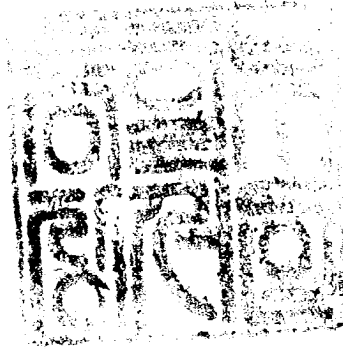


'99 신진연구자
북한 및 통일관련 논문집

통 일 정 책 (I)

1999



통 일 부

본 논문집은 '99년도 북한 및 통일문제 신진연구자(학자) 연구지원 사업의 결과보고서를 3권의 책으로 편집·발간한 것입니다. 여기에 수록된 내용은 연구자들의 개인적인 견해이며 통일부의 의견을 반영한 것이 아님을 밝힙니다.

〈수록논문 목차〉

1. 한반도 냉전구조 해체를 위한 군사적 방안연구	1
이 석 수 (국방대학원)	
2. 북한체제의 변화가능성 연구	61
김 근 식 (아태평화재단)	
3. 대조총련 ‘포용정책’ 필요성과 전개방안에 관한 연구	115
진 회 관 (평화문제연구소)	
4. 통일한국의 군대문화 형성에 관한 연구	187
박 균 열 (육군3사관학교)	
5. 동북아 환경협력체를 통한 북한환경오염문제 해결방안	287
이 상 환 (창원대)	
6. 다자간 안보협력을 통한 한반도냉전구조 해체방안 연구	345
이 인 배 (외교안보연구원)	
7. 대북정책의 효율적 추진을 위한 정부와 민간 통일운동 단체간의 바람직한 역할 정립	409
이 승 중 (연세대)	

〈부 록〉

1. 권별 수록논문 일람표	437
2. 최근 연도별 연구 과제 목록('96~'99년)	438

한반도 냉전구조 해체를 위한 군사적 방안 연구



이 석 수(국방대학원)

목 차

<요약문>	3
1. 서론	5
2. 이론적논의: 세계사차원의 냉전구조 해체와 한반도 냉전구조 해체	8
3. 군비통제	21
4. 평화체제로의 전환	36
5. 한반도 냉전구조 해체의 대외적 조치	43
6. 종합 및 결론	52
※참고문헌	55

【요약문】

냉전구조 해체를 위한 군사적 방안들은 군사적 신뢰구축, 군비제한, 군비제한조치 등을 포함하는 군비통제, 평화협정 체결, 주한미군문제, 동북아 다자간 안보협력 방안들로 구성되어 있다. 본 연구는 각 분야별 논의를 기초로 다음과 같이 종합적 실천방안을 요약·제안하였다. 이 종합적인 실천방안에서 우선 일반원칙을 언급하고 지금까지 논의한 평화협정, 신뢰구축, 구조적 군비통제, 검증, 주한미군문제, 동북아 다자간 안보협력 등에 대한 구체적인 방안을 수립하기 위한 개별 원칙을 제시할 것이다.

기본원칙은 첫째, 남북군비통제는 대상으로 북한의 대량살상무기를 우선적으로 선정하여 통제·폐기를 실현한다. 둘째, 남북군비통제는 기본적으로 남북한 당사자 해결원칙에 입각해야 하므로 남북대화와 쌍무협상을 통하여 실현하되 4자회담의 논의를 긍정적으로 수용한다. 셋째, 남북군비통제는 이미 합의된 「남북기본합의서」, 「불가침 부속합의서」, 「비핵화공동선언」 등을 우선적으로 존중하고 계속 협의를 통해 보완·구체화해 나간다. 넷째, 남북한 군비통제는 신뢰구축, 군비제한, 군비감축의 순서를 원칙으로 하되 합의·이행이 쉬운 것은 먼저 추진할 수 있도록 신축적으로 대응한다.

앞에서 제시된 4가지 대원칙을 개별 분야에 적용하면 다음과 같은 개별원칙을 도출할 수 있다. 군사적 신뢰구축분야의 원칙은 기존의 남북한간의 합의사항을 성실히 이행하는 것을 우선으로 하고 합의에 의한 쌍방적 신뢰구축조치를 추진하여야 한다. 그리고 쌍방이 LDZ(제한배치구역)을 설정하여 이 지역 내에 공격형 무기를 배치하지 못하도록 한다.

다음으로 구조적 군비통제분야에서의 원칙으로 몇 가지를 열거할 수 있다. 첫째, 남북한이 협상을 신속히 진척시키고 합의된 것을 성공적으로 수행하려면 구조적 군비통제와 관련된 용어에 합의하여 공동이해를 증진시키는 것이 가장 시급하다. 둘째, 기존의 남북한 합의사항(남북기본합의서, 불가침이행 부속합의서, 한반도 비핵화 공동선언 등)을 성실히 이행한다. 셋째, 구조적 군비통제의 수준은 통일한국의 군사력 소요를 감안하여 결정한다. 넷째, 군축은 최우선적으로 대량살상무기(핵, 화학방, 중장거리미사일)를 대상으로 한다.

검증은 주로 현장검증에 의존하고 남북한간에 권한과 의무 면에 있어서 상호검증을 원칙으로 하며 다국적 검증방법은 회피한다. 검증의 대상은 상호 대칭적이어야 하고 검증의 방법은 유연한 검증부터 시작하여 점진적으로 검증의 수준을 높여 나간다. 여기서 대칭적이라 함은 검증의 대상 장소와 검증의 대상 무기체계가 상호 대칭적이어야

한다는 것이다. 예를 들어 북한이 비군사시설의 핵사찰을 요구하면서 자신들의 군사시설은 검증불가를 주장하는 것은 상호 대칭성에 어긋나는 것이다.

주한미군분제에 대한 원칙으로 두 가지를 제시할 수 있다. 첫째, 미국과 북한사이 정치적 신뢰가 우선적으로 구축되어야 한다. 둘째, 주한미군의 규모와 역할은 일정 시점의 대내외적 안보상황에 따라 결정되는 것이 바람직하다. 다자간 안보협력을 위한 기본원칙으로는 세 가지를 열거할 수 있다. 첫째, 다자간 안보협력과 기존 쌍무동맹관계는 상호 배타적이지 아니라 양립할 수 있다. 둘째, 한반도의 평화 정착을 위한 국제적 환경의 조성을 위하여 가능한 한 빨리 동북아시아 지역국가들 모두를 포함하는 안보협력체를 구성한다. 셋째, 안보협력의 기능은 의제의 범위를 확대하면서 단계적으로 강화한다.

이와 같은 일반원칙과 각 분야별 개별원칙에 입각해서 냉전구조 해체를 추진하기 위해서는 추진기구가 필요하다. 남북한 군축 및 신뢰구축을 위한 실무기구로 「남북기본합의서」에 의해 구성된 「남북군사공동위원회」를 활용한다. 「군사공동위원회」에 「군비통제위원회」를 설치하고 군비통제의 각 분야별로 생화학무기소위원회, 검증소위원회 등과 같은 상설소위원회를 설치할 수도 있다.

본 연구는 한반도 냉전구조 해체를 위한 군사적 방안을 남북한간의 조치와 주변 관련국과의 조치로 나누어 포괄적으로 살펴보았다. 그러나 엄밀히 얘기하자면 군사적 냉전구조 해체란 남북한이 평화공존하는 단계, 남북한간에 우·적개념이 사라지고 공동안보를 추구하는 단계, 마지막으로 남북한의 군이 통합되는 단계까지를 포함해야 한다. 그러나 본 고에서는 공동안보의 방향으로 나가는 전단계로서 평화체제 구축까지를 중점적으로 논의하였다. 향후 연구에서는 군사적 냉전구조 해체의 막바지 단계들을 심도 있게 분석하는 것이 필요할 것이다.

1. 서론

세계는 이념적 대립의 냉전시대를 마감하고 탈냉전의 국제질서가 지배하는 새로운 시대를 맞이한 지 10여 년이 지났다. 냉전시대 동서대립의 상징이었던 동서독이 통일을 달성하였고, 동구의 사회주의 국가들은 몰락하였으며, 소련은 해체되어 독립국가연합으로 새롭게 탄생하였다. 이러한 미증유의 국제 정치적 지각변동은 동북아 지역질서에도 적지 않은 영향을 미친 것이 사실이다. 동북아 지역은 구 소련으로부터의 침략위협이 사라지고 탈냉전시대의 새로운 안보질서가 뚜렷이 부각되지 않은 상황에서 안보의 불확실성에 시달리고 있으나, 미·소간의 전략적 대립으로 조성되었던 냉전시대의 안보환경과는 다른 안보상황이 조성되고 있다. 이는 부분적으로나마 세계적 탈냉전의 기류가 동북아 지역 안보환경에 영향을 미치고 있다는 사실을 입증하는 것이다.

그러나 한반도는 북한 핵문제로 인해 이러한 세계적·동북아 차원의 급격한 환경변화에서 예외적인 지역으로 주목을 받아왔다. 오히려 북한의 핵개발과 미사일 시험발사로 야기된 한반도에서의 군사적 긴장은 그 어느 때보다도 심각하다. 한반도가 역사적 대세에 순응하지 못하고 언제까지 냉전의 고도로 남아있어야 하는가? 남북한이 새로운 역사적 전기를 지혜롭게 활용하지 못하면 우리 민족은 치열한 국제경쟁에서 살아남기 어렵다는 것은 자명하다.

국민의 정부 출범이후 한국정부는 기존의 전통적 대북접근방법과는 차별성을 갖는 대북 포용정책을 추진하고 있다. 지난 1년반 동안 북한의 간헐적인 침투·도발사태에도 불구하고 대북 포용정책은 일관성을 유지해왔다.¹⁾ 현정부는 적극적인 대북 포용정책 추진을 통해 금강산 관광이라는 남북관계의 역사적 전기를 마련하는 가시적 성과를 도출했다. 국민의 정부는 평화통일 기반조성을 목표로 남북한간의 화해와 협력을 추진하는 과정에서 한반도문제의 근본적인 해결책은 한반도의 냉전구도를 해체하는 것이라는 판단 하에 올해 들어 ‘한반도 냉전구도 해체’라는 방안을 제시하기에 이르렀다.

한반도 냉전구도 해체문제가 제기된 목적은 첫째, 대량살상무기라는 현안문제와 함께 장기적으로 한반도 문제를 근본적으로 해결하려는 의도다. 둘째, 현재 한반도에서 돌발적으로 제기되고 있는 북한의 대량파괴무기 확산 문제 등을 사안별로 타결(settlement)해 나가는 것이 아니라 장기·포괄적으로 해소(resolution)해 나가는 것을 목표로 하고 있다. 즉 남북한간에 제기되는 사안을 그때그때, 미봉적으로 봉합해 나가는

1) 북한의 대남도발 일지는 국방부, 『국방백서 1999』, p. 197; 1998년 7월 12일 이전 일지는 『국방백서 1998』, p. 314

것이 아니라 포괄적으로 해결해 나가면서 한반도의 문제의 근원이 되고 있는 냉전구조를 해체한다는 의미를 담고 있는 것이다.²⁾ 따라서 냉전구조 해체란 현재까지의 사안별 논의나, 통일논의와는 차별성을 지니는 것으로서 평화통일 기반조성을 통해 사실상의 통일상황을 실현하려는 것이다.

따라서 ‘한반도 냉전구조 해체’라는 주제는 아무리 그 중요성을 강조해도 지나치지 않다. 올해 대북정책의 가장 주요한 아젠다로 제기된 냉전구조 해체에 대한 연구는 주제의 중요성에도 불구하고 현재 개괄적 논의에 그치고 있는 실정이다. 즉, 냉전구조 해체를 위한 개괄적 조치들이 무엇이나는 질문에 초점을 두고 논의가 진행되고 있다.³⁾ 초기단계에서 냉전구조 해체에 대한 총괄적 논의가 불필요한 것은 아니다. 하지만 분야별(영역별) 접근방법을 통해서 각 분야에서 냉전구조 해체의 방안이 무엇인가라는 문제로 논의를 발전시켜야 한다. 따라서 본 연구는 한반도 냉전구조 해체의 핵심적인 과제는 군사분야에서 평화공존의 틀을 구축하는 것이라고 파악하고 냉전구조 해체를 위한 군사분야에서의 방안들을 심도 있게 분석하는 것을 목표로 하고 있다.

연구의 범위는 이미 밝힌 바와 같이 포괄적으로 모든 영역을 포함하는 것이 아니라 냉전구조의 여러 차원 중에서 군사차원에만 한정할 것이다. 군사분야를 다루는데 있어서 남북한간의 군사문제뿐만 아니라 동맹관계, 지역안보협력 등도 부수적으로 논의할 것이다. 왜냐하면 냉전구조의 특징적 성격은 군사적 성격은 남북한간의 군사적 대립·갈등이 대외적 관계와 연계되어 나타나기 때문이다. 냉전구조 해체의 군사적 방안을 모색하는데 있어서 한국이 주도적으로 추진할 수 있는 방안에 초점을 둘 것이다. 시기적으로는 지금 당장 할 수 있는 것에서부터 실질적인 통일상황에 도달할 때까지 중·장기적으로 추진해야 할 방안을 포괄할 것이다.

연구방법은 문헌조사(inventory check)를 통해 세계적 차원의 냉전구조의 성격과 냉전구조 해체의 원인을 파악하면서 남북한 냉전구조의 성격을 규명할 것이다. 이를 위해 1, 2차 자료에 입각해서 남북한 군사관계의 전개과정을 고찰할 것이다. 그리고 기존연구에 기초해서 국제적 냉전구조 해체의 예외지역으로서 한반도를 탈냉전화시키는 군사적 방안들을 도출해낼 것이다.

2) 한반도 냉전구조 해체에 관해서는 최성, 「김대중 정부의 ‘포괄적’ 대북포용정책」 한국세계지역연구협의회 학술회의(1999. 5. 26) 발표논문, pp. 11-13 참조.

3) 최근 한반도 냉전구조해체에 대한 대표적 논의는 통일연구원, 『한반도 냉전구조 해체방안(I): 장기·포괄적 접근전략』, 제29차 국내학술회의 발표논문집(1999. 2. 26); 통일연구원, 『한반도 냉전구조 해체방안(II): 장기·포괄적 접근 전략』(서울: 통일연구원, 1999); 백종천, 「한반도 냉전구조의 해체방안」, 한국세계지역연구협의회 학술회의(1999. 5. 26) 발표논문.

본 연구의 구체적 연구내용은 다음과 같이 구성되어 있다. 첫째, 냉전구조의 해체와 관련한 기존의 이론적 논의를 검토한 다음, 한반도 냉전구조의 성격을 파악하고 냉전구조의 군사적 해체방안을 도출할 것이다. 군사적 냉전구조 해체란 군사분야에서 냉전구조를 존속시키는 요소를 해소하는 것이라 정의할 수 있다. 냉전구조하에서의 군사적 대립, 갈등, 군사적 긴장 등을 해소하고 남북한이 평화적으로 공존하면서 서로 상대방에게 군사적 위협을 제기하지 않는 상태, 즉 군사적 위협이 없는 평화로운 남북한 관계를 설정하는 것을 ‘군사적 냉전구조의 해체’의 작업이라 정의할 수 있다. 이러한 작업에 필요한 방안들은 군사적 신뢰구축, 군비축소, 동맹관계의 재조정, 지역안보협력 등을 포함한다. 여기서 주목할 것은 군사적 신뢰구축은 남북한과 북한과 미국 사이에 이루어져야 한다는 사실이다.

둘째, 군사적 신뢰구축과 군비축소의 방안을 모색할 것이다. 남북한은 신뢰구축과 군축에 대해 그 동안 제안만 무수히 있었지 실질적으로 실천해낸 적은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 따라서 신뢰구축과 군축의 성공적 사례들에 대한 고찰에 입각해서 남북한간에 합의 가능하고 실천 가능한 방안들을 제시할 것이다. 신뢰구축은 남북한간에 우선적으로 이루어져야 한다. 그 다음으로 북한과 미국간에 신뢰구축조치가 뒤따라야 할 것이다. 예를 들어, 미국의 북한에 대한 소극적 안전보장(NSA: Negative Security Assurance)의 명시적 재확인과 같은 방안이 논의될 수 있을 것이다. 군축은 남북한간의 군축방안만 논의하면 될 것이다. 주한미군문제는 동맹관계의 재조정을 통해 해결될 수 있다고 본다.

셋째, 한반도 냉전구조 해체를 위한 대외적 조치들을 제시할 것이다. 우선, 장기적으로 주한미군문제에 대해 논의할 것이다. 북한이 미군철수문제를 주한미군의 지위문제로 전환하여 제기하고 있다는 보도가 있었다. 이는 동맹관계의 재조정과 관련 있는 사안으로서 냉전구조 해체를 위해서 언젠가는 해결되어야 할 문제이다. 시점이 중요한 것으로 판단된다. 그 다음으로 냉전구조를 탈피하기 위해서는 지역안보질서의 협력적 성격이 강화되어야 하기 때문에 한반도 냉전구조 해체의 보완적 조치로서 지역안보협력 증진에 남북한이 적극적으로 참여·주도하는 방안을 논의할 것이다. 결론부문에서는 본 연구의 결과를 요약하고 이론적, 정책적 시사점을 논의할 것이다.

2. 이론적 논의: 세계차원의 냉전구조 해체와 한반도 냉전구조 해체

2.1. 세계적 냉전구조 해체

세계적 차원의 냉전구조가 해체되면서 국제정치학계에서는 그 원인에 대한 이론적 논의가 활발히 진행되었다.⁴⁾ 이론적 논의의 초점은 왜 냉전이 종식되었는가에 대한 답을 구하는 것이었다. 냉전의 종식원인을 파악하는 것은 한반도의 냉전종식을 위한 접근 방법과 구체적인 처방방안을 도출하는 데 지대한 시사점을 줄 것이다.

2.1.1 세계적 냉전구조의 성격

학자들은 냉전 종식의 인과관계에 대한 이론적 논의를 전개하기에 앞서 냉전체제의 성격에 관한 논의를 한다. 어느 한 요소가 냉전의 성격을 지배적으로 결정하는 것이 아니라 여러 차원의 요소가 냉전의 성격을 구성한다는 주장이 지배적이다. 냉전체제의 성격은 5가지 주요차원으로 이루어져 있다.⁵⁾ 첫째, 냉전의 힘의 갈등(power conflict) 차원이다. 갈등의 당사자들은 상대방의 의도를 의심하고 상대방의 정치적·군사적 움직임을 자신의 안보에 대한 위협으로 간주한다. 이것은 국제적 무정부상태에서 상호 불안정이 갈등으로 비화하는 상황이다. 냉전이란 1945년 일본과 독일의 패전으로 발생한 힘의 공백상태에서 영향권을 확대하고 새 동맹을 구축하여 전략적으로 우월한 위치를 선점하기 위한 경쟁이라 할 수 있다. 이 관점에 의하면 냉전이란 전후 힘의 분포상태를 나타내는 것으로 파악된다.

둘째, 냉전의 체제적 차원이다. 냉전이란 정치적, 사회적, 경제적 체제를 달리하는 양 체제간의 경쟁(intersystemic rivalry)이다. 이념적 원칙의 측면에서 살펴보면 정치적으로 일당 독재체제와 다당제 민주체제의 대결이며 경제적으로는 명령경제와 시장경제의 대립이다. 동서간의 이념적 대립이 강화됨에 따라 초강대국간의 갈등을 문화적 투쟁, 선전전, 대중동원 등의 성격으로 고착화시켰다. 이러한 양극체제는 이전의 세력균형구조보다 더욱 견고한 동맹체제를 형성하게 되었다.

4) 대표적인 것은 Richard Ned Lebow and Thomas Risse-Kappen eds. *International Relations Theory and The End of the Cold War* (New York: Columbia University Press, 1995); Ralph Summy and Michael E. Salla, *Why the Cold War Ended: A Range of Interpretations* (Westport, Connecticut: Greenwood Press, 1995).

5) Oyvind Osterud, "Intersystemic Rivalry and International Order: Understanding the End of the Cold War," Pierre Allan and Kjell Goldmann, *The End of the Cold War: Evaluating Theories of International Relations* (The Hague: Kluwer Law International, 1995), pp. 13-14.

셋째, 냉전의 초강대국간 군비경쟁적 성격이다. 특히 미·소 양국은 핵무기분야에서 치열한 군비경쟁을 전개하였다. 1945부터 1960년대 중반까지는 미국 핵전력이 절대적인 우위를 점하는 시기였다. 핵탄두와 핵운반수단에 있어서 소련은 미국의 경쟁상대가 되지 못했다. 1960년대 중반부터 1980년대 중반까지는 미·소의 무한 경쟁시대라 할 수 있다. 이 기간 동안 미국과 소련은 핵무기의 폭발력과 정확도를 개선하였고, 다탄두(MIRV) ICBM과 잠수함 발사 탄도 미사일(SLBM) 및 크루즈 미사일을 개발하였다. 미국은 핵 운반수단(B-1폭격기, MX미사일)을 개선하였고, 핵잠수함을 신형으로 교체하였다. 한편, 소련은 신형 ICBM(SS-17, 18, 19)을 배치하였고, SLBM을 질적·양적으로 발전시켰으며, 운반수단(백파이어 폭격기)도 향상시켰다. 1980년 전반에 미국은 잠수함을 신형으로 교체하고, 새로운 운반수단(B-1B)을 추가로 배치하였다. 소련도 신형 핵 잠수함을 개발하고 운반수단을 보강하였다. 1985년 소련의 고르바초프가 등장하면서 핵 군축의 전기가 마련되었다. 이처럼 냉전시대에는 군비경쟁과 군비통제에 관한 협상이 외교의 핵심이었다.

넷째, 냉전의 지정학적 차원이다. 미·소 양국은 제3세계(주변부)에서 영향력을 행사하기 위해 각축을 하였다. 1950년대 중반 이후 아시아와 아프리카의 신생독립국들은 미·소간의 정치적 경쟁인 냉전구조에 편입되기 시작하였다. 초강대국들은 경제지원, 무기판매, 동맹체결 등을 통해 영향권을 확대해 나갔다. 지역적 갈등은 초강대국간의 정치적 분위기에 커다란 영향을 주었다. 마지막으로 냉전의 국내적 차원이다. 국제적 대립은 국내적 요인에 의해 심화되었을 뿐만 아니라 역으로 국제적 대립은 국내적 역학관계에 영향을 미쳤다. 여러 이익집단이 정치적·군사적 대립을 통해 이익을 보았다. 소련은 국내적으로 전체주의적 정치체제를 정당화하고 국민을 억압하는 데 미국과의 대립구도를 활용하였다. 미국에서도 군산복합체 등이 냉전체제를 통해 이득을 보았다.

이러한 다섯 가지 차원은 다시 군사적 차원, 체제(system)적 차원, 국내적 차원으로 나누어질 수 있다. 군비경쟁과 지정학적 차원은 군사적 차원에 포함될 수 있기 때문이다. 어떤 학자는 냉전이 기술개발에 대한 미·소간 경쟁도 포함한다고 보고 있다.⁶⁾ 냉전의 종식과 더불어 냉전의 성격을 구성하는 요소들이 완전히 제거된 것이 아니다. 즉 세계적 차원에서 냉전 종식 선언이 세계 전역의 안정적 평화를 담보하지는 않는다는 것이다.

6) Kevin P. Clements, "Carrots Were More Important Than Sticks in Ending the Cold War," in Summy and Salla eds. *Why the Cold War Ended*, pp. 174-176.

2.1.2. 냉전종식의 원인에 관한 이론적 논쟁과 정책적 시사점

냉전이 종식된 이후 그 원인이 무엇이었는가에 대한 이론적 논쟁이 활발하다. 학자들은 그들이 왜 이 역사적 대사건을 예측할 수 없었는가에 대해 우선적으로 반성하면서 냉전 종식의 원인을 규명하려는 노력을 시도했다. 냉전의 종식이라는 하나의 현상은 접근방법에 따라 여러 가지 원인으로 설명되고 있다. 그 이유는 연구자의 관점에 따라 적용하는 이론이 상이하기 때문이다. 기존의 냉전종식의 인과관계에 대한 논의는 크게 현실주의적 관점과 자유주의적 관점이 대립하고 있다.⁷⁾

첫째, 현실주의자들의 주장이다. 현실주의자들은 힘의 관점에서 냉전 종식을 파악하고 있다. 미국의 군사적·경제적·기술적 힘이 소련을 압도했기 때문에 결국 소련이 대내외정책을 전환하여 변화에 적응할 수밖에 없었다는 이론적 설명이다. 이들은 냉전이 종식되었을 뿐만 아니라 미국이 냉전에서 소련에 승리했다고 단언하면서 미국의 봉쇄정책, 1980년대 레이건 대통령의 단호한 대소 힘의 우위확보정책(SDI) 등 대소 강경정책이 냉전을 종식시켰다는 주장이다. 현실주의자들은 냉전의 종식은 협조적·화해적 방법으로 달성된 것이 아니라 국제적 무질서상태에서 힘에 의한 대립적·경쟁적 정책에 의해 달성되었다는 것이다. 한마디로 이 학파는 냉전 종식은 ‘힘에 의한 평화’정책의 결과로 간주한다.

둘째, 자유주의자의 주장이다.⁸⁾ 냉전구조의 해체는 어느 한 순간에 달성된 것이 아니라 약 20년 동안의 화해적 교류와 의사소통으로 인해 협력이 증진된 결과라는 것이다. 이들은 미·소 및 서부유럽 국가들간의 화해·협력 노력뿐만 아니라 비정부기관의 평화운동도 냉전 종식에 크게 이바지 한 것으로 분석하고 있다. 특히 군비통제 노력을 높이 평가하고 CSCE (Conference on Security and Cooperation in Europe)를 통한 러시아와 서유럽의 의사소통 및 교류가 냉전 종식에 크게 이바지 한 것으로 평가하고 있다. 자유주의자들은 대립보다는 협력을 선호하고 비정부 행위자들의 역할을 중요시하며 양자 혹은 다자간 레짐을 통해 협력과 평화가 증진된다는 관점에서 냉전구조 해체의 원인을 파악하고 있다.

현실주의와 자유주의적 관점은 두 가지 상반되는 정책적 시사점을 제시하고 있다. 현

7) 여기서 현실주의자와 자유주의자는 국제정치에서 사용하는 용어이다.

8) Clements, "Carrots Were More Important Than Sticks in Ending the Cold War," pp. 173-185; Thomas Risse-Kappen, "Did 'Peace through Strength' End the Cold War?" *International Security*, Vol. 16, No. 1 (summer 1991), pp. 162-188; Chernoff, "Ending the Cold war: The Soviet Retreat and the US Military Build Up," *International Affairs*, Vol. 67, No. 1 (January 1991), pp. 111-126.

실주의자들은 냉전구조 해체를 위해 ‘힘에 의한 평화’정책이 효과적 이라고 주장하는 한편, 자유주의자들은 ‘화해에 의한 평화’정책을 제안한다. 이것은 냉전구조를 해체하기 위한 방안은 매우 다양하다는 점을 시사한다. 즉 냉전구조 해체를 위해 역할을 할 수 있는 행위자, 수단, 접근방법 등에 있어서 다양한 정책적 조합이 가능하다는 것이다.

이상의 이론적 논의는 ‘힘에 의한 평화’보다는 ‘화해에 의한 평화’를 지향하여 냉전구조를 해체하려면 국가나 여타 사회적·경제적 행위자들은 대립적·경쟁적 접근방법 보다는 협력적·비폭력적 접근방법을 활용해야 한다는 점을 시사한다.⁹⁾ 첫째, 정치적 행위자들은 경쟁적·대립적 정치에 대한 대안을 개발해야 한다. 정치적 행위자들은 모든 수준(국가적, 지역적, 국제적)의 정치적 행동에서 협력적 관계를 증진시키고 진정한 상호주의를 개발해야 한다. 둘째, 국제관계에서 군사영역의 역할을 재정립해야 한다. 군사분야에서는 각 국가들이 공동안보¹⁰⁾를 지향하는 협력적 안보질서를 구축하도록 노력해야 한다. 이를 통해 각 국가들은 비공격적(non-offensive)인 방위원칙¹¹⁾을 채택하는 것이 필요하다.

이상에서 논의한 세계적 수준의 냉전구조 해체에 대한 논의가 한반도에 시사하는 점을 면밀히 검토해야 한다. 한반도의 냉전구조는 세계적 냉전구조가 전이된 사례이기 때문이다.

2.2 한반도 냉전구조 해체방안

국민의 정부는 대량살상무기 위협 등 당면한 현안문제를 해결하는 노력과 동시에 이러한 북한의 위협이 뿌리내리고 있는 한반도 냉전구조를 해체하는 근본적 해결노력을 대북 포용정책을 통해 병행추진하자는 입장이다. 김대중 대통령이 밝힌 냉전구조 해체의 다섯 가지 요소는 ‘힘에 의한 평화’보다는 ‘화해에 의한 평화’방안을 지향하고 있음을 알 수 있다. 그러나 앞에서 논의한 일반적 화해에 의한 냉전구조 해체방안과 뚜렷이 틀리는 점은 아직 남북한간에 서로 신뢰가 부족하고 북으로부터 군사위협이 상존하고 있기 때문에 당분간 억제력에 기초해서 화해·협력을 추구한다는 점이다. 따라서 정부

9) Clements, "Carrots Were More Important Than Sticks in Ending the Cold War," pp. 181-184.

10) 공동안보란 자신뿐 아니라 상대방의 안보유지에 대해서도 진지한 주의를 기울여서 상호 협력하에 서로의 안전을 보장해준다는 개념이다. 공동안보 개념은 INF조약, START, CFC조약 체결에 영향을 주었고 CSCE결성에도 긍정적 역할을 하였다.

11) 비공격적 방위란 1980년대 후반에 네덜란드, 노르웨이, 서독 등의 학자들이 주장했던 개념으로 기습 작전이나 대규모 공격작전을 수행하기 힘들고 방어에 필요한 최소한의 군사력을 보유하는 것을 의미함.

의 ‘포용정책’은 한반도 냉전구조 해체를 위해 군사적 대북 억제력에 기초해서 비군사적 방법을 동원하여 긴장을 완화하고 평화공존을 달성한 다음, 한반도의 평화를 공고히 하려는 포괄적 대북 접근방식이다.

2.2.1 한반도 냉전구조의 군사적 성격¹²⁾

남북한 대립과 갈등의 가장 독특한 행태적 특징은 지속성에 있다. 남북한 갈등은 해방과 더불어 남북이 분단된 이후 시작되어 현재까지 지속되고 있다. 갈등의 생명주기(life cycle)를 통해 살펴보면 남북한 갈등은 단기적 갈등이 보여주는 분명한 갈등의 제 단계(연원, 성숙, 쇠퇴, 종결)를 보여주지 못한다. 지금까지 남북한 갈등의 전개를 설명하면 다음과 같다. 남북한은 분단 이후 불안정한 평화상태와 위기상태를 거쳐 1950년 6.25전쟁을 치르면서 갈등의 심도가 최고조에 달했다. 6.25전쟁이 끝난 후 평화구축의 단계를 통해 갈등을 해소시키지 못하고 거의 40년 이상 불안정한 평화상태(unstable peace)와 위기상태를 오고 갔다. 현재 남북한은 불안정한 평화상태에 놓여 있다. 불안정한 평화상태란 당사자간에 긴장과 의구심이 고조되고 폭력이 부재하거나 혹은 간헐적으로 발생하는 상황을 의미한다. 이 상황에서 당사자들은 서로를 적으로 인식하고 군사적 억지력을 유지한다. 힘의 균형이 유지되는 경우 어느 한쪽이 침략을 기도하기 어렵지만 위기와 전쟁이 여전히 가능한 상황이다.

남북한의 군사적 대립의 기원은 해방직후의 분단이라고 할 수 있다. 특히 이념을 달리하고 서로 다른 목표를 추구하는 남북한은 단독정부 수립을 전후하여 독립된 군대를 보유하면서 군사적으로 대립할 수밖에 없었다. 6.25전쟁이 발발하기 전에도 38선 부근에서의 군사적 충돌은 남북한간에 빈번하였다. 마침내 6.25전쟁이라는 동족상잔의 전면전을 통해 남북한은 서로 치유될 수 없는 정신적·물질적 상처를 입었다. 1953년 7월에 체결된 정전협정은 3년간의 전쟁상황을 공식적으로 종결지었으나, 남북한 대립의 근본 원인들을 제거하는 데는 실패하였다. 남북한의 체제가 서로 양립할 수 없는 이념, 정치체제, 정권이익으로 대립함에 따라, 정전협정은 단지 전쟁의 중지여 불과하였으며, 협정이 제대로 이행되지 않아 남북한은 한국전쟁 종결 이후 상호비방, 간헐적인 무력충돌과 군비경쟁의 악순환을 되풀이 해왔다. 이러한 적대와 반목의 역사는 군사대결을 심화, 확대시키는 결과를 초래하였으며 한반도의 평화정착에 커다란 장애가 되어왔다.

휴전 이후 지난 40여 년 동안 남북한간의 군사적 대립은 여러 가지 형태로 나타났다.

12) 더 자세한 것은 이석수, 「남북한 갈등의 행태적 특징과 결정요인」, 『통일문제연구』, 제5권 3호(1993, 가을), pp. 196-226 참조.

그 중 직접적인 군사대립은 군사분계선 부근에서의 무력충돌과 게릴라전(간첩침투로 인한 교전) 등이 있고 간접적인 형태로는 군비경쟁이 대표적이다. 직접적인 군사대립의 가장 빈번한 사례는 군사분계선 부근에서의 무력충돌을 들 수 있다. 군사분계선 부근에서 병력간의 총격사건, 초소 습격, 판문점 부근에서의 충돌, 해상에서의 상대방 어선이 나 경비선에 대한 공격, 납치, 그리고 공중에서 영해침범 등이 이에 해당한다.

게릴라전은 주로 해상과 육상을 통한 간첩침투 등으로 나타났다. 남북한의 주장에 의하면 6.25전쟁이 끝난 이후 지난 40여 년 동안 양측에 의해 여러 번의 게릴라 침투가 있었다. 게릴라전의 발생 빈도는 휴전선 충돌에 비교가 안될 정도로 적지만 대립의 심도나 정치적 영향은 사소한 국경분쟁보다는 훨씬 높다. 특히 60년대 후반에 북한의 게릴라 활동은 절정을 이루었다. 1968년 1월 21일에 청와대 습격사건이 있었고 같은 해 10월 30일에 130명의 북한 게릴라가 울진, 삼척지구에 침투하였다. 그 이후 게릴라 침투사건이 감소하면서 주로 10명 이내의 소규모 간첩침투가 간헐적으로 있어 왔다.

이러한 가시적인 무력충돌과 함께 간접적인 군비경쟁이 남북한간에 치열하였다. 전면전인 6.25전쟁과 간헐적인 무력충돌로 인해 남북한은 상대방으로부터 군사위협을 심각하게 느껴왔으며, 심각한 위협인식은 군비증강의 노력으로 이어졌고 군비증강을 통해 현재 남북한은 과도한 군사력을 보유하고 서로 대치하면서 한반도에서 군사적 긴장을 유발하고 있다. 현재 남북한은 군사분계선을 경계로 약 180만 명의 상비병력이 대치하고 있으며 군비증강을 멈추지 않고 있다.

남한은 북한과 분단, 군사적 대립, 불안정한 평화의 악순환을 되풀이하면서 북한이 언제라도 남침을 단행할 수 있다는 평가를 하고 있었다. 남한은 항상 군사력에 있어서 북한에 대한 열등의식에 사로잡혀 있었고, 6.25전쟁의 체험 때문에 북한의 호전성을 늘 염려하고 있었다. 더욱이 북한과 소련 및 중국과의 돈독한 군사관계는 이러한 우려를 더욱 증폭시켰다. 다시 말하면, 남한은 북한의 군사적 능력과 의도를 평가할 때 북한은 언제고 남침을 감행할 수 있다는 인식을 하였으며, 이로 인해 늘 전쟁의 공포에 사로잡혀 있었다. 더욱이 안보위기 상황은 정통성이 결여된 남한의 정권에 의하여 정치적 탄압을 위해 어느 정도 조성된 측면도 있다.

북한은 남한에 의한 위협보다는 주한미군으로부터의 위협을 언제나 과대평가 하였다. 즉, 남한 단독전력과 공격의도에 의한 위협보다는 남한과 미군의 통합전력과 미군의 대북 침략의도에 대해 지나치게 민감하였다.¹³⁾ 북한도 외부의 적을 설정하여 대내적

13) 북한의 대미 위협인식에 대해서는 이규열, 「남북한간 실질적 군비통제 방안」, 『전략연구』, 제VI권 제2호(1999. 7.), pp. 135-136.

통제와 동원을 용이하게 하기 위해 객관적 위협을 과장하기도 하였다. 이러한 남북한의 상호위협인식은 군비경쟁을 촉발시켰다.

군비경쟁의 추이를 보여주는 대표적 지표인 남북한 군사비를 추적해 보면 남북한은 끊임없이 군사비를 증가시키고 있음이 드러난다.¹⁴⁾ 지난 40여 년 동안의 남북한 군사대립은 현재 남북한의 군사전략, 군사력, 군사력 배치 등에 결정적으로 영향을 미쳤다. 남북한의 군사전략을 논의할 때, 북한은 공세적이고 남한은 수세적이라는 것이 정설이다. 남한은 북한이 군사장비와 병력을 휴전선 부근에 전진배치시켜 언제든 남한을 공격할 수 있는 공세전략을 채택하고 있는 것으로 파악하고 있다. 하지만 북한은 상대의 군사전략을 자의적으로 해석하는 경향이 강하다. 북한은 자신들의 군사전략은 남한과 미국의 침략위협으로부터 자신들을 방어하기 위한 방어전략이라고 주장한다. 이러한 북한의 편향된 인식은 한반도에서 군비경쟁을 심화시키면서 전쟁의 위협을 증가시키는 데 상당히 기여하여 왔다.

분단이후 지속되어온 남북한간의 군사적 대립과 그로 인한 군비경쟁은 남북한이 과도한 군사력으로 대치하고 있는 현재의 불안정한 상황으로 이어졌다. 남북한의 군사력은 병력과 무기체계(군사장비)로 나누어 살펴 볼 수 있다. 남북한 병력의 변화추세를 살펴보면¹⁵⁾ 남한은 6.25전쟁이후 60만 명에서 69만명선을 꾸준히 유지하였다. 따라서 인구대비 병력수는 점차 감소되어 왔다. 1954년 인구대비 병력비가 약 3.0%였으나 1990년에는 1.52%를 점하고 있다. 북한의 경우는 병력이 꾸준히 늘어났다. 1954년에는 병력수가 41만이었으나 1999년에는 약 117만으로 증가하였다. 인구대비 병력비율은 무려 4%이상을 기록하고 있다. 이러한 남북한의 병력수는 세계적인 적정 병력 수준(약 0.6%-1%)을 훨씬 상회하는 것이다. 다시 말하면 남북한의 병력수준이 너무 높으며, 이러한 기현상은 남북한의 분단 상태에서 군사적으로 대립하는 상황이 초래한 군비경쟁의 한 측면이라고 할 수 있다. 북한은 병력수(상비, 비상비군 포함)에서 남한보다 많은 것은 어떤 자료를 보더라도 입증되고 있는 사실이다. 인구규모에 비해 너무 과도한 병력수는 남북한 군사대치의 심도를 가늠할 수 있는 가장 상징적인 수치이다.

북한의 군편제를 보면 지상군은 20개 군단(전방 4; 기계화 4; 전차 1; 포병 2 등)과 정보교도 지도국 등으로 이루어져 있다. 이를 구체적으로 살펴보면, 176개 사단과 여단으로 구성되어 있는데 그 중 보병사단과 여단은 80개, 기계화 보병사단과 여단은 25개,

14) 남북한 군비경쟁을 군사비로 분석한 대표적 연구는 함태영, 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력·국가역량·군사력』(서울: 법문사, 1998).

15) 국방부, 『국방백서 1999』, p. 196.

특수여단은 24개, 기갑여단은 15개, 포병/미사일 사단과 여단은 32개 등이다. 북한 해군은 동해함대와 서해함대로 이루어져 있고 공군은 3개의 전투·폭격기 비행사단, 2개의 지원기 비행사단 및 1개의 훈련비행사단을 포함 총 6개 비행사단이 권역별로 배치되어 있다.¹⁶⁾ 이에 비해 남한의 육군은 11개 군단급 부대를 보유하고 있으며, 50여 사단과 20여 개 여단으로 구성되어 있다. 여단의 경우 남한은 3개의 보병여단, 3개의 기갑여단, 10개의 특전 및 특공여단 등 총 16개의 여단으로 구성되어 있다. 해군은 작전사령부 예하에 동·서·남해의 3개 함대가 편성되어 있으며 해병대 예하에 2개 사단과 1개 여단이 편성되어 있다. 공군본부는 2개의 비행단을 보유하고 있다.¹⁷⁾

이상에서 남북한의 군편제를 비교해 볼 때, 북한은 기계화, 전차 및 특수부대 위주로 편성된 공격형의 여단급 부대를 기본 전술단위로 하여 고속침투가 용이하도록 편성된 반면에, 한국은 보병위주의 전력구조이기 때문에 기동전력과 특수전 전력이 취약하다고 평가할 수 있다.

남북한의 무기체계를 비교해 보면¹⁸⁾ 남북한은 만성적인 군비경쟁으로 인해 서로 과다한 군사력으로 대치하고 있음을 보여주고 있다. 우선 양(量)으로 비교할 때 북한은 남한보다 우위에 있다.¹⁹⁾ 무기체계별로 보면 북한은 남한보다 지상 포병화력이 압도적으로 우세한 것으로 나타나고 있다. 질적으로 평가할 때, 남한의 무기체계가 북한보다 우세하다는 것이 정설로 되어있다. 나타나있는 바와 같이, 인구수, 경제력 등을 포함한 잠재적 군사력 측면에서는 남한이 북한 보다 월등하다고 할 수 있다. 그러나 현재 군사정보 교환이 전무한 상태에서 공개된 자료만으로 남북한 군사력을 정확히 평가한다는 것이 쉽지 않다.

합리적으로 판단하면 이제까지 남북한이 군사적 긴장상태에서 50여년 동안을 대립하면서 전쟁을 피할 수 있었다는 평범한 사실로 볼 때, 남북한 양측이 서로 상대방에 대해 억지력을 유지하여 왔으며, 이는 남북한 어느 쪽도 절대적인 군사력우위를 차지하고 있지 않았다는 사실을 간접적으로 증명하는 것이다. 그러나 여기서 유의할 점은 남한측이 대북 억지력을 그 동안 유지해 온 것은 주한미군의 역할이 매우 중요했다는 사실이다. 즉, 남한만의 단독전력이 북한에 대해 열세라는 사실을 반박할 증거는 빈약하다.

16) 국방부, 『국방백서 1999』, pp. 40-44.

17) 국방부, 『국방백서 1999』, pp. 57-61.

18) 자세한 자료는 국방부, 『국방백서 1999』, p. 196 참조.

19) 조성태 국방장관은 최근 한 인터뷰에서 “북한의 군사력은 남한의 1.6배입니다”라고 언급함. 『중앙일보』, 1999. 9. 13.

남북한 상호 위협인식은 실질 군사력의 평가에 기초하는 것이 아니라 상대방이 전쟁을 일으킬 수도 있는 호전성을 지니고 있다고 판단하는 의도의 분석에 근거한다. 따라서 남북한 상호위협인식은 객관적이라기 보다는 주관적인 성격이 농후하다. 위협인식의 이러한 성격은 남북한의 군사력 배치에서도 그대로 반영되고 있다. 남북한의 군사력은 집중적으로 전진배치 되어있다. 북한은 정규사단과 여단 60개를 평양-원산 이남에 배치해놓고 있다. 1군단은 동부전선에 5군단은 중부전선에 2군단은 서부전선에 배치되어있다. 해군은 거의 60%와 전투기의 40%를 전진배치 해놓고 있다.

2.2.2 한반도 냉전구조 해체의 종합방안

갈등생명주기에 기초해서 당위론적으로 보면 50여 년 동안의 남북한 갈등이 갈등말기의 평화구축 방향으로 진전되어야 한다. 그러나 현재 냉전구조하에 있는 남북한은 군사적 긴장과 위협으로 인해 언제라도 위기와 전쟁으로 진전될 수 있는 불안정한 평화상태에 있다. 따라서 한반도의 냉전구조 해체를 위한 노력은 세 가지 방향에서 추진되어야 한다. 첫째, 불안정한 평화상태가 위기나 전쟁으로 진전되는 것을 방지해야 한다. 둘째, 평화체제 구축을 통해 불안정한 평화상태를 안정된 평화상태(stable peace)로 전환해야 한다. 셋째, 평화정착을 위해 중국적으로는 안정된 평화상태를 영구적 평화상태(durable peace)로 전환해야 한다. 즉 한반도 평화정착을 위해서는 전쟁을 방지하는 긴장완화조치, 대립과 갈등을 종결(conflict termination)하는 평화체제구축조치, 전쟁의 근원을 해소하는 냉전구조 해체조치 등을 동시에 추진해야 한다는 어려움이 있다.

김대중정부는 4사회담을 통해 긴장완화와 평화체제를 논의하는 한편, 주도적으로 영구적 평화상태를 지향하는 냉전구조 해체방안을 추진하고 있다. 긴장완화란 일시적 평화상태가 위기나 전쟁으로 발전하지 않도록 하는 것이다. 즉 폭력의 발생을 사전에 미리 봉쇄하고 서로 적대감을 완화하는 것을 목표로 한다. 이러한 목표를 달성하기 위한 과제는 갈등의 근원을 축소하고 긴장을 완화하며 긍정적 의사소통을 활성화하여 관계를 개선하는 것 등이다. 부수적인 과제는 기본적으로 안보를 유지할 능력을 보유하는 것과 군비경쟁을 중단하는 것 등이다. 긴장을 완화하여 무력충돌을 방지하기 위한 긍정적인 조치(수단)로는 비군사적인 조치와 군사적 조치가 있다. 비군사적인 조치는 경제 교류·협력, 사회·문화교류 등이다. 군사적인 조치는 예를 들어서 군비통제(arms control), 군사적 신뢰구축방안(Cooperation Building Measures; CBMs) 등과 같은 모든 형태의 무기 제한 방안들이 포함하는 한편, 보복력에 기초한 억제력을 유지하는 방안이 있다.

한반도 평화체제 구축은 무력충돌을 방지하면서 평화체제를 구축하여야 한다는 이중적 성격을 지니고 있기 때문에 기본목표는 우선 현재의 상태에서 무력충돌이 발생하지 않도록 하는 것이 최우선이다. 김대중정부는 불안정한 평화상태에서 위기나 전쟁으로 갈등이 진전되는 것을 막기 위해 모든(군사적, 비군사적) 수단을 동원하여 긴장완화를 추진하고 있다. 한반도 평화체제 구축을 목표로 설정할 때, 강제적 수단(무력, 경제제재 등)이라도 동원하여 갈등을 예방만 하면 되는 것이 아니다. 갈등을 예방하면서 평화의 분위기를 조성해야 한다. 여기서 필수요건은 남한이 기본적인 안보(억제력)를 유지하고 있어야 한다는 점이다.

따라서 평화체제 구축을 지향하는 긴장완화 조치로는 우선 억제력에 입각해서 서로가 합의를 통해 협조적으로 추진할 수 있는 경제교류·협력, 사회·문화교류 등 비군사적인 것과 신뢰구축, 군비통제 등 군사적인 것들이 효과적일 것이다. 현정부는 평화적 수단(화해, 교류, 협력)에 의한 평화질서 수립을 위해 나름대로 역대정부와 비교하여 보다 정교하고 다차원적 포용정책을 구사하고 있다.

둘째, 평화체제 구축은 불안정한 평화상태가 안정된 평화상태로 진전되도록 하는 것을 목적으로 한다. 한반도의 평화체제는 긴장완화를 거쳐 당사자간에 평화협정을 체결할 때 비로소 구축되는 것이다. 안정된 평화상태를 달성하기 위해 갈등의 당사자들은 쌍방간 혹은 중재를 통한 협정(예, 초강대국이나 유엔에 의한 제3자 개입)에 의해 충돌하고 있는 몇 가지 목표들을 공정하게 포기하고 타협하는 것이다. 평화체제 구축방안으로는 불가침협정과 평화협정 등이 있다. 그러나 평화체제의 문제점은 전쟁과 분단의 근본원인을 제거할 수 없다는 데 있다. 왜냐하면 당사자들의 기본적인 목적들이 변화하지 않은 채 남아 있고 갈등적인 태도와 인식이 수정되지 않았기 때문이다. 기껏해야 타협적 평화체제 구축은 명시적 갈등의 일시적 봉쇄에 불과하다. 잠재적 갈등은 폭력적인 대결과 상호관계로 발전할 수 있음을 위협적으로 암시하면서 지속되고 있다. 김대중정부는 4자회담에서 평화협정을 논의하면서 북한이 주장하는 대미평화협정 체결에 반대하고 남한이 당사자로 반드시 참여해야 한다는 입장을 고수하고 있다.

마지막으로 냉전구조 해체는 본래 안정된 평화상태를 영구적 평화상태로 전환하려는 정책이다. 평화체제 구축은 갈등의 종결을 의미하지만 냉전구조 해체는 갈등의 근원인 당사자들 간에 상충하는 목표를 제거해서 분단을 극복하고 실질적으로 사실상의 통일을 달성하려는 것이다. 냉전구조 해체도 쌍무적 혹은 제3자의 개입을 통하여 이루어진다. 김대중대통령은 최근 CNN 회견(1999.5.5)을 통해 “한반도에서 항구적인 평화와 안정을 이루기 위해서는 보다 근본적이고 포괄적인 접근법을 모색해 나가야 한다”면서

다음 다섯 가지 과제가 한반도 주변국과의 협력과 공조를 바탕으로 해결되어야 한다고 주장하였다. 첫째, 남북한간의 불신과 대결을 화해·협력관계로 전환시켜 나가는 것이다. 둘째, 미국과 일본이 북한과의 관계를 개선하고 정상화하는 것이다. 셋째, 주변국들은 북한이 개방과 시장경제로 전환하고 책임 있는 성원으로 국제사회에 참여할 수 있도록 여건을 조성해줄 필요가 있다. 넷째, 한반도에서 대량살상무기를 제거하고 군비통제를 실현하는 것이다. 다섯째, 정전체제를 평화체제로 전환하고 한반도에서 사실상의 통일상황을 실현하는 것이다. 김대중대통령이 밝힌 냉전구조 해체방안은 사실 긴장완화, 평화체제 수립, 냉전구조 해체의 과제를 종합적으로 포괄하고 있다는 점이 특징이다. 즉 한반도 평화정착을 위한 세 가지 방안을 동시에 실시하겠다는 의도이다.

<표 1.> 한반도 냉전구조 해체를 위한 종합방안

분석의 수준	평화정착방안	목 표	과 제	조 치
한 반 도	긴장완화	-폭력의 발생 봉쇄 -적대감의 완화	-갈등의 근원 축소 -긴장의 완화 -관계개선 -긍정적 의사소통의 활성화 -안보유지 -군비경쟁 중단	-경제교류/협력 -사회/문화교류 -군사신뢰구축조치 -군비통제 -억제력 유지
	평화체제구축	-폭력행동의 잠정적 중지	-폭력의 사용 중지를 위한 협상/타협 -즉각적이고 명시적인 갈등 중지	-불가침협정 -평화협정
	냉전구조 해체	-평화의 공고화 -갈등의 완전한 해소	-갈등의 원천 완전 제거 -상대방에 대한 태도/인식/목표 변화	-가치/규범의 수립화 -목표의 이질성 해소(공동목표 설정) -진영(bloc)해체(교차승인) -경제개발 -정치제도의 전환
지 역	긴장완화	-역내 폭력의 발생 사전 방지 -역내 국가간 적대감 해소 -역내 국가간 신뢰 제고	-긴장완화 -관계증진 -의사소통의 원활 -군사 투명성 제고 -군비경쟁 중단	-지역안보협력체제 구축(신뢰구축, 군비통제) -지역 경제협력체 구성

김대중정부는 한반도의 평화정착을 위해 긴장완화, 평화체제 구축, 냉전구조 해체방안 등을 포용정책을 통해 추진하고 있다. 통상 이러한 방안들은 상호 배타적이 아니라 순차적인 방법으로 상호 관련되어 있다. 성공적인 긴장완화는 평화체제 구축으로 이어지고 이는 냉전구조 해체의 선결요건이다. 그러나 김대중정부는 냉전구조 해체라는 한반도문제 해결의 큰 틀내에 긴장완화와 평화체제 구축방안을 포함하고 있다. 또한 냉전구조 해체를 위해서는 남한, 북한, 주변국가들이 모두 함께 노력해야 한다는 점을 명시하고 있다. 이처럼 김대중정부의 평화정착방안은 매우 복잡하고 다차원적이어서 어느 한 면만을 보면 제대로 이해하기 어렵다. 비군사적 수단에 의한 평화정착방안들이 가능하지 않거나 성공의 가능성이 없으면 억제의 방안이 전쟁을 방지하고 봉쇄하는데 하나의 규범으로 부상하기 마련이다. 이 경우, 남북한은 다시 반목·갈등·군사적 대립의 과거 역사를 다시 반복하는 우를 범할 것이다.

세계적 냉전구조 해체의 원인을 분석하여 도출한 냉전구조 해체방안은 ‘힘에 의한 평화’ 접근방법과 ‘화해에 의한 평화’ 접근방법 등 두 가지이다. 남북한 냉전체제의 군사적 전개과정을 고려할 때, 더 이상의 군비경쟁은 너무나 그 비용이 크다. 따라서 한반도 냉전 해체에 적실성이 있는 방안은 ‘화해에 의한 평화’ 접근방법이다. 이미 논의한 한반도 냉전구조 해체를 위한 포괄적 방안은 ‘화해에 의한 평화’ 접근방법이다. 이 종합방안은 정치적·비정치적 조치를 모두 포함하고 있다.

2.2.3. 한반도 냉전구조 해체의 군사적 방안

이제 군사적 조치를 중점적으로 논의할 차례다.²⁰⁾ 군사력의 상대적 우위를 확보하기 위한 과다한 군사력 구축, 군사력에 있어서 심리적 열등감, 군사력의 전진배치 등의 요인은 한반도에서 군사적 긴장을 초래하고 있음을 주목하여야 한다. 국제적 냉전으로 인한 남북한 분단의 결과물인 이러한 군사적 대립의 유산이 남북한간의 전쟁의 가능성을 불식시키지 못하고 있다. 이는 역설적으로 냉전구조 해체를 위한 노력을 재촉하고 있는 것이다. 따라서, 군사분야의 냉전구조 해체는 지금까지의 상호불신감과 적대감에 의한

20) 백종천은 한반도 냉전구조 해체를 위한 군사분야방안을 세계, 동북아, 한반도, 남한, 북한의 분석수준으로 나누어 제시하고 있다. 33개의 방안을 구체적으로 나열하였다. 그 중 주요한 정책은 국제적 수준에서 대량파괴무기통제, 동북아 수준에서 지역안보협력, 한반도 수준에서 군비통제, 남한 수준에서 억제와 주한미군의 조정 대비, 북한 수준에서 무력적화통일 포기 선언, 대량살상무기 통제 기여 등을 열거하고 있다. 각 정책에 대한 구체적인 논의는 없으나 냉전구조 해체에 관련된 가능한 모든 군사적 방안을 제시하였다는 데 의미가 있다. 또한 영역과 분석수준에 따른 방안 도출도 매우 분석적이다. 그러나 여러 가지 방안의 추진 행위자와 추진방법 등에 대한 논의는 더 발전되어야 한다.

높은 수준의 민감한 위협인식을 교정하는 작업과 실질 군사력을 줄이는 작업이 함께 추진될 때 가능하다고 볼 수 있다. 그러나 실질적인 군사적 조치들이 합의·이행되기 전에는 억지력을 유지하는 상태에서 쌍방간의 전쟁의 가능성을 감소시키려는 노력을 병행해야 한다. 신뢰구축과 군축은 쌍방의 합의와 각자의 이행에만 맡겨 둘 수가 없다. 이행과정이 쌍방에 의해 확인되는 작업인 검증이 반드시 수반되어야 한다. 또한 법적으로 정전체제를 평화체제로 전환하는 작업이 추가되어야 한다.

그러나 이러한 남북한간의 조치는 한반도의 안정적 평화정착을 위한 필요조건이지 충분조건은 아니다. 한반도의 평화가 지역 국가들의 이익과 긴밀히 연결되어 있기 때문이다. 남북한 군사적 대립의 근본원인은 미·소 강대국의 개입에 의해 구획된 분단이다. 미국, 소련, 중국, 일본 등도 직·간접적으로 남북한의 군사적 대립에 영향을 미치고 있다. 따라서 남북한 대립의 행위자는 남한과 북한에 국한되지 않는다. 미국은 남한과 상호방위조약을 체결, 군사동맹관계를 유지하고 있으며 북한은 중국과 외부의 침입시 군사적으로 자동개입하게 되어 있는 조항을 포함하는 우호협력조약을 체결하고 있다. 러시아와 중국은 여전히 한반도 문제에 영향력을 행사하려고 하며, 일본도 한반도 문제에 지대한 관심을 가지고 주시하고 있다. 그러므로 한반도의 평화는 그 구축과 유지에 있어서 주한미군의 성격, 주둔여부와 주둔규모, 중국과 북한의 동맹관계 변화, 동북아의 안보환경 등의 영향을 배제하기가 어렵다.

주한미군은 군사적 위협에 대한 억지에 의해 한반도의 평화가 유지되던 냉전시대부터 지금까지 한반도에서 제2의 6.25전쟁을 방지하는 역할을 해오고 있다. 주한 미군은 단기적으로나 중·장기적으로 한반도에서 평화를 유지하는데 있어서 매우 중요한 요인임에 틀림없다. 평화공존을 위한 방안들을 추진할 때에 주한미군문제를 어떻게 처리하느냐에 따라 남북한의 협상결과가 달라질 것이다. 평화가 정착된 후에도 동북아 지역안정에 미국의 역할이 큰 비중을 차지할 것이기 때문에 한반도 평화의 국제적 보장이라는 측면에서 주한미군 문제를 신중히 고찰해 보아야 할 것이다.

탈냉전시대의 점증하는 지역안보 불확실성에 대처하기 위한 노력이 구체화되고 있다. 탈냉전시대의 새로운 안보위협에 대비하여 역내국가들은 신뢰구축과 지역 군비통제 등 포괄적인 안보협상의 필요성을 절감하고 효율적 방안에 대한 관심이 지대하다. 이러한 관심과 필요성에 의해 동북아 다자간 안보협력체의 구성에 관한 논의와 이에 관한 모임(학술회의, 워크샵 등)이 빈번해졌다. 동북아 다자간 안보협력이 아직 제의와 예비모임의 수준에 머무르고 있지만 가까운 장래에 어떤 형태로든 제도화되리라는 전망이 우세하다.

한반도와 동북아의 평화정착은 상호 긴밀히 연계되어 있다. 예를 들어 한반도 차원과 동북아 차원의 신뢰구축 및 군축의 실현은 상호 배타적이 아니라 상호 보완적이다. 역으로 지역차원에서 갈등관리가 실패할 경우, 한반도에서의 갈등관리도 부정적 영향을 받을 수 있다. 그리고 한반도에서 평화공존이 남북한 노력과 주변국의 도움으로 인해 성공적으로 보장된 후에도 이의 유지를 위해서는 역시 동북아에서 갈등의 효과적 관리가 필수적이다.

따라서, 한반도 냉전구조 해체를 실현시키기 위한 방안은 남북한간에 추진해야 할 것과 주변국가들과 함께 추진해야 할 것으로 이루어져 있다. 남북한은 우선 적대관계를 해소하고 군축 및 상호감시를 통해 완전한 평화정착을 이룩하는 동시에 남북한·미·일·중·러 6국의 협력체제(예, 다자간 안보체제)를 실현시켜야 할 것이다.

3. 군비통제

남북한은 적정수준의 억지력을 확보한 상태에서 신뢰구축과 구조적 군비통제 등 군비통제²¹⁾의 구체적인 방안을 추진해야 한다. 이를 통해 남북한은 당면한 군사적 긴장과 위협을 해소하면서 평화적으로 공존하고, 궁극적으로 한반도의 군사적 냉전구조를 해체하는 방향으로 나아갈 수 있다. 본 장에서는 각 분야별로 지금까지 남북한이 제안한 주요내용²²⁾들을 중심으로 비교·평가하고 합의 및 이행이 가능한 대안을 도출할 것이다. 남북한이 제시한 제안들을 평가할 때, 합의가능성과 이행가능성을 중점적으로 고려할 것이다. 합의가능성이란 해당 제안이 협상에 임하는 상대방에게 받아들여질 만한 내용

21) 정부는 “남북한 군비통제란 남북한간의 활발한 교류협력을 바탕으로 군사분야의 긴장완화와 신뢰구축, 군비제한, 군비축소 등을 주요내용으로 하는 일련의 군비통제활동을 의미한다”라고 정의하고 있다. 국방부, 『국방백서 1999』, p. 76. 본 연구는 신뢰구축을 국방부가 정의하는 신뢰구축과 군비제한을 포함하는 개념으로 파악하고 군비축소는 구조적 군비통제에 포함되는 개념으로 파악하고자 한다.

22) 남북한간의 주요 군비통제 제안 내용은 지금까지 남북한이 간헐적으로 제안한 내용을 종합하여 파악하였다. 사실 남북한간 고위급회담에서 가장 구체적인 군비 통제 방안들이 남북한간에 교환되었다. 여기에 첨가해서 남북기본합의서에서 양측이 합의한 내용을 양측이 합의한 사항으로 파악하고자 한다. 물론 최근에는 아주 구체적이고 종합적인 군비통제 방안에 대한 논의가 미약하다. 그러나 4자회담에서 거론되는 군비통제방안과 국방부가 공식적으로 『국방백서』에서 논의하는 내용도 포함해서 분석할 것이다. 마지막으로 현 정부가 종합적·포괄적 군비통제방안을 제시하지 않고 있는 상황에서 아태평화재단에서 발행한 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』에서 제3장. 남북연합에서의 평화공존을 참조하였다. 1948년 분단 이후 현재까지 북한측은 약 250여 회, 그리고 한국측은 약 60회 가까운 빈도로 군사관련 협상제안, 또는 주장을 제기했다. 이규열, 「남북한간 실질적 군비통제 방안」, p. 140.

인가의 여부이다. 즉, 제안을 실행에 옮겼을 때 발생하는 효과가 상대방이 용인할 수 있는 범위 내에 있는 제안은 현실성이 높다고 할 수 있다. 반면에 상대방에게 중요한 손실이나 피해를 강요하는 제안은 합의 가능성이 떨어진다고 할 수 있다. 이행가능성은 해당 제안을 상대방이 합의하였다 하더라도 현 상황에서 제안자 자체가 그것을 실행에 옮길 능력의 보유 여부이다.

3.1 군사적 억제(deterrence)

군비통제가 단시일 내에 합의·이행되기 어렵기 때문에 평화체제 구축과정의 초기단계, 즉, 남북한이 서로의 군비통제 입장을 밝히고 협의하는 과정에서, 남북한은 억제력을 유지함으로써 쌍방간의 군사갈등을 방지할 수 있다. 상호군사력에 기초해서 평화를 일시적으로 유지하는 소극적 방안이다. 당장 억제와 교류·협력이 선택의 문제가 될 수 없는 상황이다. 당분간 군비통제의 노력과 병행해서 억제력을 유지할 수밖에 없다. 그 이유는 첫째, 남북한간에 갈등을 규제할 수 있는 합의된 구체적인 방안(기본원칙에는 합의)들과 그 이행을 감시·보장하는 제도적 장치가 없기 때문이다. 둘째, 냉전체제하에서 남북한은 군비경쟁의 악순환을 통해 막강한 군사력을 건설하였고 장기간의 군사대립으로 인해 상호신뢰의 정도가 매우 미흡하기 때문이다. 억제전략이 갈등을 심화하고 군사위협을 증대시킨다는 것이 전통적인 관점이나 남북관계의 특수성을 감안할 때, 한반도 상황에서는 단기적으로 위협에 대처하기 위해 군사적 보복능력에 기초한 상호 억제전략이 지속적으로 효용성을 발휘할 것이다. 힘에 의한 불안정한 평화가 확보된 가운데, 군비통제를 위한 군사적 조치들을 추진하고 이를 제도화하여 평화체제를 수립하는 작업이 수반되어야 한다.

남한은 자체 군사력이 열세이기 때문에 당분간 한미연합억제력에 의존할 수밖에 없다. 냉전시기에도 남북한은 주로 억제력에 기초한 대칭적 군사균형을 유지하면서 한반도에서 전쟁의 재발을 방지하여 왔다. 특히 북한이 대량살상무기를 개발하고 있는 상황에서 남북한간에 비재래식 전력에 있어서 전략적 불균형은 심히 우려할 정도이다. 현재 한반도에 주둔하고 있는 미8군은 주요 장비로서 140여대의 신형 M1 전차와 170여대의 브래들리 장갑차를 비롯하여 30여 문의 155밀리 자주곡사포, 30여 문의 다련장 로켓, 패트리엇을 포함한 각종 지대공, 지대지 미사일과 우수한 전투능력을 갖춘 70여대의 AH-64 헬기 등을 보유하고 있다. 주한 미 공군은 70여대의 F-16 등 최신예기와 20여대의 A-10 대전차 공격기 등을 보유하고 있다. 또한 유사시 미중원전력의 한반도 전개

획이 준비된 상태이다.²³⁾ 더욱이 한·미 양국은 한·미 연합방위체제에 입각해서 통합된 연합 및 합동훈련을 실시하고 있다. 한편, 북한은 일차적으로 자체의 막강한 군사력에 의존하고 부수적으로 대량살상무기를 협상카드로 활용하여 미국으로부터 안전을 보장받고자 노력하고 있다. 또한 북한은 중국과의 군사적 동맹관계를 적절히 활용하면서 남쪽으로부터의 위협에 대처할 것이다.

3.2 군사적 신뢰구축²⁴⁾

군사적 신뢰구축을 포함한 군비통제를 성공적으로 달성하기 위해서는 우선적으로 요구되는 것이 정치적 신뢰구축이다. 상당한 수준의 정치적 신뢰가 부재한 상태에서 군사적 신뢰구축과 군비통제가 추진되기 어렵다는 것이 일반적인 견해이다.²⁵⁾ 여러 군비통제사례들은 군비통제 자체가 하나의 정치적 과정이며 정치적인 문제가 해결되기 전에는 그 어떤 군비통제 시도도 성공할 수 없다는 교훈을 던져 주고 있다. 정치적인 문제란 남북한간의 상호적대감과 불신에 의한 정치적인 적대관계, 남과 북의 기본적으로 대결지향적인 정책, 남북군사대결을 지속시키는 국내 정치적 요인 등을 열거할 수 있다.

남북한은 「기본합의서」의 남북화해부문에서 정치적 신뢰구축에 관해 기본적인 합의에 도달하였다. 그 구체적인 내용은 상호체제 인정·존중, 상호 내부문제 불간섭, 상호 비방·중상중지, 상호 파괴·전복 기도 중지 등을 포함하고 있다. 이러한 합의사항을 성실히 준수하면서 정치적 신뢰를 우선적으로 구축해야할 것이다. 현 정부는 정치적 신뢰구축을 위해 비정치적·비군사적 분야에서 교류협력을 위해 모든 노력을 경주하고 있다.²⁶⁾ 어느 정도의 정치적 신뢰가 구축된 다음, 군사적 신뢰구축에 실질적 논의가 가능할 것이다.

23) 주한미군의 전력에 관해서는 국방부, 『국방백서 1999』, pp. 61-63 참조.

24) 군사적 신뢰구축이란 서로 자신의 군사력, 군사활동 등을 보여줌으로써 서로 믿음을 확고히 하여 우발적인 전쟁의 가능성을 줄이는 것을 의미한다. 결과적으로 조기경보시간을 연장시키는 기능을 한다. 본 연구에서는 신뢰구축 개념에 군비제한(운용적 군비통제)까지를 포함시킨다. 신뢰구축 개념의 주요한 요소는 개방(openness)과 투명성(transparency)이다.

25) 이에 관해 문정인, 「남북한 신뢰구축, 함택영외. 『남북한 군비경쟁과 군축』, 204쪽; 이정민, 「한반도 군비통제: 전망과 과제」, 『북한연구』, 제3권 제3호 (1992년 가을호), 126쪽. 참조.

26) 남북한간의 교류협력에 대해서는 이석수, 「남북관계의 현황과 접근방법」, 정진위의 저, 『새로운 동북아질서와 한반도』, pp. 383-470 참조.

3.2.1 군사적 신뢰구축의 목적 및 여러 가지 방안

군사적 신뢰구축의 일반적인 목적²⁷⁾은 첫째, 재보장 (reassurance)이다. 즉, 분쟁 당사국들이 서로 침략, 특히 기습공격을 하지 않을 것이라는 것을 제도적으로 보장시킬 수 있어야 한다. 둘째는 투명성(transparency)이다. 불가침의 재보장을 실현시키기 위해서는 서로 군사인력의 상호교환, 사전통보, 그리고 정보교환을 통해 분쟁 당사국간에 기만의 의도가 없음을 적나라하게 나타내 보일 수 있어야 한다. 마지막으로 신뢰구축은 전쟁이나 위기발발의 예측성(predictability)을 높일 수 있어야 한다. 예측성은 투명성과 밀접한 상관관계를 갖는다. 군사력 및 전력배치, 군사작전, 무기체계 등에 대해 쌍방간에 투명성이 신장되면 전쟁이나 위기사태 발생을 예측하여 무력충돌의 가능성을 미연에 방지할 수 있게 된다.

군사적 신뢰구축은 크게 투명성 확보방안과 군사력 및 군사활동규제 방안 두 가지로 나눌 수 있다.²⁸⁾ 투명성 확보란 당사자들이 서로 군사력, 군사배치, 군사활동 등을 공개하여 쌍방이 서로의 군사 움직임을 훤히 파악할 수 있는 상황을 말한다. 여기에는 정보교환, 통신, 통보, 참관 등이 포함된다. 군사력 규제(제한)란 보다 적극적인 신뢰구축의 방법으로서 일정지역에 대한 군사력 배치나 군사력 이동을 제한하는 것이다. 여기에는 사찰, 방해금지(non-interference), 물리적 제한 조치, 제한배치지역(LDZ: Limited Deployment Zone)²⁹⁾ 등이 포함된다. 물론 이러한 분류는 유럽의 신뢰구축 경험에 근거한 것이다. 여러 가지 군사적 신뢰구축방안 중에서 정보교환, 검사, 사전통보, 규제 등의 방안이 군사적 신뢰구축에 기여도가 높다. 남북한간의 군사적 신뢰수준을 높이기 위해서는 기존의 남북한 제안을 검토하여 서로 의견의 일치를 보고 있는 것을 먼저 추진하고 기여도가 높은 방안들을 중심으로 실행에 옮기는 방법을 모색하여야 할 것이다.

27) 신뢰구축의 기본원칙 및 목적에 관해서는 Johan H. Holst and Karen A. Melander, "European Security and Confidence-Building Measures," *Survival* (July/August, 1977); Joseph F. Pilat, "Arms Control, Verification, and Transparency," in Jeffrey A. Larsen and Gregory J. Rattray eds. *Arms Control toward the 21st Century* (Boulder: Lynne Rienner, 1996), pp. 90-91. 참조.

28) Young-Koo Cha and Choi Kang, "Land-Based Confidence-Building Measures in Northeast Asia: A South Korean Perspective" prepared for the Conference on "Northeast Asian Cooperation Dialogue," May 16-17, 1994, in Tokyo, p.20. 신뢰구축이 운용적 군비통제 즉, 군비제한을 포함하는 개념으로 파악한다.

29) 비무장지대 후방으로 일정 거리내의 지역을 제한배치지역을 정하고, 이 지역내에서는 공세전력의 배치를 금지하도록 함으로써, 군사충돌의 가능성을 제거하고 조기 경보 능력의 향상을 꾀할 수 있을 것이다.

3.2.2 남북한의 제안

군사 분야에서 남한은 군사적 우발사태로 인해 사고가 발생하였을 때 사태악화 및 확산 방지를 위한 조치로서 남북 군사당국자간의 직통전화 설치와 서울-평양 직통전화 가설을 제시하였다. 또한 남한은 비무장지대를 비무장화하여 평화적으로 이용하기 위해 동지대내 군사시설의 완전 철거, 비무장지대 공동경기장 시설 마련, 자연생태계 공동학술조사 등의 구체적 사업방안을 제시하고 있다. 이와 함께 군인사의 상호 방문 및 교류, 군사정보의 상호교환 및 공개, 특정규모 이상의 군부대 이동 및 기동훈련 사전통보와 상대방을 초청하여 참관시키는 것, 여단급 이상의 부대이동 및 기동훈련의 45일전 상대방에 통보, 그리고 팀스피리트 훈련에 중립국 참관단 및 북한측이 참관하도록 하는 것 등을 제의하였다.³⁰⁾

군사적 신뢰구축 조치로서 북한은 남북 군사 당국자간 직통전화 설치와 서울-평양 직통전화 설치, 비무장지대의 평화지대화를 통해 중립국감시위원회 군사인원으로 조직된 중립국 감시군을 배치하고 쌍방의 군사인원 및 군사시설을 철수할 것, 사단급 이상 규모의 군사훈련 중지, 외국군과의 군사훈련 중지, 자국 영내에서 외국군대의 군사연습 불허용(팀스피리트훈련을 겨냥한 것으로 판단), 휴전선 일대 콘크리트 장벽(한국 측의 대전차 장애물) 철거, 판문점 공동 경비구역내 군사시설물·초소 파괴 및 중·자동차 무기 제거, 그리고 군사분계선 일대에서 일체의 군사연습, 도발행위 금지 등을 제의하였다.³¹⁾

남북한은 「기본합의서」에서 합의서 발효 후 3개월 내에 남북군사공동위원회를 개최하여 군사적 신뢰조성과 군축을 위한 5개항을 협의·추진하기로 합의하였다. 이 가운데 군사적 신뢰조성과 관련된 조항은 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환문제 등이다. 이 3개항이 남북한이 공통적으로 관심을 가지고 이행하고자 하는 신뢰조치들이다. 이어 남북한은 「부속합의서」를 채택할 때 군사직통전화 설치·운영에 대해 합의한 바 있다.

최근 남북한은 양자 직접대화보다는 4자회담을 통해 군사적 신뢰구축을 논의하고 있다. 4자회담은 「긴장완화분과위원회」와 「평화체제분과위원회」를 구성하여 「긴장완화분과위원회」에서 군사적 신뢰구축을 포함한 군비통제방안들을 논의하도록 하였다. 이번

30) 남한은 제1차 고위급회담(1990. 9. 4 - 7)에서 '남북간의 정치·군사적 대결상태 해소 문제와 다각적인 교류·협력 실시문제'에 대해 제안하면서 가장 구체적인 신뢰구축조치를 제시하였다. 좀 더 자세한 것은 국방부, 『국방백서 1990』, p.134 참조.

31) 북한의 신뢰구축 방안이 가장 구체화 된 것은 1990년 5월 31일 발표한 「조선반도의 평화를 위한 군축제안」이다.

6차 본회담(1999. 8. 5. - 9)에서 한·미양측은 초보적 군사적 신뢰구축조치인 군사당국 간 직통전화, 판문점에 인도적 물자교역을 위한 회랑 설치, 군사훈련 사전 통보 및 참관, 군 장교 상호방문, 장성급 회담 활성화, 남북간 군사공동위 가동 등도 제안하였다.³²⁾ 그러나 북한은 한국측이 제시한 군사적 신뢰구축조치들은 한반도 긴장완화에 별 도움이 되지 않는다고 주장하고 근본적인 문제, 즉 주한미군철수 문제를 의제로 다루어야 한다는 입장을 되풀이했다.³³⁾ 북한은 군비통제를 통한 긴장완화에 소극적인 것으로 판단되는데 그 근거는 북한은 이번 4자회담 6차 본회담의 두 분과위원회에 군부의 대표가 참가하지 않은 것이다.³⁴⁾

3.2.3 평가 및 대안 제시

남북한간의 기존 제안내용을 앞에서 설정한 세 가지 기준 중 상대방의 합의 가능성과 이행 가능성에서 판단해 본 결과 우선 다음과 같은 평가가 가능하다. 정치적 차원의 제안들은 양측이 무리 없이 합의할 수 있는 것들이고, 기존의 「남북합의서」에도 그 원칙들이 명시되어 있으며 원론적인 선언이라는 점에서 이행가능성의 측면에서도 큰 무리가 없는 것으로 생각된다.

북한이 제의한 군사분계선 지역에서의 군사행동의 금지 및 판문점 공동경비구역내 군사시설의 철거는 양측에 의해 쉽게 수용될 수 있고 실현되기에 어려움 없는 제안이다. 휴전선 일대 콘크리트 장벽철거는 군사적 신뢰구축과 구조적 군비통제가 이행되어 군사적 위협이 실질적으로 완화된 것이 확인될 경우 쉽게 해결될 수 있는 문제이다. 남북군사회담의 가능성이 보이기 시작한 1980년대 후반부터 남한측에서 꾸준히 제의한 군인사 교환, 군사정보 교류는 신뢰구축과 구조적 군비통제의 구체적 추진방안 중 가장 우선적으로 실천해야 하는 것이다. 그러나 그 동안 북한이 이 제의를 무시해오고 있는 것은 군사기밀의 누출을 우려한 때문으로 추측된다. 정치적 신뢰구축의 수준이 제고되고 신뢰구축의 의지가 강하면 북한이 이를 계속 거부할 이유가 없다는 점에서 합의·이행이 가능할 것으로 예상된다.

대규모 부대이동 및 군사훈련의 통보문제에 있어서 북한은 현재 '사단급 이상의 군사훈련 중지'를 주장하고 남한은 '여단급 이상의 부대이동 및 군사훈련시 45일 전 상대

32) 『한국일보』, 1999.8.8; 『경향신문』, 1999.8.10.

33) 『조선일보』, 1999.8.10.

34) 긴장완화분과위원회에는 북한에서 박명국 외무성 과장이, 평화체제분과위원회에는 장창천 외무성 국장이 참여했다. 『경향신문』, 1999. 8.7.

방에게 통보'할 것을 주장해 왔다. 이러한 양측 주장의 차이는 부대 구성상의 차이에서 기인하는 바가 크다. 예를 들어 『국방백서, 1993-94』에 따르면 북한은 99개 여단을, 한국은 21개 여단을 가지고 있다.³⁵⁾ 사단급 이상의 기동훈련을 중지하자는 북한의 제안을 받아들일 경우, 북한의 여단급 훈련에 대해서는 아무런 제한을 할 수 없다는 취약점을 지니게 된다. 군 기동훈련은 부대의 전투력 유지를 위한 중요수단이라는 점을 감안할 때 이의 전면 중지는 북한측으로서도 사실상 실현 불가능한 것이다. 이러한 점을 고려할 때 남북한의 입장을 절충한 다음과 같은 방안이 가능하다. 우선 여단급 이상의 기동훈련의 빈도를 연 일정횟수 이하로 제한하고 기동훈련시 상대방 참관단을 파견하며 기동훈련 이전 일정시점에 훈련여부를 상대측에 사전통보하고 군사분계선 이남북 일정거리 내에서 이루어지는 훈련은 전면 금지하도록 하는 방안이다.

비무장지대의 평화적 이용은 기본적인 원칙에 있어서는 양측의 입장이 대체로 일치하고 있다. 남북한은 비무장지대의 평화적 이용을 위해서 우선적으로 비무장지대의 군사인원, 장비, 시설을 철수하여 실질적 비무장화를 선행하여야 할 것이다. 비무장지대의 실질적 비무장화를 달성하면, 비무장지대를 평화적으로 이용하는 방안은 정부와 민간 차원에서 이미 다양하게 제시되어 왔다.(남북공동체육시설, 민족기념관 공동건설, 남북교역시 건설, 이산가족 면회시설, 한반도 공동학술연구소-민족사, 생태계, 평화문제) 아무튼 남북한은 긴장을 완화하고 조기경보시간을 연장하기 위하여 비무장지대의 진정한 비무장화를 실현하여, 비무장지대가 상호감시를 통한 전략 완충지역으로 기능 하도록 평화적으로 이용하는 것이어야 한다.

우선 현재의 남북한 양측 각각 2km로 되어 있는 비무장지대의 비무장화를 완전히 실현한 다음 비무장지대 내에 제한된 인원의 남북한 주민이 지역적 경계 없이 함께 거주하면 비무장지대내의 군사적 투명성도 확보되고 전략적 완충지역으로 충분히 기능할 것이다. 그리고 남북한 상주공동감시단을 두어 거주민에 대한 경찰역할과 군사적 상호감시 기능을 함께 하도록 하는 것이 바람직할 것이다. 다음 2단계로 군사력 재배치와 군축이 실시될 때 비무장지대를 확장하여야 할 것이다. 비무장 지대의 확대시, 전진 배치되어 있는 군사력 및 공격형 무기의 후방 재배치를 실시한다. 공격형 무기는 남북한이 각각 후방 재배치를 실시하여 상호간에 기습 위협을 제거해야 할 것이다.

그리고 쌍방간의 조치를 기본원칙으로 하지만 군축의 과정을 촉진하기 위해 포괄적인 합의의 이행시, 남한이 전략적 손실이 크지 않은 범위 내에서 상징적으로라도 일방

35) 『국방백서 1993-4』 자료를 인용한 이유는 최근 『국방백서』에서는 여단과 사단을 구분하지 않고 여단/사단으로 합쳐서 규모를 파악하고 있기 때문이다.

적으로 실시할 수 있는 방안들은 과감히 남한 단독으로 실행에 옮기는 방안도 생각해 보아야 한다.

군비통제의 합의·이행이 쉽지 않다는 것을 고려할 때 평화공존을 성공적으로 달성하는 과정에서 군사적 신뢰구축이 차지하는 비중은 대단히 크다. 따라서 군사적 신뢰를 구축하여 투명성을 제고하고 군사활동과 군사력을 규제하여 쌍방에 대한 기습공격의 위협을 제거해 나가야 한다. 신뢰구축, 구조적 군비통제 등에 관한 포괄적인 합의시 신뢰구축분야에서는 다음과 같은 신뢰구축방안들이 포함되어야 할 것이다. 남북한이 이미 합의한 신뢰조치들 중에서 군사직통전화 설치·운영, 비무장지대 평화적 이용문제, 군인사교류 등은 의지에 따라 당장에 실행에 옮겨질 수 있으므로 당연히 포함되어야 하고 신뢰구축 방안의 핵심을 이루면서 절차적인 어려움이 있는 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제와 정보교환문제도 꼭 포함되어야 할 것이다.³⁶⁾

3.3 구조적 군비통제

한반도 냉전구조의 군사적 차원을 해소해 나가는 과정에서 남북한간에 신뢰구축과 구조적 군비통제는 필수적이다. 군사적 신뢰구축을 통해 오인에 의한 우발적 무력충돌을 방지할 수 있을 것이다. 그러나 현재 냉전구조의 지속에 따른 지나친 남북간의 군비경쟁으로 인해 한반도의 군사적 긴장이 매우 높은 상황이다. 실질적인 군사력의 감축 없이는 위협을 해소할 수가 없다. 따라서 실질적 군사력 자체를 통제하는 조치가 반드시 필요하다. 남북한은 신뢰구축에서 구조적 군비통제로 이행하는 과정에서 추진되지 못한 신뢰구축조치들을 실행에 옮기면서 용이한 군축조치의 추진을 병행하여 초반의 위협보다는 완화된 상호 위협에 대처해 나갈 수도 있을 것이다.³⁷⁾

3.3.1 구조적 군비통제 개념

통상 군축과 관련하여 군비통제(arms control), 군비제한(arms limitation), 군비감축(arms reduction), 군비철폐(disarmament) 등의 유사용어들이 혼동을 일으키고 있다. 아직 학계에서는 통일된 개념이 정립되지 않았고, 각 군비통제 관련기관의 성격에 따라 자의적으로 개념들을 정의하는 경향도 있다는 사실을 유념해야 한다. 남북한 제의에서 북한

36) 이에 관해 전성훈, 『한반도 군비통제 방안연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993) 참조.

37) 아태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론』(서울: 아태평화출판사, 1995, p. 121.; 국방부, 『국방백서 1999』, p. 77. “남북한 군비통제는 한반도의 안보현실을 고려하여 신뢰구축, 군비제한, 군비축소 순으로 추진하되, 남북관계의 발전상황에 따라 그 내용을 융통성 있게 조절하고 신축적으로 협상에 임한다.”

은 「무력 감축」과 「군축」이라는 용어를 혼용하고 있고 남한은 「무력감축」, 「병력감축」이라는 용어를 사용하고 있다. 이러한 용어의 불일치가 협상을 어렵게 하는 측면이 있기 때문에 협상시 당사자들이 용어에 대해 정의를 공유하는 것이 우선적으로 필요하다.

운용적(operational) 군비통제³⁸⁾는 신뢰구축의 군사력과 군사활동 규제방안에 포함되었기 때문에 여기서는 구조적 군비통제를 다루려 한다. 구조적 군비통제란 무기와 병력의 질과 양을 규제(증가/감소)하는 것을 의미하며 상호 대칭적 군사균형을 달성하는 것을 목적으로 한다.³⁹⁾ 즉, 무기와 병력을 줄이거나 늘여서 군사력이 거의 비슷하도록 만들어 전쟁의 가능성을 감소시키려는 것을 말한다. 남북한의 제안들을 살펴보면 군비감축과 그 검증 방안들만을 제시하고 있어서 군축(arms reduction)이라는 용어가 한반도 사례에 더욱 적절할 수도 있다. 그러나 CFE (Conventional Forces in Europe)의 경험에서도 알 수 있듯이 모든 유형의 무기를 줄이는 것만이 안정적인 군사력의 균형을 달성하는데 도움이 되는 것이 아니기 때문에 구조적 군비통제라는 용어를 택하였다. 보다 근본적인 이유는 통일이후 주변국가들의 위협으로부터 안보를 유지하기 위해 필요한 수준의 군사력을 감안할 때 모든 유형의 무기를 감축하는 것이 한반도 평화체제구축과 냉전구조 해체에 도움이 안된다는 판단 때문이기도 하다.

3.3.2 남북한의 제안

신뢰구축과 마찬가지로 군비통제의 당사자가 남북한이기 때문에 이들의 기존 제안과 별개의 군비통제 방안들을 제시하여 그 가능성, 효율성, 타당성, 추진방법 등을 논의할 수도 있다. 하지만 양측의 제안을 중심으로 남북한의 군비통제에 대한 접근방법과 그 구체적 절차 및 내용을 비교·분석하여 양당사자간에 합의 가능한 방안을 검토하는 것이 한반도의 군비통제의 합의·실현에 도움이 될 것이다.

남한의 제안들은 기본원칙과 군비감축의 순서로 구성되어 있다. 기본원칙은 핵 및 생화학무기를 철폐하고 쌍방의 공격형 전력구조를 방어형으로 전환하며 상호 동수의 보유원칙(군사력을 많이 보유한 측이 적게 보유한 측의 수준으로 먼저 감축한 후 상호 동등 수준시 동시균형감축 방식)에 입각하여 군사력의 상호균형을 유지하는 것이다. 쌍방 군사력의 최종유지 수준은 통일국가의 군사력 소요를 감안하여 쌍방의 합의하에 결정

38) James Goodby, "Operational Arms control in Europe," The Korean Journal of Defense Analysis vol. 2, no.1 (Summer), 1990 참조

39) Seoksoo Lee, 『The Anatomy of the Korean Conflict』, unpublished Ph.D. dissertation at the University of Kentucky, Lexington Kentucky, 1993, p.202.

되는 것 등이다. 군비감축의 순서는 쌍방의 공격형 무기를 우선적으로 감축한 후 무기 감축에 따라 병력감축을 진행하고 상비전력감축에 상응하여 예비전력을 감축하는 동시에 유사 군조직도 감축하는 것이다.⁴⁰⁾

북한은 군사장비의 질적 개선 금지, 주한미군의 철수, 핵·생화학무기의 폐기, 주한미군보유 핵무기 철수, 주한미군 철수시 철수 핵무기 등 일체의 무기·전투기술 기제의 대한민국 불양도 등을 기본원칙으로 삼고 있다. 군비감축의 순서로 먼저 3단계 병력 감축론을 제안하고 있다. 1단계에서 30만명 선으로 줄이면서 모든 민간군사조직을 해체하고 2단계에서 20만명선 3단계에서 10만명선을 제시하고 있다. 그 다음, 단계별 병력감축에 상응한 주한미군의 철수, 미군기지의 단계적 철폐, 미군무력철수 계획에 대해 미국은 북측에 통지하고 남북무력감축 계획은 남북한이 상대측에 통지하여 내용을 공개, 상호 무력감축 계획을 세계에 공표, 핵무기를 적제한 외국 비행기·함선의 한반도 출입·통과 금지, 민족연합군 창설 등을 제안하였다.

남북한의 제안들을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 북한은 병력감축을 먼저하고 그에 상응한 군사장비를 축소폐기할 것을 주장하고 있는 반면에 남한은 군비를 감축한 다음 병력을 감축하는 것을 제의하였다. 둘째, 북한은 미군철수를 주요 목표로 삼고 있다. 한반도 군비통제 대상은 북한의 무력과 남한과 미군의 무력임을 분명히 하였다. 셋째, 예비전력에 대해 북한은 모든 민간군사조직과 민간무력을 정규무력감축의 첫 단계에서 해체할 것을 제의하였고 남한은 상비전력감축에 상응하여 예비전력과 유사 군사조직도 함께 감축할 것을 주장하였다. 마지막으로 남북한은 가장 우선시하는 안에 대해 구체적 절차와 방법을 제시하고 있는데 북한은 병력을 3단계로 쌍방이 30만, 20만, 10만으로 줄여 나갈 것을 주장하였고 남한은 군사력 감축에 있어서 공격형 전력부터 먼저 구축해 나가는 것과 상호 동수 원칙을 적용할 것을 제의하였다.

3.3.3 평가 및 대안

이와 같이 남북한의 군비통제 방안이 신뢰구축조치보다 기본적인 접근방식과 그 구체적 내용에 있어서 더욱 뚜렷한 상이점을 나타내고 있음을 알 수 있다. 조금 희망적인 것은 남북한이 군축의 대상으로서 군비, 병력, 예비병력, 검증 등을 공통적으로 언급하였다는 것이다. 남북한이 가장 현격한 의견의 차이를 보이는 것은 이러한 대상의 감축 순서와 주한미군문제이다. 또한 주목을 요하는 것은 북한은 모든 분야에서 급격하고

40) 국방부, 『국방백서 1990』, p. 134 참조.

적극적인 감축을 주장하는 반면, 남한은 통일국가의 군사력 소요를 감안하여 쌍방 합의 하에 쌍방 군사력의 최종 유지수준을 결정하여야 할 것이라고 언급하였다.

이제 남북한의 구체적인 구조적 군비통제 방안들을 평가기준인 상대방의 수락가능성과 현실적 실현가능성의 측면에서 살펴보도록 하겠다. 북한의 군축제안 중 핵심이라 할 수 있는 3단계 상호 무력감축론(최종 단계 10만 이하)은 다음과 같은 점에서 실행에 무리가 있는 것으로 판단된다. 첫째, 3-4년이라는 단기간 내에 양측이 60-100만에 이르는 병력감축을 행한다는 것이 현실적으로 어렵다. 둘째, 북한에 있어 군은 사회동원의 핵심 조직이라는 점에서 오히려 북한측이 이를 제한할 수 있는 능력이 제한되어 있다. 셋째, 병력감축의 기간을 연장한다고 할지라도, 북한측의 제안을 따를 경우 양측의 병력 규모가 도합 20만의 수준에 불과하게 된다. 남북한간에 평화공존이 이루어진다 하더라도 한반도에 가해지는 외부적 위협은 오히려 가시화 될 위험성이 크며, 첨단무기를 통한 전력향상을 고려하더라도 20만의 병력규모로는 주변으로부터의 예상되는 위협에 대처하는 데 무리가 있을 것이다. 객관적으로 한반도보다 그리 큰 위협이 존재하지 않는 태국, 인도네시아 등의 아시아 국가들이 30만명 선의 정규군을 유지하고 있다는 점에서 이 제안은 현실성을 결여하고 있다고 볼 수밖에 없다.

군축의 순서에 있어서 남한은 먼저 공격형 전력의 우선 감축원칙에 따라 군사력이 우세한 측이 열등한 측의 수준으로 감축한 다음 병력의 균형감축을 주장하고 있으며, 장비가 동수로 감축된 이후에 병력이 감축되어야 한다고 주장하고 있는 반면 북한은 먼저 병력을 일정수준으로 감축한 다음, 이에 상응하는 장비를 감축을 주장하고 있다. 북한측이 장비의 1:1 비교 면에서 한국 측에 열세라는 점을 고려한 것으로 추측된다. 따라서 양자의 절충을 위해 다음과 같은 안을 제시하고자 한다. 군축의 순서와 대상은 우선 핵무기, 생화학무기, 중장거리미사일 등 대량살상 무기를 1차 감축대상으로 정한다. 그 다음 대상이 재래식 공격형 무기로 양측 동수 보유를 원칙으로 하고 방어형 무기는 동수 보유를 원칙으로 하되, 일방의 무기체계의 질이 타방에 비하여 현저하게 떨어질 경우 일정 수준의 잉여무기 저장(storage)을 허용하고 실전배치를 불허한다. 병력의 감축은 무기의 최초 동수보유가 실현된 이후 이에 상응하여 실시하되, 최종 병력규모는 남북한이 논의하여 적정수준에서 감축한다.⁴¹⁾

그리고, 북한이 주장하는 군사장비의 질적 개선금지 제안은 오히려 북한이 더욱 준수하기 힘든 제안으로 보인다. 왜냐하면 북한은 노후장비가 많기 때문에 질적 개선이 더

41) 병력규모와 관련하여 “우리군은 남북통일을 상정, 오는 2015년쯤까지 병력을 현재의 69만명선에서 40-50만명 수준으로 단계적으로 줄일 방침”이라고 최근 보도가 있었다. 『조선일보』, 1999. 8. 20.

육 시급한 상황이기 때문이다. 이는 애초에 국방비 가운데 투자비가 한국 측에 추월당하고 있는 추세에 대응하기 위하여 나온 제안으로 판단되나, 북한 군 수뇌부 역시 군 현대화와 정예화에 관심을 쏟고 있을 것이라는 점에서 실현가능성이 극히 불투명하다. 또한 양적 성장을 지양하는 대신 질적 향상을 꾀하는 것은 통일과정 및 통일 이후의 외부위협에 대비한다는 점에서 남북한 양측이 군사력 조정의 기본목표로 삼아야 할 것이다. 다만, 대량살상무기는 폐기하여야 하며 공격무기 분야에 있어서는 일정한 성능제한이 가해져야 할 필요가 있다.

따라서, 다음과 같은 수정제의를 하고자 한다. 현행 노후 장비의 1:1교체는 원칙적으로 금지하지 않고 공격형 무기에 대하여 일정수준 이상의 성능향상(최대사거리, 살상반경)을 제한하여야 한다. 질적 향상 후 대체된 구형 무기는 즉각 폐기되며, 저장을 허용하지 않도록 한다.

한반도의 평화를 위해 남북한은 기존 입장의 조정을 통해 합의점을 도출·이행해야 할 것이다. 이러한 남북한의 재의가 합의점을 찾지 못하면 명분축적을 위한 선언에 지나지 않고 실질적 군비통제가 실현되지 않으면 한반도의 평화에 대한 어떠한 선언이나 협정도 지켜지기 어려울 것이기 때문이다.

남북한이 평화공존방안에 대한 포괄적 합의시 구조적 군비통제 분야에 있어서 아래와 같은 사항이 고려되어야 할 것이다. 첫째는 원칙의 문제이다. 남북한이 얘기하는 군축이라는 용어는 현재 수준의 군사력과 병력을 쌍방이 일관되게 줄여 나간다는 것을 의미한다. 군축의 목표는 군사력을 줄이는 그 자체가 아니라 군사적 위협의 제거를 통한 평화의 보장이다. 평화를 보장하기 위해서는 쌍방의 비대칭적 군사력을 대칭적 군사력으로 적정 수준에서 조정하여야 하는데 이 과정이 군축(엄밀히 말하면 군비통제)이라는 인식을 양측이 공유하여야 한다. CFE의 사례에서 합의된 군사력 상한선을 보면 NATO는 WTO와의 군사력 균형을 유지하기 위해 장갑차는 2,700대에서 30,000대로 늘려야 하고 전투기도 6,300대에서 6,800대로 늘이도록 되어 있다.⁴²⁾ 따라서 남북한간의 안정적 군사균형과 통일 이후의 한반도 군사력 소요에 대비하여 남북한은 협상시 각 무기의 성격에 따라 쌍방의 소유 상한선이 상향 조정될 수도 있고 하향 조정될 수도 있는 군비통제 개념을 전제해야 한다. 그러나 불가피한 예외적인 경우를 제외하고 모두 감축의 원칙하에 통제하는 것이 필요하다. 이러한 전제는 기존의 엄밀한 감축(arms reduction / limitation) 개념에서 탈피하여 협상시 상호 유연성이 증대되고 상호 협상의

42) "Treaty on Conventional Armed Forces in Europe," Arms Control Today, January/February 1991, supplement, p.9.

공간이 확장되는 효과를 수반할 수 있다.

둘째는 군비통제의 대상과 그것을 통제하는 순서의 문제이다. 군비통제의 대상은 군비, 상비병력, 예비병력으로 나뉠 수 있는데 군비는 성격에 따라 대량살상무기(핵무기, 생화학무기, 중장거리 미사일), 공격형 무기와 방어형 무기로 나누어진다. 현대전에서 병력보다는 무기의 역할이 승패를 좌우한다는 사실은 이제 상식이 되어 버린 지 오래다. 또한 한반도에서 과도한 군비경쟁을 감안하면 남북한이 우선 무기통제에 착수하여 대량살상무기와 공격형 무기를 우선 통제대상으로 삼는 것이 순서라고 본다. 그 다음으로 공격형 무기를 어떻게 정의하느냐하는 문제는 CFE의 경우(탱크, 장갑차, 야포, 전투기, 공격형 헬기 등을 공격형 무기로 분류함)를 적용하는 것이 합리적이다. 상비병력 감축은 공격형 무기의 통제와 연계하면서⁴³⁾ 감축한 다음, 잔여 병력을 일시적으로 남북한이 합의하는 적정수준으로 줄이는 방안을 채택하여야 한다. 북한은 상대적으로 예비병력이 막강하기 때문에 예비병력도 상비병력과 동시에 감축하는 방법을 택해야 한다.

여기서 가장 중요한 문제는 대량 살상무기를 어떻게 최우선적으로 처리할 것인가 하는 문제이다. 대량살상무기는 미사일수출통제기구(MTCR: Missile Technology Control Regime)에서 규정하는 핵, 미사일, 생화학무기, 사정거리 300km 이상의 미사일 등을 일컫는다. 북한의 핵무기개발 문제는 북미합의에 따라 과거, 현재, 미래의 투명성이 보장되어야 할 것이다. 또한 남북한이 합의한 「한반도 비핵화 선언」을 철저히 준수하여야 한다. 생화학무기와 관련하여 남북한은 개발, 생산, 획득, 이전을 전면 중단하여야 할 것이다. 그리고 북한은 국제화학무기금지협약(CWC: Chemical Weapons Convention)⁴⁴⁾에 가입하여 의지를 표시하여야 한다. 미사일 분야에 있어서는 스커드B, 스커드A, B, C 개량형, 노동, 대포동 등의 미사일이 대량살상무기의 범주에 포함된다. 미사일도 개발, 생산, 이전이 중단되어야 하고 북한은 미사일수출통제기구(MTCR)에 가입하여야 할 것이다.

마지막으로 원칙과 대상선정 및 그 이행순서를 어떻게 실천에 옮기느냐 하는 문제에 부딪친다. 이것은 각 대상의 통제 적정 수준, 각 대상의 통제 절차, 군비통제 논의기구(제도), 법적 근거(합의서, 조약), 준수(검증) 등을 포함한다. 간략히 기구, 법적 근거, 준수에 관해 언급하겠다. 군비통제를 논의하기 위한 기구는 남북군사공동위원회를 활용하는 것이 좋다고 본다.⁴⁵⁾ 필요하다면 업무의 효율적 추진을 위하여 군사공동위원회 산

43) 군사장비 감축시 그 단위부대를 동시에 감축하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

44) 화학무기에 대한 강제사찰 규정, 제재규정을 두고 있다. 현재 남한은 가입한 상태이다.

45) 남북군비통제는 기본적으로 한반도 문제의 남북한 당사자 해결원칙을 바탕으로 남북한간 직접 대화와 쌍무협상을 통하여 실현하되, 4자회담을 비롯한 한반도 문제 관련국들과의 논의를 긍정적으로 수

하에 각 분야별(신뢰구축, 군축)로 상설 소위원회를 두는 방안도 생각해 볼 수 있다. 군비통제의 법적 근거는 필수 불가결한 것이므로 이행·검증·준수 가능한 내용을 포함해야 하고 그 형태는 따로 합의서를 작성하거나 평화협정에 포함시키는 방안이 있을 수 있다.

3.4 검증

신뢰구축, 구조적 군비통제 추진과정에서 합의된 사항을 성실히 이행하는가를 감시하기 위해서 검증이 군비통제에서 차지하는 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.⁴⁶⁾ 그러나 검증은 군비통제의 엄격한 이행을 보장해 주는 반면에 군비통제에 대한 합의도출 자체를 저해하기도 하는 이중적인 성격을 지니고 있기 때문에 조심스럽게 접근하여야 한다. 즉 이행의 구속력을 담보하기 위해 까다로운 검증방법을 고집할 경우 군비통제 협상 자체가 무산될 수 있다. 따라서 합의와 이행의 두 가지 목표를 동시에 적절히 충족시킬 수 있는 현명한 선택이 요구되는 까다로운 분야이다.

3.4.1 검증의 정의 및 종류

여기서 검증(verification)이란 평화공존 방안 중 군비통제 합의사항의 이행여부를 확인하는 제도적 조치 및 모든 행위를 의미한다. 검증이란 군비통제 조약 당사국들의 군사행위가 조약과 일치하는가를 결정하는 정치적 과정으로 조약 조항에 대한 해석과 획득한 증거를 상호 협의함으로써 군사적 신뢰를 증진하고 조약을 준수하게 하는 것이다.⁴⁷⁾ 검증은 상대방의 조약 이행 여부의 확인을 통하여 상호간의 신뢰를 구축하는 기능, 상대방의 조약 위반을 조기에 탐지하고 적발하는 안전장치의 기능, 조약위반을 억제함으로써 조약의 준수를 유도하는 기능, 군사적 투명성 및 예측가능성 증대로 새로운 안보를 구축하는 기능 등을 수행한다.⁴⁸⁾

검증의 종류는 여러 가지 기준에 의해 분류될 수 있다. 통상적인 분류방법으로서 검

용한다. 국방부, 『국방백서 1999』, p. 77.

46) 검증에 관하여 전성훈, 『군비통제 검증 연구: 이론 및 역사와 사례를 중심으로』 (서울: 민족통일연구원, 1992); Ivan Oelrich, *Conventional Arms Control: The Limits and Their Verification* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1990); Richard Kokoski and Sergey Koulik eds., *Verification of Conventional Arms Control in Europe* (New York: Westview Press, 1990)을 참조.

47) 홍종만, 「남북한 군비통제의 검증방안」, 통일원. 『한반도 긴장완화와 평화정착』 (서울: 통일원, 1990), 183쪽.

48) 전성훈, 『군비통제 검증 연구: 이론 및 역사와 사례를 중심으로』, 21쪽.

증의 수단에 따라 국가기술수단(National Technical Means: NTMs)과 현장검사(On-Site Inspection: OSI)가 있다. 국가기술수단이란 정찰위성, 정찰항공기, 원격탐지장비 등 자국의 기술체계를 활용하여 상대방의 조약 준수여부를 확인하는 검증방법이다. 현장검사는 현장검증단이 상대방의 의심나는 지역에 대하여 직접 방문하여 사찰하거나, 또는 상주감시단이 철저하게 직접적인 감시를 통하여 상대방의 조약 이행여부를 확인하는 검증방법이다. 현장검사는 다시 검사대상의 공개와 검사시점의 통보여부에 따라 통상 현장검사, 임의현장검사, 특별현장검사로 분류된다. 통상현장검사 또는 정규현장검사는 기본적인 현장검사로 사전에 교환된 검사대상에 대하여 실시하며 검사실시시점이 오래 전에 통보되거나 또는 예정되어 있다. 임의현장검사는 사전에 규정된 검사대상에 대하여 실시한다는 점에서 정규현장검증과 마찬가지로 단기간의 통보 후 현장검증단이 방문하여 검사를 실시하기에 기습효과를 가진다. 특별현장검사에 있어서는 검사대상 및 검사시점이 사전에 약속되어 있지 않으며 단기간의 통보 후 검사를 실시하므로 최대의 검사 효과를 갖는다.

3.4.2 남북한의 제안

남북한은 군축을 제의할 때, 감시·검증 분야의 경우 독자적인 범주로 다루기보다는 군비통제의 지속성과 준수를 보장하는 세부수단이라는 점에 착안하여 이의 하위범주로 간주하였다. 북한은 남북이 군축정형을 호상 통보하며 상대측 지역에 대한 호상 현지사찰을 통하여 군축합의 이행 정형을 검증할 것과 중감위의 권능을 확대하여 미군무력 철수와 남북무력 감축 이행을 검증하자고 제의하였다. 한편, 남한은 합의사항의 이행을 보장하기 위하여 반드시 현장검증과 감시를 할 수 있도록 공동검증반과 상주감시반을 구성·운영해야 할 것이라고 주장하였다.

남북한의 주장은 상호 수용 및 실천이 가능한 절충안으로 수정될 수 있다. 북한이 그동안 주장해 온 중립국 감시위의 권능강화 및 사찰기관으로서의 활용은 1994년 북한이 중립국 감시단 대표를 철수시킴으로써 스스로 명분을 약화시켰다는 점에서 논의에서 제외한다. 남북한간의 감시 및 검증의 대상은⁴⁹⁾ 교환된 군사자료(상비전력, 군수지원시설, 군수산업, 군사시설물 등), 사전통보된 군사활동, 비무장지대의 비무장화 준수여부, 주요 전투준비 태세 감시, 군사력 전개·배치의 제한, 대량살상무기, 공격형 무기 등이다.

남북한의 취약한 국가기술수단을 감안할 때 남북한이 협의할 수 있는 검증방법은⁵⁰⁾

49) 남만권, 「남북한 군비통제의 감시 및 검증방안」, 『국방논집』 14호(1991년 여름), 193-209쪽 참조.

50) 위의 글 참조.

현장검사, 현장감시장치(TV카메라, 원격감시장비), 상주감시소, 영공개방 등이 있다. 다국적 기술수단이나 유엔을 통한 검증은 자주적인 측면과 통일이후의 주변위협에 전력이 일방적으로 노출되는 결과를 초래한다는 점에서 기피하는 것이 바람직할 것이다.

남북한은 검증의 수준을 단계적으로 높여 나아가는 방법을 택해야 한다. 먼저 상호 자체 기동훈련에 참관단을 파견하고 다음 단계에 상호 현장검증을 통해 군비감축의 준비상태 및 이행과정을 점검을 한 다음, 상호 상주검증단을 교환하여 군비통제의 지속적 이행 및 위반여부를 감시하고, 마지막으로 영공개방 및 불시검사 (challenging inspection)를 수행한다.

검증기구로는 남북군사공동위원회 산하에 상설기구로 “군비통제 검증공동위원회”를 구성하고 이 기구에 각 분야별 검증실시 기구로 상설 공동검증단을 구성한다. 예를 들어 핵 검증단, 생화학무기 검증단, 공격형무기 검증단 등을 설치할 수 있다. 첨가하여 조약해석의 차이, 검증자료에 대한 분석·판단의 대립시 중재기구로 분쟁조정위를 설치하는 것이 좋다.

남북한 포괄적 합의에 검증분야를 삽입하는 경우 다음과 같은 원칙에 충실하여야 할 것이다. 우선 검증의 권한과 의무는 ‘상호주의’에 입각해야 한다. 또한, 검증의 대상 선정시 상호 ‘대칭적’이어야 한다. 까다로운 검증의 요구로 인해 신뢰구축, 구조적 군비통제의 합의도출이 실패하지 않도록 유의한다. 남북한은 국가기술수단인 정찰위성, 정찰항공기 등을 동원하여 검사대상국의 국경선 밖에서 검증을 할 형편이 못되기 때문에 주로 현장검증 방법에 의존할 수밖에 없다. 검증의 수준은 현실성과 상호 수용성을 고려하여 낮은 수준에서 높은 수준으로 옮겨가야 한다. 다시 말하면, 적절한 검증에서 시작하여 효과적인 검증을 거쳐 완전한 검증으로 단계적으로 향상되어야 한다. 검증의 대상은 최소한 준수의 확인이 필요한 신뢰구축 방안들(예, 군사정보교환, 군부대이동, 군사훈련 등)과 구조적 군비통제 대상 무기들을 포함해야 한다. 마지막으로 검증기구의 상설화를 명시할 필요가 있다.

4. 평화체제로의 전환

현재 남북한은 정전협정에 의해 전쟁의 일시 중지상태를 유지하고 있다고 볼 수 있다. 평화공존을 위해서 언젠가는 정전상태를 평화상태로 전환시키는 법적 조치가 필요하다. 이러한 맥락에서 제기되는 문제가 남북한간의 평화협정 체결이다. 평화협정이란

군사대결 상태를 안정적인 평화체제로 전환하는 법적·선언적 의미를 지닌다. 즉, 전쟁 상태를 종결하고 정상적인 평화관계를 회복하는 것을 명시하는 것이다.

남북한간에 현격한 입장차이를 보이고 있는 쟁점은 네 가지로 파악된다. 첫째, 정전협정의 효력에 관한 문제다. 둘째, 평화협정에 대한 접근 방법으로서 전쟁의 위협을 제거하고 평화공존으로 나아가는 과정에서 그 순서가 어디에 위치해야 하는가 하는 문제이다. 이와 관련하여 두 가지 입장이 대별된다. 다시 말하면 한반도 평화구축 단계에서 군사적 신뢰구축과 구조적 군비통제가 먼저냐, 평화협정이 먼저냐의 입장차이이다. 셋째는 형식의 문제이다. 이는 평화협정의 당사자가 누구인가와 관련이 있다. 마지막으로 평화협정의 내용문제이다.

4.1 남북한의 입장 분석

4.1.1 남한의 입장분석

정전협정의 효력에 관한 남한의 입장은 다음과 같다. 1953년 체결된 「정전협정」에는 “현 정전협정은 쌍방의 정치적 수준에서 평화적 해결이 이루어질 때까지 효력을 가진다”고 명시되어 있다. 더욱이 「남북기본합의서」 제5조에서 “공고한 평화상태가 구축될 때까지 현 정전협정을 준수한다”고 규정하였다. 따라서 남한의 입장은 이러한 합의에 따라야 한다는 것이다. 현재 정전체제의 유지와 관련하여 판문점 장성급회담이라는 대화채널을 유지하고 있다.

남한은 1990년 남북한 고위급회담에서 남북한 군비감축이 진척되면 현 정전체제를 남북한 평화체제로 전환시키는 노력을 하여야 할 것이라고 제안하였다. 남한은 평화협정을 신뢰구축과 군비통제 다음의 단계로 생각하고 있는 것이 분명하다.⁵¹⁾ 4자회담 6차 본회담에서 카트먼 미측 수석 대표는 “휴전체제를 평화체제로 대치하는 것은 간단히 문서로 되는 것이 아니라 현실적인 여건이 조성돼야 한다”고 지적하고 “쉬운 문제부터 해결해서 점차 어려운 문제로 접근하는 것이 방법이라고 주장했다.⁵²⁾ 한·미의 입장은 분명히 제시된 것으로 볼 수 있다.

형식과 관련하여 남한은 “남북 쌍방간의 평화협정체결”의 자세를 고수해 왔다. 최근 4자회담 6차 본회담에서 남한은 “한반도 평화체제 수립의 주당사자는 어디까지나 한반

51) 평화체제 구축 접근방법에 대해서는 송대성, 「한반도 평화체제 구축: 장애요소 및 극복방안」, 한국세계지역연구학회 학술회의(1999.5.26.) 발표논문, pp. 6-7;13-14 참조.

52) 『경향신문』, 1999.8.6.

도 평화체제를 실제로 이행하고 지켜나갈 남·북이 되어야한다는 것이 주요한 원칙”이라며 남·북간 평화합의서 체결을 제안하였다.⁵³⁾ 평화협정의 내용과 관련해서는 4차 회담 6차 본회담에서 남한은 평화합의서 내용으로 첫째, 전쟁상태의 공식적인 종식 선언, 둘째, 무력 불사용과 분쟁의 평화적 해결, 셋째, 신뢰구축 및 군축조치가 포함되어야 한다고 밝혔다.⁵⁴⁾

4.1.2 북한의 입장

북한의 평화협정에 대한 입장 변화를 개괄적으로 살펴보면 그 특징은 다음과 같다. 첫째, 북한의 정전협정의 효력과 관련하여 정전협정 무력화작업을 지속적으로 추진하고 있다. 북한은 1994년 4월 28일자 외교부 대변인 성명을 통해 “정전협정은 평화를 보장할 수 없는 빈 종이장이 되었다”고 주장하였다.⁵⁵⁾ 더욱이 북한은 정전협정의 기능이 제대로 작동하지 않는 이유를 미국의 탓으로 돌리는 태도를 보이고 있다. 정전협정⁵⁶⁾ 체결이래 북한은 빈번하게 협정을 위반하는 행동을 취해왔다. 한 통계자료에 의하면 북한은 1953년부터 1986년까지 총 122,422회 정전협정을 위반한 것으로 나타난다.⁵⁷⁾ 최근 북한은 잠수함을 동해에 침투시켜(1996. 9. 16; 1998. 6. 22) 결과적으로 정전협정을 위반했다.⁵⁸⁾ 이와 같은 사실이 증명하듯이 북한이 협정을 준수하지 않음으로써 정전협정의 무력충돌 금지기능이 무력화되었다.

둘째, 북한의 평화협정에 대한 접근방식과 당사자 문제이다. 이는 북한의 현 대미평화협정 체결 주장과 관련되는 것이다. 북한은 4차회담이 개최된 이후 대미평화협정 체결에 대한 구체적이고 포괄적인 제안을 제시한 적이 없다.⁵⁹⁾ 그러나 지금까지 북한이

53) 위의 기사.

54) 위의 기사.

55) 북한은 “43년전에 나온 현 정전체계가 조선반도에서 안전보장유지의 사명을 수행할 수 없다는 것은 누구에게나 명백하게 되었다”고 주장한다. 『모동신문』, 1996년 2월 23일자 외교부 대변인 답화.

56) 정전협정의 주요 글자는 DMZ에서 무력충돌 금지, 무력 충돌시 군사정전위원회에서 논의, 위반 사항을 중립국 감독위원회에서 감시 등이다. 정전협정 전문은 『국방백서, 1991-1992』(서울: 국방부, 1991), 358-385쪽 참조.

57) 남한의 이러한 주장에 북한은 부인으로 일관하고 있다. Chung-in Moon, Arms Control on the Korean Peninsula: International Penetrations, Regional Dynamics, and Domestic Structure (Yonsei University Press, 1996), p. 54.

58) 최근 2년간 북한의 정전협정 위반사태는 주로 MDL 침범사건들이다. 더 자세한 것은 『국방백서 1998』(서울: 국방부, 1998), p. 214 참조.

59) 현재 북한은 1994. 4. 28. “평화보장체제”제안과 1996. 2. 22. “잠정협정”제안을 가장 중요시하는 것으로 파악된다.

제의한 내용에 입각해서 현재 북한이 주장하는 대미평화협정 체결주장의 전제조건, 협정체결시기, 당사자, 평화협정내용, 추진방법 등을 정리할 수 있다. 첫째, 북한은 대미평화협정의 전제조건으로 주한미군 철수와 UN군사령부 해체를 주장하고 있다.⁶⁰⁾ 둘째, 협정체결의 시기는 빠르면 빠를수록 좋다는 입장이다. 1996년 2월 북한은 대미평화협정 체결을 한반도의 평화와 안정에 최선의 방법으로 생각하고 완전한 평화협정의 전단계로 ‘잠정협정’을 주장할 정도로 서두르는 태도를 보였다. 셋째, 북한은 평화협정의 당사자로서 미국을 분명히 지적하고 있다. 북한은 남북기본합의서 채택 이후 남한과는 남북기본합의서에서 불가침에 합의하고 군사공동위원회를 구성하였기 때문에 남한과 평화협정에 관련된 문제가 해결되었다고 주장하고 남한을 배제한 채, 미국만을 실질적 당사자로 인정하였다. 4자회담 6차 본회담에서도 북한측은 미국만이 평화협정의 당사자라는 주장을 확인했다.

북한은 평화협정체결의 당사자에 관한 입장에서 변화를 보였다. 북한은 정전협정이 체결된 이후, 1970년대 초까지 남북한평화협정 체결을 주장했으나 1974년부터 미국과의 평화협정 체결을 꾸준히 주장해왔다. 1984년부터는 대미평화협정과 남북한간의 불가침선언을 체결할 것을 주장하면서 남한을 부수적인 당사자로 인정하였다. 둘째, 북한은 평화협정 제안을 실질적으로 추진하기 위한 방법에 있어서 변화를 나타냈다. 1980년대까지 북한은 협정체결을 제안만 하거나 혹은 평화협정과 관련한 당사자와의 협의의 정도를 소극적 행태를 보였다. 1990년대에 접어들어 북한은 정전협정을 무력화하는 조치들을 가시화하는 적극적인 행태를 보였다. 4자회담 참가 이후 북한은 한편으로는 4자회담이라는 제도적 틀내에서 관련 당사자들과 평화협정을 논의하고 있으며 북·미 양자간 공식·비공식적 접촉을 통해 논의하고 있다.

넷째, 평화협정의 내용은 1974년에 구체적으로 밝힌 바⁶¹⁾ 있는데 불가침, 무력충돌 방지, 군비축소, 외국군 주둔금지, 정전협정 대체기구 등이다. 마지막으로 북한은 4자회담과 북·미 직접협상을 통해 평화협정을 체결하려 하고 있다.

60) 4자회담 1차 본회담이 개최될 즈음에 북한은 유엔군사령부를 해체하고 주한 미군철수를 주장하였다. 『로동신문』, 1997년 12월 9일자; 4자회담 2차 본회담이 열린 즈음에 북한은 유엔주재 북한 상임대표부에서 공보의 형식으로 “남조선에 있는 유엔군사령부는 해체되어야 한다”고 주장하였다. 『로동신문』, 1998년 3월 16일자; 5차 본회담이 개최될 즈음에 “현시기 평화를 보장하는데서 나서는 중요한 문제는 군축을 실현하며 다른 나라에 있는 침략군대와 침략적군사기지를 철거시키는 것이다”라고 주장하였다. 『로동신문』, 1999년 4월 6일자.

61) 1996년의 ‘잠정협정 체결’ 제안에서 밝힌 잠정협정의 내용은 문자 그대로 잠정적인 것으로서 평화협정체결까지 정전협정을 대신하는 것이다. 따라서 평화협정의 내용이라 할 수 없다.

4.2 평가 및 대안

앞에서 북한의 주장을 정전협정의 효력문제, 접근방법, 당사자, 평화협정내용, 추진방법 등을 기준으로 요약하였다. 최근에 북한이 평화협정의 내용에 대해 구체적으로 언급한 바가 없기 때문에 부정확한 추측에 의한 평가는 유보하고 나머지 네 가지 기준에 초점을 맞추어 북한의 주장을 평가할 것이다. 여기서 북한의 의도를 해석하기 보다는 북한의 선언적 주장을 비판적으로 분석하는 것에 중점을 두고자 한다. 북한의 주장의 모순이 밝혀지면 그 다음에는 맥락에 따라 북한의 의도를 용이하게 해석할 수 있을 것이다.

북한은 빈번히 남한과 미국의 합동군사훈련과 미·일·남한의 관계를 3각 군사동맹체제로 비난하면서 미국의 군사적 위협을 강조하는 한편, 미국이 북한의 위협을 과대평가하고 있다고 주장한다.⁶²⁾ 이러한 인식하에 북한은 미국과의 평화협정 체결의 전제조건으로 UN군사령부해체와 주한미군의 철수를 내세우고 있다. 북한의 미국으로부터의 공개적 위협인식은 두 가지로 해석할 수가 있다. 북한이 미국의 위협을 정말 심각하게 생각하고 있다는 주장이다. 반대로 북한이 주민들에게 긴장감을 불어넣고 단결을 도모하려는 국내정치적 목적으로 미국의 위협을 과장한다는 것이다. 어느 해석을 따르더라도 주한미군철수가 대미평화협정 체결주장의 전제조건이 될 수 없다.

북한의 위협인식은 과장된 것이 분명하다. 위협인식을 능력과 의도의 측면에서 파악할 때, 북한은 세계 유일 초강대국인 미국과 비교가 되지 않는다. 그러나 미국이 이유 없이 북한을 공격할 의도는 전혀 없기 때문에 군사력의 우위와 상관없이 주한미군은 북한에 군사적 위협이 되지 않는다. 평화협정의 철저한 준수를 위한 전제조건은 남북한의 축소지향적 군사력 균형이다. 한반도의 평화와 안정은 남북한간의 과도한 군사력의 대치가 축소균형을 이룰 때 가능하다. 미군의 철수가 군사력의 균형을 의미하지 않는다. 미군철수가 오히려 북한에 유리한 군사력의 비대칭을 유발하여 남북한간의 평화보다는 무력충돌의 가능성을 증대시킬 수도 있다. 미군철수는 한반도의 긴장완화와 평화의 관건이라는 북한의 주장은 공정하지가 않다.

북한은 그 동안 미국을 제국주의의 우두머리로서 남한과 함께 북한에 대해 침략과 전쟁정책을 추진하고 있다고 인식하고 미국을 적대시하였다. 그러나 현재 북한은 미국이 북한의 위기를 해결해 줄 수 있는 능력을 가지고 있다고 판단하고 있다.⁶³⁾ 북한은

62) 북한은 상투적으로 미국의 군사적 위협을 언급하고 있으나 특히 1999년도 4, 5차 4자회담 본회담 기간에 맞춰 강조하고 있다. 『로동신문』, 1999년 1월 19일자; 1월 20일자; 1월 22일자; 3월 7일; 3월 20일자.

63) 카트민은 북한이 미국을 만병통치약(magic bullet)으로 인식하고 있다고 언급하였다. 더 자세한 내용

선언적으로는 적대적 태도를 보이면서 이면에서는 무리한 강경카드(핵, 미사일 등)까지도 동원하면서 관계를 개선하기 위해 노력하는 이중적 전술을 구사하고 있다. 북한의 주한미군 철수 및 대미 평화협정 공세도 미국으로부터 관계개선과 대북지원을 유도하기 위한 협상전략의 일환으로 해석되고 있는 이유도 북한의 이중적 태도 때문이다.

역사적으로 추적해 보면 북한의 접근방법에 관한 입장은 일관성을 결여한 채 상황에 따라 변화하고 있음을 알 수 있다.⁶⁴⁾ 북한은 1972년, 1974년, 1984년에 정전협정을 평화협정으로 대체한 후 무력을 대폭 줄일 것을 제의하였으나 1988년부터 입장을 바꿔 무력감축을 먼저 한 다음 평화협정을 체결할 것을 주장하였다. 북한은 1990년 「조선반도의 평화를 위한 군축제안」에서 군축 이후의 평화보장을 위해 현 정전상태를 평화상태로 전환하고 평화협정 체결을 위한 북한·미국간 회담이나 3자 회담을 개최할 것을 제의하였다. 이 포괄적 군축안을 보면 북한의 입장이 신뢰구축 → 북남무력감축 → 주한미군철수 → 평화협정으로 되어 있다.

북한은 핵문제가 대두된 후 지난 1993년에 외교부장 김영남이 북한을 방문한 갈리유엔 사무총장에게 평화협정문제를 제기한 것을 시작으로 급기야 1994년 4월 28일 외교부 성명을 통해 정전협정을 대체할 평화협정체결을 미국측에 제의한 다음 판문점에 상주하는 북한측 군사정전위 관계자들을 철수시키겠다고 일방적으로 선언하였다.⁶⁵⁾ 최근 4자회담 본회담에서도 긴장완화조치보다는 평화협정을 우선적으로 체결하자고 주장하였다.

갈등을 예방하고 폭력을 종결하기 위한 통상적인 경로는 긴장완화(군비통제)단계에서 평화체제구축단계로 이동한다. 남북한은 긴장완화조치가 미흡하거나 부재한 상황에서 전쟁의 일시 중단조치인 정전협정을 체결하였다. 결과적으로 남북한은 적대감을 심화시켰고 한반도에는 간헐적으로 무력충돌이 발생하였다. 역사적 경험이 시사하듯 북한의 주장대로 긴장완화단계의 조치 없이 단지 정전협정을 평화협정으로 전환하는 경우, 한반도의 평화를 보장하기보다는 지금까지의 정전체제하에서 대립적 남북한관계를 반복할 것이다. 즉, ‘평화협정’이라는 이름의 또 다른 ‘정전협정’을 체결하는 결과를 가져올 수 있다.

북한은 대미평화협정 체결목표를 한반도에서 무력충돌을 방지하여 평화를 보장하고

은 USIS, Remarks by Acting Assistant Secretary of State Charles Kartman to Senate EAP Panel Hearing on Korea on July 8, 1997 참조.

64) 김남식, “미군 철수 없이도 평화협정 체결할 수 있다,” 『월간 말』, 1994년 6월호, 97-98쪽 참조.

65) 『주간조선』, 1994년 5월 19일자; 『중앙일보』, 1994년 5월 3일자.

남북한이 자주적으로 평화통일을 달성하는 기반을 조성하기 위한 것이라고 주장하고 있다. 북한의 이러한 주장과 평화협정 우선 체결 주장은 서로 상충한다. 따라서 북한의 선언적 목표와 실질적 목표가 다르다는 분석이 가능하다. 북한의 선언적 목표가 의도하는 목표와 일치하는 것이라면 북한은 단계적 접근방법에 동의해야 한다고 본다.

그 동안 북한은 일관되게 “남한과의 불가침 협정, 미국과는 평화협정 체결”을 주장하여 왔으며, 이에 대해 남한은 “남북 쌍방간의 평화협정체결”의 자세를 고수해 왔다.⁶⁶⁾ 북한이 남한을 당사자에서 제외하려는 것은 여러 가지 측면에서 불합리한 제안이다. 북한은 휴전협정의 조인자를 기준으로 미국과의 협정체결을 주장하고 있으나 미국은 UN군의 대표로서 협정에 서명한 것이지 미국의 대표자격은 아니었다. 당시 한국군은 유엔사령관에게 작전통제권을 이양했기 때문에 한국을 대표한 조인자는 유엔군사령관이었다. 또한 남한은 한국전쟁의 교전당사자이면서 휴전협정 당사자임을 아무도 부인할 수 없다. 정전협정은 협정의 적용대상으로 “한국에서의 교전쌍방”으로 명시하고 있다.

북한의 주장은 법리적으로 수용될 수 없는 것이다. 그러나 이보다 더 비판받아야 되는 것은 북한이 남한을 배제하고 한반도의 평화를 구축하겠다고 주장의 비현실성이다. 한반도에 거주하고 있는 주체가 누구인가? 실질적으로 북한이 군사적으로 대치하고 있는 대상이 누구인가? 북한은 남한과 한반도에서 함께 생존하며 남한과 군사적으로 대치하고 있기 때문에 남한을 배제하고는 어떤 법적인 근거로도 북한이 목표로 내세우는 한반도평화를 보장할 수 없고 자주적 평화통일도 불가능하다.⁶⁷⁾ 평화협정의 실질적 당사자는 미국이 아니라 남한이라는 사실을 북한이 모를 리 없다. 반민족적 입장에서 민족의 자주적 통일을 주장할 수는 없는 일이다.

정전협정을 평화협정으로 전환하기 전까지 협정의 당사자는 협정을 준수하는 것이 한반도의 평화수립의 선결조건이다. 그러나 북한은 대미평화협정체결을 강력히 주장하면서 이의 관철을 위한 당위성을 확보하기 위해 집중적으로 정전협정을 무력화시키는 조치를 취했다. 정전협정을 파기하려는 의도적 노력에 의해 평화를 보장할 수 있는 레짐구축의 과정이 어떻게 진전될 수 있는가? 평화협정 체결은 일방 당사자가 무력수단에 의한 압박을 통해 이루어질 수 있는 것이 아니다. 평화협정의 기능은 갈등당사자들이 평화적 수단에 의해 갈등을 종료(termination)시키는 것이다. 적대적 행위를 배제하고

66) 김대중대통령은 1999년 5월 5일 CNN과의 기자회견에서 ‘냉전구조 해체의 5가지 방안’을 제시하면서 남북한간의 평화협정을 분명히 밝혔다.

67) 평화협정의 당사자문제는 너무나 잘 연구되어 있다. 따라서 여기서는 자세한 논의를 피하고자 한다. 더 자세한 내용은 제성호, 「북한의 대미 평화협정 체결 전략」, 45-57쪽; 고병철, 「한반도 평화체제 구축 및 군사적 긴장완화」, 『통일연구』 창간호(1997), 28-38쪽 참조.

규제된(regulated) 절차를 통해 평화협정이라는 레짐을 형성할 때, 평화협정이 본래의 기능을 수행할 수 있다. 4자회담이 진행된 이후 평화협정 체결을 위한 절차가 제도화되었다. 남북한 당사자와 관련국가인 미국과 중국이 협의의 과정을 통해 중국적으로 평화협정을 체결해야 할 것이다.

평화협정의 당사자 문제에 있어서 북한의 주장을 그대로 받아들일 경우, 남한은 정전협정 주체로서의 위상이 훼손될 수밖에 없다. 확고한 기본원칙은 평화협정에 남한이 당연히 당사자가 되어야 한다는 것이다. 한국이 포함되는 경우 당사자의 범위가 어떻게 결정되건 평화협정에 대한 논의가 가능할 것이다. 예컨대, 협정의 당사자가 남북한이 되는 경우, 남북한과 미국이 되는 경우, 남북한과 미국 및 중국이 되는 경우 등이 있을 수 있다. 이 중에서 남북한, 미국 및 중국이 당사자가 되어 평화협정을 체결하는 것이 가장 바람직할 것이다. 우선 한반도 평화체제 구축의 당사자인 남북한이 반드시 협정 조약자가 되어야 함은 분명하다. 또한 정전협정의 당사자들이 정전협정을 평화협정으로 대체하는 조약에 당사자로 참여하여 한반도 평화를 보장하는 것은 법적으로도 타당하며, 남북한의 평화협정에 대한 주변국가의 지지·보장이라는 측면에서도 중국과 미국의 평화협정 체결자로서의 참여는 필요하다고 할 수 있다.

시기적으로는 여타 평화공존을 위한 방안들을 이행한 후, 체결하여야 한다. 좀 더 양보한다면 군비통제의 조치와 준수를 위한 강제조항에 대해 포괄적으로 합의한 후, 평화협정을 체결할 수도 있을 것이다.

평화협정의 내용은 「남북기본합의서」의 화해와 불가침조항 및 「비핵화선언」을 준수하는 것과 평화적 통일을 위한 상호노력 등이 포함되어야 한다. 평화협정에 관한 입장을 요약하면 남한이 협정의 당사자가 되어야 하며, 군비통제조치에 대한 합의와 이행을 추진하면서 협정을 체결하고, 「기본합의서」를 기초로 평화공존을 위한 평화지향의 조치들을 추진할 것 등의 내용이 평화협정에 포함되어야 한다는 것이다.

5. 한반도 냉전구조 해체의 대외적 조치

2장에서 살펴 본 바와 같이 한반도의 평화공존을 위한 평화체제의 구축과정은 이중적 성격을 지니고 있다. 남북간의 자주적인 평화공존 노력은 대외적 요인에 의해 촉진되거나 억제될 수 있다. 국제적인 지지와 협조를 위해서는 다음과 같은 노력이 필요하다. 첫째, 정전체제에서 평화체제로 전환할 때, 한반도의 평화체제가 국제적으로 지지·

보장을 받아야 할 것이다. 둘째, 남북한의 평화공존을 위해 주한미군문제에 대한 현명한 처리가 요구된다. 즉, 한-미 상호 동맹관계의 적절한 처리가 남북한 신뢰구축과 군축·군비통제의 성패를 결정한다고 해도 지나친 말은 아니다.⁶⁸⁾ 셋째, 탈냉전시대에 불확실성을 보이고 있는 동북아 안보질서의 변화가 중·장기적으로 남북한 군사내립의 해소와 평화체제 수립과 유지에 상당한 영향을 미칠 것이 분명하다. 따라서, 한반도 평화 정착과 통일의 과정에 대한 실질적인 국제적인 협조와 지지는 동북아 안보협력체의 구성을 통해 받도록 해야 한다.

5.1 평화체제로의 전환과 국제적 보장

5.1.1 남북한의 입장

한반도 평화체제에 대해 국제적으로 보장받을 수 있는 방법은 두 가지로 분류할 수 있다. 첫째는 평화체제의 전환과 국제지지(또는 보장)를 분리하여 접근하는 방식(2+2, 2+4, 2+UN 방식 등)이다. 즉, 남북한이 평화체제 구축(평화협정체결 등)에 합의하고 주변관련국들이 지지 또는 보장하는 방법이다. 둘째는 동시에 해결하는 방식(3자회담, 4자회담, 6자회담 등)이다. 즉, 남북한과 관련국들이 대등한 당사자로 참여하여 평화체제로의 전환과 국제적 지지·보장을 동시에 달성하는 방법이다.

남한은 당사자 해결원칙에 입각하여 남북한이 평화협정의 당사자가 되어야 한다는 입장을 견지해왔다. 남한은 분리접근 방식을 선호하지만 남한이 당사자가 되는 경우, 동시접근방식도 수용할 태세가 되어 있다. 즉, 남한은 어떤 방식이든 평화체제로의 전환에 관련국가들을 참여시켜 국제적 지지·보장을 확보하려는 의도이다. 한편, 북한은 미국과의 평화협정 체결을 계속 주장해오고 있다. 북한은 평화체제로의 전환에는 미국만이 참여해야 한다는 것이다. 요컨대, 남한측은 관련국가의 지지·보장을 희망하고 있으나, 북한은 미국과의 평화협정 체결이 모든 것을 해결해 준다는 입장을 지니고 있다.

5.1.2 평가 및 대안제시

2장에서 살펴본 바와 같이 한반도 평화공존의 대내외적 조건으로 인해 남북한은 평화체제로 전환할 때, 국제적 추인, 지지, 혹은 보장을 받는 것이 필요하다. 분리 접근방식은 남북한이 평화체제 전환의 당사자가 된다는 점에서 가장 바람직하나 양측의 입장 차이로 인해 실현가능성이 희박하다. 동시 접근방식은 남북한 당사자의 원칙에 충실하

68) 같은 견해는 이규일, 「남북한 실질적 군비통제 방안」 참조.

지 못한 측면이 있으나 실현가능성은 상대적으로 분리 접근방식보다 높다고 볼 수 있다. 따라서 가장 바람직한 방안은 평화체제 전환과 국제적 지지·보장을 동시에 해결할 수 있는 방안으로서 4자회담에 참여하는 남북한, 미국, 중국이 당사자가 되는 것이다. 여기에 UN의 결의가 뒤따르면 평화체제 전환의 국제적 보장문제는 해결되리라 본다. 평화체제 전환시, 러시아와 일본이 추가되어야 한다는 주장도 제기되고 있으나 정전협정의 서명국에 제한하는 것이 법적으로도 타당할 것이다. 이 문제는 현재 진행되고 있는 4자회담에서 다루어져서 결론을 도출할 수 있으리라 본다.

5.2 군비통제와 주한미군

5.2.1 남북한의 제안

주한미군문제는 그 동안 북한이 신뢰구축·군축제안에서 제기해온 것이다. 이 문제는 미국이 하나의 당사자라는 점에서 남북한간에 합의·이행 가능한 방안과 따로 분리시켜 보는 것이 더욱 합리적이라고 판단된다. 남한은 1953년 미국과 상호방위조약을 체결하여 대북 군사력 열세를 만회하면서 대북 억지력을 유지해오고 있기 때문에 주한미군은 남한이 북한의 군사위협에 대처하고 안보를 유지하는 데 근간을 이루어왔다. 남한이 북한의 군사력이 상대적으로 우세하고 호전적이라는 판단하에 북으로부터 심각한 군사적 위협을 느껴온 것처럼 북한도 주한미군의 존재로 인해 군사적 위협을 느껴왔다는 주장이 있다. 그러므로 남한의 주한미군 철수를 찬성할 수 없는 입장과 북한의 주한미군의 철수를 끈질기게 주장하는 입장이 첨예하게 대립해왔다. 사실 북한의 주한미군 철수에 대한 타협할 수 없는 입장이 한반도에서 군사적 대립을 평화적으로 해결하려는 어떤 노력도 불가능하게 만든 측면이 있다.

북한은 그 동안 한·미 상호방위조약 폐기, 미국과의 평화협정 체결, 외국군과의 군사훈련중지, 한반도 영내에서 외국군대의 군사연습 불허용, 주한미군철수, 주한미군 보유 핵무기철수, 주한미군 철수시 철수핵무기 등 일체의 무기·전투기술 기재의 남한 양도 불가, 남북한간의 병력감축에 따른 주한미군의 비례감축, 미 군사기지의 단계적 철폐, 미군무력철수 계획에 대해 미국은 북한 측에 통지할 것 등을 제안했다. 반면, 남한은 주한미군문제에 대해 주도적으로 어떠한 제안도 제시한 바가 없다. 예외적으로 한·미 합동군사훈련인 팀스피리트 훈련에 북한의 참관을 제의한 적은 있다.

지금까지 북한의 주한미군과 관련한 핵심적인 제의는 한·미 상호방위조약폐지, 한·미 합동군사훈련의 중지, 궁극적으로 주한미군의 단계적 철수 등으로 되어 있다. 북한

은 실제입장이 어떠한지 표면적으로는 주한미군의 완전철수를 궁극적 목표로 삼고 있다.⁶⁹⁾ 북한은 신뢰구축·구조적 군비통제의 선결조건으로 항상 미군철수를 주장하였기 때문에 평화공존을 위한 어떠한 조치도 남북한간에 진전을 볼 수가 없었다. 그렇게 완강하던 북한이 1987년 7월 23일에 발표된 「단계적 무력감축제안」에서 주한미군도 단계적으로 철수할 것을 제의하였고 1990년 「조선반도의 평화를 위한 군축」안에서도 단계적 철수를 재확인하면서 뚜렷한 변화의 기미를 보였다. 이것은 주한미군 철수문제가 최소한 신뢰구축·구조적 군비통제의 선결조건이 아니라 군축과정의 범주에 편입된 것을 의미한다. 그러나 최근 4자회담에서 주한미군철수 없이는 어떠한 긴장완화도 있을 수 없다는 강경한 입장을 고수하고 있다. 지난 6차 본회담에서는 주한미군 철수와 북·미 평화협정 체결이 논의되지 않으면 4자회담을 할 필요가 없다는 점을 공개적으로 밝혔다.

5.2.2 평가 및 대안 제시

김일성은 북한 핵문제를 둘러싼 북·미간의 대립이 첨예한 시점에 “단계적으로 무력을 축소한 후 한반도의 자주적 방위가 가능해지면 미군이 철수하라는 것이지 즉각 미군을 나가라는 것이 아니다”라고까지 한 인터뷰에서 얘기하였다.⁷⁰⁾ 또한, 김일성은 방북한 카터와의 회담에서 “남북한 병력의 감축에 상응한 주한미군의 비례감축”을 제안하였다. 이러한 구체적인 사례는 북한의 주한미군에 대한 완고한 자세가 완화되고 있는 변화를 읽을 수 있도록 해준다.

미국의 동아시아 전략구상(East Asia Strategic Initiative)에 의하면 1단계(1990-1992)에서 비전투요원을 위주로 지상군 5,000명과 주한 미 공군기지 제조정에 따른 공군병력 2,000명을 감축하기로 되어 있다. 2,3단계에서는 한반도 및 주변의 안보환경을 재평가한 후 한·미간의 긴밀한 협의를 거쳐 추진될 예정이었으나 북한의 핵문제로 인해 92년 9월에 이 계획의 추진이 중단되었다. 이 보고서는 2000년을 목표로 한국방위에 대한 주도적 역할을 한국군에 전환시키기 위해 주한미군의 감축과 역할조정을 한국정부와 긴밀한 협의하에 단계적으로 추진한다는 내용도 포함하고 있다. 미국은 1998년에 발표한 「미국의 대아태지역 안보전략(The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region)」이라는 보고서에서 아·태지역에서 미국의 강력한 리더십을 선언하고 있다. 미국은 이 전략서에서 북한의 대량파괴무기의 위협을 강조하고 한·미 군사동맹체제를

69) 북한이 표면적으로는 주한미군완전철수를 주장하지만 사실은 주한미군의 주둔을 문제시하지 않거나, 주한미군의 주둔을 바란다는 주장도 있음.

70) 『동아일보』, 1994년 5월 20일.

유지할 것을 선언하였다.⁷¹⁾ 특히, 북한의 미사일, 야포, 화학무기의 위협을 강조하였다. 따라서 북한의 대량살상무기 위협이 상존하는 상황에서 주한미군의 규모나 지위변동은 당분간 어려울 것이다.

한·미 상호방위조약 폐지는 북한이 지속적으로 주장해 온 사항으로, 한·미 상호방위조약은 단순한 남북한간의 문제이기보다는 한·미관계와 미국의 군사 전략적 고려에 귀속되는 성격이 강하다는 점에서 상호방위조약의 폐지는 불가능하다. 다만, 중·장기적으로 남북한간에 평화공존이 제도화되면 동북아 안보상황에 대한 평가에 따른 남북한간의 충분한 토의와 합의하에 한·미 상호방위조약에 대한 논의가 가능할 것이다. 상호방위조약이 존속하는 경우, 한반도의 변화된 대내외 안보상황에 대응하여 방위조약의 내용을 수정하여야 한다. 즉, 한·미동맹의 일차적 목표를 동북아 지역의 안정 및 분쟁방지에 두고, 조약의 성격에 대한 개정작업이 이루어져야 할 것이다. 방위조약은 불가피하게 주한미군의 주둔 유무와 밀접하게 관련되는 문제이다.

팀스피리트 훈련 철폐도 북한이 지속적으로 주장해온 것이다. 팀스피리트 훈련은 한국에 가해지는 유사시의 위협에 대비하여 양국간의 연합 군사 대응태세를 점검하는 훈련이라는 점에서 중단이나 폐지가 어려운 군사전략적 이유가 있다. 그러나 북한이 폐지를 고집하여 현재 중단상태에 있다. 하지만, 장기적으로 한반도에 대한 동북아 지역위협이 가시화될 경우, 해·공군력 중심의 지역사태 대비 기동훈련으로 성격을 전환하여 실시하는 방법도 고려할 필요가 있다.

지금까지 남북한간의 심각한 증오심, 적대감, 불신감만 강조되면서 북한과 미국의 상호불신은 간과된 측면이 있다. 그러나 북한의 대미 위협인식은 미국에 대한 고도의 불신감에서 기인하고 있다. 따라서 한반도에서 평화체제가 수립되는 과정에서 주한미군 문제를 슬기롭게 해결하려면 북한과 미국사이의 정치적·군사적 신뢰회복이 무엇보다도 중요하다. 북한과 미국은 한국전쟁의 교전당사자라는 최악의 적대적 경험 때문에 신뢰회복이 쉽지는 않으리라 예상된다. 핵문제와 미사일문제가 북미합의의 성실한 이행을 통해 해결되었을 경우 북한과 미국은 적절한 수준의 외교적·경제적 관계를 수립하여 정치적 신뢰를 구축할 것이다. 그 다음 주한미군이 군사적 신뢰조치(사전통보, 참관인, 정보교환 등)를 남북한 신뢰구축조치에 병행하면 북한은 주한미군의 투명성이 확보되어 주한미군으로부터 위협과 부담을 느낄 필요가 없을 것이다.⁷²⁾ 즉 평화체제 수립과정

71) The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region (1998), p. 13.

72) 길정우는 북한에 대한 미국의 군사적 안전보장 장치 부여와 북미 기본합의의 이행을 확인하기 위한 북한내 의혹시설 사찰을 제한하면서 미국의 대북 NSA (Negative Security Assurance)의 명시적 재확인

에서 더 이상 주한미군이 장애로 작용할 이유가 사라진다는 것이다.

북·미간의 신뢰구축과 함께 남한은 주한미군의 역할과 규모의 조정을 통해 한·미 군사 동맹체제를 재정립하는 방법이 있을 수 있다.⁷³⁾ 남한은 미군주둔의 국내 정치적 부담과 대북 협상력 제고라는 측면을 고려해야 하고 미국은 남북한이 급격한 화해단계에 접어들면 국내정치적으로 미군을 한국에 대규모 주둔시키는 것을 국민과 의회에 설득할 명분을 찾기 어려워질 것이기 때문이다. 1994년 12월 1일 남한은 미국으로부터 평시작전권을 환수하였다, 따라서 남한은 독자 정보수집·분석 능력과 통합작전기획능력을 제고하여 전시작전통제권까지 이양 받아 자주적 작전권과 독자방위력을 보유하는 방향으로 나아가야 할 것으로 예상된다.⁷⁴⁾ 요약하면 남한은 방위의 주역할을 맞고 주한미군은 보조 역할을 하는 쪽으로 역할 재조정이 이루어져야 하고 주한미군은 단계적으로 축소될 것으로 전망된다. 주한미군의 철수와 북한의 군축을 연계시켜야 한다는 제안도 주목할 만하다.⁷⁵⁾

남북한간에 군비통제가 본격적으로 실행에 옮겨질 때에 위에서 언급한 주한미군문제의 합리적 처리방안들이 이행되어야 할 것으로 보인다. 남북간에 군비통제보다 북·미 군사신뢰구축이 선행할 수는 없다. 그러면 한반도 평화체제가 수립된 후 미군이 한반도에서 완전히 철수해야 하는가? 계속 주둔해야 하는가? 주둔해야 한다면 주한미군의 적정 규모와 성격은 어떻게 규정되어야 하는가? 이러한 문제는 장기적인 위협구조하에서 지역위협에 어떻게 대처하느냐의 문제와 긴밀히 연계되어 있다. 한반도 평화체제가 남북한간의 성공적 신뢰구축·구조적 군비통제를 통해 수립되었다고 전제할 때 남한과 미국의 입장이 동시에 고려되어야 하나 결정은 남한의 주권사항이다. 예를 들어 남한과 미국이 합의하면 미군이 지역 세력균형의 균형자로서 상징적 규모로 주둔하면서 통일 한국에 대한 주변국으로부터의 위협을 감소시켜 주는 방안도 생각해 볼 수 있다.⁷⁶⁾

과 한국내 주한미군 및 한국군의 해관련 의혹시설 사찰 허용을 주장하였다. 김정우, 『한반도 냉전구조 해체 방안: 포괄적 논의를 위한 시론』, 통일연구원, 『한반도 냉전구조 해체방안(1)』, pp. 30-31.

73) Chung-in Moon and Seok-soo Lee, "The Post-Cold War Security Agenda of Korea: Inertia, New Thinking, and Assessments," *The Pacific Review*, Vol.8, No. 1(1995), pp. 99-115; The Ministry of National Defense, *Defense White Paper*, 1994 (Seoul: The Republic of Korea, 1994) 참조.

74) 차영구, 「2000년부터 남북 공동안보시대 진입」, 대통령자문 21세기 위원회 지음, 『2000년에 열리는 통일시대』, 156-176쪽 참조.

75) 김정우는 앞의 글에서 남북한 군사력 감축에 상응하는 주한미군의 규모 및 재배치를 논의해야 한다고 주장함.

76) 김대중 대통령은 통일 이후에도 지역(동북아)의 안정과 평화를 위한 역할을 위해 미군이 주둔해야 한다는 입장을 여러 번 밝힌 바 있다.

이러한 우리의 주한미군문제 해결방안은 다음과 같은 원칙에 근거하고 있다. 먼저, 북한과 미국간의 정치·군사적 신뢰구축 필요, 주한미군의 규모축소 및 역할조정을 남북한 군축·군비통제와 연계(선 남북한 군비통제 후 북·미간 협의), 주한미군의 단계적 철수, 장기적으로 주변 안보환경을 고려한 후, 한·미간의 합의에 의해 주둔 규모는 조정하되 지역세력 균형의 균형자로서 주한미군을 잔류시키는 결정 등이다.

5.3 냉전구조 해체와 동북아 안보협력

5.3.1 지역안보협력의 의의 및 기존의 논의

주한 미군 문제와 함께 탈냉전시대의 동북아 지역안보질서도 한반도 냉전구조 해체의 성공적 달성과 유지에 영향을 미치는 대외적 요인으로 작용한다. 첫째는 불안정한 지역안보상황이 ‘남북연합’단계에서 남북한이 군사적 신뢰구축과 구조적 군비통제를 추진하는 과정에 미치는 영향을 들 수 있다. 동북아 안보가 불안정한 상태에서 동북아 및 아시아 여러 국가들의 군비증강과 군 현대화 작업이 계속된다고 가정하면 한반도만이 군비통제를 진행하여 나간다는 것은 결코 바람직하지 않기 때문에 남북한이 급격한 군비통제를 실행하기는 어려울 것이다. 불확실성이 만연하는 상황에서 주변강대국들의 군비경쟁은 남북한의 군축·군비통제에 부정적 영향을 줄 것이기 때문이다.

둘째는 불안정한 지역안보가 남북한간에 평화공존을 달성한 이후에 미칠 수 있는 영향이다. 남북한간의 군비통제는 남북한간의 군사적 위협을 감소 내지는 소멸시키고 한반도에 평화를 정착시키는 것으로 직결될 수 있으나, 한반도 위협의 이중성(남북한 상호위협과 지역 국가들로부터 예상되는 위협)을 고려할 때, 중·장기적으로 동북아지역 안보환경이 한반도의 평화를 위협하는 또 다른 원천을 제공할 수도 있다. 현재 진행되는 동북아에서 군비증강 추세와 한반도와 주변국가와의 분쟁영역(경제, 환경, 영토)이 확대될 수 있다는 사실이 이러한 주장을 뒷받침하기에 충분하다. 주변안보상황이 한반도의 평화에 미치는 영향을 고려할 때, 군비통제협상이 한반도차원에서만 고립적으로 행하여지는 것이 현실적으로 바람직하지 않다는 결론에 이른다. 따라서, 탈냉전시대의 지역안보의 불안요인을 제거하려는 안보협력논의가 한반도 평화공존과 유지에 중요한 의미를 지닌다. 지역안보협력이 실천에 옮겨지면 지역 불안정이 가져오는 부정적 요인을 차단하면서 남북한 군비통제의 실천을 촉진하고 그 이후 한반도의 평화를 국제적으로 보장하면서 통일과정을 지지·보장하는 역할을 할 수 있을 것이다. 지역안보협력체계가 성립되었을 경우 중장기적으로 한반도 평화체제 수립과정과 유지에 긍정적 영향

을 미칠 것은 자명하나 그 시점이 문제가 될 것이다. 다자간 안보체제의 구상이 실현된다고 가정하면 다자간 안보체제라는 지역평화체제는 한반도 냉전구조 해체와 이에 대한 국제적 보장을 확보하여 유지하는데 결정적 기여를 할 수 있을 것이다.

탈냉전시대의 동북아 지역 정세는 유럽과는 달리 여전히 불안정한 요인들이 공존하고 있다. 보편적으로 불확실성의 증대로 표현되어지고 있다. 이러한 불확실성을 제거하여 지역평화를 구축하고 유지하려는 안보협력방안이 근년에 지역 국가들에 의해 활발히 논의되고 있는 실정이다. 현재 활발히 추진되고 있는 다자간 안보협력체제가 한반도에 미치는 영향이 간과될 수 없으나, 아직 구상단계이기 때문에 논의의 한계를 인정하지 않을 수 없다.

동북아 다자간 안보협력체제는 구성국가의 일탈적 행동을 방지하고 국가간 신뢰성을 제고하기 위한 하나의 지역평화체제이다. 현재 안보협력체제 논의는 의제, 구성국가, 제도화과정 등에서 이견을 노출하고 있으나 어떤 형태로든 구체화될 것으로 보여진다. 이미 1994년 7월 25일, 아세안 6개국과 한, 미, 일, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 유럽연합(EU) 등 아세안의 7개 대화상대국 및 중국, 러시아, 베트남, 라오스, 파푸아뉴기니 등을 합친 아시아·태평양지역 18개국 외무장관들이 방콕에 모여 제1회 「아세안 지역포럼(ARF)」을 열고 냉전체제 와해 이후의 역내 다자간 안보협력체의 필요성을 논의한 바 있다.⁷⁷⁾ 이 회의에서 다자안보문제의 불모지쯤으로 여겨졌던 아시아지역에서 「역내국가들간의 상호 군사적 신뢰구축방안 마련 및 이의 실천」을 목표로 하는 다자안보기구가 탄생했다는 점이다.⁷⁸⁾

안보협력체제의 목적⁷⁹⁾은 첫째, 포괄적 안보문제에 관한 협의를 통한 참가국 상호간의 이해증진·신뢰구축·투명성제고 등을 바탕으로 지역 불안정·불확실성 요인을 감소시키거나 제거하는 것이다. 둘째, 공통관심사를 논의하면서 역내국가간의 대화습관을 축적하고 공통규범의 공유를 추구하여 국가간 행동양식의 예측가능성을 높이는 것이다. 셋째, 초보적 신뢰구축 조치의 시행을 통해 군비통제의 실현을 위한 기반을 조성하는 것이다. 넷째, 분쟁을 평화적으로 해결하는 것이다.

77) 현재 회원국은 21개국으로 증가하였다. ARF현황에 대해서는 Lee Seo-Hang, "Security Cooperation in East Asia: Multilateralism VS. Bilateralism," IFANS Review, Vol. 7, No. 1 (July 1999), pp. 31-44 참조.

78) 『조선일보』, 1994년 7월 27일자.

79) 김국진, 「동북아 다자간 안보체제에 대한 접근: 한국의 견해를 중심으로」, 『지역연구논총』 제6집 (1994), 65-67쪽 참조.

5.3.2 남북한의 입장

남한은 다자간 안보체제구상의 실현을 적극적으로 추진하면서 동시에 국사외교의 다변화를 꾀하고 있다. 남한은 1994년 5월 방콕에서 열린 안보협력을 위한 ASIAN지역포럼(ASEAN Regional Forum; ARF)의 고위실무급회담에서 다각적인 안보협의 필요성을 역설하면서 구체적인 신통북아 안보구상(NEASED: The Northeast Asia Security Dialogue)을 제시하였다.⁸⁰⁾ 그 구상은 주권존중과 영토보전, 내정불간섭, 분쟁의 평화적 해결을 전제로 미국외에 중국, 러시아, 일본 등 4개국이 참여하고 참가국의 신뢰조성을 위한 국방백서의 교환, 무기이전의 유엔보고, 국방당국자간의 정기회합 개최 등을 포함하고 있다. 현 정부는 어느 역대 정부보다 동북아 다자간 안보협력을 강조하고 있다. 1998년 10월 한·일 정상회담에서 일본의 오부치 총리는 동북아의 6개국(남북한, 일, 미, 중, 러)이 함께 모여 지역안보문제를 논의하자는 제안을 김대중 대통령에게 하였고 김대중 대통령은 일본이 주도하면 적극 지원하겠다고 응답하였다. 현 정부는 동북아 6자회담을 선호하고 있다.⁸¹⁾ 이와 함께 남한은 전방위 국방외교를 중장기 목표로 설정하여⁸²⁾ 일본, 러시아, 중국 등과 군사외교를 강화하고 있다⁸³⁾.

북한은 분단문제 등 지역내 주요 현안이 해결되지 않은 상태에서 다자간 안보협력구상이 실효성을 발휘할 수 없다고 주장하면서 반대입장을 표명하여 왔다.⁸⁴⁾ 그러나 1993년 7월 26-27일 미국 캘리포니아대학 샌디에고 분교에서 개최된 「동북아협력회의」를 위한 준비회의에 참석한 바 있다. 북한 외무성 대변인은 1999년 10월 14일, 한·미·일 3국이 구상하는 동북아 다자안보협력체(6자 회담)에 대해 “우리는 동북아 다자안보협력체와 같은 기구를 설치하기에 현시점이 미성숙되어 있다고 보기 때문에 추진을 반대한다”고 중앙통신을 통해 주장했다.⁸⁵⁾ 북한은 핵문제와 미사일문제가 타결되고 주변국가들에 의해 남북한 교차승인이 실현되면 안보협력에 적극적으로 가담할 것으로 예상된다.

80) 『동아일보』, 1994년 5월 25일.

81) 현 정부의 동북아 다자안보협력에 대한 입장은 Kim Eun-Seok, “Multilateral Security Cooperation in Northeast Asia: A South Korean Perspective,” IFANS Review, Vol. 7, No. 1(July 1999), pp.45-61 참조.

82) The Ministry of National Defense, Defense White Paper, 1994, 참조.

83) 군사외교의 현황에 대해서는 국방부, 『국방백서 1999』, pp. 87-92.

84) 북한의 다자간 안보협력에 대한 입장은, 김규동, 전동진, 『동북아 다자간 안보협력체 구성전망과 남북한관계』 (서울: 민족통일연구원, 1993), 15-16쪽 참조.

85) 『조선일보』, 1999. 10. 15.

5.3.3 대안제시

동북아 안보협력체제에 대한 제안을 추진원칙, 의제, 구성국가 등의 순으로 제시하겠다. 첫째 원칙은 안보협력체가 기존의 쌍방관계(한·미군사동맹, 미·일 군사동맹)와 양립할 수 있다는 점이고, 둘째는 지금까지 안보협력논의를 바탕으로 가능한 한 빨리 정부차원의 동북아 안보협력협의체를 구성하는 것이고, 셋째는 단계적·점진적 접근방법을 통해 안보협력체의 기능을 강화시켜 나아가며, 넷째는 소지역안보협력체제(동북아)와 대지역안보체제(예, 아세안지역포럼)가 서로 상충하지 않는다는 것이다. 의제는 광범위하게 군사적·비군사적 분야(인권문제, 환경문제, 난민문제, 마약문제, 신뢰구축, 군축)를 포괄하는 것이 좋겠다. 회원국은 남·북한, 미, 일, 중, 소 등 6개국으로 한정한다. 만약 남북한간의 화해로 인해 남북한이 합의할 수 있다면 남·북한이 동시에 적극적으로 제안하는 것이 한 방법이 될 것이다.

추진원칙 중 점진적·단계적이라는 것은 동북아 안보협력체에서 다루는 의제의 영역을 점차적으로 넓혀 나아가고 안보협력체의 제도화 수준을 점진적으로 높여 나아가는 것을 의미한다. 의제는 우선 비군사적인 분야에서 군사적인 분야로 확대해 나아가고 제도화의 수준은 우선 협의체의 형식에서 시작하여 안보협력기구로 발전시키는 것이 실현가능성의 측면에서 바람직할 것이다.

군사부문에 있어서는 먼저 지역동향 협의를 통한 대화관습 및 공동규범의 창출을 시도하고 정치적 신뢰구축을 위하여 역내 국가들이 무력의 불사용, 불가침선언, 핵불사용선언 등을 할 수 있다. 그 다음으로 세계적 신뢰구축 제도(유엔 제재식 무기 등록제, 유엔 군사비 지출 등록제, 핵화산금지조약, 화학무기금지협정, 미사일기술통제체제 등)에 지역내 국가들이 적극적으로 참여하여 준수한 다음, 초보적 수준의 군사적 신뢰구축조치(국방예산공개, 군인사교류, 군사훈련 사전통보, 군사자료교환, 군사훈련참관, 국방백서 발간, 군사전략 및 독트린 공개)를 취하여야 한다. 안보협력의 마지막 단계는 우선 대량살상무기(핵무기, 생화학무기, 미사일)에 대한 군비를 통제하고 제재식 무기에 대한 동결, 감축을 협의·실천하는 것이다.⁸⁶⁾

6. 종합 및 결론

지금까지 냉전구조 해체를 위한 군사적 방안들을 분야별로 살펴보았다. 본 연구는 각

86) 이규일·구분학·차두현, 『아·태지역 주요 다자안보협력 관련 군사분야 정책추진 방안: ARF, NEACD, CSCAP를 중심으로』(서울: 한국국방연구원, 1998) 참조.

분야별 논의를 기초로 다음과 같이 종합적 실천방안을 요약·제안하고자 한다. 이 종합적인 실천방안에서 우선 일반원칙을 언급하고 지금까지 논의한 평화협정, 신뢰구축, 구조적 군비통제, 검증, 주한미군문제, 동북아 다자간 안보협력 등에 대한 구체적인 방안을 수립하기 위한 개별 원칙을 제시할 것이다.

기본원칙⁸⁷⁾은 첫째, 남북군비통제는 대상으로 북한의 대량살상무기를 우선적으로 선정하여 통제·폐기를 실현한다. 둘째, 남북군비통제는 기본적으로 남북한 당사자 해결 원칙에 입각해야 하므로 남북대화와 쌍무협상을 통하여 실현하되 4자회담의 논의를 긍정적으로 수용한다. 셋째, 남북군비통제는 이미 합의된 「남북기본합의서」, 「불가침 부속합의서」, 「비핵화공동선언」 등을 우선적으로 존중하고 계속 협의를 통해 보완·구체화해 나간다. 넷째, 남북한 군비통제는 신뢰구축, 군비제한, 군비감축의 순서를 원칙으로 하되 합의·이행이 쉬운 것은 먼저 추진할 수 있도록 신축적으로 대응한다.

앞에서 제시된 4가지 대원칙을 개별 분야에 적용하면 다음과 같은 개별원칙을 도출할 수 있다. 군사적 신뢰구축분야의 원칙은 기존의 남북한간의 합의사항을 성실히 이행하는 것을 우선으로 하고 합의에 의한 쌍방적 신뢰구축조치를 추진하여야 하나 쌍방의 신뢰를 촉진하기 위해 보조적으로 일방적인 조치도 취할 수 있다는 것이다. 그리고 전방에 전진배치된 전력을 후방으로 재배치하는 문제를 우선적으로 추진한다.

다음으로 구조적 군비통제분야에서의 원칙으로 몇 가지를 열거할 수 있다. 첫째, 남북한이 협상을 신속히 진척시키고 합의된 것을 성공적으로 수행하려면 구조적 군비통제와 관련된 용어에 합의하여 공동이해를 증진시키는 것이 가장 시급하다. 둘째, 기존의 남북한 합의사항을 성실히 이행한다. 셋째, 구조적 군비통제의 수준은 통일한국의 군사력 소요를 감안하여 결정한다. 넷째, 군축은 최우선적으로 대량살상무기(핵, 생화학, 중장거리미사일)를 대상으로 한다.

검증은 주로 현장검증에 의존하고 남북한간에 권한과 의무면에 있어서 상호검증을 원칙으로 하며 다국적 검증방법은 회피한다. 검증의 대상은 상호 대칭적이어야 하고 검증의 방법은 유연한 검증부터 시작하여 점진적으로 검증의 수준을 높여 나아간다. 여기서 대칭적이라 함은 검증의 대상 장소와 검증의 대상 무기체계가 상호 대칭적이어야 한다는 것이다. 예를 들어 북한이 미 군사시설의 핵사찰을 요구하면서 자신들의 군사시설은 검증불가를 주장하는 것은 상호 대칭성에 어긋나는 것이다.

주한미군문제에 대한 원칙으로 두 가지를 제시할 수 있다. 첫째, 미국과 북한사이에

87) 이 기본원칙은 국방부, 『국방백서 1999』, p. 77에 기초하였다.

정치적 신뢰가 우선적으로 구축되어야 한다. 둘째, 주한미군의 규모와 역할은 일정 시점의 대내외적 안보상황에 따라 결정되는 것이 바람직하다. 다자간 안보협력을 위한 기본원칙으로는 세 가지를 열거할 수 있다. 첫째, 다자간 안보협력과 기존 쌍무동맹관계는 상호 배타적이 아니라 양립할 수 있다. 둘째, 한반도의 평화 정착을 위한 국제적 환경의 조성을 위하여 가능한 한 빨리 동북아시아 지역국가들 모두를 포함하는 안보협력체를 구성한다. 셋째, 안보협력의 기능은 의제의 범위를 확대하면서 단계적으로 강화한다.

이와 같은 일반원칙과 각 분야별 개별원칙에 입각해서 냉전구조 해체를 추진하기 위해서는 추진기구가 필요하다. 남북한 군축 및 신뢰구축을 위한 실무기구로 「남북기본합의서」에 의해 구성된 「남북군사공동위원회」를 활용한다. 「군사공동위원회」에 「군비통제위원회」를 설치하고 군비통제의 각 분야별로 생화학무기소위원회, 검증소위원회 등과 같은 상설소위원회를 설치할 수도 있다.

본 연구는 한반도 냉전구조 해체를 위한 군사적 방안을 남북한간의 조치와 주변관련국과의 조치로 나누어 포괄적으로 살펴보았다. 그러나 엄밀히 얘기하자면 군사적 냉전구조 해체란 남북한이 평화공존하는 단계, 남북한간에 공동안보를 추구하는 단계, 마지막으로 남북한의 군이 통합되는 단계까지를 포함해야 한다. 그러나 본 고에서는 공동안보의 방향으로 나가는 전단계로서 평화체제 구축까지를 중점적으로 논의하였다. 향후 연구에서는 군사적 냉전구조 해체의 막바지 단계들을 심도있게 분석하는 것이 필요할 것이다.

참고문헌

- 길정우. 「한반도 냉전구조 해체 방안: 포괄적 논의를 위한 시론」. 『한반도 냉전구조 해체방안(I)』. 민족통일연구원. 제29차 국내학술회의 발표논문(1999. 2. 26).
- 김국진. 1994. 「동북아 다자간 안보레짐에 대한 접근: 한국의 견해를 중심으로」. 『지역연구논총』 6.
- 김규동·전동진. 1993. 『동북아 다자간 안보협력체 구성 전망과 남북한 관계』. 서울. 민족통일연구원.
- 김남식. 1994. 「미군철수 없이도 평화협정 체결할 수 있다」. 『월간 말』 6월호, 97-98.
- 김대중. 1994. 『나의 길 나의 사상』. 서울: 한길사.
- 김용제. 1992. 「유럽 재래식 군축협상 사례 연구」. 『국방학술논총』 6, 307-349.
- 김중헌. 1991. 「한반도 통일개선 과정으로서의 군비통제: 그의 발전방향의 모색」. 『국제정치논총』 31, 343-365.
- 남만권. 1991. 「남북한 군비통제의 감시 및 검증방안」. 『국방논집』 14 (여름), 193-209.
- 리영희. 1992. 「남북한 전쟁능력 비교연구」. 함택영 외. 『남북한 군비경쟁과 군축』, 117-144. 서울: 경남대학교 극동문제연구소.
- 문영일. 1994. 「한반도의 군비축소·군비통제에 대한 포괄적인 제안」. 안병준, 문영일. 『한반도의 군비통제: 쟁점과 대안』, 52-110. 서울: 한국전략문제연구소.
- 문정인. 1992. 「남북한 신뢰구축: 그 가능성과 한계」. 함택영 외. 『남북한 군비경쟁과 군축』, 183-218. 서울: 경남대학교 극동문제연구소.
- 백종천. 1991. 「한반도 군비통제의 정책 과학적 연구」. 『국제정치논총』 31, 39-59.
- 백진현. 1991. 「휴전협정체제의 대체에 관한 소고」. 『통일문제연구』 12, (겨울), 56-80.
- 외교안보연구원. 1990. 『한반도 군비통제의 방향』. 서울:외교안보연구원
- 윤정석. 1989. 「한반도 군축에 대한 기본입장과 군축안 비교」. 이호재 편. 『한반도 군축론』, 169-201. 서울: 법문사.
- 이서항. 1991. 「남북한 군비통제 방안의 비교」. 『국제문제』 22권 7호, 59-8
- 이석수. 「남북한 갈등의 행태적 특성 및 결정요인 분석」. 『통일문제연구』 제5권 3호 (1993년 가을).
- _____. 「한반도 평화체제의 연계구조: 갈등관리의 다차원적 분석」. 『국제관계 연구』 (충북대), 제7집(1994)
- _____. 「동북아 안보협력의 문제점과 전망: 총론적 평가」. 이기택 외 지음, 『전환기의

- 국제정치이론과 한반도』(서울: 일신사, 1996)
- _____. 「북미관계의 인과구조 분석: 정책, 정책능력, 정책성과」, 『통일문제연구』(1997년 가을)
- _____. 「김정일정권의 위기구조에 관한 다차원적 분석: 근원, 관리, 양상」, 『통일연구』(연세대 통일연구원) 제2호(1997년 가을)
- _____. 「남북관계현황과 접근방법」, 정진위 외 지음, 『새로운 동북아질서와 한반도』(서울: 법문사, 1998)
- _____. 「남북한 정치·군사고류 활성화 방안」, 『평화연구』(고려대 평화연구소) 제7호(1998 겨울)
- _____. 「분단과 대립을 넘어서: 한반도 평화체제의 모색」, 연세대학교 통일연구원 제4차 정기학술회의, 1998. 11. 7.
- 이정민. 1992. 「한반도 군비통제: 전망과 과제」. 『북한연구』 3권 3호 (가을호).
- 이호재 편. 1989. 『한반도 군축론』. 서울: 법문사.
- 전성훈. 1992. 『군비통제 검증연구: 이론 및 역사와 사례를 중심으로』. 서울: 민족통일연구원.
- 전성훈. 1993. 『한반도 군비통제 방안연구: 유럽 군비통제조약의 시사점과 관련하여』. 서울: 민족통일연구원.
- 차영구. 1991. 「2000년부터 남북 공동안보시대 진입」. 대통령 21세기 자문위원회 편. 『2000년에 열리는 통일시대』, 156-176.
- _____. 1991. 『남북한 군축협상 추진방향 모색』. 서울: 통일원.
- 하영선 편. 1988. 『한반도 군비경쟁의 재인식: 전쟁에서 평화로』. 서울: 인간사랑.
- 한국국방부. 1992. 『국방백서, 1992-1993』. 서울: 국방부.
- _____. 1993. 『국방백서, 1993-1994』. 서울: 국방부.
- _____. 1994. 『국방백서, 1994-1995』. 서울: 국방부.
- 함택영. 1992. 「남북한 군비경쟁 및 군사력 균형의 고찰」. 함택영 외. 『남북한 군비경쟁과 군축』, 3-42. 서울: 경남대학교 극동문제연구소.
- 허문영. 「한반도 냉전구조 해체방안: 장기·포괄적 접근(시론)」. 민족통일연구원. 제29차 국내학술회의 발표논문(1999. 2. 26).
- 홍종만, 1990. 「남북한 군비통제와 검증방안」. 국토통일원. 『한반도 긴장완화와 평화정착』. 서울: 국토통일원.
- Ahn, Byung J. 1993. "Arms Control and Confidence Building on the Korean Peninsular: a

- South Korean Perspective." *The Korean Journal of Defense Analysis* 5, no.1 (Summer), 117-139.
- Allan, Pierre and Kjell Goldmann eds. *The End of the cold war*. M. Nijhoff, 1995.
- Blackwill, Robert, and Stephen Larrabee. 1989. *Conventional Arms Control and East-West Security*. Oxford: Clarendon Press.
- Bowker, Mike and Robin Brown eds. *From cold war to collapse: theory and world politics in the 1980s*. Cambridge University Press, 1995.
- Burton, John. 1986. "The History of International Conflict Resolution." Edward Azar and John Burton, eds. *International Conflict Resolution: Theory and Practice*. Sussex: Wheatsheaf.
- Cha, Young-Koo, and Kang, Choi. 1994. "Land-Based Confidence-Building Measures in Northeast Asia: A South Korean perspective." presented at the conference on Northeast Asian Cooperation Dialogue, May 16-17, Tokyo, Japan.
- Crotty, William ed. *Post-Cold war policy: the social and domestic context*. Nelson-Hall, 1995.
- Gaddis, John Lewis. *The United States and the end of the cold war: implications, reconsiderations, provocations*. Oxford University Press, 1992.
- Geissler, Erhard and John P. Woodall eds. *Control of dual-threat agents: the vaccines for peace programme*. Oxford University Press, 1994.
- Goodby, James. 1990. "Confidence and Security-Building in the Korean Peninsular: the negotiating Agenda." *Arms Control on the Korean Peninsular: What Lessons Can We Learn From European Experience?*. Seoul: Institute of Foreign Affairs and national security.
- . 1990. "Operational Arms Control in Europe: Implication for Security Negotiation in Korea." *The Korean Journal of Defense Analysis* 2, no. 1 (Summer).
- Hauss, Charles. *Beyond Confrontation*. Praeger, 1996.
- Hogen, Michael J. ed. *The end of cold war: its meaning and implications*, Cambridge University Press, 1992.
- Holst, Johan H, and Melander, Karen A. 1977. "European Security and Confidence-Building Measures." *Survival* (July/August), 93-112.
- IISS. 1992. *The Military Balance, 1992-1993*. London: The International Institute for

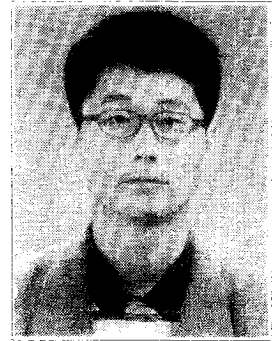
Strategic Studies.

- , 1993. *The Military Balance, 1993-1994*. London: The International Institute for Strategic Studies.
- Keohane, Robert O., Joseph S. Nye and Stanley Hoffmann eds. *After the Cold War: international institutions and state strategies in Europe, 1989-1991*. Harvard University Press. 1993.
- Kolkoski, Richard, and Koulik Sergey, eds. 1990. *Verification of Conventional Arms Control in Europe*. New York: Westview Press.
- Kwak, Tae-Hwan. 1990. "Military Capabilities of South and North Korea: A Comparative Study." *Asian Perspective* 14, no. 1 (Spring-Summer), 113-143.
- LaFeber, Wallter. *America, Russia and the Cold War, 1945-1992*. McGraw-Hill, 1993.
- Lee, Seoksoo. "Historical Evolution of Comprehensive Security in South Korea," presented at the International Workshop held at Japan Productivity Center in Japan, January 23-25, 1998.
- Lee, Seoksoo, and Moon, Chung-in. 1994. "The Post-Cold War Security Agenda of Korea: Inertia, New Thinking, and Assessments." presented at the annual convention of the International Studies Association, Washington, D.C., March 29-31.
- Lee, Seoksoo. 1993. *The Anatomy of the Korean Conflict*. unpublished Ph.D. dissertation at the University of Kentucky, Lexington, Kentucky, U.S.A.
- Meyer, Stephen. 1984. "Verification and Risk in Arms Control." *International Security* 8, no. 4 (Spring).
- Miller, T. B. and James Walter eds. *Asia-Pacific in the new world order*. Allen & Unwin, 1993.
- Mitchell, Chris. 1981. *The Structure of International Conflict*. New York: St. martin's Press.
- Moon, Chung-in and Seoksoo Lee. "The post-cold war security agenda of Korea: inertia, new thinking and assessment." *The Pacific Review*, Vol. 8, No. 1 (1995)
- Moon, Chung-in. 1991. "Managing the Korean Conflict and Confidence Building Measure." *Korean Observer* 22, no. 1 (Spring).
- Nagai, Yonosuke and Akira Iriye eds. *The Origins of the cold war in Asia*. University of Tokyo Press, 1977.
- Nikonov, Alexei. 1989. "On Confidence-Building Measures in the Asian-Pacific Region."

- Peace, Security, and Cooperation in the Asian-Pacific Region*. Stanford: Stanford University.
- Oelrich, Ivan. 1990. *Conventional Arms Control: The Limits and Their Verification*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Pillar, Paul R. *Negotiating Peace*. Princeton University Press, 1983.
- Reynold, David ed. *The origins of the cold war in Europe: international perspectives*. Yale University Press, 1994.
- Sheehan, Michael J. 1986. *Arms Control: Theory and Practice*. New York: Basil Blackwell.
- Supplement. 1991. "Treaty on Conventional Armed Forces in Europe." *Arms Control Today* (January/February).
- The Ministry of National Defense. 1994. *Defense White Paper, 1994*. Seoul: The Republic of Korea.
- United Nations. *Disarmament: new realities, disarmament, peace-building and global security*. U.N., 1993.
- United Nations Center for Disarmament Affairs. *Cooperation in the maintenance of peace and security, and disarmament*. U.N., 1994
- United States Arms Control and Disarmament Agency. 1990. *Arms Control and Disarmament Agreements: Texts and Histories of the Negotiations*. Washington, D.C.: Arms Control and Disarmament Agency.

북한체제의 변화가능성 연구

- 이론적 논의와 정책적 평가를 중심으로 -



김 근 식
(아태평화재단)

목 차

<요약문>	63
1. 서론	67
2. 변화가능성과 변화제약성	69
3. 1990년대 북한의 변화여부	81
4. “북한식” 변화가능성?	112

【요약문】

본 연구는 북한체제의 변화가능성과 변화제약성에 관한 다양한 이론적 논의를 검토하고 아울러 북한의 현실정책에서의 변화가능성과 변화제약성을 동시에 살펴보고자 한다. 현실의 변화를 추적하는 것과 이를 과학적으로 설명하는 이론적 논의들을 동시에 분석하는 것이야말로 향후 북한체제의 전망과 관련한 북한연구의 수준을 한 단계 끌어올리는 계기가 될 것이다.

북한체제의 변화가능성에 관한 이론적 논의의 근거들로는 첫째, 위기가 일반적으로 근본적 변화의 기회를 제공한다는 ‘위기상황의 역동성’ 둘째, 사회주의 국가에서도 일정 정도의 경제성장이 이루어지면 시민사회의 형성에 의해 정치체제를 포함한 체제변동을 강제한다는 ‘근대화론적 결론’과 ‘사회주의 시민사회론’ 셋째, 위로부터의 적극적 개혁은 없지만 변화된 상황의 소극적 동의와 묵인으로도 결국 체제변화의 의도치 않은 결과를 가져온다는 ‘수동적 적응의 역동성’ 등을 들 수 있다.

이와 달리 위기에도 불구하고 북한체제의 근본적인 변화가능성은 실제에서 상당히 제약될 것이라는 논의 역시 만만치 않다. 이들 변화제약성의 논의들은 이른바 ‘제도적 제약’ 개념에 근거하고 있는 바, 이는 개별 사회주의체제의 변화를 전망하는 데서 이미 공고화된 제반의 제도들이 상호작용하면서 변화에 일정한 영향을 미치는 현상에 주목하는 것이다.

북한체제의 변화를 설명하는 데서 ‘제도적 제약’의 개념을 원용하는 것은 분명 위기 상황임에도 불구하고 실제에서의 근본적 변화는 그리 용이한 일이 아니기 때문이다. 즉 이미 역사적으로 구조화된 북한체제는 위기상황에서의 정책변화를 강요받음에도 불구하고 실제 변화과정에서는 기존 체제원리들 즉 정치에서의 수령제와 경제에서의 폐쇄적 자립경제노선 그리고 이데올로기에서의 주체사상이 형성하고 있는 ‘제도적 제약’에 의해 제한받는다고 보는 것이 설명력을 증대시킬 수 있다는 것이다. 이에 따르면 구조화된 체제원리는 공고하게 지속되는 제도의 힘을 가지게 되고 어떤 변화가 요구된다 하더라도 그것이 기존의 제도적 틀과 어울리지 않을 경우 변화에 대한 제약성으로 작동하게 된다는 것이다.

현실정책에서의 북한의 ‘변화’를 논의할 경우 가장 많이 언급되는 분야는 단연코 경제정책 부문이다. 일반적으로 고전적 사회주의의 변화가 시작된 곳도 경제분야였고 북한 역시 정치와 사상부문의 완고함에 비하면 변화의 단초를 가장 많이 확인할 수 있는 곳은 경제일 것이기 때문이다. 그런데 북한의 경제정책 변화를 판단하기 위해서는 북한

식 사회주의경제노선인 이른바 ‘자립적민족경제노선’의 변화여부를 분석해야 한다. 이른바 ‘자립적민족경제노선’의 핵심요소가 중공업우선의 축적양식, 생산력발전에 앞선 생산관계 강조와 정치사상적 자극의 우위, 자력갱생원칙에 의한 대외경제관계로 정리된다면 1990년대 북한의 경제정책은 이들 부분에서 다같이 일정정도의 유의미한 변화를 보여주고 있다고 평가받을 만도 하다. 즉 농업,중공업,무역제일주의로의 축적방식의 변화, 장마당과 암시장의 확대로 표현되는 사회주의적 생산관계의 약화 및 새로운 분조관리제 등 생산력 발전을 위한 물질적 인센티브의 강조, 나진선봉 등 획기적인 대외개방 조치 등은 분명 과거와는 다른 의미를 갖는 변화의 징후들임에 틀림없다.

그럼에도 불구하고 이러한 경제정책상의 변화는 사실 이를 제어하는 다른 측면에 의해 그 변화를 제한받고 있는 것 역시 사실이다. 농업제일주의를 강조하면서도 농촌문제의 종국적 해결을 위한 기본방도로 ‘협동적 소유의 전인민적 소유로의 전환’을 실행에 옮기고 있는 점, 중공업제일주의에 따라 소비재생산부문에 투자를 늘린다 하더라도 이것이 ‘총투자규모에서 생산수단 대 생산부분 몫이 작아지게 하는 것은 아니다’는 점, 무역제일주의 역시 ‘자립적민족경제를 건설하는 기초 위에서 대외무역관계를 발전시킨다는 점’ 등은 여전히 변화의 제한성을 짐작케 하는 대목이다.

농민시장의 활성화나 암시장의 확대 역시 농민시장에서의 비공식경제가 아직 국가통제체제를 완전히 벗어난 것이 아니며 농민시장에 대한 행정기관의 관리시스템이 온존하고 있다는 점을 감안한다면 사회주의적 생산관계의 완전한 이탈이라고 보기에는 신중함이 필요하다. 물질적 자극의 강조로 대표되는 최근의 새로운 분조관리제 역시 기본적으로는 협동농장이라는 사회주의적 생산관계 내부의 작업단위에 부여하는 물질적 인센티브의 변화로 한정된다는 점과 아직도 인센티브의 수혜단위가 개인이 아니라 ‘집단’으로 존재하고 있다는 점은 이 정책변화의 제한성을 짐작하게 해준다. 특히 최근 최고인민회의에서 채택된 ‘인민경제계획법’은 여전히 북한경제가 국가장악에 의한 계획경제를 고수하고 있음을 알게 해주는 대목이다.

나진선봉 등의 대외개방 역시 과거에 비하면 획기적 변화임에 틀림없으나 그것이 자본주의 세계체제에 편입되겠다는 의지의 표명은 아니다. 이는 합영합작을 한다고 해서 ‘우리 일꾼들이 경제를 자본주의적 방법으로 운영할 생각을 해서는 안된다’고 못박고 있는 점, 대외개방의 ‘기본목적은 다른 나라의 기술과 자금을 리용하려는 데’ 있다고 강조하는 점, 대외개방 법규를 통해 자유경제무역시대 안에서도 자신들의 사회주의적 가치들을 고수하고 국가통제하의 경제관계를 그대로 유지하려고 한다는 점 등에서 잘 드러난다.

결국 북한체제의 변화가능성과 관련한 이론적 논의와 현실정책에서의 평가를 통해 우리는 향후 북한의 근본적 체제개혁의 가능성과 징후를 확인하는 한편, 이것이 과감한 체제개혁으로 발전하지 못하게 제약하는 근거와 요소들을 동시에 볼 수 있었다. 이는 우리가 북한의 변화를 전망하는 데서 사상최대의 체제위기가 제공하는 변화의 가능성에 주목하면서 동시에 그 변화를 가로막는 제약의 힘에도 유의해야 함을 시사한다. 때문에 위기극복을 위한 변화의 당위성에도 불구하고 북한이 가까운 시일 내에 자신들의 근본적인 체제변화를 결과할 지에 대해서는 여전히 신중할 수밖에 없다.

1990년대 북한의 변화는 아직 완결된 것이 아니다. 일반적 위기상황이 제공하는 변화의 역동성이라는 측면에서 북한체제의 변화는 여전히 하나의 가능성의 영역으로 남아 있다. 오히려 북한의 향후 변화전망은 결코 북한이 변화하지 않는다는 선언적 주장이나 북한은 결국 변화하고 말 것이라는 주관적 의지의 피력이 아니라 북한 사회주의의 현실적 변화모습에 대한 구체적인 분석을 통해 그리고 이를 설명하는 제반의 이론적 논거들을 통해서 접근할 때 비로소 객관적인 전망이 가능할 것이다.

1. 서론: 문제의 제기

한때 북한학계에는 북한붕괴론이 풍미한 적이 있었다. 1989년 베를린장벽 붕괴와 뒤이은 동서독 통일, 그리고 1991년 소련해체로 이어지는 20세기 마지막 대격변을 목도하면서 사회주의권의 몰락은 역사의 대세로 간주되었고¹⁾ 당연히 북한연구자의 관심은 북한체제의 붕괴여부와 그 시기로 모아졌다. 더욱이 1994년 김일성의 돌연한 사망은 북한을 지탱하는 ‘위대한 수령’의 자연사적 죽음이라는 충격을 더하면서 북한연구자들에게 북한체제의 붕괴가능성을 확신시키는 계기가 되었다.²⁾ 사회주의권 붕괴라는 역사상황과 김일성 사망이라는 북한내적 요인, 그리고 이후 3년동안 계속된 유례없는 자연재해가 겹치면서 이제 북한붕괴는 초읽기에 들어갔다는 주장에는 대부분 이의를 제기하지 못했던 것이다.³⁾

그러나 상황은 단기적인 북한붕괴로 결과되지 않았다. 무수한 북한붕괴론을 뒤로 한 채 북한체제는 수령사망 3년만에 김정일로의 권력승계를 완료하였고⁴⁾ 주체사상의 사회적 지배력 또한 조금도 완화되지 않았다. 계획경제의 포기과 시장경제의 수용이라는 경제적 측면의 본질적 변화 역시 가까운 시일 내에 기대하기는 어려워 보인다. 결과적으로 북한은 체제붕괴가 아니라 체제유지로 그 가닥을 잡아가고 있는 것이다.⁵⁾

최근 북한의 장래를 전망하는 논의에서 이른바 ‘그럭저럭 버티기’(muddling through)라는 신조어가 부각되면서⁶⁾ 북한체제의 당분간 유지를 전제하고 붕괴여부보다는 향후

1) Zbigniew Brzezinski, *The Grand Failure: the Birth and Death of Communism in the Twentieth Century* (New York: Collier Books, 1990); 프랜시스 후쿠야마 지음, 이상훈 옮김, 『역사의 종말: 역사의 종점에 선 최후의 인간』 (서울: 한마음사, 1992).

2) 심지어 김일성 사망 직후 우리 언론에서는 사실확인 없는 무성한 설이 여과없이 보도되기도 했다. 당시 신문 방송을 장식했던 김일성 독살설, 김평일 망명설, 김정일 위독설, 김성애 권력투쟁설, 내부소요설 등의 억측은 후일 북한붕괴를 바라는 과도한 주관적 희망에서 비롯된 헤프닝이었음이 밝혀졌다.

3) 북한붕괴론에 입각한 문헌은 그 수를 헤아릴 수 없을 정도이다. 대표적인 것으로는 방찬영, 『기묘에선 조선민주주의인민공화국』 (서울: 박영사, 1995); 『북한사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1996) 등을 들 수 있다. 붕괴론에 입각한 미국측의 최근 대표적인 문헌으로는 Nicholas Eberstadt, "Hastening Korean Reunification," *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 2 (March/April, 1997), pp. 77-92; Robert Manning, "The United States and the Endgame in Korea," *Asian Survey*, Vol. 37, No. 7 (July, 1997), pp. 597-608 참고.

4) 1997년 10월 총비서 취임과 1998년 9월 헌법개정 및 국방위원장 추대는 김정일로의 권력승계를 완결짓는 공식적 절차였다.

5) 북한붕괴론에 대한 체계적인 반박과 북한의 개혁개방을 위한 대내외적 조건을 심도있게 분석한 것으로는 서동만, "북한붕괴론에 관하여," 건국대학교 한국문제연구원, 『북한의 개방과 통일전망』 (서울: 건국대학교 출판부, 1998), 119-140쪽 참고.

‘변화여부’에 초점을 맞추고자 하는 것도 이같은 맥락에서 시사하는 바가 크다.⁷⁾ 실제로 통일과 관련한 현실적 논의에서도 북한붕괴론을 가정한 문민정부 대북정책은 결과적으로 한반도의 긴장격화와 남북관계의 냉각을 가져왔던 반면 김대중 정부하의 ‘북한 변화론’에 입각한 이른바 대북 ‘포용정책’(engagement)은 상대적으로 한반도 긴장완화와 남북관계의 해빙을 가져올 수 있는 가능성을 내포하고 있다. 학문적 논의에서나 현실적 논의에서도 이제는 북한붕괴론에서 북한변화론으로 초점을 전환할 시기인 것이다.⁸⁾ 위기상황은 변화의 기회를 의미한다. 때문에 최대위기에 처한 1990년대 북한의 상황은 분명 역설적이지만 체제가 변화할 수 있는 시기이기도 하다. 지금 북한의 사회주의체제가 변화할 것인지에 대해 세인의 관심이 모아지는 것도 바로 그런 이유에서이다. 특히 국가사회주의를 채택했던 나라들이 이를 포기하고 자본주의의 길로 들어서거나 혹은 당국가체제라는 사회주의 일반원칙을 견지하는 나라들도 경제시스템은 시장경제원리를 과감히 수용하고 있는 최근의 변화들을 고려한다면 탈냉전상황과 체제내적 위기를 동시에 맞고 있는 북한 역시 이같은 변화의 흐름으로부터 결코 자유로울 수 없음은 능히 짐작되고도 남는다.

이제 학문적 영역에서의 북한연구가 중요하게 다루어야 할 점은 급박한 북한붕괴라는 주관적 희망의 피력보다 북한체제의 안정성 여부를 냉정하게 평가하고 향후 북한체제가 변화할 가능성과 그 조건 혹은 그 변화를 장애할 개연성과 조건 등을 면밀히 분석하는 것이다. 북한체제의 변화가능성 여부와 향후 변화의 내용을 정확히 고찰해야만 역동적이고 가변적인 남북관계에서 정당한 대북정책의 지침이 도출될 수 있고 국민의 정부가 추구하는 이른바 ‘대북포용정책’의 현실정책적 토대를 마련할 수 있기 때문이다.

이를 전제로 본 연구는 김일성 사망 이후 김정일로의 권력승계가 완료된 현 시점에서 북한체제의 변화가능성 여부를 객관적으로 분석해보고자 한다. 지금까지 북한체제의 변화를 전망한 연구는 대부분 단편적이고 피상적인 고찰에 근거한 것이거나 연구자

6) 이에 대해서는 Marcus Noland, “Why North Korea Will Muddle Through,” *Foreign Affairs*, Vol. 76, No. 4 (July/August, 1997) 참조.

7) 40여명의 한반도 전문가들의 논의를 충실히 검토한 최근 논문에서도 거의 대부분이 당분간 북한체제의 회생(revival)과 안정(stability)을 전망했다는 분석이 도출된 바 있다. 오공단, 램프 하시그, “붕괴와 개혁의 기로에 선 북한,” 『계간 사상』, 1999년 봄호, 7-44쪽 참조. 북한의 장래에 관한 한국, 일본, 미국 측의 다양한 입장을 재점별로 정리한 것으로는 김용호, 서동만, 이근, “북한의 장래에 대한 최근 국내외 전문가들의 평가분석,” 『통일경제』, 1998년 1월호, 32-57쪽 참조.

8) 이와 관련하여 북한의 변화여부와 변화동학에 대한 각국 학자의 다양한 입장을 잘 정리한 것으로는 Chung-in Moon ed., *Understanding Regime Dynamics in North Korea* (Seoul: Yonsei University Press, 1998); *The Korean Journal of National Unification*, Vol. 5, 1996을 참조.

의 주관적 의지를 괴력한 것에 머물렀다. 북한경제의 위기로부터 체제위기와 체제붕괴를 점치는 단선적인 예측이 주종을 이루었거나 부분적인 북한의 변화양태로부터 체제의 전반적 변화를 전망하는 과대포장의 분위기가 대세를 이루었다. 또 다른 한편에서는 북한 스스로의 주장과 구두선에 경도되어 북한의 본질적 변화가능성을 전혀 부인하거나 북한체제에 대한 냉전적 접근을 포기하지 않은 탓에 북한의 변화유도를 아예 불필요한 노력으로 치부하는 경향도 존재하였다.

이같은 기존연구의 한계를 고려하여 본 연구는 북한체제의 변화가능성을 분석하는 데서 우선 이와 관련한 다양한 이론적 논의를 검토하고 아울러 북한의 현실정책에서의 변화가능성과 변화제약성을 동시에 살펴보고자 한다. 북한사회주의의 안정성과 변화가능성을 주장하는 각 연구자들의 이론적 논거를 살펴보는 작업과 다른 한편으로 북한의 현실에서 실제로 변화하는 모습들을 구체적으로 탐구 분석하는 작업은 동시에 이루어져야 한다. 현실의 변화를 추적하는 것과 이를 과학적으로 설명하는 이론적 논의들을 동시에 분석하는 것이야말로 향후 북한체제의 전망과 관련한 북한연구의 수준을 한 단계 끌어올리는 계기가 될 것이다.

본 논문의 연구범위는 원칙적으로 김정일시대의 북한체제에 한정하고자 한다. 구체적으로는 1994년 김일성 사망 이후 1998년 김정일 국방위원장 재추대에 이르는 기간이 김정일체제의 형성기간으로 볼 수 있으나 북한체제의 전반적 안정성과 변화가능성을 논의하기 위해서는 김일성 생존기인 1990년대까지 크게 김정일체제라 해도 무방할 것이다. 이미 1980년 6차 당대회에서 후계자로 공식화된 이후 김정일은 김일성과 함께 북한의 정치, 경제, 외교, 사상, 국방, 문화 등 국가전반에 걸쳐 지배력을 확고히 장악하고 있었기 때문이다. 그리고 지금의 김정일 국방위원장 체제가 김일성 생존당시와 그 연속선상에 있는 것이 사실이고 북한체제의 실제적인 변화 양태 역시 이미 1990년대 사회주의권 붕괴와 더불어 그 단초가 드러났던 점을 고려한다면 북한체제의 안정성과 변화가능성 여부는 1990년대 이후부터 초점을 맞추는 것이 타당할 것이다.

2. 변화가능성과 변화제약성: 이론적 논의

1. 변화가능성의 근거들

1990년대 위기상황에서 북한체제가 결국은 변화할 것이라는 전망은 여전히 유효하다. 지금 당장의 가시적 변화가 보이지 않는다 하더라도 구조적 경제난과 심화된 내외

적 위기는 체제생존을 위해서라도 기존 노선의 근본적 변화를 모색할 수밖에 없는 것이 일반적 이치이기 때문이다.

북한체제의 변화가능성에 관한 논의의 가장 일반적인 근거는 ‘위기상황의 역동성’(dynamics of crisis)에서 비롯된다. 일반적으로 위기는 정책변화의 기회를 제공하는 것이다. 기존의 체제는 본래 고착성을 가지기 때문에 쉽게 변하지 않지만 도래한 위기는 오히려 변화의 가능성과 자유를 주는 절호의 기회인 것이다. 체제에 가해지는 하중과 이를 처리할 수 있는 체제능력간의 비동시성이 위기라고 할 때 그것은 체제가 기존의 정책수단으로는 감당할 수 없음을 의미하는 바, 이는 위기상황이 정책변화의 역동성을 내재하고 있음을 뜻하는 것이다.⁹⁾ 향후 북한의 변화가능성을 높게 매기고 있는 대부분의 논의는 이처럼 위기상황이 초래하는 변화에의 압력을 전제하는 것이다.¹⁰⁾

일반적으로 위기상황은 정책결정자들에게 주관적 인식, 해석, 가치판단, 정책대안 등에서 차이를 가져오고 이에 따라 위기를 돌파하기 위한 정책의 선택에서도 갈등과 대립을 가져오게 되며 이는 곧 위기상황이 역동적 변화의 과정을 노정하는 것과 관련이 된다.¹¹⁾ 따라서 정상적 시기와 달리 위기시에는 그간 내연되었던 정책결정자들간의 견해차이와 의견상이가 보다 표면화되고 이로 인해 정책상 쟁점이 더욱 부각되면서 기존의 것과 다른 의외의 변화를 가져올 가능성이 높다고 할 수 있는 것이다. 1994년 김일성 사망이후 황장엽으로 대표되는 북한내부의 반대파 등장과 이들의 주류파와의 갈등은 바로 위기상황이었기 때문에 첨예화되었던 것이며 따라서 이들의 주장이 실패로 돌아갔음에도 불구하고 이들의 존재 자체는 북한의 변화와 관련하여 분명 의미있는 것으로 평가받을 수 있다.¹²⁾

9) 강민, “체제적 위기의 정치경제학,” 『한국정치학회보』, 14집 1호, 1980, 75쪽.

10) 위기상황의 역동성에 입각하여 북한의 대외경제정책 변화를 설명하고 있는 대표적인 논자는 오병훈이다. 그는 북한의 위기상황이 기존의 대외경제정책에 근본적 변화를 가져왔다고 분석하면서 구체적으로는 1991년 12월 전원회의를 시점으로 최고지도자와 개혁적 신문엘리트간의 이른바 ‘종적 정책연합’(vertical policy coalition)이 형성되었고 이로 인해 新무역체제와 무역제일주의 등 대외경제정책에서의 정책변화를 가져왔다고 설명하고 있다. 이는 비록 경제분야에 한정된 분석이지만 1990년대 북한의 위기상황이 결국 정책의 근본적 변화를 초래했음을 경험적으로 설명했다는 점에서 의미를 가진다. 단 순히 위기니까 변화할 것이라는 선언적 주장에서 벗어나 위기와 변화의 역동적 메카니즘을 구체적 분석을 통해 추적하고 있는 점은 향후 북한변화를 진망하는 연구자들에게 하나의 시사점을 주고 있는 것이다. 이에 대해서는 오병훈, “북한의 대외경제정책변화에 관한 연구-위기상황에서 정책변화의 역동성,” (서울: 고려대학교 박사학위논문, 1994) 참조.

11) 이에 대해서는 Hugh Hecl, “Conclusion: Policy Dynamics,” Richard Rose ed., *The Dynamics of Public Policy: A Comparative Analysis* (London: Sage, 1976), pp. 238-265 참조.

12) 북한내부 문헌과 황장엽의 글 등을 통해 당시의 갈등을 분석한 것으로는 김근식, “황장엽 망명:

북한체제가 결국은 변화할 것이라는 또 하나의 근거는 이른바 ‘근대화론적 결론’(modernization theory)이다. 비록 사회주의 국가라 하더라도 일정정도의 경제성장이 이루어지면 그로 인한 기능적 분화와 사회적 복잡성이 증대하면서 결국 기존의 동원체제의 기본틀을 위협하는 체제변동을 강제한다는 것이다.¹³⁾

이른바 ‘정치에 대한 경제의 지배’로 축약되는 근대화론의 근거 역시 북한의 변화를 예측할 수 있는 하나의 논거가 되기에 충분하다. 낙후한 식민지 농업국가에서 발전한 사회주의 공업국가로 발전하였음은 북한 스스로도 천명했던 바이고 지속적인 경제성장의 결과 북한에서도 인민들의 경제적 요구 증대에 의해 국가차원의 정책변화가 불가피하게 되었음을 우리는 1990년대의 이른바 ‘3대제일주의’에서 충분히 확인할 수 있다.¹⁴⁾ 경제지표의 증대가 사회구성원으로 하여금 보다 많은, 보다 높은 물질적 생활에의 요구를 필연적으로 결과하고 아울러 경제정책과 경제시스템의 변화를 강제하게 됨은 북한에서도 예외가 아니라는 것이다.

특히 현존사회주의의 체제변동을 설명하는 주요 개념인 이른바 ‘사회주의 시민사회론’(civil society theory)도 사실은 이같은 근대화론적 결론과 기본적으로 인식을 같이하고 있다. 서구에서와 마찬가지로 사회주의체제에서도 공식 정치제도와 이데올로기로부터 떨어져 나와 ‘자율적인 개인과 집단이 주도하는 사회활동의 장’으로서¹⁵⁾ 시민사회가 형성되고 이는 주로 사회주의 산업화의 결과물로 파악된다. 즉 사회주의에서도 산업화의 결과로 도시화, 경제발전, 교육확대, 전문가집단 증대 등 근대적 부문이 확대되고 이로써 시민사회의 물질적 토대가 마련된다는 것이다.¹⁶⁾

1990년대 종파사건의 징후?,” 『전국연합통신』, 1997년 3.4월호; 한호석, “황장엽 사건에 대한 분석적 이해,” 『통일논의』, 16호, 미주평화통일연구소, 1997년 3월; 한호석, “황장엽류의 주체철학 해석에 대한 북(조선) 내부의 비판,” 『통일논의』, 22호, 미주평화통일연구소, 1998년 7월; 김근식, 『북한발전전략의 형성과 변화에 관한 연구: 1950년대와 1990년대를 중심으로』 (서울: 서울대학교 박사학위논문, 1999), 4장 3절 참조.

13) 경제성장이 통제완화를 결과하는 이유로 1. 고도의 기술적 생산을 위해 이념적 목적에 의한 정치적 개입의 제한을 요구하고 2. 대외교역의 증가와 세계체제에의 편입 필요성이 국제적 표준규범의 순응을 요구하여 정권의 통제완화를 가능케 하며 3. 어느 정도의 추격발전 성공이후 대내적 혁신을 필요로 하고 이것이 통제완화를 압박하게 되는 점 등을 들고 있다. Chalmers Johnson, “Comparing Communist Nations,” in Chalmers Johnson ed., *Change in Communist Systems* (Stanford, California: Stanford University Press, 1970), p. 23.

14) 3대제일주의는 1993년 12월 당중앙위 6기 21차 전원회의에서 결정된 이른바 ‘농업, 경공업, 무역 제일주의’를 지칭하는 것으로서 이는 기존의 중공업 우선의 축적전략에 비하면 상당한 정책적 변화로 평가받고 있다.

15) Robert Miller, “Civil Society in Communist Systems: An Introduction,” in Robert Miller ed., *The Development of Civil Society in Communist Systems* (North Sydney: Allen & Unwin, 1992), pp. 5-6.

이에 따른다면 북한 역시도 사회주의산업화를 일정정도 이루었고 도시화, 교육확대 등이 상당히 진전되어 있기 때문에 서구와 같은 정도는 아니지만 시민사회의 물질기반은 형성되어 있다고 볼 수 있다. 비록 정치사상적 지배라는 북한사회의 특수성에 의해 그 발전가능성이 제한되어 있지만 그럼에도 불구하고 경제성장의 결과에 의해 북한시민사회의 형성가능성은 존재하고 있는 것이다.¹⁷⁾ 특히 동구에서와 같은 활발한 시민사회의 출현조건은 비미하지만 김정일 정권이후 경제적 어려움을 극복하기 위한 제반의 개혁조치가 시민사회의 토대마련에 기여할지도 모른다는 전망도 제기되고 있다.¹⁸⁾ 사회주의 시민사회의 또 하나의 형성요인인 ‘비공식부문’의 존재도 북한에서 날로 그 정도와 범위가 확산되고 있는 것이 사실이고 이는 점차로 국가권력의 통제가 미치지 못하는 자율적 부문을 증대시키고 그 결과 체제변화를 강제할 가능성도 점쳐지고 있다.¹⁹⁾

1990년대 김정일체제의 변화가능성을 설명하는 또 하나의 논거는 이른바 ‘수동적 적용의 역동성’(dynamics of passive change)이다. 즉 위로부터 주도된 적극적, 공식적 개혁은 없지만 변화된 상황의 소극적 동의와 복인으로서의 정책변화라 하더라도 이는 결국 체제변화로의 의도치 않은 결과를 가져온다는 것이다. 이미 기정사실화된 변화상황을 사후에 추인하는 형식의 수동적 적용이 누적됨으로써 ‘무의식적’ 진화를 하게 되고 그 결과 폐쇄된 사회주의경제가 시장경제에 기초한 권위주의적 정권으로 변화할 수 있다는 것이다.

1990년대 북한의 경우 이를 설명할 수 있는 근거는 충분하다. 국가배급체계의 와해와 장마당의 확대, 임금체계의 의미상실, 중앙 지방 기업소의 자구책 모색 등 이미 사회주의 계획경제의 상당부분이 그 작동을 중지하게 되었고 북한정부는 이를 수동적으로 복인 또는 동의함으로써 지금의 변화를 제어하려 하지만 결국은 점진적 변화를 거쳐 경제에서의 분권화, 시장화와 정치적 통제능력의 약화까지 초래하여 근본적 변화를 야기하게 된다는 것이다.²⁰⁾ 배급체계의 붕괴와 계획의 실패로 인해 자연적으로 발생한 이른

16) 사회주의산업화론에 입각하여 소련의 시민사회발전을 설명한 것으로는 Frederick Starr, "Soviet Union: A Civil Society," *Foreign Policy*, No. 70 (Spring, 1988), pp. 26-41; Moshe Lewin, *The Gorbachev Phenomenon: A Historical Perspective* (Berkeley: University of California Press, 1988), 모세레윈 지음, 하용출 옮김, 『고르바초프 현상』 (서울: 인간사랑, 1990) 참고.

17) 안정시, 김근식, "사회주의 시민사회론과 북한 시민사회의 형성가능성," 『사회과학과 정책연구』, 16권 3호, 서울대학교 사회과학연구소, 1994년 12월, 137-161쪽.

18) James Cotton, "Changes to the State-Society Relationship in North Korea under Kim Jong-il," 『사회과학과 정책연구』, 16권 2호, 서울대학교 사회과학연구소, 1994년 6월, 207-232쪽.

19) 이에 대해서는 서제진, 『또 하나의 북한사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』 (서울: 나남, 1995) 참조.

바 ‘2차경제’(second economy)²¹⁾라는 사적 부문의 증대는 북한정부에 의해 공인된 변화는 아닐지라도 이미 ‘숨은 개혁’으로서 의도하지 않은 ‘이행’(transition)이 시작되었음을 의미한다는 것이다.²²⁾

결국 향후 북한체제의 변화가능성은 그 이유가 위기상황의 역동성에 의한 것이든, 근대화론적 결론에 의한 것이든 혹은 수동적 적응의 역동성에 의한 것이든 일단 시작된 변화와 개혁이라면 사회전체로 확산될 수밖에 없다는 것이다. 비록 미미한 수준이지만 경제에서의 정책변화는 기존 제도상의 배열에 변화를 야기하고 그 결과 전체정책의 변화를 초래하게 되어 다시는 되돌릴 수 없는 이른바 ‘호랑이 등에 타는 격’이 된다는 화이트의 논의가²³⁾ 북한에도 유의미성을 갖는 것은 바로 여기에서 기인한다. 경제정책에서의 점진적 변화가 결국 그 변화를 장애했던 정치적 이데올로기적 요인들에게도 영향을 미치게 됨으로써 체제전체의 변화가 불가피하게 된다는 것이다.

2. 변화제약성: ‘제도적 제약’

(1) 이른바 ‘제도적 제약’

북한의 변화가능성을 논의하기 위해서는 변화여부를 판단할 수 있는 잣대가 있어야 한다. 무엇이 변해야만 그것을 변화로 간주할 수 있는지에 관한 기준이 존재해야 하는 것이다. 이 경우 우리가 일반적으로 언급하는 북한체제의 변화는 북한 사회주의의 특성을 규정하고 있는 이른바 정치에서의 수령제, 경제에서의 자립적민족경제노선, 이데올로기에서의 주체사상이²⁴⁾ 변화함을 의미한다. 그리고 이들 세 차원의 원리들은 북한사

20) 이에 대한 자세한 내용은 박형중, 『90년대 북한체제의 위기와 변화』 (서울: 민족통일연구원, 1998) 참조.

21) 사회주의에서의 제2경제에 대해 연구자들은 다양한 개념을 사용하고 있다. 특히 제2경제가 포괄하는 범위에 대해 계획경제와 사적경제의 기준, 불법행위와 합법행위의 기준을 두고 다양한 견해를 보이고 있다. 이에 대해서는 Istvan Kemeny, "The Unregistered Economy in Hungary," *Soviet Studies*, Vol. 34, No. 3 (July, 1982); Gregory Grossman, "The Second Economy of the USSR," *Problems of Communism*, Vol. 26, No. 5 (September-October, 1977); Dennis O'Hearn, "The Consumer Second Economy: Size and Effects," *Soviet Studies*, Vol., 32, No., 2 (April, 1980) 참고.

22) 이에 대해서는 김연철, "체제 전환기 북한의 사회주의: 현황과 전망," 한국사회과학연구소, 『동향과 전망』, 1997년 겨울호, 67-73쪽 참조.

23) Gordon White, *Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China* (London: MacMillan, 1993), pp. 147-197.

24) 물론 북한의 체제원리는 사회주의 일반의 보편적 원리들 즉 정치에서의 일당지배(당국가체제), 경제에서의 계획명령경제, 이데올로기에서의 맑스레닌주의를 전제로 하고 이들 각각에 북한식의 변용된

회주의 형성과정에서 비롯된 이른바 ‘발전전략’의 결과물이고 따라서 북한체제의 변화를 전망하기 위해서는 기존의 ‘발전전략의 변화여부’를 기준으로 하는 것이 유용하다.²⁵⁾

이에 따른다면 앞서의 북한체제의 변화가능성을 전망하는 논의들이 적잖이 근거가 있음에도 불구하고 여전히 핵심적 발전전략의 변화까지를 포함하기에는 아직 일러 보인다. 오히려 현실에서 북한이 보여주는 모습은 근본적 변화라기보다 당면한 경제난을 해소하기 위해 부분적인 조치를 취하는 정도에 그치고 있다는 분석이 가능하기도 하다. 그러면 지금 북한이 본질적인 변화를 제약받고 있는 것은 어떻게 설명되어야 할까?

상당한 변화의 기미에도 불구하고 당분간 북한체제가 근본적으로 변화하는 데는 상당한 제약이 있을 것이라는 ‘변화제약성’의 논의들은 이른바 ‘제도적 제약’(institutional constraint) 개념으로 설명될 수 있다. 이는 개별 사회주의체제의 변화를 전망하는 데서 이미 공고화된 제반의 제도들이 상호작용하면서 변화에 일정한 영향을 미치는 현상에 주목하는 것이다.²⁶⁾ 즉 제도적 과정과 제도적 제약의 연관성 속에서 ‘변화’를 분석하고

특수성이 결합된 것들이다.

25) 북한체제의 특성과 변화를 설명하기 위한 이른바 ‘발전전략적 접근’은 현재 북한의 체제특성을 발전전략의 내용에서 구하고 아울러 향후 체제변화의 가능성과 전망도 발전전략의 변화와 연관지어 살펴보는 것이다. 역사적으로 발전전략의 채택과 실천과정이 곧 북한 사회주의의 체제특성을 형성해 가는 과정이었고 마찬가지로 발전전략의 변화와 수정의 모색과정이 곧 북한 사회주의의 변화과정인 것으로 간주하는 것이다. 이에 따른다면 이른바 북한의 ‘특수성’은 북한식 발전전략에서 배제된 특성이다. 북한사회주의의 특수성이 그들의 발전전략을 산출해 낸 것이 아니라 오히려 그들의 발전전략의 형성과 변화과정이 북한사회주의의 특성과 변화를 결과해 내는 것이다. 이같은 발전전략적 접근법은 제3세계 혹은 저발전국가에서 자본주의와 사회주의를 선택하는 것이 공통적으로 국가발전전략의 일환으로 모색되는 것임을 전제하는 것이다. 따라서 발전전략의 관점에서는 사회주의적 경로 역시 이념적 지향의 결과물만이 아니라 저개발국가의 신속한 근대화를 위한 발전전략으로서 기능한다고 보는 것이다. 북한체제에 대한 발전전략적 접근의 자세한 논의는 김근식, “북한사회주의에 대한 하나의 시각: 발전전략적 접근,” 『한국사회과학』, 서울대학교 사회과학연구원, 21권 1호, 1999 참고.

26) 여기서 제도적 제약 개념은 신제도주의로부터 원용한 것이다. 이른바 ‘신제도주의’는 구조나 제도의 역할이 단순히 어둠상자(blackbox)나 외생적 변수로만 취급되는 경향을 비판하면서 제도를 주요한 독립변수로 파악하여 현상을 분석해야 한다는 것이다. 일반적으로 신제도주의는 크게 ‘합리적 선택 제도주의’와 ‘역사적 제도주의’로 다시 구분된다. 전자는 기존의 합리적 선택이론의 패러다임이 제도적 분석을 포괄하는 데까지 나아간 것으로서 제도가 개인과 행위자들의 선택에 구조적 제약을 가하기는 하지만 여전히 선택의 몫은 합리적 개인에게 있다. 후자는 역사적으로 구조화된 제도적 제약 안에서 개인은 제한된 합리성을 갖고 제한된 선택을 하게 됨을 강조하면서 제도에 의해 행위가 규정되는 측면을 보다 강조한다. 본 논문에 유용한 접근은 역사적 제도주의의 내용이다. 이에 대해서는 Kathleen Thelen and Sven Steinmo, “Historical Institutionalism in Comparative Politics,” in Sven Steinmo, Kathleen Thelen, and Frank Longstreth, eds., *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); 이호철, “사회, 국가, 그리고 제도-정치경제의 제도론적

자 하는 것이다.

체제의 근본적 변화를 장애하는 제도는 “정치 및 경제의 각분야를 구성하고 있는 개인들간의 관계를 설정하는 공적 규범, 절차, 일반적 관행”²⁷⁾이며 나아가 “정부기구의 고유한 특성에서부터 보다 포괄적인 국가구조, 국가의 규범적 사회질서”²⁸⁾까지를 일컫는다. 이에 따른다면 발전전략의 핵심이라 할 수 있는 경제노선과 정치체제 그리고 이 데올로기 내용은 이른바 ‘제도의 힘’을 가지는 것으로 포함될 수 있다.

북한체제의 변화를 설명하는 데서 ‘제도적 제약’의 개념을 원용하는 것은 분명 위기 상황임에도 불구하고 실제 사회주의체제에서 기존의 발전전략이 급격히 변화하기는 그리 용이한 일이 아니기 때문이다. 즉 이미 역사적으로 구조화된 발전전략은 위기상황에서의 정책변화를 강요받음에도 불구하고 실제 변화과정에서는 상당한 정도로 기존 발전전략의 제요소들이 형성하고 있는 ‘제도적 제약’에 의해 제한을 받는다고 보는 것이 설명력을 증대시킬 수 있는 것이다. 이에 따르면 구조화된 발전전략은 공고하게 지속되는 제도의 힘을 가지게 되고 어떤 변화가 요구된다 하더라도 그것이 기존의 제도적 틀과 어울리지 않을 경우 변화에 대한 제약성으로 작동하게 된다는 것이다.

결국 제도적 제약 개념은 발전전략의 변화과정에서 기존의 제도적 틀이 실제 정책결정과정에 영향을 미치며 그에 따라 정치과정이 형성되고 정책적 결과가 산출된다는 것에 주목한다. 정치행위자들의 역할과 이들간의 관계를 지배하는 규칙으로서의 ‘제도’는 바로 이점에서 발전전략의 변화를 설명하는 데 그 제약성을 분석하는 유용한 도구가 된다는 것이다.

제도적 제약은 무엇보다도 정책선택을 제한한다는 점에서 변화를 가로막는 요인이 된다. 일반적으로 위기상황이 정책변화의 가능성을 제공한다 해도 그것은 현실에서 ‘자유로운 선택’보다 ‘구조화된 선택’(structured choice)으로 나타나고 이는 정책결정자의 선택이 구조적 환경의 제약 내에서 결정됨을 의미한다.²⁹⁾ 특히 헌법이나 법률, 절차, 규칙 등의 공식적 제도보다 사상이나 가치, 규범, 관행 등의 비공식적 제도가 보다 큰 의

접근,” 『한국과 국제정치』, 9권 2호, 1993, 235-256쪽을 참고할 것.

27) Peter Hall, *Governing the Economy: The Politics of State Invention in Britain and France* (New York: Oxford University Press, 1986), p. 19.

28) John Ikenbery, “Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy,” John Ikenbery, David Lake, and Michael Mastanduno, eds., *The State and American Foreign Economic Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 1988), p. 226.

29) 이는 제3세계 민주화과정을 구조와 행위자의 상호결함으로 분석하면서 ‘구조적 공간’에 의해 행위자의 선택이 제한되는 것을 나타내는 개념이다. 이에 대해서는 Terry Lynn Karl, “Dilemmas of Democratization in Latin America,” *Comparative Politics*, Vol. 23, No. 1 (October, 1988) 참조.

미를 갖는 북한에서 정책결정자의 선택은 이미 구조화되어 있는 체제원리의 규정력에 의해 더욱 제한된다. 선택의 가능성이 있는 다양한 전략들이 실제에서는 이미 기존의 축적방식과 체제원리에 합치되는 한에서만 존재한다면 그 선택은 원천적으로 제약받고 있는 것이다.

물론 제도적 제약이 정부 부처에 제도적 이해관계를 형성해내고 이로 인해 다양한 정책적 대립과 정책상 변화를 가져올 수 있는 요인이 되기도 하지만³⁰⁾ 북한의 경우 제도적 제약은 각 기관, 부처의 정책적 대립을 야기하기보다는 전체로서 체제의 본질적 변화를 제어하는 측면이 더욱 강하다. 북한에 대해서도 1990년대 위기상황에서 강경파와 개혁파간에 조직 이해관계의 갈등과 대응능력의 차이에 의해 상호간 정책적 상이성과 관료적 갈등을 보인다고 분석되기도 하지만 그럼에도 불구하고 기존의 발전전략과 체제원리에 경도되어 있는 세력이 훨씬 강력하기 때문에 북한의 경제정책변화와 개혁조치는 미미한 것으로 나타나고 있는 것이 현실이다.³¹⁾

발전전략의 변화를 무력화시키는 제도적 제약은 사회주의 일반의 특성에서 기인하는 것이기도 하다. 실제 사회주의체제에서 공식이데올로기와 정치권력의 변화 없이 개혁을 언급하는 것은 기본적으로 한계를 가질 수밖에 없다. 즉 관료적 조정기제의 변화나 경제정책의 변화가 결코 맑스레닌주의 이데올로기와 공산당지배의 정치구조의 변화를 동시에 가져오지 않는 한 그 의미는 제한적일 수밖에 없다는 것이다. 코르나이는 고전적 사회주의체제(classical system)의 유전프로그램이라 할 수 있는 ‘분할되지 않은 공산당권력과 공식이데올로기의 지배’가 기존체제를 주조하는 근저의 인과고리(line of causality)이며 따라서 이들이 그대로 남아 있다면 심대한 체제변화는 아직 기다려야 한다고 설명하고 있다.³²⁾ 이에 따르면 공고하게 형성된 체제원리로서 수령제와 주체사상 그리고 자립적민족경제노선이 그대로 남아있는 한 북한에서 근본적 변화는 기대하

30) 중국의 대약진 운동과정에서 시장지향(금융,경공업부처 연합)과 계획지향(계획,중공업부처 연합)의 정책대립을 이른바 정부부처의 제도적 이해관계로 설명하기도 한다. 이는 제도적 제약이 오히려 정책 대립과 정책변화에 기여할 수 있음을 보여주는 것이다. 이에 대해서는 David Bachman, *Bureaucracy, Economy, and Leadership in China: The Institutional Origins of Great Leap Forward* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991) 참조.

31) 이에 대해서는 Bruce Bueno de Mesquita and Jongryn Mo, "Prospects for Economic Reform and Political Stability," in Thomas Henriksen and Jongryn Mo eds., *North Korea After Kim Il Sung: Continuity or Change?* (Stanford, California: Hoover Institution Press, 1997), pp. 13-31 참조.

32) Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992), pp. 375-377. 사회주의 체제를 규정하는 인과고리에 대해서는 361쪽의 그림 15-1을 참조.

기 힘들다. 심각한 대내외적 위기상황임에도 불구하고 지금 북한에서 그같은 새로운 발전전략의 수립이 불가능해 보이는 것은 바로 그 점에서 연유하는 것이다.

제도적 제약은 이같은 사회주의 일반의 특성 외에도 북한의 고유한 특성 즉 기존의 정책선택과 정책결정과정에서 나타나는 북한의 역사특수적 이유와도 연관된다. 즉 지금의 북한에서는 정책갈등이 있다 하더라도 그것이 권력의 차원으로 확산되는 이른바 ‘정치적 양상’(political setting)으로 비화되지 않고 단지 유일체제하에서 정책의 경합을 벌이는 ‘관료적 양상’(bureaucratic setting)으로만 존재하고 있다. 이미 북한은 1960년대 이후 수령제와 유일사상체제가 공고화되었기 때문에 정책갈등이 대립의 수준보다는 정책성향의 차이나 정책경쟁의 수준에서 이루어지고 있는 것이다.³³⁾ 지금 진행되고 있는 중국개혁의 시발점은 1970년대 모택동 사망이었다. 즉 갑작스런 최고지도자의 사망을 계기로 당시 중국에는 경쟁적 정치세력들이 각기 다른 정책적 지향을 가지고 갈등하였기 때문에 그 결과 정책연합이 가능했고 개혁정책으로의 변화가 이루어졌던 것이다.³⁴⁾ 그러나 북한은 이미 1960년대 이후 반대파의 존재가 구조적으로 봉쇄되었고 특히 수령제라는 체제원리가 확립되었기 때문에 상이한 정책대립의 가능성은 애초부터 존재하지 않았던 것이다. 이같은 수령제 하에서의 정책대립의 불가능성이 바로 북한의 근본적 변화를 장애하는 제도적 제약으로 작용하고 있다.

또한 북한에서의 정책결정이 여타 사회주의 국가와 달리 개혁파와 보수파라는 뚜렷한 정파를 형성할 정도의 극단적 정책들의 빈번한 교체가 나타나지 않았다는 점도 변화를 기대하기 힘든 북한의 역사특수적 요인이다. 오히려 북한의 정책채택에서의 특징은 정책갈등을 최소화하기 위해 최적의 절충을 통한 조정방식이었다.³⁵⁾ 중국의 경우 1956년 대약진 운동 이후 紅과 專으로 대표되는 좌우파 성향의 정책들이 번갈아가며 양극적 대립의 양상을 띠었고 이 과정에서 실패의 클라이맥스와 대안적 정책의 제시라는 주기적인 ‘돌파’(breakthrough)의 방식이 두드러졌다.³⁶⁾ 북한의 정책결정은 오히려

33) 안인해, 『북한의 유일체제와 정책경쟁』 (서울: 민족통일연구원, 1996); 안인해, “북한 최고지도층의 정책성향과 정책결정,” 『사회과학과 정책연구』, 15권 2호, 서울대학교 사회과학연구소, 1993년 6월, 25-58쪽.

34) 모택동 사망이후 중국에는 혁명적 모택동주의자(4인방), 복구파(화국봉), 개혁파(등소평) 등의 정치세력이 존재했고 이들은 각기 다른 정치적 성향을 가지고 서로 갈등하였다. 이에 대해서는 Harry Harding, *China's Second Revolution* (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1987) 참조.

35) 이같은 절충주의적 특성을 북한의 군중노선과 지식인 정책에서 자세히 비교설명한 것으로는 Bruce Cumings, “Kim's Korean Communism,” *Problems of Communism* (March/April, 1974) 참조.

36) Lowell Dittmer, “Marxist Ideology in China and North Korea,” Unpublished Paper, pp. 41-42.

좌우파적 경향들을 적절히 절충해내는 균형의 묘미를 보여줬던 것이다. 이같은 절충주의적 정책결정의 성격은 위기시의 정책선택에서도 그대로 반영되어 유일체제와 결합되면서 대립적인 정책결정의 가능성을 구조적으로 제거해버리는 것으로 작용했다.³⁷⁾

이같은 ‘제도적 제약’ 개념에 착목한다면 북한의 경우 이미 형성된 발전전략이 ‘체제 원리’(system principles)로 공고화되고 1980년대 이후에는 지배이데올로기인 주체사상의 체제 속에 아들이 상호결합되었기 때문에 이제 그것은 1990년대의 위기상황임에도 불구하고 북한의 정책선택에서 그 폭과 정도를 미리부터 제한하는 ‘제도적 제약’(institutional constraint)으로 자리잡고 있다는 설명이 가능해진다. 북한의 체제원리는 북한사회주의를 지탱해주는 근본요소이며 동시에 체제의 유지, 생존과 직결된 원칙으로 자리매김되고 있기 때문에 발전전략의 변화는 이들의 제도적 힘에 의해 더더욱 제약받을 수밖에 없다는 것이다.³⁸⁾

(2) 변화의 제약성

‘제도적 제약’은 위기상황이 내포하는 변화의 가능성에도 불구하고 북한사회주의의 발전전략들이 근본적으로 변화할 가능성을 구조적으로 장애하고 있다. 여전히 주체사상은 1990년대에도 북한사회의 규범과 그 구성원들의 가치체계를 지배하고 있고 수령제 역시 정책결정과정의 방식과 절차를 규정하는 힘있는 제도로 공고화되어 있다.³⁹⁾ 자립적민족경제노선도 중공업우선의 축적방식, 생산력보다 생산관계의 강조, 정치사상 우선 원칙, 자력갱생의 대외경제정책 등에서 아직도 막강한 구조적 제약력을 가지고 있

37) 장달중, “북한의 정책결정구조와 과정,” 『사회과학과 정책연구』, 15권 2호, 서울대학교 사회과학연구소, 1993년 6월, 10쪽.

38) 수령사망 이후 분명한 위기상황에서 북한의 근본적 변화는 주체사상의 포기여야 하는데 이는 국가정체성의 해체와 정당성의 포기를 의미하기 때문에 거의 불가능하다는 분석이 이와 같은 맥락이라고 할 수 있다. Samuel Kim, “North Korea in 1994,” *Asian Survey*, Vol, 35, No, 1 (January, 1995); Samuel Kim, “North Korea in 1995,” *Asian Survey*, Vol, 36, No, 1 (January, 1996).

39) 정치적 차원의 발전전략인 ‘수령제’는 수령 사망이라는 최고조의 위기를 맞았음에도 미리 준비된 후계체제로의 권력승계가 마무리됨으로써 여전히 북한을 규정하는 주요한 원리로 작동하고 있다. 물론 수령제의 승계과정에서 황장엽 망명으로 대표되는 당내 갈등의 표면화 움직임이 있었으나 이들의 시도는 패배하였고 결과적으로 수령제는 고수되었다. 이데올로기적 차원의 발전전략인 ‘주체사상’은 1990년대 새롭게 타진 위기상황에서도 체제유지를 위한 파생적 담론체계를 만들어냄으로써 북한사회에 대한 전반적 지배력을 과시하였다. 즉 사회주의권 붕괴 시기에는 북한체제의 수호와 대중적 정당화를 위해 ‘우리식 사회주의’가 제시되었고 수령사망 이후는 위기관리의 과도기적 정치담론으로서 버팀과 인내, 단결을 강조하는 ‘붉은기철학’이 등장했으며 권력승계 이후에는 이른바 ‘강성대국론’을 통해 체제안정과 사회통합을 꾀하고 있다. 여전히 북한은 주체사상의 이념적 규정력에 놓여 있는 것이다.

다. 1990년대 북한은 위기에도 불구하고 기존의 주요노선이 제도로서의 고착성과 지속성을 보여주고 있는 것이다.

이는 1990년대 위기상황이 변화의 가능성을 열어놓는 한편으로 기존의 제도적 제약에 의해 변화의 제한성 역시 가지고 있음을 의미한다. 자립적민족경제노선의 제도적 힘은 여전히 막강하며 이는 특히 수령제와 주체사상이라는 정치적, 이데올로기적 차원의 체제원리와 결합하여 근본적 변화를 가로막는 주요한 제약으로 자리잡고 있는 것이다. 정책상 변화가 가능한 것은 자립적민족경제노선에 합치하는 한에서이며 또한 그것은 주체사상이 허용하는 범위 안에서, 수령제 정치체제가 용인하는 틀 안에서의 변화로 한정되는 것이다.

이러한 변화의 제약성들로 인해 북한체제가 결국 변화할 것이라는 앞 질의 여러 논거들은 실제적 의미에서는 설득력을 상당히 잃게 된다. 우선 ‘위기상황의 역동성’은 위기의 심각함을 인정하는 데는 의미가 있지만 정작 정책행위자들이 위기를 해석하는 주관적 인식에서는 이미 제도적 제약을 받게 된다. 즉 그들에게 위기가 ‘발전의 위기’가 아니라 ‘체제의 위기’로 인식되는 경우 당연히 변화를 반대하게 되는 것이다.⁴⁰⁾ 이처럼 위기에도 불구하고 기존의 발전전략의 제약으로 인해 특히 주체사상과 수령제라는 정치적, 이데올로기적 제한요건에 의해 근본적 변화를 야기하지 못하는 것을 혹자는 ‘적응과정에서의 변태’(anomaly of adaptive process)라는 개념으로 설명하기도 한다. 즉 대내외적 위기가 강요하는 변화압력에 대해 개혁과 같은 효율적인 대안이 있음에도 이를 무시하고 기존에 익숙한 병영국가적 행태에 의존함으로써 비효율의 악순환을 거듭하는 것을 그렇게 명칭한 것이다.⁴¹⁾

‘근대화론과 시민사회론’ 역시 북한이 경제발전을 통해 근대화의 물질 토대를 마련했다는 점과 그것이 곧바로 기존체제의 본질적 변화를 초대할 것이라는 주장 사이에는 채워야 할 설명의 간격이 존재한다. 즉 북한의 경우는 경제가 발전하였으되 정치변화를 제어하는 다른 요소들이 존재함으로 인해 근대화가 바로 정치변동을 가져오지 않을 수 있다. 경제성장에 따른 정치변동의 테제를 북한에 적용한 결과 사회변화를 결과할 정도

40) 이와 관련하여 혹자는 북한 내부에 이견이 존재한다 해도 정책결정자들은 같은 운명이라는 상황인식에서 개혁여부보다는 정권과 체제의 보존에 더 큰 목표를 두기 때문에 ‘전례없는 안정성’을 보이고 있다고 분석하기도 한다. Alexander Zhebin, “North Korea: Recent Developments and Prospects for Change,” *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 12, No. 1 (Winter/Spring, 1998) 참조.

41) Sung Chul Kim, “Adaptive Process of the North Korean Political System in Times of Regime Crisis,” *Korean Journal of National Unification*, Vol. 6, 1997, pp. 191-207.

의 경제성장이 북한에는 누적적으로 이루어지지 못했고 아울러 경제성장의 변화요인 역시 정치사상적 제약에 의해 규정되고 있어서 그 한계를 명백히 보이고 있다는 것이다.⁴²⁾ 시민사회 역시 북한의 경우는 그것이 미약한가 강한가의 문제가 아니라 존재하는가 존재하지 않는가의 문제로 바라봐야 한다는 지적이 나올 정도이다.⁴³⁾

‘수동적 적응의 역동성’도 사실은 북한에서 역동성의 의미보다는 기존 발전전략의 제도적 영향 때문에 위로부터 본격적인 개혁을 추진하지 못하는 ‘수동성’의 의미가 더 강하다고 할 수 있다. 점진적 변화가 결국 근본적 변화를 가져오기까지는 단지 시간의 문제만이 아니며 정도만의 문제도 아니다. 반드시 정책변화의 결절점을 거쳐야 하는 것이다. 그러나 북한에서 변화된 상황의 수동적 적응이 비록 과거와 다른 체제변동을 인정하는 것이라 하더라도 이 결절점을 통과하는 데는 아직도 변화를 제약하는 제도적 힘이 존재하고 있다. 수동적 적응 자체가 이미 변화에의 거부를 전제하는 것이고 국가 통제 시스템이 여전히 변화를 제어하고 있음을 의미하는 것이기 때문이다.

이처럼 ‘제도적 제약’은 대부분의 북한연구자들로 하여금 향후 북한의 장래를 전망하는 데 개혁과 변화의 필요성을 전제하면서도 누구도 쉽사리 근본변화를 단언하지 못하게 하는 요인이 되고 있다. 이유와 근거는 조금씩 차이가 있지만 북한의 변화를 전망하는 대부분의 논의들이 변화의 ‘당위성’과 ‘실현가능성’을 구분하고 현실에서의 본질적 변화를 기대하지 못하고 있는 것이다.⁴⁴⁾

42) 고현욱, “경제성장과 정치변동,” 고현욱 외, 『북한사회의 구조와 변화』 (서울: 경남대국동문재연구소, 1987).

43) Marilyn Rueschemeyer, “Civil Society After the Collapse of Communism: Implications of the East German Experience for North Korea,” 『통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색』 (서울: 한국정치학회, 1993), pp. 375-376.

44) 혹자는 기존 정책유지의 비용과 정책변화의 비용을 비교하여 그 손익계산으로 개혁여부를 전망하면서 북한이 결국 매우 제한된 범위에서 변화할 것이라고 분석하기도 하고, 혹자는 사회주의 국가실현의 목표와 현실적 한계성간의 괴리로 인해 여전히 정책결정에서의 중대한 변화는 나타나기 힘들다고 설명하기도 하며, 혹자는 내외적 변화압력이 있어도 북한은 이데올로기적 통제력이 있기 때문에 가까운 장래에 경제정책의 주요한 근본변화를 기대하기 힘들다고 전망하기도 한다. 이들 각각의 논의는 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; John Meril, “North Korea’s Halting Effort at Economic Reform,” in Chong-Sik Lee and Se-Hec Yoo eds., *North Korea in Transition* (Berkeley: Institute of East Asia Studies, University of California, 1991), pp. 149-153; Shenyng Shen, “Politics and Strategies for Economic Development,” in Han S. Park ed., *North Korea: Ideology, Politics, Economy* (New Jersey: Prentice-Hall, 1996), pp. 123-140 참조.

3. 1990년대 북한의 변화여부: 현실정책에서의 평가

1. 변화의 징후들

북한의 '변화'를 논의할 경우 가장 많이 언급되는 분야는 단연코 경제정책 부문이다. 일반적으로 고전적 사회주의의 변화가 시작된 곳도 경제분야였고 북한 역시 정치와 사상부문의 완고함에 비하면 변화의 단초를 가장 많이 확인할 수 있는 곳은 경제일 것이기 때문이다. 그런데 북한의 경제정책 변화를 판단하기 위해서는 북한식 사회주의경제노선인 이른바 '자립적민족경제노선'의 변화여부를 분석해야 한다. 1950년대 이후 북한 사회주의의 건설과정에서 경제발전전략의 일환으로 형성된 '자립적민족경제노선'의 핵심요소가 곧 북한 사회주의의 주요 경제정책들을 규정하고 있기 때문이다. 북한의 설명에 따르면 자립적민족경제노선은 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시키는 것을 '자립경제건설을 위한 노선'으로 사회주의적 생산관계를 '자립경제건설의 사회경제적 조건'으로 자력갱생을 '자립경제건설의 근본원칙'으로 규정하고 있다.⁴⁵⁾ 이들은 각각 축적양식, 소유관계와 인센티브정책, 대외경제관계에서의 북한 경제정책을 나타내는 기본노선들인 것이다. 이에 입각하여 1990년대 북한 경제정책의 변화징후들을 분석해보면 주요 노선들에서 일정정도 유의미한 변화가 보인다는 분석이 종종 제출되고 있다. 이하에서는 이를 자세히 분석해보고자 한다.

(1) 축적방식의 변화: 농업, 경공업, 무역 제일주의

1990년대의 경제위기와 대외적 곤란함 속에서 북한은 축적방식에 상당히 의미있는 변화를 감지할 수 있는 정책을 내놓았다. 즉 1993년 3차 7개년계획의 실패를 선언하면서 제기한 이른바 '혁명적 경제전략'으로서의 농업, 경공업, 무역 제일주의가 그것이다. 이는 분명 기존의 중공업 우선전략이 인민생활의 향상에 문제점을 야기했음을 인정하고 이제 그동안 경시되었던 부분에 많은 힘을 쏟음으로써 축적보다는 인민의 소비욕구를 일정부분 충족시켜야 한다는 시대적 필요로부터 제기되었다. 1990년대의 북한상황에서 가장 큰 문제로 부각된 것은 그간 누적되었던 중공업우선의 폐해가 인민들의 소비를 제대로 충족시키지 못한 점과 그것이 대외적으로 사회주의권 붕괴와 맞물리면서 심각한 체제 위기로 발전했다는 점이다. 따라서 북한으로서는 이제 1990년대의 위기에 직면하여 체제위기를 극복하고 인민들로부터 체제의 정당성을 확인받기 위해 무엇보다

45) 홍승은, 『자립경제리론』 (평양: 사회과학출판사, 1984), 3-180쪽.

도 농업과 경공업의 발전을 통해 식량을 포함한 생필품을 제대로 공급하고 또한 무역 중대를 통해 이를 제대로 뒷받침하는 것이 절실한 과제로 떠올랐다.

이러한 배경에서 1993년 12월에 개최된 당중앙위 제6기 21차 전원회의에서는 이른바 ‘농업, 경공업, 무역 제일주의’가 이후 3년간의 완충기 과제로 채택되었다. 3차 7개년 계획의 실패를 해결할 완충기가 필요하며⁴⁶⁾ 이 기간 동안에는 이들 3개 부문에 가장 중요한 관심을 돌리겠다는 것이었다. 물론 이 회의에서는 농업, 경공업, 무역 제일주의와 함께 ‘인민경제의 선행부문인 석탄공업, 전력공업, 철도운수부문과 금속공업의 발전’도 강조되었다.

그러나 여기서 채택된 이른바 ‘혁명적 경제전략’은 지금까지 북한의 축적방식과는 상당히 다른 의미를 갖는 것이었다. 오랫동안 고수해오던 ‘중공업우선’ 방침이 1990년대의 상황적 조건에 의해 즉 ‘변화된 환경과 혁명발전의 요구에 맞게 경제구조를 개조하고 경제건설에서 농업제일주의, 경공업제일주의, 무역제일주의를 실현하는 방향’으로 바뀐 것이다.⁴⁷⁾ 또한 이 노선은 애초에 3년간의 일시적인 완충기 과제로 설정되었지만 완충기가 끝난 이후에도 사회주의경제건설의 혁명적 방침으로 계속 강조되고 있다. 완충기는 1996년에 끝났음에도 불구하고 1997년 신년사에서 ‘우리는 올해에도 당의 혁명적 경제전략의 요구대로 농업제일주의 경공업제일주의 무역제일주의 방침을 계속 관철 해나가야 한다’고 강조되었다.⁴⁸⁾

또한 3대제일주의와 함께 강조되었던 ‘선행부문과 금속공업의 발전방침’도 사실은 예전의 중공업우선노선과는 질적으로 다른 성격을 띠고 있다. 즉 석탄, 전력, 철도운수와 금속을 강조하는 것은 단순히 사회주의경제의 확대재생산을 위한 중공업우선의 방침이 아니며 김일성이 설명한대로 ‘이를 발전시키지 않고서는 농업과 경공업을 발전시킬 수 없으며 나라의 전반적 경제건설을 다그쳐갈 수 없기’⁴⁹⁾ 때문이다. 결국 ‘혁명적 경제전략’의 일부분을 차지하고 있는 인민경제선행부문과 금속공업부문의 발전강조는 예전의 중공업우선의 유산이라기 보다는 새로운 정책으로서의 3대제일주의를 효과적으로 추진

46) 북한이 설명하는 완충기의 의미는 ‘사회주의 경제건설에서 내외의 정세가 변동될 수 있고 경제부문들의 균형과 성장속도에서도 일정한 차이가 나타날 수 있다. 이로부터 보다 높은 단계의 경제발전 수행으로 넘어가는 데서 일정한 조절과 충분한 준비과정이 필요하다’는 것이다. 리기성, “위대한 수령 김일성동지께서 신년사에서 제시하신 사회주의경제건설의 완충기와 우리 당의 혁명적 경제전략,” 『경제연구』, 1994년 1호, 2쪽.

47) 김일성, “당면한 사회주의경제건설 방향에 대하여,”(1993.12), 『김일성저작집 44』, 앞의 책, 280쪽.

48) 1997년 신년공동사설, 『로동신문』, 1997년 1월 1일자.

49) 김일성, “당면한 사회주의경제건설 방향에 대하여,” 앞의 글, 283쪽.

하기 위한 수단적 의미를 갖는 것이다. 인민경제선행부문에서 혁명적 양양을 일으키는 것이 ‘농업과 경공업생산을 결정적으로 높이기 위한 중요한 요인’이고 그것이 곧 ‘인민생활향상에 더 잘 이바지하게 하는 근본조건’이 된다는 것이다.⁵⁰⁾

따라서 1993년 이후 북한의 경제노선의 가장 핵심은 3대제일주의이고 이는 ‘혁명적 경제전략을 철저히 관철하여 인민생활을 획기적으로 높이는 것이 우리 당의 확고부동한 결심’⁵¹⁾이라는 지적대로 그동안 상대적으로 경시되었던 인민생활향상을 위한 경제 부문에 집중적인 힘을 쏟겠다는 의지인 것이다. 1950년대 경제건설과정에서 ‘인민생활향상’은 매번 경공업우선 노선의 전매특허였고 이 주장을 편 세력들은 결국 중공업우선 주장에 밀려 정책에서도 권력에서도 배제된 것을 감안해보면 인민생활 향상을 위한 1990년대의 3대제일주의는 분명 변화이다.

북한 스스로도 3대제일주의는 기존의 축적 방식에서 변화를 가져오는 것으로 설명하고 있다. 즉 혁명적 경제전략은 ‘중공업 위주의 경제구조를 경공업 농업 위주의 경제구조로 개조하며 속도와 투자에서 경공업과 농업에 큰 힘을 돌리는 인민생활향상의 전략’으로 규정되고 있다.⁵²⁾ 명백한 축적방식의 변화인 것이다. 이는 ‘기본건설투자를 대담하게 줄여 여기에서 나오는 자금과 자재 설비들을 농촌경리를 발전시키고 인민소비품 생산과 수출품생산을 늘이는 데 돌릴 것을 기본요구’로 하며 이를 통해 ‘소비재부분의 발전속도를 생산수단생산부문보다 더 높이고 그 투자비를 상대적으로 늘여 인민경제부문들 사이의 균형을 변화된 환경에 맞게 합리적으로 개조하는 것’을 예견하고 있다.⁵³⁾ 혁명적경제전략은 ‘기본건설투자의 규모를 대폭 줄이고 축적фон드의 부문별구성에서 경공업과 농업, 대외무역 부문의 비중을 높일 것을 요구’한다는 것이다.⁵⁴⁾ 결국 혁명적 경제전략의 주되는 특징은 ‘소비재생산을 힘있게 틀어쥐고 나간다는 전략적 방침’이며 이는 ‘농업과 경공업에 대한 투자를 늘이며 경제발전속도와 균형을 조절하면서 농업과 경공업의 발전속도를 더 높여나간다는 것’을 말한다.⁵⁵⁾ 말 그대로 ‘당의 혁명적 경제전

50) 한대성, “인민경제선행부문과 금속공업부문에서 혁명적 양양을 일으키는 것은 인민생활을 높이기 위한 중요담보,” 『경제연구』, 1995년 2호, 10-11쪽.

51) 1995년 신년공동사설, 『로동신문』, 1995년 1월 1일자.

52) 한대성, “인민경제선행부문과 금속공업부문에서 혁명적 양양을 일으키는 것은 인민생활을 높이기 위한 중요담보,” 앞의 글, 10쪽.

53) 리준혁, “혁명적 경제전략의 관철과 사회주의 경제적 진지의 공고화,” 『경제연구』, 1996년 3호, 15쪽.

54) 김상학, “우리당의 혁명적경제전략과 축적과 소비사이의 균형,” 『경제연구』, 1996년 2호, 10-11쪽.

55) 리기성, “위대한 수령 김일성동지께서 신년사에서 제시하신 사회주의경제건설의 완충기와 우리 당의 혁명적 경제전략,” 『경제연구』, 1994년 1호, 3쪽.

락은 본질에 있어서 농업과 경공업을 발전시키기 위한 전략, 인민생활을 높이기 위한 전략'인 셈이다.⁵⁶⁾

이를 통해 3대제일주의는 단순한 구호나 슬로건이 아니라 자립적민족경제노선의 핵심이었던 중공업우선이 전체 경제의 균형을 왜곡시켰다는 전제하에서 제시된 축적방식의 변화이며 인민경제부문들 사이의 균형보장 정책임을 짐작할 수 있다. 그리고 이같은 경제정책상의 변화는 1990년대의 변화된 조건 즉 경제위기와 사회주의 붕괴에 직면하여 북한이 인민대중중심의 '우리식 사회주의'를 유지하기 위해서는 인민대중의 물질문화적 수요를 실질적으로 원만히 보장해야 한다는 절박한 요구에서 비롯된 것이다. 실제 3대제일주의는 북한의 정책방침에 반영되었고 1994년 4월에 열린 9기 7차 최고인민회의에서는 1994년 예산배정 중 이들 3대 부문이 평균이상의 비율로 증가 배정받기도 했다.⁵⁷⁾

농업제일주의는 3대제일주의 중에서도 가장 앞서 강조되는 내용이다. 그간 농촌의 발전이 도시나 공업부문에 비해 상대적으로 뒤쳐졌고 특히 1990년대 들어서는 전체 곡물생산량이 전체수요량에 턱없이 모자라는 상황에까지 이르러 외부의 지원으로 식량난을 해결해야 하는 지경이 되었다.⁵⁸⁾ 특히 '사회주의 농촌테제'에서 제시한 4대 기술혁명의 수행이 수리화와 전기화의 측면에서는 어느 정도 진전이 있었지만 더 많은 자금과 기술이 요구되는 기계화와 화학화는 아직도 미흡한 형편이었다. 이같은 낙후한 농업 현실과 식량부족이라는 상황을 타개하기 위해 이제는 농업에 대한 전국가적 지원과 관심이 필요했다. 이에 따라 농업제일주의는 '사회주의 건설에서 농업을 중시하고 여기에 국가적 힘을 집중하여 농업문제를 원만히 풀자는 데 그 목적을 두고' 있는 것이다.⁵⁹⁾

3대제일주의가 그간 낙후했던 인민생활을 향상시키고 이를 위해 인민생활과 직접 연관이 있는 경공업과 농업에 선차적 의의를 두는 것이라고 할 때 농업제일주의는 그 중에서도 가장 먼저 풀어야 할 문제인 알곡생산을 획기적으로 늘여나가는 정책이다.⁶⁰⁾

56) 정분산, "농업, 경공업은 현시기 경제건설에서 힘을 집중하여야 할 기본고리," 『근로자』, 1995년 1호, 59쪽.

57) 민족통일연구원, 통일정세분석 94-09, 『북한최고인민회의 제9기 제7차 회의 결과분석』, 1994.4, 10-11쪽. 1994년도 예산이 전체적으로는 1993년 대비 3.2% 증가였는데 농업부분은 6%, 경공업 부분은 5.4%, 무역부분은 4.1% 증가함으로써 평균이상으로 증대되었음을 알 수 있다.

58) 북한의 곡물생산량과 필요량 그리고 부족분에 대한 자세한 분석은 Phillip Wonhyuk Lim, "North Korea's Food Crisis," *Korea and World Affairs*, Vol. 21, No. 4 (Winter, 1997), p. 568-585.

59) 한충석, "농업제일주의 방침을 철저히 관철하는 것은 당의 혁명적 경제전략을 실현하기 위한 기본 요구," 『경제연구』, 1994년 2호, 5쪽.

60) 한충석, 위의 글, 6쪽.

결국 농업생산을 늘리는 데 온 힘을 쏟아서 인민들의 먹는 문제를 원만히 풀어나가고자 하는 것이 농업제일주의의 의도인 것이다. 이 역시 농업에 국가투자의 중요성을 부여하는 분명한 변화임에 틀림없다. 농업제일주의의 방침에 따라 북한이 현재 시행하고 있는 정책상의 변화는 구체적으로 잘 드러나지 않는다. 다만 최근에 실시되고 있는 것으로 알려진 이른바 ‘새로운 분조관리제’가 물질적 자극을 보다 중시하고 농촌에서의 생산성 증대를 우선 강조하는 정책으로 시행되고 있다. 또한 농업제일주의에 따라 북한은 농촌에 대한 국가적 지원과 방조를 더욱 강화하고 투자에서도 이전과 달리 농촌에 상당한 중요성을 두고 있다. 이를 통해 ‘농촌기술혁명을 힘있게 다그쳐 농업의 공업화, 현대화를 실현하고 농업생산력을 발전’⁶¹⁾시키기 위해서이다.

1994년 2월 김일성의 서한에서 비롯된 군농업연합기업소의 창설도 그 본질은 물론 협동적 소유를 전인민적 소유로 전환함으로써 더욱 사회주의의 본성에 가깝게 한다는 것이지만 그럼에도 불구하고 군 단위의 여러 협동농장을 하나로 묶고 이를 도와주는 국가기업소와 국영농목장 등을 한데 통합하여 제각각 경영상 자율성을 부여하는 이른바 ‘2중 독립채산제’를 실시한다는 것은 국가의 농업에 대한 기업적 지도를 강화하고 국가와 농촌간의 직접적 연계를 확대함으로써 농업 생산력을 증대시키려는 의도⁶²⁾로도 해석할 수 있다. 이 역시 농업제일주의 방침에 입각한 내용이라 할 수 있는 것이다.

결국 농업제일주의는 ‘사회주의경제건설에서 농촌을 소홀히 하거나 홀시하는 낡은 사상관점을 없애고 농업을 가장 중요한 부문의 하나로 여기고 중시하는 입장과 관점’을 바로 가지도록 하며 이를 통해 ‘국가적 투자를 늘이고 자금과 자재 설비를 무조건 우선적으로 보장할 것’을 요구한다.⁶³⁾ 그리고 이것은 ‘농업부문에 국가적 힘을 집중하는 것’을 의미하는 것이다.

경공업제일주의 역시 ‘경공업 발전에 큰 힘을 넣어 인민소비품 생산에서 새로운 전환을 가져오기 위한 중요 경제전략’이다.⁶⁴⁾ 그러나 인민소비품 생산의 강조는 경공업제일주의가 제시되기 이전부터 이미 있어 왔다. 김정일은 ‘인민에게 빈 밥그릇을 놓고 사

61) 최명규, “농촌경리에 직접 복무하는 국가기업소를 창설하고 그 역할을 높이는 것은 사회주의 농촌 건설의 합법칙적 요구,” 『경제연구』, 1994년 1호, 20쪽.

62) 주호준, “농업연합기업소는 협동적 소유를 전인민적 소유로 전환시키는 합리적인 형태,” 『경제연구』, 1994년 4호, 25쪽.

63) 한충석, “농업제일주의 방침을 철저히 관철하는 것은 당의 혁명적 경제전략을 실현하기 위한 기본 요구,” 앞의 글, 7쪽.

64) 서승환, “경공업제일주의방침을 철저히 관철하는 것은 현시기 사회주의경제건설에서 나서는 중요 전략적 과업,” 『경제연구』, 1994년 2호, 8쪽.

회주의제도가 좋다고 선전하여서는 그들이 사회주의제도의 우월성을 옳게 인식할 수 없다.⁶⁵⁾고 전제하고 1984년에 이른바 ‘8.3인민소비품생산운동’을 시작하고 경공업혁명⁶⁶⁾을 주창하였다. 중공업 우선으로 초래된 생필품 부족을 타개하기 위해 조직된 이 운동은 공장, 기업소와 인민반 및 농촌의 유희인력을 동원하여 남는 자재와 원료를 가지고 자체적인 경공업제품을 만드는 것으로서 인민경제 모든 부문과 모든 단위에서 생활필수품을 만들어 자유롭게 판매하도록 하였다. 내부예비를 최대한 동원하여 생필품난을 해소해보고자 하는 것이었다.⁶⁷⁾ 이와 더불어 1989년은 ‘경공업의 해’로 설정되었고 경공업발전 3개년계획(89-91)을 추진하여 인민소비품의 생산을 더욱 장려하기도 하였다.⁶⁸⁾ 실제로 8.3인민소비품 생산운동 10주년인 1994년에는 소비품 생산이 3.5배로, 인민소비품을 생산하는 작업반(공장)과 가내작업반과 부업반이 46,500개로 증가한 것으로 알려졌다.⁶⁹⁾

이러한 지속적인 경공업 강조의 방침 속에서 1993년에 경공업제일주의가 채택되었다. 이것은 이미 이전부터 강조되었던 인민소비품 증대를 국가적 차원의 전략적 방침으로 더욱 구체화한 것이라 할 수 있다. 체제의 정당성을 유지하고 이른바 우리식사회주의를 유지하는 데 인민생활향상을 위한 생필품문제를 해결하는 것은 이제 더 이상 미룰 수 없는 과제로 떠올랐고 때문에 모든 힘을 집중하여 경공업제일주의의 방침을 실현하는 것이야말로 체제유지의 주요한 측면이 되고 있는 것이다. 3대제일주의의 방침이 결국에는 그간 무시되었던 인민들의 생활상 요구를 제대로 충족시켜주기 위한 것임도 바로 경공업제일주의의 중요성을 반증하고 있다.

특히 북한이 경공업제일주의를 추진하는 데서 주로 강조하는 것은 이른바 ‘지방공업’ 발전을 통한 인민생활 향상인 바,⁷⁰⁾ 이것은 심각한 경제위기 속에서 국가가 인민들의

65) 김정일, “인민생활을 더욱 높일 데 대하여,”(1984,2), 『북한자료집: 김정일저작선』 (서울: 경남대국동문제연구소, 1991), 189쪽.

66) 이 때 제시된 경공업혁명에 대해서는 리동호, “경공업혁명과 생산의 전문화,” 『근로자』, 1984년 12호; 김복신, “인민생활향상과 경공업혁명,” 『근로자』, 1984년 4호 참조.

67) 유희자원의 최대동원을 통한 인민생활 향상정책은 중공업우선의 정책 속에서 1958년부터 강조된 ‘지방공업’ 육성책과 매우 흡사하다. 그리고 이는 내부예비의 동원에 의한 일시적 미봉책이 본질적으로 한계를 갖고 있다는 점에서도 공통적이다. 1950년대 지방공업의 강조가 1960년대 이후 별 효과를 보지 못하고 무의미해 진 것은 이를 잘 드러낸다.

68) 김태익, “인민소비품 생산에 힘을 넣는 것은 우리 당의 일관한 방침,” 『근로자』, 1989년 6호 참조.

69) 『월간북한동향』, 통일원, 1994년 8월, 16-18쪽. 다른 통계에 의하면 1988년도 평양시의 경우 8.3인민소비품 생산액이 84년에 비해 11.3배로, 품종수는 4.8배로 늘었다. 김태익, “인민소비품생산에 힘을 넣는 것은 우리 당의 일관한 방침,” 『근로자』, 1989년, 6호, 49쪽.

생필품을 제공하는데 한계가 있음을 인식하고 지방단위의 자체노력에 의해 최대한의 예비동원을 통한 경공업제품 생산을 독려하는 것이다. 소비품 공급을 책임지는 지방 상업일꾼들의 헌신성을 촉구하는 운동으로서 ‘정춘실 운동’과⁷¹⁾ 군단위의 자체해결의 모범으로 제시된 ‘맹산군 따라배우기 운동’이⁷²⁾ 북한에서 강조되고 있는 것도 이와 관련해서이다. ‘위에서 대주면 좋고 안대주어도 자체로 해낸다는 자력갱생의 혁명정신’을 강조하여 국가에 큰 부담을 주지 않으면서 인민생활의 문제를 해결하고자 하는 것이다.⁷³⁾

경공업제일주의는 ‘대규모의 중앙경공업으로부터 중소규모의 지방공업과 8.3인민소비품 생산반에 이르기까지 국가의 모든 부문, 모든 단위에서 여러 가지 인민소비품을 대대적으로 생산하며 소비품의 품종을 높이고 그 질을 결정적으로 높여야 함’⁷⁴⁾을 그 내용으로 하고 있는 것이다. 중앙의 국가기업소와 공장들에 최대한의 국가적 지원을 하고 아울러 지방공장의 자체노력을 적극 독려하며 이미 1984년부터 진행했던 유희노력과 짜투리자재를 이용한 8.3인민소비품 생산을 종합적으로 증대시켜 당면한 생필품문제를 해결하려는 것이다.

결국 경공업제일주의는 사회주의를 옹호고수하는 데서 가장 중요하게 나서는 인민생활문제를 풀기 위해 ‘모든 잠재력을 다 동원하여 인민소비품 생산에서 커다란 전환을 가져오기 위한 획기적 조치’⁷⁵⁾로 설명되고 있다. 분명 경공업에 국가차원의 관심과 이해관계를 우선적으로 두는 방침인 것이다.

무역제일주의 역시 1993년에 혁명적 경제전략의 하나로 제시되기 전부터 이미 대외 무역에 대한 강조는 지속적으로 있었다. 대외무역이 자립적민족경제의 보완적 부분으로 치부되었지만 날로 더해가는 원유와 에너지, 기술의 부족은 북한으로 하여금 무역을 통한 해결을 강제하였다. 이미 김정일은 1982년 자립적민족경제를 설명하면서 ‘자립적민족경제가 결코 문을 닫아매고 경제를 건설한다는 것을 의미하지는 않는다’⁷⁶⁾고 주장

70) 박재승, “지방의 원료공업에 의거하는 것은 지방공업발전의 중요원칙,” 『경제연구』, 1994년 4호; 안병희, “지방공업을 현대화하는 것은 새로운 발전단계에 들어선 우리나라 사회주의경제건설의 중요한 요구,” 『근로자』, 1991년 10호 참조.

71) 이에 대해서는 ‘이런 일꾼이 인민의 참된 복무자이다: 전천군 상업관리소 소장 2중 노력영웅 정춘실 동무에 대한 이야기’, 『로동신문』, 1991년 11월 22일자; 『로동신문』, 1994년 12월 10일자, 정춘실운동 선구자 대회 보도 등을 참고.

72) 이에 대해서는 ‘맹산군의 모범을 따라’, 『로동신문』, 1994년 12월 22일자 참고.

73) 한태홍, “군 지방경제의 종합적 발전과 인민생활의 향상,” 『경제연구』, 1995년 1호, 7쪽.

74) 박재승, “지방의 원료공업에 의거하는 것은 지방공업발전의 중요원칙,” 『경제연구』, 1994년 4호, 28쪽.

75) 서승환, “경공업제일주의방침을 철저히 관철하는 것은 현시기 사회주의경제건설에서 나서는 중요 전략적 과업,” 『경제연구』, 1994년 2호, 10쪽.

했고 이어 ‘대외무역을 발전시키는 것은 경제적 자립에 모순되지 않으며 반대로 나라의 경제적 자립성과 그 위력을 공고히 하고 인민경제의 주체화 현대화 과학화를 다그치기 위한 중요한 담보’⁷⁷⁾가 된다고 설명하였다.

즉 ‘사회주의경제건설을 성과적으로 다그치고 나라의 경제적 자립성과 그 위력을 공고히 하기 위해서는 자립적민족경제를 건설하는 기초 위에서 다른 나라와의 대외무역을 적극 발전시켜야’⁷⁸⁾하며 대외무역을 발전시키는 것은 ‘자립적민족경제의 커다란 잠재력을 전면적으로 발양시키고 인민경제의 기술장비를 세계 선진수준으로 빨리 발전시켜 사회주의경제건설을 더욱 다그칠 수 있게 하는 중요한 담보’⁷⁹⁾라는 것이다. 나아가 대외무역의 발전은 ‘인민들의 물질문화생활을 빨리 향상시키기 위한 중요한 요구’⁸⁰⁾로도 강조되었다.

그러나 1980년대의 무역강조가 북한경제의 내부적 필요의 측면이 강했다면 1990년대는 이른바 ‘사회주의 붕괴’로 인한 대외 경제조건 악화라는 외부적 요인에 의해 북한경제의 회생을 위한 사활적 조건으로서 강조된 측면이 강하다.⁸¹⁾

이로부터 1990년대 이후로는 북한에서 대외무역을 발전시키기 위한 제반의 노력들이 더욱 가시화되는 바, 무역일꾼들이 세계시장시세를 훤히 꿰뚫고 있어야 하고 가격동태의 기본원리와 가격이 움직이는 여러 요인들을 잘 알아야 무역거래를 정확히 할 수 있다고 강조하는가 하면 대외무역에서 신용의 중요성을 지적하고 신용카드를 이용한 결제를 언급하기도 했다.⁸²⁾

76) 김정일, “주체사상에 대하여,”(1982.4) 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), 50쪽.

77) 김정일, “당과 혁명대오의 강화발전과 사회주의경제건설의 새로운 양상을 위하여,”(1986.1), 『김정일선집 8』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), 344쪽.

78) 김복신, “대외무역을 발전시키는 것은 나라의 경제적 자립성과 그 위력을 공고히 하기 위한 중요한 요구,” 『근로자』, 1988년 7호, 62쪽.

79) 김달현, “대외무역을 발전시키는 것은 사회주의경제건설을 다그치기 위한 중요한 담보,” 『근로자』, 1989년 2호, 61-62쪽.

80) 김달현, “현실발전의 요구에 맞게 대외무역을 발전시키자,” 『근로자』, 1989년 9호, 61쪽.

81) 이와 관련하여 김일성은 ‘이제는 사회주의 시장이 없어진 것이나 다름없게 되었습니다...우리는 사회주의시장을 기본대상으로 하던 무역정책을 자본주의 시장을 대상으로 하는 무역정책으로 전환시켜야 합니다’라고 언급하였다. 김일성, “현시기 정무원 앞에 나서는 중심과업에 대하여,”(1992.12), 『김일성 저작집 44』, 앞의 책, 16쪽.

82) 김철용, “세계시장시세의 변동요인,” 『경제연구』, 1990년 1호, 53-56쪽; 장상영, “대외무역에서 신용,” 『경제연구』, 1991년 4호, 47-49쪽; 오기철, “국제결제와 형식과 방법을 개선하는 것은 대외신용을 높이기 위한 중요한 방도,” 『경제연구』, 1992년 4호, 33-35쪽.

특히 1990년대의 대외무역의 강조는 1991년 12월 나진선봉 자유경제무역지대의 창설을 계기로 본격적인 대외개방의 수용으로 발전되었다. 이는 그동안 북한이 고수하였던 자력갱생의 원칙에 따른 ‘세계체제와의 단절전략’이 크게 변화할 가능성을 보여주는 획기적인 것이었다. 또한 1992년에 실시된 이른바 ‘신무역체계’는 1990년대 대외무역의 강조가 당면한 경제적 어려움을 해결하기 위해 사활적 정책으로 제기된 것임을 짐작하게 한다.

신무역체계는 1992년 2월 정무원 결정으로 선포된 ‘대외무역사업에서 혁명적 전환을 일으킬 데 대한 결정 채택’⁸³⁾에서 잘 나타나고 있다. 이에 따르면 그동안 강조되었던 신용제일주의나 수출품의 질과 포장문제 등 외에 ‘인민경제 모든 부문, 모든 단위에서 수출대상을 찾아내어 시장을 널리 개척하며 대외수출을 획기적으로 높일 데 대한 문제’를 과업으로 내세우고 있는 것이 특징이다. 이전과 별반 다름이 없던 이 결정이 이른바 신무역체계로 규정된 것은 바로 여기에 근거가 있다. 즉 1992년 말 무역부 부부장 리신효에 의해 자세히 소개된 ‘신무역체계’의 내용을 보면 ‘국가의 중앙집권적인 계획적 지도 밑에 대외경제위원회는 물론 생산을 담당할 위원회, 部들과 道들에서 무역회사를 두고 세계 여러나라들과 다양한 형식과 방법으로 직접 무역을 하게 하는 체제’⁸⁴⁾로서 생산자들이 생산뿐만 아니라 대외무역까지도 직접 책임지고 한다는 점에서 이전과 달리 적극적이고 다양화된 대외무역을 추구하는 것이었다.

신무역체계 발표 후 1992년 12월 최고인민회의의 9기 4차회의에서 북한은 그간의 복수로 나누어져 있던 대외경제부처(무역부, 대외경제사업부, 대외경제위원회)를 대외경제위원회로 통합하고 무역의 실제업무는 앞서의 신무역체계에 의해 부, 위원회, 행정경제위원회 등도 독자적으로 행하도록 했다.⁸⁵⁾ 즉 효율적인 대외무역을 위해 정책결정은 대외경제위원회로 단일화하되 정책집행 즉 무역실무는 생산단위가 직접 담당할 수 있도록 다각화, 다양화시킨 것이 바로 신무역체계의 특징인 것이다. 이와 관련 리신효는 신무역체계를 ‘생산자들이 대외무역을 직접하게 되는 무역체계와 방법으로서 생산을 담당할 위원회, 부, 도행정경제위원회들에서 무역관리부서와 무역회사를 두고 자기부문, 자기 지방에서 생산한 수출품을 직접 내다 팔고 필요한 제품들을 직접 사다 쓰게 하는 무역체계와 방법’으로 설명하고 있다.⁸⁶⁾ 이러한 신무역체계의 시행은 사실 경제노선이

83) 『민주조선』, 1992년 2월 26일자.

84) 리신효, “새로운 무역체계의 본질적 특성과 그 우월성,” 『경제연구』, 1992년 4호, 30쪽.

85) 『月刊 朝鮮資料』, 東京, 1993년 8월號, 리신효의 위글을 소개한 「편집부」해설, 67쪽.

86) 리신효, “새로운 무역체계의 본질적 특성과 그 우월성,” 앞의 글, 31쪽.

나 정책의 대전환이라고 볼 수는 없지만 이전과 달리 모든 부문, 모든 단위가 총체적으로 무역에 달라붙게 했다는 점에서 본질적으로는 대외무역의 전면적 확대와 활성화 조치라고 보는 것이 타당하다.

이런 조건에서 1993년에는 당의 전략적 방침으로 ‘무역제일주의’가 채택되었다. 이제 무역제일주의는 그동안 북한이 견지해왔던 자립경제의 토대를 구축하기 위한 보완적 대외무역의 관점에서 북한경제의 유지발전을 위한 외화획득의 중요한 방도라는 전도된 의미로 무역의 위치가 격상되었음을 의미하는 것이다. 물론 이러한 변화에는 1990년대 북한의 심각한 경제위기가 기저에 자리잡고 있으며 이 위기의 타개책으로 신무역체제도, 무역제일주의도 제시된 것이다.

무역제일주의는 ‘대외무역의 발전에 선차적인 힘을 넣어 최단기간내에 무역의 급격한 양적 성장을 이룩할 것과 수출수입구조, 수출입상품구조, 수출입시장구조 등 대외무역구조를 개선할 것과 가공무역, 보세무역, 되거리무역(중개무역), 맞바꿈무역, 변강무역, 중개무역 등 여러 가지 무역방식을 대담하게 적용하여 대외무역에서의 방향을 전환할 것’ 등을 그 요구 내용으로 하고 있다.⁸⁷⁾ 또한 무역제일주의에 입각한 대외시장 개척방도로는 ‘무역의 다각화를 실현하여 자본주의나라를 포함한 각이한 사회제도를 가진 여러나라들과 무역을 발전시키는 것’과 ‘가공무역, 되거리무역 등을 중심으로 무역활동을 적극적으로 벌이는 것’과 ‘수출품전문공장을 꾸리고 수출품의 질을 높이며 그 가지수를 늘이는 것’을 강조하고 있다.⁸⁸⁾

무역제일주의는 농업제일주의와 경공업제일주의를 위해서도 반드시 필요한 혁명적 방침으로 주장된다. 즉 인민생활 향상과 연관된 농업과 경공업을 신속하게 발전시키기 위해서는 이들 부문에 필요한 현대적 기계설비와 부족한 원료자재를 수입을 통해 해결해야 하기 때문이다.⁸⁹⁾ 결국 무역제일주의는 오늘날 그 어느 나라도 대외무역관계를 발전시키지 않고서는 경제건설을 해나갈 수 없음을 전제로 북한의 경제난 극복과 인민생활 향상에 필요한 설비와 기술, 원료, 자재들을 수입해야 하는 1990년대 필요성의 산물

87) 조강인, “무역제일주의 방침은 사회주의경제건설에서 일대양양을 일으키게 하는 혁명적 방침,” 『경제연구』, 1994년 2호, 11-12쪽.

88) 최경희, “현시기 대외시장을 개척하기 위한 방도,” 『경제연구』, 1995년 2호, 50-52쪽; 리신효, “수출품 생산기지를 튼튼히 꾸리고 제품의 질을 높이는 것은 무역제일주의 방침을 관철하는 데서 나서는 중요한 요구,” 『근로자』, 1994년 3호.

89) 조강인, “무역제일주의 방침은 사회주의경제건설에서 일대양양을 일으키게 하는 혁명적 방침,” 『경제연구』, 1994년 2호, 12쪽. 일례로 북한은 경공업과 전자산업을 육성시키기 위해 자본주의권과의 교역이 꼭 필요하다고 강조하기도 한다. 한수길, “대외무역을 발전시키는 것은 현시기 경제건설에서 나서는 절실한 요구,” 『근로자』, 1991년 4호, 71쪽.

인 것이다. 때문에 최근의 북한의 무역정책은 이전과 비교할 때 적잖은 입장변화를 보이고 있다. 현재시기에 가장 중요한 무역정책의 내용으로 자본주의시장을 대상으로 무역을 발전시키는 것과 자본주의시장에 맞게 무역방법을 고치는 것을 강조하면서 이를 위해서 시장수요와 시장환경을 정확히 타산하여 거래를 목적의식적으로 발전시킬 것과 시장경쟁에 대처하고 경쟁력을 높일 것, 이윤경제와 경쟁경제 등에 적응할 것 등이 지적되는 것은 분명 격세지감이 아닐 수 없다.⁹⁰⁾

결국 농업, 경공업, 무역제일주의는 북한이 1990년대의 위기상황에서 일정 정도 축적방식의 변화를 모색하고 있음을 시사하고 있다. 전반적인 경제위기는 북한으로 하여금 인민생활을 획기적으로 높이지 않고는 북한사회주의의 유지마저 위협한다는 인식을 심어줬고 나아가 인민들에게 안정하고 유족한 생활을 보장해 주어야만 정치사상적 정당화도 공고해질 수 있다는 판단을 갖게 해줬다. 따라서 혁명적 경제전략으로서의 3대제일주의가 ‘무엇보다도 인민생활을 획기적으로 높이는 것을 기본목표’로 하고 있음은 당연한 것이다.⁹¹⁾

(2) 생산관계의 약화와 물질적 자극의 강조: 제2경제의 확산과 새로운 분조관리제

북한의 자립적민족경제노선 중 또 하나의 핵심은 1950년대 농업협동화과정의 논쟁에서 형성된 이른바 ‘생산력발전에 대한 생산관계의 우위’였다. 생산력의 조건이 안되었다 하더라도 인민들의 혁명적 열의가 있다면 생산관계 개조도 그리고 그 생산력의 발전도 가능하다는 것이었다. 이러한 원칙은 이후 천리마운동과 경제관리체제에서 물질적 자극보다 정치사상적 자극을 우위에 놓고 경제적 동기를 동원해내는 것으로 발전되었다.

그러나 1990년대의 대내외적 위기는 앞에서 살펴본 바와 같은 축적방식에서의 의미 있는 변화조짐 말고도 생산력과 생산관계의 문제, 물질적 자극과 정치사상적 자극의 문제에서도 나름의 변화를 보이기 시작했다. 당면한 경제적 위기상황을 타개하기 위해서는 더 이상 인민들에게 정치적 교양과 생산관계의 사회주의적 정당성만 설파하는 것으로는 부족했다. 이제 인민들의 물질문화생활을 높여주고 이들의 물질적 욕구를 충족시

90) 최영옥, “현시기 우리 당이 제시한 무역정책과 그 정당성,” 『경제연구』, 1997년 2호, 13-16쪽. 심지어 여기에는 시장조사, 예측, 환경분석, 소비자행동연구, 대상시장선택, 제품개발, 가격제정, 유통경로구축, 상품광고선전, 봉사제공(애프터서비스) 등을 시장개척을 위한 필수적 활동으로 규정하고 있기도 하다. 자본주의적 원리가 그대로 보여지는 대목이다.

91) 김용호, “당의 혁명적 경제전략을 관철하는 것은 현시기 사회주의경제건설에서 나서는 가장 중요한 문제,” 『경제연구』, 1995년 3호, 9-10쪽.

키기 위해 생산관계보다는 생산력의 발전을, 정치사상적 자극보다는 물질적 자극을 과거보다 상대적으로 더욱 강조하는 경향이 나타난 것이다.

우선 생산관계의 상대적 약화현상이 가장 단적인 형태로 드러난 것은 이른바 ‘농민시장’(장마당)의 활성화와 이로 인한 제2경제(비공식부문)의 확산이다. 농민시장은 일찍부터 존재했던 합법적 시장형태이다. 즉 농민시장은 농업이 협동화된 이후에도 ‘협동적 경리와 개인적 경리(터밭 등)에서 생산된 농축산물의 일부를 농민들이 일정한 장소에서 직접 주민에게 판매하는 상업의 한 형태’로 정의되었다.⁹²⁾ 국가가 인민생활에 필요한 모든 물자를 공급할 정도로 사회적 생산력이 발전하지 못한 단계에서 농민시장은 대중에게 일정한 경제적 편의를 제공한다는 점에서, 그리고 결국은 사회주의 발전에 의해 일소된다는 점에서 그 존속은 불가피했던 것이다. 따라서 북한은 농민시장을 인정하면서도 그 발전은 계속 제한했다.

그러나 이같은 농민시장이 1990년대 이후로는 국가 배급체계와 국영상업망이 제구실을 못하고 식량과 소비품이 원활히 공급되지 못함으로 해서 예전보다 더욱 활성화되었다. 물론 북한은 이러한 농민시장에 대해 그 부작용을 우려하여 통제조치를 취하지만 지금에 와서는 거의 묵인하고 있는 상태이다. 생필품난과 식량난이 심화되면서 국가관리하의 배급체계와 유통망이 거의 와해되었기 때문에 인민들 스스로 필요한 물품을 조달해야 했고 그 유일한 방편은 바로 농민시장이 되었던 것이다. 이러한 경제적 위기의 심화는 결국에 농민시장의 활성화를 넘어 이제는 공식적으로 허용되지 않는 물품과 형태까지 거래가 이루어지는 ‘암시장’으로 발전하였다. 이른바 사회주의 사회에서 자본주의적 형태의 경제관계가 작동되는 ‘제2경제’(second economy)가 구축된 것이다.

북한의 제2경제를 언급할 때 그 명칭과 포괄하는 범위는 논자에 따라 다양하지만⁹³⁾ 여기서는 그 대표적인 것으로 이른바 ‘암시장’을 주로 언급하고자 하는 바, 이것은 ‘국가의 통제를 벗어나 시장원리하에서 거래가 이루어지는 불법적인 사적경제’를 의미하고자 한다. 귀순자들의 증언에서 가장 충격적으로 드러나는 것이 바로 이 암시장의 확산인데, 이에 따르면 당국이 허용하지 않는 식량과 일상생활용품, 고가의 내구성 소비품까지 농민시장에서 거래되고 있으며 그 가격 또한 북한의 현재 경제난을 반영하듯

92) 김일성, “사회주의경제의 빛가지 이론문제에 대하여,”(1969.3) 『김일성저작선집 5』 (평양: 조선로동당 출판사, 1972), 318쪽.

93) 북한의 제2경제에 대한 연구로는 진홍택, “북한 제2경제의 성격과 기능,” 『통일경제』, 1997년 2월호; 서제진, 『또 하나의 북한사회』 (서울: 나남, 1995); 최수영, 『북한의 제2경제』 (서울: 민족통일연구원, 1997); 오승렬, “북한의 경제적 생존전략: 비공식부문의 기능과 한계,” 『통일연구논총』, 5권 2호, 1996; 김영윤, “북한 암시장의 경제사회적 영향,” 『통일연구논총』, 6권 1호, 1997 등을 참고.

상상을 초월한 정도로 높게 형성되고 있다.⁹⁴⁾ 합법적으로 허용된 농민시장에서 ‘불법적인’ 사적 경제관계가 동시에 이루어지고 있고 비공식적으로 ‘비공식부문’의 경제형태가 작동하고 있는 셈이다.

사회주의적 경제관계의 고수를 무엇보다도 중요한 경제노선의 원리로 여겨왔던 북한에서 1990년대 이후 자본주의적 시장경제원리에 기초한 제2경제가 농민시장을 통해 급속히 확대되고 있다는 점은 분명 놀라운 변화임에 틀림없다. 사회주의 경제관계에서 이 같은 암시장의 사적 경제관계가 확산될 경우 그것이 미치는 영향은 지대하다. 우선 이 증가가격체계가 형성됨으로써 국가의 생산과 유통의 관리는 의미를 잃게 되고 주민들의 임금 역시 그 의미를 상실하게 된다. 또한 배급제와 주문제에 의거한 국가통제가 붕괴됨으로써 사회주의 사회의 대중통제시스템이 약화되고 주민들은 더욱 더 물질적 가치에 경도되는 경향을 보인다. 또한 사적 거래를 통한 축재의 가능성이 현실화되면서 대중들 사이의 빈부 격차가 심화되고 이는 정치적 사회적 균열의 단초가 되기도 한다. 한마디로 사회주의의 근본이 위협받는 씨앗이 될 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 북한에서 보여지는 사회주의적 경제관계의 약화현상은 합법적인 형태로도 이미 그 단초가 나타났다. 즉 1984년부터 시작된 이른바 ‘8.3인민소비품생산운동’에서 생산된 물건은 암시장과 달리 합법적인 형태로 나름의 시장원리에 따라 거래되고 있는 것이다. 1984년 8월 3일 평양에서 열린 ‘전국경공업제품 전시회’를 참관한 김정일이 발기함으로써 시작된 8.3인민소비품 생산운동은 모든 부문의 내부예비를 총동원하여 부족한 인민소비품을 생산하고 공급할 수 있도록 하는 대중운동이었다. 특히 기관, 기업소, 협동단체뿐 아니라 인민반, 농촌 등의 유희인력과 유희자재, 남는 부산물 등을 동원해 인민소비품을 생산 판매하도록 함으로써 이 운동은 전국적으로 급속히 파급되었다. 이의 생산조직으로는 주로 공장 기업소에 조직되는 생필품직장과 생필품작업반이 있고 주로 가두인민반에서 조직되는 가내작업반과 부업반이 있다.

그런데 여기에서 주목할 것은 8.3인민소비품을 직매점을 통해 판매하면서 상당한 특권이 허용된다는 사실이다. 즉 정부원 규정⁹⁵⁾에 따르면 8.3인민소비품은 ‘해당 지역 시, 군 직매점에서 파는 것을 원칙’으로 하되 ‘자기 지역 주민들의 수요를 충족시키고 남아

94) 이에 대해서는 내외통신사, 『북한실상 종합자료집』, 1995; 이종석, 『북한의 경제난 실태와 전망』 (성남: 세종연구소, 1996); 김연철, 『북한의 배급제위기와 시장개혁전망』 (서울: 삼성경제연구소, 1997); 서재진, 『또 하나의 북한사회』 (서울: 나남, 1995) 등을 참고. 최근 시기 북한의 사회주의 생산관계의 약화와 농민시장의 활성화에 대한 탈북자의 증언은 『중앙일보』, 1995.1.20-1995.4.13일자에 게재된 ‘야! 북녘동포’와 『통일한국』, 1996년 2월호-1997년 12월호에 연속게재된 ‘귀순자 쟁점대담’ 참고.

95) ‘8월3일인민소비품 생산 및 처리에 관한 규정(잠정)’, 『민주조선』, 1989년 5월 27일자.

서 사지 않을 때에는 다른 시, 군 직매점에 넘길 수 있고' 또한 '공장, 기업소에서 생산한 물건이라 하더라도 전체물량의 30%범위 안에서 자체 직매점 또는 시, 군 직매점을 통해 종업원에게 팔 수' 있도록 되어 있다. 많이 생산한다면 지역에 구애받지 않고 자유롭게 판매를 하고 이를 통해 사적 소득의 기회를 얻을 수 있는 것이다.⁹⁶⁾ 특히 이 운동이 사회주의적 경제관계를 약화시키는 특징을 갖는 것은 인민소비품의 가격을 '원가보다 떨어지지 않는 범위에서 생산자들과 합의'하여 정하도록 되어 있어 나름대로 수요공급의 원리가 적용되도록 하고 있다는 점이다. 이로 인해 대부분의 인민소비품 가격은 농민시장보다는 낮고 국정가격보다는 높은 정도에서 형성되고 있다고 한다.⁹⁷⁾ 또한 이 8.3인민소비품은 구매카드가 없어도 구입할 수 있고 단기간에 같은 제품을 여러번 구입해도 제한받지 않는다는 점에서도 비록 국영유통망인 직매점을 통해 판매되지만 상당한 자율성을 가지고 있음을 알 수 있다. 더욱이 탈북자의 증언에 따르면 이들 8.3인민소비품은 직매점이 아니라 암시장에도 상당한 정도로 유입되어 판매되고 있다. 국가통제하의 소비품 공급이 마비된 탓에 이제는 합법적인 영역에서도 이처럼 국정가격보다 높은 가격으로 자유롭게 생산물이 유통되고 있는 것이다. 결국 8.3인민소비품생산운동은 당장 인민들에게 부족한 소비품을 충족시키려는 목적으로 사회주의적 경제관계의 약화를 합법화시켜 준 셈이다. 이외에도 북한은 최근 나진선봉 지역 안에 품목과 가격을 통제 받지 않는 이른바 '원정리공동시장'을 개설하였다.⁹⁸⁾ 북한과 중국의 국제자유시장인 이 곳에서는 이제 북한의 물품과 중국의 물품이 자유롭게 거래됨으로써 그동안 유성적으로 진행되었던 밀무역과 암거래가 양성화되는 효과를 가져오고 있다. 비록 나진선봉지역에 한정된 것이지만 이 역시 북한에서 사회주의적 경제관계의 약화를 짐작할 수 있는 사례이다. 또한 1990년대 북한의 경제에서 볼 수 있는 하나의 변화는 과거와 달리 물질적 자극에 대한 강조가 늘었다는 점이다. 지난 시기 북한에서의 생산력발전은 주로 정치사상적 자극에 의존하여 대중들의 혁명적 열의와 창조적 적극성을 동원하는 것이었고 이에 따라 대규모 군중혁신운동과 경제관리시스템이 운영되었다. 천리마작업반운동 이후에도 3대혁명소조운동, 3대혁명붉은기쟁취운동, 속도전 등 인민

96) 물론 가내작업반과 부업반은 해당 행정경제위원회의 허가를 받도록 되어 있고 수입금 중 일부는 상업부가급과 국가납부금으로 내야 한다. 그러나 이들 가내작업반과 부업반에 대한 국가의 철저한 관리통제는 불가능할 것이다. '가내작업반, 부업반 관리운영 및 가내편의봉사사업에 관한 규정(잠정)', 『민주조선』, 1989년 8월 11일자.

97) 농민시장에서 70원하는 양말이 비록 집에서 짠 형편없는 것이지만 직매점에서는 7원 50전인 것으로 알려졌다. 국정가격은 1원 50전이다. 귀순자 이옥금의 증언, 『조선일보』, 1994년 5월 17일자.

98) 대한무역투자진흥공사, 『북한뉴스레터』, 1997년 11월, 10-11쪽.

들의 정치도덕적 유인을 통해 생산력발전을 도모하였고 대안의 사업체제와 새로운 농업지도체제, 청산리방법 등 사회주의경제관리방식 역시 당의 정치사상적 지도를 앞세워 대중의 열의를 동원하는 것을 중심으로 했던 것이 사실이다. 물론 여기에는 독립채산제와 사회주의 노동보수제 및 작업반우대제와 분조관리제 등 나름의 물질적 자극도 병행이용되었지만 그럼에도 불구하고 여전히 주요한 것은 정치사상적 자극이었고 이같은 경향은 이제껏 큰 변화없이 지속되어 왔다.

그런데 1990년대의 경제위기와 식량난 속에서 북한은 최근 농업생산력 증대를 위해 의미있는 조치를 취한 것으로 알려졌다. 이른바 ‘새로운 분조관리제’가 그것이다. 1996년부터 도입된 이 제도는 그 해의 경험에 토대하여 1997년부터 정무원결정에 따라 전국적으로 확대시켰다. 이미 북한의 협동농장에서는 1966년부터 분조관리제가 본격 실시되어 왔다.⁹⁹⁾ 이는 기존의 작업반우대제가 사회주의하에서의 물질적 자극을 동원하는데 미흡하다는 판단에 따라 작업반보다 규모가 더 작은 분조를 단위로 하여 여기에 ‘일정한 면적의 포전과 로력, 부림소와 기타 생산도구를 고착시키고 정당 수확고와 정당 로력일 투하에 대한 계획을 주어 생산을 책임적으로 수행하게 하고 연말에 가서 정당 수확고 계획 수행 정도에 따라 분조성원들의 로력일을 확정지불하는 것’¹⁰⁰⁾이었다. 협동농장원들의 분배몹을 계산하는 주된 기준이 이른바 ‘로력일’인데, 예를 들어 분조성원들이 연말에 정당수확고 계획을 초과수행하면 그만큼 노력일을 더 받게 되어 수입이 늘어나고 수확고 계획에 미달하는 경우에는 그 만큼 노력일을 삭감당해서 수입이 줄게 되는 것이었다.¹⁰¹⁾ 그러나 이 분조관리제는 그 규모가 작업반보다는 작지만 여전히 10-25명 정도로 대규모이고 계획작성에서도 농장원들의 자율보다는 국가계획에 따라 수확고 계획과 노력일 계획을 부여받았으며 초과분에 대해서도 자유처분이 아니라 국가가 전량 수매하는 것이었기 때문에 여전히 개인들의 물질적 인센티브를 자극하기에는 충분치 않았다.

99) 이미 1965년 12월 근로자에 분조도급제에 대한 글이 보이지만 본격적인 실시는 1966년부터 이루어진 것 같다. 근로자의 이 논문에서 ‘금번 김일성 동지의 교시에 의해 협동농장들에서 전반적으로 도입하게 된 분조도급제’라는 표현이 보이고 1967년 2월 전국농업일군대회의 김일성 연설에서 ‘분조관리제를 지난 한해동안 실시해보았는데 이것이 오늘 우리나라의 농촌실정에 맞는 가장 훌륭한 생산 및 로력 조직형태라는 것을 알게 되었습니다’라는 언급이 있음을 고려해 볼 때 제안은 1965년에 되었지만 본격시행은 1966년에 된 듯하다. “협동농장들에서의 분조도급제,” 『근로자』, 1965년 24호(12월 하), 2쪽과 김일성, “농민을 혁명화하며 농업부문에서 당대표자회결정을 철저히 관철할 데 대하여 (1967.2), 『김일성저작선집 4』 (평양: 조선로동당출판사, 1968), 478쪽.

100) “협동농장들에서의 분조도급제,” 『근로자』, 1965년 24호(12월 하), 2-3쪽.

101) 위의 글, 5-6쪽.

그러나 1996년부터 새로 도입된 것으로 알려진 이른바 ‘새로운 분조관리제’는 이같은 기존의 분조관리제의 한계를 보완하였다.¹⁰²⁾ 즉 규모를 가족, 친척 단위 위주로 7-8명으로 줄였고 생산계획 역시 국가의 일방적인 계획지표에 따르는 것이 아니라 지난 3년간의 평균수확고와 93년 이전 10년간의 평균수확고를 합해서 나눈 평균치를 기준으로 하였고 더욱 중요한 것은 초과분에 대한 처분을 국가수매에 맡기는 것이 아니라 현물로 분조에 주어 분조구성원들이 직접 나누거나 팔 수 있도록 하였다. 이는 분명한 물질적 자극의 강화조치이다. 규모가 작아진 것은 집단주의적 가치가 이전보다 약화될 수 있음을 보여주고 또한 계획량의 현실화는 노력만 한다면 초과생산의 가능성을 높여주는 것이며 보다 중요한 것은 분조원들이 자신의 초과생산물을 자유롭게 팔 수 있게 함으로써 시장기능의 활성화와 노동의욕의 향상이라는 새로운 제도의 의미를 가지는 것이다. 결국 이같은 새로운 분조관리제 역시 1990년대 북한에서 나타난 사회주의적 관계의 약화와 생산력 발전을 위한 물질적 자극 강화조치로 평가받을 수 있을 것이다.¹⁰³⁾ 특히 1997년 베트남세미나에서 북한이 밝힌 농업개혁방안은 더 획기적이다. 즉 농산물 가격 자율화, 소규모 농산물시장 활성화, 단위작업반에 대한 보너스제도 채택, 과학영농달성 등으로 표현된 개혁방안은¹⁰⁴⁾ 비록 언제 시행될지 모르는 공수표일 수도 있지만 분명 변화의 의도를 읽을 수는 있는 대목이다.

이러한 북한의 변화는 생산력 발전을 위해 기업의 기술경영 부분에 대한 여러 가지 다양한 관심을 보이는 데서도 다소 짐작할 수 있다. 즉 90년대 들어 기업관리의 합리화, 경제적 효과성과 경제적 타산 강조, 2중 독립채산제와 노동보수제의 정확화 실시, 업무자동화체계 발전, 자재공급에서의 계약제도 준수 등을 그 어느때보다 독려하고 있는 데서도 잘 드러나는 것이다.¹⁰⁵⁾ 아울러 1994년부터 강조된 협동농장의 군농업연합기

102) 새로운 분조관리제에 대해서는 ‘새로운 분조관리제의 추진정형,’ 『조선신보』, 1997년 7월 16일자; 金秀大, “共和國の農業經營形態における分組管理制とその展開,” 『月刊 朝鮮資料』, 1997년 4월 號; 金秀大, “朝鮮民主主義人民共和國における協同農場の分組管理制とその展開,” 『東アジア研究』, 第17號(1997년 8월) 참조.

103) 이외에도 1987년에는 과학원 박철 연구사가 농민들의 생산의욕 향상을 위해 ‘가족도급제’를 채택해야 한다는 논문을 발표했으나 김일성에 의해 거부당했다고 한다. 이민복, ‘집단농장을 개인농화해야 북한 식량난 해결된다,’ 『월간조선』, 1995년 7월호, 321-339쪽과 『조선일보』, 1995년 3월 27일자 참조. 또한 1980년대 초 이근모는 협동농장방식을 해체하고 농민들에게 개인분업을 장려하는 것을 근간으로 하는 ‘김정숙郡’ 특구계획에 김환과 함께 참여했다가 해임되었다고도 전해진다. 안인혜, 『북한의 유일체제와 정책경쟁』 (서울: 민족통일연구원, 1996), 58-59쪽. 이것들이 확실한 근거나 신빙성이 있는 것은 아니지만 그럼에도 불구하고 80년대 이후부터 지속적으로 북한 내부에서도 협동농장방식에 대한 회의가 존재했던 것은 짐작할 수 있다.

104) 『동아일보』, 1997년 11월 26일자.

업소로의 전환도 사회주의적 생산관계의 강화라는 측면이 있긴 하지만 경제관리에서의 기업적 요소의 도입과 2중독립채산제의 적용¹⁰⁶⁾ 등으로 생산력 증대의 의도가 분명히 존재하는 것이고 또한 국영농목장에서 작업반독립채산제 역시 생산력 향상을 위한 물질적 동기부여의 한 방편이 되고 있다.¹⁰⁷⁾

결국 1990년대 북한은 기존의 발전전략과는 상당히 다른 경제정책의 변화를 보였다. 생산력 발전에 앞선 생산관계의 개조를 1950년대 협동화의 주요 원칙으로 내세웠고 이후 물질적 자극보다는 정치사상적 자극을 더 중요시했던 본래의 노선과는 달리 사회주의적 경제관계가 상당부분 약화되는 현상이 빚어졌으며 생산력 발전을 위해 기업관리와 경제운영체계에 다양한 관심을 보이는 한편 과격적인 물질적 자극마저 부여하고 있는 것이다. 이 역시 분명한 1990년대식 경제정책 변화라 할 수 있다. 이 모든 것은 '인민들의 물질생활상 요구를 제때에 충분히 보장해 주기 위해서는 나라의 생산력을 높이는 것이 가장 중요한 문제'로 대두된다는 인식이 저변에 깔려 있는 것이라고 볼 수 있다.¹⁰⁸⁾

(3) 대외개방의 획기적 발전: 나진선봉 자유경제무역지대 창설

북한이 5,60년대를 지나면서 정립한 또 하나의 경제노선은 자기를 믿고 자기 힘에 의존한다는 이른바 자력갱생에 의한 대외관계의 확립이었다. 즉 자본주의뿐 아니라 사회주의와도 세계체제적 연합은 거부한 채 종합적이고 다방면적인 자기완결적 경제구조를 만들으로써 외부세계와의 편입 없이도 자립적인 경제를 이끌어 가겠다는 원칙이었던 것이다. 이는 대외무역을 부차적인 역할로 만들뿐만 아니라 세계체제 내에서의 비교우

105) 이와 관련한 것으로는 주용설, "기업관리의 합리화와 경영활동에 대한 과학적 분석," 『근로자』, 1991년 9호; 최원철, "기업관리와 경제타산," 『근로자』, 1990년 6호; 김하광, "경제적 효과성을 높이는 것은 경제조직사업에서 지켜야 할 중요한 원칙," 『근로자』, 1991년 8호; 배미옥, "연합기업소에서의 2중 독립채산제," 『근로자』, 1990년 10호; 리경재, "독립채산제를 바로 실시하는 것은 공장 기업소들에서 재정관리를 개선하기 위한 중요방도," 『근로자』, 1991년 8호; 김하광, "사회주의적 로동보수제를 정확히 실시하는 것은 사회주의국가의 중요한 정치," 『근로자』, 1990년 8호; 박영근, "계약제도는 사회주의경제관리의 원칙에 맞는 우월한 자재공급방법," 『근로자』, 1990년 9호; 강장남, "기술혁명은 사회주의건설의 생명선," 『근로자』, 1990년 9호; 최원철, "투자의 효과성을 높이는 것은 경제건설을 다그치기 위한 중요담보," 『근로자』, 1989년 4호; 리동준, 『경제관리업무자동화체계』 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1992); 리창근, 『우리 당에 의한 로동행정리론의 심화발전』 (평양: 과학백과사전종합출판사, 1992); 박동원, 『사회적 필요로동시간계산과 경제관리의 개선』 (평양: 사회과학출판사, 1992); 박영근 외, 『주체의 경제관리론』 (평양: 사회과학출판사, 1992년) 등을 참조.

106) 이에 대해서는 강련숙, "군농업연합기업소 재정의 특징," 『경제연구』, 1996년 3호 참조.

107) 윤완진, "국영농목장 독립채산제의 조직형태," 『경제연구』, 1995년 1호.

108) 조린, "생산력발전은 사회주의적 물질생활 실현의 물질적 담보," 『경제연구』, 1994년 2호, 21-22쪽.

위에 의한 활발한 경제교류와 대외개방을 경제적 예측으로 간주하게 만들었다. 북한경제를 이른바 폐쇄경제나 봉쇄경제 등으로 부르게 된 것도 바로 여기에서 연유하는 것이었다. 이와 관련하여 한 서방학자는 북한이야말로 ‘외부 압력으로부터 국내경제를 보호하고 세계경제의 파동을 내부화시키지 않고 외재화시키는 데 성공한 혁명후기국가’¹⁰⁹⁾라고 지적하기도 했다.

그러나 북한이 아예 문을 닫아걸고 경제를 발전시키는 것은 물론 아니었다. 자립경제를 추구하면서도 ‘자력갱생하는 것은 남의 것을 하나도 받아들이지 않는다는 것을 의미하지 않으며 남의 것이라도 선진적인 것은 북한의 실정에 맞게 받아들여야 한다’¹¹⁰⁾고 지적하고 나름대로 대외개방정책을 시도해왔다. 즉 필요한 모든 것을 다 자체로 만들어 낸다는 것이 아니라 기본적으로 많이 요구되는 것은 자체 생산하지만 적게 요구되거나 모자라거나 생산할 수 없는 것은 대외경제적 연계를 통해 해결한다는 입장¹¹¹⁾에서 1984에도 이른바 ‘합영법’ 제정을 통해 외국자본과 기술의 도입을 추진했었다. 그러나 여전히 이시기 북한의 경제연계의 핵심은 사회주의권과 남남협조였고 서방자본을 유인할 만한 법적 제도적 보완이 미비했던 데다 북한 스스로도 개방의 의욕과 추진력이 미흡했다. 더욱이 당시 국제정치에서의 신냉전상황과 소련과의 경제협력 확대,¹¹²⁾ 중국의 과감한 개혁추진에 대한 불안감 등은 북한으로 하여금 서방자본의 대거유입을 덜 매력적인 것으로 만들었다. 그 결과 일부 조총련 계열의 합영만 성과를 내고 1980년대의 대외개방은 호지부지되었다.

그런데 1990년대에 북한은 자신들의 경제적 상황을 타개하기 위한 질박함에서 이전과는 다른 획기적인 대외개방정책을 내놓았다. 1991년에 발표된 나진선봉 자유경제무역지대의 창설이 그것이다. 중국식 경제개혁의 핵심이었던 ‘경제특구’¹¹³⁾를 북한지역에

109) Jon Holliday, "The North Korean Enigma," in Gordon White, Robin Murray, and Christine White eds., *Revolutionary Socialist Development in the Third World* (Lexington: University Press of Kentucky, 1983), p. 135.

110) 김정일, "조선민족제일주의정신을 높이 발양시키자,"(1989.12), 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), 272쪽.

111) 홍승은, 『자립경제리론』 (평양: 사회과학출판사, 1984), 263쪽.

112) 1982년 브레즈네프의 사망과 1984년 김일성의 모스크바 방문을 계기로 본격화된 소련과의 경제교류 확대는 1986년 양국간 경제원조협정의 체결로 가시화되었고 이 시기 소련으로부터의 경제적 지원이 급속하게 지속적으로 증대됨으로써 합영법을 통한 대외개방은 오히려 소홀히 되었다. Nicholas Eberstadt, "The DPRK's International Trade in Capital Goods, 1970-1995: Indications from 'Mirror Statistics,'" *The Journal of East Asian Affairs*, Vol. 12, No. 1 (Winter/Spring, 1998), p. 174.

113) 일반적으로 경제특구란 ‘한 국가 내에 정책적으로 특별히 선정된 공업단지 지역으로 이곳에 진출하여 투자하는 기업에 대해서는 일련의 우대조치를 적용시켜 줌으로써 국내 및 외국기업들이 해당

설치하고 여기에서의 자본주의적 경제관계 형성과 자본주의 국가의 경제활동을 용인한다는 이 조치는 사실 이전의 자립경제에 기반한 대외개방과는 질적으로 다른 의미를 갖는 것이었다. 이를 계기로 북한은 본격적인 외국인투자 유치를 위한 법적 제도적 환경을 마련해 갔다. 1992년 헌법개정에서 외국인투자의 헌법적 근거¹¹⁴⁾를 마련한데 이어 1996년 8월까지 50여건의 관련법령 및 시행규정을 제·개정하고¹¹⁵⁾ 1980년대와 달리 외국인투자 유치를 위해 보다 적극적인 투자환경 조성과 활발한 유치활동을 벌이고 있다. 또한 북한은 유엔개발계획(UNDP)이 주관하는 두만강지역개발계획(TRADP)에도 적극적으로 참여하여 대외개방의 의지를 보이고 있다.

나진선봉으로 대표되는 1990년대의 대외개방정책이 과거와 다른 점은 그것이 외국인투자 특히 자본주의권의 서방자본을 도입하기 위한 매우 적극적인 대외개방이라는 점이다. 자본주의 국가의 자본을 도입하는 것이 지금 북한의 경제위기에서 부족한 자본과 기술, 자재 및 상품 등을 획득하는 가장 효과적인 방식인 만큼 북한의 1990년대 개방은 자신들의 자립경제를 보완하거나 자랑하기 위한 것이 아니라 경제활성화를 위한 사활적인 입장에서 비롯된 것이고 따라서 이는 세계체제로의 편입까지도 감수하는 보다 적극적인 외자유치 노선인 것이다.

무엇보다도 이번 개방에는 외국인 투자 유형을 합영기업과 합작기업 및 외국인기업으로 나누어 이중 외국인기업은 외국인본이 출자를 100% 할 수 있고 회사의 경영 또한 외국인본 단독으로 할 수 있도록 하였다.¹¹⁶⁾ 이는 분명 1984년에는 존재하지 않았던 전형적인 외국인 직접투자방식이며 이의 허용은 1990년대의 대외개방이 이전과는 질적으로 다른 즉 외국인본의 자유롭고 제한없는 진출을 전제하고 있음을 짐작케 하는 대목이다. 마찬가지로 남한자본의 유치도 법적으로 보장되어 있다.¹¹⁷⁾

지역에 진출, 기업을 설립하여 경영활동을 벌이도록 유도하기 위해 설정된 지역'으로 정의될 수 있다. 물론 비슷한 의미를 갖는 자유무역지대, 수출자유지역 등도 혼용되어 쓰일 수 있으며 북한은 이를 자유경제무역지대(Free Economic Trade Zone)로 명칭하였다.

114) 1992년 4월에 개정된 헌법 37조는 '국가는 우리나라 기관, 기업소, 단체와 다른나라 법인 또는 개인들과의 기업합영과 합작을 장려한다'고 규정되어 있다.

115) 지금까지 마련된 북한의 개방관련법규와 제도의 내용은 통일원, 『북한의 외국인 투자 관련법규집』(서울: 통일원, 1995) 참조. 이하 법규정을 인용한 것은 이 책에 수록된 법령을 참고한 것임.

116) 북한법에 따르면 합작기업은 북한측과 외국투자가가 공동투자하고 운영은 북한측이 하며 계약조건에 따라 투자상환과 이윤배분이 이루어진다. 단 손실은 북한이 부담한다. 합영기업은 북한측과 외국투자가가 공동투자, 공동운영하며 이익배분과 손실부담은 지분에 따른다. 이에 비해 외국인기업은 외국투자가가 단독투자, 단독경영하며 이익과 손실부담도 전적으로 투자자에게 있는 기업이다. 외국인투자법 2조.

117) '공화국 영토 밖에 거주하는 조선동포'들도 투자가 가능하다고 함으로써 남한기업의 투자를 제한

나진선봉지역 선포 이후 지금까지 마련된 50여개의 개방관련 법령을 보면 북한이 서방자본의 투자를 이끌기 위해 얼마나 세심한 부분까지 제도적 장치를 마련하고 있는가를 짐작할 수 있을 뿐 아니라 그 내용에도 해외자본의 유인을 위한 보다 우대적이고 특혜적인 조항들을 대거 담고 있음을 알 수 있다. 마련된 법규의 영역에 있어서 토지임대와 세금관련 뿐 아니라 은행, 계약, 민사, 노동, 재무, 외화, 관세, 보험, 출입, 체류 및 거주, 저당, 광고, 관광, 검역, 통행, 자동차관련 등 실로 상세하고 다양한 부분을 포괄하고 있고¹¹⁸⁾ 법규의 내용에 있어서도 토지임대와 임금 및 세제와 관세혜택에서는 인접한 중국과 베트남에 비해 보다 우월한 투자환경을 마련해 놓고 있다.¹¹⁹⁾ 외국자본을 끌어들이기 위한 매우 적극적이고 파격적인 형식과 내용을 담고 있는 것이다.

또한 관련법령이 담고 있는 내용에는 외국자본을 우대하는 제반의 특혜조항이 있을 뿐 아니라 비록 특구 안으로 한정되지만 자본주의적 경제관계의 허용이 적잖이 눈에 띄는 것을 볼 수 있다. 자유경제무역지대 안에서는 일부를 제외하고 ‘모든 상품의 가격을 판매자와 구매자 사이에 합의로 정할 수 있는’¹²⁰⁾ 시장가격체계가 도입되어 있다. 또한 ‘외국인 투자기업과 외국투자자가 투자한 재산은 국유화하거나 국가가 거두어 들이지 않는다’¹²¹⁾고 명시하여 지대(자유경제무역지대) 안의 자본에 대한 사적소유 원칙을 확고히 하고 있다. 또한 지대 안에서 얻은 ‘이윤과 이자 등 소득을 국외로 송금할 수 있고 지대 안에 들여왔던 재산을 제한없이 국외로 내갈 수’ 있도록 함으로써 외국자본의 과실을 마음대로 본국에 송금할 수 있도록 하고 있다.¹²²⁾ 자유경제무역지대에서는 ‘외화현금, 외화유가증권 등 해당한 문건이나 세관신고서 없이 공화국 영역 밖으로 내갈 수’ 있어서 외화의 자유로운 반출도 인정하고 있다.¹²³⁾ 또한 합병법에 따르면 ‘출자한 몫에 대하여 상대방의 동의 없이 상속과 제3자에로의 양도가 가능’¹²⁴⁾하여 자본주의적 상속과 양도를 허용하고 있다.

하지 않고 있다. 외국인투자법 5조.

118) 1996년 8월말 현재 북한이 내놓은 개방관련 법령의 법규명 그 내용에 대해서는 허문영, 『북한의 경제정책 변화와 남북경협 활성화 방안』 (서울: 민족통일연구원, 1996), 109-110쪽 <부표 4> 참조.

119) 기업소득세, 거래세, 관세, 토지임대, 무사증 입국, 이익송금, 노동자 최저임금 등 토지 및 세제와 임금 부분에서 타국에 비해 우월한 투자환경을 갖고 있다. 이에 대해서는 남궁영, 『북한의 경제특구 투자환경 비교연구: 중국 베트남과의 비교』 (서울: 민족통일연구원, 1995) 참조.

120) 자유경제무역지대법 22조.

121) 외국인투자법 19조.

122) 자유경제무역지대법 35조.

123) 외화관리법 25조.

124) 1994년 개정된 합병법 12조.

북한은 나진선봉지구를 ‘자유무역항으로서의 화물중계기지, 제조업 중심의 수출가공기지, 관광금융상업의 중심지’¹²⁵⁾로 발전시키려는 야심찬 의도를 가지고 시작하였다. 외자도입을 위한 일정지역의 단순한 개방이 아니라 무역과 수송, 임가공 및 수출, 관광 금융 서비스 등 종합적인 자유경제지대로 만들려는 것이다. 그러나 북한은 애초에 개발 계획을 3단계로 나누었다가¹²⁶⁾ 최근에 당면단계와 전망단계로 구분하여 당면단계(1992-2000)는 철도 도로 항만 등 사회간접자본을 구축하여 국제 중계수송기지로서의 역할을 수행하고 관광사업에 주력하며 이후 전망단계(2001-2010)는 수출가공, 제조업, 금융 등을 포괄하는 종합적이고 현대적인 국제교류거점으로 건설하겠다고 그 계획을 수정하였다.¹²⁷⁾ 투자유치 부진과 개발실적 부진으로 인해 기존의 3단계 계획을 현실적 방향으로 수정한 북한은 투자유치 계획에서도 예전과 달리 공업분야보다 인프라투자에 우선권을 두고 초기투자가 적게 드는 중계수송과 관광사업을 중점적으로 활성화하는 방향으로 바뀌었고 공업에서의 투자희망분야도 중화학공업이 대폭 줄고 섬유 의류 등 경공업의 비중이 크게 확대되었다.¹²⁸⁾ 이는 북한이 다급한 외자유치를 위해 자신들의 애초 계획까지 수정해가며 외국기업을 끌어들이려고 애쓰고 있음을 충분히 짐작케 한다.

아울러 투자유치를 위한 북한의 보다 적극적인 노력은 그동안 진행되었던 투자유치 설명회의 횟수와 장소, 형태에서도 잘 드러난다.¹²⁹⁾ 즉 설명회에 북한측 주재 대사와 경제계, 학계 인사들이 직접 참여하고 장소도 미국, 중국, 일본, 유럽, 동남아 등 장소를 구애받지 않고 이루어지고 있으며 미국에서만도 로스앤젤레스와 뉴저지, 하와이, 워싱턴 등 주요 도시들에서 개최되었다. 특히 1996년 9월에는 비록 정치적 이유로 남한측 대표단은 참여하지 못했지만 유엔공업개발기구(UNIDO)와 유엔개발계획(UNDP), 북한 대외경제협력추진위원회 공동주최로 나진선봉 현지에서 ‘국제투자포럼’이 개최되어 미

125) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, ‘황금의 삼각주 라진선봉개발계획,’ (1992.4), 30-32쪽.

126) 1단계(1992-1995)는 국제화물중계기지로 육성하기 위한 인프라시설을 정비하고 제2단계(1996-2000)는 수출주도형 제조업에 외국투자를 본격 유치하여 전문적인 수출자유지대로 만들며 제3단계(2001-2010)는 중계무역, 수출가공, 금융, 관광 등 종합적인 국제교류의 거점을 건설한다는 계획이었다. 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, ‘황금의 삼각주: 라진.선봉 투자대상안내,’ 1993.

127) 이배석, “라진.선봉 자유경제무역지대와 동북아세아 경제협력,” 중국 실양 국제학술회의 발표논문, 1995.8.; 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, “라진.선봉자유경제무역지대 투자문답집,” (1996.6), 12-13쪽.

128) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, “라진선봉지대 외자유치 우선대상 리스트,” (1996.7).

129) 1995년 이후 최근의 북한 투자유치설명회 개최현황은 『통일경제』, 1996년 8월호, 115쪽 참조.

국 일본 러시아 유럽 등 26개국 총 439명이 참가하기도 했다. 북한의 적극적 대외개방과 자본유치 노력을 읽을 수 있는 대목이다.

나진선봉 개방이후 지금까지 북한이 유치한 외국인 투자실적은 중국과 베트남에 비해 저조한 것이 사실이다.¹³⁰⁾ 그러나 자유경제무역지대 선포 이후 1992년부터의 핵위기와 1994년 김일성 사망, 그리고 미국의 대북한 경제제재 등 조건을 고려하면 본격적인 투자계약은 1994년 10월 북미기본합의서 체결 이후부터 시작되었다고 봐야 한다. 이에 따른다면 1994년 이후부터 투자계약건수가 증가하는 추세에 있고 특히 북미, 북일 관계의 개선과정과 맞물린다면 향후 실질적이고 가시적인 성과를 예상할 수도 있다. 그리고 이는 향후 북한 경제의 대외개방 정도를 가늠할 수 있는 시금석이 될 것이다.

결국 북한의 1990년대 대외개방은 이전과 달리 질박한 환경에서 비롯된 것이며 때문에 1980년대까지와는 다른 모습으로 매우 적극적인 자본유치 노력을 기울이고 있는 것이다. 이같은 대외개방의 획기적 변화는 분명 이전의 북한의 경제발전전략과 상당히 다른 것이며 따라서 새롭게 닦쳐온 1990년대의 위기상황에서 경제정책의 변화로서 나진선봉지대의 대외개방은 매우 의미심장한 것이라고 할 수 있다.

이같은 북한의 경제정책상 변화는 대외경제교류를 자립경제의 보충적 역할로 간주했던 과거에 비해 이제는 상당히 중요한 역할로 바라보는 적극적 사고로 바뀌었음을 의미한다. 즉 지금의 대외개방은 당면한 경제적 위기를 해결하기 위한 '외화획득과 부족한 원료, 연료의 해결 및 최신기술과 설비의 도입이 목적'으로 되고 있는 것이다.¹³¹⁾ 여기에 대외개방의 주요한 원인으로 1990년대 사회주의권의 붕괴가 자리잡고 있음은 물론이다. 북한 스스로도 설명하듯이 나진선봉의 개방 배경으로는 '사회주의 나라들이 무너짐으로써 세계에는 자본주의 시장만이 남은 국제적 환경과 1993년 12월부터 제시된 정공업위주의 경제전략, 무역제일주의 경제전략의 요구'¹³²⁾가 주요하게 고려되었던 것이다.

이는 과거의 자립경제적 관점에 의해 대외경제연계를 부정적으로 바라보았던 입장에

130) 1996년 7월 동경 세미나에서 북한이 밝힌 투자 유치실적에 따르면 49개 대상에 3억 5천만 달러의 계약체결과 이 가운데 22건이 계약이행에 들어가 3천4백만달러가 투자된 것으로 알려졌다. 김수용, "나진선봉 자유경제무역지대 투자환경의 우위성에 대하여," 일본 동경세미나 발표문, 1996.7. 여기에 1996년 9월 나진선봉 현지에서의 투자포럼 결과 2억 8천5백만달러의 계약체결과 8억 3천4백5십만달러의 투자의향서가 체결되었다. 이찬우, "나진선봉지대 투자포럼의 결과와 전망," 『통일경제』, 1996년 10월호, 57쪽.

131) 최원철, "합영합작을 잘하는 것은 대외경제관계 발전의 중요요구," 『경제연구』, 1993년 4호, 20쪽.

132) 김정우, "조선민주주의인민공화국 정부의 나진선봉 자유경제무역지대 개발정책에 대하여," 일본 동경에서의 투자촉진 세미나 발표문, 1996.7.

서 벗어나 사회주의 계획경제와 자본주의 시장경제가 결합할 수 있다는 입장을 나타내는 것이고 나아가 세계경제체제에의 편입까지도 모색하는 과정에 있음을 추측케 하는 조치로 이해될 수 있다. 즉 ‘사회주의적인 계획경제와 자본주의적인 시장경제는 서로 이질적이기 때문에 협력을 실현할 수 없다는 생각은 잘못이며 사회주의 경제제도는 나라의 구체적 현실에 맞게 계획적 운영을 기본으로 하면서 거기에 시장 조절을 배합해 갈 수 있는 것’이기 때문에 자본주의권과의 경제협력도 마다할 것이 없다는 것이다. 결국 최근 북한의 대외개방에 관한 입장은 ‘하나의 경제체제 안에서도 계획화와 시장조절을 적절하게 결합시켜 나갈 수 있다는 것’을 의미하는 것이다.¹³³⁾

이러한 기존의 개방과는 다른 본질적 차이 때문에 서방에서도 1990년대 북한의 나진선봉 개방은 위기 극복을 위한 세계질서에서의 적응의 증거로 보고 있다.¹³⁴⁾ 자립경제를 고집했던 기존의 북한 경제전략과 비교해 본다면 지금 1990년대 북한의 대외개방은 분명 변화가 있는 것임에 틀림없는 것이다. 이는 최근에 북한 스스로 싱가포르를 예로 들면서 그를 본받는 자유무역도시로 발전시켜 갈 것을 강조하고¹³⁵⁾ ‘자금도 기술도 원료도 없는 빈터에서 싱가포르가 공업화를 실현하는 데 성공하고 경제건설에 성과를 이루게 한 요인은 중계무역과 중계생산, 외국자본의 적극 리용’ 등을 잘한 것 때문이라고 분석하는 데서도 잘 드러난다.¹³⁶⁾

결국 1990년대 북한의 나진선봉 개방정책은 기존의 경제전략과는 본질적으로 다른 노선변화를 감지할 가능성을 내포하고 있으며 이는 당시의 상황에의 요구 즉 ‘북한의 대외무역관계의 70-80%를 차지하고 있던 사회주의 시장이 일시에 없어진 급변하는 정세에서 대외경제교류의 형식과 방법, 대상에서 새롭게 전화할 것을 요구’¹³⁷⁾하는 상황적 필요의 산물이며 결과적으로 해당지역 안에서 ‘생산과 소비 유통의 모든 재생산고리들이 자유시장 경제법칙에 따라 이루어지는’¹³⁸⁾ 1990년대식 대외개방의 변화를 보여주고 있는 것이다.

133) 이동근, “세계의 발전추세와 지역의 특성에 맞게 협력과 교류를 발전시키는 것은 21세기 번영하는 동북아시아 건설에서 나서는 중요한 문제,” 중국 심양 국제학술회의 발표 논문, 1995.8.17.

134) James Cotton, “Signs of Change in North Korea,” *The Pacific Review*, Vol. 7, No. 2, 1994, p. 223.

135) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, “라진선봉자유경제무역지대 투자문답집,” 1996.6.12쪽.

136) 황한욱, “싱가포르의 공업화과정과 그 특징,” 『경제연구』, 1996년 3호, 21-22쪽.

137) 조선민주주의인민공화국 대외경제협력추진위원회, “라진선봉자유경제무역지대 투자문답집,” 1996.6.7쪽.

138) 리신효, “라진선봉 자유경제무역지대의 주요특징과 그 전망,” 『경제연구』, 1995년 4호, 37쪽.

2. 정책변화의 제한성

그러나 이같은 1990년대 경제정책의 변화가 과연 자립적민족경제노선의 근본적, 구조적 변화를 의미하는 것인가는 여전히 논란의 대상이 된다. 북한사회의 확고한 ‘체제원리’로 고착화된 자립적민족경제노선이 새롭게 닦쳐온 1990년대의 대내외적 상황에서 부정되거나 포기 혹은 수정되었다고 봐야 하는지는 아직도 분명치 않은 것이다. 경제영역 각 부문에서의 각론적 정책변화가 결국은 본질적인 경제발전전략의 수정을 의미하거나 혹은 결국 그같은 결과를 초래할 것이라는 분석¹³⁹⁾도 가능하지만 다른 한편으로 1990년대 경제정책 변화는 단지 당면한 위기를 효과적으로 극복하기 위한 일시적, 임시변통적 조치이며 근본적으로는 자신들의 기존 경제발전전략을 고수, 공고화하기 위한 실용적 차원의 대응이라는 제한성을 강조하는 분석 역시 가능하기 때문이다.

최근의 북한을 마치 사회주의 계획경제의 포기로까지 해석하는 ‘변화만능’의 주장이나 결코 변화가 없을 것이라는 ‘변화불변’의 입장 모두 우리가 북한의 현실을 파악하는 데서 극복해야 할 양극단일 것이다.¹⁴⁰⁾ 변화의 ‘기미’를 놓치지 않으면서 동시에 그들의 ‘변하지 않으려는 노력’에 충분히 유의해야 함은 바로 여기에서 비롯된다.

앞에서 변화의 징후들로 거론된 농업, 경공업, 무역제일주의로의 수정, 장마당과 암시장의 확대로 표현되는 생산관계의 약화 및 새로운 분조관리제 등 생산력 발전을 위한 물질적 인센티브의 강조, 나진선봉 등 획기적인 대외개방 조치 등이 분명 과거와는 다른 의미를 갖는 것이긴 하지만 그럼에도 불구하고 이러한 경제정책상의 변화는 사실 이를 제어하는 다른 측면에 의해 그 변화를 제한받고 있는 것도 사실이다. 이하에서는 이를 중심으로 1990년대 북한 경제정책변화의 제한적 성격을 살펴보고자 한다.

(1) 중공업우선 노선의 지속적 견지

1993년부터 제기된 농업, 경공업, 무역제일주의는 기존의 ‘중공업우선’의 축적양식을 감안한다면 분명 경제정책상의 주요한 변화로 독해될 수 있다. 그러나 다른 측면에서는 이것을 축적양식에서의 본질적 변화로 보기에 신중함을 필요로 한다.

139) 이희상은 이미 1984년 8.3인민소비품생산 운동에서부터 북한의 시장지향적 경제개혁이 실질적으로 시작되었다고 분석한다. Hy-Sang Lee, “The Economic Reform of North Korea: The Strategy of Hidden and Assimilable Reforms,” *Korea Observers*, Vol. 23 (Spring, 1992), p. 473; Hy-Sang Lee, “North Korea’s Closed Economy: The Hidden Opening,” *Asian Survey*, Vol., 28, No., 12 (December, 1988), p. 1268.

140) 이와 관련 최근 북한의 변화를 ‘개혁과 개방’이 아니라 경제관리의 ‘개선’으로 파악하고 그 내용을 충실하게 정리한 것으로는 유영구, “북한경제관리의 ‘개선’ 방향에 관한 연구,” 『통일경제』, 1998년 12월호 참조.

3대제일주의가 변화의 제한성을 가지는 것은 우선 농업제일주의를 강조하면서도 기실 농촌문제의 중국적 해결을 위한 기본방도로 협동적 소유의 전인민적(국가적) 소유로의 전환을 강조하고 있는 데서 가장 극적으로 나타난다. 이미 3대제일주의가 천명되었음에도 북한은 1994년 김일성이 전국농업대회에 보낸 서한을 계기로 협동적 소유를 보다 사회주의적 소유에 근접하는 전인민적 소유로 바꿀 것을 강조하였다.¹⁴¹⁾ 이를 위해 실제로 1994년에는 평남 숙천군의 협동농장이 ‘군농업연합기업소’로, 평양만경대구역의 협동농장은 ‘국영농장’으로 전환되었다.¹⁴²⁾ 이는 분명 사회주의적 소유관계의 강화이며 농업에 대한 국가적 장악의 일환으로 평가되는 것이다. 물론 농업연합기업소의 창설이 협동농장과 국가기업소, 국영농목장 등을 하나로 묶어 2중독립채산제를 실시함으로써 효율적인 기업적 지도를 실현하고 국가의 관리하에 생산력 증대를 기할 수 있는 측면이 있는 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 협동적 소유의 전인민적 소유로의 전환은 애초부터 사회주의의 완전승리를 위한 주요한 농업강령의 하나였고 농민의 노동계급화, 농업의 공업화를 실현하는 핵심적 원칙의 하나였다. 결국 농업연합기업소의 창설은 생산관계의 측면에서 사회주의의 강화인 것이다. 이는 농업제일주의가 농업에 국가적 지원을 늘리고 알곡생산량 증대에 일차적 관심을 갖는다는 의미에서 이전보다 농업에 투자의 우선성을 부여했다는 평가가 가능하지만 이와 더불어 강조되는 농촌에서의 사회주의적 소유관계의 강화는 이같은 농업제일주의의 개혁적 성격을 충분히 반감시키고 있다. 즉 농업제일주의의 방침은 ‘농업발전에 큰 힘을 넣어 농사를 과학기술적으로 지어 농업생산을 늘이는’ 것이지만 동시에 이를 통해 ‘사회주의 농촌경리제도를 공고히 하고 농촌체제에서와 위대한 수령님께서 전국농업대회에 보내신 역사적인 서한에서 제시된 과업을 실현하는 것’을 중요내용으로 하고 있는 것이다.¹⁴³⁾

또한 협동적 소유의 전인민적 소유를 강조한 1994년 2월의 김일성 서한이 ‘농촌건설에서 로동계급의 혁명적 원칙을 거세하려는 온갖 기회주의 이론들을 짓부시는 강력한 무기’로 설명되고 있고¹⁴⁴⁾ 농업계획작성에서 당의 유일적 영도와 당위원회의 지도 보

141) 김일성, “사회주의농촌체제의 기치높이 농촌문제의 중국적 해결을 위하여,”(1994.2) 『김일성저작집 44』 (평양: 조선로동당출판사, 1996), 323-326쪽. 김일성의 이 지침에 의거하여 1994년부터 시행된 전인민적 소유전환의 형태와 방법으로는 크게 3가지 즉 농업연합기업소와 국영농장, 군종합농장 등이 있다. 이에 대한 자세한 내용은 김향란, “협동적 소유를 전인민적 소유로 넘기는 형태와 방법,” 『경제연구』, 1995년 2호, 26-29쪽 참조.

142) 숙천군의 농업연합기업소와 만경대구역의 국영농장에 대한 자세한 설명은 손태기, “숙천군과 만경대구역에 창설된 새로운 군단위전민소유제의 특징과 우월성,” 『경제연구』, 1996년 1호, 18-20쪽.

143) 한충석, “농업제일주의방침을 철저히 관철하는 것은 당의 혁명적경제전략을 실현하기 위한 기본요구,” 『경제연구』, 1994년 2호, 5쪽.

장, 그리고 국가의 통일적 계획체계 등을 여전히 강조하고 있으며¹⁴⁵⁾ 또한 당위원회의 집체적 지도하에 내중의 정치사상적 자극을 앞세우는 사회주의적 농업지도체계 역시 우월한 경제관리체계로 역설되고 있음은¹⁴⁶⁾ 농업제일주의가 북한에서 경제전략의 수정으로 평가되는 것은 아직 때이른 판단임을 짐작케 한다.

마찬가지로 경공업제일주의도 당장의 부족한 인민소비품과 생필품 보장을 위해 경공업에 선차적 의의를 부여하는 것이지만 이 역시도 기존의 중공업위주의 축적방식을 포기한 것은 아니었다. 즉 경공업제일주의는 ‘속도와 투자관계에서의 소비재생산부문의 우위성의 요구를 가지고 있기는 하지만’ 일정기간 이후에 ‘전망적으로 생산수단생산발전의 우위성에 의한 확대재생산의 요구를 경제발전에 더 잘 구현하기 위한 것’이며 따라서 경공업제일주의는 ‘사회주의 경제건설의 일관한 로선으로서의 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킬 데 대한 경제건설의 기본로선에 저촉되지 않는 것’으로 설명되고 있다.¹⁴⁷⁾ 경공업제일주의에 따라 소비재생산부문에 투자를 늘린다 하더라도 이것이 ‘총투자규모에서 생산수단생산부문 몫이 작아지게 하는 것은 아니다’는 입장인 것이다.¹⁴⁸⁾

무역제일주의도 완전히 새로운 것은 아니었다. 이미 1980년대부터 강조되었던 대외무역확대방침이 1990년대 사회주의 시장의 붕괴라는 상황 속에서 자본주의시장과의 대외무역을 보다 강조한 의미가 강하다. 즉 자력갱생에 의거한 내부원천의 철저동원 방침이 폐기되었다기 보다 이를 위해서라도 자본주의 시장과의 활발한 대외교역을 통해 부족한 것들을 조달함으로써 자본주의를 이용하겠다는¹⁴⁹⁾ 보완적 의미가 여전히 강조되고 있는 것이다. 신무역체계가 대외무역의 자율성을 각 단위에 이양했음에도 불구하고 여전히 국가차원의 단일한 통제체제를 유지하고 있음도¹⁵⁰⁾ 같은 맥락이다. 결국 북한의

144) 리민철, “경애하는 수령 김일성 동지께서 전국 농업대회에 보내신 서한은 농촌문제의 종국적 해결을 위한 위대한 강령,” 『경제연구』, 1994년 2호, 4쪽.

145) 임광석, “우리식의 농업계획작성체계와 그 특징,” 『경제연구』, 1994년 4호, 16-19쪽.

146) 송인태, “새로운 농업지도체계는 사회주의경제관리원칙들을 철저히 구현한 가장 우월한 사회주의 농업지도체계,” 『경제연구』, 1995년 1호, 18-20쪽.

147) 서승환, “경공업제일주의방침을 관철하는 것은 현시기 사회주의 경제건설에서 나서는 중요 전략적 과업,” 『경제연구』, 1994년 2호, 9쪽.

148) 리기성, “위대한 수령 김일성동지께서 신년사에서 제시하신 사회주의경제건설의 완충기와 우리 당의 혁명적경제전략,” 『경제연구』, 1994년 1호, 3쪽.

149) 최경희, “현시기 대외시장을 개척하기 위한 방도,” 『경제연구』, 1995년 2호, 51쪽.

150) 무역 업무를 각 단위에 허용한 것을 무역의 자유화, 분권화로 보아서는 안된다고 리신효는 주장하고 있다. 즉 ‘국가적 중앙집권적인 계획적 지도와 통제를 더욱 강화하며 무역회사별로 수출입 무역을

대외무역 강조는 여전히 ‘자립적민족경제를 건설하는 기초 위에서 대외무역관계를 발전시킨다는 것’이며 바로 이점이 ‘자본주의적 대외무역관계와 근본적으로 구별’되는 점으로 설명되고 있다.¹⁵¹⁾

3대제일주의가 분명 농업과 경공업 무역 등 인민생활향상과 관련된 부문에 이전에 비해 상대적으로 우선성을 두는 정책임은 부인할 수 없다. 그럼에도 불구하고 중공업우선의 축적방식 즉 자립적민족경제노선이 실질적으로 수정된 것이라고 보기에는 아직 무리일 수 있다. 북한에서도 이른바 혁명적 경제전략은 한편으로 3대제일주의를 통해 인민생활을 높이는 목적을 가지면서 또한 다른 한편으로 이것이 결국 자립적민족경제 토대를 반석같이 다지게 하는 확고한 담보가 되는 것으로 설명하고 있다.¹⁵²⁾ 혁명적 경제전략은 ‘생산수단생산과 소비재생산사이의 호상관계에서 생산수단생산보다 소비재생산에 더 큰 힘을 넣어 인민생활을 결정적으로 추켜세우기 위한 전략’으로 설명되면서 동시에 ‘축적을 우선적으로 늘이면서 소비를 동시에 장성시키는 것은 축적과 소비간의 균형설정에서 견지하여야 할 기본요구’라고 규정됨으로써¹⁵³⁾ 변화의 폭은 미리부터 제약되어 있는 것이다.

결국 3대제일주의는 당면한 환경 속에서 경제정책상 변화를 가져온 것이 사실이지만 그것이 곧바로 중공업 우선이라는 축적방식에 본질적 변화를 가져오지는 않는다.¹⁵⁴⁾ 3대제일주의를 설명하면서 동시에 중공업 우선의 노선은 ‘사회주의 경제건설의 전기간에 걸쳐 견지하여야 할 전략적 로선’으로 여전히 강조되고 있는 것이다.¹⁵⁵⁾

전문화하고 무역가격이 단일화되어 있는 무역체제로서 그것은 본질상 국가의 단일무역체계’라는 것이다. 리신희, “새로운 무역체계의 본질적 특성과 그 우월성,” 『경제연구』, 1992년 4호, 31쪽.

151) 서성준, “자립적민족경제건설로선은 자주적인 대외무역관계 발전을 위한 물질적 담보,” 『경제연구』, 1996년 1호, 11쪽.

152) 박영근, “당의 혁명적 경제전략을 계속 철저히 관철하는 것은 인민생활을 높이며 자립적 경제토대를 반석같이 다지기 위한 확고한 담보,” 『경제연구』, 1996년 2호, 6쪽.

153) 김상학, “우리 당의 혁명적경제전략과 축적과 소비사이의 균형,” 『경제연구』, 1996년 2호, 9쪽.

154) 최근 10기 2차 최고인민회의의 1999년도 예산배정에서 인민경제에 대한 지출이 전년대비 102%로 증가한 반면 석탄공업, 광업, 금속, 기계공업을 비롯한 기간공업부문과 철도운수부문이 전체에 비해 110% 증가한 것은 3대제일주의에도 불구하고 기존의 축적방식을 포기하지 않고 있음을 짐작케 하는 대목이다.(『조선신보』, 1999년 4월 12일자) 이는 3대제일주의가 천명된 직후인 1994년 9기 7차 최고인민회의의 1994년 예산배정에서 전체적으로 3.2% 증가에 비해 농업이 6%, 경공업이 5.4%, 무역부문이 4.1% 로써 평균이상으로 증가했던 것과 대조적이다.(민족통일연구원, 『북한최고인민회의 제9기 제7차 회의의 결과분석』, 1994.4. 10-11쪽)

155) 리기성, “위대한 수령 김일성동지께서 신년사에서 제시하신 사회주의경제건설의 완충기와 우리 당의 혁명적경제전략,” 『경제연구』, 1994년 1호, 3-4쪽.

(2) 사회주의 경제관계의 여전한 강조

최근에 북한에서 보여지는 농민시장의 활성화와 여기서의 암시장 확대가 사회주의적 경제관계를 약화시키고 있는 것은 분명 이전에 비하면 획기적 변화임에 틀림없다. 그러나 이 역시도 사회주의 생산관계라는 기존의 원칙을 완전히 벗어난 것이라고는 보기 힘든 면이 존재한다. 무엇보다도 농민시장에서의 비공식경제가 아직 국가통제체계를 완전히 벗어난 정도는 아니며 농민시장에 대한 행정기관의 관리시스템은 온존하고 있다는 점에서 그러하다. 물론 부조리가 만연되어 있어 정상적인 시장관리와 운영이 힘들다고는 하지만 그럼에도 불구하고 농민시장에 대해 각 시, 군 행정경제위원회의 상업과 소속 시장관리원이 매장대여와 관리비 징수 등 관리업무를 맡고 있고¹⁵⁶⁾ 불법 거래를 단속하기 위한 사회안전성원들의 활동도 여전히 존재하는 것이 사실이다. 특히 농민시장에서의 비사회주의적 행태가 확산되자 북한은 이를 막을 목적으로 대대적인 캠페인을 벌이기도 했다. 1991년 12월 중앙인민위원회 정령 ‘각 기관, 기업소, 군, 가정에서 비사회주의를 뿌리뽑을 데 대하여’를 통해 사회안전성과 국가보위부 그리고 기관기업소 모범자 등으로 ‘비사회주의 그루뻘’ 단속반을 조직하여 비사회주의적 요소를 제거하고자 했던 것이다. 여전히 비사회주의에 대한 북한의 적대적 의지는 수그러들지 않았음을 알게 한다. 또한 암시장의 존재는 북한에서 사회주의적 경제관계를 약화시키는 체제부정적 의미를 가지면서 동시에 인민들 스스로 부족한 물건을 시장이라는 자체 메카니즘에 의해 조달할 수 있게 함으로써 물자부족으로 야기될 정치적 동요를 미리 예방하는 체제순응적 역할을 하기도 한다.¹⁵⁷⁾

1984년부터 시행된 8.3인민소비품생산운동이 인민들로 하여금 일정 정도 시장적 원리에 의한 소득을 허용하고 있는 것도 가내작업반과 인민반 등 생산조직이 행정기관에 등록하고 허가를 받아야 하는 등 국가통제의 시스템이 마련되어 있는 점과 직매점이라는 국영상업망을 통해 생산품을 판매한다는 점에서는 여전히 국가장악하의 경제행위의 측면이 강하다. 이처럼 부족한 소비품을 해결하려는 국가차원의 정책적 지원으로 농민 시장이나 8.3인민소비품생산운동을 본다면 이를 두고 사회주의적 경제관계의 완전 포기를 전망하기에는 적잖은 제한성이 있음을 알 수 있다.

156) 이종석, 『북한의 경제난실태와 전망』 (성남, 세종연구소, 1996), 20쪽.

157) 이와 관련하여 북한이 분명한 비사회주의적 관계의 존재임에도 불구하고 암시장을 묵인하는 것은 체제불만을 방지하는 자동조절기구(built-in-stabilizer)의 역할을 부여하고 있기 때문이라는 평가도 있다. 오승렬, “북한 외화난의 실상과 전망,” 『북한 경제난의 현황과 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1997), 113쪽.

생산력발전을 위한 물질적 자극의 강조로 대표되는 새로운 분조관리제도 그것이 과거의 분조관리제와 달리 규모와 계획작성과 잉여처분에서 변화를 가져온 것은 사실이지만 이 역시 기본적으로는 협동농장이라는 사회주의적 생산관계 내부의 작업단위에 부여하는 물질적 인센티브의 변화로 한정된다는 점과 아직도 인센티브의 수혜단위가 개인이 아니라 7-8명으로 줄긴 했지만 여전히 ‘집단’으로 존재하고 있는 점 등은 이 정책변화의 제한성을 알 수 있게 하는 대목이다. 아직도 북한에서 집단주의에 기초한 사회주의적 생산관계를 사회주의의 경제적, 물질적 기초로 간주하고 생산력발전의 근본동인으로 물질적 인센티브보다는 노동대중의 자각적 열성과 창조적 능력을 더욱 중요시하는 것도 이와 같은 맥락에서이다.¹⁵⁸⁾ 특히 최근 10기 2차 최고인민회의에서 채택된 ‘인민경제계획법’에 북한경제가 여전히 ‘생산수단에 대한 사회주의적 소유에 기초한 계획경제’임이 명백히 규정되어 있고 ‘국가는 경제를 통일적으로 장악하고 유일한 계획에 따라 관리운영’하도록 밝히고 있는 것은¹⁵⁹⁾ 이같은 기존원칙의 고수를 단적으로 짐작케 하는 것이다.

(3) 대외개방의 제한성

나진선봉으로 대표되는 1990년대식 대외개방은 세계체제와의 ‘단절’(dissociation)을 유지해 왔던 북한이 이제 자본주의 국가의 자본유치를 위해 발벗고 나섰다라는 점에서 기존의 단절전략을 포기하고 ‘연합’(association)전략으로 수정하는 것 아니냐는 분석을 낳게도 한다. 그러나 이것도 북한의 기존 경제노선 즉 자력갱생에 토대한 대외경제관계라는 원칙이 근본적으로 변화했다고 보기에는 제한성이 존재한다.

자유경제무역지대 개방은 북한이 자본주의적 방식을 수용하거나 향후라도 그것을 허용하겠다는 의미가 결코 아니다. 경제난 극복을 위해 개방은 할지언정 개혁은 안한다는 것이 북한의 여전한 의도인 것이다. 단지 북한은 사회주의권 시장이 붕괴한 상태에서 이를 대체하기 위해 자본주의 시장진출, 개방을 통한 서방자본과 선진기술의 도입을 시도하고 있는 것이지 자본주의를 하겠다는 뜻은 아닌 것이다. 경제일군들에게 합영, 합작을 독려하면서 김일성은 다른 나라들과 무역도 하고 합작, 합영을 한다고 해서 ‘우리 일군들이 경제를 자본주의적 방법으로 운영할 생각을 하여서는 안된다. 자본주의적 방

158) 이에 대해서는 김광식, “사회주의경제의 집단주의적 본질과 그 우월성,” 『경제연구』, 1996년 1호, 7-10쪽; 석두관, “사회주의경제관계는 사회주의사상의 경제적 물질적 기초,” 『경제연구』, 1996년 2호, 25-27쪽; 손영석, “사회생산력발전의 일반적 합법칙성,” 『경제연구』, 1996년 4호, 15-18쪽; 손영석, “사회생산력에 대한 주체적 리해,” 『경제연구』, 1996년 2호, 12-15쪽 참조.

159) 인민경제계획법의 전문은 『조선신보』, 1999년 4월 14일자 참조.

법을 받아들이는 것은 결국 망하는 길'이라고 강조했다. 결국 북한이 합영, 합작 등 대외개방을 하려는 '기본목적은 다른 나라의 기술과 자금을 리용하려는 데' 있고 따라서 '합영합작은 다른 나라에서 기술과 자금을 대개 하고 기업관리는 우리가 하는 방향에서 해야' 한다고 지적하고 있는 것이다.¹⁶⁰⁾

나진선봉의 자유경제무역지대에 대해 북한이 특별한 우대혜택과 법적 제도적 지원, 그리고 자본유치를 위한 적극적 활동을 벌이고 있는 것도 사실은 그들이 단절전략을 포기하고 자본주의 세계체제에 편입함으로써 기존의 발전전략을 수정하겠다는 것보다는 오히려 '현시기 세계경제발전추세와 북한의 대외경제관계 발전의 현실적 요구'에서 비롯되어 '우리 식의 자유경제무역지대'를 만들겠다는 전략이라고 볼 수 있다. 여기서 우리식이란 '우리가 주인이 되어 자유경제무역지대를 창설하고 경제적 리익이 우리 인민에게 차례지게 하는데 복무하도록 관리운영하며 다른 나라의 자본과 기술을 효과적으로 흡수리용할 수 있게 하는 경제지대'를 뜻한다.¹⁶¹⁾ 지금 당장 어려운 탓에 해외 자본과 기술을 얻기 위한 방편으로 나진선봉이 위치지워지는 것이지 결코 자본주의 세계체제에 적극적으로 편입되겠다는 의지의 표명은 아닌 것이다.¹⁶²⁾

이같은 '제한적 개방' 혹은 '부분적 연합전략'은 북한이 나진선봉을 개방하면서도 그 법규 중에 상당부분은 여전히 자신들의 사회주의적 가치를 고수하고 국가통제하의 경제관계를 그대로 유지하려는 내용이 존재하는 데서도 잘 드러난다. 투자대상 제한규정, 물자구입에서의 북한내부 구매원칙, 생산품의 내수판매 제한, 외환관리의 국가통제, 노무관리의 북한식 적용 등은 그 대표적인 것으로 이는 외국투자 기업의 경영상 활동에 적잖은 장애요인으로 작용하고 있기도 하다.¹⁶³⁾ 특히 나진선봉 관련 법규 중에 눈에 띄는 것은 외국투자기업의 노동규정과 관련한 조항들인 바, 북한의 인력알선기관에 의해서만 인력채용을 해야 하는 점, 북한주민을 우선적으로 채용해야 하고 고용 및 해고는 해당 노동기관과의 계약에 의해서만 가능한 점, 직업동맹과의 노동계약 체결을 의무화하고 있는 점, 종업원들에게 사회보험 사회보장 혜택을 의무적으로 받게 한 점, 기업

160) 김일성, "현시기 정무원앞에 나서는 중심과업에 대하여,"(1992.12) 『김일성저작집 44』, 앞의 책, 15-16쪽.

161) 리신효, "라진-선봉자유경제무역지대의 주요 특징과 그 전망," 『경제연구』, 1995년 4호, 38쪽.

162) 이와 관련하여 나진선봉을 내내경제와 대외경제의 연결'장구'보다는 북한경제의 부족한 부분을 메꾸는 '창고'로서 기능을 부여하고 있다는 평가도 있다. 오승렬, 『북한 경제개혁의 최적방향 연구』(서울: 민족통일연구원, 1996), 116쪽.

163) 이들 제한요인에 대한 자세한 내용은 남궁영, 『북한의 경제특구 투자환경 연구: 중국.베트남과의 비교』, 앞의 책, 77-90쪽 참조.

내에 탁아소와 유치원의 설치를 규정하고 있는 점¹⁶⁴⁾ 등은 사회주의적 가치를 최대한 적용하려 하고 있음을 짐작케 하는 대목이다.

이같은 나진선봉 개방의 제한성은 북한이 대외개방의 목적을 시장경제의 도입보다는 ‘계획경제와 시장경제의 결합으로 사회주의경제가 더 큰 은을 내게 하는 것’으로 규정하고 있는 데서¹⁶⁵⁾ 비롯되며 이는 곧 북한의 경제개방이 이른바 ‘주체 속의 개방’¹⁶⁶⁾으로 불리우는 이유이기도 하다.

(4) 1990년대 경제정책변화의 제한성

결국 북한의 1990년대 경제정책 변화는 그 정도와 내용에서 과거와는 다른 특징을 보이는 것이 사실이지만 다른 한편으로는 기존 경제노선의 근본적 변화로 해석되기 힘든 제한성 역시 존재하고 있다. 여전히 중공업우선의 축적방식과 자력갱생원칙, 정치우선의 방침, 계획경제 등 자립적민족경제노선의 핵심적 요소는 북한에 의해 결코 포기되지 않는 것으로, 오히려 김일성의 경제사상의 핵심이며 동시에 김정일의 혁명적 경제이론으로 고수되고 있다.¹⁶⁷⁾ 김일성이 창시한 자립경제노선은 절대 훼손할 수 없는 생명력을 가지고 있으며 이는 다시 김정일의 영도에 의해 확고히 계승되고 있다는 것이다.¹⁶⁸⁾ 이러저러한 개혁조치를 취하면서도 여전히 북한은 ‘시장경제가 결코 효율적이고 우월한 경제가 아니라 사적소유와 개인리기주의에 기초한 반동적이며 취약한 경제’라고 강조하고 ‘자본주의멸망과 사회주의승리의 필연성에 대한 신념’을 확고히 가져야 한

164) 외국인투자법, 자유경제무역지대법, 외국투자기업 노동규정 등을 참고. 그러나 이같은 규정은 다른 한편으로 당의 사상교양단체로만 규정되어 있는 직업동맹에게 단체계약의 권한을 인정했다는 점에서 정치구조의 측면에서 유일지도체제 확립 이전의 직업동맹 기능을 부분적으로 복원시켰다는 해석도 가능하다.

165) 김정기, “동북아세아경제협력과 조선의 경제전략,” 중국 심양, 국제학술회의 발표논문, 1994.8.18. 11쪽.

166) 사카이 다카시, “북한경제의 실상과 전망: 주체속의 개방,” 아주대 세미나 발표논문, 1993.4.9.

167) 생산력발전에 앞선 생산관계의 개조방침과 자력갱생원칙, 중공업우선에 기반한 자립경제건설 등을 김정일의 탁월한 사상이론으로 설명하고 있는 것은 리명서, “위대한 령도자 김정일동지는 로동계급의 혁명적경제리론의 탁월한 거장,” 『경제연구』, 1995년 1호, 2-6쪽 참고. 중공업우선, 자력갱생, 사회주의적 개조, 정치우위 등 자립적민족경제노선이 김일성의 경제사상의 핵심으로 설명되고 있는 것은 김재서, “위대한 수령 김일성동지의 경제사상은 영구불멸할 것이다,” 『경제연구』, 1995년 2호, 2-5쪽; 최중극, “경애하는 수령 김일성동지의 사회주의경제건설에 관한 사상리론은 주체의 혁명위업 승리를 담보하는 위대한 학설,” 『경제연구』, 1995년 2호, 6-9쪽; 한성룡, “위대한 수령 김일성동지는 자립으로 위용떨치는 부강조국을 일떠세우신 창조와 건설의 영재이시다,” 『근로자』, 1997년 4호, 38-44쪽 참조.

168) 리민철, “위대한 수령 김일성동지께서 쌓아올리신 자립경제건설의 역사적 공적과 그 영원한 생명력,” 『경제연구』, 1997년 2호, 2-8쪽.

다고 주장하고 있는 것도 바로 이 때문이다.¹⁶⁹⁾ 김정일로의 권력승계를 공식적으로 완료한 1998년 헌법개정 직후에 노동신문과 근로자의 공동논설을 통해 ‘새삼스럽게 더 개혁할 것도 개방할 것도 없다’는 언명을 하고 있는 것¹⁷⁰⁾ 역시 이같은 변화의 제한성을 짐작케 하는 전형적인 대목이다.

이것이 비록 구두선에 그치는 이데올로기적 공세일 수도 있지만 북한체제의 속성상 1990년대에 보여지는 경제정책상의 일정한 변화가 수십년 동안 체제원리로 작동해 온 이른바 자립적민족경제노선의 근본적 수정을 결과할 것이라고 보기에는 아직 미흡해 보이기도 하는 것이다. 때문에 가까운 장래에 북한 경제정책의 주요한 근본적 변화를 기대하는 것은 무리일 수 있으며¹⁷¹⁾ 현 시기 경제정책상 변화와 대외개방도 오히려 완벽한 통제(perfection of control) 방식으로¹⁷²⁾ 진행되고 있다고 보는 것도 일정한 설득력을 가진다고 할 수 있다. 자립적민족경제노선이 북한 사회주의를 물질적으로 담보하는 정당한 것이라는 주장에는 아직 전혀 변화가 없기 때문이다.

4. '북한식' 변화가능성?

우리는 지금까지 북한체제의 변화가능성과 관련한 이론적 논의와 현실정책에서의 평가를 통해 향후 북한의 근본적 체제개혁의 가능성과 징후를 확인하는 한편, 이것이 과감한 체제개혁으로 발전하지 못하게 제약하는 근거와 요소들을 동시에 볼 수 있었다. 이는 우리가 북한의 변화를 전망하는 데서 사상최대의 체제위기가 제공하는 변화의 가능성에 주목하면서 동시에 그 변화를 가로막는 제약의 힘에도 유의해야 함을 시사한다. 때문에 위기극복을 위한 변화의 당위성에도 불구하고 북한이 가까운 시일 내에 근본적인 체제변화를 결과할 지에 대해서는 여전히 신중한 수밖에 없다. 북한은 1990년대의 위기에도 그리고 수령사망 이후 보다 심화된 위기에서도 발전전략의 주요부문인 정치

169) 황경오, “위대한 령도자 김정일동지께서 밝히신 시장경제의 본질적 속성,” 『경제연구』, 1997년 2호, 12쪽. 이와 비슷한 논문으로 황경오, “시장경제에 작용하는 주요경제법칙,” 『경제연구』, 1997년 1호, 20-23쪽.

170) “자립적민족경제 건설로선을 끝까지 견지하자,” 『노동신문』, 1998년 9월 17일자.

171) 이와 관련해서는 Shenying Shen, “Politics and Strategies for Economic Development,” in Han S. Park ed., *North Korea: Ideology, Politics, Economy* (New Jersey: Prentice Hall, 1996), pp. 123-140 참고.

172) 사회주의 경제의 통제의 완벽성에 대해서는 Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), pp. 396-407 참조.

와 이데올로기 분야에서 변화보다는 일관성과 강화의 측면이 더 두드러졌고¹⁷³⁾ 경제분야에서도 각론적인 차원의 변화를 모색하고는 있지만 자립적민족경제노선의 핵심적 사안은 여전히 그 위력을 가지고 있다. 이는 1950년대의 위기에 직면하여 북한이 자신들의 사회주의 발전전략을 형성해가면서 보여줬던 나름의 '특수한 경로'를 감안해 볼 때, 1990년대의 위기에서도 북한은 여타 사회주의 국가와는 다른 북한식 변화의 '독자성'을 나타낼 것이라는 전망도 가능하게 한다.

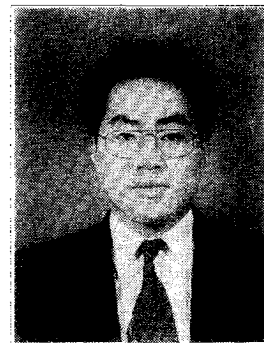
그러나 제도적 제약이 북한체제의 근본적 변화가능성을 제한할 것이라는 전망은 '검증된' 명제가 결코 아니다. 오히려 변화 불가능성을 강조하는 것은 당면한 위기에 대한 북한식 대응내용을 지나치게 협소화시키는 것일 수 있다. 제도적 제약을 이유로 위기 상황에서의 변화를 근원적인 불가능의 영역으로 간주한다면 이는 자칫 북한 스스로의 위기해결 노력을 간과하는 우를 범할 수 있다. 비록 핵심적 발전전략의 변화가 제약된다 하더라도 위기극복을 위한 북한식 '변화가능성'이 여전히 유효한 이유가 여기에 있다.¹⁷⁴⁾

물론 1990년대 북한의 변화는 아직 완결된 것이 아니다. 일반적 위기상황이 제공하는 변화의 역동성이라는 측면에서 북한 발전전략의 변화는 여전히 하나의 가능성의 영역으로 남아있다. 오히려 북한의 향후 변화전망은 결코 북한이 변화하지 않는다는 선언적 주장이나 북한은 결국 변화하고 말 것이라는 주관적 의지의 괴력이 아니라 북한 사회주의의 현실적 변화모습에 대한 구체적인 분석을 통해 그리고 이를 설명하는 제반의 이론적 논거들을 통해서 접근할 때 비로소 객관적인 전망이 가능할 것이다.

173) 최근의 '軍중시' '군사국가화'의 모습과 개정헌법에서의 정치구조 변화를 두고 기존 수령제 정치체제와 당국가체제의 변화를 추측하는 논의가 있지만 군의 강조는 수령사망 이후 위기관리를 위한 과도기 현상이며 개정헌법의 내용 역시 최고인민회의 상임위원장과 내각 총리로의 권력분산이 아니라 단순한 '기능 위임'으로 보는 것이 현실적이다. 이에 대해서는 서동단, "북한정치체제 변화에 관한 시론," 한국정치연구회, 『정치비평』, 5호, 1998년 가을/겨울호 참고. 김일성시대와의 비교, 타공산주의 국가와의 비교에서도 여전히 김정일체제는 정치적으로 변화보다는 연속성을 가지고 있다는 분석 역시 이와 같은 맥락이다. Koh Byung Chul, "The North Korean Political System under Kim Jong Il: A Comparative Perspective," in Jae Kyu Park ed., *North Korea in Transition and Policy Choices: Domestic Structure and External Relations* (Seoul: Kyungnam University Press, 1999), pp. 29-57 참고.

174) 이와 관련하여 우리는 북한의 변화방식으로 '체제원리와 발전전략의 분리'를 상정해볼 수 있다. 즉 체제원리는 고도로 추상화시켜 이를 계속 고수하면서 동시에 다른 한편으로는 이와 분리된 발전전략을 현실적으로 유연하게 변화시킴으로써 '불변 속의 변화'라는 체제유지 방식을 추구할 가능성이 존재하는 것이다.

대조총련 ‘포용정책’ 필요성과 전개방안에 관한 연구



진 희 관
(평화문제연구소)

목 차

<요약문>	117
1. 서론	121
2. 조총련의 형성배경과 활동 전개과정	126
3. 북한의 조총련 정책과 북일관계	138
4. 조총련·민단 관계와 재일동포정책	164
5. 대조총련 포용정책 전개방안	171
6. 결론	179
※참고문헌	182

【요약문】

재일동포사회는 일제 역사와 분단 역사의 상처를 안고 있다. 일제에 의한 강제 징용으로 인해 일본사회에 터전을 내리게 되었고, 한반도의 분단구조는 이들을 다시 분열시키게 하였다. 따라서 이들의 고통을 치유하는 것은 새천년의 과제로 남게 되었다. 민족이 화해하고 협력하여 한민족의 역량을 결집시키기 위해서도 역사의 상처와 과제들을 해결해 나가야 할 것이다. 또한 그러기 위해서는 조총련에 대한 선행 연구가 이뤄져야 할 것이며, 역으로 조총련에 대한 오해가 있을 때 그 문제해결은 왜곡될 소지가 있다.

몇 가지 점에서는 조총련의 현실을 제고돼야 할 것으로 판단되고 있다. 조총련의 민족교육문제, 북송사업에 대한 평가, 북한과의 정치적·경제적 관계에 대한 종합적인 이해 등의 문제이다.

이상의 사실들을 고려할 때, 조총련의 위상을 획일적으로 판단하여 북한의 강압에 의해 조총련에 남아있는 집단으로 쉽게 결론내리기 보다는 다양한 측면에서 이들의 관계를 살펴봐야 할 것임을 알 수 있다.

특히 남북관계의 개선을 위해서 대북 인식의 폭이 점차 넓어지고 있는 이 때에 조총련에 대해서 만큼은 이해의 폭이 여전히 협소하다는 문제를 안고 있다는 점은 개선되어야 할 것이다.

더욱이 재일한국인들은 일제 역사의 산물이라는 점에서 우리들이 보다 관심을 기울여야 할 문제라고 생각된다.

재외동포는 하나의 민족으로써 뿐만 아니라 우리사회의 외교자원이자 통일자원이다. 그리고 일본에 거주하고 있는 재일동포들은 같은 공간에서 이데올로기적으로 대립하는 삶을 살아가고 있다. 그리고 이들은 자의사에 의해 일본에 거주하기 보다는, 대부분이 일제강점기에 강제에 의해 일본으로 이주하고 뿌리를 내려온 동포들이다.

따라서 이들에 대한 관심은 일제와 분단이라는 역사와 현실의 모순을 이해하는 배경을 제공해 준다. 그리고 분단된 공간이 아닌 같은 공간에서 공존하면서도 이데올로기적인 대립관계를 형성해야 하는 사실에 대해서 우리들의 주의와 관심이 요구되고 있다.

이제 국민의 정부는 민족의 화해와 협력을 통해 남북관계를 개선하고 냉전구조를 종식시킴으로써 한반도의 사실상의 통일과정을 이루기 위한 대북포용정책을 추진하고 있다. 이러한 과정에서 대조총련과의 화해와 협력은 당위적인 절차적 수순이 되고 있다.

조총련 동포들에 대한 포용정책을 추진하는 데 있어서 가장 주의할 점은 대북포용정책과는 그 대상에 있어서 커다란 차이가 있다는 점이다. 대북포용정책에 있어서의 대상

은 북한의 어느 한 계층 또는 단체만을 규정하지 않는다. 그 대상은 북한 사회 전체를 포함한다. 그러나 만일 우리정부가 북한내의 어느 단체만을 집중적으로 포용하고자 한다면, 과연 북한 당국은 이에 대해 어떠한 반응을 보일 지는 자명한 일일 것이다. 따라서 조총련을 포용하기 위해서는 각별한 주의가 요구되는 것이다.

다음으로 고려해야 할 것은 북한과 조총련과의 경제관계에 대한 이해이다. 앞에서 살펴본바와 같이 이미 70년대 이후 북한의 대조총련 경제의존도는 대단히 높게 나타나고 있다. 그리고 90년대 들어서는 조총련 상공인들은 북한의 '생명줄'의 역할을 담당하고 있음을 알 수 있다.

요컨대, 북한과 조총련의 관계는 정치적으로 뿐만 아니라 경제적으로 밀접한 관계를 맺고 있으며 조총련은 북한의 외곽단체의 기능을 담당하고 있다. 특히 북한과 조총련의 관계는 우리와 민단과의 관계와는 전혀 다른 차원의 문제이다. 이럴 때, 자칫 대조총련 정책이 남북관계를 저해하는 지에 대한 사전 판단이 더욱 중요하다고 하겠다.

조총련동포들과의 화해와 협력을 이루기 위해서는 다음과 같은 방안이 모색될 수 있을 것이다.

첫째, 이념과 제도를 초월한 민족공동체의 필요성이 강조될 필요가 있다. 새천년에는 국가간의 경쟁이 더욱 치열해질 전망이며, 점차 경제블럭이 강화될 것으로 예상되고 있다. 이러한 때에 한민족간에 협력체를 형성해 나가는 노력이 전개되는 것은 시대적 요구이기도 하다. 따라서 민족간의 협력을 통해 민족전체의 이익을 극대화해 나가는 기본적인 인식이 전제되어야 할 것이다.

둘째, 따라서 조총련 기업인들의 대 한국투자를 포함한 한민족 경제공동체 구상이 요구된다. 특히 조총련 기업인의 대한국 투자 의지가 적지 않음을 알 수 있다. 그러나 이들이 한국투자에는 금융 및 토지구입 등에 있어서 장애물들이 놓여져 있어서 이러한 문제를 해결할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 특히 지난 99년 8월 12일 국회에서 통과된 「재외동포 출입국과 지위에 관한 법률」은 그 사석에 있어서 한국국적을 취득했던 자와 그의 직계비속으로 제한하고 있으며, 이에 한해 대한국 투자의 많은 제약들을 해제하였다. 따라서 대한민국 수립 이전에 일본으로 건너간 동포들과 그의 후손인 조총련 동포들의 대한국 투자는 아직도 보호받지 못하는 실정이다. 따라서 조총련 동포의 투자를 유치해 나가기 위해서는 재외동포법을 보완할 수 있는 규정의 마련이 시급히 요구되고 있다.

예를 들어 조총련 동포의 전면 투자 허용이 어려운 경우, 이들의 고향에 대한 투자유치를 제한적으로 허용하는 방안 등을 우선 고려해 볼 필요가 있다. 이럴 경우 재외동포

고향의 다수지역인 영남(61%), 호남(14%), 제주(12%)지역의 「지방 경제 활성화」에도 많은 기여를 할 수 있으며, 이는 지역 기업인들 역시 요구하는 바이기도 하다.

셋째, 대북사업에 조총련기업과의 공동협력체 구성이 요구된다. 이는 남북관계 개선에도 기여할 것으로 예상된다. 특히 대북진출 경험이 많고 북한의 내부사정에 밝은 조총련 기업과 공동으로 북한의 합영·합작회사를 설립하는 방법과 또한 한국내에 조총련을 통한 북한기업의 진출(특허제품, 특산물 등)을 수용할 수 있는 방안을 모색하는 것도 좋은 방안이 될 수 있을 것이다. 이 방안에는 민단이 함께 참여하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 즉 이렇게 될 경우 남북한과 재일동포(조총련-민단)의 경제공동체를 형성할 수 있는 종합적인 방안이 마련될 필요가 있다.

넷째, 조총련과 민단의 공동행사의 적극 지원이 요구된다. 「원 코리아 페스티벌」로 대표되는 양측의 공동행사는 상호 이질감을 해소하고 민족공동체의 공감을 이룰 수 있는 행사로 규정지을 수 있다. 이에 대한 우리 정부의 지원은 조총련-민단간의 교류를 촉진할 뿐만 아니라, 재일동포들의 일본내의 일상생활에서 존재해 왔던 보이지 않는 불편한 관계를 해소하는 데도 크게 기여할 수 있을 것이다. 즉, 재일동포 사회에 존재해 온 냉전적 갈등을 해소하는 데 크게 기여할 것으로 전망되고 있다.

다섯째, 관련부처의 유기적인 협력과 아울러 외교통상부 중심의 재외동포 정책에 대한 확장이 요구된다. 현재 재외동포 정책은 외교통상부의 담당 영역이며, 그 산하 기관인 재외동포재단이 일부 지원 업무를 담당하고 있다. 그러나 외교통상부는 일반적인 재외동포에 대한 업무를 담당하고 있으며, 이념적으로 대립되는 조총련동포에 대한 경우에는 적극적인 정책전개에 어려움이 많을 것으로 예상되고 있다. 따라서 재일동포 및 조총련 정책에 대해서는 특수한 분야인 만큼 통일부, 국가정보원 등이 외교통상부와 협력하여 정책을 전개할 수 있는 방안 마련이 요구된다고 하겠다. 요컨대, 재일동포 및 대조총련 정책은 외교적인 문제만이 아니라 남북관계 및 통일문제와의 관련성이 크다는 점을 고려해야 할 것이다.

90년대 이후 민단과 조총련의 관계는 민족공동체로서의 성격을 보이고 있으며, 조총련 역시 지난 98년 5월에 개최된 제18차 전체대회 이후 생활중심의 단체로 변모하는 모습을 보이고 있다. 따라서 이들에 대한 관심과 아울러 우리 정부의 지원과 정책이 요구되는 시점에 있다. 따라서 대북포용정책의 외연을 확산하여 대조총련 포용정책의 전개를 위한 방안을 보다 구체화해 나가야 할 것으로 사료된다.

1. 서론

1.1. 문제 제기

외교자원이자 통일자원이라고 할 수 있는 560만 재외동포의 93%는 한반도 주변 4개국에 거주하고 있다.¹⁾ 이중 재일한국인은 약 66만명에 해당되는데, 이들은 한반도와 매우 유사하게도 이데올로기적 대립구도 속에서 살아가고 있다. 이들은 대표적인 단체인 재일본대한민국민단(이하 민단)과 재일본조선인총연합회(이하 조총련)로 이분화되어 살아가고 있다. 따라서 이들에 대한 관심은 한반도의 대립구도를 풀어나가는 데 하나의 모델을 제공할 수 있으리라 짐작된다.

그런데 국민의 정부의 대북포용정책이 안보와 화해협력을 바탕으로 남북관계를 개선하고자 전개되고 있지만, 아직도 조총련에 대한 우리의 사고는 여전히 냉전적인 인식의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 따라서 조총련 동포들과의 화해와 협력 및 교류를 진행할 수 있는 방안을 모색하는 것은 민족의 화합과 한반도의 냉전구조 종식을 위해 필요한 절차적 수순이라고 할 수 있다.

더욱이 조총련의 구성을 살펴보면, 그동안 우리들이 생각치 못해왔던 다양한 의문점들이 발생한다. 우선 재일동포의 95% 이상이 남한을 고향으로 두고 있으며, 친북 조직인 조총련 역시 마찬가지라는 점이다.²⁾ 그렇다면 남한출신 동포들이 북한을 국적으로 선택한 이유는 무엇인가 하는 점이다. 둘째, 민단계는 불과 11개(3개 校舎)의 학교를 운영하여 대부분의 민단동포 학생들이 일본학교를 다녀야 하는 불가피한 현실에 있는 데 반해서, 조총련계 ‘민족학교’는 무려 200여개교에 이르는³⁾ 이유는 무엇인가 하는 점이다. 셋째, 1959년에 시작되어 1984년에 막을 내린 재일동포 ‘복송사업’이 실현된 이유는 무엇이며, 고향인 남한인 재일동포들이 북한행을 선택한 이유는 무엇인가라는 점 등을 비롯해서 다양한 의문이 제기되고 있다.

1) 외교통상부의 1999년도 통계에 의하면 99년 1월 1일 현재 전체 재외동포 5,644,558명중에 미국 2,057,546명(36.4%), 중국 2,043,578명(36.2%), 일본 660,214명(11.7%), CIS 486,857명(8.6%)이며, 이들을 모두 합친 한반도 주변 4개국의 재외동포는 5,248,195명으로 전체의 93%에 해당한다. 『재외동포현황』 (서울: 외교통상부, 1999), p.15.

2) 전준, 『조총련 연구』1권 (서울: 고려대학교 아세아문제연구소, 1972), p. 389 ; 이광규, 『재일한국인 - 생활실태를 중심으로-』 (서울: 일조각, 1983), p. 86 ; 민관식, 『재일본한국인 -왜 일본 이름을 쓰고 살아야 하나-』 (서울: 아세아정책연구원, 1990), p. 315.

3) <http://www.korea-np.co.jp/korea/na-edu/education.htm>; 朴三石, 『問われる朝鮮學校處遇』 (東京: 朝鮮青年社, 1992), p. 13 ; 정인섭, 『재일교포의 법적지위』 (서울: 서울대학교출판부, 1996), p. 64 ; 김대성, 『재일한국인의 민족교육에 관한 연구』, 단국대학교 박사학위논문, 1996, p. 171.

또한 북한 위기론이 대두될 때마다 조총련 ‘위기론’이 동시에 언급되곤 하였지만, 아직까지도 조총련조직이 지속적으로 유지되고 있는 힘은 무엇인지 그리고 오늘날 양자는 어떠한 관계에 있는지에 대해서 의문이 제기되고 있다.

이러한 의문을 해결하기 위해서는 북한과 조총련의 관계에 대한 규명이 필요하다. 특히 과거 조총련에 대해 북한의 ‘공작기구’라는 시각과 같이 획일적인 분석으로 조총련계 동포사회를 해석하는 데는 한계가 있다. 따라서 북한과 조총련의 관계는 이외의 어떠한 변수들이 존재하는 지에 대한 의문을 규명할 때 비로소 조총련에 대한 폭넓은 이해를 제공할 것으로 본다.

따라서 이러한 조총련에 대한 적대적 인식을 전환하고 이들을 포용하는 것은 대북포용정책의 외연을 확산하는 것이며, 나아가 통일 환경을 조성하는 데 중요할 것으로 사료된다.

1.2. 연구범위와 방법

주요 연구 대상은 조총련의 활동 전반에 대한 것이며, 이를 규명하기 위해서 조총련 창립배경 등의 역사적 사실과 북한과의 관계 그리고 일본의 조총련정책을 분석·정리함으로써 이들을 포용하기 위한 실효성 있는 방안을 모색코자 한다.

이것을 구체적으로 언급하면 우선, 조총련을 분석하기 위한 배경으로서 조총련의 전신(前身)이라고 할 수 있는 제일조선인연맹(조련)과 1949년 조련 해산 이후 1951년에 설립된 제일조선민주통일전선(민전)을 분석·정리할 것이다. 그리고 조총련을 연구하기 위해서는 조총련의 창립 배경과 아울러 조직 및 활동, 각 대회 결과 등을 주요 연구 대상으로 설정할 것이다. 특히 조총련의 결성과 쟁점이 되는 주요사안인 민족교육문제, 그리고 1959년에 시작되어서 1984년에 막을 내릴 때 까지 9만 3천여명이 북한으로 이주한 북송문제, 북한의 정치적·경제적 관계 등을 중심으로 분석해 나갈 것이다. 그러기 위해서는 북한의 각종 자료와 아울러 조총련의 간행물과 기타 사료들을 분석정리할 것이다.

북한의 조총련정책 및 조총련과 북한과의 관계를 연구하기 위해서는 당과 국가기관의 결정, 특히 국가기관 중에는 최고인민회의의 논의와 결정이 많은 비중을 차지하게 될 것이다. 이것은 조총련과 최고인민회의와의 관계가 가장 두드러지게 나타나는 정치적 관계에 해당되기 때문이다.

따라서 조총련과 북한과의 정치적 관계는 조총련 결성과정에서 강령으로 채택된 조

국통일민주주의전선과의 관계, 조선로동당과의 관계, 최고인민회의와의 관계를 중심으로 조명할 것이다. 그러나 조국통일민주주의전선과의 관계는 자료로서 드러나지 않고 있기 때문에 자세한 분석에는 제약이 따르고 있다.

이것은 이 단체가 사회단체의 성격을 띠고 있으면서 동시에 대남기구의 성격을 가지고 있기 때문이라고 보인다. 또한 조국통일민주주의전선에는 북한의 1백여개의 모든 사회단체가 망라되어 있기 때문에 이 가운데서 조총련의 활동과 관계를 파악하는 데는 어려움이 있다.

따라서 이 글에서는 북한의 조선로동당과 최고인민회의와의 관계를 집중 조명하되 단, 조국통일민주주의전선에 대한 가입이 조총련 창립초기에 결정되는 과정에서 일본 공산당과의 관계 등 조총련의 위상을 점검하는 기준을 제공할 수 있도록 전개하고자 한다.

또한 조총련과 북한과의 관계를 규명하기 위해서는 김일성과 김정일의 문헌에서 나타나는 조총련 관련 담화들이 주요한 연구대상이 될 것이다. 이러한 담화와 문헌들은 북한의 조총련에 대한 인식과 정책, 그리고 조총련 활동에 대한 지침을 적시하고 있기 때문에 북한과 조총련의 관계를 이해하는 배경이 되고 있다. 아울러 이들의 담화와 문헌들에서는 북일관계에서의 주요 쟁점을 언급하면서 이 문제에 대해 조총련을 연계시키는 언급들이 자주 등장하고 있는데, 사실상 북한은 '재일한국인'의 지위문제를 북일 관계 개선에 주요한 선결과제로 설정하고 있다는 점에서도 이에 대한 분석의 중요성을 말해주고 있다.

본 연구는 역사적 접근방법과 문헌분석에 의한 연구방법에 의존하고 있다. 조총련에 대한 연구는 사실조사가 불가능하여 사회조사방법을 통한 객관화는 어렵다. 또한 조총련의 형성배경에서 볼 때 매우 독특한 과정을 역사적 경험을 겪어왔으며, 이와 유사한 역사적 경험을 통해 형성된 사례가 없기 때문에 비교연구방법 또한 적절하지 못하다. 이를테면 중국의 화교에 대한 정책이 북한의 조총련정책과 비교적 유사성을 띠고 있기는 하나, 중국의 화교정책은 다양한 지역(국가)에 걸쳐 시행되고 있어 조총련과는 환경변수의 차이가 크며, 또한 조총련과 같은 동포의 단일기구로 구성되었거나 또는 민단과의 이데올로기적 대립구도를 형성하고 있지 못하기 때문에 일정정도의 정책연구 수준에서의 비교 이외에는 유효하지 못하다. 요컨대, 조총련에 대한 연구는 비교연구방법으로도 객관적 분석을 얻어내기 어렵다.

요컨대, 조총련에 대한 연구는 사료와 문헌을 바탕으로 역사적 접근방법과 문헌분석 방법을 취하는 것이 차선적 대안으로 실효성이 있다고 판단된다.

1.3. 기존연구의 검토

조총련에 대한 국내의 연구는 매우 적박하다. 이것은 조총련에 대한 낮은 수준의 관심의 정도를 반영하는 것이기도 하다. 따라서 연구성과는 매우 저조하며, 조총련에 대한 정책전개에 있어서 오류를 범할 가능성이 상대적으로 높다 하겠다.

그러나 몇 가지 연구성과들 중에는 매우 눈에 띄게 세밀한 자료가 있으며, 이와는 달리 이데올로기적인 분석에 그치는 수준의 연구결과도 있다. 이러한 연구성과들은 크게 분류하면 첫째, 조총련의 역사적 사실정리를 들 수 있다. 둘째, 제외동포 연구의 일환으로서의 부분적인 제외동포 연구를 들 수 있다. 그리고 셋째, 이데올로기적인 조총련 해석의 부류를 들 수 있다. 이외에도 대표적인 몇 편의 단행본과 논문을 제시하고자 한다.

국내 조총련연구의 적은 빈도와는 달리 조총련 관련 연구는 일본에서 빈번히 이루어졌다. 이러한 연구는 주로 제외한국인에 대한 연구의 일환으로 조총련을 다룬 연구가 대표적이다. 그러나 이외에도 조총련의 시각에서 바라본 조총련 연구 그리고 민단의 시각에서 바라본 조총련 연구로 나누어 볼 수 있다.⁴⁾

조총련의 역사적 사실정리를 대표할 수 있는 것은 전준의 『조총련연구』1,2권⁵⁾이 있으며 매우 독보적이라고 할 수 있다. 전준은 이 연구에서 조총련의 출범 배경에서부터 1967년 5월 제8차 전체대회까지를 다루고 있다. 전준은 1천2백 페이지 분량의 방대한 연구를 통해 일본에서의 제외한국인들의 공산주의 운동과 조총련의 활동사항 및 전후 배경을 자세히 서술해주고 있어 조총련의 성립배경과 일정 시점까지 활동을 이해하는데 커다란 기여를 하고 있다.

그러나 안타깝게도 발간 시기와 연구범위에서 알 수 있듯이 1960년대 말까지의 조총련을 연구대상으로 하고 있기 때문에 이후 30여년 동안에 대한 연구의 필요성이 대두되고 있다. 그러나 그 이후의 후속 연구가 국내에서 발간되지 못한 아쉬움이 있다. 또한 전준의 연구는 북한과 조총련의 관계를 총체적으로 이해하는 데 어려움이 나타나고 있다. 그의 연구는 주요 연구대상이 조총련에 국한되어 있으며, 북한과의 관계는 극히

4) 번역서로서 기초연구인 카지무라 히데키의 「재일조선인 운동」, 그리고 박경식의 『解放後の在日朝鮮人運動』 9卷, 10卷과 姜在彦·金東勳, 『在日韓國·朝鮮人歴史と展望』, Sonia Ryang의 North Korean in Japan 등을 대표적으로 거론할 수 있다. 이외에는 조총련과 민단에서 출간된 저서들이 다수 있다. 그러나 이러한 자료들은 이데올로기적 가치경향이 개입되어 있기 때문에 객관적 자료로서 활용하는 데 어려움이 있다.

5) 전준, 『조총련연구』 1, 2 (서울: 고려대학교 아세아문제연구소, 1972).

일부만을 다루고 있기 때문이다. 즉 북한은 조총련에 대해 어떠한 정책을 전개하였으며, 그리고 북한과 일본과의 관계에서 조총련은 어떠한 위상을 가지고 있었는지에 대해서는 언급하지 않고 있다.

둘째, 재외동포 연구의 일환으로서의 재일동포 연구⁶⁾로는 민관식의 『재일본한국인』, 이광규의 『재일한국인』, 김상현의 『재일한국인』 그리고 정인섭의 『재일교포의 법적지위』를 대표적으로 들 수 있다.

셋째, 이데올로기적인 조총련 해석에 대한 연구서들이 있다. 이러한 시각의 조총련 연구는 단행본으로는 매우 제한적이며 74년에 한국경제연구소에서 발간된 『조총련: 북괴대남적화전략기지 “제2전선”의 진상』⁷⁾(이하 『조총련』)을 대표적으로 들 수 있다. 이외에는 편저의 형태로 삽입된 논문의 형태를 들 수 있으며, 이도형의 『북한의 대남전략 해부』 등을 거론할 수 있다. 이러한 연구들은 조총련을 대남기지 이외의 어떠한 측면에 대해서도 관심을 기울이지 않고 있다. 따라서 한국경제연구소의 『조총련』류의 연구는 격렬했던 냉전기의 시각을 반영한 연구의 한계를 지니고 있다.

넷째, 조총련과 관련하여 몇 가지 논문과 학위논문이 제시될 수 있다.⁸⁾ 우선 조총련을 주요테마로 연구한 유삼열의 연구는 최초의 박사학위논문이라는 점에서 그 의의가 있다. 그러나 유삼열의 연구는 앞서 제시한 이데올로기적인 문제점을 그대로 보여주고 있다는 점에서 한계로 남고 있다. 특히 김대성의 연구는 재일한국인 사회의 민족교육 문제의 심각성과 우리정부 지원정책의 필요성에 대해서 세밀하게 지적해내고 있다는 점에서 연구의 의의가 크다 하겠다. 그리고 백경남의 연구⁹⁾는 일반연구 논문으로서는 드문 연구중의 하나로서 조총련을 역사적 배경에서부터 현실에 이르기까지 정리하고 있어 후속 연구에 도움을 제공해주고 있다. 다만, 매우 요약적으로 설명하고 있기 때문에 구체적인 사실들을 확인할 수 없다는 아쉬움이 있다. 또한 북한과 조총련 자체에 대해 연구의 초점을 두고 있기 때문에 북한과의 관련성을 확인하기 어려운 점이 있다.

이상과 같이 기존 연구는 매우 드물며, 몇몇 연구는 연구시기의 제한성 그리고 중심

6) 민관식, 앞의 책; 이광규, 앞의 책; 김상현, 『재일한국인-재일동포 100년사』(서울: 한민족, 1988); 정인섭, 『재일교포의 법적지위』(서울: 서울대학교출판부, 1996)를 대표적으로 언급할 수 있다.

7) 『조총련: 북괴대남적화전략기지 “제2전선”의 진상』(서울: 한국경제연구소, 1974).

8) 조총련과 관련하여 20가지 논문들이 발표되었으나 대표적인 논문으로는 다음의 세편을 제시하고자 한다. 유삼열, “북한의 재일교포정책과 조총련,” 서강대학교 박사학위논문(1993); 김대성, “재일한국인의 민족교육에 관한 연구,” 단국대학교 박사학위논문(1996); 北澤昭彦, “일본정부의 재일한국인 정책변화에 관한 연구,” 연세대학교 석사학위논문(1997) 등.

9) 백경남, “조총련의 노선과 활동,” 동국대학교 안보연구소, 『안보연구』 제19집(1990). 이 외에는 진희관, “조총련연구,” 『역사비평』 1995년 가을호 참조.

주제의 상이성이 존재하는 것은 사실이다. 그럼에도 불구하고 이상에서 언급한 자료들은 재일한국인과 조총련 또는 민단을 연구하는 기본적인 자료로서 유용하게 활용될 수 있으며 그 자료적 가치 또한 크다. 따라서 선행연구들은 본 논문의 부문별 분석에서 많은 활용이 될 것이다.

2. 조총련의 형성배경과 활동 전개과정

2.1 재일한국인 사회의 형성

재일동포의 존재는 과거 조선에 대한 일본 제국주의의 식민지배의 산물이다.¹⁰⁾ 이러한 사실은 당시의 인구이동의 통계와 그 원인들을 규명함으로써 구체적으로 확인할 수 있다.

해방 직전의 재일한국인의 대부분은 강제징용으로 도일하였으며, 자유의사에 의해 도일한 경우는 매우 극소수인 것으로 나타나고 있다. 그리고 자유의사에 의한 도일의 경우에도 본국에서의 경제파탄으로 인해 삶의 돌파구를 찾기 위해 일본을 선택한 경우가 일반적이며, 극소수 유학생 등을 제외하고는 순수 자유의사에 의해 도일한 경우는 드물다고 할 수 있다.

일본에 거주한 한국인은 해방직전에 그 수가 약 240만명에 달하였다. 그리고 해방이 되자 귀국하고자 하는 사람들이 下關, 仙崎, 博多 항구 등지에 도착하였으나, 매우 혼란스러웠고¹¹⁾ 결국 1945년 8월 25일 1백톤 이상의 선박의 항행금지가 이루어졌다.¹²⁾

10) 강제연에 의하면 오늘날 재일동포사회 문제의 근원은 일본이 한국을 합병한 1910년부터 1945년까지의 식민지정책이 심화시킨 것이라고 지적하고 있다; 姜在彦·金東勳 著, 『在日韓國·朝鮮人歷史と展望』(東京: 勞動經濟社, 1989), p. 10.

11) 당시 재일한국인 귀국자들이 집중되었던 博多와 福岡의 경우에서 보면, 재정적 지원이 없는 상태에서 급격히 증가하는 귀국자들을 처리하는 데는 역부족이었다. 실제 당시 福岡에서는 인양자(인솔자; 일본인)들은 소학교에 수용하였던 반면에 재일한국인들은 마गत간 등지에 수용하였다. 金太基, “戰後, 在日朝鮮人問題の起源-SCAP의對在日朝鮮人政策 1945年~1952年,” 一橋大學 政治學博士學位論文 (1996), pp. 94-96.

12) 당시 총사령부 명령 직전에 1945년 8월 24일 일본을 출발한 우키시마루(浮島丸, 4,730톤)호는 재일한국인 노무자 2,838명과 일반 한국인 897명을 태우고 부산을 향해 출항 중 총사령부의 명령으로 舞鶴港에 회항하던 중 기뢰에 접촉하여 침몰한 것으로 공식발표되었다. 이때의 사망자는 549명으로 추정되었고 사체는 175구를 수습했다(신준, 앞의 책 2권, p. 364). 그러나 이 사건과 동시에 1백톤 이상 선박의 출항 금지령이 내려졌는데, 우키시마루호의 사고는 아직까지도 많은 의문을 남기고 있다.(김삼웅·정웅현, 『천일파II-일본 신국가주의의 전개와 천일파의 부활』(서울: 학민사, 1992), pp. 119-129 참조.

이후 미군총사령부가 1946년 2월 17일 귀환 등록성명을 발표하여 3월 18일까지 한 달 이내에 귀환 희망자는 등록을 할 것과 등록을 않거나 등록을 희망치 않는다고 등록한 자는 귀환의 특권을 상실한다고 했다. 이에 의해 등록이 급속히 진행되어 3월 18일까지의 신고자수는 647,006명에 이르렀다.¹³⁾

이중 북한으로의 귀국희망자는 9,700명, 1.5%에 불과하였다. 이것은 해방직후 재일한국인들 대다수가 남한 사람들이라는 사실을 반영하는 수치라고 볼 수 있다.

등록하고 나서 합법적으로 귀환길에 올라 1949년경까지 여러차례에 걸쳐 180만명 가량이 귀국하였다. 그러나 한국전쟁이 발발하면서 귀환은 추축하게 되었고, 1950년 미군사령부의 지령으로 사실상 중단되었다.

요컨대, 해방직전 강제연행 등으로 인해 240여만명으로 추산되고 있던 재일한국인들은 미국점령군사령부와 일본정부의 공식 귀국조치로 인해 약 100만~140만 가량이 귀국했고 비공식적인 경로를 통해서 40만~80만가량이 더 귀국하여 모두 180만명이 귀국길에 올랐다. 그리고 60만명의 재일한국인들이 일본사회에 잔류하게 된 것이다.

그렇다면 60만명의 동포들이 일본 사회에 잔류하게된 원인이 무엇인가를 생각해보아야 할 것이다. 재일한국인들이 일본사회에 남아 있게 된 데는 여러 원인이 있을 것이며, 이 중에는 불가피한 사례들이 나타나고 있다.

우선, 잔류한 교포들은 일본사회에 뿌리를 내린 가족과 생활이 있는자, 그리고 귀국할 수 없는 입장에 있는 자들로 해석할 수 있다. 그러나 보다 구체적인 이유는 미점령군사령부가 귀국 당시 1천엔 이하의 통화와 250파운드(약113.4Kg) 이내의 화물만을 가지고 귀국할 수 있게 했다는 점에 있다.¹⁴⁾

45년 10월 15일 SCAP(Supreme Commander for the Allied Powers: 연합국군최고사령관, 이하 SCAP)의 「인양자수용소」에 관한 각서에는 통화에 관한 지시가 포함되어 있는데, “수용소장은 외국에 귀환하는 비일본인 귀환자에 대해 각자 1천엔을 초과하지 않는 한에서 휴대를 허가할 것을 요구한다”는 내용이었다.¹⁵⁾ 일본 체류 했수가 길고 본국에 생활 기반이 없는 동포들에게 있어서 1천엔 이내의 통화지참으로는 본국에서 생활 터전을 마련할 수 없었기 때문에 일본생활 잔류를 택하게 되었다. 더욱이 당시 국내에는 인

13) 森田芳夫, 『在日朝鮮人處遇の推移と現狀』, p. 59를 전준 1권, 앞의 책, p. 366에서 재인용. Wagner는 당시 정규귀환을 818,292명, 그리고 비정규귀환을 1백만명으로 추정하고 있다; Wagner, 『日本に於ける朝鮮少數民族』, p. 137을 위의 책, p. 371에서 재인용.

14) 백경남, 앞의 글, p. 192; 姜在彦·金東勳, 앞의 책, p. 105.

15) 金太基, 앞의 논문, p. 117.

플레이션으로 인해 1천엔으로는 생활을 영위하기 어려운 금액이었다.¹⁶⁾ 이후 금액과 소지불의 제한을 다소 완화하였으나, 이미 대부분의 귀국 희망자들이 귀국한 이후에 내려진 조치였다.

둘째, 일본에서 항일운동을 선택했던 자들은 일본공산당과 연계되어 있었기 때문에 남한으로 귀국이 어려웠다는 점이다. 일본내의 공간에서 항일운동을 한다는 것은 일본공산당 내에서의 활동 이외에는 방법이 없었다. 물론 이러한 활동과 또 다른 사유들로 인해 구속(김천혜, 박열 등)¹⁷⁾되기도 하였는데, 이들은 해방직후 남북한으로 분단되어 가는 과정에서 귀국을 선택하는 문제에 대해서 많은 고민을 하게 되었다. 특히 제일한국인 대부분이 남한이 고향임에도 불구하고 일본공산당과 연계되었던 인물들은 해방 이후 귀국에 대한 어려움이 컸을 개연성이 매우 높다. 더욱이 미소공동위원회가 분열되면서 남북이 분열조짐을 보이게 된 1947년부터는 좌익세력들의 남한행은 불가능했을 것으로 판단된다.

셋째, 당시 남한은 경제난과 취업난 등이 심각했으며, 이로 인해 귀국했던 자들이 다시 일본행을 택하는 경우도 발생했다.

이상과 같이 다양한 원인들로 인해 교포들이 일본사회에 잔류하게 되었는데, 이들이 오늘날 일본에서 살아가고 있는 교포들의 뿌리라고 할 수 있다.

그러나 잔류한 교포들의 출신지를 보면 매우 특징적인 것을 발견할 수 있다. <표2-1>에서 나타나는 바와 같이 1953년 3월의 통계를 보면 60만 제일동포들 중 약 95%는 남한출신으로, 경상도가 61%, 전라도 14%, 제주도 12% 등이며, 북한출신은 1.5%가 채 안 된다는 사실이다.¹⁸⁾ 이것은 대부분 강제동원이 경상도를 비롯해서 지리적으로 부산항과 가까운 남한의 남부지역을 중심으로 폭넓게 이루어졌기 때문이라고 해석된다.

50년대 초에 이러한 현상이 발생한 이유는 무엇인가를 살펴보는 것은 제일동포사회를 이해하는 데 중요한 기준이 될 수 있다. 출신지의 역전 현상은 20여년이 지난 1969년에 이르러서야 반전되었다.¹⁹⁾

16) 당시 일본의 물가가치를 보면 쌀(배급용) 10kg이 5엔이고, 소고기1kg이 30엔이었다. 즉, 일반 쌀로 환산할 경우 1천엔은 20가마 정도를 구입할 수 있는 금액으로, 적은 금액은 아니지만 이주하는 조선인들에게는 중대한 제약요인이 되었다(金太基, 앞의 논문, p. 120). 특히 가정을 꾸려 최소한의 생산을 형성한 가족에게는 귀국을 하려면 대부분의 생산을 포기해야 하는 문제에 빠지게 되었다.

17) 김천혜는 일본공산당 당원으로서 ‘반제운동’이 구속 사유였으며, 박열은 1923년 관동대지진 이후 일본공관에 대한 테러 위협 인물로 지목되어 구속수감되었었다. 박열은 이후 해방 이후 민단 초기의 단장을 역임한 바 있다.

18) 전준 1권, 앞의 책, pp. 388-389.

19) 민관식, 앞의 책, p. 315.

그러나 중요한 것은 이들의 국적은 출신과는 전혀 다른 양상을 보이고 있다는 점이다. 같은 기간인 1953의 일본 법무성 통계를 보면, 한국적은 13만여명(23.6%)인데 반해, 북한국적인 ‘조선적’은 약 42만여명(76.4%)에 이르고 있다.

<표2-1> 재일한국인 출신지별 분포

1953년 3월				
도 별	남	여	계	도별비(%)
경 기도	4,386	2,528	6,914	1.3
충청북도	6,304	4,750	11,054	2.0
충청남도	7,826	5,383	13,209	2.4
전라북도	9,272	6,930	16,202	3.0
전라남도	34,898	24,527	59,425	11.0
경상북도	74,179	57,747	131,926	24.0
경상남도	111,421	85,473	196,894	37.0
제주도	34,836	29,281	64,117	12.0
황해도	1,716	793	2,509	0.45
평안북도	1,120	609	1,729	0.32
평안남도	1,513	869	2,382	0.44
강원도	3,488	2,284	5,772	1.10
함경북도	1,006	496	1,502	0.28
함경남도	1,717	928	2,645	0.48
(자강도)	43	19	62	
불명	7,139	5,376	12,569	2.40
기타	3,804	5,039	8,843	1.60
합계	306,010	234,145	540,155	

<출처> 전준 1권, 앞의 책, p. 389.

이에 대한 원인을 살펴보면, 북한의 전폭적인 지원과 관심의 결과도 아니며, 재일동포들이 북한을 자발적이고 전폭적으로 지지해서도 아니다. 북한이 이들에 대해서 관심을 구체적으로 표현하기 시작한 것은 1957년 교육비를 원조하면서부터라고 할 수 있다. 그리고 재일동포의 대다수가 북한을 지지한다는 것 또한 현실적으로 불가능한 일이다. 즉, 이들이 북한 국적으로 표기된 것은 ‘조선인’이라는 관성이 남아있었기 때문이다. 일본 법무성은 48년 8월과 9월에 남북한이 국가를 수립한 이후 국적란에 ‘조선’이라는 표기를 북한으로 분류했으며, 이러한 방식은 지금까지도 이어지고 있다. 아직까지도 ‘조선’으로 표기하고 있는 재일한국인들은 북한국적으로 분류되기 때문에 조총련이라는 등식으로 풀이하고 있지만, 사실상 이들중 적지 않은 숫자의 재일한국인들은 분단되기 이전의 관성을 그대로 유지하고 있는 것이다.

또 다른 이유는 한국정부의 무관심과 ‘편견’이 작용했을 가능성이 높다. 이승만 정권

은 정부수립 직후 당시 소수의 재일한국인 조직인 민단만을 ‘유일한 민주적 단체’로 인정하였다.²⁰⁾ 이것은 분단정권 직후 국적 선택의 기로에 서있던 시기에 대부분의 재일한국인들의 국적선택으로 인한 최소한의 갈등마저도 사상시켜버린 ‘결단’이라고 볼 수 있다.

더욱이 1948년 이후에도 한국정부가 재일한국인들에 대해서 관심을 기울였지만 소수민단 중심의 제한적인 지원정책을 전개하였으며, 그리고 재일한국인 사회 저변 문제인 교육, 취업, 의료 등의 문제에 관심을 기울이지 못한 것은 ‘베타적인 정책’을 전개한 것으로 볼 수 있다. 그리고 당시 일본사회의 재일한국인 중 지도층 인사들이 일본공산당과의 연계속에 좌익운동을 벌였었던 배경에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 따라서 이상의 이유 등으로 인해 해방이후 재일조선인 사회는 남북한 상호정부의 무관심 속에서 ‘조선인’이라는 관성이 일본 법무부의 편익에 의해 친북적 성향을 가질 수 있는 형식상의 요건이 갖추어진 사회로 자리잡게 된 것이다. 이는 또한 북한이 적극적인 재일동포정책을 추진하게 된 배경이 된 것으로 해석된다.

2.2. 재일조선인 단체 설립

2.2.1. 조련 결성과 해체

해방직후 일시적으로는 일본국내에 한국인의 자치적 단체가 거의 3백여개에 이르렀다.²¹⁾ 이러한 단체를 규합하여 광범위한 전국적인 대중조직을 결성한 것이 1945년 10월 15일 결성된 「재일조선인연맹」(이하 조련)이다. 여기에서는 점령군사령부측을 대표하여 조득성이 위원장이 되고, 일본측 대표 권혁주, 공산측 대표 김정홍이 각각 부위원장이 되어 각계각층을 포함하였다.

당초 조련의 선언 및 강령을 보면 초기 사업으로 해당지방의 귀환자명부 작성, 귀환증명서 발행, 잔치(殘置)재산관리, 생활상담, 국어학습과 당면한 민생문제 해결 등이며, 특히 해방직후에 결성된 만큼 당시 재일조선인사회의 최대 문제였던 본국으로의 송환업무를 주로 다루었다. 1949년 6월의 조련의 조직상황을 보면 중앙조직 산하에 8개 지방조직, 48개 본부, 624개 지부, 2000여개의 분회에 총 365,792명이 망라되는 광범위 한

20) 김상현, 앞의 책, pp. 92-93; 카지부라 히데키, 김인택 역, 『재일조선인운동: 1945~1965』 (서울: 현유사, 1994), pp. 30-31 참조.

21) 재일한국인들은 1945년 8월 20일 동경에서 이해삼, 권혁주, 권인 등을 중심으로 「재류조선인대책위원회」가 결성되는 것을 시작으로 「재일조선동포귀국지도위원회」, 「재일본조선인대책위원회」, 「재일본조선인민거류연맹」 등이 결성되었다. 위의책, p. 84, p. 150.

전국적 대중조직이었음을 알 수 있다.²²⁾

그러나 일본공산당 당원으로 17년동안 수감되었다가 해방 이후 출감한('45. 10. 10) 김천해²³⁾와 김두용을 비롯한 일본공산당 간부들의 조련 가담('46. 10)으로 인해 '혁명적·폭력적 성향'²⁴⁾을 보이기 시작하면서 성격의 변화가 나타났다. 조련은 김천해의 지도를 받으면서 점차 급진적인 정치색을 띠게 되었다. 이런 조련의 '폭력적 성향'은 일본당국과 마찰을 빚게 되었고 미군 총사령부는 귀국업무에서 조련을 배제할 것을 결정하게 되었다. 1949년 9월 8일 법무부의 기습적인 단체등규제령(團體等規制令)에 의해 조련 해산명령이 내려졌다.²⁵⁾

일본당국이 조련에 대한 전격해산은 성공하였으나, 주요간부들의 추방조치로 인해 조련관계자들은 새로운 재일조선인 조직의 필요성을 절실히 느끼고 있었다. 즉, 조련해산으로 재일조선인 운동의 축은 김천해에서 박은철²⁶⁾로 이동하였고, 이것은 재일조선인 일본공산당원의 세대교체가 이루어지는 결과를 가져왔다는 것을 말해준다.

2.2.2. 재일조선통일민주전선

1951년 1월 9일 에도가와(江戸川 區)에서 전국 부현(府縣)대표 73명이 참석한 가운데 재일조선통일민주전선(이하 민전) 결성대회가 개최되었다. 이 대회에서 민전 준비위원장 김훈은 정세보고는 강제송환 움직임에 대해 단결하여 대응해 나가야 한다는 점을 무엇보다도 강조하고 있다.²⁷⁾ 그리고 민전의 강령에서는 “우리는 조선민주주의인민공화국을 사수한다”고 하여 그 성격을 명백히 하고 있다. 이것은 재일조선인단체로서는 친북적인 단체의 성격을 처음으로 공식표명한 것이라고 볼 수 있다.

그러나 일본공산당은 이에 대해 문제를 제기하였다. 이러한 민전의 성격은 점차 일본

22) 전준, 앞의책 1권, p. 574.

23) 그는 당시 일본공산당의 중앙위원이고 정치국원이며 공산당 조직인 「조선인부」 부장을 중임하고 있었다.

24) '혁명적·폭력적 성향'은 그 개연성이 적지 않으나, 이러한 평가의 주체가 일본경찰과 미 군정이라는 점에서 볼 때, 무엇에 대한 폭력성인지에 대해 고려해야할 것이다. 즉 이러한 평가는 미군정과 일본경찰에 의한 것이라는 점을 밝혀 둔다.

25) 전준, 앞의책 1권, p. 596.

26) 박은철은 1946년 3월에 개설된 「3.1정치학원」 원장을 하였고, 매년 200-300명의 공산주의자 청년을 배출하였다. 그리고 조련해산 당시 일본공산당 조선이부에서 김천해를 보좌하고 있었다. 金太基, 앞의논문, pp. 616-617.

27) 法務研究所, 『在日北韓系朝鮮人團體資料集』(東京: 法務研究所, 1952), pp. 77-82를 전 준, 앞의책 2권, pp. 27-28에서 재인용.

공산당과 북한사이에서 어느 쪽을 취할 것인가라는 논쟁을 불러일으켰고, 51년 12월 고베에서 개최된 민전 2차대회에서는 민전에 참여하는 일본공산당의 민족대책부(이하 민대부) 세력과 비민대부 세력간의 의견 충돌로 발전하게 되었다. 결국 민대부의 의견이 받아들여져 강령에서 언급된 북한에 대한 공식지지 입장 표명은 유보되었다.

그러나 1954년 11월 민전 5차대회에서는 북한의 제1기 8차 최고인민회의에서 보고된 남일의 성명²⁸⁾에 대한 지지와 호소문을 결의하게 되면서 변화의 전기를 마련하였다.

남일외상의 성명에 대해 당시 사회주의 종주국이었던 소련과 중국 등의 지지로 인해 제일조선인운동에 새로운 전기가 마련되었고 일본공산당의 지도는 약화되는 중대한 계기가 마련된 것이다.

결국 1955년 3월 민전 19차 중앙위원회에서 한덕수는 「제일조선인운동의 성격과 임무」²⁹⁾를 발표하였는데, 그 내용은 먼저 민전지도부에 대한 비판으로 시작되었다. 이 사건은 55년 5월 일본공산당과 민대부의 자기비판으로 이어지고 한덕수의 주장이 지지를 받게 되었다. 직후에 민전 6차대회가 개최되었으며 한덕수의견을 받아들이는 것으로 결론짓고 민대부인 김충권 서기장의 과거오류에 대한 자기비판을 끝으로 민전을 해산하였다. 이와 아울러 이 자리에서는 제일조선인총연합회를 조직할 것을 발표하였다.

이와 같은 여건에서, 조총련이 결성되기까지 해방 후 10년이라는 기간 동안 제일조선인 사회의 가장 큰 특징은 일본공산당의 지도를 받고 있었다는 점이다.

해방 후 1945년 10월 15일 처음으로 결성된 제일조선인 조직인 조련과 조련 해산 이후 한국전쟁기간 중에 결성된 민전이라는 일련의 조직들이 모두 일본공산당 민족대책부(조련 당시에는 조선인부)의 지도를 받았다. 이러한 조직들이 조총련의 기원이라고 할 수 있는데, 그러나 조총련은 일본공산당의 지도에서 벗어나기 위한 노력과 함께 친북한으로의 방향 설정을 더욱 강고하게 해나갔던 것이다.

2.3. 조총련의 구성과 활동 전개과정

2.3.1. 조총련 결성과 친북 단체로의 성격 규정

제일조선민주통일전선(이하 민전) 제19차 중앙위원회에서 발표한 한덕수의 연설은

28) 카지부라 히데키, 앞의 책, pp. 102-104; 남 일, 「조선문제의 평화적 조정을 위한 제네바회의에서의 조선민주주의인민공화국 정부대표단의 사업에 관한 보고」, 『최고인민회의자료집』(서울: 국토통일원, 1988), pp. 685-694.

29) 한덕수, 「제일조선인운동의 전환에 대하여」(1955.3.11), 민전 제19차 중앙위원회에서 한 연설, 朴慶植, 『解放後の在日朝鮮人運動』Ⅰ, 朝鮮問題資料叢書 第九卷(東京: アジア問題研究所, 1983), p. 610.

전폭적으로 받아들여졌다.³⁰⁾ 한덕수의 연설이 받아들여졌다는 것은 한덕수가 북한과 밀접한 관계에 있다는 것을 보여주는 것이다. 언급한 바와 같이 한덕수의 북한과의 관련 여부는 1951년 「구월서방(九月書房)」을 설립하면서 구체화 된 것인데, 여기서 ‘구월’은 북한의 조선민주주의인민공화국 창건일인 1948년 9월 9일에서 연유된 용어이다. 그리고 구월서방 활동을 보면 북한으로부터 각종 출판물을 홍콩을 경유해서 기증받고, 그것을 판매하여 재일조선인운동의 자금으로 활용하였다.³¹⁾ 이것은 한덕수가 재일한국인 사회에서 북한의 이데올로그로서의 역할을 담당하고 있었음을 말해주는 것이다. 물론 북한이 한덕수를 지원하는 데는 그에 대한 신뢰성 이외에도 유일지도체계를 유지해온 북한 체제의 ‘관성’이 조총련 사회에도 작용했을 가능성이 없지 않다.

다음으로는 조련 이후 결성된 민전의 중앙조직에서 한덕수가 이탈하게 된 사실을 볼 때, 그는 민족대책부의 일본공산당 중심의 운영에 반발하고 있었다는 것을 알 수 있다. 그는 초기 조련결성 당시 좌익적 지도자들이 권력을 장악하는 데 적극 참여하였으며³²⁾ 1946년 3월 1일 2차대회에서는 총무부장을 맡았고(3차대회 문교국장), 1947년 10월 15일에 열린 4차대회와 1948년 10월 14일에 열린 5차대회에서는 의장단에 올랐다.³³⁾

이것은 한덕수가 당시 좌익계의 핵심인물이었음을 반영하는 사실이라고 볼 수 있다.³⁴⁾ 그러나 그는 조련 해산 이후 결성된 민전에서는 어떠한 뚜렷한 행동도 보이지 않았으며 민전 중앙조직의 주요직책도 맡지 않았다.

이러한 사실은 조련해산으로 재일한국인 운동의 새로운 바람을 몰고 온 것이라는 시각에서 볼 때, 한덕수의 쇠퇴기라고도 볼 수 있을 것이다. 이러한 현상은 민전이 철저히 일본공산당과의 연계에서 활동을 전개한 것과는 무관치 않을 것으로 보인다. 한덕수는 이러한 민전의 경향에 반발하였거나 또는 민전이 한덕수를 제외시키고자 의도한 것

30) 한덕수의 연설이 전폭적으로 받아들여졌는지에 대해서는 밝힐 수 있는 근거를 찾기가 매우 어렵다. 즉 한덕수와 북한과의 구체적인 관계에 대해서는 사후적·결과적인 평가는 가능하나, 당시의 증거를 확보하기에는 한계가 있었다. 단, 조총련과 북한측의 자료에 의하면 한덕수는 북한과의 정치노선을 같이하였다는 사실을 발견할 수는 있으며, 북한의 재일조선인에 대한 옹호발언에 대해 소련과 중국이 북한의 입장을 지지함에 따라 일본공산당의 민대부는 북한의 노선을 추종하고 있는 한덕수의 의견을 거부하기 어려웠던 것으로 짐작 할 수 있다.

31) 전준 2권, 앞의 책, pp. 472-473.

32) 결성대회 1일째 회의가 끝난 이후 좌익진영은 자체적으로 「板橋會談」을 열고 2일째 회의에서 해계 모니를 장악할 것을 협의하고 이를 시행하였다. 이 자리에는 일본공산당 조선인부의 김두용, 박은철과 아울러 한덕수가 참여하고 있었다. 전준 1권, 앞의 책, pp. 540-541.

33) 위의 책, p. 545.

34) 전준 2권, 앞의 책, p. 543.

으로 판단된다.

그러나 그는 「구월서방」(九月書房)을 통해 북한과 긴밀한 연관을 맺으면서 일본공산당 중심의 민전 운영체계에 대한 반발을 세력화시켜 나갔던 것으로 판단된다.³⁵⁾

이러한 그의 잠재된 활동이 민전 6차대회이자 ‘해산’(解散) 대회에서 집중적으로 터져나온 것이다. 한덕수가 민전에서 뚜렷한 활동을 보이지 않았음에도 불구하고 해산대회에서 연설을 하게 된 배경 역시 그의 친북적인 활동과 무관치 않은 것이다.

한덕수는 자신의 연설을 통해 “재일조선인운동은 왜 전환되어야 하는가”³⁶⁾라고 문제를 제기하면서 그 해답으로 “그것은 재일조선인운동이 최근 수년 동안 레닌·스탈린의 혁명리론과 사회발전법칙 위에 튼튼히 립각하여 있지 않았던 때문이다. 그것이 량진영의 평화적 공존을 쟁취하기 위한 사업과도 배치되고 있기 때문이다”³⁷⁾라고 그 전환의 이유를 설명하여 국제정세에 따라 변화해야 한다는 기존의 일본공산당계의 노선을 비판하면서, 재일조선인 운동의 결함을 시정해야 한다고 강조하고 있다.

재일조선인운동을 어떻게 전환할 것인가에 대한 방향은 “한마디로 말하여 재일조선인운동의 방향과 투쟁방법이 독립된 국가공민의 립장 즉 조선민주주의인민공화국 공민의 립장에서 직접 자기 조국의 통일독립과 권리를 지키는 방향으로 그리고 량진영의 평화적 공존을 쟁취하는 데 적합한 투쟁방법으로 바뀌어지려 하고 있다”고 언급하고 있다.

특히 이 연설에서 제시하고 있는 「재일조선인운동의 성격과 원칙」의 내용인 1장의 ‘재일조선인운동의 성격과 임무’에서는 첫 줄에서부터 김일성이 언급한 내용³⁸⁾을 인용·강조하고 있다.

이러한 내용에서 볼 때, 이미 북한과의 강한 연계고리가 한덕수를 통해서 이루어졌음을 확인할 수 있으며, 또한 이승만 정부에 대해서 대단히 비판적인 정견을 가지고 있음을 보여주고 있다.

특히 앞서 언급했듯이 북한의 출판물을 판매하는 역할을 해오면서 북한의 선전물과

35) 한덕수가 운영해온 「구월서방」은 북한으로부터 정기간행물과 서적 등을 홍콩을 경유해서 기증받고 그것을 판매하여 자금으로 활용하였다. 특히 구월서방은 북한의 이데올로기 사업의 창구역할을 담당해 온 점을 따루어 볼 때 그 역할은 북한에게 있어서 매우 중요한 것으로 받아들여지고 있었다(전준 2권, 앞의 책, p. 473).

36) 한덕수, “재일조선인운동의 전환에 대하여,” 朴慶植 編, 앞의 책, pp. 610~629.

37) 위의 글, p. 611.

38) 「조선정전 축하 일본인민 평화친선사절단 접견석상에서 하신 내각수상 김일성 원수의 연설」(1953. 11. 9), 『북한연구자료집』 제2집(고려대학교 아세아문제연구소, 1974), p. 412.

의 빈번한 접촉은 친북적 성향의 가능성을 높여 놓았을 것이며, 또한 당시 민전이 일본 공산당 민대부과의 영향권 하에 있었던 점을 미루어 볼 때, 이에 반하는 힘을 가지기 위해서는 철저하게 북한의 입장을 대변하는 입장을 취했을 것이라는 예측이 가능하다.

또한 여기서 한덕수가 제기한 「금후투쟁과업」 8가지³⁹⁾는 조총련 강령 8개항으로 수용되었으며, 이를 위한 실천방안으로 5대과업을 결정했다.

이와 아울러 조총련은 결성대회에서 규약을 확정하였는데, 제1장 7조에서 “본회는 조국통일민주주의전선에 가맹한다”⁴⁰⁾고 하여 북한과의 밀접한 관계에 있음을 공식적으로 표명하였다. 특히 이러한 내용은 북한의 통일정책을 지지한다는 강한 표현이며 또한 조총련이 북한의 외곽단체로서의 역할을 담당하게 된다는 것을 의미하는 것이다.

또한 결성대회에서는 7가지 「일반방침」⁴¹⁾을 정하였는데, 여기서는 2항 「조국의 민주기지 강화와 평화적 통일」, 4항 「공화국 국민의 영예와 정당한 권리」 두 가지 항목에서 친북단체의 성격을 명확히 공표하고 있다.

2항의 세부 내용에서는 북한 최고인민회의(8차, 9차)⁴²⁾의 선언의 실현을 위해 노력할 것, 공화국정부의 대외정책을 준수할 것 등을 언급하고 있으며, 4항에서는 “공화국의 선전사업을 강화하자”고 강조하고 있다.

이와 같은 사실 역시 조총련 출범에서부터 북한과의 정치적 유대를 강하게 표현하는 것이며, 최고인민회의와의 긴밀한 관계를 암시하는 대목이라고 볼 수 있다.

한편 결성대회에서는 의장단 9명을 선출하였고, 의장단 대표로는 이심철을 지목하였는데, 한덕수가 의장단 명단에 빠져있음은 매우 특징적인 사안이다.

결성된 배경에서 이미 한덕수의 세력이 일본공산당 민대부의 영향력을 벗어나 주류파를 형성했음에도 불구하고 한덕수가 직접 의장을 맡지 않은 것은 여러 의도로 파악되고 있다.⁴³⁾

39) 한덕수, 위의 글, pp. 625-627.

40) 전준 2권, 앞의 책, p. 278.

41) 위의 책, pp. 281-285.

42) 최고인민회의 제1기 8차회의에서는 외무상 남일이 “조선문제의 평화적 조정을 위한 제네바회의에서의 조선민주주의 인민공화국정부 대표단의 사업에 관한 보고”에 대한 연설과, 제1기 9차회의에서 남일이 한 “제4기 쏘련 쏘베트 제2차회의에서 채택한 선언서에 관한 토론”에 대한 지지 입장 표명과 이에 대한 토론을 언급한 것이다. 『최고인민회의자료집』 I 집(서울: 국토통일원, 1988), pp. 685-694, pp. 719-726.

43) 한덕수의 등장과정을 볼 때 김일성의 등장과정과 다소 흡사한 측면을 발견할 수 있다. 김일성이 북한에서의 당장악과정과 통합과정에서 초기에 전면에서 나서지 않은 역사적 사실들을 볼 수 있다. 45년 10월 조선공산당 북조선분국이 결성될 당시 위원장에 나서지 않고 12월 17일 확대집행위원회에서 권

조총련 결성 초기만 하더라도 과거 민대부파⁴⁴⁾들이 완전히 소멸된 것이 아니며, 조총련에 그대로 남아 있었다는 점을 볼 때 한덕수는 이들을 통합해내기 위해서는 자신이 위원장에 오르는 것이 효과적이지 못하다는 판단을 했을 가능성이 높다. 특히 과거 김일성이 북한에서의 권력장악과정을 볼 때 이러한 모델이 북한의 이데올로그인 한덕수에게도 적용되었을 개연성이 매우 높다.

2.3.2. 민대파의 소멸과 한덕수의 권력 장악

조총련의 결성과정에서 알 수 있듯이 사회주의 국가들의 북한에 대한 지지와 아울러, 이것이 한덕수의 노선과 일치함에 따라서 민대부는 한덕수의 입장을 반대할 수 없었던 상황에서 조총련이 결성되었다. 따라서 대부분의 민대부파는 조총련이 결성된 이후에도 한덕수 주류파와 이해관계가 일치하지는 않았다.

그러나 사회주의 종주국인 소련이 북한의 입장을 지지함에 따라 일본공산당은 55년 7월 당 6차 전체회의에서 민대부의 해산을 결의하였고, 조국방위조직도 지역별로 해산하였다.

이러한 과정에서 민대부파는 55년 10월, 김충권(민전 중앙조직국장 및 서기장, 가명李大宇)을 북한으로 보내 북한측과의 관계를 개선하려는 움직임을 보였다. 이것은 8월 28일 조총련이 주류파 대표로 임광철을 북한에 파견한 데 대하여 취해진 것이었다. 즉 주류파와 북한과의 관계가 밀접해지는 것을 견제하기 위해 김충권을 북한으로 파견한 것이다.

그러나 김충권이 재일한국인이자 조총련이지만 민대부파로써 북한에 가서 일을 수 있는 것은 없었다. 이미 시기적으로 주류파 대표가 먼저 북한에 도착하였다는 것도 그렇지만, 한덕수의 주류파는 북한측의 지시에 의해서 조총련결성운동을 했다는 이유만으로도, 북한이 민대부파의 보고를 달갑게 받을 리 없었다.

김충권이 예정대로 귀일(歸日)하지 않자 민대부파의 박은철⁴⁵⁾(구민족대책부의 책임

력 핵심에 부상하였으며, 46년 8월 신민당과의 통합과정에서도 김일성 세력이 이미 내용적으로 헤게 모니를 장악하고 있었음에도 불구하고 소수파를 포용하기 위해 김두봉을 위원장으로 추대하였다.

44) 조총련 결성 직후(55년 7월) 일본공산당은 민족대책부와 조국방위위원회를 해산하였다. 따라서 민대부는 소멸하였다. 그러나 민대부 소속이었던 일본공산당원인 조선인들은 민전을 계승한 조총련조직에 그대로 남아 있었다. 이들은 비주류세력으로 전락하였는데, 민대부에 소속되었던 이들을 편의상 「민대부파」라고 통칭하도록 하였다. 그리고 한덕수의 주변세력들은 「주류파」로 통칭한다.

45) 박은철은 조련당시부터 인본공산당 조선인부의 책임자인 김천혜의 비서를 맡았으며, 조련해산 이후 김천혜의 추방조치(북한으로 탈출) 이후 조선인부를 민족대책부로 개편하도록하여 책임을 맡아 왔다. 따라서 좌익계 재일조선인 운동을 주도해 온 인물이라고 할 수 있다.

자)도 56년 4월 북한에 밀항하였다. 민대부과의 핵심인물이었던 김충권과 박은철이 북한으로 가서 장기 체류하게 되자 이것으로 사실상 민대부과는 소멸되고 말았다.

요컨대, 조총련 결성대회 2개월 후 일본공산당은 산하 민대부와 조국방위 조직(조국방위원위회와 조국방위대)의 해산을 결의하였고, 1956년 5월 28일 열린 조총련 2차대회에서 북한에 머물고 있던 민대부과의 수장격인 김충권이 제명되면서 사실상 조총련내부에서의 민대부과는 쇠락하게 되었다.⁴⁶⁾

그리고 임광철은 방북기간 중에 9월 29일 김일성을 면담하고 교시를 전해받았는데, 임광철의 귀일후 조총련은 김일성의 교시를 당시 기관지인 『해방신문』⁴⁷⁾에 이를 대대적으로 보도하였고, 조총련은 「김일성교시맹세운동」을 전개하였다.

조총련으로서는 결성직후에 김일성의 초청으로 북한을 방문하여 김일성 수상과 면담하고 교시를 전해받은 사실은 당시 재일한국인 사회에 매우 관심있는 소식이었다.

김일성은 교시를 통해서 조총련의 설립취지를 재확인시키고, 조총련노선을 더욱 강화시켜주었다고 할 수 있다. 즉 교시의 내용을 보면 “재일 우리동포는 먼저 자기조국의 통일독립을 위해 미제와 이승만에 반대해야 할 것이고 일본의 주권인 吉田이나 鳩山을 타도하는 것이 주목적이 되어서는 안된다”고 하여 민전시기의 일본공산당과 민대부과의 입장을 정면으로 반박하고 조총련의 노선을 명확히 강조해주고 창립의 정당성을 옹호하는 입장을 전달한 것이다.

56년 5월 28일 개최된 2차대회에서는 민대부파인 김충권의 제명을 상정하였는데, 이에 대해서 분규가 발생하였지만, 투표결과 유효투표의 압도적인 과반수(찬성 298표, 반대 137표, 기권 28표)로 결정됐다. 이대회에서는 조선대학교 설립문제가 논의되었다.

더욱이 제2차대회 이후 1957년 4월 8일과 15일 런던을 경유해서 북한으로부터 최초의 교육원조금과 장학금 1억2천1백여만엔이 조총련에게 도착하게 되면서 한덕수의 주류파는 헤게모니를 강화하게 되었다.⁴⁸⁾ 특히 친북노선을 강하게 주장하면서 권력을 장악한 상황에서 북한으로부터 지원금이 도착함으로써 한덕수의 영향력은 더욱 강고해질 수밖에 없었다.

1957년 6월에는 제10차 중앙위원회를 통해 이미 제3차대회에서 구체화되었던 ‘학습

46) 전준 2권, 앞의 책, p. 289.

47) 『해방신문』, 1955년 10월 25일자(* 『해방신문』은 1957년 『조선민보』로 재호변경하였고, 또 1961년에 재호변경된 것이 지금의 조총련기관지 제호인 『조선신보』이다. 『조국』 1995년 1월호, pp. 138-141.

48) 「교육원조금과 장학금」은 1950년 9월 ‘조국방위단’에게 한 김일성의 약속이 실현된 것으로, 이를 계기로 조총련 내에 주류파가 완전히 헤게모니를 장악하게 되었다.

조'를 조직하게 되었고 이를 기반으로 주류파는 사상적으로도 헤게모니를 장악하였으며 하부조직을 보다 체계화 시켜 나가는 계기를 마련하게 된 것이다.

조총련은 학습조를 통해 각지구에서의 사상교양을 실시함으로써 조직을 장악해 나갔는데, 학습조의 중점은 ① 맑스·레닌주의 교양, ② 조선로동당에 대한 절대 복종, ③ 김일성에 대한 교양 등에 있었으며, 북한과의 유대를 더욱 더 강화해 나간 것이다.

특히 1957년 평양에서 열린 「조국통일민주주의전선」 제2차 전체대회에서 한덕수가 중앙의장단에 그리고 이심철, 황봉구가 중앙위원회에 선출됨으로써 주류파는 완전히 지도력을 장악하기에 이른다.

이러한 과정을 통해 주류파와 민대부파와의 노선상의 내분은 1958년 5월 27일 개최된 제4차대회에서 거의 해소되었고 이후에는 인맥관계의 부분적 '대립'만이 남게 되었다.

대회직후 열린 14차 중앙위원회에서는 한덕수를 중심으로 하는 '중앙집권제' 방식이 확립되었고 북한과의 유대가 체계적으로 이루어지게 되었다.

3. 북한의 조총련정책과 북일관계

3.1. 북한의 조총련정책

3.1.1. '북한의 공민'으로서의 원칙적 규정

북한의 조총련정책의 정책 기조는 몇 가지의 경로를 통해 확인할 수 있다. 우선 조총련 정책기조로서 북한의 『정치사전』은 조총련에 대해서 주체사상의 지도이념을 실천하는 수령의 영도를 받는 단체로 규정하고 있다.⁴⁹⁾

그리고 북한의 헌법⁵⁰⁾ 제1장 5조는, 공화국은 “해외에 있는 조선동포들의 민주주의적 민족권리와, 국제법과 공인된 합법적 권리와 리익을 옹호한다” 그리고 제5장 62조는 공화국 “공민은 거주지에 관계없이 조선민주주의인민공화국의 보호를 받는다”고 규정하고 있다.

요컨대 북한은 조총련이 자국의 공민과 동등한 지위와 권리를 부여받고 있다는 원칙적인 입장을 견지하고 있으며, 또한 주체사상의 지도이념을 실천하고 있다고 규정하고

49) 『정치사전』(평양: 사회과학출판사, 1973), pp. 1085-1087.

50) 『조선민주주의인민공화국 헌법』, 1998년 9월 5일 개정. 평화문제연구소, 『통일문제연구』 제10권 2호 (1998), pp. 292-311.

있다.

특히 주체사상의 지도이념을 실천하고 있다는 것은 주체사상의 철학·사회역사원리·지도적 원칙을 생활의 근본으로 하고 사회주의 공산주의 건설이론(조국통일이론을 포함)·경제건설이론·문화건설이론·혁명이론을 수용하며, 수령과 당의 영도체계를 준수한다는 의미로 해석된다.

조총련의 중앙과 지방조직 역시 수령과 당의 영도를 관철하고 있다. 조총련은 창립에서부터 북한의 노선을 선택하였고 과거 민전이 일본공산당의 지도를 받던 관계에서 탈피하면서 태동하게 된 배경에서와 같이 그간의 활동과정에서도 북한의 지도와 방침이 가장 중요한 활동의 근거로 작용하였다.

이것은 조총련의 모든 사업지침의 근거로서 김일성의 담화 또는 최고인민회의의 결정 등을 근거로 삼고 있는 행태에서도 여실히 확인할 수 있다.

둘째, 정치 우선의 당사업방식의 제도화를 들 수 있다. 즉 당 사업의 기본인 ‘사람과의 사업’을 통한 정치사업을 전개해 나가는 것으로서, 교양 학습을 통해 실천되어 나간다.

조총련이 결성된 이후 오늘날 까지도 기층조직을 단결시키고 통제하는 기제는 학습조와 분회이다. 분회는 이미 조총련 이전의 조련 단계에서 구성된 최하부조직의 형태이며, 오늘날 조총련은 1300여개의 분회를 기층조직으로 두고 활동을 전개하고 있다.⁵¹⁾

특히 학습조는 조총련 결성 2년 후인 1957년에 조직이 체계화되었고, 이를 통해서 북한의 원전류와 담화를 학습하고 사상교양의 기제로 활용하여 왔던 것이다. 따라서 북한 사회의 담론구조의 변화에 따라 조용해온 사실들을 확인할 수 있다.

셋째, 정치경제에서의 대외적 자주성을 견인하는 문제이다. 자주적 입장은 “...당과 국가가 혁명과 건설에서 나서는 모든 문제를...자기인민의 이익에 맞게 처리하며 자기의 문제는 어디까지나 자신이 책임지고 자체의 힘으로 해결해 나가는 입장”⁵²⁾을 말하는 것이다.

북한이 조총련교포를 자기인민이라는 법적, 정치적 규정을 가지고 있다는 전제에서 볼 때, 북한 공민인 조총련 교포들은 철저히 북한의 자주적 입장을 수용하고 있다고 볼 수 있다.

예컨대, 조총련 대중은 북한의 인민대중이기 때문에 북한의 자주적인 노력에 함께 참여해야 하는 입장에 있는 것이며, 이를 보여주는 대표적인 사례가 ‘애국사업’이라고 할

51) <http://www.korea-np.co.jp/korea/CHONGRYON/chonglyon9909.htm>(1999. 9. 25).

52) 『주체사상의 지도적 원칙』(평양: 사회과학출판사, 1985)을 1989년 서울, 백산서당 재발행, p. 32; 이종석, 앞의 책, pp. 61-62.

수 있다.

이와 같이 주체사상이 가지고 있는 사회 규정력은 조총련 사회에도 그대로 투영되고 실천되고 있음을 확인할 수 있다.

3.1.2. 담화에서 나타나는 조총련 정책

제일동포에 대한 북한의 공식입장은 1946년 12월, 김일성이 보낸 「제일 100만 동포들에게」라는 내용의 서한에서 처음으로 제기되고 있다.⁵³⁾ 그러나 이 서한은 ‘동포애’를 담은 매우 일상적인 내용이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 내용의 제한성은 당시 한반도의 분단상황과도 밀접하다.

즉 해방 이후 제일한국인들은 남북이 통일되기를 바라고 있었다. 그리고 해방 직후에는 제일한국인 운동이 체계적으로 구성단계에 들어서지 못하였었다. 따라서 1946년 김일성이 제일동포들에게 보낸 서신이 제일동포 일반에게 영향을 미치기는 어려웠을 것으로 보인다.

당시 제일한국인들은 해방된 조국에 귀국하고자 하는 관심이 작용했었고, 또한 일본 체류가 불가피한 동포들은 안정적인 체류에 대한 문제 해결이 급선무였기 때문에, 한반도의 어느 한 진영에 대해 친화력을 보일 시점이 아니었다고 판단된다.

더욱이 이 시점은 조련과 거류민단이 결성되어 있기는 하였지만, 분회와 같은 기층조직의 조직화가 시작될 단계에 있었다.⁵⁴⁾ 즉 기층조직이 체계화되지 않았던 측면에서 볼 때 김일성의 담화가 제일동포 전반에 대해서 커다란 영향력을 가진다고 보기는 무리일 것이다.

또한 김일성의 1946년 12월 서한은 당시의 문헌에서는 밝히지 않았으며, 79년에 이르러서 김일성 저작집에 게재한 것으로 볼 때에도 46년 당시 김일성의 서한이 실제 어떠한 영향력을 발휘했을 것으로 보기는 어려울 것으로 판단된다.

1946년 2월 27일에 열린 조련 제2차 전체대회에서도 「조선민주주의인민공화국 지지안」이 제안된 것⁵⁵⁾으로 보아 친북적 인사들의 적극적인 움직임이 나타나기는 하였지만, 당시 회의장의 혼란만을 가중시켰을 뿐 아니라 이러한 의견이 대다수의 의견으로 발전하기에는 한계가 있었다.

53) 『김일성저작집』 2권(평양: 조선로동당출판사, 1979), pp. 575-577.

54) 전준에 의하면 가장 초기 조직이라고 할 수 있는 조련의 분회조직이 3차 전체대회인 1947년 7월에 가서 체계화 된 것으로 보인다. 전준 1권, 앞의 책, pp. 556-557.

55) 전준 1권, 앞의 책, p. 542.

또한 조련 당시 일본공산당 「조선인부」(민전기에는 민족대책부로 개편)의 지도와 견제 역시 강력하던 상황에서 김일성의 서한이 영향력을 가지기는 어려웠을 것이다.

요컨대, 1946년 12월 당시에만 하더라도 조련 내부에 우익적 인사들이 부분적으로 존재하고 있었다는 점, 그리고 조련이 일본공산당의 지도를 받아들이는 입장에 있었기 때문에 북한의 서한과 또는 조련 내부의 친북적인 제안은 그 이상의 의미를 가지기 어려웠다.

그러나 북한의 조총련정책이 실천으로 나타나는 것으로 확인되는 것은 한국전쟁중인 1951년 한덕수에 의해 설립된 「구월서방」에 북한이 단행본과 정기간행물 등 출판물을 지속적으로 보낸 시점이다. 한덕수는 이를 기반으로 친북적 운동을 전개한 사실을 확인할 수 있다. 이러한 증거로 볼 때 이 당시 한덕수는 조련 해산 이후 민전이 구성되는 시점에서 일본공산당의 지도에 반발하고 있던 주요 세력의 핵심인물로서 북한과 밀접한 관계를 추진하였던 것으로 파악되고 있다.

즉, 북한의 재일한국인들에 대한 정책이 실현된 시점을 이 당시로 소급해서 볼 수 있을 것이다.

그러나 북한의 재일한국인 정책이 문서로 공언된 것은 1954년 8월 30일, 당시 북한 외상인 남일의 성명을 그 기초의 출발점으로 볼 수 있다.⁵⁶⁾ 남일은 성명을 통해 “...조선인에 대한 일본정부의 불법적인 박해는...포악한 위반이라고 인식한다. 재외조선인의 정당한 권리를 보호하는 것은 조선민주주의인민공화국 정부의 확고부동한 정책이다.... 이와 같은 사태가 이후 반복되지 않게하기 위한 조치를 취할 것을 요구한다”는 내용을 발표하였다.

이 내용은 조총련의 결성 기반과 지침을 제시한 것이며, 한덕수 세력이 일본공산당 민족대책부의 영향력을 압도하는 중요한 계기가 되었다.

그리고 조총련 결성 직후인 1955년 8월 28일 북한을 방문한 임광철 등의 조총련방문단에 대한 김일성의 교시내용은 당시 조총련의 활동지침이 되었고 또한 북한의 조총련 정책의 기초를 이루게 되었다.⁵⁷⁾

이후 북한은 김일성의 담화를 통해 구체적인 재일동포정책을 표현하기에 이르렀다. 이 담화의 내용은 재일동포의 권리옹호와 당시 추진중이던 ‘귀국사업’에 대한 언급이 주를 이루고 있다.⁵⁸⁾

56) 「조선민주주의인민공화국 남일외무상 성명」 전문은 카지무라 히데키 저, 앞의 책, pp. 102-104.

57) 전준 2권, 앞의 책, pp. 298-290. 자세한 내용은 제3장 1절 2항 참조.

58) “일본 『요미우리신문』 기자가 제기한 질문에 대한 대답”(1956. 11. 21), 『김일성저작집』 10권(평양:

요컨대 조총련은 지역적으로 해외인 일본에 거주하고 있지만 북한 공민단체로 규정되고 있다. 따라서 이것은 조총련이 북한 주민이자 또한 북한의 조직기관과 똑같은 범주에 속한다고 볼 수 있다.

즉, 조총련은 북한사회주의 건설목표를 지향하는 단체로서 북한사회의 영도를 받는 북한식 '사회정치적 생명체'의 일부분이자 하나의 지역 주민으로 간주할 수 있다.

따라서 조총련은 북한의 여러 기구를 통해 관련지어져 왔다. 대표적으로는 조선로동당, 내각(구 정부원과 구 중앙인민위원회), 최고인민회의, 조국통일민주주의전선 등의 지도와 통제를 받아 온 것이다.⁵⁹⁾

그러나 일본지역에 거주하고 있기 때문에 조총련이 북한공민이라고 하더라도 북한의 관리통제에 제약이 존재하고 있는 것이 사실이다.

요컨대, 북한의 조총련정책 기조는 크게 세 가지로 나누어 정리할 수 있다.

첫째, 북한의 사회주의건설 목표를 실현하는 단체로 활용하고자 하는 것이다. 따라서 북한의 영도체계를 받아들일도록 하고 주체형 인간으로 개조하며, 구체적으로는 북한의 사회주의건설과 혁명의 동조자로서 활동할 수 있는 해외조직을 건설하는 것이다.

둘째, 북한의 관리통제의 제약요인을 삭감하고자 하는 것이다.

앞의 첫째의 정책기조에 대한 목표를 실현하기 위해서는 공간적인 제약요인을 극복해야 하는 과제가 있으며, 이것이 하나의 주요한 정책기조로 작용하고 있다. 즉, 일본이라는 공간적 차이와 일본정부의 제약 행위 등을 극복하고자 노력하는 것을 말한다.

셋째, 조총련의 권익옹호를 보장하는 것이다. 비수교국가인 일본을 상대로 자국의 공민에 대한 보호의무를 실현해야 하는 것을 말한다.

따라서 북한과 조총련의 관계에는 북일간의 정치적 관계가 매우 밀접하게 연관되어 있음을 알 수 있다.

조선로동당출판사, 1980), pp. 374-375. 이 외에도 조총련관련 담화는 다음의 문헌에서 볼 수 있다. "우리 당의 주체사상과 공화국정부의 대내외정책의 몇 가지 문제에 대하여-일본 『미이니찌신보』 기자들이 제기한 질문에 대한 답변,"(1972. 9. 17) 『김일성저작선집』 6권(평양: 조선로동당출판사, 1978), pp. 268-295; "총련교육일군들의 임무에 대하여,"(1973. 8. 31), 같은 책, pp. 478-493; "일본 정치리론잡지 『세카이』 편집국장과의 한 담화,"(1976. 3. 28), 같은 책 7권(1978), pp. 242-264; "일본사회당대표단과의 한 담화,"(1984. 9. 19), 『김일성저작선집』 9권(1978), pp. 236-246; "재일동포상공인들은 조국의 사회주의 건설에 적극 이바지하여야 한다,"(1976. 6. 30), 『김일성저작집』 31권(평양: 조선로동당출판사, 1986), pp. 245-253; "일조우호축진의원련맹 회장과 한 담화,"(1977. 1. 27), 같은 책 32권(평양: 조선로동당출판사, 1986), pp. 45-51; "일본 정치리론잡지 『세카이』 편집국장이 제기한 질문에 대한 대답,"(1985. 6. 9), 같은 책, pp. 258-280 등을 참조.

59) 李時顯 外, 『朝鮮總聯の研究』(東京: 寶島社, 1995), p. 154.

3.2 북한과 조총련의 정치적·경제적 관계

북한과의 조총련의 관계는 북한의 조총련 정책기조를 실현하기 위한 관계라고 설명할 수 있다. 그리고 이것은 크게 두 가지 정치적 관계와 경제적 관계로 대별하여 설명할 수 있을 것이다. 따라서 본 절에서는 북한과 조총련의 관계를 사안별로 정리하도록 하겠다.

3.2.1. 정치적 관계

북한과 조총련의 정치적 관계는 크게 세 가지 측면에서 접근할 수 있다. 즉 당, 국가 기관 그리고 사회단체로서의 관계를 말한다. 여기서 당과의 관계는 조총련이 조선로동당의 방침을 어떻게 실현하는가에 초점을 맞출 것이다. 왜냐하면 당과의 관계는 당조직의 관계로는 나타나지 않고 있고 확인이 불가하기 때문이다. 이를테면, 조선로동당의 주요 행사 시점에 맞춰 조총련의 대표가 북한을 방문하기는 하나 당원으로서 당의 공식일정에 참여하는 사실을 확인하기 어렵기 때문이다.

다음으로 국가기관과의 관계는 가장 대표적인 정치관계로 설정할 수 있다. 1967년 이후 조총련의 간부들이 북한의 최고인민회의의 대의원으로 선출되어 왔으며, 적극적인 참여를 보여왔다. 따라서 최고인민회의와 조총련의 관계를 구체적으로 살펴보도록 할 것이다.

그리고 조총련과 조국통일민주주의전선과의 관계는 조총련 결성대회의 규약⁶⁰⁾에서 이미 나타나고 있다. 그러나 사실상 조국통일민주주의전선은 북한의 모든 사회단체들이 총망라되어 있는 통일전선부 산하의 통일관련 조직으로서, 그 활동은 공식적으로 알려지지 않고 있기 때문에 접근에 어려움이 따른다. 따라서 조총련과 북한의 조선로동당 및 최고인민회의와의 관계를 주요하게 다룰 것이다.

조선로동당과의 관계와 유일사상화

조총련의 조선로동당 활동은 당의 조직으로서의 역할은 확인되지 않고 있지만 외곽단체로서의 역할을 볼 수 있다. 가장 대표적인 사례는 당대회에서의 축하연설의 형식이다. 당대회에서는 회의 마지막날 당 외곽단체의 축하 연설이 있게 되는데, 조총련은 1970년 조선로동당 제5차대회를 제외한 3차(1956), 4차(1961), 6차(1980) 당대회에 참여하여 축하연설을 한 바 있다.

60) 전준 1권, 앞의 책, p. 278.

조총련은 결성 1년여만인 1956년 4월 23일 개최된 조선로동당 제3차대회에 부의장 황봉구 등의 대표단을 파견하였으며, 회의 마지막날인 5일째 축하연설을 하였다.⁶¹⁾

황봉구는 연설을 통해 조총련의 현황과 활동을 보고하고 북한의 지원에 대한 ‘감사’의 뜻을 전하였다. 특히 그는 54년에 발표된 남일의 성명과 연이은 부속 성명들이 조총련 활동에 대단히 중요한 동력이 되고 있다는 점을 강조하였다.

1961년 9월 11일에 개최되어 8일간 진행된 조선로동당 제4차대회에 조총련은 김은순 제일본민주여성동맹 위원장을 축하단 단장으로 파견하였다. 김은순은 축하연설을 통해 「교육원조금과 장학금」에 대한 감사와 아울러 귀국사업(복송사업)의 중요성을 강조하였다.

특히 김은순의 조총련의 역할과 임무에 대한 언급과 귀국사업의 불가피성에 대해서 강조하였다.⁶²⁾

김은순의 연설은 3차대회에 참석한 황봉구의 연설과 차이점을 보이고 있다. 조총련 결성 직후에 북한을 방문한 황봉구의 연설은 북한에 대해 일상적인 발언을 보인 반면, 김일순은 매우 친화적인 발언들을 전개하였다. 이것은 1957년 이후 교육원조금 지원과 귀국사업 등, 북한이 적극적으로 조총련을 지원하게 된 이후 조총련의 반응이 김일순의 연설로 나타난 것이라고 볼 수 있다.

1970년에 개최된 조선로동당 5차대회에서는 축하연설에 대해서 확인되지 않고 있으나 1980년 10월 10일부터 14일에 걸쳐 개최된 6차 당대회에서는 현재 조총련 제1부의 장인 서만술이 참석하여 축하연설을 하였다.

그의 연설은 조총련의 수령과 당에 대한 ‘충성’을 다짐하고, 주체사상의 기치 밑에 일치단결할 것을 다짐하는 내용의 발표였다.⁶³⁾

이상에서 볼 때, 조총련의 이와 같은 참여 형태는 당의 외곽단체 및 사회주의 국가의 우당들의 행태에 준하는 경우라고 볼 수 있다. 따라서 조총련의 당 참여형태를 볼 때 조선로동당의 외곽단체의 형태를 띠고 있는 것으로 볼 수 있다.

또한 북한은 조총련이 당 외곽단체로서, 북한사회의 변화에 맞는 역할을 수행할 것을 요구해왔다. 그중 가장 대표적인 것으로는 유일사상화를 위한 주체사상 교양을 들 수 있다. 지난 1990년 조총련 결성 35주년기념 『로동신문』 사설에서도 조총련의 세가지 임무 중 “첫째 주체사상화를 더욱 힘있게 벌려나갈 것을 요구하고 있다”고 강조한 한편,

61) 『조선로동당대회자료집』(제 I 집)(서울: 통일원, 1988), pp. 575-578.

62) 『조선로동당대회자료집』(제 II 집)(서울: 통일원, 1988), pp. 772-777.

63) 『조선로동당대회자료집』(제 III 집)(서울: 통일원, 1988), pp. 190-193.

1995년의 결성 45주년 기념 김정일의 서한에서도 주체사상의 중요성을 무엇보다도 강조하고 있다.⁶⁴⁾

이와 같은 사상에 대한 사업은 이미 조총련 결성 직후인 1957년부터 학습조를 통해 이루어지고 있었다. 특히 1961년에는 김병식의 주도로 역사교습이 주를 이루어 왔다. 그러나 사상의 중요성이 강조된 것은 1963년 3월 27일 개최된 제30차 중앙위원회에서 부터라고 볼 수 있다.

당시 보고에서는 “건간부 활동가는 김일성의 교시와 공화국정책에 튼튼히 의거한 총련의 결정을 심오하게 연구하여 그것을 무조건 관철하는 습성을 배양하여야 하며 항일 빨치산투쟁의 혁명전통의 전술을 깊이 연구하여 자기생활에서 그것을 구현해야 한다... 전체 간부활동가는 매일 2시간 학습을 의무적으로 진행하며 간부들에 대한 강연을 매일 2회 이상 조직해야 한다”⁶⁵⁾고 언급하고 있다.

이 당시 조총련이 사상사업을 강조하게 된 배경은 물론 북한과의 사상의 통일을 위해 강조된 것이나, 이 외의 몇 가지 원인에서 출발하는 것으로 보인다.

첫째는 「일조협회」 북한 방문단의 폭로에 의한 것이다. 1960년 8.15를 기념하여 「일조협회」의 축하방문단이 북한을 방문하였는데, 당시 방문반에 포함되었던 오귀성⁶⁶⁾은 북한여행을 마치고 돌아와 이듬해인 1961년 3월 조총련을 규탄하는 성명을 발표했다.

그는 조총련조직에서 추방되었지만 62년 3월과 63년 7월에 북한의 ‘허위성’과 조총련 및 한덕수의 실상을 폭로하는 단행본인 『樂園の夢破れて』와 『續編:眞つ二つの祖國』을 출판했다. 이것은 조총련에게 심각한 타격을 안겨주었으며, 조총련은 내부의 동요에 대해 염려하기 시작했다. 따라서 이 사건은 조총련이 사상교육을 더욱 강조하는 배경이 되었다.

둘째, 북송자들의 폭로사건이다. 1961년 6월 9일 제62차 북송선으로 귀국한 김행일이 1962년 11월 25일 월남하여 한국에서 북송상황을 폭로했고, 또 1960년 2월 19일 제9차 북송선으로 귀국한 김종국이 1963년 8월 5일 下關港에 상륙하여 북한실정과 북송상황을 폭로한 사실이다.

이러한 상황은 당시 조총련 내부의 김병식과 이심철 부의장 간의 갈등문제와 복합적

64) 『조선신보』, 1995년 5월 25일자.

65) 『조선신보』, 1963년 3월 26일.

66) 오귀성(吳貴星)은 예명 관귀성으로 1951년 일본 국적으로 귀화하였고 1958년에 조총련 산하단체인 일조협회 오카야마현(岡山) 본부 부지부장이 되었다. 그리고 같은해 오카야마현 조선인상공회 이사장으로써 7월에 조총련 중앙본부 재정위원에 임명되었다.

으로 작용하면서 내부 분위기 쇄신을 요구하게 되었다. 이러한 배경이 사상교양의 강조로 나타나게 된 것이다.

다음으로는 1967년 5월 24일 개최된 조총련 제8차 전체대회에서 “부정적 경향과 사상요소” 청산 문제가 제기된 사실을 들 수 있다.⁶⁷⁾ 특히 이 시점은 북한의 유일지도체계 수립기와 일치하며 김일성의 사상으로서의 무장이 특히 강조된 점에서 앞의 배경과는 차이가 있다.

8차 전체대회 사업총화보고에서는 “일군들은 통일단결에 장애를 주는 부정적 경향과 사상요소들을 뿌리채 청산 극복하도록 노력해야 한다”⁶⁸⁾고 강조한 바 있고 제8기 2차 중앙위원회 보고에서는 유일사상화를 위한 방법으로서 김일성 저작에 대한 ‘광범위한’ 학습의 필요성이 중요하게 제기되었다.

이후 68년에 들어서도 연초에 제기하는 사업과제로서 “사상무장과 단결”의 중요성이 강조되고 ‘100일간 혁신운동’을 통해 사상교양을 강화해 나가기 시작했다. 그리고 점차 김일성저작에 대한 출판 및 번역 출판 사업이 활발히 전개되었다.⁶⁹⁾

조총련의 유일사상화 과정은 1980년대에 이르러서는 김정일에 대한 충실성 교양으로 나타나게 되었다. 주로 「대를 이어 충성」하자는 내용들이 자주 등장하게 된다. 조총련은 북한 주체사상의 영도체계를 철저히 구현하겠다는 의지를 표현해 온 것으로 볼 수 있다.

그리고 이와 같은 모습들에서 조총련이 북한사회의 변화와 맞물려 움직이고 있음을 확인할 수 있다. 즉, 조총련 중앙조직은 북한의 유일지도체계에 철저히 복무하고 있는 것이다.

최고인민회의와의 관계

조총련의 북한과의 정치적 밀접성은 조총련 간부들의 최고인민회의 참가사실에서 명확해지는데, 이것은 남한과 민단의 관계와 크게 다른 점이다.⁷⁰⁾ 조총련은 1967년 12월

67) 『조선신보』, 1967년 5월 29일자.

68) 『조선신보』, 1967년 5월 29일자.

69) 최근까지 북한의 부주석(1993. 12-1998. 9)을 지낸 김병식은 당시 사상사업에 앞장선 공로로 1971년 2월 북한으로부터 ‘국가훈장 제1급’을 수여받았다.

70) 북한의 최고인민회의가 ‘거수기’ 이상의 역할을 하지 못하는 기구로 평가되고 있다. 최고인민회의는 지난 92년 사회주의헌법 수정으로 인해 다소 기능이 강화되기는 하였지만 실제 조선로동당의 결정을 추진하는 역할을 벗어나지 못하고 있는 것이 사실이다. 그러나 이렇다 하더라도 재일동포에게 최고인민회의의 대의원 자격을 부여한다는 것은 남한과 민단의 관계와 비교할 때 대단한 차이가 아닐 수 없다.

14일에 개최된 제4기 최고인민회의 제1차회의에서 처음으로 대의원에 선출되어 참석하게 되었다. 당시 선출된 (조총련)대의원은 한덕수, 김병식, 이진규, 이계백, 윤봉구 등이 확인되고 있다.⁷¹⁾ 그리고 1972년 4월 29일에 열린 최고인민회의 제4기 제6차회의에서는 조총련 중앙상임위원회 부의장이었던 이계백(93년 1월 사망)이 대의원 자격으로 토론에 참석하여 처음으로 공식발언을 하였으며, 오늘날까지 매 기마다 7명가량이 최고인민회의 대의원에 선출되어 참석해오고 있다.⁷²⁾

6기 대의원('77. 12. 15 제1차회의 개최)은 명단을 공식발표하지 않았기 때문에 확인할 수 없으나, 5기 최고인민회의('72. 12. 25) 이후 김병식은 대의원 명단에 제외된 특징을 보이고 있다.

이 시기는 조총련 내부의 세력 갈등이 고조된 시점으로 평가되고 있는데, 김병식은 이 시점에서 북한으로 귀국하게 되었다. 그러나 그는 93년 북한의 부주석으로 선출되기는 하였는데, 최고인민회의 대의원으로는 선출되지 않았다.

7기 대의원('82. 4. 5)에서 두드러지는 점은 일본 사쿠라 그룹의 회장 전연식(전 조총련 부의장)이 등장하게 된 점이다. 이것은 70년대 후반으로 접어들면서 북한과 조총련 간의 경제 협력 빈도가 증가하는 현상을 반영한 것이라고 볼 수 있다. 그리고 남시우(현 대의원) 현 조선대학교 총장이 대의원으로 진출했다.

9기 대의원('90. 4. 22)에는 서만술(당시 부의장, 현재 제1부의장)과, 1998년 9월 5일에 열린 최고인민회의 제10기 1차회의에는 허종만 책임부의장이 새롭게 참여하게 된 점을 특징으로 지적할 수 있으며, 4기에서부터 지속적으로 대의원 활동을 해온 이계백과 이진규의 자연사로 인해 새로운 구성원들이 참여하게 되었다.

우선 허종만의 참여는 김정일 시대에 조총련을 실질적으로 운영하는 그의 참여가 당연시 된 바 있으며, 안상택 동해상사주식회사 회장 (제441호선거구:함남 리원군 채종선거구)의 참여는 전연식 부의장의 사망으로 이를 대신할 제일 경제인으로서의 역할을 담당하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 이렇게 해서 현재는 조총련에서 모두 7명이 제10기 최고인민회의 대의원으로 활동하고 있는 것이다.

71) 『최고인민회의자료집』 제Ⅲ집, 앞의 책, pp. 109~111.

72) 지난 98년 7월 26일 제10기 최고인민회의 대의원에 선출된 조총련은 모두 7명이다. 한덕수 의장 제390호선거구(강원도 원산시 명석선거구), 서만술 제1부의장 제476호선거구(황북 평산군 청수선거구), 허종만 책임부의장 제476호 선거구(함남 함흥시 성천강구역 남문선거구), 남시우 조선대학교 학장 제221호선거구(평북 태천군 학봉선거구), 안상택 동해상사주식회사 회장 제441호선거구(함남 리원군 채종선거구), 김일순 조선어머니회 중앙연락회 대표 제262선거구(자강도 위원군 량강선거구), 직책불명인 량수정이 제311호선거구(황남 옹진군 만진선거구); 『조선신보』, 1998년 7월 29일자.

북한 최고인민회의에서 조총련에 관한 언급은 대부분이 주체사상의 실현과 ‘교육원조비 및 장학금’에 관한 것이 중심 주제를 이루고 있으며, 제일동포의 ‘민주주의적 민족권리’ 옹호 그리고 통일관련 문제에 대한 토의에서 조총련이 자주 등장해왔다.⁷³⁾

‘교육원조비 및 장학금’은 1957년부터 조총련에 송금되어 왔는데, 조총련이 최고인민회의에 참여 하기 이전인 1961년 제2기 9차회의의 예결산보고에서 처음으로 언급되었다. “...아직 귀국하지 못하고 일본에서 공부하고 있는 청소년들에게도 수차에 걸쳐 막대한 장학금을 보내주었습니다.”⁷⁴⁾ 이 당시 북한은 조총련 교육사업 지원을 조총련정책에서 중요한 연결고리로 설정하고 있었다.

그리고 1967년 12월 4기 1차 회의에서는 김일성이 조총련에 대한 성격규정과 아울러 조총련 정책 전개방향을 공식 언급한 바 있다.⁷⁵⁾

김일성은 제일동포들의 귀국사업이 중단된 것에 대해 강력히 항의하면서 아울러 민족권리 옹호를 위한 사업, 특히 ‘조국 자유 왕래’를 실현시키고, ‘민족교육’을 적극적으로 추진할 것을 명백히 밝히고 있다.

이와 때를 같이하여 조총련 간부들이 최고인민회의 대의원으로 진출한 것은 여러 이유에서 비롯된 것으로 보인다.

첫째, 북한내부문제로서, 1967년은 ‘유일사상체계’가 확립된 해⁷⁶⁾이며 북한의 모든 조직체들이 정치·사상적으로 통일단결되는 전기가 마련된 시기이다.

이 시기에 조총련 고위간부들이 국가기관인 최고인민회의로 진출하게 된 것은 유일사상체계가 단일한 사상적 시스템(system)을 구축한 것 뿐만 아니라 영도체계에서의 단일한 시스템을 확고히 해나간 것이라는 개인성을 높여주고 있다. 조총련 역시 이 시기에 북한의 영도체계에 한부분으로 자리하게 된 것을 의미한다.

조총련은 그 자체로 당의 외곽단체의 기능을 수행하고 있으면서 영도체계에서 당과 대중을 연결하는 인전대의 역할을 담당해 왔다고 볼 수 있다. 그리고 당과 대중의 연결고리인 매개체가 크게는 두 가지로서 국가기관과 근로단체(사회단체)라는 점에서 볼

73) 제4기 제6차회의 이계백(1972. 4), 제5기 제2차회의 박재로(1973. 4), 제5기 제5차회의 이진규(1975. 4), 제5기 제7차회의 이진규(1977. 4), 제6기 3차회의 한터수(1979. 3) 등.

74) 『북한 최고인민회의자료집』Ⅱ(서울: 국토통일원, 1988), p. 915.

75) 『북한최고인민회의자료집』Ⅲ, 앞의 책, pp. 103~104.

76) 이종석에 의하면, 유일사상체계는 김일성의 혁명사상을 당과 전체의 유일사상으로 확립한 체계를 말한다. 유일사상체계를 확립한다는 것은 “수령의 혁명사상을 지도적 지침으로 삼고 당 중앙의 유일적 지도 밑에 혁명투쟁과 건설사업이 진행되도록 한다는 것”(『로동신문』, 1968년 5월 10일자)으로 설명된다. 유일사상체계 확립운동은 1967년부터 전개되어 왔으며 오늘에 이르러서는 북한사회를 거의 완벽하게 단일한 사상체계로 만들어 놓았다. 이종석, 앞의 책, p. 134.

때⁷⁷⁾, 이 시기에 조총련의 최고인민회의로의 진출은 북한의 전일적 지도체계와 사상체계의 범주로 위치지어지는 계기라고 말할 수 있다.

둘째, 일본과의 문제로서, 이 시기는 한일협정으로 인해 북한과 일본의 외교적관계가 악화된 시점이었다. 특히 일본 정부는 1967년 4월 내각결정을 통해 11월부터 북송사업을 중지할 것을 발표하였다. 이로부터 3년간 북송사업은 전면 중단되었는데, 이 시점에서 북한은 조총련에 대한 특단의 조치가 필요하게 되었다.

셋째, 1965년 한일협정으로 인해 북한과 조총련의 관계에는 많은 문제가 발생하게 되었는데, 점차 감소하던 북한국적의 교포들이 한일협정 이후 1969년에 이르러서는 한국국적을 가진 교포가 북한국적 보다 많아지는 현상이 나타나게 되었다.

한일협정의 결과로 인해 '대한민국' 국적 이외에는 인정하지 않으며, 북한은 한 지역을 표현하는 것으로 해석하는 일본정부의 방침은 북한국적자인 조총련 교포들에게 매우 중대한 문제로 다가왔으며, 이에 따른 일본정부의 강제송환 등으로 북한의 조총련에 대한 입장은 매우 난처해졌다.

따라서 북한으로서는 조총련을 결속하는 조치를 취해야 하는 시기였을 것으로 판단한 것으로 보이고 그 하나의 방식으로서 최고인민회의 대의원 진출을 결정한 것으로 해석된다.

넷째, 이 무렵 북한에서의 조총련의 비중이 커졌다는 것을 의미하는 것으로 볼 수 있다. 1967년은 '사회주의적 애국주의'⁷⁸⁾에 대한 교양사업이 북한과 조총련에 확산되던 시점이다. 여기서 사회주의적 애국주의는 '혁명과 건설에서의 합법칙적 요구'라고 정리하면서 민족과 동포의 단합을 강조하였다. 이러한 시기에 일본에서의 조총련의 위상은 한일수교로 인해 정치적인 위기를 맞이하게 되었고, 이에 대해서 북한은 조총련을 제2의 '전선'으로 인식한 것으로 보인다.

요컨대, 조총련 교포들이 최고인민회의에 참석해 대표기능을 수행하고 있다는 사실은 체제의 차이를 감안하더라도 한국과 민단의 관계에 비하면 대단히 유기적인 관계에

77) 주체사상에서의 영도체계는 「수령-당(인전대)-인민대중」으로 상호 연관되는 전일적인 지도체계를 말한다. 여기서 당과 대중을 연결해주는 인전대의 역할은 국가기관과 근로단체(사회단체)의 몫이다. 『주체사상총서 9권-영도체계』(평양: 조선로동당출판사, 1985)를 1989년 지평에서 재출간, pp. 77-109 참조.

78) '사회주의적 애국주의'는 1961년 조선로동당 제4차대회에서 처음으로 제기된 용어로서 소위 '부르조아 민족주의'와 대비되는 북한의 민족주의 개념이라고 할 수 있다. 1966년 조선로동당출판사에서 최성욱의 『우리 당의 주체사상과 사회주의적 애국주의』가 단행본으로 발간되면서 그 교양사업이 확대되었고 이 시점에서 이 용어가 체계화되었다. 조총련은 1967년에 조선신보사에서 최성욱의 책을 번각발행하였다.

있는 것이다. 그리고 조총련은 북한의 영도체계의 일부분으로서 수령과 당의 영도를 받는 조직체의 성격을 가지게 되는 것이다.

따라서 북한과 조총련의 관계를 우리 정부와 민단과의 관계와 대등하게 인식하는 것은 정확한 현실을 이해하는 데 어려움이 생긴다. 즉 조총련이 어려움에 처해 있을 경우 북한과의 관계 또는 조총련의 분열 등으로 논리를 전개시킬 수 있으나, 최소한 조총련 조직체계는 북한과 정치적으로 매우 밀접한 제도적 관계에 있다는 사실을 주목할 필요가 있다.

그리고 조총련 동포들이 북한에 대한 인식은 민단교포들이 한국정부에 대한 인식과는 전혀 성격이 다른 차원이라는 점을 알 수 있다. 즉 민단과 한국정부와의 관계는 한국 법령에 의해 제도적으로 통합되어 있으면서, ‘동포애’와 ‘조국애’를 통한 정적인 결합관계에 있다고 할 수 있다.

그러나 조총련과 북한과의 관계는 북일수교가 안되어 있기 때문에 법률상으로는 비공식적이기는 하나 사실상 인정되고 있으며, 마찬가지로 동포애와 조국애의 결합관계에 있으면서 더불어서 북한의 정치제도의 틀내에 있다는 점에서 큰 차이가 아니라고 할 수 없다.

북송문제의 재해석

조총련을 떠올릴 때 대표적으로 연상되는 사건 중의 하나가 북송문제이다. 그러나 우리들이 가지고 있는 북송에 대한 인식은 북한이 제일동포들을 기만하여 북한의 사회주의 건설에 동원하기 위해 아주서킨 사업이며, 또한 북한사회에 적응하지 못하는 자는 가차없이 숙청한다는 이데올로기적 평가가 주를 이루었다.⁷⁹⁾

그러나 이러한 문제의식은 다양한 측면에서 재고의 필요성을 안고 있다. 북한의 의도가 있었다는 사실을 부정할 필요는 없을 것이다. 어떤 정책실행에는 반드시 목표가 있게 마련이며, 그것은 북한이 주장하는 ‘동포애’적인 발상만으로 해석하는 것은 무리이기 때문이다.

79) 김상현은 북송사업의 1차적인 목표는 「인민경제발전 1차 5개년계획」을 수행하기 위한 노동력확보에 있다고 지적하고 있다. 특히 59년부터 61년의 3년동안 전체북송자의 80%인 7만5천여명을 북송시킨 것으로 보아서도 그 목표가 무엇인지 드러나고 있다고 지적하고 있다. 김상현, 앞의 책, p. 536. 이외에도 북송문제 대해서 북한의 기만전술로 평가하는 내용은 제일본대한민국민단 편, 『Q&A 100 북한·조총련』(서울: 오늘, 1996), pp. 45~53; 『조총련-북괴내남적화전략기지』(서울: 한국정경연구소, 1974), pp. 216~234; 林誠雄, “歸國事業は朝鮮總聯と在日朝鮮人に何をもちたのか?,” 李時顯 外, 앞의 책, pp. 84-93

그러나 북한의 의도에도 불구하고 왜 재일동포 9만여명이 북한행을 선택했으며, 이들이 모두 기만당한 것인가에 대해서는 북한의 의도만으로는 해석되지 않는다. 즉 북송자 스스로 북한행을 택한 데는 다양한 원인이 있을 것이기 때문이다.

북한이 말하는 ‘귀국사업’ 즉 북송사업은 1959년 8월 인도의 캘커타에서 열린 북일 적십자회담에서 「재일조선인 귀국협정」에 조인함으로써 성사되어 <표3-1>에서 보는 바와 같이 그해 12월 시작되었는데, 1967년에 일시 중단되었지만 1971년 재개되어 1984년에 막을 내릴 때까지 9만3천여명이 북한으로 영구귀국한 사업을 말한다.

사업초기인 1959-1961년 2년동안 7만 4,779명이 귀국하였으나, 그 이후 해마다 줄어들어 1970년대에는 연평균 400명선에 불과하였고 80년대에는 30여명 수준으로 급감하였다. 따라서 북송사업은 초기 3년만에 대체로 종결된 것이라고 할 수 있다.

앞서 언급했듯이 귀국사업은 조총련 결성 직후인 1955년 8월 28일 북한을 방문한 임광철 등의 조총련방문단에 대한 김일성의 교시내용에서 나타났으며, 이것이 초기 북송사업의 정책기조를 이루게 되었다.

이후 구체화된 것은 조총련이 1958년 8월 12일 「8.15해방 13주년기념 중앙대회」를 개최하고 여기서 「집단귀국에 관한 요청서」를 결의하면서부터라고 할 수 있다.⁸⁰⁾ 이에 대해 동년 9월 8일 평양방송은 건국 10주년 기념 경축대회에서의 김일성의 연설에서 재일동포문제를 언급하여 「재일동포의 귀국희망을 열렬히 환영한다」는 내용을 전하면서 촉발되기 시작했다. 이후 동년 9월 16일 북한의 외무상 남일은 성명을 통해 일본정부에 공식 요청하였다.⁸¹⁾

이러한 분위기 가운데 조총련은 동년 10월 8일, 제15차 중앙위원회를 개최하고 귀국문제를 집중적으로 논의하였다. 그 배경으로서 먼저 구민대부과는 귀국은 서두를 문제가 아니라 입장을 견지하였는데, 한덕수의 주류파는 「사상통일」의 필요성을 강조하면서 민대부의 의견에 반론을 제기하였고 결국 귀국실현을 위한 모임이 시작된 것이다.

4차 전체대회는 바로 한덕수 주류파가 귀국문제를 정리한 시점이라고 볼 수 있다. 4차대회의 결정서의 주요내용 중에는 “북반부는 행복한 낙원이 건설되고 있다”고 국내정세를 평가하고 있다.⁸²⁾ 이후 조총련 내부에서는 귀국사업 실현을 위한 행동이 구체화되게 된 것이다.

이와 같은 분위기 위에서 일본정부는 북한의 요청을 거부할 이유가 없었다. 당시 일

80) 전주 2권, 앞의 책, p. 326.

81) “재일동포들의 귀국문제와 관련하여,”(1958. 9. 16) 『북한연구자료집』, 위의 책, p. 627.

82) 전주 2권, 앞의 책, p. 320.

본의 언론과 사회적 분위기는 북송사업에 호의적이었다. 일본측이 호의적인 태도를 취한 것은, 표면적으로는 인도주의를 내세웠으나 사실상 전후 일본 내의 사정이 어려웠고 사회보장비에 대한 부담이 매우 컸었다. 따라서 당시 6만·9만 여명에 해당하던 생활보호대상자의 대부분을 차지하고 있는 제일한국인에 대한 공공부담을 덜려는 의도가 깔려 있었다.⁸³⁾

이러한 일본의 의도는 51년 10월에 시작된 한일협상에서도 마찬가지로의 입장을 확인할 수 있었다. 일본정부가 한국정부에게 요구한 쟁점중의 하나는 생활보호자의 조속한 한국으로의 송환 문제였다.

그러나 한국정부는 제일한국인들에 대한 많은 부분에서의 근본적인 책임이 일본에게 있기 때문에 이 문제에 대해서 원칙적으로는 공감하면서도 한국으로의 귀국 시기를 늦춰줄 것을 요구하는 입장에 있었다.

따라서 일본으로서는 이와 같은 상황에서 북한의 귀국사업 요구를 거부할 이유가 없었다.

또한 앞서 말했듯이 북송이 시작된 1959년 남한정부가 취한 행동은 일본정부에 대한 항의와 ‘반대 쫓기대회’, 민단측의 반대시위가 전부였다. 특히 6만여명의 생활보호대상자를 받아들일 준비가 전혀 되어있지 않던 차에 북송문제의 발생에 대한 준비가 전혀 안되어 있는 상황에서 어떠한 대응방안을 마련하기는 어려운 입장에 있었다.

그리고 당시 국회에서는 유엔에 북송반대 메시지를 전달할 것을 찬성하는 입장이었지만, 정족수 조차 채우지 못한 상태여서 토론이나 성명발표도 하지 못했다. 오히려 당시 정부는 ‘오오부라(大村) 수용소’에 감금된 교포구출이 더 시급한 문제라는 입장을 보였다.

결국 북송선이 출발한 직후, 1959년 12월 18일 당시 외무장관 조정환이 사표를 제출함으로써 북송문제는 일단락 되었다.⁸⁴⁾

당시 북송 신청자는 무려 14만명(141,892명)에 이르렀다. 그러나 이중 일부인 1만 2천명(12,496명)은 의사를 번복하였고⁸⁵⁾ 이외의 일부(17,402명)를 제외하여 1984년까지 신청인의 66%인 9만 3천여명(93,336명)이 북송길에 올랐다.

그렇다면 당시 제일교포들이 북송을 택한 이유는 무엇인가?

첫째, 일본사회의 하층민들이 대다수였으며, 이들은 “받아주겠다”는 북한으로 귀국을

83) 張明秀, “歸國事業は「人道主義」という名の追放政策だった,” 『朝鮮總聯の研究』, 앞의 책, pp. 94-107.

84) 『조선일보』, 1959년 12월 13일부터 18일자 참조.

85) 김상현, 앞의 책, p. 537.

선택할 가능성이 높았다.

<표3-1> 재일한국인 복송자수

년	복송자수	누 계	년	복송자수	누 계
1959	2,942	2,942	1973	704	91,676
1960	49,036	51,978	1974	479	92,155
1961	22,801	74,779	1975	379	92,534
1962	3,497	78,276	1976	256	92,970
1963	2,567	80,843	1977	180	92,970
1964	1,822	82,665	1978	150	93,120
1965	2,255	84,920	1979	126	93,246
1966	1,860	86,780	1980	40	93,286
1967	1,831	88,611	1981	34	93,320
1971	1,358	89,969	1982	24	93,344
1972	1,003	90,972			

<출처> 민관식, 앞의 책, p. 345.

당시 재일한국인들은 일본사회에서 매우 낮은 생활을 영위하고 있었다. 일본 법무성 입국관리국 통계에 의하면 외국인은 51년의 경우 총 621,993명이며 이중 재일한국인이 560,700으로 90%에 해당하며⁸⁶⁾ 따라서 일본의 사회보장비 대부분은 재일한국인에게 지급되는 것이었다. 1956년 조사에 의하면 재일한국인 중 생활보호대상자는 9만명(90,090)에 이르고 있었다. 그리고 1964년의 통계에 의해 재일한국인들의 직업 분포를 보면 무직자가 44만명(438,020)으로 총인구의 70%에 이른다.⁸⁷⁾

이와 마찬가지로 <표3-2>에서 보는 바와 같이 복송자의 성년남자 직업분포를 보면 총 21,773명 중에 무직자가 8,649명으로 40%에 해당된다. 여기에 일용직과 행상(紙回收: 냥마꾼)을 하던 비전문인력이 4,872명에 이르며 이들을 포함할 경우 62%에 해당된다.

이와 같이 당시 복송선을 선택한 재일한국인들은 대부분이 일본에서 마땅한 직업이 없던 자들이 대부분을 이루고 있다. 따라서 이들이 일본사회에서의 선택의 폭은 그리 크지 않았으며, 한국정부에서 한일회담 과정을 통해 이들을 받아들이지 않을 경우, 북한을 선택할 가능성은 매우 높았다고 볼 수 있다.

86) 정인섭, 앞의 책, p. 36.

87) 김상현, 앞의 책, p. 31. 그리고 가장 최근의 통계라고 할 수 있는 1987년의 일본 법무성 입국관리국의 통계에 의하면 재일한국인의 직업분포는 무직이 50만명(506,266)으로 전체(677,959)의 75%에 해당된다. 민관식, 앞의 책, p. 196.

<표3-2> 북송자 성년남자의 직업

직업	인원	직업	인원	직업	인원
토공,인부,인용 공원(工員)	4,528	행상,지(紙)회수	324	학생	247
운전수	2,014	상공	1,331	기타	1,137
사원, 점원	855	고불상	877	무직	8,649
	879	遊技場,음식점	313	합계	21,773
		농림수산업	619		

<출처> 『調査月報』 1968년 6월호, p. 69를 진준 2권, p. 134에서 재인용.

둘째, 범죄 및 밀항 등의 이유로 일본에 머무르기 어려운 경우도 있다. 여기서 범죄라는 것은 평시에 발생하는 범죄와 그 성격을 달리하는 경우가 많다. 이 때의 범죄는 해방 후 조련 및 민전시기에 다수 발생했으며, 특히 해방직후 일본 관헌의 통제에 대해 반발하는 사례가 빈번했다는 점을 염두에 두어야 할 것이다. 이 당시 재일한국인들의 범죄는 일본인의 약 70배에 이르렀으며, 주세법(酒稅法)의 경우 범죄율이 일본인에 비해 무려 384배에 이르렀다.⁸⁸⁾

당시 재일한국인들의 입장은 일본인과 크게 달랐으며, 특히 미군 점령사령부가 재일한국인을 해방국민으로 인정하면서도 편의상 일본인과 동등한 대우를 한 점을 비추어 볼 때, 이에 대한 반발의 빈도는 높을 수밖에 없었다. 더욱이 일본관헌들이 미군정의 행동대원으로 역할하면서 재일한국인들에 대해서 입장을 고려할 가능성 보다는 그렇지 않을 가능성이 높다는 점에서 볼 때 이 당시의 재일한국인의 범죄율과 범죄현상을 놓고 일상적인 식견으로 판단하는 것은 무리가 따를 수밖에 없을 것이다.

이러한 상황에서 이들은 범죄인으로 분류되었고 일본 사회에서 부당한 차별을 받게 되었다. 그러나 이들의 '범죄'를 해소해줄 수 있는 방안은 당시만 하더라도 전무했다. 또한 이 외에 기타 범죄 및 밀항으로 인해 어느측에도 의존하기 어려운 상황에 놓인 재일한국인들이 존재했을 것이다. 이러한 재일한국인들의 선택의 폭은 매우 협소하게 되며, 이에 북한의 귀국 수용정책은 이들에게 매우 관심사가 아닐 수 없다.

셋째, 1959년 당시 재일한국인들에게는 북한에 대한 인상이 나쁘지 않았을 것이라는 점이다. 북한의 진폭적인 지원으로 조총련이 결성되었으며, 결성 당시 대부분의 재일한국인들이 북한의 국적으로 분류되고 있었다. 일본 법무성 통계에 의하면, 1955년 재일한국인의 국적별 분포는, 한국적이 143,889명으로 24.9%인데 반해 조선적(북한)은

88) 高橋正己, 『外國人特に朝鮮人の犯罪』, p. 263을 진준 1권, 앞의 책, p. 393에서 재인용.

433,793명으로 무려 75.1%에 이르렀다. 따라서 이들은 국적 분류상으로 보더라도 친북 성 성향을 가질 형식상의 요건을 가지고 있었다.⁸⁹⁾

그리고 조총련 결성 직후 북한은 1957년부터 대대적인 교육지원비 및 장학금 지원 사업을 전개하였으며 북송이 시작된 59년까지 연평균 2-3억엔씩, 무려 7억엔 이상의 지원금을 보내왔으며, 이것은 조총련의 교육사업에 큰 역할을 담당하게 되었다. 따라서 당시 75%에 해당되던 조총련교포들의 교육열을 해소하는 데 기여하였다. 따라서 조총련 교포들이 북한에 대해서 좋은 인상을 가졌다는 것은 의심하기 어려운 사실이다.

그리고 가장 많이 북송이 이루어진 1959년에서 1961년 사이의 남북한의 경제력을 비교하면 북한이 남한에 비해 GNP 및 1인당 GNP에서 모두 앞서고 있다는 사실을 볼때도 조총련 교포들이 북한을 선택할 가능성은 높다고 볼 수 있다.

이러한 이유들로 인해서 북송은 순조롭게 진행되었다. 당시 북송선이 출항하던 니이가타항의 조총련 북송사업 실무 최고 책임자였던 장명수는 지금 북송자들을 지원하기 위한 문화적 노력과 아울러 북한의 문제점들을 ‘폭로’하는 역할에 힘을 기울이고 있는데 그는 “당시 교포들 사이에서는 그 길(북송)만이 살길”이라는 분위기가 지배적이었다고 한다.⁹⁰⁾

이외에도 자진해서 북송을 선택한 조총련 지도층과 엘리트들 등 다양한 북송 원인들이 존재하는데, 이러한 다양한 원인들을 포괄적으로 분석할 때 북송에 대한 올바른 평가가 나올 수 있을 것이다. 즉 북한의 ‘북송 의도’만을 문제시 할 경우에 북송사업 전반을 이해하는 데는 한계가 있게 마련이다.

따라서 재일동포들을 기만하고 북한의 사회주의 건설에 동원하기 위해 이주시킨 것이며 또한 이들중 반대자들은 가차 없이 숙청한다는 류의 이데올로기적 평가는 재고되어야 할 것이다.

3.2.1. 경제적관계: 경제협력 및 원조, 송금문제

‘애국사업’의 해석과 경제적 관계

북한은 조총련의 대북송금과 합영합작 사업을 애국사업으로 표현해왔다. 이 애국사업은 크게 두 시기로 나누어 구분할 수 있다. 『로동신문』은 1990년 5월 25일자 조총련 결성 35주년 기념사설에서 “조성된 정세는 총련이 주체사상의 기치 밑에 애국활동을

89) 민관식, 앞의 책, p. 315.

90) “6.25특집: 북송교포 그 후 35년,” <PD수첩> 문화방송, 1994년 6월 21일 방영.

더욱 힘있게 벌려갈 것을 요구하고 있다”고 언급하면서 ‘애국사업’의 중요성을 무엇보다도 강조하고 있다. 이러한 내용은 북한이 조총련에게 보낸 다양한 서신에서 읽을 수 있는데, 1986년 조총련 14차 전체대회에 보낸 김일성의 축하문에서도 그는 ‘애국사업’의 핵심이 통일과 사회주의 건설에 있음을 밝히고 있다.⁹¹⁾ 이러한 내용은 1995년 5월 25일 조총련 창립 40주년에 보낸 김정일의 서한에서도 마찬가지로 강조된 바 있다.⁹²⁾

그런데 ‘애국사업’은 크게 두 시기로 나누어 성격을 구분할 수 있다. ‘애국’과 관련된 단화 및 사업들은 1967년 ‘사회주의적 애국주의’에 대한 교양사업이 북한과 조총련에 확산되면서부터 시작되었다. 이 때의 애국사업은 ‘사회주의적 애국주의’를 실현하기 위해 나라의 살림살이를 알뜰히 꾸리는 것으로 표현되었으며,⁹³⁾ 애국주의는 주로 ‘조국통일’과 ‘사회주의조국건설’에 초점을 두고 있었다.

그러나 80년대부터의 ‘애국사업’은 통일에 대해서도 물론 언급하고 있지만 주로 사회주의 건설과 관련하여 경제문제에 보다 강조를 두고 있으며, 조총련에 대해서는 경제적 지원을 요청하고 있음을 볼 수 있다.

예컨대, 조총련결성 40주년(1995. 5)에 보낸 김정일 서한에서 조총련 상공인이 ‘총련 애국사업의 주력군’이므로 분회위원과 선전원들은 “「상공인들이」 분회의 주인으로서의 책임과 역할을 다하도록 하여야 한다”는 내용과, 또한 ‘애국영예기쟁취운동’에 역점을 두라고 강조한 김일성의 축전 내용⁹⁴⁾에서 볼 때, 조총련 상공인들의 북한의 사회주의 경제건설과 밀접한 관련이 있음을 알 수 있다. 특히 최근 북한이 연 10년간 마이너스 성장을 기록하면서 경제난에 시달리고 있는 것으로 보아 조총련 상공인들의 사업은 북한의 경제난 해결과 매우 밀접한 것으로 받아들여진다.

이 내용은 김일성 사후에도 조총련의 과거의 역할은 지속되고 있으며, 제일동포 상공인들에 대한 북한의 기대가 매우 크다는 점을 알 수 있다.

특히 80년대 중반에 접어들면서 북한 최고인민회의에서도 ‘애국사업’을 통일문제보다 경제관계에 보다 비중을 두고 있음을 알 수 있다. 1983년 4월 최고인민회의 제7기 2차회의에서 처음으로 ‘애국공장’ 건설이 공식적으로 언급되고 있다.⁹⁵⁾

91) 『김일성저작집』 40권(평양: 조선로동당출판사, 1994), p. 177.

92) 『조선신보』, 1995년 5월 25일자.

93) “나라의 살림살이를 알뜰히 꾸리는 것은 사회주의적 애국주의 사상의 집중적 표현,” 최성욱, 『사회주의적 애국주의』, 앞의 책, pp. 63-91.

94) “제일본조선인총연합회 제16차 분회위원 선전원대회에 보낸 축전,”(1987. 10. 17) 『김일성저작집』 40권, p. 364.

95) 『최고인민회의자료집』 제IV집, 앞의 책, p. 530.

1984년 제7기 3차회의와 1985년의 4차회의에서는 교육원조비가 교포들의 교육뿐만 아니라 '애국사업'을 크게 고무할 것이라는 언급이 나타나고 있다.⁹⁶⁾

이와 같은 내용은 애국사업이 교육원조비와 장학금의 댓가라는 인상을 주고 있다. 특히 1983년의 제7기 2차회의에서는 경공업공장이 사회주의 건설에 큰 힘이 된다고 언급하면서 경공업 활성화와 이에 대한 총련 상공인들의 역할 재고를 강조하였는데, 이러한 경제문제와 관련한 애국사업의 대표적인 표현 방식은 위에서 언급한 두 가지 즉, 합영사업과 대북송금이라고 할 수 있다.

조총련의 조직적인 대북송금은 1972년 김일성의 60회 생일에 맞춰 5억엔 송금을 시작으로 하여 매년 북한의 행사때마다 모금운동을 벌여 송금해왔다. 1982년의 경우에는 조총련이 '공장헌납운동'을 벌여 평양에 애국공장을 지었으며, 김일성의 70회 생일에는 50억엔을 송금한 것으로 알려지고 있다.⁹⁷⁾

북한과 조총련의 합영·합작사업

사회주의권의 시장개방으로 인해 북한의 교역방식이 바뀌면서 북한이 대외무역의존도는 10% 내외에 그치고 있다.⁹⁸⁾ 최근 몇 년간의 수해 피해와 고질적인 농업문제 등으로 인해 북한의 경제는 매우 어려운 실정에 있다는 것은 주지의 사실이다.

따라서 북한은 서방국가들과의 교역관계를 개선해야 하며 한편으로는 내부의 경제력을 충분히 활용해야 하는 입장에 있다. 따라서 조총련 기업은 북한이 가장 빠르게 접할 수 있는 대상이 되고 있다.

특히 최근 일본과의 무역이 대중국무역과 비슷한 수준을 넘어서 전체무역의 22.9%를 차지하고 있다. 북한에게 있어서 일본은 1993년부터 러시아를 앞질러 중국 다음으로 2번째의 교역 상대자로 부상했으며, 1999년 상반기에는 첫 번째 국가(한국과의 교역은 제외)로서 1억5천만불을 기록한 바 있다.⁹⁹⁾

여기서 주목할 것은 북일무역의 대부분이 '조조무역'이라는 점이다. 즉 북한과 일본의 경제교류의 대부분은 조총련 기업과 이루어지고 있는 것이다.¹⁰⁰⁾ 1995년 현재 북한

96) 위의 책, p. 610, p. 667..

97) 『내외통신』 각호 참조.

98) 통계청, 『남북한 경제사회상 비교』, 1996 ; 한국은행, 『북한국민소득통계』, 각년도: 정순원, “남북교류 협력의 필요성과 추진 방향,” 현대경제사회연구원, 『통일경제』 1996년 1월호(1996), pp. 72-73.

99) 『북한뉴스레터』, 1999년 10월호.

100) 진희관, “북일관계 연구-북한의 대일인식 변화를 중심으로-,” 평화문제연구소, 『통일문제연구』 1997년 상반기호(1997), p. 238.

에게 조총련은 연간 3-5억달러에 달하는 대일본 교역창구 및 경공업 발전에 필요한 각종 기계·설비 및 선진기술공급원 등 경제적인 분야에서의 역할은 여전히 중요시되고 있다.¹⁰¹⁾

북한의 지난 84년 합영법 제정 이후 1993년까지 조총련기업의 대북한 투자건수는 133건, 약 1억6천만달러로 추정되고 있다. 이중 실제 조업중인 회사는 60여개 내외로 알려지고 있다.

이러한 조총련 기업의 대북투자는 「조총련합영사업추진위원회」 설립을 계기로 크게 증가하여 왔는데, 1987년 모란봉합영회사 등 17건, 91년 15건, 92년 45건, 93년-94년초 3건의 투자가 이루어졌다.

이와 같이 조총련기업은 북한의 경제회생과 밀접한 관련을 가지고 있으며, 실제 투자면에서도 가장 많은 사례를 가지고 있다. 따라서 북한과 조총련의 관계는 정치적인 관계뿐만 아니라 경제적으로도 매우 유기적 관계라고 할 수 있다.

3.3. 북일 수교교섭과 조총련

3.3.1. 북한의 대일정책 기초

북한의 대일정책 기초는 김일성 저작 등에서 일본의 언론관계 편집국장 및 사회당 대표와의 대화내용 및 질문과 답변에서 읽을 수 있다. 그리고 무엇보다도 가장 최근에 열렸다고 할 수 있는 1980년의 제6차 당대회에서 그 기초를 찾을 수 있다.¹⁰²⁾

그리고 북한의 대외정책 기본노선은 1964년 제4기 8차 당중앙위원회 전원회의에서 제시된 '3대혁명역량강화'를 대표적으로 들 수 있다.¹⁰³⁾ '3대혁명역량강화'의 기본 내용 중에 세 번째인 '국제혁명역량강화'는 북한의 대외정책 기초의 기본이 되어 왔다. 제6차 당대회에서도 사업총화보고를 통해 '자주, 평화, 친선'이라는 3원칙을 강조하였다.¹⁰⁴⁾

북일관계에 대한 북한의 정책기초는 과거 김일성이 한 일본의 언론사 편집국장 및 기자들과의 인터뷰에서 찾아볼 수 있다. 김일성의 저작에서 찾아볼 수 있는 것은, 우선

101) 임을출, "북한·조총련 경제협력 동향," 『북한뉴스레터』 1995년 6월호, p. 5.

102) 북한의 대외정책 및 대일본정책 기초는 문헌 및 규정에서 찾을 수 있다. 그러나 당사가 냉전시대를 지나는 점을 감안하여 제한적으로 이해해야 할 것이다.

103) 3대혁명역량강화란 ① 혁명기지로서의 북한의 혁명역량강화, ② 남한내의 혁명역량강화, ③ 국제적 혁명지원역량강화를 말한다.

104) 『조선로동당대회자료집』 제4집(서울: 국토통일원, 1988), p. 67.

1972년에 일본 마이니찌 신문 기자들과의 인터뷰를 통해 제시한 “우리 당의 주체사상과 공화국정부의 대내외정책의 몇가지 문제에 대하여”¹⁰⁵⁾에서 주체사상, 대외정책, 통일문제 그리고 구체적인 북일관계에 대해서 구분하여 언급하였다는 데 주목할 필요가 있다.

김일성은 당시 “조선과 일본 두 나라 사이에 우호적인 관계를 맺으며 정상적인 국교를 수립하기 위해서는 무엇보다도 먼저 일본정부가 우리 나라에 대한 태도를 고쳐야 합니다”라고 하면서 북한은 시종일관 일본정부와 선린관계를 맺을 것을 희망하여 왔는데 반해 일본정부가 이를 거부해 왔으며 “두 나라 사이의 선린관계가 이루어지는가 이루어지지 못하는가 하는 것은 전적으로 일본정부의 태도에 달려있다”는 점을 누차 강조하였다.¹⁰⁶⁾ 구체적으로는, 우선 일본정부가 북한과 선린관계를 맺기 위해서는 남한과 북한에 대해서 어떠한 “침략적 성격도 없는 균등한 정책을 실시하여야” 한다는 점을 강조하고 있다.

또한 북일관계의 우호관계를 위해서는 “일본정부가 재일조선공민(조총련)들의 민족적 권리를 보장해주는 것이 매우 중요합니다”라고 하여 일본정부의 비우호적인 태도를 지적하고 있다.¹⁰⁷⁾

이와 함께 ‘일본군국주의’의 재생과 자본주의적 해외침탈을 지적하고 견제의 필요성을 언급하고 있으며, 일본정부와는 달리 일본의 ‘인민’들과는 우호적인 관계라는 점을 강조하고 있다.

그러나 이듬해인 73년 8월 북한을 방문한 조선대학교 음악체육소조 일군들에게 한 연설에서는 대를 이은 혁명과 새 세대에 대한 교육의 중요성을 강조하면서 일본제국주의를 ‘우선적 타도의 대상’으로 언급하고 있다.¹⁰⁸⁾

그리고 76년 일본 『世界』 편집국장과의 인터뷰에서는 “일본정부는 우리 나라를 ‘두 개의 조선’으로 분열시키는 미제의 로선에 추종하고 있습니다... 때문에 조일 두 나라 사이의 관계를 개선할 방법이 없습니다”¹⁰⁹⁾라고 하면서 일본 정부와의 관계개선은 “소용 없는 짓”으로 평가하고 있으며, 단 일본인민들과의 친선단결을 강화할 것임을 언급하고 있다. 이와 같은 김일성의 언급은 1985년의 또 한차례 『世界』 편집국장과의 인터

105) 『김일성저작선집』 제6권(평양: 조선로동당출판사, 1978), pp. 268-295.

106) 위의 책, pp. 291-292.

107) 위의 책, p. 293.

108) 『김일성저작선집』 제6권, 앞의 책, pp. 478-493.

109) 『김일성저작선집』 제7권(평양: 조선로동당출판사, 1978), p. 256.

뷰에서도 같은 논지가 반복되었다.¹¹⁰⁾

이상에서 북한의 대일정책의 기초를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 북한은 일본과 선린관계 유지를 원하고 있지만 일본은 미국의 노선에 추종하여 남북분단정책을 쓰고 있기 때문에 관계개선이 어렵다고 인식하고 있다.

둘째, 일본이 남한과 북한에 대한 차별적인 외교관계를 설정함에 따라서 관계개선이 어렵다는 입장이다.

셋째, 제일조선 국민들에 대한 차별적 대우를 철폐해야 한다는 조건 등 일본정부의 대미 자주성의 필요를 강하게 언급해 왔다는 점을 알 수 있다.

그러나 90년대에 접어들면서 북한은 일본과의 관계개선에 적극적인 노력을 기울이고 있다.

북한은 주로 다음의 세 가지 이유에서 일본에 대해서 관계개선 태도를 보이고 있다.¹¹¹⁾

첫째, 북한경제 침체의 돌파구를 마련하여 남북경제 격차를 해소 및 축소시키자는 전략이다. 일본의 자본과 기술의 도입은 북한의 경제난 해소에 적지 않은 도움이 될 전망이다.

둘째, 북일교섭을 북미관계 개선에 활용하겠다는 전략이다. 북미관계 개선이 무엇보다도 중요하지만, 북한은 일본과의 관계개선을 외교적 지렛대로 활용하여 또 다른 반사이익을 미국에게서 얻을 수 있다는 전략을 함께 추구한다고 볼 수 있다.

셋째, 일본과 수교를 통해 ‘준배상’ 성격의 차관을 얻어냄으로써 경제난 해소에 도움을 줄 뿐 아니라, 체제내의 명분(일본의 과거사 배상)을 확보함으로써 김정일체제의 안정을 도모할 수 있다는 전략이다.

3.3.2. 북일수교교섭 과정과 조총련의 위상

국제환경은 1989년 소련 및 동구사회주의 국가들의 몰락 사태 속에서 몰타 미·소 수뇌회담이 이루어짐으로써 탈냉전시대로 접어들게 되었다. 이와 같은 국제환경의 변화 속에서 남북한관계의 진전과 더불어 북일관계는 냉각기를 벗어나게 되었다.

그러나 북한은 소련 및 동구사회주의의 몰락에 따른 탈냉전시대의 도래를 맞이하여 대내외적으로 심각한 위기상황에 처하게 되었다.

110) 『김인성저작선집』 제9권, 위의 책, pp. 271-272.

111) 김호섭, “일본과 북한의 관계개선과 통일환경,” 윤정석 편, 『통일환경론』(서울: 오름, 1996), pp. 156-160 참조.

이 시기에 북한은 일본과 적극적인 수교협상을 진행하게 되었다. 북일 국교정상화 교섭은 1990년 9월 24일부터 28일 자유민주당과 일본사회당의 대표단이 방북했을 때 북한측에서 제기되었다.

북한이 일본과 국교교섭을 시작하게 된 계기는 1989년 3월 30일 일본 국회의 중의원 예산위원회에서 다케시다 수상이 과거 일본의 행위에 대하여 한반도 국민들에게 '반성과 유감의 뜻'을 표명, 북한과의 관계개선을 희망한다고 언급한 것에서 비롯되었다.¹¹²⁾ 이에 대해 북한이 일본과 수교를 위해 적극적인 자세를 취하게 되었는데, 그 배경에는 다음의 요인들이 있다.

첫째 정치적인 요인이다. 소련 및 동구사회주의의 몰락과 탈냉전은 북한으로 하여금 새로운 외교대상국의 필요를 인식하게 하였다. 즉, 미국, 일본 등의 서방국가와의 국교 수립이 절실하게 되었다. 특히 한국정부가 소련, 중국 등과 국교를 정상화하게 되어 북한의 외교적 변화는 불가피하였다.

둘째, 경제적인 요인이다. 80년대 들어 북한의 경제침체는 더욱 가중되었고, 특히 과거 소련과 중국의 원조 및 구상무역의 구조에 변화가 발생하였다. 즉 북한은 이제 새로운 경제대상국을 찾아야만 하는 절박한 입장에 놓이게 된 것이다.

즉, 탈냉전시대에 있어서 북한의 대일본 정책은 일본·북한간의 국교정상화를 이룩함으로써 정치적 차원에서는 대외관계의 개선을 통한 국제적 고립으로부터 탈피하고, 경제적으로는 일본으로부터 자본과 기술을 도입하여 심각한 경제난을 극복함으로써 궁극적으로는 체제외해를 막는 것이다. 북일국교정상화 교섭은 90년 9월 북한측의 제의 이후 8차에 걸친 일련의 수교회담은 북일관계 개선 뿐만 아니라 북한의 개방 여부를 포함한 대외, 대남정책 전반의 변화여부에 관한 척도가 될 것으로 보여 북한의 태도가 주목되었다.

그러나 91년 1월 1차 수교회담을 개최한 이래 8차례에 걸쳐 수교협상을 진행해 오며, 제8차 회담(92. 11. 5-6)에서 일본측이 이은혜와 북한의 핵문제를 제기하여 협상의 장애를 제기하자 수교회담이 종결되기에 이르렀다.

<표3-3>에서는 북일 국교정상화 교섭에 있어서 네 가지 쟁점에 대한 주요 주장을 알 수 있다. 즉, 일제의 한일합방문제의 무효주장 논의, 일본의 '과거사 배상' 문제, 북한의 핵개발 문제, 그리고 조총련 및 북송된 일본인 배우자 문제가 주요 쟁점으로 논의되었다.

112) 『朝日新聞』, 1989년 3월 30일.

<표3-3> 북일 국교정상화 교섭에 있어서 주요 주장

	일 본 측	북 한 측
1. 기본 문제	<ul style="list-style-type: none"> - 한일관계와 정합성을 확보한다는 관점에서, 북한의 관할권 범위를 명확하게 할 필요가 있음. 또한 한일관계를 저해하지 않도록 협상진행. - 한일합방조약 등 과거 조약은 이미 무효이나, 당시는 유효하게 체결·실시되었음. - 샌프란시스코 평화조약은 북일관계에 있어서도 중요한 문서임. 	<ul style="list-style-type: none"> - 한반도의 분단고착화에 연결되지 않도록 하여야 함. - 한일합방조약 등 과거 조약은 당초부터 불법이며 무효임. - 북한은 조약당사국이 아니며 동조약과는 관계 없음.
2. 경제적 제문제	<ul style="list-style-type: none"> - 식민지 시대 36년간을 중심으로 하는 재산청구권 문제가 북일간에 미해결이라는 사실을 인식. 북일간은 교전관계에 있었던 적은 없었으며, 배상·보상은 인정할 수 없음. - 청구하는 측이 사실관계에 관한 자료, 실정법상의 근거를 제시하여 입증하여야 함. - 진후 45년의 비정상적인 관계에 대해서 일본측은 책임없음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 북일관계는 교전관계이었기 때문에, 일본은 36년간에 관련된 재산청구권뿐만 아니라 배상·보상을 하여야 함. - 실정법상의 근거를 필요로 한다는 일본측 주장은 부당함. 사실관계에 관한 자료는 가해자인 일본이 먼저, 혹은 쌍방이 동시에 제출하여야 함.
3. 국제 문제	<p>(1) 북한의 핵개발 문제</p> <ul style="list-style-type: none"> - 북한은 제처리시설 등의 보유를 포기하며, 남북 상호 사찰 심사를 포함한 남북 비핵화 공동선언을 착실하게 실시하고, 동시에 IAEA와의 전면적 보장조치협정을 조기에 무조건 완전 이행함으로써, 북한의 핵개발에 대한 국제사회의 우려를 불식시키지 않는 한, 북일간에 국교정상화에 관한 국내여론의 지지를 얻는 것은 곤란함. - 일본의 플루토늄 이용계획이 핵무장을 목적으로 한다고 주장하는 국가는 북한을 제외하고는 없음. 국제사회가 우려하고 있는 것은 북한의 핵무기 개발의혹임. <p>(2) 남북대화</p> <ul style="list-style-type: none"> - 남북간 합의서의 서명을 평가하며 환영함. 합의서의 확실한 이행과 이를 통해서 한반도의 긴장완화, 신뢰 조성의 진전을 기대하고 있음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 북한은 IAEA의 사찰을 순조롭게 수용하고 있으며, 핵문제라는 것은 존재하지 않음. - 일본은 플루토늄을 대량으로 저장하고, 핵무기를 개발하고자 하고 있음.
4. 기타 (조총련 치우 문제) (일본인 배우자문제)	<ul style="list-style-type: none"> - 교향방문 실현 등 실제적 행동을 조속히 취할 것을 요망함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 교섭의 진전과 연관되어 있는 것은 아니나 본건 해결에는 북일간 협력이 필요. - 조총련의 법적지위 향상 문제

<출처> 윤정석 편, 『통일환경론』(서울: 오름, 1996), p. 139 참조.

이처럼 이은해문제가 빌미가 되어 일본과 북한간의 수교회담이 중단되었지만 본질적인 이유는 일본이 북한에 제기한 핵개발 의혹에 대한 투명성에서 비롯되었다.¹¹³⁾

이후 북일관계는 2년여 동안의 휴지기에 접어들었는데, 북한은 94년 6월 김일성과 전

미국대통령 카터의 회담(94. 6. 15-18)에서 김일성이 대일 관계개선의 메시지 전달을 요청하게 되었고 이후 일본 외상이 “미북합의가 끝나면 그때가 일북회담 재개 시점”이라고 발표하면서 새로운 구도로 접어들게 되었다.

94년 10월 제네바에서 핵문제가 타결되고, 95년 12월 경수로공급협정이 체결됨에 따라 북일관계는 회담을 재개할 수 있는 국제적 여건이 마련된 것이다.

즉, 북한과 일본은 상호 관계개선을 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 그리고 북일관계는 동북아에서의 국제정세 변화에 따라 직접적인 영향을 받아왔다.

최근 북일관계는 대북 핵문제의 해결국면으로 접어들면서 개선 가능한 국제적 여건에 놓이게 되었지만, 지난 96년 4월 북한이 ‘평화협정 체결’을 주장하면서 판문점에서의 무력시위에 이어서 한미정상이 공동으로 제안(96. 4. 16)한 ‘4자회담’ 구도로 다시 재편되었다는 점을 주목할 필요가 있다.

요컨대 북일관계는 한국, 미국, 중국 그리고 북한의 ‘4자회담’ 구조에 의해 종속적으로 변화하는 구조에서 벗어나기 어려운 상황에 놓여 있다. 따라서 북일관계의 제도적인 변화, 정부간의 공식적 관계개선 논의는 ‘4자회담’ 구도에 의해서 통제되게 되어 있다는 것이다.

그렇다면 현재 일본이 북한에게 취할 수 있는 정책은 비정부간 대화 및 민간기업의 북한과의 교류로 제한될 것이며, 북한과 일본은 이러한 여건 속에서 최대한 국익신장상을 도모할 것이다. 북한의 대일정책은 복합적인 요인에 의해 추진되고 있는데, 그중 대일관계 개선의 전제조건은 첫째, 북한은 일본과 선린관계 유지를 원하고 있지만 일본은 미국의 노선에 추종하여 남북분단정책을 쓰고 있기 때문에 관계개선이 어렵다고 인식하고 있다는 문제. 둘째, 일본이 북한과 남한에 대한 차별적인 외교관계를 설정함에 따라서 관계개선이 어렵다는 입장. 셋째, 재일조선 공민들에 대한 차별적 대우를 철폐해야 한다는 조건 등을 주요하게 제기해왔다.¹¹⁴⁾

이러한 정책기조는 지속되어 왔으며, 이후 1991년부터 시작되어 8차회담에서 중단된 북일수교회담에서도 조총련의 법적지위 향상문제가 계속적으로 제기되고 있다.

113) 강성윤, “북한의 대일정책과 수교전망,” 동국대학교 안보연구소, 『안보연구』 25호(1995), p. 69.

114) 1972년 김일성의 일본 마이니찌신문 기자들과의 인터뷰에서는 “일본정부가 재일조선공민들의 민족적 권리를 보장해주는 것이 매우 중요합니다”라고 지적하고 북일관계가 호전되기 위한 전제조건으로 강조하고 있다(저작선집 6권, pp. 291-292). 그리고 1976년 일본 세카이 편집장과의 인터뷰(저작선집 9권, pp. 271-272) 등에서 같은 문제가 계속적으로 제기되었다. 그리고 김정일의 문헌은 “재일동포들의 민주주의적민족권리는 철저히 보장되어야 한다,”(1966. 1. 26), 『김정일선집 1 1964-1969』(평양: 조선로동당출판사, 1992), pp. 101-110.

요컨대, 북일수교과정에서 조총련의 지위향상문제가 반드시 포함되고 있다는 사실이다. 이것은 대일인식과 대일정책에 대한 ‘김일성의 유훈’의 성격을 띠고 있다. 그리고 북한은 조총련을 정치지, 경제적으로 매우 중요하게 인식하고 있다는 사실을 확인할 수 있다. 또한 북일수교 교섭과정뿐만 아니라 북일수교 이전의 접촉창구는 바로 조총련을 통해 이루어지고 있다는 사실이다.¹¹⁵⁾

4. 조총련 · 민단 관계와 재일동포정책

4.1 조총련과 민단과의 관계

조총련과 민단과의 관계는 이미 해방직후로 거슬러 올라간다. 당시 조총련 전신이라고 할 수 있는 조련(45. 10. 15 설립)과 민단의 전신인¹¹⁶⁾ 조선건국촉진 청년동맹(건칭: 45. 11 설립)과의 관계에서부터 언급될 수 있다. 물론 민단은 이듬해인 46년 4월 ‘제일본조선거류민단’이 설립되었고 지금의 조총련은 1955년 5월 25일에 설립되었다. 따라서 설립시기의 차이가 발생하기 때문에 단순 비교하기 어려운 점이 없지 않다. 또한 건칭의 경우는 조련과 전혀 별개의 단체로 보기에다 다소의 무리가 따른다. 이러한 문제들을 크게 세 시기로 나누어 살펴볼 수 있다.¹¹⁷⁾

4.1.1. 해방직후의 민단-조총련 관계

조련 초기의 미군정과의 대립양상과 폭력 발생¹¹⁸⁾ 등의 이유로 인해 이 단체에서 이탈자들이 발생하였다. 이들의 이탈은 민단을 결성하는 중요한 계기가 되었다고 사료된다.

그러나 이 단체들이 지금의 민단과 연결되지는 않는다는 주장이 있다. 카지무라 히테키에 의하면,¹¹⁹⁾ 그는 조련과 건칭의 대립은 인정하고 있지만 건칭과 민단의 핵심인물

115) 북일수교 이전의 일본의 공식 대북접촉은 조총련 중앙본부를 통해 이루어지고 있다.

116) 이문웅, 『세계의 한민족: 일본』 세계한민족 총서 4 (서울: 통일원, 1996), p. 75.

117) 제1기는 해방 이후 조련과 민단의 협력관계와 갈등의 시초가 나타난 시기, 제2기는 조총련이 안정적 구조를 형성한 60년대의 대민단전략이 나타난 시기, 그리고 제3기는 최근의 ‘상호 협력관계’로 변화를 모색하는 시기로 나누어 살펴 볼 수 있다.

118) 대표적인 사건으로는 「한신(阪神)사건」을 들 수 있다. 46년 4월 23일 오사카에서 발생한 사건으로, 일본 문부성이 조련계 학교가 공산주의 교육에 편중되자 이에 대한 시정과 아울러 불응할 경우 폐교조치하겠다는 방침에 반발하여, 오사카 부청에 항의 방문하여 무력충돌로 빚어지고 사상자 51명이 발생하고 179명이 검거되는 사건이 발생하였다.

119) 카지무라 히테키, 앞의 책, pp. 28-33.

인 박열(단장), 이강훈(부의장), 원심창 등은 48년 이승만정부 수립 이후 「거류민단」(재일본대한민국거류민단)으로 조직변화하면서 이승만정부의 요구에 불응하여 조직 이탈하였고, 오히려 조련(또는 민전; 조련을 계승한 단체)에 다시 합류한 사실을 밝히고 있다. 따라서 설립초기 건청과 민단은 대한민국정부의 의견과 일치했다기 보다는 조련과 방법상의 이견이 존재했던 것으로 해석할 수 있다. 이것은 47년 당시 민단 단장인 박열이 「민단신문」에 게재한 내용을 보면 이에 대한 이해를 도울 수 있다.¹²⁰⁾

또한 51년 12월, 민전이 결성될 때 조련사람들로만 구성된 것이 아니라 건청에서 출발한 민단에서 48년 이승만정부수립 이후 이탈하여 「조선민주통일동지회」라는 형태로 독자노선을 걷고 있던 자들이 조련의 후신인 민전에 참여하게 되었다. 이강훈 전 민단 부의장은 이의 대표적인 인물이라고 할 수 있다. 그리고 초기 민단 단장이었던 박열은 이승만정부에 반발한 이후 49년 강제귀국조치 되었다가 한국전쟁중에 북한으로 월북한 바 있다.

요컨대, 민단 창립 초기 조련과의 관계는 노선이 다른 협력관계에 있었다고 해석된다. 그러나 이승만정부는 정부수립 직후 민단만을 유일한 합법단체로 인정함에 따라 자생적 단체의 인위적 변화를 촉진시키고, 민단은 한국정부와 밀접한 단체로 재구성된 것이다. 따라서 이후 민단은 조련과 적대적인 관계를 형성하게 된 것이다.

4.1.2. 조총련의 민단 ‘포섭’정책 전개

1956년 7월 16일에 열린 6차 중앙위원회에서는 「조국의 평화적 통일을 위한 당면과제」에 대한 보고가 한덕수에 의해 이루어지면서 당시 조총련의 활동방침이 구체적으로 제기되었다.

이 보고에서는 크게 두가지 측면에서 조총련의 활동방침을 제시하고 있는데, 이 보고는 재일한국인사회에서 조총련이 민단과의 관계를 설정한 중요한 자료가 되고 있다.

“첫째, 우리의 통일을 지연시키는 조직적 이기심을 떠나야 한다”고 하여 민단동포에 대한 접촉에서 유의점들을 자세히 설명하고 있다. 민단동포들을 조총련에 가입시키기 위해서 좌경적인 오류를 범해서는 안된다는 내용에 무게중심을 두고 있다. 이것은 김일성의 1955년 9월에 보낸 교시의 내용에서도 나타나고 있는 것이다.¹²¹⁾

120) 박열은 “거류민단은 아직도 조련을 반동단체로 단정하고 있는 것은 아니다. 조련에 반동분자가 없는 것은 아니나 조련전체의 행동에 대해 경의를 표하며 조련이 조국동포를 위해 이마지 한다는 정신은 인정할 수 있다”고 언급한 바 있다. 『민단신문』, 1947년 3월 21일자.

121) 『해방신문』, 1955년 10월 25일자는 김일성의 교시를 소개하면서 김일성이 “재일조선인운동의 극좌적 지도를 엄중히 경계할 것을 지도”했고 “민족적 단결을 확대 강화해야”한다는 점을 강조했다고

“둘째, 우리는 대내적으로 동포를 대할 때 관료주의적 사상이 있어서 안된다”고 하여 이 항목에서는 민단과의 접촉방식에 대해서 구체적으로 언급하고 있다. 그 기초는 과거 민단과의 관계에서 경직된 태도들에 대해서 지적하고 있다. 이를테면, “활동가 자신이 민단간부나 동포와 협상하고자 하지 않고 민단동포와 접촉하는 것을 억압하는 경향도 과거에 있었다”고 지적하여 민단 동포와의 보다 포괄적인 접촉 필요성을 강조하면서 이것을 선언적인 행사로 그치지 않고 접촉방식 등에 대해서 자세히 설명하고 있다. 특히 대립적 행동을 지양할 것을 강조하고 있다.

구체적으로 보면, “1)민단간부와 그 영향하에 있는 동포에 대해 겸허하고 진지한 태도로 대하고 민족적 단결을 호소해야 한다. 2)우리는 민단 영향하의 동포의 요구 즉, 개인 생활상의 문제라던가 가정적 문제라던가 또는 민단조직과 「주일대표부」, 「대한민국」정부에 대한 요구라던가 우리는 자기민족의 한 가정이라는 입장에서 그것을 지지하고 우리의 힘으로 해결을 해주어야 한다. 3)이미 강조한 바와 같이 민단간부와 중립적 인사에 대한 접촉을 강화해야 한다”¹²²⁾고 하면서 자체 회합에도 민단간부나 중립적 인사들을 초대하고 참가시키며, 민단회합에도 상호참가하여 상호 교류와 협력을 증진시켜야 한다는 입장을 견지했다.

더욱이 이러한 조총련의 입장 표명은 당시 결성이후 민단에 대한 상대적인 자신감의 표현이라고 볼 수 있다. 북한으로부터의 강력한 지지가 있었지만, 무엇보다도 당시의 양쪽의 동포의 숫자를 비교하면 56년 당시 조선적이 428,956명이었고 한국적이 146,331명으로 조선적이 무려 75%¹²³⁾에 해당되어 조총련이 압도적으로 많았으며, 제일한국인사회에서 주류 단체로서의 입장에 있었다는 배경이 작용했을 것이다.

4.1.3. 세계질서 변화 이후의 민단과 조총련의 관계

사회주의권의 몰락 이후 제일한국인사회에 나타나고 있는 가장 큰 변화는 이념적 대립보다는 생활 중심의 관계로 변화하고 있다는 점이다. 그 중요한 계기는 90년대에 접어들면서 남북 고위급회담이 재개되고, 북일관계 역시 개선될 움직임을 보였던 시기부터라고 할 수 있다. 더욱이 91년 세계탁구선수권대회에 남북단일팀으로의 참가는 제일한국인 사회에 많은 반향을 불러 일으켰다. 이 당시 제일한국인 사회는 단일팀 코리아팀을 응원하기 위해 민단과 조총련동포들이 하나가 되어 공동응원을 전개한 것은 주지

서술하고 있다.

122) 「조총련 제6차 중앙위원회 결정서」, 전준 2권, 앞의 책, pp. 298-299.

123) 민관식, 앞의 책, p. 315.

의 사실이다.

이 시기 이후 민단과 조총련의 공동행사가 잦아지고 친선 행사가 증가하고 있음을 확인할 수 있다.

85년부터 매년 개최되어 온 「원 코리아 페스티벌」, 89년부터 시작되어 5년동안 10회에 걸쳐 진행된 「한겨레 음악회」, 그리고 94년부터 시작된 민단-조총련 친선바둑대회 등의 대표적인 민단-조총련의 공동행사 이외에도 상호 주최 행사에 교차 참석하는 사례 등 80년대 후반부터 민단과 조총련 간의 공동행사가 줄을 잇고 있다.

이 외에도 조총련과 민단을 가르지 않고 상호 상권을 보호하기 위해 자치단체를 방문하여 세금인하를 요청하는 등의 노력도 기울이는 것으로 나타났다.¹²⁴⁾

「원 코리아」는 민단-조총련간의 벽 허물기 운동이다. 요컨대, 차별을 딛고 일본사회에 뚝뚝하게 뿌리를 내리면서 민단-조총련이라는 국경아닌 국경도 허물어져야 한다는 것이다. 이와 관련된 행사는 매우 다양하게 나타나고 있지만 그 중에서도 지난 94년 8월 오사카에서 개최된 「원 코리아 바둑대회」는 민단-조총련 벽허물기의 상징적인 예라 할 수 있다.

당시 남북관계는 김일성 사망 이후 조분파동 등으로 인해 극도의 경색국면을 맞았지만, 오사카에서는 민단-조총련 바둑팬 250여명이 참여하여 성황리에 진행되었다.¹²⁵⁾ 이외에도 원 코리아 행사는 동반 행진을 하는 「원 코리아 퍼레이드」, 색깔 구별없이 하나가 되자는 취지에서 사물놀이·춤·패션쇼 등을 공연하는 「민족·미래·창조 페스티벌」을 열고 있다. 85년에 처음 시작될 당시에는 이에 대한 동포들의 반응이 냉담했다고 한다. 그러나 90년대로 접어들면서는 동포 상인들이 광고형식으로 이 행사를 적극 지원하고 있다. 이 외에도 태평양전쟁 한인 희생자들에 대한 합동추도식 등 공동행사의 빈도가 점차 늘어나고 있다.

다음으로는 조총련 내부의 변화가 나타나고 있으며, 이것은 민단과의 관계 진전의 여지를 더욱 넓혀주고 있다.

첫째, 조총련 기관지인 조선신보가 새롭게 변화했다. 지난 99년 10월 4일자 조선신보는 글자체 변경(고딕체로), 영문제호(THE CHOSON SINBO) 삽입, 국한문 혼용(기존 순 한글 전용)으로 바뀌어, 기존의 로동신문을 연상케 하는 이미지를 전면 개정하여 시대에 걸맞는 신문의 형태를 띠고 있다. 더욱이 김정일에 대한 수식어도 생략되었다. “경

124) 문화방송, <PD수첩>, 1995년 8월 9일 방영 참조.

125) 민단과 조총련 양쪽에서 대회를 중단하자는 의견도 개진되었지만 남북관계가 어려울수록 화합이 중요하다는 결론을 내리고 최초의 바둑대회를 개최하게 된 것이다. 『중앙일보』 1995년 8월 15일.

애하는” “위대한 영도자...”를 삭제하고 단순히 「김정일 총비서」로 표기하고 있는 것 또한 커다란 변화라고 할 수 있다. 그리고 조선신보 99년 10월 11일자에서는 일본에 많은 관심을 불러일으킨 한국 프로야구 이승엽선수의 기사를 사진과 함께 보도하였고, 10월 6일자에는 ‘中日 드래곤스’의 선동열 선수 등의 선전으로 ‘99시즌’ 우승을 이루게 됐다는 축하 기사가 실려있다.¹²⁶⁾ 조선신보의 김원택 사장은 99년 10월 4일자 개편 첫호에서 “제일동포들의 요구에 보답하기 위하여 ... 세 세대를 비롯한 광범한 동포들에게 생활정보를 제공하는 동포대중신문으로 새출발하게 됐다”고 언급하고 있다. 이에 대해 민단의 배철은 선전국장은 “이렇게 바뀔 줄 몰랐다” “민단과 조총련의 이질감을 해소하는 데 도움을 줄 것”으로 전망하고 있다.

둘째, 조선대학에 법률학과가 신설되고, 여학생들의 등하교시 입던 치마저고리를 교내에서만 착용하도록 하는 방침을 내린 바 있다. 이것은 조총련이 일본사회에 적극적으로 적응해가고자 하는 움직임으로 평가되고 있다. 조총련은 지난 98년 5월에 개최된 제18차 전체대회의 결정에 따라 99년도에 조선대학에 법률학과를 신설하였다. 그간 조선대학에 법률학과가 없었던 것은 일본사회의 법체계를 인정하지 않으려는 인식에서 비롯된 것으로 볼 수 있으며, 지금의 변화는 일본의 법체계를 받아들여 일본 사회에서 조총련의 이익을 적극 추구하려는 노력의 일환으로 해석된다.

조총련의 변화의 계기가 공식화된 것은 제18차 전체대회에서 제1부의장에 서만술이 기용되면서 부터인 것으로 판단된다. 조총련이 한덕수의장의 존재에도 불구하고 허종만체제에 의해 운영돼왔으며, 이에 제1부의장에 허종만의 기용이 예상됐었다. 그러나 서만술의 기용은 이념지향적인 조총련의 성격에서 동포들의 잇권과 생활 옹호를 위한 단체로의 변화를 가져오게 하는 중요한 계기가 된 것으로 평가되고 있다.

이러한 변화는 조총련이 일본사회에서 보다 유연한 대응을 할 수 있게 하며, 민단과의 관계에서도 긍정적인 변화를 가져오게 하는 동력이 되는 것으로 평가할 수 있다.

4.2. 한국의 제일동포정책

한국정부의 제일동포정책은 민단에 대한 영사업무의 일부대행에서 출발하여 1966년 영주권 촉진운동, 1971년 민단중앙단장 선거관여, 1978년 10억엔 지원으로 전개되었다.

해방 이후 50년대의 제일동포정책은 매우 소극적으로 전개되었다. 첫 한일회담은 한국전쟁 중인 1951년 10월부터 미점령군 사령부의 주선으로 추진되었으나, 전쟁이라는

126) 『중앙일보』 1999년 10월 12일자.

특수한 상황은 외교관계를 진전시키는 데 장애요인이 되었고 한국정부 역시 회담에 성의를 보이지 않았으며,¹²⁷⁾ 재일동포에 대한 어떠한 정책도 시행되지 못했다.

60년대에는 재일동포 자녀들을 위한 교육프로그램이 실시된 특징을 보이고 있다. 61년 2월에 이르러 당시 문교부는 교포교육조사단을 일본에 파견하여 재일동포자녀교육에 대한 적극적인 지원태세를 갖추고 장학관 및 교사를 파견하였다. 이 외에도 일본 주요 도시에 교육문화센터 설립, 교육후원회를 발족시켰으며, 방학캠프 등을 실시하였다. 그러나 이 외의 재일동포 전반에 대한 정책이 체계화되지는 못하였다.

70년대 재일동포정책이 본격화된 시기이다. 74년 8월 15일 발생한 '문세광 사건'을 계기로 재일동포에 대한 적극적인 정책을 전개하기 시작했다. 75년에 재일동포를 대상으로 '모국방문단 사업'이 전개된 것도 이러한 배경에서 연유한다고 할 수 있다. 그리고 민단 전원에게 50시간의 민족교육을 실시하고 78년도부터 장학금지급이 전개되었으며 매년 약 10억엔의 민단지원금이 송금되었다. 그러나 이와 같은 정책은 장기적인 동포정책의 일환으로 추진되었다기 보다는 분단구조하에서 '안보제일주의'의 시각에서 추진되어 동포사회로부터 본국지향적 정책이라는 비판을 받아왔다.¹²⁸⁾

80년대는 최초로 헌법으로써 재외동포의 권리를 보장하기 위한 노력이 제기되었다. 헌법에서의 재외국민에 대한 보호 조항은 1980년 제5공화국 헌법 제2조에서 비로소 삽입되었다. 그러나 북한의 경우 72년 사회주의 헌법 제15조에서 이에 대한 내용을 명시하고 있으며¹²⁹⁾, 이미 1954년 8월 30일 남일 외상은 성명을 통해 '재일조선인'이 공화국 공민임을 강조한 바 있다. 이러한 사실로 볼 때에도 우리의 동포정책이 매우 지체현상을 걸어왔음을 볼 수 있다.

둘째, 한국정부가 최초로 재외동포에 정책적으로 재정지원을 시작한 것은 1957년 재일동포 교육지원비이며, 당시 지원액은 2만2천 달러였다. 그러나 북한은 동년 60만달러 이상을 지원한 바 있어, 30배 이상의 차이를 보이고 있다.

셋째, 재외동포의 국정 참여면에서도 한국은 북한에 비해 숫적으로나 시기적으로 뒤늦은 현상을 보이고 있다. 북한은 67년 4기 최고인민회의로부터 조총련에서 매년 7명씩의 최고인민회의 대의원을 선출하고 있으나, 한국은 8대 국회에서 단 2명을 제외하면 전무후무한 상태이다.

이러한 정부의 정책은 재일동포만이 아니라 재외동포에 대해 한국 정부가 취하는 기

127) 이무웅, 앞의책, p. 119.

128) 위의 책, p. 121.

129) 김영수 편, 『사회주의 국가헌법』 (서울: 인간사랑, 1989), p.579.

본적인 동포정책 방향에 기인한다. 즉 거주국의 모범적인 구성원이 될 수 있도록 지원한다는 것이다.

90년대 들어 재외동포정책은 보다 구체화되기 시작하였다. 그 대표적인 사례는 97년 재외동포재단의 설립과 재외동포 관련 법률의 제정으로 나타났다. 이러한 ‘포괄적 정책’은 국민의 정부 출범 이후 점차 변화를 겪고 있으며, 재외동포를 국민과 동등한 대우를 하기 위한 노력들이 가시화되고 있다. 99년 8월 12일 통과된 「재외동포 출입국 및 법적지위에 관한 법률」은 그 대표적인 예이다. 이 법은 재외국민(한국국적보유자 및 보유했던자의 직계가족)에 대한 내국민과의 동등한 지위를 보장하기 위한 조항들로 구성되어 있다. 다만, 조총련, 조선족, 고려인 동포가 제외되었다는 점에서 많은 논란을 불러일으킨 바 있지만, 재외동포에 대한 노력이 구체화된 것은 처음 있는 일이다.

그러나 조총련에 대한 공개된 정책은 발견하기 어렵다. 조총련은 북한의 하나의 부분으로 취급되어 왔으며, 조총련 활동을 파악하고 대응하는 방안을 모색하는 것이 이에 대한 관심을 대신해왔다.

4.3. 국민의 정부의 조총련정책과 변화

국민의 정부 출범 이후 재외동포에 대한 정책이 더욱 구체화되어 나타나고 있다. 언급했듯이 99년 8월 12일 제정된 「재외동포의 출입국 및 법적지위에 관한 법률」(이하 재외동포법)은 그 대표적인 실례가 되고 있다. 재외동포법은 재외동포의 이권을 신장하고 국내의 출입국과 투자 등의 자율성을 보장함으로써 민족의 협력을 촉진시켜 동질성을 회복하고 궁극적으로는 국력을 신장시키기 위해 제정된 법률이라 할 수 있다.

그 특징으로는 체류의 제한을 철폐하였고, 금융 및 부동산 투자가 자유로우며, 복지 혜택에서도 일반국민과 유사한 혜택을 받을 수 있도록 하였다. 다만, 대부분의 조총련, 조선족, 고려인 동포가 제외되었다는 점에서 많은 논란을 불러일으킨 바 있다.

그러나 이는 차별을 위한 법률이 아니라는 점을 정부가 밝힌 바 있으며, 대통령의 서명 과정에서 법률에서 제외된 동포에도 동등한 혜택이 주어질 수 있도록 최선을 다할 것을 언급한 바 있다. 따라서 이러한 문제점들은 점차 보완되어 나갈 것으로 기대되고 있다.

재외동포 문제는 대단한 관심을 불러일으킨 바 있으며, 그리고 이들에 대한 관심은 중요한 의의를 지닌다.¹³⁰⁾ 이와 같이 재외동포의 중요성과 이들에 대한 관심을 구체화

130) 첫째, 재외동포는 해외에 거주하는 주요한 외교적 자원이다. 둘째, 재외동포의 자본과 기술은 국내

시킨 것은 정부수립 이후 처음 제기되는 일이다.

그러나 재외동포사회는 각기 다른 배경을 지니고 있다. 따라서 이러한 점에 염두를 두어야 할 것이다. 특히 재일동포사회는 이념적으로 대립하고 있는 분단된 동포사회를 형성하여 왔다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

지난 98년 9월 여당은 조총련 동포에게 한국국적 부여를 추진하겠다는 의사를 밝힌 바 있다. 즉 조총련계 동포들이 조총련을 탈퇴하지 않아도 모국방문을 허용하고 우리 국적을 부여할 방침이라는 것이다.

이러한 여당의 방침은 일견 국민의 정부의 대북포용정책과 맥을 같이하는 것으로 볼 수 있다. 더욱이 문제제기에서 언급한 바와 같이 북한에 대한 인식변화가 진전되고 있는 요즘 조총련에 대한 우리의 인식은 아직까지도 냉전적 사고가 지배적이라는 점은 재고해야 한다. 따라서 이들을 같은 동포로써 포용하고 화합하는 노력은 북한에 대한 포용정책의 수준과 최소한 동일선상에서 이루어져야 할 것이다.

따라서 여당의 제기는 타당한 점이 없지 않다. 그러나 이러한 제의는 조총련과 북한과의 관계를 고려하지 않은 채 제안된 것으로 볼 수 있다.

즉 앞서 살펴보았듯이 조총련은 북한과 정치적·경제적으로 긴밀한 관계를 유지해왔으며, 현재도 그러하다. 더욱이 북한에게 있어서 조총련은 경제적 원천이라고 해도 과언이 아닐 것이다. 이러한 조총련을 포용하는 데는 각별한 주의가 요구된다.

5. 대조총련 포용정책 전개 방안

5.1. 대북포용정책의 의의¹³¹⁾

새천년을 앞두고 있는 오늘날 한반도의 주변 환경에는 냉전이 해체되고 동서간의 첨예한 갈등이 사라져 가는 등 적지 않은 변화들이 나타나고 있다. 그러나 남북관계는 여전히 근본적인 개선이 이루어지지 않고 있으며, 분단 이후 50여년 동안 여전히 냉전의 고도로 남아 있다. 탈냉전 이후 1991년 12월에 채택된 남북기본합의서는 그 기능을 상실한 채 방치되어왔고, 김영삼정부의 일관성 없는 대북정책과 북한의 핵개발 의혹은 남북관계를 극도로 악화시키는 결과를 낳았다.

의 경제를 발전시키는 데 협력할 수 있는 경제적 자원이다. 셋째, 재외동포는 남북관계를 개선하고 통일과정에 진입하도록 하는 데 일조할 수 있는 통일자원이다.

131) 동북아평화연구회 편, 『국민의 정부 대북포용정책』 (서울: 밀레니엄북스, 1999), pp. 255-259.

이러한 현상은 탈냉전이라는 세계의 질서재편에도 불구하고 한반도의 기형적 냉전현상을 낳게 하였다. 새로운 국제질서는 점차 블록화되어 국가간의 협력이 더욱 요구되고 있는 데 반해, 한반도는 여전히 남북간의 대립관계로 인해 상호 국력을 소모해야 하는 입장에 있다. 이것은 민족의 이익에 정면으로 배치되는 것이다.

따라서 오늘날 국민의 정부는 민족의 숙원사업인 통일에 근접하여 지난 반세기 동안의 분단모순을 극복하고, 소모적인 국력낭비를 줄임으로써 보다 경쟁력 있는 국가의 위상을 제고해 나가고자 하는 노력을 기울이고 있다. 이와 같은 시대적 사명과 민족의 숙원사업을 풀어나가기 위한 해법으로써 제기된 국민의 정부의 대북포용정책은 다음과 같은 점에서 그 역사적 의의를 찾아볼 수 있다.

첫째, 대북포용정책은 분단 반세기동안의 남북한 대립관계를 화해의 관계로 전환시키고자 하는 실사구시적인 정책이다. 그 동안 역대 정부는 통일을 위해 많은 노력을 전개해 왔음에도 불구하고, 대내외적인 환경요인의 구조적 한계로 인해 남북관계를 화해관계로 전환시키지 못하였다. 따라서 분단 50여년 동안 남북분단의 모순이 심화되어 왔다. 그 원인은 남북한 모두 세계의 냉전 구조에 지대한 영향을 받아왔고, 이와 같은 구조적 한계가 정책결정자의 사고의 폭을 제한시켜왔기 때문이라고 할 수 있다.

이제 남북한은 상대적으로 유연한 세계질서의 변화를 맞이하고 있다. 점차 대내적인 통일노력이 주요한 변수로 작용할 가능성이 증대되고 있다. 따라서 정책결정자와 정책의 비중은 그만큼 중요해지고 있다. 이 때에 국민의 정부의 대북포용정책은 시대의 긍정적 변화를 적극적으로 수용함으로써 남북관계를 화해관계로 전환시키고자 하는 중대한 의의를 지니고 있다.

둘째, 한반도 냉전구조의 해체이다. 한반도는 분단 이후 오늘날까지 냉전과 열전을 거듭해 왔고 동북아의 위협지역으로서 국제적인 관심 지역이었다.

남북한의 뿌리 깊은 갈등의 원인은 전쟁으로 인한 분단에서도 기인한다. 남북간에는 전쟁의 상처로 인한 감정의 골이 매우 깊게 패어져 있었다. 따라서 전쟁의 상처를 아물게 하는 노력이 무엇보다도 중요한 일일 것이다. 그리고 냉전구조를 해체함으로써 점차 화해와 협력의 관계로 전환해 나가야 할 것이다. 그러나 냉전구조 해체는 하루 아침에 이루어 질 수 있는 것이 아니다. 그러기 위해서는 제도적인 방안과 비제도적인 방안 등 다양하고 지속적인 노력이 병행되어야 할 것이다.

우선 제도적인 방안으로는 기존에 체결된 남북기본합의서의 이행을 촉진시키고, 4자 회담을 통한 한반도의 항구적인 평화체제 수립을 위해 노력하며, 나아가서는 한반도문제에 대한 주변국의 지지와 성원을 유도하는 외교적 노력을 전개해 나가야 할 것이다.

또한 비제도적인 측면에서는, 남북한 상호간의 이해와 양보를 통해 점차 신뢰를 회복하는 과정이 요구된다고 하겠다. 따라서 국민의 정부는 남북한이 서로 누구를 흡수하는 정책을 바람직하지 않은 것으로 설정하고, 상호 공존·공영을 위한 정책을 전개하는 '사실상의 통일'(de facto unification)을 추구하고 있다. 이를 위해 IMF이후 경제의 어려움 속에서도 인도적인 차원에서 북한의 식량난과 경제난을 지원하기 위한 노력을 꾸준히 전개해 왔다. 그리고 한국기업 대북진출의 허용의 폭을 점차 확대해 온 것이다. 이와 같이 남북한의 냉전 구조를 해소시켜 나가는 노력은 한반도의 장래를 위해 필수불가결하며, 대북포용정책은 이와 같이 시대사적인 목표에 부합하고자 전개되고 있는 것이다.

셋째, 분단으로 인한 왜곡구조를 바로잡고자 하는 데 그 의의가 있다. 한반도의 분단 구조는 남북한의 정치, 경제, 사회, 문화의 다방면에 걸쳐 왜곡된 결과들을 생산하고 심화시켜 놓았다. 과거 우리 사회는 반공주의가 무엇보다도 중요한 가치로 자리잡게 되었다. 이것은 이념적으로 남북이 대립하고 있는 한반도에서 나타날 수 있는 당연한 현상이다. 그러나 이로 인해 모든 문제가 이념문제로 연결되는 부정적인 결과를 초래하기도 하였다. 과거, 야권과 재야정치세력들이 정권의 문제점을 비판할 경우 이를 이념문제와 빈번하게 연결시켜 정권의 안정을 도모하는 왜곡된 현상들이 나타났다. 이는 정권 연장의 수단으로 작용하면서 민주주의 사회의 건전한 발전을 저해하는 결과를 초래하였다. 아울러 국민의 이념적 논의의 폭을 제한시킴에 따라 통일논의 역시 많은 제약음 받아 온 것이다.

따라서 국민의 정부는 건전한 통일논의와 민주주의 시민사회의 발전을 위해 분단의 왜곡 구조를 해소하고자 노력하고 있다. 이에 대북포용정책은 남북관계 개선뿐만 아니라 우리 사회 내부의 왜곡된 이념적 모순들을 해소하는 데도 기여하고 있는 것이다.

넷째, 민족의 부흥 발전을 추구한다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 언급한 바와 같이 남북한의 대립은 불가피하게 소모적인 경쟁과 대립을 양상하였고, 상호간에 다양한 분야에서 많은 희생을 요구해 왔다. 따라서 이러한 문제점들을 지양하면서 민족의 공동 번영과 발전을 이룰 수 있는 노력이 무엇보다도 필요한 시점에 있다.

이제 다가오는 21세기는 '경제전쟁'의 시기라고 해도 과언이 아니다. 세계는 점차 경제블록화돼가고 있으며, 상호 국익을 극대화시키기 위해 최선의 경주를 다하고 있다. 이 시기의 남북관계의 함수는 민족의 발전에 중대한 영향을 미치게 된다. 즉 지속적인 대립으로 상호 국가역량을 소모해 나갈 것인지, 아니면 관계를 개선하고 협력관계로 전환함으로써 민족의 공동발전을 도모할 것인지 선택해야 할 중요한 기로에 서 있다. 국

민의 정부의 대북포용정책은 바로 이러한 시대적 중요성을 반영하고 있다. 즉 21세기에 경쟁력 있는 한반도의 위상을 만들어 나가기 위해서 남북관계의 단기적인 사안의 중요성에 공감하면서도 그곳에 매몰되지 않고, 보다 장기적인 측면에서 민족의 장래를 위해 추진되는 정책이라 할 수 있다.

다섯째, 국민의 정부의 대북포용정책은 분단 이후 처음으로 주변 4강의 지지를 이끌어내었다. 통일은 분단 당사자인 남북한의 문제임에 틀림없지만, 통일과정에서 한반도 주변 4강의 입장과 영향력은 매우 중요하다. 국민의 정부는 출범 이후 이에 대한 노력을 적극 기울여 왔으며, 1년여 만에 주변 4개국과의 정상외교를 실천하고, 우리의 대북포용정책을 지지 할 수 있도록 하는 외교적인 성과를 이루었다.

이것은 한반도의 통일환경을 긍정적으로 변화시킨 주요한 사례라고 할 수 있다. 또한 주변 외교를 통해 우리의 대북포용정책의 긍정성을 널리 확인함으로써 통일과정에서 당사자인 남북한의 역할과 비중을 더욱 높인 결과를 가져왔다. 요컨대 대북포용정책은 국제사회의 폭넓은 지지를 받고 있으며, 이는 남북한의 분단문제에 대해 국제사회의 적극적 지지를 이끌어 낼 수 있는 정책이라는 점에서 주요한 의의를 띠고 있다.

이와 같이 국민의 정부의 대북포용정책은 분단 50여년 동안의 대립과 갈등구조를 형성해 온 남북관계를 화해와 협력의 관계로 전환하기 위해 대내외적인 요인들을 긍정적으로 변화시켜 나가는 실효성 있는 정책으로써 중요한 의의를 가지고 있다. 그러나 이러한 정책적 의의가 좋은 결과로 이어지기 위해서 무엇보다도 대북정책을 둘러싼 우리 사회내부의 공감대 형성이 중요한 관건이 된다고 하겠다. 따라서 국민의 정부는 통일정책의 국민적 합의를 주요한 사안으로 받아들이고 「민화협」 등 통일관련 민간단체를 비롯해서 국민의 통일의사를 결집할 수 있는 노력이 배가될 수 있도록 하는 데 적극적인 지원과 노력을 아끼지 않고 있다. 이와 같이 정부와 단체 그리고 국민이 혼연일체가 되어 통일을 함께 생각하고 실천으로 이어나가는 노력이 대북포용정책의 실효를 거둘 수 있는 원천이 될 수 있으며, 통일과 민족의 화합을 이루는 지름길이 될 것이다.

5.2. 대조총련 포용정책의 필요성

국민의 정부의 대북포용정책이 안보와 화해협력을 바탕으로 남북관계를 개선하고자 전개되고 있다. 그러나 아직도 조총련에 대한 우리의 사고는 여전히 냉전적인 인식의 틀을 벗어나지 못하고 있다. 따라서 조총련 동포들과의 화해와 협력 및 교류를 진행할 수 있는 방안을 모색하는 것은 민족의 화합과 한반도의 냉전구조 종식을 위해 필요한

절차적 수순이라고 할 수 있다.

김대중 대통령은 지난 98년 2월 15대 대통령 취임사에서 “새 정부는 해외동포들과의 긴밀한 유대를 강화하고 그들의 권익을 보호하기 위해서 적극적인 노력을 기울일 것입니다. 우리는 해외동포들이 거주국 시민으로서의 권리와 의무를 다하면서 한국계로서 안정과 긍지를 가질 수 있도록 돕겠습니다”¹³²⁾라는 언급을 강조한 바 있다. 이러한 언급은 재외동포에 대한 지원과 법률제정으로 실천된 바 있다.

이러한 때에 조총련은 최근 체질 개선을 통해 일본사회에서 적극적으로 적응해 가면서 민단과도 화해와 협력을 모색하고 있다. 이는 앞서 살펴보았듯이 제18차 전체대회에서의 조직개편, 그리고 조선신보의 성격 변화, 민족학교의 교복양식의 변화 등의 형태로 조총련 자체 변화가 이루어지고 있으며, 또한 민단과의 협력관계 구축을 위해 「원코리아 페스티벌」에 적극적인 참여를 주저하지 않고 있다.

그렇다면, 이제 조총련 동포들의 위상을 어떻게 설정할 것이며, 이들과 어떻게 협력관계로 전환할 수 있는지에 대해 모색해야 할 때라고 할 수 있다. 그것은 이들에 대한 포용정책의 외연을 확산하는 방법이 요구되고 있다고 볼 수 있다.

그 필요성은 첫째, 민족의 화해와 협력이다. 민족화해와 협력은 이념적 장애를 극복하고 협력함으로써 민족 역량을 극대화하는 데 그 의의가 있다. 사회주의권 개방 이후 조선족·고려인과의 관계는 매우 밀접해지고 있으나, 여전히 조총련동포와는 관계의 변화가 쉽지 않은 실정이다. 그 이유는 이들이 북한 국적으로 분류되기 때문일 것이다.

그러나 우리는 이제 북한동포들에 대해서도 인도적차원의 지원사업을 전개하고 있으며, 적극적인 남북경협 정책을 전개하여 기업인, 종교인, 예술인 등의 방북이 큰 폭으로 증가하고 있다.¹³³⁾ 이와 같이 우리는 북한과의 관계 개선을 위해 많은 노력을 기울이고 있다. 이는 조총련 동포들로의 확산 가능성을 더욱 높여주고 있다.

실제로 지난 98년 조총련동포 기업인 전수열 사쿠라 그룹 전무와 예술인 백향주의 방한 공연이 있었으며, 전수열 전무는 이후에도 한국과의 협력사업을 위해 빈번히 한국을 드나들고 있는 실정이다. 이러한 일련의 사례는 이제 우리들이 조총련 동포를 포용하고 받아들여야 하는 시점에 있음을 말해주고 있다.

둘째, 냉전구조의 종식과 통일과정으로 진입을 위해 요구된다. 대북포용정책을 전개

132) 「제15대 대통령 취임사」(1998. 2. 25).

133) 경협활성화조치 이후 99년도에는 5월말까지 1,758명이 방북하여 전년 동기 대비 2.9배가 증가하였으며, 98-99년의 방북인원 3,317명은 과거 8년간 방북인원의 1.4배에 이르고 있다. 문화·예술분야의 교류는 98년 현재 협력사업자 승인 6건과 협력사업 승인 5건으로 지난 8년동안의 2/3에 해당되고 있다. 『국민의 정부 대북포용정책』, 앞의책, p. 133, p. 144.

하여 남북관계를 개선하고 냉전구조를 종식시킴으로써 한반도의 통일과정으로의 진입을 주요한 대북정책의 목표로 설정하고 있는 이 때에 조총련에 대한 포용정책의 필요성은 당위의 과정이라고 할 수 있다. 더욱이 조총련 동포는 남북관계를 개선하는 데 그 중재자로서의 역할과 기능을 담당할 수 있는 위치에 있다. 아직은 제약요인들로 인해 그와 같은 기능이 발휘되지 못하고 있으나, 이들에 대한 포용정책을 전개함으로써 지금의 조선족동포들과 같이 남북을 연결하는 중재자로서의 기능을 담당할 수 있도록 여건을 만들어 나가기 위해서 조총련 동포와의 관계개선 노력이 요구되고 있다.

셋째, 역사적 상처에 대한 치유의 차원에서 요구된다. 앞에서 살펴보았듯이 민단과 조총련의 구분은 지도부 일부를 제외하고는 매우 우연한 계기로 인해 나뉘어진 것이다. 즉 재일동포들은 본인의 의사와 무관하게 조총련으로 분류되어 오늘날까지 생활하고 있는 동포들이 적지 않다는 것이 확인되었다. 그러나 과거 우리 정부는 이들을 이념적으로 적대해왔으며, 이들의 처해진 환경과 역사적배경에 대한 어떠한 이해도 용납하지 않는 자세를 보여왔다. 특히 재일한국인들은 일제의 강제징용에 의해 일본에서 뿌리를 내린 1세대들과 그들의 후손이다. 이러한 불행한 결과를 풀어나가기 위해서는 이들에 대한 ‘열린 정책’이 요구된다고 하겠다.

넷째, 일본사회에서 민족의 단합된 힘을 통해 민족권리 옹호를 동시에 추진해 나갈 필요가 있다. 일본사회에서 민족의 단합된 의사를 피력함으로써 상호 이익을 더욱 확고히 옹호해 나갈 수 있는 힘을 마련할 수 있다. 그러기 위해서는 민단-조총련의 협력관계를 지원하는 노력이 요구된다. 그리고 조총련 동포를 적대시 하는 과거의 냉전적 틀을 해소하기 위한 정책이 전개되어야 할 것이다. 이와 같이 우리의 대북포용정책이 외연을 확장함으로써 재일동포사회에 미치는 긍정적인 결과는 매우 클 것으로 사료된다.

다섯째, 민단과의 협력발전을 통해 이념적 고통과 생활의 불편을 최소화하는 의미가 있다. 재일한국인 사회에는 가족간에 이웃간에 민단-조총련으로 나뉘어져 있는 경우가 적지 않다. 이들은 부득이 서로 반복해야 하는 환경에서 생활해 왔다. 왜냐하면 남북한간의 냉전적 대립은 재일한국인 사회에 직접적인 영향을 미치게 되기 때문이다. 역으로 말해 남북관계의 개선은 재일한국인 사회의 화해와 협력의 자율성과 선택권을 부여하게 된다. 따라서 우리의 대조총련 포용정책 전개는 재일한국인사회의 ‘생활분단’을 통일시키는 역할을 할 것으로 기대된다.

5.3. 대조총련 포용정책 전개방안

5.3.1. 대조총련 포용정책 전개의 유의점

조총련 동포들에 대한 포용정책을 추진하는 데 있어서 가장 주의할 점은 대북포용정책과는 그 대상에 있어서 커다란 차이가 있다는 점이다. 대북포용정책에 있어서의 대상은 북한의 어느 한 계층 또는 단체만을 규정하지 않는다. 그 대상은 북한 사회 전체를 포함한다. 따라서 인민대중일 수도 있으며, 지도층, 각계 정당·사회단체 등이 망라될 수 있다. 조총련은 기능상으로는 북한의 해외주재 외곽단체 또는 외교공관의 역할을 담당하고 있다.

만일 우리정부가 북한내의 어느 단체만을 집중적으로 포용하고자 한다면, 과연 북한 당국은 이에 대해 어떠한 반응을 보일 지는 자명한 일일 것이다.

따라서 조총련을 포용하기 위해서는 각별한 주의가 요구되는 것이다. 북한의 입장을 염두에 두지 않고 무턱대고 접근하고 포용하기 위한 정책을 전개할 경우 북한 당국은 이에 대해 ‘포섭 정책’이라고 제단할 것이며 극렬히 반대할 가능성이 높다. 이럴 경우 대조총련 정책이 남북관계에 부정적 결과를 낳게 된다.

지난 98년 9월 “재일동포 사회의 단합을 위해 조총련계 동포들에게 한국 국적을 부여하고 여권을 발급해주는 방안”을 추진할 계획이 여당에 의해 제안된 바 있다. 특히 조총련을 이탈하지 않아도 모국방문을 허용한다는 생각이었다.¹³⁴⁾

이러한 방식은 남북관계를 개선하고 냉전구조를 종식시켜 사실상의 통일을 이루고자 하는 대북포용정책의 방침과 정면 배치된다. 왜냐하면 이러한 의도는 말 그대로 재일동포에 대한 ‘편가르기’로써 냉전적 사고의 결과라 할 수 있다. 더욱이 당시 여당은 조총련계가 일본의 경제난에도 불구하고, 매년 북한에 5억-10억달러의 돈을 송금해야 하는 등 어려움을 겪고 있기 때문에 이런 상황을 감안하여 이들에게 모국방문, 비자발급과 호적정리 기회제공 등 좋은 정책으로 접근하면 조총련계의 이탈이 일어나고 재일동포의 단합을 이끌 수 있다는 기본적인 인식을 배경으로 갖고 있다. 이러한 논리는 민단의 숫자가 증가할 때 재일동포 사회가 더욱 단합된다는 ‘민단식 흡수통일론’이라 할 수 있다. 이럴 경우 남북관계가 어떻게 될 것인가는 자명한 일이다. 정부에서 여당의 이러한 의견에 대해 반대의 입장을 취한 것은 다행스런 일이라 할 수 있다.

다음으로 고려해야 할 것은 북한과 조총련과의 경제관계에 대한 이해이다. 앞에서 살펴봐왔듯이 이미 70년대 이후 북한의 대조총련 경제의존도는 대단히 높게 나타나고 있다. 그리고 90년대 들어서는 조총련 상공인들은 북한의 ‘생명줄’의 역할을 담당하고 있음을 알 수 있다. 이는 김정일의 담화에서 “...총련 상공인은 애국사업의 주력군”으로

134) 『중앙일보』 1998년 9월 30일.

표현한 데서도 쉽게 알 수 있다. 즉 총련 상공인들의 대북지원과 경협 전개는 북한의 경제난을 해결하는 중요한 원천이다. 따라서 이들의 대북투자 및 지원이 감소하게 된다면, 이에 대해 북한이 어떠한 반응을 보일지 염두에 둘 필요가 있다.

요컨대, 북한과 조총련의 관계는 정치적으로 뿐만 아니라 경제적으로 밀접한 관계를 맺고 있으며 조총련은 북한의 외곽단체의 기능을 담당하고 있다. 특히 북한과 조총련의 관계는 우리와 민단과의 관계와는 전혀 다른 차원의 문제이다. 이럴 때, 자칫 대조총련 정책이 남북관계를 저해하는 지에 대한 사전 판단이 더욱 중요하다고 하겠다.

5.3.2. 대조총련 포용정책 전개방안 모색

조총련동포들과의 화해와 협력을 이루기 위해서는 다음과 같은 정책방안이 모색될 수 있을 것이다.

첫째, 이념과 제도를 초월한 민족공동체의 필요성이 강조될 필요가 있다. 새천년에는 국가간의 경쟁이 더욱 치열해질 전망이며, 점차 경제블력이 강화될 것으로 예상되고 있다. 이러한 때에 한민족간에 협력체를 형성해 나가는 노력이 전개되는 것은 시대적 요구이기도 하다. 따라서 민족간의 협력을 통해 민족전체의 이익을 극대화해 나가는 기본적인 인식이 전제되어야 할 것이다.

둘째, 따라서 조총련 기업인들의 대 한국투자를 포함한 한민족 경제공동체 구상이 요구된다. 언급했듯이 '사쿠라그룹'의 사례와 같이 조총련 기업인의 대한국 투자 의지가 적지 않음을 알 수 있다. 그러나 이들이 한국투자에는 금융 및 토지구입 등에 있어서 장애물들이 놓여져 있어서 이러한 문제를 해결할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 특히 지난 99년 8월 12일 국회에서 통과된 「제외동포 출입국과 지위에 관한 법률」은 그 자격에 있어서 한국국적을 취득했던 자와 그의 직계비속으로 제한하고 있으며, 이에 한해 대한국 투자의 많은 제약들을 해제하였다. 따라서 대한민국 수립 이전에 일본으로 건너간 동포들과 그의 후손인 조총련 동포들의 대한국 투자는 아직도 보호받지 못하는 실정이다. 따라서 조총련 동포의 투자를 유치해 나가기 위해서는 제외동포법을 보완할 수 있는 규정의 마련이 시급히 요구되고 있다.

예를 들어 조총련 동포의 전면 투자 허용이 어려울 경우, 이들의 고향에 대한 투자유치를 제한적으로 허용하는 방안 등을 우선 고려해 볼 필요가 있다. 이럴 경우 제일동포 고향의 다수지역인 영남(61%), 호남(14%), 제주(12%)지역의 「지방 경제 활성화」에도 많은 기여를 할 수 있으며, 이는 지역 기업인들 역시 요구하는 바이기도 하다.

셋째, 대북사업에 조총련기업과의 공동협력체 구성이 요구된다. 이는 남북관계 개선

에도 기여할 것으로 예상된다. 특히 대북진출 경험이 많고 북한의 내부사정에 밝은 조총련 기업과 공동으로 북한의 합영·합작회사를 설립하는 방법과 또한 한국내에 조총련을 통한 북한기업의 진출(특허제품, 특산물 등)을 수용할 수 있는 방안을 모색하는 것도 좋은 방안이 될 수 있을 것이다. 이 방안에는 민단이 함께 참여하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 즉 이렇게 될 경우 남북한과 재일동포(조총련-민단)의 경제공동체를 형성할 수 있는 종합적인 방안이 마련될 필요가 있다.

넷째, 조총련과 민단의 공동행사의 적극 지원이 요구된다. 「원 코리아 페스티벌」로 대표되는 양측의 공동행사는 상호 이질감을 해소하고 민족공동체의 공감을 이룰 수 있는 행사로 규정지을 수 있다. 이에 대한 우리 정부의 지원은 조총련-민단간의 교류를 촉진할 뿐만 아니라, 재일동포들의 일본내의 일상생활에서 있어 왔던 보이지 않는 불편한 관계를 해소하는 데도 크게 기여할 수 있을 것이다. 즉, 재일동포 사회에 존재해 온 냉전적 갈등을 해소하는 데 크게 기여할 것으로 전망되고 있다.

다섯째, 관련부처의 유기적인 협력과 아울러 외교통상부 중심의 재외동포 정책에 대한 확장이 요구된다. 현재 재외동포 정책은 외교통상부의 담당 영역이며, 그 산하 기관인 재외동포재단이 일부 지원 업무를 담당하고 있다. 그러나 외교통상부는 일반적인 재외동포에 대한 업무를 담당하고 있으며, 이념적으로 대립되는 조총련동포에 대한 경우에는 적극적인 정책전개에 어려움이 많을 것으로 예상되고 있다. 따라서 재일동포 및 조총련 정책에 대해서는 특수한 분야인 만큼 통일부, 국가정보원 등이 외교통상부와 협력하여 정책을 전개할 수 있는 방안 마련이 요구된다고 하겠다. 요컨대, 재일동포 및 대조총련 정책은 외교적인 문제만이 아니라 남북관계 및 통일문제와의 관련성이 크다는 점을 고려해야 할 것이다.

6. 결 론

재일동포사회는 일제 역사와 분단 역사의 상처를 안고 있다. 일제에 의한 강제 징용으로 인해 일본사회에 터전을 내리게 되었고, 한반도의 분단구조는 이들을 다시 분열시키게 하였다. 따라서 이들의 고통을 치유하는 것은 새천년의 과제로 남게 되었다. 민족이 화해하고 협력하여 한민족의 역량을 결집시키기 위해서도 역사의 상처와 과제들을 해결해 나가야 할 것이다. 또한 그러기 위해서는 조총련에 대한 선행 연구가 이뤄져야 할 것이며, 역으로 조총련에 대한 오해가 있을 때 그 문제해결은 왜곡될 소지가 있다.

조총련은 1955년 5월 25일 한덕수를 중심으로 결성된 제일조선인 단체로서 친북한적인 성격을 배경으로 태동하였으며, 오늘날 까지도 북한과 긴밀한 관계를 유지해오고 있다.

그러나 이러한 관계가 설정된 데에는 환경요인들이 작용하였다. 미국 점령군과 일본 당국의 제일한국인 단체 탄압은 이러한 단체들로 하여금 자생력을 강화시켜주었으며, 또한 이승만 정부의 반조총련 정책은 이들을 더욱 북한과 밀접한 관계로 발전시키는 외부 요인으로 작용하였다.

따라서 북한과 밀접해진 이후에 조총련에게는 다른 대안은 존재하지 않았다. 특히 남한과의 관계 개선은 과거 냉전기에는 불가능한 일이었다.

내부 요인으로는 해방 이전 일본공산당과의 연계에서 반일감정을 표현해왔던 공산주의자들이 해방 이후 대중의 지지를 얻어, 친좌익적·친북적 성향을 취해 나간 것이다.

그러나 몇 가지 점에서는 조총련의 현실이 제고되어야 할 것으로 판단되고 있다. 조총련의 민족교육문제, 북송사업에 대한 평가, 북한과의 정치적·경제적 관계에 대한 종합적인 이해 등의 문제이다.

이상의 사실들을 고려할 때, 조총련의 위상을 획일적으로 판단하여 북한의 강압에 의해 조총련에 남아있는 집단으로 쉽게 결론내리기 보다는 다양한 측면에서 이들의 관계를 살펴봐야 할 것임을 알 수 있다.

특히 남북관계의 개선을 위해서 대북 인식의 폭이 점차 넓어지고 있는 이 때에 조총련에 대해서 만큼은 이해의 폭이 여전히 협소하다는 문제를 안고 있다는 점은 개선되어야 할 것이다.

더욱이 제일한국인들은 일제 역사의 산물이라는 점에서 우리들이 보다 관심을 기울여야 할 문제라고 생각된다.

제외동포는 하나의 민족으로써 뿐만 아니라 우리사회의 외교자원이자 통일자원이다. 그리고 일본에 거주하고 있는 제일동포들은 같은 공간에서 이데올로기적으로 대립하는 삶을 살아가고 있다. 그리고 이들은 자의사에 의해 일본에 거주하기 보다는, 대부분이 일제강점기에 강제에 의해 일본으로 이주하고 뿌리를 내린 동포들이다.

따라서 이들에 대한 관심은 일제와 분단이라는 역사와 현실의 모순을 이해하는 배경을 제공해 준다. 그리고 분단된 공간이 아닌 같은 공간에서 공존하면서도 이데올로기적인 대립관계를 형성해야 하는 사실에 대해서 우리들의 주의와 관심이 요구되고 있다. 자칫 조총련 화해정책이 남북관계의 악화를 가져올 수 있다는 점을 염두에 두어야 하기 때문에 주의가 요구된다.

이제 국민의 정부는 민족의 화해와 협력을 통해 남북관계를 개선하고 냉전구조를 종식시킴으로써 한반도의 사실상의 통일과정을 이루기 위한 대북포용정책을 추진하고 있다. 이러한 과정에서 대조총련과의 화해와 협력은 당위적인 절차적 수순이 되고 있다.

더욱이 90년대 이후 민단과 조총련의 관계는 민족공동체의 성격을 보이고 있으며, 조총련 역시 지난 98년 제18차 전체대회 이후 생활중심의 단체로 변모하는 모습을 보이고 있다. 따라서 이들에 대한 관심과 아울러 우리 정부의 지원과 정책이 요구되는 시점에 있다. 따라서 대북포용정책의 외연을 확산하여 대조총련 포용정책의 전개를 위한 방안을 보다 구체화해 나가야 할 것으로 사료된다.

참고문헌

1. 국내문헌

1) 단행본

- 권태환, 『세계의 한민족 -중국』, 서울: 통일원, 1996.
- 국제문제연구소, 『해외 한민족의 현재와 미래』, 서울: 다나, 1996.
- 국토통일원, 『최고인민회의자료집』 I, II, III, IV, V, 1988.
- _____, 『북한 조선로동당대회자료집』 I, II, III, IV, 1988.
- 김삼웅·정웅현, 『친일파II -일본 신국가주의의 전개와 친일파의 부활』, 서울: 학민사, 1992.
- 김상현, 『제일한국인』, 서울: 한민족, 1988.
- 다카사키 소우지, 김영진 역, 『김중 한일회담』, 서울: 청수서원, 1998.
- 동북아평화연구회 편, 『국민의 정부 대북포용정책』, 서울: 밀레니엄북스, 1999.
- 민관식, 『제일본한국인』, 서울: 아세아정책연구원, 1990.
- 민병천, 『북한공산주의』, 서울: 대왕사, 1983.
- _____, 『신통일론』, 서울: 고려원, 1991.
- 민족통일연구원 편, 『일본의 대북한정책』, 연구보고서 93-03.
- 윤정석 편, 『통일환경론』, 서울: 오름, 1996.
- _____, 『일본의 국가전략』, 서울: 오름, 1998.
- 와카스키 야스오, 한영순 역, 『일본인 그리고 한국·조선』, 서울: 아이피에스, 1990.
- 외교안보연구원, 『북한과 일본의 수교회담 분석』, 1991.
- 외교통상부, 『재외동포현황』, 1999.
- 이광규, 『제일한국인』, 서울: 일조각, 1983.
- _____, 『재외한인의 인류학적 연구』, 서울: 집문당, 1997.
- 이도형 외, 『북한의 대남전략 해부』, 서울: 남북문제연구소, 1996.
- 이문웅, 『세계의 한민족-일본』, 서울: 통일원, 1996.
- 이재오, 『한일관계사의 인식』, 서울: 학민사, 1984.
- 이종석, 『분단시대의 통일학』, 서울: 한울, 1998.
- _____, 『조선로동당연구』, 서울: 역사비평사, 1995.
- _____, 『현대북한의 이해』, 서울: 역사비평사, 1995.
- 제일본대한민국민단 중앙본부 편, 『Q&A 북한·조총련』, 서울: 오늘, 1996.
- 전 준, 『조총련연구』 1, 2권, 고려대 아세아문제연구소, 1972.
- 정인섭, 『제일교포의 법적지위』, 서울: 서울대학교출판부, 1996.

최 성, 『북한정치사』, 서울: 풀빛, 1997.

카지무라 히데키, 김인덕 역, 『재일조선인운동: 1945-1965』, 서울: 현음사, 1994.

통일연수원 편, 『통일교육: 시사자료 제26호』, 1987.

한국경제연구소 편, 『조총련』, 1974.

2) 논 문

김대성, “재일한국인의 민족교육에 관한 연구,” 단국대학교 박사학위논문, 1996.

백경남, “조총련의 노선과 활동,” 동국대학교 안보연구소, 『안보연구』 제19집, 1990.

서경식, “‘재일조선인’의 위기와 기로에 놓인 민족관,” 『역사비평』 1996년 가을호.

유삼열, “북한의 재일교포정책과 조총련,” 서강대학교 박사학위논문, 1993.

이종석, “북에서 본 한일회담과 ‘조일협정’,” 『역사비평』 1995년 봄호.

北澤昭彦, “일본정부의 재일한국인 정책변화에 관한 연구,” 연세대학교 석사학위논문, 1997.

2. 북한문헌

김광량, 『총련은 조국통일의 중요한 일익을 담당하고 있는 해외 공민단체』, 평양: 과학백과사전출판사, 1987.

김석형, 『초기 조일관계연구』, 평양: 사회과학원출판사, 1966.

김일성, 『우리나라의 정세와 재일본 조선청년동맹의 과업』, 평양: 조선로동당출판사, 1974.

_____, 『전체조선동포들에게 보내는 호소문』, 평양: 조선로동당출판사, 1988.

_____, 『조선해외교포운동에 대하여』, 평양: 조선로동당출판사, 1985.

_____, 『일본전국혁신시장회 대표단과 한 담화』, 평양: 조선로동당출판사, 1972.

_____, 『총련교육일군들의 임무에 대하여』, 평양: 조선로동당출판사, 1974.

_____, 『현시기 총련앞에 나서는 몇가지 과업에 대하여』, 평양: 조선로동당출판사, 1995.

역사연구소 현대사연구실 편, 『일본군국주의의 조선침략사, 1945-1972』, 평양: 사료정출판사, 1973.

리기섭, 『사회주의적 민주주의』, 평양: 사회과학출판사, 1997.

박태호, 『조선민주주의인민공화국대외관계사 1』, 평양: 사회과학출판사, 1985.

_____, 『조선민주주의인민공화국대외관계사 2』, 평양: 사회과학출판사, 1987.

『위대한 주체사상총서』 전 10권, 평양: 조선로동당출판사, 1985.

“재일동포들의 민주주의적민족권리는 철저히 보장되어야 한다.”(1966. 1. 26), 『김정일

- 선집 1 1964-1969』, 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- 조희승, 『일본에서 조선소국의 형성과 발전』, 평양: 백과사전출판사, 1990.
- 최성욱, 『우리당의 주체사상과 사회주의적 애국주의』, 평양: 조선로동당출판사, 1966.
- 탁진·김강일·박홍제, 『김정일지도자』 3부, 평양: 평양출판사, 1994.
- 평양사회과학출판사편, 『정치사전』, 1973.
- 『근로자』
- 한철육, “한일회담 분쇄하기 위한 일본인민의 투쟁,” 1963년 5호.
- 림수용, “사또의 「첩제적외교」의 본질,” 1965년 6호.
- 조응환, “한일협정 반대하는 남조선인민들의 투쟁,” 1965년 18호.
- 논설, “거족적 투쟁으로 한일회담을 분쇄하자,” 1965년 6호.
- _____, “총련이 걸어온 자랑찬 10년,” 1965년 10호.
- 김 경, “재일 조선공민들의 귀국사업을 파괴하려는 미제와 일본군국주의자들의 범죄와 책동,” 1967년 8호.
- 논설, “위대한 수령 김일성원수님에 의한 해외교포문제의 빛나는 해결,” 1972년 5호.
- _____, “우리나라 정세와 재일본조선청년동맹의 과업에 대하여,” 1974년 10호.

3. 조총련문헌

- 총련중앙상임위원, 『교육에 관한 혁명의 위대한수령김일성원수님의 교시』, 동경, 1974.
- _____, 『일본군국주의의 재생을 반대하자』, 동경, 1970.
- _____, 『재일본조선인총연합회 제6차전체대회문헌집』, 동경, 1961.
- _____, 『재일본조선인총연합회 제7차전체대회문헌집』, 동경, 1964.
- _____, 『재일본조선인총연합회 제9차전체대회문헌집』, 동경, 1971.
- _____, 『총련결성 10주년 기념문헌집』, 동경, 1965.
- _____, 『총련결성 열다섯 돌기념』, 동경, 1970.
- _____, 『총련간부들의 10일간 강습』, 동경, 1976.
- 시대사편집부 편, 『위대한수령 김일성원수님께서 총련과 재일동포에게 주신 교시』, 동경: 시대사, 1980.
- 在日本朝鮮人總聯合會中央常任委員會 編, 『매국적 「한일조약」과 「협정」들은 무효이다』, 동경: 조선신보사, 1965.
- _____, 『위대한 수령 김일성원수님의 언어사상을 높이 받들고 재일동포속에서 우리말과 글을 올바르게 가르치고 배우고 쓰며 그를 더욱 발전시키자』, 동경, 1969.

_____ , 『총련일군들과 재일동포들에게 주신 김
일성 원수님의 교시』, 동경: 二月社, 1979.

김덕룡, 『재일동포들의 민족교육』, 동경: 학우서방, 1987.

한덕수, 『주체의 해외동포 운동 사상과 실천』, 동경: 구월서방, 1988.

4. 일본어 문헌

姜在彦·金東勳, 『在日韓國·朝鮮人-歴史と展望』, 東京: 労働経済社史, 1989.

金太基, “‘戦後’在日韓國人問題の起源 -SCAPの對在日朝鮮人政策: 1945年~1952年,”
東京: 一橋大學 大學院 博士學位論文, 1996.

日本共産黨中央委 出版局, 『日本共産黨の50年』, 東京, 1975.

赤旗編集局 編, 『北朝鮮 覇權主義への反撃』, 東京: 新日本出版社, 1992.

朝鮮時報編輯部 編, 『いま,なぜ朝鮮總聯彈壓か: 「朝鮮有事」-派兵準備急ぐ日本』, 東
京: 朝鮮青年社, 1994.

在日本朝鮮人總聯合會 編, 『朝鮮總聯』, 東京, 1991.

在日本朝鮮人權利擁護委員會 編, 『在日朝鮮人人權白書』, 東京: 朝鮮青年社, 1996.

朴慶植, 『朝鮮問題資料叢書』, 東京: アジア問題研究所, 2권, 1981; 3권, 1982; 5, 8-10
권, 1983; 별권, 1984.

코리아·레포트 編, 『岐路に立つ朝鮮半島』, 東京: 朝鮮青年社, 1987.

松平本二郎 著, 『平壤からのメッセジ: ある特派記者の見聞記』, 東京: 日本風景社, 1989.

宮本顯治 著, 『日本共産黨の五十年』, 東京: 新日本出版社, 1981.

金日成, 『日朝友好のために』, 東京: チュチエ思想國際研究所, 1986.

_____, 『朝鮮の自主的對外政策』, 東京: チュチエ思想國際研究所, 1981.

佐藤勝巳, 『崩壊する北朝鮮』, 東京: ネスコ, 1991.

世界經濟サ-ビス 編, 『經濟·貿易の動向と見通し: 北朝鮮』, 東京, 1989.

不破哲三, 『日本共産黨の綱領路線』, 東京: 新日本出版社, 1988.

日本共産黨中央委員會 編, 『日本共産黨 國際問題重要論文集 19』, 東京, 1989.

_____, 『日本共産黨の六十年, 上』, 東京, 1988.

_____, 『日本共産黨の六十年, 下』, 東京, 1988.

_____, 『現代史と日本共産黨』, 동경, 1983.

_____, 『日本共産黨の60年』, 東京, 1983.

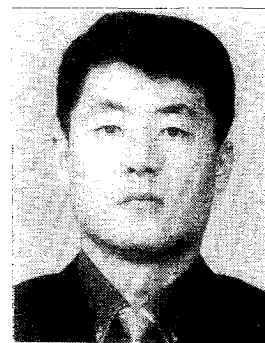
_____, 『國際友好·連帶運動と覇權主義 -日朝關係をめぐって』, 東
京, 1989.

- 林建彦, 『北朝鮮と南朝鮮』, 東京: サイマル出版會, 1986.
- 若槻泰雄, 『韓國・朝鮮と日本人』, 東京: 原書房, 1993.
- 和田春樹, 『朝鮮戦争』, 岩波書店, 1995.
- 世界政経調査會編, 『韓國・北朝鮮資料集』, 1969.
- 朴三石, 『問われる朝鮮學校處遇』, 朝鮮青年社, 1992.
- 小此木政夫, 『岐路に立つ北朝鮮』, 東京: 日本國際問題研究所, 1988.
- 日本外務省, 『外交青書: わが外交の近況』, 第24號, 昭和 56年版.
- 李時顯 外, 『朝鮮總聯の研究』, 日本: 寶島社, 1995.

5. 영어 문헌

- Hugh Miall ed., *Minority Rights in Europe*, New York: The Royal Institute of International Affairs, 1994.
- Katsumi Sato, "Current Status and Problems of Japan-North Korean Relations," in Masao Okonoki, ed., *North Korea at Crossroad*, Tokyo: Japan Institute of International AFFAIRS, 1988.
- Sonia Ryang, *North Koreans in Japan*, Colorado: Westview Press, 1997.
- Yoon, Jung-Suk, "Japanese Attitude toward the Question of Korean Unification," *East Asian Review*, Vol. 4, No. 1, Spring 1992.

통일한국의 군대문화 형성에 관한 연구



박 군 열
(육군3사관학교)

목 차

<요약문>	189
1. 서론	191
2. 남북한 통일환경과 군사통합의 과제	200
3. 남북한의 군대문화에 대한 평가	219
4. 통일 한국의 군대문화 형성방향	249
5. 결론 및 제언	271
※ 참고문헌	275

【요약문】

본 논문은 통일이후 남북한 군대의 통합을 보다 내실있게 이루기 위한 방안을 도출해 내는데 그 목적을 두고 있다.

기존의 남북한의 군사통합에 대한 논의의 핵심은 소위 ‘외형적 제도중심’의 논의였다. 외형적 제도 중심의 군사통합 논의라고 함은 무기체계와 통신시설, 교리 및 전술체계, 군정 및 군령체계, 과잉방산업체의 민수화 문제, 잉여군사시설 및 병력의 감축·조정 등의 문제 등 통일군대를 이루는데 필요한 외형적인 요건들을 주로 다루는 것을 말한다. 물론 이와 같은 논의는 통일군대의 외형적 모습을 갖추는데 있어서 필수적이면서, 전제되어야 할 중요한 사안임에는 틀림없다.

그러나 이와 같은 기존의 군사통합은 엄격한 의미에서 군대의 통합에 대한 논의가 아니라고 본다. 즉 통합의 군사부분에 대한 정치적인 요소들이기 때문이다. 하나의 군대, 하나의 군대 구성원으로써 나름의 생활원리를 가지고 같이 공존해 나갈 수 있기에는 이와 같은 논의만으로는 역부족이라고 본다.

그래서 본 논문에서는 기존의 군사통합이 가지고 있는 외형적이면서도 정치·제도적인 접근에 대한 한계점을 지적하고 그 대안으로 ‘문화적 접근(Cultural Approach)’을 통한 군사통합의 일환으로 군대문화 형성을 하는 것이 더욱 근원적인 내적인 군사통합이라는 것을 제기하고자 한다.

무릇 문화라고 하는 것은 한 공동체 속에서 그 구성원들이 생활해 나가는데 필요한 제반 생활 양식의 총화라고 할 수 있는데, 마찬가지로 논리가 군대사회에도 적용되어지는 것이다. 군대 내에서 그 구성원들이 공동체의식을 가지고 군대생활을 할 수 있다고 하는 것은 통일군대문화를 형성해 나가는 과정이라고 말할 수 있는 것이다. 그리하여 진정한 남북한 통일군대의 군사통합은 통일한국군의 군대문화를 형성하는 과정이라고 본 것이다.

하지만 이러한 통일한국군의 군대문화는 현재의 남북한 군대문화와는 별도로 도출해 낼 수 있는 것이 아니다. 현 상황의 남북한 군대문화가 그 밑거름이 되는 것이다. 이러한 현재적 남북한 군대문화에서 유질동상(Isomorphism)을 찾아내어 이를 토대로 통일군대문화의 형성 방향을 모색하고자 했다.

이렇게 하기 위해서는 남북한의 군대가 가지고 있는 과거 및 현재에 대한 군대문화 분석을 면밀히 해야 할 것으로 본 것이다. 남한의 군대문화는 남한의 시각에서 북한의 군대문화는 북한의 입장에서 고찰해 보았다. 특히 북한의 군대문화에 대해서는 자료 수

집 및 그 실상을 접할 수 있는 경로가 제한되어 있기 때문에 최대한 그들의 실상을 객관적으로 살펴볼 수 있는 방법을 동원하였다. 1990년 이후 군인 신분으로 탈북 귀순한 사람들에 관련된 자료 수집, 그들과의 면담 그리고 전화 인터뷰를 통해 이를 보완하고자 했다.

그러나 문화라고 함은 항상 변화하게 된다. 통일 상황을 상정하고 통일군대문화를 형성해나가는 순간에도 그 환경은 계속해서 변화할 것이다. 그러므로 과거의 문화에 대한 어떤 분석은 용이할지는 몰라도 새로운 문화를 만들어내는데는 상당한 제한점이 있다고 하겠다.

이러한 한계점에도 불구하고 본 논문에서는 통일군대문화의 형성의 방향을 설정하고, 그 실천을 위한 방안을 다음과 같이 모색해 보고자 했다.

첫째, 남북한 통일환경 분석과 여기서 군사통합이 차지하는 위상이 어떤 것인지를 살펴보았다.

둘째, 현재의 남북한 군대문화에 대한 각각의 평가를 토대로 통일군대문화 형성을 위한 특징을 도출해 내하고자 했다.

셋째, 통일군대문화 형성원리를 제시하고자 했다. 그 형성원리는 구심적 원리와 원심적 원리이다. 전자는 대체로 군대의 정체성을 담고 있는 원리라고 말할 수 있고, 후자는 미래 문화창출의 방향성을 담고 있는 추동을 위한 원리라고 할 수 있다.

끝으로, 통일단계별로 통일군대문화의 형성을 위한 실천방안을 제시했다.

이상의 논의를 토대로 몇 가지의 정책적 제언을 제시하였다.

1. 서론

1.1. 연구목적

남북한¹⁾은 1945년 8월 15일 광복을 전후하여 국내외의 복잡한 요인에 의해서 민족의 염원인 단일민족국가로의 독립을 실현하지 못하고 각기 분단국으로 오늘에 이르고 있다. 남한은 자유민주주의 체제로, 북한은 공산주의 체제로 첫 걸음을 내딛게 된다.

이후 남북한 각각은 각자의 논리대로 통일을 위한 많은 노력을 해왔다. 때로는 쌍방간의 의견이 좁혀져서 간헐적으로 협조의 분위기가 조성되기도 했으나 전반적으로 분단의 고착화를 극복하지 못하고 오늘에 이르렀던 것으로 볼 수 있다.

이와 같이 분단체제를 극복하여 통일을 지향한 군사 분야의 노력을 우리는 ‘군사 통합(military integration)’이라고 말할 수 있다. 군사 통합의 문제는 현재까지는 주로 외형적인 측면에 국한되어 논의가 이루어졌다. 즉 무기체계와 통신시설, 교리 및 전술체계, 군정 및 군령체계를 어떻게 하면 잘 구축할 수 있을 것인지, 그리고 통합이후 병력의 감축에 따른 예산 소요, 과잉방산업체의 민수화, 잉여군사시설의 처리문제, 군사분계선 지역에 투자된 위험시설 처리문제 등에 주된 관심을 가져왔다. 이 문제는 통일군대의 외형적 정체성을 갖추는데 있어서 중요한 사안임에는 틀림없는 사실이다.

하지만 이러한 사안들은 군사 통합의 전제조건이 되어야 할 것들이다. 일단 통일군대가 이루어지게 된다면, 그 때는 하나의 체제내에서 일어날 수 있는 문제가 중요한 판단이 될 것이다. 이는 전혀 이질적인 문화환경 속에서 지내온 양측의 군대 구성원들이 어떻게 하면 하나의 군단체제 속에서 무리없이 적응해 갈 수 있을까 하는 문제인 것이다. 결국 이러한 문제는 구성원 및 문화에 대한 ‘내적인 통일(innere Einheit)’이라고 할 수 있는 것이다.

그래서 우리는 군 내부에서의 내적인 문제를 통한 군의 통합 방안이 필요함을 느끼게 된다. 이는 통일 일반논의에 있어서 ‘문화적 통합(Cultural Integration)²⁾’의 논의와 일

1) 남북한의 지칭에 대해서는 국내법과 국제법, 그리고 남북한 당사자간의 관계에 따라 각기 달리 표현되고 있다. 본 연구에서는 연구목적상 ‘대한민국’을 ‘남한(South Korea)’이라고 하고, ‘조선민주주의인민공화국’은 ‘북한(North Korea)’이라고 하고, ‘통일된 한국’은 통일한국(Unified Korea)이라고 표기하고자 한다. ‘통일한국군’은 통일한국의 군대(army)를 말한다. ‘통일한국 군대의 문화’는 가상의 통일한국군이 가지는 군대문화를 의미한다.

2) Pieper, A., 진교훈·유지한 역, 현대윤리학 입문, 철학과 현실사, 1999, pp.31-32, 51-52의 윤리(도덕)와 윤리(윤리성)의 구분 모델에서 원용. : 문화성 통합(Cultural Integration)은 문화통합(Culture Integration)과 다른 측면에서 인식되어야 한다. ‘문화통합’은 문화적인 체계 및 요소들의 통합을 말하는 반면에 ‘문화적 통합’은 문화의 존재론적 입장에서의 본원적 문화 구성원리의 통합을 말하는 것이다.

맥상통한다고 하겠다.

독일 통일의 경우, 그 과정을 지켜 본 전문가들이 가장 크게 당혹했던 사실은 우선 통일이 그렇게 빨리 오리라는 기대를 하지 않았다는 것이다. 양독간의 정치·경제적, 문화적 교류와 협력을 조심스럽게 추진해 왔던 것도 한 세대가 되었지만, 그들은 여전히 조심스럽게 서로의 눈치를 보면서 합리적인 통합의 길을 모색하고 있었던 참인데, 느닷없이 소련의 변칙과 고르바초프라는 지도자의 결단이 독일의 급격한 통합을 부추기는 역사의 우연에 당혹해 할 수밖에 없었다. 그런데 이 과정과 결과에서 독일의 전문가들을 더욱 놀라게 했던 것은 독일처럼 오랜 세월을 두고 착실히 준비해 온 통일이었지만 비록 통일시기가 예상 밖으로 빨리 찾아왔던 것은 차치하고라도-, 막상 통일을 해 놓고 보니 전혀 예상하지 않았던, 그래서 대비도 해놓지 못했던 문제가 엉뚱한 데서 발생하기 시작했다. 그것은 다름 아니라 인간적 요소와 사회·문화적 요소에서 부터였다. 구동독인들이 당장에 겪어야 하는 실업과 경제적 압박의 고통도 심각했지만, 그보다 더한 고통은 동서독간의 인간적인 이해부족에서 연유하는 차별과 감정적 충돌, 그리고 문화적 이질감이었다. 바로 이러한 문제들은 정치가들이 아주 조직적이고 치밀하게 준비하는 과정에서도 미처 생각하지 못하였던 ‘사회·문화적 요소들’에 대한 상호이해와 통합의 준비가 부족했던 데서 연유한 것이었다.³⁾

실제로 정치·제도적인 통일을 이룩한 독일의 경우도 이러한 내적인 통일, 즉 문화적 통일을 이루어내지 못해 통일이 된지 10년이 가까워감에도 불구하고 이 문제로 고민하고 있다.⁴⁾ 그렇기 때문에 이 균통합에 있어서도 일정기간의 제도적인 통합이 이루어지고 나면, 실질적인 내적 통합에 대한 논의를 해야 할 것이다.

이러한 측면에서 본 논문은 정치적인 통일 선언 후 길게는 10년 정도 이후에 이루어질 사안에 대한 문제라고 볼 수 있다. 하지만 독일이 이러한 문제에 대한 준비를 하지 못했다고 하는 반성은 우리가 지금부터라도 외형적인 통일·통합논의 못지 않게 내적인 문화적 통일·통합에 대한 준비를 해야할 필요성을 충분히 보여주고 있다고 하겠다.⁵⁾

3) 이운죽, 북한 사회의 체제와 생활, pp.297-8. : 이운죽 교수는 여기서 사회문화적인 통합의 중요성을 제시해 주고 있기는 하지만, 정치경제적인 측면에서의 문화적 요소에 대해서는 언급이 없다. 정치경제적인 분야에서도 내면적이면서도 기능적인 요소가 충분히 있을 수 있을 것으로 본다.

4) Max Kaase, "Innere Einheit," Handbuch zur deutschen Einheit, hrsg., von W. Weidenfeld u. K.-R. Korte, Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung, 1993, p.372, 김학성, "독일통일 이후 '내적통일'의 과정과 문제점," 통일문제연구협의회, 국민의 정부 대북 정책과 민간통일 운동의 진로-통일문제연구 협의회 권역별 세미나, 1999, pp.509-544 참고.

5) 이운죽, "남북한 사회통합의 이론적 탐색-통일시대의 정신적 구심점과 하부구조," 이운죽의, 남북한 사회통합론, 삶과 꿈, 1997 : 본 논문의 기본적인 발상은 이 교수가 민족통합을 위한 '정신적 구심점'

본 연구의 목적은 기존 군사통합 논의의 외형적이고 제도적인 접근이 갖고 있는 한계점을 지적하고, 그 대안으로 내적인 통합을 이루어내는 방안을 도출해 내고자 함이다. 그 구체적인 방법으로 군의 내적 통합을 이루어내기 위해서는 문화적인 접근⁶⁾을 해야 한다는 점을 밝히고자 한다. 이러한 문화적 접근은 기존의 군대문화가 갖고 있는 한계점을 극복한 것이다.⁷⁾ 기존의 군대문화 연구는 대부분 국가사회적인 환경요인으로 인해 그 주제면에 있어서 ‘민군관계’에 치중한 나머지 진정한 의미의 군내부의 문제를 다루는데는 한계가 있었다. 이러한 군사통합에 있어서의 문화적 접근과 이를 구체적으로 실천하기 위한 군대문화에 연구를 토대로 통일한국의 군대문화 형성을 위한 실천방안을 도출해내고자 한다.

1.2. 연구방법 및 내용

본 연구는 통일후 통일군대로서 제대로 그 모습을 갖추기 위해서는 외형적인 문제보다는 내적인 문제에 더 많은 관심을 가져야 할 것이라는 데서 출발한다. 그러기 위해서는 군대의 문화적인 부분에 대해서 관심을 가져야 할 것이라고 가정할 수 있다. 사실 문화는 주지하다시피 ‘생활양식(modus vivendi)의 총화’이다. 무릇 생활양식이라고 함은 생활을 위한 하나의 단위가 될 수 있어야 함을 말한다. 통일 군 문화라고 하는 것은 작위적인 용어가 아니다. 이는 통일군의 내적인 통합을 이루어 내기 위한 가장 합목적적인 방법론의 문화적 접근법을 취하게 되는데, 여기서 형성된 개념이 ‘통일 군대문화’인 것이다. 생활양식이기 때문에 현실적인 군대 공동체 구성원들의 군대문화에 대한 시각이 어떠한지를 알아보아야 할 필요가 있다.

본 연구의 방법은 최근 자료 및 문헌을 토대로 한 문헌적 연구방법과 최근 북한에 관련된 내용에 대해서는 탈북 귀순자들과의 면담 및 전화인터뷰, 그리고 군기관에서 발간된 자료에 대해서는 비밀이 아닌 범위내에서 최근 자료를 참고하는 이른바 문헌연구와 실증연구의 병행이라고 할 수 있다.⁸⁾

을 모색하고자 하는 데서부터 비롯되었다.

6) Peter J. Katzenstein, ed., *The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*, N.Y. : Columbia University Press, 1996에 참여한 필자들의 논문을 참조할 것 : 국가안보에 대해서도 문화적인 측면에서 연구해야될 필요성이 있음을 제기하면서, 기존의 군사관련 연구가 문화적인 면에서 소홀히 했고, 외형적인 접근에 치우겼음을 지적하고 있다.

7) 기존의 연구는 주제면에 있어서는 민군관계·군대조직적인 접근이었고, 그 대상면에 있어서는 간부 중심의 접근이었다. 여기서 생활세계의 문화적 접근이 필요하다.

8) 북한의 실제적인 병영생활문화에 대한 내용을 언급하기 위한 참고자료 활용하기 위해 1990년 이후 탈

세부 주제별 접근방법은 우선 군사통합에 대해서는 카스(M. Kasse, 1993)의 내적 통일(Innere Einheit)의 개념을 참고로 하며, 북한에 대한 접근방법은 이온죽 교수의 ‘현상학적 접근법’⁹⁾을 원용할 것이다. 문화의 범주에 대해서는 타일러(E.B.Tylor, 1990)의 총체론적 문화관을 바탕으로 하며, 군대문화에 대해서는 군의 사회적 대표성의 중요성을

북 귀순자 중에서 직접 군인신분으로 근무했던 자를 대상으로 했다. 면담은 관계기관(국방부·국정원·경찰청)의 협조를 얻어 4명을 실시했으며, 전화인터뷰는 현재 현역(군인 및 군무원)으로 근무하고 있는 탈북귀순자 총 3명을 대상으로 했다. 그들의 이름은 신분보호상 현재 민간인인 경우 C-1,2,3,...식으로 표기하고, 현역(군인 또는 군무원)은 M-1,2,3...식으로 표기할 것이다. 그리고 군인신분으로 탈북귀순하였지만 직접 인터뷰 대상은 아니면서 국군정보사령부의 자료집(1992-1997, 미발간)에 포함된 인물들은 D-1,2,3...식으로 표기할 것이다. 그의 자신의 명의로 책자나 신문 등에 기고한 경우와 같이 일반인에게 많이 알려진 인물은 실명을 언급할 것이다.

연구과정에 직접적으로 도움을 준 탈북 귀순자의 현황은 다음과 같다.

구분	연령	성별	출생지	계급	근무제대 특성	
민간인	C-1	30대 중	남	자강도	장교	비전투부대
	C-2	20대 초	남	평북	사병	경계부대
	C-3	30대 중	여	평양	장교	전투부대
	C-4	40대 초	남	평양	하사관	비전투부대
현역	M-1	30대 중	남	평남	장교	전투부대
	M-2	30대 중	남	평북	장교	경계부대
	M-3	30대 말	남	함북	장교	전투부대

- 9) 이온죽, 북한사회연구-사회학적 접근-, 서울대학교출판부, 1988, p.13 : 이에 대해 강정인, “북한 연구 방법론 : ‘내재적 접근법’에 대한 비판적 고찰,” 서강대학교 동아연구소, 1992, pp.3-4에서 이교수의 현상학적 접근법도 ‘내재적 접근법’의 범주에 넣고 있다. 사실 그의 주장에 대해서는 그의 잣대로 내재적 접근론자로 분류한 이종석이 본인의 의도와는 관계없이 ‘내재적 접근론자들’이라는 ‘딱지’를 붙인 것에 대해 반감을 표시하고 있는 것(이종석, “북한연구의 진전을 위한 일 제언 : 연구방법과 문헌분석을 중심으로,” 서울내 대학원 자치회, 「반시대」 창간호, 1994, p.18 주13)에 참조)과는 달리 현상학이 가지고 있는 철학적 학문 범주의 이해를 잘못하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이교수의 현상학적 방법론에 대한 내재적 접근과의 유비성 주장에 대해 김경동 교수(김경동, 사회학의 이론가 방법론, 박영사, 1991, p.63.)의 현상학적 방법에 대한 언급은 의미있는 지적이라고 본다. 그는 현상학을 처음으로 주장했던 훗설(Edmund Husserl)이 1930년대의 Durkheim류의 사회학주의(sociologism) 또는 역사주의(historicism)에 대한 반발로 다음과 같이 비판하는 대목을 눈여겨 보아야 한다고 지적하고 있다. : “이들 사상과 당시의 철학은 모두가 인간의 경험을 외적 또는 내적 원인들에 의해 결정되는 것을 설명하려 함으로써, 이들을 제대로 말하지도 못하고 혼동된 개념과 방법으로 경험에다 일정한 내용과 형식을 부과하는 결과를 초래하고 있다는 것이 그의 주된 문제의식이었다. 따라서 그에게 있어서 참된 방법이란 탐구하고자 하는 사물들의 본성을 쫓아가는 것이지, 우리의 편견과 선입관념을 따르는 것이 아니다.” 결국 본 논문에서는 내재적 접근이 가지고 있는 북한체제에 대한 역차별적(counter-discriminative) 옹호(예, 북한체제에 대한 비판 자제 등)의 느낌마저 주는 편견을 극복하고, 또 한편으로는 남한의 체제만을 옹호하기 위한 편향적 연구의 편향성도 극복할 수 있는 방법론이라고 생각하고 북한체제에 대한 기본적인 인식의 틀로 삼고자 한다. 하지만 내재적 접근은 기본적으로 그들의 연구 목적이 편향되어 있다고 하더라도 ‘체대로 된 모습’을 보려고 공식적으로는 표명하고 있기 때문에 그들이 제시한 구체적이고, 실제적인 자료는 참고로 활용할 것이다.

강조한 자노위츠(M. Janowitz, 1971)의 군대사회의 민간사회와의 통합모형(integrated model)을 바탕으로 한국 군대의 문화적 정체성(identity)을 찾고자 노력한 홍두승 교수(1997)의 연구를 바탕으로 하고, 통일군대문화 형성에 대해서는 우실하(1997; 1998)의 타문화에 대한 인식을 그 방법론적 바탕으로 삼고자 한다.

본 연구에서 고찰하고자 하는 바는 대체로 다음과 같다.

첫째, 통일환경의 기본적인 특성을 바탕으로 군사 통합 과정에서 나타나게 될 문제점과 여기서 필요한 군사 통합의 과제를 도출할 것이다.

둘째, 위에서 살펴본 통일환경에 있어서의 군사 통합이 안고 있는 많은 과제들 중 특히 기능적인 문제점은 통일 군이 완전한 내적인 통합을 이루는 데 있어서 중요한 요인이 될 것으로 보고, 이러한 내적 통합을 도모하기 위해서는 문화적인 접근법을 원용해야 할 것이라는 점을 밝히는 것이다. 이는 기존의 군 통합에 대한 연구가 가지고 있는 방법론적인 한계를 지적하고자 한다. 나아가 남북한의 현존 군 문화에 대한 평가를 토대로 통일군을 지향하는데 도움이 되는 문화와 저해되는 문화를 도출해보고자 한다.

셋째, 통일 한국의 군대 문화를 형성해 나가기 위한 원리를 구명한다. 그 원리는 통일 군대문화가 가져야 할 정체성을 확보하는 '구심적 원리'와 기존문화의 계승과 발전을 위한 '원심적 원리'로 구분하여 살펴보고자 한다. 이러한 두 가지의 모델을 토대로 전자의 원리로는 문화의 본원성, 소통성, 통합성을 토대로 삼고, 후자의 원리로는 교류성, 전승성, 창조성을 토대로 삼아 논의를 전개할 것이다.

넷째, 이러한 통일 군대문화의 형성 원리를 바탕으로 구체적인 실천 방안을 통일단계별로 구분하여 체계화를 도모코자 한다. 통일 단계는 통일이전단계, 통일과도기, 그리고 내적 통합단계로 나누었다.

끝으로, 이상의 연구를 토대로 정책적인 대안을 마련하고자 한다.

1.3. 용어의 정의

1.3.1. 군대 문화

군대문화란 “군대사회에 공식·비공식적으로 전승되고 현존하는 이념(신념), 가치관, 행동규범, 조직구조, 지휘통솔 유형, 상징, 병영생활 양식 등의 총화”라고 할 수 있다.¹⁰⁾

그런데 군대문화는 그 용어상의 논란이 많이 있다. 범위와 용어 사용의 긍정적·부정적 평가 등에 따라 많은 분류가 이루어지고 있다. 그리하여 군대문화란 군대조직 내에

10) 조승욱·문양호·조은상, “육군문화 발전방안 연구 : 기본 발전방향 제안,” 화랑대연구소, 1998, p.8.

만 국한된 조직문화라는 협의의 의미이고, 군사문화란 군사현상과 군조직내의 문화현상을 보다 포괄적으로 규정하는 광의의 의미라는 구분하기도 한다.¹¹⁾ 또한 군사문화를 ‘군사정권’이 만들어 놓은 사회에 나쁜 영향을 미친 것으로 평가하기도 한다.¹²⁾

한편 그 범위의 넓고 좁음에 따라 군사문화, 군대문화로 구분하는가 하면, 군대문화와 군사문화를 혼용하여 사용하는 경우가 있다. 그러나 현실적으로 흔히 사용되고 있는 군 문화관련 용어로 ‘兵營문화(barracks culture)¹³⁾, ‘陣中문화(camp culture)’ 등을 고려할 수가 있다. 이러한 유사 군 문화요소를 더 고려한다면 위의 ‘군대문화’와 ‘군사문화’의 논의는 더욱 복잡해진다.¹⁴⁾

이에 군대사회학자 홍두승 교수는 ‘군사문화’에 대해 말 그 자체가 의미하는 바대로 “군대와 관련되어 파생되어 나온 용어”라고 말한다. 그리고 군대문화란 “군 조직내의 특성과 그 구성원들에 의해 생성·발전된 문화적 복합체”라고 말한다.¹⁵⁾ 그가 군대문화와 군사문화를 구분하고자 하는 의도는 단순히 군사문화가 1980년대 중반 몇 몇 월간

11) 김정식, “새 세기를 지향해나갈 군사문화,” 육군 90-3, p.66.

12) 물론 언어는 사회성이 있어서 그 사용자들의 경향에 따라 변화될 수 있다. 하지만 ‘군부독제’ ‘군부정치’ ‘군사독제’ ‘군사정권’ ‘군말이문화’와 같은 용어를 공히 사용할 때, 군사독제에는 ‘군사’라고 하는 말이 사용될 때에는 군사문화에서와 같이 부정적인 의미로 사용되고, 그 이외의 낱말에 대해서는 나쁜 의미로 사용되고 있음에도 언급이 없다. 언론의 지배적인 용어이고, 이것이 인구에 회자된다고 해서 일시적인 편의로 사용하지 않고, 그것을 다른 용어로 사용하고자 하는데는 문제가 있다. 즉 軍事(military affairs)라고 함은 ‘군과 관련된 제반 사항들’을 의미한다. 그러므로 장기적으로는 ‘군 문화’ 대신에 ‘군사문화’라는 용어가 대신 사용되어져도 무방하다고 본다. 이에 양희원은 군사문화라는 용어는 ‘사용되어서는 안되었을 말’이라고 말하고 있는데 이는 가치주관적인 견해라고 본다.

13) 이동훈, 위기관리의 사회학, 집문당, 1999. p.179 : “‘군대문화’라는 용어는 학술적, 민간관계 차원 등에 통용되는 일반적 개념으로 사용하고, 군내의 정신분야 혹은 군 조직 차원에서 사용할 때는 ‘병영 문화’ 라는 용어를 사용하고자 한다.”

14) 국군정보사령부, 북괴군 군사용어집, 1993, pp.31-39에 나오는 북한 군대의 ‘軍’관련 용어의 경우 우리와 비슷한 실정이다. 한자로 軍, 軍事, 軍隊로 시작되는 단어의 총 숫자는 총 81개인데, 이중 ‘軍’자로 시작되는 용어(예, 軍談 : 전투 이야기, 전투 실화 등)는 15개, ‘軍事’로 시작되는 용어(예, 軍事幹部 : 군사관계 분야의 간부, 정치간부와 대조되는 말)는 29개, ‘軍隊’로 시작되는 용어(예, 군대초모사업 : 북한에서 신병을 징·소집하는 것)는 2개가 사용되고 있으며, 기타 ‘軍人’으로 시작되는 용어(예, 軍人宣誓)는 9개가 있으며, 그리고 기타의 용례(예, 軍號 : 일정한 비밀을 보장하거나 피아 식별을 하기 위하여 미리 정해놓은 암호로서 남한군대의 ‘암구어’에 해당됨.)가 26개 사용되고 있다. 북한의 경우도 軍事라는 단어가 상대적으로 많이 사용되고 있음을 보여주고 있다. 이는 자구적인 의미가 ‘군과 관련된 제반 사항’이라는 것 때문에 포괄적인 의미로 상용되는 것이 아닌가 추측된다.

15) 홍두승, “‘군사문화’와 ‘군대문화’는 별개의 것이다,” 한국논단 1993.10, pp.59-60 : “군대조직이 군사문화를 갖는 전형적인 집단이 될 수 있을지는 몰라도 군사문화가 군대조직에서만 나타나는 것이 아님에 유의해야 한다. 다시 말하자면 군대가 우리 사회에 문화적으로 어떠한 영향을 끼쳤느냐의 문제와 군사문화가 우리 사회에 어느 정도 확산되어 있는느냐의 문제는 별개의 주제로 다루어져 할 것이다. 군대조직도 어떤 측면에서는 탈군사적 경향을 보이고 있다.”

지의 ‘군사문화’라는 주제로 비판하는 기사의 제목만을 의식해서 주장하는 것은 아닌 것으로 본다.

그는 두 가지의 이유를 제시하고 있다. 첫째 군사문화를 하위문화로 보고 일반 사회문화를 지배문화로 간주하는 것이다. 둘째, 영국의 사회학자 스펜서(H.Spencer)는 군사문화를 ‘군사형 사회(militant society)’의 문화로, 그리고 사회문화를 ‘산업형 사회(industrial society)’의 문화로 대비시킴으로써 그 구분을 지으려 했다. 여기서 홍교수는 자노윗츠(M.Janowitz, 1971)의 일반사회와 군의 관계를 구분하지 않는 통합 모형(integrated model)에 입각하여 군대사회를 일반 사회에 포함된 것으로 보고 이를 강조하기 위해 구분한 것으로 보여진다.¹⁶⁾

우리나라의 경우 군대문화에 대한 용어는 1980년대 중반들어 정치·사회적인 여건에 따라 언론을 필두로 ‘군사문화’를 소위 ‘군사정권,’ ‘군부통치’와 같은 범주 속에서 이해하게 되어서 부정적인 의미로 평가하게 되어온 경향이 있다.¹⁷⁾

현재 우리 군은 대체로 군과 일반사회를 분리시켜서 군 직업의 특수성에 주목하고 민간사회와 일정한 거리를 두면서 군 공동체를 형성해나가고 있다.¹⁸⁾ 강조하기에 따라 군의 정체성을 확보한다는 긍정적인 측면과 고립된 군대만의 특수성을 강조한다고 하는 부정적인 측면이 있다.

우리가 군대문화에 대한 논의에 있어 그 유사한 용어로 사용되어지고 있는 군사문화와 관련하여 가치평가의 문제¹⁹⁾와 범주의 문제²⁰⁾를 구분해야 할 필요가 있다. 즉 군사문화에 대한 가치평가가 부정적이라고 해서 그것을 “사용해야된다.” 또는 “해서는 안된

16) Spencer, Herbert, *The Evolution of Society*, edited by Robert L. Carneiro, Chicago : University of Chicago Press, 1967.

17) 김영중, “군사문화가 부패를 구조화시킨다,” 월간 신동아, 1988.5 ; 오홍근, “청산해야 할 군사문화,” 월간 중앙, 1988.8

18) 홍두승, “직업군인과 삶의 질-정책대안의 모색,” 한국정책학회보 제6권 제2호, 한국정책학회, 1997.9, p.175.

19) 홍두승 교수(한국 군대의 사회학, 1996)에 의하면, 군대문화란 군대라고 하는 집단이 가지는 문화를 말하는데, 그것이 용어를 사용하고 있으며, 이와 유사하게 조승욱(1998)·이동훈(1995;1999)은 조직문화의 한 형태로써 군조직의 문화를 ‘군대문화’라고 말한다. 여기서 조승욱(1998, 군대윤리)은 일반적으로 ‘군사문화’가 부정적으로 사용되기 때문에 ‘군대문화’를 더 선호하는 것이 낫다고 말하고 있다. 김순현(1990)은 홍교수가 말한 군 고유의 군대문화를 ‘군사문화’라고 정의하고 있고, 김영중(1988)과 오홍근(1988)은 일반사회 속에 나타난 군대문화의 부정적인 요소를 ‘군사문화’라는 용어를 사용하여 비판했으며, 양희완(1998)은 ‘군사문화’를 ‘군대식 사고(military mind),’ ‘군대식(military style),’ ‘권위적 방식(authoritative style)’이란 표현으로 축소되었어야 한다고 하면서, 군대문화와의 차별화를 주장한다.

20) 김정식(1990)은 포함관계상 군사문화가 군대문화보다 더 포괄적인 의미로 사용한다. 있다

다”고 하는 논의와 군사문화가 군대문화를 포함하고 있는지의 여부를 같은 선상에서 논의해서는 안 될 것이라는 의미이다.

대체로 군대문화는 그 용어 사용상 다음과 같은 범위 내에서 사용되어질 것이다.

첫째, 군대문화란 존재론적으로 군대라고 하는 공동체내에서의 제반 생활양식을 말한다. 기업이나 다른 어떤 조직에서 거기에 맞는 기업문화나 조직문화가 있듯이 군대라고 하는 집단 속에서의 문화적 정체성을 말하는 것이다.

둘째, 군대문화란 단기적인 측면에서 ‘언어의 사회성’²¹⁾으로 인해 군사문화와는 다른 군대만이 가지는 문화적 정향이라고 말할 수 있고, 이는 ‘군사문화’라고 일컬어지는 문화의 부정적 이미지를 가지고 있지 않다. 하지만 이는 단기적인 측면에서만 그러하고 장기적으로는 군사문화와 용어상의 호완성이 인정되어야 한다고 본다. 우리가 ‘군사통합’이나 ‘군사학’ 등의 용어를 굳이 ‘군대통합’이나 ‘군대학’이라는 말과 굳이 구분해서 사용하려하지 않음은 이를 잘 반증해 주고 있다고 하겠다. 이는 바로 김영중(1988.5)과 오홍근(1988.8)의 비판적 기사내용에 기인된 바가 크다고 할 수 있다. 그러므로 본 논문에서는 군대에서의 문화를 지칭하여 군대문화와 군사문화의 구분을 짓고자 하지 않으며 장기적으로는 호환해서 사용되어야 한다는 바램을 갖고 사용되어질 것이다.

셋째, 일반사회에 있는 ‘군문화적 특성’²²⁾은 군사문화라고 말할 수도 있고, ‘일반사회 속의 군대문화’라고 말할 수도 있다. 그렇다고 해서 군대집단내의 문화가 직접적으로 영향을 받는 것은 아니다. 그리고 군대문화를 ‘군사문화’라는 비판으로부터 보호하고자 다른 용어를 굳이 사용해서 이를 회피하려고 해서도 안된다고 본다. 또한 일반사회 속에서의 잘못된 군대문화적 요소를 비판하고자 할 때에도 이것이 군대라고 하는 집단 속에 현재 진행형으로 존재하고 있는 문화에 대한 비판으로 이어져서는 안될 것이다.

1.3.2. 통일 · 통합 용어

통일과 통합에 대한 개념적 연구는 학문적 분과에 따라, 연구목적에 따라, 연구소제에 따라, 그리고 연구자의 취향에 따라 상이한 용어로 사용되어지기도 하고 유사한 용

21) 언어는 그 사회 구성원들의 만들어낸 하나의 문화 유형이다. 그러므로 그 문화 유형은 사회의 변화에 따라 변화, 변용되어질 수 있다. 오늘날 군대문화·군사문화에 대한 용어가 혼용되고 있는 상황이라고 하더라도 그 명칭이 어떠한 것과 관계없이 ‘군대라고 하는 공동체에 필요한 문화’라고 하는 것은 실재하는 것이라는 점은 인정되어야 할 것이다. 하지만 현재 군사문화라는 용어가 부정적인 의미로 사용되어지고 있기 때문에 이를 사용해서는 안된다고 하는 점은 그것이 사용되어질 수 없다고 하는 ‘언어의 사회성’의 가능성을 원래의 의미로 다시 회기해서 군대문화와 유사내지는 동의어로 사용되어질 수 있다는 것을 인정해야 한다고 본다.

22) 홍두승 교수는 이를 ‘군사문화’라고 말함.

어로 사용되어지기도 한다. 그리고 통일과 통합에 각각의 개념 자체에 대해서도 위의 이유로 인해 다양한 정의가 이루어지고 있다. 또한 이러한 각각의 개념에 대한 정의 이외에도 상호간의 개념적 영역의 경계 교환을 주장하는 경우도 있다. 즉 통일의 개념은 이제 통합의 개념으로 바뀌어야 한다고 주장도 있다. 다음의 논문은 위의 용어상의 문제에 대한 복잡한 현실 진단을 비교적 잘 지적하고 있다.²³⁾

민족(nation)을 단위로 하는 통일보다는 국가(state)를 기본적인 단위로 하는 통합으로 바뀌어야 한다. 또한 민족적인 편안함(comfort)을 추구하는 통일보다는 경제적인 생산성의 향상과 안보의 확보라는 가시적인 이익(interest)의 확보를 추구하는 통합으로 바뀌어야 한다. 마지막으로 어떠한 상태가 되었는가에 관심을 기울이게 되는 특정한 목표지향의 완료상황으로 인식되는 통일보다는 조건의 형성과 진행과정에 중요성을 두어 완결상태로써가 아니라 일단의 과정적 움직임의 총합으로 인식되는 통합으로 바뀌어야 한다.

관행상의 사례를 살펴보자. 현재 남한 정부내의 통일관련 부처인 현행 ‘통일부’의 명칭은 ‘국토통일원’에서 비롯된 것이었음을 생각해 볼 때, 적어도 국토만을 통일하자고 하는 것이 아님을 의미하고 있다. 또한 ‘통일연구원’은 ‘민족통일연구원’에서 발전된 것이라면, 적어도 ‘민족 중심의 통일’²⁴⁾은 아니라고 말할 수 있을 것이다.

이러한 관행은 그것이 이상적인 방향은 아닐 수 있지만, 적어도 통일 논의의 간주관성을 확보한다는 점에서 나쁘지 않은 시도였다고 보여진다. 하지만 이러한 명칭을 둘러싼 통일내용의 문제는 사실상 본질적인 문제는 아니다. ‘국토통일원’ 시절이라고 해서 ‘남북한 이산가족의 문제’가 논의되지 않은 것은 아니었고, 또한 ‘통일부’ 시대라고 해서 남북한의 ‘국토’통일에 관심을 갖지 않는 것은 아니기 때문이다. 중요한 것은 그 방법과 과정의 문제이다.

그럼에도 불구하고 논의의 전개를 위해 그 용어상의 정리가 필요하다고 본다. 통일(unification ; reunification)이란 말은 그 어원상 기본적으로 외적 요소의 일치를 말한다. 반면 통합(integration)은 “두 개 이상의 체제가 하나의 체제인 것처럼 잘 기능하는

23) 김혁, “한반도 통일을 위한 대안적 이론 체계의 모색 : 인식론과 방법론을 중심으로,” 통일경제 1997.3월호 : 그는 여기서 “통합은 얼마나 통합되었는가 하는 정도의 문제로써 인식되는 반면, 통일은 과연 통일이 달성되었는가에 대한 진위의 이론론적 해답을 요구하는 문제로써 인식된다.”고 덧붙이고 있다.

24) 여기서는 민족이 가지는 집합의 범위를 어디까지 정하는가에 따라 가장 이상적인 통일의 유관적합성을 찾아볼 수가 있겠으나, 국제적인 통일논의와 그 사례를 분석하여 한국적 상황에 맞추어서 연구해야 한다는 당위성이 있었기 때문으로 짐작할 수 있고, 이러한 연유로 해서 통일·통합의 문제는 적어도 민족이라는 범위에 한정되어서는 안된다고 이해할 수 있다. 통일에 관련된 무한범위의 당위성이 작용되었다고 볼 수 있다.

것”²⁵⁾을 의미한다.

통일과 통합에 대한 본래적 의미와 범위의 문제를 혼동하여 사용하는 것도 지양해서도 안되겠지만, 지나친 구분을 해서도 안될 것이다. 그러나 남북한의 통일·통합의 문제는 하나이던 국가체제가 분단된 이후 이를 다시 재통일·통합하고자 하는 논의이기 때문에 위에서의 지나친 용어의 구분 사용을 지양하고, 대체로 다음의 표에서 제시한 범주를 기초로 하고자 한다.

<표 1> 통일·통합의 용어 사용 범주

구분	어원	범위	단계	대상	특징 및 용례
통일 (unification)	Lat. <i>unus, one</i> + Lat. <i>facere, to make</i>	매크로 (macro)	상대적 선행	외적	· 이질적인 요소에 대해 잠정적으로, 외형적 구조가 하나의 모습을 갖추음 · “외적 통일”
통합 (integration)	Latin. <i>integer, complete</i>	마이크로 (micro)	상대적 후행	내적	· 동질적인 요소내의 ‘완정성’ 추구. 하나의 체계로써 작동되어짐. · “이적 통합”

2. 남북한 통일환경과 군사통합의 과제

2.1. 남북한 통일환경 분석과 군사통합의 관제

남북한의 통일은 현재 우리 민족의 화두이자, 국제적으로도 초미의 관심사이다. 전쟁의 공포감, 분단이 주는 많은 장애들, 그리고 현실적으로도 국가발전적인 제약, 그리고 국제평화 저해요인 등의 소위 남북한의 분단으로 인한 손해 요인들은 상존하고 있다. 이는 적어도 남북한 당사국과 국민들에게는 선택의 문제가 아니라 쌍방 모두가 주장해 오고 있듯이 반드시 해야만 할 당위의 문제이다.

이러한 남북한의 통일은 그 환경이 어떻게 만들어지며, 또한 주어지는가에 따라 통일의 당위성은 좋게 또는 좋지 않게 방향지워진다고 하겠다. 이러한 측면에서 우리는 통일의 환경에 대해서 간단히 살펴보아야 할 것이다.

통일환경은 변화를 염두에 두어야 한다. 두 개의 개체가 하나의 형태를 갖추는 과정이기 때문에 사회변동의 측면에서 살펴보는 것은 의미가 있다고 하겠다.²⁶⁾ 통일환경은

25) 진교훈, “사회공동체와 시민윤리,” 한국정신문화연구원 제2회 학술세미나, 도덕적 삶과 공동체윤리, 1994.10.14., p.81.

26) 김경동, “사회변동의 전망과 진로,” 21세기와 한국교회, 영락교회, 1994, 47ff., 이운숙, “남북한 사회

현재의 남한사회와 북한사회, 현재의 남한군대와 북한군대의 변인들이 각기 변화된 통일한국의 사회상과 군대상과의 사이에서 갈등과 충돌, 그리고 친화적인 요소로 작용될 수 있는 개연성이 내재되어 있다고 하겠다. 이러한 복합적인 상황은 시간적·양적·질적·공간적인 측면에서, 비동시성, 비대칭성, 비등가성, 비공속성의 특성을 나타낸다고 볼 수 있다.

위에서 말한 네가지의 범주를 통일한국의 내외적인 범위에 따라 분류해 보면, 내적인 측면과 한반도 외적인 측면으로 구분할 수가 있다.

첫째, 내적인 측면이다. 통일국민의 민족정서, 남북한 당사국의 비교우위의 정도, 통일주체 문제, 그리고 통일국가 이념 및 그 방식의 문제²⁷⁾ 등 다양한 환경변인이 고려될 수가 있을 것이다. 그 중에서도 통일한국인의 민족정서가 가장 중요하다고 하겠다. 이는 '땅의 통일이 아니라 사람의 통일'이라는 슬로건으로 통일논의를 하고자 하는 학자들의 주된 관심영역이라고 말할 수 있다.

일찍이 김구 선생은 마음의 38선이 무너져야 국토의 38선이 극복될 것이라고 했다.

통합의 이론적 탐색," 남북한 사회통합론, 삶과 꿈, 1997, 40ff. : 통일 시대의 환경을 사회학적인 사회변동의 측면에서 기술변동, 전지구화의 전개, 경제적기반의 변화, 인구·생태적 변동, 사회변동의 추이, 정치사회의 변화, 문화변동의 성격, 북한사회의 변화 전망으로 구분하여 제시하고 있다.

27) 강정구, "또 하나의 조국, 그 대안적 사회체제의 모색," 한국산업사회연구회, 경제와 사회 9호, 한울, 1991 ; 강광식, "통일에 대비한 사회과학적 성찰 : 그 필요성과 과제," 통일한국의 삶의 양식과 가치체계, 한국정신문화연구원, 1993 ; 임종철, "통일한국의 경제체제와 산업구조," 통일한국의 미래상과 삶의 양식, 한국정신문화연구원, 1991 ; 양동안, "통일한국의 정치구조와 정치과정," 통일한국의 미래상과 삶의 양식, 한국정신문화연구원, 1991 ; 우성대, "수렴론적 시각에서 본 남북한 통합모델에 관한 연구," 고려대 박사학위논문, 1992 ; 문용린, "통일지향적 가치체계 형성방안 모색," 통일한국의 삶의 양식과 가치체계, 한국정신문화연구원, 1993 ; 김혁, "한반도 통일을 위한 대안적 이론체제의 모색 : 인식론과 방법론을 중심으로," 통일경제 1997.3월호 ; 임현진, "통일한국의 이념과 체제 : 자본주의와 사회주의를 넘어," 김재한편, 북한체제의 변화와 통합한국, 소화, 1998 : 내재적 접근론자들(송두울, 강정구, 이종석, 조혜정 등)은 이러한 선행문제를 더욱 중요한 통일과제라고 말하지만, 북한이 여러 가지 급변사태시 갑작스러운 붕괴에 직면하게 될 때, 내적인 쌍방 구성원들간의 관계는 국가체제구성의 문제, 즉 통일방안의 문제보다도 더 심각한 문제가 될 수 있을 것이다. 특히 임현진은 현존 남북한의 양체제를 결손 국가체제로 진단하고, 통일모형으로써 남북한의 상호 수렴을 통한 '민주사회주의'를 제안한다. 그러나 남북한 쌍방이 이데올로기적 문제에 대해서 그 어느 사안보다도 민감한 사고를 하고 있기 때문에, 이러한 또 다른 이데올로기적 접근은 타당성은 있다고 하더라도 실현가능성은 떨어진다고 하겠다. 오히려 그가 제시한 통일한국의 정치모델의 기본적 원칙(임현진, 1998, p.318)을 바탕으로 국가이데올로기는 일단 유보해야 한다고 본다. 그 원칙은 첫째, 다원주의적 정치질서를 시향하면서도 민주적 원칙이 충분히 반영되는 정치, 둘째, 관료적 통제를 최소화하고 시민적 자율성이 적극 반영되는 직접 민주주의에 최대한 접근해야 한다. 셋째, 편협한 계급적 지향을 벗어나 민족구성원 모두의 이익을 실현할 수 있는 보편적 국가체제여야 한다. 넷째, 정치적으로 지역의 특정 연고의 배타성을 지양하고 전체를 대표할 수 있는 중원의 기회가 보장되어야 한다. 다섯째, 복지를 우선하는 정책을 만들어야 한다. 마지막으로, 평화롭고 정의로운 국제질서에 적극적으로 참여하는 국가여야 한다.

통일을 생각하는 마음, 그것이 곧 통일을 위한 첫 과정이라고 할 수 있다. 즉 통일에 임하는 한민족의 민족정서의 합일이 이루어지지 않는다면, 통일환경은 긍정적인 방향으로 지속적인 기능을 발휘할 수 없을 것으로 본다.

둘째, 대외적 특성이다. 현재의 분단된 한반도는 국제 평화에 중요한 걸림돌임은 주지의 사실이다. 그리고 이러한 분단상태를 극복하기 위한 주체는 통일한국의 예비구성원이라고 할 수 있는 남북한 국민들이 될 것이다. 다양한 분단극복의 노력, 즉 통일노력이 남북한 당사자들에 의해 이루어져서 통일과정이 잘 진행된다고 하더라도 한반도 대외적인 문제가 어떻게 작용할 것인가 하는 과제는 남아 있다고 하겠다. 이는 소위 주변 강국들이라고 하는 나라들의 통일한국에 대한 영향력 행사를 지속적으로 확보하고자 하는 제반 노력들과 통일한국내의 상황이 복합적으로 작용하여 통일에 걸림돌로 작용될 수 있는 환경이 조성될 수도 있다는 뜻이다.

예컨대 통일환경으로서의 국제적 분위기가 통일의 주체세력으로 남북한 당사국이 될 수 있도록 당연히 인정하지 않을 수도 있는 분위기가 작용할 수도 있다.²⁸⁾

하지만 본 논문은 소위 ‘준비된 통일’이었던 독일이 통일을 이루고도 통일후 내적인 통합의 문제에 많은 갈등을 겪고 있다는 점을 고려해 볼 때, 우선 위에서의 통일 주체 논의에 대해서는 적어도 외부세력에 의한 통일주체 세력화의 가능성은 구체적으로 언급하지 않을 것이다.

이러한 통일환경 속에서 통일이 어떠한 방식으로 이루어지는가에 무관하게 남북한의 군대는 하나의 군대로 거듭나야 하는 것은 동일하다고 하겠다. 이 때 군대에 주어진 통합의 과제는 어떤 것이 있는지를 알아보아야 할 것이다.

대체로 통일을 이루는 데 있어서 군사전략을 수립하기 위한 환경변인에 대한 예측 내용은 다양한 접근이 있다. 요컨대 ‘저강도 갈등(low intensity conflict)’²⁹⁾의 산발적인

28) 이에 대해 전상인(문화방송 토론회, 1998, 155ff.)은 자동적으로 남한이 북한을 접수, 통치하게 될 것인가에 의문을 제기하면서, 미국에 의한 신탁통치의 가능성(주한미군 지속 주둔과 연계), 북한의 기아 사태와 관련하여 중국에 의한 위임통치나 식민지화 가능성 등을 염두에 두고 이러한 주체 논의에 대해 구체적인 논의의 과제를 제시하기도 한다.

29) 국가안보에 결정적인 영향은 미치지 않지만, 촉발요인으로 작용할 수 있는 개연성이 높은 일종의 갈등 형태를 말한다. 원래는 대외적인 갈등으로 다루어 왔으나, 여기서는 남북한의 통일상황이 대외적인 문제만 있는 것이 아니라는 점을 고려하여 내부의 기능적인 갈등도 이 범주에 넣어서 다루고자 한다.

전자의 대외적 갈등에 대한 연구는 David A. Charters and Maurice Tugwell, eds., *Armies in Low-Intensity Conflict : A Comparative Analysis*, London : Brassey's Defense Publishers, 1989을 참고할 것.

후자의 내적 갈등에 대한 연구는 첫째, 미래예측에 대한 측면의 연구로, 김태우, “통일한국군 : 목표, 군사력 및 전략,” 통일한국의 군사체계-국평연자료집95-11, 국제평화전략연구원, 1995 ; 국방부, 국방

등장으로 인해 다양한 예측 불가능한 복합적 요인이 제기될 것으로 보여진다.

군사 통합에 있어서 이러한 문제는 그 갈등의 형태에 따라 ‘유형의 구조적 과제’와 ‘무형의 기능적 과제’로 구분할 수 있다.

첫째, 유형의 구조적 과제이다. 이는 적정 국방규모(인력, 장비, 시설, 군사비 등)를 말한다. 대체로 이는 철저한 군사통합의 문제라기보다는 정치적 논리가 많이 적용되는 과제라고 할 수 있다. 군부의 몇몇 인원이 모여서 독단으로 결정할 수 없는 사안들이다. 단지 하나의 시안을 제시할 수 있을 뿐이다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 유형의 제도적 문제가 선행되지 않으면 군사통합의 성공은 보장될 수가 없을 것이다. 예멘의 1차 통일과정에서 볼 때, 대체적인 합의를 통해 통일이 이루어지게 되지만 군사통합의 단계에서 이와 같은 제도적인 유형의 군사통합 문제가 결정되지 않아 실패한 사례를 우리는 잘 알고 있다.

둘째, 무형의 기능적 과제이다. 유형의 구조적 과제가 해결되면 이제 군의 구성원들 상호간의 기능적 통합이 이루어지게 된다. 이는 일반적인 사회통합론에 있어서 ‘사회문화적 통합,’ ‘생활세계의 통합’을 말하는 것이다. 이와 같은 생활세계의 통합의 중요성을 의외로 쉽게 생각하는 사람도 있다.³⁰⁾ 그러나 결혼식만 올렸다고 온전한 부부생활이 영위될 수 없듯이 유형적인 군사통합만 제도적으로 완비된다고 해서 기능적인 문제가 자연스럽게 해결된다고는 볼 수 없는 것이다. 이러한 차원에서 볼 때, 기능적 과제는 군사통합의 전제조건은 되지 않는 사안이지만 완전한 통합의 성공요인으로 작용한다고 본다.

2.2. 기존 군사통합 연구에 대한 평가

군사통합의 문제는 다른 분야의 통합문제와는 구조와 기능의 다양성의 측면에서 비교되지 않을 정도로 다양하다고 하겠다. 인원의 선발, 고유과업의 수행(전투, 교육훈련

백서, 1998 ; 이민룡, “통일 이후 한국의 군사전략,” 통일한국의 군사체계, op.cit. ; 차영구, “공존 및 통일시대를 지향한 국방정책-정책검토시리즈 91-1,” 한국국방연구원, 1991 ; 정병호, “통일한국의 군사구조,” 통일한국의 군사체계-국평연자료집95-11, 국제평화전략연구원, 1995 ; 김충영, “통일 후 한반도 군사력 판단,” 국방연구 제38권 제1호, 국방대학원, 1995. 둘째, 통일 후 군사통합에 관한 연구로는, 손기웅, “통일한국의 사회통합과 동화교육 : 독일 및 베트남 사례분석,” 국방부, 한반도 군비통계, 군비통계자료 19, 1996 ; 정용길, “남북한 통일 후 동질성 회복을 위한 방안 연구 : 정치·경제·사회·군사분야,” 전략논총 제6집, 한국전략문제연구소, 1995 ; 하정렬, 한반도 통일 후 군사통합방안 : 독일군사통합과정과 교훈, 팔복원, 1996 등이 대표적이다.

30) 전상인, 문화방송, p.156. : “생활세계의 통합은 노래방 가서 노래 몇 번 부르면 쉽게 친구가 될 수 있다.”

등), 부수적인 조직운영(각종 의진, 의식주의 생활원리 등) 등의 복잡한 요인들이 군의 조직을 운영·유지하는데 필요하다. 그러나 지금까지의 군사통합에 대한 접근은 편의상 정부부서의 업무특성에 맞춘 통합의 한 분과로만 생각하고, 그 문제도 논의되어져 왔다고 볼 수 있다.³¹⁾

기존의 군사통합 관련 연구는 대체로 다음과 같은 특징을 나타내고 있다.

첫째, 우선 연구 주체면에 있어서의 제한성이다. 지금까지의 논의는 국책연구기관(통일연구원, 한국국방연구원, 외교안보연구원 등)을 중심으로 부문별 연구가 많으며, 일반 학자들에 의해 연구된다고 하더라도 국책연구프로그램 등의 방법으로 국가지원하에 이루어지기 때문에 어느 정도의 제한점이 있다고 하겠다.³²⁾

둘째, 개념의 문제에 너무 많은 논의를 했다는 점이다. 예를 들자면 통일이냐 통합이냐의 고전적 논변에서부터 시작되는 논의는 연구자의 전공에 따라 각양 각색으로 주장되고 있다. 학문의 자율성에 따라 다양한 의견이 등장할 수 있다는 점은 다텈할 수 없는 문제이다. 그러나 통일·통합의 문제는 진리의 탐구라고 하는 사변적인 '이론'의 문제만은 사실 아니다. 그렇기 때문에 각자 연구자의 처한 상황에 맞는 다양한 목소리가 나올 수 있다. 그러나 이러한 주제는 어느 정도의 당위성이 내포되어 있는 목적중심의 연구임에는 틀림없다. 그러므로 실현가능 대안이 제시되어야 하고, 단기간에 실천할 수 있는 문제에서부터 장기적으로 준비해야 할 대안까지 준비하는 노력이 필요할 것이다.

셋째, 외국의 사례에 너무 많은 논의를 했다는 점이다. 타산지석의 교훈을 얻기 위해서 통일·통합 논의에 있어서 독일의 사례, 오스트리아의 사례, 베트남의 사례, 예멘의 사례 등이 많이 검토되어오고 있다. 물론 이 문제는 동시대를 살아가는 다른 나라의 통일에서 우리에게 시사하는 바, 그리고 국제적인 여건 속에서 그 복잡한 관계가 어떻게 작동되는지에 대한 교훈은 많은 도움이 된다고 할 것이다. 이 자체의 문제가 아니라 우리 민족 내부의 문제에 대해서도 이러한 외국의 사례에 비해 상대적으로 절적, 양적인 면에서 소홀함이 있어서는 안될 것이라는 뜻이다.

넷째, 군사통합의 시기 설정을 통일준비에서부터 통일직후 단계까지만을 상정하는 경향이 있다. 통일후 내적인 통합을 어떻게 이루어내야 할 것인가 하는 무형의 기능적

31) 대통령자문 21세기 위원회, 통일한국시나리오-2000년부터 남북 공동안보시대 진입, 1993 : 여기에서는 정치통합, 문화통합, 사회통합, 경제통합, 군사통합 등의 주제로 통합 주제별로만 내뱉하고 있다. 다분히 정부 부서의 시행 주체별로 나뉘어져 있다는 느낌을 받게 된다. 그러나 굳은 이러한 모든 요소가 포함된 통합이라고 할 수 있다.

32) 예를 들자면, 그 프로젝트를 협조해 준 정부기관의 성격이나 요청해 온 취지에 맞추어서 연구될 수 있는 개연성을 말하는 것이다.

접근에 대해서는 소홀히 했다고 볼 수 있다.

마지막으로, 연구의 주제면에 있어서의 제한성이다. 대체로 지금까지의 군통합 관련 연구주제는 구조적인 문제에 천착했다고 보여진다. 즉 남북한의 긴장완화, 적정 군사비, 군정·군령체계, 무기체계 등 군의 입장에서 독자적으로 해결할 수 있는 사안이 될 수 없는 정치적인 접근이 대부분이었다. 이는 정치적인 타협과 협상만 되면 해결 될 문제이다. 그러나 실제 통일이 되고 난 뒤에 내적인 통일을 하기 위한 군사통합의 문제는 어떻게 할 것인지에 대한 논의는 전무하다시피 하다.³³⁾ 사실 예멘의 통일 방안에서 우리는 군사통합이 제대로 되지 않아서 완전한 통일이 되지 않았다고 하는 주장을 많이 듣게 되는데 이는 사실상의 근본을 이해하지 못하는데서 비롯된 것이라고 본다. 즉 정치적인 불안이 가중되고 이 문제가 해결되지 않음으로 해서 빚어진 군부의 혼란이었고, 이를 통해서 군사통합이 되지 않았다면 이는 군사통합의 문제가 아니라 정치통합의 문제이기 때문이다. 예를 들어 방송통합이나 경제통합과 같은 문제는 상징체계간의 통합 문제이기기는 하지만 사실은 유형적인 문제에 더 비중을 두고 연구를 해도 그 해답을 찾기는 어렵지는 않다.

그러나 군 스스로 준비할 수 있고, 또한 통일이 선언되고 난 뒤 내적인 통일을 위한 노력이 왜 이루어지지 않았는지에 대한 한계점도 동시에 진단해 보아야 할 것이다. 설령 군내부의 전적 문제는 군이 준비하고 시행해야 한다는 인식과 바탕이 되어있다고 하더라도 해결할 수 없는 가장 큰 요인이 있다면 그것은 군이라고 하는 조직이 안보전 문집단이기 때문에 그러하다.

정작 안보전문집단으로서의 군이 통일의 단계에서 군의 내적인 통합을 위해 준비하고, 그 통합과정에서의 실패율을 낮출 수 있도록 대비한다는 것은 오히려 장려할 사항이라고 본다.

그렇다면 위에서 언급한 다섯 가지의 기존 군사통합 연구가 내적인 통합의 문제를 다루지 못했던 한계점은 어디에 있는 것인가? 이는 군의 존재론적인 이유에서 비롯된다. 즉 군은 국가안보의 전문집단이기 때문에 평시에서부터 내적인 통합의 문제를 고려한다고 하면 여러 가지의 문제점이 발생할 수가 있기 때문이다. 즉 '군인정신, 대적관, 국가관'³⁴⁾의 인지·정의적 영역에 있어서 많은 혼란이 가중될 수가 있다. 군은 평시에

33) 통일 후 군의 내적 통합에 관한 유일한 논문으로는 손기웅, "통일한국의 군통합 방안," 민족통일연구원, 통일연구논총 제6권 1호, 1997, pp.283-304을 들 수 있다. 여기서 그는 내적 통합에 대한 연구의 관심을 교육·제도적인 부문에 두고, 여기서의 복지정책적 대안을 제시하고 있다. 이러한 점에서 의미있는 연구라고 할 수 있다. 그러나 내적 통합이 문화에 대한 기본적인 동질성을 어떻게 회복할 것인가에 대한 실현가능한 대안을 제시하지 못한 한계점을 가지고 있다.

도 적을 염두에 두고 모든 교육훈련과 작전개념이 만들어지게 되는데, 통일의 대상인 북한군을 적으로 인식하지 않고, 통일의 대상, 더 나아가서는 내적인 동질성을 같이 나누어야 할 대상으로 인식해야 하는 당위의 과업이 부과된다면 문제가 될 수도 있기 때문에 그러하다고 볼 수 있다.³⁵⁾

위에서 언급한 기존 연구의 한계점을 극복하기 위해서는 우선 군사통합의 문제는 누가 해 주는 것이 아니라 안보전문집단으로서의 군의 자체적인 인식의 전환과 국민적인 지지가 필요할 것이고, 구조적으로만 군을 바라볼 것이 아니라 내면의 생동하는 문화를 살펴보아야 할 것이라는 대안이 나온다. 이것이 중국의 진정한 내적인 통일을 보장해 줄 수 있기 때문이다. 물론 구조적이고 정치적인 문제는 전제되고 선행되어야 할 것이다.

내적인 통일의식이 먼저이냐 아니면 외형적 통일이 먼저이냐에 대해서는 논의의 여지가 있다. 즉 외면적 통일인 체제와 제도의 통일은 삶의 방식인 문화의 통합을 바탕으로 해야 된다는 주장도 많이 있다.³⁶⁾ 이러한 주장도 구조적으로 접근하는 것보다는 상당히 진척된 접근방법이다. 그러나 구조적인 통일에 선행되는 것은 문화의 문제가 아니라 의식이나 의지의 문제라고 볼 수 있다. 통일을 논의하자고 하는 사람들이 통일하려고 하는 의지가 없으리니 만무하다. 구비된 제도의 통일은 효율성을 묻는 문제이지만, 통일이 되고 난 뒤의 내적 통합의 문제는 효율성의 문제만으로 해결될 수 없을 것이다. 그러므로 생활원리로서의 문화적 접근이 중요하다는 것이다. 불행하게도 군사통합 이외의 분야에 있어서는 이러한 논의가 많이 연구되고 있다.³⁷⁾ 류제갑은 군대의 사회적

34) 육군본부 정훈감실, 정훈 50년사, 1991, pp.750-787 ; 국방부, 국군정신교육 기본교재, 1998 ; 국방부, 정신교육기본교재-위국복을 위한 우리의 다짐, 1999.8 : 용이 및 순서상의 변동은 미미하게 있었으나 대체로 군인정신·대적관·국가관의 3대 기조는 유지되어 왔다.

35) 이러한 논리는 다른 분야에서도 마찬가지이다. 이러한 문제는 연구의 목적과 대외 발표유무에 따라 적절히 조절하여 검토할 수도 있을 것이다. 예컨대 비밀로 분류된 각종 작전계획이 일반인에게 알려지지 않았다고 해도 이의 존재에 대해 계획이 없다고 비판하지는 않는다. 계획이 있는 것과 없는 것은 상당한 차이가 있다. 이러한 맥락에서 기존의 한계점은 극복해야 할 것이다.

36) 김영준, “통일문화 창조과정에서 제기되는 문제점과 타개방안,” 민족통일연구원편, 통일문화연구(하), 민족통일연구원, 1994, pp.460-461 ; 성경룡, “통일한국의 사회통합을 위한 사회복지정책의 방향,” 한국정치학회편, 통일한국의 새로운 이념과 모색, 한국정치학회, 1993, p.265 ; 박영호, 통일이후 국민통합방안 연구, 민족통일연구원, 1994, p.83.

37) 강광식, 통일후유증 극복방안 연구, 한국정신문화연구원, 1994 ; 한국정신문화연구원, 통일한국의 삶의 양식과 가치체계 탐색, 1994 ; 김문환, 민족동질성회복을 위한 통일 이후 독일의 문화통합과정 연구, 한국문화정책개발원, 1996 ; 김영준, “통일문화 창조과정에서 제기되는 문제점과 타개방안,” 민족통일연구원, 통일문화연구(하), 1994. 등은 이러한 분야의 좋은 예들이다.

통합에 대해 “두 나라의 군 구성원을 하나의 군대로 통합하는 작업으로써 그 요점은 두 군대간의 이질성을 극복하여 하나의 새로운 국군을 만드는 것으로서, 군사분야의 제반기능과 조직체를 하나의 공동기능·조직체로 통합시키는 것이며 군사활동을 일원화시키는 조직적 결합”³⁸⁾이라고 말했는데, 이는 타당한 주장이다. 그러나 그는 이렇게 중요한 사안을 “군사통합을 정치적 통일을 전제로 해서 전개될 수밖에 없는 것”으로 정치적 논리에 맡기고, 또 한편으로는 “통일이전의 군사통합에 대한 논의는 현실적으로 실현가능성이 없는 것”으로 설정하여, 결국 군의 통합은 통일이후의 논의이고, 그것도 정치적 논리에 따라해야만 된다는 기존의 군사통합 논의의 틀을 벗어나지 못하고 있다.³⁹⁾

우리가 흔히 예멘이 1차 통일(1990.5.22)에서 완전한 통일을 이루지 못한 것은 많은 이유가 있겠으나 그 주된 이유로 군사통합에서 실패했기 때문이라고 함은 잘못이라고 본다. 예멘의 1차 통일은 여러 가지 우여곡절 끝에 그 결실을 보게 되었지만, 이슬람이라는 종교적 단일성에도 불구하고 주민들 사이에는 상당한 사회·문화적 이질성이 상존하였고, 경제위기에 따른 생계비 상승과 소비품 부족현상으로 사회적 갈등이 좀처럼 줄어들지 않음으로써 사회분야의 동질성 회복은 어려움에 직면하게 되었다.

이슬람의 종교문화적 전통의 차이가 여전히 상존하고 있었던 것이다. 이에 따라 남예멘 주민들은 많은 불편을 겪게 되었다. 북예멘지역은 이슬람전통에 따라 가족제도에 관해 1부4처제를 용인하였고, 여성의 사회적 활동을 억제해 왔다. 그러나 사회주의 가치관을 장려해 온 남예멘에서는 1부1처제를 원칙으로 하였고, 가정에서 여성의 지위를 향상시켰을 뿐 아니라 여성의 사회 활동을 장려하여 여성 근로자들이 공장에서 남성근로자들과 함께 일할 수 있도록 하였다.⁴⁰⁾ 이외에도 정치적으로는 과도정부를 통해 1993년 4월 27일 총선거를 거쳐 권력분담형의 통일국가가 이루어지게 된다. 그러나 의석배분 등에 대해 상호 불만을 가진 정치인들이 서로의 기득권을 포기하지 않아 정치적 암투와 내전을 겪게 된다. 그러던 것이 1994년 4월 28일 북예멘 출신의 하산 모하마드 하키제 1부총리가 피습당한 사건을 계기로 舊남북예멘군간의 보복전이 전면전으로 치닫게 되고, 5월 21일에는 남예멘이 분리독립을 선언함으로써 예멘은 통합을 선포한지 4년만에 재분단되고 말았다.⁴¹⁾ 그 후 2개월동안 계속된 남북예멘 간의 내전은 7월 7일 북예

38) 류재갑, “통일한국의 군사통합 방안,” 경희대학교, 통일 후 한반도의 사회 통합 방안, 경희대학교 개교 50주년 기념학술대회 자료(1999.4.30, 경희대학교), p.46.

39) *ibid.*, p.45.

40) 김국신, 예멘통합사례, 민족통일연구원, 1993, p.105.

멘군이 남에멘군의 수도 아텐을 함락함으로써 무력에 의한 통일이 이루어지게 된 것이다.⁴²⁾ 결국 흔히들 예멘의 합의식 통일의 실패요인으로 군사통합을 말하고 있으나, 여기서의 군사통합은 군사정책에 대한 통합에 국한되어서 적용될 수 있다. 이는 엄격히 군사통합의 문제라기보다는 정치적이고, 사회·문화적인 갈등요인에 기인한 것이라고 말할 수 있을 것이다.

한편 통일을 이룩한 독일의 군사통합에 있어서도 이러한 문제점은 여실히 지적되고 있다. 통일준비기간이 상당히 길었던 독일로서는 통일이후의 내적인 통합에 대한 관심보다는 최대 5년 이내의 법, 제도, 규정, 교육훈련, 작전활동 등에 대한 문제를 중점적으로 준비했다.⁴³⁾

통독 당시 동독주둔 연방군 사령관이었던 에르크 쉐보움(Joerg Schoernbohm)장군⁴⁴⁾은 동독군 해체와 연방군 제편성의 임무를 수행하면서 겪었던 체험을 일지형식으로 자세한 과정을 기술하고 있는데, “지금까지의 노력은 45년의 공산주의와 분단 상황이라고 하는 것이 독일인들을 독일인들로부터 완전히 떼어놓지는 못했다는 사실을 증명했다.”고 평가하면서 앞으로 남은 과제는 “내적 통일”이라고 말했다. 이것이 바로 오늘 우리에게 주는 교훈이다. 꺾꽂이 할 나무를 잘 고르는 것도 중요하고, 그것을 잘 묻는 것도 중요하지만, 그 무엇보다도 더 중요한 것은 그 나무가 살아야 된다는 것이다. 그러기 위해서는 좋은 자양분이 있어야 할 것이다. 아주 복잡한 상황이 혼재하는 상황 속에서 이질적인 개체가 통합이 될 때에는 바로 내적인 문화의 노력이 얼마나 필요한지를 쉽

41) 세계일보, 1994.5.7.

42) 동아일보, 1994.7.9.

43) 서독 국방부, 정재호 역, “독일 군사통합 관련자료,” 1990. 9., 한반도 군비통제-군비통제자료, 1995, 국방부, pp.275-84에 보면, 총 22가지의 큰 범주로 설정하여 주무부서, 관련부서, 관련과제로 나누어서 준비했다. 독일군 규모, 독일군 구조 및 병무행정, 동독 인민군 인수 기준, 국방관련 물자의 사용 및 폐기, 독일군의 주둔지, 법·시행령·시행규칙의 인수, 동독지역의 환경보호 문제, 인원 구조 관련 법규·원호규정·직업촉진, 군복, 인수인원에 대한 교육개념 등의 군의 구조적인 문제, 즉 외적 문화에 대한 준비를 했음을 할 수 있다.

44) 육군본부 군사연구실, 두 개의 군과 하나의 조국, 육군본부, 1994. 번역서의 발간사에 저자의 이름이 에르크 쉐보움(Yörg Schönbohm)이라고 되어 있으나, Y는 오기이며, 오자 및 탈자를 교정하면, 에르크 쉐보움(Joerg Schoerbohm)이 맞다(하정일, 한반도 통일후 군사통합 방안, 팔복원, 1996). 역사 서문에 다음과 같이 소개되어 있다. “그는 ‘컴퓨터 머리’로 호칭될 만큼 그의 지적 탁월성을 인정받고 있다. 45년간 공산주의로 무장한 동독군을 해체하는 과정에는 어려움 문제들이 산적해 있었다. 쉐보움 장군이 이러한 문제들을 성공적으로 풀어나가는 데는 지적 탁월성 외에도 투철한 군인정신과 끝없는 조국애, 그리고 여기서 우리나라는 관용과 인내심이 결정적인 역할을 하였다. 특히 그가 동쪽으로서 동독군 출신에게 위화감을 주지 않기 위해 기울인 세심한 배려는 크게 돋보인다. 그는 ‘승자로서 패자에게 온 것이 아니라 독일인으로서 독일인을 돕기 위해 왔음’을 말과 행동으로 보여준 것이다.”

게 짐작할 수 있을 것이다.

그런데 불행히도 기존의 군사통합에 대한 연구는 내적인 통합의 문제를 소홀히 했다는 지적을 피할 수 없다. 내적인 통합을 목표로 하지 않은 군사통합 논의는 제도적인 유형적 접근에 머무를 수밖에 없고 나아가서 설령 군사통합에 있어서 군대문화의 문제가 언급된다고 하더라도 문화정책적인 점에 국한되어 논의될 수밖에 없는 한계점을 가지고 있는 것이다. 그래서 다음으로 우리는 통합논의 전반에 있어서의 문화적 접근이 갖는 위상, 특징, 그리고 그것이 남북한의 통합에 있어서 갖는 적실성의 여부를 좀 더 자세히 규명해 보아야 할 필요가 있다.

2.3. 통합논의에 있어서 문화적 접근의 필요성

문화에 대해서는 다양한 정의를 하고 있다. 총체적 문화 개념을 주장하는 타일러(E.B.Tylor)는 “문화 또는 문명이란 지식, 신앙, 예술, 법률, 도덕, 풍속 등 사회의 일원으로서 인간이 획득한 능력과 습관의 총체”⁴⁵⁾라고 말하면서, 소위 문화를 총체적 생활방식으로 개념 정의하였다. 린튼(R.Linton)은 문화를 외면적·내면적 문화측면으로 구분⁴⁶⁾하였다. 그리고 베버(M.Weber)는 종교사회학을 정초할 수 있는 중요한 개념으로 ‘세계상(Weltbild)’과 ‘개성적 인간’을 행위의 차원에서 매개하는 ‘생활영위(Lebensführung)’를 강조하고 있는데,⁴⁷⁾ 이와 같은 문화 일반의 논의들은 90년대 들어 대중문화 영역의 확장 그에 대한 담론적 개입이 활발해지면서 ‘문화연구’(Cultural Studies)라고 하는 학문적 영역은 우리에게 있어 낯설지 않은 제목으로 다가왔다.⁴⁸⁾ 우리는 문화적 접근이 통일에 있어서 내적인 통합을 가속화시켜주는 중요한 접근방법이 될 것이라는 점을 타일러식의 총체론적인 정의는 통일의 문제가 어느 한 부분의 문제가 아니라는 현실적인

45) Tylor, E.B., *Ideology and Modern Culture*, Cambridge : Polity Press, 1990, p.126.

46) Linton, Ralph, *The Cultural Background of Personality*, London : Routledge & Kegan Paul, 1945, p.21,25.
: 그는 문화를 “습득된 행동과 행동의 제결과와의 총체이며, 그 구성요소가 어느 특정한 사회의 구성원에 의하여 공유되고 전달되어 있는 것”이라는 정의를 토대로 문화의 구조를 다음의 세 구성부분으로 분류하다. 즉 ①물질적인 것-산업의 생산물, ②동적인 것-외면적 행동, ③심리적인 것-사회적 구성원들에 의해 공유되는 지식, 태도, 가치체계 등이 그것이다. 여기서 ①②를 문화의 외면적 측면(the overt aspect of a culture)이라고 하고, ③을 문화의 내면적 측면(the covert aspect of a culture)이라고 부른다.

47) *ibid.*, p.13.

48) 이동연, *문화연구의 새로운 토픽들*, 문화과학사, 1997 참조.

상황으로 인해 필요조건이 될 수 있다고 볼 수 있다. 린튼의 내면적 문화 측면은 필요조건으로 받아들여질 수 있을 것으로 보인다. 그리고 베버의 생활세계의 측면은 문화소재의 측면에서 볼 때, 작은 것에서부터 실천을 주장하고 있어 또한 필요조건으로 받아들여질 수 있을 것으로 보인다.

이와 같은 문화는 그것이 총체적인 생활양식을 의미하든, 생활세계를 의미하든, 내면적인 것을 의미하든 관계없이 어떤 한 분과 학문에 국한된 것이 아니라, 소위 ‘통합학문(Interdisciplinary Study)’의 성격을 띠고 있다. 즉 철학적 인간학, 문화사회학, 문화철학, 정치학, 교육학, 심리학 등의 제반 학문 영역이 문화라고 하는 하나의 주제에 연관되어 연구되고 있다.

이러한 문화론내지는 문화학이 통일 문제에 본격적으로 원용되어지게 된 것은 정치·제도적인 통일 논의에 대한 회의에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다. 그러나 정작 통일 논의으로써의 ‘기존의 문화적 접근’⁴⁹⁾은 최근의 일만은 아니다. 대체로 기존의 문화적 접근은 남북한 통일에 있어서 통일을 대비한 노력을 할 때, 남북한의 문화를 비교해 볼 때, 취사선택의 범위를 설정하기 위한 의도에서 비롯된 다분히 정책적인 목적이 있는 연구물이었다고 볼 수 있다. 그러한 연유로 해서 북한의 문화정책의 실체가 얼마만큼 우리의 전통문화의 범주에서 벗어났으며, 현재 남한의 문화와 어느 정도의 차이가 있는지에 대해 논의가 집중되었다. 1980년대말에서 1990년대로 넘어가면서 생활문화에 대한 간헐적으로 정책적인 문제에 있어서도 생활세계에 대한 문제를 언급하는 노력이 보이기도 한다.⁵⁰⁾

그러던 것이 남북한 이산가족 상호방문, 교류협력의 본격화로 인해 문화적 교류에 대한 이론적 논의가 활발히 진행되게 된다. 정책적으로는 한국문화예술진흥원 예하 문화발전연구소⁵¹⁾의 ‘북한문화연구’지⁵²⁾는 정책적인 출발에서 연구가 되기는 했지만, 생활세계에 대한 기층문화에 대한 학술적인 접근이 상당히 진일보한 수준으로 높아졌다. 아쉽게도 이후의 정책적 논의는 문화정책 개발에 안주하고 있는 듯한 느낌을 주고 있다.

49) 북한연구소, 북한문화론, 1978 ; 임희섭, “남북한 가치관 비교,” 국토통일원 연구보고서, 1976 ; 함병춘, “남북한 단일문화권 형성 발전을 위한 정책적 연구,” 국토통일원, 국토통일, 1972 ; 여석기, “북한의 문화정책,” 중앙일보 동서문체연구소, 연구총서 제4집, 1975 ; 박용현, “북한의 문화정책과 전통문화,” 북한연구소, 북한학보 제2집, 1978 ; 도홍철, “남북한 문화체제의 비교,” 한국정신문화연구원, 통일이념 정립을 위한 연구, 1985 ; 임채욱, 서울문화 평양문화, 신원문화사, 1989

50) 이은죽, 북한사회연구, 서울대출판부, 1988 ; 임채욱, 서울문화 평양문화, 1989 ; 김학준외, 남북의 생활상-그 삶의 현주소, 1989.

51) 뒤에 ‘문화정책개발원’으로 확대개편됨.

52) 1993년 제1집이 간행되고 난 뒤 3집을 끝으로 출간되지 않음.

반면 앞에서 언급한 생활세계의 논의는 정책적 논의밖에서 한층 많은 논의가 이루어지고 있다. 이와 같은 ‘최근에 논의되고 있는 문화적 접근’⁵³⁾은 분명 기존의 그것과는 차별된 의미를 가지고 있는 것으로 보여진다.

그 구체적인 한 예를 보자. 조혜정은 기존의 통일 및 통합 논의에 ‘사람’이 빠져있었다는 점을 비판하며, 일상생활 세계와 관련되어 있는 장기적인 사회 문화적 통합, 특히 의사소통의 문제로 통일을 풀어낼 것을 주장한다. 통일을 바라보는 시선이 반공주의와 저항민족주의에서 위기극복을 위한 현실주의로 변화했다는 점을 밝히고 문화적 동질성과 이질성에 대한 담론을 분석해내고, 통일에 관한 논의가 최근에 문화적인 것으로 옮겨오게 된 점을 지적한다. 그리하여 ‘문화적 상대주의’⁵⁴⁾의 관점을 지니고 ‘다중적 주체’를 살려내고 ‘다름(difference)’에의 만남을 즐겁게 받아들일 수 있도록 하는 것이 통일로 다가갈 수 있는 방법이라고 제안한다.⁵⁵⁾

이와 같은 최근의 문화적 접근은 기존의 1990년대 이전의 문화적 접근에 비해 실제적인 문제를 중심으로 실현 가능한 접근을 하고 있다는 점에서 중요한 의미를 갖고 있지만, 일면 기존의 수준을 넘어서지 못하는 측면도 있다. 최근의 문화적 접근논의의 특징은 대체로 다음과 같이 분류할 수 있다.

첫째, 문화를 체제의 한 부분으로 인식하는 유형이다.⁵⁶⁾ 이러한 유형은 정책적인 접근법으로써 정부부처의 고유 기능을 토대로 실천을 위한 역할 분담 차원에서 문화에 대해서도 다른 사회, 정치, 경제, 군사와 같은 범주에서 논의하는 것이다. 그러나 사실 그 각각의 요소 속에는 모두 문화적인 요소가 산재되어 있는 것이다. 예컨대 정치적인

53) 문화에 대한 본격적인 최근의 논의는 1991년 12월 13일 남북의 국무총리와 정무원총리 명의로 체결되어 1992년 2월 19일부터 효력이 발효된 ‘남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’가 공식적인 기준점이라고 말할 수 있다. 그 이전에도 전두환 대통령시기의 ‘민족화합민주통일방안’이나 노태우 대통령의 ‘한민족공동체통일방안’ 등에서 제시된 문화의 교류·협력이 언급되기는 했지만 쌍방의 합의된 노력은 위의 합의서 체결이후부터라고 볼 수 있다.

54) 조혜정이 주장하고 있는 문화적 상대주의는 엄격히 말하자면 ‘문화적 다원주의’라고 볼 수 있다. 그러나 여기서의 문화적 상대주의는 소위 송두율(1988; 1995)·강정구(1990; 1991; 1993) 등이 주장하고 있는 ‘내재적 접근법’에 입각한 상대주의를 말하는 것이다. 북한에 대한 상대적 인식이 편향된 만큼 반대급부로 더 많은 긍정적 가치를 부여해야 된다는 의미로 이해되어진다. 반면 이은죽 교수가 제시한 ‘현상학적 접근’(남북사회의 체제와 생활), 즉 “북한의 입장에서 그들의 신발을 신고, 그들의 안경을 쓰고”라는 입장은 조혜정의 상대주의를 극복하면서, 통합논의에 있어서 적실성있는 문화적 다원주의를 지향하고 있다고 볼 수 있다. 북한을 있는 그대로 보겠다는 것이 전제되고 난 뒤에 목적적인 연구가 진행되어야지 일방의 입장을 옹호내지는 비판을 위해 의도된 대응전략을 취하는 것은 옳바르지 못한 학문적 접근법이라고 볼 수 있다.

55) 조혜정, “남북통일의 문화적 차원 : ‘북조선’과 ‘남한’의 문화적 동질성·이질성 논의와 민족주의·진보주의 담론,” 송자·이영선편, 통일사회로 가는 길, 도서출판 오름, 1996, 29ff.

56) 대통령자문 21세기 위원회, 통일한국시나리오-2000년에 열리는 통일시대, 1993

부문에서는 제도적인 것도 있을 뿐만 아니라 정치문화적인 요소도 있는 것이다.

둘째, 체제적인 요소는 동한시하면서도 생활세계의 영역을 지나치게 강조하는 유형이다. 생활세계의 분제를 중심으로 통일논의를 적극적으로 진행하려고 하는 노력들이 있다. 이는 체계적인 하위영역에서의 실천방안을 제시해준다는 점에서 큰 반향을 불러 일으키고 있다. 예컨대 모임으로는 ‘통일 사회문화 공동체를 위한 연대’⁵⁷⁾와 잡지로는 ‘통일맞이’⁵⁸⁾가 있다. 그러나 아쉽게도 여기에 관여하고 있는 연구물들은 정책적 대안을 제시하기보다는 ‘북한에 대한 이해’의 강조와 함께 ‘남한내의 체제적 통일 저해요인’을 여러 가지 방식으로 비판하는 식으로 이루어지고 있다. 그러므로 현재 남한 정부에서 공식적으로 표방하고 있는 ‘신기능주의적 접근’에 입각한 통일전략은 이른바 그들이 주장하는 문화적 접근법을 취하고 있다는 점을 간과하고 있는 것이다. 늦봄 문익환 목사의 1989년 북한 방문에 대해 ‘소영웅주의’니 ‘감상적 통일론’이니 ‘돈키호테’니 하는 식의 매도도 안되겠으나, 북한의 김일성을 만나 통일에 대해 논의했다는 사실⁵⁹⁾은 이와 같은 유형의 문화논의가 결국은 정책적인 노력으로 전환되고 있다는 비판을 면할 수 없을 것이다. 결국 Bottom-Up의 통일 논의는 하나의 체제내에서 설득력과 그 구성원들의 지지와 공감대가 형성되었을 때 가능하다고 보는 것이다. 그래야만 특정한 주제에 대해서는 남북한의 정치적인 논의에 따라 Top-Down식의 해결책이 나올 수 있는 것이다. 아무런 공감대가 형성되지 않은 상태에서 지나간 역사에 대한 정확한 평가만을 일삼는다고 하는 것에는 문제가 있다고 본다.

셋째, 문화적 접근에 있어서 하위 문화요소만의 통합을 문화통합이라고 인식하는 유형이다. 문화가 생활양식의 총화임에는 틀림없다. 그로 인해 개별 문화 요소가 통합된다면 완전한 통합이 될 수도 있을 것이다. 그러나 제한된 공간과 제한된 시간에서만 가

57) 1998년 6월 26일 창립. “우리 사회의 통일운동과 정책적 대안이 정치·경제적 측면을 중심으로 모색되어 왔다는 반성과 함께, 통일과정은 물론이고 통일 이후의 체제의 내적 통합, 사람과 사람 간의 올바른 통합을 이루이내기 위해서는 사회문화적 통일논의가 절대적으로 요구된다.”는 취지에 따라 발족된 단체.

58) ‘통일맞이’는 늦봄 문익환 목사 기념사업회에서 1999년 1월 창간호를 필두로 월1회 간행하는 월간지임. 이 잡지의 창간준비 2호에 게재된 전효관의 “남북한 통일 과정에서 사회문화적 접근의 의의와 전망”(1998.11/12.)은 이러한 하위 영역에서의 실천 방안이 잘 나타나 있다. 그리고 강정구는 신정현의 논문(“남북한 현존 삶의 양식의 갈등양상 진단,” 한국정신문화연구원, 통일한국의 삶의 양식과 가치체계 탐색, 1993)에 대한 논평에서 “연방주의는 기능주의가 초래하기 쉬운 역기능적인 역류효과를 목적의식적인 정치적 결단에 의해 저지시켜 통합이나 공동체로 발전시킬 수 있다는 의미에서 상호보완적이다. 또한 연방주의는 기능주의의 한계인 기능적 상호기능성과 그 변화에 국한되는 집을 넘어 구조적 변화까지 포괄할 수 있다는 점에서 공동체형성에 가속제 역할이 기능주의보다 우세하다.”고 말하고 있다.

59) 통일부의 허가를 득했는지의 여부와는 무관하다.

능할 것이다. 항구적인 통합은 특정 문화 요소들간의 통합으로는 해결될 수 없다고 본다. ‘문화적 접근’이라고 함은 문화관의 통합을 말하는 것이다. 하지만 전혀 이질적인 문화가 공존해도 완전한 통합이 이루어질 수가 있다. 물론 이 때는 상호문화에 대한 이해의 폭이 넓혀져 있어야 한다는 전제조건이 선행되어야만 할 것이다.

마지막으로 문화의 분류를 동질성과 이질성의 이원분류에 의거 동질성은 제고하고 이질성은 제한하는 식의 통합논의를 하는 유형이다. 이러한 유형은 하위 문화요소의 동질성의 회복에만 중점을 두고 타문화에 대한 이해보다는 유사·이질성을 분류하여 통일된 상태에 작위적으로 맞추는 것으로 보여진다. 또한 이러한 유형은 근본적인 통일의 당위성을 충족시켜주는 하위 문화교류가 아닌 단순한 문화행위의 교류로 끝나고 마는 한계점을 가지고 있다고 하겠다.

그렇다면 기존의 문화적 접근에 대한 대안으로 어떤 접근전략이 통일논의에 있어서 적합한가를 알아보자. 그것은 통일사안에 대한 문화안(文化眼; culture d'oeil)을 갖고 임하는 것이다. 이는 기능적·구조적 특성으로 분류되는 것도 아니고, 정책적·비정책적 특성으로 분류되는 것도 아니다. 단지 통일논의에 있어서 그것이 정책적이건 비정책적이건 또는 기능적이건 구조적이건 문화적인 눈으로 바라보고 대안을 염출해 내고자하는 접근이라고 말할 수 있다. 생활세계에 대한 문화적인 접근은 위에서 논의한 기존의 문화논의의 범주 속에 포함된다고 할 수 있고, 정치적인 사안에 대해서도 문화의 눈으로 그 해결점을 찾고자 하는 것이다.

정치적인 사안에 대한 문화적 시각은 기존의 문화정책적인 시각과는 다소 차이가 있다. 기존의 시각이 ‘문화’를 위한 정책적 노력이라고 보았던 반면, 본 논문에서는 ‘정책’ 자체를 문화적으로 바라보고자 하는 것이다.⁶⁰⁾

2.4. 문화적 접근을 통한 군사통합 방향

문화적 접근이라고 함은 문화요소간의 문제이다. 흔히들 말하고 있는 예술, 종교, 음

60) 가장 극명한 정치적인 사안이라고 할 수 있는 국가안보의 문제에 대해서도 문화적인 측면에서 연구한 최근의 논문들로는 Peter J. Katzenstein, ed., *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Columbia Univ. Press, 1996이 있음. 특히 이 책에 실린 Elizabeth Kier의 “Culture and French Military Doctrine Before World War II”; Alastair Iain Johnston의 “Cultural Realism and Strategy in Maoist China”; Ronald L. Jepperson, Alexander Wendt, and Peter J. Katzenstein의 “Norms, Identity, and Culture in National Security”; Paul Kowert and Jeffrey Legro의 “Norms, Identity, and Their Limits: A Theoretical Reprise”; 편집자인 카트젠스타인의 “National Security in a Changing World” 등의 논문은 이러한 측면에서 유의미한 논문이라고 할 수 있다.

식, 복제 등을 문화의 하위요소라고 말하고 있지만 정치나 제도 또한 문화의 하위요소임은 부인할 수 없다고 본다.

군사통합은 복잡한 인간과 인간, 집단과 집단, 더 나아가서는 분단국가의 사회통합의 일환으로 군사분야에서의 통합을 말하는 것이다. 엄밀히 말하자면 군사통합이란 군대라고 하는 공간에서 통합이 일어나기 때문에 군사통합이 되는 것으로 볼 수 있다. 그렇기 때문에 군사통합은 주변 통일환경의 제반요소들과의 신축적인 상호교호작용 속에서 이루어지는 것이다. 이러한 이유로 그 방법과 절차 또한 다양한 요소를 고려해야 한다. 가장 포괄적이고 인간의 생활상을 그대로 담지하고 있는 것이 문화이기 때문에 군사분야에 대한 통합의 논의가 문화적 접근을 취함은 의의가 있다고 하겠다. 하지만 지금까지의 군사통합의 논의는 ‘외형적인 논의’⁶¹⁾를 중심으로 이루어져왔다.

사실 우리 인간은 처음으로 ‘문화를 만든 者(Human)’이고, 또한 그 반작용으로 말미암아 ‘문화에 의해 만들어지는 者’이다.⁶²⁾ 우리는 문화에 대한 일반적인 접근을 할 때 많은 정의를 한다. 문화자체가 가지고 있는 多義性으로 인해, 학자들은 자신이 하고 있는 학문의 분과별로 나름대로의 정의와 특성과 요소를 제시하고 있다. 그럼에도 불구하고 문화에 대한 정의는 간주관적인 원리는 엄출해낼 수 있어야 한다는 당위(sollen)는 우리 인간에게 부여되어 있다고 하겠다. 군대문화의 형성원리는 바로 이러한 차원에서 접근해야 할 것이다. 단지 단순한 문화의 변화와 형성이 아니라, 이질적인 공동체에서 단일 공동체로 향하는 문화구조와 기능이 갖는 복합성을 동시에 고려해야 한다는 사명도 같이 포함되어 있다고 하겠다.

이질적인 개체가 하나의 개체로 통합이 될 때에는 내적인 통합이 얼마나 중요한지에

61) 군사통합에 있어서 문화적인 접근을 취한다고 할 때, ‘군사(또는 군대)’가 정치학의 중요한 부분이기 때문에 정치문화적 접근과 갖지 않은가 의문을 제기할 수도 있다. 하지만 ‘정치문화적 접근(Political Cultural Approach)’에도 G.A. Almond & Sidney Verba, *The Civic Culture*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1963의 내용과 그들이 20년 가까이 이 지난 뒤 발표한 *The Civic Culture revised*, Boston Little Brown, 1980에서 나타난 정치문화에 대한 평가가 다를 정도로 편차(본 논의는 로버트 알포드 저, 홍원표 역, 국가이론의 재조명, 인간사랑, 1990, pp.85-95가 있기는 하지만 우선 먼저 정치학이 목적으로 하고 있는 바를 참고해야 할 것이다. 정치학의 목적은 “정치학의 목적은 단순히 정치현상을 서술하는 데 그칠 수는 없다. 다른 학문과 달라서 정치권력을 연구대상으로 하고 있는 정치학으로서 그 권력의 윤리성과 권력의 남용에서 오는 비이성적 행위에 대한 이성적인 비판의 의무를 아울러 지니고 있다.”(김하룡, 정치학원론, 박영사, 1990, p.6) 정치문화적인 접근은 정치학의 주된 연구대상인 정치권력의 결정요인을 정치문화적 부분에서 찾고자 하는 것이지 본 연구에서 주장하고자 하는 군사통합에 있어서의 문화적 접근과는 차이가 있다고 하겠다. 즉 군사통합에 있어서의 문화적 요소는 정치권력의 결정요소가 아니라 사회체제 전반에 대한 설명틀로써의 문화적 요소에 관심을 가지는 것이라고 하겠다.

62) 미카엘 란트만 저, 진교훈 역, 철학적 인간학-역사와 현대에 있어서 인간의 자기이해, 경문사, 1991, p.222.

대해서는 위에서 언급한 바와 같이 중요한 사안임에는 틀림없다. 그렇다면 이러한 내적인 군사통합의 문제를 보다 효율적으로 접근하기 위해서는 어떠한 방안을 강구해야 할 것인가? 그것은 문화적 접근(cultural approach)을 통해서이다.

40년 동안의 남북 단절은 남북한 주민들의 이질화를 가져왔으며, 이에 따른 감정적인 소외감까지 낳고 있다. 그러나 민족화합을 바탕으로 남북한 통합과 단일문화권을 이룩해야 하는 통일 과정상의 관점에서 볼 때, 이러한 간격 해소를 위해서는 문화분야의 가교 역할이 기대될 수 밖에 없다. 이러한 가교 역할을 통한 사회문화적 이질성이 극복되어 문화적 통합이 이룩되어야 진정한 의미의 통일이 완성될 것이다.⁶³⁾

통일연구원의 한 연구를 보자. 이 논문은 통일대비연구의 기초자료 마련을 위해 한반도 및 국제문제 전문가 40명을 상대로 델파이 기법(Delphi Technique)에 의한 조사방식으로 통일한국에서 발생가능한 105가지의 사태들을 전망한 것이다.⁶⁴⁾ 한계점이 있기는 하지만 조사된 내용들에 한해서는 최빈년도와 가중빈도는 의미있는 연구라고 생각한다. 본 연구에서는 이 자료를 재구성하여 조사의 항목별 구분을 재조정하여 연구목적에 부합되는 요소를 선별해 내도록 하겠다.

5년 이내 발생 가능한 사태 99가지 중 군통합과 직접·간접적으로 관련이 있는 항목을 가중 빈도별로 정리하면 다음 표와 같다.

<표 2> 군사통합 관련항목

예 상 사 태	순위**	가중빈도	최빈년도 (년도별총계)
우상화 상징물 철거	2	91	U1 (13)
역사재평가	4	90	
전시작전통제권 인수*	7	90	
북한주민 부적응문제	9	88	
유엔사 해체*	10	86	
북한주민 열등의식	13	81	
한반도 비핵화 논의 부상*	14	81	

63) 임채욱, “한국의 북한문화 연구,” 서울문화 평양문화, 신원문화사, 1989, p.47.

64) 자세한 내용은 옥태환·김수암, 통일한국의 위상 pp.6,120-48을 참조할 것. 델파이 2차 조사설문서에서 수집된 발생가능 빈도에 가중치를 부여한 발생가능성의 강도(가중치)는 ‘아주가능’에 2.5, ‘약간가능’에 1.25점, ‘모른다’에 0점, ‘없다’에 0점을 부여하여 분석된 것이며, Scale은 100이다. 최빈년도는 발생예상시기로 정하여 정리한 것이며, U1은 통일원년, U10은 통일후 10년차를 말한다.

하지만 설문대상자가 전공별로는 정치학, 외교학을 전공한 사람들이 주류를 이루고 있고, 직업별로도 대사관 근무, 국제연구기관 근무자 등이 주류를 이루고 있어, 복합적인 통일논의에 있어서 지나치게 정치제도적인 방향으로 흐르는 경향을 보이고 있다. 이 조사보고는 여실히 델파이기법의 한계를 노정하고 있다고 하겠다.

예상사태	순위**	가중빈도	최빈년도 (년도별총계)
한반도 비핵화 논의 부상*	14	81	U1 (13)
사상적·문화적 괴리감으로 인한 갈등	18	74	
사회불안정	19	71	
UN평화군 활동 적극 참여	26	61	
휴전선 통제*	28	54	
북한군 장교집단 무력시위	33	40	
북한군 일부 무장공비화	37	28	
통일한국군의 적정신 유지 논의*	40	98	U2 (5)
북한주민의 재교육	42	91	
주한미군 감축*	43	89	
한·미 방위조약 개정*	47	84	
남북한 군대통합으로 인한 갈등 (조사에서는 실업대책을 꼽음)	54	56	U3 (9)
육군 축소 및 해·공군력 증강*	63	85	
학제통합	64	84	
문화·학술 분야 용어 통합	65	80	
남북한 주민 갈등	66	78	
지역갈등 심화	67	75	
다자간 안보·대화·협력체제 급진전*	75	60	
영토분쟁으로 지역안보 위협*	83	38	
한·중 군사우호 관계 강화*	84	36	
한·중 국경분쟁*	85	34	
용산 등 비군기지 한국 반납*	90	76	U4 (2)
해군력 증강 경쟁*	91	58	U5 (3)
미군 철수에 따른 역내 군비 경쟁 심화*	96	46	
주한미군 완전철수*	97	40	
한·미·일 동맹체제 강화와 중·러 관계 결속*	98	28	

* 군사적인 사안이기는 하지만 내적 통합을 위한 군대문화적인 요인이 아닌 사안. 군대가 해결할 수 없는 정치적 사안(국방정책적 사안)임.

**옥태환·김수암의 위의 논문에서 제시한 총 105가지 예상사태 중 관련내용의 우선 순위

위의 표를 통해 볼 수 있는 바와 같이 통일후 군관련 사안과 문화적 사안으로 판단되는 사안이 U1의 경우, 통일연구원의 자료 39개의 예상 사태중 13개를 차지하고 있으며, U2의 경우 21개중 5개가, U3의 경우 28개중 9개가, U4의 경우 3개중 2개가, U5의 경우 8개중 3개가 해당된다. 시간이 가면 갈수록 예상사태의 목록이 줄어들기 때문에 정확한 유추해석은 불가능하겠으나, 대체로 군대에 있어서의 문화적 접근은 하지 못했음을 이 연구보고서는 보여주고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 이 논문은 ‘내적 통합을 위한 시기’를 언제부터 해야 할 것인가에 대한 시사점은 던져주고 있다. 만 5년이 경과되는 시점부터 대체로 ‘내적 통합’을 시행해야 할 시기라고 볼 수 있다. 즉 그 이전에는 구조적인 문제는 일단락된다는 뜻이다. 여기서 잠정적으로 군통합의 시기구분을 해두고자 한다. 첫째, 통합준비단계는 현재부터 통일선언이 이루어지는 시기, 둘째, 외적 통합단계는 통일선언시기부터 만 5년까지로 잡고, 셋째, 내적 통합단계는 만 5년이 경과된 이후부터라고 할 수 있다.

앞에서 군사통합에 있어서의 시기구분을 해보았다. 그리고 완전한 통합을 위해서는 내적인 통합을 해야 할 것이라는 점도 밝혔다. 그렇다면 그 내적 통합을 위해서는 문화적인 개념을 비롯한 문화에 대한 전반적인 고찰이 필요할 것으로 본다.

문화는 지역과 관련해서는 중국문화·한국문화 등으로 구분하고, 시대와 관련해서는 고대문화·근대문화·현대문화 등으로 구분하고, 계층과 연령에 따라 서민문화·대중문화·청소년문화 등으로 구분하고, 일상생활과 관련하여 놀이문화·음식문화·의복문화 등으로 구분하고, 심지어 자동차 문화, 군사문화란 말에 이르기까지 문화라는 말이 널리 사용되고 있다.⁶⁵⁾ 나아가 학문에 있어서 문화를 다루는 학문으로는 문화인류학·문화철학·문화사회학 등 다양하다.

사람이 의식적으로 하는 일은 모두 ‘문화’란 말로 표현할 수 있게 된 것은 문화개념이 정적인 개념에서 동적인 개념으로 바뀌게 되었음을 뜻한다. 네덜란드의 철학자 반 퍼센(C.A. van Peursen)은 “문화는 명사가 아니라 동사”⁶⁶⁾란 말로 표현한다. 내적인 군통합은 결과에 대한 평가적인 요소가 아니라 진행되는 과정 속에서 이루어져야 한다.

통일국의 문화는 이렇듯 유동적이어서 많은 다양성을 내포하고 있다. 그래서 이를 연구하는 학자에 따라서도 많은 구분을 달리한다. 대체로 사회과학계열 전공자들은 총체론적 전망에 의거해서, ‘통일에 대한 가치관, 행동양식’에 중점을 두고, 이러한 문화성향을 남북한 사회구조와의 상관관계 속에서 구체화하려는 경향이 있다고 했고, 문화예술계의 연구자들은 주로 ‘통일을 지향하는 문학, 예술, 언어, 도덕’ 등 개별문화분야에서의 보다 구체적이고 실천적인 입장을 취하는 경우가 많다고 지적했다.⁶⁷⁾

일반적으로 학자들이 문화를 보는 관점은 크게 관념론적인 것과 총체론적인 것으로

65) 강영안, “문화개념의 철학적 배경,” 한국철학회, 문화철학, 철학과 현실사, 1996, pp.190-1.

66) C.A. van Peursen, *Cultuur in stroomversnelling*, Leiden : Nijhoff, 1987, p.15, 강영안 역, 급변하는 흐름 속의 문화, 서광사, 1994, p.21,132, 강영안, op.cit., p.191-2 재인용.

67) 윤덕희, “통일문화의 개념 정립과 형성방향 연구,” 통일문화연구(상), 민족통일연구원, 1994.12., pp.19-20. 민족통일연구원(현 통일연구원)의 통일문화시리즈(94년부터 연 2회 발간)의 연구물, 97년 1회)는 이러한 이론적 토대를 잘 제공해 주는데 큰 기여를 하고 있음.

구분되어 진다.⁶⁸⁾ 관념론적인 관점에서 대표적인 학자로는 베버(Max Weber)를 들 수 있다. 그는 문명은 현실지향적이고, 물질적인 것인데 반해 문화는 가치지향적이고 정신적인 것이라고 하면서 문화와 문명을 구분지었다. 총체론적인 관점에서는 문화를 문명과 구분지어 보지 않고, 문화를 인간의 정신적인 것과 물질적인 것 모두를 포함하는 포괄적인 의미로 파악한다. 대표적인 학자로는 19세기 후반 영국의 인류학자 타일러(Tylor)를 들 수 있다. 그는 “문화는 지식, 신앙, 예술, 도덕, 법률, 관습, 그리고 사회의 구성원으로서 인간에 의해 얻어진 다른 모든 능력과 습성의 총체”라고 정의하고 있다.

문화는 한 집단의 구성원들이 공유하고 있는 생활 양식과 사고방식의 총체이며, 공동체를 구성하고 유지하기 위한 사회제도, 규범, 가치관, 윤리체계, 관습 등을 포함한다. 또한 문화는 그 사회의 세계관과 가치관을 표현하는 상징체계이며, 사회 구성원들이 사회적 관계를 설정하고 어떤 행위를 결정하는 데 있어서 하나의 준거틀로써 사용한다.

그렇다면 이러한 문화는 어떠한 특성을 갖고 있을까? 진교훈은 철학적 인간학의 관점에서 문화이념의 지평의 구성요소로써 란트만(Michael Landmann)의 창조성, 순치성(Kulturlarität), 사회성, 역사성, 전통성에다 윤리성을 추가하여 6가지로 정리하고 있으며,⁶⁹⁾ 김경동은 발드리지(J.V.Baldrige)의 견해를 요약하여 문화의 개념과 모습을 그 기능적 측면과 관련하여 인지적 경험의 문화, 심미적 표출과 감상의 문화, 평가적 규범의 문화의 세가지 요소로 구분하여 눈에 보이는 상징적 모습과 눈에 보이지 않는 외현적 모습으로 구분하였다.⁷⁰⁾

남북문화의 심각한 이질화현상을 극복하기 위해, 남북대화 시작된 뒤부터 문화교류가 중요한 과제의 하나로 추진되어 왔다. 남북한의 교류와 협력을 촉진하기 위해 정부에서는 1990년 8월 ‘남북교류협력에 관한 법률’을 제정하였고, 통일원에 남북교류협력추진협의회를 두어 남북교류문제를 조정 심의할 수 있는 제도적인 장치를 마련하고 있다. 문화부에서는 별도로 남북문화교류 추진방안을 마련하면서 ‘문화의 동질성회복을 위한 남북문화교류의 원칙’을 다섯 가지 항목으로 나누어 발표한 바 있다. 첫째 분단 이전의 민족 전통문화의 우선 교류, 둘째 승부 및 경쟁적 분야의 배제, 셋째 전통문화의 원형을 변형 훼손한 표현방법 지양, 넷째 쉽고 작은 일에서부터 시작, 다섯째 공동실행을 위한 지속적인 노력 경주 등의 원칙이 그것이다.⁷¹⁾

68) 한국정신문화연구원 편진부, 한국민족문화 대백과사전 8집, 한국정신문화연구원, 1995, p.495.

69) 진교훈, “철학적 인간학에서 본 문화의 이념,” pp.252-67.

70) 김경동, 현대의 사회학, 박영사, 1997, p.41.

71) 권영민, “통일충격을 줄이는 하나의 민족문화론,” 대통령자문 21세기 위원회의 통일한국 시나리오

남북한의 문화예술교류와 문화통합이라는 구체적인 과제의 실천을 눈앞에 두고, 우리는 무엇보다도 먼저 남북한이 문화에 대하여 어떠한 태도로 접근해야 할 것인가, 분단상황과 문화의 의미가 어떠한 것인가를 다시 생각해 보는 것이 필요하다. 남북한의 문화통합과 새로운 민족공동체 문화의 확립을 목표로 하는 우리의 문화정책도 북한의 문화에 대한 인식의 전환을 전제로 한다. 북한의 문화에서 민족문화의 동질성을 따진다는 것은 남한의 '한국문화'와 북한의 '조선문화'가 남과 북으로 분열되어 공존하고 있다는 사실을 인정할 경우에만 가능해진다.⁷²⁾ 이렇듯 군사통합에 있어서 문화적인 접근이란 현상태의 문화를 인정하고 이를 토대로 통합군문화의 창출을 의미하는 것이다. 군대문화의 특수성만을 너무 강조할 경우 새로운 환경의 변화에 적응하지 못하고 한 쪽 체제로의 경화를 피치 못할 것이다.

이와 같은 남과 북의 문화에 대한 통합론적인 관점은 문화라는 현상을 사회적인 문화현상으로 폭넓게 이해한다는 개념의 확대를 전제로 한다. 문화를 사회적 탐구의 대상으로서만 취급해서는 안되며, 심미적인 요건이나 이념적 속성에 얽매어 편협된 논리로 해석해서도 안된다. 문화는 시대의 삶과 정신을 바라보는 하나의 시각이며, 그 시각은 유동적인 문화현상의 전체적인 흐름을 조망할 수 있는 포괄성을 유지해야 한다.⁷³⁾

3. 남북한의 군대문화에 대한 평가

어떤 대상 및 그 현상에 대한 평가작업은 대단히 어려운 일이다. 그 중에서도 일반사회가 아닌 남북한 군대사회의 문화를 평가한다는 것은 여러 가지 어려움이 뒤따른다. 우리는 이러한 어려움에도 불구하고 소위 그 실상은 그 구성원들의 입장에서 생각한다고 하는 북한에 대한 '현상학적 접근법'을 바탕으로 남북한의 군대문화를 분석하고자 한다.

첫째, 남한의 군대문화에 대한 평가는 기본적으로 각종 문헌을 토대로 하고, 실증적인 연구자료는 이동훈(1995)·원재홍외(1993) 등의 선행연구를 참조할 것이다.

-2000년에 열리는 통일시대, 1993, p.119. 현실적으로 군통합에 있어서도 문화적인 측면에서 고찰하지 못했던 것은 지나친 분리모형의 강조로 인하여 그렇게 되었다고 볼 수 있다. 군은 사회의 한 부분이라고 하는 점을 인정한다면 군대문화적 접근을 통한 내적 군통합의 완성은 보다 쉽게 보장받을 수 있을 것으로 생각한다.

72) *ibid.*, p.123.

73) *ibid.*, p.124.

둘째, 북한의 군대문화에 대한 분석은 주로 그들의 출판물⁷⁴⁾을 토대로 살펴보고, 생활세계(Lebenswelt)의 문화에 대해서는 탈북 귀순자들의 면담 및 전화인터뷰를 통해 보완하여 기술하고자 한다.

3.1. 남한의 군대문화

제2차 세계대전 이후 미·소 양국을 중심으로 제편된 국제질서와 그로 인한 대립구조는 한반도의 분단을 초래하였다. 이에 따라 한국의 해방정국은 좌우익의 대립양상을 보이게 되었다. 1948년 남한 내의 남북협상파에 의한 통일정부 노력도 무산되고 북한도 단독정부 수립을 지향함으로써 남북한에는 두 개의 단독정부가 수립되기에 이른다. 이러한 역사적 환경 하에서 남쪽에서는 1946년 1월 14일 미군정에 의하여 경찰예비대(Police Reserve Force)의 성격을 띠는 ‘조선 국방경비대’가 창설(1946.1.15)되었다.⁷⁵⁾ 이후 이는 미군정법령 제86호에 의거 ‘조선경비대’로 개칭되게 된다.⁷⁶⁾ 그러다가 미·소 양국의 한반도내 철군 논의가 이루어지고, 1948년 7월 17일 대한민국헌법이 공포된 동일자에 정부조직법(법률 제1호)이 공포됨으로써 국방부가 설치되었고, 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립 선포와 더불어 미군정이 종식되자 통위부의 행정은 국방부로 이양되어 명실상부한 ‘국군의 출범’⁷⁷⁾이 있게 된다. 그리고 ‘남조선 과도정부의 행정이양절차’에 의거 1948년 9월 1일 조선경비대와 조선해안경비대의 국군편입이 이루어졌고, 그 명칭도 9월 5일 각각 육군과 해군으로 개칭되었다.⁷⁸⁾

이렇게 창설된 남한의 군대는 대체로 건군기, 성장기, 세계평화 기여기의 단계를 거치면서 성장하였다.⁷⁹⁾

74) 로동당규약, 김일성헌법, 로동신문 등.

75) 국방부 전사편찬위원회편, 한국전쟁사 제1권, 1967, 260ff.

76) 전쟁기념사업회, 현대사속의 국군-군의 정통성, 대경문화사, 1990, p.286. : 1946.2.7. 조선경비대 총사령부 설치.

77) 현재의 남한 군대의 ‘국군의 날’은 1950년 10월 1일 38선 돌파일을 고려하여 제정된 것이다. 동년 8월 15일이 사실상의 건군기념일인데도 불구하고 1998년의 경우 10월 1일에 건군 50주년 기념행사가 대대적으로 거행되었는데, 이는 사실상 건군행사라는 의미에서 볼 때, 실제의 의미와 차이가 있다. 북한 군대에도 이와 유사한 북한 인민군의 건군기념일이 있는데, 1972년까지는 2월 8일로 시행이 되어 오다가, 이후부터는 1932년 4월 25일 ‘조선혁명용군’을 창건했다고 하는 날을 인민군 창건일로 삼고 있다. 만약 남한에서 북한의 건군기념의 문제로 군의 정통성을 문제삼고, 비판한다면 남한의 군대도 안고 있는 위의 건군기념일의 문제가 비판받을 수 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다. : 남한 군대의 창설 기념행사에 대한 문제는 국군의 맥(pp.529-532)을 참고할 것.

78) 한용원, “국군,” 현대사 속의 국군, p.290 참조.

군의 변천과정에 대한 연구는 대체로 다음과 같은 연구들이 있다. 우선 군의 변천과정에 대해서는 군사료⁸⁰⁾, 한용원⁸¹⁾, 박경석(1984), 강성재(1986), 이재전(1967), 이한림(1994), 정토웅(1998) 등은 좋은 참고가 될 것이다.

이를 토대로 남한 군대의 변화 과정은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 건군기이다. 이 시기는 해방에서 한국전쟁이 있기까지의 시기로 국군의 태동과 창립의 형성기로 특징지을 수 있다. 미군정을 이어받아 미국의 지원하에 정치적으로는 민주주의를 표방하고, 경제적으로는 자본주의를 표방하는 사회여건 속에서 군의 모태는 형성된 것이다.

둘째, 성장기이다. 이 시기는 몇 가지 중요한 과정이 있다. 한국전쟁, 5.16 군사혁명, 월남전 참전 등이다. 이 시기에 국군이 급성장하기는 하였으나 모진 시련을 겪어야만 하였다. 한국전쟁으로 급격히 팽창된 군사력의 재정비 그리고 5·16 군사혁명으로 인한 한국군의 제도화와 장교의 전문화에 획기적인 전환점을 이룬 월남전 참전⁸²⁾ 등 제반 상황이 국내외의 정세에 따른 자주국방태세의 확립을 이루게 된다.

끝으로, 세계평화 기여기이다. 이 시기는 문민정부의 등장⁸³⁾과 함께 주변국과의 관계

79) 시기 구분에 대해서는 국방조직 변천을 중심으로 한 국방군사연구소(국방정책변천사, 1995, pp.1-7) ; 국가·사회·군의 획기적인 사건을 중심으로 한 이선호(“한국군 성장 50년의 발자취와 사회발전,” 국방학술논총 제10집, 한국국방연구원, 1996, pp.9-40) ; 한미안보협력관계를 중심으로 한 서주석(한미안보협력 50년의 재조명, 한국국방연구원, 1996, pp.78-91) ; 국방예산의 흐름을 중심으로 한 권태영·정춘일(선진국방의 지평-21세기 국방발전의 비전과 방향, 을지서적, 1998, pp.21-36) ; 민군관계 등을 중심으로 한 조영갑(한반도와 민군관계, 병학사, 1988)·김순현(군사문화, 을지서적, 1990, p.18-9)을 예로 들 수 있다. : 앞의 내용을 토대로 3단계로 구분하였다. 건군기는 1945년 광복에서부터 1950년 한국전쟁이전까지, 성장기는 한국전쟁부터 문민정부출범이전까지, 그리고 세계평화기여기는 문민정부 출범과 PKO 파병등의 국제적 위상을 갖춘 현재상황까지로 설정한다.

80) 국방부 전사편찬위원회, 한국전쟁사 제1권-해방과 건군, 1968. ; 육군본부, 병서연구 제11집, 창군전사, 1980. ; 국방부전사편찬위원회, 국방사 : 1945.8.-1950.6., 1984. ; 국군의 맥, 육군본부, 1992.

81) 창군, 박영사, 1984 ; “대한민국 국군의 창설,” 민족독립운동과 국군의 맥락, 삼균학회, 1989 ; “국군 50년 : 창군과 성장,” 국방연구 제41권 제1호, 국방대학원 안보문제연구소, 1998.6. ; “건군과 한국군 군대문화 : 전통과 유산,” 한국군 군대문화의 회고와 발전적 정립, 육사 화랑대연구소-건군 50주년 기념 '98 군사연구세미나, 1998.6.5.

82) 대체로 월남전에 대한 평가는 통일논의에 있어서 기능주의적 접근을 비판하는 세력은 월남전의 성격을 ‘민족해방전쟁’이라고 정의하고 있는데 반해, 국가·사회의 발전에 큰 영향을 끼친 것을 평가하는 세력으로 나뉘어진다. 이에 대한 자세한 내용은 신중호의, “한국군의 월남전 참전과 국가에 미친 영향,” 육군 3사관학교 충성대연구소, 미간행(1999.11.간행예정)의 내용을 참고할 것.

83) 關川夏央, 김중우 역, 김정일의 북한, 1999, p.244에서는 문민정부의 등장을 ‘양반정치=문민정치’라고 하는 전통에 뿌리깊게 자리한 조선의 시대로부터 이어오고 있던 유교적 전통인 ‘통상’의 시대로 복귀했음을 의미한다고 비판하고 있다. : 그러나 ‘자유화’의 확대, 개방성, 그리고 다양성이 계고된다고 하는 측면에서 인류보편적 문화의 흐름에 순응하는 과정이라고 보는 측면에서 긍정적으로 보아야 할

및 세계평화에 기여할 수 있는 기반을 마련하는 기간이다.⁸⁴⁾ 각종 군사교류협력의 다변화와 국제군비통제활동 및 연합국의 훈련참가, 그리고 특히 유엔회원국으로 참가하고 난 뒤부터는 1993년 소말리아 평화유지활동(UNOSOM II)을 필두로 각종 유엔평화유지활동(PKO)에도 참여하는 적극적인 안보주권국으로서의 지위를 다지는 시기이다.

상술한 남한 군대의 변화과정은 외관적인 성장의 모습이다. 그렇다면 이러한 변화·성장의 과정에서 남한 군대의 문화는 어떻게 변화해 왔고, 그 특징은 어떠한지를 살펴 보아야 할 것이다.

이러한 역사적 변천과정을 바탕으로 군대 문화에 대한 연구 경향에 대해 간단히 알아보기로 하자. 대체로 지금까지의 군대문화에 대한 연구는 후진국과 개발도상국에서의 군부가 가지는 정치적 권력과 영향력 등에 초점을 두고 주로 민군관계(civil-military relation)에 관한 연구⁸⁵⁾가 주종을 이루어졌다.⁸⁶⁾

대체로 이러한 연구들은 군대자체의 고유한 문화적 정체성을 객관적으로 정립하려는 노력이라기보다는 정책적인 목적으로 인해 상당히 그 가치가 제대로 평가되지 않은 경향이 있었다. 소위 ‘군부정치’에 대한 비판적 여론⁸⁷⁾을 인식한 상대적 반향이라고 볼 수 있다.

남한 군대문화에 대한 연구 경향은 대체로 다음 넷 가지 특징으로 요약할 수 있다.

첫째, 주로 민군관계의 측면에서 다루어졌다는 점이다.

둘째, 이러한 민군관계의 측면에서 군의 전문성을 어떻게 잘 확보하는가에 대한 연구

것으로 보아 남한 군대의 가장 최근의 발전단계의 시발점으로 설정하게 된 것이다.

84) 국방부, 국방백서, 1998, pp.95-110.

85) 밀즈(Wright Mills, 1956)는 5대 권력기관이 군을 넣기는 했지만, 사회의 분화가 이루어지면서, 소위 3권분립체제하에서는 철저한 행정부의 한 부분이자, 국가의 안전보장을 위한 전문집단으로써의 지위 이상의 자격이 부여되는 것을 꺼려하고 있다. 그러나 선진화된 국가에서는 군부 엘리트의 순환이 자연스럽게 되면서 파벌에 의한 엘리트 순환이 되지 않았기 때문에 큰 비판이 제기되지 않았다.

86) 조승욱, “한국군 군대문화 조형방향 : 반성과 전망,” 1998 ; 조승욱·문양호·조은상, “육군문화 발전 방안 연구 : 기본 발전방향 제안,” 화랑대연구소, 1998 ; 박재하외, 군 문화와 사회발전, 한국국방연구원, 1991 ; 양병기, “한국의 군 직업주의와 민군관계,” 국방논집 제44호, 1998 겨울호 ; 김순현, 군사문화-국가발전과 민·군관계의 이론과 실제, 을지서적, 1990., 화랑대연구소편, 한국의 민군관계-분석·평가·자료-, 육군사관학교, 1992 ; 이외의 연구에서도 이 민군관계의 분제는 대부분 따지지 않고 등장하고 있다. 특히 정치학적으로 정치발전 과정에서 군이 미치는 영향을 연구하는 소위 ‘권력론’적 연구에 집중되고 있다. 그렇기 때문에 군대문화의 형성도 이러한 연구경향으로 인해 군사문화라고 하는 오해를 불러일으키는 요인이 되었다고 본다.

87) 김영종(1988.5.), 오홍근(1988.8.) : 김영종의 유사 주제보다 뒤늦게 나온 글임에도 불구하고, 그 비판의 수위는 차지하고라도 오홍근의 글이 군대문화에 대한 담론의 소재로써 자주 인용되는 이유는 그가 ‘정보사 요원에 의한 폭력행위’로 인해 대중적 인지도가 높다고 인식되었기 때문으로 본다.

에 초점을 두었다.

셋째, 간부위주의 군대문화에 초점을 맞추었다.

넷째, 접근법에 있어서 외형적·제도적 측면에 집중되었고, 생활문화적인 측면에서의 연구는 소홀히 다루어졌다.

다섯째, 관계적인 측면에 비중을 두었고, 독자적인 문화일반으로써의 군대문화에 대한 연구가 부족했다.

마지막으로, 특히 통일한국군을 상정한 연구에 있어서 제도적인 군사통합에 초점을 두었고, 내적 통합에 관심을 염두에 두고 통일군대의 문화에 대한 연구는 전무하다고 할 수 있다.

이에 반해 군대문화 자체를 연구의 대상으로 삼고, 여기에 대한 객관적인 연구를 진척시킨 경우도 다수 있다.

홍두승 교수(1996)·이동훈 교수(1995)·박재하외(1991)·원재홍외(1994)·이동희(1972) 등에 의한 연구물들이다. 특히 홍두승 교수는 민간학자로서 일반 시민문화와의 상대적인 비교를 통해 군대문화 중 부정적 요소를 지적하고 독자적인 군대의 문화영역을 도출해내고자 한 점에서 높이 평가할만하다. 홍교수를 제외하면 나머지는 군인학자들이다. 이 중 이동훈, 이택호·최명순·원재홍 등은 실증적인 설문을 통해서 현행 군대문화에 대한 진단과 그 대안을 모색했다는 점에서 눈여겨 볼만하다. 아쉬운 점은 군 자체적인 대안의 제시에 머무르고 있다는 점이다. 일반사회와의 관계 측면에서 언급이 없는 아쉬움이 있다.⁸⁸⁾

한편 양희완의 군대문화에 대한 연구는 인상적이다. 비록 한국 군대문화의 연원을 미군으로 상정하고, 미군중심의 내용을 다루었다는 점에서 한계가 있지만, ‘생활세계’의 측면에서 군대문화를 소개하고 있다는 점에서 나름대로의 가치가 있다고 하겠다.⁸⁹⁾

또한 군대문화가 갖는 경성적 요소보다는 연성적 요소에 대한 연구가 있다. 독고순의 연구가 그것이다.⁹⁰⁾ 기존의 군대문화 연구에 있어서 민군관계식의 편협된 접근을 지적하고, 생활세계적 접근을 제기하고 있다. 그는 군대문화에 대한 구조적 접근을 비판하면서 소위 생활세계의 기능적 접근을 했다. 그는 군대문화에 대한 연구가 부진했던 중

88) 이러한 점은 군인학자라고 하는 존재적 한계와 문민의 군에 대한 주·객관적 문민통제의 여론과 경향으로 인해 기인된 것으로 보여진다.

89) 양희완 편저, 군대문화의 뿌리-군대의 전통과 관습을 중심으로, 을지서적, 1988 ; 앞의 책을 수정보완하여, 군대문화 이야기, 연경문화사, 1998.

90) 독고순, “군문화 연구의 새로운 지평,” 국방논집 제27호, 1994 가을.

요한 이유로 “군의 내적 논리를 피력하기 위한 어떤 움직임도 군사 정권의 이데올로기를 더욱 강화시키는 논리가 되거나 비판에 대한 변명밖에 되지 못했다.”⁹¹⁾고 진단하고, 기존의 군대문화가 연예, 오락, 체육활동 등의 극히 제한적인 문화 활동만으로 명백을 유지할 수 밖에 없었던 점을 극복하기 위해서는 ‘하위문화의 연구에 대한 진지한 논의’를 주장하고 있다.⁹²⁾ 그가 대안으로 제시하는 군대문화에 대한 연구방법은 ‘문화에 대한 구성적 관점’과 ‘작은 집단에 대한 질적 연구’인데, 눈여겨 볼만하다.⁹³⁾ 그 이후 간헐적으로 군대문화에 대한 논문들이 발표되었다. 그러나 이러한 연구논문도 그가 지적한 바와 같이 연예, 오락 등의 극히 제한된 문화활동에 대해서만 접근한 것이든지 아니면 군대문화를 민군관계의 올바른 정초를 확보하기 위한 소위 구조적 논의에 지나지 않았다고 보여진다.⁹⁴⁾ 하지만 이러한 모든 논의들도 통일이후 군사통합과정에 대한 내적인 문화에 대한 논의는 하고 있지 않다.

이러한 남한 군대문화에 대한 연구를 살펴볼 때, 남한의 군대는 독자적인 군대문화를 형성하지 못했다는 결론을 얻을 수가 있다. 그 이유는 대체로 다음과 같이 정리할 수가 있다.

첫째, 건국·건군과정에서 미국식 민주주의 도입과정에서의 문제점이다.⁹⁵⁾ 당시의 국제연합(UN)이 권고한 결정 등을 고려해 볼 때, 조기에 한반도의 문제가 한반도 내부의 문제로 해결되어지기를 권고받고 있었기 때문에 미국의 입장으로서는 빠른 시간내에 북한지역의 공산주의 세력으로부터 남한이 자생적으로 자립해가기를 희망했다고 볼 수 있다. 이 과정에서 국가재건의 실무 경험이 있던 일제하의 관료출신들이 대거 동용되고, 마찬가지로 군내에서도 일본군 출신의 장교들이 최대 파벌로 등장하게 된 것이다. 이는 최초 동용된 일제 관료출신자들이 군내부에서의 일본군 출신의 동용을 미군정책이 일방적으로 권고했다는 추론을 해 볼 수도 있고, “장교의 질적 향상을 위한 조치”⁹⁶⁾였다고 볼 수 있으나, 소위 정통성이 있었던 독립운동출신의 정치인들이 군부에

91) *ibid.*, p.173.

92) *ibid.*, p.185.

93) *ibid.*, pp.182-183.

94) 조승옥, “한국군 군대문화 조형 방향 : 반성과 전망,” 한국군 군대문화의 회고와 발전적 정립 ; 한용원, “건군과 한국군 군대문화 : 전통과 유산,” 육사 화랑대연구소, 1998.6.5. ; 이동훈, 위기관리의 사회학, p.183 : “군 무형전력 강화에 모두가 관심을 기울이되 거부감을 못 느끼면서 전력증강 분위기를 만들어야 한다는 의미로 ‘문화’라는 개념을 사용했다.”고 진단하고 있어서 군에서의 문화라고 하는 용어의 사용은 다분히 목적적인 경향이 있다고 할 수 있다.

95) 군대에서 미국식 편향의 이유에 대해서는 한용원, “건군과 한국군 군대문화 : 전통과 유산,” 육사 화랑대연구소, 1998.6.5., pp.12-7 참고할 것.

일본군 출신이 많다하여 군대를 ‘민족반역자의 대피호’라고 하는 등 군에 대해서 많은 반감을 갖게 있었던 것도 그 한 원인이었다고 본다.

이와 같은 당시의 상황들은 과거 및 당시의 역사에 대한 비판적 재평가 없이 문민우위의 조선시대의 전통이 그대로 이어받아 군에 대한 주관적 문민통제를 강요하는 전통이 되었다고 볼 수 있다.

둘째, 군내부적으로 사상적인 문제가 상존해 있었다는 점이다.⁹⁷⁾ 군내부의 문제로 일본군 출신의 문제가 가장 큰 문제였다고 한다면, 북한 정권의 수립으로 인해 국가 이데올로기적인 문제가 등장하게 된다. 전자의 문제가 독립운동에 대한 정통성의 문제였다고 한다면, 후자의 문제는 국가이데올로기에 대한 정통성의 문제라고 볼 수 있다. 그리하여 상호 밀고하게 되고, 시기질투, 파벌의식 등이 등장하게 된 것이다.

셋째, 거시적인 국가·군대의 문제, 즉 군부의 정계진출, 군대의 국가개발정책 참여 등에 문제가 국민적 관심사가 되고 있었던 반면, 정작 군대 성원의 대다수를 차지하고 있는 병영내부의 문제에 대해서는 관심을 돌릴 수 없는 입장에 이른다. 이러한 이유는 군부재자 투표 등과 같은 대군 이미지에 대한 부정적 견해가 팽배함에 따라 군의 복지문제⁹⁸⁾에 대해 덜 신경쓰게 되었고, 이로 인해 병영내 간부와 병사들의 군대내의 건전한 병영문화를 개발하고 이를 지원하는데는 인색했던 것이다. 그러나 최근의 연구 중에 홍두승 교수(1997)의 연구와 이동훈 교수의 ‘병영문화센터’⁹⁹⁾ 주장 등은 좋은 연구사례라고 할 수 있다. 그리고 최근 야전에서서의 ‘진중놀이’의 발굴 및 개선 노력도 눈여겨 볼 만하다.¹⁰⁰⁾

그럼에도 불구하고 남한의 군대문화는 몇 가지의 특징을 나타내고 있다. 대체로 다음

96) 현대사 속의 국군, p.291.

97) 군인으로서의 ‘박정희’의 경우도 한국전쟁 직전에 이러한 문제로 인하여 군법에 회부되었다가, 군무원신분으로 한국전쟁을 맞았었다.

98) 군부출신 대통령의 경우도 자신들의 정통성을 지속적으로 확보하기 위해 군에 대한 복지의 문제는 덜 신경쓰게 되었다. 예컨대 전두환 대통령은 집권 후 군인들의 보수를 기존의 것보다 상대적으로 낮게 책정토록 조치하기도 하였다. 이는 소위 “우리가 남이가”하는 식의 동류의식을 이용한 자신들의 권위창출도구로 군을 활용했던 예라고 볼 수 있다.

99) 이동훈(“정훈주도의 군대문화 창달,” 위기관리의 사회학, 1999, pp.177-81) : 이 센터를 ‘정훈’에서 말아서 주관해야 한다고 주장하고 있다. 그러나 그 센터를 어디에서 주관하는가는 더 논의를 해 보아야 할 것이다. 예컨대 예하 계선조직을 조직적으로 확보하고 있는 일반참모기능을 수행하는 하는 인사복지국에서 맡는 방안도 고려할 수 있다. 아니면 통일군대를 고려하여 군비통제관실에서 할 수도 있다.

100) 국방일보, “육군결전승리부대의 고구려 시대의 ‘지상격구’(필드하키와 비슷)놀이,” 1999.6.4 ; 국방일보, “전통민속놀이 시범 공연-육군훈련소,” 1999.7.1

과 같이 기간별로 구분하여 요약해 볼 수 있다.

우선 건군기의 남한 군대문화의 특징¹⁰¹⁾이다.

첫째, 외형상으로는 이 기간동안 미군정의 지침에 따라 미국식의 민주주의에 친화력이 있는 세력이 군의 영향력을 행사하는 시기였으므로, 서구화된 군대문화가 외형상 군대문화의 이상으로 표방되었다. 미국식 군대문화는 6·25전쟁을 겪으면서 더욱 더 강한 남한 군대의 문화형성요인으로 작용하게 된다.

둘째, 내부적으로는 건군과정에 있어서 군인들의 항일운동에서의 군사적 항일정력이 높게 평가되었다. 이러한 이유로 독립군·광복군 등의 항일독립운동가 출신들을 중심으로 한 소위 국권회복의 전통에 따른 대한제국의 정통을 이어받은 국권회복의 전통이 건군이념으로 자리잡게 된다.

셋째, 내부적인 또 다른 특징으로 일본식 군대문화를 예로 들 수 있다. 미군정의 현실적인 국가관리를 위한 필요성에 의해 일제시기의 관료 및 이들과 친화력이 있는 일본군사관학교출신의 군장교들이 등용됨으로써, 일본군대식의 문화가 표방하는 군대문화의 표본은 아니었지만, 그 영향력 면에 있어서는 상당한 영향력을 행사하는 군대문화의 사실상(de facto)의 지위를 확보하게 된다.¹⁰²⁾ 결국 이 문제는 신생국 군대가 겪게 되는 군의 직업주의의 문제라기보다는 건국과정에서의 엘리트 충원과정 상에 있어서 정통성이 없는 세력들이 편입됨으로써 발생되었던 문제라고 볼 수 있다.

다음으로 성장기의 군대문화의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있다.¹⁰³⁾

101) 한용원(1984, 창군, pp.197-207)은 건군이념으로 반공·민주, 자주·독립, 직업주의를 꼽고 있으며, 조승욱(“한국군 군대문화 조형방향 : 반성과 전망,” 한국군 군대문화의 회고와 발전적 정립, 1998, 화랑대, p.38)은 여기에 국민주의를 추가하고 있다. ; 여기서 반공주의는 자체적인 군대문화의 성격면에 있어서의 특징이라기보다는 북한이라고 하는 국가의 정통성을 인정하지 않고자 하는 국가사회적인 염원이 반영되어 이를 부정하고자 하는 의도가 있는만큼 독자적인 건군기의 남한 군대의 문화로 보는데는 설득력이 부족하다고 본다. 오히려 박정희 대통령 시기의 군대는 국가재건과정에서의 국가이데올로기의 필요성에 따라 반공주의가 당시의 군대문화의 특징이라고 본다.

102) 이는 건군과정에서 역사에 대한 재평가가 정확히 되지 않아, 일본군 출신의 장교들이 내거 흡수되면서 정통성 면에 있어서 독자적인 군대문화의 형성에 상당한 자질이 초래되게 된다. 이 문제는 미군정 이후 국가재건과정에서 군 뿐만 아니라 국가전체적으로 해당되는 사안이기도 하다. ; 이러한 시각은 關川夏央·蕙谷治彦, 김종우역, 김정일의 북한, 내일은 있는가, 청정원, 1999, pp.241-3에 잘 나타나 있다. ; 한반도내 ‘해방공간’에 있어서 남한은 전통사회의 노하우(know-how)에 따라 ‘양반정치’의 유산을 그대로 재현할 수 밖에 없고, 이것은 1961년 박정희 정권때 와서야 기필코 역사에 대한 진정한 반성과 함께 발전이 이루어졌다고 함.

103) 이 기간은 남한 군대의 양적·질적 성장기라고 볼 수 있다. 본격적인 서구화가 되면서 군대는 국가발전의 중요한 동력 역할을 수행하는 기간이다.

첫째, 군대는 민간사회의 발전에 막강한 영향력을 미치는 기관으로써, 군대문화는 국가·사회의 문화보다도 더 우월한 것으로 인식되는 기관이다. 이러한 생각은 군부출신의 자연스러운 국가관료 및 사회중추기관으로의 진출률을 보면 쉽게 이해할 수 있다.¹⁰⁴⁾ 이러한 특성을 고려해 볼 때, 이 기간의 군대문화는 강한 국가엘리트주의가 지배적이었다고 볼 수 있다.

한편 이 기간동안 월남전 파병이 있게 된다. 월남전 파병에 대한 논란은 많이 있으나 국가사회적 발전에 미친 영향은 부인할 수가 없다. 이러한 이유로 인해 자연스럽게 군대문화의 엘리트주의는 지속되었다고 볼 수 있다.

둘째, 이 기간은 대북 국가경쟁의 시기였다. 즉 국가 이데올로기를 상징하는 군대문화를 표방하게 된다. 그리하여 이 시기의 군대문화는 강한 반공주의를 나타내게 된다.

이와 같이 성장기의 군대문화는 군의 강력한 국가 엘리트주의로 말미암아 이에 대응한 일반사회의 군대에 대한 강한 직업주의의 요구를 배태하게 되었다. 이는 헌팅턴이 말했듯이 문민통제의 필요성이 제기된 것이다.

이 시기는 군 자체적으로도 군대문화 창출을 위해 부단히 노력을 기울였다. ‘언론인 폭행사건’¹⁰⁵⁾이 발생한 직후인 1988년 8월 8일 대대장급 이상 지휘관에 내린 육군참모총장 지휘서신은 “아무리 민주화 바람이 불어도 군대는 군대다워야 하고, 군인은 군인다워야 한다.”라고 말하고 있다.¹⁰⁶⁾ 이는 정치적 상황에 연연하지 않고 군은 부여된 고유한 임무를 완수하기 위한 노력을 게을리 하면 안된다고 볼 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 군내부 및 사회전반적인 인식의 확산과 국내정치적 환경 요인 등이 성숙되지 못했던 요인으로 인하여 정체성 있는 군대문화 형성 노력은 한계가 있었다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 노력은 이후 시기에 큰 밑거름이 되었던 것은 부인할 수가 없다.

끝으로, 세계평화 기여기의 군대문화이다.

첫째, 국가·사회적으로는 문민정부의 등장과 함께 형식적으로는 군에 대한 객관적 문민통제가 이루어지게 됨으로서 군은 독자적인 군대문화 창출을 위한 노력을 하게 되

104) 인물중심의 진출률뿐만 아니라, 군이 국가발전에 미친 영향에 대해서는 다음 자료가 참고할 것 : 김순현, pp.467-83 ; 화랑대연구소, 한국군과 국가발전, 1992, pp.79-238. ; 화랑대연구소, 한국의 민군관계-분석·평가·자료-, 1992, p.202이후 붙임으로 된 방대한 분량(93페이지)의 내용 참조할 것.

105) “청산해야 할 군사문화”(월간중앙, 1988.8)라는 글을 쓴 오홍근 부장에 대한 폭행사건을 말할.

106) 육군참모총장 지휘서신 제1호, 육군의 총화단결, 1992.2.1., 조승욱, “21세기를 대비한 군대문화,” p.19 재인용.

었다고 보여진다.

둘째, 그러나 실제적으로는 직업주의적인 입장에서, 최소한 문민정권에 의한 주관적 문민통제가 진행되지 않게 하기 위한 자생적인 객관적 문민통제의 분위기를 조성하기 위한 노력¹⁰⁷⁾을 시도하기도 했지만, 문민정권과 국민적 정서는 아직도 객관적 문민통제로까지 나아가지 못하고 있으며, 이러한 분위기는 군의 자율적 자생문화 형성에 여전히 장애요인으로 작용하고 있다고 하겠다.

이상에서 기간별로 남한의 군대문화에 대해 살펴보았다. 요약하자면 건군기에서부터 정치인들의 국권회복의 전통과 군인들의 항일경력이 서로 팽배하게 작용하여, 정치적으로는 문민우위의 전통이 군인들에게 강요되었고, 군은 항일경력에 대한 반대급부의 요구가 상호간에 팽배하게 대두되는 시기였다고 볼 수 있다. 여기에서 미군정의 미국식 군대문화와 현실적인 건군과정에서의 일본 장교출신들에 의한 일본식 군대문화의 유입으로 말미암아 독자적인 남한내의 군대문화가 생겨나는 데는 상당한 갈등요인이 배태되어있던 시기였다.

이러한 갈등요인은 뒤에 이은 군의 성장기 동안에는 강력한 개발 드라이브를 따라 군부의 반대급부가 충분히 보상됨으로써 군인들에 의한 독자적인 군대문화의 생성에는 상당히 큰 긍정적 요인으로 작용은 했지만, 일반사회의 입장에서는 객관적으로 인정해 줄 수 없는 잠재적 갈등요인으로 지속적으로 남아있게 된다.

이러던 것이 세계평화 기여기에 접어들면서, 문민정부의 등장과 시민사회의 군에 대한 재평가와 함께 군의 위상은 세계화의 추세에 걸맞는 모습으로 나아갈 것을 요구받게 된다. 이제는 군 스스로도 직업주의, 객관적 문민통제를 인정하고자 해도 일반사회적인 여건은 주관적인 문민통제 요인이 더욱 강하게 제기되고 있어 독자적인 군의 문화창출은 지체되게 되었다고 볼 수 있다.

그러므로 지금까지 남한 군대의 독자적인 군대문화의 생성이 자체적인 노력에 비해

107) 화랑대연구소, 한국군과 국가발전, 1992, pp.386-403에서 소개된 다수의 자료들은 이러한 측면에서 좋은 참조가 됨. : 육군본부, 의식전환 행동실천과제Ⅱ, 1992.2.11, 국방일보, “병영내 장병 정서순화 운동 전개,” 1992.3.27., 제9군단 사례보고, “건전한 음주풍토 확립정착,” 1992.7.10, 수방사 제57사단 사례보고, “언어순화운동 실시와 그 효과,” 1992.7.10, 육군본부, 주요부대 인사참모회의록-건전한 오락문화 정착 추진, 1992.5.13, 육본 전체참모회의서 총장 훈시내용, “답게 하기 운동 전개,” 1992.9.25 ; 제30대 육군참모총장 취임사, “신뢰받는 군대상 정립,” 1993.3.9 : “건전한 민군관계를 발전시킴으로써 국민과 호흡을 같이하고 국민의 사랑을 받는...” : 그럼에도 불구하고 김진영 참모총장은 경질되었고, 뒤 이은 군의 약제들(방위력개선사업 비리, 군의 대형사고, 군 인사비리 등)은 사회의 군대에 대한 군대화를 더욱 강요하는 분위기로 나아가게 되고, 결국 군수너부의 객관적 문민통제의 희망과는 달리 주관적인 문민통제는 지속되게 되는 것이다.

그 문화적 토양이 덜 정착된 이유는 홍 교수가 주장한 바와 같이 군의 자구적인 개선 노력이 부족한 점¹⁰⁸⁾도 있지만, 사회적 분위기가 군대문화의 독자적인 지위를 인정해주지 못하는 문화적 환경¹⁰⁹⁾에서 기인된 것이라고 볼 수 있다.

3.3. 북한의 군대문화

북한에 대한 남한의 인식에는 많은 시각의 차이가 있다. 통일을 위한 또 다른 주체로서의 북한을 ‘바로알기’ 위한 사회운동적 노력에도 불구하고 북한에 대한 편견은 여전히 상존하고 있다고 보여진다. 이러한 북한현실에 대한 인식의 풍조는 최근 대통령의 통일부의 국정개혁 보고회의에서 김대중 대통령이 말한 당부의 내용에서도 잘 나타나고 있다. 북한을 있는 그대로 바라보는 실사구시의 태도를 강조하며 “국가나 당보다 김정일이 모든 것을 결정한다는 점에서 김정일을 제대로 연구해야 한다. 과거 정권은 김정일을 형편없고 능력없는 사람으로 설명했지만 김일성이 죽은 뒤에도 정권을 제대로 장악해 나가는 것을 볼 때 똑바로 연구할 필요가 있다. 북한을 냉철히 연구해 강점은 강점대로, 약점은 약점대로 인정해야 한다.”고 말했다.¹¹⁰⁾

이와 같은 북한실체에 대한 객관적 인식의 노력은 소위 수정주의자¹¹¹⁾들 뿐만 아니라 북한 귀순자들과의 면담 등을 취재형식으로 보도한 기사내용에서도 잘 보고되어지고 있다.¹¹²⁾

108) 홍두승, 한국 군대의 사회학, 1993, p.223. : 창군 이래 한국군에 형성된 군대문화의 특징은 반공문화를 제외하면 사병들의 병영문화와 장교들의 기술주의라고 볼 수 있는데, 우선 한국군은 그동안 강제성과 타율성에 의한 내무생활을 개선하지 못함으로써 참신한 병영문화를 창달할 수가 없었다.

109) 문민에 의한 군의 통제에 대한 인식은 군부도 인정하고 있으나, 군지도자들은 객관적 문민통제를 원하고 있는 반면, 민간은 주관적 문민통제를 강요하고 있어 자생적인 군의 문화창출 노력은 노력에 비해 국민적 지지를 얻을 수 없게 되는 것이다. 현팅턴이 말한 바 대로 군의 정치적 중립과 군 전문 직업주의만을 강요하게 되면 군의 군대화가 갖는 폐쇄성으로 말미암아 개방적인 일반사회의 문화불 받아들이 수가 없어 장기적으로 볼 때, 정제될 수 밖에 없는 데도 불구하고 군은 철저히 중립성과 군대화를 해나가기를 강요받고 있다고 하겠다. 이러한 요인은 군의 전문화라고 하는 일차적인 목표는 달성할 수 있을지라도 경쟁력있는 전문화가 되지 않아 통일한국군의 목표문화 설정시에는 강한 부정적 요소로 제기될 가능성이 있다고 하겠다.

110) 조선일보, 1999.3.25.

111) 북한에 대한 내계적 접근법을 주장하는 학자들로서, 송두율·이영희·강정구·조혜정 등은 꼽을 수 있다. 이들은 남한이 북한에 대해 잘못된 인식을 하는 것만큼 그에 대한 반대급부로 북한에 대해 ‘객관적 인식’을 하는 단계에 거치지 말고, 북한의 하나의 체제로써 적극적으로 인정하자고 하는 주장으로, 북한의 입장을 옹호하는 듯한 느낌을 준다.

112) 이에 대한 반론으로 비록 한 사람(귀순자 신경완)에 대한 집중적인 취재형식의 단행본이기는 하지만, 정창현, 곁에서 본 김정일, 토지, 1999의 내용은 좋은 자료가 될 것임. : 김용산, “김정일의 타월한

위의 입장을 잘 견지하면서, 북한 및 북한 군대에 대해 객관적 입장에서 살펴보기로 하자. 북한의 건국 및 건군과정에 대한 역사적 평가에는 많은 논란¹¹³⁾이 있다. 대체로 김일성의 항일투쟁경력에 대한 문제, 김일성의 존재에 대한 문제, 그리고 북한의 건국·건군과정에서 소련 정부·군대가 차지하는 위상과 역할에 대한 문제에 집중되고 있다.

이러한 이설에도 불구하고 북한 군대의 창설은 ①보안대 창설, ②인민집단군 창설, ③조선인민군 창설 등 3단계를 거쳤다고 볼 수 있다.¹¹⁴⁾ 결국 북한은 1948년 2월 8일 ‘조선인민군’이라고 하는 이름으로 건군을 하게 되었다는 사실은 남북한 쌍방이 동일한 견해를 보이고 있다. 그리고 김일성 항일운동 경력에 대해서도 많은 과장과 논란이 있기는 하지만, 1940년대 초 대일전에 대비하기 위해 만주로부터 탈주해 이동한 중국인 및 한인 유격대원을 규합하여 극동군사령부 예하에 10,000여명 규모의 다국적군부대를 창설하는 과정에 있어서, 만주로부터 도피한 김일성은 오케얀스카야 야전학교에서 훈련을 받은 이후 극동군 정찰국 산하 제88특별여단에 배치되어 소련군의 편제하에서 항일운동을 했다는 점은 인정되고 있다.¹¹⁵⁾

1949년 7월에는 중공군 제166사단 소속 약 1만명의 병력과 소련군으로 스탈리그라드 작전에 참가한 바 있는 약 2천 5백명의 소련군출신 한인부대가 입북하여 조선인민군의 중요 직책을 맡게 되었다.¹¹⁶⁾ 이른바 중·소군 출신병력이 북한 군대에 중요한 역할로 편입되게 된 것이다. 이러한 측면에서 비록 외국군에서 항일운동을 하기는 했지만, 남한의 군대가 창군과정에서 일본군 출신을 배제하지 못했던 문제는 최소한 북한군의 창

능력을 외면하면 곤란해진다.” 월간조선 '95년 6월호 : 앞의 신경완과의 비공식 인터뷰내용을 담고 있음.

113) 육군본부, “북한의 항일빨치산, 전통 주장,” 국군의 맥, 1992, pp.498-514 ; 김창순, “북한인민군의 창설과 그 실체,” 현대사속의 국군, pp.249-357 ; 김양평, 한국전쟁사, 일신사, 1981, p.64 ; 박성수외, “북한인민군의 창설과 그 실체,” 현대사 속의 국군-군의 정통성, 전쟁기념사업회, 1990, pp.345-400. ; 허동찬, 김일성 항일투쟁 공방, 원일정보, 1989, p.22, p.95 ; 도홍렬외, 민족사 입장에서 본 북한정권, 남북문제연구소, 1997, pp.11-155. ; 북한연구소, 북한군사본, 1978, 151ff. ; 독립신문, 1920.12.22 ; 조선민주주의인민공화국 사회과학원 력사연구소, 력사사전 1, 사회과학출판사, 1971.8.15, p.955 ; 김일성저작선집 1권, 1967, p.114 ; 김일성선집 補권, 조선로동당출판사, 1954, p.275 ; 이찬걸, “조선해방의 사변을 주동적으로 맞이하기 위한 길을 상세히 밝힌 역사적 회의,” ; 로동신문, 1976.8.9. ; 로동신문, 1978.2.8/4.25 ; James F. Schnabel, Policy and Direction, U.S. Army in the Korean War, Washington : USOCMH, 1972, pp.13-23.

114) 자세한 내용은 佐佐木春隆, 韓國戰秘史 中卷, 兵學社, 1977, p.16, 국군의 맥, 498ff. 재인용 ; 박성수외, 현대사속의 국군, 전쟁기념사업회, pp.345-77 참조할 것.

115) 서대숙저, 서주석 역, 북한의 지도자 김일성, 청계연구소, 1989, p.47 ; 임은, 북한김일성왕조비사, 한국양서, 1982, pp.114-21 ; 육군본부, 국군의 맥, pp.509-10.

116) 육군본부, 국군의 맥, pp.366-7.

군과정에서는 일어나지 않았다고 볼 수 있다.

이러한 북한군대의 문화¹¹⁷⁾는 건군기, 성장기, 그리고 김일성 사후기로 구분하여 볼 수 있다.

우선 건군기의 특징에 대해 알아보자. 건군기는 1948년 2월 8일 이후부터 한국전쟁이 전까지의 기간이다. 이 시기는 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

첫째, 이념문화적 특징을 나타내고 있다. 이 시기의 북한은 마르크스·레닌주의의 공산주의 사상에 입각하여 소련과 중공의 입장에서는 ‘세계공산화’의 전략과 북한의 입장에서는 ‘대남공산화전략’이 맞아떨어지게 되고, 이러한 과정 속에서 북한의 군대는 자연스럽게 공산주의식의 이념문화적 경향을 나타내게 된다.

이 시기는 인민군 나뉠대로의 정체성을 키울 만한 시간적 여유가 없었다. 인민군의 성장은 자생적인 군 문화의 발전을 도모한 것이 아니라, 소련과 중공의 갑작스러운 정치적·군사적 원조로 말미암아 북한내의 정치적 입지를 세우는 데도 바쁜 시간을 보내게 된다.

이러한 점은 북한의 창군과정의 편제상 명칭을 보면 잘 나타나 있다.

북한은 1946년 8월 15일에 보안대 및 군교육기관을 통합지휘할 ‘보안간부훈련대대부’를 평양에 설치하였다. 동대대부는 직할로 나남에 제2훈련소, 원산에 제3훈련소를 신설하고, 개천의 보안대 훈련소를 제1훈련소로 평양의 철도보안대사령부를 제4훈련소로 각각 개편했으며, 사령관에 빨치산파의 최용건(崔庸健), 포병부사령관에 연안파의 김무정(金武亭), ‘문화부사령관’에 빨치산파의 김일(金一)을 각각 임명하여 빨치산파가 주도권을 장악케 하였다.¹¹⁸⁾

즉 북한의 초기 창군과정에서의 군대의 ‘문화’는 곧 ‘이념’이라고 볼 수 있는 대목이다. 현재 북한 군대에서 정치사상교육의 일환으로 존속되고 있고, 중요한 권한을 행사

117) 북한에서 사용되는 문화의 개념은 남한과 다소 틀리다. 북한은 ‘문화’를 ‘정신’의 대체 개념으로 사용하고 있다. 북한은 마르크스·레닌주의의 공산주의 이데올로기를 국가이념으로 삼고 출발했기 때문에, 유물사관에 입각한 ‘물질이 정신을 지배한다.’고 하는 명제를 거역할 수 없었고, 한편으로는 공산주의 혁명을 추동할 수 있는 ‘혁명지(정신)’라고 하는 개념이 필요했는데, 이를 ‘문화’라고 설정할 것으로 추정된다. 그러나 여기서는 ‘군대의 생활양식의 총화’로써의 군대문화(military culture) 차원에서 살펴보고자 한다. : 사회과학원 언어학 연구소, 현대조선말사전, 서울 : 백의, 1988에 의하면 문화의 개념 3가지 중, ‘물질적·정신적 부의 총체’라는 정의 하나만 제외하고 나머지는 모두 지식·예술·풍습·도덕 등과 같은 정신적 요소를 뜻하는 것이라는 점은 이를 반증해 주고 있다. 또한 북한의 헌법(1998.9.8) 「제3장 문화」에서도 “... 사회주의적 문화는 근로자들의 창조적 능력을 높이며 건전한 문화정서적 수요를 충족시키는데 이바지한다.”(제39조)고 명시하고 있다.

118) 육군본부, 국군의 맥, p.499.

하고 있는 집단인 ‘정치장교’들의 명칭에서 찾아볼 수 있는 ‘정치’는 바로 인민군 태동기의 편제상에서 등장하고 있는 ‘문화’라고 하는 개념에서 나왔다고 하는 점을 알 수 있다.

1966년 10월 제2차 당표사회 직후에 열린 노동당중앙위 제4기 14차 전원회의에서 ‘당위원장·부위원장’제가 폐지되고 난 후 설치됐던 대남비서제를 폐지하였다. 그리고 문화부도 폐지해 연구소로 만들어 버렸다.¹¹⁹⁾ 하지만 이 때의 노동당 비서국내의 편제 조정의 의미는 혁명을 더욱 가속화하기 위한 조치로써 역량을 집중하기 위한 조치로 보아지고, 비서국내 다른 부서들(조직지도부, 선전선동부, 통일전선부 등)을 통해서 문화사업을 잘 할 수 있다고 판단했었기 때문으로 분석된다. 이는 현재의 북한 행정기구 31개 부서 중에서 ‘문화성’이 존속하고 있는 집이나, 북한의 ‘김일성 헌법’ 제3장 문화(제39조, 제40조, 제41조)에서도 여전히 문화를 사회주의적 혁명을 위한 것으로 명시하고 있는 것으로 보아도 북한에서의 문화는 사회주의 혁명을 위한 중요한 도구 중의 하나임에 틀림없고, 그것은 정치적 목적을 위한 것이라고 말할 수 있다. 그러나 당시의 정치적 권력기구가 완전한 편성이 이루어지지 않는 상황 속에서의 문화는 여전히 북한의 현 체제 속에서의 ‘정치관련 부서’의 임무 속에서 찾아질 수 있다고 본다.

둘째, 항일독립정신을 표방하고 있다. 사실 김일성 개인과 그의 항일운동의 동료들이 행한 항일행적에는 많은 의문이 있는 것만은 사실이지만, 그의 항일운동의 시기와 규모 보다는 그가 항일운동을 했다고 하는 사실(fact)의 측면은 부인할 수 없는 사실이다. 그러므로 자연히 군대문화도 ‘항일혁명투쟁’의 기질을 표방하고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 북한 체제내에서 대남 혁명수행을 선도하는 엘리트주의적 성향을 보이고 있다. 북한의 사실상의 정치권력을 가지고 있는 자들은 대부분 항일운동을 했던 사람들이었기 때문에, 국가체제가 제대로 정비되지 않았던 시기임을 고려해 볼 때, 체계적인 자원과 물자의 공급, 그리고 명령체계가 유기적으로 잘 구사될 수 있었던 것은 군대였음을 생각해 볼 때, 타집단에 비해 상대적인 우월주의 문화의 성격을 띠고 있다고 볼 수 있다.

다음으로 성장기이다. 이 시기는 한국전쟁이후부터 김일성 사망까지의 기간을 말한다. 이 기간동안에는 한국전쟁과 이에 대한 평가, 주체사상의 등장, 경제개발계획, 남북한의 체제경쟁, 통일논쟁, 그리고 김일성 사망직전에는 남북한의 정상회담이 계획되어 있었던 시기이다. 이 시기의 군대문화의 특징은 다음과 같이 정리할 수 있겠다.

첫째, 당의 사상성이 강조되는 특징을 나타내고 있다. 북한은 한국전쟁의 패전원인분

119) 정창현, 곁에서 본 김정일, 1999, p.190.

석 회의¹²⁰⁾에서 군대 내에서의 정치사상교양의 중요성을 제기하고 난 뒤, 지속적으로 각종 회의나 당 기관지 등을 통해서 그 중요성을 강조하다가, 당 규약(1980.10.15)에는 “조선인민군은 항일무장투쟁의 영광스러운 혁명전통을 계승한 조선로동당의 무장력”(46조)이라고 하고, “조선인민군대 내의 각급 단위에 당조직을 구성”(47조)한다고 명기함으로써 명실상부한 북한 군대는 당의 군대의 성격을 갖게 되며 자연히 군대문화도 사상성이 강조되는 특성을 나타내고 있다고 할 수 있다.¹²¹⁾

둘째, ‘군민일치’의 군대문화 특성을 갖고 있다. 특히 1980년대에 들어와서는 인민군대 내의 주체적 혁명사상의 확립이 강조되고, 경제력 건설에 군이 동원되면서부터 이러한 기풍을 강조하게 된다.

셋째, 김일성식의 군대문화에서 김정일식의 군대문화로 이행되는 특징을 나타내고 있다. 북한에서의 군대는 “그 창건도 혁명의 수령에 의하여 실현되고 그 강화발전도 수령의 령도 밑에 이루어졌으며, 그의 모든 승리와 영광도 수령의 품속에서 마련되었다.”고 강조되고 있다.¹²²⁾ 특히 김일성 중시의 수령관은 1980년대 들어와서 김정일에 의해 ‘사회정치적 생명체론’으로 발전하게 된다.¹²³⁾ 이는 자신의 아버지인 수령으로부터 육체적인 생명체뿐만 아니라 혁명의 정신적인 생명체를 가장 잘 이어받은 혁명의 계승자 신분을 확고히 하기 위한 것이라고 볼 수 있다¹²⁴⁾. 그 내용은 기본적으로 생명의 이분

120) 김일성 저작집 6권, pp.187-9 : 별오리회의(1950.12.21-23)에서 자강도 만포시 별오리에서 열린 패인 분석회의(노동당 제2기 제3차 전원회의)에서 패인으로 예비부대 미확보, 지휘통솔 미흡, 부대 규율미약, 그리고 군대 내의 정치사업의 미흡 등을 꼽았다.

121) 북한 공산주의에서의 당·군관계는 기존의 연구(장준익, 북한인민군대사, 서문당, 1991, p.152 ; 강신창, 북한학 원론, 을유문화사, 1998, 4장, pp.143-191 ; 김성철외, 북한이해의 길잡이-전환기의 북한사회-, 박영사, 1999, pp.140-144 ; 이기택, “북한의 정치변동과 군부의 조직적 동태,” 박경서외, 전략논총 제1집, 한국전략문제연구소, 1993, pp.151-227 등)에 의하면, 북한체제는 ‘당의 군 우위’라고 평가하고 있다. 그러나 사상성의 근간이 되는 당의 지위에 대해서는 뒤에서 자세히 언급할 것이다.

122) 로동신문, 1991.12.28. ; 최종학, (군중들을 위한 강연자료) 조선 인민군은 우리 인민의 강력한 무장력이며 조국방위의 성벽이다, 조선로동당 출판사, 1954, 19ff. : “조선로동당과 김일성 원수의 령도하에 조선인민군은 더욱 강력한 무장력으로 장성 강화되었다.”

123) 김정일은 1986년 7월 15일 조선로동당 중앙위 책임간부들과 한 담화문에서 “주체사상 교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여”라고 하는 논문에서 이 내용을 제시하고 있는데, 사실은 1970년대 초부터 있었던 것으로 볼 수 있다. 즉 근로자, 1973년 제8호에 보편 “혁명하는 사람에 있어 가장 고귀한 것은 사회정치적 생명이다.”라고 하는 구절이 벌써 있었던 것이다.

124) 반대로 김일성이 자신의 ‘정치적 생명’을 아들대에도 그대로 물려주고자하는 부자세습의 논리로 평가되어질 수도 있다. 이것으로써 북한은 지금까지 그나마 자신들이 주장할 수 있었던 ‘항일혁명투쟁의 정통성’의 주장과 대남 정통성 문제에 있어서 확실히 뒤지게 된다고 볼 수 있다. 자신들이 그렇게 비난했던 소위 ‘유교적 부자세습’이 자신들 체제 속에서 일어나고 있기 때문이다.

법에서부터 출발한다. “인간에게는 육체적 생명과 사회정치적 생명이 있는데, 그 중에서 보다 중요한 생명은 사회정치적 생명이다.”라고 주장하는 것이다. 개인의 육체적 생명은 끝나도 그가 지닌 사회정치적 생명은 영생하게 된다는 것이다.

김일성의 죽음을 받아들이는 북한의 이데올로기가 그 대표적인 예이다. 김일성이 육체적으로 사망했어도 정치적 생명은 지속된다고 믿는 것이다. 그래서 죽은 김일성이 통치하는 유훈통치가 가능했고, 이는 ‘김일성 헌법’(1998.9.5)이라는 실체로 북한사회에 다시 살아있게 되는 것이다.

김일성 사후의 김정일 집권기이다. 이 시기의 군대문화 특징은 다음과 같다.

첫째, 완전한 군부우위의 문화전통을 확립했다고 볼 수 있다. 앞에서도 언급한 바와 같이 북한에 있어서의 당·군 관계는 일치관계에 있으면서도 상호참여의 관계도 있다. 그 중에서도 북한은 특히 ‘항일무장투쟁’의 국가이데올로기적인 바탕을 강하게 고집하고 있는데, 여기서 당은 바로 군의 정신적 무장력을 행사하는 군의 또 다른 모습을 갖고 있는 집단으로 생각할 수 있다. 북한의 김정일이 ‘국방위원장’¹²⁵⁾으로 등장하게 된 것도 이러한 측면에서 보면, 군사부문의 최고위 직책에 있으면서도 사실상의 국가수반 역할을 수행하는 지위이다. 군이 ‘국방’이라고 하는 것은 바로 북한 체제가 군 위주의 병영체제를 기본으로 하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 표방문화와 생활세계 문화간의 이질화 심화이다. 이러한 현상은 김정일의 권력 승계이전에도 지속되고 있었으나, 북한의 군사력 증강정책으로 인해 북한체제자체에 동맥경화증이 발생하게 되어 소위 ‘인민들의 생활상’과 북한 권력층이 표방하는 문화목표와는 상당한 괴리현상이 생기게 되었다.¹²⁶⁾ 특히 김정일이 집권을 하면서부터는 김정

125) 연합뉴스(정치 1159), “국방위원장’과 ‘대마리지’의 유사성,” 1998.9.7. : 여기서 북한 김정일이 최고인민회의에서 추대받은 국방위원장이란 직책은 고구려 말 대당투쟁시절 국정 전권을 휘두른 대마리지(大莫離支)와 매우 흡사하다는 평가하고 있다. ; “북한군의 조직과 제도,” <http://www.unikorea.go.kr/kr/load/b21/b218.htm> : “제2차 대신시 전권을 장악했던 일본의 전쟁지도기구인 대본영을 방불케한다.” ; 현재 북한의 군 빈제는 국방백서(1998), p.39를 참조할 것.

126) 북한주민들의 군부에 대한 태도에 대해서는 세계일보, 1992.12.2을 참조할 것 : 북한을 방문한 조종린 간부가 공개한 북한의 ‘전군사상실문 조사’는 김정일이 최고지도자로 등장하는 문체와 혹독한 훈련과 기아로 인해 중국으로 탈출하는 사건이 빈발한데 대해 그 대책을 마련하기 위해 ①김정일에 대한 군의 충성도, ②병사들의 국경탈출 가능성 여부, ③대남동경 여부, ④군기강 해이 등을 파악하는 내용으로 구성되어있다고 한다. ; 서재진(또 하나의 북한 사회 : 사회구조와 사회의식의 이중성 연구, 나남, 1995)은 이와 같은 괴리현상을 원래부터 북한사회가 가지고 있는 구조와 의식의 이중구조로 파악하였다. ; 최봉대·오유석(“은어·풍자어를 통해 본 북한체제의 탈정당화 문제,” 한국사회학 제32집, 1998 가을호, pp.645-78)는 탈북자 17명에 대한 면접조사 결과 분석을 토대로, 정치·경제·사회영역을 나누고, 이를 3가지 계생산 범주(①가족·친인척·친구, ②이웃·직장동료, ③일반주민)에 입각하여 북한체제의 탈정당화의 문제를 분석하였다. 그들이 제시한 설문 중 “사단장[중대장,당간부]이 노루

일 개인의 성향과 북한체제가 갖는 누적된 전체주의적 특징으로 말미암아, 북한 주민들의 인식들은 적어도 ‘공공재화의 공정한 분배’ 부분에서 신뢰하지 못하게 되고, 지하경제라고 일컬어지는 ‘제2경제권’¹²⁷⁾의 활발한 노력이 더욱 많이 나타나고 있다. 이러한 현상들이 결국 북한이 제도적으로 시민사회로 나아갈 수 있는지에 대해서는 아직까지는 미지수이다.¹²⁸⁾

김정일이 집권하고 나서 최근 군부대를 많이 시찰하고 있는데, 이에 대해 군부의 쿠데타의 가능성에 대한 무마를 위한 것이라고 진단하는 것은 설득력이 없어보인다. 김정일은 이미 자신의 ‘항일무장투쟁’의 단점을 극복했다고 본다. 그는 우선 자신의 어머니인 김정숙이 사망하면서 혁명1세대의 원로들에게 당부한 사실은 적어도 김정일로 하여금 ‘혁명후계자’로 성장할 수 있는 충분한 환경적인 요인이 되었고,¹²⁹⁾ 자신의 취미를 최대한 발휘하여 벌써 ‘피바다’ ‘한 자위단원의 운명,’ ‘꽃 피는 처녀’ 등을 통해 간접적인 ‘항일독립투쟁’ 경력의 상징성을 인정받았다고 볼 수 있다.¹³⁰⁾ 또한 그가 최근 군부대를 방문하는 이유는 특정한 군부에 대한 특수지지(specific support)를 얻기 위한 것이라기보다는 국가전체의 ‘항일투쟁’의 상징이라고 할 수 있는 군부대를 방문함으로써 북

라면 노루지(간부가 시키는 대로 하는 것.),” “당일꾼들은 당당하게 인민들의 등을 치며, 행정일꾼들은 행세하며 인민들의 등을 치며, 안전부는 안전하게 인민들의 등을 치며, 보위부는 보이지 않게 인민들의 등을 치며, 군간부는 군대군대에서 인민들의 등을 친다.”고 하는 대목들에 대한 재생산 집단이 각각 15/16, 10/12로 나타나 일반주민들에게 횡횡하고 있다는 의미로 이해할 수 있고, 주민들의 목표문화에 대한 비동조적 경향이라고 볼 수 있는 것이다. ; 이은죽 교수(북한사회의 체제와 생활, 법문사, 1995, pp.257-87)는 북한 주민의 가치의식과 사회적 태도를 ‘공식적으로 표방하는 가치’와 ‘비공식적 실제적 가치의식과 태도’로 구분하여 북한의 변화를 촉발시키는 첩경은 “정보를 개방하여 주민들의 의식에 충격을 가하는 것”이라고 지적하고 있다.

127) 귀순자들의 증언과 국가안전기획부의 자료를 활용한 서재진, 북한 주민들의 가치의식 변화 : 소련 및 동구와의 비교연구-제2장. 경제영역에서의 사적 자율화(북한의 경우), 민족통일연구원, 1994, pp.26-38을 참조할 것.

128) 시민사회라고 하는 주제로 남북한 통일을 접근한 논문으로는 서재진, 북한 주민들의 가치의식 변화 : 소련 및 동구와의 비교연구, 민족통일연구원, 1994, p.11 ; 윤덕희, “시민사회적 통일문화 이념의 체계화 연구,” 민족통일연구원, 통일과 북한 사회문화(상)-통일문화시리즈 95-1, pp.3-67 ; 전경옥, “통일한국의 민주시민교육,” 민족통일연구원, 바람직한 통일문화-통일문화시리즈 97, pp.245- 301.

129) 김정일의 학창시절에는 취미별, 과목별로 과외선생이 별도로 선정되어 집중적인 공부를 했다고 한다. 황장엽의 증언(황장엽, 나는 역사의 진리를 보았다, 한울, 1999)에 의하면, 자신이 김일성의 모스크바 방문 수행시 김정일이 같이 동행하게 되었는데, 상당히 기술적으로 수준 높은 분야를 계속 질문해서 그 이유를 물었던 적이 있다고 할 정도로 김정일은 흔히 남한에 알려진 내용과는 다른 지적 수준을 가지고 있다고 본다.

130) 정창현, 곁에서 본 김정일, 토지, 1999, p.120 : 신경완의 증언에 의하면, “공연에 참가한 김일성과 그 추종자들(혁명 1세대)은 옛 생각에 눈물을 흘렸다는 소문이 들려왔다. 원로들의 감탄을 자아낸 혁명가극은 김정일에 대한 빨치산 1세대들의 신뢰를 높여줄 수밖에 없었다.”

한의 모든 관료 및 주민들로부터 확산지지(diffused support)를 얻어내기 위해서라고 볼 수 있다.¹³¹⁾

이상의 논의를 토대로 북한의 군대문화의 개괄적인 특징은 대체로 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, ‘선군(先軍)주의’이다. 자구적인 의미로는 군이 우선시된다는 뜻이 있다. 여기서 말하는 ‘군대(army)’라고 하는 말은 실제로 존재하는 군대·군인들을 의미하기도 하지만, 더 중요하게는 ‘항일투쟁’의 ‘군인정신’을 의미한다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 선군주의는 군의 단순한 엘리트주의나 우월성을 의미하는 것이 아니라 군의 사상성, 즉 항일무장투쟁의식·사회주의 국가체제 유지의식 등을 높이 받들어야 한다고 이해되어야 한다.

이는 다시 ‘항일독립투쟁’ 경력을 바탕으로 한 북한체제 내에서의 군 우위 문화라고 할 수 있다. 흔히 북한의 정치는 다른 공산주의 사회에 있어서와 같이 본질적으로 秘敎政治活動(cryptopolitical activity)로 평가하고 있으나,¹³²⁾ 본 논문에서는 북한체제를 거대한 하나의 병영국가(garrison state)로 보고, 당도 군의 연장선상에서 보아야 할 것이다.¹³³⁾

131) 정창현, 곁에서 본 김정일, pp.223-4 : 북한 학자들이 말하는 김정일의 ‘대인기피증’은 잘못이라는 설명 참조할 것.

132) 이용필, “북한정치연구방법 서설,” 북한정치 : 이데올로기와 변화, 대왕사, 1982, p.40. ; 함택영·류길재(1998, 116ff.)는 린즈와 스테판(Linz, Juan J. & Stepan, Alfred, Problems of Democratic Transition and Consolidation : Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe, Baltimore and London : The Johns Hopkins Univ. Press, 1996, 52ff.)이 주장한 권위주의와 전체주의와는 다른 특징을 갖고 있는 것으로 제안한 술탄적 정치체제(Sultanism) 개념에 입각하여 북한 정치체제를 ‘다원성의 존재 여부,’ ‘이데올로기의 성격,’ ‘동원과 의사국가집단의 관계,’ ‘리더십’의 측면에서 분석하고 있음. : 이들의 술탄적 정치체제도 이용필 교수가 제안한 비교정치활동이라고 평가할 수 있을 것으로 본다. 그러나 이들 두 모델도 북한의 하나의 작동체제로 보았다고 하는 측면에서 의의가 있지만, 국가체제의 구조적인 작동메커니즘을 설득력있게 구조화하는데는 한계가 있다고 본다. 당·정·군의 권력기구를 서구의 정치권력 개념하에서 바로 보고, 이러한 분석을 토대로 작동체제의 특징을 개념화했던 것이다.

133) 하나의 큰 국가체제로써의 북한의 군대는 ‘물리적 부장력’을 행사하는 군부대(military troops)와 ‘정신적인 부장력’을 행사하는 당(party)가 있다고 상정한다. 이는 Colton(1990)과 Lepingwell(1992)이 구 소련의 당·군관계를 연구하는데 일반적으로 원용되는 세가지 모델을 상정했는데, 갈등모델(Kolkowicz, 1967, p.21), 제도적 일치모델(Odom, 1973 ; 1976a ; 1976b ; 1978), 그리고 참여모델(Colton 1979, p.232) 중에서 그 개념적인 친화력은 제도적 일치모델과 참여모델에 가깝다고 볼 수 있으나, 북한체제 자체가 병영체제라고 볼 때, 이러한 문제는 극복될 수 있을 것으로 본다. 놀란드(Marcus Noland 1998)가 말한 ‘국가 속의 국가(autarky within autarky)’ 개념은 북한의 군대가 보여주는 특징을 잘 나타낸 말이라고 할 수 있다. 한편 이동훈 교수는 최근 그의 저서(위기관리의 사회학, 1999)에서 북한체제를 ‘병영요세형’ 국가라고 했는데, 여기서도 북한의 군대는 소위 4대 군사노선에 입각한 철저한 요세형국가 이면서, 당의 조정·통제를 받고 있는 국가로 상정하고 있다. 그러나 흔히 이와 같이 북한의 체제가

이러한 논리에 입각하여 북한의 당과 군의 관계를 살펴보자. 이는 북한 체제의 국가 정통성이 어디에서 비롯되었는지부터 조명해보아야 할 것이다. 당은 ‘공산주의’를 전파하기 위한 본부이다. 군은 ‘항일혁명투쟁관’을 상징하는 집단이다. 북한은 대내적으로 그들이 한반도 북부지역에서 정권을 세울 수 있었던 것은 대내적으로는 군의 ‘항일투쟁경력’ 때문이었다. 비록 그것이 왜곡되었고, 과장되었다고 하더라도 이러한 사실은 부정할 수가 없다. 그리고 대외적으로는 자체적인 정통성의 부족과 정치세력화의 부족으로 인해 구소련의 지원을 많이 받게 되는데, 여기서 그들과의 연결고리를 확보하기 위해 공산주의라고 하는 국가이데올로기가 새롭게 필요하게 된 것이다. 지금 현재의 북한 체제를 평가한다면 벌써 주체사상이 제기되면서부터 북한은 민족주의로 돌아섰고, 이 때부터 북한의 군부는 건국·건군 초기의 정통성을 확실히 인정받게 되었다고 볼 수 있다.

북한의 노동당은 군부뿐만 아니라 다른 집단에 대해서도 공산주의 운동을 전파하는 고유한 기능의 임무수행에서 이제는 통치권을 확보하기 위한 다른 파생 기능, 즉 감찰과 통치세력의 대행기관으로 변화하게 된다.

이러한 사실은 북한의 김정일이 ‘국방위원장’으로 선임된 사실에서도 잘 드러나고 있다. 사실상 그는 자신의 아버지가 가지고 있었던 ‘항일운동의 경력’을 가지지 못했다. 이러한 항일운동경력의 부족으로 인해 소위 혁명1세대뿐만 아니라, 대다수의 북한 주민들이 믿고 따르고 있는 ‘항일경력’을 확보하기 위해 다른 사람들이 하기 힘들고, 또한 혁명1세대들을 비롯한 기존의 통치세력들이 개척하지 못한 ‘문화·예술’분야를 개척하

병영체제라고 말할 때의 의미는 동원 모델이나 전체주의 모델의 측면으로 평가하는 경향이 있는데, 필자가 말하고자 하는 병영체제 모델은 당의 영향권 하에 있는 군부가 아니라, 북한의 당 또한 정신적인 무장력을 행사하는 군부로 생각하는 점이 상이하다고 하겠다. : 이러한 근거는 당규약 서문에 나오는 “공산주의 운동의 승리를 위하여 헌신적으로 복무하는 선봉적 투사(鬪士)”라고 하는 대목, “조선로동당은 남조선에서 미제국주의 침략군대를 몰아내고 ...”(서문)라고 하는 대목, “조선인민군대의 당위원회는 당중앙위원회의 비준을 얻어 정치 및 군사 간부를 주둔지역의 도·시·군당위원회 및 공장 기업소의 초급당위원회 위원으로 추천할 수 있다.”는 대목(제7장, 제50조)을 보면 쉽게 이해할 수 있을 것이다. 또한 조선문화대사전, 평양:사회과학언어학연구소, 1973, p.89에 의하면, “군대란 다른 것이 아니라 로동자, 농민, 근로인테리들의 군사적 군중조직입니다. ...”라고 하는 내용도 이를 뒷받침해 주는 대목이라고 할 수 있다. 즉 ‘투사’나 ‘군사적 조직’이라고 하는 자구적 의미자체는 분명 군사적 용어이고, ‘침략군대’를 몰아내기 위해서는 자기조직이 군대라야 한다는 것이며, 북한내 대부분의 간부직은 당·정·군의 구분없이 통합배치가 가능하다고 하는 점 등을 동시에 고려한다면, 이러한 체제는 병영국가라고 말할 수 있을 것이다. 단 북한의 병영국가 체제의 군대유지의 정통성의 기준을 다른 공산주의 국가가 ‘사회주의 혁명의 원수’를 목표로 삼고있는 것과는 달리, 북한은 이를 표방가지로 삼으며(원조, 외교관계 등 고려), 실제 추구하는 가치는 ‘항일혁명투쟁의 군사적 경험’이 기준이 되는 것이다.

여, 여기에 항일투쟁의 경력을 바탕으로 한 영화와 연극을 만들어서 보수세력들로부터 인정을 받게 되고, 주민들로부터는 정치지도자로서의 개인적인 단순한 상징 우대가 아닌 항일운동의 민족지도자의 지위를 보장받고자 했던 것이다.

그가 과연 ‘천재적인 지도자의 자질’을 선천적으로 타고 났느냐의 문제는 별개의 문제이다. 사실 그의 어머니인 김정숙은 혁명1세대들에게 한 김정일에 대한 간곡한 부탁은 아마도 김정일로 하여금 ‘사회주의 일꾼’으로 성장케 해줄 것으로 당부하는 소위 혁명1세대들의 ‘혁명적 동지애’로 인해 감정의 상승작용을 거쳐 김정일로 하여금 ‘수령의 후계자’지위를 직·간접적으로 확보할 수 있는 여건이 조성된 것이라고 할 수 있다. 그리고 본인으로서도 그가 학창시절부터 김일성과 그의 심복들이 행한 현장지도 및 현지 방문에 같이 참가하여 시찰하게 되고, 거시적으로 볼 수 있는 안목을 가지게 된 것이다. 그 과정이 아버지의 후광을 입고 이루어졌던 아니든 관계없이 현재적 입장에서 북한의 지도자인 김정일에 대해 과대평가해서도 안되겠지만, 그렇다고 과소평가해서는 안될 것이다. 이러한 그의 능력과 자질이 부정되어서는 안될 것이다.

체제적으로 볼 때, 북한은 공산주의를 국가이데올로기로 표방하고는 있지만, 실제적으로는 ‘항일독립운동’의 민족주의를 국가이데올로기로 삼고 있다고 볼 수 있다.

군이 당의 ‘혁명부장력’이라고 하는 것은 군이 당과 결부해서가 아니라 국가전반적인 체제를 옹위하기 위한 최후의 보루이자, 제일 신뢰할 수 있고, 가장 큰 힘을 가진 세력으로 보는 것이다. 이러한 차원에서 김일성 사후 김정일이 북한의 지도자로서 군부대를 방문하게 되는 것은 군부로부터의 정통성과 특수지지를 덜 받고 있다는 데 대한 우려를 불식시키기 위한 것이 아니라, 보다 적극적인 확산지지를 장기적으로 확보하기 위해 자신이 항일운동의 경력을 가진 인물이라는 것을 직·간접적으로 보여주기 위한 노력이라고 볼 수 있다.

둘째, 북한의 군대문화는 정치적 특성이 강하다. 1995년 귀순한 D-1의 증언¹³⁴⁾에 의하면, “1993년초 ‘인민군대내 군풍을 철저히 세울데 대하여’라는 지시가 하달되었다고 한다.”고 한다. 이에 대해 그는 “정치·보위일꾼 때문에 규율이 문란해지고 지휘가 제대로 안된다는 불만이 팽배하였기 때문”으로 지적하고 있다. 1996년 귀순한 M-1의 증언¹³⁵⁾에 의하면 “연대 정치지도원 집에는 뇌물을 수없이 바치는데, 연대장 집에는 뇌물이 하나도 없자, 연대장 부인과 정치위원 부인이 서로 머리카락을 잡고 싸우는 일까지 발생되어 결국은 연대장과 정치위원의 싸움으로 확대되어 연대장이 좌천되었다.”고

134) 국군정보사령부, 귀순자 신문종합집, 1997.3., p.484.

135) *ibid.*, p.483.

한다.

북한의 군대는 정치장교의 입지가 상당히 위축되어 있는 것으로 보여진다. 하지만 북한의 군대가 정치적 성향을 가지고 있다는 사실은 변함이 없다고 본다. 단지 그 역할분담이 다른 장교집단으로 이동하고 있는 것이 다를 뿐이다.

이러한 정치장교의 폐해를 견제하기 위해 북한당국은 적어도 두 가지의 대안을 마련한 것으로 보인다.

① 보위장교의 권력상승이다. M-1의 증언¹³⁶⁾에 의하면, “1992년경 인민무력부 보위국에서 소련 유학생(푸른제 군사대학¹³⁷⁾) 출신 군관들의 ‘반체제 활동’¹³⁸⁾을 적발, 대규모로 숙청시킨후 보위국장이 2계급 특진하면서 권한이 강화되기 시작하여, 1995년말경, 6군단 반체제 사건(혹은 외화별이사건)을 인민무력부 보위국에서 총정치국보다 먼저 적발하여 관련자를 색출하고, 부대를 교방(交方)¹³⁹⁾시킨 사례까지 발생되자 보위일꾼들의 권한을 강화시켰다.”고 한다.¹⁴⁰⁾ 또한 “1996년 초부터 무력부내 보위일꾼들이 부대정치일꾼들의 통제를 받아 정치학습을 실시하는 것이 아니라(1995년까지는 보위일꾼들이 부대 정치부의 통제를 받아 정치활동을 실시함), 사단급 이상 부대는 소속대 보위부내에 자체적으로 정치부를 두어 정치학습을 실시하기 때문에 보위일꾼들이 정치일꾼들에게 당적으로 통제받지 않고, 여단, 연(대)대급 보위부 일꾼들은 사단 보위부내 정치부에서 자체 통제를 하기 때문에 소속부대 지휘관·정치위원(지도원)의 간섭이 없이 독자적으로 보위활동을 실시하고 있다.”고 증언하고 있다.¹⁴¹⁾

② 지휘관이나 책임있는 부서의 장이 정치장교를 겸직토록 하는 조치이다. 1993년 귀순한 D-6의 증언¹⁴²⁾에 의하면, “1980년초 김일성은 총정치국이 무력부를 너무 강하게

136) *ibid.*, pp.463-4. : 1994.7-1995.5.23간 직접 목격한 바를 진술한 내용임.

137) C-4의 증언에 의하면, 러시아 혁명 당시 레닌을 적극 도운 인물이라고 한다. 그의 이름을 따서 군사대학을 만들게 되었는데, 북한은 창군이후 이 군사대학에 많은 수의 군인들을 유학케 하였다고 한다. 주한 러시아 대사관 무관부에 따르면, 현재는 이 대학에 북한군인 유학생은 없다고 한다. 오히려 우리의 현역 군인들이 이 대학에 유학을 가고 있는 상황이다.

138) C-4의 증언에 의하면, 당시 푸른제 군사대학 출신이 대부분이었고, 동유럽에 유학한 군인이 아닌 사람들(민간인)도 일부 포함되어 있었다고 한다.

139) 국군정보사령부, 북괴군 군사용어집, 1993, p.27 : 부대가 상호 위치를 바꾸는 것. 우리의 교대에 해당되는 말임.

140) 신문종합집, 1997, p.464. : 이는 D-1, D-3, D-4, D-5의 증언에서도 같은 대목을 언급하고 있어 대부분의 내용이 맞다고 볼 수 있음.

141) 이러한 내용은 올해 초에 귀순한 C-2와의 면담에서도 같은 내용을 발견할 수가 있다. “전연부대(최전방 부대)내에서는 정치장교보다는 보위장교들의 권력이 가장 막강하다.”고 증언하고 있음.

142) 신문 종합집, 1994, p.248.

장악하여 인민군의 전투력이 저하되고 있다고 지적, 인민부력부장 오진우를 총정치국장에 겸직시키고 무력부 예하국 및 군단급의 정치위원은 국장 및 군단장이 겸임토록 조치하였다.”고 한다.

결국 북한 군대는 시대적 변화와 군내 정치장교의 역할분담으로 인해, 군내 정치화의 경향이 약해지고 있는 것이 아니라, 견제를 통해 더욱 강화되고 있음을 알 수 있다. 그 새로운 정치화의 주역은 기존의 정치장교 집단이 아니라 보위장교 집단이라고 말할 수 있는 것이다.

셋째, 간부중심주의이다. 북한에서는 최고의 엘리트 코스를 밟고 있는 사람들도 곧바로 군관으로 임관되지 않는다. 대부분이 전사(병사) 계급에서부터 시작하게 된다. 그들의 출신성분이나 당성 등이 참고되어 그 진출에는 상당한 편차가 있기는 하지만, 전사 계급에서 경험적 토대를 닦아야만이 상위 계급으로 진출할 수 있다. 이러한 체제는 북한의 계급이 간부중심으로 편성되어 운영되고 있음을 보여준다. 결국 군대 권위의 확보는 간부들로부터 오는 것이고, 이는 소위 ‘인민을 위하는 군대’라고 하는 초기의 인민군대의 지향점과는 상당한 차이를 보여주고 있음에 틀림없다. 최근 북한 군인출신 귀순자들의 증언에 의하면, 북한군대에 대한 비판내용 중에서 간부에 대한 불만이 많이 나타나고 있음은 이를 잘 반증해 주고 있다고 하겠다.

북한의 군대는 내각결정 제148호(1958)에 의거 지상군은 3년 6개월, 해·공군은 4년으로 정해져 있다. 그러나 김정일이 1991년 12월 24일 당 중앙위원회 제6기 19차 회의에서 인민군 최고사령관으로 추대된 이후 ‘조선인민군 최고사령관 명령’에 의거, 의무복무기간이 상당히 연장되었다.¹⁴³⁾ 이와 같은 근간의 동정은 북한 군대내에서 상대적으로 더욱 오랫동안 하전사들이 복무를 해야한다는 결론이다. 이러한 정황이라면 간부가 되기 위해서도 상대적인 경쟁률이 과거보다는 상당히 높아졌다고 볼 수 있기 때문에 여기서 발생할 진급관련 열등감도 생각해 볼 수 있다.

이러한 간부중심주의는 과거에서부터 지속되어 온 것이기도 하지만, 최근의 북한 군대내에서의 간부중심주의의 강화는 정치장교에 대한 견제용이라고 볼 수 있다. 이는 지속적인 군의 혁명투쟁을 확대, 가속화하기 위한 일종의 혁명강화조치로 분석된다.

1995년 귀순한 D-4의 증언¹⁴⁴⁾에 따르면, 총정치국 간부부를 타참모부서와 동격으로

143) 북한 자체적으로도 김일성 사후 ‘민주노선’(1994.10.18)에서 선전하고 있으며, 이는 M-1, D-4 등의 증언에서도 나타나고 있다. 특히 1994.7.10일 김일성 사망후, 북한내부의 결속 및 군부의 소위 ‘혁명과업’ 관철을 위해 지속적인 상징조작의 필요성과 군부를 중심으로 한 혁명지속을 위해 취해진 조치였다고 볼 수 있다.

144) 신문 종합집, 1996, p.463.

개편한 목적으로 “간부사업이 정치부에 종속되어 계급환경, 실무능력에 따라 원칙적으로 되지 않고 정치부 군관들의 지인관계, 친인척관계, 뇌물공여로 간부사업이 되는 것을 방지하기 위한 것”으로 지적했다. 그의 증언에 의하면 “이러한 개편은 1993년 10월 경 편제 개편을 하였고, 1994년 4월경까지 인원 보직 및 조정을 완료하였다”고 한다. 이와 같은 간부부 개편후 야전에서의 반응으로 “군관들의 인사를 주관할 수 있으므로 지휘관의 위상이 제고되었고, 일반군관들은 정치부 권한 축소에 따라 위화감이 다소 해소되었다.”고 한다.¹⁴⁵⁾

그럼에도 불구하고 위에서 언급한 M-1의 증언을 고려해 볼 때, 완전히 일소되었다고는 볼 수 없다고 보여진다. 흔히 우리는 북한체제를 집단주의 성향이 강하다고 한다. 북한체제와 군대가 집단주의의 특성을 가지고 있음을 주지의 사실이다. 특히 군대는 어느 나라를 막론하고 집단주의의 성향이 없는 나라가 없다. 그것은 군대의 존재목적에 부합된 행위 준칙들이 있기 때문이다. 교육훈련이나 조직의 작동체제상의 특성이 바로 그러한 요인이 된다고 볼 수 있다.

그리고 당규약 제1장 당원 제4조 ‘당원의 임무’에 여섯 번째로 언급된 내용에 보면, “당원은 고상한 공산주의 도덕성을 소유하고 조직과 집단을 사랑하며 조직과 집단의 이익을 위하여 개인의 이익을 희생할 각오가 있어야 한다. 당원은 높은 혁명적 자립정신을 발휘하고 모든 애로에 대하여 과감히 투쟁해야 한다. ...”라고 하는 내용이 명시되어 있다.

그런데 이러한 집단주의는 어떻게 작동되는지에 대해서는 북한의 헌법에 명시된 내용을 살펴보자. 북한의 ‘김일성헌법’(1998.9.5) 제5장 공민의 기본권리와 의무 제63조에 서는 “공민의 권리와 의무는 <하나를 전체를 위하여, 전체는 하나를 위하여>라는 집단주의 원칙에 기초한다.”고 명시되어 있다.

여기서 앞의 구절은 집단주의를 말하는 것이고, 뒤의 구절은 개개의 인민들이 모여 이룬 전체는 수령이라고 하는 다른 하나를 위한다고 할 수 있다. 이는 집단의 중심에 이를 이끌어가는 수령이 있음을 전제하고 있는 것이다. 즉 수령의 뜻이 그 집단에 내재되어 있어야만이 그 집단은 집단으로써의 지위를 가질 수 있고, 생명력을 가진다는 논리인 것이다. 주체사상에서 가장 중요한 부분인 ‘혁명적 수령관’¹⁴⁶⁾에서 그 실마리를 찾

145) *ibid.*, p.464.

146) 혁명적 수령관은 “혁명투쟁에서 수령이 차지하는 지위와 역할”에서 북한이 제시하고 있는 견해와 관점을 일컫는 말이다. 북한의 이론가들은 이미 1970년대 초에 ‘수령의 지도와 대중’의 문제를 정리하였다고 한다. 이들의 논리의 요점은 역사의 창조자는 인민대중이지만 지도자 없는 대중은 부의식적인 비조직 군중에 지나지 않는다는 것이다.

아볼 수 있다. 즉 ‘모든 사회·정치적 제반 사항을 수령이 헤내고, 또한 헤낼 수 있다.’라고 보고 있다는 점이다. 이 수령관은 1980년대 들어와서 김정일에 의해 ‘사회정치적 생명체론’¹⁴⁷⁾으로 발전하게 된다. 이것은 기본적으로 생명의 이분법에서부터 출발한다. “인간에게는 육체적 생명과 사회정치적 생명이 있는데, 그 중에서 보다 중요한 생명은 사회정치적 생명”이라고 주장하는 것이다. 개인의 육체적 생명은 끝나도 그가 지닌 사회정치적 생명은 영생하게 된다는 것이다. 김일성이 육체적으로 사망했어도 정치적 생명은 유효하다는 것이다. 그래서 북한에서는 사망한 김일성에 대한 태도가 정치적 존경을 받는 여느 정치가에 대한 추모와는 달리 아직도 살아있는 생명력으로 받아들여지고 있는 것이다.

이러한 요소들이 바로 북한군대를 단순 집단주의가 아닌 정치적 성향을 가지고 있다고 볼 수 있는 예들이다. 이는 또한 구 소련의 크루프스카야와 마카렌코 등에 의해 정립, 개발된 집단주의 원리나 중국의 모택동이 말하는 ‘군중의 관점’을 소위 북한식의 주체적 변용을 통해 정치적으로 변화시킨 것이라고 말할 수 있는 것이다.

넷째, 북한의 군대문화는 정의적(emotional) 특성이 강하다고 할 수 있다. 선정적이라고 말할 수 있다. 이는 북한의 체제 속의 통치자들의 사고가 사회주의적 가치성향을 나타내고 있기 때문에 그러한 것이다. 정의적인 요소는 감정, 의지, 정서 등 보이지 않는 가치의 문제이다. 합리적인 의사결정에 의한 문화 형성을 의미하는 것이 아닌 것이다. 이러한 측면에서 북한의 군대는 ‘사회주의적 아름다움¹⁴⁸⁾을 옹위하고, 그 가치를 추구하는 집단’이라고 정의할 수 있을 것이다. 그러므로 북한군대문화는 그 사회주의적 아름다움을 추구할 것이고, 그 자체가 사회주의적 아름다움을 가진 것이라고 생각하게 되는 것이다.

북한의 사회주의적 가치관에 따르면, 사회주의적 ‘고상한 기풍,’ ‘숭고한 것’ 등¹⁴⁹⁾은 곧 그들의 아름다움이 될 수 있는 것이다. 이 문제는 이와 같은 아름다움이 체제적으로 사회주의적 속성을 띠고 있다는 의미보다는 그들의 인식의 체계가 우리와 다소 다른

147) 김정일이 1986년 7월 15일 조선노동당 중앙위 책임간부들과 한 담화문에서 “주체사상 교양에서 제기되는 몇 가지 문제에 대하여”라고 하는 논문을 통해 이 내용이 언급되는데, 사실은 벌써 1970년대 초부터 있었던 것으로 볼 수 있다. 근로자(1973.8월호)에 보면 “혁명하는 사람에게 있어서 가장 고귀한 것은 사회정치적 생명이다.”라고 명시하고 있다.

148) ‘사회주의적 도덕교양’에 입각한 아름다움을 말한다.

149) 김정분, 미학개론, 사회과학출판사, 1991, p.99, 임체욱, “북한의 미의식 연구,” 한국문화예술진흥원 문화발전연구소, 북한문화연구 제1집, 1993, pp.59-60 재인용 : 북한에서의 미는 아름다운 것 외에 숭고한 것, 영웅적인 것, 비극적인 것, 희극적인 것까지 포괄하는데, 북한에서는 추미가 없는 대신 영웅적인 것이 있는데, 이 미의 범주는 인민대중의 요구와 지향에 따라 분류되었다고 한다.

미적 감각을 가지고 있다고 보는 것이 좋을 것이다. 그러므로 그들이 보는 아름다움의 현상과 표현은 우리와 다를 수 밖에 없는 것이다. 삼국시대 백제의 계백 장군이 전장에 나가기 위해 자신의 가족들을 모두 참했던 일화는 바로 그와 같은 비장함이 당시의 백제라고 하는 삶의 공동체 속에서는 아름다움으로 평가되어졌기 때문이다. 그리고 광신도들의 집단 자살극(또는 살해극)도 바로 이러한 차원에서 이해되어야 한다고 본다. 나아가 남북한 군대의 내적 동질성을 회복하기 위한 노력은 인식체계에 대한 이해를 의미하는 것이어야 하지, 전혀 이질적인 가치관이나 문화를 그대로 받아들임으로 해서 동질화되는 것은 아닐 것이라는 함의를 얻을 수가 있다.

북한 노동당 규약에서도 “국가는 군대안에서 군사규률과 군중규률을 강화하며 관병일치, 군민일치의 고상한 전통적미풍을 높이 발양하도록 한다.”(제61조)고 명시하고 있다. 여기서 그들이 말하는 바와 같이 ‘규률’을 강조하고, ‘군·관·민의 일치’를 강조하는 것은 사회주의 정치체제의 목표를 잘 달성하기 위한 것도 있지만, 그것이 사회주의의 목표달성에 도움이 되는 소위 ‘고상한 미풍’¹⁵⁰⁾이기 때문에 그렇게 행한다고 볼 수 있는 것이다.

이와 같은 북한의 군대가 갖는 사회주의적 성향은 소위 ‘사회주의 리얼리즘’에서 그 연원을 찾아볼 수가 있다. 북한, 중국, 동부 유럽의 사회주의 국가들은 소련에서 ‘주다노프주의(Zhdanovism)’가 최고조에 이르렀을 때 건설되었는데, 그때 소련의 문화 생산은 스탈린의 문화담당관인 안드레이 주다노프(Andrei Zhdanov)에 의해 지도되었다. 주다노프는 문화가 정치적 통제에 종속되어야 하며, 예술은 ‘사회주의 리얼리즘’의 틀을 따라야 한다고 주장하였다. ‘순수예술(High Art)’-문학, 미술, 음악, 연극 등-은 대중의 교화와 이데올로기적 행동주의의 광범위한 프로그램 가운데 작은 부분이다.¹⁵¹⁾

본질적으로 리얼리즘이 감정적 행동성향이 강하게 발동할 수 있는 가능성은 적다고 본다. 그것은 사실적인 바탕을 하고 있기 때문이다. 그러나 사회주의라고 하는 사조는 노동자 중심으로 자본가계급을 타도하려고 하는 의지가 전제되어 있다. 여기서 사회주

150) ‘사회주의 정치체제의 목표’나 ‘고상한 미풍’ 등은 모두 기표적(signifie) 표현이다. 이는 존재론적인 문화성(文化性, culture character ; 도덕과 도덕성을 구분하는 논리로 필자가 만든 조어임.)을 의미하는 기의적(signifiant)인 것이 아니기 때문에 진정한 의미의 문화성을 지향한다고는 볼 수 없는 것이다. 단지 이렇게 구분하는 것은 기표적 단계의 문화가 갖는 생활습관의 특성으로 인해 이를 통한 감정적 작용이 이루어졌기 때문이라고 볼 수 있다.

151) Katherine Verdery, *National Ideology Under Socialism : Identity and Cultural Politics in Ceausescu's Romania*, Berkeley : University of California Press, 1991, p.88, Charles K. Armstrong, “북한 문화의 형성, 1945-1950,” *현대북한연구*, 2권 1호, 1999, 경남대학교 북한대학원, pp.136-7 재인용.

의적 리얼리즘이 정의적인 경향으로 흐르는 동인을 찾을 수가 있다. 더욱이 북한식 사회주의 리얼리즘은 항일민족주의라고 하는 정서를 바탕으로 하고 있고, 북한정권 초기 과정에서의 역사재평가과정에서 국가이데올로기적으로 선전 선동의 목적으로 이와 같은 리얼리즘은 더욱 더 정의적인 경향으로 흐르게 된다고 볼 수 있다. 여기에 북한체제 내에서 군대가 가지는 무력행사의 상징성은 북한체제 전반을 대표하고 있다고 볼 수 있기 때문에 북한의 군대문화는 정의적 특성이 강하다고 말할 수 있다.

끝으로, 북한의 군대문화는 규범주의 성향이 강하다. 그 자체의 규범적 강화도 요인이겠지만, 전체적인 도덕준칙 자체가 규범성향을 강하게 풍긴다고 하겠다. 1990년 귀순한 D-2의 증언에 의하면, 북한군대에서 강조하는 ‘10가지 공산주의 전투 도덕 품성’¹⁵²⁾에 대해 다음과 같은 규범성을 찾아볼 수가 있다.

<표 4> 공산주의 전투 도덕 품성

구 분	내 용
① 용감성	군대는 전쟁을 위하여 나라를 보위하기 위해 무장된 집단으로써 한 번을 위해 백날을 존재하며 한번의 전투에서 무비의 용감성을 발휘해야 한다.
② 강의성	전투에서 승리하는 맘을 많이 흘리는데 있다. 그러므로 훈련에서 강의성을 발휘하여 일당백으로 무장해야 한다.
③ 책임성	맡겨진 군사과업 수행에서 모든 군인들이 높은 책임성을 발휘할 때 인민군대의 중대가 강화되며 모든 중대가 강화되면 인민군대가 강화된다.
④ 규율성	규율은 군대의 생명이다. 규율없는 군대는 전투에서 패한다. 따라서 강철같은 군사규율을 세우는 것이 혁명군대의 근본이다.
⑤ 조직성	사로청원은 사로청 조직생활을, 당원은 당조직 생활에서 조직규율을 철저히 세우는 것이 혁명군대의 근본이다.

152) 신문 종합집, 1993, pp.433-4. : 이 규범은 ‘제2차 중대장·정치지도원 대회시 강조사항’으로 언급된 내용이라고 하는데, 여기서는 여러 번의 언급 중에서 한번에 지나지 않는다. 첫 언급된 날은 1973년 10월 11일 중대장·정치지도원대회라고 본다. 통일연구원, 북한동향(1999.3), p.187에 의하면, 1999.2.27-28 양일간의 ‘조선인민군 중대장대회’(평양체육관)가 개최되었는데, 여기서 위의 1973년 김일성의 연설 내용(인민군의 중대를 강화하자)를 녹음으로 청취하고, 김정일에 대한 충성의 맹세문을 채택했다고 한다. C-4, M-1 등의 증언에 의하면, 김일성이 군부대를 방문(불상시기)했을 때 언급한 내용을 정리하여 후에 하달한 내용이라고 하면서, 그 제목은 ‘전투 도덕적 10가지 준칙’이 아니라 ‘10가지 공산주의 전투 도덕 품성’이라고 한다. 전직 중대 정치지도원을 지낸 다른 귀순자(C-3)의 증언을 고려해 볼 때도 M-1의 증언이 바른 것이라고 본다.

구 분	내 용
⑥ 인내성	인내성은 군인의 기질이다. 부단히 노력하고 인내를 발휘하여야 훈련하고 전투승리의 열쇠를 쥐어야 한다.
⑦ 낙천성	언제나 명랑하고 쾌활해야 한다. 훈련간 쉴참(휴식)이나 군인 모임 장소에서는 낙천적으로 생활해야 하며, 두가지 이상의 악기를 능숙히 다루며 대오앞에서 오락회, 합창을 지휘할 수 있게 준비한다.
⑧ 단결성	단결은 승리의 원천이다. 사고를 낸 경우도 주동자만 처벌하고 공범자들은 부단히 교양 개조하여 혁명대오에 묶어 세워서 한 사람만이라도 끌어들여 단결된 인원이 많을 때 그것이 승리이다.
⑨ 혁명성	항일 유격대가 발휘한 강인 혁명정신과 조국해방 전쟁시기에 인민군 용사들이 발휘한 무비의 혁명정신 그리고 전후 복구건설시 발휘한 혁명정신을 따라 배워야 한다.
⑩ 충실성	무한히 충실해야 한다. 당에 대한 충실성, 수령에 대한 충실성 조국과 인민에 대한 충실성은 혁명군대의 본분이다.

또한 북한 군대는 군사전략의 요체로써 일곱가지¹⁵³⁾를 제시하고 있는데, 여기서 그 두 번째인 ‘소부대활동과 대부대활동의 결합’에 있어서 소부대의 핵심이라고 할 수 있는 중대급의 활동을 강조하고 있다.

북한군대는 중대급 소단위의 전술적 성공이 대부대 작전을 승리로 이끄는 첩경이라고 믿고 소부대활동으로 대부대활동에 적극 기여하여야 하며 소부대의 전투력발휘에 지장을 주는 모든 문제가 배제됨으로써 지휘통제의 원활과 전 역량의 집중이 어렵지 않게 이루어질 수 있다고 믿고 있다.¹⁵⁴⁾

이렇게 중요한 중대의 관리방식에 있어서 어떠한 활동에서도 규범적인 요소를 찾아 볼 수가 있다. 북한군대의 ‘10대 중대관리 준칙’이 그 구체적인 예인데, 내용은 다음과 같다.¹⁵⁵⁾

153) “군사전략의 요결,” 김일성주의 원리-제9장 전쟁과 군사전략, 국군정보사령부, 북괴군 군사사상, 1995, p.125 : ①산악전과 야간전투의 강조 ②소부대활동과 대부대활동의 결합 ③정규전과 유격전의 배합 ④전쟁운동의 지배적 요소 견지 ⑤결정적인 공세작전 감행 ⑥현대 및 재래식 무기의 공유 ⑦입체전의 강조

154) 국군정보사령부, 북괴군 군사사상, p.126.

155) 신문 종합집, 1993, p.432. : C-4의 증언에 의하면, ‘10대 중대관리 준칙’은 1985년 중대장·정치지도원 대회에서 김일성이 내놓은 것으로 “‘맞누이’와 ‘맞형’의 입장에서 장병들을 사상적으로나 부대 생활 전반에 대해 지도해야한다.”고 하는 취지에서 나온 것이라고 한다.

<표 5> 10대 중대 관리 준칙

- ①중대 지휘관들은 군인들의 군무생활을 군사규정과 규범의 조직대로 진행하여야 합니다.
- ②중대 지휘관들은 해설과 실복의 방법으로 이끌어 나가야 합니다.
- ③중대 지휘관들은 군인들이 엄격한 명령과 지휘체계를 세우도록 요구하여야 합니다.
- ④중대 지휘관들은 군인들이 언제나 전투동원태세를 철저히 갖도록 하여야 합니다.
- ⑤중대 지휘관들은 모든 사업에 앞서 사건사고를 막기 위한 대책을 세워야 합니다.
- ⑥중대 지휘관들은 이신작칙(以身作則 ; 솔선수범)으로 군인들을 교양하고 이끌어 나가야 합니다.
- ⑦중대 지휘관들은 지력갱생의 간고분투 혁명정신을 높이 발양하여 중대 살림살이를 알뜰하고 간지게 꾸려 나가도록 하여야 합니다.
- ⑧중대 지휘관들은 군인들이 군면일치의 전통적 미풍을 높이 발휘하도록 발양하여야 합니다.
- ⑨중대 지휘관들은 중대를 중대와 소대단위로 혁명적 동지애에 기초한 원칙적 단합을 이룩해 나가야 합니다.
- ⑩중대장과 정치지도원은 합심하여 중대를 이끌어 나가야 합니다.

* 밑줄 및 ☆표시는 필자가 강조와 해설을 위해 표기한 것임.

이외에도 ‘인민군 군인선서 5개항,’¹⁵⁶⁾ ‘전투력강화 5대 방침,’¹⁵⁷⁾ ‘군무생활 10대 준수사항’¹⁵⁸⁾, ‘충성 맹세문’¹⁵⁹⁾ 등의 내용에서도 북한 군대가 가지는 군대문화의 규범성

156) 탈북 귀순자들(M-2, M-3, C-4)의 증언을 종합해 볼 때, 인민군의 군인선서는 창군 직후부터 있어왔으나, 최초에는 아주 간단한 몇 마디의 말이었으나 차츰 문구가 많아지게 되었다고 한다. 신병훈련을 마치고 정식 군인이 될 때, 이를 암송하고 각급 제대에서는 국가의 중요한 행사가 있을시에 암송한다고 한다. : ①정부와 인민에게 생명의 마지막 순간까지 충실할 것 ②사회주의 제도와 전취물을 헌신적으로 보위하고 혁명투쟁에서 모든 힘과 생명을 아낌없이 바칠 것 ③고상한 전우애와 일치단결의 정신을 백방으로 발산할 것 ④자기무기와 군대재산을 수호하고 비밀엄수 및 명령을 절대적으로 집행할 것 ⑤선거에 끝까지 충실할 것을 당과 혁명동지들 앞에 굳게 맹세한다.

157) 이동훈외, 북한학, p.258에 의하면, 노동당 제6차 대회(1980년)에서 오극렬이 “1970년대는 우리 혁명무력 건설력사에서 군의 전투력강화 5대 방침과 군무생활 10대 준수사항의 관철로 새로운 획기적인 전환을 가져온 시기이다.”라고 보고하면서, 그 중 5대 방침으로 ①강인한 혁명정신 ②기묘하고 영리한 전술 ③무쇠같은 체력 ④백발백중의 사격술 ⑤강철같은 기율 등을 말했다고 한다. 그러나 국군정보사령부, 북괴군 군사사상, 1995, pp.150-161에 의하면, 1975년 2월 당중앙위원회 제5기 10차 전원회의 때 김일성이 직접 지령한 군정예화책으로 동 5대 방침을 제시했다고 한다. 전자의 경우도 틀린 것은 아니나 재강조되었다고 볼 수 있고, 최초는 후자가 맞다고 본다. ; 당대회의 변천과정에 대해서는 통일원, 북한개요, 1992, p.58을 참조할 것.

158) 북한연구소, 북한총람, 1983, p.1,466 ; 국군정보사령부, 북괴군 군사사상, pp.161-2에 의하면, 1977년 11월 평양에서 개최되었던 인민군 선동대회(C-4의 증언에 의하면, 8차라고 함.)에서 김일성이 인민군 최고사령관의 이름으로 직접 지령한 것으로 그 내용은 다음과 같다. ①군사규정의 철저한 ②무기의 정통과 철저한 관리 ③군사명령의 철저한 이행 ④당 및 정치조직들에서 준 분공의 이김없는 집행 ⑤

을 찾아볼 수가 있다.

3.3. 남북한 군대문화의 비교

위에서 남북한의 군대문화에 대해 시기별로 살펴보았다. 이를 토대로 종합적인 평가 및 비교를 하고, 나아가 통일 군대문화 지향방향을 모색하고자 한다.

사실 두 개의 상이한 문화체계를 비교한다는 것은 그 비교 준거의 틀이나, 비교의 목적, 그리고 비교행위자 등의 차이에 따라 상당한 차이가 초래될 수 있다.

그럼에도 불구하고 남북한의 관계에 있어서 ‘통일 담론’은 적어도 남북한 당사국의 사람들에게는 당위적 요청이라고 말할 수 있다. 이 당위적 요청이야말로 일종의 ‘선’이라고 말할 수 있다. 아리스토텔레스도 “모든 기술과 탐구, 또 모든 행동과 추구는 어떤 선을 목표삼는 것”¹⁶⁰⁾이라고 했다. 그리고 그는 우리의 통일담론의 다양성에 대한 변론을 제공해 주고 있다. 즉 그는 “모든 선에 공통된 이데아란 있을 수 없으며, 선은 존재만큼이나 많은 의미를 가지고 있기 때문에, 분명히 그것은 모든 경우에 한결같이 들어맞는 어떤 단일한 것이 아니다.”¹⁶¹⁾고 말했다. 여기서 그는 이데아 또는 선의 상대성을 말하는 것이 아님은 자명한 것이다. 의미하는 것, 즉 이데아와 선에 대한 접근의 상대성을 허용하는 것을 말한다. 더 엄격한 표현으로 하자면 상대성이 아닌 다양성을 의미하는 것이라고 볼 수 있다.

통일 담론에 대한 다양한 접근은 분명히 통일을 위해 보탬이 되는 대안이라야 그 정당성을 인정받을 수 있을 것이다. 이러한 정당성의 확보는 현재적 남북한의 군대문화에 대한 개별적 평가단계에서 머무를 수는 없다. 왜냐하면 남북한 통일 군대문화를 창출해 내기 위해서는 현재적 문화에 대한 비교 평가를 통해서만 가능하기 때문이다. 과거없는 현재가 없듯이 현재없는 미래도 없다는 말이 여기에 해당된다고 하겠다. 좋은 군대문화

국가기밀·군사비밀·당조직비밀의 엄숙한 지킴 ⑥사회주의적 법과 질서의 철저한 준수 ⑦군사정치 혼란에의 어김없는 참여 ⑧인민에 대한 사랑 및 인민재산의 침해 금지 ⑨국가재산과 군수물질(물자)의 철저한 보호 ⑩군대안의 일치단결의 미풍 확립 등이다.

159) 귀순자들(M-1, M-2, C-1, C-3, C-4 등)의 증언에 의하면, 김정일이 1991년 인민군 총사령관으로 등극하고 난 뒤에 그에게 충성을 바친다고 하는 식의 맹세문으로, 그 내용이 너무 많아서 암송하지는 않고, 정치장교(지도원) 또는 지휘관(자)이 선창하면 뒤따라서 하는 식으로 하며, 총 20분 정도의 시간이 소요된다고 한다. 또한 내용에 대한 기본적인 지침이 상급계대에서 하달되면 부대의 특성에 따라 보완해서 발전(1-2개 정도 추가)시킨다고 한다.

160) 아리스토텔레스, 최명관역, 니코마코스 윤리학, 서광사, 1984, p.31.

161) *ibid.*, pp.38-9.

(성)이든 좋지 않은 군대문화(성)이든 모두 미래의 통일한국 군대문화를 이루어나기에는 작용인이 된다는 것은 필요충분조건이라고 할 수 있다.

남북한의 각각의 군대문화를 어떤 평가 범주를 통해서 평가하여 여기서부터 단일성을 추구하는 것은 잘못이다. 대안은 별도로 제기해야 한다. 현재적 군대문화에 대한 평가는 객관성이 높은 수준으로 끌어올려야 하는 과제만 부여된 것이지, 여기서 바로 미래의 군대문화의 요소와 원리가 그대로 도출된다는 것은 무리라고 보는 것이다. 그래서 북한의 군대문화에 대해서는 북한의 입장에서 그들의 ‘안경’과 ‘신발’을 착용하고 그들의 체제에 대해 살펴보아야 할 것이다. 이러한 객관적 타당성을 바탕으로 주관적인 평가를 더욱 신뢰할 수 있게 하기 위해서는 분석을 하기 위해서는 이렇게 하기 위해서는 남북한의 군대문화가 갖는 구조·기능적인 요소들에 대한 비교를 해보아야 할 것이다. 여기서 요구되는 것이 바로 ‘기능적 유사’(機能的 相似, functional analogues)¹⁶²⁾와 ‘구조적 상동’(構造的 相同, structural homology)¹⁶³⁾의 문화요소를 찾아내고자 해야 할 것이다.

원래 위의 두 가지 개념은 생물학의 용어가 인류학에 원용되어 상호 이질적인 문화요소에서 동질적 요소를 찾아내고자 할 때, 필요한 모델인데, 남북한의 통일 군대문화의 현재적 비교를 할 때 유의미한 교훈을 던져주고 있다고 하겠다.

위에서 말한 문화 비교의 한계성은 바로 이 기능적 유사성과 구조적 상동성을 찾아내고자 하는 노력 등을 통해서 극복되어질 수 있다고 본다. 구체적으로 이와 같은 유사성과 상동성을 찾고자 하는 것은 ‘하나됨’을 염두에 두고 이루어지는 것이다. 그렇기 때문에 이 하나됨을 위해서는 앞의 생물학적 비교틀과 같은 틀을 보다 많이 개발하는 것이 상호 다른 문화유형을 비교하는데 도움이 될 것이라고 본다.

남북한의 군대문화를 통한 통일 군대문화 형성에는 남북한의 일반문화, 남북한의 군대문화가 각기 포괄적인 상관성을 갖고 있다. 이러한 성격은 상호 분석으로 통해서 이루어져야 할 것이다. 이러한 분석은 단편적 분석을 지양하고, 문화를 시공간적 벡터상황 속에서 입체적으로 분석하고자 하는 의도에서 비롯된 것이다.

남한의 군대문화는 일반문화에 포함된 하나의 하위문화의 성격을 가지고 있으면서도, 군대만의 독자적인 문화가치를 가지고 있다고 하겠다. 하지만 이러한 남한의 군대문화는 자체가 가지고 있는 분리형의 전략으로 말미암아 ‘군대의 군대화’로 계속해서 남아 있을 경우, 상당한 고립요인으로 작용할 소지가 있다. 이것을 통일 상황에 놓고 볼 때, 남한군이 북한의 군대문화를 접하게 될 때, 상당한 저해요인으로 작용할 가능성

162) Goodenough, 1970, p.120, 전경수, 문화의 이해, 1996, p.128 재인용

163) Lévi-Strauss, 1969, 전경수, 문화의 이해, p.129 재인용.

이 있다고 하겠다.

반면 북한의 군대문화는 북한 사회 전체가 군사형 문화를 나타내고 있기 때문에 이러한 이유로 인하여 일반사회와 밀접한 관계를 유지하고 있다고 하겠다. 그러나 선진국일 경우 이와 같은 일반사회와의 유기적인 교호관계는 전체 사회발전에 긍정적인 요인으로 작용할 수도 있지만, 국가 전반적인 문화의 발전에는 많은 지장이 초래되게 된다. 이렇게 하여 다시 군대로 환류되었을 때는 그 역효과가 검증된다고 하겠다. 결국 북한 군대문화에 대해 통일 상황을 고려해 보았을 때, 최초에는 적어도 현재 남한의 군대가 지향하는 분리형의 군대문화 모형이 적실성이 있을 것으로 보여진다.

4. 통일한국의 군대문화 형성 방향

4.1. 예비고찰

통일 군대의 문화를 형성하는 작업은 아무런 바탕없이 만들어질 수는 없는 일이다. 그러므로 위에서 남북한의 군대문화에 대한 실상을 면밀히 분석해 보았던 것이다. 그것은 통일 군대문화의 형성에 일정한 연결고리(code) 역할을 할 수 있을 것이다. 여기서는 그러한 연결고리를 진단하는 것에서 나아가 어떻게 도출해서, 하나의 통일 군대문화로 만들어나가는가에 초점을 두고 살펴볼 것이다.

이러한 남북한의 현재적 군대문화에 대한 진단을 토대로 이제 통일군이 지향해야 할 군대문화의 형성에 대한 개략적인 방향을 설정해 보고자 한다.

통일한국은 남북한이 각각 단점으로 가지고 있는 부분에서 더욱 정진해야되는 과제를 다 갖고 있다. 여기서 우리가 경계해야 할 점은 통일한국의 문화나 그 군대문화의 위상 설정에 있어서 세계의 보편문화와의 관계를 고려해야 한다는 점이다.

사이드(E. W. Said)는 ‘오리엔탈리즘’(Orientalism)¹⁶⁴⁾에서 서구사회가 본 동양을 전파의 대상으로 보고있는 종속화를 피하려고 하는 것에 대해 비판하고 있는데, 이 책의 역자인 박홍규가 펼치는 ‘감정적 동양문화의 상대적 우월성(반감)’¹⁶⁵⁾의 시각은 감정적으로는 통쾌한 면도 있지만, 우리가 논의하고 있는 통일한국의 문화관으로 인용되어서는 안된다고 본다. 민속학자 주장현 또한 ‘서풍에 맞설 동풍’으로 문화에 대한 논리를 펴

164) W. Said, Edward, 박홍규 역, 오리엔탈리즘, 교보문고, 1998.

165) ibid., pp.526-87.

고 있어 문화를 산업·안보 등의 차원으로 생각하고 있어 전통적인 문화 개념에 상당히 떨어져 있는 국수적 민족주의 문화관을 견지하고 있는 느낌을 준다.¹⁶⁶⁾

이에 본 논문에서는 우실하가 ‘세계문화와의 교류 모델’에서 제시한 “다양한 문화가 공존하되 각기 독자성을 지니며, 동질화된 세계문화는 존재하지 않는다.”고 한 입장¹⁶⁷⁾을 전제하고자 한다.

현대 서구의 군대사회는 일반 시민사회의 한 부분이라고 인식되어지고 있다. 서구의 시민사회 모형이 가장 이상적인 것이라고 하는데는 이견이 많이 있지만, 그럼에도 불구하고 남북한의 통일국가의 모형이 세계 보편성을 지향한다고 하는 측면에서 일반 시민사회와 밀접한 관계 속에서 그 문화적 성격 또한 상호 많은 영향을 미치면서 생성·발전되어간다고 하겠다. 그러므로 이러한 남북한의 현재적 군대문화의 비교는 남북한이 가지고 있는 현재적 일반문화와의 관계를 통해서 형성 발전하게 되는 것이라고 말할 수 있다.

본 장에서 통일 군대문화 형성원리로 상정한 모델은 구심적·원심적 원리이다.¹⁶⁸⁾ 구심적 원리란 통일군대가 스스로의 정체성을 확립하기 위한 문화형성 원리를 말하는 것이고, 반면 원심적 원리란 계속해서 발전할 수 있는 문화 추동 원리를 말하는 것이다. 그러나 여기서 말하는 구심적·원심적 원리는 시간적으로는 동시적이면서, 비교 우위적으로도 대등한 비중을 가진 것이다.

통일 군대문화 형성은 군대문화 자체가 문화로써의 정체성을 확보할 수 있는 원리가 필요하고, 일반 시민사회와의 관계 속에서 그 자체의 문화를 교류하면서 발전시켜야 할 원리가 필요하다고 본다. 전자를 구심적 원리라고 말하고, 후자를 원심적 원리라고 말할 수 있겠다. 이러한 원리 설정은 앞서 언급한 바와 같이 네덜란드의 철학자 반 피슨이 발한 바와 같이 “문화는 명사가 아니라 동사”라고 말한 바, 즉 동태적 문화 형성

166) 주장현, 21세기 우리문화, 한겨레신문사, 1999.

167) 우실하, 오리엔탈리즘의 해체와 우리 문화 바로 읽기, 소나무, 1997, p.35. ; 고범서, “통일한국의 삶의 양식,” 한국정신문화연구원, 통일한국의 삶의 양식과 가치체계 탐색, 1993, pp.23-7 : 여기서 그는 통일한국의 삶의 양식을 ①인간주의, ②상호주의, ③개방주의로 꼽고 있는데, 이러한 입장도 우실하가 제시한 범주와 상통한다고 보고 지지한다.

168) 김팔곤, “문화의 특수성과 보편적 인류문화-문화운동을 조명하는 관점에서,” 한국철학회편, 문명의 전환과 한국문화, 철학과 현실사, 1997, pp.34-61. : 그는 여기서 문화철학의 한 과제로 제시하면서 문화운동적 차원에서 지역적 특수성을 지향하는 문화운동으로 ‘구심적 문화운동’을 설정하고, 세계적 보편성을 지향하는 문화운동으로 ‘원심적 문화운동’을 제안하고 있다. : 그 내용은 본 논문에서 주장하고자 하는 바와 상당한 차이가 있기 때문에 참고하지 않고, 원리면에 있어서의 ‘구심적·원심적’ 개념만 인용하였다. 본 연구에서는 문화형성의 방향성을 기준으로 한 것이다. 내부의 정체성을 형성하는 것은 구심적 원리로 보고, 문화를 개발하고 창조하는 것은 원심적 원리이라고 상정한 것이다.

의 방향을 찾고자 하는 작업이라고 할 수 있다.

4.2. 통일 군대문화 형성의 구심적 원리

물리학적으로 구심력(centripetal force)은 “한 중심을 기준으로 등속 원운동을 하는 물체에서 발생하는 항상 원의 중심으로 향하여 그 물체에 작용하는 힘”을 말한다.¹⁶⁹⁾ 이 구심력은 물리학적인 질량이나 반지름, 그리고 속도 등의 요소들이 그대로 적용되어질 수는 없지만, 하나의 공동체가 갖는 자기 정체적 통합 요인이라고 하는 점에서 원용의 가치가 있다고 하겠다. 이러한 남북한 통일군대의 문화형성에 있어서 구심적 원리로 문화의 본원성, 소통성, 그리고 통합성으로 정리할 수 있다.

4.2.1. 문화의 본원성

문화는 인간이 만든 제반 생활양식의 총화이다. 인간이 피조물이든 아니면 창조적인 본성이 부여되어있건 관계없이 문화가 가지고 있는 본원적인 가치는 있는 것이다. 이 본원성은 인간이 변화한다고 해도 문화가 가지고 있는 변하지 않는 ‘그 무엇’이라고 할 수 있는 것이다. 본원성에는 두 가지 측면이 있다. 그것은 문화가 가지고 있는 존재로서의 가치가 하나이고, 존재양식으로서의 가치가 나머지 하나이다.

첫째, 문화가 가지고 있는 존재론적인 가치 측면이다. ‘인간의 존엄성’과 같은 가치를 말한다. 일찍이 본래 참인 것으로써의 가치 자체를 말하는 것이다. 사회윤리(social ethics)의 입장에서 보면, “인간을 인격체처럼 자신의 유, 자신의 목적, 자신의 활동을 갖는 사회는 결코 보아 큰 전체의 한 부분에 불과한 것이 아니라 항상 고유한 권리를 가지는 하나의 독특한 자아로 있게 된다.”¹⁷⁰⁾고 설명하고 있다. 본원적으로 존재하되, 그것은 공동체의 구성원으로서의 개인이 거기에 자신의 인격이 투영된 채로 대상을 인식하는 것이다. 즉 나와는 별개로 허공에 매달린 본원적인 가치로서의 문화를 말하는 것이 아니다. 존재론적 가치의 측면에서 본, 문화의 본원적 형성은 예컨대 전통 군대문화의 정신적 요소에 대한 계승 노력과 같은 것이라고 볼 수 있다.¹⁷¹⁾

둘째, 존재양식으로서의 가치이다. 이는 구성되는 원리이기도 한데, 인간의 가치인식

169) 권숙일의, 물리II, 두산동아, 1997, p.67.: $F(\text{힘})=m(\text{질량}) \times v(\text{속력})^2 \times 1/r(\text{반지름})$.

170) 요하네스 메쓰너 저, 강두호 역, 사회윤리의 기초, 인간사랑, 1997, p.172.

171) 이에 대한 자료로는 한민족의 용틀림-위대한 각성과 웅비(육군본부, 1983), 한국의 군인정신(정신교 육연구회, 삼화출판사, 1980), 현대사 속의 국군(박성수의, 1990), 국군의 맥(육군본부, 1992), 장교의 도(육군본부, 1997) 등을 예로 들 수 있겠다.

의 체계를 말한다. 앞에서 말한 정신적 요소는 하나의 연결되지 않은 요소에 지나지 않는다. 여기에 연결고리를 찾아야 한다. 어떻게 인식하고, 그것을 구성하느냐라고 하는 인식론적인 물음이다. 그리고 구성원 상호간에 어떠한 문화적 공감대를 형성하느냐 하는 등의 관계적인 측면도 될 것이다. 인간은 사회적 동물이다라고 하는 고전적인 명제도 이에 해당되는 것이다. 우리는 이러한 명제에 따라 인간은 문화적 동물이다라고 말할 수 있을 것이다. 위의 두 명제에 따라 존재양식으로서의 문화 인식은 의미가 있다고 하겠다. 즉 실제하는 문화의 개념을 토대로 사회의 구성원들과 공유할 수 있다면, 이는 두 명제에 모두 해당되는 설명이라고 할 수 있을 것이다. 사회윤리에서는 보조성과 연대의 원리를 제시하고 있는데, 이러한 본원적인 문화 형성의 원리에 대해 교황이기에 이전에 현상학자로서의 보이티야(K. Wojtyla)가 제시하고 있는 철학적 메시지를 참조할 수 있다. “인간 존엄과 연대와 보조성의 원리를 세 축으로 삼고 있는 사회 교리를 실천해야... ..”¹⁷²⁾라고 말은 본원적 문화 형성의 원리로 좋은 참고가 될 것으로 생각한다. 군대문화의 형성 원리 또한 바로 이러한 토대 위에서 고려되어야 할 것이다. 보이지 않고, 인식할 수 없는 것이라고 해서 포기한다거나 잘못 정초되지 않도록 가치의 실제성과 가치 인식의 인격성을 두루 고려해야 할 것이다.

차하순은 “세계 문명의 보편성을 찾는 작업은 결코 획일화와 표준화를 의미하지 않고 오히려 자기정체성의 강화를 의미한다.”고 강조한 바 있다.¹⁷³⁾ 이와 같이 통일 군대문화가 가지는 본원성이라고 하는 것은 남북한 각각의 군대문화가 어느 한 편의 기준에 따라 획일화되고 표준화되는 것이 아니라 자기 정체성을 더욱 긍정적으로 발현하는 것을 말하는 것이다.

4.2.2. 문화의 소통성

통일 군대문화의 형성에 있어서 내적인 의사소통(communication)은 문화형성에 긍정적인 요소로 작용할 것이다. 남북한의 군대 성원들이 같은 공동체 속에서 문화를 공유하면서 살아갈 수 있다고 하는 것은 굳이 하나의 문화만을 고집하면서도 가능한 것은 아니다. 문화성(문화원리)에 대한 공감대만 형성이 되면, 하부적인 문화요소에 대해서는 상호 이해만을 하면 충분히 하나의 구성원으로서의 생활이 가능할 것이다. 이와 같이

172) 교황요한 바오로 2세, “신자유주의는 힘없는 자 지배를 정당화해 주는 어둠적 근거,” 월간중앙 1999년 3월호, p.302 재인용. 교황이 되기전 철학자로서의 교황, 즉 카롤 보이티야(Karol Wojtyla)에 대한 학문적 업적은 진교훈의 철학적 인간학연구(II), 경문사, 1994, pp.21-40을 참고할 것.

173) 차하순, “역사적 입장에서 본 문명권별 가치관의 특수성과 보편성,” 한국외국어대(1999.8.14-5), 중앙일보 인터뷰, 1999.8.16.

하나의 구성원으로 상호 이해하기 위해서는 그 문화는 소통성을 갖고 있어야 한다는 의미이다.

일반적으로 의사소통은 “한 사람이 다른 사람에게 메시지를 전달하는 것”으로 정의할 수 있는데, 총체적인 개념을 이해하기 위해서는 보다 구체적으로 서로 의미를 나누기 위해 항상 매개체가 필요하다. 따라서 어떤 표시가 매개체가 되기 위해서는 다른 집단이 그 표시에 반응을 보여야 하고 그 표시를 판단기준으로 이용할 때, 비로소 의미의 내용이 공유되는 것이다.¹⁷⁴⁾

그러나 이 과정에서 여론의 조작과 이로 인해 일방의 의견이 타방의 의견을 강요하는 문화의 편중화가 초래될 수 있다. 굴드너(Gouldner)는 이데올로기에 대해 언급하면서 문화적 편중 및 괴리를 지적하고 있다. 그는 이데올로기와 대중 사이를 매개하는 것이 대중매체라는 사실에도 주목한다. ‘문화기구’(cultural apparatus)와 ‘의식산업’(consciousness industry) 사이의 괴리로 인하여 이데올로기가 지속적으로 엘리트들만의 이익을 대변하게 되고, 대중에 대한 효율적인 영향력을 행사하는데 실패했다고 한다. 그가 여기서 말하는 ‘문화기구’란 이데올로기의 생산과 소비가 동시에 이루어지는 학계·예술계 전반을 가리키는 개념이고, ‘의식산업’은 출판업과 신문 및 방송 등을 가리키는 개념이다.¹⁷⁵⁾

우리는 이와 같은 문화 소통상의 문제점이 초래될 수 있음을 유의해야 할 것이다. 단지 소통성은 가감없이 상호간의 의사가 충분히 상호교류가 가능한 것을 지향하고자 하는 것이다. 이는 미디어(군 신문, 군 방송)내에서 일어나는 일이 아니다. 교육현장, 각종 회의 등에서도 충분히 일어날 수 있는 일들이다.

4.2.3. 문화의 통합성

통일 군대문화는 내적인 통합요인을 갖고 있어야 한다. 통합성이란 내적 응집력을 말한다. 구조적인 구성을 통한 합치가 아니라, 구조뿐만 아니라 그 내용까지도 일체감을 형성할 수 있는 원리라야 한다는 의미이다. 여기서 일체감을 형성한다는 말은 동질성을 확보한다는 뜻이 아니다. 물론 동질성의 확보를 통해 문화적 일체감을 형성할 수는 있다. 그러나 그것이 충분조건은 될 수가 없다는 뜻이다.

남북한의 군대문화를 상호 비교하여 이질적인 것은 지양하고, 동질적인 것은 지향하는 식의 논리는 무리가 있다고 본다. 제대로 된 하나의 생명성을 가진 문화가 형성되기

174) 이정춘, 현대사회와 매스미디어, 나남, 1998, p.17.

175) Gouldner, Alvin W., *The Dialectic of Ideology and Technology : The Origins, Grammar and Future of Ideology*, London : Macmillan, 1976.

도 전에 동질적인 요소를 강조하는 것은 맞지 않다는 뜻이다. 그러므로 동질성 확보보다는 ‘타문화 이해’¹⁷⁶⁾로의 인식 전환이 요청된다고 하겠다.

또한 상징적 문화요소¹⁷⁷⁾를 잘 검토해야 할 것이다. 군과 관련된 상징적 문화요소로는 국가상징인 국기(National Flag), 국가(National Anthem), 군기(Military Flag), 군가(Military Song), 국립묘지 등이 그 좋은 예라고 할 수 있다.

4.3. 통일 군대문화 형성의 원심적 원리

원심력(centrifugal force)은 물리학적 용어으로써, “일정한 각속도로 판을 회전시키면, 용수철은 원래의 길이보다 늘어나 그 길이(r)가 되고, 추는 판과 함께 원운동을 계속한다. 이 때 탄성력은 구심력의 역할을 하여 추는 계속 등속 원운동을 하며, 관측자가 관찰할 때 운동하고 있는 추의 관성력”¹⁷⁸⁾을 말하는 것이다.

구심력과 마찬가지로 원심력은 그대로 인문·사회과학적으로 사용되어지는데는 상당한 전제조건들이 필요할 것이다. 그 자체로는 그대로 원용되어질 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 남북한의 통일 군대문화를 논의함에 있어서 정체되어있지는 않다고 하더라도 지속적인 발전을 위해서는 밖으로 추동될 수 있는 문화적 원리가 필요함을 느끼게 된다.

이 원심적 문화형성의 원리로는 상호성, 전승성, 창조성을 예로 들 수 있을 것이다.

4.3.1. 문화의 상호성

통일 상황은 이질적인 요소가 만나는 것이다. 그 어느 문화라도 극단적으로 이것은 옳고 저것은 나쁘다라고 말할 수 없듯이 남북한의 이질적인 문화요소에 대한 평가는 상대성을 가진다고 하겠다. 내부적인 기능·구조의 특징을 모두 담지하고 있는 문화는

176) 타문화이해(Cross Cultural Understanding)는 인식론적이면서, 가치론적인 용어이다. 이 말은 개념상으로 우리가 흔히 타문화 이해의 바탕이라고 생각되어지는 문화적 상대주의와는 친화적이지는 못하다고 하겠다. 왜냐하면 문화를 상대적으로 이해하든, 다원적으로 이해하든 그것과 관계없이 타문화에 대한 이해는 가능하기 때문이다. 그래서 필자는 타문화이해는 문화 상대주의보다는 문화 다원주의로 보는 것을 더 선호한다.

177) 기어츠(Geertz, 1973)는 문화의 상징성에 대해 강조했다. : 그러나 여기서 말하는 상징성은 단순한 상징으로 끝나는 것이 아니라 공동체 구성원들간의 통합, 단합, 유대를 의도하고 있기 때문에 통합성의 범주에 포함시키는 것이 타당하다고 본다.

178) 권숙일의, 물리II, 두산동아, 1997, p.72 : $F(\text{힘})=m(\text{질량})\times v(\text{속력})^2 \times 1/r(\text{반지름})$. ; 김익달편, 원색과학대사전 3, 1971, 학원사, p.36에서는 이 힘이 사실상 존재하지 않는다고 한다. 하지만 원심력이라는 말로써 이 가상의 힘을 표현하면 편리할 때가 많다고 한다.

상호 이질적인 문화와 만나게 되면 그 기능과 구조의 모든 면에 있어서 영향을 받게 된다.

여기서 말하는 상호성은 윤리적인 상호주의를 말하는 것이다. 최근 상호주의에 대해서는 남북한간의 관계에 있어서 많은 논란이 있다. ‘해주는 만큼 받아야 한다.’ ‘북한이 도발해 오지 않으면 우리도 도발하지 않는다.’ 그리고 ‘우리가 해주는 것만큼은 받아야 한다.’는 등의 얘기는 바로 소극적인 상호주의를 말하는 것이다. 그러나 단기적인 비상호적 행위가 장기적 상호주의로 나아가는 경우가 있음을 간과해서는 안될 것이다.

셀즈닉(P. Selznick)은 기존의 자유주의 이론이 지나치게 개인주의적이고, 무역사적이며, 자아와 의무의 사회적 근원에 대하여 충분할 정도로 민감하지 못했다고 비판하면서, 공동체주의적 관점에서 자유, 평등, 합리성과 같은 자유주의의 이상들을 재구성해야 한다고 주장하면서,¹⁷⁹⁾ 일곱가지의 요소(역사성, 정체성, 상호성, 다원성, 자율성, 참여성, 통합성)가 있다고 말하고, 그 중에서 상호성(mutuality)이 상호의존성(interdependence)과 호혜성(reciprocity)의 경험에서 시작하여, 대체로 그것들에 의해 지지된다고 했다. 그는 공동체의 개념상 많은 변화의 추이가 있는데 처음에는 단순한 집합에서 공동체로 나아가게 된다. 그 과정에서 상호성은 보다 자율성 있는 상호관계, 배려, 헌신 등과 같은 관계를 더욱 발전시켜 주기 위한 상호작용으로 발전한다고 보았다. 이는 단순한 호혜성에서부터 유대감(solidarity)으로 나아가 동료의식(fellowship)으로 발전하게 되는 것으로 보았다.¹⁸⁰⁾

보다 적극적인 의미로써의 상호성에 대해 고범서는 개인의 권리에 절대적 가치를 두는 것이 아니라 타인에 대한 책임적 관계를 출발점으로 삼으며, 나아가서는 다른 국가들과 자연에 대한 상호의존적 상호협조적 관계에 우선적 가치를 둔다고 했다.¹⁸¹⁾

결국 상호성이 문화의 원심적 원리로써 중요한 이유는 문화를 형성하고 유지, 발전시켜 나가는 주체들간의 이해와 배려를 바탕으로 하고 있기 때문이다.

4.3.2. 문화의 전승성

문화 전승성은 인간을 신의 피조물¹⁸²⁾이라고 전제하는 데서 출발한다. 인간의 과거의

179) P. Selznick, "Foundations of communitarian liberalism," *The Responsive Community*, 4(4), pp.26-28, 추병완, "공동체주의적 도덕교육론," 진교훈외, *윤리학과 윤리교육*, 경문사, 1997, p.383 재인용.

180) P. Selznick, *The Moral Commonwealth*, Univ. of California Press, 1992, p.362.

181) 고범서, "통일한국의 삶의 양식," 한국정신문화연구원, *통일한국의 삶의 양식과 가치체계 탐색*, 1993, p.25.

182) 성경해석상 많은 차이가 있겠으나, 하느님이 인간을 만드실 때, "하느님 모습으로 만드셨다."고 하

풍습을 이어나가는 존재인 것이다. 그리고 동시에 자신에게 부여된 천부적인 인성과 문화적 존재자로서의 위치를 스스로 잘 지켜나가야 하는 것이다.

우선 피조물로서의 인간이 갖는 전승의 의무에 대해 알아보자. 인간은 신에 의해 창조된 존재이기도 하면서, 부모님의 자녀이기도 하고, 또한 공동체의 산물이기도 하다. 자신은 의미있는 한 존재가 됨에 있어서 ‘누구 또는 어떤 것’으로부터 그 존재됨을 부여받고 있는 것이기 때문에, 자신에게 부여된 의미를 잘 이어나가야 할 의무(obligation)가 ‘주어지고 있는(be bestowed)’¹⁸³⁾ 것이다.

흔히 전통문화에 대한 시각이 이러한 접근이 될 것이다. 하지만 화석 속에 있는 아주 먼 옛날의 박제된 문화를 말하는 것이 아니다. 그 정신의 연원은 먼 옛날로 거슬러 올라가지만 오늘날 우리와 함께하는 생활 공간 속에서 전승되어오고 있는 소중한 문화적 경험도 많이 있다. 과거와의 연결 고리는 이러한 현재 속의 과거의 전통이 좋은 연결고리가 될 수 있을 것이다. 혹 현재와의 관계가 단절된 채 정책적인 시도로써만 끝나버리고 마는 일회성 행사로 끝나고 마는 문화적 단전은 바로 이러한 사고가 부족하기 때문으로 생각된다.

반면에 남들이 보아도 아주 보잘 것 없고, 작은 것임에도 불구하고 이를 잘 계승해 나가는 모습들은 아름답게 보이는데, 이러한 것이 바로 문화의 계승을 통한 문화형성의 원리인 것이다. ‘작은 것이 아름답다.’라고 하는 명제는 진정 그 부피만을 이야기하는 것이 아닐 것이다. 이런 의미에서 ‘작지만 강하다’라고 하는 어느 자동차의 선전은 미래의 한국 근대문화의 형성의 슬로건이 될 수도 있을 것이다. 이는 우리는 비록 조국의 강역은 작지만 강한 연대감으로 어떤 나라도 넘볼 수 없다 라고 하는 강한 자부심이 깃들어 있는 각오라고 할 수 있을 것이다.

통일 한국군을 형성할 때, 그 근대문화에 대한 재평가는 매우 중요하다. 이 때 북한 군대의 현재 근대문화는 모두 잘못된 것이라고 하는 것은 그들의 체제를 수용하려고 하는 것과는 상이한 것이다.¹⁸⁴⁾ 어느 한 쪽의 정통성이 많다고는 할 수 있다고 하더라

는 점에 강조를 두고 있다. 즉 단순한 피동적 존재로서의 의미가 아니라, 하느님에게 자발적으로 나아갈 수 있는 의지를 가진 존재가 가진 성격으로써의 피조성을 말하는 것이다. 그렇게 될 때 불교에서의 “마음 속의 부처”라고 하는 논리와 상통할 것으로 본다.

183) 인간은 공동체 안에서 지속적인 형성의 과정에 있기 때문에 진행형을 사용한 것이다. 그래서 과거의 문화적 소산을 이어나가야 하는 것과 현재적 삶 자체를 이어나가야 하는 것이다. 여기서 인간은 ‘문화에 대한 전승의 의무’와 자신이 삶 자체 노력을 경주하여 ‘문화형성에 기여해야 되는 의무’를 동시에 갖고 있다고 볼 수 있다.

도 일방의 모든 문화가 배척되어서는 안될 것이다. 이것은 통일군대를 만들어 나가는 데 있어서 그 구성원들이 해야할 의무이기도 한 것이다.

4.3.3. 문화의 창조성

인간은 문화의 피조자이기도 하면서 창조자이기도 하다.¹⁸⁵⁾ 신은 인간에게 신의 모습으로 인간의 실재성을 부여해주었지만, 그 속에는 박재된 실재를 심어준 것이 아니다. 미래의 문화를 창조해나가야 할 성품도 동시에 부여해 주고 있다. 이것을 우리는 문화의 창조성이라고 말할 수 있을 것이다.

통일후 군대문화의 창조는 발이 땅에 붙어있지 않는 이른바 관념적이고, 실현가능성이 없는 공론이 되어서는 안될 것이다. 일찍이 하이데거(M. Heidegger)가 말한 “企劃(entwerfen)의 자유는 앞서 주어진 것에 의하여 제한된다.”¹⁸⁶⁾라고 하는 말을 잊어서는 안될 것이다. 미래의 창조는 과거와 현재를 통해서 이루어지는 것이고, 또한 미래는 단순한 시간의 흐름이 가상의 어느 때에 덩그러니 있는 것이 아니라, 우리의 모든 사유와 고려가 그곳에 함께 하는 그야말로 사려깊은 판단을 통한 미래의 기획을 해야할 것이다.

그런데 이러한 창조성은 강한 자기 정체성을 바탕으로 하여야 할 것이다.¹⁸⁷⁾ 그 정체성은 남북한의 분단이전의 문화에서 찾아질 수도 있고, 현재의 남북한 문화에서 찾아질 수도 있을 것이다. 특히 군대문화는 일반사회 문화와 밀접한 관련을 갖고 있기 때문에, 과거의 역사성을 바탕으로 하되 현재의 상호 군대문화에 대한 분별을 바탕으로 해야 할 것이다.

황성모는 통일문화의 창조원리를 사회계약사상에서 찾고, 유교적 중화가치관을 극복하고 근대 자연법적 보편가치관으로의 발전 과정을 겪지 못했던 점을 보완해야 한다고

184) 존재론적으로 군대만이 가지고 있는 문화를 인정하고자 하는 것이다. 즉 남한의 군대문화가 그 사회 속에서 의미 있는 하나의 문화이듯이 북한의 군대문화 또한 북한 체제내에서는 하나의 의미있는 문화의 한 형태라고 할 수 있다. 군대문화가 사회문화의 한 부분이기도 하면서도 군대만이 가지고 있는 특수한 하나의 특징을 갖고 있기 때문에 그 나름의 정체성(identity)을 찾아서 통일군대문화 형성에 보탬이 될 수 있는 방향을 모색해 볼 수 있다고 하는 의미이다.

185) Michael Landmann, 진교훈 역, 철학적 인간학-역사와 현대에 있어서 인간의 자기이해, 경문사, 1991, p.206-40 : 란트만은 ‘객관적 정신을 가진 존재로서의 인간’을 문화의 창조자, 문화의 피조자로 구분해서 인간의 지위를 규명해냈다. 문화의 창조성을 모색하면서 그가 말한 문화의 창조자는 적극적인 통일군대문화 형성자로 대체될 수가 있다고 보고 그의 생각을 원용하였다.

186) *ibid.*, p.215.

187) 여기서 말한 ‘강한 자기 정체성’은 자기문화만을 강조하는 ‘보수주의’ 또는 ‘자문화 중심주의’와는 다른 의미이다. 나름의 문화적 정체성을 가지고 있어야 한다는 의미이다.

주장하고 있다. 그래야만 비로소 개인의 확립, 개인주의의 발달, 이성주의, 경험주의 등의 보편주의가 의식의 내용이 될 것이며, 이러한 것들의 종합적인 결과로써의 새로운 인간관계의 정립이 가능하다고 주장하고 있다.¹⁸⁸⁾

문화의 창조성은 문화 형성의 종결단계라고 할 수 있다. 김태길은 문화란 인간이 그 사회생활을 통해서 창조하는 건설이라고 하고, 일정한 특색과 내용을 가진 문화를 창조하기 위해서 우리가 다같이 지켜야 할 사회적 규범이 있다고 전제하고, 몇 가지의 방향을 제시해 주고 있다.¹⁸⁹⁾

첫째, 민주성 내지 대중성이다. 문화가 민주적이요 대중적인 것이 되기 위해서는 우선 정치와 경제를 중심으로 한 사회 생활에 있어서 정의가 실현되어야 한다. 즉 모든 개인의 정당한 권리가 실천적으로 존중되어야 한다. 특권층이 서민을 유린하거나 다수가 소수를 억압하는 것이 되어서는 안된다. 이러한 논리대로 군대문화도 어느 특정 계급이나 출신이 중심이 되어서는 안된다는 것이다. 통일군대문화 창조도 남북한의 군대성원 모두가 참여하는 것이 되어야 한다는 의미인 것이다.

둘째, 고유한 특색 내지 독창성을 간직하는 일이다. 이 조건의 만족을 위해서 특히 강조되어야 할 덕목은 주체성이다. 민족적 주체의식은 정치적 자주독립을 위해서 필요할 뿐만 아니라, 제 나라가 문화적 식민지로 타락하는 것을 막는 데도 절대로 필요한 마음가짐이다. 남북한의 군대문화는 그 성원들이 다른 나라와는 상당히 다른 군대의 특성을 가지고 있다. 이러한 와중에서도 남북한은 병사들의 의무복무제와 간부들의 전문직업군이 동시에 공존하고 있다는 점에서는 남북한이 공통적인 특성을 갖고 있다. 이러한 점을 토대로 하여 통일한국의 군대가 갖는 존재론적인 정체성을 바탕으로 그 군대문화의 정체성을 간직하는 노력을 해야 할 것이다. 이것이 바로 문화의 독창성이라고 말할 수 있는 것이다.

셋째, 모든 개발된 정신에 대하여 공감할 줄 수 있는 보편성, 즉 인류의 역사의 척도로 본 높은 수준에 달해야 한다. 인류의 역사상 문화에 견주어 뛰어나야 하는 것이라면

188) 황성모, “남북한 사회변화와 통일문화 창조,” 한국정신문화연구원, 통일문화 창조를 위한 연구, 1985, p.48.

189) 김태길, 한국인의 가치관연구, 문음사, 1982, 354ff. : 김태길은 여기서 윤리가 문화의 창조를 위한 수단으로써의 기능을 가졌다는 전제에서 출발하는 것이기는 하지만 윤리의 확립 그 자체가 문화의 중요한 일부라는 사실, 즉 윤리에는 그 자체에 목적으로써의 일면이 있다는 사실을 부인하는 것은 아니라고 말하면서 훌륭한 도덕은 그 자체가 자랑스러운 문화의 일부인 동시에, 그 문화의 창조를 위한 추진력이기도 하기 때문에, 도덕의 문화 종속성은 아님을 강조하고 있다.

더 이상 바랄 것이 없겠지만, 적어도 그러한 문화와 교류될 수 있는 보편성을 가져야 한다는 의미이다. 통일한국의 군대문화는 이러한 인류 보편성을 가져야 한다고 볼 수 있다. 이 보편성은 앞에서 말한 독창성과 상보적으로 고려되어야 할 것이다. 보편성을 지향하되 독창성을 유지하기란 상당히 어려운 과제이다. 그 한 대안으로 문화소재의 독창성과 문화창조원리의 보편성의 추구를 예로 들 수도 있다. 그 이외의 많은 방법들이 있겠지만 구체적인 방법의 수립에 있어서는 이러한 점이 배제되어서는 안 될 것이다.

4.4. 통일 군대문화 형성을 위한 단계별 실천방안

위에서 밝힌 문화형성 원리를 토대로 이를 보다 잘 구현하기 위해 실천방향을 제시하고자 한다. 과연 누가 실천할 것이며, 단계별로는 어떤 고려요소가 있으며, 그리고 문화요소별로는 어떠한 것들이 있는지를 밝히고자 한다.

사실 실천의 문제는 아주 어려운 작업이다. 의지적 경향을 도모하고자 하는 것이다. 어떻게 하다가보니 결과적으로 우연히 좋은 결과가 도출되는 식의 주먹구구식은 바람직하지 못하다고 할 수 있다.

실천(Practice ; Praxis)은 사회적·정치적·도덕적·예술적인 분야 등의 것이 있다. 고대로부터 주장하는 바에 따라, 플라톤(Plato)은 정치적 실천, 중세에서는 종교적 실천, 베이컨(F. Bacon)은 산업적 실천, 칸트(I. Kant)와 피히테(J.G.Fichte)는 도덕적 실천, 그리고 마르크스(K.H.Marx)는 사회적 실천을 각각 제 1의 실천으로 삼고 있다.¹⁹⁰⁾

주지하다시피 문화는 생활양식의 총화이다. 위에서 말한 제요소들은 곧 문화를 구성하는 중요한 요소들이라고 볼 수 있다. 그러므로 실천이라고 하는 것은 ‘생산양식을 만드는, 즉 문화를 만드는 과정’이라고 달리 표현할 수가 있을 것이다. 그러나 우리가 문화라고 하는 것을 만병통치약식으로 모든 사안에 그대로 적용하는데는 문제가 있다. 그래서 보다 효율적으로 문화를 형성해나기 위해 몇 가지의 구분을 하려고 한다.

4.4.1. 통일이전 단계

통일 군대문화를 형성하기 위해서는 단계별로 구분하여 그 구체적인 실천방안을 검토해야 할 것이다. 기능주의적 접근법에 의하면 이를 파급(spill over) 효과에 의해 부당한 교류와 협력이 지속되면 체제적인 이질성도 극복할 수 있을 것이라고 한다. 통일이

190) 강영선의, 세계철학대사전, 1989, p.658.

전 단계가 바로 교류와 협력이 가장 중요한 실천이라고 말할 수 있을 것이다. 현재 정부가 추진중에 있는 수많은 대북정책 일환의 제반 노력들이 바로 여기에 해당된다고 하겠다.

그러나 군이라고 하는 조직은 특수성이 있음을 간과해서는 안된다. 즉 군의 ‘안보전문성’의 정서에 위배되어서는 안된다는 말이다. 예컨대 서해에서 ‘연평해전’이 벌어지고 있는데, 군의 ‘정신교육의 날 행사’에서 ‘정부의 햇볕정책’에 대한 교육이 진행된다면 그 교육의 효과는 매우 낮다고 말할 수 있을 것이다. 이것이 곧 군이 통일을 지향함에 있어서 갖고 있는 내부적인 하나의 난점이라고 할 수 있다. 사실 이 문제는 장병들의 대적관에 상당한 문제를 초래할 수도 있는 것이기 때문에 신중히 고려되어야 할 것이다.

이러한 어려움에도 불구하고 현실적인 군의 특수성만을 강조할 수만은 없다. 군 또한 사회의 일부분임은 주지의 사실이듯이 사회의 많은 분야와 보조를 맞춰야 할 것이다. 일반 사회의 전반적인 교류와 협력은 통일을 보다 순조롭게 하고 통일되고 난 뒤 보다 내적인 통합을 내실있게 할 수 있는 가능성을 제고한다는 의미에서 추진되고 있다. 군대라고 하는 조직도 일부 특수한 분야만을 제외하고 교류와 협력을 통해 상호 구성원간의 비군사적 교류와 협력을 추진할 수 있는 세부적인 분야를 개발해야 할 것이다.

예컨대 군가, 국방백서, 군인사현황, 군복제 등의 상호교류를 통해 상호간의 군대문화적 요소에 대한 공감대를 확산해 나가는 노력이 필요하다고 본다. 결국 통일이 되느냐 않느냐라고 하는 문제는 비록 그 결단이 지극히 어렵기는 해도 다분히 단 한 번으로 종결될 수도 있겠지만, 구성원 상호간의 이질적 가치관, 이질적 문화는 한 순간에 이루어질 수는 없다고 본다. 결국 이것은 재분단의 단초로 작용할 수도 있음을 간과해서는 안될 것이다.

이러한 통일준비단계에서 한 가지 더 선견되어야 할 문제점이 있다. 그것은 현재 우리 남한 군대내 군대문화의 정체노력이다. 통일은 무조건 현재적 상황을 전제해서는 안 되는 당위성을 갖고 있다고 하겠다. 현재 우리의 모습에 대한 본원적인 반성의 노력을 해야 할 것이다. 여기에는 군이 통일이라고 하는 상황을 전제하지 않더라도 대체로 몇 가지의 방향을 모색해 볼 수 있을 것이다.

첫째, 세계적 문화 보편성이다. 군대문화는 어느 나라를 막론하고 그 나라의 국가 문화의 영향을 받게 된다. 그럼에도 불구하고 그 구성원들은 세계시민임은 부정할 수가 없다. 어떤 형태의 문화를 가지고 있다고 하더라도 세계의 여러나라들과 교류될 수 있

는 보편적 성격을 가지고 있어야 한다.

둘째, 국가적 문화 보편성이다. 군대문화는 일반 시민문화의 일부분이면서, 또한 축소판이라고도 말할 수 있다. 그것은 국가 문화의 보편적 범주 속에서 그 군대문화가 형성됨을 말하는 것이다. 극히 예외적인 경우이기는 하지만 군대의 문화가 일반사회의 문화를 형성하는 결정요인이 되는 병영국가체제가 되어서는 안될 것이다.

셋째, 군대적 문화 정체성이다. 군대문화는 문화 보편성을 가지고 있어야 하면서도 군대문화다운 독특한 성격이 있어야 한다. 선진국가의 경우 군인을 ‘제복입은 시민’이라고 말하고 있는데, 이 경우에도 제복은 군대를 상징적으로 나타내는 말일 뿐이지 군대의 특성을 지니지 않은 철저한 안보의식의 시민을 말하는 것이 아님을 명백하다고 하겠다.

이와 같이 보편성과 정체성이 확보되었을 때, 비로소 통일상황과 부합되는 합목적성을 가진 군대문화의 방향이 설정되어야 할 것이다. 흔히 현실에 받을 두지 않고, 먼 이상만을 지향하는 경우가 있는데, 통일 군대문화의 형성은 이와 같은 철저한 현실인식을 바탕으로 추진되어야 할 것이다. 즉 상대방의 입장이나 주장을 도외시하고 남한 군대문화만의 순수성을 주장하는 균형되지 못한 통일 군대문화 실천태도는 지양되어야 할 것이다. 이에 이홍구는 이러한 “환상적 사고는 남과 북의 통일을 목표로 하면서도 오직 남한의 문제에만 몰두하는 ‘감각의 불균형’에서 비롯된다.”고 지적하고 있다.¹⁹¹⁾

통일 군대문화의 논의는 현재적 군대문화에 대한 재인식과 그 지평위에서 추진되어야 함은 위에서 언급한 바와 같이 매우 중요한 선결과제이다. 그 구체적인 노력들이 현재 국방부와 각군본부를 중심으로 추진 중에 있다.

우선 국방부의 개혁추진위원회가 마련한 병영문화 창달관련 노력은 현재적 군대문화의 개선노력을 공식적으로 실천할 수 있는 방향을 마련해주고 있다는 점에서 의의가 있다고 하겠다. 총 40페이지 남짓되는 이 보고서에는 군 스스로의 ‘병영문화 창조’와 국민의 군대로써 ‘병영의 국민교육 도장화’로 구분하여 현상진단에서부터 개혁과제, 그리고 추진계획에 이르기까지 상세하게 현실진단과 그 방향을 제시해주고 있다.¹⁹²⁾

육군의 경우 군대문화 실천계획은 다음과 같이 도표로 나타낼 수 있다.¹⁹³⁾

191) 이홍구, “분단시대의 역사인식과 통일문화 창조,” 한국정신문화연구원, 통일문화 창조를 위한 연구, 1985, p.42.

192) 국방부 국방개혁추진위, (국정보고자료) 신 병영문화 창달, 1999.3.29.

193) 국방일보, “21세기 대비한 육군문화 창달,” 1999.6.12.

<표 6> 육군 군대문화 실천계획

추진중점	정 의	행 동 화 과 제
권위주의적 지휘체질	비민주적, 비합리적, 무사안일한 지휘 및 업무수행체질을 개선하고 창의적, 자발적이고 활력이 넘치는 업무수행 풍토 조성	① 권위주의적 태도 탈피 ② 지휘권의 공정한 행사, 하급자의 기본권 보장 ③ 보고, 토의, 회의문화 개선 ④ 예산과 사업계획에 미반영된 시범 금지 ⑤ 규정에 입각한 업무수행 풍토 조성
병영문화 선진화	통제위주의 병영생활을 자율과 책임이 조화된 풍토로 전환하고 병영생활 저변의 비합리적인 관행을 개선함으로써 화합과 단결 도모	① 활기찬 병영생활 보장 ② 음주 및 회식관행 개선 ③ 건전한 여가활동 정착 ④ 신앙전력화를 위한 야전 군중활동 활성화 ⑤ 전투체육의 날 활성화
상징문화 개선	실용성과 전투적 사고를 견지한 복제, 행동규범 발전을 통해 군인기본자세 확립 및 군인정신 함양	① 군인다운 복장 착용 ② 군인다운 태도와 언행 준수 ③ 경례 및 군대에질 준수 ④ 각종 부대행사 적극 참여 ⑤ 군가 가창 활성화

하지만 위의 두 가지 실천 프로그램에서 한 가지 아쉬운 점은 미래의 통일상황을 상정하고 있지 않다는 것이다. 건군 이후 50년이 넘었는데도 불구하고 아직까지 현재적 군대문화에 대한 내실을 기하지 못하고 있음은 통일이후에는 통일상황의 복잡성을 가정해 볼 때 분명 현재보다는 더 복잡하고 다양한 문제점이 도출될 것임은 자명하다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 대비를 하지 못하고 있다는 것은 현재적 통일대비 노력에서 더욱 고려해서 추진해야 할 과제라고 본다.

4.4.2. 통일과도기 단계

통일과도기는 통일 선언이 되고 난 직후부터 하나의 체제로써 내적 통합을 이루기 직전단계까지를 말한다. 대체로 그 시기 구분은 독일의 경우를 참고로 해 볼 때, 통일 선언이후 10년 정도가 내적 통합을 이루기 시작한 것으로 보아 통일 선언이후 적어도 10년이 경과한 시점까지를 말한다.

앞서 통일이전단계는 통일 군대문화 형성을 위한 현재적 노력과 통일 군대문화를 위한 구심적인 노력이라고 말할 수 있는 반면, 통일과도기 단계는 구심적 문화형성에 내실을 기하고 원심적인 문화를 형성해나갈 수 있는 바탕을 마련하는 시기라고 할 수 있

다. 즉 통일한국의 문화적 보편성 위에 군대로써 갖추어야 할 정체성을 다지는 시기라고 할 수 있다.

통일이전의 남북한은 각각 상대방의 존재가 자신의 입장에서 보면 상대방은 나의 적이면서, 자신은 상대방의 적이 되는 것이다. 이러한 요인은 통일과도기 단계에 있어서 일반시민들이 느끼는 동포로서의 상대방에 대한 인식과는 상당히 다른 느낌으로 군인들에게는 다가오게 될 것이다. 우선 먼저 이와 같은 군대의 정체성 확립을 위한 과거의 대적관에 대한 인식의 전환이 필요할 것이다. 여기에는 지휘통솔, 군정신교육 등 많은 가치관 재정립을 위한 노력이 해당된다고 할 수 있겠다.

한편 남북한의 통일군대는 독일과는 달리 주변 4국이 분단을 관리할 권리나 분단의 극복에 관여할 권리가 국제법적으로 전혀 보장되어 있지 않다. 그러나 현실적으로 주변 4국이 분단의 극복에 관해 가질 수 있는 '사실상(de facto)'의 영향력은 간과되어서는 안 될 것이다.¹⁹⁴⁾ 이러한 사실상의 주변국과의 역학관계는 통일군대의 규모와 성격을 규정 짓는 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 특히 사회적으로 큰 문제로 제기될 수 있는 통합으로 인한 예비인력의 사회방출의 문제는 대량 실업문제를 불러일으켜 이것이 사회통합의 악재로 작용할 소지가 많다.

현재 남북한은 통일당시 독일과는 비교가 되지 않을 정도의 평시 정규군을 확보하고 있다. 북한의 경우 인구대비 약 4.85%를 유지하고 있고, 남한의 경우 인구대비 1.5%의 병력을 유지하고 있다.¹⁹⁵⁾ 주변국들이 대체로 인구대비 1%미만의 정규군을 유지하고 있음을 고려해 볼 때, 사실상의 영향력을 감안한다면 통일한국군의 규모 또한 이를 상회할 수는 없을 것이다. 결국 이러한 여건을 감안해 볼 때, 우리는 남북한 군대 모두 병력 감축의 아픔을 겪게 될 것으로 추측할 수 있다. 이와 같은 제도적 상황은 전제조건임에도 불구하고 충분한 통일 한국군의 내적통합을 위한 배경요인은 될 수 있을 것이다.

그러므로 통일 한국군의 내적통합을 위한 대책 또한 남북한 군대 출신을 구분하여 그 대책을 마련해야 할 것으로 본다.

첫째, 남한 출신 장병들을 위한 대책이다. 우선 퇴역하게 되는 장병들을 위한 직업보도를 위한 제도적 장치를 준비되어야 할 것이다. 북한 출신 장병들에 비해 사회와의 유기적인 관계가 보다 나은 것으로 평가되기 때문에 상대적으로 큰 문제점은 없을 것으로 추정되지만, 북한 출신 장병들 때문에 강제 퇴역된다는 좋지 못한 감정을 갖지 않도록 하는 대책이 준비되어야 할 것이다.

194) 손기웅, "통일한국의 군통합 방안," 민족통일연구원, 통일연구논총 제6권 1호, 1997, p.289.

195) 국방부, 국방백서(1998년판)를 기준으로 하여 산정함.

반면 통일 한국군의 주축이 될 잔류장병들에게는 과도한 우월감이나 위화감을 조장하는 행동을 자제할 수 있도록 하는 정신교육과 타문화에 대한 이해를 할 수 있는 준비를 해야 할 것이다.

둘째, 북한 출신 장병들을 위한 대책이다. 북한의 경우 이 문제는 아주 심각하다. 한 인구에 의하면 약 4만 명 정도만 북한 출신 장병들이 필요할 것으로 추정하고 있다. 이는 북한지역에 산재한 방대한 양의 무기, 탄약, 시설, 그리고 지형지물에 익숙한 장병들이 주류를 이루게 되는데 이들을 제외한 총병력대비 96.6%(112만/116만)에 이르는 대부분의 장병들은 통일 한국군의 구성원이 될 수가 없다. 단순 수적인 문제만을 고려한다고 해도 사회배출직전에 필요한 상당 기간동안의 통일사회적응을 위한 한시적인 부대가 창설될 필요성이 있고, 적어도 이 문제에 대해서는 주변국들의 양해를 확보해낼 수 있어야 할 것이다.¹⁹⁶⁾

반면 계속해서 잔류하는 소수의 북한출신 장병들을 위한 조치는 비록 그들의 숫자가 적다고 하여 상대적으로 그 중요성이 적다고 과소평가해서는 안될 것이다. 이들은 통일 한국군을 만들어 가는 동반자의 역할을 할 상징성을 가진 구성원들이다. 그렇기 때문에 이들과의 내적 통합을 위한 노력은 그 수가 가지는 중요성보다 더 많은 배려와 준비가 필요할 것으로 보여진다.

일반적으로 두 국가, 혹은 체제간에 자발적 통합이 이루어지게 되는 이유는 두발할 필요없이 통합이 가져다주는 쌍방간의 기대 이익이 기대 손실보다 크기 때문이다. 그러나 적어도 통일과도기 단계에서는 단기적인 기대 이익은 현실적인 기대 손실보다도 더 클 확률이 높다고 보여진다.

칼 도이츠(Karl W. Deutsch)는 체제간 통합에 따른 기대 이익으로 평화의 달성과 유지, 체제 능력의 확대, 특정 과제의 성취, 그리고 새로운 역할 정체성의 확립 등을 제시

196) 주변국의 협조 불거시 신분상의 행정절차를 고려하여 교육목적상 국방부가 아닌 다른 행정부처에서 관할 교육을 실시하는 방안도 강구해야 할 것이다. 그러나 군의 문제는 우선적으로 군에서 먼저 준비해야 할 것이다. 왜냐하면 통일군이 형성됨으로 인해 전역해야 하는 사람들이 간작스럽게 사회로 유입될 경우 이는 또 다른 사회문제를 불러일으킬 수 있기 때문이다. 이는 주변강대국들에게 설득을 위한 논리이다. 그리고 단서조항으로 이들은 즉각 동원되는 군인들이 아니라 단지 사회적응교육(직업보도)기간이 긴 예비 퇴역장병들임을 강조해야 할 것이다. ; 손기웅, “통일한국의 군통합 방안,” p.302. : 독일의 경우 동독출신 장병들에 대한 법적 지위보장과 복지수준 향상을 위해 1990년 11월부터 인민병의 급여를 동서독출신 장병들에 동일하게 적용하였으며, 1991년 7월 1일부터 전역금 및 크리스마스 상여금을 동일하게 지급하였다. 또한 연방고용청(Bundesarbeitsamt)과의 업무협조로 전역군인들에게 민간인 직능을 부여하고 직업교육을 강화하였다. 구동독지역인 드레스덴 소재 사관학교에서는 직업훈련 과정을 개설하였고, 한편 동독지역으로의 파견을 꺼리는 서독연방군 장병들에 대해서는 수당을 지급함으로써 동서독 지역으로의 인적 교류를 활성화하고자 하였다.

하고 있다.¹⁹⁷⁾ 통일과도기 단계는 바로 이러한 기대 이익을 제고할 수 있는 방향이 되어야 할 것이다. 당장에 그 기대효과가 제고되지는 않는다고 할지라도 그러한 가능성과 심리적 희망을 가질 수 있도록 하는 준비가 필요할 것이다.

통일은 서로 다른 삶의 양식과 이념을 지닌 채 살아오던 사람들이 한 공간에서 섞여 살아가게 되는 것이다. 통일이전에 남북한이 상호 이해와 접근의 노력을 통해 대비를 철저히 한다고 해도, 기존의 남북한 문화의 이질화 정도를 감안할 때 통일과정에서 적지 않은 문화적 갈등의 양상을 예측하고 이를 해소하는 방안을 마련하는 것이 필요할 것이다.¹⁹⁸⁾

그런데 이러한 쌍방간의 갈등이 빚어진 경로에 대해 유심히 살펴보아야 할 것이다. 그것은 남북한의 문화가 동일한 척도에 있어서의 상이성에서 비롯되는 것이 있고, 한편 동일한 척도라고 하더라도 그 척도에 대한 해석이 달라서 빚어지는 경우도 있다. 예컨대 ‘민주주의’라든지 ‘인간주의’ 또는 ‘평화’ 등의 용어¹⁹⁹⁾ 자체가 각기 다른 의미로 사용되어지고 있는 시점에서 상호간의 교류와 협력이 지속되는 것은 한계가 있다는 뜻이다. 단순한 교류와 협력은 상호간의 관계(rapport)를 형성하는 통일전 단계의 목표는 될 수 있을지라도 이것이 통일과도기 단계의 전체 전략이 되는데는 제한점이 있다고 본다.

그래서 통일과도기 단계의 전략은 근본적인 접근이 필요하다. 위에서 언급한 두 가지의 갈등 요인, 즉 이질적인 문화요소상의 요인, 그리고 동질적인 문화요소에 대한 평가상의 요인을 포함하는 접근이어야 할 것이다.

첫째, 이질적인 문화요소에 대한 극복을 위한 노력이다. 이는 체제이행적 접근에서

197) Deutsch, Karl W., *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, 1968, 황진환, “분단국 통일과 군사통합-정향과 안보정책 과제,” 합참지, 합동참모본부, 1997, pp.145-58 재인용.

198) 윤덕희, “통일문화의 개념 정립과 형성방향 연구,” 민족통일연구원, 통일문화연구 상, 1994.12., pp.88-93. : ①남북한 주민간의 문화적 접촉에 의한 문화충격 ②남북주민간의 문화적, 심리적 불평등 ③세대간의 갈등 ④통일후 남북한 주민들이 겪게 될 문화갈등은 통일 이후 경제적 여건이 만족스럽지 못할 때 여러 형태로 표출 ⑤통일이전에 존재하고 있던 지역감정의 증폭가능성 ⑥통일 후 사회적 과도기적 현상인 가치관의 혼란 ⑦여성문제를 중심으로 한 갈등. 이러한 지적은 통일상황이라고 하는 단일 환경변인 속에 내재되어 있는 기존의 남북한 내부의 각각의 문제와 통일상황이라고 하는 새로운 상황과 마주칠 때 나타나는 복합적 문제를 동시에 고려한 것이라고 이해해야 할 것이다. ; 차재호, “남북한 문화통합의 심리학적 고찰,” 문화발전연구소, 북한문화연구, 1993, pp.78-100 : 두 개의 서로 다른 문화의 접촉에서 생기는 갈등에 대한 당사자들의 반응방식으로 ①규범화(normalization) ②동조(conformity) ③혁신(innovation)을 예로 들고 있다.

199) 남북한의 현실적 이질화는 자본주의·사회주의, 민주주의·전체주의, 개인주의·집단주의, 자유주의·평등주의 등과 같은 이념형에 대한 이질화뿐만 아니라, 같은 단어라고 하더라도 다른 의미를 가지고 사용되어짐으로 해서 발생하는 이질화도 있다.

찾아야 한다. 흔히 우리는 교류와 협력을 지속하다보면 가장 핵심적인 부분(정치적·군사적 부분)에까지 그 변화가 나타날 것으로 본다. 하지만 북한의 사회주의 체제상의 문제는 단순 교류와 협력으로는 그 해결책을 찾기란 매우 어렵다고 하겠다.

이와 같은 맥락에서 박자숙은 기존의 ‘민주화’를 중심으로 한 ‘체제전이(Systemtransition)’을 대체하는 개념으로 ‘체제이행(Systemtransformation)’을 제시하고 있다. 이는 사회변동의 한 특수 형태로써 정치, 경제, 사회, 문화 전반에 걸친 근본적인 변혁, 즉 구 체제의 한계성을 극복한 새로운 사회구성체의 확립을 의미한다. 체제이행적 변동은 체제이행을 목표로 원칙적으로 구체제 특유의 체제문화, 체제구조, 체제기능 및 구체제 권력 엘리트의 창조적 파괴와 동시에 신체제 특유의 체제문화, 체제구조, 체제기능 창조 및 반권력엘리트의 대체를 지향한다고 말한다.²⁰⁰⁾ 이러한 체제이행적인 접근은 북한에 ‘시민사회’²⁰¹⁾ 형성을 통해 통일환경을 조성하고자 하는 입장과 일맥상통한다고 하겠다.²⁰²⁾ 그러나 이와 같은 논의들은 통일선언이 되고 난 뒤에 진행되는 것이다. 물론 통일준비단계에서 이러한 문제에 대해 논의는 할 수 있겠으나 그 실행 시점이 통일과도기부터이기 때문에 그 실행가능성뿐만 아니라 유효성도 잘 살펴보아야 할 것이다.

마찬가지의 논리로 군대에 적용해 볼 때, 북한 군대내 ‘시민권의 형성’에 대해서는 어떤 해석을 할 수 있겠는가? 예를 들어 징병절차 상에 있어서 병역의무의 행사는 시민으로써 반드시 해야 할 의무라고 하는 점을 특히 북한장병들이 인식할 수 있도록 해야 할 것이다. 이와 같이 통일과도기의 군대내에서의 이러한 체제이행적인 노력은 이질적인 문화요소에 대한 이해의 폭을 넓히고, 상호간의 공감대가 형성될 수 있도록 해야 할 것이다.

둘째, 동질적인 문화요소에 대한 상이한 평가의 극복을 위한 노력을 해야 할 것이다.

남북한간의 진정한 통일은 단순히 외형적인 정치·경제 제도상의 통일만을 의미하는 것은 아니다. 보다 더 중요한 통일의 의미는 양쪽 구성원들의 ‘삶의 양식’을 통일하는

200) 박자숙, “독일 통일과정에 비추어 본 남북한 체제이행,” 통일문제연구협의회, 국민의 정부 대북정책과 민간통일운동의 진로-통일문제연구협의회 권역별 세미나, 1999, p.488.

201) 시민·민간단체의 교류·협력이라는 말과는 다른 의미이다. ‘시민사회’이라고 하는 것은 서구 민주주의 사회의 시민권을 가진 ‘시민’(citizen)이 정상적인 생활을 할 수 있는 정치·경제·사회·문화 등의 제반 환경을 말한다.

202) 윤덕희, “시민사회적 통일문화 이념의 체계화 연구,” 민족통일연구원, 통일과 북한 사회문화(상), 1995, pp.3-67. ; 장경섭, “통일 한민족국가의 사회통합-사회적 시민권의 관점에서 본 ‘준비된’ 통일,” 박기덕·이종석편, 남북한 체제비교와 통합모델의 모색, 세종연구소, 1995, pp.419-455. 참고할 것.

일일 것이다. 바로 이 통일을 위해서는 남북이 서로간의 삶의 방식의 차이점을 극복하기 위한 노력이 필요할 것이다. 그리고 이 노력을 위해서는 무엇보다도 먼저 서로 얼마나 다른 정치체계를 지니고 있는지부터 명확히 해야 할 필요가 있다.²⁰³⁾

남북한간의 문화적 이질화의 본질에 대한 평가에 있어서 차이·차별·괴리·단절 등에 대해 전 문화사의 맥락에서 분단시대라고 하는 특정의 시기에 존재하는 분단문화로 보아야 한다는 견해가 있다.²⁰⁴⁾ 이는 현재 상황에 대한 쌍방간의 문화적 실체를 남한의 입장에서 고려하고자 함에서 기인된 논리이다. 이는 배타성이 짙으며, 통일을 위한 당위성이 앞선 논리라고 볼 수 있다. 즉 문화는 그 실체에 대한 가치평가가 이전에 존재의 의미를 갖고 있는 것이고, 또한 변화하는 속성을 가지고 있다. 역사성과 사회의 속성을 대변하는 것이다. 현재적 분단문화라고 하는 것도 그 나름대로의 의미가 있는 것이고, 이것이 또한 진정한 의미의 통합이라고 말할 수 있을 것이다. 단지 전체적인 통일문화의 틀 속에서 볼 때 그 원근 후박의 차이는 다소 있을 수 있을 것이다. 결국 통일과도기 단계에서 가장 중요한 점은 숫자의 논리로 말해서는 안된다는 점이다. 즉 통일 한국군에 동참하는 북한의 인민군 출신 장병들의 숫자가 적다고 하여 그들의 인권과 통일군대문화 형성에 있어서 참여 기회를 소외시켜서는 안된다는 것이다. 그리고 112만에 이르는 북한출신 전역장병들의 취업문제가 4만 정도의 소수 잔류 장병들의 통일군대 적응문제보다 월등히 중요하다는 논리를 강조해서도 안될 것이다. 전반적인 사회통합의 단기적 과제를 해결하는데는 중요한 문제이지만, 장기적인 차원에서 보았을 때 그들의 자녀들이 통일군에 훗날 다시 참여할 수 있게 될 때, 그들에게 가장 중요한 산 교훈을 들려줄 수 있는 사람은 바로 북한 출신 장병들이 될 수도 있을 것이다.

4.4.3. 내적 통합 단계

통일한국의 군대는 과도기 단계를 거쳐 내적인 정착의 단계로서 독자적인 군대문화의 정체성을 형성해나가는 과정이라고 볼 수 있다.

내적 통합이라는 용어는 독일의 통일이후 많은 갈등과 완전한 의미의 통일이 확보되지 않음으로 해서 그 과제로 등장하게 된 말이다. 즉 영토와 체제통합의 외형적인 통합이 이루어졌음에도 불구하고 사회, 문화적인 분야의 통합, 이른바 ‘내적인 통합(innere Einheit)’²⁰⁵⁾은 쉽게 이루어지지 않음에서 비롯된 것이다.

203) 이종석, 분단시대의 통일학, 한울아카데미, 1998, pp.155-6.

204) 권영민, 통일논의, 민주평통, 1992, pp.336-49.

205) 본고에서는 통일과 통합에 대한 개념 정의를 서론에서도 밝힌 바와 같이 통일선언이후의 사회통합

내적 통합을 이루기 위해서는 과도 상태의 문제점에 대한 완결의 의미가 있고, 이를 토대로 해서 새로운 문화적 정체성을 형성해나간다는 의미가 있다. 우선 전자는 역사 재평가의 완성이고, 두 번째는 새로운 문화 창조의 노력이라고 할 수 있다.

통일과도기 이전까지의 상황에 대한 분석과정에서 우리는 현재의 남북한 상황에 있어서의 많은 요소들이 이질적인 면이 많아 통합에 장애가 되는 요인들이 많음을 알 수 있었다. 이러한 것 중에서 특히 군대의 정신적인 정체성을 가장 극명하게 드러내주고 있는 과제가 정체성(identity)의 문제이다. 헌팅턴(S.Huntington)은 집단 또는 국가가 경쟁자를 지정하면서 정체성을 가지기도 한다고 하면서, 공동의 적을 규정하는 것이 국가 자체적인 정체성 형성에 기초가 된다고 했다.²⁰⁶⁾ 현재의 남북한 군대는 이러한 입장을 지향하고 있다. 양쪽의 정부 차원에서 공식적으로는 상호간의 실체를 인정하고 평화공존의 대상으로 생각하고 있다고 할지라도 명백히 상호간의 실체에 대해 그렇게 호의적이지는 못한 것이 사실이다.

북한 군대가 이와 같이 자신의 정체성을 확보하기 위한 도구로써 남한체제와 군대에 대해 적대감을 갖는 것은 많은 탈북 귀순자의 증언과 북한의 끊임없는 국지도발을 통해 볼 때 명백하다. 또한 남한 군대도 국방백서에서 “북한은 궁극적으로 공존공영을 추구해야 할 평화통일의 동반자이나, 북한이 대남 적화전략을 포기하지 않고 군사적 도발을 계속하는 등 우리의 생존을 위협하는 한 북한이 우리의 주적이라는 것은 너무나 명확하다.”²⁰⁷⁾고 언급하고 있다. 그리고 정신교육교재에서도 “우리의 주적은 북괴집단이며, 그 핵심세력은 노동당, 정권기관, 그리고 북괴군과 준군사조직이다.”²⁰⁸⁾라고 명시하고 있다. 이와 같은 자신의 정체성 확보를 위해 상대방의 실체에 대한 실질적인 태도는 소위 일(E.Earle)이 주장하고 있는 “주적을 언급하는 것은 다이너마이트를 가지고 노는 것처럼 위험한 것이지만, 주적을 언급하지 않는 것도 마찬가지로 위험한 것이다”라고 입장과 같은 맥락이라고 볼 수 있다.²⁰⁹⁾

이렇듯 평시의 대적관은 통일에 상당한 장애요인이 됨은 자명하다. 하지만 일단 우여

의 측면에서 통일논의가 되는 것은 통합이라고 설정하고 여기에서도 마찬가지로 통합이라는 용어를 선호하여 사용함.

206) Huntington, Samuel, "The Erosion of American National Interests," Foreign Affairs vol.76, no.5, 1997.

207) 국방부, 국방백서, 1998, p.58.

208) 국방부, 정신교육기본교재-위기극복을 위한 우리의 다짐 : 장병 정신교육 숙지과제, 1999.8, p.21.

209) Earle, Edward, "Notes on the Term Strategy," US Naval War College Information Services For Officers, vol.2, no.4, 1949, 김재환, "주적·국익·색깔논쟁과 통일정책결정," 통일문제연구협의회, 국민의 정부 대북정책과 민간통일운동의 진로-통일문제연구협의회 권역별 세미나-, 1999, p.264 재인용

꼭질 끝에 통일군대가 형성된다면 그러한 대적관은 내적 통합을 이루어내는 데 있어서 상당한 장애요인이 됨은 자명한 사실이다. 심리적으로 어제까지는 적이었는데, 오늘은 동료로서 생활해야 한다고 할 때, 아무리 상명하달의 지휘체계가 잘 되어 있다고 하더라도 이러한 상황에 쉽게 적응할 수 없음은 남북한 공히 어떠한 통일모델인지와 무관하게 상당한 갈등요인으로 제기될 수 있을 것이다.

김재한은 과거의 남북한의 상대방 체제에 대한 인식문제에 대해 언급하면서 “남한에서 가끔씩 대두되는 주적 논쟁과 색깔 논쟁은 과연 누가 우리에게 위협이 되고 있는가에 대한 검증과 토의가 되지 않고 상대방을 매도하거나 아니면 스스로 색깔을 불분명하게 하는 행태만을 보여왔다.”²¹⁰⁾고 진단하고 있다.

흔히 우리가 통일 한국군의 내적인 통합을 위한 연구에서 간과하기 쉬운 점은 북한군대의 인적 자원에 대한 관점을 통일시점에 국한시키고 있지 않나 하는 것이다. 내적인 통합이라고 함은 하나의 체제로써 작동되는 것을 말한다. 군대도 예외가 될 수는 없다. 설령 통일 당시의 군인들이 모두 강제전역을 하게 된다고 한다면 당연히 북한출신 청소년들이 통일군에 입대하게 될 것이다.

이러한 이유로 인해 북한출신의 장병들을 어떻게 재사회화할 것인가하는 것도 중요한 과제이기는 하지만 남한출신 장병들이 북한출신 청소년들이 군에 입대했을 때, 어떻게 대하는가하는 점도 간과해서는 안될 것이다. 그렇기 때문에 적어도 이러한 측면은 군대만의 문제일수는 없고 많은 일반사회의 조직과 문화와의 연계를 통해서 이루어져야만 하는 것이다.

통일부의 경우 탈북 귀순자들의 남한사회 적응을 위한 프로그램으로 ‘하나원’²¹¹⁾이라고 하는 교육기관을 신설하고 있는 상황인데, 지난해말 군의 정신교육을 총괄하는 ‘국방정신교육원(국정원)’이 정부구조조정에 의해 폐지되었다. 그 중 필수적인 정훈교육의 기능은 ‘육군종합행정학교’의 한 처(정훈학처)로 명맥을 유지하게 되었지만, 통일이후의 문제와 연계해서 생각해 볼 때 단기적인 경제논리로 인해 폐지했던 것이 과연 옳은 것이었는지에 대해서는 재고되어야 한다고 본다. 군의 정신전력을 담당하는 기관이 일

210) 김재한, “주적·국익·색깔 논쟁과 통일정책결정,” 통일문제연구협의회, 국민의 정부 대북정책과 민간통일운동의 진로-통일문제연구협의회 권역별 세미나, 1999, p.284.

211) <http://www.unikorea.go.kr/load/a14/a14207.htm> : ‘하나원’은 탈북 귀순자들의 애로사항 등에 대한 각종상담 및 생활지도를 통해 심리·정서적 안정을 찾는데 중점을 두고, 이들이 우리 사회에 조기 적응할 수 있도록 3개월간의 사회적응교육과 6-8개월간의 직업훈련도 실시함. 이 자료에 덧붙부분에는 “4. 북한이탈주민 정착지원체계 구축방안(기본계획)”이 첨부되어 있다.

반적인 행정병과와 같은 선상에서 평가되어져서는 안될 것이다. 이는 곧 통일이후의 상황을 고려해 볼 때, 반드시 필요한 통일군대의 ‘정신적 메카’를 잃어버린 셈이다. 그렇다고 통일대비 군사통합에 대한 군대 자체적인 노력을 총괄할 수 있는 부서가 현존하고 있는 상황도 아니다. 진정한 통일을 위한 노력은 의견의 산술적 종합만으로 되지 않을 것이라는 점이 자명하다면 이를 주관하는 부서가 반드시 있어야만 할 것이다.²¹²⁾

내적 통합단계에서 시행해야되는 정책은 현시점에서부터 구상이 이루어져야 할 것이다. 통일군대의 내적 통합은 단일 군대로써의 정체성을 확립하는 것이다. 그 정체성이란 함은 독자적인 단일 군대문화를 형성하는 것이라고 볼 수 있다. 이 단일 군대문화를 형성하기 위해서는 현재의 남한 군대문화에 있어서 통일 군대문화의 배아를 형성해 나가야 할 것으로 본다. 그러기 위해서는 준비과정도 몇 가지 측면이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 학문화이다. 현재 군대문화에 대한 연구는 공식적으로 단위 부처 또는 기관에서 공식적으로 정례화되고 있지 못하다. 한국국방정책학회, 민족통일연구원, 한국국방연구원 등의 일부 부처가 관련이 있고, 그 외에는 대부분이 관심있는 학자들의 개별적인 연구를 통해 이루어지고 있다. 학문화가 되지 못하고 있는데는 군의 특수성(보안문제 등)이 걸림돌이 되고 있는 것이 아니다. 군내부에서도 군대문화에 대한 연구를 단순히 조직의 운영의 묘를 살리는 정도로만 인식하고 있는 실정이기 때문이다.

둘째, 체계화이다. 위의 학문적 연구를 보다 체계적으로 정리하고, 토대를 닦을 수 있는 방안은 군내부적으로 체계적인 준비를 해야 할 것이다. 이를 위해서는 현재 국방부 군비통제관실이 주관이 되어 발간되고 있는 ‘군비통제’지를 ‘군대문화’지로 제호를 바꾸어 그 학문적 영역을 확대하는 방안을 우선적으로 고려할 수 있고, 두 번째는 앞서 언급한 국방정신교육원과 연계하여 그 업무를 주관하고 있는 국방부 정훈공보관실 이하의 ‘홍보기획과’를 ‘문화과’로 개칭하여 여기서 주관이 되어 ‘군대문화’지를 발간하고, 더불어서 통일군대문화와 관련된 연구의 창구 역할로 그 장을 마련한다면 실효성이

212) 독일의 경우는 우리와는 상당히 차이점이 있다. 독일이 통일이후 양독간의 내적 통합을 위한 노력을 지속할 수 있었던 것은 평상시 서독 내에 있었던 다양한 정치교육 기관(Politische Bildung)이 있었기 때문이다. 즉 연방정부 수준으로 내무성 및 연방정치교육센터(Bundeszentrale Fuer Politische Bildung)가 있고, 각 주정부에도 정치교육센터가 있었다. 정당소속 정치교육 담당기관으로는 기민당의 “Konrad Adenauer” 재단, 사민당의 “Friedrich Ebert” 재단, 자민당의 “Friedrich Nauman” 재단, 기사당의 “Hans Seidel” 재단 등이 있고, 각 대학의 연구소 및 연구기관, 종교, 사회단체 등의 수많은 교육기관이 있었다. 이러한 정치교육기관들은 연방정치교육센터로부터 예산을 지원받아 자체프로그램으로 교육을 해왔던 것이다.

있을 것으로 본다.

셋째, 봄 조성이다. 초청 학술세미나, 국방부 정신전력강화논문 공모 주제 선정, 국방부 산하 연구기관의 기획프로젝트 선정, 그리고 안보유관부처 산하 연구기관과의 협조 하에 연구의 봄 조성이 이루어지고, 군내부적으로도 이와 같은 문제에 대한 관심영역을 확대해야될 필요성이 있다고 본다.

5. 결론 및 제언

본 연구는 남북한 통일대비 군사통합의 효율적인 방안을 모색하는 것이 궁극적인 목적이다. 지금까지의 군사통합에 대한 접근은 외형적인 접근방법이었다. 이러한 외형적 접근은 완전한 내적인 통합을 이룩하는데 기본적인 틀을 제공해주기는 하지만, 내적인 통합을 하는데 있어서 결정적인 요인이 된다고는 볼 수 없다고 보았다. 그것은 전제가 되어야 한다고 본다.

이와 같은 내적 접근은 자연히 문화에 대해 관심을 가지게 되는데, 그리하여 ‘통일군대문화’의 형성에 그 관심을 가지게 된 것이다. 통일문화에 대한 거시적 접근의 연구보고서는 간헐적으로 산출되었다. 그러나 통일 군대문화에 대한 연구는 전무하다시피 하다. 이와 같이 통일군대문화에 대한 연구가 부재했던 것은 대체로 다음과 같은 이유에서 비롯되었다고 짐작된다.

첫째, 현재의 군대문화에 대한 논의가 명확히 정립되지 못했기 때문에 그러한 것으로 보여진다.

둘째, ‘적 개념(enemy conception)’에 대한 문제가 군의 정체성 위기로 치달을 수도 있기 때문에 현실적인 여건을 고려하여 연구하지 못한 것으로 보여진다.

본 연구는 이러한 현실적인 어려운 여건 속에서도 남북한의 군의 내적인 통합방안을 모색해 보고자 연구를 시작하게 된 것이다. 독일이 통일된 지 10년 가까운 기간이 지났음에도 불구하고 내적인 통일은 아직도 요원하다고 스스로들 말하고 있고, 현실적으로도 많은 갈등이 해결되지 않고 있다. 그리고 실제로 독일은 제도적인 문제에만 신경을 많이 쏟고 내적인 문화통일에 대한 관심은 많이 미약했다. 이러한 내적인 통일이 얼마나 중요하냐하면, 예멘의 경우가 대표적인 예라고 할 수 있다. 양측의 문화적 동질성이 없을 때는 언제든지 다시 재분단될 가능성이 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 즉 하나인 것처럼 체제가 작동되도록 통일문화를 접근해야 한다는 것이다. 제도의 통합만

으로 그 정신적인 통합이 이루어진다고 하는 것은 무리한 요구이다. 기존의 제도통합 중심의 접근과는 이러한 점에서 차이점이 있다고 하겠다.

그러나 필자는 본 연구가 군사통합 연구에 있어서 방법론적으로 많은 기여를 할 것으로 기대하면서도 한편으로는 다음과 같은 지적들을 겸허히 수용할 준비가 되어 있다.

첫째, 예상 통일방안에 따른 각각의 방안을 도출하는데는 미흡한 점이 있다. 남북한의 통일방안에는 대체로 흡수통일, 무력통일, 합의식 통일로 3분할 수 있을 것이다. 그러나 더 원초적인 구분은 평화적·비평화적 구분이 있을 수 있다. 만약의 경우 비평화적인 방법으로 통일이 된다고 한다면 이와 같은 논의 자체가 의미가 없을 것이다. 남북한 공히 그 어느 한쪽이 통일의 주체가 될 것이며, 다른 한쪽은 그 대상이 될 것이다. 이렇게 된다면 어떠한 논의와 타협, 협상이 없이 평시부터 준비해둔 비상대비(전쟁 등 상황) 계획에 의해 계획대로 진행하면 될 것이다. 그리고 평화적인 방법이라고 하더라도 북한내부의 급작스런 변화를 상정할 수가 있는데, 그 변화의 양상 또한 많은 예측 모형에 따라 양상 또한 다양하다. 이러한 복잡다양한 예측 상황에 맞는 군대의 내적 통합방안을 상정하는데는 연구의 제약조건이 많다고 본 것이다. 그래서 본 연구에서는 평화적인 절차에 의해 통일이 정상적으로 된다면 군의 내적인 통합을 어떻게 도모할 수 있을지에 초점을 두고 연구를 진행하게 된 것이다.

둘째, 내적·외적 통합의 범위 설정에 있어서 모호한 점이 있다. 이는 문화인류학자인 파이크(Kenneth Pike 1967)의 내관적·외관적(emic·etic) 방법론, 린턴(R. Linton)의 문화에 대한 내면적·외면적 접근, 그리고 정치학자인 카스(Max Kaase 1993)의 방법론을 원용하여 사용한 것인데, 그들이 비판받고 있는 범위만큼의 정도는 감내하기로 하고 시도했다.

셋째, 외적 통합 중심의 군사통합에 대한 접근을 지적하면서, 내적 군사 통합의 중요성을 너무 많이 강조한 나머지 전제조건 또는 병행과제가 될 외적 통합에 대한 언급이 필요가 없다는 오해를 불러일으킬 수 있다는 점이다. 외적 통합의 노력은 병행 또는 전제되어야 할 과제이기는 하지만, 지금까지 소홀히 다루어졌던 또 하나의 방법론에 대한 시도를 해보고자 했던 것을 보완하기 위한 시도라는 점에 그 의의를 두고자 한다.

넷째, 내적 통합이 군대문화에 대한 연구와 밀접한 관계를 가지는가에 대한 지적이다. 사실 외적 통합에도 군대문화를 강조할 수도 있고, 반대로 내적 통합에도 군대문화가 아닌 다른 요소가 있을 수도 있을 것이다. 그러나 내적인 통합이라고 함은 하나의 체제로써 작동될 만큼의 내적 적응력을 갖춘 상태를 의미하는 것으로 파악하고 평상시의 사회 전반적인 분석을 할 때, 보편적으로 평가하고 적용할 수 있는 개념이 문화이기

때문에 이를 군사통합이라고 하는 변화의 과정 속에서 군대문화와 연계시키게 된 것이다.

마지막으로 필자는 본 연구를 토대로 다음과 같이 정책적 제언을 하고자 한다.

첫째, 군사통합에 있어서 다양한 문화적 요인을 분석할 수 있는 아이템이 많이 주어 져야 할 것이다. 이것은 전반적인 통일문화적 접근을 위한 ‘통일문화’ 小포럼 속에서 활성화되어야 할 것이다. 정부부처별 구분이 편의상 된다고 하더라도, 문화통합에 대한 전반적인 마스터 플랜은 구축되어야 할 것이고, 이 속에서 정부 부서의 업무편의상의 통합논의가 아니라, 전반적인 기본 구상 속에서 세부적인 문화적 접근이 필요하다고 하 겠다.

둘째, 북한이탈주민 정착지원시설인 ‘하나원’ 교육프로그램에 있어서 ‘사회적응교육’ 과 ‘직업훈련’ 관련 교과 시간에 어느 정도 자본주의 경제에 대한 교육이 진행될 무렵, 통일문제에 대한 ‘연구물’을 제출하는 사람에게는 일정한 절차에 의해 연구비를 지원하는 방안을 제안한다. 그 연구물은 단순한 소감문 정도를 요구해서는 안될 것이다. 대상 은 어느 정도 논문을 기획할 수 있는 능력을 갖춘 사람이면 될 것으로 본다.

셋째, 탈북 귀순자들을 통한 북한·통일문제 연구시 다양한 분석 방법을 도입해야 할 것이다.²¹³⁾ 북한의 정확한 현상을 진단한다는 것은 그들이 보는 남북한의 각각의 모습 에 대한 현상적 비교를 통한 연구도 의의가 있지만, 귀순자집단과 탈북자집단의 비교 를 통한 북한에 대한 평가를 하는 방향의 북한에 대한 연구도 의의가 있을 것이다. 왜냐하면 탈북자들은 그들의 북한이탈배경은 우선 제3국을 경유했다는 측면에서 남한과 북 한에 대한 인식의 차이가 더 객관적일 수도 있고, 더 주관적일 수도 있기 때문이다.²¹⁴⁾

넷째, 통일군대문화와 관련하여, ‘군대문화’지를 발간하고, 여기서 통일군대문화의 학 문화, 체계화, 그리고 붐 조성을 할 수 있는 방안을 제안한다. 정부부서의 주무부서가 있다는 것은 정책을 일관되게 운영, 유지해 나갈 수 있는 하나의 연결고리를 확보할 수 있는 중요한 계기가 될 수 있을 것이다. 현실적으로도 이는 새로운 담당부서를 만드는

213) 예를 들자면, 전선지역으로 직접 귀순해온 한 자들과 제3국을 경유해서 입국한 사례 비교, 제3국을 통해 정상적으로 망명은 했으나 남한을 택하지 않은 사람들의 집단과 남한을 택한 사람들의 집단 비 교 등의 방법이 있을 수 있다. 현재까지는 대상자가 얼마 되지 않으므로 큰 필요성이 느껴지지 못하고 있지만 준비해야 할 과제라고 생각한다.

214) 북한을 이탈하는데는 여러 가지 목적(예, 북한 내부에서의 비리로 인한 처벌 우려, 체제 부적응, 자 유세계 희망 등)이 있을 수 있다. 더 객관적일 수 있다는 것은 남북한 체제가 아닌 지역에서 군무· 체류한 지역이 경험이었다는 점 때문이고, 더 주관적일 수 있다는 것은 예컨대 제3국을 경유한 사 람들 중에는 많은 대안으로써 남한을 택했을 수도 있고, 체제에 대한 이질성은 감내하면서도 문화에 대한 동질성 때문에 선호했을 수도 있기 때문이다.

문제가 아니므로 각군(육·해·공군)의 편제를 잘 고려하여 조정할 수 있을 것으로 보인다. 실제로 국방부의 ‘군비통제관실’에서는 ‘한반도 군비통제’지를 발간하여 학문화, 체계화, 범 조성을 성공적으로 하고 있다.

다섯째, 평시 군대문화에 대한 연구에 있어서 장교 중심의 연구보다는 장병 전반에 대한, 특히 병사들의 실제 병영문화에 대해 더 많은 연구가 있어야 할 것이다. 간부의 직업군인과 의무복무자(일부는 장교도 포함)의 문화지향성은 다를 것으로 짐작할 수 있다. 숫적으로 봐도 의무복무자가 월등히 많다. 특히 현재까지 의무병들을 위한 실제적인 문화복지에 많은 투자를 하고 그들이 이러한 혜택을 누리고 있기는 하지만 학문적 연구면에서는 미흡한 점이 많이 있다. 이렇게 축적된 연구결과는 통일대비 군대문화 형성에도 큰 기여를 할 것으로 생각한다.

여섯째, 군사통합 전반에 있어서 통일 한국군의 군대문화를 형성하기 위한 배경요인으로 통일직후의 단순 갈등양상에 대한 대책보다는 장기적으로 북한 출신 장병들의 지속적인 충원시 그들에 대한 선발, 교육, 배치 등에 대한 연구도 이루어져야 할 것으로 본다.

끝으로, 가상 공간(Cyber Space)에서의 통일국가 및 통일군대의 ‘문화적 상징(cultural symbol)’에 대한 연구 및 대책을 조속히 준비해야 할 것이다.²¹⁵⁾ 이 가상 공간은 ‘제4의 영토’라고 할 수 있을 정도로 중요한 국가안보의 영역이 되어가고 있다. 유관부처에 협조를 통해 이 문제에 대한 각부처의 의견을 종합하여, 조속한 시일 내에 이 문제에 대한 대비를 해야 할 것이다. 그 분류 기준에 대해서는 기본적으로 본 연구에서 제시한 조직문화·규범문화·생활문화에 따라 하부 영역을 나누고, 구체적인 문화 속성에 대해서는 정부부처의 특성을 고려하여 발전시킬 수 있을 것이다. 그리하여 가치 ‘통일 한국 문화 지표(또는 요소)’를 마련하여 준비해야 할 것으로 본다.²¹⁶⁾

215) 중앙일보, 1999.7.3. : “한국 대표할 인터넷 도메인명들 외국인이 대부분 점령” : 그 사례를 보면, 주요도시명·김치·갈비·태권도 등이 그 구체적인 예이다. 통일상황을 가정하여, 앞에서 제시한 ‘제도 문화’ ‘규범문화’ ‘생활문화’ 등의 구체적인 예를 적극 검토하여 ‘com,’ ‘net,’ ‘org’ 등의 유명 도메인을 관리하는 미국의 인터NIC(interNIC) 등을 통해 이러한 분야의 적극적인 대응이 필요하리라 생각된다.

216) 기존 개발된 문화지표에 대한 연구로는 윤종주외, 한국의 정신문화지표개발을 위한 연구, 한국정신문화연구원, 1990, pp.21-69 : 구체적인 내용은 문화관광부(한국문화정책개발원)의 협조를 얻어 연구프로젝트가 아닌 실질적인 시안을 조기에 마련하여 우선 먼저 시행하는 노력이 중요하다고 본다. 그리고 이를 등록하는 문제는 건당 35\$/년 비용이 지출되어 국가 전체적으로 보면 큰 액수는 아니지만, 국가의 문화상징에 대한 문제이기 때문에 UNESCO 등 국제기구를 통해서 국가의 상징, 특히 분단국가의 상징에 대해서는 특례조항을 신설토록 협조하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 단행본

- Landmann, Michael, 진교훈 역, 철학적 인간학-역사와 현대에 있어서 인간의 자기이해, 경문사, 1991
- Pieper, A., 진교훈·유지한 역, 현대윤리학 입문, 철학과 현실사, 1999
- Said, Edward W., 오리엔탈리즘, 교보문고, 1998
- Schönbhm, Jörg, 육군본부 군사연구실 역, 두 개의 군과 하나의 조국, 육군본부, 1994
- 강광식, 통일후유증 극복방안 연구, 한국정신문화연구원, 1994
- 강신창, 북한학 원론, 을유문화사, 1998
- 강영선외, 세계철학대사전, 1989
- 關川夏央·蕙谷治편, 김종우역, 김정일의 북한, 내일은 있는가, 청정원, 1999
- 국군정보사령부, 귀순자 신문종합집(미발간), 1992-1997(년단위 종합)
- 국군정보사령부, 북괴군 군사사상, 1995
- 국군정보사령부, 북괴군 군사용어집, 1993
- 국방군사연구소, 국방정책변천사, 1995
- 국방부 전사편찬위원회 편, 국방사 : 1945.8-1950.6, 1984
- 국방부 전사편찬위원회 편, 한국전쟁사 제1권, 1967
- 국방부, 국군정신교육 기본교재, 1998
- 국방부, 국방백서, 1998
- 국방부, 정신교육기본교재-위기극복을 위한 우리의 다짐 : 장병 정신교육 숙지과제, 1999.8
- 권숙일외, 물리II, 두산동아, 1995
- 권영민, 통일논의, 민주평통, 1992
- 권태영·정춘일, 선진국방의 지평-21세기 국방발전의 비전과 방향, 을지서적, 1998
- 김경동, 사회학의 이론가 방법론, 박영사, 1991
- 김경동, 현대의 사회학, 박영사, 1997
- 김국신, 예멘 통합 사례연구, 민족통일연구원, 1993
- 김문환, 민족동질성 회복을 위한 통일 이후 독일의 문화통합과정 연구, 한국문화정책개발원, 1996
- 김성철외, 북한 이해의 길잡이-전환기의 북한사회-, 박영사, 1999

- 김순현, 군사문화, 을지서적, 1990
- 김양명, 한국전쟁사, 일신사, 1981
- 김익달편, 원색과학대사전 3, 학원사, 1971
- 김종우, 김정일의 북한,
- 김태길, 한국인의 가치관연구, 문음사, 1982
- 김하룡, 정치학원론, 박영사, 1990
- 김학준외, 남북의 생활상- 그 삶의 현주소, 1989
- 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서, 1991.12.13(체결) / 1992.2.19
(발표)
- 대통령자문 21세기 위원회, 통일한국시나리오-2000년부터 남북 공동안보시대 진입,
1993
- 도홍렬외, 민족사 입장에서 본 북한정권, 남북문제연구소, 1997
- 동이일보, 참군인 이종찬 장군, 1986
- 로버트 알포드 저, 홍원표 역, 국가이론의 제조명, 인간사랑, 1990
- 문화방송, (통일방송연구) 정보화시대의 남북한 문화통합, 1998
- 박경석, 오성장군 김홍일, 서문당, 1984
- 박성수외, 현대사 속의 국군-군의 정통성, 전쟁기념사업회, 1990
- 박영호, 통일이후 국민통합방안 연구, 민족통일연구원, 1994
- 박제하외, 군 문화와 사회 발전-현실과 이상, 한국국방연구원, 1991
- 북한연구소, 북한군사론, 1978
- 북한연구소, 북한문화론, 1978
- 북한연구소, 북한총람, 1983
- 서대숙저, 서주석역, 북한의 지도자 김일성, 창계연구소, 1989
- 서재진, 또 하나의 북한 사회 : 사회구조와 사회의식의 이중성 연구, 나남, 1995
- 서재진, 북한 주민들의 가치의식 변화 : 소련 및 동구와의 비교연구, 민족통일연구원,
1994
- 서주석, 한미안보협력 50년의 제조명, 한국국방연구원, 1996
- 송두울, 통일의 논리를 찾아서, 한겨레신문사, 1995
- 아리스토텔레스, 최명관역, 니코마코스 윤리학, 서광사, 1984
- 양희완 편저, 군대문화의 뿌리-군대의 전통과 관습을 중심으로, 을지서적, 1988
- 양희완, 군대문화 이야기, 연경문화사, 1998

- 육태환·김수암, 통일한국의 위상, 민족통일연구원, 1997
- 요하네스 메쓰너 저, 강두호 역, 사회윤리의 기초, 인간사랑, 1997
- 우실하, 오리엔탈리즘의 해체와 우리 문화 바로 읽기, 소나무, 1997
- 육군본부 정훈감실, 정훈 50년사, 1991
- 육군본부, (장교교재) 한국의 군인정신, 1981.12.31
- 육군본부, 국군의 맥, 1992
- 육군본부, 장교의 도, 1997
- 육군본부, 창군전사-병서연구 제11집-, 1980
- 육군본부, 한민족의 용틀림-위대한 각성과 응비, 1983
- 윤덕희, “시민사회적 통일문화 이념의 체계화 연구,” 민족통일연구원, 통일과 북한 사회 문화(상)-통일문화시리즈 95-1, 1995
- 윤종주외, 한국의 정신문화지표개발을 위한 연구, 한국정신문화연구원, 1990,
- 이동연, 문화연구의 새로운 토픽들, 문화과학사, 1997
- 이동훈, 위기관리의 사회학, 집문당, 1999
- 이동훈외, 북한학, 박영사, 1996
- 이온죽, 북한사회연구, 서울대출판부, 1988
- 이온죽, 북한사회의 체제와 생활, 법문사, 1995
- 이온죽편, 남북한 사회통합론, 삶과 꿈, 1997
- 이용필편, 북한정치 : 이데올로기와 변화, 대왕사, 1984
- 이재전, 군인복무규율 제정경위 및 해설, 육군본부, 1967
- 이정춘, 현대사회와 매스미디어, 나남, 1998
- 이종석, 분단시대의 통일학, 한울아카데미, 1998
- 이한림, 세기의 격랑-회상록, 팔복원, 1994
- 임 은, 북한 김일성왕조 비사, 한국양서, 1982
- 임채육, 서울문화 평양문화, 신원문화사, 1989
- 장준익, 북한인민군대사, 서문당, 1991
- 전경수, 문화의 이해, 일지사, 1996
- 전경수, 한국문화론-현대편, 일지사, 1995
- 전쟁기념사업회, 현대사속의 국군-군의 정통성, 대경문화사, 1990
- 정신교육연구회, 한국의 군인정신, 삼화출판사, 1980
- 정창현, 곁에서 본 김정일, 토지, 1999

- 조승옥외, 군대윤리, 봉명, 1998
- 조영갑, 한반도와 민군관계, 병학사, 1988
- 조지연, 통일과 강한 군대-그 전략과 리더쉽, 행림출판, 1997
- 주강현, 21세기 우리문화, 한겨레신문사, 1999
- 진교훈, 철학적 인간학연구(II), 경문사, 1994
- 통일원, 북한개요, 1992
- 하정열, 한반도 통일후 군사통합 방안 : 독일군사통합과정과 교훈, 팔복원, 1996
- 한국정신문화연구원 편찬부, 한국민족문화 대백과사전 8집, 한국정신문화연구원, 1995
- 한국철학회, 문화철학, 철학과 현실사, 1996
- 한용원, 창군, 박영사, 1984
- 허동찬, 김일성 항일투쟁 공방, 원일정보, 1989
- 홍두승, 군대사회학, 나남, 1993/1996
- 황장엽, 나는 역사의 진리를 보았다, 한울, 1999

2. 논문집류

- Armstrong, Charles K., “북한 문화의 형성, 1945-1950,” 경남대학교 북한대학원, 현대북한연구 2권1호, 1999
- 강광식, “통일에 대비한 사회과학적 성찰 : 그 필요성과 과제,” 한국정신문화연구원, 통일한국의 삶의 양식과 가치체계, 1993
- 강정구, “남북한 현존 삶의 양식의 갈등양상 진단,” 한국정신문화연구원, 통일한국의 삶의 양식과 가치체계 탐색, 1993
- 강정구, “또 하나의 조국, 그 대안적 사회체제의 모색,” 한국산업사회연구회, 경제와 사회 9호, 한울, 1991
- 강정구, “연구방법론,” 강정구편, 북한의 사회, 을유문화사, 1990
- 고범서, “통일한국의 삶의 양식,” 한국정신문화연구원, 통일한국의 삶의 양식과 가치체계 탐색, 1993
- 국방부 국방개혁추진위원회, “신 병영문화 창달-국정보고자료,” 1999.3.29
- 김 혁, “한반도 통일을 위한 대안적 이론체계의 모색 : 인식론과 방법론을 중심으로,” 통일경제, 1997.3
- 김영민, “통일충격을 줄이는 하나의 민족문화론,” 대통령자문 21세기 위원회, 통일한국

시나리오-2000년에 열리는 통일시대, 1993

김영준, “통일문화 창조과정에서 제기되는 문제점과 타개방안,” 민족통일연구원, 통일문화연구(하), 1994

김유리, “상호문화적인 의사소통과 인사말,” 서울대학교 대학원 석사학위 논문, 1998

김재한, “주적(主敵)·국익·색깔 논쟁과 통일정책결정,” 통일문제연구협의회, 국민의 정부 대북정책과 민간통일운동의 진로-통일문제연구협의회 권역별 세미나, 1999

김정식, “새 세기를 지향해나갈 군사문화,” 육군본부, 육군지, 1990.3.

김충영, “통일후 한반도 군사력 판단,” 국방대학원, 국방연구 제38권 제1호, 1995

김태우, “통일한국군 : 목표, 군사력 및 전략,” 국제평화전략연구원, 통일한국의 군사체계-국평연 자료집 95-11, 1995

김팔곤, “문화의 특수성과 보편적 인류문화-문화운동을 조명하는 관점에서,” 한국철학회편, 문명의 전환과 한국문화, 철학과 현실사, 1997

김학성, “독일통일이후 ‘내적통일’의 과정과 문제점,” 통일문제연구협의회, 국민의 정부 대북정책과 민간통일 운동의 진로-통일문제연구 협의회 권역별 세미나, 1999

도홍렬, “남북한 문화체제의 비교,” 한국정신문화연구원, 통일이념 정립을 위한 연구, 1985

독고순, “군문화 연구의 새로운 지평,” 국방논집 제27호, 1994 가을호

류재갑, “통일한국의 군사통합 방안,” 경희대학교, 통일 후 한반도의 사회통합 방안, 경희대학교 개교 50주년 기념학술대회 자료(1999.4.30, 경희대학교)

문용린, “통일지향적 가치체계 형성방안 모색,” 한국정신문화연구원, 통일한국의 삶의 양식과 가치체계, 1993

박용헌, “북한의 문화정책과 전통문화,” 북한연구소, 북한학보 제2집, 1978

박자숙, “독일 통일과정에 비추어 본 남북한 체제이행,” 통일문제연구협의회, 국민의 정부 대북정책과 민간통일운동의 진로-통일문제연구협의회 권역별 세미나, 1999

서독 국방부, “독일 군사통합 관련자료(1990.9)” 정재호역, 한반도 군비통제-군비통제자료, 국방부, 1995

성경룡, “통일한국의 사회통합을 위한 사회복지정책의 방향,” 한국정치학회편, 통일한국의 새로운 이념과 모색, 한국정치학회, 1993

- 손기웅, “통일한국의 군통합 방안,” 민족통일연구원, 통일연구논총 제6권 1호, 1997
- 손기웅, “통일한국의 사회통합과 동화교육 : 독일 및 베트남 사례분석,” 국방부, 한반도 군비통제-군비통제자료 19, 1996
- 송두율, “북한사회를 어떻게 볼 것인가,” 사회와 사상, 1988.12
- 신종호외, “한국군의 월남전 참전과 국가에 미친 영향,” 육군 제3사관학교 총성대 연구소, 미간행
- 양병기, “한국의 군 직업주의와 민군관계,” 국방논집 제44호, 1998 겨울호
- 양현수, “페레스트로이카 시기(1985-1991) 소련군 정치장교의 역할,” 한국정치학회보 32집 3호, 1998 가을호
- 우성대, “수렴론적 시각에서 본 남북한 통합모델에 관한 연구,” 고려대 박사학위논문, 1992
- 육군본부, 제30대 육군참모총장 취임사-신뢰받는 군대상 정립-, 1993.3.9
- 육군사관학교 화랑대연구소편, 한국의 민군관계-분석·평가·자료-, 육사, 1992
- 윤덕희, “통일문화의 개념 정립과 형성방향 연구,” 통일문화연구(상), 민족통일연구원, 1994
- 이기택, “북한의 정치변동과 군부의 조직적 동태,” 박경서외, 전략논총 제1집, 한국전략문제연구소, 1993
- 이동훈, “한국 군대문화 연구,” 한국사회학회지 제29집, 1995
- 이동희, “군대문화에 관한 연구,” 성곡논총 3, 1972
- 이민룡, “통일이후 한국의 군사전략,” 국제평화전략연구원, 통일한국의 군사체계-국평연 자료집 95-11, 1995
- 이석기, “북한의 문화정책,” 중앙일보 동서문제연구소, 연구총서 제4집, 1975
- 이선호, “한국군 성장 50년의 발자취와 사회발전,” 국방학술논총 제10집, 한국국방연구원, 1996
- 이온죽, “남북한 사회통합의 이론적 탐색,” 이온죽외, 남북한 사회통합론, 삶과 꿈, 1997
- 이종석, “북한연구의 진전을 위한 일 제언 : 연구방법과 문헌분석을 중심으로,” 서울대학교학원 자치회, 「반시대」 창간호, 1994
- 이흥구, “분단시대의 역사인식과 통일문화 창조,” 한국정신문화연구원, 통일문화 창조를 위한 연구, 1985
- 임충철, “통일한국의 경제체제와 산업구조,” 한국정신문화연구원, 통일한국의 미래상과

삶의 양식, 1991

- 임채욱, “북한의 미의식 연구,” 한국문화예술진흥원 문화발전연구소, 북한문화연구 제1집, 1993
- 임현진, “통일한국의 이념과 체제 : 자본주의와 사회주의를 넘어,” 김재한편, 북한체제의 변화와 통합한국, 소화, 1998
- 임희섭, “남북한 가치관 비교,” 국토통일원 연구보고서, 1976
- 장경섭, “통일 한민족국가의 사회통합-사회적 시민권의 관점에서 본 ‘준비된’ 통일-,” 박기덕·이종석편, 남북한 체제비교와 통합모델의 모색, 세종연구소, 1995
- 전경옥, “통일한국의 민주시민교육,” 민족통일연구원, 바람직한 통일문화-통일문화시리즈 97, 1997
- 전효관, “남북한 통일 과정에서 사회문화적 접근의 의의와 전망,” 늦봄 문익환 목사 기념사업회, 통일맞이-창간준비 2호-, 1998.11-12월
- 정병호, “통일한국의 군사구조,” 국제평화전략연구원, 통일한국의 군사체계-국평연 연구자료집 95-11, 1995
- 정용길, “남북한 통일 후 동질성 회복을 위한 방안 연구 : 정치·경제·사회·군사분야,” 한국전략문제연구소, 전략논총 제6집, 1995
- 정토웅, “군사분야-건군 50년에 되돌아본 문헌연구-,” 국방대학원 안보문제연구소, 국방연구 제41집 제1호-건군 50주년 기념 특집-, 1998
- 조승옥, “21세기를 대비한 군대문화,” 국방정신교육원, 바람직한 21세기 군대문화의 재정립-'97 학술토론회, 1997.12.4
- 조승옥, “한국군 군대문화 조형방향 : 반성과 전망,” 화랑대연구소, 한국군 군대문화의 회고와 발전적 정립-건군 50주년 기념 '98 군사연구세미나-, 1998
- 조승옥·문양호·조은상, 육군문화 발전방안 연구 ; 기본 발전방향 제안, 화랑대 연구소, 1998
- 조혜정, “남북통일의 문화적 차원 : ‘북조선’과 ‘남한’의 문화적 동질성·이질성 논의와 민족주의·진보주의 담론,” 송자·이영선편, 통일사회로 가는 길, 도서출판 오름, 1996
- 진교훈, “사회공동체와 시민윤리,” 한국정신문화연구원 제2회 학술세미나, 도덕적 삶과 공동체윤리, 1994.10.14
- 진교훈, “철학적 인간학에서 본 문화의 이념,” 한국철학회편, 문화철학, 철학과현실사, 1996

- 차영구, “공존 및 통일시대를 지향한 국방정책-정책검토시리즈 91-1,” 한국국방연구원, 1991
- 차재호, “남북한 문화통합의 심리학적 고찰,” 문화발전연구소, 북한문화연구, 1993
- 최봉대·오유석, “은어·풍자어를 통해 본 북한체제의 탈정당화 문제,” 한국사회학 제 32집, 1998 가을호
- 추병완, “공동체주의적 도덕교육론,” 진교훈외, 윤리학과 윤리교육, 경문사, 1997
- 한용원, “건군과 한국군 군대문화 : 전통과 유산,” 한국군 군대문화의 회고와 발전적 정립, 육사 화랑대 연구소-건군 50주년 기념 '98 군사연구세미나(1998.6.5)
- 한용원, “국군 50년 : 창군과 성장,” 국방연구 제41권 제1호, 국방대학원 안보문제연구소, 1998.6.
- 한용원, “대한민국 국군의 창설,” 삼군학회, 민족독립운동과 국군의 맥락, 1989
- 함병춘, “남북한 단일문화권 형성 발전을 위한 정책적 연구,” 국토통일원, 국토통일, 1972
- 함택영·류길재, “북한의 변화 예측과 조기통일의 문제점,” 김재한편, 북한체제의 변화와 통합한국, 소화, 1998
- 홍두승, “직업군인과 삶의 질-정책대안의 모색,” 한국정책학회보 제6권 제2호, 한국정책학회, 1997.9.
- 홍두승, “‘군사문화’와 ‘군대문화’는 별개의 것이다,” 한국논단, 1993.10.
- 황성모, “남북한 사회변화와 통일문화 창조,” 한국정신문화연구원, 통일문화 창조를 위한 연구, 1985
- 황진환, “분단국 통일과 군사통합-방향과 안보정책 과제,” 합동참모본부, 합참지, 1997

3. 신문 및 잡지류

<http://www.unikorea.go.kr/kr/load/a14/a14207.htm>

<http://www.unikorea.go.kr/kr/load/b21/b218.htm>

교황 요한 바오로 2세, “신자유주의는 힘없는 자 지배를 정당화해 주는 이념적 근거,” 월간중앙 1999.3월호

국방일보, “21세기 대비한 육군문화 창달,” 1999.6.12

국방일보, “육군결전승리부대의 고구려 시대의 ‘지상격구,’” 1999.6.4

국방일보, “육군훈련소의 진중놀이,” 1999.6.

- 김영중, “군사문화가 부패를 구조화시킨다.” 월간 신동아, 1988.5
- 김용삼, “김정일의 탁월한 능력을 외면하면 곤란해진다.” 월간조선 1995년 6월호
독립신문, 1920.12.22
- 동아일보, 1994.7.9.
- 세계일보, 1992.12.2 / 1994.5.7.
- 연합통신, “‘국방위원장’과 ‘대막리지’의 유사성(정치 1159),” 1998.9.7
- 오홍근, “청산해야 할 군사문화,” 월간 중앙, 1988.8
- 조선일보, 1999.3.25
- 중앙일보, 1999.7.3.
- 차하순, “역사적 입장에서 본 문명권별 가치관의 특수성과 보편성,” 역사학회 세미나-
한국외국어대(1999.8.14-15), 중앙일보 인터뷰, 1999.8.16

4. 북한자료

- 근로자 제8호, 1973
- 김일성 선집 補권, 평양:조선로동당출판사, 1954
- 김일성 저작선집 1권, 평양:조선로동당출판사, 1967
- 김일성 저작선집 6권, 평양:조선로동당출판사, 1980
- 로동신문, 1978.2.8./4.25
- 로동신문, 1991.12.28
- 민주노선, 1994.10.18
- 사회과학원 력사연구소, 력사사전 1, 평양:사회과학출판사, 1971.8.15
- 사회과학원 언어학 연구소, 현대조선말사전, 서울:백의, 1988
- 이찬걸, “조선해방의 사변을 주동적으로 맞이하기 위한 길을 상세히 밝힌 역사적 회의,” 로동신문, 1976.8.9
- 조선문화대사전, 평양:사회과학언어학연구소, 1973
- 최종학, (군중들을 위한 강연자료) 조선인민군은 우리 인민의 강력한 무장력이며 조국 방위의 성벽이다, 평양:조선로동당출판사, 1954

5. 영어책자

- Charters, David A. & Tugwell, Maurice, eds., *Armies in Low-Intensity Conflict : A Comparative Analysis*, London : Brassey's Defense Publishers, 1989

- Gouldner, Alvin W., *The Dialectic of Ideology and Technology : The Orisig, Grammer and Future of Ideology*, London : Macmillan, 1976
- Huntington, Samuel, "The Erosion of American National Interests," *Foreign Affairs*, vol.76, no.5, 1997
- Katzenstein, Peter J., ed., *The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, 1996
- Katzenstein, Peter J., ed., *The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, 1996
- Linton, Ralph, *The Cultural Background of Personality*, London : Routledge & Paul, Kagan, 1945
- Mills, C. Wright, *The Power Elite*, N.Y. : Oxford University Press, 1956
- Schnabel, James F., *Policy and Direction, U.S. Army in the Korean War*, Washington : USOCMH, 1972
- Selznick, P., *The Moral Commonwealth*, University of California Press, 1992
- Spencer, Herbert, *The Evolution of Society*, edited by Robert L. Carneiro, Chicago : University of Chicago Press, 1967.
- Tylor, E.B., *Ideology and Modern Culture*, Cambridge : Polity Press, 1990

6. 영어 논문

- Colton, Timothy, "Perspectives on Civil-Military Relations in the Soviet Union," Timothy Colton and Thane Gustafson, eds., 1990, *Soldiers and the Soviet State*, Princeton : Princeton University Press
- Lepingwell, John W. R., "Soviet Civil-Military Relations and the August Coup," *World Politics* 44, no.4, July 1992
- Noland, "Prospects for the North Korean Economy," Dae-Sook Suh and Chae-Jin Lee, eds., *North Korea after Kim Il Sung*, Boulder and London : Lynne Rienner Publishers, 1998

7. 간접참고자료

- Almond, G.A. & Verba, Sidney, *The Civic Culture*, Princeton University Press, Princeton, N.J., 1963

- Almond, G.A. & Verba, Sidney, *The Civic Culture*, revised, Boston Little Brown, 1980
- Colton, Timothy, "Perspectives on Civil-Military Relations in the Soviet Union," Timothy Colton and Thane Gustafson, eds., 1990, *Soldiers and the Soviet State*, Princeton : Princeton University Press, 1990
- Colton, Timothy, *Commissars, Commanders and Civilian Authority*, Cambridge : Harvard University Press, 1979
- Deutsch, Karl W., *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs, NJ : Prentice Hall, 1968
- Geertz, Clifford, *The Interpretation of Cultures*, N.Y. : Basic Books, 1973
- Goodenough, Ward H., *Description and Comparison in Cultural Anthropology*, Chicago : Aldine, 1970
- Janowitz, Morris, *The Professional Soldier : The Theory and Political Portrait*, Revised ed., NY : Free Press, 1971
- Kasse, Max, "Innere Einheit," *Handbuch zur deutschen Einheit*, hrsg., von W. Weidenfeld u. K.-R. Korte, Bonn : Bundeszentrale für politische Bildung, 1993
- Kolkovicz, Roman, *The Soviet Military and the Communist Party*, Princeton : Princeton University Press, 1967
- Le'vi-Strauss, Claude, *The Elementary Structures of Kinship*, Boston : Beacon Press(orig. 1949), 1969
- Lepingwell, John W. R., "Soviet Civil-Military Relations and the August Coup," *World Politics* 44, no.4, July 1992
- Linz, Juan J. & Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation : Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore and London : The Johns Hopkins University Press, 1996
- Noland, Marcus, "Prospects for the North Korean Economy," Dae-Sook Suh and Chae-Jin Lee, eds., *North Korea after Kim Il Sung*, Boulder and London : Lynne Rienner Publishers, 1998
- Odom, William E., "A Dissenting View on the Group Approach to Soviet Politics," *World Politics* 28, no.4, July 1976b
- Odom, William E., "Militaryization of Soviet Society," *Problems of Communism* 24, no.5, May-June 1976a

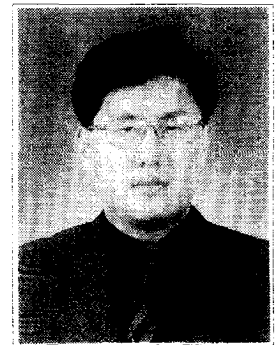
Odom, William E., "The Party Connection," *Problems of Communism* 22, Sep.-Oct. 1973

Odom, William E., "The Party-Military Connection : A Critique," Herspring, Dale R. & Vogyes, Ivan, eds., *Civil-Military Relations in Communist Systems*, Boulder : Westview Press, 1978

Pike, Kenneth, *Language in Relation to a Unified Theory of the Structures of Human Behavior*, The Hague : Mouton, 1967

Selznick, P., "Foundations of Communitarian Liberalism," *The Responsive Community*, 4(4), N.P.

동북아 환경협력체를 통한 북한 환경오염문제 해결방안



이 상 환(창원대)

목 차

<요약문>	289
1. 서론	291
2. 환경문제와 관련한 국제적 갈등의 이해	294
3. 북한 및 동북아 3국의 국내·지역환경문제	297
4. 범세계적·지역적 환경보전협력과 북한 및 동북아 3국	317
5. 북한환경 오염문제 해결방안	331
6. 결론	337
※참고문헌	340

【요약문】

오늘날 우리는 세계화·정보화의 흐름 속에서 지구환경보전의 시대를 살아가고 있다. 그런 가운데 새로운 환태평양시대를 맞이하고 있는 동북아의 한국, 북한, 중국, 그리고 일본은 각기 정도의 차이는 있으나 산업화과정에서 파생되는 심각한 환경문제를 경험하고 있다. 이로 인해 동북아 지역의 환경문제는 점점 악화되어가고 있는 실정이다. 이는 역내 국가들간에 새로운 분쟁의 가능성을 야기시키며 아울러 이에 대처하기 위한 지역환경협력을 크게 요구하고 있는 것이다. 이러한 시점에서 동북아 지역의 환경공동체 결성의 필요성은 더욱 분명해진다.

북한의 환경오염이 어느 정도 악화되어 있는지를 직접적으로 관찰할 수 있는 자료는 없다. 또한 북한언론마저 정확하게 보도하지 않고 있어 실상이 구체적으로 파악되지 않고 있으나 북한의 주장처럼 그들 사회도 공해로부터 완전히 해방되어 있는 것은 분명히 아닌 것으로 나타나고 있다. 즉 청진, 함흥, 순천 등 중화학 공장 밀집지역의 환경오염이 심상치 않은 상태이고, 나아가 가까운 시일내에 이러한 환경오염이 북한의 심각한 사회문제로 대두하게 될 것이라는 것은 자명하다. 산업화과정에서 필연적으로 뒤따르는 것이 공해문제인데 북한산업시설의 70%정도가 공해방지설비를 미처 갖추지 못한 60년대의 낙후시설들이고, 80년대 이후 공해방지시설을 일부나마 갖추고 건설된 공장들마저 전력난 및 화학약품부족으로 정상가동을 하지 못하고 있고, 산업구조자체가 공해가 많이 발생하는 제철, 제련, 금속, 채취 및 석탄, 화학공업 중심으로 구성되어 있고, 어려운 경제사정으로 공해방지 시설을 설치할 여력이 없기 때문이다. 이에 북한의 환경정책은 아직 제대로 수행된다고 보기에는 어렵지만, 북한이 정책적 차원에서 환경문제에 보다 많은 관심을 갖기 시작한 것은 지난 1986년 4월 '환경보호법'을 제정하면서부터이며, 이 법이 제정된 후 북한은 환경보호와 공해방지를 위한 각종 시책을 추진하는 가운데 선전매체를 통해서도 이의 중요성을 강조하는 등 관심을 점차 고조시켜 왔다고 볼 수 있다.

동북아 지역의 지리적 자연적 여건을 고려할 때 역내 국가들간의 환경협력 필요성은 오래 전부터 제기되어 왔으나, 1980년대 후반까지 지속된 역내 국가들간의 냉전체제는 지역 환경협력의 당위성을 외면하였다. 동북아 환경협력은 1990년대에 들어와 역내 국가들의 필요성에 따라 적극 추진되기 시작하였으며, 냉전체제 종식에 따른 동북아 역내 긴장 분위기 해소가 촉매역할을 하여 다양한 협력이 전개되고 있다. 현재 추진 중인 구체적인 협력사항을 정리하면 크게 다자차원의 협력과 양자차원의 협력으로 대별할 수 있다. 다자차원의 협력은 동북아 역내 국가가 공동으로 참여하는 협력의 형태로써 추진

주체에 따라 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, ESCAP 및 APEC 등 기존 역내 정부간 기구를 중심으로 한 아·태 지역협력 내 소지역 차원에서의 환경협력을 들 수 있다. 둘째, 상설 정부간 협의체 구성을 목적으로 하는 역내 국가간 정례 정부간 회의를 통한 협력 추진을 들 수 있으며, 이러한 범주에 속하는 것으로 동해 및 황해의 해양 보전을 위한 ‘북서태평양 보전 실천계획(NOWPAP)’과 해양을 제외한 대기 등 포괄적 환경협력을 목적으로 하는 ‘동북아 환경협력을 위한 고위급회의(NEAREP)’가 이 범주에 속한다. 셋째, 환경담당 부처간 또는 전문가간 협력의 형태로서 대개 정보 및 정책공유를 위한 Forum 형식으로 전개되고 있다. 양자차원의 협력은 정부간 양자 환경협력협정 또는 환경담당 부처간 약정 체결 형식으로 진행되며, 주기적으로 공동위원회를 개최하여 협력 사업을 선정, 이행하고 있다.

위와 같이 동북아 환경협력은 다양한 채널을 통해 진행되고 있으나, 양자차원의 협력과 다자차원의 협력간의 유기적 연계 부족 및 중심 추진 체계 부재로 인해 아직 본격 체도에 오르지 못하고 있는 실정이다. 이처럼 동북아 환경협력이 부진한 이유는 역내 국가의 경제발전 정도의 상이 및 정치구조의 이질성으로 협력 추진의 기본 바탕이 약한 점과 더불어 지역협력 사업에 참가하고 있는 국가간 사업 추진 예산 확보 방안과 사무국 등 상설 협력메카니즘 구축 시기나 절차 등 방식에 대한 합의가 이루어지지 않고 있는 점을 들 수가 있다. 여타 지역과 비교하여 다소 늦게 협력을 위한 논의가 시작되었다는 점을 감안할 때 앞으로 동북아 환경협력은 관련 논의나 회의를 통해 점차 발전되어 나갈 것으로 전망된다.

이러한 동북아 환경협력 움직임에 북한은 환경분야가 비정치적 분야인 관계로 정부간 역내 협의(동북아환경협력고위급회의·북서태평양보전실천계획 등)에 참가하고 있으나, 환경문제에 대한 낮은 인식 및 낮은 정책 우선순위로 인해 소극적 자세를 견지하고 있다. 남북한은 체제와 이념은 다르지만 환경공동체로서 동일한 영향권을 형성하고 있으므로 한반도 자연환경보전 및 국제환경협력에 공동으로 대처함이 마땅하며, 이러한 노력은 평화통일기반조성에도 크게 기여할 것으로 기대된다. 국제적 환경협력의 필요성과 추세에 부응하여 동북아 환경협력논의를 포함한 여러 국제환경협력에서 남북한이 공동으로 대처하는 것이, 환경문제해결이나 남북한관계개선 어느 관점에서 보더라도, 남한과 북한이 별도로 대처하는 것보다 훨씬 바람직스러운 것임은 당연한 것이다. 여기서 남북한 환경보전협력방안으로는 남북한 환경보전에 관한 학술교류, 주변국(특히 중국)의 대기 및 수질·해양오염에 대한 공동대처, 남북한환경위원회설치, 남북한 자연생태계 공동종합 학술조사단 구성 등을 들 수 있다.

1. 서론: 환경문제의 국제화

전세계적인 자유무역의 실현을 위한 우루과이라운드(UR)가 타결된 후, 1995년 1월 세계무역기구(WTO)체제의 출범과 함께, 이번에는 ‘그린라운드(GR)’라는 다자간 환경협상이 대두되고 있다. 앞으로 환경문제의 국제화는 더욱 빠른 속도로 진행될 것이며, 우리의 경제에도 많은 영향을 미치게 될 것이다. 즉, 환경오염의 국제적 광역화로 인하여 환경오염을 둘러싼 인접국과의 분쟁이 예상되며, 아울러 범세계적 차원의 환경보전을 위한 압력이 더욱 거세어질 것으로 전망된다.

지구환경보전에 대한 인식을 새로이 하게 한 국제적 노력은 1972년 스톡홀름에서 소집된 ‘유엔인간환경회의’이며, 이 회의에서 채택된 ‘스톡홀름선언’은 지구환경회의의 기본헌장으로 원용되고 있고, 이에 따라 창설된 ‘유엔환경계획(UNEP)’은 케냐의 나이로비에 본부를 두고 있는 환경보전을 위한 가장 중심적인 국제기구이다. 이 기구의 목적은 환경분야에서의 국제협력 촉진, 환경오염에 관한 지식 함양, 그리고 세계의 환경상태 파악을 위한 지구감시(Earthwatch)에 있다. 지구환경문제에 대한 국제적 인식이 국제사회에 재 부각된 것은 스톡홀름선언이 채택된 지 10년째인 1982년 UN이 ‘세계자연헌장(World Charter for Nature)’을 채택하였을 때이다. 환경문제에 대한 전세계적인 인식과 대응자세도 그 이전에는 경제개발과 환경보전의 양자간에 어디에 더 우선 가치를 두어야 할 것인가에 관한 ‘개발·보전의 양자택일론’이 지배적이었다가, 1980년대로 들어오면서부터는 환경의 질을 손상하지 않고 지속적인 성장을 해 나가야 한다는 ‘개발·보전의 균형조화론’으로 전환되었다고 할 수 있다. 환경문제에 대한 전세계적인 관심은 1992년 6월 브라질의 리우데자네이로에서 열린 ‘유엔환경개발회의’에 세계 60개국의 정상, 170개국의 정부 대표, 2만 여명의 환경전문가, 그리고 민간환경단체 대표들이 참가하여 환경보전의 기본원칙을 규정하는 ‘리우선언(Rio Declaration on Environment and Development)’과 21세기를 향한 환경보전의 구체적 행동지침인 ‘의제 21(Agenda 21)’을 채택한 데에 잘 나타나 있다. 리우선언이 환경과 개발의 조화를 추구하기 위한 기본원칙이라 한다면, 의제 21은 환경문제의 발생원인과 해결방안을 규정하고 이의 실효적인 이행상황을 평가 감시하는 장치를 포함하고 있는 21세기를 향한 종합실천계획이라 할 수 있다. 1997년 6월 유엔본부에서 개최된 ‘유엔환경특별총회’에는 60여개국의 국가정상이 참석하여 1992년 브라질 리우에서 열렸던 ‘지구정상회의(Earth Summit)’에서 합의한 공약의 이행상황을 평가하고, 보다 효과적인 지구환경보전에 필요한 정치적인 의지를 결집하였다. 그 결과 채택된 ‘의제 21의 추가이행 프로그램’은 ‘의제 21’의 효과적

인 이행을 위한 중점 추진분야를 선정하고 각 분야별 구체적 추진방향을 제시함으로써 향후 5년간 지구환경논의의 지침역할을 담당할 것으로 예상된다.

오늘날 우리는 세계화·정보화의 흐름 속에서 지구환경보전의 시대를 살아가고 있다. 그런 가운데 새로운 환태평양시대를 맞이하고 있는 동북아의 한국, 북한, 중국, 그리고 일본은 각기 정도의 차이는 있으나 산업화 과정에서 파생되는 심각한 환경문제를 경험하고 있다. 즉 각국의 경제발전 과정과 산업구조 등은 커다란 차이를 가지고 있으며, 이로 인해 발생하는 환경문제와 이에 대한 각국의 해결능력은 상당한 차이를 내포하고 있는 것이다. 특히 세계 제2의 경제대국인 일본은 막대한 경제력을 바탕으로 다른 국가들의 경제에 자신의 영향력을 강화시키고자 하며, 이러한 과정에서 상대적으로 에너지과소비·공해다발형 산업들을 개발도상국들에 이식함으로써 이들 국가들의 환경오염을 가속화시키고 있다. 한국은 일본과의 긴밀한 경제관계속에서 급속한 경제성장을 이루어왔지만, 아직 선진국에 비해 상대적으로 열악한 경제 및 환경관련 기술수준으로 인해 환경오염의 어려움을 겪고 있다. 이에 비해 상대적으로 낮은 경제발전 단계에 있는 중국은 환경오염문제를 심각히 고려하지 않은 채 개발우선의 경제발전전략을 추구하고 있다. 북한의 환경오염이 어느 정도 악화되어 있는지를 직접적으로 관찰할 수 있는 자료는 없다. 또한 북한언론마저 정확하게 보도하지 않고 있어 실상이 구체적으로 파악되지 않고 있으나 북한의 주장처럼 그들 사회도 공해로부터 완전히 해방되어 있는 것은 분명히 아닌 것으로 나타나고 있다. 즉 청진, 함흥, 순천 등 중화학 공장 밀집지역의 환경오염이 심상치 않은 상태이고, 나아가 가까운 시일내에 이러한 환경오염이 북한의 심각한 사회문제로 대두하게 될 것이라는 것은 자명하다. 한마디로 말하여 동북아 지역의 환경문제는 점점 악화되어가고 있는 실정이다. 이는 역내 국가들간에 새로운 분쟁의 가능성을 야기시키며 아울러 이에 대처하기 위한 지역환경협력을 크게 요구하고 있는 것이다.²⁾ 이러한 시점에서 동북아 지역의 환경공동체 결성의 필요성은 다음과 같은 이유로 더욱 분명해진다. 즉 몽고고원과 바이칼호에서 생성된 계절풍은 중국대륙을 거쳐서 동부 또는 동남부로 향하기 때문에 중국 대륙의 대기오염물질은 곧 남북한과 일본에 영향을 주게 된다. 또한 남북한과 중국의 모든 주요 하천은 궁극적으로 황해로 유입되며 이로 인해 남북한과 중국의 수질오염물질은 결국에는 황해로 흘러들어간다.

1) 최대쟁점은 개도국에 대한 재정지원, 기후변화 방지를 위한 온실가스 배출 감축목표 설정 분제, 산림 자원의 보존 및 이용을 위한 산림협약 채택 여부분제, 그리고 방사성 폐기물의 안전관리 문제 등이다.

2) 최병두, 1995, 《환경사회이론과 국제환경문제》, 218~219쪽.

다른 한편, 남북한과 일본의 수질오염물질은 동해 및 남해로 흘러들고 마는 것이다.³⁾

1980년대 후반부터 국제사회의 최대 현안이자 다자외교의 새로운 대상이 되고 있는 지구환경문제는 크게 ‘지속가능한 개발(sustainable development)’ 실현을 위한 환경과 경제의 통합, 그리고 인류가 공유하고 있는 환경자원을 보호하기 위한 국제규범의 채택과 이행논의로 대별되며 아래와 같이 요약된다. 첫째, ‘지속가능한 개발’의 실현을 위한 환경과 경제의 통합이다. 21세기를 향한 인류의 실천계획으로 1992년 리우정상회담에서 채택된 ‘의제 21’의 이행 후속 조치로서 환경과 개발·환경과 무역의 조화, 환경세 및 국제항공세 등 새로운 조세제도를 통한 재원조성, 그리고 비지속적 생산·소비패턴의 전환을 위한 국제적 협력방안이 유엔지속개발위원회(UNCSD), 유엔환경계획(UNEP), 세계무역기구(WTO) 등에서 논의중에 있다. 둘째, 지구 환경보호를 위한 국제규범의 채택 및 이행이다. 오존층, 기후체계, 해양, 생물다양성 등과 같이 인류 생존의 기반이 되는 지구 생태계 구성요소에 대한 국제적 공동규제 필요성이 국제환경협약의 채택으로 발전되어왔으며 지금까지 체결된 분야별 주요국제환경협약은 다음과 같다. 대기분야(기후 변화협약, 오존층 보호를 위한 비엔나협약과 몬트리올 의정서), 해양분야(폐기물 해양 투기 금지에 관한 런던협약), 생태계분야(생물다양성협약, 멸종위기 동식물 거래에 관한 협약, 사막화방지협약), 그리고 유독물질분야(유해폐기물 교역규제에 관한 바젤협약, 유해 화학물질 교역절차에 관한 협약) 등이다.⁴⁾

본 연구는 급변하는 세계정치경제질서 및 국제환경문제에 대한 새로운 관심과 연구 경향의 반영을 대변하며, 신 국제정치경제 질서하에서 북한 환경오염의 실태파악과 그 해결방안의 모색을 목적으로 하고 있다. 더욱이 그 해결방안을 모색함에 있어 북한지역의 환경보전을 위한 북한에 대한 단순한 인도주의적 지원과 북한과의 환경갈등관계의 조정에 한정하지 않고, 북한이 참가하고 있는 동북아환경협력체를 통한 보다 효과적인 장기적 안목의 체계적인 처방을 도출하고자 한다. 세부내용을 살펴보면, 우선 동북아 3국(한국·일본·중국)과 함께 북한이 겪고있는 환경오염문제의 현황이 다루어지며, 나아가 북한의 환경문제와 관련한 인접 동북아국가들과의 갈등과 동북아환경협력체에서의 북한의 입장 등이 분석되어진다. 마지막으로 북한의 환경문제를 해소하기 위한 접근 방법으로 동북아환경협력체를 통한 해결방안이 논의되어지는 것이다. 이들 연구를 위한 방법으로, 우선 현존하는 북한 환경문제들이 그 사안별로 체계적으로 설명·분석되어지며, 아울러 각 사안에 대하여 북한은 물론 동북아 각국의 시각과 더불어 한국적 입

3) 이상돈, 1993, 《환경위기와 리우회의》, 273쪽.

4) 외무부, 《지구환경정보》 창간호.

장에서 연구를 행하는 것이다. 이러한 연구는 북한의 환경문제를 총체적으로 분석·이해함으로써 앞으로의 변화양상을 예측·대처한다는 측면에서 21세기 통일을 목전에 둔 우리들에게 시의 적절하다고 판단된다.

2. 환경문제와 관련한 국제적 갈등의 이해

환경문제와 관련한 국가들 사이의 갈등은 크게 두 가지 유형을 띠고 있다. 하나는 인접국가간의 갈등이며 다른 하나는 선진국 대 개도국간의 갈등이다.

1) 인접국가간의 갈등

첫 번째 유형인 인접국가간의 갈등은 특정지역의 환경문제를 야기시킨 원인제공국가의 규명과 그 책임 정도를 결정하는 문제와 관련된 지역적 혹은 양자간 환경갈등을 의미한다. 그러나, 그 원인제공국가에 의한 피해가 정확히 어느 정도인지에 대한 평가가 결코 간단한 일이 아니며, 그 국가가 얼마를 책임져야 할 지를 결정하는 문제가 쉽지 않기 때문에 이들 피해에 대한 지역적 혹은 양자간 물질적 배상의 합의는 더욱 쉽지 않은 것이다.

2) 선진국과 개발도상국간의 갈등

두 번째 유형은 환경문제에 대한 선진국과 개발도상국간의 갈등으로 그 근본적인 시각 차가 현격하고, 대립양상도 첨예하여 인접국가간의 갈등보다 더욱 대결적인 양상을 띠고 있다. 이는 선진국·개도국 모두 지구환경 보전의 중요성에 대한 인식은 같이하고 있지만, 그 실행을 위한 구체적 방법에서는 커다란 의견차이를 보이고 있음에 기인한다. 먼저, 선진국의 경우 기득권 고수를 위한 환경보호의 관점에서 지구환경파괴는 개도국들의 재생불가능한 천연자원 또는 생태계 파괴적인 자원의 수출에 의존하는 환경파괴적인 '지속불가능한 개발방식(unsustainable development)'에 있다고 규정하고 있는데 반하여 개도국의 경우 생산과 소비의 차원에서 선진국들이 과도하게 방만하고 자원 낭비적인 '지속불가능한 생활양식(unsustainable life style)'을 누림으로써 심각한 환경문제를 유발하고 있다고 주장한다.

<표 2-1> 환경보전과 경제발전 문제에 대한 남북간의 갈등현황

	선진국	개도국
강조점	환경보전	경제개발
환경보전운동	순수한 환경보전 운동	북의 남에 대한 지배전략
환경과피책임	공동 책임	선진국이 주요한 책임자
자원개발관리	주권적 자원개발 유보	주권적 자원개발
기술이전	민간기업간 기술협력	정부차원의 비상업적·특혜적 기술이전
무역제재	상품가격 및 생산과정에 환경기준 적용	환경의 비관세 무역장벽화 반대
환경대책	오염자 부담원칙	오염자 부담원칙 및 선진국의 재정지원과 기술이전

그들간의 또 다른 의견대립은 책임에 따른 지원의 관점에서 찾아 볼 수 있다. 지금까지의 환경과피에 대한 책임문제는 재정적·기술적 지원수준에서의 대립이다. 첫째로 자금지원 문제의 경우, 개도국들은 역사적 환경과피 책임에 대한 오염자 부담원칙을 적용하여 지금까지의 선진국의 대 개도국 원조자금인 ‘공적개발원조자금(ODA)’과는 별도로 새롭고 충분한 환경관련 기금의 제공을 요구하는 데 반하여, 선진국들은 ODA에의 추가지원을 내세우고 있다.⁵⁾ 둘째로 기술이전 문제의 경우, 특히 한국과 같은 선발 개도국들의 관심분야인데,⁶⁾ 개도국들은 비상업적(non-commercial)이고 특혜적인(preferential) 기술이전을 요구하고 있으나, 선진국들은 대부분의 기술이 민간기업 소유이며 지적소유권에 의해 보호되고 있음을 지적하여 개도국이 요구하는 비상업적 특혜적 기술이전을 거부하며 민간기업간의 기술협력을 강조하고 있다.⁷⁾ 요컨대, 환경문제를 둘러싼 남북갈등은 환경보전을 앞세워 후진국의 개발을 규제하고 자국의 환경기술을 수출하며

5) 재원마련 문제에 있어 리우회의 기간 중 선진국 진영과 개도국 진영은 선진국(OECD회원국)들이 앞으로 공적개발원조자금(ODA)을 현재의 2배인 GNP의 0.7%선으로 늘리기로 합의했으나, 그 시한을 오는 2000년까지 명문화시킬지의 여부를 놓고 대립을 보였다.

6) 한국과 같은 선발개도국들은 재정지원 대상국에서 제외된 데다 환경보전 기술을 확보하지 않으면 앞으로 고도성장에 심각한 타격을 받게 될 것이 예상되기 때문이다.

7) 리우회의 개최 직후 기술이전 문제에 관한 선진국·개도국간의 교섭결과, 선진국들은 공공기관(정부연구소, 대학) 보유기술 이전을 위한 정책을 실시하고, 민간기업 보유기술은 선진국 정부가 ODA로 사서 이전한다는 개도국안을 수용했다.

자국에 적용되는 환경규제제도를 이용하여 무역에서의 국제경쟁력을 강화시키고자 하는 선진국의 입장과, 가능한 한 개발권을 침해받지 않으면서 환경보전을 위한 선진기술 및 재정지원을 좀더 많이 확보하고 환경·무역 규제로부터 벗어나려는 개도국의 입장이 첨예하게 대립되는 데서 그 본질을 찾을 수 있다.⁸⁾

국제환경문제에 대한 동북아 3국 및 북한의 입장을 살펴보면 다음과 같다. 한국은 한편으로 개발도상국의 입장에서 그 특수상황이 고려되고 국제환경규제가 개도국의 개발을 방해하거나 수출의 장애로 이용되는 데 대해 강력하게 반대한다는 점에서 국제환경규제가 자국의 경제안보를 위협할 것임을 우려하고 있다. 다른 한편으로 지구환경보전을 위한 기금조성과 기술이전의 보장을 전제로 개도국들이 환경기술개발을 촉진시켜야 할 것을 강조함으로써 환경안보능력을 강화시키고자 하는 입장을 견지하고 있다. 반면, 일본은 자국의 경제력과 환경안보능력을 토대로 지구환경문제의 완화를 위한 경제사회활동의 운영에 자신을 가지고 나아가 세계환경안보를 위한 기구구축과 감시 및 조사활동의 강화 그리고 환경기술의 개발과 보급을 촉진하고자 한다. 뿐만 아니라, 일본은 개도국의 환경보전을 위한 개발원조를 확충하고 이를 환경적 고려와 결부시키고자 한다. 그러나 이러한 일본의 입장은 지구환경규제가 자국의 정치경제적 이해관계에서 보면 유리하게 작동할 것이라는 견해에 기초하고 있으며 심지어 개도국에 대한 개발원조를 환경문제와 결부시킴으로써 개도국에 대한 개입을 할 수 있음을 천명하고 있다. 중국의 입장은 한국에 비해 경제개발과 환경보호간의 균형을 보다 포괄적으로 제시하고 있으며 지구환경문제에 대한 선진국의 책임을 명시하고 국제환경협력에 있어 각국의 주권보장과 세계평화와 안정이 전제되어야 한다는 점을 보다 강조하고 있다. 즉 중국은 국가적·세계적 환경안보와 더불어 이와 관련된 포괄적 세계안보를 문제시하고 있는 것이다.⁹⁾

이에 반하여 북한의 환경문제에 대한 기본적인 인식은 환경의 오염과 파괴가 사회제도의 성격에 의존하는 사회정치적 문제라는 것이다. 환경의 오염과 파괴가 자본주의사회에서는 자연적인 재해가 아니라, 자본가들의 이윤획득을 위한 경쟁과 생산의 무정부성이 가져온 결과에서 빚어진 사회적 재난이라는 것이다. 자본주의사회에서 이루어지는 환경보호사업은 생산수단이 사적소유로 되어있고 모든 경영활동이 개인의 주관적 욕망에 따라 진행되기 때문에 철두철미한 자본가들의 영리목적 추구를 위한 것으로서 그것은 목적의식적으로, 계획적으로 진행될 수 없다고 주장한다. 따라서 진정한

8) 외무부, 1992, 《지구환경동향과 환경외교》, 16~22쪽.

9) 최병두, 1995, 《환경사회이론과 국제환경문제》, 324쪽.

환경보호는 자본주의제도 자체를 뒤집어엎고 인민대중이 국가와 사회의 주인으로 되고 모든 것이 그들을 위하여 복무한다는 사회주의제도를 실현시킬 때에만 해결될 수 있다는 것이 북한의 기본적인 입장이다.¹⁰⁾

3. 북한 및 동북아 3국의 국내·지역 환경 문제

1) 북한 및 동북아 3국의 국내환경문제에 대한 이해

(1) 환경지표를 통해 본 북한의 환경문제 현황

북한에도 환경오염문제가 있는가? 이러한 의문에 대한 결론은 쉽게 내려지지 않고 있다. 북한사회의 구조적 폐쇄성으로 객관적 자료가 파악되지 않고 있는데다 북한을 다녀온 사람들의 분석마저 제 각각이기 때문이다. 그동안 북한은 한국보다 환경분야에 있어서는 나은 위치에 있는 것으로 추정되어 왔다. 한국보다 산업화와 발전면에서 훨씬 뒤쳐져 있기 때문에 그만큼 환경이 덜 오염되어 있을 것이라는 추측이다. 북한은 1990년 12월 평양에서 ‘산업오염의 감시와 예방에 관한 토론회’를 개최하여 산업오염과 공해방지대책을 논의했으며 중앙통신을 통해 북한의 환경상태를 처음으로 보도했다. 중앙통신은 보도를 통해 북한의 대기오염치가 국제적 대기보호 기준치의 10분의 1도 안 되고, 물토양의 위생기준도 세계적인 선진수준에 있으며, 순천비날론연합기업소·남흥청년화학연합기업소 등 공장들에서의 공해시설이 새로 개조됐다고 주장한 바 있다. 그러나 최근 보고되는 바에 따르면, 북한의 대기오염과 수질오염이 악화되고 있고 산림황폐화도 심각한 정도에 이르고 있는 것으로 추정되고 있다.¹¹⁾

① 대기오염

북한지역의 대기오염이 어느 정도 악화되어 있는지를 직접적으로 관찰할 수 있는 자료는 없다. 또한 북한보도에 의해서도 실상이 구체적으로 파악되지 않고 있으나 북한의 주장처럼 그들 사회도 공해로부터 완전히 해방되어 있는 것은 분명히 아닌 것으로 나타나고 있다. 공업화 과정에서 필연적으로 뒤따르는 것이 공해문제인데 북한산업시설의 70%정도가 공해방지설비를 미처 갖추지 못한 1960년대의 낙후시설들이고, 1980년대 이후 공해방지시설을 일부나마 갖추고 건설된 공장들마저 전력난 및 화학약품부족으로

10) 손기웅, 1995, <북한의 환경정책과 환경실태>, 《국제정치논총》 제35집 2호, 177쪽.

11) 김강녕, 1994, <남북한의 환경문제와 환경정책>, 《국제정치논총》 제34집 1호, 141쪽.

정상가동을 하지 못하고 있고, 산업구조자체가 공해가 많이 발생하는 제철, 제련, 금속, 채취 및 석탄, 화학공업 중심으로 구성되어 있고, 어려운 경제사정으로 공해방지 시설을 설치할 여력이 없기 때문이다.¹²⁾

내외통신에 따르면 제철·제련·화학공장들이 집중되어 있는 동해안의 공업지역에서는 대기오염이 극심, 청진지역에 ‘김책 제철연합소’와 ‘청진화학섬유연합기업소’에서 내뿜는 검붉은 매연과 이황화탄소 등의 유독가스로 인해 주민들이 호흡기 질환을 호소하고 있고, 함흥시에서도 ‘홍남제련소’와 ‘2·8비날론연합기업소’에서 배출되는 염소가스, 일산화탄소 등으로 인해 노동자들이 호흡이 곤란해서 출퇴근을 못하겠다고 불만을 토로하고 있다는 것이다. 원산지역에서는 ‘문평제련소’와 ‘원산화학공장’ 등에서 발생하는 아황산가스와 수은연기로 종업원 가운데 상당수가 치아가 빠지는 이상증세가 발생했고, 인근 주민들은 기관지염, 피부병에 시달리고 있으며 농작물도 말라 죽고 있다는 것이다. 북한의 주요 에너지원이 석탄이라는 점에서 대기오염이 진전되고 있는 것으로 추정된다. <표 3-1>에서 보는 바와 같이, 북한이 이산화탄소의 배출량에서는 한국과 별차이를 보이지 않으나, CFC의 배출량은 거의 없는 것으로 나타난다.¹³⁾

② 수질오염

공장시설의 낙후와 공장지대의 밀집 등으로 평양, 원산, 청진, 남포 등 내도시 주변의 강은 수질오염으로 물고기가 죽어 떠오르는 광경이 수시로 목격되고 있으며, 두만강 유역도 심하게 오염되어 하류는 물고기가 살 수 없을 정도라고 한다. 또한 청천강이 오염돼 가고 있고 대동강에서 물고기가 죽어 떠오르는 광경이 수시로 목격되는 등 오염도가 높아 수돗물을 그대로 끓여 먹을 것을 권고하고 있고 외국인에게는 ‘신타샘물(생수)’을 공급하고 있다는 것이다. 원산 앞바다의 적조현상 및 해조류·어패류가 사라진 사실, 평양근교의 미림·봉화댐의 중금속에 의한 수질오염 등을 볼 때 북한의 환경오염이 심각해지고 있음을 간접적으로나마 증명할 수 있는 자료로 되고 있다.¹⁴⁾

그외 북한 제일의 철광산이 있는 무산, 그리고 남양, 회령 등과 중국의 도문시 등의 철광산, 제철소, 시멘트공장, 펄프공장, 화학섬유공장에서 나오는 산업 및 도시폐수로 인해 두만강의 수질오염도 심각하다. 압록강 역시 북한과 중국 양쪽의 탄광, 시멘트공장, 그리고 도시에서 나오는 산업 및 생활폐수에 의해 식수로 사용할 수 없을 정도로

12) 김강녕, 1994, <남북한의 환경문제와 환경정책>, 《국제정치논총》 제34집 1호, 141쪽.

13) 김강녕, 1994, <남북한의 환경문제와 환경정책>, 《국제정치논총》 제34집 1호, 141~142쪽.

14) 김강녕, 1994, <남북한의 환경문제와 환경정책>, 《국제정치논총》 제34집 1호, 142~143쪽.

오염되었다. 이들 산업시설과 도시에서 나오는 폐수와 유독성물질은 단순히 강과 하천만을 오염시키는 것이 아니라 인근해양까지도 오염시키고 있다.¹⁵⁾

<표 3-1> 한국, 북한, 중국, 일본의 환경지표¹⁶⁾

	이산화탄소 (CO ₂) (단위:천톤 /1992)	산성비 오염도 (단위: ph/ 1990)	염화불화 탄소 (CFCs) (단위: 천톤)	먼지 (TSP) (단위: 천톤)	아황산가스 (SO ₂) (단위: 천톤)	수질오염 (단위: BOD mg/l)
한국	78,009	5.0 (서울)	10.5 (1994)	39.4 (서울/ 1996)	23.2 (서울/ 1996)	(1990-1995) 한강 팔당댐: 1.37 낙동강 물금: 3.90 금강 공주: 3.53
일본	298,436	4.6 (동경)	47 (1993)	111 (동경/ 1991)	79 (동경/ 1992)	(1988-1992) 토네강: 1.40 요도강: 2.56
중국	728,161	-	-	-	-	(1987-1991) 황하: 1.84 양자강: 0.96
북한	60,000	-	0	-	-	(1986) 대동강: 1.36

* 북한·중국 관련 환경통계자료(추정)는 정확성이 결여됨.

대기 및 수질 오염과 더불어 산림황폐화문제가 대두되고 있다. 이는 주로 식량부족과 에너지원의 부족이 원인인 것으로 밝혀지고 있다. 즉 식량생산을 위해 경작면적을 확대하는 한편 에너지원의 부족으로 나무를 벌채하는 탓이다. 북한을 여행하는 사람들에게 의하면 북한지역의 대부분의 산이 벌거숭이로 변했음이 보고되고 있다. 그리고 금강산 등 명승지에 김일성·김정일 부자의 친필글귀를 조각한 것도 자연훼손의 사례로 지적할 수 있다.¹⁷⁾ 또한 북한의 토양도 오염되었다. 토양이 오염되고 척박해진 원인은 우선 다량의 비료와 농약의 사용에서 찾을 수 있다. 부족한 식량의 증산을 위해 벼와 옥수수만 계속 심었고 따라서 토양이 척박해졌다. 이러한 현상은 특히 1980년대에 접어들면서 급격히 나타났다.¹⁸⁾

15) 손기웅, 1995, <북한의 환경정책과 환경실태>, 《국제정치논총》 제35집 2호, 186쪽.

16) 통계청, 1997, 《국제통계연감》 412~428쪽.

17. 김강녕, 1994, <남북한의 환경문제와 환경정책>, 《국제정치논총》 제34집 1호, 143쪽.

(2) 환경지표를 통해 본 동북아 3국의 환경문제 현황

① 대기오염

전세계에서 배출되는 이산화탄소의 총량 중에서 미국이 22.2%, 소련이 18.4%, 중국이 10.6% 등을 차지하고 있으며, 일본과 한국은 각각 4.6%, 1.0% 정도를 차지하고 있다. 그러나 이러한 이산화탄소 배출량을 각 국가의 인구수와 비교해서 살펴보면, 1인당 이산화탄소의 배출량은 일본이 2.2톤/인, 한국 1.3톤/인, 중국 0.6톤/인을 보이고 있다.¹⁹⁾ 그 외 주요 대기오염물질인 아황산가스는 주로 전력생산, 석유정제 또는 석탄·석유연료의 연소, 그리고 이를 원료로 하여 제품을 생산하는 과정에서 주로 발생하는데, 한국 대도시들의 아황산가스 농도는 최근 평균 0.032~0.040ppm으로 점차 증가하는 경향을 보이며, 서울의 경우는 국가의 기준치(0.05ppm)를 초과하여 0.056ppm에 달하고 있다. 일본의 경우 아황산가스 농도는 1971년 상당히 높은 0.037ppm에 달하였지만, 그 이후 점차적으로 완화되어 1980년에는 0.016ppm, 그리고 최근에는 0.011ppm을 기록하고 있다. 중국은 평균 0.004~0.351ppm을 보이고 있다. 아황산가스와 부유분진에 의한 대기오염은 대부분의 국가들에서 산업화의 초기단계에 경험하며, 이런 유형의 대기오염은 산업이 고도화됨에 따라 대체에너지자원의 개발과 탈황처리에 의한 저유황연료의 사용으로 어느 정도 완화되는 경향을 보이게 되는 것이다. 대기오염의 또다른 유형은 질소산화물과 오존 등에 의한 대기오염으로, 한국의 경우 질소산화물과 오존의 농도는 전체적으로 점점 감소하는 추세를 보이지만, 일본에 비해 여전히 높은 편이고, 특히 임해공단지역의 경우 아주 높게 나타나고 있다.²⁰⁾

② 수질오염

수질오염의 원인이 되는 폐수는 공장이나 광산 등의 산업폐수와 가정 및 유흥서비스업소의 생활하수, 그 외 농축산폐수로 구성된다. 산업폐수와 생활폐수는 모두 하천, 호수 및 해양을 오염시키는 주요 원인이 되지만, 특히 산업폐수는 각종 중금속, 유기화학물질 등을 많이 함유하고 있기 때문에 수질오염에 중대한 영향을 미치고 때로 인체에 치명적인 위협을 가하기도 한다. 각 국가들에서 배출되는 산업 및 생활 폐수로 인해 자국의 하천은 물론 인근해안이 심각하게 오염되게 된다. 국가별로 수질오염을 측정하는 지표들이 다소 차이가 있지만 생물화학적 산소요구치(BOD)에 의해 비교될 수 있다. 한

18) 손기용, 1995, <북한의 환경정책과 환경실태>, 《국제정치논총》 제35집 2호, 187쪽.

19) 미국 세계최고 5.3톤/인, 소련 3.8톤/인 임.

20) 최병두, 1995, 《환경사회이론과 국제환경문제》, 260~264쪽.

국의 4대강은 BOD 농도 연평균 3.6~5.0mg/l를 기록하고 있으며, 특히 이 4대강이 도시 지역을 통과하면서 공단도시 또는 대도시주변의 공단에서 배출되는 산업폐수와 밀집된 도시인구들이 쏟아내는 생활폐수로 인해 심각하게 오염되면서 식수로는 전혀 사용할 수 없고 공업용수로도 상당한 처리를 요하는 4급수(BOD농도 5ppm이상)로 전락한다. 일본의 경우도 도시하천의 경우는 상당히 심각한 오염농도를 보이고 있으며 완화된 기미를 보이지 않고 있다. 반면 일본의 다른 주요 하천들은 대체로 깨끗하며 BOD농도 1.3~1.6mg/l을 보이고 있으며, 이러한 오염의 정도도 점차 완화된어 가고 있다. 중국의 경우 양자강은 대체로 양호한 편이지만 상당 부분은 기준치를 초과하고 있으며 황하, 송화강 등 다른 주요 하천들은 이보다 더 오염된 것으로 나타나고 있다.²¹⁾

동북아시아의 대표적인 국가들인 한국·중국·일본은 최근 에너지사용량 및 오염물질배출량의 급속한 증가로 인해 심각한 자원환경문제에 봉착하게 되었다. 그러나 각 국가별로 문제의 심각성은 상이하다. 상대적으로 일찍 산업화과정을 추진하여 이제 전세계적으로 막강한 경제력을 가지게 된 일본은 고도화된 산업구조와 환경 관련시설 및 기술의 발달로 에너지효율성을 증대시키고 오염물질의 배출 및 처리문제도 상당히 해결한 것처럼 보인다. 그러나 신흥공업국인 한국이나 최근 개혁과 개방정책에 기반을 두고 급속한 경제성장을 추진하고 있는 중국은 점점 더 많은 에너지자원을 소비하고 보다 많은 양의 오염물질을 배출하게 되었고 앞으로 당분간 이러한 추세는 가속화될 전망이다.

(3) 한국과 중국의 환경오염 현황분석

① 한국

한국 환경문제의 현황을 보면 다음과 같다. 첫째, 한국에서의 대기오염은 1970년대를 거쳐 1980년대 중반까지는 가정연료인 연탄, 그리고 공장이나 발전소에서 배출되는 아황산가스나 먼지(TSP)에 의해 울산·온산 등의 중화학공업지역과 서울·인천·대구 등 대도시에서 심각하게 대두되고 있다. 그러나 1980년대 이후 대기오염물질 규제강화와 청정연료의 공급, 가정연료의 전환으로 아황산가스, 먼지 등의 오염문제는 해결되고 있다. 그렇지만 개인교통위주의 자동차운행의 급증으로 자동차배출가스에 의한 질소산화물과 오존피해 문제가 서울·부산·인천 등 도시지역에서 심각하게 대두되었다. 둘째, 한국에서의 수질오염은 1960년대 이후 공업화와 그 궤를 같이하나 1970년대 초를 거쳐

21) 최병두, 1995, 《환경사회이론과 국제환경문제》, 264~268쪽.

1970년대 중반 이후부터 내륙공업단지가 발달하고 내륙지역의 도시화가 크게 진전되면서 주요공단과 도시내부로 흐르는 한강, 낙동강, 금강, 영산강 등의 지류부터 오염되기 시작했다. 1990년대에 들어서에는 낙동강 폐놀오염사고 등 크고 작은 수질 오염사고가 발생하여 커다란 사회적 문제로 제기되고 있으며 쓰레기 매립장 침출수, 폐수, 농약·비료 등에 의한 배출오염원 관리가 새로운 수질정책 과제가 되고 있다. 셋째, 한국에서 고형폐기물의 처리문제와 토양오염이 새로운 골칫거리로 등장하고 있다. 1960년대 이래 급진적인 경제성장에 따른 도시화·산업화의 진전은 생활쓰레기와 산업폐기물을 꾸준히 증가시켜왔다. 종래 단순매립위주로 처리하였던 폐기물처리방식 때문에 매립지출수에 의한 수질오염과 지하수오염이 심각한 문제를 야기하고 있다. 또한 산업폐기물도 산업구조의 고도화에 따라 생체축적성, 급성독성, 만성독성, 난분해성, 부패성 폐기물의 발생량도 꾸준히 증가하고 있어 토양오염과 지하수오염이 심히 우려된다. 이에 따라 배출자의 처리의무 부과와 처리체계의 확립, 처리장의 확충 등 대책을 추진하고 있다. 유해폐기물매립장의 침출수 등으로 인한 토양오염과 지하수오염은 현재 한국이 안고 있는 최대의 환경문제로 대두되고 있다. 넷째, 한국 인근해의 해양오염은 수출주도형 경제성장 전략에 따른 임해공단의 조성과 이들 공장들의 환경관리의 소홀로 1970년대 중반부터 심화되어 임해공단과 도시 지역의 연안해역은 잦은 적조현상을 보이고 있다. 서해안은 중국의 공업화에 따른 황해오염의 영향을 받고 있으며 또한 한국에서도 이 지역에서 벌이고 있는 대규모 간석지 매립사업으로 해양생태계가 파괴되고 연안오염이 악화되고 있다. 그래서 한국은 1996년부터 2001년까지 해양생태계 보호를 위한 해양환경보전 5개년 계획을 수립·추진 중에 있다.²²⁾ 한국의 환경문제는 1970년대말까지는 경제성장을 위해서는 환경문제가 불가피하다는 논리로 환경보전에 소홀히 함으로써, 1970년대말 이후는 정부의 중화학공업 육성정책이 본격화되면서 야기된 것이다.

② 중 국

중국은 1978년 이후 덩소평의 개혁·개방정책을 통하여 과거 20년간 경이적으로 급속 경제성장을 이룩해왔다. 최근만 하더라도 1992년부터 매년 실질경제 성장을 12.8%를 기록하는 등 규모보다 상당히 빠른 속도로 발전하고 있다. 중국은 한국·일본과 마찬가지로 경제성장 우선 정책으로 환경문제가 야기되어 왔다고 할 수 있는데 중요한 것으로 대기오염, 수질오염, 폐기물 등을 들 수 있다. 먼저 중국에서의 대기오염은 주로 석탄의 연소에 기인한다. 중국은 에너지원의 70% 이상을 석탄에 의존하고 있으며 이는

22) 손종국·유영욱, 1997, 《동북아론》, 384~385쪽.

세계평균치 28%에 비해 엄청나게 높은 것이다. 더욱이 중국의 석탄은 일반적으로 황 및 철분함유량이 높기 때문에 황화물과 먼지에 의한 대기오염이 심각한 실정이다. 이러한 대기오염은 2000년이 되어도 크게 개선될 것으로 보이지 않는다. 도시에서는 자동차 배기가스에 의한 대기오염이 가중되고 있으며, 도시인구의 증가로 대기오염 등 심각한 환경문제가 발생하고 있어 중국정부는 1989년 신도시 환경개선 종합계획을 수립하여 도시환경개선을 도모해 가고 있다. 다음으로 수질오염은 해안도시보다 북부도시가 더 심한 상태인데, 현재 중국 수질오염의 최대 발생원인은 산업폐수이며 상당 부분이 유해 화학물질과 중금속이 포함되어 있는 것으로 분석된다. 중국 국가환경보호국에 따르면 중국 7대 하천의 약 50%가 오염되어 있는 것으로 조사되고 있다. 폐기물 역시 매년 증가되고 있는데 재활용률은 30%로 매우 낮은 상황이다. 폐기물량의 약 75%가 산업폐기물이며 아직까지 석탄재가 주종을 이루고 있다. 기타 자연환경문제는 산성우, 먼지, 삼림상실과 사막화, 그리고 토양심화가 급속히 늘어나고 있는 중이다. 예를 들어, 중국의 삼림피복률은 12.9%로 이는 세계삼림피복률 30.5%, 일본의 66.7%에 비해 매우 낮은 것이다.²³⁾

중국은 급격히 발전하고 있는 산업활동을 지탱하기 위하여 매년 석탄 생산량을 늘이고 있어 2010~2020년대에는 현재 최대 온실가스 배출국인 미국을 추월할 것으로 전망된다. 1970~1990년간 선진국들의 에너지 소비량은 28%증가한 반면 중국의 에너지 소비량은 200%가 증가하였으며 1993년에 12억톤이던 석탄 생산량은 2020년에 31억톤에 달할 것으로 예상된다. 특히 중국이 주연료로 사용하는 석탄에는 유황 성분이 많이 포함되어 있어 대기오염 및 지구 온난화에 미치는 영향이 매우 클 것으로 분석된다.²⁴⁾

시장경제의 모순적인 구조가 없다는 중국에서의 환경문제는 폐기물을 그대로 버릴지라도 지정된 생산량만은 줄일 수 없다는 사회주의적인 경영방식과 비판, 그리고 토론이 활성화되지 못한 경직된 체제가 초래하는 '정책실패'에 그 원인을 찾을 수 있다. 중국의 대기오염과 수질오염, 그리고 자연파괴는 1978년 개혁·개방정책 이후 줄기차게 지속하여온 급속경제성장의 추진으로 파생된 것이다. 거기에 비례한 환경투자와 관리능력, 그리고 환경기술의 낙후성 등이 환경문제의 심화요인으로 지적된다. 성장위주 경제정책의 시행은 경제성장율에 비해 환경문제를 소홀하게 하였고 향후 이러한 체제는 2000년까지 지속될 것으로 전망되어 중국의 환경문제는 2000년까지 악화일로로 내걸을 것으로 보인다. 다소 환경문제가 따른다 해도 가난에서 해방되고 보다 잘살아보자는 욕

23) 외무부, 《지구환경정보》 제9호.

24) 외무부, 《지구환경정보》 제2호.

구 때문에 보다 선진화된 환경의식이 국민 속에 뿌리내리기 힘든 것이다.²⁵⁾

2) 북한 및 동북아 3국의 지역환경문제에 대한 이해

동북아시아 각국에서 점점 가중되고 있는 오염물질의 발생은 단지 자국내 환경을 오염시킬 뿐만 아니라 인접 국가들에게도 상당한 영향을 미치고 있다. 특히 각 국가들은 국경을 직접 접하고 있거나 또는 상대적으로 좁은 해협이나 만으로 경계를 이루고 있고 또한 지리적으로는 오염물질들이 광역적으로 확산될 수 있는 가능성이 매우 높기 때문에, 이러한 문제에 대처하기 위해 국가간 환경협력 방안들이 최근 활발하게 모색되고 있으며, 아울러 환경오염의 광역화로 인한 국제적 갈등이 심화될 것이라는 우려도 낳고 있다.

(1) 광역대기오염

최근 중국은 급속한 산업화과정에서 발생하는 대기오염물질을 장거리 이동시켜 중국 뿐만 아니라 한반도, 일본 등 광범위한 지역에 걸쳐 대기오염을 확산시키고 있다. 중국은 현재 연 11억 톤의 석탄과 1억 톤에 달하는 원유를 생산 연소하고 있다. 이 중 약 1%의 유황이 포함될 경우, 1,200만 톤의 유황이 산화되고 2,300만톤의 아황산가스가 중국에서 발생하게 된다. 특히 중국의 아황산가스 배출원은 반 이상이 북경·발해만·산둥반도 부근에 분포하고 있기 때문에 계절풍을 타고 인접 지역에 쉽게 이동하게 된다. 중국의 현재 연료생산율은 매년 10% 정도 증대되고 있기 때문에 황해연안의 대기오염물질 장거리 이동은 매우 증대될 것으로 예상된다. 이러한 아황산가스 등의 대기오염물질은 인접 국가에 대기오염을 가중시키고, 특히 강한 산성비가 내리는 주요 원인이 된다. 특히 중국에서 발원한 대기오염물질 외에도 북한의 함흥·원산·청진 지방과 한국의 동남해지방에 밀집된 중화학공업지대는 아황산가스 등 여러 가지 대기오염물질들을 배출하여, 자국내 환경을 심각하게 오염시킬 뿐만 아니라 일본에 산성비를 내리게 하는 주요 원인으로 간주되고 있다.

(2) 황해의 오염

World Watch 1995년호가 황해를 세계 7대 오염수역으로 지적한 적이 있다. 1993년 중국에서 생성된 폐수총량 355억톤 중 상당량이 황하·요하·해하·회하 등 4대 하천

25) 손종국·유영욱, 1997, 《동북아론》, 389~390쪽.

을 통해 발해만·황해로 유입되었으며, 주요 오염물질로는 암모니아·니트로겐·페놀 등이 검출되고 있고, 발해만 및 황해 주변의 공업화 및 인구증가는 계속될 전망임에 비추어 반폐쇄 해역으로 오염에 취약한 황해의 해양환경 보전대책 마련이 더욱 절실해질 것으로 보인다.²⁶⁾

서쪽의 중국대륙과 동쪽의 한반도로 둘러싸여 있는 황해는 평균 깊이가 약 44m에 불과하고 최대 깊이도 100m 정도로 수심이 얕은 대륙붕으로서의 특징을 지니고 있고 특히 오염에 대해 매우 취약하다. 더욱이 이러한 특성을 가진 황해로 중국의 모든 주요 하천과 한반도의 주요 하천들의 대부분이 유입되고 있다. 즉 중국의 황하와 양자강은 황해 서북쪽의 발해만과 서남쪽의 해류의 흐름과 성질에 많은 영향을 주고 있으며, 그 중간에 있는 한반도의 압록강과 한강 및 그 외 중국과 한반도에 있는 여러 하천들은 황해로 유입되어 그 물리적 특성에 부분적인 영향을 주고 있다. 이러한 점에서 한국과 중국의 심각하게 오염된 하천은 결국 황해를 오염시키게 된다. 특히 중국은 황해연안에 공업단지를 개발하고 있으며, 한국에서도 최근 서해안의 개발을 촉진시키고 있음에 따라 황해의 오염이 심각하게 우려된다. 특히 하천에서 유입되는 담수와 해수가 완만하게 교차되면서 쉽게 오염되고 적조현상이 빈번하게 발생하고 있다. 뿐만 아니라 대규모 해안 매립이 이루어지고 있으며, 이렇게 조성된 토지에 대단위 공단이 조성되고 부분적으로 가동을 시작했기 때문에 서해안의 오염은 가속화될 것으로 추정된다.²⁷⁾

(3) 동해·남해의 오염

동해는 한반도와 러시아의 극동지역 그리고 일본열도에 의해 둘러싸여 있는 바다로서 상대적으로 좁은 두 개의 해협, 즉 남쪽의 대한해협과 쓰시마해협 그리고 북쪽의 타타르 해협을 통해 태평양과 연결된다. 그러나 최고 수심이 4,000m 이상에 달할 정도로 깊고, 빠른 해류가 계절에 따라 교차하여 흐르고 있기 때문에 오염에 상대적으로 덜 민감하다. 그러나 연안의 국가들에서 심하게 오염된 산업폐수와 생활폐수가 그대로 처리되지 않은 채 유입되고 있으며, 또한 연안에 입지한 공업도시들로부터 곧바로 폐기물이 배출되고 있기 때문에 점차 오염되고 있다. 특히 동해는 수심이 깊기 때문에 공식적 또는 비공식적으로 산업폐기물의 투기가 이루어지고 있으며 최근에는 러시아가 핵폐기물을 투기함으로써 방사능오염에 대한 심각한 우려를 자아내고 있다. 한반도의 원산단 해안과 동남해안은 주변에서 발생한 산업폐수와 생활폐수가 흘러들어 점차 오염되고 있

26) 외무부, 《지구환경정보》 제9호.

27) 최병두, 1995, 《환경사회이론과 국제환경문제》, 273~274쪽.

으며 유기물질의 과다로 인한 부영양화현상(적조현상)이 빈번하게 발생하고 있다.²⁸⁾

3) 북한 및 동북아 3국의 환경정책에 대한 이해

(1) 북한의 환경정책²⁹⁾

북한은 1970년대이후 중화학공업단지 조성과 공업규모의 확대 등으로 산업오염과 공해문제가 사회문제로 대두됨에 따라 이에 대한 대책수립에 관심을 돌리고 있는 것으로 알려지고 있다. 특히 북한이 정책적 차원에서 환경문제에 관심을 나타낸 것은 지난 1986년 환경보호법을 채택하면서부터이다. 북한은 지난 1986년 4월 최고인민회의 제7기 5차회의에서 5장 52조로 구성된 환경보호법을 제정, 공해방지 및 환경보호를 위한 각종 시책을 추구해 왔다. 이에 따라 환경보호법 제11조에 의거해 북한전역에 자연환경 보호구와 특별보호구를 지정하고 이곳에 10여개의 환경오염관측소를 설치하여 기상, 기후, 산림, 농산물 등의 생태계 변화와 주요산업지구 주변의 강, 하천, 바다, 대기 등의 오염상태를 감·조사하는 활동을 펴왔고, 각종 공해방지 시설들을 건설해왔다. 1992년 개정된 헌법에서 “생산에 앞선 환경보호대책 수립”문제를 명문화하였고, 1993년 환경관련 전담기구인 ‘국가환경보호위원회’를 신설하였으며, 또한 1993년 6월 ‘세계환경의 날’을 맞아 최초로 기념행사를 개최하였다. 또한 환경보호법을 집행하기 위한 구체적인 시행규정을 1995년 11월 정무원의 결정으로 채택하였다. ‘환경보호법 시행규정’은 총 5장 55조로서 환경보호사업의 일반적 원칙, 자연환경의 보존과 조성, 환경오염 방지문제, 환경보호에 대한 지도관리, 환경피해에 대한 손해보상 및 제재 등을 규정하고 있다.

대외적으로는 1978년 중국과의 두만강 오염방지협정 체결, 1986년 소련과의 기상수문 및 자연환경분야 협조협정 조인을 비롯해 일본, 노르웨이 등지로부터 각종 공해방지 설비를 도입하는 등 환경분야 사업 및 협력활동에도 관심을 돌리고 있다. 1990년 12월 UNDP대표 등이 참석한 가운데 ‘산업오염의 감시와 예방에 관한 토론회’를 개최한 바 있다.

이러한 북한 환경정책의 전반적 특징은 그 경제성과 정치성으로 요약될 수 있다. 북한의 환경정책은 환경자원을 보호·증식하여 그것을 인간의 욕구충족을 위해 활용하려는 경제적 측면에 중점을 두고 있다. 또한 그것의 정치성은 다음과 같은 차원에서 찾아

28) 최병두, 1995, 《환경사회이론과 국제환경문제》, 275~277쪽.

29) 김강녕, 1994, <남북한의 환경문제와 환경정책>, 《국제정치논총》 제34집 1호, 141~143~145쪽.

손기웅, 1995, <북한의 환경정책과 환경실태>, 《국제정치논총》 제35집 2호, 178~183쪽.

볼 수 있다. 첫째, 환경정책이 주체사상에 수렴되어 그들의 사회주의건설을 위한 대중운동의 필요성에 대한 명분을 제공함으로써 인민대중운동의 자발성을 촉발시키는 수단으로서 기능한다는 점이다. 둘째, 공해없는 나라 북한, 공해병의 나라 남한이라는 등식으로 환경정책을 대남선전적 차원에서 정치적으로 이용하고 있다. 마지막으로 북한 환경정책의 정치성은 대외정책적 측면에서도 찾을 수 있다. 환경관련 김일성의 교시나 법규정마련을 북한도 대기·물·토양·해양의 오염방지와 동식물 보호 등의 환경보호활동에 관심을 가지고 있다는 것을 대외적으로 과시하려는 차원에서 이해할 수 있는 것이다.

(2) 한국의 환경정책³⁰⁾

1960년대 이래 지속적으로 추진된 한국의 경제개발계획은 인구의 도시집중화 및 산업과 기술개발을 촉진시켜 농업사회를 산업사회로 변모시켰다. 경제발전과정에서 대기와 수질의 오염, 그리고 산업 및 도시폐기물의 급증 등의 환경문제들이 야기되었고 이러한 환경문제들은 환경의 질을 급속히 훼손시켰다. 1960년대 경제개발 이후 현대까지 환경오염사고는 끊이지 않고 발생해왔고, 그 발생빈도가 증가하는 추세일 뿐만 아니라 환경문제의 심각성과 피해도가 높아지는 경향을 발견할 수 있다.

우리나라의 환경정책은 수많은 변천과정을 겪으면서 체계화되었다. 60년대와 70년대는 '선 성장 후 분배,' 그리고 '선 개발 후 환경보전'으로 요약되는 박정희정권의 경제개발전략에 따라서 환경정책이 체계적으로 추진될 수 있는 기회가 없었다. 다만 거듭되는 고도경제성장의 결과로서 1970년대 중반에 공해문제가 심각해지자 환경보전대책을 위해 환경보전법을 제정·공포하였다. 제1·2·3차 경제개발계획의 성공으로 국가의 능력은 양적으로 팽창하였으나 환경오염은 매우 심각해지기 시작했다. 정부는 1963년 공해방지법을 제정하였으나 이 법은 시행안을 1969년 제정할 때 까지는 사장되었다. 그러나 1977년 환경문제가 중요한 문제로 대두하자 정부는 1977년 환경보전법을 제정·공포하였다. 이 시기에 정부의 환경정책은 경제정책의 테두리에서 추진된 관계로, 부분적이고 지엽적인 특성을 벗어나지 못하였다. 환경행정을 전담한 부서도 존재하지 않았고 환경문제를 공해문제로 인식하는 상황에서 환경정책이 제대로 추진될 수 없었다.

1980년대에 환경오염문제가 점점 심각해지자 정부는 1980년 환경행정을 담당하는 환경청을 설치함으로써 환경정책의 체계화를 위한 제도적 기틀을 마련했다. 이 시기에 환경보전을 위한 정책이 추진되었고, 경제개발정책에 있어서 경제성장과 환경보전의 조

30) 조찬래, 1998, <한국의 환경실태와 정책>, 《1998년 한국국제정치학회 춘계학술회의논문집》.

화원칙이 구현되도록 하였다. 이 시기의 환경정책의 내용을 세 가지로 요약하면 첫째는 지역별·권역별 특성을 무시한 획일적 환경관리의 비효율성을 제거하기 위한 영향권별 환경관리 기반의 확립이며 이에 따라 서울·부산·광주·대구·대전·원주에 지방환경지청이 설치되었고, 둘째는 환경보전을 위한 환경영향평가제도 등 각종 제도를 실시하고 이를 위해서 각종 법령을 정비하고 보완해 나가는 것이며, 마지막으로 하수처리장과 폐수종말처리장 등 환경기초시설의 확충이었다.

1990년대에 환경정책은 1992년 리우에서 개최된 환경개발에 관한 UN회의 이후 일대 전기를 맞이하였다. 사회를 지속가능한 것으로 바꾸기 위해서 환경정책은 환경과 경제가 통합되는 방향으로 추진되었고 이는 결국 국민의 쾌적한 생활을 보장하는 환경개선을 이룩하는 것을 의미한다. 지속가능한 개발은 환경과 경제의 통합성을 절실히 요구하기 때문에 경제정책과 환경정책의 목표를 동시에 달성할 수 있는 대안을 마련해야 한다. 이 시기에 환경정책은 1991년 환경청이 환경처로 그리고 다시 1994년 환경부로 승격되면서 큰 전기를 맞이하게 된다. 이와 같은 승격으로 환경부는 환경문제 전담부서로서 환경정책을 독자적으로 추진할 수 있는 조직적 체계를 갖추게 되었다. 환경부는 종래의 1관리관 4국 15과에서 2실 4국 24과로 확대 개편되었고 환경분쟁조정위원회와 환경공무원교육이 신설되었다. 종래 6개지역에 설치되었던 환경지청은 지방환경청으로 확대되었고 5개지역(춘천, 부산동부, 전주, 제주, 충주)에 출장소가 설치되었다.

환경법은 공해방지법체계(1963-1977), 환경보전법체계(1978-1991), 환경6법체계(1991-현재) 등의 3단계 변천과정을 거쳐 발전해 왔다. 공해방지법체계단계에서 형성된 주요 환경법으로는 1963년 공해방지법을 들 수 있다. 1971년에는 공해방지법을 대폭 수정·강화하여 배출허용기준, 배출시설설치허가제도, 이전변경제도 등을 도입하였다. 환경보전법단계에서 제정된 주요 입법으로는 환경보전법을 들 수 있다. 이 법은 환경영향평가제도·환경기준총량 규제제도 등을 새로이 도입하였으며 이는 환경보호를 소극적인 공해방지적 성격에서 적극적인 환경보전적 성격으로 전환했다는 데서 큰 의미를 갖는다. 정부는 1991년 환경보전법을 환경정책기본법, 대기환경보전법, 수질환경보호법, 소음·진동규제법, 유해화학물질 관리법, 환경오염피해 분쟁조정법 등 6개법으로 분법화 하였다. 그리고 최근에는 도양환경보전법, 먹는물관리법, 지하생활공간 공기 질 관리법 등 다수의 환경법을 제정함으로써 1997년 기준 환경부가 직접 관장하는 환경법은 총 24개에 이르고 있다.

오늘날 한국의 환경정책의 문제점은 첫째로 환경문제는 본질적으로 복합적인 성격이고 이러한 문제를 관장하는 정부부처의 수도 많기 때문에 이에 대한 대책을 마련하는

과정에서 부처간의 갈등과 충돌이 자주 발생하고 이를 원활히 해결하여 협조를 끌어 내지 못한다는 점이 지적될 수 있다. 둘째로, 우리 나라의 환경정책은 정책수단들 중에서 사후적 행정규제 또는 직접규제에 거의 의존해 왔다는 지적을 받고 있다. 셋째로, 환경규제제도의 운영에 있어서 형식주의의 문제를 들 수 있다. 그리고, 마지막으로 중앙정부와 지방정부의 정책결정과정에서 환경보호의 가치가 차지하는 비중이 아직도 크지 않다는 점이다.

(3) 중국의 환경정책³¹⁾

중국 국무원은 1972년에 있었던 유엔의 '인간환경회의' 이후 1973년 중국 최초로 환경보호와 관련된 회의를 개최한 바 있으며, 여기에서 국가차원의 환경보호 기본 방침과 정책 그리고 이와 관련된 각종 조치를 제정하였다. 당시의 회의에서 제정된 대표적인 법규는 바로 '환경보호 및 개선에 관한 약간의 규정'으로서 중국 최초로 환경보호와 관련된 사항들을 종합적으로 규정한 것이었다. 이 회의를 계기로 중국공산당 중앙과 각 부처, 지방은 환경관리를 전담하는 기구를 설립하는 한편 환경보호와 관련된 일련의 규정과 조치를 마련하였다. 특히 중국은 1978년 통과된 중화인민공화국 헌법 제26조에서 "국가는 생활환경과 생태환경을 보호하고 개선하며, 오염 및 기타 공해를 방지한다"라고 규정하고 있다. 중국정부는 또한 기존의 부분적인 환경보호 규정을 바탕으로 1989년 12월 26일 제7기 전인대상무위원회 제11차 회의에서 전적으로 환경관리 문제를 규정한 '중화인민공화국환경보호법'을 제정하였다. 이러한 중국환경법은 중국의 환경보호관련 법규중의 기본법으로서 법률적인 효력면에서 기타 단일 환경보호법규에 우선하며, 경제건설, 사회발전과 환경보호의 협조적인 발전을 위한 기본방침과 각급 정부, 모든 단위와 개인의 환경보호 관련 권리와 의무를 규정하고 있다. 중국환경법은 환경의 감독·관리 및 환경보호법의 기본 제도, 환경의 보호 및 개선에 관한 규정, 환경오염 및 기타 공해방지와 관련된 규정 및 기타 법률적 책임을 다루고 있다.

이처럼 중국은 1970년대 초부터 환경문제의 중요성에 대한 기본 인식을 갖고 있었으나 나름대로 관련 법규와 조치들을 강구하였으나, 1980년대 이후의 개혁·개방정책에 바탕을 둔 경제발전전략을 본격적으로 추진하면서 환경보호정책이 효과적으로 추진되지 못했다. 즉 그간의 경제발전은 상당부분의 환경·자원의 손상을 대가로 이루어졌고, 1970년대에 제정된 기존의 각종 환경보호 조치들의 한계성으로 인해 경제발전 속도에 부응하는 환경보호정책을 추진하기가 어려웠다. 중국정부도 새로운 시대적 상황에 부

31) 문홍호, 1998, <중국의 환경실태와 정책>, 《1998년 한국국제정치학회 춘계학술회의논문집》.

합하는 효율적인 환경보호정책의 제정 및 추진의 필요성을 절감하고 새로운 환경보호 전략을 구상하였으며, 이것이 바로 소위 지속가능한 발전 개념이다. 1990년대 이후 중국이 강조하는 지속적 발전이란 바로 유엔을 중심으로 추진되고 있는 환경보호정책의 기본개념을 중심으로 한 것이다. 이미 1980년대 초에 각 부문의 발전속도를 균형있게 유지하고 경제적 효율과 사회적 효율, 환경적 효율을 통일해야 한다는 점을 환경보호정책의 기본 지침으로 설정했었기 때문에 유엔 주도의 환경보호정책의 기본 방침을 중국 내 환경보호정책의 기본 개념으로 받아들였다. 물론 이러한 방침은 10여년의 기간동안 수정, 보완을 거치면서 중국이 말하는 소위 ‘중국적 특색’을 지닌 환경보호 정책으로 발전되어 왔으며, 환경보호의 중요성에 대한 중국지도부의 인식도 크게 변화하였다. 환경문제에 대한 중국의 기본 인식과 방침은 ‘중화인민공화국 국민경제 및 사회발전에 관한 9·5계획과 2010년까지의 장기목표 요강’에 명시된 ‘환경과 생태계의 보호’에 잘 나타나고 있다. 즉 중국은 경제건설, 도시건설, 환경건설을 동시에 계획하고 동시에 시행하고 동시에 발전시키는 ‘三同時’ 방침을 견지하여야 하며 모든 건설사업은 환경보호 계획을 갖추어야 한다는 것이다. 여기에서 나타나는 바와 같이 중국은 사회경제발전과 자원환경의 상호 협조균형을 통해 양적인 성장에 편중하거나 자원의 합리적인 개발과 이용을 경시함으로써 환경을 경제발전의 희생물로 삼는 정책을 더 이상 지속해서는 안 된다는 데 중점을 두고 있다.

중국은 다년간의 경험과 모색과정을 거쳐 환경문제에 있어서 선진국가들이 경험한 것과 같은 ‘선오염, 후처리’의 길을 답습해서는 안되고 그렇다고 해서 선진국가들이 행하는 것처럼 ‘고도의 투자, 고도의 기술력’을 통해 환경오염을 통제하는 방식을 선택할 수도 없으며, 따라서 자신들의 국가상황에 부합하면서 환경오염을 효과적으로 통제할 수 있는 정책과 조치들을 시행하여야 한다는 점을 분명하게 인식하게 되었다. 이는 곧 중국적 특색을 지닌 환경보호정책을 지칭하는 것으로서 여기에는 ‘豫防爲主, 防治結合’(예방을 위주로 하고 예방과 치유를 결합함) 등이 환경보호정책의 3대체계로 확립되어 있다. 현재 중국은 6종의 환경보호법률, 10종의 자원법, 30여종의 환경보호행정법규, 360여종의 환경표준 및 600여종에 달하는 지방차원의 환경보호법규를 제정했다. 현재 중국은 중앙에서 각 성, 시, 현정부에 환경관리기구를 설립했으며, 주요 공업 부문 및 대·중형기업에도 환경관리기구를 설치하고 있다.

중국은 1980년대에 들어 환경보호의 중요성에 대한 인식을 달리하면서 이를 전담하는 각급 기구를 설립하였다. 이 중에서 대표적인 기관들을 살펴보면 우선 국무원 산하의 국가환경보호국(National Environmental Protection Agency of China)을 들 수 있다. 국가환

경보호국은 부부급 기관으로서 중국의 환경보호와 관련된 정책과 업무를 전담하는 최고의 기관이라고 할 수 있으며, 환경보호의 중요성이 더해감에 따라 국무원내의 위상이 강화되고 있다. 예를 들어 1998년 3월 9기 전인대에서 행해진 국무원 산하 40개 부, 위원회가 29개 부서로 축소 조정되는 상황에서도 국가환경보호국이 부부급에서 부급으로 상향 조정될 것이라는 예측이 나돌기도 했는데 이는 환경보호의 중요성에 대한 중국지도부의 인식이 한층 제고되고 있다는 점을 암시해 주는 것이다. 국무원 국가환경보호국이 중국의 환경보호와 관련된 정책을 입안하고 집행하는 행정상의 최고기관이라고 한다면 국무원 환경보호위원회(State Environmental Protection Commission)는 중국의 환경보호정책의 기본 방향을 제시하고 각 부처간의 환경보호 업무를 조정하고 상호 유기적인 협력을 유도하는 기능을 담당하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 국무원 환경보호위원회는 중국의 환경보호와 관련된 방침·노선을 논의하는 최고의 기관이며, 국가환경보호국은 환경보호 업무와 관련된 사안을 국무원 환경보호위원회에 직접 보고하도록 되어 있다. 환경보호와 관련된 국무원 환경보호위원회와 국가환경보호국 이외에 각 성, 직할시에는 중앙의 정책방향에 기초하여 그 지역의 환경보호 업무를 관장하는 省級 環境保護局이 설치되어 있다. 성급 환경보호국은 중앙의 환경보호 관련 정책을 실질적으로 집행하는 역할을 담당하고 있지만 이들 기관이 직접적으로 환경보호와 관련된 구체적인 사안에 개입하기보다는 그들 표현대로 좀더 거시적인 차원에서 환경보호 관련 업무를 지도하고 각 부문간의 필요한 협력을 유도하는 기능을 담당하고 있다. 상기한 바와 같이 중국의 환경보호정책은 아직까지는 환경보호의 중요성에 대한 지도부의 인식 변화와 각종 제도적인 보완에도 불구하고 중앙에서 지방의 현장에 이르는 체계적인 추진과정에서 크고 작은 문제점을 안고 있다. 이는 단순히 중국내 행정체계상의 문제에 기인하는 것은 아니며 환경문제가 그 특성상 중앙과 지방, 그리고 지방과 지방간의 이해관계가 상충될 가능성이 높을 뿐만 아니라 엄청난 재원과 기간이 소요되는 복합적인 사안이라는 점에도 그 원인이 있다.

(4) 일본의 환경정책³²⁾

일본 국내의 환경수준은 여느 환경선진국에 뒤지지 않는다. 일본의 환경법과 국내환경관련의 정책수행은 세계에서 가장 발전된 수준에 속하며, 일본이 개발한 각종 환경기술들도 세계 최고의 수준이다. 일본내각에는 환경업무를 관장하는 주무부서로 환경청이 설치되어 있다. 1971년 5월 성립된 '환경청설치법'에 의해 같은 해 7월 환경청이 발

32) 조정근, 1998, <일본의 환경실태와 정책>, 《1998년 한국국제정치학회 춘계학술회의논문집》.

족했다. 환경청은 계획 및 조정국, 자연보전국, 대기질관리국, 수질관리국, 폐기물관리국 등으로 조직되어 있으며 관련조직으로 국립환경연구소와 국립 미나마타병연구소, 지구환경센터, 국립환경교육원 등이 있다. 환경청이 담당하는 기본업무는 기본적인 환경정책의 계획과 집행, 환경관련행정의 종합적인 조정, 1967년 환경오염통제기본법에 의거한 종합적인 지역오염방지정책의 수립, 환경기준의 설정, 대기오염통제법·수질오염통제법·소음통제법·국립공원법·오염으로 인한 건강상의 위해에 대한 보상법 등 각종 환경관련법의 집행, 환경청의 각종 활동에 대한 통계자료의 확보와 분석 및 각종 연구사업 등이다. 그러나 환경관련의 주무부서가 성(省)이 아닌 청(廳)으로 설립되고 그 성격이 기획관청으로 출발한 것은 환경청이 강력한 부서는 아님을 말해준다.

현재의 일본환경정책을 뒷받침하고 있는 법적 근간은 환경오염통제기본법과 자연보전법을 발전적으로 뒤이은 환경기본법이다. 이 법은 일본환경정책이 ‘지속가능한 발전’의 개념 위에서 추진되도록 뒷받침하고 있다. 이 계획은 21세기를 향한 일본환경정책의 장기목표와 이를 달성하기 위한 구체적인 조처들을 담고 있다. 먼저, 장기목표로서 환경에 단지 제한적인 부담만을 주는 환상적이고 효과적인 물질싸이클에 기초한 사회경제체제의 실현, 인간과 자연의 공존, 환경보존활동에의 참여, 국제적 노력의 도모를 정하고 있다. 일본은 국내환경정책의 선진성에도 불구하고 국제환경정책면에서는 여전히 ‘자연보호와 지구환경에 최악의 침해국 중의 하나’라는 오명을 벗지 못하고 있다. 일본은 특히 포경, 유망어업 멸종위기에 있는 종의 멸수, 열대우림의 대규모적인 파괴 등의 분야에서 국제적으로 많은 비난을 받고 있다. 자원빈국이면서도 세계에서 두 번째의 경제규모를 가진 일본의 경제활동은 에너지와 천연자원의 대부분을 수입하는 한편 이를 완성된 상품으로 만들어 수출하는 싸이클로 움직인다. 이런 과정에서 일본의 경제활동은 에너지와 천연자원을 수출하는 국가(지역)의 환경을 해치고 가장 중요한 수출품인 자동차에서 보듯이 이를 수입하는 국가(지역)의 환경오염에 기여하게 되는 것이다. 일본은 환경지원총액에 있어서 OECD국가들 중 선두를 차지하고 있는데, 부상원조와 대여 그리고 기술지원을 합쳐 1992년의 환경지원총액이 2,697백만 달러에 달했다. 같은 해 미국 682백만 달러, 독일 512백만 달러, 노르웨이 221백만 달러 등이었던 것에 비하면 그 액수의 크기를 짐작할 수 있다. OECD의 1994년 자료에 따르면 1980년대 후반 이래로 환경프로젝트에 대한 일본의 원조가 급격히 증가되었는데 일본이 제공한 ODA 중 환경원조가 차지하는 비율이 1986년에는 4.8%였던 것이 1990년에는 12.4%로 증가했고 1994년에는 다시 16%로 늘어났다.

일본의 전후 환경정책은 3단계로 발전해 왔다. 첫단계는 일본이 정부차원에서 공해대

책기본법을 제정(1967)하고 환경오염의 규제에서 한걸음 발전한 자연보전법을 제정했던 1972년 이전의 시기이다. 제2차 세계대전이 끝난 후 일본은 중화학공업 중심의 괄목할만한 경제성장을 거듭하면서 각종 공해와 미나마타병, 이타이이타이병 등 심각한 환경문제들에 직면하게 되고, 그 결과 공해대책기본법이 제정되고 3년뒤인 1970년 11월에 소집된 임시국회에서는 환경오염통제기본법과 대기오염통제법 및 폐기물처리 및 정화법이 개정되고 수질오염통제법, 공해억제설비비용분담법, 건강상의 위해를 초래한 오염사범에 대한 처벌법이 제정되는 등 총 14개의 환경관련법들이 개정 또는 제정되게 되었다. 그리고 1972년에는 환경오염의 규제에서 한걸음 발전한 자연보전법이 제정되는데, 이 시기가 일본환경정책발전의 첫 번째 단계라고 할 수 있다. 그러나, 이 시기는 심각한 환경문제의 등장에도 불구하고 일본사회의 주된 관심이 거의 전적으로 경제개발과 산업발전에 쏠려 있었기 때문에 환경문제는 거점중심의 지역개발전략이 낳은 특정 지역의 문제로만 보려는 경향이 우세하던 시기였다.

두 번째 단계는 일본의 환경문제에 대한 관심이 소위 '공장형'에서 '생활형' 환경문제로 옮겨진데 있다. 일본은 공해규제의 강화 이후 1970년대 두 번의 국제석유위기를 겪으면서 에너지 다소비형의 산업화를 기술개발을 통해 에너지절약형의 산업화로 전환시켰다. 그러나 경제성장과 생활수준의 향상은 1980년대에 들어와 교통량 증가로 인한 대기오염, 폐수 및 하수 문제, 수질오염과 폐기물 문제 등 새로운 환경문제를 야기시켰다. 1983년에는 수질오염방지법을 개정하고 1984년에는 지하수오염을 방지하기 위하여 폐수관리지침을 마련했으며 1989년에는 수질관리법을 개정했다.

마지막 단계는 1990년대 이후 오늘에 이르는 시기로 1993년 현재의 일본 환경정책을 뒷받침하고 있는 법적 근간인 환경기본법이 제정되었고 이는 환경오염통제기본법과 자연보전법을 발전적으로 뒤이은 것이다. 이 법은 기존법의 기초위에 세 가지의 중요한 요소를 추가하고 있다. 현재와 미래세대의 쾌적함을 위한 지방 및 범세계적 환경보전의 요청, '지속가능한 발전'의 개념 위에 기초한 사회의 추구 그리고 국제협력의 요청이 그것이다. 그 중에서도 새로운 법이 근본적으로 다른 큰 특징은 '지속가능한 발전' 개념을 환경정책의 핵심으로 채택했다는 점이다.

일본환경정책의 결정과 수행에 가장 강력한 영향력을 행사하는 행위자는 관료다. 그러나, 모든 행정부서가 다 강력한 영향력을 가진 것은 아니다. 일본은 환경정을 포함하여 7개의 부서가 환경정책의 결정 및 형성에 관련이 있는데, 그 중 주무부서인 환경청의 힘은 약한 편이며 국제통상산업성(Ministry of International Trade and Industry; MITI)와 건설성의 힘이 상대적으로 강하다. 환경과 직접적인 연관성을 가지고 있지는 않지만 재

정에 대한 권한을 가진 대장성의 영향력도 크며, 환경문제가 국제적 관심사로 부상하면서 외무성의 영향력도 크게 증대되고 있다. 환경정책결정을 둘러싼 일본의 독특한 협력적 특성은 MITI-산업체관계 뿐만 아니라 여러 다른 차원으로도 존재하고 있다. 그 중 하나가 중앙과 지방정부간의 협력이다. 중앙정부가 시행하는 규제기준은 전국을 대상으로 하는 일률적인 것이기 때문에 사실상 실질적인 권한은 그 만큼 지방정부에 위임되어 있다. 일본이 지닌 협력적 특성은 기본적으로 협력이 경쟁보다 우선적 가치로 여겨지는 일본의 전통적 가치관에 바탕을 둔 일본이 지닌 독특한 힘의 균형구조에 기인한다고 할 수 있다. 다른 나라들에 비해 관료가 환경정책에 있어서 보다 많은 자율성과 재량권을 지니고 있는 것도 같은 이유에서인데, 그것은 ‘정계-제계-관계’ 삼자간에 서로 맞물려 있는 영향력관계이다. 일본의 국내환경상태가 서구의 환경선진국처럼 전반적으로 ‘건강한 수준’임에도 불구하고 양자가 크게 다른 점은 여론과 환경NGO의 힘이 약하다는 점이다. 일본의 대외환경정책 행태가 지닌 특성의 보다 근본적인 부분은 국제정치에서 통상적으로 이해되는 국가이익에 비해 환경이익이 상대적으로 크게 무시되고 있다는 점이다. 국가이익 대 환경이익의 대립에서 국가이익이 우선적으로 택해지는 것은 국제정치의 고유한 속성에 기인한 현상이며 이러한 속성이 쉽게 바뀔 것으로 기대하기 어려운 것이 사실이다. 또한 일본의 ODA는 순수하게 환경을 고려한 것이 아니라 경제이익과의 연계, 지리적 인접성을 바탕으로 한 국가적 영향력 전지 혹은 증대 등 전통적 국가이익의 계산에 바탕을 두고 있는 것이다.

(5) 북한 및 동북아 3국의 환경정책 비교

동북아 지역 국가들, 특히 한국, 북한, 일본, 중국의 환경관련정책을 비교해 보면 다음과 같다.³³⁾ 첫째, 환경정책과 관련된 행정정비 및 법제도화에 있어, 한국은 1980년대에 그 기본적인 틀을 마련하고 1990년대에 와서 본격적으로 수행하고 있는 반면, 일본은 1970년대에 이미 완비했다고 할 수 있다. 즉 한국의 환경행정 및 관련법 제정은 일본에 많이 의존하고 있는 것처럼 보이며, 대체로 약 10~20년 정도 뒤쳐져 있다. 북한과 중국은 한국과 마찬가지로 기본적인 환경관련법들을 1970년대 후반에서 1980년대 사이에 제정했다. 그러나 구체적인 법제도화 수준 및 환경관련법체제의 정비문제에 있어서는 한국에 비해 상대적으로 뒤떨어져 있다고 할 수 있다.

둘째, 한국과 일본의 환경관련제도들은 현재 외형적으로 비슷한 수준에 도달해 있지만 한국은 일본에 비해 입안 측면에서 또한 제정된 환경관련법이나 제도 및 정책들의

33) 최병두, 1995, 《환경사회이론과 국제환경문제》, 307~314쪽.

현실적 시행 측면에서 뒤떨어져 있는 것처럼 보인다. 중국도 건설사업을 위해 사전에 환경평가보고서를 승인받아야 한다는 환경영향평가제를 시행하고 있지만, 지역주민들의 의견은 전혀 고려되지 않고 있으며 제도의 현실적 시행여부에 있어서도 한계가 있다. 환경정책의 시행과정을 비교해 볼 때, 이미 환경관련제도들이 상당히 정착되어 있는 일본에 비해, 급속한 경제성장을 추구하고 있는 한국과 중국은 수립한 정책들을 제대로 시행하지 못하고 있으며 북한은 이에도 못미치는 수준을 나타내고 있다.

셋째, 한국의 환경관련예산은 절대적으로 적을 뿐만 아니라 국민총생산에 대비해서도 일본에 비해 상대적으로 그 비율이 낮다. 즉 한국의 환경관계예산 총액은 1990년 3.52억 달러 및 1991년 6.52억 달러 정도인 반면 일본은 한국과 비교하여 16~26배에 달하는 각각 92.57억 달러 및 107.74억 달러를 환경관계예산으로 편성하고 있다. 특히 한국의 환경관련예산은 전체예산에서 0.92~1.50%를 차지하고 국민총생산의 0.15~0.24%에 지나지 않지만, 일본의 환경관계예산은 전체예산의 3.26~3.53%를 차지하고 국민총생산의 0.33~0.34% 수준을 보이고 있다. 중국의 환경예산은 복잡하게 구성되어 다른 국가들과 비교하기 다소 곤란하지만 정부의 환경보호투자자금 총액은 22.9억 달러 정도로 공식 환율의 문제를 고려하고서도 한국에 비해 절대적으로 많고 또한 전체예산에서 차지하는 비중은 3.20%로 일본과 비슷하며 국민총생산과 비교해 볼 때는 비교국가들 중에서 가장 높은 0.62%를 보이고 있다. 그러나 중국의 이러한 환경보호투자 규모는 엄청난 영토와 인구에 비해서는 상대적으로 적다고 할 수 있고 환경기초시설의 측면에서 아직 매우 미흡한 실정이다. 북한의 환경관련예산은 정확한 수치를 파악하기 힘들으나 최근 수년간 심각하게 겪고있는 식량난에 비추어 그 수준이 보잘것없음을 예상할 수 있다.

넷째, 환경관련예산이 상대적으로 적은 한국의 경우 환경정책은 주로 규제정책이나 시장을 통한 유인정책을 중심으로 하고 있으며 일본에 비해 환경규제의 정도는 상대적으로 약한 것으로 나타난다. 예를 들어, 양국에서 시행하고 있는 하천의 수질환경 기준치들을 비교하면 이러한 사실이 확인된다. 양국의 경우 식수를 취수하고 있는 대부분의 하천들은 상수원수 2급의 수질이지만, 이 등급의 수질기준치는 상당한 차이를 보이고 있다. 이 등급의 생물화학적 산소요구량(BOD)은 한국의 경우 3ppm 이하이지만 일본의 경우 2ppm 이하로 다른 기준치를 설정하고 있다. 북한은 대동강 등 주요 하천의 BOD를 발표한 바 있으나 사실상 환경오염에 대한 정확한 실태파악은 물론 기준치 설정도 제대로 안되어 있는 상황이다.

다섯째, 한국은 일본에 비해 환경문제의 해결을 위한 환경과학기술개발부문에 대한

투자가 아주 저조하다. 즉 1989년 한국은 환경과학기술의 연구개발비로 47억 원을 투자한 반면, 일본은 이의 24배에 이르는 1,135억 원을 투자하였다. 북한과 중국의 환경과학기술부문의 투자를 전체 연구개발분야 투자현황에 유추에서 고려해 보면, 한국에 비해 훨씬 더 저조하다고 할 수 있다. 즉 연구개발분야 투자액을 국민총생산과 비교해 보면 일본은 2.91%, 한국은 1.92%를 보이고 있는 반면, 중국은 0.7%에 불과한 수준이며 북한은 이에도 못 미치는 수준이다.

각국 환경보호정책의 비교분석 결과를 국가적 및 지역적 환경문제와 관련해서 살펴 보면 다음과 같이 요약된다. 즉 한국은 그 동안 중화학공업을 기반으로 급속한 경제성장을 추진하는 과정에서 자원부족과 환경오염문제를 심화시키게 되었으며, 1980년대 후반부에 와서야 환경정책에 본격적인 관심을 가지게 되었다. 그러나 여전히 환경관련 제도와 정책들의 미비, 시행과정의 미흡, 환경관련예산의 절대적 부족, 낮은 환경기준, 주민들의 의견 무시, 환경기술부문 투자 부족 등으로 국내 환경문제는 점점 악화될 것으로 보인다. 따라서 이러한 문제들에 있어 기본적인 국내 환경정책의 현저한 개선이 이루어지지 않는다면 한국은 자원부족문제와 더불어 심각한 환경오염문제로 인해 내생적으로 유발되는 환경문제에 봉착하게 될 것이다. 반면 일본은 경제성장의 초기단계에서 경험했던 환경문제를 극복하는 과정에서 환경관련제도와 정책들을 정비·개선하게 되었고, 현재 일본은 첨단산업을 중심으로 한 산업구조로의 전환과 환경관련기술의 개발을 통해 환경문제를 구조적으로 극복하게 됨에 따라 환경문제의 국내적 측면에서는 큰 문제를 가지지 않는 것처럼 보인다. 그러나 일본은 다른 한편으로 인접국가들로부터 이동해 오는 환경오염물질로 인해 현저한 피해를 보게 될 우려가 있으며, 따라서 지역 환경문제에 더 큰 관심을 가지게 될 것이다. 중국은 산업구조면에서 한국에 비해 다소 후진적이지만 환경기준이나 환경예산의 규모 등 환경제도와 정책부문에서는 비슷하거나 오히려 앞서가는 것처럼 보인다. 그러나 급속한 경제성장전략을 지속적으로 추진할 경우 자국내 환경문제를 심화시킬 뿐만 아니라 인접 국가들에 환경적 피해를 미침으로써 지역 환경문제를 악화시키는 주요 당사국으로 전락할 가능성이 있다.³⁴⁾ 한마디로 말하여, 북한의 환경정책은 아직 제대로 수행된다고 보기에 어렵지만, 북한이 정책적 차원에서 환경문제에 보다 많은 관심을 갖기 시작한 것은 지난 1986년 환경보호법을 제정하면서부터이며, 이 법이 제정된 후 북한은 환경보호와 공해방지를 위한 각종 시책을 추진하는 가운데 선전매체를 통해서도 이의 중요성을 강조하는 등 관심을 점차 고

34. 최병두, 1995, 《환경사회이론과 국제환경문제》, 315~316쪽.

조시켜 왔다고 볼 수 있다. 이러한 북한 환경정책의 전반적 특징은 그 경제성과 정치성으로 요약될 수 있는데, 그것의 정치성은 간략히 말하여 환경정책이 주체사상에 수렴되어 그들의 사회주의건설을 위한 대중운동의 필요성에 대한 명분을 제공함으로써 인민대중운동의 자발성을 촉발시키는 수단으로서 기능한다는 점에 잘 나타난다. 또한, 공해 없는 나라 북한, 공해병의 나라 남한이라는 등식으로 환경정책을 대남선전적 차원에서 정치적으로 이용하고 있다.

4. 범세계적 · 지역적 환경보전협력과 북한 및 동북아 3국

1980년대 이후 환경문제와 관련된 범세계적(global) 그리고 지역적(regional) 수준의 국제적 환경협력이 활발히 진행되고 있다. 국제환경협약이라는 용어는 좁은 의미로 환경문제와 관련되어 있는 다자간의 협약(convention)을 지칭하지만, 흔히 환경문제와 관련된 사항을 다루는 양자간의 조약(treaty) · 협정(agreement) · 의정서(protocol) 등을 포괄하는 넓은 의미로 사용되고 있다. 국제적으로 채택된 환경협약은 약 150여개에 달하고 있는데, 이들은 대기보전, 유해물질 규제, 동식물 보호, 해양환경 보호, 수질 보호, 자연자원 보호 등으로 분류되며, 무역규제 조치를 포함하고 있는 협약 수는 18개에 달한다.

국제환경협약의 발전은 국가관할권내에서의 활동이 그 이외의 지역에 대한 환경피해를 끼치지 말도록 해야 된다는 주권의 일부제한 가능성이 확립되어 온 점과, 대기 · 오존층 · 기후 · 남극 · 심해저 및 외기권 등이 인류의 공유물이란 인식이 확립되어 온 점에 근거하는 것이다. 국제환경협약은 여타 국제협약에 비하여 상당히 다른 특징을 가지고 있는데, 첫째로 환경분야가 다양함에 따라 협약의 대상분야가 광범위하고 목적달성의 방식이 서로 다르다는 점, 둘째로 환경보호를 위한 규제조치와 지속적인 개발의 필요성간에 적절한 타협점을 모색해야 한다는 점, 그리고 끝으로 협약이행의 강제성과 실효성 제고를 위한 장치가 마련되어 있다는 점이다.³⁵⁾ 이러한 국제협약은 가입국에만 효력이 있기 때문에 비가입국은 아무런 영향을 받지 않는다. 이에 미국 등 선진국이 들고 나온 것이 비가입국에 대한 무역제재와 개도국에 대한 재정지원이라는 몽둥이와 당근이다. 이 연구논문에서는 동북아 환경보전협력과 범세계적 환경보전협력(국제환경협약) 중 북한 및 동북아 3국의 지역적 환경문제와 밀접히 관련된 몬트리올의정서, 기후

35) 선준영, 1993.12., <국제환경외교와 우리의 대응>, 《외교》 제28호, 31~32쪽.

변화협약, 그리고 바젤협약만을 다룬다.

1) 범세계적 환경보전협력과 북한 및 동북아 3국

(1) 몬트리올 의정서(Montreal Protocol)

1987년 9월에 채택되어 1989년 1월부터 발효된 몬트리올 의정서는 정식이름이 ‘오존층 파괴 물질에 관한 몬트리올 의정서’이다. 이 의정서는 몇 가지 화학물질에 대한 소비 및 생산감소를 규정하고 있는데, 이는 염화불화탄소(CFC 상품명 Freon)와 할론 등이 외계로부터 들어오는 자외선으로부터 지구를 보호하는 오존층을 파괴한다는 과학자들의 연구결과에 근거하고 있다. 이러한 보고가 1974년 Molina와 Rowland에 의해 학계에 발표된 후인 1985년에야 ‘오존층 보호에 관한 비엔나협약’이 이루어졌고, 이의 시행을 위한 몬트리올 의정서가 1987년 9월에 채택된 것이다. 한국은 1992년에 비엔나협약과 몬트리올 의정서, 1993년에 런던 개정의정서, 그리고 1994년에 코펜하겐 개정의정서에 가입하였다. 몬트리올 의정서는 서기 2000년까지 프레온가스 및 할론의 생산과 소비를 1986년 수준의 50퍼센트로 삭감할 것을 결의하였으나, 런던 개정의정서는 이를 더욱 강화시켜서 2000년까지 100퍼센트 삭감을 결의하였고, 코펜하겐 개정의정서는 프레온가스 및 할론 등의 생산소비금지를 1996년으로 단축시켰다.³⁶⁾

1997년 9월 15~17일 몬트리올 의정서 채택 10주년을 맞이하여 개최된 제9차 당사국 총회에서 우리 나라를 포함 미국·일본·중국 등 총 110개국 대표단과 20여 국제기구 및 국제민간 환경단체가 참석하여 메틸브로마이드 및 CFC의 전폐일정 등을 논의하였다. 금번 회의에서 당사국들은 개도국들에서 주로 토양훈증 및 식물방역제로 사용되는 것으로 지금까지 개도국에 대한 전폐일정이 확정되지 않았던 메틸브로마이드의 개도국 전폐일정을 2005년까지 20%, 2015년까지 100%로 확정하였으며, 2010년까지 전폐기로 되어있던 선진국 일정을 2005년으로 단축하는 성과를 올렸다. 개도국들은 전폐일정을 양보하는 대신 1998~99년 중 다자기금으로부터 메틸브로마이드 대체물질 타당성 시험 사업에 2천5백만 달러를 지원 받을 수 있게 된다. 또한 금번 회의에서는 CFC의 국제적인 불법교역을 방지할 목적으로 2000년부터 전세계적인 규제물질 수출입 허가제도를 실시기로 하였으며, 이미 선진국에서는 전폐일정이 지난 CFC에 대해 개도국의 기본적인 국내수요 충족을 위한 경우를 제외하고는 선진국내에서 신규 생산 CFC의 시장거래를

36) 유승익, 1994, <한국의 환경 외교정책: 과제와 전망>, 아주대학교 사회과학연구소 편, 《생태사회 과학》, 337~338쪽.

금지키로 하였다. 유럽연합 및 스위스가 제의한 HCFC의 전폐일정 단축, 현재 소비량 규제에 추가하여 생산량 규제도입 및 비당사국과의 교역금지안은 관련산업의 대체물질 개발 인센티브를 저해한다는 이유로 미국, 호주, 인도를 포함한 다수의 선개도국이 반대하여 금번 회의에서는 실현되지 못하였으며 향후 다시 논의키로 하였다. CFC의 대체물질로서 개발되어 우리 나라에서도 생산되고 있는 HCFC는 비교적 오존파괴 지수가 낮은 물질로서 상용화되어 있으며 현재 선·개도국 전폐일정이 각각 2030년 및 2040년으로 잡혀있다.³⁷⁾

프레온가스와 할론의 규제는 이를 대체할 수 있는 기술개발이 되어있지않은 한국의 경제에 심각한 타격을 줄 것으로 예상되고 있다. 개발도상국 중에서 CFC를 자체기술로 제조하는 나라는 한국밖에 없으며, 브라질, 인도, 대만 등이 CFC를 합작 또는 외국인 투자에 의한 생산을 하고 있을 뿐이어서, 몬트리올 의정서에 의해 실질적인 타격을 받을 나라는 우리나라밖에 없다. 일부 선진국들은 이미 프레온가스의 대체물질 개발에 성공하여 사용 판매하고 있는 상황이다. 따라서, 한국은 경제에의 충격을 최소화시키는 방안을 적극 모색하여야 한다. 우선 단기적으로 대용물질의 사용 및 재활용을 적극 권장해야 하고, 중장기적으로는 프레온가스 사용을 가능한 억제시키고 대체물질의 개발에 총력을 기울여야 한다. 또한 국제협상에서는 한국이 프레온가스의 일인당 소비량이 개도국보다 높은 하지만 프레온가스 사용의 역사적 누적 통계에 있어 선진국들에 비해 훨씬 낮은 수준임을 강조하여 가능한 많은 양보를 얻도록 외교적 노력을 기울여야 한다. 우리 나라는 현재 동 의정서상 개도국으로 분류되어 오존층 파괴물질 규제관련 일정의 유예기간을 인정받고 있어 당장 산업에 미치는 직접적 영향은 적을 것으로 보이나 1999년 7월 CFC 소비량 동결 및 2010년 전폐 등 오존파괴물질에 대한 규제일정 개시에 대비, 관련 법령·제도의 정비, 오존파괴지수 0인 신규 대체물질 개발 투자 등 대책수립을 강구해 나가고 있다.

(2) 기후변화 협약(Climatic Change Convention)

1992년 5월 채택되어 6월 '유엔환경개발회의'에서 서명 개방된 기후변화협약은 지구 온난화의 주범인 이산화탄소(CO₂)의 배출규제를 목적으로 하고 있다. 즉 석탄이나 석유 등 화석연료의 연소시에 발생하는 이산화탄소가 대기 중에 층을 형성하여 태양열의 복사에너지가 대기 밖으로 나가는 것을 차단하여 지구의 기온이 상승하게 되는 데 이러한 '온실효과'를 막기 위한 것이다. 이러한 지구온난화 현상은 기상이변을 통한 농림

37) 외무부, 《지구환경정보》 제21호.

수산불의 피해, 사막화, 해양에 접한 지역의 수몰로 인한 육지의 감소, 이에 따른 거주지 및 농경지의 상실 등 중대한 사회경제적 문제를 연쇄적으로 불러일으키게 된다. 이 협약에는 1997년 8월 현재 세계 167개국이 참가하였는데, 한국은 1993년 12월에 가입하였다.³⁸⁾

이 협약의 주요 골자는 각국이 지구온난화를 일으키는 가스의 배출을 안정시키고, 개도국들이 지구온난화를 야기하는 가스의 배출을 최소화하는 데에 필요한 기술 자금을 선진국으로부터 이전 받을 수 있도록 장치를 마련한다는 것 등이다. 구체적으로, 선진국의 경우 오는 2000년까지 이산화탄소 배출량을 1990년 수준으로 동결하는 것이 바람직하다고 권유하고 있으며, 온실가스를 과다하게 배출하는 산업의 제품에 대한 무역규제, 기존의 온실가스 흡수를 위한 매년 1천 2백만 헥타르의 산림조성 등을 그 내용으로 하고 있다. 최근 타결된 ‘교토회의의정서’ 이전까지 각국은 이산화탄소 배출규제의 필요성에 대해서는 인식을 같이하면서도 어느 시기까지 얼마만큼의 배출규제를 한다는 정책에는 합의를 보지 못하였다. 최근까지의 협상과정을 살펴보면, 유럽연합의 국가들과 일본, 그리고 해수면의 상승으로 그 피해가 막중할 군소 도서국가들은 이산화탄소 배출규제에 적극적이거나 미국은 자국내 산업에 끼칠 영향을 고려 소극적인 자세를 견지하고 있다. 또한 석유수출기구(OPEC)국가들도 화석연료 감축에 의한 석유소비량 감소, 이에 따른 원유가의 하락을 두려워하며 이산화탄소 배출량의 구체적 감축일정에 적극 반대하고 있다. 일부 선진국들은 이산화탄소, 이산화황, 산화질소 등의 배출감소를 위해 에너지/탄소세를 시행하고 있거나, 도입을 추진하고 있으며, 만약 미국, EU, 일본 등 우리의 주 수출대상국들이 에너지/탄소세를 도입할 경우 한국의 수출 및 산업에 상당한 영향을 미칠 것으로 보인다.

1997년 12월 1일부터 11일까지 일본 교토에서 타결된 지구온난화문제 해결을 위한 환경협상은 38개 선진국이 6개 온실가스를 평균 5.2%선에서 감축한다는 것을 그 내용으로 하고 있다. 이번 교토회의에서 채택된 의정서는 법적 구속력을 갖는 환경 관련 국제협약으로는 오존층 파괴를 막기 위해 프레온가스 사용을 규제한 몬트리올 의정서 이후 두 번째이며, 지구환경 파괴의 최대주범인 온난화 문제를 막기 위한 조치로는 구속력을 가진 첫 합의이다. 이번 회의에서 미국과 EU, 일본 등 선진국들은 온실가스의 감축목표를 놓고 0%(미국의 주장)에서 15%(EU의 주장)까지 오르내리며 경제적 이해관계를 놓고 치열하게 대립하였다. 미국이 결국 7%라는 파격적인 삭감률에 동의한 것은 다른

38) 유승익, 1994, <한국의 환경 외교정책: 과제와 전망>, 아주대학교 사회과학연구소 편, 《생태사회과학》, 338~340쪽.

나라의 감축대책에 협력한 만큼을 자국의 삭감실적으로 계산하는 배출권 거래제도를 염두에 둔 것이다. 자금과 기술면에서 앞선 선진국들은 개도국 감축프로그램을 지원하는 대신 자국의 삭감분을 줄일 수 있는 것이다. 교토의정서의 구체적 내용을 살펴보면, 목표연도는 2008~2012년이며, 감축목표율은 미국 7% 일본 6% EU 8%이고, 개도국(한국·중국·북한)은 참여에서 제외되어 있다. 감축대상 및 기준연도는 이산화탄소, 메탄, 질소산화물은 1990년 기준하여 삭감하며, 기타 가스 3종(HFC, PFC, SF6)은 1995년 기준하여 삭감을 하기로 되어있다. 아울러 선진국이 기금을 각출하여 개도국 감축대책을 지원하는 그린개발기금을 설치하기로 합의하였고, 교토의정서 합의내용에 법적구속력을 부여하기로 하였다.

교토회의에서 한국은 개도국들이 구속력 없이 자발적으로 감축목표를 설정하자는 수정안을 제시하였으며, 선·후진국 사이에 긴 중간자적 특수성 때문에 어느 쪽에도 선뜻 지지를 표명할 수 없는 난감한 입장이었다. 자칫 선진국으로 분류될 우려로 결국 우리는 ‘자발적 감축목표 설정안’이 채택되기를 원했던 것이다. 따라서, 앞으로 지구온난화 관련 추가 국제환경협상에서 한국은 에너지 다소비형 산업구조를 가진 국가에 대한 특별 고려와 산업구조 조정에 필요한 유예기간 설정의 필요성을 강조해야 할 것이며, 개도국에서 OECD회원국으로 선진경제권에 접근하는 국가에 대하여 기존의 선진국과는 다른 별도의 고려를 해줄 것을 계속 요청하여야 한다. OECD의 신회원국인 우리나라는 국내산업 보호라는 국가이익과 지구환경보호라는 국제적인 공동선을 적절히 조화해 나가야 되는 과제를 안고 있다. 한편, 한국이 어떠한 형식으로든 온실가스 감축의무 부담을 하게 된다면 화석연료에의 높은 의존도를 지닌 우리 경제에 미치는 영향이 지대한 바, 이에 대한 심도있는 평가에 기반하여 환경문제를 고려한 산업구조조정에 필요한 계획을 신속히 마련하고 효과적으로 실시해야 할 것이다. 현재 IMF가 요구하는 산업구조조정은 우리에게 많은 희생을 강요할 것이지만 어차피 한 번은 해야할 구조조정이라면 기회에 환경문제까지 고려한 구조조정을 추진함으로써 나중에 환경문제로 인한 재조정의 코스트를 줄여야 할 것이다. 아울러 한국의 KEDO 참여는 원자력발전소 설립에 따른 온실가스 감축효과를 가져올 수 있으므로 이에 따른 감축분을 한국이 충분히 인정받을 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

(3) 유해폐기물의 국가간 이동 및 그 처리 통제에 관한 바젤 협약
(Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal)

유독성 폐기물의 국가간 이동을 규제하고 폐기물 이용을 엄격히 제한³⁹⁾하는 ‘바젤 협약’은 1989년 3월 스위스 바젤에서 채택되었고 1992년 5월 발효되었다. 당시 39개국이 참가하였으며 한국은 1994년 2월에 가입하였다. 이 협약에 의하면 가입국이 자국영토 내의 폐기물 발생을 최소화하고, 가능한 한 자국의 영토 내에 충분한 처리시설을 확보해야 하며, 유해폐기물의 국가간 이동은 인간의 건강과 환경에 위협을 초래하지 않는 경우에만 허용⁴⁰⁾된다는 것이다. 이 협약의 목적은 크게 두 가지인 데 하나는 유해폐기물의 국가간 이동규제 및 엄격한 이용요건 규정이고 다른 하나는 이동시 사고에 대한 책임 및 보상에 대한 규정이다. 협약의 주요 내용은 규제대상 유해폐기물(중금속 함유 폐기물:수은·납 등, 독성 함유 폐기물:PCB·시안 등) 선정, 유해폐기물의 국가간 이동에 대한 제한과 금지, 책임과 배상, 그리고 유해폐기물 관리와 관련된 일반적 의무 등이다. 한국은 재활용 목적으로 폐기물을 수입⁴¹⁾하는 위치에 있으므로 이 협약의 의무사항에 관심을 기울여야 할 것이다.

2) 지역적 환경보전협력과 북한 및 동북아 3국

환경문제는 분명 국지적인 발생원을 가지지만 그 피해는 문제가 발생한 특정 장소에 한정되는 것이 아니라 국가적·세계적 규모로 확대된다. 특히 동북아 지역과 같이 각 국가들이 직접 국경을 접해 있거나 좁은 해협이나 만을 공동으로 이용하면서 이를 경계로 인접해 있을 경우 한 국가에서 발생하는 오염물질들은 인접 국가들에 심각한 환경피해를 전가시키거나 또는 공동으로 이용하는 환경을 오염시키게 된다. 이러한 지역 환경문제는 앞서 언급한 것처럼 지역환경을 위협하고 때로 인접 국가들간 심각한 환경분쟁을 초래할 수 있다. 물론 이러한 지역환경문제의 해소를 위하여 그리고 인접국가의 내부 환경문제 해결을 지원하고 나아가 지구환경문제에 대처하기 위하여 인접 국가들간 환경회의나 환경협약들을 통한 지역환경협력이 이루어질 수 있다. 이러한 지역환경협력은 지역내 또는 양국간에 발생하는 환경문제를 조정 통제하고 자원의 공동이용이나 환경보전을 위한 정보교류와 공동조사활동 등의 수행을 목적으로 한다.⁴²⁾

지역적 환경협력방안은 대략 다음 몇 가지가 있을 수 있다. 첫째, 서유럽국가들이 체결한 육상기인 해양오염을 규제하기 위한 협약(파리협약)과 광역월경 대기오염협약과

39) OECD에 의하면, 폐기물은 녹색, 청색, 적색으로 구분하여 처리한다.

40) 수출국의 사전통보와 수입국의 서면동의를 요한다.

41) 한국은 고철과 고지의 상당량을 미국과 일본으로부터 수입한다.

42) 최병두, 1995, 《환경사회이론과 국제환경문제》, 325쪽.

같은 분야별 행동을 취하도록 하는 협약을 체결하는 것이다. 이러한 방안이 가장 실효적임은 두말할 나위가 없다. 그러나 이는 정치적, 문화적 및 경제적 동질성을 갖고 있는 서유럽 국가에서나 가능한 것이고 이러한 협력체제를 동북아 국가들이 당장 채택하는 것은 무리라고 생각된다. 둘째, 인접한 국가간 포괄적인 환경협력을 유지하는 것이다. 미국과 캐나다, 그리고 미국과 멕시코 사이의 예를 들 수 있는데, 이러한 모델을 동북아 국가들이 채택하는 것도 이 지역국가간의 관계가 아직은 이러한 포괄적인 체제를 이룰 정도가 되지 못하기 때문에 역시 아직은 무리라고 판단된다. 셋째, 환경과학기술 분야에 국한해서 협력체제를 구축하는 것이다. 미국과 일본, 그리고 미국과 소련사이의 협조체제가 대표적인데 동북아 지역에서는 일본이 그 우수한 기술력과 경제력을 배경으로 이러한 체제의 수립을 선도한다면 충분히 가능할 것으로 생각된다. 넷째, 우선 지역내의 국가들이 초보적인 협력체제를 구축하는 것이다. 이점에 있어서는 아세안 국가들이 1978년 이후 운영해 오고 있는 ASEP(ASEAN Environment Program)가 참조될 수 있다. ASEP는 구체적이고 구속적인 활동을 하고 있지 않으며 조사 연구 등에 치중하고 있으나 이러한 초보적인 활동이 이후에 광역대기오염이나 해양오염 등의 현안문제를 다루는 것은 가능한 것이다. 위의 예에서 보건대 동북아 지역에서 당장 가능한 것은 마지막 범주의 협력체제라고 생각된다. 이러한 기구는 한국, 북한, 일본, 중국뿐만 아니라 러시아와 북한도 가입하도록 유도해야 하며, 환경정보의 교환과 환경감시체제의 운영 등의 협력사업을 수행해야 할 것이고 더 나아가서 지역의 현안 문제를 다룰 수 있는 포괄적인 협력체가 되어야 할 것이다.⁴³⁾

동북아 지역의 지리적 자연적 여건을 고려할 때 역내 국가들간의 환경협력 필요성은 오래 전부터 제기되어 왔으나, 1980년대 후반까지 지속된 역내 국가들간의 냉전체제는 지역 환경협력의 당위성을 외면하였다. 그러나 1990년대 초에 이루어진 한·소간 및 한·중간의 수교를 계기로 역내 국가들간의 협력을 위한 정치적 여건이 조성되었다. 1992년 브라질 리우에서 개최된 유엔 환경개발회의는 동북아 국가들간의 양자 및 다자 차원의 환경협력 논의에 커다란 자극제가 되었다. 리우회의를 전후하여 동북아 국가들간의 환경관계 자료교환 등 협력필요성에 대한 논의가 한국과 일본을 중심으로 중국, 러시아, 몽고를 포함한 역내 환경전문가들간에 진행되었다. 또한 동북아 지역 국가들간의 해빙무드를 주시한 유엔 환경계획은 1991년부터 동해 및 황해의 오염방지를 목적으로 하는 '북서태평양 환경보전 실천계획'을 추진하였다. 이어 1993년초에는 우리나라의 제

43. 이상돈, 1993, 《환경위기와 리우회의》, 287~288쪽.

의로 ESCAP이 주관한 ‘동북아환경협력을 위한 고위급회의’가 한국, 일본, 중국, 러시아, 몽고 등이 참가한 가운데 서울에서 개최되었다. 이와 동시에 동북아 국가들간에 양자차원의 환경 협력협정 체결을 위한 교섭활동이 활발히 전개되었다.⁴⁴⁾

동북아 환경협력은 1990년대에 들어와 역내 국가들의 필요성에 따라 적극 추진되기 시작하였으며, 냉전체제 종식에 따른 동북아 역내 긴장 분위기 해소가 촉매역할을 하여 다양한 협력이 전개되고 있다. 현재 추진 중인 구체적인 협력사항을 정리하면 크게 다자차원의 협력과 양자차원의 협력으로 대별할 수 있다.⁴⁵⁾ 다자차원의 협력은 동북아 역내 국가가 공동으로 참여하는 협력의 형태로서 추진주체에 따라 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, ESCAP 및 APEC 등 기존 역내 정부간 기구를 중심으로 한 아·태 지역 협력내 소지역 차원에서 환경협력을 들 수 있다. 둘째, 상설 정부간 협의체 구성을 목적으로 하는 역내 국가간 정례 정부간 회의를 통한 협력 추진을 들 수 있으며, 이러한 범주에 속하는 것으로 동해 및 황해의 해양 보전을 위한 ‘북서태평양 보전 실천계획(NOWPAP)’과 해양을 제외한 대기 등 포괄적 환경협력을 목적으로 하는 ‘동북아 환경 협력을 위한 고위급회의(NEAREP)’가 이 범주에 속한다. 셋째, 환경담당 부처간 또는 전문가간 협력의 형태로서 대개 정보 및 정책공유를 위한 Forum 형식으로 전개되고 있다. 양자차원의 협력은 정부간 양자 환경협력협정 또는 환경담당 부처간 약정 체결 형식으로 진행되며, 주기적으로 공동위원회를 개최하여 협력사업을 선정, 이행하고 있다. 우리 나라의 경우 한·중 및 한·일 환경협력 협정을 체결하여 양자간 환경협력 공동위원회를 통하여 협력사업을 추진하고 있는 것이다.

위와 같이 동북아 환경협력은 다양한 채널을 통해 진행되고 있으나, 양자차원의 협력과 다자차원의 협력간의 유기적 연계 부족 및 중심 추진 체계 부재로 인해 아직 본격 궤도에 오르지 못하고 있는 실정이다. 이처럼 동북아 환경협력이 부진한 이유는 역내 국가의 경제발전 정도의 상이 및 정치구조의 이질성으로 협력 추진의 기본 바탕이 약한 점과 더불어 지역협력 사업에 참가하고 있는 국가간 사업 추진 예산 확보 방안과 사무국 등 상설 협력메카니즘 구축 시기나 절차 등 방식에 대한 합의가 이루어지지 않고 있는 점을 들 수가 있다. 여타 지역과 비교하여 다소 늦게 협력을 위한 논의가 시작되었다는 점을 감안할 때 앞으로 동북아 환경협력은 관련 논의나 회의를 통해 점차 발전되어 나갈 것으로 전망된다.

44) 외무부, 《지구환경정보》 창간호.

45) 외무부, 《지구환경정보》 제11호.

(1) 양자간 환경협력

양자간 환경협력은 주로 정부간 환경협력협정 체결과 같은 제도적 기반 하에 이루어지며 협력사업선정 등 정책 협의를 위하여 주기적으로 공동위원회를 개최한다. 주요협력형태로는 대기, 해양, 수질, 토양, 폐기물 등 제반 환경분야에서의 전문가 교류와 공동연구 및 협력사업, 그리고 정보교환 등이 있다.

① 한·일 환경협력

1993년 6월 체결된 한일 환경협력협정에 의하면, 양국은 ‘한일 환경협력 공동위원회’를 설치하여 매년 양국에서 번갈아 회의를 개최하며 환경정보·자료 교환, 과학자·기술요원·전문가 교환, 공동세미나 및 회의 개최, 공동연구 등의 합의된 협력사업을 추진하고자 한다. 아울러, 양국은 특히 이 협정을 통하여 대기·수질·토양 등의 오염방지 및 개선, 생태계와 생물학적 다양성의 보존, 기후체계에 대한 위험한 인위적 개입방지 등에 우선적으로 노력할 것임을 밝히고 있다. 지리적으로 인접한 한일 양국간의 환경협정체결은 중국이 유발하고 있는 이동성 대기오염 물질의 피해국으로서 피해문제에 대한 공동조사와 자료교환 등을 통해 보다 정확한 진상규명을 할 수 있으며, 환경보호기술이전 및 지식교류 등 양국 및 동북아 지역의 환경보전에 많은 보탬이 될 것이다.

1994년 1월 동경에서 개최된 제1차 한일 환경공동위원회 이래 한일 양국간 환경분야 협력증진 및 협력사업 추진을 위한 양국간 환경협력 공동위가 1995년 서울, 1996년 동경 등에서 매년 개최되어 오고 있다. 1996년 3월 동경에서 개최된 제3차 한일 환경공동 위에서는 제1,2차 공동위에서 추진하기로 합의한 36개 협력사업의 이행현황을 검토하고, 사업기간이 만료된 6개 사업대신 자동차 플라스틱 범퍼의 재활용기술 등 6개 신규사업의 추진에 합의하였으며, 최근 빈발하고 있는 한반도 주변수역에서의 유류오염사고시 신속하고 효과적으로 대응하기 위해 유류오염사고 관련 통계의 정기적인 교환 및 방제훈련협력의 메카니즘 구축을 위해 노력하기로 합의하였다. 아울러 제4차 한일 환경공동위는 서울에서 개최될 예정이었으나 유엔환경특별총회 및 12월의 기후변화회의 준비 등 일본측 사정으로 인해 1998년으로 연기 개최되었는데, 이 회의에서는 36개 협력사업의 이행현황을 점검하고 3차회의시 추진하기로 합의한 방제협력의 구체적 추진방안을 논의하였다.⁴⁶⁾

② 한·중 환경협력

1993년 10월에 행해진 중국과의 환경협정 체결은 양국간 환경문제 해결의 계기가 되

46) 외무부, 《지구환경정보》 제15호.

고 있다. 황사현상, 이동성 대기오염물질, 산성비 등의 대기오염문제를 비롯하여 중국의 강이나 하천을 통한 산업용 폐수 방출에 의한 황해오염 등은 양국간에 시급히 해결하여야 할 문제들이다. 이러한 문제들이 해결되려면 한중간에 과학적인 기초조사가 선행되어야 하고 이를 토대로 해결방안을 모색하여야 한다. 따라서, 한중 환경협정체결로 양국간의 환경정보·기술·경험의 교환은 물론 환경영향 공동평가와 인사교류 등이 가능하게 된 것이다.

동북아지역의 환경보호, 환경개선을 위한 한국과 중국간의 상호협력은 대략 다음과 같은 세 개의 범위로 구분되어 추진될 수 있을 것이다. 첫째로, 한국과 중국이 각자 당면하고 있는 환경문제의 처리과정에서 상호협력을 모색하는 것으로서 이는 쌍방간의 협의를 통해 협력을 추진할 수 있는 부분이다. 둘째로, 양국간의 범위를 벗어나 동북아지역의 모든 국가들에게 영향을 미치는 환경문제에 대한 협력을 확대하는 것이다. 마지막으로 비단 동북아지역에 한정되는 것이 아닌 전지구적인 차원의 환경문제를 논의하는 국제적 환경협력 과정에서 양국간의 협력을 강화하는 것이다.

한중 환경협력협정에 의거 1994년 6월 이래 ‘한·중 환경협력공동위원회’가 양국 수도에서 번갈아 개최되어 오고 있으며 1996년 12월 4~5일간 제3차 한중 환경협력공동위가 서울에서 개최되었다. 제3차 공동위에서는 제1,2차⁴⁷⁾ 회의를 통해 합의한 공동협력사업의 추진현황을 점검, 원활히 시행되지 않는 사업의 경우 부진한 이유를 확인하여 향후 원활히 시행해 나갈 수 있는 방안을 집중 논의하였으며 특히 제2차 공동위에서 합의는 하였으나 그간 세부 시행방안에 대해 타결을 보지 못한 황해 공동조사사업의 구체적 시행방안에 합의함으로써 이제부터 실제사업에 착수할 수 있게 되었다. 1997년부터 황해 해양오염 현황파악을 위해 양국간 공동조사 사업을 실시하기로 합의한 것은 중장기적으로 양국간 해양오염을 감소시켜 나갈 수 있는 전기를 마련했다는 점에서 커다란 성과로 볼 수 있다. 이에 따라 1997년 9월 중국측이 제공한 조사선박을 이용하여 서해안의 15개 지점에 대한 1차 조사사업을 실시하였다. 조사결과 부유물질, 인산염 및 중금속 농도가 예상보다 낮게 측정되었으며, 중금속 농도는 중국연안에 가까울수록 점차 높게 나타났다. 또한 한국과 중국 양국은 1997년 12월 북경에서 개최된 제4차 공동위원회에서 최근 서해의 유조선 통항 증가에 따른 유류 누출사고 발생 가능성에 대비

47) 1994년 6월 서울에서 개최된 제1차회의에서는 대기오염방지 등 6개 협력대상분야 18개 협력사업을 추진기로 합의하였고, 1995년 5월 북경에서 개최된 제2차 회의에서는 황해 해양 환경공동연구를 신규사업으로 채택하고 산성비 관련 4개 세부사업을 1개 사업으로 통합실시하기로 하였다. 따라서 현재 총 16개사업이 진행 중이다. 이들 중 ‘산림에 대한 산성비연구’와 ‘미생물에 의한 석탄의 탈황기술연구’ 등 다수 사업은 원활히 추진되고 있으나 일부 사업은 부진한 상황이다.

하여 '서해 유류오염 대응협력'을 신규 협력사업으로 추진하기로 합의하였으며, 한국의 해양경찰청 방제과와 중국의 교통부 항무감독국을 각각 지정하고 사고 발생시 신속한 통보, 인원·장비의 신속한 지원 등을 단계적으로 추진해 나간다는 데 합의하였다.⁴⁸⁾ 아울러 제4차 한중 환경협력공동위는 기존 16개 협력사업 중 산성비 및 황해해양조사 사업 등 성과가 큰 6개 협력사업을 중점사업으로 선정하였으며, 예산상의 제약 등으로 협력 실적이 별로 없는 일부 사업은 기능적으로 통합하거나 종료시키기로 합의하였다. 1998년 7월 서울에서 열린 제5차 한중 환경협력공동위는 한중 양국간 황사 산성비, 황해오염 등 제반 환경문제에 대한 협력강화 방안 등을 논의하였다.

(2) 다자간 환경협력

다자차원의 환경협력은 동북아 역내 국가가 공동으로 참여하는 협력의 형태로서 추진되고 있는데 그 주요한 추진 주체는 크게 두 가지로 하나는 아·태경제사회이사회(Economic and Social Commission for Asia and the Pacific; ESCAP) 및 아·태경제협력기구(Asia-Pacific Economic Cooperation; APEC) 등 기존 역내 정부간 기구를 중심으로 한 아태지역내 소지역차원에서의 환경협력이며 다른 하나는 상설 정부간 협의체 구성을 목적으로 하는 역내 국가간 정례 정부간 회의를 통한 환경협력이다.

① 아태지역내 소지역차원에서의 환경협력

아시아 태평양 지역에서의 지속가능한 개발을 위한 제3차 'ESCAP 아태지역 환경과 개발에 관한 각료회의'가 47개 역내 국가대표들이 참여한 가운데 태국 방콕에서 1995년 11월에 개최되었다. 동회의는 1985년 이래 5년 간격으로 열리고 있다. 이 회의에서 향후 아태지역의 지속가능한 개발 추진을 위한 역내 협력의 기본 지침이 될 아래 3개의 문서가 채택되었다. 역내 지속가능한 개발을 위한 각료선언(Ministerial Declaration on Environmentally Sound & Sustainable Development in Asia and the Pacific), 1996~2000년 간 지역 행동 계획(Regional Action Program for Environmentally Sound & Sustainable Development 1996~2000), 그리고 1995년도 아태지역 환경보고서 등이다. ESCAP은 환경전담기구가 아니지만 아·태지역내 정부간 환경협력을 총괄, 조정하고 유엔지속가능개발회의(UN Conference on Sustainable Development; UNCSD)와 유엔총회에 보고하는 역할을 담당하고 있다. 동아시아 지역의 금융·경제 위기는 이 지역 국가들로 하여금 상대적으로 환경문제에 대한 관심을 흐리게 했다. 하지만, 급속한 경제성장을 경험한

48) 외무부, 《지구환경정보》 제15호.

아·태 국가들의 환경악화는 여전히 역내국가의 경제발전의 큰 걸림돌이 되고 있는 것이 현실이고, 이러한 인식은 1998년 10월 방콕에서 개최된 제1차 ESCAP 환경 및 천연자원개발위원회에의 적극적 참가로 반영되었다. 회의 참가국들은 국가·소지역·지역적 환경문제에 대응하고 환경관리에 관한 국가능력 형성을 위해 소지역·지역적 협력을 보다 강화해 나가기로 하고, 환경적으로 지속가능한 기술의 채택 및 이용을 위한 각국 정부의 역할이 중요하다는 데 공감하고 ESCAP을 통한 관련 정보교환 및 선진국의 환경적으로 지속가능한 기술의 이전 노력, 그리고 개도국의 능력형성을 위한 지역차원의 노력을 확대해 나가기로 하였다.

또한 ‘APEC 환경 경제 고위 실무회의’는 최근 범세계적인 경제와 환경논의의 통합 움직임을 APEC 차원에서 적극 수용하려는 움직임을 보이고 있다. 20세기말 전세계 무역의 70%, 인구의 60%, GDP의 50%, 소비의 40%를 차지하게 될 APEC 지역이 환경적 고려를 무시한 경제성장만을 추구할 경우 장기적으로 환경파괴가 가속화되어 역내 국가의 경제성장을 저해할 수 있다는 인식이 확산되고 있는 것이다. 현재 APEC 환경논의는 별도 실무그룹 설치없이 각 실무그룹의 기존 활동에 환경논의를 통합하는 차원에 그치고 있다. 그러나 1996년 7월 지속개발 각료회의(마닐라) 개최를 계기로 환경논의가 더욱 활성화되고 있다.⁴⁹⁾

제2차 두만강개발계획(TRADP)과 관련한 환경 워크숍이 한국, 북한, 중국, 러시아 및 몽골 등 5개국 정부대표, UNDP 등 국제기구 및 다수의 NGO 대표들이 참석한 가운데 1998년 9월 러시아 블라디보스토크에서 열렸다. 금번회의에서는 두만강개발사업지역의 환경현황, 특히 두만강의 수질오염 실태와 생물다양성 손실 등에 대해 집중적인 토의를 진행하였으며, 환경영향평가 절차의 조화방안에 대해서도 개괄적인 논의가 있었다. 그러나 각국이 개별적으로 환경문제에 대한 우려 및 처방 등을 제기하였을 뿐 회원국간 공동협력사업을 설정하고 이의 추진을 모색하는 차원의 협력은 이루어지지 못하였다.⁵⁰⁾

② 동북아 역내 국가간 정례 정부간 회의를 통한 환경협력

○북서태평양보전 실천계획(NOWPAP)

한국의 발의로 UNEP는 1989년 한국, 중국, 일본, 북한 및 러시아와 동해 및 황해 해양보전과 해양오염방지 협력을 목적으로 하는 ‘북서태평양지역 해양보전계획’ 사업을 추진키로 하였다. UNEP의 지역해양보전계획은 1974년부터 해양오염통제 및 해양·연

49) 외무부, 《지구환경정보》 제6호.

50) 외무부, 《지구환경정보》 제30호.

안의 자원관리를 위한 지역적 접근의 일환으로 추진되었으며 지중해, 카리브해 등 전세계 14개 해역에서 시행중에 있다. 동해와 황해의 오염방지와 해양환경보전을 목적으로 동북아 국가간에 추진하고 있는 '북서태평양보전실천계획'은 1994년 9월 서울에서 제1차 정부간 회의를 개최하여 데이터베이스 구축 등 5개⁵¹⁾ 우선 사업분야 선정 및 협력 추진을 위한 재정·제도적 조치 등을 포함한 실천계획을 채택한 데 이어 1996년 11월 일본 동경에서 제2차 정부간 회의를 개최하여 5개 우선사업분야에 대한 구체 사업계획과 1997~98년간 약 40만 달러의 사업예산을 확정함으로써 1997년부터 세부사업을 착수할 수 있게 되었다. 한편, 한국은 연근해에서의 선박사고 등에 의한 유류오염사고가 증가하고 있음을 감안, 유류오염 방제협력사업의 세부사업조정 및 회원국간 협력을 촉진하기 위한 지역활동센터(Regional Activity Center) 유치의사를 표명하였다.⁵²⁾ 이러한 NOWPAP의 목적은 동해 및 황해의 오염방지 및 보전을 위한 역내 국가들간의 공동 대처이며, 그 참가국 및 기구는 남북한, 일본, 중국, 러시아, 및 UNEP(주관기구)이다.

아울러 황해 및 동해를 포함하는 북서태평양지역에서의 해양오염 대응협력체제 구축 방안협의를 위한 북서태평양보전 실천계획의 제1차 포럼회의가 한·중·일·러 4개국과 유엔환경계획(UNEP) 및 국제해양기구(IMO)가 참가한 가운데 1997년 7월 23~25일간 일본 토야마현에서 개최되었다. 이 포럼은 북서태평양지역 해양오염방지를 위한 5개국(한·중·일·러·북한)간의 정부간 협의체로 설립된 NOWPAP이 추진하고 있는 해양오염 대응협력사업의 구체적 이행을 위해 3차례 개최하기로 예정된 포럼 중 첫 번째 회의로서 유류오염에 대비한 지역긴급계획의 수립문제와 유류오염 방제협력을 위한 참가국간 양해각서(MOU) 등 법적인 틀을 마련하는 방안을 논의하였다. 1998년 4월 러시아의 블라디보스토크에서 개최된 NOWPAP 제3차 정부간 회의에서 각국이 지역활동센터 유치에 적극적인 관심을 표명한 것을 가시적 성과로 평가할 수 있으나, NOWPAP의 본격적인 가동을 위하여 가장 중요한 신탁기금 확보와 관련하여 분담비율 문제에 대해 회원국별 입장이 상이하여 합의점을 찾지 못한 것은 문제점으로 지적된다. NOWPAP은 동북아 국가간 해양분야의 환경협력을 위한 최초의 협력체이므로 NOWPAP을 통한 남북한간 환경협력 추진도 가능하다. 북한은 1992년 10월 NOWPAP의 제2차 전문가회의에서 환경보호 및 토지관리총국 명의로 제출한 보고서에서 북한측 동해와 서해의 해양

51) 사업1: 데이터베이스 및 정보관리체계구축 / 사업2: 국별 환경입법, 목표, 전략 및 정책조사 / 사업3: 지역감시 및 공조프로그램 개발 / 사업4: 해양오염대응을 위한 지역협력 개발 / 사업5: 지역활동센터 및 네트워크 구축.

52) 외무부, 《지구환경정보》 제15호.

오염도가 기준치 이하로서 깨끗하다고 주장하면서도 다만 함흥과 원산만에서 가끔씩 기름층이 형성되었다고 주장하였다. 그러나 북한은 단 한차례 실무협의를 제외하고는 NOWPAP회의에 현재까지 불참해오고 있다. 북한이 대상지역의 주요부분을 구성하고 있음을 감안, UNEP 및 NOWPAP회원국들은 북한의 참여를 위해 노력중이다.

<표 4-2> 동북아 환경보전에 대한 한국·북한·중국·일본의 입장

	일본(선진국)	한국(선발개도국)	북한·중국(개도국)
다자간 환경협력 (NOWPAP· NEAREP /ESCAP· APEC)	지역의 환경오염실태 파악, 특히 이동성 오염문제 공동조사. 환경보전을 위한 동등한 책임과 의무. 개도국에 대한 재정 원조 및 기술이전 장구역할 부인. 환경오염조사>환경 기술이전	중국의 주장인 환경기술이전을 비롯한 기술 협력에 동조. 일본의 주장인 환경오염에 대한 공동조사를 비롯한 환경관리 협력. 선진국인 일본과 개도국인 중국간의 입장차이를 조정, 협력 도모. 환경오염조사 = 환경 기술이전	동북아 지역의 환경 실태 조사보다는 실질적 환경기술이전이나 재정지원 등의 방안 모색 희망. 환경오염조사<환경 기술이전

○동북아환경협력 고위급 회의(North-East Asian Regional Environmental Program ; NEAREP)

1992년 리우회의 직후인 1993년 2월에 한국을 비롯한 북한, 중국, 일본, 러시아, 몽고 등 동북아 6개국 정부의 고위대표가 서울에서 ‘동북아 환경협력 고위급 회의’를 개최하였다. 이 회의는 동북아에서 환경협력에 관한 포괄적인 메카니즘 수립을 위한 최초의 정부간 대화였다. 한국주도의 서울의 제1차 회의에서는 우선 협력사업분야로서 에너지 및 대기오염, 생태계 관리, 능력형성 등 3개분야를 채택하였으며 국제기구에 적극적인 행정, 기술, 재정적 지원을 촉구하기로 하였다. 1994년 11월 북경의 제2차 회의에서는 역내 6개국이 공동으로 추진해나갈 5개의 프로젝트를 확정하였다. 해양을 제외한 대기오염방지, 생태계 보호등 포괄적인 역내 국가간 환경협력을 추진해온 ‘동북아 환경협력 고위급 회의’는 1996년 9월 몽고의 제3차 회의⁵³⁾시 참가 6개국간 환경협력을 위한 기본

53) 1996년 9월 17~20일간 몽고의 울란바토르에서 개최되었다. 참여 6개국외에 임시사무국 기능을 맡고 있는 유엔경제사회이사회 아태지역사무소(ESCAP), 아시아개발은행(ADB), 유엔환경계획(UNEP), 세계은행(World Bank) 및 유엔개발계획(UNDP) 등 주요 국제기구의 대표가 참석하였다.

협력체계를 채택하고 향후 이를 구체적으로 보완할 제도적 장치를 마련해 나가기로 합의하였다. 또한 동회의는 아시아개발은행(ADB)의 재정지원하에 청정석탄기술 등 3개 사업의 실시를 승인하여 1996년 10월부터 본격 사업이 시행됨으로써 동북아 환경협력은 그간 계획의 단계에서 이행의 단계로 전환하게 되었다. 특히 1997년 8월 모스크바에서 개최된 제4차 회의에서는 신탕기금 및 사무국의 설치문제 등 Framework의 구체화를 본격 논의하였으며, 3차회의 결과 마련된 동북아 환경협력을 위한 기본협력 체계의 구체화 및 제도화 작업이 가속화될 수 있게 되었다.⁵⁴⁾ 제4차회의에서는 제1차회의에서 결정되었던 3개 우선 협력분야의 제1단계 사업을 마무리하고 제2단계 사업으로서 4개 사업⁵⁵⁾을 향후 추진사업으로 결정하였다.

이러한 NEAREP의 목적은 동북아 지역에서의 포괄적인 환경협력체의 구성이며, 그 주요계획은 동북아 환경협력계획 작성 및 대기오염과 에너지효율화 등 우선분야에서의 시범사업 추진(해양분야 제외)이다. 그 참가국 및 기구는 남북한, 일본, 중국, 러시아, 몽고, ESCAP, UNDP, UNEP, ADB, World Bank 등이다.⁵⁶⁾

○동아시아 산성비 모니터링 네트워크(EANET)

1998년에는 제1차 정부간 회의를 통해 동아시아 지역 산성비 모니터링 네트워크 설치를 위한 기본 골격이 마련됨으로써 EANET 사업의 본격적 추진 가능하게 되는 계기가 마련되었다. 10개 참가국들은 2000년 EANET의 공식 출범을 목표로 1999년 예비단계 사업을 이행하고 있는 바 우리나라도 한 차원 높은 수준의 산성비 모니터링 사업을 수행하는 한편 다른 회원국과의 산성비 관련 자료 교환이 가능하게 되었다.⁵⁷⁾

5. 북한 환경오염문제 해결방안

1) 동북아산업협력을 통한 해결방안

동북아 지역환경문제를 해결하기 위한 단기적 차원의 협력의 조건과 실현가능성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 공동의 손실에 대처하기 위한 동북아시아 지역의 환경협

54) 외무부, 《지구환경정보》 제15호.

55) 화력발전소의 오염저감사업, 오염데이터의 모니터링·수집·비교분석 사업, 기존 화력발전소의 전기 집진기 효율성 증대사업, FGD(Flue Gas Desulfurization)기술 시범사업을 말한다.

56) 외무부, 《지구환경정보》 창간호.

57) 외무부, 《지구환경정보》 제30호.

력체계의 구축은 어느 정도 가능할 것이다. 사실 중국에서 배출된 아황산가스와 중금속 등 대기오염물질들은 공기 중에서 이동하여 남북한이나 일본의 대기오염을 가중시키거나 심각하게 오염된 산성비를 가져다주고 있으며, 남북한의 경우도 역시 마찬가지로 일본에 많은 영향을 미치고 있다. 또한 중국과 한반도 사이에 놓여있는 황해 및 한반도와 일본 사이에 위치해 있는 동해는 최근 점점 오염되고 있음이 확인되고 있다. 이러한 지역적 환경오염문제에 대처하기 위한 공동의 노력이 필요하며, 이에 따라서 지역환경협력력이 제도화될 수 있는 가능성이 분명 잠재한다. 그러나 공동의 손실에 대해서도 개별 국가들이 이를 인식하는 정도에 차이가 있거나 대응할 수 있는 능력에 차이가 있을 때 협력은 그렇게 쉽게 이루어지지 않을 것이다. 사실 중국이나 남북한은 자국의 경제개발을 최우선 과제로 인식하고 이를 실현시키기 위해 총력을 기울이고 있기 때문에 이러한 황해나 동해의 오염문제에 대해 상대적으로 심각하게 생각하지 않을 수도 있으며, 또한 이들 국가들은 대기오염물질의 월경현상에 대해서도 무관심할 수 있다. 만약 이러한 상황이 지속될 경우, 환경문제로 인한 국가간 긴장이 고조되고 결국 국가간 환경분쟁이 초래될 것이다. 물론 이러한 국가간 대립관계가 설정되기 이전에 국가간 적절한 협력을 통해 문제를 해결해야 하겠지만, 이의 가능성 여부는 자국의 이해관계가 어떻게 실현되는가에 달려 있다. 둘째, 각 국가가 협력을 통해 공동의 이해관계를 충족시킬 수 있을 때, 동북아시아 지역의 환경협력체계의 구축이 이루어질 수 있다. 그러나 동북아시아 지역의 국가들은 사회경제적 발전단계의 차별성으로 인해 각 국가의 이해관계도 상이하고, 따라서 공동의 이해관계를 모색하는 것이 결코 쉽지 않다. 사실 일본을 제외한 모든 동북아시아 국가들은 심각한 환경문제에 봉착해 있으며, 이에 대처하기 위한 국가능력의 한계로 국제적 협력을 필요로 하고 있다. 따라서 이러한 협력이 가능할 것인가의 여부는 이 지역에서 유일한 대처능력을 가지고 있는 일본이 이러한 요청에 어떻게 임하는가에 달려 있다. 그러나 일본이 상호협력을 통한 문제해결보다는 자국에서 개발된 환경관련설비나 기술을 이 지역의 다른 국가들에 수출함으로써 경제적인 이해관계를 실현시키려 하거나, 또는 이를 빌미로 지역내 타국가들에 대한 영향력을 확대시킬 의도를 가질 경우 문제는 아주 심각해진다.⁵⁸⁾

동북아 지역환경문제를 해결하기 위하여, 남북한·중·일 4국은 단기적으로 동북아 환경공동체 구축을 위한 협력방안에 의거하여 환경문제를 고려한 새로운 산업발전전략을 수립하고, 산업구조를 환경친화적으로 전환하여야 한다. 남북한·중·일은 통상산업

58) 최병두, 1995, 《환경사회이론과 국제환경문제》, 241~246쪽.

관계의 장이 참여하는 협의기구를 두고 종합지원대책을 수립·추진할 필요가 있다. 주요 방안으로는 남북한·중·일간 환경친화적인 산업구조로의 전환촉진을 위한 기본목표를 설정한 뒤 생산공정개선, 환경기술육성, 환경설비산업육성, 환경경영촉진 등을 수행하는 것이다. 일본은 남북한 및 중국보다 환경기술이 앞서므로 업종별·품목별로 원료조달·생산·유통단계에 이르기까지 기업활동 전반에 걸친 환경친화적 실천과제를 발굴하여 개선토록 지원하는 것이 바람직하다. 4국의 구체적 실천과제는 우선 공정개선을 위한 설비교체 및 신·증설투자를 위한 자금을 지원하는 체제를 구축해야 하며, 다음으로 환경 및 청정생산기술에 대한 산·학·연 협동연구체제 구축 및 기술개발 자금 지원을 활성화하는 것이 필요하다. 또한 환경설비에 대한 4국 공동의 품질 인증제를 도입하며, 품질조사업무를 지원하는 ‘품질인증센터’를 각국별로 지정 또는 설치하여 우수 제품에 대한 ‘우수품질마크’를 부여하는 것도 고려할 방안이다.⁵⁹⁾

2) 동북아환경협력체를 통한 공동체 해결방안

‘지속가능한 개발’ 개념은 ‘세계환경개발이사회’(WECD; 통상 브룬트란트이사회라고 칭함)가 작성한 ‘Our Common Future’에서 “인류는 발전을 지속가능한 것으로 할 수 있는 능력을 가지고 있다. 지속적 개발이란 장래의 세대가 스스로의 욕구를 충족하는 능력을 손상함이 없이 현재 세대의 욕구를 만족시킬 수 있는 개발”을 의미한다고 정의한 데서 비롯된다. 1970년대 초 ‘국제환경개발기구(IIED:International Institute for Environment and Development)’의 설립자인 바바라 워드(Barbara Ward)는 환경보호와 경제개발을 밀접하게 연계한 ‘지속가능한 개발(sustainable development)’의 필요성을 처음으로 제기했다. 그 후 1987년 유엔의 세계환경개발위원회가 발간한 ‘브룬트란트 보고서(Brundtland Report)’에서는 지속가능한 개발을 “우리의 다음 세대가 필요로 하는 자연환경의 여건을 훼손하지 않고, 지금 세대의 욕구에 부응하는 수준의 개발(meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)”이라고 정의한 바 있다. 다시 말하면 지속가능한 개발이란 결국 자연환경을 훼손하기보다는 영원토록, 혹은 아주 장기적으로는 보존할 수 있는 수준으로 자원을 쓰면서 인간의 물질적 효용이나 복지를 증진시켜 나가는 것이라 할 수 있다. 따라서 이런 개념에 의거한 넓은 의미의 지속가능한 성장전략은 인간과 자연간의 조화를 제고하는 것이어야 하

59) 손종국·유영옥, 1997, 《동북아론》, 396~397쪽.

Pearce, David W. and Edward Barbier, 1990, *Sustainable Development: Economics and Environment in the Third World*.

며, 이를 실행하기 위해서는 사회의 각 분야가 다음과 같은 모습을 갖추어야 할 것이다. 국민들이 의사결정 과정에 효율적으로 참여하는 정치체제, 자립적이고 지속가능한 토대 위에서 부가가치와 기술적 지식을 창출하는 경제체제, 조화롭지 못한 발전에서 야기되는 긴장을 해결할 수 있는 사회체제, 개발과 함께 생태계 보존의 의무도 동시에 고려하는 생산체제, 지속적으로 새로운 해결책을 모색하는 과학기술체제, 무역과 금융시스템을 지속가능한 방향으로 강화하는 국제체제, 그리고 유연하고 자기 교정의 자세로 움직이는 행정체제 등이다.⁶⁰⁾

지속가능한 경제성장은 오늘날 범지구적 과제로 인식되고 있으며, 구체적인 실천수단이 모색되고 있다. 그 일환으로 지금까지 세계 각국이 최고의 거시 경제지표로 삼아 온 국민총생산(GNP)의 근본적인 수정 혹은 대체가 활발히 논의되고 있다. 즉 현재의 GNP는 환경오염과 자연자원의 고갈을 통한 부의 재생산능력 감소효과를 전혀 반영하지 못할 뿐만 아니라, 오히려 소득창출을 위해 파괴된 환경의 원상회복에 소요되는 비용을 GNP에 포함시키는 모순을 지녔다는 비판이 강력하게 대두되고 있는 것이다. 이처럼 기존의 GNP가 지니고 있는 환경 측면의 문제점을 개선하기 위하여 제기되고 있는 새로운 경제지표가 바로 ‘그린 GNP’이다. 이러한 그린 GNP 개념이 환경을 감안한 국민복지를 종합적으로 표시할 수 있는 현실적 대안이 될 수 있기를 기대하는 것이다.⁶¹⁾

이처럼 ‘지속가능한 개발’은 근본적 문제와 더불어 현실적·정치적·제도적 장애로 인하여 난관에 봉착해 있다. 이 난관은 선진국의 재정·기술지원에 대한 불성실함과 일부 개도국의 이기주의에 기인하는 것이기는 하나, 한편으로는 환경보호에 편승하여 이익을 추구하려는 일부 이익집단의 환경을 이유로 한 무분별한 무역규제도입 움직임도 지속가능한 개발에 대한 장애로서 작용할 가능성이 있다. 이제 UR타결 이후 다국간 최대 이슈로 떠오를 ‘지속가능한 개발’과 환경문제에 관한 새로운 라운드는 이른바 지구촌 시대를 맞고 있는 세계에 커다란 도전이 될 것이며, 인류가 스스로의 미래를 위하여 협력할 수 있는 능력에 대한 하나의 시금석이 될 것으로 평가된다.⁶²⁾

아울러 지속가능한 개발방식을 고려함에 있어 우리는 이와 더불어 지속가능한 생활양식의 문제를 논의하여야 한다. ‘그린 GNP’ 개념에서도 알 수 있듯이 인간의 편리함의 추구가 낳는 병폐를 인식하고 과연 ‘지속가능한 지구’를 위하여 우리가 추구할 수

60) 이병욱, 1997, 《환경경영론》, 31~32쪽.

Esty, Daniel C., 1994, *Greening the GATT: Trade, Environment, and the Future*, pp. 183~185.

61) 이병욱, 1997, 《환경경영론》, 35~37쪽.

62) 이영준, 1995, 《국제환경법론》, 231쪽.

있는 편리함의 한계를 설정하여야 할 것이다. 즐거움과 편리함의 무분별한 추구가 결국 우리의 생존을 위협하는 우를 범하지 않는 생활양식의 일대전환이 요구되며 이는 발전에 대한 인식의 대전환에 기초하는 것이다. 오늘날 지구환경문제에 대해 개도국이 말하는 선진국들이 과도하게 방만하고 자원 낭비적인 '지속불가능한 생활양식(unsustainable life style)'을 누림으로써 심각한 환경문제를 유발하고 있다는 주장은 상당한 적실성을 가지고 있는 것이다. 동북아 지역환경협력의 달성을 위해서 각국이 잊지 말아야 할 중요한 개념은 '지속가능한 개발방식'과 '지속가능한 생활양식'이며 이는 확실한 공동체적 인식의 토대위에서 비로소 가능한 것이다.

동북아 지역의 환경문제의 해결을 위하여, 첫째, 각국들은 국민들의 생존과 생활의 유지 발전 및 이를 위한 외적 조건으로서 환경의 보전이라는 새로운 안보의 원칙에서 경제성장과 환경개발을 추진해 나가야 한다. 동북아시아 지역의 국가들은 환경이 허용하는 범위 내에서 경제성장을 추진해야 할 것이다. 둘째, 국가적 지역적 환경안보문제에 대한 책임은 일차적으로 문제를 유발한 국가가 담당해야 할 것이며 경제발전과 기술개발의 수준이 낮다는 이유만으로 자국의 환경문제를 악화시키는 것이 정당화될 수 없다. 아울러 각 국가들은 자국에서 생산된 공해상품이나 노후화된 공해산업을 다른 국가들에 수출하지 않아야 할 것이다. 이는 결국 자신의 피해로 돌아옴을 인식해야 한다. 셋째, 동북아 지역내 경제발전과 기술개발에서 선진된 국가, 특히 일본은 자국의 경제성장이 지역경제체제에서 불균등하게 형성된 분업구조 속에서 다른 국가들의 희생과 이로 인한 환경퇴락을 전제로 하고 있다는 점을 인식하고, 지역적으로 현안이 되고 있는 국가간 환경문제뿐만 아니라 지역내 다른 국가들의 국내 환경문제의 해결을 위한 책임을 담당해야 한다. 이러한 점에서 일본은 다른 국가들에 보다 적극적으로 환경보호 자금의 지원과 환경기술의 이전을 수행해야 할 것이며 이를 위해 지역환경협력을 위한 기구의 구축에 관심을 배가해야 할 것이다. 즉 고도의 자본과 기술을 보유하고 있으며 공해방지시설 및 기술개발에 앞서 있는 일본은 지역환경문제의 해결을 위해 더 많은 기여를 할 수 있으며, 이를 명분으로 어떤 다른 대가를 요구해서는 안될 것이다. 넷째, 국민적 차원에서 환경안보가 보장되고 이를 위한 지역환경협력이 이루어질 수 있도록 각국의 시민환경운동이 활발하게 이루어지고 또한 지역적으로 연계망을 구축할 필요가 있다. 이러한 시민환경운동은 개별 국가차원에서 환경의 희생속에서 급속한 경제성장 전략을 추진하는 기업활동이나 국가정책에 반대할 뿐만 아니라 외국에서 이전되어오는 공해산업이나 경제적 및 환경적 주권에 대한 부당한 침해에 대해 대항할 수 있어야 할 것이며 나아가 지역적 및 세계적 환경정치 일반에 영향을 미칠 수 있도록 활동해야 할

것이다.⁶³⁾

남북한·중·일의 환경협력은 경제성장체제, 환경문제의 원인과 환경정책 여건의 차이 때문에 그 접근방법과 원칙에 있어서는 차이가 있을 수 있지만 1992년 UN 리우 환경회의 이후 지속가능한 개발을 실현해야 할 명제를 안고 있다. 남북한·중·일간의 환경협력은 단순한 협력이 아니라 경제개발과 기술협력을 배경으로 한 것으로 일본은 남북한과 중국의 산업생산체제의 현대화와 생산력 향상에 적극 협력하여야 할 것이다. 특히 일본은 북한과 중국에 대해 체제위기를 초래한다는 인식을 주지 않으면서 공동이해가 존재하는 지구환경과 동북아 환경문제에 대한 것부터 접근하면서 북한과 중국의 경제개발과 환경관리능력에 도움을 주도록 해야 한다. 그러므로 북한·중국의 국민 스스로가 생활수준향상에 의해 환경의식을 제고하고, 환경정책담당자들에 대한 환경기술교육 및 전문가 육성을 위한 지원 프로그램 등의 제공 측면에서 남북한·중·일 환경협력의 출발점을 찾아야 한다. 이러한 상황은 정부간 협력보다는 민간부문간 교류로 확대되는 것이 바람직하다.⁶⁴⁾

동북아 환경협력은 우선 우수한 일본의 환경기술이 남북한·중국으로 자연스럽게 이전될 수 있도록 자본, 기술 등 환경보전형 경제협력의 추구에서 출발하여 다음과 같은 데 역점을 두어야 한다. 첫째, 남북한·중·일 경제협력에 있어 환경영향평가를 의무화하고 이의 이행사항을 철저히 모니터링하는 체제를 구축하여야 한다. 즉, 한국과 일본은 북한·중국에 대해 자동차 합작 공장건설, 도로건설, 댐·항만건설, 전력·원자력건설 등 경제개발사업에 적극적으로 참여하되 주요 개발사업에 대한 신뢰성 있는 환경영향평가를 의무화하여야 한다. 둘째, 북한과 중국 진출 한국과 일본의 기업에 대한 일본 수준의 환경기준의 준수 의무를 부과하여 한국·일본기업에 의해 중국이 환경오염 피해자로 이용되는 것을 방지하여야 한다. 셋째, 한국 특히 북한과 중국이 환경기술의 초보 단계라는 점을 고려하여 일본의 환경기술 이전과 황사방지를 위한 녹화사업의 협력지원, 하수처리 기술의 능력제고 참여, 그리고 환경교육 프로그램 개발지원 등이 주요한 협력방안으로 고려되어야 한다.⁶⁵⁾

환경관련 민간교류는 민간환경단체(NGO), 학계와 연구소 등 환경전문가간의 정보와 자료교류, 그리고 공동연구를 촉진하는 접근이 필요하다. 이러한 민간교류는 지구환경

63) 최병두, 1995, 《환경사회이론과 국제환경문제》, 337~339쪽.

Cooper, David Edward and Joy A. Palmer, 1992, *The Environment in Question: Ethics and Global Issues*.

64) 손종국·유영욱, 1997, 《동북아론》, 393~394쪽.

65) 손종국·유영욱, 1997, 《동북아론》, 394쪽.

문제와 동북아 환경문제에 대한 교류가 우선되어야 한다. 환경 NGO의 남북한·중·일 간 교류를 장려하며 특히 국제간 NGO와 연계한 정보화와 자료교환 활성화는 민간교류를 더욱 촉진하는 계기를 마련하게 될 것이다. 또한 환경기술 정보와 환경과 경제 전문가의 교류를 확대하고 이들에 의한 지구환경 문제의 공동연구, 동북아 산성우 공동연구, 철새이동 경로에 대한 공동조사 사업, 황해연안의 생태계 및 오염공동조사, 그리고 생태계 복원사업 등 공동대응 방안을 추진하여야 한다.⁶⁶⁾ 정부간 환경협력은 지구보호 문제와 동북아 환경 공동체 문제에 대해 공동으로 접근되어야 한다. 이러한 남북한·중·일 환경협력 관계를 원만히 추진하기 위해서는 대기, 수질, 생태계, 연안, 철새이동 등 사안별로 공동대응 전략을 마련하도록 하는 것이 바람직하다.

<표5-1> 지속가능한 개발방식과 생활양식에 따른 한국·북한·중국·일본의 입장

지속가능한 개발방식	일본(선진국) ⇒ 한국(선발개도국) ⇒ 북한·중국(개도국)
지속가능한 생활양식	북한·중국(개도국) ⇒ 한국(선발개도국) ⇒ 일본(선진국)

상기한 표에 나타난 바와 같이 지속가능한 개발방식의 문제에 있어 북한·중국은 상대적으로 수세적인 입장에 있으며, 반면에 지속가능한 생활양식의 문제에 있어서는 일본이 상대적으로 수세적인 입장에 처해 있다. 즉 동북아 환경문제에 대한 그간의 책임 논의에 있어 일본도 자유로울 수 없으며 오늘날 동북아 환경문제 발생의 주요 원인제공자로서 북한·중국 또한 그 책임을 면할 수 없다. 물론 한국도 마찬가지이다. 여기서 말하고자 하는 동북아환경협력체를 통한 공동체 해결방안이란 바로 동북아 4국이 환경문제 관련 상기한 두 가지 개념을 인식하고 경제발전의 속도를 조절하여야 하며 발전의 의미를 재정립하여 공동체적 생활양식의 틀을 설정하여야 할 것이다.

6. 결론: 향후 동북아지역환경협력 강화 및 북한 환경오염문제 해결을 위하여

환경문제를 중심으로 한 동북아 관계는 '동북아 환경보전'이라는 공동의 목표에 동

66) 손종국·유영옥, 1997, 《동북아론》, 395쪽.

의하면서도 각자 새로운 동향을 자국의 입장에서 보다 유리한 방향으로 이용하기 위해 치열한 협력·갈등 양상을 보이고 있다. 즉, 각 나라는 자국의 경제보호라는 ‘실리’와 동북아 환경보전이라는 ‘명분’ 사이에서 협상과 교섭을 벌이고 있는 것이다.

북한 및 동북아 3국은 서로 다른 정치·경제·사회체제를 겪어온 관계로 환경문제의 성격과 접근방식도 상이하다는 점이 환경협력에서 깊이 고려되어야 한다. 중국과 북한의 낮은 경제수준과 환경의식을 감안할 때 경제개방과 함께 급격한 환경문제가 우려되므로 한국과 일본은 경제개발과 환경보전에 대한 협력관계도 동시에 이행하여야 하며, 선진국들이 ‘선성장, 후보전’ 정책의 실패로 인해 나중에 과도한 환경투자비용을 지출하게 되는 전철을 밟지 않기 위해서도 한국과 중국은 경제성장 초기단계에서부터 성장과 보전을 통합된 하나의 개념으로 보아 협력관계를 유지하여야 한다. 이를 위해 일본은 한국, 중국 및 북한에 대해 산업기술의 현대화지원에 청정생산기술 능력을 지원하고 지원교육협력과 환경기초시설의 기술과 자본지원, 환경오염지역 정화사업, 생태계 복원사업, 황하강 유역 사막지역의 대대적인 녹화사업지원 등에 동북아환경협력의 초점을 두어야 한다. 이러한 환경협력으로 동북아 지역이 얻는 환경효과는 황사현상방지, 장거리이동 대기오염 개선, 황해연안오염방지, 환경권 의식제고, 수질환경 개선, 폐기물 재활용 등으로 동북아환경공동체 구축에 크게 기여할 것으로 기대된다.⁶⁷⁾ 지역적 환경협력력을 위한 단계적 방안을 요약하면, 제1단계는 우선 지역내의 국가들이 초보적인 협력체제를 구축하는 것이며, 제2단계는 환경과학기술분야에 국한해서 협력체제를 구축하는 것이다. 나아가 제3단계는 동북아 국가간 포괄적인 환경협력을 유지하는 것이다.⁶⁸⁾

남북한 환경보전협력의 구체적 방안으로는 다음과 같은 것을 고려해 볼 수 있다. 첫째, 남북한 환경보전에 관한 학술교류를 들 수 있다. 둘째, 주변국, 특히 중국의 대기 및 해양 오염에 대한 공동대처를 들 수 있다. 셋째, 남북한환경위원회 설치를 들 수 있다. 즉 남북한 상호간에 발생할 가능성이 있는 환경문제를 해결하고 나아가서는 대외적으로 공동으로 대처할 방안들을 모색하기 위하여 남북한 환경위원회와 환경오염연구소를 설치하는 것이다. 마지막으로, 남북한간 환경협약 체결을 들 수 있다. 이는 보다 포괄적인 차원의 한반도 주변 환경문제를 해결하는 기본틀이 될 것이다. 국제적 환경협력의 필요성과 추세에 부응하여 동북아 환경협력논의를 포함한 여러 국제환경협력에서 남북한이 공동으로 대처하는 것이 환경문제해결이나 남북한 관계개선 어느 관점에서 보더라도 훨씬 바람직함은 분명한 것이다.⁶⁹⁾

67) 손종국·유영욱, 1997, 《동북아론》, 398쪽.

68) 이상돈, 1993, 《환경위기와 리우회의》, 287~288쪽.

동북아 국가간 실질적 환경협력을 이행해 나아갈 수 있는 상설적인 환경협력을 구축하기 위해서 우리 나라는 다음과 같은 노력이 필요하다. 첫째, 우리 정부 주도로 추진 중인 NEAREP과 NOWPAP사업에 대한 여타 참가국의 적극 참여를 확보하여야 하며, 둘째, 동 사업의 활성화를 위한 우리 정부의 재정 지원이 확보되어야 하고, 셋째, 국내적으로 관련 부처와 연구기관, 민간 전문가간에 긴밀한 협조관계가 구축되어 동북아 환경 협력을 주도해 나아갈 수 있는 이론적, 실증적, 과학적 바탕이 마련되어야 할 것이다. 따라서 우리 정부는 동북아 환경 협력 실현이라는 장기목표 달성을 위해 국내 유관 부처간 협조관계 구축, 전문가간 교류 및 연구결과의 정책 반영, 기존 국내 사업과 동북아 환경 협력 사업의 연계 및 필요한 재원 확보 등의 조치를 취해 나아갈 계획이다. 현재 남북한, 중국, 일본 4국이 모두 참여하고 있는 역내 유일한 정부간 협력인 환경 협력 사업이 관련 국가의 협조를 통해 우리 정부가 구상하고 있는대로 추진되어 동북아 환경 협력체가 실현된다면, 역내 경제 및 정치 등 여타 분야의 지역 협력에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 기대된다.⁷⁰⁾ 결론적으로, 환경관련 지역갈등의 파급효과가 향후 우리 나라의 국익에 막대한 영향을 줄 것임을 생각해 볼 때, 이에 대한 국내적인 대처능력 배양과 함께 보다 적극적인 동북아 환경외교의 전개가 필요하다고 하겠다.

마지막으로 보다 발전적인 동북아 지역환경협력의 구축을 위하여 동북아의 환경상태 및 협력의 구체적 부문을 지속적으로 조사·연구하고 개별국가들에 특정 사항을 권고하는 기능을 하는 상설국제기구의 설치가 요구되며, 나아가 이러한 국제기구와 개별 역내국가들이 효과적으로 연계되는 네트워크의 설치가 필요하다.⁷¹⁾ 특히 동북아환경협력은 그 자체로서 하나의 분명한 목표를 가지고 있어야 할 뿐만 아니라 궁극적으로 '동북아경제공동체' 내지 '동북아연합'의 형성이라는 목표를 지향하여야 하는 것이다.

69) 김강녕, 1994, <남북한의 환경문제와 환경정책>, 《국제정치논총》 제34집 1호, 141~147~149쪽.

70) 외무부, 《지구환경정보》 제11호.

71) 이은호, 1998, <동북아환경문제에 관한 지역협력>, 《1998년 한국국제정치학회 춘계학술회의논문집》.

참고문헌

- Adams, W. M., 1991, *Green Development: Environment and Sustainability in the Third World*, New York: Routledge.
- Cooper, David Edward and Joy A. Palmer, 1992, *The Environment in Question: Ethics and Global Issues*, New York: Routledge.
- Dietz, Frank, Udo Ernst Simonis, and Jan van Straaten, 1992, *Sustainability and Environmental Policy: Restraints and Advances*, Berlin: Edition Sigma.
- Engel, J. Ronald and Joan Gibb Engel, 1990, *Ethics of Environment and Development: Global Challenge and International Response*, Tucson: University of Arizona Press.
- Esty, Daniel C., 1994, *Greening the GATT: Trade, Environment, and the Future*, Washington, DC: Institute for International Economics.
- Ghai, Dharam P. and Jessica M. Vivian, 1992, *Grassroots Environmental Action: People's Participation in Sustainable Development*, New York: Routledge.
- Kleindorfer, Paul R., Howard Kunreuther, and David S. Hong, 1996, *Energy, Environment, and the Economy: Asian Perspectives*, US: Edward Elgar.
- Korten, David C., 1986, *Community Management: Asian Experience and Perspectives*, Conn.: Kumarian Press.
- Molnar, Joseph J. and David L. Rogers, 1982, "Interorganizational Coordination in Environmental Management: Process, Strategy, and Objective," in Dean E. Mann (ed.), *Environmental Policy Implementation*, Lexington: Lexington Books.
- Pearce, David W. and Edward Barbier, 1990, *Sustainable Development: Economics and Environment in the Third World*, US: Gower Publishing Company.
- Sand, Peter H., 1991, "International Cooperation: The Environmental Experience," in Jessica T. Mathews (ed.), *Preserving the Global Environment*, New York: WWNorton & Company.
- Tropp, Shawna and Michael Atchia, 1995, *Environmental Management: Issues and Solutions*, New York: Wiley.
- Vogler, John and Mark Imber, 1996, *The Environment and International Relations*, New York: Routledge.
- Warford, Jeremy J., 1989, "Environmental Management and Economic Policy in Developing

Countries," in Gunter Schramm and Jeremy J. Warford (eds.), *Environmental Management and Economic Development*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

富士総合研究所, 1992, 《環境要覽》, 東京: 富士総合研究所.

西宮ライフサイエンスセミナー研究委員會, 1994, 《地球環境と人間: 私たちが知らなかつたこと》, 東京: 榮根出版.

권인혁, 1992, 〈2000년대 환경외교〉, 《국회보》 제312호.

김강녕, 1994, 〈남북한의 환경문제와 환경정책〉, 《국제정치논총》 제34집 1호.

김동성, 1991, 《중국대외정책론》, 서울: 법문사.

김동수, 1994, 〈민주주의와 공동체주의: 자유주의·공동체주의 논쟁을 넘어서〉, 《한국정치학회보》 제28집 1호.

김동수, 1994, 〈기후변화협약의 국제정치: 우리나라에 대한 영향과 대응방안〉, 《한국정치학회보》 제28집 2호.

김병완, 1994, 《한국의 환경정책과 녹색운동》, 서울: 나남출판사.

김승진/나성린, 1994, 《환경-무역관계가 한국무역에 미치는 영향》, 서울: 세계경제연구원.

김철수, 1993, 〈국제교역환경 전망과 대응책〉, 《외교》 제25호.

노유희, 1988, 〈환경정책의 과제와 방향〉, 《국회보》 제265호.

문홍호, 1998, 〈중국의 환경실태와 정책〉, 《1998년 한국국제정치학회 춘계학술회의 논문집》.

대한무역진흥공사, 1993·1994, 《선진국의 환경장벽 I·II》, 서울: 대한무역진흥공사.

대한서울상공회의소, 1992, 《지속성장을 위한 환경정책: 환경규제와 경제적 인센티브》, 서울: 대한서울상공회의소.

민병승, 1996, 《동북아시아의 환경문제와 국제협력방안에 관한 연구》, 서울: 한국환경기술개발원.

박두복, 1992, 〈한·중수교와 동북아와 한반도〉, 《동북아의 신질서와 한반도》, 서울: 국민대학교 사회과학연구소.

박준영, 1994, 〈남북연합의 조건과 접근방안〉, 《세계질서의 변화와 한반도 통일》, 제4회 한국정치학회 세계학술대회 발표논문집.

손기웅, 1997, 〈북한 환경개선 지원방안〉, 《민족통일연구원 연구보고서》 97-05.

- 손기웅, 1996, <남북한 환경분야 교류·협력 방안 연구: 다자적·양자적 접근>, 《민족통일연구원 연구보고서》 96-05.
- 손기웅, 1995, <북한의 환경정책과 환경실태>, 《국제정치논총》 제35집 2호.
- 손종국·유영욱, 1997, 《동북아론》, 서울: 학문사.
- 송복, 1995, 《세계화 전략으로서의 공동체 재건》, 서울: 공보처.
- 송은희, 1994, <아·태 공동체 구상과 중국: 중국의 아·태 전략과 관련하여>, 《건국대중국연구》.
- 서헌제, 1996, 《대외통상환경의 변화와 법제개편》, 서울: 집문당.
- 선준영, 1993, <국제환경외교와 우리의 대응>, 《외교》 제28호.
- 신용하, 1985, 《공동체이론》, 서울: 문학과 지성사.
- 신유균, 1995, 《신교역질서와 한국의 선택》, 서울: 한국무역경제.
- 신유균, 1993, 《신국제경제질서》, 서울: 한국무역경제.
- 안병훈, 1990, <지구환경문제의 국제적 추세: 우리나라 환경외교의 문제>, 《국회보》 제285호.
- 안승국·이상환·이태홍·홍원표, 1997, 《정치적 대전환: 포스트모던공동체와 결사체 민주주의》, 서울: 인간사랑.
- 오호성, 1995, 《환경과 경제의 조화》, 서울: 조선일보사 출판부.
- 윤기관, 1995, <동북아 지역환경협력의 현황과 정책적 제안>, 《한국경제》 22권.
- 윤영관, 1996, <전환기 국제정치경제와 한국>, 서울: 민음사.
- 외무부, 1993, 《동북아환경협력을 위한 고위실무회의 결과보고서》, 서울: 외무부국제경제국.
- 외무부, 1994, 《동북아환경협력을 위한 전문가회의 및 제2차 고위급회의 결과 보고》, 서울: 외무부국제경제국.
- 외무부, 1992, 《지구환경동향과 환경외교》, 서울: 외무부국제경제국.
- 외무부, 1996~99, 《지구환경정보》 창간호~30호, 서울: 외무부국제경제국.
- 외무부, 1996, 《환경외교편람》, 서울: 외무부국제경제국.
- 외무부, 1992·1994, 《주요국제문제분석》, 서울: 외무부 외교안보연구원.
- 유승익, 1994, <한국의 환경 외교정책: 과제와 전망>, 아주대학교 사회과학연구소 편, 《생태사회과학》, 경기: 아주대학교 출판부.
- 이병곤·김일곤·전영권, 1994, 《지구환경문제와 보전대책》, 서울: 법문사.
- 이병욱, 1997, 《환경경영론》, 서울: 비봉출판사.

- 이상돈, 1993, 《환경위기와 리우회의》, 서울: 대학출판사.
- 이상돈, 1994, 〈국제환경규제의 현황과 과제〉, 아산사회복지사업재단 편, 《현대산업 사회와 환경문제》, 서울: 정문출판사.
- 이상환, 1995, 〈국제적 환경·무역갈등과 한국의 대응방안에 대한 연구〉, 《1995년 한국국제정치학회 연례학술회의 국제정치경제분과 논문집》.
- 이상환, 1998, 〈국제적 환경 갈등과 협력: 분석과 전망〉, 창원대학교 사회과학연구소 편, 《창원대 사회과학연구》 제4집.
- 이신화, 1996, 〈환경전쟁(Eco Conflict)?: 폭력갈등과 국제질서 위협요인으로 서의 환경 파괴〉, 《한국정치학회보》 제30집 3호.
- 이영준, 1995, 《국제환경법론》, 서울: 법문사.
- 이은호, 1998, 〈동북아환경문제에 관한 지역협력〉, 《1998년 한국국제정치학회 춘계 학술회의논문집》.
- 이정전, 1995, 《녹색경제학》, 서울: 한길사.
- 이종무, 1992, 〈유엔환경개발회의와 한국의 환경외교〉, 《외교》 제21호.
- 이해찬 역, 1994, 《세계환경정치》, Gareth Porter and Janet Welsh Brown, Global Environmental Politics, 서울: 도서출판 돌베개.
- 임종수, 1996, 《국제환경·무역연계논의 동향과 대응방안》, 서울: 한국환경기술개발원.
- 조경근, 1998, 〈일본의 환경실태와 정책〉, 《1998년 한국국제정치학회 춘계학술회의 논문집》.
- 조찬래, 1998, 〈한국의 환경실태와 정책〉, 《1998년 한국국제정치학회 춘계학술회의 논문집》.
- 조찬래, 1996, 《근대정치철학》, 서울: 대왕사.
- 조찬래·이상환, 1999, 〈동북아 3국의 환경갈등과 공동체해결방안: 지속가능한 개발방 식과 지속가능한 생활양식〉, 《성곡논총》 제30집.
- 최무웅, 1994, 《돌풍 그린라운》, 서울: 정훈출판사.
- 최병두, 1995, 《환경사회이론과 국제환경문제》, 서울: 도서출판 한울.
- 최종범·김기순, 1994, 《자연환경과 국제법》, 서울: 범양사 출판부.
- 외무부, 1996·1997, 《지구환경정보》 제1호~제22호.
- 통계청, 1997, 《국제통계연감》 서울: 통계청 국제통계과.
- 한택환, 1993, 《한·중 환경협력에 관한 연구》, 서울: 대외경제정책연구원.
- 각종 국내외 일간지 및 주간지.

다자간 안보협력을 통한 한반도 냉전구조해체 방안 연구



이 인 배
(외교안보연구원)

목 차

<요약문>	347
1. 서론 및 문제제기	349
2. 연구 범위와 분석틀	351
3. 한반도 냉전구조의 특성	354
4. 동아시아 다자간 안보협력체의 현황	375
5. 다자간 안보협력이 한반도에 미치는 영향	393
6. 결론	401
※ 참고문헌	404

【요약문】

한반도 냉전구조는 남북한간의 관계적 요인과 환경적 요인이 중첩되어 존재하고 있다. 즉 북한은 전반적인 체제위기로 인해 한국과의 대화를 기피하고, 자구적 노력(개혁과 개방)으로 체제 위기를 극복하려고 하지 않고 있다. 오히려 외부적 지원을 통해 버텨내고자 미국과의 협상만 고집하고, 대량살상무기 개발로 경제적 이득과 체제의 생존 보장을 획득하려 한다. 이것이 한반도 냉전구조의 핵심적 부분이라 할 수 있다. 이와 함께 한반도를 둘러싼 주변 4강이 한반도에 대한 영향력 유지·확대를 추구하려 하고 있다. 이는 단순히 한반도 차원이 아니라 동북아 나아가서 아태지역에서의 세력구조와 연관되어 있다. 그렇기 때문에 주변 4강은 한편으로는 각각의 양자간 관계 개선을 통해 평화적인 무드를 조성하는 듯 하지만, 다른 한편으로는 전략적으로 상호 팽팽한 대립관계를 유지하고 있다.

이러한 한반도의 냉전구조 해체를 위해서는 남북한이 주체가 되어 현안문제들을 논의하고 해결하는 것이 중요하다. 그러나 한반도 냉전구조가 갖는 이중적 성격으로 인하여 동북아의 평화적 환경조성 또한 긴요한 요소가 된다. 따라서 이를 위해 현재 진행되고 있는 다자간 안보대화체들을 활용하고, 동북아에서의 다자안보협의체를 보다 강화할 필요가 있다. 현재 진행되고 있는 아태 지역에서의 다자간 안보대화체들은 개념적으로는 다자주의에 입각한 협력안보(cooperative security) 개념을 기초로 운영되고 있으며, 동북아에서도 이 개념을 기초로 운영되는 것이 바람직할 것이다.

협력안보는 동북아 안보 상황 특히 한국과 미국간의 동맹관계를 해치지 않으면서 이를 보완함으로써 상호 상승효과를 기대할 수 있는 다자간 안보대화 매커니즘의 형성을 가능케 하는 개념이며, 논의 사안을 포괄적 안보(comprehensive security) 개념에 입각하기 때문에 의제를 다양하게 다룰 수 있어 역내 국가간의 협력의 기회와 가능성을 증대시키는 이점을 지닌다. 또한 대화의 진전에 있어서도 점진적이고 Track-I, II를 동시에 활용하기 때문에 국가간의 민감한 안보 문제에 대해서 대화의 관행 축적을 통해 상호 오해 소지를 줄이고 신뢰구축의 중요한 진전을 가져올 수 있다.

현재 진행되고 있는 ARF, CSCAP, NEACD 등도 이러한 협력안보 개념에 입각한 다자간 안보대화체로 볼 수 있다. 이를 통해 주변 4대 강국이 공히 참여하여 역내 안보문제에 대하여 논의하면서, 상호 오해의 소지를 줄이고 협력 사안들을 증대해 나가고 있다. 특히 이들 다자간 안보대화체들은 한반도 문제를 매우 주요한 사안으로 다루고 있고, 남북한간의 대화의 통로를 열어 놓고 있다는 점과, 이를 통해 한반도의 평화와 안

정에 있어서 예방 안보적(preventive security) 측면에서 기여한 바가 크다고 볼 수 있다. 그러나 북한이 참여하고 있는 것은 비정부간 광역차원의 안보대화체인 CSCAP 뿐이며, 정부간 또는 소지역차원(동북아 지역)의 안보대화체에는 참가하지 않고 있어 그 효율성이 반감되고 있는 실정이다.

협력안보 개념에 입각한 동북아 다자간 안보대화는 논의 의제가 군사 안보 문제만 아니라 경제, 사회, 초국가적 문제 등에 대해서도 논의할 수 있게 한다. 따라서 전략적 이익이 첨예하게 대립되어 있는 역내 국가들이 다자간 안보대화체들을 통해 다양한 의제에 대해 논의하고, 이러한 논의를 진전시킴으로써 신뢰구축과 평화 분위기를 제도화 과정으로 수렴해 낼 수 있을 것이다. 또한 현재 진행되고 있는 다자간 안보대화체에서 한국은 북한의 대량살상무기 개발에 대해서는 단호하게 국제사회의 지지를 기반으로 북한을 압박하는 것이 중요하다. 이와 함께 한국은 대북포용정책의 일환으로서 다자간 안보대화체에서의 외교를 통해 북한의 경제위기 특히 식량문제 해결과 자유무역지대 활성화에 대해 다자적 차원에서의 지원 프로젝트를 제안할 필요가 있을 것이다.

장기적 관점에서 동북아에 있어서의 다자간 안보대화 구축은 이를 통하여 남북한간의 대화를 촉진하는 대화의 장을 마련해 줄 수 있을 것이다. 또한 주변 4강이 한반도 문제에 있어서 합의를 통해 지지및 지원하게 될 것이다. 따라서 향후 한국의 포용정책이 성과를 거두고, 4자회담을 통해 남북한이 한반도 평화에 있어서 중요한 합의점에 도달할 경우, 이를 보장하고 한반도의 평화정착과 갈등의 중재를 위해 큰 역할을 담당할 수 있을 것으로 기대된다.

현재로서는 북한이 참여하는 동북아 다자간 안보대화체의 구축이 적극적으로 추진되어야 하며, 이것이 한반도 문제만 다루는 것이 아니라 동북아의 포괄적인 안보 상황을 전반적으로 다루면서, 역내 국가들간의 신뢰 구축과 한반도 문제의 해결에 있어서 유리한 외부 환경 조성과 한반도의 안정과 평화를 보장하는 도구로서 활용되어야 할 것이다.

1. 서론 및 문제제기

1990년대 초반 국제관계를 연구하는 학자들은 탈냉전이라는 새로운 국제 환경 속에서 이에 부응하는 새로운 국제질서의 모색과 이에 대한 전망에 연구의 초점을 맞추었다. 즉 냉전기 미·소 양극구조가 탈냉전기에는 어떠한 형태로 변화될 것인가 그리고 이것이 얼마만큼 국제관계의 평화와 안정을 가져다 줄 것인가에 대해 논의하였다. 결국 후쿠야마와 같은 학자는 민주주의와 사회주의간의 경쟁 시대는 막을 내리고 인류의 유일한 정치·경제체제의 대안은 자유민주주의로 결론났다는 의미에서 역사의 종언을 주장하기도 하였다.

이러한 국제관계의 전반적인 추세에도 불구하고 유독 동북아에서는 중국, 북한을 한 축으로 하고, 한국, 미국, 일본을 다른 한 축으로 하는 느슨하나마 양극적 세력균형의 구도가 가시지 않고 있다. 이 양극 구도의 핵심에 바로 남북한의 분단·대치상황이라는 극단적 냉전의 잔재가 있는 것이다.

이러한 상황 속에서 1998년 새롭게 출범한 김대중 정부는 대북 정책에 있어서 새로운 면모를 보여왔다. 기존 정부에서는 북한의 대남 정책에 대해 즉각적으로 대응하여 온건정책과 강경정책을 번갈아 가며 추진했던 것과는 달리, 현 정부는 출범 초기부터 제시한 대북 3원칙 즉 첫째, 한반도의 평화를 파괴하는 어떠한 무력도발도 결코 용납하지 않으며 둘째, 북한을 해치거나 흡수할 생각이 없으며 셋째, 남북간의 화해와 협력을 통해 평화 공존해 나간다는 원칙을 지속적으로 추진해 왔다.

그러나 이러한 대북 3원칙에도 불구하고 북한은 여전히 또는 어떤 측면에서는 오히려 더욱 강경한 태도로 한반도의 긴장을 고조시키는 행위를 추구하기도 하였다. 결국 이러한 북한의 태도는 주변국 특히 미국의 대북 정책에 있어서 변화를 추구하도록 하였으며, 이는 강경정책으로의 선회를 의미하는 것이기도 하였다. 이러한 상황은 한국 정부의 1년여에 걸친 대북 포용정책 - 햇볕정책 -이 수포로 돌아갈 위험에 처하도록 하였으며, IMF 경제위기 극복에도 큰 장애 요인으로 등장할 가능성이 있었다.

이에 김대중 정부는 북한 금강리 지하 핵시설 의혹, 대포동 미사일 발사를 계기로 보다 근본적인 문제의 해결을 위한 틀을 1999년 5월 제시하였다. 그것이 한반도 냉전구조 해체를 위한 포괄적 접근인데 그 주요한 과제로서 김대중 대통령은 다섯 가지를 제시하였다.

첫째, 남북기본합의서를 성실히 이행함으로써 남북간 대결과 불신의 관계를 화해와 협력의 관계로 전환시키고 둘째, 미국과 일본이 북한과의 관계를 정상화하는 과정을 시

작하며 셋째, 북한이 안심하고 변화와 개방을 추진할 수 있도록 여건과 환경을 조성하고 넷째, 북한의 대량살상무기 위협을 제거하는 등 군비통제를 실현하며 다섯째, 정전체제를 남북한의 평화체제로 바꾸어 사실상(de facto)의 통일 상황을 이룩하자라는 것이었다.¹⁾

이제 남은 것은 한반도의 냉전구조를 해체하기 위한 과제를 어떻게 성취할 수 있을 것인가의 문제이다. 본 논문은 탈냉전기 국제적 상황과 한국의 미래를 생각할 때, 한반도의 냉전구조는 단순히 관리적 차원에서 논의되어야 할 문제가 아니라 보다 적극적으로 이를 해체할 수 있는 방안이 논의되어야 할 시점임을 인식하고, 이를 위한 대안 모색을 기본적인 연구목적으로 삼고자 한다.

그런데 한반도의 냉전구조는 단순히 한반도 내부의 문제가 아니라 동북아의 전반적인 냉전구조와 함께 존재한다는 의미에서 볼 때, 한반도의 냉전구조해체는 보다 넓은 시각에서 동북아 국제관계적 측면에서 그 해결책을 모색함이 바람직하리라고 본다. 물론 남북한 문제에 대해서는 남북한 당사자간의 대화와 타협을 통해 궁극적으로 해결되어야 한다. 그럼에도 불구하고 동북아 역내국가간의 다자간 대화의 관행 축적과 신뢰구축은 한반도 냉전구조 해체의 필수적인 기본 환경이 된다. 따라서 이를 확보하기 위한 방안으로서 동북아 다자간의 안보협력 가능성을 타진해 보는 것이 필요하다고 판단된다. 나아가서 다자간 안보협력이 한반도 냉전구조 해체에 어떠한 역할을 담당할 수 있을 것인가를 연구하는 것도 같은 맥락에서 중요한 의의를 지닌다.

본 논문에서는 한반도의 냉전구조의 특성을 밝히고 이를 해체하는 방안으로서 다자간 안보협력의 가능성과 이것이 한반도에 미치는 영향을 분석하게 될 것이다. 또한 한반도의 냉전구조의 특성을 한반도 차원과 국제적 차원으로 나누어 분석해 보고 이를 토대로 해결방안을 제시하고자 하는 것이다. 그런데 한반도 냉전구조 해체를 위해 구체적으로 추진되고 있는 정책으로는 대북 포용정책을 통한 남북한 화해·공존 추진, 4자회담을 통한 정전체제의 평화체제로의 전환, 미국·일본의 대북한 국교정상화에 대한 지지 입장 표명 등이 있다. 이들 정책들의 가시적인 성과는 아직 명확하게 드러나지 않고 있으나, 정부가 일관되게 이들 정책들을 추진하고 있으니, 이에 대해 본 논문이 분석하는 것이 별 의미가 없을 것이다.

결국 남은 과제는 한반도와 동북아의 지속적인 평화와 안정을 위한 국제적 여건 조성을 어떻게 만들어 낼 것인가의 문제가 될 것인데, 본 논문에서는 여기에 초점을 맞추어 다자간 안보협력의 가능성과 그 실효성에 대해 분석을 시도하고자 하는 것이다.

1) 국정홍보처, “한반도 평화와 공존공영의 길,” (1999년 5월 17일 김대중 대통령 대북 정책 중심 기자간담회 내용 정리 책자)

2. 연구 범위와 분석틀

2.1. 연구범위

본 논문의 시기적 연구범위는 1980년대 후반 탈냉전이 시작된 시점부터 현재까지를 범위로 삼는다. 특히 한반도의 냉전구조의 특성을 밝히기 위해서는 분단의 원인과 그 이후의 남북한 정권수립의 궤적을 살피지 않을 수 없으나, 본 논문에서는 한반도 상황 분석에 있어서도 탈냉전기 특히 김대중 정부의 대북 정책에 관한 논의로 그 시기적 범위를 한정하기로 한다.

이는 냉전기에 비롯된 분단의 고착화와 대치상황이기는 하나, 남북한 내부의 여건과 국제적 환경이 탈냉전기에 있어서는 매우 다른 양상으로 진행되었으며, 특히 김대중 정부의 대북 정책과 기조는 매우 다른 양상을 보이고 있기 때문에, 이 시기에 한정하여 남북한 관계를 분석하는 것이 논문의 초점을 흐리지 않고 명확히 분석을 추진할 수 있다는 점에서 유용하리라 생각된다.

공간적 범위로서는 동북아시아에 한정한다. 특히 한반도를 둘러싼 주변 4대 강국의 대한반도 정책을 분석함으로써 한반도를 둘러싼 그들의 정책이 어떻게 상충되고 이것이 한반도의 평화와 안정에 어떠한 작용을 하고 있는가를 살펴보게 될 것이다.

그런데 다자간 안보대화체에 관한 논의에 있어서는 동북아에 국한할 경우 현재 진행되고 있는 다자안보대화체는 동북아협력대화(Northeast Asia Cooperation Dialogue : NEACD) 밖에 없기 때문에 분석대상이 너무 협소하게 된다. 따라서 다자간 안보협력에 관한 논의에서는 그 분석대상으로서 동아시아를 포함하는 지역에서의 다자안보대화체들을 분석해 볼 것이다. 그러나 이들 대화체들에 대한 분석을 동북아 안보환경 내지는 한반도 문제에 미치는 영향에 국한시킴으로써 영향력의 범위면에서는 동북아로 한정시키게 될 것이다. 또한 지리적으로는 멀리 있으나 그 영향력 면에서는 가장 핵심적인 행위자로 볼 수 있는 미국도 당연히 연구범위에 포함된다.

2.2. 분석틀

기본적으로 본 논문의 접근법은 신제도주의(Neo-Institutionalism)에 입각하여 진행될 것이다. 신제도주의 또는 신자유주의는 기존의 자유주의가 경제문제에 초점을 맞추고, 국가간의 협력과 조화를 강조하면서도, 이에 대한 동인을 설명하지 못하는 한계를 극복하고자 하는 노력에서 나타난 것으로 볼 수 있다.

즉 현실주의의 핵심적인 주장인 국제관계의 무정부(Anarchy) 상태를 자유주의자들이 받아들이면서, 국가의 힘(Power)과 이익(Interest) 개념을 그들의 논의에서 중요한 개념으로 사용하고 있다.²⁾ 그러면서도 무정부 환경에서 자국의 이익을 확보하기 위한 전략적, 합리적 사고의 결과로서 협력이 가능하다는 논리를 펴고 있다. 또한 협력의 결과로서 형성된 제도(Institution)는 다시금 국가의 행위에 영향을 미친다는 것이다. 즉 제도주의자들이 주장하는 제도는 “지속적으로 행위자의 역할을 규정하고, 그들의 행동을 구속하며, 기대를 형성하는 공식적 또는 비공식적 규칙들이 연결된 하나의 총체(set)”로 규정한다.³⁾ 이러한 맥락에서 기구(organization)와 제도를 구분하고 있다.⁴⁾ 이러한 신제도주의적 접근법은 동북아 국가들의 전략적 이익과 협력 가능성을 설명하는 데 있어서 유용한 접근법이 될 것으로 보인다.

그런데 동북아 다자간 안보 협력을 통해 한반도의 냉전구조 전부를 해소할 수는 없을 것이다. 이는 다음 장에서 다시 논의되겠지만 한반도의 냉전구조에는 남북한간의 문제와 국제적인 환경 요인이 교차하고 있기 때문이다. 그래서 한반도의 냉전구조 해체를 위한 다섯가지 과제들은 남북한 관계가 결정적인 영향을 미치는 과제가 있는가 하면, 주변 환경적 요인이 매우 긴요하게 작용하는 과제도 있다.

따라서 본 논문에서는 다자간 안보협력을 통해 한반도의 냉전구조 해체에 있어서 중요한 요소중 하나인 국제적인 여건 조성에 초점을 맞출 수밖에 없음을 미리 지적해 두고자 한다. 그럼에도 불구하고 다자간 안보 협력 무대에서 남북한간의 화해 모색 방안은 중요하게 취급되어 논의될 것이다.

아래의 <그림 1> 한반도 냉전구조 해체를 위한 구도에서 보는 바와 같이 한반도 냉전구조 해체를 위한 도식은 남북한 적대관계 해소와 정진체제의 평화체제로의 전환, 북한의 대량살상무기 포기, 북한 체제 위기 극복, 주변 강대국의 전략적 이해 상충 해소

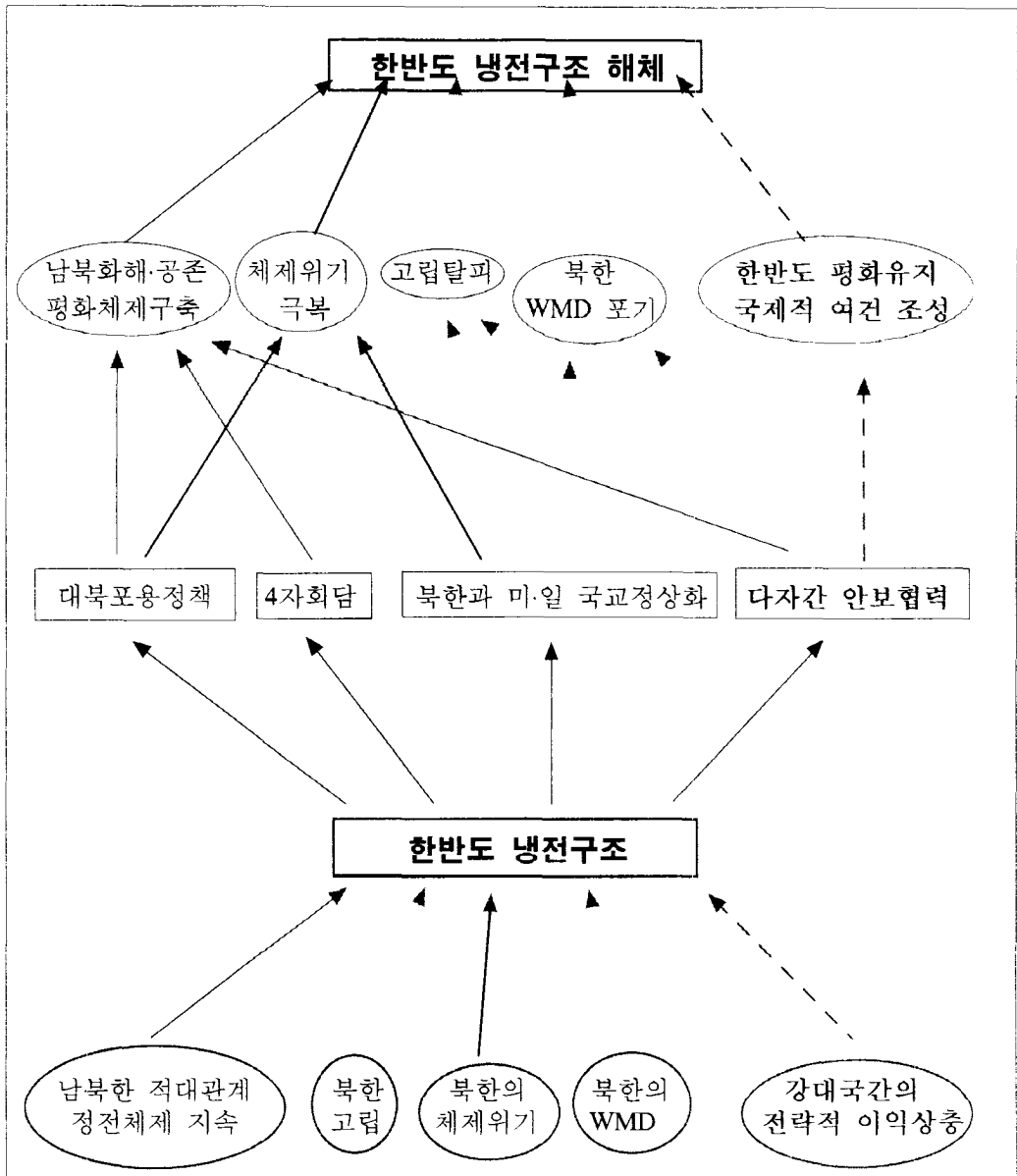
2) David A. Baldwin, "Neoliberalism, Neorealism and World Politics," David A. Baldwin(ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*(New York: Columbia Univ. Press, 1993), p.4.

3) Robert Keohane, "Neoliberal Institutionalism : A Perspective on World Politics," in *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*(Boulder: Westview Press, 1989), p.3. 이러한 의미에서 제도는 레짐과 혼용되어 사용되고 있는 데, 레짐은 “국제정치의 주어진 영역에서 행위자들의 기대가 수렴되는 북시적이거나 명시적인 원칙(principal), 규범(norm), 규칙(rule), 의사결정절차의 집합”으로 규정한다. Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences : Regimes as Intervening Variables," Krasner(ed.) *International Regimes*(Ithaca: Cornell Univ. Press, 1983), p.2.

4) Oran R. Young, "International Regimes: Toward a New Theory of Institutions," *World Politics*, Vol.39, No.1(October 1986), p.108. 오란 영은 이 논문에서 제도는 행위자들의 역할을 규정하는 규칙과 관례들로 구성되어 있지만, 기구는 인적자원, 장치, 재정 등을 소유한 물리적 실체로 구분한다.

가 기본적인 과제가 될 것이다. 이 중 남북한간에 해결해야 할 문제로서는 남북한 적대 관계 해소가 될 것이며, 나머지 부분들은 국제관계 속에서 해결되어야 하거나, 남북한 간에 해결한다고 할지라도 주변국들의 도움이 절실히 필요한 과제들이라고 할 수 있다.

<그림 1> 한반도 냉전구조 해체를 위한 구도



한국정부는 대북 포용정책(햇볕정책)을 통하여 남북화해와 평화 분위기를 조성하고 북한이 체제위기를 극복하도록 도와주고 있다. 또한 4자회담을 통하여서는 한반도의 정진체제의 평화체제로의 전환을 추진하고 있다. 북한과 미국, 일본간의 국교정상화에 대한 지지를 통해 북한의 고립을 탈피하도록 하고, 체제 위기 극복에 있어서 실질적인 도움을 주고자 하고 있다. 특히 미·일과 북한간의 관계 정상화 과정에서는 현재 북한의 대량살상무기(WMD) 문제가 최대의 걸림돌로 부각되고 있기 때문에 이에 대한 해결이 우선적으로 논의되어야 할 것이다. 아래의 그림에서 보는 바와 같이 하나의 정책 대안이 한반도 냉전 구조의 한 요소에만 적용되는 것이 아니라, 상호 교차하면서 상승효과를 노리고 있다.

다자간 안보협력을 통해 한반도 냉전구조 해체에 기여할 수 있는 사안을 논리적으로 추론해 볼 때 다음과 같은 네 가지가 될 것이다. 첫째, 동북아의 안정과 한반도를 둘러싼 강대국들간의 전략적 이해관계를 조정할 수 있는 장치로서 다자간 안보협력이 주된 역할을 할 수 있을 것이다. 둘째, 다자간 안보협력을 통해 북한의 고립을 탈피하는 데 있어서 일정부분 도움을 줄 수 있을 것이다. 셋째, 남북한이 국제무대에서 상호 대화를 통한 상호 불신의 완화 기회를 확보할 수 있다. 넷째, 주변 강대국의 대북한 압력을 통해 북한의 대량살상무기를 포기하도록 할 수 있다.

따라서 본 논문에서는 이러한 네 가지 측면에서 동북아 다자간 안보협력이 어떠한 역할을 담당할 수 있을 것인가 그 가능성을 타진하는 데 분석의 초점을 두게 될 것이다.

3. 한반도 냉전구조의 특성

3.1. 국내적 특성

3.1.1. 북한의 한국에 대한 적대적 태도 견지

남북한간의 적대적 관계는 해방과 함께 시작된 미군과 소련에 의한 군정과 그 후 이념적 대치상황으로 지속된 냉전 구조 속에서 정권을 수립한 남북한의 태생적 원인으로 부터 출발한다. 그후 남북한은 각각의 정권의 정당성 문제로 상호 비방하면서 그 실체를 인정하지 않고, 상대의 지역을 미수복 지역으로 상정하는 태도를 보여왔다. 1991년 9월 남북한이 UN의 동시 가입함으로써 국제사회에서 남북한은 서로를 실제적으로 인정하는 모습을 보이면서 새로운 국면에 접어들었다. 그럼에도 불구하고 북한의 한국에 대한 적대적 태도는 변하지 않고 있음은 아래의 표에서 무려도발의 사례를 통해서도

알 수 있다.

북한은 총체적인 경제난이 심각하게 표면화되기 시작한 1990년대 들어서서도 변함없이 한국에 대한 무력 도발을 지속하고 있어 한반도의 긴장과 갈등의 중요한 요인이 되고 있다. 또한 1998년 김대중 정부가 출범하여 햇볕정책을 통한 대북 화해를 추진하는 상황 속에서도 북한이 잠수정 침투 사건 등 한국 정부에 대한 적대적 태도를 버리지 않고 있다.

<표 1> 북한의 무력도발 사례⁵⁾

60년대

- 67. 9. 13 경원선 철도(파주) 폭파
- 68. 1. 21 김신조 일당 31명, 청와대 습격 미수
- 68. 1. 23 미 함정 「프에블르」 호 납북
- 68. 10. 30 울진·삼척지역 무장공비 침투
- 69. 4. 15 미 정찰기 「EC - 121」 기 격추
- 69. 12. 11 「KAL」 YS-11기 납북

70년대

- 70. 6. 5 해군함정 「I - 2 정」 납북
- 70. 6. 22 국립묘지 현충문 폭파
- 74. 2. 15 어선 수원 32·33호 격침, 납북(어부30명)
- 74. 8. 15 8.15 대통령 저격 미수
- 74. 11. 15 제 1땅굴 발견 (고량포)
- 75. 3. 19 제 2땅굴 발견 (철원)
- 76. 8. 18 「판문점 도끼만행 사건」
- 78. 10. 17 제 3땅굴 발견 (판문점)

80년대

- 81. 8. 26 미 정찰기 「SR-71」 기 미사일 공격
- 83. 10. 9 버마 아웅산묘소 폭파
- 84. 11. 23 판문점 총격사건
- 86. 9. 14 김포공항 폭탄 테러
- 87. 1. 15 「제 27 동진호」 납북
- 87. 11. 29 '88올림픽 방해목적 KAL기 폭파

90년대

- 90. 3. 7 제4 땅굴 발견 (양구)
- 91. 2. 5 한·중 합작어선 「남해호」 납북
- 91. 2. 28 한국인 5명, 중국인13명 전원 귀환
- 92. 5. 22 무장군인 3명, DMZ침투
- 95. 5. 30 「86 우성호」 납북

5) nis.go.kr의 안보통일 자료

- 95. 7. 9 안승운 복사 납북
- 95. 10. 17 임진강 무장간첩 침투
- 95. 10. 24 충남부여 무장간첩 침투
- 96. 9. 18 강릉 잠수함 무장공비 침투
- 96. 10. 1 블라디보스톡 주재 최덕근 영사 피살
- 97. 10. 17 대성동 「자유의 마을」 주민 2명 납북
- 97. 10. 27 경남 울산 남파간첩 최정남·강연정 검거
- 98. 6. 22 속초근해에 노동당 작전부 잠수정 침투
- 98. 7. 12 목호 무장간첩 침투
- 98. 11. 20 강화도 해안에 노동당 작전부 반잠수정 침투
- 98. 12. 18 전남 여수해안에 노동당 작전부 반잠수정 침투
- 99. 6. 7-12 북한 경비정 서해 북방한계선 남하 및 교전

<표 2> 북한의 한국대통령 살해 기도 사건 일지⁶⁾

사 건 일	사 건 명	사 건 개 요	비 고
68. 1. 21	정와대 습격미수 사건	124 군부대 무장간첩 31명 남파, 차대통령 암살 기도	30명 사살, 1명 생포 (김신조)
70.6.22	국립묘지 현충문 폭파사건	노동당 소속 간첩 3명 1개조를 침투시켜 원격 전파조종 폭발물을 설치, 암살 기도	사전폭발로 1명 사망, 2명 도주
74.8.13	경희루 석교 폭파 기도사건	김거간첩 김용규 등이 8.15 경축 연회장인 경희루 석교에 폭발물을 설치, 위해 기도	추진 중단
74.8.15	차대통령 저격 미수사건	조총련 공작원 문세광을 8.15 경축행사장인 국립극장에 잠입시켜 권총 사격으로 차대통령 암살 기도(육영수 여사 사망)	문세광 사형
81.7, 81.9-11	쑤대통령 위해음모 사건	친북교포 통해 캐나다 마피아를 포섭, 81.7 해외순방중 위해 기도, 실패후 서울에서 거사기도(체포)	체포된 캐나다 마피아 일당 실행 선고
82.8	쑤대통령 암살 기도사건	쑤대통령 가봉 방문시 조사부(현 35호실) 요원을 동원, 살해 기도	추진 중단
83.10.9	버마 아웅산 묘소 폭파사건	인민무력부 정철국 요원 3명을 동원, 묘소 전장에 폭발물을 설치하여 원격조종, 폭파(수행원 17명 사망)	이진모: 사형, 강민철: 복역중, 신기철: 사살

상기한 북한의 대남 무력 도발에도 불구하고 1990년대를 전후한 기간에 진행된 남북간의 회담 및 접촉은 남북고위급회담 관련 70회, 남북핵회담 관련 25회, 남북체육회담

6) nis.go.kr의 통일안보 자료

관련 23회, 남북적십자회담 관련 18회 등 총 160여회에 이르렀다.⁷⁾

이러한 일련의 회담들을 통하여 남북한간에는 한반도의 평화를 보장하기 위한 제도적 장치들을 총망라하는 역사적인 합의서인 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’를 1991년 12월에 타결하는 등의 성과를 거두었으며, 급기야 1993년 2월 김영삼 대통령의 취임사에서 제안하였던 북한과의 정상회담 제안을 북한 당국이 방북 중이었던 카터 전 미대통령에게 정상회담 수락의사를 밝힘으로써 남북 정상회담이 추진되는 상황까지 다다르게 되었다.⁸⁾

그러나 1994년 7월 8일 김일성의 급작스러운 사망으로 정상회담이 무산되었고, 북한이 조문문제로 한국과의 대화단절을 선언함으로써 남북한 당국간에는 더 이상 활발한 회담은 재개되지 않게 되었다.⁹⁾

그후 북한은 필요에 따라 쌀 지원을 위한 회담, 비료지원 회담 등에는 응해왔으나 실질적인 한반도의 평화 정착을 위한 노력을 경주하기 위한 쌍방간의 회담은 전무하였다. 오히려 북한은 1996년 2월부터는 군사정전위를 무력화시키는 일련의 행위를 통하여 기존의 군사적 상호 협의채널조차도 폐기시킴으로써 남북한간의 대화 창구는 막히게 되었다. 이러한 상황에서 북한은 1994년 미국과의 제네바 합의 과정을 통해 구축된 미·북간의 대화창구만을 고집하면서 이를 통한 한반도 문제의 해결을 추구하는 이른바 ‘聯美封南’ 정책을 추진함으로써 남북한간의 직접적 대화는 어렵게 되었다.

3.1.2. 북한 체제 위기

북한의 어려운 경제 사정 중 국제사회에서 가장 널리 알려진 문제가 식량 문제일 것이다. 이는 1995년에 북한이 공식적으로 UN을 비롯한 국제사회에 식량원조를 요청하면서 표면화되었지만, 북한의 식량난은 제1차 7개년 계획 초기인 1962년의 김일성 연설에서도 “모두가 이밥에 고기국을 먹을 수 있는 사회주의 사회건설을 위한 투쟁”을 역설한 시기부터 시작된 만성적인 문제였다. 그후 20년이 지난 1980년에도 김일성은 ‘먹는 문제’의 우선적 해결을 역설하였다.¹⁰⁾ 특히 북한의 식량난은 95-97년의 자연 재해와 식량 생산 구조의 문제로 인하여 식량문제가 매우 심각한 사정인 것으로 알려지고 있다. 북한의 1998년 곡물 수요량은 588만 톤으로 추정되는 데 비해 1997년 곡물 생산량은

7) 통일원, 「통일백서」 (1995), p.183.

8) 유석렬, 「북한의 체제위기와 한반도 통일」 (박영사, 1997), p.316.

9) 통일원, 「통일백서」 (1994), pp.153-8.

10) 김운근, “북한 식량난, 그 배경과 전망,” 「통일경제」 (1995년 11월), p.44.

320만 톤에 불과한 실정이었다. 따라서 외국 도입분이 100만톤 정도라고 예상하더라도 150만톤 이상이 부족할 것으로 추측되었다.¹¹⁾ 그 결과 1997년 4월 초 방한한 케서린 버터니 WFP 사무국장은 “현재 북한내 탁아소에 있는 6세 이하 아동 260만명 중 4분의 1이 영양실조 상태”¹²⁾라고 밝혔으며, 북한 당국도 어린이 약 134명이 영양결핍으로 사망했다는 사실을 유엔아동기금(UNICEF) 관계자에게 밝혔다고 보도되기에 이르렀다.¹³⁾

이러한 북한의 식량난은 일시적인 상황이 아니라, 만성적이고 구조적·총체적인 체제의 결함으로 비롯된 문제이다. 즉 그 원인은 공산주의 집단영농 체제의 결함, 비료·농약·농기계의 부족, 그리고 소위 ‘주체 농법’이라는 김일성이 지시한 농법이 생산량을 급격히 감소시키고 있는 것이다.¹⁴⁾ 이는 결국 북한의 식량난이 농업부문의 문제가 아니라 전반적인 체제 내적인 문제의 결과로 나타나고 있다는 점을 지적하는 것이라 할 수 있다.

또한 북한의 생필품도 매우 부족한 것으로 추정되고 있는 데, 이는 기초 생필품에 대한 국가 배급량이 기준치에 미달하고 있는 것과 장마당이나 암거래가 활성화되고 있는 것 등 여러 가지 현상을 통해서 추측해 볼 수 있을 것이다. 그 예로서 신발의 1인당 배급 기준량이 4켤레이지만 실상은 1켤레씩 배급되고 있으며, 세탁비누도 47개가 배급기준량이나 8개정도 지급되고 있다고 알려졌다.¹⁵⁾

북한은 대외부채(약 121억 달러) 상환 불이행으로 인하여 국제사회에서 기채를 통한 외화 조달이 불가능하고 외국인 직접투자도 미미하여 대외부역도 계속 최저 수준에 달하고 있는 가운데 매년 적자를 기록하여 외화난을 겪고 있다. 1980년대 중반부터 합영 사업을 추진하는 것은 물론 1991년부터 나진-선봉지대를 「자유경제무역지대」로 선정하여 외자 유치에 노력하고 있으나 1997년 6월말 현재 실제 투자액은 약 6천만 달러에 불과하고, 그후 투자는 거의 없는 상황이어서 외화난 또한 자력으로 헤결은 어려운 상황이다.¹⁶⁾

해방 이후 영풍, 회령, 금강산 발전소들을 그대로 사용할 수 있었고, 양질의 석탄 자원도 풍부하여 한국보다도 훨씬 나은 에너지 공급 기반을 가지고 있었던 북한은 1980

11) 「내외통신」 주간판 1089호

12) 「조선일보」 (97. 4. 6)

13) 「동아일보」 (97. 4. 9)

14) 김운근, 앞의 글, p.50-1.

15) 이태섭, “북한의 생필품난과 경공업 정책,” 「통일경제」 (1995년 11월), p.64.

16) 유석렬, “98년도 북한 정세 및 남북한 관계 전망,” 외교안보연구원, 「주요국제문제분석」 (98. 1. 21), p.7.

년대부터 에너지 생산력 또한 급격히 하락하였다. 석탄의 생산량과 질의 저하는 수력과 화력 발전 비율이 50:50으로 구성된 북한의 전력사정에도 직접적으로 영향을 미쳐 전력 생산량도 급격히 추락하였다.¹⁷⁾

이러한 전반적인 북한의 경제난은 단순히 경제적인 문제가 아니라 북한이 지금까지 유지해 왔던 통제체제의 이완과 북한 사회주의체제 붕괴 위기 진행으로 이어질 수 있다는 데 그 심각성이 있다. 즉 중앙통제를 통한 체제 유지의 식량과 생필품을 국가에서 지원함으로써 가능한 것이었으나, 경제난의 심화로 국가가 주민들의 최저생활마저도 보장하지 못하는 상황에 이르렀다. 이러한 현상은 결국 기존의 북한경제체제가 뿌리째 흔들리고 있음을 의미하는 것이고, 이는 전반적인 체제 위기 즉 통치 이데올로기에 대한 불신, 사회결속력 약화로 진전될 수도 있다.¹⁸⁾

북한의 체제 위기는 그 자체로서도 한반도에 악영향을 미치며, 북한의 '自激之心'과 '위기의식'으로 인하여 한국과의 관계개선을 거부할 것이기 때문에 남북한 관계 개선에 있어서도 장애요인으로 작용하고 있다. 이는 북한이 금강산 관광을 통해 경제적 이익을 확보하려 하면서도, 당국간 대화에 대해서는 여전히 미온적인 태도로 일관하고, 미국과 일본을 통한 경제적 지원을 얻으려 한다는 점에서도 북한의 태도를 짐작할 수 있을 것이다.

북한 자체가 체제에 자신감을 갖지 않는 한, 남북한간의 화해, 협력 분위기는 한계를 지닐 수밖에 없으며, 이는 또다시 북한으로 하여금 개혁·개방을 통한 체제위기 극복이 아닌, 한반도 냉전구조의 지속을 통해 한국과 주변국 특히 미국과 일본을 위협함으로써 임시방편으로 경제적 이익을 얻으려는 악순환의 연속으로 이어질 것이다.

3.1.3. 북한의 대량살상무기(WMD : Weapons of Mass Destruction) 개발

최근 북한이 대포동-2 미사일 발사를 위한 준비를 마쳤다는 보도¹⁹⁾와 함께 다시금 국제사회에서 북한의 대량살상무기가 중요한 이슈로 부각되고 있다. 이미 북한은 1998년 8월 그들이 인공위성이라고 주장하는 발사체를 발사하여 한국은 물론 일본과 미국에게도 큰 충격을 안겨주었다.²⁰⁾

17) 정우진, "북한의 체제와 에너지난," 「통일경제」 (1995년 11월), p.56.

18) 유석렬, 「북한의 체제위기와 한반도 통일」 (박영사, 1997), p.82-7.

19) 「동아일보」 (99. 8. 12)

20) 이를 계기로 일본은 미국과의 전역미사일방어체제(TMD: Theater Missile Defense) 개발을 위한 공동 연구를 시작하기로 하였으며, 미국도 북한의 미사일이 조만간 미국 본토까지 위협이 될 것이라는 보고서(The Rumsfeld Report: How Soon Might the U.S. Homeland Face a Threat from Ballistic Missile

대량살상무기(WMD : Weapons of Mass Destruction)는 핵(nuclear), 생물학(biological), 화학(chemical) 무기 - 이 세 가지를 NBC 무기라고도 한다 -와 함께 이를 운반할 수 있는 체제로서 탄도 미사일, 크루즈 미사일 그리고 폭격기 등을 통틀어서 지칭하는 용어이다.

그중 현재 가장 문제가 되고 있는 북한의 미사일 개발은 소련으로부터 1969년에 60km 사정거리의 전술로켓을 인수받은 것을 시초로 1976년 이집트로부터 Scud-B를 인수받아 이를 역엔지니어링(reverse engineering)을 통하여 자체 생산하게 되었고, 이를 시작으로 Scud 미사일을 개량하는 기술을 축적하여 현재의 미사일 개발 능력을 갖추게 된 것으로 전해지고 있다.²¹⁾ 그후 북한은 미사일을 자체 개발하여 이를 중동 지역으로 수출함으로써 상당한 외화를 획득하고 있는 것으로 알려지고 있다.²²⁾

현재 북한이 개발 보유하고 있는 미사일의 현황과 재원은 다음의 표와 같다.

<표 3> 북한 미사일 개발 현황

	스커드 B	스커드 C	노동 1호	대포동1호	대포동 2호
최초 발사시험	1984	1990	1993	1998	1999 진행중
길이(m)	11.25	12.55	15.5	15.5	-
지름(m)	0.88	0.88	1.3	1.3	-
사정거리(km)	300	500	1000-1300	1700-2200	4300-6000
탄두중량(Kg)	985	700	1000	1000	1000
엔진수	1	1	4	4(3단계)	4(3단계)

북한은 이미 화학무기 수준이 세계 3위 수준에 올라와 있는 것으로 파악되고 있으며, 인민무력성 총참모부 산하 「핵-화학방위국」 총괄하에 화학무기 연구시설 3개소를 비롯 해 생산가능시설 8개소, 저장 시설 6개소를 보유하고 있는 것으로 알려지고 있다. 생산 능력은 1일 15.2톤 연간 4천 5백여 톤이며 일본 열도를 공포에 떨게 했던 사린가스 등 도 이미 1천여톤 보유하고 있다.²³⁾ 화학작용제 1천톤이면 한국 인구 4천만을 살상하고 도 남은 충분한 량이라는 점에서 그 위력은 가히 상상을 초월한다.

Proliferation? -이에 대한 자세한 내용은 ceip.org/programs/npp/rumsfeld.htm 참조) -가 미의회에 제출되기도 하였다.

21) fas.org/irp/threat/missile/nkorea.htm

22) CIA, "1997년의 대량살상무기 확산에 관한 보고," 「국제문제」 (1998년 11월), p.118.

23) 「세계일보」 (95. 10. 6)

북한은 이른바 10대 세균의 보유를 추진해 왔다. 콜레라, 페스트, 탄저병균, 장티푸스, 야토균, 이질, 디프테리아, 발진티푸스, 부루셀라균, 결핵, 간염 등이 그것이다. 특히 콜레라와 장티푸스 같은 전염성이 강한 병원균은 평시에도 단심혼란과 경제적 타격을 위해 사용할 가능성이 있어 북한의 생물학전 위협은 크게 우려되는 수준으로 평가할 수 있다.²⁴⁾

그럼에도 불구하고 북한은 세계적인 대량살상무기 통제 레짐들인 포괄적 핵실험금지조약(CTBT)에 조인하지 않고 있으며, 화학무기 금지협약(CWC)에도 조인하지 않고 있으며, 탄도미사일 분야에 있어서도 미사일기술통제레짐(MTCR)에 가입하지 않는 등 국제적인 대량살상무기 통제 노력에는 전혀 참여하지 않고 있는 실정이다.

<표 4> 북한의 NBC 무기와 미사일 계획²⁵⁾

핵 무 기	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 94년 미·북기본합의에 조인, 영변 시설에서의 핵관련 물질 생산을 동결 ◆ 기본합의 이전에 적어도 핵무기 1개분의 플루토늄 생산 ◆ 핵확산금지조약에 조인, 후에 특별한 지위에 있다고 선언. 이 지위에 대해서 미국이나 유엔은 인정하지 않음. 포괄적 핵실험금지조약(CTBT)에는 조인하지 않음.
화학무기	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 다양한 화학제와 운반수단을 생산, 미군과 동맹국군에 대해 사용 가능 ◆ 화학무기금지조약(CWC)에는 조인하지 않음.
생물무기	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 오랜기간 생물무기전의 연구와 무기 개발에 종사 ◆ 한정적인 생물무기전을 할 수 있는 생물기술폰사설 유지 ◆ 생물·독소무기 금지조약(BWC) 비준
탄도미사일 이외의 운반수단	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 육상발사, 해상발사형 對艦 巡航 미사일, NBC 무기의 탄두는 아님. ◆ 군용기(전투기, 폭격기, 헬리콥터) ◆ 지상 시스템(대포, 로켓 발사대, 박격포, 방사포)

이러한 북한의 대량살상무기의 개발은 우선적으로 그들이 체제에 대한 위기의식에 대한 유일한 해결방안으로 생각하고 있는 것으로 보여진다. 즉 그들의 취약한 체제 위기와 국력 약화속에서 외부 위협에 대해 스스로의 안전을 보장받기 위해서는 대량살상

24) 신성택, “북한의 대량살상무기(WMD) 체제 위협,” 『국방논집』 (1998년 봄), pp.240-1

25) William Cohen, “Proliferation: Threat and Response 1997,” 97. 11. 25 ; 『국제문제』 (98년 3월), p.123.

무기 개발밖에 다른 수단이 없다고 여기고 있는 것으로 추측된다.

또한 북한이 앞에서 언급한 바와 같이 경제난의 해결을 위해서는 개방·개혁을 통한 체제의 체질 개선이 가장 중요하고 근본적인 해결책이 될 것이다. 그러나 이것이 갖는 체제 위협 요소들로 인하여 자체적인 개혁·개방 정책을 취할 수 없는 상황이기 때문에, 체질 개선은 피하면서 외부로부터 경제적 지원을 얻기 위해서 대량살상무기 개발을 통해 대외 특히 미국에 대해 협상의 유리한 고지를 점령, 보다 많은 경제적 이득을 노리고 있다. 이는 기존의 제네바 합의 과정에서나 미·북 미사일 회담, 금창리 지하핵의혹 시설에 대한 해결을 위한 미·북간의 회담 등에서 북한이 경제적 지원을 가장 중시하면서 협상에 임했던 사례에서도 쉽게 짐작할 수 있다. 특히 북한의 미사일은 외화벌이의 중요 부분을 차지하고 있는 것으로 알려지고 있다.

3.2. 환경적 특성

3.2.1. 미국의 한반도 정책

냉전기 미국의 대한반도 정책은 대한민국 정책으로 보아야 할 정도로 그들의 대한반도 정책은 한국과의 동맹관계를 축으로 운영되었다. 이와 함께 대북한 정책은 공산권 세력의 확산을 저지하기 위한 봉쇄정책(containment policy)의 일환으로 북한의 대남 침략을 저지한 것으로 볼 수 있다.

그러던 것이 1989년 동구제국의 붕괴와 1991년 소련의 해체로 전후 40여년 동안 지속되었던 냉전체제가 붕괴됨으로써 새로운 양상이 전개되기 시작하였다. 미국은 한국에 대한 무조건적인 군사·경제적 지원에서 자국의 실익에 기반한 한국과의 유대 관계 지속으로 그 기초를 바꾸었다.²⁶⁾ 무엇보다 탈냉전기 미국의 대한반도 정책에 중요한 전환점이 된 것은 북한의 핵무기 개발 의혹과 미·북 핵협상 타결이었다.

1989년 후반 영변 핵시설을 촬영한 프랑스 상업위성 SPOT의 사진이 공개됨으로써 북한의 핵무기 개발에 대한 세계적 관심이 증대되기 시작하였다.²⁷⁾ 이후 미국과 북한간

26) 이는 부시 행정부에서 한국 주둔 미군의 병력수를 3단계에 걸쳐 점차 축소하기로 결정하고 그 1단계로 1990년에서 92년 기간중 지상군 5000명과 공군 2000명을 감축하도록 하였던 예에서 알 수 있다. 이는 부시 행정부에서 한국의 자체 안보책임을 증대 및 주한미군 주둔 비용의 증대 문제를 해결하기 위한 방안의 일환이었다. 이에 대한 자세한 내용은 Douglas T. Stuart and William T. Tow, "A U.S. Strategy for the Asia-Pacific," *Adelphi Paper*, No.299(Oxford: Oxford Univ. Press for the IISS, 1995)를 참조할 것.

27) 윤덕민, 「대북 핵협상의 전망」 (헤르, 1995), pp.18-9.

에는 지루하고 오랜 협상이 진행되어 결국 1994년 10월 제네바에서 열린 3단계 2차 고위급 회담에서 기본합의문(Agreed Framework)에 합의함으로써 일단락 되었다. 이를 통해 북한은 경수로, 중유지원, 대미관계 개선이라는 정치·경제적 보상을 받고 플루토늄의 생산능력 포기과 핵안전조치의 완전한 이행을 약속한 것이다.

그런데 북한의 핵문제가 왜 한국도 아니고, 일본도 아닌 미국에 의해 해결되게 되었으며, 미국이 왜 그렇게 강력하고 끈질기게 북한의 핵무기 개발을 제지하려 하였는가? 우선은 북한이 핵문제에 대해 한국이나 일본보다도 미국과의 협상을 우선시하였기 때문이라는 근본적인 이유가 있었다. 그러나 미국으로서도 북한의 핵무기 개발이 한반도와 동북아뿐만 아니라 신세계질서에 있어서도 중요한 변수가 되기 때문이라는 것을 잘 알고 있었기 때문으로 볼 수 있다.

미국의 대한반도 정책은 단순히 한국과의 우방관계라는 차원에서 다루어지는 것이 아니라 탈냉전기 군사적인 유일 초강대국인 미국의 세계 전략적 차원에서 이해할 수 있을 것이다.

미국은 기본적으로 세 가지 차원에서의 세계 전략 목표를 제시하고 있다. 백악관에서 1997년 5월 발표한 「새로운 세기를 위한 국가안보전략」(A National Security Strategy for New Century : 이하 국가안보전략보고서)²⁸⁾에서 명확하게 세 가지의 목표를 밝히고 있는데 첫째, 효과적인 외교와 반드시 승리할 수 있는 군대를 통한 안보의 증진, 둘째, 미국의 경제적 번영 강화, 셋째, 해외에서의 민주주의의 신장 등이다.²⁹⁾

이러한 국가전략 목표는 국방부가 발표한 최근의 보고서 1998년 「연례보고서」(Annual Report to the President and the Congress)에도 보다 명확히 나타나고 있다. 즉 동 보고서에서는 상호의존성이 강화되고 있는 세계에서 국가의 주권과 정치적 자유·독립 그리고 미국민의 생명과 안전을 보호하려는 목표를 달성하기 위해서는 다음과 같은 국제환경을 촉진하는 것이 필요하다고 지적한다. 즉 현재의 국제환경에 있어서는 중요한 지역이 안정되고, 적대세력이 우위에 서지 않을 것, 그리고 핵·생물·화학무기, 그 밖에 잠재적으로 정세 불안정을 가져오는 기술 확산을 최소한으로 막을 것 등을 제시하고 있는 것이다.³⁰⁾

28) 이 보고서는 지난 94년 7월 A National Security Strategy of Engagement and Enlargement가 발표된 이래 96년 2월에 이어 두 번째로 미국의 안보전략을 수정·보완한 문서이다.

29) White House, "A National Security Strategy for New Century," (1997. 5. 22), Source : National Security Council, whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/Strategy/

30) William S. Cohen, Secretary of Defense, "Annual Report to the President and the Congress,"(1998) Chapter 1 - The defense strategy and the national security strategy, source : dtic.mil/csecsc/adr98/

국익위원회가 규정하는 미국의 사활적 이익은 첫째 미국에 대한 핵, 생물, 화학무기 공격의 위협을 방지, 저지 그리고 축소하는 것, 둘째, 유럽 혹은 아시아에서 적대적인 패권국의 출현을 방지하는 것, 셋째 미국의 국경 혹은 미국이 통제하는 해양에서 적대적인 주요 강대국의 출현을 방지하는 것, 넷째 미국 동맹국들의 생존을 보존하는 것 등을 들고 있다.³¹⁾

이러한 미국의 공식 문서에서 볼 수 있듯이 미국의 세계전략 특히 동아시아전략의 목표는 대량살상무기 개발·확산의 방지와 패권국의 등장으로 인한 세계질서의 변화 저지로 볼 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 기존의 대동아시아 정책에서 미국의 영향력 축소는 동아시아에 심각한 불안정을 초래하는 것으로 클린턴 정부는 생각하게 되었고 결국 미국은 1995년 「동아시아전략보고서(United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region : EASR)를 통해 동아시아 주둔 미군 감축 논의에 종지부를 찍게 되고, 개입(engagement)과 확장(enlargement)이라는 기조를 통해 동아시아 정책을 새롭게 정립하게 되었다. 이는 미국이 동아시아에 있어서의 적극적 개입 정책을 통하여 지역의 안정을 꾀하겠다는 강력한 의지의 표현으로 볼 수 있다.³²⁾

이러한 맥락에서 미국은 급장리 지하 핵시설 의혹 문제에 있어서 북한과의 협의를 이끌어 내었으며, 현재는 북한 탄도미사일 개발·확산을 저지하기 위해 협상을 지속하고 있다. 최근 페리 대북정책 조정관의 대북포괄정책안 마련과 한·미·일의 포괄적 접근방안도 이러한 맥락에서 이루어진 것으로 볼 수 있다. 미국은 소위 ‘연착륙정책’(Soft Landing)을 통하여 북한의 안정을 도모하면서 한반도의 긴장을 완화시키기 위한 노력을 지속하고 있다.³³⁾ 북한의 급작스러운 붕괴는 동북아 세력판도에 급격한 변화를 가져올

chap1.html~

31) Commission on America's National Interests, The Report of America's National Interests and Priorities, (1996), 번역본, 「국가전략」, (1997년 가을/겨울), p.297.

32) 그후 1998년 11월에 발표한 2차 「동아시아전략보고서」(EASR 98)에서는 주둔미군의 역할이 단순히 군사적 위협에 대한 대처에 머무르는 것이 아니라, 미래에 대한 위협까지도 대처할 수 있는 다목적인 주둔이라는 의미에서 Presence Plus 개념을 제시하여 미국의 동아시아 정책을 보다 적극적인 모습으로 상징하고 있다. Secretary of Defense William Cohen, The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region(Nov. 23, 1998) source : defenselink.mil/pubs/easr98

33) 미국은 1995년부터 북한의 미국내 자산의 동결을 해제하기 시작하였고, 미국의 반입과 교역·투자 제한 완화 및 통신·금융거래 제한 완화조치를 취한 것과 1995년 WFP에 200만달러, UNICEF에 2,250만달러, 96년에 WFP에 추가로 620만 달러를 식량지원자금으로 제공하였다. 이현경, 「클린턴 2기 미국의 대북 정책」(민족통일연구원 1997), pp.11-14.; 그 밖에 미군유해발굴과 송환의 대가로 98년 한해동안 67만 2000달러를 제공하기도 하였다.

수 있으며, 북한의 강력한 대량살상무기의 개발은 동북아 제국들의 군비경쟁을 촉발시킬 것이기 때문에 미국의 선택지는 북한의 안정화와 대량살상무기 개발 저지밖에 없을 것이다. 또한 미국은 한반도에서의 영향력이 통일 이후에도 유지될 수 있기를 희망하고 있으며, 이는 한반도의 통일 이후의 동북아 세력 구조도 미국에게 유리하게 이끌어 가기 위한 포석으로 볼 수 있다.

따라서 미국의 대한반도 정책은 북한의 안정과 대량살상무기 개발 포기, 그리고 한국과의 공고한 동맹관계 유지가 될 것이다. 이를 통해 한반도의 안정화를 꾀함으로써 현상유지 정책(status quo)을 지속시키고자 하는 것이다.

3.2.2. 일본의 한반도 정책

1998년 8월 31일 북한의 대포동 1호 미사일 시험발사로 일본은 매우 큰 충격에 빠졌다. 미사일의 탄두가 일본 상공을 통과해 태평양에 떨어졌다는 사실이 공식 확인되면서 일본은 일-북 국교정상화교섭 중단과 전세기편 운항 중단 등 초강경 대북제재조치를 미사일 발사 이틀 후에 곧바로 발표하는 등 민감한 태도를 보였다.³⁴⁾

이에 그치지 않고 일본은 미국과의 전역미사일방어체제(Theater Missile Defense : TMD) 개발을 위한 공동연구를 시작하기로 하고, 이에 대한 예산 편성을 1999년도에 승인하기도 하였으며 지난 8월에는 미국과 일본간의 TMD 공동개발연구에 관한 양해각서를 체결하기로 하였다.³⁵⁾

일본으로서는 북한을 탈냉전기에 있어서 그들의 최대의 위협대상으로 보고 있다. 탈냉전기 일본은 러시아를 적국으로 상정하지 않으면서, 안정된 국제관계 속에서 역할을 모색하고자 하였으나, 북한의 위협으로 인하여 더 이상 일본은 군사 안보적 측면에서 안전지대가 되지 못함을 인식하게 된 것이다.

일본의 정책 결정자들은 한반도의 불안은 자신의 안보 위협으로 받아들이고 있다. 일본은 1969년 사토-닉슨 성명(Sato-Nixon communique) 이후 한반도의 안보는 본질적으로 자신의 안보로 간주해 왔다. 실제로 일본에게 북한의 위협은 미사일 공격가능성과 화학무기를 이용한 테러로 인한 혼란 야기로 인식되고 있다. 특히 만약 한반도에서 전쟁이 발발할 경우 일본의 국가안보는 북한의 미사일 공격뿐만 아니라 피난민의 유입, 심지어 북한의 게릴라 침투로 혼란을 겪을 것으로 인식하고 있는 것이다.³⁶⁾

34) 「세계일보」 (98. 9. 4)

35) 「동아일보」 (99. 8. 12)

36) Cristopher W. Hughes, "The North Korean Nuclear Crisis and Japanese Security," Survival, Vol.38,

탈냉전기 일본의 대외정세의 인식은 1995년 11월에 확정된 「신방위계획대강」을 통해 잘 알 수 있다. 즉 「신방위계획대강」에서는 여전히 핵전력을 가진 러시아의 대규모 군사력이 존재하고, 지역 각국이 경제발전을 배경으로 군사력의 증대 및 군현대화에 힘을 기울이고 있으며, 한반도의 긴장도 계속되는 등 불투명, 불확실한 상황이라고 판단하고 있다.³⁷⁾ 이러한 상황 판단 하에 미국과의 안보체제를 원활히 운영하여 한반도 및 주변 사태의 확대방지 및 조기 수습에 기여해야 한다고 밝히고 있다.³⁸⁾

그후 1996년 4월 미국과 일본 정상의 「미·일안보공동선언」을 통해 “한반도 안정이 양국에 극히 중요(vitaly important)하다”고 지적하면서, 한반도의 안정을 위해 한국과 긴밀히 협력하면서 최선을 다할 것임을 밝히기도 하였다. 이어 1997년 9월에는 새로운 「미·일방위협력지침」을 발표하여 일본의 동아시아에서의 군사적 역할을 보다 확대하는 조항들을 삽입하게 된다.³⁹⁾

이렇듯이 일본은 한반도에서의 불안정 상황 특히 북한의 위협에 대처하기 위하여 이 미 수년 전부터 차근차근 그들의 관련 법정비와 미국과의 동맹관계의 성격 수정 등을 추진하였으며, 지난해에는 TMD의 미국과의 공동개발연구를 하기로 공식화한 것이다.

결국 일본으로서는 탈냉전기 동북아 상황에서 가장 중요한 잠재적 안보위협요인으로 한반도 상황으로 상정하고 있으며, 이에 대응하기 위한 다양한 방안들을 모색해 오고 있는 것이다. 최근의 한·미·일 ‘대북 포괄적 접근 방안’이 북한에 제시된 데에도 일본이 더 이상 한반도 문제에 있어서 미국의 역할에만 매달릴 수 없다는 인식이 바탕이 된 것으로 볼 수 있다.

그런데 이러한 일본의 동북아에서의 군사적 역할 증대 추세는 과거 역사적 경험으로 인하여 주변국들에게 의구심과 비판의 대상이 되어오고 있기 때문에 일본으로서는 독자적인 군사적 역할 증대보다는 미국과의 동맹관계의 성격 변화와 다자안보포럼을 통한 일본의 역할 증대라는 두 가지 방안을 통해 추진하고 있는 것으로 볼 수 있다.⁴⁰⁾

문제는 이러한 일본의 군사적 역할 증대에 대해 한국에서도 우려를 표명하고 있으며,

No.2(Summer 1996), p.82.

37) 윤덕민, “미·일 신안보체제와 동북아 질서,” 「정책연구시리즈」 (외교안보연구원, 1998. 4), p.8.

38) 위의 글, p.9.

39) “일본 주변 유사시, 일본영역과 전투가 행하여지는 지역과 일선을 긋는 일본 주변 공해 및 그 상공에서 미군에 대하여 후방지원을 행함”으로 되어 있다.

40) Yoshihide Soeya, “Japan’s Multilateral Diplomacy in the Asia-Pacific and its Implications for the Korean Peninsula,” *Asian Perspective*, Vol.19, No.2(Fall-Winter 1995), pp.229-232.

중국의 경우 매우 심각하게 이를 받아들이고 있다는 점이다.⁴¹⁾ 이러한 상황에서 일본이 계속해서 군사적 역할을 확대하기 위한 제반 계획들을 추진해 나간다면 주변국들과의 관계 악화와 군비경쟁을 일으키는 요인으로까지 발전해 나갈 수 있다.

일본의 대한반도 정책의 요체는 결국 남과 북 사이의 평화적 공존(peaceful coexistence)을 촉진하는 것이며, 이를 경우 한반도 통일이 평화적으로 이루어진다 해도 일본의 전략적 이익은 분단 때보다 많이 보존하지 못할 것이기 때문에 안정적 평화 유지라는 현상유지(status quo)정책이라 할 수 있을 것이다.⁴²⁾

3.2.3. 중국의 한반도 정책

탈냉전기 중국의 대외정책의 목표는 부르조아 가치의 확산으로 공산당의 입지를 손상시키는 요인들을 차단하면서, 수출주도의 성장을 통한 국가의 번영을 이룩하는 것과 남지나해, 대만 등 그들이 영토라고 주장하는 영역을 통합하는 것이다.⁴³⁾ 중국은 동아시아에서 미국의 주도권과 일본의 군사대국화를 경계하면서 평화로운 현상유지가 지속되기를 바라고 있다. 즉 자국의 경제 발전을 위해 동북아의 현상유지를 바라고 있기 때문에 동아시아에서 현상유지가 깨어지는 것을 우려하고 있으며, 대만독립과 관련하여 미국과 일본 등이 이를 부추겨 중국의 국가이익에 반하는 정책을 취할 것에 대해 민감한 반응을 보이고 있다.⁴⁴⁾

이러한 입장에서 중국은 한반도의 안정을 우선시 한다고 볼 수 있는 데, 이는 중국이 미-북 제네바 합의에 대해서도 지지한 것에서도 잘 알 수 있다. 제네바합의가 NPT를 유지시키는 데 큰 도움이 될 것이며, 특히 중국으로서는 한국과 일본의 핵무기 보유 가능성을 차단하기 때문에 이익이 되는 것으로 보았다.⁴⁵⁾ 또한 제네바 합의는 남북한간의 경

41) 1996년 6월 외교안보연구원에서 개최된 제5차 한중학술회의 폐회식에서 중국측 대표였던 楊成緒 중국 국제문제연구소장은 미일안보조약은 중국을 겨냥한 것이며, 이는 동북 정세에 불안정을 초래하는 가장 커다란 요인으로 될 것이라고 언급하였다. 외교안보연구원, 「제5차 한중학술회의 결과보고서」, (외교안보연구원, 1996. 6), p.219.

42) Sharif M. Shuja, "Perspectives on US and Japan's Strategy in Korea : Interests, Ambitions," *Korea Observer*, Vol.47, No.2(Summer 1996), pp.214.

43) Sheldon W. Simon, "Alternative Visions of Security in Northeast Asia," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol.15, No.3(Fall 1996), p.83.

44) Fei-Ling Wang, "Changing Views : Chinese Perception of the United States-South Korea Alliance," *Problems of Post-Communism*(July/August 1996), p.18.

45) Banning Garret and Bonnie Glaser, "Looking Across the Yalu : Chinese Assessment of North Korea," *Asian Survey*, Vol.35, No.6(June 1995), pp.535-6.

제적 불균형을 해소할 수 있을 것이며, 북한이 제네바 합의를 통해 교차승인(cross-recognition)을 완성함으로써 남북한간의 외교적 동등성을 가질 수 있을 것으로 기대했다고 볼 수 있다.⁴⁶⁾

중국으로서는 경제발전을 위한 교역체계의 개혁을 위해서 경화(hard currency)를 통한 결제와 세계 시장 가격을 기초로 한 양자간의 거래를 북한에 요구하여 왔다. 그러나 북한 문제에 있어서 중국은 딜레마에 직면해 있다. 즉 북한의 경제난을 도와야한다는 의무감과 더 이상 북한에 대해 경제적 부담을 지지 않기를 바라는 인식이 양립해 있다. 이러한 맥락에서 중국이 왜 북한의 경제개혁과 외자 도입을 중용하였는가를 설명할 수 있을 것이다.⁴⁷⁾

1988년 서울 올림픽을 기점으로 한·중간의 관계가 진전되어, 1990년에는 각국의 수도에 무역사무소를 설치하기로 합의하였으며, 그후 3차례에 걸친 외무장관회담을 통해 1991년 관계 정상화 합의에 서명하게 되었다. 이러한 중국의 대한국 정책은 경제적으로는 그들의 경제발전을 위해 필수적인 외부적 지원과 산업화된 국가들과의 교역을 한국과의 관계 정상화를 통해 확보하게 되었을 뿐만 아니라,⁴⁸⁾ 지역적 안보 관점에서 볼 때, 한반도를 둘러싼 세력관계에 있어서 한반도에 잠재적 영향력을 가지게 되었음을 의미하는 것이다.⁴⁹⁾ 또한 최근 한·미·일이 북한에 대하여 포괄적 접근방안을 제시함으로써 북한 문제가 이들에 의해서 좌지우지될 것을 우려하고, 이러한 맥락에서 지난 6월 3일 김영남 방중을 통하여 북한과의 고위급 교류를 회복하고, 올해 15만 톤의 식량과 40만 톤의 코크스를 무상원조하기로 약속하는 등의 태도를 취함으로써⁵⁰⁾ 한·중 수교 이후 소원했던 대북 관계를 복원하려는 움직임을 보이고 있는 것도 한반도에서의 영향력 확보 차원의 전략이라고 할 수 있을 것이다. 따라서 중국은 탈냉전기 상황에서 유연하고 실리적으로 남과 북에 대한 관계 진전을 추구함으로써 한반도에서의 자국의 이익을 극대화하려 한 것으로 볼 수 있다.

특히 한·미 동맹에 대해 중국은 냉전기에는 이를 미국의 패권적 도구로서 인식하였으

46) *Ibid*, p.536.

47) Weixing Hu, "Beijing's Defense Strategy and the Korean Peninsula," *Journal of Noreast Asian Studies*, Vol.14, No.3(Fall 1995), pp.56-7.

48) Xiaoxing Yi, "China's Korea Policy : From 'One Korea' to 'Two Koreas'," *Asian Affairs*, Vol.22, No.2(Summer 1995), p.126.

49) *Ibid*, p.126.

50) 박두복, "김영남 방중 이후 중·북관계 전망," 외교안보연구원, 「주요국제문제분석」 (99. 6. 30), p.3.

나, 냉전이후에는 한반도의 안정과 일본의 부상을 억제하는 안정적 요인으로 인식하게 되었다.⁵¹⁾ 중국은 한반도의 통일이 급속하게 이루어지는 것에 대해 반대하고 있으며, 그 이유는 우선 급속한 통일로 인한 난민 문제, 그리고 동아시아에서의 미군의 주둔이 축소됨으로써 일본의 영향력이 증대될 것을 두려워하기 때문이다. 따라서 중국은 분단된 한반도에서 가장 많은 전략적 지렛대를 활용할 수 있기 때문에 남북한의 평화적 공존을 가장 바라고 있는 것으로 파악할 수 있다.⁵²⁾

중국으로서는 한반도가 통일되더라도 남북한간의 평화적이고 독자적인 통일을 가장 원할 것이며, 그렇지 않을 경우 평화적인 통일과정에서 미국의 한반도에서의 영향력이 점차 쇠퇴되어가기를 바랄 것이다. 급속한 통일에서 한·미동맹이 유지되는 것은 한반도 전역이 미국의 영향권 내에 속하는 것이 될 것이며, 이는 중국으로서는 직접적인 안보위협으로 생각한다는 의미이다.⁵³⁾

이렇게 볼 때, 중국의 딜레마는 한반도의 현상유지를 바라고 있으며, 이로 인하여 한미간의 동맹관계를 지지해야하나, 북한과의 관계를 염두에 둘 때, 미군철수를 공식적으로 주장해야 한다. 또한 중국은 한·미 동맹을 통한 한반도의 안정을 바라고 있으나, 공식적으로는 한·미 동맹이 한반도 전 영역을 관할할지도 모르는 통일에 대해서는 지지할 수 없는 입장이다.⁵⁴⁾

3.2.4. 러시아의 한반도 정책

냉전 구조 붕괴의 진원지가 소련이었다고 해도 과언이 아닐 정도로 구소련은 탈냉전기 국제적 위상이 크게 약화되었다. 최근에 들어서도 러시아는 옐친의 건강악화로 인해 정상적인 국정이 원활히 운영되지 않고 있는 상태이며, 이러한 옐친에 대해 국가두마에서는 1995년 7월, 1997년 1월 그리고 1998년 6월 3차례에 걸쳐 옐친의 대통령 탄핵을 추진하는 등 정치적 혼란이 지속되고 있다. 또한 경제적으로도 시장경제로의 개혁을 추진하는 과정에서의 혼란의 지속과 외환·금융 불안이 심화되어 1998년 8월 17일 부분적인 모라토리움을 선언하는 심각한 사정에 다다르기도 하였다.⁵⁵⁾

51) Fei-Ling Wang, *Op. cit.*, p.21.

52) *Ibid.*

53) Weixing Hu, *Op. cit.*, pp.54-5.

54) Fei-Ling Wang, *Op. cit.*, p.23.

55) 자세한 국내정세에 관해서는 고재남, “최근 러시아의 정치·경제 동향 및 전망,” 외교안보연구원, 「주요국제문제분석」(99. 4. 14) 참조.

이러한 상황에서 러시아의 대외정책 기조는 세 가지로 구분할 수 있다. 즉 서방과의 관계 증진을 통해 구소련의 계승자임을 인정받으면서 시장개혁을 위한 재정적 지원을 확보하려는 ‘대서양주의’, 슬라브 국가간의 유대와 협력을 강조하는 ‘슬라브주의’ 그리고 서구중심주의에 반대하면서 균형있는 대유럽과 대아시아 정책을 추구하는 ‘유라시아주의’이다.⁵⁶⁾ 이 중 구소련의 해체로 인해 러시아의 지정학적 위치가 동쪽으로 이동하게 되고, 1990년대 초반 대서양주의 정책으로 실익을 얻지 못하게 됨에 따라 유라시아주의 노선이 중요한 위치를 갖게 되었다.⁵⁷⁾ 이러한 유라시아주의는 러시아가 유럽과 아시아를 연결하는 가교의 역할을 하는 세계 중심부 국가로서 미국의 세력 확장의 공고화를 견제해야 한다고 보는 것으로도 해석할 수 있다.

러시아의 외교 목표는 연합내 국가와의 관계 강화 및 발전 그리고 국경을 접한 국가와의 안정추구이다. 이러한 맥락에서 남북한은 러시아 외교정책에 있어서 안정과 주변국과의 우호적 관계를 위해 중요한 국가일 수밖에 없다.⁵⁸⁾

그런데 러시아는 국내적인 정치, 경제적 문제들로 인하여 뚜렷하게 대외 정책 특히 한반도 정책을 주도적으로 추진하기 어려운 상황이다. 따라서 이를 만회하기 위해 우선적으로 다자간 안보협력체 구성을 통해 한반도와 동북아에서의 영향력을 일국이 지배적으로 차지하지 못하도록 하면서 자신의 영향력을 투영시키고자 하는 정책을 추구하고 있다. 이미 러시아는 1986년과 1988년 고르바초프가 블라디보스톡과 크라스노야르스크에서 지역안보협력을 주장하였으며, 그후 1990년 세바르드나제 외무장관이 또다시 블라디보스톡에서 지역안보협력 필요성을 주장하기도 하였다.⁵⁹⁾ 또한 1995년에는 북한의 핵문제 해결과 경수로 지원을 위해 8자회담 - 러시아, 중국, 남북한, 미국, 일본, IAEA -을 제의하기도 했다.⁶⁰⁾

다른 한편 러시아는 한국과 북한에 대한 등거리 외교를 추진함으로써 한반도에서의 영향력 확대를 추구하고었는데, 탈냉전기 러시아는 북한과의 관계를 이념적인 동맹국간

56) 박홍규, “동북아 신안보질서 형성과 러시아의 역할,” 외교안보연구원, 「주요국제분세분석」 (98. 9. 2), pp.4-5.

57) Seung-Ho Joo, “Russian Policy on Korean Unification in the Post-Cold War Era,” *Pacific Affairs*, Vol.69, No.1(Spring 1996), p.33.

58) *Ibid.*, p.33.

59) Andrew Mack, “Security Cooperation in Northeast Asia : Problems and Prospects,” *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol.11, No.2(Summer 1992), p.21.

60) Stephen Blank, “Russian Policy and the Changing Korean Question,” *Asian Survey*, Vol.35, No.8(August 1995), p.712.

의 관계에서 벗어나면서, 한국과의 관계를 통한 실리 외교를 추진하게 된다. 1988년 서울올림픽 참가와 같은 해 샌프란시스코에서의 노태우 대통령과 고르바초프의 정상회담을 시작으로 1992년 엘친의 서울 방문, 1994년 김영삼 대통령의 모스크바 방문, 그리고 김대중 대통령의 1999년 5월 방러 등 수차례에 걸친 정상회담과 외무장관 회담 등을 통해 한·러 관계를 증진시켜 왔다.⁶¹⁾ 물론 이런 발전 과정에서 4자회담에서의 러시아 제외에 대해 러시아는 불만을 표시하기도 하였으나, 1997년 7월 러시아 외무장관이 4자회담 성공을 바란다는 입장을 피력하고, 한국의 대북한 정책을 지지함으로써⁶²⁾ 더 이상 한·러 관계의 악화로 진행되지는 않았다.

반면 북한과의 관계는 한·러 관계정상화 이후 급속도로 악화되어 1996년 9월에는 북·러 동맹조약이 폐기되는 등 북·러 관계는 새로운 국면에 접어들게 되었다. 또한 1989년 이후 구소련의 경제 침체로 더 이상 북한에 대한 원조가 어렵게 되자, 러시아는 북한에 대해 무역방식에 있어서의 경화결제를 요구함으로써 양국 경제교류는 급속히 감소하게 되었다.⁶³⁾ 그후 러시아는 북·러 관계를 일반적인 수준에서의 관계로 변화시키면서도 북한과의 우호적 관계를 추구하고 있다. 그 예로서 1994년 김일성 사망 당시 파노프 외교부 차관이 평양을 방문하여 양국의 불편한 관계를 개선하고자 노력하기도 하였고, 북한에게 관계 개선을 원한다는 엘친의 서한을 전달하기도 하였다.⁶⁴⁾

엘친은 1995년 연두교서에서 한·러 관계의 중요성을 언급하면서도 북한과의 관계도 침체에서 벗어나기 시작했다고 언급함으로써⁶⁵⁾ 러시아의 대한반도 균형정책을 명확히 보여주었다.

결국 러시아로서는 한반도의 평화적 분단 상태를 지금으로써는 가장 선호하는 상황으로 보면서 이러한 상황에서 남북한 균형정책과 다자간안보협의체를 통하여 한반도에서의 영향력을 극대화하기 위해 노력하고 있는 것으로 볼 수 있다.

61) 자세한 한·러 고위급 회담 경과에 대해서는 김덕주, “최근 한·러 관계의 현황과 전망,” 외교안보연구원, 「주요국제문제분석」, (99. 5. 12), pp.3-5. 참조.

62) 위의 글, pp.5-6.

63) Vladimir B. Yakubovsky, “Economic Relations Between Russia and DPRK,” *Korea and World Affairs*, Vol.20, No.3(Fall 1996), p.453.

64) *Ibid.*, pp.454-5.

65) “On the Effectiveness of State Power in Russia,” in the President of Russian Federation Annual Address to the Federal Assembly of the Russian Federation, *Rossiskaya Gazeta*, February 17, 1995.

3.2.4. 동북아 안보 환경의 평가와 다자간 안보협력의 필요성

위에서 살펴 본 바와 같이 한반도를 둘러싼 주변 강대국들의 전략적 입장과 이익은 이들 국가들로서는 매우 중요한 가치를 지니고 있는 것으로 볼 수 있다. 그렇기 때문에 주변국들은 한반도에서 그들의 영향력을 확대하기 위한 대외정책을 추구하고 있다. 이러한 상황에서 4강은 상호 갈등을 빚기도 하고, 협력하기도 하면서 한치의 양보도 없는 팽팽한 관계를 유지하고 있는 복잡한 양상을 보이고 있다. 이들 국가들은 한반도에서의 영향력이 동북아에서의 그들 각각의 영향력과 지위와 직접적으로 연관되어 있다는 인식 하에 한반도 정책을 추구하기 때문에 이들 국가간의 관계는 한반도에서의 문제가 아니라, 동북아 세력 구조의 문제로 인식되어 진다.

중국의 세력부상 경향과 지역 패권으로의 발전을 저지하기 위한 미국의 대중정책, 그리고 중국의 미국 일국 패권주의에 대응하기 위한 대미정책이 상호 대치되고 있다. 일본의 독자적 군사대국화 경향과 미국의 동북아에서의 영향력 유지라는 관점에서의 미·일 군사동맹의 성격변화와 이에 대응하기 위한 중·러의 전략적 동반자 관계가 상호 대응을 이룬다. 이렇듯이 현재의 동북아 세력 구도는 매우 복잡하면서도 양극적인 양상을 보이고 있는 것이다. 이러한 상호 대립구도는 그 기본 취지와 이유와 관계없이 한 축의 세력 증대 또는 연합 모색에 대해 다른 한 축이 민감하게 반응하는 양상을 보이게 된다.

물론 동북아 국가들간에는 이렇게 대결적 양상만이 존재하는 것은 아니다. 동북아 4강은 양자관계에 있어서 아래의 표에서 보듯이 상호 정상회담을 통해 관계 개선을 모색하는 등의 노력을 통해 동북아의 안정을 도모하기도 하였다.

문제는 이러한 양자관계의 진전은 사활적 이익이 걸려 있는 안보 문제에 대해서는 실질적인 협의가 어려운 상황에서 상호 실현 가능한 분야에 대한 합의만 있는 미봉책에 불과하다는 점이다. 따라서 한편에서의 양자군사 동맹의 강화 움직임이 곧바로 다른 한편을 목표로 한 것이라는 반응과 의심을 불러일으키면서 타방과의 관계를 급속도로 냉각시키는 결과를 초래한다. 이러한 양상은 한반도를 둘러싼 주변 4강 관계에서도 투영되기 때문에 양자관계에 대한 보완책 또는 대안책이 필요하게 된다.

동북아 안보에 관한 논의에 있어서 현실주의자들의 대안은 세력균형정책과 미국 패권안정자 역할론으로 구분할 수 있다. 양자의 공통점은 미국의 역할의 중요성을 인정하고 있다는 점인데 그럼에도 불구하고 미국의 영향력이 현재와 향후 어떻게 변화될 것인가에 따라 세력균형정책과 패권안정자 역할론으로 갈라지게 된다.⁶⁶⁾ 이들의 주장에서 강조하는 문제는 중국의 세력부상과 일본의 보통국가화(Normal State) 경향이다. 이

현상들이 동아시아의 불안정을 가져올 것이기 때문에 미국을 통해 이를 견제해야 한다는 것이다. 그리고 이를 위해 미국을 축으로 하는 양자동맹 특히 일본과의 동맹관계의 강화를 주장하고 있다.

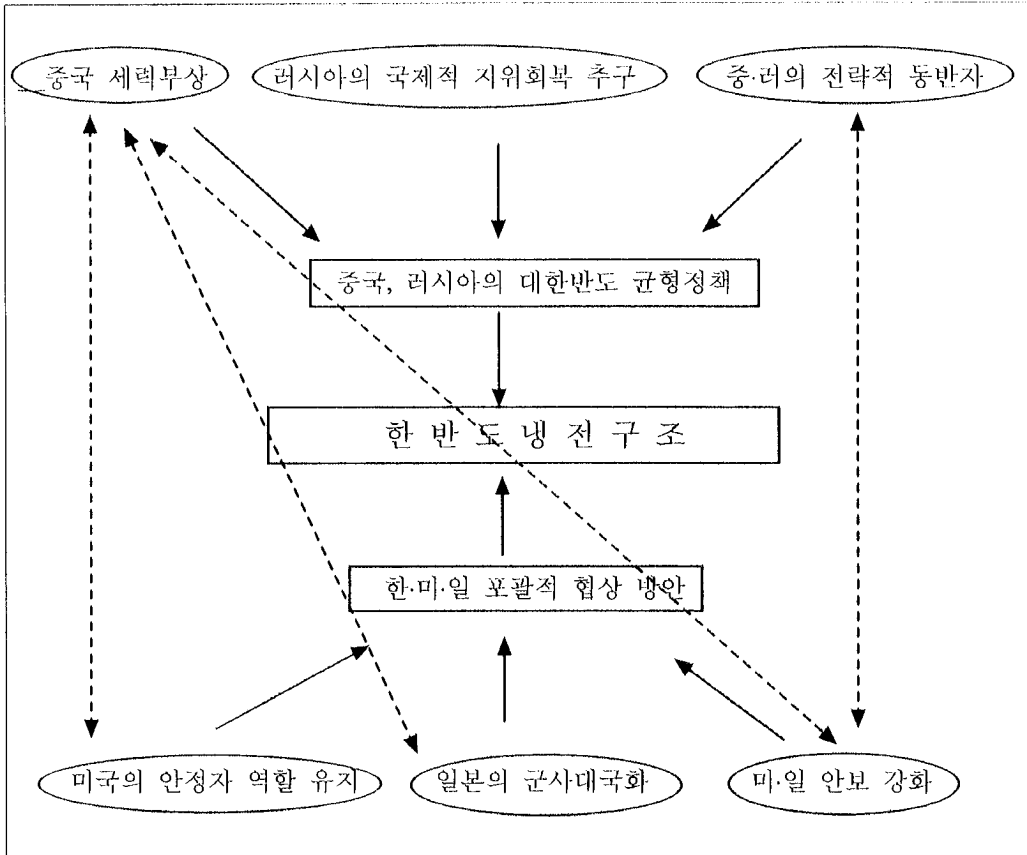
<표 5> 동북아 국가간 정상회담 현황

97.	4. 23.	중·러 정상회담(모스크바) - 전략적 동반자 관계를 위한 공동선언
	10. 29	미·중 정상회담(워싱턴) - 전략적 동반자 관계 공동선언
	11. 10.	중·러 정상회담(북경)
98.	6. 9	한·미 정상회담(워싱턴)
	6. 27.	미·중 정상회담(북경)
	10. 8	한·일 정상회담(동경) - 21세기 새로운 한·일 파트너십 공동선언
	11. 12	한·중 정상회담(북경) - 21세기 협력동반자 관계 공동선언
	11. 12	러·일 정상회담(모스크바) - 창조적 파트너십 구축에 관한 모스크바 선언
	11. 21	한·미 정상회담(서울)
	11. 26	중·일 정상회담(동경)
99.	4. 8	미·중 정상회담(워싱턴)
	5. 28	한·러 정상회담(모스크바) - 건설적이고 상호보완적 동반자 관계 심화·발전에 합의
	7. 3	한·미 정상회담(워싱턴)
	7. 9	중·일 정상회담(북경)

그런데 이러한 미국 중심의 양자동맹을 통한 동북아 안정 정책은 앞에서 언급한 바와 같이 중국과 러시아에 의해 강력한 반발이 나타난다는 점에서 양자관계를 통한 동북아 안정 정책은 한계를 가질 수밖에 없고 항구적인 평화 관계 유지를 추구한다는 측면에서 볼 때는 이는 미봉책에 불과할 것이다.

66) 미국의 패권적 안정자 역할론을 강조하는 대표적인 논문으로는 Joseph S. Nye, Jr., "The Case for Deep Engagement," *Foreign Affairs* (July/Aug. 1995)가 있으며, 세력균형정책을 강조하는 논문으로는 Paul Dibb, "Towards a New Balance of Power in Asia," *Adephi Paper*, No.295(Oxford: Oxford Univ. Press for the IISS, 1995); Barry Buzan and Gerald Segal, "Rethinking East Asian Security," *Survival*, Vol.36, No.2(Summer 1994); Gerald Segal, "How Insecure is Pacific Asia?" *International Affairs*, Vol.73, No.2(April 1997) 등이 있다.

<그림 2> 동북아 세력 구도



또한 미국이 언제까지 동북아의 안보를 책임질 것인가에 대해서도 단정지을 수는 없다. 현재의 클린턴 정부에서는 미국의 동아시아 개입정책이 지속될 수 있을지 모르나, 내년의 대통령 선거를 통해 새로운 인물이 미국의 대외정책을 책임질 경우에는 어떻게 대외정책기조가 바뀔지 모른다.

현재에 있어서도 미 행정부와 공화당이 다수를 점하고 있는 미의회의 정책기조가 서로 상이하고 이것이 때때로 미국의 대동아시아 정책의 혼선으로까지 비쳐진 예도 없지 않은 것으로 볼 때⁶⁷⁾, 미국만 의지한 동아시아 안보정책은 불안할 수밖에 없다. 그렇다고 현 상황에서 미국의 동아시아에서의 역할을 배제할 수 없는 것이 현실이기도 하다.

따라서 현 상황에서 동북아의 안정적 구도를 확보하기 위해서는 미국을 축으로 한 양자동맹관계를 효율적이고 융통성 있게 운영하면서, 이를 보완하는 차원에서의 다자

67) 행정부와 미 의회와의 갈등 관계를 통해서 대외정책을 분석한 대표적인 논문으로는 Richard Hass, "Paradigm Lost," *Foreign Affairs*, Vol.74, No.1(Jan/Fab. 1995) 이 있다.

간 안보협력 메카니즘의 형성 추진이 필요할 것이다.

이러한 맥락에서 현재 논의되고 있는 협력안보(cooperative security) 개념에 입각한 다자간 안보협력체 제안과 구축·추진 움직임은 현실적인 적실성을 갖는 것으로 볼 수 있다.

4. 동아시아 다자간 안보협력체의 현황

4.1. 다자주의와 협력안보

4.1.1. 다자주의(multilateralism)

협력안보를 개념화하기 위해서는 우선 국가간의 관계에 관한 하나의 시각(perspective)인 다자주의에 관해 정리해 볼 필요가 있다. 다자주의(multilateralism)란 일반적으로 3개국 또는 그 이상의 국가들이 국가정책을 협력한다는 의미에서 쓰여지고 있다.⁶⁸⁾ 이는 양자주의(bilateralism)에 대한 수적인 반대개념으로 이해할 수 있다. 그러나 이를 수적인 개념으로서만 이해할 경우 비양자적인 형태의 국가들간의 연계를 총칭하는 것으로 볼 수 있다. 이에 대해 제라드 러기(John Gerard Ruggie)는 이러한 다자주의의 개념에서는 질적인(qualitative) 측면이 간과되어 있음을 지적하고 있다.⁶⁹⁾ 그는 이 개념을 차용할 경우 독일을 중심으로 하는 거미줄식 양자관계의 확장 형태인 나치의 국제무역 레짐이나 대항적 목적에서 형성된 코민포름, 집단안보(Collective Security) 그리고 제국주의도 다자주의적인 것으로 볼 수밖에 없다고 그 오류를 지적하고 있다.⁷⁰⁾

다자주의의 기본적인 요소로서 세 가지를 지적할 수 있다.⁷¹⁾

첫째, 불가분성(indivisibility)이다. 이는 비용과 이익이 확산되는 지리적 기능적 범위의 문제로 볼 수 있다. 즉 진공 상태에서 한 구성국이 이익을 추구하기 위한 행동을 할 수 있는 것이 아니라, 일국의 행위는 타국에 영향을 미치기 때문에 타국에 대한 반응을 염두에 두고 행위해야 한다는 것이다.

68) Robert O. Keohane, "Multilateralism : An Agenda for Research," *International Journal*, No.45(Autumn 1990), p.731.

69) John Gerard Ruggie, "Multilateralism : the Anatomy of the Institution," *International Organization*, Vol.46, No.3(Summer 1992), p.566.

70) *Ibid.*, pp.568-71.

71) James A. Caporaso, "International Relations Theory and Multilateralism : The Search for Foundations," *International Organization*, Vol.46, No.3(Summer 1992), pp.601-2.

둘째, 행동의 일반적 원칙(*generalized principles of conduct*)이다. 구성 국가 개인의 선호에 의해 사례별로 다르게 나타나는 관계가 아니라, 전지구적 차원은 아닐지라도 관련 국가들 사이의 일반적인 규범의 형태로 나타난다.

셋째, 포괄적 호혜성(*diffuse reciprocity*)이다. 이는 실용주의적 시각에서의 규정이라 할 수 있는 데, 단기적 차원에서 한 행위자가 사안별, 시기별로서가 아니라⁷²⁾, 장기적, 다양한 사안에 있어서 기대할 수 있는 이익을 강조하는 것이다.⁷³⁾

이러한 3가지 요소들을 결합한 다자주의는 “3개국 이상의 국가들이 행위 역할을 규정하고 행위를 규제하며 예측을 가능하게 하는 공식, 비공식적인 규칙들의 지속적이고 연계된 묶음들(*sets*)에 따라서 행위 하고자 하는 신념⁷⁴⁾이며, 실질적인 행동 양식”을 의미하는 것으로 볼 수 있다.⁷⁵⁾

4.1.2. 협력안보

안보 문제의 전통적 해결책으로는 세력균형과 집단안보 두 가지 메커니즘이 있었다. 세력균형은 현실적으로 집단자위 동맹, 양자동맹 등의 정책들을 결과하였고, 집단안보는 국제연맹이나 유엔과 같은 보편적 국제기구의 안보해결책으로 제시되어 왔다. 그런데 냉전 이후 국제 관계가 대결 구도를 통한 안보 문제 해결보다는 협력(*cooperation*)과 조정(*coordination*)을 통해 해결하려는 시도들이 나타났고⁷⁶⁾, 특히 유럽에서 유럽안보협의기구(OSCE)의 발전으로 인하여 새로운 안보협력의 양상들을 추구하고 되었다. 그 대표적인 것이 협력안보 개념이다. 협력안보는 3개국 이상의 국가가 안보 분야에 있어서의 대화와 협력을 통해 안보 위협과 불안을 비연에 제거하고자 하는 예방적(*preventive*) 성격을 갖는 안보문제 해결의 한 형태로 이해할 수 있는 데,⁷⁷⁾ 그 구체적인 내용에 대

72) 이를 구체적 호혜성(*Specific Reciprocity*)으로 키오헨은 규정한다.

73) Robert O. Keohane, "Reciprocity in International Relations," *International Organization*, No.40(Winter 1986), pp.1-27.

74) 논자는 신념이라는 용어를 다시 한번 강조하고 싶다. 이는 부잔과 시걸(Barry Buzan and Gerald Segal), "Rethinking East Asian Security," *Survival*, Vol.36, No.2(Summer 1994)에서 동아시아 국가들간의 문화적, 역사적 이질성과 정치경제 체제의 상이성 등으로 인하여 다자주의가 존재할 수 없다고 주장한 바에 대해 반론이 될 수 있기 때문이다. 카포라소(James A. Caporaso)는 다자주의 개념을 규범적으로 추구해야 할 목표로 삼고 이를 협력의 과정이라는 관점에서 보는 것이 중요하다고 언급하고 있다. James A. Caporaso, (1992), *Op. cit.*, p.603.

75) Ruggie, 1992, *Op. cit.*, p.570.

76) Ashton B. Carter, William J. Perry and John D. Steinbruner, "A New Concept of Cooperative Security," *Brookings Occasional Papers*(Washington D. C.: The Brookings Institution, 1992), p.8.

77) Ashton B. Carter, William J. Perry and John D. Steinbruner(1992), p.7.; 홍규택, "동북아시아에서의 다

해서는 다음과 같다.

앞 절에서 살펴본 다자주의는 본 절에서 설명할 협력안보의 기본적인 성격이라 할 수 있다. 즉 다자주의에 입각한 협력안보의 성격은 비배타성을 기본으로 한다. 즉 안보에 관한 협력을 위해 국가들은 그들의 의사에 따라 자유롭게 구성국으로서 활동할 수 있게 된다는 것이다. 이는 공동의 적국을 상정하거나, 미래의 적을 상정하는 형태로부터 탈피하여 비록 현재의 잠재적인 위협세력이라 할지라도 협력안보의 구성국으로서 국가간의 관계를 형성함으로써 위협을 예방해 나감을 목적으로 한다.

협력안보의 성격으로서 다자주의는 국가간의 협력에 있어서 어떠한 양상을 의미하는가를 설명하는 것으로 볼 수 있다. 이러한 다자주의에 입각한 협력안보는 구체적으로 어떠한 내용들을 담고 있는가를 알아보기 위해서는 우선 공동안보에 관한 간단한 논의가 있어야 한다. 이 공동안보 개념이 후에 탈냉전기에 협력안보로 보다 세련된 개념으로 발전되기 때문이다.

공동안보(common security) 개념은 안보 문제가 어느 한 국가의 노력만으로 달성될 수 없다는 인식에서 출발한다. 즉 1970년 이후 국가간의 정치, 경제, 문화, 군사적 상호 의존의 지속적인 증대와 다른 한편으로는 핵 및 화학무기 등 대량과괴무기의 세계적 확산, 그리고 환경오염에 의한 지구온난화 등으로 국경을 초월한 인류공존문제가 국제적인 관심사로 떠오름으로써 인류평화와 안보에 대한 국가간의 공동이해와 공동 노력이 절박하게 되었다는 사실에 기반하고 있다.⁷⁸⁾ 공동안보 개념은 동서 양 진영의 생존과 핵억지 전략을 위해 유럽에서 유래된 것이다. 팔머 위원회(Palme Commission)에서 1982년 제출한 ‘공동안보 : 생존을 위한 기본계획(Common Security : A blueprint for survival)’에서 그 기본적인 골격을 알 수 있다. 여기에서 공동안보의 6개 원칙을 제시하고 있는 데⁷⁹⁾ ① 모든 국가는 정당한 안보의 권리를 갖는다. ② 군사력은 국가간의 분쟁을 해결하는 정당한 도구가 아니다. ③ 국가정책의 표현에 대한 제약이 필요하다. ④ 군사적 우위로 안보를 달성할 수 없다. ⑤ 군비의 축소와 질적인 제약은 공동안보를 위해 필요하다. ⑥ 군비협상과 정치적 사안의 연계를 피해야 한다.

유럽의 상황을 고려해 볼 때, 공동안보의 주요 목적이 동서간의 핵경쟁을 조율하는

자간 안보협력 : 이론과 실제, 「지역연구논총」 제6집(1994), p.15.

78) 서정문, “국가안보개념의 변화와 동북아 지역에의 적용 가능성 : 공동안보와 협력안보를 중심으로, 「新亞細亞」, 제3권 제3호(1996년 가을호), p.134.

79) Palme Commission, Common Security : A Blueprint for Survival (New York: Simmon and Shuster, 1982) ; David Dewitt, “Common, Comprehensive and Cooperative security,” *The Pacific Review*, Vol.7, No.1(1994), p.4. 재인용

것에 있기는 하나, 공동안보는 군사와 비군사적 위협을 동시에 고려한다. 특히 공동안보의 핵심은 적에 대한 대항으로서의 안보를 반대한다는 것이다. 즉 공동안보는 억지(deterrence) 원칙에 반대한다. 억지를 기본으로 하는 동맹 또는 전략적 독트린은 안보 딜레마를 양산함으로써 불안정을 초래한다는 것이다. 공동안보의 주창자들은 비도발적 방어(non-provocative defence)⁸⁰⁾ 개념을 통해 안보문제를 해결하려 한다. 이러한 유럽의 공동안보 모델은 아시아 지역에서도 유사한 접근법을 고무시켜 호주의 외무장관 에반스(Gareth Evans)가 1990년에 아시아 지역에서 안보협력회의(CSCA : Conference on Security and Cooperation in Asia)를 주장하게 되었다.⁸¹⁾

이러한 공동안보 개념은 탈냉전 상황에 접어들면서 보다 세련된 개념으로 바뀌게 되는 데 이것이 협력안보라는 개념으로 나타나게 되었다. 따라서 국가간의 관계와 안보문제에 대한 해결방안에 대한 기본적인 인식면에서는 공동안보 개념과 유사하면서도 보다 보편적으로 적용 가능한 개념으로서 협력안보가 나타난 것으로 이해할 수 있다.⁸²⁾

협력안보는 우선적으로 국가 상호간의 안심(reassurance)을 강조한다. 그 기본 틀을 드워트(David Dewitt)는 ①억지(deterrence)보다는 확신(reassurance)을 중시한다. ②양자적 동맹과 최소한 공존하거나 대치한다. ③군사적, 비군사적 안보를 공히 발전시킨다⁸³⁾ 등 세 가지를 제시하고 있다.

그런데 여기에서 공동안보와 협력안보는 미묘한 차이점을 지니고 있는 데 협력안보와 공동안보가 적국의 참여를 추구하는 개방적이라는 점과 억지 지향적 성향을 반대한다는 점에서 공통점을 갖지만, 협력안보는 다자적 기구로의 발전을 위해 보다 점진적 접근을 시도한다는 점에서 다르다.⁸⁴⁾ 또한 협력 안보는 ①제로섬적 세계에서의 전략적 국제관계를 가정하지 않는다. ② 회원국에 있어서 제한이 없다. ③ 지배적인 군사강대국에 의한 리더쉽이나 의제와 규칙을 규정할 수 있는 패권국이 필요 없다. ④ 군사적 우위가 필요 없다. ⑤ 국가를 기본적인 행위자로 규정하지 않는다. ⑥ 공식적 메커니즘

80) 비도발적 방어 개념은 방어적 방어(defensive defence)를 이상적인 형태로 간주한다. 방어적 방어를 한 국가의 군사적 능력을 그들의 국경 영역 내에서만 사용해야 한다는 것을 의미한다. Barry Buzan, *An Introduction to strategic studies* (London: The Macmillan press, 1987), p.277. 국제관계에서 한 국가의 군비 증강은 그들 나름대로는 이것이 방위를 위한 정당한 것이라 주장할 지라도 타국에게 안보의 불안함을 느끼게 하여 군비를 증강시키게 하는 요인으로 작용하여 왔다.

81) Andrew Mack, "Security Cooperation in Northeast Asia : Problems and Prospects," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol.11, No.2(Summer 1992), p.23.

82) 홍규덕, 앞의 글, p.16.

83) Dewitt, *Op. cit.*, p.7.

84) *Ibid.*

이나 제도의 생성을 필요로 하지 않는다는 6가지 특성을 드워트는 지적하고 있다.⁸⁵⁾

따라서 양자간 동맹관계에 대해서 협력안보에서는, 일국이 기존에 견지하고 있는 국가 전략과 이익의 우선성을 인정하기 때문에, 현실적 조건하에서 안보딜레마를 극복하는 안보정책을 추구할 수 있다. 즉 이를 활성화하기 위해 현존하는 양자동맹을 인정할 수 있다는 점을 지적할 수 있다.⁸⁶⁾

또한 협력안보는 비정부간 대화 채널(Track II)을 활용하기 때문에 정부간의 민감한 부분에 대한 논의를 활성화시켜 줄 수 있다.⁸⁷⁾ 이러한 비정부간 대화는 인식 공동체(epistemic community)에 의해서 추진될 수 있다. 이들 구성원들은 규범적이고 원칙적인 신념을 공유하고, 학계와 정부 사이의 연계 역할을 하며, 이들은 공동의 정책 계획을 연구하는 집단으로 규정될 수 있다.⁸⁸⁾ 이러한 인식공동체는 국제 관계의 불확실성 속에서 비정부간 차원에서 정보를 교환하고, 정부의 공식 견해를 서로 해석함으로써 오해의 소지를 줄이고, 궁극적으로 협력의 제도화를 추진해 나가는 역할을 수행한다.⁸⁹⁾

이러한 협력안보의 개념을 종합해 볼 때, 협력안보는 그 형식적인 측면에서 정부, 비정부간 노력을 포함하는 것이며, 그 진전과정에 있어서 대화의 관행을 증시함으로써 점진적인 상호 신뢰의 기초를 마련하는 것부터 시작하도록 한다. 또한 그 회원국에 대한 제약이 없기 때문에 기존의 동맹관계를 유지하면서도 적대국가와의 대화를 비정부간 채널을 통해서 - 이것이 전전될 경우 공식적 채널로 - 상호 대화를 가능하게 할 수 있다.⁹⁰⁾

4.2. 동아시아 다자간 안보협의체의 현황

4.2.1. 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum : ARF)

냉전 종식은 동남아 지역에서도 구소련으로부터의 군사적 위협을 소멸시키고 유엔의 중재를 통한 캄보디아 분쟁을 해결하도록 만들었다. 이는 냉전기간 중 지속되었던 인도차이나 사회주의 국가들과 ASEAN 국가들간의 전략적 대결구도를 해소하는 계기로 작

85) *Ibid.*, pp.7-8.

86) Jin-Hyun Paik, "Multilateralism in Asia-Pacific - A Theoretical Perspective," Presented in 1998 International Conference(Seoul, Nov.13-14, 1998) by The Korean Association of International Studies, p.5.

87) Dewitt, *Op. cit.*, p.8.

88) Perter M. Haas, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, Vol.46, No,1(Winter 1992), p.3.

89) *Ibid.*

90) Jin-Hyun Paik(1998), pp.5-6.

용하였다.

또한 냉전종식은 과거 냉전 구조하에서 ASEAN이 누렸던 전략적 가치를 감소시켰을 뿐만 아니라, 이 지역에 있어서 미국의 군사주둔의 감축 조짐, 특히 예상보다 훨씬 빨리 이루어진 필리핀 주둔 미군기지 철수와 이에 따른 힘의 공백 초래 가능성으로 인하여 이 지역 안보에 새로운 불확실성과 불안정성이 제기되었다.

중국 및 일본 그리고 인도 등이 지역패권을 추구할 가능성과 함께 역내 국가들간 가속화되고 있는 군비경쟁 추세, 그리고 남중국해 영유권 분쟁과 같은 잠재된 지역분쟁의 재연 소지 등이 동남아 지역에 새로운 불안정 요인들로 등장하게 된 것이다. 이렇게 변화된 안보환경은 ASEAN 국가들로 하여금 미국과의 동맹관계의 적실성에 대한 제검토와 다양하게 제기되고 있는 다자안보대화의 요구에 대한 새로운 대응책을 고심하도록 하였다.⁹¹⁾

이러한 배경 하에서 ASEAN은 역외 국가들과의 안보대화를 위해 기존의 ASEAN 협의 체제를 근간으로 새로운 협력안보체제를 구상하게 되었다. 즉 1992년 싱가포르에서 개최된 제4차 ASEAN 정상회의에서 ASEAN 확대외무장관회의(ASEAN Post Ministerial Conference : ASEAN PMC)의 틀을 활용하여 ASEAN과 역외국가들간 정치·안보대화를 촉진키로 합의한데 이어서, 1993년 7월 싱가포르에서 개최된 ASEAN PMC에 참가한 18개국 외무장관들이 1994년부터 PMC와 병행하여 매년 7, 8월에 아·태지역 정치 및 안보 문제를 협의하는 아세안지역안보포럼(ASEAN Regional Forum : ARF)을 개최키로 합의 하였다.⁹²⁾

1994년 제1차 ARF 회의에서는 아세안 6개국, 7개 아세안 대화상대국, 2개 아세안협의상대국 그리고 옵서버 3개국 등 18개국으로 출발하였으나,⁹³⁾ 그후 캄보디아가 제2차 회의(1995)에서 대화상대국으로 참여하게 되고, 제3차 회의(1996)에서 미얀마와 인도가 새로이 회원국으로 가입하게 됨에 따라 현재 21개국이 참여하게 되었다. 또한 1998년 제5차 회의에서 몽골을 참여시키기로 합의하여, 98-99년 회기간 회의에 몽골을 공식 초청함으로써 1999년 현재 22개국의 회원국을 가진 아·태지역의 최대의 정부간 안보대화

91) Mark G. Rolls, "Security Co-operation in Southeast Asia : An Evolving Process," *Contemporary Security Policy*, Vol.15, No.2(August 1994), pp.68-73.

92) 배궁찬, "아·태지역 다자안보대화 전망 : 제3차 ARF를 계기로," 외교안보연구원, 「주요국제문제분석」 (96. 8. 14), p.13.

93) russia.sharps.hawaii.edu/arf1-9407.html 구체적인 참가국은 ASEAN(브루나이, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국), 대화상대국(Dialogue Partners : 호주, 캐나다, EU, 일본, 뉴질랜드, 한국, 미국), 협상상대국(Consultative Partners : 중국, 러시아), 옵서버(라오스, 파푸아뉴기니아, 베트남)

협력체로 발전하게 되었다.⁹⁴⁾

<표 6> ARF의 구조

<p>발족 시기 1993년 7월 ASEAN PMC에서 발족 합의, 94년 8월 1차 회의</p>
<p>회원국 * ASEAN : 브루나이, 인도네시아, 라오스, 미얀마, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남 * 대화상대국(Dialogue Partners) : 호주, 캐나다, EU, 일본, 몽고, 뉴질랜드, 한국, 미국, 중국, 러시아, 인도 * 옵서버(Observers) : 캄보디아, 파푸아뉴기니아</p>
<p>기본 목적 ① 신뢰구축방안을 추진함 ② 예방외교를 발전시킴 ③ 분쟁 해결을 위한 방안을 발전시킴</p>
<p>기 구 * 연례외무장관회의(Annual Ministerial Meeting) * 고위관료회의(Senior Officials Meeting : SOM) * 회기간 회의(Intercessional Meeting) : 정부간 회의, 비정부간 회의, 전문가 회의</p>

이러한 ARF의 특징은 최소한의 제도화를 추구하며, 정책결정의 합의를 존중하고, 정부간·비정부간 외교를 동시에 활용하는 것이다. 또한 ARF는 3단계에 걸쳐 지역의 평화와 안정을 도모하기로 하였는데, 첫 번째는 신뢰구축(confidence building) 단계, 다음은 예방외교(preventive diplomacy), 그리고 장기적으로는 분쟁해결을 추구하는 것이다. 그중 첫 번째와 두 번째 단계를 우선적으로 동시에 추진하기로 하였다.⁹⁵⁾

1994년 7월 25일 방콕에서 열린 제1차 ARF 회의를 통해 각 회원국들은 향후 신뢰안보구축(confidence and security building), 핵비확산 문제, 평화유지를 위한 협력 등에 관

94) cdnpeacekeeping.ns.ca/asean.htm; 98년 4월 현재 회원국 현황은 다음과 같다.

아세안 : 브루나이, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 싱가포르, 필리핀, 태국, 베트남

옵서버 : 캄보디아, 파푸아뉴기니아

대화상대국 : 호주, 중국, 캐나다, EU, 인도, 일본, 뉴질랜드, 한국, 러시아, 미국

* 몽고는 99년부터 공식 참가 예정

95) dfat.gov.au/arf/afrintro.html

하여 연구하기로 합의하였다.⁹⁶⁾ 또한 안보에 관한 포괄적 개념(*comprehensive concept of security*)과 지역 정치 안보 협력을 위한 국제적 규범의 적실성들에 대해 연구하며, UN의 제재식 무기 등록제도에 대해 점차적으로 모든 회원국들이 참여할 수 있도록 하기로 의견을 모았다.⁹⁷⁾ 이렇게 ARF 제1차 회의에서는 향후 ARF가 어떠한 방향으로 나아갈 것인가에 대해 논의하면서 그 대안들을 모색하기 위한 모임으로서의 의의를 갖는 것이라 할 수 있다. 특히 여기에서 주목할 것은 ARF가 안보에 있어서 군사문제 뿐만 아니라 경제, 사회적 문제를 포함하는 포괄적 안보를 모색하기 시작했다는 데 의의가 있다고 할 수 있다. 또한 무엇보다도 미국, 일본, 중국, 러시아, 한국이 한자리에 모여서 공식적으로 아태지역의 안보문제를 상호 논의할 수 있는 장이 마련되었다는 점에서 ARF는 큰 역할을 했다고 볼 수 있다.

1995년 8월 1일의 제2차 ARF 회의에서는 1차 회의에서 연구하기로 한 분야를 포괄적으로 다루면서 향후 ARF의 방향을 제안한 보고서가 제출되어 이를 통해 ARF의 방향성을 공식화하기 시작하였다. “The ASEAN Regional Forum - A Concept Paper”라는 제목의 보고서에는 아태지역의 문화적, 역사적 상이성이 존재하며, 협력의 관행이 아직 뿌리내리지 못하고 있음을 인정하면서 이를 극복하기 위한 3단계 진전과정을 제시하고 있다. 첫 번째 단계는 신뢰구축방안 진전, 두 번째 단계는 예방외교 메커니즘의 발전, 세 번째 단계는 분쟁해결 메커니즘의 발전이다. 이 보고서에서는 우선적으로 신뢰구축 방안을 발전시키는 것을 우선시 해야한다는 취지에서 신뢰구축방안에 대해 단기적, 장기적 제안들을 구체적으로 부록에서 제시하고 있다.⁹⁸⁾

특히 이 보고서에서 신뢰구축방안에 대해서 그 원칙과 구체적인 투명성 제고 방안을 제시하고 있는데, 기본원칙으로는 역내 국가간의 관계에 관한 공동의 인식을 갖도록 하며, 안보에 관한 포괄적 접근법을 모색한다는 것이고, 구체적인 방안으로는 안보 인식 공유를 위한 대화, 국방백서 발간, UN 제재식 무기 등록제도에 참가, 고위급의 접촉 확대, 군사교육과 훈련의 교류, 군사훈련 참관, 국방관계자들의 연례세미나 개최 등을 제시하고 있다.⁹⁹⁾

이 보고서가 ARF 회의를 통해 모든 회원국들에 의해 받아들여짐으로써 향후 ARF 활동의 지침서로서의 역할을 담당하게 되었다. 또한 남중국해에 관해서도 1992년 7월

96) russia.sharps.hawaii.edu/arf1-9407.html

97) *Ibid.*

98) russia.sharps.hawaii.edu/arf2-9508ch2c.html

99) russia.shaps.hawaii.edu/arf2-9508ch2a.html

22일 아세안국가 외무장관들이 공동으로 서명 발표한 “ASEAN Declaration on the South China Sea”을 재확인하기도 하였다.¹⁰⁰⁾ 중국이 자국의 영토라고 주장하여 인접 국가들과의 갈등이 끊이지 않는 민감한 사안인 남중국해 문제에 대해 국제법에 따라 평화적으로 해결해야한다는 내용을 의장성명을 통해 발표하게 된 것이다. 물론 중국은 기본적으로 남중국해 문제에 대해서 ARF 등 다자간 틀에서 논의하는 것에 대해서는 반대하고 있으나¹⁰¹⁾, 회원국의 합의에 의해 발표되는 의정성명서에 이 내용이 포함된 것은 이 ARF 회의에 중국도 함께 참여하였기 때문에 의미 있는 내용이라 할 수 있다. 또한 중국은 이 회의에서 국방백서 발간을 검토하겠다고 밝혔으며¹⁰²⁾, 그후 1996년 처음으로 국방백서를 발간함으로써 ARF의 신뢰구축을 위한 투명성 제고 방안에 대해 동참하는 모습을 보이기도 하였다.¹⁰³⁾

1996년 7월 22일 인도네시아 자카르타에서 열린 제3차 ARF 회의에서는 2차 회의에서의 “Concept Paper”의 제안을 어떻게 추진할 것인가에 대한 문제가 주로 다루어 졌다. 특히 그 중에서도 동남아비핵지대(SEANWAZ) 조약에 대해 1995년 12월 모든 동남아 국가들이 서명하는 성과를 크게 부각시키면서 향후 이를 더욱 발전시킬 것을 결의하였다. 특히 남중국해 문제에 관하여, 1982년의 해양법에 관한 UN 협약에 따라 평화적인 방법으로 해결을 추진하려는 노력에 대해 지지를 표명했다. 또한 인도와 미얀마의 신입 회원 가입을 계기로 회원가입의 기준을 명확히 하기도 하였다.¹⁰⁴⁾

1997년 7월 27일의 제4차 ARF 회의에서는 보다 다양한 의제들이 다루어졌다. 특히 이 회의에서는 ARF를 통하여 미·일·중·러 등 주요 행위자가 긍정적인 관계 발전을 가져 온 것에 대해 회원국들이 환영하면서, 동남아비핵지대조약의 발효, 화학무기금지협약 (Chemical Weapons Convention : CWC)의 발효¹⁰⁵⁾와 비준하지 않은 회원국에 대한 촉구

100) 이 문서는 남중국해 문제에 대해 인접국가들이 평화적으로 이용·해결해 갈 것을 선언한 문서이다.
asian.or.id/politics/pol_agr5.htm

101) 「서울신문」 (95. 8. 1)

102) 「경향신문」 (95. 8. 2)

103) 중국은 이 국방백서에서 새로운 해·공군 기지의 역할과 능력 그리고 향후 무기 개발 계획과 그들의 전반적인 전략과의 관계에 대해서는 언급하지 않고, 더 이상 새로운 사실은 언급되지 않았다는 비판도 있으나, 이를 시작으로 점차 군사적 투명성 제고에 도움이 되는 방향으로 진전될 것으로 보는 견해도 있다. Sheldon W. Simon, “Alternative Vision of Security in the Asia-Pacific,” *Pacific Affairs*, Vol.69, No.3(Fall 1996), pp.387-8.

104) russia.shaps.hawaii.edu/arf3-9607.html

105) 이는 1984년 제네바 군축회의에서 잠정적으로 CWC의 조문에 대한 합의가 이루어지고, 1997년 4월 29일 발효하였다.

가 있었다. 또한 대인지뢰 금지 동향에 대해서도 관심을 표명하는 등 세계적인 군비통제 노력에 대해 폭넓은 의견교환이 이루어졌다.¹⁰⁶⁾ 특히 인도네시아와 중국은 「미·일 방위협력지침」에서 ‘주변 방어’의 의미를 명확히 해줄 것을 요구하는 등 양자안보 문제에 대해 민감한 반응을 보이기도 하였다.¹⁰⁷⁾

지난해 1998년 7월 27일의 제5차 ARF 회의에서는 주로 아시아 국가들의 경제침체에 따른 위기 상황을 평가하면서, 이러한 상황이 안보에도 영향을 주지 않도록 협력하자는 논의들이 활발히 개진되었다.¹⁰⁸⁾ 특히 인도와 파키스탄의 핵실험에 대해 일제히 비난하고 양국이 핵확산을 방지하기 위한 국제협정에 서명해야 할 것이라는 점을 강조하였다.¹⁰⁹⁾ 이러한 ARF 회의를 계기로 중국과 일본의 외상(일본의 오부치 외상은 차기 총리로 확실히되고 있는 상황이었다.)과의 만남을 통해 중국 위안화를 평가절하하지 않겠다는 입장을 확인함으로써 지역 경제 안정을 위한 상호 의견 교환도 이루어 졌다.¹¹⁰⁾

1999년 7월 26일 개최된 제6차 ARF 회의에서도 여전히 남중국해 문제에 대한 논의가 활발히 이루어 졌으며, 중국이 남중국해 문제를 ARF가 아닌 1:1 방식으로 해결하기를 주장하였으나, ARF 의장성명을 통해 국제법 원칙에 따라 관련국이 평화적으로 해결하기로 약속한 것을 환영한다며, 남중국해의 잠재적 갈등에 관한 워크샵을 통해 이 문제를 계속 취급하기로 했다.¹¹¹⁾ 또한 중국 외교부장이 연설을 통해 대만문제에 대한 외부 개입에 대해서 철저히 대응하겠다는 강경 입장을 밝혔으나, 미국과 중국이 상호 입장을 개선하는 과정을 통해 미국은 하나의 중국 원칙을 지지했으며, 중국은 양안 문제에 대한 평화적 해결이라는 입장을 재확인함으로써 양안 긴장 해소에도 기여하게 되었다.¹¹²⁾

앞에서 언급한 바와 같이 ARF는 외무장관회의(본회의)와 함께 고위관료회의(ARF SOM : Senior Officials Meeting)를 주축으로 회기간 회의(intercessional meeting)로서 정부간, 비정부간, 전문가 회의가 있어 ARF 주회의의 의제들을 검토하고 새로운 방안들이 모색하게 된다. 이러한 회의들은 제3차 의장성명서에서부터 적극적으로 그 경과와 제안들을 검토 포함하는 작업을 이루어졌다. 이러한 회기간 회의를 통해서 신뢰구축을 위한

106) russia.shaps.hawaii.edu/arf4-9707.html

107) 「세계일보」 (97. 7. 29)

108) ascan.id.or/amm/pol_arf5.htm

109) 「문화일보」 (98. 7. 28)

110) 「문화일보」 (98. 7. 28)

111) 「문화일보」 (99. 8. 27)

112) 「조선일보」 (99. 7. 27)

방안들이 폭넓게 논의되어 주회의를 지원하도록 되어있다. <표 7>에서 보는 바와 같이 지난 98-99년 회기간에도 정부간 회의 3회, 비정부간 회의 2회, 전문가 회의 5회 등이 회기간 회의로서 개최되었다.

<표 7> ARF 활동 현황(98-99)¹¹³⁾

개최시기	회의 명칭	의장국	개최지	
99. 6 99. 5. 20-22	제6차 ARF 외무장관회의 제6차 ARF SOM	싱가포르 "	싱가포르 "	
98-99 회기간 회의(Intercessional Meetings)				
정부간 회의 (Track I)	98. 11	신뢰구축에 관한 회기간 지원그룹회의 (ISG on CBMs)	태국, 미국	호놀룰루
	99. 3 99. 상반기	ISG on CBMs : 2차 회의 재해구조에 관한 회기간 회의 (ISM on Disaster Relief)	태국, 미국 러시아, 베트남	방콕 모스크바
비정부간회의 (Track II)	98.9.27-30	아-태지역 포괄안보와 협력을 위한 회의	러시아	블라디보스 톡
	98. 상반기	재해통제 공동원칙을 위한 워크샵	미국	방콕
전문가회의	98.8.31-9.3	국방정책자료 발간에 관한 세미나	호주, 말레이시아	캔버라
	98. 9. 8-10	제2차 국방대학·연구소 기관장 회의	한국	한국
	98.10.19-23	평화유지 훈련 접근방안 워크샵	태국	뉘블린
	98.11.25-27	열대지방 열대성전염병 통제에 관한 군사 의학 심포지움	중국	북경
	98. 11	해양문제 전문 관료 회의	일본, 캐나다	동경
99.3.22-26	평화유지훈련 코스	미국	미국	

1994년이래 6차례에 걸친 ARF 외무장관 회의와 일련의 회기간 회의는 신뢰구축을 위한 투명성 제고 문제나 예방 외교적 관점에서 볼 때, 어느 정도 역할을 담당한 것으로 평가할 수 있다. 물론 많은 사안들이 아직은 논의 수준에 머물러 있고, 실행에 옮겨지지 않은 사안들도 많다는 점에서는 그 효율성에 대해 아직 크게 평가할 수준은 아니라 할 수 있으나, 우선은 아-태지역의 대다수 국가들이 한자리에 모여 지역 안보 문제에 대해 논의할 수 있게 되었고, 이 회의를 계기로 회의 전에 양국간의 대화를 진전시키는 등의 움직임이 볼 때, 대화의 관행 축적이라는 점에서는 아-태지역에서 큰 역할을 담당하는 것으로 볼 수 있을 것이다. 특히 회기간 회의를 통해 비정부간, 정부간, 전문가

113) drat.gov.au/arf/arf_meet.html

간의 다양한 안보 이슈에 대한 의견 개진은 ARF 본회의에 반영되어 실현 가능한 지역 안보와 평화 구축 방안으로서 채택되기도 하는 등의 효과도 보여진다.

4.2.2. 아·태안보협력이사회

(Council for Security Cooperation in Asia-Pacific : CSCAP)

현재 아·태 지역에서는 정부간 안보협의체인 ARF와는 별도로 비정부간 차원에서의 안보협력대화도 이루어지고 있는데, 말레이시아 전략문제연구소(ISIS) 주관으로 매년 개최되는 아·태안보협력이사회(Council for Security Cooperation in Asia-Pacific : CSCAP)가 있다. CSCAP의 모태는 아·태원탁회의(Asia Pacific Roundtable)로서 아·태 지역국가들의 학자와 정부 관리가 개인적 자격으로 참석하는 안보대화 채널인데 쿠알라룸푸르에서 1987년 제1차 회의를 개최한 이래 1997년 11차 회의를 개최하여 역내 국가들간 신뢰구축과 갈등해소를 위한 방안들을 지속적으로 논의해 오고 있다.¹¹⁴⁾

한편 아·태지역의 10개 주요 연구기관¹¹⁵⁾ 대표들은 제3차 아·태안보협력에 관한 회의(conferences on Security Cooperation in the Asia Pacific : SCAP)¹¹⁶⁾를 1992년 11월 서울에서 회의를 갖고 비정부간 차원의 CSCAP을 설치하여 정부간 지역안보협력 논의를 지원키로 합의한 서울 선언문(Seoul Statement)을 잠정 채택하였다.¹¹⁷⁾ 그후 8개월 뒤인 1993년 6월 쿠알라룸푸르에서 개최된 제 7차 아·태원탁회의에서 아·태지역내 민간 안보문제연구소들간 협력 기구로서 CSCAP 설치에 관한 합의문 즉 쿠알라룸푸르 선언문(The Kuala Lumpur Statement)¹¹⁸⁾을 채택하게 됨으로써 공식적으로 CSCAP가 창설되었다. 이 CSCAP은 아·태지역의 안보문제에 대한 연구와 정책건의를 통해 정부차원의 안보협의를 촉진하고 지원하는 역할을 수행하고 있다.

114) 외무부(1997), 앞의 책 p.211.

115) 호주:Strategic and Defence Studies Centre, 캐나다:University of Toronto-York University Joint Centre for Asia Pacific Studies, 인도네시아:Centre for Strategic and International Studies, 일본:Japan Institute of International Affairs, 미국: Pacific Forum/CSIS, 한국:The Seoul Forum for International Affairs, 말레이시아:Institute of Strategic and International Studies, 필리핀:Institute for Strategic and Development Studies, 싱가포르:Singapore Institute of International Affairs, 태국:Institute for Security and International Studies.

116) 이 회의는 1차 회의가 91. 10. 29-30 호놀룰루, 2차 회의가 92. 4. 17-19 발리 그리고 3차 회의가 92. 11. 1-3 서울에서 개최되었다.

117) coombs.anu.edu.au/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/Auscscap.html

118) coombs.anu.edu.ar/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/Auscsws1.html

<표 8> CSCAP의 구조

<p>발족 시기</p> <p>1993년 6월 쿠알라룸푸르 선언, 발족 합의, 1993년 12월 1차 회의</p>
<p>회원국</p> <p>한국, 북한, 미국, 일본, 중국, 러시아, 몽고, 인도네시아, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남, 호주, 뉴질랜드, 캐나다</p> <p>준회원국 : EU, 인도</p>
<p>기본 목적</p> <p>① 지역 신뢰구축과 안보협력을 위한 체계적 진전을 지원함</p> <p>② 지역안보 문제에 관한 비정부간 논의의 계기를 제공함</p>
<p>기구</p> <ul style="list-style-type: none"> * 운영위원회(International Steering Committee) * 사무국 * 총회(General Assembly) : 운영위원회의 결정에 따라 회의 소집 * 실무 작업반(Working Groups) <ul style="list-style-type: none"> 신뢰안보구축조치(Confidence and Security Building Measures) 작업반 포괄적 협력안보(Comprehensive and Cooperative Security) 작업반 해양협력(Maritime Cooperation) 작업반 북태평양 안보협력(North Pacific Security Cooperation) 작업반 초국가 범죄(Transnational Crime) 작업반

현재 참여국은 한국과 북한¹¹⁹⁾을 포함한 16개의 회원국¹²⁰⁾과 준회원국인 EU, 인도 등 18개국이다. CSCAP에서는 최소 년2회 개최하기로 한 운영위원회(CSCAP Steering Committee)를 최고 결정기관으로 두고, 사무국, 정기총회(General Assembly) 그리고 실무 작업반(Working Groups)으로서 5개 분과 - 신뢰안보구축조치(Confidence and Security Building Measures), 포괄적 협력안보(Comprehensive and Cooperative Security), 해양협력(Maritime Cooperation), 북태평양안보협력(North Pacific Security Cooperation), 초국가적 범죄(Transnational Crime) -를 운영하고 있다. 특히 CSCAP는 정부간 아태지역안보협력체인 ARF에 대해 비정부간 아태지역 안보대화체로서 직접적인 지원 역할을 담당하고

119) 북한은 최초 설립 회원으로는 가입하지 않았지만 그 이듬해의 94. 12. 13-14 쿠알라룸푸르에서 개최된 제2차 CSCAP 운영회의에서 러시아와 함께 정규 회원으로 가입하였음. 중국은 대만과의 관계로 인하여 참가하지 않고 있음.

120) 중국과 베트남은 1996년 12월 신입회원으로 가입함.

있기도 하다.¹²¹⁾

포괄적 협력안보에 관한 실무작업반은 1995년 3월 첫모임을 가졌다. 이 회의에서 회원국들은 탈냉전기 안보는 단순히 군사적인 문제뿐만 아니라 비군사적인 문제까지 다루어야 하며, 이를 위해 대화의 관행을 촉진하고 안보협력과 분쟁 조정을 위한 다양한 수준의 방안들이 모색되어야 한다는 데 합의하고, 향후 안보의 개념의 재정립, 안보의 지역적 접근방안, 포괄안보의 제도적 요소들에 대해 논의하기로 하였다.¹²²⁾

해양에서의 안보 협력과 정보공유, 공동 개발, 해양 사고에 관한 대처, 해양환경 보호와 개발 등의 문제들을 협의하는 것을 그 목적으로 하는¹²³⁾ 해양협력에 관한 실무작업반은 1995년 6월 그 첫 모임¹²⁴⁾을 기점으로 공식적인 활동을 시작하여 활발한 논의들을 진행하고 있다.

신뢰안보구축조치에 관한 실무작업반은 1995년 5월 첫 회의를 갖고, 이 회의를 통해 국방백서 발간문제, 재래식 무기 UN등록 문제 등의 방안들이 논의되어, 이 보고서가 ARF에 보고되어 ARF 회의에서 다루어지기도 하였다.¹²⁵⁾

또한 북태평양 안보협력에 관한 실무작업반은 1995년 4월 첫모임을 가지게 되었다. 이 실무위원회는 지역내 신뢰구축의 체계적 진전방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다.¹²⁶⁾ 초기에 연구그룹으로 시작한 초국가적 범죄에 관한 실무작업반은 1997년 12월 제8차 CSCAP 운영위에서 실무작업반으로 그 지위를 격상시키기로 결정하여 그후부터는 실무작업반으로서 회의를 추진하였다. 이는 초국가적 범죄의 범위와 건수가 증가하여 이것이 아-태지역에 미치는 영향이 심각함을 인식한 결과인데, 초국가적 범죄에 대한 회원국들의 협력과 보다 강력한 대책이 논의되게 되었다.¹²⁷⁾

121) ARF Concept Paper에서 ARF의 실질적인 진전을 위해 two-track approach를 제시하고 CSCAP를 그 예로 열거한 바 있다. "The ASEAN Regional Forum : A Concept Paper" rusia.shaps.hawaii.edu/arf2-9508ch2c.html 참조.

122) "CSCAP Working Group on Comprehensive and Cooperative Security," coombs.anu.ar/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/Auscnews1.html

123) "CSCAP Working Group on Maritime Cooperation : Progress Report," coombs.anu.ar/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/Auscnews1.html

124) coombs.anu.ar/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/Auscnews2.html

125) "Report on the CSCAP Working Group Meeting on CSBMs," coombs.anu.ar/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/Auscnews2.html

126) "The North Pacific Working Group(NPWG) of the Council for Security Cooperation in the Asia Pacific," coombs.anu.ar/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/Auscnews2.html

127) "CSCAP Working Group on Transnational Crime," coombs.anu.ar/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/Auscnews6.html

이러한 실무작업반의 활동에서도 보듯이 1998년 12월까지 10회에 걸친 운영위원회 회의를 개최한 CSCAP의 운영체계는 중요한 논의는 실무작업반에서 다루어지며 그것이 운영위원회에 보고되는 형태를 취하고 있다. 또한 그 결과를 ARF에 보고서로 제출하여 정부간 회의에 반영하도록 함으로써 그 영향력을 발휘하고 있다. 특히 CSCAP는 안보의 개념을 단순히 군사적 문제에 국한하지 않고, 개념화를 새롭게 정립하고, 그 포섭 분야를 폭넓게 설정하여 국가간의 상호 연계 가능성을 넓힐 수 있는 사고의 틀을 제공한다는 점에서도 매우 중요한 역할을 담당하고 있는 것으로 평가될 수 있다.

현 상황에서 CSCAP가 특별한 신뢰구축이나 지역 안보에 있어서 실질적인 효과를 보이지는 못했다고 평가할 수도 있을 것이다. 그러나 정부간 대화에서 안보 문제를 다루기 어려운 지역의 안보 상황을 고려해 볼 때, 비정부간 차원에서 비교적 자유롭게 상호 의견을 교환할 수 있는 장이 마련되었다는 점에서 그 존재의 가치가 있다고 할 수 있다. 특히 대화의 관행 축적이 신뢰구축에 있어서 중요한 사안의 하나라는 점을 생각해 볼 때, 이것이 갖는 의미를 간과할 수 없을 것이다.

4.2.3. 동북아안보대화(Northeast Asia Security Dialogue : NEASED)와 동북아협력대화(Northeast Asia Cooperation Dialogue : NEACD)

앞에서 논의한 ARF나 CSCAP가 아·태지역을 포괄하는 광역차원에서의 다자간 안보 대화체라면, 이 동북아다자안보대화(Northeast Asia Security Dialogue : NEASED)와 동북아협력대화(Northeast Asia Cooperation Dialogue : NEACD)는 동북아 국가들만이 참여하는 소지역 차원의 다자간 안보대화체라고 할 수 있다. 북한 핵문제와 대량파괴무기 확산위협, 중국·대만간 무력 충돌위협, 그리고 역내 일부국가들의 재래식 군비 증강과 같은 불안요인들이 상존하고 있는 동북아시아는 아직도 세계의 주요 긴장지대의 하나로 남아 있다. 이러한 동북아 지역의 독특한 안보환경을 감안 할 때 아·태지역의 광역차원과는 별도로 소지역(sub-region) 차원의 다자안보대화 추진 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다.

한국 정부는 동북아 지역의 안보환경을 개선하고 평화를 정착시키기 위한 역내국가들간 다자안보협력의 틀이 필요하다고 보고, 이를 위한 구체적 방안으로 1994년 5월 방콕에서 개최된 ARF 고위관료회의(SOM)에서 ‘동북아안보협력’이라는 제하의 발표를 통해 동북아 지역 국가들(미·일·중·러 및 남북한)이 참여하는 동북아다자안보대화(Northeast Asia Security Dialogue : NEASED) 추진 구상을 공식적으로 제안하였다.¹²⁸⁾

128) 외무부, 「외교백서」, (1997), p.209.

동북아다자안보대화 제안은 한국의 김영삼 대통령이 1993년 5월 24일 제26차 태평양 경제협력회의(PBEC) 개막식 기조연설이 그 배경이 되었다. 이 연설에서 김 대통령은 한국정부의 신외교 주요 정책방향으로 항구적 지역평화의 기틀 마련을 위해 ‘미국을 축으로 하는 양자 안보협력체제를 심화·발전시키는 동시에 다자간 안보대화를 추진할 것’을 천명하였고, 그 후속 조치로 동북아다자안보대화가 제안된 것이다.

한국이 제안한 동북아다자안보대화는 국방백서 발간, 군인사 교류, 군사훈련 사전 통보 등 신뢰구축조치(Confidence-Building Measures : CBMs)의 시행을 통해 역내 국가간 상호 불신을 제거, 지역 안보환경을 개선하여 대화 및 협력에 바탕을 둔 평화를 정착시키는 데 목표를 두고 있다.¹²⁹⁾ 그러나 현재 참여대상 6개국 중 대부분은 지지 또는 긍정적 입장을 보이고 있으나 북한이 계속 부정적 태도를 보여 아직까지 출범치 못하고 있는 실정이다. 한국, 미국, 일본은 3차 정책기획협의회를 통해 관련 협의를 긴밀히 진행시키고 있으며, 러시아도 기본적으로 긍정적 태도를 견지하고 있으며, 중국은 북한의 참여가 반드시 전제되어야 한다는 입장을 취하고 있는 것으로 알려지고 있다.

한편 정부간 안보대화체로서 NEASED와는 달리, 비정부간 차원에서의 안보협의체로서 동북아협력대화(Northeast Asia Cooperation Dialogue : NEACD)가 있다. 이는 미국 샌디에고 소재 캘리포니아대학 부설 세계분쟁협력연구소(Institute for Global Conflict and Cooperation : IGCC) 주관 하에 개최되고 있다. 이 회의의 각국의 참석자들은 외무부 또는 국방부 관리 2명이 개인자격으로 참석하며, 민간 학자 2명이 각국에서 참석하게 된다. 여기에도 NEASED와 동일한 회원국으로 구성되어 있다. 따라서 NEACD는 NEASED 출범을 위한 예비단계적 성격을 가진 Track-II의 일환으로 볼 수 있다.

1993년 10월 8-9 양일간 미국 샌디에고에서 개최된 NEACD 제1차 회의는 북한¹³⁰⁾을 제외한 5개국이 지역정세에 대한 각국의 인식과 동북아 경제정세, 그리고 신뢰구축조치에 관한 문제에 대해 상호 의견을 교환하고 차기 회의의 의제와 장소를 결정하였다.¹³¹⁾ 특히 이 회의가 비정부간 성격을 가진 점을 감안 각국 대표의 의견이 해당 국가의 정책을 반영하는 것이 아님을 명확히 하는 등 회의의 성격과 목적을 분명히 하였다.¹³²⁾

1994년 5월 16-17일 일본 도쿄에서 개최된 제2차 회의에서는 동북아 안보정세와 신뢰

129) 이서향, “동북아 다자안보 대화의 현황과 전망,” 외교안보연구원, 「주요국제문제분석」 (1997. 8. 6), p.3.

130) 북한은 1993년 7월의 준비회의에는 참석하였으나 그후 본회의에는 한번도 참석하지 않고 1, 2차 회의전 지지성명(supportive note)을 보낸 바 있다.

131) www-igcc.ucsd.edu/igcc2/neacd/neacd1agenda.html

132) gopher://gopher-gicc.ucsd.edu

구축조치에 관해 중점적으로 토의되었다.¹³³⁾ 특히 이 회의에서는 신뢰구축조치라는 용어가 너무 협소한 개념이며, 유럽과 관련 깊은 개념이기 때문에 동북아에는 적합하지 않기 때문에 군사적 신뢰구축조치와 함께 보다 폭넓은 조치를 포함할 수 있는 용어로서 상호안심조치(Mutual Reassurance Measures : MRMs)를 사용하기로 합의하였다.¹³⁴⁾

1995년 4월 26-28일 러시아 모스크바 근교에서 개최된 제3차 회의는 동북아 국가간 관계의 기본 입장과 경제 협력 방안에 대한 논의가 있었으며, 상호안심조치를 추진하기 위해 우선 추진해야 할 것이 무엇인가에 대한 토의가 있었다.¹³⁵⁾ 또한 상호안심조치와 국가간의 관계의 기본 원칙에 관해 보다 심도있는 연구를 위해 2개의 연구 프로젝트를 설치하고 각국에서 1명씩의 연구자가 참여하는 것으로 결정하기도 하였다.¹³⁶⁾

1996년 1월 8-10일 베이징에서 개최된 제4차 회의는 지난 회의에서 결정한 연구 프로젝트의 보고서에 관한 토의로 진행되었다.¹³⁷⁾ 두 개의 연구프로젝트는 1995년 11월에 회의를 갖고 그 결과를 이번 회의에 보고하게 된 것이다.¹³⁸⁾ 상호안심조치 연구 프로젝트에서는 이에 관한 논의가 매우 중요하다는 점을 강조하면서 향후 국방정보 공유, 군비통제, 핵확산 금지 문제, 커뮤니케이션 망구축, 해양 안전, 자연재해에 대한 대응 등에 관한 대화가 필요하다는 점을 제안하였다. 이를 통해 상호안심조치가 포괄적 개념이며 점차적인 추진이 필요하다는 원칙에 합의하기도 하였다.¹³⁹⁾ 또한 국가간 관계의 기본 원칙에 관한 프로젝트 회의에서는 상호 주권 존중, 정치·문화·사회체제의 자유로운 선택, 분쟁의 평화적 해결 등 일반 원칙과 경제 협력 증진과 초국가적 문제에 대한 협력 등에 대해 합의를 보았다. 그러나 해양 운항의 자유나 인권에 관하여서는 국가들간의 의견대립을 보이기도 하였다.¹⁴⁰⁾ 그럼에도 불구하고 이러한 논의를 통해 왜 특정 국가가 인권이나 해양 순항 문제에 반대하고 민감한지에 대한 입장을 알 수 있었다고 회의 의장 섬머리에서 그 의의를 밝히고 있다.

1996년 9월 9-10일 제5차 회의는 서울에서 개최되었다. 이로서 북한을 제외한 5개국이 돌아가며 각국에서 회의를 모두 개최하게 되었다. 서울회의에서도 전회와 마찬가지로

133) www-igcc.ucsd.edu/igcc2/neacd/neacd2agenda.html

134) gopher://gopher-igcc.ucsd.edu

135) www-igcc.ucsd.edu/igcc2/neacd/neacd3agenda.html

136) gopher://gopher-igcc.ucsd.edu

137) www-igcc.ucsd.edu/igcc2/neacd/neacd4agenda.html

138) irpsserv26.ucsd.edu/IGCC2/neacd/neacd4chairS.html

139) gopher://gopher-igcc.ucsd.edu

140) *ibid.*

로 연구프로젝트에 대해 분야별로 토의가 진행되었다. 또한 국방정보공유에 관한 회의를 추진하기로 결정하였다. 특히 서울회의 이후 곧바로 에너지 문제에 대한 국가간 협력에 관하여 이틀에 걸쳐 워크숍을 진행하면서, 이를 통해 핵에너지 개발 문제 등이 논의되기도 하였다.¹⁴¹⁾

1997년 4월 2-4일의 제6차 회의는 뉴욕에서 개최되어 동북아 안보 정세에 관한 각 국가들의 인식과 상호안심조치의 일환으로서 국방정보공유에 관한 대화가 개최되었다. 뿐만 아니라 서울에서 개최된 에너지 문제 관한 워크숍의 결과를 뉴욕회의에 보고하고 이에 관한 논의를 진행시켰다. 또한 지역 경제협력 방안의 하나로서 해양 무역에 관한 워크숍이 개최되기도 하였다.¹⁴²⁾

같은 해 12월 3-4일 동경에서 개최된 제7차 회의에서는 주목할 만한 성과가 보여졌다. 이는 2년여에 걸친 국가관계 원칙 연구 프로젝트의 결과로 동북아 협력 원칙(Principles of Cooperation in Northeast Asia)에 합의·채택한 것이다.

그 내용은 첫째, 각 국가의 주권, 각기 다른 정치·경제·사회·문화 체제를 인정하며, 내정에 불간섭하며, 그리고 국제 협정에의 이행 의무를 인식한다. 둘째, 각국은 무력사용이나 위협을 억제하며, 분쟁을 평화적으로 해결한다. 셋째, 유엔헌장에 따라 각국은 인권 보호와 증진에 공헌할 것을 선언한다. 넷째, 역내 국가들은 안보 이슈에 있어서 정보 교환, 투명성을 증대시키며, 대화를 발전시킨다. 다섯째, 국제법에 따라 운항(navigation) 자유의 원칙을 존중한다. 여섯째, 경제협력을 증진시키고, 무역과 투자를 발전시킨다. 일곱째, 초국가적 문제에 대해 협력한다는 것 등 모두 7가지이다.¹⁴³⁾ 특히 이중 인권문제와 운항 문제는 합의가 어려웠던 사항임을 상기해 볼 때 커다란 성과로 볼 수 있을 것이다.

1998년 11월 11-12일 모스크바에서 개최된 제8차 회의에서는 특히 역내 경제 위기 상황을 논의하면서 이에 대한 협력 방안이 논의되었다.¹⁴⁴⁾

앞에서 살펴본 바와 같이 현재까지 8차례에 걸친 NEACD회의는 북한의 불참으로 그 의의가 조금은 퇴색된 감이 있으나, 회원국들간의 관계가 악화된 상황 속에서도 지속적으로 회의를 추진함으로써 안보문제에 대한 역내 국가들간의 대화의 장과 상호 오해의 소지를 줄이는데 일조하였다고 볼 수 있다. 또한 NEACD에서도 두드러지는 것은 군사

141) irpsserv26.ucsd.edu/IGCC2/neacd/neacd5pr.html

142) irpsserv26.ucsd.edu/IGCC2/neacd/neacd6pr.html

143) "Principles of Cooperation in Northeast Asia," irpsserv26.ucsd.edu/IGCC2/neacd/neacd7pr.html

144) www-igcc.ucsd.edu/igcc2/neacd/neacd8agenda.html

안보문제 뿐만 아니라 경제, 사회적인 문제들로부터 발생하는 모든 종류의 안보문제에 관한 논의와 협력 방안들이 토의됨으로써 국가들간의 합의의 가능성과 기회를 증대시키고 있다는 점이라 할 수 있다.

5. 다자간 안보협력이 한반도에 미치는 영향

5.1. 다자간 안보협력체에서의 한반도 문제 논의 동향

ARF 회의에서 한반도 문제는 매우 중요하고, 빈번하게 다루어진 의제 중의 하나였다. 북한은 이러한 ARF 회의에 참가하기 위해 호주 정부에 지원을 요청하는 등 모습을 초기에는 보여왔다.¹⁴⁵⁾ 그러나 ARF 제1차 회의(1994)에서 미국이 북한 핵문제가 해결되지 않는 상황에서 북한의 ARF 가입에는 반대한다는 입장을 분명히 하는¹⁴⁶⁾ 등 회원국들의 반대로 성사되지 않았다. 1995년 ARF 제2차 회의의 의장성명을 통해 한반도는 아태지역의 평화와 안보에 직접적인 영향을 미치는 지역임을 지적하면서 미·북간의 제네바합의와 쿠알라룸프르 회담에 대해 적극적인 지지의사를 밝히고, 남북한간의 대화 재개를 촉구하였다. 또한 KEDO에 대한 국제적 지원이 매우 중요하다는 데 모든 외무장관들이 인식을 같이 하였다고 언급함으로써 한반도 문제에 대해서도 큰 관심과 지지를 표명하기도 하였다.¹⁴⁷⁾

1996년 ARF 제3차 회의에서는 한반도의 남북 대화 단절에 대해 우려하면서, 평화체제 구축의 필요성과 1953년의 정전협정이 그 효력이 유효함을 강조하기도 하였다. 이러한 맥락에서 ARF 의장성명을 통해 남북한간 대화를 다시금 촉구하기도 했다. 특히 한반도 안정을 위해 KEDO가 중요한 역할을 할 수 있을 것이며, 역내 국가들이 이에 경제적, 정치적 지원을 위해 회원국들이 참여하기 되기를 바란다는 내용의 의장성명이 발표되기도 하였다.¹⁴⁸⁾

1997년 제4차 ARF 회의에서 러시아는 현재 가장 긴급하고 중요한 지역이 한반도이며, 한반도 문제 논의를 위해서는 북한이 가입해야 함을 주장하였다.¹⁴⁹⁾ 또한 대만 핵

145) 「서울신문」 (94. 7. 30)

146) 「중앙일보」 (94. 7. 30)

147) russia.shaps.hawaii.edu/arf2-9508.html

148) russia.shaps.hawaii.edu/arf3-9607.html

149) 「문화일보」 (97. 7. 28)

폐기물의 북한 이전에 대해 한국의 입장에 대해 회원국이 지지를 표명하여, 이를 반영 의장성명에서 핵폐기물 이전은 국제안전기준과 규범에 부합되어야 하며, 적절한 처리 및 저장 시설이 없는 국가로의 이전을 금지하도록 국제사회가 모든 노력을 다해야 한다고 강조했다.¹⁵⁰⁾

1998년 제5차 ARF 회의에서는 몽골은 가입을 신청했으나 북한은 신청을 하지 않았다며 북한의 가입을 촉구했으며, 이에 대해 미국측도 북한이 가입을 결정하고 ARF의 합의내용 준수를 천명할 경우 북한의 가입을 충분히 고려할 것이라는 입장을 밝힘으로써 초기 북한의 가입 시기상조론을 언급한 태도에서 바꾸어 북한의 가입을 지지하는 입장을 취하게 되었다.¹⁵¹⁾ 특히 당시 외교관 추방 사건으로 상호 외교적 갈등을 빚고 있었던 한국과 러시아의 외무장관이 회의 전날 회동하여 상호 우호협력관계에 영향을 주는 것은 양국 모두에게 바람직하다는 데 의견을 같이하며 외교적 갈등을 종결하도록 하였다.¹⁵²⁾

최근의 1999년 제6차 ARF 회의에서는 북한의 미사일 재발사가 동북아 평화 안정에 악영향을 미칠 것이라는 우려를 일제히 표명하였다. 특히 러시아도 이러한 입장에 동의하여 북한의 미사일 문제가 주권 문제가 아니라 지역 안보와 관계된 사안임을 명확히 하는 모습을 보였다.¹⁵³⁾ 이러한 회원국들의 의견은 곧바로 의장성명에 포함되어 북한에 대한 미사일 발사 억제를 촉구하는 내용이 발표되었다. ARF의 의장 성명은 북한의 우방국인 중국, 러시아가 회원국이며, 미국과 한국도 주요 회원국이고, ARF 회원국이 아태지역을 총망라하는 수준의 22개국임을 생각할 때, 북한이 이를 전면 무시하기는 어려울 것이다. 실제 북한은 이런 부담을 감안한 듯, 최근 북한을 방문했던 캄보디아 시아누크 국왕을 통해 이번 회의에서 북한 관련 문제가 논의되지 않도록 노력해 달라고 요청했던 것으로 전해지기도 하였다.¹⁵⁴⁾

비정부간 안보대화체이지만 한반도 주변 주요 국가들과 남북한이 참여하고 있는 CSCAP에서도 한반도 문제는 폭넓게 다루어지고 있다. 특히 CSCAP의 실무운영위의 하나인 북태평양 안보협력에 관한 실무작업반 회의에서는 1995년 첫 회의에서부터 아태 지역의 안보 도전 중 가장 심각한 지역이 한반도라는 점에 인식을 같이하면서, 한반도

150) 「세계일보」 (97. 7. 28)

151) 「경향신문」 (98. 7. 28)

152) 「동아일보」 (98. 7. 29)

153) 「동아일보」 (99. 7. 27)

154) 「한겨레신문」 (99. 7. 27)

의 안정을 위해 주변 강대국들의 역할이 중요하다는 점이 강조되었다. 회의중 대부분의 시간이 한반도의 안정, 북한의 핵문제, 한반도의 통일에 관한 논의에 할애되는 등 한반도 문제가 논의의 주요 의제로서 다루어졌다. 그 결과 남북한 관계 진전이 한반도 문제 해결에 핵심이 될 것이며, 주변국들의 역할도 매우 중요하다는 결론과 함께, 통일에 관하여서도 시기와 방법에 대해 토의되었으며, 통일 이후 한국의 위상에 대해서도 논의되기도 하였다.¹⁵⁵⁾ 이러한 북태평양 안보협력 실무작업반(Working Group)에 북한은 1997년 2월부터 참여하였다.¹⁵⁶⁾

앞에서 언급한 바와 같이 북한은 1994년 제2차 운영회의에서 회원국으로 가입하였으나 이 기간까지 회의에 참석하지 않는 소극적인 태도를 보였으나, 1996년 12월 중국이 CSCAP에 가입하게 되자 북한도 북태평양안보협력 실무작업반부터 참가하겠다는 의사를 밝히게 된 것이다.¹⁵⁷⁾

또한 처음으로 개최된 1997년 6월의 CSCAP 총회에서 싱가포르 부총리가 한반도의 상황을 역내 모든 국가들이 가장 우려하고 있다고 밝히는 등 한반도 문제에 대한 관심과 우려의 목소리가 높았다.¹⁵⁸⁾ 이 CSCAP는 미·일·중·러 주변 강대국과 남북한이 모두 참여하는 유일한 안보 대화체로서 이를 통한 상호 신뢰 구축을 논의하게 된다는 점에서 의의 있는 일이라 할 수 있다.

한반도 주변 4강과 남북한을 회원으로 하는 소지역 차원의 NEACD 회의에서는 준비회의 이후 참석하고 있지 않은 북한에 대해 참여를 지속적으로 촉구하고, NEACD가 동북아 안보에 있어서 가장 중요한 이슈인 한반도 문제에 대해 논의하기에 매우 적절하다는 점에 인식을 같이 하였다.¹⁵⁹⁾ 특히 1997년의 제7차 회의에서는 KEDO의 진전 현황에 대해 이틀간의 회의 일정에서 한 세션을 할애하여 논의하였으며, 1998년 제8차 회의에서는 한반도에서의 신뢰구축조치에 관하여 회원국들간의 토의가 있었다.¹⁶⁰⁾ 또한 한국은 북한을 이 회의에 참여시키기 위해 러시아에게 북한을 설득해 줄 것을 요청하기도 하였다.¹⁶¹⁾

155) "The North Pacific Working Group(NPWG) of the Council for Security Cooperation in the Asia Pacific," [coombs.anu.au /Depts/RSPAS/AUSCSCAP/Auscnws2.html](http://coombs.anu.au/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/Auscnws2.html)

156) 「동아일보」 (97. 1. 12)

157) 「세계일보」 (97. 11. 12)

158) 「조선일보」 (97. 6. 5)

159) gopher://gopher-igcc.ucsd.edu

160) www-igcc.ucsd.edu/igcc2/neacd/neacd8agenda.html

161) neacd.llnl.gov/news/neacd8.html

한국은 8차에 걸친 회의를 지속한 이 NEACD에 북한을 참여한 뒤 이를 정부간 협의체인 NEASED로 격상시키는 방안을 검토하고 있는 것으로 보도되기도 하였다.¹⁶²⁾ 한국은 이러한 다자간 안보대화체들을 통하여 북한과의 대화 채널을 확보하면서, 특히 동북아 국가들만 참여하는 NEACD를 발전시켜 한반도 주변 4강과 남북한이 참여하는 명실상부한 동북아 안보대화체로 만들려는 구상하고 있는 것으로 볼 수 있다.

현재 진행되고 있는 다자간 안보대화체들을 통해 우선적으로 한국은 북한 문제에 대한 국제사회의 여론 수렴과 한국의 대북한 정책에 대한 지지를 이끌어 내는 데 유용한 수단으로 활용되고 있음을 알 수 있다. 앞에서 살펴본 다자간 안보대화체들이 한반도 문제만을 다루는 것이 아니라 동북아, 또는 아·태지역의 안보 문제들에 대한 논의의 장으로서 그 근본 목적이 있기 때문에 한반도 문제도 이러한 맥락에서 다루어지고 있다. 그럼에도 불구하고 한반도에 관한 전략적 입장을 달리하고 있는 주변국들과 함께 한반도 문제를 논의하고 이를 통해 한국의 입장에 대한 지지를 이끌어 내고 있다. 이는 한반도 문제에 있어서 중요한 영향력을 가진 이들 국가들의 동의를 통해 보다 효율적인 대북 정책을 추진하는 이들 다자간 안보대화체들이 유용한 역할을 하고 있는 것으로 볼 수 있는 대목이다.

또한 현재로서는 남북한간의 양자간 대화가 일과성에 그치고 그 사안에 있어서도 식량지원 등 특정분야에서만 진행되었다는 점을 볼 때, 다자간 안보대화체들을 통한 남북한간의 대화 채널을 열어두고 여기에 북한을 참여시키기 위한 노력들을 지속하고 있기 때문에 남북한 관계에 있어서도 도움이 되고 있다고 볼 수 있다.

5.2. 한반도 문제의 다자적 접근 : 「4자회담」

북한은 1974년 3월 20-25일에 열린 최고인민회의 제5기 3차회의에서 허남(당시 정부원 부총리겸 외교부장)이 한 보고 ‘조선에서 긴장상태를 가시며 조국의 자주적 평화통일을 촉진시키기 위한 전제를 마련할 데 대하여’에서 미국과의 직접 평화협정 체결문제를 제기하고,¹⁶³⁾ ‘미합중국 국회에 보내는 편지(1975. 3. 25)를 통해 최초로 북·미 평화협정 체결을 주장하였다.¹⁶⁴⁾

그후 북한은 지속적으로 미국과의 평화협정체결을 주장하며 한국과의 대화를 회피하고 있다. 미·북한 고위급 회담이 시작된 1993년 6월부터는 미국과의 ‘새로운 평화보장

162) 「한겨레신문」 (98. 6. 27)

163) 이한 위음, 「북한의 통일정책 변천사(하)」 (온누리 신서, 1989), pp.455-464.

164) 고유환, “평화체제 구축에 대한 전략: 북·미협정,” 광대환 외, 「한반도 평화체제의 모색」 (경남대출판부, 1997), p.65.

체계' 수립을 주장하고, 일련의 정전협정 무력화 작업을 시작하였다. 체코슬로바키아가 체코와 슬로바키아로 분리 독립하자 북한이 중립국감독위원회의 자격 승계를 거부하여 1993년 4월 체코 대표단을 철수시키고, 1994년 4월 28일에는 북한측 군사정전위 대표를 일방적으로 철수 시켰다. 그후 1994년 12월 15일 군사정전위 중국 대표 철수, 1995년 2월 28일 폴란드 중감위 대표 철수, 1995년 5월 3일 중감위 북측 사무소 폐쇄, 그후 비무장 지대에서의 무력시위 등을 일삼음으로써 정전협정의 무력화를 추진해왔다.¹⁶⁵⁾

이러한 북한의 '聯美封南' 정책은 남북 관계의 긴장을 고조시킬 뿐만 아니라 한·미간의 공조체제에 균열을 꾀하는 한·미 이간술책으로 한국은 간주하고, 북한을 끌어들이 남북한 주도하의 항구적인 한반도 평화체제 구축을 논의하기 위한 틀을 구상하게 되었다. 그 결과 1996년 4월16일 한·미 양국 정상은 제주도에서 "한반도에 항구적인 평화체제를 구축하기 위해 남북한과 미국, 중국 등이 참여하는 4자회담을 아무런 전제조건 없이 조속히 개최하자"고 북한측에 제의하게 되었다.

<표 9> 4자 회담 예비회담 추진 경과

시 기	회 담	비 고
96. 4. 16	4자회담 제의	* 추진목표 ①한반도 평화체제의 구축 ②남북관계 개선 여건 마련 * 기본원칙 ①남북한 당사자 주도 ②한반도 내 기존합의 존중
97. 3. 5	4자회담 공동설명회	* 북측, 공동설명 결과 토대로 4자회담 제안 신중검토 예정 언급
97. 4. 16	공동설명회 후속 협의	* 별다른 성과없이 종료 단 5월중 3차 실무협의를 계속키로 합의
97. 5. 30-6. 18	한·미·북 3차 실무협의회(5회)	* 북측 4자회담개최와 식량지원 연계 입장 표명 * 한·미측 회담개최 대가로서 식량제공 불가 입장 견지
97. 6. 30	차관보급 3자협의	* 예비회담을 97.8 뉴욕에서 개최 * 예비회담에서는 본회담 개최시기, 장소 및 의제를 포함한 절차문제들을 협의·결정
4자 예비회담		
97. 8. 5-7	제1차 예비회담	* 회담시기, 장소(제네바), 진행방식, 대표 수준 등에 대한 합의
97. 9. 18-19	제2차 예비회담	* 의제 및 식량문제에 대한 이견으로 합의 없이 회담 종료
97. 11. 21	제3차 예비회담	* 본 회담을 97. 12. 9 제네바에서 개최키로 합의 * 회담 의제는 '한반도 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반 문제'로 합의

165) 외무부, 「한반도문제 주요 현안 자료집」 (1998. 1), p.142.

이에 대해 북한은 외교부 대변인 성명을 통해 1996년 4월 18일 ‘현실성 여부 검토 중’, 5월 7일에는 ‘미국측의 설명’ 요구, 8월 23일 ‘4자회담에 관심을 가질 근거가 없다’는 주장을 펼치다가, 9월 2일에는 ‘4자회담에서 미군철수 문제 우선 논의’ 11월 11일 ‘4자회담 설명을 꼭 들어볼 필요성을 느끼지 않는다고 언급하기도 하였다.¹⁶⁶⁾

이러한 북한의 미온적인 태도에 대해 한국과 미국은 회담 제의 후 1년 7개월에 걸친 공동설명회, 실무협의회, 예비회담 등을 통해 북한을 설득하여 1997년 12월 9일 비로소 4자회담 본회담이 제네바에서 개최되기에 이르렀다.

1999년 8월 현재까지 6차례에 걸쳐 본회담이 진행되어 4차 본회담에서는 분과위 가동 및 운영절차에 대해 합의하는 등 실질적인 논의를 위한 절차적 토대를 마련하였다.

가장 최근인 지난 8월 5-9일까지의 제6차 본회담에서는 한국측은 전쟁상태의 공식적인 종식 선언, 무력불사용과 분쟁의 평화적 해결, 신뢰구축 및 군축조치가 포함되는 ‘평화합의서’ 체결을 제의하기도 하였다.¹⁶⁷⁾ 그러나 북한측은 또다시 미·북평화협정 체결과 주한미군철수 문제를 우선적으로 논의해야 한다는 입장을 고집하여 성과 없이 폐회하였다.

<표 10> 4자회담 본회담 개최 현황

시 기	회 담	비 고
97. 12. 9-10	제1차 본회담	* 차기 회의 의장국은 중국, 한국, 북한, 미국순으로 결정
98. 3. 16-20	제2차 본회담	* 분과위 설치 필요성 합의
98. 10. 21-24	제3차 본회담	* 2개 분과의 설치 원칙에 합의 * 분과위는 각각 ‘한반도 평화체제 구축’과 ‘한반도 긴장완화’ 논의
99. 1. 18-22	제4차 본회담	* 분과위 가동 및 운영절차 합의 * 실질적 논의를 위한 절차적 토대 마련
99. 4. 23-27	제5차 본회담	* 제6차 본회담은 중국을 의장국으로 99. 8월중 개최하기로 잠정합의 * 분과위별 실질적 문제에 대한 구체적 논의개시
99. 8. 5-9	제6차 본회담	* 한국측 평화합의서 체결 제의 * 북한 미·북평화협정체결과 주한미군철수 문제 우선 해결 주장

166) 통일원 정보분석실, 「주간북한동향」 제307호 (1996. 11.23-11.29), pp.11-4.

167) 「국민일보」 (99. 8. 6)

5.3. 다자간 안보협력체의 한반도 냉전구조 해체에 있어서의 효용성

한반도의 평화체제 구축을 근본 목표로 하는 4자회담도 남북한과 미국, 중국이 참여하는 다자간의 형태를 띠고 있다. 특히 남북한이 한반도 문제에 있어서 주도적 역할을 하게 되겠지만 미국과 중국은 두 가지 측면에서 한반도 평화체제 구축에 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 보인다. 첫째, 북한의 4자회담 참가에서도 알 수 있듯이 북한이 미국과의 관계 개선에 총력을 기울이는 상황에서 미국의 역할을 이용하여 한반도 평화체제의 논의에 북한을 참여시킬 수 있었다는 점이다. 둘째, 4자회담의 진전을 통해 남북한간의 평화체제 구축에 관한 합의가 이루어 질 경우, 남북기본합의서 채택 때와는 달리 합의 후 이를 이행하지 않는 북한의 행태에도 제약 요건으로 작용하여 보다 높은 실효성이 기대될 수 있다는 점이다.¹⁶⁸⁾

그런데 한반도를 둘러싼 주변 4강 중 미국과 중국만이 한반도 문제에 참여하고 있어, 이에 소외된 일본과 러시아는 한반도에서의 자국의 영향력 배제에 대한 불만을 가질 수 있다. 한국은 김대중 대통령의 대4강 정상외교를 통하여 이러한 우려를 불식시키고 지지를 획득하는 데 있어서는 어느 정도 성과를 거둔 것으로 볼 수 있으나, 아직도 러시아와 일본의 남북한 관계 개선과 한반도 평화 유지에 영향력을 지니고 있다는 점에서 어떠한 형태로든 이들 국가들과의 조직적 연계가 필요할 것이다.

현재의 ARF, CSCAP, NEACD 등 다자간 안보협력대화체들이 탈냉전기 동북아 지역의 불안정과 불확실성에 대처하기 위한 것인데 비해, 4자회담이 한반도 평화체제 구축을 유일한 목표로 하는 것임을 생각하면, 다자적 형태의 회의체라는 공통점에도 불구하고 상호 관련성을 가지기는 어려워 보인다.

그럼에도 불구하고 다자안보대화체들이 회의 진행과정에서 알아보았듯이 한반도 문제가 매우 중요한 이슈로 다루어지고 있다는 점은 한반도가 차지하는 지정학적인 중요성과 주변 4강의 전략적 이익이 교차되고 있기 때문인 것으로 풀이될 수 있다. 결국 이들 4강의 대한반도 정책은 단순히 한반도에 국한된 문제가 아니라 동북아에서의 세력 구조와 연계되어 있음을 상기해 볼 때, 동북아에서의 다자간 안보협력체의 구축을 통한 국가간의 신뢰구축과 협력 증진을 통한 동북아 안보환경의 안정과 제도적인 차원에서의 평화 유지는 한반도 냉전구조 해체의 환경 조성에 있어서 긴요한 요건이라 할 수 있을 것이다. 이는 만약 이들 국가들이 상호 견제와 대립을 지속하게 될 경우, 곧바로

168) 백진현, “한반도 평화체제와 동북아 다자간 안보협력,” 광대한, 앞의 책, p.169.

한반도에 있어서 이들의 정책 대립으로 이어질 우려가 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 김대중 정부는 주변 4강과의 정상회담을 통해 동북아 6자협의체의 기반을 다지고 있는 것으로 해석할 수 있다. 김대중 대통령은 대통령 당선 후 당시 김종필 자민련 명예총재의 방중시 강택민 중국 주석에게 보낸 친서를 통해 남북한 및 미·일·중·러 6개국 수뇌의 공동선언 구상을 전한 바¹⁶⁹⁾ 있다.

이에 대해 미국측에서도 일본과 러시아는 한반도 문제의 이해당사자로서 제네바에서 진행되고 있는 4자회담의 박판에 참여, 회담결과를 보장하는 역할을 담당할 수 있을 것이라는 입장을 밝히기도 하였다.¹⁷⁰⁾ 또한 일본과 러시아도 6자 협의체 문제를 제의하는 등 한반도를 둘러싼 4강들이 한반도 문제 해결에 참여하기를 원하고 있다.

물론 동북아 다자간 안보협력체 구상이 반드시 한반도 문제만을 다루기를 바랄 필요는 없을 것이다. 오히려 보다 폭넓은 사안에 대해 협의하는 대화의 장이 되는 것이 바람직할 수 있다. 즉 NEACD에서 보듯이 동북아 평화와 안정 추구를 기본 목적으로 하는 동북아 안보대화체는 그 자체로서도 의미를 지니기 때문이다. 앞에서 다자주의(multilateralism)와 협력안보(cooperative security)의 개념에서 보듯이 다자간 안보 대화의 진행은 상호 국가들간의 오해의 소지를 줄이고, 상호 투명성 증대에 기여하게 된다. 이것이 진전되어 제도화될 경우, 국제적 규범으로서 국가들의 행동 양식에 변화를 가져오거나 제약하게 됨으로써 일국의 행위에 대한 예측가능성을 높이고, 국가간의 관계를 안정적으로 유지할 수 있다는 장점이 있다. 또한 협력안보 개념에 입각하여 국가간의 안보 논의가 진전될 경우 안보가 단순히 군사적인 문제가 아니라 경제·사회 그리고 초국가적 문제에 대한 논의가 가능해지기 때문에 협력 사안의 증대와 협력 가능성의 제고를 기대할 수 있게 된다.

다자간 안보대화체들은 남북한간의 대화를 위한 장을 제공할 수 있을 뿐 아니라 이를 용이하게 하는 역할을 할 수 있을 것이다. 또한 남북한이 협상에 의해 평화에 합의하였을 때 이를 지지하고 보장하는 역할을 기대할 수 있다는 점에서 한반도의 냉전 구조 해체에 있어서 중요한 기제로 작용할 수 있을 것이다.¹⁷¹⁾

장기적인 관점에서 볼 때, 남북한이 어떠한 형식으로든 통일 될 경우, 인구면에서나 군사면에서 주변국들이 우려할 만한 국력을 가지게 되고, 통일 한국의 대외정책 방향을 명확하게 주변국들에게 이해시키지 못할 경우 주변국의 우려를 자아내게 될 가능성이

169) 「서울신문」 (98. 2. 12)

170) 「문화일보」 (98. 3. 12)

171) 백진현, 앞의 글, p.174.

있다. 이를 해소하는 통로로서도 다자간 안보대화체들의 역할이 그 효용성을 인정받을 수 있을 것으로 예상된다. 또한 통일 과정에서 발생할 수 있는 불확실성을 관리하는 차원에서 다자간 안보대화체의 역할 또한 상정해 볼 수 있다.

분단된 현재의 한반도 상황에서 남북한간의 직접적 대화와 문제 해결이 가장 핵심이 된 재론의 여지가 없다. 그러나 한반도 문제의 평화적 해결을 위해서는 주변국들의 지지와 협력이 필요하다는 점 또한 더 이상 강조할 필요가 없을 것이다. 따라서 다자간 안보대화체들은 한반도 냉전구조 해체에 있어서 직접적인 역할은 아니나, 환경 조성이라는 측면에서 볼 때 긴요한 메커니즘이라 할 수 있다.

6. 결 론

한반도 냉전구조가 단순히 남북한 양자간의 문제가 아니라 주변 강대국들의 전략적 이익이 교차하는 가운데 발생·지속되고 있다는 점은 이에 대한 해결에 있어서도 남북한 양자간의 노력과 함께, 주변 강대국들간의 협력과 지지를 획득해야 하는 문제임을 일깨워주는 것이라 할 수 있다. 그런데 한반도 문제에 있어서 강대국과의 관계를 원만히 이끌어 가는 것이 중요하기는 하나 이것이 양자적 차원에서의 강대국간의 관계 개선은 한계를 지닐 수밖에 없다. 미·일 동맹관계의 재정의 추진과정과 미·일 TMD 공동개발연구 추진에서 보듯이 이에 대해 중국이 강력히 반발하고, 러시아와의 전략적 동반자 관계를 모색하는 등 양자동맹의 강화는 다시금 동북아 정세를 냉전적 양극체제로 회귀하도록 만들게 된다.

특히 한반도 문제를 둘러싼 주변 강대국들의 전략적 입장이 단순히 한반도에서의 영향력 유지·확대 차원이 아니라, 한반도에서의 영향력이 동북아 나아가서 동아시아 전체의 영향력의 향방을 가늠하는 바로미터로서 받아들여지기 때문에 어느 일국의 한반도에서의 영향력 확대 추구는 역내 국가간의 갈등을 유발시킬 가능성이 높다. 그러나 현실적으로 한국과 미국간의 관계는 북한의 위협에 대처하는 차원뿐만 아니라 동북아 안정자로서의 미국의 역할을 가장 잘 보여주는 것인 만큼 이를 부정하거나 거부할 수 없고, 해서도 안된다.

그렇다면 한반도 주변국간의 관계를 안정적이고 평화적으로 유지·발전시키기 위한 방안은 미국의 동북아에서의 안정자 역할을 인정하는 토대 위에서 역내 국가들이 모여서 안보 문제를 논의하는 장이 유일한 대안일 수밖에 없다. 여기에서 앞에서 논의한 다

자주의에 입각한 협력안보 개념이 그 효용성을 가질 수 있을 것이다. 앞에서 협력안보의 특성으로는 첫째, 안보협력의 제도화 과정을 점진적으로 추진한다는 점, 둘째, 안보협력 대화를 통해 대화의 관행 축적을 중시한다는 점, 셋째, 안보협력과정에 있어서 정부간 대화(Track-I)와 비정부간 대화(Track-II)를 동시에 또는 비정부간 대화를 점차 발전시켜 정부간 대화 수준으로 격상시킨다는 점, 넷째, 대화 의제에 있어서 군사적 안보 문제만을 다루는 것이 아니라, 경제·사회적 문제와 초국가적 문제 등 폭넓은 의제를 다루는 포괄적 안보(comprehensive security) 대화를 추구한다는 점, 다섯째, 기존의 세력 질서를 인정하여, 회원국 각각의 기존 양자동맹 관계를 인정한다는 점등이다.

앞에서 ARF, CSCAP, NEACD에서 보는 바와 같이 이들 안보대화체들이 협력안보 개념에 입각한 안보대화를 통해 다양한 분야에 대한 논의를 추진함으로써 대화와 관행을 축적하고 협력의 가능성을 제고하고 있다는 점에서 주목할 만하다. 특히 동북아에서 유일한 NEACD의 경우에도 이러한 양상을 보이고 있다. 상호 대립적 구도를 지닌 한반도 주변 동북아 질서를 고려해 볼 때, 이러한 협력안보의 추구는 바람직하며, 그 대화와 협력의 가능성도 높아진다고 할 수 있다. 또한 북한으로 봐서도 그들에게 민감한 사안을 제외한 다양한 의제들에 대한 토의는 가능할 것이기 때문에, 그리고 북한으로서도 전략적으로 중요한 관계인 주변 4강과의 대화채널을 확보할 수 있기 때문에 정치·외교적 이득도 있을 수 있을 것이다.

중국과 러시아가 정치·경제적으로 북한에 대해 지원하고 있고, 한국은 포용정책을 통하여, 미국과 일본은 포괄적 협상 방안과 관계 정상화 교섭을 통하여 북한에 대한 지원 정책을 추구하고 있는 상황이다. 이러한 한국과 주변 4강의 북한 지원 의지들을 동북아 다자간 안보협력체 구축을 통해 공동으로 추진해가게 될 경우, 역내 국가들 간의 관계 진전과 신뢰구축 그리고 북한의 개혁·개방 유도에 큰 영향력을 발휘하고 실질적인 효과를 기대할 수도 있을 것이다.

현재 진행되고 있는 다양한 다자간 안보협력대화체에서도 한반도 문제는 초미의 관심사로서 주요한 논의의 주제가 되고 있음을 앞에서 알아 본 바 있다. 이를 통해 한국 정부는 북한 문제 특히 핵문제, KEDO, 미사일 문제 등에 대해 북한을 압박하고 문제 해결을 촉구하는 장으로 활용하여 왔다. 안보대화협의체 회원국들이 한반도 문제는 동북아뿐만 아니라 아태지역 안보에 심대한 영향을 미칠 것을 너무도 잘 알고 있기 때문에 한국의 입장을 지지하고, 남북한간의 대화를 통한 안정을 촉구하고 있는 것이다.

이제 한국이 대북 포용정책을 보다 적극적으로 추진하고 있는 상황인 만큼, 북한의 대량살상무기 문제에 대해서는 단호하게 다자간 안보협력체들을 통하여 북한을 압박하

되 북한의 식량문제를 비롯한 경제 문제와 자유무역지대 활성화 문제에 대한 의제를 상정하고 역내 국가들이 북한의 체제 위기를 극복하고, 개혁·개방을 추구해 갈 수 있도록 호의적인 입장을 보이고 추진해 나갈 필요가 있을 것으로 보인다. 더 이상 국제 무대가 남북한간의 외교적 대결의 장이 아니라 화해와 협력의 장으로 활용될 수 있도록 그 구체적 방안들이 모색되어야 할 것이다.

끝으로 장기적 관점에서 한반도의 평화체제 구축 과정에서 남북한의 결정적인 합의가 도출될 경우, 이것이 단지 문서로서만 의미를 갖는 것이 아니라 실질적으로 이행될 수 있도록 해야 한다. 이를 통한 남북한의 공고한 평화공존체제를 유지하는 실질적 통일 단계로 진입하는 과정에서 남북한간의 합의 사항이 주변국들에 의해 보장되고, 갈등이 중재될 수 있도록 하기 위해서 동북아의 다자간 안보협의체가 필요하며, 그 구축 작업이 차질 없이 진행되어야 할 것이다.

참고문헌

*국문 자료

- 고유환, “평화체제 구축에 대한 전략: 북·미협정,” 광태환 외, 「한반도 평화체제의 모색」, 경남대출판부, 1997.
- 고제남, “최근 러시아의 정치·경제 동향 및 전망,” 외교안보연구원, 「주요국제문제분석」, 1999. 4. 14.
- 김운근, “북한 식량난, 그 배경과 전망,” 「통일경제」, 1995년 11월.
- 박두복, “김영남 방중 이후 중·북관계 전망,” 외교안보연구원, 「주요국제문제분석」, 1999. 6. 30.
- 박홍규, “동북아 신안보질서 형성과 러시아의 역할,” 외교안보연구원, 「주요국제문제분석」, 1998. 9. 2.
- 배궁찬, “아·태지역 다자안보대화 전망 : 제3차 ARF를 계기로,” 외교안보연구원, 「주요국제문제분석」, 1996. 8. 14.
- 백진현, “한반도 평화체제와 동북아 다자간 안보협력,” 광태환 외, 「한반도 평화체제의 모색」, 경남대출판부, 1997.
- 서정문, “국가안보개념의 변화와 동북아 지역에서의 적용 가능성 : 공동안보와 협력안보를 중심으로,” 「新亞細亞」, 제3권 제3호, 1996년 가을.
- 신성택, “북한의 대량살상무기(WMD) 체계 위협,” 「국방논집」, 1998년 봄.
- 외교안보연구원, 「제5차 한중학술회의 결과보고서」, 외교안보연구원, 1996. 6.
- 유석렬, “98년도 북한 정세 및 남북한 관계 전망,” 외교안보연구원, 「주요국제문제분석」, 1998. 1. 21.
- , 「북한의 체제위기와 한반도 통일」, 박영사, 1997.
- 윤덕민, “미·일 신안보체제와 동북아 질서,” 「정책연구시리즈」, 외교안보연구원, 1998. 4.
- , 「대북 핵협상의 전망」, 헤르, 1995.
- 이서향, “동북아 다자안보 대화의 현황과 전망,” 외교안보연구원, 「주요국제문제분석」, 1997. 8. 6.
- 이태섭, “북한의 생필품난과 경공업 정책,” 「통일경제」, 1995년 11월.
- 이 한 위염, 「북한의 통일정책 변천사(하)」, 온누리 신서, 1989.
- 이헌경, 「클린턴 2기 미국의 대북 정책」, 민족통일연구원, 1997.
- 정우진, “북한의 체제와 에너지난,” 「통일경제」, 1995년 11월.

통일원 정보분석실, 「주간북한동향」 제307호, 1996. 11.23-11.29.

피에르 아스너, “新세계질서: 舊세계질서인가 新세계무질서인가,” 「계간 사상」, 1996년 여름.

홍규덕, “동북아시아에서의 다자간 안보협력 : 이론과 실제,” 「지역연구논총」 제6집, 1994.

외무부, 「외교백서」, 1997.

통일원, 「통일백서」 1994, 1995.

*영문 자료

- 1차 자료

“The ASEAN Regional Forum : A Concept Paper,” source : rusia.shaps.hawaii.edu/arf2-9508ch2c.html

Commission on America’s National Interests, *The Report of America’s National Interests and Priorities*, 1996.

The Rumsfeld Report: How Soon Might the U.S. Homeland Face a Threat from Ballistic Missile Proliferation? source : ceip.org/programs/npp/rumsfeld.jhtm

White House, *A National Security Strategy for New Century*, (1997. 5. 22), Source: <http://www.whitehouse.gov/WH/EOP/NSC/Strategy/>

William Cohen, Secretary of Defense, *The United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region*(Nov. 23, 1998) source : defenselink.mil/pubs/easr98

William S. Cohen, Secretary of Defense, “Annual Report to the President and the Congress,”(1998) source : dtic.mil/esecesc/adr98/

- 2차 자료

Baldwin, David A., “Neoliberalism, Neorealism and World Politics,” Baldwin(ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York: Columbia Univ. Press, 1993.

Blank, Stephen, “Russian Policy and the Changing Korean Question,” *Asian Survey*, Vol.35, No.8, August 1995.

Buzan, Barry and Segal, Gerald, “Rethinking East Asian Security,” *Survival*, Vol.36, No.2, Summer 1994.

Buzan, Barry, *An Introduction to strategic studies*, London: The Macmillan press, 1987.

Caporaso, James A., “International Relations Theory and Multilateralism : The Search for Foundations,” *International Organization*, Vol.46, No.3, Summer 1992.

- Carter, Ashton B., Perry, William J. and Steinbrune, John D., "A New Concept of Cooperative Security," *Brookings Occasional Papers*, Washington D. C.: The Brookings Institution, 1992.
- Dewitt, David, "Common, Comprehensive and Cooperative security," *The Pacific Review*, Vol.7, No.1, 1994.
- Dibb, Paul, "Towards a New Balance of Power in Asia," *Adephi Paper*, No.295, Oxford : Oxford Univ. Press for the IISS, 1995
- Garret, Garret and Glaser, Bonnie, "Looking Across the Yalu : Chinese Assessment of North Korea," *Asian Survey*, Vol.35, No.6, June 1995.
- Hass, Perter M., "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination," *International Organization*, Vol.46, No,1, Winter 1992.
- Hass, Richard, "Pararigm Lost," *Foreign Affairs*, Vol.74, No.1, Jan/Fab. 1995.
- Hu Weixing, "Beijing's Defense Strategy and the Korean Peninsula," *Journal of Noreast Asian Studies*, Vol.14, No.3, Fall 1995.
- Hughes, Cristopter W., "The North Korean Nuclear Crisis and Japanese Security," *Survival*, Vol.38, No.2, Summer 1996.
- Joo Seung-Ho, "Russian Policy on Korean Unification in the Post-Cold War Era," *Pacific Affairs*, Vol.69, No.1, Spring 1996.
- Keohane, Robert O., "Multilateralism : An Agenda for Research," *International Journal*, No.45, Autumn 1990.
- , "Neoliberal Institutionalism : A Perspective on World Politics," in *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Boulder: Westview Press, 1989.
- , "Reciprocity in International Relations," *International Organization*, No.40, Winter 1986.
- Krasner, Stephen D., "Structural Causes and Regime Consequences : Regimes as Intervening Variables," Krasner(ed.) *International Regimes*, Ithaca: Cornell Univ. Press, 1983.
- Mack, Andrew, "Security Cooperation in Northeast Asia : Problems and Prospects," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol.11, No.2, Summer 1992.
- Nye, Joseph S. Jr., "The Case for Deep Engagement," *Foreign Affairs*, July/Aug. 1995.
- Paik Jin-Hyun, "Multilateralism in Asia-Pacific - A Theoretical Perspective," Presented in 1998

- International Conference, Seoul, Nov.13-14, 1998, by The Korean Association of International Studies.
- Rolls, Mark G., "Security Co-operation in Southeast Asia : An Evolving Process," *Contemporary Security Policy*, Vol.15, No.2, August 1994.
- Ruggie, John Gerard, "Multilateralism : the Anatomy of the Institution," *International Organization*, Vol.46, No.3, Summer 1992.
- Segal, Gerald, "How Insecure is Pacific Asia?" *International Affairs*, Vol.73, No.2, April 1997.
- Shuja, Sharif M., "Perspectives on US and Japan's Strategy in Korea : Interests, Ambitions," *Korea Observer*, Vol.47, No.2, Summer 1996.
- Simon, Sheldon W., "Alternative Vision of Security in the Asia-Pacific," *Pacific Affairs*, Vol.69, No.3, Fall 1996.
- , "Alternative Visions of Security in Northeast Asia," *Journal of Northeast Asian Studies*, Vol.15, No.3, Fall 1996.
- Soeya, Yoshihide, "Japan's Multilateral Diplomacy in the Asia-Pacific and its Implications for the Korean Peninsula," *Asian Perspective*, Vol.19, No.2, Fall-Winter 1995.
- Stuart, Douglas T. and Tow, William T., "A U.S. Strategy for the Asia-Pacific," *Adelphi Paper*, No.299, Oxford: Oxford Univ. Press for the IISS, 1995.
- Wang Fei-Ling, "Changing Views : Chinese Perception of the United States-South Korea Alliance," *Problems of Post-Communism*, July/ August 1996.
- Yakubovsky, Vladimir B., "Economic Relations Between Russia and DPRK," *Korea and World Affairs*, Vol.20, No.3, Fall 1996.
- Yi Xiaoxing, "China's Korea Policy : From 'One Korea' to 'Two Koreas'," *Asian Affairs*, Vol.22, No.2, Summer 1995.
- Young, Oran R., "International Regimes: Toward a New Theory of Institutions," *World Politics*, Vol.39, No.1, October 1986.

- 관련 인터넷 사이트

asean.id.or/amm/

cdnpeacekeeping.ns.ca/asean.htm

coombs.anu.ar/Depts/RSPAS/AUSCSCAP/

fas.org/irp/threat/missile/nkorea.htm

gopher://gopher-igcc.ucsd.edu

irpserv26.ucsd.edu/IGCC2/neacd/

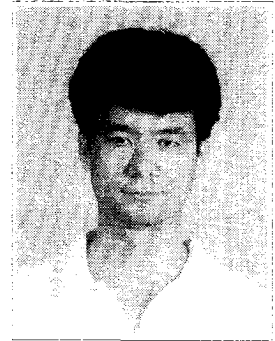
neacd.llnl.gov/news/neacd8.html

nis.go.kr

russia.shaps.hawaii.edu/

www-igcc.ucsd.edu/igcc2/neacd

대북정책의 효율적 추진을 위한 정부와 민간 통일운동 단체간의 바람직한 역할 정립



이 승 종(연세대)

목 차

<요약문>	411
1. 타자	413
2. 관용과 선의	415
3. 시장과 전장	417
4. 다원주의	420
5. 중첩적 합의	423
6. 합의와 흥정	425
7. 통일 이후	427
8. 딜레마	430
※참고문헌	435

【요약문】

민간 통일운동 단체의 활동이나 민간기업의 대북 경험에 대해 정부가 취한 과거의 정책은 통제와 간섭이었다. 민간 통일운동 단체에 대해서는 각 단체들의 이데올로기적 성향을 바탕으로 통제와 간섭의 양상을 달리 했고, 대북 경험에 나선 민간기업들에 대해서는 상대적 손익계산방식에 의해 통제와 간섭을 해왔다. 이러한 통제와 간섭의 두 양상 중에서 대북 경험의 상대적 손익계산방식에 대해 먼저 살펴보기로 하자. 그 계산 방식의 핵심은 남북이 상호협력을 통하여 각자가 개별적으로 얻을 수 있는 최고의 손익을 계산하기보다는, 둘 중에서 누가 더 상대적 손익을 보느냐를 계산하는 것이다. 그 결과 남북은 경험을 통해 쌍방 모두 절대적 이익을 볼 수 있음에도 불구하고, 상대가 자기보다 상대적으로 더 많은 이익을 본다고 판단하게 될 때에는 어떠한 절대적 이익도 포기하고 경험을 중단한다. 상호 신뢰가 부재한 상태에서 군사적으로 팽팽히 대립하는 남북은 경험을 전개하기 전에 협력의 결과로 상대가 더 많은 이득을 얻어 자신에게 위협적 존재로 부각되는 것을 우려한다. 경제력의 뒷받침 없이 군사력의 유지가 불가능하기 때문에 상대가 경험을 통해 얻은 상대적 이익을 군비로 지출하여 군사적 우위를 점하는 사태를 항상 경계하는 것이다. 남한이 쇠퇴하고 있는 북한에 대한 활발한 경험 추진이나 충분한 식량원조를 꺼리고 있는 것도 이러한 우려에서이다.

그러나 이러한 대북 고사정책은 적과 동반자라는 이중적 남북관계를 적이라는 일면으로만 고착해서 이해한데서 비롯한 반민족적 정책이다. 국민 총생산면에서만 보아도 북한의 20배인 남한의 국력 우위는 이미 대북 협력에 있어서 상대적 손익계산방식에서 나오는 우려를 불식시킬 수 있는 분기점을 넘어섰다. 극심한 식량난과 경제 침체에도 불구하고 10년 가까이 굳건히 버텨내고 있는 북한의 존재를 우리는 현재뿐 아니라 앞으로 통일이 될 때까지 인정해 나간다는 전제하에 공정하고 올바른 정책을 펴야 할 것이다.

민간 통일단체를 이데올로기 성향에 따라 간섭하고 통제해온 과거의 관행도 마찬가지로 대북 정책이 지향하는 바에 대한 철학이 정립되지 못한데서 기인한다. 우리는 대북 정책의 철학이 통일 지향적이어야 한다는 점에서 출발해야 한다는 점을 잊어서는 안 된다. 통일 지향적이라 함은 통일을 강요하고 재촉한다는 의미가 아니라 다가올 통일 시대를 염두에 두어야 한다는 것이다. 통일 지향적 관점에서 보자면 이데올로기로 첨예하게 대립해온 남과 북이 이데올로기로 만날 수 없고 또 만나서도 안 되는 것과 같은 이유에서 남한 사회의 민간 통일운동 단체를 이데올로기라는 스펙트럼으로 통제

하고 간섭하는 정책은 지양되어야 한다. 전 세계적으로 이데올로기 경쟁이 종식되어 의미를 잃게 된 탈냉전 시대에 아직도 특정 이데올로기에 알레르기 반응을 보인다면 그것은 자신감 없는 근시안적인 정책이 아닐 수 없다.

그렇다면 민간 통일운동 단체와 정부 사이에 새로이 설정해야 할 관계는 어떠한 것인가? 우선 그 관계는 서로 이데올로기의 성향을 묻지 않는 관계여야 한다. 정당에 진보와 보수가 있듯이 민간 통일운동 단체에도 한총련이나 자주 평화 통일 민족회의 등과 같은 진보적 단체나 한국 자유 총연맹, 민족통일중앙협의회와 같은 보수적 단체, 혹은 경실련 통일협회나 홍사단 민족 통일운동 본부 등과 같은 중도 성향을 지닌 단체가 있다. 민주 사회에서 정당의 진보성과 보수성이 정책의 공정한 대결에 의해 평가되는 것처럼 민간 통일운동 단체 이데올로기의 성향을 막론하고 공정한 활동 기회가 주어져야 한다.

여기서 우리는 롤즈가 제시한 공정으로서의 정의관을 주목할 필요가 있다. 공정으로서의 정의관은 정의의 원칙들이 공정한 원초적 상황에서 합의되는 것으로 보는 방식을 말한다. 원초적 상황의 당사자들은 합리적이고 상호 무관심한 것으로 가정된다. 당사자들은 자신의 가치관, 사회적 지위나 계층상의 위치마저 모른다고 가정된다. 정의의 원칙들은 이러한 무지의 배일 속에서 선택되어진다.

롤즈의 정의관이 우리의 관심을 끄는 이유는 그것이 우리 사회를 분열시킨 이데올로기들을 무지의 배일로 가린 공정한 상황에서 합리적 합의를 추구하고 있기 때문이다. 롤즈의 원초적 상황은 지나치게 관념적인 것으로 이해되어서는 안 된다. 이데올로기를 무지의 배일로 가린다는 것은 이데올로기에 무지하거나 혹은 그것을 완전히 무시한다는 불가능한 과제를 지칭하지 않는다. 바람직한 대북 정책을 위해 정부와 민간 통일운동 단체가 관계를 설정하는 과정에서 서로 이데올로기적 성향을 문제삼지 않을 때 우리는 이미 이데올로기가 무지의 배일에 가려진 원초적 상황에 접근하는 것이다. 그 상황에서는 다만 어떠한 방식의 통일운동이 진정 통일에 기여할 수 있는가 하는 점만이 문제시될 뿐이다.

통일운동에 각종 종교 단체가 참여하고 있다는 점도 민간 통일운동 단체들과 정부와의 관계 설정을 더욱 복잡하게 만든다. 우리 사회는 종교상으로도 이미 다원주의의 국면에 접어든지 오래다. 종교에 바탕을 둔 민간 통일운동에 대해서 정부가 취해야 할 입장도 이데올로기와 마찬가지로 종교를 무지의 배일로 가리는 것이어야 한다. 그렇게 해서 얻어지는 원초적 상황하에서 바람직한 통일운동에 공정한 절차적 정의를 정착하는 것이 과제로 남게 된다.

1. 타 자

세계에서 우리와 가장 가까이 있으면서도 가장 먼 곳, 북한은 우리에게 무엇인가? 분단 50여년간 풀지 못한 우리 모두의 숙제이다. 우리는 북한을 알지 못한다. 아니 북한에 어떻게 접근해야 할는지 입장정리조차 매듭짓지 못한 상태이다. 북한은 국가인가 아니면 괴뢰인가? 적인가 혹은 동반자인가? 북한에 대한 일관되지 못한 애증은 서로에게 도움이 되지 못했음을 우리는 과거의 경험을 통해 알고 있다. 애증의 감정을 달래고 이성적인 안목으로 북한에 대해 차근차근 생각해보자.

북한은 우리와 같음과 다름으로 얽혀 있다. 해방이 있기 전까지 우리 민족은 현재와 같은 양상으로 나뉘어 반목하지 않았다. 해방 전까지는 남한도 북한도 존재하지 않았다. 하나의 민족, 그리고 영육으로 점철된 민족국가만이 있었을 뿐이다. 해방 전까지의 역사를 공유하고 있는 북한과 우리는 이처럼 한 민족 한 뿌리이다. 그러나 그 이후의 50여년의 행로에서 북한과 우리의 이질화는 이미 과거의 동질성을 상쇄할 만큼 진행되었다. 이질화는 한국 전쟁으로 말미암아 서로를 인정하지 않는 극단적 반목으로 발전함으로써 이제 북한과 우리 사이의 거리는 더욱 멀게만 느껴진다. 더구나 북한과 우리의 주변에는 세계의 패권을 다투는 초강대국들이 저마다의 이해관계를 추구하며 분단과 통일의 문제에 개입하려 하고 있다.

서로 체제와 이데올로기를 달리할 뿐 아니라 동족상잔의 과거를 지닌 북한과 우리가 통일을 이루기 어렵다는 것은 명약관화한 일이 아닐 수 없다. 따라서 우리는 통일을 서둘러서는 안 된다. 이질성과 적개심이 해소되지 않은 상태에서라면 통일로 말미암아 얻는 것보다 후유증이 더 클 것이기 때문이다. 상호 적대적인 통일지상주의의 추구는 과거에도 경험했듯이 한반도에 불필요한 긴장과 갈등만을 조장할 뿐이다. 무력 통일이나 쌍방의 준비와 원칙 없는 흡수 통일은 바람직하지 못하다. 무력 통일이나 그에 준하는 붕괴 유도 정책은 평화의 이념과 상치될 뿐 아니라 같은 민족을 도탄에 빠뜨리게 한다는 점에서 부도덕한 정책이다. 그것은 중국이 북한의 붕괴를 용인하지 않는 한 불가능한 계획이기도 하다. 그리고 준비와 원칙 없는 흡수 통일은 동서독의 경우에서 보듯이 식민지성과 분열상을 심각하게 야기할 것이 분명하다.

통일을 위한 첫 걸음은 북한에 대한 객관적 이해에서 출발해야 한다. 북한에 대해 우리가 불식해야 할 하나의 편견은 북한을 소련과 중국의 꼭두각시인 괴뢰로 보는 입장이다. 북한의 탄생 과정과 외교 노선에서 북한을 괴뢰로 볼 증거는 발견되지 않는다(와다 하루끼 1981/1982 참조).¹⁾ 비록 소련 점령군의 간접적인 지배를 받기는 했지만 북한

에는 조선인 통치기구를 통한 자치가 존재했으며, 그 이후에 추진한 경제 자립노선, 자주 외교 노선은 북한이 사대주의나 교조주의를 배격하고 독자성과 자주성을 추구하고 있음을 뚜렷이 보여주고 있다.²⁾ 따라서 북한에 대한 괴뢰라는 호칭은 사라져야 한다. 이 용어에 수반된 공산 진영에 대한 경각심이 이제 무의미해져서가 아니라 이 용어가 사실과 맞지 않기 때문이다. 북한은 자주성을 지닌 하나의 국가이다. 북한을 국가로 보아서는 안 될 이유는 그 어디에서도 발견되지 않는다.

북한을 국가로 인정할 때 우리 정부의 대북 정책은 북한이라는 국가에 대한 외교 정책으로, 민간 통일운동 단체의 활동은 북한이라는 국가에 대한 민간 외교로 이해된다. 따라서 대북 정책과 민간 단체의 활동은 여타 국가에 대한 외교 정책과 민간 외교와 그 범주에 있어서는 구별되지 않는다는 점을 명확히 할 필요가 있다. 그러나 이러한 범주화는 북한을 적성국으로 볼 것인지, 아니면 동반자로 볼 것인지의 여부에 의해 보다 구체적인 내용을 지닐 수 있다.

북한이 우리의 적인지, 아니면 동반자인지의 문제에 대한 혼란으로 말미암아 과거의 대북 정책과 민간 통일운동 단체의 활동은 시행착오와 혼선을 거듭해 왔다. 그러나 이 문제는 흑백논리에 의해 단정적으로 귀결지을 수 없는 성격을 지니고 있다. 국가와 국가간의 관계에서는 영원한 적도, 영원한 동반자도 존재하지 않는다. 예컨대 우리와 중국은 과거의 적이었지만 현재의 동반자이다. 북한에 대해서도 적과 동반자의 이분법은 그 자체만으로는 적절하지 못하다. 적과 동반자는 상호 양립 불가능한 모순된 개념이 아니다. 시제와 사안에 따라, 혹은 동시에라도 한 국가와의 관계는 양쪽의 개념에 의해 변갈아, 혹은 함께 서술될 수 있다. 전쟁 중에도 평화 회담은 추진되는 법이다. 이 경우 전쟁 당사국은 서로를 전쟁터에서는 적으로, 회담장에서는 평화의 동반자로 간주한다. 얼마 전 한반도 서해상에서는 영해권을 둘러싼 양측 해군 함정간의 침예한 대치 국면

1) 강정구 교수는 해방공간을 채웠던 사회주의적 정향성과 이를 뒷받침한 중앙의 건국준비위원회, 조선 인민공화국, 지방의 건국준비위원회 지부 및 인민위원회의 조직, 인원 및 사회적 역량을 토대로 “만약 미국의 개입이 없었더라면 사회주의가 조선 민족자주정권의 이념으로 정착되었을 것은 역사적 필연” (강정구 1990, p. 20)이라고 주장한다. 강정구 교수는 미국의 개입이 없었던 북한에 대해서는 “김일성 정권이 아니었더라도 북한은 어떤 사회주의 집단에 의해서건 사회주의체제가 형성될 수밖에 없는 필연적인 역사적 조건을 내포하고 있었다”(강정구 1990, p. 26)고 주장한다. 요컨대 “북한 사회주의 형성을 내적 역사동인의 결과로 보아야지 역사적 연속성을 무시한 채 외생변수인 소련점령의 결과라고 설명하는 것은 순수 해방공간에서의 조선 사회 내부의 역동성을 고려하지 않은 몰역사적인 역사해석” (강정구 1990, p. 19)이라는 것이다.

2) 북한은 소련의 지원을 받았던 캄보디아 캄보디아 점령도, 소련군의 아프가니스탄 침공도 반대한 바 있다(송두울1995, p. 86).

이, 동해상에서는 금강산 관광을 위한 유람선의 왕래가 동시에 진행된 적이 있다. 그 당시 우리와 북한은 서해에서는 적이었고 동해에서는 동반자였다. 국내의 일부 보수세력은 이를 우리 정부의 통일정책의 일관성 부재의 징표라고 비난했었다. 그러나 이는 국가간의 관계에 대한 이분법적 인식에서 비롯된 단견이다. 당시의 상황은 오히려 우리와 북한과의 관계가 지닐 수 있는 양면성을 잘 보여주는 중요한 역사교육의 장이었다.

2. 관용과 선의

북한은 우리의 적일 수도 있고 동반자일 수 있다. 혹은 적이면서 동시에 동반자일 수도 있다. 북한이 적인지 동반자인지는 이처럼 양상(modal) 어법에 의해서만 답변될 수 있다. 그리고 이는 여타 국가를 포함하는 타자 일반에 대해서도 적용될 수 있는 태도이다. 통일이라는 이념을 전제로 할 때 우리의 첫 번째 과제는 가능태로서의 적을 어떻게 평화적 동반자로 삼아갈 것인가 하는 것이다. 이를 위해 우리에게는 관용과 선의가 필요하다고 본다. 이제 이 두 개념을 차례로 살펴보기로 하자.

관용이란 상대의 입장을 시인하지 않음에도 불구하고 상대에 반대하는 부정적 행위를 자발적으로 중지하는 것을 말한다(김용환 1997, p. 26). 상대의 입장을 시인하지 않는 반대라는 1차적 평가에도 불구하고 어떻게 부정적 행위의 자발적 중지라는 2차적 평가가 가능한가? 우리는 인간이 잘못을 저지르는 존재라는 시인 포우프(Alexander Pope)의 말을 상기할 필요가 있다. 상대에 대한 평가는 그것이 인간에 의한 것일진대 완벽할 수 없다. 더구나 북한에 대해서처럼 불충분한 정보에 의존하는 경우에 우리의 평가는 더욱 불완전할 수밖에 없다. 이처럼 관용은 상대에 대한 올바른 이해와 숙고의 계기를 마련해준다.

체제와 이데올로기를 달리하는 북한에 대해서 우리가 관용의 태도를 취해야 하는 까닭은 관용이 체제와 이데올로기를 초월해서 다른 신념 체계를 용납할 수 있는 길을 열어 주기 때문이다. 관용은 대립하는 입장을 제압하고 배제하는 방식으로 갈등을 해소하지 않는다. 관용은 대립하는 입장을 정당하고 동등한 방식으로 취급할 수 있는 불편부당의 계기를 마련하는 방식으로 갈등을 해소한다. 관용은 다양한 입장이 서로간의 차이성으로만 공생하는 상대주의가 아니라 우리와 타자가 서로 다른 가운데에서도, 즉 각자 자신의 방식대로 살아가면서도 어떻게 공존할 수 있는가에 대해 대화하고 타협하는 타자 포용의 태도를 함축한다.

그러나 관용에 한계가 있음을 우리는 잊어서는 안 된다. 지나친 관용은 모든 평가를 유보함으로써 도덕적 무정부주의를 초래할 수 있다. 아울러 관용은 상대에 대한 부정적 행위를 할 수 있는 힘을 자발적으로 억제한다는 점에서 애초부터 힘을 전제로 한 개념이다. 그러한 힘이 부재할 때 관용은 성립할 수조차 없다. 관용의 한계는 어떤 선협적 원칙에 의거해서가 아니라 실제적 차원에서 그어져야 할 것이다.

관용과 짝을 이루는 선의는 신뢰와 양보를 두 축으로 한다. 신뢰로서의 선의는 다시 자비의 원리라는 해석론의 원리와 연관된다. 자비의 원리는 타자를 위해하기 위해서 우리는 그를 일단 정직한 사람으로 보아야 한다는 것이다(Davidson 1974; 이승종 1993). 상대가 거짓말쟁이라는 가정 하에서 우리는 상대의 어떠한 말도 신뢰할 수 없게 되며 이로 말미암아 상대에 대한 이해의 계기는 사라진다. 북한의 연방제 통일론에 대한 남한의 일방적 불신과 남한의 대북 포용정책에 대한 북한의 일방적 불신은 바로 상대를 거짓말쟁이로 보는 비생산적 가정에 근거하고 있다. 물론 상대가 정직한 사람이라는 가정은 상대에 의해 배신당할 수 있다. 따라서 관용과 마찬가지로 신뢰로서의 선의도 한계를 지닌다. 그러나 이것이 사실이라 해도 상대에 대한 신뢰는 최소한 상대에 대한 이해의 계기를 마련한다는 점에서 그 반대의 불신보다 타자에 대한 접근에 있어서 방법론적으로 우위에 선다.

양보로서의 선의는 힘을 전제로 한다는 점에서, 그리고 한계 내에서의 행위라는 점에서 관용과 같다. 물론 관용과는 달리 힘이 부재한 경우에도 양보는 성립 가능하겠지만 그것은 양보하는 진영의 희생과 위험을 감수해야 하는 것이기 때문에 실제로 이루어지기 어렵다. 아울러 선의의 양보는 신뢰를 구축하는 중요한 계기이기도 하다. 북한에 대해서 우리가 양보라는 선의를 표할 수 있는 이유는 우리가 여러 면에서 북한을 이미 압도하고 있다는 점이다. 북한에 대한 우리의 우월성은 우리 자신의 노력과 성취에 의한 것도 있지만 사회주의권 붕괴 이후의 동아시아 외교 질서의 전개 양상에 의한 요인도 크다. 소련의 붕괴와 한중수교로 고립된 북한에게 미국이라는 초강대국이 이끄는 한미일 삼각 체제는 자신들을 위협하고 압박하는 골리앗으로 보일 것이다(현성일 1998, p. 23). 북한이 생존을 위한 마지막 자위 수단으로 핵무기 개발의 유혹을 품게된 것도 이러한 사정을 바탕으로 한 것으로 풀이할 수 있다.

경제침체, 자연재해와 이로 인한 최악의 식량난까지 겹쳐 내우외환에 처한 북한을 더욱 압박하여 고사시키려는 것은 북한동포가 우리와 같은 민족이라는 사실을 무시한 반민족적 발상이고 아사지경의 상대를 굶어죽도록 방기한다는 점에서 반인도주의적 태도이다. 어려움에 처한 타자에게 해야 할 당연한 도리는 상대를 도와주는 것이다. 그러나

동정으로서의 도움은 상대의 심기를 불편하게 할 수 있고 또 과거의 경험을 비추어보면 그러한 도움이 상대와의 협상을 언제나 진전시켜주는 것은 아니다. 민간차원에서의 북한 돕기와 같은 동정도 중요하지만 대북 정책상에 있어서의 양보가 더 절실히 요청되는 것도 이러한 까닭에서이다. 정책의 차원에서 동정이란 어울리지 않는 표현이다. 그러한 어감을 풍기는 햇볕정책이라는 표현은 따라서 바람직하지 못하다. 우리의 대북 정책은 협상의 테이블에서 안팎의 어려움에 처한 북한에게 우리가 절대우위를 점하는 영역에서부터 크게 양보하는 선의의 코페르니쿠스적 발상 전환이 필요하다.

선의로서의 양보의 중요성은 그 동안 남북이 고집해온 교류의 상호주의 원칙의 한계를 통해서도 확인된다. 일대일 등가 교류 형태의 상호주의 원칙은 남북 관계에서처럼 불신과 적대의 관계에서는 실현되기가 매우 어렵다. 오히려 신뢰 관계가 구축된 연후에야 비로소 상호성이 구현될 수 있는 것이 현실이다. 동서독의 경우에서도 주고받는 교류의 상호주의보다는 분야간의 연계적 성격을 띤 양보에 의해서 관계의 실질적 진전이 있었다. 요컨대 서독의 동독에 대한 정치적, 경제적 부문에 있어서의 일방적이고 파격적 양보가 있었고, 이에 대해 동독의 사회·문화 및 인적 교류라는 양보가 교차적으로 연계됨으로써 양자간의 신뢰가 구축될 수 있었던 것이다. 남북 관계에서도 참된 상호성을 회복하기 위해서는 어느 한 쪽이 먼저 양보할 필요가 있으며, 이 경우에는 단기적 효과보다는 장기적 관점에서 신뢰의 정착에 초점을 맞추어야 할 것이다(조민 1996, pp. 102-103). 그 때가 되면 처음의 양보는 궁극적으로 등가 교류의 순수한 경제논리를 극복하고 상대가 필요로 하는 부분을 지원하거나 공동으로 해결하는 협력의 논리로 발전하게 될 것이다.

3. 시장과 전장

남북 관계는 냉전의 지형도가 해체된 지금에도 겉으로 보기에는 과거와 같은 적대와 의존, 갈등과 공생의 이중구조를 그대로 유지하고 있다. 그러나 그 심층을 들여다보았을 때 그 내용에 있어서는 큰 차이를 드러내고 있다. 과거 냉전 시절에 남북 관계를 비롯한 국제 관계에서 가장 중요한 것은 이념과 체제였고, 여타의 문제는 이에 의존하는 종속변수였다. 냉전이 종식되면서 이념과 체제가 아닌 국익을 우선하는 국가간의 무한 경쟁시대가 도래하였다. 이로 말미암아 남북 관계의 전통적 골격인 적대와 의존, 갈등과 공생의 이중구조도 새로운 양상에 접어들고 있다. 남한은 러시아, 중국, 동구권 국가

등 과거 이념과 체제를 달리했던 국가와 수교했고, 동아시아에서 소련의 붕괴로 초래된 공백을 선점한 미국에 대한 남한의 의존도는 더욱 강화되었다.

탈냉전의 격랑에서 경제적 난관과 외교적 고립에 동시에 봉착한 북한은 경제적 난관에 대해서는 제한적인 범위에서나마 시장화와 개방화를, 외교적 고립에 대해서는 강성대국의 이념을 지향함으로써 난국의 돌파를 시도하고 있다. 이 두 움직임을 차례로 살펴보기로 하자. 북한이 수해와 가뭄 등의 자연재해를 겪기 이전인 1990년부터 이미 마이너스 성장을 거듭해왔다는 사실은 북한의 식량과 경제 문제가 천재지변이 초래한 불행이 아니라 경제 체제의 문제에서 비롯된 구조적인 것임을 함축한다.³⁾ 소련의 해체와 사회주의권의 붕괴, 그리고 중국의 개방정책으로 말미암아 북한은 대외 시장을 잃었고 우방국으로부터의 지원도 기대하기 어렵게 되었다. 이를 타개하기 위해 북한은 과거에 비해 적극적인 대외정책 방안들을 강구하고 있다. 그 대표적인 것이 1991년 나진과 선봉지역에 설치한 경제특구정책과 1993년에 발표한 무역제일주의이다. 이러한 정책이 남한의 대북 경제 협력 정책과 맞붙어 1997년에 이르러 남한은 북한의 교역상대국 2위로까지 급부상하였다(이영선·윤덕룡 1998, p. 11). 결국 사상과 이념의 차이에도 불구하고 남과 북이 모두 경제발전이라는 공통된 지향점과 현실적 가능성을 지니고 있다는 점이 남북 관계를 개선시킬 수 있는 실마리인 셈이다.

반면 강성대국의 추구는 외교적 고립 상태에서 직면한 미국의 위협에 핵과 미사일 카드를 무기로 정면으로 맞서는 초강수의 생존전략이다. 당면한 위기를 돌파하기 위해 북한에는 군사주의의 담론이 급격히 확산되고 있으며, 이러한 분위기는 김정일이 주석직을 승계하는 대신 국방위원장에 취임한 이후에 더욱 가속화되고 있다. 김정일은 국방

3) 경제개발 이론 분야에서 벌어진 외부지향적 개방경제정책과 내부지향적 폐쇄경제정책의 효율성에 대한 논쟁은 한반도에서 남한이 전자쪽, 북한이 후자를 채택함으로써 역사적 실험무대에 올려졌다. 북한 경제학의 이론적 토대가 되는 마르크스를 위시해 프레비쉬, 뒤르달, 그리고 종속이론가들은 내부지향적 경제정책의 당위성을 주장하였다. 특히 프레비쉬와 뒤르달은 국제무역이 경제발전에 걸림돌이 된다고 보았다. 국제무역이나 대외 의존도의 증가는 국가 경제의 불확실성을 가중시켜 계획경제를 시행함에 있어서 어려움을 가중시킨다는 것이다.

그러나 폐쇄정책으로 인한 자원 활용의 비효율성때문에 경제 생산규모는 잠적적 생산규모 이하로 떨어지게 된다. 즉 국제무역을 통한 국내 자원의 적극적인 활용의 기회를 상실하게 되고 국제무역의 동태적인 경제 파급효과도 사라지게 되어 경제성장의 둔화, 경제 신축성의 감소, 경제 침체를 야기한다. 50여년에 걸친 북한의 폐쇄정책도 대외경쟁력 약화와 국내자원 비용의 급상승으로 말미암은 경제 침체를 초래하였다.

반면 남한과 같이 외부지향적 개방경제정책을 추구하는 국가들에서 경제성장과 개방정책은 긍정적 인 인과 관계로 묶여졌다. 수출이나 개방정책의 확대는 기술수준을 향상시키고 새로운 투자기회를 제공하여 경제를 성장시켰고, 이는 다시 내생적으로 기술수준을 보완하고 향상시키는 효과를 초래했다(조재호 1997, pp. 140-142).

위원장직에 취임한 이후 경제관료와 아울러 군 관계 인사들을 대거 권력의 핵심에 중용한 바 있다.⁴⁾ “군대를 혁명의 기둥으로 튼튼히 세우고 그 위력으로 경제건설의 눈부신 비약을 일으키는 것”⁵⁾을 강성대국으로 규정하는데서 보듯이 군사화를 통한 생존과 체제유지는 시장화의 논리에도 선행하는 최우선의 과제이다.

남한과의 교류협력은 계속하면서도 미국을 비롯한 위협 세력에 대해서는 일전도 불사하겠다는 북한의 벼랑 끝 정책은 한반도를 시장과 전장으로 뚜렷이 이원화하고 있다. 북한의 이러한 태도에 대해 우리는 어떻게 대처해야 할 것인가? 김영삼 정부의 경우에서 볼 수 있듯이 북한의 군사주의에 대한 강경 일변도의 대응은 남북경협을 위축시켜 한반도의 상황을 냉전기의 대결주의 국면으로 되돌릴 가능성이 있다. 이는 통일을 위해서나 남북한 두 사회를 위해서나 현명한 처방이 아니다. 과거 북한과의 적대적 의존관계는 남북한 사회 모두를 비민주적으로 경직시켰으며, 이로 말미암아 한반도의 긴장은 더욱 고조되었다. 이러한 과거의 교훈을 상기할 때 우리 역시 시장과 전장이라는 북한의 이원화 정책을 회피할 이유가 없다. 그렇지 않을 경우 현재 북한이 취하고 있는 군사주의와 시장화의 균형은 군사주의 한쪽으로만 치우치게 될 가능성이 있으며, 이는 북한뿐 아니라 우리에게도 이롭지 못하다. 결국 정경분리 원칙에 입각한 우리의 대북 포용정책은 우리와 북한 모두에게 현명한 선택으로 여겨진다.⁶⁾

현재 시점에서 보았을 때 북한의 시장과 전장 이원화의 전략과 이에 상응하는 우리의 정경분리와 포용정책은 일견 북한에게 더 많은 이득을 남겼다는 평가가 있을 수 있다. 북한은 한반도 에너지 개발기구를 통해 경수로 2기를 제공받기로 했고 1995년부터 경수로 1기 완공때까지 매년 50만톤의 중유의 무상 제공도 얻어냈다(박명림 1998, p. 19). 협상만으로 미국으로부터 생존권 보장과 관계 정상화를 약속 받으면서 이러한 지원까지 이끌어낼 수 있었다는 것은 결국 북한의 이원화 정책이 성공적인 것이었음을 시사한다.

그러나 우리의 관점에서 북한과의 교류 협력을 지속하게 되었다는 성과가 있다. 이 성과는 그것이 북한의 군사주의를 점진적으로 약화시킴으로써 한반도의 긴장 완화에 이바지할 것이라는 점에서 앞으로의 장기적 효과가 더욱 클 것으로 기대된다. 북한에

4) 『내외통신』, 1120호, 1998년 7월 30일.

5) 『로동신문』, 1998년 8월 22일.

6) 북한이 추구하고 있는 군사주의는 국가적 위기 상황에서는 필요할는지 모르지만, 장기적으로는 국민의 자유와 자주성을 제한하고 생산력을 저하시키는 질곡으로 작용할 수 있다. 따라서 남북 교류 협력에 의한 군사주의의 완화는 북한에게도 유익한 정책일 것이다.

비해 경제적으로 훨씬 우월했던 동독이 서독과의 교류 협력에 의해 자연히 붕괴되었다는 사실을 감안한다면, 남북간의 상호 교류와 협력은 적어도 정치·군사적 갈등과 분쟁의 가능성을 감소시켜 줄 수 있을 것으로 여겨진다. 한편 남과 북은 이러한 상호 교류의 과정에서 공통 이익의 영역이나 효용이 교차하는 부분을 찾을 수 있을 것이다. 남과 북은 앞으로 여기서 산출되는 공통의 이익을 각기 최적화하는 배분점을 모색하는 방식으로 장기 정책을 떠나가야 할 것이다(강정구 1995, p. 243).

4. 다원주의

북한의 시장과 전장의 이원화 정책과 우리의 정경분리 정책은 앞으로의 남북 관계가 분야와 사안별로 다원화될 수 있음을 예고한다. 북한의 입장에서 보았을 때 그러한 다원주의가 지향하는 일차적 이념은 과거와 같은 이데올로기나 적화 통일보다는 생존과 실익일 것이다. 남과 북을 갈라놓았던 이데올로기간의 대립과 경쟁이 세계 무대에서 와해된 것은 남북 관계의 정상화를 위한 청신호의 하나이다. 북한이 현재 처해있는 위기도 이데올로기의 위기라기보다는 국가 생존의 위기이다. 김일성의 주체 사상이 군사주의의 강성대국론으로 변화한 것도 생존을 위한 자구책으로 볼 수 있다. 자본주의 경제권으로 단일화된 세계 체제하의 무한경쟁 시대에서 어느 쪽이 살아남느냐라는 입연한 적자생존의 논리만이 남과 북에게 공통적으로 남아있을 뿐이다.

이러한 남북 관계의 다원화는 남한과 북한 두 사회의 다원화와도 연관이 있다. 남한의 경우 군사정권에 의해 오랫동안 잠복해 있던 다양한 욕구와 지향성은 군사정권의 몰락 이후 그만큼 다양한 방식으로 분출되고 확산되어가고 있다. 반공으로 반강제적으로 단일화되어 있던 이데올로기의 고삐 역시 상당히 풀려진 것이 사실이다. 요컨대 남한의 경우 대북 관계의 다원화와 남한 사회의 다원주의는 인과 관계가 아니라 상관 관계로 얽혀 있다. 북한의 경우에도 시장화와 개방화로 특징지어지는 경제 개혁, 그리고 개인 소유와 수입, 상속권을 보장하고(김일성 헌법 24조) 독립채산제를 허용하는(김일성 헌법 33조) 김일성 헌법의 제정으로 말미암아 생겨날 다원주의적 흐름을 억류시키지는 못할 것이다. 요컨대 북한의 경우 대남 관계의 다원화와 북한 사회의 다원주의는 미래 시제이기는 하지만 인과 관계를 형성할 것으로 전망된다.⁷⁾

7) 이러한 전망은 여전히 북한의 공식적 지배논리와는 상충한다는 점에서 현재로서는 가설에 속한다. 아래에서 보듯이 김정일은 사회주의와 다원주의가 양립할 수 없음을 역설하고 있다.

다원주의의 문제는 우리의 경우 민간 통일운동 단체들에 의한 통일 논의의 개방화와 통일운동의 활성화로 인해 이미 현실의 문제로 다가온 셈이다. 이는 한국 사회가 다원적인 민주사회로 전환하는 과정에서 초래되는 자연스러운 과정이기도 하다. 남북한간의 정치와 체제에 관련된 사안의 경우에는 정부가 일정한 주도권을 지녀야 하겠지만, 그 이외의 사회, 경제, 문화 분야의 교류와 협력은 개인 또는 민간 단체에 의해서 추진되는 것이 실현가능성이 높다는 점에서 바람직하다.

민간 통일운동 단체의 활동이나 민간기업의 대북 경험에 대해 정부가 취한 과거의 정책은 통제와 간섭이었다(조명철 1998 참조). 민간 통일운동 단체에 대해서는 각 단체들의 이데올로기적 성향을 바탕으로 통제와 간섭의 양상을 달리 했고, 대북 경험에 나선 민간기업들에 대해서는 상대적 손익계산방식에 의해 통제와 간섭을 해왔다. 이러한 통제와 간섭의 두 양상 중에서 대북 경험의 상대적 손익계산방식에 대해 먼저 살펴보기로 하자. 그 계산방식의 핵심은 남북이 상호협력을 통하여 각자가 개별적으로 얻을 수 있는 최고의 손익을 계산하기보다는, 둘 중에서 누가 더 상대적 손익을 보느냐를 계산하는 것이다. 그 결과 남북은 경험을 통해 쌍방 모두 절대적 이익을 볼 수 있음에도 불구하고, 상대가 자기보다 상대적으로 더 많은 이익을 본다고 판단하게 될 때에는 어떠한 절대적 이익도 포기하고 경험을 중단한다. 상호 신뢰가 부재한 상태에서 군사적으로 팽팽히 대립하는 남북은 경험을 전개하기 전에 협력의 결과로 상대가 더 많은 이익을 얻어 자신에게 위협적 존재로 부각되는 것을 우려한다. 경제력의 뒷받침 없이 군사력의 유지가 불가능하기 때문에 상대가 경험을 통해 얻은 상대적 이익을 군비로 지출

사회주의 사회에서는 이른바 '다원주의'가 허용될 수 없습니다. '다원주의'가 표방하는 사상에서의 '자유화,' 정치에서의 '다당제,' 소유에서의 '다양화'는 개인주의와 자유주의에 기초한 생존경쟁이 지배하는 자본주의 사회의 정치방식입니다. 사회주의는 집단주의에 기초한 사회이며 인민대중의 통일을 생명으로 하는 사회이므로 사회주의와 '다원주의'는 양립될 수 없습니다. 사회주의 사회에 '다원주의'를 끌어들이면 개인주의와 자유주의가 조장되어 사회공동의 리익을 침해하게 되며, 인민대중의 통일과 단결을 파괴하고 사회적 무질서와 혼란을 조성하게 됩니다. 사회주의 사회에서 사상의 자유화와 정치에서의 다당제를 허용하는 것은 결국 사회주의 사회의 기초를 허물고 인민의 정권을 전복하기 위한 반혁명적 책동에 길을 열어주는 것이 됩니다. 사상분야의 투쟁은 정치투쟁의 서곡이며 그것은 정권투쟁으로 넘어가기 마련입니다. 력사적 경험은 사상을 자유화하여, 반사회주의적 사상조류들이 류포되고 '다당제 민주주의'를 허용하여 반사회주의 정당들의 활동이 보장되면 계급적 원수들과 반동들이 머리를 쳐들고 반사회주의 책동을 감행하며 로동계급의 당을 정권의 자리에서 내쫓는 데로 나아간다는 것을 똑똑히 보여주고 있습니다. (김정일 1993, p. 93)

여기서 우리는 변화된 주변환경에 적응해야 하는 실용주의적 노선과 북한 내부를 견고히 해야 할 정치사상적 투쟁의 입장 사이에 긴장이 흐르고 있음을 감지할 수 있다(송두울 1995, p. 124).

하여 군사적 우위를 점하는 사태를 항상 경계하는 것이다(김영호 1999, pp. 140-141). 남한이 쇠퇴하고 있는 북한에 대해 활발한 경험 추진이나 충분한 식량원조를 꺼려온 것도 이러한 우려에서이다.

그러나 이러한 대북 고사정책은 앞서도 비판했듯이 적과 동반자라는 이중적 남북관계를 적이라는 일면으로만 고착해서 이해한데서 비롯한 근시안적 정책이다. 국민 총생산면에서만 보아도 북한의 20배인 남한의 국력 우위는 이미 대북 협력에 있어서 상대적 손익계산방식에서 나오는 우려를 불식시킬 수 있는 분기점을 넘어섰다. 극심한 식량난과 경제 침체에도 불구하고 10년 가까이 굳건히 버티내고 있는 북한의 존재를 우리는 현재뿐 아니라 앞으로도 통일이 될 때까지 인정해 나간다는 전제하에 공정하고 올바른 정책을 펴야 할 것이다.

민간 통일단체를 이데올로기 성향에 따라 간섭하고 통제해온 과거의 관행도 마찬가지로 대북 정책이 지향하는 바에 대한 철학이 정립되지 못한데서 기인한다. 우리는 대북 정책의 철학이 통일 지향적이어야 한다는 점에서 출발해야 한다는 점을 잊어서는 안 된다. 통일 지향적이라 함은 통일을 강요하고 재촉한다는 의미가 아니라 다가올 통일 시대를 염두에 두어야 한다는 것이다. 통일 지향적 관점에서 보자면 이데올로기로 침해하게 대립해온 남과 북이 이데올로기로 만날 수 없고 또 만나서도 안 되는 것과 같은 이유에서 남한 사회의 민간 통일운동 단체를 이데올로기라는 스펙트럼으로 통제하고 간섭하는 정책은 지양되어야 한다. 전 세계적으로 이데올로기 경쟁이 종식되어 의미를 잃게 된 탈냉전 시대에 아직도 특정 이데올로기에 알레르기 반응을 보인다면 그것은 자신감 없는 정책이 아닐 수 없다.

그렇다면 민간 통일운동 단체와 정부 사이에 새로이 설정해야 할 관계는 어떠한 것인가? 우선 그 관계는 서로 이데올로기의 성향을 묻지 않는 관계여야 한다. 정당에 진보와 보수가 있듯이 민간 통일운동 단체에도 한총련이나 자주 평화 통일 민족회의 등과 같은 진보적 단체나 한국자유총연맹, 민족통일중앙협의회와 같은 보수적 단체, 혹은 경실련 통일협회나 홍사단 민족 통일운동 본부 등과 같은 중도 성향을 지닌 단체가 있다. 민주 사회에서 정당의 진보성과 보수성이 정책의 공정한 대결에 의해 평가되는 것처럼 민간 통일운동 단체 이데올로기의 성향을 막론하고 공정한 활동 기회가 주어져야 한다.

여기서 우리는 롤즈가 제시한 공정으로서의 정의관을 주목할 필요가 있다. 공정으로서의 정의관은 정의의 원칙들이 공정한 원초적 상황에서 합의되는 것으로 보는 방식을 말한다. 원초적 상황의 당사자들은 합리적이고 상호 무관심한 것으로 가정된다. 당사자

들은 자신의 가치관, 사회적 지위나 계층상의 위치마저 모른다고 가정된다. 정의의 원칙들은 이러한 무지의 베일 속에서 선택되어진다(Rawls 1971, p. 12).

롤즈의 정의관이 우리의 관심을 끄는 이유는 그것이 우리 사회를 분열시킨 이데올로기들을 무지의 베일로 가린 공정한 상황에서 합리적 합의를 추구하고 있기 때문이다. 롤즈의 원초적 상황은 지나치게 관념적인 것으로 이해되어서는 안 된다. 이데올로기를 무지의 베일로 가린다는 것은 이데올로기에 무지하거나 혹은 그것을 완전히 무시한다는 불가능한 과제를 지칭하지 않는다. 바람직한 대북 정책을 위해 정부와 민간 통일운동 단체가 관계를 설정하는 과정에서 서로 이데올로기적 성향을 문체삼지 않을 때 우리는 이미 이데올로기가 무지의 베일에 가려진 원초적 상황에 접근하는 것이다(Rawls 1993, p. 27 참조). 그 상황에서는 다만 어떠한 방식의 통일운동이 진정 통일에 기여할 수 있는가 하는 점만이 문제시될 뿐이다.

통일운동에 각종 종교 단체가 참여하고 있다는 점도 민간 통일운동 단체들과 정부와의 관계 설정을 더욱 복잡하게 만든다. 우리 사회는 종교상으로도 이미 다원주의의 국면에 접어든지 오래다. 종교에 바탕을 둔 민간 통일운동에 대해서 정부가 취해야 할 입장도 이데올로기와 마찬가지로 종교를 무지의 베일로 가리는 것이어야 한다. 그렇게 해서 얻어지는 원초적 상황하에서 바람직한 통일운동에 공정한 절차적 정의를 정착하는 것이 과제로 남게 된다.

5. 중첩적 합의

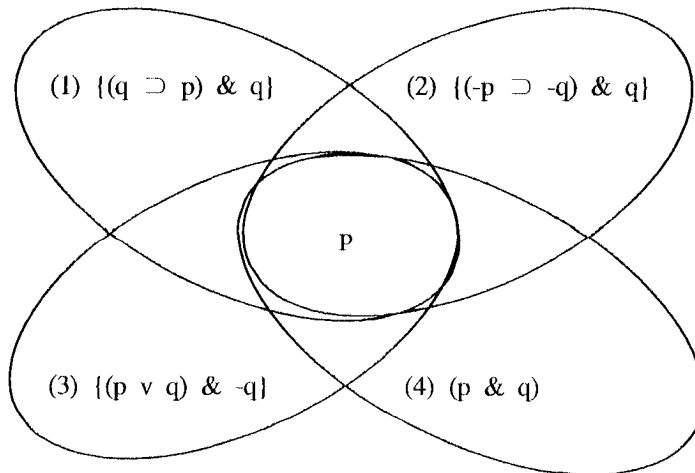
통일 관련 단체는 최근 급속하게 양적인 증대를 나타내고 있다.⁸⁾ 그 수만큼이나 다양한 성향을 지닌 민간 통일운동 단체가 펼치는 다양한 통일운동이 정부의 대북 정책과 어떻게 조화로운 합의를 이루어낼 수 있을까? 그것은 정부의 대북 정책이 원칙적으로 모든 민간 통일운동 단체가 수긍할 수 있는 것일 때에 가능하다. 앞서 살펴보았던 관용과 선의에 바탕을 둔 대북 정책은 바로 그러한 지지를 얻을 수 있다. 모든 민간 단

8) 통일원 교육홍보국의 조사 자료에 의하면 1996년 한해만 해도 통일원의 허가를 받은 법인의 경우 대중 통일운동 단체 14개, 조사·연구 단체 12개, 남북 교류·협력 관련 단체 3개, 종교계 통일운동 단체 5개 등 총 34개, 그리고 통일원 유관 단체로 일반 통일운동 단체 5개, 조사·연구 단체 3개, 여성·남북 교류 단체 4개, 신규 신고 단체 4개 등 총 16개 단체가 1996년 상반기에 등록했다.

한편 경실련 통일협회가 조사한 바에 의하면 통일 관련 민간 단체는 대학 연구소를 포함하여 250개 정도로 파악되고 있다(조민 1996, p. 104).

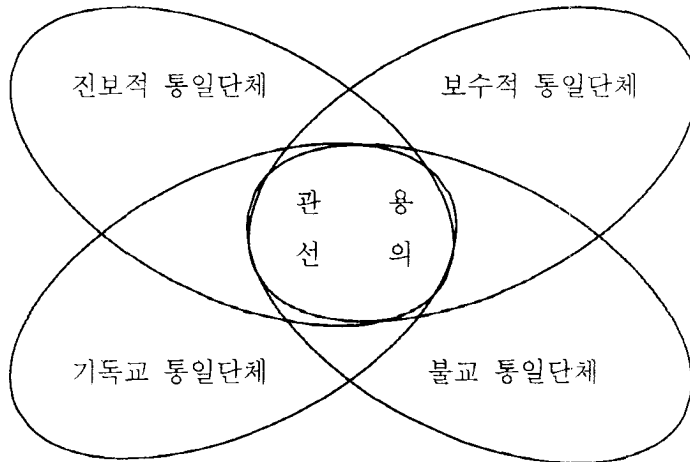
체에 의한 만장일치의 지지가 이루어지지 않을 때 정부는 앞의 논의를 바탕으로 왜 관용과 선의가 대북 관계에 필요 불가결의 이념인지를 설득할 수 있어야 한다. 이로 말미암아 정부의 대북 정책과 민간 단체가 주도하는 통일운동 사이에는 근본적 노선의 일치 내지는 합의를 볼 수 있다.

물론 이러한 합의는 민간 통일운동과 정부의 대북 정책이 그 추진의 배경과 내용에 있어서 완전히 일치해야 함을 의미하지는 않는다. 민간 통일운동 단체의 다양한 성향을 감안할 때 그것은 지나친 요구이다. 아울러 그것은 다원화되고 있는 남북 관계에 역행하는 시대착오적인 것이기도 하다. 여기서 우리는 다양한 성향을 지닌 민간 통일운동과 정부의 대북 정책 사이의 합의를 하나의 논리적 모델로 설명해보고자 한다. 논리학에서 명제 p 는 (1) $\{(q \supset p) \& q\}$, (2) $\{(-p \supset -q) \& q\}$, (3) $\{(p \vee q) \& -q\}$, (4) $\{p \& q\}$ 등의 전제로부터 공히 이끌어져 나올 수 있다. 요컨대 명제 p 는 (1), (2), (3), (4)와 같이 상이한 전제에 공유되어 있다. 전제 (1), (2), (3), (4)가 명제 p 를 공유하기 위해서 이들 네 전제가 논리적으로 동치일 필요는 없다. 아울러 이들 각각의 전제로부터 명제 p 를 이끌어내는 추론의 근거도 네 경우 모두 같지 않다.⁹⁾ 그럼에도 불구하고 각각의 네 전제는 모두 명제 p 를 함축하고 있다. 이러한 경우 우리는 명제 p 가 각각의 네 전제에 의해 “중첩되어 있다”거나 혹은 각각의 네 전제가 명제 p 를 “중첩적으로 함축하고 있다”고 말하고자 한다. 지금까지 살펴본 중첩적 함축의 예를 벤 다이어그램으로 나타내보면 아래와 같다.



9) (1)의 경우에는 긍정식(modus ponens), (2)의 경우에는 부정식(modus tollens), (3)의 경우에는 선언 논법(disjunctive argument), (4)의 경우에는 연언 논법(conjunctive argument)이 각각 그 추론의 근거이다.

위의 모델을 다양한 민간 통일운동 단체들의 통일운동과 정부의 대북 정책 사이의 관계에 적용할 때 우리는 양자가 관용과 선의라는 이념에서 합의를 보는 것으로 정리할 수 있다. 이 점에서 우리는 양자 사이를 롤즈의 표현을 빌어 “중첩적 합의”라고 부르려고 한다. 우리는 중첩적 합의를 축으로 합의된 내용과 합의를 보지 않은 내용을 갈라볼 수 있다. 합의된 내용은 관용과 선의라는 대북 이념으로서 정부는 이러한 이념을 실천하는 민간 통일운동 단체에게 공정한 기회를 부여하는 절차적 정의를 실현해야 한다. 합의를 보지 않은 내용은 각 민간 통일운동 단체의 이데올로기적, 종교적, 사회적 성향 등으로서 이들은 합의의 과정에서 무지의 베일에 의해 애초에 고려의 대상에서 제외된다.



6. 합의와 흥정

지금까지 살펴본 롤즈의 무지의 베일과 원초적 입장, 중첩적 합의의 개념이 민간 통일운동 단체와 정부 사이의 관계뿐 아니라 남북간의 대화에도 적용될 수 있는지를 살펴보기로 하자. 우선 민간 통일 단체와 정부의 관계와 남북 관계 사이에는 근본적인 차이가 있음을 상기할 필요가 있다. 앞서 논의했듯이 전자의 관계와 달리 후자의 관계에는 시장과 전장으로 요약되는 적대와 의존, 갈등과 공생의 이중성이 내포되어 있다. 아울러 남북 양 체제의 상이한 이데올로기는 50여년에 걸친 남북 이질화 과정을 통해 각 체제 내에 깊이 고착되어 있어서 쉽게 무지의 베일로 가릴 수 없는 것이다. 일촉즉발의 전운이 감돌곤 하는 긴장된 한반도에 롤즈의 자유주의적 정의관은 지나치게 추상적으로 보일 수 있다.

그러나 좀더 생각해보면 이러한 문제점과 한계에는 비록 일리가 없는 것은 아니지만 치명적인 것만은 아니라는 것을 알 수 있다. 첫째, 불신과 적대감의 골이 깊은 남북이지만 통일을 위한 평화적이고 합리적인 방안은 대화를 통한 협력밖에 없는 것도 사실이다. 둘째, 대립하는 남북 양측의 이데올로기를 쉽게 망각할 수는 없겠지만 남북이 상이한 이데올로기의 관점을 그대로 고수하면서 대화를 풀어나간다는 것은 과거의 경험에서도 명백히 노정되었듯이 거의 불가능한 일이다. 어차피 진정한 남북 대화를 위해서는 합의될 수 없는 사안이나 관점의 차이는 대화의 테이블에서 제외되어야 한다. 아울러 남북 대화에서 무지의 베일은 상대에 대한 무지를 의미해서는 안 된다. 오히려 무지의 베일을 효과적으로 적용하기 위해서라도 남북간에는 정확하고 깊은 상호 이해가 요청된다. 셋째, 남북 관계처럼 복잡하게 얽히고 설킨 문제의 경우일수록 문제에 대한 근본적이고 명확한 이해를 위해서는 문제의 구조를 추상화하고 단순화해서 볼 필요가 있다. 따라서 관점이 지니는 추상성 자체를 관점의 결함으로 볼 수는 없다.

지금까지 이 글에서 살펴본 대북 정책에 관한 철학이 지니는 가장 큰 문제점이 있다면 그것은 관용, 선의, 중첩적 합의 등의 핵심 개념들이 악용되거나 전략적 타협으로 전락할 가능성이 있다. 남과 북은 지금까지 그래왔던 것처럼 상대의 희생을 대가로 자신의 목표를 추구하기 마련이기에 국익에 기초한 정치적 흥정으로서의 타협에서 합의란 단지 외형적인 것이 될 가능성이 있다. 따라서 남한이나 북한이 관용, 선의, 중첩적 합의 등을 도구적으로 이용할 소지를 효과적으로 차단할 수 있겠는가 하는 문제가 남는다 (Hampton 1989 참조).

이 문제는 현실적 측면과 이론적 측면으로 나누어 검토해야 한다. 앞서도 언급했듯이 관용과 선의는 현실적으로 상대에 의해 악용될 소지가 있다. 따라서 이러한 개념들을 적용하는 당사자는 언제나 그 한계와 상대에 의한 오용을 경계해야 하며, 아울러 이 개념들의 성립을 가능케 하거나 뒷받침하는 힘의 유지를 게을리 하지 말아야 한다. 그럼에도 이 개념들에 의존해야 하는 이유는 관용이 (적대적) 다원주의의 갈등과 긴장의 해소, 선의가 의사소통과 대화에 반드시 필요한 이념이기 때문이다.

중첩적 합의가 이익의 절충에 기초하고 있는 전략적 타협이나 정치적 흥정과 구분되지 않을 수 있다는 지적은 적어도 이론적 측면에서 보았을 때는 옳지 않다. 중첩적 합의는 이데올로기와 같은 포괄적 관점으로부터 출발하여 그것이 제공하는 근거에 기초하여 입안되는 것이다. 그 근거가 합의 당사자들마다 다르다고 해서, 그리고 그러한 상이한 바탕으로 합의가 이루어진다고 해서 그 합의 자체를 흥정이나 절충으로 보아서는 안 된다. 왜냐하면 합의의 근거들은 비록 서로 다르기는 하지만 당사자들 개개의 진지

한 속고를 거쳐 이루어진 나름대로의 타당성을 지닌 것이기 때문이다. 중첩적 합의와 흥정을 구분하는 하나의 기준은 이루어진 합의 혹은 흥정이 합의 혹은 흥정 당시의 힘의 균형이나 세력 판도의 변화에도 불구하고 안정성을 지니면서 유지될 수 있는지의 여부이다. 합의의 경우에는 변화 이후에도 그대로 유지가 될 것이고, 흥정의 경우에는 그렇지 못할 것이기 때문이다(Rawls 1993, pp. 147-148).

물론 중첩적 합의에 도달했다고 해서 그것이 현실적으로 안정성을 지니면서 유지된다는 보장은 없다. 남북 관계와 같이 신뢰가 구축되지 않은 채 군사적 충돌의 가능성이 잠재한 경우에는 합의를 깨뜨릴 내외적 돌발 변수들이 상존하고 있기 때문이다. 그러나 그러한 경우일수록 합의의 합리성과 절차적 공정성에 대한 이념을 포기해서는 안 된다. 타자에 대한 관용과 선의가 전제될 때 중첩적 합의가 이루어지겠지만 역으로 중첩적 합의를 통해서 비로소 관용과 선의가 힘을 신게 되기 때문이다.

7. 통일 이후

지금까지 살펴본 남과 북의 중첩적 합의가 평화 통일 지향적이어야 함은 너무도 자명하다. 그런데 정작 통일이 이루어진 이후에야말로 중첩적 합의는 요청된다. 국가와 체제의 통합으로서의 통일 이후에는 분단 체제하에서 각기 다른 생활 양식 하에 살아온 민중들 사이의 이질성이 문제시될 것이다. 독일 통일의 경우에서 보여지듯이 사회문화적 통합은 정치적 통일과 별개로서 추진되어야 할 과제이다. 이질성을 극복하는 것이 장기적 목표이겠지만, 50여년간 심화되고 고착된 이질성을 하루아침에 극복하려는 것은 이질성을 무시하는 것만큼이나 위험한 무리수일 것이다. 문화적 동질화는 의사소통을 통한 상호 이해라고 하는 매우 복잡하고 어려운 인간의 심리적, 감정적 여과과정을 거쳐서 일어나는 장기적 과제이기 때문이다(홍관희 1995, p. 377).

결국 통일 이후의 시급한 과제는 이질성을 포용할 수 있는 조화와 관용이다. 이질성이 갈등을 유발하는 경우에는 갈등 당사자 사이의 중첩적 합의가 있어야 할 것이다. 남북간 이질성의 범위와 정도를 감안할 때 아마 다방면에 걸친 중첩적 합의가 필요할 것이다. 그러나 중첩적 합의에 의한 동질성의 확보를 지나치게 확대하려 해서는 안 된다. 그보다는 오히려 이질성과 다양성을 소화해낼 수 있는 의사소통적 능력과 포용력을 기르는 일이 더 중요하다(조혜정 1996, pp. 55-56). 통일 사회에서는 상호간의 '차이'에 대한 인식이 사회 통합의 기초가 될 것이기 때문이다. 통일 사회의 구성은 이처럼 역사적

으로 만들어진 사회 내부의 차이를 인정하고 그 ‘다름’을 조직하는 문화와 담론을 엮어 가는 작업이다.

통일 이후의 과정에서 제기되는 혼란과 지역간의 갈등을 감안할 때 절차상의 공정성으로서의 정의는 통일 이후의 사회 조직과 통합에 있어서 근간이 되는 이념이 될 것이다. 우리가 롤즈의 정의관에 관심을 갖게 되는 것도 이러한 연유에서이다. 롤즈는 가정된 원초적 상황에서 다음과 같은 두 가지 정의의 원칙을 도출한다.

a. 각자는 평등한 기본권과 자유에 입각한 완전한 적정구조에 대한 동등한 주장을 할 수 있는 권리를 가진다. 이 구조는 모든 사람에게 해당하는 동일한 구조와 양립할 수 있다. 그리고 이 구조에서는 평등한 정치적 자유, 그리고 다만 그러한 자유들이 그 공정한 가치를 보장받을 수 있도록 되어야 할 것이다.

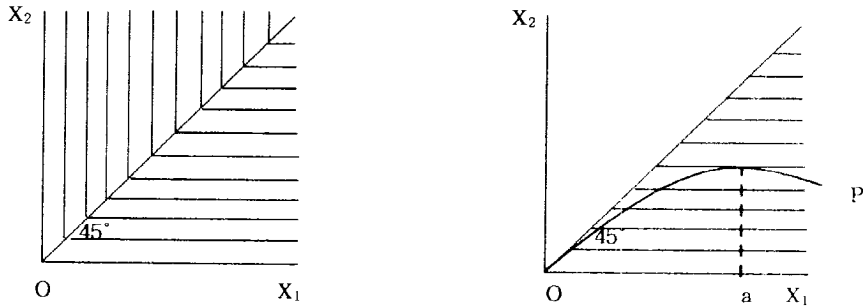
b. 사회적, 경제적 불평등은 다음 두 조건을 만족시켜야만 한다. 첫째, 이들 불평등은 공정한 기회평등의 조건하에서 모든 사람에게 개방된 직위와 직책에 절부되어야 하며, 둘째, 이들 불평등은 사회의 최소 수혜자들에게 최대한의 이익을 가져올 수 있도록 해야 할 것이다. (Rawls 1993, pp. 5-6)

남북간의 사회 경제적 격차를 감안할 때 통일 이후의 사회에서 사회 경제적 측면에서의 재분배는 최우선의 과제가 아닐 수 없다. 이때의 재분배가 반드시 균등해야 할 필요는 없겠지만 통일 사회의 최소 수혜자 집단에게 최대한의 이익을 가져올 수 있도록 해야 할 것이다. 이것이 이루어지기 위해서 부담해야 할 것이 소위 말하는 통일 비용의 일부일 것이다. 그러나 이러한 의미의 통일 비용은 결국 모두에게 이익이 되는 방향으로 쓰여질 것이라는 점에서 감수할 가치가 있는 것이다.

우리가 롤즈의 정의관을 주목하는 또 하나의 이유는 그것이 자유주의의 이념인 자유와 사회주의의 이념인 평등을 조화롭게 엮어내고 있기 때문이다. 대화와 합의를 통한 평화 통일에서는 어차피 남과 북 어느 한 쪽의 이데올로기만을 고집할 수 없는 형편이다. 사실 그것을 고집할 만큼 남과 북이 각기 바람직한 사회를 운용하고 있지도 못하다. 그러나 남북한 모두 통일을 위해서일지라도 현존하는 양 체제의 기본특성은 포기하지 않을 것이라는 점이 분명한 이상 결국 통일 사회의 구상은 양 체제가 모두 수용할 수 있는 좌와 우의 중간적 지점에서 그려져야 할 것이다. 롤즈의 정의관은 자유의 이념과 평등의 이념이 균형을 이루고 있다는 점에서 통일 사회의 구성 원리로서의 그 적실성을 지닐 수 있다.

차등의 원칙으로 불리어지는 정의의 원칙 b의 후반부의 이념을 설명하기 위해서 아

래의 그림을 살펴보기로 하자(Rawls 1971, pp. 76-77).



똑같이 정의로운 것으로 판단되는 분배를 나타내는 무차별 곡선의 경우 차등 원칙은 두 집단의 처지를 모두 보다 낮게 해줄 별다른 분배방식이 없는 이상 평등한 분배가 더 바람직하다고 하는 의미에서 강력한 평등주의적 입장을 취한다. 무차별 곡선은 앞의 왼쪽 그림에 나타난 형태를 갖게 된다. 이 곡선들은 실제로 45° 선에서 직각으로 교차하는 수직선과 수평선으로 되어 있다. 두 집단 중 한 집단의 처지가 아무리 개선될지라도 동시에 나머지 한 집단의 처지 또한 개선되지 않으면 차등의 원칙으로 보아서는 아무런 이점도 없는 것이다.

X_1 과 X_2 를 각각 최대 수혜자 집단, 최소 수혜자 집단이라고 하자. 그러면 X_1 의 기대치가 증가함에 따라 X_2 의 기대치도 증가한다. 앞의 오른쪽 그림에서 곡선 OP 는 X_1 의 기대치의 증대가 가져오는 X_2 의 기대치에의 기여도를 나타낸다. 그리고 원점 O 는 모든 사회적 기본 가치들이 평등하게 분배되어 있는 가정적 상태를 나타낸다. 이때 곡선 OP 가 언제나 45° 선보다 아래에 있는 것은 X_1 이 항상 보다 우월한 처지에 있기 때문이다. 그래서 무차별 곡선에 있어 관련된 부분도 45° 선 아래가 되며 이 때문에 앞의 오른쪽 그림의 왼편 위쪽 부분은 표시되지 않고 있다. 분명히 차등의 원칙은 OP 곡선이 그와 접하는 최상위 무차별 곡선과 접선을 이룰 때 완전히 만족한 상태가 된다. 앞의 오른쪽 그림에서 점 a 가 이 점에 해당된다.

통일 이후의 우리 사회는 점 a 에서 구현되는 최선의 정의로운 체제를 지향해야 한다. 최선의 정의로운 체제는 물론 최소 수혜자 집단의 기대치가 실제로 극대화된 경우로서, 더 나은 처지에 있는 집단의 기대치를 변화시켜도 못한 집단들의 처지가 더 이상 향상

될 수가 없을 때이다. 그러나 최선의 정의로운 체제가 곧바로 도래할 수는 없다. 우리는 X_1 축의 O에서 a에 이르는 정의사회로의 도정을 밟아 나가야 한다. 이 도정에서 처지가 보다 나은 집단의 기대치는 보다 불리한 집단의 복지를--비록 최대치까지는 아니더라도--더 이루어지도록 공헌한다. O에서 a 사이에서는 첫 번째 집단의 기대치가 감소될 경우 최소 수혜자 집단의 기대치도 마찬가지로 떨어진다. 또한 통일 이후의 우리 사회는 최소 수혜자 집단의 기대치가 감소됨에도 불구하고 최대 수혜자 집단의 기대치가 커지는 X_1 축의 a 이후의 정의롭지 못한 전개를 경계하고 차단해야 한다.

통일 이후의 사회가 남북의 격차로 말미암아 빚어질 개층간의 격차를 해소하기 위해 롤즈의 차등의 원칙을 도입했을 때 우리는 그 대가로 사회의 효율성 저하에 직면하게 되지는 않을 것인가? 그러나 차등의 원칙은 효율성의 원칙과도 양립할 수 있다. 왜냐하면 차등의 원칙이 만족될 경우에는 최소 수혜자 집단의 처지를 악화시킴 없이 최대 수혜자 집단의 처지를 더 낮게 할 여지가 없기 때문이다. 그래서 정의는 그 두 원칙이 완전히 만족될 경우 효율성과 어긋남이 없는 것으로 규정되어진다. 물론 통일 사회가 정의롭지 못할 경우에는 이런 원칙들도 보다 나은 처지에 있는 집단의 기대치를 감소시키게 될 변화를 인정하게 될 것이다. 따라서 효율성의 원칙이 모든 집단의 전망을 향상시키는 변화만이 허용됨을 의미한다고 생각될 경우에 민주주의적 입장은 효율성의 원칙과 상충하게 될 것이다. 정의는 효율성에 우선하며 이러한 의미에 있어서는 비효율적인 어떤 변화를 요구하게 된다. 이러한 모순을 해결하는 유일한 길은 완전히 정의로운 사회 또한 효율적이라야 한다는 점에서 이다(Rawls 1973, pp. 79-80).

8. 딜레마

그 동안 남북 양측은 쌍방간의 극도의 불신과 대결 의식으로 말미암아 실령 상호 협력 하에 양자 모두가 절대적인 효용 증대를 기대한다 하더라도 상대방이 자신보다 상대적으로 더 많은 이득을 본다고 판단할 때에는 협조를 중단하곤 해왔다. 이러한 남북 관계를 우리는 죄수의 딜레마에 견주어볼 수 있다. 죄수 A와 B가 범죄 공모 혐의로 체포되어 각각 독방에서 검사에게 심문을 받고 있다고 가정해보자. A와 B가 서로 의사를 나눌 수 없는 상태에서 검사는 두 죄수에게 각각 다음과 같은 제안을 한다(Perry and Bratman 1986, p. 796).

1. 당신은 죄를 자백하거나 침묵할 수 있다.
2. 당신이 자백을 하고 다른 죄수가 침묵하면 당신은 석방되고 다른 죄수는 4년형을 살게 된다.
3. 당신과 다른 죄수가 모두 자백하면 당신들은 각각 3년형을 살게 된다.
4. 당신과 다른 죄수가 모두 침묵하면 당신들은 각각 1년형을 살게 된다.
5. 다른 죄수도 내가 당신에게 한 것과 똑같은 제안을 받게 된다.

각 죄수는 당연히 더 짧은 형기를 선호하며 다른 죄수도 그러리라는 것을 알고 있다고 가정하자. 자백과 침묵 중 어느 한 쪽을 택하기 위해 죄수가 헤아려야 할 결과 행렬은 다음과 같은 도식으로 정리된다.

		죄수 B	
		침묵 (C)	자백 (D)
죄수 A	침묵 (C)	1년 (나)	석방 (라)
	자백 (D)	4년 (가)	3년 (다)

숙고 끝에 두 죄수는 각각 자백의 길을 선택하는 것이 합리적이라는 결론을 내린다. 이러한 결론은 다음과 같은 논증에 근거해 있다.

1. 다른 죄수는 자백하거나 침묵할 것이다.
2. 그가 자백하면 나는 자백하는 쪽이 더 낫다.
3. 그가 침묵하면 나는 자백하는 쪽이 더 낫다.

나는 (어느 상황에서도) 자백하는 쪽이 더 낫다.

이 논증의 전제는 모두 참이고 논증 자체도 타당하다. 그러나 제 3자가 보기에 이 논증의 결론은 두 죄수에게 최선의 선택은 아니다. 둘 다 침묵하면 똑같이 (나)에 해당하는 1년의 형기만 살터인데 두 죄수는 위의 논증으로 말미암아 둘 다 자백하게 됨으로써 똑같이 (다)에 해당하는 3년의 형기를 살게 될 것이기 때문이다. 저마다 합리적 선택을 했음에도 불구하고 결과적으로는 바람직하지 못한 상황에 이르게 되는 것이다.

죄수의 딜레마는 쌍방의 선호 순위가 다음과 같을 때 일어난다.

$$DC > CC > DD > CD$$

이러한 선호 순위는 죄수 A와 B에게는 각각 다음과 같은 방식으로 실현된다.

죄수 A: (가)>(나)>(다)>(라)

죄수 B: (라)>(나)>(다)>(가)

죄수 A에게 최선의 상황인 (가)는 죄수 B에게는 최악의 상황이며, 죄수 A에게 최악의 상황인 (라)는 죄수 B에게는 최선의 상황이다. 그러나 차선인 (나)와 차악인 (다)에 대한 죄수 A와 B의 선호는 동일하다. 이러한 선호 순위를 가질 때에 쌍방은 차선 (나)를 같이 선택할 수 있음에도 각자의 합리적 선택으로 말미암아 자신도 모르게 차악 (다)를 선택하게 된다는 점에서 죄수의 딜레마가 발생한다(이좌용 1998, pp. 311-312).

남북 관계가 딜레마 속의 죄수들의 상황과 같다고 볼 수는 없을 것이다. 그러나 죄수의 딜레마가 발생하기 위해서 두 상황이 같을 필요는 없다. 필요한 가정은 남북 쌍방의 선호가 죄수의 경우와 같은 순위를 갖는다는 것 뿐이다. 이제 남북 관계를 죄수의 딜레마 도식을 원용하여 다음과 같이 정리해보기로 하자(김욱 1997; 장노순 1997 참조).

		북 한	
		협력 (C)	비협력 (D)
남 한	협력 (C)	3	4
	비협력 (D)	1	2
		4	2

남북이 상대에 대해 취하는 행위를 협력(C)과 비협력(D)으로 나누어 본다면 남북 관계는 상호협력(CC), 상대방이 협력하려 하지 않음에도 불구하고 협력하려는 경우(CD), 상대방의 협력 의사에 협력하지 않는 경우(DC), 상호비협력(DD), 이렇게 네 가지 경우가 있다. 위의 도식에서 남북은 상호협력을 선택함으로써 쌍방 모두가 더 나은 상태가 될 수 있음에도 불구하고, 상대방이 어떠한 선택을 하든 상관없이 비협력을 택함으로써 자신의 효용을 극대화하려 한다. 이 경우 남북 양측의 결과 효용에 대한 선호도는 $DC > CC > DD > CD$ 로서 이는 죄수의 딜레마 상황과 같다.

최수의 딜레마 상황은 남북 쌍방이 이 글에서 강조한 관용과 선의를 수용할 때 다음과 같은 구도로 변경될 수 있을 것이다.

		북 한	
		협력 (C)	비협력 (D)
남 한	협력 (C)	4	3
	비협력 (D)	1	2
		4	3
		3	2

이 경우 남북 양측의 결과 효용에 대한 선호도는 $CC > DC > DD > CD$ 가 될 것이다.

반면 남한이 관용과 선의에 바탕을 둔 대북 정책을 펴는 데에도 북한이 이에 응하지 않고 종래의 태도를 고수하는 경우 남북 관계는 다음과 같은 도식이 될 것이다.

		북 한	
		협력 (C)	비협력 (D)
남 한	협력 (C)	3	4
	비협력 (D)	1	2
		4	3
		3	2

이 경우 남과 북의 결과 효용에 대한 선호도는 각각 $CC > DC > DD > CD$ 와 $DC > CC > DD > CD$ 이다.

물론 가장 바람직한 것은 남북 양측의 결과 효용에 대한 선호도가 $CC > DC > DD > CD$ 로 상호협력의 우선성에서 일치점을 이루는 경우이다. 남북 양측이 이러한 상황에 이르기 위해서 우리는 상대방의 협력 의사에 협력하지 않는 경우(DC)보다 상호협력(CC)이 쌍방간에 더 많은 이득을 남길 뿐 아니라, 한반도 평화와 통일을 위해 더욱 바람직한 경우임을 상대에게는 물론 자기 자신에게도 분명하게 이해시킬 필요가 있다. 민간 통일운동 단체와 정부 사이의 관계가 남북의 상호협력에 이바지하는 관용과 선의에 바탕을 둔 중첩적 합의로 전환되어야 하는 소이도 바로 여기에서 찾아진다.

사실 지금까지 남북은 통일 문제를 민족공동체의 장래와 연결시켜 바라보기보다는

주로 상대방을 이기기 위한 대응 전략으로 다루이온 측면이 컸다. 그러다 보니 남북의 통일 정책은 민족 이익보다는 대결적 감성에 기초하여 전개되어 왔고, 서로에 대해 제대로 이해할 자세와 여유마저 갖추지 못했다. 남북 관계가 죄수의 딜레마 상황에 빠져 헤어 나오지 못하고 있는 것도 이러한 배경 하에서이다. 그러나 탈냉전기에 접어든 이제 우리는 냉전의 마지막 유물인 서로에 대한 대결 구도의 한계를 대국적으로 재검토할 시점에 와있다. 다가오는 21세기의 동아시아에서 펼쳐질 중국과 미국, 그리고 일본의 패권 다툼에 한반도의 우리 민족은 통일은 당장 어렵다 할지라도 적어도 서로 함심하여 지혜롭게 대처해 나가야 할 것이다. 그러기 위해서 우리는 무엇보다도 소모적인 대립과 갈등을 해소하고 민족 이익을 위해 서로 합의하고 협력하지 않으면 안 된다. 이는 반외세의 통일을 위한 초석이기도 하다. 이 글에서 우리는 그러한 당위의 논리적 근거와 바람직한 대내외적 합의의 철학적 밑그림을 제시하려 노력했다.

참고문헌

- 강정구. (1990) 「북한 사회를 어떻게 이해할 것인가?」, 강정구 1996에 재수록.
- 강정구. (1995) 「민족과 통일」, 강정구 1996에 재수록.
- _____. (1996) 『통일시대의 북한학』. 서울: 당대.
- 김영호. (1999) 『통일한국의 패러다임』. 서울: 풀빛.
- 김용환. (1997) 『관용과 열린 사회』. 서울: 철학과현실사.
- 김 욱. (1997) 「남북 관계의 게임 이론적 분석」, 현대경제사회연구원 1997에 수록.
- 김정일. (1993) 『사회주의에 대하여』. 평양.
- 민족통일연구원 편. (1995) 『통일과 북한 사회문화』, 하권. 서울: 민족통일연구원.
- 박명림. (1998) 「북한의 선택과 남한의 대응: ‘군사화와 시장화’의 사이에서」, 한국정치학회 1998에 수록.
- 박재규 편. (1997) 『북한이해의 길라잡이』. 서울: 법문사.
- 브루스 커밍스 외. (1983) 『분단전후의 현대사』. 서울: 일월서각.
- 송두울. (1995) 『통일의 논리를 찾아서』. 서울: 한겨레신문사.
- 송자·이영선 편. (1996) 『통일사회로 가는 길』. 서울: 오름.
- 와다 하루끼. (1981/1982) 「소련의 대북한정책 1945~1946」, 브루스 커밍스 1983에 재수록.
- 이승종. (1993) 「의미와 해석에 관한 콰인/데이빗슨 논쟁」, 『철학』, 39집.
- 이영선 편. (1998) 『통일을 위해 남한도 변해야 한다』. 서울: 오름, 1998.
- 이영선·윤덕룡. (1998) 「남북한의 경제 위기와 극복방안: 비교론적 고찰」, 한국정치학회 1998에 수록.
- 이좌용. (1998). 「결정이론의 논리와 도구적 합리성의 한계」, 『철학연구』, 42집.
- 장노순. (1997) 「남북한 협상: 조건부 협력의 조건과 가능성」, 현대경제사회연구원 1997에 수록.
- 조명철. (1998) 「남북한 경제관계 형성에 있어서의 제약과 과제」, 이영선 1998에 수록.
- 조 민. (1996) 「통일과정과 민간단체의 역할」, 한국정치학회 1996에 수록.
- 조재호. (1997) 「북한경제 이해」, 박재규 1997에 수록.
- 조혜정. (1996) 「남북통일의 문화적 차원: ‘북조선’과 ‘남한’의 문화적 동질성·이질성 논의와 민족주의·진보주의 담론」, 송자·이영선 1996에 수록.
- 한국정치학회 편. (1996) 『통일과정의 국내적 기반조성과 전략적 선택』. 통일문제 특

별학술회의록.

- _____. (1998) 『남북한의 정치·경제 변화와 남북관계』. 남북관계 특별학술회의록. 현대경제사회연구원 편. (1997) 『타협을 위한 대결』. 서울: 현대경제사회연구원.
- 현성일. (1998) 「통일을 위한 남한의 정치·사회적 변화방향」, 이영선 1998에 수록.
- 홍관희. (1995) 「남북한 문화적 동질화를 위한 인적교류 확대방안」, 민족통일연구원 1995에 수록.
- Davidson, D. (1974) "On the Very Idea of a Conceptual Scheme," Davidson 1984에 재수록.
- _____. (1984) *Inquiries into Truth and Interpretation*. Oxford: Clarendon Press.
- Hampton, J. (1989) "Should Political Philosophy Be Done without Metaphysics?" *Ethics*, vol. 99.
- Perry, J. and M. Bratman. (ed.) (1986) *Introduction to Philosophy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rawls, J. (1971) *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- _____. (1993) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press, 1996.

〈부록1〉

권 별 수 록 논문 일 략 표

권별	논문제목	연구자
I	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한반도 냉전구조 해체를 위한 군사적 방안연구 ○ 북한체제의 변화가능성 연구 ○ 對조총련 ‘포용정책’ 필요성과 전개방안에 관한 연구 ○ 통일한국의 군대문화 형성에 관한 연구 ○ 동북아 환경협력체를 통한 북한 환경오염 문제 해결 방안 ○ 다자간 안보협력을 통한 한반도 냉전구조 해체 방안 연구 ○ 대북정책의 효율적 추진을 위한 정부와 민간 통일운동 단체간의 바람직한 역할 정립 	<ul style="list-style-type: none"> 이석수(국방대학원 조교수) 김근식(아태평화재단 연구위원) 진희관(평화문제연구소 선임연구원) 박균열(육군3사관학교 강사) 이상환(창원대 조교수) 이인배(외교안보연구원 선임연구원) 이승중(연세대 부교수)
II	<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한의 이차경제 발흥과 정치적 변화에 관한 연구 ○ 북한 농촌지역의 환경오염에 대응한 환경친화적 농촌마을 개발방향 연구 ○ 북한이탈주민 자립·정착을 위한 자조모델 연구 ○ 기후변화가 북한지역에 미치는 영향에 관한 연구 ○ 해외체류 탈북주민의 법적지위와 이에 대한 지원 및 송환방안 	<ul style="list-style-type: none"> 정세진(한겨레사회연구원 연구위원) 박창석(서울대 농업개발 연구실 연구원) 윤인진(고려대 부교수) 이동근(상명대 조교수) 지봉도(명지대 북한연구소 연구위원)
III	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정보화시대 통일부의 효율적인 홍보전략 ○ 남북 정상회담의 가능성과 그 실현방안 ○ 남북한 상사분쟁의 해결방안 ○ 남북한 초등학교에서의 도덕교육내용 비교 연구 ○ 김일성 담화체계의 설화적 모티프 연구 ○ 놀이문화에서 찾아내는 남북공감대 모색방향 연구 ○ 북한관련 TV방송 프로그램에 대한 연구 	<ul style="list-style-type: none"> 이수범(정보통신윤리위원회 조사연구팀장) 진영재(연세대 동서문제 연구원 연구위원) 손영화(한양대 강사) 옥경희(광주대 조교수) 오세길(동아대 강사) 배현미(목포대 강사) 민진기(부경대 강사)

〈부록2〉

최근 연도별 연구과제 목록('96~'99년)

'96년

〈통일정책 분야〉

- 탈북귀순자의 한국사회 적응력제고에 관한 정책적 대응방안 연구
- 김정일정권 붕괴시나리오와 한국정책 대응모형
- 통일대비 교포정책 활성화 방안에 관한 연구
- 남북한 통일헌법의 성립절차에 관한 연구
- 러시아한인들의 민족정체성과 한반도통일에 대한 인식 연구
- 남북한 군비경쟁의 계량모형 분석

〈통일교육 및 통일대비 분야〉

- 북한출신 남한이주자의 국내적응력 향상을 위한 통합적 지원모델 개발
- 민족공동체 형성을 위한 사회통일 교육방안의 모색
- 통일시대를 위한 정치교육방안 연구
- 통일후의 바람직한 기업구조 연구
- 북한의 정치교육 효과성에 관한 연구
- 통일이후 남북한 법체계통합방안에 관한 연구
- 통일에 대비한 북한기업소들의 발전적 해체 및 사유화 방안에 대한 연구

〈남북교류·협력분야〉

- 남북한 신뢰구축
- 통일에 대비한 한국항공정책의 과제와 방향
- 북한의 국가기술혁신 시스템의 특성에 관한 연구
- 남북한 환거래 및 금융협력의 가능성에 관한 연구
- 북한의 외국인 투자관련법과 대북투자의 법적보호방안에 관한 연구

<북한실태 분야>

- 중국농촌의 탈사회주의 개혁과 북한의 진로
- 북한여성의 「여성의식」에 관한 연구
- 북한정치체제 변혁의 역동성
- 북한 “인민”생활세계 연구
- 북한의 화법(話法)연구
- 3차원적 문화구조를 통해본 북한주민의 가치 정향 연구

<통일환경 분야>

- 한·중관계발전이 남북관계 및 한반도 안정에 미치는 영향
- 미북협상과 한국정부의 대응방안
- 북한의 대미협상전략의 효율성과 한계성
- 동북아 평화체제구성과 전망에 있어서 한·미 안보협력관계의 의미와 역할
- 북한의 대미접근과 한국의 대응방안
- 러시아의 대북한 정책의 변화와 한국의 대응

'97년

<통일정책·통일환경 분야>

- 분단비용과 통일비용에 관한 인식제고 방안
- 한반도 통일시 위기관리 방안 연구
- 통일 후 북한기업의 사유화 방안
- 남북한 통합시 북한 국공채의 처리 방안에 관한 연구
- 통일원 「전자 상황실」의 구축·운영에 관한 연구
- 민간통일운동의 주요 논의 동향과 통일정책 수용여부에 관한 연구
- 4자 회담을 통한 한반도 평화체제구축 방안
- 중국 경제개혁의 북한수용 가능성에 대한 비판적 고찰
- 중국의 對한반도 기본전략

- 독일통일 후 과거청산에 관한 논쟁 연구
- 북한 정보통신 시장의 이행경제적 전망에 따른 정부와 기업의 대응전략
- 한국교회의 통일논의에 관한 연구

<북한실태 분야>

- 북한의 주택실태와 북한지역 주택정책 방향 설정을 위한 연구
- 김정일체제하 북한군 및 군엘리트 연구
- 해방직후 북한의 교육·문화 실태 일연구
- 북한주민의 이미지에 대한 사회심리학적 연구
- 북한 사회주의체계의 전환과 구조적 제약
- 북한사회의 풍자적·은어적 담론분석을 통해본 체제 안정도 평가문제

<교류협력·인도지원·남북협상분야>

- 대북경수로 지원사업과 남북한관계 변화 전망
- 남북한 친족구조의 비교
- 남북한 가족의 가족중심의식과 사회통합 가능성의 모색
- 일본기업의 북한투자, 대만·한국기업의 중국투자 경험으로부터 본 한국기업의 북한 투자진출 전략
- 「환동해경제권」 형성과 남북한 경제통합의 연계가능성
- 남북한 당국간 회담유형과 남북한 관계변화의 상관성에 관한 연구

<통일교육·홍보분야>

- 통일대비 학교 통일교육의 방법 모형 개발
- 가치교육 기법을 활용한 통일교육 교수프로그램 개발
- 인터넷과 PC통신을 통한 통일정책의 적극적 홍보
- 통일 후 북한주민 재교육을 위한 인터넷 상의 가상 대학 구축 방안
- 남북한 의무교육법제 통일안 마련을 위한 기초연구
- 탈북주민의 사회적응을 위한 단계별 프로그램에 관한 연구

'98년

<통일정책 · 통일환경 분야>

- 남북한 통일상사법의 정립방향
- 남북한 정보통신통합 전략대안 모색에 관한 연구
- 다자간 안보협력과 지도국의 역할
- 남북협상 과정상의 대북협상 모델연구
- 남북한 전력유통 상황 아래에서의 전원설비 개발에 따른 비용/편익 분석 연구
- 체제전환기의 노사관계 변화
- 통일이후 북한지역의 도시개발 방향에 관한 연구
- 통일과정에서의 남북한 사회복지제도 통합 방안
- 통일후 북한지역 산림자원의 효율적 관리방안 모색에 관한 연구

<북한실태 분야>

- 북한체제의 변화를 계량적으로 분석할 수 있는 지표
- 통일에 대비한 북한 보험산업의 민영화 방안 연구
- 러시아 극동지역의 북한 노동력에 관한 연구
- 북한의 소비생활양식 및 소비문화와 통일후 적응문제 연구
- 북한사회의 정보화 현황과 정보화 지표개발에 관한 연구

<남북회담 · 교류협력 · 인도지원 분야>

- 남북한 및 동북아지역의 육로 직수송방안에 관한 연구
- 탈북자 지원 민간단체와 정부와의 파트너십 연구
- 대만 · 중국의 경제교류협력이 남북경협에 주는 시사점
- 남북교역 활성화를 위한 복합물류시스템 구축 모델
- 도서관협력 및 전자도서관 구축을 통한 남북교류활성화 방안
- 바람직한 남북간 이중과세방지 협약체결 방안

<통일교육 · 홍보분야>

- 대학 통일교육관련 교양강좌의 실태와 실험적인 수험모델 개발
- 통일이후의 국민통합을 위한 인성교육의 방안 연구
- 통일이후 사회과 교육목표로서의 시민성 개념의 재정립 및 구체화 방안

- 통일 준비를 위한 대국민 홍보전략 수립을 위한 일 연구
- 새통일 한국의 영·유아 교육 연구

'99년

<통일정책 분야>

- 한반도 냉전구조 해체를 위한 군사적 방안연구
- 북한체제의 변화가능성 연구
- 對조총련 '포용정책' 필요성과 전개방안에 관한 연구
- 통일한국의 군대문화 형성에 관한 연구
- 동북아 환경협력체를 통한 북한 환경오염 문제 해결 방안
- 다자간 안보협력을 통한 한반도 냉전구조 해체 방안 연구
- 대북정책의 효율적 추진을 위한 정부와 민간 통일운동 단체간의 바람직한 역할 정립

<북한실태·인도지원 분야>

- 북한의 이차경제 발흥과 정치적 변화에 관한 연구
- 북한 농촌지역의 환경오염에 대응한 환경친화적 농촌마을 개발방향 연구
- 북한이탈주민 자립·정착을 위한 자조모델 연구
- 기후변화가 북한지역에 미치는 영향에 관한 연구
- 해외채류 탈북주민의 법적지위와 이에 대한 지원 및 송환방안

<통일교육홍보·기타>

- 정보화시대 통일부의 효율적인 홍보전략
- 남북 정상회담의 가능성과 그 실현방안
- 남북한 상사분쟁의 해결방안
- 남북한 초등학교에서의 도덕교육내용 비교 연구
- 김일성 담화체계의 설화적 모티프 연구
- 놀이문화에서 찾아내는 남북공감대 모색방향 연구
- 북한관련 TV방송 프로그램에 대한 연구

통 일 정 책 (I)

인 쇄 : 1999. 12. 13

발 행 : 1999. 12. 18

발행처 : 정보분석국 분석총괄과

서울특별시 종로구 세종로 77-6

☎ 02)720-2425~6

인쇄처 : 덕 성 문 화 사

☎ 02)2274-5916
