한 아·태지역 전략구상”에 따라 조정될 것인데 그 주요 내용은 ① 주한미군의 한국방위 역할을 주도적인 위치에서 지원적인 위치로 전환, ② 주한미군의 병력 및 시설을 재배치하고 점진적으로 감축, ③ 작전통제권의 이양을 포함한 한·미연합지휘구조의 변경, ④ 주한미군 주둔 경비의 한국분담분 증대 및 한국의 자체안보책임 증대 등이다.<sup>15)</sup> 그러나 이같은 조정안은 북한의 핵사찰 수용문제로 인해 시행이

13) 미국은 해외에서 도발사건이 발생했을 때 사후수습을 시도하는데 이러한 정책을 양성철·문정인, 유재갑 등은 임시변통적 정책으로, 안병준은 반응적 정책으로 각각 지칭하였음.

14) 한승주, 「전환기 한국의 선택」, (한울, 1992), pp.106-110.

15) U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim : Looking Toward the 21st Century* (Washington D.C:



중지(1991.11)된 상태로 클린턴 행정부에 이행되었다. 클린턴은 그의 정책 서에서 “우리는 냉전에서의 자유의 승리에 기초한 새로운 국가안보정책을 정의해야 한다”고 선언하고, ① 미국의 경제적 지도력 재건, ② 지역분쟁으로 부터의 위협에 대처할 준비, ③ 신질서 형성에 미국적 가치의 확산등 3가지 원칙에 기초한 새로운 안보전략을 창출해야 할 것이라고 강조함으로써 16) 진보주의적·현실주의에 기초하여 세계문제의 해결을 시도할 것으로 전망되고 있다.

#### IV. 安保의 對美依存의 影響

##### 1. 한·미군사동맹의 성격

약소국이 생존을 위해 강대국과 동맹관계를 맺고 국가이익을 보호하는 것은 국제관계의 원초적 행동양태라고 할 수 있지만 군사동맹은 ① 동맹구성 국가들이 서로 수공할 수 있는 공동의 적이 있어야 하고, ② 공동의 적에 대한 동질적 위협인식이 뒤따라야 하며, ③ 공동의 적에 대처하기 위한 군사협력의 제도적 장치가 되어 있어야 하고, ④ 공동방위의 틀안에서 군사적 대처를 함에 있어 동맹구성국간의 책임의 형평성이 선제되어야 하는 등 필요조건을 충족시켜야 한다.<sup>17)</sup> 한·미간에는 상호방위조약이 체결되어있고 미 지상군이 한국에 주둔하고 있기 때문에 한반도에 전면전 또는 국지전과 같은 위기상황이 발발시 미국의 즉각적 군사개입은 자동적일 것 같이 보이지만 쌍방의 국가이익의 상이성과 동맹구조의 불평등성으로 인해 유기적 협력 체제로의 발전에 문제가 있다.

이에 한국은 한·미상호방위조약을 NATO조약 방식으로 격상시키려 노력하는 한편, 외교목표를 안전보장에 두고 안보외교의 대상을 미국에 편중시켜 ① 한국의 방위에 미군을 최대한으로 많이 오래동안 묶어두고, ② 강도높은 안보공약을 확약받아 내며, ③ 군사원조는 물론 군비증강을 위한 지원을 최대한 확보하는데 역점을 두어왔다.<sup>18)</sup> 그럼에도 ① 외부로부터 침략을 받으면 당사국들의 헌법적 절차를 통해 상호 협의한 후 적절한 조치를 취하기로한 한·미상호방위조약의 규정을 “자동적으로 즉각 개입”하도록 변경시키지 못했

U.S.G.P.O, Apr., 1990) 참조

16) Bill Clinton & Al Gore, *Putting People First : How we can all change America* (N.Y. : Time Books, 1992), pp. 129-130.

17) George Liska, *Nations in Alliance : The Limits of Interdependance* (Baltimore : Johns Hopkins Univ. Press, 1962) 참조

18) 한승주, 전계서, P.107

으며, ② 대한안보공약도 한·미관계가 밀월관계에 있을 때는 그 강도가 높았지만 그렇지 않을 때는 확인해주는 수준에 불과하였고, ③ 주한미지상군 철수에 대비하여 추진한 한국의 방위산업의 국산화도 미국은 첨단무기를 개발하지 못하도록 압력(1978년 장거리 유도탄 개발에 성공했지만 생산을 유보하도록 압력)을 가했다.<sup>19)</sup>

그러나 한·미군사동맹은 본질적으로 상호의존적이지 못한데서 문제가 발생하고 있는 것이다. 한국은 미국의 군사적·정치적 불려속에서 일방적으로 안보를 의존하면서 미국의 군사원조와 경제원조를 받아왔을뿐 동맹유지에 따른 공동의 비용을 제대로 부담하지 않은(안보의 무임승차) 반면, 미국은 동맹유지의 공동비용을 과다하게 부담하여 보호자로 부상함으로써 한·미안보관계는 은고관계(Patron - Client)를 불면하게 되었고, 따라서 동맹구조는 불평등구조를 형성하게 되었다. 그리고 한·미군사동맹은 공동의 적에 대한 한·미간 위협인식의 차이로 인해 유사시 고강도 안보협력의 유지가 곤란한 것이다. 미국의 대한안보협력의 실리는 소련의 견제인 반면, 한국의 대미안보협력의 실리는 북한의 견제이기 때문에 소련과 북한에 대한 양국의 위협인식이 동시에 존재할 때 양국간 전략적 합의가 이루어질 수 있고 공동의 실리도 보장될 수 있지만 그렇지 못할때 위협인식에 괴리가 생겨 양국간에 갈등은 물론 결속이 약화되는 것이며 따라서 유사시 미국의 자동개입 논리에는 무리가 있는 것이다.

그동안 한·미군사동맹은 하나의 통합된 지휘·통솔체계, 공동군사훈련, 정보의 유기적 교환, 무기체제의 표준화등을 통해 평시안보협력의 정도는 매우 높았다. 그럼에도 중요한 한·미안보쟁점이 제기되었을때 미국이 보여준 위기관리 및 동맹관리는 한·미안보협력이 ① 상황적 논리에 의해 좌우되고, ② 제도적 불평등이 존재함이 연구되었다. 그리고 한·미간의 정치적 갈등은 미·소관계가 데탕트 일때 발생, 한국의 대미의존도가 낮을 수록 장기화 되고 심화되었음이 연구되었다.<sup>20)</sup> 그러므로 한국의 국력이 신장되고 정치적 안정을 확보하게 될수록 한국은 미국의 대한 영향력에 도전하여 자주성을 추구하려할 가능성이 증대되었고, 특히 제도적 불평등을 시정하기 위해 주둔경비의 분담금 증액을 감수하고라도 작전통제권을 회수코자 할 것이다.

19) 김정렴, 「한국경제정책 30년사」(중앙일보사, 1990), p. 364

20) 안병준 편, 「한국과 미국 1: 정치·안보관계」 참조.

## 2. 안보의존의 영향

한국은 지난 40여년간 국가안보를 한·미군사동맹에 의존하여 한반도의 전쟁재발을 방지하고, 경제잉여의 적은 부분을 안보경비로 지출하여 경제성장을 도모할 수 있었다. 그러나 이러한 긍정적 측면 못지않게 부정적 측면이 표출되고 있는 바, 국민의 자존심 손상은 논외로 하더라도,

첫째, 대미안보외교에 치중함으로써 외교의 다원화와 다차원화를 피하지 못하였고,

둘째, 안보목표에 치중함으로써 분단국의 중요 목표인 통일목표를 소홀히 했으며,

셋째, 안보의 대미의존으로 인해 정부는 위기관리능력을 배양하지 못하였고 국민은 안보의식을 확립하지 못했으며,

네째, 동맹구조의 불평등성으로 인해 반외세적 민족자결권을 추구하는 반미운동이 확산되었음은 물론<sup>21)</sup> 북한정권에게 '미제식민지'라는 대남공세의 논거 뿐 아니라 군사관련문제의 해결에 미·북한직접협상의 논거를 제공하게 되었다.

우선 외교적 측면에서 보면, 한국외교가 대미외교·안보외교에 치중함으로써, ① 북방정책을 추진하기 전까지 북방 인접국가들과 관계개선은 물론 교류조차 제대로 못할 정도로 외교의 다변화를 피하지 못했을 뿐 아니라 미국과의 협의와 협력을 바탕으로 지역적인 다변적 안보협력구상에 적극 참여하지 못했고, ② 외교무대에서 군사안보 위주의 활동으로 인해 날로 증시되어 가는 경제, 환경, 자원, 보건 등 분야에 다차원적으로 접근하지 못했으며, ③ 북한과의 대결과 경쟁에 급급하여 북한의 위협에 대한 집념을 초월, 지역의 안정과 세계의 평화질서 수립과정에 참여·공헌하지 못했고, ④ 따라서 전환기의 도전을 기회로 활용할 자주적인 외교역량을 배양하지 못하였다.

다음, 통일면에서 보면, 정부는 분단국으로서 통일을 가장 중요한 목표의 하나로 삼아야 함에도 불구하고 통일이라는 적극적 목표와 화해 및 협력이라는 긍정적 목표보다는 안보라는 방어적 목표와 경쟁 및 대결이라는 부정적 목표에 국민적 에너지를 집중시킴으로써<sup>22)</sup> 사회에 맹목적 반공주의가 확산되어 안보와 통일이 상치된다거나 또는 통일을 안보에 종속되는 것으로 보는 고정관념마저 재생산하였다.<sup>23)</sup> 이러한 상황에서 통일역량의 배양은

21) 장달중, "반미운동과 한국정치", 「한국과 미국 1: 정치·안보관계」, pp.131-132.

22) 한승주, 전거서, p.90.

23) 최완규, "전환기의 남북한 관계", 「한국 정치·사회의 새흐름」, (나남,

물론 통일을 위한 국제적·국내적 환경도 조성할 수 없었다.

그리고 위기관리면에서 보면, 안보의 대미의존으로 인해 위기시 정부의 정책결정능력을 포함한 위기관리능력이 배양되지 못했음을 엿볼 수 있다. 즉, ①국가안전보장회의가 헌법기구로 존재함에도 그 실질적 기능을 수행하지 못하고 있는데서 볼 수 있듯이 정부가 장기적이고 제도적인 관점에서 위기 발생의 가능성을 줄여나가고, 위기발생시 효율적으로 대응하는 능력을 신장시키려는 노력이 결여되어 있으며, ② 1994년 6월 북한의 IAEA탈퇴선언과 관련된 정부의 북핵정책에서 볼 수 있듯이 우리의 궁극적 국가이익은 북핵문제의 해결보다는 전쟁의 회피에 있음이 분명한데도<sup>24)</sup> 정부는 미국조야의 매 파 주장에 동조하여 대북제재에 앞장설 정도로 자주역량의 결여와 정보력 부재현상을 표출하였고, ③ 작전지휘권이 없는 한국군은 한·미 연합사의 작전계획을 수행하는 도구로 전락되어 전략적 사고가 결여되었다.

한편 국민의 안보의식면에서 보면, 이남영교수의 실증적 연구에서 볼 수 있듯이<sup>25)</sup> 국민들은 주한미군이 한국안보에 유익한 영향을 주고 있고(고교생 92.5%, 대학생 77.6% 지지), 미군의 철수는 한국안보를 위태롭게 한다(고교생 87.6%, 대학생 68.1% 지지)고 인식할 정도로 안보에 대한 대미의존의식이 강한 편이다. 그럼에도 불구하고 북핵문제로 전쟁 위기감이 조성되자 국민들은 안보불감증과 안보불안증을 공히 표출시켜 안보의 대미의존이 국민의 안보의식을 저해시켰음을 엿볼 수 있다. 안보불감증은 역대 정권이 정권 안보를 위해 위기를 과장하여 국민들이 위기에 둔감해졌거나, 정부가 미국의 안보공약을 과장 선전함으로써 국민들이 미국을 과신한데서 비롯된 측면이 없지 않고, 안보불감증은 전시에 가공할 파괴력에 대한 두려움, 정부의 위기관리능력에 대한 불신, 군의 전쟁수행 능력에 대한 회의 등이 복합적으로 작용한 데서 비롯되었는데, 이는 근본적으로 국가가 국민의 현재와 미래의 안전한 삶을 보장할 수 있는 자주적 안보능력을 갖추었을 때 해소될 수 있는 성질의 것이다.

끝으로 반미운동면에서 보면, 한·미동맹구조의 불평등성이 운동권의 반외세적 민족자결권의 추구에 영향을 준 것으로 보인다. 반미운동권은 미국의 팽창적 역할수행 때문에 한국의 사회·정치적 변화가 자율적으로 수행될 수 없다고 보는 노선과 한국의 정치·사회·경제체제를 미국 자본주의체제의 모순이 전화된 체제로 규정하여 혁명적 체제변화를 주도하는 노선이 있는데, 전

1993), p. 383.

24) 박재규, 「북한의 핵문제와 남북한 관계의 전망과 대응」, (경남대 극동문제연구소, 1994), p. 35.

25) 이남영, 「안보의식과 국가안보」, 「안보학술논집」, 제1집 제2호, (국방대학원 안보문제연구소, 1990), pp. 273-277.

자는 미국을 제국적 국가이익 추구의 심벌로 보고, 후자는 미국을 제국주의 국가로 본다.<sup>26)</sup> 반미운동권은 한국정부를 미국의 조종과 통제를 받는 종속적 국가의 성격을 지닌 정부로 보면서, 분단책임론, 군사작전권 종속문제, 무역마찰 및 경제종속문제 등 이슈를 제기하고 있는데, 이 중에서도 군사작전 지휘권의 부재가 대미종속의 기본골격을 형성한다고 보아 해결책으로 “한국군에 대한 국군통수권 및 한반도 내의 군사문제에 대한 독자적 결정권을 갖는 자주국방”을 제시하고 있다.

## V. 安保의 自主性 追求 方向

### 1. 자주성 추구 여건

국제정세의 변화와는 달리 한반도에는 아직도 냉전적 기류가 잔존하고 있음에도 한·미양국에 공히 국익우선주의와 경제우선주의라는 실리차원에서 국가정책의 추진을 요구하는 새로운 정치세력이 등장하여 냉전시대의 공동의 적이 사라졌으므로 한·미양국은 더이상 동맹국으로서의 의무와 역할에 얽매일 필요가 없다는 논리를 전개할 가능성이 제기되었다. 미국은 동북아지역에서 ① 군사적 위협에 대한 인식이 급격히 변하고 있고, ② 미국의 국방자원이 급격히 축소되고 있으며, ③ 일본과 중국이 독자적 영향력과 역할을 증대시키고, ④ 불안정한 타지역(중동 등)으로 미국의 군사적 관심과 지원을 전환시켜야 할 필요성이 존재하기 때문에 안보역할을 재조정할 필요성이 제기되었다.<sup>27)</sup> 그럼에도 태평양 지역이 미국의 장기적 국가이익에 아주 중요하기 때문에 미국은 ① 중요 우방국들과 쌍무적 안보관계를 강화시키고, ② 소규모의 능력있는 전진배치 군사력을 유지하여 대응적 개입전략을 추구할 것이다.

그동안 한미관계를 지배해오던 매개변수도 변모되어 ① 양국의 상대적 국력이 변화되었고, ② 동북아 주변정세가 변화되었으며, ③ 양국의 전략·전술상의 입장도 변화되었기 때문에 미국의 정책변화의 방향은 한반도의 전략적 가치와 한반도의 지역적 안정이라는 두가지 요인에 의해 영향을 받게 될 것이다. 미국은 ① 지역패권주의를 경계해야 할 대상인 중국, 일본, 러시아에

26) 장달중, 전개논문, pp.134-139.

27) James A. Winnefeld, et.al., *A New Strategy and Fewer Forces: The Pacific Dimension* (Calif. : Rand Corporation, 1992), p.53.

군사기지를 가질 수 없으므로 한국에 장기간 군사기지를 보유코자 하고, ② 러시아가 서방군사력을 감축시키면서도 극동군사력을 정예화시킴으로써 대 러시아 전략적 측면에서 한국에 전진지상기지를 필요로 하며, ③ 아·태시대를 맞아 동지역에서의 경제안보 수호는 물론 지역의 경제과정에 개입할 기반을 확보하기 위해 미군의 주둔이 필요하므로 한반도의 전략적 가치를 여전히 중시할 것이다. 그러나 미국은 ① 남북한 군비경쟁이 지속되는 한 주한미군을 한반도의 안정유지세력으로 계속 역할을 수행토록 하지만 ② 북한이 핵사찰을 수용하여 미·북과 남·북의 관계를 정상화시키게 되다면 한반도의 지역적 안정이 유지될 것이므로 주한미군의 역할을 축소시키려 할 것이다.

한편 한국내에서도 한·미군사관계의 재정립이 필요하다는 인식론이 대두되고 있는데, 이는 ① 정치적 민주화의 추진, ② 반미운동의 확산, ③ 북방정책의 추진 등 변수의 영향을 받았기 때문이다. 즉, ① 정치적 민주화로 인해 정부는 작전통제권, 방위비 분담 등 한·미군사관계에 수반된 제반 문제들에 대해 국민여론동향을 도외시킬 수 없게 되었으며, ② 광주민중항쟁시 미국의 역할을 문제삼으면서 운동권을 중심으로 일기 시작한 반미운동은 미국의 대한통상압력으로 인해 노동자·농민 차원으로 확산되었고, ③ 북방정책의 추진 결과 북한이 도발시 러시아나 중국의 지원을 받을 수 없을 뿐 아니라 남북한 관계가 진전되면 안보적 위협요인이 약화될 것이며, ④ 한국의 경제 성장에 따라 전방위의교가 강화되어 안보상황도 개선되었다는 것이다. 그러므로 이같은 인식론은 작전통제권의 회수, 안보조약의 불평등조항의 개정, 팀스피리트 훈련의 축소 내지 폐지 등의 요구로 나타나고 있다.

더욱이 한국의 신정부는 국가안보 뿐 아니라 민족안보를 국가목표로 제시하였고, 안보정책의 추진을 위한 구체적 수단에 있어서도 국가방위를 위한 군사적 수단에만 머물지 않고, 외교, 경제, 문화적 수단을 모두 포함하는 역량을 배양시키려 한다. 이상과 같이 한국안보의 자주성 추구 여건은 ① 미국의 대한군사정책의 재조정 필요성과 한국의 한·미군사관계의 재정립 필요성이 동시에 제기되어 국외적 요인과 국내적 요인이 상호작용할 수 있게 되었으며, ② 한·미군사동맹구조의 불평등성 부각과 이를 대등한 상태로 전환시키려는 의식이 대두되어 구조와 행위가 상호작용을 할 수 있게 됨으로써 변화를 지향한 총체적 국면을 형성해 나가게 되었다.<sup>28)</sup> 미국의 군사정책은 점진적·단계적으로 변화방향을 모색할 것이며, 그 과정에서 한국측의 요구도 반영되어 한·미군사관계도 점진적으로 재정립되어 갈 것이다. 그러나

28) Steven Lukes, *Power: A Radical View* (London:MacMillan, 1974), p.54.

한·미군사관계는 동북아체제와 남북한 분단체제라는 변수의 영향을 받아 재정립될 것이라는 점이다.

## 2. 자주성 추구 방향

한국안보의 자주성 추구문제는 주한미군문제와 연관되어 있고, 주한미군 문제의 근본적 해결을 위해서는 한반도의 평화체제의 구축이 필요한 것이다. 그러므로 안보의 자주성 추구문제는 통일을 지향한 안보정책과 맞물려 돌아가야 할 것이다. 통일을 지향한 한국의 안보정책은 통일과정에서 나타날 혼란과 비용을 최소화하고 통일 이후에도 한민족의 주권과 생존권을 보장하여 민족의 번영을 외부로부터 지킬 수 있는 외교·군사적 뒷받침을 목표로 하여야 할 것이다.<sup>29)</sup> 그러므로 주변의 4대강국 속에서 생존전략을 확보해야만 하는 우리로서는 아직도 동북아의 군사정세가 군사안보적 전략을 중시하지 않을 수 없는 상황임을 감안하여 혼란과 비용을 최소화할 수 있는 한·미군사동맹체제에 바탕하여 주변국에 대한 전방위 우호정책을 추진하는 방식의 통일을 지향한 안보정책을 추구하지 않을 수 없는 것이다.

미국은 지리적 위치상 한반도에 대해 직접적 이해충돌의 가능성이 적은 강대국으로서 북한의 군사적 모험주의를 억지하여 체제의 변화를 유도하는 전략을 수행하고 있을 뿐 아니라 일본, 중국, 러시아 등의 지역패권주의의 부활을 억제시키는 전략을 추구하고 있기 때문에 지역안보를 위한 이상적인 정치적 균형자 역할과 안보의 보장자 역할을 수행할 수 있을 것이다.<sup>30)</sup> 나아가 주한미군은 남북한의 군사대치 상황이 소멸되면 주변국 견제 및 기지 유지의 목적에 맞게 재조정될 것이기 때문에 통일한국이 미국과 군사동맹을 유지하는 것이 국가이익에 도움이 될 수 있을 것이다. 그러므로 한반도에서는 미국의 안보역할이 가장 이상적이다. 이러한 시각에서 한국은 향후 장기간 미국과의 군사동맹관계를 유지해야만 한다. 그러나 동맹관계를 유지함에 있어서 대미의존형 국방체제를 정리하고 한·미간에 상호보완적 동반자관계를 정립해야 할 것이다. 그러므로 한국군의 작전통제권 환원과 한국방위의 한국화 달성이 요구된다.

그러나 '한국방위의 한국화'는 주한미군의 역할변경문제와 맞물려 있고, 북한의 군사적 모험주의를 자극할 우려도 있어 산중하게 접근할 필요가 있

29) 차영구, "2000년대부터 남북공동안보시대 진입", 「2000년에 열리는 통일 시대」, (동아일보사, 1993), p.158.

30) 박경서, "미국의 대한반도전략의 변화가능성과 안보정책적 대응", 「전략논총」, 제1집, (한국전략문제연구소, 1993), p.25.

으며, 따라서 추진일정은 빨라야 남북한이 중립적 공존단계에 돌입하여 군비통제가 이루어질 때 쫓 정해야 할 것이다. 그리고 한국방위의 한국화를 위해 주변국에 대한 우호정책 추진이 필수적이므로 한국은 일본, 중국, 러시아 등과 복합적이고 다중적인 안보협력력을 추진하여 이들 국가의 통일반대 세력화를 예방하고 통일 후의 안전보장에 일조가 되도록 해야 할 것이며, 특히 주변국의 다변적 안보협력체제의 구축에 적극 참여하여 한국안보의 보조수단으로 활용해야 할 것이다. 나아가 남북한이 통일되었을 때 한·미군사동맹관계의 발전방향도 상정해야 할 것인데, 자주성을 실현하는데 목표를 둔다면 한·미동맹을 해소하고 다자간 안보협력체제로 대처하는 방안으로 발전시켜야 할 것이나, 비용절감과 역지효과를 달성하는데 목표를 둔다면 한·미동맹 및 주한미군을 계속 유지하는 방안으로 발전시켜야 할 것이다.

주한미군의 역할조정과 이에 따른 부분감축 문제는 '21세기를 지향한 아태지역전략구상'에서 밝혀지고 있지만 남북한이 적대적 공존관계에 있는 한, 한·미연합체제에 의해 한반도의 평화유지가 불가피함으로 미군의 배치조정은 이루어질 수 있어도 숫적감축은 불가능한 것이다. 한반도에 평화체제가 구축되지 않은 상황에서 미군이 철수한다면 군사적 긴장이 고조될 가능성이 있기 때문에 미군의 숫적 감축은 남북한이 중립적 공존관계를 유지하면서 본격적인 신뢰구축(CBM)단계에 돌입할 때 이루어지게 될 것이다. 그러나 주한미군의 철군 규모와 속도는 한반도에 평화체제가 구축되는 정도에 따라 조정될 것이다. 철군의 규모는 중립적 공존단계, 협조적 공존단계에 따라 결정될 것이고, 철군의 속도는 정치적 신뢰구축단계, 운용적 군비통제단계, 구조적 군비통제단계와 연계되어 완만한 궤도(the slower track)와 신속한 궤도(the faster track)가 결정될 것이다.<sup>31)</sup>

남북한이 분단체제를 극복하고 평화체제를 구축하기 위해서는 ① 신뢰구축을 위한 신뢰구축단계(CBMs for CBMs), ② 신뢰구축단계, ③ 군비축소단계를 거쳐야 할 것이나<sup>32)</sup> 이를 군비통제의 차원에서 보면 ① 정치적 신뢰구축의 단계, ② 운용적 군비통제단계, ③ 구조적 군비통제단계를 거쳐 추진하는 것이다.<sup>33)</sup> 그러나 남북한 간에는 적대감과 불신감이 심화되어 있고, 문제해결의 접근방법도 남한은 기능주의적 접근을 선호하는데 반해, 북한은 일괄타결적 접근을 선호하여 남북한간에 신뢰구축이 이루어지기 곤란하다. 그러므로 남북한 정상회담과 미·북한회담에 거는 우리의 기대는 큰 것이다.

31) 미상원군사위원회 재래식전력 및 동맹방위소위원회의 레빈(Carl M. Levin)이 제시한 양궤도 접근방법(two track approach)임.

32) 하영선, 전계서, pp. 75-95.

33) 한용원, "한반도의 군사력과 군비통제문제", 「남북한과 국제정치」, (서울프레스, 1992), pp. 252-254.



남북한 정상회담에서는 쌍방간의 적대감과 불신감을 다소나마 해소시킬 수 있을 것이며, 미·북한회담에서는 북한이 미국과의 관계개선을 추구하면서 미국의 남북한에 대한 동등한 대우를 요구할 것이며, 미국은 주한미군의 역할에 관해 이해시키고 북한의 군비축소를 유도할 것으로 기대되고 있다.

남북한이 한반도의 평화체제 구축에 합의하여 중립적 공존단계를 거쳐 협조적 공존단계에 돌입한다면 남북한간에는 통일지향의 공동안보의 차원에서 구조적 군비통제가 시작될 수 있으며, 이는 주한미군감축 제2단계 후반기와 맞물리게 됨으로써 미군이 상징적 수준으로 남는 상황에서 한국방위의 한국화가 정착될 수 있을 것이다. 한국방위의 한국화는 한국군이 작전통제권을 완전 회수함으로써 이루어질 것인데, 이때 UNC의 기능문제와 휴전체제의 종식문제는 물론 다변적 안보협력체제의 중요성이 부각될 것이므로 정부수준의 고도의 정책결정능력과 고도의 협상기술이 요구될 것이다. 이러한 과제에 정부가 합리적으로 대처하지 못하고 이데올로기적 고려나 정략적 고려를 하게 된다면 그만큼 비싼 대가를 치루지 않으면 안될 것이다.<sup>34)</sup> 그러므로 관계자들은 미국의 이해, 북한의 이해, 한국의 이해를 치밀하게 분석하여 상호 조화될 수 있는 부분을 발굴하고 조화가 불가능할 때에는 어떤 보완조치가 필요한가를 성찰하는 자세를 견지하고 대처해야 할 것이다.

## VI. 結 論

냉전질서의 종식은 곧 동북아 세력균형의 다극화를 의미함으로 한국의 독자적인 안보정책의 구상이 필요한 상황인데, 미국도 한반도에서 주한미군의 역할을 지원적 역할로 전환시키고 한국군이 주도적 역할을 담당하도록 중단기 전략구도를 설정했기 때문에 북한의 군사적 모험주의만 종식된다면 한국은 안보의 자주성을 추구할 수 있게 되었다. 그러나 안보의 자주성 추구문제는 통일을 지향한 안보정책과 맞물려 돌아가도록 만들어야 한다. 통일을 지향한 안보정책은 통일과정에서 나타날 혼란과 비용을 최소화하고 통일 이후에도 민족의 주권은 물론 생존권을 보장할 수 있는 거시적이고 장기적인 준거틀에 입각하여 수립되어야 할 것이다.

아직도 동북아의 정세는 군사안보적 전략을 중시하지 않을 수 없는 상황이고, 한반도에서는 미국의 안보역할이 가장 이상적이기 때문에 한국은 최

34) 권희영, “북방정책과 한국의 선택”, 『2000년대와 한국의 선택』, (고려원, 1992), pp. 390-391.

소한 통일이 될 때까지 미국과의 군사동맹관계를 계속 유지해야만 한다. 그러나 이 과정에서의 한·미 동맹관계는 한·미간에 상호보완적 동반자관계를 정립해야 할 것이며, 그러기 위해 남북한이 협조적 공존관계를 유지하여 한국군의 작전통제권 환원과 한국방위의 한국화가 달성되도록 해야 할 것이다. 이러한 방향으로 안보의 자주성을 추구하기 위해 다음과 같은 사항을 유의할 필요가 있다.

첫째, 국가안보정책은 통일을 지향한 거시적이고 장기적인 준거들에 입각하여 수립되어야 한다. 이러한 준거들이 존재하지 않는다면 안보정책이 시류에 표류하거나 이데올로기적·전략적 고려에 의해 결정되어 엄청난 대가를 지불하는 사태에 직면할 우려가 있다.

둘째, 일거에 안보의 완전한 자주성을 실현시키려 해서는 안될 것이다. 상호의존적인 국제관계에서 제몫만을 챙기는 것은 능사일 수 없으며, 통일과정에서 야기될 혼란과 비용을 최소화시키도록 하기 위해 미국의 구상(의견)을 존중해 주어야 할 것이다.

셋째, 남북한 군사관계를 정상화·안정화시키기 위해 군비통제를 추진해야 할 것이다. 현실적으로 군사적 대결이 계속되고 있는 상황에서 남북한간에 군사관계를 안정화시키지 못하면 평화통일이 불가능함으로 군비통제는 중요한 과제인 것이다. 그러므로 남북회담은 물론 미·북한회담에서도 군비통제문제가 의제화되도록 해야 할 것이다.

넷째, 통일과정을 용이하게 하고 통일 후의 안전보장에 일조가 되도록 다변적 안보협력체제의 구축에 적극 참여해야 할 것이다. 상호의존성의 심화로 인해 횡국가적 관계에서 힘이 분산되고 있으므로 군사적 균형에만 의존하지 말고 다변적·다차원적 협력체제를 유지해야 할 것이다.

## ▣ 발표 및 토론요지



## 발 표 요 지

### < 흥 관 희 >

최근 북한의 핵무기 개발 기도는 한반도 안보상황과 남북관계에 심대한 영향을 미치고 있다. 그동안 지리떨렬하게 계속되어온 북핵 협상은 제재나 협상이나 의 중대한 기로에서 우리 민족에게 전쟁과 평화, 굴복과 자존의 양자택일을 강요하는 듯한 상황으로 발전하고 있다.

북핵을 저지하기 위하여 추진되고 있는 국제제재는 그 실효성이 약할 뿐만 아니라 전쟁의 위험을 안고 있으며, 이는 전쟁의 결과에 관계없이 한반도의 폐허화를 의미한다. 그러므로 제재는 민족생존의 차원에서 비현실적이며 위험한 대안이다. 한편, 북한의 핵보유를 묵인하게 되면, 남한의 「비핵화」를 포기하는 결과를 낳게 될 것이며, 이는 한반도에서 핵군비경쟁을 통한 대결구도가 형성되어 상당기간 무장평화가 지속될 전망을 예고한다.

제 1 차 세계대전 전 유럽에는 연합국과 추축국간 「무장평화」가 형성되어 결국 전쟁으로 치달은 역사적 선례가 있다. 그러나, 지난 80년대에 미소냉전이 치열하여 군비경쟁이 전개되었을 때에는, 소련의 붕괴로 결말이 났다. 소련이 미국과의 무리한 군비경쟁에서 경제침체를 야기시켜 결국 체제위기로 연결되었기 때문이다. 전자의 경우 전쟁을 가져온 것은 「무장평화」 그 자체가 아니라, 어느 한 쪽도 힘의 우위를 달성할 수 없었기 때문이다. 후자의 경우 뜻하지 않은 소련의 붕괴를 가져온 것은 당시 레이건 미 행정부의 「힘에 의한 외교」가 결실을 맺은 것으로 풀이할 수 있다.

대화를 통해서 북한핵을 해결할 수 없게 되고, 또 제재가 우리 민족의 생존 차원에서 적절한 방법이 아니라고 판단되면 남한의 핵보유는 자연스러운 귀결이며, 이후 남북간 핵 군비경쟁은 피할 수 없는 추세가 된다. 우리의 대북정책이 평화와 대화를 기조로 함에도 북한이 군사적 수단에 의존하려 하는 한, 군비경쟁을 두려워해서는 안되며, 북핵제재를 유보하는 대신 북한이 보복공격이 두려워 핵무기를 사용하지 못하도록 핵을 포함하는 확고한 전쟁억지력을 갖추어야 한다. 「무장평화」의 고통을 감내하고 이를 실력으로써 극복할 때, 평화가 달성될 수 있을 것이다. 이 경우 한미 안보공조는 필수적이다.

한국은 지난 30여년간 경제성장에 성공하여---비록 군사정부의 '개발독재'에 힘입은 것이긴 하지만---이제 중진국의 대열을 넘어서고 있다. 북한과의 경제력 격차는 이론의 여지가 없으리만큼 크게 벌어지고 있다. 그럼에도 남한이 북한과의 군사적 갈등과 긴장, 특히 북한의 「도발」 가능성에 대해 전전공공해 하는 것은 바로 이 엄청난 경제력이 군사력화되지 않았기 때문이다. 물론 군비와 경제성장간에 일반적으로 역관계가 성립한다는 것은 경험적으로 입증된 바이다. 곧 경제력이 취약한 국가가 오랫동안 강한 군사력을 보유할 수 없으리라는 것은 하나의 상식이다. 그러나 적어도 경제발전과의 적정 균형을 유지하면서 군사력에 힘

쓸 때에 「악의」를 가진 적에 대처할 수 있다. 군사력이 약할 때에 현재의 남북한 군사력 현황이 보여주듯 단기전에서 패배할 수 밖에 없게 된다. 특히 군사적 뒷받침이 없는 외교는 효용이 없다는 것은 국제정치사의 중요한 교훈이다. 현대의 복잡한 산업국가체제에서 비군사적 요소를 강조하는 '종합전력' 개념의 등장에도 불구하고, 한반도 안보상황으로 볼 때 아직도 군사력은 우리 국가안보의 필수적인 요소라 할 수 있다.

## < 이 서 항 >

21세기를 지향하는 1990년대 접어들면서 탈냉전으로 표현하는 '새로운 국제질서의 시대'가 전개되고 있다. 즉, 공산주의 붕괴와 동유럽의 체제개혁 및 민주화, 그리고 독일통일 등과 함께 국제사회는 갈등으로 특징되는 냉전시대를 마무리 짓고 새로운 냉전이후 시대의 막을 열고 있다. 1991년 경험한 걸프전쟁이나 유고내전과 같이 국제사회는 예측불가능한 여러가지 불확실성을 항상 안고 있는 것이지만 평화와 화해를 지향하는 일반적인 국제정세 추세는 이미 세계사의 주류를 형성하기 시작했으며 역전되지는 않을 것으로 보인다.

이 새로운 시대의 개막과 함께 세계 각 지역에서는 대결과 대치 대신에 협력과 이해, 봉쇄 대신에 개방, 그리고 군비경쟁 대신에 군비감축으로의 전환이 가속화되고 있으며 한반도에서는 역사적인 정상회담 개최 합의로 신뢰구축과 군비통제문제는 보다 현실적인 주제로 부각되고 있다. 특히 한반도 군비통제 문제는 북한 핵문제가 해결된 이후 또는 해결되는 과정에서 남북한이 다루어야 할 가장 중요한 현안 중의 하나이며 통일의 전제조건으로 시급히 실현되어야 할 주제로 부각되고 있다.

새로운 국제질서가 전개되기 시작하는 이 전환의 시기에 남북한 군비통제 문제가 보다 현실적으로, 그리고 심각하게 다루어져야 할 중요한 이유는 다음과 같이 설명될 수 있다. 즉, 한반도에 평화체제를 구축하여 통일에 더욱 가깝게 다가서기 위해서는 남북한 정치·군사문제의 해결 - 특히, 군사적 긴장완화에 군비통제의 실현이 필수적인 점을 들지 않을 수 없다. 남북이 대치한 한반도는 세계에서 군사적 대결이 가장 첨예한 지역 중의 하나로서 한반도에서 해결해야 할 가장 시급한 과제는 군사적 긴장을 완화하고 전쟁발발의 위험을 감소 제거하는 일임은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 군사적 대치와 군비경쟁이 지속되는 한 평화는 취약성을 가질 수 밖에 없기 때문이다.

그러나 남북한은 신뢰구축과 군비통제에 대한 실제적 시행경험이 부족하고 서로 다른 시각과 접근방법을 노정하여 이들 문제에 대한 절박한 필요성에도 불구하고 가시적인 성과를 거두지 못하고 있다. 다시 말해 남북한은 그동안 신뢰구축 및 군비통제 방안에 대한 '제안의 확산현상'(proliferation of CBMs)를 경험하면서도 실제적인 진전에는 다가서지 못하고 있는 것이다. 이 논문은 남북한의 신뢰구축과 군비통제에 대한 '方案의 확산'현상 속에서 남북한 신뢰구축·군비통제 변수의 독립적인 시행 가능성 여부, 주한 미군처리문제, 다자간 지역안보협력

진행과의 관계 등을 검토하는데 주요 목적이 있다.

## < 이 항 열 >

현재 클린턴 대통령이 직면한 가장 중요한 외교문제 가운데 북한의 핵무기문제를 해결하는 것이 으뜸으로 등장하였다. 5월 18일에 북한이 영변 5MW원자로의 연료봉 교체에 착수했음이 국제원자력기구사찰팀에 의해 확인되고 북한 핵문제는 중대 국면에 접어들고 있다. 클린턴 행정부는 과거에 하였듯이 관례적으로 북한에 대해 경고했으며, 강경파의 대변인으로 등장한 페리국방장관은 북한이 계속 국제감시규정을 위반한다면 경제적 제재를 취하겠다고 언명하고 북한 핵문제는 '매우 심각한 상황'이 될 것이라고 발표하였다.

클린턴 대통령이 북한 핵문제를 해결하는 데는 네가지의 선택이 있을 수 있다고 본다. 첫째는 현재 같이 계속 단계적인 협상이며, 둘째는 경제적 압력을 수반한 교섭이며, 셋째는 U.N.에 의한 경제제재이고, 넷째는 군사적 해결방법이다.

이 네가지의 선택이 모두 장단점이 있으며, 북한의 군사적 보복 가능성을 수반하고 있다. 이런 상황에서 클린턴 대통령이 피해야될 한가지 선택은 정책혼란과 우유부단의 정책이다. 북한이 계속 국제원자력기구의 조사를 방해하고 더 많은 조건을 내세운다면 미국은 정치적, 경제적 조치만 생각할 것이 아니라 북한의 오산이 없도록 군사적 준비도 고려하여야 된다. 북한 핵문제의 조만간 해결이 없다면 "새세계 질서" 속의 미국 지도력 신뢰감은 상실될 것이며 계속 북한으로부터의 상승되는 도전을 감수해야 된다. 만약 북한이 기정사실로 핵폭탄을 한 두개 만들었을 것으로 가정하여 그선에서 현상을 유지하려면 북한은 더욱 많은 폭탄을 생산하려고 할 것이며 그것은 미국만이 아니라 세계적 영향이 수반될 것이다. 예를 들면 북한은 핵폭탄을 이란, 리비아, 시리아, 이라크 같은 테러 국가에 판매할 것이며, 아시아에서도 미국은 신임을 잃게 되며 1945년 부터 다져놓았던 미국의 안정보장체제가 붕괴될 것이다.

클린턴 대통령의 "당근과 채찍"의 대북외교정책은 아직까지 현저한 성과가 없었으며 새로운 정책방향이 필요한 것 같다. 이 새로운 정책은 미국민의 지지를 받아야 되는 것이므로 클린턴 대통령은 왜 북한의 핵문제가 위험한 것인지 미국민에게 인식시키고 또한 미국은 군사력까지 사용하게 될지도 모른다는 것을 가르쳐 주어야 한다. 클린턴의 일반적 외교문제의 해결에 큰 결점은 그가 1992년의 선거에서 과감한 외교정책의 성명과 당선 후의 우유부단한 결정에 큰차이가 있다는 점이다. 일반적으로 클린턴 대통령은 국내문제에 더 관심이 많으며 현재도 그는 보건정책과 복지개혁에 더 정열을 쏟고 있으며 그도 이해가 가는 것이 그는 국내경제문제로 대통령에 당선되었던 것이다.

현재 클린턴은 많은 외교문제 전문가로부터 비평을 받고 있으며 국민들도 최근 갤럽여론조사에 의하면 조사 대상자의 55%가 외교정책을 잘못하고 있다고 단정하였다. 클린턴이 이런 우유부단의 외교정책과 우왕좌왕의 결정은 또 하나의 베트남전쟁과 같은 과오를 반복하지 않으려는 결심과 외교정책의 나약한 자(wimp)

라는 소리를 듣지 않으려는 이율배반적인 상관관계에서 기인한다고 할 수 있다. 최근에 클린턴 행정부에서 강경한 태도를 고수하는 대표자는 페리국방장관이나 그의 성명서도 모호성과 혼돈을 초래한다. 즉 그는 최근 성명에서 '우리의 정책 방향은 줄곧 북한이 중요한 핵무기 능력을 보유하지 못하도록 하는 것이었다'고 말한다. 그렇다면 미국은 북한이 '중요하지 않는 핵능력'을 보유하는 것은 허용할 태세가 되어 있다는 뜻인가? 또한 그는 평양이 이미 1개 또는 2개의 원자탄을 보유하고 있을지 모른다고 언급하였다. 페리의 이러한 진술은 지난해 11월 클린턴이 '북한이 단하나의 핵무기를 개발하는 것도 허용할 수 없다'고 천명한 것과는 아구가 맞지 않는다.

이런 외교정책의 혼선은 북한만이 아니라 동맹국들도 미국의 입장에 대하여 혼동을 하게 만드는 연유가 된다. 정책자의 성명은 그것을 뒷바침할 수 있다. 국가의 의도와 능력은 수반되어야 하는 것이다. 현재 미국은 현실적으로 북한 핵문제를 처리하기 위하여 선제공격을 할 의향이 없으며 헛 협박만 하면 오히려 북한을 더욱 혼동시킬수 있으며 그들의 정책이 오산(Miscalculation)에 의하여 수립될 수 있다. 그러므로 클린턴 대통령은 미국의 국제적 지도력의 신빙성을 위하여서도 북한에 관하여 미국의 정책이 무엇이라는 것을 명백히 하여야 된다. 이번 북한의 연료봉 교체의 문제를 계기로 북한에게 강력한 메시지를 보내야 하며 경제적 제재보다 태평양의 아시아지역에 당분간 미국군의 존재를 증강하여 힘의 과시를 보여 주어야 한다. 오히려 이것이 북한에 관한 경제적 제재보다 전경도발위험이 적을 것 같다. 경제적 제제는 현재 북한이 직면한 심각한 식량부족과 경제난국을 더욱 악화시켜주므로 한반도의 긴장고조가 더욱 이루어질 것이다.

그리고 클린턴 대통령의 외교정책의 밑바침이 되는 시장민주주의(Market Democracy)의 세계적인 보급과 경제이익을 추구하는데 있어 중점을 미국안보와 세계정치질서의 안정에 부속시켜야 될 것 같다. 또한 Bosnia 나 한국문제와 같은 경우 미국존속에 직접적 위협이 되지 않으나 이런 경우에도 일단 유사시 무력의 전시효과가 필요하다는 것을 미국 국민에게 인식시켜야 한다.

클린턴 대통령이 아무리 국내문제분야에서 성공해도 외교정책에 실패하면 그는 역사에 훌륭한 대통령으로 기록되지 못할 것이며 미국의 번영과 존속은 합리적이고 합법적인 새로운 세계질서 창립과 유지에 달려있다고 본다.

## < 한 용 원 >

한국은 지난 40여년간 한국안보를 한·미 군사동맹에 의존하였고, 그 결과 한반도의 전쟁재발을 방지하고 안보경비를 줄여 경제성장을 도모할 수 있었으나 국민의 자존심 손상은 물론 외교의 다원화와 다차원화를 피하지 못하고 통일목표를 소홀히 했으며 국민의 안보의식도 저해시켰다. 그러나 냉전질서의 종식이 동북아 세력균형의 다극화를 야기하여 한국의 독자적 안보정책의 구상이 필요한 상황이 도래했는데, 미국도 한반도에서 주한미군의 역할을 지원적 역할로 전환시키려는 전략구도를 설정했기 때문에 북한의 군사적 모험주의만 종식된다면 한국은 안보



의 자주성을 추구할 수 있게 되었다.

그러나 안보의 자주성 추구문제는 통일을 지향한 안보정책과 맞물려 돌아가도록 만들어야 할 것이다. 그리고 통일을 지향한 안보정책은 통일과정에서 나타날 혼란과 비용을 최소화하고, 통일 이후에도 민족의 주권은 물론 생존권을 보장할 수 있는 거시적이고 장기적인 준거들에 입각하여 수립되어야 할 것이다. 아직도 동북아의 정세는 군사안보전략을 중시하지 않을 수 없는 상황이고 한반도에서는 미국의 안보역할이 가장 이상적이기 때문에 한국은 최소한 통일이 될 때까지 미국과의 군사동맹을 계속 유지해야만 할 것이다. 그러나 이 과정에서의 한·미 동맹관계는 한·미간에 상호보완적 동반자 관계를 정립해야 할 것이며, 그러기 위해서는 남북한이 협조적 공존관계를 유지하여 한국군의 작전통제권의 환원은 물론 한국방위의 한국화가 달성되도록 해야 할 것이다.

이러한 방향으로 안보의 자주성을 추구하기 위해,

① 국가안보정책은 통일을 지향한 거시적이고 장기적인 준거들에 입각하여 수립되어야 하며,

② 통일과정에서 야기될 혼란과 비용을 감안하여 일거에 안보의 완전한 자주성 실현은 지양해야 하고,

③ 남북한 군사관계를 정상화·안정화시켜 평화통일을 달성할 수 있도록 남북한의 군비통제를 추진해야 하며,

④ 국제적인 상호의존성의 심화로 인해 횡국가적 관계에서 힘이 분산되고 있음을 감안하여 다변적 안보협력체제도 구축해야 할 것이다.

## 토 론 요 지

### < 은 창 일 > - 흥관희교수 논문에 대한 토론

홍교수의 논문은 국제정치라고 흔히 일컬어지는 국가간의 관계상황에서 간과되어지기 쉬운 중요한 명제와 개념을 우리에게 일깨워 주고 있다. 첫째는 국가간의 관계가 항상 우호적이고 타협적일 수 만은 없다는 점이고, 둘째는 국가간 관계 상황의 모양새와 위상을 결정지워주는데 동원되는 수단으로서 군사력이 지닌 역할의 중요성이다. 이러한 관점에서, 홍교수는 세계적 차원에서 본 냉전질서의 종식 후에 냉전의 孤島로 남아있는 한반도 주변 및 내외 안보환경 변화와, 이 지역 내에 존재해 온 개별국가들의 안보적 성향을 분석하여, 이에 대한 한국의 안보대응논리와 수단보유의 필요성을 설득력있게 제시하고 있다. 특히, 홍교수는 핵문제를 포함한 북한과의 안보관계에서 개념과 실제면에서 맞대응논리의 현실적 타당성을 전개하여 비군사적인 협상의 실효성을 보장함은 물론, 이러한 협상 실패시에 전개되어지는 “무장평화”(armed peace)질서에도 능동적으로 대비할 필요가 있다는 점을 강조하고 있다.

이와 같은 홍교수의 논리 및 개념전개는 현대적인 의미의 평화는 국어사전적

의미의 평화가 아니라는 점을 간파한 후에야 제시할 수 있는 것으로서 현실적인 면에서 타당성을 갖는다. 같은 동족에게 무력을 사용하여서라도 그들이 가진 정치·이념적 목적을 달성하려했던, 그러나, 지금은 그렇게도 민족을 강조하고 있는 북한을 지적에 두고 있는 한국으로서는 더욱 그렇다. 그리고, 통일 후에도 중국이나 러시아, 일본 등 역사적으로 한반도의 운명에 결코 호의적인 역할만을 수행해오지 않은 주변국들을 상대할 수 밖에 없는 한국으로서 현실논리에 입각한 평화유지 수단이 어떠한 것인가 하는 국제정치적 시각에 입각한 정책·전략 개발의 중요성은 재언을 필요로 하지 않는다. 이러한 의미에서, 비록 입장차이는 있으나, 한·미 안보협력관계 유지의 중요성을 논한 홍교수의 관점은 매우 현실적인 유용성을 지닌다.

다만 통일 이전이나 이후에 필요한 자주방위의 현실적인 개념과 한계, 그리고 이를 위한 군사력의 규모와 종류 등에 대한 고찰과, 군사적인 측면에서의 전략적 균형을 유지하는 데 필요한 위험감소장치, 즉 군축이나 군비통제의 한반도적인 개념, 논리, 제도, 조치 등을 변화된 안보환경에 비추어 논의해 보는 것도 한국의 방위전략에서 소홀히 다룰 수 없는 부분이 아닌가 하는 생각이 든다. 이러한 장치는 군사의외적인 협조와 군사적인 대비와 더불어 한국의 방위상태를 한층 안정적으로 유지시켜 줄 것이기 때문이다.

#### < 송 영 선 > - 이서항교수 논문에 대한 토론

남북한간의 군비통제 방안은 양측이 충분히 준비해 두고 있음에도 불구하고 정치적 의지 빈곤 때문에 추진이 되지 않고 있다고 하는데, 사실 남북한간 군비통제방안에는 문제가 되고 있는 북한의 핵문제가 포함되어 있는가? 그렇지 않다면 재래식 무기만의 통제인가? 북한이 재래식 무기만의 통제 및 병력 감축을 주장하는 이유는 가장 값싼 핵무기로 남북한간의 전력 불균형을 상쇄하기 위한 전략인 듯한데 이에 대해 답변해 주셨으면 한다.

북한이 50년대부터 주장해 온 군축방안 중 하나로 10만 군사력으로의 감축은 실제로 10만 병력으로의 구체적인 감축실행보다는 한민족으로의 '자족방위력' 건설이라는 기치아래 한국의 군사력 감축을 유도하고, 이렇게 하기 위해서 주한미군 철수가 필요하다는 것을 주장하기 위한 명분으로 제안해 온 것 같은데 만약 이와 같은 맥락으로 추후 남북정상회담 및 군비통제회담에서 주한 미군철수를 제안해 올 경우에 대비한 한국의 대응책을 구체적으로 고려해 보았는가?

한국은 통일시까지 주한미군 주둔의 필요성을 주장하고 있기 때문에 주한미군 철수를 전제로한 군비통제는 필요없는데 북한은 이를 주장하고 있다. 저자는 지금이 한반도 군비통제가 가장 절실한 시기라고 했는데 사실상 위의 논리대로라면 한반도는 군비통제가 필요한 지역도 시기도 아니다. 이에 대한 답변은?

## < 권 혁 범 > - 이항렬교수 논문에 대한 토론

이교수의 논문은 최근 2-3년간 진행된 북한의 핵개발문제를 둘러싼 미국의 외교정책을 다루고 있다. 이 논문은 북한의 핵문제에 대한 미국정부의 외교정책의 문제점을 개략적으로 지적하고 북한의 핵무기 개발 여부에 대한 상반되는 입장을 소개한 후 이러한 문제에 대한 미정부의 네가지 대응방안의 장단점을 검토하고 있다.

이 논문을 여러 각도에서 볼 수 있지만 토론자는 일단 논문의 제목에 충실하여 이 논문을 미국외교정책론의 입장에서 평가하려 한다. 토론자가 제기하는 이 논문의 문제점은 다음과 같다.

우선 좀 거창하지만 근본적인 것부터 얘기한다면, 외교정책의 평가는 필연적으로 일정한 가치기준을 전제로 하는데 이교수의 논문에서 전제되고 있는 가치가 무엇인지 불명확하다. 클린턴정부의 북핵문제를 둘러싼 외교정책의 문제점을 제시하고 그 대안, 방안을 제시할 때 어떤 목표나 가치기준이 있기 마련인데 예를 들면 그것이 한반도의 평화인지 세계질서의 안정인지 아니면 좁은 의미에서의 미국 국익의 확대인지에 따라 새로 제기되는 정책의 내용은 매우 다를 것이다. 이 논문에서 이 문제가 매우 모호하게 처리되고 있어서 논문의 줄기를 잡는데 어려움이 있다.

둘째로, 현재 진행되고 있는 북핵문제에 대한 미국외교정책은 단순히 북한과의 관계하에서만 발생된 것이 아니라고 생각하는데 이 논문에서는 이러한 문제를 좀 더 큰 테두리라는 차원에서의 미국외교정책에 대한 설명이 부족하다. 전세계적 차원에서의 냉전체제의 해체와 그후의 소위 '신국제질서'의 형성과정에서 제기되는 미국의 패권유지를 위한 여러 다양한 움직임과 이러한 미국의 대북한 정책과는 어떠한 관련을 맺고 있는지에 대한 검토가 아쉽다. 즉 이 논문에서는 북한의 핵개발을 둘러싸고 벌어지는 문제를 북의 위협과 미국의 대응이라는 차원에서 바라보고 있다. 그러나 미국정부가 북의 핵문제를, 냉전체제해체 후에 형성되고 있는 새로운 국제질서의 안정과 기존 동북아국제질서의 유지를 위한 미국외교수단으로 활용하고 있는 측면은 없는 지에 대한 검토가 필요하다고 생각한다.

셋째로, 둘째문제와 연관된 것인데 이교수는 핵문제를 둘러싼 클린턴 정부정책의 문제점을 지적하면서 그 원인을 몇가지 지적하고 있는데 그것이 예를 들어 클린턴 개인의 성격 등 지나치게 개인적 차원에 머물고 있다. 현 미국정부의 외교정책의 문제점을 현 미국이 국제사회, 특히 동북아에서 처한 위치, 국제질서의 다원화, 미국국내정치경제의 역학 등과 관련시켜 설명할 수는 없는 지 모르겠다. 또한 클린턴의 대북정책이 혼란스럽고 일관성이 없다고 비판하고 있는데 토론자가 보기에는 이러한 혼란은 클린턴 개인의 성격이나 대통령선거유세 캠페인에서 약속한 것과 선거 후의 실제정책 사이의 괴리에서 나타나기 보다는 이러한 문제를 둘러싼 소위 매파와 비둘기파간의 끊임없는 줄다리기 싸움때문이 아닌가 한다. 그리고 이러한 싸움은 정도의 차이는 있겠지만 역대 미국 대통령 외교정책에서 일관되게 보여진다는 점에서, 여러채널과 다양한 입장 - 심지어 때로는 서

로 상당히 모순되어 보이는 - 의 표출을 통하여 여러 안전판을 마련, 미국 국익의 확대, 유지를 도모하는 거대한 정책흐름의 일환으로 보는게 옳다고 생각한다.

넷째, 이 논문은 3절에서 지속적인 종합적 협상, 경제압력과 통합된 협상, 국제연합을 통한 경제제재, 그리고 군사적 방안 - 이 네가지 정책의 장단점을 비교한 후 짙막한 결론을 내리고 있어 이교수가 주장하는 새로운 대안이 무엇인지 불명확하다는 생각이 든다. 전체 논문의 양을 보아서도 가장 핵심적인 부분인 3절이 지나치게 짧고 결론은 더욱 짧아 아쉬운 측면이 많다. 20-22쪽에서 희미하게 주장하는 것은 한반도지역에 대한 미국군사력의 증강과 그것을 통한 미국의 군사적 위상의 높임이라고 할 수 있는데 과연 그러한 일반적인 방안이 북의 핵문제를 해결하는데 얼마나 효과를 가져올지 의문시 된다. 또한 현재 한반도, 동북아정세를 바라볼 때 이러한 미국의 군사력 증강이 북의 위협을 제어한다는 차원에서 과연 필요한 일인지도 의문이다.

### < 송 은 희 > - 한양대학교수 논문에 대한 토론

#### 1. 논문구성에 대한 견해

##### 1) 주제선정 및 구성

최근 북한의 핵개발 의혹문제를 둘러싼 한국정부의 안보에 대한 대미의존성과 종속성의 문제점들이 지적되고 있는 상황에서 이러한 문제를 취급하고 있으므로 이 논문의 주제선정은 매우 시의적절하다고 생각된다.

안보환경의 변화, 안보개념의 변화, 한·미 안보관계의 내용, 자주성의 추구 등 논문구성은 논문주제와 관련하여 적절하고 일목요연한 감을 준다.

##### 2) 전체 내용

전반적인 내용을 개관해 보면 본 논문이 비교적 평이하게 서술되고 있고 필자의 논지가 잘 요약되어 있어서 읽어서 이해하는데 별로 무리가 없다.

한국안보의 대미의존의 영향을 분석하여 한국안보의 자주성의 추구방향을 설정해 보고자 한다고 서론에 밝히고 있으나, 내용의 전개과정 중 자주성의 추구방향에 대한 부분에 있어서는 비중면에서 약간 균형을 잃은 듯하다.

##### 3) 연구 방법 및 자료

안보문제에 접근하기 위한 기존의 이론적 틀에 대한 소개 및 비교를 언급하고 난 후 본 논문의 분석틀을 제시하는 것이 유용하다고 판단된다.

논문의 전개방법이 서술중심으로 한 요약형식이므로 정책분석과 결론도출에 있어서 치밀한 논리의 전개가 결여되고 있다.

#### 2. 내용에 대한 부분적인 견해 및 질의

1) 「안보의 자주성 추구방향」 15쪽, “미국은 지리적 위치상 ……통일한국이 미국과 군사동맹을 유지하는 것이 국가이익에 도움이 될 수 있을 것이다. 그러므로 한반도에서는 미국의 안보역할이 가장 이상적이다. 이러한 시각에서 한국은 향후 장기간 미국과의 군사동맹관계를 유지해야 한다.”

16쪽, “나아가 남북한이 통일되었을 때 한미 군사동맹을 해소하고 다자간 안

보협력체제로 대처하는 방안으로 발전시켜야 할 것이나 비용절감과 억제효과를 달성하는데 목표를 둔다면 한미동맹 및 주한미군을 계속 유지하는 방안으로 발전시켜야 할 것이다.”

① 토론자의 견해로는 아직까지 한국에서 통일한국의 국방 및 외교정책방향이 정립되어 있지 않다고 본다. 통일한국의 외교 및 국방정책은 주변 4강과의 관계에서 국익우선에 기반한 등거리 외교, 중립적인 정책이 필요하다고 본다. 통일한국의 미국과의 군사동맹유지는 주변 3강의 반발과 견제, 그리고 중국과 러시아라는 거대한 미개척 시장을 개척하는 데도 장애요인으로 작용할 것이다.

② 이 논문의 주제가 한국안보의 자주성에 대해서 논의하고 있음에도 불구하고 통일을 지향한 안보정책이 대미종속성을 이상적인 것으로 판단하고 있는 것으로 보아 논문의 주제와 불일치하고 있다.

③ “한미간의 상호보완적 동반자 관계의 정립”은 이상적이기는 하나 현실적으로 불가능하다. 미국과 유럽과의 관계에서도 군사·안보면에서 상호보완적 동반자관계가 성립되지 못하고 있는데 한미간에는 더욱더 그렇다. 우리가 미국과의 긴밀한 안보관계를 유지하는 한 필연적으로 군사·안보면에서 대미의존성, 종속성은 피할 수 없다.

④ 16쪽은 설명상 모순이 있으며, 그러므로 필자의 논점이 불분명하다. 즉 통일한국의 자주성 추구에 목표를 둔다면 한미동맹을 해소하고 다자간 안보협력체제로 대처하는 방안으로 발전시켜야 할 것이나 비용절감과 억제효과를 달성하는데 목표를 둔다면 한미동맹 및 주한미군을 계속 유지하는 방향으로 발전시켜야 할 것이다. 정책우선순위가 결여되어 논리의 일관성과 명확성이 약하다.

자주성 목표와 비용절감 및 억제효과의 목표 양자 중 주제에서는 자주성 추구가 우선시 되지만 문맥상의 비용절감 및 억제효과가 동등순위로 되어 주제의 내용과 밀접하게 연관되어 있지 못하다.

⑤ 한미동맹을 해소하고 다자간 안보협력체제로의 전환을 상정하고 있으나 구체적인 상황변화나 조건이 제시되지 않아 논리적 비약이 심하고 다자간 안보협력체제의 구상에 대한 설명이 결여되어 있다.

## 2) 질의

① 16쪽 운용적 군비통제단계와 구조적 군비통제단계에서 각각이 의미하는 내용은?

② 결론부분의 안보자주성을 추구하기 위한 방향에서 다변적 안보협력체제의 구축이라는 표현에서 다변적 안보협력체제는 무엇을 의미하는지? 그리고 이것을 어떤 식으로 구체화시킬지?

③ 한국과 미국의 양자동맹체제를 통한 안보유지 뿐만 아니라 지역안보의 차원에서도 지역국가들의 군사정책의 투명성과 이를 통한 상호간의 신뢰구축을 위한 방식으로 다자간안보협력체제에 대한 논의가 부각되고 있는데 이 부분에 대한 견해는?

④ 94년판 일본의 방위백서가 지금까지 가상적국으로 취급하던 러시아보다 북한의 움직임에 더 중시하고 있는 것으로 밝혀졌는데, 특히 북한핵문제나 김일

성 사후 불투명한 최근의 북한의 상황과 관련하여 한반도와 주변의 안보환경에 대한 한국의 우선적인 정책적 선택은?

## VIII. 세계질서의 변화와 제3세계의 발전전략

- M. Shafer
- 김 홍 명
- S. Krasner
- 발표 및 토론요지





# 협력과 경쟁의 심화와 제3세계의 발전전략

**Coping with More Cooperation and More Competition :  
Third World Development Strategies for  
Meeting the Challenge of Greater Globalization**

**Michael Shafer**  
(Rutgers University)



## COPING WITH MORE COOPERATION AND COMPETITION

### Third World Development Strategies for Meeting the Challenge of Greater Globalization

This paper is a think-piece intended to provoke debate by attacking three popular notions: the notion that globalization has ushered in a new, happier world; the related notion that globalization will do away with the state; and the evil twin of this notion, that to succeed in a globalized economy Third World states must eschew democracy for authoritarian politics. I precede in four steps. I begin by analysing the essentials of globalization and the challenges they pose. I then consider what states must be able to do to meet these challenges and so seize the greater opportunities globalization offers--and avoid the greater risks it presents. Third, I trace the economic implications of these conclusions for states able and not able to meet the challenge of globalization. Finally, I explore the political implications of the alternative strategies states might pursue.

This paper argues that globalization *exaggerates* the defining problems of international political economy. Since states began trading, rulers have struggled with the fact that while their political jurisdiction is territorially bounded, their states are subject to the effects of economic activity and markets beyond their borders. Thus, the further globalization goes, the greater the challenge to rulers and to the efficacy of the state as an institution capable of delivering the core political products: national security, justice and welfare, including development. No less important, the very purpose of trade is to reap *gains* from trade. The further globalization goes, the greater the global supply of gains from trade. But this simply ups the stakes in the mixed-motive game states must play. All states share an interest in promoting globalization to maximize the collective good available for all to consume. For individual states, however, gains from trade also raise the problem of *relative* gains. All states have a common interest in cooperating to maximize aggregate international gains; each has a national interest in achieving competitive advantages over others to maximize the national benefit.

Here, then, lies the strategic question for Third World rulers: as globalization increases transborder economic activity and shifts the locus of control over investment, production, distribution and marketing decisions further beyond the territorially-bounded political jurisdiction of states, what can be done to grab national welfare benefits and promote development? More generally, if globalization is challenging the autonomy and efficacy of the state, what can be done to deliver what all states promise: security, justice and welfare?

Ironically, this paper's major conclusion is that *plus ça change, plus c'est la même chose* (the more things change, the more they remain the same). Contrary to claims that globalization will give rise to a friendlier world, competition will continue, even intensify, but also change in character, posing new, higher barriers to entry for many states. This does not mean that cooperation will decline; globalization is another name for greater international economic interaction/cooperation. Rather, greater globalization means greater global gains from trade to be divided--and so greater distributional conflicts. Thus, contrary to claims that globalization will do in the state, states will become *more* important, since the state sets the terms of a country's engagement in the global economy and so determines the returns to global engagement for the national economy and the national welfare. By extension, contrary to claims that globalization will homogenize the world, it will differentiate and stratify it further, exaggerating the benefits of global economic engagement for those states able to manage it--and exaggerating the costs for those which cannot. Finally and perhaps most ironically, contrary to claims that by exaggerating international economic competition globalization, in effect, favors authoritarian politics, it actually requires democratization, at least in states seeking the competitive advantage necessary to advance in the international division of labor.

COPING WITH MORE COOPERATION AND MORE  
COMPETITION

Third World Development Strategies for  
Meeting the Challenge of Greater  
Globalization

At the end of the Cold War and on the verge of the 21st century, many believe that a new age is dawning full of new hope and structured by new rules. For a world long subject to superpower competition, the end of the Cold War seems to promise more peace, less spending on the means of destruction and more on the means of production, more equitable distribution of the world's wealth, and the growth of institutions able to realize these goals. For a world long fettered by sovereign states' control of economic activity, "an economic explosion of globalization" seems to promise no less. Indeed, the first editorial in the first number of the first volume of a new journal devoted to international political economy asserts that "The creation of a global economic order has come to represent the defining feature of our age, as a major force shaping economies and livelihoods in all areas of the world."<sup>1</sup> And there is much to celebrate: EC 1992, NAFTA, the GATT accords, democratization and economic liberalization in the Third World, and the integration of China, Eastern Europe and the successor states to the Soviet Union into the world economy. But the millennium is not here.<sup>2</sup>

Globalization *exaggerates* the defining problems of international political economy. Since states began trading, rulers have struggled with the fact that while their

---

<sup>1</sup>"Editorial: Forum for Heterodox International Political Economy." Review of International Political Economy 1:1 (1994), p. 3.

<sup>2</sup>This paper deals only with the economic process of globalization and ignores security issues, though the long process which gave rise to globalization was underpinned by political developments, domestic and international, and was both propelled and protected by political power. Indeed, we periodize the history of the global economy with reference to politico-military hegemons (Pax Britannica, Pax Americana). But I do not have the space to do justice to security. Suffice it to say that security concerns and power will continue to shape the international political economy in the 21st century.

political jurisdiction is territorially bounded, their states are subject to the effects of economic activity and markets beyond their borders. Thus, the further globalization goes, the greater the challenge to rulers and to the efficacy of the state as an institution capable of delivering the core political products: national security, justice and welfare, including development. No less important, the very purpose of trade is to reap *gains* from trade. The further globalization goes, the greater the aggregate, global supply of gains from trade. But this simply raises the stakes in the mixed-motive game states must play. All states share an interest in promoting globalization to maximize the collective good available for all to consume. For each individual state, however, gains from trade also raise the problem of *relative* gains. All states have a common interest in cooperating to maximize aggregate international gains: each has a national interest in achieving competitive advantages over others to maximize the national benefit.<sup>3</sup>

Globalization also exaggerates the hurdles states face as they seek development, widening the gap between winners and losers. Although the problems posed by globalization affect all states, they do not affect all equally. Third World states' political and institutional weaknesses render them less able to manage the impact of the global economy than the advanced industrial states, while in the Third World Korea and Kampuchea possess wildly different capacities to seize the opportunities globalization offers--and to manage the threats it poses. Third World rulers know, too, that the international division of labor is hierarchical and that the very notion of development is positional. Indeed, a long-standing criticism of liberal trade theory and the international

---

<sup>3</sup>As this argument suggests, I reject the claim that globalization has fundamentally altered the character of the international political economy. I therefore also reject the related claim that globalization demands new modes of analysis. To the contrary, like Stephen Krasner, I believe that globalization simply exaggerates the defining *analytic* problems of international political economy with which realist and liberal analysts have long struggled. See Krasner, "International Political Economy: Abiding Discord," Review of International Political Economy 1:1 (1994): 13-19.

economic order built on it is that while they promise and deliver absolute gains, neither holds out hope for relative gains--and Third World leaders and citizens view advances in the international division of labor as *the* measure of development. But again, the further globalization shifts the locus of economic control beyond states' jurisdiction, the more daunting this task becomes--and, again, not all Third World states are equally prepared for the globalization-intensified struggle.

Here, then, lies the strategic question for Third World rulers: as globalization increases transborder economic activity and shifts the locus of control over investment, production, distribution and marketing decisions further beyond the territorially-bounded political jurisdiction of states, what can be done to grab *national* welfare benefits and promote development? More generally, if globalization is challenging the autonomy and efficacy of the state, what can be done to deliver what all states promise: security, justice and welfare?

My paper cannot answer these big questions. It is a think-piece intended to provoke debate by attacking three popular notions: the notion that globalization has ushered in a new, happier world; the related notion that globalization will do away with the state; and the evil twin of this notion, that to succeed in a globalized economy Third World states must eschew democracy for authoritarian politics. I precede in four steps. I begin by analysing the essentials of globalization and the challenges they pose. I then consider what states must be able to do to meet these challenges and so seize the greater opportunities globalization offers--and avoid the greater risks it presents. Third, I trace the economic implications of these conclusions for states able and not able to meet the challenge of globalization. Finally, I explore the political implications of the alternative strategies states might pursue.

## Characterizing Globalization

The extent of globalization may be new; the phenomenon is not. Globalization is just the current endpoint of a secular process that over five centuries has expanded the range, domain and scope of economic activity from limited local exchanges of subsistence goods to today's huge international exchanges of every conceivable good from bullion and base metals to esoteric financial instruments and etherware. It is a process driven by the dynamic interaction of desire and possibility, as individuals, firms and polities have struggled with the limits of time, space and anarchy to capture the benefits of larger, more specialized markets. This once slow, now breakneck-paced process has involved the development of the intellectual bases of trade, the invention of communication, information, and transportation technologies permitting exchanges over ever greater distances, and the elaboration of increasingly international systems of property rights and of increasingly sophisticated trade and monetary regimes which have cut transaction costs and the probability of market failure, encouraging rising investment, innovation and so greater, more international economic activity.

Glancing at the growth of international trade, we can imagine a five part progression culminating in the present pattern of globalization.<sup>4</sup> Long distance trade began with luxury items carried by caravans of pack animals protected by private guards, crossing the territory of isolated rulers according to the terms of perishable, often broken agreements, and operating on the basis of fragmentary information in the absence of communication or established markets. Breakthroughs in ship building and navigation then permitted expansion of ocean-going trade in luxury goods and more

---

<sup>4</sup>Here I hope that both Europeanists and Asianists will forgive my choice of stylized facts. After all, the development of intra-European trade via the great fairs and expanding market-hinterland networks lies behind much of the economic growth of Europe, while the extent of Eurocentric trade of the sort described here was dwarfed by Asian-Pacific and Indian Ocean trade until the 18th century.

general products. This entailed the establishment of treaty ports in which on-going markets operated on the basis of permanent agreements on jurisdiction and property rights negotiated with local rulers, and systematic, if slow, exchanges of market information permitted by regular shipping schedules. Despite the eventual establishment of permanent trading stations, these early types of trade were characterized by limited local production for foreign sale and by the fact that production activities in the trade-linked areas remained largely independent of one another, not least because prevailing economic orthodoxy viewed interdependence as a bad thing.

The Industrial Revolution and Pax Britannica marked a new stage in trade. Developments in transportation and communication technology permitted the *physical* incorporation of the entire globe into a single market not only for luxury goods, but for raw materials; developments in property rights, and in the trade and monetary regimes made such markets economically and politically feasible; and developments in economics made trade expansion seem desirable. Trade, capital flows and gains from trade soared. These developments also permitted for the first time extensive foreign investment, some in sovereign states, in long-gestation infrastructure projects aimed at facilitating further trade and in raw material production projects aimed at servicing home markets. Moreover, while local production for foreign export continued to characterize international economic activity, production in trade-linked activities became more interdependent, as raw materials producers lacked local markets for their production, and manufacturers lacked local suppliers for their raw materials needs and local buyers for all their production. This jump in interdependence forced rulers to face the trade-off between the greater gains from trade permitted by rising trade and the resulting loss of autonomy characteristic of the modern international political economy.

The postwar era saw further advances in communication and transportation permitting even greater physical integration of markets, but the critical advances were



political and intellectual. Articulation of the liberal international economic order and its governing institutions and related trade and monetary regimes, as well as decolonization, ignited an explosion of trade and foreign investment. Indeed, the multinational corporation characterizes the period. No longer involved simply in the production of raw materials in one location for sale to another where they would be transformed into finished products, some of which would then be sold in export markets, this new generation of MNCs invested in facilities producing finished products for consumption in host countries. Thus, two developments define this period. First, booming trade and monetary flows inflated both the gains from trade and the related effects of interdependence. Second, the rise of the MNC marked the rise of a transnational circuit of investment, production, distribution and sales. Although MNCs' ability to operate as MNCs depended in part on an international political order enforced by states, they also existed apart from the state system.

Globalization extends this process of internationalization/denationalization of economic activity to a new level. Advances in communication, containerization, very large scale bulk transport and air freight have globalized markets for even the most pedestrian goods, forcing firms to go global or die. But the keys to globalization have been the further articulation of international property rights, trade and monetary regimes--provoking vast increases in global trade and money flows--and conversely, the elaboration of *private* international economic arrangements beyond state control. Thus, technical, economic and market developments, as well as the development of intellectual property rights, have made information itself a commodity and led to the elaboration of satellite, fiber optic, and computer information distribution networks and information industries, *which now operate largely beyond government control*. Similarly, a

truly global financial market now exists, involving not just multinational banks able to escape national regulators by writing loans off-shore, but non-national, unregulated money markets such as the Eurodollar market, which function on the basis of private enforcement mechanisms.<sup>5</sup> To the extent that this private "financial sector today exercises a structural power in the economy which spans the world," these non-state actors partially control monetary and investment policies once considered the prerogatives of sovereign states.<sup>6</sup>

No less striking is the transformation of international production and the "globalization" of the multinational corporation itself. Although "traditional" MNCs with clear home country identities, based on equity ownership of foreign subsidiaries under direct managerial control, established to penetrate specific country markets, and producing finished products still exist, a new breed is taking over. Minimally, better communication and transportation, and lower trade barriers have let MNCs go global, i.e., abandon the production of finished products at most sites in favor of regional or even global production of components and subassemblies for final assembly at only a few. Extending this logic, the threat of nationalization has led MNCs to reorganize as networks producing components and subassemblies in different countries, for sale in still other countries, in order to make seizing any one of their facilities pointless.<sup>7</sup> Going further, many MNCs are abandoning equity ownership and managerial control

---

<sup>5</sup>Charles Lipson, "The International Organization of Third World Debt," International Organization 35:4 (1981): 603-632.

<sup>6</sup>"Editorial: Forum for Heterodox International Political Economy," p. 3.

<sup>7</sup>There are also cost savings in such siting decisions if firms can, for example, locate labor-intensive operations in low labor cost countries, dirty operations in countries with lax environmental regulations, etc. But MNCs do not consider only such issues. Rather cost considerations are part of broader global concerns factored into the elaboration of production and sales networks, and into the siting of facilities.

altogether for networks of subcontracting arrangements which reduce their identity to the name plate on the final product and their function to product development and marketing, not production. Indeed, as capital costs, minimum efficient scale and technical complexity rise in leading edge industries, product development, production and marketing are now often done by multinational, inter-corporate alliances of MNCs.

Today is also not an endpoint. Globalization is a dynamic, *accelerating* process. Transborder flows of goods, money and information continue to rise rapidly; the locus of economic activity continues to shift further outward; and as globalization proceeds even the traditional indicators of development and economic power such as national measures of concentration and market share are losing their meaning. What, then, can Third World states do to meet the challenge of globalization?

#### Challenge and Response

Globalization offers states three options ranging from easy to hard to implement and from destructive to developmental in outcome. The first, Circean option is opting out--and it is not, in fact, a real option. Sovereign states can limit transborder movements of goods and capital, curb foreign investment, and inhibit information flows, but the resulting sense of autonomy is false. The problem is that power and development are *relative*, such that the better a state isolates itself from a growing global economy, the smaller are its absolute gains from trade and, more important, the smaller are its relative gains vis-à-vis other states. The faster and further globalization goes, the worse the consequences. This applies to small states, which because of their small domestic markets cannot go it alone. It is critical, however, for the biggest, most promising Third World states vying for places in the core, for the more competitive the

industry, the more critical are even tiny relative advantages for success.<sup>8</sup> Self-reliant, traditional infant industry, and ISI strategies are thus out; Third World states--like their counterparts in the core--have no option but to "go with the flow" in pursuit of greater global engagement.<sup>9</sup>

But having said as much, the key for any given state is the *terms* of engagement, since these dictate the size of its absolute gains from engagement and, more important, the relative rate of return engagement pays. In theory, all states have two strategic options open to them, one responding to the need to capture greater absolute gains, the other targeting relative gains. But not all can pursue the one and few can pur-

---

<sup>8</sup>Consider the price in economic underdevelopment and technological obsolescence Russia, Eastern Europe and the leading Latin American countries paid for their ill conceived policies--and note: the more effective the isolation achieved, the worse the consequences.

<sup>9</sup>It is important to mention trade regionalization as it relates to globalization and Third World development strategies. Unless I am very wrong, even such initiatives as EC 1992 and NAFTA will not alter or slow the process of globalization. First, as a long history of failures suggests, creating sustainable common markets poses big collective action problems. Second, even where successfully formed, regional trading blocs may provide limited benefits to weaker member states by permitting increased gains from trade in a partially protected environment offering some compensatory aid. But the result will likely be a slight quantitative moderation of the impact of globalization, not qualitative differences. Consider, for example: (1) the surge of American investment in the EC in anticipation of EC 92 and Japanese investment in Mexico and Canada in anticipation of NAFTA; (2) the difficult competitive positions of Canada and Mexico relative to the US in NAFTA, of France, Britain and Italy relative to Germany in the EC, and of other Asian countries relative to Japan in the Yen-bloc; and (3) the collapse of the European foreign exchange mechanism under pressure from global money traders. The implications of trade regionalization for Third World states are more troubling, for such blocs discriminate more against Third World than First World producers. Trade regionalization will likely pose serious problems for Third World states pursuing comparative advantage based strategies, since the glue holding many such agreements together is the protection of older industries against the market. Regionalization will thus exaggerate the effects of the forces of globalization already dividing the Third World. Like globalization, it will most hurt those states unable to play with the big boys. States like Korea which are able to pursue foreign investment and collaborative inter-firm alliance strategies abroad and competitive advantage enhancing strategies at home have little to fear; states which cannot may find that trade regionalization pushes them off the traditional bottom rung of the export-led-growth ladder, labor-intensive manufactures.

sue the latter. Option one is a liberal strategy of pursuing comparative advantage. Option two is a far more ambitious strategy aimed at achieving competitive advantage.

The benefits, difficulties and limits of comparative advantage based strategies are clear. They promote efficiency, cut dead-weight losses to the economy, permit states to grab greater gains from trade, and ease adjustment to market shocks. Implementing such policies pose political problems, however, since they impose costs on established firms which protest the changes. Moreover, liberalization combined with globalization swells the number of people and firms subject to international markets. Since neither firms nor the state can affect these markets, the state may be subject to pressures to give political, market-resisting aid. Finally, the international market is not as competitive as theory suggests. The unequal distribution of political power and key industries' oligopolistic structures render it highly imperfect. Comparative advantage based strategies address neither form of imperfection. In a similar vein, such strategies maximize the returns to *existing* factors. They raise absolute returns from international engagement, but cannot improve states' relative standing in the international division of labor which demands *rising* returns resulting from *improvements* in the factor endowment. Worse, if other states pursue policies of improving their factor endowments, simply pursuing comparative advantage risks relative *losses*.

The alternative is strategies aimed at creating *competitive* advantage and so at achieving relative gains in the international division of labor and development at home. Their bigger benefits come at a cost, however, for competitive advantage is tough to win, especially given globalization. Whereas globalization means market expansion and specialization resulting in greater aggregate gains from trade and so greater opportunities for states acting on their *comparative* advantage, it complicates the achievement of *competitive* advantage. The problem is this: competitive advantage

for firms turns on control of a strategic asset or a "choke point" in an economic process which permits the extraction of a rent--an above market return: competitive advantage for a state turns on the location of that rent at home--but the further globalization goes, the less likely it is that these rents will stay at home, i.e., that firms' pursuit of competitive advantage in a global marketplace will provide *national* benefits. And here, of course, we return to the defining problems of international political economy as exaggerated by globalization: the disjunction between territorially bounded political jurisdiction and global economic activity, and so the rising challenge to the state as an institution able to deliver national security, justice and welfare, including development.

Given the nature of globalization, the question for Third World leaders is: How to seize the day? What strategic assets or choke points can be controlled to win competitive advantage for national firms *and* for the nation? After all, policies which help firms compete internationally, but fail to keep the fruits of that competitiveness at home do little to advance development defined as sustainable improvements in the national welfare.<sup>10</sup>

Globalization has killed traditional strategies for winning competitive advantage. Third World states once hoped that seizing their natural resource industries would give them leverage, only to find that in vertically integrated global markets, control of production paid no rents. State control of capital markets is also a less and less viable means of shaping investment. While it permits the targeted allocation of local capital, global capital markets allocate investment according to global money managers' assessment of likely return measured relative not to national development tasks, but to

---

<sup>10</sup>For a First World variant of this argument, see Robert Gilpin's discussion of the negative consequences of foreign investment by American MNCs for American economic development. U.S. Power and the Multinational Corporation (New York: Basic Books, 1975).

other international investment alternatives. In production, states can no longer seize critical assets, nor depend on "national champions" to build internationally competitive capacity in the high-end industries where the rents are. For huge economies of scale and capital costs, rapidly rising knowledge-intensity, and ever shorter generations of technology require production by international networks of MNCs, inter-firm alliances which pool the partners' specialized assets to meet the demands of producing today's products in today's global market.<sup>11</sup> Here the disjunction between returns to *firms* and returns to *states* is especially clear, as success for firms often turns on successful denationalization (or globalization).

Thus, again, the questions for states are how to create investment opportunities which appeal to global money managers and how to ensure that they and their citizens capture the benefits of the resulting, rent-paying, competitive advantage-producing investments in high-end, high value-added industries. Put differently, the problem for states is how to promote the *national* welfare in the face of globalization. Ironically, a focus on the national welfare brings us to the heart of the matter: *the* measure of national welfare is the welfare of a state's citizens; and the essential means by which states can promote the competitive advantage of national firms *and* ensure that the resulting rents stay home is human capital development. For in the high-end, high value-added, increasingly knowledge-based industries which pay the rents and define the top of the international division of labor, *people* are the key, *the* strategic asset, and investment and facility siting decisions reflect firms' assessment of the human resources

---

<sup>11</sup>Prime examples of such alliances are to be found in the commercial aircraft industry in which the major players, Boeing, McDonnell-Douglas and Airbus, produce aircraft designed and built by consortia of MNCs from many countries. Vicki Golich, "Made in America? Commercial Aircraft in the 1990s," paper presented at the Annual Meeting of the International Studies Association, Washington, DC, April 1, 1994.

available in any given area. By extension, it is largely through the benefits of high-end employment--jobs for scientists, engineers, high-tech managers and so on--that nations profit by possessing competitive advantage.

Capital and capital equipment are globally mobile, but labor is much less so, and returns to labor--which is, in a sense, the nation--are returns to the national welfare. In a global economy the challenge for states pursuing competitive advantage is thus to raise the returns to national labor relative to the returns to labor elsewhere. This means policies opposite to those pursued in *comparative* advantage based strategies, which treat Third World state's abundance of low quality, low cost labor relative to core states as an asset to be "capitalized" on. Instead, it entails interventions which violate current comparative advantage to alter the national factor endowment in order to capture *future* competitive advantage. The aim is not, as under comparative advantage, to maximize current, market returns, but to use investments in people to capture for the nation the above market rents of competitive advantage by having facilities and less tangible economic "sites" located within national borders and providing high-end employment for citizens.

States must pursue two basic programs. First, they must pursue policies which raise labor productivity by, for example, leveraging worker input with capital equipment. The returns to such policies require no explanation. Second, states must invest in improving the quality of the labor force itself. At a minimum, a more skilled work force attracts higher quality jobs and so raises the national welfare effect of investments. More important, workers must have broad-based skills if they are to have the flexibility needed to respond to the shifting demands of an era of rapidly changing products and production technologies. Indeed, increasingly firms and investors weigh heavily the likelihood that a potential workforce will be able to "grow" with technological change, thus prolonging the life of investments in plant and capital equipment.



Labor force development is critical, but states really interested in pursuing competitive advantage in the face of globalization must go further. For lurking behind all the characteristics of globalization already mentioned is a fundamental change in the nature of economic activity: the rise of knowledge as the key "factor of production." Increasingly competitive advantage is defined as a superior capacity to generate knowledge relative to other players in the global economy. And the key to knowledge generation is, of course, education writ large: human capital development, R&D infrastructure development, etc.<sup>12</sup>

### Implications

Two interesting--because counter-intuitive--implications follow from this discussion of globalization, one having to do with the *role* of the state, the other with the *nature* of the state. As for the first, many these days suggest that globalization will ultimately prove fatal for the state; my argument implies the opposite. True, states cannot stand against the flow of globalization--but then they have not been able to for a long time. And true, globalization exposes states to greater influences from markets and economic actors they cannot control. But by the same token, globalization increases the aggregate total of gains from trade in the world economy in which states and their citizens can participate. Moreover, it is the *state* that determines the terms of engagement with the world economy and so the returns to engagement, whether measured in absolute terms, in terms of a state's position in the international division of labor or in terms of its citizens' life chances. Put differently, globalization affects all countries in the global economy, but whether it affects them for good or bad depends on their

---

<sup>12</sup>Here, of course, Korea's efforts in scientific and technical education, its establishment of public R&D laboratories and public-private R&D consortia are exemplary--as are the benefits, witness Korea's place in the international semiconductor market and current challenge to the Japanese in the flat-panel screen market.

ability to seize the opportunities it offers and manage the risks it raises, an ability that is, in effect, the measure of their states.

Here globalization clearly exaggerates the historical process of differentiation and stratification expressed in the international division of labor. To profit by globalization, states must be able to capture some of the greater gains from trade it generates, yet many cannot. Most African states, for example, lack the capacity and autonomy to liberalize. Instead they must pursue policies of deliberate trade distortion to generate scarcity rents which can be doled out to clients, though these have dire developmental consequences and account for Africa's accelerating decline in the international division of labor relative to the rest of the Third World. Similarly, not all states pursuing competitive advantage have the means to succeed. Even ignoring misbegotten ISI policies never intended to foster internationally competitive firms, many states cannot make infant industry policies work, because they lack the capacity and autonomy to defend projects against political, pork-barrel and protectionist pressures. And where state capacity is missing, such future-oriented but current market-distorting policies have all the nasty effects liberal economists predict, and pay none of the long-run developmental dividends the "get the prices wrong" economists promise.

The point is not, of course, that "the state" as an actor will necessarily do these things or that rulers will necessarily pursue wise and benevolent policies; it is that absent the state there is no other agent that can play the required role. So, again, state capacity, writ large, is and will remain a critical determinant of whether or not countries profit by the opportunities globalization presents or are overwhelmed by it.

Reference to state capacity raises the second counter intuitive implication of my argument regarding the *nature* of the state--and the second big topic of this conference: democratization. Most discussions of state capacity and development focus on

the "hard state," and the explanation of why many Third World states cannot meet the challenge of globalization just given focuses on their "softness." But if my argument about globalization is right, it is a mistake to confound state capacity with authoritarianism, at least for states seeking the competitive advantage necessary to improve their standing in the international division of labor and to promote development at home. To the contrary, the successful pursuit of competitive advantage in a globalized economy ultimately demands democratization.

Where earlier I distinguished between the developmental consequences of comparative and competitive advantage oriented strategies for capitalizing on globalization, here we can distinguish the different political consequences. For states pursuing *comparative* advantage based strategies built on cheap labor, labor-repressive policies and the authoritarian political systems needed to implement them may be required. But, as already noted, even beyond moral objections, such policies deliver only the minimum benefits of international economic engagement in a globalized economy. And for states pursuing *competitive* advantage based on human capital development, authoritarian politics are actually counterproductive. The reason is simple: the more skill-based production becomes, the more sophisticated technologies become, the more knowledge-based industries become, the more success depends on a labor force willing and able to work with little supervision and motivated to attack production problems independently and pro-actively as part of a combined labor-management team engaged in a common, collaborative effort. Such a labor force cannot be coerced into being from above; it must grow from below.

Capturing the full economic benefits of engagement in a globalized economy thus poses a daunting *political* task best met by democratization. Up-skilling labor is empowering labor; and states that pursue a human capital development approach to

winning competitive advantage must develop the political capacity to deal with the consequences. Democratization is an effective means to tame and engage a skilled labor force rendered politically powerful by state policies. No less important, the more skilled workers become, the more mobile they are, and this is particularly true of the highly trained scientists, technicians, programmers and the like so essential in high-end, rent-paying industries. This fact explains how it is possible for Silicon Valley computer firms, for example, to employ engineers and systems analysts from across the Third World. But interviews with these new, high-tech American immigrants suggest that a desire for greater political freedom, no less than dreams of wealth, often motivated them actually to exercise the option to emigrate that their skills provided. Again, democracy is the essential means by which Third World states can stem the flight of this invaluable and irreplaceable human capital so essential to national development.

But democratization need not be merely defensive; it can be developmental. Democracy is the most powerful means possible to forge a national sense of purpose in the face of the temptations of globalization and to harness the full potential of all citizens. Indeed, democracy's essential message to citizens is that they and the state share a common purpose as partners. The resulting sense of mutual obligation is the basis upon which the sacrifices development requires can be made. This is, of course, a *very* counter intuitive claim--but the proof is in the pudding. Consider the advanced industrial countries at the top of the international division of labor. All are liberal-democratic states made powerful and productive because citizens feel that they own the state and identify their own welfare with it.

### Conclusion

What conclusions can be drawn from this story of globalization and its effects? Ironically, the major conclusion is that *plus ça change, plus c'est la même*

*chore* (the more things change, the more they remain the same). Contrary to claims that globalization will give rise to a friendlier world, competition will continue, even intensify, but also change in character, posing new, higher barriers to entry for many states. This does not mean that cooperation will decline; globalization is another name for greater international economic interaction/cooperation. Rather, greater globalization means greater global gains from trade to be divided--and so greater distributional conflicts. Thus, contrary to claims that globalization will do in the state, states will become *more* important, since the state sets the terms of a country's engagement in the global economy and so determines the returns to global engagement for the national economy and the national welfare. By extension, contrary to claims that globalization will homogenize the world, it will differentiate and stratify it further, exaggerating the benefits of global economic engagement for those states able to manage it--and exaggerating the costs for those which cannot. Finally and perhaps most ironically, contrary to claims that by exaggerating international economic competition globalization favors authoritarian politics, it actually requires democratization, at least in states seeking the competitive advantage necessary to advance in the international division of labor.



# 후발사회의 정치개혁 :

한 이론적 고찰

Political Reforms in the Late Developing Countries :  
A Theoretical Review

김 홍 명

Hong Myong Kim

(조선대학교)





# 후발사회의 정치개혁 : 한 이론적 고찰

김 흥 명  
(조선대학교)

개혁이란 용어가 오늘날 유행처럼 들린다. 그것은 단지 우리 사회에 한정된 현상은 아니다. 제3세계는 물론 미국과 유럽 그리고 러시아 중국에 이르기까지 그 사회의 민중을 불드는 구호로 등장했다고 해도 과언이 아니다. 과연 열병처럼 번져가는 개혁의 요구에는 무엇이 담겨있는가? 혹은 대부분 나라들이 지닌 단계와 특성의 상이성에도 불구하고 개혁의 단일 기치의 이면에는 무슨 공통분모라도 있다는 것인가?

이 글은 이러한 문제의식을 가지고 세계적 시각에서 개혁의 의미를 음미하려는 하나의 시도이다.

## 1. 제3세계 개혁의 의미

20세기를 혁명의 시기로 규정했던 레닌의 말을 증명하듯 금세기는 폭발적인 혁명현상으로 특징지어졌다. 영국등 제국주의 선발사회와 이를 추월하려는 독일의 각축으로 요약되는 최초의 세계대전이라 지구상의 수많은 식민지들은 이 시기에 자치와 자결의 요구를 정치적 독립으로 실현할 수 있었다. 그것은 이미 사민주의 특히 레닌등에 의해 정식화된 민족자결의 주장과 이를 퇴행적으로 반복 혹은 단순한 인기주의로 전환한 것을 의미했던 윌슨의 구호<sup>1)</sup>마저도 식민지 여러 나라에서 사회적 민족적 모순에 근거한 인민의 저항을 결집시키는 역할에 기여한 바 컸다.

정치적 독립을 쟁취했던 구식민지 국가들은 이제 경제적 자립과 문화적 종속탈피를 새로운 과제로 가지게 됐다. 제2차대전을 기점으로 쏘련의 일국사회주의는 중국, 동구, 북한, 월맹등 수개의 사회주의권으로 발전되었으며 1960-70년대에 이르면서 전세계의 대륙에 사회주의의 깃발이 휘날리는 양진영의 시대로 성장했다. 이제 세계적인 세력균형이 이루어지고 핵무기의 발달과 함께 더 이상의 전쟁을 통한 승리가 불가능해지는 시점에서 전세계는 이제 정치적 경제적 사회적 문화적인 전면적인 경쟁시대로 돌입하였다. 곧 누가 더 민주주의를 실행하고 경제성장을 이룩하며, 문화적인 측면에서 독자적이고 보다 높은 수준의 삶을 만들어내는가의 과제를 가지게 되었던 것이다.

그렇다고 지구상에는 몇몇 나라의 경우는 여전히 민족의 해방을 얻어내기 위한

---

1) 민족자결의 원칙은 시기적으로 윌슨에 최소한 수년앞서 레닌이 내놓은 테제였으며 조선의 대표가 발언마저 거부당한 베르사이유회의는 서방의 주도로 진행되었다.

투쟁의 시기에 서 있으며 혹은 상당수의 국가들이 어떻게 서방의 경제중속에서 벗어날 것인가하는 당면과제를 지녔다는 사실을 부인하려는 것은 아니다. 그러나 세계사의 수준에서 볼 때 문제의 핵심은 이제 비군사적인 경쟁의 시대에<sup>2)</sup> 들어섰다고 할 수 있다.

해방의 투쟁이나 중속탈피의 과제에 직면한 나라들의 문제가 그들에게는 지상의 목표가 된다는 것은 물론이다. 그들은 그러한 투쟁의 정당성을 의문할 필요가 없다. 그들의 역사적 투쟁은 언제나 정당하기 때문이다. 문제는 세계사의 관점에서 볼 때 역사의 척도가 그들이 당면하고 해결해야 할 과제와는 거리가 있는 새로운 시대의 적용치로서 작용하고 있다는 엄혹한 현실을 수용할 수 밖에 없다는 사실에 있는 것이다.

이처럼 선발사회가 규정하기 마련인 세계사의 문제는 상이한 과제를 안고있는 후발사회의 목표를 혼란시키기에 충분한 것이었다. 그것은 과거 인류의 투쟁을 - 불의에 대한 정의 관념, 기존이익에 반대한 도덕과 이상, 억압과 착취의 현실에 대항하는 해방과 인간적 발전의 미래라는 - 뚜렷하고 힘있는 장으로 부터- 자원으로 장전된 부류들이 주장하는 바와 같이, 의견을 더 많이 청취하고, 더 많이 소비하며, 더욱 즐기는 것을 추구하는 - 희미하고 명분없는 장으로의 이동을 의미했다.

물질적 생활과 소비환경이 조화를 이루는 비인격적 쾌락의 삶 그 자체를 위해 인류는 인간다움을 실현하려는 목표와 이상을 포기하는, 경쟁의 시대로 들어섰던 것이다. 경쟁의 세계사적 조건위에서 희화화된 현실 사회주의의 모습이 업적주의를 중요시하는 사회에서 아무런 업적없이 정상에 오른 고르바초프의 연극기질과 거꾸로 계산된 전략을 통해 눈부신 결과를 빚어냈다. 그것은 차라리 20세기를 또 다른 이데올로기의 휘장속에 가두어버린 연극이 아니라, 혁명의 열정은 일상화되고 시간이 지나면서 잠식되는 것처럼 부단한 속정메카니즘의 작동정지에 따른 체제의 정체와 부패, 관료제에 의한 인민 창의성의 대체가 가져온 객관적 상황에 기인한 것이기도 하다. 그럼에도 불구하고 Gordius의 매듭을 끊었던 것은 고르바초프였으며 페로스트로이카를 외쳤던 말의 성찬 속에 지속된 허구적인 개혁은 마침내 현실 사회주의의 붕괴, 그에 따른 끝없는 연옥의 터널을 쏘련과 인류의 미래에 열었다. 대안과 미래가 차단된 현실속에서 이제 인간은 더욱더 자신의 왜소한 육신을 충족시키려는 동물의 역사에 통합되어갈 수 밖에 없게 되었기 때문이다.

현실 사회주의 패배가 빚은 정신적 공백은 당분간 지속된다. 그것은 이제 더 이상 상대가 없는 이상상태에도 불구하고 물질적 풍요와 개인의 취향의 자유를 극대화하는, 분산과 단편화 과정 속에서 체제강화가 자동화되는 시대에 더욱 그러하다. 상품의 해일에 인간의 시력이 마비되고 그것의 위기를 오히려 익사로 실

---

2) 오늘날 이러한 주장은 선발자본제 사회의 재생산에서 군산복합체가 지니는 선도적 역할을 부인하는 것이 아니라 오히려 군비경쟁을 통한 사회주의권의 피폐화 전략은 물론 자본제사회 위기를 피해가는 묘수를 무기수출, 위기와 전쟁 조장등의 방법을 통해 미국을 위시한 선발자본제는 잘 활용해내고 있다.

현하기를 소망하는 포스트모던의 정신상태는 이 정신적 공백을 자연스럽게 받아 드린다.

이와같은 포스트모던의 징후군과는 달리, 전세계적 규모에서 혁명의 시기인 20 세기를 끝맺는 시점에서 이의 미완지역인 아시아, 아프리카, 라틴아메리카, 아랍 국가들은 새로운 시대가 강요하는 개혁의 구호를 어떤 형태로든 수용해야하는 운명에 놓여있다. 곧 개혁은 혁명의 당위성, 그것이 요구하는 필연적 내용을 담보하는 형식으로 나타난 우리 시대의 과제가 된다. 그렇다면 세계사의 주변에 속한 제3세계의 개혁은 혁명의 내용을 개혁의 형식으로 요구하는 시대의 틀에 짜맞추어진 또 하나의 변혁의 요구를 담고 있는 것이다.

## 2. 후발사회 개혁운동의 현상적 개관

개혁은 오늘날 오랫동안 전세계적 규모의 전쟁의 부재속에서 이루어진 일련의 축적적 효과와 관련되고 있다. 즉 기술을 앞세워 그에 적응하는 과정, 특히 통신 시설의 발달에 따른 전지구적 단일문화의 형성 및 이를 수용하는 일방적 인간존재의 가능성, 모든 영역의 상품화 및 대량소비의 경향에 따른 획일화된 취향과 욕구로 포장된 상품시장의 세계, 동서 대땅뜨가 마침내 빛은 전지구촌의 환상이 현시대의 분위기가 되고 있다. 지연된 혁명이 끝내는 변화의 중심이 되지 못하고 오히려 방향상실의 시대변화가 혁명상황을 미리 폐색시키는 오늘의 새로운 시대에 시대의 과제를 외면하고 회피하려는 허무주의적 태도, 그리고 피상적인 욕구와 안이한 심리의 충족에 집착하는 포스트모던의 해체주의는<sup>3)</sup> 언론문화의 식민지 근성과 유행전파의 속성에 뒷받침되어 끊임없는 파상적 공세로 민중의 혁명 요구를 개혁의 수준으로 낮추어내리고 있다. 곧 정치에서 보다 많은 대중 참여의 민주주의, 경제에서 더 많은 수입과 소비, 문화에서 일탈에 이르는 개인의 패션을 민중의 목표로 만드는 실세없는 선전공세를 편다.

둘째로, 후발사회의 개혁의 문제는 선발자본제와의 관계속에서 설정되었다. 그것은 어떻게 하면 이사회가 선발자본제가 요구하는 변화를 수용 적용하며 선발자본제사회가 규정하는 국제를 속에서 경쟁할 수 있는가의 문제를 중심으로 사고했을뿐 이 사회가 처하고 있는 고유한 발전의 경로나 이 사회 인민의 이익을 담보할 수 있는 체제의 모색으로 이어지지 않았다. 그러나 선발자본제의 주변에 살아남고 경쟁의 대열에 차등적이거나 참여하는 과제로서 개혁을 살펴보게되더라도 거기에는 몇개의 단계적 차별성이 엿보인다.

먼저 제국주의의 각축속에서 개혁의 문제가 제기된 경우이다. 사회주의의 길, 혹은 제3의 길이 차단된 가운데 오로지 어떻게 하면 제국주의의 침탈을 효율적으로 대응하고 최소한의 피해속에서 그와 공존 경쟁의 관계로 나아갈 것인가가 과

3) A. Giddens는 포스트 모던이 경험의 파편화에 의해 해체된 자아를 강조 함으로써 이 시대의 혼란을 주목하고 통합된 정치투쟁이 상황과 분산에 의해 배제된다는 전제 아래 지구촌의 위기앞에 무력한 개인을 이론화한다고 지적한다. A. Giddens, *The Consequences of Modernity* (Stanford Univ. Press, 1991).

제가 되었던 시대에는 자기가 속했던 기존의 국제체계 속에서 추구했던 자신의 모델을 과감히 포기하고 제국주의 모델을 모방 적응하는 것이 요구되었다.

중국의 경우, 청말 아편전쟁(1840년대) 이래 서구의 경제적 요구는 군사, 정치적 우위를 배경으로 왕조에 대한 압력으로 나타났는데, 여기서 1900년대에 이르는 조야의 일련의 개혁노력은 과거의 중국중심의 세계질서를 해체시키고 유태-기독교 서구세계에 편입을 요구하는 과제에 부딪혔다. 그것은 단순히 새로운 국제환경에의 적응뿐만아니라 중국중심의 세계질서의 해체에도 나아가게 되었기 때문에 사실상 체제의 붕괴없이 불가능한 수준의 적응문제를 제기했다고 할 수 있다. 곧 부분적으로 기술과 물질적 측면에서 서구를 수용하고 정치·사상의 측면에서 자체를 보존하려는 노력은 성공할 수 없었던 것이다.<sup>4)</sup>

일본의 경우, 기본적으로는 아시아적 세계질서에 놓여있었지만 그 지리적 위치 때문에 비교적 이 국제체제로부터 자율성을 지닌 고립의 상황에서 1854년의 나가사키 개항 요구를 시발로 지속된 서구의 개방압력은 비교적 쉽게 메이지 개혁을 통해 내부 적응을 이루어 낼 수 있었고, 그것은 먼저 철저한 서구모델의 이식<sup>5)</sup> 그리고 나중에 일본 고유의 길의 추구로 이어졌다.

오스만 터키의 경우, 서구화개혁은 Selim II(1789-1807)에 거슬러가지만 제1차 대전의 패배와 함께 청년 터키파의 등장 특히 Mustafa Kemal(Ataturk)이 이끄는 공화인민당(1923-46까지 집권)을 중심으로 이슬람문화와 제도를 철저히 포기하고 서구화의 길에 들어선다. 그것은 17세기에 이르기 까지 서구와의 각축을 이루었던 이슬람국제체계의 붕괴를 의미했지만, 이 개혁의 서구지향성이라는 전제를 수용한다면, 왕조적, 종교적 제국을 강력한 결집력있는 현대국가로 변형시키는 작업이었다.<sup>6)</sup> 터키의 개혁은 자신의 서구화였지만, 동시에 그것은 이슬람문화, 정치권으로부터 탈출, 변신에 불과했다. 서구적 시각에서 보면 아랍권의 일반적 위기는 민족적 정체성의 문제였지만, 그것은 서구의 관념과는 달리 이슬람세계가 정치 종교적 단일 세계라는 초국가적 기반으로 출현한 사실에서 온다. 비록 서방의 간섭과 저지에 의해 아직도 과제로 되는 아랍민족주의는 Bath당의 존재, 아야톨라 호메이니의 등장등으로 이슬람세계의 재통일이라는 커다란 가능성을 보여주었다.

러시아의 경우, 개혁의 요구는 1825년 제카브리스트의 반란을 시작으로 1895-1910기간중 엄청난 서구의 차관과 투자를 통해 본격화 되었다. 그러나 러시아의 서구 자본제의 수용은 노예제폐지(1864) 이래 너무 장기화되었으며 S.Witte, Stolypin 등의 개혁이 불안정한 사회적 지지기반 위에서 과격하게 추진되

4) Kang Yu-Wei, *Ta Tung Shu : The One-World Philosophy*, trans. Laurence Thompson (London: Allen & Unwin, 1958).

5) 메이지 개혁은 1899년의 헌법채택으로 서구화의 제도도입을 확정했다. 이 헌법은 특히 제 2장에서 법앞의 평등, 시민의 권리와 자유, 소유권을 명시하고 있다. *The Meiji Japan through Contemporary Sources*, vol 1 (Tokyo: The Centre for East Asian Cultural Studies, 1969), pp.97-98.

6) Dankwart Rustow, "The Development of Parties in Turkey," in *Political Parties and Political Development*, ed. Joseph La Palombara & Myron Weiner (Princeton, University Press, 1966), p.126.

있기 때문에 점증해가는 사회적 대립의 충격을 완화시킬 수 없었다.7) 따라서 체제가 제도안으로 축소시켰던 개혁의 성과가 인민의 지지를 얻어낼 수 없었을 때 개혁은 혁명의 품으로 수렴될 수 밖에 없었던 것이다.

그러나 제국주의가 완성되고 확고한 경계를 그을 수 있었을 때 이 경계내의 후발사회는 선택의 여지없이 자본제 세계질서에 편입되는 문제를 개혁의 기본과제로 가지게 되었다. 그것도 어떻게 하면 전통적인 사회를 해체하고 세계 자본제의 한 부분으로서 시장기능을 담당할 수 있도록 사회를 변형시킬 것인가 - 그것은 그 사회의 인민의 의사와 무관하게 세계자본제 중심의 이익확대를 위한 욕구를 충족시키는 과정에서 제기된다 - 하는 문제를 제기했다. 이처럼 사회변화를 유도하기 위해서는 기존의 가치, 권위체계, 생활습관을 급격히 파괴하고 그에 대체할 서구의 등가물을 이입시키는 과정을 필요로 했으며 그것이 바로 근대화 이론의 실상을 구성하고 있다. 기존의 정통성, 합리성에 대체할 서구의 이질적인 정통성, 합리성의 관념은 그것이 20세기에 보편성의 이름을 획득하기에는 후발사회에 유, 무형의 형태로 가해진 듯한 나신의 상처를 필요로 했다는 사실을 상기할 필요가 있다.

그리고 제국주의의 약화된 상황하에서 환언하면 후발사회가 그 자신에 고유한 길을 추구하거나 사회주의의 대안을 내세울 수 있을 만큼 세계의 양분화가 구조화되었을 때, 후발사회는 새로운 의미의 개혁을 생각할 수 있다. 이제 후발사회는 세가지의 발전전략 즉 한국이나 브라질(1964이후)처럼 신식민주의의 길을 다 따라 부지런히 종속적 자본주의의 발전을 지향하거나, 페루(68-74동간의 벨라스코 시대의)처럼 민족적 발전주의를 지향하거나, 브라질(Goulart 시기의)민족적 민중적 발전전략을 세울 수 있게 된 것이다.8)

그러나 제국주의는 약화되지 않았으며, 특히 이들이 내세운 현지 대리인인 매판세력들(자본가, 정치인, 관료, 지식인등)의 연대는 국가권력을 민중을 위해 사용하는데 매우 제한적인 한계를 갖고 있어 혁명적 돌파없이 굴라르의 실패가 보여주듯 재국주의로부터 이탈, 자립이 얼마나 어려운 길인가를 가르쳐 준다. 실제로 1972년의(Allende 정권의) 1979이래의 니카라과(Ortega의 Sandinista 정권의) 실패경험9) 물론 국내적 요인보다 오히려 국제적요인의 중요성(특히 고르바초프의 영악한 역전략)을 말해주고 있지만, 이 지역에서 개혁의 어려움은 국가 자본주의의 자율성이 혁명의 수단없이 매우 축소될 수 밖에 없는 데서 더욱

7) 혁명의 전야에서 러시아의 산업투자의 3분의1과 주요은행의 2분의1이 외국 소유에 들어갔다. Richard Pipes, *Russia Under the Old Regime* (N.Y.:Charles Scribner's, 1974), p 219. : 실제조건과 발전잠재력 사이에 엄청난 차이가 있을때 농업개혁의 충격은 파행점을 넘어선 정도로 긴장을 증대시키며 개혁이 충분한 시간을 가지고 산업화의 전제조건으로 간주되는 성과를 만들어낼 수 있기 훨씬 이전에 공업구조에 엄청난 변화를 가져온다. Alexander Gerschenkron, *Continuity in History and Other Essays* ( Cambridge :Harvard University Press, 1968), p.152.

8) James Petras, "New Perspectives on Imperialism and Social Classes in the Periphery," *Journal of Contemporary Asia*, (1975), no.3, 291ff.

9) 에티오피아의 멩기스투 정권, 이라크의 후세인 정권, 쿠바의 카스트로정권의 분석에도 적용될 수 있다.

두드러진다.

제국주의의 묵인하에 제3세계의 개혁이 어느정도 자율성을 지니고 추진될 수 있는가? 그것은 사회발전의 수준 및 이 지역의 세계 전략상의 가치에 관계되어 논해질 수 있을 것이다. 즉 과도기 사회에서는 사회의 분절화가 아직 계급적 이해로 명료화하지 못한 상태에서 사회는 일시적으로 효율성과 정서적 차원에서 정통성을 부여할 수 있다. 소위 베버의 카리스마적 권위의 존재가능성이다. 예컨대 알젠티나의 J. Peron 의 경우, 그는 기본적으로 자본주의의 내용을 추구했지만 그 포장은 자본주의의 폐해에 표적을 두는 형식으로 장식했다. 그것은 Justicialismo 라는 포퓰리즘의 형태이다.<sup>10)</sup> 페론주의는 동시에 자본주의적이며 반자본주의적이라고 말해진다. 그러나 그것은 언어와 현실을 각각 대변하고 있다. 페론주의는 자본주의에 대한 대안이 결코 아니다. 그것은 “자본주의의 착취와 남용이 사라지지 않는다면 공산주의가 사라지기를 바라는 것은 환상이다. Justicialismo는 바로 그것을 한다”고<sup>11)</sup> 페론은 제3의 길을 옹호했다. 제3의 길 혹은 corporatist state의 자립성은 역사적으로 보증되는가? 그것은 미숙한 자본제사회에서 과도한 정치참여가 이루어지는 특수성에 적용한 한 변형태의 정치일 뿐이다.

### 3. 개혁의 본질과 조건

레닌은 세계혁명의 조건 속에서 각 사회가 거치게 될 다양한 경로가 요구하는 혁명과 개혁의 과제를 제시했다.<sup>12)</sup> 이처럼 다양한 경로 속에서 세계혁명은 소련 사회주의의 성장, 유럽 노동운동의 발전, 그리고 제3세계의 민족해방 운동의 전개와 함류 속에서 이루어지는 과정이다. 오늘날 사회주의의 구심점이 현실 사회주의의 실패로 인해 이완되고 서구 노동운동이 정체와 무력화를 경험하는 시점에서 제3세계의 개혁운동은 어떤 의미를 가지는가? 혹은 새로운 환경속에서 새로운 시대를 의미하는 비군사적 경쟁의 시대에 후발사회는 아예 개혁의 본질을 민족해방투쟁의 밖에서 찾아야 할 것인가?

20세기에 들어서면서 후발사회는 대체로 3가지 방향으로 자신의 목표를 설정하고 이를 쟁취하기 위해 투쟁해 왔다. 첫째, 정치적 독립이다. 기본적으로 식민지의 법적지위를 청산하고 새로운 독립된 민족국가를 만들어 국제사회에 함께 참여하는 것이 그 첫번째 과제이었다. 정치적 독립은 제 2차대전까지 대체로 이루어졌다. 오히려 이루어진 것이 아니라 외세에의 종속은 신식민주의로 대체된 채로 지속되었다고 할 수 있다. 따라서 그 두번째 과제는 어떻게 경제적 자립을 획득할 것인가에 있었다.

10) Robert Crassweller, *Peron and The Anignass of Argentina*( N.Y.: Norton & Co., 1987), p. 222.

11) 윗책, p. 228에서 재인용.

12) “부르조아지배와 프롤레타리아트의 완전한 승리사이에는 다양한 단계가 놓여 있으며 다양한 과도기적 우회가 가능하다”는 것이 뒷날 제 3인터내셔널 제 4차 대회에서 얻은 하나의 결론이었다.

후발사회, 특히 희소한 부존자원과 사회내의 매판세력의 저항 속에서 국제적 종속의 탈피는 단순한 권력장악, 혹은 개혁운동으로 이루어질 성질의 것이 아니다. 오히려 반제의 성격이 두드러질수록 국내외적 자원의 고갈, 압박에 부딪쳐 정치적 독립은 유명무실하게 무력화되기 마련이었다. 여기서 자립경제의 목표는 자연히 새로운 사회의 모델과 관련되어 나아가게 된다. 개혁은 마침내 사회주의적 모델, 혹은 제3의 길을 추구하는데로 나아갔다.

사회주의적 전망은 완전히 새로운 발전 모형을 추구한다. 그것은 사회모순의 혁명적인 해결에서 사회의 기본틀, 토대를 설정하고 이러한 기초, 틀, 토대위에서 새로운 사회관계를 발전 강화시키려고 노력했다. 그것은 확고한 정치권력의 기반위에서 궁극적으로는 생산력의 비약적인 발전에 따라 전인적으로 발전된 사회를 지향한다.

제3의 길은 소위 corporatist model 혹은 Charisma적 지배의 한 모습으로 인식되어 왔다. 그것이 일시적인가? 아니면 자본주의의 변형태인가는 분명치 않지만, 자본주의가 토착주민의 정서와 이익을 포괄할 수 없는 동안 일정 정도의 지지기반을 이루는 대타협의 성격을 지닌 것은 부인할 수 없을 것이다.

자본주의의 전망은 먼저 종속을 현실로 받아들이는 전제 아래서만 가능하다. 자본제는 그 어느 때고 자신의 전리품을 무상으로 내어준 사례가 없기 때문이다. 종속 속에서 자신의 발전조건을 얻는다는 것은 일견 모순되어 보이지만 불가능한 것은 아니다. 그것은 단지 자존심을 지닌 민족의 길이 아닐 뿐이다.

후발 사회는 몇가지 발전의 장벽에 부딪혀 왔다. 즉 국제적인 종속의 탈피, 발전의 내외부적 자원의 확보, 시대에 맞는 개혁모델의 선정에 따르는 자율성 문제 등이다.<sup>13)</sup> 여기서 개혁성공의 조건은 어떤 것들인가? 첫째, 사회모순의 침예한 대립, 단순화가 이 시기를 과도기의 상태, 위기의 상황으로 이끌어야 한다. 둘째, 국제환경상 힘의 진공에 가까운 정도로 제국주의의 개입이 약화되고 국제적 간섭이 완화된 시점을 얻어낼 필요가 있다. 셋째, 개혁세력은 단순한 이념의 전파에 그치지 않고 민중적 기초에 서서 장구한 투쟁을 통해 단련된 세력의 지도 하에 단결된 조직으로 발전해 있어야 한다.

역사는 이상의 기대와는 달리 개혁의 성공을 서구질서로의 편입과정에서 기준치를 찾고있다. 이슬람문화를 폐절하고 서구화하는데 앞장선 아타투르크나 샤 팔레비는 한때 성공의 사례였다. 최근의 멕시코는 북미경제권(NAFTA)에의 편입으로 희망찬 개혁의 전망이 기대되고 있다. 이들의 경우 개혁은 서구중심적 국제체계를 모델로 삼아 이를 보편질서로 상정하고 어떻게 자기에 고유한 가치, 관념, 제도를 버리고 서구의 등가물을 도입, 발전시켜 나아가는 거의 정도에 의해 평가된다.

개혁은 실패하기도 한다. 정치권력을 장악한데서, 그 이후의 문제들을 해결해 가는데 있어 사회 내의 객관조건, 국제적 개입, 주체세력의 형성 등에서 단기간

13) '근대화' 이론은 이들 장애를 정체성, 통합, 참여, 분배의 위기로 설명한다. 그러나 그러한 논의가 전개되는 역사적 진공에도 불구하고 우리는 제국주의가 엄존하는 시대에 살고 있다.

내의 해결이 이루어지지 않는 한 실패할 운명에 있다. 그러나 개혁이 성공한다고 해서 민중의 삶이 개선되거나, 실패한다고 해서 개혁의 가치가 감소되지는 않는다. 왜? 사회모순의 해결, 반민중적 사회질서의 변혁에 대한 열망때문에 개혁은 사회계층의 차이에도 불구하고 채택되는 권력장악의 수단으로서 기능하기 때문이다. 성공한 개혁이 그저 그러한 잊혀진 이야기라면, 실패는 영원한 추억 염원으로서 민중의 가슴속에 마치 '사파타'나 '루뭉바'의 이름처럼 남는다.

실패가 미화되고 성공이 저주되는 '개혁'의 뜻모를 속임수 - 그것은 이미 해결의 이성의 궤계에서도 넘지시 비쳐졌다 -는 바로 개혁의 본질이 무엇인가를 말해준다. 개혁의 본질은 기술적으로, 철학적으로 다음과 같이 요약 될 수 있을 것이다. 즉 기술적으로, 개혁은 기술적·경제적 변화가 있게되면 사회적 불평등과 인민의 빈곤이 증대된다. 왜냐하면 그것은 토지제도와 소득구조를 포함한 사회관계에 심대한 영향을 미치게 되기 때문이다.<sup>14)</sup> “언어, 종교, 지역, 당파의 정치는 계급대립의 정치로 전환된다”<sup>15)</sup> 그것은 헌팅턴의 말처럼 정치참여의 증대를, 그러나 불행히도 그에 상응한 정치제도적 성장이 부재한 가운데, 가져온다.<sup>16)</sup> 그리고는 전통적 지배계급을 대체할 새로운 지배계급, 부르조아 이익을 부화, 옹호하기 위하여 군부의 집권, 근대화가 시작된다. 원만한 부르조아계급 정치가 제도화하면 군부는 병영으로 물러선다. 그러나 인민대중의 정치참여 요구가 높아지면 다시 군부는 개입한다.<sup>17)</sup> 문제는 어떻게 전통사회의 엘리트인 군부가 신사회의 이익을 미리 대변할 수 있으며, 권력의 주체인 군부가 어떻게 스스로 이를 물려주고 병영으로 물러나는가에 있다. 중요한 것은 그것이 사회 밖에서 교육된 특수 집단으로서 근대화의 전파를 위해 등장하고 퇴장한다는 사실이다. 그리고 이 근대화가 제국주의 질서에 맞게 조정되는 작업인 것은 분명하다.

철학적으로, 기술적 경제적 변화를 조종하는 과정으로서 개혁은 사회세력과 계급간의 대립과 투쟁을 통한 새로운 사회관계로의 이행이라는 것에서 그것이 필연코 기득권 집단의 저항에 부딪힐 어려움을 말해준다. 비록 개혁은 실패할 수도 있지만 사회관계의 새로운 조정은 이미 일어난 기술적 경제적 변화에 수반될 객관적인 요구라는 점에서 개혁의 내용은 언제나 역사적 추인을 받기 마련이다. 개혁의 이름으로 생산력의 발전이 낡은 생산관계를 해체시키고 새로운 생산관계를 그에 대체하는 역사적 과정에서 비폭력적이고 체제 내적인 수단으로 이행의 가능성을 과학적으로 말할 수 있는가?<sup>18)</sup> 마르크스는 1859년 사회혁명의 필연성을 이에 설득력있게 정식화 했다.<sup>19)</sup>

14) Keith Griffin, *The Political Economy of Agrarian Change*(Cambridge: Harvard University Press, 1974), pp. 89-90.

15) 윗책, p. 76.

16) Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*(New Haven : Yale University Press, 1968), pp. 4-5.

17) 윗책, p. 221. 대중사회가 지평에 크게 나타날 무렵, 그 '군인'은 기존질서의 보수적 수호자가 된다.

18) 박현채, 「변화를 막을 수는 없다」, (서울: 어머니, 1990), p. 65., 박선생은 역사진보의 필연성의 인식 위에 서서 그것의 실현을 위한 길에 '적과 동지' 모두가 동참하는, '점진적인 개혁의 변화' 가능성을 언급하고 있다.



“발전의 일정단계에서 사회의 물질적 생산력은 기존의 생산관계와, 혹은 법적 표현을 하자면, 지금까지 운동해 왔던 소유권 관계와 모순에 빠진다. 생산력의 전개형식들로 부터 이 관계들은 생산력의 질곡으로 전환한다. 이때 사회혁명의 시기가 도래한다.”

그렇다면, 우리는 개혁의 본질이 바로 혁명과 관계에서 밝혀질 수 있다는 사실을 알게된다. 과연 개혁은 그 자체 철학을 가질 수 있는가? 혹은 그에 유사하게, 개혁과 철학은 동침할 수 있는 대위성을 지니는가?

#### 4. 개혁과 철학

개혁에는 철학이 있을 수 있는가? 유일한 개혁의 철학이란 이론적으로 불가능한 개념이라고 하더라도 몇 개 가운데 하나의 개혁의 철학이란 가능한 것이 아닐까? 이를 인정한다면, 개혁은 바로 철학이 되며 개혁 그 자체가 목적이 될 수 있다는 결론이 나올 수 있음은 물론이다. 여기서 개혁의 철학이 나올 수 있다.

고전 이론에 의할 때 우리는 플라톤과 아리스토텔레스의 대조에서 혁명과 개혁의 옹호론을 얻어낼 수 있다. 이들은 오랜 기간동안 혁명과 개혁의 주장의 사상적 근거를 줄 수 있었다. 이들 모델에 의하면, 혁명은 체제 그 자체 즉 전사회적 총체성의 구조와 틀, 사상기조를 문제 삼는데 비해 개혁은 기존의 체제를 전제로 그것이 만들어 내는 부작용, 그것의 불완전한 기능들, 혹은 그것의 예상치 못했던 결과들을 교정하여 체제 그 자체를 개선 강화하는 것을 목적으로 삼는다. 문제는 체제가 계급 사회인 한에서 혁명없이 개혁은 마침내는 계급모순의 해결이라는 벽에 부딪혀 난파할 수 밖에 없다는데 있다. 혁명 또한 개혁을 통해서만 내실을 가져올 수 있음은 물론이다. 궁극적으로는 계급이익의 제도적 장치에 불과한 국가권력의 개혁운동이 혁명을 통해서 개혁의 완결을 가져올 수 있는가가 문제된다.

역사적으로 개혁은 혁명의 요구를 위로부터 좌절시키는 작업이라 할 수 있다. 20) 그것은 사회변화에 대해 법제적 탄력성을 갖지 못하는 지배세력의 쇠신작업이다. 개혁이 지배유지의 수단으로 전락할 때 그것은 임시방편일 뿐 철학을 가질 수 없다. 개혁이 체제 내적 자원의 동원에 한정될 때 그것은 결코 커다란 성과를 얻어낼 수 없는 구호에 그치고 만다. 자신의 기득권을 지속하려는 지배집단과 그에 기생하는 지식인집단 등이 기존의 타부·우상의 이념체계를 근거로 개혁의 비합리성을 공격할 것이기 때문이다. 잉여가치의 전유세력인 지배집단에 기생하는

19) Marx "Zur Kritik der Politischen Okonomie, Vorwort,"(1859) in *Marx-Engels Werke*, Bd.13 (Berlin: Dietz Verlag, 1975), p.9.

20) 필자는 여기서 1856년 알렉산드르II가 러시아 지주귀족들의 회합에서 말한 바를 상기 시킨다. “아래로부터 붕괴에 직면하는 시기를 기다리기 보다는 위로 부터 농노제의 폐지를 시작하는 것이 낫다.” 그럼에도 불구하고, 그것의 실패는 짜르의 다음 부언에서 더욱 명확해진다. “나는 물론 상당기간 동안 이를 폐지할 의사가 없다.” Adam Ulam, *Russia's Failed Revolution* (N.Y.: Basic Books, 1981), p.76에서 재인용.

지식인집단은 오로지 위기의 심화를 통해 개혁이 혁명의 과제로 넘어가는 때에만, 그리고 이의 승리가 거의 보장될 상황 하에서만 경계선을 넘어 혁명의 대열에 가담한다. 21)

객관적 조건을 획득하지 못한 상황 하에서 혁명은 곧장 개혁을 보장하지는 않는다. 그것은 새로운 개혁세력을 조직하는 사업을 요구하며, 이는 일면 인민대중의 참여를 조직하며 기존의 엘리트의 참여자원과 기회를 박탈 억제하는 동시적 작업이다. 22)

한마디로 개혁은 철학을 가질 수 없다. 개혁은 하나의 운동, 과정이며 그것은 철학, 목표, 궁극적 종점과의 관계에서 평가될 문제이기 때문이다. 개혁을 철학과 혼동하고 개혁의 철학을 부르짖는 예는 이미 독일 사회민주당의 수정주의에서, 그리고 최근의 고르바초프의 '신사고'에서 드러난다. "사회변혁을 포기하고 사회개혁을 계급투쟁의 수단인 것으로부터 그 반대로 이의 목적으로 만들어 놓은" 베른슈타인의 수정주의는 운동을 목표와 동일시하는 오류를 범하고 있다. 23) 곧 개혁은 그것을 측정할 수 있는 척도를 필요로 하며, 오직 그러한 한에서 개혁의 방향과 속도가 가늠될 수 있는 것이다.

그러나 혁명의 시각에서도 개혁은 필요하다. 사회개혁과 사회혁명 사이에는 사회개혁을 위한 투쟁이 수단이 되며 사회변혁이 목적인 분리할 수 없는 연계가 있다. 24) 개혁이 일상적 투쟁을 통해 사회진보를 실현하는 것이라면 혁명은 이의 질적인 비약을 말해준다. 수많은 개혁의 와중에서 인민은 긴 역사를 거치면서 구조적 폭력에 희생되고 있으나 엄청난 피를 흘리는 혁명의 짧은 시기는 모순의 단기적 해결이라고 할 수 있다.

마지막 세계혁명의 시각에서 제3세계 개혁의 문제를 요약한다면 다음과 같은 것이 될 것이다. 즉 개혁은 시대의 새로운 환경이 이들 후발사회에 강요하는 과제이다. 그것은 한 민족의 전망, 발전의 목표 그리고 전면적인 세계관의 위치에서 방향지워지고 이끌어지지 않으면 안된다. 현실 사회주의의 실패는 제3세계의 철학에 새로운 과제를 부여하고 있다. 왜냐하면 여기에 사회주의의 몰락, 폐기, 망각이 놓여있는 것이 아니라 세계 사회주의 운동의 새로운 전기를 향한 확대 심화의 과정이 놓여 있으며, 오늘의 실패는 이 엄청난 미래의 단지 시작일 수도 있기 때문이다. 제3세계의 개혁운동은 새로운 철학의 가능성을 지평위에 설정하였다. 그것은 철학이 현실의 구제에 나섰던 재래의 공식으로서가 아니라 오히려 현실의 척도로서- 있는 것의 허구성과 보이지 않는 것의 본질성을 밝히는- 변혁의 이론적 출발점이 된다. 개혁의 문제는 마침내는 철학의 필요성으로 압축된다.

21) V.I. Lenin, "Left-Wing Communism- An Infantile Disorder," in *Collected Works*, vol. 31(Moscow: Foreign Languages Publishing House, 1963), p. 85

22) Gamel Abd al-Nasser는 그의 '혁명의 철학'에서 기존정권의 타도로 문제가 해결된 것이 아니라 오히려 개혁의 문제가 시작되었다는 사실을 배웠다고 술회했다.

23) Rosa Luxemburg, "Sozialreform oder Revolution?" in *Gesammelte Werke*, Bd. 1-1(Berlin, Dietz Verlag, 1974), S. 369.

24) 윗글

진정한 혁명, 인간해방의 철학이 없이는 개혁의 문제는 언제나 스스로를 정당화하는 개혁의 철학으로 전락할 운명에 있기 때문이다.

결국, 이시대의 구호인 개혁은 이의 수용을 요구하는 역사적 한정성 속에 우리가 놓여있음을 말해준다. 그러나 모든 이전의 개혁이 그러하듯이 개혁이 이미 선발자본제의 기득권이 먼저 자리를 차지하는 국제체계에 보다 잘 짜여져 들어가는 소재로서 우리사회를 만들어가는 그러한 류의 운동인 한에서 개혁은 거부할 수 없는 시대의 요구이면서도 그 시대의 민중의 이익을 저버리는 모순구조를 가지고 우리에게 다가오는 과제이다. 개혁이 진정한 해방, 혁명의 과제에 연결될 때에만 그것은 스스로의 모순을 벗어나 시대를 넘어선 보편성을 획득할 것이기 때문이다.



# 정치체제, 지역주의, 그리고 변화하는 세력구조

Regimes, Regionalism, and Changing Power Configurations

Stephen D. Krasner  
(Stanford University)



## INTRODUCTION

The last decade and especially the last five years have witnessed dramatic changes in the international distribution of power. The Soviet Union has disintegrated. Aggregate economic activity has continued to grow more quickly in Asia than in any other area of the world. The stable bipolarity of the post world war II period has come to an end and been replaced by an international distribution of power that can best be characterized as flat unipolarity. The United States is the most powerful state in the international system. It is the only truly global power, the only state that is capable of influencing developments in any area of the world across a number of different issue areas. Nevertheless, while American relative capabilities have increased because of the collapse of the Soviet Union, these capabilities are less formidable compared with other market economy countries, especially Japan, in several issue areas. The United States is now more like a normal power than a superpower. It can bargain with authority in many different arenas, but it cannot dictate outcomes, nor be oblivious (as it was in the past) to the distributional consequences of its policies with regard to its allies.

The bipolarity of the Cold War world organized economic as well as security policies. The Soviet area was excluded from the western economic system. There was no global economy; there was a highly integrated set of regimes in the non communist world characterized by multilateralism and diffuse reciprocity. For American policy makers this system served both economic and political purposes. Economically an open system enhanced

American economic performance. Politically the system was attractive because it promoted growth and stability on the west as a whole and made the alliance increasingly more powerful compared with the Communist bloc. When conflicts arose between the principles of free trade and factor movements on the one hand and promoting growth and political stability in the non-communist world on the other, American policy makers were quite happy to violate principle. They tolerated trade barriers in Europe and trade and investment barriers in Japan. Their fundamental concern was not the relative position of the United States but rather the relative position of the western (including Asian) alliance as a whole.

With the collapse of the Soviet Union, there will be a change in American policy and, because the U.S. is such a large player, in the international regimes affecting international economic transactions. American policy will become more concerned with specific economic interests. General milieu goals, like resisting communism or promoting democracy, will become less important. Specific rather than diffuse reciprocity will become more prominent. Rules governing international transactions will increasingly vary among countries and across issue areas. Regionalization will continue to be significant in Europe. It may modestly, but only modestly, increase in the western hemisphere. There is little chance of regionalization developing in Asia both because Japan is not sufficiently dominant to establish a stable regime, and because smaller Asian countries would prefer a more open environment in which they can



minimize their vulnerability by dispersing their international economic activities.

#### THE RISE OF ASIA

Aggregate global data masks important differences in regional dynamics. The relative position of the United States and Europe has changed little over the last twenty years. Average annual growth rates for major European countries and the United States have been quite close for the last two decades as shown in the following table.

(Place Table 1 here)

The major changes in relative position have been generated by developments in Asia not Europe. Growth rates have been much more rapid in Asia as show in Table 1. Japan passed the United States as the country with the largest international reserves in 1987, the first time that the U.S. had not ranked first in the postwar period. In 1973 Japanese exports were equal to 54 percent those of the United States; in 1991 they were equal to 79 percent. In 1970 the gross international reserves of Japan were 32 percent those of the United States, in 1991 they were 51 percent. (The figure for Germany fell from 91 percent to 61 percent). Japan's development assistance was 14 percent that of the United States in 1970 and 96 percent in 1991. (The figures for Germany had risen from 19 to 60 percent, large but not as large an increase as Japan.)

The relative capabilities of the United States and Europe are not changing. The usually unfavorable comparison of the United States with Germany and Japan is misleading. German and

American economic performances have been quite similar for the last two decades. The real source of change and differential economic growth has been Asia. Flat unipolarity is the result not just of the breakdown of the Soviet Union but also of the rising capacity of a number of Asian states, especially Japan. If Asian growth rates had been the same as those of the advanced industrialized countries, the position of the U.S. would be more dominant than it was during the Cold War.

#### MANAGING THE NEW ENVIRONMENT IN ASIA

The Cold War may come to be seen as a golden era of international cooperation. The United States, the most powerful actor in the system, pursued policies that emphasized long term milieu goals as opposed to specific short term interests. It was easy to create and sustain international regimes because the United States was willing to bear a good deal of the burden of adjustment for other countries.

The collapse of the Soviet Union and the rise of more powerful states in Asia will make the management of international regimes, both security and economic more problematic. The post world war two economic principles of non-discrimination and diffuse reciprocity are not tenable because they do not serve the interests of the United States, still the most important player in the system. There is no longer any reason for American policy makers to bolster the overall position of the western alliance. The United States will not absorb the costs of adjustment for other states. American leaders will become more concerned with relative power vis a vis other major western powers (and Japan is

included in the west), a calculation that was completely absent during the Cold War. Specific short term and well defined interests will not be sacrificed for long term milieu goals. Distributional conflicts will become more important.

International rules of the game are always a product of power and interests. Rules will only be stable if they are coincident with the interests of the most powerful actors. Power and interests have changed. The rules will change as well, although not without conflict and discord. Incongruities between extant rules and underlying capabilities and interests are greater for Asian (and especially Japanese) relations with the U.S. and Europe than they are for European American interactions.

The multilateral trading system embodied in GATT was informed by the norms of most favored nation treatment and the reduction of trade barriers. The tacit assumption was that the rules would affect all countries in more or less the same way. This assumption has proven problematic with regard to Japan. It has been harder to penetrate the Japanese market than for Japanese firms to penetrate the American and European markets. The reason for this difference has been conceptualized in a number of different ways including the directive role of the state, the interactions between the state and the private sector, and the nature of keiretsu ties. Regardless of the specific explanation, the openness of the Japanese market does not seem to be affected by the diffuse reciprocity principles of GATT in the same way as other major industrialized countries.

One indicator of the unique pattern of Japanese economic involvement with the rest of the world is its limited amount of

intra-sectoral trade. In the post war era intra-sectoral trade in manufactures has grown rapidly for all of the major advanced industrialized market economy countries with the exception of Japan.

Table 2 shows the ratio of imports to exports, or exports to imports by sector. In each case the larger figure is the numerator of the ratio. A positive figures indicates that exports are larger than imports; a negative figure indicates that imports are larger than exports for the first country in each named pair. (For instance, the figure of 21.1 for food in the U.S.-Japan column indicates that the ratio of U.S. food exports to Japan to food imports from Japan is 21.1.) If the figure is one it indicates trade balance; that is, exports and imports within the sector are equal.

(Place Table 2 here)

In only 3 of 14 categories that do not involve raw materials (excluding the first four rows) is intra-sectoral trade between the United States and the European Community more imbalanced than intra-sectoral trade between the United States and Japan. In 5 of 14 categories (with one tie), European trade with the United States more imbalanced than European trade with Japan. The European market, however, has been more closed to Japan than the American market.

It has also been difficult for direct foreign investment to secure access to Japan. Higher levels of direct foreign investment will generally create more support for an open economic policy. Direct foreign investors will favor an open system because they want to repatriate or transfer their capital,

to export as well as market domestically goods that are produced offshore, and to integrate production facilities by sourcing components from several different countries. Labor employed by direct foreign investors, especially if a plant depends on imported components or export markets, will also support international openness.

In recent years direct foreign investment has been growing much more rapidly than either trade or world gross domestic product. From 1983 to 1989 direct foreign investment outflows grew at a compound annual rate of 28.9 percent, compared with 9.4 percent for exports and 7.8 percent for gross domestic product.

Like trade, there is much more balance in direct foreign investment between the United States and the E.C. than there is between Japan and either the United States or the Community. In 1988 the stock of American direct foreign investment in the Community was \$131.4 billion and the stock of Community investment in the U.S. was \$193.9 billion. In contrast, the stock of Japanese investment in the U.S. was \$53.4 billion compared with \$17.9 billion worth of U.S. investment in Japan, and the value of Japanese investment in the EC was \$12.5 billion compared with \$1.7 billion worth of EC investment in Japan. The ratios of the values of the stock of direct foreign investments are shown in the following table.

(Place Table 3 here)

The sales generated by the majority owned affiliates of American, Japanese, and European companies in each others' markets are, like trade and investment flows, very imbalanced: Japanese affiliates sell much more abroad than European or

American affiliates sell in Japan. In 1989, majority owned U.S. affiliates of Japanese corporations had total sales of \$225.5 billion. In 1987, 94 percent of the sales of Japanese affiliates in manufacturing in the United States were made within the U.S. Assuming the same percentage continued to hold, Japanese corporations made about \$212 billion in sales within the United States in 1989. In 1989 majority owned U.S. affiliates in Japan had total sales of \$58 billion about one-quarter the value of the sales of Japanese affiliates in the U.S.

In contrast, in 1989 the affiliates of European corporations in the United States had total sales of \$472 billion, and European affiliates of American corporations had total sales of \$571 billion. Like trade, the sales of foreign affiliates of American corporations in Europe, and European corporations in the United States, are fairly balanced. Overall foreign firms accounted for 18 percent of sales in Germany, 10 percent in the United States, but only 1 percent in Japan.

In sum, the principles of non-discrimination and diffuse reciprocity embodied in GATT and other international agreements have been particularly advantageous for Japan because changes in formal rules, such as lowering tariffs, have had less impact on access to the Japanese market than on access to the European and especially the American market. So long as the United States was economically dominant and preoccupied with the security threat from the Soviet bloc, the skewed economic impact of post war regimes was irrelevant. In some ways it was even advantageous because penetration of the American market and the generation of trade surpluses promoted higher levels of savings and growth in

east Asian allies and made the western alliance as a whole more formidable.

With the end of the Communist threat and the relative decline in American power, these outcomes became increasingly less acceptable for U.S. policy makers. The rules of the game were incongruent with underlying preferences and power capabilities and pressure to change the rules increased. American policy makers have tacitly abandoned the principle of universal treatment in which all countries, at least all countries within the western alliance, were treated in the same way.

In particular, they have moved toward trying to define a specific set of rules for trade with Japan, rules that are designed to promote well defined interests, especially opening the Japanese market. The United States imposed anti-dumping duties against Japanese computer chips in 1986, the first such action directed at Japan in the postwar period, a remarkable fact considering how much pressure Japanese corporations had put on their American competitors and how much penetration of the American market there had been. The Structural Impediments Initiative and the Market Opening Sector Specific negotiations were designed to increase American access in a number of areas including construction and medical equipment. The 1991 semiconductor agreement included a provision (target?, quota?, aspiration?) for a 20 percent share of the Japanese market, a figure that was actually reached.

In February of 1994 discussions between the United States and Japan involving autos, telecommunications, insurance, and

medical equipment, collapsed. Shortly after, the United States successfully pressured Japan to increase access for Motorola in the Japanese cellular phone market declaring that Japan had failed to honor the spirit of a 1989 agreement promising "comparable market access." Although this was ostensibly an agreement between private companies in which the Japanese Company (IDO) responsible for the Tokyo market agreed to build 159 new relay stations for Motorola, Motorola had effectively been denied equal access to the Tokyo market until the U.S. government intervened. Laura Tyson, appointed by President Clinton as the chair of the Council of Economic Advisors, has explicitly argued that the United States should adopt a policy toward Japan based on quantitative targets for American exports, a quite astonishing position for the chief official of an agency that had traditionally been a staunch defender of conventional free trade.

The specificity of issues involved in negotiations between the United States and Japan is striking. The cellular phone dispute involved relay station construction. The United States has pressured Japan to change its laws governing the size of retail stores. Other issues have been equally detailed. These are not the kind of questions that can be dealt with in global negotiations involving more than a hundred countries that focus on general rules that are universally applicable.

The United States has already moved toward a differentiated trading pattern. It is locked into an interdependent and more or less balanced relationship with Europe that is highly stable despite specific disputes, most notably over agriculture. The



NAFTA is designed to eliminate trade barriers between the United States, Mexico, and Canada. The rules for NAFTA concerning such questions as dispute settlement and local content are specifically crafted for the North American context. Other countries in the western hemisphere, notably Chile, Venezuela, and Argentina, have expressed interest in joining NAFTA. With regard to Japan, the United States has focussed on market opening measures and is moving toward emphasizing quantitative targets rather than changing procedures. Different policies for different countries and different problems; the universality, multilateralism, and diffuse reciprocity of the postwar world is over.

#### REGIONALISM AND ASIA

Regionalism is an indication of the general movement toward different rules for different countries resulting from the changing configuration of power and the collapse of the Soviet Union. A regional economic arrangement has different rules for members and non-members.

The prospects for stable regional orders are greatest in Europe where the most progress has already been made. Regionalization of economic activities may also proceed in the western hemisphere building on the North American Free Trade Agreement. There is little likelihood that Asia will ever be anything more than a geographic expression.

Regionalization is easiest when there are a number of countries that are more or less the same size and at the same level, ideally a high level, of development, or when there is one

dominant state. Regional commitments offer benefits but they also pose the risk of making some countries more vulnerable and dependent. These risks are greater for smaller countries and for countries with immobile factor markets which make it more difficult to adjust to changing external incentives or pressures. The risks are least for large highly developed countries.

Regional integration could progress further in Europe because the largest states -- Germany, France, Britain, and Italy -- can balance each other and in the process alleviate the anxieties that smaller members of the Union might have about being coerced by their more powerful neighbors. Highly developed factor markets have made it easier for European rulers to accept higher levels of interdependence.

The high level of institutionalization in Europe, a result of specific political conditions not just calculations of economic benefit, enhances the likelihood of even closer integration in the future. Both the experience of the first and second world wars and the role of the United States made it easier to take the initial steps, often the hardest steps, that led toward the European Union. Germany's post war leaders were convinced that continental domination was impossible. The most attractive option for Germany was to integrate into Europe, to bind Germany so that it would no longer be a threat to its neighbors. The United States was a strong supporter of European integration because it wanted a strong Europe to oppose the Soviet Union. The Cold War removed potentially contentious security issues from the European agenda.

Even in Europe, however, integration has moved in fits and starts. After the initial flurry of activity associated with the Treaty of Rome integration stalled until the mid 1980s. The Single European Act adopted in 1986 reflected the fact that for the major European governments greater market integration, which could end Euro-sclerosis by spurring productivity and growth, was an attractive economic policy, especially given the fact that most European governments feared that expansionary monetary and fiscal policies would only increase inflation.

The Maastricht Treaty had even more ambitious objectives, especially monetary unification. Maastricht, however, may be the last manifestation of the easy integration that Europe enjoyed during the Cold War. Ratification of the Agreement was difficult. The European Monetary System collapsed in 1992 because the German Bundesbank, fearing inflation in the wake of unification, imposed high interest rates that were ultimately intolerable for the United Kingdom. France, suffering from persist high unemployment, is increasingly anxious about its dependence on the staunchly anti-inflationary policies of the German central bank which essentially sets interest rates in Europe. Regardless of whether European integration stalls or goes forward, the extent of European regional cooperation is, and will remain, unique.

The second most prominent effort at regional economic integration is the North American Free Trade Agreement. NAFTA is much less ambitious than the European Union; it is a free trade area without common external tariffs or provisions for free factor movement. North America hardly fits the profile of equal

size and high level of development which is most conducive for integration. The United States is much larger than either Mexico or Canada, and Mexico is relatively underdeveloped.

NAFTA was the result of efforts by the weak to constrain the strong. Both Canada and Mexico are very dependent on the American market. About 80 percent of Canada's exports flow to the United States while 25 percent of American exports go to Canada. In 1990 73 percent of Mexican exports went to the U.S. while only about 5 percent of U.S. exports went to Mexico. Mexican dependence on the U.S. market grew substantially during the 1980s as a result of direct foreign investment which greatly increased Mexican manufacturing exports. From 1980 to 1989 manufactures increased from 32 to 69 percent of Mexican exports to the U.S.

The question for both Canada and Mexico was: would they be better off without an agreement that left them subject to arbitrary changes in policy by the United States or with an agreement that could make them even more dependent, but that could also constrain the policy options available for the United States? It would be harder for the United States to act arbitrarily with an agreement than without one. Both Canadian and Mexican leaders opted to pursue an accord. In Canada, the Macdonald Report, commissioned initially by the Liberal Prime Minister Pierre Trudeau and endorsed by his successor the Conservative Brian Mulroney, recommended a free trade agreement with the United States because non-tariff barriers were creating a climate of uncertainty that damaged Canada's economic prospects. The initiative to expand the Canada United States

Free Trade Agreement to a North American Free Trade Agreement came from Mexico where President Salinas was motivated not only by concerns about cementing economic reforms within Mexico but also with access to the U.S. market.

For the United States, the North American Free Trade Agreement is a reflection of faltering faith in the multilateral GATT regime. The NAFTA created an economic bloc of 360 million people. It might enhance the bargaining leverage which the United States has vis a vis the European Community. The United States, however, is far less dependent on the Mexican and Canadian markets than vice versa.

There has been much less progress toward formal regional economic integration in east Asia. Here the problem of power asymmetry cannot be resolved. Japan is by far the largest economic actor in the region, but it is not large enough to dictate its own terms for regional integration nor are other Asian countries so dependent on Japan that extra-regional options are precluded. There is anxiety about Japanese economic dominance. There is an historical legacy of Japanese aggression.

Unlike North America where both Canada and Mexico would be highly dependent on the United States market with or without an agreement, the major trading states of east Asia have, thus far, been able to maintain a more diverse trading profile. The United States, not Japan, is the largest export market for the East Asian NICs. Given current trading patterns it would be more important for Korea, Taiwan, Hong Kong, and Singapore to secure access to the American market than to the Japanese market.

Empirical data on trade suggests that regionalization is increasing only within Europe. Table 4 shows intra-regional exports as a percentage of total exports for three major regions: North America (Canada and the United States, but not Mexico), the European Community of 12, and Japan and South and East Asia. The results are mixed. There has been an increase in intra-regional trade in the European Community. While the percentage of trade within the Community was stable at about 55 percent from the early 1970s until the mid 1980s, it increased to 60 percent in the late 1980s.

The pattern in North America is quite different. Intra-regional trade increased until the mid 1980s but then fell despite the United States Canada Free Trade Agreement. Obviously, the impact of NAFTA remains to be seen.

Japanese exports to south and east Asia declined during the 1970s and early 1980s but increased dramatically after 1985 rising from 19 to 29 percent of Japanese exports in 1990, a record high for the last thirty years.

(Place Table 4 here)

Economists have developed more sophisticated models designed to assess the degree of regional bias. The gravity model assumes that trade between two countries will be proportional to the product of their sizes and inversely proportional to the distance between them. Countries that are geographically close to each other would naturally have more intense trading relations than countries that were far away.

Jeffrey Frankel of the University of California at Berkeley has done a number of econometric studies designed to estimate the

significance of regional identity. Frankel has found that there are regional biases in the European Community, the western hemisphere and the Pacific. The largest regional bias is in the Pacific region including Asia, the United States, Canada, Australia, and New Zealand. However, the bias in Pacific and Asia trade did not increase during the 1980s. The growth in intra-regional trade was the result of more rapid economic growth in Asia. The most significant increase in regional bias came in the European Community.

There is also variation with regard to currency alignments. Within Europe the Deutchemark is the dominant currency, another indicator of regional integration. The U.S. dollar is the dominant currency in the western hemisphere with Canada, Chile, Colombia, and Mexico basically pegging to the dollar. Argentina is an exception giving greater weight to the DM than to the dollar. In Asia, however, the yen is not the dominant currency. Thailand, China, and Korea give very high weight to the dollar. Frankel and Wei conclude that "Each of the Asian countries is more properly classed in a dollar bloc than in a yen bloc." Hence regionalization has proceeded in Europe and, to a lesser extent in North America, but not in Asia.

#### CONCLUSIONS

Power transitions are always problematic. The collapse of the Soviet Union has eliminated the security rationale that motivated American policy makers to pursue long term milieu goals including diffuse reciprocity and extended deterrence. The United States, the most important stabilizer of the postwar

system, will inevitably seek more short term interest oriented objectives.

Because of its rising power, Japan will pose a challenge to the United States. The pattern of interests generated by Japan's interaction with other major players is problematic. Intra-sectoral trade and inward foreign investment are low. The generalized universal rules of the GATT regime have not opened Japanese markets.

It is not likely that a stable regional bloc will develop in Asia. The smaller Asian countries would prefer an environment that gives them access to both Japan and the United States not only because this increases economic opportunities but also because it reduces potential vulnerabilities. Japan is big enough to be a threat but not big enough to create a stable regional regime. China is too large to be incorporated within any Japanese dominated regional bloc.

The end of the Cold War era will mark a change in economic as well as global political relations. The postwar regimes will not provide a stable basis for future international economic order. Conflicting interests and limited prospects for regional integration, will lead to a situation in which Asia, and especially Japan, remains heavily involved in the world economy but under rules that are different from those that now govern international transactions.

There will be increasing pressure to open the Japanese market, an objective that cannot be accomplished using multilateralism and diffuse reciprocity because of the character of Japan's domestic institutions. The United States, Japan's



most important external trading partner, will insist on quantitative targets as well as procedural changes for Japan while continuing to adhere more closely to GATT like principles in its relationship with Europe. Japan will be treated differently.

Japan will accommodate these pressures because it has no place else to turn. The configuration of power and interests is not conducive to the development of significant regional organizations in Asia. Japan is too big but not big enough. It is a threat to its neighbors, but it cannot dictate its preferred outcome. For the smaller countries of East Asia an international environment in which they have access to both the United States and Japan is preferable to one in which they are dependent on Japan alone.

There is nothing inherently unstable about a more differentiated set of rules in the world economy. Different countries can be treated differently. In fact, a universal set of rules that is incongruent with underlying power and preferences is less likely to provide a stable international environment. The dangers of unconstrained retaliation and protectionism would occur only if there was some general system wide failure, most obviously a collapse of the international financial system, not as a result of specific deals between specific countries.

Table 1

## Average Annual Growth in GDP

	1970-80	1980-91
United States	2.8	2.6
Germany	2.6	2.3
France	3.2	2.3
United Kingdom	2.0	2.9
Italy	3.8	2.4
Japan	4.3	4.2
China	5.2	9.4
Korea	9.6	9.6

Source: World Bank, World Development Report 1993, Table 2

TABLE 2

Trade Ratios (Export to Imports or Imports to Exports), 1988

	U.S.-Japan	Japan-E.C.	U.S.-E.C.
Food	21.1	-11.0	1.4
Raw Materials	25.9	-2.4	3.9
Ores and Other Mineral	33.0	-9.3	3.5
Fuels	10.1	-7.5	-1.8
Non Ferrous Metals	2.4	-8.0	-2.3
Iron and Steel	-18.3	1.5	-13.1
Chemicals	1.8	-2.2	-1.1
Other Semi Manufactures	-2.7	-1.2	-2.7
Machinery and Transp Equip	-6.9	5.6	-1.0
Power Generating Machinery	1.1	2.1	1.2
Other Non-Electrical Mach.	-5.4	2.5	-2.0
Office and Telecomm Equip.	-5.8	32.3	3.7
Electrical Machinery	-5.1	4.5	1.0
Automotive Products	-46.6	3.5	-5.4
Other Transport Equipment	-1.1	4.1	1.7
Textiles	-3.1	-1.4	-1.8
Clothing	-1.9	-7.0	-8.7
Other Consumer Goods	-2.3	1.4	-1.4

Source: Derived from figures in GATT, International Trade 1987/88 (Geneva: 1988) U.S. and Japan country tables.

TABLE 3

## Ratios of Value of Stock of Direct Foreign Investment, 1988

Japan in E.C. to E.C. in Japan	7.35
Japan in U.S. to U.S. in Japan	2.98
E.C. in U.S. to U.S. in E.C.	1.47

Source: Derived from figures in UN, Centre on Transnational Corporations, World Investment Report 199: The Triad of Foreign Direct Investment (New York: 1991), p. 40 Figure II.

Table 4

## Intra-Regional Exports as a Percentage of Total Exports

	1963	1973	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
N. Am	27	34	27	29	29	34	38	40	39	37	35	34	
E.C. (12)	48	56	55	52	54	54	54	54	57	58	60	60	
Japan to S. and E. Asia	27	24	24	23	23	23	22	19	20	23	25	27	29

Sources: GATT, International Trade 1987-88 (Geneva: 1988), Table AA10, and 1989-90 (Geneva: 1990), Table A3, and for Japan 1990 Japan, Institute of Fiscal and Monetary Policy, Ministry of Finance, Financial Statistics of Japan (Tokyo: 1991), Table 6-2.

## NOTES

1. Derived from figures in GATT, International Trade 1978/79, Tables B and D, and World Bank, World Development Report, 1993, Tables 14, 18, 19. Germany was the world's largest exported in 1991.
2. For a discussion of the security as opposed to the economic consequences of the end of the Cold War see John Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War," International Security 15, (Summer 1990).
3. For a discussion of the pursuit of relative gains vis a vis Japan see Michael Mastanduno, "Do Relative Gains Matter?," International Security (1991) and Samuel P. Huntington, "Why International Primacy Matters," International Security 17 (Spring, 1993): 68-84.
4. John Ruggie has argued that embedded liberalism, which legitimated domestic economic stability, as well as international openness, was the moving principle of the postwar regime. I am skeptical. Measures to protect domestic interests, such as Article 19 of GATT, which allowed temporary import restrictions to mitigate injury to domestic industries, was a concession to domestic political constraints rather than a reflection of general principle. For Ruggie's general discussion see his "Embedded Liberalism," in Stephen D. Krasner, ed., International Regimes (Ithaca: Cornell University Press, 1983), and for his more recent application of the concept of embedded liberalism to

Asia see John Gerard Ruggie, "Unravelling Trade: Global Institutional Change and the Pacific Economy," in R. Higgott, et. al., Pacific Economic Relations in the 1990s: Cooperation or Conflict? (London: Allen and Unwin, 1993).

5. Chalmers Johnson, MITI and the Japanese Miracle (Stanford: Stanford University Press, 1982).

6. Daniel Okimoto, Between MITI and the Market (Stanford: Stanford University Press, 1989).

7. Robert Lawrence, "Japan's Different Trade Regime,"; Michael Gerlach, Alliance Capitalism (Berkeley: University of California Press, 1992).

8. UN, Centre on Transnational Corporations, World Investment Report 1991: The Triad of Foreign Direct Investment (New York: 1991), p. 4, Table 1.

9. Information from U.S., Department of Commerce, Survey of Current Business 71, 7 (July 1991), Table 10 and U.N. , Centre on Transnational Corporations, World Investment Report 1991, p. 45 Figure IV.

10. U.S., Department of Commerce, Survey of Current Business 71, 10 (October 1991), p. 42, Table 12.

11. Information from U.S., Department of Commerce, Survey of Current Business 71, 7 (July 1991), p. 81, Table 10, 71, 10 (October 1991), p. 42, Table 12.

12. Robert Z. Lawrence, "Japan;s Different Trade Regime: An Analysis with Particular Reference to Keiretsu," Journal of Economic Perspectives 7 (Summer, 1993), p. 7.
13. The voluntary restraint agreements which had been used to cope with earlier import surges from Japan gave Japanese producers the rent generated by restricting access to the U.S. market, an outcome that hardly accorded with specific American economic interests but one which was consistent with the general security goal of maintaining the cohesion of the western alliance.
14. New York Times, February 15, 1994, p. 1 and February 16, 1994, p. c4. Reuters Asia Pacific Business Report, March 16, 1994, Lexis on line.
15. Laura d'Andrea Tyson, Who's Bashing Whom (Washington: Institute for International Studies, 1992).
16. For a discussion of the relationship between political vulnerability and international trade see Albert Hirschman, National Power and the Structure of Foreign Trade (Berkeley: University of California Press, 1945), Part I.
17. Stanley Hoffmann, "France: Keeping the Demons at Bay," New York Review of Books 41, 5 (March 3, 1994), p. 12.
18. Judith Goldstein, "International Law and Domestic Institutions: Reconciling US-Canadian "Unfair" Trade Laws," manus., Department of Political Science, Stanford University,



April 1994, p. 2; IMF, Direction of Trade Yearbook 1991, p. 279; OECD, Department of Economics and Statistics, Foreign Trade by Commodities, 1989 Vols. 2 and 5 (Paris: 1991).

19. Rachel McCulloch, "The United States - Canada Free Trade Agreement," in F. Macchiarola ed., International Trade: The Changing Role of the United States, Proceedings of the Academy of Political Science 37, 4 (New York: 1990); Goldstein, "International Law, : p. 3.

20. Jeffrey Frankel and Shjang-Jin Wei, "Trade Blocs and Currency Blocs," National Bureaus of Economic Research, Working Paper No. 4335 (Cambridge: April 1993).

21. Frankel and Wei (93), p. 15.



## ▣ 발표 및 토론요지



## 발 표 요 지

< M.Shafer >

세계화와 관련된 세가지의 일반화된 인식을 비판함으로써 논쟁을 제기해보자. 첫째 세계화는 보다 나은 세계를 창출하고 있다는 인식이고, 둘째 이와 관련하여 세계화는 국가를 축소 내지는 무력화시킬 것이라는 인식이다. 셋째 세계화 추세의 경제에 성공하기 위해 제3세계는 민주주의보다는 권위주의체제로 경도될 것이라는 인식이다.

나는 네 단계로 논의를 진행하고자 한다. 먼저, 세계화의 본질적 요인과 이로부터 야기되는 도전을 분석한다. 다음으로 이러한 도전에 대처하고 세계화가 제시하는 기회를 포착하며 반면 그 위험성을 회피하기 위해서 국가가 무엇을 해야하는지를 살펴보고자 한다. 세번째로 세계화의 도전에 대처하기 위한 국가의 대응책이 내포하고 있는 경제적 의미를 살펴본다. 마지막으로, 국가가 추진할 수 있는 대안의 전략들이 갖는 정치적 의미를 살펴본다.

세계화는 국제무역을 확대시킴으로써 세계의 모든 국가들이 소비할 수 있는 부(富)의 양을 증대시킬 것이다. 그러나 각 국가들은 또한 자국에 돌아오는 몫을 극대화시키기 위해 경쟁적 우위를 확보하지 않으면 안된다. 다시 말해서, 모든 국가들은 국제이익을 극대화하기 위해 협력하는데 공동의 이해를 갖고 있으며 이와 동시에 자국의 이익을 극대화하기 위해서는 경쟁에서 우위를 점해야 하고 이럴 경우 국가이익을 성취할 수 있는 것이다. 제3세계 국가 지도자들이 당면하고 있는 전략적 문제의 핵심은 바로 여기에 있다. 세계화가 국가의 자율성과 효율성에 심각한 제약을 제기한다면, 각 국가들은 안보, 정의, 복지의 3대 목표를 어떻게 자국민들에게 제공할 것인가?

이 논문의 결론은 사태가 아무리 변한다고 하더라도 본질적인 내용은 불변한다는 것이다. 세계화가 보다 우호적인 세계를 초래할 것이라는 주장과는 반대로, 경쟁은 계속될 것이고 심지어 심화될 것이며, 많은 국가들에게 세롭고 더욱 높은 진입의 장벽을 초래할 것이다. 이는 협력이 쇠퇴할 것이라는 의미는 아니다. 세계화란 보다 심화된 국제경제 교류 및 협력을 의미한다. 세계화는 국제교역의 확대를 통해서 절대적인 국제이익의 증대를 가져오지만 동시에 이는 또한 국가간 상대적 이익을 둘러싼 분배의 갈등을 증대시킬 것이다.

따라서 세계화가 국가에 미치는 영향과 관련된 일반적 인식과는 반대로, 국가는 더욱 중요해질 것이다. 왜냐하면 국가는 자국경제가 세계경제에 진입하는 제조건설을 결정하고 따라서 결과적으로 자국경제와 복지에 돌아오는 이득을 결정하기 때문이다.

마찬가지로, 세계화는 세계를 조화시킬 것이라는 통념과는 반대로 세계를 더욱 차별화, 계층화시킬 것이다. 세계경제의 도전에 잘 대응하는 국가에게는 더욱 많은 이익을, 그렇지 못하는 국가에게는 더욱 심각한 비용을 초래할 것이기 때문

이다. 마지막으로, 세계화는 국가간 경쟁을 가속시킴으로써 권위주의 체제를 선호하게 할 것이라는 주장과는 반대로, 세계화는 적어도 국제분업체계에서 전진하기 위해 필요한 경쟁우위를 확보하고자 하는 국가에게는 민주화를 더욱 요구할 것이다.

### < 김 흥 명 >

오늘날 '개혁'은 유행이다. 한국사회를 포함한 제 3세계는 물론 미국과 유럽 그리고 러시아 중국에 이르기까지 그 사회의 민중을 붙드는 구호로 등장했다고 해도 과언이 아니다. 과연 열병처럼 번져가는 개혁의 요구에는 무엇이 담겨있는가? 혹은 대부분 나라들이 지닌 단계와 특성의 상이성에도 불구하고 '개혁'의 가치에 깔린 공통분모라도 있다는 것인가?

필자는 먼저 이 시점에서 개혁이 제기되는 조건을 살펴보고(I), 후발사회의 개혁운동에서 나타나는 세계사적 성격을 현상으로서 개혁의 성패에 관련시켜 논의한 다음(II), 개혁의 본질과 조건을 이론적으로 모색하고(III), 개혁과 철학의 상관성을 정리해 보고자 한다(IV).

제 I "제 3세계 개혁의 의미"에서는 무엇보다도 20세기가 폭발적인 혁명, 변혁의 시대였음에도 불구하고 왜 갑자기 1985년 이후 세계사적 추세로 자리잡게 되었는가를 살펴보았다. 그것은 세계적 규모에서 계급투쟁의 포기, 미국 중심의 헤게모니에의 투항, 대안으로서 현실사회주의의 시련과 붕괴에 이르는 일련의 고르비현상에서 그 본질을 찾을 수 있다고 할 수 있다.

제 II "후발사회 개혁운동의 현상적 개관"에서 개혁의 성패가 세계사적 시각에서 무슨 의미를 가지는가를, 특히 미국과 서구중심의 국제체계 속에서 그에 이질적인 사회단위가 겪게 되는 문제를 '근대화'논의의 허구를 밝히는 과정 속에서 드러내 보이려고 한다. 이러한 논의는 결국 개혁의 성공이 결코 그 민족에게 바람직한 것이 아닌 것처럼 개혁의 실패가 또한 그것의 세계사적 의의를 미리 배제할 수 없다는 점이 지적될 수 있을 것이다.

제 III "개혁의 본질과 조건"에서는 제 II의 현상적 분석과는 달리 세계혁명의 시각에서 개혁의 이론화 과정을 통해 논의를 시도해 보려고 한다. 제 IV "개혁과 철학"에서는 개혁은 단순히 과정이라는 것, 그것의 목적이 없이는 언제나 뿌띠부르조아적 환상에 자족하는 것 이외에는 다름 아니라는 사실을 밝혀보려고 한다.

결국, 이시대의 구호인 '개혁'은 이의 수용을 요구하는 역사적 한정성 속에 우리가 놓여 있음을 말해준다. 그러나 모든 이전의 개혁이 그러하듯이 개혁이 이미 선발자본제의 기득권이 먼저 자리를 차지하는 국제체계에 보다 잘 짜여져 들어가는 소재로서 우리사회를 만들어가는 그러한 류의 운동인 한에서 개혁은 거부할 수 없는 시대의 요구이면서도 그 시대의 민중의 이익을 저버리는 모순구조를 가지고 우리에게 다가오는 과제이다. 개혁이 진정한 해방, 혁명의 과제에 연결될 때에만 그것은 스스로의 모순을 벗어나 시대를 넘어선 보편성을 획득할 것이기

때문이다.

### < S.Krasner >

냉전세계의 양극성은 안보정책과 더불어 경제정책도 조직화하였다. 소련지역은 과거 서구의 경제체제로부터 배제되어 있었다. 전세계적인 경제란 존재하지 않았고 다자주의와 포괄적인 상호성을 특징으로하는 비공산세계에서는 고도로 통합된 정치체제의 집합체가 있었던 것이다. 이러한 체계의 주요 창출자이자 후원자인 미국에 있어 이는 경제적 목적과 정치적 목적 모두에 부합되는 것이었다.

소련의 몰락으로 인해 미국의 정책에는 변화가 있을 것이며, 미국은 세계체제에 있어 매우 중요한 행위자이기 때문에 이는 국제적 경제 교류에 영향을 미치게 될 것이다. 미국의 정책은 일반적인 목적보다는 특정한 경제적 이해에 좀더 관심을 두게 될 것이고, 국가간의 교류를 지배하는 규칙들은 개별 국가와 사안에 따라 점점 더 다양하게 될 것이다. 지역주의는 유럽에서는 지속적으로 중요할 것이나 동아시아에서는 그렇지 않을 것으로 보인다.

## 토 론 요 지

### < 김 진 영 > - Shafer 교수 논문에 대한 토론

본 토론자는 Shafer 교수의 생각 중에는 국제화가 세계질서에 미치는 영향, 즉 국제화가 세계질서를 더욱 계층화, 분화할 것이며, 국제화에 잘 적응한 국가에는 유익하게, 그렇지 못한 국가에는 손해로 작용할 것이라는 생각에 동의한다. 그러나, 이러한 국제화를 국제체제의 기본적 성격의 불변성의 맥락에서 파악하는 이 글의 방법론적 realism 혹은 국가중심적 분석시각에는 동의할 수 없으며, 몇가지 문제점을 지적하고자 한다.

먼저 이러한 시각은 국제화를 주도하며 가속화시키는 주역인 국제자본의 증가하는 위력을 과소평가하고 있다고 생각한다. 이 글에서 국제화는 5세기동안 지속되어온 물자와 사람의 국제적 이동이라는 동일현상의 현재적 도달점에 불과한 것으로 정의하고 있다. 이와같은 견해에 따르면, 국제체제는 국가가 일차적인 행동주체인 국가간의 관계로 규정되면, 이러한 국제체제의 근본성격에는 어떤 변화도 없었다는 것이다. 그러나 이와같은 견해는 팽창하는 국제금융자본이나 다국적 기업과 같은 국제자본의 힘을 적절히 설명하기에 문제점이 있다. 다국적 기업과 국제금융자본의 위력은 개별 국가의 통치권이 미치는 범위를 넘어서 팽창하고 있으며, 자본축적에 보다 적절한 제도와 조건을 요구함으로써 국가의 행동반경에 제약を 가하고 있는 것이다. 이러한 비국가적 행동주체는 국가의 행동에 새로운 제약과 조건을 조성하고 있는 것이다. 따라서 이 글의 저자의 주장과는 반대로, 국제화는 국제체제의 실질적인 변화를 의미하며, 국가중심의 분석보다는 더욱 포

괄적인 분석틀이 필요하다고 생각한다. 국제화는 단순히 국경너머로 교류되는 재화와 정보의 양적 팽창만을 의미하는 것이 아니라 자본과 노동과 국가의 동적인 역학관계를 반영하는 것이라는 견해를 덧붙이고 싶다.

둘째로, 이 글은 국제화에 대처해 나갈 침병으로서 일종의 또 다른 신중상주의적 국가의 재형성을 추천하고 있는듯 하다. 국제무역에서 경쟁우위를 가지기 위해 국가가 국내자본과 노동 위에 서서 주도해 간다면, 이는 아마 강한 정부를 필요로 할 것이다. 그러면 대외적으로 강한 (신중상주의적) 국가와 내적인 정치적 민주화가 어떻게 동시에 추구될 수 있겠는지 생각해 볼 문제이다. 예를 들어 보면, 기업과 노동자간의 분쟁이 생겼을 때, 국제시장에서의 경쟁우위를 지키기 위해 국가는 노동에 앞서 기업의 이익을 옹호하기 쉬울 것이다. 물론 국가가 노동과 자본의 양자간 이익을 조정하는 중재자의 역할을 할 수 있다. 여기에서 중요한 것은 정부가 자본과 노동간의 합의를 도출하기 위해서는 양자로부터의 자발적인 협조가 필요하다는 것이다. 다시 이를 확대해서 말하면, 민주화와 경제적 경쟁우위의 획득이라는 양면적 목표를 달성하기 위해서는 국가만의 노력이 아니라, 시민사회의 행동주체들의 능동적이고 자발적인 참여가 긴요하다는 것이다. 민주주의는 위에서 부터 오는 국가의 주도권만으로 달성될 수 없다고 본다. 경제적 경쟁우위도 마찬가지이다. 국가주도의 초기 발전단계를 지난 나라에서, 성장과 민주화의 달성은 발전한 시민사회 행동 주체들의 자발적 참여에 의해서만 가능하다고 본다.

셋째로, 이 글은 국가가 경쟁우위를 확보하기 위해 노동력의 질을 향상하기 위한 투자를 해야 한다고 주장한다. 토론자는 그 기본적 생각에는 동의한다. 하지만 여기에는 더 상세히 논의되어야 할 문제들이 있다. 국가가 이러한 사업을 추진할 유일한 책임자인가? 그렇다면 노동력의 질 개선이라는 사업을 추진하기 위한 재원은 어떻게 확보할 것인가? 세금의 증가를 통해서인가? 이러한 질문들에 대한 저의 잠정적인 생각들은 다음과 같다. 국가가 주도권을 쥐더라도 노동력 재교육에 드는 비용은 기업과 분담해야 할 것이다. 각종 교육기관과 같은 시민사회의 분야들의 적극적인 참여가 필요할 것이다. 기업은 새로운 기술을 습득하기 적합하게 노동력을 재교육시킬 수 있을 것이고, 각종 교육기관에서는 신기술 뿐만 아니라 새로운 근로 원칙과 윤리 등을 교육할 수 있을 것이다. 따라서 노동력의 질을 향상시키는 사업은 국가, 자본, 노동의 긴밀한 협조를 요구하는 것이라 본다.

전반적으로 이 글은, 국가중심주의적 분석틀을 취함으로써, 이와같이 긴요한 시민사회 부분을 무시하고 분석하지 않고 있는데, 본 토론자는 민주화와 경제성장을 달성하기 위한 시민사회의 투쟁을 이해하기 위해 시민사회에 대한 분석이 매우 절실하다고 생각한다. 한 나라가 권위주의 정권 하에 저임 노동력을 바탕으로 한 초기 산업화의 단계를 졸업한 이후, 성장을 지속하기 위해서는 국가의 역사적 성격이 바뀌어야 한다고 생각한다. 이와같이 변화하는 국가의 역할은 국가중심적 시각보다는 국가와 시민사회의 복합적 상호작용의 포괄적 분석틀로 보아야 한다고 생각한다.



네번째 문제는 이 글에서 제시된 전략에 대한 실제적 평가에 관한 것이다. 국가가 고기술, 고부가가치 산업을 국제경쟁력을 겨냥한 전략적 분야로 채택하고 육성한다면, 농업이나 경공업과 같은 전통적이고 보다 노동력 집중적인 분야는 어떻게 될 것인가도 생각해 볼 필요가 있다. 이러한 산업들이 상대적으로 노동력 집중적인데 비해 고기술, 고부가가치 산업은 노동력을 덜 고용할 것이다. 첨단산업은 자동조절장치를 갖추고, 소수의 고도로 훈련된 고임금 노동력을 필요로 하기 때문이다. 이러한 맥락에서 다음과 같은 문제들을 생각해 볼 필요가 있다. 국가가 첨단산업 분야를 지원할 때, 첨단분야와 기타 분야간의 격차를 메꾸기 위해 무엇을 해야 할 것인가? 또한 후자에 종사하는 인구의 복지를 위하여 무엇을 해야 하는가?

본 토론자가 여기서 이상과 같은 문제들을 제기하는 것은 저자의 발전전략을 위한 건전하고 시의적절한 제안들을 인정하지 않는 것이 아니다. 토론자가 여기서 하고자 하는 것은 국제정치경제학과 발전연구의 지배적인 국가중심적 분석에서 충분히 고려되지 않았던 문제들에 대해 생각해 보기를 제의하는 것이다. 저는 국제화시대에 경제발전과 민주화를 추구하는 주역은 국가뿐 아니라 시민사회의 행동주체들이라고 생각한다. 이런 의미에서 국가중심적 분석은 온전한 발전 청사진의 일부만을 제시하는 것이라 생각한다.

마지막으로, 이 글의 제목은 “제 3세계의 발전전략……”이지만 그 중에도 한국과 같이 발전한 나라만을 특별히 겨냥하고 쓰여진 것 같다. 따라서 많은 생각들이 상대적으로 열등한 상황의 제 3세계 국가들의 상황과는 거리가 있는 것 같다. 예를 들어, 저임 노동력에 기초한 비교우위보다 고기술 고능력 노동력에 기초한 경쟁우위를 추구해야 한다는 제안은, 아직은 노동집약적 산업에 외국자본을 유치하기 위해 안간힘을 쓰는 많은 제 3세계 나라들과는 거리가 있다. 또한 민주화가 지속적 성장의 관건이라는 저자의 주장을 생각해 보면, 후발 제 3세계 나라들이 경제성장과 민주화를 동시에 추구하는 것에 대해 더욱 많은 문제점을 가지리라 생각한다. 중국의 경우가 예시하고 있듯이 말이다. 이러한 상황에서 또한 생각해 볼 주제는 후발 제 3세계 나라들이 성장과 민주화를 동시에 추구할 수 있는 전략은 어떤 것일까 하는 것이다.

## < 이 호 철 > - 김홍명교수 논문에 대한 토론

### 1. 서론

이 논문의 주장을 간단히 요약하면 다음과 같다. 비군사적 경쟁을 특징으로 하는 탈냉전의 시대에 제3세계 국가들은 혁명의 목표를 개혁의 수단으로 실현해야 하는 국제적 압력을 받고 있다. 그러나 혁명없는 개혁이란 실패할 수밖에 없고, 혁명과 연계될 때에만 개혁은 그 의도된 목표를 달성할 수 있게 된다는 주장이다. 전체적으로 이 논문은 경험적 연구라기보다는 규범적 선언에 보다 가깝다. 토론의 초점은 김교수의 규범적 주장보다는 그러한 주장의 실제적이고 경험적인 함의에 맞추고자 한다.

## 2. 토론

첫째 토론의 논의는 사회주의의 개념화에 관해서이다. 우리는 종종 왜 소련 및 동구 사회주의 국가들이 와해되었는가라는 문제를 제기한다. 이에 대해 김교수는 적절하게 대답하고 있다. 즉, “혁명의 열정은 식어갔고, 체제는 정체 혹은 부패되어 갔고, 관료제는 인민의 창의력과 독창성을 억제했기 때문이라는” 것이다(p.2). 그러나 뒤에 제3세계 개혁의 세 가지 방향의 하나로서 제시하고 있는 사회주의 노선에 관해서는 확고한 정치 권력의 기반 위에서 생산력의 급격한 발달 가능성을 제시하고 있다(p.7). 이 두 진술은 서로 상충적이다. 앞의 진술은 사회주의 체제의 정체성과 비효율성을 지적하는 반면, 뒤의 진술은 사회주의 체제하에서 생산력의 급격한 발달 가능성을 시사하고 있다. 김교수의 사회주의 체제에 대한 입장은 어느 쪽인가? 토론자의 입장에서 볼 때, 사회주의 체제의 가장 분명한 문제점은 바로 경제의 비효율성이다. 그렇다면, 제3세계 개혁의 사회주의 노선은 결국 이룰 수 없는 목표를 이루고자 하는 것이 아닌가? 북한의 경우도 예외가 아닐 것이다.

두번째 논점은 개혁과 혁명간의 이론적 연계에 관해서이다. 전반적으로 이 두 개념의 연계는 매우 모호하다. 김교수는 혁명이 사회적 총체성의 구조와 토대를 변혁하고자 하는데 반해, 개혁은 주어진 체제를 강화하기 위해서 부작용과 역기능을 치유하는 것으로 개념화하고 양자를 구별하고 있다(p.9). 그러나 김교수는 혁명없는 개혁이란 실패할 수밖에 없고, 역사적으로 혁명을 사전에 봉쇄하기 위해서 위로부터의 개혁이 시도되었다고 기술하고 있다. 이론적으로는 개혁과 혁명을 연계시키기 위해서 “기존의 생산의 사회적 관계가 발달된 생산력의 질곡으로 변함으로써 사회 혁명이 발발한다”는 마르크스의 사회혁명론을 인용하고 있으나, 여기서 개혁의 논리적 연관성을 찾는다는 것은 논리의 비약으로 보인다. 더욱 혼돈스러운 것은 혁명 또한 개혁을 필요로 한다는 김교수의 진술이다(p.10). 개혁이 일상적 투쟁을 통해서 사회진보를 가져온다면, 혁명은 일시에 급격한 사회진보를 가져온다는 주장이다. 혁명과 개혁간의 논리적, 이론적 연계가 불분명하다.

마지막 논점은 개혁과 혁명의 개념화에 관해서이다. 개혁과 혁명은 그 범위나 결과에서 차별성을 보이지만, 정치체제 변동의 유형으로 이해할 수가 있다. 그러나 김교수는 전체를 통하여 개혁을 혁명에의 수단으로, 혁명을 그 자체로서의 목적으로 간주하는 경향을 보인다. 예를 들면, 제3세계의 개혁은 혁명적 목적을 개혁적 수단으로 실현하도록 압력을 받고있다고 기술한다(p.3). 그러나 문제는 김교수가 그 혁명적 목적이 구체적으로 무엇인지 결코 논의하고 있지 않다는 것이다. 간혹, 인간해방 혹은 민족해방을 언급하고 있지만, 이러한 추상화 단계의 목적 설정으로는 구체적 의미를 파악할 수가 없다. 혁명의 구체적 대상과 내용을 논의하지 않고는 전체적인 주장이 혁명 그 자체의 옹호일 뿐이다.

## < 윤 영 관 > - Krasner 교수 논문에 대한 토론

미국의 국제 정치학 및 국제 정치 경제학계에서 가장 탁월한 업적을 쌓은 분 중의 한 분인 크래스너 교수의 논문에 대해 평을 할 수 있게 되어 대단히 기쁘다. 크래스너 교수의 다른 논문들과 마찬가지로 이 논문도 분명한 논리에 근거하여 매우 명료하고도 강력한 주장을 펴고 있다.

국제적인·규칙(rule)을 만드는 데 있어서 힘(power)과 國益(interests)의 중요성을 강조하는 크래스너 교수의 이론적 입장을 고려할 때 토론자는 그의 설명과 입장에 대해 공감하는 바가 많다. 특히 '일본 문제'가 戰後국제 무역 질서의 본질을 변화시켰고 무역 문제에 대한 미국의 정책 결정자들의 접근 방법을 바꾸게 했다는 점에 대해 전적으로 동의한다.

그러나 아시아 지역에 있어서의 지역주의의 태동문제와 관련해서 본인은 좀 다른 견해를 갖고 있다. 본인은 동아시아에 일본 중심의 지역주의가 태동하기를 바라지 않고 있음에도 불구하고 크래스너 교수가 평가하는 것보다는 그 태동 가능성이 높다고 생각한다. 경제적 지역주의 문제에 대해 이야기하기 전에 먼저 이러한 경제적 지역주의가 동아시아에 태동하기에 유리하게 작용할 수 있는 정치적인 환경에 대해서 좀 언급하고자 한다. 힘과 國益을 강조하는 크래스너 교수의 이론적인 입장을 따른다고 가정하더라도 소련의 붕괴와 일본에 대한 미국의 상대적 힘의 쇠퇴는 아시아에 있어서 일본의 영향력을 감소하게 하는 것이 아니라 오히려 더 증가하게 만들 것이라고 생각한다. 특히 미국의 정책 결정자들이 크래스너 교수가 예견하는 것처럼, 일본과의 관계에 있어서 상대적 이익(relative gain)과 배분적 측면에 더욱 관심을 쏟게 되는 경우에는 더욱 그러한 가능성이 높아질 것입니다. 미·일간의 공동의 敵이었던 소련의 붕괴로 인해 미일 안보동맹 체제도 가까운 장래에 그 성격이 바뀌어져야만 할 것이다. 그렇게 되면 동아시아내에서의 정치적인 空白이 형성될 가능성이 크고, 그 空白은 일본에 의해 메꾸어지게 될 것이다. 일본의 힘(power)은 미국에 비해 아직 충분히 크지는 않지만 냉전의 종결과 이 지역에서 미국의 점진적인 후퇴로 인해 생기게 될 힘의 空白을 메꾸기에는 충분할 정도로 크다고 생각한다. 바로 이러한 요인 때문에 이론적인 스펙트럼의 다른 쪽에 있는 제도주의자들이 자주 동아시아에 다자 안보 및 경제 제도 형성을 주장하고 있다고 생각한다.

지금까지 동아시아의 정치적인 힘의 空白에 대해 논했는데 그 이유는 바로 이것이 경제적 지역주의 문제와 직접, 간접적으로 연결이 되어있다고 생각했기 때문이다. 예를 들어 만약 본인이 일본 정부의 정책 결정가라면 동아시아에 일본 중심의 경제적 불력을 형성하는 것이 바람직하다고 생각할 것이다. 왜냐하면 경제적 영향권의 형성은 필요할 때 언제든지 정치적 영향력으로 연결, 전환될 수 있기 때문이다. 이코노미스트紙(1989년 7월 15일자)에 의하면 1987년 일본 通産省의 타무라 하지메 장관은 新아시아 산업 개발 계획이라는 것을 방콕에서 발표했다. 이코노미스트紙와 브루킹스 연구소의 일본 전문가인 에드워드 링컨에 의하면 이 계획의 목표는 동아시아 국가들의 산업을 일본의 공공 개발 원조와 미·일

간 자본 투자를 통해 하나의 통합된 경제 체제로 묶어내는 것이라고 한다. 물론 이러한 계획의 총지휘는 일본의 관료들이 맡는 것이다. 일본과 아세안 국가들간의 이러한 분업 형태는 이미 전자 산업이나 자동차 산업같은 데에서 특히 두드러지게 현실화되고 있다. Donald Crone, David Arase, Edward Lincoln 등의 학자들이 수직적인 분업 형태에 기반을 둔 경제권이 일본과 동남아 국가들간에 이미 태동하고 있다는데 동의하고 있다. Leon Hollerman같은 사람은 이러한 일본 주도의 분업 체제를 '사령탑 경제(Headquarters Economy)'라고 부르고 있다.

동아시아에서의 일본 주도의 경제적 영향권의 형성 과정을 살펴보면 逆說적인 측면이 있다. 그것은 일본이 원하는 원하지않든 本意아니게 동아시아 지역에 자신의 경제적 영향권을 형성할 수 밖에 없도록 만드는 측면이 존재한다는 점이다. 1985년의 플라자 협정이 대표적인 사례이다. 1980년대 초에 미국의 정책 결정가들은 일본과의 무역 적자 문제를 해결하기 위해 일본의 무역 관행에 대해 직접적인 압력을 가했을 뿐만 아니라 환율 조정이라는 간접적인 방법도 동원했다. 그러나 Rudiger Dornbush가 지적했듯이 예상치않은 결과가 나타났는데 그것은 1980년대 후반이래 거대한 일본 자본이 동남아 지역에 투자되었다는 점이다. 아마도 지금 현재 진행되고있는 엔화의 평가절상이 계속되면 일본의 해외투자는 더욱 증가하게 될 것이고 동아시아 지역에 있어서의 일본의 경제적 영향권은 더욱 심화되고 지리적으로 확장되지 않을까 생각된다.

이 지역에서 경제적 힘의 空白현상이 나타나게 되는 또하나의 이유는 이 지역 특히 동남아 지역에서의 미국의 경제적 코미트먼트가 점차적으로 감소하고 있다는 점이다. 1980년대 중엽 이후 일본의 해외 투자의 증가로 일본은 대다수의 아시아 국가들에서 절대적, 상대적으로 가장 중요한 경제적 비중을 차지하기 시작했고 1980년대 초반까지 유지되던 미국과의 대체적인 균형을 깨기 시작했다. 일본의 한 연구에 의하면 1989년 한국, 태일랜드, 말레이시아, 그리고 인도네시아에서 일본의 해외투자가 가장 큰 비중을 차지하게 되었다. 이러한 일본의 경제적 우위는 1990년대 초에 들어 더욱 심화되었을 것이라고 생각한다. 1989년 한 해에 말레이시아, 태일랜드, 인도네시아, 필리핀 등 네 아세안 국가로 유입된 일본의 해외 투자의 양은 미국의 해외투자의 양의 4.5배에 달했다. 물이 높은 곳에서 낮은 곳으로 흐르듯, 일본의 경제적 영향력이 미국의 코미트먼트의 감소에 의해 만들어진 空白을 파고드는 것이다.

NAFTA의 형성에 대한 토론자의 견해는 다음과 같다. 크래스너 교수가 주장하듯이 미국의 행위를 제한하기위한 멕시코와 캐나다의 의도가 중요한 동기가 되었다고 생각한다. 그러나 미국측으로 보아서도 NAFTA의 확대에 찬성할 이유는 있었다고 생각한다. 예를 들어 이웃하고 있는 멕시코의 정치 경제적 안정은 미국의 국익에 중요하다고 생각된다. 그러나 이보다 더 중요한 NAFTA 확대의 근본적 함의는 미국이 일본의 전략, 즉 한 국가가 아닌 지역 단위의 분업이라는 개념에 입각한 전략을 뒤따르기 시작했다는 점이다. 미국의 정책 결정가들은 노동 집약적이고 저기술 집약적인 산업은 멕시코로 이전하고 고기술 집약의 산업에 더욱 특화함으로써 세계 시장에서 경쟁력을 확보하기를 원하고 있는 것이다. 이러한 현

상은 전후 세계 자본주의 역사의 흐름에서 볼 때 새로운 현상이라고 할 수 있고 토론자는 이를 ‘一國家 資本主義’가 아닌 ‘블럭 資本主義’라고 부르고 있다.

결국 중요한 것은 경제적 지역주의로 나아가는 일본의 접근 방법은 유럽이나 북미와는 매우 다르다는 점이다. 그것은 매우 비공식적이고, 비제도적이며, 저자세의 접근 방법이라는 점이다. 이러한 의미에서 본인은 지역주의라는 목표로 나아가는 방법이 꼭 하나만 존재한다고 생각하지는 않는다.

물론, 크래스너 교수가 지적했듯이 동아시아 국가들이 일본의 경제적 지배에 대한 두려움과 일본 침략에 대한 역사적 기억을 가지고 있는 것이 사실이다. 아마도 이러한 점은 다른 국가들보다 한국의 경우 상대적으로 더욱 심할지 모른다. 그러나 본인이 보기에는 물질적인 풍요, 즉 경제 성장이라는 유혹 앞에서 反日感情이 점차적으로 녹아버리고 있지않나 생각된다. 특히 동남아 국가들의 정책 결정자들은 일본 중심의 경제적 영향권안에 흡수되는 것이 갖는 장기적인 관점에서의 배분적 영향이나 정치적 의미에 대해서는 매우 둔감한 것같다는 점이 우려된다.

캘리포니아 대학의 경제학 교수인 제프리 프랑켈 교수는 경험적 수량적 데이터를 보면 동아시아에 어떤 특별한 지역적 선호도가 존재하고 있지는 않다고 결론 내렸다. 그러나 정치학자로서 본인은 일본과 다른 아시아 국가들간의 경제적 상호 관계의 質의 차이를 보는 것도 중요하다고 생각한다. 이는 특히 일본과 동남아 국가들간의 관계가 그렇다. 아마도 아시아 지역주의 문제에 있어서 도 하나의 변수는 중국 요인일 것이다. 중화 경제권의 형성과 이것과 일본 경제와의 관계가 장래 이 지역의 경제 질서의 골격에 큰 영향을 주는 중요한 요인일 것이다. 이 주제에 대해서는 많은 시간을 할애하지는 않겠고 다만 한 가지만 언급한다면 지금의 엔화의 평가절상 압력이 강화되면 중국내 일본 자본의 투자와 일본 영향력도 증가될 가능성이 크다는 점이다.

마지막으로 언급하고자 하는 것은 쌍무주의이다. 쌍무주의의 위험은 한 행위자(국가)가 동시에 심판도 되고 경기자도 되고 할 수는 없다는 점이다. 특히 쌍무주의는 힘의 논리에 근거하고 있으며 미국이 이러한 쌍무주의적 게임 규칙에 의존하게 되는 경우, 국제 무역 레짐은 불안정하게 될 것이다. 토론자는 예를 들어 미국이 유럽과는 GATT의 규정에 입각해 거래하면서 동시에 일본에 대해서는 특별 취급을 할 수는 없다고 생각한다. 이론적으로는 가능할 지 모르지만 현실적으로는 불가능할 것이다. 왜냐하면 미국은 유럽의 협상 상대가 불공정한 행위를 했다고 생각하는 즉시 일본에 대해서 그랬던 것처럼 특별 취급, 즉 쌍무적 조치를 취하고자하는 유혹을 견뎌내지 못하게 될 것이기 때문이다. 이러한 의미에서 쌍무주의와 다자주의는 공존할 수 없다고 생각한다. 다시말해 어떠한 행위가 공평하고 어떠한 행위가 공평하지 못한가에 대해 恣意的인 해석을 내리게 된다는 점이 쌍무주의가 가지고있는 가장 중대한 불안정 요인이라는 점이다. 만일 미국이 세계 무역기구(WTO)와 같은 다자적 규칙을 지키지 않게되면, 미국은 다른 국가들에게 압력을 가할 도덕적 정당성을 상실하게 될 것이다. 한국인으로서 본인은 일본 문제의 중대성에 대한 크래스너 교수의 염려에 전적으로 공감한다. 그러

나 동시에 한국과같은 소국의 시민으로서 권력 정치에 대한 믿음에 근거한 쌍무주의적 방법에 대해서는 공감하기가 대단히 힘들다. 일본 문제는 역시 다자주의적인 방법에 의해서 해결되는 것이 좋다고 생각한다. 이 점과 관련하여 크레스너 교수께서 새로 만들어진 세계 무역기구(WTO)의 장래에 대한 견해를 밝혀주신다면 감사하겠다.

## IX. 신국제질서와 남북한 관계

- 이 철 기
- 김 규 룬
- 이 기 종
- 발표 및 토론요지





# 동북아다자간 안보협력의 필요성과 가능성 :

한반도문제와 관련성을 중심으로

Multilateral Security Cooperation  
in Northeast Asia and the Korean Peninsula

이 철 기  
Chul Ki Lee  
(동국대학교)



# 1. 序 論

冷戰과 兩極體制 종식에 따른 세계질서 변화는 동북아시아의 국제질서 변화를 불가피하게 하고 있다. 현시점에서 한반도를 포함한 동북아시아의 국제질서가 여전히 냉전구조의 틀에 머물고 있음에도 불구하고, 냉전 종식과 양극체제 해체가 동북아시아에 파생시킨 많은 변화요소들은 장기적 관점에서 이 지역질서가 어떤 형태로든 재편될 수 밖에 없음을 보여주고 있기 때문이다. 脫冷戰으로 표현되는 “신세계질서”는 안보문제에 대한 접근과 관련해 인식의 대전환을 요구하고 있다. 특히, 동북아시아질서의 변화는 한반도 평화 및 통일에 직접적이고 심대한 영향을 끼칠수 있다는 점에서, 지역질서 재편에 보다 능동적이고 자주적인 자세가 요망되는 시점이다.

이에 따라 동북아시아 및 한반도 안보문제에 대해 새로운 시각과 논리를 통한 접근이 필요하다. 첫째, 冷戰論理의 克服이다. “신세계질서”에 바탕을 둔 “신동북아시아질서”의 방향이 냉전구조를 타파하는 것이어야 한다면, 이에 관한 연구 역시 냉전논리를 벗어나지 않으면 안된다. 둘째, 美國的 視覺의 脫皮이다. 미국적 시각과 입장을 추종 내지는 답습하던 입장에서 벗어나, 이제는 우리의 안보를 민족적 시각에서 바라보아야 한다. 셋째, 對北 大결적 偏狹性에서의 脫皮이다. 북한만을 主敵으로 하는 자폐중적인 對北군사전략적 차원에서 탈피하여 주변 강대국의 假想敵 내지는 潛在敵을 대상으로 하는 地域安保적 차원에서 연구되고 다루어져야 한다. 넷째, 統一 後의 對備이다. 동북아 및 한반도 안보문제에 관한 연구는 한반도 통일이 가져올 동북아 전체의 권력구조 변화를 상정한 장기적 안목에서 행해져야 함은 물론 “통일 코리아”의 안보와 생존권 보장문제가 일차적 고려대상이 되어야 한다.

한편 이같은 동북아 지역질서의 재편 및 안보체제 재정립과 관련해, 최근 유럽의 CSCE(Conference on Security and Cooperation in Europe)와 같은 다자간안보협력에 관한 관심 및 논의가 활발해지고 있다. 특히 신정부 출범 이후, 동북아시아의 다자간안보협력문제에 대한 한국정부의 긍정적 입장 표명과 이 문제에 대해 줄곧 반대입장을 견지해왔던 미국과 일본의 긍정적 자세로의 입장전환을 계기로 역내 다자간안보협력의 필요성을 강조하는 주장들이 정부 및 학계내에서 점차 늘어가는 추세에 있다.

그러나 동북아다자간안보협력의 필요성을 강조하는 이같은 주장들 역시 문제에 대한 접근시각에 있어서 여전히 한정적이고 제한적 성격을 벗어나지 못하고 있다. 즉, 동북아 다자간안보협력체의 창설을 새로운 지역질서 창출이라는 代案的 측면이 아니라 기존질서 및 현체제에 대한 補完的 측면에 한정시키고 있는 점이다. 이는 역내 다자간안보협력을 단지 한·미안보협력체제에 대한 보완적 기능과 북한에 대한 개방 압력수단으로 고려하고 있는데 기인한다. 이러한 제한된 시각에서의 논의와 주장은 결국 역내 다자간안보협력의

非政治的·非軍事的 부문에 한정되거나, 기껏해야 역내국가들간의 ‘안보대화’ 수준을 벗어날 수 없음을 의미하는 것이다.

따라서 다자간안보협력논의가 지역안보협력을 위한 실질적 토대를 마련하기 위해서는 ①한정적·제한적 관점이 아니라 포괄적·대안적 관점에서, ②단기적 관점이 아니라 중·장기적 관점에서, ③대결적 관점이 아니라 협력적 관점에서 조망되어야 할 필요가 있다. 이같은 관점에서 볼 때, 동북아지역의 다자간안보협력문제에 대한 논의는 기본적으로 다음의 세가지 측면에서 접근하지 않으면 안된다. 첫째로 東北亞 地域安保 次元에서, 역내 다자간안보협력체 창설은 탈냉전에 따른 지역질서 재편과 역내 평화체제 구축의 방안으로 검토되어야 한다. 둘째로 韓半島 安保 次元에서, 통일과정에서 통일을 보다 용이하게 할수 있는 지역안보환경 조성과 또한 통일 후 한반도 안보체제정립이라는 측면에서 접근되어야 한다. 셋째로 韓國 安保 次元에서, 한미군사동맹관계의 약화 내지는 성격변화와 이에 수반된 駐韓美軍 철수에 대한 정책적 대안의 측면에서 고려되어야 한다.

그런가 하면, 동북아다자간안보협력에 대한 연구는 한반도문제와의 관련성에 대한 검토를 통해 접근되지 않으면 안된다. 이는 기본적으로 한반도문제가 지니는 國際性과 동북아안보의 한반도 聯關性에 기인한다. 또한 이것은 한반도의 평화 및 통일에 유리한 지역질서 및 안보환경 조성과 한국안보정책의 재정립이라는 우리가 안고 있는 두가지 당면과제와도 직결된다는 점에서 그 당위성을 지니고 있다.

본 논문은 바로 이같은 기본적 인식과 전제 하에서, 동북아안보와 한반도문제간의 관련성에 대한 검토를 바탕으로, 동북아다자간안보협력의 필요성 및 그 실현가능성을 검토하는데 그 주목적이 있다.

## II. 東北亞安保와 韓半島問題간의 關聯性

한반도적 상황이 동북아다자간안보협력체 창설과 그 성공에 결정적인 主變수가 아니라 하더라도, 한반도문제와의 관련성에 대한 검토는 두가지 면에서 중요성을 지니고 있다. 첫째, 한반도의 안정·분쟁·군축·통일은 동북아 전체의 안보문제에 직간접적으로 큰 영향을 미칠 수 있다는 사실이다. 즉, 이는 동북아안보의 한반도 연관성과 관련된다. 둘째, 한반도의 평화와 통일은 동북아 지역질서 및 안보환경에 크게 영향을 받을 수 밖에 없다는 사실이다. 즉, 이는 한반도문제가 지니는 국제성과 직결 된다. 이에 따라 동북아다자간안보협력문제에 대한 고찰은 무엇보다도 동북아안보와 한반도문제간의 관련성에 대한 검토를 우선적으로 필요로 한다.

본 논문에서는 동북아안보와 한반도문제간의 관련성을 ①동북아안보와 한반도안보간의

연관성, ②동북아안보와 한반도군비통제 및 군축간의 연관성, ③동북아안보와 한반도통일간의 연관성이라는 세가지 측면에서 검토하고자 한다.

## 1. 安保 연관성

동북아안보와 한반도문제간의 관련성은 무엇보다도 동북아안보와 한반도안보가 지니고 있는 연관성에 대한 검토를 필요로 한다. 이같은 안보적 측면의 연관성은 ①한반도 군사안보체계의 국제적 연계성, ②한반도분쟁의 국제화 가능성, ③동북아안정의 한반도 연계성이라는 세가지 면에서 비롯된다.

### 1) 한반도 군사안보체계의 국제적 연계성

한반도의 군사안보체계는 자율성 및 독자성을 지니고 있지 못하며, 동북아지역의 군사안보체계와 밀접히 연계되어 있는 것이 사실이다. 한반도 군사안보체계의 이러한 국제적 연계성은 구체적으로 다음 두가지 점과 관계있다.

첫째, 美·러·中·日 등 주변강대국들은 한반도 또는 남북한에 대해 각기 안보상 전략적 이해관계를 지니고 있다는 사실이다. 우선 美國의 경우, 한반도는 지금까지 미국의 전진방어(forward defense)기지로서의 역할을 수행해 왔다. 이에 따라 한·미안보협력체제는 미·일안보협력체제와 함께 동북아는 물론 아시아·태평양지역에 있어 미국의 전진방어전략의 초석가 되어 왔다. 러시아의 경우, 한반도의 완충지대화 내지는 중립화에 전략적 이해관계를 두고 있는 것으로 보인다. 러시아는 전통적으로 인접국의 우호국화 내지는 정치군사적 중립화를 중요한 지역적 전략목표로 삼아 왔으며, 중립지대 또는 완충지대의 보존에 힘써 왔다. 특히, 한반도는 帝政러시아 이래로 높은 지정학적 가치를 지녀 왔다. 즉, 지정학적으로 만주를 거쳐 태평양으로 향하는 길목일 뿐만 아니라 중국과 일본을 분리시킬 수 있는 실체로서의 가치를 지니고 있다.<sup>1)</sup> 中國의 경우 역시, 한반도는 전략적 측면에서 중국의 본토방어와 관련해 완충지대 역할을 하는 ‘방역선’(cordon sanitaire)의 의미를 지니어 왔다.<sup>2)</sup> 중국은 역사적으로 한반도내에 자국에 반대하는 세력이 들어설 경우 침략을 감행해 왔을 뿐만 아니라, 한국전쟁에서와 같이 자국의 盟邦인 북한정권이 위태롭게 되자 군사적 개입을 단행한 바 있다. 그런가 하면 日本의 경우, 한반도는 역사적으로 대륙 진출을 위한 길목으로서의 기능과 대륙세력의 진출을 막는 완충지대로서의 가치를 지니어 왔다.

1) Hayao Shimizu, "Political Aspect of Soviet Strategy in East Aisa", in Ray S. Cline(ed.), in *Asia in Soviet Global Strategy* (New York: Westview Press, 1987), p.66.

2) 崔榮, 「現代核戰略理論」(서울: 一志社, 1977), p.152.

둘째, 남북한은 주변국들과 각기 군사안보협력관계를 유지하고 있다는 점이다. 이는 구체적으로, ①군사동맹조약의 존재, ②한국내의 외국군 주둔, ③남북한에 대한 외부로부터의 군장비 등 군사적 지원문제와 직결 된다. 우선 군사동맹조약과 관련해, 현재 남북한과 주변강대국간에는 실질적이든 또는 명목적이든 3개의 군사동맹조약이 존재한다. 「韓美 상호방위조약」, 「朝러우호협력 및 상호원조조약」, 「朝中우호협력 및 상호원조조약」이 그것이다. 이들 군사동맹조약은 ①한반도에 대한 군사적 무력개입, ②주변국 군사전략체계에의 편입, ③남북한에 대한 군사적 지원, ④외국군 주둔의 합법화를 가져오고 또 가져올 여지를 마련해 주고 있다. 이처럼 남북한과 주변강대국들간의 군사동맹조약은 한반도 군사안보체계와 동북아 군사안보체계를 연계시키는 구조적·제도적인 기능을 하고 있다. 다음으로 한국내의 외국군 주둔, 즉 駐韓美軍의 존재는 한반도문제가 남북한 당사자간의 문제에 국한될 수 없음을 보여주고 있다. 주한미군은 「휴전협정」의 실질적 당사자일 뿐만 아니라, 韓美연합군체제를 유지하는 실체로서의 역할을 수행해 왔다. 따라서 남북한 관계는 “휴전협정체제”의 해소와 주한미군문제의 해결을 조건으로 하는 국제성을 띠고 있다. 남북한과 주변국들간의 군사안보협력관계의 세번째 측면은 외부로부터의 군장비 등 군사적 지원문제이다. 남북한은 그동안 군사동맹관계를 유지하고 있는 주변강대국들로부터 각기 무기 및 군사기술 도입, 그리고 군수품 및 전쟁물자를 지원 받아 왔다.

이처럼 주변4강의 한반도 및 남북한에 대한 군사안보적 이해관계와 남북한과 주변국들간의 긴밀한 군사안보협력관계의 유지는 한반도 군사전략체계가 현실적으로 동북아 군사전략체제와 밀접히 연계될 수 밖에 없도록 만들어 왔다.

## 2) 한반도 분쟁의 국제화 가능성

한반도안보와 동북아안보가 지니는 연관성의 두번째 측면은 한반도 분쟁의 국제화 가능성이다. 현 시점에서, 남북한 당사자들과 주변국들 - 특히, 미국 - 의 전쟁에 대한 주관적 의지가 개제되지 않는 한, 탈냉전의 현 상황에서 한반도내 전쟁발발 가능성에 대한 객관적 요소들은 그 어느 때 보다 낮다고 할 수 있다. 그러나 만약 한반도내에서 분쟁, 특히 전쟁이 발발한다면 그것이 남북한 당사자들간의 전쟁에 한정될 것이라고 보는 사람은 거의 없을 것이다. 주변4강의 한반도에 대한 밀접한 안보적 이해관계와 남북한과 주변국가들간의 군사안보협력관계 등을 고려할 때, 한반도내의 전쟁발발은 주변국들의 군사적 개입을 불가피하게 하거나 경우에 따라서는 지역전쟁화 될 가능성이 높다.

첫째, 한반도내의 전쟁발발은 주변강대국들의 간여를 불가피하게 할 것이라는 점이다. 주변강대국들의 간여는 무력개입과 기타 군사적 지원, 그리고 비군사적 지원 등 다양한 형태로 이루어질 수 있다. 주변강대국 간여의 誘因으로는 한반도 및 남북한에 대한 밀접한 안보적 이해관계, 군사동맹조약상의 군사개입조항, 그리고 주한미군의 존재 등을 들

수 있다. 우선, 한반도 및 남북한에 대한 밀접한 안보적 이해관계는 주변강대국들로 하여금 한반도내에서의 전쟁발발을 방관하게만 할 수 없게 만들 것이다. 전쟁의 결과가 자국의 안보이익을 비롯한 국가이익의 중대한 손실로 이어질 것이 예상되는 상황에서 개입은 불가피할 것이기 때문이다.

게다가 주변강대국들의 군사적 개입을 더욱 불가피하게 하는 것은 군사동맹조약상의 군사개입조항이다. 이와 관련해, 「朝·중우호협력 및 상호원조조약」 제2조와 「朝·러우호협력 및 상호원조조약」 제1조의 소위 ‘자동군사개입조항’은 한반도내의 전쟁이 국제전화할 가능성을 열어 놓고 있다. 또한 「韓·美상호방위조약」 제3조는 “각 당사국은 …… 타당사국에 대한 태평양지역에서의 무력공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고 공통한 위협에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것을 선언한다”고 규정함으로써, 미군의 한반도에서의 군사개입에 대한 법적 근거를 마련해 놓고 있다. 더욱이 주한미군의 존재는 한반도에서 전쟁이 발발할 경우 미국이 필연적으로 군사개입을 할 수 밖에 없는 개연성을 높여 놓았다.

둘째, 한반도전쟁의 지역전쟁으로의 擴戰(escalation) 가능성이다. 주변강대국들이 어느 때 보다도 한반도 및 동북아의 안정을 원하고 있는 현 시점에서 한반도에서의 분쟁 내지는 전쟁이 지역분쟁 내지는 전쟁으로 확대될 가능성이 적은 것은 사실이다. 더욱이 이념적 대립요소의 감소와 역내국가들간의 경제적 상호의존성 증대 등은 지역전쟁으로의 확산 가능성을 적게 하는 요인이 되고 있다. 그러나 지역전쟁화할 개연성은 여전히 상존한다. 우선 탈냉전 이후 보여지고 있는 지역체체의 불안정과 특히 동북아지역에서 조성되고 있는 힘의 공백상태는 지역갈등 및 분쟁의 개연성을 보여주고 있다. 이밖에도 역내국가들의 군비증강과 지역패권 경쟁, 그리고 韓·美·日안보협력체제 강화 등과 같은 군사블럭화의 진전은 한반도내의 분쟁이 한반도에 국한되지 않고 역내로 확산될 여지를 제공하고 있다. 게다가 비록 지역분쟁이나 지역전쟁으로 확대되지 않는다 하더라도, 그것이 최소한 역내협력구도를 무너트리고 역내국가들간에 군사정치적 갈등을 유발시킬 가능성은 얼마든지 있다.

### 3) 동북아안정의 한반도 연계성

한반도는 동북아내에서도 주변4강의 이해관계가 첨예하게 교차하는 지역이므로, 한반도 상황은 동북아 전체의 안정에 크게 영향을 끼치는 것으로 일반적으로 인식되어져 왔다. 더욱이 한반도내에 대립적인 분단정권들의 존재과 이에 따른 끊임없는 대립과 갈등은 동북아의 안정 및 평화와 관련해 한반도가 지니는 중요성을 배가시켜 왔다. 이에 따라 동북아안정은 한반도 상황과 밀접히 연계되어 있다고 할 수 있다. 동북아안정의 한반도 연계성은 구체적으로 다음 두가지 점에서 설명될 수 있다.

첫째, 한반도안정은 동북아안정의 필요조건이라는 점이다. 한반도는 여러가지 갈등요소들을 지니고 있다는 점에서 동북아내에서도 가장 분쟁가능성이 높은 지역으로 지목받아 온 것이 사실이다. 이는 주변4강들의 한반도를 둘러싼 첨예한 이해관계 대립, 한반도내에 적대적인 분단정권들의 존재, 이들 분단정권들과 주변국들간에 조성되는 갈등관계 등에 기인한다. 따라서 동북아의 안정은 한반도내 및 한반도를 둘러싼 갈등과 대립적 요소들의 해소를 조건으로 한다. 구체적으로, 남북한간의 화해와 관계개선, 북한과 미국·일본간의 미수교상태 해소와 관계정상화 등이 필요하다고 할 수 있다.

둘째, 한반도에서의 세력균형은 동북아 전체의 정치군사적 균형 및 안정에 기여한다는 점이다. 주변강대국들의 안보상 전략적 이해관계와 정치·경제적 이해관계가 함께 교차하는 한반도에 대한 압도적 또는 독점적인 영향력 행사는 동북아에서의 압도적 패권국의 등장을 의미하기 때문이다. 이는 한반도를 점령하거나 이에 대한 독점적인 영향력을 행사해 온 국가가 동북아의 패권을 장악해 온 역사적 경험을 통해서도 잘 입증된다. 역설적으로, 지금까지 한반도의 분단과 이에 따른 주변강대국들의 남북한에 대한 각기 다른 영향력 행사는 동북아에서 압도적인 패권국의 등장을 방지하는데 기여해 왔다는 해석도 가능하다. 뿐만 아니라, 한반도는 강대국들의 직접적인 충돌을 방지하는 역내 “완충지대”로서의 지정학적 위치에 있다고 할 수 있다.

## 2. 軍備統制 및 軍縮 연관성

동북아안보와 한반도문제간의 관련성은 한반도군비통제 및 군축이 동북아안보와 지니는 연관성 면에서도 제기된다. 한반도군비통제 및 군축은 동북아안보와, 그리고 좁게는 동북아군비통제 및 군축과 직간접적으로 연관성을 지니고 있다. 이같은 연관성은 ①군사안보체계상의 연계성, ②군사력 균형상의 연계성이라는 두가지 측면에서 설명된다.

### 1) 군사안보체계상의 연계성

북한 핵문제에서 보듯이, 한반도군비통제 및 군축문제는 동북아지역의 군사안보체계 및 역내 강대국들과의 상호작용관계를 고려하지 않고는 실질적인 성과를 거둘 수 없는 것이 현실이다. 이는 근본적으로 앞에서 살펴본 바와 같이 한반도 군사안보체계가 동북아 군사안보체계와 밀접한 연계성을 지니고 있는데 기인한다. 이러한 군사안보체계상의 연계성은 한반도군비통제 및 군축문제 논의 및 해결에 있어서 구체적으로 다음과 같은 몇가지 문제들을 제기한다.

첫째, 한반도군비통제 및 군축문제는 그 對象에 있어서, 남북한 군사력이외에 국제적 요소들을 내포하고 있다는 점이다. 즉, 군사동맹조약의 존속문제, 정전협정의 평화협정으



로의 대체문제, 한반도내의 외국군 주둔문제, 외국에 의한 핵우산 유지문제, 핵무기배치 및 핵무기사용문제, 무기이전 및 군사적 지원문제 등이 그것이다. 이러한 문제들은 남북한간의 군비통제 및 군축협상에서 반드시 논의의 대상이 될 수 밖에 없는 의제들이다. 남북한간 군축협상의 실질적인 진전과 합의를 위해서는, 그것이 목인이건 해소건 어떠한 형태로든간에 이러한 문제들에 대한 해결을 조건으로 한다.

둘째, 한반도군비통제 및 군축은 그 協商過程 및 實踐過程에 있어서, 남북한 당사자들간의 협상과 합의만으로 풀 수 없는 강대국 연관성을 지니고 있다. 북한 핵문제를 둘러싼 일련의 과정들이 이를 잘 입증해 주고 있다. 특히, 한국안보정책의 對美의존성과 군사전략체제 및 무기체제의 對美종속성은 한반도군비통제 및 군축문제가 남북한간의 협상과 합의만에 의해 해결될 수 없음을 의미한다. 아무튼, 한반도군비통제 및 군축 협상의 전개나 그 실천은 묵시적이든 명시적이든 한반도문제에 직간접적으로 이해관계를 지니고 있는 역내 강대국들의 지지와 보장 없이는 현실적으로 성공할 수 없다.<sup>3)</sup>

## 2) 군사력 균형상의 연계성

군비통제 및 군축과 관련된 연관성은 군사력 균형의 측면에서도 제기된다. 그 가운데 하나는 남북한의 군축이 동북아전체의 군사력 균형에 미칠 영향과 관련된 것이다. 또 다른 하나는 한반도의 안보, 즉 한민족 전체의 안전과 관련된 것으로 한반도내 군사력과 주변국들 군사력간의 균형문제이다.

첫째, 동북아안보적 측면에서 남북한의 군축이 동북아전체의 군사력 균형에 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 역으로, 남북한의 군사력 증강이 동북아전체의 군사력 균형에 영향을 미친다는 논리 역시 성립이 가능하다. 물론 현재, 동북아전체의 군사력과 역내 강대국들의 군사력에 비해 남북한의 군사력이 차지하는 비중을 고려 할 때, 남북한의 군사력 변화가 동북아전체의 군사력 균형에 직접적으로 미치는 영향은 그리 크지 않을 수도 있다. 그러나 문제는 남북한의 군사력 변화가 몰고 올 연쇄적인 파급효과이다. 무엇 보다도 남북한의 군사력 증강, 특히 북한의 핵개발 내지는 한반도의 핵무장화가 동북아 전체에 몰고 올 파장은 매우 클 수 밖에 없다. 이는 필연적으로 일본의 핵무장화와 군사대국화를 초래하고, 다시 동북아전체의 핵무기 증강과 군비증강으로 이어질 가능성이 높기 때문이다.

둘째, 한반도안보적 측면에서 한반도군축에 따른 한반도내 군사력과 주변국들 군사력간의 균형문제이다. 한반도내의 군축은 남북한만의 일방적인 군축으로 끝나서는 결코 바람

---

3) James Goodby, "The Application of Confidence-building Techniques to North-East Asia and the Middle East," in *Disarmament : Topical Paper 7*,(New York : UN Publication, 1991), p.78.

직하지 못하며, 주변국 군비와의 상대적 입장에서 고려되어야 한다는 점이다. 즉, 동북아 국가들 전체의 군축이 함께 고려될 때만이 한반도군축이 그 참다운 의미를 가질 수 있다. 물론 이것이 군사력 보유의 엄격한 균등화 내지는 동등화를 의미하는 것은 아니다. 어느 정도의 군사력 차이는 인정한다 하더라도, 그것이 역내 군사력 균형을 파괴하지 않는 정도이어야 한다. 좀더 구체적으로 언급하자면, 한반도내 군축의 실행은 한반도의 안전과 한민족 전체의 생존권 보장이 전제되어야 함은 물론, 한반도내의 군사력은 주변국들에 대해 동북아 전체에서 하나의 균형자로서의 역할을 할 수 있도록 고려되어야 한다는 점이다.

### 3. 韓半島統一 연관성

동북아안보와 한반도문제간 관련성의 마지막 측면은 동북아안보와 한반도통일이 지니는 연관성이다. 한반도분단 자체가 주변강대국들에 의한 외부적 요인에서 비롯되었다는 점에서, 한반도통일 역시 현실적으로 동북아정세와 밀접한 연관성을 지닐 수 밖에 없다. 한반도통일이 지니는 이같은 연관성은 ①한반도통일의 주변강대국 관계성, ②한반도통일의 지역질서 연계성이라는 면에서 설명될 수 있다.

#### 1) 한반도통일의 주변강대국 관계성

한반도통일의 주변강대국 관계성은 무엇 보다도 한반도통일문제에 대한 이들의 이해관계와 직결된다. 한반도통일이 지니는 당위성에도 불구하고, 주변강대국들은 한반도통일문제에 대해 각기 다른 이해관계를 갖고 있다. 물론 이것은 주변강대국들의 한반도에 대한 군사안보적 이해관계와 정치·경제적 이해관계에서 비롯되는 것임은 두말할나위 없다. 현재로써는 러시아가 한반도통일에 가장 긍정적인 시각을 갖고 있는 것으로 보인다. “통일코리아”의 존재가 이 지역에서 중국과 일본세력을 견제하는 균형자로서 역할을 할 수 있다고 보기 때문이다.<sup>4)</sup> 미국은 한국에 의한 흡수통일의 경우 미국의 이익에 어느정도 부합된다고도 볼 수 있으나 현재로써는 현상유지가 바람직하다는 입장인 듯하다. 즉, ‘불확실한 미래’ 보다는 ‘현재의 연장으로서의 안정된 미래’를 선호하고 있다고 할 수 있다.<sup>5)</sup> 반면 중국과 일본의 경우, 통일된 강력한 국가가 이웃에 존재하는 것을 원하지 않으므로 한반도통일에 대해 매우 소극적 입장이다. 이들의 이러한 한반도통일에 대한 이해관계의 상이와 현상유지적 태도는 경우에 따라 한반도통일을 지연시키는 요인이 될 수 있다는 점

4) Stephen Blank, “Soviet Perspectives on Arms Control in the Korea Peninsula,” in *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol.III, No.1 (Summer,1991), p.125.

5) 이삼성, 「미국의 대한정책과 한국의 민족주의」(서울 : 한길사, 1993), p.337.

에서 매우 주목된다.

아무튼, 한반도통일에 대해 미·러·중·일 주변4강들이 갖고 있는 이같은 이해관계의 밀접성은 다음 몇가지 점을 시사한다. 첫째, 한반도통일은 주변4강들의 묵인 내지는 지원을 충분조건은 아니더라도 최소한 필요조건으로 한다는 점이다. 둘째, 한반도통일은 이들 4강의 이해관계의 조정을 통해 통일에 유리한 여건을 사전에 조성하는 것이 필요하다는 것이다. 셋째, 무력에 의한 통일의 시도는 자칫 주변강대국의 무력개입을 불러 일으켜 통일의 실패로 이어질 가능성이 크다는 점이다. 물론 한반도통일에 대한 이러한 주변강대국 연관성이 한반도통일문제를 강대국들간의 협상에 의해 해결해야 한다는 것을 의미하는 것은 절대 아니다. 한반도통일문제는 어디까지나 남북한 당사자들간의 논의와 협상에 의해 다루어지고 해결될 문제임은 두말할 나위 없다.

## 2) 한반도통일의 지역질서 연계성

한반도통일이 동북아 지역질서와 권력구조에 큰 변화를 초래할 것은 분명하다. 한반도 내의 분단구조 청산과 강력한 “통일 코리아”의 등장은 동북아지역의 새로운 세력판도와 변화된 안보 및 정치질서의 창출을 불가피하게 할 것이기 때문이다.

첫째, 강력한 “통일 코리아”의 등장은 동북아 지역질서를 결정하는 중요한 행위자 내지는 균형자의 새로운 부상을 의미할 수 있습니다. “통일 코리아”의 존재는 역내 안보 및 정치질서의 균형에 크게 이바지할 것이다.

둘째, 한반도통일은 한반도 분단구조의 청산과 분단정권들간의 적대적 대립관계의 종식을 의미한다. 한반도는 동북아지역내에서 분쟁과 갈등의 진원지 역할을 해왔다는 점에서, 이는 동북아질서의 안정과 평화정착에 기여할 것으로 보인다.

셋째, 한반도통일은 지역질서의 전반적인 재편으로 이어질 가능성이 크다. 한반도통일은 “통일 코리아”로 하여금 안보 및 정치 면에서 대외의존성 내지는 대외종속성의 여지를 감소시킬 것이 분명하다. 이것은 특히 이 지역에서 사실상 압도적 영향력을 행사해 온 미국세력의 퇴조로 이어질 수 있다는 점에서 동북아지역의 질서재편을 불가피하게 할지도 모른다는 사실이다.

## III. 東北亞多者間安保協力の 必要性

동북아안보와 한반도문제간의 밀접한 관련성은 동북아안보와 한반도문제가 결코 별개의 문제로 존재할 수 없음을 의미한다. 한반도의 안보, 군비통제 및 군축, 통일문제가 단순히 남한간의 논의와 한반도 차원에서 그 해결책을 찾는다는 일정한 한계성을 지닐수

밖에 없다. 물론 그 논의의 주체가 남북한 당사자들이 되어야함은 당연하나, 그 해결 배경은 동북아 지역차원에서 모색되지 않으면 안된다. 또 역으로, 한반도문제에 대한 해결과 한반도의 안정 없이는 동북아의 진정한 안정과 평화를 기대할 수 없다. 게다가, 이는 탈냉전 이후 세계질서 변화에도 불구하고 여전히 불안정성과 불확실성을 안고 있는 동북아에 구조적이고 항구적인 평화체제를 구축하려는 과제와도 관련된다.

따라서, 동북아안보와 한반도문제에 대한 접근은 보다 포괄적이고 다자적 차원에서 행해지지 않으면 안된다. 즉, 안보와 통일 그리고 군비통제 및 군축문제를 모두 포괄할 뿐만 아니라 남북한과 주변강대국들이 모두 참여하는 다자적 접근이 필요하다는 점이다. 동북아지역의 다자간안보협력의 필요성은 바로 이러한 논리에서 출발한다. 본 논문에서는 동북아다자간안보협력의 필요성을 ①동북아안보적 측면, ②한반도안보적 측면의 두가지 면에서 검토하고자 한다.

## 1. 東北亞安保的 측면

동북아다자간안보협력의 필요성은 우선 동북아안보적 측면에서 제기된다. 이는 역내 다자간안보협력 필요성의 실질적인 근거가 된다는 점에서 매우 중요하다. 동북아전체의 안보적 차원에서 나름대로 상당한 설득력과 당위성을 지니지 못한다면 사실상 그 존재 이유가 없기 때문이다. 동북아안보적 측면에서의 필요성은 탈냉전에 따른 구질서 타파와 새로운 지역질서로의 재편, 구조적이고 항구적인 역내 평화체제의 구축에 근거한다.

### 1) 지역 위기관리 및 안전장치 마련

다자간안보협력체 창설은 탈냉전 이후 불안정성과 불확실성을 안고 있는 동북아에서 지역갈등을 방지하고 완화하기 위한 역내 위기관리 및 안전장치를 마련한다는 점에서 필요하다. 전세계적인 냉전종식과 양극체제의 붕괴는 인류를 세계대전의 공포로부터 해방시켰으나, 반면 지역갈등 내지는 지역전쟁의 가능성을 한층 높여 놓은 결과를 가져 왔다. 특히, 한반도를 둘러싼 동북아지역은 다른 지역 보다도 지역갈등의 잠재성을 안고 있다.

이처럼 동북아지역이 지역갈등의 소지를 많이 안고 있는 것은 다음과 같은 몇가지 요인에 기인한다. 즉, ①이 지역에서 큰 영향력과 리더쉽을 발휘하던 미국과 러시아 세력의 퇴조에 따라 힘의 공백상태가 야기되고 있으며, ②이념적 냉전구조가 잔존하며, ③역내에 4강이 존재함에 따라 권력구조의 다극화 경향이 두드러지게 나타나고 있으며, ④중국과 일본이 경쟁적으로 역할 및 영향력 확대를 꾀하고 있으며, ⑤역내에 남북한의 적대적 분단국이 존재하며, ⑥역내국가들이 경쟁적으로 군비증강을 하고 있기 때문이다.

질서 재편기에 처해 있는 현 동북아 현실은 자율적인 힘의 균형에 의존하기에는 매우

불안한 상황이다. 따라서 지역갈등을 방지하고 구조적인 지역안정체제를 구축하기 위해서는 지역차원의 위기관리레짐의 존재가 다음과 같은 몇가지 점에서 유익하다. 첫째, 역내 국가들간의 안보대화 및 안보협력을 통해 분쟁요인을 사전 제거하고 갈등방지를 제도화함으로써 지역안정에 이바지할 수 있다. 둘째, CSBM과 같은 군사적 신뢰구축조치를 통해 군사적 투명성과 예측가능성을 높임으로써 군사적 충돌을 예방하고 군사적 긴장을 해소할 수 있다. 셋째, 한반도 분쟁이 지역분쟁으로 擴戰(escalation) 되는 것을 방지하고 한반도문제에 대한 주변강대국들이 무력개입 가능성을 줄이는데 공헌할 수 있다.

## 2) 역내 군비증강의 규제

동북아지역에서 점차 격화되고 있는 역내국가들의 군비증강을 규제하기 위해서는 지역차원의 군비통제 및 군축 - 특히, 군축 - 이 필요하다. 군비증강 추세는 현 시점에서 동북아지역의 뚜렷한 특징을 이루고 있다. 더구나, 이 지역 군비증강은 많은 위험요인들을 내포하고 있다는데 문제가 있다. 즉, ①각국 군사력간에 불균형이 심화되고 있으며, ②군비증강이 군비경쟁의 양상을 띠고 있으며, ③군비의 공격적 성향이 강화되고 있으며, ④핵무기 등 대량파괴무기의 확산이 우려되고 있다는 점이다.

이 지역 군비증강은 대체로 두가지 양상을 띠고 있는데, 그 하나는 지역패권을 노리는 중국과 일본의 군비증강이고, 다른 하나는 남북한간의 군비경쟁이 그것이다. 특히 주목되는 것은 안보적 위협의 감소에도 불구하고 계속되고 있는 중국과 일본의 군비증강이다. 지역 강국을 노리는 이들의 군비증강은 단순히 자위 수준을넘어서서 점차 공격적 성향을 띠고 있는데 문제의 심각성이 있다. 그럼에도 불구하고 현재, 이러한 역내 군비증강을 규제할 아무런 제도적 장치도 마련되어 있지 않은 실정이다.

더욱이 우려되는 것은 핵무기 등 대량살상무기의 확산이다. 북한의 핵개발 의혹과 「핵확산금지조약」(NPT) 탈퇴를 둘러싼 일련의 사태는 역내에서 핵문제의 심각성을 일깨워주는 계기가 되고 있다. 북한 핵문제와 함께 역내 핵확산과 관련해 우려되는 것은 일본의 핵무장 가능성이다. 일본은 국제적 비난여론과 비경제성에도 불구하고 세계최대의 핵재처리시설 건설과 플루토늄 비축을 추진하고 있어 우려를 자아내게 하고 있다.

따라서 역내국가들의 군비증강을 포괄적이고 효과적으로 규제할 수 있는 동북아 지역차원의 다자간 군축협상의 진행과 군축조치의 실행이 시급한 과제로 등장하고 있다. 제도적 규제장치가 마련되지 않는다면 동북아지역은 무한정한 군비경쟁의 장이 될 소지를 그만큼 많이 안고 있다. 이같은 점들을 고려할 때, 동북아 지역차원의 군비통제 및 군축에는 다음과 같은 사항들이 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 첫째, 역내 우발전쟁 및 기습공격을 방지하기 위한 군사적 신뢰구축조치가 마련되어야 한다. 둘째, 핵무기와 생화학무기 등 대량살상무기에 대한 효과적인 규제장치가 강구되어야 한다. 셋째, 역내 다른

국가에 대한 직접적인 공격이 가능한 중·장거리미사일에 대한 규제조치가 마련되어야 할 것이다. 넷째, 역내국가들이 주로 해양으로 연결되어 있다는 점에서 해양군비에 대한 제한조치가 필요하다는 점이다.

### 3) 역내 패권국가의 등장 방지

다자간안보협력체의 창설은 탈냉전 후 동북아에서 압도적인 패권국가의 등장을 방지하는데 유익하다는 점이다. 동북아지역의 정치군사관계를 사실상 이끌어 왔던 미국과 러시아 세력의 상대적 퇴조는 역내에 힘의 공백상태를 조성하고 있다. 이러한 힘의 공백상태는 중국과 일본으로 하여금 영향력 및 역할 확대를 기할 수 있는 호기를 맞게하고 있다. 이들의 이같은 영향력 확대 노력은 결국 역내 주도권 장악을 위한 지역패권 경쟁으로 이어질 수 있다는 점에서 극히 우려되는 일이다.

우선 중국의 경우, 동북아에서 지역강국으로서 지위확보문제는 현 시점에서 중요한 국가목표라고 할 수 있다. 이 지역에서 미·러 세력의 퇴조와 이에 따른 국제질서의 재편 움직임은 어떤 의미에서 중국으로 하여금 지역강국으로서 지위확보와 영향력 확대를 위한 절호의 기회가 되고 있다. 일본 역시 아시아에서 이른바 “大兄”(big Brother) 노릇을 하겠다는 의도를 나타내고 있다.<sup>6)</sup> 무엇보다 우려되는 것은 일본이 미국에 대한 안보적 의존관계를 청산하고 “독자안보론”에 입각해 독립적인 군사대국화의 길을 가는 것이다. 물론 현재로서는 그 가능성이 높지 않으나, 장기적으로 볼 때 그 가능성은 매우 커 보인다. 국제적 역할확대에 대한 일본의 야심, 일본내 보수주의의 대두, 중국의 군사대국화에 대한 경계심리, 미국의 안보공약에 대한 불신 등은 이러한 방향으로 가게 하는 誘因이다. 게다가 미국 또한 군사력 감축의 불가피성에서 불구하고 역할개념의 변경과 동맹국의 군사비분담 확대를 통해 계속해서 역내에서 정치군사적 주도권을 유지하겠다는 의도를 나타내고 있다.

따라서 향후 동북아에서 정치군사질서의 수평화와 군사력의 감축 및 균형을 통해 지역패권국가의 등장을 방지하는 것은 역내 안정과 평화를 위한 필수불가결한 조건이다. 패권국가의 등장을 방지할 수 있는 이러한 균형질서는 역내 다자간안보협력체 창설을 통해서만이 가능하다고 할 수 있다.

### 4) 쌍무주의의 다자주의로의 대체

다자간안보협력체의 창설은 현재 이 지역 안보관계의 특징을 이루고 있는 쌍무주의

---

6) 이와 관련해, 당시 총리였던 미야자와(宮澤喜一)는 1993년 1월 ASEAN 4개국 순방중 발표한 「미야자와 독트린」을 통해, 일본이 아시아·태평양지역에서 보다 큰 정치적 역할을 수행할 것임을 공식적으로 천명한 바 있다. 「한겨레신문」, 1993년 1월17일자 참조.

(bilateralism)를 장기적 관점에서 다자주의(multilateralism)로 대체하는데 유익하다. 냉전과 양극체제의 산물인 쌍무주의가 동북아에서 여전히 그 필요성의 일부를 인정받고 있다 하더라도, 쌍무주의는 점차 이 지역국가들간의 관계를 규율하는 레짐(regime)으로서의 효용성을 잃어가고 있다. 이 지역 국가관계는 과거의 단순하고 “경직된 동맹관계”(hard alliances)로부터 보다 유동적이고 복잡성을 띤 “유연한 지역주의”(soft regionalism)로 그 성격이 변해가고 있다.<sup>7)</sup>

전쟁방지 등 안보문제 해결은 「결프전」에서 보듯이, 그것이 비록 초강대국이라 하더라도 이제 더 이상 단독적인 힘만으로는 불가능하며 다자간 협력에 의한 ‘다자적 틀’(multilateral framework)을 통해서만 가능한 실정이다. 이러한 변화는 근본적으로 냉전종식과 양극체제 붕괴에 따른 지역주의의 대두와 상호의존성의 증대에 기인한다. 쌍무주의의 퇴조와 다자주의 경향의 대두는 동북아 역시 예외일 수는 없다. 다음과 같은 점들은 현재 동북아에서 다자주의의 필요성을 불러 일으키는 요인으로 작용하고 있다. 첫째, 한·러, 한·중 수교에 따라 정치적 다원화 - 이러한 경향은 북한·미국, 북한·일본간 수교가 이루어질 경우 더욱 확대될 것임 - 가 이루어졌다. 둘째, 경제·기술·사회·문화 등 비군사적 분야의 중요성이 커짐에 따라 국가간 관계는 과거 군사적 1차원 관계에서 다차원 관계로 바뀌고 있다. 셋째, 미·러 세력의 퇴조와 상대적으로 중·일 세력의 부상으로 동북아시아의 권력구조가 더욱 다극화 경향을 보이고 있다. 넷째, 쌍무주의에 바탕한 동맹관계의 재편 내지는 재정립이 불가피한 실정이다.

이러한 지역 상황들을 감안할 때 동북아에 있어서 다자간안보협력의 필요성은 매우 크다. 특히 동북아의 경우, 다른 지역과는 달리 UN체제에 의존할 수 없는 특수한 상황을 지니고 있다. 이는 역내국가들 대다수가 안전보장이사회에서 거부권을 행사할 수 있는 상임이사국이라는 신분을 지니고 있기 때문이다. 미국·러시아·중국 3개국이 현재 안보리 상임이사국이며, 일본 또한 멀지 않아 상임이사국이 될 가능성이 커지고 있다. 이같은 상황에서는 지역안보문제가 UN에서 효과적으로 다루어질 수 없으며, 적절한 해결책이 마련될 수 없다. 결국 동북아 안보문제 해결을 위한 최선의 방안은 역내에 새로운 다자간안보협력체의 창설을 통한 방법이라고 할 수 있다.

## 2. 韓半島安保의 측면

동북아다자간안보협력의 필요성은 한반도안보적, 좁게는 한국안보적 측면에서도 제기된다. 역내 다자간안보협력이 한반도 평화를 해치거나 한반도 통일을 저해하는 것이 된다면,

7) Stephen Kirby, “New World Order : A Flawed Strategy for Northeast Asia,” in *The Korean Journal of Defense Analysis*, Vol.III, No.2,(Winter,1991), p.56.

그것이 아무리 동북아안보에 기여하는 것이라 하더라도 그 존립 근거를 상실할 수 밖에 없기 때문이다. 따라서 한반도안보적 측면에서의 필요성은 한반도 평화와 통일, 그리고 군비통제 및 군축에 유리한 지역안보환경을 조성하는 문제와 직접 관련된다. 즉, 이것은 단기적으로는 한반도분단체제의 효율적인 관리라는 면과 중장기적으로는 통일과정에서 통일을 보다 용이하게 할 수 있는 국제적 환경을 조성하고 통일 후를 대비한 한반도 안보체제정립이라는 면에서 제기된다.

### 1) 한반도안정의 도모

한반도안정을 도모하는 일은 동북아평화의 초석이 된다는 점에서 당연히 역내 다자간 안보협력의 출발점이 되어야 한다. 이미 앞에서 살펴 본 동북아안보와 한반도문제간의 밀접한 관련성을 고려할 때, 한반도의 안정과 평화는 동북아 지역적 차원의 접근과 지역적 배경에서의 해결책 모색을 통해서만이 의미있는 결과를 얻을 수 있다. 그런 점에서, 진정한 의미의 한반도안정 도모는 역내 다자간안보협력을 통해 모색되는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 이같은 한반도안정 도모는 다자간 접근방식을 통해 한반도에 평화체제를 수립하고 또 안정된 군축을 달성하는 일과 직결 된다.

첫째, 항구적이고 구조적인 한반도 평화체제 수립은 역내 다자간안보협력을 통한 지역적·다자적 접근을 통해서만이 가능하다는 점이다. 한반도 군사안보체계의 국제적 연계성과 한반도분쟁의 국제화 가능성 등을 고려 할 때, 진정한 한반도 평화체제 구축은 남북한 당사자들의 의지와 내부적 조건들 못지 않게 주변강대국들의 지지와 보장이 전제되지 않고는 사실상 불가능하다고 해도 과언이 아니다. 게다가 주변강대국들의 이러한 지지와 보장이 역내 다자간안보협력체를 통해 제도적으로 이루어지는 것이 바람직함은 두말할나위 없다.

둘째, 한반도안정과 평화의 조건인 남북한 군축은 지역적 차원과 배경에서 다루어지고 실행되는 것이 필요하다는 점이다. 남북한 군축문제는 단지 한반도에 국한된 남북한의 대결구도 관점에서 다루어지는 것은 바람직하지 않다. 우선 주변국 군사전략체계와의 편입, 군사동맹관계, 외국군 주둔, 외부로부터의 군사지원문제 등 남북한 군사안보체계에 있어서 외부적 요소들이 지니는 비중의 중요성은 남북한 군축이 남북한 당사자들간의 합의 도출이 용이하지 않을 뿐만 아니라 그 실행 역시 쉽지 않음을 의미한다. 이런 문제들은 사실상 남북한간의 합의만으로는 풀수 없는 것들이다. 더구나 남북한 군축은 동북아 전체의 군사력 균형은 물론 한반도의 군사력과 주변국 군사력간의 균형을 기하는 방향에서 모색되지 않으면 안된다. 남북한만의 일방적인 군축은 역내 군사력 균형에 유익하지 못할 뿐만 아니라, 한민족 전체의 생존과 안전을 위해서도 바람직하지 못하다. 따라서 다자간 안보협력체를 통해 남북한은 물론 동북아국가들이 모두 참여하는 지역군축을 추진하는



것이 필요하다.

## 2) 한반도 비핵화의 주변국 보장

한반도 비핵화가 성공적으로 보장되기 위해서는 남북한 당사자들에 의한 준수 뿐 아니라 주변 관련국들에 의한 지역적 보장체제가 필요하는 점이다. 남북한은 1992년 2월 19일 제6차 남북고위급회담에서 「한반도 비핵화 공동선언」에 합의함으로써 한반도 비핵화를 위한 제도적 장치를 마련한 바 있으나, 북한 핵문제로 인해 현재 그 효력이 사실상 정지되어 있는 상태에 있다.

그런데 특정지역의 비핵화 달성을 위해서는 일반적으로 두가지 조건을 필요로 한다. 그 하나는 해당당사국 자신들에 의한 비핵화의 성실한 준수이며, 다른 하나는 주변국, 특히 주변 핵보유국들에 의한 비핵화 상태의 존중과 보장이다.<sup>8)</sup> 특히 한반도 주변의 경우, 핵강국인 미국·러시아·중국과 잠재적인 핵보유국인 일본이 위치하고 있다는 점에서 이같은 필요성은 더욱 크다. 따라서 한반도 비핵화가 실질적 의미를 갖기 위해서는 이들 4대강국에 의해 한반도 비핵화 상태가 실질적으로 보장되어야 한다.

주변 강대국들에 의한 비핵화 상태 보장은 두가지 방식을 상정할 수 있다. 그 중 하나는 주변 강대국들이 남북한에 대해 핵위협 및 핵사용을 하지 않겠다고 보장하는 ‘소극적 안보보장’(negative security assurance : NSA)의 방식이다. 이것은 현재, 1978년 개최된 「유엔군축특별총회」에서 핵보유 강대국들에 의해 개별적으로 행해진 일방적인 선언 형식을 취하고 있다.<sup>9)</sup> 그러나 이러한 개별적인 일방적선언 형식은 각국마다 그 내용이 크게 다를 뿐만 아니라 비핵국들에 대한 실질적인 안보보장조치가 되지 못한다는 지적을 받아왔다. 특히 미국의 경우 『핵국가와 연합 또는 결합하여 미국, 그 영토나 병력, 또 그 동맹국들을 공격하는 경우를 제외하고』라는 단서규정을 둠으로써, 사실상 재래식 전쟁의 경우에도 핵선제사용을 할 수 있는 가능성을 열어 놓고 있다. 따라서 일방적인 선언 형식의 ‘소극적 안보보장’의 경우, 중국과 같은 무조건적인 보장 형식으로 강화되어야 한다. 또

---

8) 이와 관련해, 「틀라텔롤코 조약」(Treaty of Tlatelolco)과 「라로통가 조약」(Treaty of Rarotonga)의 경우, 부속의정서의 형태로 이해관련 강대국들과 핵보유국들에 대해 해당지역의 지위존중 의무를 부과하고 있다. 예를 들면, 「틀라텔롤코조약」의 「부속의정서 I」(Additional Protocol I)은 해당지역내에 있는 영토에 대해 국제적 책임이 있는 프랑스, 네덜란드, 영국, 미국을 대상으로 이들에 의한 해당 지역의 비핵지대화 준수를 규정하고 있다. 또 「同 조약」의 「부속의정서 II」 제1조와 제2조는 각각 5대핵보유국에 대해 해당지역의 비핵화 상태를 존중할 것과 비핵지대화 설정을 위한 의무사항을 위반하는 행위를 하지 말 것을 명시하고 있다. 그리고 제3조는 해당국에 대해 핵무기 사용이나 사용위협을 가하지 말 것을 규정하고 있다.

9) 이와 관련된 자세한 내용과 ‘소극적 안전보장’과 관련된 각 핵보유강대국들의 개별적인 선언 내용은 *The United Nations Disarmament Yearbook*, Vol.14, 1989, Sales No.E.90.IX.4, Chapter VIII, pp.169-180 참조.

더 바람직한 것은 개별적인 선언 형식이 아니라 동북아지역 차원에서 관련국가들간에 국제협정 형식을 통해 보장하는 것인데, 역내 다자간안보협력체가 바로 이러한 작업에 큰 역할을 할 수 있을 것이다. 한편, 한반도비핵화 상태 보장을 위한 또 하나의 방식은 비핵지대를 동북아 전체로 확대하는 보다 구조적인 보장 방식이다. 이러한 동북아비핵지대화 역시 역내 다자간안보협력체를 통해서만이 가능하다.

### 3) 통일에 유리한 국제환경 조성

동북아다자간안보협력체는 한반도 통일에 유리한 국제환경을 조성한다는 점에서도 매우 중요하다. 한반도 통일은 그 과정에 있어서 남북한 당사자들의 합의에 못지않게 통일을 보다 용이하게 할 수 있는 국제적 환경과 기반을 조성하는 것이 매우 중요하다. 더구나 현 시점에서, 한반도 통일에 대한 주변강대국들의 태도가 현상유지를 선호하고 있다는 점을 고려할 때 이는 매우 필요하다.

통일에 유리한 국제환경 조성은 구체적으로, ①남북한 합의사항에 대한 국제적 지지와 보장의 획득, ②통일과정에서 남북한 당사자들이 주도권을 행사할 수 있는 국제환경의 조성, ③통일과정에서 주변강대국들의 방해 내지는 무력개입을 방지할 수 있는 국제안보환경의 조성, ④북한의 갑작스런 붕괴나 주변정세의 급변에 대비한 역내 협력 및 조정기구 마련과 관련된다.

그런데 이러한 국제환경의 조성은 바로 역내 다자간협력의 틀을 통한 것이 바람직하다. 유럽에서 CSCE가 독일 통일에 유리한 국제환경을 조성하는데 큰 기여를 한 점이 이를 입증한다. 특히, 한반도의 경우 다음 몇가지 점에서 다자간안보협력체의 창설은 통일에 매우 유익한 기여를 할 수 있다. 첫째, 어떤 특정국가가 통일과정에서 압도적인 영향력이나 압력을 행사하는 것을 방지할 수 있다. 둘째, 한반도 통일과 관련된 주변강대국간의 이해관계 및 입장 조정에 유익하다. 셋째, 남북한과 관련된 군사블럭화의 등장을 방지함으로써 이에 관련되지 않은 국가들이 한반도통일에 대해 갖는 거부감 및 우려를 해소할 수 있다.

### 4) 통일 후 안보체제의 정립

통일을 대비해 “통일 코리아”의 입장에서, 수평적·균형적·협력적인 동북아 지역질서에 부합하는 안보체제를 정립해 나가는 것이 필요하다. 한반도통일은 동북아질서와 권력구조에 큰 변화를 몰고 오는 것은 물론 “통일 코리아”의 외교 및 안보정책의 재정립을 불가피하게 할 것이기 때문이다.

이는 쌍무적 동맹관계나 군사블럭화에 기초한 것이 아니라 ‘협력안보’(cooperative security) 내지는 ‘공동안보’(common security)에 근거한 역내 다자간안보협력체의 창설

을 통해 모색되는 것이 바람직하다. 이러한 역내 다자간안보협력체 창설은 통일 후 안보 체제 정립과 관련해 다음과 같은 점에 유의하다. 첫째, 주변강대국들과의 정치 및 군사안보관계에 있어서 보다 자주적이고 독립적인 위치와 입장을 확보할 수 있다. 둘째, “통일 코리아”에 적정한 군사력 수준을 유지케 함으로써 “통일 코리아”의 안보 확보에 유리하다. 셋째, 한반도에 대해 특정국가가 독점적인 영향력을 행사하거나 패권을 장악하는 것을 방지할 수 있다.

#### 5) 한국안보정책의 재정립

탈냉전의 새로운 국제질서 변화에 대응하고 통일에 대비해 한국안보정책을 재정립하는 과제와 관련해, 다자간안보협력체는 좋은 대안이 될 수 있다는 점이다. 특히 이는 한미군사동맹관계의 약화 내지는 성격변화와 이에 수반되는 주한미군 철수에 대한 정책적 대안으로 고려될 수 있다.

한국이 생각할 수 있는 대안은 독자안보론에 입각해 핵무장을 하거나, 한·미·일3각안보협력관계를 강화하거나, 아니면 다자간안보협력의 길로 나가는 것이다. 한국의 핵무장화는 국내외적 여건상 쉽지 않지 뿐만 아니라 한국안보를 위해서도 결코 바람직하지 못하다. 한국의 핵무장은 필연적으로 일본의 핵무장을 가져오게 하는 것은 물론 주변에 핵초강대국들로 둘러싸여 있는 지정학적 여건상 핵을 통한 독자적이고 충분한 억지력 확보가 사실상 불가능하기 때문이다.

또 하나의 대안인 한·미·일3각군사동맹은 미국의 동북아정책과 일본의 역내역할 확대 야망에 비추어 볼 때 보다 실현가능성이 높은 것은 사실이다. 실제로 미국은 일본과의 이른바 “세계적 동반자 관계”(global partnership)에 따른 “역할분담론”을 내세워 역내에서 일본의 정치군사적 역할 확대를 지지하고 있으며, 그 제도적 장치의 하나로 한·미·일3각군사동맹을 고려하고 있는듯이 보인다. 이와 관련해, 장기적으로 볼 때 경우에 따라서는 미·일간의 합의 내지는 묵인하에 한반도에 대한 정치군사적 패권 행사가 일본의 몫으로 돌려질 가능성을 배제할 수는 없다는 견해도 제시되고 있다.<sup>10)</sup> 한·미·일3각안보협력체제의 강화는 적어도 한반도에 대한 일본의 발언권 강화를 제도화하고, 또 유사시 한반도에 대한 일본의 직접적인 군사적 개입을 정당화시키는 구실로 작용할 가능성이 높다. 이러한 한·미·일3각군사동맹은 다음과 같은 점에서 결코 한국의 안보 및 한반도의 통일에 유익하지 못하다. 첫째, 미·일에 대한 한국의 위상을 고려해 볼 때 3각안보협력관계는 수직적·위계적 체제가 될 가능성이 높으며, 이는 한국의 일본에 대한 새로운 정치군사적 종속관계로 발전될 수 있다. 둘째, 3각군사동맹체제는 러시아와 중국의 반발을 가져와 동북아에서 새로운 정치군사적 긴장과 갈등관계를 초래하는 것은 물론 이들과 북한과의 안보협력

10) 이러한 견해는 이삼성, 앞의 책, pp.482-484 참조.

의 강화 내지는 군사동맹체제의 강화로 이어질 수 있다. 셋째, 러시아와 중국으로 하여금 한반도내에 적대적이거나 비우호적인 통일국가의 등장을 우려케 함으로써 통일에 대한 지역환경을 악화시킬 수 있다.

따라서 한국안보정책의 새로운 방향은 미국과 일본은 물론 러시아 및 중국과도 의미있는 정치군사적 협력관계를 강화하는 다변적·다자적 차원에서 모색되지 않으면 안된다. 동북아에서 다자간안보협력체의 창설은 바로 이러한 방향과 일치한다 할 수 있다. 또한 이는 현재의 증속적인 한·미간 정치군사관계를 청산하고, 통일시대를 대비한 보다 미래지향적인 양국관계를 재정립하는데도 이바지할 수 있다.

## IV. 東北亞多者間安保協力の 實現可能性

동북아지역의 다자간안보협력이 동북아안보 및 한반도안보적 측면에서 아무리 그 당위성을 지니고 있다 하더라도 이것이 실현가능성과 바로 직결되는 것은 물론 아니다. 이에 따라 역내 다자간안보협력의 실현가능성을 살펴보기 위해서는 이와 관련된 현실적인 조건과 요소들을 검토하지 않으면 안된다.

이러한 검토는 주관적 요소들과 객관적 요소들에 대한 검토를 요한다. 즉, 주관적 요소들과 관련해서는 다자간안보협력문제에 대한 관련 당사국으로서의 남북한의 입장을 살펴보는 것이다. 이와 함께 동북아에서 다자간안보협력을 가능케하는 객관적인 조건들을 검토하는 것이 필요하다.

### 1. 東北亞多者間安保協力에 대한 南北韓의 立場

역내에서 남북한의 위상을 고려할 때, 남북한의 태도와 입장이 다자간안보협력의 성립과 성공을 결정하는 주변수가 되지 못함은 사실이다. 그러나 역내 다자간안보협력과 한반도문제간의 관련성을 검토하는데 있어서 남북한 당사자들의 입장을 살펴보는 것은 중요한 과제가 아닐 수 없으며, 또한 동북아다자간안보협력은 남북한의 참여가 전제되지 않고는 현실적으로 성과를 거둘 수 없다. 그런 점에서 남북한의 입장을 살펴보는 것은 역내다자간안보협력의 실현가능성을 가늠해 보는 중요한 변수임에 틀림없다.

#### 1) 한국의 입장

한국은 동북아다자간안보협력문제에 대해 盧泰愚정권에 이르기까지 줄곧 부정적 입장을 보여왔다. 물론 노태우 대통령이 1988년 10월 UN총회 연설에서 남북한과 미·러·중·일

의 6개국이 참여하는 「동북아 평화협의회의」 개최를 제안 한바 있으나, 盧대통령의 이같은 다자간지역안보협력회의 개최 주장은 다분히 선전적 측면이 강했다고 평가할 수 밖에 없다. 그것은 그 후 이에 대한 구체적인 언급이 없었을 뿐 만 아니라, 다자간안보협력회의 개최에 대해 오히려 소극적 자세로 일관해 온데서 엿볼 수 있다.

이처럼 한국이 역내 다자간안보협력체 창설 문제에 대해 부정적 자세를 견지해 온 것은 다음과 같은 몇가지 이유 때문인 것으로 풀이된다. 첫째, 한국의 안보정책 및 전략이 미국과의 쌍무적 안보협력관계를 기반으로 하고 있다는 점에서, 역내 다자간안보협력체를 통한 다자주의적 접근이 자칫 기존의 韓美안보동맹체제에 손상을 줄 수 있다는 우려가 크게 작용했다는 분석이 가능하다. 둘째, 한국으로서는 동북아다자간안보협력체 창설 문제에 줄곧 반대해온 미국의 입장을 고려하지 않을 수 없었다는 점이다. 셋째, 한국 안보정책이 지니고 있는 對北지향적 성격은 안보 및 군축문제에 대한 다자주의적 접근을 어렵게 하는 요인으로 작용해 왔다고 할 수 있다.

그러나 신정부 출범 이후 한국정부는 다자간안보협력기구 창설문제에 대해 보다 능동적인 자세를 보여 왔다. 이같은 정책변화의 조짐은 金永三정권 등장 이후 여러군데에서 목격되고 있다. 韓昇洲외무장관은 1993년 3월 16일 연례업무보고를 통해, 『핵문제등 다량살상무기 확산 위험을 방지하기 위한 공동대응이 시급한 실정』이라고 전제하면서, 『한반도문제의 당사자 해결원칙을 견지하면서 지역안보대화에 적극적으로 참여할 것』<sup>11)</sup>이라고 밝힘으로써, 역내 다자간안보협력회의 개최에 처음으로 공식적인 지지 입장을 표명한 바 있다. 특히, 1993년 5월 24일, 서울에서 개최된 「태평양경제협의회의」 (Pacific Basin Economic Council : PBEC) 제26차 총회 기조연설에서 金永三大통령이 밝힌 「新외교」는 역내 다자간안보협력을 신정부의 주요한 정책으로 간주하고 있어 주목된다. 金대통령은 이날 연설을 통해 국제화, 미래지향적 외교, 태평양시대에 걸맞는 아시아·태평양지역에서의 협력 추구 등을 「新외교」의 향후 정책기조로 제시하면서, 『미국을 축으로 하는 兩者안보협력체제를 심화 발전시키는 동시에 아시아·태평양지역내 안보대화를 추진함으로써 항구적 지역평화의 기틀을 마련할 것』이라고 말해 다자간 안보협력에 적극 참여할 계획임을 밝히고 있다. 그런가하면 韓昇洲장관은 이와 관련해 아시아·태평양 지역범위의 다자간안보협력대화와 병행해 별도의 동북아 지역범위의 다자간안보협력회의의 개최 필요성을 제시하여 주목을 끌었다.<sup>12)</sup> 한국정부의 이같은 입장은 5월 31일, 韓昇洲장관의 외교협회 초청강연회 연설에서 보다 잘 드러나고 있다. 韓장관은 이날 연설을 통해, 『한국정부는 亞太 광역의 다자안보대화에 능동적으로 참여하고 그 발전을 도모하는 동시에 동북아지역에서의 ‘미니 CSCE’를 추진할 방침』임을 밝힌 바 있다.<sup>13)</sup> 이 밖에도 최근들어, 방콕에

11) 「東亞日報」 1993년 3월 16일자.

12) 「東亞日報」 1993년 5월 25일자.

서 7월에 개최될 예정인 「아세안지역포럼」(ASEAN Regional Forum) 예비회담에 참석한 李長春한국대표단장이 「아세안지역포럼」과는 별도로 동북아지역차원의 다자간안보대화 창설을 제안한 바 있다.<sup>14)</sup>

이처럼 다자간안보협력문제에 대해 한국정부의 입장이 점차 긍정적으로 바뀌어가고 있는 것은, ①질서재편기를 맞아 역내에서 일정한 역할을 담당하고자 하는 의도, ②한반도 문제에 대한 국제적 지지 유도, ③북한의 대외개방 유도, ④장기적인 관점에서 중국과 일본의 군사력 팽창에 대한 국제적 규제의 필요성 등이 그 요인으로 작용하고 있는 듯하다.

지금까지 한국정부가 역내 다자간안보협력문제에 대해 구체적인 내용과 방안을 밝히고 있지는 않으나, 그동안 신정부의 정책방향을 검토해 볼 때 한국정부는 다자간안보협력문제와 관련해 대체로 다음과 같은 정책기조를 갖고 있는 것으로 추측된다. 첫째, 한·미안보동맹관계가 손상되지 않는 범위 내에서 다자간안보협력을 추진한다는 것이다. 둘째, 다자간안보협력을 새로운 정책적 대안이 아니라 한·미안보협력체제 등 기존의 쌍무관계에 대한 보완적 수단으로 고려하고 있다는 것이다. 셋째, 아시아·태평양지역 범위의 다자간안보협력회의 개최와 병행해 동북아 지역범위의 다자간안보협력회의를 별도로 진행시킨다는 것이다. 넷째, 다자간안보협력문제를 대내외적인 여건과 상황을 보아가며 대화 수준에서부터 단계적이고도 점진적으로 추진 발전시켜 나간다는 것이다.

## 2) 북한의 입장

북한의 경우, 다자간안보협력과 관련해 공식적으로 뚜렷한 입장을 보이지 않고 있으나, 그동안 북한언론매체들의 보도태도와 북한관리 및 관계전문자들의 발언들을 종합해 볼 때 다자간지역안보협력회의 창설문제에 대해 원칙적으로 반대 입장을 가지고 있는 것으로 보인다.

북한은 1991년 1월 13일, 외교부성명을 통해 아시아안보협력기구 창설에 반대 입장을 표명한 바 있다. 특히 「로동신문」등 언론매체를 통해 강렬한 반대 입장을 표시해 왔다. 1993년 3월 13일자 「로동신문」은 “무엇을 위한 <전아세아협조회의> 창설인가”라는 제목의 논설을 통해, 『전아세아를 포괄하는 다국적안보기구 창설 구상은 미국이 아세아에서 사회주의 나라들을 말살하고, 이 지역에서 자기의 지배권을 확립하는 것을 주된 목적으로 삼고 있다』고 주장하면서, 『전아세아협조회의가 창설된다는 것은 곧 이 지역에 구라파의 나토와 같은 반공·반사회주의 침략동맹이 출현하는 것을 의미』한다고 밝히고 있다. 이 밖에도 「로동신문」 논설들은 『냉전시대 쌍무관계를 축으로 지배주의체제를 끌어온 미국이 오늘날 다무적 관계를 축으로 하여 이 지역을 포괄하는 지배주의체제를 구축하려 하고

13) 「東亞日報」 1993년 6월 1일자.

14) 「東亞日報」 1994년 5월 24일자.

있다』고 비난하고, 『전아세아협조회의가 우리나라를 고립시키고 나아가 힘으로 제압하기 위한 도구로 복무하려 한다』고 주장<sup>15)</sup> 하면서 다자간안보협력회의 창설에 강한 거부감을 나타내고 있다. 이러한 「로동신문」 논설 내용들은 다자간안보협력회의의 창설에 대한 북한이 갖고 있는 인식을 엿볼 수 있게 해 준다. 첫째, 북한은 다자간안보협력회의의 창설을 탈냉전 후 아시아에서 미국의 지배를 유지 확대하려는 새로운 지배체제로 보고 있는 듯하다. 둘째, 아시아의 사회주의국가들 특히 북한을 고립시키고 붕괴시키려는 도구로 인식하고 있다.

한편, 북한은 언론매체를 통한 이같은 강한 반대 입장 표명에도 불구하고, 지역안보협력회의와 관련된 국제포럼 및 세미나에 여러차례에 걸쳐 참여한 바 있다. 1992년 1월과 8월에 각각 중국 上海와 내팔 카트만두에서 「유엔군축국」 주최로 열린 군축관련 세미나에 리영호 외교부 군축과장과 리일남 군축평화연구소 연구원이 참석하여 주제발표를 한 적이 있다. 또 1993년 7월 미국 캘리포니아대학 샌디에고분교에서 열린 「동북아협력회의」 준비회의에 김종수 유엔주재 부대사와 동경철 2등서기관을 파견하기도 했다.

여기에서 이들은 동북아다자간안보협력회의의 창설과 이를 통한 신뢰구축조치와 군축에 대해 대체로 조건부 찬성 입장을 보이고 있다. 즉, 원칙적으로는 반대하나 제반 조건이 갖추어지고 충족된다면 반대하지 않는다는 입장이다. 우선 지역범위와 관련해서는, 아시아·태평양 전체를 포괄하는 것 보다는 동북아 소지역 범위에서의 추진이 성공가능성이 높다는 입장을 표시하고 있다. 북한은 동북아에서 신뢰구축과 군축을 위한 지역안보협력력을, ①1단계 : 쌍무적 차원의 정치군사적 갈등관계의 해소, ②2단계 : 쌍무적 차원의 안보구축 및 군축조치 실행, ③3단계 : 지역차원의 다자간 군축 실행 및 안보협력의 제도화 등 3단계에 걸쳐 단계적으로 추진할 것을 주장하고 있다. 1단계에서는 쌍무적 차원의 갈등관계를 해소하고 갈등방지를 위한 제도적 조치들을 마련한다는 것이다. 즉, 남북한간의 불가침선언을 비롯해 러·일평화조약 체결, 북·미평화협정 체결, 그리고 북·일관계정상화를 기한다는 것이다. 2단계에서는 쌍무적 차원의 신뢰구축조치 및 군축을 실행하므로써 지역적 차원의 안보협력력을 위한 토대를 마련한다는 것이다. 이러한 조치들로 미·소간의 신뢰구축조치 및 군축의 이행, 일본의 군비증강 억제, 남북한간의 군축의 실행 및 이에 맞춘 주한미군의 철수 등을 들고 있다. 그리고 마지막 3단계로 동북아 지역적 차원에서 다자간에 신뢰구축 및 군축을 실행하고 이를 위한 제도화를 기한다는 것이다. 이 단계에서는 쌍무적인 정치군사동맹에 대한 재검토는 물론 지역 차원에서 군축 및 안보협력력을 위한 법적 제도와 기구를 마련한다는 것이다.<sup>16)</sup>

15) 「로동신문」 1993년 5월 13일자.

16) 이와 관련된 paper들로는 Li Yong Ho, "A DPRK Perspective," in *Disarmament : Topical Papers 9* (UN Department for Disarmament Affairs, 1992), pp.147-155 ; Li Il Nam, "Disarmament and Confidence-building in North-East Asia," in *Disarmament:Topical Paper 11* (UN Department for Disarmament Affairs, 1992), pp. 87-93.

다자간안보협력문제에 관한 북한의 이러한 주장은 다음 몇가지 점에서 특징을 찾을 수 있다. 첫째, 적용지역을 아시아·태평양 전체가 아니라 동북아지역에 한정시키고 있다. 둘째, 3단계에 걸친 단계적 접근을 시도하고 있다. 셋째, 쌍무적 차원의 현안들에 대한 우선적인 해결을 주장하고 있다. 넷째, 군비통제 및 군축의 실행과 관련해 지역 차원에 앞서 쌍무적 차원의 우선적 실행방안을 제시하고 있다. 다섯째, 군축 지향적 입장에서 군축과 신뢰구축조치의 동시실시를 주장하고 있다.

북한이 이처럼 동북아다자간안보협력문제에 다소 유보적 입장을 보이고 있는 것은 대체로 다음과 같은 이유 때문인 것으로 분석된다. 첫째, 다자간안보협력 방식은 그동안 북한이 주장해 온 소위 ‘당사자 협상원칙’에 위배된다는 점이다. 둘째, 다자간안보협력회의가 북한에 대한 국제적 압력수단으로 이용되는 것을 우려하고 있기 때문이다. 셋째, 다자간안보협력을 통한 접근방식이 실질적인 군축을 회피하고 지연시키려는 의도일 수 있다는 판단이다. 넷째, 정치·군사문제 뿐만 아니라 경제·환경·문화·인권 등 다원적인 문제를 다루고 있는 다자간안보협력 방식은 자칫 북한의 급속한 개방화를 초래해 결과적으로 북한정권의 붕괴로 이어질 수 있다는 우려이다.

그러나 북한의 이러한 다소 부정적 입장에도 불구하고, 역내에서 다자간안보협력회의의 창설이 본격화 될 경우 참여하지 않을 수 없을 것으로 보인다. 북한으로써는 역내 다자간안보협력회의의 창설이 구체화될 경우 불참으로 인해 국제적 고립을 자초할 필요가 없을 뿐만 아니라, 지역안보협력회의를 통해 주한미군철수와 남한의 군축을 유도할 수 있기 때문이다. 또한 일본의 군사대국화에 대한 우려도 다자간안보협력회의의 참여의 유인으로 작용할 가능성이 크다.

## 2. 可能條件

현 시점에서 동북아의 지역적 여건과 환경이 다자간안보협력을 달성하기에 결코 유리한 조건을 지니고 있다고 말할 수는 없다. 이 지역질서는 아직도 불안정성과 불확실성을 안고 있다. 이 지역에 아직도 잔존하고 있는 냉전적 요소들은 지역질서 재편과 새로운 역내 안보체제 구축을 가로막는 장애요인이 되고 있다. 이에 따라 역내 다자간안보협력의 가능조건들에 대한 검토는 그 실현가능성을 가늠하는 척도가 될 수 있다. 여기서는 주로 한반도문제 및 남북한과 관련된 조건들을 살펴보고자 한다.

### 1) 한반도문제와 관련된 쟁점들의 해소

지역적 또는 다자적 배경을 지니고 있는 한반도문제와 관련된 일련의 쟁점들은 동북아 다자간안보협력 실현가능성의 객관적 조건들을 형성한다. 물론 이것들이 역내 다자간안보



협력체에서 다루어질 주요 현안이 아니거나 또 성공의 주요 변수가 아닐 수도 있다. 그러나 동북아에서 다자간안보협력의 실현과 성공은 결국 이러한 쟁점사항들에 대한 해소를 전제로 하거나 아니면 최소한 일정한 합의를 필요로 한다.

이러한 쟁점들로는 북한 핵문제, 주한미군 철수문제, 쌍무적 군사동맹조약문제, 평화협정체결문제 등을 들 수 있다. 특히 이 가운데 현재 현안이 되고 있는 북한 핵문제의 해결은 역내국가들간의 갈등관계를 풀어나고 역내 안보협력을 달성하기 위한 실마리이자 전제조건이다. 북한 핵문제에 대한 실질적인 해결 없이는 어떠한 역내 안보협력도 사실상 기대할 수 없다. 따라서 북한 핵개발에 대한 의혹을 해소하고 이와 관련된 현안들을 합리적으로 해결하는 일이야말로 동북아지역에서 다자간안보협력 달성의 출발점이 될 것이다.

## 2) 상호신뢰관계의 조성

역내국가들간의 상호신뢰관계 조성은 다자간안보협력 달성의 중요한 조건이 아닐 수 없다. 이러한 상호신뢰관계의 조성은 역내국가들간의 적대관계 청산과 미수교관계 해소를 통한 관계정상화를 내용으로 한다. 다자간안보협력이 ‘협력안보’ 내지는 ‘공동안보’에 입각하고 있다고 할 때, 역내국가들간에 적대관계의 존재는 역내 안보협력을 위한 조건을 마련해 주지 못하기 때문이다. 이는 동북아에 아직도 남아 있는 냉전적 요소들의 청산과도 관계된다. 더욱이 동북아에서 상호신뢰관계의 조성은 역내국가 모두가 지역안보공동체에 참여할 수 있는 토대를 만든다는 점에서도 중요하다.

한반도문제와 관련해서는 두가지 점을 상정할 수 있다. 그 중 하나는 남북한간의 의미 있는 관계개신이다. 적대적인 분단정권들의 존재는 한반도는 말할 것도 없고 동북아 전체의 긴장과 갈등을 가져오는 원천이 되어왔다. 따라서 남북한간의 적대관계 청산과 상호신뢰 회복은 한반도의 평화는 물론 동북아에서 안보협력을 달성하는데 있어서 중요한 조건이 아닐 수 없다. 이는 이미 남북한간에 합의된 바 있는 「남북기본합의서」와 「비핵화공동선언」의 충실한 이행을 통해 가능하다.

또 다른 하나는 미수교 상태에 있는 북한·미국간과 북한·일본간에 국교수립을 통해 관계정상화를 기하는 것이다. 역내국가들간의 이러한 미수교관계 지속은 역내에 진정한 안보공동체 수립을 불가능하게 할 것이기 때문이다. 북한을 안보협력의 진정한 파트너로 간주하여, 동북아지역체제에 편입시키는 일은 동북아에서 다자간안보협력을 성공시키는 중요한 조건임에 틀림없다. 또한 다자간안보협력이 그러한 방향에서 모색될 때만이 한반도 평화 및 통일과 관련해 의미있는 성과를 기대할 수 있다.

## 3) 한국정부의 대미의존관계 탈피

한국정부가 지금까지 대외정책 및 안보정책에 있어서 취해온 심한 對美의존성은 정책

결정상의 자율성을 저해하고 안보문제에 있어서 선택의 폭을 좁게하는 요인이 되어왔다. 특히, 이것은 한국 안보정책의 자주화와 군사안보관계의 다변화를 가로막는 중요한 장애 요인으로 작용해 왔다. 더구나 북한 핵문제와 통상외교 과정에서 보여지듯, 신정부 등장 이후 對美종속성은 오히려 더욱 심화되고 있는 경향이다. 다자간안보협력이 특정국가에 대한 지나친 안보적 의존관계의 청산을 전제로 한다고 할 때, 한국정부의 이같은 지나친 對美의존관계는 한국의 다자간안보협력체 참여와 이를 통한 성과를 기대할 수 없게 하고 있다.

따라서 한국정부의 對美의존관계 탈피는 역내 다자간안보협력 성공의 또 다른 조건이 아닐 수 없다. 이러한 對美의존관계 탈피는 대외정책 및 안보정책에서의 자주성 확보와 군사안보관계에 있어서 對美종속성 탈피를 통해서만이 가능하다. 대외정책 및 안보정책상의 자주성 결여는 다자간안보협력을 위한 각종 협상과정에서 자주적인 교섭력에 대한 제한으로 이어질 수 밖에 없다. 또한 군사안보관계의 對美종속성은 한국안보를 계속 미국 세계전략의 틀속에 종속시키는 결과를 가져오게 할 것이다.

이와 관련해 특히, 주한미군문제에 대해 좀 더 유연하고 전향적인 자세로의 전환이 필요하다. 주한미군철수문제에 대한 논의 자체를 금기시하고 정책적 고려대상에서 원천적으로 제외하는 자세는 미래지향적인 안보정책 수립을 위해 결코 바람직하지 못하다. 미군주둔은 기본적으로 한국의 안보를 위해서가 아니라 미국 자신의 전략적 필요성에 의한 것임을 인식하여야 한다. 결국 미군철수 역시 미국 자신의 필요에 따라 한국정부의 의사와 관계없이 이루어질 수도 있다는 사실이다. 한국전쟁 직전의 미군철수와 카터행정부 당시의 주한미군철수계획이 이를 입증하고 있다. 따라서 주한미군의 긍정적인 역할을 아무리 인정한다 하더라도, 이제는 “미군이 없는 한국안보, 미군이 없는 한반도”를 상정하는 인식의 대전환이 요구된다. 동북아다자간안보협력은 그러한 인식의 대전환에 바탕을 두지 않으면 안된다.

#### 4) 호혜성과 평등성의 확보

역내국가들간의 호혜성과 평등성의 확보 역시 다자간안보협력의 실질적인 성과와 성공을 위한 중요한 조건을 이룬다. “강대국 논리”와 역내 참여국들간에 불평등이 존재한다면, 다자간안보협력체의 창설은 강대국들의 영향력 유지를 위한 또 하나의 도구로서 역할을 하는데 그칠 것이다. 이는 강대국의 계속적인 간여와 개입의 제도화에 불과하기 때문이다.

따라서 다자간안보협력이 동북아에 수직적·위계적 질서를 타파하고 수평적·균형적 질서를 창출하는데 기여하기 위해서는 참여국들간에 호혜성과 평등성이 확보되어야 한다. 이는 구체적으로 다음과 같은 조건들을 요구한다. 첫째, 주권평등의 원칙에 입각해 역내 참여국들의 동등한 지위와 권리가 보장되어야 한다. 둘째, 역내 참여국들간의 안보관계

및 군축 실행에 있어서 불평등한 조건과 의무가 부과되어서는 안된다. 셋째, 특정국가에 안보상의 불이익이나 일방적인 군축이 강요되어서는 안된다. 이와 관련해, 「헬싱키 최종 합의서」(Helsinki Final Act)가 지역다자간안보협력의 원리로서 제시하고 있는 「10대 원칙」(Ten Principle)은 동북아의 안보협력에도 매우 유용한 기준이 될 수 있다.

## V. 結 論

한반도문제가 지닌 국제성과 동북아안보의 한반도 연관성은 이것들이 결코 별개의 문제로 다루어질 수 없음을 보여준다. 한반도문제와 동북아안보간의 이러한 밀접한 연계성은 결국 지역차원의 안보협력 필요성을 대두시키고 있다. 이런 점에서 역내국가들이 모두 참여하는 다자간안보협력체 창설은 많은 당위성을 지니고 있다. 이는 여전히 냉전구조의 틀을 벗어나지 못하고 있는 동북아에 평화체제 구축을 위한 새로운 질서를 창출한다는 과제와도 관련된다. 이러한 “신동북아질서”가 ①평등하고 호혜적인 均衡秩序, ②항구적이고 구조적인 平和秩序, ③예방적이고 규제적인 安定秩序를 지향하는 것이라면, 당연히 그 형태는 다자간안보협력의 방식이어야 한다. 또한 이것은 한반도 통일에 유리한 지역환경을 조성한다는 우리의 민족적 과제와도 직결된다는 점에서 매우 중요하다.

한편 동북아다자간안보협력의 방향과 관련해 다음의 몇가지 점이 새로운 과제로 주어진다. 첫째, 역내 다자간안보협력이 한반도문제에 대한 주변 강대국들의 개입을 정당화하거나 한반도통일을 지연시키는 것으로 작용해서는 안된다는 점이다. 특히 통일문제에 관한 남북한 당사자간 협상원칙이 지켜져야 하며, 역내 강대국들은 남북한간의 협상을 지원하고 협상결과를 존중하여야 한다. 둘째, 동북아다자간안보협력은 군축지향적이어야 한다는 점이다. 동북아다자간안보협력의 방향이 비정치적·비군사적 부문에 한정되거나 ‘안보대화’의 수준에 머물러서는 안된다. 또한 그것이 단지 CSBM을 지향하는 것이라면 동북아지역에 진정한 평화를 정착시키고 한반도의 안정과 통일에 유익한 환경을 조성하는 조건이 되지 못한다. 역내 다자간안보협력의 궁극적인 목표는 지역군축에 두어져야 하며, 또 그러한 방향에서 안보협력문제가 논의되지 않으면 안된다.

동북아다자간안보협력의 형태와 관련해서는 유럽의 CSCE가 동북아다자간안보협력의 중요한 모델 및 준거틀이 될 수 있을 것이다. 다자간안보협력을 달성하기에 동북아 지역여건이 결코 유리한 조건들을 지니고 있지 않은 것은 사실이다. 다자간안보협력이 지니는 강한 당위성에도 불구하고 현재 한반도 및 동북아 지역여건은 다자간안보협력의 성공을 위한 충분한 조건을 만들어주지 못하고 있다. 관련 당사국들의 태도가 매우 제한적이고 소극적일 뿐만 아니라, 안보공동체를 형성을 위한 안보협력의 분위기가 성숙되어 있지 못

하다. 또한 유럽의 CSCE를 동북아에 이식하는 것 역시 많은 한계점을 지니고 있음을 부인할 수 없다. 그러나 헬싱키회의가 처음 개최된 1972년의 유럽 상황이 지금의 동북아 상황 보다 더 나았다고 할 수 없다. 오히려 냉전이 종식되고 양극체제가 붕괴된 현 세계정세하의 동북아 상황이 지역안보협력 달성에 더 유리하다고도 할 수 있다. 더구나 CSCE는 1972년이래 상호신뢰를 쌓으면서 단계적이고 점진적으로 발전해 왔음에 유의할 필요가 있다. 오히려 현재 역내 다자간안보협력을 가로막고 있는 가장 큰 장애물은 역내국가들의 현실안주적 태도이다. 이들은 현재의 기득권을 유지하려는 자세에서 탈피하지 못하고 있을 뿐만 아니라 냉전체제의 잔재인 적대적 대결논리에서 여전히 벗어나지 못하고 있다.

다자간안보협력과 관련해 유럽의 경험은 매우 교훈적이다. 유럽의 군축을 가져온 「유럽재래식군비감축조약」(CFE Treaty)는 1972년 헬싱키회의 개최이래 18년간이라는 긴 세월이 걸렸음을 명심해야 할 것이다. 유럽에서의 다자간안보협력의 성공은 유럽안보구조 및 환경조건이 가져다준 필연적인 결과가 아니라 역내국가들간의 지속적인 협상과 노력의 결과임을 인식할 필요가 있다.

# 새로운 동북아질서와 통일전망

The New Northeast Asian Order  
and the Prospects for Korean Reunification

김 규 루  
Kyu-Ryoon Kim  
(민족통일연구원)



## I. 序論

냉전시대의 국제질서하에서는 군사·안보면에서 東·西 兩極體制하에 미국과 소련을 중심으로 양 진영이 대립하였고, 그 결과 동·서 양 진영간의 경제교류는 미미하였으며, 자본주의 국제경제체제하에서는 先進國과 後進國으로 대별되는 남·북간 관계가 관심의 대상이었다. 한편 소련의 붕괴로 대표되는 냉전의 종식은 기존 국제질서를 脫理念 및 脫軍事化하였다. 또한 과학의 발달과 경제의 범세계화 경향은 국가간 相互依存性을 증대시켜 전세계적 차원에서 이의 관리문제가 중요시되고 있다.

동북아지역에서는 냉전의 종식과 더불어 러시아연방이 市場經濟體制로의 편입을 가속화하고 있으며, 중국이 改革·開放을 深化하는 한편 북한도 制限的이지만 경제적으로 開放하려는 움직임을 보이고 있다. 따라서 동북아지역에 새로이 태동하고 있는 국제질서는 냉전시대와는 다른 형태를 취할 것으로 예상되고 있다.<sup>1)</sup>

동북아의 새로운 질서를 논의하는데 있어 가장 먼저 제기되는 문제는 동북아지역을 어떻게 地理的으로 정의하느냐 하는 것이다. 廣義의 동북아시아는 북쪽으로는 북극해, 동쪽은 태평양 연안, 남쪽은 남지나해에 면하고 서

---

1) 새로운 東北亞 秩序를 분석함에 있어 사용되는 秩序의 概念은 豫測可能한 體系를 말한다. 국제질서는 國家行爲에 대한 期待構造라 정의할 수 있다. 즉 한 나라가 어떤 행위를 하게 되면 다른 나라가 어떤 반응을 보일 것인가라는 예측이 가능할 때 질서가 있다고 보는 것이다. 따라서 질서는 일정한 관계의 정형으로 構造的 變化를 中心으로 形成된다. 이상우, “세계질서 변화와 한반도의 장래,” 이상우·하영선 공편, 「현대국제정치학」(서울: 나남, 1992), pp. 615~630 참조.

쪽은 우랄산맥에까지 이르는 지역으로서, 한국, 북한, 일본, 중국, 대만, 홍콩, 몽골 및 러시아연방의 우랄산맥 동부지역 등이 포함된다. 한편 狹義의 동북아시아는 한반도(남·북한)와 일본, 중국의 동북지역 및 러시아연방 극동지역을 포함한다. 따라서 본 논문은 동북아시아의 南·北韓, 日本, 中國 및 러시아聯邦 등 5개국을 주 연구대상 국가로 한다. 동북아시아가 아·태지역의 일부이며 역내국가들이 아·태지역 국가들과 밀접한 관계를 유지하고 있음을 감안할 때 美國을 비롯한 亞·太地域 국가들 역시 고려의 대상이 된다.

본 논문은 첫째, 냉전이후시대의 國際秩序를 세계적 차원에서 분석한다. 둘째, 세계질서의 변화가 東北亞地域에서는 어떠한 양태로 나타나고 있는가를 분석한다. 셋째, 동북아시아에 현재 胎動하고 있는 새로운 동북아질서의 변화를 미래지향적 입장에서 전망한다. 넷째, 이와 같은 東北亞秩序의 變化에 따라 南北韓關係 및 韓半島의 統一問題가 어떻게 영향을 받을 것인가를 논의하고자 한다. 본 논문은 이와 같은 분석을 국제관계의 제측면, 즉 군사·안보뿐 아니라 경제적 측면까지 포함하는 국제정치경제학적 접근을 통하여 시도하고자 한다.



## II. 冷戰以後時代 國際秩序

새로운 동북아질서를 분석·전망하기 위하여 세계적 차원에서 일어나고 있는 탈냉전의 흐름에 따른 冷戰以後時代 國際秩序의 趨勢 및 特徵을 살펴본다. 우선 냉전의 종식과 함께 표출된 냉전이후시대 국제질서의 전반적 추세를 냉전시대와 비교하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 소련이 주도하던 공산주의 이념의 세계적인 퇴락현상과 동시에 일어나고 있는 自由民主主義 理念의 全世界的 擴散이다. 둘째, 사회주의권과 자본주의권의 경쟁의식으로 인한 과거의 소모적인 대결의 지양과 相互依存的인 국제관계의 發展趨勢이다. 셋째, 냉전이후시대에는 이데올로기에 의한 분쟁의 가능성은 줄어든 반면 냉전시대에 잠재해 있던 민족주의적 갈등이 탈냉전과 함께 표출되어 地域紛爭이 빈발하는 추세를 보이고 있다. 넷째, 소련을 비롯한 동구 사회주의 국가들의 시장경제체제로의 전환, 그리고 중국의 사회주의 시장경제 채택 등 市場經濟體制의 全世界的 擴散이다. 다섯째, 냉전이후시대의 국제질서는 군사·안보면이 강조되었던 냉전시대와 달리 經濟面이 重要시되는 추세를 나타내고 있다. 세계 각국은 경제력이 뒷받침되지 않은 군사·안보력의 허구성에 대하여 새롭게 인식하고 있다. 따라서 냉전이후시대에는 각국이 국가적 정책 중에서 경제발전을 최우선시하는 동시에 경제적 이익을 확보하기 위하여 모든 정치·외교적 수단을 강구하는 추세를 보이고 있다.

이와 같은 국제질서의 전반적 추세에 따라 변화하고 있는 냉전이후시대 국제질서를 군사·안보 및 경제면에서 개별적으로 분석하면 다음과 같은 새로운 현상이 대두되고 있음을 알 수 있다. 군사·안보면에서는 첫째, 냉전이

종식됨에 따라 세계적인 軍縮努力이 持續되고 있다. 미국과 러시아는 1991년의 전략핵무기감축협상(START) 타결이후에도 동 조약을 상회하는 수준으로 전략핵무기를 감축하기로 하는 등 군축노력을 지속하고 있다. 제레식무기 감축분야에서도 구 바르샤바조약기구(WTO) 국가와 구소련 공화국 및 북대서양조약기구(NATO) 국가 등 유럽의 29개 국가들이 참여하여 유럽제레식 전력감축협정을 1992년에 발효시킨 바 있다.<sup>2)</sup> 둘째, 이러한 긍정적 추세와는 반대로 양극체제의 붕괴과정에서 지역 세력균형이 변화됨에 따라 종족·종파간 갈등 및 대립과 민족주의 대두로 國家分裂과 地域葛藤이 深化되고 있다.

경제면에서는 첫째, 미국 경제력의 상대적 약화에 따른 경제질서의 多極化현상이 보다 현실적인 문제로 나타나고 있다. 미국의 경제회복은 1980년대에 누적된 국제수지 적자와 재정적자로 늦어지고 있는 반면, 일본은 선진국임에도 불구하고 지속적 경제성장을 통하여 세계 제2위의 경제강국으로 부상하였으며, 유럽연합(EU)도 유럽통합의 진전에 따라 미국, 일본과 함께 세계경제의 3대 중심으로 자리잡고 있다. 둘째, 사회주의권의 자본주의경제체제로의 편입에 따라 세계경제에 있어서 資本의 流動性 문제가 대두되고 있다. 냉전시대에는 동·서간 대립으로 인하여 동구권에 속하였던 국가들의 자본주의 국가들과의 경제교류가 제한적이었으나, 냉전의 붕괴로 인하여 소련을 포함한 동구권 국가들 및 적극적 경제개방을 실현하고 있는 중국이 자본주의 세계경제에 참여함에 따라 세계경제의 한정된 자본의 사용처가 많아진 것이다. 이와 함께 동·서진영의 구분이 불식됨에 따라 양 진영으로부터

2) 民族統一研究院, 「統一環境과 南北韓關係: 1992~1993」(서울: 民族統一研究院, 1992), p. 6~8 참조.

경제원조를 받던 후진국들에 대한 선진국의 관심이 소홀해지고 있다. 셋째, 세계경제에 나타나고 있는 地域主義化 경향의 심화이다. 냉전이후시대에는 냉전시대와 달리 경제력이 상대적으로 중요시됨에 따라 세계 각국은 자국의 경제발전을 최우선시하고 있다. 따라서 이데올로기 차이에 의한 국가간 무력충돌의 가능성은 줄어들었으나 국가간 경제적 경쟁은 더욱 심화되고 있는 실정이다. 이와 같은 경제적 경쟁은 경제문제에 대한 지역주의적 접근을 심화시키는 한편 새로운 지역주의를 촉발하고 있다. 1993년에 비준절차를 마친 마스트리히트조약에 의한 유럽연합(EU), 1994년에 출범한 북미자유무역지대(NAFTA) 및 동남아국가연합(ASEAN)의 자유무역지대(AFTA) 추진 등은 지역주의적 접근의 대표적 예이다.

이와 같은 냉전이후시대 국제질서의 전반적 추세 및 새로운 현상은 이를 관리하는 차원에도 변화를 가져왔다. 첫째, 냉전이후시대의 국제질서는 점차적으로 多者的 接近에 의하여 관리되는 영역이 확장되는 추세를 보이고 있다. 서방선진국들의 모임인 선진7개국 정상회담(G-7)은 해를 거듭할수록 그 무게를 더하고 있다. 또한 유럽지역의 안보는 미국의 역할이 중요하지만 북대서양조약기구(NATO), 서유럽동맹기구(WEU) 및 유럽안보협력회의(CSCPE)에 의한 중층적 다자간 접근에 의하여 관리되고 있다. 한편 아시아지역에서는 1993년에 개최된 아세안확대외무장관회의(ASEAN-PMC)에서 1994년부터 기존의 13개 참가국 외에 러시아, 중국, 베트남, 라오스 등 사회주의권 초청국을 참가국으로 하는 아세안지역포럼(ARF)을 창설하기로 합의하였다. 또한 1993년에 개최된 아·태경제협력회의(APEC)에서는 아·태지역에서는 최초로 회원국들의 지도자회의를 개최하였을 뿐 아니라, 역내 경제교류를 자유화하기 위한 무역투자위원회(TIC) 설립을 결정하였다. 둘째, 새로운 형태의 지

역분쟁 발발을 관리하기 위한 유엔의 機能強化가 시도되고 있다. 유엔의 기능강화는 냉전이후시대에 국제사회의 안보위협을 사전에 방지하고자 하는 유엔과 국지전에 대한 개입을 유엔을 통하여 하고자 하는 미국에 의하여 동시에 추진되고 있다. 또한 유엔은 비전통적 안보위협인 환경, 마약, 난민 문제 등에 대하여도 적극적 노력을 기울이고 있다. 셋째, 국제관계의 의사소통에 있어 중요한 역할을 하고 있는 통신, 교통 등 과학의 발전과 관련한 기술혁신에 따른 情報의 重要性이 대두되고 있다. 물론 이와 같은 과학의 발전은 하루아침에 이루어진 일이 아니며, 1970년대와 1980년대를 거쳐 전 세계적으로 확산되는 경향을 보여왔다. 이러한 기술의 보급은 냉전이 종식되면서 자본주의의 전세계적 확산현상과 함께 가속화하고 있다. 따라서 냉전이후시대의 국제관계하에서는 국가간 인적 및 물적교류가 과거보다 전혀 없이 증가하고 있으며, 정보의 국제적 흐름 또한 활발해지고 있다. 한편 정보의 대중화 현상은 전세계적으로 민주화를 촉진할 것으로 예상되고 있다. 이와 같은 이유로 인하여 정보의 흐름을 관리하는 문제가 중요한 국제문제로 대두되고 있으며, 새로운 국제질서 형성에도 중요한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

결론적으로 냉전이후시대 국제질서는 냉전시대의 양극체제가 미국을 정점으로 다극화하는 현상을 보이는 單極-多極(Uni-multipolar)體制의 양상을 보인다 하겠다. 이와 관련 유일한 군사강국으로 부상한 미국의 냉전이후시대 대외정책을 살펴보면 다음과 같다.<sup>3)</sup> 미국은 냉전이후시대 국제질서에 대응하여 세계적 지위를 유지하고자 민주주의와 시장경제체제의 전세계적 확

3) 金圭倫, 「美國의 對韓半島政策」, (서울: 民族統一研究院, 1994), pp. 2~3 참조.

산, 유럽 및 아시아 대륙에서 세력균형을 통한 안정 유지, 정치·군사적 패권국가 등장·방지 등을 전세계적 대외정책 목표로 설정하고 있다. 이와 같은 목표를 달성하기 위하여 첫째, 미국은 군사·안보면에서 핵 및 생화학무기 등 대량살상무기의 확산을 방지하여 전쟁 위험성을 줄이되, 국지전 발생에 대비하여 두개의 전장에서 동시에 승리할 수 있는 戰略(Win-Win Strategy)을 유지하고 국제적 분쟁에 대한 개입은 미국의 국익을 고려하여 선별적으로 행하되 미국의 독자적 행동보다는 유엔 등 국제기구를 통한 집단적 해결을 모색하고 있다. 둘째, 미국은 경제면에서 경제력의 재건 없이는 대외정책 목표를 효과적으로 달성하기 어렵다는 인식하에, 競爭力 強化를 위한 국내정책과 수출촉진 및 무역적자 축소를 위한 강력한 통상정책을 동시에 추진하고 있으며, 다자간 무역기구를 통하여 세계경제의 자유무역기조가 유지될 수 있도록 하고 있다. 셋째, 미국은 전략적 이해관계가 있는 지역 및 국가에 대하여 이념면에서 미국의 중심적 국가이념인 民主主義와 人權의 신장을 도모하고 있다. 이와 같은 미국의 대외정책이 중요한 것은 미국이 냉전이후시대 국제질서를 선도하고 있다는 점과 함께 동북아시아에서도 미국의 역할이 질서재편과정에서 직·간접적으로 영향을 미치고 있기 때문이다.

### III. 冷戰以後時代 東北亞秩序

동북아지역은 냉전시대에 이데올로기적 대립이 가장 첨예한 지역의 하나로 지목되는 곳이었으며, 이와 같은 특성으로 인하여 현재도 冷戰의 殘在를 완전히 清算하지 못하고 있는 실정이다. 동북아는 냉전시대에 한반도를 둘러싸고 일본, 미국 등 자본주의국가들과 중국, 소련 등 사회주의국가들이 대립하는 대결의 장이었다. 소련을 비롯한 동구권 국가들의 사회주의체제 붕괴는 사회주의체제를 유지하고 있는 중국 및 북한에 큰 충격이었다. 이러한 동북아에 앞에서 살펴 본 냉전이후시대 국제질서의 세계적 변화가 어떻게 투영되고 있으며, 앞으로 어떠한 양상으로 전개될 것인가 하는 것이 문제이다.

첫째, 공산주의 이념의 세계적인 퇴락현상과 自由民主主義 理念의 全世界的 擴散추세는 동북아에서 어떻게 나타났는가? 중국에서는 이러한 세계적 추세에 역행하는 천안문사태가 발생하였으며, 중국 지도부는 현재 경제발전을 국가의 최우선 목표로 설정함으로써 국민들의 민주화에 대한 열망을 잠재우고 있다. 그러나 이와 같은 국민들의 자유민주주의 추구에 대한 인위적인 제한은 영원할 수는 없을 것이다. 또한 북한은 김일성정권 수립이후 지속된 폐쇄체제를 고수하고자 主體思想을 強化하고 주민들을 통제하고 있다. 따라서 중국과 북한의 정치체제 변화는 현 지도부의 장래와 밀접한 관련이 있는 문제이다. 한편 자유민주주의의 세계적 확산추세에 힘입어 한국에서는 문민정부가 출범되었고, 일본에서는 전후 처음으로 자민당이 패배하는 등 동북아의 민주주의 국가들에서는 民主政治가 定着되고 있다. 즉, 냉전이후

시대의 동북아에서는 기존 자유민주주의 체제국가들의 민주화는 진전되었으나, 사회주의 체제국가들은 아직도 냉전시대의 정치체제를 고수하고 있는 현상을 보이고 있다.

둘째, 시장경제체제의 전세계적 확산과 相互依存的 國際關係의 發展추세는 동북아지역에도 영향을 미쳐 냉전이후시대의 역내국가들간 경제교류는 폭발적 증가추세를 보이고 있다. 특히 냉전시대에 이데올로기적 장벽에 의하여 전무하였던 한국의 대러시아 및 대중국 무역과 투자는 급속도로 증가하고 있다. 남한과 북한간에도 비록 핵문제로 인하여 일시 정체되고는 있으나, 직·간접 교역이 상당히 활발하게 진전되었다. 이러한 추세에 따라 북한도 제한적이지만 중국식의 경제개방을 모색하고 있다.<sup>4)</sup>

셋째, 이데올로기에 의한 전쟁가능성의 감소와 民族主義的 葛藤의 증가라는 세계적 현상은 동북아에는 적용되지 않고 있다. 즉, 北韓의 核問題로 인한 지역불안정은 기본적으로 동북아지역이 냉전에서 완전히 탈피하지 못함으로써 비롯된 것이라는 점이다. 한편 동북아지역에도 민족주의적 갈등요인은 잠재하고 있으나, 냉전이후시대에 특별히 촉발되지는 않고 있다.

넷째, 냉전이후시대의 국제질서에 있어서 경제의 중요시 현상은 동북아에도 동시에 나타나고 있다. 한국이 소련 및 중국과 국교를 수립할 수 있었던 저변에는 한국이 이룩한 기록적인 경제발전이 있었다. 또한 북한의 동맹국

---

4) 북한은 1984년에 「합영법」을 제정하였으나, 외국의 대북한 투자는 미미하였다. 냉전이후시대에 들어 북한은 1992년에는 「합작법」, 「외국인투자법」, 「외국인기업법」을 외자유치 관련법을 제정하였으며, 1993년에는 「외국투자기업 및 외국인세금법」, 「외화관리법」, 「자유경제무역지대법」, 「토지임대법」, 「외국투자은행법」, 「자유경제무역지대 외국인출입규정」, 「외국투자기업 노동규정」 등 외자유치 관련 세칙을 마련하여 공포하였다.

인 러시아가 북한의 입장에 동조하는 외교를 구사하기보다는 韓國에 傾斜된 對外政策을 펼치고 있는 것과 중국이 한국의 경제력을 중요시하여 북한에 대한 무조건적 지원을 삼가하고 있는 것은 동북아지역의 역내국가들도 세계적 추세에 따라 경제를 중요시하고 있다는 증거이다. 이에 따라 중국과 러시아를 포함한 역내국가들은 자국의 경제발전을 위하여 안정된 동북아정세를 유지하고자 노력하고 있다 하겠다.

다섯째, 냉전의 종식에 따른 세계적인 군축현상과는 달리 동북아에서는 역내국가들이 軍裝備를 現代化하는 방향으로 군비를 증가시키는 반대적 현상을 보이고 있다. 일본은 이미 군사비 지출면에서 세계 제2위를 기록하고 있다. 또한 중국은 연안방어전략을 발전시켜 해상수송로 보호를 위한 전략을 추진하는 등 군사력 현대화를 모색하고 있다.

여섯째, 국제문제의 多者的 接近은 동북아에서도 모색되고 있으며, 여러 가지 대안이 학계를 중심으로 논의가 활발히 이루어지고 있다. 안보면에서는 1993년에 동북아 지역국가들과 미국이 샌디에고에서 동북아안보협의를 위한 회의를 개최하였다.<sup>5)</sup> 비록 북한의 불참으로 동 회의를 의의가 축소된 점이 있으나, 역내국가들이 이러한 안보협의를 시작하였다는 것은 상당한 의미가 있는 것이다. 경제면에서는 러시아, 중국, 북한의 접경지역을 대상으로 한 두만강지역개발계획(TRADP)에 접경3국과 한국, 몽골이 정회원국으로 일본이 옵서버로 참여하고 있으며, 러시아와 북한의 참여는 배제되어 있지만 아·태경제협력회의(APEC)가 동북아를 포함한 아·태지역의 광역적 경제

---

5) 미국, 일본, 중국, 러시아, 남·북한은 미국의 주도로 1993년 샌디에고에서 民·官이 참여하는 형식(Track Two)으로 「동북아협력회의」(Northeast Asia Cooperation: NEAC)를 갖기로 하고 7월에 준비회의를 개최하였으나, 10월의 본 회의에 北韓이 不參하였다.



협력 협의체로서 활발한 활동을 벌이고 있다.

일곱째, 유엔의 역할 강화문제는 동북아에서 크게 부각되지 않고 있으나, 북한 핵문제 해결과정에서 나타나는 유엔안보리의 역할이나 2000년대의 개발사업으로 주목받고 있는 두만강지역개발계획(TRADP) 추진과정에서 나타나는 유엔개발계획(UNDP)의 활동 등은 동북아 지역 안보 및 경제문제에 대한 유엔의 활동방향을 예측할 수 있게 하는 시금석이 될 것이다. 특히, 북한 핵문제 해결과정에서 나타날 유엔안보리의 활동과 상임이사국들의 의사결정 능력은 냉전이후시대 돌출할 수 있는 類似한 國際問題에 대한 유엔의 對應能力을 평가할 수 있는 준거를 제공하게 될 것이다.

여덟째, 국제관계에 있어 통신, 교통 등 기술혁신과 보급에 따른 국가간 인적 및 물적교류의 증대현상은 동북아에서도 현저히 나타나고 있다. 전술한 바와 같이 韓國의 蘇聯 및 中國과의 국교수립과 이에 따른 여러가지 형태의 교류는 괄목할 정도로 증대되고 있으며, 정상회담의 개최도 빈번해지고 있다. 이와 같은 현상은 궁극적으로 동북아지역 역내국가간 안보 및 경제관계를 안정화하는 데 중요한 기여를 할 것이다.

앞에서 제시된 냉전이후시대 동북아지역 국제관계 변화의 동인을 살펴보면 다음과 같은 세계질서의 두 가지 근본적 추세가 작용해 왔다는 점을 알 수 있다. 첫째, 냉전시대 동북아질서를 현재와 같은 모습으로 변화시킨 가장 큰 요인은 市場經濟의 優越性 및 經濟力의 重要性에 대한 역내국가들의 인식이라 하겠다. 둘째 요인으로는 세계적 自由民主主義 擴散趨勢에 따라 러시아가 사회주의체제를 포기하고 자유민주주의를 채택하게 된 점을 들 수 있다. 이와 같은 정치·경제면에서의 중요한 변화요인은 냉전시대 동북아질서를 현재와 같은 모습으로 변화시켰으며, 새로운 동북아질서 형성에도 중

대한 영향을 미칠 것으로 보인다.

먼저 이와 같은 동인에 의한 냉전이후시대 東北亞地域의 國際關係의 構造的 次元의 變化를 살펴보면 다음과 같다. 군사·안보면에서는 첫째, 동북아시아의 勢力均衡이 不安定해졌다는 점이다. 즉 러시아의 쇠퇴로 인하여 동북아시아의 군사·안보에서 한 축을 차지하던 균형이 무너진 것이다. 따라서 냉전이후시대에 러시아의 쇠퇴로 인하여 발생한 동북아시아의 세력공백을 메우고자 역내국가들은 다각적 방도를 마련중인 상태이다. 중국은 군사력 현대화를 통하여 자국의 방위력을 향상시키고 있으며, 일본도 유엔 평화유지군 활동의 일환이기는 하지만 자위대를 해외에 파병하는 등 미래에 다가올 동북아시아에서의 군사·안보역할 증대에 대비하고 있다. 둘째, 역내 주요강국인 中國, 러시아 및 美國間 關係의 變化이다. 중국의 입장에서 보면, 중국은 냉전시대에 러시아와의 국경분쟁으로 인하여 군사력을 중·러 국경에 집중배치하여야 했으나, 냉전이후시대의 중·러간 화해와 협력은 이러한 필요성을 감소시켰다. 한편 미국은 냉전시대에 러시아를 견제하고 역내 세력 균형을 유리하게 유지하기 위하여 中國을 活用하였으나, 이러한 필요성도 또한 감소하였다. 또한 러시아는 미국과의 세계적 차원에서의 협력관계를 모색하고 있으며, 중국과도 우호협력관계를 유지하고 있다. 즉, 동북아에서의 이들 3대 군사강국 사이의 관계는 근본적으로 변화하였으나 새로운 형태의 정립방향은 제시되지 못한 상태에 있는 것으로 판단된다. 따라서 현재 동북아시아의 군사·안보구조는 잠정적인 것이며, 새로운 군사·안보구조가 생성되는 과정에 있는 것이다.

경제면에서는 첫째, 동북아시아 사회주의국가들의 변화로 인하여 일본 및 한국 등 자본주의체제 국가와 중국, 소련, 북한 등 사회주의체제국가로 양

분되어 있던 냉전시대와는 달리 社會主義國家의 資本主義體制로의 編入으로 인하여 선진국 일본, 중진국 한국 및 개발도상국 중국, 러시아, 북한으로 정립되는 형태를 보이고 있다. 둘째, 러시아연방과 북한의 지난 수년간 마이너스 성장은 중국의 두자리수 경제성장 및 한국, 일본의 평균 세계경제성장을 상회하는 경제성장과 대비된다. 즉, 북한과 러시아연방이라는 세계 최빈국, 세계 최고액의 무역흑자 보유국인 일본, 세계 최대 인구 보유와 최근의 경제성장으로 무한한 시장잠재력을 보유하고 있는 중국 및 자동차, 조선 등 중공업분야의 호조로 선진국으로의 도약을 기대하고 있는 한국 등 세계에서 10위 안에 드는 經濟強國과 가장 가난한 나라가 병존하는 현상을 보이게 될 가능성이 높다.<sup>6)</sup> 이와 같은 역내국가들의 경제력 차이는 역내에서 새로운 국제질서를 모색함에 있어 불안요인으로 작용할 것이다.

정치적 측면에서의 가장 중요한 구조적 변화는 한국과 소련 및 중국과의 수교이다. 한국은 냉전이후시대의 국제적 조류를 활용하여 북한의 동맹국인 소련 및 중국과의 관계를 정상화하였다. 양국과의 수교이후 한국은 양국과의 경제교류는 물론 군사·안보분야에서의 협력도 추진하고 있다. 이에 따라 북한은 상대적으로 국제무대에서 위축되고 있으며, 중국과 러시아 양국은 북한에 대하여 경화결제를 요구하는 등 냉전시대에 제공하였던 경제 및 군사원조를 축소 또는 중단하였다.

---

6) 동북아 지역국가들의 국부를 나타내는 국내총생산(GDP)을 살펴보면, 1992년 기준으로 일본 36,690억달러, 중국 4,430억달러, 한국 2,950억달러, 북한 230억달러, 러시아의 극동지역 330억달러를 나타내고 있다. 한편 세계은행이 전망한 2002년의 세계 10대 주요 경제주체를 보면, 동북아지역 국가중 일본이 2위, 대만, 홍콩을 포함한 중국이 4위, 한국이 8위에 기록될 것으로 예측되고 있다. DRI/McGraw-Hill, *World Markets Executive Overview*, 1993. World Bank, *World Bank Forecast*, 1992.

위에서 살펴본 바와 같은 냉전이후시대 동북아시아 국제질서의 전반적 추세 및 구조적 변화와 함께 미국의 대동북아정책은 새로운 東北亞秩序 形成에 直·間接的 影響을 미칠 것이다. 이와 관련, 냉전이후시대 미국의 동북아에서의 위치와 역할을 살펴보면 다음과 같다. 미국의 냉전시대 동북아에서의 안보역할은 소련 및 중국의 팽창에 대한 견제와 자본주의 진영국가들인 한국과 일본에 대하여 핵우산을 제공하고 미군을 주둔시킴으로써 東北亞地域의 安全을 保障하는 것이었다. 이와 같은 미국의 역내 안보역할은 장기적으로 볼 때 미국의 경제우선 정책에 따른 국방비 삭감요구에 직면하여 축소될 전망이다. 따라서 동북아에서 미국은 진정한 의미에서의 균형자 또는 중재자 역할을 하고자 하는 것으로 분석된다. 물론 이와 같은 미국의 의도는 북한 핵문제로 인하여 잠시 보류되고 있다. 경제면에서, 미국은 동북아시아 국가들의 力動性을 중요시하여 지속적으로 긴밀한 경제관계를 유지하고자 하고 있다. 한편 미국은 대일본 무역적자를 축소하기 위하여 다각적 노력을 기울이고 있으며, 중국의 경제적 잠재력을 중요시하고 있다. 미국은 이에 따라 일본 뿐 아니라 한국에게도 공정한 무역을 내세워 시장개방을 지속적으로 요구하고 있으며, 중국에 대한 최혜국대우(MFN) 연장문제는 매년 거론되고 있다. 이러한 추세는 동북아시아 국가들이 경제적 역동성을 보이는 한 계속될 전망이며, 미국은 한걸음 더 나아가서 동북아시아 국가들이 수출주도형 경제성장을 추구하고 있음에 착안하여, 전세계적 자유무역 기조를 유지하기 위한 미국의 노력에 동북아 지역국가들이 적극적으로 동참할 것을 요구하고 있다.

#### ·IV. 새로운 東北亞秩序의 모습

냉전이후시대에 나타나고 있는 동북아시아의 국제관계의 추세와 구조적 변화, 그리고 미국의 역할은 2000년대의 東北亞秩序 形成에 영향을 미칠 것이다. 그러면, 현 동북아질서는 어떠한 상태인가? 동북아시아의 국제질서는 아직 미래의 방향이 설정되지 못한 상태에서 냉전의 유산을 청산하는 과정에 있는 것으로 보인다. 물론 냉전이후시대의 세계질서도 아직 안정된 모습을 보이지 못하고 있으나, 동북아시아의 경우에는 새로운 질서의 형성이 지연되고 있는 것이다. 따라서, 동북아시아에 생성될 미래의 국제질서가 세계질서와 확연히 구분되는 차별성을 가질 것인지, 세계질서의 추세를 따를 것인지 하는 문제가 제기된다. 앞에서 분석한 바와 같이, 냉전이후시대 동북아시아의 국제관계는 세계적 추세와 구분되는 특징을 많이 보이고 있다. 그러나, 한편으로는 세계적 추세와 합치되는 양상을 보이고 있는 면도 많다. 점과 동북아시아의 역동성을 감안할 때 미래의 동북아질서는 世界秩序의 發展方向과 같은 방향으로 發展 또는 世界秩序의 發展方向을 先導하게 될 가능성이 많다는 점을 지적할 수 있다.

동북아시아의 국제질서를 변화시킨 근본적 동인은 시장경제 및 자유민주주의의 확산이며, 이에 따른 구조적 변화도 고찰한 바 있다. 동북아시아이 이러한 세계적 추세에 동참한다면 새로운 동북아질서도 肯定的인 方向으로 발전할 것으로 전망된다. 그러나, 이러한 변화의 파장은 다음과 같은 개별 국가적 차원, 양자 관계 및 다자간 접근의 발전에 따라 그 속도와 범위가 결정될 것으로 보인다.

個別國家的 次元에서 예상되는 변화는 첫째, 中國의 社會主義體制 고수 또는 변화문제이다. 중국의 등소평은 고�령으로 자연적 수명이 얼마 남지 않았으므로 등소평 사후에 중국이 안정된 상태를 유지할 것인가에 대하여 우려하는 시각이 많다. 한편 중국이 사회주의체제를 고수할 경우 시장경제와 자유민주주의를 바탕으로 한 새로운 동북아질서의 형성은 지연될 것이다. 반면 중국이 사회주의 정치체제를 자유민주주의체제로 전환할 경우 동북아 지역의 발전은 가속화할 것으로 예상된다.

둘째, 北韓의 變化問題이다. 북한은 현재 핵문제로 인하여 심각한 경제난을 타개할 건설적 대안을 모색하지 못하고 있다. 북한의 김일성도 고�령이므로 김일성의 사망은 동북아질서 재편과정에서 불안요인이 될 가능성이 높다.

셋째, 일본의 역내 國際的 役割 問題이다. 일본은 경제력에 상응하는 국제적 역할을 모색하고 있으므로 동북아지역에서도 일본의 국제역할 증대가 예상되고 있다. 이 경우 일본이 국제적 역할증대의 방향을 군사대국화와 일치시킨다면 우려할 일인 것이다. 반면 일본이 경제력을 바탕으로 건설적인 국제역할을 수행한다면 역내국가들은 환영할 것이다.

넷째, 러시아의 市場經濟體制로의 轉換 및 自由民主主義 실시의 성공 여부이다. 러시아는 체제전환과정에서 어려움을 겪고 있는 실정이다. 따라서 러시아에 정변이 일어나거나 시장경제체제로의 전환이 계속적으로 난관에 봉착할 경우에는 새로운 동북아질서 형성이 지연될 것이다.

끝으로 이와 같은 개별국가적 차원의 문제들이 동시에 발생할 경우에는 동북아질서의 안정에 큰 위협요인이 될 것이며, 새로운 동북아질서 형성은 더욱 어려워질 것으로 판단된다.

동북아지역 국가들간 兩者關係가 새로운 동북아질서 형성에 영향을 미칠 가능성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 동북아의 양자관계 중 미래의 동북아질서 형성에 결정적으로 영향을 미칠 것은 美·中關係 또는 中·日關係의 향방이다. 만약 동북아지역에 대한 미국의 개입이 축소되거나 동북아지역이 아·태지역과 분리되는 성격을 유지하고자 할 경우에는 중·일 관계가 새로운 동북아질서 형성에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 보인다. 한편 동북아지역에 대한 미국의 개입이 유지될 경우나 동북아지역이 아·태지역의 일부로 구분되는 상태를 유지한다면 미·중관계가 동북아질서 형성에 중요한 영향을 미칠 것이다.

둘째, 동북아지역에 잠재해 있는 국가들간 領土紛爭 해결의 방향문제이다. 일본은 러시아로부터 북방4도를 반환받기를 원하고 있으나, 이 문제의 해결은 지연되고 있으며, 센카쿠열도의 영유권문제는 일본과 중국간 문제를 야기할 수 있는 잠재성을 가지고 있다.

셋째, 南北韓關係는 일련의 남북고위급회담을 통하여 1991년말에 기본합의서와 남북비핵화공동선언에 합의하는 등 큰 진전이 보이는 듯 하였으나 1993년 3월 북한이 핵확산금지조약(NPT)을 탈퇴하겠다고 선언한 이후 북한 핵문제로 인하여 진전을 이룩하지 못하고 있다. 한반도의 분단지속 또는 통일은 동북아의 신질서에 의하여 영향을 받는 문제인 동시에 새로운 동북아질서 형성에 큰 영향을 미칠 것이다. 한반도는 동북아지역에서 지리적으로 중심적 위치를 차지하고 있으므로 남북한 분단현상은 동북아의 지역협력을 저해하는 가장 큰 요인이다. 반면에 남북한이 통일될 경우에는 동북아지역 국제관계의 흐름을 순조롭게 진행시켜 동북아지역 전체의 발전에 기여하게 될 것이다.

동북아시아의 새로운 질서를 모색함에 있어 국제문제에 대한 多者間 接近은 점차로 중요해 질 것으로 보인다. 동북아시아의 군사·안보 및 경제문제에 대한 다자간 접근문제는 학계를 중심으로 활발한 논의가 이루어지고 있다. 한편 동북아시아가 아·태지역의 일부라는 점을 감안할 때, 군사·안보분야와 경제분야에서의 다자간 접근의 방향은 동북아시아가 아·태지역과 구별되어 다루어져야 하느냐는 문제와 관련이 있다.

첫째, 軍事·安保分野와 관련해서는 동북아시아의 안보문제와 아·태지역의 안보문제는 구별될 수 있을 것으로 보인다. 아·태지역중 동북아를 제외한 여타지역이 전반적으로 안정된 상황을 보이고 있는 데 반하여 동북아시아는 아직도 냉전의 잔재가 청산되지 못한 관계로 불안한 상태에 있다. 또한 한반도의 분단상황으로 인한 동북아시아의 특수한 안보상황도 아·태지역의 안보문제와 동북아시아의 안보문제를 구별하는 중요한 요인이다.

둘째, 經濟問題에 있어서는 동북아의 지역국가들이 수출주도형 경제발전을 모색하는 한 아·태지역의 경제협력 태두리 안에서 모색될 것으로 전망된다. 동북아시아 국가들은 아·태지역의 여타 국가들과 긴밀한 경제관계를 가지고 있으며, 일본은 특히 세계적 경제주체로서 동북아시아만의 소지역적 경제협력을 지향하기는 어려울 것으로 판단된다.

따라서 동북아 지역문제에 대한 다자간 접근은 군사·안보 차원에서는 소지역 차원의 접근이 모색될 것으로 전망되며, 경제문제에 대하여는 아·태지역을 포괄하는 광역기구안에서 모색하는 방향으로 진전될 것으로 보인다.

동북아 지역문제에 대한 미국의 미래역할과 관련, 클린턴 대통령의 1993년 7월 아시아 방문시 천명한 新太平洋 共同體 構想을 살펴보면, 그 내용은 미국이 아시아에서 기존의 쌍무적 안보동맹관계를 유지함과 동시에 아·태지



역에 대한 다자간 안보협의를 추진한다는 것이다. 즉, 미국은 기존의 兩者  
間 關係를 重視하되 地域安保對話 및 亞·太經濟協力體를 發展시키는 등 다  
양한 다자간 협력체제를 구축함으로써 아·태지역에서 균형자 및 조정자 역  
할을 수행하고자 하는 것으로 분석된다. 또한 미국은 아·태지역에서 기존의  
주도권을 저비용으로 유지하고자 동맹국들이 부담금을 확대할 것을 요구하  
는 한편 다자간 안보대화를 추진하는 것으로 판단된다.

## V. 統一展望

새로운 동북아질서의 모습이 아직 불투명한 가운데 韓半島 統一을 展望하기는 어려우나, 냉전이후시대 국제질서의 발전방향이 남한이 추구하고 있는 시장경제와 자유민주주의의 확산에 기초를 두고 있으므로 한반도 통일환경도 肯定的인 方向으로 發展하고 있는 것으로 판단된다.

한국정부는 문민정부의 출범과 함께 남북한 합의에 의한 단계적 통일을 모색할 것임을 여러 번 천명한 바 있으나, 남북한 관계는 북한 핵문제로 인하여 답보상태에 있다. 그러나, 북한 핵문제가 해결될 경우 한국은 북한과의 인적·물적 교류확대를 통하여 남북한간 신뢰를 회복하고 한민족의 동질성을 회복할 준비가 되어 있다. 따라서 본 논문은 앞에서 전망한 동북아질서를 바탕으로 統一에 對備한 우리의 姿勢를 제시하고자 한다.

전술한 바와 같이 한반도 統一을 둘러싼 國際環境은 확고한 안정상태가 아니고 변화하는 과정에 있으나, 새로운 동북아질서는 안정된 시장경제체제와 자유민주주의체제에 바탕을 둘 것으로 보인다. 즉 현재의 동북아지역 국제관계는 냉전시대의 질서가 완전히 불식된 상태가 아니며, 잠정적으로 변화과정을 거치고 있다 하겠다. 이러한 동북아지역의 잠정적 국제관계는 새로운 질서를 모색하기 위한 형성기를 거쳐 새로운 질서로 이행할 것으로 예상된다. 따라서 중요한 점은 전세계적으로 냉전이 종식되고 새로운 동북아 질서가 생성되는 변화의 과정에서 발발할 수 있는 문제들이 남북한관계에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 분석하여 이에 대비하는 것이라 하겠다.

첫째, 중국의 사회주의체제 변화 가능성과 관련, 덩소평의 사망은 남북한

관계에도 지대한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 따라서 韓國은 中國과의 부단한 人的·物的 交流를 통하여 양국관계를 상호의존적으로 발전시켜야 할 것이다. 또한 중국의 체제변화가 북한에 미칠 파급효과에 대비하여야 할 것이다.

둘째, 동북아지역에서의 中·日의 軍事力 增大 움직임과 관련, 한국은 다자간 협의체를 통하여 동북아의 역내국가간 신뢰구축을 제고할 것을 촉구해야 할 것이다. 한국은 이를 통하여 한반도를 둘러싼 안보환경을 안정화시키는 한편 북한을 국제사회에서 책임있는 일원이 되도록 하는데 노력하여야 할 필요가 있다. 그러나 지역안보협의체에서의 한반도 통일문제 논의에 대하여는 신중히 접근하여야 할 것이다.

셋째, 동북아지역의 經濟協力 문제와 관련, 한국은 아·태경제협력체(APEC)에 러시아와 북한이 제외되어 있는 점을 감안하여 이들 국가들의 아·태경제협력체에의 참가를 장기적 차원에서 긍정적으로 검토하여야 할 것이다. 이와 같은 다자간 접근은 북한을 국제적 고립에서 탈피하도록 하는 효과가 있는 동시에 한국이 북한에 단독 진출함으로써 발생할 수 있는 위험을 관련국들이 분담할 수 있는 효과가 있을 것으로 판단된다.

넷째, 북한의 對美·日 修交問題는 4강에 의한 한반도의 교차승인 완성이 통일환경에 긍정적인 영향을 미친다는 기본 인식하에 접근해야 할 것이다. 한편 한국은 북한의 대미·일 수교과정에서 노출될 북한의 변화방향을 면밀히 관찰하여 교차승인 완성시 한국의 외교가 어떠한 방향으로 나아가야 할 것인가에 대비하여야 할 것이다.

끝으로 소련이 해체되고 냉전이 붕괴되는 상황에서 남북한관계가 많은 진전이 이룩되었다는 점을 참고하여, 우리는 냉전이후시대 동북아지역의 국제

질서 형성과정의 변화를 활용하여 통일에 이로운 국제질서가 생성되도록 노력하여야 할 것이다. 또한 한국은 냉전이후시대 동북아지역의 국제질서 생성과정에서 被動的 立場에 처하게 된 이유가 한반도의 분단상황에 있다는 점을 명심하여, 남북한관계를 발전시켜 새로운 동북아질서 형성에 보다 能動的으로 參與할 수 있는 방안을 모색하여야 할 것이다.

## 參考文獻

- 金圭倫, 「美國의 對韓半島政策」 (서울: 民族統一研究院, 1994).
- 김성훈, 「동북아시아의 한민족」 (서울: 도서출판 경실련, 1993).
- 이상우·하영선 공편, 「현대국제정치학」 (서울: 나남, 1992).
- 鄭鐘旭·李鴻永 共編, 「新國際秩序와 韓國의 選擇」 (서울: 인간사랑, 1993).
- 民族統一研究院, 「統一環境과 南北韓關係: 1992~1993」 (서울: 民族統一研究院, 1992).
- DRI/McGraw-Hill, *World Markets Executive Overview*, 1993.
- Economist Intelligence Unit, *Korea's Coming Reunification: Another East Asian Superpower?* Economist Intelligence Unit, 1992.
- Funabashi, Yoichi, "The Asianization of Asia," *Foreign Affairs*, Vol. 72. No. 5, 1993.
- Huntington, Samuel P., "The Clash of Civilization," *Foreign Affairs*, Vol. 72. No. 3, 1993.
- Kim, Dalchoong, Soo-Eon Moon, and Chung Min Lee (eds.) *The New World Order and Korea: Challenges and Prospects Towards the Year 2000*. Seoul, Korean Association of International Studies, 1993.
- Scalapino, Robert A., "Korea, China and the United States: Cooperation or Conflict?" *International Symposium on Asia in the 21st Century*, 1993.
- Sutter, Robert G., *East Asia and the Pacific: Challenges for U.S. Policy*. Boulder: Westview Press, 1992.
- Thurow, Lester, *Head to Head: The Coming Economic Battle among Japan, Europe, and America*. New York: William Morrow and Company, 1992.
- World Bank, *World Bank Forecast*, 1992.



# 세계화와 남북한 관계의 변화

Globalization and Changes in South-North Korean Relation

이 기 종  
Gee Jong Lee  
(경희대학교)





# 세계화와 남북한 관계의 변화

( Globalization and Changes in South-North Korean Relations )

경희대학교 이기종

## 1. 서론

고르바초프의 개혁, 개방정책과 동구의 민주화, 동서독의 통일로 이어지며, 몰타회담 이후 미소 협력시대가 창출된 후, 연이어 구소련의 붕괴와 소위 단극체제(unipolar system)라 불리는 미국 주도의 신세계질서가 형성되었다. 물론 신세계질서는 미국이 군사적으로는 단극의 패권을 행사하고 있으나 다극체제의 형성, 3극화한 경제블록, 다원주의 상호의존의 양상이라는 복잡한 정세변화를 보이고 있다.<sup>1)</sup>

탈냉전의 신세계질서 속에서 유럽에서는 유고분쟁등 불안요인이 있지만 비교적 안정을 보이고 있다. 동구 공산주의체제 와해와 1990년 바르샤바 조약기구가 해체되고 1991년 12월 구소련은 11개국의 독립국 연합으로 전환되었으며 친서방지향적인 옐친의 러시아는 1991년 1월 걸프전 당시 2차대전 이후 처음으로 미소 협력으로 이라크를 패배시키는 미소 협력시대를 연출하였다. 1992년 2월의 마스트리히트 조약으로 EC 12개국은 1999년까지 유럽연합의 성취를 약속하고 집단안보협력으로 세계체제의 한 극을 형성하고 있다.

유럽에서 진행된 탈냉전 신세계질서의 태동은 아시아권에도 영향을 미쳐 지역내 국가들의 관계 개선을 가져왔다. 미중 관계는 천안문 사태로 인한 악화 이후 클린턴 정부의 대중 인권문제, MFN 대우 폐지론 속에서 관계개선을 보여 최근 MFN대우의 존속을 결정지었다. 중소 관계는 아프카니스탄 및 베트남에서의 소련의 군사철수등 양보조치로 관계회복을 하여 1991년 5월엔 강택민 주석이 소련을 방문하여 정상회담을 가졌다. 탈냉전 세계화의 파고는 한반도의 긴장완화에도 현저한 영향을 주어 한국의 북방정책 추진과 중소의 개혁, 개방, 현대화 정책으로 결실을 보아 1990년 9월 한소 국교수립과 1992년 8월 한중 국교수립을 가져왔다. 북한은 사회주의 세력권의 쇠퇴와 소,중과의 군사동맹의 약화 및 경제난 타개를 위해 새로운 국제질서에 적응하기 위한 변화된 남북한 관계진전의 사례로서 1991년 9월 유엔에 가입하였다. 이듬해인 1992년 2월에는 술한 남북한 관계개선을 위한 협상의 타결책으로 남북사이의 화해와 불가침 및 교류, 협력에 관한 합의서에 남북은 조인하였고 한반도 비핵화 공동선언을 창출시켰다.

그러나 작년 1993년 3월이래 북한의 NPT 체제 탈퇴와 유보정책을 통한 소위 버랑겔 외교(Brinkmanship Diplomacy)노선 이후, 남북한 관계는 세계적인 탈냉전 추

1) Joseph, s. Nye, Jr., "What New World Order", Foreign Affairs, vol.7 No1 (spring 1992), pp. 86-88

세와는 정반대로 최근 유엔의 대북한 제재 논의와 함께 남북한 간의 전쟁이 운위되는 위기관계를 보이기도 하였다. 카터 방북 이후 최근에는 남북협상 회담이 예상되며 새로운 긴장 속의 극적인 남북한의 대 타협이 기대되기도 한다.

필자는 탈냉전 세계화시대 속의 남북한 관계변화 양상을 고찰하기 위해 역사적 접근방법으로 남북한 관계의 과거와 현재를 서술하고 남북한 관계구조의 성격변화를 살펴보고자 한다. 특히, 최근의 남북한 관계는 핵문제 대두 이전의 협상의 시기와 그 이후의 대결과 위기의 시기를 집중적으로 취급하였다. 남북한 관계의 변화과정을 사실적으로 서술하고, 그 상황의 변화요인을 분석하는 상황맥락적 설명(contextual explanation)방법을 채택하였다. 남북한 관계를 설명하는 분석수준에 있어서는 문제의 성격상 미국 주도의 신세계질서라는 세계체제적 수준과 남북한 자체내의 정치경제 구조, 그리고 남북한 최고 통치자의 상대방을 보는 시각이라는 개인적 변수가 분석되어야 할 것이나 여기서는 주로 신세계질서와 북한 변수를 중심으로 남북한 관계의 변화 결과와 불변요인을 고찰하고자 한다.

## 2. 남북한 관계의 변화과정 (분단 이후 - 6공 이전)

남북한 관계의 성격변화는 세계체제의 구조변화와 밀접한 관련하에 전개되어왔다. 크게 시기구분을 시도하여 보면,

### 1) 1950년 한국전쟁 이전의 무력통일 추구시기 :

1945년 8월 한반도 분단 이후, 남북한의 통일 협상은 미소대결, 국내의 이념대결과 정치 체계모니의 쟁탈 양상으로 끝내 실패하였고, 1948년 8월과 9월에 남북한은 독자적 개별 정부가 수립되었다. 당시 한국정부는 법적 차원은 물론 인식상으로도 남한의 영역은 북한 전역까지였고 이북은 김일성 괴뢰에 신음하는 미수복 지구에 불과하였다.<sup>2)</sup> 북한 역시 남한의 존재를 부인하며 남한 정부를 외세의 앞잡이로 규정했다. 북한은 처음부터 남한문제를 '전조선 혁명론'의 틀속에서 다루었던 바, '남조선 혁명은 아직도 외래 제국주의의 예속 밑에 있는 우리나라 영토의 절반과 인구의 2/3를 해방하기 위한 혁명으로서 전조선 혁명의 중요한 구성부분을 이루고 있다<sup>3)</sup>는 것이었다. 결국, 한국전쟁은 북한의 위장평화 전술 속에서 혁명의 연장으로서 조선반도의 무력통일 전략으로 인해 발생하였고, 한국정부 역시 북진통일이라는 허세 정책(Bluff Policy)이 운위되기도 하였다.

남북한 관계가 동족상잔의 전쟁으로 파국에 이르게된 것에는 한반도 내에서 극

2) 한국정부는 북한 공산주의에 대한 깊은 불신감과 적대감을 표명하였고, 한국이 유엔에서 인정된 유일한 합법정부라고 정통성을 자처하였다.

Byung-chul.Koh, "Policy toward Reunification", Young-nok.Koo, Sung-joo.Han(ed's), *The Foreign Policy of Republic of Korea*(NEW YORK : Columbia University Press,1985), p.73

3) [김일성 저작 선집] 제4권 (평양, 조선로동당 출판사, 1972), p.299

단적 좌우익 이념을 중화시키는 소위 좌우합작 세력이라는 중간파의 존재가 결여된 요인을 위시한 국내적 요인 외에도 국제 냉전체제의 요인이 더 중요하게 작동되었다. 즉, 미국은 1947년 3월 트루만 독트린으로 소련을 적대관계로 규정하여 봉쇄 정책을 실시하였고, 소련은 코민포름을 형성하였다. 1949년 10월 중공승리로 인한 중국의 공산화는 1950년 초, 중소 군사동맹 조약을 태동시킴으로 이어져 북한 김일성의 조선반도 통일의 야망을 부추이기에 더 없는 환경을 제공하였던 것이다. 최근 김영삼 대통령의 방소에 따른 소련측의 새로운 정보의 제공으로 북한, 소련과 중국은 한국전쟁 준비를 위한 체계적 준비를 했음이 밝혀지고 있다. 이 시기의 남북한 관계는 세계적인 미소 냉전 체제의 하위체계로서 적대적 무력대결 관계 양태를 보였다.

## 2) 휴전후 적대적 관계의 지속 :

한국전쟁 이후, 한국정부는 휴전협상을 위한 미국과의 협상으로 1953년 10월 한미 방위조약을 탄생시켜 한국의 안보를 미국의 핵우산에 연계시켰고, 주한미군의 주둔으로 미국의 개입을 제도화시켰다. 북한은 1961년 한국의 군사정부 탄생으로 반공이 국시화되면서 중소와 군사동맹 조약을 체결하였으며, 이는 한미 동맹관계보다 한 차원 더 높은 군사분쟁시 즉각개입을 내용으로 하였다.<sup>4)</sup> 남북한 적대 관계는 외국과의 동맹조약으로 국제화되면서 군사적 균형으로 인한 표피적 평화상태를 노정시켰다.

북한은 당시 우월한 군사, 경제력을 바탕으로 1960년 당시 4.19혁명 이후의 남한내의 혼란한 약체정권을 상대로 8.15 경축대회에서 남북 연방제 안을 제시하였다. 당시 북한은 남북한 동수의 최고민족위원회에서 전 민족에 이로운 경제문화적 문제를 협의하며, 남북조선이 경제문화 교류와 호상협조를 보장하면 남조선의 경제적 파국을 수습할 수 있다고 강조하였다<sup>5)</sup>. 북한은 한국의 군사정부 수립 후 대북 경계의를 강화하자, 종래의 평화공세를 후퇴시키고 대남 강경노선으로 선회하였다. 즉, 1962년엔 4대 군사노선을 채택하고, 1964년에는 소위 3대 혁명역량을 채택하였다.

한국의 베트남 참전이 1965년에 이르러 본격화되고 한미 군사관계를 비롯한 협력관계가 고조되며, 또한 한국의 일본과의 관계정상화에 따라 경제협력이 증진됨으로서 북한은 한국의 군사경제적 성장을 위협으로 인식하여<sup>6)</sup> 대남 적대의식을 노골적으로 표명하였다. 즉, 북한은 남한 국민들의 대일 국교정상화 반대 데모에서 남한에 독자적 혁명조직을 심으려 하였고, 이것은 곧 3대 혁명론 발표로 이어졌던 것이다.<sup>7)</sup> 한국의 베트남 참전은 한국군의 군사력 강화와 연계되었기에 북한은 한

4) U.S. Congress, *American-Korean Relations* (Washington D.C.: U.S. Government printing office, 1971), pp.31-32

5) [김일성 저작 선집] 제 14권 (평양, 조선로동당 출판사, 1981), p.244

6) 서대숙, [김일성] (서울, 청계연구소, 1989) p.16

7) 서대숙, 앞의 책, p.196

국의 파병을 비난하여 '박정희 도당은 동포를 미제의 대포밥으로 팔아 넘기는 극악한 반역행위를 감행하였다'는 등 솔한 비난과 함께, 월남파병을 수수방관하지 않겠다고 공언하였다. 당시 남북한 관계는 전후 최고로 긴장이 고조되었다. 남북한 갈등관계의 대표적 상징인 휴전선 도발건수가 평년 100건 미만에서 1967년의 경우 784건으로 급증했으며,<sup>9)</sup> 동년 국가예산에서의 군사비 지출도 30.4%로 급증하여 그 후로도 약 30%를 유지하였다.<sup>10)</sup> 가장 극적인 북한의 대미, 대남 적대관계의 표출로서는 1968년에 들어와 청와대 기습감행과 푸에블로호 납치사건을 자행하게 된 것이다. 당시 북한은 '폭력투쟁 없이 그 어떤 평화적 방법으로 남조선 인민들이 주권을 쥘 수 있다고 생각하면 그것은 어리석은 환상이다'<sup>11)</sup>라고 하며 남한 인민들의 혁명을 선동하였다.

한국전쟁 휴전 이후 스탈린 사망, 후루시초프 등장에 따른 평화공존노선 등장의 국제적 요인과 피폐된 경제회복이라는 국내적 요인으로 북한은 경제건설에 치중하였다. 1960년대에 들어와 미소는 쿠바위기를 넘기면서 새로운 화해시기가 구축되었으나, 1960년대 후반 남북한 관계가 적대관계의 고조화로 치닫게 된 요인으로서 앞서 언급한 베트남 전쟁으로 인한 미국의 직접개입과 한국군 참전, 동시기의 한일 국교정상화라는 외재적 요인이 북한의 대남 경계심을 촉발시킨 결과로 사료된다.<sup>12)</sup> 이 시기는 세계적으로는 쿠바사건 이후 미소 화해조짐이 보였으나 아시아, 특히 한반도에서는 베트남 전쟁이라는 외재 변수가 남북한 적대관계의 지속에 중요한 영향을 끼쳤다.

### 3) 남북대화 태동기 (1970 - 1988)

1969년의 닉슨독트린에 뒤이은 미-중국 화해와 1972년 SALT체결에 따른 미소관계의 발전은 냉전 이후 국제화해체제가 성숙되는 시발점이 되었다. 특히 미중 관계 정상화는 남북한 관계에도 직접적인 영향을 주어 1972년 7.4 공동성명으로 결실을 맺었다. 이에 앞서 한국은 1971년 8월 12일 최 두선 적십자 총재가 이산가족 찾기 운동을 제의하였고 북한이 수락함으로써 남북대화가 시작되었으나 북한은 인도주의적 차원보다는 통일전선 전술로서 협상에 임하였기에 난항을 겪게 되었다.<sup>13)</sup>

1970년대 초의 남북대화 태동요인에는 미중화해를 비롯한 국제체제 요인의 가장 중요하게 작용했으나 남북한은 각자 변화된 정세하에서 의도된 대화 전략을 추구하였다. 한국은 닉슨독트린 후의 미군철수와 상대적인 군사적 열세 하에서 북한의 가중되는 위협에 대처하기 위해서는 일단 시간을 벌어야 한다는 군사적 균형을 위

8) [조선 중앙연감] 1966-1967, p.65

9) Rinn-sup.Shin, "Foreign and Unification Policies" *Problems of Communism* (Jan.- Feb., 1973), p.61

10) 서대숙, 앞의 책, p.191

11) [김일성 저작 선집] 제 5권, pp.188-189

12) Dae-Sook.Suh, "Changes in North Korean Politic and Unification Policy", *Korea and World Affairs* vol.9, No 4 (Winter, 1985), pp. 690-691

13) [김일성 저작 선집] 제 6권, p.162, 252

한 지연전술이 하나의 목적이었으며 북한은 남북대화를 통한 위장평화전략의 통일 전선 전술로서 제 2의 베트남 모델을 추구하고 1974년에는 한국문제 해결방식으로 북미 직접협상을 모색하는 평화협정을 제안하였던 것이다. 한국은 1973년 소위 6.23평화통일 외교정책을 발표하였는 바, 여기에는 북한과 유엔에 동시 가입할 수 있다는 항목과 함께 상대방의 실체를 인정하는 평화공존의 논리가 내포되어 있다. 그러나 북한은 김일성 5대 강령의 제시로 이를 거부하였고, 결국 73년 8월 28일을 기점으로 남북대화는 중단되었다. 당시의 남북한 관계는 양쪽이 새로운 국제정세 하에서 적응하기 위한 정책에서 일시적인 남북대화의 태동으로 대결속의 공존양상을 띄었으며 동 기간중에 국내체제는 1인중심의 공고한 정치체제로 전환되었다. 남북한 관계가 발전될 수 있는 외재적 요인이 존재했으나 양국의 국제체제와 상호간의 적대적 인식구조가 상존하고 있었기에 영속화될 수 없었다. 그후 10년 뒤 1984년 9월 북한의 수재물자 제공을 우리측이 수락함으로써 적십자 회담이 재개되었다. 이 당시에 북한은 숙원인 고향방문단 외에도 예술공연단 교환을 고집하였고 '자유왕래 이외의 기타 방도에 대한 제안'을 추가하였으며 '친우'까지 새 사업 대상으로 추가하는 협상전술을 구사함으로써 정치우선 전략을 추구하였다.<sup>14)</sup>

1979년 소련의 아프카니스탄 침공으로 미소는 다시 신 냉전체제를 형성하였으며 남북한 관계도 1980년대에 들어와 전두환정부 시대에는 민족화합 민주통일 정책등 적극적 대북정책이 강구되었으나 일시적인 한국측의 북한 수재물자 수락으로 남북 교류가 있었을 뿐 진전되지 못하였다.

1985년 소련 고르바초프 집권 후 개혁, 개방정책이 실시됨에 따라 블라디보스톡 선언등 한국과의 접근 가능성이 표명되고 86 아시안게임에 이어 88 올림픽게임 개최문제로 남북한은 북한의 올림픽 공동개최 제의 문제등 한때 남북대화의 진전이 예상되었으나 결실을 거두지 못했다.

### 3. 신세계질서 태동과 남북한 관계

#### 1) 공존체제 모색기 (1988 - 1993)

1988년 2월에 취임한 노태우정부는 경제성장과 국제적 지위향상에 따른 자신감을 바탕으로 1988년 7월 소위 7.7선언을 발표하여 북한을 한국문제 해결의 파트너로 보고 북한이 더 이상 적이 아니고 공존관계임을 표명하였다. 즉, 한국은 북한을 민족번영을 위해 함께하는 동반자관계로 규정하는 최상의 남북한 협력관계를 추구하였다.<sup>15)</sup> 한국은 7.7선언의 후속조치로서 남북 적십자 실무회담 개최제의, 북한 및 공산권 외교개방, 대북 비난 중지, 대북 경제개방 조치 추진 등을 발표하는 한편, 남북 정상회담 개최를 제의하였다.<sup>16)</sup>

14) 강인덕, "북한의 인도문제 협상전략과 한국의 대응", 국제평화연구소 Peace Studies Monograph Series 15, 1994년 6월

15) 대통령 비서실, [노태우대통령 연설문집]제 1권, 1990, pp.176-179

이후 한국은, 1988년 12월 남북한 당국간의 고위급회담 개최를 제의하면서 체육 회담, 적십자회담, 국회회담등 다차원의 남북대화가 진행되었다.<sup>17)</sup> 1989년 9월 1일 노대통령은 '한민족 공동체 통일방안'을 천명하여 대북한 접근정책을 구체화 하였던 바,<sup>18)</sup> 여기서 통일정책은 과도체제로서 남북연합의 구성등 통일 이전까지의 공존관계를 제도화시키려 하였다. 특히, 이 시기에는 1989년 2월부터 1990년 7월까지 8차례의 예비회담과 2차례의 실무대표 접촉을 통하여 1990년 9월 고위급 회담이 성사되었고, 이것은 분단 후 남북한이 처음으로 상대방을 정통성있는 협상의 파트너로 공식적으로 인정했다는 점에서 남북관계 회담사에서 새로운 의의가 있었다.

북한 역시 사회주의권의 체제변동과 탈냉전 추세및 경제난 심화등의 요인에 의하여 대내적으로 사회주의체제를 강화하는 한편, 외국의 투자유치등 경제난 타개와 탈냉전 세계화 추세에 적응키 위해 남북한 관계를 개선하려 하는데 동의하였다. 북한은 1989년 9월 8일 국가수립 40주년 김일성 연설에서 남북공존의 원칙을 강조하였으며, 미일과의 접촉을 추진하여 관계정상화를 도모하였다. 1991년 김일성의 신년사에는 '조국통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히지 않는 원칙'을 언명하고 한국의 흡수통일론에 쐐기를 박는 한편, 종래의 대남 해방론으로부터 남북공존 노선으로 전술적 변화가 현저하게 나타났다. 1991년 10월 김일성은 중국을 방문하고 중국식 변화의 지향을 모색하기도 했으며 선봉, 천진의 경제 특구와 두만강 개발계획을 추진하였다.

한국의 북방정책과 남북관계 개선이라는 적극적 의지와 북한의 탈냉전예의 시대적 적응및 경제난 타개를 위한 현실적 정책전환으로 인한 남북한의 일련의 회담은 고위급 회담을 결정체로 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(1991년 12월 13일)와 한반도 비핵화 공동선언(1991년 12월 31일)으로 발표되었고, 1992년 2월 19일 평양에서 비준서를 서로 교환하였다. 회담 초기부터 '선 정치군사 문제 해결, 후 불가침선언' 채택을 주장한 북한<sup>19)</sup>과 교류, 협력의 활성화를 중심으로 남북관계개선 합의를 도출하고자한 한국의 입장이 상충되었으나 1991년 10월의 4차 회담에서 북한은 상호 실체 인정과 불가침 선언과 교류협력에 관한 합의서를 단일 문건 채택, 상대방에 대한 일체의 파괴, 전복 행위 금지조항 신설등 태도변화를 보였다.<sup>20)</sup> 기본합의서에는 구체적인 남북한 관계의 진전 내용이 수록되어 있는 바, 그 중요 내용으로는 첫째, 남북 쌍방은 체제 인정, 존중, 내정 불간

16) 상기 연설문집, pp.187-192

17) 체육회담의 결실로서 1991년 4월 제41회 세계 탁구선수권대회와 1991년 6월 제6회 세계 청소년 축구대회에 남북한이 단일팀을 구성하여 참가하였다. 적십자회담은 1989년 9월부터 1990년 11월까지 8차례의 실무대표 접촉및 한차례 수석대표 접촉을 가졌고 1992년 6월부터 8월까지 이산가족 고향 방문단 및 예술단 교환을 위한 실무대표 접촉이 수차례 개최되었다. 남북 국회회담 개최를 위해서는 1988년 8월부터 1990년 1월까지 10차례 준비접촉과 한차례 수석대표 단독접촉을 가졌으나 결실이 없었다.

18) 상기 연설문집 제 2권, pp.255-263

19) 우리측의 교류주장에 대해 '북에 교류통로를 통하여 자유의 바람을 불어 넣고, 우리를 흡수통합해 보려는 음흉한 목적을 두고있다'고 평가하며 거부입장을 보였다. (로동신문, 1992년 2월 1일자, 2월 2일자)

20) 로동신문, 1991년 10월 25일자

섭, 파괴 전복 행위 중지, 정전상태를 공고한 평화상태로 전환시키고자 노력한다는 정치 조항. 둘째, 무력 불사용, 분쟁의 평화적 해결, 단계적 군축 실현 등 군사부문 조항. 셋째, 경제교류 협력, 이산가족 문제 해결과 인적교류등 교류협력 조항 등이 합의 되었다.

아울러 한반도 비핵화 선언의 경우 북한은 1985년 12월 핵확산 금지 조약에 가입했으며 18개월 이내에 IAEA 와 체결토록 되어 있는 안전협정을 보류했으나 1991년 7월 15일 IAEA와 안전협정 표준문안에 동의하였으며 동년 12월 31일 핵무기 실험, 제조, 핵의 평화적 이용, 핵 재처리 농축시설 보유금지, 핵 사찰 등 6개항으로 구성된 비핵화 공동선언이 채택된 것이다. 이어 1992년 1월 30일 IAEA와 안전협정을 체결하고 1992년 4월 9일 이를 비준하였다. 한반도 핵 문제는 91년 10월의 4차 고위급 회담에서 쟁점으로 등장했으며, 북한은 IAEA 안전검사 수용을 주한미군 및 핵무기 철수와 연계시켰다.<sup>21)</sup> 당시 북한은 핵우산을 보장하는 조약 체결과 핵무기가 동원되는 군사훈련도 금지해야 한다고 강변하였다.

1991년 9월 27일 부시 미 대통령의 전술 핵 감축 선언과 1991년 12월 18일의 노태우대통령의 한반도내 핵 부재 선언으로 주한미군의 핵 철수가 사실상 시인된 가운데 비핵화 공동선언에 합의하였으나 북한은 남북한 핵 통제 공동위원회 구성 운영을 위한 협상에서 핵무기 사용을 가정한 군사훈련, 핵무기 지원을 전제로한 협정 체결등 철회되었던 문제들을 제기함으로써 쟁점을 유보시켰다. 한반도 비핵화 문제에 있어 한국은 초기 수세적 입장이었으나 미국이 소비에트연방 해체 움직임과 관련 핵 확산 방지를 제안하면서 이의 일환으로 한반도에서의 핵 철수가 시행되었다. 북한은 핵무기를 만들 의사도, 능력도 없다는 원칙적 주장을 1992년 김일성의 신년사<sup>22)</sup>를 비롯 수차례 거듭하였다. IAEA 에 의한 북한 핵사찰이 거론되면서 북한은 비대칭 사찰, 의심 동시 해소 원칙을 주장한 반면, 한국은 상호 동수 원칙에 의거 대칭사찰과 특별사찰 실시를 주장하였다.<sup>23)</sup>

남북한은 비핵화를 검증하기 위해 '핵 통제 공동위'를 두어 사찰규정을 마련하여 1992년 6월까지 남북 상호 핵사찰을 실시할 것을 약속하였다. 그러나 상호사찰은 실시되지 못하고 1992년 5월부터 6차례의 임시사찰을 IAEA 가 수행한 결과 핵폭탄의 핵심 원료인 플루토늄을 상당량 확보한 것으로 드러난 가운데, 1993년 3월 북한은 NPT 탈퇴라는 초 강경 대응조치를 취하고 나섬으로서 남북한 관계는 새로운 적대, 대치관계로 전환되었다.

한편, 기본 합의서 채택으로 남북한 관계가 새로운 진전을 보인 부분으로 군사 부문에 있어 기본 합의서 5조에 있는 '남과 북은 현 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위해 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될때까지 현 군사협정을 준수한다' 라고 한 규정에서 북한은 하나의 조선논리에 입각 미국과의 평화협정 체결을 주장하였으나 마지막 순간에 전술적 양보를 함으로서 타협이

21) 연형묵총리 기초연설문, 로동신문, 1991.10.24

22) 로동신문, 1992년 1월 1일자

23) 전성훈, "핵문제에 대한 북한의 입장과 한반도 비핵화 전망", 민족통일연구원 세미나 시리즈 <92-03 북한의 핵문제와 남북한관계>, pp.6-18

성사되었다. 24) 군축을 포함한 군비통제 협상에 있어서도 북한은 한국의 군사적 신뢰구축 조치를 포함하자는 주장을 불가침 약속만으로도 충분하다며 이의를 제기했으나 결국 북한의 양보로 불충분하지만 군비통제 협상을 위한 기본지침을 명시하였다. 25)

1992년 5월 서울에서 열린 7차 남북고위급 회담에서 남북한은 군사 경제교류, 사회문화 교류협력등 3개 공동위원회를 구성하고 남북연락사무소를 설치 운영하는 데 합의하였다. 또한 화해분야의 이행기구는 남북화해 공동위원회를 구성, 운영하기로 합의하였다. 쌍방은 특히, 8.15를 계기로 이산가족 100명, 예술인 70명, 기자, 지원인원 70명으로 구성되는 '이산가족 노부모 방문단 및 예술단'의 서울-평양 동시교환 실천에 합의함으로써 실천 의지의 일단을 보여주기도 하였다. 이 문제를 위해, 남북 적십자 실무대표 간에 총 8차례의 접촉을 가졌으나 핵 문제, 이 인모 문제를 거론하며 북한측은 이산가족 문제를 남북협상 과정에서 협상카드로 사용하고자 했다.

1992년 9월에 개최된 제 8차 남북 고위급 회담에서 화해, 불가침, 교류협력등 3개분야의 부속 합의서가 채택 발효되어, 1992년 11월 5일부터 남북화해 공동위원회를 필두로 군사경제 교류협력, 사회문화 교류협력 공동위원회등을 1주일 간격으로 개최하기로 합의하였다. 남북한은 남북 기본 합의서 발표, 3개 분과위원회 발족을 기본틀로 하여 남북 연락사무소 설치 4개 공동위원회 발족이라는 실천, 이행 기구가 구성되고 부속 합의서 채택 이후 공동위원회 가동 및 구체적인 사업 실천이 가능하게 되어 남북한 관계는 화해 협력의 제도화 단계가 기대되었다. 26) 그러나 8차 고위급 회담 이후 북한은 한국측의 화랑훈련, 92 독수리훈련 등을 이유로 각 공동위원회 개최를 거부했으며 92년 10월 제 24 한미 년례 안보회의에서 남북 상호사찰이 전전이 없을 경우 1993년 팀스피리트 훈련실사가 결정되자 팀스피리트 훈련 재개 결정을 철회하지 않는 한 제 9차 고위급 회담의 거부를 밝혔다. 결국 1992년 12월 제9차 고위급 회담은 예정대로 열리지 못하고 1991년 12월 13일 기본 합의서 채택 이후 남북 사이에 조성된 남북 화해협력 분위기는 냉각 국면으로 접어들었다.

## 2) 북한의 NPT 탈퇴(1993.3) 이후 남북한 관계 악화

한국의 김영삼 대통령은 민족 제일우선의 취임사와 전향적 통일정책을 천명하며, 이 인모 노인을 북송하는등 가시적 조치를 보이면서 문민정부의 태동과 함께 남북한 관계는 급진전할 것으로 예상되었으나, 1993년 4월 북한은 전민족 대단결 10대 강령으로 김영삼 대통령의 취임사에 대응하면서 대남 4개항의 요구로서 외세의존 정책 포기, 주한미군 철수의지 표명, 외국군과의 합동 군사연습 중지, 미국

24) 임동원, "남북한의 군사문제 협상전략 : 남북 고위급회담을 중심으로", 국제평화연구소 Peace Studies Monograph Series 15, 1994.6월

25) 남북 합의서 제 12조, 13조

26) 민족통일연구원, "통일환경과 남북한 관계 : 1992-1992.12.25", pp. 82-91



핵우산 탈퇴를 주창하였다.

북한은 핵개발과 남북대화의 병행이라는 특유의 2중 전략을 행하여 왔음이 다시 한번 밝혀졌다. 과거의 남북대화 추진 중에도 땅굴을 파고 있었듯이 남북 합의서와 한반도 비핵화 선언이 추진될 때도 핵개발을 추진한 것이다. 북한은 NPT 탈퇴를 위협 카드로 쓰면서 미국과의 직접 협상을 추진하여 NPT 탈퇴를 유보하고 두 단계의 북미협상을 실시한 바, 미국으로 부터 핵 불사용, 무력 불사용 및 체제인정, 경수로 이전 문제등을 의제화 하였다. 핵문제로 인해 남북대화, 교류가 경색되었음은 물론 남북한 관계는 북한의 대미 직접협상 전략으로 교착상태에 빠지게 됨에 따라 한국은 한반도 문제를 남북한 당사자가 해결한다는 원칙에 따라 상호사찰을 주창하기도 했으며 남북한 간의 특사교환을 북미 3단계 회담의 전제조건으로 제창하였으나 핵문제의 조속한 해결을 위해 북미 직접협상을 용인하기로 정책전환을 하였다.

북한의 핵개발은 한국의 대북 정책결정 과정에 있어 소위 강경파와 대화파 간의 갈등을 초래하기도 했으나 한국정부의 기본입장은 초기 미국의 강경대응론을 제압하면서 국제공조와 대화를 통한 핵문제 해결을 추구하였다.

북한은 Brinkmanship 외교 전략으로 미국을 위시한 국제사회의 압력을 받으면서도 IAEA의 핵사찰을 거부한 채 최근 핵 연료봉 교체를 단행 함으로서 IAEA는 대북 제재조치를 발표하였으며 한반도는 긴장상태로 돌입하였다.

북한은 지난 5월 '일본의 핵무장이 확인된 이상 한반도 비핵화는 의의를 상실했다'(중앙일보 5.2일자)고 했으며, 이는 동북아 비핵 지대화가 이뤄지지 않는 상황에서 한반도만의 비핵 지대화는 의미가 없다는 것이다.

한국에서도 핵 주권론에 따라 비핵화 선언 무효 주장이 대두되어 이홍구 통일원 장관도 '북한이 핵을 반개만 가져도 비핵화 선언은 무효다'라고 언급하여 북한의 핵개발 포기를 촉구함과 동시에 한국도 핵 정책을 재고할 수 있다는 의사를 내포하였다. 한편, 북한 핵문제와 관련하여 남북교류와 핵문제를 연계해야 하느냐 분리해야 하느냐의 논제는 한국의 대북 정책에 있어 중요한 논쟁점으로 등장하였다. 한국정부는 핵문제 대두 이후 기본적으로 선 핵문제 해결, 후 남북교류 방침을 정하였으나 재계와 학계에서는 북한 개방을 촉진시키기 위한 전략으로 핵과 경험을 분리하여 남북교류를 활성화시켜야 한다는 주장이 높게 대두되었다. 북한의 핵개발 목표가 북한 체제의 보전이나 대미 협상을 통한 완전한 실리추구 아니면 대남우위 전략의 위협론이냐도 주요 논쟁이 되었으나 최근 일련의 북한 양태로 보아 북한의 핵개발은 단순한 협상용이 아닌 체제 보전과 한국의 흡수통일에 대비한 방어적 공격용으로 적극적 개발이 예상된다.

최근 북한은 IAEA의 제재에 반발하여 IAEA의 탈퇴 결정을 선언했다. 북한은 미국, IAEA, 한국과의 핵 관련 구조들에서 한국의 양보로서 3단계 북미 직접협상의 길을 텃으며 이제 IAEA의 틀레에서도 벗어남으로서 오로지 핵문제에 관한한 미국과 협상한다는 전략을 구체화 하였다. 북한은 핵 협상에 있어 미국으로 부터 안보 체제 보장과 미일과의 외교 경제 관계정상화라는 두가지 관점을 중시하고 있다. 북한이 실리 추구적 경제원조보다 더 중시하는 것은 안보 위협과 체제보전이다.<sup>27)</sup>

따라서 북한은 주한미군 문제 및 실질적인 미국의 핵 위협으로 부터 완전한 보장을 요구하는 일괄 타결을 추구하고 있는 것이다. 결국 북한 핵문제가 관련 당사국의 평화적 협상의 길을 택한다면 한반도의 휴전상태가 평화상태로 이전되는 평화협정 체제 구축을 위한 남북한과 미중간의 대 협상이 시도되어야 할 것이다.

최근, 북한의 일방적 핵 연료봉 교체 후 미국을 비롯한 유엔의 제재 방향과 함께 한국정부는 지난 1년간의 대화 전략에서 대북한 제재를 추진하는 강경 전략으로 선회하였다가 또다시 남북 정상회담을 통한 대화 전략으로 급선회 하였다. 결국 북한 핵개발 문제는 북미 관계는 물론 남북한 관계에 치명적인 전쟁위기까지 몰고 가는 위기의 악순환 구조를 재생산하였으나 갑작스런 북한의 남북정상 회담제의와 한국의 즉각적인 수락결정으로 새로운 국면을 맞고 있으며 획기적인 남북한 관계의 개선이나 긴장 상태로의 회기나 하는 중대한 시점을 맞고 있다.

#### 4. 남북한 관계의 변화요인

##### 1) 미국의 세계질서 주도과 한계

결프전과 소련 붕괴 후 많은 분석가들은 미국이 단극체제(Unipolarity)를 영속화 하는데 기반을 둔 새로운 대 전략(Grand Strategy)을 채택했다고 보았다. 실제 뉴욕타임즈에 유출된 1994-99년도 국방성의 국방계획 지침(DPG) 초안에는 '미국은 미국의 리더쉽과 기존 정치경제 질서를 전복시키려는 도전세력을 격파해야 된다'고 되어 있다.<sup>27)</sup>

1991년의 결프전에서 미국 주도의 세계질서에 도전했던 이라크를 패배시킴으로써 미국은 소련의 협력을 얻어 군사적 패권을 얻을 수 있었다. 탈냉전 시대에서 미국의 외교정책은 3가지로 요약된다. 첫째, 미국은 핵무기 및 미사일등 다량 살상 무기의 확산금지 또는 통제를 가장 중시하고 있다. 둘째, 구소련의 와해와 그 결과 파생하고 있는 종족 민족주의가 초래하는 불안정과 위협성을 극소화 한다. 셋째, 미국은 해외 시장에 대한 접근을 극대화 하여 경제적 이익을 극대화 한다. 최근 미 국무차관 린 데이비스의 하원 연설에서도 '클린턴 정부는 핵확산 금지를 미국의 최우선 목표로 설정하고 있다'고 강조하였다.<sup>29)</sup>

과거에 미국은 정치 및 안보 유대관계로 이스라엘, 파키스탄, 인도등의 핵개발에 미온적 대처를 하였으나, 탈냉전 미국 주도의 신세계질서 하에서 미국은 NPT 체제유지를 강화하려고 하며 1995년 조약의 갱신을 앞두고 이를 영구화하려는 목표를 설정하고 있기에, 작금 북한의 핵 개발은 과거 그 어느때 보다 미국의 강화된 압력

27) Sam-sung.Lee, "Peace and Security in Northeast Asia", Asian Perspective vol.18 No1, p.154

28) Golam,h.Choudhury, "Changing Global Politics and it's Impact on the Asian International System", Asian Perspective vol.18 No1 1994, p.94

29) 린 데이비스 미국무차관의 하원 군사위 증언, 국제문제 1994년 2월호, pp.96-103

이 예상되는 것이다. 최근 미국이 소말리아, 유고, 하이티등의 국제문제에서 효과적 해결을 하지 못하는 외교정책을 비판 받고 있으나 이들 문제는 미국의 최우선 외교정책 목표인 핵확산 금지문제와 비교해서는 상대적으로 중요한 문제가 되지 않는다. 북한은 핵확산 금지라는 미국의 세계전략에 일부 불만을 품은 국가들 - 이라크, 리비아등의 지지를 받으며 95년 NPT 체제 갱신까지 지연 작전을 시도하고 있다. 중국도 기본적으로는 북한의 핵 보유를 반대하고 있으나 후발 핵 국가로서 미국 주도의 핵 질서에 반발하면서 최근에는 93년 1월에 이어 지난 6월 10일에도 핵 실험을 감행하면서 북한의 핵 제재에 반대입장을 보이고 있다.

미국의 세계질서 주도의 한계를 지적하는 사람이 많다. 키신저도 걸프전은 냉전이 영광스런 종식을 가져왔으나 미국 주도의 신시대를 연 새벽이 아니며, 미국은 군사적으로 그 힘을 잃어 가고 있다고 보았으며 슈레진저는 신세계질서는 1차 세계대전 직후 1939년까지 존재했던 국제체제의 양상을 보이며 권력 정치(Power Politics), 민족간 경쟁, 종교분쟁을 특징으로 하는 더 많은 불안정을 보일 가능성을 언급하고 있다. 브레진스키 역시 냉전 이후시대가 냉전시대보다 더 위험함을 강조하였다.<sup>30)</sup>

클린턴 행정부는 새로운 아시아 정책으로 '신태평양 공동체'를 구상하고 있다. 과거와 달리 미국은 아시아에 있어 경제, 안보, 정치를 통합하려 하고 있다. 탈냉전 시대에 있어서 미국의 대한국정책에서 가장 현저한 변화는 주한미군 철수 정책 계획이다. 년 워너 법안에 따른 미 국방성이 제출한 EASI(the East Asia Strategy Initiation)로 알려진 보고서는 1991년 부터 2000년 까지 주한미군을 포함한 동아시아 주둔 미군의 3단계에 걸친 점진적 부분감축 구도가 드러나 있다. 최근 북한 핵사찰 거부로 상기 계획은 실행 과정중 중단되고 있으며 한반도 위기를 대비하여 패트리엇 미사일, 아파치 헬기등 방어 장비가 더 증강되고 있는 오늘의 실정이다. 향후 남북한 관계는 미국의 동아시아 정책과 북한 핵의 대응방안 및 중국을 비롯한 주변 강대국의 정책에 따라 상당기간 영향이 지속될 것이다.

## 2) 북한의 대내적 요인

### (1) 국내 정치, 세습체제 문제

북한의 대내 정치문제로서는 김 부자 세습체제가 어느정도 안정성을 보이고 있나하는 문제이다. 김정일은 1974년 2월 당 정치국 상임위원에 오른 이래 90년에 들어와서 세습체제를 보다 공고히 하고 있다. 1991년 12월 인민군 사령관으로 취임하여 1992년엔 원수의 지위에 올랐으며, 1993년 4월엔 신헌법에 의거 국방위원회 위원장을 맡고 있다.

북한은 승계과정의 취약점으로 지적 되어왔던 친인척 불화를 해소하기 위해 김 영주와 김 성애를 복귀시켰다. 김 영주는 1993년 12월 당 중앙위 전원회의에서 당 정치국원과 국가 부주석에 임명되었다. 김 성애 역시 여맹 5기 18차 회의(11.15)

30) Golam, h.Choudhury, 앞의 책에서 재인용, pp.95-96

에서 김정일 후계체계의 정당성을 인정하는 발언을 하였다.<sup>31)</sup> 김정일은 팀스피리트 훈련과 관련, 인민군 최고사령관 명의로 준 전시상태 명령을 하달하고(3.8) NPT 탈퇴선언을 결정(3.12)함으로써 그의 지도력을 확인하였다. 북한은 '인덕 정치가 실현되는 사회주의 만세' 등<sup>32)</sup> 김정일 수령 승계를 기정 사실화하고 있으나 북한주민 얘기로 전해지는 '김정일 시대에 와서 김일성 시대보다 생활이 나빠졌다'는 말과 같이 최근 핵문제로 인한 국제사회의 압력과 극심한 경제사정으로 인해 승계체계가 제대로 작동될 수 있을까에 대한 의문이 들고 있다. 그러나 단기간 내에서는 미국 및 한국의 대북제재 압력등 외부 위협으로 오히려 소위 '우리식 사회주의'를 고수하며 주민 통합과 승계 체제의 공고화가 계속될 것이다.

북한은 탈냉전과 사회주의권 몰락에 따른 체제 보전과 시대적 조응을 위해 주체사상과 우리식 사회주의를 강조하였으며, 1992년 12월에는 헌법을 개정하였다. 1991년 5월 김정일은 '인민대중 중심의 우리식 사회주의는 필승 불패이다'를 역설하여온 바, 주요내용을 보면, 마스-레닌주의 이념과 프로레타리아 국제주의를 폐지하고, 대신 국가에 대한 당의 영도를 강조하고(북한 헌법 11조) 사람 중심의 사회주의(3조, 8조)를 언급하였다. 그리고 수령의 유일적 영도체계, 중앙집권제 고수, 사적소유 반대, 중앙집권적 계획경제 고수, 3대 혁명 역량 강화를 강조하였다. 한편 권력구조를 개편하여 국방위원회를 분리, 승격시킴으로서 김정일의 지도노선을 제도적으로 강화하였다.<sup>33)</sup> 국제환경 변화에의 대응으로 대외 경제개발 정책 및 대남 정책에서의 다소간 변화와는 달리, 북한체제 유지를 위해서는 김 부자 세습체제를 더욱 강화하고 당의 영도를 강조하는 법적 조치가 강구되었다고 본다.

## (2) 경제

북한은 탈냉전 이후 구소련과 중국이 자국내의 개혁, 개방 정책 추구하고 동맹관계의 약화로 인해 원유등을 위시한 경제원조가 감축되고 북한 자체내의 경제 성장정책의 실패로 심각한 경제난을 보이고 있다.

1993년도는 지난 1987년 4월에 확정하여 추진해온 제 3차 7개년 계획의 최종년도였다. 그러나 계획 착수 이후 6년간(1987-1992)의 경제성장율은 연 평균 -1.3%를 기록하였다. 1992년의 경제 성장율은 -7.6%에 산업시설 가동율은 40% 미만으로 평가되고 있으며 같은 해 대외무역 규모는 3차 7개년 계획 기준년인 1986년의 36억불(수출 14.9억불, 수입 21.1억불)에 비해 25%가 감소된 26.6억불에 불과했고 무역적자는 6.2억불이었다.<sup>34)</sup> 북한은 1993년 12월 28일 개최된 당 중앙위 제 6기 21차 전원회의에서 제 3차 7개년 경제계획의 실패를 자인하고 향후 경제건설 전략의 방침으로 농업 제일주의, 경공업 제일주의, 무역 제일주의를 택하였다. 북한의 과거 경제정책 기조는 군사력 증강에 초점을 맞추었으며 자력 갱생의 원칙, 중공업 우선정책을 추구했으나, 1980년대 이후 자력 갱생 전략이 한계에 직면하여 1984년 합영

31) 민족통일연구원, [통일환경과 남북한관계 : 1993-1994], 1993.12.15

32) 로동신문 1.28일자

33) 장명봉, "북한의 헌법개정과 남북한 관계개선", 국제문제 93년 8월호

34) 통일원, 통일백서 1993, pp.204-209

법을 제정하였고, 최근 중국의 현대화, 개방정책의 성공, 탈냉전에 적응하면서 대외무역 및 경제협력에 대한 중요성을 인식하고 있다.

남북한의 경제력은 시간이 지날수록 현저한 격차를 벌리고 있는데 이는 남북한 관계 변화에도 상당한 영향을 주고 있다. 남북한의 경제력 격차는 북한 입장에서 남북 경제교류를 통한 경험으로 국익을 추구한다는 점에서 남북한 관계의 순기능적 발전요인이 되나 한편으로 흡수통일의 위협을 경계하여 역기능적 갈등요인이 증폭될 수도 있는 것이다. 남북한의 경제력을 비교하면 1990년 기준으로 한국은 국민총생산 2천 3백 79달러, 1인당 GNP 5천 5백 69달러인데 반해, 북한은 각각 2백 31억 달러와 1천 64달러를 기록하여 GNP 기준 10.3배와 1인당은 5.2배의 격차를 보이고 있다. 공업력의 경우 남한이 제철 3배, 제강 4배, 자동차 57배, 조선 16배, 정유 12배 등의 우위를 보이고 있다. 특히 최근 북한은 식량난을 보이고 있는 바, 김일성은 지난 5월 초 인도의 서 벵골주 수석 장관에게 식량, 의료등의 긴급지원을 요청하였다. 북한의 식량 소비량이 연간 550-650만톤인데 비해 수확량은 90년 481만톤, 91년 443만톤, 92년 427만톤, 93년 388만톤 등 연간 200만톤 이상의 부족을 보이고 있다.<sup>35)</sup>

북한은 경제난 타개를 위한 외자유치 법령을 추가 단행하여 1992년 10월 외국인 투자법, 외국인 기업법 및 합작법을 제정하고 합영법 세칙을 개정한데 이어 1993년 1월에는 외국인 투자기업 및 외국인 세금법, 외환 관리법, 자유경제무역지대법을 제정하였다. 북한의 NPT 탈퇴 이후에도 관세법, 출입국 관리법, 토지임대법과 자유경제무역 지대안에 외국은행 설립 및 지점 개설을 허용하는 내용의 외국투자 은행법까지 공포하여 해외자본, 기술유치의 의지를 나타냈다. 또한 북한은 나진, 선봉 자유무역 지대를 설정하여 초기 중국식 모델의 대외 경제개방 정책을 지향하고 있다.

## 5. 남북한 관계 변화 결과와 불변요인

### 1) 세계화와 남북한 관계변화

1985년 소련의 고르바초프의 개혁, 개방정책 이후 전개된 사회주의권의 변화와 미소 협력시대 창출은 이념중심의 국제체제를 쇠퇴시키고 각국의 경제적 실리 추구가 제일의 국가목표로 설정되는 새로운 시대를 예고하였다. 탈냉전 세계화의 흐름은 남북한 관계개선에도 일단은 순기능적 영향을 주었다.

탈냉전 세계화가 남북한 관계에 영향을 미친 것으로는 첫째, 한국의 대소련, 중국 국교정상화를 들 수 있다. 소련은 블라디보스톡 선언(1986년7월)과 크라스노야르스크 선언(1988)으로 인한 새아시아 정책으로 한국과의 접근 가능성을 시사하였고 86아시아게임과 88올림픽 개최로 한소 관계는 자연스런 진전을 보게 되었다.

35) 민족통일연구원, "남북한 국력추세 비교연구", 1993.12

한국의 노태우 정부는 적극적 북방정책을 전개하여 1989년 2월 헝가리와의 수교를 기점으로 동구 국가들과 수교하였으며 1990년 9월 30일 한소수교가 성사되었다. 당시 북한은 소련을 맹비난 하였으나 북한 역시 일본, 미국과의 관계 개선을 시도하고 있었다.

둘째, 신세계질서의 흐름에서 유엔의 역할이 현저히 강화되고 있다. 과거 유엔은 미소의 거부권 행사와 이념 대결의 시대에서 효과적 작동을 하지 못하였으나, 새로운 미소 협력시대에서 남북한의 유엔 동시가입이 실현되게 되었다. 북한은 1973년 5월 WHO 에 가입함으로써 정권수립 이래 최초로 유엔시스템에 진입하였다. 동년 6월 23일 통일 5개 원칙의 한 부문으로 김일성은 남북한이 연방을 형성하여 고려 연방공화국이라는 한 국가로서 유엔에 가입하자는 것을 제의하였다. 이는 박정희의 6.23 정책에서 나온 유엔 동시가입에 대한 하나의 반론이었다. 1990년에 들어와 한국은 남북한 유엔 동시가입이 안되면 단독으로라도 유엔에 가입하고자 했으나 북한은 두개의 한국으로 유엔에 가입함은 한반도 분단을 영구화시킨다는 논리를 주장하였다. 그러나 1991년 북한은 유엔정책을 전환하여 만약 남한이 단독으로 유엔에 가입하면 유엔에서의 한국문제 토의가 편파적이 되어 중요한 결과를 가져온다고 전제하며 북한도 유엔에 불가피하게 가입할 수 밖에 없다는 입장을 보이게 되었다. 북한이 정책을 전환하게 된 결정적 요인은 중국 변수로서, 소련이 남한의 유엔가입을 지지함에 따라 남한가입 봉쇄의 관건인 중국이 실용주의 노선을 취하여 한국의 유엔가입에 거부권을 행사하지 않는다는 것을 91년 5월 3일 이봉 수상외의 평양 방문에서 시사하였던 것이다.<sup>36)</sup> 결국 남북한은 1991년 9월 17일 북한은 160번째 회원국으로 한국은 161번째 회원국으로 각각 가입하였다.

셋째, 북한은 과거 냉전시대에 자립 갱생의 원칙론과 하나의 조선론을 고수하였으나 일련의 국제정세 변화에 따라 대남 정책에 있어 다소간의 소위 전술적 변화를 보이고 있다. 과거 대남 관계에서 정당 사회단체간 교류를 고집하여 통일전선 전략 차원을 시도했으나 정부 당국자 간의 공식 합의 문서를 사상 최초로 합의하여 '기본 합의서'를 채택하였으며, 한국인의 북한 초청을 비롯 한국과의 경험 추구등 대외 경제개방 정책을 시도하고 있다.

이미 언급했듯이 기본 합의서 채택 과정에서도 북한의 가장 주요한 정책의 변화 조짐으로 정전상태 문제를 양측의 공동 노력으로 평화상태로 이행한다는 타협책에서 종래 한국은 휴전협정 당사자가 아니므로 평화협정은 미국과 체결해야 된다는 논리에서 신축적 양보를 하였다. 또한 군사 부분에 있어 신뢰구축 조치와 북의 무력 불사용 원칙이 같이 규정됨으로서 남북한 군비통제 협상에서 한국의 주장대로 신뢰구축 조치가 수반되어야 한다는 논리가 수용되어졌던 것이다.

넷째, 북한은 헌법 개정 및 국제화 추구를 시도하였다. 북한은 대외 경제개방 정책의 법적 토대를 정비하였는 바, 구헌법 제 16조의 막스-레닌 프롤레타리아 국제주의 원칙에 입각한 대외 정책의 기본이념 원칙을 수정하여 신헌법 제 17조에서

36) Byung-chul.Koh, "North Korea's Policy toward the United Nations", prepared for the International Seminar, "Keeping Peace and United Nations in Northeast Asia", Institute for Peace Studies, Korea University, June 3-4, 1994, p.11

자주, 평화, 친선 이념으로 세계 모든 나라와 교류한다고 규정하였으며 16, 37조에서 서방 자본, 기술의 유치를 언급하였다. 대남 관계변화의 중요한 진전으로서는 구헌법 5조 '북반부에서 사회주의의 완전 승리를 이룩하며, 전국적 범위에서 외세를 물리치고...'의 규정에서 전국적 범위라는 표현을 삭제하고 대신 북한에서의 3대혁명에 의한 사회주의 완전 승리를 강조하였다.

1993년 김일성은 신년사에서 통일 문제를 국제 문제로 시사한 언급을 하였다. 즉 '조선 통일문제는 민족적 문제인 동시에 유관국들이 책임질 국제 문제이다'라고 주장하여 종래의 주장인 외세 간섭없는 자주통일 노선에서 통일문제에 관한 유관국의 책임과 협조를 언급했다고 볼 수 있다.

동년 4월7일의 전민족적 대단결 10대강령 중 3항에서도 공존, 공영, 공리를 강조하여 종래의 대남 혁명논리의 변화가 감지되었다. 동 조항에는 '공산주의자건, 민족주의자건, 무산자이건 유산자이건, 무신론자이건 유신론자이건, 모든 차이를 초월하여 하나의 민족으로 단결하여 조국통일의 길을 함께 걸어가야 한다'고 역설했다.

이에 앞서 한국의 김영삼 대통령은 취임사에서 '어느 동맹국도 민족보다 나올 수 없으며, 어떤 이념이나 사상도 민족보다 더 큰 행복을 가져다 주지 못한다'고 연설하였던 바, 1993년 초기의 북한 핵문제가 고조되기 전에는 한국과 북한이 한민족으로서의 공감대 형성으로 통합 가능성이 예견되기도 하였다. 또한 북한은 남북한 관계의 갈등 요인의 초점이 되는 주한미군 철수 문제에 있어서도 종래의 강경한 즉각 철수의 입장에서 점진적 철수론을 비치기도 하였다.

다섯째, 남북한 정상회담과 북미 3단계 회담을 통한 북한-미국관계의 획기적 정상화 실현 가능성을 들 수 있다. 북한 핵문제가 해결될 경우 남북한 관계는 급진전될 것이며 군사적 긴장완화, 경제협력, 통일방안의 모색등 새로운 협력관계로 돌입하게 될 것이다.

## 2) 남북한 교류의 활성화와 한계

탈냉전이 태동되어 1989년 6월 12일 남북 교류협력에 관한 지침 이후 최근까지 남북한 인적교류 상황을 보면, [도표 1]에서와 같이 1992년의 경우 북한 방문의 경우 8건으로 257명이고 남한방문의 경우 3건 103명인데 반해 북한의 핵문제로 NPT 탈퇴 선언과 유보전술로 남북한 관계가 악화되어가는 1993년엔 북한방문 8건 18명, 남한방문 6명 2건으로 급격한 교류의 쇠퇴를 보이고 있다.

[도표 1] 남북 인적교류 현황(89.6.12 남북교류협력에 관한 지침 제정 이후 - 94.4.30 현재)<sup>37)</sup>

37) 통일원 교류협력국, 월간 남북교류협력 동향 제34호 (1994.4.1-4.30), p. 4

\* 북한방문 \* 명/(건)

구 분	신 청	승 인	성 사
1989	1 (1)	1 (1)	1 (1)
1990	199 (7)	187 (6)	183 (3)
1991	244(12)	243(11)	237(10)
1992	303(17)	257 (8)	257 (8)
1993	21 (6)	19 (5)	18 (8)
1994	1 (1)	1 (1)	-
계	769(44)	708(32)	696(26)

\* 남한 방문 \* 명/(건)

구 분	신 청	승 인	성 사
1989	-	-	-
1990	306 (5)	306 (5)	291 (4)
1991	175 (3)	175 (5)	175 (4)
1992	113 (4)	103 (3)	103 (3)
1993	6 (2)	6 (2)	6 (2)
1994	-	-	-
계	600(14)	590(13)	575(12)

남북한 경제교류 측면에서도 [도표 2], [도표 3]에서와 같이 1992년도내 남북 교역량이 2억 1천 3백 5십만 3천불로 전년도에 비해 11%의 증가를 보였으며 통관액 기준으로 1억 7천 3백 4십 2만 6천불로서 전년 대비 50% 이상이 증가되는 성장세를 보였으나 1993년에 들어와 남북간 경제교류는 다소 감소 현상을 보였으며 1994년에는 현저한 위축을 보이고 있다.

[도표 2] 연도별 반출입 승인 현황 (1988.10 - 1994.4)<sup>38)</sup>

\* 품목수의 계는 당해 기간 중 중복된 반출입 품목수 제외

연도	반 입			반 출			계		
	건 수	품목수	금액(천\$)	건 수	품목수	금액(\$)	건 수	품목수	금액(\$)
1988	4	4	1,037	-	-	-	4	4	1,037
1989	57	20	22,235	1	1	69	58	21	22,304
1990	75	26	20,354	4	4	4,731	79	30	25,085
1991	328	92	165,996	40	48	26,176	368	140	192,17
1992	365	93	200,685	42	34	12,818	407	127	213,503
1993	478	87	188,528	76	39	10,262	554	125	198,790
계	1,307	127	598,835	163	78	54,056	1,470	205	652,891

38) 통일원 교류협력국, 위의 책, p.18



[도표 3] 연도별 반출입 통관 현황 (1988.10 - 1994.3)<sup>39)</sup>

\* 품목수의 소계는 당해기간중 중복된 반출입 품목수 제외

연도	반 입			반 출			계		
	건 수	품목수	금액(\$)	건 수	품목수	금액(\$)	건 수	품목수	금액(\$)
1989	66	24	18,655	1	1	69	67	25	18,724
1990	78	21	12,278	4	3	1,187	82	24	13,465
1991	300	50	105,722	23	17	5,547	323	67	111,269
1992	510	81	162,863	63	24	10,563	573	105	173,426
1993	601	77	178,166	97	21	8,425	698	98	186,591
계	1,555	135	477,684	188	52	25,791	1,743	187	503,475

남북한의 직교역도 구상 무역의 형태로 추진되어 [도표 4]에서 보듯이 1991년 4월 정부의 승인을 얻어 1991년 8월 쌀 5천톤을 북한 나진항에 하역함으로써 태동되었으나 1993년에 들어와서 퇴조 현상을 보였다.

[도표 4] 연도별 직교역 승인 실적<sup>40)</sup>

(단위: 천불)

년 도	건 수	금 액		비 고
		반 출	반 입	
1991	3	5,808	8,550	쌀, 무연탄
1992	11	385	7,987	한약제, 농산물
1993(1-11)	5	0	1,601	농산물
계	19	6,193	18,138	

위탁 가공 교역의 경우에는 [도표 5]와 같이 비교적 꾸준한 증가를 보이는 바, 북한측으로서도 노동력을 활용하면서 외화 획득을 도모하며 낙후된 경공업 분야를 발전시키는 계기가 된다는 점에서 선호하고 있는 것으로 보인다.

[도표 5] 연도별 위탁가공 교역 승인 실적<sup>41)</sup>

(단위: 천불)

년 도	건 수	금 액		비 고
		반 출	반 입	
1991	1	13	23	가방
1992	10	414	556	가방, 의류, 신발
1993(1-11)	33	2,600	3,513	의류, 완구
계	44	3,027	4,092	

39) 통일원 교류협력국, 위의 책, p.19

40) 통일원, [통일 백서] 1993, p.172

41) 통일원, 위의 책, p.173

이상과 같이 남북한의 경제협력은 북한핵 문제로 인한 남북한 관계 악화로 전반적으로 침체 상태를 보이고 있으나 향후 남북한 관계가 호전될 경우 급진전될 것으로 예상된다.

### 3) 북한 대남 정책의 이중성

북한은 최근 체제 유지를 위한 주체사상을 최근 개정된 헌법에서도 볼 수 있는 바와 같이 보다 더 강조하고 있다. 북한의 주체사상에서 규정하고 있는 혁명은 인민대중의 해방을 목적으로하고 있으며, 이 때의 인민대중은 남한의 인민대중을 포함한 것이다. 이렇게 볼때, 남조선 해방을 통한 공산화 통일을 포기하는 것은 혁명을 포기하는 것이고 그것은 곧 김일성의 유일 지배체제를 정당화시키고 있는 주체사상의 존재근거 중의 하나를 부정하는 결과가 된다.<sup>42)</sup> 북한은 신헌법 제 1조에서 전체 조선인민의 이익을 대표하는 자주적인 사회주의 국가임을 계속 표명하고 있고 조선노동당 규약에서도 전국적 범위에서 민족해방과 인민민주주의 혁명과 임무 완수를 요구하고 있다. 즉, 북한은 전술적 차원에서의 변화에도 불구하고 전략적 차원의 큰 틀 속에는 전 조선반도의 혁명통일 논리가 아직도 고수되고 있는 것이다.

북한이 세계적인 사회주의의 쇠퇴에도 불구하고 사회주의 체제를 고수하기로 한 언급은 수차례 강조되었다. 동구 사회주의의 개혁이 물결이 거세진 1989년 12월 22일 로동신문 사설에는 '만일 사회주의 나라들에게 위기가 있다면 그것은 물건의 빈곤에서 오는 위기가 아니라 사상의 빈곤에서 오는 위기'<sup>43)</sup>임을 선언하였고 1992년 5월 19일의 로동신문에는 '사회주의에 대한 확고한 신념을 가지고 역세계 싸워나가자',<sup>44)</sup> 1993년의 김일성 신년사에는 '인민대중의 정치 사상적 통일은 강화하여 사상적 요새를 튼튼히 할 때 사회주의가 불패의 위력을 가지게 된다는 것을 역사는 보여주고 있습니다'고 하였으며 올해의 신년사에는 4대 군사노선에 입각한 군사력 강화와 방위체계의 확립을 역설하여 사회주의체제 고수와 핵사찰 문제로 인한 군사적 대비 태세를 강조하고 있다.

대외 개방정책에 있어서도 1993년 1월 이후 외국인 투자법등 개방관련 법규를 제정하고 있으나 1994년 2월 25일 '사회주의 농촌 테제 발표 30주년'에 즈음하여 북한농업은 협동적 소유단계로부터 전인민적 소유단계로의 이행을 강조하고 있다. 전인민적 소유라 함은 국가 소유임을 의미하며 이는 북한 농민을 국영농장의 노동자로 만들겠다는 것이다. 이러한 김일성의 교조주의적 사회주의 완성론은 현재 중국이나 베트남이 지향하는 개혁 정책과는 정반대의 길을 시사하는 것이며 북한의 '우리식 사회주의'가 이런 식이라면 개혁, 개방 노선과는 거리가 먼 것이다.

북한은 기본 합의서 조인 이후에도 이중성을 보였다. 기본 합의서 제 1조에 규

42) 최완규, "전환기의 남북한 관계", 경남대 극동문제연구소 편 [한국 정치사회의 새흐름], 1993년, p.377

43) 로동신문, 1989.12.22일자

44) 로동신문, 1992.5.19일자

정된 한국체제 존중과 내정 불간섭 규정에도 불구하고 실제 국내 법질서를 부정하고 한국체제를 공격하고 있으며 핵문제 대두 이후에는 김영삼 정부를 정면으로 비난하고 있다. 올해의 김일성 신년사에서서는 한국의 문민 정부를 반통일세력으로 규정하고 청년학생들의 반정부 투쟁을 선동하였다.<sup>45)</sup> 즉 동년 4월 2일 북한의 중앙방송은 '김영삼 정권은 외세에 명줄을 걸고 있는 철저한 친미 사대정권이다'라고 했으며 4월 8일에는 '남조선에 술한 미국의 핵무기를 배치하고도 모자라 자체 핵무기 개발에 광분하고 있는 김영삼 도당은 천추에 용서 못할 역적 중의 역적이다'라고 격렬한 비난을 하였다. 1992년 1월 31일에 합의된 '핵 재처리 시설, 우라늄 농축 시설을 보유 안한다'는 규정에도 불구하고 북한은 상당량의 플루토늄을 생산, 핵개발을 추진함으로써 남북 합의를 한층의 휴지를 만들고 있다. 북한은 미국 주도의 세계질서와 한국의 경제성장 및 중소와의 수교등 적극적인 북방정책 성공에서 안보위협과 고립감을 느끼게 되었으며, 특히 북한이 핵개발을 추진하게 된 결정적 동기 중의 하나가 한소수교에 의한 자극이었다고 러시아의 이즈베스티야지는 분석하고 있다.<sup>46)</sup>

결국 북한은 주체사상을 강화함으로써 남조선혁명을 버리지 못하고 있고 유엔가입은 전술적 차원의 과도기 조치로 하나의 조선론을 고수하면서 남북대화의 다원화를 추구함으로써 통일전선 전략을 여전히 구사하고 있다고 볼 수 있다. 또한 휴전상태를 평화상태로 이행하기 위한 남북이 공동으로 노력한다고 했으나 북한은 일방적으로 군사 정전위에서 철수하고 정전협정의 실효를 주장하였다.<sup>47)</sup>

북한은 지난 4월 28일 패트리엇 신형 미사일, 아파치 헬기등의 한국배치는 '정전상태에 있는 조선반도에서 외부로부터 작전물자 반입과 무력증강을 하지않는 것은 평화협정의 기본조건'이라 하고 미국은 유엔의 이름으로 체결한 조선 정전협정을 완전히 파기하였다라고하며 대미 평화협정을 요구하였다.<sup>48)</sup> 북한은 1974년 대미 평화협정 제의 이후 수차례 이를 언급하였으며 1993년 6월 1단계 북미회담시부터 이 문제를 거론하였다. 지난 5월 초에도 미국과의 평화협정 체결을 주창하며 북한측은 일방적으로 군사 정전위의 철수를 통보했으며 판문점 공동경비 구역내 무장사병 투입, 전투기의 남하훈련을 실시하였다.<sup>49)</sup> 이는 군사와 정치를 연계시키는 북한의 기본 전략의 하나라고 보여진다. 남북한은 남북합의서 5조에 의하면 정전상태를 평화협정으로 전환하기 위한 공동노력을 언급했으며 또 그때까지는 정전협정을 준수해야 한다고 합의하였다.

북한은 핵문제 협상의 궁극적 타결책으로 주한미군 철수와 함께 북미 평화협정 체결을 목적으로 하고 있다. 북한 핵문제가 IAEA, 미국, 한국 3자와 깊은 관련이 있음에도 불구하고 북한은 최근 들어와 오직 미국과의 협상으로 한국을 배제시키는 전략을 취하고 있다. 결국 북한 대남정책의 불변요인으로는 주체사상의 고수와 이

45) 민족통일원, 북한의 대남동향분석 94-1-3

46) 조선일보 6월 15일자

47) 동아일보 5월 19일자

48) 통일원, 월간 북한동향, 1994. 4.

49) 조선일보 5월 4일자

에 따른 대남 정책의 이중성을 지적할 수 있겠다.

## 6. 결론

이상에서 한반도 분단 이후 현재까지의 남북한 관계를 90년대 신세계질서 전후를 중심으로 고찰하였다. 남북한 관계를 결정짓는 요인으로서는 국제체제 변수가 가장 중요하게 작동하였다. 1970년대 이전의 미소 양극체제의 경직된 냉전시기에는 남북한 관계 역시 zero-sum게임 이론으로 적대적 대결 구조가 지속되었다. 특히 아시아에서 냉전은 베트남전쟁으로 인해 장기화 되었으며 남북한 관계도 1968년 청와대 기습 사건등 고조된 긴장 관계를 보이기도 하였다. 70년대에 진입하여 닉슨독트린 이후 미중 화해라는 새로운 국제화해 체제를 배경으로 남북한은 최초의 남북대화 와 교류의 태동을 보았다. 7.4 남북 공동성명에서 남북한은 통일 3원칙을 합의 하였으나 양쪽은 그 의미를 서로 달리 해석 했으며 결국은 국제환경 변화에 따른 일시적인 적응일 뿐 그후에도 남북 대화는 간헐적으로 추진되었지만 영속화되지 못하였다. 1990년대에 들어와 국제체제는 지각 변동적 변화를 보게되어 구소련의 붕괴로 군사적 차원에서는 미국 중심의 단극 지배체제가 구축되었으나 최근 중국을 비롯한 소수 국가가 미국 주도의 신세계질서와 기존 국제체제에 저항을 하고 있다.

신세계질서가 남북한 관계에 영향을 끼친 순기능적 결과로는 첫째, 남북한 기본 합의서를 들 수 있다. 남북한 기본 합의서는 남북한의 공존을 공식적으로 제도화하고자 추구하였고 휴전상태를 평화상태로 이행하고자 공동으로 노력한다는 중요한 타협을 만들어 냈다. 둘째, 남북한 비핵화 선언은 종래 북한이 주한미군의 핵무기를 겨냥해 주창해 왔던 것이나 소련연방의 분열로 인한 미국의 핵감축 일환으로 한국에 배치된 핵무기가 철수됨으로서 한반도 비핵화가 가능할 수 있는 계기가 되었다. 셋째, 남북한 유엔 가입으로 신세계질서 하에서 유엔의 권능이 강화되는 가운데 남북한이 유엔 체제에서 정식으로 활동하게 됨으로서 외교무대를 전 세계적으로 확장할 수 있게 되었다. 북한은 적어도 명목적으로는 하나의 조선정부를 전술적으로 변화시키게 된 것이다. 넷째, 한국은 중소의 개혁, 개방정책과 북방정책이 연결됨으로서 중소와 국교정상화를 달성하였으며 북한 역시 미일 관계정상화를 위한 회담이 깊숙히 추진되었다. 다섯째, 남북한의 인적 물적 교류가 추진되었으며 특히 북한의 대외 개방정책이 모색되어 남북한 무역이 활성화되는 조짐을 보였다. 여섯째, 최근엔 남북한 정상회담 개최가 추진되고 있으며 새로운 남북한 관계개선의 새 장이 열릴 조짐이 보이고 있다. 그러나 사회주의권의 쇠퇴와 미국 주도의 신세계질서가 한반도에 투영된 역기능 작용으로서 북한은 국제 무대에서의 고립감과 위협을 느끼면서 체제 보전을 제일의 목적으로 하여 주체사상 강화를 통한 체제 공고화와 NPT 탈퇴 위협을 불사하는 핵개발 전략으로 남북한 관계는 또다시 전쟁 위기가 감도는 적대적 대결 관계가 조성되고 있었음을 분석하였다.

남북한 관계는 변화요인으로 국제 체제 혹은 그 하위 체제로서 동아시아 체제가

가장 주요한 변수가 되고 있음이 재확인 되었지만 남북한 관계가 영속적 발전을 하지 못하고 적대적 대결의 악순환이 재생산되는 요인으로는 역시 남북한의 국내 정치경제 변수와 특히 최고 통치자의 세계질서 변화와 남북한의 상대쪽을 보는 시각의 현저한 차이가 발견되고 있다.

북한은 최근에 와서 남한의 흡수통일론에 위협을 느끼고 있고 명목적으로 남한을 인정하면서도 남한을 미국의 괴뢰정권으로 보아 그 자주성을 인정하지 않고 있으며 반미를 체제수호 기반으로 활용하며, 적대시하는 가운데서도 미국과의 협상을 통해 체제 보전을 모색하고 있으나 근본적으로 미국을 믿지 못하기 때문에 핵 개발을 쉽게 포기하지 못하고 있는 것이다.

한국 역시 남북한 공존 정책을 추진하였으나 북한의 통일전선 전략이 상존한 상황에서 북한을 근본적으로 믿지 못하고 있다. 북한이 단기적으로 전술적 차원에서 남북한 공존을 채택하더라도 장기적으로는 남조선 혁명을 포기하지 않고 있다고 보고 있는 것이다. 북한이 연방제 통일방안을 주창함에 반해 한국은 한민족 공동체를 이은 3기조 3단계 통일정책을 추진하고 있는 바, 남북한은 미래의 통일 모습에 아직도 타협하지 못하고 있는 것이다. 사실, 한국정부는 북한과의 장기적 공존과 흡수통일 전략 사이의 뚜렷한 정책을 확정짓지 못하고 있는 것도 오늘의 실정이다.

북한 핵문제에 의한 위기가 고조되면서 향후 남북한 관계는 상당 기간 휴전이라 최대의 적대적 긴장과 전쟁 위기가 지속될 전망이었으나 남북한 정상회담 개최 가능성이 남북한 관계개선이 예상되기도 한다. 그러나 북한의 핵개발 추진계획이 원칙적으로 포기되지 않는한 남북한은 쉽게 타협에 도달되기 어려울 것이다. 신세계질서와 전지구적 협력을 모색하고 세계화에 역행하면서 북한의 대남, 대미 전략이 불변되고 있는 요인으로는 아직도 혁명 1세대가 건재하고 있으며, 주체사상을 통한 김 세습체제는 남북한 교류를 통한 개방 전략보다는 '우리식 사회주의'를 고수하며 대내외적 위협 전략이 보다 안전하다고 보고 있는 것이다. 특히 한국과의 경제적 격차에 따른 불안과 미국의 단극 지배체제는 북한의 생존을 위협하는 제 일차적 안보 요인으로 핵 개발에 북한의 미래를 걸고 있는 것이다. 남북한 관계가 장차 새로운 변화를 하게 될 요인으로서 첫째, 북한의 이념노선 아닌 실리추구노선의 채택으로 신세계질서에의 적응, 둘째, 핵 문제와 남북 경협을 분리하여 북한의 개혁 개방 유도, 셋째, 주한미군 문제를 포함한 휴전협정의 평화협정 체제로의 이전문제, 넷째, 남북한 정상회담으로 평화적인 남북한 관계의 제도화 모색, 다섯째, 한국과 북한의 통일 방안에 대한 기본적 합의 등을 들 수 있다.

국제 체제적 변화요인으로는 세계체제가 화해협력 체제의 지구촌 사회를 열 것인지 아니면 미소 양극체제를 대신하는 미중 대결체제로 변환될 것인가에 따라서 남북한 관계는 종속변수가 될 것이며 결국 향후 남북한 관계를 결정짓는 주요변수로서 중국의 외교정책이 크게 영향을 미치게 될 것이다. 남북한 관계는 최근 예멘 사태를 경험으로 명목적 통합이 아닌 진정한 민족의 이익을 위해 통일 시대를 열기 위해 우선 단기적 차원에서는 상호 파멸이 아닌 공존 공생의 조속한 타협점을 찾아야 할 것이다.



## ▣ 발표 및 토론요지





## 발 표 요 지

### < 이 철 기 >

본 논문의 목적은 동북아안보와 한반도문제간의 관련성에 대한 검토를 바탕으로 동북아다자간 안보협력의 필요성 및 그 실현가능성을 검토하는데 있다. 역내 다자간 안보협력논의가 지역안보협력을 위한 실질적인 토대를 마련하기 위해서는 포괄적 대안적이며 중·장기적이고 협력적 관점에서 접근되어야 한다.

한반도문제가 지닌 국제성과 동북아문제의 한반도 연관성을 고려할 때, 동북아 다자간 안보협력문제를 논의하는데 있어서는 무엇보다도 동북아안보와 한반도문제간의 관련성에 대한 검토를 우선적으로 필요로 한다. 이러한 관련성은 동북아안보와 한반도안보간의 연관성, 동북아안보와 한반도군비통제 및 군축간의 연관성, 동북아안보와 한반도통일간의 연관성이라는 세가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

동북아안보와 한반도문제간의 밀접한 연관성은 동북아안보와 한반도문제가 결코 별개의 문제로 존재할 수 없음을 의미한다. 이에 따라 남북한과 주변강대국들이 모두 참여하는 다자적 접근이 필요하다. 이같은 동북아지역의 다자간 안보협력 필요성은 동북아안보적 측면과 한반도안보적 측면에서 검토될 수 있다. 우선 동북아안보적 측면에서는 지역위기 관리 및 안전장치의 마련, 역내 군비증강의 규제, 폐권국가의 등장 방지, 쌍무주의의 다자주의로의 대체 필요성 등에서 제기된다. 반면 한반도안보적 측면에서는 한반도 안정의 도모, 한반도비핵화의 주변국 보장, 통일에 유리한 국제환경 조성, 통일 후 안보체제의 정립, 한국안보정책의 재정립 필요성 등에서 제기된다.

그러나 다자간 안보협력이 이처럼 강한 당위성을 지니고 있다하더라도 이것이 바로 실현가능성으로 직결되는 것은 물론 아니다. 관련 당사자인 남북한의 입장과 다자간안보협력을 가능케 하는 객관적인 가능조건들을 살펴보아야 한다. 한국은 신정부 등장 이후 이 문제에 매우 긍정적인 입장을 보이고 있으나, 그 방법과 내용에 있어서 여전히 매우 신중하고 제한적인 입장을 벗어나지 못하고 있다.

반면 북한은 현재로서는 시기상조이며 제반조건이 갖추어지고 충족된 후에야 고려될 수 있다는 입장이다. 그런가 하면 역내 다자간 안보협력이 가능하기 위해서는 한반도문제와 관련된 쟁점들의 해소, 상호신뢰관계의 조성, 한국정부의 대미의존적 관계 탈피, 호혜성과 평등성의 확보 등과 같은 조건들이 갖추어져야만 한다. 또한 역내국가들의 현실안주적 자세로부터의 탈피와 지속적인 노력만이 그 가능성을 높일 수 있다.

## < 김 규 룬 >

본 논문은 냉전이후시대 국제질서를 세계적 차원에서 분석한 후, 세계적 차원의 변화가 동북아지역에는 어떠한 형태로 나타나고 있는가를 분석한다. 이를 바탕으로 동북아지역에 새로이 생성될 국제질서를 미래지향적 입장에서 전망하고, 동북아질서의 변화에 따라 남북한관계 및 한반도의 통일문제가 어떻게 영향을 받을 것인가를 논의한다.

냉전이후시대 세계적 차원에서 일어나고 있는 국제질서의 변화추세는 ① 공산주의 이념의 퇴락과 자유민주주의 이념의 전세계적 확산, ② 상호의존적 국제관계의 발전, ③ 이데올로기에 의한 분쟁가능성 감소 및 민족주의적 갈등 표출, ④ 시장경제체제의 전세계적 확산, ⑤ 경제력의 상대적 중요성 증대 등이며, 국제질서의 관리 차원에서는 다자간 접근의 영역 확대와 유엔의 기능강화 현상이 나타나고 있다.

세계적 차원의 변화는 동북아에도 영향을 미쳐 ① 역내 세력균형의 불안정, ② 주요강국인 중국, 러시아 및 미국간 관계 변화, ③ 사회주의국가의 자본주의체제로의 편입, ④ 한국과 소련 및 중국과의 수교 등 구조적 차원의 변화가 일어났으나, 동북아는 아직 냉전의 잔재를 완전히 청산하지 못한 관계로 새로운 질서형성이 지연되고 있다. 동북아질서의 형성은 ① 중국의 사회주의체제 변환문제, ② 김일성 사후 북한체제의 변화여부, ③ 일본의 역내 국제적 역할증대의 방향, ④ 러시아의 개혁 성공여부 등 지역국가들의 발전방향과 ① 미·중, 중·일 관계의 향방, ② 영토분쟁을 둘러싼 지역국가간 관계, ③ 남북한관계의 진전여부 등 양자관계, 그리고 군사·안보 및 경제분야 문제에 대한 다자간 접근의 발전 등에 의하여 영향을 받을 것이다.

결론적으로 새로운 동북아질서의 모습이 아직 불투명한 가운데 한반도 통일을 전망하기는 어려우나, 냉전이후시대 국제질서의 발전방향이 남한이 추구하고 있는 시장경제와 자유민주주의의 확산에 기초를 두고 있으므로 한반도 통일환경도 긍정적인 방향으로 발전하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 한국은 이러한 변화과정에서 발생할 수 있는 제반 문제점에 대비하여야 할 것이다. 즉 소련이 해체되고 냉전이 붕괴되는 상황에서 남북한관계가 많은 진전을 이룩하였다는 점을 참고하여, 냉전이후시대 동북아지역의 국제질서 형성과정의 변화를 활용하여 통일에 이로운 국제질서가 생성되도록 노력하여야 할 것이다.

## < 이 기 종 >

남북한 관계의 변화과정을 분석해 보면 국제체제 변화요인이 가장 크게 관련되고 있음이 확인된다. 과거 양극체제하의 냉전시기의 남북한 관계는 극단적인 적대적 대치관계이었다. 1970년대 초 미중화해를 중심으로한 해빙무드속의 다극체제하에서 남북한 간에는 정부수립 이후 최초의 남북대화가 태동되었다. 그러나 남북한 상호간의 상대방을 보는 인식은 여전히 적대적이었고 남북대화 역시 장기

적 안목을 결여한 임시방편적 대응이었다.

고르바초프의 개혁, 개방정책 추구에 이은 전세계적인 탈냉전 세계화의 흐름 속에 남북한 관계는 변화된 신국제질서 하에서 평화공존의 제도화를 추구하게 된다. 한국은 소련, 중국과 국교수립을 비롯하여 북방정책의 결실을 보았고 북한과의 대화에 적극적으로 임하였다.

북한도 미일과의 관계개선을 추구하였으나 한편으로는 중소와의 동맹조약이 약화되고 미국주도의 단극체제 형성과 한국과의 경제적 격차가 심화되면서 안보와 체제유지의 위협을 느끼면서 남북대화가 추진되는 와중에서 핵개발이라는 극단적 전략을 채택하게 되었다.

신국제질서가 남북한 관계에 영향을 끼친 순기능적 결과로는 첫째, 남북한 기본합의서를 들 수 있다. 남북한 기본 합의서는 남북한의 공존을 공식적으로 제도화하고자 추구하고 휴전상태를 평화상태로 이행하고자 공동으로 노력한다는 중요한 타협을 만들어 냈다. 둘째, 남북한 비핵화 선언은 종래 북한이 주한미군의 핵무기를 겨냥해 주창해 왔던 것이나 소련연방의 분열로 인한 미국의 핵감축 일환으로 한국에 배치된 핵무기가 철수됨으로서 한반도 비핵화가 가능할 수 있는 계기가 되었다. 셋째, 남북한 유엔 가입으로 신국제질서 하에서 유엔의 권능이 강화되는 가운데 남북한이 유엔 체제에서 정식으로 활동하게 됨으로서 외교무대를 전 세계적으로 확장할 수 있게 되었다. 북한은 적어도 명목적으로는 하나의 조선정책을 전술적으로 변화시키게 된 것이다. 넷째, 한국은 중소의 개혁, 개방정책과 북방정책이 연결됨으로서 중소와 국교정상화를 달성하였으며 북한 역시 미일 관계정상화를 위한 회담이 깊숙히 추진되었다. 다섯째, 남북한의 인적 물적 교류가 추진되었으며 특히 북한의 대외 개방정책이 모색되어 남북한 무역이 활성화되는 조짐을 보였다. 그러나 사회주의권의 쇠퇴와 미국 주도의 신국제질서가 한반도에 투영된 역기능 작용으로서 북한은 국제 무대에서의 고립감과 위협을 느끼면서 체제 보전을 제일의 목적으로 하여 주체사상 강화를 통한 체제 공고화와 NPT 탈퇴 위협을 불사하는 핵개발 전략으로 남북한 관계는 또다시 전쟁 위기가 감도는 적대적 대결 관계가 조성되고 있음을 분석하였다.

남북한 관계는 변화요인으로 국제 체제 혹은 그 하위 체제로서 동아시아 체제가 가장 주요한 변수가 되고 있음이 재확인 되었지만 남북한 관계가 영속적 발전을 하지 못하고 적대적 대결의 악순환이 재생산되는 요인으로는 역시 남북한의 국내 정치경제 변수와 특히 최고 통치자의 세계질서 변화와 남북한의 상대쪽을 보는 시각의 현저한 차이가 발견되고 있다.

북한은 최근에 와서 남한의 흡수통일론에 위협을 느끼고 있고 명목적으로 남한을 인정하면서도 남한을 미국의 괴뢰정권으로 보아 그 자주성을 인정하지 않고 있으며 반미를 체제수호 기반으로 활용하며, 적대시하는 가운데서도 미국과의 협상을 통해 체제 보전을 모색하고 있으나 근본적으로 미국을 믿지 못하기 때문에 핵 개발을 쉽게 포기하지 못하고 있는 것이다.

한국 역시 남북한 공존 정책을 추진하였으나 북한의 통일전선 전략이 상존한 상황에서 북한을 근본적으로 믿지 못하고 있다. 북한이 단기적으로 전술적 차원

에서 남북한 공존을 채택하더라도 장기적으로는 남조선 혁명을 포기하지 않고 있다고 보고 있는 것이다. 북한이 연방제 통일방안을 주창함에 반해 한국은 한민족 공동체를 이은 3기조 3단계 통일정책을 추진하고 있는 바, 남북한은 미래의 통일 모습에 아직도 타협하지 못하고 있는 것이다. 사실, 한국정부는 북한과의 장기적 공존과 흡수통일 전략 사이의 뚜렷한 정책을 확정짓지 못하고 있는 것도 오늘의 실정이다.

신세계질서와 전지구적 협력을 모색하고 세계화에 역행하면서 북한의 대남, 대미 전략이 불변되고 있는 요인으로는 아직도 혁명 1세대가 견재하고 있으며, 주체사상을 통한 김 세습체제는 남북한 교류를 통한 개방 전략보다는 '우리식 사회주의'를 고수하며 대내외적 위협 전략이 보다 안전하다고 보고 있는 것이다. 특히 한국과의 경제적 격차에 따른 불안과 미국의 단극 지배체제는 북한의 생존을 위협하는 제 일차적 안보 요인으로 핵 개발에 북한의 미래를 걸고 있는 것이다. 남북한 관계가 장차 새로운 변화를 하게 될 요인으로서 첫째, 북한의 이념노선이 아닌 실리추구노선의 채택으로 신국제질서에서의 적응, 둘째, 핵 문제와 남북 경협을 분리하여 북한의 개혁 개방 유도, 셋째, 주한미군 문제를 포함한 휴전협정의 평화협정 체제로의 이전문제, 넷째, 남북한 정상회담으로 평화적인 남북한 관계의 제도화 모색, 다섯째, 한국과 북한의 통일 방안에 대한 기본적 합의 등을 들 수 있다.

## 토 론 요 지

### < 배 금 찬 > - 이철기교수 논문에 대한 토론

이철기 선생님의 논문은 전반적으로 주제에 대한 논의를 매우 종합적이고 체계적으로 정리하고 있으며, 비교적 균형된 시각에서 동북아 다자안보협력문제를 접근하고 있다. 특히 다자안보협력을 기존 양자안보관계를 보완해 나가는 측면을 넘어서는 동북아국제질서를 창출하는 기능으로 보려는 시각은 상당히 공감할 수 있는 중요한 논점으로 보인다. 전반적으로 동북아 다자안보협력의 당위성과 필요성을 강조하는 점에서는 동감하는 바다.

그러나 구체적 실현방안과 관련하여 몇가지 코멘트를 하지 않을 수 없다. 첫째, 먼저 남북한의 입장만을 분석했을뿐, 주변 4대 강국(미·일·중·러)들의 입장과 태도를 분석하지 않았다. 둘째, 동북아 다자안보협력의 위험성도 함께 지적되어야 할 것이다. 군비통제 등과 관련한 민감한 사안들에 대해 주변 강대국들과 합의가 동시병행되지 않을 경우 한반도에만 초점이 맞추어지게 됨으로써, 남북한 간만의 무장해제가 주변국들의 군비통제와 무관하게 일방적으로 이루어지게 될 가능성이 있다. 또 북한이 이러한 Forum을 분단고착의 도구를 사용할 가능성을 배제할 수 없을 것이다. 셋째, 한국을 균형자로 보려는 시각은 통일된 남북한의 실정을 고려할 때 당분간 가능성이 높지 않을 것이라고 판단된다. 넷째, 대미중

속 탈피와 통일 후 미군철수를 상정하는 것은 매우 당연한 일이겠으나, 중국·일본·러시아 등과 직접적으로 영토와 영해를 접하고 있는 주변 강대국들과의 역사적 경험을 고려할 때, 한국은 통일된 이후에도 상당기간 미국과의 특별한 안보협력관계가 불가피하다는 점을 지적할 수 있다.

마지막으로 한·미·일 3각 군사협력 문제를 반드시 부정적으로 볼 필요는 없지 않을까 하는 생각이다. 오히려 미국과 함께 한국은 일본의 군사대국화를 견제할 수 있는 방안으로 이를 활용해 나갈 수도 있기 때문이다.

#### < 김 의 곤 > - 김규륜박사 논문에 대한 토론

전반적으로 이 논문은 학술적인 논문이라기 보다는 오히려 Policy Paper라는 인상을 강하게 주는 논문이다. 그것은 이 논문이 이론적 배경이나 분석틀을 제시하고 있지 않을 뿐 아니라, 정책결정자들에게 필요한 정책대안의 개발에 우선선을 두고 있다는 이유때문일 것이다.

구체적으로 살펴보면, 이 논문의 모두에서 동북아질서는 세계질서의 하위체계이고, 남북한은 동북아체계의 하위개념이라는 가정을 설정함으로써, 이것이 시스템이론에 기본을 두고 있다라는 인상을 준다. 그렇다면, 이 논문의 전개는 시스템을 구성하는 “구조”와 “상호작용하는 구성원들”에 분석의 초점이 맞춰져야 한다. 구조는 구성원들의 “Rule of the Game”을 결정하는 만큼, 세계질서에서 그들이 어떤 이유에서 어떻게 변화하고, 동북아에서는 어떻게 변화하고 있는가를 분석해야 한다. 그런 이후에 남북한 통일이 이러한 측면에서 어떻게 변화할 전망이고, 이 전망을 어떻게 하는 부정적인 요인이 무엇인가를 분석했어야 한다.

그러나 이 논문의 주된 분석은 “경향분석(trend analysis)”을 불충분하게 사용하고 있다. 경향분석은 한정된 과거부터 현재까지 자주 반복적으로 혹은 지속적으로 나타나는 경향들을 발견해 내고, 거기서 몇개의 패턴을 발견해 냈으로써 단기적 미래를 예측하게 해주는 분석 방법이다. 그러나 이 논문은 이러한 노력을 하지않고 단지 세계차원과 동북아차원에서 나타나는 몇가지 주요한 현상들만을 열거하고 이 양자의 연관관계를 분석하지 않음으로써 학문적 가치를 스스로 상실하고 있다.

따라서 이 논문이 필자가 의도한대로 시스템이론과 경향분석을 성공적으로 결합시키고자 한다면 세계적 차원에서 구조변화와 그 동인을 검색하고, 그것이 동북아에 어떻게 영향을 미치는가를 분석해야 할 것이다. 그를 위해서 아마도 패권안정이론의 적용도 검토해 볼만한 것이다. 마지막으로 한반도에서 질서변화의 동인에 긍정적 그리고 부정적 요인들을 도출함으로써, 통일전망의 대차대조표를 이루어낼 수 있을 것이다.

#### < 최 수 경 > - 이기증교수 논문에 대한 토론

이 논문은 국제정치경제의 변화와 남·북한 관계의 변화를 잘 설명해 주고 있

다. 이러한 설명과 더불어 미·중·러·일의 대 한반도 정책의 설명이 필요하다고 본다.

1990년대의 신국제질서의 순기능적인 결과로 남북한 기본합의서와 비핵화 선언이 채택되었고 남북한의 UN 동시가입, 남·북한 교류 등이 이루어지고 있었으나 최근 남·북한 핵 상호사찰에 대한 북한의 거부로 말미암아 남·북한 관계가 다시 악화되었다. 본 논문에서는 북한의 핵개발 원인으로 미국주도의 세계질서, 한국과 북한의 경제적 격차, 한국의 북방외교의 성공에 따른 북한의 안보위협과 고립감 등을 제시하고 있다. 이와같이 북한의 핵개발이 북한에게 불리하게 전개되는 국제상황에 대한 북한의 체제보전과 한국의 흡수통일에 대한 방어를 위한 것이라면 북한의 불안을 해소하기 위한 방안으로 남·북한의 신뢰구축과 평화협정을 통한 안전보장이 절실히 필요하다고 본다. 이미 1991년 12월 남·북 화해 및 불가침, 교류협정에 관한 합의서에 남·북한이 조인한 사실에 기초하여 앞으로 남·북한이 평화구축을 위해 어떠한 방법을 채택할 수 있는지에 대한 설명을 해 주시기 바란다.

그러나 더 큰 문제는 논문에서 지적한 바와 같이 북한의 대남정책의 이중성이다. 기본합의서와 비핵화선언 채택 이후 북한이 전술적으로는 평화 공존을 채택한 듯하나 전략적으로는 아직도 주체사상과 '우리식 사회주의'를 고수하고 한반도의 공산화통일을 추구하고 있다는 점이다. 이러한 북한의 양면성에 대해 한국이 어떻게 대응해 나가야 하는지에 대해 설명이 필요하다고 본다.

또한 김일성 사후의 남북한 관계의 전망을 논의해 주시고 남·북한의 정상회담의 의의와 김일성 사후의 정상회담이 남·북한 관계에 어떠한 영향을 줄 수 있는지 설명해 주시기 바란다.

마지막으로 본 논문은 남북한 관계를 설명하는데 있어서 주요 변수로서 국제체제 변수와 북한 변수를 다루고 있는데 한국변수를 왜 제외했는지에 대해 설명이 필요하다고 본다.

## X. 북한의 핵문제와 대외관계

- 김 덕 중
- 곽 태 환
- 길 영 환
- 김 학 준
- 발표 및 토론요지





# 북한의 핵문제와 대외관계 변화 전망

The North Korean Nuclear Issue and Its Impact on Foreign Relations

김 덕 중  
Doug Joong Kim  
(세종연구소)



# 북한의 핵문제와 대외관계 변화 전망

김 덕 중

(세종연구소)

## I. 문제의 제기

1990년대 중반기의 한반도 주변정세와 북한의 대외관계 현황을 『외교백서 1993』은 “북한의 핵무기 개발문제가 해소된다면 북한의 대미·일 관계도 또한 정상화될 것이므로 결과적으로 4강의 남북한 교차승인이 이루어짐에 따라 급속한 탈냉전화가 이루어질 것”으로 보았다.<sup>1)</sup> 핵문제 해결을 북·미, 북·일 관계 개선의 전제조건으로 하여 북한이 먼저 핵사찰을 수용하여 핵개발 의혹을 제거해야 한다는 것이 우리의 입장이었다. 아울러 북한이 심화된 경제난과 국제적 고립을 모면키 위해 “남북한 핵사찰”을 수용할 것이며 북한의 지도체제가 “조만간” 핵문제를 해결할 것으로 기대하고 있었다. 그러나 핵문제는 북한이 이미 핵물질을 추출하였고 핵무기 개발이 임박했다는 우려가 증폭되는 가운데 6월 현재까지도 해결되지 못하고 있다.

더구나 NPT 탈퇴 선언 및 탈퇴 유보, 핵연료봉의 무단 교체, IAEA 탈퇴 등 북한이 취해 온 일련의 행태는 국제사회의 의혹을 파국적인 차원으로까지 몰고 나갔다. 미국을 비롯한 국제사회에서는 북한에 대한 경제제재 및 군사제재, 나아가서는 전쟁까지 거론되는 분위기가 형성되었다.

한반도에서 전쟁이 일어난다면 대부분의 인명 피해는 한국민 자신의 몫이 될 것이다. “또 무슨 일이 있으면, 그 사람들이 월남한 사람들을 가만 두겠느냐”는 말처럼 그 피해는 상상을 초월할 것이다.<sup>2)</sup> 6.25의 참상을 잊지 못하고 있는 국민들은 미국이 북한에 대한 강경책을 쓰면서 전쟁 분위기를 조성하고 있다고 비판하기도 한다. 이런 상태가 계속되는 경우에는 대북 경제 및 군사제재가 가해지고 전쟁 발발 가능성이 커질수록 국

1) 외무부 (1993, 5 및 8-10).

2) 최인훈 (1994, 제2부, 78).

민들의 반미 감정 또한 증대될 가능성을 배제할 수 없다. 핵사찰 수용의 전제조건으로 북한이 요구하고 있는 북·미 3단계회담의 개최, 나아가서는 조속한 북·미 수교를 촉구하는 목소리가 커지고 있으며, 경수로 전환에 필요한 비용 및 기술을 지원하여 전쟁을 막을 수 있다면 미국은 물론 한국이 그 비용을 부담할 수도 있지 않느냐는 주장도 나오고 있다.

현재 국민 여론은 크게 들로 나뉘어 있다. 한편에서는 김일성이 6·25를 일으킨 전쟁 범죄자이며 휴전 이후에도 계속 대남 도발을 해 온 자이기 때문에 북한 당국과 대화를 한다는 것 자체가 “말이 안된다”고 본다. 한국전쟁에서 부모·형제나 친척을 잃었고, 모든 재산을 뒤에 남기고 고향을 떠나 왔던 실향민들이 적지 않은 상황에서 북한과의 대화란 그 자체가 거부감을 준다는 것이다.

다른 한편에서는 한반도에서의 긴장을 완화하여 화해·협력을 도모하여 궁극적으로 평화통일을 추구하자는 사람들이 점점 늘어가고 있으며 대화하지 않고서 어떻게 북한을 개방시키겠느냐는 반론을 펴고 있다. 따라서 북한을 국제사회에서 고립시키지 않고 개혁과 개방으로 유도하면서 평화적인 공존공영을 피하자는 주장이다. 이 양측의 주장은 타협점을 찾지 못하고 있으며, 그만큼 정부의 통일정책 추진은 혼선을 면치 못하고 있다. 이것은 그동안 북한 핵문제 해결 방안에 있어 정부가 일관된 정책을 추진하지 못했던 이유가 되기도 한다.

핵문제의 해결 과정에서 나타난 북한과 미국, 일본, 중국, 러시아의 관계는 향후 북한의 대외관계 변화에 커다란 영향을 미칠 것이다. 북한이 핵사찰을 수용하도록 촉구하기 위한 국제사회의 대북한 제재가 논의되는 과정에서 어느 나라가 진정한 우방인지 나타났고, 한반도에 대한 주변 4강의 영향력이 드러났기 때문이다.

예를 들어 핵문제의 전개 과정에서 보여준 중국의 태도는 북한으로 하여금 중국에 대하여 지속적인 신뢰를 갖도록 하기에 충분하였다. 중국은 미국과 북한, 한국과 북한 사이의 중재자 역할을 성공적으로 수행하였으며, 앞으로도 한반도문제 해결에 있어 강력한 발언권을 행사할 것이다. 한편 핵문제가 러시아가 제의한 8자회담을 통해 해결의

실마리를 찾게 된다면 연방의 붕괴, 특히 군사력의 약화 등으로 한반도에 대한 영향력이 축소되어 가던 러시아가 핵문제를 계기로 다시금 남북한은 물론 한반도 주변 국가들에 대하여 어느 정도의 발언권을 회복하는 계기를 마련할 것이다.

일본의 경우, 북한에 대한 배상금 지불에 합의하고 북한에 대한 경제 원조를 약속함으로써 북한이 핵사찰을 수용하는 방식으로 해결이 된다면 북한과 일본 간의 관계 개선이 가속화될 뿐만 아니라, 북한이 일본의 경제력을 바탕으로 경제 발전을 도모하는 계기를 마련하여 양국의 경제관계가 강화될 것이다. 또한 미국과의 3단계회담 및 국교 수립 합의를 통해 해결되는 경우에는 외교관계 수립을 포함한 전반적인 미국과의 관계 개선이 이루어지고 그것은 북한에 대한 미국의 영향력을 급속히 증대시켜 줄 것이다.

이처럼 핵문제와 향후 북한의 대외관계는 밀접한 연관성을 갖는다. 핵문제가 경제 제재나 군사 제재, 나아가서 전쟁 발발로 이어지든지, 아니면 미국과의 대화를 통해 평화적으로 해결되든지 어느 방향으로 전개되든지 핵문제 해결 이후 북한의 대외관계, 특히 주변 4강과의 관계에는 급속한 변화가 예상된다.

## II. 북한 핵문제의 현황

핵문제는 기본적으로 북한이 핵개발을 하고 있다는 의혹에서 생긴 것이다. 구체적인 증거는 아직 없는 상태, 즉 물증은 없는데 심증은 굳어졌기 때문이다. 이와 같은 의혹이 국제사회에서 본격적으로 "문제시"된 것은 1992년이다.<sup>3)</sup> 북한이 보고한 것과 IAEA의 임시사찰 결과 사이에 불일치가 나타났던 것이다.<sup>4)</sup> 1992년 5월 IAEA가 북한에 대한

3) 핵안전협정이 1992년에 발효된 것은 북한만이 아니라 St Vincent and the Grenadines, the Syrian Arab Republic, Malawi, Lithuania 및 Trinidad and Tobago 등이 있었다. IAEA (1993b, 46-47). 1992년 12월 31일 현재 IAEA는 110개국과 188개의 핵안전협정을 체결하였다. 북한이 핵안전협정을 체결하지 않고 있던 1991년말 당시에는 105개국과 180개의 협정을 맺고 있었다. 구소련 연방의 해체로 새로 독립한 몇개 나라들은 1992년말 현재 핵활동을 하고 있으면서도 핵안전협정을 체결하지 않고 있었다.

4) IAEA 자료는 다음과 같이 적고 있다. "...inspections conducted in 1992 found inconsistencies between the information provided by the DPRK and the information obtained by the analysis of samples of material taken by IAEA inspectors. These inconsistencies suggested that the DPRK had not declared all of its nuclear material. The IAEA also obtained information on sites in the DPRK which appeared

1차 임시사찰을 실시해 보았더니, 북한이 방사화학실험실에서 1990년에 알 수 없는 양의 플루토늄을 추출한 것을 확인한 것이었고, 그 분량이 핵무기를 만들 수 있는 심각한 분량(significant quantity)일 가능성이 높다는 것이다.<sup>5)</sup> 이것은 플루토늄 8Kg 이외에도 25Kg의 고농축 Uranium 235, 혹은 75Kg의 저농축 Uranium 235를 말한다.

한국 정부의 공식 입장은 북한이 아직은 핵무기를 보유하고 있지 않다는 것이다. 김덕 국가안전기획부장은 6월 13일 국회 국방위에서 북한의 핵무기 개발 현황에 대해 다음과 같이 밝혔다.<sup>6)</sup> “북한은 이미 플루토늄 생산시기가 상당히 지났으며 3천여명의 핵기술 과학자들이 노력하여 지금은 조잡한 형태의 핵무기 개발이 임박한 단계에 와 있는 것으로 추정된다. 북한이 핵무기 제조의 가장 중요한 요소인 플루토늄을 확보했을 가능성은 거의 확실하다”는 것이다.<sup>7)</sup>

이것은 “북한이 이미 몇개의 핵무기를 갖고 있다”고 보고 우리 정부와 미국으로 하여금 대북한 강경 조치를 취할 것을 요구해 왔던 국내의 분위기와 차이를 보이고 있다. 북한의 핵무기 보유 현황에 대한 정보를 미국에 의존하고 있고 미국에서조차 부처별로 서로 다른 견해를 보였는가 하면 해결 방법을 둘러싸고도 많은 견해 차이가 있었음에도 한국에서는 ‘최악의 시나리오’에 대비하는 데에 역점을 두었다. 핵문제와 대북 경협을 연계하는 정책을 추진해 온 것은 한국 정부와 국민들이 느낀 핵문제의 심각성을 잘 나타내고 있다.

현재와 같은 한반도에서의 긴장상태가 조성된 것은 물론 북한의 행태가 국제적인 의

---

to be nuclear related and which had not been declared in the initial report covering nuclear facilities.” IAEA (1993a, 15).

5) ‘Significant quantity’란 “The approximate quantity of nuclear material in respect of which, taking into account any conversion process involved, the possibility of manufacturing a nuclear explosive device cannot be excluded”라고 정의되고 있다. 이보다 적은 분량인 그램(gram) 단위는 검색에 소요되는 비용이 과다할 뿐만 아니라 오히려 불필요한 우려를 불러 일으킬 가능성이 있는 것으로 보고 있다. IAEA (1993a, 21).

6) 국회보고 내용의 요지는 『중앙일보』 (94/06/14, 2)를 참조.

7) 보다 자세한 내용은 『동아일보』 (94/06/14, 1)에 다음과 같이 보도되었다. “북한의 핵개발 정도에 대해서는 미국을 비롯, 세계 어느 나라도 단정적으로 말할 수는 없는 상황이다. 북한은 영변에 50MW급 3호기(95년 완공 예정)와 태천의 200MW급 4호기 원자로 (98년 완공 예정)가 가동될 경우 매년 200여 Kg의 플루토늄을 추출, 핵무기 양산이 가능하기 때문에 98년경에는 핵보유국 수준을 넘어 핵무기 수출국으로 부상할 우려가 있다”는 것이다.

혹을 증폭시켰기 때문이다. 1993년 3월 12일 NPT를 탈퇴한다고 선언하였다가 그 탈퇴가 효력을 발생하기 하루 전날인 6월 11일 미국과의 합의를 통해 “NPT 탈퇴를 유보”한다는 선언을 한 이래, 소위 “특수지위”라는 것을 내세워 핵사찰을 어렵게 한 것은 좋은 예이다. 그렇지만 북한의 핵개발 의도가 무엇이던간에 북한에 대한 전면 핵사찰이 수용되어 핵의혹이 벗겨진다는 것은 핵카드를 더이상 쓸모없는 것으로 만든다는 점을 이해할 필요가 있다.

북한이 주장하는 특수 지위는 국제사회에서 인정되지 않는다.<sup>8)</sup> IAEA로부터의 즉각 탈퇴를 발표한 북한 외교부 성명은 “우리는 지금까지 특수지위 하에서도 핵활동의 투명성을 보여주기 위한 모든 노력을 기울여왔다. 우리의 특수지위 하에서 받아오던 담보의 연속성 보장을 위한 사찰을 더이상 할 수 없게 되었다”는 내용을 포함하고 있다.<sup>9)</sup> 이것은 국제적 형평에도 어긋날 뿐만 아니라 북한 이외의 다른 나라들에게 나쁜 선례를 남기게 되기 때문에 IAEA로서는 결코 인정할 수 없다는 입장이다.

향후 북한 핵문제가 해결되는 과정에서 예상되는 것은 북한이 또 다시 NPT를 탈퇴하겠다고 선언하는 것이다. 현재 상태에서는 NPT 탈퇴를 유보하기로 한 1993년 6월 11일 선언을 철회하기만 하면 된다. 그러면 북한이 IAEA를 탈퇴한 것은 NPT 탈퇴와 어떤 관계가 있는가? NPT조약에 의하면 조약에 가입한 모든 비핵국(non-nuclear-weapon State)은 핵무기(nuclear weapon) 및 핵폭발수단(nuclear explosive devices)을 보유하지 않으며(제2조), 현재와 미래의 모든 평화적 핵활동이 조약상의 의무 사항을 이행하는지 검증할 수 있도록 IAEA와 포괄적인 핵안전협정(a comprehensive safeguards agreement)을 체결하도록 되어 있다(제3조).<sup>10)</sup>

8) 북한의 특수지위에 대한 논의는 1994년 6월 1일 비엔나에 있는 IAEA 본부에서 가진 필자와 IAEA의 Legal Division 및 External Relations Division 관계관들과의 토의 내용을 중심으로 한다.

9) 북한 외교부 성명 전문은 『중앙일보』(94/06/14, 2)를 참조.

10) IAEA (1993a, 9). IAEA와 협정을 맺어야 하는 시한은 조약인 발효한지 180일 이내에 교섭을 시작하고, 교섭이 개시된지 18개월 이내에 사찰이 실시되어야 한다. NPT 조약 제3조 4항을 참조. 조약 전문은 Jozef Goldblat (1985, 41-44). 이것을 북한은 1985년 NPT 가입 이후 1992년까지 미루어왔던 것이다. IAEA 사찰은 핵보유국(nuclear-weapon States)의 평화적인 핵시설에도 적용되지만 어디까지나 자발적인 경우(“voluntary offer”)에 한한다. 핵보유국도 물론 NPT 가입국이다.

IAEA에 의한 사찰을 규정하고 있는 것은 NPT 조약 뿐만 아니라, Tlatelolco 조약 및 Rarotonga 조약이 있다.<sup>11)</sup> IAEA의 사찰 활동이 시작되려면 협정을 맺어야 하는데, IAEA는 강제사찰을 행할 수 있는 초국가적인 기구(supranational organization)가 아니기 때문이다. 국가들간의 핵확산금지에 관한 조약 내용에 IAEA의 사찰에 관한 규정이 포함되고, 그에 따라 해당국가와 IAEA가 체결하는 협정에 의해서만 사찰이 가능하다.

이와는 대조적으로 1991년 12월에 합의되고 다음 해 2월 발효한 남북한 비핵화공동선언에는 IAEA 사찰에 대한 언급이 없다. 남북한이 상호사찰을 실시하는 것이며 IAEA의 사찰을 받는다는 것이 아니다. 그렇기 때문에 북한이 NPT를 탈퇴하는 경우 북한에 대한 사찰을 실시할 수 있는 유일한 근거는 한반도 비핵화공동선언임에도 불구하고 그 실현 여부는 전적으로 남북한 당사자에게 달려 있다. 물론 북한이 NPT 탈퇴를 선언하는 경우 한국이 취할 수 있는 대응방안의 하나로 한반도 비핵화공동선언의 무효화를 선언하는 것을 고려할 수 있을 것이나, 가장 적절한 시기는 지난 1993년 3월 12일 북한이 NPT 탈퇴를 선언한 때였다.

물론 궁극적으로는 남북한이 비핵화공동선언에 의한 남북한 상호사찰을 실시해야 한다. 그러나 우리가 상호사찰을 요구하는 시기는 IAEA의 대북 사찰이 만족스러운 상태로 끝나서 북한의 핵투명성이 국제적으로 입증된 다음이어야 한다. 북한과 미국, 혹은 북한과 IAEA와의 대화가 계속되고 있는 가운데 한국의 입지를 강화한다는 목적에서 남북상호사찰을 주장해서는 안될 것이다.

핵문제 해결의 방안으로 북한에 대한 경제제재나 군사제재, 나아가 전쟁 발발 가능성을 논하는 경우에는 그러한 제재 방안들이 한반도의 평화통일이라는 최종 목표에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 먼저 고려하여야 한다. 최악의 시나리오에 대한 대비와 유비무환의 태세 완비는 절대적으로 필요하지만, 남북한 간의 반목이 심화되고 6.25와 같은 민족적 불행이 반복되어 국제사회에서 영원히 낙후됨은 물론 평화통일이 불가능해지는

---

11) Treaty of Tlatelolco는 Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America, Rarotonga Treaty는 The South Pacific Nuclear-Free Zone Treaty를 말한다. IAEA (1993c, 3). 1993년 10월 현재 IAEA 가입국은 117개국이고 NPT 가입국은 160개국이다. IAEA (1993a, 6-7) 참조.



사태는 막아야 한다.

전쟁의 가능성에 대해서 김 덕 안기부장은 다음과 같이 밝혔다.<sup>12)</sup> “북한은 전쟁 도발이 자신들 체제의 정치적 자살을 의미함을 잘 알고 있는 만큼 군사적 도발이 결코 용이하지 않을 것으로 믿는다. 북한이 당장 대남 도발을 할 징후는 보이지 않고 있으나 유엔 안보리 제재가 본격화되어 곤경에 처할 경우 국지 도발 등 긴장 국면을 조성할 가능성이 배제할 수는 없다”는 것이다.

매년 6월은 한반도에 긴장이 고조되는 시기이다. 한국에서는 6.25를 잊지 말자는 국민적 캠페인이 벌어지고 반공 의식을 고취하고 있으며, 북한은 반미투쟁을 강조하는 달이다. 그런 만큼 양측의 군사적 긴장 또한 높아지기 쉬운 시기이다. 특히 금년 6월은 노르만디 상륙작전 50주년을 맞아 서유럽은 물론 미국에서도 승전 분위기가 고조된 시기이다. 이러한 때에 북한이 IAEA의 추가사찰을 거부하고 핵연료봉을 무단 교체하여 북한의 핵개발 가능성에 대한 국제적 우려가 증폭되어 군사적 제재를 포함한 강경 제재 분위기가 형성되었다. 따라서 6월을 피하여 북한 문제를 논의하는 것이 이성적 판단을 내리는 데에 도움을 줄 것으로 보인다.

현재의 북한 정세를 분석해 보면 북한이 대남 선제공격을 가할 가능성은 희박하다. 북한 군사력은 경제난으로 인하여 해군 및 공군력의 대폭적인 증강이나 근대화가 어렵기 때문이다.<sup>13)</sup> 식량 부족 현상은 군대 내에서도 예외가 아니라고 한다.<sup>14)</sup> 현재와 같은 북한의 군사력으로는 미국을 위시한 국제사회가 대북한 제재를 가한다고 하더라도 북한으로서는 먼저 대화와 타협을 통한 해결책을 모색할 수 밖에 없다. 한국의 입장에서 보아도 무력 사용 없이 북한의 핵문제를 해결하는 것이 한국민을 위해서나 동북아의 안정과 한반도의 평화적 통일을 위한 최선의 길이다.

한반도에서 제2의 6·25는 있어서는 안될 뿐만 아니라 같은 양상이 반복될 가능성 또

12) 『중앙일보』 (94/06/14, 2).

13) 북한이 정확도가 떨어지는 지대지 미사일과 폭발 실험을 거치지 않은 핵폭탄에 의해 한반도 밖으로 군사적 영향력을 행사하다는 것은 실제로 불가능하다는 판단은 村井友秀 (1994, 37)을 참조. 북한의 군사력이 피해를 입힐 수 있는 것은 한국뿐이라는 결론이 된다.

14) 李英和 (1994, 186-188).

한 희박하다. 소련과의 공모에 의해서 전쟁이 시작되었고 중국의 참전으로 인하여 김 일성 정권이 살아 남았고 휴전상태에 있는 것이 1950년대의 한국전쟁이었다면, 1990년대의 한국전쟁은 만약 일어난다면 북한 단독의 최후 발악적인 기습공격이 될 것이다. 그러나 북한 정권이 자신의 궤멸을 각오하면서 선제공격을 할 것으로는 보이지 않으며, 북한이 먼저 공격을 당하지 않는 한 1960년에 체결한 소련 및 중국과의 상호방위조약에 의한 중국과 러시아의 대북한 지원은 없을 것이다.

일부에서는 만약 북한이 도발하면 북한 정권을 궤멸하여 통일의 기회로 삼겠다는 의욕을 보이기도 한다. 전쟁은 베트남의 경우처럼 무력통일의 기회를 제공할지는 모른다. 그러나 폐허 위에 수립한 통일국가보다는 한국의 지속적인 경제 발전과 북한 경제의 발전을 기반으로 하는 것이 보다 바람직하다. 조국을 평화적으로 통일하는 것이 우리의 국가목표이기 때문이다.<sup>15)</sup>

그러나 인류 역사는 예상치 못한 일이 발단이 되고 그것에 가속도가 붙어 전혀 예기치 않은 방향으로 사태가 진행되는 경우가 적지 않다. 따라서 현 시점에서 남북한 간에 시급히 필요한 것은 직통 연락망을 가동하는 것이다. 남북한 사이에 설치된 직통전화뿐만 아니라 모든 통신수단을 통해 사고로 인하여 전면적으로 비화되는 것을 방지하여야 한다.

남북한이 휴전상태에 있을 뿐만 아니라 평화협정도 체결되지 않은 상태에서 우리는 항상 빈틈없는 안보태세를 갖추고 있어야 한다는 점에는 이튼이 없다. 아울러 북한의 오판에 의한 선제공격이 있는 경우에는 반드시 응징하겠다는 투지를 갖고 있어야 한다. 그러나 불필요한 위기 의식과 국론 분열은 '한국방문의 해'를 무색하게 만들 것이다. 정부는 6월 13일 국무총리 주재로 중앙민방위회의를 소집하여 '만일의 상황'에 대비한 준비태세를 총점검하였다. 이외에도 정부는 민방위 훈련을 통해 국민들에게 전시 행동 요령을 숙지시키고 현역은 물론 예비군의 자원 현황과 동원 절차를 점검하고 장비의 보관 및 즉각적인 지급에 차질이 없도록 점검하여야 할 것이다. 비전투 요원들의

---

15) 국방부 (1993, 16).

대피 및 피난민 통제에 대한 연습도 해 두어야 한다. 남북한이 그동안 휴전상태에 있었음에도 불구하고 평화가 계속됨으로써 형식적으로 실시했던 각종 훈련상태를 점검하여 유사시 국민의 생명과 재산을 보호할 수 있는 실질적인 역할을 하도록 준비하여야 한다. 이것이 장차 우리 앞에 닥칠 많은 난관을 극복하는데 도움을 준다면 핵문제가 '전화위복'이 될 것이다.

미국은 북한이 핵무기 개발계획을 현재 상태에서 중단하고 앞으로는 더 이상의 추진을 하지 않도록 하는 데에 역점을 두고 있다. 현상을 인정하고 앞으로의 핵확산을 금지하여 NPT 체제의 존속을 도모한다는 미국의 정책이다. 미국이 가장 우려하는 것은 북한이 핵무기 제조기술과 미사일, 기폭장치 및 핵탄두를 생산하여 제3자에게 수출하는 경우 핵무기 확산이 파급되어 NPT 체제가 붕괴할 가능성이 높아지기 때문이다. 즉 한 두개의 핵무기가 있다 하더라도 그것이 한반도 내에만 국한되어 있다면, 그리고 더 이상의 핵무기 개발이 진행되지 않는다면 미국으로서는 우려할 바가 없다는 입장이다.<sup>16)</sup>

이와는 달리 한국은 북한에 핵무기가 반(半) 개라도 있으면 안된다는 입장이다. 반 개 짜리 핵무기란 있을 수 없기 때문에 북한의 핵무기 보유를 절대적으로 반대한다는 것을 강조한 것이다. 따라서 이미 핵무기를 만들었다는 것이 확인되는 경우에는 그것을 분해하여 핵물질을 국제원자력기구의 통제 하에 두든가, 아니면 미국이나 일본에 판매하는 방법도 있을 것이다.<sup>17)</sup>

### III. 핵문제 해결의 전망

핵문제 해결을 위한 첫번째 시나리오는 북한이 끝내 IAEA 사찰을 거부하여 유엔에 의한 경제제재가 취해지고 북한은 NPT를 탈퇴하고 군사제재로 이어져서 결국은 무력충돌

16) 핵무기 한두개는 묵인하고 개발 중단을 유도해야 한다는 주장은 Rosenthal (1994, 4)를 참조. 그 논문은 "전쟁 땀 국제적 핵 재앙 초래"라는 제목으로 『동아일보』 (94/06/11, 4)에 소개되었다.

17) 예를 들면 "If, as some intelligence officers in the United States and South Korea suspect, North Korea has already produced one or two nuclear bombs, it should negotiate honestly with Japan either to dismantle them or to put under joint North Korean and Japanese supervision"라는 제안이다. Suh (1994, 23).

이 이어지는 것을 상정할 수 있다. 두번째 시나리오는 미국과 북한이 3단계회담을 개최하여 국교 수립 원칙에 합의하고 북한이 전면적인 사찰을 수락하는 것이다. 북한이 바라는 것은 경제적 지원으로, 경수로 전환과 발전시설 건설을 위한 미국과 한국 및 일본의 지원이다. 이 둘 중에서 후자의 가능성이 점점 커지고 있다.

그런데 현재까지의 진행 속도로 볼 때, 핵문제의 해결은 예상보다도 장기화될 가능성이 높다. 왜냐 하면 이 문제는 북한체제의 존속 여부와 직결되어 있기 때문이다. 후계체제는 물론 북한 정권의 안정문제와 연결되어 북한으로서는 매우 신중한 접근방식을 취할 것으로 보인다. 따라서 핵문제를 둘러싼 한반도에서의 긴장이 고조되었다가 완화되었다가를 계속하면서 가을의 유엔총회, IAEA 이사회 및 총회, 미국 중간선거로 이어질 것이다.<sup>18)</sup> 뿐만 아니라 NPT 연장회의 (NPT Extension Conference)가 열리는 1995년 3월까지 계속될 가능성도 있다.<sup>19)</sup> NPT 조약은 1970년 3월 5일 발효되었으며 25년이 지난 1995년 3월에 효력 연장이나 개정에 관한 회의를 개최하기로 되어 있다.

북한의 핵개발 의도가 핵무기 보유 그 자체라고 보는 경우에는 과연 북한이 핵개발 계획을 포기할 것인가를 예측하기 어렵다. 예를 들어 박한식 교수는 “북한의 핵개발 의지는 서방측의 예상을 뛰어넘는 복잡하고 정밀한 계산에서 나온 도박이기 때문에 대화로는 쉽게 저지하기 어렵다”고 보았다.<sup>20)</sup> 아울러 “김일성은 일본이 원폭으로 하루 아침에 항복하는 장면을 목격하고 핵의 위력을 실감했다. 따라서 북한은 무력충돌의 위험을 감수하고라도 핵개발을 추진하려 할 것”이라고 보았다.

김 덕 안기부장도 “북한은 핵개발의 궁극적 목적을 단순한 외교협상용이 아닌 핵무기 보유 그 자체에 두고 지연전술을 구사하는 것으로 의심된다. 북한은 체제보위와 대남

18) IAEA의 이사회 및 총회 개최 횟수는 다음과 같다. 이사회(Board of Governors)의 경우 년 8회 열리며 2월, 6월, 9월(총회 개최 직전 및 직후), 12월 (기술인조 및 협력 위원회 회의 직후)에 개최하고, 총회(General Conference)는 년 1회 개최된다. IAEA (1993a, 28).

19) 서대숙 교수도 같은 전망을 하고 있다. Suh (1994, 22) 참조.

20) 박한식교수의 주장은 『한국일보』(94/05/29, 5)를 참조. 박교수는 유엔의 대북한 제재도 별다른 실효를 거두기 어렵다고 보고 있다. 특히 군사적으로는 핵무기 보유가 군사비의 대폭 삭감을 가능케 하는 바, 북한은 오래전부터 한국과의 군비경쟁에서 승산이 없음을 자인해 왔으며 현재의 경제난은 엄청난 군비지출 때문이라는 것을 북한 지도부가 알고 있다는 설명이다.

혁명을 겨냥, 핵개발을 쉽사리 포기하지 않을 것이나 국제사회의 압력이 계속 가중될 경우 북한의 태도 변화를 유도할 수 있을 것으로 기대한다”고 밝혔다.<sup>21)</sup>

“북한이 핵무기를 보유하게 될 것이라는 것 그 자체만으로도 북한은 그 적대국가들로부터 당장의 양보를 얻어내고 있으므로 북한의 핵무기 보유국가가 되고자 하는 그 열망을 꺾거나 그 핵무기 개발 계획의 완성을 저지하는 것은 대단히 힘든 과제임에 틀림이 없다. 북한이 그 핵외교의 수단을 포기할 것으로 기대하는 것은 비현실적이며, 특히 앞으로 닥쳐올 어려운 시기에 대비하여 핵무기를 보유하게 되면 일종의 보험에 들어두는 것과 같다고 생각하고 있는 북한은 핵무기의 야망을 결코 스스로 포기하지 않을 것”이라고 보는 견해가 지배적이다.<sup>22)</sup>

그러나 북한의 의도가 외교교섭용이라고 본다면 우리는 북한과의 다각적인 접촉을 통해 핵개발 의지 자체를 스스로 포기하게 만들 수도 있을 것이다.<sup>23)</sup> 즉 한국을 비롯한 미국·일본이 북한 정권의 생존을 보장한다면 핵무기 개발 계획을 포기할 가능성은 높아진다. 어쩌면 북한은 이미 핵무기 개발을 중단했으면서도, 미국과의 대화를 계속하고 한국과의 협상에서 보다 유리한 고지를 점하기 위해 계속해서 핵카드를 사용하고 있을 가능성도 없지 않다. 만일 후자의 경우라면 한국은 그동안 막대한 국력을 낭비한 것이 되고, 국민들의 대북한 불신감의 증대로 말미암아 신뢰구축을 바탕으로 남북한 간의 화해·협력단계로 진입하려던 정부의 통일정책은 수정되어야 할 것이다. 더구나 북한과의 무력 충돌까지 상정하는 지경에 이르면, 남북연합단계를 거쳐 금세기 말까지 평화적·점진적·단계적으로 통일을 성취한다는 대통령 선거공약과 취임사에서 밝힌 정부의 통일정책 내용은 수정될 수 밖에 없다.

북한의 협상전략은 남한측의 선(先) 양보를 요구하는 경우가 많다. 중요한 것은 그

21) 『동아일보』(94/06/14, 1).

22) 이장춘(1993, 167)을 참조. “북한의 핵 능력은 IAEA와 북한간에 체결된 핵안전협정에 따른 IAEA 사찰이 본격적으로 실시되더라도, 북한의 핵무기 개발의 비밀을 캐기 위한 강압적 조치가 취해지지 않는 한 계속 불투명한 상태로 남을 가능성이 농후하다. 그 이유는 현행 비확산제도의 허점 때문”(같은 논문, 178)이라는 것이 그의 주장이다.

23) 임동원 연구위원은 “Inspections alone cannot resolve the nuclear issue. The set of factors that led North Korea to launch a nuclear weapons development program must be removed”라고 보았다. Lim(1994, 12-13).

것이 단기적으로는 양보일지 모르나 장기적인 안목에서는 우리의 정책 목표와 맞는가를 고려해 보아야 한다는 점이다. 분단 이후 처음으로 북한이 남한과의 실질적인 대화에 응해 나왔던 것은 남북한의 경제력 균형이 북한 우위에서 남한 우위로 바뀐 1970년대 초였다. 그 다음으로는 사회주의권의 붕괴와 중국 및 러시아의 대북한 군사지원이 약화되고 경제난으로 인하여 북한 군사력의 약화가 두드러지게 나타난 90년대 초였다. 이처럼 북한이 정권의 생존을 위해 남북대화에 응하여 나온다고 보면 한국측이 먼저 조치를 취할 것을 요구하는 것은 이해할 만하다.

예를 들어 북한이 핵안전협정에 가입하기까지의 협상 과정을 살펴 보기로 하자.<sup>24)</sup> 북한은 한국에 있는 미군 핵무기의 철수를 확인하여 그들이 말하는 미국 핵무기로부터의 공격 위협을 제거한 다음에야 핵안전협정에 가입하였다. 반면 한국은 북한으로 하여금 1985년 이래 가입을 이루어오고 있던 IAEA와의 핵안전협정에 가입토록 유도하는 성과를 거두었다. 우리가 비핵화를 구현하고 남북한 동시핵사찰을 수용한 상황에서 북한이 핵무기를 개발하거나 사찰을 거부할 어떠한 명분이나 이유도 사라졌기 때문이다.

#### <남북한 핵관련 협상일지>

- '74. 9 북한, IAEA 가입
- '85.12 북한, NPT 가입
- '91. 9 부시, 핵감축선언 발표
- '91.11 노태우 대통령, 한반도의 비핵화와 평화구축을 위한 선언<sup>25)</sup>
- '91.12 노태우 대통령, 핵부재 선언<sup>26)</sup>
- '91.12 남북한, 한반도 비핵화공동선언<sup>27)</sup>
- '92. 1 북한, 전면 안전조치협정 서명
- '92. 4 북한, IAEA 핵안전협정 발효

24) 북한의 핵개발 연표는 국방부 (1992, 216-222)를 참조.

25) 선언의 주요 내용은 “첫째, 우리는 핵에너지를 평화적 목적을 위해서만 사용하며 핵무기를 제조·보유·저장·사용하지 않는다. 둘째, 우리는 ‘핵무기의 확산방지에 관한 조약’과 이에 따라 국제원자력기구와 체결한 ‘핵안전협정’을 준수하여 한국 내의 핵시설과 핵물질은 철저한 국제사찰을 받도록 하며, 핵연료 재처리 및 핵농축시설을 보유하지 않는다. 셋째, 우리는 핵무기와 무차별살상무기가 없는 평화적인 세계를 지향하며, 화학생물무기의 전면적 제거를 위한 국제적 노력에 적극 참여하고 이에 관한 국제적 합의를 준수한다”는 것이었다. 한국은 경제적 필요성이 인정되는 핵재처리 시설의 보유까지 포기한 것이다. 노태우 대통령의 선언 전문은 통일원 (1992b, 453-455).

26) “내가 여러분께 말씀드리는 이 시각 우리나라의 어디에도 단 하나의 핵무기도 존재하지 않습니다”라는 노태우대통령의 발표는 통일원 (1992b, 455-457)을 참조.

27) 한반도 비핵화공동선언의 핵심은 핵재처리시설과 우라늄 농축시설을 보유하지 않는다는 것과, 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대하여 남북핵통제공동위원회가 규정하는 절차와 방법으로 사찰을 실시한다는 것이다. 공동선언 전문은 통일원 (1992b, 487).

이와 같은 예는 미국과 한국이 미·북한간의 관계 개선 및 북한에 대한 선제공격 포기를 약속한 다음 북한으로 하여금 IAEA의 전면 핵사찰을 수용하도록 유도하는 정책적인 사고 전환을 하는 데에 적용될 수 있을 것이다. 이것은 물론 북한의 핵카드가 외교 교섭용으로서 특히 미국의 대북한 접촉을 촉구하는 것으로 보는 경우에 가능한 것이다.<sup>28)</sup>

비핵국가에 대해서는 핵선제공격을 하지 않는다는 것은 미국이 표방하고 있는 정책이지만 북한의 핵무기 보유 여부가 불확실한 상태에서 미국은 필요시 북한에 대한 선제공격을 행할 수 있는 국제사회에서의 명분을 축적하는 일에 노력을 기울이고 있는 것으로 보인다. 그러나 중국과는 인권문제와 대만문제 등으로, 일본과는 통상문제로 마찰을 계속하고 있는 미국이 핵문제 해결에 있어서 중국과 일본의 적극적 지지를 획득할 수 있을지는 의문이다.

흔히 중국이 핵문제 해결의 열쇠를 쥐고 있다고 한다. 그러나 현재 중국의 역할은 북한의 입장에 대한 명시적인 지지나 반대를 유보함으로써 미국과 한국으로 하여금 대북 정책 수립에 있어서 보다 신중한 태도를 갖게 하는 것이다. 이와 같이 중국이 핵문제 해결의 속도를 조절하고 있는 것은 미·북한간의 대화를 통한 문제 해결을 촉진시키고 있다는 점에서 향후 남북한관계의 진전에 있어서도 보다 큰 역할을 기대할 수 있을 것이다. 중국은 미국이 마련한 대북 제재안에 대해 지지, 거부, 혹은 기권을 하는 것인데, 어느 경우이던 중국은 명확한 태도 표명을 유보하면서 자신도 북한과의 접촉을 계속할 것이다. 아울러 미국과 북한 사이의 충실한 중계자 역할을 계속하면서 한국과 북한과의 접촉에 있어서도 중매 역할을 할 가능성이 높다.

핵문제 해결을 위한 주변 강국들과의 협조를 구한 것은 결과적으로 그들로 하여금 한반도 문제 해결에 적극 개입하도록 만드는 결과를 초래하였다. 이것은 한반도문제의 국제문제화를 촉진시켰으며 앞으로도 한반도에서 야기되는 문제의 해결에 있어서 그들 국가들의 개입과 간섭을 필요로 하게 만들 것이다. “남북한은 이미 한반도 문제의 당

---

28) 예를 들어 이정식교수는 북한이 NPT탈퇴를 선언함으로써 미국으로 하여금 북한과의 교섭에 응하도록 만들었다고 주장하였다. 그는 “The United States had steadily refused to deal directly with the DPRK before, insisting that it improves its relations with the Republic of Korea first”라고 보았다. Lee (1994, 15).

사자간 해결의 기본 원칙을 합의하였으므로 북한의 핵 개발 문제가 해소될 경우, 한반도 평화협력체제 수립은 가속화될 수 있다”는 것이 외무부의 공식 견해였다.<sup>29)</sup> 그러나 핵문제를 둘러싼 한·미·일 공조체제 유지와 중국 및 러시아에 대한 정상외교 등 주변 4강의 적극적인 협조를 구한 결과 남북한간의 대화를 통한 문제 해결 능력은 상대적으로 저하되었다고 보여진다.

물론 북한으로서는 한국과의 국력 비교에서 열세에 있는 입장에서 정권의 안정을 도모하기 위하여 남한과의 단독 협상보다는 국제적인 보장을 받는 것을 선호하기 때문이기도 하다. 이와 같은 남북한 문제의 한반도화 노력과 국제문제화 경향 사이의 갈등은 앞으로도 통일을 지향하는 과정에서 적지 않은 마찰을 야기할 것이며, 한반도문제에 개입하기를 피하는 주변 강국들의 이해관계와 맞물려 갈등 양상을 나타낼 가능성이 높다.

#### IV. 북한의 대외관계 변화 전망

국내외에서는 현재 북한이 심각한 경제난에 허덕이고 있으며 급속한 정권 붕괴의 가능성이 있다고 보는 견해가 지배적이다. 그러나 김정일이 국민생활에 직결되는 분야에서 괄목할만한 성과를 이룩한다면 권력 기반의 구축에 성공할 수 있을 것으로 보인다. 비록 김일성 주석에 비하여 카리스마나 항일투쟁의 신화가 없는 김정일이지만 “정치는 결과론”이라는 말처럼 국민들을 경제적으로 풍요하게 만들어 주면 정권 유지는 어렵지 않을 것이기 때문이다.<sup>30)</sup>

핵문제가 해결되면 북한은 우선 서방으로부터 기술 및 자본을 도입하여 구조적 경제난관의 타개를 도모하기 위하여 제한된 지역인 두만강 유역의 국제적 개발에 우선적으로 노력할 것으로 보인다. 이에 따라 북한, 러시아, 중국이 접경한 두만강 유역, 동북 3성, 극동 시베리아를 잇는 3각의 동북아 개발권이 형성될 가능성이 있다. 이러한 다자간 동북아 경제협력 노력은 한국, 일본, 미국 등 주변 관련국의 적극적인 참여로 90년대 중 아·태 협력이라는 광역 경제협력에 있어서 소지역적 경제권으로 구체화되어 나

29) 외무부 (1993, 9).

30) 李英和 (1994, 244-245).



갈 것으로 보인다.

중국과 러시아는 자국의 성공적인 경제개혁 추진을 위해 평화로운 주변 환경 유지가 필요하며, 한국을 포함한 서방측과의 교역 확대와 자본 및 기술 도입을 희망하고 있다. 또한 한·소, 한·중 수교 이후 중국과 러시아는 북한의 개방과 개혁 및 남북한의 관계 개선을 촉구하고 있다.<sup>31)</sup>

주변 4강 중에서도 특히 중국은 북한 정권의 붕괴를 바라지 않는다.<sup>32)</sup> 그 이유는 첫째, 아시아 인접국가에서 공산정권의 붕괴를 보고 싶지 않을 것이며, 둘째, 분단된 한반도가 자신의 국익에 유리하다고 보기 때문이다. 중국은 미국 및 한국과의 교섭에 있어서 북한을 협상 지렛대(leverage)로 사용해 왔다. 따라서 북한 정권의 붕괴를 방지하는 것은 중국의 이해관계에 부합되는 것이다. 경제면에서 북한은 1992-1993년간에 곡물 수입의 대부분을 중국에 의존할 수 밖에 없었으며 북한의 국제적인 고립은 대중국 의존도를 더욱 심화시킬 것이다.<sup>33)</sup>

러시아는 핵문제 해결을 위한 8자회담의 개최를 제의하는 등 보다 적극적으로 한반도 문제에 개입하려는 의지를 보였다. 이 회의는 러시아, 미국, 중국, 일본, 북한, 한국, 그리고 유엔과 국제원자력기구(IAEA) 대표들이 모여서 북한의 핵문제를 논의하자는 것이다.<sup>34)</sup> 이 제안은 한국 정부의 긍정적인 반응을 얻고 있으며, 핵문제의 해결이 난항에 봉착하는 경우 미국이 고려할 수 있는 여러 협상 카드의 하나로 남아 있다. 한편 전반적인 러시아-북한 관계는 교역 규모의 대폭 축소와 러시아 군사력의 약화 등으로 인하여 큰 발전을 기대하기는 힘들다.

일본과의 관계 개선은 미국과 북한 간의 관계 개선에 이어 곧바로 이루어질 것으로

31) 외무부 (1993, 7-8).

32) 중국의 정책에 대해서는 Lee (1994, 12-13). 여러 이유로 해서 이정식 교수는 가까운 시기에 북한 정권이 붕괴할 것으로는 보지 않고 있다.

33) 북한의 곡물 수입에 있어서 1992-1993년간 중국에 전량 의존했다는 표와 설명은 Lee (1994, 10-11)을 참조.

34) 『모스크바방송』 (94/05/22). 이 회의에서는 북한의 핵문제 뿐만 아니라 한반도의 비핵화문제 전반이 논의될 가능성이 높는데, 북한이 핵무기를 보유하지 못하게 막는 것 못지 않게 한국에 대한 비핵화 담보 요구가 강력히 제시될 것으로 보인다. 뿐만 아니라 주한미군의 핵무기 반입 및 한국에 제공하는 핵우산 문제 또한 거론될 가능성이 높다.

보는 견해가 많다.<sup>35)</sup> 일본은 미국과의 공조체제를 유지하고 한반도에서의 군사적 균형 유지라는 측면에서 북한의 핵개발 기도를 저지하고 있는 동시에, 북·일 간의 관계 개선 협상에서 배상금의 액수 조정 등 현안에 있어서 보다 유리한 입장을 마련하기 위해 핵 문제에 있어 보다 강경한 입장을 취하고 있다고 볼 수 있다.<sup>36)</sup>

장기적인 안목에서 보면 북한의 대미·일 관계 개선은 남북한 관계 개선에도 도움을 준다는 견해가 지배적이다.<sup>37)</sup> 이와 관련하여 임용순 교수는, 북한이 미국과 일본의 경제 보조를 받아 들이고 자체의 경제를 발전시키려면 외국과의 인적 교류가 필요하며, 아무리 북한이 중국식 방법을 추구해도 사람이 왕래하면 개방적으로 될 수 있다는 설명을 하고 있다. 일단은 북한을 개방하여야만 외부정보가 북한으로 유입되어 북한의 자체 변화를 기대할 수 있을 것이다. 그런 의미에서 북한이 미국 및 일본 등과 조속한 관계 개선을 할 수 있도록 지원하는 것이 우리의 평화통일 목표에 부합하는 것이라고 보는 견해가 일부에서 나오고 있지만 아직은 북한의 핵문제로 인하여 적극 추진되지 못하고 있다.

최근 서대숙 교수는 북한과 일본의 관계 개선의 중요성을 강조하는 논문을 발표하였다.<sup>38)</sup> 북한에 대하여 실질적인 도움을 줄 수 있는 것은 미국이 아닌 일본이라는 주장이다. 그는 무엇보다도 북한이 일본에 대해 요구하고 있는 배상금을 염두에 두고 있다. 미국과의 관계 개선이나 체제 인정이 정치적으로는 의미가 있을지 모르나 경제적으로는 별다른 도움을 가져다 주지 못할 것이라고 보는 것이다. 미의회에서 대북한 교

---

35) "North Korean leaders appear to believe that Japan would be forthcoming with reparations and other economic offers if the DPRK succeeds in establishing diplomatic relations with the United States." Lee (1994, 15)를 참조.

36) 일본이 북한에 대한 경제제재에 있어 보다 신중한 태도를 보이고 있다는 보도는 『중앙일보』(94/06/10).

37) 임용순 교수는 일·북 관계 개선이 단기적인 입장에서 보면 반드시 긍정적일 수만은 없다는 견해를 나타내고 있는데, 예를 들어 일본이 자신들의 이익을 위하여 급히 서두르고 있다고 보고 있다. 임용순 (1993, 192-194).

38) 서 교수의 주장을 인용하면 "the best course for North Korea...is to negotiate successfully with Japan and not the United States. Compared with the United States, Japan is geographically nearer to North Korea, and has greater interest and involvement in North Korea. American relations with North Korea are marked by military confrontations, and when their relations are strained, tensions tend to build in the Korean peninsula, as they are today"라는 것이다. Suh (1994, 20-21) 참조.

역을 허용하는 법안이 통과된다고 하더라도 북한이 미국의 경제적 지원을 얻기는 힘들 것으로 보았는데, 그 이유는 북한이 미국과 교역을 하고 있는 아시아 여러 나라들과 경쟁관계에 있을 것이며 미군이 주둔하고 있는 한 북한에 대한 경제 원조는 어렵다고 보기 때문이다. 따라서 일본이 북한과의 교역에서 이익을 본다는 것이 국제사회에 알려지게 되면 북한을 자본주의세계로 끌어낼 수 있을 것이라는 설명이다.

북한의 경제 발전이 일본의 자본과 기술을 바탕으로 하는 경우에는 한국이 1960년대 초 일본과의 관계정상화를 계기로 경제발전을 이룩한 것과 같은 과정을 밟게 될 가능성이 높다. 그 결과는 일본 경제에의 의존도가 커지고, 일본은 북한을 발판으로 러시아 극동지역을 거쳐 시베리아로 진출하는 계기를 마련할 것이다.

미국은 6.25 때 실종된 미군 유해 송환문제를 제외하고는 북한과의 관계 개선이 시급하다는 필요성을 느끼지 않고 있다. 특히 핵문제 해결 없는 관계 개선은 용납되지 않는다는 입장을 취하고 있다. 그러나 최근에는 북한과의 관계 개선을 통해 핵문제의 해결을 도모할 수 있을 것이라는 주장이 제기되고 있다. 북한 핵문제의 조속한 해결이 클린턴 행정부의 당면 목표로 되었기 때문이다. 미국이 유엔을 통한 대북 제재를 추진하는 것도 강경과 온건의 양면 전략을 구사하여 핵문제를 조속히 해결하려는 의도에서 나온 것이다.

핵문제 해결 이후 제기될 또 다른 문제는 현재의 휴전협정을 평화협정으로 대체하는 것이다. 이에 대하여 남북한과 미국은 협정의 당사자 문제에 대해 서로 다른 입장을 취하고 있다. 북한은 평화협정이 미국과 북한 간에 체결되어야 한다고 주장하는 반면, 한국은 남북한 간에 체결되어야 한다고 주장하기 때문이다.<sup>39)</sup> 그러나 평화협정 체결문제도 명분 다툼이 아니라 실리를 추구한다면, 북한과 미국이 북·미간 평화협정을 체결

39) 예를 들면 "The North and the South can replace the Armistice Agreement with the Korean Commonwealth Peace Charter (or the Korean National Community Charter)"로 보는 Lim (1994, 18)의 주장을 참조할 것. 북한의 주장은 "정전협정 체결의 실제적 당사자도 아니며 아무런 실권도, 자격도, 법률적 타당성도 없는 남조선 괴뢰 장성"이라는 것이다. 또한 "정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 새로운 평화보장체계가 수립될 때만이 조·미 사이에 적대관계를 해소할 수 있다"는 주장이다. 『중앙방송』 (94/05/23) 참조.

하고 같은 자리에서 남북한이 남북평화협정을 체결하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.

한편 현 시점에서 미국과 북한이 국교 수립에 합의한다고 해도 그것이 미의회에서 토의과정을 거쳐 비준을 받는 데에는 적지 않은 시간이 소요된다.<sup>40)</sup> 더구나 북한 주제 대사를 임명하는 과정에서도 슬한 청문회가 예상되며 실제로 부임하기까지 얼마나 오래 걸릴지는 예측하기 어렵다. 특히 북한의 생화학무기나 인권문제가 제기되는 경우에는 조약 비준이나 임명동의안 처리에 있어서 상당한 어려움이 예상된다.

이와 같은 국내 절차는 미국 의회에서만의 문제가 아니라 북한의 최고인민회의에서도 마찬가지이다. 외국과 맺은 조약의 비준에 관한 북한의 헌법 절차는 국가 주권의 최고 지도기관이라고 하는 중앙인민위원회가 “다른 나라와 맺은 조약을 비준 또는 폐기” (제 120조 9항)하며 중앙인민위원회의 ‘수위’인 주석이 “다른 나라와 맺은 조약의 비준 또는 폐기를 공포” (제107조 5항)하는 것으로 되어 있다.<sup>41)</sup> 중요한 것은 이런 절차상의 문제보다도, 지난 반세기 동안 중오의 표적으로 삼아 왔던 “미제”와 국교를 수립한다는 것을 주민들에게 이해시키는 것이 김일성정권에게 큰 정치적 부담을 안겨 준다는 점이다. 더구나 6·25때 많은 피해를 입은 한국 국민들이 많은 것처럼 북한 지역에서는 미군의 “만행”을 잊지 못하는 주민들이 있고, 남북한이 통일하지 못하고 있는 것은 미국 때문이라고 믿는 사람들이 있을 것이기 때문이다.<sup>42)</sup>

## V. 맺는 말

북한 정권의 생존문제와 직결되어 있는 핵문제는 결국 대화와 타협을 통해 평화적으로 해결될 것이지만 장기화될 가능성이 높다. 핵문제의 해결이란 법적으로는 IAEA의 사찰에 의한 기술적인 판단이지만, 미국과 한국의 정책적 인식 전환이 있어야만 조속한

40) 이에 반하여 북한의 핵 투명성문제는 기술적인 문제로서 사찰만 실시된다면 단시간 내에 판단이 가능한 것이다.

41) 1992년 4월 9일 개정된 북한의 ‘사회주의헌법’ 전문은 통일원 (1992a, 517-541)을 참조.

42) 6.25와 관련하여 『조선동사』(하권)은 「일시적 강점 시기 공화국 북반부의 일부 지역에서 감행한 미제의 만행」이라는 표에서 총 36개 지방에서 196,451명이 학살 당한 것으로 기록하고 있다. 전영률·김창호·강석희 (1987, 431).

해결이 가능할 것으로 보인다.

따라서 핵문제와 경협을 연계하는 정책은 재고되어야 하며, 핵문제의 해결방안은 평화통일정책의 추진이라는 보다 큰 틀 속에서 모색되어야 한다. 단기적으로는 우리가 양보하는 것 같지만 장기적으로는 남북한 모두에게 도움이 되는 방안을 모색해야 한다. 우리가 먼저 비핵화를 선언함으로써 북한이 핵안전협정에 가입하도록 유도했던 것은 좋은 예이다.

북한이 핵무기를 개발하려는 의도가 체제의 생존을 보장 받기 위한 것이라고 본다면, 현시점에서의 북·미 수교가 한국이나 미국의 장기적인 이익에 어떠한 영향을 미치는지를 판단해야 한다. 유엔회원국일 뿐만 아니라 남북합의서에 따라 남북한이 상호 실체를 인정하고 있는 지금, 미국이 북한과의 관계 개선을 미루는 것이 우리 통일외교정책의 기본 정신과 어떻게 조화되는지를 살펴 보아야 한다.

북한을 개방으로 유도한다는 7·7선언의 기본정신은 핵문제로 말미암아 변화한 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 우리의 통일정책이 북한 정권의 안정을 기초로 한다면 먼저 북한을 국제사회로 나오게 하여 개방과 개혁을 유도하는 것이 필요하다. 따라서 북한이 미국 및 일본과 관계를 개선할 수 있도록 협조할 필요가 있을 것이다. 미국과 북한이 수교에 합의한다고 해도 미국 의회의 비준 과정에서 북한의 핵화학무기 및 인권문제 등이 제기될 수 있기 때문이다.

핵문제가 진행되는 과정에서는 한반도문제의 국제문제화가 촉진되었고 이러한 경향은 앞으로 심화될 가능성이 높다. 미국의 영향력이 증대되었고, 중국에 대한 북한의 의존도가 심화되었으며, 러시아 또한 개입을 시도하고 있다. 경제적인 면에서는 일본의 역량이 기대된다. 이러한 현상은 물론 북한 정권의 유지를 위한 국제적인 보장을 제공할 뿐만 아니라 남북한 평화공존과 한반도 현상유지를 위해서도 긍정적인 기여를 할 것이다. 그것이 한반도의 통일에는 어떠한 영향을 미칠 것인가는 핵문제가 해결되기를 기다려 다시 검토해 보아야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 국방부. 1992. 『국방백서 1992~1993』.
- 국방부. 1993. 『국방백서 1993~1994』.
- 村井 友秀. 1994. “南北統一を 狙う北朝鮮軍: しかし影響力擴大は限定的, 望まれる冷静な對應.” 『エコノミスト』 1994.4.26.
- 외무부. 1993. 『외교백서 1993』.
- 李英和. 1994. 『北朝鮮 秘密集會の夜』. 東京: クレスト社.
- 이장춘. 1993. “북한의 핵무기와 동북아세아의 안보,” 정일영 편. 『한국외교 반세기의 재조명』 (세종연구소 연구총서). 서울: 나남.
- 임용순. 1993. 『신국제질서와 한반도의 통일』. 서울: 성균관대학교 출판부.
- 전영돌·김창호·강석희. 1987. 『조선통사』 (하권). 평양: 사회과학출판사.
- 최인훈. 1994. 『화두』 전2권. 서울: 민음사.
- 통일원. 1992a. 『북한개요 '92』.
- 통일원. 1992b. 『통일백서 1992』.
- Goldblat, Jozef. 1985. *Nuclear Non-Proliferation: a guide to the debate*. London: SIPRI.
- IAEA. 1992. *Facts about the IAEA*.
- IAEA. 1993a. *Against the Spread of Nuclear Weapons: IAEA Safeguards in the 1990s*.
- IAEA. 1993b. *International Atomic Energy Agency: Highlights of activities*.
- IAEA. 1993c. *International safeguards and the peaceful uses of nuclear energy*.
- Lee, Chong-Sik. 1994. “Prospects for North Korea”. Paper prepared for the International Workshop “The Durability and Direction of the Four Remaining Socialist Countries: China, Vietnam, Cuba and North Korea” by the Korean

- Association of International Studies and the Research Institute for National Unification, May 27-28, 1994, Seoul, Korea.
- Lim, Dong-Won. 1994. "Arms Control Within the Context of the Unification Process: The Peculiarities of Arms Control in the Korean Peninsula". Paper prepared for the seminar on *Restarting the Peace Process on the Korean Peninsula*, sponsored by Rand Center for Asia Pacific Policy and The Korea Society/Los Angeles, May 26, 1994.
- Rosenthal, A.M. 1994. "War in Korea? Factor In Mass Nuclear Death," *International Herald Tribune* (June 6).
- Suh, Dae-Sook. 1994. "North Korean Foreign Policy of the 1990s." Paper prepared for the International Workshop "The Durability and Direction of the Four Remaining Socialist Countries: China, Vietnam, Cuba and North Korea" by the Korean Association of International Studies and the Research Institute for National Unification, May 27-28, 1994, Seoul, Korea.





**북핵문제와 민족통일 :**

**새로운 대안의 모색**

**North Korea's Nuclear Issue and National Unification :  
In Search of New Formula**

**곽 태 환**

**Tae-Hwan Kwak**

**(Eastern Kentucky Univ.)**



## North Korea's Nuclear Issue and National Unification: In Search of a New Formula

### I. Introduction

South and North Korea signed and effectuated two historic documents in 1992: the South-North "basic" agreement and the joint denuclearization declaration with the end of the Cold War system. If they will be successfully implemented, they will substantially contribute to the firm foundation of Korean reunification in the post-Cold War era. Nevertheless, North Korea's suspected nuclear development program is a key obstacle to the peace/unification process. The nuclear issue needs to be resolved between the South and the North in order to create favorable conditions for achieving Korean reunification.

The core source of inter-Korean political conflicts is, indeed, deep-rooted South-North Korean mutual suspicion and distrust. Mutual suspicion and distrust originate from exclusively incompatible political-social-economic systems. In the eyes of South Korean leaders, *juche* is a basic obstacle to the Korean unification process. Many South Korean people still consider North Korea as a hostile enemy state. Mutual animosity resulting from the Korean war(1950-53) will still remain. Under hostile conditions on the Korean peninsula, nothing could be achieved. Unless both sides make the utmost attempt to improve mutual hostile images and distrust, one cannot expect a sincere inter-Korean peace/unification process. The purposes of this paper are: (1) to re-evaluate the nuclear issue, an obstacle to the peace process on the Korean peninsula; and (2) to propose a new formula for a resolution of nuclear dilemma.

Let us take a closer look at basic issues identified as major obstacles to the peace process on the Korean peninsula: (1) the implementation issue of the Inter-Korean basic agreement; and (2) North Korea's nuclear problem and the issue of the denuclearization on the Korean peninsula.

## **II. The Inter-Korean Basic Agreement and the Joint Declaration on the Denuclearization in Korea: Historic Significance**

After the long, painful negotiations between the ROK and the DPRK, the two Prime Ministers at the fifth round of their talks in Seoul on December 13, 1991, signed the historic "Agreement on Reconciliation, Non-aggression and Exchanges and Cooperation between the South and the North" (hereafter cited as the basic agreement), the most important agreement between the two Koreas since the division of Korea in 1945. This agreement indeed represented a historic milestone and opened a new chapter in inter-Korean relations. This agreement went into effect on February 19, 1992.

The historic agreement includes the following important provisions: (1) both sides agree to respect each other's political and social systems, end slander and vilification, and pledge not to sabotage or subvert the other; (2) both sides agree to work toward a peace system to replace the 1953 armistice agreement; (3) a South-North Liaison Office will be established at Panmunjom, on the border, within three months; (4) both sides agree to resolve dispute through dialogue; (5) a joint military committee and a telephone hot line will be established. Both sides agree to exchange military information, give prior notification of major troop movements and work toward arms reduction, including weapons of mass destruction; (6) both sides agree to economic cooperation, including joint development of resources, and joint industrial and commercial ventures; (7) both sides will carry out exchanges of scientific, cultural, news and other information, will promote reunification of divided

families and guarantee inter-Korean travel; and (8) both sides will reestablish severed rail and road connections, and postal and telecommunications links will be set up. <sup>1</sup>

It is most significant that the two Koreas also agreed to work toward replacing the present armistice with a formal peace treaty between the two. At the Seoul talks, the nuclear issue became a key issue again. While North Korean Premier Yon repeated his earlier proposal for a nuclear-free Korean peninsula, Prime Minister Won-shik Chung made a draft proposal for "a Joint Declaration for a Non-nuclear Korean peninsula," in which he reiterated President Roh's November 8, 1991, proposal.<sup>2</sup> Some important points of the ROK's proposal included: (1) both sides will use nuclear energy solely for peaceful purposes and do not manufacture, possess, store, deploy or use nuclear weapons; (2) both sides will not possess nuclear reprocessing and uranium enrichment facilities; (3) both sides will actively participate in international efforts for total elimination of chemical and biological weapons; (4) separately from IAEA inspection of their nuclear facilities and materials, both sides will implement inspections of any military and any civilian facility, material and site in the South and the North in order to confirm compliance with the above items. <sup>3</sup>

President Roh Tae Woo on December 18, 1991, announced that all U.S. atomic weapons in South Korea had been removed. The North welcomed Roh's declaration. However, it stated that the North would sign a nuclear safeguards accord under the NPT only if the U.S. confirmed it had removed its nuclear weapons from the South.<sup>4</sup>

South and North delegates met together to discuss the denuclearization issue in late December, 1991. Finally, on December 31, 1991, without resolving the issue of international inspection of nuclear facilities, North and South

Korea initialed the "Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula," thereby banning nuclear arms from the Korean peninsula. The major features of the declaration include : (1) The South and the North "will not test, manufacture, produce, receive (or accept), possess, store (or stockpile), deploy or use nuclear weapons;" (2) The South and the North will use their nuclear energy programs solely for peaceful purposes; (3) The South and the North "will not possess facilities for nuclear reprocessing or uranium enrichment;" (4) "In order to verify the denuclearization of the Korean peninsula, the South and the North will conduct inspections of objects chosen by the other side and agreed to by both parties;" (5) These inspections will follow procedures determined by the South-North Joint Nuclear Control Commission. The declaration became effective on February 19, 1992.<sup>5</sup>

The denuclearization declaration certainly will pave a smooth way for peaceful unification of Korea if both sides will observe it in good faith. However, the declaration contains no enforcement measures to ensure compliance. Primarily because of the unresolved nuclear issue, the North-South basic agreement and the Korean denuclearization declaration have not been implemented. Let us now turn to problems of implementing the denuclearization declaration and North Korea's nuclear development issue.

### **III. North Korea's Nuclear Issue and Problems of Implementing the Denuclearization Declaration**

At present, the issue of North Korea's suspected nuclear arms development program is a key obstacle to the peace process on the Korean peninsula. North Korea has reportedly produced enough plutonium to make one or two nuclear bombs. Despite wide publicity on North Korea's nuclear capability, North Korea officially denies having its intention, need and capability to produce the nuclear arms. Nevertheless, the U.S., South Korea,

Japan, and other UN members believe that North Korea is embarking on production of nuclear weapons. <sup>6</sup>

In December 1985, North Korea signed the nuclear Non-proliferation Treaty (NPT). Within 18 months of signing the NPT, North Korea should have signed a safeguards agreement with the IAEA for international inspection of its nuclear facilities. The North finally signed this agreement on January 30, 1992, six years after signing the NPT. Why? If North Korea was developing nuclear weapons, it would not sign the safeguards accord.

If it is true that, as North Korea says, it has neither intention nor capability to produce a nuclear bomb, why did the North delay signing a safeguards accord? In my view, North Korea was using the safeguards agreement *as a bargaining chip* in the negotiations with the South and the U.S. When the South and the U.S. removed U.S. tactical nuclear weapons from Korea, the North finally signed the safeguards agreement on January 30, 1992. Since North Korea ratified the safeguards agreement with the IAEA in April, 1992, the IAEA conducted six international inspections of seven declared nuclear facilities in North Korea in 1992-93, and did not find clear evidences that North Korea was making nuclear arms. However, in February 1993, North Korea rebuffed the IAEA's request for inspecting two undeclared nuclear waste sites. Earlier tests of samples given to the IAEA proved that the plutonium and the waste did not match. North Korea has reportedly produced the 7 to 12 kilograms of plutonium needed to make a bomb.<sup>7</sup>

In the meantime, the IAEA requested North Korea to open the two undeclared nuclear sites for its inspection by March 25, 1993. In response to the IAEA's request, North Korea announced its decision to withdraw from the NPT and its safeguard agreement with the IAEA on March 12, 1993. The North's decision heightened tensions in inter-Korean relations and its

relations with the U.S., Japan, and other UN member states in the summer and fall of 1993.

As North Korea insisted on U.S.-North Korea high-level talks in order to resolve the nuclear issue, the U.S. and North Korea began to negotiate over the nuclear issue at the first stage of U.S.-North Korea high-level talks in New York in June 1993. After four rounds of high-level talks, the U.S. and North Korea finally issued a joint statement on June 11, 1993, that North Korea had decided "unilaterally to suspend as long as it considers necessary the effectuation of its withdrawal from the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons."<sup>8</sup>

The second stage of U.S.-North Korea high-level talks was held on July 14-19 in Geneva to resolve the North Korea's suspected nuclear issue. North Korea agreed to hold consultations with the IAEA on its obligations as a signatory of the NPT, and also agreed to improve relations with the South. The U.S., on the other hand, promised to help North Korea replace its gas-cooled, graphite-moderated reactors with light-water reactors (LWR).<sup>9</sup>

President Clinton and President Kim Young Sam at the summit meeting in Washington, D. C. in November 1993 jointly proposed to North Korea that the U.S. and South Korea governments would suspend Team Spirit '94 joint military exercises if North Korea would renew the IAEA's routine inspections and agree on the exchange of South-North Korean envoys. As soon as North Korea accepts these two conditions, the third stage of U.S.-North Korea high-level talks will be held to discuss U.S. economic and technical aid, including replacement of gas cooled nuclear reactors with light water nuclear reactors and a diplomatic normalization of relations between the U.S. and North Korea in return for North's acceptance of special inspections of two suspected nuclear waste sites. <sup>10</sup>



After ten month-long, painful negotiations over the nuclear issue between the U.S. and North Korea and between the IAEA and North Korea, North Korea finally allowed the IAEA inspection team of seven members in early March 1994, to visit seven declared nuclear facilities in North Korea. North Korea also agreed to hold inter-Korean talks to discuss the exchange of special envoys between the South and the North.

When the IAEA inspection team entered North Korea on March 1, the U.S. and ROK governments announced the suspension of the Team Spirit '94 in accordance with the U.S.-North Korean agreement of February 25, 1994. When North Korea blocked IAEA inspection team's full access to the "radiochemical laboratory" known as nuclear reprocessing plant, its action again heightened tensions in Korea. In my view, North Korea will continue using the North's nuclear card until it will achieve its political-military, diplomatic, and economic objectives. On the other hand, Pyongyang clearly understands that the U.S. and South Korea have no choice but to bring this issue to the UN Security Council for possible economic sanctions against North Korea if North Korea breaks the continuity of nuclear safeguards. This course of action may not be in the best interest of North Korea. In mid-May 1994, North Korea finally allowed IAEA inspection team to complete inspections of radio-chemical laboratory and to observe removal of spent-fuel rods from the 5MW nuclear reactor. If IAEA inspectors ensure the continuity of nuclear safeguards in North Korea, the 3rd stage of U.S.-North Korea high-level talks will be held to discuss a package solution of the nuclear issue. As of May 1994, neither the IAEA nor the U.S. government has any evidence supporting that North Korea has diverted nuclear spent fuel removed from the 5MW nuclear reactor to nuclear arms production.

Let us turn to problems of implementing "the Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean peninsula," which went into effect on February 19, 1992. In accordance with the joint declaration, both delegates met seven times from February 19 to March 14, 1992, to discuss and conclude the draft agreement on the formation and operation of North-South Joint Nuclear Control Commission (JNCC). The agreement on the formation and operation of the JNCC went into effect on March 19 to implement the Joint Declaration on the Denuclearization of the Korean Peninsula. The two Koreas agreed to prepare rules on mutual inspections by the end of May, 1993, at the latest and conduct mutual inspections within 20 days thereafter. Since the first JNCC meeting of March 19, 1992, 13 commission meetings, 9 commission chairmen's contacts and commission members contacts were held in 1992, but they failed to produce a bilateral inspection regime. Why did they fail?

Let us take a brief look at major issues over which both sides have negotiated at the JNCC meetings in 1992.<sup>11</sup> The two Koreas could not produce a bilateral inspection regime because of their differences in three important issues.

First, the South maintained the JNCC's major task was to verify the implementation of the denuclearization of the Korean peninsula. Thus, the South was to prepare rules on inter-Korean mutual inspections of nuclear facilities. In the meantime, North Korea demanded the priority discussion of an implementation agreement and raised again the idea of a nuclear-free zone on the Korean peninsula calling for joint actions against an external nuclear threat and international guarantee for the denuclearization of the Korean peninsula, the issues which they had previously withdrawn. The South argued that unless mutual inspections were conducted, there could be no

substantial progress in inter-Korean relations such as inter-Korean economic projects.

Second, the South and the North asserted the different principles of inter-Korean nuclear inspections. The South maintained a "mutual-the same number-inspection principle." Namely, the same numbers of the sites subject to nuclear inspections in the South and the North should be based on a principle of reciprocity, and all suspected nuclear sites should be inspected regardless of whether they are civilian or military facilities. On the other hand, North Korea argued for a "suspicions-simultaneous-elimination principle" under which the South could inspect the nuclear facilities of the Yongbyon area and the North would inspect all nuclear facilities, nuclear weapons and nuclear bases in the South at the same time. The North argued that since suspicion about the North's nuclear weapons development was completely dispelled through international inspections by the IAEA, inter-Korean nuclear inspections should be focused on nuclear weapons and bases in the South. The South maintained that since nuclear facilities can exist anywhere in civilian and military areas, even military facilities once suspected of having been linked to nuclear arms development should naturally be included for mutual inspections. However, the North insisted that since ordinary military facilities are one thing and nuclear facilities are another, no military facilities could be included in those areas subject to mutual inspections.

Third, the South also proposed special inspections or "challenge inspections" of military sites with 24-hour notice whereby either side of the two Koreas can inspect the places it designates at any time. The North, however, strongly rejected the proposal for special inspections, which violates Article 4 provision of the Korean denuclearization declaration, which

provides "inspections shall be conducted into places which the other side selects and on which both sides agree."

As discussed above, South and North Korea want mutual nuclear inspections, but they proposed different formulae for mutual inspections. What should and could be done to achieve the nuclear-free zone on the Korean peninsulas by sincerely implementing the joint declaration on the denuclearization of the Korean peninsula? Needless to say, it is essential for both Koreas to cooperate for the realization of the denuclearization on the Korean peninsula. A nuclear-free zone in Korea could be realized first with the abandonment of the North's nuclear weapons development program including nuclear reprocessing and uranium enrichment facilities. In the long run, South Korea also needs to abandon the U.S. nuclear umbrella protection and must eventually agree on the principle of non-transport of nuclear weapons into ports and air bases in South Korea.

In the final analysis, I would like to propose a compromise formula for preparing inter-Korean nuclear inspection rules on the basis of both sides' principles of mutual inspections. The compromise plan may be called a "step-by-step inspections for mutual suspicious areas" formula. This formula is based on a principle under which first of all, all civilian facilities be opened for mutual inspections, and gradually all military facilities be inspected. The formula containing the step-by-step approach to the inter-Korean bilateral mutual inspection is as follows:

**Step I:** *Mutual Inspection of Non-Military Nuclear Facilities in the North and the South.*

Both sides will open non-military facilities and the areas of mutual suspicions to mutual inspections. South Korea needs to abandon the inter-Korean special or "challenge" inspections proposal which was an obstacle to

bilateral inspection regime talks. Mutual suspicions of nuclear arms development could be dispelled at this stage, which will be a foundation for the implementation of the Korean peninsula's denuclearization declaration.

**Step II: *South-North Korean Joint Development of Nuclear Energy.***

Both sides will make a joint effort to develop nuclear energy for peaceful use. Through inter-Korean mutual cooperation in the area of nuclear energy, South and North Korea could verify the compliance of the Korean denuclearization declaration and also verify the safety of North Korea's nuclear plants. In the long run, an inter-Korean nuclear energy development cooperation will contribute to the peaceful development of nuclear energy for a unified Korea in the 21st century.

**Step III: *Realization of Denuclearization in Korea***

Both sides will enter into the stage of "the South-North Commonwealth," where all military facilities will be open and inspected. South Korea will abandon the U.S. nuclear umbrella. The U.S, China, and Russia will guarantee non-use of their nuclear weapons on the Korean peninsula.

If South and North Korea accepts this formula, they could reach an agreement on the inter-Korean bilateral nuclear inspection regime. There will be no significant development in inter-Korean relations without dispelling the North's suspicions of the nuclear arms development.

**V. In Search of a New Formula for Resolution of the Nuclear Issue and Policy Recommendations**

Why did North Korea deny IAEA inspectors to take samples from the "radio-chemical laboratory" in early March 1994? Did North Korea hide nuclear material? Did it use another bargaining card in negotiations with the U.S.? Was North Korea angry at the U.S. government which did not sincerely

observe the U.S.-North Korean agreement of February 25, 1994? What should and could be done to resolve the North's nuclear issue? These questions will be discussed below.

According to the U.S.-North Korea agreement (February 25, 1994), both sides agreed to four items: (1) the suspension of Team Spirit '94; (2) IAEA inspection of seven declared nuclear facilities to ensure the continuity of nuclear safeguards in North Korea; (3) the resumption of South-North Korean working-level contacts in Panmunjom for the exchange of special envoys; and (4) the convening of the 3rd U.S.-North Korea high-level talks on March 21, 1994.<sup>12</sup>

North Korea understood in the agreement that the exchange of special envoys between the South and the North was not a precondition for the holding of the 3rd U.S. North Korea high-level talks on March 21, 1994. But, the U.S. and South Korean governments vehemently insisted on two preconditions for the convening of the 3rd U.S.-North Korea high-level talks: (1) IAEA inspections and (2) the exchange of South-North Korean envoys. On the other hand, North Korea charged that the U.S. did not sincerely implement the agreement spelling out the resumption of the working-level contacts between the South and the North for the exchange of special envoys.<sup>13</sup> In early March 1994, at the South-North working-level contacts for the exchange of special envoys, South Korea strongly maintained the exchange of South-North envoys as a precondition for the 3rd U.S.-North Korea high-level talks which was scheduled to meet on March 21, 1994 in Geneva.

In retrospect, if the Seoul government had not insisted on the exchange of special envoys as a precondition for the 3rd U.S.-North Korea high-level talks and if the U.S. had sincerely implemented the U.S.-North Korean agreement, would North Korea have opened its radiochemical laboratory to

IAEA team for inspections? To answer this question, since Pyongyang really wants the 3rd high-level talks between the U.S. and North Korea, it could have accepted IAEA's full-scope inspections of the radio-chemical laboratory. Nevertheless, the reason why North denied IAEA team to have full access to the radio-chemical lab could be that the North wanted to use a bargaining card in negotiations with the U.S., because it may have understood that 3rd U.S.-North Korea high-level talks as scheduled in Geneva would be unlikely held. If this analysis is valid, the North's decision was based on its own rationality with highly calculated risks, but certainly a smart one.

Then, what did the Seoul government gain by insisting on the exchange of special envoys as a precondition of the 3rd U.S.-North Korea high level talks? The Seoul government's hard-line policy eventually led to the North's angry statement of "the sea of fire in Seoul," helped the North's hard-liners, and heightened a crisis situation, thereby contributing to the U.S. deployment of Patriot missiles in Korea. These ominous developments were not what Seoul and Pyongyang governments wanted. On April 15, 1994, South Korea announced its decision to withdraw the exchange of special envoys as a precondition of the 3rd U.S.-North Korea high-level talks. Indeed, it was a wise and prudent decision, eventually contributing to the North's moderate policy.

What lessons did the U.S. and the South Korean governments learn from this case? First of all, the Seoul and Washington governments need to seek the consistent policy toward the North based on principles of mutual concessions and compromise to induce the North to forsake the nuclear development program. The U.S. should have sincerely implemented the U.S.-North Korean agreement of February 25, 1994. Secondly, the U.S. and South Korea needs to reduce the hard-liners' voices. Since the South's hard-

liners' approach to the North's nuclear issue has not produced any tangible result, but rather has heightened a crisis on the Korean peninsula, the South's policy toward the North needs to be consistently based on the principles of a pragmatic approach and common interests.

For a resolution of the North's nuclear issue, one needs to clearly understand what North Korea wants from Pyongyang's perspective. What are the North's three strategic goals of this dangerous nuclear game? Why is North Korea developing a nuclear bomb if it is making? If North Korea achieves these goals without having a bomb, will North Korea give up producing a nuclear bomb? These questions are certainly difficult to answer. But if we assume North Korea is also a rational actor in international politics, it could be possible for North Korea to give up the nuclear development program if three goals are achieved.

Then, what are these three core goals based on North Korea's official statements? The first is the survival of the North Korean regime. North Korea repeatedly argues that the U.S. has tried to stifle its system. The North wants the U.S. to guarantee no-use of force against it. The second is that North Korea wants to achieve a political-diplomatic goal of normalizing U.S.-North Korean and Japan-North Korean diplomatic relations. The third is that North Korea wants to get economic assistance from the U.S., Japan, South Korea and other western countries to improve its stagnant economy. If North Korea achieves these goals, will North Korea give up its nuclear development program? Let us now take a closer look at North Korea's "a package solution" proposal for resolving the nuclear issue.

On November 11, 1993, First Vice-Foreign Minister Kang Sok-ju, head of delegation to the U.S.-North Korea high-level talks made a statement calling for a package solution to the nuclear issue.<sup>14</sup> Kang noted that the U.S. and



IAEA wanted a return to full-scope safeguards. Kang said that "as we made clear in the statement by the government of the Republic, we declared a withdrawal from the (NPT) treaty because the supreme interests of our Republic were endangered due to the nuclear threats of the United States and the unfairness of the IAEA...." Kang emphasized:

Under special circumstances in which we unilaterally suspended, on a temporary basis, the effectuation of our withdrawal from the treaty, one must surely differentiate ensuring the continuity of safeguards from completely implementing the safeguards agreement. *Completely implementing the safeguards agreement is an issue that must be discussed and resolved in future DPRK- US talks by linking this to the issue of United States' abandoning the policies of resorting to nuclear threats and stifling the DPRK.* <sup>15</sup>  
(Italics added by the author)

Kang stressed that a formula for a package solution should be adopted for a resolution of the nuclear issue. Kang said that "... The nuclear problem will be solved smoothly if the United States takes a practical action of renouncing its nuclear threat and hostile policy toward us as soon as the formula for a package solution is agreed upon and we fully comply with the safeguards agreement, remaining as a member nation of the treaty."<sup>16</sup> It should be noted here that North Korea made it clear that it would stay as a member of the NPT if a package solution should be adopted.

North Korea repeatedly said that if the U.S. accepted its "package solution," all problems related to the nuclear issue, including the compliance with the safeguards agreement will be solved. However, the North has not publicly laid out all elements of its package, but American government officials said it included everything from full diplomatic recognition of North Korea to economic aid and light water nuclear reactors.<sup>17</sup>

William J. Taylor of the Center for Strategic and international Studies, based on his hundreds of hours of his discussions with senior North Korean officials, including three hours with Kim Il Sung and extensive travels to North Korea, spelled out some elements of a package solution.<sup>18</sup> According to

Taylor's proposals, a package solution should include the following elements. The U.S. should publicly: (1) recognize the DPRK; (2) suspend Team Spirit '94; (3) pledge not to use nuclear weapons against non-nuclear NPT members; (4) declare that the U.S. does not seek the destruction of the North Korean regime, only its evolution through peaceful renunciation with the South; (5) declare that "if IAEA inspections reveal the the North has been deceptive about its nuclear weapons program, the United States will not seek retribution, only termination of the program"; (6) continue U.S.-North Korea high-level talks on normalization of relations, including economic aid.

What should North Korea do in return? Taylor proposed North Korea should publicly: (1) permanently retract its intention to withdraw from the NPT and remain in the treaty; (2) cooperate fully with the IAEA, including compliance with special inspection of two undeclared nuclear sites; (3) return to inter-Korean dialogue on all existing agreements entered into in 1991 and 1992, beginning with an exchange of high-level envoys; (4) cease the sale or other transfer of missile components or technology. If both the U.S. and North Korea accepted Taylor's proposals, the nuclear issue could be resolved peacefully.

Should the U.S. and South Korea accept a North's package solution which is yet to be spelled out by the North? If the U.S. and South Korea want to resolve the nuclear issue by negotiations and peacefully, a package solution could be the answer in the long run. Unless the U.S. and South Korea change their existing policies toward the North, the nuclear issue will be unlikely resolved in the near future.

What should and could be done to resolve the nuclear issue at the present time? I would like to propose a step-by-step formula based on the basic principles of a "package solution." This proposal could be a new approach to

the nuclear issue because both U.S. and South Korean governments need to change their existing policies toward the nuclear issue. The proposed formula for a resolution of the nuclear issue consists of three stages based on rational problem-solving procedures. The three-stage formula is as follows:

#### **Stage I : U.S.-North Korea High-Level Political Talks**

The U.S. and South Korea must accept a package solution in return for North Korea's abandoning its nuclear development program. It is assumed that the North continues using a nuclear card as a bargaining chip in negotiations with the U.S. and IAEA until a package solution will be accepted. It is again evidenced in the North's unilateral action to remove some spent fuel rods from the 5MW nuclear reactor in May 1994 without the presence of the IAEA inspection team. The 3rd U.S.-North Korea high-level talks will be held soon if the continuity of nuclear safeguards has been ensured through IAEA inspection of radio-chemical laboratory in North Korea. At the high-level talks there should be sufficient discussions on a package solution. If the U.S. accepts it, then the IAEA team can resume routine inspections of seven declared nuclear facilities and also inspect two undeclared nuclear waste sites. After this step is taken, the South-North Joint Nuclear Control Commission(JNCC) will resume to arrange a South-North Korean bilateral inspection regime under which South and North Korea will inspect first their non-military nuclear facilities as suggested in this paper.

What are reasons for taking steps in the order named? First of all, one needs to clearly understand North Korea's position on a resolution of the nuclear issue. As Kim Il Sung, in his New Year (1994) message, stated again, the nuclear issue should be solved by diplomatic negotiations between the U.S. and North Korea. Secondly, since North Korea has been using a nuclear card as a bargaining chip in negotiations with the U.S. until a package solution

is accepted, it does not want to lose a nuclear card by arranging rules on South-North Korean mutual inspections to implement the joint declaration on the denuclearization of the Korean peninsula. If a package solution is accepted, the Korean denuclearization will be eventually realized. In view of this analysis, any type of U.N. sanctions, including economic, diplomatic and military sanctions could be counter-productive to a resolution of the nuclear issue. On the other hand, South Korea needs to immediately resume South-North economic exchanges and cooperation talks to discuss inter-Korean economic cooperation projects with which the North is willing to cooperate. The South needs to build up an economic card against the North. My recommendation is that the South needs to separate the nuclear issue from the inter-Korean economic cooperation issue.

#### **Stage II : U.S.-North Korea Peace Treaty and China-South Korea Peace Treaty**

The normalization of relations between the U.S. and North Korea will lead to the conclusion of a U.S.-North Korea peace treaty by replacing the present military armistice agreement of July 27, 1953. In this context, a China-South Korea peace treaty should be also concluded.

As long as the North's nuclear issue is not resolved satisfactorily, the North-South basic agreement will be unlikely implemented. Article 5 of the North-South basic agreement which went into effect on February 19, 1992, is an important provision for establishing a durable peace system in Korea. It reads:

The two sides shall endeavor together to transform the present state of armistice into a solid state of peace between the South and the North and shall abide by the present Military Armistice Agreement (of July 27, 1953) until such a state of peace has been realized.<sup>19</sup>

It is the most significant that both sides agreed to work together toward replacing the present armistice with a formal peace agreement between the two. Until then, the North and the South shall observe the 1953 Korean

Armistice Agreement. The question remains how to implement this provision. This issue should be a top priority of both sides.

In order to implement this provision, international cooperation is needed and desirable, i.e., the United Nations can play an important role in converting the 1953 Armistice Agreement into a peace system. The "real" parties to the Korean armistice agreement are undoubtedly South and North Korea, the U.S., and China. Since the agreement was signed on July 27, 1953, under UN auspices, the UN needs to play some role in converting the present armistice agreement into a peace system. Hence, the author proposed there be a four power conference soon involving the two Koreas, the U.S., and China in New York under the auspices of the UN Secretary General to discuss this critical issue. At such a four-power conference, a peace system on the Korean peninsula replacing the 1953 Korean armistice agreement could be discussed. Other issues may also be discussed including the dissolution of the United Nations Command in Korea, a peace treaty between China and the ROK, and a peace treaty between the U.S. and the DPRK, formally ending the Korean war.

### **Stage III : Realization of Denuclearization in Korea**

The resolution of North Korea's nuclear issue will make a significant contribution to the implementation of the South-North joint declaration on the Korean denuclearization. Both sides will be able to enter into the stage of "the South-North Commonwealth," where all military facilities will be opened and inspected. South Korea will be able to abandon the U.S. nuclear umbrella. All major nuclear powers will guarantee non-use of their nuclear weapons in Korea.

The formula as discussed above is based on a pragmatic approach to the resolution of the nuclear issue. The hard-liners' approach would not solve this problem. A pragmatic approach assumes rationality of North Korean

leaders in the nuclear issue: they want to solve it by diplomatic negotiations and peacefully. The UN sanctions will be not only ineffective but also even dangerous because they may be escalated into another Korean war no one wants.

## **VI. Concluding Remarks**

South and North Korea have basically conflicting approaches to the peace building process on the Korean peninsula. Nevertheless, mutual concessions and compromise of both sides finally led to the signing and effectuation of the inter-Korean basic agreement containing a non-aggression declaration and the joint declaration on the non-nuclear Korean peninsula in February 1992, thereby providing a basic framework for South-North Korean military confidence building and the peace process in Korea. These agreements have not been implemented because of the North Korea's nuclear issue. When the nuclear issue is resolved peacefully, one can expect that the two Koreas will enter into the "South-North Commonwealth" stage.

A creative formula for resolving the nuclear issue is proposed. In consideration of this formula, I would like to summarize the following policy recommendations for both Korean governments and the U.S. government in order to create favorable conditions for Korean reunification:

(1) The U.S. and South Korea need to accept a package solution to resolve the North's nuclear issue and eventually to realize the Korean denuclearization.

(2) South Korea needs to abandon its linkage politics of the North's nuclear issue and inter-Korean economic exchanges and cooperation. Namely, the nuclear issue and inter-Korean economic cooperation need to be separated. The economic ties between the South and North could induce the North to abandon its nuclear program. Thus, it is proposed that the South-North economic talks resume soon.

(3) North Korea needs to clearly understand that the nuclear arms development program would not serve the best interest of the North. Hence,

the North must abandon its nuclear arms development program if it is developing a nuclear bomb. It is proposed that South and North Korea work together for a joint nuclear energy development for peaceful purposes.

(4) The South-North Joint Nuclear Control Commission (JNCC) needs to resume its negotiations over the issue of inter-Korean mutual inspections regime so as to induce the North to abandon its nuclear development program.

(5) Both South and North Korea to promote their common interests need to adopt a pragmatic approach to the resolution of the Korean dilemma in the new international politico-economic environment. A summit meeting between Presidents Kim Young Sam and Kim Il Sung should be secretly arranged without any conditions as soon as possible. There are many hot issues yet to be discussed and resolved at a summit meeting.

(6) Team Spirit is incompatible with the successful progress of inter-Korean relations. Thus, the U.S. and South Korea need to consider permanently suspending the U.S.-ROK joint military exercises to create favorable conditions for a resolution of the nuclear issue and eventual achievement of Korean reunification.

(7) South Korea, the U.S. and North Korea need to stop new arms races. The U.S. needs to consider the withdrawal of Patriot missiles deployed in Korea if North Korea improves its relations with the South and the U.S. The withdrawal of Patriot missiles could be used as a bargaining chip in negotiations with the North.

The two Koreas must work together to create essential conditions for resolving the nuclear issue and achieving Korean reunification. When North Korea shows its sincere deeds by abiding by the inter-Korean basic agreement, and when the two Koreas are willing to make mutual concessions, it is my firm belief that the nuclear issue will eventually be resolved. The South Korean and U.S. governments must take the initiative to deal with the Korean dilemma in a more creative way.

## Notes

1. For an official translation of the inter-Korean agreements, see *Defense White Paper, 1992-1993* (Seoul, Korea: The Ministry of National Defense, The Republic of Korea, 1993), pp. 219-246.
2. For further details, see Tae-Hwan Kwak and Seung-Ho Joo, "The Denuclearization of the Korean Peninsula: Problems and Prospects," *Arms Control*, Vol. 14, No. 2 (August 1993), pp. 65-92.
3. *Choson Ilbo*, December 12, 1991. *Korea Herald*, December 12, 1991.
4. *Rodong Shinmun*, December 23, 1991.
5. For further details, *Choson Ilbo*, *Jung Ang Ilbo*, and *Hankuk Ilbo*, December 26, 28, 31, 1991, January 1, 1992. *Washington Post* and *New York Times*, December 27, 1991 and January 1, 1992.
6. For further details, see Kwak and Joo, pp. 68-71.
7. *U.S. News & World Report*, February 22, 1993; *New York Times*, February 11, 1993; Stephen Engelberg and Michael Gordon, "North Korea likely to have developed own atomic bomb, CIA tells President," *New York Times*, December 26, 1993.
8. For further details, see *South-North Dialogue in Korea*. no. 58 ((Seoul, Korea: Office of the South-North Dialogue, October 1993), pp. 69-74.
9. *Ibid.*, pp. 79-85.
10. For further details, see *New York Times*, November 24, 1993; *Washington Post*, November 23 & 24, 1993.
11. For further details, see *South-North Dialogue in Korea*, no. 55 (Seoul, Korea: Office of the South-North Dialogue, July 1992), pp. 87-96; *South-North Dialogue in Korea*, no. 56 (October 1992), pp. 91-102.
12. *Rodong Shinmun*, March 1, 1994.
13. For DPRK Foreign Ministry's memorandum of April 20, 1994, see *Rodong Shinmun*, April 21, 1994.
14. For details of a statement by Kang Sok-ju, see *Rodong Shinmun*, November 12, 1993.
15. *Ibid.*
16. *Ibid.*
17. *New York Times*, December, 1993.
18. *Washington Post*, November 19, 1993.
19. For the full text in English translated by the South side, see *An Era of Reconciliation and Cooperation Begins* (Seoul, Korea: National Unification Board, ROK, 1992), pp. 35-43.



# 탈냉전시대에 있어 한국의 난제

Korean Condrum in the Post-Cold War Era

길 영 환

Young Whan Kihl

(Iowa State Univ.)



## Korean Conundrum in the Post-Cold War Era\*

Young Whan Kihl

The controversy over North Korea's "suspected" nuclear weapons program epitomizes the security dilemma of the Korean Peninsula in the post-Cold War era. If North Korea's nuclear ambition is realized, it will usher in new uncertainty and instability into the region's balance of power dynamics. North Korea as a nuclear weapon-state will clearly pose a threat to the interests of regional and global powers in Northeast Asia, including Seoul, Tokyo, Beijing, Moscow and Washington, D.C.

According to the U.S. Central Intelligence Agency report to the President in December 1993, North Korea had probably already produced one or two nuclear bombs.<sup>1</sup> U.S. Defense Secretary William Perry announced, on May 17, 1994, that North Korea could divert fuel rods from its Yongbyon reactor into enriched plutonium within a matter of weeks, if IAEA inspectors were not able to intercede, enough plutonium for North Korea to build five or six new nuclear bombs over the next two years.<sup>2</sup> The media reports also indicate that Pyongyang already possessed the capability to add more warheads to its stockpile of nuclear weapons, including 300 missiles with a range of 100 miles or more.<sup>3</sup> In testimony to a House of Representatives foreign affairs subcommittee on July 28, 1993, the CIA Director, James Woolsey, confirmed that North Korea had tested a 620 mile (1,000 kilometer)-range missile.<sup>4</sup>

In a situation where North Korea is nuclear-armed, South Korea and Japan would be moved to acquire their own nuclear capability to counter the North Korean challenge, thereby unleashing a nuclear arms race in the region. China already has an estimated 9,300 missiles; Russia, 8,100 missiles; and the United States, 9,200 missiles.<sup>5</sup> This reality of the Korean Peninsula surrounded by the actual and potential nuclear-weapon states has led many experts and pundits to speculate that a nuclear war scenario involving North and South Korea in the post-Cold War era could not be ruled out unless the powder keg on the peninsula can be defused in time.<sup>6</sup>

### International Responses to the Nuclear Issue

The international community in the post-Cold War era, as during the Cold War itself, naturally hopes to prevent the spread of nuclear weapons. World attention was focused on Korean security issues when North Korea announced its withdrawal from the Nuclear Nonproliferation Treaty (NPT) on March 12, 1993, and then "suspended" the withdrawal on June 11, one day before it was to take effect. The political communique issued on July 8, 1993, by the Group of Seven (G-7) Countries following a three-day economic summit conference of industrial democracies in Tokyo, called on North Korea "to retract immediately its decision to withdraw from the NPT, and to fully comply with its nonproliferation obligations, including the implementation of IAEA safeguards agreement and the Joint Declaration on Denuclearization of the Korean Peninsula."<sup>7</sup>

The ASEAN ministerial meeting in Jakarta, July 23-24, 1993, issued a joint communique addressing a host of international and regional concerns including the need "to evolve a more predictable and constructive pattern of political and security relationships in the Asia-Pacific."<sup>8</sup> On November 1, the U.N. General Assembly voted 140 to 1 to urge North Korea to "immediately cooperate" with the IAEA. The U.N. Secretary General Boutros Boutros-Ghali visited Pyongyang and held direct talks with

President Kim Il Sung on December 25, but he failed to win North Korea's agreement to allow the resumption of an IAEA monitoring of its nuclear installations.<sup>9</sup>

Of the two types of responses open to the international community, negative sanctions (hawkish measures) and positive inducements (dovish measures), neither is completely satisfactory or feasible because of the complexity of the issues at stake. The possible imposition of economic sanctions against North Korea is unlikely to be implemented soon because of China's objection and the possible use of the veto in response to a U.N. Security Council resolution on the subject.<sup>10</sup> Short of launching military attack against the North Korean nuclear installations and risking a renewed Korean War, the international community must pursue a policy of positive inducements leading North Korea to terminate its self-imposed isolation. The hawkish proposal to launch a surgical air strike against North Korea is counterproductive and certain to fail because most of North Korean military targets are kept underground and thus are difficult to pinpoint.

#### U.S.-DPRK Bilateral Talks

The United States has made clear that it wishes to maintain and strengthen the nuclear nonproliferation regime of the IAEA. President Bill Clinton has warned that "North Korea cannot be allowed to develop a nuclear bomb."<sup>11</sup> He also stated that if North Korea were to use nuclear weapons, it would be the "end of their country as they know it."<sup>12</sup> He repeated this warning at the truce village of Panmunjom during his visit to South Korea in July, 1993.<sup>13</sup> This hawkish stance, however, has been circumscribed by a more flexible diplomatic posture of conducting bilateral talks with North Korea on the nuclear issue.

Two rounds of U.S.-DPRK bilateral talks were held in 1993, first in New York from June 9 to 11 and the second in Geneva from July 16 to 19. At the end of the second round of talks, on July 19, 1993, a joint statement was issued on a 3-point agreement: (1) North Korea would begin talks with the International Atomic Energy Agency (IAEA), to discuss the question of outstanding safeguards, that is, over special inspections; (2) the inter-Korean talks would be reopened to discuss matters of mutual concern, including the nuclear issue; and (3) that a third round of talks would be held within two months to discuss possible U.S. assistance for North Korea to replace existing graphite moderated reactors with light water reactors.<sup>14</sup>

As for the conversion of North Korea's nuclear technology from the present system, which uses gas-cooled reactors, to a more advanced system using light-water reactors, not only the United States but other countries including South Korea and Japan could provide such technology if the conditions and terms were right. North Korea seems anxious to expedite the process of acquiring new technology, judging from the report that a disagreement over the pace of the conversions caused a snag in the Geneva talks.<sup>15</sup> The real questions, however, seem to be the costs, time schedule, and the political will of outsiders to render assistance to North Korea.<sup>16</sup> South Korea, for instance, had already expressed its willingness to help North Korea acquire the new technology providing that Pyongyang would give up its current suspected nuclear weapons program. Whether the United States and Japan would do likewise seems not altogether clear.

In any case it not only would be costly but also would take a long time (probably six to eight years) for North Korea to build a light water reactor. Construction of new reactors therefore might not offer an immediate solution to the current nuclear impasse.<sup>17</sup> North Korea's successful conversion of its reactor technology, however, will depend upon

the help of the international community, including the U.S., Japan, and South Korea, in doing away with outdated and dangerous nuclear technology. Nuclear energy programs using light-water reactors are preferred for nuclear power generation in most countries because they are less likely to be used for weapons production.

The Clinton Administration has used both stick and carrot approach to North Korea in its negotiation. These included the threat of bringing the matter to the U.N. Security Council deliberation for possible imposition of economic sanctions to North Korea and resuming the third round of US-North Korea high-level talks. U.S. Defense Secretary William Perry reaffirmed, over the VOA broadcast of an editorial, the U.S. commitment to the defense of South Korea and a non-nuclear Korean peninsula, insisting that North Korea was "at a crossroads--not just on the nuclear issues, but also on the future of its relations with the rest of the world" including the United States.<sup>18</sup> It was also announced that the U.S. would conduct the RIMPAC '94, a naval war game near Hawaii, from May 23 to July 6, that include 50 vessels, 200 aircraft, and 25,000 personnel and the navies of four other countries of Japan, South Korea, Australia, and Canada.<sup>19</sup>

The Clinton Administration decided, on May 20, to proceed with the third round of high-level talks based on the IAEA report that North Korea had not diverted any of the fuel just removed from its Yongbyon reactor for nuclear weapons purposes.<sup>20</sup> Earlier on Sunday, May 15, White House Chief of Staff Thomas F. "Mick" McLarty talked about North Korea on CBS's "Face the Nation" with these remarks: "I think just removing fuel rods is quite a bit different than what you're going to use that material for and so forth. Just right now we simply need more information about this very concerning situation." U.S. Department of State Spokesman also said that the "IAEA will be able to establish with a greater degree of certainty what exactly (NK) meant by their announcement over the weekend once they arrive. We just don't know whether we have reached that turning point. We may know in a matter of days. There is a possibility (high-level talks between the U.S. and North Korea will be resumed within this month), but I think a lot of it will depend on the types of things we learn later this week."<sup>21</sup>

### Exploring Peaceful Avenues for Problem-Solving

To dissuade North Korea from actively pursuing its nuclear weapons program, a series of positive incentives have been suggested to North Korea's communist regime by the international community. In the absence of diplomatic ties between the United States and the DPRK, U.S. government financing of joint projects with North Korea, including light-water reactor conversion, is not likely. The initial movement toward expanded activity with North Korea is more likely to come from NGOs through projects funded by private foundations, such as the Rockefeller Foundation's support of the Asia Society initiative toward North Korea.<sup>22</sup> The assumption of this type of NGO activity is that building confidence through the identification of concrete areas of economic, technical, and people-to-people exchange is necessary before official exchange and cooperation with the DPRK.<sup>23</sup>

Private-sector opinions vary greatly, from guarded optimism to pessimism, regarding North Korea as partner in expanded cooperation. Some suggested measures of cooperation include lifting restrictions on US-DPRK economic interaction under the existing Trading With the Enemy Act; expanded trade in agriculture and food products; and private sector participation in energy, infrastructure, mining, the environment, and other areas of economic development. Also included have been U.S. support of the UNDP Tumen River Area Development Program; other UN programs such as the United Nations

Population Fund (UNFPA), the World Health Organization (WHO), the Food and Agriculture Organization (FAO), and the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO); and DPRK participation in the Asian Development Bank, IMF, World Bank, and other related activities.<sup>24</sup>

Clearly, the international community will need to convince North Korea to think twice before continuing its suspected nuclear weapons program. The regime's self-imposed isolation is not in tune with global trends, and it will prove to be counterproductive to North Korea in the long run. Renewed tension on the Korean Peninsula because of North Korea's hardline stance on the nuclear issue is not in the best interests of those dedicated to building a foundation for regional peace and stability.

However, the North Korean strategy of nuclear brinkmanship or nuclear blackmail has been very effective from Pyongyang's perspective.<sup>25</sup> Its nuclear weapons program is not irrational or irresponsible in view of the perceived and real security threats from its external environment; it seems sensible because it gives Pyongyang an added valuable strategic asset that it can control now and in future. Therefore, North Korea will continue to play the nuclear game by pursuing its present course of action, that is, developing nuclear capability and a missile delivery system.

Concrete and specific measures for North Korea to reverse its present course may be contemplated in three areas: (1) military, diplomatic and IGO activities; (2) economic, trade and investment opportunities; and (3) people to people and NGO interactions.

On the diplomatic and military fronts, incentives may include the cancellation of the 1994 Team Spirit U.S.-ROK joint military exercise, which North Korea condemns as a nuclear war game directed against it, in exchange for North Korea's withdrawal of forward-deployed troops near the DMZ. The measures may also entail the speedy conclusion of the Japan-North Korea normalization talks, now suspended, with a financial assistance package under Japan's Official Development Assistance (ODA) program, even if North Korea regards the ODA program as "compensation" for Japan's past colonial rule of Korea. Finally, invitations may be extended to North Korea to join the Asian Development Bank and, in due course, the World Bank and the IMF. North Korea may also receive an invitation to send observers to regional economic meetings such as APEC, so as to build bridges with other Asian countries.

On the subject of economic, trade and investment opportunities, the measures may take the form of a concrete offer to assist North Korea in acquiring the new technology of reactor cooling system conversion. This acquisition would allow North Korea move from graphite cooling reactor to light-water cooling reactor. This change not only will give North Korea a safer nuclear power system but also will allow outsiders to monitor North Korea more closely. In a more radical vein, an offer may be made for an outright purchase of North Korea's nuclear industry and the infrastructure it is now building, such as the plutonium reprocessing plant. If the multiyear Tumen River Basin development project is to materialize, a large-scale economic assistance program through the UNDP or other IGOs may be needed. Other economic and financial measures will entail helping North Korea reduce its debt via debt-equity swaps; promoting and regularizing border trade with China and Russia; and initiating joint venture projects and investments in the Special Economic Zones (SEZs), patterned after that in China, which North Korea plans to establish.

Possible avenues of people-to-people and NGO interactions will include: a "ping-pong diplomacy" of exchanging athletic teams and cultural and artistic troupes and the

promotion of academic and scholarly exchanges by sending a U.S. tour group to North Korea (without the United States necessarily receiving a similar group from North Korea). It may also include NGO's involvement in such areas as relief works, environment protection, religious missions trips, youth exchanges, and the like. The latter type of NGO activity may take the form of an invitation by Greenpeace to jointly monitor the nuclear wastes dumping in the Sea of Japan recently carried out by Russian naval vessels based in Vladivostok.

These measures and others may be suggested to policymakers in many democracies, including policymakers in Washington. Some critics may consider these to be "soft-line" measures appeasing and rewarding an aggressor nation. Yet a second Korean war over any issue including North Korea's nuclear intransigencies should be avoided by all costs because it would destroy the economic infrastructure that has been built in South and North Korea.

### Pyongyang's Nuclear Brinkmanship: An Analysis

Assuming that North Korea already has nuclear bombs, which is just a worst-case assessment of existing data rather than a fact based on on-site inspections, two questions arise. First, how rational is North Korea's nuclear brinkmanship in a post-Cold War environment? Second, what can the outside world, including the United States, do to deal with the new situation of North Korea as a nuclear weapon state?

As for the first question, it is clear that the Pyongyang regime has employed a high-risk game of nuclear brinkmanship/blackmail.<sup>26</sup> Pyongyang talks tough and keeps options open while it purposely keeps the outside world --including Japan and the United States-- guessing as to its true intentions. Despite its denial, Pyongyang's official line of "no intention, no capability" regarding nuclear weapons development is not credible. One must therefore assume that Pyongyang is playing for time and seeking to acquire nuclear weapons so as to maintain or enhance its national security.<sup>27</sup> As for the second question, the right package of incentives, including a security guarantee, economic ties, and diplomatic recognition, may be offered to North Korea in exchange for abandonment or trading away of its nuclear program, as happened in South Africa and is contemplated for Belarus and Ukraine.

U.S. intelligence agencies' assessment, based on data collected before the IAEA inspections were suspended by North Korea in 1992, is that North Korea might have extracted as much as 12 kilograms of plutonium from its reactors, enough for two atomic bombs. The accuracy of this assessment can be ascertained only by the resumed IAEA on-site inspections, which will reveal how much plutonium North Korea has produced in its two nuclear reactors and will also discourage further bomb making. Since North Korea will soon be forced to shut down a reactor at Yongbyon to replace its nuclear fuel rods, the resumption of regular inspections would establish the amount of spent fuel extracted and diverted for plutonium to manufacture more atomic bombs.<sup>28</sup>

In the fall of 1990, in a rather surprising move, North Korea came close to admitting its intention to manufacture nuclear weapons. When then-Soviet Foreign Minister Eduard Shevardnadze visited Pyongyang in early September 1990, DPRK Foreign Minister Kim Yong-nam reportedly warned that the North would push ahead with nuclear weapons development if the Soviets carried out their plan of recognizing South Korea. Pyongyang's threat did not succeed: Moscow and Seoul established diplomatic relations on September 30, 1990. North Korea then took the rather unusual step of releasing a memorandum few weeks later that stated that Soviet recognition of the ROK "will leave us

no other choice but to take measures to provide . . . for ourselves some weapons for which we have so far relied on the alliance." The weapons to which this statement alludes seem likely to be nuclear ones.<sup>29</sup>

So far North Korea has played its nuclear card rather skillfully -- a far cry from the Cold War days when North Korea made both strategic and tactical miscalculations regarding U.S. Korea policy. As Ralph N. Clough, writing in 1987, observed "by relying too much on harsh tactics and leaving the art of diplomacy relatively underdeveloped, North Korea has failed to make significant progress in achieving its objective toward the United States."<sup>30</sup> During the Cold War North Korea's effort to achieve its primary goal, the withdrawal of U.S. forces from South Korea in order to clear the way for reunification of the peninsula on its own terms, were unsuccessful. In the post-Cold War environment, North Korea seems obviously more adept in its diplomatic movement toward the United States, using the nuclear issue as a bargaining chip.

Nuclear diplomacy is a dangerous game. The surprising announcement of North Korean withdrawal from the IAEA on March 12, 1993 put the NPT regime in danger, raising the specter of a world abyss. North Korea would have been the first and only country to have withdrawn from the NPT regime. When North Korea announced the suspension of its withdrawal, on June 11, 1993, one day before the withdrawal became effective, Pyongyang once again surprised the world, even if the measure was self-serving in the attempt to avoid the possibility of the UN Security Council imposing the sanctions which the United States and others were contemplating.

On January 2, 1994, following President Kim Il Sung's new year's address, the DPRK Foreign Ministry announced that it was now agreeable to international inspections of "the country's seven declared nuclear sites for one-time inspections."<sup>31</sup> The kind of regular inspections does not apply to North Korea, they reasoned, because the DPRK had already announced its withdrawal from the IAEA and that it only decided to "suspend" its withdrawal from the NPT. This clearly indicated that the DPRK was not only refusing the IAEA request for "special inspections" of the two nuclear waste sites but also resisting even the "regular inspections" of the declared nuclear sites as they are required under the NPT.

When the U.S. and North Korea reached agreement "in principle," based on North Korea's one-time inspection, this arrangement was criticized as falling short of the U.S. administration's original goal of getting North Korea to reaffirm its obligations to the NPT, which requires a member state to submit to periodic inspections of nuclear sites.<sup>32</sup> President Clinton and his administration officials, however, denied a news account suggesting that the U.S. had retreated from the initial goal. A senior administration official even stated that Mr. Clinton "misspoke" earlier when he said that "North Korea cannot be allowed to develop a nuclear bomb." Instead, the official said, the U.S. position is that North Korea can't develop its nuclear capability any further and must be open to "full inspection."<sup>33</sup> This latest gesture by North Korea is another example of the success in playing the nuclear card.

North Korea's nuclear program could also affect U.S.-Japan relations. Prevailing view in Japan is that if South Korea responded to Pyongyang's nuclear program by moving its own nuclear program towards weapons capability, or if a reunified Korea were likely to acquire North Korean nuclear weapons, Japan eventually would have to go nuclear. If the security situation on the Korean peninsula deteriorated, the issue of Japanese military involvement likely would arise. However, even if the U.S. pressures for Japan to become involved militarily on the Korean peninsula succeeded, a rearmed Japan with possible



nuclear weapons would be strongly opposed by all the East Asian governments, including South Korea, which remains suspicious of Japan because of its record before and during World War II.

#### North Korea's Future: Explosion, Implosion, or Reform?

Pyongyang's nuclear brinkmanship and peaceful alternatives to North Korea's nuclear program will become immaterial if the North Korean communist regime undergoes radical changes after the passing of its aging leader. The regime of President Kim Il Sung has been intact since 1948, and the nuclear capability gave it a new lease on life in the post-Cold War era. Despite the collapse of communist regimes elsewhere in Europe, North Korea and other Asian communist states have survived.

The present regime of North Korean communism, however, is bound to undergo radical changes in one of three ways: (1) an explosion due to disruptive external impacts (which North Korea has successfully overcome and survived thus far), (2) an "implosion" due to internal pressures from within (from a crisis involving the politics of succession, for instance), and (3) orderly reform initiated from within the system. The reality may consist of a mixture of these scenarios.

In view of the learning capacity of the North Korean regime, the last option, an orderly and peaceful change, may not be entirely workable. President Kim Il Sung has admitted for the first time the failure of economic policy in his country. Kim's New Year's message for 1994 was more conciliatory and less belligerent and self-righteous than in years past. He suggested that North Korea would have to change dramatically in order to develop foreign markets.<sup>34</sup> This realism gives hope for the possibility of orderly change. For these reasons, all the proposed measures for peaceful settlement of North Korea's nuclear problem, as enumerated in the preceding discussion, acquire new relevance and significance.

#### South Korea's Two-track Reform Policy: Democratization and Internationalization

In confronting the nuclear issue the South Korean government of President Kim Young Sam has taken the high road of diplomacy rather than military action toward North Korea. South Korea has expressed its concern about pushing North Korea too hard, not wishing to provoke the North to launch a preemptive attack against the South.<sup>35</sup> The joint U.S.-ROK strategy vis-a-vis North Korea was hammered out during President Kim's meeting with U.S. President Bill Clinton in Washington, D.C., November 23, 1993. The strategy was to make a "thorough and broad" effort to bring about a "final" solution to the North Korean nuclear issue.<sup>36</sup>

A two-track policy of democratic reform at home and international activism abroad seems to have been adopted by the South Korean government in order to solidify its position regarding North Korea. As the first civilian president popularly elected in 32 years, President Kim has carried out bold measures of democratic reform aimed at eliminating political corruption, economic irregularities and social injustices. South Korea has also learned a lesson in confronting North Korea's nuclear program that it must become a nuclear energy exporting country in the long term. Without necessarily forsaking plans to maintain a nuclear option to match the North's challenge, the South is determined to advance its research on high technology in the nuclear energy field and develop nuclear energy sources for peaceful purposes.<sup>37</sup> It is seriously considering the export of peaceful nuclear technology to Southeast Asian countries so as to commercialize the country's advance in the nuclear industry.

President Kim has successfully pushed his ambitious reform agenda at home, including measures to separate "money" and "power" via both asset-disclosure requirements for public officials and the "real name" registry of the financial accounts system. South Korea's on-going reform, in particular the electoral revolution, was initiated from below and led by indigenous political forces rather than initiated from above and imposed by foreign powers, as in the case of post-World War II Japan. Because of this electoral mandate and popular support, the anticorruption struggle launched by Kim Young Sam seems to have greater promise of success than those initiated by leaders of other Asian countries such as Japan (under Prime Minister Hosokawa Morihiro) and China (under President Jiang Zemin). South Korea's democracy building is the envy of the leaders of other Asian countries.

The next policy agenda for the Kim government will be to conduct an effective foreign policy characterized by trade expansion and security alliances in the Asia-Pacific region. In the coming years South Korea's existing security ties with its traditional allies, the United States and Japan, will remain important; an equally important will be the strengthening of the foundation of an Asia-Pacific economic community. North Korea's suspected nuclear program and its refusal to abide by the IAEA safeguard measures, presents a special problem to the Seoul government in evolving a policy with the United States and Japan as allies.

President Kim's participation in the APEC summit in Seattle, from November 19 to 21, 1993, was a reflection of South Korea's "coming of age" in the regional and world arena as a newly industrialized and democratic country. Seoul diplomacy will need to be strengthened in three areas. First, the existing bilateral security alliance with the United States will need to be preserved. The new post-Cold War environment has led to the withdrawal of U.S. troops from Europe and the restructuring of the NATO alliance. Second, the possibility of multilateral diplomatic institution building will need to be explored. Regularizing ministerial meetings such as the APEC forum will need to be considered, so as to institutionalize the existing good neighbor relations that Seoul has maintained with Tokyo, Beijing, Moscow and other capitals of the Asia-Pacific countries. Third, the regional and global network of cooperation will need to be strengthened. Cross-border activities via private and non-governmental international agencies will make the ROK truly responsible and active in promoting the noble cause of world peace and friendship into the twenty-first century.

When and if this experimentation in democracy building and diplomatic activism begins to bear intended fruit, the positive nationalist aspiration of the Korean people toward reunification of their divided country will be a natural by-product. Then Korea in the twenty-first century will regain its lost reputation as "the light in the East."

### Korea's Coming Reunification?

Inter-Korean relations in the post-Cold War era have not progressed too far since the signing of the historic agreements on peace and cooperation in 1991, primarily due to North Korean intransigence and failure to resolve the pending nuclear issue. On the Korean Peninsula the Cold War glacier has proven difficult to thaw because of the strong self-righteous attitude of the respective Korean states. The Juche idea of the North Korean communist regime, for example, refuses to open the country to IAEA inspections in the name of upholding independence and sovereignty.

Yet the steps toward normalization of the Cold-War situation on the Korean Peninsula have already been taken, and the institutional framework for peaceful coexistence and cooperation between the two Korean states has been kept intact. What is lacking is the will, not the method, of peace-building. Also missing is the determination of the political leadership of North Korea and South Korea to put the terms of agreement into practical action.

In addition to the 1991 inter-Korean agreement on peace and cooperation, advances have also been made in diplomatic relationships between the major powers surrounding the Korean peninsula and the Korean states. In this diplomatic endeavor, the South has been more successful than the North. With Seoul-Beijing and Seoul-Moscow relations now fully established, the South has been more successful than the North. Pyongyang-Tokyo and Pyongyang-Washington diplomatic relations will take more time to bear fruit. The unresolved nuclear issue remains an obstacle along the path of institutionalizing peace on the Korean Peninsula in the post-Cold War era into the twenty-first century.

## End Notes:

---

\* This is an updated, and enlarged, version of the paper that appears as a concluding chapter in: Korea and the World: Beyond the Cold War, edited by Young Whan Kihl. Boulder, CO and London: Westview Press, 1994, pp. 329-338.

<sup>1</sup>This classified assessment was supported by virtually all intelligence agencies but disputed by the State department's analysts. New York Times, December 26, 1993, p. 1.

<sup>2</sup>Reuters report, May 17, 1994.

<sup>3</sup>Time Magazine, June 21, 1993, p. 38.

<sup>4</sup>New York Times, July 29, 1993.

<sup>5</sup>Time Magazine, Ibid.

<sup>6</sup>Jim Hoagland, "Thinking About Korean War II," The Washington Post, May 12, 1994, p. A27.

<sup>7</sup>For the text of the communique, see: Korea and World Affairs, Vol. 17, No. 3 (Fall 1993), p. 559.

<sup>8</sup>For the text of the communique, see: Korea and World Affairs, Ibid., p. 561.

<sup>9</sup>New York Times, December 28, 1993.

<sup>10</sup>Ibid.

<sup>11</sup>This statement was made during an interview with NBC's Meet the Press on November 7, 1993.

<sup>12</sup>This statement was made during an interview, July 9, 1993, while attending the Tokyo economic summit.

<sup>13</sup>New York Times, July 10, 1993.

<sup>14</sup>The third round talks did not take place, on time, because of lack of progress on two items noted in the agreement.

<sup>15</sup>New York Times, July 20, 1993

<sup>16</sup>For the discussion of North Korea's nuclear program in general, see: David Albright and Mark Hibbs, "North Korea's Plutonium Puzzle," Bulletin of the Atomic Scientists, November 1992, pp. 36-40; Joseph A. Bermudez, "North Korea's Nuclear Programme," Jane's Intelligence Review, September 1991, pp. 404-411; and Leonard S. Spector and Jacqueline R. Smith, "North Korea: The Next Nuclear Nightmare?" Arms Control Today, March 1991, pp. 8-13. As for the nuclear reactor conversion issue for North Korea, see: Peter Hayes, "What Does North Korea Want?" Bulletin of the Atomic Scientists, December 1993.

<sup>17</sup>Peter Hayes, "Should the United States Supply Light Water Reactors to Pyongyang?" Nautilus Working Paper #21, November 1993 (Berkeley, CA: Nautilus Institute).

<sup>18</sup>Wire Service report, May 10, 1994.

<sup>19</sup>Reuters report, May 18, 1994.

<sup>20</sup>"U.S. Plans North Korea Talks After Atomic Plant Progress," New York Times, May 21, 1994.

<sup>21</sup>Wire service report, May 16, 1994.

<sup>22</sup>Report of an Asia Society Research project for the Rockefeller Foundation, Possible Areas of Cooperation with the Democratic People's Republic of Korea, December 1993.

<sup>23</sup>Ibid., p. 7.

<sup>24</sup>Ibid.

<sup>25</sup>New York Times, "North Korea's Game Looks a Lot Like Nuclear Blackmail" (week in review), December 12, 1993; The Washington Post, April 27, 1993.

- 
- <sup>26</sup>New York Times, Ibid.
- <sup>27</sup>James Cotton, "North Korea's Nuclear Ambitions," Adelphi Paper No. 275 (March 1993), pp. 94-106.
- <sup>28</sup>New York Times, "If North Korea Has Bombs" (editorial), December 28, 1993.
- <sup>29</sup>Andrew Mack, "North Korea and the Bomb," Foreign Policy No. 83 (Summer 1991), p87-104, 89. For the gist of the released memorandum, see: Young Whan Kihl, "North Korea's Foreign Relations: Diplomacy of Promotive Adaptation," Journal of Northeast Asian Studies, Vol. 10, No. 3 (Fall 1991), pp. 30-45, 35-40.
- <sup>30</sup>Ralph N. Clough, "North Korea and the United States." In The Foreign Relations of North Korea: New Perspective (Seoul: Kyungnam University Press, 1987) edited by Jae Kyu Park, pp. 255-273, 273.
- <sup>31</sup>New York Times, January 5, 1994.
- <sup>32</sup>Ibid., January 9, 1994.
- <sup>33</sup>Wall Street Journal, January 6, 1994.
- <sup>34</sup>New York Times, January 2, 1994.
- <sup>35</sup>Ibid., November 17, 1993.
- <sup>36</sup>Korea Newsreview, November 27, 1993, p. 6.
- <sup>37</sup>Young Jeh Kim, "North Korea's Nuclear Program and Its Impact on Neighboring Countries," Korea and World Affairs, Vol. 17, No. 3 (Fall 1993), p. 494.



# 북한의 핵개발과 북한의 장래

The North Korea Nuclear Development and the Future of North Korea

김 학 준  
Hak Joon Kim  
(단국대학교)





# 북한의 핵개발과 북한의 장래

김 학 준

(단 국 대 학 교)

## 1. 머리말

1993년 3월에 북한이 핵확산금지조약(NPT)으로부터 탈퇴하겠다는 뜻을 발표한 이후 북한의 핵개발 문제는 세계적 쟁점으로 확대되어 왔다. 특히 북한이 국제원자력기구(IAEA)의 핵사찰을 수락한다고 밝히 국제원자력기구의 사찰반이 북한에 들어갔으나 사실상 방해로 받아 핵사찰이 미흡하게 끝남으로써 미국을 비롯한 서방의 주요 국가들이 북한에 대한 제재를 다시 제의한 1993년 3월 이후 북한의 핵개발 문제는 국제사회에서 심각한 우려의 초점이 되어 왔다.

이처럼 북한의 핵개발 문제에 대한 우려가 깊어 지면서 북한의 장래에 대한 논의도 매우 활발해지고 있다. 그 논의의 핵심은 북한체제 붕괴론이다. 그 논점은 '북한 핵개발 문제의 끝에는 북한체제 붕괴의 문제가 있다'<sup>1)</sup>는 대한민국 정부의 한 관리의 말에 잘 요약돼 있다.

이 논의들에 따르면, 북한은 현재 대내외적으로 극도로 어려운 상황에 빠져 있다. 내부적인 어려움들 가운데 대표적인 것이 경제의 몰락이다. 북한의 주민들은 자신들의 물질적 생활이 대한민국 국민들의 물질적 생활보다 훨씬 못하다는 것을 알기 시작하고 있다. 외부적 어려움들 가운데 가장 상징적인 것은 북한 정권의 창조자였으며 오랜 동안의 군사적 후원자였던 소련의 해체와 그리고 소련의 후계자인 러시아와의 관계의 악화이다. 세계적 차원에서의 공산주의의 붕괴 역시 북한을 외롭게 만들고 있다.

북한이 이처럼 안팎으로 심각한 위기를 맞이한 시기에 북한체제 전체를 한덩어리로 묶어놓고 있는 최고 권력자인 김일성은 80세를 넘어 서서 계속 늙어가고 있다. 한국의 속담 그대로 '80노인의 경우에는 내일도 보장할 수 없다.' 만일 한 두 해 안에 김일성이 갑작스럽게 죽는다고 하자. 그러한 경우, 김일성이 자신의 후계자로 키워 놓은 자신의 아들 김정일로의 권력 승계는 순조로울 것인가?

1) 박두식, "한반도에 결정적인 순간이 닥치고 있다," 월간조선, 1993년 12월, 103쪽에 인용되어 있다.

불안스럽다. 북한은 아마도 체제 붕괴를 피하기 어려울 것이다.

북한의 지배 엘리트들도 이 점들을 잘 알고 있다. 따라서 그들은 자신의 생존을 보장해 줄 최후의 자위의 수단으로 핵무기를 확보하려고 한다고 많은 북한 관찰자들은 주장하는 것이다.

다행히 남북한 정상회담이 분단 이후 최초로 열리게 되고 미·북한 제 3차 회담도 열리게 되어 북한 핵문제를 둘러싼 한반도의 긴장 국면은 대화 국면으로 전환하고 있다. 그러나 북한 핵문제에 대한 의혹은 그대로 남아 있다.

이러한 배경에서 이 논문은 북한의 핵개발 문제를 북한체제 붕괴론의 시각에서 분석하려고 한다. 그렇게 하기 위해 이 논문은 우선 북한의 핵개발문제가 전개되어온 과정을 짚게 살핀 다음, 이 문제가 북한과 미국 그리고 북한과 국제원자력기구 사이에서 논의되어온 과정을 살핀다. 이어 북한으로 하여금 핵개발의 길을 걷도록 만들어준 북한의 대내외적 위기를 분석한다. 여기에서 이른바 북한 붕괴론을 분석하기로 한다. 그리고 앞으로 북한이 걷게 될 길들을 생각한 뒤, 대한민국 정부가 취해야 할 대처 방안을 검토하기로 한다.

## 2. 북한 핵문제의 전개 과정 : 북한이 핵확산금지 조약으로부터의 탈퇴를 선언한 때까지<sup>2)</sup>

북한 정권이 핵개발 계획에 관심을 쏟기 시작한 것은 1950년대 중반이었다. 이 계획은 그 뒤에 꾸준히 계속되어, 1980년대 초에는 북한의 수도 평양 북방의 영변에 큰 형태의 연구용 원자로를 건설하는 작업으로 이어졌다. 북한의 원자로 건설 작업은 핵확산의 방지에 깊은 관심을 가진 국제사회를 당연히 자극할 만한 일이었다. 그러나 1985년에 북한이 소련의 강력한 압력 아래 핵확산금지조약(NPT)에 가입하자 국제사회는 일단 안심하게 되었다.

북한이 핵확산금지조약에 가입했다고 해서 핵개발을 포기한 것은 결코 아니었다. 오히려 북한은 영변에 하나의 거대한 단지를 형성하고 핵개발 계획을 강력히 추진했다. 이 사실은 1989년에 미국의 정찰 인공위성이 찍은 사진들을 통해 확인됐는데, 이 사진들은 영변에 핵폭탄을 만드는 데 필수적으로 사용되는 플루토늄 재처리 공장이 세워졌다는 사실, 그리고 핵폭탄 기폭장치의 실험이 있었다는 사실을 보여줌으로써 북한의 핵개발이 상당한 수준으로 진전됐음을 증명했다. 이때로부터 국제사회는 다시 북한의 핵개발에 대해 깊은 우려를 나타내게

---

2) 이 부분은 대체로 다음의 두 논문들에 의존했다. Paul Bracken, "Nuclear Weapons and State Survival in North Korea," *Survival*, Vol. 35 No. 3 (Autumn 1993), pp.138~141; Andrew Mack, "Introduction," in Andrew Mack(ed.), *Asian Flashpoint* (Forthcoming, 1994), pp.3~5

됐다.

국제사회의 우려를 씻으려는 듯, 북한은 1991년 12월 31일에 대한민국과 더불어 <한반도 비핵화에 관한 공동선언>에 서명했다. 이어 1992년 1월 7일에 북한은 마침내 국제원자력기구와 핵안전조치협정에 서명했다. 핵확산금지조약에 가입한 나라는 이 조약에 가입한 때로부터 18개월 이내에 국제원자력기구와 핵안전조치협정에 서명해야 할 법적 의무가 있다. 이 협정에 서명해야 국제원자력기구는 그 나라가 핵무기를 만들고 있는지의 여부를 검증하기 위해 그 나라의 핵시설들을 사찰할 수 있게된다. 그러므로 북한이 핵안전조치협정에 서명했을 때는 자신이 핵무기를 만들고 있지 않음을, 즉 자신의 핵투명성을 입증시킬 자신이 있을 것이라는 추측을 가능하게 했다. 여기에서 북한의 핵개발에 대한 서방 세계의 의혹은 다시 한번 완화됐다. 그러한 근거에서, 미국과 대한민국은 북한을 상대로 연례적으로 실시했던 대규모 합동군사훈련인 팀스피리트를 1992년에는 실시하지 않는다고 발표했다. 북한은 이 훈련이 '고도로 도발적인 핵전쟁 연습'이라고 비난하면서 취소를 요구했던 것이다.

국제원자력기구는 1992년과 1993년초 사이에 영변 핵시설들을 여섯 차례에 걸쳐 사찰했다. 이것과 병행에 남북한의 핵공동통제위원회는 남북한 각각에 대한 상호 핵사찰 실시에 대한 토론을 계속했다. 이러한 맥락에서, 북한의 핵문제가 합리적으로 해결될 수 있을 것이라는 낙관론이 성장했다.

그러나 1992년 말과 1993년 초에 와서 낙관론의 분위기는 반전되기 시작했다. 첫째, 사찰결과를 종합한 국제원자력기구는 북한이 핵개발 계획을 감춘 채 자신의 원래의 방향대로 핵개발 계획을 추진하고 있다는 의혹을 떨칠 수 없게 됐다. 이 의혹은 영변에 있는 핵시설들 가운데 2개의 의심스런 미신고 시설들에 대한 국제원자력기구의 사찰 요구를 북한이 거부함으로써 더욱 강화됐다.<sup>3)</sup> 둘째, 남북한의 핵공동통제위원회가 여덟 차례에 걸쳐 회의를 가졌는데도 아무런 합의에 이를 수 없었다. 셋째, 미국의 중앙정보부와 러시아의 해외정보부가 모두 북한이 핵개발을 계속 추진해 왔으며 핵폭탄을 만들 수 있는 단계에 접근해 왔다고 공식으로 확인하게 됐다.

이러한 배경에서 국제원자력기구는 1993년 초 북한에 대해 최후통첩을 내놓았다. 1994년 3월 25일까지 국제원자력기구의 전면적인 핵사찰을 받든가 아니면 국제원자력기구가 취할 '그 이상의 조처들'에 직면하든가 양자택일하라는 것이었다. 북한은 이 최후통첩을 거부했다. 3월 9일에 1993년도 팀스피리트 훈련이 시작됐고 북한은 준전쟁상태를 선언했다.<sup>4)</sup> 이어 3월 12일에 북한은 핵확산금지

3) Douglas Busvine, "Austria:IAEA Discusses North Korea Nuclear Sites," 로이터통신이 1993년 2월 22일 보도한 이 기사는 뉴욕타임즈, 1993년 2월 23일에 있다.

4) David Watts, "North Korea Issues War Alert and Closes Border." 이 기사는

조약으로부터의 탈퇴를 선언했다. 이로써 북한은 이 조약으로부터의 탈퇴를 선언한 최초의 국가가 됐다.

### 3. 북한과 미국의 정치회담들

핵확산금지협정에 따르면, 핵확산금지조약으로부터의 탈퇴를 통고한 때로부터 3개월이 지나면 탈퇴가 유효해진다. 따라서 북한의 탈퇴는 1993년 6월 12일부터 유효해진다. 이것은 심각한 상황을 조성하게 된다. 왜냐하면 북한의 핵개발을 저지시킬 수 있는 법적·제도적 장치가 사실상 없어진 것을 뜻하기 때문이다. 심지어 북한이 핵무기 제조에 필수적인 플루토늄, 핵무기 제조 기술, 그리고 핵무기 그 자체를 이라크와 이란 및 리비아에 판매한다고 해도, 법적·제도적으로는 막기 어렵게 된다. 그뿐만이 아니다. 핵확산금지조약 그 자체의 존립이 위태로워지며, 1995년으로 예정된 핵확산금지조약 평가회의도 사실상 무산될 것이다.<sup>5)</sup>

이 점들을 고려해, 국제원자력기구는 북한 핵문제를 국제연합 안전보장이사회에 제기했으며, 국제연합 안전보장이사회는 1993년 5월 12일에 결의안을 채택했다. 이 결의안은 북한에 대해 핵확산금지조약으로부터의 탈퇴 결정을 재고할 것, 그 조약이 규정한 비확산 의무를 존중할 것, 그리고 핵안전조치협정을 준수할 것 등을 요구했다.

북한은 국제원자력기구와 국제연합을 각각 비판하면서 북한 핵문제는 북한과 미국 사이의 협상을 통해 해결될 수 있다고 주장했다. 이에 따라 미국은 북한과의 회담에 응하게 됐다.

북한이 미국과의 양자회담을 요구한 것이 이번이 처음은 아니었다. 1971 ~ 1973년의 남북대화가 끝내 교착되어 진전을 보이지 않게 되자 북한은 1974년 3월 대한민국을 배제한 미·북한 양자회담의 개최를 제의하고, 이 회담을 통해 한반도에서 현행 휴전협정을 평화협정으로 전환시킬 것을 주장했다. 그러나 미국과 대한민국은 이 제의를 거부했던 것이다.

그 뒤 미국이 북한과의 양자회담에 처음 응했던 때는 1988년 12월이었다. 대한민국의 노태우 대통령 정부가 1988년 7월 7일에 발표한 선언을 통해 대한민국 정부가 북한의 동맹국인 소련 및 중국과 수교를 추진하는 대신에 북한은 대한민국의 동맹국인 미국 및 일본과 수교를 추진해도 반대하지 않겠다는 뜻을 밝힌 것을 계기로, 미국은 북경에서 주중 미국대사관 정무참사관과 주중 북한대사관 정무참사관 사이의 대화를 시작한 것이다. 그러나 그것은 비공식 접촉으로 이해

런던의 더 타임즈, 1993년 3월 16일에 있다.

5) 이정민, "북한의 핵정책, 이대로는 안된다," 신동아, 1994년 4월, pp.164.

됐을 뿐 정부 대 정부의 공식 회담으로 이해되지 않았다.<sup>6)</sup>

미국이 북한과의 양자 고위회담에 처음 응했던 때는 1992년 1월이었다. 앞에서 설명한 북한의 국제원자력기구 핵안전조치협정 체결을 유도하기 위해 미국 국무부 차관 캔터(Arnold Kanter)는 뉴욕에서 북한의 조선로동당 국제부장 김용순과 회담했으며, 이 회담은 미국의 목적달성에 이바지 했다.<sup>7)</sup>

이미 북한과의 양자 고위회담에 응한 기록을 가진 미국으로서, 북한의 핵확산금지조약 탈퇴선언과 같은 대단히 심각한 문제에 직면해 북한이 요구하는 정부 대 정부의 고위 공식회담을 거부할 이유가 없었다. 더구나 출범한 때로부터 몇 달밖에 되지 않은 클린턴 새 행정부로서는 북한과의 협상을 성공시켜 외교적 득점을 올리겠다는 욕심도 가졌을 것이다. 그러나 그것은 북한을 안이하게 여긴 태도의 산물이었음을 두차례에 걸친 미·북한 회담은 보여주었다.

제1단계 고위급 회담은 미국 국무부 정치군사담당차관보 갈루치 (Robert Gallucci)와 북한 외교부 제1부부장 강석주 사이에 6월 2일 부터 11일까지 뉴욕에서 열렸다. 이 회담을 통해 미국은 북한의 체제를 사실상 인정해 주고 북한 체제의 존속을 돕겠다는 뜻을 밝혔다. 보다 구체적으로 말해, 미국은 북한이 핵개발을 포기한다면 북한에 대해 외교적 승인과 경제적 지원을 베풀 수 있음을 공식화한 것이다. 이것에 대해 북한은 자신의 핵확산금지조약 탈퇴 선언의 효력을 정지시킨다는 한 가지 약속만을 제시했다.<sup>8)</sup> 이로써 북한의 핵확산금지조약 탈퇴라는 최악의 상황은 모면됐다.

제2단계 고위급 회담은 갈루치와 강 사이에 7월 14일부터 19일까지 제네바에서 열렸다. 이 회담에서 미국은 다시 한번 북한에 대해 외교적 승인과 경제적 협력을 베풀 수 있다는 뜻을 공식화했다. 그러나 북한은 핵문제에 대해 국제원자력기구와 앞으로 협의하겠으며 또 대한민국과 특사를 교환함으로써 남북대화를 전진시키겠다는 원칙적인 약속을 함에 그쳤다. 길정우 박사는 '전반적으로 볼 때 제2단계 북한·미국 회담에서 미국은 핵문제에 대한 기존 입장의 관철보다는 국제원자력기구 및 대한민국과 북한과의 후속 협상으로 공을 넘기기에 급급했다는 인상을 지울 수 없다'고 논평했는데,<sup>9)</sup> 필자는 그 논평에 동의한다.

6) Daniel Russel, "U.S.-North Korean Relations," in Current Issues in Korean-U.S. Relations: Korean American Dialogue(Seoul: The Institute for Far Eastern Studies, Kyungnam University, 1993), p. 45.

7) Arnold Kanter, "North Korea, Nuclear Proliferation, and U.S. Policy: Collective Engagement in a New Era," 1992년 2월 6일에 미국대외위원회 동아시아 및 태평양 소위원회에서 열린 청문회에서의 발표문.

8) Robert G. Sutter, "Korea-U.S. Relations: Issues for Congress," Congressional Research Service(CRS) Issue Brief(Washington, D.C.: The Library of Congress, October 18, 1993), p. 6.

9) 길정우, "북한·미국 관계와 남한: 과거와 현재 및 미래," 1994년 4월 1일 서울에서 민족통일연구원 주최로 열린 세미나에서 발표한 논문, p. 14.

제2단계 회담의 합의에 따라 8월초 국제원자력기구 사찰단이 북한을 방문해, 핵시설 감시 장비의 배터리와 필름을 교환할 수 있었다. 그러나 5메가와트 원자로와 재처리시설에 대한 접근을 북한이 거부함에 따라 정상적인 사찰이 이뤄지지 않았다. 국제원자력기구와 북한은 8월 31일부터 9월 4일까지 평양에서 협상을 벌였으나, 북한은 국제원자력기구가 불공정성을 보이고 있다고 주장하면서 2개의 미신고 시설에 대한 사찰을 계속 거부해 이 문제는 여전히 진전을 보지 못했다. 이에 맞서 국제원자력기구는 북한에 대해 핵안전조치협정이 이행되지 않고 있음을 지적하고 북한은 사찰을 수용해야 한다고 강조했다. 한편 북한은 대한민국과의 특사 교환 약속도 사실상 지키지 않았다.

이러한 상태에서 미국 하원 대외위원회 동아시아 및 태평양 소위원회 위원장 애커만 (Gary L. Ackerman)의원이 10월 초에 평양을 방문했다. 이때 북한은 북한 핵문제와 북한·미국 수교문제를 '일괄 타결'할 것을 비공식적으로 제의했다.

북한 핵문제에서 아무런 진전이 없게 되자 국제연합 총회는 11월 1일 북한이 국제원자력기구의 사찰을 받아야 한다는 결의안을 140개국의 찬성과 북한의 유일한 반대 속에 통과시켰다. 이것은 북한에 대한 강력한 국제적 압력이었다. 북한으로서도 국제 여론을 계속해서 무시하기 어렵게 됐다. 이러한 배경에서 북한은 11월 12일에 공식 담화를 발표하고 북한 핵문제와 북한·미국 관계 개선문제를 '일괄 타결'할 것을 제의했다. 보다 구체적으로, 북한은 자신이 국제원자력기구의 임시사찰과 일반사찰을 받는 대신에, 미국은 ①팀스피리트훈련을 중지하고 핵선제 불사용을 문서로 보장함으로써 북한에 대한 핵위협을 중단하고, ②북한을 외교적으로 승인해 국가로 인정하고 휴전협정을 평화협정으로 대체함으로써 북한에 대한 적대정책을 해소하며, ③북한의 흑연감속원자로를 경수감속원자로로 대체하는 것을 지원할 것을 요구한 것이다. 같은 날 미국 국무부는 북한 핵문제의 '포괄적 해결'이 논의될 수 있다고 반응했다.<sup>10)</sup>

그때로부터 열흘쯤 지난 1993년 11월 23일에 워싱턴에서 클린턴 미국 대통령과 김영삼 대한민국 대통령 사이에 정상회담이 열렸다. 이 회담은 북한 핵문제 해결을 위해 대화가 우선되어야 한다는 원칙을 다시 확인하고 핵문제의 최종적 해결을 위해 '철저하고 광범위한 접근' 방식을 추진하기로 합의했다. 이러한 방식에 대한 대한민국 정부의 해석은 핵문제 해결의 목표 설정에 있어서는 철저하고 완전한 해결을 모색하되 해결 수단으로 모든 가능한 방안을 활용할 것이라는 것이었다.<sup>11)</sup> 그런데 12월 7일에 있었던 클린턴 대통령과 김대통령 사이의 전화협이는 '북한 핵문제 해결의 목표와 원칙은 확고히 견지하되 전술적으로는 유연

10) 뉴욕타임즈, 1993년 11월 13일.

11) 미국 정부의 입장은 다음에서 찾아볼 수 있다. 워싱턴포스트, 1993년 11월 17일; 뉴욕타임즈, 1993년 11월 24일.

하게 대처한다'고 합의해, 사실상 미국 정부가 북한과의 협상에서 '유연하게' 대처할 수 있다는 점을 대한민국 정부가 동의해 주었다.

미국은 클린턴 대통령과 김 대통령 사이의 회담 내용을 북한에 알리는 형식으로 북한과의 실무 접촉을 개시했다. 이 실무 접촉은 12월 29일까지 계속됐는데, 마침내 북한은 7개 신고 시설에 대한 국제원자력기구의 연속성 보장 사찰을 수용하기로 합의했다. 그러나 1994년 1월 7일 이후 북한과 국제원자력기구 사이에 사찰문제가 구체적으로 논의되는 과정에서 1993년 12월에 성립된 북한·미국 사이의 합의 내용에 대해 미국 및 국제원자력기구의 해석과 북한의 해석은 차이를 나타냈다. 북한은 핵안전조치의 연속성 유지를 위한 1회 제한적 사찰로 해석한 반면에, 미국과 국제원자력기구는 핵확산금지조약 회원국이 수용하는 전면적 범위의 사찰로 해석했다.<sup>12)</sup>

미국은 마침내 압박 전략을 구사했다. 국제원자력기구의 정기 이사회가 열리는 1994년 2월 21일까지 북한이 미국과의 합의를 지키지 않는다면 그날로 국제연합 안전보장이사회에 북한 핵문제를 회부하겠다고 선언한 것이다. 북한은 그렇다면 핵확산금지조약으로부터 탈퇴를 정지시키기로 한 자신의 결정을 번복하겠다는 뜻을 암시했다. 그러나 그 경우에 국제연합 안전보장이사회가 북한을 제재하는 결의안을 통과시킬 것이 확실하고 미국과의 회담이 더 이상 열리지 않게 될 것이 분명해지자, 북한은 2월 15일 7개 신고시설에 대한 사찰을 받겠다는 뜻을 국제원자력기구에 통고했다.

이에 따라 국제원자력기구는 1994년 3월 3일부터 14일까지 북한에서 사찰 활동을 벌였다. 그러나 북한의 방해로 북한 핵개발 의혹을 해소시킬 수 있기에 충분한 만큼의 실질적 진전을 이루지 못했다. 한편 남북한 사이에 특사를 교환하기 위해 열린 남북한 실무 접촉도 3월 19일에 결렬됐다.

국제원자력기구는 3월 21일 특별이사회를 열어 북한 핵문제를 국제연합 안전보장이사회에 보고하도록 하는 결의안을 채택했다. 이어 국제연합 안전보장이사회는 3월 31일 안전보장이사회 의장의 성명을 채택하고 북한이 국제원자력기구의 요구에 맞게 사찰을 받도록 촉구함과 아울러 4월 말과 5월 초 사이에 사찰을 받지 않으면 안전보장이사회가 다시 대응책을 심의할 것임을 다짐했다.<sup>13)</sup>

#### 4. 북한의 대내외 사정과 핵개발 의도

우리가 이제까지 살펴본 것에 일관되게 흐르는 하나의 공통점이 있다. 그것

12) 길정우, 앞의 논문, p.18.

13) 뉴욕타임즈, 1994년 4월 1일.

은 어떠한 국제적 압력속에서도 핵개발 계획을 추진해 핵국가가 되고 말겠다는 북한의 끈질긴 집착이다. 그러면 왜 북한은 이처럼 핵개발에 매달려 있는가?<sup>14)</sup>

첫째, 공산주의의 몰락과 그것에 따른 북한의 동맹관계에서의 큰 변화가 북한에 준 엄청난 충격을 지적할 수 있다. 1989년 가을에 베를린 장벽이 무너진 뒤 1990년에 동독이 서독으로 흡수되면서 독일이 통일됐을 때 북한의 통치 엘리트들은 놀라움과 두려움을 동시에 느꼈다. 비슷한 시기에 동유럽 전체에서 하나의 예외없이 모든 공산정권이 붕괴했고, 특히 루마니아에서는 김일성의 오랜 친구인 차우세스쿠(Nicolae Ceausescu)가 처형됐다. 1991년에는 공산주의의 종주국이던 소련이 해체됐다. 이러한 새로운 상황전개는 북한의 통치 엘리트들에게, 특히 김일성에게 심각한 위기의식을 갖게했다.

동아시아에서도 공산주의는 크게 약화됐다. 몽골은 공산주의를 버렸으며, 중국과 베트남은 사회주의 노선을 공식적으로는 버리지 않았지만 사실상 자본주의로 전환했다. 이러한 변화도 북한의 통치 엘리트들의 위기의식을 북돋았다.

유럽과 아시아에서의 공산주의의 붕괴 또는 퇴조는 물론 북한의 대외 관계에 부정적인 영향을 주었다. 우선 소련은 1990년에 대한민국과 외교관계를 수립했으며 반면에 북한과의 군사적·경제적 협력관계를 약화시켰다. 소련이 해체된 뒤 소련의 계승자인 러시아는 더욱더 반공적이 됐으며, 김일성 정권에 대한 불쾌감과 심지어는 반대를 노골적으로 나타낸 반면에 대한민국에 대해서는 더욱더 우호적이 되었다. 북한의 통치 엘리트들은 현재의 추세가 계속된다면 러시아는 북한에 반대하는 한·미동맹에, 또는 한·미협력에 가담할 것이라는 두려움마저 나타내고 있다. 동유럽의 모든 새로운 정권들도 예외없이 대한민국과 외교관계를 수립했을 뿐만 아니라 대한민국과의 협력관계를 발전시킨 반면에 북한과의 관계는 대체로 냉각시켰다.

1992년에 중국이 대한민국과 외교관계를 수립한 것도 북한으로서는 큰 타격이었다. 중국은 그래도 북한과의 기존의 우호 협력관계를 유지하려고 노력하고 있으나 대한민국과의 협력은 특히 경제와 통상에 있어서 점점 확대되고 있다. 이 추세는 앞으로 더욱더 강화될 것이 확실하다.

반면에 대한민국의 동맹관계에는 약화를 말해주는 징후가 거의 없다. 소련과 중국이 대한민국을 승인함으로써 남북한을 교차 승인했는데도, 미국과 일본은 북한을 승인하지 않고 있다. 특히 북한으로서 가장 깊은 관심을 쏟지 않으면 안 되는 외국인 미국은 북한을 '세계에서 가장 폐쇄적이고 극단적인 전체주의 공산 독재정권 아래 유지되는 호전적인 국가이며 동북아시아 지역의 안정에 위협을 주

14) 이 물음을 가장 다각적으로 다룬 대표적 논문으로 다음을 지적할 수 있다. Andrew Mack, "The Nuclear Crisis on the Korean Peninsula," Asian Survey, Vol. 33 No. 4(April 1993), pp. 341~344.



는 비우호 국가'로 여기고 있다.<sup>15)</sup> 일본정부의 인식도 비슷하다.

그뿐만 아니라, 대한민국과 미국의, 또 대한민국과 일본의 협력은 여러방면에서 더욱 깊어지고 있다. 북한이 가장 민감하게 고려하는 군사 협력에 있어서도, 한·미·일 3각 관계가 반복적인 방향으로 더욱 굳어져 가고 있다. 이러한 상황 역시 북한을 심각히 불안하게 만들고 있다.

둘째, 북한은 한반도에서의 군사적 균형이 자신에게 매우 불리한 쪽으로 바뀌었다고 믿고 있다. 대한민국 정부의 주장에 따르면 북한은 자신의 국민총생산의 약 22%를 방위비로 쓰고 있고, 대한민국은 자신의 국민총생산의 약 3.8%를 방위비로 쓰고 있다. 그러나 절대적 수치로 말할 때, 북한의 군사비 약 50억 달러는 대한민국의 군사비 약 1백억 달러의 절반에 지나지 않는다. 만일 북한의 주장을 받아들인다면, 북한의 군사비는 약 11억 달러와 21억 달러 사이가 되며 대한민국 군사비와의 차이는 더욱 크게 벌어지는 셈이다. 그런데, 우리가 앞으로 살펴보듯이, 북한의 경제는 점점 나빠지고 있어서 지금의 군사비 수준을 계속해서 유지하기가 어렵게 된다.

더구나, 러시아는 이미 북한에 대한 원유 공급을 대폭 줄였을 뿐만 아니라 경화로만 결제하고 있다. 이 때문에 북한은 원유위기에 빠져 있으며 이것은 군사훈련에 대해서조차 제약을 주고 있다. 러시아는 또 북한에 대해 더 이상 현대식 무기를 제공하지 않고 있다.<sup>16)</sup> 중국 역시 북한에 대해 현대식 무기와 장비의 공급을 제한하고 있다.

셋째, 북한은 미국이 북한의 이러한 약점들을 이용해 북한을 붕괴시키려 하는 것이 아닌가 하는 의심을 품고 있다. 북한은 소련이 멸망한 원인들을 면밀하게 분석하고, 그 결과 소련이 미국이 유도한 과도한 군비 경쟁에 말려들어 국내 경제를 파탄시키게 되어 망하지 않을 수 없게 된 것으로 믿고 있다고 서방의 관찰자들은 주장한다.

이러한 시각으로부터, 북한의 통치 엘리트들은 팀스피리트 훈련을 비롯한 미국의 대한민국에서의 군사활동에 깊은 경계심을 갖는다. 미국이 대한민국과 더불어 북한을 상대로 합동 군사훈련을 한번 할 때마다 북한은 그 대응조치를 취해야 하는데 거기에 따르는 경제적 부담은 침몰해 가는 징후들을 보여주는 북한경제에게는 무거운 것이다. 북한은 미국이 북한으로 하여금 북한의 경제력으로서 감당하기 어려운 군사적 대응조치를 거듭하도록 유도함으로써 결국 북한 경제를 완전히 파탄시키고 거기서부터 북한 정권이 붕괴하도록 유도하고 있다고 의심한다.

15) Selig Harrison, "A Chance for Detente in Korea," World Policy Journal(Fall 1991), pp.610~612.

16) Eugene Bazhanov and Natasha Bazhanov, "Russia and Asia in 1992:A Balancing Act," Asian Survey, Vol. 33 No. 1(January 1993), p.98.

‘한번 의심하기 시작하면 끝이 없다’는 한국 속담이 말하듯, 미국에 대한 북한 통치 엘리트들의 의심은 끝이 없다. 그들은 미국이 경우에 따라서는 북한에 대해 핵무기를 써서라도 북한 정권을 무너뜨리려 할 것이라고 의심한다.

미국에 대한 의심은 대한민국에 대해서도 그대로 적용된다. 북한은 대한민국이 북한에 대해 국제적 포위작전을 쓰고 있으며 궁극적으로는 북한을 붕괴시켜 흡수하려는 작전을 쓰고 있다는 의심을 갖게 됐다.

넷째, 북한의 경제가 점점 나빠지면서 이미 스스로의 힘으로는 회복하기 어려운 상황에 빠져 있다는 현실이다. 여기서 우선 논의되어야 할 점은 북한 경제를 읽는 방법이다. 북한 경제를 전공하는 학자들이 똑같이 지적하는 사실은 북한 당국이 북한 경제에 대해 수량적으로 내놓는 자료는 매우 제한되어 있어서 북한 경제의 참모습을 파악하기란 어렵다는 점이다. 북한의 통계담당관 스스로도 ‘우리는 고무줄과 같은 통계를 갖고 일하고 있다’고 솔직히 고백하고 있는 형편이다.<sup>17)</sup> 그 점을 인정하면서도 북한 경제전문가들은 북한 당국의 여러 자료들을 면밀히 체계적으로 분석하면 북한 경제의 실상에 꽤 가깝게 접근할 수 있다고 주장한다.

그들에 따르면, 북한의 경제는 1980년대에도 그러했지만 1990년대에 -3.7%였던 경제성장률은 1991년에는 -5.2%로, 그리고 1992년에는 -7.6%로 내려갔는데, 1993년에는 -8.5% 정도로 내려간 것 같다고 미국의 북한 경제 전문가들은 잠정적으로 추산한다. 이것은 뒤집어 말해 북한의 국민총생산이 지난 4년 동안 매년 4%로부터 9% 가까이 떨어져 왔음을 뜻한다.<sup>18)</sup>

북한에서 경제성장이 계속해서 떨어지게 된 경제적 요인들 가운데 하나는 연료와 전력의 부족이다. 북한의 정유 능력은 1년에 약 3백 50만 미터톤 규모인데 수입 원유량은 1년에 약 1백 36만 미터톤에 지나지 않는다. 석탄은 1년에 약 5천2백만 미터톤이 필요한데 생산량은 약 2천7백만 미터톤에 지나지 않는다. 그러므로 1년에 약 7백10만 킬로와트의 전기를 발전시킬 수 있는 북한이 자신의 발전 능력의 약 35%에 지나지 않는 약 2백50만 킬로와트밖에 발전하지 못하고 있는 형편이다. 이와 같은 에너지의 부족 때문에 북한에서의 공업 조업률은 점점 내려가, 1993년의 경우에는 약 30%에 지나지 않았던 것으로 보고되고 있다.<sup>19)</sup>

17) Nicholas Eberstadt, "North Korea: Reform, Muddling Through, or Collapse?," *NBR Analysis*(Seattle: The National Bureau of Asian Research), Vol. 4 No. 3(September 1993), p.10.

18) Barry Gill, "North Korea and the Crisis of Socialism," *Third World Quarterly*, Vol. 13 No. 1(January 1991), p.125.

19) Dongbok Lee, "North Korea: Trends and Prospects," a paper prepared for the Northeast Asia and Russian Conference held in Washington, D.C. on March 17~18, 1994 under the sponsorship of the Gaston Sigur Center for East Asian Studies of the George Washington University.

식량의 부족은 이제 하나의 만성적 질환처럼 돼버렸다. 비료의 부족에 일기 불순이 겹쳐 지난 몇 해 동안 계속된 흉작은 1993년에는 더욱 악화되어 약 3백88만 미터톤의 생산에 그쳤는데 이것은 1980년대 이후 가장 낮은 수치였다. 북한이 필요로 하는 최소한의 식량은 1년에 약 6백67만 미터톤이다. 이렇게 볼 때 약 2백79만 미터톤이 부족하다고 할 수 있다. 이러한 배경에서, 북한 정권은 평양을 제외한 대부분의 지역에서 한 달에 하루는 '식사 안하기' 운동을 실시하고 있으며 어떤 지역들에서는 '하루 두끼 먹기' 운동을 실시하고 있는 것이다.

북한의 식품 부족 상황은 북한을 방문했던 서방 사람들의 눈에 쉽게 잡혔다. 그들은 "고기나 우유는 거의 찾아 볼 수가 없고 외국인과 정부관리를 상대로 하는 특수 식품점에서나 살 수 있다"고 보고하면서, 북한 주민들의 보건 상태가 전반적으로 불량하다고까지 주장한다. 20) 필자가 1993년 5월에 베이징에서 만난 대한민국 출신의 한 미국 시민권 소지 상인은 92년 가을과 93년 봄에 각각 있었던 자신의 북한 방문 경험을 말하면서, 북한 주민들의 밥상을 보고 너무나 열악한 데 놀라 눈물을 흘리지 않을 수 없었다고 회상했다. "북한의 생활상이 어렵다는 얘기는 수없이 들었지만 이렇게까지 비참할 수 있을까"하는 생각에 잠을 이룰 수 없었다고 덧붙였다. 그는 얼마 안되는 식품을 받는 대가로 매춘에 선뜻 응하는 여성들도 볼 수 있었다고 증언하기도 했다.

북한은 대외무역에서도 큰 어려움을 겪고 있다. 북한의 주요한 무역 대상국들이던 사회주의 국가들의 몰락은 북한에게 시장의 축소를 뜻한다. 게다가 북한의 공업 및 농업 생산감소는 북한의 대외무역 자체를 제약하고 있다. 그리하여 1990년에 약 47억 달러에 이르렀던 무역량이 1991년에는 약 27억 달러로, 1992년에는 약 26억 달러로 각각 줄어들었다. 한편 외채는 눈덩이처럼 불어나, 1990년 말 현재 약 78억 6천만 달러로부터 1992년 말 현재 97억 달러에 이르렀다. 그 결과, 북한의 국제지불능력은 외채상환율의 관점에서 약 1백 50%로 내려가, 미국의 금융전문지인 『더 인스티튜셔널 인베스터』는 1992년 3월호에서 북한을 1백19개 국가들 가운데 1백 17위로 평가하게 됐다.

공업과 농업 모두에서 생산이 계속해서 내려가고 수출도 부진해지며 외채는 커지자 자연히 정부의 세입도 줄어들었다. 1992년을 보기로 들면, 그 해의 목표 세입액의 약 14%에 해당되는 약 26억 달러가 덜 들어 왔다. 이렇게 되자 북한 정권이 공업과 사회간접자본에 새롭게 투자하는 일은 점점 어려워졌다.

이러한 맥락에서, 북한 정권이 경제의 실패를 뒤늦게나마 자인한 것은 놀라운 일이 아니다. 1993년 12월 8일에 열린 조선로동당 6기 21차 전원회의에서 강성산 정무원총리는 1987년에 시작해 1993년에 끝난 제 3차 7개년 경제계획의 결

20) 윌리엄 테일러, "팍스아메리카나 시대의 북한의 진로," 신동아, 1991년 5월, p. 235.

과를 보고하면서 7개년 계획의 실패를 공식적으로 인정한 것이다. 그는 특히 전기와 철 및 화학섬유 분야에서의 실패를 지적했다.

7개년 계획의 실패로 북한은 1994년부터 제4차 7개년 경제계획에 들어갈 수 없었다. 따라서 1994년부터 1996년까지의 3년을 제4차 계획을 준비하는 데 필요한 '완충기'로 설정했는데, 이것은 사실상 제3차 계획을 3년동안 연장하는 것과 마찬가지였다.

1994년 1월에 발표된 김일성의 신년사는 북한 경제의 암울한 상황을 그대로 반영했다. 그는 여전히 농업과 경공업 및 무역의 중요성을 강조하고 이 '관건적 전략 부문들'에서 노력을 배가하자고 호소했는데, 그 호소가 그가 지난 몇 해동안 계속해서 반복했던 것이다. 김일성은 북한 주민들에게 더 이상 새로운 약속을 할 수 없었던 것이다.

이처럼 매우 어렵고 어두운 상황속에서도 통치 엘리트들을 비롯해 당과 정부의 고위 인사들은 비교적 넉넉하게 생활하고 있다. 평양 시민들은 그밖의 지역들에 사는 사람들보다, 그리고 군인들은 민간인들 보다 상대적으로 낮게 살고 있다. 이것은 북한 사회에서도 불평등의 현상이 점점 표면화되고 있음을 뜻하는데, 북한을 몇 차례 여행한 러시아의 한 여류 경제학자는 "북한에서 특권층과 비특권층 사이에 갈등과 반목이 깊어가고 있다"고 보고했다.<sup>21)</sup>

이것은 북한에서 이념적 통제가 점점 그 힘을 잃고 있음을 말한다. 바로 앞에서 인용한 러시아의 여류 경제학자는 "북한의 생활상과 공산주의의 교조 사이에 간격이 너무나 커서 사람들은 지도층의 말들을 심각하게 받아들이지 않고 있다"고 보고하고, 이점은 특히 교육받은 사람들과 젊은 사람들 가운데 두드러진다고 주장한다.

그들이 지도자들의 말에 의문을 갖게 된 요인들 가운데 가장 중요한 것은 그들이 북한 외부의 상황을 알게 됐다는 사실이다. 공산권이 몰락했다는 사실, 차우세스쿠가 인민 봉기의 결과로 처형됐다는 사실, 소련이 해체됐다는 사실, 그리고 대한민국의 생활 수준이 북한의 그것에 비교가 되지 않을 정도로 높다는 사실을 그들은 대체로 파악하고 있는 것으로 믿어진다. 대한민국 정부의 한 고위 관리가 1992년 초 북한을 방문했을 때 자신을 안내하던 북한의 한 지식인으로부터 "우리는 김일성, 김정일 부자 때문에 이렇게 못살게 됐다"는 말을 듣고 깜짝 놀랐다고 회상했는데, 필자도 1993년 10월에 베이징에서 만난 북한 전문의 중국학자들로부터 북한 주민들 사이에서 김일성과 김정일을 비판하는 소리가 나오기 시작하고 있다는 말을 들었다. 서울의 몇몇 신문들도 1993년 가을에 북한의 젊은

21) Natalie Bazhanov, "Russia's Relations with North Korea," a paper prepared for the Northeast Asia and Russian Conference held in Washington, D.C. on March 17~18, 1994 under the sponsorship of the Gaston Sigur Center for East Asian Studies of the George Washington University, p.13.

이들 가운데 김일성과 김정일을 욕하는 전단이 나돌고 있다는 기사를 게재했다.

북한 주민들 가운데 비록 일부이나마 반대의 움직임을 보이게 만든 가장 중요한 자극제는 역시 식량의 부족이다. 이것 때문에 북한의 어떤 지역들에서는 폭동 또는 소요까지 일어났다는 보도들도 가끔 나왔다. 이 보도들에 따르면, 1992년 8월에는 북한과 중국의 접경지대에 있는 도시인 신의주에서 수백 명이 식량배급소 앞에서 소요를 일으켰고, 1993년 7월에는 운봉이라는 시골에서 성난 군중이 군 부대의 식량 보급소를 공개적으로 습격했다. 비슷한 시기에 어떤 탄광에서는 탄부들이 배고픔에 항의해 출근을 거부했던 것으로 보도됐다.<sup>22)</sup>

북한 주민들의 불만이나 항의의 표시는 때로는 북한으로부터의 탈출로까지 이어지고 있다. 북한 주민들이 압록강이나 두만강을 건너 만주로, 중국 본토로 망명하고 있다는 소식도 때때로 신문들에 보도됐다. 필자는 1993년 7월과 10월에 각각 베이징에서 중국 정부의 한 고위 공안 당국자로부터 그 사실을 확인할 수 있었다. 그는 북한 당국이 중국 정부에 대해 망명자들을 돌려 보내라고 요구하고 있으나 중국 정부는 주저하고 있다고 말했다. 북한이 러시아의 삼림지대에서 러시아 정부와의 계약 아래 운영하는 벌목장으로부터 탈출하는 북한 노동자들의 얘기는 이미 새로운 얘기가 아니다. 그들의 수는 점점 늘어가고 있으며, 그들은 대체로 대한민국으로의 귀순을 희망하고 있다. 어떤 관찰자들은 대체로 대한민국으로의 귀순을 희망하고 있다. 어떤 관찰자들은 만일 대한민국 정부가 그들의 망명을 받아들여기로 결정해 공식적으로 발표한다면 그들의 수는 격증할 뿐만 아니라 북한 내부로부터의 탈출자들의 수도 두드러지게 늘어갈 것이라고까지 주장한다.<sup>23)</sup>

이러한 배경에서, 북한 당국은 1992년부터 주민 통제를 강화하기 위해 상당히 고심하고 있다. 우선 러시아와 중국으로 유학한 학생들을 불러들였고 그들을 대상으로 하는 사상 교육을 새로이 실시했다. 또 주민 전체를 대상으로 하는 사상 교육도 강화함과 아울러 국경 경비를 보다 더 엄격히 실시하고 있다. 그러나 주민에 대한 당의 이념적 통제가 계속 약화되고 있음은 확실하다.<sup>24)</sup>

이처럼 대내외적으로 매우 어렵고 위협스럽기조차 한 상황에서 김일성은 이미 80대의 노령에 들어섰으며 그가 지난 1972년 이후 후계자로 키운 그의 장남 김정일로의 권력 승계는 여전히 불안의 요소들을 안고 있다. 물론 표면적으로는 김정일의 후계자로서의 지위는 확고하다. 1992년에는 북한의 정규군인 조선인민군의 원수로, 1993년에는 북한의 모든 무력을 지휘하는 국방위원회 위원장으로 각각 임명됐다. 그는 오늘날 김일성과 마찬가지로 '위대한 지도자'로 불려지고

22) 워싱턴포스트, 1993년 8월 19일.

23) 조선일보, 1993년 4월 1일~15일.

24) 위와 같음.

있으며 그의 생일 2월 16일은 김일성의 생일 4월 15일과 더불어 북한의 2대 국경일 가운데 하나가 되고 있다. 북한의 모든 언론매체들은 그를 찬양하기에 바쁘다. 그러나 “김정일의 권력 승계에 아무런 틈이 없는 것인가?”하는 의문을 갖게 하는 징후들이 때때로 나타나고 있는 것이다.

그 징후들 가운데 하나는 중요한 공식 행사들에 김정일이 때때로 나타나지 않았다는 사실이다. 1994년 2월 16일 그의 52세 생일을 축하하는 국가적 행사에 그는 대중 앞에 자신을 나타내지 않았다. 3월 1일에 평양의 중앙라디오는 그가 북한을 방문한 일본의 한 친북한 조선인을 접견했다고 보도했는데, 이것은 그의 공식 활동에 관한 보도로서는 1994년에 들어와 첫번째 것이었다.

김정일이 김일성으로부터 호된 견책을 받았다는 소문이 나돌기도 했다. 러시아의 이타르 타스 통신은 김정일이 김일성과 협의하지 않고 핵확산금지조약으로부터의 탈퇴 선언을 결정했기에 김일성의 격노를 사서 얼마 동안 표면에 나서지 못했다고 1993년 6월에 보도했던 것이다.<sup>25)</sup> 1993년 12월 초에 김일성의 동생 김영주가 조선로동당 정치국위원으로, 그리고 이어 4명의 국가 부주석들 가운데 한 사람으로 등장하자 김정일에 관한 억측은 확대됐다. 한때 김일성의 후계자로 인식됐으나 1975년에 사실상 은퇴를 강요당해 북한의 정치에서 완전히 사라진 것으로 추측되던 김영주가 18년의 은퇴생활을 깨뜨리고 화려하게 재등장한 사실은 김정일에 대한 김일성의 ‘불만’과 연결지어진 것처럼 각색된 것이다.

이와 관련해, 앞에서 인용한 러시아의 여류 경제학자는 김정일이 북한의 통치 엘리트들에 의해 ‘위대한 지도자’로 받아들여지지 않고 있다고 주장한다. 북한의 통치 엘리트들은 김정일이 최고 지도자의 자리에 적합할 만큼의 경력과 덕성과 능력을 지니지 못한 것으로 여긴다는 것이다. 서방의 다른 관찰자들도 본질적으로 같은 의견을 제시한다. 김일성에 대한 비판도 드물게나마 제기되고 있는 상황임을 고려한다면 김정일에 대한 비판과 거부는 앞으로 몇 해 안에 확산될 것이라고 그들은 주장한다.

이상에서 살폈듯이 북한 정권은, 특히 김일성·김정일 부자 세습체제는 대내외적으로 심각한 위기 상황에 처해 있다. 이 점을 깨닫고 그들은 북한 정권의 생존전략을 구상했으니 그것이 바로 핵무기 개발이라고 북한 관찰자들은 주장하는 것이다.

그러면 핵무기 확보는 북한 정권의 생존을 위해 어떤 이점들이 있는가? 첫째, 어느 국가나 핵무기를 확보함으로써 핵국가가 되는 경우 우선 주변 국가들이나 적대국들로부터 보다 더 무게 있게 대우된다. 바꿔 말해, 상대방 국가들은 핵으로 무장한 국가를 외교적으로나 군사적으로 신중하게 다루지 않으면 안된다.

예컨대, 북한이 핵무기를 확보한 것이 틀림없는 사실로 공인됐다고 하자.

25) 한국일보, 1993년 6월 30일.

이때에도 미국이 북한을 군사적으로 공격할 수 있을 것인가? 사실상 불가능해지거나 대단히 어려워질 것이라고 북한의 통치 엘리트들은 판단할 것이다.

둘째, 북한의 외교적 협상력이 자연히 높아지게 된다. 이 점은 북한이 핵개발이라는 사실 하나만으로도, 또 핵확산금지협정 탈퇴 선언이라는 한 가지 행위만으로도 미국을 북한이 그토록 끈질기게 추구했던 북한·미국 양자 회담으로 끌어냈으며, 이 회담을 사실상의 수교 회담으로 격상시킬 수 있었다는 사실에서 그대로 입증된다.

셋째, 대한민국에 대한 테러리즘의 행사가 보다 더 쉬워진다. 북한이 대한민국을 상대로 테러 행위를 시도해도 북한이 핵무기를 지니고 있음을 알게 되면 대한민국은 보복 행위를 취함에 있어서 자제력을 발휘하지 않으면 안될 것으로 북한의 통치 엘리트들은 계산하는 것이다. 이러한 점에서 북한의 핵무기 보유는 자신의 테러리즘에 대한 방패가 된다.<sup>26)</sup>

이것은 또 대한민국에 대한 압력의 행사를 보다 더 쉽게 만들어 주게 된다. 주한 미군의 철수와 한·미 군사동맹의 파기까지도 위협적으로 요구하고 나올 수 있게 된다. 만일 대한민국이 북한의 이러한 요구들에 굴복한다면 북한체제의 생존 가능성은 무척 높아지게 될 것이다.

넷째, 대내적인 통치의 기반이 강화될 것이다. 김일성의 주체사상에 따라 북한의 '독자적인 힘'으로 핵무기를 개발해 '제국주의자들의 침공'으로부터 조국을 수호하는 자위력을 확고하게 높였다고 선전할 수 있게 될 것이며, 그러한 선전은 북한체제에 대한 주민들의 점증하는 불만을 일정 기간 상당한 수준으로 중화시킬 수 있을 것이다.

물론 북한의 핵무기 획득이 북한에게 유리하게만 작용하지는 않는다. 북한에 대한 국제사회의 비난과 경계는 더욱 강화될 것이며 북한은 핵무기로써 인류의 평화와 안전을 위협하는 '야만국'이라는 이미지를 결코 극복하지 못하게 될 것이다. 미국 및 일본과의 수교도 경제협력도 결코 실현되지 않을 것이며, 대한민국과의 대화나 경제협력에 있어서도 진전을 기대할 수 없을 것이다.

## 5. 북한 붕괴론과 그 반론을 통해 본 북한의 장래

그러면 북한의 장래는 결국 어떻게 될 것인가? 우선 북한의 핵개발은 어떻게 될 것인가? 북한의 핵개발은 저지될 것인가 아니면 성공할 것인가? 북한은 붕괴할 것인가? 북한이 붕괴한다면 그 과정은 어떤 모습을 지닐 것인가? 북한

26) Larry A. Nisch, "North Korea's Nuclear Weapons Program," Congressional Research Service(CRS) Issue Brief(Washington, D.C.:The Library of Congress, November 1991), p.6.

이 붕괴의 위기를 극복한다면 북한은 어떤 길을 걷게 될 것인가? 북한의 현재를 분석하기도 어려운 형편에 북한의 미래를 전망한다는 것은 더욱 어렵다는 점을 시인하면서, 서로 이어져 있는 이러한 물음들에 대한 해답을 아래에서 시도해 보기로 한다.

우선 북한의 핵개발 성패 여부이다. 많은 핵 전문가들이 지적하듯이, 영변의 핵 원자로들은 1-2기의 핵폭탄을 만들기에 충분한 플루토늄을 이미 확보한 것으로 보이며, 플루토늄의 추출을 위한 제2의 시설도 가까운 장래에 완공될 것으로 보인다. 북한은 이미 기폭시설도 갖춘 것으로 보이며, 만일 결심한다면 대한민국을 공격하기에는 충분한 운반수단도 확보한 것으로 보이고, 핵폭탄을 미사일에 장착시킬 수 있는 기술도 가까운 장래에 확보할 것으로 보인다. 만일 저지되지 않는다면, 북한은 1995년경부터 원자폭탄의 양산체제를 갖추게 될 것으로 보인다.

이러한 전제 아래 북한이 걸어갈 길들을 생각해 보기로 하자.<sup>27)</sup> 여기서 우선 고려해야 할 것은 북한의 통치 엘리트들 사이에 북한이 걸어갈 길을 놓고 심각한 의견 차이가 존재한다는 사실이다. 개혁과 개방 그리고 국제적 협력과 남북협력을 옹호하는 이른바 개혁지향적 세력 또는 온건파가 있는가 하면, 군사력의 증강과 핵개발을 통해 전투적 노선을 추구할 것을 주장하는 반개혁적 강경파가 있는 것이다. 1980년대 후반부터 1992년까지는 대체로 온건파가 북한을 이끌었던 데 비해, 1992년 후반부터는 강경파가 북한을 이끌고 있는 것으로 보인다.<sup>28)</sup>

북한이 개혁의 길을 걸을 수 있을 것인가? 북한이 1992년부터 외국인 투자법을 발효시킴과 아울러 북한의 동북부 지방에 있는 라진.선봉 지구를 자유무역지대로 설정해 서방세계로부터 투자를 유치하려고 하고 있는 사실은 북한이 개혁과 개방의 길을 걸으려고 하는 하나의 증거로 제시되고 있다. 또 북한이 1992년까지만 해도 남북대화를 활성화시키고 대한민국으로부터 경제적 지원을 받아들이려고 했던 사실은 북한이 언젠가는 개혁의 길로 들어설 수 있을 것이라는 예견을 가능하게 한다.

27) 이 부분과 관련해 다음의 논문들을 참조함이 좋겠다. Eberstadt, 위의 논문, pp.12~16; Rinn-Sup Shinn, "North Korea: Policy Determinants, Alternative Outcomes, U.S. Policy Approaches," Congressional Research Service(CRS) Report for Congress(Washington, D.C.: The Library of Congress, June 24, 1993), pp.15~18.

28) Dae-sook Suh, "North Korea: The Present and the Future," Korea Focus(Seoul: Korea Foundation, bimonthly), Vol. 1 No. 2(May 1993), pp.55~56; Selig S. Harrison, "Breaking the Nuclear Impasse: Paths to Cooperative Security in Korea," a paper prepared for the Conference on November 1~2, 1993 by the Brookings Institution and the Institute of Foreign Affairs and National Security of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Korea, pp.1~5.



그러나 북한은 최근에 와서 강경파가 득세하는 가운데 개혁에 대한 두려움을 갖고 있는 것으로 보인다. 서방으로부터의 경제적 지원은 '독이 묻은 당근'이며 북한체제의 붕괴를 촉진시킬 수 있는 '트로이의 목마'일 것이라는 판단이 지배적인 것 같다.

중국 방식의 개혁은 어떨까? 중국공산당 지배체제 아래 사회주의를 공식적으로 유지하면서 단계적으로 자본주의를 도입함으로써 공산당 지배체제를 존속시킨 가운데 경제를 활성화시킨 중국식 개혁 모델이 북한에는 적용될 수 없는 것인가? 29) 북한이 이 모델에 관심을 가졌던 것은 사실이다. 그러나 북한의 강경파는 이 모델에 대해서도 두려움을 갖고 있는 것으로 보인다. 우선 북한이 중국 정도의 개혁과 개방을 추구해도 북한 주민의 동요는 심각하게 확산되리라고 보는 것이다. 그리고 중국이 덩샤오핑(鄧小平) 죽음 이후에 공산당 독재체제의 붕괴를 보게 되리라는 전망은 중국식 모델 자체를 불신하게 만들고 있는 것이다.

그렇다면 북한은 '그때그때 그럭저럭 헤쳐 나가기' 방식의 길을 걸을 것인가? 기본적인 전략을 재고함이 없이, 그리고 근본적인 정책들을 재조정함이 없이, 그때그때의 즉흥적인 대응을 통해 문제를 해결하려고 시도하는 방식을 '그때그때의 그럭저럭 헤쳐 나가기' 방식이라고 부르는데, 우리가 앞에서 살핀 오늘날의 북한 대외 상황을 고려한다면 이 방식이 정책 개혁보다 훨씬 더 현실적인 대안이 될 것이다.

그러나 북한이 이 길을 걷기도 어려울 것이다. 왜냐하면 미국 정치학의 용어인 이 방식은 서방적 관료제의 존재를 전제로 하기 때문이다. 구체적으로 말해, 비교조적이며 비이념적이고 합리적 존재로서의 관리들이 유연성을 발휘하면서 상황에 효율적으로 대처할 때 이 방식은 의미를 갖는다. 유감스럽게도 북한의 관리들은 정반대이다. 교조주의에 발이 묶인 채 김일성과 김정일에 대한 맹목적인 추종을 앞세워 경직되어 있다.

그렇다면 강경파가 계속해서 권력을 장악한 채 대내적으로는 통제를 더욱 강화하고 대외적으로는 대결노선을 유지하는 길을 걷는 것이 아닐까? 필자의 관찰로는, 북한은 앞으로 서너해 동안 이 길을 걸을 것이다. 그러나 남북정상회담의 결과는 북한의 노선에 변화를 줄 수 있을 것이다.

그러면 북한의 강경 노선은 북한을 위기로부터 구제할 수 있을 것인가? 결론부터 말해, 대답은 부정적이다. 그리고 바로 그 점 때문에 북한 관찰자들 사이에서는 북한 붕괴론이 점점 힘을 얻어가는 것이다. 30) 북한은 어떤 방식에 의

29) 이 물음과 관련해서는 다음 논문을 참조함이 좋겠다. Seung-Yul Oh, "Economic Reform in North Korea: Is China's Reform Model Relevant to North Korea?", *The Korean Journal of National Unification*, Vol. 2(1993), pp.127~151.

30) 이 문제와 관련해서는 다음 논문들을 참조함이 좋겠다. Adian Foster-

해서도 현재 직면해 있는 붕괴의 위기를 극복하지 못한다는 것이다.

그러나 북한 붕괴론자들도 김일성이 살아 있는 동안에는 북한체제가 유지될 것으로 본다. 김일성이 살아 있는 동안에는 북한 주민들이 체제의 붕괴를 유발할 수 있을 만큼의 심각한 조직적 저항을 일으키지 못할 것이기 때문이라는 것이다. 그러나 김일성이 죽은 뒤에는 상황이 크게 바뀌리라고 그들은 예견한다. 김일성의 장례식이 끝나기에 앞서 김정일의 권력 계승을 반대하는 군부 쿠데타가 일어날 것으로 보는 견해를 극단적인 견해로 배척한다고 해도, 김정일이 후계자가 된 이후 북한에서는 인민 봉기라든가 군부 쿠데타, 특히 군부 쿠데타가 일어날 수 있는 개연성은 충분히 있다고 그들은 주장한다. 여기서 한 가지 지적되어야 할 점은 1992년의 개헌이 군부의 집권을 합헌적인 것으로 해석될 수 있는 길을 열어 놓았다는 사실이다. 국방위원회를 중앙인민위원회와 마찬가지로 또 하나의 '최고 주권기관'으로 격상시키고, 모든 무력의 통제권을 갖는 국방위원장을 고무도장에 지나지 않는 최고인민회의가 선출도 하고 소환도 할 수 있게 해놓았는데, 이 조항은 김일성이 죽은 뒤 군부가 자신의 통일된 힘의 행사를 통해 최고인민회의를 소집해 김정일을 국방위원장으로부터 소환하고 군부가 선택한 지도자를 국방위원장으로 선출하게 하는 길을 열어 놓은 것으로 풀이될 수 있는 것이다. 단 순화시켜 말해, 군부가 김정일을 권좌에서 합헌적으로 끌어내릴 수 있는 헌법적 장치가 마련된 것이다.<sup>31)</sup>

북한에서 공산정권이 끝내 붕괴하고 말 것이라는 주장에 대해 이의를 제기하는 관찰자들도 없지 않다. 그들에 따르면, 북한 경제의 심각성은 북한 주민의 기준으로 볼 때 견딜 만 하다. 왜냐하면 북한 경제는 지난 수십 년 동안 별로 좋지 않았으며, 특히 북한의 소비자 정책은 다른 공산주의 국가들에 비교해도 언제나 엄격했기 때문이다. 그러므로 그들에게 경제의 심각성은 체제에 대한 반대를 조직적으로 표출시킬 수 있는 요인이 되기 어렵다는 것이다.

게다가 북한 주민들은 자신들의 처지를 일제 식민지 시대의 처지, 그리고 한국전쟁 시대의 처지와만 비교하는 세뇌를 받아 왔다. 그 두 시대에 비교할 때 오늘날의 시대는 훨씬 견딜 만하다는 북한 정권의 사상 교육에 그들은 젖어 있다고 붕괴론 비판론자들은 주장한다.

그러나 김일성이 죽고 김정일이 권력을 승계하게 되면 김정일부터 현상유지 정책을 고수할 수는 없다. 그것은 통치 엘리트들 안에 있는 개혁파들의 반발을 불러일으킬 것이며, 일단 개혁파들이 체제의 존속을 위해서는 개혁이 반드시 필요하다라는 명분 아래 개혁을 추구하기 시작하면 그때는 누구도 통제할 수 없는 격

---

Carter, Korea's Coming Reunification: Another East Asian Superpower? (London: The Economist Intelligence Unit, April 1992).

31) Dong-bok Lee, 앞의 논문, p.22.

변이 잉태되기 시작할 것이다. 그 격변은 마침내 북한 공산정권의 붕괴로 이어지게 될 수 있다.

## 6. 맺음말 : 대한민국이 취해야 할 대처 방안

북한의 핵문제와 북한의 장래를 이렇게 보았을 때, 그러면 대한민국이 취해야 할 대처방안은 무엇일까? 이 물음에 대한 대답의 시도를 이 논문의 결론으로 삼기로 하겠다.

첫째, 대한민국 정부는 북한의 핵 개발을 반드시 막아야 한다. 남북정상회담은 북한의 핵 개발을 전면적으로 봉쇄하는 결정적 계기가 되어야 할 것이다.

둘째, 북한의 대다수 주민들은 분명히 대한민국 국민들과 한 핏줄에서 나온 형제자매이다. 그러나 김일성과 김정일, 그리고 그들 주변의 통치 엘리트 집단은 본질적으로 악의 성향을 지니고 있다. 그들에 대해서는 감상론적 민족주의 접근을 버려야 한다. 그들에 대해서는 강경한 힘의 과시, 그리고 전쟁도 불사한다는 확고한 자세를 보여야 한다. 제재의 결의를 보였을 때 그들이 대화국면으로 돌아섰음을 기억해야 한다.

셋째, 북한의 공산정권이 붕괴하도록 촉진시키는 것이 좋은지 아니면 공산정권이 지속하는 가운데 개혁을 시도하도록 유도하는 것이 좋은지를 빨리 선택하는 것이 바람직하다. 필자로서는 북한이 공산정권을 지속시키면서 개혁의 길을 걷기는 어렵다고 보지만, 그렇게 믿는 정책수립가들도 있기에 선택의 문제를 제기하는 것이다.

넷째, 대한민국에게 가장 중요한 외국은 미국이다. 더구나 한반도 안보 상황이 위기 국면으로 들어가면 들어갈수록 미국은 더욱 중요해진다. 대한민국은 북한의 군사적 위협과 공격을 예방하기 위해 미국과의 협력과 동맹을 더욱 강화해야 한다. 그리고 그것에 앞서 대한민국의 목표를 미국에 꾸준히 납득시켜 의견의 조화를 끝까지 유지시켜야 한다. 이것은 대한민국 정부가 미국 정부의 정책을 그대로 추종해서는 안된다는 뜻이기도 하다. 미국의 클린턴 행정부가 적당한 선에서 북한과 타협할 가능성이 엿보이기에 이렇게 말하는 것이다.

다섯째, 대한민국은 미국과의 공동보조 위에서 한·미·일 3각 공조체제를 잘 유지해야 한다. 북한 핵개발을 저지시키기 위해서는 일본의 협력이 반드시 필요하기 때문이다.

여섯째, 대한민국 정부는 자신의 정책을 민주적 방식으로 일원화해야 한다. 그리고 자신의 정책에 대한 국내적 지지 기반을 될 수 있는대로 넓게 확충시켜야 한다. 이 점과 관련해 특히 중요한 것은 초당적 대처, 그리고 언론과의 협조 구

축이다.

일곱째, 대한민국 정부는 국제사회의 지지를 넓히기 위해 계속해서 노력해야 한다. 이러한 맥락에서 국제연합에 대한 외교는 더욱 강화되어야 할 것이다.

## ▣ 발표 및 토론요지



## 발 표 요 지

### < 김 덕 중 >

북한 정권의 생존문제와 직결되어 있는 핵문제는 결국 대화와 타협을 통해 평화적으로 해결될 것이나 장기화될 가능성이 높다. 핵문제의 해결이란 국제법적으로는 IAEA의 사찰에 의한 기술적인 판단이지만, 미국과 한국의 정책적 인식 전환이 있어야만 조속한 해결이 가능할 것으로 보인다.

핵문제와 경협을 연계하는 정책은 재고되어야 하며, 핵문제의 해결방안은 평화통일정책의 추진이라는 보다 큰 틀 속에서 모색되어야 한다. 단기적으로는 우리가 양보하는 것 같지만 장기적으로는 남북한 모두에게 도움이 되는 방안을 모색해야 한다. 우리가 먼저 비핵화를 선언함으로써 북한이 핵안전협정에 가입하도록 유도했던 것은 좋은 예이다.

북한이 핵무기를 개발하려는 의도가 체제의 생존을 보장 받기 위한 것이라고 본다면, 현시점에서 북·미 수교가 한국이나 미국의 이익에 어떠한 영향을 미치는가를 판단해야 한다. 유엔회원국일 뿐만 아니라 남북합의서에 따라 남북한이 상호 실체를 인정하고 있는 지금, 미국이 북한과의 관계 개선을 이루는 것이 우리 통일외교정책의 기본 정신과 어떻게 조화되는지를 살펴 보아야 한다. 더구나 우리의 통일정책이 북한 정권의 안정을 기초로 한다면 먼저 북한을 국제사회로 나오게 하여 개방과 개혁을 유도하는 것이 필요하다. 따라서 북한이 미국 및 일본과 관계를 개선할 수 있도록 협조할 필요가 있을 것이다. 미국이 북한과의 수교에 합의한다고 하더라도 미국 의회의 비준과정에서 북한의 생화학무기 및 인권 문제가 제기될 것이다.

핵문제가 진행되는 과정에서는 한반도문제의 국제문제화가 촉진되었고 이러한 경향은 앞으로 심화될 가능성이 높다. 미국의 영향력이 증대되었고, 중국에 대한 북한의 의존도가 심화되었으며, 러시아 또한 개입을 시도하고 있다. 경제적인 면에서는 일본의 역할이 기대된다. 이러한 현상은 물론 북한 정권의 유지를 위한 국제적인 보장을 제공할 뿐만 아니라 남북한 평화공존과 한반도 현상유지를 위해서도 긍정적인 역할을 할 것이다. 그것이 한반도의 통일에는 어떠한 영향을 미칠 것인가는 핵문제가 해결되기를 기다려 다시 검토해 보아야 할 것이다.

### < 곽 태 환 >

북한의 핵개발 문제는 한반도 평화와 통일과정에 있어 가장 큰 걸림돌이다. 북한은 이미 1-2개 핵무기를 보유하고 있는 것으로 알려지고 있다. 본 논문에서 북핵문제와 민족통일과의 상관관계를 분석하고 북핵 해결 없이는 민족통일을 기대할 수 없을 뿐만 아니라 북핵해결을 위한 새로운 대안을 제시하려한다.

본 논문에서 논의하는 몇가지 주장을 정리하면. (1) 북한은 현재 핵무기를 만들고 있거나 만들고 있지 않은 간에 핵의혹을 최대한으로 이용하여 핵카드로 사용함으로써 그들의 전략적 목표를 달성하려 한다. (2) 남북은 민족통일의 기반 조성을 위해 서로 협력하고 양보함으로써 민족통일의 핵심적인 걸림돌인 핵문제를 풀어내야 한다. (3) 핵문제를 해결하기 위해서는 한·미 정부의 현존 정책을 수정·보완하여야 한다. 이러한 논쟁은 핵문제 해결을 위해 시사하는 바가 크다고 생각한다.

그러면 구체적으로 북핵해결을 위한 새로운 대안은 무엇인가? 필자는 요약해서 북핵카드를 3가지 전략적 목표를 갖고 있다고 생각한다. 첫째로, 북한체제의 수호이며 북한은 미국이 자기들을 “압살”하려고 한다고 주장한다. 북한은 미국으로 하여금 무력불사용의 보증을 받아내려고 한다. 둘째, 북한은 대미·대일 관계 정상화·외교 수립을 원한다. 셋째로, 침체된 경제를 살리기 위해 미·일·한 및 서방으로부터 경수로 지원을 포함한 경제적 지원을 원하고 있다. 만약 북한이 3가지 전략목표를 성취한다면 핵무기개발을 포기할 수도 있을 것으로 생각한다. 그러나 북한의 핵문제 해결을 위한 “일괄타결방식” 제안을 한·미 양국정부가 받아들인다면 핵문제 해결은 장기적으로 인내심을 갖고 풀어나갈 수 있다고 생각한다. 북한의 핵문제를 일괄타결방식으로 풀면 북한은 NPT에 잔류하고 IAEA의 통상사찰을 받고 궁극적으로 핵무기 개발을 포기할 수 있을 것으로 생각한다.

그러면 북핵문제 해결을 위해 필자의 3단계 북핵해결방안을 요약해서 제안하려 한다.

-- 1단계 : 북한이 핵무기개발을 포기하는 조건으로 한미정부는 일괄타결방식을 원칙적으로 수용할 것을 선언한다. 1단계에서 먼저 핵문제를 북한·미국 협상에서 해결하고, IAEA 사찰을 받도록 해야한다. 북한이 주장하는 바와같이 한·미 양정부가 일괄타결방식을 받아들인다면 북한은 IAEA의 통상사찰 및 미 신고지역 2곳도 사찰을 받게 될 것이다.

-- 2단계 : 남북평화체제 구축과 북·미평화협정과 한·중평화협정 체결 단계.

이 단계에서 남북기본합의서의 제5조를 실천·이행해야 한다. 그리고 유엔주재하에 4자(남북한·중·미)회담을 열어 북·미평화협정과 한·중평화협정 체결이 필요하다.

-- 3단계 : 남북 비핵화 공동선언 실현단계.

남북이 1단계와 2단계를 거치면 남북 비핵화실현이 가능해진다. 이단계에서 남북이 평화적 이용을 위한 핵처리시설과 농축시설을 가질 수 있도록 합의할 수도 있다. 그래서 그때까지 남북 비핵화공동선언을 준수하고 “핵주권”논쟁은 피하는 것이 남북관계 개선에 도움이 될 것이다. 남북이 3단계 방안을 수용한다면 한반도 비핵화가 실현될 것이다.

본 논문에는 7가지 정책건의를 하고 있는데 그중 3가지만 보면 ① 한·미 양국정부는 핵문제 해결을 위한 일괄타결방식을 받아들여야 할 것이다. ② 한국정부는 북한정부와 남북경협의 연계정책을 포기하고 병용전략으로 전환할 필요가 있는 것이다. ③ 남북정상회담을 비밀히 추진하여 아무런 조건없이 두 정상이 만



나서 신뢰구축을 해야 할 것이다. 지금이 비밀외교를 통한 남북정상회담의 만남이 어느 때보다 필요한 때다.

남북이 탈냉전적 사고로 실용주의적 접근만이 상호타협과 양보를 통하여 민족문제를 평화적으로 해결할 수가 있다. 그리고 한·미정부는 창조적으로 핵무기 딜레마를 풀어나가기 위해서는 장기적으로 인내심과 비전(Vision)을 갖고 일관성 있는 정책을 추진하여야 할 것이다.

### < 길 영 환 >

북한의 '의심되는' 핵무기 프로그램을 둘러싼 논쟁은, 탈냉전 시대에 한반도의 안보 딜레마를 압축적으로 보여주는 것이다. 만약 북한의 핵야망이 실현된다면, 동북아 지역은 새로운 불확실성과 불안정에 접어들게 될 것이다. 핵보유 국가로서의 북한은 당연히 서울, 東京, 北京, 모스크바, 워싱턴을 포함하는 지역적 전지구적 힘의 이해관계에 대한 분명한 위협으로 등장할 것이다. 예를 들어 남한과 일본은 북한의 도전에 직면하여, 스스로 핵능력을 갖는 방향으로 나아갈 수 있고, 그럼으로써 동북아 지역에서 핵무기경쟁이 전개될 수도 있다. 언론에서 보도되는 것처럼, 중국은 이미 9,300여개로 추정되는 미사일을 보유하고 있고, 러시아는 8,100기, 미국은 9,200기의 미사일을 보유하고 있다. 핵무기 보유국과 잠재능력을 갖고 있는 국가로 둘러싸여 있는 한반도의 갈등현실을 전제로 할 때, 한반도에 놓여 있는 화약통의 뇌관이 적절한 시기에 제거될 수 없다면, 탈냉전시대에 북한과 남한을 포함한 핵무기 시나리오를 배제할 수 없다.

본 논문은 평양의 핵 극한정책의 전략적 차원과 계산 그리고 북한의 시한폭탄을 제거하기 위해 계속 되고 있는 외교적 시도와 관련된 논의를 검토하고자 한다.

### < 김 학 준 >

1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴 발표로 북한의 핵개발문제는 세계적 쟁점으로 확대되었다. 북한의 핵개발 문제에 대한 국제사회의 우려가 심화되면서 북한의 장래에 대한 논의 또한 매우 활발해지고 있다. 그 논의의 핵심은 '북한체제 붕괴론'이다. 이 논의들에 따르면, 북한은 현재 대내외적으로 극도로 어려운 상황에 처해 있다는 것이다. 대내적으로는 심각한 경제적 어려움에 처해 있으며 대외적으로는 북한 정권의 오랜 후원자였던 소련의 해체와 러시아와의 관계악화를 들 수 있다.

북한이 이와 같이 대내외적으로 어려움을 맞고 있는 지금의 상황에서 최고 권력자인 김일성 갑작스럽게 사망할 경우, 북한은 아마도 체제 자체의 붕괴를 피하기 어려울 것이다. 북한의 지배엘리트들도 이 점을 잘 알고 있다. 따라서 그들은 자신의 생존을 보장해 줄 최후의 자위의 수단으로서 핵무기를 확보하려고 한다는 점은 많은 분석가들이 주장하는 바이다. 물론 남북한 정상회담 개최와 미·

북한의 제3차회담 예정으로 북한 핵문제를 둘러싼 한반도의 긴장 국면은 대화 국면으로 전환되고 있기는 하지만 북한 핵문제에 대한 의혹은 그대로 상존하고 있다.

그러면 북한의 장래는 어떻게 될 것인가? 북한의 핵개발은 어떻게 될 것인가? 북한은 붕괴할 것인가? 북한이 붕괴의 위기를 극복한다면 북한은 어떠한 길을 걷게 될 것인가? 기본적으로 이와 같은 문제들에 대한 전망이 대단히 어렵다는 것을 시인하면서도 이에 대한 필자 나름의 해답을 시도해 보고자 한다.

우선 북한의 핵개발은 그것이 저지되지 않는다면, 북한은 1995년경부터 핵폭탄 양산체제를 갖추게 될 것으로 전망된다. 한편 북한의 통치엘리트들 사이에서는 북한이 나아갈 길을 놓고 심각한 의견대립이 존재하고 있다. 즉 개혁과 개방 그리고 국제적 협력과 남북협력을 옹호하는 개혁지향적인 온건파와 군사력의 증강과 핵개발을 주장하는 반개혁적 강경파가 있다.

1980년대 후반부터 1992년까지는 대체로 온건파가 북한을 이끌어왔던 데 비해, 1992년 후반부터는 강경파가 북한을 이끌고 있는 것으로 보인다. 북한은 앞으로 서너해 동안 강경파가 계속해서 권력을 장악한 채 대내적으로 통제를 더욱 강화하고 대외적으로는 대결노선을 유지하는 노선을 걸을 것으로 보인다. 그러나 문제는 북한 붕괴론이 주장하고 있듯이 북한의 강경노선이 결코 북한을 위기로부터 구출할 수 없다는 데 있다. 북한은 어떤 방식에 의해서도 현재 직면해 있는 붕괴의 위기를 극복하지 못할 것이다.

북한 붕괴론자들도 김일성이 생존해 있는 동안에는 북한체제가 유지될 것으로 본다. 그러나 김일성이 죽은 뒤에는 상황이 크게 달라질 것이라고 예견한다. 요컨대 김일성이 죽고 김정일이 권력을 승계하게 되면 김정일부터 현상유지정책을 고수할 수는 없을 것이다. 그것은 통치엘리트들 안에 있는 개혁파들의 반발을 불러 일으킬 것이며, 일단 개혁파들이 체제의 존속을 위해서는 개혁이 긴요하다는 명분 아래 개혁을 추구하기 시작하면 그 때는 누구도 통제할 수 없는 격변이 시작될 것이기 때문이다. 그 격변은 중국에 북한정권의 붕괴로 이어질 수도 있다.

북한의 핵문제와 북한의 장래를 이와 같이 상정했을 때, 한국이 취해야 할 주요 대처방안은 다음과 같다.

첫째, 남한 정부는 북한의 핵개발을 반드시 저지해야 하며, 남북정상회담은 북한의 핵개발을 전면적으로 봉쇄하는 결정적 계기가 되어야 한다.

둘째, 북한의 대다수 주민들에 대해서는 동족애를 견지하되 김일성과 김정일, 그리고 그들 주변의 통치엘리트 집단에 대해서는 감상론적 민족주의적 접근을 버려야 한다. 그들에 대해서는 강경하고 확고한 힘의 과시만이 문제 해결의 궁극적인 수단임을 명심해야 한다.

셋째, 북한정권의 붕괴를 촉진시키는 것이 바람직 한지, 아니면 체제가 존속되는 가운데 개혁을 추진하도록 하는 것이 바람직 한지 조속히 선택할 필요가 있다.

넷째, 남한은 북한의 군사적 위협과 공격을 예방하기 위해 미국과의 협력과

동맹을 더욱 강화해야 한다. 그리고 그것에 앞서 남한의 목표를 미국에 꾸준히 납득시켜 의견의 조화를 유지시켜야 한다.

다섯째, 북한의 핵개발을 저지시키기 위해서는 일본과의 협력이 반드시 필요하기 때문에 한·미·일 3각 공조체제를 잘 유지해야 한다.

여섯째, 남한은 국제사회의 지지를 확대하기 위해 對 UN 외교활동을 더욱 강화해야 한다.

## 토 론 요 지

### < 전 인 영 > - 김덕중박사 논문에 대한 토론

김덕중 박사의 논문은 북한의 핵개발 의혹으로 인하여 발생한 쟁점들과 협상 과정에서 나타난 복잡한 문제들을 차분하게 정리하였으며, 핵문제를 보거나 다루는 데 필요한 다양하고 상이한 시각들을 명료하게 제시하고 있다. 전체적으로 본 논문은 김일성 사망전 교착상태에 있던 북한의 핵 문제를 충실히 분석하였으며, 결국 이 문제는 평화적으로 대화를 통해 해결해야 한다는 신중하고 온건한 입장을 택하고 있다. 남북한간의 긴장고조와 무력충돌이 우리에게 어떠한 결과를 초래한 것인가를 생각할 때, 김박사의 입장을 충분히 이해할 수 있으며, 사실상 다른 대안이 존재하기 어렵다.

본 논문을 작성할 때 북한의 국가목표와 기본전략 등을 먼저 검토하고 난 후 북한의 핵개발 의혹으로 인하여 야기된 문제와 상황 등을 다루었다면, 논문의 전개와 전망이 더 명확해질 수도 있었을 것이다. 북한의 가장 큰 관심사는 악화된 안보환경에서의 생존이며 핵개발은 생존을 보장받기 위한 전략적 측면에서 파악되어야 할 것이다.

본 논문을 보완하는 의미에서 제논문의 견해를 추가하고 싶다. 북한의 핵개발은 생존과 관련된 심각한 문제로서, 휴전선 일대에서 발견된 북한의 땅굴파기와 비교해 볼 필요가 있다. 북한은 우리가 방심하고 있을 때 땅굴을 파 내려왔고, 우리에게 발견되었을때 그를 부인하였으며, 증거를 제시하면 시치미를 떼거나 장애물등을 설치하고는 철수 했었다. 북한의 핵개발을 저지하기 위해서는 우리가 증거를 찾아 제시하고, 케난(George F. Kennan)의 對蘇 봉쇄정책처럼 북한이 더 이상 핵개발을 추진하지 못하도록 단호한 조치를 취해야 할 것이다.

현상황에서 북한의 핵문제 해결 여부는 불확실하고 낙관을 불허하지만, 대화를 통한 해결 가능성이 아주 희박한 것은 아니다. 북한은 핵정책을 바꿈으로써 국제적 고립 모면과 미, 일과의 수교 및 현실을 직시하고 합리적으로 사고한다면, 김 박사가 지적한 바와 같은 대화를 통한 핵문제의 평화로운 해결만이 관련국 모두에게 도움이되는 유익하고 유일한 방법임을 알게 될 것이다.

### < 고 성 준 > - 객태환교수 논문에 대한 토론

북한의 지도자인 김일성의 사망전 까지 세계적인 관심사항이었던 북한의 핵 문제를 다루고 있는 객교수님의 논문은 통일문제를 접근하는 시각에 있어 새로운 시도를 제시하고 있는데서 큰 의의가 있다고 볼 수 있다. 남북한 갈등은 평화정착의 문제에서, 상호신뢰의 회복문제, 교류와 협력의 과제, 남북한 통합의 문제 등에 이르기 까지 여러 차원에 걸쳐 있다. 따라서 이에 대한 해결도 각기 개개의 차원에서 모색되는 것이 바람직하다는 의견이 주를 이루어 왔다. 그런데 객교수님의 논문은 최근 남북한 갈등의 핵심사항으로 대두된 북한의 핵문제를 풀어나가는 방법을 제시하면서 그 방법이 단순히 평화정착의 차원에서 벗어나 통일에 이를 수 있음을 제시하고 있어 통일문제 해결에 새로운 해법을 보여주고 있는 것이 지금까지의 핵논의와 통일논의들과 다른 점이다.

그러나 객교수님의 논문은 다음의 세가지 부문에서 보완설명이 있을 필요가 있으며, 또는 다른 논쟁의 실마리를 제공하고 있다.

우선, 객교수님이 이 논문을 작성할 때의 상황은 북한의 핵문제에 최고 권한을 가지고 있는 북한의 지도자는 김일성이었다. 그러나 급작스레 김일성은 사망했고 권력은 그의 아들인 김정일에게로 이어졌다. 과연 김정일이 군부를 중심으로 한 북한의 핵무장지지세력에 역류하면서 핵문제 해결을 해 나갈 수 있나 하는 점이다.

둘째로, 객교수님의 해법은 북한의 핵문제의 투명성을 과거까지 규명해야 하는 것인지 아니면 최근의 미행정부와 북한의 입장으로 여겨지는 이른바 '핵동결'에 있는지가 불분명하다는 점이다.

셋째는 객교수님은 핵문제의 해결을 통해 군사적 신뢰구축이 가능하고 이것이 정치적 신뢰까지 형성될 것이라는 주장을 펴고 있으나, 실제 다른 나라들의 경우는 우리에게 정치적 신뢰다 토대가 되지 않는 군사적 함의는 제대로 지켜지지 않는다는 점을 보여주고 있어 이점을 어떻게 봐야할 것인가 하는 점이다.

### < 김 경 응 > - 길영환교수 논문에 대한 토론

길영환박사의 논문은 냉전 이후 시대에 즈음한 한반도의 통일·안보현실을 문자 그대로 "철저하면서도 폭넓은" 분석으로 일관하고 있음.

- 특히 북한 핵문제에 초점을 맞추어 치밀한 논증자료들을 바탕으로 ① 핵의 흑의 과거와 현재를 조명하고 구체적인 해결방안을 제시함은 물론 ② 이러한 대안들과 북한체제의 미래를 연관지어 전망하면서 ③ 한국의 two track 정책-민주적 내부개혁과 국제화 노력-추진에 따른 상호 영향관계 역시 적절한 평가를 내리고 있음.

길박사께서 지적한 대로 북한의 핵외교 또는 핵벼랑게임, 핵공같은 "매우 위험한 시도"임에 틀림없음. 또한 미국 정보기관들의 평가와 같이 북한이 2개 정도의 핵폭탄을 만들 수 있는 12kg 안팎의 플루토늄을 추출했다는 것이 사실일 경

우, 그리고 추출된 플루토늄이 무기개발로 현실화 될 경우

① 탈냉전의 시대적 조류에서 북한의 핵개발이 과연 합리적일 수 있느냐 하는 문제

② 미국을 비롯한 세계 각국이 핵보유국으로서의 북한을 어떻게 다루어 나갈 것인가 하는 문제들이 정말로 심각하고 진지하게 검토되어야 할 과제가 아닐 수 없음.

그러나 북한의 핵개발은 다른 어떤 나라보다도 한국의 안보와 통일문제에 중대한 영향을 준다는 점에서, 특히 이미 남북 사이에 약속한 '한반도 비핵화선언'의 이행여부·준폐 문제는 물론, 한국의 향후 평화적 핵에너지 이용과 심지어 핵무기 개발선택 가능성에 이르기까지 엄청난 파급을 몰고 올 수 있는 것임

현재 북한의 핵문제는 일단 '제재 국면'에서 다시 '협상 국면'으로 진입한 형국임. 지난 6월 북한·미국간의 세가지 합의(① 핵연료봉의 재장전 유보, ② 추출된 연료봉의 재처리 유보, ③ 핵안전조치 협정의 연속성 보장을 위한 IAEA사찰요원의 북한 잔류와 감시장비 유지)를 계기로 북한·미국 3단계 회담과 남북한 정상회담의 과정·결과가 서로 연계, 보완성을 갖게 되는 양상을 갖게 됨.

북한의 핵문제는 어떤 일이 있어도 제 2의 한국전쟁이 일어나서는 안된다는 견지에서, 적극적인 유인책을 중심으로 해결해 나가야 한다는 길박사의 견해에 전적으로 동감임. 남북정상회담이 개최될 경우 주요의제의 방향 역시 ① 평화정책, ② 통일여건 조성 문제로 집약되어 있으며 북한·미국 3단계 회담에서도 주요 유인책의 핵심으로 북한에게 경수로를 지원하는 문제가 제기되어 있음.

이와 같은 논의를 토대로 코멘트와 질의를 하고자 함

(1) 북한의 원자로를 경수로로 전환·지원하는 문제는 한국, 미국, 일본 등 관련국들의 정치적, 재정적, 기술적인 입장과 조율을 필요로 하는 문제이지만 '미국의 조정역할, 한국의 기술제공, 일본의 재정 지원' 방향으로 접근하는 것이 현실성이 높다고 봄. 물론, 현재 북한은 러시아형 경수로의 지원을 선호하고 있고, 일본이 과연 어떤 명분으로 재정 부담을 떠맡을 것이냐 하는 문제 등이 지적될 수 있겠음.

한국형 경수로를 지원할 경우, ① 8~10년의 건설기간을 전후하여 다른 분야의 교류·협력에 파급효과가 지대, ② 경수로 건설 및 가동에 따른 우리의 정치적 지렛대 활용 가능, ③ 통일 후에도 추가 보완없이 사용가능 등 정책적 잇점이 크다고 생각함. 그러나 한국형 경수로의 지원은 미국 기술 이전이라는 점등으로 미국내에서 일부 반대 의견이 있고 여러 난점이 없는 것은 아니겠지만 이같은 대안에 대한 길박사의 견해는?

(2) 논문내용 중 북한체제의 변화를 ① 외부충격으로 인한 체제 붕괴, ② 내부 압력에 따른 와해, ③ 질서있는 개혁·개방 추진으로 나누어 정리함. 향후 이러한 세가지 시나리오는 복합·혼재된 형태로 나타날 것이라고 지적하면서, 북한 핵문제의 평화적 해결을 재차 강조하였음. 논문집필시, 김일성 사망이나 그로 인한 남북정상회담, 북·미 3단계 회담의 연기 정황이 고려될 수 없었겠으나, 이 기회에 북한이 '협상국면'으로 정책전환을 한 배경과 김일성 사후에도 이기조가 유

지될 수 있을 지에 대해 길박사의 추가 설명이 필요함.

(3) 개인적으로는 '핵없는 한반도가 보다 안전하다'는 생각을 하고 있기 때문에 '한반도 비핵화 공동선언'은 일단 철저히 준수, 이행되어야 한다고 판단함. 그러나 북한의 핵무기 보유가 현실로서 판명될 경우 여러 문제들이 예상될 수 있겠지만, 특히 한국이 택해야 할 정책대안들의 방향에 대해 질문을 드림.

#### < 서 진 영 > - 김학준교수 논문에 대한 토론

김학준교수의 논문, "북한의 핵개발과 북한의 장래"는 김일성의 갑작스러운 사망으로 북한의 장래가 더욱 불투명해지기 이전에 쓰여진 것임에도 불구하고, 북한의 핵개발 의도와 배경등을 풍부한 자료와 김교수특유의 예리한 통찰력을 바탕으로 분석 예측한 것으로 현재의 시점에서도 여전히 시사하는 바가 많다고 하겠다.

김교수가 이 논문에서 주장하려는 것을 아주 거칠게 단순화 해 본다면, 북한이 국내외적인 체제위기 상황에서 생존전략으로 구상한 것이 핵무기 개발이기 때문에 북한은 미국이나 IAEA, 그리고 한국의 압력에도 불구하고 핵무기 개발을 좀처럼 포기하지 않을 것이라는 것이며, 그럼에도 불구하고 북한의 장래는 결코 밝지 않다는 것이다.

그런데 토론자의 견해로는 북한이 핵에 대한 이와같은 양분론적 접근은 자칫 잘못하면 문제를 지나치게 단순화시킴으로써 문제의 해결을 잘못유도할 수도 있다는 것이다. 대체로 북한 핵을 '외교카드'로 인식하는 경우에는 협상과 대화를 통하여 북한 핵문제가 해결될 수 있다는 암묵적인 가설을 전제하는 경향이 많고, 북한 핵을 '체제수호의 무기'로 인식하는 경우에는 북한 핵문제는 결국 강력한 국제적 제재를 통해서만 해결될 수 있거나, 또는 영구 미제로 남을 가능성이 많다는 결론을 도출하는 경향이 있다.

그러나 따지고 보면, 북한에게 있어서 핵이 '외교카드'이나 '체제수호의 무기'이냐는 문제는 사실상 동일한 현상의 두가지 측면에 불과하다고 할 수 있다. 즉, 핵이 '외교카드'라고 할 지라도 그 목적은 체제수호에 있다는 사실을 부인할 수 없으며, 또한 '체제수호의 무기'라고 할지라도 핵무기 개발이 오히려 체제의 위협요인으로 되고 있는 현실적 여건에서 북한이 모든 협상을 배제하고 핵무기 개발을 마냥 고집만 할 것이라고 가정하는 것도 무리한 것이기 때문이다.

사실, 북한이 어떤 의도에서 핵무기 개발을 추진하게 되었는지도 중요하지만, 현재의 시점에서 그것보다 더 중요한 것은 핵무기 개발을 동결, 또는 포기하는 댓가로 북한이 요구하는 것이 무엇이고, 그리고 미국이나 한국은 어느 정도의 수준에서 그런 댓가를 지불하려고 하고 있는가를 면밀하게 분석함으로써 관련 당사자들간에 '상담'이 어떻게 진행되고 있으며, 앞으로 어떤 방식의 거래가 성립되는 것이 바람직한 것인가를 검토하는 작업이라고 하겠다.

물론 관련 당사자들간에 '합리적 상담'이 파국으로 끝날 가능성이 전혀 없는 것은 아니다. 거래 당사자들 중의 어느 한 쪽이, 또는 양쪽이 모두 거래를 성립

시킬 의도가 처음부터 없고, '상담'은 결국 파국으로 끝나게 될 것이다. 그러나 당사자들의 '사악한 의도'를 미리 전제하기 보다는 오히려 모든 가능성을 열어두고, '합리적 상담'의 과정을 분석하는 것이 학문적으로나 현실적으로 생산적이라고 생각한다.

또 김교수는 북한의 핵무기 개발 의도와 배경을 분석하면서 북한 붕괴론이라는 다소 논리적으로 비약하는 결론을 도출하고 있다. 엄밀하게 따지자면, 김 교수의 논문은 북한의 핵무기 개발론과 북한 붕괴론이라는 두 가지 부분으로 구성되어 있다는 인상을 주고 있다.

그러나 김 교수가 핵무기 개발론과 붕괴론을 연결시키고 있는 논리적 고리는 북한 지도부의 강경 노선이라고 할 수 있다. 즉, 북한의 지도부 내부에서 강경파가 득세하면서 체제 수호의 무기로서 핵무기 개발을 강행하고, 또한 개혁이나 개방에 대해서도 소극적인 경우, 결국 북한은 내외의 모순과 갈등으로 붕괴하지 않을 수 없다는 것이다.

김 교수의 이러한 붕괴론에 대하여 토론자도 어느 정도 찬성하고 있다. 특히, 김일성의 사망으로 북한 체제가 개혁과 개방으로 갈 것이라는 다소 낙관적인 견해도 없지 않지만, 여러 가지 북한의 현실적 여건을 고려한다면, 김정일의 북한에서 중국과 같은 대담한 개혁과 개방을 기대한다는 것은 거의 불가능하며, 결국 북한의 '우리식 사회주의'는 우여곡절은 겪겠지만 체제 변혁의 길로 가지 않을 수 없다는 주장에 토론자도 찬성한다는 것이다. 그럼에도 불구하고 김일성 이후 북한의 장래를 전망함에 있어서 붕괴론은 여러 가지 가능성 중의 하나이며, 우리의 관심은 어떤 형태로 북한 체제의 변혁 과정이 진행될 것인가에 있다고 하겠다. 다시 말해서 다양한 변수들에 대한 다각적인 분석을 통하여 북한의 장래에 대한 여러 가지 시나리오를 비교 검토해 보는 것이 필요하다는 것이다.





## XI. 남북한 관계의 발전방향

- 이 영 선
- 박 준 영
- 최 평 길
- 정 용 길
- 발표 및 토론요지



# 남북한 경제협력의 방향과 과제

Prospects and Goals of South-North Korean Economic Cooperation

이 영 선  
Young Sun Lee  
(연세대학교)



# 남북한 경제협력의 방향과 과제

## 1. 서 론

동서냉전의 종식과 독일의 통일은 한반도에도 통일의 희망을 가져왔으며 남북한 간의 남북합의서의 채택은 남북간의 교류와 협력이 급속히 확대되리라는 기대를 갖게 하였다. 그러나 새로이 등장한 북한의 핵 개발 문제가 남북관계를 냉각시키는 물론 국제적 긴장을 고조시키고 있다. 뿐만 아니라 민족의 통일을 위한 남북의 경제적 동질화라는 과제의 해결과 날로 악화되는 북한의 경제적 어려움을 완화하며 남한의 국제적 분업구조의 변화과정에서 노동집약적 산업의 해외진출의 돌파구가 될 수 있다는 점에서 북한과의 교류와 협력이 크게 기대되었으나 정치, 안보적 과제가 우선시 되어 남북의 경제관계는 최근 크게 위축된 상황에 있다. 우리는 이러한 상황을 어떻게 평가해야하며 앞으로 통일을 지향한 경제협력은 어떻게 전개되어야 할 것인가? 이 글은 이러한 문제에 접근하기 위해 우선 남북협력의 여건으로서의 남북의 경제적 현실, 북한경제의 개혁 가능성 등을 다룬 후에 남북경제협력의 현황과 과제를 다루기로 한다.

## 2. 남북경제협력의 여건

### (1) 북한경제의 현실

북한은 생활수준의 지표인 1인당 GNP를 연례적으로 발표하고 있지 않다. 북한 정부가 1980년대 말에 발표한 공식적 수치는 대략 3천8백 달러인데, 최근 북한을 방문하고 온 일본 학자는 이 수치가 평양의 부유층의 생활 수준을 대표하는 것이며, 농

촌지역 주민의 생활수준은 이에 크게 못 미친다고 보고 있다.<sup>1)</sup> 또한 그에 따르면 북한의 실제 1인당 GNP는 남한 측의 추정치인 천 달러 수준에 훨씬 더 가깝다는 것이다.

<표-1>은 한국은행의 북한 GNP 추정치를 보여 준다.<sup>2)</sup> 이 표에 따르면 북한은 1990년 이후 3년 연속 마이너스 성장을 기록하고 있다. 1992년 GNP는 전년보다 7.9% 낮아진 211억 달러이며, 같은 해의 1인당 GNP 또한 1991년의 1,038달러보다 낮아진 943달러로 나타난다. 한국은행은 이와 같은 GNP의 계속적인 하락이 구소련의 원조의 중단에 따른 수입원자재(주로 원유)의 부족과 러시아 및 중국으로부터의 수입에 대한 경화(硬貨)의 요구에서 기인하는 것으로 추론하고 있다. 또한 석탄의 국내생산량 감소가 에너지의 부족을 증대시킴으로써 제조업 부문의 생산활동이 침체되고 있다.

<표-1> 남북한 주요 경제지표의 비교

	북한(A)			남한(B)			대비(B/A)		
	90	91	92	90	91	92	90	91	92
명목국민총생산(10억\$)	23.7	22.9	21.1	255.8	281.7	294.5	10.8	12.3	14.0
일인당국민총생산(1 \$)		1038	943		6518	6749		6.3	7.2
성장율(%)	-3.7	-5.2	-7.6	9.2	8.4	4.7			
인구(천 명)		22028	22336		43268	43663		2.0	2.0
교역액(10억 \$)		2.72	2.66		153.4	158.4		56.4	59.6
수출(10억 \$)		1.01	1.02		71.87	76.63		71.2	75.1
수입(10억 \$)		1.71	1.64		81.52	81.78		47.7	49.9
외채(10억 \$)		9.28	9.72		39.13	42.82		4.2	4.4
외채/GNP (%)		40.5	46.0		13.9	14.5			

출처 : 한국은행(1993).

평양 주재 외교관 및 특파원들이 주로 전하는 비공식 정보는 북한의 경제 상황이 공식적 발표보다 좋지 않다는 평가를 내리고 있다.<sup>3)</sup> 이에 따르면 1992년의 전력생

1) Kuribayashi(1993)

2) 한국은행(1993)

3) Economist Intelligence Unit(1993)

산량은 1991년의 320억 kw에서 280억 kw로 1/8이 줄어들었는데, 92년의 전력 생산량은 전체 전력수요의 40%에 지나지 않는 동시에 1992년 목표생산량의 1/4에 불과한 것이다. 이러한 석탄과 전력의 부족으로 인해 수많은 공장들이 단지 30-40%의 가동률만을 기록하고 있다는 것이다. 한국은행의 추정과는 달리 일본의 교도통신은 작년에 북한의 GNP가 30%나 하락한 것으로 추정하였다.<sup>4)</sup>

그러나 이러한 극히 심각한 북한 경제에 대한 평가와는 다소 다른 정보들이 있는데 이들은 한국은행이 추정한 북한경제의 5% 생산 감소를 확인해 주고 있다. 평양에 있는 서방 경제전문가들이 제출한 보고서에 따르면 공산품 생산량과 농산물 생산량이 공히 10.2% 하락했다. 부문별 수치는 이보다 더 적은 감소를 보인다. 전력 생산은 9.4%, 석탄 생산량은 4.1%, 그리고 곡물 생산량은 2% 하락하였다는 것인데, 이는 모두 앞서 인용된 수치들보다 양호한 것이다.<sup>5)</sup>

북한의 경우 GNP보다는 무역통계 - 이는 무역상대국의 자료로부터 얻을 수 있다 - 가 보다 신빙성이 있긴 하지만, 무역통계 또한 추계기관에 따라 상당한 편차를 보이고 있다. 예를 들어 한국은행의 경우 북한이 10억1천만 달러를 수출하고 19억1천만 달러를 수입한 것으로 추계하고 있는 반면, EIU(Economist Intelligence Unit)의 경우 북한이 12억4천만 달러를 수출하고 22억 8천만 달러를 수입한 것으로 추계하고 있다. 어쨌든 북한의 대외교역이 동구사회주의권의 붕괴의 영향으로 1991년에 큰 폭으로 감소했다는 것은 일반적인 추정이다. 한국은행에 따르면 북한의 교역량은 1992년에도 2.2% 감소했다. 특히 독립국가연합 및 중국과의 무역은 거의 절반이나 감소했는데, 이는 2개국의 원조삭감 및 수입대가의 경화지불 요구에 기인한 것이다. 북한의 만성적인 무역적자는 외채를 계속 누적시켜 1992연말에는 거의 100억 달러에 이르게 되었다.

북한경제가 현재 어려움에 처해 있다는 사실은 북한의 1993년도 예산안을 보더라도 알 수 있다. 최고인민회의에 제출된 1993년도 예산안에 따르면 예산증가율이 지

---

4) Economist Intelligence Unit(1993)

5) Economist Intelligence Unit(1993)

출부문은 2.9%, 수입부문은 2.3%로 전년도에 비해 그 증가율이 크게 하락했다. 1992년 예산의 경우 지출과 수입 양부문 모두 1991년 예산보다 6% 증가했었다.<sup>6)</sup> 지난 몇 년간을 통틀어 가장 적게 증가한 예산안을 발표함으로써 북한은 경제적인 어려움을 암묵적으로 시인한 셈이다. 94년도 예산안에서도 마찬가지로 추세를 보인다. 94년도의 수입은 2.4%, 지출은 3.2%가 증가하는 예산안이 최근 최고인민회의에서 통과되었다.<sup>7)</sup>

일본의 정보원에 따르면 조총련은 매년 무려 8백억 엔(약 7억4천7백만 달러)에 달하는 화폐와 상품을 북한으로 보내고 있는데, 이 액수는 북한의 무역수지적자를 상쇄하고도 남는 한편, 1달러 당 2.15원의 공정한율로 평가된 북한의 1년 예산의 40%에 달한다.<sup>8)</sup> 북한 경제의 침체 경향과 외화부족 상황을 고려하면, 이러한 재일 교포의 송금이 북한경제에 매우 중요한 공헌을 할 수 있음을 알 수 있다. 그러나 최근 들어 일본경제 또한 어려움을 겪고 있기 때문에 재일 교포들의 송금액도 줄어들고 있으며, 또 일본정부는 북한 핵 문제에 대한 제재조치로 달러화 송금을 금지하기 시작했는데 이러한 상황이 북한경제의 어려움을 확대시킬 것이다.

북한이 만성적인 식량난에 허덕이고 있다는 사실은 부인할 여지가 없다. 북한의 일반 국민들이 대체로 하루에 식사를 두 끼만 하고 있는데, 그 목적은 부족한 식량을 절약하기 위함임은 잘 알려진 사실이다. 한국은행의 추정치에 따르면 농지의 황폐화와 해충으로 인해 1992년에는 곡물생산량이 6.7% 감소했다. 최근 보도된 바와 같이 일부 동남아시아 국가들과 미국으로부터 곡물을 수입함으로써 식량부족의 심각성이 완화되는 듯하지만 그것이 근본적인 해결책이 되지 못하고 있다. 곡물생산의 감소 경향은 가까운 미래에 되돌릴 수 있는 문제가 아니다. 북한은 적절한 비료와 농화학물을 생산할 능력도, 수입할 능력도 가지고 있지 못하기 때문이다.

93년도에도 북한경제는 負의 성장을 기록했을 것으로 예상된다. 그러나 소련과의 무역의 감소가 중국에 의해 어느 정도 보충되고, 또 사회주의권의 몰락에서 오는 충

6) Economist Intelligence Unit(1993)

7) 중앙일보, 1994년 4월 8일자.

8) Far Eastern Economics Review, 29 July, 1993.



격에 대한 조정이 이루어지고 있을 것으로도 볼 수 있다. 식량생산량의 감소추세도 약간 둔화되는 듯 보인다. (<표-2>참조)

<표-2> 식량생산 및 부족량

(단위 : 백만 톤)

	1990 년	1991 년	1992 년	1993 년
추수량(전년도)	5.47	4.81	4.41	4.26
수 입	0.89	1.30	0.82	0.25
수 요			6.50	6.85
부족량			1.25	2.34

출처 : EIU, 1993, IV.

북한을 관찰하는 사람들은 이러한 경제적 어려움 특히 식량부족 상황 속에서 과연 북한의 정치체제가 안정적으로 유지될 수 있을 것인지 의문을 갖는다. 비공식적인 정보원에 따르면 북한에 식량을 목적으로 한 폭동이 발생하였다는데, 그 보도가 사실인지 여부를 확인할 수는 없다. 어쨌든 경제적 어려움과 국민들의 낮은 생활수준은 북한 권력층에 대한 경제개혁의 압력으로 작용하고 있다고 하겠다.

## (2) 북한의 개혁·개방화 전망

북한정권은 국민생활의 어려움으로부터 점진적으로 요청되어 오는 개혁 및 개방압력을 어떻게 대응해 나갈 것인가? 북한경제가 개혁 또는 개방되기 위해서는 북한경제에의 시장원리의 도입과 개방화의 필요성을 지도층이 인식해야 한다. 북한경제의 낙후성이 중앙집중적 경제계획과 폐쇄성에 있다는 사실이 인정되어야 한다. 북한의 개혁은 북한체제의 특성상 상부로부터의 변혁을 의미한다. 그런데 여기서 문제가 되는 것은 기득권을 지닌 상부층이 정치적 불안을 초래할 수도 있는 경제의 자율화와 개방화를 시도할 의사를 갖느냐 하는 것이다. 중국이 자유화와 개방화를 도입하다가

천안문사태를 경험한 사실을 북한은 두려워하고 있을 것이다. 천안문 사태 이후 중국이 권위주의적 정치체제는 유지하면서 시장원리의 적용을 확대해 나감으로서 빠른 속도의 경제성장을 이루고 있다는 사실을 북한이 알고 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 북한이 시장원리의 도입과 경제개방화를 지연시키는 것은 이로부터 야기될 수 있는 가치관의 혼란과 이에 따른 정치적 불안 때문일 것이다. 북한이 최근 후에 논의될 경제자유지대를 인구가 적고 지역적으로 격리된 나진-선봉 지역으로 제한하는 이유도 시장원리의 도입과 개방화의 이점은 살리면서도 정치적 위험성은 최소화하는 데 있다고 하겠다. 결국 북한에서의 중국식 개혁의 가능성은 북한 정권의 안정성 여부에 달려 있다고 하겠다.

그런데 現北韓政權의 정치적 안정성은 지금의 북한주민의 경제생활실태에 의존한다. 이미 앞에서 본 바대로 북한의 식량난과 에너지난이 심각하며 경제성장율도 1990년 이후 계속적으로 負의 성장률을 기록하고 있다. 이러한 상태에서 현정권은 정치적 자신감을 가질 수 없을 것이며 따라서 경제의 자유화와 개방화를 급속히 시도하기는 어려울 것이다.

북한은 지난해 말 당 중앙위 제6기 제21차 전원회의에서 제3차 7개년 계획을 “원래 예견한대로 수행할 수 없게”되었음을 시인하면서 향후 2 - 3년간을 「사회주의 건설의 완충기」로 설정하였고 농업·경공업·무역 제일주의를 내세워 이 기간동안에 국민들의 경제적 어려움을 해소해 보자는 전략을 내세웠다. 식량난의 해결을 위한 농업제일주의, 국민들의 생활필수품공급을 위한 경공업제일주의, 그리고 에너지의 수입 등을 고려한 외화획득을 위한 수출의 확대를 추진하자는 것이다. 또 자립경제의 확립과 인민생활의 향상을 위해 인민경제의 선행부문인 석탄공업, 전력공업, 철도운수의 혁명적 발전을 추진하며 농업부문을 협동조합소유에서 전 인민적 소유로 전환할 것을 보다 구체화하고 있다.

이러한 북한의 전략은 현재 북한이 당면하고 있는 경제적 어려움을 그대로 보여주는 반면에 그들의 정책적 입장도 아울러 나타내 보여준다. 즉 북한이 구 소련의 소브호즈(sovkhos)나 중국의 인민공사 등의 농업집단화 정책의 실패사례에도 불구하고

농업부문의 근 중심의 전 인민적 소유로의 전환을 강조한 것은 농업생산성의 저하의 원인을 농민에 대한 인센티브 부족에서 찾지 않고 농민의 혁명의식의 부족과 농업과 학화의 미진에서 찾고 있으며 협동농장의 국영농장화 등을 통해 우리식 사회주의의 지속을 천명함으로써 경제제도 변경을 통해 조직정비의 계기로 삼고 있음은 결국 정치적 불안정에 기인한 대내적 경제개혁의 한계를 보여주는 것이라 하겠다.

이에 비해 무역제일주의를 내세우면서 「마무리, 포장」 등의 질적 향상을 강조하면서 대외무역을 증시하는 것은 나진·선봉지역의 개방과 아울러 통제된 개방을 통해 경제적 이득을 추구하려는 이중적 전략을 나타내는 것이라 하겠다. 핵문제 등으로 인한 국제적 고립화 속에서도 경제적 이득을 위해 미국, 일본, 그리고 동남아시아 등과의 관계를 개선하려는 노력도 결국은 북한의 체제유지를 위한 하나의 생존전략이라고 할 수 있을 것이다. 이런 점에서 지금까지의 북한의 개방화는 체제수호적 목적으로 이해될 뿐 체제개혁적 목적으로 이해될 수는 없다.

그렇다면 과연 북한에서 중국식 개혁은 불가능한 것일까? 많은 학자들은 이에 대해 부정적 시각을 갖는다. 지금까지 오로지 주체사상을 근간으로 하여 경제계획과 자력갱생을 敎條하다가 갑작스럽게 시장원리와 개방화를 표방할 수 있겠느냐는 의문이 따르기 때문이다. 앞서 언급한 정치적 불안정성도 문제가 될 것이다. 더욱이 중앙집중적 관리체제에 익숙해온 관료들이 시장원리도입과 개방화가 가져올 분권화와 자유화를 수용할 수 있을 것인가라는 문제도 제기된다. 그럼에도 불구하고 북한 경제의 개혁과 개방의 불가피성이 조심스럽게 접혀지고 있다. 그것은 북한경제의 국내외적 상황에서 비롯된다. 이미 거론된 북한경제의 어려움 때문이다. 북한경제의 어려움은 결코 국내생산의 低下에만 그 원인이 있는 것이 아니다. 계획경제가 갖는 低生産性의 문제가 국제적 고립에 의한 기술의 낙후와 에너지공급의 부족등과 복합되어 파생되는 현상이라 하겠다. 북한이 의존해 오던 구 소련과 중국과의 교역에서 硬貨가 요구됨에 따라 북한경제의 어려움이 크게 가중된 것은 이미 널리 알려진 사실이다. 결국 경제적 불가피성과 정치적 위험성간의 저울질이 북한경제의 개혁과 개방을 좌우할 것이다.

사실 북한경제의 개혁과 개방의 시도가 간헐적으로 있어 왔다. 1984년 북한은 중국의 개혁과 개방의 영향으로 合營法을 제정 공포하였고 또 비슷한 시기에 평양근교에 제한적 자유시장을 개설하기도 하였다. 그러나 이 두 조치는 북한당국의 진정한 의도의 결여로 소기의 성과를 거두지 못하였다. 즉 합영법에 의한 외국자본의 도입은 1990년까지 135건에 불과하였으며 그것도 조총련계열의 자본이 주를 이루었다. 평양근교의 자유시장도 일년 정도의 시험운영 후 경제적 효과보다는 사회적 악영향이 우려되어 농민시장이라고 改名한 후 극히 제한적으로 운영된 것으로 알려진다. 그리하여 東歐 사회주의가 붕괴되는 1980년대 말까지 중국식 시장경제의 도입은 북한의 사회주의체제에 맞지 않으며 단지 대외적 교류만은 확대하는 것이 필요하다는 입장을 견지해 왔다.

북한의 대외교류확대 노력도 그다지 성공적이라 할 수 없다. 서방국가와의 교류확대에 의해 1980년 총 교역이 32억 달러에 달하게 되었으나 그 후 수출 주종품인 광산물의 국제시세 하락과 동구권의 변화로 교역액은 별반 증가하지 않았다. 1990년 무역총액이 46억 4천만 달러에 그쳤으며 수출의 부진으로 만성적 무역적자가 발생하여 외채가 누적되고 있다.

이상과 같은 교역의 확대와 더불어 북한의 외국 특히 남한에 대한 투자유치 노력은 점차 심도를 더 해 가고 있다. 비록 제삼국을 통한 투자가기는 하나 貨加工 위탁 무역 형식, 혹은 기계를 제공한 후 自社상표를 부착하여 남한으로 반입하는 형식의 투자가 이루어지고 있으며 심지어는 북한 당국자와 남한 기업인 사이에 공단조성 및 합작공장 설립에 대한 합의가 이루어지고 있다. 더욱이 북한은 외국은 물론 남한의 투자를 유치하기 위해 1992년 10월 외국인 투자법, 합작법, 외국인기업법을 대외에 공포 하였으며, 1993년 초에는 자유경제무역지대법, 외환관리법, 조세법, 은행법등을 개정 발표하였다. 특히 이들 법조문에는 “공화국 영역밖의 조선동포”의 기업투자 활동을 보장한다고 명시되어 있는 바 이는 남한기업들의 북한에의 투자활동허용을 의미한다. 이러한 북한의 대외경제관계법들은 중국의 법들을 원용하고 있으나 외국 투자자들에게 적용할 각종세제를 하나로 묶어놓았을 뿐 아니라 적용세율도 중국보다

오히려 낮게 책정하고 있다.<sup>9)</sup>

또한 1992년 11월 홍콩에서 발표된 논문<sup>10)</sup>은 자유경제무역지대법이 다음과 같은 자유경제무역지대에 관한 규정을 포함하고 있음을 밝히고 있다. 즉 이 地帶에서는 자유로운 투자와 안전한 기업활동이 보장되고 자본의 100% 소유가 허용되며, 시장수요에 따라 가격이 자유로이 결정되고, 수출위주의 경제활동이 요구되고, 투자형태로 개인단독, 합영, 합작기업등에서 자유로이 선택될 수 있고, 토지사용권이 50년간 주어지고, 이 토지사용권의 양도 및 매매가 허용되며, 또 사용기간 연장도 가능하고, 어떠한 국유화 조치도 배제되며, 이윤활동이 보장된다는 것이다.<sup>11)</sup> 또한 자유경제무역지대에 외국인들의 자유로운 출입을 위해 無査證제도를 시행하고 외국 선박의 자유 입항을 허용하고 있다.<sup>12)13)</sup> 이러한 내용은 중국의 자유무역지대의 조건보다 오히려 더 투자자에게 유리하고 전향적인 자세를 취하고 있어 북한의 대외경제 교류 및 협력의지를 보여주고 있다.

북한이 이와 같이 좋은 조건의 자유무역지대에 대한 법을 제정한 것은 우선 그들이 일차적으로 추진하고 있는 라진-선봉 자유경제무역지대(이하 라진-선봉 지대)에 대한 대외적 신임을 구축하기 위한 의도로 보인다. 라진-선봉 지대는 중국의 두만강 개발계획에 대한 북한의 代案으로 제시된 자유무역지대이다. 중국은 東해로의 진출과 東北三省의 경제개발을 목적으로 두만강 유역의 훈춘(중국), 포시에트(러시아), 선봉 혹은 나진(북한)을 잇는 경제특구를 개발하고 두만강 하구를 준설하여 강 연안에 항구를 건설할 것을 주장하여 왔다. 이러한 중국의 계획은 직접 국경을 맞대고 있는 북한과 러시아는 물론 몽고, 일본 및 남한의 관심을 끌게 되었으며 결국 UNDP가 주관하는 다자간 협력사업으로 발전되었다. 이 사업은 북한으로 하여금 자연스럽게 국제적 협력노력에 참여할 기회를 제공하였을 뿐 아니라 나진, 선봉과 같이 개방의 효과가 최소화될 수 있는 지역을 개방할 수 있는 좋은 기회를 제공한 셈이다. 이

9) 중앙경제신문, 1993년 2월 9일자를 참조함.

10) 황종남(1993)

11) 김성훈(1993)

12) 동아일보, 1993년 2월 11일자를 참조함.

13) Hwang Jong Nam(1992)

기회를 십분 이용하기 위하여 북한은 UNDP가 주관하는 회의에 적극적으로 참여할 뿐 아니라 북한 나름대로의 계획을 제안하기에 이르렀다. 즉 북한은 중국이 제안한 두만강 개발계획이 두만강 준설이라는 높은 비용을 필요로 하므로 이미 건설되어 있는 북한의 라진과 청진의 부동항을 이용하자고 수정 제의한 것이다. 물론 東海로의 직접적인 진출을 목적으로 하는 중국이 북한의 제안을 쉽사리 받아들이지는 않고 있지만 북한의 제안은 충분한 논리적 타당성을 지닌다고 하겠다. 따라서 남한 정부는 북한의 제안을 지지하게 되었고 북한은 이에 고무되어 라진-선봉 자유경제무역지대를 계획하기에 이른 것이다. 라진-선봉 지대의 계획이 UNDP에 의해 지원되든 아니되든 북한은 이 계획을 실행에 옮길 것이며 이는 또 남한과 북한의 경제협력의 징검다리 가 될 것이다.

반복되지만 이러한 북한의 대외정책의 변화는 체제수호적 개혁과 개방이라는 한계를 넘어서는 것은 아니다. 그러나 아무리 그렇다 할 지라도 폐쇄적 자력갱생과 주체사상만을 주장해오던 북한으로서는 중대한 변화가 아닐 수 없으며 정치적으로는 김일성-김정일 체제를 유지하면서 조심스레 중국식 경제개혁과 개방을 추구하는 방향으로 나아가는 첫걸음이 될 수도 있을 것이다. 뿐만 아니라 김일성-김정일의 체제가 붕괴되고 제3의 세력이 정권을 잡게 될 경우 북한경제에서의 중국식 개혁과 개방화의 가능성은 보다 높아질 것이다. 새로운 정권은 金 父子 정권의 잘못이 계획경제와 폐쇄경제에 있다고 규정하고 시장경제기구와 개방화를 새로운 정책방향으로 정립하여 새 정권의 정당성을 찾으려 할 수 있기 때문이다.

### 3. 남북 경제협력의 현황

남북한간의 경제협력은 교역, 투자, 그리고 다자간 국제협력으로 나누어 볼 수 있다. 남북한간에 이루어지고 있는 위탁가공무역은 교역과 투자의 양면을 모두 지니고 있다고 할 수 있으며 북한이 추진하고 있는 선봉-나진 자유경제무역지구 등의 설치에 따른 투자문제는 투자와 다자적 국제협력의 양면적 성격을 띄고 있다고 하

켰다.

한국의 대북한 교역은 1989년에 시작되었다. 교역시작 첫해에 한국은 북한으로 6만9천 달러에 해당하는 물량을 반출한데 반하여 2223만 달러 어치를 반입하였다. 이와 같은 교역상의 불균형은 그후 계속되어 왔는데 그 불균형의 크기는 남북간의 교역의 확대에 따라 더욱 확대되어 왔다. 1991년까지 남북교역은 급격히 증가하여 91년에는 반출 2617만 달러, 반입 1억 6600만 달러에 달하게 되었다. 그러나 91년 이후 그 증가 속도는 감소하여 1992년 한국의 대북한 교역은 반출 1282만 달러, 반입 2억 68만 달러에 머물게 되었으나 이미 한국이 북한의 중요 교역대상지역이 되었다. 92년 북한의 총 대외교역량의 8%가 對남한 교역량이 된 것이다. 93년에는 남북교역의 총액이 92년에 비해 7% 정도 감소하였다. 이는 핵문제로 야기된 남북관계의 경색에서 그 원인을 찾을 수 있다. 이와 같이 남북한간의 교역이 확대되면서도 반출입간의 불균형이 계속 심화되는 것은 우선 북한의 외환보유사정이 여의치 못하여 북한이 남한과의 교역을 통해 교환을 통한 이득을 취하기보다는 외환의 획득을 목적으로 하기 때문이다. 이와 같은 사실은 북한이 한국으로부터 반입해 가는 품목도 주로 재가공하여 수출하기 위한 원부자재라는 점에서 입증된다.

<표-3> 남북한 교역실적 (승인기준)

년도	반입		반출		계 금액(천 \$)
	품목수	금액(천 \$)	품목수	금액(천 \$)	
'88	4	1,037	-	-	1,037
'89	19	22,235	1	69	22,304
'90	26	20,354	4	4,731	25,085
'91	69	165,996	48	26,176	192,172
'92	93	200,685	34	12,818	213,503
'93	87	188,528	39	10,262	198,790

자료 : 국토통일원.

북한이 남한으로부터 반입해 가는 품목들을 보면 자본재로서 양말편직기, 진공포장기 등이 있고 재가공을 위한 원부자재로서 플라스틱 가소제 등 석유화학제품, 플

리에스터 직물 등이 있고, 소비재로서 쌀, TV, 의류 등이 있다. 이와 같은 대북한 반출품의 구성을 보면 북한과의 교역이 자유화되면 북한의 노동력을 활용할 수 있는 남북한 분업체제가 이루어져 남한이 북한으로 상당량의 자본재와 원부자재를 반출하게 될 것으로 기대된다. 뿐만 아니라 북한의 소비재공업의 낙후는 남한으로부터의 소비재의 반출을 필요로 하게 될 것이다.

남한이 북한으로부터 반입해오는 품목으로는 감자, 한약재, 명태 등의 농수산물이거나 아연괴, 금괴, 선철, 무연탄 등의 광산물, 그리고 위탁가공에 의한 의류품 등이 주종을 이루고 있다. 이러한 반입품목은 남북한간의 분업체제는 물론 물자의 교류방향을 암시해주고 있다.

앞에서 우리는 남북한간의 무역거래가 위탁가공에 의존하는 부분이 크다는 점을 밝혔다. 남북한간의 위탁가공은 1991년 말부터 시작되었으며 그후 지속적인 증가를 보이고 있다. (<표-4>참조)

<표-4> 연도별 남북위탁가공교역 실적 (반입기준)

년 도	건 수	금 액(천 달러)	비 고
'91	1	23	학생용 가방
'92	9	529	가방, 배낭, 의류, 신발갑피
'93	42	4,338	의류, 봉제가구, 신발갑피
'94.1-4	27	4,633	의류(남자자켓류, 작업복, 반바지)

자료 : 국토통일원.

남북한간의 위탁가공은 1994년 2월까지 총 67건에 완제품반입 및 수출 767만 달러를 기록하였다. 93년 5월까지의 자료로 계산한 결과 임가공을 통해 북한이 얻은 총 부가가치는 총 완제품 반입 및 수출액의 27%에 달한다.

북한의 노동의 질과 생산기술 수준이 양호한 것으로 판단되어 남북한간의 위탁가공은 경공업제품분야에서 계속 확대될 것으로 기대되나 장애요인도 있다. 즉 제품



의 시장변화에 신속적인 대응이 필요하나 남북한간의 관계가 여의치 않아 납기의 지연, 원부자재의 적기 공급상의 어려움, 운송상의 장애 등이 극복되어야 할 문제로 대두되고 있다. 그럼에도 불구하고 남북한의 긴장관계가 유지되어도 94년 1월부터 4월까지 위탁가공에 의한 반입규모가 93년 전체금액을 넘어서고 있다는 점은 유의할 만 하다.

북한은 조총련을 통해 위탁가공무역을 수행하여 적지 않은 외화수입을 올려 왔다. 일본은 특히 신사복을 비롯한 의류부문에서만 1992년 한해에 6500만 달러 어치를 북한으로부터 가공 수입하였다. 북한 노동자의 봉제기술이 양호하고 생산비도 저렴하며, 또 조총련계의 기술지도로 일본 소비자들이 원하는 품질을 유지할 수 있어 앞으로도 북한이 일본의 중요한 의류공급기지가 될 것으로 보인다. 일본은 북한이 합영법을 제정한(1984년) 이후 지금까지 약 120여 건의 대북한 합영투자를 시행해 왔다. 일본 이외에도 독일이 북한으로부터 92년 한 해 만도 6800만 달러의 의류를 수입하였는데 그 대부분이 위탁가공무역으로 이루어지고 있다.<sup>14)</sup>

북한에 대한 남한의 투자는 앞서 언급된 위탁 가공무역의 형태로 간접적으로 이루어지고 있을 뿐 직접적인 투자는 일어나고 있지 않다. 수차례에 걸친 남한 기업인의 북한 방문이 남한 기업의 대북한 투자의 가능성을 보여주고 있으나 핵문제에 의해 제동이 걸려 더이상 진전을 보지 못하고 있다.

지금의 단계에서 아직 직교역과 자본투자단계로 진입하지 못하는 이유는 이를 위한 적절한 환경이 조성되어 있지 않기 때문이다. 그러나 일단 앞서 거론된 정치-군사적 문제가 정리되고 북한의 대외경제관련 법제도가 확고해지면 남북한의 경제적 교류는 급속도로 확대될 가능성이 있다. 국토통일원이 1993년 2월에 발표한 조사에 의하면 지금까지 남북교역에 참여했거나 남북경협추진을 위해 북한주민을 접촉했던 81개 기업 중 73%인 59개 기업이 북한에 대한 투자계획을 가지고 있는 것으로 나타났다.<sup>15)</sup> 이들 기업이 북한투자에 관심을 갖는 것은 북한의 값싼 노동력과 새로운

14) 한재석(1994)

15) 통일원(1993) 및 1993년 2월 11자 경향신문을 참조함.

시장개혁의 관점에서 이다. 또 투자대상분야로서도 섬유, 봉제, 완구, 신발 등 노동집약적 경공업분야가 주종을 이루고 농수산 및 지하자원, 관광, 운송분야도 거론되고 있다. 이러한 사실이 남한의 기술과 자본, 북한의 노동과 자원이라는 생산요소상의 보완관계를 기초로 하고 있다. 뿐만 아니라 이 기업들이 투자 희망지역으로 남포, 평양, 나진-선봉지역, 판문점부근 등의 순으로 선호하고 있어 북한의 자유무역지대의 격리전략을 수용할 수 있음을 보여주고 있다고 하겠다.

북한은 중국이 제창한 두만강유역 개발 사업에 대한 대안으로 나진-선봉 자유무역지대의 개발을 제안하고 이 지역의 개발에 적극성을 보이고 있으며 중국에 천진항의 사용권을 조차해 주는 등, 두만강을 중심으로 한 동북아 경제권의 형성에 있어 북한의 위치를 강화하려는 노력을 보이고 있다. 최근에는 보다 실질적인 경제적 이득을 얻기 위해 사회간접자본이 상대적으로 양호하고 중국의 중심부에 가까운 신의주 지역을 자유경제무역지구로 설정할 것을 검토하는 등 다각적인 해외투자유치를 추진하고 있다. 그러나 북한의 투자환경, 이를테면 사회간접자본, 법과 제도 등이 완비되어 있지 않으며 정치적 불안정성이 불확실성을 크게 하여 실질적인 해외투자의 유치에는 성공하지 못하고 있다.

#### 4. 남북 경제협력에 대한 정책과 과제

우리는 앞에서 남북경제협력의 여건으로서의 북한경제의 현실과 개혁가능성, 그리고 지금의 경제협력의 현황을 보았다. 이를 요약한다면 북한의 경제적 현실은 개혁을 필요로 하고 있으며 또 실제로 북한은 점차적인 대외관계의 확대를 시도하고 있다고 하겠다. 북한은 남한과의 경제협력도 원하고 있으나 현안으로 남아있는 정치 군사적 긴장이 남북간의 경제협력의 확대에 걸림돌이 되고 있다. 이러한 상황에서 우리는 어떠한 남북경제협력에 대한 방향을 설정하여야 할 것인가?

남북간의 경제협력은 장기적으로는 민족의 통일을 위한 남북간의 경제적 동질화라는 목적하에서 추진되어야 한다. 또한 경제협력을 통해 북한주민의 소득증대를

피함으로서 통일에 소요되는 비용을 축소할 뿐 아니라 상호 보완관계를 보이고 있는 산업구조를 활용하여 자원의 보다 효율적인 사용은 물론 분업의 심화를 통한 교역의 이득을 증대하는 것을 목적으로 하여야 할 것이다. <표-5>는 남북한의 국민생산의 구성을 비교해 주고 있다. 남한은 서비스부문이 가장 큰 비중을 차지하고 있는 반면에 북한은 광공업이 가장 큰 비중을 보이고 있으며 농수산부문에서도 북한은 보다 높은 비중을 보이고 있다.<sup>16)</sup> 제조업의 구조에서도 남북한의 차이는 현저하다. 북한의 경우 경공업의 구성비가 크게 낮아 소비재 공업이 낙후되어 있음을 시사해 준다.

<표-5> 남북한의 국민총생산의 구성

(단위 : %)

	1960	1970	1990
북한			
농림수산업	28.9	21.5	26.8
광공업	41.3	57.3	42.8
건설 및 서비스	29.8	21.2	30.4
남한			
농림수산업	36.8	26.5	9.0
광공업	15.7	22.4	29.5
건설 및 서비스	47.5	51.1	61.5

출처 : 국토통일원, 한국은행, 경제통계월보 각 호.

Il-Dong Koh(1993), "Complementality of Industrial Structures between North and South Korea", pp. 140-153에서 재인용.

남북한간의 보완관계는 산업구조상에만 있는 것이 아니다. 흔히 언급되는 바와 같이 북한에는 양질의 저렴한 노동력이 존재한다. 북한의 임금도 직종과 경력에 따라 차이가 있으나 일반노동자의 월 평균임금은 약 40 달러이며 외국인 투자기업인 합영기업의 노동자 월 평균임금은 150 달러로 알려지고 있다.<sup>17)</sup> 북한 노동력의 교육수준이 높고 또 근로윤리가 잘 정립되어 있다는 점과 언어적 장벽이 없다는 점을

16) Il-Dong Koh(1993), pp. 140-153과 연하청(1993) 참조.

17) 전홍택(1993), p. 105를 참조함.

고려할 때 동남아의 다른 나라들보다 노동면에서 좋은 투자유인이 있다고 보겠다. 이에 비해 남한은 고임금 수준에 의해 노동집약적 산업에서의 비교우위를 잃고 있으며 이 분야의 기술과 자본의 해외투자를 모색하고 있는 바 북한은 이 점에서 좋은 투자대상지역으로 간주되고 있다고 하겠다. 뿐만 아니라 수송비를 절감할 수 있는 지리적 이점도 중요한 경제적 유인이다.

이러한 상호보완성과 경제적 유인의 존재에도 불구하고 남북간의 교역과 투자가 활성화되지 못하고 있는 것은 아직 여러 가지의 위험이 내재해 있기 때문이다. 체제의 차이에서 오는 거래상의 불편과 불확실성, 정치적 불안정성 등이 상호 교류와 협력을 가로막는 비경제적 요인이라 할 수 있으며, 경제적 요인으로는 북한의 시장이 협소하여 남한으로부터 북한으로의 반출이 크게 제약되고 있다는 점과 남한의 대북 투자도 북한의 내수를 목표로 하기보다는 수출을 목표로 하여야 한다는 점, 북한의 외환부족과 결제제도의 미비로 대금결제가 원활히 이루어지지 않는 점 또는 투자의 경우 과실송금이 보장되지 않는다는 점등이 극복되어야 할 문제들이다. 북한의 하부구조의 미비는 교역과 투자를 모두 위축시키는 요인으로 작용하고 있다.

이상과 같은 남북교류확대의 가능성을 최대한 활용하며 또 남북교류의 억제요인을 제거해 나가는 것이 우리가 당면하고 있는 남북경제협력의 과제이다. 이러한 과제를 풀어나가기 위해서는 각 측면에서의 기술적 해결책이 강구되어야 할 것이다. 여기에서는 최근 남한 정부가 취하고 있는 정책과 관련하여 중단기적으로 고려해야 할 과제를 포괄적으로 다루어 보기로 한다.

먼저 핵문제의 등장과 함께 취해진 남한 정부의 경제협력과 관련된 전략에 관한 문제이다. 정부는 북한 핵문제의 제기과 더불어 남한 기업인의 북한 방문금지는 물론 북한과의 직교류의 확대를 억제하고 있다. 핵문제가 해결되지 않는 한 북한과의 경제교류는 북한을 오히려 유리하게 해 준다는 논리에서 취해진 조치이다. 이러한 조치에 대해 정치와 경제는 분리하는 것이 좋다는 일군의 경제학자들의 의견이 제기되어 왔다.<sup>18)</sup> 이 주장에 따르면 남북의 경제협력은 북한에 도움을 주고자 하는

18) 이상만, 한계레신문, 1994년 3월.

것이 아니며 남한에도 이득이 되기 때문에 추진되어야 하는 것이고 또 북한은 남한만을 경제협력의 대상국으로 보지 않기 때문에 남한이 북한과의 경제관계를 단절할 경우 북한이 다른 나라들과의 협력관계를 강화하여 통일을 위한 남북간의 동질화과정 혹은 남북의 산업구조조정이 저해될 것이라는 점을 강조한다. 따라서 정치 군사적 관계와 무관하게 경제협력이 진행되어야 한다는 논리이다. 그러나 이제 북한 핵문제에 어떤 돌파구가 주어지거나 아니면 국제적 공조체제에 의한 경제제재를 실행하지 않는다는 방침이 설정되지 않는 한 이러한 주장은 받아들여지지 않을 것 같다. 그러나 여기서 고려해야 할 점은 북한이 일면 핵문제로 국제적 긴장을 일으키면서 다른 한편으로는 경제적 이득을 추구하려는 전략을 꾸준히 추구하고 있다는 점이다. 북한의 경제적 현실이 대외관계의 증진과 점진적인 개혁의 추구를 필수적으로 요구한다면 북한은 긴장의 해소에 대한 대가로 예컨대 미국으로부터의 원조를 기대할 수 있으며 이때 주어지는 미국의 대북한 원조는 경우에 따라서는 남북한의 경제통합에의 장애로 작용할 수도 있을 것이다. 따라서 우리는 무조건적인 대북한 거래금지 보다는 보다 신축적인 정책을 구사하여 북한과의 협력관계의 길을 열어 놓는 것이 중요할 것이다.

사실 경제는 정치와 분리하여 생각할 수 없다. 그러기에 남북경협문제를 경제적 논리로만 풀어 갈 수는 없을 것이다. 따라서 우리는 경제협력을 남북의 긴장완화에 효과적으로 사용하며 장기적인 경제통합과정에 기여할 수 있게끔 전략적으로 접근해야 할 것이다. 북한이 군사력 혹은 핵을 남한과의 경쟁관계에의 무기로 사용하고 있는 것과 대조적으로 남한은 경제력을 무기로 사용할 수 있다는 점을 유의하여야 한다. 북한이 남한의 경제력과 자유시장질서의 물결을 두려워하기 때문에 자유경제 무역지대를 중앙에서 분리되어 있으며 인구가 적은 곳으로 한정하고 있다는 점은 이미 지적한 바 있다. 따라서 앞으로 북한이 원하고 또 남한의 기업이 자발적 동기에 의해 경제적 교류 혹은 협력관계를 맺으려 할 때 정부가 이를 금할 필요가 없다고 하겠다. 그렇게 하는 것이 북한과 남한기업 모두에게 이득이 됨은 물론이고 그러한 관계가 발전될 때 북한의 급진적이고 불합리한 행동도 자제될 것이다.

지금까지 정부는 모든 남한 기업의 대북한 접촉을 정부의 통제하에서 시행되도록 규제하였다. 북한은 정부에 의해 경제가 운영되므로 남한에서도 대등하게 정부가 대북 경제교류의 상대가 되어야 한다는 논리가 적용된 것이다. 그러나 이러한 정책은 기업 스스로의 판단으로 신속적으로 대응할 수 없게 하며 또 정부의 입장으로서는 공식적인 판단을 피하는 것이 좋을 때에도 일반적 규정에 묶이게 됨으로서 전략면에서 자승자박의 결과를 가져 올 수도 있을 것이다. 따라서 기업들이 스스로의 판단에 의해 북한과의 관계를 맺게 하며 정부는 정부 차원의 대북한 경제협력에만 국한하는 것이 바람직할 것이다. 그렇다고 해서 북한과의 협력과 교류에서 정부의 역할을 포기하라는 것은 아니다. 투자와 교역을 위한 법과 제도적 장치를 마련하고 북한에 같은 차원의 제도적 장치를 요구하는 일을 해야 할 것이다.

북한과 관계를 갖는 남한기업에게 정부가 크게 지원을 하거나 위험부담을 보호해주는 일에는 신중을 기해야 할 것이다. 북한 스스로 장기적으로 안정된 규칙에 의거하여 남북교류의 확대를 통해 경제적 이득을 유도하도록 하여야 하며 남한 정부의 인위적인 보호와 지원이 과도한 남한 기업의 대북한 경제활동을 유발해서는 안 될 것이다. 그러나 민간부문의 자발적 판단에 의한 교류의 확대는 최대한 보장되어야 한다. 그러기 위해서는 우선 남북간의 교류는 국제교류가 아니라 내국거래임을 분명히 하고 모든 거래절차에서 내국간의 거래에 맞는 규칙과 절차가 적용되도록 해야한다. 이미 북한으로부터 반입되는 물자에는 관세가 부과되지 않고 있는 것은 당연한 일이다. 그런데 외국으로부터의 수입제한품목규정을 북한에 대해서도 그대로 적용하는 것은 논리의 일관성을 결여하고 있는 것이라 하겠다. 이러한 처사는 북한을 외국으로 인정하는 셈이다. 이미 진행되고 있는 교역에 있어서는 합리적 교역 절차를 적용함으로써 불필요한 낭비를 막고 또 절차상의 문제로 인해 교역이 위축되게 하는 일은 피해야 할 것이다. 예컨대 북한으로부터의 반입에는 관세가 부과되지 않는다는 점을 이용하여 중국산이 북한산으로 둔갑되어 남한으로 반입된다는 점을 우려하여 원산지 증명을 철저히 요구하고 있다. 이는 분명히 필요한 조치이기는 하나 아직 대외거래에 익숙하지 않은 북한으로부터 적절한 증명을 받아내는 데

는 시간이 소요될 수 있다는 점을 감안하여 일단 관세를 예치케 하여 통관하게 하고 후에 증명을 제출하면 환급해주는 신속적 통관방식을 사용하여 공연한 물자의 손상이나 부족한 창고 시설의 점거를 피해야 할 것이다.

남북한의 교류에 있어서 오히려 단순교역보다 더 빠른 속도로 확대될 것으로 기대되는 것이 위탁가공이다. 앞서 남북의 교류현황에서 밝힌 바와 같이 북한과의 위탁가공은 남한 뿐 아니라 일본 독일 등과도 확대되어 가고 있으며 이는 북한의 현재의 경제적 여건이 위탁가공에 의한 교류에 적합함을 의미한다. 즉 북한의 양질의 노동력이 선진국의 기술과 자본과 결합함으로써 경제적 이득을 발생시킬 수 있음을 보여주는 것이다. 이러한 관점에서 남북한의 위탁가공에 의한 교역은 장기적으로 남북한의 산업구조조정이라는 면에서 큰 의미를 지닌다고 하겠다. 섬유를 비롯한 노동집약적 산업의 해외진출을 추진하고 있는 남한의 경우 언어와 문화적 장벽이 없으며 지리적으로 인접하여 수송비의 절감을 피할 수 있는 북한으로 자본과 기술을 이전할 수 있다면 남북한 모두에 이득이 될 뿐 아니라 남북한의 경제적 동질화에 크게 기여할 수 있어 통일에 대한 장애를 제거하는 길이 된다고 하겠다. 이러한 상황에서 남한 정부가 위탁가공을 위한 남북한 교류를 어떤 이유에서든지 억제한다는 것은 결코 남한에도 바람직하지 않다고 하겠다. 따라서 앞서 언급한 교역부문에 서와 마찬가지로 정부의 적극적인 지원이나 간섭은 하지 않는 대신 기업단위의 대북 접촉을 묵인함으로써 민간 수준에서의 판단에 따라 위탁가공무역이 일어나게 하는 것이 좋을 것이다. 물론 그러한 정부의 태도는 획기적인 위탁가공무역의 증가를 가져오지는 않을 것이다. 그러나 1994년 초 정부가 기업인의 대북한 접촉을 억제하고 있는 상황에서도 위탁가공무역이 증가하고 있다는 사실은 정부의 보호 조치 없이도 남북한간의 교류가 확대될 수 있음을 보여주고 있다고 하겠다.

이러한 민간기업의 대북한 경제관계에 대한 정부의 중립적 입장은 북한의 개방화의 확대와 개혁의 진전에 따라 변화되어야 할 것이다. 북한과의 군사적 긴장이 완화되고 또 북한이 시장경제제도의 도입 등 적극적인 개혁을 추진하고자 할 때 남한 정부는 민족 공동체의 형성과 남북경제통합이라는 관점에서 북한에 필요한 사회간

접자본과 같은 남북한 공통의 공공재에의 투자를 확대해 나가야 할 것이다. 여기에서 특히 남북한 사이에 공공재의 표준화가 이루어져야 한다는 점이 강조되어야 할 것이다. 북한이 남한을 제외하고 다른 나라와의 협력으로 공공재에 투자하여 표준화가 무시될 경우 남북경제통합 후에 적지 않은 비용이 소요될 것임을 깨우치는 일이 중요할 것이다. 남북한 공히 이득을 얻을 수 있는 남북한 연결교통체제의 완비, 혹은 금강산, 백두산 관광개발 사업 등은 빠른 시일내에 추진되어야 할 사업이다. 물론 이러한 사업을 남북의 직접적 협력을 통해 추진하는 것은 남북간의 정치군사적 긴장이 해소된 후에야 가능할 것이다. 그러나 제삼국과의 합작에 의한 다자적 협력체의 구성을 통해 이러한 사업이 추진될 수도 있을 것이다.

특히 UNDP가 추진하고 있는 두만강유역 개발사업은 국제적 협력에 의한 경제개발 시도로서 북한도 이를 적극적으로 활용하려는 태도를 견지하고 있다. 북한은 나진 선봉지역을 자유경제무역지대로 설정하고 남한을 포함한 모든 외국의 기업들의 투자를 유치하려는 의도로 여러 가지 법적 제도를 마련할 뿐 아니라 항만 철도 등 필요한 사회간접자본에의 투자계획을 서두르고 있다. 아직까지는 이렇다할 외국인 투자가 이루어지고 있지는 않으나 북한은 수차례에 걸쳐 해외에 투자유치를 위한 홍보활동을 전개하였으며 중국, 일본, 홍콩 등 서방국가들의 기업들과 투자계약을 맺은 것으로 알려지고 있다.<sup>19)</sup> 이 사업은 약 20년에 걸쳐 약 300억 달러의 투자가 필요시되는 거대한 프로젝트이며 또 인접한 국가들이 서로 상이한 이해관계를 지니고 있으므로 그렇게 쉽사리 전개되어 갈 것으로 예상되지는 않는다. 그러나 독자적인 개발을 주장해 오던 북한이 작년 평양회의에서 다소 양보함으로서 두만강개발회사의 정관작성작업이 추진되어 다자간의 공동개발의 가능성이 증대되었으며 중국이 청진항의 사용권을 얻게 됨으로서 국제적 협력에 의한 두만강 개발사업은 점차 진전될 수 있음을 보여주고 있다.

이 두만강개발계획은 교착상태에 있는 남북한간의 경제협력에 다자적 협력의 틀을 제공해 준다는 점에서 큰 의의가 있다고 하겠다. 남북한의 긴장관계와 관계없이

---

19) 동아일보 1994년 5월 21일자.



국제적 관계속에서 남북한간의 협력이 논의 될 수 있는 셈이다. 최근 남한 정부는 부산과 청진을 잇는 직항로의 개설을 허가했는데 이는 한국의 물자를 북한을 통해 중국 지역으로 수송하기 위한 노력에 의해 발단된 것이다. 즉 중국과 남북한의 다자적 관계속에서 남북간의 교류가 증대되고 있는 실례를 보여 준 셈이다.

두만강유역 개발의 중요한 의미는 이 지역이 동북아 교통의 요충지가 될 수 있다는 점이다. 이 지역에 철도와 항만을 적절히 구비함으로써 중국의 동북부와 러시아 원동지역의 자원을 남한에 수송하며 또 철도를 통해 남한을 유럽과 연결하게 되는 것이다. 이러한 교통체제가 가져오는 무역의 흐름의 확대가 이지역의 개발 목적이 라고 하겠다.<sup>20)</sup> 따라서 남한으로서는 이 지역의 개발에 국제적 협력체제를 통해 적극 참여해야 함은 물론 나진 선봉지역을 개발하려는 북한의 계획에도 적극적인 관심을 기울여야 한다. 이 지역의 다자간의 협력체제에 참여하는 길은 두만강개발회사에 주주로서 참여하는 길인 바 최근의 논의는 두만강과 접하지 않은 비접경국가에는 불리한 방향으로 추진되고 있는 인상을 주고 있어 정부 차원의 강한 외교적 활동이 요청된다고 하겠다.

북한이 본격적인 경제개혁을 추진하고 경제개발을 시도할 경우 남한의 경제개발 경험과 지식을 전달하고 경영관리능력을 전수하며 북한의 경영관리인력을 훈련하는 일도 중요한 경제협력의 일환이 되어야 한다. 이를 통해 남북 단일경제체제의 구축을 달성할 수 있을 것인 바, 이는 남북한간의 인적교류의 확대를 필요로 할 것이다.

이상에서 우리는 남북한간의 협력의 확대를 위한 전략적 방향을 논의하였다. 물론 이 논의는 결코 남북한의 경제협력을 위해 필요한 모든 문제를 포괄하고 있지는 못하다. 특히 남북한간의 교류가 확대되기 위해 필요한 여러 가지 법적 제도 혹은 금융제도등이 논의에서 제외되고 있다.<sup>21)</sup> 이는 이러한 문제들은 기술적 문제이므로 남북한 사이의 협력의 방향이 확정되면 부수적으로 따라 올 문제들이므로 여기서

20) 김수용, 이영선, 정갑영(1993) 참조.

21) 이를 위해서는 고일동(1993), 전홍택(1993), 전홍택(1994)를 참조하라.

자세히 언급할 필요가 없다고 하겠다. 반복하건대 지금의 남북경제협력의 과제는 지금과 같은 남북한간의 정치 군사적 긴장관계에서 어떻게 장기적으로 민족의 통일에 유익한 협력관계를 창출해 낼 수 있는가의 문제로 요약된다고 하겠다. 여기에 대한 답은 결코 일방적인 전략일 수 없으며 점진적이며 정부와 민간의 역할의 구분을 통한 점진적인 접근방법이 유효하다고 하겠다.

## 참 고 문 헌

- 고일동(1993), “남북한 경제협력의 추진방향과 정책과제”, 『북한의 투자환경과 남북한 경제협력의 정책과제』, 제3회 학술회의자료집, 한국개발연구원 북한경제연구센터.
- 김성훈(1993), “북한경제 연구의 기본시각”, 『북방경제연구』, 한국북방경제학회.
- 김수용·이영선·정갑영(1993), 『NEAEDA 무역의 현황과 발전전망』.
- 대통령자문 21세기 위원회(1993), 『2000년에 열리는 통일시대』, 동아일보사.
- 이영선(1992), “한반도에서의 경제적 통합의 효과: 통일비용과 이득에 대한 시나리오적 접근”, 『북한의 현실과 통일과제』, 동아시아 연구논총 제2집, 동서문제연구원.
- 연하청(1993), “남북한 무역성과지수 비교로 본 경제협방안 고찰”, 『한국개발연구』, 한국개발연구원.
- 전홍택(1994), “북한의 금융제도현황과 경제통합시 예상되는 북한 금융부문의 개혁과제”, 『정책보고서 94-05』, 한국개발연구원.
- 전홍택(1993), “북한의 투자환경과 대북한투자전략”, 『한국개발연구』, 제15권 제2호, 한국개발연구원.
- 통일원(1993), 『남북경제교류의 현황과 과제』.
- 한국은행(1993), 『북한의 GNP 추정 보고서 1992』.
- 한재석(1994), “남북교역 확대방안”, 『남북 경제협력시대 어떻게 열어갈 것인가?』, 통일경제연구회.
- 황종남(1993), “라진-선봉 자유경제무역지대의 법적지위와 투자문제(DPRK 대외경제협력추진위원회)”, 『북한연구자료집』, 동서문제연구원 북한센터.

Economist Intelligence Unit(1993), *Country Profile, South Korea and North Korea*, II.

Hwang Jong Nam(1992), "Legal Position and Investment Issue of Rajin-Sonbong Economic Trade Zone ", a paper presented at Northeast Asia Round table III, Hong Kong, November 12-14.

Il-Dong Koh(1993), "Complementarity of Industrial Structures between North and South Korea".

Korean Options in a Changing International Order, edited by H.Y. Lee and C. Chung, Center for Korean Studies, University of California, Berkeley.

Kuribayashi, Sumio(1993), "Rethinking Development Strategy in Northeast Asia", Chapter 5.

日本貿易振興會 海外經濟情報センター(1993), "北朝鮮の經濟と貿易の展望".

# 남북연합의 조건과 접근방안

South Korea's Korean Commonwealth Proposal As a Reunification Policy

박 준 영  
Joon Young Park  
(이와여자대학교)



## I. 서론(Introduction)

한반도가 분단된지도 어언 49년, 통일을 위한 방안들이 계속 제시되어 왔으나, 지금까지도 별다른 성과를 거두지 못하고 있다. 한반도를 분단시켰던 국제사회의 정치이념과 세력균형에도 많은 변화가 일어났으며, 한민족을 질식시켰던 냉전체제도 사라져 가고 있으나, 한반도에는 아직 남북한의 적대적 불신 관계가 해소될 기미를 보이지 않고 있다. 1950년부터 3년간 동족상잔의 민족파멸적 전쟁을 치루면서, 사랑하는 가족이나 친지를 잃어버린 사람들은 아직도 적개심과 증오심을 잊지 못한 채, 살아가고 있는 것이다.<sup>1)</sup> 따라서 오늘날 남북한이 필요로 하는 것은 상호간 적개심과 불신을 털어 버리고, 허심탄회하게 한마음으로 추진할 수 있는 합리적인 통일방안이다.

1993년 한국정부는 화해와 협력단계, 남북연합 단계, 통일단계로 구성된 3단계 통일방안을 제시했고, 현재 남북연합 단계의 구현을 추구하고 있다. 남북연합 단계는 남북한간의 교류를 바탕으로 제도적인 협력기구를 조직하는 과정이며, 양측의 정상으로 이루어진 정상회의, 남북한 각료들로 구성되는 각료회의, 남북한 국회대표로 이루어진 남북평의회, 연락업무를 위한 공동사무처 등을 포함하고 있다.

본 논문은 남북한이 처해 있는 특수한 정치적 환경을 고려하여, 한국정부가 제안한 남북연합의 실현 가능성을 탐구하고자 한다. 먼저, 통일과 통합현상에 관한 국제정치 이론들을 개관하고, 한국이 제안한 남북연합의 성격을 분석한 후, 북한의 통일방안을 참조하여, 남북연합의 실현방안을 논의한다.

---

1) 잠정적으로 북한의 미래를 예측하면 몇가지 진로를 상정할 수 있다. 첫째, 식량의 부족 등 경제난으로 인한 민중의 봉기로 김일성 정부가 붕괴되고, 한국이 북한을 접수통일하는 길이다. 둘째, 중국과 같은 개혁, 개방이 김일성 정부에 의하여 적극적으로 시도되는 길이다. 셋째, 김일성 사후, 김정일이나 새로운 지도층에 의하여 현재와 같은 사회주의 체제를 유지하는 길이다. 넷째, 김일성 사후, 새로운 지도층에 의하여 모든 분야에 걸친 러시아식 개혁을 추진하는 길이다.

## II. 남북연합의 이론적 배경(The Theoretical Background of the Korean Commonwealth)

### 1. 국제정치의 통합이론 개관(An Overview of Integration Theory)

인류 역사는 많은 제국의 통일과 분열과정을 기록하고 있다. 제국들이 끊임 없이 출현했고, 붕괴의 과정을 거쳐 갔다. 로마제국이 붕괴되었고, 합스부르크제국, 오스만제국도 분열과 붕괴의 과정을 겪었으며, 근대에 와서는 대영제국, 프랑스, 네델란드, 스페인 등이 대제국의 건설과 붕괴의 전철을 밟았다. 최근, 구 소련이 붕괴되면서 독립국가연합(CIS : The Commonwealth of Independent State)이 출범되었으며, 1992년 마스트리히트 조약에 따라 오래동안 통합의 과정을 걸어 온 구주공동체(The European Community)는 유럽연합(The European Union)을 창설하며, 단일국가를 향한 또하나의 행보를 내디뎠다. 그리고 제2차 세계대전후 분단된 국가들도 재통합 노력을 계속하고 있다.

역사적으로 볼 때, 군사력에 의한 정복이나, 전쟁을 통하여 통일이 성취된 경우가 대부분이다.<sup>2)</sup> 실제로 군사력을 사용하지 않고, 외교적 위협에 의하여 항복을 받은 적도 있으나, 이 역시 강제력에 의한 통일의 범주에 속한다. 그러므로 통합의 과정에서 가장 중요한 변수는 전통적으로 강제력이었다.

그러나 군사력을 사용한 통합은 인명과 재산의 파괴라는 비극을 초래하게 되므로, 평화적인 방법으로 통일을 이룩하려는 욕구가 증폭되었다. 특히, 제2차 세계대전후 대규모 전쟁을 방지하려는 열망은 평화적인 통합의 가능성을 연구하도록 자극했고, 그결과 소위 통합이론이라고 부르는 국제정치 이론들이

2) 한마디로 통합이란 독립적인 정치단위 사이에 새로운 협력관계가 형성되는 과정을 의미한다. 독립적인 상태에서 상호간 협력체제가 형성되고, 더 나아가면, 통일이라는 단계에 이르게 되는 것이다. 도이취(Karl Deutsch)는 통합이라는 개념을 구성단위 상호간 의존이 이루어져 영향을 주게 되며, 통합된 체제로써 새로운 기능과 목적이 창출되는 과정이라고 분석한다. Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, 2nd ed. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1978 ; 통합이론에 대한 전반적 분석은 로버트 J. 리버, 구대열 옮김, *현대국제정치이론*(학문과 사상사, 1987), pp.59-100 ; 이상우, *국제관계이론*(박영사, 1987), pp.327-32 ; 구영록, *인간과 전쟁 : 국제정치이론의 체계*(법문사, 1989), pp.324-30 참조.



대두하였다. 대표적인 예로 연방주의 및 연합주의(Federalism and Confederacy)가 있고, 기능주의와 신기능주의(Functionalism and Neo-functionalism)가 있으며, 전달이론(The Communication Theory)이 존재한다.<sup>3)</sup> 이중, 연방 및 연합주의는 기구적인 측면에서의 통합을 강조하고 있고, 기능주의 및 신기능주의 그리고 전달이론은 구성원들의 행위와 사고방식이라는 측면에서 통합의 성향을 추적하고 있다.

첫째로, 연방주의 및 연합주의(Federalism and Confederacy)이다. 연방주의 및 연합주의는 기본적으로 중앙정부와 지역정부가 각각 부여받은 권한과 기능을 수행하며, 나란히 존재하는 정치체제를 의미한다.<sup>4)</sup> 지역정부의 독립성과 자주성을 보장하며, 동시에 하나로써의 정치적 통합을 이룩하여, 공동의 이익을 증대시키려는 통합체제이다. 대부분의 연합 및 연방제에 있어서 중앙정부와 지방정부의 권한은 명확하게 규정한 성문헌법에 기초하는 일이 많다.<sup>5)</sup> 이

3) 이 이외에도 상호의존 이론(Interdependence Theory), 초 국가주의(Transnationalism), 범 정부주의(Intergovernmentalism) 등이 있으나, 본 논문에서는 비교적 뚜렷한 통합이론만을 다루고 있다. 그리고 통합을 뜻하는 용어도 다양하게 존재하여, 구별이 쉽지 않다. 단일국가에 버금가는 협력관계를 이룩한 연방제(Federation)가 있는가 하면, 통합수준이 다소 빈약한 Confederation, Commonwealth, Union 등이 있고, 밀접한 공동체를 의미하는 개념으로 Community가 있으며, 특정 협력관계를 뜻하는 League, Alliance, Alignment 등이 존재한다. 그리고 국제기구(International Organization)의 참여에 의하여 국제적 협력관계가 생성된다. 대체로 통합의 정도를 정확하게 표현하기는 어려우나, 연합과 연방의 경우 Confederation과 Federation으로 표기하는 것이 일반적이다.

4) Murray G. Forsyth, *Unions of States: Theory and Practice of Confederation*, Holmes & Meier, 1981; J. C. Boogman and G. N. Van Der Plaat, eds. *Federalism: History and Current Significance of a Form of Government*, Kluwer, 1980; William H. Riker, *Federalism: Origin, Operation, Maintenance*, Boston: Little Brown, 1964; Preston King, *Federalism and Federation*, Johns Hopkins Univ. Press, 1983; Kenneth Wiltshire, *Planning and Federalism: Australian and Canadian Experience*, Queensland Press, 1986 참조.

5) 중앙정부와 지방정부의 권력도 연방제 국가들의 헌법체제 따라 다양한 차이를 노정하고 있다. 스위스, 오스트레일리아, 미국 등의 헌법체제는 중앙정부의 권한을 명시하고, 나머지 권한은 모두 주정부가 보유한 것으로 간주하나, 캐나다의 경우는 지방정부의 권한이 명시되고, 나머지 권한은 모두 중앙정부에 속한 것으로 해석하며, 반면 인도의 경우는 중앙정부와 주정부의 권한을 모두 명시하고 있다. William S. Livingston, *Federalism and Constitutional Change*, Greenwood Press, 1974; David C. Nice, *Federalism: The Politics of Intergovernmental Relations*, St. Martin's Press, 1986 참조.

경우, 대체로 중앙정부는 외교, 국방, 무역, 화폐발행, 이민정책등을 맡게 되고, 기타 분야의 권한은 지방정부에서 행사된다.

그러나 연합(Confederation)의 경우는 중앙정부의 권한보다, 지방정부의 권한이 많은 것이 특징이며, 연방(Federation)은 중앙정부가 지방정부보다 많은 권한을 가진 경우가 보통이다. 연합체제는 중앙정부가 외교 및 국방권을 완전히 보유하고 있지 못한 경우가 많고, 연방체제는 외교 및 국방권을 중앙정부가 보유한 경우가 많다.<sup>6)</sup>

현대 국제사회의 대표적인 연방체제는 오스트레일리아, 캐나다, 스위스, 미국의 예에서 찾을 수 있다. 오스트레일리아의 경우, 1900년 연방헌법을 통하여 오스트레일리아연방국가(The Commonwealth of Australia)로 창립되었으며, 캐나다는 1867년 영국에 의한 입법조치로써 연방헌법을 공포하게 되었다. 스위스의 경우는 중세이후 동맹관계(Alliance)를 형성해서 지역 상호간의 관계가 밀접해졌으며, 연합(Confederation)단계를 거쳐, 최종적으로 연방정부(Federation)를 구축하였다. 미국의 경우, 1781년 부터 1789년까지는 지방정부의 권한이 월등했던 연합체제(Confederation)였으나, 1789년 부터 중앙정부의 권한이 강화된 연방정부(Federation)를 출범시켰다.<sup>7)</sup>

그러나 연방제와 연합제의 차이점은 기구적인 측면보다 통합수준의 차이에서 나타난다. 실제로 연방과 연합은 권력상의 차이나 이념상의 차이가 분명하지 않고, 현실 환경상황에서 연방이나 연합을 택했을 뿐이지, 뚜렷히 구별할 수 있는 특징을 가지고 있지 않다. 연방 및 연합체제는 기본적으로 구성단위 상호간 협력의 의사가 존재하고, 공동의 이해관계를 개선시키기 위하여 공동의 행동을 취할 용의가 있을 때 형성되는 체제이다.

---

6) 멕시코, 브라질, 러시아, 말레이시아, 인도 등 많은 국가들이 헌법구조적 측면에서 보면, 연방제를 채택하고 있으나, 정치권력이 중앙정부에 집중되어 있는 경우는 진정한 연방제 국가라고 하기 어려우며, 스위스, 미국, 캐나다 정도가 대체로 순수한 연방체제를 유지하고 있다. Daniel J. Elazar, Exploring Federalism, Univ. of Alabama Press, 1986 ; Carl J. Friedrich, Trends of Federalism in Theory and Practice, New York : Praeger, 1968 참조.

7) H. C. Allen, The United States of America, New York : Frederick A. Praeger, 1965 ; Merrill Jensen, The New Nation, The Northeastern Univ. Press, 1981 참조.

둘째로, 기능주의와 신기능주의이다. 기능주의는 경제적, 사회적 교류가 증대되고 통신 및 정보의 교환이 빈번해짐에 따라 평화적인 관계가 정착되고, 그결과 자연스럽게 정치적인 측면의 협력관계로 전파되어, 궁극적으로 정치, 군사, 외교적인 측면에서의 평화적 통합을 가능하게 해 준다는 이론이다.<sup>8)</sup> 그러나 기능주의적 협력관계는 평화의 정착에는 도움을 주지만, 반드시 정치적 협력관계로 전파되는 것이 아니라는 인식이 생기면서, 이러한 약점을 보완한 신기능주의가 탄생되었다. 신기능주의는 순수한 경제적, 사회적 교류만을 추구할 것이 아니라 정치적인 요소가 가미된 교류와 접촉까지도 촉진함으로써 기능적인 협력관계를 더 한층 자극할 수 있다는 논리를 정립하였다.<sup>9)</sup>

세째로, 도이취(Karl Deutsch)가성한 전달이론(The Communication Theory)이다. 전달이론은 상이한 국가체제 간에 정보, 교육, 왕래, 교류, 접촉 등이 증대될 수록 공동체 의식이 강화되어, 상호간 정책적 의도 및 목적을 쉽게 파악할 수 있게 되어 전쟁이라는 폭력사태를 피할 수 있는 전달체계가 형성된다는 논리이다. 이렇게 형성된 전달체계는 국제평화의 유지는 물론 궁극적으로 통합의 달성에도 중요한 역할을 수행한다는 이론이다. 도이취는 전달수준의 차이에 따라 융합된 정치 공동체(Amalgamated Political Community) 및 다원적 안보공동체(Pluralistic Security Community)로 나누었다. 다원적 안보공동체는 현재 미국과 캐나다, 영국과 미국, 독일과 프랑스의 관계에서 발견되는 전달체계인데, 상호간 분쟁의 해결방식으로 전쟁은 상상할 수 없고, 평화적인 방법만을 고려하게 된 국가관계를 의미한다. 한편, 융합된

8) 머트리니(David Mitrany)는 기능주의적 논리를 제시하면서, 미래 국제사회는 민족자결주의(National Self-determination) 원칙이 아니라, 기능적 협력주의(Functional Co-determination) 원칙에 의하여 운영될 것이라고 예측했다. David Mitrany, A Working Peace System, Chicago: Quadrangle Books, 1966; Gunnar Myrdal, Beyond the Welfare State: Economic Planning and its International Implications, New Haven, Conn.: Yale Univ. Press, 1960 참조.

9) Ernst Haas, Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization, Stanford: Stanford Univ. Press, 1964; -----, The Uniting of Europe, Political and Economic Forces, 1950-1957, Stanford: Stanford Univ. Press, 1958; Leon Lindberg and Stuart Scheingold, Europe's Would-be Polity: Patterns of Change in the European Community, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1970; Joseph S. Nye, Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization, Boston: Little, Brown and Co., 1971 참조.

정치공동체는 구성단위간 동질적 일체감이 최대한 성숙하여 완전한 단일국가 체제로 승화된 전달체제를 상징한다.<sup>10)</sup>

이들의 논리를 종합하면, 통합에 긍정적인 영향을 미치는 요소와 부정적인 영향을 미치는 요소를 구별할 수 있다. 통합에 긍정적인 요소로는 공동의 적이 외부에 존재하거나, 외부의 침략 가능성이 있을 때, 그리고 공동의 방어가 필요할 때, 통합이 이루어지기 쉽다. 상호간 자유무역을 통해 경제적 이익을 확대하기 위한 방편으로 통합을 시도할 때도 있고, 전신, 전화, 통신 등 교류와 접촉이 증대되면서 통합의 길로 나서는 경우도 있다. 동일한 혈통, 언어, 문화를 보유하고 있는 경우, 통합을 향한 움직임이 자연스럽게 형성되게 마련이다. 한편, 통합움직임에 부정적 영향을 미치는 요소로는 지역적 독립성을 증대시키려는 욕구가 클 때, 언어, 혈통, 종교, 및 문화의 차이가 클 때,<sup>11)</sup> 역사상 계속적으로 경쟁관계에 있던 지역들은 분열되기 쉽고, 공동의 적이 없고, 안보상 협력의 필요성이 없을 때도 쉽게 분열된다.<sup>12)</sup> 통합과 분열현상은 특정시대에 형성되어 있는 전달수준의 차이와 정치이념과 체제의 차이, 정치지도자들의 노력, 여론의 향방에 따라 서로 영향을 주고 받게 된다.

## 2. 남북연합의 이론적 성격(Theoretical Relevance of the Korean Commonwealth)

한국정부가 추진하고 있는 남북연합(The Korean Commonwealth)은 남북한이 각각 독립적인 상태를 유지하면서 긴밀한 협력관계를 형성하는 단계를 의

---

10) Karl W. Deutsch, Nationalism and Social Communication, 2nd. ed., Cambridge, Mass. : M. I. T. Press, 1966 ; -----, The Nerves of Government : Models of Political Communication and Control, The Free Press of Glencoe, 1963 ; -----, Sidney Burrell, et al., Political Community and the North Atlantic Area, Princeton, N. J. : Princeton Univ. Press, 1957 참조.

11) 연방제는 때때로 통합시키려는 지역이 현격한 차이점을 노정하고 있을 때, 차이점을 해소하기 위한 차선책으로 추구될 수도 있다. 스위스나 캐나다의 경우처럼 현격한 언어의 차이, 종교상의 차이, 그리고 미국처럼 지역정부의 자주성을 보호하려는 정치적 욕구로 부터 출범될 수도 있는 것이다.

12) Philip E. Jacob and James V. Toscano, eds., The Integration of Political Communities, Philadelphia : Lippincott, 1964 ; Joseph S. Nye., "Comparative Regional Integration : Concept and Measurement," International Organization, vol. 21, 1968 참조.

미한다. 다시 말해서 남북연합은 남북한이 독립성과 상이한 이념과 정치체제를 유지하면서 별개의 국가처럼 교류를 확대하여 남북한간 평화를 정착시키고, 통합을 향해 전진하기 위한 준비단계를 의미하는 것이다.

통일원은 화해와 협력관계의 조성과 함께 이루어질 남북연합체(The Korean Commonwealth)를 다음과 같이 정의하고 있다. 남북연합은 상징적인 의미에서는 통합된 상태이지만, 국가정책적인 차원에서는 독립적인 위상을 유지한 채, 정책적 조화를 추구하며, 남북한 내부관계는 국내법적인 특수관계를 설정하게 된다.<sup>13)</sup> 통일원의 설명에 의하면, 남북연합은 대외적으로는 독립적인 국가연합이고, 대내적으로는 특수한 이원론적 국내관계이므로 역사적으로 존재했던 기존의 연합형태에서는 그 전례를 찾기 어렵고, 한반도라는 특수한 상황에서 성립된 특별한 결합형태로 간주하겠다는 것이다.<sup>14)</sup>

실제로 국가간의 연합이나 연방구조에 있어서 독립적 상관관계를 이루고 있는 형태는 다양하게 존재하므로, 한국정부가 제안한 남북연합을 정확하게 분류하기가 어려운 측면이 있다.<sup>15)</sup> 그러나 남북연합을 특수한 형태의 연합체로 주장하기 보다 현존하는 통합이론에 비추어 남북연합의 이론적 성격을 규명할 수도 있다. 민족동질성을 추구하는 방안의 기본적인 요소는 통일의 주체를 민족구성원으로 삼는다는 점이다. 민족구성원들이 공존공영의 원칙을 바탕으로 일체감을 형성하며, 민족구성원에 의하여 주도되는 통일의 열기를 정치적 통합의 밑거름으로 삼겠다는 의도이다.<sup>16)</sup> 이는 통일의 주체를 국가나, 정부나, 권력중심에 두기보다 남북한의 민족 구성원에게 두고, 민족의 복지를 바탕으로

13) 통일원, 통일백서, 1992 참조.

14) 전인영, “한민족공동체 통일방안의 이념적 측면 : 남북한의 시각 및 인지 비교,” 통일원, 한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향, 통일방안 논문집, 1990 ; 장명봉, “특수한 국가결합 형태로서의 유럽공동체와 노르딕협력체 : 남북연합의 발전과 관련하여,” 통일문제연구, 1990년 가을호 참조.

15) 따라서 국내학자들도 남북연합의 성격에 대한 정의를 다양하게 내리고 있다. 예를 들면, 장명봉은 남북연합 체제가 연방제는 아니나, 느슨하게 연계된 국가연합체로써 실제적으로는 영국연방과 같은 결합형태로 분석한다. 한편, 김학준은 남북연합의 성격을 국가연합 체제와 연방제의 중간 쪼매 해당하는 단계로 분류한다. 장명봉, 한민족공동체 통일방안, 그 법적 체계화 연구, 국토통일원, 1989 ; 김학준, “민족공동체와 남북한 체제연합 연구,” 통일원, 통일문제 연구, 1989년 가을호 참조.

16) 이흥구, “민족화합 민주통일 방안의 역사적, 이념적 조명,” 이상우 편, 통일한국의 모색, 박영사, 1967 참조.

로 한 통일을 이루겠다는 포부이다. 이론적으로 볼 때, 이러한 논리는 도이취(Karl Deutsch)의 전달이론에서 제시하는 공동체(Community)개념과 해당하며, 시민차원의 교류확대, 신뢰감 조성 등 기능주의 및 신기능주의적 통합현상을 포함하고 있다. 공동체 의식이 함양되면, 상호의존의 토대위에서 기능주의적이며, 제도적인 통합을 달성할 수 있다는 논리이다.

한국정부는 남북연합을 The Korean Commonwealth로 표기하여 공동체 개념을 강조하고 있으나, Commonwealth는 단순히 공동의 번영을 추구하겠다는 의미의 협력체제에 불과하므로, 남북통일이라는 일체적 통합을 추구하려는 한국의 상황에 적합한 용어가 될 수 없다. 왜냐하면, 한국정부가 추구하고 있는 남북연합은 분열된 상태로 부터 통합을 향해 나아가는 협의체이므로, 도이취(Karl Deutsch)에 의한 공동체(Community) 개념을 바탕으로 한 남북연합(Confederation) 개념이 적합하다고 생각된다. 제2차 세계대전후 형성되었던 영국연방(The British Commonwealth)이나, 구 소련이 무너지고, 형성된 독립국가연합(CIS : The Commonwealth of Independent States)의 경우 모두 Commonwealth라는 용어를 사용하고 있으나, 영연방은 매우 느슨하게 연결된 독립 연합체제였으며, 처음부터 자유로이 탈퇴할 수 있는 권리를 부여했기 때문에 쉽게 붕괴되었고, 독립국가연합의 경우도 구 소련체제의 해체과정에서 출현한 분열주의적 협의체이다.

비록, 통일원에서는 남북연합을 특수한 개념으로 Commonwealth를 사용코자 하나, 학문적으로 Commonwealth라는 용어는 특별한 개념을 내포할 수 없다. 오히려 공동체 개념을 수용하려면, 오히려 Community라는 용어가 민족적 일체감을 의미하는 용어로 적당하며, 정치적인 통합을 의미하는 용어로는 Confederation으로 하는 것이 Commonwealth가 가지고 있는 의미상 혼란을 방지할 수 있는 것이다. 더구나, 북한은 그들의 연방제 방안을 제안할 때, 고려민주연방공화국(DCRK : The Democratic Confederal Republic of Korea)에서<sup>17)</sup> Confederal이라는 형용사를 사용하고 있으므로, 남북 상호간 수용성을 높이려

17) 북한이 연방제로 통일된 이후의 한반도 국호를 고려연방제(DCRK : The Democratic Confederal Republic of Korea)로 결정한 것은 지나치게 일방적이며, 극히 시기상조적인 발상이나, 미리 국호를 정하기로 한다면 한국연합(COK : The Confederation of Korea)으로 하는 것이 타당하다고 생각한다.

는 의미에서도 기존의 학문적 이론에 해당하는 Confederation으로 표기하는 것이 타당하다는 생각이다.<sup>18)</sup> 오늘날까지 남북통일이 지연되고 있는 이유는 현실적인 불신감을 효과적으로 해소하지 못한 때문이지, 논리의 결핍에 기인된 것이 아니므로, 남북한은 또한번 논리적 경직성으로 인해 당위적 논리의 노예로 전락하지 않도록 주의할 필요가 있다.

---

18) 조순승은 평화민주당의 3단계 통일방안을 설명할 때, 국가연합을 Commonwealth 또는 Confederation으로 표기하고 있다. 조순승, “평화민주당의 통일정책 : 평화통일 3단계론,” 한국정치학회, 통일의 이론과 정책방향(1992년 2월), pp.47-54 참조.

### Ⅲ. 남북연합안의 내용과 성격(The Proposal of the Korean Commonwealth)

1993년 김영삼대통령은 화해와 협력, 남북연합, 통일국가로 연결되는 3단계 통일방안을 발표하였다. 1993년 7월 평화통일 자문회의 출범식 연설에서 3단계 통일방안을 제시하였고, 이어서 9월 정기국회 국정연설을 통해서도 3단계 통일방안을 천명했다.<sup>19)</sup>

1982년 한국정부는 민주적 절차에 의한 민족화합 민주통일 방안을 제시하였고, 1989년에는 이를 보다 구체화시킨 한민족공동체 통일방안을 발표하였으나, 이방안에는 교류를 통한 기능적인 협력관계와 연합체 창설이라는 기구적인 통합체가 구별없이 총체적으로 제시되었다. 그러다가 1993년 기능주의적인 협력관계와 기구주의적인 연합체 단계가 명확히 구분된 3단계 통일방안을 제시하게 된 것이다.<sup>20)</sup>

3단계 통일방안은 민족화합 민주통일방안의 개념과 한민족공동체 통일방안을 융합시켜 새롭게 제안된 방안으로, 기능적 측면에서의 화해와 기구적 측면에서의 연합이라는 단계를 구분해서, 남북한이 최대의 자율성과 독립성을 유지하며, 동시에 기구적 측면의 통합을 시도할 수 있는 길을 열어 주었다.

현재, 한국정부는 남북한간에 화해와 협력의 과정을 조성하여 남북연합을 구현시키고자 노력하고 있다. 남북한간 다양한 차원에서의 교류와 접촉을 증대시켜 상호 이해를 도모하면, 상호간 뿌리깊게 존재하는 불신과 증오감을 약화시켜 남북연합을 성취시킬 수 있는 토양이 마련될 것이라는 생각이다. 이산가족의 재회 및 고향방문 등 비 정치적 차원의 협력을 확대하므로써, 상호간에 쌓여 있는 불신을 제거함과 동시에 내정불간섭, 상호 비방중지, 국제적 협조관계의 창출 및 평화협정의 체결 등을 통하여 이해와 신뢰를 쌓아가면 남

19) 통일원, 김영삼 정부의 3단계 3기조 통일정책, 1993 참조.

20) 박관용은 국가연합 단계가 한반도의 평화정착, 신뢰감 조성, 민족동질성 회복등 통일을 위한 준비단계로써 필수적이라고 분석한다. 박관용, “한민족연합체 통일방안 시안,” 한국정치학회, 통일의 이론과 정책방향, 1992년 참조.



북연합을 실현시키기 위한 기초를 만들 수 있을 것이라는 생각이다.<sup>21)</sup>

1991년 남북한은 화해와 불가침 및 교류, 협력에 관한 기본 합의서에 조인하였고, 이를 성취시키기 위한 기구로 남북 고위급 회담과 분과위원회, 공동위원회등을 설치하였다. 이때, 남북합의서에서 남북한은 상호간 정식으로 국호를 사용하였고, 이어 남북한 비핵화 공동선언을 채택하여 핵무기 뿐만 아니라 화학무기나 생물학 무기 등 대량살상무기의 철폐를 향한 장기적인 포석을 놓게 되었다.<sup>22)</sup> 그러나 북한은 남북한 불가침선언으로 남한에서 미군의 철수, 팀스피리트 훈련의 중단, 국가보안법의 철폐 등이 이루어 질 것으로 기대하였으나, 별다른 효과를 거둘수 없자, 특사교환을 제안하여 남북합의서의 시행계획을 무산시켰다.<sup>23)</sup> 더구나 최근 북한, 미국간에 전개되고 있는 핵사찰 분쟁은 첨예한 대결양상을 빚어 남북한 화해와 협력을 위한 교류도 일체 추진되지 못하고 있다.

한국정부는 남북한간에 형성된 신뢰회복과 교류증진을 바탕으로 기구적 차원의 남북연합의 설치를 기대하였는데, 남북연합은 남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회 (남북 국회대표회의), 공동사무처 등으로 구성되었다.<sup>24)</sup> 남북정상회의는 남북한 정상으로 구성된최고의 의사결정기구로써, 남북연합체의 운영을 위한 현장을 채택하고, 연합체 전반에 대한 최종결정을 내리게 된다. 남북각료회의는 교역축진문제, 이산가족 재회문제, 경제공동체 형성문제, 군비통제 문

- 21) 김덕중은 화해와 협력의 단계가 남북연합을 성공적으로 달성시킬 수 있는 단계로 간주한다. 김덕중, “남북연합의 구성방안,” 구영록, 임용순 공편, 한국의 통일정책 (나남, 1993), pp.229-48 참조.
- 22) 정세현, “기본합의서의 법적 성격과 정치적 의의,” 남북화해, 협력시대, 우리의 좌표와 과제, 민족통일연구원, 1992 참조.
- 23) 북한은 남북합의서를 자주적 입장에서 조국통일을 이룩할 수 있는 귀중한 강령으로 높이 평가하고, 최고인민회의에서 비준까지 받으며 경축하였다. 1992년 신년사에서 김일성은 남북합의서로 인하여 평화통일을 완성하기 위한 군축의 실현, 한반도의 비핵화, 주변국가들에 의한 협조조성, 냉전시대의 낡은 투쟁정신의 해소 등을 실현하게 되리라 기대했다. 그결과 북한은 팀스피리트 훈련중지, 남북한 군축 실현, 주한미군 철수, 국가보안법 철폐 등 일련의 조치를 요구하였고, 별다른 성과가 없자, 남북합의서에 대한 열의가 저하되었던 것이다. “1992년 김일성 신년사,” 월간 북한동향, 통일원, 1992년 1월호 참조.
- 24) 우철구, “새정부의 통일정책과 ‘남북연합’형성에 관한 문제,” 구영록, 임용순 공편, 앞의 책, pp.100-105 ; 김명기, “남북연합의 제도적, 실천적 과제,” 한민족공동체 통일방안의 이념적 기초와 정책방향, 국토농일원, 1990 ; 장운수, “남북연합 운영체제에 관한 연구,” 한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색, 통일원, 1992 참조.

제, 평화협정 체결문제 등 실질적인 사항들을 협의한다. 남북평의회는 통일국가의 형태, 국호의 결정 등 통일을 준비하기 위한 사항 및 최종적으로 통일헌법을 제정하기 위한 토의를 진행한다. 공동사무처는 평양과 서울에 상주 연락대표부를 설치하며, 남북한 정부가 필요로 하는 연락업무를 담당한다.

이러한 남북연합 구상은 과도적 체제로써 상대방의 이념과 체제를 유지시키면서, 협력관계를 증진시켜 궁극적으로 경제문제, 외교문제 및 안보문제까지 협력할 수 있는 준비단계로 제시되었다. 다시 말해서 대외적인 외교나 국방문제는 독자적으로 행사하나, 대내적으로는 남북한이 상호 다양한 협력조직을 추구해 나갈 수 있는 방안이다.

한국이 제시하고 있는 남북연합은 경제적, 사회적 측면에서 남북한 공동체 개념을 강화시키고, 동시에 정치구조적 측면에서 일연의 기구를 창설하는 과정을 담고 있다. 이러한 남북연합 창성방안에서 화해 및 협력단계, 연합단계, 통일단계는 반드시 순서대로 형성되는 것은 아니며, 각 단계가 중복해서 발생되거나, 또는 건너 뛴 수도 있는 것이다. 결론적으로 민족구성원 차원의 교류에 중점을 두었던 한민족 공동체 통일방안을 보다 더 구체화시켜, 기능적인 협력관계를 기구적 통합으로 승화시킨 것이 바로 남북연합체인 것이다.

#### IV. 북한의 연방제 방안 및 재야 통일방안 (North Korean Unification Policy and Other Proposals)

1980년 10월 10일 제6차 조선노동당 대회에서 김일성은 고려민주연방공화국의 창설을 주창하며, 남북한의 사상과 제도를 그대로 둔 채, 한반도 통일을 달성하기 위한 연방제 통일방안을 제시하였다.<sup>25)</sup> 북한의 연방제 방안은 최고 민족연방회의와 그 산하에 연방상설위원회를 설치하며, 지역적 자치정부의 권한과 의무를 인정하는 상태에서 통일연방정부를 운영해 나간다는 측면에 초점을 맞추고 있다.

북한의 연방제 통일방안은 오래 전부터 제안되어 오늘날까지 줄곧 유지되고 있다. 1960년 8월 15일 김일성은 독립경축사를 통해 남북한간의 이념적 차이와 체제적 상이성을 유지하면서 통일을 달성할 수 있는 방안으로 연방제를 제안하였다. 이때의 연방제 방안은 민족통일을 이룩할 때까지 중간단계로 제시되었으며, 연방제를 실현시키기 위해선 주한 미군의 철수 및 반공법의 철폐가 필요하다고 주장했다. 이어 1973년 남북조절위원회 회담이 결렬되고 남북한 관계가 냉각되기 시작했을 때, 북한은 또다시 고려연방제에 의한 통일방안을 평화통일 5대강령에 포함시켰다. 그리고 1980년 북한은 통일연방공화국의 국호까지 제정하며, 구체적인 사항을 담은 연방제 방안을 천명하였던 것이다.<sup>26)</sup>

김일성은 그의 연방제 통일방안에서 국호를 고려민주연방공화국(DCRK : The Democratic Confederal Republic of Korea)으로 제안하고, 남북한의 정치이념과 제도의 차이를 그대로 둔 채, 연방제로 통일할 것을 주창했다. 고려민주연방공화국은 남북한의 군대를 10만내지 15만명으로 감축시키고, 남북한 군대를 합쳐 민족연방군을 창설하며, 남북한 대표와 해외동포 대표로 구성된 최고민족연방회의를 통해 민족연방군을 지휘한다는 착상이다. 고려민주연방공화국은

25) 국토통일원 편, 조선노동당대회 자료집, 제4집, 통일원, 1988 참조.

26) 신정현, “북한의 연방제 통일방안의 전개와 목표,” 신정현 편, 북한의 통일정책(을유문화사, 1989), pp.253-80; 곽태환, “국제환경의 변화와 북한의 통일정책,” 신정현 편, 위의 책, pp.345-80; 이종석, “북한 대남정책의 전개와 변화과정,” 통일원, 통일문제연구, 1992년 가을호 참조.

외교적으로 남북한이 현재 보유하고 있는 기존 외교관계를 존중할 것이며, 점차적으로 대외관계를 조정하여 궁극적으로는 비동맹 중립노선을 채택해야 한다고 주장했다. 이러한 연방제를 민족의 자유의사에 따라 자유롭게 실현하기 위해서 남한은 주한 미군의 철수 및 국가 보안법의 철폐, 미국에 의한 한반도 내정불간섭을 시행해야 한다고 주장했다.<sup>27)</sup>

그러나 공산주의자들은 자신의 정치세력을 확대시키는 전략으로 연합전술이나 연립정부의 수립 방식을 오래동안 활용해 왔다. 1917년 레닌은 러시아에서 공산혁명을 이룩한 후, 볼셰비키 세력이 확립될 때까지 연립정부를 추구했고, 모택동도 1924년, 1937년 및 1945년 세차례에 걸친 연합 또는 합작방식에 따라 중국 공산화 전략을 주도해 나갔다. 월맹의 경우에도 1960년, 1963년 및 1969년 수차례에 걸친 연합이나 연립정부를 제안하여, 고딘 디엠정부를 전복시키거나, 미군의 철수를 유도하는 전략을 구사하였다. 1945년 김일성도 국내 민족진영, 연안파, 소련파, 남로당파, 그리고 자신이 속했던 갑산파를 연합한 연립정부를 구성했다. 그후, 20여년에 걸친 숙청과정을 통하여 김일성은 박헌영의 남로당파, 김주봉의 연안파, 허가이의 소련파, 그리고 자신의 갑산파 중 일부를 제거한 후, 1970년대 초부터 김정일을 후계자로 한 권력체계를 완성시켰던 것이다.<sup>28)</sup>

따라서 한국은 북한의 연방제 제안에 대하여 처음부터 공산주의자의 상투적 전술로 불신하였으며, 더구나 북한이 연방제의 전제조건으로 미군의 철수와 반공법의 철폐를 요구했기 때문에, 북한의 연방제는 한국의 정치체제를 파괴하려는 정치적 음모로 간주하였던 것이다. 특히, 북한은 연방제를 제안할 때, 남북군대를 즉시 통합하고, 미군을 즉각 철수시키도록 요구하였으므로 현실적으로 수용하기가 매우 어려운 통일방안으로 간주했다.

1991년 김일성은 신년사에서 재차 연방제를 거론하며, 연방제 설립 최초단계에서는 연방정부의 권한을 축소시키고, 대신 지역정부가 많은 권한을 보유

---

27) 조국의 자주평화통일을 이룩하자, 평양:로동출판사, 1980; 한민 읍김, 루이제 린저 저, 또하나의 조국:루이제 린저의 북한기행(공동체, 1988), pp.191-212 참조.

28) 양호민, 이상우, 김학준 공편, 민족통일론의 전개, 형성사, 1986; 민병천, 민족통일론(고려원, 1988), pp.176-96 참조.

하였다가, 연방정부의 권한을 점차적으로 확대해 갈 수 있다고 설파했다.<sup>29)</sup> 그러나 북한은 한국정부의 남북연합 제안에 대해서는 분단영구화 획책이라고 거부하고 있다. 실제로 북한은 남한이 제안한 민족화합 민주통일 방안, 한민족공동체 방안, 남북연합 방안 등을 모두 한반도에 두개의 국가를 존속시키려는 분단 영구화 책동이라고 맹렬히 비난하였다. 오직 북한의 연방제 통일방안만이 남북한의 체제를 유지시키며, 한반도를 평화적으로 통일할 수 있는 유일한 방안이라고 주장했다.<sup>30)</sup>

한편, 한국 재야세력들도 통일방안을 진지하게 연구하고 있다. 1992년 대선 당시 평화민주당의 김대중 대통령후보는 연합단계, 연방단계, 통일국가의 3단계로 구성된 통일방안을 제안하였다.<sup>31)</sup> 먼저, 국가연합 단계는 현 정부의 남북연합 단계와 유사한 구조를 가지고 있는데, 남북한이 동등한 비율로 참여한 공화국연합기구를 통하여 만장일치제에 의한 의사결정 방식을 채택하고 있다. 그리고 약 10년 정도의 연합기구 단계를 거친 후, 외교권 및 국방권이 중앙정부로 위임된 연방정부를 출범시키며, 최종적으로 통일국가를 조직하는 수순을 상정하고 있다.<sup>32)</sup> 이 통일방안에서는 연방정부 단계를 최종단계로 설정하지 않고, 중간단계로 상정하고 있다. 한국의 재야 진영에서도 통일방안을 수립하고 있다. 진보정치연합은 남북한의 이념과 체제의 차이를 고려하여 연방제 정부가 적합한 통일정부 형태로 생각하고, 더불어 남북한의 차이를 유지시키려면 연방체제를 최종형태의 통일정부로 받아 들여야 할 것이라고 주장하고 있다.<sup>33)</sup> 1960년 김일성은 체제전복을 두려워하는 한국정부의 우려를 삼제시키기 위하여 연방제 통일방안을 중간단계로 제시하였으나, 1980년 김일성은 북한의 체제와 이념을 고수하려는 의도에서 연방제 통일방안을 통일정부의 최종

29) 통일원, 북한개요, 1992 참조.

30) 노동신문, 1993년 9월 12일 참조.

31) 김대중후보의 3단계 통일방안은 신뢰와 동질성을 추구하는 국가연합 단계, 중앙정부에 외교권과 국방권이 위임된 연방정부 단계, 그리고 최종적인 통일국가 단계로 구성되었다. 김대중, 공화국연합체, 학민사, 1991 참조.

32) 미국의 독립과정에서 1781년부터 1789년까지는 연합정부 체제가 출현하였고, 1989년부터 오늘날의 연방헌법에 의한 연방정부가 형성되었다. 한반도 통일의 수순에서도 이와 유사한 과정을 유추하고 있는 셈이다.

33) 정태윤, “진보정치연합의 통일정책,” 한국정치학회, 통일의 이론과 정책방향(1992년 2월), pp.71-9 참조.

형태로 제안하고 있다. 그러나 연방제 정부가 한반도 통일의 최종형태가 되어야 할 것인가 또는 중간단계가 되어야 할 것인가 라는 문제는 현재로써 논의의 대상을 삼을 필요가 없다. 왜냐하면, 연방체제가 조직된 후, 연방정부의 지속적인 존속여부를 결정해야 될 문제이고, 더구나 연방정부의 생명은 그 당시의 정치, 경제, 사회, 문화적 환경요건에 따라 결정될 사항이기 때문이다.

## V. 남북연합의 조건과 접근방안(An Analysis of Variables in Relation to the Formation of the Korean Commonwealth)

한국정부가 추진하고 있는 남북연합은 한반도가 처한 특수한 정치적 환경을 감안하여 남북한의 정치적 독립을 유지하며, 한반도 평화를 구축하고, 통일을 달성할 수 있는 준비단계로 제시되었다. 그러나 남북연합을 실현시키기 위해서는 당위적인 차원의 논리보다 현실적인 실현 가능성이라는 측면에 중점을 두어야 할 것이다. 왜냐하면, 애초 남북한이 분단된 상황 자체가 당위적으로 설명될 수 있는 계제가 아니었고, 현실적인 세력균형의 원리에 따라 이루어졌기 때문이다.

사실상 당위적으로 분석하자면, 일본이 한국을 강점한 것도 용납할 수 없는 일이고, 미국과 구 소련이 남북한을 점령한 것도 있을 수 없는 일이었다. 그러나 한반도에는 이미 미국을 비롯한 러시아, 중국, 일본 등 주변 4개국이 영향력을 행사하고 있고, 국제사회의 세력균형이라는 차원에서 남북분단이 발생했기 때문에 당위적인 논리에 입각한 통일방안은 현실상황의 한계에 부딪히게 마련인 것이다. 이점이 바로 김일성정부가 통일방안을 내세울 때마다 직면하고 있는 최대의 약점이다. 북한은 자신이 내거는 통일방안의 타당성을 당위적인 논리에 의거하여 증명하려고 하나, 논리적 타당성 못지 않게 중요한 것이 바로 현실적 실현 가능성이기 때문에 지금까지 별다른 성과를 거두고 있지 못한 것이다. 따라서 한국의 경우, 남북연합을 실현시키고자 할때 당위적인 차원 뿐만 아니라 현실적이고, 실용적인 측면에서도 수용 가능성이 증대될 수 있도록 조건과 접근방안을 검토할 필요가 있다.<sup>34)</sup>

34) 구영록은 남북한 관계를 민족이익과 국가이익의 차원에서 분석한다. 민족이익은 남북한 국민을 하나로 생각하고, 민족의 공동된 이익을 최우선으로 삼으며, 조국의 통일을 민족의 절대적인 목표로 삼고, 외세의 영향력을 최소화하면서 민족 내부의 화합을 추구하는 자세를 의미한다. 반면, 국가이익 개념은 한국의 안전과 번영을 우선시하고, 남북한 교류도 한국의 발전을 위주로 추진하며, 부문별하고, 무책임한 교류우선주의를 값싼 감상주의로 치부하는 자세이다. 그러나 이러한 논리는 민족이익과 국가이익이 상반된다는 가정하에서 가능하다. 실제로 보면, 민족이익과 국가이익은 상호 중복되거나, 혼합되어 발생하는 경우가 많다. 따라서 남북한 관계를 민족이익과 국가이익으로 나누기 보다 당위적 차원과 현실적 차원으로 나누어 분석하는 것이 타당하다는 결론이 나온다. 예를 들면, 민족이익을 우선시하여 외세를 물리치고, 통일을 달성해야 한다는 당위적 주장은 그 누구도 반론을 제기할 수 없으나, 현실적으로 이러한 논리를 실현시키기 위해서 어떠한 방안이 가능할 것인가 라는 문제에 제기하면 많은 논란과 대안이 제시되게 마련이다. 따라서 남북관계를 민족이익과 국가이익이라는 차원에서 보다 당위성과 현실성이라는 차원으로 분석해야 될 것이다. 구영록, “한국의 국가이익과 통일정책,” 구영록, 임용순 공편, 앞의 책, pp.28-9 참조.

이러한 측면을 고려하여 남북연합을 실현시키기 위한 조건과 접근방안을 검토하면, 다음과 같은 사항들을 정리할 수 있다.

첫째, 상호존중의 원칙이다. 남북한은 먼저 평화적, 민주적 방법에 의하여 민족구성원의 의사를 존중하면서 합의를 도출할 수 있는 정치적 분위기를 창출해야 할 것이다. 남북한은 동등한 입장에서 상대방을 존중하고, 그동안 남한이 우선시 해 온 기능주의적 통합방법과 북한이 추구해 온 기구주의적 통일방안을 보완적으로 조화시킬 수 있는 가능성을 검토해야 한다. 기회만 있으면 상대방을 매도하거나, 약점을 찾아내려는 경쟁적 태도를 지양하고, 상호자연스럽게 대화할 수 있는 분위기를 조성해야 할 것이다.<sup>35)</sup> 남북한이 외교적 책략에 의해서 상대방을 비하하지 않고, 쌍방이 협조적 정신을 발휘하여 순수성, 진실성, 신뢰성에 의한 대화와 접촉을 진행해 나갈 수만 있다면 남북연합을 실현시킬 수 있는 가능성은 커질 것이다.<sup>36)</sup> 다시 말해서 한국과 북한이 각기 상대방을 경쟁상대로 간주하지 말고, 공존공영의 동반자 관계를 건설할 수 있도록 노력해야 할 것이다. 그리하여 상호간 뿌리 깊이 박힌 불신과 증오, 그리고 의심을 약화시켜 나갈 때, 남북한의 평화적인 교섭과 타협가능성이 증대되고, 남북연합의 실현 가능성도 커질 수 있다.

둘째, 친선정책의 시행이다. 한국은 대북한 관계에 있어서 친선적이며, 타협적인 자세를 추구하여 적대적인 분위기와 경쟁적인 관계를 완화시키고, 평화롭고 협조적인 관계를 창출해 나가야 할 것이다. 친선적인 정책자세는 한반도의 평화정착을 돕고, 남북연합을 성취시킬 수 있는 기회를 확대해 줄 것이기 때문이다. 서독의 경우, 끝없는 친선자세로 결국 동독인민의 마음을 움질일

35) 임용순은 남북한 통일정부를 조직할 때, 자본주의의 장점, 사회주의의 장점, 그리고 한국의 전통적 가치관 등을 종합적으로 승화시킨 정치구조를 창출해야 한다고 주장한다. 임용순, “단계적 통일방안의 논리,” 구영록, 임용순 공편, 앞의 책, 171-73 참조.

36) 북한은 때때로 남한내 혁명세력을 지원해야 할런지, 한국정부 대표와 협상해야 할런지 혼란을 일으켜 왔다. 북한은 한국정부를 착취와 꼭두각시 정부의 대명사로 간주해 왔기 때문에 진지한 교섭을 진행하기가 어려웠다. 한국도 북한정부의 파멸을 추구해야 할런지 북한정권과 진지한 대화를 추구해야 할런지 혼란에 빠지는 경우가 많았다. 남북한은 상대방을 파괴하려는 전술보다, 진지한 대화로 문제를 해결하려는 현실적인 자세가 필요하다. 그렇게 하므로써 남북한간에 이루어진 협조관계가 다음세대에게로 순조로이 전수될 수 있겠기 때문이다. 최근 김일성이 한국 김영삼대통령의 년두교서에서 “민족보다 우선하는 우방은 없다”라는 표현을 들먹이며, 감명깊었다고 언급한 것은 결국 남한의 자세에 따라 한국을 대화의 상대방으로 인정할 수 밖에 없는 현실을 여실히 증명해 주고 있는 셈이다. 우철구, “새 정부의 통일정책과 '남북연합' 형성에 관한 문제,” 구영록, 임용순 공편, 앞의 책, pp.90-3 참조.



수 있었던 것이다.<sup>37)</sup> 한국은 동족상잔의 비참하고, 잔인한 전쟁을 경험했기 때문에 서독처럼 통일의 기반을 조성하기 위한 능동적이고, 적극적인 노력을 기울이기가 무척 어려운 환경에 놓여 있다.<sup>38)</sup> 그러나 한반도의 경우에도, 1987년 한국정부가 발표한 77선언의 정신에서 보는 것처럼 적대감으로 짐철된 과거를 청산하고, 인도주의적인 자세로 친선정책을 구사하면, 남북연합을 실현시킬 수 있는 분위기를 정립할 수 있을 것이다.<sup>39)</sup>

37) 동서독의 경우에는 민주정치의 공통된 경험이 있었고, 상호간 동족상잔의 전쟁도 없었으며, 서독의 획기적 경제발전은 지속적인 친선정책을 가능하게 해주었다. 서독은 경제적, 인적, 문화적 교류를 통하여 동독에 이익이 가도록 배려했고, 서독의 풍요로운 경제발전과 정치적 자유를 바탕으로 자연스럽게 통일을 성취할 수 있는 기능주의적 통합이 조성되고 있었던 것이다. 그러던 차, 동독은 서독의 제도에 의한 통일독일을 스스로 선택하게 되었다. 박성조, 양성찰 공저, 독일통일과 분단한국, 경남대학교 극동문제연구소, 1991; 권태영, 김계영, “독일통일의 교훈과 한반도통일,” 국방논집, 1992년 겨울호 참조.

38) 한국사회에는 북한에 대해 강경한 자세를 취하는 시민들과 친선적 자세를 선호하는 시민들이 존재한다. 북한의 경제난을 가중시키고, 외교적 고립을 이용하여 북한의 세습체제가 붕괴될 수 있도록 획책하며, 가능하면 그들을 파멸의 길로 떨어뜨리고, 삽시간에 북한을 정복하고 싶어하는 세력이 존재하는 것이다. 그동안 김일성에 의한 남북 분열정책으로 고향방문이나, 이산가족 재상봉 등이 좌절될 때마다, 그리고 한국전쟁으로 가족을 잃은 치유될 수 없는 슬픔을 생각하면 이러한 자세를 충분히 이해할 수 있다. 그러나 한반도에 또다시 동족상잔의 비극이 되풀이 되지 않고, 민족적 상흔을 치유하며, 평화적인 통일을 달성하려면 친선정책을 추구하여 민족동질성을 회복해서 남북연합을 실현토록 노력해야 할 것이다. 즐저, “북방정책 변화와 남북한 관계,” 평화통일, 1988년 9월 16일호; -----, “통일과 화해로 가는 길,” 통일, 1988년 12월호 참조.

39) 1983년 북한이 한국 수재민들을 위해 식량과 의약품을 제공했던 것처럼 오늘날 한국이 식량과 연료를 북한에 제공할 수는 없을까? 이렇게 해서, 훗날 한국이 어려운 입장에 있을 때, 북한이 한국을 돕게 될 수는 없을까? 혹자는 북한에 식량을 주면, 북한 인민을 돕는 것이 아니라 북한정권을 돕는 일이 된다고 주장하지만, 북한정권을 돕는다는 것이 바로 간접적으로 북한인민을 돕는 일이 될 수 밖에 없을 것이다. 왜냐하면, 북한정권이 자신의 생명을 유지하기 위해서는 남한이 제공한 식량과 물품을 북한인민들에게 나누어 주지 않을 수 없을 것이고, 아무리 북한정권이 허위선전을 하더라도 결국 식량과 물품이 남한으로 부터 제공되었다는 사실을 끝까지 은폐할 수는 없을 것이기 때문이다. 최소한 북한정권의 지도층은 알 수 밖에 없는 일 아니겠는가? 최근 이인모 노인의 송환사건을 볼 때, 북한은 사회주의 체제의 매력을 과시하고, 김일성 정부에 대한 충성심을 고취하는 방향으로 선전하고 있으나, 아마도 일부 사려깊은 북한 주민들과 지도층 중에는 남한의 인도주의적인 처사에 깊은 인상을 받고 있을 것이다. 이인모 노인 송환사건을 보면서, 한국은 오히려 손해본 것같은 느낌을 가졌겠으나, 장기적인 안목에서 분석할 때, 한국의 인상에 긍정적인 요소로 작용할 것이라고 단정할 수 있다.

셋째, 한국은 정경분리 원칙에 의하여 남북한 교류를 확대해야 한다.<sup>40)</sup> 현재 한국은 경제적 교류에 치중한 대북정책을 실시하려고 한다.<sup>41)</sup> 한국은 그동안 기능주의적 교류를 추진해 왔고, 이를 통하여 통일에 필요한 기초를 확립하려고 노력했다. 차체에 한국은 남북관계에 있어서 정경분리 원칙을 주창하고, 경제, 문화, 사회, 체육, 예술, 과학 등 제반 분야에서의 광범위한 교류를 추진해야 할 것이다. 그동안, 일본, 중국 등이 정경분리 원칙을 내세워 대외 경제 및 정치관계를 조율해 왔지만, 이번에는 한국이 정경분리 원칙을 내세워 북한과의 교류를 확대해서, 남북연합의 실현 가능성을 증대시켜야 할 것이다.

네째, 실리적인 차원에서 북한에게 이익을 갈 수 있는 교류를 추진해야 한다. 한국의 정책이 북한에게 많은 이익을 주면 남북연합에 대한 수용 가능성도 커질 것이다. 최근 북한이 발표한 나진, 선봉지역 경제특구 설치계획에 적극적으로 참여하여 남북한의 교류가 북한경제에 실질적인 이익이 될 수 있도록 노력하면, 한국정부가 제안한 남북연합에 대한 북한의 자세도 변화될 가능성이 있다. 북한에게 실제로 도움이 될 수 있는 합작투자나 자연자원의 공동개발 등을 통해서 남북한 경제협력이 증대되면 남북연합에 대한 거부자세도 약화될 수 있기 때문이다. 독일의 경우처럼 통일후 막대한 비용과 부작용을 감당하지 않으려면 북한지역이 최소한 자립할 수 있을 정도의 경제발전이 필요하기 때문이다. 북한이 갑자기 붕괴되어 북한주민들이 갈 곳을 잃고 대거 남한으로 이주하면, 한국사회의 질서도 교란될 것이고, 정치적 불안정이 야기

---

40) 사실상 정경분리라는 정책은 그 자체가 정치적 고려에 의한 정부의 결정이 되므로, 순수한 의미에서의 정경분리 정책이란 존재할 수 없다. 1950년대 중반부터 1970년대 초까지 일본은 정경분리 정책을 내걸어 북한이나 중국과 경제적 교류를 실시했고, 한편 중국은 최근까지 정경분리 원칙에 따라 한국과의 외교관계 정상화를 보류했다가, 한국에 대한 일본, 러시아의 영향력이 강화될 기미가 보이자, 1992년 갑자기 정경분리 원칙을 타기하고, 한국과의 수교를 황급히 단행했던 것이다. 국제정치의 연계현상에 대한 이론으로는 James N. Rosenau, ed., *Linkage Politics*, New York: Free Press, 1969를 참조하고, 한중수교에 대한 분석은 신상진, “중국의 대한반도 정책: 한중수교문제를 중심으로,” 통일문제 연구(1992년 여름호), pp.165-96; 미영순, “한중수교 계기 북방정책은 통일정책으로 전환돼야,” 전망(1992년 10월호), pp.61-6 참조.

41) 그동안 남한은 기능주의적 교류우선주의였고, 북한은 기구주의적 통일우선주의였으나, 1991년 남북 기본관계 합의서와 불가침 협정을 체결하므로써 남한도 정치적 관계 우선주의를 수용한 셈이 되었다. 현재 북한의 핵사찰 문제로 남북교류가 단절되고 있는 바, 앞으로 북한의 핵문제가 제거되면, 한국은 정경분리 원칙에 의한 경제교류에 매진해야 할 것이다. 줄저, “교수시론: 서울불바다론을 계기로 본 남북관계의 과제,” 이대학보 (1994년 4월 4일), p. 3 참조.

될 수 밖에 없을 것이다.

남북한이 경제적으로 상호 보완적 관계를 형성하고, 경제협력이 증가될수록 북한에 의한 남북연합의 참여 가능성은 커지게 될 것이다. 국가안보적 차원에서 한반도의 긴장완화 및 평화정착이 이루어지면, 남북연합에 대한 북한의 참여 가능성을 높혀 줄 것이다. 국제적인 측면에서도 남북한의 국제적 협력을 형성되면, 남북연합에 대한 북한의 태도도 긍정적으로 변화될 수 있을 것이다.

다섯째, 한국이 제안하는 통일방안의 합리성을 제고해야 한다.<sup>42)</sup> 남북한 통일방안은 쌍방에서 합의해야 실현될 수 있는 문제이므로 북한측의 입장을 심각하게 고려한 방안만이 현실적인 의미에서 합리성을 확립한 방안이 된다. 상대방의 실정과 입장을 고려하지 않은 일방적인 방안은 결국 통일을 늦추자는 결과 밖에 될 것이 없다. 따라서 한국국민, 북한, 그리고 주변 4개국이 모두 합리적으로 설득될 수 있는 방안을 제시해야 한다. 남북연합을 추진할 경우, 북한의 입장을 고려한 현실적인 적합성이 진지하게 고려되어야 상호 합의할 수 있는 가능성이 커질 수 있다. 최근 북한은 핵사찰 외교를 전개하면서 미국과의 외교관계를 정상화하고, 북한과 미국이 평화협정을 체결하는 일괄타결 방식을 추구하였다. 이에 대해 한국정부는 미군철수를 획책하려는 책동으로 간주하고, 적극적으로 반대외사를 표명하고 있다. 그러나 북한과 미국이 평화조약을 체결한다고 해서 한국에 주둔한 미군이 반드시 철수되는 것을 아니다.<sup>43)</sup>

따라서 북한, 미국의 평화조약이 북한을 국제사회에서 보다 책임있고, 협조적인 자세로 변화시킬 수 있다면, 구태여 반대할 이유가 없는 것이다. 이러한 문제가 바로 정책적 합리성이라는 차원에서 검토되어야 할 사항인 것이다.

결국, 남북연합을 실현시키기 위해서는 남북한 교류가 절대적으로 증대되어야 한다. 남북한 교류가 증대될수록 한국정부가 제안한 남북연합을 성취할 가능성이 커지기 때문이다. 남북연합 단계는 화해와 협력의 단계를 바탕으로 실

42) 졸저, “한국민족이념과 평화통일,” 평화통일(1985년 8월 22일), p. 3; -----, “민족 화합 민주통일의 이념적 배경,” 평화통일 (1985년 11월 16일), p. 3 참조.

43) 북한은 1972년 자주, 평화, 민족대단결이라는 3대원칙에 의하여 남북 공동성명을 발표했을 때, “자주”라는 원칙에 의하여 미군의 철수가 이루어지는 것으로 착각했고, 다시 1991년 남북 불가침선언을 발표했을 때도 미군의 철수가 이루어지는 것으로 기대했다. 그러나 이러한 기대는 현실상황을 무시한 터무니 없는 논리로 귀착될 뿐이었다. 따라서 북한과 미국의 평화협정이 체결된다고 해서 자동적으로 미군이 철수하리라고 기대하면 오산이다. 왜냐하면, 미군의 철수는 협정체결 후의 국제정세와 남북한 관계 및 한미관계의 성격에 따라 결정될 문제이기 때문이다.

현될 것이므로, 다방면에 걸친 교류를 추진하여 남북한간에 협력정신이 함양될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

그간 한국은 단계적 통일론을 추진해 온 반면, 북한은 즉각적인 정치적 통합을 추구해 왔다. 그리고 남북한간에는 현재 많은 이질적 요소가 존재하고 있다. 사회주의와 자본주의로 체제가 다르며, 전쟁으로 인한 불신과 증오심으로 경계심이 팽배하고, 동일한 민주주의적 정치경험이 부재하고, 경제적 격차와 기술격차가 증대되고 있다.

사실상 남북한은 분단 직후부터 민족공동체로서 상호 이해하고, 끌어주고, 밀어주는 관계를 했었어야 하나, 이념과 체제경쟁의 와중에서 한민족은 상호적이 되어 상호 반목과 경쟁을 계속하였다. 이제는 국제적 이념분쟁이 사라지고, 화해와 협력에 의한 국제관계가 증대되고 있으므로, 한반도도 그간 잃어버렸던 민족의 순수함과 서로 돕는 민족공동체 정신을 회복해야 할 것이다. 남북한은 동일한 언어, 동일한 인종, 동일한 풍습, 동일한 문화를 유지한 채, 수천년의 동일한 역사적 체험을 공유해 왔으므로, 민족공동체라는 의식을 회복하려는 노력은 결국 긍정적인 결과를 가져다 주게 될 것이다.

결론적으로 남북한은 민족적 동질성을 회복해야 한다.<sup>44)</sup> 민족공동체 의식이 함양되어 북한것이 한국 것이고, 한국 것이 북한 것이라는 민족적 일체감이 형성된다면, 남북연합의 실현 가능성도 크게 확대될 수 있을 것이다.

---

44) 최근 예멘통일의 경우, 통일정부를 수립한 이후에도 쌍방간에 놓여 있는 불신과 이해관계의 차이로 군사력인 충돌이 발생하였다. 결국, 기구주의적 통합은 기능주의적 일체감과 함께 추진되어야 한다는 사실을 일깨워 주고 있다. 유지호, “예멘통일 이후 문제점 : 정치, 군사 문제점을 중심으로,” 민족통일연구원, 예멘통일의 문제점, 1994년 5월 17일 발표논문; 김국신, “예멘 통일방식이 한반도 통일에 주는 시사점,” 민족통일연구원, 위의 책, 참조.

## VI. 결론(Conclusion)

한국의 통일방안은 기본적으로 점진적, 단계적 통일을 지향하고 있으며, 민주적 절차를 중시하고, 민족의 공존공영을 기초로 하고 있다. 현재까지 남북한은 각각 통일방안을 꾸준히 제시해 왔으나, 현실적 실현 가능성이라는 측면에서 볼 때, 만족할만한 성과를 거두지 못하고 있다.

1993년 한국정부는 화해와 협력단계, 남북연합 단계, 통일단계로 구성된 3단계 통일방안을 발표했고, 현재 남북연합 단계를 성취코자 노력하고 있다. 남북연합 방안은 남북한이 각각 외교권과 국방권을 보유한 채, 상호간의 협력을 증대시키기 위한 통합방안이다. 남북연합은 남북한 간에 제도적인 협조기구를 형성하므로써 교류의 증대라는 기능주의적 차원을 기구주의적 단계로 승화시킨 것이다. 남북연합체는 남북한 정상으로 이루어진 정상회담, 남북한 각료들로 이루어지는 각료회의, 남북한 국회대표로 이루어지는 남북평의회, 그리고 연락업무를 수행할 공동사무처의 설치를 통해서 협력관계를 증대시키고자 한다.

그러나 북한은 1960년부터 연방제 통일방안을 내세웠고, 한국이 제안하는 통일방안을 조국을 영구히 분단시키려는 반민족적이고, 분열주의적인 책략이라고 비난하고 있다. 결국, 남북한이 통일을 향한 대화를 정상적으로 진행하기 위해서는 민족의식을 증대시킬 수 있는 교류가 선행되어야 할 것이다.

따라서 한국이 먼저 상호존중과 친선정책을 시행하여 상호 교류를 확대하고, 정경분리 원칙에 의하여 북한에 실리가 돌아갈 수 있는 교역을 추진하며, 북한의 입장을 참작하여 통일방안의 합리화를 추진해야 한다. 이러한 원칙에 따라 남북한의 교류와 교역이 증진되고 민족적 일체감이 확대되면, 그결과 형성된 기능주의적 협력관계는 남북연합이라는 기구주의적 통합단계를 완성시켜 줄 것이다.

## 참고문헌

### (국내문헌)

- 구영록, 임용순 공편, 한국의 통일정책, 나남, 1993.
- 김명기, “남북연합의 제도적, 실천적 과제,” 한민족공동체 통일방안의 이념적 기초와 정책방향, 국토통일원, 1990.
- 김학준, “민족공동체와 남북한 체제연합 연구,” 통일원, 통일문제 연구, 1989년 가을호.
- 김한교 외, 한반도의 통일전망, 경남대학 극동문제연구소, 1986.
- 게오르기 F. 쿠나제, “한반도 통일 : 현실주의와 이상주의,” 국제정세, 1990년 11월호.
- 권태영, 김계영, “독일통일의 교훈과 한반도통일,” 국방논집, 1992년 겨울호. 노동신문
- 로버트 J. 리버, 구대열 옮김, 현대국제정치이론, 학문과 사상사, 1987.
- 미영순, “한중수교 계기 북방정책은 통일정책으로 전환돼야,” 전망(1992년 10월호), pp.61-6.
- 민병천, 민족통일론, 고려원, 1988.
- 박관용, “한민족연합체 통일방안 시안,” 한국정치학회, 통일의 이론과 정책방향, 1992년.
- 박성조, 양성철 공저, 독일통일과 분단한국, 경남대학교 극동문제연구소, 1991.
- 백기완, 통일이냐 반통일이냐, 형성사, 1987.
- 신상진, “중국의 대한반도 정책 : 한중수교문제를 중심으로,” 통일문제 연구 (1992년 여름호), pp.165-96.
- 신정현 편, 북한의 통일정책, 을유문화사, 1989.
- 안병원, 탈냉전기의 국제정치와 한반도통일, 법문사, 1993.
- 양성철, 남북통일 이론의 새로운 전개, 경남대학교 극동문제연구소, 1989.
- 양호민, 이상우, 김학준 공편, 민족통일론의 전개, 형성사, 1986.
- 유석열, 남북한통일론, 법문사, 1994.
- 이강석, 최근 북한, 팔복원, 1994.
- 이상우, 통일한국의 모색, 박영사, 1987.
- 이종석, “북한 대남정책의 전개와 변화과정,” 통일원, 통일문제연구, 1992년

가을호.

- 이흥구, “민족화합 민주통일 방안의 역사적, 이념적 조명,” 이상우 편, 통일한국의 모색, 박영사, 1967.
- 장명봉, 한민족공동체 통일방안, 그 법적 체계화 연구, 국토통일원, 1989.
- 장윤수, “남북연합 운영체계에 관한 연구,” 한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색, 통일원, 1992.
- 정세현, “기본합의서의 법적 성격과 정치적 의의,” 남북화해, 협력시대, 우리의 좌표와 과제, 민족통일연구원, 1992.
- 정태윤, “진보정치연합의 통일정책,” 한국정치학회, 통일의 이론과 정책방향 (1992년 2월), pp.71-9.
- 조순승, “스칼라피노 특별대담 : 한반도, 역사의 반복은 없다,” 신동아(1994년 6월호), pp.136-49.
- , “평화민주당의 통일정책 : 평화통일 3단계론,” 한국정치학회, 통일의 이론과 정책방향(1992년 2월), pp.47-54.
- 통일원, 김영삼 정부의 3단계 3기조 통일정책, 1993.
- , 북한개요, 1992.
- , 조선노동당대회 자료집, 통일원, 1988.
- , 통일백서, 1992.
- , 한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향, 통일방안 논문집, 1990.

(외국문헌)

- Allen, H. C. The United States of America, New York : Frederick A. Praeger, 1965.
- Boogman, J. C. and G. N. Van Der Plaat. eds. Federalism : History and Current Significance of a Form of Government. Kluwer, 1980.
- Deutsch, Karl W. The Analysis of International Relations. 2nd ed. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall, Inc., 1978.
- , Nationalism and Social Communication. 2nd. ed. Cambridge, Mass. : M. I. T. Press, 1966.
- , The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control. The Free Press of Glencoe, 1963.

- . Sidney Burrell, et al. Political Community and the North Atlantic Area. Princeton, N. J. : Princeton Univ. Press, 1957.
- Elazar, Daniel J. Exploring Federalism. Univ. of Alabama Press, 1986.
- Friedrich, Carl J. Trends of Federalism in Theory and Practice. New York : Praeger, 1968.
- Forsyth, Murray G. Unions of States : Theory and Practice of Confederation. Holmes & Meier, 1981.
- Haas, Ernst. Beyond the Nation-State : Functionalism and International Organization. Stanford : Stanford Univ. Press, 1964.
- . The Uniting of Europe : Political and Economic Forces, 1950-1957. Stanford : Stanford Univ. Press, 1958.
- Jacob, Philip E. and James V. Toscano. eds. The Integration of Political Communities. Philadelphia : Lippincott, 1964.
- Jensen, Merrill The New Nation. The Northeastern Univ. Press, 1981.
- King, Preston. Federalism and Federation. Johns Hopkins Univ. Press, 1983.
- Lindberg, Leon and Stuart Scheingold, Europe's Would-be Polity : Patterns of Change in the European Community. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, 1970.
- Livingston, William S. Federalism and Constitutional Change. Greenwood Press, 1974.
- Mitrany, David. A Working Peace System. Chicago : Quadrangle Books, 1966.
- Myrdal, Gunnar. Beyond the Welfare State : Economic Planning and its International Implications. New Haven, Conn. : Yale Univ. Press, 1960.
- Nice, David C. Federalism : The Politics of Intergovernmental Relations. St. Martin's Press, 1986.
- Nye, Joseph S. "Comparative Regional Integration : Concept and Measurement," International Organization, vol. 21, 1968.
- . Peace in Parts : Integration and Conflict in Regional Organization. Boston : Little, Brown and Co. , 1971.
- Riker, William H. Federalism : Origin, Operation, Maintenance. Boston :



Little Brown, 1964.

Rosenau, James N. ed. Linkage Politics. New York : Free Press, 1969.

Wiltshire, Kenneth Planning and Federalism : Australian and Canadian  
Experience. Queensland Press, 1986.



# 남북한 관계발전 시나리오 2000 :

21세기를 준비하는 남북한의 통합전망

A Scenario for South-North Korean Relations in the Year 2000

최 평 길

Pyung Gil Chay

(연세대학교)



# 남북한 관계발전 시나리오 2000

- 21세기를 준비하는 남북한의 통합 전망 1) -

崔 平 吉<sup>2)</sup>

## 1. 서론

폴 케네디(Paul Kennedy)는 현대 사회 특징을 과잉 인구와 이민, 사회 불안정 등의 문제, 그리고 생산성 증대와 전통적인 직업을 대체시키는 기술의 힘이 상호 연관되어 있는 것이라 한다. 그리하여 과거 어느때보다도 복합적인 사회문제가 더 큰 부담으로 오늘날 우리 앞에 대두되고 있다고 하며 한국은 개발도상국가중 부존자원의 한계를 교육열과 수출지향정책으로 극복한 가장 성공적인 예로 평가한다.<sup>3)</sup> 한편 1970년 이후 새로운 미래를 예측한 앨빈 토플러(Alvin Toffler)는 정보화, 국제화 뿐만 아니라 새롭게 부상하는 태평양시대를 강조하고 있으며, 여기에 한국의 역할 또한 두드러지게 될 것으로 본다.<sup>4)</sup>

하지만 세계는 냉전질서가 무너진 후 새로운 질서를 찾아 가고 있으며 빠른 속도로 하나의 정부, 하나의 시장으로 세계화되는 과정을 경험하고 있다. 한반도 역시 끊임없는 세계환경의 변화와 도전에 직면하면서 세계화 과정에서 하나되는 코리아를 경험하게 될 것이다.

소련을 비롯한 동구권의 몰락, 급격히 부상하는 통일 독일을 포함한 EC와 미

---

1) 4년간에 걸친 본연구를 위해 도움을 준 포항제철과 MBC 그리고 삼성물산에 감사하며, 성심성의껏 설문에 응해준 미국, 일본, 중국, 러시아, 한국의 한반도 전문가 50명에게 감사한다. 아울러 본 연구팀의 남기범, 노승용, 박석희 연구원에게도 고마움을 전한다.

2) 연세대학교 사회과학대학 행정학과 교수겸 연구처장

3) Paul Kennedy, *Preparing for the Twenty-First Century*, (New York: Random House, 1993) pp. 125-138.; 미래의 군사력 감축이 경제발전과 국가체제 유지의 관건이라는 역사 분석을 한 *The Rise and Fall of Great Powers* 역시 역작으로 같은 맥락에서 국가체제가 미래에 적응변신해야 하는 경고성 이론을 제시하고 있다.

4) Alvin Toffler, *Power Shift: Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21st Century*, (New York: Bentam Books, 1990) pp. 25-30, pp. 180-195.

국이 주도하고 있는 NAFTA 등으로 이어지는 블록화, 태평양 경제권에서는 경제 대국에서 국제사회의 정치, 외교의 강대국으로 변신하려는 일본 등의 세계 정치, 행정 환경 역시 역동적이고 다양화되어 가고 있다. 우선 세계는 기술을 사회발전의 원인으로 보고 있으며, 정보홍수의 시대 뿐만 아니라 정치체계에 있어서는 권력의 균등분배에 대한 요구가 일고 있다. 이와함께 환경문제와 식량문제 등 세계가 공동으로 대처해 나아가야 하는 새로운 문제들이 등장하기에 이르렀고, 리우회담을 비롯한 여러 환경회의와 UR, GR 협상, WTO체제 등 각종 국제회담들이 우리 정치·행정의 근본적인 변화 압력을 가해 오고 있다.

한편, 세계은행 보고서나 미래연구학파들 역시 21세기가 시작되는 2000년까지의 세계경제성장률은 3%정도의 안정성장을 이룰것으로 예상하면서 다음과 같은 전망을 하고 있다. 세계경제의 확장, 무역장벽 제거, 수송통신 혁명, 금융제도의 국제화, 다국적 기업의 성장, 국가통제력의 상실, 인구의 배증과 노령화, 지구온난화, 석유소비의 급증, 식량증산 기술증대, 생명공학기술 증대 등이 바로 그것이다. 아울러 국제화란 개념 역시 과거의 세계무역증대에서, 현재에는 국제금융시장의 단일화라는 의미로 사용되고 있으며, 미래의 국제화는 신기술개발의 국제협력으로 정의되고 있다. 그리하여 21세기를 내다보는 현시점에서 개별국가 독립적인 정책을 추진할 기회와 능력은 점점 감소하는 대신 상호의존성이 증대되어 산업기술과 신소재, 생명기술, 투자, 자원배분, 경제블록간의 협조 등에 있어 새로운 규칙이 조만간 정립될 것으로 보인다. 이와같은 미래예측은 1960년대부터 끊임없이 연구되어 오고 있으며 정책현상, 집행, 평가를 논리적으로 정리한 정책학과 연계되어 미래정책학으로 실천지향의 21세기 사회과학의 새로운 지평을 열고 있다.<sup>5)</sup>

한편 국내적으로 한국은 그동안의 민주와 반민주의 투쟁에서 벗어나 환경과 생활의 질을 중요시하는 복지사회에 대한 국민의 요구가 날로 높아가고 있으며, 이러한 경향은 학생운동에서도 뚜렷이 나타나고 있다. 2000년대에 한국은 기술발전과 다양한 고부가가치의 제품생산 압력, 무역마찰, 보다 나은 삶 추구, 생태환경

---

5) Daniel Bell, Herman Kahn, RAND 연구소 등의 보고서에서 펴낸 *The year 2000* 또는 *Toward the year 2000* 등은 1960년대 사회과학분야의 정책대안제시 연구의 이론지표이다. 이 보다 앞선 Lasswell, Lerner, Arrow, Lazarsfeld 등이 제시한 정책학은 미래학과 접목한 미래정책학의 효시이기도 하다. Daniel Lerner and Harold Lasswell (eds.), *The Policy Sciences* (Stanford, CA.: Stanford University Press, 1959).

위기 등으로 지금까지 어떠한 정부도 직면해 보지 못했던 엄청난 문제해결에 직면하게 될 것이다.

이렇게 어렵고 역동적인 시대환경 속에서 한국이 국제사회의 일원으로서 생존하기 위해서는 그 무엇보다도 솔직한 과거에 대한 성찰과 현재에 대한 판단, 그리고 미래에 대한 정확한 예측에 달려 있다고 볼 수 있다. 무엇보다도 성공적인 정책의 수행을 위해서는 총체적으로 미래를 보는 시각을 보유하고 있어야 할 뿐만 아니라 이러한 미래에 대한 명확한 비전제시를 통해 국민을 설득하고 이끌어 나아갈 수 있는 것이다.

특히 1990년대는 20세기를 마무리하고 통일 한반도의 21세기를 준비하는 그 어느때 보다도 중요한 시기이다. 남한의 경제, 정치의 선진화와 함께 북한 사회주의체제의 몰락으로 통일이 실현될 수 있기 때문이다. 본 연구에서는 미국, 일본, 러시아, 중국, 한국 등 5개국의 서울·평양 전문가 50명이 예견한 사태들을 분석함으로써 21세기를 향하는 한반도의 진로와 변화상을 시기별로 살펴보고자 한다. 사회과학에서 미래를 예측하고 대비한다는 것은 상당한 어려움이 있다. 하지만 합리적이고 정밀한 방법론을 통해 미래의 사건을 예측해 봄으로써 우리는 장기적인 대안 수립 등의 대비책을 수립하고 이를 착실히 이행함으로써 혼돈을 줄여 나아갈 수 있으리라 생각된다.

## 2. 방법론

본 연구에서 사용한 델파이 방법은 오늘날 사회연구에서 널리 쓰이고 있는 예측기법 중의 하나이다. 흔히 표본을 추출하는 방법에는 확률적 추출(probabilistic sampling)과 비확률적 추출(non-probabilistic sampling)의 방법이 있으며 여기서 델파이 방법은 비확률적 추출에서 판단추출(judgement sampling)에 해당된다고 볼 수 있다. 모집단에 대해서 어느 정도 전문지식을 가진 연구자가 가장 효과적인 표본을 찾는 방법으로써 오차가 일어날 수 있는 가능성도 크지만 사회과학에서는 유용하게 사용되고 있는 방법이기도 하다.

델파이 기법(Delphi technique)은 보다 발전된 방법을 통한 미래 사건에 대한 예측을 목적으로 사용하고 있으며, 상당한 지식을 지닌 전문가 집단의 의견에 바탕을 두고 있다. 이는 전문가의 견해를 추출하여 모형화 혹은 계량화시키는 방법

으로서, 특히 문제가 되는 사회현상에 대해 뚜렷한 증거들이나 합의가 존재하지 않을 때 그 분야를 깊이있게 연구하는 전문가들을 상대로 여러 번에 걸쳐 설문조사를 실시하여 합의된 의견을 도출해 내는 것이다. 이 방법은 미국 RAND연구소에서 발전되었는데 본 연구에서는 남북한 정책 예측조사에 맞게 수정 보완하여 사용하였다. 델파이조사를 위해서는 많은 노력과 비용, 시간이 필요하나 그만큼 깊이있고 정확한 예측을 할 수 있다는 것이 장점이다.<sup>6)</sup>

본 연구에서 델파이조사의 대상이 된 전문가들은 모두 50명으로 이들은 한국, 일본, 러시아, 중국, 미국에서 한반도문제에 정통한 실무자와 학자들로 국제적 권위를 인정받고 있는 사람들이다. 예컨대 前북한주재 러시아 공사 제니소프(Denisov), 前북한주재 중국대사관 참사관 허장밍(何章明) 등은 북한을 가장 정확히 판단할 수 있는 실무가들이고 미국의 스칼라피노(Robert Scalapino), 마자르(Michael J. Mazarr) 등은 가장 객관적 분석력을 자랑하는 학자들이다. 또한 일본 아시아경제연구소의 경제동향분석부장인 데루오 고마끼는 원산에서 평양을 직접 관찰하고 있는 북한 경제통이기도 하다.

5개국의 50명 전문가들에게 일차적으로 남한과 북한에서 발생할 수 있는 예상 사태를 묻고 예측된 빈도수에 따라 그 결과를 다시 확인하는 2단계 과정을 거쳐 통계적으로 가장 발생확률이 높은 사태를 제시하고 각 관련 요인간의 상호관계를 규명한다.<sup>7)</sup> 먼저 1차 조사에서는 발생가능한 사태를 전문가 각자가 남북한별로 각각 10개의 예상사태를 개방형으로 기술토록 하였다. 이어 2차 조사에서는 1차에서 가장 많이 언급된 예상사태의 빈도수별로 그에 대한 찬반조사(贊反調査)와 그 사태의 파급효과 및 대응책에 대해 기술하도록 하는 설문서를 5개국어로 작성하였다. 그 결과 가장 중요하고 확률이 높은 예상사태와 통계적 유의성이 있는 정책변

6) 델파이(Delphi)의 어원은 희랍신화의 智神에서 비롯된다. 1950년대 RAND연구소에서 Olaf Helmer와 Norman Dalkey 등이 미국내 산업시설의 일정 수준을 파괴하는데 필요한 소련핵무기 수량조사를 예측하기 위해 전문가 집단의 의견 조사를 실시한데서 시작된다. 경기에측 등의 분야에서 경제학자, 실무자와 같은 전문가의 의견을 수렴하여 전망하는데 유효한 방법이다.; Norman Dalkey and Olaf Helmer, "An Experimental Application of the Delphi Method to the Use of Experts," *Management Science*, 9:458, 1963.; Herbert A. Linstone and M. Turoff, *The Delphi Method - Techniques and Applications* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1975).; William T. Golden (ed.), *Science Advice to the President* (New York: Pergamon Press, 1980).

7) 전문가집단 의견을 통계적으로 측정하는 것은 의견 자체가 일종의 질적 성격이 띤 범주변수(categorical variable)로 보는 것이며 이를 보완하기 위해 전문가의 견해를 재기술하는 등의 해석학 의미를 부여한다.



수간의 인과관계가 분석되었고, 이러한 분석결과를 토대로 정책대안을 정리해 보았다.

### 3. 2000년까지의 남북한 관계 발전 변화 시나리오<sup>8)</sup>

미국, 일본, 러시아, 중국, 한국에서 선출된 남북한 전문가 50명을 대상으로 한 2000년까지의 남북한 변화전망에 대한 델파이 분석결과를 살펴보고자 한다. 2000년까지 남북한 변화전망을 단순히 개별적 사건의 나열이 아니라 일정한 틀을 지닌 연속선상에서 파악해 볼 필요가 있으며, 이를 토대로 논의를 전개해 보려 한다.

21세기를 향한 20세기의 마지막 10년인 1990년대의 한반도 변화상을 초기, 중기, 말기의 시기적 구분과 함께 가중빈도에 따른 내용별 분석을 시도해 보고자 한다. 시기상의 구분은 1992년부터 2000년까지의 9년을 각각 3개년으로 하여 초반, 중반, 후반으로 나누고, 각 시기에 예측된 남북한의 예상사태를 가중빈도별로 분석하여 한반도의 총체적 상황을 예측한다. 이러한 과정에서 1992년과 1993년의 사건들은 이미 과거의 일이지만 연속적인 맥락에서 분석결과를 파악하고 연구의 정밀성을 검증한다는 의미에서 포함시키려 한다. 시기별 예측을 위해 기초자료로 사용된 것은 전문가의 의견을 압축시켜 만든 델파이 2차 조사 설문서에서 수집된 발생가능성 빈도에 가중치를 부여한 발생가능성의 강도와 발생예상연도로 가장 많이 대답된 최빈연도를 사용하여 정리한 것이다.

먼저, 남북한에서 일어날 수 있는 각 예상사태 및 예상연도를 가중치를 부여한 발생빈도와 남북한의 중요 예상사태를 연도별로 정리해 보면, 어떠한 시나리오 틀 안에서 사건들이 전개되고 있음을 알 수 있을 것이다. 특히 확실한 사태로 예견되는 사건들이 주로 90년대 초기에 집중되어 있다. 이는 예측가능 정도가 시간이 지날수록 떨어지고 있다는 사실을 의미하는데 미래예측에 대한 한계점을 나타내는 것이라고도 볼 수 있다. 이번 연구가 10년을 한계로 전망한 것은 전문가의 예측에도 한계성이 있기 때문이며 역사적으로 보아도 위대한 사상가의 패러다임(paradigm)은 10년을 넘지 못하는 것 같다.<sup>9)</sup>

8) 26면의 <표 4-6>을 참조.

9) 기원전 Plato의 *Republic*에서 보는 공화정과 현인정치, 르네상스 이후에 쓴

혼란한 북한의 상황에 비해 1990년대의 남한 상황은 상대적으로 낙관적이다. 남한에 유리하게 전개되는 우호적인 국제 외교관계의 재편 속에서 남한 주도의 남북관계가 진전되고, 내부적으로는 선진산업국가에 진입하기 위한 21세기의 경제 부흥이 이루어지며, 이것이 자연스럽게 남한 주도의 남북통일로 발전될 것이라는 결과가 나타난다. 1990년대 초반 문민정권의 출범을 계기로 개혁의 태풍이 몰아치고 이어 개혁의 정리기를 거치면서 1995년부터 시작되는 중반부터는 경제, 사회, 정치면에서 발전되고 성숙된 단계로 진입하게 된다. 이러한 든든한 국가기반을 기초로 사회, 경제 부분에서의 선진화가 이루어지며 북한을 흡수하는 통일이 이루어지리라는 전망이 지배적이다.

남한에서 일어날 변화의 흐름을 시기별로 가중빈도에 따라 자세히 살펴보고자 한다. 우선 1993년에서 1994년까지의 초반기의 상황전개는 문민시대의 변화기로 변화라는 측면에서 본다면 북한과 비슷한 양상을 보이고 있다. 1992년은 대통령선거를 통해서 변화가 태동하는 시기라고 볼 수 있다.

1993년은 문민대통령의 정권창출 이후에 변화가 가속되는 시기라고 분석할 수 있는데 대통령선거 결과에 대해서는 야당후보에 비해 여당후보의 당선을 대다수의 전문가가 예견하고 있다. 이전의 대통령들 보다 굳건한 정당성을 기반으로 문민정권이 실질적 변화의 실현을 시도하는 과정에서 다소의 마찰도 있을 수 있다.

하지만 1990년대 초반에 정계개편에 대한 전망도 높은 가중빈도를 가지고 나타나고 있다. 지방자치제의 실시와 영호남 대립 탈피, 그리고 변화와 경제제건을 표방하는 신정치세력의 결집이 정계개편의 원인이 될 수 있을 것이라고 스노베류 우오우 前대사가 지적하고 있다. 이와함께 남북관계의 진전에 따라 국가보안법의 개폐가 1994년경에 이루어질 것이라고 예측되고 있는데 특히 러시아 측의 전문가들이 대단히 낙관적으로 예측하고 있기도 하다. 한편, 문민정부는 정통성을 바탕으로 남북관계에서 구체적인 이니셔티브를 잡으려고 노력할 것이며, 그 결과로서 남북대화가 활성화되고 정상회담으로 이어질 전망이다. 남북관계에 있어서 남북경제교류의 활성화, 남북문화체육교류의 확대, 남북대화의 활성화, 남북정상회담

---

Machiavelli의 *Prince*와 *Two Discourses*, 1516년 Thomas More의 *Utopia*, 1675년의 Thomas Hobbes의 *Leviathan*, 1750년 Jean Jacques Rousseau의 *Social Contract*, 그 이후 Jones Stuart Mill의 *On the Representative Government*, 그리고 19세기 Karl Marx의 *Das Kapital* 등에서 나타난 사상의 유효반경주기는 100년을 넘지 못한 것으로 볼 수 있다. 언제나 뒤이어 새로운 사상과 철학이 다음세기를 전망하고 있으며 전문가에 의한 미래예측은 10년 이내가 합리적인 것으로 보인다.

등과 같은 남북관계발전을 의미하는 사건들이 1990년대 초반 발생할 가능성이 높은 것들로 예측되고 있다. 이러한 남북관계는 1992년 민자당의 대선승리에 따른 문민정권의 탄생과 함께 한반도에서의 주요한 변화가 남한의 주도로 전개될 것이라고 해석할 수 있다. 이 경우에 다소의 사회불안이 예견되기도 했는데 이 점에 있어서는 정책적 대응이 있어야 할 것으로 보인다.

한반도에서 남북한의 관계가 진전되어 가고 미국이 한국의 핵무기에 대한 부담을 덜어 주는 의미에서 미군 핵무기 철수가 이루어지리라는 전망이다. 이는 한반도의 핵투명성 보장을 위해 적극적으로 진행될 것으로 보이는데, 이미 남한의 비핵화선언이 이루어진 상태이다. 만일, 남북 정상회담이 북한의 핵개발이나 남한의 미군철수라는 문제와 연루되어 개최된다면 남북한 사이에 비핵지대화 선언으로 결론지어지게 될 것이다. 1990년대 초 한국에서의 미국핵무기의 철수와 북한의 핵사찰 수용은 상호 주체적 통제하에 한반도의 비핵지대화 선언을 가능케 할 것이며, 미국, 러시아, 중국 등이 이를 보장하게 될 것이다. 또한 북한이 현재 핵확산금지조약에서 탈퇴한 상태이지만 1985년에 서명하였을 뿐만 아니라 주변국들의 압력에 의해 핵사찰을 결국은 수용할 것으로 보인다. 이와같은 전망은 1994년도에 이미 김일성 주석이 카터 前미국대통령을 통한 남북정상회담추진, 그리고 북한이 핵투명성을 실현하고 국제사회에 정상적인 국가로 활동할 수 있는 가능성이 보인다. 또한 클린턴 대통령과 김일성 주석 사이의 회담가능성을 시사한 크리스토퍼 미국무장관의 발언 등에서도 명확해져 가고 있다.

정상회담이 아니더라도 고위급회담에서 관계개선을 위해 자연스럽게 제기될 수 있는 주제로는 남북 남북불가침 조약의 체결과 군비통제라는 문제가 있다. 1994년쯤에 휴전협정을 평화협정으로 대신하는 조약이 체결될 것이며, 이로 인해 남북한 불가침조약과 UN사령부의 해체가 연이어 이루어질 것이다. 여기서 남북한 군축 합의 내지는 최소한 남한의 독자적 군축 가능성을 예측할 수 있다. 이러한 남북한의 군축은 연방공동군의 형성을 위해서도 중요하며 김일성이 은퇴함에 따라 적화통일 정책을 사실상 포기하게 되는 시점에서 남북한 군축 합의가 이루어질 것이다. 남북한 군축합의에 의해 주한미군도 미국내의 사정등을 고려해 자신의 병력의 감축을 실행할 것인데 이에 대한 전단계로써 남북한 양국은 각각의 동맹국들과 맺고 있는 군사조약을 폐기하거나 수정하게 될 것이다.

1994년은 변화의 정리기로 한국과 베트남간, 한국과 쿠바간의 정식외교관계가 수립됨으로써 외교체제가 완비될 것이다. 발생가능성에서 가장 많은 지지를 보인

한-베트남의 수교, 대중국 외교관계 수립과 발전, 남한에서 미군의 단계적 철수 등은 이미 분석과정에서 이루어졌다. 이러한 국제정세는 남한에 유리한 국제정치 상황의 전개를 의미하는 것으로 평가할 수 있다.

이외함께 경제부분에 있어서는 금융실명제의 실시, 토지공개념의 강화, 금융자유화 등 일련의 경제제도 개혁이 마감됨으로 인해 보다 더 성숙된 국가경제로 도약할 것으로 분석된다. 곧, 성장과 발전은 그에 걸맞는 개혁적 조치들 없이 추진될 수는 없으며 금융실명제와 토지공개념의 확대를 포함한 경제개혁이 전제되지 않을 수 없다. 대선이 끝난 후 1993년의 한국경제는 동반불황과 저성장의 여건 속에서 과감한 경제개혁을 필요로 하게 된다. 이러한 경제개혁에는 금융실명제와 토지공개념의 확대가 포함될 것이며, 향락과 사치산업 그리고 과소비에 대한 국민여론 등을 감안해 적극적인 정책이 실현될 것이다. 과감하고도 적극적인 경제개혁의 실현은 대선에서의 공약 이행이라는 차원에서도 김영삼 정부와 집권당이 추진해 나아갈 것이다. 이러한 적극적인 경제정책에는 지하경제를 차단하기 위한 금융실명제가 가장 높은 우선순위를 가지고 1994년 혹은 1995년에 실시될 것으로 전망되었는데 이미 1993년 8월에 실시되었다.

금융실명제 다음으로 중요성을 갖는 것이 토지공개념의 강화 및 확대이다. 분배구조를 개선하고자 하는 급진적 해결방식이 주장될 때 가장 주목될 것은 토지공개념인데, 이는 금융실명제의 실시와 함께 불로소득의 원천과 부동산 투기로의 자금 흐름을 차단할 가장 효과적인 정책이기 때문이다. 부동산 값의 상승과 땅투기의 억제 그리고 과대토지보유에 중과세를 실시하여 부작용을 억제하는 등 여러 가지 불평등구조를 근본적으로 개선하려는 노력이 기울여질 것이다. 토지공개념이 강화될 시기로는 토지전산망이 완료되는 1994년 이후가 가장 유력하게 나타나고 있다.

1995년과 1997년의 중반에 들어서면서 북한과 비교하여 상대적으로 자연스러운 정권교체를 통해 체제의 우월성을 계속 유지하는 방향으로 변화가 이루어지리라 예측된다. 무엇보다도 남한에서는 혁신정당이 총선을 통해 원내에 진출할 가능성이 높다. 정치·사회적으로 극렬과격집단이 퇴조하는 대신 자본주의의 모순을 극복하려는 혁신정당이 출현하리라는 전망이다. 특히 이병용 통일연구원원장 등 국내전문가들은 1996년 총선에서 민주화가 한층 발전되고 경제 재분배구조 조정요구가 증대됨으로써 혁신정당이 출현할 수도 있다고 전망하고 있다.

경제부분에서는 초기의 경제제도 개혁의 결과로써 경제가 성숙단계로 접어들

게 되리라 본다. 경제안정을 기반으로 국가체제의 모든 하위분야, 즉 정치·사회·문화·군사의 전분야에서 도약이 결실을 거두는 시기가 될 뿐만 아니라, 정보화 진전, 기술집약적 산업구조로의 이행, 농산물시장개방, 무역흑자, 동북아 협력에의 참가 등이 예측된다. 1996년에는 군 지휘권이 한국 군에 이양되고, 사회부분에서는 복지시책이 다양하게 개발·운동될 것이다. 또한 혁신정당도 원내에 진출함은 물론, 야당이 총선에서 승리하는 등 사회의 성숙된 면을 보여 줄 것이다.

이와같은 흐름에서 1997년에는 내각제 개헌과 한·러·미의 삼각정치협력기구가 창설되는 등 정치성숙이 이루어질 전망이다. 내각제 개헌 가능성에 대한 예측은 그리 높게 나타나고 있지는 않으나 현행 5년 단임의 대통령 임기가 끝나는 시기를 전후하여 내각제에 대한 논의가 차츰 걸음으로 들어날 것으로 본다. 현재의 5년 단임 대통령제는 1987년 당시의 정치적 타협의 산물이며, 대통령이 효과적이고 강력하게 국정을 운영하는데 여러가지 문제점을 노출시키고 있다. 결국 대통령제의 본질은 대통령이 국민으로부터 직접적인 평가를 받는 것이며 이를 위해 현재의 권력형태를 변형시킬 필요가 있다고 여겨진다. 따라서 1995년 이후 정계개편과 세대교체를 통해 내각제에 대한 논의가 활발히 진행될 가능성이 없지 않아 있을 것으로 보인다.

또한 1990년대 중반은 2000년대의 경제이데올로기 시대에 대비하는 산업구조 재조정, 국제경쟁력 향상, 첨단과학기술 개발·획득으로 이어지는 연장선상에서 무역흑자의 건전경제로의 전환, 선진국으로의 진입 등 경제 측면에서 개혁의 성숙과정으로 낙관적인 전망이 대부분이다. 물론, 이러한 경제의 부흥에 부정적인 영향을 미칠 농산물 시장개방과 환경생태위기도 함께 예측되는데 이러한 비관적인 예측은 낙관적 전망의 대세에 가려져 소수의 우려로서 이해할 수 있다. 그러나 긍정적인 전망의 가능성을 확대하기 위해 부정적 효과가 예상되는 사태에 대해 해당 사건의 진행과 파급효과를 염두에 두고 대비책을 마련해 두는 지혜가 필요하다.

특히, 자연환경이란 측면에서 남한은 환경생태의 위기가 더욱 심각해질 전망이다. 전통적인 과학 기술을 통한 경제발전과 정치가들의 환경문제에 대한 인식부족은 생태계의 위기를 가져올 것이며, 이는 유아들에게 치명적이 될 것이다. 여기서 환경문제를 간과한 국민소득 만 달러 달성이 대다수의 국민에게 어느 정도 만족감을 가져다 줄 수 있는지는 다시 한번 심각하게 고려해 보아야 할 것이라는 사회적 논쟁과 윤리문제가 제기될 것이다. 환경생태계의 문제가 다시 사회적 주요 쟁점으로 부각될 시기로는 1995년과 1996년이 가장 유력한 실정이다. 이러한 조짐

은 벌써 보여지고 있으며 맑은 물과 공기에 대한 국민의 높은 관심에서도 찾아볼 수 있을 것이다. 그렇지만 대체적으로 1990년대 중반은 경제, 사회, 정치면에서 성숙된 면을 보여 줄 것이라 예측된다.

1998년부터 2000년까지는 경제, 사회, 정치 부분이 성숙·안정된 후 하부 구조에서 질적인 변화로 선진화가 실현되는 시기라고 분석할 수 있다. 1998년에는 일일생활권의 완성, 1999년에는 재벌의 해체와 변화 등이 예측되어 이러한 질적 변화가 20세기 후반의 남한에서 일어남으로써 새로운 세기를 준비하는 선진화 과정으로 이해될 수 있을 것이다.

현대의 정주영 회장이 정치에 참여함으로써 세인의 관심거리로 떠오른 재벌의 정치참여는 재벌그룹체제가 갖는 경제적 부작용에 대한 논의를 가속화시켰다. 이는 곧 경제력 집중에 대한 국민의 비판적 시각이 고조되었음을 의미하고 이에 따라 1993년 이후부터는 재벌의 구조적 변화가 일어나 1990년대 후반기에 재벌의 해체와 변화가 일어날 전망이다.

소유와 경영의 분리가 강조되고 재벌내의 계열사간의 상호지분출자 등과 같은 친밀한 관계가 예전과 같지 못할 것으로 생각된다. 또한 계열사끼리의 치열한 경쟁관계로 인해 독자적인 기업으로 탈바꿈 할 것이며, 나아가 다국적 기업으로도 변화할 수 있을 것이다. 다양한 선진화의 질적 변화는 곧이어 2000년 전후의 선진국 진입과 통일에의 길로 인도하는 확신을 심어 주는 굳건한 기반으로 기능할 것이다.

이러한 한국의 1990년대 변화양상의 시나리오는 다음과 같이 요약해 볼 수 있다. 1992년은 북한에서와 마찬가지로 대통령 선거를 통해 개혁을 태동시키고, 1993년은 신임 문민대통령이 개혁에 속도감을 더해 주며, 이러한 개혁은 1994년에 들어 국제관계의 안정을 의미하는 범세계적 외교체제의 완비와 내부 정치경제개혁으로 마무리된다. 이러한 초기의 변화와 개혁의 성과로 1995년에는 경제성숙의 기초를 보이고, 1996년에는 사회성숙, 1997년에는 정치성숙으로 이어질 것이다. 이러한 일련의 흐름들이 합쳐져 1998년에는 사회선진화를 이룩하고 2000년에는 통일을 실현시키는 과정으로 그 결실을 거둘 것이다. 1990년대 후반은 신세기에 대응하는 경제적 질적 구조적 변혁과 선진화의 방향으로 발전되어 나아갈 것이다.

이와같은 개혁-성숙-통일로 이어지는 남한의 변화시나리오에 비해 북한은 변화-혼돈-체제와해로 이어질 것으로 전망되고 있다. 1994년 정치부분에서는 김정일의 권력승계가 가장 두드러지는 사건으로 전망되고 있다. 이는 김일성의 사망 혹

은 퇴진이 예상되는 1995년 보다는 1년 앞선 것으로 김일성이 죽기 전에 김정일에게 점진적으로 권력을 이양할 것이라고 보는 예측이다.

경제부분에서 북한은 경제특구, 경제개혁, 두만강지역개발, 시장경제로의 이행 등으로 이어지는 북한경제활성화의 노력이 지적되고 있다. 북한은 경제개방의 구체적 방식으로 경제특구를 이용하고 있는데, 앞으로도 이러한 추세가 계속 진행될 것이다. 한편 경제의 대외개방은 1993년과 1994년의 기간 동안에 일어날 가능성이 매우 큰데, 이는 다음과 같은 두 가지 이유에서 비롯된다. 하나는 북한이 경제의 재기를 위해 자체적으로 개방정책을 추진하는 것으로 제한적으로 시작한다. 나진과 선봉특구로 시작된 무역특구가 10여 지역 이상으로 증가하고, UNDP와 ADB와 같은 각종 국제 경제기구가 북한의 개발에 참여하게 된다. 또 하나는 일본과 남한이 주체적으로 파고들어 주요 경제협력파트너로 나서는 것이다. 이러한 경제개혁과 대외개방과 발맞추어 두만강지역의 본격개발이 예상된다. 두만강 개발지역은 중국, 러시아, 북한 3국이 접경하고 있는 두만강 유역에 형성된 경제지대를 가리킨다. 이곳은 지리적 위치가 매우 좋아 상당히 발전할 가능성이 있는 지역이다. 두만강 본격개발은 경제의 대외개방과 외자유치라는 큰 흐름속의 작은 줄기로서 구체적으로 실행될 것이다. 두만강 유역의 본격 개발이 이루어질 시기는 1994년 이후 1990년대 중반이 지배적이다.

또한 이러한 경제개혁과 경제개발로 인한 북한의 환경위기를 전망할 수 있다. 북한경제가 전후복구 경제계획이나 6개년 혹은 7개년 경제계획에서 성장주도의 계획집행으로 말미암아 자연이 심각하게 오염되어 왔다. 이러한 추세는 경제재건을 위한 개발을 통해 더욱 심화될 것으로 전망되는데 그 시기는 1995년경이 될 것이다.

북한은 당면한 경제위기를 해결하고 북한주민들의 생활향상에 대한 욕구를 충족시켜 주기 위하여 경제개혁을 추진하고 있는 중국식의 모델을 따를 수 밖에 없을 것이다. 곧, 외국자본을 유치하고, 농업과 무역에서 개인의 권리를 일부 인정해주는 방식으로 국내경제운용방식을 개혁하려 하지만 사회주의는 계속적으로 유지하게 될 것이다. 이러한 경제개혁은 경제위기가 심화되기 시작하는 1993년부터 시작하여 1990년대 중반인 1996년에 이르도록 계속 진행될 것이다. 대내적인 사유화의 인정과 시장경제의 도입은 대외적인 개방, 합작투자의 추진 등과 함께 경제개혁의 전체 모습으로 실현될 것이라고 예상할 수 있다.

이러한 경제개혁과 개방을 몰고오는 상황으로 현재의 인민생활의 피폐와 원자

재 및 에너지난의 심화, 그리고 북한 경제사정의 악화가 많이 예측되고 있다. 그리고 이러한 북한의 경제부흥에 대한 필사적인 노력은 김정일 권력승계와 김일성 사망·퇴진으로 이어지는 집권층의 권력투쟁, 그리고 대중봉기와 인민군 쿠데타 등으로 예견되는 북한정권 및 사회의 불안정 예측이 맞물려 있다는 사실에 주목해야 한다. 아마도 불안한 정치사회 정세속에서 치유하기 매우 어려운 북한경제는 덜커덩거리는 진창속의 수레바퀴와 같은, 내용없는 경제정책의 허상만이 있을 것으로 예측되며 김일성 퇴진과 사망이 1990년대에 예상될 때 이는 견잡을 수 없는 혼란으로 다가올 전망이다.

결과적으로 1990년대의 북한은 경제를 재건하려는 노력이 제 성과를 얻어내지 못하고, 더욱이 김일성의 사망 이후 김정일로의 교체와 관련된 정권의 불안이 증폭되어, 이러한 과정에서 남북관계의 이니셔티브는 남한에게 넘겨질 것이라는 전망이 지배적이다. 또한 북한이 추구하는 일본·미국과의 관계개선과 정상화 등의 외교 노력도 많은 지지를 받지 못할 것으로 보인다.

여기서 남한과 북한은 내부불안의 타계와 상징적인 면에서 남북정상회담을 추진하려 할 것으로 전망된다. 곧 남북정상회담은 남한과 북한 양측의 국내정치적 역학과 필요성이 맞물리는 시기에 이루어질 것으로 보이는데 그것이 언제 열리느냐에 따라 그 주체 또한 달라질 것이다. 하지만 1996년 이전에 개최될 것이라는 예측이 지배적이다.

1990년대 중반 북한은 김일성의 사망 또는 퇴진 등으로 인해 정치, 사회적으로 불안해 지기 시작하며, 이는 곧 주체사상의 퇴조와 탈김일성화로 이어질 것이다. 결국 김일성 이후 후계체제에서는 보다 더 발전된 이념의 모색이 필요하고, 이는 남북통합에 대비한 민족주의로 변형될 가능성이 높다. 이렇게 정치상황의 혼란 속에 북한의 경제는 앞서 지적한 바와 같이 중국식 개방 모형을 따라 시장경제체제로의 점진적 이행을 시작할 것인데 과도한 개발에 따른 환경위기나 극도의 사회불안 등으로 인해 실패할 것으로 보인다. 그 결과 체제와해의 조짐이 보이기 시작할 것이다.

대외관계에 있어서 북한은 미국과의 개선을 통한 국교수립이 예상된다. 소련이 붕괴된 상황에서 일방적으로 미국을 적대시하여 국제적 완전 고립을 지속할 가치가 적기 때문이다. 한편, 남북관계에 있어서는 군축이 시작될 것으로 전망된다. 남북한 군축은 통일 후 단일국가 군사력에 우선적 관심을 갖는다는 것이 명분적으로 합의될 것이며 한반도의 비핵화와 비공격성 무장화 원칙이 제기될 것이다. 이



경우 미군의 철수, 북한 핵무기 사찰 및 폐기가 중요한 안건이 될 것이다. 군축의 前단계로서 불가침 협정, 부대훈련과 大부대 이동 예고, 군지휘부간의 직통전화 개설 등 신뢰구축방안이 이루어지게 될 것이다. 이와함께 군비통제 연구프로그램에 따른 군관리의 교환, 상호군사기지와 훈련사찰, 비무장지대로부터의 공격부대 철수, 비무장지대의 상호사찰 합의, 그리고 이에 따른 정보의 공유까지 확대될 수 있을 것으로 마이클 마자르(Michael Mazarr)는 전망하고 있다.

이러한 북한의 내부혼란과 심화, 그리고 사상의 이탈로 이어지는 가운데 1990년대 후반에 북한은 체제와해기를 맞이함으로써 통일로 한걸음 다가서게 될 것이다. 통일의 시기로 전문가들은 2000년이 되기 직전이나 직후에 통일의 파노라마가 일어날 것으로 예측된다는 분석결과가 나오고 있다. 한반도에서 신뢰회복을 위한 상호교류가 실질적으로 실행되고, 일련의 협정체결이 이루어진 후에는 남북한은 통일을 의제로 심각하게 접근할 것으로 예측된다. 발생시기는 2000년을 전후하여 곧, 1999년에서 2000년에 이르는 시기에 통일이 이루어질 것이다.

구체적인 통일의 형식으로는 국가연합(남한측 주장), 연방(북한측 주장) 그리고 남한에 의한 북한의 흡수 등 서로 다른 방식을 고려할 수 있다. 독일식의 통일모형을 지지하는 사람들은 북한의 몰락과 이에 따른 남한에 의한 북한의 흡수로 통일이 이루어질 것이라고 주장하고 있다. 그러나, 또 다른 한편에서는 통일에 대해 남북한 양 정부가 상당수의 정치적 통제권을 가지는 연합체를 통일 후의 국가형식으로 주장하고 있다. 이들의 보편적인 주장은 한반도의 통일이 남북 베트남 군사적 해결과 다르고, 동서독일의 강제적 흡수와 구별된다고 생각하는 것이며, 한반도에서 통일은 오직 장기적이고 점진적인 평화적 노력의 과정에 의해 성취될 수 있다고 보는 것이다.

그러나, 통일에 앞서 장기적 분열과 기타 원인으로 조성된 남북차이와 불신감이 너무 심하여 이와 같은 불리한 요소를 없애기 위해 부단히 노력하고 이에는 어느 정도의 시간이 필요할 것이라고 예측할 수 있다. 점차적으로 서울과 평양은 어떤 형태로든 연합(연맹·협력체)설립을 단일민족의 부흥으로 가는 길의 단계로 이해하게 될 것이다. 하지만 급작스러운 북한자체의 붕괴로 한국이 떠 맞는 식의 통일이 21세기를 전후하여 진행될 수 있다는 예측이 보다 현실성 있고 의미를 지닌 전망이라는 사실에 주의를 기울일 필요가 있다.

이러한 북한의 1990년대의 변화 흐름은 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다. 전체적으로 보면, 결국 북한은 1990년대 전반부인 1993년에서 1995년까지 김정일

정권승계와 함께 김일성은 퇴진 혹은 사망하게 되고, 경제개혁 조치의 일환으로 남포, 나진, 선봉, 두만강 유역의 경제특구 건설을 계획할 것이다. 이와 같은 연장선상에서 북한은 남북 경제·문화교류와 미·일 관계 개선을 위해 노력하며, 심지어 남북정상회담도 개최하려고 할 것이다. 그러나 1995년 전후, 특히 중반기 이후는 사회혼란과 통제, 탈김일성화, 대중봉기로 인한 정치위기, 제3차경제개혁 실패와 그로 인한 경제난 심화, 러시아 및 중국과의 기대 이하 수준의 교류, 핵사찰 거부로 인한 미국·일본·한국의 군사강경책과 경제협력이라는 온건책, UN의 유연한 대처로 김정일 정권은 만족한 정책 효과를 얻기는 힘들 것이다. 그리하여 1998년 이후 1990년대 후반부에는 사회체제의 와해와 군사정변 등으로 몇 단계의 권력 기득권층의 정권장악이 이루어지는 과도기를 거친 후, 새로운 개혁세력이 등장하게 될 것이다. 또한 곧이어 시장경제 체제로의 이행과 통일에의 과정에 북한은 들어서게 될 것으로 예측된다.

결론적으로 21세기를 준비하는 1990년대의 남북한은 통일을 위한 하나의 토대를 마련하는 시가라 할 수 있다. 남한은 문민정권의 탄생을 계기로 사회전반에 대한 개혁과 성숙의 단계에서 통일을 준비하는 시기이다. 하지만 북한은 경제를 비롯한 외교, 사회전반에서 고립으로부터 탈퇴를 위한 몸부림을 치지만 내부혼란과 주체사상의 퇴조 등으로 체제가 와해될 것으로 전망된다. 결국 남한의 성숙되고 선진화된 체제가 불안하고 혼돈스러운 북한의 체제를 떠맡는 식의 통일이 예상된다고 5개국 남북한 전문가들은 예측하고 있다.

#### 4. 남북한 예상사태 요인, 회귀분석

1990년대 남북한에서 일어날 수 있는 예상사태를 상호연관이 있으면서 의미있는 내용으로 분류되는 설명력과 설득력을 지닌 요인들을 통해 통계분석을 시도해 보려고 한다. 여기서 사용되는 통계분석은 변수분류의 타당성을 알아보기 위한 요인분석과 상호 영향력과 관계를 관찰해 보는 회귀분석이 이용될 것이다. 먼저, 남한의 경우는 정계개편, 남북정상회담, 통일 등을 촉진시키는 요인들을 찾아 그것과의 관련성 및 영향력을 찾고자 한다. 북한의 경우에는 우리의 최대 관심사라 할 수 있는 김정일의 권력 실각, 북한사회주의의 몰락, 통일 등의 예상사태와 사건들을 범주화시킨 다른 요인들과의 영향력과 관련성을 회귀분석을 통해 살펴보고자

한다.

우선 남한의 예상사태들을 설명력이 높은 의미있는 내용의 6개 요인으로 분류해 본다(eigen value 2.0 이상)면 다음과 같이 분류할 수 있을 것이다. 그 첫번째가 남북한 교류요인으로 남북한간에 경제연락기구를 설치하여 경제교류를 활성화시키며, 남북교류와 남북대화를 촉진시키는 것이다. 또한 남북한 문제를 해결하기 위한 국제회담도 여기에 포함된다.

남북경제교류요인 다음으로 돋보이는 것이 한국 자유민주주의체제를 질적으로 발전시키는 요인인데, 이것이 체제발전요인이다. 정보화시대와 금융실명제 실시, 그리고 무역흑자로 전환하면서 내각제로 통치구조가 변화될 가능성이 있으며, 혁신정당이 원내에 진출하는 등의 변화가 이루어지는 등의 체제 질적 변화가 예상된다.

이러한 체제발전요인 다음으로 설명력이 높은 요인은 정치개혁에 관한 것이다. 정치개혁 요인에 포함되는 예상사태변수로는 문민정권의 탄생과 더불어 개혁의 소용돌이 속에 민자당이 분당되어 세력이 약화된다는 것이다. 또한 민자당의 분당은 보수와 혁신의 대결 구도로 정계를 재편성하는 계기를 마련해 줄 것이다. 이와 같은 시기에 경제는 기술집약적 산업구조로 이행하면서, 남북한의 군비통제 및 군비축소 합의에 이르게 될 것이다. 이러한 남북한의 군사적 면에서의 우호적 관계 유지는 한국과 미국과의 관계를 다소 소원하게 만들 수도 있다.

네번째 요인은 자주국방 통일에 관한 사태가 결집되어 있는데, 주한 미군이 철수하는 대신, 한국 군사력 증대를 비롯하여 한반도에서 실질적인 비핵지대화가 선포되고, 총선에서는 야당이 승리할 가능성이 있다. 또한 올림픽에 남북한 단일팀의 참가가 가능할 것이며, 이러한 남북한의 지속적인 우호관계와 활발한 교류는 21세기를 맞이하는 2000년을 전후하여 한반도 통일이라는 위대한 업적의 근간이 될 것이다.

다섯번째 요인은 체제발전이 심화되는 외교적 사건들의 집합이다. 주한미군의 철수가 부분적으로 이루어지고 러시아와의 관계가 확대되면서, 복지시책이 다각적으로 시행된다는 견해들이 포함되어 있다.

마지막 여섯번째 요인에는 대외관계에 관한 사건들을 내용으로 하고 있다. 한·베트남과의 수교, 농산물 시장 개방, 동북아 협력기구의 능동적 참여로 이어지며, 이러한 대외적인 결실들이 모여 민족 내부적으로는 남북정상회담이 성취된다는 예측들이다.

<표 4-1> 남한의 예상사태의 요인분석 결과 - 요인의 변수분포

요 인	요 인 명	변 수
Factor 1	남북관계 진전요인	37. 경제연락기구의 설치 35. 군지휘권 한국이양 44. 남북교류의 확대 27. 주택건설정책의 조정 46. 남북대화 활성화 36. 남북 경제교류의 활성화 51. 한국문제에 관한 국제회담의 성사
Factor 2	체제발전 요 인	17. 무역흑자 43. 북한 민주화지지 대중운동 45. 남북관계개선 11. 내각제 개헌 25. 금융실명제 실시 23. 정보화의 진전 5. 혁신정당 원내진출
Factor 3	정치개혁 요 인	3. 문민정권탄생 8. 민자당의 분당 및 세력약화 4. 정계개편 41. 기술집약적 산업구조로의 이행 39. 남북한 군축합의 52. 대미관계불편
Factor 4	자주국방 요 인	62. 주한 미군 완전철수 48. 통일 54. 올림픽 남북단일팀 참가 9. 총선에서 야당승리 31. 군사력증대 32. 한반도 비핵지대화 선언
Factor 5	외교요인	57. 러시아와의 관계확대 61. 주한 미군 부분적 철수 22. 복지시책의 다각적 시행
Factor 6	대외관계 요 인	38. 남북정상회담 60. 동북아 협력 참가 50. 한-베트남 수교 24. 농산물시장개방 12. 사회불안의 심화

위에서 살펴본 바와 같이 여섯가지의 요인은 통계적으로 1990년대 남한에서 일어날 수 있는 예상사태를 관련성이 높은 사건들끼리 묶어 범주화시켜 놓은 것이다. 이 가운데에서 정계개편과 남북한 정상회담, 그리고 통일이 가장 큰 관심사

항으로 등장한다. 이러한 관심사항을 종속변수로 하여, 이에 영향을 주는 독립변수로 분류된 6개의 요인이 각각에 어떠한 영향을 주고 있는지를 다음에서 분석해보고자 한다. 회귀분석에서는 종속변수를 제외한 예상사태변수들을 다시 요인분석한 것이지만 전체 요인분석결과와 거의 유사하게 나타나고 있다.

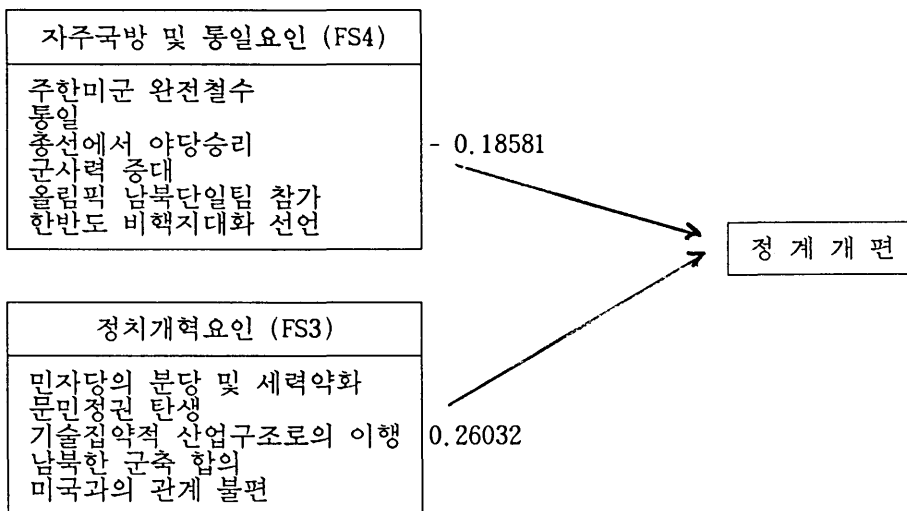
정계개편을 유발시키는 요인으로는 통계적으로 정치개혁 요인과 자주 국방 및 통일요인을 들 수 있다. 문민정권이 탄생되어 개혁이 가속화됨으로써 나타나는 개혁세력과 수구세력간의 갈등의 표출이다. 이와 같은 갈등의 표면화는 민자당의 결집력을 약화시킬 것이고, 야당 또한 보수적 성격으로 방향을 잃으면서 건전한 보수와 혁신으로 정계의 구도가 크게 바뀌게 될 것이다. 그러나 주한미군이 철수하거나 군사력이 증대되고 한반도가 비핵지대화 되는 등의 자주국방 및 통일 요인은 정계개편을 유보시키는 요인으로 작용하게 될 것으로 분석결과는 나타나 주목을 끈다.

<표 4-2> 정계개편을 종속변수로 한 회귀분석결과: 남한의 경우

변 수	회귀계수	표준오차	T	Sig T
FS4	-.18581	.07715	-2.408	.0258
FS3	.26032	.07715	3.374	.0030
(Constant)	2.69565	.07546	35.724	.0000

Multiple R = 0.67981    R<sup>2</sup> = 0.46214

<그림 4-1> 정계개편을 종속변수로 한 회귀분석결과: 남한의 경우



$$\text{회귀방정식 : } y = 2.69565 - 0.18581 \text{ FS4} + 0.26032 \text{ FS3}$$

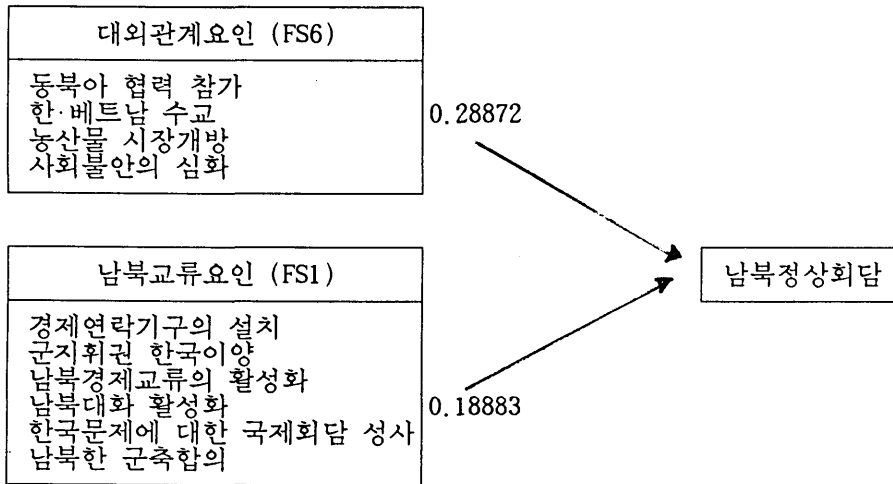
이와함께 김일성 주석과 김영삼 대통령과의 만남에 결정적으로 영향을 줄 수 있는 요인은 대외관계요인과 남북교류요인이 될 것이다. 경제연락기구 설치라는 경제적 측면에서의 실질적 성과와 함께, 이를 통해 남북한은 경제교류가 가속화되고 사회·문화·정치 등 다양한 분야에서 복합적으로 교류를 추진해 나아갈 것이다. 이와같은 남북교류요인과 한·베트남 수교, 남한의 동북아 협력기구의 능동적 참여 등과 같은 대외관계 요인이 합쳐져 남북정상회담의 성과를 끌어 낼 것으로 보여진다.

<표 4-3> 남북정상회담을 종속변수로 한 회귀분석결과: 남한의 경우

변 수	회귀계수	표준오차	T	Sig T
FS6	.28872	.09829	2.937	.0081
FS1	.18883	.09829	1.921	.0691
(Constant)	2.69565	.09613	28.041	.0000

Multiple R = 0.38116    R<sup>2</sup> = 0.31927

<그림 4-2> 남북정상회담을 종속변수로 한 회귀분석결과: 남한의 경우



$$\text{회귀방정식} : y = 2.69565 - 0.28872 \text{ FS6} + 0.18883 \text{ FS1}$$

또한 통일에 이르는 길 역시 남한정부의 남북관계에 기울인 노력에 달렸으며, 남북교류의 요인이 큰 요소로 작용할 것이다. 결국 남북정상회담과 통일은 같은 맥락에서 이해될 수 있을 것이다. 아울러 1990년대 북한이 사회주의체제 변화, 혼돈, 몰락의 과정에서 통일이 연계된 반면, 남한측의 시각에서는 체제의 변화, 성숙

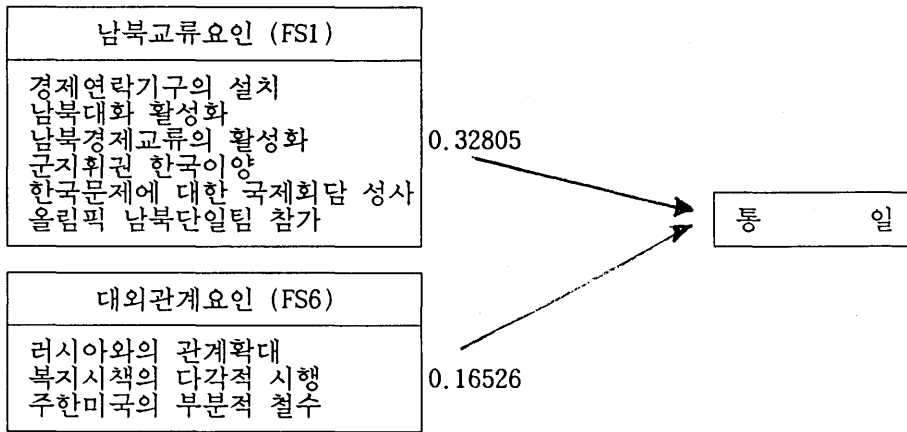
및 발전, 경제활성화 과정에서 연결된다는 것에 각별한 주의를 기울여야 할 필요가 있다.

<표 4-4> 통일을 종속변수로 한 회귀분석결과: 남한의 경우

변 수	회귀계수	표준오차	T	Sig T
FS6	.16526	.04633	3.567	.0019
FS1	.32805	.04633	7.080	.0000
(Constant)	2.78261	.04532	61.404	.0000

Multiple R = 0.87097    R<sup>2</sup> = 0.75859

<그림 4-3> 통일을 종속변수로 한 회귀분석결과: 남한의 경우



$$\text{회귀방정식 : } y = 2.78261 - 0.16526 \text{ FS6} + 0.32805 \text{ FS1}$$

한편 요인분석의 통계치에 의하면 북한의 예상사태는 체제와해 요인, 남북교류 통일 요인, 경제실패 요인, 체제와해 시작 요인, 체제와해 과도 요인, 경제실패 과도 요인으로 분류될 수 있을 것이다. 여기서는 최소아이겐값이 2 이상을 기준으로 분류한 것이며 좀 더 의미있는 설명력을 가진 예상사태변수를 포함하는 요인집군을 찾아내기 위한 것이다.

예상사태변수를 결집시킨 제1요인은 가장 설명력이 높은 통계치를 갖고 있는데 북한체제와해를 예고하는 요인이다. 북한체제몰락을 의미하는 요인 속에는 주로 1990년대 중반기부터 후반기에 걸쳐 일어날 것으로 예측되는 사태들로서 북한 내부 사회불안, 탈김일성시대를 예고하는 주체사상퇴조, 사회구조와 기능이 다원화, 자율화되면서 민주화로 치닫는 체제변화가 있다. 또한 제7차 노동당 전당대회가 개최되어 김정일의 권력승계를 합법화 시키고, 장기경제발전 청사진을 제출할

것이다. 하지만 제3차 7개년 경제계획이 실패로 돌아가고, 극심한 경제난에 허덕이는 북한 주민의 동요를 막기 위해 통제를 더욱 강화할 것이다. 결국은 권력상층부의 갈등은 물론, 밑으로부터의 대중봉기로 인해 김정일이 권좌에서 물러나는 정치불안의 사태가 발생하게 되는 것이다. 이와 같은 일련의 사건들을 묶어 체제붕괴 예상사태가 제1요인으로 분류된다.

두번째로 설명력이 큰 통계치를 갖고 있는 제2요인은 남북교류와 통일을 촉진시키는 사건들의 집합이다. 남북교류와 통일을 촉진시키는 요인에는 남북한평화정책 여건을 조성하는 예상사태들을 비롯하여 남북한 연결 철도 복구와, 고속도로 연결, 남북한 문화체육교류, 이산가족 재회 등의 사건들이 포함되어 있다. 아울러 가장 큰 변화인 시장경제로의 이행과 정치적 여건조성으로 한반도 비핵지대화가 명실공히 선포될 것이며 곧이어 남북정상회담, 나아가 2000년경에는 통일이 이루어질 것이다. 이러한 사건들은 1993년부터 시작하여 2000년까지 착실히 진행될 것으로 예측되며, 이들이 모여 남북교류 통일요인이라는 제2요인을 이루고 있다.

세번째로 설명력이 높은 요인은 경제실패에 관한 요인으로서 1994년에 끝나는 제3차 7개년 인민경제계획이 실패하고, 식량난과 에너지난 등으로 경제사정은 악화될 것이다. 더욱이 러시아와 체결하고 있던 각종 협정은 외화결제를 기본으로 하는 실용적 거래, 냉전시대를 청산하는 현실적 외교관계를 유지하는 내용으로 개정될 것이다. 그리하여 1990년대에 사회주의체제 자체가 경제적으로 몰락하는 북한의 비극을 예고하는 일련의 경제관련 사건들이 제3요인에 포함되어 있다.

네번째 요인에는 체제와해의 시작을 예고하는 예상사태가 포함되어 있는데 김일성 사망이나 퇴진이 예상되는 1990년대 초반과 중반부터 2000년 직전까지 일어날 것으로 보는 일본과 미국의 관계개선, 정전협정의 평화협정으로 대체 등 남북한을 국가관계로 진전시킨다는 사건들이 제4요인인 체제와해 요인에 들어 있다.

1990년대 북한에서 일어날 수 있는 예상사태를 상호 연관성 있는 설명력 높은 큰 범주로 결집하여 요인으로 분류할 때 다섯번째로 제기되는 것이 체제와해의 과도기 요인이다. 체제와해의 과도기 요인 범주에는 김정일 권력 승계에 이어 폐쇄된 북한 체제 개방을 가속화시키는 미국과의 국교수립, 조총련과 민단의 제휴 등의 사건들이 포함된다.

마지막 여섯번째 요인은 경제실패의 과도기 요인이라 표현할 수 있을 것이다. 경제에 압박을 주는 군사비를 절감하기 위한 군축을 비롯하여 북한식 산업발전에 따른 환경오염 및 생태계 위기, 두만강 지역 개발 그리고 일본과의 국교수립에서



오는 경제협력 등이 여섯번째 요인을 이루고 있다. 결국 한국은 체제발전, 북한은 체제붕괴요인이 대조적으로 분류전망된다는 점이 특이하다.

<표 4-3> 북한에 관한 예상사태의 요인분석 결과

요 인	요 인 명	변 수
Factor 1	체 제 와 해 요 인	10. 내부사회불안 9. 주체사상의 퇴조, 탈김일성화 5. 체제의 변화(민주화, 통일지향, 다원주의 등) 8. 대중봉기 3. 김정일의 실권 6. 제7차 노동당 전당대회 12. 주민통제의 강화
Factor 2	남 북 교 류 통 일 요 인	29. 남북한 평화정착 여건조성 32. 남북한 교통로의 복구 36. 남북문화체육교류 15. 시장경제로의 이행 31. 이산가족의 재회 23. 한반도 비핵지대화 35. 한반도 통일 27. 남북정상회담
Factor 3	경 제 실 패 요 인	13. 제3차 7개년계획 실패 46. 구소련과의 협정개정 16. 경제사정의 악화 11. 사회주의 몰락
Factor 4	체 제 와 해 시 작 요 인	1. 김일성의 사망, 퇴진 40. 일본과의 관계개선 38. 미국과의 관계개선 25. 정전협정의 평화협정으로 대체 37. 남북간 국가관계의 수립
Factor 5	체 제 와 해 과 도 요 인	2. 김정일의 권력승계 43. 조총련과 민단의 제휴 39. 미국과 국교 수립
Factor 6	경 제 실 패 과 도 요 인	19. 환경의 위기 20. 두만강지역의 본격개발 28. 군축 41. 일본과의 국교수립

이와같은 분석결과를 토대로 하여 김정일 실각, 사회주의 몰락, 통일이라는 세 변수에 각각 어떠한 영향을 미치는지를 분석하려 한다. 하지만 회귀분석에서는 종속변수로 고려되는 예상사태를 제외한 사건들을 다시 요인분석한 결과에 따른 것으로 그 결과는 전체요인분석결과와 별차이 없는 것으로 나타나고 있다.

회귀분석은 변수들간의 상호관계를 분석하고 독립변수의 변화로 부터 종속변수의 변화를 예측하기 위해 사용된다. 곧, 본 연구에서는 관련 요인의 변화가 앞서 제시한 세가지 예상사태에 어떠한 관계를 가지는가를 분석하려는 것이다. 독립변수가 6개인 다중회귀분석으로 단계별 방법(stepwise method)을 이용하여 분석을 시도한다.

김정일 실각에 영향을 주는 요인은 체제와해 시작과 함께 체제와해 심화, 체제 완전붕괴로 이어지는 남북교류 통일 요인이다. 또한 사회주의체제 몰락을 촉진시키는 요인은 체제와해 시작 및 심화되는 과도기 요인으로 직결된다. 마지막으로 통일을 성사시키는 요인은 남북교류 및 통일 요인이다.

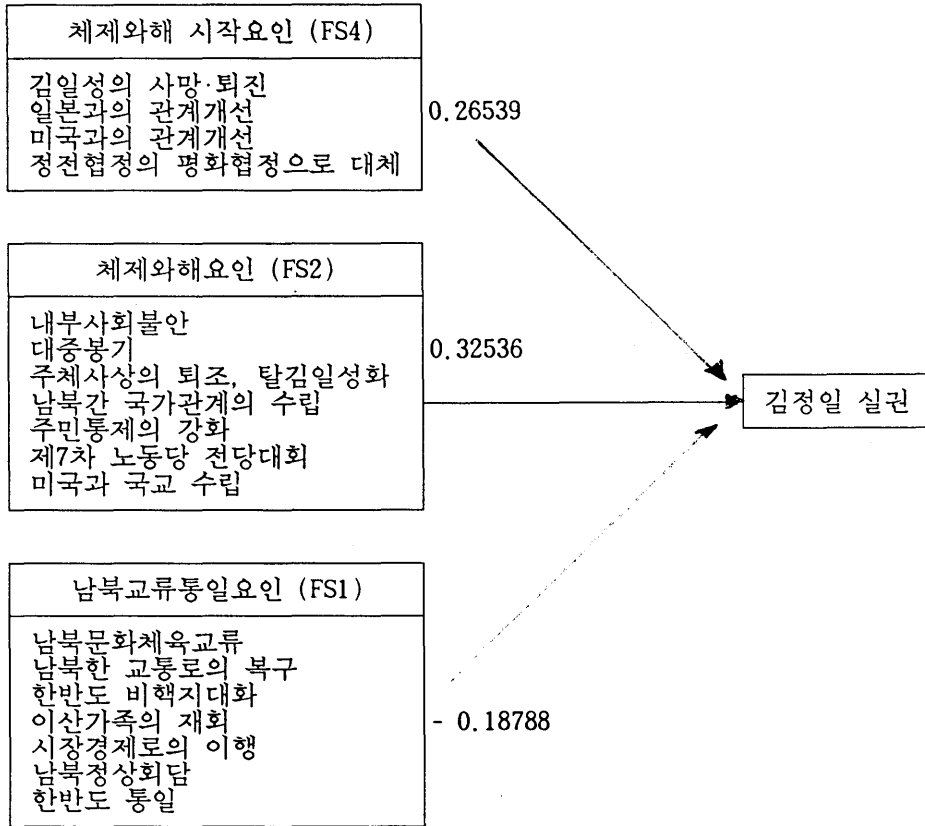
국내외의 관심의 대상인 체제와해와 통일 추진이 어떻게 진행될 것인가를 예상해 보다면, 그 핵심은 김정일이 정권을 놓치는 실각의 위기, 사회주의 몰락, 통일 성취라 할 수 있다. 1990년대 중반인 1994년과 1995년 기간에 예상되는 김정일 실각에 영향을 주는 다른 요인은 김일성 사망, 미국 및 일본과의 관계 개선으로 대외개방이 촉진되는 체제와해 시작 요인과 함께 사회불안, 대중봉기, 다원화 사회, 탈김일성화가 진행되는 남북교류 통일 요인으로 개방화와 체제와해 시기에 김정일은 권력의 자리에서 물러나게 될 것이라는 예측이다.

<표 4-4> 김정일 실권을 종속변수로 한 회귀분석결과: 북한의 경우

변수	회귀계수	표준오차	T	Sig T
FS4	.26539	.10118	2.623	.0192
FS2	.32536	.09887	3.291	.0050
FS1	-.18788	.10142	-1.852	.0437
(Constant)	2.17084	.10370	20.934	.0000

Multiple R = 0.75964 R<sup>2</sup> Square = 0.57706

<그림 4-4> 김정일 실권을 종속변수로 한 회귀분석결과: 북한의 경우



회귀방정식 :  $y = 2.17084 + 0.26539 \text{ FS4} + 0.32536 \text{ FS2} - 0.18788 \text{ FS1}$

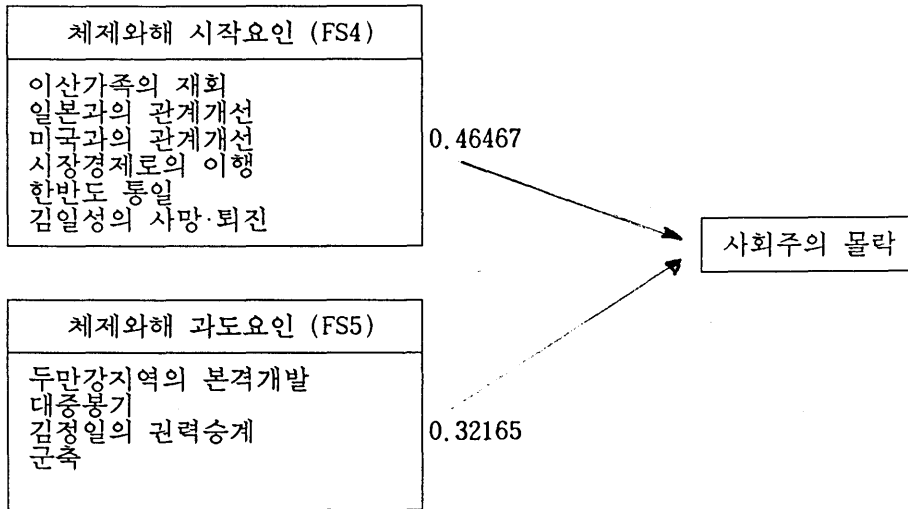
또한 사회주의 체제 몰락에 영향을 주는 요인으로는 체제와해 시작과 더불어 체제와해가 심화되는 과도 요인을 들 수 있으며, 이를 통해 1990년대 후반기에 자연스럽게 북한사회가 붕괴되리라고 본다. 김일성이 사망하거나 퇴진하고 미국 및 일본과의 관계개선과 김정일이 권력을 승계함으로써 인해 대중봉기를 비롯한 내부의 동요로 사회주의체제는 몰락하게 되는 것이다.

<표 4-5> 사회주의 몰락을 종속변수로 한 회귀분석결과: 북한의 경우

변 수	회귀계수	표준오차	T	Sig T
FS4	.32165	.14805	2.284	.0364
FS5	.46467	.14613	3.180	.0058
(Constant)	2.04175	.14733	13.858	.0000

Multiple R = 0.75964     $R^2 = 0.57706$

<그림 4-5> 사회주의 몰락을 종속변수로 한 회귀분석결과: 북한의 경우



$$\text{회귀방정식} : y = 2.04175 + 0.32165 \text{ FS4} + 0.46467 \text{ FS5}$$

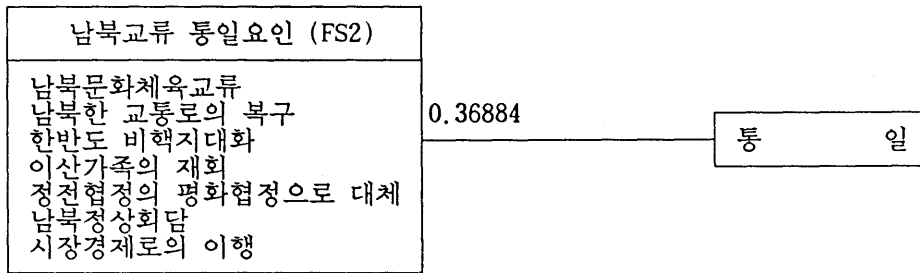
마지막 중요 사건인 통일이 진행되는 데 큰 영향을 주는 북한측 요인은 남북 교류 및 통일추진요인이다. 문화체육 교류, 남북교통로 복구, 경제교류, 이산가족 재회 등 경제·사회·문화면의 교류와 한반도 비핵지대화 실천 그리고 남북정상회담의 실현이 이루어지면서 민족의 가장 큰 바람인 한반도 통일이 성취된다는 전망이다. 이와 같은 전망에 대한 시기로는 1990년대 후반이 되리라는 것이 한반도 문제 전문가의 지배적인 견해이며, 예상 시나리오인 것이다.

<표 4-6> 통일을 종속변수로 한 회귀분석결과: 북한의 경우

변 수	회귀계수	표준오차	T	Sig T
FS2	.36884	.15479	2.383	.0291
(Constant)	2.23824	.14625	15.304	.0000

$$\text{Multiple R} = 0.50038 \quad R^2 = 0.25038$$

<그림 4-6> 통일을 종속변수로 한 회귀분석결과: 북한의 경우



$$\text{회귀방정식 : } y = 2.23824 + 0.36884 \text{ FS2}$$

시기적으로 볼 때 체제와해 요인이 진행되고 좀더 심도있는 체제붕괴가 시작되면서 경제실패와 그 후유증이 가속화되면서, 김정일의 실각과 연계되어 사회주의 체제 붕괴가 현실적으로 나타나게 될 것이다. 이러한 과정을 거치면서 남북교류는 통일로 이어지게 되리라는 시나리오의 가정이 가능할 것이다.

### 5. 정책대안 및 결론

지금까지 2000년까지 남한과 북한의 변화전망에 대해 미국, 러시아, 중국, 일본, 한국 전문가 50명이 예측한 사건들을 종합적으로 살펴보았다. 또한 2000년까지 남한과 북한에서 일어날 수 있는 주요한 사건에 대한 통계학적 요인분석과 회귀분석을 실시해 봄으로써 보다 미래지향적이고 합리적인 대응을 할 수 있도록 시도해 보았다.<sup>10)</sup>

무엇보다도 2000년까지 한반도에서 일어날 수 있는 사건들을 개별적 나열 형식이 아니라 연속적인 틀 속에서 분석해 봄으로써 2000년까지 한반도 변화에 대

10) 미래전망조사는 미래정책학의 관점에서 자연스럽게 대안이 제시될 수 있다. 이같은 대안은 정책과학에서 많이 논의되지만 구체적으로 다음의 논저와 같은 아이디어와 맥을 같이 하고, 전문적 분석결과에서 자연스럽게 도출된 대안(alternatives or options)으로 볼 수 있다.; Charles E. Lindblom, *Inquiry and Change*, (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1990).; Henry Aaron (ed.), *Setting National Priorities, Policy for the Nineties*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990).; Martin J. Smith, *Pressure, Power and Policy*, (London: Harvester Wheatsheaf, 1993).; S. S. Anderson and K. A. Eliassen (eds.), *Making Policy in Europe*, (London: Sage Publications, 1993).

한 하나의 시나리오를 그려 볼 수 있을 것이다. 이와같이 21세기를 준비하는 1990  
 년대에 남한과 북한에서 일어날 수 있는 중요 사건들을 정리해 보면 다음과 같다.

<표 4-6> 2000년까지 남한과 북한에서 발생할 가능성이 높은 사건

		남한	북한	
1993	개혁기	민자당의 분당 및 세력 약화와 정계개편 경제조정과 위기 금융실명제 한-베트남 수교 남북정상회담	변화기	주민통제강화 3차 7개년계획 실패 남한과 교류 확대 남북정상회담
1994		국가보안법개폐 민간인 국방부장관 임명 등 군인사 체계 문민화 토지공개념 강화 금융자유화 한-쿠바간 외교관계 수립 남북군비통제 태동		김정일권력 승계 집권세력내 권력투쟁 두만강지역개발 미·일과 관계 개선
1995	성숙기	군사력 강화 진보과격집단 등장 무역흑자 기술집약산업구조로 변환 동북아 가공판매구 설치 와 협력 참가 남북한 중요 사태 발생	혼돈기	김일성 사망 및 퇴진 내부사회불안증대 핵무기개발제조 시장경제로 이행 미국과 국교수립 러시아와 협정개정 군비통제
1996		혁신정당 원내진출 군지휘권 한국 이양 경제성장지속 환경생태 위기 올림픽 단일팀 참가 북한민주화지지운동 확산		대중봉기
1997		한일관계 냉각 미국과 관계 불편		주체사상퇴조 공산주의 혁명노선 포기
1998- 2000	통일주도 시기	주한미군완전철수 통일헌법과 남북 선거법 개정	통일시기	김정일 실각 체제변화 군부쿠테타 사회주의 몰락

예측한 대로 1993년은 신임 문민대통령에 의한 변화 추진이 이루어졌고, 그것을 현재까지 이어지고 있다. 1994년에는 안정을 의미하는 세계외교참여체제의 완비와 내부 정치경제개혁 마무리가 전망되며, 이를 토대로 1995년에는 무역흑자 등 경제성숙의 기초 달성이 이루어질 것이다. 그 뿐만 아니라 1996년에는 사회성숙, 1997년에는 정치성숙으로 이어져 1998년에는 21세기를 준비하는 경제구조의 질적 변혁과 사회·정치 선진화를 이룩할 것으로 보인다. 이와같은 정치, 경제, 사회 모든 부분에서의 성숙된 분위기를 근간으로 2000년에는 남한이 붕괴된 북한을 떠맡는 통일이 실현될 것으로 전망된다.

결국 2000년대까지의 한반도는 지속적인 개혁과 변화의 무대가 될 것이며 무엇보다도 장기적인 대응방안의 마련이 필요하다. 무엇보다도 정치발전 7개년 국가 계획 수립(1994년-2000년)이 있어야 할 것으로 생각된다. 경기 활성화와 흑자 수출의 경제선진화, 민자당 세력 약화와 분당, 보수·혁신 구도, 중도 우파와 중도 좌파 정당 출현, 자치단체장 선거, 국회의원 선거, 내각제 또는 대통령제 관련 통치 구도 개헌론 대두 등이 예상되는데 이에 적절히 대처해 나가고, 문민정치시대의 복지·문화국가 정착 등에 대응할 수 있도록 국내 발전 계획 수립이 절대적으로 필요하다.

이와함께 북한위기관리 컴퓨터 집적 Action Program 수립과 집행이 있어야 할 것이다. 이제 남북문제 있어서 주먹구구식의 대응이나 임기응변식의 대처로 복잡한 현실의 문제를 효과적으로 다룰 수 없다. 현재 북한은 경제특구 활용 부진, 극심한 식량난, 남북한 비교우위 국민인식 증대, 체제와해와 흡수통합의 공포감, 동반자살용 핵폭탄 제조 등의 정책갈등으로 인해 개혁세력이 개입된 정변발생이 일어날 수도 있다. 이 경우 함경도·평안도 지역의 북한주민은 만주로, 황해도·강원도 지역주민은 비무장지대 철책선과 동·서해를 넘어 한국과 일본에 대량으로 난민 유입이 있을 것으로 보인다. 또한 상호 핵사찰 관철, 북한지역의 문민화와 인권신장 요구, 끌려다니는 회담형태에서 가르쳐 주는 회담으로 전환, 북한산업시설의 전면 재조정 등 북한체제 붕괴에 대비한 현실시나리오와 대응정책 개발이 필요하며 여기에 인공지능 컴퓨터를 이용할 수 있을 것이다.

특히, 북한 변화에 대한 사안별 처리의 신속한 진단과 그에 대한 적실성 높은 정책처방을 위해 시나리오에 따른 대응방안을 프로그램화한 인공지능컴퓨터를 개발하여 이를 청와대 상황실에 설치하는 것이 필요하다. 이러한 컴퓨터체계를 통해 대통령은 정확히 사태를 파악하고 지시를 내릴 수 있을 것이다.

아울러 장기적인 시각에서 한반도의 변화에 기동성 있고 능동적으로 대처하기 위해서는 청와대의 참모조직이 강력하고 정예화되어 있어야 한다. 하지만 우리나라의 청와대 참모조직은 그 조직의 틀이 1960년대부터 이어져 내려오고 있는 관료제적이고 계층적인 통제위주의 조직 틀로서 복잡한 현실의 문제를 다루는데 많은 문제점을 가지고 있다. 이와함께 비서실의 관련 부처에 대한 정보의존도는 높은 편이며, 이것은 비서실 자체내의 정보 수집 및 분석 능력의 결여를 나타내는 것으로 전체적인 시각을 가지지 못하고 부처의 의견만을 그대로 받아들이는 문제점이 노출되고 있다.

따라서 이러한 청와대 비서실의 조직개편이 필요하며, 이것이 현실적으로 어렵다면 장기적인 계획과 2개 이상의 부처가 연관된 사업을 효과적으로 조정하는 조정자의 역할 부서라도 있어야 할 것이다. 2개 이상 정부부처와 수석비서관실이 연계된 대통령의 관심 사항은 정책집행과정에서 책임소재 불명확으로 증발되기 쉬워 각 부처 기획기관을 조정하고 소관 비서실과 협조하여 정책사안별로 점검조정하며, 중장기 정책을 평가하여 대통령 업적을 극대화하는 기획조정부서 필요하다. 곧 북한 핵문제를 비롯하여 WTO 협상에 있어서 장기적이고 총체적인 시각 결여, 농안법, 조계종 사태가 대표적인 사례로 꼽을 수 있을 것이다. 따라서 청와대 내의 기획조정 부서를 통해 대통령이 국민과 한 여러 약속들을 수시로 점검하는 한편, 종합적인 정보 분석과 이를 해당 부서나 수석실에 제공하는 역할을 수행할 수 있을 것이다.

마지막으로 현재 우리가 채택하고 있는 대통령제는 정치적 타협의 산물로 내각제와 대통령제가 혼합된 상태이다. 이와같은 제도는 대통령제와 내각제의 단점을 보완해 장점을 극대화시키기 보다는 대통령이 책임있게 국정을 운영할 수 있는 여건을 만들어 주지 못한다고 볼 수 있다. 결국 대통령은 국민에게 평가받는 자리이며, 결과로서 평가받는 자리인 것이다. 따라서 장기적으로는 효율적이고 체계적인 국정운영을 위해 청와대 내부 뿐만 아니라 권력구조 자체내에도 변화와 개혁이 있어야 할 것이다. 통일된 코리아의 효율적이고 강력한 정책수행능력이 있는 문민정부체계를 위해서도 우선 남한만이라도 포괄적이고도 체계적인 국가발전 7개년 계획을 수립해야 할 것이다.



## 參考文獻

- Aaron, Henry (ed.), *Setting National Priorities, Policy for the Nineties*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1990.
- Anderson, S. S. and K. A. Eliassen (eds.), *Making Policy in Europe*, London: Sage Publications, 1993.
- Cotton, James, "Understanding the State in South Korea: bureaucratic authoritarian or state autonomy theory?", *Comparative Political Studies*, 24, 1989.
- Dalkey, N. C., & O. Helmer, "An experimental application of the delphi method to the use of experts", *Management Science* (1963).
- Galbraith, John Kenneth, *The New Industrial State*, New York: New American Library, 1985.
- Golden, William T. (ed.), *Science Advice to the President*, New York: Pergamon Press, 1980.
- Greenstein, Fred I., ed. *Leadership in the Modern Presidency*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1988.
- Kennedy, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century*, New York: Random House, 1993.
- Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York: Random House, 1987
- Lindblom, Charles E., *Inquiry and Change*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1990.
- Linstone, H. A., & M. Turoff, *The Delphi Method: Techniques and applications*, Reading, MA: Addison-Wesley, 1975.
- Moore, C. M., *Group techniques for idea building*, Newbury Park, CA: Sage, 1987.
- Naisbitt, John & Patricia Aburdence, *Megatrends 2000: Ten New Directions for the 1990's*, New York: William Morrow and Company, Inc., 1990.
- Neustadt, Richard E., *Presidential Power: The Politics of Leadership from FDR to Carter*, New York: John Wiley & Sons, 1980.

- Popper, Karl, *The Poverty of Historicism*, London: Routledge and Kegan Paul, 1957.
- Shipman, D., *The Limitations of Social Research*, London: Longman, 1988.
- Smith, Martin J. *Pressure, Power and Policy*, London: Harvester Wheatsheaf, 1993.
- Toffler, Alvin, *Power Shift: Knowledge, Wealth, and Violence at the Edge of the 21st Century*, New York: Bentam Books, 1990.
- White, Orion F. Jr, "Administrative Adaptation in a Changing Society," *Toward a New Public Administration*, (ed.) Frank Marini, New York: Chandler Publishing Company, 1971.
- Witherspoon, Patricia Dennis, *Within These Walls: A Study of Communication Between Presidents and Their Senior Staffs*, New York: Praeger Publishers, 1991.
- 구범모 편저, 「2000년대와 한국의 선택」, 서울: 고려원, 1992.
- 김영삼, 「2000 新한국」, 서울: 동광출판사, 1992.
- 김진현, 「한국은 어디로 가고 있는가?」, 서울: 동아일보사, 1988.
- 김진현, 「한국은 어떻게 가야 하는가?」, 서울: 매일경제신문사, 1993.
- 김진현, 「한국의 선택」, 서울: 도서출판 나남, 1988.
- 이은복, 「2000년대 한국의 선택」, 서울: 득지문화사, 1991.
- 이종구, 「21세기를 어떻게 맞이할 것인가?」, 서울: 고려원, 1993.
- 이태형, 「2000년의 한국」, 서울: 동아출판사, 1990.
- 이한빈, 「2000년을 바라 보면서」, 서울: 도서출판 나남, 1989.
- 최평길, 「미리보는 코리아 2000」, 서울: 도서출판 장원, 1993.
- 최평길, 「러시아 軍이 보는 한반도 軍備統制 模型」, 1993년 정책연구 프로젝트.
- 하인호, 「21세기를 잡아라: 한국 2000-2035년」, 서울: 고도컨설팅그룹 출판부, 1993.
- 한국미래학회 편, 「미래를 되돌아 본다」, 서울: 도서출판 나남, 1988.
- 한승조, 「21세기의 도전과 한국의 대응」, 서울: 형설출판사, 1993.

## 韓半島 未來豫測調査 參與 專門家 名單

### I. 미국

1. 랄프 클라프(Ralph Clough): Johns Hopkins 대학 교수
2. 로버트 스칼라피노(Robert Scalapino): 前 Berkeley 대학 교수
3. 데릴 플링크(Daryl Plunk): Heritage재단 아시아연구센터 객원연구원
4. 존 베네트(John T. Bennett): 한국경제연구소(미국 버지니아주 소재)이사장
5. 마이클 마자르(Michael J. Mazarr): 전략 및 국제문제연구소 선임연구원  
Georgetown 대학 객원교수
6. 가이 아리고니(Guy Arrigoni): 미국방성 DIA 한국분석관
7. 마이클 딜레이니(Michael Delaney): 주한 미대사관
8. 에이 오닐(A. M. O'Neill): 주한 미대사관
9. 모간 클리핑저(Morgan Clippinger): 前 미국 중앙정보부 한국부장
10. 시드니 세일러(Sydney A. Seiler): 주한미대사관 연구원

### II. 일 본

1. 마사오 오키노기(小此木政夫): 慶應大 法學部 教授
2. 와다 하루끼(和田春樹): 東京大學 社會科學研究所 教授
3. 데루오 고마끼(小牧輝夫): 亞細亞 經濟研究所, 經濟動向分析部長
4. 하지메 이즈미(伊豆見元): 靜岡縣立大學 教授
5. 스노베 류우오우(須之部量三): 前 駐韓 日本大使, 杏林大 教授
6. 히데시 다케사다(武貞秀士): 防衛研究所, 亞細亞太平洋研究室長
7. 다카시 사카야(坂井隆): 法務省 公安調査廳
8. 타카노리 아에바(饗庭): NHK 解説主幹
9. 후쿠야마 타카시(福山隆): 大佐, 駐韓日本大使館 武官
10. 나카지마 수미오(中島澄雄): 日商岩井(Nissho iwai)

### III. 한국

1. 안병준: 연세대학교 교수
2. 연하청: 한국개발연구원 북한경제연구센터 소장
3. 우 정: 정보학교 북한분석관

4. 김재식: 국방정보본부 북한분석관
5. 이동복: 남북고위회담대표
6. 이병용: 민족통일연구원장
7. 김인호: 소비자 보호원 원장
8. 김정서: 동아일보 논설위원
9. 조순승: 민주당 국회의원
10. 채오병: 제일모직 사장

#### IV. 중국

1. 장쑤이엔(張俊彦): 북경대학 아시아-아프리카 연구소 교수
2. 선선잉(沈聖英): 북경대학 아시아-태평양 연구센터 부주임겸 부교수
3. 리이핑(厲以平): 중국사회과학원 경제연구소 연구원
4. 한쯔스어(韓鎮涉): 중국사회과학원 아시아-태평양 담당 주임겸 연구원
5. 가오에(高 鏢): 중국국제문제연구소 부소장
6. 허장밍(何章明): 前 북한주재 중국대사관 참사관
7. 자오스안(趙嗣安): 前 북한주재 중국대사관 부무관
8. 시이사우웨이(施曉慧): 중국청년일보 국제부 주임
9. 쯤바우칭(鄭保勤): 신화사 신문연구소 주임겸 부연구원
10. 쉬빠우강(徐寶康): 인민일보 前 평양 특파원

#### V. 러시아

1. 올레그 무사예프(Oleg Musayev): 前 외국어군사대학교수
2. 한 마르크스(Han Marx): 청년대학 교수
3. 유리 바닌(Yuri Vanin): 과학원 동방연구소 극동부장
4. 빅터 시파예브(Victor Shipaev): 과학원 동방연구소 남북한 경제분석부장
5. 바실리 미헤브(Vasily Mikheev): 과학원사회주의경제체제연구소 극동부장
6. 바딤 트카첸코(Vadim Tkachenko): 前 공산당 중앙위원회 국제부 부부장
7. 아만겔디 이르게바예브(Amangeldy Irgebaev): 주한러시아대사관 정치참사관
8. 로엔그린 예레멘코(Loengreen Yeremenko): 주한러시아대사관 공사
9. 발레리 제니소프(Valery Denisov): 주평양 러시아 대사관 공사
10. 비아체슬라브 라쭌바예브(Viatscheslav Razubaev): 프라우다 북한특파원

# 김일성 사후 북한의 정책변화 전망

Prospects for Policy Change in North Korea after Kim Il-Sung

정 용 길  
Yong-Kil Chung  
(동국대학교)



# 김일성 사후 북한의 정책변화 전망

정 용 길  
(동국대학교수)

## [ I ] 김일성 사망과 권력승계

분단 반세기만에 열기로 합의한 역사적인 남북정상회담을 불과 보름여 남겨놓고 북한의 김일성은 사망하였다. 정상회담이 분단의 역사를 청산하고 민족 화해와 통일을 앞당길 수 있는 계기가 될 것으로 믿었던 7천만 우리 민족의 기대를 하루 아침에 허탈감으로 바뀌게 한 소식이었다.

「나폴레옹」이 1808년 10월 2일 독일의 역사적인 도시 「에어푸르트」(Erfurt)에서 「괴테」에게 「정치는 운명」(Die Politik ist das Schicksal!)<sup>1)</sup> 이라고 했다는 말이 실감나는 사건이었다.

그동안 북한정치에 관한 연구에서는 김일성 개인에 관한 연구와 그의 주체사상에 관한 연구가 중심을 이루더니 최근에는 김일성-김정일 부자간의 세습적 권력승계 작업에 관한 연구가 활발했었다. 김일성이 사망한 지금은 김정일로의 권력승계는 기정사실화하는 경향이고, 다만 이제 연구의 초점은 그가 얼마나 오래 권력을 지탱할 수 있느냐로 모아지고 있다.

김정일이 김일성의 후계자로 공식 지목되기 시작한 것은 제6차당대회에서 부터이다. 즉, 김정일은 1970년 11월에 열린 제5차 당대회 당시에는 이 대회에서 선출된 당 중앙위원회 정위원이나 후보위원 명단에도 끼어있지 못하였었다. 그러나 1980년 10월 평양에서 개최된 조선로동당 제6차대회에서는 당비서국 제2위, 군사위원회 제3위, 정치국 및 상임위원회 제4위로 부상하였다. 김정일은 이처럼 급속도로 권력의 핵심부에 등장하면서 김일성의 후계자로 공식 거명되기에 이르렀다.<sup>2)</sup>

1) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen(Hrsg.), Texte zur Deutschlandpolitik, Band IV., Bonn 1970, p. 351.

2) 梁性喆, 「北韓政治論」(서울: 박영사, 1991), pp. 205-206, 그리고 小此木政夫, 「金正日のイテオロキ—と 政治指導」, 小此木政夫 編, 「岐路に立つ北朝鮮」(東京:

그동안 김일성-김정일의 세습적 권력승계문제와 관련하여 그것이 성공할 것인가에 대해서는 전문가들 사이에 많은 논란이 있어 왔다.

양성철 교수는 그것을 크게 「긍정적 회의론」과 「부정적 회의론」으로 분류하고 긍정적 회의론자들의 주장을 다음과 같이 설명하였다.

즉, ① 이미 김정일이 정무·당정을 거의 떠맡고 있고, 김일성은 주요인사, 국민접대, 위기관리만을 담당할 정도로 권력이양이 진행되었으며, ② 김정일의 친인척 및 만경대 혁명학원과 김일성종합대학 동창중심의 김정일 친정세력들이 당, 군, 정무원 및 기타 조직의 요직을 점거하고 있고<sup>3)</sup>, ③ 김일성-김정일 후계체제 반대세력이 거의 제거, 숙청된 상태이며, ④ 특히, 소련과 중국같은 외부세력의 영향력이 다른 사회주의 국가들에 비해서 상대적으로 크지 않기 때문에 김일성 사망 후 김정일의 집권은 거의 기정 사실이라는 것이다.<sup>4)</sup>

이에 반하여 「부정적 회의론자」들은 다음과 같은 이유를 들어 부정적이고

---

日本國際問題研究所, 1989), pp. 14-15.

3) 김정일의 측근들로는 다음과 같은 사람들이 거명되고 있다.

① 친인척 및 혁명1세대 자녀들

장성택(당청소년 사업부장): 김정일 여동생(김경희)의 남편

강성산(정무원 총리): 김일성의 이종사촌 동생

김창주(정무원 부총리): 김일성의 사촌형제,

김황주(당중앙위부장) : //

김달현(전부총리): 김일성 조카

김정우(대외경제위원회부위원장): 김일성조카

황장엽(당비서): 김일성 고모사위

오극렬(당부장): 오중흡의 아들 김국태(당비서): 김 책의 아들

김 환(부총리): 김 혁의 아들 최용해(사로청위원장): 최 현의 아들

강창주(군단장): 강 건의 아들

② 기관별 분류

○ 당기관 : 전병호, 한성룡, 최태복, 김용순, 김기남, 박기남 등

○ 군 : 오진우, 최 광, 전문섭, 이을설, 주도일, 오극렬, 김강황, 김두남, 백학립 등

○ 정 : 강성산, 김창주, 김달현, 연형묵, 최영립 등

③ 기능적 분류

○ 사상담당 : 김기남, 김국태 등을 주축으로 사상성 강화

○ 기술관료형 : 강성산, 김달현, 연형묵 등이 있다.

4) 양성철, 앞의 책, p. 206.



회의적이라고 한다.

즉, ① 김정일은 인간적 자질면에서 김일성의 경력과 경륜에 결코 비교할 수 없다는 것, ② 김정일의 만경대 혁명학원동창이나 김일성종합대학을 중심으로 한 친위세력들은 김일성 빨치산 핵심세력과는 그 충성심, 결집력에 있어서 차이가 있다는 것, ③ 현재 북한의 당·군·정무원 등 국가조직 통제체계를 친 김정일 핵심분자가 장악하고 있다손 치더라도 관료체계는 그 성격상 집권자, 집권세력이 바뀌었을 때 쉽게 그 충성심을 바꿀 수 있다는 것, ④ 특히, 사회주의 국가의 경우 장기 집권자의 사망·서거는 반드시 그 뒤에 전임자의 격하 운동이 따르게 되어 김일성은 거의 필연적으로 격하운동을 겪게 된다는 것, ⑤ 더욱 근본적으로는 김일성의 주체사상에 근거한 대내·외 정책의 실패에 대한 책임을 궁극적으로 지게 된다는 이유를 들고 있다.<sup>5)</sup>

그러나 김정일은 1991년 12월 24일에 열린 제 6기 19차 당 전원회의에서 이미 북한군 최고사령관으로 추대되었으며 북한군 창건 60주년 기념일에 앞서 1992년 4월 21일에는 원수로 추대되었고, 1993년 4월 9일에는 국방위원회 위원장이 되어<sup>6)</sup> 누구도 김정일로의 권력승계를 의심할 수 없게 되었다.

북한에서 김정일이 김일성 다음의 제2인자로 공식 부상한 것은 1980년 10월의 당대회라는 것이 통설이었으나 김정일이 1991년 12월 24일 조선인민군 총사령관에 추대되며 이 시기와 유사하게 출간된 『조선로동당력사』는, 「우리나라에서 정치적 수령의 후계자문제, 당의 위업 승계문제는 빛나게 해결되었다. ... 친애하는 김정일동지를 1973년 9월 당중앙위원회 제5기 제7차 전원회의에서 당중앙위원회 비서로 추대한데 이어 1974년 2월에 열린 당중앙위원회 제5기 제8차 전원회의에서는 당중앙위원회 정치국 위원으로 추대하고, 경애하는 김일성동지의 유일한 후계자, 주체위업의 위대한 계승자로, 당과 혁명의 영명한 지도자로 높이 추대하였다」<sup>7)</sup>고 말함으로써 이미 1974년에 실질적 권력승계가 이루어졌음을 시사하였다.<sup>8)</sup>

일찌기 김정일이 북한사회의 모든 분야에 걸쳐 실제적인 권력을 행사하고

5)위의 책, pp. 208-209.

6)「내외통신」종합판(48)(서울:내외통신사, 1993), p. 54.

7)「조선로동당력사」(평양:조선로동당출판사, 1991), p. 473.

8)1993년 10월 27일 「평양방송」은 김정일이 1964년부터 당중앙위원회에서 일하기 시작했고, 1974년초에 김일성의 후계자로 내정되었다고 보도했다. 「내외통신」제874호, 1993년 11월 18일.

있었다는 것은 잘 알려진 사실이다. 즉, 1992년 9월 30일 북한 외교부장 김영남이 뉴욕주재 한국 특파원들과 가진 기자회견에서 “김정일지도자가 당, 국가, 군대, 정치, 경제, 외교, 군사사업 등 모든 사업을 한 몸에 지니고 영도사업을 진행시키고 있으며, 실질적으로 북한을 다 통치하고 있다”고 밝힌 것도 그 예이다.<sup>9)</sup>

그리고 김정일은 김일성 사망 전에도 이미 북한 인민들로부터 「경애하는 아버지」, 「위대한 지도자」라는 호칭을 들었을 뿐만 아니라 「친애하는 김정일동지의 노래」도 있었고 김일성의 사진이 걸려있는 곳에는 대부분 김정일의 사진도 함께 나란히 걸려 있었으며 또 그父子에 대한 충성선서 모임도 있었다.<sup>10)</sup>

그러므로 1991년 10월 중국을 방문한 김일성이 나라를 오래 비워도 김정일이 모든 것을 장악하고 있기 때문에 문제가 없다고 하였고, 또 김정일 스스로도 평양방송을 통해 후계의 정당성을 주장하는 논설을 폈다는 것은<sup>11)</sup> 이미 오래전에 북한에서는 김정일로의 권력승계가 사실상 이루어졌음을 의미하는 것이었다.

이와 같이 김일성 사망 이전에도 김일성-김정일 부자세습은 이미 기정사실화 되었었고, 다만 권력승계의 핵심이라고 할 수 있는 김일성이 겸임하고 있는 국가주석과 노동당 총비서직을 김정일에게 언제 이양하느냐 하는 것만 관심거리로 남아 있었다. 이상의 내용을 종합해 볼 때 김정일체제로의 권력승계는 무리가 없는 것으로 예측된다.

---

9) 「동아일보」, 1992년 10월 1일자.

10) 「내외통신」종합판(45)(서울: 내외통신사, 1992), pp. 83-86.

11) 북한은 김정일이 왜 김일성의 후계자가 되었는지를 다음과 같이 설명하고 있다. 즉, ① 혁명과업은 한 세대에 완성되지 않으므로 대를 이어 혁명을 계속해야 한다. ② 혁명과업의 완수는 반드시 수령의 지도를 필요로 하므로 「위대한 수령」의 후계자를 뽑는 것은 매우 중요하다. 국제공산주의운동의 역사에도 후계자문제를 원만하게 해결하지 못하였기 때문에 난관이 조성된 사례가 많이 있다. ③ 「위대한 수령」의 후계자는 반드시 젊은 세대에서 배출되어야 하며, 수령에게 무한한 충성심을 가져야 하고, 수령의 주체사상을 깊이 이해하며, 수령이 가진 덕성, 예지 및 영도력을 체현한 사람이어야 한다. 그러므로 이 모든 조건을 충족하는 지도자는 「친애하는 지도자 김정일동지」밖에 없으므로 그가 「위대한 수령의 유일한 후계자」라는 것이다. (고병철, “북한의 정치변화”, 유세희·이정식 편, 「전환기의 북한」(서울: 대한교과서 주식회사, 1991), p. 4.)

## [ II ] 김정일체제의 정책변화 촉진요인

최근의 북한은 핵사찰위기, 경제난, 국제적 고립 등으로 매우 어려운 상황에 처해 있었다. 북한의 핵사찰문제를 해결하기 위해서는 전쟁도 불사하겠다는 「페리」 미 국방장관의 발언도 있었고, 1994년 6월 10일에 국제원자력기구(IAEA)가 對北제재결의안을 채택하고 유엔안보리의 제재움직임이 있자 북한은 13일에 IAEA를 탈퇴하는 성명을 내어 한반도 정세는 전쟁위기설로까지 치달았다.

이렇게 긴장이 고조된 가운데 「카터」 전 미국대통령이 북한을 방문한 것을 계기로, 김일성의 남북정상회담 제의를 김영삼대통령이 전격적으로 수락하여 7월 25일부터 27일까지 평양에서 남북정상회담 개최가 성사됨으로써 한반도의 위기국면은 일단 외양상 대화국면으로 돌아섰다. 이러한 상황에서 김일성은 사망하였고, 김정일은 북한의 전권을 획득한 것으로 알려지고 있다.

김정일은 권력을 장악하면서부터 對外的으로는 미국과 IAEA의 핵사찰문제와 관련한 압력을 막아야 하고 對美·對日 관계개선과 함께 수교에 적극 노력을 하여야 하며, 對內的으로는 식량난과 에너지난과 같은 심각한 경제난을 극복하면서 체제구축에 만전을 기하는 한편 김일성이 생전에 합의하고 연기되어진 남북정상회담에도 신경을 쏟아야 하는 어려운 상황에 처해 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 지도자의 개혁의지가 매우 중요하다. 과거 소련과 중국 등 사회주의 국가의 권력승계와 정책변화와의 상관성에 관한 연구결과에 따르면, 대체로 권력승계 후 새 지도자는 권력을 공고히 하기 위해 개혁을 촉진한다는 개혁촉진설이 있는가 하면, 이와는 대조적으로 대부분의 새 지도자들은 권력승계 초기에 체제유지적 입장을 취하게 되므로 오히려 개혁이 지연된다는 개혁지연설이 있다.<sup>12)</sup>

우리가 북한체제의 변화를 예측하고자 할 때 고려할 수 있는 변수는 ① 김일성식 발전전략의 성격, ② 김일성의 사망과 후계체제의 성격, ③ 남북한간의 관계발전양상, ④ 주변정세의 변화패턴 등이다.<sup>13)</sup>

12) 서재진, “김일성 이후의 정책방향”, 민족통일연구원 주최, 「북한의 권력구조와 김일성 이후의 정책방향 전망」, 국내학술회의, 1992년 4월 10일, 서울발표문, p. 1.

특히 동유럽국가들과 소련에서의 정책변화가 탈스탈린주의 운동에서 유래했다는 사실과 중국에서 실용주의 정책노선이 모택동의 사망을 계기로 채택되기 시작했다는 사실을 감안해 볼 때 북한체제의 경우도 김일성의 사망이 획기적인 변화의 계기가 될 수 있다. 물론 김일성의 사망 전에도 부분적인 내재적 변화는 일어났었으나 이것이 제도적으로 확립되기 시작하는 것은 김일성 사망이 계기가 될 것이라는 것이다. 이는 북한이 일관되게 추진해 온 김일성주의 발전전략의 족쇄로부터 벗어날 수 있는 여건을 갖게되기 때문이다.

이러한 관점에서 북한의 새지도자와 체제개혁의 상관성을 살펴보면, 북한은 그동안 주체사상과 자력갱생의 원칙을 강요하는 특이한 방식으로 체제를 유지시켜 왔을 뿐만 아니라, 또 김일성이 사망하였다고는 하나 권력승계방식이 세습적인 것이었기 때문에 간단히 개혁촉진설과 개혁지연설의 어느 일면으로 해석하기는 어려운 실정이다.

이제 김정일이 기존의 정책을 변화시켜야 될 요인들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째로, 김정일은 자신의 체제구축을 위해 구체적인 개혁을 통하여 실질적인 업적을 쌓아야 한다는 것이다.

즉, 김정일은 김일성과 같은 카리스마가 없기 때문에 그에 상응하는 리더쉽을 얻기 위해서는 북한 주민들의 생활을 향상시켜 그들의 지지를 확보할 수 있을 만한 의미있는 정책변화가 있어야 한다는 것이다.<sup>14)</sup> 다시 말해 김정일은 권력을 정당화하기 위하여 선전보다 더욱 실질적인 업적을 만들어 내야 한다<sup>15)</sup>는 것을 의미한다.

여하튼 북한은 1992년 4월 8일부터 10일까지 열린 제9기 3차 최고인민회의에서 「사회주의 상업법」과 「도시 경영법」을 새로이 제정하였는데, 이것은 국민생활향상과 부분적 대외개방을 위한 것으로 보이며, 또 「형사소송법」을 개정하였는데, 이것은 북한의 인권문제에 대한 국제사회의 비난을 의식한 것으로

---

13) 김갑철, “북한의 체제변화와 그 전망”, 『북한』, 1990년 12월호(서울: 북한연구소, 1990), p. 41.

14) 서진영, “주체사상과 북한 사회주의: 북한은 변할 것인가”, 유세희·이정식 편, 『전환기의 북한』, p. 29.

15) 스즈키 마사유키, “김정일의 지도력과 정책전망”, 『안보연구』 제23호(서울: 동국안보연구소 1993), pp. 75-98과 고병철, 앞의 글 참조.

평가되는 것이다.

두번째 이유는 아주 심각한 북한의 경제난이 북한의 경제정책 변화를 촉진한다는 것이다.

북한의 김정일은 외국인과의 대화 중에서 「사회주의를 한 30년 해보니까 역시 인민을 먹여살리자면 서방세계로 뺏어나가지 않으면 도저히 할 수 없다는 것을 알게 되었다」<sup>16)</sup>고 실토한 것이나 인도에 식량을 요구한 것처럼 북한의 경제사정이 매우 나쁘다는 것은 잘알려진 사실이다.

그러므로 북한은 그들의 사회주의 경제원칙에서 벗어나 「8·3 인민소비재 생산운동」을 1984년 8월에, 그리고 자본주의권과 합작을 위해 「합영법」을 같은 해 9월에 채택하기도 하였다.

그러나 북한당국이 경제부문에서 정책의 변화를 시도하면, 그것은 기존의 자력갱생적 경제구조(‘자립적 민족경제’)에 충격을 줄 가능성이 크기 때문에 북한은 또 다른 한편 체제안정을 위한 노력을 하지 않을 수 없어 이것이 오히려 더 많은 문제점을 노정시키고 있다는 것이다.

즉, 합영법의 시행을 위해 1988년에 합영공업부를 신설했었는데 그것을 신설한지 1년 6개월만인 1990년 5월에 다른 부서로 흡수시키는 등 기구개편이 있었는데 하면, 또 1992년 1월 김우중 대우그룹 회장의 평양방문 때 연형묵 당시 총리가 남한 등의 대북 투자촉진을 위해 합영법을 개정중이라고 말했다는 것<sup>17)</sup> 등으로 북한이 합영법을 시행하는 과정에서도 많은 시행착오를 하고 있음을 보여주고 있다.

이와 같이 북한은 제3차 7개년 계획의 실현을 위한 자본조달의 어려움과, 중국과 러시아를 비롯한 외부로부터의 경제적 지원의 중단, 그리고 「북한·미국」, 「북한·일본」 간의 협상결과의 미진에 더하여 현재의 당면한 심각한 경제난을 타개키 위해 합영법과 두만강 유역개발 그리고 나진·선봉 경제특구 건설 등을 계획하고 있는 것과 같이 경제부문에서 변화를 시도하고 있는 것이다.

세번째로 살펴 볼 변화촉진요인은 김일성의 권력이 김정일로 이양되면서 자연스럽게 세대교체가 이루어졌고, 또 전문기술인력의 역할이 증대되었다는 것이다.

---

16) 김일평, “김정일체제의 특징”, 한국전략문제연구소, 「남북관계의 진전과 안보환경 세미나 결과보고서」(서울: 동연연구소, 1992), p. 69.

17) 「동아일보」, 1992년 1월 27일자.

즉, 북한에서 김일성의 권력이 김정일로 이양되는 것은 단순한 부자간의 권력세습이라기 보다는 세대교체의 의미도 있다고 보는 학자들이 있는데,<sup>18)</sup> 그 이유는 권력이양과정에서 많은 젊은 당원들의 변동과 충원이 있을 수 있고, 또 이들의 등장으로 북한에 경제적 실리추구와 개방정책이 수반될 수 있다는 것이다.

또 북한사회에서 역할이 증대된 전문기술인력집단들은 「개혁적이고 유연하며 경제문제에 대한 실용주의적 해결방식을 선호하고, 이데올로기적인 자극 보다는 물질적 자극에 더 의존할 뿐만 아니라, 중앙집권적이기 보다는 분권적인 경향과 소비자에 대한 고려를 강조하는 경향이 있다」<sup>19)</sup>고 분석하는 학자들도 있기 때문이다.

한편 북한이 미국과 일본과의 관계개선을 서두르며 개혁·개방의 조짐을 보이는 이유는, 북한의 경제적 난관을 극복하기 위한 노력이기도 하지만, 또 다른 이유는 「한·러수교」 및 「한·중수교」와 같은 한국의 북방정책에 대한 대응이기도 하다는 것을 지적할 수 있다.

### [Ⅲ] 김정일체제의 정책변화 저해요인

북한에는 이상에서 살펴 본 정책변화촉진요인에도 불구하고 그것을 제한 또는 저해하는 요인들도 상당히 많다. 그것들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 북한정치의 근본이고 핵심인 주체사상이 정책변화의 걸림돌이 된다는 것이다. 김정일은 김일성이 창시한 주체사상의 철저한 신봉자요, ‘진정한’ 후계자로서 권력승계의 정통성을 확보할 수 있었기 때문에 북한 체제의 근본이 흔들릴 수 있을 정도의 정책변화는 불가능하리라는 것이다.

그것을 뒷받침하는 것으로 김일성이 「우리 당을 더욱 강화하고 당의 영도적 역할을 끊임없이 높이며 우리식대로 살아나가자라는 구호를 높이 받들고 사회생활의 모든 분야에서 주체를 철저히 세워나가야 하겠습니까」<sup>20)</sup>라고 역설한 내용을 주목해 볼 필요가 있다.

---

18) Je Kyu Park(eds.), *The Foreign Relations of Korea : New Perspectives* (Westview Press / Kyungnam University Press, 1987), p. 7.

19) 서진영, 앞의 글, p. 30에서 재인용.

20) 양성철, 앞의 책, p. 127에서 재인용.

또 북한식 사회주의체제 고수 노력은 김정일에 의해서 더욱 두드러지게 나타났는데, 그는 1991년 5월 5일에 있었던 당 중앙위원회 책임일군들과의 담화 「인민대중중심의 우리 식 사회주의는 필승불패이다」<sup>21)</sup>를 갈파했고, 1992년 1월 3일에는 당중앙위원회 간부들에게 「사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선」<sup>22)</sup>이라는 담화를 통해 다원주의를 배격하고 주체사상을 더욱 고취하기도 하였다.

이와 같이 이미 주체사상은 북한사회에 확고하게 뿌리를 내렸을 뿐만 아니라 최근에도 국내·외적인 환경의 변화에 대응하기 위해 김정일은 더욱 주체사상을 바탕으로 한 「우리 식 사회주의」의 실현을 북한주민들에게 요구함으로써 이것이 북한의 정책변화를 가로막는 큰 요인이 될 수 있다는 것이다.

두번째로 정책변화가 어려운 이유는 부자간의 세습적 이양과 장기간에 걸친 단계적 이양이라는 특수성 때문이라는 것이다. 즉, 중국이나 소련의 본격적인 정책변화는 대부분 권력자의 경질에서부터 시작되었으나 북한에서는 권력자의 경질이 부자간의 세습이라고 하는 특수한 형태로 이루어졌을 뿐만 아니라, 또 그것도 단시일내의 경질이 아니라, 그 후광을 입으며 약 20년 전부터 그 권력구조 속에서 승계가 이루어졌기 때문에 정책변화는 한계가 있다는 것이다.

대개 한 국가가 추진하던 정책을 변경시키기 위해서는 기존정책의 모순이나 그 정책 담당자들을 비판하는 경우가 생길 수 있는데 북한의 권력이양은 부자간의 승계이기 때문에 부친인 김일성의 정책을 김정일이 비판하고 새로운 노선의 모색이나 새 정책을 추진하기는 어려운 상황이라는 것이다.

이것은 앞에서 김일성이 그의 사후에 벌어질지도 모를 후계자에 의한 전임자의 격하운동을 막기 위해 부자간의 승계를 서둘렀다는 이야기와도 맥을 같이 하는 것이다.

또 김정일은 이미 20년 전부터 북한 사회주의 건설에서 주동적인 역할을 하였기 때문에, 새 지도자의 탄생으로 기대해 볼 수 있는 새로운 당의 노선이나 새 국가정책으로의 변화는 기대할 수 없을 것이라는 것이다.

---

21)김정일, 「인민대중중심의 우리 식 사회주의는 필승불패이다」, 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」(평양: 조선로동당출판사, 1992), pp. 336-376.

22)김정일, 「사회주의건설의 역사적 교훈과 우리당의 총로선」, 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」, 위의 책, pp. 426-461.

셋째, 북한당국은 개혁·개방으로 인해 유입될 수 있는 자유주의 사상으로 인해 북한체제가 유지되기 어렵다고 판단하여 개혁·개방에 미온적인 태도를 취하기 때문이라는 것이다.

다시말해 북한은 그들의 경제적 어려움과 국제외교무대에서의 고립을 방지하기 위해 개혁·개방이 절대적으로 필요한데, 이것을 실행할 경우 개혁·개방이 오히려 체제위기를 몰고 올 수도 있어 북한 당국은 개혁·개방의 필요성과 그 해독성 사이에서 고민하고 있다는 것이다.

북한이 이러한 고민을 안게 된 것은 본격적인 대외 개방정책을 시행했던 소련과 동유럽국가들에서 부정적인 현상들이 불가피하게 나타났고, 또 중국에서도 개방정책을 취한 결과 「천안문사태」와 같은 엄청난 사건을 치루게 되었던 것을 보았기 때문이다. 그러므로 북한이 개혁·개방을 하지 않는 것은 개혁·개방의 긍정적 실효를 몰라서가 아니라 그 폐해를 두려워하기 때문이라고 볼 수 있다.

특히, 북한이 대외경제협력에서 소극적 입장을 취하고 있는 것은 정치·경제적으로 선진자본주의 국가들에 종속될 가능성을 우려하고 있고, 서방자본주의문화의 유입으로 체제유지에 악영향을 줄 우려가 있기 때문인 것으로 풀이된다.<sup>23)</sup> 그러므로 김정일은 이른바 「남남협력」을 강조하며 비슷한 수준에 있는 제3세계국가와의 경제협력을 더 선호하였다.

넷째, 북한에는 동유럽국가들의 개혁운동에서 보여주었던 바와 같은 체제 개혁운동을 이끌어 갈 세력화된 개혁주도 그룹이 없다는 것도 북한의 개혁이 어려운 이유 중의 하나이다.<sup>24)</sup>

그러나 지금까지 북한에서는 동유럽국가들에서 처럼 사회주의에 대한 대중적 불만이 아래로부터 터져나와 북한지도자들이 정책의 대 전환을 모색하지 않으면 안될 정도로 어려운 상황에 이르렀다고 판단하게 하는 증거도 없었고, 또 중국이나 소련의 경우에서 처럼 체제에 대한 대중적 불만이 대변혁을 가져올 만큼 심각한 정도라는 증거도 없었다.<sup>25)</sup>

---

23) 오병훈, “북한의 대외경제정책 결정구조에 관한 연구: 대외경제사업부의 동향을 중심으로”, 한국외교협회, 「외교」 제21호(서울: 동협회, 1992), p. 96.

24) 고유환, “북한정치체제의 변화전망”, 「안보연구」 제21호(서울: 동국대학교 안보연구소, 1992), p. 173.

25) 서진영, 앞의 글, p. 28.



북한은 그 동안 경제분야에서는 합영법과 경제특구 외에도 각 기업소의 자율성 확대 및 개인부업허용, 능력별 임금제 실시 등 물질적 동기유발방식의 도입을 시도하였고, 사회분야에서는 종교활동의 활성화, 민속절 제정 등의 변화정후를 보이고 있으며, 대외분야에서도 미국과 일본에의 접근과 UN에의 가입 그리고 남북기본합의서 채택, 남북정상회담 합의와 같은 변화를 보였다.

물론 이와 같은 변화들을 모두 권력승계 때문이라고 평가하거나 또는 모두 권력자의 체제개혁의지 때문이라고 평가할 수는 없는 부분들이다.

여하튼 북한 당국은 경제부문에서는 체제유지에 손상이 가지 않는 범위 내에서의 「통제된 개방」을 추진하고 있지만,<sup>26)</sup> 김일성-김정일 세습체제를 근간으로 한 권력구조와 주체사상이라고 하는 이데올로기만은 오히려 체제유지를 위해 공공화하고 있어, 권력승계 이후의 체제개혁과 관련해 볼 때 개혁촉진정책과 개혁지연정책이 동시에 혼합되어 나타날 것으로 보인다.<sup>27)</sup>

#### [IV] 김정일체제의 정책전망

##### 1. 정치·사회분야

북한의 주민들은 역사적으로 절대왕권과 일제식민지배체제만을 경험하였기 때문에 부자간의 세습적 권력이양에 대해 큰 거부감을 느끼지 못할 뿐만 아니라 외부세계와 단절되어 있어 부자간의 권력승계에 대한 비판력도 없는 듯 하다.

그러한 상황에서 절대권력자 김일성은 그의 家系까지 우상화하여 이른바 김일성일가를 「혁명家系」로 만들어 북한주민들의 머릿속에 각인되도록 교육·교양시켰다. 이것이 김일성-김정일의 세습적 권력승계를 가능토록 한 부분이다.

김정일체제는 먼저 정통성의 기반을 견고히 하는 데 초점을 맞추면서 기존의 정책들이 빚어낸 과오나 문제들을 보완해 나가는 데 주력할 것이다.

결국 김정일체제의 정치적 안정은 경제난 극복을 통한 주민생활향상의 성

---

26) 정세현, “남북기본합의서의 법적 성격과 정치적 의의”, 『통일문제연구』 제4권 1호(서울: 통일원, 1992), p. 23.

27) 서재진, 앞의 책, pp. 1-3.

패여부에 달려있다. 그러므로 김정일은 강력한 권력기반을 바탕으로 북한 핵문제와 제한적 경제개방, 對美·對日 修交를 통한 경제적 반대급부를 내부체제 강화에 적절히 활용함으로써 기대 이상의 체제안정과 정치적 정통성을 확보할 것으로 보인다. 최근 시베리아 별목공이나 중국과 러시아 국경지역의 탈북자 들 문제는 이념적 이유라기 보다는 경제난과 식량난으로 인한 생활고 때문의 탈출이 대부분인 것으로 알려지고 있다. 북한은 이를 기회로 국경통제와 사상통제를 강화할 것으로 알려져 구동독 붕괴 전의 대규모 탈출 러시아와 유사한 형태는 나타나지 않을 것으로 보인다.

현재 북한 내부에는 당내 상당한 인맥과 인민무력부 그리고 대남담당 관료들과 같은 이른바 보수파가 있는 반면, 기술경제관료들과 같은 개혁파들이 있어 정책수행에 갈등을 보이기도 하는 것 같다.

그러나 김정일은 그들의 주장대로 1974년부터 후계자로 지목되어 지금까지 무려 20년이나 북한정권의 핵심세력으로 북한의 각종 정책결정에 직접·간접적으로 참여하였었다는 것을 감안한다면 당분간은 정치체제의 연속이라는 측면에서 북한체제의 기본적 틀을 쉽게 변화시킬 수 없으리라고 전망된다.

그러나 김정일체제는 앞으로 북한주민들이 동유럽 국민들과 같이 정치적 자유, 다당제의 도입과 자유총선거와 같은 요구들을 제기할 때 어떻게 대처하느냐가 큰 문제로 제기될 수밖에 없다. 즉 북한은 일제식민통치하의 역사적 유산과 그 동안의 정치문화적인 배경 때문에 다당제와 시장경제제도의 도입과 같은 사회주의 원칙에서 벗어나는 개혁·개방은 예상할 수 없고, 또 김정일 이외의 새로운 권력엘리트가 등장하더라도 그들은 자유민주주의를 표방하는 서방국가들의 정치, 경제체제와는 상당히 거리가 먼 「김일성-김정일체제의 변형」에 불과한 통치체제를 탄생시킬 가능성도 있다는 것이 북한체제의 한계이다.

그러므로 결국 김정일은 체제유지, 강화를 위해 정치적 측면에서는 인민대중 중심의 「우리 식 사회주의」의 강조와 함께 수령·당·대중의 삼위일체설과 주체사상의 중요성을 계속 강조하면서 새로운 지도자로서의 이미지 부각에 나선 것으로 체제붕괴의 요인을 억제해 나갈 것으로 보인다. 또 자신의 권력기반을 공고히 하기 위해 기존의 권력엘리트들을 동요시키지 않는 범위 내에서 권력층내부의 숙청과 물갈이가 예상된다.<sup>28)</sup>

28) 정계환, “김정일체제의 정책방향에 관한 연구”, 동국대 행정대학원 석사학위

## 2. 경제분야

북한체제가 오래전부터 중점을 두고 있는 분야는 인민생활수준의 향상, 자립경제체제의 확립, 기술개발 등이다. 최근 경제분야에서의 개방노력도 이 범주내에서 이루어지는 일들이다.

김정일체제가 앞으로 경제분야에서 채택할 정책방향을 몇가지 지적해 보면, 실용주의적 노선의 중대, 수출중대, 자본과 기술도입, 과학·기술개발노력을 피하여 경제발전을 이룩하면서도 정치에 영향을 미치지 않아 체제유지가 가능한 이른바 중국식 모델을 따를 가능성이 높다. 그것은 개혁보다는 개방에 초점을 둔다는 것을 의미한다. 다시 말해 북한은 중국의 경제특구 중에서도 다른 지역과 차단된 형태로 독립 운영되고 있는 深圳 모델을 모방한 「局地 閉鎖型 開放」을 시도할 것으로 보인다.

북한은 내부적으로 최근 「우리 식 사회주의」와 「주체사상」을 더욱 강조하면서 중국과 같이 경제특구와 합작투자와 같은 사업에 관심을 보이고 있다. 즉, 북한 정무원은 1991년 12월 28일 선봉·나진지역을 「자유경제무역지구」로 지정하면서 중국식 개방모델을 취했는데 이것은 김일성이 2개월 전 중국의 山東省, 江蘇省 등 개혁·개방지구를 둘러 본 이후의 일이다.

우선 김정일은 낙후된 북한 인민들의 생활수준을 향상시켜 그의 업적으로 만들어야 주민들의 지지를 받을 수 있어 이에 주력할 것이다. 그러면서도 체제의 손상을 주어서는 안되기 때문에 점진적이고 완화된 경제정책을 취하리라고 보인다.

북한은 80년대와 달리 90년대에 들어와 국방비나 전력증강을 거의 하지 않았는데, 그것은 최고인민회의에 제출된 1992년도 예산안 가운데 국방비가 차지하는 비중이 1965년 이래 최저인 12.1%로 떨어진 것만으로도<sup>29)</sup> 북한이 60년대 중반 「경제·국방병진노선」을 강력하게 추진했던 것과는 크게 대조적인 것을 알 수 있다.

또한 북한 경제문제와 관련해서 지적해 볼 수 있는 것은 북한의 외채상환

---

논문, 1993, P. 53.

29) 권만학, “냉전후 세계질서와 남북한 관계”, 한국사회주의체제연구협의회 학술회의 발표논문(1992. 6), p. 31.

문제이다.<sup>30)</sup> 즉, 북한에서는 경제부문에서의 개혁·개방도 북한자체가 시장으로서의 투자여건을 전혀 갖추지 못하고 있고, 자본과 기술도 부족하며, 또 외채상환문제와 대외신용도에도 문제가 있어<sup>31)</sup> 그 성과를 기대하기는 어려운 실정이다.

또 중국의 「천안문사태」가 보여 준 바와 같이 경제개혁이나 개방은 정치적 부작용까지 수반할 가능성이 크므로 북한당국은 경제부문에서의 개혁이나 개방에도 체제유지와 관련해 신경을 쓰지 않을 수 없는 형편이다. 그러므로 최근 북한은 일본, 독일 등 채권국에 부채상환협상을 재개하려는 움직임을 보이고 있고<sup>32)</sup>, 미국과 일본을 비롯한 서방국가들과 관계개선에 관심을 보이고 있는 것이다.

특히 중국과 일본은 한반도에 대한 특별한 이해관계 때문에 경제협력에 관심을 보일 것이다. 그 밖에도 대만, 홍콩, 독일, 이스라엘 등은 북한에 투자가 예상되는 나라들이고, 이 가운데서도 이스라엘은 북한 미사일이 이란을 비롯한 아랍지역에 수출되는 것을 막기 위해 북한과 경제원조제공을 포함한 협상을 벌리고 있고, 스웨덴은 북한의 유전개발사업에 깊이 개입하고 있는 것으로 전해지고 있다.<sup>33)</sup>

그리고 김정일 주위에는 개방을 가속시킬 경제엘리트들이 포진되어 있으나, 그들은 남한보다는 체제오염 위험이 적은 중국, 일본, 미국 등과의 경제협력에 더 비중을 둘 것으로 보인다.

### 3. 군부 및 군사분야

우리의 안보와 관련하여 중요하게 고려하여야 할 것은 북한의 군사문제에 있어서의 변화추이이다. 북한의 군부와 관련하여 우선 중요하게 고려해야 할

30)小牧輝夫,“北朝鮮經濟の現狀と展望”,小此木政夫 編,「岐路に立つ北朝鮮」(東京:日本國際問題研究所,1988),P. 59.

31)이기수,“북한의 합영법”,「북한법률행정논총」제7집(서울:고려대학교 법학연구소,1989),p.174.

32)북한은 일본, 독일, 오스트리아, 벨기에 등에 비록 일부이지만 선별적으로 채무를 상환하거나 상황을 약속하며 지원을 받기 위해 노력하고 있다고 전해진다.

33)「세계일보」,1993년 7월 7일자.

것은 북한의 군부는 과연 어느 정도로 김정일에게 충성할 것인가의 문제이다.

80년대 후반 이래 국제환경의 변화로 여러 사회주의 국가들은 붕괴와 변혁을 경험하였으나 그들 각국에서의 군부의 역할은 다양하게 나타났다. 예를 들면, 1989년 루마니아의 경우는 ڠ이 차우세스쿠의 축출에 결정적인 역할을 한 반면, 중국에서는 「천안문사태」에서 처럼 ڠ이 당의 명령에 따라 개혁시위 군중들을 무력으로 진압하기도 하였다. 또 소련에서는 1991년 8월 군부와 보수파에 의해 쿠데타가 발생하기도 하였다.<sup>34)</sup>

1991년 12월 김정일의 북한군 총사령관 임명과 1993년 4월 국방위원장으로의 추대는 김정일이 군의 통수권을 완전히 장악했음을 의미하는 것이다. 이것은 김일성의 오랜 동지들, 즉 소위 혁명 1세대인 오진우, 최 광 등이 김정일의 권력장악과정에서 후견자적 입장을 견지해 왔음을 뜻하는 것이었다.

김정일이 군부내의 실권을 장악할 수 있었던 또 하나의 요인은 김정일에게 충성하는 이른바 「3대혁명소조」요원들이 군부내 새로운 세대로서 군의 실권을 장악하고 있다는 것이다. 이것은 곧 북한의 군부가 김정일의 정치적 위상을 지켜나가는 데 커다란 협조세력으로 작용하리라는 것을 의미한다.

이처럼 김정일이 이미 김일성 사망 이전에 군부의 권력을 완전히 장악하였다는 것은 김일성 사후 권력의 승계와 관련지어 생각할 때 매우 중요한 의미를 갖는 일이다. 그것은 승계과정에서 또는 승계 후 새로운 체제에 직접적인 위협이 될 수 있는 집단은 실제로 군부이기 때문이다. 이런 면에서 볼 때 김정일은 자신의 권력기반으로서 군의 중요성을 인식하고 있었던 것이며 그렇기 때문에 군을 자신의 지지세력으로 확보하는 데 주력해 왔다고 볼 수 있다.

그러므로 북한의 군부자체에는 이미 세대교체가 이루어져 과거의 혁명 1세대보다는 정규군사교육을 받고 과거의 소련이나 중국의 군사체제를 습득한 전후 제2세대들이 주요 지휘계통에 들어섬으로써 합리적이고 실용적인 군자체의 전문적인 지휘체제 확립이 도모될 것으로 보인다.

김정일은 체제안정을 위해 현재 군수뇌부를 형성하고 있는 혁명1세대를 계속 중용하고 우대하면서도, 군 요직에는 자신의 측근들인 만경대혁명학원 출신들을 기용하여 자연스럽게 무리없는 세대교체를 시도하면서 승진·복직 등

---

34) 민족통일연구원, 「북한체제의 실상과 변화전망」(서울:동연구원, 1991), P. 149.

에 관심을 보여 군의 사기를 진작시키고 미국과 남한의 전쟁위기를 조장하여 체제결속을 도모할 것으로 보인다.

그리고 김정일체제는 종래 그들이 강조해 온 「3대혁명역량」이나 「4대군사노선」은 그대로 견지할 것으로 보이는데, 그 이유는 그래야만 북한주민들을 조직적으로 동원하여 그들 자신의 권력기반을 유지·확대할 수 있기 때문이다.<sup>35)</sup>

#### 4. 대남전략 및 통일문제

김정일로의 권력승계 이후 북한의 대남전략 변화전망에 대해서는 크게 두 가지의 대립적인 견해 즉, 대남전략이 호의적으로 변화할 것이라는 낙관론과 계속 대남강경노선을 추구할 가능성이 있다는 회의론으로 나누어 고찰해 볼 수 있다.

먼저 북한의 대남전략이 낙관적으로 변화할 것이라는 견해를 보면 그 근거로서 첫째, 북한이 김정일체제의 안정적 확립을 위해서는 남북관계를 진전시킬 필요가 있다는 것이다. 즉 김정일은 남북관계의 개선을 통해서 남한정권과 미국으로부터 김정일체제확립을 묵인받으려는 것이다.

둘째, 김정일체제의 북한이 남북관계를 전향적으로 진전시키리라는 또 다른 근거는 현재 북한의 경제는 심각한 난관에 부딪혀 있기 때문에 이를 극복하기 위해서 북한은 일본을 비롯한 서방국가들과의 경제관계의 활로를 모색하고 있다는 점을 들 수 있다. 즉, 미국이 북한과 서방과의 관계개선의 전제조건으로 남북관계개선을 못박고 있기 때문에 북한은 남북관계의 진전없이 대외적으로 경제관계의 확장을 기대하기 어렵다는 것을 인정할 수밖에 없다는 것이다. 이처럼 경제사정이 악화일로에 있는 북한으로서는 남한의 자본에 대해서도 상당한 매력을 가질 수밖에 없고, 더욱이 김정일에게는 악화일로에 있는 경제를 살리기 위해 남북관계의 군사적 대결상태를 지양하고 군비를 축소하여 과다한 국방비를 줄이고 이를 경제에 전용하는 것에 큰 관심을 보일 수밖에 없다는 것이다.<sup>36)</sup>

그렇다고 김정일체제가 북한의 경제재건을 위해 군사비의 현저한 삭감을

35)신정현, “북한 김정일체제의 정책방향에 관한 연구”, 국토통일원, 국통조 83-12-1749, PP. 33-34.

36)이종석, “김정일의 통치력”, 「말」(1992. 2.), P92.

추진할 것이라는 논리는 펴기 어렵고, 다만 그 가능성은 있으나 남한과의 관계, 주변국제정세와의 관계에 따라 경제나 군사에 초점을 맞출 것이라는 것이다.

한편 김정일체제의 대남전략이 부정적으로 변화할 것이라는 견해를 보면 다음과 같다. 즉, 북한의 대남전략은 기본적으로 「3대혁명역량」 강화를 중심으로 한 대남혁명노선을 그대로 견지하는 가운데 강·온 양면전략을 지속하리라는 것이다. 그리고 김정일이 자신의 권력기반이 다져짐에 따라 대남협상과정에서 보다 적극적인 제의를 통해 주도권을 잡으려 하고, 또 북한주민들로부터 자신의 체제에 대한 신뢰성과 정통성을 인정받는 데 주력하리라는 것, 그리고 이러한 상황에서 남북한간의 대내외적인 전면적 경쟁에서의 우위를 점하기 위하여 한편으로는 남북대화나 접촉·교류 등을 추진하면서도 실질적으로는 남한사회의 혼란을 조성하고 현체제에 위협이 되는 통일전선전술의 가능성을 배제할 수 없다는 것이다.

더구나 김정일의 권력기반이 내부 저항 세력들로부터 치명적인 도전을 받게되면 그는 저항세력들의 숙청과 억압을 위한 구실을 찾기 위하여 여러가지 방안을 강구할 가능성이 큰데, 김정일의 성격이 조급하고 무모하며 저돌적이라고 평가하는 사람들은<sup>37)</sup> 그가 무모한 행동을 감행할 지도 모른다는 전망을 하기도 한다.

더욱이 북한의 「平和統一路線」의 내용을 보면 그것은 「先 南朝鮮革命, 後 共產化統一」로 요약할 수 있는데 이 목표를 달성하기 위하여 정립한 것이 바로 「3대혁명역량」의 강화노선이라는 것이다. 이는 김일성 혁명사상이 견지해 온 불변의 혁명과 건설노선이며, 남조선혁명을 위한 종합적이고 체계적인 전략이자 구체적 실천지침이기 때문에 김정일체제도 결국 이를 답습하게 될 것<sup>38)</sup>이라는 판단이다.

그리고 김정일체제에서도 통일문제는 그들이 이미 제시한 「고려민주연방 공화국」으로의 통일을 위해 통일전선전략을 피해 나감으로써 남한 내부에는 물론 국제적으로도 연방제통일방안에 대한 지지를 확산시켜 결국 그들이 추구하는 전한반도의 공산화통일을 피할 것이다.

37) 유석렬, 「북한정책론」(서울: 법문사, 1988), P. 69.

38) 김갑철, 「북한의 체제변화와 그 전망」, 「북한」1990년 12월호(서울: 북한연구소, 1992), p. 45.

여기서 특기할만한 것은 김일성이 이미 합의했던 「남북정상회담」이 이루어질 것인가 하는 것이다. 북한이 정상회담에 응한 이유는 최근 유엔 안보리의 對北제재 움직임과 같은 국제사회의 압력을 완화하고 「북·미 3단계고위급회담」에서 미국으로부터 더 많은 것을 얻어내려는 심산인 것으로 볼 수 있다. 또 북한은 심각한 경제난에 봉착해 있는데 이 위기를 탈출하기 위해서는 미국·일본과의 관계개선은 물론 남한과의 경제협력이 필요하다고 판단을 하였기 때문일 것이다. 이러한 이유라면 김정일체제에서도 남북정상회담에 계속 관심을 가질 것으로 보인다.

## 5. 국제관계

최근 한반도 주변의 국제환경은 북한에게 매우 불리한 입장이다. 그것은 북한의 핵사찰문제 때문이다. 북한이 지금 국제관계에서 가장 먼저 해결하여야 할 과제는 「북·미 3단계고위급회담」이다. 북한은 핵문제에 관해서는 오로지 북·미간에 직접 논의할 사안이라는 입장을 취하여 지난 7월 8일부터는 제네바에서 「북·미3단계고위급회담」이 열렸으나 김일성의 사망으로 연기되었다. 「북·미 3단계고위급회담」의 의제는 핵문제를 포함하여 한반도의 전반적인 문제를 다루는 것이다. 미국이 이렇게 북한의 핵개발 저지에 집착하는 이유는 남한의 안보를 걱정해서라기 보다는 국제적인 핵확산방지 차원에서 NPT체제를 확고히 하며 남한과 일본의 핵무장 의도를 초전에 막으려는 강대국의 숨은 의도 때문이라고 볼 수 있다. 그리고 북한이 IAEA와 유엔안보리 등 국제적 압력에도 불구하고 계속 핵카드에 매달리고 있는 것은, 이것이 곧 북한체제를 유지시켜주는 생존수단이기 때문이다.

또한 북한이 미국과 일본을 비롯한 서방국가들에 대해 외교적 접근을 피하면서 수교까지 내다보는 것은 북한의 이미지를 쇄신시키면서, 이들 국가들로부터 경제발전에 필요한 자본과 기술을 도입하고자 하기 때문이다.

또한 북한이 미·일관계와 병행하여 계속 외교적으로 신경을 쏟을 곳은 제3세계와 UN이다. 특히, 북한은 비동맹회원국인 것을 이용하여 비동맹운동의 확대 발전을 통해 계속 문제가 되고 있는 선진국과 후진국간의 무역불균형 문제, 공정한 경제관리 수립 등을 요구하며 새로운 국제경제질서의 확립을 표방하는 제3세계국가군의 일원임을 내세워 제3세계국가들의 지지 확보를 꾀할 것



이고, 마찬가지로 북한도 UN 회원국이므로 불가피하게 남한의 UN외교에 상응하는 UN전략을 짤 것으로 보인다.

그러나 북한의 제1차적 외교 발판은 아직도 중국과 러시아이다. 그들 나라가 남한과 수교를 하였어도 과거 냉전체제하에서 보다는 좀 상황이 달라졌을 뿐이지 북한과의 관계에서 서로 국가이익이 있는 것은 당연하기 때문이다. 냉전체제하에서는 이데올로기와 동맹관계 등이 국가간의 관계에서 중요하지만 이제는 경제적 이익 추구가 우선이기 때문에 북한, 중국, 러시아는 계속 서로 간의 국가이익을 위해 관계 유지에 노력할 것으로 보인다.

## [ V ] 맺음말

김정일체제가 안고 있는 기본적 문제점은 많이 있다. 즉, 북한에는 김정일의 권력장악과정에서 일부 원로세력이나 소외세력들의 불만 그리고 보수파와 개혁파 간의 갈등이 있었다고 전해 진다.<sup>39)</sup> 또 군부내에도 김정일이 군의 경험도 없고, 자질도 부족하다며 그의 등장을 못마땅하게 생각한다는 것이다. 또 김정일이 1964년 김일성 종합대학을 졸업한 지 10년만에 후계자로 지명되자 그 자체에 대한 비판도 있어 왔다는 것이다.<sup>40)</sup>

그리고 김정일 계모인 김성애와 이복 동생인 김평일 등의 불만과 김정일의 성장과정과 관련한 성격 형성과 능력, 그리고 가끔 공식석상에도 나오지 못할 정도의 건강문제 등이 계속 거론되고 있어 앞으로도 관심의 대상이 아닐 수 없다.

그러나 북한사회를 이해함에 있어 자본주의적 시각으로 바라보는 것에는 문제가 있다는 지적도 있다. 즉 그 국가의 이념과 현실을 안으로부터 분석하는 내재적 접근방법이 「우리 식 사회주의」를 표방하는 북한의 특수한 상황을 파악하는 데는 더 유용하다는 것이다.<sup>41)</sup> 예를 들어 북한 주민들이 「자본주의 사회처럼 더 잘 살아보려고 심한 경쟁을 해야하는 고통이 없지요」<sup>42)</sup>라고 말했다

39) 유석렬, 앞의 책, p. 41.

40) 강인덕, "도전받는 세습체제 정통성과 권위조작", 「북한」1985년 7월호(서울: 북한연구소, pp. 71-72.

41) 송두울, "북한사회를 어떻게 볼 것인가?", 「사회와 사상」1988년 2월호, p. 107.

던가, 김일성 조문광경에서 보여준 북한주민들의 체제에 대한 믿음은 섯불리 북한 붕괴설이나 폭동설을 믿기 어렵게 한다. 혹 북한주민들의 광신적 조문광경이 조작된 연극이라 하여도 그것은 우리의 시각으로는 이해가 안가는 대목들이기 때문이다.

한편, 김정일의 자질과 능력을 비교적 낮게 평가하는 경향이 있지만, 그는 지금까지 북한을 지탱해 온 김일성 주체사상을 체계화·집대성 했을 뿐만 아니라 이제는 북한에서 유일하게 주체사상에 해석을 할 수 있다는 강점이 있다. 또한 그는 주체사상을 지도적지침으로 확고히 하면서도 서양의 선진과학기술 도입에 적극적인 면도 보여 체제유지에 유연성이 있음을 알 수 있다. 즉, 전국민적인 외국어 교육의 실시, 서구의 과학기술을 수집하는 정보충국설치, 서구의 서적 번역·보급, 합영법의 제정 등은 그 예이다. 또 그는 「3대혁명소조운동」과 「3대혁명붉은기쟁취운동」과 같은 대중운동을 발기·지휘함으로써 현실정치수업을 충분히 하였을 뿐만 아니라, 그의 주위에는 그의 권력을 지켜줄 친·인척, 측근들이 강력히 포진해 있다는 것도 그의 강점이다.

이상의 이유를 감안해 볼 때 김정일은 자신의 체제안정을 위해 정치체제도 개혁하고 경제부문에서도 체제 유지에 어려움이 없는 부분까지는 개방하여 김정일 특유의 체제를 창출할 것이라고 보여진다.

다만 북한사회 전반을 꿰뚫고 있으며 북한체제를 지탱시키고 있는 주체사상이 북한에 그대로 존재하고 또 김정일이 그의 부친 김일성의 혁명관, 수령관을 그대로 이어받아 계속 「우리 식 사회주의」를 표방하고 있었으므로 이제 김정일이 어느 정도 수준으로 정책변화를 시도할 지는 미지수이다.■

---

42)조광동, 「더디가도 사람생각하지요」(서울:지리산, 1992), p. 34.

이고, 마찬가지로 북한도 UN 회원국이므로 불가피하게 남한의 UN외교에 상응하는 UN전략을 짤 것으로 보인다.

그러나 북한의 제1차적 외교 발판은 아직도 중국과 러시아이다. 그들 나라가 남한과 수교를 하였어도 과거 냉전체제하에서 보다는 좀 상황이 달라졌을 뿐이지 북한과의 관계에서 서로 국가이익이 있는 것은 당연하기 때문이다. 냉전체제하에서는 이데올로기와 동맹관계 등이 국가간의 관계에서 중요하지만 이제는 경제적 이익 추구가 우선이기 때문에 북한, 중국, 러시아는 계속 서로 간의 국가이익을 위해 관계 유지에 노력할 것으로 보인다.

## [ V ] 맺음말

김정일체제가 안고 있는 기본적 문제점은 많이 있다. 즉, 북한에는 김정일의 권력장악과정에서 일부 원로세력이나 소외세력들의 불만 그리고 보수파와 개혁파 간의 갈등이 있었다고 전해 진다.<sup>39)</sup> 또 군부내에도 김정일이 군의 경험도 없고, 자질도 부족하다며 그의 등장을 못마땅하게 생각한다는 것이다. 또 김정일이 1964년 김일성 종합대학을 졸업한 지 10년만에 후계자로 지명되자 그 자체에 대한 비판도 있어 왔다는 것이다.<sup>40)</sup>

그리고 김정일 계모인 김성애와 이복 동생인 김평일 등의 불만과 김정일의 성장과정과 관련한 성격 형성과 능력, 그리고 가끔 공식석상에도 나오지 못할 정도의 건강문제 등이 계속 거론되고 있어 앞으로도 관심의 대상이 아닐 수 없다.

그러나 북한사회를 이해함에 있어 자본주의적 시각으로 바라보는 것에는 문제가 있다는 지적도 있다. 즉 그 국가의 이념과 현실을 안으로부터 분석하는 내재적 접근방법이 「우리 식 사회주의」를 표방하는 북한의 특수한 상황을 파악하는 데는 더 유용하다는 것이다.<sup>41)</sup> 예를 들어 북한 주민들이 「자본주의 사회처럼 더 잘 살아보려고 심한 경쟁을 해야하는 고통이 없지요」<sup>42)</sup>라고 말했다

---

39) 유석렬, 앞의 책, p. 41.

40) 강인덕, "도전받는 세습체제 정통성과 권위조작", 「북한」1985년 7월호(서울: 북한연구소, pp. 71-72.

41) 송두율, "북한사회를 어떻게 볼 것인가?", 「사회와 사상」1988년 2월호, p. 107.

던가, 김일성 조문광경에서 보여준 북한주민들의 체제에 대한 믿음은 섯불리 북한 붕괴설이나 폭동설을 믿기 어렵게 한다. 혹 북한주민들의 광신적 조문광경이 조작된 연극이라 하여도 그것은 우리의 시각으로는 이해가 안가는 대목들이기 때문이다.

한편, 김정일의 자질과 능력을 비교적 낮게 평가하는 경향이 있지만, 그는 지금까지 북한을 지탱해 온 김일성 주체사상을 체계화·집대성 했을 뿐만 아니라 이제는 북한에서 유일하게 주체사상에 해석을 할 수 있다는 강점이 있다. 또한 그는 주체사상을 지도적지침으로 확고히 하면서도 서양의 선진과학기술 도입에 적극적인 면도 보여 체제유지에 유연성이 있음을 알 수 있다. 즉, 전국민적인 외국어 교육의 실시, 서구의 과학기술을 수집하는 정보충국설치, 서구의 서적 번역·보급, 합영법의 제정 등은 그 예이다. 또 그는 「3대혁명소조운동」과 「3대혁명붉은기쟁취운동」과 같은 대중운동을 발기·지휘함으로써 현실 정치수업을 충분히 하였을 뿐만 아니라, 그의 주위에는 그의 권력을 지켜줄 친·인척, 측근들이 강력히 포진해 있다는 것도 그의 강점이다.

이상의 이유를 감안해 볼 때 김정일은 자신의 체제안정을 위해 정치체제도 개혁하고 경제부문에서도 체제 유지에 어려움이 없는 부분까지는 개방하여 김정일 특유의 체제를 창출할 것이라고 보여진다.

다만 북한사회 전반을 깨뜨리고 있으며 북한체제를 지탱시키고 있는 주체사상이 북한에 그대로 존재하고 또 김정일이 그의 부친 김일성의 혁명관, 수령관을 그대로 이어받아 계속 「우리 식 사회주의」를 표방하고 있었으므로 이제 김정일이 어느 정도 수준으로 정책변화를 시도할 지는 미지수이다.■

---

42) 조광동, 「더디가도 사람생각하지요」(서울: 지리산, 1992), p. 34.

## ▣ 발표 및 토론요지



## 발 표 요 지

### < 이 영 선 >

이 글은 남북한 경제통합이라는 장기적 과제를 위해 남북한 간에 어떠한 경제협력을 시행해 나가야 할 것인가를 다룬다. 물론 남북간의 경제통합은 오늘의 북한의 경제적 현실과 이에 따른 북한경제의 개혁과 개방가능성과 연계하여 생각하지 않을 수 없다. 따라서 이 글은 우선 남북한 경제협력의 여건으로서 북한경제의 현실과 개혁 가능성을 살펴본다.

주지하다시피 북한은 심각한 경제적 어려움에 놓여 있고 이로 인해 정치적 불안정조차 야기될 우려가 있다. 이 경제적 어려움으로부터 헤어나는 길은 개혁과 개방 뿐이다. 그런데 이 개혁과 개방은 정치적 불안정을 초래할 수 있다. 여기에 북한의 딜레마가 있다고 하겠다. 이러한 딜레마 속에서 북한은 점진적이고 부분적인 개방을 추진할 것으로 전망되며 실제로 이를 위해 적지않은 노력을 보여왔다.

이러한 상황 하에서 최근 남한은 새로이 등장한 북한의 핵개발문제에 당면하여 남한 기업들의 대북한 교류를 크게 제한하기 시작하였다. 이러한 조치가 장기적 관점에서 남북한의 경제통합에 어려움을 줄 것으로 보인다. 따라서 정부는 민간차원에서의 교류를 되도록 빠른 시일 내에 허용함으로써 남북관계의 교착에 으로는 인한 남북한 분업관계발전의 장애를 제거해야할 것이다. 특히 21세기에는 동북아시아의 중요성이 부각될 것인 바, 국제적 다자간 협력에 의한 북한과의 경제협력도 적극적으로 추진되어야 할 것이다.

### < 박 준 영 >

1993년 한국정부는 화해와 협력단계, 남북연합 단계, 통일단계로 구성된 3단계 통일방안을 제시하였고, 현재 남북연합 단계를 구현시키려는 희망을 가지고 있다. 남북연합을 한국정부는 'The Korean Commonwealth'로 표기하고 있으나, 이론적으로 볼 때, 남북연합은 민족적 일체감을 의미하는 공동체(Community) 개념을 바탕으로 기구적 측면의 통합을 의미하는 연합체(Confederation)로 표기하는 것이 적합하다고 생각한다. 왜냐하면, 'Commonwealth'는 공동의 번영을 추구하기 위한 단순한 협의체라는 의미에 불과하므로, 'Confederation'으로 표기하는 것이 남북한이 장차 통합된 정치체제를 지향한다는 의미에서도 타당하고, 또한 북한이 그들의 연방제를 표기할 때, 'Confederal'이라는 용어를 사용하고 있으므로, 남북한 상호간 수용가능성이라는 차원에서도 Confederation이 적합하다는 생각이다.

현재 북한이 주장하고 있는 연방제 통일방안은 남북군대를 합하여 민족연방군을 창설하자는 실현시키기 어려운 점을 주장하고 있으며, 남한사회로 부터 국가보안법 철폐 및 미군의 철수 등 내정간섭적인 요소를 포함하고 있다. 반면, 한국

의 남북연합 방안은 남북한의 독립성과 독자성을 유지한 채, 기구적인 협력체를 조직하여 남북한의 공동이익을 증진시켜 나가자는 희망을 담고 있다. 남북한 교류를 증대시켜 민족공동체 의식을 함양시키고, 이를 바탕으로 기구적 측면에서의 중간단계 통합으로 남북연합을 구현하려는 자세이다.

그러나 북한은 남북연합 방안을 한반도 분단을 영구화하려는 반민족적 통일 방안으로 비난하고 있다. 그동안 남북한은 한국전쟁을 통하여 상호 치유하기 어려운 정도의 상처를 입었으며, 이로 인한 적대감과 불신감으로 인하여 타협적인 접촉을 시도하기 어려운 상황을 유지하고 있다. 따라서 한국은 경직되어 있는 남북한 관계를 완화시키기 위하여 화해와 협력을 조성할 수 있는 적극적인 자세가 필요하다. 한국은 남북연합을 성취시키기 위하여 상호존중 정책, 친선정책, 정경분리 정책, 실리의 제공, 통일방안의 합리성 제고 등의 정책적 자세를 추구해야 할 것이다. 이러한 방법에 의하여 한국은 남북한 교류를 확대시킬 수 있고, 민족적 일체감을 조성할 수 있으며, 궁극적으로 남북연합이라는 기구적 측면의 통합을 성취시킬 수 있을 것이다.

### < 최 평 길 >

본 논문은 2000년까지 한반도에서 발생할 수 있는 사건들을 종합 정리하고, 적절한 대비책을 제시한 것으로 미국, 일본, 러시아, 중국, 한국의 서울·평양 전문가 50명을 상대로 두차례에 걸친 델파이 방법에 따른 조사결과이다. 특히 개별적인 사건의 나열이 아닌 연속적인 틀 속에서 사건들을 분석해 봄으로써 한반도 변화에 대한 하나의 시나리오를 그려 볼 수 있을 것이다. 이와 함께 요인분석을 통해 변수분류의 타당성 검증과 개별적 사건들을 범주화시켜 보았으며 남북정상회담, 정계개편, 김정일 실권, 사회주의 몰락, 통일 등과 같은 중요 사건들에 대해서는 이를 종속변수로 한 회귀분석을 실시하여 요인들과의 영향력과 관계성 등을 살펴 보았다.

우선 남한의 변화시나리오를 대략적으로 살펴 보면 1992년은 북한에서와 마찬가지로 대통령 선거를 통해 개혁을 태동시키고, 1993년은 신임 문민대통령이 개혁에 속도감을 더해 주며, 이러한 개혁은 1994년에 들어 국제관계의 안정을 의미하는 범세계적 외교체제의 완비와 내부 정치경제개혁으로 마무리된다. 이러한 초기의 변화와 개혁의 성과로 1995년에는 경제성숙의 기초를 보이고, 1996년에는 사회성숙, 1997년에는 정치성숙으로 이어질 것이다. 이러한 일련의 흐름들이 합쳐져 1998년에는 사회선진화를 이룩하고 2000년에는 통일을 실현시키는 과정으로 그 결실을 거둘 것으로 전망된다. 또한 1990년대 후반은 신세기에 대응하는 경제적 질적 구조적 변혁과 선진화의 방향으로 발전되어 나아갈 것이다. 결국 개혁-성숙-통일로 이어지리라는 것이 대다수 남북한 전문가들의 예측이다.

한편 북한은 1990년대 전반부인 1993년에서 1995년까지 김정일 정권승계와 함께 김일성은 퇴진 혹은 사망하게 되고, 경제개혁 조치의 일환으로 남포, 나진, 선봉, 두만강 유역의 경제특구 건설을 계획할 것이다. 이와같은 연장선상에서 북한



은 남북 경제·문화교류와 미·일 관계 개선을 위해 노력하며, 심지어 남북정상회담도 개최하려고 할 것이다. 그러나 1995년 전후, 특히 중반기 이후는 사회혼란과 통제, 탈김일성화, 대중봉기로 인한 정치위기, 제3차경제개혁 실패와 그로 인한 경제난 심화, 러시아 및 중국과의 기대 이하 수준의 교류, 핵사찰 거부로 인한 미국·일본·남한의 군사강경책과 경제협력이라는 온건책, UN의 유연한 대처로 김정일 정권은 만족한 정책 효과를 얻기는 힘들 것이다. 그리하여 1998년 이후 1990년대 후반부에는 사회체제의 와해와 군사정변 등으로 몇 단계의 권력 기득권층의 정권장악이 이루어지는 과도기를 거친 후, 새로운 개혁세력이 등장하게 될 것이다. 또한 곧이어 시장경제 체제로의 이행과 통일에의 과정에 북한은 들어서게 될 것으로 예측된다.

결론적으로 21세기를 준비하는 1990년대의 남북한은 통일을 위한 하나의 토대를 마련하는 시기라 할 수 있다. 남한은 문민정권의 탄생을 계기로 사회전반에 대한 개혁과 성숙의 단계에서 통일을 준비하는 시기이다. 하지만 북한은 경제를 비롯한 외교, 사회전반에서 고립으로부터 탈퇴를 위한 몸부림을 치지만 내부혼란과 주체사상의 퇴조 등으로 체제가 와해될 것으로 전망된다. 결국 남한의 성숙되고 선진화된 체제가 불안하고 혼돈스러운 북한의 체제를 떠맡는 식의 통일이 예상된다고 5개국 남북한 전문가들은 예측하고 있다.

이러한 2000년까지 남북한 변화 전망과 함께 요인분석과 중요사건들에 대한 회귀분석의 결과를 정리해 보면 정계개편을 유발시키는 요인으로는 통계적으로 정치개혁 요인과 자주 국방요인을 들 수 있으며, 남북정상회담에 결정적으로 영향을 줄 수 있는 요인은 대외관계요인과 남북교류요인이 될 것이다. 또한 통일을 달성하기 위해 남한정부는 대외관계 발전과 남북교류의 요인에 보다 많은 노력을 기울여야 할 것으로 분석된다. 이와 함께 김정일 실각에 영향을 주는 요인은 체제와해 시작과 함께 체제와해 심화, 체제 완전붕괴로 이어지는 남북교류 통일 요인이며, 사회주의체제 몰락을 촉진시키는 요인은 체제와해 시작 및 심화되는 과도기 요인으로 분석된다. 마지막으로 통일을 성사시키는 북한 관련 요인은 남북교류 및 통일 요인이다.

미래예측 연구를 통해 얻어진 분석결과를 중심으로 적절한 미래에 대한 대비책과 제도의 개선등을 통해 통일코리아를 준비해 나가야 할 것이다. 바로 이러한 것이 우리가 미래를 합리적으로 예측하는 중요한 이유일 것이다. 따라서 우리 정부만이라도 이러한 미래예측결과를 중심으로 장기적인 시각에서 변화에 기동성 있고 능동적으로 대처할 수 있는 국가발전계획 뿐만 아니라 조직과 제도적 측면에서의 뒷받침이 있어야 하며 이에 대한 정책대안을 본 논문에서 제시해 보았다.

## < 정 용 길 >

남북한은 분단 반세기만에 처음으로 1994년 7월 25일부터 27일까지 평양에서 남북정상회담을 개최할 것을 합의함으로써 남북관계에 새 지평을 열었다. 이번 남북정상회담이 합의되기까지 남북간에는 정상회담을 열기 위해 여러차례의 제의

와 접촉이 있었으나 성사되지 못하였었다.

그 어렵던 남북정상회담이 갑자기 합의될 수 있었던 배경은 우선 국제적 환경과 남·북한의 국내정치적 이유 때문으로 풀이할 수 있다. 오늘날의 국제환경은 탈냉전·국제화·개방화로 지칭되듯이 냉전구조가 무너지면서 기존의 질서를 크게 변화시켰다. 독일이 통일을 이룩한 것도 이 질서의 변화 때문이고, 북한이 핵문제에 국제적 압력을 받는 것도 이 때문이다.

북한이 정상회담을 제의한 이유는 최근 유엔안보리의 북한제재 움직임과 같은 국제사회의 압력을 완화하고, 북·미 3단계 고위회담에서 미국으로부터 더 많은 것을 얻어내려는 심산인 것으로 볼 수 있다. 또 북한은 현재 식량난, 에너지난 등 심각한 경제난에 봉착해 있는데 이 위기를 탈출하기 위해서 미국, 일본과의 관계개선은 물론 남한과의 경제협력이 필요하다는 판단을 하였을 수도 있다. 한편 남한정부는 이번 정상회담을 그 동안 북한 핵문제의 논의과정에서 우리 정부가 배제되었다는 비판을 극복하고 북한 핵문제를 비롯한 남북관계에서 주도적 위치를 확보한다는 의지로도 볼 수 있다.

정상회담의 의제로는 대체로 핵문제, 한반도 평화체제 구축문제, 경제협력, 민간교류, 이산가족문제, 통일방안, 6·25 등 과거사 문제 등이 거론되고 있다. 이 가운데 남북정상회담에서 우선 다루어야 할 문제로 많은 사람들이 '핵문제의 해결'을 꼽고 있다. 그들은 핵문제 해결 없이는 북한과의 어떠한 경제협력도 해서는 안된다는 입장을 취하고 있다. 반면 일부사람들은 핵문제와 경제협력은 연계시키지 않아야 된다는 입장이다.

남북정상회담에서 '핵문제'는 한번 짚고 넘어가는 수준에서 그쳐야지 그 해결에 집착하다 보면 남북관계의 진전은 있을 수 없다. 물론 북한의 핵문제는 우리들에게 매우 중요한 사항이다. 북한 핵무기의 일차 피해대상은 우리들이기 때문이다. 그러나 우리는 북한의 핵문제 해결과정에서 남북관계를 고려할 필요가 있다. 북한의 핵에 대해서는 미국을 중심으로 한 '핵확산금지조약'(NPT)체제가 그리고 '국제원자력기구'(IAEA), 더 나아가 유엔 안보리가 우리보다 더 강하게 제재를 가할 수단과 방법을 갖고 있기 때문이다.

그러므로 북한이 핵무기를 사용할 때는 미국과의 전쟁을 각오하였을 때만 가능하다. 지금 북한이 핵카드를 사용하는 것은 철저히 체제유지를 위한 생존수단이다. 그리고 미국이 북한의 핵개발 저지에 이렇게 집착하는 이유도 남한의 안보를 걱정해서라기 보다는 남한과 일본의 핵무장 의도를 초전에 막으려는 강대국의 숨은 의도 때문이라고 볼 수 있다. 이것이 이번 남북정상회담을 북미 3단계 고위급회담의 종속회담으로 평가하는 이유이기도 하다.

비록 지금이 탈냉전, 국제화 시대라고 하나 한반도를 둘러싼 강대국들의 서로간의 경쟁과 대결은 냉전구조를 크게 탈피하지 못하고 있다. 한반도 문제를 해결할 수 없는 본질적인 문제들이 국내·외에 상존하는 상태에서 남북정상회담만으로 그 동안 풀지 못했던 문제들의 해결을 기대한다는 것은 지나친 욕심이다.

그러므로 이번 남북정상회담에서 성과를 거두기 위해서는, 핵문제는 국제공조체제로 대응하면서 독일인들이 취한 '작은 걸음'의 접근정책이 절대 필요하다.

특히 남북관계의 변화가 어려운 현 상황에서는 ‘분단되어 있으면서도 통일된 효과’를 누리는 인적·물적교류를 통한 공존분위기의 조성이 절실하다.

서독의 브란트 수상이 1970년 첫 동서독 정상회담에서 행한 “아무도 그릇된 희망을 가져서는 안됩니다. ……우리 국민들은 매우 현실적이기 때문에 설사 양정상이 뜻을 같이 한다 하여도 오늘 국가통일을 실현시킬 수 없다는 것을 잘 알고 있습니다. ……긴장 대신에 긴장완화, 군사적 대결 대신에 평화보장, 이것이 우리 정부의 목표입니다”라는 연설의 내용을 우리는 되새겨 볼 필요가 있다.

## 토 론 요 지

### < 이 증 원 > - 이영선교수 논문에 대한 토론

본 논문은 우선 무리한 가정의 설정없이 예상할 수 있는 상황을 염두에 두고 논리를 무리없이 산뜻하게 전개해 나간 점이 돋보인다. 또한 그간 많은 논쟁을 유발한 바 있는 통일비용 산출 위주의 분석 시각을 탈피하여 접근을 시도하였다는 점에서 호감이 간다.

그러나 본 논문에서 제시된 각종 남북간 경제협력방안들은 보다 구체적인 정책목표가 설정·제시될 경우 보다 설득력있게 인식될 수 있는 여지가 있다고 보아 몇 가지 제안을 제시해보고자 한다.

현대 경제학의 주류는 이른바 실증 경제학(positive economics)이라 할 수 있다. 그러나 본 논문의 주제는 기본적으로 규범적 경제학(normative economics)의 범주를 떠나기 어려운 분야이다. 따라서 우리가 궁극적으로 지향하는 목표를 구체적으로 고려하지 않을 경우 현실적으로 추진될 각종 정책 내용에 대한 적절한 평가가 내려지기 곤란한 측면이 있다. 이러한 점을 감안하여 본인은 다음과 같은 점에 대한 입장 정리가 일단 선행될 필요가 있다고 본다.

궁극적인 정책 목표가 정치적 통일이라면 어떤 방법이나 전략을 가지고 이를 추구할 것인지를 우선 결정해야 하듯이, 본고에서 제시된 경제 통합(이는 정치적 통일에 앞서서 이루어지는 것이 바람직한 것으로 인식할 수 있음)은 어떤 방법과 전략으로 성취하는 것이 바람직하고 또 현실성이 있는 지를 우선 파악 또는 평가하여야 할 것이다.

본고는 이미 이러한 관점에서

북한의 현상황에 대한 정확한 인식(특히 경제적 난국)--->점진적 개혁·개방

가능성(∴정치적 불안정 우려)--->선택 가능한 정책의 범주 파악 및 제시

라는 논리는 전개한 것으로 본다.

본인은 이외에 두 가지 점에서 추가적인 사항이 고려될 필요가 있다고 본다.

첫째, 남한의 대북 관련 경제정책 목표가 보다 구체적으로 설정될 필요가 있다. 즉, 1)남북간의 경제 교류를 단순히 경제적 요인에 순응하는 수동적 대응에 머무를 것인지 2)북한의 입장을 고려하여 마찰을 최소화할 수 있는 협조 및 교

류에 주안점을 둘 것인지 3) 아니면 어떤 요인에 의해서든 통일이 실현될 가능성이 크다는 가정하에 통일이후 충격을 최소화할 수 있는 경제적 동질성 회복을 목표로 하는 것인지 4) 또는 보다 능동적으로 북한내의 개혁·개방 효과가 극대화될 수 있도록 대응하여 이로인해 북한내의 정정이 혼란해지기를 유도하는데 초점을 맞출 것인지가 고려될 필요가 있다.

일단 이상과같은 목표 설정이 이루어질 경우 앞서 제기된 각종 정책 대안들이 과연 이러한 목표 달성에 긍정적 효과를 유발할 수 있는지 여부를 평가할 수 있을 것이다.

둘째, 제시된 각종 정책 대안은 특성에 따라 구분 제시될 경우 그 유기적 관련성과 실천 단계의 시기 선택 측면에서 보다 효율적인 대응 방안으로서 기능할 수 있을 것으로 사료됨.

(1) 단기적 정책: 교역

- ① 기본 조약 체결
- ② 간접 교역: 중개 무역·삼각 무역
- ③ 직접 교역

(2) 장기적 과제: 직접 투자(요소이동 포함하는 교류)

- ① 자유무역지대-->관세동맹-->공동시장-->화폐통합-->경제통합
- ② 직접투자
  - 관광, 공동어로, etc. (개방효과 최소화부문)
  - 위탁 가공
  - 합작
  - 직접투자

(3) 급격한 통일실현시 주요 과제

- ① 화폐·금융·조세제도의 정비
- ② 소유권 문제
  - 토지
  - 기업 및 공업 시설

(4) 남한내에서의 제도 및 경제 운영 방침 조정

< 한 우 참 > - 박준영교수 논문에 대한 토론

I. 논문의 구성과 내용

필자는 남북연합의 이론적 배경으로써 국제정치적 통합이론(연방주의론, 기능주의와 신기능주의, 전달이론)을 도입하여 제2부에서 설명하였다. 또한 한국 정부에서 남북연합의 영문표기를 "The Korean Commonwealth"로 한 점을 지적하고 Confederation으로 수정할 것을 제의하였다. 제3부와 제4부에서는 남북한과 재야의 통일방안에 대하여 정리하였다. 제5부 남북연합의 조건과 접근방안에서 현실적인 실현가능성의 측면에서 ① 상호존중의 원칙 ② 친선정책의 시행 ③ 정경분

리원칙에 의한 남북한 교류확대 ④ 실리적 차원에서 북한에 이익을 줄수 있는 교류 추진 ⑤ 한국 통일방안의 합리성 확립 등을 주장하였다. 결론적으로 남북간에 화해, 협력, 교류가 증대되면 민족공동체 의식이 회복되어 남북연합의 실현 가능성을 예측하였다.

본 논문은 이론적 틀의 전개, 남북 통일방안의 비교, 남북연합을 기구주의적 통합으로 결론지어 전체적으로 조리있게 잘 구성되었다고 본다.

## II. 논문에 대한 견해

1. 우리가 자주 사용하는 “통일” 이라는 단어의 개념 정리가 필요하다고 본다. 각자가 통일에 대해 다른 이해와 인식, 기대를 가지고 있다. 통일의 개념이 시대에 따라 변하고 있기 때문이다.

\* 7. 영토(국토)통일 : 한반도의 생활공간 -- 남북연합

ㄴ. 민족통일 : 민족공동체의 구성원 “우리의식” -- 사회적 통합

ㄷ. 정치적 통합 : 하나의 정치체제 -- 통일 국가

2. 국가연합, 연방국가, Commonwealth에 대한 자세한 비교 설명이 있었다면 남북연합을 이해하는데 도움이 되었을 것이다.

국가연합과 연방국가 ---- 중앙집권적 일원적 국가에 대한 상대 개념

국가연합 (Confederation)	연방국가 (Federation)
① 국제법상 연합체	국제법상 공동체 (1국가)
② 구성국가 주권 가짐	대외주권은 연방정부
③ 계약에 의해 구성국 사이에 책임, 활동 규정	각 구성체는 연방정부에 참여함
④ 예: 미국 1781 -1787 독일연합 1815-1866	미국 1787년 이후 독일 1949년 이후

\*\* “Commonwealth” : Cromwell에 의해 1649년 - 1660년 Commonwealth of England 에서 처음 사용되었으며, 그후 주로 식민지에서 해방된 영국연방의 다민족간의 국가연합의 개념으로 사용됨. 우리나라 통일원에서는 “ 각 주권국가가 공동의 이익이나 이상추구를 위하여 상징적 통일체로서 정치,경제등 공동의 관심을 갖는 분야에서 국제법의 규율을 받지 않고, 국내법 또는 국내법에 준하는 특수한 법적 유대를 갖춘 특별한 결합체”로 정의하고 있다.

3. 본 논문은 지금까지 논의된 통일 방안을 서술적으로 기술하여 독창적인 필자의 논리가 부족하다. 또한 남북연합의 조건과 접근방안에서 ① 상호존중의 원칙 ② 친선정책의 시행 ③ 정경분리원칙에 의한 남북한 교류확대 ④ 실리적 차원에서 북한에 이익을 줄수 있는 교류 추진 ⑤ 한국 통일방안의 합리성 확립 등을 주장하였으나 5가지가 서로 비슷한 내용의 중복이다.

### III. 질문사항

1. 지금까지 한국의 통일, 남북한 교류에 관한 이론적 근거로 Mitrany 의 기능주의 이론, Riker 의 연방주의론, Haas의 신기능주의 이론, Horowitz 의 수렴이론, Deutsch의 전달이론 등이 이용되었다. 하지만 이러한 이론은 크게 기능주의와 구조주의(연방제 국가)로 구분할 수 있다. 기능적인 측면과 구조적인 측면을 동시에 남북연합에 적용하는 것은 무리가 있다. 통합방법으로 기능주의, 신기능주의, 전달이론이 적용될 것 이고, 통합국가의 형태로써 국가연합, 연방국가가 결정되기 때문에 분리하여 이론적 틀을 구성하는 것이 바람직하지 않을까 ?

2. 국가연합은 역사상 대체적으로 통합국가(연방국가)를 이루기 위한 단계적, 과도기적 형태라고 볼 수 있다. 필자는 “남북연합이라는 기구주의적 통합단계를 완성”한 후의 국가 형태에 관하여는 언급이 없어 남북연합의 기능이 부정확하다. 남북연합 이후의 정부 형태, 즉 연방제 국가 또는 중앙집권적 단일체제에 대한 필자의 견해를 듣고 싶다.

3. 북한은 연방제 통일방안에서 국호를 고려민주 연방공화국 (The Democratic Confederal Republic of Korea)으로 주장하였고 또한 1991년 1월에는 지역 자치정부에 더많은 권한을 주고 차차 중앙정부의 기능을 높이는 연방제를 주장하였다. 이것은 엄격한 의미에서 연방제가 아니라 국가연합에 더 가까운 형태가 아닌가 ? 그렇다면 남북한이 주장하는 통일방안에서국가연합적 형태의 공통부분을 추출해 낼 수 있지 않을까 ?

### < 이 승 원 > - 최평길교수 논문에 대한 토론

1. 부수적인 문제이지만 논문전체의 내용적 구조면에서 서론에서의 Paul Kennedy의 현대 사회 특징론과 Alvin Toffler의 미래사회 예측론은 특히 이론적 scale면에서 논문의 주제와는 거리가 있는 인용문이다. 좀더 구체적인 이론적 연관성의 배경 설명이 필요하다.

2. 논문의 중요한 배경의 기초가 될 수 있는 세계체제의 변화구조를 냉전 붕괴 후 빠른 속도로 변화하고 있는 하나의 정부, 하나의 시장으로서의 세계화로 설명하고 있다. 국제정치의 체제론에서는 일반화되어지는 구조론 중에서 하나의 정부, 하나의 시장이란 개념은 기본적으로 상이할 수 있다. 오늘날의 국제정치체제는 2차대전 후의 강대국 중심주의 논리에 입각한 이상주의자들의 One World Government 세계화와는 다르다고 본다. 힘의 구조적 측면(Power Structure)에서

는 Multilateralism에 근본하여 국제무역중심, 국경없는 A World of Nations, A World of Peoples의 현실주의적 개방화, 세계화를 위한 국제주의로 가고 있다고 본다.

모든 사람, 모든 국가들이 국경없이 주체가 되는 세계화를 위한 하나의 시장 체제를 WTO조직화를 통해서 구축하고자 한다. Veto Power특권을 가진 UN상임이사국 중심의 힘의 정치에 의한 국제문제의 해결이나 국제정치의 체제화를 시도하려던 시대 상황과는 매우 다르다.

다원화, 무국화, 탈이데올로기화의 신국제질서의 새로운 국제관계가 이루어지고 있다. 이상주의적 접근 방법보다는 현실주의적 하나의 세계를 구축하여 모든 사람, 모든 국가들에게 동등한 책임의무를 강조하는 세계체제의 조직화를 만들어 가고 있다. 오늘날의 시대상황을 강대국 중심주의의 하나의 세계정부 논리보다는 현실주의적 세계환경 변화와 세계화 과정으로 보아야 한다.

4. 이러한 시대상황에 대한 기본인식의 판단아래 더구나 논문주제는 우리 한 국민들의 주관심사인 한반도 통일문제에 집중되고 있다. 특히 남북한 통합 전망을 위한 시나리오의 분석에 집중되고 있다. 그런데 국제체제 변화구조에 대한 이상주의적 시각처럼 연구주제의 이론적 배경 및 전개 근거에는 매우 강한, 자신있는 이상주의적 사고 방식이 잠재되어 있는 듯 싶다. 특히 한반도 통일전망에 영향을 미치는 주제 요인들의 설정과 그 요인들의 영향에 의한 통일방향, 속도, 결과들의 설정은 지나칠 정도로 이미 설정된 전제전망으로 이상적으로 유도하고 있는 듯 싶다. 더구나 현실적, 지정학적, 환경적 여건용인듯 너무나 다른 남북한 관계발전 및 통합 시나리오를 위해 주로 지식인 전문가 집단들이 전문적 지식의 모형화, 계량화를 통한 그리고 사회연구방법으로 동원될 수 있는 Delphi Technique 문제를 예측조사에 수정보완하여 인용했다고 하는 것은 정확도가 가장 중요한 문제로 제기될 수 있다고 믿기에 너무나 어려운 문제인 것 같다. Delphi Method는 남북통합 연구에 도입하는 것 자체가 예측, 예단, 추측에 지날 수 밖에 없다는 한계성때문에 조사연구의 정확도를 기대하기는 매우 어려울 것 같다. 정확도의 한계성을 지니고 있는 조사연구의 방법은 조사연구의 기저에 잠재되어있는 이상주의적 접근방법도, 주관적 윤리의 비약도, 목적적 결론도 많은 중요한 문제점들을 내포하고 있는 것 같다.

5. 미래지향적인 논리체계화(정책입안, 집행, 평가 등을 포함하는)의 실천지향을 위해 다양한 전문적 지식들의 축적을 활용하여 한반도 통일전망 접근방법으로 도입하려고 했다면 긍정적인 평가에 우선하여 ① 현실 상황의 현실적 사실적 판단착오를 범할 수 있다는 점, ② 현실상황의 미래전개 방향설정의 연속성의 정확도에 위험한 착오가 수반될 수 있다는 예측 불확실성의 문제소지가 잠재할 수 있다는 점, ③ 과도한 관념적 논리의 비약(남북한 통합 전망 시나리오에 대한)내지는 이상주의적 선입관의 전제가 지식 모형화 계량화에 많은 영향을 미칠 수 있다는 지식 자기전문화 현상을 지적하지 않을 수 없다는 점, ④ 따라서 본 논문의 주제에 대한 근본적 방향 설정, 전개 과정, 그리고 결론(김일성 사망, 김정일 세습, 군부쿠테타, 북한 몰락, 흡수통일, 나아가 청와대 개편, 정계 개편 등등)은

너무나 남한에 유리하도록, 이상주의적 통일전망을 너무나 쉽게 낙관적으로 하고 있는듯 싶다. (그렇게 된다면 좋지만) 무엇보다 중요한 방법, 체제이념의 통합모델, 통일 후의 문제점들에 대한 구체적 현실적인 대안 제시는 하나도 없이 아예 이상주의적 단순논리에 파묻혀 버린듯 하다. 급히 서둘 필요없이 현실적으로 통일 후 평화가 보장되는 평화와 통일에 대한 별도 대책강구와 통일연구가 필요하다고 본다.

6. 따라서 남북한 현실의 정확한 과학적 비교, 적화통일을 위한 대남혁명 전략전술 분석, 공산주의적 민족주의론 이념분석, 흡수통일의 논리, 2000년이라는 통일시기의 도식화, 남한사회의 문제점, 주변 4국의 이해관계, 정치군사적 통합모델화, 등등 많은 문제점들에 대한 현실주의적 분석의 틀이 우선적으로 마련되어야 한다.

7. 남북한 통합전망의 시나리오 근거는 Delphi Technique의 사회분석 방법 도입 독일, 베트남, 예멘의 통일과정과 루마니아, 소련, 중국의 공산주의 1인 독재체제의 붕괴에 대한 역사적 경험을 궁리하여 교훈삼아 현실적으로 과학적으로 정립되어야 한다.

< 최 장 집 >



## XII. 한국의 통일정책 : 현황과 과제

- 허 만 호
- 유 호 열
- 김 태 일
- 김 강 녕
- 발표 및 토론요지



# 이념갈등과 통일정책 관계 :

‘민중통일론’의 제도적 수용성

Ideological Conflict and National Unification Policies in the South Korea :  
the institutional receptivity of the ‘Unification by the Minjoong’

허 만 호

Heo, Man-Ho

(경북대학교)



許 萬 鎬 (慶北大學校 政治外交學科)

## I. 序 論

### 1. 연구의 배경과 목적

지난 몇년간에 급격히 진행된 동구 공산주의체제의 붕괴와 그에 이은 국제질서의 변화를 두고 프랜시스 후쿠야마는 “역사의 종언”이라고 표현했다. 그는 이러한 변화가 단순히 냉전의 종식만을 의미하는 것이 아니라 인류의 이념진화가 그 종착점에 도달했고, 정부형태로서 자유민주주의체제가 보편성을 확립한 것이라고 까지 확대 해석하고 있다.<sup>1)</sup> 이에 全的으로 동의할 수는 없어도 지난 반세기 가까이 지속되어온 세계적 차원의 이념대립이 현저히 약화된 것은 사실이다. 이는 또한 아직 이념대립이 강한 남북한 간에 갈등완화의 당위성과 가능성을 제공하는 것으로 평가될 수 있다. 그러나 이와 같은 외부환경의 변화에도 불구하고, 한반도에는 남북한 간의 이념대립외에 통일문제를 포함한 이념갈등이 남한사회 내부의 자생적 진보세력과 기존의 지배질서 유지를 고집하는 보수세력간에 아직 진행되고 있으며, 이는 한국정부가 통일정책을 추진하는데 어떤 형태로든 영향을 미치고 있다.

분단체제가 성립된 이후부터 오늘날까지 남북한은 수많은 통일문제와 관련된 정책제안과 선언들을 해 왔다. 그러나 일방의 통치이념을 타방에 부과하려는 의지는 강하게 내포되어 있으나, 자신의 통치이념을 제도적 틀 속의 한부분으로 한정시키면서 이념갈등을 제도권내에서 해소하려는 노력은 거의 보이지 않고 있다.

통일문제와 관련하여 한민족이 당면한 이념대립은 3가지 측면으로 구성되어 있다. 즉, 남북한 각각의 통치이념간의 대립과 남한 내부에서 통일정책을 추진하는 국가엘리트들과 이에 대립적인 사회세력들간의 이념대립, 그리고 아직 그 심각성과

1) 프랜시스 후쿠야마 저, 함종빈 역, 『역사의종언, 이후의 시대 공산주의는 끝났다.』, 헌정회, p.22.

정확한 성격 파악은 불가능하나 북한내부에서도 노멘클라투라와 지배체제에 저항적 성격을 띤 단체들이 존재하고, 이념대립의 단편적인 증거들이 보여지고 있다.

이와 같은 이념대립은 통일민족국가건설의 목표를 달성하기 위해 2가지 차원에서 해소되어야 할 것이다. 그 첫째는 남북한간의 이념대립을 어떤 형태로든 해소하는 것인데, 그 가능성으로 봤을때 북한의 통치이념이 체제의 붕괴와 함께 소멸되던가, 아니면 현 북한체제의 약화와 동시에 한국이 설정할 수 있는 제도적 범주내에 수용되는 것 등을 가정해 볼 수 있을 것이다. 둘째 차원은 남북한 각 사회내에서 기존의 이념적 편협성과 적대적 통치이념의 지배적 위치를 극복하여 통일을 지향할 수 있도록 하는 것이다.

1980년대 민주화운동의 한 연장선에서 제기된 통일문제관련 이념갈등이 제도권 내에서 해소될 수는 없는가? 북한의 통일전략의 핵심이 남한사회 내부의 변혁세력들을 자신들에 대한 동조세력으로 끌어들이고, 한국정부의 통일정책 추진력 약화와 고립을 추구하는 것이므로 이 변혁세력들의 주장을 한국의 통일정책에 수용할 수 있다면, 북한의 전술은 그 만큼 약화되어 한국정부와 진지한 대화를 추구하게 될 것이고, 한국의 통일정책은 역동성을 획득할 수 있을 것이다.

이러한 시각에서 본 연구는 80년대 후반에 대두된 민중통일론의 주요 쟁점들을 분석하고, 그 주장내용들을 현단계에서 제도권내에 수용할 수 있는 범위와 향후 과제들에 대해 규명하고자 한다.

## 2. 연구의 범위와 접근방법

탈코트 파슨즈는 이데올로기를 한 집합체의 구성원 즉 사회 구성원이나 하위 집합체-사회의 문화 주류로부터 이반되는 운동을 포함하여-의 구성원들이 공통적으로 지니고 있는 신념체계이며, 또 집합체 자체와 그 집합체가 처해있는 상황의 경험적 본성을 해석하고, 그 집합체가 현재의 상태에 이르게 된 과정, 그 집합체의 구성원들이 지향하고 있는 목표 그리고 그 목표가 미래의 사태 진전 과정과 갖게 되는 관계 등을 해석함으로써 그 집합체의 선별 평가적 통합을 지향하는 관념 체계라고 정의 했다.<sup>2)</sup> 파슨즈의 이와 같은 정의는 통일문제에 대한 한국사회내의 제 집합체의 신념체계의 차이에서 오는 갈등을 설명하는데 유용하다고 생각된다.

통일문제가 사회변혁운동을 수반한 이념적 색채를 띠고 가시적 갈등현상으로

---

2) Talcott Parsons, 『The Social System』, 1951.

표면화 된 경우는 1940년대 후반의 국가건설과정과 1980년대의 민주화 운동의 맥락에서 전개된 ‘민중통일론’을 둘러싼 이념논쟁일 것이다.<sup>3)</sup> 물론 양자 사이에도 수많은 통일논의가 있었고, 그 중의 일부는 당시의 정치상황에 부합되는 일정 수준의 반향을 불러 일으키기도 했으나, 이들은 이념성을 강하게 내포하고 있지 않은 ‘반권위주의적 낭만적 운동’이라고 정의 될 수 있다. 따라서 접근방법에 대한 논란은 야기 시켰으나 이념갈등으로 까지 발전하지는 못했다. 또한 1970년대 있었던 ‘좌익 사건’들 (민학년 사건, 남민전 사건 등)은 이념성은 있었다고 볼 수 있으나 대중운동으로까지 발전하지는 못했다. 따라서 본 연구에서는 그 연구 대상을 80년대 이후에 전개된 통일문제 관련 이념갈등으로 범위를 한정하고자 한다. 즉, 민중통일론이 대두된 후 전개된 이념갈등의 내용과 성격을 개괄한 뒤, 민주화의 진전으로 정치체제의 수용능력이 신장된 현시점에서 민중통일론자들의 주장 내용을 제도권 내에서 수용할 수 있는 범위를 검토하고자 한다. 그리고 민중통일론이 현시점에서 실천성을 획득할 수 있는 방안도 모색하고자 한다.

민주주체의 통일을 주장하는 사람들 사이에도 한국사회와 국가의 성격규정, 북한에 대한 입장, 통일방안 등에 간과해서는 안될 중요한 인식의 차이가 있고, 그 갈래도 매우 다양하여서 그들의 주장을 어떤 정형화된 내용이나 공통된 명제에 기초하여 접근하는 것은 분석의 대상을 단순화 내지 왜곡시킬 가능성을 그만큼 안고 있는 것이다.<sup>4)</sup> 그러나 본 연구에서는 이들의 주장을 관념체계의 한 범주에 묶어서 인식하며, 쟁점들을 분석하는데에 필요한 경우에만 선별적으로 구분하겠다.

## II. ‘민중통일론’의 주요쟁점과 통일문제관련 이념갈등

민중통일론의 연원은 형태면에서 제 2공화국시대 혁신통일운동단체들의 주장과 노선 즉, ‘선통일, 후건설’, 주한미군 철수, 협상교류, 중립화 통일 등에서 찾을 수 있고, 논리면에서는 유신시대에 문익환목사가 1976년 “3.1민주구국선언”과 1978년 “씨알의 소리” 3월호 등에서 주장한 ‘민주.통일론’에서 찾을 수 있다. 문목사는 민주화 그 자체가 민족통일이고, 노동운동.농민운동도 노동자.농민의 인권에 관한 문제만이 아니라 민주화의 문제요, 통일의 문제라고 주장했었다.<sup>5)</sup>

3) 1940년대 후반에 국가건설과정에서 전개되었던 이념갈등의 발전과정과 통일노력들에 대한 필자의 입장은 拙稿 “한민족의 단일성의 지속성 : 한국전쟁에 대한 새로운 한 해석”, 『한국정치학회보』, 제 23집 제1호 1989년 9월 참조.

4) 김갑철 교수는 이를 ‘민중통일론’과 ‘민족해방론적 통일론’으로 大別하고 있다. 김갑철 저, 『민중통일론의 이상과 현실』, 문우사, 1993년.

노태우정부의 출범을 계기로 해서 그동안 내연화 되었던 통일운동은 재야·학생 단체들에 의해 다시 활발하게 전개되었다. 이들의 통일논의와 운동은 한국사회의 제모순의 근원이 분단구조에 있고, 분단구조가 반공이데올로기와 냉전킴플렉스를 심화시켜 분단독재와 외세지배를 조장해 왔다고 인식하여 민주화운동과 통일운동을 같은 맥락에서 동시에 추구하고 있으며, 분단구조는 한국에 대한 미국의 신식민지배를 정당화 시켜주는 지정학적 토대이기 때문에 미국이 한국의 분단구조를 영구화하려 한다는 것이다. 이와 같은 문제인식에 대해 보수진영에서는 ‘보혁대결구도’로 대응하며 배타적 태도를 취해오고 있다.

### 1. 통일주체로서의 ‘민중’

민중통일론자들은 북한과 공산진영에 대해서도 일정수준의 비판을 하고 있지만, 미국과 한국의 역대 비민주적 정부를 분단세력으로 규정하고, 이들은 민중의 통일염원을 대변할 자격이 없으며, 통일은 민족문제이기 때문에 전민족의 구성원이 통일논의에 참여하고 직접 교류해야 가능하다는 공통된 인식을 가지고 있다.

그들의 핵심 개념어인 ‘민중’이란 용어가 한국사회에 처음 등장한 것은 구한말 변혁운동의 전개과정에서 였으나, 현대적 의미로는 1920년대에 ‘민족독립운동의 역량’으로 사용되었다고 한다. 그런데 이 민중개념을 공산주의자들이 ‘계급해방운동의 역량’으로 변질시켰다는 것이다.<sup>5)</sup> 그러나 현재의 의미로 ‘민중’이 사용되기 시작한 것은 1970년대 노동운동의 맥락에서 였다. 1980년대에 민주화운동이 진행되면서 ‘민중’이란 용어는 재야운동세력 및 학생운동을 중심으로 하는 실천적인 운동집단이나 진보적 지식층의 핵심적인 개념어로 자리잡게 되었다.

‘민중’은 광범한 피지배층 전체를 총칭하는 개념으로, 구체적으로는 한국사회의 7개 계급층 노동자, 빈농, 도시빈민, 영세상인 등 기층민중을 의미하는 말로서 식민지, 반식민지, 신식민지 국가들의 반제국주의, 반매판투쟁과정에서 형성된 계급연합의 역사적 실체라는 것이다. 즉, 민중의 의미를 세계자본주의 체계에 종속된 자본주의 체제 밑에서의 모순을 전체적으로 해결해야 한다는 운동원리로 파악하여, 한국의 발전과정에서 중첩된 인간해방, 민족해방, 계급해방을 동시에 해결할 주체로서 ‘민중’을 상정하는 것이다.<sup>6)</sup>

5) 문익환 지음, 『통일은 어떻게 가능한가』, 학민사, 1984, p. 37.

6) 김갑철, 상계서 p. 16.

7) 고려대학교 총학생회, 일보전진, 1985. 여름, p. 80 ; 이대 총학생회, 이화언론,



물론 민중주체의 통일 주장자들 중에는 이와는 달리 계급성이 배제된 민중개념을 사용하는 사람들도 있다.

그런데 이 민중에 대해 주로 다음과 같은 비판들이 가해지고 있다. 즉, '민중'이란 개념이 사회의식이 강한 비판적 지식인에 의해 쓰여진 상징적 표상이지 학문적 개념으로 성립되기는 어렵다. 인민, 대중, 시민 등과 구분될 수 없고, 목적 지향적 개념이다. 민중은 민족의 일부이지 전부는 아니다. 민중이 통일의 주체가 되어야 한다는 민중통일론의 주장이 타당성을 얻으려면 민중의 수가 민족구성원의 대다수라는 다수결의 원칙에 의하거나 그 구성원의 수에 관계없이 민중이 취한 입장이 필연적으로 정당성을 지녔다는 경험적 분석에 의거해야 한다.<sup>8)</sup>

많은 학자들이 주장하드시 민중이란 개념이 학문적인 개념으로 성립되기는 어려울지 모르나 그간 남북한 두 정부가 상호불신과 협상이익에 집착하여 통일정책에서 획기적인 성과를 창출해내지 못했던 실증적 경험을 놓고 볼때, 그 주체를 어떻게 부르던 사회세력의 개입이 어느 정도는 필요하다. '민중'의 계급성 유무를 떠나 절대다수의 국민이 민중의 범주에 들어가는 것이 사실이고, 이들을 정부의 통일정책에 포용할 경우, 그 정책의 일체감과 정통성은 물론 대북한 설득력도 그 만큼 커질 것이다.

## 2. 통일의 개념

통일의 개념에 대해 민중론자들 사이에 이념성의 면에서는 상당한 차이가 있으나, 공통적으로 포괄적이고 적극적인 개념을 갖고 있다. 즉, 문익환목사는 “남에서나 북에서나 분단을 구실삼아 독재를 하는 지배체제 아래서 국민은, 스스로 다스리는 나라의 주인이 아니라 명령과 지시에 복종하는 피지배계급으로 전락하고 말았다. 북에서는 체제를 처음부터 그렇게 굳혔고, 남에서는 민주체제 아래서 속임수로 국민을 피지배계급으로 전락시켰던 것이다. 이 민족이 지배계급과 피지배계급으로 분열됐다는 점에서 남과 북은 별로 다를 바 없다. 따라서 우리가 극복해야 할 분열은 지리적인 것인 동시에 사회학적인 것이다.”<sup>9)</sup>

급진적 민중론자들은 남한의 보수진영측에서 통일의 기본전제로 제시하고 있는

---

제4호, 1985, p. 5 ; 박창희, “민중통일주체론”, 『통일논의의 제문제』, 대왕사, 1988, pp.149-150에서 재인용.

8) 김갑철, 전계서 p.181.

9) 문익환, 『통일은 어떻게 가능한가』, 전계서, p.36.

자유민주주의는 서구사회에서 봉건체제의 타파로 등장한 부르주아 민주주의이기 때문에 이를 한국사회에 적용해야 할 하등의 근거가 없는 것으로 부정하면서 '민중민주주의'를 제시한다. 그들은 한민족이 외세에 의해 국가가 분단 되었고, 제국주의에 의해 신식민주의화의 길을 걷게 되었으므로 한국의 민중-민족운동이 반제, 반매판, 민중민주주의 민족혁명운동으로 자기변신을 하게 되었고, 따라서 그 혁명은 민중민주주의 민족혁명이 되지 않을 수 없다는 것이다.<sup>10)</sup>

이들에게 통일은 남북체제의 동거형태가 아닌 새로운 체제의 출현을 의미하며, 그것은 체제의 토대인 사회구성체 전체가 총체적으로 재구성되는 것을 전제로 한다. 따라서 남북한 전체사회의 변혁과 남한사회의 변혁, 그리고 남북한의 체제변화를 통일국가 형성의 전제조건으로 제시한다.<sup>11)</sup>

### 3. 미국 및 주한미군에 대한 인식

민중통일론자들은 미국과 주한미군의 한국에서의 역할과 성격에 대해 상당한 인식상의 차이를 보이거나 한반도 분단에 대한 미국의 책임과 주한미군 철수의 당위성에 대해서는 의견을 같이하고 있다.

한국의 공산화 방지와 경제발전의 물적 기초를 미국이 제공했다고 긍정적으로 평가하는 민중통일론자들도 있지만, 미국이 한국에 친미정권을 수립하여 정치, 군사, 경제분야에서 지배권을 행사하고 있을 뿐만아니라, 문화, 이데올로기분야에서도 친미, 반공이데올로기를 주입하고 민족자주의식을 말살하여 지배하고 있다는 철저한 종속론적 시각을 가진 민중통일론자들도 있다.

양자 모두 주한미군의 존재를 한반도의 긴장을 끊임없이 고조시키는 핵심요인일 뿐만 아니라, 한국의 이해와는 무관한 자국의 전략적 이익을 위해 배치된 것으로 보고 철수를 시켜야 되는데, 한반도의 현상황을 고려하여 평화장치가 마련된 뒤에 철수 시키느냐, 아니면 조속한 시일내에 전면적으로 철수를 시켜야 되는가라는 철수시기와 방법에 대한 시각의 차이를 가지고 있다. <sup>12)</sup>

10) 전국학생총연합회, “민중민족주의, 민족혁명운동의 기본개념을 정립하자”, 1982, p.3. 박창희, 전계서 pp.152-153 에서 재인용.

11) 김호진, “민중통일론과 한민족 공동체 통일방안”, 『월간 사회와 사상』, (전권 특별기획 2, 90 년대 한국사회의 쟁점), 한길사, p.97.

12) 김영환, “친미론과 용미론과 반미론”, 『월간 사회와 사상』, 상계서, pp.85-86.

#### 4. 북한에 대한 인식

문익환 목사나 한국기독교교회협의회 등 종교계 민중통일론자들은 북한에 대해서도 상당히 비판적인 시각을 가지고 있지만, 북한에 대해 보다 호의적인 시각을 가지고 있는 민중통일론자들은 북한을 인식하는데 있어 전체주의적 접근방식이나 ‘공산주의는 악이고, 자본주의는 선이다’는 식의 양분법적 흑백논리를 버리고, 북한체제가 사회주의체제로서의 자기발전논리를 갖고 있다는 것을 인정하자는 것이다. 그 위에서 북한사회의 특수한 상황과 조건, 고유한 경험을 통해서 일상화된 특수한 발전경로를 탐색해야 된다는 것이다. 북한사회주의체제를 분석할 때 북한사회주의가 지향하는 이념을 이해하고, 그것이 만들어낸 현실의 다양한 사회작동원리를 분석하여 이 이념이 북한사회 현실에 어떻게 구체적으로 구현되고 있는가를 관찰해야 된다는 것이다. 따라서 북한사회주의를 내재적으로 접근하여 비판해야 된다는 것이다.<sup>13)</sup>

이와 같은 논리에 따라 북한은 사회주의의 일반적인 발전논리가 강하게 관철되고 있는 사회주의체제이며, 파벌투쟁과 숙청도 북한사회주의체제가 하나의 공고한 지도집단을 가질 때까지 북한사회주의 발전의 필연적인 경로로 인식되어야 한다는 것이다. 그리고 북한사회를 통제사회로 만든 것은 북한체제가 아니라 군사적 긴장상태가 계속되고 있는 남북한관계 때문이라는 것이다. 또한 오늘의 북한은 전략적으로 무력통일을 포기했으며, 남침할 경제적 능력도 없다는 것이다.<sup>14)</sup>

한국의 지배세력이 고정관념으로 갖고 있는 분단인식, 냉전사고와 함께 ‘북한 콤플렉스’는 물론 극복 되어야 할 것이다. 그러나 통일된 민족국가가 제도적 다원주의가 보장되는 사회가 되려면 통일의 동반자로서의 북한의 현체제는 접근방법이나 인식태도의 문제 이전에 변혁의 당위성을 안고 있다. 특히, 북한 사회주의체제 성립과정에서 드러난 비주체성은 차치하더라도 무자비한 숙청과 탄압을 통한 김일성의 권력의 사유화와 전체주의 징후군을 모두 갖고 있는 북한의 현체제는 인식의 문제를 떠나 통일의 또 다른 걸림돌로 작용하고 있는 것이 부인될 수 없는 사실이다.

---

13) 송두율, “북한사회를 어떻게 볼 것인가”, 『월간 사회와 사상』, 1988년 12월호.

14) 이종석, “북한체제 인식을 둘러싼 논쟁, 전체주의적 관점과 내재적 접근방법”, 『월간 사회와 사상』 (전권특별기획 2, 90년대 한국사회의 쟁점), 전계서.

## 5. 통일방안

문익환 목사는 그의 “연방제 3단계 통일방안”에서 남북한 각자가 분단논리와 흑백논리를 극복, 타파하고, 양자의 가치수렴을 위한 궤도수정을 위해 민중민주주의를 실현하고, 인적.문화적.경제적 교류추진 등을 통해 통일환경을 조성하고, 남북한 UN동시가입과 평화협정 체결 및 미군철수 등을 선행조건으로 실시한 뒤, 다음과 같이 3단계에 걸쳐 연방제 통일을 실현할 것을 주장하였다. 즉, 1단계에서 군사와 외교는 남북한이 독립적으로 운영하는 대영제국형의 연방제를 실시하면서 영세중립을 선언하고, 2단계에서는 남북한이 현 사회.경제체제를 그대로 유지하면서 군사와 외교는 통합하여 남북한 정부를 2단위의 지방정부로 위치 지우고, 마지막으로 지방정부의 단위를 도 수준으로 세분화하는 것이다.<sup>15)</sup>

백기완씨는 3단계의 “반외세 민중해방통일론”을 주장하였다. 그는 단계별 이행 과정에 대한 구체적인 언급은 없이 제 1단계에서 민중주도로 민주정부를 수립하여 경제의 예측화, 사회적 불평등구조, 분단지향적 가치.제도.문화의 철폐, 주한미군 철수, 핵기지철폐, 평화협정체결 등을 해결하고, 제 2단계에서는 남북의 두체제가 국가연합을 구성하는 민족연합정부를 수립하고, 마지막 제 3단계에서 단일민족국가를 수립하자는 것이다.<sup>16)</sup>

한국기독교교회협의회는 1988년 4월에 개최된 “세계기독교 교회협의회”에서 “NCC 평화.통일선언”을 채택하면서 민족의 화해와 통일을 위한 기본원칙으로 7.4공동성명의 3대 원칙 (자주, 평화, 사상.이념.제도를 초월한 민족 대단결)과 인간의 자유와 존엄성을 최대한 보장하는 인도주의와 통일논의에의 온 국민의 민주적 참여, 특히 민중의 우선적 참여를 제시 하였다.

그리고 이상의 원칙들에 입각하여 이산가족의 재상봉과 자유로운 거주 보장, 고향방문 허용, 연좌제 폐지, 통일논의의 자유와 양심의 자유 보장, 상호비방 및 적대행위 중지, 각종교류, 방문, 통신의 개방, 경제교류의 최대한 개방, 휴전협정의 평화협정으로의 전환 및 불가침조약의 체결, 평화협정 등의 조치와 신뢰 회복, 평화와 안정의 국제적 보장이 이루어진 후의 미군 철수 및 유엔군사령부 해체, 남북간의 군사력 감축, 핵무기 철수, 국제협약이나 남북협상시의 자주성 견지, 민족의 이익에 배치되는 모든 외교조약 폐기 또는 수정 등을 실시할 것을 남북한 양정부에 요구하였다.<sup>17)</sup>

15) 문익환, “연방제통일의 3단계과정”, 『월간 사회와 사상』, 1988년 9월호.

16) 백기완, 『통일이냐 반통일이냐』, 형성사, 1987.

이외에도 김낙중씨의 “3차 7개년계획에 의한 평화통일방안”, 김영환씨의 10단계 연방제 통일방안 등 많은 재야 통일운동가들이 민주화와 외세배격을 전제로 한 통일방안들을 제시 했었다. 그런데 정부.여권에서는 그들의 주장이 통일의 과정에서 우선순위를 어디에 두고 통합을 추진하지는 것인가에 비판의 초점을 두고 있었다. 즉, 남한정부의 통일방안과 같이 교류.협력을 우선시하고 정치.군사협상을 나중에 해나아가는 기능주의 방식과 북한정부의 통일방안과 같이 정치.군사회담을 우선하고 교류.협력을 나중에 하는 방식, 그리고 이 둘을 동시에 추진하는 방식 중에서 어디에 해당하는가에 따라 분류하고, 그들의 주장이 동시추진론 내지 정치.군사협상우선 방식에 가까우며, 연방제에서 준비단계로 제시된 것은 북한의 ‘고려민주연방공화국안’의 선결조건을 변형시킨 것에 불과하다고 평가하며 백안시 하고 있다.<sup>18)</sup>

그러나 현재 정부에서 추진하고 있는 대북정책 내지 통일정책은 어느 정도 동시추진방식을 취하고 있다고 볼 수 있다. 왜냐하면 남북기본합의서 및 부속합의서 들에는 교류.협력문제 뿐만아니라 정치군사문제까지 포함되어 있고, 비핵화 공동선언과 핵문제의 우선해결원칙 등은 한국정부가 선도적으로 정치.군사문제 우선해결 방식을 따르는 것으로 볼 수 있기 때문이다. 따라서 문제는 그들의 접근방식이 어디에 가까우냐 보다는 그 방안들이 어떻게 실천성을 획득할 것인가에 있는 것이다. 지난 반세기 가까이 수많은 통일방안들이 비정부차원에서 제시되어 왔으나 아무런 결실을 견우지 못했던 것은 실천성 내지 집행력이 없었기 때문이다. 그리고 그들의 주장이 보다 더 설득력을 가지려면 북한에서의 민주화와 평화보장장치에 대한 보다 구체적인 대안들이 제시되어야 할 것이다.

학생-종교계를 포함한 재야의 통일론은 그 접근방법에 있어서는 다소의 차이가 있으나 내포하고 있는 공통적인 특성은 다음과 같이 집약 될 수 있다.

첫째, 통일의 개념을 단순히 남북한 2정치단위체의 통합으로만 간주하지 않고, 일체감의 위기와 정통성의 위기를 극복한 사회 내부의 통일까지 포함하는 적극적인 개념으로 규정 짓는다. 그러나 북한의 현체제가 안고 있는 변화의 당위성에 대해서도 일정부분 인정을 하지만, 통일을 위한 변혁의 대상으로 남한사회를 주로 겨냥하고 있다.

둘째, 분단구조가 반공이데올로기와 냉전کم프렉스를 심화시켜 분단독재와 외세

17) 서경석, “기독교계의 통일논쟁, 이상과 현실”, 『신동아』, 1988년 6월호.

18) 朴淳成, 崔鎮旭, 統一論議의 變遷過程 1945-1993, 1993. 12. 민족통일연구원, pp. 141-144.

지배를 조장해 왔다는 사실을 중시하여 민주화운동과 통일운동이 같은 맥락에서 동시에 추구되어야 함을 대전제로 삼는다. 이는 통일문제와 민주화문제의 장애요인과 긴급성을 둘러싼 인식상의 차이 때문에 한때 야기되었던 '선통일-후민주화'대 '선민주화-후통일' 간의 논쟁이 정리되었다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

세계, 한국의 국내지배세력의 권력배경은 분단구조에 있기 때문에 이들이 주도하는 통일논의와 정책은 한계가 있을 수 밖에 없다는 것이다. 즉, 제도권에서의 통일논의와 정부가 추진하는 통일정책에 대해 그 당사자들의 의도와 능력을 철저히 불신하는 것이다. 그래서 남북한 민중의 주체적 역량으로 통일을 이루어야 한다는 것이다. 이런 맥락에서 남북한 학생회담이나 정당사회단체들 간의 접촉과 교류를 적극 지지하는 것이다. 그런데 미국, 일본 등 주변외세는 한국의 분단현실을 이용하여 신식민지배를 정당화시키고 있기 때문에 이들은 한국의 통일보다 영구분단을 더 선호한다고 인식하면서도 통일과정에서 이들을 포함한 주변 강대국이나 국제기구들의 도움을 상정하고 있다.

민중통일론의 네번째 특성은 일부 급진적 주장들을 제외하고는 남한의 자유민주주의와 북한의 사회주의를 포함한 기존의 이념과 체제를 부인하고, 지배세력도 전면적으로 재편성하는 것을 전제로 한다. 그러나 변혁에 대한 논의의 내용은 남한의 지배이념과 체제가 주를 이룬다.

이상과 같은 특성을 지닌 민중통일론에 대해서 민중이란 개념이 갖고 있는 비과학성, 당파성과 함께 주장내용이 북한의 주장이나 사회주의 혁명론과 같고, 국제정치현실을 고려하지 않은 당위론적 이상주의에 빠져 있다는 비판들이 주로 가해지고 있다. 그러나 다소간 정도의 차이는 있으나 건국과정에서 남북한 양측이 공히 보여준 주체성 결여나, 양체제의 경직성과 이념적 편협성 등을 고려할 때, 민중통일론자들이 남북한을 균형있게 비판한뒤 구체적 실천성을 지닌 포괄적인 대안을 제시하지 못한 것은 비판 받아야 하나, 남한에 대한 그들의 비판 내용이 전적으로 비합리적인 것은 아니다.

비정부차원의 통일노력은 정부의 통일노력을 어렵게 할 수도 있지만, 이를 수용, 조정, 통제할 수 있을 경우, 정부의 정책에 정통성, 방향성과 역동성을 부여할 수 있다. 또한, 민중이 학술적 개념어가 될 수 없드시 '좌경', '용공' 또한 학술적 개념어는 결코 아니다. 남북 화해부문 부속합의서나 교류협력 부속합의서가 실현되기 위해서는 이 용어들 역시 극복되어야 할 것이다.

최장집 교수가 지적하드시 "한국정치에 있어 이념갈등의 핵심내용은 냉전분단구조위에 서있는 지배블록이 사회에 부과하는 이념적 편협성과 그 동안 급격한 자

본주의 발전이 필연적으로 창출하게 마련인 계급, 계층의 분화에 따른 이념적 스펙트럼의 확대 및 이와 병행하는 정치세력화의 요구사이의 괴리로 표현할 수 있다.”

19) 그리고 보수진영에서 ‘보혁대결구도’로 대응하며 민중론에 대해 배타적 태도를 취하는 것도 “기독교세력이 민주화의 힘에 저항하기가 어렵기 때문에 독재-민주의 대립구도를 보수-혁신의 대립, 그 의미내용에 있어 반공이나 용공이나하는 구체제의 이념적 억압체제를 그대로 재현하는 것을 본질로 하고 있다”고 볼 수 있다.<sup>20)</sup>

### III. ‘민중통일론’의 제도적 수용 가능성

#### 1. 남북고위급회담에서의 수용성

민중통일론자들은 과거 한국정부의 통일정책을 국민들의 정치적 관심을 돌리고, 민중운동으로 부터 중산층을 이탈 시키기 위한 전략적인 것이라고 부정적으로 보아 왔었다. 물론 국제환경의 변화와 시차가 있어 직선적으로 대비할 수는 없어도 그간 민중통일론자들이 주장해오던 내용들중 상당한 부분이 남북고위급회담의 성과들을 통해 이미 이루어 졌거나 그러한 방향으로 진행되고 있다고 볼 수 있다.

한국기독교 장로회의 김경재씨가 주장하던 ‘상대성 인정’은 남북기본합의서 제 1장 ‘남북화해’와 그 부속합의서의 채택으로 제도상으로는 이미 이루어진 것이고, 김영환씨나 한국기독교교회협의회 등을 포함한 많은 재야통일운동가들이 주장해온 군비축소도 기본합의서 제12조상의 규정과 군사공동위원회의 활동을 통해 실현시키는 방향으로 나아가고 있다. 학생운동단체들을 포함하여 거의 모든 민주.통일운동가들이 주장해온 ‘반공국시 철폐’, ‘국가보안법 철폐’ 등도 이미 부분적으로는 이루어졌다고 볼 수 있지만, 화해부문 부속합의서가 발효되고 세부실천방안들이 마련되어 실천되는 단계에서는 실현될 수 밖에 없다.

북한의 핵문제 때문에 중단되어 있는 남북고위급회담이 앞으로 어떻게 진행될지는 미지수다. 관계 실무자들의 판단으로는 지난 제 8차 고위급회담장에서 보인 북한대표들의 태도로 보아 북한측이 고위급회담을 종식시키고자 하는 것 처럼 보였다고 한다. 기본합의서의 채택과 발효, 부속합의서들의 채택 등의 성과를 낳은 남북고위급회담은 남북한관계의 신기원을 수립하였다. 그런데 이 합의사항들의 실천성과 구속성을 확보하는 것이 현단계의 한국의 통일정책에서 가장 중요한 과제일

19) 최장집, 『한국민주주의의 이론』, 한길사, 1993, p. 203.

20) 최장집, 상계서, pp. 201-202.

것이다.

실천방안들을 마련하기 위한 대북협상단계에서 ‘채찍’과 ‘당근정책’을 쓰는 것도 필요하겠지만, 한국이 북한에게 사용할 수 있는 협상의 지렛대나 제제수단이 충분하지 않은 현실을 고려할때, 북한이 제일 중요시 하는 ‘무기’ 즉, ‘민중’을 체제 내에 수용하여 대북정책의 주요 수단으로 삼는 것이 가장 장기적이고, 안정적인 정책대안이 될 수 있을 것이다.

또한 재야 통일운동가들도 과거와 같은 원초적인 구호성의 통일안 보다는 이제 구체적인 대안들을 제시해야 될 것이고, 제도권에 진입하여 자기들의 주장이 정책화 되도록 노력해야 될 것이다.

## 2. 주한미군 철수문제

정부의 고위 정책결정자들과 민중통일론자들간에 가장 큰 시각의 차이를 보이는 사항이 주한미군의 철수문제일 것이다. 앞에서 언급했듯이 민중통일론자들 사이에 철수의 방법과 시기에는 차이가 있으나, 철수의 당위성은 모두 공유하고 있다. 그러나 정부 실무자들은 현단계에서의 대북 군사력 열세를 만회하기 위해 미군의 주둔이 절대적으로 필요하지만, 통일후에도 미군을 계속 주둔시켜 한반도 주변의 강대국들에 대한 억지력을 제공 받는 것이 통일한국의 국익에 부합된다는 인식을 갖고 있다. 따라서 주한미군의 철수문제는 2원적인 성격을 띠고 있다. 즉, ‘과연 미군의 도움없이 남한의 군사력만으로 대북 전쟁억지력을 발휘할 수는 없는가?’라는 문제와 ‘장기적으로 동북아 평화체제를 구축하는데 미국에 일방적으로 의존하는 것이 과연 한국의 국익에 일치할 것인가?’라는 문제이다. 물론 두번째 문제는 어느 정도는 본 연구의 영역을 벗어나는 안보정책상의 문제이다. 그러나 통일정책의 방향과 진행속도를 결정할 중요한 한 부분이어서 간과 될 수 만은 없을 것이다.

먼저, 첫째 문제에 대한 인식의 차이에는 다음과 같은 이유들이 있기 때문이다. 첫째, 남북한의 정확한 戰力評價.比較가 불가능하고, 공개적으로 논의하기가 현실적으로 힘들다. 1988년 9월에 이영희교수가 “남북한 전쟁능력 비교연구”를 통해 기존의 ‘북한 군사력 우위론’에 대해 반론을 제기 하면서 시작된 남북한 戰力 비교논쟁은 오관치, 정병호의 ‘북한 군사력 우위론’ 수호와 하영선의 ‘남북한 균형론’ 등으로 논쟁이 발전되었으나 각자 상당한 설득력은 가지고 있지만 정확한 평가.비교기준을 가질 수 없는 한계 때문에 뚜렷한 결론을 내리지 못했다.<sup>21)</sup>

둘째, 그간 한국의 戰力構造가 미국에 지나치게 의존되어 있어 자체 전쟁수행



능력을 충분히 기르지 못했다. 특히, 한국은 그간 지휘, 통제, 통신체계 (C3I)를 미국에 주로 의존해 왔기 때문에 火力면에서 북한에 대한 대응능력을 갖추었다 하더라도 독자적으로 전쟁을 수행할 수 있는냐는 의문을 제기하게 된다.

현재의 한국군 戰力發展計劃에 따르면 수년내에 한국군의 자체 전력만으로도 대북 전쟁역지력을 보유할 수 있을 것이다. 그런데 미군으로부터 제공받는 정보, 통신체계의 지원은 한국의 경제수준으로 대체하기 어렵다는 것이 현단계에서의 미군 철수불가론의 중요한 논거중의 하나이다. 그러나 한국의 정보, 통신체계를 미군으로부터 제공받는 수준은 못되더라도 북한의 정보, 통신체계를 제압할 수 있는 수준으로 발전시켜야 되고, 그것은 불가능하지 않을 것이다.

세계, 급진적 민중통일론자들이 지적하는 종속론적 시각은 차치하더라도 기존의 대미 의존적 안보정책에 익숙해진 한국의 지배엘리트들의 정서적인 문제 또한 합리적 판단을 가리는 중요한 요인이 될 것이다.

안보정책에서 충분성을 추구하는 것은 공통적인 현상일 것이다. 그러나 현실적으로 우리의 통일정책을 수행하는데 주한미군이 큰 걸림돌이 되는 것은 사실이다. 협상의 상대인 북한과 포용해야 될 재야 통일운동세력들의 첫째 요구 사항이 '주한미군철수'이므로 정부도 이에 대해 기존의 고정관념에 따라 不可論만 주장할 것이 아니라 한반도의 평화상태가 일정수준 이상 공고해지면 철수시킬 수 있다는 입장을 취하는 것이 통일정책을 추진하는데 역동성을 더 얻을 수 있을 것이다.

둘째 문제 즉, '한국이 통일되고 난 뒤에도 미군을 계속 주둔시키면서 주변 강대국들에 대한 역지력을 제공 받자'는 주장은 한국의 지배엘리트들의 너무도 안일한 대미 의존적 안보관의 반영이라고 볼 수 있다. 과거 냉전구조 속에서는 한-미 양자체제와 주한미군이 평화유지에 유효했는지 모르나, 다자간 안보협력체가 주도적 역할을 할 시점에서 이런 구상에 집착하면 통일한국이 대외정책에서 취할 수 있는 선택의 폭은 극히 제한 될 것이다.

방콕에서 금년 5월에 개최된 아세안 지역협의회 고위당국자 실무협약에서 한국 정부가 제출한 '한반도 주변의 새로운 안보체제 구축을 목적으로 하는 구상'에서 동북아 안보정세에 대처하기 위해 지금까지의 대미 군사력 의존에서 한발 벗어나 역내제국에 의한 다각적인 체제를 구축하는 것이 필요하며, 주한미군에 치우친 평화유지의 한계를 밝힌 것으로 봐서 정부도 이제는 이 사안에 대해 시각을 달리하고 있는 것 같다.<sup>22)</sup>

21) 이영희, 오관치, 하영선씨의 논쟁은 『월간조선』 1989년 4월호 참조.

22) 조선일보, 1994년 5월25일자.

### 3. 정전협정의 대체문제

대부분의 민중통일론자들이 정전협정을 평화협정으로 대체해야 된다고 주장하고 있다. 정전협정은 그 내용이 군사적 성질에 한정되어 있기 때문에 교전당사자들 간의 정치적 문제해결을 위한 회담개최가 정전협정 제4조 제60항에 명시되어 있고, 그에 의거하여 개최되었던 제네바 정치회담이 실패함에 따라 정전협정체결이후에 발생한 문제들에 대해 군사적 문제이외에는 해결할 수 있는 법적 기반이 조성되지 못했다. 이와 같은 정전협정의 한정적 성격과 남북한 관계를 포괄적으로 규정할 수 있는 후속조치 마련의 실패는 '정전협정이 평화협정으로 대체되어야 한다'는 주장을 제기하게 한다. 그러나 이에 대해서는 현대 국제법해석의 새로운 경향에 따라 사고의 전환이 필요하다.

정전협정에 대한 현대 국제법해석은 제 2차 세계대전 이전과는 완전히 다르다. 과거에는 정전협정을 해석하는데 있어 정전협정을 체결하여 전쟁상태를 임시 중단하고, 그 다음에 평화조약을 체결함으로써 전쟁이 종료되고, 평화상태가 구축된다는 생각을 했었다. 그러나 제 2차 세계대전이후에 미.소 블록체제가 형성되면서 세계에서 일어난 어떤 무력충돌도 강대국의 이해관계에 연결되지 않는 것이 없었다. 평화조약을 체결하려면 어느 일방이 상대방을 완전히 압도해야 전쟁의 원인이 해결되면서 조약체결이 가능한데, 2차 세계대전이후의 무력충돌들은 미.소의 이해관계가 얽혀 있어 그것이 불가능하기 때문에 평화조약을 체결한 경우가 거의 없다.

결국 한쪽이 다른쪽을 압도할 수 없는 상태이기 때문에 이런 사실관계가 계속됨으로서 전쟁을 마침내 포기하게 된 것이다. 전쟁원인은 해결되지 않았지만 전쟁을 계속할 수 없기 때문에 포기함으로써 그런 사실상태가 오래되어 법률상태로 변하게 된 것이다. 그래서 정전협정 그 자체만으로도 전쟁이 종료되고, 평화상태에 도달하는데 법적하자가 없다는 것이 현대 국제법학자들의 해석이다.<sup>23)</sup> 따라서 정전협정이 반드시 평화협정으로 대체 되어야만 하는 것은 아니다. 더욱이 북한과의 협상의 어려움을 고려할때 정전협정을 대체하기 위해 새로이 평화협정을 체결하기 보다는 남북기본합의서와 부속합의서들을 실현하기 위한 세부실천방안들을 마련하여 실질적인 평화정착이 구현되도록 하는 것이 더 바람직하고, 실현가능성이 더 있을 것이다.

23) 국내에서도 유명화 교수를 포함하여 이런 주장을 하는 국제법학자들이 많다.

민중통일론자들은 평화협정 체결을 주장하며 누구를 당사자로 해야 하는지는 구체적으로 밝히지 않는 경우가 대부분이다. ‘한국대학총학생회연합’ 산하 ‘조국통일위원회’에서도 “조미간의 휴전협정을 미국의 책임있는 태도하에 평화협정으로 전화함으로써만 긴장상태완화와 전쟁위험제거가 가능하다”고 주장하고 있는데, 명백히 표현한 것은 아니나 당사자를 북한-미국으로 상정하는 것 같이 보인다.<sup>24)</sup> 그렇다면 이는 한국정부의 정전협정 당사자성과 통일문제의 주체성을 부인하는 것으로 철저히 배격되어야 할 것이다.

북한이 1991년 3월부터 유엔측 수석대표에 한국장성이 임명된 것을 인정하지 않으며 군사정전위원회 본회의에 불참해 오다가 급기야 금년 4월 29일에 군정위에서 일방적으로 철수함으로써 정전협정을 파기하는 행위를 취하고 있는 상황에서 미국과 북한이 평화협정을 체결하게 되면 한반도에 ‘공고한 평화상태’가 도래하기도 전에 한반도 평화유지의 실질적 역할을 해왔던 주한미군의 법적 존립근거가 반으로 줄어들고, 이 문제에 대한 한국의 대북한 설득력은 그 만큼 약화될 수 밖에 없을 것이다.

대북관계의 실증적 경험에 의하면 한반도에서 미군을 철수시킬 정도의 공고한 평화는 문익환 목사의 ‘평화협정 체결’이나, 김영환씨의 ‘평화선언’ 등 형식적인 조치 만으로는 보장되기 힘들다. 이런 관점에서 평화협정체결이나 주한미군철수가 전제조건으로 제시되거나, 충분한 평화보장조치 없이 주한미군 철수를 주장하는 재야 운동가들의 통일방안들은 제도적 수용성을 갖기가 힘들다. 따라서 재야 통일운동가들도 새로운 주장보다는 현재 남북한간에 체결되어 있는 합의서들의 실천방안 마련이 빨리 진전되어 실효성을 가질 수 있도록 구체적인 대안을 갖고 운동을 전개해야 될 것이다.

#### IV. 북한에서의 민주화 : 그 가능성과 과제

민중통일론자들 중 일부는 ‘북한이 변해야 통일이 될 수 있다’는 시각에 대해 비판적인 견해를 가지고 있다. 물론 한국사회, 국가의 성격, 대미관계도 변해야 되겠지만, 북한의 민주화와 개방은 통일의 필수조건이다. 통일이 이질적 두체제의 단순한 결합이 아니라 사회내부의 통일까지 포함하는 포괄적 개념의 통일이라면, 현재와 같이 폐쇄적이고, 전체주의체제를 가진 북한과 통일을 한다는 것은 불가능할

24) ‘범청학련 남측본부 (전대협) 중앙위원회 통일방안’의 ‘전제조건’, “제3회 한총련 통일일꾼 전진대회” 토론자료 2, p. 65.

뿐만 아니라 의미가 없을 것이다.

## 1. 북한사회의 계급구성과 사회통합

‘농업집단화’, ‘상공업의 협동화’를 통하여 1958년 이후 북한사회는 ‘사회주의적 생산관계의 유일적 지배’를 구축하고, ‘전체주민의 사회주의 노동자화’를 추구하고 왔다. 그 과정에서 북한당국은 1958년부터 1960년대 말까지 중앙당의 ‘집중지도’를 통하여 반혁명분자의 성분분류와 투쟁, 북한주민의 紅一色化를 추구했으며, 그러한 목적에서 1964년 4월부터 1969년 사이에 주민등록사업을 실시하여 1971년 2월에는 북한주민을 3계층 51개 부류로 분류하였다. 그 결과 약 87만가구 391만 5천명을 핵심계층으로, 약 70만가구 351만명을 동요계층으로 그리고 약 173만가구 793만 5천명을 적대계층으로 분류하였다.<sup>25)</sup> 그리고 계급정책의 주요 과제를 동요계층과 적대계층에 대한 경계강화와 사상교양의 강화에 두었다.

1970년대 북한의 계급정책은 양면성을 띠었다. 즉, ‘3대 기술혁명’을 통해 도시-농촌간의 생활상의 격차를 해소시키고, ‘계급차이’를 좁힘으로서 공산주의 정권체에 대한 주민들의 자발적 동의를 유도해 내기위한 일종의 ‘사탕과자정책’을 실시하였고, 다른 한편으로는 사상, 기술, 문화에 걸친 ‘3대혁명소조 운동’을 통해 노동자, 농민, 사무원들을 ‘혁명화’, ‘노동계급화’ 시키면서 동시에 반혁명적 요소에 대해서는 철저한 독재를 실시하는 ‘체찍정책’을 실시하였다.

이상의 계급정책 결과, 북한사회는 김용기 교수의 평가처럼 한편으로 과거의 불평등 체계를 해소하였으나, 다른 한편으로 새로운 불평등 체계를 제도화 시켰다. 즉, 다른 어떤 사회와도 달리 출신성분과 배경에 따른 계급차별이 새로운 불평등 구조의 주요 축을 이루면서 북한주민들의 사회, 경제, 문화생활에 있어서 층화된 위계서열을 형성하였다.<sup>26)</sup>

上記 3계층 51개 부류는 1950-60년대에 실시된 주민조사사업에 의거한 것이고, 그 주요 지표도 일제시대 및 한국전쟁 당시의 행적이므로 이제 더 이상 의미가 없을 것이다. 당시의 계급구성원들이 이제는 고령화 되어 사망했거나 사회활동연령을 넘겼기 때문이다. 그러나 문제는 이러한 계급차별정책의 결과, 불평등체계가 제도화 되어 현재의 계급구조 형성에도 지대한 영향을 미쳤을 것이라는 것이다.

25) 보다 자세한 내용은 김용기, “계급의 불평등구조와 계급정책”, 『북한사회의 구조와 변화』, 경남대학교 극동문제연구소, 1987, pp.203-206 참조.

26) 상계서, pp.207-208.

통일원에서 근년에 발간한 한 자료에 따르면 현재의 북한주민들은 핵심계층 598만명 (28%), 동요계층 962만명 (45%), 적대계층 577만명 (27%)으로 나뉘어 있다.<sup>27)</sup> 즉, 40년 이상의 공산화 과정을 통해 체제에 대한 자발적 동의를 얻을 수 있는 사회계층은 그 구성비에 있어 큰 변화를 주지 못했다. (26.1%에서 28%로 상승, 그러나 다른 자료에 따르면 핵심계층이 20 - 25%로 감소) 그뿐만 아니라, 평양 시민들과 지방주민들 간의 각종 기회불균등이 제도적으로 강요 됨에 따라 지역적 편린화 현상이 심각하고, 아직도 557만명(27%)의 적대계층이 존재한다는 것은 40년 이상에 걸친 북한의 계급정책이 계급구성원만 바꾸었을 뿐, 사회적 통합도를 높이고, 지지계층의 저변확대에는 성공하지 못했다는 것을 의미한다.

이와 같이 통합도가 낮은 북한사회는 여러가지 사회통제장치에도 불구하고 외부로부터의 충격이나 권력이양과정에서의 정통성위기에 대해 대단히 취약할 수 밖에 없다.

## 2. 사회세력의 성장가능성과 통일정책의 과제

1980년대 후반부터 북한에서의 정치적, 사회적 일탈현상은 급증하고 있다. 이런 일탈현상의 증가가 동구에서와 같은 개혁추진세력 내지 현 폐쇄적 독재체제에 변혁을 요구할 수 있는 사회세력의 성장으로 연결 될 수 있겠는가? 이에 대해서는 상반된 견해가 존재한다. 부정적 입장을 취하는 측은 “북한주민들이 통제가 따로 필요 없을 정도로 김일성교도들이 되어 있다”는 사실과 반체제 집단 (dissident group)의 부재를 지적한다. 그러나 북한사회의 내면을 들여다 보면 이런 입장은 충분히 부정될 수 있다. 김일성에 대한 주민들의 인식은 김일성을 농담의 대상으로 비하시킬 정도로 정상적이며, 노동당가입을 백안시 하기도 하고, 각종 공사현장의 실태는 상부에서의 통제가 조직하부에 제대로 미치지 못하는 것을 여실히 보여준다. 그리고 북한내부에 반체제집단이 존재한다는 주장과 함께 적지 않은 증거들도 있다. (1991년 11월의 평강역 폭발사건, 동년 12월의 군장교 10명 처형사건 등) 따라서 체제 불만세력들을 조직화 시킬 수 있는 여건과 계기가 조성되고, 메카니즘만 주어진다면 개혁추진 사회세력의 성장 가능성은 충분히 있다.

구소련 및 동구의 예를 볼때, 전문관료형의 기술적 지식인들에 대한 정치적 충원은 활발 했으나, 창조적 지식인의 범주에 속하는 작가, 예술가 등은 정치권력의

27) 통일원, 『북한개요 '91』, 1990, p. 238.

중핵기구에 거의 대표되지 않았고, 학계출신 또한 극히 희소했었다. 따라서 창조적 지식인과 정치권력간의 접합도는 무척 낮았었고, 이들 속에 반체제적 아웃사이더의 서식 가능성이 컸었다.<sup>28)</sup> 이런 관점에서 봤을때 아직 구체적으로 알려진 표층들이 충분하지는 않지만 북한의 경우도 예외일 수는 없을 것이다. 지식인들의 체제 비판적 소리는 흔히 청년문화를 자극하게 되는데, 1990년에 있었던 김책공대 학생들의 '김정일 경제정책 비판 대자보 사건'이나, 같은해 5.1절에 원산에서 있었던 '김부자 초상화 훼손 및 反金 빼라 살포사건' 등은 그 좋은 예라고 볼 수 있다.

조르단(Zbigniew A. Jordan)의 폴란드 청년문화 분석에 따르면, 1964년 당시 청소년 연령집단과 여타 연령집단 간에는 격심한 문화적 격차가 있었는데, 이들은 옷차림, 머리 스타일, 음악취향, 성행위, 퇴폐문학 등에 있어 서구의 '성난 젊은이'(angry young man)과 매우 친화성이 깊었다는 것이다. 조르단은 그 이유로서 이 청년들이 부르조아의 원규나 규범적 전통에서도, 마르크스 이념이나 실제 행태에서도 공히 설 자리를 찾지 못했기 때문이고, 이들은 세계를 부정하는 이의론자(non-conformist)로서 '퇴거의 이데올로기'(ideology of withdrawal)를 표방하게 되었다고 설명한다.

이와 같은 현상은 공산정권 치하의 동구권에서는 거의 보편적이었던 현상으로서 동구전문가들은 동구 청년문화의 이런 소외적 경향이 다음 3가지 주요 源泉으로부터 비롯되었던 것이라고 주장한다. 첫째, 가족가치의 전통적 요인과 사적 생활 영역에 대한 침투를 서슴지 않는 공산주의 이데올로기간의 긴장. 둘째, 사회적으로 공인된 목표성취 수단에 대한 접근에 있어서 개인간의 심한 편차. 셋째, 개인주의적 가치체계와 공산주의적 가치체계간의 갈등. 그런데 이 세가지 요인들중 노동자의 이름으로 당내 지배를 강화하는 국가주의(statism)와 개인의 주체적 자유를 갈구하는 청년들의 생활의식간의 상충을 뜻하는 세번째 요인이 가장 크게 작용했고, 이는 청년들의 규범적 부정향성을 심화 시키고 소외화를 자극했다는 것이다.<sup>29)</sup>

과거 동구 공산사회의 이와 같은 예는 현재의 북한 청년문화를 이해 하는데에 많은 도움을 줄 수 있을 것이다. 왜냐하면 上記 소외의 세가지 원천은 북한사회에도 거의 같은 형태로 존재하며, 그 결과의 표층들도 나타나고 있기 때문이다. 북한에서 이미 수년전부터 남한 및 서방의 대중가요들이 친숙한 청년들 사이에서는 비밀리에 불리워지기도 하고, 정치적, 이념적 이유보다는 사회적, 경제적 이유때문에

28) 안병영, 『현대공산주의연구, 역사적 상황. 이데올로기. 체제변동』, 한길사, 1982, p.166.

29) 상계서, pp.169-170.

월남하는 사람들의 수가 최근 몇년간에 괄목할 만큼 늘어난 것은 좋은 예로 볼 수 있을 것이다.

코본스키(Andrzej Korbonski)의 연구결과, 동구 자유화의 배경조건이 지식인과 청년의 소외였던 것 처럼 북한사회의 변혁을 추진할 수 있는 원동력도 현재의 폐쇄적이고, 교조적인 사회정책으로부터 소외된 지식인과 청년들에서 찾아질 수 있을 것이다.

보다 구체적으로, 외부사정을 잘 알고 있는 소환 유학생들, '비통신'을 통해 남한사정을 알 수 있는 지배엘리트들(전체주민의 2-3%)과 국제회의 참석, 합작회사 및 관광사업 종사 등을 통하여 외부사정을 알고 있는 사람들 중에는 개혁, 개방에 동조할 수 있는 사람들이 상당히 있을 것이다. 따라서 이들이 조직화 되고, 더 나아가 이들의 운동이 북한주민 72%에 해당하는 동요 및 적대계층에 뿌리를 내릴 수 있는 여건이 조성되도록 대북정책을 수행해야 될 것이다.

현재 북한의 핵문제 때문에 발효되지 못하고 있는 부속합의서들이 발효되면 이들을 최대한 활용해야 된다. 특히, '교류협력 부속합의서' 제3장 '인도적 문제의 해결'은 그 적용 대상이 주로 북한의 現 彼抑壓階層이 될 것이다. 그러기 위해서는 재야세력들을 제도권내로 끌어들여 북한의 민주화와 개방이 사회.문화운동 차원에서 포괄적으로 진행되도록 해야 될 것이다. 또한 재야 통일운동가들도 한국사회의 변혁보다 더 급박한 북한사회의 개혁과 개방을 위해 적극적인 운동을 전개해야 될 것이다.

## V. 결론

분단한국의 역사적 경험에 비추어 민중주체의 이상사회 구성논리로 분단구조를 극복한다는 것은 실현성을 획득하기가 힘들다. 수 없이 많은 통일방안들이 이미 제시 되었으나 결실을 견우지 못했던 것은 그 안들이 정책결정으로 전환(conversion) 되기 위한 필수조건인 구체성과 지지의 강도, 효과적 전달방법이 부족했기 때문이다. 따라서 현단계에서는 민중통일론이 정책화 될 수 있는 방안들이 모색되어야 하고, 그러기 위해서는 그 안들이 보다 더 세련화 되어야 할 것이다. 아울러 통일의 당사자로서 북한이 갖고 있는 변혁의 당위성을 실증적, 이론적으로 지적하고, 변혁의 역동성을 민중통일론자들이 제공해야 될 것이다.

남북기본합의서와 부속합의서들의 실현을 앞두고 있고, 민간차원에서의 교류는 이미 상당히 진척되어 있는 현단계에서 한국정부도 과거와 같이 북한을 彼岸의 경

계대상으로만 생각하는 소극적인 자세를 취해서는 안될 것이다. 북한 정치체제의 민주화를 통해 혁명이념에 기초한 공격적 대남정책을 순화시키고, 북한사회의 민주화를 통해 독재권력의 주민동원력을 약화시킴으로써 전쟁도발 가능성을 억제하고, 폐쇄적 자급자족 경제체제를 세계 자유시장 경제궤도에 교차시킴으로서 북한사회 내부에 민주화 촉진요인은 유입시키는 적극적인 정책이 필요하다.

당면 현안인 북한의 핵투명성이 보장되면 남북한 관계는 다차원적으로 전개될 것이다. 그 단계에서는 민간차원에서의 접촉·교류가 활발해 질 것인데, 지금과 같이 한국내 민간단체들을 정부가 법률상의 인·허가제도만으로 통제하기는 대단히 어려워 질 것이다. 따라서 재야 통일문제관련 단체들을 제도권내에 수용할 수 있는 장치를 마련해야 될 것이다.

그뿐만 아니라 한국정부의 공식적 통일방안인 ‘한민족 공동체 통일방안’도 실천성을 구체적으로 검토해야 될 것이다. 완전통일의 중간단계에 설정해 놓고있는 남북한 同數의 의사결정기구들( 남북정상회담, 남북각료회의, 남북평의회 등 )에서 합의를 보지 못할 경우나 결정사항들에 대한 이행여부 심사 등에서 범민족적 권위를 반드시 필요로 할 것이다. 그 단계에서 ‘內的合意’를 쉽게 만들어 낼 수 있는 북한에 효과적으로 대응하기 위해서는 한국정부가 재야세력들을 체제내에 수용하여 적극적으로 포용해야 될 것이다. 그렇지 못할 경우 이들을 이용하려는 북한의 노력은 더욱 거세질 것이고, 이는 필연적으로 통일을 향한 남북한관계 발전에 걸림돌로 계속 작용할 것이다.

현재 운용되고 있는 ‘민주평화통일자문회의’를 명실상부한 기구가 되도록 재야세력에게 문호를 개방하고, 활성화 시키는 것이 현실성 있는 대안이 될 수 있을 것이다. 지난 1993년 7월 6일에 출범한 제6기 평통자문회의의 경우, 지역대표 5,170명, 직능대표 6,331명, 해외대표 1,146로 구성되어 있는 방대한 조직인데, 범민족적 권위를 갖춘 조직이 되기 위해서는 직능대표와 해외대표에 통일운동가들을 적극적으로 영입할 필요가 있다. 그리고 이 기구를 북한이 주장하는 민간단체의 교류나, 범민족회의에 적극 활용할 필요가 있다.



통일정책 결정과정 연구 :  
김영삼 정부의 통일안보정책을 중심으로

The Structure and Process of Unification Policy-making  
in South Korea : 1993-1994

유 호 열  
Ho-Yeal Yoo  
(민족통일연구원)



# 통일정책 결정과정 연구

## 김영삼 정부의 통일안보정책을 중심으로

유 호 열

(민족통일연구원 연구위원, 정치학 박사)

### I. 머릿말

김영삼 정부의 통일정책은 남과 북이 평화적이고 질서있는 통일을 이룩한다는 전제 아래 제1단계로 남북간의 적대와 불신을 줄이기 위해 상호 협력의 장을 열어가는 화해·협력의 단계, 교류·협력이 촉진되어 남북한간에 공존공영에 대한 인식을 공유하며 상호 신뢰를 바탕으로 민족동질성을 키워나가는 남북연합을 구성하는 제2단계, 그리고 궁극적으로 1민족 1국가의 통일국가를 완성하는 제3단계의 3단계 통일방안을 그 골격으로 하고 있다(통일원 1993). 이 3단계 통일방안을 효율적으로 실천해 나가기 위해 김영삼 정부는 새로이 민주적 국민합의, 공존공영, 민족복리 등 통일정책추진 3대 기초를 추가하였다.

사실 3단계, 3기조의 통일정책은 지난 1988년 『7·7 특별선언』 이후 마련된 『한민족공동체통일방안』을 토대로 형성된 것이다.<sup>1)</sup> 당시의 「공동체통일방안」은 남북한이 상호 적대하는 대결의 상대로서가 아니라 민족공동체의 회복과 발전을 함께 추구해야 할 상대로 인식해야 하며, 그러나 남과 북이 정치적으로 통일되기까지는 상당한 시일과 시행착오를 겪을 것이라는 생각에서 우선 경제적, 문화적, 사회적으로 공동체를 형성하면서 상호 신뢰를 구축하는 것을 1차적 목표로 삼았다(이흥구 1990, 19). 즉 상호간에 신뢰가 형성된 이후 점차적으로 정치적 통합을 향한 상호 노력할

---

1. 노태우 대통령은 1989년 9월 11일 「한민족공동체통일방안」을 발표하였는데, 기본 골자는 자주·평화·민주의 3원칙을 바탕으로 남북대화를 추진하여 양측의 정상이 만나 「민족공동체헌장」을 채택하고 이후 형성된 「남북연합」체제하에서 통일헌법을 채택, 궁극적으로는 총선거를 거쳐 자유·인권·행복이 보장되는 통일민주공화국을 건설한다는 것이다(통일원 1991, 6-19).

것을 상정한 점진적 단계적 통일방안이라고 할 수 있다.

또한 공동체 통일방안은 북한이 제안한 고려연방제 통일방안에 대한 우리측의 대응방안이기도 하였다. 과거 40년간 북한은 시대에 따라 다소 내용을 변경해왔으나 연방제에 의한 통일방안을 줄기차게 주장해왔다. 이에 비해 남한은 3공화국 이래 「선건설 후통일」의 입장을 견지함으로써 남북한간의 통일에 대한 구체적인 방안을 제시하지 못했었다. 따라서 1980년대말 제정된 한민족공동체통일방안은 무력을 동원한 북진통일방안이라 남한 정부로서는 처음으로 통일국가 형성에 대한 구체적인 모습을 「적극적 기능주의」의 틀 속에 담고 있다고 할 수 있다(박순성 외 1993, 155-57).

그러나 한민족공동체통일방안은 평화적, 점진적 통일방안으로서 남과 북이 어떻게 이질감과 적대감을 덜어내고 1민족 1국가로 형성되어 나갈 수 있는가를 다룸에 있어 종합적이고 합리적인 정책 방안임에는 틀림이 없으나 그 이상의 구체적이고 현실성있는 정책으로까지는 발전되지 못하였다. 사실 한민족공동체 통일방안이 성안되던 노태우정부하에서 우리의 통일정책은 주변의 적대국이던 중국과 소련 및 동유럽 사회주의권 국가들과 관계를 개선함으로써 한반도의 긴장을 완화하고 궁극적으로는 남북간의 평화적인 통일을 이룩할 수 있는 주변 환경을 조성한다는 취지의 북방정책을 중심으로 전개되었다(김학준 1990, 254-55).<sup>2)</sup> 이에 1993년 2월 군부정치 30년을 청산하고 새로이 탄생한 김영삼 문민정부는 기본적으로는 한민족공동체 통일방안에 토대를 둔 3단계 통일방안을 통일정책의 골격으로 삼되 민주적 국민합의에 기초한 공존공영, 민족복리 등을 강조하는 민주적이고 민족주의적인 현상타개를 목적으로 한 전향적 통일정책을 의욕적으로 추진하고자 하였다(김태일 1993, 46-47).

일반적으로 정책결정과정을 분석함에 있어서 기존 연구들은 각 정책의 성격, 정책결정참여자, 정책결정시 각 참여자 및 참여자들이 속한 조직간의 경합, 경쟁, 긴장, 갈등 등을 다루며 결정된 정책이 실제 수행되는 각종 양상에 대해 살펴보고 있다(Allison 1971; East et al. 1978; Macridis, ed. 1989; 조오단(Jordan) 외 1984; 전용 1985; 허만 1988; 전인영 1993). 즉 각 정책의 목표는 무엇이며 결정된 정책이

---

2. 노태우 대통령은 그의 취임사에서 “이념과 체제가 다른 국가들과의 관계개선은 동아시아의 안정과 평화, 공동의 번영에 기여하게 될 것이며 북방에의 이 외교적 통로는 또한 통일로 가는 길을 열어 줄 것...” 라고 언급함으로써 북방정책과 통일정책을 밀접히 연결시켰다(통일원 1991, 11).

얼마나 합리적인 것인가 등을 따져보고, 정책결정에 참여하는 주요 관련 조직과 그 책임자들이 어떻게 종적, 횡적으로 연결되어 상호 영향을 주고있는지 살펴본다. 그리고 이들 참여자들이 동태적으로 결정과정에 어떻게 참여하고 있는지를 연구 분석하는 것이다.

그러나 기존의 통일정책에 관한 연구는 대부분 우리의 통일정책이 무엇인가, 그리고 한국의 통일정책은 북한의 그것과 어떻게 다른가 하는 것등이 주된 내용을 이루었다(이상우 편 1987; 고대평화연구소 편 1990; 구영록·임용순 공편 1993). 따라서 본 연구에서는 기존의 연구를 토대로 정책결정과정에 관한 분석틀에 의거하여 3단계 통일방안 및 통일정책추진 3대 기조를 바탕으로한 김영삼 정부의 통일정책이 어떤 목표를 지향하며, 누구에 의해 어떠한 경로를 거쳐 어떻게 결정되는가 그 구조를 분석하고자 한다.

## II. 통일정책의 목표

김영삼 정부는 역대 어느 정부보다 공정한 선거를 통해 그리고 군부 등 특정 이익집단의 영향을 받지 않은 가운데 탄생한 정통성있는 문민정부이다. 따라서 이러한 정통성을 바탕으로 김영삼 정부는 출범 직후부터 사회 각 분야의 의견을 수렴하고 국민적 합의와 지지를 기반으로 새로운 통일 정책을 입안하고 추진할 것임을 내외에 천명하였다. 1993년 3월 18일 김영삼 정부는 비전향 장기수였던 이인모씨를 북한으로 조건없이 보냈다. 이인모씨의 북한송환은 그동안 남북자를 포함하여 전체 이산가족들과의 보편성의 문제, 좌익사상범등과의 형평성의 문제등으로 남북관계에 있어 걸림돌이 되고 있음에도 쉽사리 해결하지 못한 문제였다. 새 정부는 북쪽의 태도에 관계없이, 그리고 북한이 그를 정치적으로 이용할 것을 충분히 예상하면서도 무조건 보내기로 했다. 김대통령이 취임사에서 밝힌 “어떤 이념이나 사상도 민족보다 더 큰 행복을 가져다 주지 못한다” 는 선언을 구체적으로 실천한 것이다. 이보다 앞서 학계-종교계 인사 35인이 인도주의적 차원에서 이인모씨의 송환을 김대통령에게 건의했던 점을 감안한다면 김영삼 정부의 통일정책이 과거와는 달리 국민들의 여론을 상당 부분 참작하려고 하고 있음을 알 수 있다.<sup>3)</sup>

김영삼 정부가 여론을 의식하고 이를 정책에 적극 반영하고 있는 것은 김대통령 자신이 오랜 야당생활을 하면서 여론의 효용성과 중요성을 누구보다도 절실히 느끼고 있기 때문이다. 이인모씨를 북한으로 조건없이 송환하기로 결정한 것이 여론을 의식한 결정이었다면 통일원 민간자문기구를 개편한 것은 대통령이 그의 취임사에서 통일정책과 관련하여 가장 강조한 부분이 통일에 대한 국민적 합의라고 할 때 국민적 합의를 제도적으로 도출해내기 위한 방안이었다.<sup>4)</sup> 과거 통일문제에 대한 국민적 합의가 미흡해 국가의 통일정책이 국민들의 불신을 샀던 선례를 거울삼아 이들 기구에 진보적인 인사들을 새로이 통일정책의 고문, 자문위원 또는 평가위원으로 영입하고 대통령 통일정책자문기구인 민주평화통일자문회의의 자문위원들을 일부 교체함으로써 명실공히 균형잡힌 국민여론을 수렴하고자 하였다.<sup>5)</sup> 이처럼 과거 반정부활동을 하던 재야 인사들을 다수 제도내로 영입했을 뿐만 아니라 김대통령 집권 초기 통일원 장관을 지낸 한완상씨가 재야 및 일반 국민들을 폭넓게 만났던 일은 다양한 국민의 의견을 수용함으로써 통일정책의 기반을 확대하려는 취지에서 취해진 일이었다.<sup>6)</sup>

그러나 이러한 진취적이고 전향적인 대북정책에 대해 국내 주요 일간지들은 「양보만 하는 대북정책」(조선일보 93/03/30, 3), 또는 「모순된 새정부 대북논리」(동아일보 93/03/29, 3) 등 사설을 통해 강도 높은 비판을 서슴치 않았다. 북한이 NPT 탈퇴를 선언하고 남북관계가 경색이되면서 한완상 통일부총리의 통일정책은 혹독한 비판을 언론으로부터 받지 않을 수 없었다. 즉 이인모씨의 송환결정이나 경제인 방북제의등 의욕적인 정책제시에도 불구하고 국내 주요언론으로부터 끊없는 비판에 직

3. 민족통일연구원에서 행한 국민여론조사의 결과를 보면 국민들의 절대 다수인 79.2%가 이인모씨를 송환한 것에 대해 찬성하고 있다(민족통일연구원 1993, 66-67).

4. 통일정책에 대한 국민의견 수렴기구로서는 1969년부터 운영된 통일고문회의(30명), 1981년 구성되어 총 38명이 통일정책, 북한정보, 교류협력, 교육홍보, 남북대화 등 5개 분과로 나뉘어 전문적인 자문에 임하고 있는 통일정책자문위원회, 그리고 1990년부터 운영하고 있는 통일정책 평가회의(14명)가 있다(통일원 1993, 54-57).

5. 「평통」 제6기 출범에 맞춰 자문위원(총 11,581명)중 직능대표(5,748명)의 34%를 교체하면서 과거 정부에 비판적 성향을 보여온 사람들을 상당수 영입했는데 대표적으로 5·18 민중항쟁동지회장, 월간 「말」지 편집장, 한국기독교교회협의회회장, 민예총대표, 민미협회장, 민족작가협회부회장, YWCA 광주회장, 금융노련위원장, 카톨릭 농민회장, 4·19회회장 등이 포함되어 있다(동아일보 93/07/01, 2).

6. 한완상 통일부총리는 통일원 창설이래 처음으로 학생운동을 대표하는 한국대학 총학생회연합(한총련)대표 6명을 장관실에서 만나 통일문제등에 관해 대화를 나누는 등 국민적 합의를 도출하고자 하였다(한국일보 93/05/26, 21).

면하였다.

신정부의 전향적인 통일정책목표는 언론의 질타와 우려에 접한 김대통령이 안보 태세강화를 강조하면서 변화하기 시작하였다. 김대통령은 93년 6월 12일 중부전선 최전방 지역을 방문하고 남방한계선의 철책선을 둘러보고 이어 16일에는 국방장관이 하 전군지휘관을 청와대로 불러 안보의식의 강화 필요성에 대해 역설하였다. 이어 김대통령은 미국이 북한과의 핵협상에서 추가적인 양보를 해서는 안되며 북한에 대해 보다 강경하고 단호한 조치를 취할 것을 요구하였다(영국 BBC 방송 93/06/25).<sup>7)</sup>

김영삼 정부의 정책결정에서 여론, 특히 주요언론의 주장을 수용한 주요 사례중에는 북한이 93년 5월 25일 정무원 총리 강성산이 제기한 남북한 특사교환제에 대한 대응을 들 수 있다.<sup>8)</sup> 특히 통일정책에서 전향적인 입장을 취해온 특정인을 대화 상대역으로 지명하는 식의 특사교환제의를 거부할 것을 강력히 요청하였다.<sup>9)</sup> 결국 정부는 한완상 통일부총리를 대화의 상대로 지목한 북한의 제의를 거부하면서 특사를 대통령이 정하는 임의의 인물로 수정하는 대책을 수립하였다.

통일정책결정과정에서 언론이 차지하는 비중을 보여주는 또다른 사례로서 통일정책팀장인 한완상 부총리의 경질도 포함된다. 국민 여론을 선도하는 대중매체, 그중에서도 주요 일간지들이 차지하는 비중을 감안할 때 한부총리에 대해 비판의 한계를 넘어 적대감까지 보이는 언론의 공격은 결코 무시할 수 없는 것이다. 한편으로는 부총리의 교수시절의 사회비판적 성향과 그의 통일관, 민족관을 이유로 통일정책팀 내에서 가장 진보적이고 대북유화론자로 규정하는가 하면 다른 한편으로는 정부의 통일부총리란 각료로서의 자질과 능력을 문제삼아 그의 교체를 주장하기도 하였다.<sup>10)</sup>

한부총리는 <표 1>에서 보듯이 93년 7월 서울지역 사회과학 전공 교수 및 대학원생을 상대로한 여론조사에서 업무수행 면에서 능력이나 자질이 부족한 장관 전체 22

---

7. 국내 주요 언론들은 대부분 김대통령의 대북강경입장표명을 「적절한 시기의 적절한 경고」로 받아들이고 있는데 주요 사설로는 「김대통령의 대북한인식」(동아일보 93/06/27, 3)과 「김대통령의 대북인식」(경향신문 93/06/28, 3) 등이 있다.

8. 북한은 특사의 자격을 「각기 통일사업을 전담하여 보는 부총리급」으로 제안하였다(한겨레신문 93/05/26, 2).

9. 「핵부터 먼저가 대원칙이다」(한국일보 93/05/27, 3); 「지혜롭고 신중하게」(동아일보 93/05/27, 3); 「북제의에 성실성이 없다」(서울신문 93/05/27, 3); 「왜 특정 특사를 고집하나」(조선일보 93/06/01, 3).

10. 한부총리의 대북한관을 포함한 그의 이념에 대해 비판한 대표적인 글로서 「추적: 한완상 통일원장관의 문제 논문·문제 발언」(월간조선 93/08, 96-111)이 있다.

명 중에서 5번째로 지목되었다(시사저널 93/08/05, 14). 5개월 후에 단행된 대폭적인 개각(93/12/21)에서 상기 여론조사 결과 무능한 장관으로 지목된 상위 7위까지의 장관이 교체된 점을 감안한다면 김대통령의 정책은 여론에 좌우되는 면이 적지 않은 것을 확인할 수 있다.

표 1. 현 장관들 중 업무 수행면에서 능력이나 자질이 부족한 장관을 두 명 든다면 누구를 들겠습니까.

장 관	복 수 응 답 (교체 여부)
황 산 성 환경처 장관	30 % (교 체)
송 정 속 보사부 장관	29 % (교 체)
이 인 제 노동부 장관	24 % (교 체)
오 병 문 교육부 장관	13 % (교 체)
한 완 상 통일 부총리	12 % (교 체)
이 경 식 경제 부총리	9 % (교 체)
권 영 해 국방부 장관	7 % (교 체)
한 승 주 외무부 장관	5 % (유 입)
황 인 성 국 무 총 리	4 % (교 체)
김 두 희 법무부 장관	2 % (유 입)

남북관계를 비롯하여 통일정책결정과정에 있어서 정부가 강/온파로 나뉘어 있다는 비판을 언론으로부터 듣고 있는 상황에서 김대통령은 결국 평남 강서출신인 이영덕씨를 통일부총리로 임명하였다. 대학교수로, 남북적십자회담 대표로, 교총회장 및 대학총장등 다양한 직책을 맡아오면서 원만한 대인관계를 유지해온 이 신임부총리는 개성이 강한 통일정책분야의 담당자들을 화합케 할 수 있는 인물로 받아들여졌을 것이다. 이부총리가 주도하는 통일정책은 어느 특정인의 개성이나 철학, 가치관에 좌우되지 않고 여론, 특히 언론의 향배에 따라 결정될 것임을 예고하는 것이었다.

통일정책결정과정에 있어서 언론이 차지하는 비중은 언론에 따라 또는 언론에 밀려 기존의 정책이 변경되었을 때 뚜렷하게 드러난다. 예컨대 93년 11월 김대통령은 클린턴 미국 대통령과 정상회담을 마친후 가진 기자회견에서 한미합동군사훈련인 팀스피리트훈련의 중지여부는 한국이 결정하며 북한측이 제안한 바있는 북한핵문제의 일괄타결방안은 한미양국이 받아들일 수 없다고 발표하였다(동아일보 93/11/25, 1). 물론 한국 정부가 취해온 정책의 기본 원칙은 북한핵문제가 해결되지 않은 상황에서 팀스피리트훈련은 중지될 수 없다는 것이나 양국 정상의 공동기자회견에서 발표



한 것과 같이 훈련의 중지여부를 한국이 결정한다든가 일괄타결 반대와 같은 결정은 정상회담이 개최되기전 국내 주요 언론들이 제기한 주문을 반영한 결과라고 볼 수 있다.<sup>11)</sup>

대북정책, 또는 통일정책을 수립하는데 있어 국민여론을 참작하여 결정하는 것은 대단히 유용하고 필요한 일이나 인기를 염두에 둔 여론 위주의 정책 결정은 합리적인 결정을 불가능하게 만들 위험이 많다. 예컨대 김영삼 정부의 통일정책은 대통령의 취임사에 나오는 “어느 동맹국도 민족보다 더 나올 수 없다”는 목표를 가지고 추진되는가 싶었다. 그러나 이후 북한 핵문제에 대한 국내 주요 언론의 비판적 자세는 대통령으로 하여금 더이상 「민족우위론」에 입각한 정책을 추구할 수 없게 하였다. 주요 언론의 보도, 특히 사실과 같은 논평 태도는 「한겨레 신문」을 제외하고는 대부분 정부의 온건한 유화적인 자세를 비판하는 것이어서 남북관계 또는 북한의 핵문제가 어려워질 때마다 정부의 통일정책과 대북자세를 전면 개편하라고 요구하곤 하였다.<sup>12)</sup> 최근들어 대부분의 주요 언론은 북한 핵문제를 해결하는데 있어 북한을 자극하지 않는 것이 바람직하기 때문에 북한 벌목공의 망명신청을 정부가 받아들일 수 없다는 것은 도덕적으로 용납될 수 없다고 주장하였다. 결국 정부는 4월 13일 기존의 정책을 반복하고 북한탈출 벌목공들을 한국으로 즉각 데려오기로 정책을 변경하였다. 벌목공 문제는 그들의 망명신청을 받아들여야 하느냐? 받아들인다면 어떠한 절차와 경로를 취할 것인가 등 우리의 남북관계 및 통일정책을 결정하는 매우 중요한 사안이었음에도 불구하고 정부의 정책은 소극적이었고 각 언론을 필두로 여론이 비등하자 이들을 송환하기로 결정하게 된 것이다. 정부의 정책 목표가 북한 핵문제

11. 북한의 일괄타결 주장을 접한 한국 정부로서는 미국에 대해 보다 독자적인 정책을 추구할 필요성이 있다고 요구하는 국내 주요 일간지들의 사실을 보면 「북핵, 심상치않은 국제동향」(경향신문, 93/11/09, 3); 「북핵 일괄타결의 조건」(중앙일보, 93/11/12, 3); 「북핵 강경발언들의 진의는」(한국일보, 93/11/09, 3); 「북핵협상원칙 혼동말라」(경향신문, 93/11/14, 3); 「협박이나, 새로운 신호냐」(동아일보, 93/11/13, 3); 「불안한 미국의 북핵대응」(중앙일보, 93/11/18, 3); 「미국의 생각은 무엇인가」(동아일보, 93/11/18, 3); 「미국의 불안한 북핵대책」(경향신문, 93/11/18, 3); 「북핵사찰없이 팀 훈련중지 없다」(서울신문, 93/11/19, 3); 「북한핵대응의 대전제」(서울신문, 93/11/19, 3).

12. 94년 3월 19일 북한과 특사교환을 위한 남북한 실무접촉이 북한측 대표의 서울 불바다 발언으로 중단되자 이에 대한 우리측의 대북자세에 문제가 있으며 향후 통일정책을 전면 재검토할 것을 거의 모든 언론이 요구하였다.

해결에서 또 한번 인도적 문제 해결 차원으로 급변한 것이다.<sup>13)</sup>

### Ⅲ. 정책결정 참여자

김영삼 정부의 통일정책 결정과정의 두번째 특징은 흔히 정책결정과정분석에서 주요 변수로 등장하는 관료체제가 상대적으로 영향력을 발휘하지 못하고 있는 점이다. 관료체제는 국가의 공공정책을 매일매일 수행하는 종사자들로 구성되며 이들은 대부분의 정책 연구에서부터 시작하여 정책의 대안 개발, 그리고 정책의 집행에 이르기까지 총체적으로 정책의 영속적 임무를 맡아 수행하고 있다. 통일정책과 관련하여 통일원, 외무부, 안기부, 청와대 심지어 국방부까지 이에 속한 관료들은 일상의 정책결정에 심대한 역할을 수행하고 있으며 깊은 이해관계를 갖고 있다. 그러나 현 정부하에서 이들 관료체제는 그 자체 막중한 역할을 수행하고 있음에 비해 정책결정 과정에는 별로 영향을 주고 있지 못하다. 이들 각 부서의 최고 책임자들이 김영삼 정부가 등장하면서 외부로부터 새로이 영입된 인사들로서 이들은 기존의 관료조직과는 특정한 관계가 없었다. 뿐만 아니라 이들은 오랜 야당 생활을 하던 김영삼 대통령의 정치적 임명자들이기 때문에 기존 관료체제와는 동일시될 수 없는 인물들이라고도 할 수 있다.<sup>14)</sup>

통일안보정책과 관련하여 가장 영향력이 강했던 안기부는 김영삼 문민정부의 등장으로 조직과 역할에 있어 변화를 겪지 않을 수 없었다. 국내의 정보수집과 분석에 있어 가장 강력하고 방대한 조직체로 알려진 국가안전기획부는 과거 군 또는 공안관계 업무와는 전혀 무관한 인물이 책임자로 임명되었고 이는 안기부와 같은 조직으로서 혁명적인 조치로 받아들여졌다. 과거 군사정권시절부터 안기부등으로부터 끊임 없이 감시와 규제를 받아왔던 김대통령은 문민정권이 등장함과 동시에 과거의 권력 기구로서 또한 탄압의 대명사격인 안기부의 기구 축소와 역할 감소를 위해 여러가지

13. 강영훈 한국 적십자사 총재가 납북된 동진호 선원의 송환을 요구한 것이 이같은 맥락에서 이루어진 것이다.

14. 김대통령의 정치세력의 주요 기반으로서 그의 인연, 학연, 지연 등 인간적 친분관계가 큰 작용을 함으로써 관료체제의 활용도가 상대적으로 미약하다고 할 수 있다(이강로 1994. 152-54).

조치를 강구하였던 것 같다. 김대통령은 안기부는 국내정치에 개입하지 않고 북한에 관한 정보와 해외정보수집등의 업무에만 전념할 것을 공약한바 있다. 이에 따라 안기부는 업무와 관련이 없는 관계기관 대책회의에는 참석하지 않게 되었으며 기존의 차장보제를 폐지하고 불가피한 경우를 제외하고는 지방출장소도 대부분 철수시킴으로써 기구를 대폭 축소하였다. 안기부의 조직개편 내용은 우선은 국내정치간여기구를 폐지하기 위한 것으로 국내 정보부문 1개국을 폐지하고 국제담당 2개국과 관리부문 2개국을 각각 1개국으로 합치는 것과 같은 유사기구를 통폐합하였으며 4명의 차장보제도를 폐지하고 22개 지방출장소를 6개로 축소하였다(93.3.24). 또한 기구축소를 단행하면서 대폭적인 인사교체를 이루었는데 이로써 과장급이상 간부층의 13%가 보직해제되었으며 특히 국장급이상은 70%, 과장급 이상은 50%를 교체하였다. 이러한 개혁과 변화는 안기부의 국내정치사찰을 금지하기위한 조치이나 앞서 안기부의 역할개편과 더불어 기구축소는 안기부가 본래의 정보수집기관으로서 변신하는 조치로 볼 수 있다. 이러한 기구축소의 영향은 장차 안기부가 자신이 갖고 있는 고유 영역이외에는 침범할 수도 침범하지도 않겠다는 표현으로 볼 수 있다. 기구축소와 역할 감소에 따른 후속 조치로서 안기부는 예산을 감축하고 예산 및 업무처리에 대해 국회의 실질적 심사를 받게됨으로써 과거에 비해 법적 제도적으로 제약을 받게 되었다. 1993년 12월 7일 여야가 합의하여 안기부법을 개정함으로써 예산은 국가안위에 중대한 영향을 미치는 경우가 아닌 한 예산 지출 내역을 신설될 국회 정보위에 상세히 보고하여야 하게 되었으며 관계기관대책회의와 같은 각 부처간의 정보조정협의회를 폐지함으로써 정부밖에서, 또는 정부위에서 정부를 통제, 조정하던 기능을 삭제하였다. 예컨대 정부 각부처에 대한 통제력을 실질적으로 보장해 주었던 총 2천 62개 기관에 대한 보안 감사권을 전면 폐지함으로써 각 부처는 94년부터 자체 보안감사만을 실시하게 되었다. 이로써 예산, 조직에 대해서만 제한을 받게되는 것이 아니라 과거와는 달리 통일안보정책 결정에 있어 관계 각 부처에 대한 조정 통제권을 상당부분 실질적으로 상실하게 되었다. 다만 안기부는 기구축소와 예산감소 및 국회의 통제등 전반적인 세력 감축에도 불구하고 대북관계 업무를 수행하는 기구인 대북전략국을 신설하여 북한 방문, 접촉 및 합작사업등을 관장하게 하였고 남북대화와 관련된 업무를 부장직속으로 단일화하여 효율성을 높임으로써 통일안보정책결정의 중요한 축은 계속 유지할 수 있는 발판은 마련하고 있는 셈이다.

한국의 군부는 과거 현역 장성이 국가의 최고 통수권자가 되던 시절에 정치에 깊이 관여하게 되면서 자연 통일정책결정과정에도 직, 간접적으로 막강한 영향력을 행사하였다. 북한과 직접 대치하고 있는 상황에서 군이 통일정책에 간여하고 막대한 영향력을 행사한다는 것은 어떻게 보면 지극히 당연한 일이라고도 할 수 있다. 그러나 정치적으로 오리엔트된 군이 전시와 관련된 작전이나 전략과 관계없는 총체적이고 정치적인 정책결정과정에도 여타 부처와 동등하지 않은 입장에서 간여하는 것은 정책을 적과 대결하는 방식으로 결정할 위험을 갖게 한 것도 사실이다. 이런 측면에서 김대통령이 취임 직후 단행한 군 수뇌부 인사개편은 60만 대군을 총괄하면서 국내 정치 뿐만 아니라 통일정책결정에도 적지 않은 영향력을 발휘하는 군에 많은 변화를 가져왔다. 지난 30년간 군부지배정권에서와는 달리 장관의 선출시 지배적 인맥인 '하나회' 출신을 배제하여 지명함으로써 조직의 중추세력의 교체를 시도하였고 육군 참모총장과 기무사령관에 군내 사조직이던 '하나회' 출신을 배제하여 임명하였다. 이후 각급 지휘관들을 경질하면서 하나회출신은 철저히 배격해나감으로써 문민대통령으로서 과거 30년간 군에 뿌리깊이 지리잡아온 소위 정치군인의 인맥을 끊는 계기를 마련한 것이다. 대대적인 군 수뇌부의 개편은 한마디로 군의 정치간여를 제도적으로 차단하고 군이 군 본연의 임무인 국방에만 전념케 하는 것이다. 이러한 군의 개혁은 간접적으로 통일안보정책결정과정에서 군이 전문적으로 간여할 분야를 보다 명확하게 설정해 주는 것으로 과거와 같이 포괄적이고 정치적으로 간여하는 일은 없어지게 되었다.

과거 권부 중의 권부인 청와대 비서실도 김영삼 정부하에서 대폭적인 변화를 겪음으로써 관료체제의 영향력 약화에 일조를 하였다. 즉 청와대 비서들은 수석비서관을 포함하여 과거 야당에 몸담고 있던 인사들이거나 학계, 언론계등에 있던 인사들이 상당수여서 이들은 기존 전문 관료들과는 그 성향이나 문제해결방식등에 있어 차이가 있음으로써 관료체제의 조직적 영향력 행사를 억제하고 있다.

청와대는 김영삼 정부의 개혁정치의 산실이자 이를 추진하는 사령탑이다. 이 청와대의 핵심세력인 수석비서관을 포함해 비서관의 수는 모두 54명에 이르는데 이 중에서 김대통령이 대통령에 당선되기 이전부터 김대통령을 보좌해오던 사람은 20명 정도이다. 이들 실무관료들이 아닌 김대통령의 비서, 당료들은 대통령과의 정치적 개인적 밀착도로 인하여 그 영향력이 업무를 중심으로 하여 연결된 여타 관료들과는

차이가 있다. 이들 정치적으로 영향력이 있는 비서들이 모여있는 곳은 주로 정무, 총무, 사정, 교문등으로서 이들은 비록 수석의 위상이 차관급이라고 하더라도 주어진 역할과 이들에 대한 대통령의 신임등으로써 업무 추진에 있어서는 전문 관료들과 비교할 때 문제가 없는 것은 아니지만 과거보다 크게 위상이 약화되었다고는 할 수 없다. 다만 정종욱 외교안보수석은 김대통령을 선거운동기간부터 자문해온 것으로 알려진 만큼 다른 비서나 당료출신 수석과는 사적으로 형성된 정치적 영향력은 적다. 외교안보비서실의 통일비서관 외교비서관들은 정 수석비서관의 제자나 학교 후배로서 대통령과 관련한 특별한 정치적 영향력은 없는 편이다.

비서실의 역할과 기능은 국가의 중·장기적인 계획을 세우고 이를 실천에 옮기는 조직이다. 남북관계 및 통일문제를 전담하는 외교안보수석비서관은 김영삼 정부에서는 차관급이어서 통일관계부처중에서는 직급상 가장 하위급에 속한다. 또한 청와대 비서실은 대통령을 보좌하는 기구인 까닭에 정치적인 조직이라고 할 수 있는데 그 결과 실제 실무를 담당하는 조직은 미약한 편이다. 과거 권위주의통치시대에는 대통령비서실의 역할이나 수석비서관들의 위상이 여타 행정부서를 압도하는 만큼 자체 하부조직이 없어도 충분한 정책관련 보고를 받거나 지시를 하달할 수 있었는데 비해 각 부처별로 자율성을 회복한 상태에서 독자적인 정보의 취합이나 집행에는 어려움이 많은 것 같다.

통일정책의 총괄부서인 통일원의 경우 초기 통일부총리였던 한완상씨는 과거 대학에서 해직된 바 있는 진보적 성향의 인물이나 교수시절에 통일분야에 적극적인 연구나 관련이 있지는 않았다. 따라서 그는 통일원 관료들의 의사를 대변할 역량이나 의지를 갖고 있지 않았다고 볼 수 있다. 오히려 그는 그의 통일관련 한 칼럼을 통해 관료들의 무사안일주의와 책임회피성향, 그리고 그들의 냉전적 가치관이 정부 통일정책이 실천없는 선언에만 그친 결과를 낳고 이로써 국민을 좌절시키고 분노케하였다고 진단함으로써 관료체제에 대한 비판적 인식을 표출한 적도 있었다(시사저널 90/08/23, 21).

김영삼 정부하에서 통일원은 조직개편이나 기구감축과 같은 조치는 없었으나 통일원내 남북회담사무국과 통일원 본청과의 관계를 체계화하려는 시도 정도가 있었으며 이는 통일원이 정책입안 뿐만 아니라 실질적인 남북대화의 총체적인 사령탑으로서의 위상을 확보하려는 시도와 무관하지 않았다. 다만 지난 1년여동안 남북관계가

경색됨으로 해서 회답다운 회답이 성사되지 못하였으므로 통일원의 기구확장 시도의 성패여부는 아직 확인할 수가 없다.

방대한 해외조직을 관장하는 외무부의 경우 직업 특성상 전문 외무관료들의 배타성이 정부내 어느 조직보다 심한 곳이고 특정 인물, 지연, 학연에 따라 파벌이 형성되기도 하는 곳이어서 대학교수출신의 장관 임명은 상당히 의외라 할 정도로 충격적인 인사였다. 외무부는 10국 23담당관 40과 및 140개의 재외공관이 있는 방대한 규모의 조직이다. 그러나 한승주 외무부장관이 취임하자 곧 터져나온 북한 핵문제는 외무부를 지난 1년을 온통 북한 핵문제에 매달리게 함으로써 실질적인 일을 할 수 있는 조직으로 변모하지는 못했다. 즉 방대한 조직에 걸맞는 정책결정의 『힘』을 확보할 시간이 주어지지 못했다.

외무부는 다만 북한핵문제가 안고 있는 국제적 성격 즉, 미, 일, 중, 러 등 관련국들과의 관계 뿐만 아니라 국제연합이나 국제원자력기구등을 상대해야 하는 특수한 성격 때문에 같은 조건이라면 여타 조직이 개입할 여지가 적었다. 이러한 까닭에 외무부는 인원의 불요불급한 배치나 요원의 비효율적 활용에 대한 비난을 받음에도 불구하고 현 정부하에서 가장 강력한 조직의 하나로 부상했으며 이는 특히 북한핵문제에 대한 외무부의 배타적 관할권을 인정받았다는 점에서 상당히 중요한 소득이었다고 할 수 있다. 예를 들어 93년 11월 16일 미국에서 열릴 아시아태평양경제협력지도자회의(APEC)에 참석하기에 앞서 김대통령은 행정책을 일관성있게 추진하기 위하여 북한핵과 관련한 모든 사항의 발표는 외무부로 창구를 일원화해 혼선이 없도록 해야 한다고 함으로써 외무부에 무게를 실어주었다. 외무부는 즉시 핵담당 대사를 임명하여 그로 하여금 대외관계회의 참석 및 협상을 전담하도록 함으로써 정책결정과정의 핵심 부문을 차지하게 되었다. 이로써 이제까지 각 부처별로 핵과 관련하여 제각금 다른 의견을 개진함으로써 부처이기주의로까지 비쳐지던 현상은 외무부가 일단 기선을 잡음으로써 정리되었다고 볼 수 있다. 대통령이 핵담당대사를 임명함으로써 외무부는 앞으로 핵관련 정보 수집에서 타부처를 압도할 수 있게 되었다. 국제화된 북한 핵문제로 인하여 외무부는 핵관련 정보 수집에 있어 타부서를 앞서고 있을 뿐만 아니라 나아가 실제 정책결정과정에서도 주도권을 확보해나갔다고 할 수 있다.

김영삼 정부에서 통일정책 결정과정과 관련하여 주목할 사항은 주요 결정에 참여하는 참여자들이 모두 대학에서 정치학을 강의하던 교수 출신이라는 점이다. 김영삼

정부의 통일정책 관련 분야를 총괄하는 이홍구 통일부총리 이외에 한승주 외무부장관, 김덕 안기부장 그리고 정종욱 대통령외교안보수석 등이 모두 학계에서 증견 학자로 활동하던 사람들이었다. 현정부에서 초대 통일부총리를 역임했던 한완상씨, 이영덕씨등도 모두 교수 출신이어서 이러한 현상을 더욱 두드러지게 해주고 있다. 물론 정책결정 참여자들이 모두 교수 출신이라고해서 이들의 성향과 향후 이들이 개진할 정책 방향이나 내용이 동일할 것이라고 생각할 수는 없으나 김영삼 정부의 통일정책을 최종적으로 결정하고 추진할 책임자들이 모두 대학교수를 역임했다는 점은 관료체제의 변화와 관련하여 주목하지 않을 수 없다.<sup>15)</sup>

그러나 관료체제의 영향력 감소에 결정적인 원인은 새로운 책임자의 임명보다는 오히려 이들의 등장과 더불어 시행된 통일관련 주요 부처의 위상과 규모의 변화 때문이 아닌가 한다. 작은 문민정부를 표방한 김영삼 정부는 과거 강력하고 실질적인 통일정책을 주도하던 안기부의 인원과 기구를 축소했을 뿐만 아니라 국회에서 여·야간의 합의를 통해 안기부법을 통과시킴으로써 비록 대북관련업무에 직접적인 영향을 줄만큼 혁명적인 기구축소를 단행하지는 않았지만 축소된 예산과 인원, 그리고 추가적인 제약등을 감안하면 그 영향력은 전보다 감소했다고 할 수 있다. 군의 경우도 과거의 특정 집단 출신의 중추세력들이 대거 축출되거나 전보되고 대신 새로운 전문적인 비정치군인들이 주요 요직에 기용됨으로써 이들이 견지하던 정치권 내부의 영향력은 현저히 줄어들었으므로 통일정책에서 차지하는 역할이나 비중 역시 과거에 비해 두드러지게 감소하였다. 안기부나 국방부 등 양부처가 통일 및 안보 분야에서 강경 보수적, 대북 대결적 입장을 대변하였다고 한다면 통일원이나 외무부는 상대적으로 온건하고 대북 대화협력의 입장을 대변한다고 할 수 있는데 이들 부처들의 영향력 역시 획기적으로 증가했다고는 할 수 없으므로 전반적으로 조직보다는 핵심 결정 참여자들의 역할이 커졌다고 할 수 있다.

---

15. 관료체제와 학자출신의 장관 사이에 놓여 있는 거리감을 각 부처 산하 연구기관이 메워주는 측면에 주목할 필요가 있다. 통일원과 외무부는 각기 「민족통일연구원」과 「외교안보연구원」의 전문적인 정책보고서 및 기타 연구보고서를 통해 정책수립에 도움을 받고 있다.

#### IV. 정책결정구조

김영삼 정부의 통일정책 결정과정의 세번째 특징은 통일안보와 관련된 대부분의 정책들이 대통령이 주재하는 안보관계장관회의를 비롯하여 통일안보정책조정회의, 고위전략회의, 통일관계장관회의, 통일관계장관 전략회의 등 각종 회의를 통해 최종 정리되고 결정된다는 점이다. 우리 정부 역사상 통일관계정책을 논의하고 결정하는 최고위급 회의에서 참석자들간에 갑론을박하며 최종 정책결정을 도출했던 적은 없었다. 힘이 있는 부서 책임자의 결정이 곧 정부의 통일정책이었던적이 대부분이었다고 할 수 있는 상황에서 김영삼 정부에서는 통일안보와 관련된 주요 쟁점이 생길 때마다 수시로 관련 장관회의를 개최하여 이곳에서 각 부처의 의견을 종합하여 해결책을 결정할 뿐 어느 기관이나 부처의 독단적인 판단이나 결정을 따르는 상황은 아니었다. 반면에 이같이 공개적이고 합리적인 정책결정과정에도 불구하고 이들간의 정책을 총괄적으로 조정할 수 있는 장치는 확고하게 마련되지 않은 실정이어서 체계적이고 일사분란한 횡적인 정책결정과정으로서의 취약한 측면이 있다.<sup>16)</sup> 즉 부처간의 횡적인 협력을 통한 정책의 결정이나 집행에는 적지 않은 혼선과 시행착오를 겪지 않을 수 없었다.

김영삼 정부 출범후 남북관계 및 통일문제와 관련하여 가장 먼저 개최된 회의는 통일부총리가 주재하고 외무, 내무, 재무 등 17개 부처 장관들이 참석한 통일관계장관회의였다.<sup>17)</sup> <표 2>에서 보는 바와 통일관계장관회의는 93년 3월부터 94년 5월말까지 모두 10차례에 걸쳐 개최되어 남북한 현안과 주요 통일정책에 관한 정부의 대책을 논의하였다.

16. 통일정책과 관련하여 구체적인 실무를 협의하고 통일관계장관회의 등 회의에 부의할 의안을 심의하기 위한 실무조정회의가 있는데 통일원차관을 의장으로 관련 각 부처의 국·실장급이 참여하고 있으나 91년 5월 제1차회의를 개최한 이래 93년말까지 9차례의 회의를 개최했을 뿐이다(통일원 1993, 48).

17. 통일관계장관회의는 통일 및 남북대화에 관한 주요정책을 종합적으로 심의·조정하기 위하여 대통령령에 의해 1991년 3월 23일 설치되었다.



표2. 통일관계장관회의

날 짜	주 요 내 용
93. 3. 10	○ 남북한 현안과 주요 통일정책에 관한 입장정리를 위해 통일관계장관회의 산하에 「통일관계장관전략회의」를 구성·운영함 ○ 이인모씨 인도주의 차원에서 북한으로 송환
93. 4 .20	○ 북한 핵문제에 대한 기본입장 확정
93. 6 .22	○ 北이 NPT에 복귀하고 사찰수락시 企業人 방북 허용
93. 8 .18	○ 북한 IAEA협상 재개시 형식불문 남북대화 재개키로
93. 9 . 1	○ 북의 특사수정제의 검토후 이에 대한 정부대응(공정검토) 결정
93. 10. 16	○ 북한 핵문제 해결을 위한 정부 대책논의
93. 12. 11	○ 북핵 해결될 때와 해결 안될 때를 동시에 대비할 것을 확인
94. 1. 25	○ 「핵문제 해결의 돌파구」가 마련될 경우 기업인 방북을 포함한 남북인적교류 허용 및 남북경협허가 등 남북관계 개선을 위한 구체적인 조치를 즉각 실시하기로 정책조정
94. 2 . 8	○ 북한 핵문제 대화로 해결
94. 3 . 1	○ 북한의 수정제의를 긍정적으로 받아 들이기로 정책방향 설정

통일관계 장관회의에서 논의된 사항들을 살펴보면 북한이 핵확산금지조약으로부터 탈퇴할 것을 발표하기 이전에는 과거 남북관계에 장애요인이었던 북한 종군기자 출신인 비전향 장기수 이인모씨를 인도주의차원에서 조건없이 북한으로 송환하기로 방침을 정한 것을 들 수 있다. 과거 남과 북은 기본합의서에 의거하여 실질적인 대화 협력창구인 각급 분과위원회 및 공동위원회 구성과 비핵화공동선언을 실천할 핵통제공동위원회 구성과 이에 따른 남북간 상호사찰을 실시하기로 기대되었으나 이인모씨 송환문제를 들고나옴으로써 교착상태를 이루어왔던 만큼 김영삼정부로서는 이인모씨 송환으로 교착상태인 남북관계의 활로를 개척하고자 하였다. 이후 10차례에 걸쳐 열렸던 통일관계장관회의는 북한핵문제에 대한 정부의 기본 입장을 확인하고 북한이 핵확산금지조약에 복귀하고 남북간 상호사찰규정에 합의하면 대북한 경협을 재개한다는 등의 방침등을 확인하는게 주된 임무였다. 북한핵문제가 해결될 시에는 남북한간 경협을 재개할 뿐만 아니라 한미합동군사훈련인 팀스피리트훈련도 잠정적으로 중지할 것을 검토하기도 하였고 만약 북한이 비다협적일 경우 국제연합 안전보장이사회에 회부하여 제재를 가할 것등을 다루었다.

통일관계 장관회의는 통일부총리 주재로 외무, 내무, 법무, 국방장관 등 통상 14개부처에서 17개부처 장관이 모여 정부방침을 논의하는 자리이기 때문에 북한핵문제라고 하는 우리로서는 다루기 힘든 의제이기 때문에 정착 통일과 관련된 어떠한 구

체적인 정책도 다루지 못했다.

김영삼정부는 30년만에 문민정부로 출범하면서 과거 권위주의시대의 정책결정과정을 과감히 개선하려고 하였는데 즉 주요 남북문제를 포함한 통일정책을 몇몇 관계자들이 안가등 밀실에서 결정하던 관행을 타파하고자 하였다. 문민시대에 걸맞는 정책결정과정을 제도화, 공개화 시키기위하여, 그리고 실질적인 정책을 도출해내기 위하여 제도적, 형식적으로 정책을 추진하는 통일관계장관회의의 산하에 통일관계장관 전략회의를 구성하여 운영하였다. 통일관계장관 전략회의는 통일관계 장관회의의 의장인 부총리를 의장으로, 외무부장관, 안기부장, 청와대 비서실장 등 4인으로 구성하고 사안에 따라 관계 장관들이 참석하고 현안이 있을 경우 수시로 개최하기로 하고 조직된 기구이다. 전략회의는 <표 3>에서와 같이 93년 3월 11일 그 첫번째 회합에서 이인모씨를 판문점을 통해 무조건 송환할 것을 결정하고 국내 20여 업체를 대상으로 이들 기업인들의 방북을 허용하는 방향으로 정책방향을 설정하여 남북교류협력을 남한 주도로 활성화시킨다는 방침을 정하는등 새정부의 통일정책의 구체적 진로를 결정하였다. 북한핵문제가 본격적인 의제로 등장한 이후에도 북한핵문제와 관련한 우리 정부의 대응방안을 논의하면서 국제공조체제의 유지가 필수적임을 확인하는등 남북관계 및 통일정책의 대강을 결정하는 기구로서 면모를 보여주었다. 통일부 총리가 주재하는 전략회의가 공식적으로 개최된 마지막 회의에서도 전략회의는 핵문제가 국제공조체제를 확고히 하는 가운데 해결되어야 한다는 원칙은 견지한채 핵문제를 남북 당사국이 직접 대화를 통해 해결하기 위해서는 남북고위급회담을 재개하여야 한다는 입장에서 고위급 대표접촉을 제의하기로 최종 결정하였다.

표 3. 통일관계장관 전략회의

날 짜	주요내용
93.3.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 이인모씨 판문점통해 송환</li> <li>○ 기업인 방북 허용하는 방향으로 검토(20여개 업체)</li> </ul>
93.4.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 북핵문제 安保理회부와 관련, 우리 정부의 대응방안 논의</li> <li>- 유엔 安保理 경제 봉쇄조치에 적극 동참키로</li> </ul>
93.5.20	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 남북고위급 대표접촉제의를 최종 결정하고 對北 서한내용을 최종 점검</li> </ul>

그러나 북한이 남북정상회담등 현안을 논의하기 위한 남북한 특사교환을 제의하자 이에 대한 대처방안을 논의하기 위해 신설된 통일관계장관 전략회의 대신 국무총리가 주재하는 통일관계 고위전략회의로 확대하여 이 기구를 통해 남북관계, 통일정책을 논의, 정부정책을 결정해 나가게 되었다. 통일관계 고위전략회의는 의장인 국무총리, 통일부총리, 외무장관, 국방장관, 안기부장, 청와대 비서실장 및 외교안보수석이 참석하였다. <표 4>에서 보듯이 고위전략회의는 93년 5월 27일 첫 회의를 개최한 이래 94년 3월까지 모두 14차례의 회의를 통해 특사교환과 관련된 각종 대처방안을 논의하고 북·미회담의 진행과정을 평가하고 이에 따른 우리의 대응책등을 수시로 논의하면서 남북관계 및 통일정책 전반에 걸친 전략을 수립하였다. 한국 정부의 통일안보를 책임자들이 모여서 공식적인 회합을 통해 공개적으로 통일안보에 관한 중요한 정책 쟁점을 검토하고 전략을 숙의한 끝에 정부의 정책 방향을 잡는데 적지 않은 기여를 했다.

표4. 통일관계 고위전략회의

날 짜	주 요 내 용
93.5.27	◦ 특사교환제의 등에 대한 대처 방안을 논의
93.6.1	◦ 특사교환과 남북한 현안을 논의키 위해 북쪽 제의를 원칙적으로 수용
93.6.5	◦ 특사교환 저의와 북·미회담 대응책 논의
93.6.12	◦ 북의 NPT탈퇴유보 결정에 따른 대북 직접 대화를 통한 핵문제 해결 논의
93.7.21	◦ 남북대화 대책회의로서 「특사교환」수정제의 등 검토
93.7.23	◦ 남북대화 전략논의 특사교환 전략적 검토
93.7.29	◦ 남북대화 재개와 관련하여 정부대책을 논의
93.9.7	◦ 북의 특사교환을 위한 실무접촉에 전제조건을 내건것과 관련한 대책을 논의
93.12.6	◦ 남북 특사교환합의, 전면 통상사찰수용 등을 북에 촉구키로 논의
93.12.8	◦ IAEA 임시통상사찰과 특사교환 합의후에 3단계 북·미 고위급회담 개최가능 확인
93.12.30	◦ 북핵 남북관계 절반에 걸쳐 입장정리
94.2.17	◦ IAEA 사찰단 입북과 관련 정부는 3월초 T/S훈련중지 발표 및 북·미 3단계 회담의 전제조건인 남북 특사교환요구를 정식으로 철회할 것을 결의
94.3.10	◦ 특사 안될 경우 T/S재개와 북·미회담 연기 등 한·미간 강력한 대책 마련
94.3.15	◦ IAEA 사찰단 활동 결과에 따라 북·미회담 개최

그러나 북한 핵문제가 반전에 반전을 거듭하고 이에 따라 우리의 대북정책이 혼선을 빚는듯이 비쳐짐에 따라 기존의 총리주재의 고위전략회의로는 효율적으로 대처하지 못하는 측면이 발생하였다. 94년 4월 8일 기존의 고위급전략회의 참석자들을 그대로 유지한채 통일부총리가 의장이 되어 보다 긴밀한 협의기구로서 통일안보조정회의를 발족시켰다. 조정회의는 앞서의 통일관계장관 전략회의와 통일관계 고위전략회의를 보다 효율화한 것으로서 형식에 얽매이지 않으면서 실질적인 대응방안을 논의, 검토할 수 있게 조정된 회의체라고 할 수 있다. <표 5>에서 보듯이 조정회의는 4월 초 시작한 이래 6월초까지 거의 매주 1회에 걸쳐 회합을 갖고 특사고환등 여타 남북 대화를 북-미회담 개최의 전제조건으로 삼지않을 것을 결정하는 등 기존의 남북관계 정책을 조정하고 북-미회담과 북한에 대한 제재논의시 우리의 입장과 대응정책을 심도있게 논의하였다.

표 5. 통일안보조정회의

날 짜	주 요 내 용
94.4.8	○ 조정회의 발족
94.4.15	○ 특사고환 또는 어떤 남북대화도 미·북회담 3단계 회담개최의 전제 조건으로 삼지 않음 ○ 시베리아 벌목장 탈출 북한 노동자 국내 귀순을 허용기로 함
94.5.2	○ 북한핵문제·대북문제·정책 러시아 벌목공 등에 대한 지금까지의 정책을 재검토하고 필요한 정책 조정을 논의함
94.5.8	○ 북한 IAEA 합의없이 연료봉 교체강행시 안보리 통한 제재 불가피성 확인
94.5.13	○ 북핵 추가사찰 합의와 임박한 북·미 고위회담으로 딜레마에 처한 한국 입장을 집중 논의
94.5.20	○ 북한의 연료봉독자교체 강행에 대해 논의
94.5.31	○ 북핵 단계제재 추진 논의 - 유엔결정때 적극 동참
94.6.3	○ 국제제재시 남북교역 중단검토

이상의 통일관계장관 전략회의, 고위전략회의 및 통일안보조정회의의 내용을 살펴볼 때 이들 회의체는 형식상의 주인기관이 아닌 통일안보와 관련된 정부의 정책을 관련 부처의 입장에서, 그리고 각 부처의 자체 대책안을 가지고 종합적으로 검토, 논의하는 실질적 기구였음을 알 수 있다. 과거 권위주의시대의 고위 정책결정과정은 본질적으로 차이가 있다.

통일안보정책과 관련하여 대통령이 주재하는 최고위급 회의체로서 안보관계장관 회의가 있는데 이는 통일관계 고위전략, 조정회의 참석자들이 대통령 주재하에 국가의 안보관계를 종합적으로 논의하는 회의로서 김영삼 정부하에서 94년 5월말까지 모두 6차례 개최되었는데 93년 11월 21일 대통령이 미국 시애틀에서 열린 아시아 태평양지역경제협력지도자회의 참석차 미국을 방문중인 기간중에 개최된 경우를 제외하고는 대통령이 직접 주재하였다. 회의에서 다룬 사항은 북한핵문제에 따른 정부의 대응책을 논의하는 외에 북한의 동향을 분석하고 남북관계 및 국제공조체제를 협의하는 모임이 주된 성격이었다. 특히 안보관계 장관회의는 <표 6>에서 보듯이 구체적인 통일정책을 결정하는 것보다는 대통령이 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 4대국 등을 방문하며 북한핵문제에 따른 국제공조체제를 유지하는데 따른 우리의 입장과 정책을 최종 점검하는 기구의 성격이 강했다.

표 6. 안보관계 장관회의

날 짜	주 요 내 용
93.5.3	○ 북·미회담 대응책 논의
93.10.9	○ 북한동향·북한핵문제·남북대화·중국핵실험 등 토의·점검
93.11.10	○ 한반도 위기설 실제점검 ○ 한·미정상회담 앞두고 핵문제 입장정리
93.11.21	○ 대통령 부재중 안보강화 논의
94.3.21	○ 대통령 일본, 중국방문 앞서 핵문제 대책과 안보상황에 대해 의견개진
94.5.30	○ 대통령의 러시아 방문 앞서 각 기관의 상황분석 보고 ○ 북핵 상황별 종합 대비책 강구 - 북한도발 가능성에 대비

## 5. 맺음말

김영삼 정부의 통일정책결정과정을 분석해보면 대통령 자신의 국정목표에 따라 대부분의 정책목표가 결정됨은 당연한 일이었으나 여론의 향배가 어느 때보다 두드러졌다. 취임초기의 대통령의 발언은 그 후 곧 수정되었기 때문에 대통령의 통일의지나 정책목표가 어떤 것인지 명확하지 않다. 통일과 안보, 민족과 이념, 현상타파와 현상유지 등 제 가치와 목표를 대비할 때 김대통령은 초기에는 확실히 통일문

제에 있어 현상을 타파하고 민족 우선의 입장에서 통일을 이룩하는 것이었다. 그러나 북한이 NPT 탈퇴하자 안보가 중요해지고 정부의 정책도 현상의 타파보다는 현상을 유지하는 쪽으로 방향을 선회하였다.

북한 핵문제는 한반도에서 남북관계, 통일문제를 남북 양자간의 문제에서 미국을 비롯한 중국, 일본, 러시아, 국제연합, 국제원자력기구 등 다자간의 문제로 전환시켰다. 다자간의 문제로 전환된 까닭에 우리의 독자적이고 일관된 정책의지를 관철한다는 것은 상당히 어려워졌다.<sup>18)</sup> 북한에 사찰단을 파견하고 있는 국제원자력기구와 북한이 포괄적인 협상 대상으로 상대하고 있는 미국이 북한 핵문제에 관한 가장 정확한 정보를 가장 많이 갖고 있기 때문에 국외자인 한국은 독자적인 정책결정을 할 수 있는 입장이 되지 못했다. 실제로 북한에 대한 압력수단을 별로 갖고 있지 못한 한국은 주변 국가와의 공조체제를 유지하는 것이 유일한 선택일 것이다. 공조체제를 유지함으로써 북한을 외교적으로 고립화시키고 이는 동맹외교가 사실상 붕괴한 북한으로서는 상당한 압력이 되는 동시에 공조체제를 유지함으로써만 북한에 대한 제재시 주변국, 특히 중국의 동참을 얻어낼 수가 있기 때문이다(한승주, 조선일보 93/07/22, 5). 그러나 이같은 국제공조체제를 유지하는 것을 우리의 북한 핵문제 해결의 기본축으로 삼는다면 정책의 주도권은 우리 손을 떠나 있게 마련이다. 이러한 상황에서 우리의 대북정책, 통일정책은 마치 로드맵을 따라 앞서 보이지 않는 안개 속이나 밀림숲을 헤쳐나가는 식이 될 뿐이었다.<sup>19)</sup>

우리의 통일정책은 김영삼 대통령의 문민정부적 성격, 90년대 변화된 남북간의 위상, 동북아를 둘러싼 국제적 환경의 변화 등으로 기존의 통일정책 결정과정에 영향을 미치던 요인들이 변화하였다. 결과적으로 문민정부의 개방성, 국제성, 정치성 등이 우리 통일정책결정과정을 대통령의 신임을 받는 개인 플레이어들이 관료제나 조직에 앞서 영향력을 행사하되 과거와 같은 조직의 힘에 의하기 보다는 동원 가능한 정보의 힘에 의해 영향력에 있어 차등지워지는 새로운 현상을 보이고 있다. 특별한 기관이나 조직에 의한 관행적 지시, 상의하달식 과정보다는 각 부처를 대표하는

---

18. 일찍부터 미국은 이러한 사태의 본질에 대해 예견하고 있었던 것 같다(Baker 1991, 13).

19. 우리의 통일정책결정과정에서 미국이 차지하는 위상은 그 목표의 설정에서부터 구체적인 정책결정과정 및 실제 정책을 집행하는데 있어 그 어느 조직보다도 막강한 것이 사실이다(안병준 1994; 길정우 외 1993; 이삼성 1992; The Summit Council for World Peace 1992).

스타 플레이어들이 공개적인 회의체를 통해 의견을 수렴해 가면서 정책을 결정하는 구조를 형성했다.

스타플레이어에 의한 정책결정구조는 시간이 경과하면서 문민정부의 틀이 확립되면 점차 조직에 의한 정책결정 현상도 두드러지게 나타날 것이며 강력한 야당 정치인의 여론을 의식한 정책목표설정도 보다 정책 합리성에 기반하여 제도화, 법제화되어 나타날 것이다.<sup>20)</sup> 이런 구조하에서 통일정책은 탈냉전시대의 시대 상황에 맞는, 민족주의적이되 열린 민족주의를 지향하는 평화적, 민주적, 민족복리를 추구하는 공동체 건설을 목표로 전개될 수 있을 것이다.

---

20. 외무부의 경우 주요 정책결정 및 각 기관간의 조정·협의를 국장회의를 통해 이루어지고 있으며, 국장회의는 장관의 주관하에 차관 및 각 국장들이 참석하여 일주일에 두번씩 열리고 있다(차성덕 1994, 119).

## <참고 문헌>

- 고대평화연구소 편. 1990. 『남북분단의 극복과 평화』. 서울: 법문사.
- 구영록·임용순 공편. 1993. 『한국의 통일정책』. 서울: 나남.
- 길정우·신상진·이유진·여인근. 1993. 『미국 클린턴 행정부의 동북아정책과 동북아질서 변화』. 서울: 민족통일연구원.
- 김태일. 1993. “김영삼 정부의 통일정책의 몇가지 쟁점.” 『21세기 나라의 길』 1993년 12월, 45-55.
- 김학준. 1990. “한국휴전 이후 현재까지의 대한민국의 북방정책.” 한국정치외교사학회 편. 『한국 북방관계의 정치외교사적 재조명』, 241-62. 서울: 평민사.
- 민족통일연구원 편. 1993. 『1993년도 통일문제 국민여론조사 결과』. 서울: 민족통일연구원.
- 박순성·최진욱. 1993. 『통일논의의 변천과정: 1945-1993』. 서울: 민족통일연구원.
- 전인영. 1993. “외교정책 결정구조와 과정 및 개방의 문제: 특정사례분석.” 『사회과학과 정책연구』 제15권 제2호, 87-125.
- 안병준. 1994. “남북한관계와 미국.” 민족통일연구원 편. 『남북한관계와 미국』, 75-90. 서울: 민족통일연구원.
- , 1993. 『탈냉전기의 국제정치와 한반도통일』. 서울: 법문사.
- 이강로. 1994. “김영삼의 지도력 유형.” 『한국정치학회보』 27집 2호, 145-163.
- 이삼성. 1992. 『미국의 대한반도정책: 한국안보와 남북한 통일문제를 중심으로』. 서울: 민족통일연구원.
- 이상우 편. 1987. 『통일한국의 모색: 이념, 환경과 정책적 노력』. 서울: 박영사.
- 이흥구. 1990. “한민족공동체 통일방안의 정책기조와 실천방향.” 국토통일원 편. 『한민족공동체 통일방안의 이론적 기초와 정책방향』, 9-32. 서울: 국토통일원.
- 전웅. 1989. 『외교정책론』. 서울: 법문사.
- 조오단, 아모스·윌리엄 테일러 II. 1984. 국방대학원 안보문제연구소 역. 『미국의 안보정책결정과정』. 서울: 국방대학원 안보문제연구소.
- 차성덕. 1994. “한국 외교정책에 미치는 국내정치적변수에 관한 연구: 정책결정체계



를 중심으로.” 『외교』 제29호, 109-122.

통일원. 1993. 『통일백서』.

----. 1993. 『김영삼 정부의 3단계 3기조 통일정책』.

----. 1991. 『노태우 대통령 통일·대화분야 연설집』.

----. 1991. 『한민족공동체 통일방안: 이렇게 통일하자는 것이다』.

허만. 1988. 『한반도와 외교정책론』. 서울: 교육과학사.

Allison, Graham T. 1971. Essence of Decision. Boston: Little, Brown and Company.

Baker, James A., III. 1991/92. "America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Community." Foreign Affairs 70, no. 5(Winter), 1-18.

East, Maurice A., Stephen A. Salmore and Charles F. Hermann, eds. 1978. Why Nations Act. Beverly Hills: Sage Publications.

Macridis, Roy C., ed. 1989. Foreign Policy in World Politics, 7th Ed. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

The Summit Council for World Peace. 1992. American Foreign Policy and the Future of the Two Koreas.



# 통일문제에 대한 국민의식의 변화

Changes in Attitudes Towards Reunification

김 태 일  
Tae Il Kim  
(영남대학교)



# 통일문제에 대한 국민의식의 변화

김태일(영남대 정치외교학과)

## 1. 머리말

남북분단은 제2차세계대전 이후 형성된 냉전의 최초 제물(最初 祭物)이었으며, 지금은 냉전의 최후 유물(最後 遺物)로 남아 있다. 소련과 동구 사회주의 국가들의 급격한 체제변동과 함께 세계적 수준에서 탈냉전이 빠르게 진행되고 있음에도 불구하고 남북관계의 개선은 아직 더딘 걸음이다. 1990년대에 들어와 남북관계는 큰 전환점을 맞는 듯했으나 계속해서 진전과 반전, 교착상태를 되풀이하고 있다.

누가, 어떤 목표를 가지고, 어떤 절차와 방법으로 통일을 달성할 것인가? 분단을 넘어 남북한이 대결의 상태를 극복하고 하나의 공동체로 통일하는 일은 우리 민족에게 무엇보다 절실한 과제일 것이다. 이 때문에 해방 이후 한국정치사의 중요한 전환기에는 어김없이 통일문제가 중요한 정치적 쟁점으로 제기, 분출되었다.

권위주의체제가 지속된 오랜 기간 동안 우리에게 통일문제를 둘러싼 논의는 정치적 금기였다. 다른 모든 영역에서와 마찬가지로 통일논의에서도 국가의 공식적 정의(公式的 定義)만이 헤게모니를 가지고 있었다. 한 정치학자가 한국정치사의 작은 에피소드라고 부르는 제2공화국 시기 정도가 예외였을 뿐이다. 통일문제의 유일한 해석자인 국가에 대해 사회로부터의 도전은 있을 수 없었다. 권위주의체제에서 통일정책의 수립과 집행은 시민사회의 요구와 별개의 것이었으며, 국가의 결정은 오히려 그것에 반하여 이루어지는 경우가 많았다.

이제 한국사회에는 정치적 민주화라는 체제 이행과 맞물려 통일문제에 대한 다양한 논의가 되살아나고 있다. 1987년 6월항쟁으로 절정을 이루던 민주화운동이 구조적, 제도적으로 확산, 정착되는 과정에서 과거에 존재했던 통일문제에 관한 정치적 금기가 깨어지게 되고, 시민사회의 각 부문으로부터 통일문제에 대한 관심이 늘어났다. 이것은 통일문제에 대한 다양한 논의를 가능하게 하였으며, 국가의 통일정책에 대한 비판을 공개적으로 제기할 수 있게 했다. 통일문제에 대한 국민들의 참여의식이 눈에 띄이게 높아졌다.

이러한 변화는 무엇보다 통일문제에 대한 국민의식 - 통일문제에 대한 국민들의 지식, 느낌, 평가 - 의 중요성을 강조하고 있다.

첫째, 통일정책을 직접 수립, 집행하는 정부는 이제 더 이상 시민사회의 여론으로부터 자유로울 수 없게 되었다. 시민사회의 여론은 바로 정부의 정통성에 대한 평가로 이어지기 때문이다. 김영삼정부가 '민주적 절차에 의한 국민합의'를 통일정책의 가장 중요한 기조로 삼겠다고 발표한 것도 이와 같은 상황을 반영하는 것이었다.<sup>1)</sup> 물론 이 개념은 아직 애매하다. 어떤 상태를 합의라고 하는지? 합의를 확인하는 방법과 절차는 무엇인지? 등이 아직 분명하지 않다. 하지만 '민주적 절차에 의한 국민합의'를 중요시하겠다는 것은 최소한 통일정책을 정권안보

1) 통일원, 『김영삼정부의 3단계 3기조 통일정책』(통일원 교육홍보국, 1993) 여기에서 <3단계>란 화해협력단계-남북연합단계-통일국가단계를 말하고 <3기조>란 ○ 민주적 국민합의, ○ 공존공영, ○ 민족복리를 말한다.

의 수단으로 삼지 않겠다는 것이며, 보다 적극적으로는 통일정책의 수립과 집행에 시민사회의 요구를 존중하겠다는 의지를 천명한 것이라는 점은 분명하다.

둘째, 비정부적 영역에서 통일운동을 추진하고 있는 민간세력들도 시민사회의 여론을 주목하지 않을 수 없게 되었다. 지금까지의 민간통일운동에는 크게 두가지 대조적인 흐름이 있었다. 하나는 통일문제에 관한 국가의 공식적 정의를 시민사회에 확산시키는, 즉 권위주의체제하에서 감정적 냉전론(感情的 冷戰論)의 선동에 앞장섰던 이른바 관변단체들의 활동이다. 다른 하나는 통일문제를 사회변혁의 목표 혹은 과제로 추구했던 학생, 재야운동의 감상적 급진론(感傷的 急進論)이다. 이와 같은 민간통일운동들도 각기 통일문제에 관한 시민사회의 평균적 정서를 중요시하기 시작했다.

「통일문제에 대한 국민의식의 변화」를 정리하는 이 논문도 이와 같은 문제의식을 반영하는 것이다. 지난 20여년 동안 통일문제에 대한 국민여론이 어떻게 변화해 왔는가? 그리고 그 변화의 의미는 무엇인가? 통일문제의 몇가지 주요한 쟁점을 중심으로 그 추이를 분석하려는 것이 이 논문의 목적이다.

다행히 1969년 통일문제를 전담하는 국가기구인 「국토통일원」이 만들어진 이후 거의 해마다 통일문제에 대한 국민여론조사가 실시되었다.<sup>2)</sup> 이 논문은 오래 동안 실시되어온 정부의 여론조사결과를 가장 중요한 자료로 사용하고자 한다.<sup>3)</sup> 물론 이 여론조사결과들은 질문의 주제들이 같지 않은 경우가 많고, 같은 주제의 질문이라고 하더라도 응답의 범주화가 일관되지 않은 경우가 많아서 어떤 쟁점에 관한 국민의식의 흐름을 파악하는데 어려움이 많다.

## 2. 통일의 당위성에 대한 인식

### 통일에 대한 관심도

국민들의 통일문제에 대한 관심도는 대단히 높다. 그리고 그것은 지속적이다. 통일문제에 관심이 있다는 응답은 1971년 89.9%, 1972년 94.1%, 1989년 89.2%, 1990년 93.4%에 이르고 있다.

1972년은 1972. 7.4 남북공동성명의 발표와 남북적십자회담 등으로 남북관계에 커다란 전기가 있었던 해였기 때문에, 1990년은 1990. 9. 4-7 서울에서 열린 제1차 남북고위급회담을 비롯한 활발한 남북접촉의 영향 때문에 관심도가 특히 높게 나타난 것으로 보인다. 남북관계가 개선되면 될수록 국민들의 통일에 대한 관심도는 보다 더 높게 나타나는 경향이 보인다.

2) 물론 이 여론조사는 적어도 초기에는 국민의 요구를 정책수립에 반영하려는 목적에서라기 보다는 정부의 공식적 정의를 국민들에게 확산시키기 위한 기초자료를 얻으려는 목적으로 실시되었다. 그 때문인지 여론조사의 결과는 한동안 외부로 공개되지 않았다.

3) 이 논문은 정부의 여론조사와 함께 언론기관, 민간연구소, 여론조사전문기구, 대학부설 연구기관 등에서 실시한 조사결과를 토대로 하고 있다. 그 목록은 이 논문의 끝 '참고문헌'에 실려 있다.

<표 1> 통일문제에 대한 관심

	1971년*	1972년**	1989년***	1990년****
많다	62.1	68.3	63.7	66.2
약간있다	27.8	25.8	25.5	27.2
별로없다	8.0	4.7	6.8	5.0
거의없다	1.4	1.2	3.2	1.6
무응답	0.3		0.8	0.1

\* 국토통일원(1971a);\*\* 국토통일원(1972c)

\*\*\*국토통일원(1989c);\*\*\*\*국토통일원(1990)

통일에 대한 관심이 '많이 있다'는 응답은 특히 나이가 많은 층일수록 높고, 나이가 적은 층일수록 낮게 나타난다.(국토통일원, 1990: 19)<sup>4)</sup>

#### 통일의 당위성에 대한 인식

이와 같은 관심은 곧 통일에 대한 열망에 다름아니다. 국민들은 왜 이렇게 통일을 바라는가? 통일이 가져다 줄 효과는 무엇이라고 생각하는가?

<표 2> 통일의 당위성(통일이 가져다 줄 효과)

1986년*	1993년**
이산가족고통해소 9.45	이산가족고통해소 47.4
동일민족이니까 35.59	및 단일민족재결합
전쟁위험 방지 6.96	전쟁발생 방지 9.9
경제발전 44.73	경제발전 22.2
	민족자주성 확립 14.9
북한주민해방 3.26	북한주민생활 향상 2.8
무응답 0.21	모르겠다 2.8

\* 국토통일연구원(1986);\*\* 민족통일연구원(1993)

응답자들은 통일이 가져다 줄 장점으로 정서적 요소를 가장 중요하게 들고 있다. (1) 정서적 요소인 '이산가족의 고통해소 및 단일민족의 재결합'이라는 응답이 가장 많다.(1986년 45.04%, 1993년 47.4%) (2) 그 다음이 경제적 요소인 '경제발전'이다.(1986년 44.73%, 1993년 22.2%) 1993년의 조사에서 '경제발전'이라고 한 응답비율이 줄어든 것은 그해의 응답항목에 '민족자주성확립'이라는 범주가 추가되어서 응답이 분산된 탓도 있고, 다른 한편으로 독일통일 과정을 지켜보면서 통일이 경제적 측면에서 적지 않은 어려움을 가져다 줄 것이라는 판단을 하게 된 탓으로 해석해 볼 수도 있다. (3) 다음의 응답비율은 정치적 요소인 '민

4) 통일에 대하여 관심이 '많이 있다'는 응답율(단위 %)

20대	30대	40대	50대 이상
56.2	60.2	72.0	82.6

족자주성의 확립'(1993년 14.9%), 군사적 요소인 '전쟁발생 방지'(1986년 6.96%, 1993년 9.9%)이다.

통일이 국민들에게 가장 중요한 의미를 갖는 것은 역시 남북한이 같은 핏줄, 같은 언어, 같은 문화를 가지고 있다는 정서적 이유 때문이다. 분단과 대립에서 오는 남북한의 경제, 정치, 군사적 비용의 지출이 너무나 크다는 현실적, 합리적 이유는 그 다음이다.

이와 같은 통일의 의미는 계층별로 조금씩 차이를 보인다. 나이가 어린층, 서울/경기지역에 사는 층, 학력이 높은 층, 소득수준이 높은 층이 정서적 요소에 대해서는 다른 계층에 비해 상대적으로 낮은 응답비율을 보이는 반면, 경제적, 정치, 군사적 요소에 대해서는 다른 계층에 비해 상대적으로 약간 높은 선호를 보이고 있다.(민족통일연구원, 1993: 85-90)

### 3. 통일의 가능성에 대한 판단

북한이 전쟁을 도발할 것이라든지 한반도에서 전쟁이 일어날 가능성에 대한 응답비율은 점차 줄어드는 반면, 통일의 가능성에 대한 응답비율은 점차 늘어나고 있다.

#### 전쟁이 일어날 가능성에 대한 인식

한반도에서 전쟁발발(북한의 전쟁도발) 가능성에 대한 조사결과를 보면, 가능성이 있다고 보는 응답비율이 1985년 76.8%, 1989년 50.5%, 1993년 47.7%로 줄어들고 있다.

<표 3> 한반도에서 전쟁발발(북한의 전쟁도발) 가능성

1985년*		1989년 12월**		1993년***	
매우높다	25.2	매우높다	9.60	매우크다	8.3
어느정도있다	51.6	약간있다	40.90	다소크다	39.4
반반이다	7.1	가능성희박	31.51	별로없다	39.8
거의없다	11.3	전혀없다	5.65	전혀없다	5.6
모르겠다	4.8	모르겠다	11.85	모르겠다	6.9

\* 경향신문사(1985); \*\* 국토통일원(1989.12); \*\*\* 민족통일연구원(1993)

군사력은 북한이 남한에 비해 우월하다고 보면서도 한반도에서 전쟁이 일어날 가능성 있다는 응답비율이 줄어드는 이유는 첫째, 북한이 국력의 다른 분야, 경제적 역량/외교적 역량/사회적 역량 등에서 남한보다 못하다고 생각하기 때문일 것



이다. (민족통일연구원, 1992: 50-60)<sup>5)</sup> 북한체제의 어려움이 북한을 방문하고 돌아온 믿을만한 사람들에게 의해 알려지기 시작한 것이 1980년대 중반부터라고 볼 때 1980년대말부터의 조사결과가 이렇게 나온 것은 이해가 간다.

둘째의 이유는 1980년대말부터 시작된 남북한 관계 개선의 빠른 진전이다. 이 시기부터 냉전체제가 서서히 이완되는 조짐을 보이면서 각종 남북접촉과 대화가 진행되었다. 이것이 한반도의 전쟁 가능성이 있다고 보는 응답비율을 떨어뜨린 요인인 것 같다.

그러나 우리가 여기에서 주목해야 할 사항은 한반도의 전쟁가능성이 '있다'고 보는 비율이 줄어들고는 있지만 여전히 그 비율이 47.7%로서 '없다'고 보는 비율 45.4%보다 많다는 것이다. 전쟁가능성에 대한 국민의식은 반반이라고 볼 수 있다. 한반도에서 전쟁가능성이 가능성이 있다고 보는 응답비율은 특히 나이가 많은 전쟁체험 세대에서 상대적으로 높게 나타나고 있고, 나이가 적을수록 낮게 나타난다. 학력에서는 학력이 낮을수록 전쟁가능성이 있다고 보는 응답비율이 높고, 학력이 높을수록 낮다. 지역적으로는 서울/경기, 충청/강원지역에서 전쟁가능성이 있다는 응답비율이 높게 나타난다. 이와 같은 지역적 차이는 북한과 지리적 거리의 차이에서 오는 것이라고 해석할 수 있다. (민족통일연구원, 1993: 35)

#### 통일 가능성에 대한 판단

국민들은 전쟁의 가능성은 줄어들고, 통일의 가능성은 점점 커지는 것으로 본다. 통일의 가능성이 커졌다고 하는 응답비율은 1986년 15.8%, 1988년 48.3%, 1989년 51.4%로 늘어났다. 1988년은 앞서서도 지적했던 것처럼 남북한의 접촉과 대화가 빠르게 늘어나기 시작한 해이다. 그러한 변화가 통일의 가능성에 대한 기대를 대폭 늘어나게 한 것 같다.

그러한 변화를 가장 크게 혹은 감격적으로 받아들이는 층은 50대 이상의 연령층이다. (서울대학교 사회과학대학 부설 인구 및 발전문제연구소, 1990: 130)<sup>6)</sup>

<표 4> 귀하는 통일 가능성이 몇년전에 비해 어떠하다고 생각하십니까?

	1986	1988	1989
(1) 커졌다	15.8	48.3	51.4
(2) 마찬가지로	60.6	46.8	44.4
(3) 줄어들었다	23.4	4.9	4.0
(4) 무응답	0.2	0.1	0.1

서울대학교 사회과학대학 부설 인구 및 발전문제연구소(1990)

5) 제2장 3-가 '남북한 비교'를 참조하십시오. 이 조사에서 남북한의 군사력에 대한 평가는 다음과 같다. 북한우월 62.2%, 마찬가지로 16.7%, 남한우월 21.2%

6) 통일의 가능성이 '커졌다'는 응답비율

20대 50.6% 30대 47.4% 40대 49.7% 50대이상 61.7%

## 통일의 시기에 대한 인식

통일의 가능성이 커졌다면, 언제쯤 가능할 것으로 보고 있는가? 통일의 시기가 10년이내라는 응답비율이 1972년 21.2%, 1989년 29.0%이던 것이 1990년 45.0%, 1993년 45.1%로 늘어났다.<sup>7)</sup> 1990년부터 통일의 시기가 10년이내라는 응답비율이 급증한 것은 이 조사가 1990년 9월 4-7일에 열린 제1차 남북고위급회담 직후인 1990년 9월 20-27일 사이에 이루어졌기 때문이다. 제1차 남북고위급회담과 그것의 성과로 이루어진 1991년 12월13일 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」의 채택은 국민들에게 통일에 대한 기대를 급격히 고양시키기에 충분했다. 이와 같은 기대는 북한핵 문제로 남북관계가 냉각기에 들어선 시기에 실시된 1993년 6월의 조사에서도 계속된다는 점은 흥미있다.

통일이 20년 혹은 그 이상, 또는 불가능하다는 견해가 아직도 절반을 넘는 비율을 차지하고 있지만, 통일이 가까운 시기에 이루어질 것이라는 생각이 1990년대에 들어와서 급격히 늘어나고 있다.

이와 같은 경향은 나이, 거주지역, 학력, 가구소득에 따라 별 차이를 보이지 않는다. (민족통일연구원, 1993: 74)

<표 5> 통일시기

	1972년*	1989년**	1990년***	1993년****
10년이내	21.2	29.0	45.0	45.1
20년이내	10.0	14.8	12.5	23.6
20년이후	7.8	10.8	5.9	16.4
통일불가능	3.6	26.2	23.7	13.3
가능하나시기모름	57.4		4.8	
모름/무응답		19.1	8.0	1.5

\* 국토통일원(1972c); \*\*국토통일원(1989. 12c); \*\*\* 국토통일원(1990)

\*\*\*\* 민족통일연구원(1993)

## 4. 통일방안과 통일국가의 형태

### 통일방안에 대한 인식

국민들은 통일이 어떤 방법으로 이루어져야 한다고 생각하는가? 이 문제는 통일정책의 방향을 설정하는데 대단히 중요한 준거가 된다.

1972년 조사결과에서는 응답자의 40.68%가 '유엔감시하의 남북한총선거'를 지

7) 이와 같은 추세는 서강대 동아연구소(1985)의 조사에서도 확인된다. 1985년에 실시된 이 조사에서는 (1) 5년안에 6.4%, (2) 10년후에 14.5%, (3) 20년후에 17.9%, (4) 30년후에 16.1%, (5) 50년후에 13.5%, (6) 100년후에 7.9%, (7) 영원히 불가능 23.7%로 나왔다. 10년이내가 약 20.9%에 이르러 위의 흐름과 일치함을 알 수 있다.

적했다. 분단국가 수립 이후 한국정부의 통일방안은 이승만정부의 ‘북한지역만의 자유총선거’로부터<sup>8)</sup> 장면정부의 ‘유엔감시하의 남북한 총선거’로<sup>9)</sup> 변화해 갔다. 1972년의 조사결과는 이와 같은 정부의 공식적 견해를 반영하고 있다.

<표 6> 통일방안

	1972년*	1989년 3월**	1993년***	
유엔감시하남북총선거	40.68	남북한자유총선거	6.0	
중립국감시하남북선거	9.72			
북한만의 선거	1.67			
무력통일	3.10	무력통일	0.6	무력통일 1.5
연방제	4.55	연방정부수립	7.6	
남북협상	24.00	교류협력점진통일	83.0	교류협력합의통일 82.8
		강대국중재중립화	2.7	독일방식흡수통일 15.3
어떤방안이든상관없다	5.18			
기타	1.08		기타	0.3
모르겠다	10.00			

\*국토통일원(1972c); \*\* 국토통일원(1989. 3a); \*\*\*민족통일연구원(1993)

1980년대 이후에는 남북한 사이의 교류협력에 의한 점진적 통일(1989년 83.0%), 남북한의 교류협력에 의한 합의 통일(1993년 82.8%)이 가장 많은 응답비율을 얻고 있다. 독일방식의 흡수통일에 대한 응답비율은 1993년 15.3%에 그치고 있다. 독일통일 과정에서 발생하는 정치, 경제, 사회적 문제를 지켜보면서 흡수통일 방안에 대해서는 그다지 큰 지지를 보이지 않는 것 같다. 그리고 북한이 주장하는 연방제에 대한 지지율도 아주 낮게 나타나고 있다.

8) 이승만정부는 남북통일을 위해 ‘반국가단체’가 불법으로 점거하고 있어서 자유선거가 이루어지지 못하고 있는 북한지역에서 유엔감시하에 북한주민의 의사를 반영하는 민주적 선거를 실시하여 공식으로 남겨둔 대한민국 국회의 의석을 채워야한다고 했다. 이승만정부가 지속적으로 제시한 통일방안은 ‘유엔감시하에 북한지역만의 자유총선거’였다. 자유당정권은 휴전협정 제4항에 따라 한국문제의 평화적 해결을 위해 1954년 5월 제네바에서 열린 고위급정치회담에서 ‘유엔 감시하에 한국헌법질서에 따라 남북한 자유선거 실시’ 방안을 제시한 적도 있으나 공식방안은 언제나 ‘유엔감시하에 북한지역만의 자유총선거’였다. 1957년 3월 자유당 제8차 대회에서 채택한 통일방안도 ‘유엔감시하에 북한지역만의 자유총선거’였다.

9) 4월혁명에 이어 등장한 제2공화국의 허정과도정부와 장면정부는 이승만정부가 주장해 오던 북진통일론을 폐기하였다. 장면정부는, 유엔이 감시하는 가운데 인구비례에 따라 남북한자유총선거를 실시하여 평화적으로 통일정부를 수립한다는 제네바원칙을 통일정책의 기조로 삼았다. 1960. 8. 24. 정일형 외무장관은 외교정책성명에서 ‘대한민국의 통일방안은 유엔감시하의 총선거 실시이며 이에 의한 국민의 자유의사에 따른 통일정부수립’이라고 했고, 장면 국무총리 역시 ‘유엔감시하의 남북총선거’를 통일방안으로 제시한 바 있다. 그리고 1960년 11월 제5대국회는 ‘대한민국헌법 절차에 의해서 유엔감시하에 인구비례에 따라 자유선거’를 통일방안으로 결의하였다. 그러나 장면정부는 미군철수와 남북간의 협상교류는 배제하였다.

1993년 조사에서 '남북한의 교류협력에 의한 합의 통일'을 지지한 응답비율은 60세이상 연령층이 다른 연령층에 비해 약간 낮다. 그대신 '흡수통일'을 지지한 응답비율에서는 60세이상 연령층이 다른 연령층에 비해 약간 높다.

### 통일국가의 형태

통일국가의 미래상을 어떻게 해야 할 것인가에 대한 관심이 늘어나고 있다. 통일이 점점 가까운 현실로 다가오고 있다는 인식과 함께 통일국가의 형태를 둘러싼 논의들이 전개되고 있다.

<표 7> 통일국가의 형태

	1972년*		1988년**		1992년***
자유민주	47.85	남한식	54.5	자유자본	54.6
공산	0.87	북한식	0.0	사회주의	5.7
중립	20.32	새로운체제	41.4	혼합체제	39.7
자유/공산의 연립	10.97	어떤체제도무방	2.3		
모르겠다	20.00	모르겠다	1.9		

\*국토통일원(1972c); \*\*국토통일원(1988); \*\*\*민족통일연구원(1992)

조사결과를 보면, 전기간에 걸쳐서 자유민주주의 체제(1972년 47.85%), 남한식 체제(1988년 54.5%), 자유자본주의 체제(1992년 54.6%)가 가장 많은 응답비율을 얻고 있다. 그 다음이 중립, 자유/공산의 연립(1972년 20.32%, 10.97), 새로운 체제(1988년 41.4%), 혼합체제(1993년 39.7%) 등이다.<sup>10)</sup>

한국인은 기본적으로 자유민주주의를 통일국가의 미래상으로 보고 있다. 그러나 우리가 여기에서 주목해야 할 것은 새로운 체제, 혼합체제라고 한 응답비율이 상당한 정도에 이른다는 것이다. 새로운 체제, 혼합체제란 무엇인가? 통일국가의 미래상에 대해서 묻은 한 조사결과는 이에 보다 구체적인 대답을 제시한다. 다음은 1990년에 실시한 코리아리서치센터의 조사결과이다. (코리아리서치센터, 1990: 34).

- (1) 남한의 자유민주주의체제 45%
- (2) 남한의 자유민주주의체제를 주로 하고 일부 사회주의 적용 45.1%
- (3) 북한의 사회주의체제 1.3%
- (4) 북한의 사회주의체제를 주로 하고 일부 자유민주주의 적용 2.6%
- (5) 어느 방식이든 상관없다 5.7%
- (6) 모르겠다 0.4%

10) 이와 같은 응답분포는 다른 조사결과에서도 나타난다. 코리아리서치센터의 조사에 따르면(1990.8), (1) 남한의 자유민주주의체제 45%, (2) 남한의 자유민주주의체제를 주로 하고 일부 사회주의 적용 45.1%, (3) 북한의 사회주의체제 1.3%, (4) 북한의 사회주의체제를 주로 하고 일부 자유민주주의 적용 2.6%, (5) 어느 방식이든 상관없다 5.7%, (6) 모르겠다 0.4%로 나타났다.

새로운 체제, 혼합체제란 ‘남한의 자유민주주의체제를 주로 하고 일부 사회주의 적용’을 의미하는 것이다. 남한의 자유자본주의를 중심으로 하되 그것을 일정하게 보완하자는 것이며, 통일국가는 현재의 체제 그대로는 안된다는 것이다. 통일후 체제는 분배구조의 개선과 각 부문간 갈등해소 등의 과제를 해결할 수 있는 새로운 체제를 요구한다는 것이다. 이것이 구체적으로 무엇이냐는 문제에 대해서는 학계에서의 논의도 아직 초보적 단계다.11)

특히 어떤 사람들이 혼합체제를 선호하는 경향을 보이는가? 1992년 조사를 배경변수별로 보면, 젊은 층, 고학력층 가운데 ‘혼합체제’를 선호한 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 그리고 근로직 가운데 ‘사회주의체제’를 선호한 사람이 많은 것은 이들의 불만의식이 표출된 것으로 해석된다. (민족통일연구원, 1992: 124)

## 5. 통일을 위한 과제

통일을 위해 남북한은 무엇을 해야 할 것인가? 또한 남한은 무엇을 해야 할 것인가? 이 문제를 알아보기 위해 우선 국민들이 통일의 장애요인을 무엇으로 인식하는가를 물었다.

### 통일의 장애요인에 대한 인식

<표 8> 통일의 장애요인

1972년*	1985년**	1989년***	
강대국의 방관	43.4	강대국이해갈등 28.3	국제적이해대립 22.8
UN능력부족	3.4		
남북이념대립	31.2	남북한 대립 40.3	사상체제의 대립 23.1
			남북한 이질화 21.0
			남북한 상호불신 19.2
북한의 무성의	17.7	북한무력적화정책 21.4	북한지도자무성의 5.6
		정부정책부적절 3.9	한국지도자무성의 4.5
		통일의지부족 2.1	
			남북한내정불안 3.7
		잘모르겠다 4.0	

\*국토통일원(1972c); \*\*경향신문사(1985); \*\*\*국토통일원(1989. 3a)

1972년 조사에서 응답자들은 국제적 요인인 ‘강대국의 방관’(43.4%), ‘UN능력부족’(3.4%)을 가장 중요한 통일의 장애요인으로 꼽았다. 그 다음으로 지적한 것

11) 한국정치학회 편, 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』(1993); 이근, 「통일한국의 새 경제체제: ‘참여시장경제’」, 『북한 통일문제 논문집』(통일원, 1993); 장원석, 「통일이후의 사회경제체제: 우리식 사회적 시장경제의 하나의 시론」, 『경제논집』 제50호

은 한반도 내부요인인 ‘남북이념대립’ (31.2%)이다.

그러나 1985년 조사에서는 이 순서가 바뀐다. 여기에서는 ‘남북한 대립’ (40.3%)이 가장 중요한 요인으로 지적되고 있고, 그 다음이 ‘강대국 이해갈등’ (28.3%)이다. 1989년 조사에서도 마찬가지이다. 가장 많은 응답은 ‘사상체제의 대립’, ‘남북한 이질화’, ‘남북한 상호불신’ 등(23.1%, 21.0%, 19.2%) 남북한의 대립이라는 요인으로 모이고 있고, 국제적 이해 대립(22.8%)은 그 다음이다. 국제환경보다는 남북한의 대립이라는 한반도 내부문제가 더 중요하다는 인식을 가지고 있다.

1989년 조사에서 통일의 장애요인에 대한 배경변수별 지지분포를 보면, 연령이 젊은 층일수록 국제적 요인을 드는 경향이 있고, 연령이 많을수록 민족내부요인을 지적하는 경향이 있다. 직업에서는 학생들이 다른 층에 비해 국제적 요인을 드는 경향을 보인다. (국토통일원, 1989. 3: 115-6)

### 남북한 우선 사업분야

남북한 사이의 대립이 통일의 가장 중요한 장애요인이라면 남북한은 무엇을 해야 할 것인가? 남북한은 그 동안 이 문제에 대하여 의견이 서로 달랐다. 남한은 비정치적 분야의 교류협력을 우선적으로 추진하자는 주장을 해오고 있는 반면 북한은 정치군사적 분야를 우선적으로 강조해왔다.

1972년 조사결과에서는 인도적 교류(81.55%), 문화경제적 교류(10.68)가 압도적인 응답비율을 얻고 있다. 정치적 교류(7.77%)는 아주 적은 비율이다. 그러나 1989년 조사결과에서는 ‘비정치분야부터’ 라는 응답비율이 58.6%로 줄어들고 ‘정치군사분야부터’가 19.0%, ‘두가지를 병행’이 20.6%로 늘어났다. 마찬가지로 1992년 조사에서도 ‘경제교류협력’ (22.0%), ‘체육문화교류’ (6.8%), ‘이산가족 상봉’ (22.2%) 등 비정치분야가 절반 정도를 차지하는 가운데 정치군사적 분야를 말하는 ‘정부간 신뢰구축’ (28.9%), ‘군사적 대결 해소’ (10.8%)가 상당한 응답비율을 얻고 있다. 국민들은 비정치적 분야와 정치군사적 분야가 함께 추진되었으면 좋겠다고 보는 것 같다.

<표 9> 남북한 우선 사업분야

1972년*	1989년**	1992년***
인도적교류 81.55	비정치분야부터 58.60	경제교류협력 22.0
문화경제적교류 10.68		체육문화 교류 6.8
		이산가족 상봉 22.2
정치적교류 7.77	정치군사분야부터 19.0	정부간 신뢰구축 28.9
		군사적 대결 해소 10.8
		북한핵문제 해결 9.3
	두가지를 병행 20.6	
	모르겠다 3.2	

\*국토통일원(1971); \*\*국토통일원(1989. 12c); \*\*\*민족통일연구원(1992)

1992년 조사에서 북한핵문제 해결의 우선순위가 낮은 것(9.3%)은 정부의 핵우선 해결방식과 다르다는 점에서 주목된다. 이 여론조사가 실시된 기간(1992.5.7-17)은 북한이 국제원자력기구에 핵관련 자료를 제출함으로써 북한 핵사찰이 예상되고 있던 시점이었다. 이 기간 동안 북한 핵개발 문제가 언론의 최대 관심사로 부각되고 있었음에도 국민들이 핵문제 해결의 우선 순위를 낮게 평가한 것은 다음과 같은 이유 때문일 것으로 분석된다. 하나는 국민들이 북한핵문제를 확대, 과장하고 있다고 인식하고 있을 가능성이 있다. 다른 하나는 북한핵문제에 대한 인식의 결여로 그것의 심각성을 절박하게 느끼지 못할 가능성이 있다. 또 다른 하나는 핵문제가 국제원자력기구의 핵사찰로 곧 해결될 수 있을 것으로 생각하였을 가능성이 있다. (민족통일연구원, 1992: 107-8)

### 통일실현을 위해 남한이 해야 할 일

통일을 실현하기 위해서 남한이 해야 할 일은 무엇이라고 생각하는가? 이 질문에 대한 응답은 시기에 따라 많은 변화를 보이고 있다.

<표10> 통일실현을 위해 남한이 해야 할 일

	1971년*	1985년**	1989년 3월***		1990년****	
경제건설	30.7	31.1	경제발전	19.6	경제발전	21.9
정치안정	18.2	40.0				
민주발전		18.4	민주주의확립	44.2	정치적 민주화	29.0
국방력강화	23.3	10.5	국방력강화	8.5	국방력 강화	8.1
사회정화	7.8					
			복지사회건설	17.7	사회안정	34.3
국제적 지위향상	4.8					
정신무장의 강화	13.7		이념교육강화	7.3	이념강화	6.6
기타	1.5		기타	2.7	모름/무응답	0.1

1992년*****	
경제력 향상	24.8
국민통합	40.8
민주화정착	25.3
안보태세 강화	9.1

\*국토통일원(1971a); \*\*경향신문사(1985); \*\*\*국토통일원(1989. 3a); \*\*\*\*대륙연구소(1990); \*\*\*\*\*민족통일연구원(1992)

1971년 조사에서는 '경제건설'(30.7%)이 가장 높은 응답비율을 얻고 있는 가운데 '국방력 강화'(23.3%), '정치안정'(18.2%)이 그 뒤를 잇고 있다. 이는 선건설 후통일이라는 정책의 기초하에 경제건설에 온 국가적 역량을 투입하던 당시의 상황을 잘 반영하고 있다.

그러나 1985년 조사에서는 '정치안정'(44.2%), '경제건설'(31.1%), '민주발전'(18.4%), '국방력 강화'(10.5%)의 순을 보이고 있다. 이 시기는 전두환정부의 폭압적 권위주의세력과 민주세력 사이의 정치투쟁이 고양되기 시작하던 때였다. 따라서 정치는 대단히 불안정한 조짐을 보이고 있었다. 1989년 조사에서는 '민주주의 확립'(44.2%)이 가장 많았다. 이 시기에는 1987년 6월 민주항쟁을 정점으로 민주화가 점차 진행되고 있었다. 1990년 조사에서는 '사회안정'(34.3%), 1992년 조사에서는 '국민화합'이 가장 많은 응답비율을 보이고 있는데, 이 시기에는 민주화가 진행되는 과정에서 노사관계 등 사회통합이 중요한 문제로 제기되고 있었다.

각 시기마다 사회전체가 직면하고 있던 중요한 시대적 과제가 '통일 실현을 위해 남한이 해야 할 일'로 지적되고 있다. 현재로서는 김영삼정부가 추진하고 있는 개혁이 통일에 좋은 영향을 미칠 것으로 인식되고 있다. (민족통일연구원, 1993: 112)<sup>12)</sup>

## 6. 통일의 대내적 조건에 대한 인식

통일정책을 둘러싼 중요한 국내정치적 쟁점이 몇가지 있다. 주한미군 철수, 국기보안법 개폐, 팀스피리트훈련 문제가 그것들이다. 이 문제는 북한이 남북대화의 전제조건으로 계속 주장해오던 것이고, 또한 남한내부에서도 중요한 정치적 쟁점으로 제기되어오던 것이다.

### 주한미군 철수에 대한 의견

<표11> 주한미군 철수에 대한 의견

			단위	%	
1972년 11월*	1989년 12월**	1993년 6월***			
철수	3.93	당장 철수	4.20	전면철수	8.8
		지금부터점진철수	21.80	단계감축	42.8
당분간 철수불가	39.77	방위력충분시철수	56.30	현상유지	40.9
통일시까지 철수불가	42.27	무력남침포기시철수	17.60	단계증가	2.7
				대폭증가	0.8
하든 안하든 무관	9.10	아무래도 무방	12.07		
모르겠다	4.43	무응답	0.69	모르겠다	4.1

\* 국토통일원(1972c); \*\* 국토통일원(1989.12b); \*\*\* 민족통일연구원(1993)

12) 새정부가 추진하고 있는 개혁이 통일에 어떤 영향을 줄 것이라고 생각하십니까라는 질문에 '매우 좋은 영향을 미칠 것이다' 9.1%, '좋은 영향을 미칠 것이다' 57.7%, '별 영향이 없을 것이다' 30.3%, '나쁜 영향을 미칠 것이다' 1.3%, '매우 나쁜 영향을 미칠 것이다' 0.1%, '모르겠다' 1.4%라고 대답했다. 개혁정책이 통일에 긍정적 효과를 가져올 것이라고 평가하는 사람들이 전체의 66.8%나 차지하고 있다. (민족통일연구원, 1993: 112)



주한미군철수에 대한 의견은 '철수'가 점점 많아지고 있다.(1972년 3.93%, 1989년 26.0%, 1993년 51.6%) 이는 남한 스스로의 안보능력에 대한 자신감, 민족적 자주의식의 성장으로 해석할 수 있겠다.

그러나 1993년 현재 '철수'는 51.6%, '현상유지' 및 '증가'는 44.4%이다. 찬성과 반대가 비슷한 분포를 이루고 있다. 미군철수 문제에 대한 국민의식은 어느 한쪽이 지배적이지 않은 상황이다.

연령에서는 20대의 젊은 층이, 지역적으로는 전라도지역이, 학력에서는 고학력층이 주한미군의 철수에 대해 상대적으로 높은 지지를 보이고 있다.(민족통일연구원, 1993: 121-3)

### 국가보안법 개폐에 관한 국민여론

국가보안법 개폐에 관한 국민여론은 가장 많은 사람들이 현행 국가보안법의 '신축적 개정'(56.8%), '철폐'(14.1%)를 지지하는 가운데 '현행유지'(21.6%)가 다음의 순서를 보이고 있다.13) 개정 혹은 폐지를 요구하는 사람들이 압도적으로 많다.

1989년과 비교할 때 '현행유지'가 조금 늘어난 것은 1991년에 국가보안법 개정이 이루어진 효과로 보인다.

<표12> 국가보안법 개정에 관한 국민여론

		단위 %	
1989년*		1993년**	1994년***
현행유지	16.0	강화 5.1	현행유지 21.6
부분내용보완 유지	47.7	현행유지 16.7	신축적 개정 56.8
대체입법	20.4	수정보완 38.1	
전면폐지	15.5	대체입법 22.4	
무응답	0.5	폐지 10.4	철폐 14.1
		무응답 7.3	잘모름 7.5

\* 서울대학교 사회과학대학 부설 인구 및 발전문제연구소(1990)

\*\* 민족통일연구원(1993)

\*\*\*월간중앙(1994.4)

13) 코리아리서치센터(1990)의 조사결과도 참조. 「북한이 우리나라의 국가보안법을 들고 나온 것에 대해 어떻게 생각하십니까?」에 대한 응답비율은 다음과 같다. (1) 북한측의 안전관계 법률을 동시에 철폐하지 않는 한 전혀 의미없는 조건이다.(18.2%) (2) 단순히 남북교류를 반대하기 위한 선전용이다.(34.5%) (3) 체제유지와 관련된 법은 대내적인 문제이므로 간여할 일이 아니다.(7.8%) (4) 굳이 국가보안법이 남북교류에 장애가 된다면 북한의 안전 관계법률과 함께 논의하는 것도 좋다.(29.3%) (5) 아예 국가보안법을 철폐하는 것도 바람직하다.(8.5%) (6) 모르겠다.(1.7%)

연령별로는 20대의 젊은 층이, 지역별로는 전라도지역이, 학력별로는 고학력자들이 국가보안법의 개정, 혹은 폐지에 대한 지지율이 상대적으로 높다.(민족통일연구원, 1993: 118-120)

### 팀스피리트훈련 중지에 대한 의견

팀스피리트훈련 중지에 대한 의견도 찬성에 대한 지지율이 조금 늘어나는 추세에 있는 가운데 찬반양론이 비슷한 분포를 보이고 있다. 1993년 조사결과를 보면, '완전중단' 혹은 '축소'가 모두 43.8%이고 현상유지가 47.1%를 이루고 있다.

<표13> 팀스피리트훈련 중지에 대한 의견  
단위 %

1990년*		1993년**	
전적으로 찬성	7.8	완전중단	9.4
대체로 찬성	25.3	축소	34.4
대체로 반대	44.3	현상유지	47.1
전적으로 반대	21.7		
모름/무응답	0.8	모름	9.1

\* 대륙연구소(1990); \*\* 민족통일연구원(1993)

연령에서 20대 젊은층, 지역에서는 전라도, 학력에서 고학력층이 축소, 중단을 지지하는 비율이 상대적으로 높다.(민족통일연구원, 1993: 127-130)

### 대북 창구단일화 정책에 대한 평가

정부의 대북 창구단일화 정책에 대한 평가는 정부의 정책을 지지하는 쪽이 훨씬 더 많다.

<표14> 대북 창구단일화 정책에 대한 평가

1989년*		1992년**		1993년***	
매우 필요하다	41.0	적극찬성	7.5	접촉금지	1.2
약간 필요하다	35.2	대체찬성	28.0	현절차유지	63.1
별로 필요치 않다	17.2	대체반대	41.5	신고로 즉함	27.3
전혀 필요치 않다	5.9	적극반대	23.0	허가 불필요	7.8
무응답	0.7			모르겠다	0.6

\*연세대학교 인문과학연구소(1989); \*\*민족통일연구원(1992);

\*\*\*민족통일연구원(1993)

1989년 국토통일원의 조사결과도 마찬가지이다. 「요즈음 학생, 종교인, 문인,

학자들 사이에서 독자적으로 북한측과 접촉/교류를 추진하려는 움직임이 있습니다. 이와 같이 사회 각 집단에서 정부와 관계없이 독자적으로 북한과 접촉/교류를 하려는 것이 통일에 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까?」라는 질문에 응답자들은 다음과 같은 태도를 보였다. (국토통일원, 1989.12c: 23)

(1) 많은 도움이 된다	9.3	} 31.2
(2) 약간 도움이 된다	21.9	
(3) 그다지 도움이 되지 않는다	29.0	} 64.8
(4) 거의 도움이 되지 않는다	35.8	
(5) 모르겠다	4.1	

민간부문의 독자적 북한 접촉/교류가 통일에 도움이 되지 않는다고 부정적으로 평가하는 견해가 도움이 된다는 견해의 두배 가량 되는 것으로 나타났다. 국민들은 정부주도하의 대북접촉을 선호하는 경향을 보인다.

그러나 민간부문의 독자적 북한 접촉/교류가 통일에 도움이 된다는 견해는 저연령층(18-19세 39.2%, 30-39세 32.7%, 40-49세 26.4%, 50세이상 19.8%), 그리고 고학력층(국졸이하 23.7%, 중졸 27.5%, 고졸 29.4%, 대재이상 47.1%)일수록 상대적으로 더 많고, 전라지역 거주자층에서는 도움이 된다는 견해(49.3%)가 도움이 되지 않는다는 견해(45.1%)보다 약간 더 많이 나왔다. (국토통일원, 1989.12c: 24)

## 7. 맺음말

지금까지 살펴본 통일문제에 대한 국민의식의 변화를 요약하면서 그것으로부터 몇가지 함축을 얻고자 한다. 변화는 첫째, 시계열적으로 일어나는 변화와 둘째, 시민사회내부에서 수직적, 수평적으로 일어나는 의식의 분화 현상이다.

### 통일문제에 대한 국민의식의 시계열적 변화

(1) 통일에 대한 관심도는 대단히 높다. 그리고 그것은 지속적이다. 남북관계의 진전에 따라 관심도는 더욱 높아지는 경향을 보인다.

(2) 통일을 바라는 가장 중요한 이유는 이산가족의 고통해소와 단일민족의 재결합과 같은 정서적 효과 때문이다. 경제적, 정치군사적 효과는 그 다음이라고 생각하고 있다. 특히 경제적 효과에 대한 지지는 줄어들고 있다. 그것은 독일통일과정의 교훈으로부터 얻은 생각이라고 해석할 수 있다.

(3) 한반도에서 전쟁 가능성이 있다는 응답비율이 점차 줄어드는 가운데 전쟁 가능성이 없다는 응답비율과 거의 비슷한 수준을 유지하고 있다. 북한의 군사력이 남한에 비해 우월하다는 판단을 가지고 있으면서도 전쟁 가능성이 있다는 비율이 줄어드는 이유는 북한의 경제적 정치외교적 어려움이 알려지면서 남한의 전체적 국력이 북한에 비해 낫다는 인식을 갖게 된 때문일 것이다.

(4) 전쟁의 가능성이 줄어들고, 통일의 가능성이 점점 커지고 있다는 인식이

늘어나고 있다. 이는 남북한의 접촉과 대화가 빈번해지면서 가지게 된 생각의 변화이다. 그와 같은 맥락에서 통일의 시기도 가깝게 다가올 것이라는 예측이 급격히 늘어나고 있다.

(5) 통일방안에 대해서는 1970년대초에 유엔감시하 남북총선거라는 방안에 대한 지지가 가장 높았으나 1980년대에 와서는 교류협력에 의한 점진적 합의통일이 가장 많은 지지를 얻고 있다. 독일방식의 흡수통일은 그다지 많은 지지를 얻지 못하고 있다.

(6) 통일국가의 형태는 현재 남한이 취하고 있는 자유민주주의가 계속 가장 많은 지지를 얻고 있으나 새로운 체제, 혼합체제에 대한 선호도 상당한 정도 있다는 사실이 확인된다. 이것은 통일국가의 미래상이 지금 남한과 같은 체제는 아니라는 것을 말한다.

(7) 통일의 장애요인으로 1970년대초의 조사에서는 국제적 요인이 가장 중요한 것으로 지적되었으나 1980년대에 들어와서는 남북한의 민족내부요인이 가장 큰 응답비율을 얻고 있다.

(8) 남북한이 통일을 위해 우선적으로 해야 할 사업으로는 1970년대초부터 일관되게 비정치적 분야가 가장 중요한 것으로 지적되고 있다. 그러나 1980년에 들어와서는 비정치적 분야와 함께 정치군사적 분야가 병행되어야 한다는 응답비율이 늘어나고 있다.

(9) 통일실현을 위해 남한이 해야 할 일로 1970년대초에는 경제발전이 가장 많은 지지를 얻었으나 1980년대에는 정치안정, 민주화, 국민화합 등이 지적되고 있다.

(10) 통일의 대내적 조건으로 주한미군 철수, 국가보안법 폐제, 팀스피리트훈련 중지 등에 대해서는 대체로 찬성율이 늘어나는 추세에 있으나 찬반 양론이 아직은 비슷한 상황이라고 할 수 있다.

(11) 정부의 대북 창구단일화 정책은 여전히 다수의 우월한 지지를 얻고 있다.

통일문제에 대한 국민의식의 시계열적 변화는 합리화, 현실화라는 말로 요약할 수 있다. 「분단의 고통으로부터 생겨난 원한과 공포」에 기초한 비합리적이고 비현실적인 지식, 정서, 판단에서 벗어나고 있다는 것이다. (1) 이와 같은 변화는 일차적으로 시민사회의 성장에 기인하는 것이다. 즉 「분단의 고통으로부터 생겨난 원한과 공포」로부터 자유로운 새로운 세대가 성장하여 북한, 통일문제에 대한 보다 정확하고 많은 정보와 관심을 가지고 자율적인 판단을 내릴 수 있는 사회적 역량이 축적되었기 때문이다. 통일문제를 특정 정파의 권력투쟁을 위한 자원으로 사용하기 위해서 사실을 왜곡하고 이데올로기화하는 일은 더 이상 실효성을 가질 수 없게 되었다. (2) 세계적 수준에서 냉전체제가 해체되고 1980년대말부터 남북한 관계가 급진전되기 시작한 것도 그 하나의 요인일 것이다. 남북관계의 개선은 국민들의 통일에 대한 기대를 늘어나게 했으며 새로운 인식을 가지게 했다. 남북한관계가 진전됨으로써 국민들은 통일문제를 정서적이고 관념적인 차원에서가 아니라 각자의 생활상의 이해와 연결시켜 생각하기 시작했다. 이러한 것들이 통일문제에 대한 국민의식의 합리화, 현실화에 기여하였다.

학자들 사이에서 독자적으로 북한측과 접촉/교류를 추진하려는 움직임이 있습니다. 이와 같이 사회 각 집단에서 정부와 관계없이 독자적으로 북한과 접촉/교류를 하려는 것이 통일에 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까?」라는 질문에 응답자들은 다음과 같은 태도를 보였다. (국토통일원, 1989.12c: 23)

(1) 많은 도움이 된다	9.3	} 31.2
(2) 약간 도움이 된다	21.9	
(3) 그다지 도움이 되지 않는다	29.0	} 64.8
(4) 거의 도움이 되지 않는다	35.8	
(5) 모르겠다	4.1	

민간부문의 독자적 북한 접촉/교류가 통일에 도움이 되지 않는다고 부정적으로 평가하는 견해가 도움이 된다는 견해의 두배 가량 되는 것으로 나타났다. 국민들은 정부주도하의 대북접촉을 선호하는 경향을 보인다.

그러나 민간부문의 독자적 북한 접촉/교류가 통일에 도움이 된다는 견해는 저연령층(18-19세 39.2%, 30-39세 32.7%, 40-49세 26.4%, 50세이상 19.8%), 그리고 고학력층(국졸이하 23.7%, 중졸 27.5%, 고졸 29.4%, 대재이상 47.1%)일수록 상대적으로 더 많고, 전라지역 거주자층에서는 도움이 된다는 견해(49.3%)가 도움이 되지 않는다는 견해(45.1%)보다 약간 더 많이 나왔다. (국토통일원, 1989.12c: 24)

## 7. 맺음말

지금까지 살펴본 통일문제에 대한 국민의식의 변화를 요약하면서 그것으로부터 몇가지 함축을 얻고자 한다. 변화는 첫째, 시계열적으로 일어나는 변화와 둘째, 시민사회내부에서 수직적, 수평적으로 일어나는 의식의 분화 현상이다.

### 통일문제에 대한 국민의식의 시계열적 변화

(1) 통일에 대한 관심도는 대단히 높다. 그리고 그것은 지속적이다. 남북관계의 진전에 따라 관심도는 더욱 높아지는 경향을 보인다.

(2) 통일을 바라는 가장 중요한 이유는 이산가족의 고통해소와 단일민족의 재결합과 같은 정서적 효과 때문이다. 경제적, 정치군사적 효과는 그 다음이라고 생각하고 있다. 특히 경제적 효과에 대한 지지는 줄어들고 있다. 그것은 독일통일과정의 교훈으로부터 얻은 생각이라고 해석할 수 있다.

(3) 한반도에서 전쟁 가능성이 있다는 응답비율이 점차 줄어드는 가운데 전쟁 가능성이 없다는 응답비율과 거의 비슷한 수준을 유지하고 있다. 북한의 군사력이 남한에 비해 우월하다는 판단을 가지고 있으면서도 전쟁 가능성이 있다는 비율이 줄어드는 이유는 북한의 경제적 정치외교적 어려움이 알려지면서 남한의 전체적 국력이 북한에 비해 낫다는 인식을 갖게 된 때문일 것이다.

(4) 전쟁의 가능성이 줄어들고, 통일의 가능성이 점점 커지고 있다는 인식이

늘어나고 있다. 이는 남북한의 접촉과 대화가 빈번해지면서 가지게 된 생각의 변화이다. 그와 같은 맥락에서 통일의 시기도 가깝게 다가올 것이라는 예측이 급격히 늘어나고 있다.

(5) 통일방안에 대해서는 1970년대초에 유엔감시하 남북총선거라는 방안에 대한 지지가 가장 높았으나 1980년대에 와서는 교류협력에 의한 점진적 합의통일이 가장 많은 지지를 얻고 있다. 독일방식의 흡수통일은 그다지 많은 지지를 얻지 못하고 있다.

(6) 통일국가의 형태는 현재 남한이 취하고 있는 자유민주주의가 계속 가장 많은 지지를 얻고 있으나 새로운 체제, 혼합체제에 대한 선호도 상당한 정도 있다는 사실이 확인된다. 이것은 통일국가의 미래상이 지금 남한과 같은 체제는 아니라는 것을 말한다.

(7) 통일의 장애요인으로 1970년대초의 조사에서는 국제적 요인이 가장 중요한 것으로 지적되었으나 1980년대에 들어와서는 남북한의 민족내부요인이 가장 큰 응답비율을 얻고 있다.

(8) 남북한이 통일을 위해 우선적으로 해야 할 사업으로는 1970년대초부터 일관되게 비정치적 분야가 가장 중요한 것으로 지적되고 있다. 그러나 1980년에 들어와서는 비정치적 분야와 함께 정치군사적 분야가 병행되어야 한다는 응답비율이 늘어나고 있다.

(9) 통일실현을 위해 남한이 해야 할 일로 1970년대초에는 경제발전이 가장 많은 지지를 얻었으나 1980년대에는 정치안정, 민주화, 국민화합 등이 지적되고 있다.

(10) 통일의 대내적 조건으로 주한미군 철수, 국가보안법 개폐, 팀스피리트훈련 중지 등에 대해서는 대체로 찬성율이 늘어나는 추세에 있으나 찬반 양론이 아직은 비슷한 상황이라고 할 수 있다.

(11) 정부의 대북 창구단일화 정책은 여전히 다수의 우월한 지지를 얻고 있다.

통일문제에 대한 국민의식의 시계열적 변화는 합리화, 현실화라는 말로 요약할 수 있다. 「분단의 고통으로부터 생겨난 원한과 공포」에 기초한 비합리적이고 비현실적인 지식, 정서, 판단에서 벗어나고 있다는 것이다. (1) 이와 같은 변화는 일차적으로 시민사회의 성장에 기인하는 것이다. 즉 「분단의 고통으로부터 생겨난 원한과 공포」로부터 자유로운 새로운 세대가 성장하여 북한, 통일문제에 대한 보다 정확하고 많은 정보와 관심을 가지고 자율적인 판단을 내릴 수 있는 사회적 역량이 축적되었기 때문이다. 통일문제를 특정 정파의 권력투쟁을 위한 자원으로 사용하기 위해서 사실을 왜곡하고 이데올로기화하는 일은 더 이상 실효성을 가질 수 없게 되었다. (2) 세계적 수준에서 냉전체제가 해체되고 1980년대말부터 남북한 관계가 급진전되기 시작한 것도 그 하나의 요인일 것이다. 남북관계의 개선은 국민들의 통일에 대한 기대를 늘어나게 했으며 새로운 인식을 가지게 했다. 남북한관계가 진전됨으로써 국민들은 통일문제를 정서적이고 관념적인 차원에서가 아니라 각자의 생활상의 이해와 연결시켜 생각하기 시작했다. 이러한 것들이 통일문제에 대한 국민의식의 합리화, 현실화에 기여하였다.

## 통일에 대한 국민의식의 분화

통일에 대한 국민의식의 변화에서 다음으로 지적해야 할 사항은 의식의 수직적 수평적 분화이다. 우선 정부의 정책과 다른, 혹은 비판적인 견해들이 표출되는 수직적 분화가 이루어지고 있으며, 수평적으로도 인구학적 변수, 사회경제적 변수, 문화적 변수에 따라서 집단별 차이가 뚜렷해지고 있다는 것이다.

그 가운데 몇가지 중요한 것을 간추린다면, 우선 우리가 흔히 새로운 세대라고 칭하는 청년 학생층의 동향이다. 이 계층의 통일문제에 대한 의식은 다른 계층에 비해 두드러진 차이를 보인다.<sup>14)</sup> 이들은 통일문제에 대한 관심은 나이가 많은 층에 비해 적고, 통일의 당위성에 대해서도 정서적 측면보다는 현실적 측면에 보다 많이 강조한다. 이들은 통일의 당위성보다는 방법론을 중요시한다. 전쟁 가능성에 대해서도 크게 염려하지 않고, 통일국가의 형태에서도 혼합체제에 대한 지지도가 다른 연령층에 비해 높다. 통일의 장애요인에 대한 인식에서도 국제적 요인을 강조하는 경향이 있다. 주한미군 철수, 국가보안법 개폐, 팀스피리트훈련 중지 등을 강하게 주장하며, 정부의 대북 창구단일화 정책에 대해서도 대단히 비판적이다. 말하자면, 이들이 「분단의 고통으로부터 생겨난 원한과 공포」로부터 가장 자유로운 계층이다.

다른 하나는 지역변수 가운데 전라도 지역의 동향이다. 이 지역은 통일의 대내적 조건인 주한미군 철수, 국가보안법 개폐, 팀스피리트훈련 중지 등에 대해 상대적으로 높은 지지율을 보이고 있고, 정부의 대북 창구단일화 정책에 대해 비판적이다. 다른 변수를 통제하여 분석해 보아도 전라도의 지역변수는 강한 설명력을 가지고 있다.<sup>15)</sup> 이것은 이 지역의 특정한 정치성향이 단순한 비합리적 지역파당성이 아니라 이른바 역사적 진보성, 지역주의를 넘어서는 민족적 수준에서의 보편성을 가지고 있다는 사실을 보여주고 있다. 그것은 두말할 나위도 없이 1980년 광주민중항쟁의 경험과 오랜 기간에 걸쳐 군부권위주의세력과 싸워온 정치적 경험으로부터 나온 것이라고 생각된다.

## 통일논의의 활성화

이와 같은 시계열적 변화와 시민사회내부의 수직적 수평적 분화가 진행되는 상황에서 우리가 고려해야 할 사항은 통일논의를 활성화해야 한다는 것이다. 통일 정책이야말로 사회구성원 모두의 생활상의 이해가 걸린 민족적 과제이며, 다른 어떤 정책보다도 사회구성원들의 자발적 참여와 동의가 필요한 것이다. 따라서 이 문제에 관한 서로 다른 의견들이 폭넓게 교환되고 비평을 받아 논리적으로나 현실적으로 검증되는 작업이 무엇보다 필요한 것이다.

통일논의의 자유가 어느 정도까지 허용될 수 있는가에 대해서는 이견이 있을

14) 청년학생층의 통일관에 대한 설명은 「동아일보」 1993년 10월 17일자 “신세대-통일관”을 참조하시오.

15) 김태일, 「국가보안법의 사회적 지지기반에 관한 ‘오더드 로짓’ 분석」(미발표 원고)

수 있지만, 다음 여론조사결과가 보여주고 있듯이 우리사회에는 아직 통일논의가 충분히 허용되지 못하다는 것이 일반적인 여론이다. 통일논의의 허용범위를 묻는 질문에 대해 “통일논의를 완전개방하라”는 의견이 48.55%로서 가장 많았다. (국토통일원, 1989.12b: 77) 20대의 젊은 층, 고학력층, 특히 학생층이 완전개방에 응답한 비율이 상대적으로 높다. (국토통일원, 1989.12b: 81)

<표15> 통일논의의 허용범위

	단위 %	
	1989. 3	1989. 12
완전허용	29.5	완전개방 48.55
한계허용	66.6	제한허용 38.40
절제/규제	2.9	제한 11.70
관심없음	0.7	
기타	0.4	무응답 1.35

\* 국토통일원(1989. 3a); \*\*국토통일원(1989.12b)

국민적 합의의 도출방법에 대한 질문에서도 이와 같은 여론의 동향이 발견된다. 여론청취에 더욱 적극적이어야 하고, 통일논의를 활성화하고, 통일정책결정을 위한 여론수렴과정에 민간부문의 의사를 투입할 수 있는 방안을 강구해야 한다는 의견이 지배적이다.

<표16> 국민적 합의의 도출 방법

통일논의의 주도세력(1972)	통일여론수렴방안(1989. 3)		
전국민간의 활발한 논의	40.17	민간협의체를 통한 의견수렴, 국회결의	39.6
정부주도	35.62	민간, 국회, 정부 3자통합기구 심의확정	35.1
언론/학계 주도	10.97	행정부 의견수렴, 국회동의	19.6
정당/사회단체 주도	8.17	국회 논의 결정	4.2
모르겠다	5.08	행정부 주도 자체 보완	1.5

국민적 합의도출 방안(1993)

민간통일운동 육성	22.3
통일논의 활성화	21.3
여론청취	31.5
정부정책 적극 홍보	19.6
기존 통일단체 재편	3.0
기타	2.3

\*국토통일원(1972. 11c); \*\*국토통일원(1989. 3a); \*\*\*민족통일연구원(1993)



## 통일운동의 방향과 과제

통일문제에 대한 국민의식의 변화는 민간통일운동 영역에도 새로운 방향과 과제의 모색을 요구하고 있다. 우리가 앞에서 지적했던 것처럼 그간의 냉전적 선동에 앞장섰던 관변통일운동과 혁명적 선동에 나섰던 학생, 재야 통일운동은 양극단적 성격을 지양하는 새로운 전망을 찾아야 할 것 같다.<sup>16)</sup>

첫째, 민간통일운동은 남북한 당국으로부터 자율성을 가지고 있어야 한다. 남한의 관변통일운동 단체처럼 정부당국에 의존하게 될 경우 국민들에 대한 설득력이 줄어들 것이며, 학생, 재야 통일운동 조직처럼 북한당국의 노선에 충실할 경우에도 마찬가지로 국민들에 대한 설득력을 잃어버릴 것이다. 무엇보다 자율적인 민간단체로서 국민들에게 신뢰를 얻어야 통일운동은 자리를 잡을 수 있을 것이다.

둘째, 통일운동은 시민사회의 균형있는 발전을 위해 남북한 사회통합을 위한 사업을 추진하여야 할 것 같다. 홀거 하이데(Holger Heide)가 독일의 경험으로부터 “민족적 통일과 사회적 분열”에 대해 말하고 있듯이,<sup>17)</sup> 두개의 체제를 정치제도적으로 합치는 것은 통일의 한낱 출발일 뿐이다. 통일의 완성은 사회통합에서 이루어지며, 사회통합은 일차적으로 통일운동의 몫이다. 사회통합을 위해서는 「통일교육」이 필요할 것이다. 남한과 북한이 편견없이 서로를 바라볼 수 있도록 이해시키는 통일교육에 많은 노력이 있어야 할 것이다. 체제와 사고방식, 생활방식의 차이를 서로 인정하는 바탕위에서 마음의 벽을 허무는 일이 필요하며 그것은 민간 통일운동이 맡아야 한다.

셋째, 국가의 통일정책을 감시하는 역할을 해야 할 것이다. 통일정책의 감시는 통일문제를 정권안보에 이용한 사례들에 비추어볼 때 대단히 중요하다. 시민사회의 통일운동은 국가가 통일에 관한 정보를 왜곡하거나 축소하지 않고 국민들에게 잘 전달되는지를 감시해야 할 것이다. 통일운동은 국가의 관료적 타성을 극복할 수 있도록 비판의 자극을 줄 수 있어야 한다. 경우에 따라서는 시민사회의 단체들이 가지고 있는 훌륭한 구상들을 정부당국에 제시해야 한다. 그리고 국회가 통일을 위해서 얼마나 전향적인 자세를 가지고 노력을 하고 있는지에 대해서도 감시를 해야 한다. 국회의원들이 통일문제에 대해서 어느 정도의 식견과 비전을 가지고 있는지도 확인해야 한다. 의정감시활동을 말하는 것이다.

넷째, 통일운동은 정부와 불필요한 대결을 지양하고, 정부의 창구단일화 원칙을 지켜야 한다. 그 동안 통일운동에서 제기되어온 주요한 쟁점의 하나는 창구단일화 문제였다. 정부의 창구단일화 원칙은 여러곳으로부터 도전을 받아 왔다. 가장 큰 도전은 무엇보다도 북한의 통일전선전술이다. 북한은 한국 정부의 창구단일화 원칙을 무시하면서 남한내에 있는 북한에 우호적인 정치사회세력들과 직접 접촉을 시도하려고 한다. 한국의 학생, 재야 통일운동세력들도 정부의 창구단일화 원칙에 동의하지 않고 있다. 북한이 통일전선전술을 포기하지 않는

16) 김태일, 「국가, 시민사회, 그리고 통일운동」(고려대 아세아문제연구소 주최 한반도 통일에 관한 국제학술세미나 발표논문, 1993)

17) 홀거 하이데, “민족적 통일과 사회적 분열 - 독일에서 얻을 수 있는 교훈”, 「창작과 비평」(1993/봄), pp.337-356.

이상 한국의 창구단일화 정책은 지속 유지되어야 하리라고 본다. 정부의 규율과 통제의 정도를 점차 줄여나가는 준비는 필요할 것이다. 통일운동은 정부의 창구 독점은 비판하되 창구단일화는 인정해야 한다. 실정법을 뛰어넘는 북한방문과 같은 방법이 당시로서는 어떤 불가피한 측면이 있었는지는 모르지만 적어도 지금으로서는 정부의 사전 승인이나 협력을 배제한 비밀접촉, 자주적 교류론 등은 바람직하지 못하다.

다섯째, 통일운동은 자신의 의사를 알리는 합리적인 방법을 찾아야 한다. 과거 학생·재야 통일운동이 했던 것처럼 대중집회와 시위방식을 계속한다든지 판문점 진출과 같은 방식을 고수한다면 국민들의 신뢰감을 얻지 못할 것이다. 지금까지 학생·재야 통일운동은 바리케이드를 사이에 두고 정부 공안기관의 물리적 힘과 충돌하는 방식으로 진행되었다. 그러나 앞으로 남북한 문제의 논의는 정치적 토론과 타협을 통해 합의점을 모색하는 방향으로 나아가야 한다. 통일문제 논의의 장은 '바리케이드'로부터 의사당의 발코니(balcony)로 옮겨가야 한다.

## 참 고 문 헌

- 서울대학교행정대학원 부설 행정조사연구소, 1969, 「국토통일에 관한 여론조사」
- 국토통일원, 1971a, 「국토통일에 대한 국민여론조사」
- 국토통일원, 1971b, 「노동자 여론조사 결과분석」
- 국토통일원, 1971c, 「통일 및 반공교육에 관한 여론조사」
- 국토통일원, 1972a, 「남북공동성명 이후의 대학생의 통일 및 안보가치관 조사」
- 국토통일원, 1972b, 「통일 및 안보가치관에 대한 여론조사」
- 국토통일원, 1972c, 「국토통일에 관한 국민여론조사」
- 고려대학교 부설 노동문제연구소, 1972, 「통일문제에 관한 이산가족의 의견조사」
- 국토통일원, 1973a, 「대학생의 통일의식의 진단과 개선에 관한 연구」
- 국토통일원, 1973b, 「국토통일에 관한 지식인 여론조사」
- 국토통일원, 1974, 「계층별 통일안보관 조사」
- 국토통일원, 1975a, 「통일안보에 관한 여론조사」
- 국토통일원, 1975b, 「청소년의 통일의식」
- 국토통일원, 1976, 「통일문제 여론변동 종합분석, 1969-1975」
- 국토통일원, 1977, 「국민의 통일의식 계도에 관한 연구」
- 국토통일원, 1978, 「한국인의 한반도 평화관」
- 국토통일원, 1979, 「통일안보에 관한 여론조사」
- 국토통일원, 1981, 「전국 대학생 통일문제 및 국가관 의식구조 실태조사」
- 북한연구소, 1983, 「청소년통일의식에 관한 여론조사」
- 국토통일원, 1985a, 「통일문제에 대한 대학생의 의식구조 연구」
- 국토통일원, 1985b, 「대학생, 종교인 통일문제 의견조사」
- 경향신문사, 1985, 「제10회 국민의식조사, 분단상황과 통일문제에 관한 전국국민의식조사결과」
- 서강대학교 동아연구소, 1985, 「한국인의 통일의식 변화추세」
- 국토통일원, 1986, 「통일문제에 관한 국민여론조사」
- 한국리서치, 1988, 「주한미군에 관한 여론조사」
- 국토통일원, 1988, 「국민여론조사결과」
- 국토통일원, 1989. 3a, 「통일문제에 관한 국민의견조사」
- 국토통일원, 1989. 12b, 「통일문제에 관한 국민의견조사」
- 국토통일원, 1989. 12c, 「한민족공동체통일방안에 관한 국민여론조사보고서」
- 서울대학교 사범대 교육연구소, 1989, 「한국인의 이념성향에 관한 조사연구」
- 연세대학교 인문과학연구소, 1989, 「6.25전쟁관련 국민의식조사」
- 서울대학교 사회과학대 부설 인구 및 발전문제연구소, 1990, 「전환기의 한국사회: 89국민의식조사」

- 대륙연구소 사회조사본부, 1990, 「6.25 40주년 국민의식조사」
- 코리아리서치센터, 1990, 「광복 45주년 계기 국민의식조사 결과」
- 민주평화통일정책자문회의 사무처, 1990, 「한민족공동체통일방안 및 북방 정책에 관한 여론조사 보고서」
- 민주평화통일정책자문회의 사무처, 1990, 「남북교류개막과 통일정책에 관한 여론조사 보고서」
- 국토통일원, 1990, 「통일정책추진에 관한 국민여론조사 보고서」
- 통일원, 1991, 「통일문제에 관한 해외동포 여론조사 - 아/태지역교민을 중심으로 -」
- 민주평화통일정책자문회의, 1992, 「통일정책 추진에 관한 설문조사보고서 -민주평화통일자문위원(국내)-」
- 민주평화통일정책자문회의, 1992, 「통일정책 추진에 관한 설문조사보고서 -민주평화통일자문위원(해외)-」
- 동서조사연구소, 1992, 「6.25 42주년 계기 국민의식조사 결과」
- 코리아리서치센터, 1992, 「광복47주년계기 국민의식조사 결과」
- 통일원, 1993, 「남북한 현안문제에 대한 여론조사(전문가)」
- 한국청년문화연구원, 1993, 「중부지역 청년층의 통일의식조사」
- 민주평화통일정책자문회의 사무처, 1994, 「북한핵 관련 국민 여론조사 결과보고서」

# 김영삼 정부의 통일정책 분석

An Analysis of Kim Young Sam Administration's Reunification Policy

김 강 녕  
Kang Nyeong Kim  
(조화정치연구원)



# 金 泳三 政府의 統一政策 分析

金 江 寧(조화정치연구원)

## I. 序論

세계는 지금 엄청난 변화를 겪고 있다. 그 가운데 지난 수년간 우리는 누구도 예측하지 못했던 역사적 大變革을 경험하였다. 1980년대 중반이후 가속화된 사회주의권의 정치-경제적 변혁은 결국 소련-동구의 붕괴라는 엄청난 결과를 야기함으로써 國際秩序의 脫冷戰的 雰圍氣를 고조시켰다. 오늘날 거의 모든 국가들은 새로운 국제질서의 형성과정에서 기존의 이념-군사적 대립 보다는 和解-協力을 바탕으로 한 평화정착과 경제발전에 총력을 기울이고 있다. 대체적으로 이념과 체제 대립의 후퇴, 經濟 優位傾向과 국제적 상호의존 증대, 그리고 민주주의의 보편화 등으로 특징지을 수 있는 국제환경의 변화가 일어나고 있는 것이다.<sup>1)</sup>

국제질서 및 환경의 변화와 함께 남북관계도 변화하였다.<sup>2)</sup> 한국과 북한은 1991년 9월 UN에 同時加入했으며,<sup>3)</sup> 1992년 2월에는 '남북사이의 화해와 불가침 및 교류-협력에 관한 합의서'를 발효시킴으로써<sup>4)</sup> 한반도의 평화정착과 남북화해-협력을 위한 기틀을 마련하였다. 특히 한국은 오랫동안 적대관계를 유지해온 러시아, 중국 등과 외교관계를 수립하여 한반도는 물론 東北亞 地域의 잔재를 해소하는데 기여하였다.

세계질서의 이러한 탈냉전적 변화속에서 이루어진 동독의 몰락과 독일의 통일

1) 통일원, 『통일백서』(1993), PP.13-16; 金 江寧, "統一環境의 變化와 南北韓關係", 統一院, 『'92北韓-統一研究論文集(1)統一環境-南北韓關係分野』, (1992), P.11

2) Dalchoong Kim, et. al., *The New World Order and Korea*(Seoul: The Korean Association of International Studies, 1993); You-Nam Kim, et. al., *Seoul And Washington - New Governments New Leadership New Objects*(Seoul Press, 1993) 참조.

3) 남북한 유엔가입에 관한 보다 상세한 문헌으로는 최 호중, "유엔동시가입 이후의 남북한관계", 통일원, 『통일문제연구』, 제3권3호 (1991 가을), PP. 9-23; 유 병화, "남북한 유엔가입과 한국통일의 법적 문제", 위의 책, PP. 24-51; 康 仁德, "남북한 UN加入의 背景과 그 意味" 『공산권 연구』 1991년 10월호; 鄭 鎔碩, 『分斷國統一과 南北韓關係』(서울: 도서출판 다나, 1992), PP. 67-111; 김 강녕, "유엔가입과 남북한관계", 한국국제정치학회, 『국제정치논총』, 제31집 (1991), PP. 311-342 참조.

4) '남북기본합의서'에 관한 보다 상세한 문헌으로는 통일원, 『남북기본합의서 해설』(1992); 安 秉俊, "基本合意書 후의 南北韓關係와 平和體系", 統一院, 『統一問題研究』, 제4권4호(1992 봄), PP. 50-70; 정 세현, "남북기본합의서의 법적 성격과 정치적 의의" 『통일문제연구』 위의 책, PP. 9-25; 이 재근, "합의서 이행문제와 향후 남북관계 전망", 민주평화통일자문회의 사무처, 『통일문제 시사자료』 제42호(1992. 6. ), PP. 8-15 참조.

그리고 남북예멘의 통일은 민족통일이라는 과제를 안고 있던 우리에게 많은 충격을 안겨주었을 뿐만 아니라, 통일의 실현 가능성 및 확실한 통일기반조성의 필요성에 대한 인식을 새롭게 할 수 있는 계기로 작용하였다. 물론 탈냉전적 변화가 반드시 국제질서의 평화와 안정을 가져다 주는 것은 아니며 주지하는 바와 같이 북한의 核問題가 남북관계개선 및 한반도 평화정착의 걸림돌이 되고 있는 것도 사실이다. 그러나 적어도 우리의 입장에서는 이러한 탈냉전적 국제질서의 변화는 남북통일을 실현할 수 있는 호기로서 큰 의미를 갖는다. 世界秩序의 변화는 우리에게 민족통일예의 희망과 더불어 우리 스스로의 힘으로 이를 실현할 수 있는 좋은 기회를 제공해 주고 있다. 남북한 관계가 국제적 냉전 구조의 연계되어 있는 동안 통일 문제는 강대국의 세계전략적 차원에서 다루어질 수 밖에 없었고 우리 민족은 분단극복 노력을 주도할 수가 없었다. 그러나 이러한 제약은 없어졌으며, 강대국의 직접적인 개입이나 간섭의 여지가 크게 줄어들었다. 탈냉전적 조류와 함께 통일은 꿈이 아니라 우리 민족의 역량으로 실현할 수 있는 '현실적 과제'이자, 동시에 언제라도 닥쳐올 수 있는 '대비의 과제'로 등장했다.<sup>5)</sup> '개혁과 변화를 통한 신한국창조'를 표어로 내건 김 영삼 문민정부의 출범과 그 개혁정책은 통일 역량을 구축하고 통일조국을 앞당겨 실현하는 굳건한 기반이 될 것으로 많은 사람들의 기대를 모으고 있는 것도 사실이다.

따라서 본논문은 특히 제6공화국 정부의 '한민족공동체 통일방안'을 발전시켜 만든 새로운 3段階 統一方案과 3大 基調 내지는 實踐精神을 근간으로 하고 있는 김 영삼 정부의 통일정책을 분석하기 위한 것이다. 이를 위해 먼저 역대정부의 통일정책 전개과정을 살펴본 후, 김 영삼 정부의 새로운 통일정책 방향의 제시, 3단계 통일방안 및 3대 실천정신, 그리고 김 영삼 정부의 통일정책의 특징 및 통일정책 실현의 向後課題의 순서로 살펴보기로 한다.

## II. 역대 정부의 통일정책 발전과정

주어진 대내외 정책환경 속에서 정책환경을 합목적적으로 변화-유도하여 통일된 민족국가의 건설이라는 국가와 민족의 목표를 실현하고자 하는 정부의 정책적 노력이 統一政策이다. 또한 통일에 대한 정부의 입장, 통일의 원칙, 통일에의 접근방식 등을 포괄하여 행동지침 또는 행동계획으로 구체화한 것이 統一方案이다. 다른 정책과 마찬가지로 통일정책과 방안도 현실적 상황과 국민의 여망과 지지를 바탕으로 입안-집행된다. 따라서 통일정책과 방안은 시대적 상황의 변화, 국민의 여망, 정부의 정책적 의지 등에 따라 변화되기도 한다.

우리의 통일정책사를 돌이켜 보면, 우리 정부의 통일정책과 방안도 통일환경의 변화, 통일의 대상인 남북한 사회의 변화와 발전, 통일의 주체인 민족구성원들의 의식변화에 따라 변화-발전되어 왔다. 그러나 통일정책과 방안은 시대와 환경의 변화에 조응하면서 보다 나은 방향으로 현실성과 합리성을 보완하면서 발전하여 온 것이다.<sup>6)</sup>

한국의 통일정책은, 후술하는 바와 같이, '大韓民國이 한반도에서의 유일합법의

5) 통일연수원, 『통일문제이해』 (1994), PP. 12-13.

6) 앞의 책, PP. 166-167.



# 金 泳三 政府의 統一政策 分析

金 江 寧(조화정치연구원)

## I. 序論

세계는 지금 엄청난 변화를 겪고 있다. 그 가운데 지난 수년간 우리는 누구도 예측하지 못했던 역사적 大變革을 경험하였다. 1980년대 중반이후 가속화된 사회주의권의 정치-경제적 변혁은 결국 소련-동구의 붕괴라는 엄청난 결과를 야기함으로써 國際秩序의 脫冷戰的 霧圍氣를 고조시켰다. 오늘날 거의 모든 국가들은 새로운 국제질서의 형성과정에서 기존의 이념-군사적 대립 보다는 和解-協力を 바탕으로 한 평화정착과 경제발전에 총력을 기울이고 있다. 대체적으로 이념과 체제 대립의 후퇴, 經濟 優位傾向과 국제적 상호의존 증대, 그리고 민주주의 보편화 등으로 특징지을 수 있는 국제환경의 변화가 일어나고 있는 것이다.<sup>1)</sup>

국제질서 및 환경의 변화와 함께 남북관계도 변화하였다.<sup>2)</sup> 한국과 북한은 1991년 9월 UN에 同時加入했으며,<sup>3)</sup> 1992년 2월에는 '남북사이의 화해와 불가침 및 교류-협력에 관한 합의서'를 발표시킴으로써<sup>4)</sup> 한반도의 평화정착과 남북화해-협력을 위한 기틀을 마련하였다. 특히 한국은 오랫동안 적대관계를 유지해온 러시아, 중국 등과 외교관계를 수립하여 한반도는 물론 東北亞 地域의 잔재를 해소하는데 기여하였다.

세계질서의 이러한 탈냉전적 변화속에서 이루어진 동독의 몰락과 독일의 통일

1) 통일원, 『통일백서』(1993), PP.13-16; 金 江寧, "統一環境의 變化와 南北韓關係", 統一院, 『'92北韓-統一研究論文集(1)統一環境-南北韓關係分野』, (1992), P.11

2) Dalchoong Kim, et. al., *The New World Order and Korea*(Seoul: The Korean Association of International Studies, 1993); You-Nam Kim, et. al., *Seoul And Washington - New Governments New Leadership New Objects*(Seoul Press, 1993) 참조.

3) 남북한 유엔가입에 관한 보다 상세한 문헌으로는 최 호중, "유엔동시가입 이후의 남북한관계", 통일원, 『통일문제연구』, 제3권3호 (1991 가을), PP.9-23; 유 병화, "남북한 유엔가입과 한국통일의 법적 문제", 위의 책, PP.24-51; 康 仁德, "남북한 UN加入의 背景과 그 意味" 『공산권 연구』 1991년 10월호; 鄭 鎔碩, 『分斷國統一과 南北韓關係』(서울: 도서출판 다나, 1992), PP.67-111; 김 강녕, "유엔가입과 남북한관계", 한국국제정치학회, 『국제정치논총』, 제31집 (1991), PP.311-342 참조.

4) '남북기본합의서'에 관한 보다 상세한 문헌으로는 통일원, 『남북기본합의서 해설』(1992); 安 秉俊, "基本合意書 후의 南北韓關係와 平和體系", 統一院, 『統一問題研究』, 제4권4호(1992 봄), PP.50-70; 정 세현, "남북기본합의서의 법적 성격과 정치적 의의" 『통일문제연구』 위의 책, PP.9-25; 이 재근, "합의서 이행문제와 향후 남북관계 전망", 민주평화통일자문회의 사무처, 『통일문제 시사자료』 제42호 (1992.6.), PP.8-15 참조.

그리고 남북예멘의 통일은 민족통일이라는 과제를 안고 있던 우리에게 많은 충격을 안겨주었을 뿐만 아니라, 통일의 실현 가능성 및 착실한 통일기반조성의 필요성에 대한 인식을 새롭게 할 수 있는 계기로 작용하였다. 물론 탈냉전적 변화가 반드시 국제질서의 평화와 안정을 가져다 주는 것은 아니며 주지하는 바와 같이 북한의 核問題가 남북관계개선 및 한반도 평화정착의 걸림돌이 되고 있는 것도 사실이다. 그러나 적어도 우리의 입장에서는 이러한 탈냉전적 국제질서의 변화는 남북통일을 실현할 수 있는 호기로서 큰 의미를 갖는다. 世界秩序의 변화는 우리에게 민족통일에의 희망과 더불어 우리 스스로의 힘으로 이를 실현할 수 있는 좋은 기회를 제공해 주고 있다. 남북한 관계가 국제적 냉전 구조의 연계되어 있는 동안 통일 문제는 강대국의 세계전략적 차원에서 다루어질 수 밖에 없었고 우리 민족은 분단극복 노력을 주도할 수가 없었다. 그러나 이러한 제약은 없어졌으며, 강대국의 직접적인 개입이나 간섭의 여지가 크게 줄어들었다. 탈냉전적 조류와 함께 통일은 꿈이 아니라 우리 민족의 역량으로 실현할 수 있는 '현실적 과제'이자, 동시에 언제라도 닥쳐올 수 있는 '대비의 과제'로 등장했다.<sup>5)</sup> '개혁과 변화를 통한 신한국창조'를 표어로 내건 김 영삼 문민정부의 출범과 그 개혁정책은 통일 역량을 구축하고 통일조국을 앞당겨 실현하는 굳건한 기반이 될 것으로 많은 사람들의 기대를 모으고 있는 것도 사실이다.

따라서 본논문은 특히 제6공화국 정부의 '한민족공동체 통일방안'을 발전시켜 만든 새로운 3段階 統一方案과 3大 基調 내지는 實踐精神을 근간으로 하고 있는 김 영삼 정부의 통일정책을 분석하기 위한 것이다. 이를 위해 먼저 역대정부의 통일정책 전개과정을 살펴본 후, 김 영삼 정부의 새로운 통일정책 방향의 제시, 3단계 통일방안 및 3대 실천정신, 그리고 김 영삼 정부의 통일정책의 특징 및 통일정책 실현의 向後課題의 순서로 살펴보기로 한다.

## II. 역대 정부의 통일정책 발전과정

주어진 대내외 정책환경 속에서 정책환경을 합목적적으로 변화-유도하여 통일된 민족국가의 건설이라는 국가와 민족의 목표를 실현하고자 하는 정부의 정책적 노력이 統一政策이다. 또한 통일에 대한 정부의 입장, 통일의 원칙, 통일에의 접근방식 등을 포괄하여 행동지침 또는 행동계획으로 구체화한 것이 統一方案이다. 다른 정책과 마찬가지로 통일정책과 방안도 현실적 상황과 국민의 여망과 지지를 바탕으로 입안-집행된다. 따라서 통일정책과 방안은 시대적 상황의 변화, 국민의 여망, 정부의 정책적 의지 등에 따라 변화되기도 한다.

우리의 통일정책사를 돌이켜 보면, 우리 정부의 통일정책과 방안도 통일환경의 변화, 통일의 대상인 남북한 사회의 변화와 발전, 통일의 주체인 민족구성원들의 의식변화에 따라 변화-발전되어 왔다. 그러나 통일정책과 방안은 시대와 환경의 변화에 조용하면서 보다 나은 방향으로 현실성과 합리성을 보완하면서 발전하여 온 것이다.<sup>6)</sup>

한국의 통일정책은, 후술하는 바와 같이, '大韓民國이 한반도에서의 유일합법의

5) 통일연수원, 『통일문제이해』 (1994), PP. 12-13.

6) 앞의 책, PP. 166-167.

정통정부이고, 북한은 일시적으로 북한지역을 통치하고 있는 不法集團'이라는 전제에서 출발하였다. 이러한 정책은 세월이 흐르면서 북한정권의 존재가 기정사실화됨에 따라 점차 그 존재를 인정하고 협상을 통하여 일단 공존을 제도화하여 전쟁을 예방하고 평화를 정착시켜 평화통일의 기초를 닦는다는데 중점을 두는 현실적 정책으로 발전되어 왔다고 볼 수 있다.

## 1. 제1공화국의 통일정책

대한민국은 UN에 의해서 수립된 한반도 내의 '唯一合法政府'라는 제1공화국시대의 한국통일정책의 기초가 되었으며<sup>7)</sup> 우리의 최초의 통일방안은 유엔결의에 의한 '북한지역에서만'의 自由總選舉'였다.

제1공화국의 통일정책은 유엔결의에 의한 자유선거가 거부되었던 북한지역에서 선거를 실시하여 선출된 대표들을 대한민국 국회에 편입시키는 방식으로 통일을 실현하려는 것이었다.<sup>8)</sup> 다시 말해서 대한민국 정부는 UN의 決議와 감시하에 자유총선거를 실시하여 수립된 한반도에서의 유일합법정부이기 때문에, 유엔결의에 의한 자유총선거 실시를 거부하였던 북한지역에서만'의 총선거를 실시함으로써 대한민국 국회의 잔여의석 100석(인구수에 비례한 전체 의석수의 1/3인)을 채운다는 것이었다.

이를 위해 제헌국회는 1948년 6월 12일 "북한에서도 우리와 같이 UN결의에 의거하여 자유로운 분위기 속에 속히 총선거를 실시하여 선출된 대표를 우리 국회로 보내주기 바란다"는 요지의 북한동포에게 보내는 결의문을 채택했다. 1948년 7월 17일 대한민국헌법공포식 기념사에서 李承晩 국회의장은 이러한 요지를 재차 강조했다. 그후 대한민국정부는 1948년 8월 15일 정부수립과 동시에 통일에 대한 기본입장을 천명하였는데 여기서 제1공화국정부는 ①대한민국만이 한반도에서 유일합법정부임을 선언하고, ②북한에 대해 유엔 결의에 따라 북한지역에서의 자유총선거를 실시하여 대한민국 국회에 공식으로 남아있는 100여석의 의석을 채울 것을 촉구하였으며, ③북한 수복과 관련해서 북한동포들의 자발적 의사가 계속적으로 봉쇄되는 경우, 대한민국은 무력에 의해서라도 북한에 대한 주권을 회복할 권한이 있음을 밝혔다.<sup>9)</sup>

당시 우리 정부는 "북한 괴뢰정권과의 협상은 공산정권에 대한 묵시적 승인을 뜻하는 것이니, 이같은 모욕적인 협상은 결코 있을 수 없다"고 하여 어떠한 협상도 거부하였다.<sup>10)</sup>

이러한 '북한에서만'의 자유총선거 통일론'은 6.25 전쟁을 계기로 '무력통일론' 또는 '北進統一論'으로 일시 전환되었다. 즉 이 승만 대통령은 북한의 기습남침에

7)李相禹, "民族統一의 課題", 李洪九 外, 『分團과 統一 그리고 民族主義』(서울: 박영사, 1984), P.187; Youngnok Koo, "The Conduct of Foreign Affairs" in Edward Reynolds Wright (eds.) *Korean Politics in Transition*(Seattle and London: University of Washington Press, 1975), P. 211 참조.

8)통일원, 『통일백서』(1993), P. 25.

9)통일원, 『통일백서』(1990), P. 21; 외무부, 『외교행정의 십년』(1959), P. 93.

10)UN한국임시위원단과 북한과의 협상도 소련을 통한 협상은 용인하되, 북한과의 직접협상은 절대 반대했다. 외무부, 앞의 책, P. 94 참조.

의해 발발된 6.25전쟁을 이용하여 북한의 공산정권을 소멸시키고 대한민국 주권 하에서 북한지역에 이르기까지의 통일정부를 세우자고 하면서 북진통일론을 주장하였다.

그러나 休戰協定이 조인된 이후 제1공화국의 통일정책은 다시 북한지역에서의 자유선거를 통한 통일의회와 통일정부를 수립하는 북한에서만만의 자유총선거론으로 복귀하였다.

## 2. 제2공화국의 통일정책

제2공화국은 3.1 부정선거로 발단된 1960년의 4.19혁명으로 제1공화국의 자유당 정부가 무너지고 許政을 수반으로하는 過渡政府를 거쳐 내각책임제 헌법에 의거 7.29총선에 민주당이 집권함으로써 출범하였다.

제2공화국의 민주당 정부는 제1공화국 정부의 '북한만의 자유선거론' 또는 '북진통일론' 대신에 '유엔감시하의 남북한 총선거론'을 새로운 통일방안으로 제시하였다. 7.29총선거간 동안 민주당의 政綱政策으로 제시되고, 이후 제2공화국의 통일방안으로 채택되었다.<sup>11)</sup>

1960년 4.19로 제1공화국이 붕괴되고 제2공화국이 수립된 후 초대내각이 구성된 다음날인 8월 24일 鄭 一亨 외무부 장관은 "정부는 유엔결의를 존중하여 한국전역에서 유엔감시하의 자유선거를 실시함으로써 한국의 통일을 이룩하는 원칙을 고수한다. 과거 자유당이 주장한 무력에 의한 한국통일을 하려는 무모한 정책은 이제 폐기되어야 한다."라고 선언하였다.<sup>12)</sup> 그후 제2공화국의 공식 통일정책은 1960년 11월 2일 채택된 민의원의 '통일방안에 관한 국회 결의'로 나타났는데, 그 내용은 '대한민국 헌법절차에 의한 유엔감시하의 인구비례에 따른 남북한 총선거'였다. 이 정책내용은 '북한만의 자유선거방안'과는 달리 남북한에 걸쳐서 새로 선거를 한다는 점이 다른 점이고, 유엔결의에 따르는 대신 대한민국 헌법절차를 따른다는 점이 다르다.<sup>13)</sup>

제2공화국의 존속기간은 제1공화국의 12년에 비해 아주 짧은 기간이었지만 통일 문제의 논의에 있어서는 활발했던 시기라고할 수 있다. 4.19혁명과 더불어 보수-혁신할 것 없이 많은 정당과 사회단체들이 정계 표면에 나서게 되었으며, 이에 따라 통일문제에 대한 논의도 활발하게 되었고 남북교류-협상론, 중립화 통일론 등 다양한 통일방안이 대두되기도 하였다. 그러나 이러한 논의는 비현실적이고 낭만적이며 감상적인 차원에 머물러 있다는 평가를 받기도 하였다.

한편 남북교류협력문제와 관련해서는 제2공화국 정부도 분명히 이를 거부했다. 이는 당시 한국의 정치, 경제, 사회적인 환경이 너무나도 어둡고 혼란하여, 북한의 對南工作活動을 막을 수가 없을 것을 우려했기 때문이다. 제2공화국 정부의 이러한 태도는 오늘날 북한이 남북한의 교류협력과 사회개방을 거부하고 있는 것과 비교해 볼때 매우 아이러니칼한 일이라 하지 않을 수 없다.<sup>14)</sup>

## 3. 제3공화국의 통일정책

11) 통일원, 『통일백서』 (1993), P. 26.

12) 외무부 외교안보연구원, 『통일문제연구』 (1966), P. 321.

13) 李 相禹, 앞의 글, P. 190.

1961년 5.16을 통해 집권한 제3공화국 정부는 종전의 유엔 감시하의 인구비례에 의한 남북한 자유총선거 통일방안을 견지한 '유엔을 통한 자유민주주의 원칙에 의한 통일의 실현'이라는 정책기조를 유지하면서도 이른바 '先建設 後統一'이라는 정책방향에 입각하여 통일을 위한 연구와 대비태세의 확립에 보다 많은 비중을 두었다.<sup>15)</sup> 이러한 입장에서 통일에 대한 국민들의 열망에 부응하고 통일문제에 대한 장기적이고 체계적인 방안 수립을 위해 1969년 3월1일 政府部處의 하나로 국토통일원이 설치되었다.

그러나 1970년대에 접어들어 닉슨독트린의 발표, 미-중, 일-중의 접촉, 미-소-중-일 4강간의 새로운 세력균형의 형성 등 국제정세의 흐름이 緊張緩和와 平和共存의 분위기로 급변함에 따라 제3공화국의 통일정책도 커다란 방향전환을 하게 되었다.

새로운 방향모색의 직접적인 출발점이 된 것은 1970년 8월15일 박 정희 대통령이 광복절 25주년 경축사에서 남북한 간의 선의의 경쟁을 촉구하는 '平和統一構想宣言'을 발표하면서 부터이다. 이 선언을 계기로 제3공화국정부는 북한지역에 공산정권이라는 하나의 정치적 실체가 존재하는 사실을 인정함과 동시에 이 공산정권을 통일을 위한 대화와 협상의 대상으로 인정하게 된 것이다. 또한 통일정책에 있어서도 종래의 수동적이고 피동적인 대북자세를 탈피하여 보다 능동적이고 적극적인 자세와 새로운 인식을 바탕으로 남북한관계의 정상화와 평화공존을 통해 평화통일을 이룩하려는 과감한 정책방향을 제시하였다.

8.15선언에 따라 1971년 8월12일에 대한적십자사는 1천만 이산가족문제를 해결하기 위한 남북적십자회담의 개최를 제의했으며 북한적십자사가 이를 수락함으로써 분단 26년 만에 처음으로 남북대화의 통로가 열리게 되었다. 또한 1971년 11월 20일 부터는 남북한 당국자간의 비공개적 접촉이 시작되어 李 厚洛 정보부장의 평양방문과 박 성철 북한 부수상의 서울방문이 이루어 졌다. 그 결과 1972년 7월 '남북공동성명'이 발표되었다.

①자주, 평화, 민족대단결의 통일원칙, ②상호 증상-비방 및 무력도발 중지, ③다면면적인 교류, ④서울-평양간 직통전화 상설, ⑤南北調節委員會 발족 등 7개항을 담은 이 남북공동성명을 발표로 남북한관계는 새로운 단계에 접어들게 되었다.<sup>16)</sup> 동 성명의 합의에 따라 정치적 차원의 남북대화인 남북조절위원회 회의가 진행되었다. 이로써 남북간에는 적십자회담과 조절위원회라는 대화통로가 열리게 되었다.

14) 김 달술, "남북한 통일정책 비교", 한국자유총연맹, 『남북교류 - 이것만은 알아야 한다①』 (1994), P. 253.

15) 1966년 1월8일 국회에 보낸 대통령 연두교서에서 朴正熙 대통령은 "우리의 지상명제는 바로 조국통일"이라고 하면서 "우리가 지향하는 祖國近代化야 말로 남북통일을 위한 대전제요, 중간목표이다. 통일의 꿈이 근대화에 있고 근대화의 길 이 경제자립에 있는 것이라면 自立은 통일의 첫段階가 된다"고 강조하였다. 대통령 비서실, 『박 정희 대통령 연설문집2:제5대편』 (1973), P. 592 참조.

16) 국토통일원, 『남북대화백서』 (서울:국토통일원 남북대화사무국, 1988), P. 54; 통일연수원, 『민주통일론(통일문제)』 (1991), P. 41; Research Center for Peace and Unification, *Korean Unification: Source Materials* (Seoul: Research Center for Peace and Unification, 1976) 참조.

#### 4. 제4공화국의 통일정책

제4공화국은 1972년 10월 維新으로 출범하였다. 이 무렵 북한에서도 새로운 사회주의 헌법이 채택되고, 수상에서 국가주석으로 된 金日成 1인지배체제가 더욱 강화되었다. 제4공화국의 통일정책은 대체로 제3공화국의 연속선상에서 전개되었다. 7.4 남북공동성명 발표 1년후인 1973년 6월 23일 정부는 ①한반도의 평화유지, ②남북한 내정불간섭, ③남북한 UN동시기입, ④북한의 국제기구에의 참여 불반대, ⑤이념과 체제가 다른 국가에의 문호개방 등을 주요 내용으로 하는 '6.23平和統一外交政策宣言'을 발표하였다. 북한은 우리 정부가 6.23선언을 발표한 당일 '祖國統一 5大綱令'을 발표하는데 이어 동년 8월 28일에는 '6.23선언'을 '두개조선 분열책동'이라고 비난하면서 남한내의 정국을 빌미로 남북대화를 일방적으로 중단하고 말았다.

정부는 1970년 8.15선언 이후 취해온 남북간의 평화공존과 평화통일을 위한 여러가지 제안들을 종합체계화하여 1974년 8월 15일 대통령 광복절 기념사를 통해 평화통일 3대기본원칙을 제시하였다. 즉 ①남북한 不可侵協定締結을 통한 평화정착, ②남북대화과 교류협력을 통한 사회개방과 민족적 신뢰회복, ③그 바탕위에서 공정한 선거관리와 감시하에 도착인구비례에 의한 남북한 자유총선거가 바로 그것이다. 여기서 총선거 감시기구가 정부수립후 처음으로 '유엔감시하'에서 '공정한 선거관리와 감시'로 바뀐 점도 특기할 만한 점이지만, 무엇보다도 중요한 점은 이 평화통일 3대기본원칙이 종전의 '선건설 후통일'에서 '先平和 後統一'로 정책방향을 전환하는 계기가 되었고 특히 그 이후 우리정부 통일정책의 기본이 되고 있다는 점이다. 후술하는 바와 같이 1970년 이후 정부의 통일방안은 이 平和統一 3大基本原則을 기본으로하여 보완·발전되어 왔다고 할 수 있다.<sup>17)</sup>

그후 정부는 1979년 1월 19일 '남북한 당국간 무조건 대화제의' 등을 통해 한반도 긴장완화와 남북한 관계의 정상화를 위한 정책의지를 표명하고, 이를 실현하기 위한 노력을 경주하였으나 남북관계의 실질적인 개선은 이루지는 못하였다.

#### 5. 제5공화국의 통일정책

1981년 3월 3일 출범한 제5공화국 정부는 통일정책으로서 남북한 최고책임자회담 개최를 통해 남북대화의 교착상태를 타개한 바탕위에서 남북한이 합의하여 마련하는 헌법적 절차를 통해 평화통일을 실현해 나간다는데 그 기본방향을 두고 있었다.

이러한 기본방향에 따라 제5공화국 정부는 1981년 6월 5일 全斗煥 대통령의 平和統一政策諮問會議 개최사를 통해 남북한당국 최고책임자 간의 직접회담을 제의했다. 그러나 북한측의 거부로 성사되지 못했다.

북한의 거부로 인해 가까운 시일안에 남북한 정상회담이 실현될 가능성이 무산된 상태에서 제5공화국 정부는 통일에 대한 구상을 구체화하여 1981년 1월 22일 대통령 國政演說을 통해 '民族和合 民主統一方案'을 발표했다.<sup>18)</sup> 이방안은 "통일은 민족자결의 원칙에 의거하여 거래 전체의 의사가 골고루 반영되는 민주적 절

17) 통일연수원, 『통일문제이해』 (1994), PP.178-179 참조.

18) 대통령 비서실, 『전 두환 대통령 연설문집2』 (1988), PP.46-48 참조.

차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다”는 기본원칙에 입각하여 통일헌법의 제정으로부터 남북한 총선거를 통일 민주공화국 완성에 이르는 일련의 과정을 구체적으로 제시하였다.

‘민족화합 민주통일방안’은 ①쌍방주민의 뜻을 대변하는 남북한 대표들과 민족통일협의회를 구성하고, ②이 협의기구에서 민족, 민주, 자유, 복지의 이상을 추구하는 통일 민주공화국의 완성을 위한 통일헌법 초안을 마련하고, ③이 헌법안을 남북한 전역에 걸쳐 민주방식에 의한 자유로운 국민투표를 실시하여 확정-공포하며, ④확정된 統一憲法이 정한바에 따라 총선거를 통하여 국회와 정부를 구성함으로써 통일을 완성한다는 것을 기본골격으로 하고 있다.

그리고 통일국가의 국호, 정치이념, 대내외정책의 기본방향, 정부형태, 총선거 방법과 절차 등의 문제는 민족통일협의회에서 통일헌법을 기초하는 과정을 통하여 상호 협의-해결한다는 것이다. 또한 통일까지의 과도적 조치로 ‘남북한 기본관계에 관한 잠정협정’을 체결하여 그 동안의 民族自害의이며 비정상적인 상호관계에 종지부를 찍고 상호 민족화합을 도모할 수 있는 民族自愛的인 正常關係로 전환시킬 것을 제시하고 있다.<sup>19)</sup>

민족화합 민주통일방안의 특징은 첫째, 평화통일의 원칙을 재확인하고 민족, 민주, 자유, 복지라는 통일의 미래상을 제시하고 있다는 점이다. 둘째, 통일을 과정으로 보고 분단의 현실로부터 출발하여 통일의 완성까지의 과정을 계획-제시하고 있다는 것이다. 셋째 완전한 통일국가를 이루려면 그 과정에서 민족화합이 선행되어야 한다고 강조하고 있는 점이다. 넷째, 남북한 총선거의 규범으로서 남북한의 대표가 협의하여 제정하게 될 통일헌법을 처음으로 제시했다는 점이다.<sup>20)</sup>

이와 함께 제5공화국 정부는 ‘민족화합 민주통일방안’을 실현하기 위한 실천조치의 일환으로 1982년 2월1일 손 재식 통일원장관의 성명을 통해 북한에 대해 20개항의 示範實踐事業을 제의했지만 북한측의 거부로 실질적인 성과는 거두지 못했다.

## 6. 제6공화국의 통일정책

제6공화국은 1987년 10월29일 사회 각계각층의 민주화 요구를 반영하여 새롭게 채택-공포된 헌법에 따라 1988년 2월 출범하였다.

제6공화국 헌법은 헌법사상 처음으로 분단현실을 헌법적으로 인정하고 통일은 평화적으로 달성되어야 한다는 원칙을 규정하였다는 점에서 특징적이다. 憲法前文에서 조국의 평화통일의 사명을 규정하였고 제4조에서 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책의 수립과 추진을 규정하였으며 제66조 3항에서 대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다는 것을 규정하였다.

제6공화국 정부는 시대적 상황변화와 국민의 요구에 부응하고자 출범과 함께 과거와 차원을 달리하여 통일문제에 접근하면서 새로운 남북관계의 정립을 위한 통일정책을 전개하였다. 즉 민족문제에 대한 새로운 인식과 발상을 촉구하면서 민족자존과 화해를 통한 民族共同體形成에 정책적 노력을 경주하였다. 이러한 노력의 정책적 표현이 1988년 7월7일과 1989년 9월11일에 각각 발표된 ‘민족자존과 통일

19) 통일원, 『통일백서』 (1993), P. 28-29 참조.

20) 통일연수원, 『통일문제이해』 (1994), P. 181.

변영을 위한 특별선언'(7.7선언)과 '한민족공동체 統一方案'이다.<sup>21)</sup>

'7.7선언'은 북한을 '경쟁과 대결의 상대'가 아니라 '善意의 同伴者'로 간주하고, 남과 북이 함께 변영을 이룩하는 민족공동체로서의 관계를 발전시켜 나가는 것이 통일조국을 실현하는 지름길이라는 인식을 바탕으로 남북간의 대결구조를 화해의 구조로 전환시켜 나가는데 필요한 조치의 기본방향을 제시한 정책선언이었다.

'7.7선언'에서는 ①다방면에 걸쳐 남북한동포들의 상호교류를 추진하고 해외동포의 남북한 왕래를 개방하며, ②인도주의적 견지에서 離散家族問題를 시급히 해결하고, ③남북한 간의 물자교역을 개방하는 한편, ④남북한 경제협력을 추진하며, ⑤남북간 대결외교를 종식하고 국제무대에서 협력하고, ⑥남북한과 주변국가와의 관계개선을 추진해야한다는 등 6개항의 실천과제를 제시하고 있다.<sup>22)</sup>

'한민족공동체통일방안'은 1989년 9월11일 국회에서 대통령의 특별선언을 통해 발표되었다. '한민족공동체통일방안'은 ①남북대화의 추진으로 신뢰회복을 기해 나가는 가운데 남북정상회담을 통해 민족공동체헌장을 채택하고, ②남북의 共存共榮과 민족사회의 동질화, 민족공동생활권의 형성을 추구하는 과도적 통일체제인 南北聯合을 거쳐, ③통일헌법이 정하는바에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완전한 통일국가인 통일민주공화국을 수립하는 것을 기본 골격으로 하고 있다. 그리고 남북연합단계에서는 民族共同體憲章에서 합의하는데 따라 남북정상회의, 각료회의, 평의회, 공동사무처 등을 두기로 규정하는 한편 통일의 원칙으로서 자주, 평화, 민주를 제시하고 있고 통일국가의 미래상으로 자유, 인권, 행복이 보장되는 민주국가를 제시하였다.<sup>23)</sup>

'7.7선언'과 '한민족공동체통일방안'에서 알 수 있듯이, 제6공화국 정부는 통일을 民族社會의 統合을 통해 國家統合을 이루어 나가는 점진적이고 단계적인 과정의 바탕위에서 상호대결적이고 적대적인 남북관계를 동반자적인 대화와 교류협력의 관계로 전환시켜 나가고자 하는데 통일정책의 주안점을 두고 있었다.

이를 위해 제6공화국 정부는 南北高位級會談을 비롯하여 다방면에 걸친 남북대화를 추진하였으며 남북간의 교류와 협력을 활성화시키기 위한 노력을 경주하는 한편 이를 법적으로 보장·지원하기 위하여 1989년 8월1일에는 남북교류협력에 관한 법률을 공포·시행하기도 했다.

그 결과 제6공화국 5년동안 남북간에는 고위급회담, 국회회담, 적십자회담, 체육회담 등 총164회 남북대화가 추진되었으며, 1,250여명의 남북한 주민과 4억7천만 달러에 이르는 물자의 교류가 실시되는 등 남북관계의 전반적인 개선이 이루어지게 되었다. 특히 8차례에 걸쳐 진행된 남북고위급회담에서 분단사상 처음으로 남

21)위의 책, P.182.

22)통일원, 『통일백서』(1993), P.30.

23)'한민족공동체 통일방안'에 관한 보다 상세한 문헌으로는 李 洪九, "한민족共同體 統一方案의 政策基調와 實踐方向"외 다수의 관련논문이 게재되어 있는, 국토통일원, 『한민족공동체 통일방안논집(1) - 이론적 기초와 정책방향』(1989); 통일원, 『통일방안 논문집 제2집, 한민족공동체 통일방안의 실천과 제도화 연구』(1991); 金 學俊, "民族共同體와 南北韓體制聯合 研究:第6共和政 한民族共同體 統一方案의 背景", 국토통일원, 『통일문제연구』, 제1권3호(1989 가을); 康 仁德, "한민족공동체 統一方案에 대한 北韓의 評價"외 다수의 관련논문이 실려 있는, 국토통일원, 『통일문제연구』 제1권4호(1989 겨울)참조.



북당국간의 공식적인 합의를 통해 '남북기본합의서'와 '韓半島 非核化 共同宣言'을 채택·발효시킨 것은 남북관계개선과 평화정착을 위한 소중한 성과라고 할 수 있다.<sup>24)</sup>

### III. 김 영삼 정부의 통일정책

#### 1. 새로운 통일정책 방향의 제시

1993년 2월25일 출범한 金 泳三 文民政府의 통일정책은 김 영삼 대통령의 취임사(2.25), 제26차 태평양 경제협의회(PBEC) 총회에서 '태평양 시대와 한국의 新 外交'라는 기조연설(5.24), 취임 100일 기자회견연설(6.3), 그리고 제6기 민주평화 통일자문회의 출범식에서의 개회사(7.6) 등을 통해 그 기본방향과 구체적 내용들이 공식적으로 천명되었다.

김 영삼 대통령은 취임사에서 '新韓國'을 "보다 자유롭고 성숙한 민주사회, 정의 사회, 더불어 풍요롭게 사는 공동체, 인간의 품위가 존중되는 나라, 갈라진 민족이 하나되어 평화롭게 사는 통일조국, 세계평화와 인류진보에 기여하는 나라"로 정의하고, 개혁이 통일의 초석이 될 것이라는 견지에서 이러한 신한국 창조를 위한 변화와 개혁의지를 강조하는 가운데 그의 통일정책의지를 강조했다.<sup>25)</sup> 취임사에서 김 영삼 대통령이 밝힌 대북한 統一政策意志는 ①민족의 화해와 통일을 위해 전심전력을 다하고, ②민족단합을 동맹국 보다 우위에 두며, ③민족문제를 논의하기 위해 언제 어디서나 金 日成 主席과 정상회담을 할 용의가 있으며, ④통일논의의 국민적 합의의 중요성 강조, ⑤今世紀內 統一達成 등으로 요약할 수 있다.<sup>26)</sup>

그리고 김 영삼 대통령은 태평양경제협의회에서의 기조연설을 통해 신외교정책을 천명하면서<sup>27)</sup> "통일은 점진적이고 평화적인 단계를 거쳐 이루어 간다"는 원칙하에 "화해와 협력의 단계, 남북연합의 단계를 거쳐 1민족 1국가의 통일 조국을 이룩할 것"이라고 하고, "이같은 통일목표를 달성하기 위해 정부는 自發的인 國民 同意를 바탕으로 하여 공존공영과 민족복리를 추구해 나갈 것"이라는 새정부의 통일 정책의 기본 골격을 처음으로 공식천명하였다.<sup>28)</sup>

그후 취임 100일 기자회견에서 통일정책과 관련해 그는 감상적인 統一至上主義나 反統一主義 모두를 배격하고, 평화적이고 단계적인 통일을 대원칙으로 전제

24) 통일원, 『통일백서』(1993), P. 31.

25) 위의 책, PP. 235-236.

26) 여 영무, "통일된 조국", 이 재근 외, 『새로운 결단 새로운 출발』(서울: 자유평론사, 1993), PP. 153-154 참조.

27) 新外交가 강조하고 있는 주요내용은 ①민주, 자유, 복지, 인권 등 인류보편적 가치를 중시하는 "積極外交", ②한민족 전체의 장래를 위하여 현재의 분단상황을 관리하고, 통일 그리고 통일이후 까지를 염두에 둔 "統一外交", ③다가오는 태평양 시대를 준비하는 "亞-太地域 協力外交"라고 할 수 있다. 白 珍鉉, "金 泳三 大統領 新外交-통일기조천명", 민주평화통일자문회의사무처 『통일로제48호』(1993. 6.), P. 7 참조.

하여 북한을 동반자로 규정하고, 북한을 흡수할 의사가 없음”을 분명히 밝히고 통일전까지의 남북공존을 강조했다. 그러나 “핵무기를 가진 상대와 악수할 수 없다”고 천명, 남북협력을 위한 核問題 解決의 중요성을 강조하기도 했다.<sup>29)</sup>

새정부의 통일정책의 내용이 구체적으로 밝혀진 것은 민주평화통일 자문회의 제 6기 출범식에서의 김 영삼 대통령의 개회사에서였다. 이 개회사에서 김대통령은 “내실없는 통일을 감상적으로 바라서는 안된다”는 전제하에 ‘自由’와 ‘繁榮’이 공존하는 통일을 위해 “통일된 조국에서는 정치적, 경제적 자유가 보장되고 복지 와 인권이 존중되어야 하고”, 또한 “통일로 가는 과정이 민주적이어야 하며, 통일 의길은 바로 민족번영의 길이 되어야 한다”는 점진적, 평화적, 민주적 통일의 청사진을 제시하였다. 즉 ‘화해와 협력단계’와 ‘남북연합단계’를 거쳐 ‘1민족 1국가의 통일조국’으로 나아간다는 3단계통일방안과 이를 실현하기 위한 3대 기조 내지는 실천정신으로 ‘민주적 국민합의’, ‘공존공영’, ‘민족복리’를 보다 구체적으로 제시 하게된것이다.<sup>30)</sup>

여기서는 3단계 통일방안과 통일방안 실현을 위한 3대 실천정신으로 나누어 분석해 보고자 한다.

## 2. 3단계 통일방안

김 영삼 정부는 통일정책의 궁극목표를 “어디까지나 통일된 민주조국을 건설하는 것”이라고 밝혔다. 그 목적을 달성하는 방법은 ‘한민족 공동체 통일방안’ (1989. 9)을 토대로 급진적이 아닌 점진적인 방법으로 통일을 이룬다는 것이다.<sup>31)</sup> 김 영삼 정부가 평화적이고 민주적인 통일을 점진적으로 추진하기 위해 통일과정을 ‘화해협력’--->‘남북협력’--->‘통일국가’의 단계로 설정하여 구체화한 것이 바로 3단계 통일방안인 것이다.

이미 앞에서도 지적한 바와 같이 김 영삼 정부의 이러한 3단계 통일방안은 과거

---

28) 통일연수원, 『통일문제이해』 (1994), P.185; 김 덕중, “남북연합의 구성방안” 구영록 외, 『한국의 통일정책』 (서울:나남, 1993)P.229; 백 진현, 앞의 글, PP.7-8 참조. 그 후 3단계 통일방안은 1993년 7월6일 개최된 제6기 민주평화통일 자문회의 출범식에서의 연설과 9월21일 제165회 정기국회 국정연설에서도 거듭 천명되었다.

29) 『조선일보』 1993년 6월 3일자 3-4면 참조.

30) 김 영삼 정부가 국민의 광범한 여론수렴과 합의를 도출하여 ‘3단계 통일방안’을 발전시키고 구체화하는 과정에서, ‘3段階’와 ‘3基調’를 동열에 묶음으로써 통일의 ‘實踐精神’ 또는 ‘姿勢’를 설명하는 ‘기조’가 통일방안의 일부로 오해될 수 있다는 지적과 함께 ‘기조’와 통일의 원칙 및 목표 등과의 분명한 개념구분이 어렵다는 의견들이 있음에 따라 누구나 알기 쉽게 통일방안의 명칭을 ‘3段階 統一方案’으로 간단 명료화하고, ‘민주적 국민합의’, ‘공존공영’, ‘민족복리’는 ‘3단계 통일방안’을 실천해 가는 ‘實踐精神’으로 규정하기에 이른다. 통일원 제1분석관실 자료(1993); 통일원, 『통일백서』 (1993), PP.37-41; 통일원, 『김 영삼 정부의 3단계 3기조 통일정책』 (1993.10) 참조.

31) 우 철구, “새정부의 통일정책과 ‘남북연합’ 형성에 관한 문제”, 구 영록외, 앞의 책, PP.90-91.

우리정부가 추구해온 점진적이고 단계적인 통일 추진구도와 일관성을 유지하면서도 남북한의 UN동시가입이 실현되고 남북기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언이 채택·발효되는 등 그동안 남북관계의 狀況變化를 수용하여 발전시킨 것이라고 할 수 있다.<sup>32)</sup>

### 1) 第1段階: 和解協力段階

화해협력단계는 남북한이 적대와 불신을 청산하고 쌍방간의 관계를 화해와 협력의 관계로 발전시켜 나가는 관계이다. 화해협력은 화해와 협력이라는 두 부분으로 나뉘어 진다. '화해'는 화해-불가침을 지칭하는 것으로 정치군사적 불신을 해소하기 위한 노력을 의미하며, '협력'이란 교류협력을 지칭하는 것으로 경제와 사회문화 부문의 공동노력을 의미한다. 더욱 세분하면 '화해'는 정치사회분야의 상호이해를 촉진하는 것이며, '불가침'은 군사부문의 신뢰조성을 의미한다. '교류'는 인적-물적인 것의 지리적 이동을 지칭하며, '협력'은 동일한 목적을 달성하기 위해 남북한이 공동으로 노력하는 활동을 가리킨다. 화해와 협력은 통일을 향한 연속적 과정이며 화해는 협력의 전제조건인 동시에 협력은 화해의 결과 표현인 것이다.<sup>33)</sup>

이단계는 남북한이 각각 현존하는 두체제와 두정부를 그대로 유지하면서 분단상태를 평화적으로 관리함으로써 남북간의 정치적 화해, 군사적 신뢰구축, 경제-사회-문화교류를 통한 관계개선을 추구하는 단계로서 이 단계에서 主要 規範이 될 수 있는 것은 '남북기본합의서' 및 '停戰協定'이다.<sup>34)</sup> 이를 위해 정부는 남북 고위급회담과 분과위원회 및 공동위원회의 활성화를 강조한다. 그리고 남북간에 팽배해 있는 憎惡와 不信을 해소하기 위해 화해협력은 논리적으로나 현실적으로 필요하다는 것을 강조하고 있다. 화해 협력을 하지 않고는 불신과 증오를 제거하기 어렵다고 보기 때문이다.

남북한이 적대와 불신관계를 청산하고 신뢰속에서 쌍방간의 관계를 화해와 협력의 관계로 발전시켜 나가기 위해서는 먼저 '남북기본합의서'에서 합의한 대로 한반도에 현실적으로 두개의 정치적 실체가 존재하고 있다는 현실을 인정해야 되며, 상대방을 타도의 대상으로 보지 않고 오히려 공존공영의 대상으로 보아야 함은 더 말할 나위도 없다. 이러한 바탕위에서 남북한이 정치적으로 서로 화해하고, 군사적으로 서로 침략하지 않으며, 경제, 사회, 문화적으로 다각적으로 交流-協力하는 일이 가능함으로써 평화통일기반은 조성될 수 있는 것이기 때문이다.

남북한은 이미 1992년에 발효된 '남북기본합의서'에서 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중하며(제1조), 상대방을 파괴 전복하려는 일체의 행위를 하지 않을(제4조)뿐만 아니라, 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침

32) 통일원, 『통일백서』(1993), P. 37; 통일원, 『김 영삼 정부의 3단계-3기조 통일정책』(1993. 10), P. 13; 한 완상, "김 영삼 정부의 통일정책과 남북한 관계"(1993. 7. 9); "새정부의 통일정책과 남북한 관계"(1993. 9); "남북한관계의 장단기 전망"(1993. 10. 13)참조.

33) 김 병로, "남북한 화해협력단계에서의 실천적 과제", 통일원, 『통일문제연구』, 제5권3호(1993 가을), P. 38.

34) 한 완상, "김 영삼 정부의 통일정책 - 3단계 통일과 통일의 3대 기조 - " 제9차 미주지역 한반도문제 정보교류회의(1993. 7. 16-7. 17, Washington D.C), P. 5.

락하지 아니하며(제9조), 불가침의 이행과 보장을 위하여 군사적 신뢰구축과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의 추진하기로(제12조)하였으며, 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 民族全體의 福利向上을 도모하기 위하여 경제교류와 협력을 실시하기로(제15조) 합의하였다. 그럼에도 불구하고 이 약속이 지켜지지 않고 있는 안타까운 현실을 감안하여 화해협력을 통일의 첫단계로 설정한 것이다.<sup>35)</sup>

## 2) 第2段階: 南北聯合段階

남북연합단계는 화해협력단계에서 이룩된 상호신뢰와 평화정착을 바탕으로 남과 북이 과도적 통일체제인 '남북연합'을 구성하여 통합과정을 안정적으로 관리하면서 민족사회의 통합을 촉진시켜나가는 단계이다. 즉 이 단계는 화해와 협력단계에서 구축된 상호신뢰를 바탕으로 평화공존을 제도화하는 단계로서 '남북연합헌장'을 규범으로하여 남북한이 두 체제 두 정부하에 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계이다.<sup>36)</sup>

남북간의 군축회담이 추진되고 휴전체제가 평화체제로 전환되며, 경제협력과 교류도 활성화되어 유럽공동체(European Community)와 유사한 單一經濟共同體를 건설할 수 있게 되는 것도 이 단계에서이다.<sup>37)</sup>

남과 북은 이 단계에서 비록 외교, 국방, 내정에 걸쳐 독립적인 주권을 행사하지만 '남북연합'이라는 한 지붕아래서 민족의 공동이익을 위한 교류협력의 강화를 통해, 민족적 동질성을 회복하고 民族共同生活圈을 함께 이루어 가는 과정을 밟음으로써 경제적, 사회적, 문화적 공동체를 이룩해 나갈 수 있을 거라는 것이다. 즉 민족사회의 통합을 이룩하게 될 거라는 것이다.

남과 북은 공동으로 구성하는 機構들을 통해 국가통합을 위한 여러 방법을 논의하게 되는 것도 이단계에서이다. '남북연합'에 어떤 기구를 두어 어떤 일을 할 것인가는 남북간의 합의에 의해 구체적으로 정하면 될 것이지만, 기본적으로 '남북정상회의'와 '남북각료회의'를 상설화하고 남북간에 있는 이질적 요소들을 제거해 나가게 된다.

이와 같은 방식으로 남북간의 교류와 협력이 일상화되고 민족사회의 통합이 심화되면 남북간에는 의회대표들이 함께 모여 통일헌법안을 마련하는 등 완전한 정치적 통합을 위한 준비를 해나갈 수 있게 된다는 것이다. 이러한 의미에서 남북연합단계는 완전한 정치적 통합의 豫備段階라고 할 수 있다.<sup>38)</sup>

## 3) 第3段階: 統一國家段階

제3단계는 統一憲法을 바탕으로 남과 북이 하나의 민족으로서 1체제 1정부의 통

35) 통일연수원, 『통일문제이해』 (1994), PP. 187-188.

36) 위의 책, P. 188.

37) 우 철구, 앞의 글, P. 91 참조: 경제 및 정치통합이 비교적 성공적으로 진행중인 유럽의 경우, 정치통합을 최종목표로 하고 경제통합을 우선단계로 설정하여 통합을 추진해 왔다. Michael Haas, "The Functionalist Approach to Korean Unification", Michael Haas (ed.), Korean Reunification : Alternative Pathways (New York: 1989), P. 36.

38) 통일원, 『통일백서』 (1993), P. 37; 김 영삼 대통령의 제6기 민주평통자문회의 개회사(1993. 7. 6) 참조.

일국가를 완성하는 단계이다. 즉 1민족, 1국가, 1체제, 1정부로서 정치적 통합을 실현하고 경제, 사회 전반에 걸쳐 민족사회의 완전한 통합과 동질화를 이룩하는 통일 의 마지막 단계이다.

‘남북연합’의 원활한 운영을 통해 남북간에 경제적, 사회적, 문화적 공동체가 형성되고 정치적 결합도도 높아지게 되면 남북관계는 본격적인 政治統合을 논의하는 단계로 발전하게 되며, 남북의 회대표들은 민주적 절차에 따라 통일헌법안을 마련하게 될 것이다. 이러한 통일헌법에 따라 민주적인 선거에 의해 통일정부와 통일국회를 구성하고, 남북간의 두체제의 기구와 제도를 통합함으로써 ‘1민족 1국가’의 통일을 완성하는 단계인 것이다. 이 단계에서는 민족적 통일과 정치적 통일이 동시에 이루어 짐으로써 民族利益과 國家利益이 합일되며 여기서 민족복리는 실현될 수 있게 된다는 것이다.

그러나 이러한 통일국가의 수립이 모든 문제의 종결을 의미하지 않음은 물론이다. 같은 민족이 하나의 국가를 이룩하였다고 하더라도 분단되어 살았던 당시의 흔적으로 인해 여러가지 부작용이 생겨날 수 있다. 즉 정치적으로 외형적인 통일이 되었다고 하더라도 사회, 문화적으로나 경제적으로 공동체적인 실질적인 통합에 이르지 못할 수도 있다. 따라서 이 단계에서 통일정부는 온힘을 다해 민족구성원 모두가 하나의 완전한 공동체가 될 수 있도록 노력해야 할 것이다.<sup>39)</sup>

### 3. 3대 실천정신

통일정책을 추진함에 있어서 보다 중요한 것은 일관된 精神과 原則이다. 3단계 통일방안을 효율적으로 실천해 나가기 위해 김 영삼 정부는 다음과 같은 ‘민주적 국민합의’, ‘공존공영’, ‘민족복리’를 통일방안 실현을 위한 기초 내지는 실천정신으로 삼고 있다.

#### 1) 민주적 國民合意

김 영삼 대통령은 그의 취임사에서 “이 시점에서 필요한 것은 감상적인 통일 이상주의가 아니라 통일에 대한 국민적 합의”라고 강조하였다. 김 영삼 정부는 다른 정책도 마찬가지이지만 통일정책을 민주적 절차에 의한 “국민적 합의를 바탕으로 강력하게 추진해 나간다”는 것이다. 국민의 소망이나 뜻과 괴리된 정책은 결코 성공할 수 없으며, 민주적 절차에 의한 국민적 합의를 바탕으로 통일정책을 추진해 나갈때 우리의 통일역량도 더욱 증대될 것이고 통일의 외적 여건도 유리하게 전개되어 갈 것으로 보기 때문이다.<sup>40)</sup>

이 국민적 합의라는 정책기조는 국민의 자발적 지지를 토대로 적극적인 통일정책을 추진해 나간다는 의미를 가지면서도 다른 한편으로는 북한의 對南革命戰略-戰術을 포기시키는 효과를 지닌 것이기도 하다.<sup>41)</sup>

이것은 먼저 정권창출에 있어서 국민의 자발적 지지로 탄생된 정부로서 정통성을 확보했다고 자부하는 문민정부가 통일문제에 대한 국민의 견해차이를 최소화

39) 『통일백서』, 위의책, P. 39.

40) 통일연수원, 『통일문제이해』 (1994), P. 190.

41) 한 완상, “새정부의 통일정책과 우리의 자세”, 평화문제연구소, 『통일한국』 1994년 1월호, P. 24.

시켜 국민합의를 도출해내어 통일정책을 추진해 나가겠다는 의지의 표명이다. 이러한 국민적 합의의 내용으로 다음과 같은 것을 들고 있다. 즉 국민에 의해 선출된 국회와 정부간의 대화, 협조, 의견조정이다. 또한 여야간에도 견해차이를 극복해야 하고, 과거 정부의 홍보대상에서 소외되어 있던 사회단체, 민간단체와도 공감대를 형성해야 하며, 지역간 세대간 이념의 갈등을 해소하고 통일역량을 결집해야 한다는 것이다. 통일문제가 개인 또는 집단의 이익이나 주장을 정당화 시키는 구실로 이용되지 않도록 경계해야 한다는 입장에서이다.<sup>42)</sup>

김 영삼 정부는 제6기 민주평통자문회의 개회사를 통해 “통일정책을 정권유지에 이용하는 일은 절대로 없을 것”이라고 하면서 “이제 북한당국도 우리내부의 불신과 갈등을 조장하겠다는 헛된 생각을 버려야 한다”고 경고했다. 이어서 “정통성을 지닌 정부만이 민족과 국민의 운명을 결정하는 중대한 문제를 해결해 나갈 수 있다”는 것이며, “이점을 북한당국은 깊이 인식해야 한다”고 강조한 곳에서 이러한 의지의 표명 및 효과를 찾아 볼 수 있다.

## 2) 共存共榮

공존공영은 남과 북이 대립과 반목의 자세를 버리고 함께 자유와 풍요를 누리면서 공존하자는 것이다. “남북간의 평화공존은 반드시 공동번영으로 이어져야 한다. 서로 가난하게 부자연스럽게 공존하는 것이 무슨 의미가 있겠는가? 남북이 다 같이 자유와 풍요를 누리면서 공존해야 한다.”는 김 영삼 대통령의 제6기 민주평통 자문회의 개회사에서 강조되고 있는 것이 바로 그것이다. 이러한 정신은 “통일 없는 번영이 문제가 있다면 번영없는 통일은 더 큰 문제가 있다고 한 데서도 엿볼 수 있다.

공존공영의 기초 내지 실천정신은 다음과 같은 몇가지 구체적인 의미를 지니고 있는 것으로 지적되고 있다.<sup>43)</sup> 먼저 이 실천정신은 남북이 그동안 상대방에 대하여 지녀왔던 냉전적 인식을 근본적으로 수정해야 한다는 점을 강조한다. 남북한은 이미 ‘남북기본합의서’에서 평화적 통일이 이루어질 때까지 공존공영하기로 합의하였다. 공존공영은 ‘남북기본합의서’에서 이미 합의한 바와 같이 남과 북이 서로 상대방의 실체를 인정하고 존중하는 바탕위에서 가능하다. 비록 사상과 제도가 자기의 것과 다르다 할지라도 상대방을 타도의 대상으로 보아서는 안되며, 對話와 協力の 相對者로 존중해야 한다는 것이다.

다음으로 이 실천정신은 남북관계에서 ‘제로섬’(zero sum)를 지양해야 함을 뜻한다. 이런 뜻에서 어느 일방이 다른 한쪽을 흡수하는 방식을 정부는 바라지 않으며, 또한 이를 추구하고 있지도 않다는 것이다. 국제사회에서 상대방을 고립시키거나 봉쇄하는 정책을 배제하고 있고 오히려 북한이 국제사회의 당당한 일원으로 동참하도록 도와주는 參與政策(Engagement Policy)을 택하고 있는 것도 ‘공존공영’의 정신에서 나온 것임을 강조하고 있다. 북한을 고립-봉쇄시키기 보다 국제사회로 이끌어 내어 북한을 적극적으로 변화시키려는 의지를 담고 있는 ‘공존공영’의 정신은 민족적 공조를 통해 국제적 공조로 나아가자는 의미를 내포하고 있는 것이다.

김 영삼 정부는 공존공영이야말로 말로 전술한 통일방안 3단계 중 ‘남북연합’ 단계에

42) 우 철구, 앞의 글, P. 92 참조.

43) 한 완상, “새 정부의 통일정책과 우리의 자세”, 앞의 글, P. 24 참조.

서 특별히 요청되는 통일정책 기조 내지는 실천정신임을 강조하고 있는데, 이유는 두개의 국가실체 간의 교류와 협력이 증진되고 그 교류협력이 제도화되는 단계에서 '공존공영'과 '참여', 즉 두 체제간의 평화공존과 공동번영, 두 정부간의 평화공존과 공동번영이 요청되기 때문이다.<sup>44)</sup>

### 3) 民族福利

민족복리는 평화적 통합의 원동력일 뿐만 아니라 이를 완성시키는 실천정신이다. 민족복리는 통일정책의 추진과 평화적 통일의 실현 후에도 필요한 실천정신으로서 民族主義的 情緒가 내포되어 있다. 그래서 "통일은 민족전체의 삶의 질을 높이는 방향으로 추진되어야 한다"는 것이다. 민족복리의 정신은 "민족 전체의 삶의 질이 향상"되고 복지가 신장되어 민족구성원 모두가 골고루 잘 살게 되는 상태를 말한다.

민족복리는 통일의 민족적 당위성과 '人類普遍的 價値'에 바탕을 둔 것으로서 민족사적 소명이며 세계사적 흐름과도 합치되는 것이다. 남북통일의 당위성은 남북한의 동포가 하나의 언어, 하나의 역사, 하나의 문화를 지니온 하나의 민족이라는데 있으며, 또한 한반도를 하나의 생활공간으로 하여 하나의 민족국가를 형성해 왔다는 데 있다. 민족을 떠나서는 통일의 당위성은 별로 설득력이 없는 것이다.<sup>45)</sup>

민족복리는 남과 북이 같은 민족으로서 화해하고 협력하고 공존하면서 함께 번영할 수 있는 통일로 나아가고자 하는 정신이며, 궁극적으로 자유와 복지가 신장되고 인간의 존엄성이 구현되는 통일된 민족국가를 건설한 상태를 말한다. 이러한 의미에서 현정부가 강조하며 추구하고 있는 민족복리는 국제화 시대에 조용하고 세계와 함께 호흡하는 '열린 민족주의의 가치'로서 결코 저항적, 배타적, 국수주의적, 제국주의적 민족주의와는 본질적으로 다르며 '열린 민족주의', '민주적 민족주의', '미래지향적 민족주의'가 추구하는 핵심적 가치라고 할 수 있다. 즉 안으로 민족구성원 모두에게 '자유'와 '복지'와 '인간의 존엄성'이 보장되며 밖으로 인류평화 세계공영에 앞장서는 統一民主國家, 그것이 민족전체 복리가 구현되는 통일조국의 모습인 것이다.<sup>46)</sup>

요컨대 민족복리는 오늘의 분단상황에서 이념, 사상, 체제의 차이에서 오는 갈등과 반목을 뛰어 넘을 수 있는 민족적 가치이자, 인류보편의 가치로서 김 영삼 정부가 창조하고자 하는 통일정부의 소중한 가치의 하나인 것이다.

## IV. 김 영삼 정부의 통일정책의 특징과 向後課題

### 1. 김 영삼 정부의 統一政策의 特徵

한국의 통일정책은 대한민국정부수립 이후 여러 단계를 거쳐서 변화되어 왔다. 김 영삼 정부의 3단계 3기조 통일정책도 이전 정부의 통일정책의 토대 위에서 변

44)한 완상, "김 영삼 정부의 통일정책 - 3단계 통일과 통일의 3대 기조-", 앞의 글, P. 12.

45) 통일연수원, 『통일문제이해』 (1993), PP. 192-193 참조.

46) 통일원, 『통일백서』 (1993), P. 41.

형-발전된 것이다. 김 영삼 정부의 새로운 통일정책은 이전의 제6공화국의 통일정책과 비교할때 보다 구체적이고 이론적으로도 세련된 면을 지니고 있다. 3단계 통일방안은, 전술한 바와 같이, 和解協力段階(남북연합의 준비단계), 남북연합단계를 거쳐 통일단계로 진입하는 것으로 되어있다. 이러한 통일단계를 증진-심화시키고 효율화하기 위한 것이 통일방안 실현을 위한 3대 실천정신으로 민주적 국민합의, 공존공영, 그리고 민족복리가 바로 그것이다. 이러한 3대 실천정신은 순차적인 관계를 유지하는 것으로 되어 있으나 또한 相互補完的인 關係에 있음을 쉽게 알 수 있다. 통일정책의 3단계 구조와 3대 실천정신도 상호보완적 관계에 있음은 더 말할 나위도 없다. 47) 김 영삼 정부의 통일정책의 특징은 다음과 같이 요약해볼 수 있다. 48)

첫째, '개혁과 변화를 통한 신한국의 창조'가 곧 통일조국실현의 지름길로 보고 신한국의 건설에 주력하고 있는 점을 들 수 있다. 다시 말해서 김 영삼 정부는 바로 국내개혁을 통해서 축적된 統一力量을 바탕으로 이른바 민주와 정의, 복지와 인간존엄성이 구현되는 통일조국을 건설해 나가겠다는데 통일정책의 기본방향을 두고 있다.

김 영삼 대통령은 취임사에서 "보다 자유롭고 성숙한 민주사회, 정의가 강물처럼 흐르는 사회, 더불어 풍요롭게 사는 공동체, 문화와 삶과 인간의 품위가 존중되는 나라, 궁극적으로 갈라진 민족이 하나되어 평화롭게 사는 통일조국"이것이 바로 개혁과 변화를 통해 창조해야 할 '신한국'의 모습이라고 제시했다. 신한국 창조의 당면과업 즉 "부정부패를 척결하고, 경제를 되살리고, 국가기강을 바로잡는 일"이야말로 통일에 대비하고 통일을 앞당기는 가장 분명한 길임을 강조하고 있다. 49)

김 영삼 정부의 개혁이 통일의 초석이 될 거라는 점은 '깨끗한 정부', '튼튼한 경제', '건강한 사회', '통일된 조국'으로 표현된 4大 國政指標에서도 분명히 제시되고 있다. 즉 김 영삼 정부의 국정지표는 첫번째가 정치적 개혁에 관한 것이고, 두번째는 경제적 개혁에 관한 지표이고, 세번째는 사회적 개혁에 관한 것이다. 그리고 이 세가지 개혁의 성공을 통해 마지막 지표가 되는 통일조국으로 나아가고자 하는 것임을 시사해주고 있다.

둘째, 통일은 반드시 이루어져야 하되 내실없는 감상적 통일을 바라서는 안되며 민족전체의 삶의 질을 높이는 방향으로 추진되어야 한다는 統一目標를 확실히 제시하고 있다는 점이다.

김 영삼 대통령은 취임사에서도 감상적인 통일지상주의의 불필요성을 강조한 바 있다. 그후 제6기 민주평통 자문회의 개회사에서도 우리는 내실없는 통일을 감상적으로 바라서는 안됨을 재차 역설한 데 이어, "통일없는 자유가 불완전하다면 자유없는 통일은 더 불완전하고... 통일없는 번영에 문제가 있다면, 번영없는 통일에는 더 문제가 많으며... 통일된 조국에서는 정치적, 경제적 자유가 보장되고 복지와 인권이 존중되어야 하고 통일로 가는 과정은 민주적이어야 하며, 통일의 길은 바로 民族繁榮의 길이 되어야 한다... 통일은 민족전체의 '삶의 질'을 높이는 방향으로 추진되어야 하며 민족구성원 모두에게 자유와 복지와 인간의 존엄성이 보장되는 통일민주국가, 이것이 바로 민족전체의 복리가 구현되는 통일조국이

47) 구영록 외, 『한국의 통일정책』 (서울:나남, 1993), PP. 10-11 참조.

48) 통일연수원, 『통일문제이해』 (1994), PP. 193-197 참조.

49) 金 江寧, "未來社會와 신한국건설", 코리아포커스 리서치, 『월간 나라사랑』, 1994년 1월호, PP. 55-56 참조.



다”고 강조하고 있다. 50)

셋째, 통일정책의 추진구도에 있어서는 기존의 통일방안의 골격을 바꾸지 않으면서도 ‘남북기본합의서’의 남북합의사항을 수용하여 통일문제를 보다 현실적으로 접근하려는 의지를 보이고 있으며, 또한 기존의 통일방안을 실천적 차원에서 보강한 점이라고 할 수 있다.

1970년대 이래 6共까지의 통일정책 기조는 정부가 공식적으로 밝히고 있듯이 기본적으로 단계론적이며 기능주의적 접근법에 기초하고 있다. 51) 현정부도 ‘국민적 합의’를 강조하고는 있으나 아직까지는 6共의 통일정책의 연장선위에 있기 때문에 그 기본정책 기조에는 변함이 없다고 보아야 할 것이다. 현정부가 정책으로 채택하고 있는 ‘3段階 3基調 統一政策’(기본적으로는 ‘한민족공동체통일방안’에 근거하고 있음)에도 統一原則(자주, 평화, 민주), 統一過程(기능적 통합--->민족통합--->정치적 통합) 및 過渡機構(남북연합체제 및 기구), 그리고 통일국가 樹立節次(통일헌법제정--->총선거--->통일민주공화국) 등이 포괄되어 있는 것이다. 52)

그러면서도 ‘한민족공동체통일방안’이 과도단계로서 남북연합을 거쳐 통일국가로 간다는 구도였으나, 김 영삼 정부의 3단계 통일방안은 ‘한민족공동체통일방안’ 발표이후 남북한관계 및 국제환경의 변화를 정책적으로 반영한 결과, 화해협력단계, 남북연합단계를 거쳐 통일국가 단계로 간다고 함으로써, 화해협력이라는 단계를 하나 더 설정한 점에서 차이를 보이고 있다.

한민족공동체통일방안에서 국가연합의 기초단계 내지 준비단계로서 간주했던 ‘화해협력’을 김 영삼 정부의 통일방안에서 제1단계로 설정한 것은 남북기본합의서 작성에도 불구하고 남북한이 아직 정상적인 교류협력의 궤도에 진입하지 못했다는 냉철하고 현실적인 인식과 평가에 근거한 것으로 보인다. 53) 더욱이 통일이 어느 한 시점에서 이루어지는 상태로서가 아닌 制限된 受容과 漸進的 折衷으로 전개되는 하나의 과정임을 인식할때 화해협력단계의 정착의 중요성이 매우 크다는 것을 정책적으로 반영하여 보강한 것으로 풀이된다.

끝으로 김 영삼 정부는 역대 어느정부 보다도 정통성, 도덕성 및 대표성을 가진 民主政府로 자부하며 국민적 합의를 바탕으로 통일정책을 강력히 추진하려는 정책적 의지를 보이고 있는 점을 들 수 있다. 김 영삼 대통령은 취임사에서 문민 민주주의시대 개막의 의의와 국민적 합의의 중요성을 강조한데 이어, 제6기 민주평통 자문회의 개최사에서 “새정부는 국민적 합의를 바탕으로 3단계 통일정책을 강력하게 추진해 나갈 것이다. 새 文民政府는 정통성, 도덕성, 대표성을 가진 민주정부이다. 이런 정부만이 국민의 자발적 지지를 토대로 통일을 실현할 수 있다.”고 재차 강조하고 있는 곳에서 이러한 의지를 찾아볼 수 있다.

## 2. 김 영삼 정부의 統一 政策實現의 向後課題

50) 김 영삼 대통령의 제6기 민주평통자문회의 개최사 전문이 실려있는 문헌으로는 통일원, 『통일백서』(1993)참조.

51) 통일원, “한민족공동체 통일방안: 이렇게 통일하자는 것이다”, 『통일정책 해설자료』(1992), P. 22; 통일원, 『남북한 통일정책 비교』(1990), P. 55, PP. 59-71.

52) 이 봉철, “통일정책 추진과 국민합의”, 통일원, 『통일문제연구』 제5권2호(1993 여름), PP. 89-90.

53) 김 병로, 앞의 글, P. 37.

김 영삼 정부는 전술한 바와 같은 3단계 3기조 통일정책을 수립-천명하고 '今世紀內 統一 先進 民主國家 建設'이라는 목표를 제시하고 임기내 '남북연합'달성을 실천목표로 설정하여 이를 구체적으로 실천에 옮기기 위한 노력을 하고 있다.

이미 남북한은 '남북기본합의서'와 '비핵화 공동선언'에 합의하고 발효까지 시킨 바 있다. 그럼에도 불구하고 그로부터 상당기간이 지난 지금까지 남북관계는 이렇다할 실질적인 진전을 보지 못하고 있다. 북한의 핵무기개발 의혹이 남북한관계를 가로막는 최대의 障靄로서 작용하고 있기 때문이다. 정부는 현재 북한의 핵문제 해결없이는 남북관계의 실질적인 진전이 있을 수 없다는 입장에서 대북정책을 추진하고 있다.

정부는 미국을 비롯한 주변국과의 공조노력을 통해 북한이 현재와 같은 핵무기개발을 포기함으로써 얻을 수 있는 이익이 핵무기개발을 통하여 얻을 수 있는 이익 보다 더 많다는 것을 북한이 이해하도록 설득함으로써 북한의 핵개발 의혹의 해소를 위해 노력해야함은 지극히 당연한 귀결이다. 향후 한반도 딜레마를 풀기 위해서는 보다 적극적인 남북정책을 생각해야 할 것으로 생각된다. 한국정부는 連繫政策을 포기하고 북한의 핵무기개발 의혹문제와 남북경제협력 및 교류를 분리하는 政經分離政策을 채택함이 바람직하며,<sup>54)</sup> 남북경제협력 및 교류를 통해 남북경제체제의 상호의존(interdependence)을 바탕으로 북한으로 하여금 핵무기 개발의 필요성을 포기케 하는 새로운 대북정책으로 전환해야할 것으로 생각된다. 그럼으로써 남북관계개선의 突破口를 열어 3단계 통일방안의 단계적 목표를 하나씩 실현해 나갈 수 있을 것이다.

김 영삼 정부의 3단계 통일방안에서 강조되듯이 평화적 통일을 위해서는 무엇보다도 남북간의 화해와 교류협력의 선행이 필요하며, 또한 본격적인 화해협력이 이루어 지기 위해서는 정부가 확고한 자신감을 가지고 북한을 실질적인 민족 동반자로 인식하고 있다는 의지를 보여주는 것이 필요하다. 여기서 김 영삼 정부의 3단계 통일방안의 향후 단계별 실천과제는 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.<sup>55)</sup>

제1단계인 화해협력단계에서 고려해 볼 수 있는 實踐課題로는 다음과 같은 것들을 들 수 있다. ①국내적 통일기반을 공고화하는 일이다. 평화통일은 정치, 경제, 사회, 국방 등 모든 분야에서 안정되고 정의로운 국내체제의 완비속에서 출발되어야 하기 때문이다. ②남북교류-협력을 활성화하고 제도화하는 일이다. 즉 단계적 추진 구도하에 '남북기본합의서' 및 분야별 부속합의서의 내용을 이행-실천하여 교류-협력을 제도화하고; 이산가족문제를 포함한 社會-文化 交流와 經濟交流-協力과 같이 북한의 개방-개혁에 도움을 줄 수 있는 사안에 대해서는 전향적 정책을 추진하고; 남북간의 상호왕래, 서신교환을 우선적으로 제도화하며; 남북간의 경제협력을 극대화하여 북한의 경제발전, 통일비용의 최소화를 남북경제공동형성 차원에서 추진해야 할 것이다. ③통일정책에 대한 국민적 합의를 확립하는 일이다. 즉 통일정책 추진의 효율성을 제고하기 위해서 적극적인 국민참여와 확고한 합의기반을 형성함으로써 북한의 統一戰線戰術의 개입여지를 제거하고; 민간차원의 대북접촉-대화를 적극적으로 검토-추진함으로써 북한 주민들의 민주적 의식을 확산시키는 일

54)곽 태환, "신국제질서 속에서 남북한 통일의 전망", 평화문제연구소, 『통일한국』, 1994년 3월호, PP. 81-82 참조.

55)민주평화통일자문회의 사무처, 『월간 민주평통』, 제157호(1993.12.15), 2면 참조.

이다. 통일정책입안, 단계별 통일정책추진노력, 통일한국의 모습설정, 통일에 이르는 과정 등도 국민적 합의에 기초해야 할 것이다.<sup>56)</sup> ④한반도 통일을 위한 國際的環境을 조성하는 일이다. 즉 남북통일은 한반도의 확고한 평화체제를 기반으로 주변국가들의 협조로 추진하고; 아-태 신국제질서형성에 주도적 위치를 확보하여 한반도 통일을 위한 국제적 여건을 성숙시키는 일이 바로 그것이다.

제2단계인 남북연합은 하나의 통일국가로 이행하기 위한 과도적 단계이자, 남북간 平和共存을 제도화하고 각 분야별 교류협력을 정착시키는 단계로서 이 단계의 실천과제로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. ①國家聯合(民族共同體)憲章을 채택하고 기구를 운영하는 일이다. 즉 남북한이 국가연합(민족공동체)헌장을 채택하고 남북정상회의, 각료회의, 남북의회 등 기구를 발족 운영하며 상호대표부를 설치하고; 남북간 공동기구의 권한을 점차 확대하여 통일국가의 정치통합 여건을 성숙시키는 일이다. ②체제간 갈등을 완화하고 民族同質性을 회복하는 일이다. 즉 신문, 방송 및 통신의 개방과 교류를 통해 상호 이해를 증진하고; 정당 및 사회단체 간의 상호교류를 실시함으로써 이념적, 정치적 문제에 대한 이해를 확대하며; 북한의 민주화와 인권문제개선을 적극 유도하는 일이다. 김 영삼 정부는 임기내 남북연합을 실현하겠다는 의지를 보이고 있는데 이를 위해서는 1-2년 이내에 경제, 사회교류가 본격화되어야 하며, 현재 핵문제로 중단되어 있는 經協을 시급히 재개하여야만 임기내 '남북연합'의 실현이 가능할 것이다.<sup>57)</sup>

제3단계인 통일국가단계의 실천과제로는 다음과 같은 것을 들 수 있다. ①統一憲法을 채택하는 일이다. 즉 단일국가로 이행하기 위해서는 각 부문별 통합의 바탕 위에서 남북간 합의에 의한 통일헌법을 마련하여 國民投票를 확정하는 절차를 거쳐야 할 것이다. ②南北統一完成努力을 기울이는 일이다. 즉 통일이후 해소되지 않은 이질감을 극소화하고 이념적, 정치적 동질화를 추진하여 성숙한 국민통합을 추진하고; 통일로 빚어지는 문제점 등을 극소화하기 위해 다각적으로 대책을 강구하는 일이 바로 그것이다.

## V. 結論

최근 이념과 체제대립의 후퇴, 경제우위경향과 국제적 상호의존 증대 그리고 민주주의 보편화 등을 특징으로 하는 脫冷戰的 國際秩序의 變化와 함께 우리의 통일환경도 변화하여 이제 남북통일은 꿈이 아니라 우리민족의 역량으로 실현할 수 있는 '현실적 과제'이자 동시에 언제라도 닥쳐올 수 있는 '對備의 문제'로 등장했다.

대한민국 정부수립 이후 김 영삼 정부에 이르기 까지 그동안 한국의 통일정책은 여러 단계를 거쳐 변화-발전되어 왔다. 統一政策의 構圖와 方案은 시대와 환경의 변화에 조용하면서, 대체로 '先平和 後統一'이라는 정책기조 속에서 보다 나은 방향으로 현실성과 합리성을 보완하면서 발전되어 왔다고 볼 수 있다.

김 영삼 정부의 3단계 3기조 통일정책은 과거 우리정부가 추구해온 점진적이고

56) 21세기 위원회, 『국가장기종합보고서』(전5권), 1994; 『조선일보』, 1994년 5월11일자 2면 참조.

57) 김 병로, 앞의 글, P. 68.

단계적인 통일추진구도, 특히 '한민족공동체 통일방안'과 일관성을 유지하면서도, 남북한 UN동시가입이 실현되고 '남북기본합의서' 및 '한반도 비핵화 공동선언'이 채택·발효되는 등 그동안 남북관계의 상황변화를 수용하여 발전시킨 것이라 할 수 있다.

김 영삼 정부의 3단계 통일방안은, 본문에서 살펴본 바와 같이, 화해협력단계와 남북연합단계를 거쳐 1민족, 1국가, 1체제, 1정부의 통일국가에 진입하는 것으로 되어 있다. '한민족공동체 통일방안'에서 기초단계 내지 준비단계로 간주했던 화해협력력을 현정부의 통일방안에서 명확히 설정한 것은 통일과정에 있어서 이것이 매우 중요하다는 것을 강조함은 물론 남북한이 아직 정상적인 교류협력의 궤도에 진입하지 못했다는 매우 냉철하고 현실적인 인식과 평가에 근거한 것이라 할 수 있다.

김 영삼 정부의 통일정책은 개혁과 변화를 통한 新韓國 創造를 통일조국 실현의 지름길로 보고 신한국 건설에 주력하고 있고, 기존의 통일정책의 구도와 방안을 현실적, 실천적 차원에서 보강하고 있으며, 또한 민족복리향상을 강조하는 統一目標를 명확히 제시한 점 등에서 특징을 보이고 있다.

김 영삼 정부는 '금세기내 통일 선진민주국가 건설'이라는 목표를 제시하고 임기내 남북연합달성을 실천목표로 설정하여 이를 구체적으로 실천에 옮기기 위한 노력을 하고 있다. 이를 위해서는 먼저 주변국가와의 共助努力속에 현재 남북관계 개선에 있어서 최대의 걸림돌로서 작용할 뿐만 아니라 세계적으로도 물의를 빚고 있는 북한의 核問題를 해결할 수 있는 보다 적극적인 대북한 정책을 추진하여 관계개선 그리고 더 나아가 통일을 위한 돌파구를 마련해야 할 것이다. 향후 1-2년 이내에 경제, 사회교류가 본격화되어야 하며, 핵문제의 해결되고 중단되어 있는 경제협력 및 교류가 활성화되어야만 임기내 '南北聯合'의 실현이 가능할 것이다.

통일은 이제 우리에게 환상이 아닌 현실로 다가오고 있다. 실제적 가능성 속에서 통일을 논의하고 준비할 때가 온 것이다. 독일통일과 예멘의 통일은 우리에게 統一의 實現可能性과 着實한 統一基盤의 必要性에 대한 인식을 새롭게 하는 계기로 작용하고 있다. 그 어느 때 보다도 유리하게 조성된 통일의 기회를 최대한 활용하여 통일역량을 착실히 증대시킴은 물론 보다 적극적인 대북한정책 및 주변국에 대한 통일외교노력을 통해 통일조국의 실현을 앞당기기 위해 온 힘을 다해야 할 것이다.

## ▣ 발표 및 토론요지



## 발 표 요 지

### < 허 만 호 >

본 연구는 1980년대 후반에 한국사회의 변혁운동의 한 일환으로 '민중통일론'이 대두되면서 야기된 이념갈등이 제도권 내에서 해소될 수 있는 방안을 모색하기 위하여 민중통일론의 주요 쟁점들을 분석하고, 그 주장내용들을 현 단계에서 제도권내에 수용할 수 있는 범위와 향후 과제들을 규명하는데 주목적을 두었다.

먼저, 통일주체로서의 '민중', 통일의 개념, 미국 및 주한미군에 대한 인식, 북한에 대한 인식, 통일에 대한 인식, 통일방안 등, 민중통일론자들의 주요 주장내용과 논쟁점들을 개괄적으로 고찰하였다. 그 결과 통일을 위한 남한사회의 변혁의 당위성에 대한 그들의 지적내용이 합리적인 면도 있지만, 북한사회의 민주화의 중요성에 대해서는 균형된 시각을 갖지 못하고 있다는 것이 민중통일론의 가장 중요한 한계라는 것을 지적할 수 있었다.

민중통일론의 제도적 수용성을 검토하기 위하여 남북고위급회담을 통해 남북한 관계가 진전된 현단계에서 그 주장들의 반영정도를 개괄한 뒤, 핵심 사안이라 할 수 있는 주한미군 철수문제, 정전협정 대체문제 등의 수용 범위를 검토하였다. 그 결과 한국의 정부 및 보수세력에서 그간 백안시 해왔던 민중통일론자들의 주장내용 중 많은 부분이 그간 정부의 통일정책 내지 대북정책에서 실현되었거나 그런 방향으로 나아가고 있다는 것을 알 수 있었다.

민중통일론의 가장 취약한 부분인 북한에서의 민주화의 가능성을 검토하기 위해 북한에서의 계급구성과 사회통합도, 일탈현상과 변혁세력의 성장 가능성을 검토한 뒤, 북한민주화를 위한 한국정부 및 민중통일론자들의 과제를 제시하고자 했다.

남북기본합의서의 부속합의서들이 실천되는 단계에서 남북한관계는 다차원적으로 전개될 것이다. 또한 한민족공동체통일방안이 실천단계에 들어가면 '범민족적 권위'가 반드시 필요할 것이다. 따라서 정부는 민간단체들을 인.허가제도로 통제하려는 소극적인 자세보다는 제도적 포용력을 길러 재야 통일운동가들을 제도권내에 수용하여 적극적으로 활용할 필요가 있다.

### < 유 호 열 >

김영삼 정부의 통일정책은 남과 북이 평화적이고 질서있는 통일을 이룩한다는 전제 아래 화해 협력의 1단계, 남북연합의 2단계, 1민족 1국가의 통일국가를 완성하는 3단계의 3단계 통일방안을 골격으로 하고 있다.

여기에 3단계 통일방안을 효율적으로 실천해 나가기 위하여 새로이 국민합의, 공존공영 및 민족부리의 3대 통일정책 추진 기초를 추가하고 있다. 본 논문에서는

이러한 통일방안을 토대로 김영삼 정부가 통일정책을 실제 어떻게 결정해 나가고 있는지 그 구조와 과정을 분석하였다.

김영삼 정부의 통일정책 결정과정을 보면 역대 어느 정권보다도 정책의 목표가 여론의 향배에 따라 결정되어 왔음을 알 수 있다. 따라서 이는 합리적 결정보다는 국민여론, 또는 국민여론을 선도하는 주요 언론의 입장에 주로 영향받게 된다. 북한의 핵문제가 심각해질 수록 현상유지에 치중하는 이유가 바로 여기에 있고 때로는 왔다갔다 한다는 비난을 면치 못한 이유도 여론중심의 정책목표 설정 때문이다.

1990년대 변화된 동북아시아 국제질서 및 남북한 관계는 한국의 통일정책 결정 과정에도 적지않은 영향을 미치고 있다. 그러나 1993년 집권한 김영삼 정부의 특성은 무엇보다도 정책결정과정에 큰 변화를 가져왔다. 문민정부의 개방성, 국제성, 정치성 등은 통일정책결정과정에 대통령의 신임을 받는 주요 정책결정 참여자의 역할을 극대화시켰다. 관료체제나 조직들이 가지고 있던 통일정책의 결정적 영향력은 축소되고 반면에 동원 가능한 정보력을 갖춘 새로운 부처가 영향력을 확보해가고 있다.

개인의 역량, 신임도에 따라 정책에서 차지하는 영향력이 차이가 남으로 해서 공개적인 회의체가 형식적인 기구가 아니라 실질적인 토의, 결정체로서 위상을 높여왔던 특징을 볼 수 있다. 다만 문민정부의 틀이 공고화해지고 조직의 개혁이 완료되면 현재와는 달리 관료조직의 영향력이 앞으로는 두드러지게 강화될 것이고 정책내용도 여론을 따라가기보다는 때로는 역행하거나 선도하는 모습도 보이게 될 것이다.

1993년부터 현재까지 김영삼 정부의 통일정책결정과정은 제도화, 법제화되지 못한 측면이 있으나 향후 보다 합리적 민주주의 방식으로 정책이 결정될 것이다.

## < 김 태 일 >

김영삼정부는 '민주적 절차에 의한 국민합의'를 통일정책기조의 하나로 삼고 있다. 이 개념은 아직 애매하다. 어떤 상태를 합의라고 하는지, 합의를 확인하는 방법과 절차는 무엇인지 등이 아직 분명하지 않다. 그러나 가능한 범위에서 우리가 그 뜻을 생각해 본다면, '민주적 절차에 의한 국민합의'를 중요시 하겠다는 것은 최소한 통일정책을 정권안보의 수단으로 삼지 않겠다는 의미이며, 보다 적극적으로는 통일정책의 수립과 집행에 국민의 뜻을 존중하겠다는 의미라고 할 수 있다. 통일문제에 대한 국민의식의 동향이 강조되고 있다.

통일문제에 대한 국민의식은 변화하고 있다. 그것은 크게 두가지 흐름이다. (1) 하나는 냉전의식으로부터의 탈피이다. 북한을 공존할 수 없는 적으로 보고 북한 당국의 모든 정책에 대해 부정적 이미지를 가지고 있던 것으로부터 점차 북한을 협력하고 도와주어야 할 대상으로 보며, 북한에 대한 강한 민족적 친화력을 가지는 경향으로의 변화를 '조금씩' 발견할 수 있다. 그리고 남한정부의 통일정책에 대한 신뢰성은 기본적으로 존재하는 가운데 정부의 입장과 다른 견해가 점



차 나타나고 있다. (2) 다른 하나의 흐름은 통일문제에 대한 국민의식의 분화이다. 통일문제에 관한 국민의식이 거의 일원적이던 상황으로부터 인구학적 변수에 따라서, 그리고 사회경제적 변수에 따라서, 그리고 문화적 변수에 따라서 집단별 차이가 드러나고 있다.

통일문제에 대한 국민의식의 변화가 확인되는 것은 1980년대 후반부터이다. 그것은 첫째, 남한의 민주화라는 정치체계의 이행과 맞물려 있다. 1987년 6월항쟁으로 절정을 이루던 민주화운동이 구조적 / 제도적으로 확산, 정착되는 과정에서 과거에 존재했던 통일문제에 관한 정치적 금기가 깨어지게 되고, 시민사회의 각 부문으로부터 통일문제에 대한 관심이 늘어났다. 이것은 당야한 통일논의를 가능하게 하였으며, 정부의 통일정책에 대한 비판을 공개적으로 제기할 수 있도록 했다. 민간통일운동이 활성화되기 시작한 것도 이와 같은 과정에서 였다. 둘째는 남북한 관계의 진전이다. 1980년대 말부터 빠르게 이루어진 남북한 관계 개선이 국민들의 통일에 대한 기대를 높여나게 했으며, 북한에 대한 새로운 인식을 가지도록 했다. 그리고 남북한 관계가 진전됨으로써 국민들은 통일이라는 문제를 각자의 생활상의 이해와 연결하여 생각하기 시작했고, 그에 따라 통일문제에 대한 국민의식의 집단별 분화가 나타나기 시작했다. 셋째, 세계적 수준에서의 냉전의 해체도 통일문제에 대한 국민의식의 변화에 영향을 준 변수이다. 넷째, 이 시점에 와서 북한의 실정이 잘 알려지게 되고 남북한 국력 차이를 확인하게 되었다는 점도 주요한 변수로 고려되어야 한다.

이와 같은 국민의식의 변화와 차이는 정치과정으로 투입되어야 한다. 그동안 통일문제를 둘러싼 국민의식의 변화와 차이는 다분히 정부의 물리적 힘과 민간통일운동이 정면 충돌하는 '거리의 정치'로 표출되었다. 이것은 이제 '제도의 정치'로 나아가야 한다.

### < 김 감 념 >

최근 이념과 체제대립의 후퇴, 경제우위 경향과 국제적 상호의존 증대, 그리고 민주주의 보편화 등을 주된 특징으로 하는 탈냉전적 국제질서의 변화와 함께 이제 통일은 꿈이 아니라 우리 민족의 역량으로 실현할 수 있는 '현실적 과제'이자 동시에 언제라도 닥쳐올 수 있는 '對備의 問題'로 등장했다.

그동안 한국의 통일정책은 대한민국정부 수립 이래 현 김영삼정부에 이르기까지 여러 단계를 거쳐 변화·발전되어 왔다. 통일정책과 방안은 시대와 환경의 변화에 따라 전혀 새로운 모습으로 단절된 채로 나타난 것이 아니라 정책의 일관성을 바탕으로 기존의 통일정책과 방안을 시대와 환경의 변화에 조응하면서 대체로 '先평화 後통일'이라는 기조 위에서 보다 나은 방향으로 현실성과 합리성을 보완하면서 발전되어 왔다고 할 수 있다.

김영삼정부의 통일정책의 구도와 방안은 바로 이러한 환경적 시대적 배경 속에서 나오게 된 것이라 할 수 있다. 현 정부의 統一推進構圖는 특히 '한민족공동체통일방안'(1989.9)의 기본골격을 살리면서 또한 남북한간에 채택된 '남북기본

합의서'(1991.12)에서 합의된 '화해협력'의 약속을 함께 수용한 것이다. 그것은 점진적이며 단계적인 입장에서 민족사회의 통합노력을 통해 국가통일을 실현하려는 것이다. 즉 '화해협력단계'와 '남북연합단계'를 거쳐 1민족 1국가 1체제 1정부의 '통일국가의 단계'에 이르게 된다는 것으로, 이러한 3단계 과정을 거쳐 통일을 완성시키려는 방안이다. 그리고 이러한 통일단계를 증진·심화시키고 효율화하기 위한 것이 통일정책 실현을 위한 3대 실천정신으로서 '민주적 국민합의', '共存共榮', 그리고 '民族福利'가 바로 그것이며 이들 관계가 상호 보완성을 지니고 있음을 알 수 있다.

김영삼정부의 통일정책은 '改革과 變化를 통한 新韓國 創造'를 통일조국실현의 지름길로 보고 신한국건설에 주력하고 있고, 기존의 통일방안 특히 '한민족공동체 통일방안'을 현실적 및 실천적 차원에서 보강하고 있으며, 그리고 민족복지향상을 강조하는 통일목표를 명확히 제시한 점 등에서 특징을 보이고 있다.

통일은 이제 우리에게 환상이 아닌 현실로 다가오고 있다. 포용과 조화, 인내와 끈기를 바탕으로 한 착실한 우리의 대비책을 요구하고 있다. 그 어느 때 보다도 유리하게 조성된 통일의 기회를 최대한 활용하여 통일역량을 착실히 증대시킴은 물론 핵문제 해결과 단계적 통일기반조성을 위한 보다 적극적인 대북한정책 및 주변국에 대한 통일외교노력의 강화를 통해 통일조국의 실현을 앞당기기 위해 온 힘을 다하여야 할 것이다.

## 토 론 요 지

< 김 소 중 > - 허만호교수 논문에 대한 토론

1. 제목을 좀더 명료하게 한다는 점에서 "통일정책에서의 이념갈등 해소방안 : '민중통일론'의 제도적 수용"으로 하면 어떻겠는가?
2. 남한 정부의 통일정책과 재야 민중통일론자의 통일정책과의 이동(異同)은?
3. 민중을 제도권내에 수용하는 구체적인 방법은?
4. 재야통일론자 세력을 적극 제도권내에 수용(영입)해야 대북관계에 있어 효과적으로 대응할 수 있다고 말했는데, 대체로 북한체제보다 남한체제에 더 비판적이라고 지적한 재야 통일론자 세력을 영입하는 것은 현 보수정권로서는 오히려 큰 타격이 될거라고 생각하여 반대할데 이들을 과연 받아들일 수 있겠는가?
5. 북한체제에서의 소외현상과 남한체제에서의 소외현상은 어느 쪽이 더 심하다고 보며, 이들 소외계층의 통일열망은 어느 정도인가?
6. '남북한 기본합의서'의 조속한 실천방안은 무엇인가? 구체적 대안은?
7. 북한사회 내부의 민주화 촉진을 위한 적극적 정책은?
8. '북한의 민주화와 개방이 통일의 필수조건이다', '폐쇄적이고 전체주의적

인 북한과 통일하는 것은 불가능할 뿐만 아니라 또 의미가 없다'고 했는데, 양측 모두 부족한 상태에서나마 통일을 '부분적'으로 해나가면 안되는가? 통일을 모든 조건을 갖추고 난 다음에 하는 것보다 북한의 민주화 개방화와 남한의 가일층 개선을 위한 시발점으로 생각하면 안되는가?

9. 통일정책의 '과제'에서 남한 정부가 취해야 할 점은 다음과 같이 3가지가 중요하다고 생각한다.

첫째, 과거 50년간 냉전시대에서 체제유지에 가장 유효했던 통치이념은 적개심에 불타는 '반공'이었다. 그러나 이제 탈냉전 전환기에서는 공산국가 및 북한과도 긴밀한 협력 속에 '공존 공영'하는 것이 가장 중요한 통치이념이 되어야 한다고 본다. 따라서 일정한 범위 내에서는 아직 '반공'이 필요하겠지만 이제는 이 '반공'이란 큰 간판은 떼내고, 그대신 평화·우호·협력의 '공존 공영'이란 큰 간판을 내걸어야 된다고 본다. 그리고 이를 기초로 해서 모든 정책을 떠나가야 21세기 아·태시대에 국익에 도움이 되고 통일에도 유리하다. 이르기 위해서는 먼저 50년간 몸매 밴 경직된 '냉전사고' 즉 '극우사상'을 깨트려 버려야 한다고 본다.

둘째, 걸핏하면 남용되어온 '용공'이란 망령을 우리 사회에서 내몰아야 한다. 공산국가에서 정적이나 반대자를 '자본주의', '제국주의'의 앞잡이라고 몰아 숙청한 방식과 똑같이 바로 '용공'이란 모자를 정적이나 반대자에게 뒤집어 씌어 온 것이 과거 우리 정권의 수법이었다. 집권층은 북한에 대해 민족적 차원에서 조금만 우호적이거나 중립적이기만 해도 민주인사에게 '용공'의 모자를 뒤집어 씌우고 사정없이 두들겨 패왔다. 그런데 지금은 오히려 '반공'의 대상국들이었던 소련·동구·월남·중국과는 '친구'사이가 되어 밀월을 즐기고 교류·협력을 확대하고 있다. 따라서 '남북정상회담'을 통해 민족의 화해와 협력을 추구하려는 문민정부는 '용공'이란 낡은 모자를 과감하게 집어던져야 할 때가 되었다고 본다.

셋째, 소련·동구·월남·중국 등은 모두 과거의 경직된 사고를 깨트려 버리고 탄력성있게 '자본주의'의 장점을 받아들여 자국의 부강에 힘쓰고 있다. 즉 '실사구시'하고 있으며 '容賚'하고 있다. 중국은 남한의 경제발전을 모델로 삼고 있다. 이와 마찬가지로 북한에는 좋은 점은 하나도 없고 우리에게만 있는지? 북한 전문가가 많은데 정말 북한에게서 배울만한 점은 하나도 없는지? 나쁜 점만 연구한 것은 아닌지? '통일'이란 남북한의 좋은 점은 합치고 나쁜 점은 버려야 하는 것이라면, 북한에도 나름대로 풍부한 국가건설 경험이 있지 않을까? 면밀히 연구해서 좋은 점이 있으면 이를 우리의 부족을 메꾸는 '수단'으로 삼아 국가를 살찌게 해야 할 것이 아닌가? 이러한 자세가 한민족을 살리는 길ियो, 소중한 인류문명의 성과를 파손시키지 않는 태도가 아닌가? 또 북한은 남한의 좋은 점은 연구하여 배워야 하지 않겠는가? 이러한 의미에서 앞으로 남북한은 서로 좋은 점은 배워야 하고 또 동질성을 회복하는 계기로 삼아야 할 것이다. 사고의 탄력성면에서 북한과 남한 모두 다른 공산국가에도 뒤떨어져 있고 너무나 경직되어 있었다고 본다. 이처럼 경직된 '냉전사고'가 바로 국가의 발전과 통일을 가로막는 주요 '걸림돌'이라고 생각한다. 따라서 앞으로 새로운 시대를 창조하기 위해서는 서로 좋은 점은 연구해서 배우고 받아들여자는 의미에서 북한은 오히려 '容賚'해야 하

고, 남한은 '容共'해야 한다고 보는데 발표자의 견해는 어떠한지?

### < 이 장 > - 유초열박사 논문에 대한 토론

통일정책에 관한 기존의 문헌이 한국의 통일정책이 북한과 어떻게 다른가를 주로 비교했다면 유박사의 논문은 김영삼정부의 통일정책 결정구조에 초점을 두었다는 점에서 주제선정의 idea가 참신하다고 본다. 본론에서 유박사는 김영삼정부의 정책결정의 중요요인으로서 국내의 여론과 관련관료체제를 다루었다. 김영삼정부의 통일정책결정에 대한 유박사의 결론의 하나는 3,4,5,6공화국과는 달리 “특별한 기관이나 조직에 의한 관행적 지시, 상의하달보다는 각부처를 대표하는 스타플레이어들이 공개적인 회의체를 통해 의견을 수렴해 가면서 정책을 결정하는 구조를 형성했다”는 것이다. 분석이 비교적 철저했고, 객관적이었고 우수한 논문으로 본 비평자는 읽으면서 많이 배웠다.

구태여 비평자로서 취약점에 집중해 본다면 우선 대부분의 정책연구에 대한 사례연구가 그렇듯이 복잡한 현실의 중요변수를 모두 기술하려다 보니깐 일반이론으로서의 정립과 연계가 어려웠다고 본다. 본론에서는 국내적 요소만 주로 다루다가 결론에 가서야 미국의 영향이 중요하다면서 국외적 요소를 지적하였다. 결론이 국외적 요소를 중요시한다면 당연히 어떻게 미국의 영향이 국내정책 결정 과정에 영향을 주는 과정을 본론에 더 충분히 다루어야 한다고 본다. 또 군데 군데 우리라는 표현을 한국정부를 대신해서 썼는데 이는 객체화시켜야 한다고 본다. 군데 군데 문자의 주어가 무엇인지 모르겠고 표현이 어색한 부분이 있었다. 그러나 역시 전반적으로 우수하고 성실하게 쓴 논문으로 판단한다.

### < 조 기 속 > - 김태일교수 논문에 대한 토론

이 논문은 간헐적으로 지상에 발표되어 온, 서로 다른 기관에서 다른 설문을 이용한 여론조사결과를 주제별로 집대성하여 통일에 관한 국민의식의 흐름을 한눈에 볼 수 있게 정리해 놓았다. 뿐만 아니라 국민의식의 “수평적, 수직적”분화를 보여주는 결과를 제시함으로써 우리가 의식하지 못하는 가운데 통일에 관한 논의나 의식이 많이 변화되어 왔음을 세삼 일깨워주고 있다. 특히, 결론부분에서 바람직한 통일운동의 방향에 대해 저자의 시각을 제시하였는데, 이는 국민의식의 변화를 감안할 때 시의적절하면서도 객관성을 잃지 않고 있어서 적극 동감하는 바이다.

사실 위에서 지적한 사항만으로도 이 논문은 충분한 의의가 있다고 생각된다. 하지만 조금 더 욕심을 낸다면, 이 논문 이후 논문의 연구방향에 대해 토론자의 이견을 제시해 보고자 한다. 왜냐하면, 이 논문은 사실상 많은 부분 사실을 기술하고 그것을 정리하여 독자에게 알리는 역할을 충실히 수행하고 있다면, 이는 다음 번의 보다 수준 높은 연구논문을 위한 준비작업이 아닐까 하는 생각이 들기 때문이다. 그러면, 한 단계 뛰어 넘는 분석적인 연구논문을 위하여 필요한

이론적, 방법론적 제안을 몇마디 덧붙여 보겠다.

우선 이 논문이 통일에 관한 여론을 조사하고 있는 만큼, 여론과 정책과의 상관관계를 살펴보는 귀중한 사례분석이 될 것으로 사료된다. 과거에는 여론정치라는 것은 상상할 수도 없을 만큼 정부가 정책을 만들고 여론을 선도하는 식이었으며, 특히 통일정책의 경우에는 정부주도가 가장 극심한 분야였다고 생각된다. 김교수님이 지적했던 바대로 통일정책에 있어서 김영삼정부가 변화를 보인 것이 사실이라면 여론이 앞서가고 정책이 이를 수용했는지, 아니면 아직도 권위주의적 모델이 그대로 적용되는지, 여론과 정책의 관계를 모델로 만들어서 검증해 보는 것도 의미있는 이론적 작업이 되리라고 생각한다.

다음은 방법론적인 문제를 지적하고자 한다. 설문이나 문항이 다른 것을 김교수는 임의로 묶어서 비교하고 있는데 여기에는 심각한 방법론적 오류가 내포될 위험성이 도사리고 있다. 어구와 어법 하나가 얼마나 다른 여론조사결과를 낳고 있는지에 대한 경계를 해야할 것 같다. 따라서 실질적인 의식의 변화가 일어나지 않았음에도 불구하고 설문의 변화에 따른 인위적인 변화를 관찰하는 오류를 범할 수도 있는 것이다. 가령 예를 들어서, 10쪽의 남북한 우선 사업분야에 대한 질문에서 1989년의 설문은 비정치와 정치군사분야로 항목을 나누었으나 1992년에는 이를 다양하게 세분화하였다. 이때 가장 많이 선택된 항목은 “정부간 신뢰구축”이었다. 김교수는 이를 정치분야로 묶어서 비정치분야에서 정치분야으로 강조점이 변화하였다고 해석하였는데 실제로 그런 변화가 일어났다고 믿기에는 석연치 않은 점이 있다. 만일 이 항목이 1989년에 있었어도 그렇게 작은 비율의 응답자가 정치분야를 택했을까 하는 의구심이 들기 때문이다. 즉, 몇몇 엘리트 혹은 연구자의 의식변화가 설문에 반영됨으로써 국민의식의 변화로 잘못 측정되는 오류를 범한 것은 아닌지 엄밀히 따져 보아야 할 것이다.

또 한가지, 김교수님이 조사결과를 해석하는데 있어서 생길 수 있는 방법론적 오류를 지적하고자 한다. 개인수준의 자료를 사용하여 거시적 해석을 하는 과정에서 오류가 생길 수 있다. 가령 통일의 시기에 관한 질문에 응답이 낙관적인 이유를 1990년 여론조사가 남북고위급회담 직후에 행해진 것이기 때문이라고 추론하였는데, 이러한 낙관적 응답은 1993년 핵문제에 의한 냉각기에도 지속되고 있다는 점에서 볼때, 남북고위급회담의 영향때문이 아닐 확률이 크다고 본다. 그런 정도의 유희제스처는 여러번 있었기 때문에 국민이 그 정도에 그렇게 민감한 반응을 했을 것 같지는 않고 오히려 냉전의 종식과 독일통일 이후 낙관적인 사고를 하게 된 것 같다. 여론조사 등의 개인적 수준의 자료로 부터 거시적인 분석이 자동 유추되는 것이 아니므로, 집합자료로 보충을 하든지, 해석에 있어서 상당히 신중을 기해야 하리라고 생각한다.

마지막으로 통일의식의 변화에 대한 김교수님의 평가에 대한 것이 아닌가 싶다. 즉, 김교수는 이를 ‘합리화’ 또는 ‘현실화’라고 칭했고, 이러한 다양한 사고의 등장을 분화라고 하였다. 결국 이들이 “분단의 고통으로부터 생겨난 원한과 공포로부터 가장 자유로운 계층”이기 때문에 가장 합리적인 사고를 한다는 주장인데 과연 이러한 사고가 어떠한 점에서 합리적이라고 생각하는지 그 근거를 좀

더 구체적으로 분석해 주었으면 하는 바램이다. 본인이 생각하는 신세대의 사고의 특징은 논리적 일관성보다는 이상적인 모든 요소를 비논리적일지라도 자기중심적으로 꿰어 맞추는 것이라는 생각이 들기 때문에 통일에 대한 의식에 있어서도 그러한 논리가 존재하는 것 같다. 가령, 통일에 대해서는 가장 이상적인 혼합체제를 주장하면서도 실제로 통일자체에 대해서는 커다란 관심이 없고, 꼭 통일이 되어야 한다는 당위성을 크게 느끼는 것도 아니다. 그러면서도 주한 미군철수나 팀스피리트 훈련 중지 등 힘의 균형을 깨뜨릴 수 있는 조치를 취하면서까지도 통일을 해야 하는 것으로 생각하는 전후세대의 통일관이 과연 합리적인 것인지 좀 더 자세한 분석이 필요하다. 이러한 분석은 전후세대를 이 논문에서처럼 집합적으로 분석해서는 알 수가 없고 개인수준에서의 미시적 분석을 해 보아야 논리적 일관성을 밝힐 수 있을 것이다.

### < 박 종 철 > - 김강녕박사 논문에 대한 토론

#### 1. 통일방안과 통일정책, 현안의 구분 필요

우선 '한민족 공동체 통일방안', '3단계 3기조 통일방안' 등과 같이 통일의 목표와 단계, 미래상 등을 포괄적으로 내포하고 있는 것이 통일방안이라고 할 수 있다. 통일방안은 ① 통일정책추진의 합리성 부여, ② 통일과정과 통일미래상에 대한 포괄적 접근 시각 제공, ③ 북한에 대한 메시지, ④ 대국민 설득 및 통일대비 준비 등의 의미를 지니고 있다. 물론 통일은 통일방안에 의해서 이루어지는 것은 아니지만 돌발사태가 발생한다고 하더라도 통일방안은 상황에 대한 대응책을 마련하는 지침역할을 할 수 있다.

한편 통일정책은 핵문제, 경제협력, 군비통제 및 군축, 사회문화적 교류/협력 등 세부분야의 정책이라고 할 수 있다. 그리고 정상회담, 이산가족, 북한별목공문제, 미전항자 송환문제, 범민족대회문제 등 구체적 현안들이 있다.

이러한 통일방안과 통일정책, 현안들이 서로 다른 차원에서 복합적으로 얽혀서 전개되고 있다. 이러한 다른 차원의 문제들은 각각 다른 차원에서 다른 요인들에 의해서 영향을 받는다. 이러한 다른 차원의 문제들이 같은 맥락에서 취급됨으로써 국민들은 정책의 일관성이 결여되어 있다고 느끼게 된다. 중요한 것은 이러한 서로 다른 차원의 문제들간의 상호관계를 설정함으로써 거시적 통일방안과 통일정책, 현안간의 갭을 줄이고 정책의 현실성과 일관성을 유지하는 것이다.

김박사는 4쪽에서 통일정책과 통일방안을 구분하려고 했지만 그 구분이 분명하지 않고 때로는 두가지를 같은 의미로 사용하고 있다. 이러한 통일방안과 통일정책간의 개념적 구분을 명확히 하고 그 토대 위에서 역대 정부의 통일방안들을 분석했으며 좀 더 논지가 분명했을 것이다.

#### 2. 역대 통일정책의 발전과정에 대한 분석이 필요함

통일방안이나 통일정책을 분석하는데 있어서 여러가지 접근법이 있을 수 있다. 첫째, 통일정책의 형성에 영향을 미친 요인들을 중심으로 형성과정 및 변화과정을 비교 분석할 수 있다. 둘째, 통일정책의 구체적 정책결정과정을 분석하는

방법이 있을 수 있다. 셋째, 통일정책의 논리적 일관성 내지 실현가능성에 초점을 맞출 수 있다.

김박사는 4쪽에서 “통일정책사를 돌이켜 보면 우리 정부의 통일정책과 방안도 통일환경의 변화, 통일의 대상인 남북한 사회의 변화와 발전, 통일의 주체인 민족구성원들의 의식변화에 따라 변화/발전해 왔다”고 기술하고 있다. 따라서 역대 정부의 통일정책을 단순히 기술하는 것에서 나아가서 통일환경의 변화, 남북한의 변화, 민족구성원들의 의식변화라는 변수를 좀더 구체화시켜서 이를 기준으로 역대 통일정책을 비교분석했으면 훨씬 입체적인 논문이 되었을 것이다.

### 3. 김영삼정부의 통일정책에 대한 구체적인 분석이 결여됨.

김박사의 논문의 3장과 4장은 3단계/3기조 통일방안의 내용과 각 단계별 실천과제에 대해 기술하고 있다. 이 부분은 주로 3단계/3기조 방안의 내용에 대한 일반적 기술과 나열로 구성되어 있으며, 통일정책에 대한 분석이나 논리적 일관성 문제, 구체화 방안 등이 결여되어 있다.

3단계/3기조 통일방안에 대한 여러가지 분석방법이 있을 수 있다. 첫째, 통일정책도 다른 정책과 마찬가지로 상이한 견해들과 이익균열 현상을 바탕으로 형성된다는 점을 고려하여 3단계/3기조 통일방안의 합의도출 과정에 대한 분석이 있을 수 있다.

둘째, 3단계/3기조 통일방안의 논리적 문제점이나 실현가능성 등을 기준으로 한 비판적 분석이 있을 수 있다.

셋째, 3단계/3기조 방안은 아직 포괄적 정책대강에 불과하므로 각 단계별 선결조건과 정책과제들을 좀더 구체화하는 방법이 있을 수 있을 것이다.

요컨대 김박사의 논문은 이러한 문제의식 중에서 어느 한 면에 집중하여 논의를 전개하는 것이 바람직했을 것이다. 3단계 통일방안에 대한 일반적 기술에 치우쳐 내용에 대한 분석이나 비판적 고찰이 행해지지 않은 점이 아쉽다.

### 4. 점진적/단계적 통일론의 의미와 문제점

3단계/3기조 통일론과 북한의 고려연방제, 김대중의 ‘공화국연합제’ 방안 등은 구체적 내용이나 전제조건에 있어서 차이점이 있음에도 불구하고 한가지 공통점은 점진적 통일을 지향하며, 과도단계로서 남북한의 평화공존단계를 상정하고 있다는 점이다. 이것은 이론적으로나 현실적으로 어느 한쪽에 의한 다른 한편의 흡수통일이 바람직하지도 않고 가능하지도 않은 상황에서 불가피한 체제공존논리이다.

문제는 이러한 점진적 과정을 어떻게 실현하느냐 하는 것이다. 특히 이 과정에서 남북연합이나 연방제와 같은 과도체제를 어떻게 설정하느냐가 핵심적 문제이다. 또한 이것은 점진적 통일방안의 실현가능성문제라고 할 수도 있다.

그런데 각 단계가 사실상 연속선상에 놓여 있다기 보다는 질적으로 다른 차원의 문제라는 것이 중요하다. 예컨대, 화해/협력단계와 남북연합단계, 통일국가 단계는 질적으로 다른 차원의 문제이며, 각 단계별 전환을 위한 문턱을 어떻게 넘느냐, 다음 단계로 전환하기 위한 환경과 조건을 어떻게 충족시키느냐 하는 것이 중요하다.

이러한 각 단계별 전환의 중요성과 이를 위한 여건조성이라는 측면에 대해서 좀 더 많은 노력이 할애되었으면 훨씬 좋은 논문이 되었을 것이다.

#### 5. 단계별 과제

단계별 과제는 상황에 따라 앞당겨질 수도 있고 뒤로 미루어질 수도 있으며, 동시병행적으로 실시될 수도 있다. 이것은 일종의 점검표와 같은 역할을 한다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 점검표는 지나치게 자세하게 명시되기 보다는 전략지침의 성격을 지니는 것이 바람직하다. 각 사안별 구체적 대책은 통일방안에 의해서가 아니라 별도의 정책적 구상에 의해서 마련되어야 할 것이다.

또한 각 단계별 과제를 제시하는데 있어서 모든 것을 망라한 절충적인 것은 도움이 되지 않는다. 오히려 각 정책대안에 내포된 문제점들을 적시하고, 상충되는 방안들의 대비점을 명확하게 부각시킴으로써 각 정책의 대차대조표를 만드는 것이 도움이 될 것이다.

또한 정책들을 단순히 나열하는 것이 아니라 정책목표와 정책수단, 정책의 우선순위를 설정하는 것이 필요하다. 각 단계에서 여러 정책들을 어떻게 상호관련시키고 정책집행의 우선순위를 어떻게 설정하느냐가 중요하다. 김교수의 논문은 이러한 전략적 사고에 대한 고려가 아쉽다.

#### 6. 한반도문제의 국제화와 한반도화

3단계 통일방안을 실현하는 것은 한반도문제의 국제화와 한반도화와 균형문제를 수반한다. 남북당사자원칙이 중요하지만 동시에 핵문제, 평화체제에 대한 국제적 보장문제, 국제적 협력망의 구축 등의 문제에 있어서는 국제적 환경조성이 중요하다.

이것은 통일문제에 대한 국제공조체제와 민족주의적 측면을 어떻게 조화시키느냐 하는 문제라고 할 수 있다. 즉 분단체제의 관리 및 통일과정, 통일미래상을 위해서 남북간 직접대화원칙과 국제적 협력체제를 각 이슈별로 조화/연계시키는 문제에 대한 장단기적 정책수립이 필요하다.

#### 7. 북한에 대한 인식 및 북한의 변화 유인

3단계 통일방안은 사실상 각 단계별로 구도에 상응하는 북한의 변화 및 북한 변화의 유도방안을 상정하고 있다. 이것은 북한의 변화정도에 대한 인식 및 북한 변화유도 방안과 관련한 '봉쇄정책'과 '참여화정책' 등과 같은 접근시각의 차이와도 관계가 있다.

또한 이 문제는 북한의 실체 그 자체보다도 북한에 대한 우리의 인식 및 국내정치에 있어서 각 정치집단의 입장차이와 관련되어 있다. 이렇게 볼 때, 북한의 정책의도에 따라 수동적으로 대응하기 보다는 우리의 정책목표를 분명히 설정하고 우리가 원하는 방향으로 북한의 변화를 장기적으로 유도할 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직하다.

또한 북한의 실상에 대한 양분법적 논란에 치우치지 보다는 북한도 대내상황과 국제환경, 남한의 대북정책에 따라 변화하는 동태적이고 가변적인 성격을 지니고 있다는 점을 인식하고 우리의 대북정책을 수립/추진하는 것이 바람직하다.



## XIII. 통일국가의 비전

- 이 봉 철
- 한 정 일
- 안 두 순
- 박 영 호
- 발표 및 토론요지



# 통일국가이념의 모색

Searching for the Ideological Basis of the Unified Korea

이 봉 철

Bong Cheol Lee

(한남대학교)



# 통일국가이념의 摸索

李 捧 喆

(韓南大, 政治學)

## I. 통일국가이념 모색의 의미

통일국가 이념을 모색한다 할때, 여기에 결부되어 있는 많은 의미중 가장 중요한 것은 미래에 실현될 통일국가 창건이라는 예정된 역사적 사실을 놓고 그때의 통일국가의 像을 그려본다는 의미일 것이다. 그리고 통일국가의 像을 그려본다는 시도적 모색 행위는 단순히 보편적인 국가의 모습을 중립적인 입장에서 묘사해낸다는 의미가 아니라 특정의 입장에서 특정 국가 像을 선택한다는 의미를 지니게 될 것이다.

이러한 입장에서 통일국가의 이념을 모색하려 할때 그것이 小論에서 가지는 보다 구체적인 의미는 다음과 같다.

1. 이는 우선 통일국가가 이루어졌을때 통일된 한민족 성원들이 살고 싶어하는 삶, 이러한 삶이 지향해가야 할 이상적 가치를 모색해 본다는 의미를 가진다.
2. 이는 한편으로 통일국가 미래상에 대한 민족 구성원들의 논의 촉발·여론 수렴·이상가치 결집을 위한 토론의 場을 연다는 의미와 다른 한편으로는 이렇게 해서 결집된 이상가치를 통일국가의 존립명분에 걸어 정치적 제도화의 길로 유도한다는 의미를 가진다.
3. 통일국가이념의 모색은 그저 앞으로 있을 모습을 현재라는 시간의 장위에 투영해 본다는 의미외에 통일실현前이라도 현실정치가 추구해 가야 할 지표를 설정한다는 의미를 가진다.
4. 이는 현실적 이상의 “최하한선”을 “당위”로서 묶어 내는 것이지 그 “최상한선”을 막연한 “희망”으로 묶어내는 것이 아니다. 따라서 이에 대한 논의는 “유토피아”론이 아니며, 현실이 추구하고자 하는 이상가치에 대한 논의가 된다.
5. 통일국가 이념의 모색은 현재 남·북 분단사회가 가지고 있는 相異한 체제가치들을 배합·수렴시켜 공통의 이념기반을 추론하는데 그 근거를 두지 않는다. 현행 체제가치들

은 현실적인 정치가치들을 외면하고 왜곡·말살할 수도 있고, 특히 반세기 가까이 지속된 분단 정치 사회의 적대적 단극 구조는 파행적인 이념 기반을 가지게 됨으로써 분단 사회 구성원들의 실제 이념적 지향을 호도하고 억압할 수도 있기 때문이다.

6. 본 小論에서의 통일국가이념의 모색은 현실세계에서 추구되는 인류 가치들 중 가장 핵심이 되는 本具的이고 생성적인 삶의 가치를 중심으로 통일정치사회의 기본구조가 어떠한지 여부를 모색해 본다는 의미를 가진다. 따라서 여기에서의 논의는 총체적이고 자체완결적인 이념체계에 대한 이론화라기 보다는 기본구조의 구체적 내용에 대한 민족구성원들의 합의와 결정이 앞으로 채워갈 열려진 공간을 전제한다. 다만 민족구성원들의 합의 및 결정 내용의 정당화 기준과 앞으로 전개될 구체적인 이념체계 형성의 방향을 가늠해본다는 의미를 가진다. 그리고 이 小論의 필자는 이론만능주의적 실험가로서가 아니라 나와 내동포 그리고 앞으로의 내후손들이 살아갈 통일조국건설의 한 참여자로서의 입장을 가진다.

## II. 통일국가이념의 위상과 이념 모색의 준거

통일국가상의 선택이라는 입장에 서게 될때 “통일국가이념”이라는 모색대상의 복합적 위상을 간과할 수가 없다. 우선 “통일”이라는 개념은 모색될 이념속에 “국토분단”과 “국가 분단” 그리고 “민족분단”으로 심화되어 오늘날에 이르고 있는 한반도적 분단현실의 특수성이 그 극복대상으로 반영되기를 요구한다. 다음에 “국가”라는 개념은 적어도 서구 근대초 이래 형성 공고화되어 온 소위 “근대국가”의 특성과 정치적 명분을 보다 보편적인 틀속에서 포섭해 줄 것을 요구하고 있음과 더불어 한반도적 특수성으로 인해 왜곡과 파행으로 일관해온 근대국가화 과정을 수정·완결해줄 것을 요구하고 있다. 더구나 우리의 통일국가가 분단된 단일韓민족을 그 구성내용으로 한다는 점에서 보면 모색될 이념속에는 근대서구에서 발단하여 근대 국민국가의 추동력이 되어왔던 “근대 민족주의”라는 보편적 국민통합의 정치적 명분들을 포섭할 것과 적어도 “동학혁명” 이래 아직도 미결로 남아있는 韓민족주의적 과제의 해결을 반영해줄 것을 요구하고 있다.

이렇듯 세계 보편적 명분과 한국적 특수명분의 복잡한 교직은 모색대상이 품고 있는 역사성의 깊이와 폭의 복잡한 현주소에 국한되지 않는다. 이는 다시 언제 실현될지 모를 통일한국의 미래성 때문에 앞으로 전개될 변화의 미래속에 담겨있을 미래가치들을

포섭할 것 또한 요구하고 있다. 예컨대 근대 전통이 해체되면서 변모해가고 있는 미래 지향적 현재의 진행속에서 통일한국의 이념적 정향은 어떠해야 할것인지? 다시말해서 요즈음 흔히 회자되고 있는 “포스트-모던”적, “포스트-산업사회”적 변화 가치들은 통일 한국의 창건시점에서 어떻게 나타날지? 혹은 이러한 “포스트-모더니티”라는 역사적 조건속에서 사회주의권의 몰락, 지역주의의 팽배, 생태적·환경적·경제적 지구촌화, 근대 국가들의 자기분열현상 등으로 이어지는 세계주의적 보편화 현상과 이에 대해 울퉁불퉁 튀어나오고 있는 근본주의적·민족주의적 반발현상들은 미래의 통일국가 이념의 전략적 위상속에서 어떻게 반영되어야 할 것인지? 이들 미지의 변수들은 앞서 살펴본 보편과 특수 의 문제를 현재의 시대적 변화가 향해가고 있는 미래의 시간대에 다시 투영시킬 것을 요구함으로써 통일국가이념 모색의 위상을 더더욱 복잡하게 만들고 있는 것이다.

이러한 복잡한 위상을 일일이 통일국가이념에 반영해내기란 지극히 어려운 일이다. 여기에는 위와 같은 문맥속에서 통일국가이념을 모색한다는 과제자체의 어려움도 있겠지만 그보다 더욱 이를 어렵게 하는 데는 다음과 같은 이유들 때문이다.

우선 이미 살펴본 바와 같이 통일국가이념의 위상의 복잡성은 그것이 없혀 있는 역사적·정치적 현상의 복잡성때문인데, 이때 이들 “현상”은 그 스스로가 스스로를 밝히고 있는 것이 아니라 일정의 입장과 시각속에서 이론화되고 이해된 것들로서 여기에는 이론화 및 이해 주체들에 따라 상당한 편차가 존재할 수 있다. 이러한 입장과 시각상의 편차는 이념모색의 본령에 닿기 전에 “현상”해석의 문제를 놓고 아직도 진행중인 근대사 및 분단사 논쟁을 여기에 재연해야 할 부담을 준다.

다음으로 위와 같은 부담을 특정의 이론적 입장과 시각에 기대어 떨어내려 할 경우에는 자칫 “이론주의”적 경직성에 빠지기 쉽다. 이는 고답적이고 어떤 경우는 牽強附會의 인 역사해석과 이의 연장선속에서 투영된 편협하고 혹은 왜곡된 미래가치에 통일국가이념을 정초시키는 결과를 초래할 가능성이 크다. 더구나 이러한 “이론주의”적 태도는 주지주의적 기획만능주의나 비참여적 객관주의 등에서 오는 폐해와 요즈음 폭로되기 시작한 “거대담론”의 폐해에 노출될 가능성이 크다는 문제점이 있다.

그러나 다른 한편 생각해볼때, 이와같이 역사적 보편과 특수 그리고 변화속의 현재와 미래라는 통시적 문맥속에 펼쳐져 있는 통일국가이념의 복합적 위상은 국가와 민족이라는 정치단위의 역사적 현상과, 그 속에서 우여곡절을 겪어온 정치명분의 역사적 변천 그리고 그러한 역사적 현상의 일부로서 존재하고 있는 한반도적 특수정치현상이 교직되

어 나타나는 역사·정치적 “현상”이라는 공통성을 지님을 알 수 있다. 그리고 그러한 역사의 흐름속에서 변전되면서 표출되어온 이들 현상들의 투사막을 걷어내고 보면 이들 현상을 살아내온 혹은 그 현상의 주체가 되어온 “한민족의 삶”이 보편적 “인류의 삶”이 맞닿아 있음을 알 수 있다. 이들 삶은 당시 역사현상에 의해 모양지워지기도 하고 또 이에 영향을 주기도 하면서 반추적 변모를 겪어 왔지만 생명활동의 소위 합목적적 가치와 보다 나은 삶이라는 관념에 연결된 이상적 가치는 적어도 시대적 사상가치라는 커다란 범위속에서는 그 일관성을 유지해 왔다고 볼 수 있을 것이다. 근대 이래의 인류의 삶이 자유와 평등의 보장속에서 보다 나은 삶을 추구해가면서 자유와 평등가치의 확산과 공고화가 지속되었고 이에 덧붙여 복지과 정의 가치를 생성해내어 오늘에 이르고 있는 모습이 바로 그 한 예라고 볼 수 있는 것이다.

이런점에서 여기에서의 小論은 통일국가이념을 이의 역사·정치적 “현상”이라는 복합적 위상속에서 모색하기 보다는 보편적인 인류의 “삶”과 맞닿아 있는 한민족의 “삶”을 중심으로 모색해 보려한다. 그렇게 할때 통일국가이념이 포섭해야 할 중심대상은 삶의 보편적인 이상가치들이 될 것이고, 이는 한반도적 특수에서 아직 완결되지 못한 역사·정치적 가치들을 연장해서 통일국가에서 실현해 가야 할 이념가치로 선택하게 하기보다는 한민족 구성원들이 인류와 함께 지향해가고 있는 이상가치를 국가 창건이념으로 수용하게 할 것이다. 그리고 보편가치는 언제나 최소가치라는 의미에서 이는 통일국가가 실현하지 않으면 안될 가장 기본이 되는 국가이념의 최소한계선을 그어본다는 의미를 가지게 될 것이다. 뿐만아니라 역사적·정치적 “현상”으로부터 “삶”에 초점을 맞출때 이는 미래에 선택될 통일국가상의 선택주체를 한민족 구성원들의 삶에 연결시킴으로써 명실상부한 민주적 선택의 기반을 마련하게 될 것이다.

이렇듯 삶의 보편적 가치에 초점을 맞추어 통일한국의 이념을 모색하려는 입장에 설 때, 앞서 살펴본 역사적·정치적 미결과제들은 그간 한민족구성원들이 추구하려던 삶이 지금까지 전개된 역사·정치과정 속에서 담보되지 못했다는점에서 문제점으로 대두된다. 그리고 그 문제점의 구체적인 위상은 그간 한민족구성원들의 삶이 인류에 보편화되어 있다고 생각되는 삶의 이상가치를 준거해서 볼 때 그 실현이 폐색되거나 왜곡되어 왔다는 인식에 들게되고, 혹은 그 실현의 정도가 세계 여타의 소위 “선진 국민들”의 삶에 비해 미흡하다는 보편적 비교의 인식속에 들게 된다. 따라서 앞서 살펴본 역사적·정치적 미결과제들의 해결이 반영되기를 요구하고 있는 통일국가이념의 역사적 위상은 궁극



적으로는 통일국가가 창건되는 마당에서는 이제는 한민족구성원들의 삶의 보편적 이상 가치를 실현하라는 요청으로 볼 수 있고, 이런점에서 통일국가이념 모색의 준거는 바로 삶의 보편적 이상가치로 수렴될 수 있다고 보는 것이다.

이를테면 1945년 “국토분단”으로 비롯하여 오늘에 지속되고 있는 민족분단은 통일국가 이념 모색이라는 측면에서 보았을때, 분단원인, 분단심화현상, 분단으로 인한 정치 사회구조의 파행화현상, 분단민족구성원들의 이질화와 허위의식화 등에 대한 현상규명보다는 분단으로 인해 모든 민족구성원들의 삶이 직간접적으로 보장되어야 할 기본권으로부터 소외되고 합목적적 인생계획 실현을 위한 복지 가치와 정의 가치로부터 차단당해왔다는 삶의 가치적 측면에 더 비중을 두고 조명되어지는 것이다.

또 같은 맥락에서 근대국가화와 근대민족주의의 완결이라는 보편적 시대사적 요구가 아직 미결되어 남아있는 국가적, 민족적 과제는 그 근대사적 보편성, 한민족적 특수, 사회구성체론적 성격 등의 역사현상에 대한 이론적 규명보다는 근대국가화와 근대 민족주의라는 역사, 정치적 현상의 내면에 있는 국민통합과 민족자율확보라는 국가·민족단위의 삶의 집합적 표현이 미진됨으로써 결과적으로 한민족 구성원들의 사회적 삶속에서 민주 가치와 자유가치가 훼손되고 왜곡당하게 되고 굴종과 신음의 삶을 초래했다는점에 초점을 맞추게 하는 것이다.

이는 현시대 변화현상으로서의 「포스트-모던」현상에 대해서도 마찬가지로, 이러한 현상이 얼마나 「마르크시스트」적 혹은 「포스트-마르크시스트」적 이론들에 부합하는지, 여기에 얼마나 「포스트-포디즘」적 자본주의 위기논리가 개입되어 있는지에 대한 관심보다는 他者性이 회복되고 週邊性이 강조되면서 온갖 同一化的 문화식민 현상이 깨어지는 가운데 더많은 자유와 자율을 확보해가는 현시대적 인류의 삶이 통일국가이념 모색의 중요한 지표로서 그 관심을 모으게 하는 것이다.

이렇게 볼 때 우리는 분단모순, 미결된 근대국가화, 근대민족주의적 민족의 파탄 등의 역사적 과제들을 한민족 구성원들의 현시대적 “삶”이라는 시각속에서 재조명해야 할 여지를 갖게 되며 이러한 미결된 역사적 과제와 더불어 변화하고 있는 현시대적 「포스트-모던」 변화 가치 역시 인류의 미래지향적이고 보편적인 삶과 이에 연결된 한민족 구성원들의 삶속에서 재조명되어야 할 여지를 갖게 되는 것이다. 그리고 또한 이러한 재조명의 여지는 통일국가이념모색이 나와 내 동포 그리고 우리들의 후손들이 살아갈 세상에서의 ‘사람답게 사는’ 삶의 지향가치들의 선택과 관련하여 우리 모두에게 토론의 열린

공간을 마련하는데 있는 것이지, 역사·정치적 현상들에 대한 이론적규명에 국한될 수는 없다는 이유에 근거하고 있기도 하다. 왜냐하면 통일국가의 이념을 모색한다는 것은 그 자체 미래를 준비한다는 점에서 중요하지만, 통일논의의 수렴과 통일정치의 지향점 설정이라는 보다 급박한 현실적 과제를 놓고 볼 때 이에 대한 본 과제의 전략적 기능은 전자에 못지 않게 중요하다고 생각되는 때문이다.

### Ⅲ. 통일국가이념의 가치요소

#### 1. 삶의 보편가치와 통일국가이념

삶은 ‘사람답게 산다’는 관념과 만날때 가치화되기 시작한다. 그리고 삶의 보편가치는 ‘사람답게 산다는것’을 규정해주는 보편적 가치관념속에 들어 있다. 사람 답게 산다는 것의 의미는 시대와 장소에 따라 달랐었고, 또 오늘날에도 그 구체적 내용에 있어서는 시·공의 벽이 있겠지만, 적어도 오늘날 한민족 구성원들이 세계와 더불어 공유하고 있는 보편적 내용은 “자유”와 “평등”이 보장된 가운데 “복지”와 “정의”를 누리는 삶이라 해도 무리가 없을 것이다.

이는 인간 개별관계에 있어서나 사회적 관계에 있어서 “합목적적 삶”을 영위하고자 하는 “인간성” 자체를 부정하지 않고는 부정하거나 거부할 수 없는 인간 삶의 보편적 가치라고 할 수 있다. 이는 개인의 취향, 이해, 가치관과 집단적인 이념, 그리고 제반 관습적·제도적인 규범을 빙자하더라도 스스로가 인간임을 부정하지 않고는 결코 회피할 수 없는 가치라고 볼 수 있다. 그리고 삶에 있어서의 모든 권리·의무 관계는 이들 가치를 중심으로 도출되며 권리·의무에 대한 주장과 쟁론 그리고 시비는 궁극적으로 이들 가치를 기반으로 그 정당성이 판별된다고 생각된다.

그래서 세계 어떠한 사회이건 이러한 인간 삶의 보편적 가치들 외에 더 보탬 수는 있어도, 그리고 그로 인해 가짓수에서 서로 차이가 있을 수는 있을지라도 이 중 어느 하나를 缺한다거나 이들 가치를 하위가치로 하는 다른 상위가치를 인정할 수는 없을 것이다. 특히 이 중에서 자유가치와 복지가치는 아래의 각론에서 볼 바와 같이 인간생명활동에 本具되어 있는 “생성적” 가치들로서 생존에 필수적인 기본가치이자 정치사회적 삶

속에서는 모든 권리·의무의 근거가 되는 “생성적 기본권”을 구성한다. 새 통일국가의 토대를 마련하는 마당에서 누구인들이 이 보편가치를 도외시킬 수는 없을 것이다.

그러나 우리가 현실에서 보듯이, 그리고 좋건 싫건간에, 이러한 보편가치들은 인류의 삶과 더불어 국가라는 정치단위를 중심으로 그 실현이 모색된다. 이들 가치는 따라서 그러한 현실여건속에서 살고 있는 현시대적 인류의 정치적 삶을 조직해내는 중심원칙으로 간주되는 것이며, 적어도 오늘날 국가라는 정치체에 담긴 삶(그래서 포괄적으로 정치적 삶)의 내적 질서와 외적 안보, 통틀어 정치, 사회, 경제, 문화의 諸제도와 이들에 관한 법질서는 바로 이들 가치를 보장하고 증진시키기 위해서 만들어진 것으로 생각되는 것이다. 이상의 4가치는 세계적 보편가치이되 아직 그 실현이 완결 되지 않았다는 점에서, 그 효율적 실현을 계속 추구한다는 점에서, 그리고 현실정치의 정당성 여부를 재는 당위적 척도라는 점에서 이상적·이념적 가치이다.

이들 가치에 대한 이론적 제도적 보편화는 근대초이래의 서구사상의 세계화와 그 궤를 같이하되 민주주의, 자유주의, 공리주의, 사회주의 및 이들의 각종 혼합이념에 의해 세련되고 간혹은 시행착오에 시달리면서 오늘날은 동·서양을 불문하고 거의 전인류적 가치로 확산된 실정이다. 오늘날의 세인들은 남녀노소를 불문하고 세계 구석구석에서 이들가치를 자신의 포괄적인 정치·사회생활에서의 “권리”로 인식하고 있으며, 세계 각국의 헌법치고 말로나마 이 권리를 기본적으로 보장하지 않는 헌법은 하나도 없다. 현재에는 물론이려니와 앞으로도 계속 이들을 이상적 정치가치로 추구하겠다는 약속이 헌법에 담겨 세계적 보편가치로 나타나고 있는 것이다.

그러나 이러한 4 가치의 권리화와 국가적 이념화 이면에는 이보다 선행해서 진행된 삶의 가치화 과정이 숨어 있다고 보여진다. 즉, 삶의 주체들 사이의 인적·물적 관계로 구체화되는 사회관계에서 각 개인은 그 외타의 구성원에 대해 자유롭고 평등하다는 관념과, 사회에서 생산된 모든 부와 지위는 더불어 사는 공동체적 협업의 산물(사회적 관계의 산물)이기 때문에 전반적인 사회 복지를 구성하고 이는 정의원칙에 입각하여 분배되어야 한다는 관념이 삶의 저변 구석구석에 침투, 확산되었다고 보여지는 것이다.

그리하여 자유, 평등, 복지, 정의는 인간 삶의 보편적 도덕원칙이 되고 이 원칙에 입각해서 이루어지는 삶만이 적어도 사람다운 대접을 받는 생활을 한다고 느끼게 되었을 것이고, 이러한 느낌이 공지화된 사회적 기대가치로 자리 잡으면서 정치적·법제도적인 뒷받침하에 권리화되어 오지 않았을까 하는 것이다. 물론 이의 권리화과정 속에는 수많은

은 투쟁의 우여곡절들이 기록되어 있다. 어떤 의미에서는 혁명과 같은 정치 사회적 변혁은 이러한 실생활의 가치의식이 정치적·법적으로 억압 또는 침해당하거나 이에 부응하지 못하는 정치제도를 고집하려 할 때 터졌다고 볼 수 있을 것이다. 대다수의 피치자 그룹에 일상화되어 있는 일상 도덕가치가 치자그룹의 특권의식과 기득권의 벽에 부딪히거나, 대다수의 무산자 계급에 보편화되어 있는 사회관계 원칙이 소수의 유산자 계급의 담장을 넘지 못하고 저지당한다고 생각할 때 폭력·비폭력의 수단으로 이를 회복하고 정치적으로 보장하기 위한 움직임들이 혁명의 본질적 모습이 아니었나 생각되는 것이다.

이렇게 보면 국가 정치사회의 존재이유는 그 국가 정치사회에 보편화되어 있는 삶의 가치와 사회도덕적 생활원칙을 제도화하여 보장, 발양시키는 데 있다고 볼 수 있다. 즉, 국가사회 구성원들 스스로가 사람답게 사는 것이 바로 이렇이러한 식의 삶이라고 가치화하고, 특정 도덕원칙으로 규범화한 것을 침해받지 않게 하기 위한 정치제도적 장치가 바로 국가라고 보는 것이다. 그리고 바로 이러한 논리 속에서 국가를 이해할 때 만이 비로소 국가이념은 그 해당 국가구성원들의 실행과 같이 맞물리고, 따라서 도덕과 정치가 맞물려 소위 명실상부한 국가이념의 실질내용과 접합된다고 보는 것이다. 또 그 래야만 “유토피아”론적 허구와 소외된 정치질서를 脫却할 수도 있는 것이다.

이러한 입장에서 통일국가이념은 ‘과연 한민족구성원들에게 통일국가, 정치사회는 무엇을 의미하는가?’ 혹은 ‘통일국가, 정치사회의 존재이유는 무엇인가?’ 혹은 보다 구체적으로 ‘우리들이 통일국가, 정치사회를 가지려 하는 이유는 무엇인가?’ 라는 질문에 대한 답과 맞닿게 된다. 이 질문은 한편으로는 보편적으로 국가, 정치사회가 그 구성원들에 대해 가지는 존재이유를 묻는 것이고 다른 한편으로는 한민족적 특수로서 ‘왜 통일을 하려고 하는가?’ 라는 두가지 질문으로 나눌 수 있다.

이 중 첫번째 질문에 대한 것은 이미 위에서 논의한 바의 내용이다. 부연하자면 우리가 통일국가, 정치사회를 지지려하는 것은 국가라는 정치단위로 실현될 수 밖에 없는 현실여건속에서 인류 삶의 보편적 이상가치이자 우리들의 이상가치이기도한 자유, 평등, 복지, 정의 가치의 실현을 민족성원에 고루고루 보장해주기 위한 것이고, 이들 보편가치들을 지향하여 엮어져 상식화된 사회도덕적 생활원칙을 정치적으로 제도화하여 발양시키기 위함이다.

그리고 두번째 질문에 대한 대답은 본 논의와 직접적으로 접속되는 것은 아니지만 분단된 사회로서는 현실적으로 위와 같은 이상가치를 제대로 실현하기 어렵다는 분단사회

에 대한 현실인식을 경유하여 궁극적으로는 첫번째 답에 연계됨을 알 수 있다. 다시말해서 우리는 그간 반세기 가까이 계속 심화된 분단이 의식상으로나 사회구조상으로나 정치실행상에서 위의 4가지 이상가치들을 어떻게 훼손하고 억압하고 파행화 시켜 왔는지를 피부로 경험해온 바로서 그 폐해의 현주소는 이제 그야말로 통일을 통한 구도적 匡正없이 그 해결이 어려운데까지 이르렀음을 통감하고 있는 현실인 것이다.

이제 통일은 통일 그자체를 위한 것이라기 보다는 한민족성원들의 삶을 “인간다운 삶”으로 회복시키기 위해 더 지체할 수 없는 민족사활의 과업이 되어버린 것이다. 이렇듯 통일이 한민족성원에 대해 가지는 의미는 첫번째 질문에 대한 답이 분단사회 자체내에서는 구해지기 어렵다는 점을 말해주는 동시에 두번째 질문에 대한 답이 궁극 첫번째답으로 연계될 수 밖에 없음을 보여준다. 더불어 이러한 연계속에서 삶의 보편적 가치들은 통일실현의 절박성과 결합함으로써 한민족적 특수성의 현실속으로 포섭되어 들어오는 것이다.

결국 통일국가이념은 국가정치사회의 보편적 존재이유에서 보나 또 한민족성원들의 현실적 삶의 구도적 匡正이라는 측면에서 보나 자유·평등·복지·정의라는 인류 보편적 가치들을 그 구성요소로 포섭해야 할 것이다. 그렇게 함으로써 통일국가이념은 단순히 미래에 있음직한 유토피아적 가치로 동떨어지지 않고 현실적 통일의 명분 및 통일정치적 현실적 지표와 연계되어 통일실현전이라 할지라도 “현재”가 추구해가야 할 이념지표로서게 되는 것이다.

이제 다음 장에서는 통일국가이념으로 포섭된 4가지 보편가치들이 그 이념요소로서 구체적으로 어떤 내용을 갖추어야 하는지를 생각해 볼 차례다. 이러한 내용논의와 관련하여 한편 생각해 보면 자유, 평등, 복지, 정의 라는 개념들은 이미 우리생활에 보편화되어 너무 익숙한 개념들로서 그 내용을 재론한다는 것은 너무 새삼스런 일이 될수도 있다. 우리가 흔히 접하는 정책제안이나 선전·구호 등에 이들 용어는 범람하고 있다고 말해도 지나치지 않기 때문이다. 그러나 또한편 생각해 보면 이들 용어는 무의미한 상징으로 전락하여 어떠한 정치체제나 사회상황을 막론하고 美化의 수식어로 빈번하게 차용되고 있음도 부인할 수 없는 현실이다. 대표적으로 ‘민주’라는 개념이 모든 잡동사니가 다 들어갈 수 없는 ‘여행가방’으로 비유될 수 있었던 역사적 내력은 이미 두루 알고 있는 바다. 따라서 통일국가를 창건함에 있어 그 이념적 지표를 잡아보고 통일국가像을 선택하는데 기준을 마련하는 마당에서 위와 같은 空洞化된 개념들의 내용을 채우고 구체적으

로 새련화하는 작업은 필수불가결한 일일 것이다.

## 2. 통일국가이념의 구성가치

### (1) 자유·평등가치 : 내용과 실행구조

그렇다면 통일국가이념의 구성가치로서 자유와 평등의 내용은 어떤 것이어야 하는가? 이에 대해서는 다음 사항들이 밝혀져야 한다. 그 하나는 자유·평등이 구체적으로 의미하는 바가 무엇인지 그 내용에 관한 것이고, 다음으로는 교직되어 있는 자유와 평등의 “적정구조”와 이들이 합하여 하나의 이념적 “실행원칙”으로 제시될 내용은 무엇인가?에 관한 것이다.

#### ① 자유·평등의 내용

통일국가이념 구성요소로서의 자유와 평등 가치는 통일된 민족구성원들의 인간다운 삶을 위해서는 보장되어야 할 가장 필수적이고도 기본적인 가치이다. 우선 자유가치는 생명유지와 목적행위를 포함하는 “삶”의 활동(생명활동)을 위해 필수적이다. 생명유지를 위해서는 신체보존과 필요충족의 자유가 필요하다. 또한 인간성에 본具되어 있는 합목적성은 삶의 최소한의 여건 마련을 위한 ‘최소목적행위’의 자유와 능력개발과 성취확대를 통한 ‘목적증가행위’의 자유를 요구한다. 신체보존행위, 최소목적행위, 목적증가행위를 인간 개개인의 자아실현행위라 했을때, 자유의 내용은 바로 합목적적 생명체로서의 인간 개개인이 자신을 실현하기 위해 가져야 하는 생명활동의 자유가 된다. 자유가치는 삶에 본具되어있는 가치가 되는 것이다.

다음으로 평등가치는 합목적적 개별체들이 모여 있는 사회를 전제하여 나오는 가치이자, 전제된 사회상태내에서 그 구성원들에게 위와 같은 자유를 최대한 확보해 주기 위한 가치이다. 그러나 인간이 서로 다르다는 것은 자연적인 사실이다. 신체조건·성향·능력에서 인간은 자연스런 差異를 가진다. 각기 다른 인간은 각기 다른 자아실현목표와 과정 그리고 수단을 가질 수 있다. 이는 인간 각자의 생명활동과 이에 본具된 자유를 실행하는 과정 및 그 구체적 내용이 서로 다를 수 있음을 의미한다. 이렇듯 각기 다른 개별자들이 사회를 구성할 때 이들의 생명활동의 자유를 확보하기 위한 유일한 조건은 “평등한 자유”일 수 밖에 없다.

“평등한 자유”란 각자가 서로 다른 삶과 인생목표를 각자에 맞게 추구할 자유를 떠나 없이 최대한 향유함을 의미한다. 예컨대 ‘3각형’의 인간, ‘4각형’의 인간, ‘원형’의 인간은 각각의 쉰에 맞게 자신을 채우고 만들어갈 수 있는 제각기의 자유를 균등하게 향유할 수 있어야 하는 것이다. 이때 평등이 의미하는 바가 위에 비유적으로 예시한 3가지 유형을 어느 한 유형에 일치시킴을 의미하지 않음은 너무나 분명하다. 따라서 이때 평등의 내용은 인간의 모든 자연적 차이를 무시하는 “같음”으로서의 평등이 아니라 “균등한 기회”로서의 평등임을 알 수 있다. 같음을 전제하지 않는 평등은 그 자체로서의 절대성을 가질 수 없다. 그리고 이런 점에서 평등은 자유와 같이 본具되어 있는 가치라기보다는 “사회적 삶”을 매개로 하여 본具되어 있는 자유로부터 그리고 이의 확보를 위하여 연역되는 가치라고 볼 수 있다.

② 실행원칙 : 자유와 평등은 적절한 조화점을 찾지 못하면 그 실행에서 상호 가치상쇄를 일으킨다. 자유는 본질상 수직적 추진력을 가지는 반면 평등은 수평적 추진력을 갖는다. 이는 집단적 상황에서 정책적 성격으로 표출될 때 더욱 뚜렷이 대비되어 나타난다. 따라서 자유가 지나치게 강조되면 억압과 능력 위주의 자연적 귀족주의로 흐를 위험이 있고, 평등이 지나치게 강조되면 억압적 획일주의로 갈 위험이 있다.

그렇다면 이 두가지의 실행을 위한 적정의 조화점은 어디에 마련되어야 하고 그 근거는 무엇인가?

우선 그 조화의 경계는 ‘진보’에 필요한 개인적 창의성과 ‘생존’에 필요한 사회적 단합의 정도를 균형시키는 범위에 설정되어야 할 것이다. 이때 이 범위는 바로 “사회정의”의 價値域이기도 하다. 여기서 사회정의의 가치역이라함은 같은자에게는 같은 것을 다른 자에게는 다른 것을 허용하되 협업체적 사회를 전제했을때 사회적 부를 더 크게 하는 동시에 사회유대를 더더욱 결속시켜 나가는 범위를 말함이다. 그러나 두가치의 적정조화를 모색할때 우선적 고려는 자유에 두어져야 하고, 평등은 자유의 극심화로 인한 불평등의 폐해를 견제하는 방향에서 고려되어야 한다. 그 이유는 평등 속의 자유는 커나갈 수 없지만 자유 속의 평등은 자유의 신장에 따라 커나갈 수 있기 때문이다.

혹 평등을 우위에 두고 상향평등화를 주장할지 모르나, 상향평등화는 상한선을 정해 놓은 가운데 불평등 추구를 야기하기 때문에 결국은 자유우위의 경우나 마찬가지로, 오히려 보다 과격한 형태의 불평등 추구를 결과하기 때문에 하한선을 전제한 “자유 우선, 평등견제” 보다는 못하게 된다. 왜냐하면 과도한 불평등 추구를 견제할 하한선이

위로 상승 이동함으로써 과도경쟁과 극심한 불평등이 결과되어도 이를 견제할 제동장치를 상실하게 되기때문이다. 그 결과는 그야말로 「홉스(T. Hobbes)」의 전쟁상태로 치달을 가능성도 배제할 수 가없는 것이다. 이의 보다 구체적인 모습은 평등 개념의 역사적 전개가 보여 주듯이 법적·정치적 평등과 사회적 평등, 그리고 기회의 평등을 중심으로 한 “취급에서의 평등”은 보장하되 최종 상태를 같게 하는 과격한 “결과의 평등”은 피하는 식으로 나타난다.

자유를 우위에 놓고 법적·정치적·사회적 평등으로 견제하는 경우 이는 “다원주의”가치를 수반하게 된다. 평등가치와 관련해서 생각해 볼 때 원래 인간의 자연적 조건은 인간 상호간의 “差異”이고 그 사회적·가치적 표현은 “불평등”이기 때문에 자연적이고 本具的인 자유를 평등의 우위에 놓을 경우는 어느 특정의 획일적 가치기준이 들어설 여지가 없게 된다. 대신에 다양한 가치기준들이 공평하게 공존하게 되고 이러한 다원적 가치기준하에 불평등이 분산됨으로써 그 심화를 최대한 감소시키게 된다. “가”는 「가」라는 가치영역에서 “나”는 「나」라는 가치영역에서 각기 자신의 장점과 능력을 발휘하게 하는 것은 <가>라는 가치영역 하나만을 기준하여 언제나 “가”가 “나”의 우위에 서게 하는 인위적 불평등 사회보다는 나은 것이고, 이는 자유 가치의 발양을 다면화시킴으로서 사회발전을 더더욱 풍부하게 할 것이다. 이렇게 되면 ‘다원주의’가치는 자유·평등가치의 파생가치로 통일국가이념에 자동적으로 포함되게 될 것이다.

## (2) 민주(정치)가치

이상 살펴본 자유·평등 두 가치로부터 민주정치가치는 자연스레 닿게된다. 다시말해서 자유와 평등이 보장된 사회의 삶은 ‘필시’민주적(정치)상황을 야기하는데 이러한 사회적 삶에 내재된 가치가 민주(정치)가치이다. 이를테면, (1) 인간 생명활동에는 자유가 필수적이라는 사실;(2) 자유로운 생명활동에는 필요충족과 목적증가를 위한 이해와 욕망의 추구가 따른다는 사실;(3) 이러한 인간들은 평등한 삶의 기회를 추구하면서도 사회를 구성해서 살 수 밖에 없는 현실;(4) 사회적 여건상 이들은 개인이든 집단이든 각각 삶의 자유 확보 및 확장과 이해 및 욕망 충족에서 서로 다를 수 있고 더불어 갈등할 수 있다는 사실;(5) 사회적 삶의 공동체적 측면은 이러한 차이와 갈등의 조화를 요구한다는 사실;(6) 차이와 갈등을 조화하여 합의와 결정에 이르게 하는 주체는 평등한 자유를 가지



는 사회구성원들 자신이라는 사실, 등으로부터 '민주적 상황'이 야기되며, 이때 그 합의와 결정에 이르는 과정속에 '(민주)정치성'이 들어 있는 것이다. 간단히 말해서 사회적 삶속에서 사회구성원들의 평등한 자유를 보장하기 위한 사회적 조건형성의 필요성때문에 "정치"의 필요성이 대두되며, 그 조건을 형성하기 위한 제반 합의와 결정과정이 민주정치 과정으로 나타난다고 볼 수 있는 것이다.

이때 최선의 조건형성 혹은 최선의 정치는 모든 구성원 각자의 자유로운 삶을 완벽하게 실현하는 것이지만, 사회가치의 희소성과 자아실현 수단이 제약되어 있기때문에 "다원적 균형조화"가 그 차선 조건으로 선택되는 것이다. 그리고 바로 여기에 민주정치가치가 들어 있는 것이다. 여기서 "민주"와 "정치"라는 것을 사회구성원들이 자신의 삶의 조건을 결정짓는데에 참여하여 자신의 의사를 표출하고 그 결과로서 합의 및 결정을 도출해가는 과정을 의미한다면, "정치" 필요성의 대두나 그 도출과정 그리고 자유주체로서의 사회구성원들의 자격 및 평등한 자유확보조건 형성이라는 동기 등에서 그 가치는 삶에 외삽적이 아닌 내재적 가치가 되는 것이다.

사회적 삶속에 내재되어 있는 민주정치 가치는 자유·평등 가치를 정치적 자유 및 정치적 평등가치로 전위시킨다. 달리말해서 자유·평등가치는 個權的 지위에서 공법질서하의 民權的 지위로 변모된다. 이는 평등한 자유를 확보하기 위한 게임-룰을 설정할데 대한 합의가 정치사회형성의 계기가 되듯이 그 게임-룰을 설정함으로써 그 정치사회의 법질서가 탄생의 계기를 마련하기 때문이다. 그리고 이로부터 규칙의 집행, 집행결과의 피드-백, 효율화미케니즘, 전문적 분화를 중심으로 정부조직과 관료가 제도적 위치를 갖게 된다. 다만 이러한 법질서 체계는 민주정치가치의 도출에 이미 內含되어 있듯이, 평등한 자유가치확보를 최우선으로 하는 '합헌주의'적 기본권 보장을 중심으로 배열되어야 한다. 따라서 민주정치가치의 도출과 더불어 존재하게 되는 정치적 자유는 법질서내의 자유가 되는 것이고, 법질서를 특정사회세력 혹은 국가권력의 횡포로부터 지켜나가는 자유가 되는 것이며, 왜곡되거나 화석화된 법질서를 時宜에 맞는 자유평등원칙에 입각하여 재설정하는 자유가 된다.

자유와 평등가치는 근대 초 계약사상부터 오늘의 合意를 가지게 되고 당시의 자연권 이론에 포함되어 個權의 이념으로 등장한다. 또 두 가치는 "자유에 대한 평등한 권리"라는 융합된 모습으로 그 실행원칙을 표현하게 되었다. 그리고 여기에는 각 개인은 동등하게 누구나 지고의 자율적 존재라는 "근대적 인간관"과 이러한 자율적 개별자들의

자발적 동의에 의하지 않고는 정치권위도 구속할 수 없다는 “근대적 정치관”이 개재되어 있다.

자율적 인간관과 동의에 바탕한 정치관이 교직하여 구체적 정치사회의 구성원칙을 이룰 때에는 불가피 민주정치원칙이 될 수밖에 없다. 그것이 그리스 “아테네”식의 직접 민주제였건 그 현실적 제약으로 의회제 형태를 띤 간접 민주제였건 간에 공통분모인 “민주정치”라는 말 뒤에 있는 원칙은 국민 주권 개념에 바탕한 “정치참여원칙”이고 “자율정치원칙”이며, “자기 지배의 원칙”이다. 이 모두를 간단히 “민주정치원칙”이라 할 때 보편가치로서의 자유와 평등이 정치적으로 표현되는 가치는 필시 민주(정치) 가치일 수 밖에 없는 것이다. 따라서 삶의 자유·평등가치를 그 기본으로 수용하여 할 통일국가 이념은 민주(정치)가치 역시 수용하지 않을 수가 없는 것이다.

### (3) 복지가치

복지가치가 헌법이념의 중심가치가 되기 시작한 것은 자유와 평등가치에 비해 최근의 일이다. 물론 그 연원을 찾는다면 16세기 말의 영국의 “엘리자베스” 구민법을 위시하여 19세기 중후반의 초등교육 의무교육법, 공중위생법 등을 예로 들 수 있겠지만, 그 본격적 단계는 20세기에 들어서서 영국에서의 학동 무료급식제(1906), 최저임금제(1909), 의료 및 실업 국가 보험(1911)을 필두로 세계에 퍼지게 된다. 일례로 생존권 보장을 국가의 의무로 규정한 “바이마르헌법”(1919)은 우리가 익히 알고 있는 바다. 특히 제 2차 세계대전 이후로는 생존권을 기본적으로 한 복지 개념은 “생활권”이란 포괄적 권리 개념으로까지 확대되어 물질 생활뿐 아니라 환경위생, 공해방지, 쾌적한 자연환경 보전, 사회문화환경 조성 등도 이에 포함되게 되었다. 물론 이러한 복지국가의 확대폭은 물질적 풍요의 정도에 달려 있고, 또 복지가치는 전반적인 절대빈곤상태에서는 있을 수 없는 가치이다.

이렇듯 국가의 시혜로서의 “구휼”로부터 생활권이라는 “권리” 개념으로까지 전개된 복지가치의 중심관념은 대략 다음의 셋으로 집약할 수 있다.

첫번째, 사회는 그 구성원 각자의 이익만을 챙기는 시장터가 아니라 하나의 협업체로 인식되어야 한다는 관념이다. 그 이유는 사회구성원들은 누구나 할 것 없이 능력이 크건 작건 간에 사회적 富를 생산하는 데 기여하고 있기 때문이다.

두번째는 생산된 사회적 富가 편중되어 총계로 보면 여유가 있음에도 불구하고, 최소한 생존에 필요한 기본적 부도 분배받지 못하여 절대빈곤에 있는 사회구성원이 있을 경우 이는 사회 전체가 책임지고 보상해야 한다는 관념이다. 이는 어떤 시혜나 구휼에 의한 구제가 아니라 의당 일종의 “의무”로서(그리고 받는 자 쪽에서는 “권리”로서) 보상되어야 한다는 데 그 특징이 있다. 물론 이 사회적 부는 재능과 능력이 생산한 것이지만 그 밖에도 여기에는 그 재능을 사준 여타 사회구성원들의 협조로 이루어진 부가가치가 있다고 생각된다. 따라서, 만일 이 부가가치 부분이 재능과 능력만을 기준으로 다시 편향분배되게 되면 이는 재능과 능력이 큰 구성원에게만 특혜를 주는 편중계산이 되는 고로 이의 재분배가 필요한 것이다.

세 번째로는 자신이 의도하지 않은 자연적·사회적 우연(예를 들면 타고난 재능이나 조상으로부터의 상속 등)에 사회적 부의 분배를 일괄 맡겨서는 안되고 이로부터 야기되는 부당한 불평등을 해소하기 위한 재분배조치가 보장되어야 한다는 인식이다. 사실 타고난 재능만을 기준으로 할때는 이는 일종의 자연적 귀족주의를 초래할 수 있을 뿐만 아니라 앞서 본 바와 같이 그 재능으로 생산한 사회적 富 이외의 편중 계산된 몫을 분배받을 가능성이 있을 것이다. 그리고 상속에 의한 사회적 富의 移轉은 출발부터의 불평등을 가져오고 생산과정에서도 본인들의 사회에 대한 기여에 관계없이 사회적 富의 향유를 가능케 하여 불평등을 심화시킬 가능성이 있다. 더불어(특히 자본주의 사회에서는) 불노소득을 발생케 하여 사회의 富 분배구조를 왜곡시키기도 할 것이다.

이상으로 집약한 세 복지관념은 위에서 본 자유·평등의 실행원칙에도 부합한다. 우선 세 복지관념에 공통적인 것은, 자유가치는 이미 부여된 것으로 전제되어 있고 자유의 지나친 수직적 추진력을 평등가치로 견제하는 식으로 나타나는 점이다. 다음으로 두번째 이념에서 가장 뚜렷하듯이 이상의 복지관념은 개인의 창의성을 살리면서 사회유대를 더욱 강화해 가는 자유와 평등의 가치조화域의 범위 속에 든다.

마지막으로 자연적 능력이나 우연한 사회적 요인에 의해 조장된 불평등 분배를 재분배를 통해 시정함으로써 사회구성원들은 “누구나” 자신의 인생계획을 실현해 갈 자유와 복지에 대한 동등한 권리를 보장받아야 함을 이념적 목표로 하고 있다는 점에서 평등극대화 전략을 품고 있는 것이다.

이렇게 보면 복지가치 역시 자유, 평등가치의 연장선 위에 있게 된다. 어찌보면 합목적적이고 발전지향적인 인간상을 그렸을 때 이는 여기에 이미 내재되어 있었을지도 모

른다. 그리고 오늘날 복지 개념은 물질적 재산과 이를 바탕으로 한 생존의 의미를 넘어 유복한 삶의 의미로 점차 접근해 가는지도 모른다. 이러한 복지개념에 근거해서 나타날 구체적인 복지의 내용과 그 실행방법은 통일국가사회의 당시 경제력과 가용자원 및 수단에 따라 달라질 것이다. 다만 그때 복지실현의 구체적 내용과 방법은 다를지 몰라도 오늘날 우리들이 지향하는 복지가치는 통일 한국이 되었을 때에도 하나의 이상가치로 존속하게 되리라는 것은 별무리 없는 예측 사항일 것이다.

#### (4) 정의가치

자유와 평등 그리고 복지가 합목적적이고 자기발전적인 인간의 모든 활동과 생존에 필수불가결한 가치이고, 제반 여타 권리의 모태가 되는 “생성적 권리”를 형성하기 때문에 국가이념으로 삼고 이를 추구해야 한다는 것과, 이러한 가치 혹은 생성적 권리가 훼손·침해되지 않도록 이를 보호하고 훼손·침해되었을 때는 이를 어떻게 복구·배상해야 할 것인가, 또 어떤 기준하에 이를 더욱 신장·발전시킬 것인가는 서로 다른 문제이다. 바로 이 뒤의 문제 때문에 또 하나 통일국가이념 가치로 수용되어야 하는 것이 “정의 가치”이다.

이 가치는 이미 자유와 평등의 실행원칙을 모색할때 나타나는 ‘정의 域’, 민주(정치) 가치 및 복지가치 등에 암시되어 있다. 암시된 것을 별도의 국가 이념가치로 내세우는 것은 암시된 것을 명확히 한다는 명시화 이상의 중요한 의미를 가진다.

그 중요한 의미란 사회가 점차 복잡하게 발전, 변모해 가는 현실에서 통일국가의 이념적 가치가 일관성 있게 하위 법체계나 권리 내용에 포섭되도록 판별 기준을 마련해야 한다는 의미이다. 판별기준 마련의 필요성은 우선 어느 정치사회건 사회는 능력·취향·가치면에서 서로 다른 개별자들로 구성된다는 사실과 따라서 생성적 권리를 모태로 파생되는 제반 권리의 내용과 이를 달성하고 지켜가는 능력에도 차이가 있을수 있다는 사실로부터 나온다. 뿐만아니라 그 필요성은 개인과 사회의 삶이 어떤식으로든 변화 혹은 발전해 갈 수 밖에 없다는 자연적 사실로부터 모든 권리의무의 요소가 되는 기본권에 대한 보호뿐 아니라 이의 생성적 성격 때문에 앞으로 계속 발전, 변모될 권리 신장에의 길을 열어주어야 한다는 당위와, 이러한 발전과 변화 가능성 속에서도 일정 판별 기준을 마련해야만이 사회 구성원의 안정되고 예상 가능한 행동 속에 일관된 국가이념

이 반영될 수 있다는 정치차원의 필연성으로 부터 나오는 것이다.

이렇게 볼 때 정의가치는 ① 일정한 생성적 기본권의 일정한 내용(생명, 자유, 신체, 명예, 사생활에 대한 비밀)에 대한 침해·훼손이 있을 경우 이를 형사적 차원에서 복구하고, ② 상황에 따라 그 종류와 크기에서 달라질 수 있는 사회적 지위와 부를 자유·평등의 실행원칙에 부합하도록 분배하며, ③ 그 분배 기준은 1차적으로는 능력, 업적, 필요, 기준을 적용하고, 2차적으로는 사회 구성원의 생존의 최저하한선이 침해되지 않고 동시에 구성원간의 사회적 불평등이 줄어드는 방향으로 재분배하는 것을 그 내용으로 해야 할 것이다. 예를 들면 사회의 ‘富有’는 그 사회의 ‘최저소득자’나 ‘최대불이익자’의 부를 증가시키는 방식으로 분배될 때 정의롭다는 식이다.

“①”의 범주에 속하는 생성적 기본권을 형사적 차원에서 복구해야 되는 이유는 사회 구성원들이 사람답게 살게하기 위한, 즉 합목적적이고 발전적으로 자아를 실현하는 삶을 살아가게 하기 위해서이다. 누구에게나 필수불가결한 것이 이 생성적 기본권이기 때문에 이 중 어느 하나라도 결하거나 훼손하면 결코 사람다운 삶이 영위될 수 없을 것임은 당연하다. 즉, 생성적 기본권은 다른 모든 권리의 모태가 된다는 점에서 이에 대한 침해는 권리의 “썩”을 자르는 것과 마찬가지로 때문이다. 또 이 권리는 어떠한 물질적 보상으로도 복구될 수 없는 것이기 때문이다. 따라서 이의 침해를 막고 동시에 이를 확보하기 위해서 형사차원의 강제복구가 불가피한 것이다.

“②”의 범주에 속하는 사회적 부와 지위의 정책차원의 분배는 생성적 기본권에 근거해서 사회발전 여부에 따라 증가할 수도 감소할 수도 있는 가변적 내용을 가지는 권리에 해당하는 것으로, 기본적인 필요충족의 삶의 바탕위에 덧붙여지는 ‘풍요도’에 대한 권리이다. 따라서 상황에 따라 정책 차원에서 유복한 삶에 대한 평등가치를 최대한 살리는 방향에서 다시 말하면 자유를 평등의 우위에 두어 능력신장에 따른 사회적 부의 증식을 도모하는 한편(유복한 삶) 지나친 빈부격차를 재분배를 통해 시정(평등)해가는 방향에서 보장되어야 하는 것이다.

“③”은 “①”과 “②”에서 설정된 범위내에서 수립한 구체적 분배기준과 방법으로 1차적 분배기준은 구성원 각자의 능력과 재원을 최대한 자유롭게 발휘하게 하고 그 결과에 따른 분배를 의미하는 것이다. 다음 2차적 분배기준은 마치 자유평등의 실행원칙에서 평등가치가 하는 역할에서와 같이 구성원들의 능력에 따른 수직 분포를 견제하여 그 폭을 줄여 복지이념을 최대한 보장하려는 것이다. 원래 유복한 삶에 대한 평등감이나 이와

대조적인 빈곤, 박탈감이라는 것은 구성원 사이의 복지수준 차이에서 오는 상대적 느낌이기 때문에 복지이념에 나타난 협업적 공동체적 사회유대에 부응하려면 최저하한선에 있는 불이익자나 최저 능력자의 부를 증가시키는 식으로 재분배 하는 조치가 필요한 것이다.

이상을 종합하면 정의가치는 생성적 기본권에 대한 침해를 규제함으로써 이에 근거하고 있는 민주, 복지 가치의 실현을 담보해 주고, 다음으로 생성적 기본권으로부터 연유되는 하위권리체계의 판별기준과 정당화 기준을 자유·평등실행원칙에 맞게 일관화시켜 주며, 이에 따라 사회 구성원들의 형평감을 고양시키고 행동 결과에 대한 예측을 가능하게 함으로써 안정적 발전과 변모를 가능하게 한다. 결국 정의가치는 생성적 기본권을 엄격히 보장할 뿐 아니라 이를 일관성있게 확대, 발전시키는 것을 제도적으로 보장하기 위한 일종의 '질서 가치'로 작용하는 것이다.

#### IV. 통일국가이념의 실행구조

이상 개술한 통일국가이념의 가치적 구성요소는 그 구체적 표현과 현실적 작동을 위해서는 아래에서 논의할 바와 같은 실행구조속에 담겨야 한다. 그리고 이들 요소는 그 실행에서 국가공권력과 국가의 제도적 뒷받침을 전제할 때 삶의 가치로부터 국가제도적 가치 즉 이념으로 전위된다. 이중 “정의가치”는 자유·평등가치와 복지가치 그리고 그 조합가치로서의 생성적 기본권 가치 및 민주가치를 보장하고 신장시키며 훼손되었을 경우는 복구하기 위한 것이었고, 바로 그러한 가치들의 보장·신장·복구를 목적으로 하는 것이 또한 국가실행구조인 만큼, “정의가치”는 이념화된 여타 가치들의 실행구조 속에 분산되어 포함된다. 이하에서 살펴 볼 실행구조들을 개략하면, (1) 한민족구성원들의 평등한 자유를 보장하고 이에 대한 훼손과 침해를 엄격히 규제하는 기본권 이념의 실행구조 및 그 하위질서 조직, (2) 한민족구성원들의 국정참여와 의견수렴을 위한 민주이념실행구조와 하위질서 조직, (3) 합목적적이고, 발전지향적인 구성원들이 산출해 낸 사회적 지위와 부를 형평에 맞게 관리하고 분배할 복지(정의)이념실행구조와 그 하위구조와 그 하위질서 조직, (4) 마지막으로 위에 열거된 통일국가 이념실행을 위한 국가의 기본구조(혹은 국가의 구조적 형식)와 민주이념실행구조를 통해 합의·결정된 것을 통치행위에

연결시키는 통치실행구조와 그 하위질서 조직으로 나누어 볼 수 있을 것이다.

이들 각각에 대한 논의는 다음과 같다. 다만 이 각론에서는 처음부터 명확한 내용을 갖는 것은 이를 다 밝히되 상황에 따라 구성원들의 결정에 따라 달라질 내용은 그 성격과 특징만을 밝힌다.

## 1. 기본권이념 실행구조

기본권 이념 실행구조는 통일국가의 모든 구조적 형식의 가장 밑바탕이 되는 구조이며 국가의 모든 正義 및 법질서 관념의 염원이 되는 구조여야 한다.

이 실행구조는 인간을 합목적적이고 자아를 발전적으로 실현해가는 존재로 볼 때 그러한 인간모습에 맞게, 즉 인간답게 살아가는 데 필수적인 자유와 복지라는 인류 보편가치를 권리화하고 이 권리를 국가사회 구성원들에게 동등하게 보장하기 위한 것이다. 이런 의미에서 한편으로는 인류 보편가치 확보라는 명분과 맞닿아 있고, 다른 한편으로는 국가사회의 존재를 정당화시키는 존재이유에 묶여 있다. 따라서 이는 전인류사회적 보편성을 띠고 있고 동시에 어느 국가사회에 있어서나 최소의 그리고 가장 핵심적 뼈대가 되는 국가구조를 형성한다. 달리 말하면 “요소국가구조”라고도 할 수 있을 것이다.

이 실행구조는 전 인류보편가치가 특정 정치사회에 구체적 권리 내용으로 수렴될 수 밖에 없는 특수성을 띠고 있지만, 그럼에도 그 특정 정치사회 구성원들의 동의와 의사결정에 따라 그 존재 형식상의 존재(물론 그 내용과 구체적 구성은 영향받겠지만)가 영향 받지 않는다. 더불어 동의와 의사결정에 의해 설립되는 하위실행구조들의 영향권 밖에 있음도 물론이다. 그것은 인간의 가장 핵심적인 기본권들을 보장하기 위한 이 실행구조가 확보되지 않은 채, 혹은 침해될 수 있는 가능성이 있는 가운데, 마련되는 구성원간의 동의나 의사결정에 따른 여타의 실행구조 및 제도적 장치들은 임의적이거나, 그릇되거나, 자기모순적일 수 밖에 없기 때문이다. 어느 국가사회건 그 생성과 더불어 동시에 존재하는 것은 바로 이 실행구조이다.

이 실행구조 속에는 최소한의 군대, 경찰, 재판조직 등의 통치장치들이 포함된다. 여기에서 “최소한”의 의미는 이 실행구조가 한면 “요소적”성격을 띠면서도 다른 한면 (통일국가 기본권 이념가치에 대해) 도구적일 수 밖에 없다는 그 본질적 한계로부터 나오

는 것으로 자유와 복지에 관한 동등권을 내외로 보장 할 수 있을 정도의 조직규모와 권한의 최하한선을 의미한다. 이 실행구조의 구속력 범위는 해당 국가사회 영역안에 있는 모든 정상적 성인은 내·외국인, 인종, 성별, 사회신분 여하에 관계없이 다 포괄한다. “영토고권”이 적용되는 실행구조인 것이다. 그리고 그 적용은 언제나 강제적이다. 강제적일 수 밖에 없는 이유는 자유와 복지에 관한 동등권 보장이 인간다운 삶을 위한 필연 조건이라면 이 필연조건을 확보해 주는 실행수단도 필연일 수 밖에 없기 때문이다. 강제성은 바로 이 필연성에서 나오는 것이다.

## 2. 민주이념 실행구조

민주이념 실행구조는 앞서 열거한 4가지 실행구조의 구체적 조직내용과 하위 통치질서 체계를 통일민족 구성원들의 합의에 따라 결정하는데 관련된 통일국가의 모든 제도적 장치의 근거가 되는 구조이다.

이 실행구조의 존립기반은 자유롭고도 평등한 “자율적 인간상”에 있다. 자율적 인간은 자신의 인생목적과 발전 방향을 자신이 결정하기 때문이다. 그리고 자신의 인생목적과 발전내용을 제약할 정치적 조건 역시 결정하기 때문이다.

이러한 자율적 인간이 복수로 존재하는 국가사회에서의 자율적 결정은 사회구성원들 상호간의 자유와 복지에 대한 평등권을 침해하지 않는 범위에서 이루어져야 하기 때문에, 사회적 삶의 조건을 결정짓는 정치적 결정에는 동의기반 형성과 합의가 불가피하다. 이를 통하여 자율적 구성원들은 여기에서의 민주이념 실행구조를 포함한 나머지 3 실행구조의 내용 즉 이들 각 구조의 제도적 장치로서 구체적으로 어떤 통치조직을 둘 것이며 그 하위 통치기구와 질서는 어떻게 구성할 것인가를 선택·결정한다.

그런데 그 선택과 결정이 “결정적”이기 위해서는 그리고 구속력을 가지기 위해서는 어떠한 절차와 어떠한 결정 방법이 되어야 할 것인가를 결정해야 한다. 이는 민주가치의 정치적 표현인 ‘주권재민원칙’에 입각한 자율정치를 실현하는 것이며, 앞서 본 바와 같이 자기 지배를 원리로 한 민주주의를 국가이념에 반영하는 것이기 때문이다.

따라서 이 실행구조는 자율적 시민들이 적극적으로 자신의 삶의 목표와 발전을 지향해 갈 때 다양하고도 많은, 그러나 정당한, 이해갈등과 의견차가 있으리라는 전제에서 출발한다. 그러나 생성적 기본권이 누구에게나 평등하게 보장되어야 한다는 기본전제의



테두리 내에서 이해갈등과 의견차가 조화· 해결되어야 함을 목표로 삼는다.

기본권이념 실행구조가 자유와 복지에 대한 평등한 권리를 보호하기 위한 실행구조 라는 면에서 '소극적' 시민권을 대상으로 하는 반면, 이 실행구조는 구성원들이 자신들의 삶의 정치적 조건을 스스로 선택·결정 한다는 의미에서 '적극적' 시민권을 대상으로 한다. 이런 점에서 이 실행구조는 기본권이념 실행구조의 하위체계이자 동시에 필수적 보완체계이다.

하위체계인 이유는 자유와 복지에 대한 평등권의 철저한 보장(즉 소극적 시민권의 보장) 없이는 적극적 시민권의 행사가 불가능하다는 점에서 언제나 기본권이념 실행구조의 확립을 전제하기 때문이다. 또 필수적 보완 체계인 이유는 소극적 시민권외에 적극적 시민권을 접목시킴으로써 온전한 '시민권'('個權'에서 '民權'으로 변모된 공권)을 확립시키기 때문이다. 따라서 필연적인 하위·보완체계가 되는 것이다. 동시에 이 실행구조는 적극적 시민권 행사를 전제한 실행구조라는 면에서 통치체계 전반에 개방성과 역동성을 준다. 생성적 기본권을 침해하지 않는 범위에서 합목적적이고 발전 지향적인 구성원들은 자신이 처한 구체적인 상황에 따라 자신의 정치적 삶의 내용을 자율적으로 결정해 나갈 수가 있는 것이다.

만일 자율적 존재들이 서로의 생성적 기본권을 침해하지 않으면서 서로 다른 의견과 이해를 해결, 조화시켜 가려면, 대화를 통한 권리투쟁이 제도화 되어야 하고, 이 투쟁을 규제하는 일정의 「게임-룰」이 필요하며, 이 「게임-룰」에 의하여 결정된 사항에는 승복해야 한다는 동의 기반이 필수적이다. 이상을 포괄하는 것이 바로 여기서의 민주이념 실행구조의 내용인데, 이는 의사표현과 비판, 토론, 출판, 집행, 결사의 자유를 보장하는 제도적장치와 이러한 자유를 통해서 의사를 집약 결정해 가는 절차를 규율화 하는 제도적 장치, 그리고 의사결정이 구속력을 갖기 위해 필요되는 구체적 동의기반의 종류, 형태 및 이의 집행을 위한 제도적 장치 등을 그 하위 통치조직으로 포괄할 것을 요구한다.

### 3. 복지이념 실행구조

복지이념 실행구조는 통일국가의 사회적 지위와 富를 분배하는데 관련된 모든 기준·원칙·제도를 관통하는 正義의 체계와 특히 不正義의 是正체계를 포괄한다.

이 실행구조도 앞의 두 실행구조와 마찬가지로 기본권 보장과 그 신장이라는 목적에 “도구적 요소”로서의 성격을 갖는다. 따라서 그 존재기반도 필연적 정당성을 가진다. 만약 기본권이념 실행구조가 구성원 모두에게 서로의 기본권을 침해하지 말라는 소극적 강제규범을 중심으로 조직된다면, 이 실행구조는 이러한 소극적 규범을 적극적 형태로 바꾼 “사회구성원들은 모두가 서로의 기본권을 존중하고 이것이 침해되지 않도록 서로 돕고 이의 발양과 확장을 위해서 노력해야 한다”는 원칙을 중심으로 조직되게 되는데, 바로 여기에 그 필연적 정당성이 있는 것이다. 즉 삶의 가변성과 생명활동의 성장·변화가 필연적인만큼 이 또한 필연적이라고 볼 수 있는 것이다. 뿐만 아니라 이 실행구조는 최소의 명령 통치와 최대의 자율통치를 보장하는 가운데 그로 인한 자율폭의 신장으로 부터 결과되는 불평등 심화의 폐해를 조절해 주는 조절기능을 한다.

사회의 협업적 공동체 개념을 중심한 복지이념도 실상 그 일차적 뿌리는 생성적 기본권 보장의 적극적 측면, 즉 상호 존중과 그 신장을 위한 상호 노력에 두고 있다고 볼 수 있다. 그리고 정의 가치의 제2차적 분배원칙(II절 참고)도 이 적극적 측면에 그 정당화 기반이 걸려 있음을 알 수 있다. 따라서 이 실행구조의 존재는 명령적이고 다만 그 구체적 조직 내용과 하위 질서체계 및 통치기구에 대한 결정만이 민주이념 실행구조에 구속된다.

복지이념 실행구조는 앞서 살펴본 복지가치를 국가제도적으로 보장함으로써 부당한 불평등을 방지하는 것이지만, 보다 현실적인 기능은 사회 구조적 요인으로 인한 불평등의 심화와 자연적·사회적 우연으로 인한 사회의 최대불이익 구성원들에게 균등한 삶의 기회를 보장하기 위한 것이다.

합목적적이고 발전지향적인 인간들이 모여 국가사회를 이룰 때에는 여기에는 불가피하게 결과적으로 얻는 복지의 크기에 불평등이 있게 마련이다. 그도 그럴 것이 사람들은 능력이나 재능 신체적 제조건이 서로 다를 뿐 아니라 불평등하여, 오히려 불평등하다는 것이 자연스럽기까지 한 때문이다.

그러나 열등한 구성원들은 기본생존에 필요한 최소한의 물질적 부(富)도 확보하지 못한 채 「루소(J. J. Rousseau)」가 개탄했던 의존과 예측, 궁극에는 자유의 박탈로 이어지는 구조적 불평등의 악순환에 빠질 가능성이 있다. 이는 인간이면 누구나 향유 해야될 자유, 평등, 공평한 복지라는 보편적 인류가치의 박탈이요, 이의 보장을 목표로 한 국가창립 명분의 상실이다. 또한 이는 결과적으로 통일국가이념과 그 실행구조의 근간이

되는 생성적 기본권, 즉 자유와 복지에 대한 평등권의 침해가 된다. 따라서 이러한 극심한 복지의 불평등은 해소되거나 적어도 그 차이가 완화되어야 한다.

이 실행구조의 불평등 심화에 대한 견제 기능은 다음 세가지 유형의 복지 제도로 나타나야 한다. (1) 자신의 능력으로는 의, 식, 주와 같은 기본적 생존에 필요한 부를 자급할 수 없는 구성원들에게는 직접 이들 재화를 공급하는 복지제도 (2) 능력과 재능의 미개발로 인해 생산활동에서 제외되어 극심한 불평등 속에 놓여 있는 구성원들에게는 이의 개발에 필요한 교육과 일할 기회를 제공하여 점진적인 불평등 해소를 추구할 수 있도록 하는 복지제도, (3) 갖가지 공공재를 산출하여 전 사회의 복지를 증진시킴과 동시에 불평등 구조에 있는 구성원들의 취업 기회를 확대시키고 전국가사회의 부를 계속 증가시키도록 노력함으로써(연구지원, 자원개발, 산업개발, 생산력증강 등) 재분배 복지의 몫을 증가시키는 기능을 수행하는 복지제도.

#### 4. 통치행위 실행구조

통치행위 실행구조는 앞서 논의한 기본권이념 실행구조, 민주이념 실행구조, 복지이념 실행구조의 실행력 발동을 통치권 차원에서 정치적으로 제도화하는 실행구조이다. 다시 말해서 이들 세 실행구조의 필연성을 통치권 발동의 기본 형식으로 규정해주고, 각 실행구조내의 구체적 조직내용과 하위질서체계 및 통치기구를 전반적인 국가통치행위의 제도적 장치로 접목시켜주는 실행구조인 것이다. 따라서 여기에는 세 실행구조의 기본 형식, 정부조직원칙, 관료의 선출 및 임명원칙, 하위 질서체계 및 통치기구로의 통치위임사항 등이 포함되게 된다. 그런 의미에서 여기서의 통치행위 실행구조는 통일한국의 실질적인 헌법내용을 구성하며 또 그 하위질서 체계의 설립과 그 기반에 관한 내용으로 구성된다. 그리고 이상의 구성 내용은 한민족구성원들의 동의 및 의사결정을 중심으로 하는 민주이념 실행구조에 정해진 바에 따라 결정된다.

이 실행구조에 속하는 구체적 통치조직 내용은 국가구성원들의 동의와 의사결정에 따른 것이기 때문에 통치실효력은 언제나 구성원들로부터 나온다. 즉, 이 통치구조의 권위 기반은 구성원들의 동의에 있는 것이다. 따라서 이 권위기반 위에서 통치력을 관장하는 모든 관료들은 “통치권”을 갖는 것이 아니라 구성원들이 권위화한 내용을 충실히 이행하는 업무상의 “의무”만을 갖는다. 다시 말해 지위적 “권리”가 아니라 지위적 “의

무”를 갖는 것이다. 흔히 이것을 구성원들의 동의에 의한 권위화에 따른 것이기 때문에 지위권이 아닐까 하고 생각하는 데 그러한 생각은 권위주의적인 사고 방식으로서의 오해에서 연유한 것이다. 오해인 이유는 그 지위와 지위내용을 권위화한 주체도 그리고 통치의 대상도 바로 국가사회구성원들 자신이기 때문이다.

이상 4개의 차원에 걸친 국가이념 실행구조의 윤곽을 살펴 보았다. 이는 통일한국 이념의 국가 구조적 표현이었고 이 이념이 추구하는 바를 실행할 기본 초석을 놓는 작업이었다. 따라서 통일국가이념 실행의 제도적 윤곽을 그린 것이라고 말할 수 있겠는데, 통일한국민들의 생성적 기본권을 확보하고 앞으로의 변화 발전에 문을 열어 이에 적절한 기본권의 신장 발전을 기하기 위해 필수 불가결한 그러나 최소한의 골격만을 제시한 것으로 보면 되겠다.

다음으로 이 최소한의 골격을 바탕으로 구체적으로 어떤 통치조직과 내용을 가질 것인가는 장래 통일한국민들이 스스로 결정할 사항이다. 그 사항 중에는 크게는 직접 민주주의를 할 것이냐 의회민주주의를 할 것이냐, 권력분립을 할 것이냐, 하게 되면 2권분립이냐 아니면 3권분립이냐, 대통령중심제냐 내각책임제냐 등의 문제에서 부터 작게는 지방행정기구를 어떻게 조직할 것이냐, 지방법원 판사는 임명제로 할 것이냐는 등의 문제가 다 포괄될 것이다. 이들 사항은 기본권 이념실행구조 및 복지이념 실행구조 그리고 민주이념 실행구조의 구체적 조직내용과 하위 질서체계 및 통치기구들에 관계되는 것으로 모두 장래 통일한국민들의 동의와 결정에 따라 해결될 사항들인 것이다.

## V. 맺음말

어느 정치사회를 막론하고 그 사회가 가지는 국가이념은 사회구성원들의 상식속에 녹아 있는 보편적 삶의 가치들로 구성되어야 한다고 생각한다. 그래서 통일국가이념이란 다름아니라 한민족 구성원들이 실생활에서 가꾸고 지키고 그 실현을 위해 노력하는, 그래서 “삶”에 녹아 있는 이상을 공식화해서 정치, 법질서로 보호하겠다는 약속이어야 하리라 생각한다. 그래야 “삶”과 “정치”가 겹들지 않는다. 사회와 국가가 서로를 소외시키지 않는다. 그리고 선거와 투표에서나 찾아지는 편협하고 그릇된 정치참여의 의미가 본래의 의미를 찾게 된다. 오늘이 지향해야 할 정치는 물론이고 앞으로의 그리고 통일 한국의 정치 역시 그래야 되리라 생각한다. 통일한국의 미래상은 바로이러한 당위속에

서 그 선택기준을 찾아야한다고 생각하는 것이다.

본 논의는 이러한 생각을 중심으로 전개되었다. 그래서 “삶”이 지향하는 필연적 보편 가치를 설정하고 이의 실행원칙을 통일국가 이념에 담아보려 하였다. 이로부터 “삶”과 그 주체인 “인간”을 부정하지 않고는 침해, 훼손할 수 없는 강력한 정당화 기반을 마련하려 하였고, “삶”의 발전, 변모에 순응하면서도 이에 일관성 있게 적용할 수 있는 “정의”기준을 확보하려 하였다. 합목적성과 발전지향적 속성을 가지는 “삶”에 필연적인 가치라면 필연적인 정당성을 가지라고 생각했고, 또 “삶”자체가 “생성적”이기 때문에 의당 국가이념의 가치적 측면과 제도적 측면 역시 삶의 생성적 성격에 열려 있어야 한다고 생각했다. 물론 이 모든 생각과 이들을 포함한 여기서의 小論은 기획가나 이론가로서의 입장에서가 아니라 나와 내동포 그리고 앞으로의 후손들이 살아갈 통일조국건설의 한 참여자로서의 입장에서 비롯된 것이다.

#### <참고문헌>

\* 아래의 글과 문헌은 小論에 담긴 생각들을 정리하는데 많은 도움과 시사를 준것들임.

구영록, 임용순(共編), 『한국의 통일정책』 (서울: 나남, 1993)

盧在鳳, “統一韓國에서의 福祉: 思想史的 接近”, 李相禹 (編), 『統一韓國의 摸索: 理念, 環境과 政策的 努力』 (서울: 博英社, 1987)

변형운(외), 『분단시대와 한국사회』 (서울: 까치, 1985)

李捧喆, 『통일과 통일논의: 구조와 자율의 정치동학』 (서울: 인간사랑, 1993)

\_\_\_\_\_, 『포스트-모던 변화와 정치사상』 (서울: 인간사랑, 근간)

李用熙, “한국민족주의의 제문제”, 李用熙 (外), 『韓國의 民族主義』 (서울: 春秋文庫, 1975)

\_\_\_\_\_, 『李用熙 著作集 I: 韓國과 世界政治』 (서울: 民音社, 1987)

李洪九, “統一理念으로서의 民主와 自由”, 李相禹(編), 『統一韓國의 摸索: 理念, 環境과 政策的 努力』 (서울: 博英社, 1987)

학술단체협의회, 『사회주의 국가의 개혁과 한반도』 (서울: 한울, 1990)

Ackerman, B. *Social Justice in the Liberal State* (New Haven: Yale Univ. Pr., 1980)

Aristotle, *Politics*, tr.by E. Barker (Oxford: Oxford Univ. Pr., 1981)

Bullock, A. *The Humanist Tradition in the West* (Wisbech: Thames and Hudson, 1985)

Fishkin, J. *Tyranny and Legitimacy* (Baltimore: The Jones Hopkins Univ. Pr, 1979)

Frankena, K. *Ethics* (2<sup>nd</sup> ed.) (N. J.: Prentice Hall Inc., 1973)

- Gay, P. *The Enlightenment: An Interpretation* (N.Y.: W.W. Norton & Co., 1977)
- Gewirth, A. *Reason and Morality* (Chicago: The Univ. of Chicago Pr., 1981)
- \_\_\_\_\_. *Human Rights: Essays on Justification and Applications* (Chicago: The Univ. of Chicago Pr., 1982)
- Gorbachev, M. *Perestroika* (N.Y.: Harper & Row, 1987)
- Gould, C.C. *Marx's Social Ontology* (Cambridge: MIT Press, 1980)
- Hart, H. L. A. "Are There Any Natural Rights?"; David Lyons ed., *Rights* (Belmont: Wadsworth Publishing Co. Inc., 1979)
- Harvey, D. *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change* (Oxford: Basil Blackwell, 1989)
- Held, D. *Models of Democracy* (Oxford: Polity Pr., 1987)
- Hobbes, T. *Leviathan*, ed. by C.B. Macpherson (N.Y.: Penguin Bks, 1968)
- Kant, I. *Kant's Political Writings* (H. Reiss ed.) (Cambridge: Cambridge Univ. Pr., 1970)
- Leo Strauss, *Natural Rights and History* (Chicago: Chicago Univ. Pr., 1953)
- Locke, J. *Two Treatises of Government* ed. by P. Laslett (N.Y.: A Mentor Bk, 1963)
- M. Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality* (N.Y.: Basic Books, 1983)
- Marx, K. "Critique of the Gotha Program"; "Manifesto of the Communist Party"; "The German Ideology: Part I"; "Economic and Philosophic Manuscripts of 1844", all in R.C. Tucker (ed.), *The Marx-Engels Reader* (2nd ed.) (N.Y.: W.W. Norton & Co., 1978)
- \_\_\_\_\_. *Grundrisse: Foundations of the Critique of Political Economy*, tr. by M. Nicolaus (N.Y.: Vintage Bks, 1973)
- McIntyre, A. *After Virtue* (2<sup>nd</sup> ed.) (Notre Dame: Univ. of Notre Dame Pr., 1981)
- Miller, D. *Social Justice* (Oxford: Clarendon Press, 1979)
- Neumann, F. *The Rule of Law: Political Theory and Legal System in Modern Society* (Heidelberg: Berg Pb., 1986)
- Nozick, R. *Anarchy, State and Utopia* (N.Y.: Basic Books, 1974)
- Pateman, C. *The Problems of Political Obligation* (N.Y.: John Wiley & Sons, 1979)
- Plato, *Republic*, tr. by A. Bloom (N.Y.: Basic Books, 1968)
- Rawls, J. *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard Univ. Pr., 1971)
- Rousseau, J.-J. "Discourse on the Origin and Foundations of Inequality", in R.D. Masters et. als. (eds.), *The First and Second Discourses of J.-J. Rousseau* (N.Y.: St. Martin's Pr., 1964)
- Sartori, G. *The Theory of Democracy Revisited* (N.J.: Chatham House, 1987)
- Simmons, A.J. *Moral Principles and Political Obligation* (N.J.: Princeton Univ. Pr., 1977)

통일국가의 정치체제 :  
통일한국의 새로운 이념과 체제를 중심으로

The Political system in a Reunified Korea

한 정 일  
Jung-Il Han  
(건국대학교)





## I. 서론

세계는 지금 2차대전후의 미·소의 냉전체제에서 신데땅뜨시대로 변화되어 새로운 국제질서를 형성해 가고 있음을 알 수 있다. 즉 식민지체제하의 「지배·복종」시대를 지나 냉전체제하에 「대립·갈등」을 겪으면서 이제 평화지향적인 「상호협력」시대로 발전해 가고 있음을 알 수 있다. 환언하면 미·소군축회담 진전 및 소련·동구권의 변화와 결국은 독일의 통일로 까지 이어지는 세계사적 변동을 가져온 것이다. 그것이 Yalta체제에서 냉전을 공식적으로 종식한 Malta체제로서 「새로운 협력관계」인 국제질서의 창출인 것이다.

이와 같은 신데땅뜨는 한반도에도 작용하여 한국의 「북방정책」은 소련을 비롯한 동구권의 여러 나라와 중국과의 국교를 수립하여 경제교류를 이루고 있으며 북한은 「남방정책」으로 미국과 일본과의 관계개선을 꾀하고 있다. 뿐만 아니라 1991년 9월 17일 남·북한이 유엔에 동시 가입되고 12월 13일 제5차 남·북고위급회담에서 「남북합의서」가 채택되기도 하였다.

이는 각 주체간의 협력관계가 전제된 것이며, 국내외정세의 변화속에 남·북한 지도자들과 비롯한 국민들이 한반도 통일을 위한 국제적 조건변화를 객관적으로 인식하여 한민족 공동체로서의 생존과 발전 나아가 세계 평화질서 형성에 적극적으로 참여하여야 할 시점에 있음을 의미한다.<sup>1)</sup>

그러나 1991년 걸프전 이후 군사강국으로 떠오른 미국과 경제력을 바탕으로 정치적 발언권을 강화하고 있는 일본의 영향력으로 인한 세력균형의 변화속에서 한반도의 핵문제도 남·북주도로 풀지 않으면 아니될 것이다. 미·일이 남·북에 간섭할 경우 민족통일이 어렵게 될 것이므로 결국 국제정세의 변화를 남·북이 정권적 차원이 아닌 민족사적 차원에서 주체적으로 대처하지 않으면 아니됨을 강조하지 않을 수 없다. 그럼에도 불구하고 남·북한은 팍스 아메리카나(Pax Americana)로 핵문제는 물론 세계가 세계무역기구(WTO)체제의 무한경쟁 시대인 이른바 경제전쟁시대에 돌입하였다. 따라서 우리의 통일문제는 개인은 물론 민족의 생존과 발전을 위해 더더욱 그 필요성이 현실화 되고 있는 것이다. 특히 경제교류를 통해 상호공동이익을 증진하고 급속한 경제발전을 이룩하기 위해서도 남·북 공히 현실적 필요성이 있다는 것이다.

그러기 위해서 우리는 새로운 인식과 시각이 필요한 것이며 그 접근방법 역시 새로 와야 할 것이다. 환언하면 통일한국의 새로운 이념과 체제가 마련되어야 할 것이며 보편성과 특수성의 이원론이 아닌 일원론적 입장에서 접근되어야 한다는 점이다. 새로운 이념과 체제란 자유민주주의적 이념과 체제나 또는 공산사회주의 이념과 체제가 아닌 그것들을 극복한 새로운 이념과 체제의 정립을 의미한다. 또한 남·북한 통일의 접근은 세계역사의 보편성으로서의 민주주의와 한민족 특수성으로서의 민족주의 관계속에서 보아야 하기 때문에 시·공간적 입장<sup>2)</sup>에서 접근되어야 할 것이다. 즉 남·북한 통합은 그 기본적인 정향에 있어 남·북 분

1) 한정일, "한반도 통일을 위한 국제적 조건변화에 관한 연구", 건대학술지(제36집,1992). p.23.

단이전의 역사·문화·전통의 공동체 의식인 「우리」<sup>3)</sup>를 바탕으로 하되 현실적 이질화(異質化)를 인식하면서 미래지향적으로 계발(啓發)되고 극복되어 새롭게 창조되어야 한다는 것이다.

따라서 필자는 장구한 역사과정에서 단일민족으로 형성된 한국의 문화가 개체중심적인 「나」의 문화인 서구문화와는 달리 가족중심적이며 소속집단적이며 공동체의식인 「우리」문화라는 면에 그 초점을 두고, 그것을 현대적 차원으로 계발하여 「우리」속에 「나」와 「너」를 통합시킨 창조적인 문화를 발전시켜 남북통일의 이념과 체제에 접근시켜 보고자 한 것이다. 이런 접근법은 현상학적 입장이라고도 볼 수 있으나 전통적인 한민족의 「우리」의식을 자주적으로 계발한다는 의미에서 역사 문화적 접근모형<sup>4)</sup>이라 하여도 무리가 없을 것이다. 즉 「흡수통일」모형이 아닌 「창조적 통일」모형인 것이다.

이와 같은 입장은 평화통일을 전제조건으로 한 것이며 그것은 우선 한민족 자신에게만 국한시켜 보더라도 분단에 따른 이산가족의 인도주의적 입장과 4천여년 동안 형성된 단일민족의식, 그리고 민족국가로서의 생존과 자존 그리고 발전의 문제인 것이다. 뿐만 아니라 국제적으로 세계평화질서와의 상관관계를 갖고 있기 때문이다.<sup>5)</sup> 따라서 우리는 오늘날 급변하고 있는 세계정세속에서 변동을 관리할 수 있는 혁신적이고 창조적인 지혜를 동원하여 바람직한 상태로의 변화를 유도하여야 할 역사의식과 민족의식을 갖고 통일한국의 새로운 이념과 체제를 연구하여야 한다고 사료된다.

## II. 통합론과 새로운 이념

분단국의 통일문제는 어떤 수단과 과정을 거치느냐에 따라 여러 가지 유형이 나타날 수 있고 또한 통일이념이 달라질 수 있다. 즉 1975년 월맹(越盟)에 의한 월남(越南)의 무력공산통일이 있는가 하면 1990년 12월 서독에 의한 동독의 자발적 흡수통일이 있었으며, 90년 4월 22일 예멘공화국 선포 및 과도기 조직에 관한 합의서는 「聯合理論的 성격의 띤 통합과정」에 있다고 볼 수 있으나 4년이 경과한후 현內戰의 상태에 직면해 있기도 하다. 聯合理論(Theory of Association)은 Johan Galtung이 제시한 統一理論<sup>6)</sup>으로서 통일을 과정으로 파

2) 比較의 客觀性과 主體의 發展이란 眼目에서 加速化문제까지 언급하고 있다.

한정일, 「發展과 時·空間論」, 제2회 韓國政治學會, 在北美韓國人 學者會 合同學術論文集, 1977.

3) 한정일, 「傳統的 國家觀의 形成 및 變遷」, 韓國思想論叢 1, 韓國精神文化研究院, 1980.

4) 한정일, 「남·북한 통합의 역사문화적 접근모형」, 제4차 朝鮮學 國際學術討論會 論文概要 (中國 北京大學 朝鮮文化研究所, 1992), p.196.

5) 한정일, 「남북한 통합의 정치문화적 접근모형; 나와 너 그리고 우리」, 1976.11.12, 서울대 개교 30주년기념 국제문제 심포지움 발표논문(서울대 국제문제 연구소 논문집 제4집 1977.8), p.105.

6) Johan Galtung, 「Divided Nations as a Process - One State, Two States, and Inbetween: The Korean Case」 (Oslo대학교 국제평화연구소의 Johan Galtung박사의 1972년 8월 14-17일간의 일본

악하고 동시에 현실적이고 융통성 있고 다원주의적으로 파악하기위하여 통합(integration)을 통한 一國形成 공식을 도출할 수 있기 때문에 이 이론은 一國이 他國民에 의하여 吸收정복되는 과정을 설명하는 吸收論(Absorptive Method)과 구별되며, 이 통합과정은 쌍방간의 적극적 교호작용(교류 exchange 와 협력 cooperative)을 전제로 하기 때문에 소극적 입장을 취하는 수렴화 이론(Convergence Thesis)과는 다르다. 그러나 학자에 따라서는 D. Mitrany의 機能主義理論과 A. Etzioni의 聯邦主義理論, E. Hass의 新機能主義理論, I. Brezenski, I. Horowitz의 收斂理論등을 統合理論으로 들고 있기도 한다.<sup>7)</sup>

J. Galtung의 연합이론은 통일을 과정으로 파악하고 있으나 통일은 통합의 과정을 통한 결과로 필자는 보고 있기 때문에 연합이론과 구별하여 필자는 한민족의 문화적 특성을 가미한 「統合論」<sup>8)</sup>을 제시하고자 한다. 그리하여 통일한국의 이념을 새롭게 탐구하고자 한다. 왜냐하면 무력에 의한 越盟의 共產統一은 共產主義의 理念일수 밖에 없으며 그것은 東西冷戰時代의 산물이라 볼 수 있다. 그러나 신데땅뜨시대의 서독에 의한 동독의 자발적 흡수통일은 總選을 통해 이룩되었기에 서독의 자유민주주의이념이 선택되었다고 말할 수 있다. 이처럼 서독과 동독은 새로운 이념의 채택이 아니고 既存의 이념이 統一努力의 主體者에 의해 선택된 것이라고 볼 수 있다. 따라서 필자는 統合論을 우선 제시하고 그에 따른 통일한국의 이념을 탐구할 것이다.

### 1. 統合論의 模型(나+너=우리)

통합론의 모형은 「나」와 「너」의 통합으로서 「우리」모형이다. 즉 남·북한 통합의 역사 문화적 접근모형이다. 이 통합과정은 쌍방간의 적극적 교호작용을 전제로 하고 있을 뿐만 아니라 한민족의 전통적인 역사문화속에 「우리」의식이 존재하고 있으므로 그것을 현대적으로 계발한다는 의미이다. 일찍이 현상학(現象學)에서 논한 바와 같이 사회과학의 대상인 사회적 세계는 인간행위로 환원되며 또한 인간의식의 세계이다. 즉 「나」와 「너」의 의식의 상호작용 체계이다. 사회적세계는 「나」만의 세계가 아닌 「나」와 「너」의 공통 주관적(intersubjective) 세계이다. 그리고 이 공통 주관적 세계는 인간행위의 영역이다라고 쉬츠는 설명한바 있다.<sup>9)</sup> 공통주관성의 개념은 일반적으로 주관의 공동체 혹은 「우리」의식(Wir-Bewußtsein)을 가리키며 여기에 호설은 感情移入法(empathy)을 적용하고 있다.<sup>10)</sup> 여기서 「너」와 「나」의 통합

경도대학에서 열린 한국통일에 관한 국제회의에서의 발표논문).

7) 金炳魯, “南北韓 和解·協力段階에서의 實踐的課題”, 통일문제연구, 제5권 3호, 1993, 가을, 통일원, p.38.

8) 筆者의 「統合論」은 1972년 「통일연구협회」에서, 1976년 서울대 개교 30주년 기념 「국제심포지움」에서 그리고 1992년 제4차 조선학 국제학술토론회에서 한국통일을 위한 「南北統合論」을 제시한바 있다.

9) 車仁錫, “현상학과 사회과학” 한국정치학회보 제4집 한국정치학회, 1971, p.146.

Alfred Schütz, Der Scinnhaften Aufbau der Sozialen Welt, S.1185.

10) Edmund Husserl, Cartesianische Mechtationen(Haag, Martinus Nijhoff, 1950, s.99-177.

혹은 「우리」의 통합으로서의 공동주관성으로 자아(自我)는 타아(他我)와 연결된다. 피어칸트(Alfred Vierkandt)는 「우리」라는 개인적 의식(Wir-Bewußtsein)에 의해서 명확하게 특징 지워진 공동체개념의 범주에서 공동체의 본질은 「나」(das Ich)가 그의 고유한 개체(person)를 초월해서 확대해 나가는 것이며 「우리」의식안에 개개인간의 내적 윤리가 형성된다고 보고 있다.<sup>11)</sup> 하르트만(Nicolai Hartman 1882-1953)은 실존철학과 대립되는 「신실존론 내지 신존재론」에서 주관의식을 인식하는 실제적인 초객체(超客體)를 주장하며, 인식은 자체존재자인 주관이 초객관체를 포착하는 데서 성립된다고 보고 있다. 즉 하르트만의 「신실존론 내지 신존재론」을 발전시킨 「가치론적 변증법」으로 그리고 동양의 「중용」사상에서 동·서이데올로기의 통합이 가능하다고 보고 있기도 하다.<sup>12)</sup>

또한 브란트(Willy Brandt)는 1972년 12월 동·서독 기본조약체결을 위한 협상과정에서 「1민족 2국가론」에 입각한 독일 구성국 독트린(The Doctrine of Component Parts on Germany)으로 동독 울브리히트의 신생2국가론을 발전시킨 호네크의 소위 「2민족 2국가론」의 추상적 독일 분립주의를 지양시켰다고 볼 수 있다. 브란트는 그의 동방정책과 평화적인 통일정책인 「1민족 2국가론」(Eine Nation Und Zwei Staaten Theorie)을 내세워 독일 민족의 통일을 부르짖은 것이다. 환언하면 「나」인 서독과 「너」인 동독간의 새로운 차원의 통합인 「우리」로서 독일 민족을 동·서독 국가의 상위에 내세워 독일 민족통일의 원리를 제시한 바 있기도 하다. 뿐만 아니라 평화통일의 제접근에 있어서의 캐티(Gibert Caty)의 「총괄국가」(Gesamtstaat, Eate global)와 보나시스(P. Bonassies)의 「지붕이론」(Dachtheorie)이다. 지붕이론은 앞으로 현재화(顯在化)할 원천국가의 존재를 전제로 두 부분국가는 원천국가를 단독으로 대표할 수 없는 조건하에서 동등하다는 것이며 이 경우에도 분단의 일방은 타방을 사실상 정부(De Facto Government)로 보지 않고 하나의 실제적정부(Factual Government)로 본다는 것이다.<sup>13)</sup> 그리고 갈통의 「연합이론」 역시 「나」와 「너」의 통합인 「우리」로서의 발상이라 말할 수 있다.

그렇다면 우리 한민족의 역사문화속에 「우리」의식이 있는 것인가. 한민족 건국이념인 홍익인간(弘益人間)으로 출발하여 무속신앙을 통한 각종 종교적 제의(祭儀) 즉 三韓에서 祭司長은 天君이라 불리었으며 이들은 「蘇塗」라 불리우는 別畝를 주관하였다. 「소도」에는 큰나무를 세우고 거기에 방울과 북을 달아서 종교적 제의에 사용하였다고 한다. 그런데 이 「소도」는 그안에 죄인이 들어가면 잡아가지 못하는 일종의 신성지역이었다. 이와 같은 종교적 제의중 가장 큰 행사는 후대 부여의 영고(12월), 고구려의 동맹, 동예의 무천, 삼한의 10월제 등 추수감사제와 봄(5월)의 기풍제로서 온나라 사람들이 크게 모여서 상하구별없이 연일 음식과 술과 노래와 춤을 즐기었던 것은 씨족공동체의 전통이 남아있었던 것을 말해준다.<sup>14)</sup>

11) Alfred Vierkandt, Gesellschaftslehre, 2 Auflage(Stuttgart:F.Enke,1923)

12) 金斗憲, “價値論에서 본 統合의 原理”, 統一研究 제1집(서울:통일연구협회,1972), pp.13-24참조.

13) Gilbert Caty, Le Statut Juridigue Des Etats Divises (Paris : Editions A. Pedone, 1969), p.5, p.101. G. Caty가 P. Bonassies의 Maugoldt-Klein, Das Bonner Grundgesetz, Dachtheorie에 관한 Bibliographie을 인용.

또한 가부장적인 가족제도 그리고 한반도의 지정학적인 위치에 따른 이민족 침략등으로 개체중심적인 것은 찾아보기가 힘든 반면에 집단중심적이었다. 특히 민중속의 공동체의식은 「우리」의식으로 형성되었다고 볼 수 있다. 이점은 한국 전통사회와 경제사회에서도 그 특징을 찾아볼 수 있다. 즉 고대로부터 내려온 「두레」를 비롯하여 자연적 정치공동체로서의 「나」(那)와 통일신라 이후 고려시대까지의 사원의 경영공동체로서의 「보」(寶), 이조이후의 「중」(衆), 그리고 이조시대의 보편적인 인적결함으로서 오늘날까지 계속되고 있는 「계」(契) 등<sup>15)</sup>에서도 공동체의식의 구체적 형태를 찾아볼 수 있는 것이다. 뿐만 아니라 전통적으로 의·식·주에서 볼 때 그리고 오늘날 우리의 언어구조속에 「우리집」 「우리 아버지 어머니」 「우리 마누라」 「우리 아들 딸」 등 「우리」의 표현은 가정 이었든 또는 씨족 부족 나아가 이민족 침략시 민족 국가적 표현이었던 간에 그와 같은 집단중심의 공동체의식으로 전통 문화적 잠재의식의 표현이라고 볼 수 있다.

이처럼 「나」와 「너」 그리고 「우리」라는 논리는 사회적 세계와 생활세계의 원형이다. 「나」 없이 「너」가 존재할 수 없고 「너」 없이 「나」를 인식할 수 없으므로 「나」는 존재하지 아니한다. 「나」가 「너」를 인정하고 「너」가 「나」를 인정할 때 이미 「우리」라는 생활세계와 사회적 세계를 이루며 그때는 하나의 운명공동체 속에 들어 있는 것이다. 「나」와 「너」의 통합으로서 「우리」는 개인이나 집단 그리고 사회뿐만 아니라 분단된 민족 국가와 국가 그리고 대립된 이데올로기등 그 모든 것들에 적용될 수 있다.<sup>16)</sup>

## 2. 통합에 따른 새로운 이념

통일한국의 새로운 이념은 무력에 의한 통일이나 흡수통일일 경우에는 적용되지 않는다. 환언하면 한국의 평화적 통일을 위한 과정으로서 남·북한이 통합이 될 때 새로운 이념이 필요하다고 볼 수 있다.

남·북한의 통합이 민족구성원의 보다 나은 질적 삶을 위한 것이라면, 그것은 세계역사의 보편성을 지향하여야 할 것이다. 뿐만 아니라 세계역사의 보편성과 한민족의 특수성과의 상호작용 속에서 현실적으로 한반도를 둘러싸고있는 강대국들의 대한반도 정책에 대한 지혜로운 주체적 적용과 동·서화해구조에 따른 한민족 통일의 단계로서 통합을 모색해야만 하는 것이다. 그렇지 않고 한민족의 통일이 강대국에 의한 국제정치의 역학관계에 내맡겨진다면, 결코 한민족 이익이나 장래에 도움이 된다는 보장이 없는 것이며, 지나온 역사를 통해 그 실증을 너무나 뼈저리게 느끼고 있는 것이다.

그렇다면 우선 남·북한 통합의 요인이 한민족의 역사와 문화 그리고 전통속에 있는가.

14) 任東權, “삼국시대의 巫占俗”, 백산학보 3(1967); 韓國民俗學論巧(1971)참조.

15) 金三守, 韓國社會經濟史 - 諸共同體 및 그와 관련된 諸問題 - 韓國文化史大系 11; 政治經濟史(上), (서울:高大民族文化研究所, 1965), pp.630-722참조.

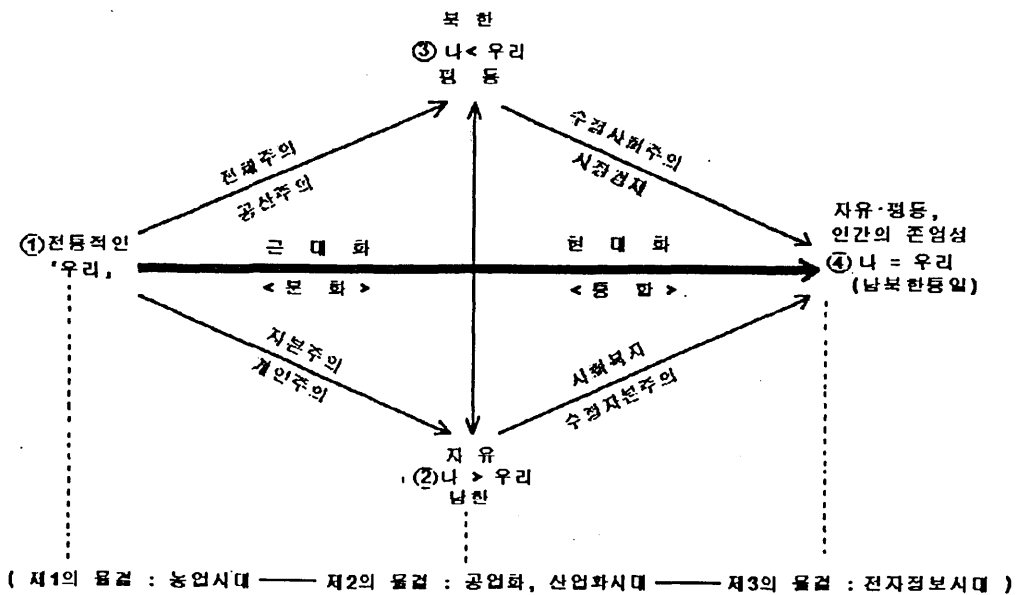
16) 韓正일, “통일집근의 基本的 定向”, 統一研究 제2집(서울:통일연구협회, 1973), pp.45-55참조.

그것은 앞서 밝힌 바와 같이 한민족 건국이념인 “홍익인간”의 인본 내지 민본사상에서 그 근원을 찾을 수 있으며, 가부장적인 대가족제도와 한반도의 지정학적인 위치에 따른 술한 외세의 침략, 특히 일제 식민지체제하의 민족독립운동과정에서 형성되었다고 볼 수 있는 전통적인 「우리」의식이라 말할 수 있다.

물론 전통문화적인 「우리」의식은 분단에 따른 남·북한에 있어서 북한에서 전체주의적인 공산주의와 결합되어 “우리만”을 강조하는 체제로 변모하였으며, 반면에 남한에 있어서는 개인주의적인 자본주의와 결합되어 “나만”을 나타내는 이기주의적인 사회형태로 나타나고 있기도 한다. 그러나 이러한 변동은 동·서 이데올로기와 전통문화와의 이질·혼합된 상태를 의미하는 것이지 토착화 되었다고 볼 수는 없다. 환언하면 북한체제는 전통문화에 공산주의 이데올로기가 결합되었으나 공산주의의 이단적인 성격을 띠고 있어 전통적인 「우리」의식을 이용하여 “우리만”이 있으며, 반면에 남한체제는 전통문화에 자유자본주의 이데올로기가 결합되어 토착화 되었다기 보다도 이질·혼합된 상태에서 전통적인 「우리」의식의 파괴로 이기주의적인 “나만”의 형태로 나타나고 있음을 볼 수 있다.

따라서 우리는 계급론적인 동·서이데올로기의 모순과 한계성을 역사의 전개과정에서 찾아 볼 수 있듯이, 한국의 전통문화인 「우리」의식으로 계급론적 동·서이데올로기를 극복할 수 있는 현대적 차원으로 계발하여 남·북한 통합으로 발전시킬 수 있다는 것이다. 그것을 목표로 나타내면 아래와 같다.

### < 새로운 이념도표 >



①전통적인 「우리」란 전통사회가 가지고 있는 공동체의식이며, ②「우리」보다 「나」가 강조된 사회는 서구 근대화과정에서 나타난 개체중심적이며, 전통적인 「우리」의 붕괴에서 「나」에 치중한 자유자본주의체제라 말할 수 있다. ③「나」보다 「우리」가 강조된 사회는 이데올로기적으로 자유자본주의에 반대하고 평등에 치중한 사회주의체제라 말할 수 있으며 전통적인 「우리」에 전체주의적인 이념을 실현하고 있는 공산주의체제이다. 이상의 것은 전통적인 「우리」의식이 분화되어 동서이데올로기로 화한 근대화의 이념체제라 말할 수 있다. 그런데 이념적으로는 자본주의단계를 거쳐 사회주의 및 공산주의단계로 변모된다고 하였으나 실제적으로는 전통사회가 가지고 있는 집단성과 공산사회가 가지고 있는 전체성과의 불가분의 관계를 가지고 있다는 점이다. 또한 ④「나」와 「우리」가 같다고 표시된 사회는 복지추구와 시장경제의 도입으로 자유자본주의와 전체주의적 공산주의를 이데올로기적으로 수렴한다는 내용이기도 하지만 두 이데올로기를 적극적으로 통합한다는 의미에서 새로운 이념체제라 말할 수 있다. 따라서 자유와 평등의 일원론으로 인간의 존엄성을 바탕으로 한 인간화이며 개체와 전체가 조화된 상태이다. 이는 전통적인 「우리」의식을 단계론적 및 진화론적인 과정을 반드시 거칠 필요가 없는 현대적 차원의 계발을 의미하며 「나」속에 「우리」를 「우리」속에 「나」가 존재해야하는 전통문화의 새로운 계발을 의미한다. 환언하면 현대적이며 미래지향적인 창조적 계발을 의미하는 새로운 이념의 설정이다.

자유와 평등은 본래 적대적 관계 라기 보다는 산업사회의 계급론적 갈등의 산물이며 후기 산업사회에 있어선 인간의 존엄성을 위해 둘 다 필요로 하며, 통일조국의 체제이념적 좌표는 국가로부터 자유로운 공간을 확보하는 의미에서의 자유와 사회적평등을 지향하고 삶의 질을 향상시킨다는 의미에서의 복지를 상호결합시키는 곳에 설정되어야 한다고 보고 있다. 17) 립슨(Leslie Lipson)이 지적한 것처럼 상호보완적 관계에서 볼 필요가 있다. 즉 자유는 개인적 성격(individual freedom)의 것이고 평등은 사회적 성격의 것(social equality)이라고 볼 때 개인과 사회는 스스로의 완성을 위해 상대를 필요로 한다는 것이다. 18) 임효선교수는 근대적의미의 합리성, 과학성에 대한 배타적집착에 매달리는 어리석은 학문적 사대주의에서 눈을 떠야한다고 주장하고, 天地人의 단일성·조화성, 一即多·多即一, 色即空·空即色, 理氣二元論적 一元論, 萬物相生등의 양분논리를 극복할 수 있다는 주장에 귀 기울일 필요가 있다고 주장한다. 보국안민이나 지상천국의 꿈은 홍익인간 사상이라는 길(道)을 통해 실현할 수 있다는 주체의식이 필요하다는 것이다. 19) 즉 자유와 평등은 분리할 수 없는 단일개념으로 이해되어야 하며 일원론적으로 파악되어야 한다는 것이다. 어떨든 전통적인 ①「우리」는 A.토

17) 黃炳憲, “統一祖國의 理念” 統一問題研究 제5권 3호 1993, 가을, p.118참조.

18) Leslie Lipson, “The Philosophy of Democracy - Can Its Contradictions Be Reconciled?” in Journal of International Affairs, vol38, no.2(winter), 1985.

19) 임효선, “통일한국의 통치이념” 장울병 외 남북한정치외교의 구조와 전망(서울:한울아카데미,1994) pp.592-600참조.

플러의 분류에 의하면 제1의 물결인 농업시대에 해당하며 ②「나」>「우리」나 「나」<「우리」는 제2의 물결인 공업화 내지 산업화 시대의 산물로 파생된 이데올로기적 대립이며 ③「나」=「우리」는 제3의 물결인 전자정보시대에 동서이데올로기를 극복한 새로운 이념의 창출인 것이다.

### Ⅲ. 통일한국의 새로운 체제

분단45년만의 독일의 흡수통일은 신데방프의 출현으로 순식간에 이루어 졌다. 그후 흡수통일에 따른 부작용은 한국통일에 많은 교훈을 주고 있다. 한스 디터 클링게만(Hans-Dieter Kligemann)도 지적하였듯이 첫째 정치문화의 차이로서 형식적인 제도의 통합에도 불구하고 실제 사람들의 행동에는 격차가 심대할 수밖에 없다는 것. 둘째 최근 독일로 몰려드는 망명자수가 급증하면서 과격주의와 외국인 혐오증이 증가하고 있다는 것이다. 셋째 통일 이후 새로운 마음의 장벽이 나타날 뿐만 아니라 이것이 더욱 높아지는 경향마저 있다는 주장이다. 그는 이들 부작용과 후유증은 결코 적지 않지만 그럼에도 통일독일은 이 문제들을 해결해 나갈 수 있는 힘이 있으며 따라서 낙관적 전망을 가질 수 있다<sup>20)</sup>는 그의 함의는 우리의 관심을 끄는 내용이다.

우리의 통일방안은 독일의 흡수통일에서 보여준 교훈과 남·북한의 동족상잔의 전쟁을 치루어 아직도 적대감정을 갖는 사람이 적지 않다는 점, 남한의 정치가 그간 권위주의 체제에서 벗어나지 못하였고, 경제발전 역시 서독과 비교가 되지 않을 정도이며 북한국민이 남한의 TV를 시청할 수 있는 여건이 되어있지 않다는 점등 북한의 폐쇄성을 고려하지 않으면 안된다는 점이다. 따라서 「나」와 「너」의 통합으로서 「우리」모형을 적용한 남·북한 통합은 역사 문화적 접근을 단계적으로 시도한 통일 방안이다. 제6공화국의 한민족공동체 통일방안은 「남북연합」에서 「통일민주공화국」의 2단계, 김영삼정부의 통일방안은 「화해협력」에서 「남북연합」, 그리고 「통일국가」의 3단계이며, 아·태평화재단(김대중 이사장)은 3원칙 3단계 통일방안으로서 「공화국연합」에서 「연방」으로 그리고 「완전통일」로 되어 남한의 경우 공통적으로 「국가연합」을 들고 있다. 또한 북한은 고려민주연방공화국 방안으로서 「연방형식의 통일국가」 즉 「고려연방제」를 제시하고 있는 것이다.<sup>21)</sup>

이상의 것들을 단계적으로 수용하여 3단계 통일방안을 제시하면 제1단계로서 「국가연합」, 제2단계로서 「연방국가」, 그리고 제3단계로서 「통일국가」가 그것이다. 이와 같은 3단계 통일

20) 한스 디터 클링게만, “통일은 질풍처럼 찾아온다”, 신동아 1994.5월호 pp.264-279참조  
클링게만교수가 3월 29일 서울대에서 그리고 4월 1일엔 亞·太재단 세미나에서 이야기한 내용을 韓相震 교수가 정리한 내용이다.

21) 아세아·태평양 평화재단, 아·태통일수첩 1994, p.52. 「남북한 정부 및 아·태평화재단의 3원칙 3단계 통일방안 비교」참조.



방안은 분단이후의 정치체제를 고려한 방안에서 출발한다. 즉 「1民族 部分國家 2體制」로서 「국가연합」의 제1단계를 거쳐 「1民族 1國家 2自治政府」인 2단계의 「연방국가」를 이룬 다음 3단계인 「1民族 1國家 1體制」의 「통일국가」를 이루는 방안이다. 그러기위한 통일한국의 새로운 체제를 탐구하기위해 우선 분단이후의 南·北韓體制를 검토해 보면 다음과 같다.

### 1.南韓의 家父長的 權威主義體制

1945년 8.15해방과 더불어 미·소에 의해 타율적으로 38선을 중심으로 한 국토가 분단 되었다. 결국 남한은 3년간의 미군정을 통해 1948년 정부수립과 더불어 헌법에 자유민주주의와 자본주의이념을 수용하게 되었던 것이다. 그후 46년이 지난 오늘에 이르기 까지 자유민주주의와 자본주의의 이념은 변화된바 없으나 체제면에 있어선 그 이념과 거리가 멀었다. 즉 12년간의 이승만 정권과 18년 5개월간의 박정희 정권 그리고 7년간의 전두환 정권이 그것이다. 흑백논리에 입각한 비타협적 비경쟁적인 권위주의정치를 형성하여 1인 독재화한 것이 바로 이들이다. 뿐만 아니라 5년간의 노태우정권이나 현 문민정부<sup>22)</sup> 역시 권위주의 정치의 범주를 벗어나지 못했다고 말할 수 있다.

권위주의정치란 일찍이 칼 레벤스타인이 지적한 바와 같이 단일권력 보유자가 정치권력을 독점하여 권력대상자를 정책결정 또는 정책작성에 효과적으로 참여시키지 아니하고 자기의 정책결정을 국민에게 부과하는 과정을 말한다.<sup>23)</sup> 권위주의정치에 있어서는 형식상 입헌민주주의제도를 채택하고 있으나 그 실질적인 운영은 헌법상의 규정과는 아주 다르다. 제도는 외관을 위한 장식에 불과하게 된다. 제도는 집권자의 조종에 따라 규정과는 관계없이 운영되며 집행권자, 즉 대통령에게 정치권력이 다른 어떠한 국가기관보다도 월등하게 집중되어 있음을 의미한다.<sup>24)</sup>

이와 같은 권위주의 정치는 비단 우리만이 아니라 신생국들의 공통되는 지배양식의 일반적인 특징이기도 하다. 특히 신흥공업사회의 산업화과정에서 支配官僚의 역할은 증대하는 한편 민중부문의 정치참여를 억압, 배제시키는 정치·경제상황을 중심으로 官僚的權威主義(Bureaucratic-Authoritarianism)가 등장한다는 것이다.<sup>25)</sup> 우리의 경우 관료적 권위주의 요소도 內在해 있으나 분단에 따른 安保的요인과 군의 정치개입 그리고 유교 문화적 요소가 작용하여 家父長的 權威主義體制가 형성·지속되었다고 볼 수 있을 것이다. 물론 가부장적

22) 김영삼의 문민정부를 일컬어 “法治”가 아니라 “人治”라고 한말은 권위주의적요소를 말하며 일각에서는 「신권위주의」라고 지칭하고 있기도 한다.

23) Karl Loewenstein, Political Power and The Government Process(Chicago:The Univ of Chicago Press,1957), pp.55-58참조.

24) 한정일, 한국정책결정론(서울:한일문고,1972), p.19.

25) Guillermo A O'Donnel, Modernization and Bureacratic-Authoritarianism(Berkeley University of California,1979) 참조.

권위주의는 일반적으로 아시아의 유교 문화적 요소가 강조되고 있음이 그 특징이라 말할 수 있을 것이다. 특히 가족구조를 중심으로 문화인류학적 입장에서 동·서문화를 비교해보면 한국은 「縱의 구조」로서 「우리」를, 그리고 미국은 「橫의 구조」로서 「나」중심적이며, 전자는 충·효·열이 강조되고 父子를 중시하나, 후자는 夫婦 중심적이며 투쟁과 타협에 익숙해지고 개인주의로 되는데 사회계약설도 그런 문화권에서 나온 것이다. 이상과 같은 문화의 성격은 여간해서 바뀌어지지 않는다는 것이다.<sup>26)</sup> 이처럼 이념적으로는 횡의 구조인 자유민주주의와 자본주의를 수용했으나 실제상에는 종의 구조인 가부장적인 권위주의 체제가 정치·경제·사회·문화등에 나타나고 있다는 것이다. 환언하면 이념적으로는 서구적인 개인주의인 「나」가 전통문화적인 「우리」보다 강조된 횡의 구조이나 실제상에는 전통문화적인 「우리」가 「나」보다 여전히 작용하여 종의 구조인 가부장적 요소가 정치·물론 모든 영역에서 나타나고 있음을 알 수 있는 것이다.

## 2. 北韓의 家父長的 社會(共産)主義體制

1945년에서 1948년 남·북한 단독정부수립까지 남·북한의 정치 상황과 권력투쟁은 유동적이었다. 그러나 남한에서와는 달리 북한은 조만식의 제거로 김일성, 김두봉 및 오기섭이 소련과의 이념상의 유사성 때문에 상호협력했으며 남한에서의 미군정이 한국의 독립에 대해 공공연한 입장을 취하면서도 한국민에 대해 통치자로 군림한 반면에, 소련군은 그와는 달리 북한지도자들의 정치적 영향력을 붕괴시키지 않고 배후에서 훨씬 효과적으로 통제 내지 협력시킬 수가 있었다.<sup>27)</sup>

1945년 8월 25일 평양에 진주한 소련군은 북한지역의 공산기지화를 위해 미리 훈련시켜놓은 소련공산당원인 김일성을 공산당의 지도자로 내세우고, 이에 도전할 만한 다른 계열의 북한공산주의자들 및 순수 민족, 민주진영을 탄압했다. 또 한편으로는 「민주개혁」이라는 각종법령을 차례로 발표하여 이들 법령에 의거 토지를 무상몰수 하는 등 토지개혁을 실시하였으며, 단일후보자 선거법, 「남여평등권법령」, 「산업국유화법령」등을 제정하는 등<sup>28)</sup> 최고인민회의는 9월 3일 북한 헌법을 공식으로 채택하여 1948년 9월 9일 김일성을 수상으로 하는 「조선민주주의 인민공화국」정부수립을 선포하였다. 소련은 10월 12일 이 정부를 승인했다.

북한의 체제이념은 마르크스·레닌주의 이념체계 이외에도 북한 특유의 「主體型 社會主義」의 성격과 특징을 지니고 있다. 즉 북한은 1961년 조선노동당 제4차대회 이후 마르크스·레닌주의와 함께 主體思想을 당의 지도이념으로 강조하였다. 이 시기의 주체사상은 주체 학

26) 李光圭, 文化人類學(서울:일조각,1971), pp.277-286참조.

27) 한정일, 한국정치의 이념과 실제(서울:일월서각,1990), p.225(제3장 분단전후의 정치사연구 참조)

28) 한국정신문화연구원편, 北韓體制研究(서울:고려원,1987), p.10.

립의 명제인 사상에서 주체, 정치에서 자주, 경제에서 자립, 국방에서 자위로서 북한사회주의발전전략으로서 합리적 의미를 지녔다고 말할 수 있다. 主體思想은 1950년 한국전쟁이후 파괴된 북한사회의 재건을 위해 대중들의 자발적이고 혁명적인 참여와 동원을 위한 이념적 수단으로 그리고 1956년 중파투쟁을 전후한 김일성체제의 공고화를 위해 필요하였으며, 1960년대 중·소분쟁등의 사회주의 헤게모니 쟁투를 직시하면서 북한의 자주성을 견지해야 한다는 배타적 민족주의 성격을 띤 통치이념으로 작용하였다. 그러나 1980년 제6차대회에서는 “조선노동당은 오직 김일성의 주체사상, 혁명사상에 의해 지도된다”고 선언함으로써 주체사상은 명실상부하게 북한의 유일지도사상으로 확립되었다.

주체사상과 모택동 사상을 비교할 때 모택동 사상은 당강령에서 삭제와 상찬(賞讚)의 굴곡을 거쳤으나 문화혁명시기의 약간의 굴곡을 제외하면 기본적으로 “마르크스·레닌주의 기본원리를 중국혁명의 주체적 실천과 서로 결합한 산물”이라는 정의를 넘어선 적은 없었다. 그러나 주체사상의 경우 사상해석권을 배타적으로 독점한 후계자 김정일에 의해서 일직선으로 이론화, 체계화의 길을 밟아왔다. 이 과정속에 주체사상은 북한사회에서 절대적인 이데올로기로 자리잡았으며 오늘날에 와서는 현실을 규정하는 사상이론으로 까지 절대화 되었다. 즉 김일성을 우상숭배한 주체사상은 실천에서 수령을 향한 극단적인 개인숭배를 합리화 하고 수령을 향한 구심화 과정을 가속화시킴으로써 대외적으로 최고의 자주성을 발휘하는 조선민주주의 인민공화국의 인민대중을 역설적으로 기계적 피동체로 전락시키고 있다.<sup>29)</sup>

최근 북한은 민족을 구성하는 징표로서 핏줄, 언어, 지역의 공통성등을 강조하는 “조선민족 제일주의”를 표방하고 있다. 그러나 이는 문화민족 개념에 상응하는 민족성의 징표로서가 아니라 단지 북한민족이 중국, 소련, 동구 사회주의국가와 민족과는 핏줄도 틀리고 언어도 틀리다는 점에 착안하여 북한이 지금까지 견지해 왔던 「우리식 사회주의 노선」을 더욱 공고히 하려는 전략이다. 즉 북한은 사회주의체제의 일반적인 이념체계인 마르크스 레닌주의에 입각하여 공산당영도를 전제로 하는 당·국가체제를 갖추고 있는 한편 국유화와 집단화의 특징을 지닌 사회주의 경제구조와 중앙집권적 계획경제를 견지하고 있으며, 진영론적 세계관에 입각한 국제관계를 유지하고 있는 것이다.<sup>30)</sup>

요약컨데 북한체제는 어버이를 수령으로, 동무를 평등의 동지개념으로 변환(變換)시켜 거부장적인 유교문화를 체제화 시켰다고 볼 수 있다. 즉 「나」 보다는 「우리」를 강조하여 개체가 매몰당한 「집단성 과 전체성」을 강조한 「우리만」의 체제라고 볼 수 있다. 따라서 橫의 구조인 「나」는 존재할 수 없으며 從의 구조인 「우리만」이 존재한 「수령 어버이 체제」로서의 「家父長的 사회주의(공산주의)체제」라고 말할 수 있을 것이다.

29) 李鍾旼, “主體思想과 毛澤東思想-유사성과 차별성, 그리고 차별성의 체제적 반영에 관한 연구” 北韓研究 1994 봄, pp.198-214참조.

30) 황병덕, 진계논문, pp.102-103참조.

### 3. 통합으로서의 민주·민족주의 체제

우리는 앞서 남한의 정치체제가 자유민주주의와 자본주의를 이념으로 수용하였으나 그 실체는 「가부장적 권위주의 체제」가 지배적이었음을 검토했다. 또한 북한의 정치체제 역시 맑스·레닌주의의 전체주의적인 공산체제를 이념으로 수용하였으나 그 실체는 「가부장적 사회주의체제」가 지속되고 있음을 지적한바 있다. 환언하면 남·북한 모두 그 이념과 달리 이질·혼합된 상태로의 변형이 되었음을 알 수 있다. 그것은 남·북한 공히 전통 문화적 요소의 작용과 관계가 있음을 부인할 수 없다. 즉 그것은 동서 냉전이데올로기에 따라 정치·경제·사회 등 이질화(異質化)가 심화되었음을 의미한다. 그럼에도 불구하고 전통문화의 요인에 의해 동·서 이데올로기가 토착화 되었다고 볼 수 없음은 오히려 신데땅쓰시대의 탈이데올로기와 더불어 남북한 통합의 구체적 여건과 전통 문화적 동질성에 따른 새로운 공동체의 탐색이 가능함을 시사해 주고 있는 것이다.<sup>31)</sup> 그러기 위해 우리는 무력통일이나 흡수통일이 아닌 남·북한 통합을 통한 통일을 단계론적으로 접근하고자 한 것이다. 필자와 유사한 입장에서 1971년 신민당 金大中대통령후보는 평화공존·평화교류·평화통일의 3단계 통일방안을 주장한후 1991년 4월 「공화국연합제」안에서 「공화국연합제」통일방안으로 새롭게 정리되는데 3단계 통일방안은 공화국연합체의 3원칙으로 되고, 1연합 2독립정부, 1연방 2지역자치정부, 1국가 1정부의 새로운 3단계가 설정되었다.<sup>32)</sup>

그러나 필자는 民族을 국가와 체제의 상위개념으로 관련시켜 그 첫째단계로서 「1民族 部分國家 2體制」의 국가연합형태이다. 한민족하의 남·북한 분단국가 2체제를 상호인정하고 평화공존·평화교류를 적극적으로 시도하는 문제이다. 대표적으로 경제교류와 군축문제 같은 것은 보다 효과적이 될 것이다. 경제협력중 지하자원, 농수산자원, 관광자원의 공동개발과 남한의 자본과 기술, 북한의 노동력이 결합하여 중국의 농업지역 개발 및 시베리아지방의 석탄,가스,목재개발에 공동으로 참여하는 가능성을 고려할 수 있으며 시베리아와 남북한을 통과하는 송유관, 가스관의 건설에도 공동으로 참여할 수 있다. 이와 같은 남북한의 공동대의진출은 미국, 유엔 및 주변국가들 사이에 활발한 논의가 진행되고 있는 多者間 경제협력체 구성에도 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다.<sup>33)</sup> 동시에 남·북한의 상호경제협력은 남·북한의 국제경쟁력을 높이는데 기여할 것이며, 또한 사회문화(방송교류)·학술·체육·종교교류등을 보다 적극화 시킨 것도 평화공존·평화교류를 통한 평화정착에 기여할 것이다.

31) 1989년 「역사의 종언」이라는 논문으로 전세계 지성인들의 관심을 불러 일으킨 미역사학자 후쿠야마 박사는 말하길 「21세기의 신세계질서는 서유럽의 자유민주주의와 동양의 가부장적 민주주의가 대립하는 양상을 보일것」이라고 주장한다. 중앙일보. 1992. 10. 7. 9면(가부장적 민주주의시대온다.)참조.

32) 김대중, 공화국연합제(서울:학민사,1991), 나의길 나의사상(서울:한길사,1994),아시아·태평양재단, 아·태통일수첩, 1994 등 참조.

33) 金炳魯, “南北韓 和解·協力段階에서의 實踐的 課題,” 統一問題研究 제5권 3호 1993, 가을, 統一院, p.59, p.36-72 참조 ; 金大中, 나의길 나의 사상(서울: 한길사, 1994), pp.60-63 참조.

둘째 단계는 「1民族 1國家 2自治政府」이다. 이단계는 연방국가 형태이다. 제2단계인 1민족 1국가에서 남·북한의 문화적 동질성에 바탕을 둔 한민족 공동체로서의 출발이다. 뿐만 아니라 동·서이데올로기의 접근을 시도할 수 있다. 즉 자유와 평등이 2원론이 아닌 1원론으로서의 이념정립이다. 즉 사회주의체제에서의 시장경제도입을 통한 자유의 신장과 자본주의 체제에서의 배분적정의를 통한 사회복지정책으로서의 평등의 확대이다. 이와 같은 접근은 2 자치정부내에서 가능할 것이다.

1985년 고르바초프의 집권과 더불어 「개혁」 「개방」 「신사고」를 포함한 혁명적 개혁정치는 스탈린 사회주의가 더이상 그들의 발전모델로서 가치를 잃었다는 점을 의미한다. 그것은 볼셰비키혁명후 70년만의 변화로서 시장경제도입을 통한 「수정사회주의」로서의 길이며, 마치 1929 경제대공황을 극복하기 위한 F.D.루즈벨트대통령이 1933년 부터 실시한 New Deal 정책(경제부흥, 사회복지 증진정책)을 통해 전통적의미의 자유주의 경제에 사회주의적 요소를 가미한 「수정자본주의」로의 변화와 비교될 만한 것이었다.(그것은 영국의 근대적 자본주의로 부터 2세기만의 변화이기도 하다.)<sup>34)</sup>

이와 같은 변화는 동구에 영향을 주었고, 중국 역시, 시장경제의 도입을 통한 개방화로 자유의 신장을 점진적으로 가져와 「수정사회주의」화 하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 북한 역시 이와 같은 국제적 추세를 이미 외면할 수 없게 되어 있으므로 변화의 가능성이 있는 것이다. 남한 정부 역시 보다 배분적 정의를 통한 사회복지에 보다 적극적이어야 한다. 이와 같은 자유와 평등의 추구는 1국가 2자치정부에서 충분히 이룩될 수 있는 一元論的 민주주의 이념인 것이다. 이와 같은 이념이 수렴화 보다 적극적인 방법을 통해 이룩되어야 한다는 것이다. 그런 의미에서 통합론을 통한 이념의 현대적 계발이다. 환언하면 「나」와 「너」와의 적극적 교류를 통한 「우리」로서의 공동체 형성이며 그것은 역사발전의 단계론이 아닌 전통문화의 현대적 계발인 것이다. 즉 「나」와 「우리」와의 만남이다.(나=우리) 그것이 바로 지방자치의 원리이기도 하다. 기초단위의 지방자치가 광역단위의 지방자치와 유기적 관계를 갖게 되고 광역단위의 지방자치가 중앙정부와의 관계를 갖게 된다.<sup>35)</sup> 뿐만 아니라 2개의 자치정부가 한국가의 체제와 관계를 가질 때 「지방자치와 통일」이라는 등식을 가능케 해준다는 의미이다.

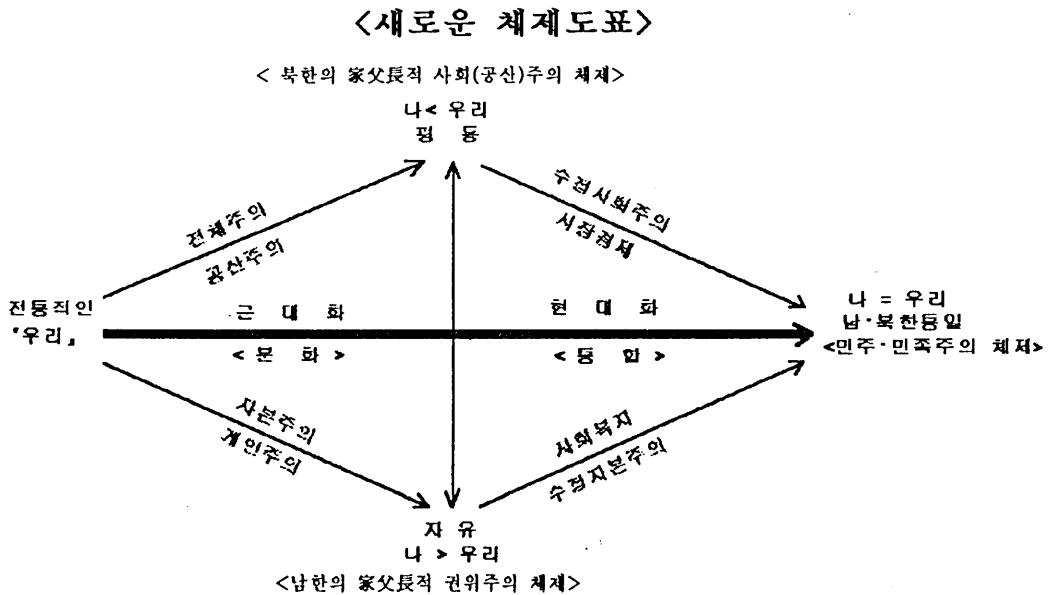
셋째단계는 1民族 1國家 1體制로서 국가연합과 연방국가의 통합단계의 과정을 거친 통일 국가를 뜻한다. 이 3단계에서의 통일국가는 이념적으로 자유와 평등을 1원론적으로 수용한 민주체제이다. 뿐만 아니라 시장경제의 활성화와 사회복지정책을 통한 복지화의 실현과 관계되어 있음으로 「민주화」 「복지화」등이 이념으로 설정되고 나아가 공해추방을 비롯한 환경문제와 관련하여 인간다운 쾌적한 삶으로서의 「인간화」가 덧붙여 져야 할 것이다. 환언하면

34) 한정일, “한반도 통일을위한 국제적 조건변화에 관한 연구”, p.10.

35) 한정일, 한국정치의 이념과 실제(서울:일월서각,1990), pp.112-158참조.(제6장 한국의 지방자치제 정착에 관한 연구)

인간이 인간답게 살아가기 위해선 계급론적 민주화가 아니라 소속 구성원이 모두 주체가 되는 민주체제를 의미하며 나아가 주권국가로서의 평등을 갖춘 주권평등의 국제관계를 위해 개방적이며 새로운 민족주의<sup>36)</sup>체제를 필요로 한다. 여기에서 개방적이며 새로운 민족주의란 종래의 지배적인 강대국 민족주의나 저항적인 약소국 민족주의가 배타적이었음에 비해 상호 협력적이며 개방적인 국가간의 그리고 민족간의 주권평등을 의미한 주체의식으로서 새로운 공동체의 형성이 중요하기 때문이며 또한 그것이 주체의 뿌리의식이기 때문이다.

따라서 국가연합과 연방국가를 통한 동일국가의 체제는 자유·평등·복지로서의 민주정치 체제와 국제간의 주권평등과 한민족 공동체 형성으로서의 민족주의체제가 될 것이다. 그러기 위한 보수와 진보로서의 양당체제의 경쟁적인 정책정당과 中道政黨 및 중간계층의 中間政黨 등 다당제가 필요하며 아울러 전통문화의 「우리」의식을 현대적으로 그리고 창조적으로 계발한 새로운 공동체의 형성이 필요한 것이다. 그것은 「나」와 「우리」와의 만남이요 관계이다. 이상의 것을 도식화하면 아래와 같다.



36) 내셔널리즘은 어떤 민족·국가의 통일·독립·발전을 지향하는 정신적이고 감정적이며 의식적인 상태로써 집단공동체의 응집력을 통한 하나의 에너지라고 말할수 있다. (한정일, “한국 민족주의운동과 학생과의 관계” : 국제논총 제23집, 한국국제정치학회, 1983 참조)

#### IV. 결 론

우리는 지금까지 통일한국의 새로운 이념과 체제를 탐구해 보았다. 그것은 세계역사의 보편성과 한민족의 특수성과의 만남이라 할 수 있다. 그 만남은 2원론적 관계가 아닌 1원론적 관계의 만남이라 할 수 있다.

그렇다면 세계역사의 보편성이란 무엇인가. 중세기 암흑세대에 대한 반항운동으로 시작된 근대민주주의로부터 오늘에 이르기까지 동·서 어느 나라를 막론하고 자국의 정치체제를 민주주의 또는 민주정치라 하지 않는 나라가 없다. 공산주의체제는 물론 심지어 나찌즘이나 파시즘까지도 그들은 그렇게 주장하고 있다. 또한 2차대전후의 신생국가 역시 자국의 정치체제를 민주주의체제라고 주장한다.

이처럼 인류역사상 처음으로 자국의 정치체제를 반민주적이라고 규정하는 정치이론은 없어졌다고 볼 수 있다. 고대 희랍시대의 사상이나 중국의 孔孟사상이나 한민족의 홍익인간(弘益人間)사상등은 인간존중 사상이 깃들여 있음을 볼 수 있다. 그러나 민주주의 혹은 민주정치란 사상·제도·생활태도라는 삼위일체적인 관점에서 본다고 할 때 인간의 자유와 평등 그리고 존엄에 대한 보장의 능력면에서 그 평가는 달라질 것이다.

또한 한민족 특수성이라고 볼 수 있는 전통문화 요소 중 「우리」의식은 공동체 요소로서 개체가 매몰되어 있음을 알 수 있다. 따라서 「우리」의식을 현대적이고 창조적으로 계발하여 새로운 민족공동체로 되살릴 수 있는 요소이기 때문에 새로운 관점을 갖지 않으면 안되는 것이다. 전통적인 「우리」의식은 동·서냉전이데올로기 속에 그간 북한에서는 집단성을 강조한 것으로 나타났으며 남한 사회에선 그것마저 파괴되어 이기주의로 나타나고 심지어 집단 이기주의로 까지 나타나 공동체의 파괴위험성마저 도사리고 있음을 알 수 있다. 그러나 대다수 민중들의 의식속엔 아직도 공동체의식이 남아있음을 엿볼 수 있다. 더더욱 신데땅뜨시대인 탈이데올로기를 맞고 있는 국제정세의 추세속에 남·북한이 통합될 수 있는 가능성이 더욱 높아지고 있음을 우선 남북한 정치지도자와 국민들이 깨달아야 할 것이다. 그것을 더욱 가능케 한 요인이 남·북한 경제교류를 통한 상호보완적 관계를 터득하는 일일 것이다. 한민족 공동체의 생존과 발전을 고려할 때 더욱 그렇다는 것이다. 뿐만 아니라 한민족의 자존과 세계평화질서의 동반자로서의 역할 역시 간과되어서는 아니될 사항이다.

특히 남·북한 공히 공통의 역사와 언어 그리고 문화를 가졌다는 점은 동서이데올로기에 의한 이질화(異質化)보다 同質性을 찾아가는 중요한 요인임을 깨닫고 적극적으로 교류·활용하여 남·북한 통합을 통한 통일국가 형성에 소속구성원인 국민 모두 노력하지 않으면 안될 것이다. 그것이 통일한국의 민주주의와 민족주의이념과 체제속에서 우리 모두가 주인답게 사는 길이며 인간답게 살아가기 위한 길이기 때문이다.





# 한반도 통일국가의 경제체제

The economic system of the unified Korean peninsular

안 두 순  
Doo-Soon Ahn  
(서울시립대학교)



## 1. 양 극단을 달리는 남북한의 경제체제

### 1) 체제론의 한반도 적용 가능성과 한계

통일국가의 경제체제의 모습을 그려보는 과제는 그동안의 학문적 연구결과뿐만 아니라 남북한의 분단상황이라는 현실도 고려해야 하는 어려움이 있다. 즉 통일해야될 남북의 영토에는 상호 경쟁적이며 매우 이질적인 두 체제가 대치하고 있는 현실에서 통일후의 체제를 고찰한다는 것은 통일의 주체, 방법, 순서, 절차 등에 대한 시나리오가 결정된 다음에나 가능하기 때문에 매우 거창한 시나리오 작업을 먼저 하던지 아니면 매우 규범적이며 추상적인 논의에 머물수 밖에 없다.

본고에서는 이러한 문제의식에서 출발하여

- 시장경제와 계획경제간의 비교체제론적인 논의를 중심으로 현재 남북한이 안고있는 체제적인 문제를 논의하고
- 체제전환론적인 논의를 통해서 남북간의 동질성을 회복하면서 체제통합을 달성하는 과도기적 대처방안을 살펴본 다음
- 통일후에 한반도에 어떠한 체제가 바람직한가에 대해서는 시장경제의 전개 가능성과 한계를 중심으로 고찰함으로써 문제의 핵심에 점진적으로 접근해 보고자 한다.

경제체제에 대한 이론은 다양한 편이지만 그렇다고 이러한 이론의 일부분 혹은 집합이 과연 우리의 관심대상인 남북통일 이후의 바람직한 체제를 구상하는데 유용한 이론으로 적용될 수 있을지에 대해서는 많은 회의가 일고 있다. 그 가장 큰 이유로는 구체적인 경제체제는 역사적으로 유일할 수 밖에 없기 때문이다. 그래서 체제의 전환이나 개혁 모두 사전에 정해진 전개경로가 있는 것이 아니라 그 과정에는 언제나 정치적인 역학관계가 작용하여 진로를 변경, 차단 혹은 선회시키는 등의 과정이 반복적으로 일어난다. 그래서 시간과 공간적으로 특정 형태를 지니고 나타난 체제는 경제의 외부적인 영향력에 대한 정치적 작용과 반작용의 반복이 낳은 결과로 보는 것이 타당하다.

통일후에 어떠한 체제가 바람직한가에 대한 질문에는 자본주의 시장경제여야 한다고 간단하게 대답할 수도 있을 것이다. 그러나 과연 자본주의 시장경제만이 우리가 택할 수 있는 유일한 것인지를 확인할 필요가 있고 또 자본주의적 시장경제에 정형화된 체제형태가 없이 내용의 선택범위가 무한정 넓은데 통일한국은 어떠한 내용을 가진 시장경제를 구현시켜야 되는가 하는 것도 많은 연구가 요구된다. 특히 작금에 자본주의가 사회주의에 대해서 판정승을 했다고 해서 체제논쟁이 끝난 것이 아니다. 오히려 진정한 논쟁은 지금부터이며 그 초점은 어떠한 형태와 내용을 가진 시장경제

인가에 맞추어질 것이다. 즉 이세상에 '시장경제'니 혹은 '자본주의'니 하는 것의 표준형은 없으며 이들은 국가에 따라 시대가 변하면서 역동적으로 발전 진보하는 것이므로 한반도 통일국가의 체제문제는 '자본주의대 자본주의의 경쟁'에 대한 논의에서도 많은 시사점을 찾아야 할 것이다.

## 2) 북한경제의 체제적 한계

먼저 남북간의 체제적 특성을 간략하게 살펴보자. 다른 사회주의 경제나 마찬가지로 북한도 역시 전체주의적 중앙집권, 생산수단의 국공유, 계획에 의한 조정, 경제의 정치종속화, 평등분배원칙, 자급자족 위주의 폐쇄형 경제모형 등 계획경제의 특징을 가지고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 사회주의식 계획경제가 어떠한 난관에 봉착해 있는지는 이미 잘 알려져 있다. 사전 결정된 생산계획, 비용계획, 고정된 임금과 가격체계 등을 근간으로 하는 통제경제는 전형적인 수요와 공급간의 불균형의 대명사처럼 된 지 오래이고 또 성장과 발전을 위한 동기가 결여되어 효율성을 상실한지 오래다. 최근의 여러 정황과 보도를 통해서 본다면 북한도 결코 예외가 아닌듯 하다.

그중에서도 특히 “혁명사상”을 실현하기 위하여 “노동당의 영도밑에 모든 활동을 전개한다”는 주체사상의 절대적 지배력과 중앙인민위원회나 당 중앙위원회 등 경제운영에 핵심역할을 하는 모든 기구가 김일성 개인의 직접적인 지휘를 받는 등 철두철미한 1인독재식 권력구조, 정부위주의 물자수급구조 등은 북한 경제체제의 극단성, 즉 이 지구상에 실현 가능한 가장 극단적인 형태의 중앙통제경제에 접근하고 있음을 말해준다.<sup>2)</sup>

북한에서는 “국가가 인민의 생활을 보장해주고 한사람의 실업자도 없으며 무상치료제, 무료의무교육제가 실시”된다고<sup>3)</sup> 체제의 우월성을 선전하지만 명령에 의한 수급의 조정은 한편에서는 재화부족현상이, 다른한편에서는 재고의 누적이 발생한다. 즉 계획경제에서 어떤 품목은 수요초과가 그리고 다른 품목에는 공급초과가 동시에 일어나는 것이다.

계획경제에서 노동과 자본 등 생산요소는 비효율적인 이용을 피할 수 없다. 노동

1) 서울대학교 사회주의 연구팀(編); 사회주의 개혁과 북한, 형성사 1992 및 고성준; 전환기의 북한 사회주의: 정치이념과 전통정치문화의 상호연관성 분석, 대외사 1992 등 참조

2) 북한에서는 재정규모가 국민총생산의 90%까지 육박(1992년:87.9%)하는 등 재정분야의 비중이 매우 높다. 金容宇; 上揭書 및 나탈리아 바자노바; 기로에 선 北韓經濟, 梁浚容譯, 韓國經濟新聞社 1992 등 참조.

3) 1993년도 金日成의 신년사중 일부를 統一院; 월간 북한동향 1993.1월호에서 인용함.

의 경우 모든 노동력은 일단 국가적인 배치명령에 따라 생산활동에 투입된다.4) 따라서 명목적인 실업은 있을 수 없으며 필요성과 무관한 노동력 배치는 부품이나 원자재의 조달에 차질이 생길 경우 잦은 근로중단으로 잠재실업이 발생된다. 이런 잠재실업과 생산설비나 부품과 원자재 조달의 차질은 바로 낮은 노동생산성을 의미한다. 자본의 경우 사유재산의 소유가 허용되지 않기 때문에 생산수단의 활용에 관한 권한은 주로 黨療가 진다. 그들에게는 자본의 효율적인 활용이 문제가 아니라 일단 계획수치의 달성이 지상과제이다. 그렇기 때문에 과잉투자와 중복투자가 다반사여서 낮은 자본생산성을 초래하고 그 결과 생산요소의 활용은 비효율적일 수 밖에 없다.

사회주의경제의 또다른 문제는 금융자산의 과잉보유에 있다. 노동생산성이나 성과와 별 상관없이 고정임금이 지급되는데 재화의 공급은 부족하고 가격은 고정되어 있어 국민들의 구매력은 항상 경제의 공급력보다 많다. 초과생산되어 재고가 쌓이고 여기에서 창출된 소득은 잔여구매력으로 남게된다.5) 즉 통화공급초과 현상이 상존하는 것이다. 이에따라 북한이 작년 7월에 통화개혁을 통해서 인민소유의 유동성을 대폭 감소시킨 것은 시사하는 바가 매우 크다.6)

사회주의의 일반적인 모순외에 특유의 경직성과 폐쇄성을 가진 북한체제가 앞으로 어떠한 방향으로 “변화”될지에 대해서는

첫째, 구소련이나 동구국가의 경험에서 내릴 수 있는 일반적인 추론, 즉 자체적인 체제전환의 움직임 외에

둘째, 최근의 북한이 겪고있는 경제적 궁핍과 국제적 고립으로 인한 내부적인 체제 붕괴와 이에따른 동독식 흡수통합 및

셋째, 중국식 개방모형에 따라 내부적인 개혁과 개방을 통해서 체제개혁을 시도하는 가능성

넷째, 궁핍과 고립을 “우리식 사회주의”의 구실로 이용하여 폐쇄와 통제를 더욱 강화할 가능성

등이 고려될 수 있다.

4)黄 羲珪「1992」; 북한경제론: 남북한 경제의 현황과 비교, 나남 및 延 河晴「1990」; 북한개론: 사회주의 계획경제, 을유문화사 참조

5) 이상 논의된 사회주의 경제체제의 부정적인 유산에 관한 자세한 논의는 B.-Th. Raab: Zentrales Probleme der Reform sozialistischer Staaten, in: List Forum Bd.16(1990), Heft 2, pp.97-110 을 참조.

6) 북한은 신화폐를 발행하여 구화폐를 1대1로 교환해 주었으나 그 교환은 평균임금의 4-5배의 범위 내에서만 허용하고 나머지는 모두 중앙은행에 강제저축 시켰다. 이는 물자부족으로 인한 유동자산의 과잉보유를 강제로 축소시켜 잠재인플레이션을 해소하고 동시에 과잉유동성을 동원하여 산업자금으로 활용하기 위한 것으로 해석된다. 한겨레신문:1993.9.14일자 “북한경제”란중 ‘화폐’에 관한 해설 참조.

이상의 어떠한 가능성이 현실로 나타난다고 하더라도 북한체제가 현재대로 지속되기는 불가능할 것이다. 그러나 설사 북한식 사회주의가 붕괴된다고 하더라도 이것이 곧 시장경제의 관철을 의미하는 것은 아니다. 북한의 체제가 시장경제로 전환되는데는 많은 전제조건과 노력이 뒤따라야 함은 우리가 구소련, 동구권 및 구동독 등에서 경험한 바이다.

### 3) 남한경제의 체제적 특징

남한의 경제체제는 유도적 시장경제체제에 속한다. 유도적 시장경제에서는 정부가 의도적 목적에 따라 경제에 간섭한다. 그러나 경제적 근본문제는 원칙적으로 민간경제주체에게 일임되어 해결하는 자본주의 시장경제의 조정방식에 의한다. 이들중 중요한 몇가지만 좀더 자세히 살펴보기로 하자.

가) 사적 재산소유권 원칙: 남한에서는 사적재산제도가 지배하며 이는 다시 계약의 자유를 전제로 한다. 재산과 권리에 대한 민간주체간의 합의는 계약이 성립시켜주기 때문이다. 또한 사유재산제도 자체가 효율적 경제를 위한 유인동기와 밀접한 관련이 있다. 만약 자산이 비효율적으로 이용된다면 소유자의 소득 혹은 자산손실을 의미하기 때문이다. 그래서 소유자는 자기의 자산이 효율적으로 이용되도록 노력할 유인을 항상 가지며 이것을 Hensel은 “자기 이익을 위한 자신의 통제”라고 표현했다.<sup>7)</sup>

나) 분권적 계획과 시장조정: 소비, 생산, 저축 및 투자계획은 일차적으로 개인의 재량에 맡겨지며 가격기구를 통해서 시장에서 조정된다. 개별적 계획 실현을 위해서 재화와 요소시장에서 경쟁이 지배한다. 어느 계획이 실현될지는 희소한 재화와 생산요소에 대한 경쟁에서 형성되는 가격에 의해 결정된다. 가격은 시장청산기능, 배급기능, 선발기능, 신호기능, 배분기능 및 분배기능 등 6가지 서로 연관된 기능을 갖고 있다. 모든 시장참여자의 계획은 대부분 그리고 최종적으로는 사후적으로 조정이 되며 이를 반복적 사후조정(Iterative ex-post coordination)이라고 한다.

다) 경쟁을 통한 경제권력의 통제: 동태적인 경제현실에서 경제력의 대두는 완전히 방지할 수도 없을 뿐만 아니라 오히려 필요하기도 하다. 중요한 것은 경제력이 지속적으로 착취적인 입장에 있지 못하도록 하기 위해서 경쟁이 촉진되는 것이다. 시장참여자에게 경쟁이란 상대를 선택할 수 있는 가능성이 존재함을 뜻한다. 선택이

---

7) K.Paul Hensel[1972]; Grundformen der Wirtschaftsordnung: Marktwirtschaft - Zentralverwaltungswirtschaft, Muenchen 1972 참조.

계약적일 경우 교환관계에서 계약의 자유가 악용될 소지가 남는다. 경쟁이란 자연적으로 생성되는 현상이 아니다. 개별 경제주체의 입장에서 볼 때 경쟁자의 존재는 긍정적 자극으로 보다는 오히려 저해요인으로 작용하는 것이 일반적이기 때문에 경쟁을 우회하고자 하는 유인이 상존한다.

정부는 경쟁이 저절로 이루어지지 않는다는 사실에 입각하여 경쟁질서를 유지하는 소극적인 정책과 불공정 행위나 경쟁제한행위가 있을시 이를 수정하는 적극적인 정책 등을 통해서 경제에 개입한다.

라) 형평성에서 본 취약점: 남한의 시장경제는 우선적으로 능력위주의 사회이며 공헌도에 따라서 분배되는 사회이기 때문에 고도의 효율성을 자랑하는 체제이기는 하지만 나름대로의 많은 문제를 안고있다. 특히 '사회적인 책임'을 시장이나 정부가 어느만큼 지느냐 하는 것이 체제의 포용력이라고 할 수 있다. 남한은 그동안 시장경제를 기조로 삼으면서도

- 계획요소를 지속적으로 확대 도입
- 각종 공공재의 공급확대
- 불공정 거래나 음성소득원의 차단
- 복지지향적인 소득과 재산재분배정책의 수행
- 사유재산권의 제한과 공공재산권의 범위를 확대
- 정부의 경제에 대한 조정권한을 확대

등 순수시장경제의 취약점을 보완하는데 노력하여왔다. 그 결과 남한의 시장경제는 지속적인 경제성장을 거듭하여 과거 어느때보다 큰 풍요를 누리는 것이 사실이다. 그렇다고 취약점이 없는 것은 결코 아니다. 특히 사회주의적 공평에 젖어있는 북한의 주민들에게 남한의 경제체제는 분명 흑독한 것으로 비칠 수도 있다. 그래서 앞으로 남한체제는 독과점문제의 해소, 성과공평원칙에 필요공평원칙을 접목시킬 수 있는 방법의 모색, 인플레이션, 빈부격차, 실업의 사전적인 방지와 사후적인 구제, 사회보장정책의 확대 실시 등과 같은 과제를 안고있다. 8)

## 2. 계획경제를 시장경제로 전환하는 문제

### 1) 체제개혁의 한계와 체제전환의 필요성

---

8) Fasbender 등 독일의 학자들은 독일식 사회적 시장경제를 개도국에 이전시키기 위한 중요 요소로 정부역할의 사회적인 측면을 강조하면서 특히 법질서 체계의 확보, 경쟁의 촉진, 시장실패의 수정, 사회적 형평성제고 등을 개도국에서 시장경제가 정착할 수 있는 전제조건으로 제시했다. K.Fasbender/M.Holthus[1990]; Zur Uebertragbarkeit der Sozialen Marktwirtschaft auf Entwicklungslaender, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 30-31, 1990.7.20 참조.

남북한 쌍방간에 사전에 충분한 협의와 절충을 통해서 교류, 접촉, 경험 등이 성사될 수 있다면 통일전까지 점진적인 체제통합방식에 대한 국민적 합의는 도출될 수 있을 것이다. 즉 통일의 진행절차에 대한 합의가 이루어 진다면 점진적으로 통일을 완성하는 단계로서 체제전환이 선행되는데 이때에는 분단상태에서 양극을 달리던 두 체제가 하나로 수렴하는 방법과 '열악한' 쪽의 체제를 '우월한' 쪽의 체제로 바꾸는 방법 등 두가지가 있다. 첫번째 방법은 체제수렴론(convergency theory)에 입각한 '제3의 길'의 모색에 귀착된다. 체제수렴론은 동서간의 체제는 지속적으로 변하고 있으며 분야별로 상호 접근하는 경우가 점차 많아지는데 그 이유는 산업화 과정이 갖는 필연성과 내부적인 동태성으로 인하여 추구하는 목표가 비슷해지고 이에 따라 시장경제와 계획경제가 상호간에 영향을 받기 때문이라고 본다.<sup>9)</sup>

이러한 수렴론보다 훨씬 이전에 체제극화론(divergency theory), 즉 자본주의와 사회주의는 상호 접근할 수 없으며 체제가 발전할 수록 대립적인 요소들이 더욱 양극으로 치달아서 멀어질 수 밖에 없다는 가설이 있었다. 정부가 한번 시장에 개입하기 시작하면 또다른 간섭을 유발하여 간섭의 악순환이 일어나 결국 국가가 모든 생산과 분배에 대한 計劃的 運營으로 치달게 된다고 주장하고, 한 체제에서 다른 체제로의 전환이란 있을 수 없고 또 이들 체제간에는 어떠한 결합도 일어나지 않는다고 강조하였다.<sup>10)</sup>

북한이 독특한 사회주의 계획체제를 유지하고 있는 점을 감안한다면 남북통일을 기대하고 있는 우리에게는 사회주의적 계획경제체제를 취하고 있는 북한과 자본주의 시장경제체제를 취하고 있는 남한이 모두 수용할 수 있는 체제를 모색하는데 어떠한 방법이 있으며 또 어떠한 난관이 예상되는지는 커다란 관심사가 아닐 수 없다. 동독, 구소련, 동구국가 등 과거 사회주의를 지향했던 대부분의 국가들은 체제전환을 서두르고 있고 체제전환의 방향은 민주적인 국가형태의 완성과 시장경제체제를 구축하는데 있다. 그러나 이러한 체제전환은 그 정치, 사회 및 경제적인 파급효과가 매우 클 뿐만 아니라 역사상 그 선례가 없는 世紀的인 과제이기 때문에 정형화된 구상은 아직 완성되어있지 않다.

9) J.K.Galbraith[1968]: Die Moderne INdustriegesellschaft, Muenchen und Zzuerich 참조.

10) R.von Mises[1925]: Preistaxen(Theorie),in: Handwoerterbuch der Staatswissenschaften, 4.Aufl. Bd.VI Jena p.1069; R.von Mises[1940]: Nationaloekonomie, Genf, P.646; F.A.von Hayek[1943]:Der Weg zur Knechtschaft, Erlenbach-Zuerich; F.A.von Hayek[1952]:Individualismus und wirtschaftliche Ordnung, Erlenbach-Zuerich 등과 함께 Roepke[1951], Die Lehre von der Wirtschaft, 6.Aufl. Erlenbach-Zuerich, P.298; Roepke[1942], Die Gesellschaftskrisis der Gegenwart,Erlenbach-Zuerich, P.260 등을 참조할 것.



지금까지의 경험으로 보아 사회주의체제는 위기에 직면할 때마다 경제개혁을 시도하지만 정치적인 체제만은 고수한다는 전제하에, 즉 체제유지의 한 전략으로 추진되었다. 이점은 북한도 예외가 아니어서 그동안 변화하는 국내외 정세에 따라 개혁을 수차례 시도한 바 있다. 우선 1984년에는 대외경제협력 및 무역확대방침을 수립하고 합영법을 제정하였으며 1992년 4월에는 사회주의 헌법을 개정하여 경제개방과 '대외적인 산업기술혁명'의 중요성을 강조했다를 뿐만 아니라 「맑스주의, 레닌주의」를 헌법에서 삭제하기까지 이르렀다. 개정헌법에서는 대외개방의 추진을 위해서 '자주, 평화, 친선'을 대외정책의 기본원칙으로 삼고 외국인이나 외국 투자자들의 권리보호를 명시한 바 있다.<sup>11)</sup> 그러나 체제고수를 전제로 한, 그리고 체제유지를 위한 개혁조치는 경제위기를 극복하는데 단기적으로는 효과가 있을지 모르지만 곧 한계에 도달한다. 그 이유는 체제적인 모순때문에 신 기술과 신 조직이 관철될 수 없고 의사결정의 분권화가 제약적이며 정부의 개혁에 뒤따르는 후속조치가 미약하기 때문임을 과거 구소련이나 동구국가에서 배웠다.

따라서 사회주의의 근간을 유지하면서 시장경제적 조정장치를 도입하여 개혁을 추진하고자 하는 시도는 이론적으로는 가능할 지 모르지만 이는 목전의 경제위기를 극복하기 위한 임시방편(stop and go policy)이던가 아니면 체제전환의 전 단계인 과도기적 현상으로 파악해야지 결코 체제전환 자체는 아니다. 남북 공동의 체제모색은 결국 북한경제체제의 시장경제로의 전환을 의미하는데 이러한 전제하에 통일후의 체제문제는 결국 사회주의적 계획경제체제를 어떻게 자본주의적 시장경제체제에 무리없이 융합시킬 수 있는가 하는 문제로 귀착된다.<sup>12)</sup>

남북간의 체제통합은 북한의 부분개방이나 시장요소의 부분도입이 아니라 전면적인 체제전환을 통해서만 가능하다.<sup>13)</sup> 그러나 남북간의 체제적인 이질요소가 너무 크기 때문에 충격요법으로는 그 부작용과 비용면에서 감당하기 힘들 것이므로 점진적이고 체계적인 계획의 수립이 전제되는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

11)金 容宇「1993」; 北韓의 經濟政策과 豫算變化推移에 관한 研究, 統一問題研究, 제5권 2호, 1993 여름호, 統一院, 특히 203-208쪽

12) 같은 견해를 피력하는 학자로 N.Kloten[1990]; Zur Transformation von Wirtschaftsordnungen, in:ORDO Bd.39, 1990, S.99ff.를 참조.

13) 이러한 의미에서 코르나이(Kornai)의 지적대로 체제전환이 성공하기 위해서는 1. 사회의 완전한 자유화 2. 민법적 계약자유 보장 3. 사유재산의 보장 4. 조세제도의 정착을 통한 민간투자의 장애제거 5. 금융지원을 통한 민간투자의 촉진 6. 민간자율성에 대한 사회적 인식전환 등의 조건이 충족되어야 비로소 가능할 것이다. J.Kornai[1990]; The Road to a Free Economy, Shifting from a Socialist System: The Example of Hungary, New York/London 참조.

## 2) 체제전환의 속도문제

20세기 말에 경제학이 당면한 세기적인 과제 중 하나로 대두된 체제전환에 관한 논의는 현재 두 가지 가능한, 즉 충격요법과 점진주의간에 어떠한 전략이 더 타당한 것인지에 집중되어 있다. 이때 두가지 전략 모두 사회주의 계획경제를 자본주의 시장경제로 전환하는데 있어서 가능한 한 사회적인 비용을 최소화하면서 시장경제가 제 기능을 발휘하도록 체제요소를 바꾸는 것이 주 목적이며, 시장기능의 발휘 여부는 흔히 魔의 四角으로 일컬어지는 성장, 안정, 고용, 국제수지 등 거시경제적인 균형이 이루어졌는지의 여부로 판단한다.

그런데 지금까지의 학문적인 인식과 동독, 구소련, 동구 사회주의국가 등의 실무적인 경험에서 얻는 결론은 체제전환의 초기단계에는 어떠한 전략을 선택하든지 일단 경제적인 손실과 사회적인 비용이 발생하기 마련이며 이를 시버트(Horst Siebert)는 [체제전환의 J-곡선이론]이라고 표현하고 있다.<sup>14)15)</sup>

특히 우리의 관심을 끄는 동서독간의 경제통합은 동서독간의 장벽이 무너지고 동시에 양독간의 노동시장이 하나의 통합된 노동시장으로 발전하려는 양상에서 시작된 점에 유의할 필요가 있다. 서독의 입장에서 동독의 국민들이 사회주의 체제를 거부하고 서독과 통합하기를 바라는 마당에 같은 민족의 「형제국가」가 겪는 경제위기를 수수방관만 할 수 있는 입장이 아니었으며, 그렇기 때문에 사회주의의 잔해만 남은 동독이라는 「거대한 부실기업」을 「억지로」 떠맡게 되었다고도 볼 수 있다. 따라서 체제전환이라는 분석의 틀 보다는 개발이 뒤떨어진 작은 규모의 지역경제를 하나의 고도로 발전된 시장경제체제가 흡수하는 경제통합의 차원에서 고찰하는 것이 더 타당할 것이다. 즉 경제발전정책 내지는 지역개발정책이 경제질서정책과 어우러진 문제인 것이며, 앞으로 우리에게 닥쳐올 남북간의 경제통합도 이러한 맥락에서 고찰할 필요가 있다.<sup>16)</sup>

---

14) M.Krakowski[1992]: Systemtransformation and Systemintegration in East Germany and Eastern Europe: Some Lessons. Paper presented to the International symposium "Two years since the German unification. Korea Institute for International Economic Policy and Friedrich-Ebert-Foundation, Seoul 1-2 October 1992를 참조할 것.

15) H.Siebert[1990]: Lang- und kurzfristige Perspektiven der deutschen Integration, in: Die Weltwirtschaft, Kiel 1990, H.1, S.49ff. 참조.

16) 좀더 자세한 논의는 安斗淳「1992」韓半島 統一..., 前掲書, 특히 제 11장 및 安斗淳「1990」:역사의 선물인가 경제의 힘인가. 남북간 접근방법, 독일통일 과정에서 배운다. 경제정의 1990년 9-10월호 58쪽 이하 참조.

남북한간의 체제통합시 구 사회주의 국가의 경험을 한반도에 적용하는 데에는 많은 제약이 따를 것으로 예상된다. 물론 동서독간의 체제통합은 분단되어 있던 두 경제의 통합 과정을 관찰할 수 있는 기회와 많은 시사점을 제시한다고 해서 그대로 적용시킬 수 있다는 것은 결코 아니다.

독일의 통일이나 기타 구 사회주의 국가의 경험에 비추어 볼 때 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있다:

첫째, 동독식의 급진적인 충격요법도 체제전환이 본 궤도에 진입하는데 까지는 상당한 기간을 요하며 (동독의 경우 최소한 앞으로 6 - 7년) 체제전환의 기간을 단축할수록 전환 초기의 통일비용은 많아진다.

둘째, 충격요법과 점진주의간의 선택은 국가별 시대별 상황에 따라서 행해질 문제이지 이론적으로나 혹은 사전적인 선호도에 따라서 결론이 날 문제가 결코 아니다.

셋째, 통일과 관련되어 진행되는 체제전환은 나름대로의 특수성을 가지기 때문에 동구권 국가의 경험을 한반도에 적용시키기는 불가능하며 동서독간의 경험 역시 그동안 양독간에 기우려진 접근과 교류를 위한 노력, 지정학적 역사적 특수성, 서독의 막강한 경제력과 잘 발달되어 동독민들의 생활수준을 개선시킬 수 있는 사회보장제도 등 한반도와 다른 점이 너무 많음을 감안해야 할 것이다.<sup>17)</sup>

충격요법과 점진주의간의 논의는 특히 북한이 불의의 사태로 갑자기 체제붕괴를 초래했을 경우 어떻게 해야 할 것인지와 밀접한 관련이 있다. 이 문제는 제3장에서 다시 논의하기로 한다.

### 3) 재산소유권의 문제와 사유화의 과제

계획경제의 시장경제측으로의 변화를 위해서는 신속적인 임금 및 가격의 결정, 사유재산제도, 법적 제도적 확실성 등이 실현되어야 하는데 사회주의적 유산은 위 세가지 분야의 변화에 모두 큰 부담으로 작용한다.

임금 및 가격의 자유화는 시장경제의 효율성 기준에 따라 형성되도록 하는 것이 가장 바람직하지만 기존의 관리가격체계는 이 기준에 맞지 않기 때문에 적응과정상 많은 문제를 야기시킨다. 더구나 초과구매력과 외국과의 경제관계변화로 인한 급격한 환율변화 등은 문제를 더욱 어렵게 한다. 효율적인 임금체계는 생산성에 따라 임금을 조정할 수 있어야 하지만 어느 경제 어느 체제에서나 임금의 인하는 엄청난 저항

---

17) 安斗淳「1992」: 社會主義經濟의 市場經濟로의 體制轉換, 한국국제경제학회 제30차 학술발표대회논문집, I권, 1992년 12월 11일 참조

에 직면하기 마련이어서 결국 사회주의 경제의 체제전환은 인플레이션과 실업의 동반이 필연적이라는 논리가 성립된다. 동독의 경우 체제전환 3년 후에 동독 근로자의 35%가 실질적인 실업상태에 있는 것이 대표적인 예이다.<sup>18)</sup>

그중에서도 특히 남북간의 경제통합상 아마 가장 큰 과제중 하나가 소유권과 재산제도문제일 것이다. 사유재산제도는 시장경제의 필수조건이며 체제전환을 서두르는 구 사회주의 국가들도 외국자본을 끌어들이기 위해서, 그리고 민간분야의 역동성과 창의력을 활성화시키기 위해서 국가재산의 사유화를 서두르고 있다. 국가재산의 사유화 방법으로는 구 소유주에게 반환, 종업원들에게 지분의 유·무상 배급, 매각을 통한 사유화, 분할과 재편을 통한 자본주의식 공기업으로의 전환 등 여러가지가 있으며 순서, 속도 등에도 다양한 변형이 있다.<sup>19)</sup>

사유화에서 일차적으로 대두되는 문제는 구 소유권의 처리와 대상 기업 혹은 재산의 가치평가를 어떻게 하는가 하는 점이다. 이미 정권수립 이전인 1946년에 "무상몰수 무상분배"의 원칙하에 토지개혁을 실시하고 주요산업의 국유화를 끝낸 북한은 협동조합제와 사회주의 소유제도가 확고히 정착되어 있다.<sup>20)</sup> 시장경제적인 가격체계나 자본주의식 회계체계가 없는 상황에서 재산가치를 산정하는 것도 어렵고 토지, 부동산, 산업체제의 소유권, 주택과 협동농장에 대한 지분 등과 함께 다양한 종류의 분배문제가 대두되어 체제전환시 그 혼란은 엄청날 것이다. 따라서 통일이 구체화되기 이전에 남한이나 해외에 생활근거지를 둔 한반도 출신 인사중 북한소재 부동산에 소유권이나 연고권을 가진 사람들, 그리고 북한에 생활근거지를 둔 인사중 남한 소

---

18) 동독의 임금체계와 그 경직성 때문에 야기된 대량실업간의 관계는 J.Priewe/R.Hickel[1991]; Der Preis der Einheit. Bilanz und Perspektiven der deutschen Vereinigung, Frankfurt am Main 및 G.Sinn/H.-W. Sinn[1991]; Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der Deutschen Vereinigung, Tuebingen 등을 참조.

19) 체제전환의 방법, 순서, 속도 및 난관 등에 관해서는 Loesch[1992]; 前掲書, Krakowski[1992]; 前掲書, Dichmann[1991]; Eigentums- und Arbeitsverhaeltnisse im Transformationsprozesse zur Marktwirtschaft - Ordnungspolitische Aspekte am Beispiel der neuen Bundeslaendern, in: List Forum Bd.17, 1991 Heft 4, S.301ff. 등을 참조. 또한 소련의 사유화에 관해서는 朴 濟勳「1993」; 러시아에서의 私有化進展狀況과 問題點, 한국북방경제학회; 北方經濟研究 第 4 號, 167 쪽 이하; 동독의 사유화에 대해서는 安 斗 淳「1993」; 統一以後 구동독 국가재산의 私有化 과정에 관한 研究; 한국북방경제학회, 上掲書, 193 쪽 이하; 헝가리에 대해서는 E.U.Cichy[1993]; Wirtschaftliche Transformation in Ungarn, in: Vierteljahresberichte: Problems of International Cooperation, Friedrich-Ebert-Stiftung, Nr.132, Juli 1993 등을 참조.

20) 안 성호「1991」; 북한식 사회주의 모델에 대한 연구, 북한 통일연구 논문집(3), 통일원 1991, 이 상우「1989」; 북한 40년 : 김일성체제의 특징, 을유문화사 1989 등 참조

재 부동산에 소유권이나 연고권을 가진 인사들이 통일되면서 소유권 반환을 주장할 경우 통일후 경제는 물론 사회적으로 커다란 혼란을 야기시킬 것이 분명하므로 이에 대한 정치적인 해결방안이 사전에 모색되는 것이 절대적으로 필요하다.

#### 4) 체제전환의 정치사회적 문제점

사회주의 경제의 체제전환은 가격개혁을 전제로 하는데 가격개혁은 임대료, 에너지와 교통통신비, 생필품 가격의 인상 등 인플레이션을 동반한다. 개혁의 초기에는 그동안 반 강제적으로 이루어진 저축으로 인상된 물가에 대응할 수가 있겠지만 시간이 갈수록 국민들의 구매력은 곧 한계에 도달한다. 물가인상으로 구매력의 상실을 경험하면 임금인상요구가 뒤따르기 마련이고 임금-물가의 나선형 인플레이션이 유발된다.

체제전환의 초기에는 실업, 물가불안 및 생필품 조달의 어려움이 거의 필연적인데 통일에 따른 풍요사회에의 환상에 젖어있을 국민들에게 이러한 고통은 일종의 배신감으로 느껴지기 마련이다. 이러한 분위기에서는 체제전환을 반대하는 세력들이 쉽게 득세하여 전환 자체를 위협하게 된다. 이러한 예를 우리는 초기의 폴란드, 헝가리, 그리고 최근에 구소련과 동독에서 발견한다.

사회주의 국가, 특히 북한에서는 국민들에게 실업, 인플레이션, 생필품시장의 불안 등이 마치 전형적인 자본주의 시장경제의 폐단인 것처럼 선전되어 왔다. 체제전환의 와중에서 이러한 오해를 미연에 방지하는 일도 커다란 과제중의 하나다. 과도기적인 혼란기에 이러한 현상은 자본주의의 모순에서 오는 것이 아니고 사회주의 계획경제의 병적인 유산임을 인식시키기란 결코 쉬운일이 아니기 때문이다. 이때 자본주의 시장경제체제가 우월하기 때문에 그쪽으로 전환하여야 한다는 당위성만으로는 설득력이 없다. 사회주의 계획경제가 남긴 파멸적인 상황에서 빠져나올 수 있는 유일한 길이 체제전환이라는 점과 이러한 의미에서 체제전환이란 시장경제의 도입이며 이는 마치 하나의 파산기업을 정리하는 절차와 같음을 인식시키는 노력이 필요하다.

북한의 체제를 전환시킨다는 과제는 제반 체제요소를 개편하는 외에 남북한 주민들의 광범위한 합의를 도출해야 함을 뜻한다. 결국 북한의 경제를 시장경제체제로 전환시키면서 남한의 경제체제가 가지고 있는 단점들을 보완하되 이때 북한이 가지고 있는 체제적인 장점이 있으면 이를 어떻게 시장경제적 체제요소로 변화시켜 수용하는가 하는 문제가 제기된다.

#### 3. 사회적 책임을 동반한 시장경제체제의 구축

## 1) 경제체제에 대한 분석의 한계와 북한체제 붕괴시의 대비책

한반도가 통일된 후 어떠한 경제체제가 바람직한가에 대한 고찰은 시도부터 금방 난관에 봉착한다. 그 이유는 첫째, 아직 통일방식이나 통일의 주도적인 역할 담당자에 대해 결정된 사항이 없고 둘째, 사회주의 계획경제와 자본주의적 시장경제를 하나로 통합시키는데 적용시킬 이론이 없을 뿐만 아니라 실무적인 경험도 독일식 통일의 예외에는 아직 없다. 셋째, 현재 진행중인 구 소련과 동구권 및 중국의 체제전환 내지는 개혁과정이나 그 결과의 성패에 대한 평가가 아직 빠르며 넷째, 만약 당장에 체제에 대한 구체적인 제안을 하면 이것이 오히려 통일논의에 부담이 될 수도 있기 때문이다. 이념논쟁의 와중에서 체제에 대한 제안은 남북 당국자들에게 특정 노선의 추천인 것처럼 오해받을 소지가 있다. 이러한 어려움과 오해의 소지를 유념하면서 본고는 우선 현 시점에서 가능한 남북간의 체제문제를 생각해 보자.

가장 바람직 하기는 남북한간에 평화공존의 원칙하에서 교류와 협력을 지속적으로 확대하여 북한을 개방으로 유도하고 북한경제의 체질을 개선하여 남북간의 경제력 격차를 줄여가면서 점진적으로 통일을 달성하는 방법이다. 문제는 만약 쌍방간에 통일방식에 대한 합의가 이루어지기 전에 북한이 내부적인 문제로 갑자기 붕괴되어 통제 불가능한 속도로 통일이 우리에게 닥쳐올 경우에는 어떤 식으로 이에 대응해야 하는가 하는 점이다. 이러한 상황에 대비하는 방법은 크게 두가지로 나누어 진다. 그 하나는 독일식 급진주의 통합이고 다른 한 대안은 북한을 한시적으로 분리시켜서 적용을 위한 과도기를 설정하는 “경제특구”안이다.<sup>21)</sup> 첫번째의 경우가 바로 동서독간의 통합방식이며 이에 뒤따르는 많은 부작용은 이미 많이 알려져 있다. 양독간의 국경개방으로 동독민의 서독으로의 대량 이주가 커다란 정치적 문제로 대두되어 이를 방지하기 위해서 경제여건을 무시하고 통화, 경제 및 사회통합을 전격적으로 이루었고 그 결과 동독인들이 제일 먼저 경험한 것은 대량실업, 기업도산, 생필품 가격의 폭등 등 “자본주의의 매운 맛”들이었다.<sup>22)</sup> 두번째 방식은 혹시라도 북한체제가 갑작스럽게 붕괴되더라도 독일식 충격요법을 지양하고 계획과 절차에 따라 점진

21) 經濟特區假說은 만약 북한의 체제가 예측 불허의 상황대두로 인하여 동독이나 동구의 일부 국가처럼 일시에 붕괴된다면 독일식 통일이 불가피 하겠지만 그렇더라도 일시에 충격적인 요법으로 남한이 북한을 흡수하여 통합하지 말고 과도기적인 준비기간을 가진 후에 경제를 하나로 통합하자는 제안이다. 물론 이때에도 북한에 대한 정치주권과 치안유지, 북한주민들의 생계보장은 필연이며 여행의 자유는 보장되 북한경제를 외부의 충격에서 보호하기 위해서 북한전역을 한시적인 ‘經濟特區’로 설정하자는 필자의 제안이다. 安斗淳「1992」; 사회주의 경제의 시장 경제로의 체제전환, 한국국제경제학회, 제 30차 학술발표대회 논문집 1권 참조.

22) 安斗淳「1992」; 통일. 그 정치적 성과와 경제적 부담 - 독일 총파업에 대한 평가, 통일한국, 1992년 6월호 참조

적으로 남북간의 경제통합을 달성하는 방법이다. 이러한 방법을 고려대상에 포함하는 것은 두번째의 방법이 독일의 예에서 보듯이 너무 큰 “통일비용과 후유증”을 요구하기 때문이며 또한 체제형성에 정치적인 의지가 반영되어야 한다는 당위성에 기인한 것이다.

“경제특구”방식이 채택될 경우 한시적인 이주의 자유 제한, 보호주의적 산업육성 방안, 마샬플랜 식의 대규모 원조 계획 등이 필수적인 전제조건이 된다. 이와함께 한편으로는 한 단계 높여진 시장경제로서 남한체제의 준비가, 다른편으로는 북한주민들을 포용할 수 있는 사회정책적인 보완이 요구된다. 여기서 보완이란 정치적으로는 1국가 1체제로 북한을 즉각 포용해야 하겠지만 경제적으로는 적응을 위한 과도기를 설정하고 이 기간동안에는 북한 전역을 하나의 “경제특구”로 지정하여 대규모 개발 계획이 수립, 시행하자는 것이다. 구체적인 조치들로는 다음과 같은 것들을 생각할 수 있다:

1. 국경의 점진적인 개방: 정치적인 통일이 된다고 해서 남북간의 국경을 전면 개방할 경우 북한인구의 대폭적인 남한이주는 필연적이며 주택, 생필품 수급, 노동시장의 교란 등 견잡을 수 없는 사회혼란이 발생할 것이다. 주로 수도권에 수백만의 추가적인 인구가 한꺼번에 밀집할 경우 그 부작용은 예측하기가 어렵지 않다. 따라서 이산가족의 상봉, 친지나 친척의 방문, 관광이나 상담을 위한 상호방문 등 여행의 자유는 최대한 보장하되 직업선택의 자유와 이주의 자유는 당분간 제한하여 충격을 줄이도록 하는 것이 필요하다.
2. 북한경제의 한시적인 보호: 사회주의 경제의 갑작스러운 시장개방은 경쟁력 상실에 따른 기업도산과 대량실업으로 경제적 손실이 클 뿐만 아니라 시장경제적 경험과 능력을 갖춘 기업가가 없는 관계로 모든 경제적 실권이 남한출신 기업으로 집중되어 점령자와 피점령자간의 관계와 같은 이질감이 팽배하여 민족의 동질성 회복을 저해하는 장기적인 여파를 동반할 것이다. 따라서 북한 전역을 포괄하는 “경제특구”에 대해서는 사전에 설정된 예정표에 따라 육성보호정책이 적용되어야 한다. 북한지역에 한해서 당분간 고정환율제와 외환집중관리를 통해서 산업구조의 적응력과 국제경쟁력을 배양한 후에 남한경제와 점진적으로 통합시킨다. 이러한 방법만이 북한경제가 남한의 “식민지”로 전락되는 것을 방지할 수 있다.
3. “인민재산”에 대한 모든 소유권의 포기: 독일의 통일후유증이 예상보다 더 심한 것은 재산소유권에 대한 미숙한 처리와 이에따른 불확실성의 증대 때문이다. 남북간에도 통일이 되면 북한의 재산에 대한 과거의 소유권 처리가 가장 큰 난제중의 하나가 될 것이다. 궁극적으로 북한의 모든 생산설비와 부동산은 사유화 되는 것이 마땅하나 독일에서처럼 구 소유권을 인정하다 보면 수많은 분쟁과 정치적 사회적 분란이 일어날 것이 뻔하기 때문에 과거의 소유권은 모두 무효화 한다는 정치적인 선언이

있어야 할 것이다.

4. 대규모 원조계획 수립: 북한을 당분간 “경제특구”로 유지하는 목적은 가능한 빨리 북한경제가 본궤도에 진입하여 남한의 경제와 통합되도록 하는 것이며 이 목적을 달성하기 위해서는 남한측의 대규모 경제지원이 필수적이다. 이 원조계획은 크게 세 가지 차원에서 동시에 이루어져야 하는데 첫째, 북한주민들의 생활수준 유지를 위한 사회보장적 성격의 원조이며 둘째, 북한경제의 활성화를 위한 민간기업들의 대단위 자본투입을 유도하는 제반 재정 및 금융정책적 지원 셋째, 북한의 낙후된 기반시설과 기타 사회간접자본의 현대화를 위한 대규모 공공투자 등으로 구분된다.

## 2) 한반도식 유도적 경제체제의 구축

역사적 경험과 지금까지의 학문적 연구에 의하면 유도적 시장경제만이 인류역사가 만들어낸 최적이며 최상은 아닐지 몰라도 최소한 지금까지 알려진 것중에서는 가장 적합한 체제라는 결론에 이른다. 그래서 통일한국의 바람직한 체제를 모색하는데 그 기초는 유도적 시장경제라는 결론이 자연스럽게 나온다. 그렇다고 남한식 체제를 통일한국에 무조건 이식시켜야 한다는 주장은 옳지 않다. 시장경제사조의 가장 근본적인 핵심은 경제과정을 시장과 가격기구를 통해서 분권적으로 유도하고 개인의 자유를 광범위하게 보장하며 국민경제 전체적인 효율성을 제고하는데 있다. 그러나 시장경제를 채택한 모든 나라들의 발달과정을 고찰해 보면 시장경제의 내용은 국가마다 다르고 시대에 따라 변천하기 때문에 “시장경제”라는 유일모형은 존재하지 않는다. 새로운 체제의 모색은 이러한 전제에서 출발할 수 밖에 없다.

인간의 물질적인 욕구충족면에서 보아 시장경제가 계획경제보다 우월하다는 것을 논증할 필요는 없을 것이다. 풍요한 제품공급과 소비욕구의 충족이 가장 큰 사회문제, 즉 빈곤과 실업을 해결하는 제 1차적인 사회정책이라는 주장도 일리가 있다. 또한 자본주의의 맹점이라고 비판받는 사회적 불안, 독과점화와 경제집중, 시장실패에 따른 불공평 등도 결코 자본주의 고유의 문제가 아닐 뿐만 아니라 정부의 노력으로 해결이 가능한 것이라는 자신도 생겼다. 그럼에도 불구하고 시장경제체제, 그중에서도 특히 남한식의 유도적 시장경제체제가 보완해야 할 부분이 결코 적다고는 말할 수 없다. 체제의 모색중 우선 할 일은 남한에 지배적인 자본주의 시장경제의 장단점과 북한에 지배적인 사회주의적 계획경제의 장단점을 비교분석하는 것이 필요하며 다음과 같은 고려가 요구된다.

1. 양극을 달리던 두 체제가 하나로 통합되는데 따르는 부작용은 최소화되어야 한다
2. 자본주의 시장경제의 취약점은 보완되어야 한다.
3. 그중에서도 특히 남한식 자본주의가 태동시킨 부작용은 제거되는 방향에서 신 체제가 모색되어야 한다.



4. 사회주의 계획경제의 상대적인 장점은 살릴 수 있는 방안이 충분히 고려되어야 한다.
5. 그중에서도 특히 북한식 사회주의 계획경제가 가지는 상대적인 장점은 최대한 살리는 방향에서 모색되어야 한다.

이상의 요건을 충족시키는 체제의 모색 가능성에 대한 논의는 다시 체제수렴론과 체제극화론으로 연결되겠지만 일단은 그 기초를 유도적 시장경제에서 찾는다는 것을 전제로 한다면 체제요소들의 배합정도에 따른 질문에 귀결될 수 있을 것이며 앞으로의 이 문제에 대한 접근은 두가지 양극을 달리던 남북간의 경제를 하나의 체제로 융합, 포용할 수 있는 「한반도식 유도적 경제체제」의 구성에 초점이 모아질 것이다. 이하에서 그 중요한 몇가지만 살펴보면 다음과 같다.

#### 가) 시장과 정부의 조화

자본주의 시장경제를 독일을 중심으로 한 「라인-알프스형」과 영미를 중심으로 한 「네오아메리카형」으로 구분한 알베르는 우선 두 체제간에 상업화의 정도와 정부간섭의 범위에서 커다란 차이가 있음을 적시하고 라인-알프스형에서는 상품화하는 영역을 억제하려는 경향이 있는 반면 미국형에서는 가능하면 많은 것을 상품화하고 수익성에 치우치는 경향이 있다고 보았다<sup>23)</sup>. 그런데 모든 자본주의는 공공부분의 덕택에 정상적으로 기능하고 있기 때문에 이러한 부분까지 이윤추구 일변도로 나가서는 안된다는 점과 가장 귀한 인류의 재산은 인간의 존엄성이고 이 존엄성이 침해되는 시장거래는 방지되어야 한다는 것이 그의 주장이다.

남한에서는 모든 개인이 직업선택의 자유가 있음과 동시에 자신의 생계는 일차적으로 자신이 해결해야 할 의무를 가진다. 즉 분배에는 공헌원칙이 우선적으로 적용되는 것이다. 그러나 개인은 자신이 책임질 수 없는 특정의 상황하에서도 생계를 꾸릴 수 없는 경우가 허다하다. 예를들면 전쟁이나 천재지변에 의한 불행이나 질병, 지체부자유, 노환 혹은 실업상태 등이 이에 속한다. 남한에서도 다른 선진 공업국과 마찬가지로 이러한 경우 정부가 어느정도의 사회적인 보완조치를 취할 의무를 지고는 있으나 그것이 충분치 못하다. 특히 모든 생계를 일단 국가가 책임지는 것으로 되어 있는 북한체제에 익숙해 있던 북한의 주민들을 포용하기 위해서 현재 남한의 사회보장제도도 너무 취약한 것이 사실이며 이에 대한 보완의 필요성은 서독의 잘 발달된 사회보장제도가 동독민들을 서독으로 큰 무리없이 포용하는데 결정적인 역할을 했다는 사실에서 분명해진다. 따라서

23) 미셸 알베르: 자본주의 對 자본주의, 김이랑 譯, 소학사 1993, 129-130쪽 참조.

- 개인적인 경제활동의 기회가 충분히 주어지는것 외에
- 사회보장보험이 넓게 개발, 확충되어야 하고
- 생계의 위협을 받는 계층의 생계를 보장해 줄 수 있는 정부의 사회정책적 수단이 개발되는 것이 필요하다. 아울러 상업주의의 확산때문에 남한사회에 팽배해 있는 물질만능주의를 상쇄시키는 체제를 모색하는 것이 큰 과제로 대두될 것이다.

#### 나) 부와 불행은 동시에 낳는 자본주의의 교정

맑스는 한명의 자본가가 늘 여러명의 경쟁자와 근로자를 죽인다고 자본주의를 비판했거니와 자본주의의 대변인인 아담 스미스도 "엄청난 재산이 있는곳에 언제나 엄청난 불평등이 있다... 풍요로운 부(富)는 다수의 궁핍을 전제로 한다"<sup>24)</sup>고 자본주의가 부(富)와 불행은 동시에 낳는 경향을 강조한 바 있음을 볼 때 자본주의를 전혀 모르고 지내온 북한을 통일국가가 포용할 때 무엇에 유의해야 하는가를 강하게 시사하고 있다. 즉 자본주의적 토양이 조성되지 않은 지역에 현대 경영학적인 지식을 이용하면 생산의 맥박을 빠르게 하겠지만 동시에 피폐와 빈곤의 원인이 될 수 있다는 하일브로너의 지적<sup>25)</sup>은 특히 자본주의 경험이 전혀 없는 북한지역에 갑자기 시장경제를 도입할 경우 적응능력이 배양되지 않은 북한주민이 당할 고통이 어떠한가를 염려하도록 만들기에 충분하다.

남한식 시장경제의 결정적인 취약점으로 많이 언급되는 것이 빈부의 격차와 지역간 계층간 및 기업간의 불균형이다. 시장경제의 원칙하에서는 재화나 요소시장 모두가 가격기구와 경쟁이 공정한 분배를 보장한다고 하지만 모든 경쟁자가 동일한 출발기회(재산소유의 정도, 상속이나 증여의 유무 등)를 갖지 않은 관계로 능력과 노력과는 일치하지 않는 결과에 도달하기 마련이다. 특히 남한에서 그동안의 고도성장기간중 주택을 포함한 토지와 부동산의 소유여부, 교육기회와 환경의 차이, 정경유착과 이에따른 정보에의 접근성 차이 등과 함께 정치적인 이권배분의 수혜여부에 따라서 각종 형태의 불균형과 불공평이 확대되어 왔음은 주지의 사실이다. 물론 누진세 제도를 위시하여 각종 이전지출, 자산재분배와 교육기회 확대 등의 조치가 실시되고 있지만 기회균등의 실현을 위한 더욱 근본적인 체제개혁이 없이는 남한에서의 더많은 공평에의 요구는 물론 사회주의에 젖은 북한주민을 포용하기가 매우 힘들 것이다. 자원의 효율적인 이용이라는 차원에서 토지의 공개념 확대와 함께 기초육구의 충족이라는 차원에서의 주택난 해소를 위한 근본적인 대비책이 없이 북한지역을 남한의

24) Adam Smith: The Wealth of Nations, New York, Mordern Library 1937, pp.709-710, R.하일브로너: 21세기 자본주의, 강철규 감역, 현대정보문화사 1993, 하일브로너, 앞의 책 39쪽에서 재인용.

25)R.하일브로너: 21세기 자본주의, 강철규 감역, 현대정보문화사 1993, 58쪽 참조.

체제에 통합시키는 것은 돌이킬 수 없는 부작용을 일으킬 소지가 다분하다.

#### 다) 자본주의의 사회적 책임

시장경제의 창시자라고 할 수 있는 아담 스미스는 시장질서라는 것은 창조하는 것이 아니라 자연적으로 주어진 것이기 때문에 채택만 하면 된다고 보았지만 현대 경제학에서의 지배적인 견해는 시장경제적 사조가 자연적 질서로부터 도출되는 것이 아니고 의도적인 결정에 의해서 만들어지는 하나의 인간적 문화창조<sup>26)</sup>로 보는 것이 지배적이다. 지속적인 국가영역의 확대는 자유방임으로는 제거가 불가능한 「사회적인 문제」에 대한 반작용으로서 혼합형태가 관철된 것은 시장경제의 지속적인 적응과 학습과정의 결과이다.<sup>27)</sup>

사회주의에서 자본주의로 체제전환중인 국가의 국민들이 자본주의에 대해서 가장 나쁜 인상을 가진 것은 실업과 인플레이션 및 범죄의 확산이다. 체제전환 이전에도 이러한 현상을 「자본주의의 대표적인 사회병폐」로 꼽고있던 이들에게 실제 체제전환이 시작되기가 무섭게 그들을 엄습한 기업도산, 실업증대 및 생필품가격의 폭등 등은 커다란 생계위의 위협일 뿐만 아니라 시장경제체제에 대한 강한 불신을 불러일으키고 있다. 물론 러시아나 구 동구권 국가 및 동독에서의 실업이나 생필품가격 상승 및 사회혼란은 시장경제로의 체제전환이 원인이 아니고 사회주의 경제실패의 유산인 것이 사실이지만 이것을 일깨워주는 방법도 마땅치 않을 뿐만 아니라 설사 이것이 가능하다고 하더라도 문제가 해결되는 것은 아니다. 통일국가의 체제가 성공하기 위해서 새로운 체제에 적응해야 하는 북한주민들의 생소한 체제에 대한 불신을 해소시켜줄 수 있을지에 대한 확실한 방안을 제시하는 것이 필수적이다.

#### 라) 갈등을 조정하는데 강한 정부

다원적인 사회에는 갈등이 있게 마련이며 한 경제질서의 수명은 갈등을 해소시키는 장치가 어느만큼 구비되어 있느냐에 결정적으로 영향을 받는다.

알베르는 체제간의 비교기준으로

- 시민생활의 안정성, 재해나 불의의 사고로부터 사전적인 보호와 사후적인 회복조치 가능성
- 사회적인 불평등의 시정, 차별의 해소, 하위계층에 대한 원조의 형태와 규모

26)Hermann Sautter: Die marktwirtschaftliche Idee im ordnungspolitischen Dialog mit Entwicklungslaendern, in:Maerkte und Maechte, Beitrage zum ordnungspolitischen Nord-Sued-Dialog, Texte zum Kirchlichen Entwicklungsdienst 39, Stuttgart 1987, S.27-92 참조.

27) Sautter, 앞의 책, 39쪽 참조.

- 시민 개인의 사회경제적 계급상승을 위한 가능성과 사회해방 가능성의 정도 등을 제시하고 이를 '사회주의와 자본주의' 간의 대비기준으로가 아니라 '자본주의 대 자본주의' 간의 비교기준으로 삼았다. 28) 그는 자동차는 브레이크가 있기 때문에 빨리 달릴 수 있듯이 자본주의도 마찬가지로 공격 권위가 시민사회에 의해 붕괴될 수 있고 시장경제도 그들에 의해서 교정될 수 있을 때 비로소 제 기능을 발휘할 수 있다고 주장한다. 29)

북한처럼 국가의 지배적인 권위가 무제한적인 사회에서는 경제가 정치로부터 독립되지 않았기 때문에 시장경제가 싹트기 위해서는 "정치계" 외에 "경제계" 즉 기업인이 새로이 탄생해야 하며 통일국가의 체제문제는 기업인의 육성으로도 연결된다. 그 외에도 체제와 관련된 정부의 새로운 역할은 "무제한적인 시장이 빚어낼 수 있는 끊임 없는 위협요인으로부터 경제를 보호"하는 것이며 이로서 정부와 경제간의 관계는 평상시에는 정부가 기업의 도움을 받고 비상시에는 기업이 정부의 도움을 받는 상호 의존적인 관계로 정착하는 것이 시장경제의 근간이다. 30)

그러나 시장의 성공조건은 수요와 공급을 초월한 차원(jenseits von Angebot und Nachfrage)에 놓여 있다는 빌헬름 뢰프케(Wilhelm Roepke)<sup>31)</sup>의 지적대로 시장의 원활한 기능은 수많은 비 경제적 요인들에 의해서 영향을 받는다. 그중에서도 사회심리적인 "고립의 모순(isolation paradox)"이 경제적인 행태에 많은 영향을 준다. 즉 '다른 모든 사람들이 모두 착하면 나도 착하게 행동하겠는데 모두가 이기적으로 행동하는데 나만 착하게 행동한다면 나만 손해'라는 의식의 확산을 고립의 모순이라고 한다. 32) 이로서 좋은 경제체제란 1. 노동자에게 고용과 소득의 안정성을 보장 2. 경영자에게 더 높은 효율성추구의 가능성 제공 및 3. 정부는 경제갈등과 성장의 조정자 역할을 수행하는 일<sup>33)</sup> 외에 모든 경제주체가 고립의 모순에 빠지지 않도록 경제윤리와 도덕이라는 「공공재」를 제공하는 역할까지를 갖게된다.

#### 4. 종합 및 결론

모든 경제정책 목적이 그러한 것처럼 경제체제가 추구하는 목적도 고유한 가치를 가

28) 미셸 알베르: 자본주의 對 자본주의, 김이랑 譯, 소학사 1993, 제 176-77쪽 참조.

29) 알베르, 앞의 책 제 198쪽 참조.

30) 하일브로너, 앞의 책 73쪽 참조.

31) Wilhelm Roepke: Jenseits von Angebot und Nachfrage. Erlangen et.al. 1966, 4. Aufl. 참조.

32) Amir Sen: Isolation, Assurance, and the Social Rate of Discount, in: Quarterly Journal of Economics, vol.81(1967), pp.112-124 참조.

33) 하일브로너, 앞의 책 137쪽.

진 것이 아니고 해당 국가나 사회에서 지배적인 上位價値에서 유도된 것이다. 그런데 지배적인 상위가치가 어떤 것인지도 사회 구성원간에 합의를 보기가 매우 어렵기 때문에 어떠한 경제체제가 가장 바람직한 것인지를 판단하는것이 결코 용이한 일이 아니다. 상위가치의 범주는 학자들에 따라서 다르지만 경제정책과 관련하여 가장 많이 언급되는 것으로는 자유, 평화, 평등, 정의, 발전, 안정, 복지 등이다. 따라서 어떠한 경제체제가 바람직한가의 판단 기준으로는 여기에 언급된 사회적인 상위가치 내지는 상위목표를 달성하는데 해당 체제가 얼마만큼 적합한가에 맞추어질 수 밖에 없다. 이상의 논의는 다음과 같이 종합된다.

1. 남북은 현재 극단적으로 이질적인 체제를 가지고 있기 때문에 통일을 위해서는 동질성회복이 가장 시급한 과제이다. 이 과제는 남북간의 점진적인 접근으로만이 수행될 수 있는데 그러기 위해서는 북한을 개혁과 개방으로 유도함과 동시에 남한체제가 내포하고 있는 '사회적인 문제'의 해결을 위한 개혁을 서둘러야 할 것이다. 이는 사회문제를 경제문제에서 분리시키지 않고 경제체제의 한 부분으로 파악하는 라인-알펜형, 그중에서도 특히 독일식 사회적 시장경제로부터 많은 시사점을 얻을 수 있다.

2. 통일후의 체제문제 고찰에서는 예기치 않은 상황에서 북한체제가 붕괴되었을 경우 남북간의 체제통합을 어떻게 할 것인가 하는 문제까지도 포함시키지 않을 수가 없다. 이러한 사태가 바람직한 것은 아닐 지라도 개연성을 배제할 수 없기 때문이다. 이 경우 북한의 경제를 남한으로 통합하기 위해서 북한의 명령형 계획체제를 자율형 시장체제로 전환시키는 과제로 압축되는데 여기에는 동독, 구소련 및 동구권 국가들의 체제전환작업으로부터 많은 시사점을 얻을 수 있다. 북한체제가 붕괴될 경우 정치, 군사, 외교적으로는 대한민국의 주권하에 즉각적으로 통일이 달성되어야 한다. 그러나 남북간의 상이한 체제와 발전정도에서 경제적인 즉시통합의 북한경제의 즉각적인 몰락을 의미하기 때문에 일정기간동안 북한을 하나의 "經濟特區"로 설정하여 특별한 보호와 지원을 통해서 경제수준을 끌어올린 이후에 남한경제에 점진적으로 통합시키는 것이 바람직하다.

3. 통일국가의 경제체제가 어떤 모습을 보여야 하는가 하는 질문에 대한 답은 통일의 주체나 단계, 시기, 방법 등에 따라서 달라질 수 밖에 없지만 이러한 것들을 추상화 시키고 답을 구한다면 역시 첫째, "시장과 정부간의 공동작용을 최적화시키는" 유도적 시장경제의 모형 둘째, 개별 경제행위를 시장경제에만 일임하면 부와 불행이 동시에 공존하는 경향이 강하므로 이를 교정해주며 셋째, 효율성과 동시에 사회적인 형평성을 추구하기 위해서 사회적인 책임을 감내할 수 있는, 그리고 시장경제에서 필연적으로 대두되는 갈등을 해소시킬 장치를 구비한 시장경제체제의 구축에 초점이

맞추어질 것이다.

이러한 모든 체제적 성격은 궁극적으로는 정부의 시장에 대한 역할로 압축되는데 시장경제가 제 기능을 발휘하기 위해서는 강력한 정부가 필요하다. 강력한 정부란 과대한 권력을 행사하는 것이 아니라 우선 깨끗하고 일관성과 투명성이 있으며 경제, 사회적인 갈등을 무난하게 조정해주는, 그리고 “결코 무소불능(無所不能)이 아니라 자신의 한정된 과제영역에 집중하는 분별력있는”<sup>34)</sup> 정부를 말한다. 가장 바람직한 체제는 역시 물질만능이 아니라 “두가지 거대한 윤리적 목적, 즉 자유와 사회적 정의를 추구”<sup>35)</sup>하는 인간중심의 체제가 아닌가 생각된다.

---

34) 강한 정부론에 관해서는 Otto Schlecht, 사회적 시장경제, 안두순 외 역, 비봉출판사 1993, 특히 69-70쪽 등 참조.

35) A. Mueller-Armack: Vorschlaege zur Verwirklichung der Sozialen Marktwirtschaft, in: Genealogie der Sozialen Marktwirtschaft, Beitrage zur Wirtschaftspolitik, Bd. 34, Bern und Stuttgart 1981 (Wiedergabe des Textes vom Mai 1948 참조).

통일한국의 정치사회적 갈등양태와 해소방안 :  
신정치문화의 구축을 위하여

Social Conflicts in a Reunified Korea and How To Resolve Them

박 영 호  
Young Ho Park  
(민족통일연구원)





# 통일한국의 정치사회적 갈등양태와 해소방안: 신정치문화의 구축을 위하여

朴 英 鎭

(민족통일연구원)

## I. 머리말: 통일국가의 미래상과 문제

21세기의 한국을 준비하기 위해 많은 학자와 전문가들이 여러 해의 연구끝에 마련한 한 국가장기정책 종합보고서는 “21세기에는 한민족의 통일이 현실로 다가올 것이고, 민족공동체의 구상이 구체적인 모습을 드러낼 수 있을 것이다”<sup>1)</sup>라고 통일을 전망하고 있다. 통일 가능성에 대한 이러한 평가는 남북정상회담과 같은 긍정적 징후로써 뒷받침될 수도 있는 반면, 객관적인 남북한관계의 현실에 비추어 볼 때 공허한 말로 끝날지도 모른다. 그럼에도 불구하고 많은 전문가와 학자들이 이미 바람직한 통일한국의 미래상을 그리며 통일 이후의 문제를 논의하기 시작했으며 정치학계도 예외는 아니다.<sup>2)</sup> 사실 21세기를 바로 눈앞에 둔 시점에서 국가의 향후 진로에 대한 비전을 제시하는 것은 정당한 설득력을 가진다. 또한 북한사회주의체제가 사회주의권의 전반적인 변화의 흐름에서 궁극적으로 예외가 될 수 없을 것이라고 판단한다면 현실적으로도 통일을 준비해야 할 필요가 있다.

그런데 통일을 준비하는 것과 마찬가지로 통일한국의 문제를 논하려면 우선 어떠한 통일인가에 대한 논의가 전제되어야 한다. 통일이 언제, 어떠한 방식으로 이루어지느냐에 따라 통일한국의 문제, 특히 사회적 혼란과 갈등의 정도가

1) 21세기위원회, 「21세기의 한국: 제4권 다원사회의 성숙한 문화」(국가장기정책 종합보고, 1994. 5. 2), p. 3.

2) 통일한국의 문제를 다룬 대표적인 연구로는 한국정신문화연구원의 연구보고서들인 「통일한국의 미래상과 삶의 양식」(1991), 「통일이후 단계에서의 융화방안」(1994) 등이 있다. 한국정치학회가 주최한 1993년도 제3회 한국정치 세계학술대회 주제인 통일한국의 미래상이었다. 그 결과는 학술대회논문집인 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」(서울: 한국정치학회, 1993)으로 간행되었다.

달라질 수 있기 때문이다. 특히 우리는 통일독일의 경험이나 통일 이후 내적 갈등을 해소하지 못하고 재분단상태가 된 예멘의 경우에서 통일과정과 통일 이후를 대비하여 철저한 준비가 필요하다는 것을 배우고 있다. 또한 남북한이 모두 변할 것이기 때문에 변화된 상황을 전제하지 않을 수 없다.

이러한 의미에서 우리가 지향하는 통일은 점진적이며 평화적인 통일이 바람직하다. 실질적으로도 북한체제가 내적 모순에 의해 갑작스럽게 붕괴하지 않는 한 한반도에서 독일의 경우와 같은 통일을 경험할 가능성은 낮은 것으로 보인다. 본 논문은 이와 같은 점진적이며 평화적인 통일을 논의의 전제로 한다.

그러한 통일로써 성립되는 통일한국의 사회는 이데올로기의 역할은 극도로 줄어들고 첨단 과학기술과 정보가 지배하는 신산업사회가 될 것이다. 그 사회가 구현해야 할 바람직한 사회상은 정치, 경제 및 사회의 제반 측면에서 인간의 존엄성, 자유 및 복지가 고도로 실행되는 사회일 것이다. 정치체제면에서 참여 민주주의가 활발하게 기능함으로써 국민의 요구가 적극 반영되는 성숙한 자유민주주의체제를 달성을 목표로 한다. 경제체제면에서 경제의 자유원리, 사유재산권, 자유경쟁과 유인제도에 의한 능력과 창조성 발휘가 극대화될 수 있는 기반위에서 분배의 정의, 빈부격차의 축소, 정당한 임금 등이 실현되는 고도 자유시장경제를 지향한다. 그리고 사회체제면에서는 사회구성원들이 다양한 욕구와 취향을 향유하고, 다원화된 이익집단간의 이해관계 충돌이 참을 만한 조화를 이룰 수 있는 민주적 다원주의 사회가 되어야 할 것이다. 요컨대 통일한국사회에서 우리가 해야 할 일차적인 국가적 과제의 하나는 개인의 행복 추구하고 더불어 새로운 민족공동체를 안정화시키면서 민족 전체의 발전 역량을 극대화하는 것이라고 할 수 있다.

그러나 이와 같은 사회상은 통일이 되었다고 해서 금방 성취될 수 있는 것이 아니다. 이러한 사회상의 실현을 위해서는 지역갈등, 빈부갈등, 이념갈등, 세대갈등 등 제반 갈등구조의 해결을 통해 개인 및 집단차원에서 상호간의 타협을 달성하고 사회전체차원에서 조화를 이룸으로써 국민통합을 성취해야 할 것이다. 통일한국의 국민통합은 바로 새로운 정치문화를 창출하는 것이며 진정한 의미에서의 국민형성(Nation-Building)을 수립하는 과정이라고 할 수 있다.

독일통일의 경험으로부터 우리가 통일 이후를 준비하는데 얻을 수 있는 중요한 교훈의 하나는 통일에 대한 충분한 준비가 없을 경우 심각한 사회적 혼란이 초래될 수 있다는 사실이다. 남한사회는 정치, 경제, 사회 등 제반 측면에서의

발전정도나 성숙도에 있어 서독의 수준에 훨씬 뒤져 있는 반면에 남북간의 이질화 정도는 독일의 경우와 비교할 수 없을 정도로 심각한 상태이다. 따라서 통일이 남북한에 가져다 줄 충격은 독일의 경우보다 더욱 클 것으로 예상할 수 있다.

이러한 의미에서 통일한국에서의 갈등양태와 그 해소방안을 논의함으로써 미래의 한국에 대비하는 것은 학문적 공상 이상의 의미를 지닐 수 있다고 하겠다. 본 논문은 이러한 목적에 따라 우선 어떠한 상황에서 통일한국이 등장할 것인가를 점검한 후 통일한국에서의 갈등양태를 분석하고, 갈등해소의 맥락에서 정치사회적 통합을 위한 새로운 국민형성의 정책방향 및 그 구체적 방안을 모색해보고자 한다.

## II. 남북한 정치사회체제의 변화 및 접근 전망

통일국가의 정치사회적 갈등구조는 어떻게 통합되었는가에 따라 다른 형태로 나타날 것이다. 그런데 통일한국사회는 남북한 각각의 변화, 남북한관계의 변화, 그리고 주변환경의 변화에 따라서 나타나는 복잡한 과정의 결과일 것이며, 반드시 바람직한 상태로만 형성되는 것은 아니다. 그러나 남북한간의 교류·협력 및 평화공존을 통한 점진적인 통일을 상정한다면 통일 이후의 갈등구조는 남북한 각각의 정치사회적 변화에 가장 커다란 영향을 받을 것이다.

남북한의 정치적 변화는 다양한 관점에서 예측할 수 있으나,<sup>3)</sup> 본 논문에서는 정치이념, 정치체제의 맥락에서 살펴보기로 한다. 우선 정치이념은 정치체제의 미래에 대한 비전을 제시하며 정치제도 및 절차에 대한 규정과 구성원들의 가치정향에 대한 규범을 포함한다.<sup>4)</sup> 즉 정치이념은 정치변화가 발생하는 이념적 공간으로서 정치변화의 방향과 한계를 설정한다. 정치체제는 그 사회의 이익균

3) 예컨대 한배호교수는 남북한 정치변화를 분석하는 개념 틀로서 가장 추상적인 정치구조로서의 「정치체제」라는 분석개념의 유용성을 지적하고, 남북한의 정치체제라는 구조와 그 하위구조인 정권의 관계 및 정권의 변화에 작용하는 요인들을 비교대상으로 하여 남북한 정치변화에 대한 분석을 시도하였다. 한배호, 「남북한 정치변화의 구조적 분석과 통일과정」, 한국정치학회 편, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」, (서울: 한국정치학회, 1993), pp. 137~160.

4) Leon P. Baradat, *Political Ideologies: Their Origins and Impact* (New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1984), pp. 5~10.

열구조를 반영하는 동시에 이러한 이익균열현상을 해결하기 위한 제도적 장치와 절차로 이루어져 있다. 정치체제의 변화는 정치참여 기회의 증가, 정치세력간 권력분포형태와 새로운 형태의 권력분포 형성여부, 정치엘리트간 갈등, 저항세력에 대한 대내외적 지원 등으로부터 영향을 받는다.<sup>5)</sup> 한 사회내의 정치사회적 갈등이 표출되는 양상은 각 나라의 정치이념과 제도의 형성정도, 국가와 사회세력간의 상호관계 등에 따라서 다르게 나타나는 것으로 볼 수 있는데, 통일한국의 성격을 결정하는데도 중요하게 작용할 것이다.

## 1. 남한의 변화

사회주의권의 붕괴로 자유민주주의는 남한의 정치이념으로서 뿐만 아니라 통일한국의 정치이념으로서도 정당성을 획득하였다. 자유민주주의는 경쟁적 절차, 다원적 질서, 참여기회의 공평 등을 핵심적인 내용으로 한다. 현재 남한의 문민정부가 30여년에 걸친 권위주의체제의 유산을 청산하고 정치개혁을 실시하고 있으나, 이러한 민주주의의 제도화과정이 안정적으로 진행될 보장은 없다.

따라서 향후 민주주의 이념의 내면화를 위해서는 절차적 민주주의가 제도적으로 정착되어야 할 뿐 아니라 실질적으로 가치배분에 대한 정당성이 확보되어야 한다. 정치사회적 갈등이 기존의 제도적 틀내에서 해결할 수 없을 정도로 악화될 때 절차적 민주주의는 의미를 상실하게 될 가능성이 크다. 민주주의 이념의 정착여부는 민주적 절차를 제도화하는 문제와 함께 실질적으로 정치사회적 갈등을 해결할 수 있는 이익조정 메카니즘을 만들어 내는 문제와 관련된다.

민주주의체제의 정착은 시민사회의 자율성 확보와 국가와 시민사회간의 균형에 의해서 가능하다. 시민사회가 자율성을 획득하고 각 영역에서 사회 하부단위의 자율규제와 이익조정이 가능하게 될 때 국가와 시민사회는 균형관계를 이룰 수 있다. 남한사회가 이러한 상태로 발전될 것인가에 대해서 명확한 판단을 내리기는 쉽지 않다. 남한에서 산업화는 시민사회의 선행조건인 시장, 개인주의, 다원주의, 계층화현상 등을 수반하였지만 국가우위의 전통, 시민사회의 비조직화, 사회의 이익균열구조와 무관한 정당구조, 선거와 정치과정의 비합리성, 정치엘리트간 타협문화의 결여 등으로 아직까지 국가와 시민사회의 관계가 제도화

5) Sidney Tarrow, "Aiming at Moving Target: Social Science and Recent Rebellions in Eastern Europe," *PS*, vol. 24, no. 1 (March 1991), pp. 13~18.

되지 않았다.

그러나 그동안 활성화된 시민사회는 한국민주주의의 장래에 희망을 주고 있다. 다양한 시민계층이 환경운동, 평화운동, 인권운동, 소비자운동, 여성운동 등 각종의 신사회운동을 통해 시민사회의 활동영역을 증대시키고 있으며, 이에 따라 민주화와 시민사회의 자율성 확보를 위한 활동을 충분히 기대할 수 있다.

6) 향후 남한사회의 민주주의가 보다 발전된 모습을 띠기 위해서는 시민계층이 계급적 이해관계에서 벗어나 민주적이고 개혁적인 가치들을 내면화하고 이를 현실에 실현시켜야 할 것이다. 아울러 국가기구가 민주화됨으로써 국가부문의 영향력이 축소되어야 한다. 사회부문의 독자적 질서유지능력이 향상되어야 한다. 그러나 시민사회의 영향력 확대가 사회질서의 혼란과 부와 권력의 불평등화로 귀결되지 않도록 각 영역에서 자율적인 관리능력이 신장되어야 한다.

## 2. 북한의 변화

현재까지 북한의 주체사상은 북한의 체제변화를 억제하는 가장 중요한 요인으로 작동하고 있으며 앞으로도 상당한 정도의 영향력을 미칠 것으로 보인다. 그러나 북한사회에서도 이념의 영향력이 약화되는 경향이 나타나고 있는데 정치학습기피, 노동기피, 근무태만 등 사회적 일탈행위들이 증가하고 있다.<sup>7)</sup> 이데올로기의 통제력 약화현상은 북한체제의 구조적 문제점 및 개방여파로 인하여 더욱 확대될 것임을 동구사회주의권의 경험으로부터 쉽게 짐작할 수 있다.

앞으로 북한이 체제개방과 개혁을 추진할 경우 장기적으로 주체사상의 영향력은 감소될 수 밖에 없을 것이다. 설령 주체사상이 새로운 환경 즉 개방을 합리화하는 이념적 도구로써 재해석되더라도 사회분화가 진전됨에 따라서 이념과 현실간의 괴리가 커지고 결국 이데올로기의 퇴조현상을 피할 수는 없을 것이다.

현재 북한의 딜레마는 체제단속을 강화하면서도 어떤 형태로든지 부분적 개방·개혁을 실시하지 않을 수 없다는 점이다. 북한체제의 변화방향을 예측하기는 어려우나, 분명한 사실은 북한의 전체주의체제가 장기간 지속될 수는 없으며

---

6) 한완상, “한국에서 의 시민사회, 국가 그리고 계급,” 한국사회학회·한국정치학회 편, 「한국의 국가와 시민사회」 (서울: 한울, 1992), pp. 9-25.

7) 이러한 사회적 일탈행위에 관한 최근의 증언으로는 여만철씨 가족의 언론 인터뷰를 참조할 것. 예컨대 「동아일보」, 「조선일보」, 「한국일보」, 「중앙일보」 등 주요 일간지 1994년 5월 11일자 참조.

어떤 형태로든지 변화하지 않을 수 없다는 점이다.<sup>8)</sup> 북한체제는 비록 훨씬 제한적이고 소극적이지만 중국이나 베트남과 같은 동아시아 사회주의 개혁모델을 모방할 것으로 예상된다.<sup>9)</sup> 이러한 방향은 장기적으로 「탈전체주의체제」로부터 점차로 「제한적 다원주의·권위주의체제」를 거쳐서 「다원주의체제」로 이행될 것이다.<sup>10)</sup>

북한체제의 탈전체주의화 과정에서는 이데올로기의 퇴조현상, 당과 국가기구 간의 역할분화, 동원체제적 성격의 퇴화, 정책결정구조의 다원화, 자발적 사회단체 조직 및 비판세력의 형성 등과 같은 현상이 나타날 것으로 예상된다. 이러한 현상이 누적될 경우 북한체제는 새로운 환경에 적응해야 할 것이며, 그 해결방안은 정치적으로는 자유화와 다원화가 보다 진전되는 일종의 “협의 권위주의”체제를,<sup>11)</sup> 경제적으로는 분권화와 시장화로 이행되는 혼합계획경제체제를 선택하는 길일 것이다.<sup>12)</sup> 이러한 체제 아래서는 이데올로기가 사회적 통제수단과 정책결정의 우선적 고려사항으로서 중요성을 상실하게 될 것이다. 또한 공산당의 영향력이 약화될 것이며 공산당 이외의 정당이 결성될 것이다. 사회부문의 자율성이 증가되어 시민사회의 공간이 확대될 것이며 정치체제의 민주화를 요구하는 사회세력의 영향이 점차로 확대될 것이다. 이러한 과정은 결국 다원주의체제로의 이행을 촉진하는 역할을 하게 될 것이다.

### 3. 남북한 정치사회체제의 접근 전망

남북한의 정치사회구조의 특징을 비교해 보면 남한이 개인주의와 개인의 자유에 바탕을 두고 있는데 반하여 북한은 집단주의와 획일주의적 평등을 강조한다. 그리고 남한이 개방적인 사회인 반면 북한은 폐쇄적인 사회이다. 이렇게

- 
- 8) Robert A. Scalapino, “The United States and Asia: Future Prospects,” *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 5(1991), pp. 34~35.
- 9) 민족통일연구원, 「사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구」 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 629~53.
- 10) 박영호·박종철, 「남북한 정치공동체 형성방안 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 115~24.
- 11) Richard Lowenthal, “On ‘Established’ Communist Regimes,” *Studies in Comparative Communism* (1974), pp. 344~45.
- 12) 공산주의체제의 정치적, 경제적 이행단계에 관한 최근의 이론적 논의로는 Tsuyoshi Hasegawa, “The Connection Between Political and Economic Reform in Communist Regimes,” Gilbert Rozman (ed.), *Dismantling Communism: Common Causes and Regional Variations* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1992), pp. 59~117 참조.

대립적인 두 체제가 상호접근할 수 있는 현실적 가능성은 어느 한 체제가 변하기 전에는 거의 없다고 할 수 있다. 북한이 개방과 개혁정책을 수행한다면 장기적으로 볼 때 남북한은 이념과 체제의 측면에서 공통된 범위를 확대할 수 있을 것으로 전망된다. 남한에서는 민주주의이념 및 다원주의 정치체제가 제도화될 것이다. 북한에서는 주체사상의 영향력이 점차로 상실되고 탈전체주의화와 제한적 다원화과정이 진행될 것이다. 그러나 이러한 변화는 단선적이며 누적적이기 보다는 단절적이며 복합적인 과정을 거치면서 이행될 것으로 보인다.

장기적으로 남북한이 이념과 체제에서 상호수용성이 증가하더라도 여전히 남북한간에는 상당한 간격이 있을 것이다. 동구 및 소련사회주의체제의 붕괴와 그에 이은 민주화 실험과정에서 민주주의의 제도화와 시장경제체제로의 이행에는 수많은 난제가 있음을 우리는 뚜렷하게 목격하고 있다. 마찬가지로 북한체제가 정치적 다원주의체제 및 경제적 시장경제체제로 이행된다고 하더라도 남북한 체제간에는 질적인 차이가 존재할 것이다.

정치이념면에서 남한사회에서는 민주주의이념의 정착으로 다원주의적 가치관과 공동체적 질서가 조화를 이룰 수 있을 것이다. 이에 반해 북한에서는 점차로 다원적 가치가 중요해지겠지만 민주주의이념이 주민 개개인의 생활속에 내면화되기까지는 상당한 시일이 소요될 것이다.

정치경제체제면에서 보면 남한에서는 다원주의적 정치질서가 제도화되고 참여민주주의가 활발히 전개될 것으로 보인다. 그리고 복지국가적 요소가 더욱 확대될 것이다. 반면 북한에서는 정치적 경쟁이 허용되는 제한적 다원주의, 즉 권위주의체제가 등장하겠지만 자유화, 민주화과정에서 발생하는 정치적 불안정이 존재할 것이다. 이러한 북한에서 다원주의체제가 기능하기 위해서는 당·국가부문의 기득권계층과 시민사회간의 힘의 변화가 전제되어야 한다.

요컨대 남북한간에 상호수용성이 증대될 것이나, 남한사회가 선진산업민주사회로 이행될 것이라고 예상할 수 있는 반면, 북한사회는 상당기간 제한적 다원주의단계에 머무를 것으로 전망된다. 따라서 남북한이 다원주의체제로 수렴되기 위해서는 북한체제의 변화 속도와 함께 남한 정부의 적극적인 정책이 중요한 변수로 작용할 것이다.

### III. 통일한국사회의 갈등구조와 양태

모든 사회에는 정도와 범위에서의 차이는 있으나 이념, 종교, 인종, 지역, 계층, 성별, 세대, 부의 배분 등의 제반 측면에서 정치사회적 갈등이 존재한다. 일반적으로 갈등이란 현재의 상태를 정당한 것으로 받아들이지 않는 개인이나 집단의 잠재적 또는 현시적 의사표출을 의미하며 폭력적 또는 비폭력적 형태로 나타날 수 있다.<sup>13)</sup> 갈등의 극단적인 형태는 전쟁이며 안정된 사회는 대체적으로 그 사회내에서 갈등이 조화롭게 해결되고 있는 사회라고 할 수 있다.

갈등이 표출되는 양상은 각 나라의 정치이념 및 제도의 형성정도, 국가와 사회세력간의 상호관계, 사회적 동원<sup>14)</sup>의 양상 등에 따라서 다르게 나타난다. 즉 각 사회는 자체에 고유한 갈등의 기본적인 파라미터(parameter)를 가지고 있다. 이론적으로 통일국가에서의 갈등 양태는 그 사회의 전반적인 환경과 밀접하게 관련되어 나타날 것이다. 그러나 과거의 경험이 현재를 이해하는데 도움을 주는 것처럼 현재의 상황이 미래를 예측하는데 기여할 수 있다. 결국 통일국가의 갈등구조와 양태는 새로운 환경의 영향과 통일 이전까지의 남북한 정치·사회·경제적 여건에 따른 영향의 복합적인 결과일 것이다. 구체적으로 통일국가가 선택한 이념체계, 정치·경제제도 및 사회체제 등에 따라서 갈등구조와 양태가 형성될 것이며, 지역갈등, 계층갈등, 세대갈등 등 통일 이전 남북한 지역에서의 갈등구조가 지속적인 영향을 미칠 것이다.

예컨대 통일 이후 동독지역 주민들은 정치적으로 새 사회를 구축하는데 참여 기회가 부족하다는 불만과 좌절을 표출하고 있다. 경제적 측면에서는 동서독 지역주민간 생활수준의 격차, 생활수준 향상에 대한 기대 불충족, 실업 등이 갈등의 원인이 되고 있으며, 사회심리적으로는 새로운 생활 조건에 대한 적응 부족, 새로운 가치체계에 대한 심리적 불안, 사회적 지위의 저하 등이 갈등을 야기하는 요인으로 나타났다.<sup>15)</sup>

13) 박재환, 「사회갈등과 이데올로기」 (서울: 나남, 1992), pp. 106~65.

14) 여기에서 사회적 동원이란 사회구조와 생활양식이 변화되는 일련의 과정으로서 사회분화와 이동의 증대를 비롯하여 기대감·욕구 등의 심리적 변화까지도 포괄하는 개념을 말한다. Karl w. Deutsch, "Social Mobilization and Political Development," *American Political Science Review*, Vol. LV, No. 3 (September 1961), p. 493.

15) *Die Zeit*지 여론조사 결과 (1993. 10.1)



## 1. 지속적인 갈등양태

통일이 이루어지기까지 남한 사회는 다원주의적 정치질서가 제도화될 수 있을 것으로 보이지만 지역갈등, 계층갈등, 세대갈등과 같은 구조적 갈등요인이 근본적으로 해결될 것으로 보이지는 않으며,<sup>16)</sup> 선진산업사회로 진입함에 따라 이 해집단간의 갈등현상이 더욱 증대될 가능성도 있다. 한편 북한 사회는 산업화의 진전과 다원화현상이 확대되는 과정에서 남한의 산업화과정에서 발생했던 지역간, 계층간, 도농간 등의 갈등이 발생할 수 있다. 더욱이 통일 이전 남북간에 공동체적 통일방식을 통하여 충분한 교류·협력이 이루어지고 북한체제가 상당한 정도로 변한다고 하더라도 남북간의 갈등이나 남북지역의 발전과정의 차이에 따른 분단 이전의 갈등은 여전히 존재할 것으로 예상할 수 있다.

첫째, 남한내에서 영호남간의 지역갈등이 해소되지 않은 채 통일이 이루어질 경우 남북간 지역갈등이 증첩적으로 나타남으로써 정치사회통합에 커다란 장애요소가 될 수 있다. 특히 통일 이후 남북간의 경제적 격차가 완화되지 않을 경우 지역갈등을 악화시킬 수 있을 것이다.<sup>17)</sup> 통일후 독일 및 베트남에서 나타난 지역갈등은 분단국가의 통일 이후 계층간 갈등과 지역간 갈등이 복합적인 양상으로 나타날 수 있음을 보여주고 있다. 특히 최근에 발생한 남북예멘간의 무력분쟁은 지역간 갈등이 통일국가에서 엄청난 영향을 미칠 수 있음을 단적으로 보여주고 있다. 따라서 남한은 거시적 이익조정 메카니즘을 만들어야 할 뿐만 아니라 지역갈등을 해소할 수 있는 정치적 조정장치를 고안해야 할 것이다.

둘째, 계층간의 갈등이 상존할 것으로 보여진다. 남한사회에서는 오랜기간동안 국가의 통제력으로 계급갈등을 억제해왔다. 그러나 국가의 법적, 물리적, 이데올로기적 통제력이 완화된 상황에서 노동계층의 불만이 폭발적 양상으로 표출되었다. 이러한 갈등양상을 해결하기 위해서는 국가와 자본, 노동간 새로운 관계가 형성되어야 한다. 현 상황에서 국가와 노동, 자본이 경제성장과 분배문제를 동시에 해결하는 것이 용이하지 않은 것으로 보인다. 따라서 장기적

16) 1980년대 후반 한국사회의 갈등구조와 표출형태에 대한 분석으로는 김석준, “의회민주주의 제도화와 국가능력 - 사회갈등, 체제·반체제세력 및 여야정당의 이익표출 관계를 중심으로,” 「한국정치학회보」, 제24집 특별호 (1990), pp. 259~274 참조.

17) 최근의 한 여론조사에 따르면 우리 국민의 27.6%가 통일 이후 ‘지역격차’가 개선될 것이라고 긍정적인 반응을 보인 반면에 49.4%가 오히려 악화될 것이라고 예상함으로써 ‘지역격차’가 통일한국사회에서 중요한 갈등요인으로 작용할 수 있음을 보여주고 있다. 민족통일연구원, 「1993년도 통일문제 국민여론조사 결과」 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 96~98.

으로 남한에서 시장경제체제 및 자유민주주의의 기본골격이 유지되는 가운데 경제성장과 복지문제가 해결되기 위해서는 국가와 자본, 노동간에 조합주의적 타협방안이 모색되지 않을 수 없을 것이다. 이러한 계층간의 갈등은 통일 이후 새로운 국가형성과정에서 계층간 이익대표체계가 합리적으로 조정되지 않을 때 정치적 불안을 야기할 수 있는 요인이 될 수 있다.

셋째, 세대간 갈등이 현재 보다도 심한 양상으로 나타날 수 있다. 'X 세대'로 상징되는 남한사회내의 세대변화는 통일시기에는 보다 예상치 못한 양상으로 나타날 수도 있다. 일반적으로 젊은 세대들은 통일로 이를 수 있는 혜택보다는 통일이 가져오는 부담에 대하여 거부반응을 보일 것으로 예상된다. 특히 남북한 전후 세대는 재사회화과정을 용이하게 수용할 수 있는 장점을 가지고 있음에도 불구하고 전혀 이질적인 사고와 행동패턴의 차이로 인하여 통일 후 동질화과정에 어려움을 조성할 수도 있다.<sup>18)</sup> 또한 중장년층 세대들은 기존의 사고와 행동패턴에서 쉽게 벗어나지 못함으로써 공동체의식의 형성을 지연시킬 수도 있다.

현재와 같은 상황에서 볼 때 통일과정은 남한이 실질적으로 주도해 나갈 것이다. 따라서 통일을 무리없이 진전시키기 위해서는 남한 사회의 정치적 안정, 경제의 지속적 성장과 함께 사회 내부의 결속력을 강화하는 것이 우선 이루어져야 한다. 남한사회 내부의 결속력 강화를 위해서는 발전의 추동력을 저해할 수 있는 제반 갈등을 완화·해소함으로써 사회적 일체감을 증대시켜야 한다.

한편 북한사회에서는 주체사상의 이념적 경직성, 엄격한 사회통제와 감시제도, 외부세계로부터의 단절, 사회적 유동성의 제한 등으로 인하여 단기적으로 심각한 사회적 갈등이 표출되기는 어렵다. 그러나 사회분화, 도시화, 교육의 확대, 신중단계급의 성장, 젊은 세대의 증가 등이 여러가지의 사회문제와 정치·사회적 갈등을 일으키는 요인이 되고 있다. 특히 식량문제를 비롯한 경제적 빈곤, 관료제의 부패 등 사회적 불만과 갈등야기 요인이 증대되고 있다.<sup>19)</sup>

첫째, 사회주의공업화의 결과 계층분화가 발생하여 농민계층이 감소한 반면, 노동자계층과 기술자·전문가·사무직 등 신중단계급이 증가하고 있다.<sup>20)</sup> 이러한

18) 동서독 청년세대간의 이질성에 대해서는 Heinrich August Winkler, "Rebuilding of a Nation: The Germans Before and After Unification," *Daedalus*, vol. 123, no. 1. (Winter 1994), pp. 120~22 참조.

19) 민족통일연구원, 「북한체제의 실상과 변화전망」(서울: 민족통일연구원, 1991), pp. 391~408.

20) 농민이 1946년 74.1%에서 1987년 현재 25.3%로 감소한 데 반하여 같은 기간동안노동자계층은 12.5%에서 57.0%로, 신중단계급은 6.2%에서 17%로 증가하였다.

계층분화현상은 사회의 다원화현상을 수반하며 특히 신중간계급의 실용주의적 성향은 향후 북한체제 변화의 중요한 변수가 될 것이다.

둘째, 북한사회의 도시화 진전으로 인하여 1987년 현재 북한 인구의 약 60%가 도시에 거주하고 있다.<sup>21)</sup> 도시화는 획일적 통제를 어렵게 할 뿐만 아니라 사회적 유동성을 증대시키고 주택, 교통, 직업, 주거환경 등의 도시문제를 수반함으로써 사회적 갈등요인이 된다.

셋째, 교육기회의 확대로 1993년 10월 현재 종합대학 1개를 포함 290개의 각종 대학이 있으며,<sup>22)</sup> 1990년 현재 대졸자가 약 146만명이다. 북한의 교육목표가 소위 '공산주의적 새 인간'의 창출에 있다고 하지만 교육수준의 향상으로 개인주의적 및 자유주의적 사고가 증가하고,<sup>23)</sup> 기대수준의 상승 및 외부세계와 북한을 비교하는 의식도 늘어날 것이다.

넷째, 1991년 현재 북한인구중 1946년 이후에 태어난 분단이후 세대가 83.2%이고 1954년 이후에 태어난 전후세대가 74.8%를 차지하고 있다.<sup>24)</sup> 이들 혁명후기 세대들로부터 표출될 수 있는 갈등의 원천은 정치적 순응의 변화여부이다. 비록 확인할 수는 없으나 여타 사회주의국가들의 경험으로부터 북한의 젊은 세대도 당성과 혁명성이 약화되고 개인주의적이고 체제비판적인 성향이 점차로 증대될 것이라고 추론할 수 있다.

북한이 개방과 개혁을 통해 소위 '사회주의 공업화'를 진전시킨다면 장기적으로 북한사회에서도 다원화 현상의 확대와 실용주의 사고의 확산으로 사회불안요인이 증대할 것이며 정치사회적 갈등이 이념적 갈등은 물론 계층간, 지역간, 세대간 갈등이 심화될 것이다.

## 2. 새로운 갈등구조 및 양태

### 가. 정치적 차원

21) 특히 평양 인구는 전체 도시인구의 약 30%를 차지하고 있다.

22) 북한문제연구소, 「북한조감: 북한 상식집」 (서울: 내외통신사, 1994), p. 41.

23) 더욱이 북한주민들은 체제순종적임에도 불구하고 공식적인 지배이데올로기의 이면에 개인주의적, 자유주의적 선호가 존재하는 이중적 인성을 가지고 있는 것으로분석되기도 한다. 서재진·김태일, 「북한주민의 인성연구」 (서울: 민족통일연구원, 1992) 참조.

24) 북한문제연구소, 위의 책, p. 15.

통일한국에서의 민주주의 제도 운영 차원에서 갈등이 발생할 수 있는 요인은 두 가지로 살펴볼 수 있다. 첫째는 두 개의 이질적 체제에서 살아온 이질적 집단이 하나로 합쳐지는 점이며, 둘째는 두 개의 이질적 지역이 하나로 합쳐진다는 점이다. 우선 북한체제의 개혁·개방으로 북한사회가 부분적으로 다원화, 자유화, 개방화되어 남북한간 체제상용성이 증대한다고 하더라도 쌍방 체제간의 근본적인 구조적 차이와 체제의 기능수행상의 차이에서 발생하는 간격은 쉽게 해소될 수가 없다.

또한 새로운 정치체제 아래서 구체제의 엘리트들이 정치과정에서 소외될 것인바, 이들은 정치적 불만세력이 될 수 있다. 특히 반세기 이상의 분단은 북한지역 국민들이 남한지역 국민들과는 본질적으로 다른 생활태도와 생활방식을 갖게 하였다. 따라서 정치이념에서는 물론 이질적 체제 속에서의 삶으로부터 파생된 사고와 가치관의 심각한 괴리로 인한 정치적 갈등이 나타날 것이다.

한편 구체제에서 정치적 박해를 받은 집단들이 새로운 정부에 대해 과거 청산의 맥락에서 가해집단을 처벌하거나 피해에 대한 보상을 요구할 것으로 예상할 수 있는 데, 이러한 과정에서 새로운 갈등이 초래될 것이다.

#### 나. 경제적 차원

통일독일의 경험에서 볼 수 있는 것처럼 통일후 북한지역의 재산 소유 및 처리방식 등 자본주의체제로의 전환과정에서 갈등이 발생할 수 있다. 예컨대 토지분배문제는 독일의 경험에서 알 수 있는 것처럼 구소유주가 소유권회복을 요구하는 경우는 물론 기존의 경작자들이 소유권의 인정을 요구할 경우 등 집단적 갈등이 발생할 수 있는 여지가 농후한 문제이다.

특히 기존에 상대적 혜택을 누리고 있던 계층이 경제적 박탈을 경험할 때 새로운 체제불만집단으로 변모될 수 있을 것이다. 통일후 남북간 산업구조제편과정에서 북한지역의 경제구조가 조정될 것인바, 이 과정에서 기업의 도산 등에 따른 대량의 실업자가 발생할 것이다. 이들은 새로운 계급갈등을 조성하는 집단으로 형성될 수도 있다. 또한 이들이 기존의 소외집단과 연계되어 광범위한 불만세력을 형성할 경우 계급갈등이 격화될 수 있을 것이다. 통일으로 북한지역

국민들은 생활 수준 향상에 대한 급격한 기대 상승을 가질 수 있으며, 그러한 기대가 충족되지 못할 때 새로운 체제에 대한 적극적인 지지를 기대할 수 없게 만들 것이다.

한편 통일후 경제제편과정에서 남한지역의 기득권층이 경제적 불이익 내지는 손실을 강요당할 경우 이들은 신정부에 대하여 정치경제적인 보상을 요구할 수 있으며 새로운 체제에 대한 불만세력이 될 수도 있다.

#### 다. 사회·문화적 차원

통일한국에서는 통일 이전 남한사회의 지역감정이나 북한사회에서의 지역감정보다 훨씬 강하고 심각할 가능성이 있는 남북 지역간의 갈등이 발생할 수 있다. 분단 이전 교류와 협력의 경험은 통일독일에서도 볼 수 있듯이 통일체제 전체의 통합성에 그렇게 기여하지 못할 수도 있다.<sup>25)</sup> 그것은 두 지역 주민들이 서로 다른 삶의 양식과 사회정치적 구조에 영향을 받았기 때문에 통일한국이라는 새로운 정치구조에 다르게 반응할 것이기 때문이다. 남북지역간 갈등이 문제되는 것은 두 지역간의 심리적 갈등으로 인한 국민정체성의 구축에 장애를 조성할 수 있는 차원을 넘어서 인적·물적 자원의 배분을 둘러싼 정치과정에서 나타날 권력게임, 즉 정치적 갈등으로 표출될 수 있기 때문이다.<sup>26)</sup> 한편 신체제에 적응하지 못하는 청소년세대의 집단적 갈등을 생각할 수 있다.

문화적 차원에서는 오랜 기간동안 철저하게 상이한 사회화 과정에 따라 고착된 생활문화(의식구조, 가치관, 행동양식, 습관 등 생활양식과 가치체계)의 차이에서 발생하는 남북간의 이질화 양상과 그로부터 파생되는 북한주민들의 열등감 및 모멸감 등에 따른 갈등을 생각할 수 있다. 또한 이러한 갈등으로부터 개인적 또는 집단적 차원에서 남북지역의 주민간에 상당한 정도의 심리적 괴리감이 있게 될 것이다.

특히 주체사상의 조직적 정치교화과정에 의해 형성된 교조적 이데올로기의 신념체계 붕괴과정에서 발생하는 가치체계의 혼란 또는 아노미현상이 심각한 영

25) 통일독일에서의 지역간 갈등구조의 역사적 성격에 대해서는 Mary Fulbrook, "Aspects of Society and Identity in the New Germany," *Daedalus*, vol. 123, no. 1. (Winter 1994), pp. 214~18 참조.

26) 박광주, "통일한국의 정치적 갈등구조," 한국정치학회 편, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」, (서울: 한국정치학회, 1993), pp. 47~49.

향을 미치게 될 것이다.

#### IV. 갈등해소방안

##### 1. 기본방향

통일한국에서 법, 제도 등의 제반 측면에서 하나의 국가로 통합되었다고 하더라도 정치과정, 생활규범 및 가치체계 등의 차원에서도 동질적인 규범과 절차를 남북한 주민이 공유할 때만이 비로소 진정한 통합이 이루어졌다고 할 수 있을 것이다. 이는 통일 이후의 한국사회에서 갈등이 조화롭게 해결되어 새로운 국민형성을 이루어 나갈 수 있는 기본적인 여건을 마련함을 뜻한다. 그런데 정치사회적 차원에서 갈등은 조화와 통일과 반드시 대립되는 것은 아니다. 갈등과 통합은 분리되어 있는 것이 아니라 상호 침투하여 변전된다. 따라서 사회의 각 구성요소는 전체의 새로운 질서와 통합을 가져오게 하고, 새로운 통합은 또 다른 갈등을 배태하는 모태가 된다고 할 수 있다.<sup>27)</sup> 이러한 맥락에서 볼 때, 통일한국에서의 제반 정치사회적 갈등은 새로운 정치문화를 형성하기 위해 거쳐야 할 단계라고 할 수 있는 데 제반 갈등의 해소는 다음과 같은 방향에서 추진되어야 할 것이다.

첫째, 남북간의 이념적·정치적 이질성이 여전히 상존할 것이므로 동질성회복에 우선적인 초점이 맞추어져야 할 것이다. 남북한 국민은 서로 다른 제도 아래서 반세기 이상 살아 오면서 상이한 언어, 문화, 역사를 형성해왔다. 분명히 남북한 국민은 같은 민족이지만 강한 “우리 의식”에 기초한 민족공동체를 형성하지 못했다. 즉 민족의 이질화가 초래되었다. 결국 통일 이후 새로운 국민형성을 진행하는 과정은 이와 같은 이질성을 극복하여 민족의 동질성 또는 정체성을 구축하는 것에서 비롯된다고 하겠다. 이러한 민족동질성의 구축은 통일과정에서부터 진행될 것이다. 그러나 정치적 통합후에도 남북한 주민들의 통합은 생활방식과 생각하는 방법에서의 동질성이 확보되는 상태에서 가능하다.

둘째, 통일 이후 남북지역 국민간의 동질성 확보는 경제적 여건이 바탕이 되

27) 박재환, 「사회갈등과 이데올로기」 (서울: 나남, 1992), p. 53.

지 않으면 효율적으로 수행되기 어렵다. 이는 새로운 이념이나 가치관에 대한 수용은 생활에 대한 기본적인 욕구가 충족된 상태에서 가능할 것이기 때문이다.<sup>28)</sup> 따라서 정치사회적 통합의 경제적인 토대를 갖추는 방향으로 정책이 추진되어야 할 것이다. 기본적인 의식주문제 해결과 같은 최저생활의 보장 이외에도 각종 사회보장제도를 확충함으로써 특히 북한 지역 국민들의 욕구나 기대의 좌절에 따른 갈등의 분출을 억제하여야 할 것이다.

셋째, 통일 이후 형성된 “하나의 민족”은 단순히 한민족의 재결합을 의미해서는 안된다. 통일 이후 과거의 유산을 실질적으로 떨쳐 버릴 수 있는 새로운 차원의 국민형성 작업이 추진되어야 할 것이다. 즉 서울에 거주하는 국민과 평양에 거주하는 국민간에 심리적, 정치적, 지리적 괴리감이 상존해서는 국민적 정체성을 구축할 수 없다. 따라서 남북지역 출신 국민들간에 감정이입능력과 관점채택능력을 성숙시킴으로써<sup>29)</sup> 통일국민국가의 정체성을 구축하고 신정치문화의 창조가 추진되어야 한다.

## 2. 구체적 해소방안

### 가. 정치적 차원

통일한국에서의 정치적 갈등구조의 해소는 권력배분문제와 밀접히 연관되어 있다. 권력배분문제는 통일후 다양한 정치세력의 이익을 어떻게 대변함으로써 타협과 협상의 정치구조를 정착시키는가의 문제이다. 내각책임제가 타협과 협상의 정치구조에 보다 적실성을 가지고 있으나, 통일후 상황에서 정책결정의 효율성과 국민통합을 위해서는 대통령제가 적절할 것으로 판단된다. 대통령제를 채택할 경우 순수한 대통령제에 입각하여 부통령제를 도입하는 것이 바람직할 것이다. 특히 서로 다른 지역출신의 대통령과 부통령이 제도적으로 보장될 수 있을 경우 통일후 남북간 인구격차로 인한 북한지역 주민들의 불만이나 불안을 완화할 수 있을 것이다.<sup>30)</sup> 그러나 대통령으로의 권한집중을 방지하기 위

28) 이우영, “통일이후 단계에서의 융화방안,” 한국정신문화연구원, 「통일후유증 극복방안 연구」 (서울: 한국정신문화연구원, 1994), pp. 388~89.

29) 문용린, “통일지향적 가치체계 형성방안 모색,” 한국정신문화연구원, 「통일한국의 삶의 양식과 가치체계 탐색」, (한국정신문화연구원 '93 사회과학 학술토론회 논문집, 1993. 10. 28), p. 115.

30) 아직 현실정치적으로 그 효용성이 검증되지 않았고 갈등의 근원에 있어서 우리와는 다르지만 새로운 남아프리카의 권력배분제도는 통일한국의 권력구조를 구상하는데 유용한 시사점을 제공해줄 수

해 사법부와 입법부의 위상이 강화되어야 한다.

통일후 정치적 갈등의 완화는 물론 지역적 갈등을 완화할 수 있는 제도적 장치가 강구되어야 한다. 이러한 점에서 통일후 국회는 지역대표성과 인구대표성을 모두 포함할 수 있는 양원제로 구성하는 것이 바람직할 것이다. 남북지역간 인구차이를 고려할 때 지역대표성에 입각한 상원은 북한지역의 이익을 대변하는 데 기여할 수 있을 것이다.

이와 함께 합리적인 엘리트 충원제도가 구축·시행되어야 할 것이다. 엘리트충원구조의 왜곡은 남한사회에서 중요한 정치적 갈등의 원인이 되어 왔으며,<sup>31)</sup> 북한에서도 소수의 엘리트들에게 권력이 집중되어 왔다.<sup>32)</sup> 통일 이후에도 엘리트 충원의 합리적 구조가 형성·시행되지 않을 경우 새로운 정치적 갈등의 원인이 될 수 있다.

한편 통일후 지역간 갈등을 해소하고 지역간 균형적인 발전을 위해 분권적 국가운영방식이 도입되어야 할 것이다. 지방분권화는 지방의 삶의 조건을 개선하고 인구분산의 효과를 가져올 것이다.<sup>33)</sup> 광역행정체계를 도입함으로써 중앙집중화의 문제점을 해소하는 동시에 통일과정에서 발생하는 과도기적 혼란을 줄이고 지역단위의 자율성을 증대시킬 수도 있을 것이다.

정치적 갈등해소문제와 관련하여 북한의 구체제의 유산처리, 즉 과거청산문제는 특히 중요하다. 북한의 구체제에서의 핵심적인 권력엘리트와 군인, 경찰, 당원, 국가보위부 및 사회안전부 등 국가보안기구 근무자 등에 대한 처리는 구체제하에서의 피해자에 대한 복권·보상문제와 함께 신중한 처리를 요구하는 문제이다.<sup>34)</sup> 구체제의 유산에 대한 처리가 불충분하게 이루어질 경우 해방 이후 남한사회에서 일제식민지 유산의 미처리에 따라 발생한 갈등보다 훨씬 심각한 혼란이 초래될 수도 있다.

---

있을 것으로 보인다.

31) 남한의 권력 엘리트 충원상의 특징과 변화에 대해서는 안병만, “한국의 파워 엘리트 연구,” 한국정치학회 편, 「한국의 정치: 쟁점과 과제」(서울: 법문사, 1993), pp. 153~76 참조.

32) 1946~1990 기간동안 북한권력의 핵은 단지 25명에서 50명 정도로 구성되었으며 오직 김일성만이 권력의 핵의 지위를 유지하였다. 또한 소수의 권력권력엘리트들이 당·정·군의 요직을 중첩적으로 장악하고 있다. 양성철, “북한권력지배층 연구, 1946~1990 - 조선 노동당 중앙위원 성분분석을 중심으로,” 「한국정치학회보」, 제24집 특별호(1990), pp. 375~76 및 천현준·안인해·이우영, 「북한의 권력엘리트 연구」(서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 81~85.

33) 이달곤, “국가운영체제: 권력분산, 지방자치 확대로 통일후를 대비,” 대통령자문 21세기위원회, 「2000년에 열리는 통일시대」(서울: 동아일보사, 1993), pp. 214~47.

34) 통일독일에서의 과거청산과정에 대해서는 통일원, 「통독2주년 보고서」(1992. 10), pp. 16~21 참조.



## 나. 경제적 차원

새로운 국가에서 남북간 지역격차를 해소하기 위해 북한지역의 경제적 기반이 확충되어야 한다. 이를 위해서는 북한지역에 대규모의 투자가 이루어지고 실업 대책이 마련된 상태에서 잔존하는 사회주의적 경제의 시장경제체제로의 전환을 수행해야 할 것이다.

남북한 전지역을 대상으로 조세, 금융, 재정, 화폐 등의 분야에서 정책조정이 이루어져야 할 것이지만, 특히 북한 지역의 경제력에 대한 정확한 평가가 이루어져야 하며, 북한지역을 시장경제체제로 전환시키기 위해 토지 및 기업의 민영화 실시한다. 이러한 과정은 장기적으로 북한지역에서 기업가 및 중산층의 육성을 목표로 한다. 특히 토지 및 기업의 사유화는 독일과 같이 원소유자에 대한 상환원칙 보다는 보상원칙을 적용하는 것이 바람직할 것이다. 토지의 경우 협동농장을 소속 농민들에게 개인적으로 분할분배하거나 농민들의 공동투자에 의한 협업농 방식을 고려할 수 있다.

한편 통합에 따른 북한지역 기업의 도산으로 대규모의 실업자가 발생할 것이며, 이들의 상당수가 남한지역으로 이동함으로써 사회적 갈등 및 불안정 요소가 될 것이다. 북한인구의 급격한 이동은 남한지역의 임금인하와 북한지역의 노동력 공동화현상을 초래할 것이므로 남북지역간 노동생산성의 차이가 일정수준 이하로 축소될 때까지 북한지역 노동력의 이동을 규제하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 북한지역의 경제재건을 조속히 추진함으로써 북한지역에서의 고용기회를 창출하는 것이 필요하다. 또한 정부 및 민간차원에서 다양한 형태의 직업훈련소 및 직업소개소를 설치하여 운영함으로써 실업문제의 여파를 최소화하도록 해야 할 것이다. 이와 함께 북한지역에서 시장경제체제의 정착을 위해 노동자 뿐만 아니라 경영인, 금융인, 고급기술자 등 중간 경영관리층을 육성하는 계획이 마련되어야 할 것이다. 특히 장기적으로 북한지역에 대한 대규모 경제개발계획을 실시함으로써 북한지역 주민의 경제적 지위향상과 남북지역의 균형적 발전을 이루어야 할 것이다.

## 다. 사회·문화적 차원

통일한국에서 사회적 통합을 촉진할 수 있는 방법으로는 민간단체들을 통한 남북한 통합의 시민사회를 형성하는 것이다. 민간단체차원에서 남북간 공동활동

경험을 축적하고 북한지역주민들이 통일후 급격한 사회변화에 적응하도록 해야 한다. 각종 학술단체, 종교단체, 학교, 연구기관, 체육단체, 예술단체 등의 단일화 작업이 추진되어야 할 것이다.

북한지역에 사회·문화시설을 확충하고 문화생활의 기회를 확대하는 방안이 강구되어야 할 것이다. 예를 들면 문화센터 설립, 종교단체 설립, 의료시설 및 사회복지시설의 확대, 문화·예술에 대한 지원방안이 마련되어야 할 것이다.<sup>35)</sup> 특히 북한지역에 자발적인 사회·문화활동이 활성화되도록 북한지역의 문화·예술활동에 대한 지원대책이 수립되어야 한다.

통일후 급격한 체제변화에 따른 북한지역 주민들의 심리적 갈등과 소외감은 어떠한 갈등보다 심각하게 다루어져야 한다. 북한의 노동자들은 실업자로 전락할 가능성이 있으며 엘리트계층은 사회적 신분격하를 겪게 될 것이다.<sup>36)</sup> 뿐만 아니라 남한지역 국민들도 통일 이후 사회적 불안정과 경제적 부담으로 인하여 심리적 불안정을 느낄 것이다. 따라서 통일후 사회·심리적 갈등을 줄이고 통합을 이루기 위해 체계적인 가치통합교육이 실시되어야 할 것이다.

우선 북한 주민들에 대한 재사회화교육이 수행되어야 할 것이다. 북한주민들은 오랜기간 동안 집단주의, 조직사회, 계획사회의 성격을 갖는 사회구조 아래서 생활하였기 때문에 개인주의, 비조직사회, 자유방임주의사회의 성격을 갖는 남한식의 체제에 적응하는 것이 매우 어려울 것이다. 따라서 재사회화교육의 초점은 민주주의의 이념과 원리, 다원주의 가치관, 시장경제체제의 원리 등 통일한국 사회에 적합한 이념과 가치관에 대한 교육에 두어져야 할 것이다. 독일에서도 통독후 구동독지역 주민들에 대한 정치교육이 새로운 국민형성의 기초 작업으로서 활용되고 있다.<sup>37)</sup>

이러한 재사회화교육 또는 정치교육은 북한사회주의체제의 핵심층이었던 계층과 일반 주민에 대한 시민교육이 병행되어 추진되어야 한다. 특히 북한주민들의 의식속에 잠재된 노동당 지배의 부정적인 영향을 점차로 극소화시켜 나가는 것이다. 모든 주민의 생활영역내에서 주체사상의 잔재를 제거하고, 자유스럽게 자신을 표현할 수 있는 능력을 배양시킨다. 과도하게 정치화되어 있는 일상생활을 탈정치화해 나간다.

35) 윤덕희·김도태, 「남북한 사회·문화공동체 형성방안: 사회·문화적 동질성 증대방안 중심」 (서울: 민족통일연구원, 1992), pp. 150~55.

36) 서재진, “통일한국의 계급문제,” 한국정치학회 편, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」(서울: 한국정치학회, 1993), pp. 134-135.

37) Heinrich August Winkler, “Rebuilding of a Nation: The Germans Before and After Unification,” *Daedalus*, vol. 123, no. 1 (Winter 1994), pp. 107~127.

정치행태의 측면에서는 국가의 후견에 익숙하여 늘 위로부터의 지시에 의해서만 직이던 피동적인 정치문화로부터 탈피시켜 새로운 다원주의적 정치문화에 익숙해지도록 교육하여야 할 것이다. 특히 민주주의체제에 일반적으로 존재하는 갈등 속에서 상호 이해를 표출하고 의견의 조정을 이루어 나갈 수 있는 “민주적 논쟁문화”가 정착되도록 해야 할 것이다.<sup>38)</sup> 특히 각 이해관계를 반영하는 정치적 스펙트럼에 따라 결성된 다원적 정당구조에 익숙해지고, 정치제도에 대한 활발한 참여가 이루어지도록 장려한다.

## V. 맺음말: 국민통합과 신정치문화의 구축

사회과학에서 미래에 대한 예측은 대부분 실패로 끝난다. 사회과학자는 단지 미래의 방향에 대한 일반적인 언급을 할 수 있을 뿐이다. 통일국가의 미래상은 사실 우리가 목표로 하는 이상향일 뿐 현실적인 차원에서의 실현가능성과는 거리가 있을 것이다. 통일된 한국사회는 결코 유토피아적인 사회는 아닐 것이다. 실제로 통일국가는 우리가 경험하지 못한 새로운 국가가 될 가능성도 있다. 남한체제가 발전된 형태로서 통일국가가 성립된다고 하더라도 그 국가는 북한사회를 포함하는 그 자체로서 남한지역의 국민들이 체험하지 못했던 질적인 변모를 맞게 되는 것이다. 북한지역의 국민들에게는 더할 나위없이 전혀 새로운 세계가 전개되는 것이다.

통일한국사회가 새로운 사회가 될 것이라는 예상과 마찬가지로 통일한국에서의 정치사회적 갈등양태 또한 사회과학자의 예상을 뛰어넘는 차원의 성격을 가질 수 있다. 더욱이 오랜 기간동안 집적된 공산체제의 변동은 통일 이전에 비록 자유화 및 다원화로의 체제변동과정에 진입했다고 하더라도 새로운 체제의 구축보다는 구체제의 파괴로부터 발생하는 시련을 겪게 될 가능성이 더욱 크다. 특히 공산당 일당독재체제아래서 교화된 북한지역의 주민들을 새로운 사회의 민주시민 의식구조로 전환시키는 과정은 과거의 의식구조를 탈피하고 새로운 의식구조를 형성시키는 이중과정을 동시에 수행해야 하는 어려움을 수반한다.<sup>39)</sup>

38) 양호민 외, 「남과 북 어떻게 하나가 되나: 한반도통일의 현실과 전망」 (서울: 나남, 1992), pp. 314~15.

39) 양성철, “북한의 권력구조와 김정일 주변 엘리트 - 권력지도층 변동분석과 체제변혁 전망 중심,” 민족통일연구원, 「북한의 권력구조와 김일성 이후 정책방향 전망」 (민족통일연구원 개원 1주년 기념 국내학술회의 발표논문집, 1992. 4. 10), p. 58.

그러므로 통일시대에서 제반 갈등을 해소하여 정치사회적 안정을 달성한다는 목표는 갈등을 완전히 해소하겠다는 무의식적인 합리화의 오류를 범하기 보다는 통합된 새로운 국가의 “국민”으로서 갖추어야 할 정향을 배태할 수 있는 (신)정치문화를 지향하는 것이 보다 안전할 지 모른다. 사실 갈등은 조정될 수는 있어도 소멸될 수는 없으며 조화와 함께 사회를 구성하는 기본 원리인 것이다. 따라서 통일한국사회에서의 갈등은 새로운 국가에서의 남북지역의 주민들을 하나의 관계로 묶는 긍정적인 역할을 할 수 있다는 시각에서 인식하는 것이 바람직할 것이다.

남북지역의 주민들을 하나의 관계로 묶는 작업은 결국 새국가의 국민적 정체성(National Identity)을 확립하는 일이다.<sup>40)</sup> 국민적 정체성 확립의 근간은 통일한국사회의 구성원 모두가 새국가의 일원으로서 ‘우리’라는 동질의를 갖도록 하는 것이다. 통일 이전 남북한 주민들이 갖고 있는 동족의식이 통일을 이끌어낼 수 있는 원동력이라고 한다면 공동체적 국민의식은 통일 이후 국가발전의 추진력이 될 것이다. 그러나 그러한 국민의식은 단순히 민족단일성의 확립을 의미하는 것은 아니다. 진정한 통합은 단일성의 확대에서 찾아지기 보다는 오히려 그것을 극복함으로써 열린 미래를 맞는 준비로부터 추구되어야 한다.

결국 통일한국은 우리의 역사에서 처음 맞이하는 “진정한” 민족국가로서의 제 조건을 얼마만큼 성공적으로 만족시켜 나가는가하는 과제를 안고 있다고 할 수 있다. 성공적이며 안정된 민족국가를 만족시키는 제반 조건중에서도 특히 세가지 조건이 중요하다. 첫째로 정치적 경계와 인종·문화적 경계의 일치이다. 둘째로 합당한 수준의 사회적 동질성이다. 셋째로 정부의 정통성, 즉 헌법적 콘센서스의 확립이다.<sup>41)</sup>

통일한국은 일단 정치적 경계와 인종·문화적 경계가 일치한다는 점에서 민족국가의 한 조건을 만족시킨다. 그러나 새로운 국가에서의 체제발전을 위한 합당한 수준의 사회적 동질성이나 국민적 콘센서스의 확립은 정치엘리트는 물론 일반 국민들의 의식적인 노력이 수반될 때 가능할 것이다. 그것은 새로운 정치문화를 구축하는 작업이 될 것이다. 요컨대 통일한국은 두 가지의 도전에 직면하게 될 것으로 보인다. 하나는 수 십년 이상의 오랜기간동안 상호 소외되었던 남북한 주민간의 심리적 통합과정을 촉진하는 것으로서 그것은 한국국민의 제

40) 통일독일에서의 정체성 확립노력에 대해서는 통일독일에 관한 특집으로 편집된 *Daedalus*, vol. 123, no. 1 (Winter 1994)에 실린 Michael Mertes, "Germany's Social and Political Culture: Change Through Consensus?" Anne-Marie Le Gloannec, "On German Identity," Mar Fulbrook, "Aspects of Society and Identity in the New Germany" 등을 참조.

41) Peter Pulzer, "Unified Germany: A Normal State?" *German Politics*, Vol. 3, No. 1 (April 1994), pp. 2~3.

형성에 다름아니다. 다른 하나는 배타적인 한국민족주의에 대한 호소로부터 탈피하는 일이다. 첫번째의 임무를 위해서는 무엇보다도 남한지역 국민들의 희생적인 물질적·도덕적 노력이 요구되며, 두번째의 임무를 위해서는 북한지역 국민들의 노력이 보다 더 필요할 것이다. 이러한 상호 희생속에서만 상호의존할 수 있는 국민적 정체성을 확보할 수 있을 것이다.



## ▣ 발표 및 토론요지





## 발 표 요 지

### < 이 봉 철 >

통일국가 이념의 모색은 미래의 통일국가像을 선택한다는 의미이다. 통일국가像의 선택이라는 의미에서 볼 때, 그 像에 포함될 이념가치는 복합적인 역사적 위상을 가진다. 여기에는 분단모순, 미결된 근대국가화, 근대민족주의적 민족의 파탄 등 역사적 과제들이 역사적 보편과 특수 그리고 변화속의 현재와 미래라는 통시적 문맥 속에서 얽혀져 모색될 이념의 역사적 위상을 복합적으로 만들고 있다.

그러나 이러한 역사의 흐름 속에서 변전되면서 표출되어온 이들 역사·정치적 현상들의 투사막을 걷어내고 보면 이들 현상의 주체가 되어온 한민족의 “삶”과 맞닿아 있음을 알 수 있다. 여기서의 小論은 통일국가이념을 이의 역사·정치적 “현상”이라는 복합적 위상 속에서 모색하기보다는 보편적인 인류의 “삶”과 맞닿아 있는 한민족의 “삶”을 중심으로 모색해 보려 했다.

이러한 입장에 서게 될 때, 통일국가 이념 모색이 가지는 의미는 통일국가가 이루어졌을 때 통일 한민족 구성원들이 살고 싶어하는 삶, 이러한 삶이 지향해 가야 할 이상적 가치를 모색해 본다는 가치를 가진다. 이는 최소가치로서의 인류 삶의 보편적 이상가치들을 통일국가가 실현하지 않으면 안 될 가장 기본이 되는 이념 가치로 설정하게 한다.

한민족 구성원들의 삶과 맞닿아 있는 인류 보편의 삶이 지향해 가는 이상가치는 자유가치, 평등가치, 민주(정치)가치, 복지가치, 정의가치로 집약할 수 있다. 이들 가치는 통일국가 이념에 포섭되어야 할 필수불가결한 가치요소가 되는 것이며, 통일국가 미래상의 선택 기준이 된다. 이 중 자유가치와 평등가치는 통일 한민족 구성원들이 인간답게 살기 위한 생성적 기본권을 형성하면서 민주(정치)가치로 접속되며, 복지가치와 정의가치는 이들의 삶이 변화·발전함에 따라 생성적 기본권의 발양과 확장을 보장해 준다. 통일국가의 이념으로 포섭될 이들 가치는 하나의 체계를 이룸으로써 합목적적 삶을 영위하고자 하는 “인간성” 자체를 부정하지 않고는 부정하거나 거부할 수 없는 삶의 필수적 기본가치들이 된다.

이상과 같은 통일국가의 이념적 가치들은 국가제도적으로 표현할 때 기본권 이념 실행구조, 민주이념 실행구조, 복지이념 실행구조, 통치행위 실행구조로 나타난다. 이들 실행구조는 통일국가이념 실행을 위한 국가제도화의 기본관념이 되며, 그 구체적 조직과 내용 및 하위통치 질서체계는 당시의 통일 한국민들의 결정에 따라 달라질 수 있으나 그 구조적 형식(혹은 기본관념)은 명령적이다. 특히 마지막 통치행위 실행구조는 통일한국의 실질적인 헌법 내용을 구성하게 될 것으로 나머지 세 실행구조의 필연성을 통치권 발동의 기본형식으로 규정해 주고, 각 실행구조 내의 구체적 조직내용과 하위질서 체계 및 통치기구를 전반적인 국가통치행위의 제도적 장치로 접목시켜 준다.

위와 같은 열개속에 엮어진 小論에는 기획가나 이론가로서의 입장이 아니라 나와 내 동포, 그리고 앞으로의 후손들이 살아갈 통일조국 건설의 한 참여자로서의 입장이 들어있다.

### < 한 정 일 >

남한의 정치체제가 자유민주주의와 자본주의를 이념으로 수용하였으나 그 실체는 '가부장적 권위주의 체제'가 지배적이었음을 알 수 있다. 또한 북한의 정치체제 역시 맑스 레닌주의의 전체주의적인 공산체제를 이념으로 수용하였으나 그 실체는 '가부장적 사회주의 체제'가 지속되고 있음을 알 수 있다.

환언하면 남·북한 모두 그 이념과 달리 이질 혼합된 상태로의 변형되었음을 알 수 있다. 그것은 남·북한 공히 전통 문화적 요소의 작용과 관계가 있음을 알 수 있다. 즉 그것은 동·서 냉전이데올로기에 따라 정치·경제·사회 등 이질화(異質化)가 심화되었음을 의미한다. 그럼에도 불구하고 전통문화의 요인에 의해 동·서 이데올로기가 토착화 되었다고 볼 수 없음은 오히려 신데팡트시대의 탈이데올로기와 더불어 남북한 통합의 구체적 여건과 전통 문화적 동질성에 따른 새로운 공동체의 탐색이 가능함을 시사해 주고 있는 것이다. 그러기 위해 우리는 무력통일이나 흡수통일이 아닌 남·북한 통합을 통한 단계론적으로 접근한 것이다.

첫째단계로서 '1民族 部分國家 2體制'의 국가연합형태이다. 둘째단계는 '1民族 1國家 2自治政府'이다. 이 단계는 연방국가 형태이다. 셋째단계는 '1民族 1國家 1體制'로서 국가연합과 연방국가의 통합단계의 과정을 거친 통일국가를 뜻한다.

따라서 국가연합과 연방국가를 통한 통일국가의 체제는 자유·평등·복지로서의 민주정치체제와 국제간의 주권평등과 한민족 공동체 형성으로서의 민족주의체제가 될 것이다. 그러기 위한 보수와 진보로서의 양당체제의 경쟁적인 정책정당과 中道政黨 및 중관계층의 中間政黨 등 다당제가 필요하며 아울러 전통문화의 '우리' 의식을 현대적으로 그리고 창조적으로 계발한 새로운 공동체의 형성이 필요한 것이다. 환언하면 '나'와 '너'와의 적극적 교류를 통한 '우리'로서의 공동체 형성이며 그것은 역사발전의 단계론이 아닌 전통문화의 현대적 계발인 것이다. 그것은 '나'와 '우리'와의 만남이요 관계이다. 그것이 통일한국의 민주주의와 민족주의 체제 속에서 우리 모두가 주인공이 사는 길이며 인간답게 사는 길이기 때문이다.

### < 안 두 순 >

남한은 그동안 시장경제를 기조로 삼으면서도 순수 시장경제의 취약점을 보완하는데 노력하여 왔다. 그 결과 남한의 시장경제는 지속적인 경제성장을 거듭하여 과거 어느 때보다 큰 풍요를 누리는 것이 사실이다. 그렇다고 취약점이 없

는 것은 결코 아니다. 특히 사회주의적 공평에 젖어있는 북한의 주민들에게 남한의 경제체제는 독과점문제의 해소, 성과공평원칙에 필요공평원칙을 접목시킬 수 있는 방법의 모색, 인플레이션, 빈부격차, 실업의 사전적인 방지와 사후적인 구제, 사회보장정책의 확대 실시 등과 같은 과제를 안고 있다.

북한이 독특한 사회주의 계획체제를 유지하고 있는 점을 감안한다면 남북통일을 기대하고 있는 우리에게도 사회주의적 계획경제체제를 취하고 있는 북한과 자본주의 시장경제체제를 취하고 있는 남한이 모두 수용할 수 있는 체제를 모색하는데 어떠한 방법이 있으며 또 어떠한 난관이 예상되는지는 커다란 관심사가 아닐 수 없다.

남북은 현재 극단적으로 이질적인 체제를 가지고 있기 때문에 통일을 위해서는 동질성 회복이 가장 시급한 과제이다. 이 과제는 남북간의 점진적인 접근으로서만 수행될 수 있는데, 그러기 위해서는 북한을 개혁과 개방으로 유도함과 동시에 남한체제가 내포하고 있는 '사회적인 문제'의 해결을 위한 개혁을 서둘러야 할 것이다. 이는 사회문제를 경제문제에서 분리시키지 않고 경제체제의 한 부분으로 파악하는 독일식 사회적 시장경제로부터 많은 시사점을 얻을 수 있다.

통일 후의 체제문제 고찰에서는 예기치 않은 상황에서 북한체제가 붕괴되었을 경우 남북간의 체제통합을 어떻게 할 것인가 하는 문제까지도 포함시키지 않을 수 없다. 이러한 사태가 바람직한 것은 아닐 지라도 개연성을 배제할 수 없기 때문이다. 이 경우 북한의 경제를 남한으로 통합하기 위해서 북한의 명령형 계획체제를 자율형 시장체제로 전환시키는 과제로 압축되는데 여기에는 동독, 구소련 및 동구권 국가들의 체제전환작업으로부터 많은 시사점을 얻을 수 있다.

북한체제가 붕괴될 경우 정치·군사·외교적으로는 대한민국의 주권 하에 즉각적으로 통일이 달성되어야 한다. 그러나 남북간의 상이한 체제와 발전 정도에서 경제적인 즉시 통합이 북한경제의 즉각적인 몰락을 의미하기 때문에 일정기간 동안 북한을 하나의 "경제특구"로 설정하여 특별한 보호와 지원을 통해서 경제수준을 끌어올린 이후에 남한경제에 점진적으로 통합시키는 것이 바람직하다.

"경제특구"방식이 채택될 경우 한시적인 이주의 자유 제한, 보호주의적 산업육성 방안, 마살플랜식의 대규모 원조계획 등이 필수적인 전제조건이 된다. 이와 함께 한편으로는 한단계 높여진 시장경제로서 남한체제의 정비, 다른 편으로는 북한주민들을 포용할 수 있는 사회정책적인 보완이 요구된다. 여기서 보완이란 정치적으로는 1국가 1체제로 북한을 즉각 포용해야 하겠지만 경제적으로는 적응을 위한 과도기를 설정하고 이 기간 동안에는 북한 전역을 하나의 "경제특구"로 지정하여 대규모 개발계획을 수립, 시행하자는 것이다. 구체적인 조치들로는 국경의 점진적인 개방, 북한경제의 한시적인 보호, '인민재산'에 대한 소유권의 포기, 대규모 경제부흥계획 등이 고려될 수 있다.

통일국가의 경제체제가 어떤 모습을 보여야 하는가 하는 질문에 대한 답은 통일의 주체나 단계, 시기, 방법 등에 따라서 달라질 수 밖에 없지만 이러한 것들을 추상화시키고 답을 구한다면 역시 첫째, "시장과 정부간의 공동작용을 최적화시키는" 유도적 시장경제의 모형 둘째, 개별 경제행위를 시장경제에만 일임하

면 부와 불행이 동시에 공존하는 경향이 강하므로 이를 교정해주며 셋째, 효율성과 동시에 사회적인 형평성을 추구하기 위해서 사회적인 책임을 감내할 수 있는, 그리고 시장경제에서 필연적으로 대두되는 갈등을 해소시킬 장치를 구비한 시장경제체제의 구축에 초점이 맞추어질 것이다.

이러한 모든 체제적 성격은 궁극적으로는 정부의 시장에 대한 역할로 압축되는데 시장경제가 제 기능을 발휘하기 위해서는 강력한 정부가 필요하다. 강력한 정부란 과대한 권력을 행사하는 것이 아니라 우선 깨끗하고 일관성과 투명성이 있으며 경제·사회적인 갈등을 무난하게 조정해주는, 그리고 “결코 無所不能이 아니라 자신의 한정된 과제영역에 집중하는 분별력 있는” 정부를 말한다.

### < 박 영 호 >

통일한국의 정치사회적 갈등양태와 그 해소방안을 논의함으로써 미래의 통일한국에 대비하는 것은 학문적 공상 이상의 의미를 지닌다. 본 논문은 이러한 목적에서 남북한 체제의 변화를 전망한 후 통일한국에서의 갈등양태를 분석하고, 갈등해소의 맥락에서 정치사회적 통합을 위한 새로운 국민형성의 정책방향 및 그 구체적 방안을 제시한다.

남한에서는 다원주의 정치체제가 제도화될 것이며, 북한에서는 탈전체주의화와 제한적 다원화과정이 진행될 것이다. 남북한간에 상호수용성이 증대될 것이나, 남북한이 다원주의체제로 수렴되기 위해서는 북한체제의 변화 속도와 함께 남한 정부의 적극적인 정책이 중요한 변수로 작용할 것이다.

통일한국의 갈등구조와 양태는 지역갈등, 계층갈등, 세대갈등 등 통일 이전 남북한 지역에서의 갈등구조와 양태가 지속적으로 영향을 미칠 것이며, 통일국가가 선택한 이념체계, 정치·경제제도 및 사회체제 등에 따라서 갈등구조와 양태가 형성될 것이다. 통일한국에서는 정치적, 경제적, 사회·문화적 차원에서 새로운 갈등이 나타날 것인 바, 체제의 구조적 차이 및 기능 수행상의 차이, 구체제 청산과정, 북한지역의 자본주의체제로의 전환, 남북간의 지역감정, 상이한 사회화 과정에 따라 고착된 생활문화의 차이 등이 갈등양태에 영향을 미치는 요인이 될 것이다.

통일 이후 정치과정, 생활규범 및 가치체계 등의 차원에서 동질적인 규범과 절차를 남북한 주민이 공유할 때만이 비로소 진정한 통합이 이루어졌다고 할 수 있을 것이다. 즉 한국사회에서 갈등이 조화롭게 해결되어 새로운 국민형성을 이루어 나갈 수 있는 기본적인 여건을 마련함을 뜻한다. 이를 위해서는 통일국가의 “국민”으로서 갖추어야 할 정향을 배태시킬 수 있는 신정치문화를 구축하는 정책이 추진되어야 한다. 남북지역의 주민들을 하나의 관계로 묶는 작업은 결국 새 국가의 국민적 정체성(National Identity)을 확립하는 일이다.

## 토론요지

< 김한식 > - 이병철교수 논문에 대한 토론

한반도의 분단이 이데올로기의 관점에서 정당시되었던 지금까지의 분위기에서 통일 후에 펼쳐질 이념상의 문제가 다루어졌다는 점만으로도 본 발표에 박수를 아끼지 않는다. 특히 발표자의 폭 넓은 사색의 필침 속에는 음미할만한 내용이 많이 포함되어 있어 한반도 내일을 생각하는데 도움이 된다는 점에서 더욱 그러하다.

통일국가이념의 모색이라는 논문의 논지를 보다 명백히 한다는 의미에서 다음 세가지 문제는 분명하게 규명되어야 할 것이다.

1. 발표자는 통일이념에 포함될 인류 보편의 가치로 자유, 평등, 복지, 정의라는 네가지를 여러 차원으로 나누어 제시하였다. 한마디로 민주가치에 초점을 맞춘 것이다. 문제는 이러한 민주가치가 인류 보편의 가치로 설정될 수 밖에 없다는 당위성에 대한 설명이 있어야 할 것이다. 이러한 네가지 가치를 행사하는 주체자와 또 이러한 가치실현을 통해 득을 보는 수혜자와의 관계에서 그것이 어떤 정치제도나 이념 추구에도 수용될 법한 설명이 전제되어야 할 것이다. 예컨대, 군주제와 귀족제라는 유형에 대해 민주제가 지니는 가치가 어떤 조건에서 어떤 점이 인류의 보편적 가치로 수용될만하다는 설명이 있을 수 있겠다. 또한 민주제라고 하더라도 어떤 유형의 민주제를 말하는지, 왜 그렇게 보는 것인지가 규명되어야 할 것이다.

대체로 이러한 네가지 보편적 가치란, 자유민주주의에 복지라는 정책이 정의라는 기준에 의해 구현된 정치형태라고 말할 수 있을 것이다. 이러한 정치형태는 오늘날 서구 근대성의 귀결로 나타나면서 동시에 많은 문제점이 제기되고 있다는 사실을 염두에 둔다면, 과연 발표자가 제기한 네가지 가치는 어떤 이유로 어떠한 관점에서 인류의 보편적 가치로 수용된다고 보는 것인가 하는 점이 먼저 심도있게 설명되어야 할 것이다.

2. 북한이 주장해 온 '공산주의'에 대한 평가 역시 면밀히 검토된 후 통일국가이념이 모색되어야 한다는 점이다. 북한 공산주의는 어느 정도의 공산주의인지, 공산주의와 사회주의와의 관계 또는 공산주의와 민주주의와의 관계가 이론상으로나 실제로 어떠한지가 밝혀져야 할 것이다. 아무리 좋은 정치이념이라도 그 속에 포함된 모든 것이 좋은 것은 아니며 아무리 시원찮은 정치이념이라도 모두가 나쁜 것은 아니기 때문이다. 어떤 조건과 상황에서 긍정적일 수 있는 정치이념이 다른 조건이나 상황에서는 수락되기 어려운 경우도 있는 것이 아닐까.

3. 발표자는 인류 보편의 이상가치 구현과 한민족의 '삶'이 서로 맞닿는 데서 우리의 통일국가이념을 찾아보려고 했다. 그러나 발표내용 속에 한민족의 '삶'이 어떤 내용인가에 대해서는 언급이 빠져있다. 한국인의 심성 속에 내재된 민주 의식이나 가치관에 대한 검토의 필요성이라도 제기되어야 하지 않을까 하는

점이다.

4. 따라서 본 발표의 제목은 “서구의 근대민주론의 관점에서 본 통일국가이념의 모색”으로 바꾸어 지는 것이 타당하다고 생각한다. 이점에 대한 발표자의 견해를 밝혀 주었으면 한다.

### < 박 호 성 > - 한정일교수 논문에 대한 토론

1. 논문의 제목과 본문의 내용이 불일치하고 있다. 무엇보다도 통일 이후의 정치체제에 대한 구체적 논의는 거의 찾아볼 수 없고, 단지 당위론적이고 선언적인 차원에서 일부 논의되고 있을 뿐이다.

물론 아직 현실화되지 않은 통일한국이라는 미래의 역사를 대상으로 할 수 밖에 없는 본 주제와 연관해서 누구도 자신있게 쓸 수는 없을 것이다. 그러나 사회과학, 그 중에서도 정치학의 가능성과 한계를 생각해 보더라도, 지나치게 관념적이고 추상적인 논의에 치우친 것 같아 아쉽다.

2. 주제와 연관된 논리 전개가 곳곳에서 단절되는 느낌을 준다. 비록 주제의 접근에 대한 일관성의 부족까지는 아닐지라도, 본문 중간중간에 소개되는 일반론의 무비판적 수용은 그 실익이 의문스럽다. 더욱이 불분명한 개념과 가치부여된 일부 용어의 사용이 일방적인 해석을 유도할 정도로 여과되지 않은 표현으로 드러나 있다. 예컨대 본문 9쪽에 소개된 남한의 가부장적 권위주의 체제에 관한 설명에 있어서, 해방 이후 모든 정권의 성격과 현 정부의 성격을 권위주의정치라는 개념으로 동일화할 수 있을지 의문이다. 또한 근대화를 분화로 특징지우고, 현대화를 통합으로 특징지우는 분류는 전혀 생소한 것으로 필자 자신의 독단(?)이라는 비판이 있을 수 있다. 더욱이 필자 자신이 사용하는 ‘종의 구조’로서 ‘우리’는 한국 사회의 가부장적 사회를 설명하는데는 유용하지만, 민주적 통합을 위한 주된 동인으로서 ‘우리’와는 거리가 멀다고 할 수 밖에 없다. 물론 시간적 제약임이 분명하지만, 때로 오해를 불러 일으킬 수 있는 여지가 있다는 점에서 충분한 여유와 사색을 통해 문장을 검토할 필요가 있다.

3. 이론적 측면에서 필자가 주장하는 ‘한민족의 문화적 특성을 가미한’ 통합론이 어느정도 설득력이 있는지 의문스럽다. 더욱이 통합의 과정을 통한 결과로 파악하는데서 통일한국의 이념이 도출된다는 점은 논리적 비약의 위험성이 있다. 물론 통일의 과정과 통일의 결과가 일치해야 한다는 기본 구상은 매우 바람직한 착상이지만, 어쩌면 양자는 다른 차원에서 검토되어야 할 논의의 대상일지 모른다.

또한 필자가 주장하는 통합론의 모형에서 전제로 하고 있는 두 사항으로서 1)쌍방간의 적극적 교호작용, 2)한민족의 전통적인 역사문화 속에서 ‘우리’의식이 존재한다는 전제의 타당성과 그것이 갖는 의미에 대한 설명이 모호하다.

우선 위의 두 전제조건이 충족됨으로써 나타나는 결과가 무엇인지에 대해, 요한 갈통과 현상학의 입장에 의존하기 보다, 좀 더 분명한 필자의 견해 표명이 요구된다. 혹시 유럽통합의 중요한 정신적 기초 역할을 한것으로 일부에서 주장

되고 있는 '우리공동체'(We-community) 관념과 유사한 것을 우리 문화전통에서 찾아보려는 시도인지, 아니면 필자 자신이 상정하는 다른 무엇인지에 대해 보충 설명이 필요하다.

· 다음으로 본 주제와 연관되어 심각한 혼란을 제기하는 것으로서 통일한국의 새로운 이념의 적용범위를 들 수 있다. 본문 5쪽에 소개된 해당 귀절에 의하면 다음과 같다. "통일한국의 새로운 이념은 무력에 의한 통일이나 흡수통일일 경우에는 적용되지 않는다. 환언하면 한국의 평화적 통일을 위한 과정으로서 남·북한이 통합이 될 때 새로운 이념이 필요하다고 볼 수 있다." 이 귀절은 재검토를 요한다고 본다. 필자는 이론적 모형을 제시하는 가운데 통일을 '통합의 과정을 통한 결과'로 간주한다면, 필자가 주장하는 요한 갈등과의 차별성을 스스로 희석시키며, 통합 절차에 집착하는 모순된(?) 입장을 피력하고 있다.

그에 따라 본 주제의 접근은 통일과정의 단계에 국한될 수 밖에 없게 되고, 필자가 당위적으로 호소하는 '소속 구성원이 모두 주체가 되는 민주체제'와 '개방적이며 새로운 민족주의체제'의 구상은 그 실체가 전혀 드러나지 않고, 단지 유토피아적 비전으로서 "통일한국의 민주주의와 민족주의 이념과 체제 속에서 우리 모두가 주인답게 사는 길이며 인간답게 살아가기 위한 길"을 역설하는 것으로 그친 느낌이다. 본 주제를 통해 어느 만큼이라도 단서를 찾아볼 수 있으리라고 기대했던 "통일한국의 민주적 삶의 형태를 결정짓는"정치체제에 관한 핵심 논의를 더 이상 찾아보지 못하게 된 것은 아쉬움이 큰 부분이다.

다만 본문에 표현된 '지방자치와 통일'이라는 등식은 향후 새로운 환경에서 전개될 주민자치와 사회적 연대의 이론적 배경과 연관시켜 대단히 주목할 만한 견해라고 생각한다. 미래의 정치형태와 연관시켜 보충설명이 좀 더 되었으면 상당히 설득력있는 대안이 제시되었을지도 모른다고 생각한다.

4. 통일한국의 새로운 이념과 새로운 체제의 핵심 개념으로 일관되게 제시되고 있는 '우리'의 실체와 연관된 근본적인 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 단적으로 말하자면, '우리'는 의식의 차원에서 상정하는 개념인가, 체제의 차원에서 상정하는 개념인가? 이점에서 새로운 이념도표에서 제시되는 '우리'와 새로운 체제도표에서 제시되는 '우리'의 개념은 일반 독자에게 혼선을 줄 우려가 있다. 물론 위와 같은 질문은 필자의 논문을 제대로 이해하지 못한 천학의 우문일 수 있다.

그러나 비록 이와 같은 질문이 잘못된 것이라 할지라도, 필자가 주장하는 통일한국의 새로운 이념과 새로운 체제의 핵심을 학문공동체에 널리 알리기 위해서라면 '우리'가 주관적 의식의 차원에 속하는 것인지, 객관적 현실의 차원에 속하는 것인지 분명히 할 필요가 있다. 본문에서 나타나는 모든 난제의 해결을 위한 만능열쇠로 사용된다고 할 정도로 '우리'는 통일한국의 이념과 체제에 있어서 최고선의 지위를 갖고 있다고 입힐 가능성마저 있다.

사족같지만 이 문제와 연관시켜 정치사상의 왜곡가능성을 지적하지 않을 수 없다. 필자는 결코 염두에 두지 않았으리라 믿지만, 남·북한간의 평화적 통일과 민족의 장래를 위한 필자의 진지하고도 꾸준한 학문적 관심이 전혀 의도하지 않

은 결과를 초래할지도 모른다는 생각이다. 그것은 북한이 탈냉전 이후 변화된 환경에 적응하기 위해서 최근 주창하고 있지만, 아직까지도 이론적 정당화의 근거를 마련하지 못하고 있는 것으로 보이는 “우리식 사회주의”의 이념적 근거로 도용(?)당할 가능성이 전혀 없다고 할 수 없다는 점이다. 본 논문의 설득력을 높이기 위해서라도 ‘우리’의 내용과 형식에 대한 구체적 설명을 보충해야 되지 않겠는가 하는 생각이다.

#### < 김 영 윤 > - 안두순교수 논문에 대한 토론

통일국가의 경제체제를 실현하기 위한 통일방안과 정책에 대해서는 이 방면의 전문가나 통일정책을 실제 추진하고 있는 정부의 입장에 있어서도 이미 어느 정도는 합의를 이루고 있다. 즉, 점진적인 통일을 원하고 추진하되, 북한의 급작스런 붕괴에 따른 급진적인 통일에 대해서도 대비하자는 것이며, 통일의 내용적인 면, 즉 통일이 이루어야 할 단일경제체제와 관련하여서는 북한식 사회주의 체제가 남한의 자본주의 시장경제체제로의 전환이 이루어져야 한다는 것이다.

이와 같은 점진적인 통일을 이루어야 하는 배경에는 급진적인 통일이 남북한 모두에게 감당할 수 없을 만큼의 큰 경제적인 부담과 사회적인 충격 및 부작용을 야기시켜서는 안된 공감대가 형성되어 있기 때문이다.

이런 의미에서 통일한국의 경제체제는 기존의 합의를 바탕으로 한 이념형 설정과 이념형에 맞는 구체적인 체제상의 정립이 필요하다.

그러나 통일이전 또는 통일이 되었을 경우 북한의 경제체제가 어떤 방법을 통해 시장 경제체제로 전환되어야 할 것인가에 대해서는 그 내용의 중요성에도 불구하고 비교적 적게 논의되고 있다. 이와 관련 필자의 지적은 시의적절한 방법론적 측면에서 많은 시사점을 던져주고 있다고 본다.

통일한국의 경제체제의 형태가 과연 어떤 경제체제인지에 대해서는 분명하지 않으나 우리가 추구하는 통일한국의 경제체제가 현재 남한의 자본주의 시장경제체제를 개선·발전시킨 체제가 아닌가 하는 인상을 받을 수 있는데 그렇다면 구체적으로 남한경제체제는 먼저, 어떤 측면에서 어떻게 개선·발전시켜 나가야 할 것인가를 구체적으로 제시할 필요가 있다.

경제체제 실현을 위한 조치와 정책적인 과제 및 통일한국의 체제 수립과정에서 염두에 두어야 할 사항에 대해서 구체적으로 논의하고 있다. 즉, 체제전환의 속도를 어떻게 할 것이며 재산소유권 문제와 사유화 문제와 체제전환시 발생하는 정치사회적 문제 등을 다루고 있는데 통일 후의 남북한경제체제 단일화를 위한 과제와 관련하여 많은 시사점을 제공하고 있다. 그러나 이와 같은 과제는 통일한국의 경제체제가 어떤 이념과 형태가 제시된 이후 이를 실현시키기 위한 방법으로 제시되어야 할 것이다.



먼저 '통일한국'이라는 주제어의 현실감을 격감시키는 최근의 동향을 언급하자 않을 수 없다. 김일성 사후 소위 '조문' 시비가 파급되면서 남북관계의 역기류가 급격히 형성되었으며 남북한간의 대화기조는 사실상 철회되거나, 소극화되는 증후를 보이고 있다. 김일성 사망 이전, 정부는 남북체제 상호인정의 합의를 기반으로 정상회담과 교류협력을 위해 과거사는 거론치 않는다는 입장이었다. 또한 국무총리는 "남과 북은 이제 아팠던 경험에서 비롯된 편견을 버리고 새로운 관계만을 생각할 때가 됐다"고 발상의 변화를 촉구하기도 하였다. 그러나 조문문제가 단순한 정책논쟁을 넘어 대대적인 사상공세로 비화되면서 정부는 급기야 김일성의 죄과를 공식 확인하는 입장을 표명하기에 이르렀다. 정부의 입장 변화도 주목되는 일이지만, 남북관계와 통일의 전망에 비추어 볼때, 문제의 소재는 이 과정에서 표출된 뿌리깊은 대북 불신감, 적대감, 그리고 냉전적 대결의식에 있다. 국회를 무대로, 그리고 일부 유력매체를 통해 그동안 표명되어온 강경론은 북한 체제에 대한 성격 재규명과 김일성에 대한 역사적 평가 촉구, 대북 관계개선과 대북 유화정책의 재고, 정상회담의 재검토 등을 주조로 삼고 있다. 이같은 상황전개는 아직도 냉전적 대결의식이 이념적 영향력을 강하게 행사하고 있음을 반영한다. 그리고 지금까지 남북대화의 당위성은 추상적 차원에서만 인정되어 왔을 뿐, 구체적으로 북한의 실체에 대한 인식에 있어서는 기본적인 합의마저 부재한 현실을 설명해 주고 있다. 이러한 정황에 비추어 볼때, 통일 이전의 내부적 합의 부재를 해결하지 못한 채 통일한국의 갈등문제를 논의해야 하는 딜레마에 봉착하게 된다.

1. 발표자도 지적했듯이, 통일한국의 갈등양태를 결정짓는 가장 큰 변수는 통일방식이다. 발표자는 한반도에서 독일식 흡수통일을 경험할 가능성이 희박하다는 전제에서 논의를 전개하였다. 그러나 예상되는 갈등의 성격 분석이나 해소방안 제시는 다분히 통일독일을 모델로 삼고 있는 듯한 인상을 준다. 독일 통일과 같은 흡수통일을 모델로 삼아 논의를 극대화시킬 경우, 통일이 주는 충격은 북한에 일방적으로 작용하며 따라서 통일 후의 갈등도 주로 북한 사회와 주민이 경험할 몫이 된다. 이 경우, 통일한국의 국민적 정체성 확립과정에서 북한은 주체적 존재가 아닌 객체적 존재가 된다. 흡수 통일이 아니라면 통일 후의 갈등은 통일 전 남북한 사회 고유의 제반 인자들의 양립성을 전제로 하며 충격과 갈등 역시 일방적이기 보다는 兩者的이 될 것이다.

2. 발표자는 '남북한 정치사회체제의 접근 전망'에서 남북한간의 이념과 체제의 상호수용성이 증대할 것으로 전망하고 있다. 그러나 남북한이 상대로부터 무엇을 수용할 것인지, 특히 남한이 북한으로 부터 무엇을 수용할 것인지 명시되지 않았다. 남북한이 통일한국의 이상적인 정치사회 체제로 접근하여 간다는 것과 상호수용성이 증대된다는 것은 별개의 것이 아닌가 생각한다.

3. 발표자는 통일 이후에도 통일전의 지역갈등, 계층갈등, 세대갈등과 같은 구조적 갈등이 지속되리라 예상하고 있다. 이러한 부문별 갈등과 아울러 더욱 포

괄적이고 심각한 갈등이 지속될 것으로 전망된다. 그것은 1945년 이후 지금까지 지속되어온 분단구조 속에서 분단의 자원에 의존해온 여러 부문의 기득권 세력과 반 기득권 세력간의 갈등이다.

· 4. 갈등해소를 위해 기존의 대통령제를 채택해야 한다는 논거가 불충분하다. 대통령제는 역시 한쪽이 전부를 가지는 권력구조이다. 갈등해소에 주안점을 둔다면 통일한국의 권력구조는 일정 기간 동안 협의나 합의, 그리고 聯政의 원칙을 내포한 것이어야 할 것이다.

會 長 金 浩 鎮 (고려대)  
副會長 金 裕 南 (단국대) 陳 德 奎 (이화여대)  
金 容 郁 (원광대) 堅 鶴 弼 (경성대)  
研究委員會 委員長 沈 之 淵 (경남대)

姜 明 求 (아주대)	金 國 新 (민통연)	金 基 宇 (부산대)
金 容 敏 (서울대)	金 炳 局 (고려대)	金 炳 局 (중앙대)
金 浩 燮 (중앙대)	盧 慶 秀 (서울대)	馬 仁 燮 (성균관대)
朴 鍾 喆 (민통연)	白 昇 鉉 (경희대)	李 錫 榮 (성균관대)
李 炳 斗 (현대경사연)	李 成 福 (건국대)	李 榮 祚 (고려대)
任 熾 伯 (이화여대)	張 勳 (한림대)	鄭 允 在 (충북대)
趙 己 淑 (인천대)	趙 仁 源 (경희대)	池 秉 文 (전남대)
崔 完 圭 (경남대)	崔 丁 云 (서울대)	咸 在 鳳 (연세대)

본 학술대회의 개최와 논문집의 출판은  
통일원의 후원에 의한 것임을 알립니다.

## 제4회 한국정치 세계학술대회 논문집 세계질서의 변화와 한반도 통일

1994년 8월 20일 인쇄

1994년 8월 25일 발행

發行人 한국정치학회

編輯人 한국정치학회 연구위원회

印刷處 지영문화사 (02) 538-2277

