

2001 신진연구자
북한 및 통일관련 논문집 (제 1 권)

통일정책



통 일 부

본 논문집은 2001년도 북한 및 통일문제 신진연구자(학자) 연구지원 사업의 결과보고서를 5권의 책으로 편집·발간한 것입니다. 여기에 수록된 내용은 연구자들의 개인적인 견해이며 통일부의 의견을 반영한 것은 아님을 밝힙니다.

목 차

1. 평화체제구축을 위한 국내 통일논의의 사회적 가치합의에 관한 연구 ..1	
김진향 (경북대)	
2. 남북한화해시대 주한미군의 역할과 한계57	
노병렬 (증산도 사상연구소)	
3. 대북포용정책의 효과성에 관한 연구 113	
박재민 (연세대)	
4. 북한 통일방안 변천에 관한 연구 165	
이완범 (한국정신문화연구원)	

<부 록>

1. 권별 수록 논문 일람표 215	
2. 최근 연도별 연구 과제 목록('96 ~ 2001년) 217	

평화체제구축을 위한 국내 통일논의의 사회적 가치합의에 관한 연구



김진항
(경북대 강사)

목 차

【 요약문 】	3
1. 서 론	5
2. 남북정상회담과 국내통일기반 구축	11
3. 국내 통일논의의 사회적 가치합의 내용	17
4. 사회적 가치합의의 제도화 방안	32
5. 결 론	47
※ 참고문헌	50

【 요약 문 】

연구자는 현 정부의 '남북한 평화체제구축'을 위한 대북통일정책이 성공을 거두기 위해서는 무엇보다도 우리 사회 내부의 실질적인 통일환경 마련이 중요하다고 본다.

무엇보다 분단체제 속에서 우리사회는 맹목적 반공과 적대적 북한인식의 가치체계들이 전체 국민들의 인식과 가치관에 녹아들어, 결국 북한은 언제나 극복대상으로서 적의 이미지를 가질 수밖에 없었다. 그러한 적대적 북한인식의 반공주의 정치문화는 사실 구조적이고 체계적인 확대재생산의 메카니즘을 가진지 오래이다.

그 결과로서 국민의 정부가 이룩해 놓은 남북관계의 전변적 상황들 속에서, 누구나 통일을 이야기하고 누구나 북한을 이야기하는 상황이 되었지만 조금만 더 관심을 기울여보면 누구나 쉽게 이야기하는 그 통일과 북한인식의 구체적 내용들은 여전히 냉전적 관점에 사로잡힌 적대적 북한인식 혹은 통일논의들이 대부분임을 쉽게 발견할 수 있다.

이러한 현재적인 북한·통일관련 논의의 수준과 상황에 천착하여, 연구자는 무엇보다도 우리 사회 내부적인 실질적 통일환경을 마련하기 위해서는 실질적으로 통일을 지향하는 건강하고 과학적인 북한·통일논의의 남남대화(南南對話)가 필요함을 절감한다. 즉 무엇보다도 우리 사회 내부적 차원에서 합리적이고 과학적인, 실현 가능한 통일논의들이 공론화 되어야만 한다는 것을 주장하는 것이다.

정부적 차원의 선진적 대북정책 혹은 통일정책이 아무리 진일보하게 전개된다하더라도 그것을 뒷받침해줄 수 있는 사회적 토대와 환경 등의 주체적 통일여건이 성숙되어 있지 못하다면, 반세기에 걸친 분단체제의 엄혹한 장벽들을 극복하기란 불가능할 것이라는 인식이다.

6.15남북공동선언과 정상회담은 그야말로 분단 반세기가 넘는 남북관계사의 일대 획기적인 사건이었다. 그럼에도 불구하고 우리사회의 통일담론에서 가장 핵심적인 부분은 여전히 반공주의와 적대적 북한인식이다. 이것은 지난 55년의 분단이 이미 체제와 구조로써 작동하고 있으며, 끊임없는 확대재생산의 메카니즘으로 자리잡고 있음을 의미한다. 그 속에서 반공이라는 상징은 전국민적인 내면화의 과정을 거쳐 이미 돌이킬 수 없는 가치체계로서 확고부동하게 자리하고 있음을 의미한다.

여기에서 우선 분명히 전제해야 할 것이 있다. 그것은 다름 아니라 우리가 평화통일을 논한다면, 가장 기본적으로 가져야 할 자세로서 남북한간의 '상호 존중'과 '체제인정'의 태도이다. 북한을 적대시하는 반공체제를 실질적 기반으로 한 통일논의는 말장난에 다름 아니며, 결국 전쟁을 통해 통일하자는

논리인 수밖에 없다. 분명한 것은 그런 통일은 없다는 것이다. 전쟁을 수반하는 통일은 있을 수도, 있어서도 안 되는 것이다.

이렇게 보았을 때, 기존 반공주의 정치분화로부터 규정되어 온 우리사회의 여러 통일논의들은 심각하게 재고될 수밖에 없다. 즉 실질적으로 통일을 지향하는 관점에서 북한·통일문제를 과학적으로 인식할 필요가 있는 것이다.

이렇게 보았을 때, 진진적인 남북대화와 통일정책의 성공적 전개를 위해서 정부를 비롯한 우리 사회가 향후 중점적으로 펼쳐야 할 과제는 바로 우리 사회 내부적인 통일기반의 구축, 즉 건강한 통일환경의 마련과 주체적인 통일역량의 준비, 범국민적인 북한·통일인식의 과학성 제고를 위한 체계적인 노력 등을 전개해야 한다는 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구의 목적은 과학적이고 합리적인 북한·통일논의의 사회적 공론화를 통한 건강한 통일논의의 사회적 가치함의를 위한 세 방안들을 구체적으로 마련하는데 있다. 엄밀하게는 남북관계의 현재적인 상황 속에서 당면 목표인 평화체제구축을 위한 우리 사회 내부적인 통일환경 마련을 위해서는 어떠한 제도적 방안과 구체적인 통일논의의 사회적 가치함의들이 필요한 지에 대해서 연구하고자 하는 것이다.

연구의 내용은 주로 통일문제 이해의 핵심적인 부분들로 자리하는 “분단-통일-북한” 이해와 관련한 세 논의들이 중심이 될 것이다. 즉 연구자는 “분단에 대한 이해”와 “통일의 목적 및 그 의미와 내용에 대한 이해”, 그리고 “북한에 대한 객관적인 이해”가 현 시기 우리 사회 내부적인 건강한 통일논의의 활성화의 핵심적 관건이 된다고 보는 것이다.

이러한 인식에 근거하여, 연구자는 우리 사회 내부적인 남북대화의 주요한 가치함의의 내용들로서, 첫째, 통일의 필요성에 대한 분명한 가치함의(분단 모순에 대한 과학적 인식의 공유), 둘째, 통일의 개념 및 과정에 대한 가치함의, 셋째, 북한에 대한 과학적 인식의 가치함의를 주요한 가치함의의 내용으로 설정하였다.

나아가 이러한 사회적 가치함의의 내용들에 대한 구체적인 가치함의의 방법으로서 사회적 제도화 방안을 적시하고 있는데 그 방안들을 순서대로 요약하면 첫째, 학교 통일교육의 쇄신 및 체계화(통일교육의 원칙에 충실한 교육, 올바른 통일관을 형성하는 교육, 통일교육 내용의 쇄신 및 체계화, 통일교육 지원관리체제의 강화) 둘째, 통일인론의 위상 정립, 셋째, 시민통일교육의 개선 및 활성화, 넷째, 통일교육 전문강사 양성, 다섯째, 냉전적 법령의 정비 및 통일기본법 제정, 여섯째, 반공시설물의 정비와 통일시설물의 교체 등을 제기하고 있다.

1. 서론

1.1 연구의 목적

국민의 정부가 출범한 지 어언 3년이 지났다. 지난 3년 동안 국민의 정부가 추진해 온 가장 핵심적이고 두드러진 영역은 단연 대북정책분야일 것이다. 역사적인 남북정상회담의 성공적 수행과, 6.15남북공동선언, 그리고 세 번에 걸친 남북이산가족 교환방문의 정례적 안착화, 각종 경제적 교류와 경의선 철도 복원, 군사부문의 긴장완화와 다각적 교류의 노력들은 상징적 차원에서나마 실로 지난 반세기에 걸쳐 구조화되어온 적대적 남북관계의 냉전적 구조물들을 걷어내기에 충분했다.

무엇보다 정부 차원에서 민족통일대화의 광장에 북한을 견인해내고, 지난 시기까지의 적대적 남북관계를 남북한 상호공존과 공영의 자세에 입각하여 평화체제구축의 큰 길로 진입하게 했다는 점은 실로 높이 평가하지 않을 수 없는 부분이다.

이러한 대북정책 분야에서 나타난 여러 성과들은 이전의 역대 정권들과는 근본적으로 다른, 화해협력과 평화공존의 진일보한 대북정책의 기초와 원칙을 일관되게 추진해 온 김대중 정부의 분명한 업적으로 평가할 수 있을 것이다.

그러나 국민의 정부가 이룩해놓은 괄목할만한 대북정책의 가시적 성과들에도 불구하고 여전히 우리사회 저변의 북한·통일문제를 둘러싼 논의들을 살펴보면 아직도 적대적 북한인식과 냉전적 통일논의들이 엄연한 주류정서로 자리잡고 있음을 부인할 수 없다.

무엇보다 현 정부의 대북통일정책과 관련해서는, 한반도 통일문제의 3대 변수로 설정할 수 있는 북한변수, 남한변수, 미국을 중심으로 한 동북아 국제정치질서 변수 중에서 '국민의정부'가 미국을 중심으로 한 국제적 변수와 북한변수에 상대적으로 대부분의 통일노력들을 기울임으로써, 우리 사회 내부적인 통일환경 마련에는 일면 큰 성과를 내지 못하고 있는 것이 그 중요한 요인으로 제기된다.

즉 한반도 통일의 3대 변수 중에서 어느 것 하나 중요치 않은 것이 없겠지만 현실적 조건에서 상대적으로 중요한 부분을 꼽으라면 우리 사회 내부적인 통일환경 마련과 통일기반 구축, 즉 주체적 통일역량의 확보와 구축이 무엇보다 중요하다고 본다는 것이다. 이러한 판단에 근거했을 때, 현 국민의 정부가 이에 상대적으로 소홀했다는 점을 지적할 수 있다는 것이다.

이와 관련하여 통일논의의 핵심적 내용으로 나설 수밖에 없는 '북한에 대

한 인식태도'와 관련해 보더라도 여전히 우리사회의 북한이해는 지극히 낮은 수준이며, 적대적 인식과 반공주의적 이해로부터 진혀 자유롭지 못한 것이 현실적인 상황이다.

통일문제를 풀어 가는데 있어서 직접적인 북한과의 대화나 협상, 그리고 한반도 문제에 직접적인 이해관계를 가지는 절대적 힘으로서의 미국과의 대화와 협상이 아무리 중요하다 하더라도 가장 먼저 우리 사회 내부적인 주체적 통일환경 마련, 즉 통일-북한문제 이해에 있어서 최소한의 가치합의로서 국민적 공감대 형성이 중요하다는 것이다. 즉 통일문제를 둘러싼 대북정책과 대미정책이 실질적 힘을 가지기 위해서는 먼저 우리 사회 내부적인 북한-통일논의의 사회적 가치합의들이 필요하다는 것이다.

일례로 미국의 클린턴 행정부 시절, 우여곡절을 겪긴 했지만 적극적인 북미관계의 호전 속에서 남북관계도 상당히 통일지향적으로 전개되었던 것이 사실이다. 그러나 클린턴 행정부의 민주당 정권이 대통령선거에서 정권재창출을 하지 못하고, 상대적으로 대북 강경정책을 펼쳐 온 부시 행정부의 공화당 정권이 등장하자 북미관계는 급격히 냉각되게 되었고, 그것에 직접적인 영향을 받은 남북관계 또한 마찬가지로 동시에 거의 교착상태에 빠지는 것만 봐도 남북관계의 핵심적 주체역량으로써, 우리 사회 내부적인 통일역량 마련과 통일환경 조성이 중요함을 알 수 있다.

이러한 인식에 근거하여, 2000년 남북정상회담 이후 통일정책의 국내적 과제으로써 제기되는 북한-통일문제에 대한 우리 사회 내부의 최소한의 가치합의 과정들은, 정부의 대북정책과 대미정책을 생산적이고 합리적이며, 성과적으로 견인해 낼 수 있는 실질적 힘으로 작용할 것이라 생각한다.

무엇보다 남북정상회담 이후 지금의 우리에게 시급히 요구되는 것은 북한 및 통일문제에 대한 과학적 인식의 필요성이며 그것은 국내적 통일기반 구축의 핵심적 내용으로, 한반도 평화체제구축의 국내적 차원의 관건적 요소가 될 것이다.

6.15남북공동선언 이후 1년여가 지난 현재의 상황을 보더라도 그것은 분명하다. 미국 부시행정부의 등장에 따른 북-미관계의 악화¹⁾와 대북정책을 둘러싼 한-미관계의 불협화음, 그리고 국내 주요 냉전적 언론과 야당의 북한-통일문제를 둘러싼 전방위적 압박 속에서 현 국민의 정부가 추진하는 대북정책이 상대적이거나 운신의 폭이 상당히 좁아졌음을 볼 수 있는 것이다.

이러한 상황에서 연구자는 현 정부의 '남북한 평화체제구축'을 위한 대북통

1) 부시행정부 들어 북미관계는 이전 클린턴 정부때와는 비교할 수 없을 정도로 악화된 상황이다. 미국의 MD전략이 북한을 명분으로 내세우고 있는 상황이 그것이며, 미국의 1994년 북미 제네바협정에 대한 근본적 문제제기가 그것이다. 결국 부시행정부의 북한에 대한 새로운 검증요구는 이전의 북미관계 자체를 다시 검증하겠다는 것으로, 북한으로서 미국의 약속불이행으로 받아들여지고 있다.

일정책이 성공을 거두기 위해서는 무엇보다도 우리 사회 내부적인 실질적인 통일환경 마련이 중요하다고 본다.

솔직히, 지난 시기 남북관계를 규정해왔던 분단체제는 남북한의 대립적 정권에게 상호 체제유지의 강력한 기반으로 작용함으로써, 과도한 분단비용을 강제함과 더불어 권위주의적 정치체제에게는 반공독재의 강력한 지지기반으로 작용했다. 한마디로 우리사회에 있어서 그간의 '정치적 저발전'의 핵심적인 원인이 바로 분단체제에 있었다고 해도 과언이 아니다. '정치적 저발전' 뿐만 아니라 경제, 사회, 문화 등의 제반 모든 분야에서 분단체제는 치명적인 장애로 작용한 것이 사실이다. 즉 분단은 총체적 차원에서 우리 민족과 국가, 사회발전의 최대걸림돌이었다.

무엇보다 분단체제 속에서 우리사회는 맹목적 반공과 적대적 북한인식의 가치체계들이 전체 국민들의 인식과 가치관에 내면화 됨으로써, 결국 북한은 언제나 극복대상으로서 적의 이미지를 가질 수밖에 없었다. 그러한 적대적 북한인식의 반공주의 정치문화는 사실 구조적이고 체계적인 확대재생산의 메카니즘을 가진지 오래이다.

그 결과로서 국민의 정부가 이룩해 놓은 남북관계의 전변적 상황들 속에서, 누구나 통일을 이야기하고 누구나 북한을 이야기하는 상황이 되었지만 조금만 더 관심을 기울여보면 누구나 쉽게 이야기하는 그 통일과 북한인식의 구체적 내용들은 여전히 냉전적 관점에 사로잡힌 적대적 북한인식 혹은 통일논의들이 대부분임을 쉽게 발견할 수 있다.

이러한 현재적인 북한·통일관련 논의의 수준과 상황에 천착하여, 연구자는 무엇보다 우리 사회 내부적인 구체적 통일환경을 마련하기 위해서는 실질적으로 통일을 지향하는 건강하고 과학적인 북한·통일논의의 남남대화(南南對話)가 필요함을 절감한다. 즉 무엇보다 우리 사회 내부적 차원에서 합리적이고 과학적인, 실현 가능한 통일논의들이 공론화 되어야만 한다는 것을 늘 생각해오고 있었던 것이다.

정부적 차원의 선진적 대북정책 혹은 통일정책이 아무리 급격히 전개된다 하더라도 그것을 뒷받침해줄 수 있는 사회적 토대와 환경 등의 주체적 통일여건이 성숙되어 있지 못하다면, 반세기에 걸친 분단체제의 엄혹한 징벌들을 극복하기란 불가능할 것이라는 인식이 그것이다.

6.15남북공동선언과 정상회담은 그야말로 분단 반세기가 넘는 남북관계사의 일대 획기적인 사건이었다. 그럼에도 불구하고 우리사회의 통일담론에서 가장 핵심적인 부분은 여전히 반공주의와 적대적 북한인식이다. 이것은 지난 55년의 분단이 이미 체제와 구조로써 작동하고 있으며, 끊임없는 확대재생산의 메카니즘으로 자리잡고 있음을 의미한다. 그 속에서 반공이라는 상징은 전국민적인 내면화의 과정을 거쳐 이미 돌이킬 수 없는 가치체계로서

확고부동하게 자리하고 있음을 의미한다.

여기에서 우선 분명히 전제해야 할 것이 있다. 그것은 다름 아닌, 우리가 통일을 논함에 있어서 가장 기본적으로 가져야 할 태도로서 남북한간의 '상호존중'과 '체제인정'의 자세이다. 북한을 적대시하는 반공체제를 실질적 기반으로 한 통일논의는 말장난에 다름 아니며, 결국 전쟁을 통해 통일하자는 논리일 수밖에 없다. 분명한 것은 그런 통일은 없다는 것이다. 전쟁을 수반하는 통일은 있을 수도, 있어서도 안 되는 것이다. 베트남, 예멘, 독일의 통일에서 가장 핵심적인 교훈이 바로 평화적 방법의 통일임을 예로 들지 않더라도 전쟁은 민족의 공멸 밖에는 아무 것도 없다.

그렇다면 분명하다. 즉 통일논의의 기본전제는 상호인정과 체제존중, 공존공영의 자세에 입각해 있어야 한다는 것이다.

이렇게 보았을 때, 기존 반공주의 정치문화로부터 규정되어 온 우리사회의 여러 통일논의들은 심각하게 재고될 수밖에 없다. 즉 실질적으로 통일을 지향하는 관점에서 북한·통일문제를 과학적으로 인식할 필요가 있는 것이다.

북한·통일관련 논의의 과학성 제고와 관련하여 한 가지만 지적해보자. 우선 한반도의 통일이 남한과 북한이라는 두 국가와 체제간의 상호노력에 의해서 이루어지는 쌍부적 관계의 통합과정임을 전제할 때, 북한은 이미 통일의 일 주체이자 당사자이며, 우리가 감정적 차원에서 부정할 수 없는 입연한 일 국가이다.

그들은 2,500만의 인구와, 남한보다 조금 더 넓은 영토, 대외적으로 독립적인 정부와 정치적 주권을 가진, 유엔의 주체적인 일 회원국으로서 국제정치에서 결코 무시 못할 독립된 주권국가로서 존재하고 있는 것이다. 북한에 대한 이러한 엄연한 상식적 차원의 국가주체성을 우리가 부정한다는 것은 남북한의 화해협력과 통일논의 자체를 부정하는 것과 다를 바 없다.

이렇게 보았을 때, 전진적인 남북대화와 통일정책의 성공적 전개를 위해서 정부를 비롯한 우리 사회가 향후 중점적으로 펼쳐야 할 과제는 바로 우리 사회 내부적인 통일기반의 구축, 즉 건강한 통일환경의 마련과 주체적인 통일역량의 준비, 범국민적인 북한·통일인식의 과학성 제고를 위한 체계적인 노력 등을 전개해야한다는 것이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구의 목적은 과학적이고 합리적인 북한·통일논의의 사회적 공문화를 통하여 건강한 통일논의의 사회적 가치함의를 위한 제 방안들을 구체적으로 마련하는데 있다. 엄밀하게는 남북관계의 현재적인 상황 속에서 당면 목표인 평화체제구축을 위한 우리 사회 내부적인 통일환경 마련을 위해서는 어떠한 제도적 방안과 구체적인 통일논의의 사회적 가치함의들이 필요한 지에 대해서 연구하고자 하는 것이다.

즉 본제가 "평화체제구축을 위한 국내 통일논의의 사회적 가치함의에 관한

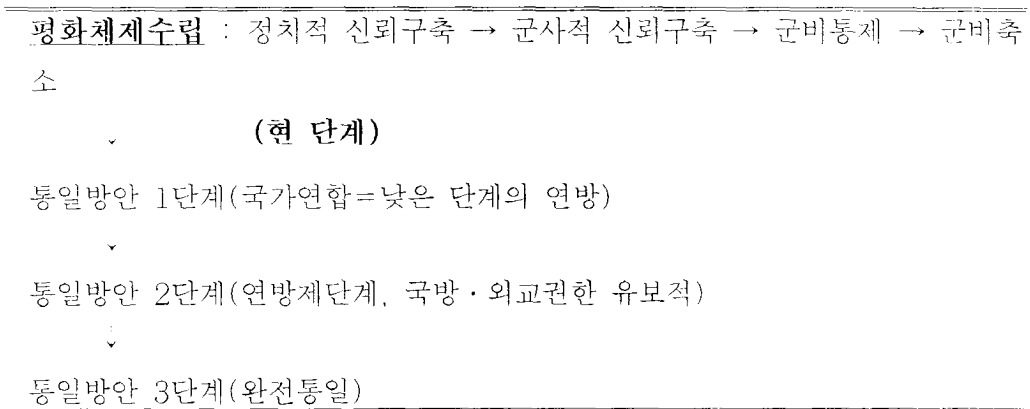
연구"인데 좀 더 명확히 한다면 "과학적인 통일논의의 사회적 가치함의"가 될 것이다.

한편 논제에서도 드러나듯이 연구자가 평화체제구축을 당면한 남북관계의 현실적 목표지점으로 설정한 것은 지난 해의 남북정상회담과 6.15남북공동선언 등에서 나타난 남북관계의 발전적 방향성이 아래의 표에서 제시하는 방향으로 모색되어질 것이라는 판단에서였다.

여기에서 연구자는 현재적인 남북관계의 지점과 수준을 평화체제구축의 첫 단계인 정치적 신뢰구축의 단계로 인식하고 향후 군사적 신뢰구축과 군비통제, 군비축소로 나아가는 길에 무엇보다 우리 사회 내부의 과학적인 북한·통일논의의 범국민적 가치함의가 관건적 요소로 작용할 것이란 판단을 했다.

또한 본 연구가 직접적으로는 김대중정부의 대북정책에 대한 평가를 기반으로 하는 것이다. 따라서 국민의 정부가 정권적 차원의 목표로서 설정하고 있는 것이 가장 크게는 평화체제구축이기 때문에 본 연구 또한 평화체제구축을 논제의 본질적 목표로 상정하였다.

〈표-1〉 6.15정상회담 이후 예측되는 남북한 통일과정의 합리적 모색



1.2 연구의 방법

본 연구는 지난 2000년 6월의 남북정상회담 이후의 1년여 동안의 우리 사회 내부적인 통일-북한 관련 논의들을 분석해보고, 그에 기반하여 지속적인 평화적 남북관계 형성을 위한 우리 사회 내부적인 통일역량 마련을 위한 나름의 대안들을 제시하고자 하는 연구이다.

그러므로 주로 지난 1년 동안의 남북정상회담과 관련한 성과 및 평가 등

의 자료들을 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 주로 논문의 자료들로는 언론기사 및 각종 논문 및 단행본들을 중심으로 할 것이며, 분석의 방법은 질적분석을 택할 것이다.

연구의 범위는 논제가 “평화체제구축을 위한 국내 통일논의의 사회적 가치합의에 관한 연구”이기 때문에 우선 우리 사회 내부적인 통일논의들을 대상으로 할 것이다. 더불어 ‘통일논의’의 범위와 개념을 북한에 대한 인식의 영역까지 확장하고자 한다.

사실 통일논의의 핵심은 결국 ‘북한을 어떻게 인식한 것인가?’와 직결되어 있기 때문에 북한관련 논의들(북한에 대한 인식태도 등)을 빼놓을 수가 없다. 즉 북한을 적으로 인식할 것인가 아니면 통일의 일 주체이자 당사자로 인정할 것인가가 통일논의의 핵심적 귀결지점으로 자리하기에 북한에 대한 인식의 태도를 중요한 분석의 잣대로 삼고자 하는 것이다.

연구의 내용적 범위를 사회적 가치합의의 주 내용들과 관련하여 좀 더 구체적으로 소개하면 통일문제 이해의 핵심적인 부분들로 자리하는 “분단-통일-북한” 이해와 관련한 제 논의들을 설정하고자 한다.

즉, 분단의 원인과 과정 및 그것의 총체적 폐해(분단모순)에 대한 과학적 인식을 새롭게 가지고, 이를 바탕으로 통일의 목적 및 필요성, 그리고 현재의 상황에서 요구되는 통일의 의미와 내용에 대한 합리적 인식과 새로운 성찰을 가지는 것, 나아가 통일논의의 본질적 핵심인 북한에 대한 과학적인 이해의 폭들을 넓히는 과정 속에서 우리 사회의 통일논의가 실제적인 건강성과 과학성을 가지게 될 것이라는 것이다.

결국 연구자는 “분단에 대한 이해”와 “통일의 목적 및 그 의미와 내용에 대한 이해”, 그리고 “북한에 대한 객관적인 이해”가 현 시기 우리 사회 내부적인 건강한 통일논의 활성화의 핵심적 관건이 된다고 보는 것이다.

전체적인 논문의 구성을 살펴보면 먼저 2장 “남북정상회담과 국내통일기반 구축”에서 정상회담의 의의를 평가해보고, 정상회담 이후 전개된 통일논의들을 개관하면서 국내통일기반 구축의 필요성들을 도출할 것이다. 여기에서는 주로 기존의 각종 논문 및 단행본, 언론기사 등의 자료들을 토대로 하여 분석·평가할 것이다. 남북정상회담의 평가와 관련해서는 그것의 역사적·상징적 의의 등을 먼저 알아본 이후 실질적 의의와 성과들에 대해서 살펴 볼 것이다.

더불어 정상회담 이후 국내 통일논의의 현황 및 평가와 관련해서는 6.15 공동선언 이후 우리 사회 내의 달라진 통일환경 및 통일논의의 현황들을 살펴보고, 부시정부 출범 이후 현격히 달라진 북-미관계와 한-미관계, 그리고 남북관계의 현재적인 상황들을 총체적으로 분석하고자 한다.

더불어 이러한 분석을 토대로 2장 3절에서는 국내적인 주체적 통일역량

구축이 무엇보다 중요한 남북관계 진전의 핵심적 자원이 될 것으로 판단하고, 본 연구자가 생각하는 국내 통일논의의 사회적 가치함의가 왜 절실히 필요한지에 대해서 다룰 것이다.

3장 "국내 통일논의의 사회적 가치함의 내용"에서는 연구의 핵심적인 부분이자, 평화체제구축의 주 내용으로써 어떠한 내용들을 사회적으로 가치함의 할 것인지에 대해서 논할 것이다. 주로 통일의 필요성에 대한 가치함의, 통일의 개념 및 과정에 대한 가치함의, 북한에 대한 인식의 가치함의들을 주요하게 다룰 것이다.

4장에서는 3장의 사회적 가치함의의 내용들을 구체적으로 어떠한 방도를 가지고 어떻게 제도화 할 것인지에 대해서 연구자가 생각하는 여러 방법들을 제시할 것이다. 주로 학교통일교육, 통일언론 위상 정립, 시민통일교육 개선, 통일교육 전문강사 양성, 냉전적 법령의 정비 및 통일기본법 제정, 그리고 반공시설물의 정비와 통일시설물로의 교체 등을 중심으로 논의를 전개할 것이다.

이처럼 본 논문은 개괄적으로 2장, 3장의 분석 및 평가의 내용들을 토대로 하여 4장에서 평화체제구축을 위한 국내 통일논의의 사회적 가치함의의 세부적 내용과 구체적 방도들을 제안하는 선행적 논문이 될 것이다.

본 논문의 주 내용이 이렇듯 선행적인 대안제시의 성격을 가짐에 따라 연구자의 주관적인 가치판단과 의지적 내용들이 상당부분 녹아들 것이다. 중요한 것은 그러한 연구자의 주관적 가치판단과 의지적 내용들의 과학성 여부는 논문의 전개과정에서 담겨지는 여러 자료와 내용들의 객관적 사실성과 논리적 합리성에 근거하여 마련하도록 할 것이다.

2. 남북정상회담과 국내통일기반 구축

2.1 정상회담의 의의와 평가

2000년 6월 13일, 평양 순안공항에서의 김대중, 김정일 두 남북정상간의 만남은 실로 분단 반세기의 끝없는 적대와 반목, 체제대립의 한 서린 역사에 중지부를 찍게 한 역사적·상징적 만남이었다. 그것은 전 세계의 이목과 남북한 전 민족의 눈들이 집중되는 상황에서 실로 인류애적 감동과 탄성을 자아내기에 충분했다.

나아가 그것은 탈냉전의 세계사적 흐름에도 불구하고 마지막 남은 냉전의 고도로 불리웠던 한반도에서 남과 북이 주체가 되어 화해와 평화의 서곡을

우리게 한 실로 민족사적 패자가 아닐 수 없었다. 반 세기의 남북한 민족사가 외세에 의한 분단의 수립 이후, 동북아 4강의 틈바구니 속에서 민족적 이해관계보다는 외세의 이해관계에 맞물려 비민족적 관점에서 역사가 전개되어 왔음을 주지할 때, 정상회담은 비로소 남북한 통일장정의 첫 단추를 남북이 주체가 되어 끼우게 되는 상징적 의의를 가지는 것이었다.

남북정상회담의 주요한 의의들을 열거해 보면²⁾ 먼저 남북당국이 최초로 통일방안문제에 대한 논의를 시작하고 또 많은 부분 합의했다는 점을 의의로 들 수 있다. 이것은 남과 북이 상호 많은 부분 양보하여 각자 통일방안의 공통성에 주목하여 공통의 합의 가능한 통일방안 도출을 위하여 노력하기 시작했다는 것을 의미한다.³⁾

둘째, 남북정상회담은 남북이 한반도의 통일문제를 강대국이나 유엔에 맡기지 않고, 남북한이 주체가 되어 자주적으로 풀어가겠다고 합의한 의의가 있다.

셋째, 남북한 최고지도자가 공동선언에 직접 서명함으로써 그 실천성이 확실히 담보되었다는 의의를 들 수 있다.

넷째, 정상회담을 계기로 남북한은 사실상 서로를 국가적 실체로 인정하고 받아들임으로써 평화공존의 필요성을 인정하게 되었다는 의의를 들 수 있다.⁴⁾

이처럼 거시적 측면에서 남북정상회담은 쌍방간 사실상 국가적 실체의 인정, 민족문제의 자주적 해결, 통일접근과정에 대한 큰 틀의 합의, 그리고 남북한 정상간의 신뢰구축이라는 점에서 상당한 가시적 성과를 가졌다고 할 수 있다.

한편 남북정상회담이 남긴 이후의 실질적 의의와 성과의 구체적 내용들은 6.15남북공동선언에 고스란히 담겨져 있다. 남북한의 두 정상은 6.15공동선언에서 첫째, 통일문제의 자주적 해결, 둘째, 남북한 통일방안의 공통성 인정, 셋째, 이산가족 등 인도적 문제 해결, 넷째, 민족경제의 균형 발전 및 제반 분야의 교류활성화, 다섯째, 남북당국자간 회담 개최와 김정일 국방위

2) 이강희 “남북정상회담이 남긴 국내적 과제” pp.41~43, 『남북정상회담과 한반도 평화』 (제6차 세종 국가전략 포럼, 2001. 5)

3) 사실 우리측의 국가연합안과 일정 부분 수렴되는 북한측의 낮은단계의 인방은 1991년 김일성 주석이 신년사에서 이미 제시한 바 있다. 그런데 남한 측 입장에서 보면 북한의 “고려민주연방공화국”에 대한 인정과 지지는 실정법위반이었다. 또 북한으로 보면 전통적인 국가보안법 폐지나 주한미군 철수 등의 통일논의의 선제조건들을 묵시적으로 양해했다는 차원에서 상당한 진전이라고 볼 수 있다.

4) 2000년 6월 13일 평양 순안공항에서 김정일 국방위원장이 직접 김대중 대통령을 국가원수로서 예우하고 영접을 한 것, 그리고 김대중 대통령이 헌법상 대한민국의 국군통수권자로서 조선민주주의인민공화국 인민군대의 공식 의전사열을 받은 것, 더불어 북한 체류기간 동안 김대중 대통령이 국가원수로서 모든 특권과 면제를 누린 것 등이 그것을 증명한다.

원장의 서울 방문 등을 합의했다.

무엇보다 남북정상회담의 의의는 그것이 이전의 7.4공동성명이나, 남북기본합의서 등과는 수준과 차원에서 질적으로 다른 상징성을 가진다는 데 그 의의가 있다. 즉 그것은 남한과 북한의 최고 지도자간의 약속과 합의라는 점에서 합의된 내용의 실질적 이행이라는 강제성을 담고 있다는 것이다.

정상회담 이후 실질적인 남북간의 관계개선을 위한 구체적 조치로서 4회의 남북장관급회담⁵⁾과 1회의 남북특사회담⁶⁾, 국방장관회담⁷⁾과 5회의 남북군사실무회담, 2회의 남북경제실무회담⁸⁾, 3회의 남북적십자회담 등이 전개되었다.

좀 더 구체적으로 남북정상회담 이후 가시화 된 남북간의 실질적인 화해협력 및 교류의 성과들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 55년만의 이산가족 상봉의 실현이다. 정상회담 이후 3차에 걸쳐 각 100명씩의 이산가족 방문단 교환을 통해 총 3,600여명의 이산가족이 상봉하여, 55년 분단의 아픔을 씻었다.⁹⁾ 이외에도 분단 이후 최초로 남북 이산가족 간의 서신교환이 이루어져 남북한 각 300통씩 총 600통의 서신이 교환되었으며, 이산가족 면회소 설치가 합의되고, 이산 가족들간의 생사·주소 확인을 위한 명단교환 과정에서 총 6,000여명이 서로의 소식을 확인할 수 있었다.

둘째, 전 분야에 걸친 남북교류의 확대로 민족동질성 회복에 계기가 되었다. 정상회담 이전부터 실시된 금강산 관광을 비롯하여, 각종 인적 왕래와 남북공동 행사가 지난 1년간 획기적으로 증대되고, 사회·문화·체육·종교·언론 등의 전 사회적 교류가 폭발적으로 전개되게 되었다.

- 5) 장관급회담은 정상회담 이후 남북관계 전반을 관장하는 협의체 역할을 하면서 판문점연락사무소 재가동, 경의선 철도 연결 및 개성-문산간 고속도로 건설, 이산가족문제 해결, 대북 식량지원, 남북간 경험의 제도화, 남북군사회담 개최, 한라산-백두산 방문단 상호교환, 서울-평양 축구대회 교환개최, 교수·학생 상호교환 등을 협의·합의하였다.
- 6) 2000년 9월 11일 서울에 온 김용순 노동당 비서와 임동원 당시 국정원장간의 회담을 의미한다. 당시 회담에서 김정일국방위원장과 김영남 상임위원장의 서울답방 이산가족 생사확인파 서신교환, 국방장관회담, 경제실무회담 등을 협의하였다.
- 7) 2000년 9월 25일 제주도에서 개최된 남북국방장관회담에서는 군사적 긴장완화, 전쟁위협 제거, 한반도 평화 등에 대해 원칙적인 합의를 하고 경의선철도 연결 및 개성-문산간 고속도로 건설공사와 관련한 군사실무위원회 구성에 합의하였다.
- 8) 서울(2000. 9. 25~26)과 평양(2000. 11. 8~11)에서 상호 번갈아 가면서 열린 경제실무회담에서 투자보장, 이중과세 방지, 청산결제, 상사분쟁 조정 절차 등 남북경협을 제도적으로 뒷받침할 4대협정 문안에 합의하고 가서명했다. 4대협정에 의해 남한 기업의 대북투자가 북한으로부터 최혜국대우를 받게 되었으며, 남북의 이중과세로 인한 이윤을 저하를 막을 수 있게 되었다. 환전과 송금 및 결제에 필요한 시간을 절약할 수 있게 되었고, 경험과정에서 분쟁발생시 일방적인 불이익을 어느 정도 예방할 수 있게 되었다.
- 9) 1985년의 상봉행사 때에는 단 1회, 그나마 1~2시간의 면회밖에 허용되지 않았으나 이번에는 3~5회에 걸쳐 각 2시간 이상의 상봉이 허용되었고, 식사를 같이하는 기회도 2번 이상씩 있었다.

그 구체적 예로써 금강산관광객을 제외하고도 남북한간에 지난 1년간 8,000여명의 인사가 왕래하게 되었고, 언론사의 백두산 현지 생방송, 평양 기행, 평양국제마라톤대회 중계 등의 방북취재가 봇물처럼 쏟아지게 되었으며, 남북교향악단의 서울합동연주 및 각종 예술단의 남북한 교환 공연 등이 이루어지고 종교계에서는 부활절 남북연합 예배의 성사, 2001년 부처님 오신 날 남북한 동시법회가 이루어지기도 했다.¹⁰⁾

셋째, 경의선 철도 연결 등 경제협력의 활성화를 들 수 있다. 끊어진 문산-봉동간 20km에 대한 남과 북의 철도를 연결하는 경의선 철도 복구사업을 통해 민족경제의 대동맥을 잇고, 남북 직교역로 확보 및 한반도를 대륙과 해양의 국제적 거점으로 만들어 나가는 공존공영의 토대를 만들어가고 있다.

이외에도 문산-개성간 도로의 개설과 개성공단 개발 및 입진강 공동수해 방지 사업의 진행, 투자보장, 청산결제, 이종과세방지, 상사분쟁해결 등 4개 남북경협 합의를 채택하는 등 남북경제교류의 관전이 되었던 주요한 경제협력의 토대들을 거의 완성하게 되었다.¹¹⁾

넷째, 국제무대에서의 남북협력관계 구축의 여러 측면들을 예로 들 수 있다.

시드니 올림픽 남북한 선수단 공동입장이나 북한의 ADB, APEC 가입 지원의사 표명, UN에서의 “한반도 평화·안전 및 통일결의안”에 대한 만장일치 채택, 일본 교과서의 역사 왜곡에 대한 남북한 공동항의 등 국제적 공조의 기틀들을 마련하고 있다.

이처럼 남북정상회담 이후 지난 1년간의 남북간의 관계진전은 이전 시기에 비해 실로 괄목할 만한 성장을 한 것이 사실이다. 그것은 적대적 남북관계의 청산과 평화공존을 위한 상호 신뢰구축의 측면들이 강했는 바, 남북한간의 신뢰구축 뿐 아니라 북-미관계의 진전에도 상당한 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

즉 남북관계 순항에 맞추어 클린턴 행정부의 북미관계도 빠른 속도로 급진전되어 나간 것이다. 그것은 2000년 10월, 북한 조명록 특사의 클린턴 예방과 울브라이트 국무장관과의 회담 및 코인 국방장관과의 회담 그리고 그 결과로서 나온 “북미 공동코뮤니케” 발표로 이어졌는데 그것은 기존의 북미관계를 획기적으로 개선시키는 일대 사건이었다.

이어 울브라이트 미 국무장관이 평양을 답방하여 김정일 위원장을 방문하

10) 1998년 3,317명, 1999년 5,599명이 북한을 다녀왔다. 이것은 1988년 노태우 정부의 7.7선인 이후 1989년부터 1997년까지 9년동안의 방북인원이 총 2,408명이었던 점을 감안한다면 실로 폭발적이 아닐 수 없다. 정세현, “남북정상회담 이후 1년 평가”, 『남북정상회담과 한반도 평화』 (제6차 세종 국가전략 포럼, 2001. 5)

11) 경제적 교류의 남북교역액을 보면 1997년까지는 대체로 1억5천만~9천만불 선이었는데, 1998년 들어 IMF상황에도 불구하고 2억불을 상회하였고, 1999년에는 3억 3,400만불을 기록하였다. 정세현, “남북정상회담 이후 1년 평가”, 『남북정상회담과 한반도 평화』 (제6차 세종 국가전략 포럼, 2001. 5)

고, 이어 클린턴 미국 대통령의 방북을 합의하면서 북미관계는 실로 평화적 관계개선의 문턱을 넘어선 듯한 모습을 보여준 것이 사실이었으며, 그러한 북미관계의 개선은 기정 사실로 받아들여졌었다.

그러나 결국 미국의 대통령선거가 사상 초유의 재검표 소동을 벌이는 과정에서 공화당의 조지 W. 부시가 새로운 행정부의 수반으로 등장함으로써 다시 급속한 냉각기로 접어들고 있는 것이 현재적 상황이다.

2.2 정상회담 이후 통일논의의 현황

남북정상회담과 6.15 공동선언 1주년이 지난 지금의 남북관계는 사실상 1년 전의 그것과 비교했을 때, 상당한 변화들이 있는 게 사실이다. 정상회담의 역사적 의의와 민족사적 상징성을 두고 전 민족이 감격해하고, 전 세계가 우리에게 박수를 보냈던 당시의 상황에 비추어, 현재의 남북관계는 당시와 비교하면 사실상 교착상태에 있는 것으로 평가할 수 있다.

무엇보다 미국 부시행정부의 등장과 그에 이은 북미관계의 급속한 냉각이 남북관계의 현재적 상황을 규정하는 가장 큰 힘으로 작용한 것이 사실이지만 그와 더불어 국내의 냉전적 언론이나 일부 정치세력에 의해 남북간의 전진적인 화해와 교류의 속도 및 폭들이 많이 좁아진 측면이 있는 것이 사실이다.

부시행정부의 등장은 한 마디로 대북정책에 있어서 기존의 클린턴 행정부와의 차별화로 요약되었다. 1994년 북-미제네바회담에 대한 부분적 문제제기와 더불어, 미사일 및 핵 문제 등 이미 클린턴 정부시절 북-미간에 거의 합의되었던 내용들을 '엄격한 상호주의'와 '철저한 검증'에 대한 보장을 주장하면서, 기존에 이루어졌던 북-미간의 모든 합의들을 다시 처음부터 논의하는 식의 대북정책을 펼치고 있는 것이 근본적인 북미간 갈등과 긴장의 원인이다. 부시행정부의 강경한 대북정책의 기저에는 MD체제구축과 북한에 대한 근본적이 불신이라는 공화당의 전통적인 대북관이 자리하고 있는 것도 또한 사실이다.

한편 이러한 북-미관계의 냉각 이전부터 사실상 국내적으로도 남북정상회담과 평화적 남북관계 조성에 우려와 불만을 토로했던 세력들이 엄존해 온 것도 사실이다. 주로 "퍼주기" 담론이나 "속도조절론" 등을 주장하며, '김대중 정부가 북한에 끌려다닌다' 내지는 '퍼주기만 하고 무엇을 받았는가', '철저한 상호주의 관철' 등의 담론들이 정부의 대북정책에 꾸준히 비판적 입장을 취해온 것이다. 이외에도 6.15공동선언 마지막에 합의한 김정일위원장의 서울답방에 대해서도 적극적으로 반대입장을 취하면서 '김정일 서울답방 반대' 등의 선언적 구호들을 남발하고 있기도 하다.

이렇듯 정상회담 이후 남북관계의 급격한 진전에 대해 불만 섞인 입장을 토로했던 이들은 주로, 여전히 적대적 북한인식에 근거한 냉전적 입장을 가진 언론이나 일부 정치세력들이었으며, 이들의 이러한 비판은 국내정치적 역학관계와 맞물려 실질적으로 국민들에게 상당한 영향력과 설득력을 가졌던 것이 사실이며 현재도 마찬가지다.

여전히 이들은 국가보안법 개정 불가를 외치고, 북한에 대한 주적개념에 재고가 있을 수 없는 일이라고 항변한다. 사실 이들에게 통일은 흡수통일(별공통일을 포함하여) 이외에는 어떠한 통일도 가능해 보이지 않는다. 그러면서도 평화통일을 이야기한다. 사실상 이것은 넌센스다.

그러나 중요한 것은 이러한 적대적 북한인식과 냉전적 통일인식의 여러 담론들이 분단 반세기 동안의 반공주의 정치체제와 정치문화로 내면화되어 있는 국민들에게 상당부분 설득력을 갖고 권력적 담론으로 기능하고 있다는 점이다.

이러한 현재적 상황에 직면하여 제기되는 것이 바로 '국내적 통일기반 구축의 필요성'인 것이다. 바로 우리 사회 내부적인 건강한 통일논의의 공문화와 활성화를 위해서는 우리 사회 내부적인 통일논의의 남남대화가 활성화되어야 하며, 그것이 담보될 때, 주체적인 국내적 통일역량의 성숙이 있을 수 있다는 것이다. 또한 이렇듯 국내적 통일기반 및 주체적 통일역량들이 공고히 될 때, 자주적인 남북관계와 주체적인 평화적 통일의 길들을 일관되게 열어갈 수 있는 것이다.

2.3 국내통일기반 구축의 필요성

남북한 통일문제와 관련하여 우리 사회 내부적으로 통일논의의 가치함의 중요하다는 것은, 우리사회의 수많은 통일논의들이 그것의 명확한 개념 및 구체적인 의미와 내용이 합의되지 않은 채, 저마다의 상호 다른 의미들으로써 통용되거나 무질서하게 양산되고 있으며, 나아가서는 본질적으로 북한에 대한 인식과 이해의 수준이 여전히 적대적 인식에 머물러 있음으로써 생산적이고 효율적인 통일논의들이 불가능하다는 데 대한 문제제기로써 제기되는 것이다.

본질적으로는 각각의 수많은 통일논의들이 합의하고 있는 내용의 이념적 스펙트럼이 너무도 방대하게 나타남으로써 통일론 그 자체만으로도 우리사회를 심각하게 분열시킬 수 있는 수준에 있음을 나타내는 것이다.

다시 말해 역사적인 남북정상회담과 6.15남북공동선언이라는 획기적인 남북관계의 진전에도 불구하고 여전히 국내적으로는 통일-북한문제와 관련한

제반 환경 및 논의 등의 통일담론들이 여전히 냉전적 인식과 적대적 담론들로부터 자유롭지 못한 상황에 있으며, 나아가서는 그에 근거한 과학적이지 못한 통일-북한관련 논의들이 무분별하게 양산됨으로써, 전체적인 통일담론의 비과학성을 야기하고 있다는 것이다.

이러한 상황으로 인하여 남북관계의 급격한 진전에도 불구하고 국내적 통일논의와 북한인식의 수준 등은 그러한 급격한 관계진전의 남북관계를 따라가지 못하고 있으며, 오히려 정부의 진일보한 대북통일정책에 발목을 잡게 되는 상황을 연출하고 있다고 볼 수 있다.

특히 미국 부시행정부의 출범과 그에 이은 적대적 대북정책에 직면하여, 평화적 남북관계 진전의 급물살을 타고 있던 상황이 일거에 얼어붙게 되는 상황을 직면하면서, 무엇보다 국내의 주체적인 통일기반 구축의 필요성이 절실히 요구되고, 국내의 주체적 통일기반 구축이야말로 실질적인 남북관계 진전의 가장 핵심적인 물적 토대와 환경 그리고 주체적 통일노력의 동력으로 자리매김할 수 있을 것이라 판단한다.

이러한 판단에 힘입어 무엇보다 지난 반세기 동안 분단체제의 강고함 속에서 뿌리내려진 반공주의 정치문화와 적대적 북한인식의 냉전적 담론들을 불식시키고, 새로운 탈냉전의 평화지향적 남북관계와 상호 체제존중과 공존공영의 자세에 입각한 통일지향적 담론들을 양산하기 위해서 우리 사회 내부적으로 무엇을 어떻게 준비할 것인가에 대한 고민들을 정리하고자한다.

그러한 고민의 내용들이 바로 본 논문의 핵심인 국내적 통일기반의 구축이며, 국내적 통일기반 구축의 주요한 내용인 북한-통일문제와 관련한 국민적 가치합의, 즉 사회적 인식공유의 내용들을 정리하고자 하는 것이다.

3. 국내 통일논의의 사회적 가치합의 내용

연구자는 우리 사회의 무분별한 통일논의를 합리적이고 과학적으로 정리함에 있어서 가장 핵심적으로 인식 공유하고 가치합의해야 할 내용으로서 크게 3개 영역의 범주를 설정하고자 한다. 이러한 3개 영역의 범주는 결국 한반도 통일문제의 핵심 축으로 이어지는 분단-통일-북한문제의 기본영역에 해당되는 것들이다.

구체적으로 사회적 가치합의의 기본 내용들을 직접적으로 살펴보면 다음과 같다.

3.1 통일의 필요성에 대한 가치합의

왜! 통일인가? 즉 통일의 필요성에 대한 가치합의는 기본적으로 우리에게 통일이 왜 중요하며, 절박한 문제인가에 대해, 분명한 사회적 가치합의를 이루어내야 한다는 의미이다.

즉 분단으로 인하여 우리가 겪을 수밖에 없는 민족적, 정치적, 경제적, 사회·문화적, 군사적 모순들에 대한 분명한 인식을 바탕으로, 막연히 감상적 차원에서 논의되는 통일의 당위성이 아니라 남북한이 처한 현실적 조건 속에서 왜 통일이 되어야만 하는가에 대한 명확한 인식의 공유와 가치합의가 이루어져야한다는 것이다.

사실 우리 사회에서 통일문제는 1960년 4.19시기의 잠시 동안을 제외하면 이승만, 박정희, 전두환 정권 내내, 시기적으로 보면 1980년대 중반까지는 사회적 금기와 터부로 존재해 왔다. 즉 일상 속에서 '통일'이라는 말 자체를 자유롭게 사용할 수 없었던 것이 사실이다.

그것은 극단적 반공주의 체제가 양산한 적대적 반북이데올로기의 정치문화 속에서 당연한 결과였는지도 모른다. 그 단적인 예로써 1986년 당시 국회의원이던 유성환 의원이 국회에서의 '통일국시' 발언으로, 면책특권이 주어지는 국회의원의 신분으로써 전격 구속되었던 사건에서도 잘 드러난다.

이렇듯 사회적 금기였던 '통일' 논의가 국민적 차원에서 공론화 되기 시작한 것은 1988년 이후 학생운동과 재야의 민주화운동 세력이 '북한바로알기 운동'을 비롯한 통일운동을 전개하면서부터였다.

물론 박정희 정권 시기 7.4남북공동성명이 체결되고 정치권력적 차원에서 통일문제가 논의되기는 했으나 그것은 정치권력적 차원에서 통일문제가 정략적으로 이용된 측면이 강하며, 실질적 차원에서 정부의 통일 노력으로 평가하기에는 그 내용성을 충분히 가지지 못했다고 평가할 수 있다.

주로 정권적 차원에서의 통일개념은 반공통일, 멸공통일 등 실현가능하지 않은, 선전적인 구호성 통일에 지나지 않았다. 더불어 통일의 구체적 내용과 상들도 특별히 마련되어 있지 않은 채, 당위성에 기반 한 선언적 구호로써 감상적 통일론으로 머물고 있는 상황이었다.

이러한 상황 속에서 사회적으로 통일문제는 항상 요원한 이상의 문제로, 내지는 과연 실현될 것인가에 대한 부정적 의구심으로 늘 선협적으로만 이해되고 있었을 뿐이었다. 결국 왜 남한과 북한이 통일해야만 하는가에 대한 통일의 실질적 당위성과 그 절박성에 대한 명확한 이해들이 많이 부족했던 것이다.

여기에서 본 연구자는 우리 사회에서 통일에 대한 과학적인 이해를 위해서 가장 근본적으로 우리는 "왜! 통일을 해야만 하는가?"에 대한 당위적 이

유와 필요성에 대한 명확한 정리를 바탕으로 그것을 사회적으로 가치합의할 필요성을 제기하고자 한다.

이것은 결국 궁극적으로 통일¹²⁾이 21세기 무한경쟁의 세계경제전쟁 속에서 남한과 북한, 우리 민족 전체가 살아남을 수 있는 가장 직접적이고 효율적인 방법임을 광범위하게 인식하게 하는 의미 있는 방법이 될 것이다.

좀 더 구체적으로 살펴보면 통일이 결국 분단으로 인해 겪게되는 모든 모순들을 극복할 필요성에서 제기된다고 보았을 때, 구체적으로 분단모순의 내용들을 엄밀하게 분석해보아야 할 것이다.

분단으로 인한 모순은 이루 열거하기 힘들 정도로 전 국가적, 전 사회적 차원의 총체적 문제이나, 따로따로 민족적, 정치적, 경제적, 사회·문화적, 군사적 모순으로 구분해서 정리해보고자 한다.

3.1.1 분단의 민족적 모순

우선 분단의 민족적 모순을 살펴보면, 분단은 해방 이후의 거의 대부분의 민족적 과제들을 근원적으로 차단했다고 할 수 있다. 즉 분단은 일제 36년으로부터의 실질적 민족해방과 전 민족적 차원의 민주주의적 변혁에 의한 통일된 민족국가 수립을 좌절시켰다.

특히 한반도의 분단자체가 외세의 개입에 의해 성립됨으로써, 이후 남한의 정치·군사적 문제에 외세가 깊숙히 개입하게 되는 계기가 되었다. 나아가 분단과정에서의 탈민족적 외세의 개입으로 인하여 자주적인 민족주의 세력은 그 힘을 잃게 되면서 민족문제에 대하여 주체적 대응을 할 수 없는 상황에 처하게 되었으며, 결국 민족주의 자체의 지역적 분열과 이념적 분열을 낳게 하였다.

더불어 무엇보다 중요한 것은 외세가 주도하는 반민족적 분단체제가 형성됨으로써, 해방 이후 우리 민족의 최대 과제였던 반민족적 일제 잔재의 청산이 거의 이루어지지 못하고, 오히려 반민족적 친일세력이 세속해서 이 나라의 권력과 기득권을 장악하게 되는 역사적 아이러니를 낳게 되었다는 것이다.

특히 분단 이후 우리 사회는 미국의 냉전체제 수립의 이념적 기초가 된 반공주의에 의하여, 친일 민족반역자들이 그들의 일제 36년간의 치명적인 반민족적 과오들을 반공주의라는 외피를 통하여 대부분 면죄부를 받게 됨으로써 민족문제의 근원적 해결을 불가능하게 하는 상황을 초래하였다.

즉 친일반민족행위자들은 그들이 살아남기 위해서 반공주의를 가일층 강화할 수밖에 없었으며, 그 와중에서 매카시즘의 횡행이나, 레드 콤플렉스의 정치문화화 등의 과정을 통해 반민족의 전형이었던 친일세력들이 반공주의

[12] 통일의 구체적 내용과 개념 및 과정은 통일문제의 가치합의에서 다룰 것이다.

의 미명하에 해방 이후의 우리 사회에서 핵심적인 권력집단으로 다시 부상하게 되는 결과를 낳게 되었던 것이다.

바로 민족적 관점에서 청산의 대상이었던 이들이 결국 민족문제 해결의 주체인 핵심적 권력 기득권층으로 다시 자리를 잡음으로써 민족문제의 근원적 해결 불가능이라는 아이러니를 만들게 된 것이었다.

3.1.2 분단의 정치적 모순

분단의 정치적 모순은 한 마디로 '정치적 저발전'으로 규정할 수 있다. 즉 분단은 우리 사회에 민주주의 정치발전의 지체를 가져왔으며, 분단체제가 낳은 반공주의에 의하여 정치적으로는 반공적 독재의 정당화 근거가 되기도 하였다. 결국 극단적인 반공주의체제 속에서 정치적 저항세력들은 반공주의 정치권력에 의해 '좌경', '용공', '불순분자' 등으로 규정되기 일쑤였으며, 그들의 정당한 정치적 저항은 반공주의 체제 유지의 제도적 도구였던 반공법이나 국가보안법 등에 의하여 억압되고 탄압 받기 일쑤였다.

나아가 분단이라는 특수한 상황에 직면하여 사회 내부적으로는 안보논리의 과다로 인한 국민적 자유와 기본권의 공공연한 침해가 이루어졌으며, 국민들의 생활상의 경제적 요구 또한 안보논리에 의하여 쉽게 억압될 수 있었다.

한편 반공주의 정치문화와 안보논리가 절대적 상식으로 되는 환경 속에서 군사정권 혹은 권위주의 정권은 항상 민간 시민사회에 대해 과도한 국가개입과 억압을 쉽게 할 수 있었다.

이외에도 분단의 국제적 성격으로 말미암아 정치·경제·군사적인 대외 의존성이 심화되었으며, 분단 그 자체로서 권위주의적 군부독재체제의 존립 근거 내지는 강화의 근거가 되었다. 결국 분단체제라는 특수한 환경 속에서 해방 이후 50여 년의 한국정치사는 기형적인 권위주의적 독재정권의 출현과 붕괴의 역사로 점철되었다고 평가할 수 있다.

결국 분단은 민주적 기본질서인 시민적 기본권 보장, 권력의 균형과 상호 견제, 법치주의, 공정한 경쟁에 의한 선거 등을 부정하는 가장 확실한 안전판으로 활용됨으로써 군사 권위주의 정권의 형성과 지속의 요인이 되었다.

나아가 거의 종교화되다시피한 반공이데올로기에 의해 시민적 기본권의 침해와 정치적 비판 및 반대의 자유에 대한 탄압, 그리고 안보국가의 등장으로 인한 국가기구의 이상비대화¹³⁾와 군사적 심성의 만연¹⁴⁾ 등은 운전한

13) 국가 기구의 이상비대화는 일제 식민지 정권의 국가기구의 비대화 → 식민지 유산 계승, 한국전쟁, 군부의 과잉성장으로 인한 국가기구 과대성장의 안보국가로 이어지면서, 그것은 국민들에 대한 항상적 통제와 감시, 공무원 수의 과잉, 경찰 정보기구의 이상 비대화 등을 특징으로 한다.

14) 군사적 심성의 만연과 관련하여, 군사적 가치와 민주적 가치는 근본적으로 갈등관계에

자유주의의 정치발전을 가로막았다.

자유주의의 부정과 관련하여 보면, 자유주의의 기본이념인 다원주의의 핵심으로써 정치사상의 자유가 분단체제 속에서 철저히 부정됨으로써, 자유민주주의의 이름으로 자유주의의 기본속성을 파괴하는 아이러니가 일상화되게 되었다. 일면 우리의 '자유민주주의'는 한마디로 '반공주의'로 통칭할 수 있는 것으로써 엄밀한 의미에서 자유주의와는 거리가 멀었다고 볼 수 있는 것이다.

특히 군사적 심성은 국가기제 뿐만 아니라 시민사회에까지 광범위하게 침투하여 남한정치체제의 권위주의적 성격을 더욱 강화하고, 시민사회의 자율성과 다양성을 근본적으로 억압했다. 이것은 우리 사회 개인들의 가치관이나 인성에도 상당한 영향을 미쳐 이분법적 흑백논리와, 획일주의적 가치문화, 집단적 규율과 복종, 지배와 순응 등의 군사문화적 유산들을 상당히 많이 남기고 있다고 볼 수 있다.

이러한 상황에서 다양한 국민적 의사와 자율성은 국론분열로 묘사되고, 국론통일과 국민총화를 위해서는 획일적이고, 권위적인 통제와 억압이 필요하다고 생각되는 정치문화가 일정 부분 형성됨으로써 온전한 자유주의적 정치문화 혹은 민주적인 가치체계가 위협받는 경우들이 나타나기도 했다.

3.1.3 분단의 경제적 모순

분단으로 인한 경제적 모순은 좀더 현실적인 측면에서 제기되는 문제이며 그 규모도 실로 수치화 할 수 없을 정도로 막대한 것이 사실이다. 1997년 이후 우리 사회를 절대적 위기와 사회적 혼란으로 몰고 간 외환위기와 IMF 사태는 우리의 분단체제로부터 규정되는 막대한 군사비 지출과 무관하지 않음을 쉽게 알 수 있다.

한국정부의 외환예산 중 70% 가량이 국방·외환예산이고, 그 국방예산의 대부분이 주한미군 방위비 분담금으로 지출된다. 또한 IMF체제라는 국가초유의 경제위기를 제대로 예견하지 못한 이유는 분단구조로 인해 지난 50여년 동안 남한 사회에 자유민주주의를 제대로 정착시키지 못한 데서도 연유를 찾을 수 있다.

북한의 심각한 경제난의 가장 핵심적인 원인도 적대적 군사대립의 분단구조에 기인하는 지나친 군사비 지출에 있음은 재론할 필요조차 없다.¹⁵⁾ 이처럼 북한의 심각한 식량난 및 경제난과 남한의 심각한 실업사태 및 IMF 환란위기의 공통된 원인은 바로 분단체제로부터 기인하는 경제적 모순에 있는 것이다.

있다고 볼 수 있다. 즉 군사적 가치에서는 집단에 대한 순응과 규율을 중시하지만 민주적 가치에서는 비순응과 독자적 사고가 중시된다. 교조적 형태에서 보면 군사적 가치에서는 국가에 대한 시민의 무조건적 충성을 찬양하게 된다.

15) 이창희, "IMF와 군비축소", 『교수신문』, 1999년 1월 4일자 참조.

영국정부 산하 왕립연구소(RUSI)는 군사력의 대외행사 능력을 중심으로 각국의 군사력을 평가한 결과에서 남한을 6위, 북한을 7위로 평가한 바 있다. 군사비 지출면에서 국방부는 1976년부터 남한의 군사비가 북한을 능가하기 시작했다고 밝힌다.¹⁶⁾ 그 이후 남북한의 군사비 지출격차는 더욱 벌어지고 있는데 영국의 국제전략문제연구소(IISS)의 통계에 의하면, 1996년의 경우 남북한의 군사비는 각각 151억 7천만 달러와 53억 3천만 달러로 격차가 2.85대 1로 벌어졌다.

이 금액은 남한 GDP의 3.3%, 북한 GDP의 27.2%에 해당한다. 만약에 이러한 막대한 국방비용을 사회복지비와 교육비, 그리고 첨단정보산업 투자에 돌렸을 경우 창출할 수 있는 경제적 효과는 실로 엄청날 것이다.

예를 들어서 남한의 2000년도 국방예산은 14조 4천 390억이었다. 이 중 25%만 감소한다 하더라도 그 금액은 매년 4차선 경부고속도로를 1개씩 건설할 수 있는 금액이다. 이것은 남북한이 똑같은 상황으로, 이것들이 산업현장이나 생산성 있는 곳으로 이전 투자될 경우의 기회비용과 상호 시너지(System-energy)효과를 감안하면 실로 엄청난 파급효과를 불러일으킬 수 있을 것이다.

이외에도 국방예산의 사회복지, 교육, 첨단정보산업으로의 이전투자 등을 생각할 경우의 기회비용 및 생산성 효과와 75만 군대인력의 생산성 효과, 남북간의 직·간접적인 경제교류만(지금 낱장 가능한 섬유, 신발 등의 경공업 소비재를 중심으로 우리의 자본과 기술에다가 북한의 고급노동력이 결합할 경우)으로도 2~3년 안에 수 백억 달러의 경제적 가치를 창출할 수 있을 것으로 예측된다.

돌이켜보면 남북한은 지난 50여 년간 소모적인 이념논쟁과 불필요한 군사적 긴장으로 가히 추산할 수 없을 정도의 막대한 경제적 역량을 소진했다고 할 수 있다. 그러한 경제적 역량은 이제 민족의 새로운 통합기제로 전환되어야 한다. 1990년대 들어 전세계적인 탈냉전의 기류 속에서 대부분의 국가들이 국가방위비와 국방비를 감축해 오고 있는 상황에서도 유일하게 남북한만은 계속 군사비를 증액해 왔다. 그러한 군사비 증액의 결과가 과연 우리에게 무엇을 안겨주었는지를 분명히 인식해야 할 것이다.

3.1.4 분단의 사회·문화·군사적 모순

분단으로 인한 사회·문화적 모순 또한 심각한 것으로 그것은 우리 사회를 여느 국가들의 일반적인 사회와는 질적으로 다른 기형적 사회로 변화시켰다. 그것은 우리 사회의 수많은 분야에서 엄청난 정신적 구속과 사상적

16) 이정희, 위의 글.

억압으로써 작용했을 뿐만 아니라 올바른 사회·문화 발전에 심각한 장애로 작용하였다.

사회적 측면에서 분단에 대한 일반적 국민정서는 통일담론의 핵심적 영역을 차지한다. 이러한 상황에서 현재의 분단에 대한 일반적인 국민정서, 즉 분단의식은 우리 민족의 통일과 관련하여 상당히 부정적인 게 사실이다.

결론적으로 세계적 차원의 냉전체제에 의하여 타율적으로 주어진 분단현실은 '분단의식이 형성될 수 있는 상황적 조건'이었다. 이것이 한국전쟁¹⁷⁾을 계기로 민족 내적인 현실로 정착하게 되었으며, 국민 대중에게는 '분단의식'으로 '내면화'된 것이다. 이러한 분단현실은 지배층의 정치적 욕구와 맞물리면서 체계적이고 복합적으로 확대·재편되었는데, 유신체제 이후에는 이러한 상황이 더욱더 가속화되어 분단의식이 제도적으로 '확대재생산'될 수 있는 메커니즘까지 확립되었다고 볼 수 있다.

바로 이러한 구조적 과정을 거치면서 국민들의 반공·반북 이데올로기, 즉 '레드 콤플렉스(Red Complex)'¹⁸⁾가 정착되고 내면화되었으며, 이후 분단은 단순히 외적 현실이 아니라, 국민들의 의식을 적극적으로 지배하는 내적인 사회적 실재로 변화하였던¹⁹⁾ 것이다.

좀 더 구체적으로 한반도의 분단구조는 우리 사회에 반사회적인 집단 심리적 병리현상으로써 레드 콤플렉스를 전체 국민들의 의식 속에 침투시켜 국민들로 하여금 다원주의적 가치관이나 자유주의적 의식보다 단세포적인 반공의식-내포(內包)로서 반공, 외연(外延)으로서 매카시즘-을 내면화시키게 함으로써 민주적이고, 창의적이며, 통일 지향적인 가치관을 억압하여 정치권력이 생산하는 총력안보로 귀결케 하는 사회적 분위기를 조성했다.

한편 분단의 군사적 모순이라고 하면 분단으로 인한 남북간의 적대적인 직접적 군사대치 상황에 근거하여 촉발될 수 있는 전쟁의 위기와 더불어 직접적인 과도한 군사비의 소모, 군사부문의 운용에 있어서 나타나는 경제적 역량의 소모와 같은 부분들이 포함된다.

우선 전쟁의 위기와 관련하여, 항상적인 긴장고조와 전쟁위험의 근본적 원

17) 한국전쟁은 냉전논리의 민족내화, 분단의식의 내면화를 가속화시킨 결정적 요인으로 작용했다. 여기에 한국의 사회과학도 자신의 주체성을 상실하고 냉전형으로 획일화됨으로써 그 현상이 더욱 가속화되었다. 황성모, "사회과학의 토착화에 대하여", 한국사회과학 연구소편, 『현대사회과학방법론』 (서울: 민음사, 1977), p.242. 또한 한국전쟁으로 인하여 "남북한의 대립된 이데올로기에 의한 가치관단에 모든 사실판단의 기능마저 철저히 예속시키는 현상까지 나타나게 되었다." 실제 한국전쟁으로 인한 대중의 분단의식은 사회상황 자체를 전적으로 이데올로기적 의식에 의해서 파악하게 만들었다. 이상과 같은 의미에서 한국전쟁은 분단의식의 내재적인 생산계기였다. 김진균, "사회과학에 있어서 이데올로기와 사실판단문제", 『역사와 사회』 1집(서울: 도서출판 한울, 1983), p.181.

18) 레드 콤플렉스에 관해서는 강준만 외, 『레드콤플렉스』 (서울: 삼인, 1997) 참조.

19) 김진균·조희연, "분단과 사회상황의 상관성에 관하여-분단의 정치사회학적 범주화를 위한 시론", 변형운, 『분단시대와 한국사회』 (서울: 까치, 1985), p.434.

인은 바로 분단으로부터 기인한다. 그러므로 전쟁의 극복은 분단체제의 극복, 즉 상호 신뢰회복을 통한 평화체제 구축, 그리고 그에 근거한 점진적인 통일의 과정과 동일시될 수 있는 것이다.

분단 이후 한반도를 전쟁의 위기로 몰고 갈 수 있었던 경우는 우리 사회에서 늘 존재해왔다고 할 수 있을 정도로 그것은 상시적인 것이었다.

이렇듯 분단으로 인하여 우리가 겪을 수밖에 없는 분단모순들은 한 마디로 가히 총체적이라 할만큼의 엄청난 환경적 제약요인이다. 특히 군사적 모순은 우리의 생존이 걸려 있는 문제이다. 항상적인 긴장고조와 전쟁위협성의 주원인은 바로 분단에 있는 것이다.

적어도 우리가 통일을 하고자 하는 것은 기본적으로 우리 모두가 평화롭게 살아가기를 원하는 것이며 더 나아가서는 지금보다 더 나은 행복한 삶을 추구하기 때문에 통일을 이야기하는 것이다. 이러한 통일의 필요성에 대한 과학적인 인식의 공유와 공감대 형성, 가치합의가 전국민적으로 이루어져야 한다는 것이다.

3.2 통일의 개념 및 과정에 대한 가치합의

통일의 개념 및 과정에 대한 가치합의는 구체적으로 우리가 지향하고 실현시켜야 할 통일의 개념과 내용, 의미 그리고 통일의 구체적 과정에 대한 사회적 가치합의를 의미하는 것이다.

역설적으로 지난 반세기 동안 남한과 북한은 공히 평화통일을 주장해왔으며 그것을 국시로 삼아왔다. 그러나 각자 주장하는 평화통일의 구체적 내용들은 상호 달랐다. 즉 남한은 시장경제주의의 경제체제를 기반으로 한, 자유민주적 기본질서에 입각한 통일을 주장해왔으며, 북한은 사회주의체제가 인정되는 연방제 통일을 주장해 온 것이다.

우리 사회의 통일개념에 대한 인식을 살펴보면, 우선 통일의 과정과 관련한 이해로써, 통일을 단순한 하나의 사건으로써 인식하는 경우가 많은 것으로 보인다.

현재적 상황에서 통일은 그것이 하나의 일시적 사건으로서가 아니라 장기적인 상호간의 꾸준한 노력 속에서 나타나는 전체적인 과정을 의미한다. 즉 장기적인 꾸준한 과정으로서의 통일이란 남북한간에 상호 초보적인 신뢰관계의 회복과 화해교류의 진전을 통해 정치적 신뢰구축의 단계를 가지고, 그러한 정치적 신뢰구축단계에 기반 한 군사적 신뢰구축의 단계를 가지는 '평화체제구축'이 통일의 1차적 단계로 설정된다.

이러한 평화체제 구축을 1단계로 하고 이후 남북한간의 낮은 단계의 연방과 국가연합이 결합하는 2단계, 그리고 이후 연방제의 3단계 등을 거치면서 완전한 통일로 가는 것이다.

이처럼 남북한의 통일은 구체적인 각각의 단계들을 거치면서 그때 그때의 상황과 조건에 맞게끔 새로운 과정들을 고민하면서 이루어질 수 있는 것임에도 불구하고 대부분의 사람들은 통일을 일 순간의 급격한 완전통일을 염두에 두고 있는 것으로 보인다.

즉 보편적으로 우리사회에서 통용되는 통일의 개념은 한마디로 고전적 의미의 통일개념, 즉 지리적 통일(국토통일), 정치적 통일(국권의 단일화), 경제적 통일(하나의 민족경제권 통합), 체제간 통일 등을 모두 아우르는 그야말로 명실상부한 하나가 되는 완전무결한 통일을 염두에 두는 것처럼 보인다.

그러나 연구자는 현실적인 남북한의 역관계와, 우리가 지향하는 통일의 목적 및 필요성을 염두에 두고 사고했을 때, 우리에게 보편적인 의미의 정치적 통일, 즉 체제간의 완벽한 통일은 불가능하며, 또 현실적인 남북관계의 역(力) 관계상 있어서도 안 된다는 게 연구자의 판단이다.

현 시기 남북한 체제간의 완전한 통일은 결국 한쪽이 한쪽을 흡수하거나 극복하는 통일이 될 것이므로, 전쟁적 상황 내지는 남북한 공히 국가 붕괴를 초래할 수밖에 없을 것임을 어렵지 않게 예측할 수 있다는 것이다.

오히려 현재 우리에게 요구되는 통일은 실질적으로 남과 북이 분단체제 속에서 겪고 있는 분단모순들을 실질적 의미에서 극복할 수 있는 통일이면 충분하다고 생각하고 그러한 분단모순을 극복하는 데는 현실적으로 정치적 통일보다는 그 훨씬 이전 단계인 남북한 평화체제구축을 중심으로 하는 평화공존적 사회적 통일이나, 국가연합 단계만 되어도 충분히 가능하다고 생각하는 것이다.

다시 말해 우리에게 실현가능하고, 가장 현실적이며, 상호 정치체제적, 경제적, 사회·문화적 부담을 줄이면서도 우리가 겪고 있는 분단모순들을 가장 효율적으로 극복할 수 있는 통일방안은 엄정한 상호 체제존중과 공존공영의 자세에 입각하여, 전진적인 화해와 신뢰의 기반들을 공동으로 구축해가면서, 정치·군사적으로는 불가침선언의 현실화 내지는 평화협정체결 등의 군사적 긴장을 완전히 해소하는 평화체제구축, 즉 사회적 통일토서도 충분하다고 생각한다.

결국 한반도 평화체제구축을 남북한 통일의 구체적인 첫 출발지점으로 설정하고 이에 대한 사회적 인식의 공유와 가치합의들을 다져가는 것이 중요하다고 보는 것이다.

이러한 한반도 평화체제 구축이 이루어진 이후 통일과정의 첫 번째 단계로써 남과 북이 지난 6.15남북공동선언에서 합의한 남측의 '국가연합'안과

북한의 '낮은 단계의 연방'20)의 유사지점을 상호 발전적으로 승화시킴으로써 국가연합의 단계를 가져가는 것이 통일과정의 예측 가능한 1단계로 상정해 볼 수 있을 것이다.

이렇듯 남북이 상호 합의 가능한 통일의 과정에 대한 사회적 가치합의의 주 내용들은 위에서 살펴보았던 <표-1>과 같다.

이러한 남북한 통일과정의 합리적 모색은 기본적으로 남과 북이 상호 엄격한 체제존중이 전제되어야 한다. 그것을 기반으로 했을 때, 상호 공존공영의 평화체제 구축부터 이후의 단계들로 변화발전해 갈 수 있는 것이다.

위에서도 언급했다시피 연구자는 남북관계의 현재적 수준과 단계는 평화체제구축을 위한 정치적 신뢰구축의 단계에 있다고 평가한다. 아직도 많은 부분 신뢰와 교류의 폭들이 군사적 신뢰구축으로 나아가기에는 미진한 부분이 많은 것이 현실이라고 보고 향후 전진적인 남북관계의 지속적인 발전들을 통해서 궁극에는 평화체제구축의 한반도적 과제들을 충실히 이행해가야 할 것으로 판단한다.

평화체제구축 이후의 통일의 1단계인 남북연합이나, 2단계 연방제 등은 기본적으로 상호체제존중의 정신에 기반한 것들이다. 연구자는 분단체제 55년 동안 각기 다른 사회체제적 목표와 각기 다른 체제 작동의 메카니즘, 사회운영 시스템의 상이, 사회문화 및 가치관의 다름, 경제체제와 제도의 다름 및 궁극에는 일상에서의 사회적 가치관조차도 많이 다른 남과 북이 전혀 새로운 통일의 역사를 창조해 가는 길에서 어느 한쪽만이 일방적으로 변해야 한다는 것은 무리라고 생각한다.

그 길은 평화변영의 상호존중과 공존공영의 길이 되어야 하기에 남과 북 공히 통일이라는 민족의 공통적 과제에 부응할 수 있도록 똑같이 서로 서로가 조금씩 변화해야한다고 생각한다.

더불어 분단 이후 남북한이 상호 합의하고 공동으로 결의했던 세 번의 역사적 사건들을 살펴보다라도 남북한간의 상호체제 존중과 공존공영의 자세는 통일을 지향함에 있어서 남과 북이 기본적으로 공유해야할 내용으로 정리된다.

즉 1972년의 7.4남북공동성명21), 1991년의 남북기본합의서22), 2000년

20) 낮은단계의 연방은 2000년 6월에 갑자기 제시된 것이 아니라 1991년 1월 신년사에서 당시 김일성주석이 제안했던 내용이다.

21) "통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결하여야...서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야...사상과 이념·제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야...서로 상대방을 중상 비방하지 않으며...자주적 평화통일을 촉진시키기 위하여..." 7.4남북공동성명 원문 중에서 요약.

22) 제1장 제1조 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다...제2조 남과 북은 상대방의 내부분쟁에 간섭하지 아니한다...제3조 남과 북은 상대방에 대한 비방 중상을

6월의 남북공동선언²³⁾은 해방 이후 분단 55년의 역사 속에서 남과 북이 상호 합의했던 남북통일의 대장전으로 평가할 수 있다. 이러한 세 번의 남북한 통일장전의 구체적 내용들을 한 마디로 요약하면 그것은 다름 아닌 남과 북의 엄격한 상호체제존중과 공존공영의 자세 견지, 그리고 자주, 평화, 민족대단결의 입장에서 통일문제를 풀어간다는 것이었다.

결국 우리는 통일의 길에서 상호체제 존중과 공존공영의 자세에 대한 사회적 가치함의 및 남과 북 공히 상호 통일의 길에서 똑같이 변화해야한다는 부분에 대한 인식의 공유 및 국민적 합의가 있어야 한다.

연구자가 위의 표에서 상정하고 있는 통일과정의 합리적 모색은 지난 6.15남북공동선언에서 밝힌 통일방안의 수렴가능성에 대한 판단을 기초로 해서 남과 북이 상호 먹고 먹히는 관계의 통일이 아닌 공존과 체제존중의 정신에 기반 한 통일을 상정했을 때 도출될 수 있는 방안이라고 생각한다.

역사에 "If(만약...)"가 없듯이 향후 다가올 미래에 대한 가정과 예상도 실효성 차원에서 의문을 가질 수 있으나, 적어도 우리가 통일의 필요성과 당위성을 절감하고, 또 통일을 하고자 하는 목적을 분명히 인지하고 있다면, 적어도 상호 배제와 극복의 통일논리들이 엄청난 긴장고조와 전쟁의 위험성들을 안고 있는 바, 결국엔 상호 체제가 엄격히 존중되는 연방제적 통일의 과정에서 남북한 모두가 겪고 있는 분단모순들을 충분히 극복해 갈 수 있을 것이라 확신하는 것이다.

3.3 북한에 대한 인식의 가치함의

북한을 어떻게 인식할 것인가의 문제는 적어도 수많은 통일논의의 가장 기본적인 전제이다. 이것은 현실적으로 과학적이고 객관적인 북한인식만이 실질적이고 건강한 통일논의를 가능하게 할 수 있다는 논리적 전제에서 출발하는 문제이다.

과학적인 북한인식의 기본 논지는 두 가지다. 먼저 평화통일을 염두에 둔다면 북한을 통일의 일 주체이자 당사자로서 인정해야 한다는 것이고, 둘째, 적대적 남북대결의 분단체제 속에서 왜곡될 수밖에 없었던 북한에 대한 인식들을 과학적으로 새로이 할 필요성이 제기된다는 것이다.

결국 통일논의를 전개함에 있어서 북한에 대한 인식의 과학성이 중요한

하지 아니한다.

23) "남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로...남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다." 6.15남북공동선언 원문 요약.

것은, 북한이 통일의 일 주체이자 당사자임을 인정해야한다는 기본 전제가 생긴다는 것이고, 그것은 현실적으로 반세기 동안의 반공주의와 적대적 반북주의에 의한 우리사회의 냉전적 북한인식이 주류로 통용되는 상황에서 과연 북한을 통일의 일 주체이자 당사자로 인정할 수 있을 것인가의 현실적인 상황으로부터 제기되는 문제이다.

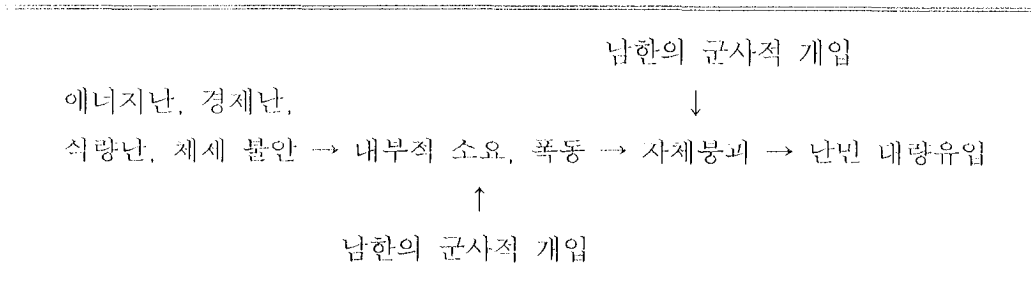
이것은 적어도 우리가 추구하는 통일의 내용이 전쟁을 수반하지 않는 평화적 방법의 통일이라면 당연히 상호체제존중과 공존공영의 자세에 입각해 있어야한다는 전제에서 출발한다. 이러한 인식적 전제를 바탕으로, 현실적으로는 북한을 어떻게 실질적인 통일의 일 주체이자 당사자로 인정할 수 있을 것인가의 문제와 직결된다.

이와 관련해서는 지난 시기의 우리의 반공주의에 대해서 진지하게 심사숙고해야할 필요성이 제기되며, 평화통일의 민족적 대의를 정점으로 그에 부합하는 북한인식에 있어서 핵심적 전제가 되는 부분이다.

사실 얼마 전까지만 하더라도, 우리사회에는 '북한붕괴론'과 그에 결부되는 '흡수통일론'이 절대적인 북한-통일관련 주류 담론으로 위력을 떨친바 있다. 그러나 결국 그것은 북한 불이해의 소산이었으며, 흡수통일론은 필연적으로 전쟁을 수반할 수밖에 없는 위협천만한 논리였음은 자명한 사실이다.

잠시 과학적인 북한이해의 필요성이 절실히 요구되는 상황과 관련하여, 한때 우리사회에 북한-통일담론의 핵심담론으로 풍미했던 '북한붕괴론' 혹은 '흡수통일론'의 논리적 결함들에 대해서, 그 논의들이 북한에 대해 우리사회가 얼마나 무지했으며, 무지한가에 대한 일례로써 여기에 적시하고자 한다. 우선 당시 우리사회에 풍미했던 흡수통일론의 모델을 도표화하면 <표-2>와 같다.

<표-2> 흡수통일론 모델의 허구



※ 위 도표는 기존의 흡수통일론과 관련된 논의들을 종합하여 그 과정을 연구자가 자의적으로 예측해 본 것임.

위의 흡수통일론의 전개과정 모델에서 나타나는 몇 가지 근본적인 문제점들을 지적해 보면 첫째, 세계 어느 나라를 보더라도 식량난으로 붕괴된 국

가는 없다는 것이다. 에너지난으로 시작된 경제난과 식량난은 단지 국가적으로 어려울 뿐이라는 것이지 그것이 반드시 국가붕괴로 이어지지 않는다는 것이다.

둘째, 북한체제의 특수성 상 내부적 소요나 폭동의 가능성은 거의 불가능하다고 볼 수 있다. 즉 북한체제는 당과 정, 군, 민이 거의 전일적 체제로 이루어진 사회이기 때문에, 혹은 우리가 보편적으로 이야기하듯이 통제체제이기 때문에 내부적 소요나 폭동은 거의 불가능한 상황이라는 것이다.

셋째, 혹은 북한 내부적으로 소요와 폭동이 발생한다하더라도, 선군정치 등에서 보듯이 군사중심의 체제라는 북한체제의 특수성 상 소요나 폭동의 발생시, 초기에 전군에 계엄령이 발동됨과 더불어 무력진압이 가능한 것이다. 결국 그것은 이후 북한사회가 더욱더 폐쇄화 될 것이며, 남북간에는 긴장고조가 필연적으로 수반될 것임을 어렵지 않게 예측할 수 있게 하는 근거들이다.

넷째, 본질적으로 김정일 정권과 북한주민들간의 밀도는 상당히 높은 것으로 평가된다. 탈북자들의 증언을 보았을 때, 이들의 김정일 정권과 자기체제에 대한 평가는 우리가 생각하는 것처럼 그렇게 호락호락하지 않은 게 사실이다. 단지 먹고 살기 힘들다는 것일 뿐, 더불어 그러한 식량난과 에너지난의 근본원인을 북한정권의 잘못이라고 보지 않고 미국의 반세기에 걸친 대북봉쇄정책으로부터 연유한다고 인식하고 있는 북한주민들의 인식체계상 소요나 폭동, 그리고 그에 이은 북한붕괴는 사실상 허구적 논리에 다름 아닌 것으로 평가할 수 있는 것이다.

마지막으로, 북한붕괴론과 그에 근거한 흡수통일론은, 결국엔 그것이 전진적인 우리 사회의 미래적 발전에도 상당한 부담으로 다가올 것이라는 인식을 전혀 내포하고 있지 못하다는 것이다. 즉 북한이 붕괴되고 나면 결국 2,500만의 난민이 발생하고 그들은 남한으로 유입될 것이 뻔한 사실이라고 보았을 때, 현재의 남한의 경제력과 국력으로써 그들을 어떻게 감당할 수 있을 것인지에 대한 대안적 논의들은 전혀 이루어지지 않았다는 것이다.

한 마디로 2,500만 북한 난민 중 100만 명만 남한으로 유입된다 하더라도 남한 경제는 일거에 파탄날 것이 불을 보듯 명확하다. 이처럼 북한의 붕괴는 남한경제의 연쇄 붕괴를 유발시킬 수 있는 결정적인 변수이며, 그것은 남한사회의 온전한 발전을 위해서라도 있어서는 안될 중요한 문제였다. 그럼에도 불구하고, 한 편에서는 북한의 식량난을 박수라도 칠 기세로 흐뭇하게 바라보았던 냉전적 인식과 그에 근거한 북한붕괴론 및 흡수통일론이 팽배했던 게 우리 사회의 통일담론의 현재적 자화상이었던 것이다.

결국 위에서 적시한 '북한붕괴론'과 '흡수통일론'은 우리 사회의 통일담론에 상당한 문제를 안겨다 주었으며, 무엇보다 과학적이지도, 합리적이지도 못한 통일논의가 양산됨으로써 우리사회의 건강한 통일논의들에 상당한 부담과

장애로 작용했다는 것이다.

오히려 '북한붕괴론'과 그에 근거한 '흡수통일론'은 그간 우리 사회의 경도된 반공주의와 반북주의에 부합하는 기분 좋은 통일-북한담론으로 기능했을 뿐이다. 그러나 그것은 감상적인 통일담론의 전형에 불과했다. 이처럼 북한-통일문제는 언제나 우리에게 합리적이고 과학적인 인식을 요구한다.

이처럼 북한에 대한 잘못된 이해와 인식의 수준들이 합리적이고 건강한 통일논의의 결정적 장애로 작용해 온 것이 최근까지의 우리사회의 북한통일담론의 전형적 예들에서 잘 나타난다.

이와 관련하여 본 연구자는 과학적인 북한인식에 근거하여 결국 '북한은 붕괴하지 않는다'라는 사회적 인식이 있어야하며, 나아가서는 '북한의 체제가 붕괴한다는 것은 대한민국에게도 매우 해로운 것'이라는 인식, 그리고 '북한이 붕괴되도록 방치해 두어서는 안 된다'라는 인식을 범국민적으로 공유할 필요, 즉 가치합의할 필요가 있다고 주장한다.

한편 연구자는 반 세기 동안의 분단체제 속에서 적대적 반북주의와 반공주의 체제 속에서 왜곡될 수밖에 없었던 북한에 대한 인식의 과학성을 높이기 위하여 북한인식에 있어서의 '내재적 접근'²⁴⁾을 제기하고자 한다.

'내재적 접근법'이란 한 사회가 내적으로 지향하는 목표와 이념, 즉 내적 작동논리를 잣대로 삼아 그 사회와 사회현상을 이해하고 설명하거나 비판하는 접근법을 의미한다. 자본주의와 사회주의는 근본적으로 사회조직 논리가 다르기 때문에 자본주의적 논리에서 낭연시되는 잣대를 가지고 사회주의 사회의 여러 현상을 평가하고 가늠한다면 사회주의 사회의 역동성을 제대로 규명하지 못한다²⁵⁾는 것이 내재적 접근법의 문제의식이다. 즉 북한은 사회주의 사회이고 사회주의를 지향하고 있기 때문에 사회주의가 지향하는 목적과 이념에 입각하여 북한의 사회현상을 설명하거나 비판하는 것이 바로 '내재적 접근'이라는 것이다.

이 방법에 의하면 북한은 사회주의 국가이기 때문에 북한체제가 사회주의 국가로서의 자기발전논리를 갖고 있다는 것을 인정해야한다. 그리고 그 바탕에서 북한사회의 특수한 상황과 조건, 고유한 경험을 통해서 일상화된 특수한 발전경로를 탐색하자는 것이다. 즉 북한체제에 대한 연구는 사회주의 발전의 일반적 측면(보편성)과 북한사회주의의 특수한 측면(특수성)의 고려

24) 송두유희는 내재적 접근법은 내재적 사회주의 분석을 주로 한 동독 연구가인 루츠(P. C. Ludz)나 사회주의 비교연구가인 바이메(K. V. Beyme) 그리고 송두유희 자신의 소련과 중국사회주의 비교연구에 적용되었다고 주장한다. 송두유희, 『역사는 끝났는가』(서울: 당대, 1995), pp.208~209. 이에 비해 서동만(외교안보연구원)은 서구의 사회주의 연구에 있어서 '내재적 연구'의 기초를 닦은 학자는 소비에트 러시아사의 세계적 권위자인 E. H. Carr라고 주장한다. E. H. Carr, *Socialism in one Country 1924-1926*, I, II, III(Macmillan, 1959).

25) 강정구, 『통일시대의 북한학』(서울: 당대 1996), pp.67~68.

속에서 이 두 가지 측면의 결합을 관찰해야한다는 것이다.²⁶⁾

이에 반해 우리는 보편적으로 북한 사회를 설명하거나 비판할 때, 의식적이든 무의식적이든 과거 반 세기 동안 내면화된 자본주의적(시장경제적)·자유주의적(개인주의적) 기준과 논리를 보편적인 부동(不動)의 준거 틀로 설정하고 그 기준으로 단순히 예단하곤 한다. 그러나 이미 우리들의 사고 속에는 자본주의에서 통용되는 가치관인 개인주의, 자유경제, 사유재산의 신성화, 적자생존 등을 불문율로 받아들이거나 특정 이데올로기나(반공주의, 반북 이데올로기) 의식(빨갱이론, 레드 콤플렉스 등)에 사로잡혀 있으며, 나아가 이런 이데올로기나 의식이 내재되어 있다는 사실조차 인식하지 못하고 있다.

사회주의적 정의나 가치관에 의하면 개인주의보다는 집체주의, 자유경쟁보다는 연대의식, 사유재산의 신성화보다는 생산수단의 공유화가 사회적 가치 판단으로서 당연시된다. 그런데도 이러한 사회주의적 특수성을 무시하고 자본주의적 가치판단의 준거 틀을 가지고 북한에 대해 비판하는 것은 북한사회를 올바르게 인식하지 못한 결과라는 것이다.

이것은 자본주의와 사회주의를 각각 해당 사회 구성원들의 '삶의 질과 행복'이라는 목적에 비추어 비교해 봄으로써 체제 나름의 합리성과 과학성을 분석하는 것은 의미가 있을지 모르나, 두 체제를 선과 악의 이분법적 흑백논리로써 비교한다는 것은 문제가 될 수 있다는 것이다.

내재적 접근과 관련한 연구자의 논의를 좀 더 분명히 적시하면 연구자는 북한을 과학적으로 이해하고 인식함에 있어서 '내재적 접근'의 절대성을 주장하고자 하는 것은 아니다. 북한에 대한 인식과 이해의 방법들은 다양하다. 실지로 많은 인식의 방법론들이 북한 이해에 동원되어야 하는 것은 자명한 사실이다.

그럼에도 불구하고 연구자가 내재적 접근을 강조하고자 하는 것은 기본적으로 사회 조직논리와 운영의 논리 및 가치체계 등이 전혀 다른 특수한 체제에 대한 인식을 함에 있어서는 '내재적 접근'이 기본적으로 필요하다고 판단하는 것이고 나아가서는 분단 55년의 적대적 남북관계 속에서 우리 사회의 북한에 대한 이해가 맹목적이고, 극단적으로 이루어져 온 측면이 강하다는 판단에서 상대적으로 내재적 접근의 필요성이 더욱 절실히 요구된다고 판단하는 것이다.

무엇보다 남북한의 화해협력과 통일을 지향하는 관점에서의 북한에 대한 인식이라면 남북한의 차별성에 대한 배타적 인식의 강조보다는 그러한 '다름'과 '차별성'을 공존할 수 있는 '다름'과 '차별성'으로써 인정하는 포용력 있

26) 이종석, "전체주의 관점과 내재적 방법", 『90년대 한국사회의 쟁점』 (서울: 한길사, 1990), p.92.

는 다양성으로써 인정해야한다고 보았을 때, 북한에 대한 내제적 인식의 강점이 존재한다고 보는 것이다.

4. 사회적 가치합의의 제도화 방안

합리적이고 과학적인 통일논의의 사회적 가치합의를 위한 구체적인 제도화 방안은 결국 교육적 제도화가 가장 중심에 설 것이다. 물론 신문·방송 등의 대중언론매체를 통한 국민적 가치합의의 공감대 형성이 주요한 방법이 될 수도 있을 것이나, 언론과 신문이 사회적 자율성에 의해서 운영된다는 점을 감안하면 정부적 차원의 제도화 노력과는 다른 차원에서 이루어져야 할 것이다.

여기에서는 주로 통일교육²⁷⁾의 내실화를 중심으로 논의를 전개하고 나서 여타의 부차적 방안들을 제시하고자 하는데 구체적으로는 통일언론의 위상 정립, 시민통일교육의 개선 및 활성화, 통일교육 전문강사 양성, 냉전적 법령의 정비 및 통일관련 기본법 제정 등을 주장하고자 한다.

4.1 학교 통일교육의 쇄신 및 체계화

분단 55년의 기간동안 우리 사회의 통일교육을 개괄적으로 평가해 보면, 교육적 지침이나 계획, 통일교육의 목표와 내용, 지도방법 그리고 통일교육의 지원관리체제 등에 있어서 명확한 패러다임이 형성되지 못하고 그때 그때의 시대적 상황에 따라가는 임기응변의 차원을 벗어나지 못했다고 평가할 수 있다.²⁸⁾ 이것은 통일교육의 방향에 대한 사회적 합의가 충실히 이루어지지 못했음을 반증하는 것으로 교육적 측면에서의 통일논의의 공론화와 활성화 필요성이 크게 제기되는 것이라 하겠다.

즉 이제까지의 통일교육은 그 나름대로의 사상성, 당위성, 통합성을 갖춘 일관된 패러다임에 의해 이루어지지 못하고, 남북한 체제 경쟁논리나, 정권 안보논리, 혹은 특정의 정치적 목표를 뒷받침해 주는 수단적 기능수행에 기초하여 왔다. 그러다 보니 교육의 내용이 통일교육이라기 보다는 수세적인 안보교육이나 반공교육이 주류를 이루었던 측면이 강했다. 특히 정치권력은

27) 통일교육은 학교통일교육과 사회통일교육으로 나뉜다. 2000년 12월 통일교육지원법에 근거하여 통일교육의 효율적인 실시를 위한 '통일교육협의회'가 발족되었다.

28) 김진향, 「한반도 통일에 관한 담론의 분석-남한사회의 통일담론을 중심으로-」, 경북대학교 대학원, 2000. 8. pp.347~350.

실질적인 통일교육보다는 오히려 지배논리를 확산하기 위한 시도의 일환으로 통일교육을 추진하려는 오류를 범하기도 했다.²⁹⁾

이러한 결과로 종래의 통일교육은 학생들에게 통일에 대한 적절한 동기를 유발하지 못하고, 오히려 북한에 대해 뿌리 깊은 불신만을 심어주어 통일 지향적이기보다는 통일 지양적인 신념을 형성하게 했을 뿐이었다. 나아가 교육의 내용에 있어서도 객관적이지 못해, 참다운 민족화합과 민족공동체 형성에 기여하게 하거나 통일조국의 미래에 대한 확고한 비전을 제시하지 못하는 등 편협한 냉전논리만을 답습하는 수준에 머물러 있었다.³⁰⁾

마지막으로 통일교육을 담당하는 강사 및 교사들의 통일교육에 대한 소신과 자질의 부족, 통일교육의 지원과 관리체제에서도 문제점이 있었다. 즉 일선 교육현장의 교사들이 통일문제에 대하여 소신 있는 명확한 가치판단은 유보한 채, 단순히 교과서의 내용을 요약해주고 그 내용을 이해시켜 주는 수준에 그침으로써 결국 학생들의 통일에 대한 의지와 상상력, 통일문제에 대한 논의방식과 절차, 남북한의 현실에 대한 균형감각과 통일방안에 대한 객관적인 안목의 형성이나 통일조국의 미래상에 대한 확신과 긍지를 형성시키는 데 큰 한계로 작용했다고 볼 수 있다.

이렇듯 기존의 통일교육에서 나타나는 여러 문제점들과 한계들에 대한 명확한 이해를 바탕으로 그러면 통일교육이 실질적이고 효율적으로 통일 지향적인 교육이 되기 위해서는 어떠한 변화와 혁신이 필요할 것인지에 대해서 논의하도록 하겠다.

이와 관련하여 연구자는 새로운 통일교육의 전개방향을 네 가지 차원에서 제시하고자 한다. 그것은 첫째, 통일교육의 기본원칙에 충실한 교육, 둘째, 과학적이고 올바른 통일관을 형성하는 교육, 셋째, 통일교육 내용의 쇄신 및 체계화 방안, 넷째, 통일교육 지원 관리체제의 강화 등으로 구성되는 방안이다.

4.1.1 통일교육의 원칙에 충실한 교육

통일은 민족성원의 자발적인 참여를 통해 분단현실을 타개하려는 민족통합운동이다. 따라서 통일은 단순한 감상적 차원의 문제가 아니라 남북한 체제가 맞물려서 추진되는 상호작용적 베커니즘의 산물이다. 따라서 학교 통일교육은 바로 이러한 통일 문제의 특성에 부합하는 기본 원칙을 견지하여

29) 추병완, "민족통합을 위한 학교 통일교육의 전개방향", 『민주문화논총』, 제4권 제4호, 1993. 8. p.108.

30) 추병완, "민족통합을 위한 학교 통일교육의 전개방향", 『민주문화논총』, 제4권 제4호, 1993. 8. p.111.

야만 한다.

첫째로, 학교 통일교육은 “균형성의 원칙”에 입각하여 전개되어야 한다. 즉 통일교육은 통일에 ‘관한(about)’ 교육, 통일을 ‘위한(for)’ 교육, 통일 ‘내의(in)’ 교육이 균형을 이루으로써 학생들로 하여금 통일문제에 대하여 아는 것, 느끼는 것, 행동하는 것을 균형 있게 지도하여야 한다.³¹⁾

먼저 통일에 ‘관한’ 교육이란 통일문제에 관련한 제반 사실이나 가치를 다루는 교육을 의미한다. 즉 통일의 교과 내용이 안보나, 반공, 승공, 북한의 이질성 등이 아닌 실질적으로 통일문제와 직결되는 내용, 혹은 한반도의 분단현실에 대한 객관적인 이해를 바탕으로 한반도 통일의 연결 고리인 동질성 회복의 필요성, 한반도의 통일여건과 남북한의 통일정책에 대한 상세한 이해의 틀을 제공하는 교육을 말하는 것이다.

다음으로 통일을 ‘위한’ 교육이란 통일을 위하여 학생으로서, 그리고 민족의 한 성원으로서 어떤 자세로 무엇을 할 것인가의 결단을 촉구하는 교육을 의미한다. 여기에서는 통일문제를 자신의 삶으로 문제화하여 심사숙고하려는 태도와 경향성, 실천의지를 함양시켜 주는 일이 중요한 과제가 될 것이다.

통일 ‘내의’ 교육이란 통일이라는 당위적이고 규범적 의미 속에 내재된 복잡하고 다양한 문제들에 대한 사고 기능과 판단력을 증진시키는 교육을 의미한다. 통일과 관련된 문제들, 예를 들면 안보 문제, 이질화 극복 문제, 통일국가의 이념과 체제 문제, 통일국가가 당면하게 될 제반 문제점들에 대한 합리적 판단과 추론을 통하여 통일에 대한 현실적이고 가능성 있는 대안을 모색할 수 있는 지적 기능을 신장시키는 교육을 의미한다.

둘째로, 학교 통일교육은 “통합성의 원칙”에 의해 이루어져야 한다. 즉 통일문제를 민족성원 전체의 삶의 문제라는 총체적 인식의 관점에서 파악할 수 있도록 범교과서적인 지식과 방법 그리고 지적 기능을 다방면으로 활용할 수 있도록 학교 통일교육이 통합되어야 할 것이다.

현재와 같은 특정 교과 차원의 통일교육은 한계를 지닐 수밖에 없다. 통일교육은 교과활동 뿐만 아니라 교과 외 활동을 통해서도 다양하게 전개되어야 하며, 학교 통일교육과 사회통일교육이 유기적인 협력관계를 견지하여야 그 효과를 기대할 수 있다. 이것은 통일교육이 다학문적이고 종합학문적인 틀을 견지해야한다는 것을 의미한다.³²⁾

셋째로, 통일교육은 “계속성의 원칙”에 근거하여 모든 학생, 모든 학년을 대상으로 실시되어야 한다. 물론 이러한 계속성의 원칙은 현재의 교육내용

31) 주병완, “민족통합을 위한 학교 통일교육의 전개방향”, 『민주문화논총』, 제4권 제4호, 1993. 8. p.113.

32) 종합적이고 다방면적인 통일교육을 위해서 연구자는 통일문제만을 전적으로 다루는 교과과목의 개설도 강구되어 질 수 있다고 판단한다.

에서도 진행되고 있다. 그러나 실상 교육의 내용을 살펴보면, 범위와 계열성이 뚜렷하지 못한 채 이루어지고 있다. 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교, 그리고 사회교육이 일관된 연속선상에서 이루어져야 함에도 불구하고 현재의 상황은 그러하지 못하다. 특히 상당수의 대학에서는 통일과 관련된 강의 과목조차 마련되어 있지 못한 실정이다. 더구나 중·고등학교는 입시 위주의 교육에 의해 통일교육이 철저히 봉쇄되고 있는 실정이다. 따라서 각급 교육 대상의 발달 단계에 부합하는 교육내용과 활동이 체계화되어야 하며, 학교 단계별 내용의 연계성이 보장되어야 할 것이다.

4.1.2 올바른 통일관을 형성하는 교육

새로운 통일교육은 올바른 통일관(統一觀)을 형성하는 교육이 되어야 한다. 통일관은 남북한 통일에 대한 시각이자 체계화된 견해라고 할 수 있다.³³⁾ 그렇다면 그러한 통일을 이룩하기 위한 바람직한 통일관은 어떠한 내용이어야 하는가? 연구자의 판단에 의하면 바람직한 통일관은 적어도 아래와 같은 요소들이 균형을 이루고 있어야 할 것으로 생각된다.

첫째, 올바른 통일관은 다음과 같은 인지적(認知的, cognitive) 요소를 근거로 하여 이루어 질 수 있다. 즉 '민족 분단의 원인과 배경에 대한 정확한 이해의 틀을 갖추고 있으며', '한반도의 통일문제는 우리 민족 내부의 문제일 뿐만 아니라 국제적 문제임을 알고 있으며', '통일의 당위성에 대해 설득력 있는 견해를 가지고 있으며', '북한의 실상에 대해 객관적이고 공정한 이해의 틀을 갖추고 있는 것' 등이 그것이다.

둘째, 올바른 통일관은 다음과 같은 기능적(技能的, skill) 요소를 근거로 하여 이루어질 수 있다. 즉 '남북한 체제의 장단점을 객관적으로 상호 비교할 수 있으며, 양 체제의 상호보완과 수렴의 방안을 모색할 수 있고', '통일 문제에 대한 합리적 사고를 바탕으로 통일의 절차 및 방법에 대한 자기 나름의 의견을 개진하고 이를 정당화할 수 있으며', '한반도 통일을 둘러싼 남북한 및 국제적 이해관계의 대립과 갈등을 종합적으로 분석할 수 있어야 한다'고 생각한다. 그리고 '통일국가 형성의 과정 및 통일 이후에 직면하게 될 많은 대내외적 과제들을 추론할 수 있는 것' 등이 그 내용이 될 것이다.

셋째, 올바른 통일관은 다음과 같은 정의적(情意的, affective) 요소를 근거로 하여 이루어질 수 있다. 즉 '인간의 존엄성 및 민족의 동질성에 대한 깊은 신뢰를 바탕으로 편견과 적대감보다는 이해와 수용의 관용적인 자세를 지니며', '통일과 안보의 중요성에 대해 균형감각을 지니고', '감상주의적·통

33) 정세구, "올바른 통일관 정립을 위한 교육", 교육부, 『교육월보』, 통권 123호, 1992. 3, p.28.

일지상주의적·맹목적 통일관을 경계하는 가운데, 한민족공동체의 공동 번영을 위한 하나의 통일국가 실현에 대한 열망과 의지 및 확실한 비전과 사명감을 가지고 있으며' 더불어 '편협한 민족애에 탐닉하는 것이 아니라, 민족주의와 국제평화주의의 조화를 중요시 여기는 것' 등이 그것이다.

넷째, 올바른 통일관은 다음과 같은 행동적(行動的, active) 요소를 근거로 하여 이루어질 수 있다. 즉, '민족 동질성 회복이 통일축진의 원동력임을 깨달아 일상 생활에서 우리 민족이 지니고 있는 고유한 정신과 가치를 회복하기 위해 노력하고', '일상 생활 속에서 민주적인 규범과 법규를 존중하며, 이의 실천을 위해 적극 노력하며', '통일국가의 완성과 발전을 이룩하기 위한 현실적 과제의 중요성을 알고 그것을 적극적으로 실천하며', '통일논의의 실행과정에 있어서 양보와 타협의 한계를 분명히 실행할 수 있는 것' 등이다.

이처럼 새로운 통일교육에서는 앞서 언급한 통일관을 총체적으로 형성하는 데 역점을 두어야 할 것으로 판단된다. 따라서 통일교육에 대한 새로운 사고가 필요하다. 그러한 사고란 바로 올바른 통일관을 형성하기 위하여, 첫째, 민족공동체 윤리 의식을 함양하는 교육, 둘째, 통일국가에 대한 긍지와 자부심을 심어 주는 교육, 셋째, 적극적인 평화의식을 개발하는 교육, 넷째, 편견과 고정관념을 해소하는 교육, 다섯째, 민주시민적 자질을 육성하는 교육의 방향으로 전개되어야 할 것이다.³⁴⁾

4.1.3 통일교육 내용의 쇄신 및 체계화

학교 통일교육이 성과를 거두기 위해서는 통일교육 관련 교과내용을 중심으로 한 전반적인 통일교육 내용의 쇄신 및 체계화가 요구된다.

구체적으로는 우선, 북한에 대한 인식적 측면과 관련하여 남북한간의 대결과 증오 그리고 적대감을 유발하는 표현을 가급적 삼가하고, 민족공동체 의식을 형성할 수 있도록 해야 한다. 통일교육은 어디까지나 학생들로 하여금 북한의 실상을 바로 알게 하고, 통일을 향한 자신의 결의와 마음가짐을 다지게 하는 방향으로 추진되어야 한다. 북한에 대한 부정적인 측면만을 부각시켜 적대감을 유발하거나 북한을 실제 이상으로 과대 선전하여 북한에 대한 그릇된 동경심을 유발하도록 해서도 안 된다.

이와 관련하여 우선, 정부차원의 통일부나 교육부 또는 교육이나 통일문제와 관련된 전문 연구기관 등에서 지금까지의 각급 학교 교과서의 통일교육 내용에 대한 세밀한 분석을 토대로 현재의 통일교육의 방향과 내용, 체계 등 통일교육의 대계를 새로이 정립하고 내용도 대폭 개선해야 할 필요성이

34) 추병완, "통일교육에 대한 신사고", 민족통일축진회, 『민족통일』, 1992년 7·8월호, pp.39~46.

제기된다. 특히 초, 중, 고 교과서의 통일교육 내용을 실질적인 민족화해와 민족동질성 확보 등을 주안점으로 한 통일 지향적 교육내용으로 바꾸는 적극적인 개편이 필요할 것으로 보인다.

둘째, 통일은 반 세기 동안 분단되어 살아오므로써 서로간의 사고방식이나 가치관, 선과 악에 대한 판단 기준 그리고 관습, 생활환경 등이 '낯선 사람들' 사이의 만남이니 만큼 통일교육은 장래 통일국가의 국민으로서 살아가게 될 학생들에게 필요한 민주 시민의식과 자질을 함양시키는 데에 주력해야 할 것이다. 또한 통일을 이룩하기 위한 제반 논의 과정에 있어서 자신의 의견을 합리적으로 개진·옹호하고, 타인의 비판을 겸허하게 수용하며, 공동목적 달성을 위해 서로 협동하는 자세의 함양을 위해서도 민주시민적 자질과 의식이 절실히 요청된다. 즉, 통일교육의 기저에는 민주시민의식 교육이 자리 잡고 있어야 한다는 것이다.

셋째, 통일교육에 있어서, 통일이 단순히 우리 시대의 당위적 사명이라는 단순 논리로 귀결되어서는 안되며, 통일은 매우 여러 단계를 거쳐 지속적인 노력을 통해서 이루어지는 복잡한 성격의 문제임을 사실적으로 밝히고, 그러한 통일의 과정에 산적해 있는 각종 대내외적인 문제들과 대책들이 탐구 과정을 통하여 심층적으로 논의되어지는 글자 그대로의 '열린 교육'을 지향해야 할 것이다. 따라서 교사들은 자신의 주장이나 견해를 일방적으로 주입시키려해서는 안될 것이다.

넷째, 통일교육에서는 적극적인 평화의식을 개발하는 일에도 역점을 두어야 한다. 우리의 통일방안이 지향하는 이념은 바로 궁극적인 한반도의 평화체제 유지라고 할 수 있으며, 물론 이 때의 평화란 적극적인 의미에서의 평화를 의미한다.³⁵⁾ 따라서 통일교육에서는 한반도의 통일이 전체 민족 성원의 노력에 의하여 적극적 의미의 평화를 실현하고자 하는 창조적 과정임을 일깨워 줄 수 있는 교육이 되어야 한다.

그러므로, 하나의 '구조'로서의 평화를 다지기 위한 교육이 되어야 함과 더불어 민족공동체의 구성원 각자가 실질적으로 경험하는 '삶의 내용'으로서의 '평화'를 교육의 대상으로 삼는 통일교육이 되어야 할 것이다.

4.1.4 통일교육 지원관리체제의 강화

한편 학교 통일교육에 대한 전반적인 지원관리체제의 강화도 시급한 문제로 대두된다. 학교 통일교육이 성과를 거두기 위해서는 교육내용과 방법의

35) 적극적인 의미에서의 평화는 ① 전쟁으로부터의 해방, ② 기근과 빈곤으로부터의 해방, ③ 질병으로부터의 해방, ④ 무지로부터의 해방, ⑤ 비참한 주거생활로부터의 해방, ⑥ 자연환경의 보호, ⑦ 국가와 사회의 민주화 등의 개념을 포함하고 있다.

혁신뿐만 아니라, 학교 통일교육을 행정적·재정적으로 지원해주는 지원관리체제가 활성화되어 있어야만 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 정책적 배려가 고려되어야 할 것으로 판단된다.

첫째, 우수한 통일교육 전문가를 양성해야 한다. 현재 학교 현장에는 통일교육의 전문가라고 할 수 있는 교사들이 절대적으로 부족한 실정이다. 통일 및 북한에 대해 가르치는 담당교사까지 통일 및 북한문제에 대해서 정확히 인식하지 못하고 있는 시점에서 '북한바로알기' 혹은 '통일교육'은 공허한 논리에 불과한 것이다.

둘째, 교육방송 매체를 보다 활성화하여 학교 통일교육과 유기적인 관련을 맺도록 해야 할 것이다. 대부분의 청소년들은 대북통일 관련 정보의 절대적 양을 방송매체로부터 확보하는 것으로 나타났다. 이러한 맥락에서 현재 '남북의 창'이나 '통일전망대', '통일로 가는 길' 등과 같은 텔레비전 프로그램은 학생들이 북한을 이해하는데 매우 유익한 프로그램으로 이용될 수 있을 것이다.

연구자의 판단으로 보건 태, 현시기 한반도의 남북문제는 분명히 통일 친화적 경향성과 분위기를 띠어가고 있는 것이 대세인 것으로 보인다. 이러한 시점에서 우리는 근본적으로 통일교육에 대한 인식의 대전환을 시도해야 할 것으로 보인다. 즉 우리 사회 성원 모두는 '학교 통일교육은 우리가 실질적인 마음의 통일을 이룩하기 위한 가장 확실하면서도 그 파급효과가 가장 큰 교육적 투자이다'라는 가치관을 확고히 지니고 있어야만 할 것으로 보이는 것이다.

4.2 통일언론의 위상 정립

북한에 대한 인식태도 및 통일문제의 인식과 관련하여 실질적으로 대부분의 국민들이 가장 크게 영향을 받는 것은 언론을 통해서 일 것이다. 즉 우리 사회의 통일담론의 실질적 내용은 대부분 언론의 북한 및 통일에 관한 보도내용과 태도로부터 직접적인 영향을 받는다는 것이다. 이렇게 보았을 때, 통일담론에서 언론이 차지하는 영역은 거의 절대적이라 해도 과언이 아니다.

그러나 통일담론의 구조 속에서 언론이 차지하는 이러한 영향력에도 불구하고 그간 우리 사회의 언론은 통일지향적 언론의 모습보다는 주로 냉전적 관점의 분단체제 지향적 모습들을 보여온 게 사실이다.

이러한 신문 및 방송을 중심으로 하는 언론의 통일담론에 대한 종합적 평가로써 일찍이 리영희 선생은 이렇게 고백한 적이 있다. "나는 남·북 민족관계와 통일문제와 관련해서 우리 나라 매스컴(신문 방송 등)에 거의 절망적인 심정이다...수사(修辭)상 약간의 여유가 필요할까 봐서 '거의 절망적'이라고 말했지만 사실은 '절망'의 상태이다."³⁶⁾

연구자 또한 이러한 인식에 거의 동의하는 편이다. 실로 우리 사회의 언론은 통일문제 혹은 북한인식과 관련해서 보면, 언론이 사회커뮤니케이션의 주요 부문으로서 지켜야 할 일반적인 보도수칙, 즉 정확성, 사실성, 객관성, 공정성, 공익성 등의 개념과는 거의 거리가 멀었다고 할 수 있다.

〈표-3〉 역대 정권의 언론에 대한 개입의 유형

유형 시기	통제의 간편화를 위한 구조개편	상시적인 감시 및 감독장치 마련	정보유통에 대한 통제	예방 및 처벌장치 마련	경제적 제재 및 지원
군사 정부	5.16직후의 언론사 정리	공보부 설립	단간제 시행	(국가보안법) 반공법, 집시법	언론기업육성 정책 카르텔 형성
3공	언론윤리위원회 법 파동→비판적 언론 순치과정	문공부 설립	공보관제도 기관원출입 통신통합시도	3공화국 헌법 신문통신 등록법 방송법	신문용지독혜 시설자금지원 운영자금융자 차관지급
4공	유신전후의 언론통폐합	프레스카드제 언론인 재교육	협조의뢰 취재제한 조치 대변인제도 방송편성규제	유신헌법 긴급조치	차관지급 광고해약 사주
5공	언론인 숙정 언론통폐합 방송공영화	홍보조정실 법정 언론유관 기관	연합통신 설립 보도지침	언론기본법	언론공익사업 독과점 조성 가각경영조장 카르텔 묵인
6공	방송구조 개편		시국대책 방송안, 언론인 개별접촉 보고서, 북한 및 공산권 국가에 대한 보도요강	방송법, 정기간행물 등록법	

* 자료: 김해식, "언론에 대한 국가개입의 구조 및 그 전개과정", 『신문연구소학보』, 서울대학교 신문연구소, 1992, p.51.

이렇듯 우리 사회 언론의 북한 및 통일관련 보도에서 나타나는 북한에 대한 편향적 인식과 왜곡, 그리고 사실오도의 측면들은 결국 적대적 남북관계와 〈표-3〉에서 나타나듯이 역대 권위주의 정권의 적극적인 언론통제와 개입의 구조화된 결과물이라 할 수 있다.

논의의 결론적 차원에서 우리의 언론이 기존의 냉전적, 반공·반북적 관점

에 입각한 북한인식과 통일관련 보도태도 등으로부터 벗어나 궁극에 통일언론의 새로운 모습으로 거듭나기 위해서, 변화되어야 할 언론의 제 측면들을 정리해보면 다음과 같다.³⁷⁾

첫째, 우선 정부차원에서 언론에 대한 개방적인 통일언론정책을 과감히 정립해야 한다. 정부는 통일언론의 자유를 확장시키기 위해 북한관련 정보를 내폭 개방하여 통일관련 정보원을 다양화시켜야 한다. 현재 언론은 북한관련 정보를 내외통신, 통일부, 외신, 국가정보원 등에 전적으로 의존하고 있기 때문에 우리측에게 유리한 보도와 피상적인 기사만이 국민에게 전달되어 현실의 왜곡을 가져올 소지들을 구조적으로 안고 있는 것이다.

둘째, 언론의 객관적이고 자유로운 북한 및 통일관련 보도를 위해서는 관련 법규의 개정과 제도 개선이 필요하다. 구체적으로 통일정책에 대한 자유로운 토론을 유도하고 남북한 상호신뢰, 동질성 회복을 위해 법적 차원에서의 제약요인을 없애야 한다. 특히 국가보안법 문제는 언론의 자유로운 북한 및 통일관련 기사작성에 있어서 근본적인 제약요인으로 발목을 잡고 있는 상황이다. 이에 대한 적극적인 개선이 필요하다고 하겠다.

셋째, 언론 스스로도 통일언론을 위해 노력해야 한다. 언론인 자신에게 내면화되어 있는 반공·반북이념에 근거한 신념체계로서는 건강한 북한인식과 과학적인 통일논의 등과 관련된 보도들을 할 수가 없다. 북한 및 통일문제는 보도의 객관성과 공정성, 공공성 등이 특히 더 요구된다고 보았을 때, 체제적 차별성을 아우를 수 있는 합리적인 북한인식이 실로 중요하지 않을 수 없는 것이다.³⁸⁾

마지막으로 통일언론의 위상정립은 정부와 언론 스스로의 분제이기도 하지만 시민사회가 직접적으로 언론이 남북화해와 통일지향적인 언론으로 자리매김할 수 있도록 상시적인 모니터를 할 수 있는 기구들을 구성할 필요성도 제기된다.

현재의 우리 사회 언론의 상황을 보았을 때, 통일언론이 되기 위해서는 무엇보다 "통일언론 모니터회"³⁹⁾와 같은 민간기구가 성립되어 상시적으로 언론을 감시하고 견제해야 할 필요성이 제기되는 것이다. 통일언론 모니터회와 같은 민간 통일시민단체는 언론의 북한 및 통일문제에 대한 취재, 보도행태를 적극적으로 감시하고 공개하면서 언론이 통일언론의 위상을 가질 수 있도록 항상적인 감시자의 역할을 할 수 있을 것이다.

37) 김진향, 『한반도 통일에 관한 담론의 분석-남한사회의 통일담론을 중심으로-』, 경북대학교 대학원 정치학과, 2000. 8. pp.232~301.

38) 언론의 북한인식 및 통일담론과 관련한 상세한 논의는 김진향, 위의 논문, 2000. 8. pp. 232~301. 참고.

39) 가칭 "통일언론 모니터"회는 이장희 교수의 아이디어이다. 이장희, "남북정상회담이 남긴 국내적 과제", 『남북정상회담과 한반도 평화』, 세종연구소, 2001. 5. p.53.

4.3 시민통일교육의 개선 및 활성화

시민통일교육의 개선 및 활성화와 관련해서 제기하고자 하는 것은 주요하게는 정부 차원에서 국민들을 대상으로 실시하고 있는 북한교육의 일 방편으로서의 '민방위 훈련' 및 '예비군 훈련'에 대한 제도적 개선과 관련해서이다.

민방위훈련 혹은 민방위⁴⁰⁾제도는 종래의 전쟁·재난·재해 모두를 포괄하는 제도였으나 1995년 이후 민방위기본법은 재난·재해 대책업무를 강화한다는 취지에서 재난관리·자연재해대책법을 별도로 제정해 민방위 기능 관련법이 3개로 늘어난 상황이다.

현재 전국적으로 민방위대에 편성된 대원 수는 약 7백만 명에 이르며, 20세 이후 50세 미만의 거의 대부분의 성인남자는 민방위대에 편제되어 있는 형편이다. 더불어 이들에 대한 교육시간은 1년 동안 연 10일 총 50시간에 이른다.⁴¹⁾ 중요한 것은 이들에 대한 민방위교육의 중점적인 내용이 냉전적 시각에 기초한 적대적 반공-반북교육의 수준을 전혀 벗어나지 못하고 있다는 것이며, 교육의 현실적인 내용도 원색적인 북한비난과 왜곡이 주를 이루고 있다는 것이다.

분단국가의 안보적 측면에서 민방위제도는 분명히 필요하며, 그 의의는 더 이상 이야기 할 필요가 없다. 그러나 민방위교육의 실질적인 내용은 우리 사회의 안보강화적 측면의 교육내용이라기 보다는 오히려 안보교육의 미명을 쓴 적대적 북한인식의 확대재생산 구조로 작용하고 있다는 점이다. 실질적으로 이러한 안보는 수세적 개념의 안보이다. 이제는 민방위 교육이 평화통일교육으로, 적극적 안보의 개념으로 변화해야 한다. 즉 남북한의 상호 화해와 협력을 기반으로 한 신뢰구축과 평화체제구축이야말로 실질적인 우리 사회의 안보를 근본에서부터 굳건히 세우는 과정이다. 바로 소극적 평화와 안보에서 적극적 평화와 안보개념으로 민방위훈련의 주 교육내용을 변화시킬 필요가 있는 것이다.

이와 관련하여 민방위교육이 가지는 본래적 목표에 대한 효과에 대해서 전체 민방위 대원의 56.6%가 무용하다고 응답⁴²⁾하는 것으로 나타났다. 이러한 응답은 국가비상동원체제의 필요성에는 78.7%가 공감한 사실에 근거하면 실질적인 민방위 교육의 내용이 문제가 있음을 반증하는 것이라고 하

40) 여기에서 "민방위라 함은 적의 침공이나 전국 또는 일부 지방의 안녕질서를 위태롭게 할 재난(이하 '민방위 사태'라 한다)으로부터 주민의 생명과 재산을 보호하기 위하여 정부의 지도하에 주민이 수행하여야 할 방공, 응급적인 방재·구조·복구 및 군사작전상 필요한 노력지원 등 일체의 자위적 활동을 말한다", 민방위기본법 제2조 1항.

41) 『중앙일보』, 2000. 1. 12.

42) 『중앙일보』, 2000. 1. 15.

겠다. 이와 관련하여 국가경영전략연구소 이종웅 사무총장은 우리나라 민방위의 현주소를 “민방위는 없다.”⁴³⁾라는 한 마디로 평가한다.

구체적으로 민방위 교육의 주요한 내용들을 살펴보면 내부분이 북한실상에 대한 영화상영이나 냉전적인 반공단체의 적대적 반복의식 고취 내용이 강연의 주를 이룬다.

이렇듯 탈냉전 및 탈이념의 변화하는 세계질서와 화해협력의 신뢰구축 및 한반도 평화체제구축이 당면한 국가적 과제로 부상하는 평화통일의 시대에도 불구하고 여전히 민방위 교육에서는 북한을 악의 화신으로, 극복의 대상인 적과 원수의 이미지로 존재한다는 것은 시대착오적이며, 변화하는 남북관계에 적극적으로 부응하지 못하는 것으로밖에 평가할 수 없다. 이제는 민방위의 방위개념에서 북한에 대해서 설정하고 있는 주적(主敵) 개념을 미래지향적이고 통일지향적인 관점에서 한층 성숙된 방향으로 새로이 모색·설정하는 것이 필요할 것으로 보인다.

민방위 훈련에 대한 이러한 전향적인 인식의 변화와 더불어 우리 사회 성인남자 대부분이 군대 제대 후 누구나 7~8년 동안 예비군으로 편제되며, 이들이 1년에 총 24~40시간의 예비군 교육훈련을 받는 것과 관련해서도 제도적 개선을 고려해 볼 수 있다. 예비군 훈련 또한 마찬가지로 주로 북한에 대한 맹목적 비난과 적개심 고취⁴⁴⁾ 등 남북화해와 상호신뢰구축 등의 통일지향적 담론과는 거의 상반되는 내용들이 대부분이다.

이러한 민방위 훈련과 예비군 훈련을 한 마디로 요약하면, 제도교육으로부터 떨어져 있는 국민들을 대상으로, 공식적이고 제도적인 차원의 정기적인 적대적 북한인식 확대교육이다. 이것은 국가차원에서 남북한 화해와 신뢰구축 나아가 평화통일의 시대적, 민족적 과제를 부정하고 있는 것으로밖에 이해할 수 없는 것이다. 이것은 시민사회 차원에서 적극적으로 제기할 수 있는 문제임과 더불어 정부 차원의 전향적인 인식의 전환이 요구되는 부분이라 하겠다.

4.4 통일교육 전문강사 양성

국내적 통일기반 구축의 핵심적인 부분으로써 통일교육 전문강사의 양성이 중요하게 제기된다. 사실 기존의 통일관련 강사들은 대부분이 사실상 반공교육과 안보교육의 전문가가 대부분이었다.

43) 『중앙일보』, 2000. 1. 12.

44) 이것은 연구자가 예비군 신분으로써 각종 예비군 훈련에 참가할 때마다 가장 곤혹스럽게 들을 수밖에 없었던 경험에 바탕을 둔 것이다.

사회통일교육에 대한 체계적인 목표와 방침 등이 통일교육지원법에서 비로소 성립되기는 했으나, 여전히 불완전한 측면들이 많다. 현장의 여러 통일 관련 민간단체들을 살펴볼 때에도 여전히 통일교육에 대한 구체적인 공감대가 형성되지 못하고 있는 것으로 분석된다. 여전히 통일교육의 내용에 반공과 안보가 중심이 된 교육내용이 주류를 이루고 있다.

이것은 학교통일교육의 상황과 비교해 거의 비슷한 상황이다. 그러므로 과학적인 북한인식과 합리적이고 객관적인 건강한 통일교육에 대한 인식체계를 구비하고 있는 전문강사들을 체계적으로 양성할 필요성이 크게 제기된다.

더불어 이들을 중심으로 북한 및 통일문제와 관련한 객관적인 시각과 균형된 내용을 가진 북한·통일관련 교재의 개발⁴⁵⁾ 등도 필요하다.

이들이 중심이 되어 사회통일교육을 주도적으로 맡아 체계적이고 조직적으로 통일교육을 펼쳐 나갈 때, 전 사회적 차원에서 북한·통일문제 이해의 수준들을 질적으로 승화시킬 수 있을 것이다. 결국 이들이 민방위 교육이나 예비군 교육 등에도 강사로 활동함으로써 기존의 냉전적 반공교육 및 적대적 반복교육의 틀들을 극복하고 소극적 평화와 안보교육에서 적극적이고 능동적인 평화와 안보교육의 내용들을 담을 수 있을 것이다.

4.5 냉전적 법령의 정비 및 통일기본법 제정

국내적 차원의 통일역량을 구축하기 위해서 빠져서는 안되는 것이 법·제도적으로 화해협력과 신뢰구축 및 평화통일의 장애로 작용하고 있는 냉전적 법령들을 정비하는 것이다.

예를 들어서 북한을 반국가단체로 규정하고 있는 국가보안법을 그대로 두고서 북한과의 화해협력을 이야기하는 것은 낡은 센스다. 국가보안법은 국가의 안보를 중심개념으로 두고, 북한을 반국가단체, 즉 적으로 규정하고 있다. 그러나 솔직히 국가보안법은 지금까지 국가안보보다는 정권의 안보에 남용되어 왔다.

특히 국가보안법 중 인권침해의 남용이 가장 심한 제7조, 고무·찬양·동조 및 제10조, 불고지죄는 반드시 삭제되어야 한다. 더불어 북한에 대한 근본적인 규정을 ‘반국가단체’로 하고 있는 2조도 폐기되어야 한다.

더불어 헌법 제3조의 영토조항 또한 마찬가지로 재고되어야 한다. 즉 현행 헌법의 제3조는 영토에 대한 규정을 하고 있는데, 대한민국은 한반도와 그

45) 이미 통일부에서 발간된 여러 통일교육교재들이 있다. 예를 들면, “사회통일교육지침서”, “통일교육기본지침서”, “통일교육기본계획”, “북한이해”, “통일이해” 등이 그것들이다. 사실 이것만해도 상당한 진전으로 평가할 수 있다.

부속도서 위에 건립된 유일한 합법정부이며, 따라서 휴전선 이북지역은 미수복지구로 규정되어 있다. 그러나 이 조항은 사실상 사문화되다시피 했으며, 현 정부의 햇볕정책에도 모순되고 헌법이 명시하는 평화통일 조항과도 상충된다. 그러므로 현실적인 남북관계의 상황에 맞게끔 정비되어야 할 것이다.

한편 민족의 화해와 교류, 불가침을 약속한 1991년의 남북기본합의서는 사실상 남북한 통일의 내장전이라고 해도 손색이 없다. 그럼에도 불구하고 남북기본합의서는 거의 사문화되다시피하였다. 사실 남북기본합의서는 국내적으로 법적인 효력은 물론 정치적 효력도 없는 상태이다. 따라서 남북기본합의서를 실질적인 강제성과 책임성이 담보되는 현실적 합의로 이끌기 위해서는 남북기본합의서를 서둘러 국회에서 비준동의 하고, UN사무처에 등록해 대내외적 법규범성을 가질 수 있도록 해야 할 것이다.

마지막으로 1990년 8월 제정된 남북교류협력법은 남북기본합의서 채택과 남북한 유엔동시가입, 6.15공동선언 등의 획기적으로 변화되고 있는 남북관계와 국제적 흐름에 조응하지 못하고 있는 형편이다. 또한 헌법, 국가보안법과의 상관관계와 법체계상 적지 않은 문제를 노정시키고 있으므로 급격히 변화한 시대적 상황에 맞게끔 새로이 정비될 필요성이 있다.

이렇듯 남북관계를 직접적으로 규정하는 여러 냉전적 법령의 정비와 함께 좀 더 적극적으로 남북한 화해와 통일시대를 준비하고 주도적으로 이끌어가기 위한 “통일관련 기본법”⁴⁶⁾의 제정을 서두를 필요가 있다. 이것은 그 자체로서 남북한 평화통일의 길에 한 발짝 다가가는 것이 될 것이다.

4.6 반공시설물의 정비와 통일시설물로의 교체

한편 일상적인 생활환경 속에서 우리 사회 곳곳에 널려 있는 각종 반공시설물들 또한 마찬가지로 전체 국민들의 합리적이고 건강한 북한인식 혹은 통일담론 형성에 상당한 인식적 장애를 불러일으키는 것으로 평가된다.

〈표-4〉는 연구자가 반공 관련 안보입간판들을 파악할 목적으로 각 지역을 목적의식적으로 찾아본 것이다. 1998년 3월 이후 1999년 9월 사이에 연구자가 쉽게 접근 가능한 여러 지역들을 돌아보면서 눈에 띄는 데로 정리해본 여러 지역의 ‘안보입간판’들의 현황이다. 사실 주요 도로변마다 설치된 안보입간판들의 현황이기 때문에 실질적으로는 각 지역별로 더 많은 안보입간판들이 설치되어 있을 것으로 판단된다.

46) 비슷한 맥락에서 이장희 교수는 “남북화해기본법” 제정을 주장한다. 『대한매일신보』 2000. 10. 2.

〈표-4〉 안 보 입 간 판

번호	내 용	규 격(cm) (높이,가로,세로)	소재지	관리처
1	살펴보는 국민되고 신고하는 시민되자 간첩신고는 113, 112	200, 150, 90	봉화군 석포면	봉화 경찰서
2	속은인생 어제까지 밝은생활 오늘부터 간첩신고는 113, 112	300, 200, 120	봉화군 석포면	봉화 경찰서
3	좌익폭력 몰아내어 민주안정 이룩하자 간첩신고는 113, 112	230, 100, 50	봉화군 봉화읍	봉화 경찰서
4	주저말고 자수하여 선진조국 역군되자 간첩신고는 113, 112	250, 190, 90	봉화군 봉화읍	봉화 경찰서
5	온국민의 신고의식 불순책동 막아낸다 간첩신고는 113, 112	250, 190, 90	봉화군 봉화읍	봉화 경찰서
6	좌익폭력 사회혼란 북한오관 초래한다 간첩신고는 113, 112	300, 240, 120	예천군 감천면	예천 경찰서
7	밝아오는 선진조국 자수하여 동참하자 간첩신고는 113, 112	240, 120, 70	예천군 감천면	예천 경찰서
8	혼란속에 간첩오고 안정속에 변영온다 간첩신고는 113, 112	250, 80, 40	예천군 예천읍	예천 경찰서
9	간첩신고 너나없다 수상하면 내가먼저 간첩신고는 113, 112	280, 100, 50	예천군 예천읍	예천 경찰서
10	흐트러진 안보의식 파고드는 좌익세력 간첩신고는 113, 112	240, 160, 80	예천군 용궁면	예천 경찰서
11	폭력투쟁 사회혼란 멀어지는 민주발전 간첩신고는 113, 112	210, 80, 40	예천군 용궁면	예천 경찰서
12	북한은 변화없다 위장평화 경계하자 간첩신고는 113, 112	272, 183, 92	영주시 ○○동	영주 경찰서
13	혼란속에 간첩오고 안정속에 변영온다 간첩신고는 113, 112	280, 191, 95	밀양시 무안면	밀양 경찰서
14	북한은 변화없다 위장평화 경계하자 간첩신고는 113, 112	280, 191, 95	밀양시 무안면	밀양 경찰서
15	한마디의 대공신고 사회안정 나라발전 간첩·범죄 113, 112	249, 234, 116	창녕군 부곡면	창녕 경찰서
16	잊어버린 안보의식 되찾는 나라사랑 간첩신고는 113, 112	264, 212, 135	창녕군 영산읍	창녕 경찰서
17	좌익폭력 사회혼란 민주발전 방해한다 간첩·범죄신고 112, 113	342, 245, 122	의령군 의령읍	의령 경찰서
18	온국민의 간첩신고 무너지는 적화야욕 간첩·범죄신고 112, 113	230, 180, 90	고성-동영 고성기점 1km	고성 경찰서
19	환상적 통일논의 경계하자 적화통일 간첩·범죄신고 112, 113	200, 180, 90	고성군 고성읍	고성 경찰서

* 자료: 본 도표는 1998년 3월부터 1999년 9월까지 연구자가 수시로 파악한 각 지역의 안보입간판 내용을 도표화 한 것이다.

물론 안보입간관은 안보정책 혹은 경찰의 대공업무적 관점⁴⁷⁾에서 보면 그 내용적 기능과 실효성이 전혀 다른 차원의 문제다. 그러나 전체 국민들의 생활 환경에서부터 부정적인 북한인식과 부정적인 통일인식을 확장시키고 있다는 측면에서 실증적 예로서 도표화 해 보았다.

구체적으로 위의 <표-4>에서 나타나는 안보입간관들은 우리 사회 전 지역을 막론하고 주요 도로 주변으로 일정하게 분포되어 있었다. 특히 대도시에서는 좀처럼 찾아 볼 수가 없으나 중·소도시나 대도시 외곽, 그리고 도시로부터 거리적으로 멀리 떨어진 농촌지역으로 갈수록 설치 빈도수가 더욱 증가되는 것으로 파악되었다.

중요한 것은 이러한 안보입간관의 내용을 기존의 냉전적이고 반공주의적 입장에서 있는 적대적 반북주의의 내용이 아니라 화해협력과 신뢰회복의 남북관계를 지향하는 내용 혹은 구체적으로 남북한 통일시대에 부응하는 내용들로서 바꾼다면 일상생활에서부터 한걸 국민들의 통일인식은 좀 더 건강하고 현실적으로 변화해 갈 것이라는 것이다.

또한 <표-5>에서 보는 바와 같이 전국적으로 분포되어 있는 '북한관'⁴⁸⁾은 냉전주의적 관점에 입각한 북한 실상 이해와 안보교육의 장으로서 반공·반북의식을 직접적인 체험적 경험으로써 내면화하는 시설기관으로 운영되고 있다. 물론 탈냉전과 더불어 기존의 북한관 운영 내용이 반공교육, 안보교육 차원에서 통일교육 내용으로 점진적으로 변화하고는 있으나 여전히 적대적 북한인식의 냉전주의적 반공이념을 고취하는 주요한 장으로 활용되고 있는 것이 현실이다.

북한관은 1986년 서울북한관⁴⁹⁾을 개관한 이래 1998년 12월말 현재 전국 11개 지역에 설치 운영중이며, 지금까지 4천 7백여만명(1998년 390여만명)이 관람하였다. 이 수치는 10여 년이 조금 넘는 기간 동안 전체 국민 1인당 한번씩은 북한관을 관람했다는 것을 의미한다. 결국 이러한 북한관을 통해서 내면화되는 북한 및 통일관련 인식은 냉전주의적 반공주의로부터 자유롭지 못한 것이 사실이다.⁵⁰⁾

47) 경찰의 대공업무차원이라 하더라도 결국 통일담론 형성에는 부정적 영향을 미치는 것으로 볼 수 있으며, 또한 실질적으로 안보입간관을 통해 노리고 있는 대공업무의 주요한 내용도 항상적인 긴장과 대북적대의식의 고취가 목적인 것이다. 이렇게 보았을 때 안보입간관의 실질적 효용가치는 세로이 재고되어야 할 것으로 보인다.

48) 1990년대 이후 탈냉전과 문민정부, 국민의 정부에 들어서면서 기존의 북한관은 주요 전시 및 교육내용을 안보교육에서 통일교육으로 변화하고 있기는 하나 여전히 냉전주의적 북한인식을 위한 주요 시설로서 활용되고 있는 것이 현실적 실정이다.

49) 서울 북한관은 1997년 2월 1일 폐관되었다.

50) 물론 탈냉전기에 접어들면서 전국에 산재해 있는 북한관의 운영목적과 교육내용들이 점진적으로 변화하고 있기는 하나 아직은 객관적인 북한의 실체에 대한 인식보다는 반공교육이 주를 이루고 있다고 평가된다.

〈표-5〉 전국 북한관 현황

소재지	위 치	개관일	운영기관
부 산	부산진구 초읍동6(자유회관)	89. 1. 30	자유총연맹 부산지회
인 천	남구 송의4동(수봉공원 자유회관)	94. 12. 15	자유총연맹 인천지회
광 주	북구 운암동(어린이대공원)	89. 3. 10	통일교육전문위원 광주협의회
청 주	상당구 명암동(우암어린이회관)	93. 2. 23	우암어린이회관
제 주	일도2동(탐라자유회관내)	93. 12. 18	자유총연맹 제주지회
고 성	고성군 현내면(통일전망대내)	88. 6. 15	통일관광(주)
임진각	파주시 문산읍 사목리(임진각)	91. 1. 25	임진각(주)
철 원	동송읍 장흥4리(철의삼각전적관)	90. 12. 15	철원군청
양 구	양구군 해안면 현2리(편치볼지구)	96. 8. 14	양구군청
오두산	파주시 탄현면 성동리(통일전망대)	92. 9. 8	동화진흥(주)
경 남	창원시 용지동(자유회관내)	98. 4. 29	자유총연맹 경남지회

* 자료: 통일부, 『98 통일백서』, p.218.

이러한 전국에 걸친 북한관 혹은 안보관(반공기념관 등) 등의 기능을 역시 남북한 화해협력과 통일시대에 걸맞게 국민들의 통일교육을 현장에서 선도하는 장으로 변화시킨다면 그것 또한 마찬가지로 우리 사회 내부적인 통일환경 마련에 큰 역할을 할 것으로 판단한다.

5. 결 론

남북한의 화해협력과 신뢰구축을 통한 평화공존, 즉 한반도 평화체제구축이 현재적인 남북한의 역관계를 고려해 보았을 때, 가장 합리적이고 이상적인 통일의 단기적 목표이다. 더불어 김대중 정부의 전진적인 대북정책은 분명한 성과를 낳고 있다.

굳건한 안보를 토대로 흡수통일배제의 원칙을 명확히 하면서, 체제준중과 공존공영의 원칙에 입각한 평화체제구축을 지향하면서, 향후 남북한 국가연합과 연방제 통일로의 승화는 현실적으로 가장 합리적인 평화적 통일방법의 일 과정으로 이해할 수 있다. 그것은 다른 측면에서 21세기 탈냉전의 새로운 국제질서 재편의 방향성과도 맞으며, 민족공동번영의 여지를 넓혀나가는 데도 크게 기여할 것이라 판단된다.

사실 분단 반세기의 적대적 남북관계가 단 한번의 정상회담과 이후 1년의 성과만으로 평화적인 남북관계로 근본적으로 전환하리라 믿는 것은 너무도 성급한 태도이다. 지나온 과거 분단의 고통만큼 앞으로의 남북관계는 우리에게 더욱더 많은 인내와 성찰을 요구할 것이다. 이것이 우리가 지난 1년여의 시간을 돌아보면서 배워야 할 교훈일 것이다.

지난 1년은 우리 민족에게 희망을 준 시기이기도 했지만 동시에 남북한 평화체제구축과 통일의 길에서 우리가 극복해야 할 과제가 무엇인지를 분명히 가르쳐 준 시기이기도 했다.

통일문제의 핵심은 북한에 대한 인식의 태도와 자세와 관련되어 있다. 즉 북한을 실질적인 통일의 일 주체이자 당사자로서, 엄연한 국가체계를 유지하고 있는 국가권력으로써 인정할 때, 건강한 통일논의의 출발이 가능하다는 것이다. 북한을 부정하는 통일은 없다. 아니 있어서도 안 된다. 그것은 민족의 공멸, 전쟁의 길에 다름 아니다.

북한에 대한 과학적인 인식을 바탕으로, 현실적으로 실현 가능하고 남북이 공존할 수 있는 합리적인 통일의 방안과 과정에 대한 총체적 인식이 필요하다. 그것은 국내적 통일기반구축의 일환으로써 우리 사회 내부적으로 왜곡되고 오도된 북한 인식과 냉전적 관점의 통일개념 및 방안들에 대한 인식들을 바로 잡아주는 과정이 될 것이다. 바로 과학적이고 합리적인 북한·통일 문제에 대한 우리 사회 내부적인 가치함의, 즉 범국민적 인식공유, 공감대 형성이 무엇보다 시급한 통일노력의 한 축이 될 것이라 생각한다.

통일문제에 있어서 중요한 것은 남북대화가 아니라 우리사회 내부적인 남남대화이다. 이러한 남남대화를 활성화 할 수 있는 구조적 차원의 접근은 무엇보다 우리 사회 내에 건강한 시민사회가 형성되는 것으로부터 출발될 수 있을 것이다.

건강한 통일담론의 활성화가 결국에는 건강한 시민사회의 성숙과 궤를 같이 한다고 보았을 때, 지난 반 세기의 권위주의적 정치행태에 직접적으로 제약받았던 시민사회가 상대적인 정치적 민주화의 제반 환경들 속에서 발빠른 성숙과 자기확대를 통한 건강한 통일담론의 활성화에도 크게 기여해야 할 것으로 생각한다.

나아가 건강한 통일담론의 내용은 무엇보다도 정부나 시민사회가 앞장서서 우리 사회의 기존의 냉전적 관점의 적대적 북한인식을 대승적이고 미래 지향적인 입장에서 상호존중과 공존공영의 원칙에 입각한 화해협력과 평화통일의 동반자로서 인식하는 것이 될 것이다. 즉 정치적·이념적으로 오염되고 윤색된 북한인식이 아닌, 현존하는 북한의 실체를 있는 그대로 인식하게 하는 제반 노력들이 통일담론의 건강성 확보에 핵심적 내용으로 자리한다고 하겠다.

결국 통일의 과정에서 내지는 한반도의 평화적 통일을 염두에 둔다면, 이미 북한은 우리의 적이 아니라 우리의 민족이요 동포이며, 현재의 북한체제는 나름의 체제목표와 사회운영 시스템을 가지고 있는 엄연한 정치체제이며, 우리의 의지에 의해서 부정되고, 극복될 수 있는 존재가 아님을 두루 인식할 수 있게 해야 한다는 것이다. 바로 이에 대한 국민적 가치참의가 필요한 것이다.

【 참고문헌 】

- 강만길 외 26인 지음, 『민족의 화해와 통일을 위하여』 (서울: 심지, 1997)
- 강만길·유재현 엮음, 『통일, 그 바람에서 현실로』 (서울: 비봉출판사, 1995)
- 강정구, 『통일시대의 북한학』 (서울: 낭대, 1996)
- 강정인, 『세계화, 정보화 그리고 민주주의』 (서울: 문학과 지성사, 1998)
- 강준만 외, 『레드콤플렉스』 (서울: 삼인, 1997)
- 구영록·임용순 공편, 『한국의 통일정책』 (서울: 나남, 1993)
- 국방부, 『98국방백서』 (서울: 국방부, 1998)
- 그레엄 터너, 김연중 역, 『문화연구 입문』 (서울: 한나래, 1995)
- 김광섭 엮음, 『통일을 대비한 북한바로알기』 (서울: 미래문화사, 1996)
- 김국신·김도태·여인곤·황병덕 지음, 『분단극복의 경험과 한반도통일』 I, II (서울: 한울아카데미, 1994)
- 김동성, 『한국민족주의 연구』 (서울: 도서출판 오름, 1996)
- 김대중 지음, 『공화국연합제』 (서울: 학민사, 1991)
-, 『나의 길 나의 사상』 (서울: 한길사, 1994)
- 김삼웅 편저, 『통일론 수난사』 (서울: 한겨레신문사, 1995)
- 김영탁, 『독일통일과 동독제건과정』 (서울: 한울아카데미, 1997)
- 김창수, 『평화만들기, 통일이루기』 (서울: 대동, 1996)
- 김호진 외, 『한국현대정치사』 (서울: 법문사, 1996)
- 노중선, 『남북한 통일정책과 통일운동 50년』 (서울: 사계절, 1996)
- 다이안 백도넬, 임상훈 옮김, 『답론이란 무엇인가』 (서울: 한울, 1995)
- 리영희, 『반세기의 신화』 (서울: 삼인, 1999)
- 민화협정책위원회, 『민족화해와 남남대화』 (서울: 한울아카데미, 1999)
- 박호성, 『남북한 민족주의 비교연구』 (서울: 당대, 1997)
- 반민족문제연구소 지음, 『청산하지 못한 역사』 (서울: 청년사, 1994)
- 백낙청, 『흔들리는 분단체제』 (서울: 창작과비평사, 1998)
- 백종천·김태현(편), 『탈냉전기 한국대외정책의 분석과 평가』 (성남: 세종연구소, 1998)

- 브루스 커밍스, 김자동 역, 『한국전쟁의 기원』 (서울: 일월서각, 1986)
- 서재경 옮김, 하버드 대학교 케네디 스쿨 편, 『한반도, 운명에 관한 보고서』 (서울: 김영사, 1998)
- 손호철, 『해방 50년의 한국정치』 (서울: 새길, 1996)
- 손호철·이삼수 외, 『한국전쟁과 남북한 사회의 구조적 변화』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1991)
- 송두울, 『21세기와 대화』 (서울: 한겨레신문사, 1998)
- _____, 『역사는 끝났는가』 (서울: 당대, 1995)
- _____, 『통일의 논리를 찾아서』 (서울: 한겨레신문사, 1995)
- 스티븐 베스트·더글라스 켈너, 정일준 역, 『탈현대의 사회이론』 (서울: 현대미학사, 1995)
- 시게무라 도시미츠, 신지호 역, 『북한은 무너지지 않는다』 (서울: 지식공작소, 1997)
- 아태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론』 (서울: 아태평화출판사, 1995)
- 양영식, 『통일정책론』 (서울: 박영사, 1997)
- 오경찬, 『북한의 식량난 해결할 수 있다』 (서울: 대왕사, 1997)
- 유국렬, 『통일맞이 돈 만들기』 (서울: 예지각, 1997)
- 윤성식, 『통일로 가는 길』 (서울: 도서출판 세훈, 1997)
- 외무부 외교연구원(편), 『통일문제연구』, 제1집(서울: 정문사, 1966)
- 이삼성, 『미래의 역사에서 미국은 희망인가』 (서울: 당대, 1995)
- 이상우, 『함께사는 통일』 (서울: 나남, 1993)
- 이세영, 『한국사연구와 과학성』 (서울: 청년사, 1997)
- 이원섭, 『새로운모색: 남북관계의 이상과 현실』 (서울: 한겨레신문사, 1997)
- 이종석, 『분단시대의 통일학』 (서울: 한울아카데미, 1998)
- _____, 『현대 북한의 이해-사상체제-지도자-』 (서울: 역사비평사, 1995)
- 인천대학교 평화통일연구소(편), 『21세기 한민족통합론』 (인천대학교 평화통일연구소, 2000)
- 제성호, 『남북한특수관계론』 (서울: 한울아카데미, 1995)
- 조찬래 외, 『북한과 통일문제』 (서울: 담론사, 1998)
- 저만원, 『통일의 지름길은 영구분단이다』 (서울: 자작나무, 1996)

- 진방식, 『분단한국의 매카시즘』 (서울: 형성사, 1997)
- 최장집, 『한국민족주의의 조건과 전망』 (서울: 나남, 1996)
-, 『한국민주주의의 이론』 (서울: 한길사, 1993)
- 통일교육원, 『통일문제이해-통일환경과 남북관계-』 (서울: 통일교육원, 1999)
- 통일원(편), 『베트남 및 예멘의 통합사례 연구논문집』 (서울: 통일원, 1995)
- 통일원, 『통일교육기본방향』 (서울: 통일원, 1995)
- 하리마오 지음, 『38선도 6·25한국전쟁도 미국의 작품이었다』 (서울: 새로운 사람들, 1998)
- 한국은행, 「1996년 북한 GDP 추정결과」 (서울: 한국은행, 1997)
- 한겨레신문사·학술단체협의회 공동주최 해방 50주년 기념 학술대회 논문집, 『한반도 통일국가의 체제구상』 (서울: 한겨레신문사, 1995)
- 황장엽, 『나는 역사의 진리를 보았다』 (서울: 한울, 1999)

- 논문 -

- 강만길, “통일은 왜 해야하는가”, 『말』 2000년 2월호.
- 강장구, “북핵문제를 둘러싼 국제적 대응의 실제-한국·미국·IAEA를 중심으로-”, 『역사비평』 1994년 겨울호.
- 강정인, “북한 연구방법론: ‘내재적 접근법’에 대한 비판적 성찰”, 『동아연구』 서강대학교 동아연구소, 1993. 8.
- 고유환, “북한연구 어떻게 할 것인가”, 『교수신문』, 1999. 4. 12.
- 김기성, 「한국정치의 이항대립 구조와 정치담론의 상관성- 이항대립적 담론실천에 대한 비판-」, 연세대학교 대학원 정치학과 박사학위 논문, 1996. 6.
- 김기정, “한국의 대북정책과 관료정치”, 『국가전략』 제4권 1호, (성남: 세종연구소, 1998)
- 김병섭, “냉전연구의 현황과 전망”, 『국가전략』, 제3권 2호(성남: 세종연구소, 1997)
- 김민웅, “한국외교의 위기와 조선일보의 책임”, 『말』, 1994년 10월호.
- 미 국방부 국제안보차관보실, “미국의 동아시아·태평양지역 안보전략”, 『국가전략』, 제1권 2호(성남: 세종연구소, 1995)
- 민병찬·문정주, “통일시대에 대비한 학교 통일교육의 방향모색”, 전주교육대학교 논문집, 『大學論文集』, 제34집, 1997.

- 민치경, 「예비군교육훈련 실태분석과 개선방안」, 경북대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996. 6.
- 박영균, “통일교육의 변화과정과 전환적 제언”, 통일부 주최 세미나, 『학교통일교육내용의 바람직한 방향』, 경북대 평화문제연구소, 1999. 8. 24.
- 박인규, “한국언론사주들의 굴절”, 『월간경향』, 1989.
- 박현옥, “북한의 휴전협정 위반 반세기”, 한국군사학회, 『군사논단』 통권 제16호, 1998년 가을호.
- 백학순, “대북정책”, 『국가전략』 제4권 2호, (성남: 세종연구소, 1998)
- 윤성원, 「예비군 교육훈련 제도 개선에 관한 연구」, 충북대학교 행정대학원 석사학위논문, 1996. 8.
- 이기중, “통일과정의 정치적 리더쉽”, 『한국정치학회보』 (서울: 한국정치학회편, 1996)
- 이기현, “사회과학 방법론으로서 담론 이론과 담론 분석”, 『현대비평과 이론』 (7호, 1994. 봄·여름)
- 이삼성, “핵사찰, 서울불바다, 패트리엇 미사일의 진실”, 『길』, 1994년 5월호.
- 이장희, “IMF와 군비축소”, 『교수신문』, 1999. 1. 4.
- 이종석, “4자회담과 향후 남북관계”, 『통일경제』 (서울: 현대경제사회연구원, 1996. 5)
- 이종석, “북한관리의 필요성과 남북대화”, 『정세와 정책』 제7호, (성남: 세종연구소, 1996. 11. 15)
- 이종석, “북한위기의 구조와 전망”, 『통일경제』 (서울: 현대경제사회연구원, 1997. 1)
- 이종석, “통일정책”, 백종천·김태현(편) 『탈냉전기 한국대외정책의 분석과 평가』 (성남: 세종연구소, 1998)
- 이종석, “통일환경의 변화와 새로운 통일전략의 모색”, 세종연구소 주최 제2회 세연포럼 발표논문집, 1995. 4.
- 이종석, “한미의 대북한정책: 점증하는 불일치”, 『통일경제』 (서울: 현대경제사회연구원, 1996. 2)
- 이종석, “전체주의 관점과 내재적 방법”, 『90년대 한국사회의 쟁점』 (서울: 한길사, 1990)
- 이종석, “주체사상과 민족주의: 그 연관성에 관한 연구”, 『통일문제연구』, 제6권 1호(1994)

- 이종오, “분단과 통일을 다시 생각하며”, 『창작과 비평』 제21권 제2호, 1993년 여름호.
- 이창현, “한국언론의 통일 및 북한보도 분석”, 『저널리즘』 (서울: 기자협회, 1990)
- 정광하, “민족통합의 국제환경”, 인천대학교 평화통일연구소(편), 『21세기 한민족통합론』 (인천: 인천대학교 평화통일연구소, 2000)
- 정호범, “통일지향의 시민양성을 위한 한국 사회과교육의 방향”, 『사회과교육연구』, 장간호, 한국교원대학교 사회과교육연구회, 1994. 1.
- 조희각, “민족통합의 이론적 배경”, 인천대학교 평화통일연구소(편), 『21세기 한민족통합론』 (인천: 인천대학교 평화통일연구소, 2000)
- 최은수, “초·중등학교 통일교육의 내용과 통일과정에서의 심리적 문제”, 민족통일연구원, 『統一研究論叢』 제6권 1호, 1997.
- 최인화, “학교 통일교육의 현황진단과 통일교육 담당교사의 전문성 신장 방안”, 『통일문제연구』 98년 상반기호, 통권 29호.
- 최장집, “한국민족주의의 이해”, 『탈냉전시대와 새로운 정치질서』, 동곡 김하룡박사 정년기념논문집 간행위원회(서울: 나남, 1994)
- 추병완, “민족공동체 윤리의 정립”, 평화문제연구소, 『통일한국』, 1991. 9.
-, “민족통합을 위한 학교 통일교육의 전개방향”, 『민주문화논총』 제4권 제4호, 1993. 8.
- 황기숙, “중학교 도덕수업을 통한 통일교육”, 평화문제연구소, 『통일문제연구』 1998 상반기, 제10권 1호.

- 기 타 -

- Address by President Kim Dae-Jung of the Republic of Korea at a Joint Meeting of the United States Congress, June 10, 1998, Washington, D.C.: Text of News Conference with President Clinton and South Korean President Kim Dae-Jung, June 10, 1998.
- Barrett, Michèle. 1991. *The Politics of Truth: From Marx to Foucault*. Cambridge, Polity Press.
- Carl J. Friedrich And Zbigniew K. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*(Second Edition, Revised By C. J. Friedrich), Harvard University Press, 1965, pp.21~22.

- Cummings, Bruce. *The Origins of The Korean War* (Princeton: Princeton University Press, 1981)
- Dae-Sook Suh and Chae-jin Lee, ed., *Political Leadership in Korea*(Washington: Univ. of Washington Press, 1976)
- Dahl, Robert A, *Democracy and its critics*. New Haven, C. T.: Yale University Press. 1989.
- Friedrich Meinecke, *Weltbürgertum und Nationalstaat. Studien zur Genesis des deutschen Nationalstaates*. (München/Berlin, 1992)
- Hans Kohn, *The Idea of Nationalism : A Study in Its Origins and Background*(Collier Books, 1969)
- Jürgen Habermas, "National Unification and Popular Sovereignty", *New Left Review*, No.219(1996)
- K. W. Deutsch, "Nation und Welt", in : H.-A. Winkler(Hg.)
- Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*(Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1978)
- Lynn Turk, "Integrating North Korea", *Korea Money*(October 1996)
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Huber Stephens, and John D. Stephens, *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press. 1992.
- Se-jin Kim(ed.), *Korean Unification Source Materials with an Introduction*(Seoul: Research Center for Peace and Unification, Kwangmyong Publishing Co., 1976), "Resolution of the U.N. General Assembly", Establishing the U.N. Commission on Korea(December 12, 1948)
- Teun A. Van Diik, "Semantic of a Press Panic: The Tamil 'Invasion' in European", *Journal of Communication* Vol.3(1988)
- Won H. Chang, "Coverage of Unification Issue in North and South Korean Press", *Journalism Quarterly* Vol 58, 1982.

남북한화해시대 주한미군의 역할과 한계



노 병 렬
(증산도 사상연구소
연구위원)

목 차

【요약문】	59
1. 서론	61
2. 미국의 국가안보전략과 해외주둔미군	67
3. 한반도와 주한미군의 역할	77
4. 21세기 주한미군의 역할과 한계	84
5. 결론	106
※ 참고문헌	108

【요약문】

동북아시아의 정치환경이 변화하면서 미군주둔의 중요성이 감소하고 있는 이에 따라 단계적이거나 전면적인 해외주둔미군의 감축과 철수에 관한 논의가 시작되고 있다. 특히 남북한의 긴장완화와 북한의 변화는 미군주둔의 일차적 목적을 근본적으로 재인식하게 하는 계기가 되었다. 한국에서 발생하는 미군에 의한 범죄나 치외법권적 태도는 한국인들의 반감을 불러일으키고 있으며 이로 인하여 주둔미군에 대한 일방적인 호의는 상실되어 가고 있다. 일본에서의 미군주둔 역시 일본국력의 증가와 함께 주둔미군의 범죄행위로 인한 일본국민의 민족주의적 성향의 고취로 인하여 새로운 국면을 맞이하고 있다. 국제환경의 변화와 한국과 일본에서의 민간단체의 비판적 인식과 달리 정부간 관계에서는 주둔미군의 필요성을 새삼 강조하고 있다. 한국의 김대중정부는 남북한간의 긴장완화와는 별도로 통일 이후에도 미군주둔의 필요성을 강조하고 있다. 일본 역시 상당기간 오키나와미군의 주둔을 지지하고 있으며 미국의 부시행정부도 신국방정책을 통하여 태평양지역에서의 미국의 이익을 강조하면서 주둔미군의 전력을 극대화할 것임을 천명하고 있다.

본 논문은 동북아국제정세의 변화에도 불구하고 주둔미군의 필요성이 강조되고 있는 현재의 상황이 의미하고 있는 것이 무엇인가라는 의문에 주목하고 있다. 동북아에서의 미군의 주둔이 정치적 상황의 변화와 상관없이 주둔국가와 제공국가의 이익에 부합되는 것이라면 미군주둔은 영원히 지속될 것이다. 그렇다면 어느 한편에 있어 이익의 변화가 발생된다면 미군의 주둔은 어떻게 변화할 것인가? 그리고 한미동맹이나 미일동맹의 근간이 군사동맹에 있다면 탈냉전의 현재에도 이러한 군사동맹이 동북아지역에 있어 여전히 필수적인 안보전략이라고 할 수 있는지의 여부도 재검토되어야 한다고 본다. 특히 이 지역에 있어 미군의 주둔이 미국의 대외정책이나 통상정책의 연장선상에서 이루어지고 있다는 사실은 한국과 일본의 국내외적인 변화에 이들 국가의 자발적인 정책결정은 제한적일 수밖에 없는 것을 의미하고 있다.

주한미군의 주둔목적과 역할, 남북한가의 군사력의 정도와 북한의 도발가능성, 주변 국가들의 주한미군에 대한 입장과 미국과 한국에서의 주한미군에 대한 논의를 종합하여 보면 주한미군이 한반도에서의 전쟁억지에 어느 정도 기여하였다는 점에는 이견의 여지가 적다. 하지만 다른 한편으론 주한미군으로 인하여 한반도의 긴장완화가 어려워지고 남북한간의 군비경쟁이 심화되었다는 점도 인정받고 있다. 본 연구를 통하여 나타난 한반도에서의 주한미군의 역할과 한계는 몇 가지로 요약될 수 있다.

무엇보다도 먼저 발견할 수 있는 것은 급변하는 국제정치의 흐름을 살펴 보면 한반도에서의 주한미군의 지속적인 주둔은 더 이상의 긍정적인 효과를 발휘할 수 없다는 점이다. 주한미군 주둔의 가장 중요한 이유가 북한에 의한 도발을 저지하고 동아시아의 정치적 안정을 유지하기 위한 것이라면 이러한 목적은 주둔 당시부터 실효성을 가지지 못하고 있다는 사실이다. 남북한간의 군사력균형은 한국전쟁 이후부터 이미 한국의 우위에 있었고 따라서 북한에 의한 도발은 실현가능성이 낮았다는 것이다. 동아시아에서의 세력균형을 위한 주한미군의 역할도 이로 인하여 오히려 동아시아국가간 군비경쟁을 촉발시키는 부정적인 요소로 작용하였던 점도 지적되고 있다. 따라서 국제정치의 흐름이 종래의 군사안보를 중시하는 사고에서 국가간 협력의 증대를 추구하는 방향으로 전환하는 현재의 상황에서는 주한미군의 존재가 장애물로 간주될 수 있다는 사실을 인식하여야 한다.

둘째, 주한미군의 주둔문제가 전적으로 미국에 의하여 결정되었다는 점은 미국의 국익에 대한 평가가 주한미군의 장래를 결정짓는 가장 중요한 요소이며 한반도 정치상황의 변화는 주요 고려사항이 되지 않았다는 것을 의미하고 있다. 이는 결과적으로 한국은 한미군사동맹의 당사자이면서 주체적으로 미군주둔을 선택할 수 없는 비대칭적이고 불평등한 군사외교관계를 유지하고 있다는 것을 보여주고 있다.

셋째, 변화하는 한반도와 동아시아의 정치상황은 미국과 한국 모두에게 주한미군의 변화를 요구하고 있다. 하지만 주한미군의 변화 역시 기본적으로 미국의 국익에 바탕을 두고 있으며 평화유지군과 같은 다른 형태로의 한반도주둔은 현실적으로 어려움이 있다. 그리고 미군의 지속적인 주둔을 희망하는 데에는 냉전시대의 논리에 입각한 편견이 아직 양 국가의 정책에 반영되고 있다는 사실도 지적할 수 있다. 평화공존을 추구하자는 상황의 변화에서 억제론의 논리에 바탕을 둔 주한미군은 현상변경을 하는데 배치되는 존재라는 것이다. 따라서 새로운 국제환경의 변화를 고려할 때 주한미군의 존재 문제는 다른 시각에서 조명하여야 하는 된다는 것이다.

이와 같은 여러 가지 상황에서 본다면 주한미군은 최소한도의 억지병력만을 남기고 철수하는 것이 한국의 입장에서는 중국적으로 추구하여야 하는 전략적 목표라고 할 수 있다. 즉 한미동맹의 군간을 유지하는 선에서 주한미군의 문제는 별도의 행정적 차원에서 해결하는 것이 한국의 입장에서는 바람직한 것으로 판단된다.

1. 서론

1.1 문제제기와 연구목적

냉전이후 동아시아에서의 국제정치변화는 다양하게 표출되고 있다. 갈등과 대립의 관계에서 상호간의 협력과 이해의 증진이라는 측면이 국가간 관계를 결정하는 새로운 요소로 대두되고 있는 국제정치의 새로운 변화와는 달리 한반도를 둘러싼 동북아시아의 국제환경은 두 가지의 상반된 현상을 보여주고 있다. 먼저 일반적으로 다른 지역 국가들의 군사력 축소라는 현상과 달리 이 지역 국가들의 군사력은 지속적인 증가상태에 있다. 동북아 지역은 역내 국가간 지역경제협력이나 정치안보협력체의 활성화가 상대적으로 미흡하고 군사력의 팽창과 견제에 의한 '차가운 평화(cold peace)'가 지속되고 있는 전략적으로 불확실한 환경에 있다고 할 수 있다. 특히 북한에 의한 핵 확산의 가능성과 미사일의 개발 등 지역안보에 대한 위협은 역내 국가들에 있어서 주요 갈등요인으로 대두되고 있다. 다른 한편 최근에 이루어지고 있는 남북한의 관광교류나 경제협력의 확대는 그 실효성 여부를 떠나서도 상징적인 의미가 있다고 볼 수 있다. 비정치적인 분야에서의 남북한간의 교류는 최근 정치적 면에서의 평화정착을 위한 노력으로 이어지고 있다. 특히 21세기의 시작과 함께 이루어진 남북한간 정상회담의 개최는 그 결과와 상관없이 한반도의 긴장완화에 긍정적인 효과를 가져오고 있다. 이 같은 현상은 결국 북한 내부사정의 악화와 한국의 새 정부 출현에 따라 발생되고 있다 하더라도 남북한뿐만 아니라 주변국가들에게 동북아의 긴장완화와 특히 한반도의 평화정착이라는 중요한 문제를 긍정적으로 생각할 수 있는 계기가 되고 있다.

동북아에서의 상반된 국제환경의 기류는 이 지역에 있어서의 주둔미군의 역할과 깊은 상관성을 지니고 있다. 일반적으로 일본과 한국에 있어 미군의 주둔은 이 지역의 안정자 또는 조정자(balancer or honest broker)로서의 역할을 수행한다는 평가를 받고 있다. 동북아에서의 미군의 주둔은 일차적으로 한반도에 있어서 북한의 도발을 억제하고 동맹국인 한국의 안보를 유지시키는데 결정적인 역할을 하였다는 점에는 의문의 여지가 적다. 그리고 주일미군 역시 러시아와 중국의 막강한 군사력으로부터 일본의 안보를 증대하여 왔다. 군사적인 면에서의 미군의 역할과 별도로 미국은 주둔군을 통하여 이 지역에 있어서 미국식 민주주의와 자본시장의 확대를 추구하였다.

하지만 동북아시아의 정치환경이 변화하면서 미군주둔의 중요성이 감소하고 있고 이에 따라 단계적이거나 전면적인 해외주둔미군의 감축과 철수에

관한 논의가 시작되고 있다. 특히 남북한의 긴장완화와 북한의 변화는 미군 주둔의 일차적 목적을 근본적으로 재인식하게 하는 계기가 되었다. 한국에서 발생하는 미군에 의한 범죄나 치외법권적 태도는 한국인들의 반감을 불러일으키고 있으며 이로 인하여 주둔미군에 대한 일방적인 호의는 상실되어 가고 있다. 일본에서의 미군주둔 역시 일본국력의 증가와 함께 주둔미군의 범죄행위로 인한 일본국민의 민족주의적 성향의 고취로 인하여 새로운 국면을 맞이하고 있다. 국제환경의 변화와 한국과 일본에서의 민간단체의 비판적 인식과 달리 정부간 관계에서는 주둔미군의 필요성을 새삼 강조하고 있다. 한국의 김대중정부는 남북한간의 긴장완화와는 별도로 통일 이후에도 미군주둔의 필요성을 강조하고 있다. 일본 역시 상당기간 오키나와미군의 주둔을 지지하고 있으며 미국의 부시행정부도 신국방정책을 통하여 태평양 지역에서의 미국의 이익을 강조하면서 주둔미군의 전력을 극대화할 것임을 천명하고 있다.

본 논문은 동북아국제정세의 변화에도 불구하고 주둔미군의 필요성이 강조되고 있는 현재의 상황이 의미하고 있는 것이 무엇인가라는 의문에 주목하고 있다. 동북아에서의 미군의 주둔이 정치적 상황의 변화와 상관없이 주둔국가와 제공국가의 이익에 부합되는 것이라면 미군주둔은 영원히 지속될 것이다. 그렇다면 어느 한편에 있어 이익의 변화가 발생된다면 미군의 주둔은 어떻게 변화할 것인가? 그리고 한미동맹이나 미일동맹의 근간이 군사동맹에 있다면 탈냉전의 현재에도 이러한 군사동맹이 동북아지역에 있어 여전히 필수적인 안보전략이라고 할 수 있는지의 여부도 재검토되어야 한다고 본다. 특히 이 지역에 있어 미군의 주둔이 미국의 대외정책이나 통상정책의 연장선상에서 이루어지고 있다는 사실은 한국과 일본의 국내외적인 변화에 이들 국가의 자발적인 정책결정은 제한적일 수밖에 없는 것을 의미하고 있다.

이 논문의 목적은 동북아국제정세의 변화가 미국 안보전략과 동맹전략에 미치는 영향을 분석하고 동북아에 있어 미국의 전략적 이익이 해외주둔미군, 특히 주한미군의 역할과 어떠한 상관관계가 있는지를 분석하는 데에 있다. 그리고 주한미군의 전략적 역할과 변화가능성을 분석함으로써 탈냉전기에서도 미국의 현실주의적 안보정책의 기초가 유지되고 있음을 밝히고자 한다. 더 나아가 미군주둔에 있어 영향력을 미칠 수 있는 국내외적인 변수들을 분석하여 21세기 주한미군의 장래를 예측한다. 이러한 연구를 통하여 동북아 국제정치질서에서 주한미군의 역할변화를 대비한 한국안보전략의 방향을 제시하고자 한다.

1.2 국내외 연구활동과 수준

냉전시기 해외주둔 미군의 역할에 관한 국내의 연구는 상대적으로 다른 분야에 비하여 미약한 편이었다. 동서대립과 긴장으로 인하여 주둔미군의 긍정적 역할이 강조되었던 시기에는 미국의 입장보다 오히려 주둔국가들이 더욱 미군의 주둔을 원하였다. 주한미군의 경우, 당시의 미군주둔은 미국의 이익보다 한국의 이익을 보호하기 위한 것이라는 수혜자적 태도가 당연시되었기에 한국의 입장에서 주한미군의 철수를 공론화는 금기되었던 시대적 상황도 무시할 수가 없다. 예를 들어 1970년대 중반 미국의 카터행정부가 주한미군의 전면적 철수를 공약하였을 때 보여주었던 한국의 반응은 주한미군의 비중이 차지하는 것이 한국의 안보에 얼마나 중요한 것인가를 단면적으로 보여주고 있다. 따라서 한국에서의 주둔미군의 역할에 관한 국내연구는 주로 국내상황과의 정치적 관계에 치중한 국내법적 관점이나 시민운동의 차원에서 다루어졌었고 군사전략적 측면이나 동북아 전체의 국제정치와의 상관성에 관한 연구는 제한적일 수밖에 없었다.

1990년대 이후 냉전이 종식되고 국가들의 관심이 정치적군사적(high politics) 중심에서 비정치적 비군사적(low politics)분야로 이전되면서 해외주둔미군의 역할에 대한 재조명이 이루어지는 계기가 마련되었다. 한국에서도 주한미군의 문제를 중심으로 연구들이 진행되고 있다. 직접적으로 주한미군의 문제를 다루었던 대표적인 것으로는 김현기의 “주한미군의 과거, 현재 및 미래”(1997)나 이춘근의 “주한미군의 역할과 기능”(1998)과 정토용의 “한국의 안보와 주한미군의 역할”(1995) 정도를 들 수 있다. 주한미군의 문제를 직접적으로 다루기보다는 국내의 연구들은 대체적으로 한국과 미국의 군사동맹의 관점에서 주한미군의 역할과 기능을 연구하고 있다. 주목할만한 연구로는 세종연구소에서 발간한 『주한미군과 한미안보협력』(1996)과 『한·미군사협력: 현재와 미래』(1998)는 여러 전문가들이 다양한 방향에서 주한미군과 한미관계의 문제점과 새로운 방향을 제시하였다. 이외에 미국의 대외전략과 주둔미군의 역할을 분석한 것으로는 유재갑의 “한미연합사와 한미연합 억제전략체제”(1997); 서주석의 “한미연합사의 창설과 발전”(1998); 문정인의 “미국의 아시아·태평양 군사력: 클린턴 2기 행정부의 전략구상과 총량평가”(1998) 등을 들 수 있다.

최근의 연구로는 김열수의 “한반도 평화협정 체결의 쟁점과 관련국들의 전략”(2000)이나 문정인과 남창희의 “미중일 삼각관계의 미래와 한미동맹의 재설계”(2000), 그리고 이혜정의 “2020~30년 미국의 동북아전략과 한미안보관계”(2000) 등이 있다. 하지만 이러한 연구들은 전반적으로 한미군사동맹의 틀 속에서 주한미군의 역할과 구조, 그리고 기능들을 논술하는데 치

중하여 동북아에서의 주둔미군의 총체적 역할과 국제정치에 미치는 영향 등을 분석하는 기시적 연구는 될 수 없는 한계가 지적되고 있다. 상기 연구들의 방향과 별도로 주한미군의 역할을 미국의 전략적 차원에서 이해하는 경향을 비판한 것으로는 이삼성의 “21세기 미국과 한반도: 세력균형론의 새로운 방향”(2000)을 들 수 있다. 여기에서 필자는 한미동맹, 특히 군사동맹의 성격을 종속적 입장에서 분석하면서 한국의 안보와 평화를 구축하기 위해서는 한국이 종속적 입장에서 벗어나 비군사적인 방법으로 새로운 한반도 세력균형모델을 개발하여야 한다고 주장하였다. 하지만 이 연구 역시 주한미군의 역할과 의미를 한반도긴장의 원인으로 간주하면서 한반도중심의 조정자 역할을 촉구하였지만 구체적인 방법을 제시하지 못하는 한계가 지적될 수 있다.

국내의 연구가 한미동맹의 관점에서 주한미군의 역할을 연구하는 미시적 차원의 성향을 지니고 있는 반면 국외적 연구들은 미국의 세계전략과 동북아전략에 기초하여 주한미군의 문제를 접근하고 있다. 이 연구들은 주로 RAND를 비롯한 미국의 국제연구기관에서 다루고 있다. 해외주둔미군에 대한 미국의 연구는 주로 유럽주둔군에 치중하여 이루어졌다. 태평양과 동북아의 주둔군에 대한 연구는 1990년대 이후 활발히 이루어지고 있다. 특이한 점은 동북아주둔미군의 주목적이 북한과 러시아의 위협으로부터 한국과 일본을 보호하고자 하였던 일차적 목적이 중국이라는 새로운 지역강국의 부상과 함께 재조정되고 있다는 점이다. 중국의 부상과 함께 미국의 동북아전략은 새로운 한미일 삼각관계를 확립하는 데에서 출발하고 있다. 대체적으로 미국의 연구들은 동북아주둔미군은 이 삼각관계의 중추적 역할을 하여야 한다고 주장하고 있다. 따라서 미국의 입장은 동북아 정치상황의 변화에도 불구하고 주둔군의 위치와 역할은 변함이 없어야 한다는 데에 있다. 부시행 정부가 새로이 들어선 현재에는 이러한 입장표명이 더욱 강화되고 있다. 동북아주둔미군의 역할과 기능에 관한 연구들로는 Michael O’Hanlon의 “Keep US Forces in Korea after Reunification”(1998); Robert H. Scales, Jr와 Larry M. Wortzel의 “The Future of U.S. Military Presence in Asia: Landpower and the Geostrategy of American Commitment”(1999); Lee Lai To의 “Beyond Containment: The Future Utility of the U.S. Military Presence in the Asia-Pacific-A View from Southeast Asia”(1999); Tim Shorrocks, “In Focus: Okinawa and the U.S. Military in Northeast Asia”(2000)와 Larry M. Wortzel, “Planning for the Future: The Role of U.S. Forces in Northeast Asian Security”(2000) 등이 있다. 이러한 연구들과 특히 미국의 Military Operations and Capabilities Issues에서 미국 하원에

보고한 *OVERSEAS PRESENCE: Issues Involved in Reducing the Impact of the U.S. Military Presence on Okinawa*(1998)에서 발견할 수 있는 것은 동북아주둔미군의 존속여부는 철저히 미국의 국익에 의하여 결정되어야 한다는 결론이다.

Shorrock과 Wortzel의 논문은 비록 해외주둔미군에 대한 미국민의 지지도가 낮아지고 해당 국가들의 반발도 발생하고 있지만 동북아지역에서의 미군주둔은 미국의 이익을 지속시키고 관련 국가들의 안전을 보장하기 때문에 상당기간 유지하여야한다는 논지를 펴고 있다. Lee Lai To는 보다 구체적으로 미국의 안보이익을 열거하면서 주둔미군의 필요성을 강변하고 있다. 그에 의하면 동북아지역에서의 미국이익은 특정국가의 지배적인 영향력을 견제하면서 국가간 안정된 세력균형을 이루는 것이 미국의 절대적 이익이라고 보고 있다. 특히 미국의 새로운 경계국가는 러시아가 아니라 중국이기 때문에 동북아주둔미군은 팽창하는 중국의 세력을 견제하는 효과적인 방법이라고 주장한다. 이와 같은 설명은 *OVERSEAS PRESENCE*와 O'Hanlon의 글에서도 공통적으로 발견되고 있다. 따라서 이러한 미국의 정책결정에는 주둔국가의 독자적이고 자주적인 의사반영은 현실적으로 심각하게 고려되고 있지 못하고 있다.

1.3 연구방법과 기대효과

동북아주둔미군의 역할과 기능에 대한 분석은 관련된 국가들의 안보전략에 대한 분석과 함께 사회경제적으로 미치는 영향 등을 종합적으로 고찰할 때 가능하다. 본 연구과제를 수행함에 있어 먼저 미국과 중국, 일본과 러시아 그리고 북한의 군사력과 전략들을 분석하고자 한다. 이 지역에 있어서 특징적인 것은 여전히 전통적 의미의 세력균형(the balance of power)이 존재한다는 것이다. 유럽에 있어 힘의 세력균형이 두 차례에 걸친 세계대전의 결과로 인하여 붕괴된 이후 국제적으로 긴장과 대립의 세력균형이 이루어지고 있는 유일한 지역이 동북아시아이다. 국제적으로는 군사력에 대한 관심이 축소되어 군비통제나 군비축소의 경향을 보이고 있지만 동북아시아에서의 각 국가들의 군사력에 대한 관심은 여전히 경쟁적이라고 할 수 있다.

주둔미군의 감축이나 철군은 근본적으로 한미동맹과 미일동맹의 근간을 변화시킬 수 있는 민감하고도 중요한 문제이다. 이는 또한 미국의 세계전략, 특히 동북아전략의 근본적인 수정을 요구하고 있다. 한국의 입장에서도 지금까지 유지되어왔던 미국에 의한 핵억지전략(nuclear deterrence

strategy)을 기대하기가 어렵기 때문에 독자적인 안보능력강화에 치중할 수밖에 없게 될 것이다. 일본도 자국의 안보능력강화를 위하여 어느 국가보다도 국방력강화를 추구할 것으로 보인다. 이러한 한국과 일본의 전력강화는 결과적으로 중국의 군사력 강화와 대만의 경계로 이어지면서 이 지역에 있어 새로운 군비경쟁을 촉발시킬 가능성이 높아질 수가 있다.

주한미군의 감축이 바로 이 지역의 군비경쟁으로 이어지는 가능성도 배제할 수 없지만 다른 한편 주한미군으로 하여 지역의 정치적 불안정이 지속되고 각 국가의 균형적인 발전이 저해되는 역효과도 무시할 수는 없다. 예를 들어 중국의 한반도나 일본에 대한 위협이 명확하지 않은 상황에서 사실상의 군단급 화력을 가짐으로써 독립작전이 가능한 사단규모의 미지상군을 주둔시키는 것은 한반도를 둘러싼 비·중간 긴장의 요인이 되고 있고 동북아 지역의 정치적 불안정을 유발시킬 수 있는 주요 변수가 된다.

본 연구에서는 이러한 미군주둔의 문제를 각 국가들의 군사전략과 정치적 이해관계를 상호 연결하여 분석함으로써 동북아국제정치의 변화를 예측하고자 한다. 주한미군은 분명 이 지역에 있어서 긍정적인 역할을 수행하였지만 새로운 정치환경은 주한미군에 대하여 비판적 변화를 요구하고 있다. 특히 한국의 경우 미국의 대외전략추진에 있어 가장 중요한 수단으로서의 주한미군의 변화가능성에 대하여 보다 철저한 준비를 하여야 한다. 미국의 사활적 이익(vital interest)이 명백하게 드러나는 주일미군과 달리 주한미군의 역할과 존재는 미국정책의 변화에 의하여 결정이 반복되었다. 이와 같은 역사적 사실은 한국으로 하여금 독자적인 새로운 안보전략의 필요성을 요구하고 있는 것이다.

결과적으로 주한미군은 냉전시기 지역의 정치적 균형자와 민주주의 전파자로서의 역할을 한 긍정적 변이 강하였으나 변화된 국제환경에서는 지역의 불안정한 요소로 남게되는 가능성이 높아지고 있는 것이 현실이다. 따라서 주한미군의 위치나 역할변경은 필연적으로 고려될 수밖에 없게 된다. 현재 해외주둔미군의 역할, 특히 동북아지역 미군의 역할과 한계에 대한 연구들은 주로 미국의 전략적 관점에서 다루어져 왔지만 직접적인 이해당사국가인 한국의 입장에서 능동적인 대안설립과 대책이 시급한 실정이다. 동북아지역 주둔미군의 역할변경과 대안마련에 관한 연구는 한국의 자주국방노력과 통일 이후에 대비한 안보전략의 수립이라는 면에서도 대단히 중요하고 시급한 일이 아닐 수 없다.

2. 미국의 국가안보전략과 해외주둔미군

2.1 미국의 국가안보전략¹⁾

세계 제2차 대전 이후 초강대국가로 부상한 미국은 현재 국제정치에서 유일한 패권적 지위를 유지하고 있다.²⁾ 미국의 패권적 지위는 미국이 가지고 있는 정치군사적인 힘과 함께 경제적 영향력에 기인하고 있다. 미국은 이와 같은 국력을 바탕으로 지속적인 힘의 우위를 유지하고자 하는데 미국의 안보전략은 바로 미국의 이익을 극대화시키는데 주안점을 두고 있다. 미국의 안보전략은 외교전략과 별도로 미국의 국익을 보호하기 위하여 군사력을 실질적인 정책수단으로 하고 있다는 점이 나타난다. 그리고 안보전략에 기초한 국가안보정책은 국가의 안전이라는 협의의 목표에 초점을 맞추고 있다.³⁾

미국의 안보전략은 먼저 유일한 초강대국으로서 국제정치 전반에 대한 미국의 안전과 이익을 지키기 위하여 구상된 세계전략과 여기에 기초하여 각 지역별 전략과 특정국가들에 대한 개별적 전략으로 구분할 수 있다. 먼저 미국의 세계전략은 미국의 국제적 관점에서의 이익추구에 맞추어 있다. 미국이 국제정치에서 초강대국으로 부상하기 시작한 세계 제2차 대전부터 현재의 탈냉전시대까지 추구하는 미국의 국가이익은 정도의 차이가 있지만 대략 국제정치에서 안정성을 유지하며 자본주의 시장을 확대하고 민주주의를 확산하는 것으로 볼 수 있다.⁴⁾ 그리고 이와 같은 미국의 이익을 수호하기 위하여 행정부 간의 정도의 차이는 있지만 강력한 군사력을 바탕으로 평화를 유지하는 전략을 채택하고 있다. 최근 미국이 추진하고자 하는 국가미사일방어체제

1) 이 절의 중간부분은 노병렬, "미국 행정책의 변화가능성에 대한 한국의 안보정책: 통제된 핵확산의 개념과 방법론 시안", 『안보학술논집』, 제11집 제1호(2000), pp. 232~235에서 부분적으로 수정하고 보완하여 사용하였음을 밝힌다.

2) 특히 냉전이 끝난 후 미국은 정치군사 면에서 단극체제(uni-polar system)의 전형적인 패권국가로 간주되고 있다. 브래진스키에 의하면 미국은 현재 "... 최초이자 최후이며 유일한 초강대국가 ..."로 표현할 수 있다는 것이다. Samuel Huntington, "The Lonely Superpower," *Foreign Affairs*, 78:2(1999), p. 37; 문정인, "미국의 패권과 21세기 전략: 비판적 성찰", 오기평 편저, 『21세기 미국패권과 국제질서』 (서울: 오름, 2001), p. 169에서 재인용.

3) 김계동, "미국의 군사안보정책", 이범준 외 공저, 『미국외교정책: 이론과 실제』 (서울: 박영사, 1999), p. 220.

4) 2001년 미국 국방부의 연례보고서에 의하면 미국은 국제정치의 안정성을 저해하는 어떠한 적대국가의 출현이나 대량무기의 확산을 저지하고 자유무역의 국제경제체제가 확대되도록 하며 민주주의의 규범이나 인권이 향상되는 것이 미국의 국익이라고 보고 있다. 이러한 기조는 전후 지금까지 지속되어온 미국의 국제적인 이익을 대변하는 것이라고 할 수 있다. U.S. Department of Defense, *Annual Report to the President and the Congress*(Washington, D.C.: DoD, 2001), p. 1 참조.

(National Missile Defense: NMD)나 전역미사일방어체제(Theatre Missile Defense : TMD) 역시 근본적으로는 변화된 새로운 국제정치의 현실에서 미국의 국익을 저해하는 어떠한 외부세력을 견제하고 지속적인 군사적 패권지위를 유지하겠다는 의도를 가진 것으로 분석되고 있다.⁵⁾

미국의 국가안보전략은 시대의 흐름과 집권정당에 따라 변천하여 왔다. 하지만 크게 보아 냉전시기와 1990년 이후의 탈냉전시기의 미국의 국가안보전략은 뚜렷한 구별이 되고 있다. 냉전시대에는 소련이라는 명확한 적대국가들을 상대하기 위하여 모든 국가안보전략이 이루어졌기 때문에 상대적으로 단순화되었지만 탈냉전의 시기는 보다 다양한 의미에서의 안보개념이 도입되면서 안보전략 역시 다양성을 가지고 있다.

미국의 안보정책 역시 새로운 국제환경의 변화를 반영하고 있다. 새로운 미국의 안보정책은 기본적으로 냉전시대의 정책이 당시 소련의 견제에 목표를 둔 일원적 성격의 목적을 지닌 것에 비하여 탈냉전 이후는 보다 다양해진 다른 국가와의 관계에서 결정되고 있다. 물론 변화하는 미국의 안보정책도 미국국가이익의 증진이라는 대전제에서 결정되고 있다. 일반적으로 미국 안보정책의 수립에 기반이 되는 주요 요인들을 살펴보면 미국영토와 외국에 거주하는 미국인들을 보호하고 민주주의와 정치적 자유를 확장하면서 경제적 번영을 도모하는 것이 미국의 이익의 근본이 되며 이러한 목적을 달성하기 위하여 타국과 우호적인 관계를 형성하는 것이 안보정책의 기간이 된다고 보고 있다.⁶⁾

보다 구체적으로 이러한 미국의 이익을 구분하면 냉전시기와 탈냉전의 시기에서의 미국 국가이익은 차이가 있다. 냉전시기의 미국국가이익은 소련과의 냉전대립구도에서 유럽과 아시아의 전후 재건, 자유무역체제의 확대, 공산주의 확산의 봉쇄를 미국의 주도하에 달성하는 것이었다. 여기에는 이러한 목적을 달성하기 위한 강력한 군사력이 필요하게 되는데 미국은 이 시기

5) James M. Lindsay and Michael E. O'Hanlon, *Defending America: The Case for Limited National Missile Defense*(Washington, D.C.: Brookings, 2001), p. 1~2.

6) 김재봉, "미국의 군사안보정책", 이범준 외, 공저, 『미국외교정책 : 이론과 실제』(서울 : 박영사, 1999), p. 221. 미국의 국가이익은 3가지 범주로 구분된다. 첫 번째는 생활적 이익으로 미국의 생존과 안전, 그리고 지속에 최우선적으로 중요한 이익이다. 이는 외부의 파괴적인 공격으로부터 미국의 영토와 동맹국 영토의 물리적 안전 및 미국시민의 안정, 미국 사회의 경제적 복지, 그리고 중요한 사회시설기반에 대한 보호를 의미한다. 두 번째는 중요한 국가이익으로 미국의 생존에는 영향을 주지 않지만 미국의 복지와 국제정치에 영향을 미치는 이익이다. 중요한 국가이익들은 미국과 많은 경제적 이해관계와 동맹관계를 가진 지역들과 불안정한 난민쇄도를 유발시키는 잠재성을 지닌 위기들을 포함하고 있다. 마지막으로 인도주의적 및 기타 다른 이익으로 자연재해나 인체에 대응하는 것이나 인권증진과 엄청난 인권침해의 종식을 추구하는 것 등의 이익을 의미하고 있다. 미국 백악관, "21세기 미 국가안보전략", <http://web.sejong.or/korea/publications/ns/ns0602/nso6o2-a7.htm>, (검색일 2000년 6월 9일).

에 막대한 군비경쟁을 시도하였으며 군사전략에서도 재래식 전력과 핵무기의 미국과 미국우방국가 등에 배치함으로써 대결과 대립구도로 이루어졌다. 특히 냉전적 국가이익은 전략목표에 있어서 전쟁의 역지를 추구하되, 역지가 실패하면 미국과 동맹국이 합동으로 최소한의 무력행사를 하여 전쟁을 종식시키는 원칙을 수립하도록 하였다.

이러한 냉전시대의 안보전략과 목적은 탈냉전시기를 맞이하여 새로이 수정되었다. 1989년 이후 공산권 국가들의 붕괴 이후 최초의 새로운 미국의 안보전략은 당시 부시(George Bush)대통령에 의하여 천명되었다. 부시의 새로운 안보전략의 핵심은 미국 군사력의 재편성과 감축계획에 관한 것으로 미국의 국가이익을 보호하는 데에 있어 필요이상의 군사력을 감축하는 것이다. 이를 위하여 '미국의 군대는 1) 주요 지역에 전진배치되어 운용되어야 하며, 2) 위기에 효과적으로 대처하고, 3) 필요한 군사력을 재수립하기 위하여 국가능력을 보유하며, 4) 효과적인 억제들을 유지하여야 한다'는 국방정책의 새로운 기초를 의미한다.⁷⁾ 이것은 냉전시대의 미국의 방위전략과 다른 것으로 미국이 이제는 초강대국간의 분쟁이 아니라 지역적 분쟁의 방지와 예방에 관심을 가지고 군사력을 탄력적으로 운용하겠다는 것이다.⁸⁾

냉전이 종식된 후 새롭게 정의된 미국의 또 다른 국가이익은 종래의 군사안보에서의 이익의 범위보다 보다 확대된 '국가안보' 또는 '국제안보'라는 관점에서 이해되고 있다. 간략히 살펴보면 미국은 이제 국가이익의 주안점을 경제적 이익의 확대에 두고 있으며 이의 지속을 위하여 국가의 안보정책도 변화시키고 있는 것이다. 대표적인 것이 신고립주의(new-isolationism) 또는 강력한 민족주의로의 부활을 추구하는 경향이다. 즉 이들의 주장은 냉전의 주목적 대상이 소멸된 지금에는 미국은 대외적인 문제에 개입하기보다는 냉전기간동안 소홀히 다루어져 왔던 미국 내적인 문제의 해결에 국력을 집중하여야 한다고 보고 있다. 하지만 이에 반대하는 국제주의자들의 논리는 지속적인 미국의 영향력을 확대하기 위해서는 미국은 대외적인 문제에 계속 관심을 가져야하며 강력한 군사력을 유지하여야 한다고 보고 있다.

부시행정부와 비교하여 볼 때 미국의 클린턴(Bill Clinton)행정부가 보여

7) Dick Cheney, U.S. Secretary of Defense, *Annual Report to the President and the Congress*(Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1991), p. 1; 백광일, "미국의 아시아태평양지역 안보전략", 이기택 외 공저, 『전환기의 국제정치이론과 한반도』(서울: 일신사, 1997), p. 321에서 재인용.

8) 미국의 새로운 안보정책은 이후 미국 국방부의 보고서에서 구체화되었는데 그 주요 내용은 1) 세계적으로 동맹체제의 유지, 2) 미군의 전진배치전략유지, 3) 국지적 위협에 대처하고 전진배치 군사력 증강을 위하여 병력 및 기동성을 유지, 4) 해상진 통제를 위한 강력한 해군력 유지, 5) 병력감축을 추진해 가면서도 유사시에 이것을 재구성할 국가적인 능력을 보유, 6) 강력한 전략적인 공격 및 방어능력의 유지 등을 포함하고 있다. 자세한 내용은 백광일, "미국의 아시아·태평양지역 안보전략", pp. 324~325 참조.

주었던 안보정책은 '개입과 확대(Engagement and Enlargement)' 전략으로 요약할 수 있다. 이 전략은 세 가지 중심요소로 구성되었는데 첫째, 강력한 군사력 유지 및 협력적 안보조치를 증진시키기 위한 효과적인 외교로 안보능력을 제고시키는 것이다. 둘째, 해외시장 개방 및 범세계적 경제성장을 촉진시키는 것이다. 국제적인 경제성장과 자유무역을 촉진하고 해외시장에 대한 개방 및 동등한 교역을 강조하는 '역동적이고 통합적인 경제정책'의 추진을 포함한다. 마지막으로 해외에서의 민주주의를 증진시킨다.⁹⁾ 이러한 미국의 안보전략은 미국이 세계의 지도적 역할을 유지하면서 세계를 보다 안전하고 번영되게 발전시킴으로써 미국의 국익을 보호한다는 차원에서 수립한 것이다.

클린턴행정부는 이러한 안보전략의 목적을 달성하기 위해서는 미국의 이익에 대한 위협에 능동적으로 대처하고 국제적 환경을 미국에 유리하게 전개시켜야 한다는 전략적 목표도 설정하였다. 미국은 미국의 안보를 강화시키기 위하여서는 특히 국제적 환경을 안전하게 하여야 한다고 강조하고 있다. 그 방안으로는 외교, 경제적 협력, 국제적 지원, 군비통제와 핵확산방지 및 건강법안을 포함한 다양한 수단을 동원하여야 한다고 보았다. 미국은 이와 같은 관점에서 지역적 안보를 강화하고 경제적 성장을 촉진시키며, 다른 국가와의 군사적 협력과 국제법의 엄중한 집행, 그리고 마약퇴치 등을 포함한 환경에 대한 노력과 관심을 기울여야 한다고 강조하였다.¹⁰⁾

이러한 미국의 안보전략은 철저한 미국의 이익의 극대화와 관련이 있다. 특히 해외시장 개방 및 범세계적 경제적 번영의 추구는 결과적으로 세계의 모든 국가들이 미국식 자본주의 시장논리에 의하여 운영되어지는 것을 의미한다. 동등한 무역의 강조는 미국의 현재 경제구조에서는 결과적으로 상대적 시장우위에 의하여 다른 국가들과의 경제관계에서의 이익의 극대화를 추구할 수가 있다. 따라서 미국의 안보정책은 냉전 이후 국가간의 관계가 경제 등 하위정치분야에 의하여 결정되는 경향에 비추어 이 분야들에 대한 집중적인 관심을 기울이고 있다. 이러한 관심은 상대적으로 냉전시기에 비하여 국가간 관계가 훨씬 더 경제적 요인에 의하여 결정된다는 것을 의미한다.

정치적 자유와 민주주의, 그리고 경제적 발전에 대한 미국의 강조는 결과적으로 미국적 양식에 대한 모방이 점차 전세계적으로 전파됨에 따라 미국의 지배적인 패권이 더욱 간접적이고 함의적인 외양을 가지고 행사되기에 적합한 구도가 창출된다.¹¹⁾ 소련의 붕괴로 군사와 경제적으로, 그리고 기술

9) 미국 백악관, 「개입과 확산의 미 국가전략」, 「국가전략」, 제3권 1호, 1997년 봄여름, p. 349, 359. 김계동, 「미국의 군사안보정책」, pp. 223~225에서 재인용.

10) 자세한 내용은 미국 백악관, 「21세기 미 국가안보전략」, pp. 1~23 참조.

11) Z. 브레진스키, 김명섭 역, 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』 (서울: 삼인, 2000), pp. 46~47 참조.

과 문화적으로 미국을 대항할 세력이 부재한 국제사회에서 미국은 자국의 힘과 영향력을 합법적으로 행사하기 위하여 국제질서를 재편성하고 있는 것이다. 이러한 미국의 목적을 달성하기 위하여 미국은 국제정치에서 동맹과 연합의 형태에서 국가간 협력을 증진시키고 한편으로 미국의 이익을 저해하는 국가들에 대해서는 압력과 무력을 사용하기도 한다. 결과적으로 탈냉전 시기의 국제정치는 '미국에 의한 평화(Pax Americana)'가 국제적인 동의 하에 작용되는 것이고 미국의 안보전략은 이러한 구도가 유지되도록 하는데 목적을 두고 있는 것이다.

현재 부시(George W. Bush, Jr.)행정부의 국가안보전략도 다소의 차이가 있지만 강력한 군사력을 기반으로 미국의 이익을 추구하는 데에 목표를 두고 있다. 특히 클린턴행정부와 달리 미국은 힘을 통한 평화를 강조하는 '미국적 국제주의(American internationalism)'를 표방하면서 국제문제에 있어 선택적 개입을 하겠다는 점이 두드러지고 있다.¹²⁾ 부시대통령을 비롯한 공화당은 '개입과 확대'전략으로 대표되는 클린턴행정부의 대외정책은 효과적인 면에서 비판을 하고 있다. 북한문제나 코소보전쟁 등과 같은 국제문제에서 보여준 미국의 태도는 미국의 책임범위를 확대하였을 뿐만 아니라 미국 국익의 범주를 모호하게 하였다는 것이다.¹³⁾ 따라서 부시행정부의 새로운 안보전략은 미국의 국제문제에 대한 개입을 최소화하는 데에 원칙을 두고 기존의 동맹관계를 적극 활용하여 국제문제를 해결하는 것이 효과적인 것으로 보고 있다. 부시행정부가 들어서면서 적극적으로 추진하고 있는 NMD나 TMD개발도 같은 맥락에서 동맹국가와의 협조를 요청하고 있다.

미국 부시행정부의 새로운 국방정책은 내용에서나 주변국가들에게 미치는 영향 등에서 주목할 만하다. 미국의 랜드연구소(Rand Institute)가 기초한 미국의 신국방정책의 4가지 원칙은 1) 미 국방정책의 전략중심을 아시아로 옮기고 2) 해외기지를 포함한 전방배치전력의 의존도를 낮추는 대신 신속배치능력을 강화하며 3) 정보시스템의 절대적 우위를 유지하고 4) 과학기술의 급속한 발전에 따라 전력의 기동성을 높이고 경량화하는 것으로 되어 있다.¹⁴⁾ 이와 같은 미국의 새로운 전략개념이 채택되면 기존의 원-원

12) 미국적 국제주의는 공화당의 전통적 외교이념인 현실주의적 국제주의(realistic internationalism), 즉 군사력과 같은 힘을 통한 평화를 강조하는 것을 지칭한다. 김성환, 『미국 부시 행정부의 대외정책 방향과 한반도』(서울 : 외교안보연구원, 2001), pp. 9~10.

13) 김성환, 『미국 부시행정부의 대외정책 방향과 한반도』, pp. 10~11.

14) 조선일보, 2001년 5월 11일자. 한편 주한미군은 새로운 국방정책에 따라 화력과 기동성이 뛰어난 신형 기동여단의 한반도배치를 적극 추진 중인 것으로 알려졌다. 신형 기동여단은 현재 미국에서 2개 여단이 시험 가동 중이며, 기존 여단이 2,000여명의 병력을 가지고 있는데 비하여 3,000여명의 병력과 약 400대의 신형 장갑차량, 첨단 지휘통제장비 등을 보유, 기존 여단에 비해 기동성과 화력이 우월한 것으로 분석된다. 미 육군

(win-win)전략이 수정되고 해외주둔미군의 전력과 구조에 상당한 영향을 미치게 된다. 특히 해외주둔미군의 양적인 감축을 공식적으로 언급하였다는 점은 시사하는 바가 크다. 만약 주둔미군의 실질적인 감축이 이루어지게 되면 비록 주둔미군의 질적 전력을 극대화하는 신속배치전력(Rapid Deployment Forces)을 구성하여 배치한다는 보완책이 있지만 해당 국가, 특히 한국의 경우에는 양적인 감축이 가져오는 심리적인 파장은 과소평가할 수 없을 것이다.

부시의 대외정책이 아직 구체적으로 진행되고 있지는 않지만 대체적으로 발견할 수 있는 것은 일본을 중심으로 아시아정책을 추진하며 중국을 견제하고 있다는 점이다. 신국방정책에서도 해외주둔 미국 군사력의 중심을 유럽에서 아시아로 옮기는 동시에 동북아 중심의 전력배치 구조를 동남아시아로 확대하는 것을 골자로 하고 있다. 부시의 일본중시는 일본의 고이즈미총리 정권이 등장하면서 더욱 가속화되어 군용기 충돌사건과 대만에 대한 무기판매, 천수이벤 대만총통의 미국방문 비자허용 등으로 긴장관계가 지속되는 미·중관계와 대조를 이루고 있다.¹⁵⁾ 부시행정부의 이와 같은 아시아전략은 한국으로 하여금 새로운 안보전략을 요구하고 있다. 미국의 아시아전략이 일본과 중국에 치중하며 신안보전략 역시 주한미군의 감축이나 철수 가능성이 제기될 수 있는 원격작전능력 위주로 개편된다면 한국은 기존의 한미군사동맹의 범주에서 북한과 주변 국가들과의 관계를 유지하여왔던 틀을 변경하여야만 하는 상황에 직면하게 되기 때문이다.

2.2 해외주둔미군의 필요성: 세력균형과 억지

부시행정부의 대외정책의 기초가 동맹관계의 강화에 의하여 국제문제를 해결하는 데에 있기 때문에 이전의 행정부보다 공동관심사에 대한 국가간 협력의 정도가 심화될 것으로 예측된다. 사실 동맹정책이나 동맹전략은 냉전시대에는 적대국가로부터 자국을 보호할 수 있고 국가간 협력을 촉진시킬 수 있었던 주요한 정책수단이었으나 냉전 이후에는 급격한 변화를 가져왔다. 구소련을 중심으로 결성되었던 바르샤바조약기구는 해체되었고 러시아와 북한과의 군사동맹의 성격도 변화를 가져왔다. 하지만 구소련을 중심으로 한 사회주의국가간 동맹의 변화와는 달리 미국의 동맹정책은 오히려 강

은 신전략개념에 따라 전세계 분쟁지역에 보다 신속하게 배치할 수 있도록 이 부대를 개발 중이며 2010년까지 6~8개 여단이 실전배치될 예정으로 되어 있다. 조선일보, 2001년 5월 13일자.

15) 이상현, "부시행정부의 신안보전략", <http://www.sejong.org/korea/Publications/ci/2001-08/2001-08-01.htm>, 3/4(검색일 2001년 8월 13일)

화되어 가고 있는 추세이다. 미국이 참여하고 있는 북대서양조약기구(NATO)는 1991년 로마 정상회담을 통하여 신전략개념(New Strategic Concept)을 채택하고 기존의 방위영역을 넘어서 전개되는 위기관리, 평화유지, 정전집행, 인도주의적 원조활동을 강화한다는 입장을 표방하였고 미국은 1996년과 1997년에 일본과의 관계에서 미일안전보장공동선언과 신가이드라인을 채택하면서 동북아시아지역에서의 동맹관계를 더욱 강화시키고 있다.¹⁶⁾ 그리고 부시행정부는 출범 이후 미국과 한국, 미국과 호주와의 군사동맹의 중요성과 지속성을 강조하고 있다.

미국이 탈냉전시대에도 동맹의 중요성을 강조하는 데에는 몇 가지 이유가 있다. 여기에는 무엇보다도 미국의 패권적 지위를 지속적으로 유지하고자하는 미국의 전략적 판단이 고려되고 있다는 것이다. 즉 소련의 붕괴 이후 새로이 등장하거나 부상할 수 있는 잠재적 위협국가들을 견제하기 위해서 기존의 동맹관계를 이용하는 것이 효과적이라는 미국의 판단이 동맹관계를 강화하는 주요 요인이 된다.¹⁷⁾ 예를 들어 1990년대 이후 부상하고 있는 중국의 국제정치에서의 힘을 견제하고 러시아가 새로이 강화하고 있는 주변국가와의 관계개선에 대응하기 위해서는 미국의 독자적인 힘보다는 기존의 동맹관계를 활용하는 것이 효과적이라는 것이다. 다른 관점에서 본다면 현실적으로 미국으로서는 현재 미국에 의한 군사력의 단극지배에서는 여타 다른 국가들의 동맹이 가져올 수 있는 위협적 상황은 독자적인 힘만으로도 대응할 수 있지만 패권국가라는 비판을 벗어나기 위해서라도 다자주의적 해결방식을 선호할 수밖에 없다.¹⁸⁾

동맹관계를 통하여 미국의 패권적 지위를 유지하고자하는 데에는 동맹관계의 강화로 인하여 동맹국을 정치적으로 관리한다는 면도 중요한 것이다. NATO와 일본, 그리고 한국과의 군사동맹의 경우 미국은 이러한 동맹관계의 강화에서 이들 국가들에 대한 자국의 영향력을 확보하고자 한다는 것이다.¹⁹⁾ 그리고 중국적으로는 동맹관계를 통하여 동맹국가 뿐 아니라 동맹국의 주변국가들에 대한 미국의 개입을 확장할 수 있다는 것이다. 이러한 동맹관계의 활용은 미국이 그 동안 추진하여 왔던 미국 자체적인 힘으로서의

16) 전재성, "탈냉전과 동맹이론", 한국국제정치학회 2000년도 연례학술회의 발표논문, pp. 20~21.

17) 전재성, "탈냉전과 동맹이론", p. 21.

18) 단순비교이지만 현재 미국이 지출하고 있는 국방비의 규모만 보더라도 미국의 국방비는 중국이나 러시아에 비하여 대략 5배 이상이고 미국이 잠재 위협국가로 간주하고 있는 이라크나 이란, 그리고 북한의 국방비보다 대략 30배 이상을 지출하고 있다. 전세계적인 국방비규모에서도 미국의 국방비는 약 35%를 차지하고 있다. 자세한 내용은 Michael E. O'Hanlon, *Defense Policy Choices for the Bush Administration 2001~2005*(Washington, D.C.: Brookings Press, 2001), pp. 3~6 참조.

19) 전재성, "탈냉전과 동맹이론", p. 22.

세계경찰국가가 가져다주는 경제적이고 정치적인 부담을 상당부분 줄일 수 있다는 장점이 있다.

동맹관계의 강화는 여러 가지 면에서 추진되고 있지만 그 중 해외주둔미군은 미국의 국가안보정책을 효과적으로 수행할 수 있는 주요한 수단으로 간주되고 있다. 미국의 군사전략에서 해외주둔미군이 차지하는 비중은 상당히 중요하다. 냉전시기에는 해외주둔미군이 당시 소련이라는 특정국가의 세력팽창의 위협을 저지하기 위하여 '억지(deterrence)'의 역할을 하였고 탈냉전의 시기인 현재에도 억지차원의 군사전략을 수행하고 있다. 미국은 특히 해외주둔미군을 통하여 관련 국가와의 동맹관계를 강화하여 지속시키는 안보전략을 채택하고 있다. 미국이 전략적으로 중요한 지역, 유럽이나 호주, 일본과 한국에 군사력을 전진 배치시키는 것은 이와 같은 이유에 있다. 군사력의 전진배치는 단순히 군사적 목적에 국한하여 이루어지는 것이 아니라 이를 통하여 지역의 안정성을 확보하고 결과적으로 이는 미국의 국익과 연결된다는 논리를 지니고 있다. 미국이 국가이익의 중요성에서 사활적 이익 지역으로 분류되고 있는 유럽과 일본에서의 미군주둔은 미국의 이익변화가 이루어지지 않는 한 지속성을 가질 수밖에 없다는 주장도 여기에 기인한다.

해외주둔미군의 존재가 미국의 전략적 이익과 어떠한 상관관계를 가지고 있는지를 보다 세분하여 구분하면 다음과 같다. 해외주둔미군은 국제환경의 변화에 따라 군사력을 변형하고, 다양한 소규모 우발사태 및 대칭적 위협에 대응하며 미래에 발생할 수 있는 적대국가나 잠재적 적대국가의 도발에 대하여 미리 대비하는 변형·대응·대비전략(shape-respond-prepare strategy)의 수단으로 간주된다.²⁰⁾ 해외주둔의 존재는 따라서 예방의 효과를 가지며 적대국가의 도발을 억제하고 국가간 군사문제가 발생하면 이의 조속한 해결과 종결을 하고자 하는 미국의 전략적 이익을 실행하는 가장 효과적인 수단이라고 할 수 있다. 이와 같은 역할을 통하여 미국은 동맹국가들에게 신뢰를 심어주며 상호 협력을 강화하여 나간다는 것이다.

유럽주둔 미군의 경우 미군의 존재는 단지 지역의 정치적 안정성을 확보하는 것 이외에도 이 지역 내의 긴장발생요인에 대하여 미국이 즉각적으로 대응할 수 있는 방법으로서의 미군은 상당히 중요한 역할을 한다고 미국은 보고 있다.²¹⁾ 같은 맥락에서 일본과 호주, 그리고 한국에 주둔하고 있는 미군의 역할도 종국적으로는 민주주의를 확산하고 시장경제를 활성화하기 위

20) 이러한 전략적 수단으로서의 해외주둔미군은 '프리젠시전략(presence strategy)'에 의하여 목적과 의의가 나타나는데 1997년의 미국 국방부의 QDR보고서나 미국의 고위군인들에 의하여 천명된 바 있다. 자세한 내용은 편집실, "주일미군과 미일안보체제의 강화", 『군사논단』, 제18호(1999년 봄호), pp. 18~19 참조.

21) William S. Cohen, *Annual Report to the President and the Congress*(Washington, D.C.: DoD, 2001), p. 12.

한 중요한 수단으로서 간주되고 있다. 특히 미국과 일본의 군사동맹관계는 아시아지역에서의 가장 중요한 축으로서 인식되고 있다.²²⁾

현재 해외주둔미군의 규모는 병력면에서 대략 200,000명을 상회하고 있으며 이 병력들은 유럽지역에 100,000명과 아시아지역에 100,000명 정도로 배치되어 있다. 이 중 아시아지역에서는 일본과 한국에 각각 47,000명과 37,000명이 상주병력으로 근무하고 있다. 미국의 해외주둔병력은 독일과 일본, 호주와 한국에 배치된 주요 병력을 제외하고도 전세계 140여 국가에 소수병력을 파견하고 있다. 미국은 해외주둔미군을 중심으로 동맹국가들이나 미군이 상주하고 있는 국가들과 연 200회 정도의 군사훈련을 합동으로 하고 있다.²³⁾ 이러한 해외주둔미군의 규모는 "냉전시기, 특히 1980년대와 비교하여 보면 대략 절반수준이고 미군의 전체 병력과의 관계에서도 1980년대의 24%규모에서 현재는 19%정도로 감소하였다.

〈표 2-1〉 미국의 해외주둔군 규모(1986~2000)

지 역	(단위: 천명)	1986	1996	2000
독일		250	49	69
기타 유럽국가		75	66	44(a)
유럽의 해상병력		33	4	4
한국		43	37	37
일본		48	43	40
기타 아시아태평양국가		17	1	1
아시아 해상, 페르시아만, 북아프리카		36	30	52(b)
서반구		22	12	3
기타		1	1	6
합계		525	240	258
미국의 현역병력 중 점유비율(%)		24	16	19

a: 코소보 5,400명, 보스니아 5,700명, 터키 2,000명 포함

b: 페르시아만 지역에서 바레인 1,000명, 쿠웨이트 4,600명, 사우디아라비아 7,100명 포함

출처: 조선일보, 2001년 8월 22일자, p. 11.

22) William S. Cohen, *Annual Report to the President and the Congress*, pp. 14~15.

23) Carl Conetta and Charles Knight, "A New US Military Strategy: Issues and Options", *Project on Defense Alternatives*, Briefing Memo 20, 21 May 2001 (<http://www.comw.org/pda/0105bm20.html>, 3/10, 검색일 2001년 7월 19일)

해외주둔미군의 감소에는 여러 요인들이 복합적으로 작용하고 있다. 무엇보다도 국제환경의 변화는 주둔미군의 감축을 가져오는 가장 중요한 변수가 되었다. 소련의 붕괴로 인한 미국의 실질적 적대국가의 소멸은 억지전략에 기초한 해외주둔미군의 중요성을 반감시키는 결과로 이어졌다. 탈냉전의 분위기는 소련이라는 초강대국의 소멸에 의한 유럽주둔미군의 감축과 함께 다른 지역에서의 미군의 철군으로까지 영향을 미쳤다. 필리핀에서의 미군기지 철수(1992년 12월)나 일본과 한국에서의 미군철수를 지지하는 시민운동이 발생하는 것은 그 이면에 민족주의에 의거한 주권의 문제가 있기는 하여도 국제환경의 변화로 인한 군사안보위협이 정도가 완화되었기 때문에 발생한 것으로 보아도 무방하다.²⁴⁾

국제환경의 변화와 주둔국가의 국내여론의 변화로 인한 미군철수문제가 대두되고 있는 반면 미국 자체에서의 미군철수나 감축에 관한 사안은 전략의 변화에 의한 것이라고 볼 수 있다. 미군의 상주를 전제로 억지효과를 극대화시키는 방법이 '연속적 현시(continuous presence)'이고 대표적인 곳이 독일과 일본, 호주, 그리고 한국이다. 하지만 이러한 연속적 현시에 의한 억지효과는 실전부대의 배치에 없더라도 전략의 변화로 같은 억지의 효과를 기대하는 '허상현시(virtual presence)'에 의해서 대체되기 시작하였다.²⁵⁾ 탈냉전시기 미국은 해외주둔미군의 경비를 줄이고 주둔국가와의 외교적 마찰을 피하는 방법으로 허상현시의 개념을 도입하여 군사전략의 변화를 시도하였다. 허상현시에 의한 군사전략에서 중요한 것은 미국공군의 역할증대이다. 전통적으로 미국의 군사력이 치중하는 분야가 육군과 해군에 있었다면 허상현시는 공군의 전력을 극대화하여 육·해군의 전력감축을 상쇄한다는 것이다. 공군주력의 전략변화에는 육·해군의 주둔이 없다하더라도 동맹국가들에게 위협요소나 위협국가들에 대한 억지를 가져다 줄 수 있다는 장점이 반영되어 있다.²⁶⁾

국제환경의 변화와 동맹국가들의 국내사정, 그리고 미국의 전략변화로 인한 해외주둔미군의 감축은 불가피하게 이루어지고 있지만 주둔미군의 존재

24) 필리핀주둔 미군의 철수는 안보위협이 제거와 함께 필리핀 피나투보(Pinatubo)화산폭발로 인하여 클라크공군기지가 폐쇄될 수밖에 없었고 수빅해군기지는 필리핀정부의 의지와는 상관없이 주권 및 민족주의를 내세운 필리핀 상원의 반대로 철수하게 되었다. 김국진, "미국의 신아·대전략과 한국방위", p.183.

25) 편집실, "주일미군과 미일안보체제의 강화", pp. 19~20.

26) 하지만 공군주도의 전략변화에 대해서는 비판의 여지가 많다. 무엇보다도 공군에 의한 국제문제해결은 시간적으로 적기투입이 어렵고 인도주의적 지원이나 평화유지활동에 있어 육·해군에 비해 제한요소가 많다는 점이다. 그리고 공군을 지원할 수 있는 해외기지의 확보도 문제가 되고 있다. 따라서 비록 공군력의 증대를 시도하고 있지만 허상현시의 실제 적용은 유보되고 있는 실정이다. 자세한 내용은 편집실, "주일미군과 미일안보체제의 강화", pp.20~23.

자체에 대한 근본적인 입장은 변화가 없다. 현재 미국 국방부의 군사전략에서도 해외주둔미군은 미국의 안보전략에 있어 주요한 기능을 담당하고 있다고 보고 있으며 이는 미국의 이익을 보호하기 위한 방편이라고 밝히고 있다. 주둔미군을 통하여 미국은 미국의 이익보호뿐 아니라 동맹국가들과의 관계를 강화할 수 있으며 다른 국가들의 군사훈련에 있어 미군이 참여할 수가 있는 것이다.²⁷⁾ 따라서 미국의 관점에서는 해외주둔미군이 미국의 이익을 저해할 수 있는 어떠한 적대세력으로부터 위협에 능동적으로 대처할 수 있는 역지의 수단이 되며 미국이 다른 국가, 특히 동맹국가들의 국내문제에 까지 관여할 수 있는 주요한 외교적 수단이 된다는 점에서 포기할 수 없는 성질의 것이다.

3. 한반도와 주한미군의 역할

3.1 한반도에 대한 미국의 전략적 이익

미국의 한반도에 대한 정책이나 전략적 의미는 미국의 아시아정책의 연장선상에서 찾아볼 수 있다. 그리고 미국의 아시아정책 역시 미국의 세계전략의 기초에서 수립된다고 볼 수 있다. 미국의 세계전략목적이 정치적 자유와 민주주의 발전, 그리고 시장경제의 확대에 있다면 아시아에서의 미국의 목표 역시 같은 맥락에서 이해되고 있다. 특히 민주주의의 확대와 시장경제의 발전은 미국의 국익과 직접적인 관련이 있기에 아시아 국가들의 정치적 안정을 유지하는 데에 미국의 사활적 이익이 있다. 아시아에 대한 미국의 이해관계는 19세기말부터 시작되어 현재에 이르기까지 많은 변화가 있었지만 본질은 변하지 않았다. 그것은 이 지역에 있어 어떠한 국가도 배타적인 힘의 우위를 유지할 수 없다는 세력균형의 유지이다.²⁸⁾ 세력균형에 입각한 미국의 아시아정책은 세계 제2차대전이 끝난 이후에도 지속적으로 추구되어 왔고 일본이나 한국에 대한 미국의 군사동맹도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 즉 중국이나 일본, 그리고 러시아와 같은 국가들이 이 지역에 대한 지배적 영향력을 확보하는 것을 저지하는 것이 미국의 이익에 중요하다는 것이다. 아시아에 있어서 세력균형을 유지한다는 것은 어느 일방국가에 의한 지배를 저지한다는 것만 아니라 미국을 제외한 다른 국가들의 동맹이나

27) William S. Cohen, *Annual Report to the President and the Congress*, pp. 20~21.

28) 이준근, "미국의 신동아시아 전략과 주한미군", 강성학 외 공저, 『주한미군과 한미 안보 협력』 (성남 : 세종연구소, 1996), p. 47.

연합 역시 미국의 이익에 반하는 정치체제로 가는 것을 배제하겠다는 의미이다.²⁹⁾ 일방적 지배가 배제된 아시아에서의 세력균형이 유지되는 것은 결과적으로 미국식 민주주의가 신장되고 시장경제가 확대되는 것을 전제로 하고 있는 것이다.

한반도에 대한 미국의 전략적 이익 역시 이와 같은 미국의 아시아전략의 중심으로부터 파생되어 나타난 것이다. 즉 아시아지역에서의 미국의 영향력 지속은 이 지역의 정치적 안정 속에서 가능하며 한반도는 이러한 미국의 이익을 저해할 수 있는 위험한 지역이기 때문에 한반도의 정치적 안정은 미국에 절대적으로 중요하다고 인식하고 있다. 하지만 한반도에 대한 미국의 이익의 중요성은 시대에 따라 변화되어 왔다. 한반도와 미국의 외교적 관계는 1882년 당시 조선을 개항시키면서 시작되었지만 1950년 한국전쟁이 발생할 때까지는 한반도가 미국의 전략적 요충지로 인식되지는 않았었다.³⁰⁾

한반도가 미국의 전략적 요충지로 부각되기 시작한 것은 1950년 한국전쟁 이후라고 보는 것이 타당하다. 한국전쟁의 발발과 동시에 전개된 미국과 소련의 냉전구도는 미국으로 하여금 공산주의 세력의 팽창을 저지시켜야 되는 임무를 가지게 하였다. 이것은 냉전이 시작된 당시 미국이 구상하고 있었던 아시아지역에서의 주요한 지역들, 특히 일본을 공산세력으로부터 지키기 위해서는 한국을 전진기지로 활용할 수밖에 없다는 군사적 필요성이 나타나게 되었다.

냉전시기 아시아에 있어 공산주의의 확산을 막기 위한 전략적 기지로서의 한국의 위치가 미국의 한반도방위에 대한 단일적인 요소로 간주되었다면 냉전 이후의 한반도에 대한 미국의 이익은 보다 다양하여졌다. 먼저 안보 면에서 보면 비록 소련에 의한 공산주의팽창위협이 사라졌다하더라도 한반도에서의 정치적 안정성은 북한에 의하여 위협받고 있다는 점이다. 특히 1993년부터 시작된 북한의 핵개발의혹이나 최근까지 문제되고 있는 장거리

29) 이와 같은 분석은 미국 내에서도 인정되고 있다. Jonathan Pollack은 아시아지역에 있어 미국은 첫째, 어느 일국, 또는 하나의 연합이 이 지역을 제압할 수 없게 하고; 둘째, 이 지역의 어느 국가도 주변 국가를 위협할 수 있는 군사력을 확보하지 못하도록 한다. 셋째, 아시아 지역에 있어 이들 국가와 미국간의 재화와 자본의 원활한 움직임을 보장하고; 넷째, 아시아 국가들이 정치적으로 개방되고 경제적 기회가 더욱 많이 제공될 수 있도록 지원하며; 마지막으로 아시아 국가들이 미국과 정치적, 경제적, 그리고 안보적 차원에서 협력할 수 있도록 하는 것이 미국의 전략과 이익이라고 지적하였다. 이춘근, "미국의 신통아시아 전략과 주한미군", p. 48에서 인용.

30) 미국의 입장에서는 한국의 개항도 일본이나 중국에 비하여 상대적으로 중요성이 떨어진다고 미국의 역사학자가 기술한 바 있으며 1948년의 미국의 전략평가에서도 한국은 16개 대상 국가에서 15번째로 평가될 만큼 미국의 이익이 걸려있는 지역이 아니었다. 이러한 판단은 한반도에서의 미군의 철수를 가져왔으며 결과적으로 한국전쟁이 발생하는 하나의 원인이 되었다고 분석된다. 자세한 내용은 이춘근, "미국의 신통아시아 전략과 주한미군", pp. 48~49.

미사일개발 등은 한국뿐 아니라 일본과 대만 등과 같은 주변 국가들의 안보까지 위협할 수 있는 성격을 가지고 있기 때문에 한반도에 대한 미국의 지속적인 개입은 필요할 수밖에 없다는 분석이 지배적이다. 경제적인 관점에서 한국의 중요성은 이전보다 더욱 높게 평가받고 있다. 동아시아지역과 미국의 교역량이 이미 1983년부터 유럽지역과 미국간의 교역량을 초과하였고 한국과의 무역도 1950년대에 비하여 현재에는 비교할 수 없을 정도로 증대하였다. 이는 경제교역에 있어 일방적 수혜자였던 한국이 상호의존적 무역구조로 전환되었음을 의미하는 것으로 냉전 이후 특히 경제에서의 미국 국익을 증대시키려는 미국 행정부의 입장에서는 한국이 주요한 무역시장임을 인정할 수밖에 없게 되었다.

한국이 미국의 국가이익에서 차지하는 비중이 얼마나 증대한 것인지는 정확하게 파악할 수는 없다. 그 이유는 국가이익이라는 개념 자체가 가지는 변화성과 모호성에 기초하고 있다. 즉 국가이익이란 시간과 장소, 그리고 상황에 따라 변하는 것이며 서로 다른 국가들 사이에서 국가이익이 의미하는 바가 상이하기 때문이다.³¹⁾ 한국에 대한 미국의 국익평가도 냉전시기 국가안보에 치중하여 이루어졌던 것과 비교하여 현재는 경제와 같은 비정치적 분야에서의 국익평가가 이루어지고 있기 때문이다. 하지만 이러한 국익의 평가가 정치환경이나 시대의 변화에 의하여 다르게 나타난다 하여도 한반도에서의 기본적인 미국의 관점은 정치적 안정성을 추구하고자하는 안보에서의 이익이 여전히 중요한 요소로 간주되고 있다. 즉 한국과 미국간의 경제적 교류의 확대에 의하여 무역에 있어서 호혜성이나 상호의존성이 있다하더라도 이는 정치적 안정에 기초하여 이루어져야하며 이 정치적 안정성은 미국의 국가이익을 보장하는 한에서 유지되어야 한다는 것을 의미한다. 다른 측면에서 본다면 만약 한반도의 정치적 상황이 미국의 국가이익과 반하는 상태로 변화된다면 미국은 미국의 국가이익의 기준을 변화시킬 수 있다는 것이다. 이는 일본이나 중국에 대해 가지는 미국의 국가이익의 개념과는 분명 다른 점이다. 일본이나 중국이 미국에 있어 '사활적 이익(vital interest)'의 국가들이라면 한국은 이들 국가의 이익으로부터 파생되어 나오는 '주변부 이익(periphery interest)'의 국가라는 것이다.³²⁾ 따라서 보다

31) Arnold Wolfers, "National Security as an Ambiguous Symbol", in Martin C. Needler, ed., *Dimensions of American Foreign Policy: Readings and Documents*(Princeton, NJ: D. van Nostrand Co., 1966), p. 172; 이춘근, "미국의 신통아시아 전략과 주한미군", p. 49에서 재인용.

32) 국가이익을 정의할 때에는 여러 가지로 분류할 수 있지만 대체적으로 '일차적 이익(primary interest)'과 '이차적 이익(secondary interest)'으로 구분할 수 있다. 여기에서 일차적 이익이란 '본질적 이익(intrinsic interest)', '사활적 이익(vital interest)' 그리고 '제1수준의 이익(Level-one interest)'과 같은 의미로 사용한다. 미국의 국가이익위원회에서는 미국의 국가이익을 보다 구체적으로 사활적 이익, 매우 중

비판적인 관점에서 보면 한반도가 일반적으로 미국에게 주요한 전략적 요충지로 인식되고 있지만 그 본질은 한반도방위보다는 일본을 지키고 중국을 견제하는 데에 있는 것이다.³³⁾ 이와 같은 분석이 사실이라면 한국은 미국에 있어 본질적 이익을 제공하여 주는 지역이 아니며 이는 결과적으로 미국의 한반도정책이 변할 수밖에 없는 가장 중요한 원인이 된다. 주한미군의 경우에도 일본이나 독일에 주둔하는 미군과 달리 정치적 상황에 의하여 철군이 나 감축논의가 재론되는 것도 여기에 기인하고 있다.

3.2 주한미군의 역할과 규모

미국의 안보전략은 설명한 바와 같이 시대와 정치상황에 의하여 변화되어 왔다. 하지만 근본적으로 미국은 세계 제2차 대전 이후 지속적으로 국제문제에 개입하는 공세적이고 팽창적인 안보전략의 성격을 지니고 있다고 볼 수 있다. 특히 미국의 본질적이거나 사활적인 국익이 포함된 국제문제일 경우에는 군사적 수단이 동원되었다. 미군의 해외주둔도 역시 미국의 국익이 침해하게 걸린 지역에서 미국의 이익을 보호하기 위한 중요한 수단이라고 볼 수 있다. 주한미군은 한국전쟁이 끝난 후 국제관습법과 유엔헌장상의 '집단적 자위권(right of collective self-defense)³⁴⁾에 근거하여 1953년 10월 '한·미 상호방위조약'의 체결에 의해 한국에 주둔하게 되었다.

상호방위조약에 의한 미군의 한국주둔은 미국과 한국 모두에게 전략적 이익을 가져다준다는 합의에 의해서이다. 상호방위조약을 통하여 미국의 입장에서 한반도에서의 미군주둔의 법적 근거를 제공받을 수 있었으며,³⁵⁾ 이

요한 이익(extremely important interest), 조금 중요한 이익(just important interest), 그리고 덜 중요하고 부차적인 이익(less important or secondary interest)으로 구분하고 있다. 자세한 내용은 백광일, "미국의 한반도 정책", 이범준외 공저, 『미국외교정책 : 이론과 실제』 (서울 : 박영사, 1999), p. 472 참조.

33) 이춘근에 의하면 한국은 미국이 분류하는 아시아지역에서 일본의 이익에 파생하여 나타나는 국가이익의 수준으로 '2차적, 영구적, 일반적(secondary-permanent-general)인 이익'이라고 보고 있다. 이춘근, "미국의 신통아시아 전략과 주한미군", p. 52.

34) 전통국제법에 의하면 자위권은 국가의 가장 기본적인 일반국제법상의 권리로서 조약규정에 상관없이 당연히 인정되는 국제관습법상 확립된 국가의 고유권리로서 국가가 자기를 위하여 급박 현실의 위해를 배제하고 일정한도 내에서 실력을 행사할 수 있는 권리를 말한다. 유엔헌장상의 집단적 자위권은 어떤 국가에 대해 무력공격이 발생한 경우에 이와 밀접한 관계를 가지고 있는 제3국이 그 공격을 자국에 대한 위협으로 간주하고 공격을 받은 국가를 원조하여 공동으로 또는 집단적으로 방위하는 권리를 말한다. 자세한 내용은 최승환, "외국군 주둔과 한미 주둔군지위협정", 이상희, 장수영, 최승환, 『한미 주둔군지위협정연구』 (서울 : 아시아사회과학연구원, 2000), pp. 17~18 참조.

35) 주한미군은 한미상호방위조약의 제4조, "상호적 합의에 의하여 미합중국의 육군, 해군과 공군을 대한민국의 영토내와 그 부근에 배치하는 권리를 대한민국은 허여하고 미합중국

는 결과적으로 미국의 국가이익, 특히 동아시아에서의 정치적 안정성을 높이고 평화유지를 함으로써 얻게 되는 이익을 확보할 수 있게 된 것이다. 한국으로서는 한국전쟁을 겪으면서 느끼게 된 안보에서의 취약을 미군주둔을 통하여 보강할 수 있게 되었다. 1945년 한반도에서 미군정의 실시와 함께 잠시 거주하였던 미군이 전략적 평가에 의하여 한반도에서 철수시킨 것과 달리 상호방위조약을 통하여 미군주둔을 하게 된 데에는 한반도에 대한 미국의 전략적 평가가 변하였기 때문이다. 먼저 냉전의 발생과 함께 미국으로서는 한반도 전체에서의 공산화를 저지함으로써 자유주의체제를 방어하여야만 하였고 다른 한편 일본의 안전을 확보하기 위한 전략적 기지로서의 한국의 중요성을 느끼게 되었다.³⁶⁾

한국전쟁 이후 주둔하게 된 미군은 냉전시기 소련의 공산주의 팽창을 저지하고자 하는 세계전략의 일환과 일본이나 중국의 지역 패권주의를 경계하는 지역 균형(regional balance)의 달성, 그리고 북한에 의한 군사적 도발을 억제시키는 인계철선(trip wire) 역할 수행을 통한 국지적 억제(local deterrence)를 하는 주요한 수단이 되었다.³⁷⁾

이러한 주한미군의 역할 중에서도 미군주둔이 억제효과를 가지고 있다는 점이 가장 중요하게 간주되었다. 사실 억제이론(deterrence theory)³⁸⁾에 의거한 미국의 군사전략은 냉전시기부터 현재까지 가장 기본적인 것이다. 냉전시기부터 변화되어온 미국의 군사전략이 유연반응(flexible response) 전략이나 대량보복(massive retaliation) 전략 등과 같은 핵억제이론(nuclear deterrence theory)에 기초하여 채택된 것들이나 그 이면에는 군사력의 우위에 의한 적의 위협을 억제한다는 전통적인 억지에 바탕을 두고 있다.³⁹⁾ 주한미군의 경우에도 한국에 비교하여 상대적으로 우월한 북한

은 이를 수락한다"에 의하여 법적 근거를 지니게 되었다.

36) 정도웅, "한국의 안보와 주한미군의 역할", 『국방』, 1995년 8월호, p. 39.

37) 김현기, "주한미군의 과거, 현재 및 미래", 『군사논단』, 제10호(1997년 봄호), p. 105.

38) 억제(deterrence)를 간략히 정의하면 주로 군사적 억제로 잠재적 적국이나 주변국가들이 자국을 군사적으로 공격하지 못하도록 하는 것을 의미한다. 이 억제에는 적대국가의 공격에 대하여 보복이나 응징할 수 있는 능력을 보여줌으로서 억제의 효과를 보는 '응징에 의한 억제(deterrence by punishment)'와 상대의 선제공격이 의도했던 목적을 달성할 수 없음을 설득하는 '거부에 의한 억제(deterrence by denial)'가 있다. 그리고 억제는 보호의 대상에 따라 자국이 공격대상이 되었을 때 나타나는 억제를 '직접억제(direct deterrence)'라고 하고 공격의 대상이 제3국인 경우 적용되는 억제를 일반적으로 '확대억제(extended deterrence)'로 구분하고 있다. 예를 들어 미국이 한국이나 일본에 대하여 제공하는 억제는 전형적인 확대억제라고 볼 수 있다. 자세한 내용은 김태현, "주한미군과 한·미 군사협력의 장래 : 국내적 지지를 중심으로", 백종천, 김태현, 이대우, 『한·미 군사협력 : 현재와 미래』(성남 : 세종연구소, 1998), pp. 5~8 참조.

39) 재래식 무기의 우위에 의한 전통적인 억제이론이나 핵무기에 의한 핵억제이론에 관해서는 김재한, "핵과 초강대국의 평화", 이상우, 하영선 공편, 『현대국제정치학』(서울 :

의 제례식 군사력을 억제하고자 하는 역할이 가장 중요하게 부각되어 왔다. 냉전이 끝난 현재에도 북한의 위협을 억제하기 위한 주한미군의 중요성은 강조되고 있다. 이는 단순히 북한 자체의 위협뿐 아니라 동아시아에서의 정치적 안정성이나 미국의 세계전략의 일환으로서 한반도의 중요성이 더욱 증대되었기 때문이라고 보고 있다.⁴⁰⁾ 즉 한반도 정치상황이 예전과 다르지만 한반도에 대한 잠재적 위협에 대처하기 위한 미군의 억제는 유효하다는 것이다.

주한미군의 실질적인 역할이 북한의 위협을 저지할 수 있는 억지력에 있다면 다른 면에서는 주한미군의 존재로 인하여 한국군의 전력을 보완할 수 있다는 점도 무시할 수 없다. 즉 주한미군이 보유하고 있는 최신예의 전투력과 장비는 북한에 비하여 병력 수에서 열세인 한국의 전력을 보완할 수 있으며 또한 한국과 미국과의 군사훈련을 통하여 한국군의 작전능력이 향상되고 군 지휘관들의 상호교류에 의하여 군사교리의 발전을 이루게 되었다는 점은 상당히 높게 평가받고 있다.⁴¹⁾ 주한미군이 가지는 또 다른 중요한 기능은 한국전쟁이 끝난 이후 지속되고 있는 북한과의 정전협정을 유지하는 것이다. 1953년 체결된 휴전협정은 엄밀한 의미에서는 전쟁의 종결이나 평화상태가 아니기 때문에 군사적으로는 정전의 상태를 유지하여야만 한다. 주한미군은 미북 유엔군이 이 임무를 담당하도록 되어 있으나 실질적으로 관리하는 입장이기 때문에 주한미군사령관이 유엔군 사령관을 겸임하고 있는 것이다. 한국전쟁 이후 북한에 의한 간헐적인 도발이 있었으나 이를 전쟁으로 확대시키지 않았던 이유가 주한미군의 존재에 의한 것이라는 데에는 의문의 여지가 적다.⁴²⁾ 이외에도 주한미군의 존재로 하여 한국과 미국과의 협력이 다원화되어 한국에 대한 미국인의 우호적인 입장을 유도하는데 일조를 하고 한국 내에서의 경제적 효과도 파생된다고 보고 있다.⁴³⁾

억제세력으로서의 주한미군은 1953년 이후 병력과 장비에서 많은 변화를 가져와 현재는 약 37,000여명으로 구성되어 있다. 주한미군은 그 예하에 미8군사령부, 주한 미해군사령부, 주한 미해병대사령부, 주한 미공군사령부

나남출판, 1997), pp. 190~200 참조.

40) 유재갑, "한미연합사와 한미연합 억제전략체제", 『군사논단』, 제10호(1997년 봄호), p. 76.

41) 현재 한국과 미국이 합동으로 군사훈련을 하는 것에는 울지포커스렌즈(UFL)연습, 연합선시중원(RSOI)연습, 독수리(FE)연습, 환태평양훈련(RIMPAC), 그리고 팀스프리트연습(TS) 등이 있다. 구체적인 내용은 한국 국방부, 『국방백서2000』, pp. 68~70; 유재갑, "주한미군에 대한 한국의 입장", 강성학 외 공저, 『주한미군과 한미 안보협력』 (성남 : 세종연구소, 1996), pp. 117~118.

42) 유재갑, "주한미군에 대한 한국의 입장", pp. 118~119.

43) 예를 들어 주한미군이 한국에서 지출하는 직접비용만 매년 10억달러 이상이고 고용창출 효과도 무시할 수 없는 수준이라고 한다. 자세한 내용은 유재갑, "주한미군에 대한 한국의 입장", pp. 120~122.

및 주한 미특수작전사령부 등으로 구성되어 있다. 주한미군을 통괄하는 주한미군사령관은 유엔사 및 연합사령관을 겸임하고 있으며 한반도 유사시 미국 제7공군에 대한 작전통제권도 행사한다.

미8군은 140여대의 신형 M1전차와 170여대의 브래들리(Bradley)장갑차를 포함하여 30여문의 155밀리 자주곡사포, 30여문의 다련장 로켓, 패트리엇를 포함한 각종 지대지, 지대공 유도탄과 70여대의 AH-64헬기 등을 보유하고 있다. 또한 주한 미 공군은 72대의 F-16 등 최신훈 전투기와 6대의 A-10 대전차 공격기를 비롯한 각종 정보수집 및 정찰기, 최신수송기 등 100여대의 항공기를 보유하고 있다. 그리고 유사시에는 미국 제7함대 및 제7공군이 증원되기 때문에 주한 미공군전력은 현격히 증강되도록 되어 있다. 주한미군은 이와 별도로 위기 상황에는 미국태평양사령부 전력과 합동으로 작전을 수행할 수 있어 단순히 한국 내 전력으로 평가할 수 없는 성격을 지니고 있다.⁴⁴⁾ 이러한 주한미군의 병력규모는 한국지상군의 5~5.5%에 지나지 않지만 100여대의 전투기는 한국공군전력의 30% 수준에 이르고 있다. 특히 미군에 의한 조기경보와 전략정보수단, 미사일, 군수지원체제, 전시증원역량 등은 한국군 전력의 핵심이 되고 있다는 분석이다.⁴⁵⁾

주한미군의 전력은 단지 한국 내에 존재하는 전력(In-Place)뿐 아니라 유사시 동원될 수 있는 증원증력에 의하여 평가받는다. 미국의 증원전력의 종류에는 신속억제방안(FDO), 전투력증강(FMP) 및 시차별부대전개제원(TPFDD)이 있으며, 이들은 한반도의 위기가 발생하면 연합사령관이 요청하고 미 합참의 지시에 의해 부대 통합과정을 거쳐 투입되는 병력들이다. 신속억제방안(FDO)은 한반도에서의 전쟁이 발생할 수 있는 위기에 시행되는 방안으로서 정치나 경제, 외교, 군사적 방안으로 구분되는 약 150여개의 항목으로 구성되어 있다. 전투력증강(FMP)은 신속억제방안 등을 통한 전쟁억제에 실패할 경우에 대비하여 주요 전투부대 및 전투지원부대를 증원하는 조치로 항모전투단 등이 포함되어 있다. 시차별부대전개제원(TPFDD)은 신속전개방안과 전투력증강전력을 포함하는 전력으로 현재 한반도에 배치되어 있는 전력(In-Place)과, 상황발생시 시차별로 전개하도록 되어있는 전력(Pre-Planned), 그리고 요청시 추가로 전개되는 전력(On-Call) 및 국외 지원전력(Off-Peninsula)으로 구분되어 있다. 이 전력은 1990년대 초반에는 48만여 명, 1990년대 중반 이후 63만여 명을 계획하였다가, 현재에는 약 69만여 명의 병력과 160여 척의 함정, 그리고 1,600여 대의 항공기의 전개계획을 유지하고 있다.⁴⁶⁾

44) 한국 국방부, 『국방백서 2000』(서울 : 국방부, 2000), pp. 61~62.

45) 박문우, “한반도통일 이후의 주한미군문제: 통일한국의 안보능력과 주한미군의 필요성을 중심으로”, 2000년 서강대학교 대학원 석사학위논문, p. 70.

결국 주한미군은 한국전쟁 이후 북한에 의한 위협을 억제하면서 한국군의 전력향상과 경제적 파급효과를 가져다주는 등 한국의 안보에 일정한 기여를 하고 있다고 볼 수 있다. 현재에도 한국군의 전략과 구조가 미군의 협력을 전제로 편성되어 있는 만큼 주한미군의 역할은 한국과 미국의 안보동맹을 유지하는 가장 중요한 수단이라는 것을 부인할 수 없다.

4. 21세기 주한미군의 역할과 한계

4.1 한반도 정치상황의 변화

주한미군의 역할이나 변화가능성을 분석하기 위해서는 주한미군의 주둔근거가 되는 한반도와 이를 둘러싼 동북아시아의 정치상황을 고찰하여야한다. 앞서 설명한 바와 같이 주한미군의 존재근거는 한반도와 동아시아의 정치적 안정을 위협하는 어떠한 정치세력이나 국가의 위협지지에 있다. 그런데 만약 이와 같은 위협적 요소가 제거되었다면 주한미군의 주둔근거는 상실하게 되고 그 변화는 불가피한 것이 될 수밖에 없다. 따라서 한반도와 동아시아 정치상황의 변화는 주한미군의 존재결정에 중요한 변수가 된다고 할 수 있다.

국제적으로 1990년대 이후는 냉전시기와 분명 다른 정치상황이 전개되고 있다. 정치·군사적 분야의 문제가 중시되던 냉전시기와 달리 비록 잠재적 갈등요인이나 지역적 차원에서의 분규는 계속적으로 존재하고 있으나 경제나 환경문제 등 비정치적 분야에서의 국가간 협력의 증대, 국제정치에서의 다국화추세, 지역협력의 제도화, 문제영역에 있어 국내문제 우선 경향의 강화 등은 이미 많은 학자들이 지적한 바 있다. 따라서 '차가운 평화(the cold peace)'의 시기라 하더라도 탈냉전의 현재는 냉전시기에 비하여 상대적으로 군사적 긴장이나 대립은 현격히 줄어들었고 각 국가들에 있어서는 안보에 대한 위협도 감소되었다고 보아도 무방하다. 하지만 지역적 차원에서 바라보면 특히 동아시아의 정치상황이나 안보문제가 예전에 비하여 안정적이라고 보는 데에는 이견이 있다. 현재 동아시아의 정치상황이 안정적이거나 불안정적으로 보는 기준에는 여러 가지가 있지만 한반도의 정치상황이 중요한 역할을 하고 있다는 점은 부인할 수 없는 것이다. 따라서 한반도의 정치상황이 어떠한가에 따라 이 지역의 정치적 안정성⁴⁷⁾을 평가할 수가 있

46) 한국국방부, 『국방백서 2000』, pp. 62~63.

47) 정치적 안정(political stability)을 설명하기란 쉽지가 않다. 일반적으로 안정된 정치 체계를 이야기할 때에는 전쟁이 없는 상태를 의미하지만 전쟁이 없다는 것은 상당히 모호한 기준이 된다. 도이취(Karl Deutsch)와 싱어(David Singer)는 '안정'을 '체계가

을 것이다.

먼저 동아시아의 정치환경은 탈냉전과 함께 급격한 변화가 이루어졌다. 무엇보다도 한국과 구소련, 그리고 중국과의 국교수립은 한반도를 둘러싼 국제정치의 기본구조를 탈바꿈시켰다. 즉 구소련, 중국과 북한을 중심으로 하는 북방 3각구도와 한국, 일본, 그리고 미국을 중심으로 하는 남방 3각구도는 1945년 이후 계속적인 갈등과 대립의 양상을 가져왔지만 국가간 관계의 변화로 인해 상당한 변화를 가져왔다. 한국과 중국, 그리고 러시아와의 지속적인 경제교류의 증대는 이들 국가간의 정치와 군사 면에 있어서의 협력을 제고시키고 있다. 이와 더불어 북한과 일본, 그리고 미국과의 관계도 새로운 관계모색을 추구하게 되었다.

다른 한편 냉전 이후 국제적으로 지역간 협력이 증진되고 특히 경제적으로는 지역경제협력이 활성화되는 추세에 반하여 이 지역에서의 국가간 협력의 제도화는 아직 이루어지고 있지 않다. 동북아에서 역내 국가간의 갈등을 완화시키고 진정한 평화공존을 이룩하는 데에는 많은 장애요인들이 있다. 무엇보다도 기초적 신뢰결여 및 역내국가간의 수교상태 부재는 평화공존을 위한 역내 국가간 협상의 가장 근본적인 어려움으로 남아 있다. 즉 한국은 중국, 러시아와 관계를 정상화한 반면, 북한과 미국, 일본관계는 여전히 냉전시대수준으로 머물러 있는 상황에서 평화공존을 위한 다자간 안보협력을 추진하는 것은 어려운 실정이다. 그리고 동북아 국가들간의 국가안보문제 등 여러 문제들에 대한 동질적 가치의 결여는 정치적인 신뢰구축을 어렵게 만들고 있다. 즉 역사적 반목과 이해의 상충은 다자간 협력의 중요성을 강조하게 되는 원인을 제공하는 동시에 이의 성공여부를 불투명하게 만드는 가장 중요한 요인이 되고 있는 것이다. 오랜 민족감정과 연루된 한·일 또는 중·일간의 문제점들은 안보협력에 부정적인 요인들로 작용하고 있다. 또한 현재 예민하게 대립되어 있는 일·러시아간 북방도서문제나 일본에 의한 역사교과서 왜곡사안, 일본총리의 신사참배 등과 같은 것도 국가간 협력을 저해시키는 사안으로 받아들여지고 있다.⁴⁸⁾ 냉전 이후 경제와 환경문제

본질적인 특성 모두를 견지하고 어떠한 단일 국가도 지배적인 국가가 되지 않으며 체계의 구성국 대부분이 계속하여 생존하고 대규모 전쟁이 발생하지 않을 확률(probability)로 보고 있다. Karl W. Deutsch and David J. Singer, "Multipolar Power Systems and International Stability", in James N. Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*(New York: Free Press, 1969), pp. 315~317; 탁재영, 『국제정치패러다임: 현실주의, 자유주의, 구조주의』(서울: 법문사, 1998), pp. 207~208에서 재인용. 본 글에서는 동아시아의 정치적 안정성을 이 지역에 있어 어느 일방의 국가가 지배적인 영향력을 가지지 않으며 관련 국가들이 정치적 주체성을 확보하면서 생존하는 것으로 규정한다.

48) 따라서 동북아지역 국가들에서는 공동의 이익창출 요인이나 공동의 위협 요인이 존재하고 있지 않다. 유럽에서는 동서진영이 상대방으로부터 높은 수준의 위협을 느껴 서로의

등 소위 저위정치(low politics)분야에서의 국가간 협력의 증대는 동북아에서의 정치와 안보, 그리고 군사분야에 이르는 협력으로 연결되지 못하고 있는 것은 바로 이와 같은 복잡한 동북아시아의 전략적 이익의 차이에서 기인하고 있다. 따라서 비록 냉전시기에 비하여 동북아시아에서의 국가간 협력의 폭은 확대되었지만 실질적인 평화공존의 제도화는 아직 시기상조로 보고 있다.

동아시아의 정치상황이 아직 가시적인 국가간 신뢰구축이나 다자간 안보 협력을 도출할 수 없는 정도의 불확실성을 가지고 있는 반면 한반도의 정치 상황은 2000년 6월 최초의 남북정상회담을 기점으로 새로운 변화를 맞이하고 있다. 아직까지 회담에 임한 김정일의 의도에 대하여 많은 논란이 제기되고 있지만 이 회담이 한반도의 긴장을 완화하고 평화공존체제로 전환할 수 있는 계기가 되었다는 점에는 의문의 여지가 적다. 회담 이후 나온 '6.15 공동선언'의 구체적 실현은 별도의 논의로 한다하더라도 한반도문제 해결에 있어 기존의 한국이 배제된 미국과 북한간의 대화주도가 이상 현실적인 것이 아니라는 것을 북한이 인정하고 있는 점이 가장 중요하다고 볼 수 있다.⁴⁹⁾ 즉 지금까지 한국의 '국가적 실체'를 인정하지 않았던 북한의 입장을 고려하면 남북정상회담은 상호체제를 인정하는 공식적인 확인인 것이다. 한국이 북한과의 공식적인 외교대화상대로 부각된 것은 상징적인 효과를 제외하고도 실질적인 외교현안을 해결하는 데에도 기대감을 가지게 한다. 사실 남북한간에는 북한의 대량무기개발의혹이나 미국의 TMD, NMD 계획에 대한 공동대처, 북한의 사회간접자본시설의 구축, 통일을 포함한 평화공존에 이르는 방안 등 협의해야 할 사안들이 산적해 있는 것을 고려하면 당사자간 협의는 가장 시급한 사안이 아닐 수 없다. 한반도 정치상황이 정상회담을 이후로 안정적으로 변화할 것이라는 전망은 바로 이와 같은 문제해결을 위한 토대가 마련되었다는 점에 기인하고 있다.⁵⁰⁾

다른 한편 비록 북한이 남북정상회담에 임했다하더라도 이는 북한이 처한 긴박하고 절박한 국내사정의 악화로 어쩔 수 없이 나온 방안이며 외부로부터

안보를 위해 OSCE를 구성하는 데 동의하였다. 그러나 동북아 지역에서는 위협의 대상과 수준의 측면에서 역내 국가들이 상당한 차이를 보이고 있으며 핵무기의 위협에 대한 공통인식이 부족하다. 이러한 점들이 동북아에서의 국가간 안보협력 등 민감한 부분에 대한 국제적 동의를 얻어내기가 어렵게 하는 것들이다. 자세한 내용은 김유남·노병렬, "동북아 안보레짐의 형성 및 가능성: 다자간 안보협의체와의 상호보완성 연구", 『국제정치논총』, 제39집 1호(1999), pp. 159~160 참조.

49) 서동만, "남북정상회담과 국제협력", 『정세와 정책』, 2000년 7월호.

50) 남북한간 정상회담을 긍정적으로 평가하고 있는 대다수의 분석은 정상회담에 국한시켜 보는 것이 아니라 이후의 전개과정을 낙관적으로 보고 있는 데에서 출발한다. 정상회담에 대한 자세한 내용이나 향후 전망, 그리고 과제에 대해서는 이종석, "남북정상회담의 성과와 향후 과제"; 송대성, "군사적 긴장완화 및 평화체제 구축"; 동용승, "남북경협 전망과 확대방안", 이상 『정세와 정책』, 2000년 7월호 참조.

의 최대한 원조를 받기 위해서라는 비판적 평가도 있다.⁵¹⁾ 즉 현실적으로 어려운 국내상황을 극복하기 위한 외교적 방편으로 정상회담을 이용했을 뿐 북한은 근본적으로 변하지 않았다는 지적이다. 이와 같은 비판은 정상회담 당시 김정일의 태도나 이후 남북한 관계의 진전을 살펴보면 일견 타당성을 가진다. 정상회담에 임하는 김정일의 태도와 이에 대한 북한 주민들의 반응은 남북문제에 관한 '평양중심적' 의식구조를 나타냈다는 점이 우선적으로 지적되고 있다. 이것은 김대중대통령의 평양방문에 대한 답방으로서 김정일의 서울방문이 지연되고 있는 이유로 김정일과 김대중대통령과의 '격'이 맞지 않다는 것과 평양방문 중에 나타난 북한대중매체들의 한국에 대한 우월적 입장표현 등에서 찾아볼 수 있다.⁵²⁾

정상회담 이후의 남북간 관계도 1년이 지난 지금 이전과 별반 달라진 것이 없다는 비판도 제기되고 있다. 정상회담의 가시적 성과로 나왔던 남북적십자회담과 이산가족들의 방문은 중단되었고 금강산개발이나 경의선복구 등 남북간의 경제협력사안도 난항을 겪고 있다. 예상하였던 것처럼 김정일의 서울방문은 아직 이루어지지 않고 있으며 오히려 북한상선의 한국영해침범 등 긴장유발 사안들이 나오고 있다. 이와 같은 북한의 태도는 대외돌파용으로 남북회담을 이용하였다는 비판을 뒷받침시켜 주고 있다.

남북한 정상회담의 결과를 현재의 상황에서 보면 결국 한반도긴장완화에 긍정적으로 작용하고 있는 지의 여부를 속단하기가 어렵다는 결론에 이르게 된다. 이는 근본적으로 한반도문제에 대한 북한의 입장변화가 발생하지 않았다는 것이고 당분간 한반도에서의 남북간 대치는 계속될 것이라는 미국 국방성의 보고와 의견을 같이하고 있다.

주한미군의 주둔이 북한에 의한 군사적 도발을 억제하는 것에 있다면 주둔초기와 현재의 상황이 별반 변화가 없다는 사실에서 미군주둔의 지속에 대한 정당성을 찾을 수 있다. 하지만 1950년대와 현재의 상황이 실질적으로 주한미군이 계속 주둔하여야 할 수밖에 없다는 상황인식에는 중요한 변화가 이미 발생되었다. 그 변화는 과연 현재 북한의 군사력과 경제력만으로 한반도에서 또 다른 전쟁이나 군사적 도발을 할 수 있는 지에 대한 의문에서 찾아볼 수 있다.

현재의 상황에서 북한이 한반도에서 새로운 전쟁을 일으킬 정도의 군사력

51) 미국 국방성, "2000년 의회보고서: 한반도의 군사적 상황", 『국가전략』, 제6권 4호 (2000년 겨울) 참조.

52) 김정일의 서울방문은 "강성대국 건설을 총 지휘하고 있는 위대한 장군님인 국방위원장의 직책으로는, '매우 특별한 그리고 정중한 요청이나 초청 없이는' 서울 방문이 격에 맞지 않는다"는 것과 김대중대통령의 평양방문은 '김대통령의 요청에 의해' 이루어졌다는 것이며 정상회담 이후의 남한인민들은 김정일국방위원장에게 반하여 흠모하고 있다는 것과 한국에서는 북한배우기가 유행이라는 북한매체들의 주장은 일관되게 이루어지고 있다. 자세한 내용은 김영수, "남북협력시대의 대북전략", p. 13과 pp. 17~18 참조.

이나 국력을 가지고 있는지의 여부는 상반된 견해가 존재한다. 이것은 군사력을 평가하는 방법이 너무나 방대하고 복잡하여 실질적인 비교가 어렵기 때문이다. 일반적으로 군사력을 평가할 때에는 국력의 2대 요소인 경제적 토대와 국가의 동원능력에 의하여 결정되어진다. 즉 좁은 의미에서의 군사력을 '일국의 현존 상비군의 잠재적 전투수행능력'으로 규정한다면 군사력을 평가할 때에는 단순한 수치의미에서의 군사장비나 병력 수에서 판단하는 것이 아니라 인구나 GNP와 같은 자원의 '국가잠재력'과 자원의 동원능력 및 정책결정에 의한 '배분' 등을 고려하여 결정된다는 것이다.⁵³⁾ 하지만 이와 같은 총체적 국력으로서의 실질적인 군사력을 평가하는 데에는 많은 어려움이 있다. 무엇보다도 병력이나 전차, 야포, 항공기, 미사일 등과 같은 계량화하여 단순개수비교가 가능한 화력중심의 군사력 평가는 가능하더라도 국가잠재력이나 자원의 동원능력 등은 정확한 계량화가 어렵기 때문에 군사력에 대하여 불충분하고 왜곡된 정보를 제공할 뿐이라고 지적된다.⁵⁴⁾

남북한간의 군사력비교에 의한 북한의 위협능력을 측정하였던 것 역시 '단순개수비교'방법에 치중하여 이루어졌었고 이에 의하여 실질적인 남북한의 군사력평가가 잘못되었다는 주장이 실득력을 얻고 있다.⁵⁵⁾ 1980년대 후반부터 제기된 남북한 군사력 평가의 문제점에 대하여 한국 국방부도 군사력에 있어서 질적인 측면과 종합적 전쟁수행능력의 한국우위를 인정하기 시작하였다.⁵⁶⁾ 나아가 군사력평가에 있어 단순개수비교방법을 인정한다 하더라도 실제 군사력 평가에 중요한 전력지수나 군사투자비누계, 잠재적 국가능력이나 동원력 등을 고려한 남북한간의 군사력은 한국이 한국전쟁 이후부터 우위를 확보하고 있다는 여러 분석결과가 나오고 있다.⁵⁷⁾ 따라서 현재 상황

53) 함택영, 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력·국가역량·군사력』(서울: 법문사, 1998), pp. 21~22.

54) 함택영에 의하면 한국 국방부나 외국 전문군사력 평가기관 등에서 사용하는 '단순개수'비교방법은 병력 및 무기의 질적 측면을 적절히 평가하지 못하고 있으며, 국가의 조직적 역량도 고려하지 않는 점, 그리고 다양한 범주의 단위부대나 무기체계가 실제 전투에서 전투력을 발휘하게 되는 과정을 고려하지 않는 정태적인 접근방법이라고 지적한다. 자세한 내용은 함택영, 『국가안보의 정치경제학』, p. 45 참조.

55) 대표적인 것으로 한국의 경제조직과 구조, 그리고 민간자산의 방대함을 고려할 때 북한을 군사력 면에서 추월하고 있다는 Charles Wolf, Jr. et al., *The Changing Balance: South and North Korean capabilities for Long-Term Military*(Santa Monica: RAND, 1985)나 이영희, "남북한 전쟁능력 비교연구: 한반도 평화토대의 구축을 위한 모색", 함택영 외 공저, 『남북한 군비경쟁과 군축』(서울: 극동문제연구소, 1992), pp. 117~144 참조.

56) 한국 국방부가 말간하는 『국방백서』 1989년판 이후에는 "전쟁수행 잠재력에서는 남한이 월등히 우세하지만 동원군사력 면에서는 남북한이 대체로 대등하고 상비군사력 면에서는 북한이 압도적으로 우세한 것으로 판단된다"라는 사실이 기술되고 있다. 한국 국방부, 『국방백서 1989』(서울: 국방부, 1989), p. 185; 함택영, 『국가안보의 정치경제학』, p. 34에서 재인용.

57) 예를 들어 1995년에 더니건(J.F. Dunnigan)이 계산한 각국의 전투력비교에서는 한국

에서의 남북한간의 군사력의 균형은 압도적인 한국의 경제력과 사회구조, 자원의 동원능력, 그리고 북한의 열악한 국내사정 등을 고려할 때 한국의 절대적 우위로 이어지고 있다고 보아도 무방하다.⁵⁸⁾

북한의 위협을 저지하기 위해 상주하였던 주한미군은 북한의 군사력이 상대적으로 우월했던 일정시기까지는 억제세력으로서의 역할을 충실히 하였다는 점에서는 이론의 여지가 적다. 하지만 현재의 남북한간의 경제력이나 군사력의 상대적 평가에서 한국의 군사력이 독자적으로 북한의 위협을 저지할 수 있는 상황에 있다고 본다면 주한미군의 존재근거는 상당부분 정당성을 상실할 수밖에 없다. 특히 현재의 한반도정세가 냉전시기와 같이 남북한간의 극한 대립이나 긴장상태에 있다고 보기는 어렵다. 남북한간의 평화공존에 대한 필요성이 양 국가의 본질적 의도와는 상관없이 제기되고 있는 상황에서, 억제세력으로서 주한미군의 존재는 새로운 문제를 제기하고 있다. 다만 주한미군의 문제를 한반도에 국한하지 않고 동북아시아 전체의 정치상황과 연계하여 보면 다른 평가가 나올 수 있다. 즉 앞서 설명하였듯이 주한미군이 불확실한 동북아시아전체의 정치적 안정성을 확보하기 위한 미국의 전략적 차원에서 이루어진다면 한반도에서의 미군주둔을 이해할 수가 있다. 하지만 여기에서도 동아시아의 정치적 안정자로서의 미국의 역할이 주한미군에 의해서만 가능한 것인가는 점에는 의문의 여지가 있다. 필리핀에서나 다른 지역에서의 미군의 철수는 냉전시기에 비하여 상대적으로 안보위협이 소멸되었다는 정치적 환경을 반영한 결과이다. 그렇다면 한반도에서의 주한미군의 존재는 어떠한 안보환경을 배경으로 이루어지고 있는 지와 한국이 한반도문제가 아닌 동아시아에서의 미국의 이익을 위한 전략적 기지로서의 주둔지를 제공하여야만 하는 가라는 새로운 질문에 봉착하게 되는 것이다.

이 1,020점을 얻은 반면 북한은 389점을 획득하여 한국대비 북한의 전투력은 약 38% 정도로 인정받고 있다. 국력평가에 필요한 모든 사항을 고려한 남북한간의 전력대비에 서도 1982년의 경우 남북한은 61:48로 북한의 전력이 한국의 79%로 평가되었다. James F. Dunnigan, *How to Make War*, 3rd ed.(New York: William Morrow, 1993), p. 591. 함택영 역시 그의 조사에서 일반적으로 북한의 군사력우위였다는 1970년대조차 주한미군의 실재전력이 포함되었다면 한국군의 우위였다고 주장한다. 함택영, 『국가안보의 정치경제학』, pp. 243~244 참조.

58) 『국방백서 2000』에 의하면 1999년 기준 한국은 북한대비 GNP는 약 26배, 무역총액은 약 178배로 압도적으로 한국이 우세하며 군사비지출 역시 북한대비 연2배 이상을 지출하고 있다. 『국방백서 2000』, p. 199 참조. 그리고 중국이나 미국의 관리들도 현재의 북한군 전력이 1990년대 초반보다 현재 오히려 현저히 감소했다고 표현하고 있다. 따라서 비판적 시각에서는 북한의 군사력이 과대평가되고 있다고 보고 있다. 최근의 연구결과에서도 남북한 실재전력은 한국이 월등히 앞서고 있다고 분석한다. 서진태, 『미국의 한반도안보정책과 남북통일문제 : 한국정부의 당면한 군사적 과제를 중심으로』, 한국정치학회 연례학술회의 발표논문, 1999년 12월.

4.2 주한미군에 대한 철군론과 반대론

새로운 국제환경에서의 주한미군의 존재근거가 한반도문제에서 동아시아 전체로 넘어가면서 주둔입장에 대한 논란이 제고되고 있다. 미국이나 한국 정부의 지속적인 주한미군의 지속을 강조하는 현 상황에도 불구하고 주한미군의 존재에 대하여 논란이 있는 것은 앞서 설명하였듯이 한반도정치상황의 변화가 가장 중요한 원인이고 다른 한편에서는 주한미군의 실질적인 억제능력과 역할에 대한 새로운 분석이 나오고 있기 때문이다. 그리고 이러한 정치상황의 변화에 따르는 한국과 미국 내의 여론도 지속적인 주한미군의 주둔에 반대하는 입장이 표명되고 있는 것도 무시할 수 없는 변수로 작용하고 있다. 따라서 주한미군의 지속적인 주둔을 찬성하는 미국과 한국정부의 정책기조에도 불구하고 주한미군의 철수를 주장하는 일반적인 시각은 앞으로의 주한미군의 장래에 어떠한 형태로도 영향을 미칠 것으로 보인다.

주한미군의 지속적인 주둔을 찬성하는 입장은 기본적으로 주한미군이 갖는 억제력으로 인하여 한반도와 동아시아의 정치적 안정성이 유지되고 있다는 판단에 근거하고 있다. 즉 주한미군은 주일미군과 함께 잠재적인 위협세력이나 국가들로부터의 적대행위를 방지하고 동아시아지역의 평화와 안정을 유지하는 억제세력으로서 역할을 하고 있다는 것이다.⁵⁹⁾ 주한미군의 이와 같은 기본적인 역할수행은 미국의 국익에 부합되는 것만이 아니라 관련 국가들에게도 이익이 제공되는 상호성에 있다고 보는 것이 대체적으로 주둔을 찬성하는 입장의 논리이다. 주한미군이 처음으로 한반도에 상주하기 시작한 이후 현재까지 이러한 역할을 하고 있다는 것에는 변함이 없다는 것이다. 이러한 미군주둔의 정당성은 냉전이 끝난 이후에도 지속되고 있다. 냉전의 종식으로 한반도와 동아시아의 정치상황이 변화되었다 하더라도 기본적으로 주한미군이 주둔하여야 하는 정치상황은 바뀌지 않았다고 보고 있다. 오히려 탈냉전의 복잡하고 다양한 정치상황은 주한미군의 주둔이 계속되어야 하는 방향으로 가고 있다는 것이 이들의 주장이다.⁶⁰⁾

59) GAO, OVERSEAS PRESENCE: *Issues Involved in Reducing the Impact of the U.S. Military Presence on Okinawa*(Washington, D.C.: US General Accounting Office, 1998), pp. 24~25.

60) 주한미군의 지속적인 주둔을 지지하는 대표적인 논문과 연구로는 유제갑, "주한미군에 대한 한국의 입장", pp. 122~126; Michael O'Hanlon, "Keep US Forces in Korea after Reunification", *The Korean Journal of Defense Analysis*, (1998, summer, <http://kida.re.kr/journal/ohanlon.htm>, 1999년 7월 2일 검색); Robert H. Scales, Jr. and Larry M. Wortzel, *The Future U.S. Military Presence in Asia: Landpower and the Geostrategy of American Commitment*, (<http://carlisle-www.army.mil/usassi/ssipubs/pubs99/usmilasa/usmilasa.htm>, 1999년 7월 9일 검색)

미군의 주둔을 지지하는 입장에서는 주한미군의 주둔이 미국의 이익만을 위하여 존재하는 것이고 이는 주둔국가의 주권을 침해하는 것이라는 비판에 대해서도 반론을 제기한다. 예를 들어 주한미군의 경우, 미군의 주둔이 실사 미국의 국익추구에 따른 결과라 하더라도 한국은 최소한 그것의 파생적 이익을 누리고 있다는 것이다. 주한미군이 차지하는 한국군의 전력구조에서 본다면 미군을 대체하는 데에는 비용이 과다하게 부과되기 때문에 미군주둔은 한국군의 전력이나 국방비의 절감차원에서 한국 국익에 도움이 된다고 주장한다.⁶¹⁾ 주한미군의 주둔으로 인하여 한국군의 자주적인 작전통제권의 제한 문제 역시 1994년 평시작전통제권이 한국군에 이양됨으로써 주권 제한문제는 해결된 것으로 보고 있다.⁶²⁾

주한미군의 문제를 바라보는 미국 행정부의 시각 역시 한반도와 동아시아의 지속적인 안정을 위해서는 주한미군의 주둔이 필요하며 이는 미국의 국익에 부합한다고 보고 있다. 이러한 입장은 대외정책에 있어 다른 노선을 지니고 있는 미국의 민주당이나 공화당 모두 같은 시각을 견지하고 있다. 클린턴행정부시기의 민주당이나 현재 부시행정부의 공화당은 기본적으로 주한미군은 주일미군과 함께 미국의 리더십을 중심으로 한 동북아의 안정유지라는 미국의 동북아전략과 연결되기 때문에 현 시기에서의 주한미군의 한반도철수는 있을 수 없다는 입장을 보이고 있다.⁶³⁾ 미국의 입장에서는 한반도의 정치상황이 남북한 정상회담의 결과로 인하여 평화공존의 단계로 넘어간다 하더라도 한미동맹관계의 지속을 위해 주한미군의 주둔은 필수적인 것이며 따라서 어떠한 입장변화도 없다는 점을 강조하고 있다.⁶⁴⁾

미국 행정부의 입장과 같이 한국정부의 주한미군에 대한 견해도 지속적인 미군의 주둔을 지지하고 있다. 한국정부는 주한미군이 주둔하기 시작한

61) 김태현, "억제이론과 안보공약", 강성학 외 공저, "주한미군과 한미 안보협력", p. 170. 국방비의 경우, 만약 주한미군이 철수하게 되면 미군전력을 보충하는데 소요되는 비용이 1989년 기준으로 약 1,400억 달러가 들어가며 이를 10년간 보충한다해도 국방비는 연간 GNP의 8%가 필요하다는 분석이 있다. 유재갑, "주한미군에 대한 한국의 입장", p. 117.

62) 1953년 한국전쟁이 끝난 후 한국군의 작전통제권은 유엔군 사령부로 귀속되었다. 이후 1990년대까지는 작전통제권이양문제는 주로 미국에 의하여 제기되었으며 한국은 작전권 환수의사가 적었던 것으로 알려졌다. 이러한 분위기는 1990년대 이후 한국의 정치상황이 변화되면서 한국이 작전권 환수를 희망하고 미국은 소극적으로 대응하였다. 이 문제에 대해 한미간의 협의결과 1994년 12월을 기준으로 평시 작전통제권은 한국으로 이양되고 전시 작전통제권은 한미연합사령부가 맡기로 하였다. 자세한 내용은 유재갑, "주한미군에 대한 한국의 입장", pp. 108~113 참조.

63) 김성한, "미국 신행정부의 한반도정책 전망", 한국세계지역학회 연례학술회의 발표논문, 2000년 12월 2일, p. 10.

64) Doug Bandow, "Korean Detente: A Threat to Washington's Anachronistic Military Presence?" *Foreign Policy Briefing*, No. 59(August 17, 2000), p. 4.

1950년대부터 현재까지 북한에 의한 전쟁위협이 완전히 소멸할 때까지는 주한미군의 주둔은 한국방위에 절대적으로 필요하다는 입장을 변경하여 본적이 없다. 남북정상회담 등을 포함한 한반도에서의 정치상황의 변화에도 불구하고 주한미군은 한반도의 평화보장과 역내 안보와 안정을 확보하기 위한 것이라는 미국의 입장과 동일한 견해를 밝히고 있다.⁶⁵⁾ 한국과 미국 행정부의 주한미군에 대한 동일한 입장은 2001년 8월 4일 북한과 러시아의 정상회담에서 나온 주한미군의 철수주장에 대해서도 같은 논조로 반박하고 있다는 점에서도 나타난다.⁶⁶⁾

주한미군의 지속적인 주둔을 희망하는 미국과 한국 행정부의 견해와는 달리 주한미군의 감축이나 철군논의는 또 다른 차원에서 주둔초기부터 현재에 이르기까지 이어져왔고 상당부분은 현실화되었다. 주한미군의 감축이나 철군은 철저하게 미국의 군사전략과 국가이익에 의하여 이루어졌다. 주한미군의 감축이 처음으로 제기되었던 시점은 1960년대의 월남전 수행에 따른 미군병력 부족에 기인한 것이었다. 베트남전쟁에 대한 한국군의 참여로 인하여 미국 국방부가 논의하였던 주한미군의 감축은 유보되었지만 전쟁이 교착되고 미국 내에서 반전운동이 일어나자 미국은 1971년 6월까지 한국으로부터 20,000명을 철수시키면서 그 대안으로 한국군의 현대화를 위한 5개년 계획의 소요자금을 지원하여 주기로 하였다.⁶⁷⁾ 당시 남북한간의 긴장고조와 함께 시작된 미군철수는 한국의 입장에서는 충격적일 수밖에 없었으며 이때부터 한국은 주한미군에 대한 새로운 시각과 자주국방에 대한 필요성을 느끼게 되었다.

미국의 주한미군감축이 본격화되기 시작한 것은 주한미군감축을 선거공약으로 내세운 카터(Jimmy Carter)가 대통령에 당선된 후인 1977년이었다. 카터가 주한미군의 철수를 감행하고자 하였던 이유는 무엇보다도 한국의 군사력과 경제력이 증대되어 주한미군이 없이도 독자방어가 가능하다는 판단을 하였던 것과 한반도에서의 지역분쟁에 미국의 군사적 개입을 신축있게

65) 주한미군의 주둔문제에 대한 한국행정부의 최근의 발언으로는 2001년 8월 8일 양성철 주미대사가 한국전쟁 50주년 2차년도 기념행사에서 미군의 지속적인 주둔은 한국과 미국의 안보이익에 부합하기 때문에 여전히 필요하다고 밝힌 바 있다. 그리고 김대중대통령도 남북정상회담 직후나 올해에도 여러 차례 주한미군의 주둔은 지속될 것이라는 입장을 표명하였다.

66) 남북정상회담 직후 한국은 북한이 주한미군의 주둔을 인정하고 있다는 점을 밝혔지만 북한은 현재까지도 주한미군의 철수를 주장하고 있다. 북한과 러시아의 정상회담 선언에서 주한미군의 철수문제가 거론되자 미국 국방부는 주한미군의 주둔문제는 한국과의 협의사항이라고 함으로써 외국정부의 견해는 결정적 요소가 아니라는 점을 천명하였다. 조선일보, 2001년 8월 8일자.

67) Department of State, *U.S. Foreign Policy, 1969~1970: A Report of the Secretary of State* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1971); 김현기, "주한미군의 과거, 현재 및 미래", p. 99에서 재인용.

대응하고자 하였던 점, 그리고 미국 국방비의 절감과 함께 당시 한국의 박정희정권과의 일정거리를 두고자 하였던 점으로 들고 있다.⁶⁸⁾ 당시 카터의 철군계획안은 카터와 박정희와의 정상회담 이후 백지화되었지만 이는 미국의 세계전략, 특히 동아시아전략이 변화하고 있다는 점을 시사하여주었다. 즉 해외주둔미군의 철수는 한반도뿐 아니라 다른 지역에서도 본격적으로 이루어졌는데 이는 미국이 독자적으로 국제안보문제를 해결하는 방향에서 국가간 연합이나 협력을 통하여 문제해결을 하겠다는 입장의 반영이기도 하였다.

레이건행정부시대의 신냉전기간에는 주한미군의 감축논의가 백지화되었지만 1980년대 후반부터 시작된 데탕트시기에 주한미군감축은 다시 논의되기 시작하였다. 그 중 대표적인 것이 1989년 샘 님(Sam Nunn)과 존 워너(John W. Warner)의원이 제출한 님-워너 수정안이 미국 상원을 통과하면서 구체화된 주한미군감축안이다. 이 법안은 미국이 동아시아 및 한반도 주둔 군사력의 위치, 전력구조, 임무를 재평가하고, 한국은 자신의 안보를 위해 보다 많은 책임과 비용을 부담해야하며, 한미 양 국가는 주한미군의 점진적이거나 부분적인 감축의 필요성과 가능성에 대하여 협의하여야 한다는 내용을 담고 있다. 이 법안의 상원통과로 인하여 미국 행정부는 심의를 하였고 1990년 '아·태 전략구상(EASI: east Strategic Initiative)' 1차 보고서가 발표된 이후 주한미군에 대한 3단계감축안이 추진되었다.⁶⁹⁾ 님-워너안에 의한 주한미군감축은 1단계까지 시행되었으나 북한에 의한 핵위기가 발생되면서 무기한 연기되었다. 북한에 의한 핵무기나 장거리 미사일개발 등으로 인하여 한반도에서 긴장이 고조되자 미국은 기존의 감축안보다 오히려 주한미군의 전력향상에 노력하고 있다.

이와 같이 주한미군의 감축이나 철군계획은 철저하게 미국의 국익과 군사전략에 의하여 진행되어 왔다. 미국의 주한미군에 대한 전략은 주한미군의 감축이나 철군계획에 대하여 사전에 한국과 협의한 적이 없으며 일방적인 통고로 단행되었다는 특징을 가지고 있다.⁷⁰⁾ 대외적으로 한국의 안보를 강화하기 위한 한미동맹의 중추로서 주한미군의 존재당위성을 강조하였던 미

68) 한호석, "주한미군의 단계적 감축론과 현 수준 동결론", (<http://www.onekorea.org/research/t17.html>, 1/17, 검색일 2001년 6월 6일)

69) 님-워너안에 따른 미국 국방부의 3단계 주한미군감축안은 먼저 1990년부터 1992년까지 약 7,000명의 병력을 감축하고 미군의 배치조정이 이루어지며 한미간의 지휘통제체 재조정이 주된 내용이었다. 2단계의 1993년부터 1995년까지는 주한미군의 규모가 최소한 1개 기계화 여단과 공정대를 포함한 미 보병 제2사단 2개 여단과 제7전투비행단만 잔류하는 것으로 구성되어 있다. 마지막인 제3단계는 1996년 이후 북한의 위협정도와 미군의 지역역할에 따라 최소규모로 주둔하는 것을 목표로 하고 있다. 자세한 내용은 김현기, "주한미군의 과거, 현재 및 미래", pp. 101~103 참조.

70) 동아일보사, 『철저해부 주한미군』(서울: 동아일보사, 1990), p. 185; 이춘근, "미국의 신동아시아 전략과 주한미군", p. 56에서 재인용.

국의 일방적인 정책은 근본적으로 주한미군의 주둔문제를 비판적 시각에서 조명하게 하였다. 주한미군의 지속적인 주둔에 대하여 비판적 시각을 가지고 있는 사람들의 관점은 한미상호방위조약에 근거한 주한미군의 존재근거가 한국에 불리하다는 점, 주한미군이 가지는 억지력에 대한 회의와 한반도와 동아시아에서의 안정자 또는 균형자로서의 미군의 역할이 동북아 세력균형에 도움이 되지 못한다는 비판, 그리고 한국의 경제력과 군사력의 성장으로 인하여 북한의 위협에 독자적으로 대응할 수 있는 만큼 주한미군의 존재가치가 소멸되었다는 점과 소수의 의견이긴 하지만 한국이 미국에 대하여 사활적 이익을 주지 않기 때문에 비용부담이 많은 미군의 한국주둔은 안보공약의 대상이 될 수 없다는 것들이 주를 이루고 있다.

주한미군의 철수나 감축을 미국이 일방적으로 처리하는 데에는 근본적으로 주한미군의 주둔근거가 되는 한미상호방위조약이 불평등하게 되어있기 때문이다. 한미상호방위조약 제4조는 “상호합의에 의하여 미국의 육군해군공군을 한국의 영토내와 그 부근에 배치하는 권리를 한국은 허여하고 미국은 이를 수락한다”라고 규정하고 있다. 여기에는 미군주둔의 법적 정당성이 부여되었기는 하지만 미군주둔의 목적규정이 결여되어 있고 특히 철수에 관한 협의규정이 없다. 따라서 조약에 국한시켜본다면 미군의 한국주둔은 미국이 임의적으로 처리할 수 있다는 의미가 내재되어 있으며 한국의 입장이나 의견이 개입할 여지가 없다는 불평등한 일방적 조약이라는 비판이 있다.⁷¹⁾ 실제로 미국이 1960년대부터 현재까지 주한미군의 지위나 구조변경을 함에 있어 한국과 협의없이 처리할 수 있었던 것도 바로 조약상의 불확실한 내용에 기인하고 있다.

주한미군의 감축과 나아가 중국적으로 철수를 주장하는 입장은 한반도나 동아시아의 세력균형을 위하여, 또는 잠재적 적대국가의 위협에 대처하기 위한 주한미군의 역할 자체에 의문을 가지고 있다. 예를 들어 주한미군주둔의 필요성이 가지는 기본가정이 한반도나 동아시아에서 어느 일방의 힘이 지배적이지 않도록 하기 위해서는 주한미군에 의한 억제력이 있어야한다는 것이다. 하지만 이와 같은 가정은 현실을 무시한 것이라는 지적이다. 앞서 설명하였듯이 만약 한국의 군사력이나 경제력이 1953년 이후 지속적으로 북한의 위협에 독자적으로 대응할 수 있는 정도였다면 주한미군의 존재는 오히려 적대국가인 북한의 힘을 능가한 우월한 위치에 있다는 것을 의미한다. 세력균형이 어느 일방이나 국가연합이 다른 적대국가의 힘을 능가하지 못하는 힘의 평형상태로 본다면 한국과 주한미군의 존재는 힘의 우위를 지니고 있기 때문에 세력균형을 저해하는 요소로 간주될 수 있다. 동아시아에서의 세력균형 역시 한국과 일본, 그리고 미국과의 남북삼각관계에 의한 힘

71) 최승환, “외국군주둔과 한미 주둔군지위협정”, p. 19.

은 북한이나 중국, 또는 러시아의 군사력을 압도할 수 있는 정도이기 때문에 오히려 이 지역에 있어서 안보질서를 경직하게 만들고 군비경쟁을 촉발하는 요인으로 작용하고 있다는 지적도 나오고 있다.⁷²⁾ 이와 같은 관점에서 본다면 북한에 의한 한반도군비경쟁은 북한의 군사력 우위에서 나오는 것이 아니라 한국과 주한미군에 비하여 상대적으로 열세인 북한으로서의 자위책에서 기인하고 있다는 분석도 일견 타당성이 있다고 볼 수 있다. 즉 북한의 핵무기나 미사일과 같은 대량살상무기개발은 한국과 미국에 의한 북한 공격에 대비하는 조치라는 것이고 이러한 상황이 한반도긴장의 원인이 된다고 보고 있다.⁷³⁾ 이와 같은 논리는 주한미군의 철수를 주장하는 대표적인 것으로 주한미군을 한반도나 동아시아의 안정자(stabilizer)로 간주하는 것에 비판적 시각을 견지하고 있다.

한국의 경제력과 군사력의 성장으로 인하여 주한미군의 주둔목적이 상실되었기 때문에 철수를 하여야 한다는 주장은 한국과 미국 양 국가에서 모두 제기되고 있다. 한국의 고도성장과 북한의 장기간에 걸친 침체로 인하여 군사력을 포함한 남북한간의 국력의 균형이 한국우위로 변화되었기 때문에 미국은 많은 주둔비용이 소요되는 지상군의 한반도주둔이 더 이상 필요가 없다는 주장이다.⁷⁴⁾ 따라서 한국이 주한미군의 지속적인 주둔을 원하는 것은 실제 전력상의 열세에 기인하는 것보다 북한에 비하여 병력수적인 열세로 인한 잘못된 고정관념 때문이라는 지적이다. 즉 군사력평가에 있어 단순비교방식에 의거하여 지금까지 한국이 가지고 있는 안보관념은 북한에 비하여 상대적으로 열세하다는 판단은 한반도군비경쟁을 유발시키는 주요 원인이 되고 있다.⁷⁵⁾ 하지만 실제 전투력은 한국이 앞서 있다는 분석이 지배적이라고 할 수 있다.

미국에서 제기되고 있는 미군철수의 당위성은 주로 한국은 미국의 사활적

72) 이삼성, "21세기 미국과 한반도", 오기평 편저, 『21세기 미국패권과 국제질서』 (서울: 오름, 2000), pp. 622~625.

73) 이삼성은 주한미군의 존속을 미국패권주의의 전형적인 모델로 간주하면서 주한미군의 존재는 철저히 미국의 국익만을 위하여 존재한다고 보고 있다. 특히 주한미군은 한국에 대한 미국 군사무기 판매체제의 통로로 작용하고 있다고 비판한다. 이삼성, "21세기 미국과 한반도", p. 625.

74) Stephen D. Goose, "The Comparative Military Capabilities of North Korean and South Korean Forces",와 Doug Bandow, "America's Korean Protectorate in a Changed World: Time to Disengage", in Doug Bandow and Ted Galen Carpenter, eds., *The U.S.-South Korean Alliance: A Time for a Change*(New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1992); 김현기, "주한미군의 과거, 현재 및 미래", p. 105, 그리고 함택영, 『국가안보의 정치경제학』, 제4장, 제6장, 제7장 참조.

75) 이석호, "한반도 군비통제와 주한미군", 신정현 외 편저, 『한반도 군비통제의 이론과 실제』 (서울: 예진, 1993), p. 245.

이익이 걸려 있는 지역이 아니기 때문에 안보공약의 대상이 될 수 없다는 데에 있다.⁷⁶⁾ 한국이 미국의 사활적 이익이 되지 못한다는 지적은 주한미군의 존재문제에 대하여 독일이나 일본주둔미군과의 상대적 비교에서도 드러나고 있다. 해외주둔미군의 존재결정에는 미국국익의 관계에서 결정된다는 것은 이미 지적한 바 있다. 주독미군이나 주일미군의 경우 냉전기간이나 현재까지 이들 병력을 모두 철군하여야 한다는 정책이 입안된 적이 없다는 사실은 상대적으로 끊임없이 주한미군에 대한 감축이나 철군문제가 제기되었던 것과 비교하여 미국이 생각하는 이익의 범주가 독일이나 일본, 그리고 한국에 대하여 근본적인 차이가 있다는 것을 반증하여 주고 있다. 한국이 1970년대 이후 급성장을 하여 미국이 가지는 이익의 정도가 넓혀지긴 하였지만 미국이 사활을 걸고 방어해야만 하는 지역은 아니라는 것이다.⁷⁷⁾

주한미군의 존재에 대한 다양한 의견은 결과적으로 주한미군의 주둔이 불변적인 것이 될 수 없다는 사실을 말해주고 있다. 한편 이것은 주한미군의 지위나 구조변경의 문제가 한국에 의하여 결정되기보다는 미국에 의하여 결정된다는 미국결정론이 설득력을 가지고 있음을 입증하기도 한다. 이와 같은 미국결정론은 미군의 철수나 감축이 한반도정치상황의 변화와는 상관없이 이루어지고 있다는 데에서 문제가 있다는 것이다. 1960년대부터 본격적으로 논의되어 실행되었던 주한미군의 감축이 당시 월남전이나 북한에 의한 도발이 가장 높았던 시기였음에도 불구하고 진행되었던 사실이 이를 반증한다. 결론적으로 미군주둔여부에 있어 가장 중요한 변수는 미국이 한국을 어떻게 바라보느냐에 있다고 할 것이다.

4.3 한반도 주변국가들의 주한미군에 대한 입장

주한미군의 장래를 결정하는 여러 요소 중에서 한반도 주변국가들의 주한미군에 대한 인식은 결정적 요소는 아니지만 무시할 수가 없다. 특히 주한

76) Ted Galen Carpenter, "South Korea: A Vital or Peripheral U.S. Security Interest?" in Doug Bandow and Ted Carpenter, eds., *The U.S.-South Korean Alliance*.; 김현기, "주한미군의 과거, 현재 및 미래", p. 105에서 재인용.

77) 미어셰이머(J. Mearsheimer)도 최근 미군의 주둔이 중국의 팽창을 겨냥한 동아시아의 평화에 있다하더라도 이는 미국의 사활적 이익이 아니기 때문에 더 이상의 미군주둔이 필요없다는 주장을 제기하였다. *조선일보*, 2001년 8월 23일자, p. 10. 이외에도 셀릭 헤리슨(Selig Harrison), 부르스 커밍스(Bruce Cumings), 카펜터(Ted Galen Carpenter)와 밴도우(Doug Bandow) 등은 한반도가 미국의 안보이익을 위한 사활적인 중심부가 아니라 주변부(periphery)라고 주장하면서 미국의 지역안보관에 대한 인식변화를 촉구하고 있다. 이들은 미국의 한반도안보관은 아직도 냉전시대의 전진방어교리에 의존하고 있다고 비판한다. 한호석, "주한미군의 단계적 감축론과 현 수준 동결론", p. 13.

미군의 경우 그 역할이 한반도에 국한된 것이 아니라 주변국가들의 안보전략이나 국가이익에도 영향을 미칠 수 있는 포괄적이기 때문에 이들 국가들은 주한미군의 장래에 많은 관심을 보이고 있다.

한반도를 둘러싸고 있는 주변 국가들의 대외정책의 기초는 냉전 이후에도 지속적으로 긴장과 평화가 공존하고 있는 동북아시아에서의 자국이익의 철저한 추구하고 보호라고 볼 수 있다. 이러한 국가들의 전략기조는 경제 등 저위정치분야에서의 국제적 협력의 증대와 더불어 한편으로는 안보문제에 대한 관심도 반영하는 방향으로 나가고 있다. 안보분야에서의 새로운 긴장과 강대국간의 대립은 군사전략에서도 나타나고 있다. 국제적인 핵감축의 움직임이나 군축에 대한 노력이 강화되는 것과 달리 이들 국가들의 군사전략은 더욱 공격적인 것으로 강화되고 있으며 이러한 전략의 변화는 동북아시아에서의 새로운 군사적 긴장을 가져오고 있다. 특히 미국의 NMD와 TMD 개발추진으로 인하여 중국과 미국간 갈등이 발생할 가능성이 높아가고 있다. 이에 따라 기존의 한국과 일본, 그리고 미국과의 동맹관계에 대항하는 중국과 북한, 그리고 러시아간의 전략적 제휴가 다시 복원되고 있는 상황이다. 주한미군이나 주일미군의 경우 아직까지 이러한 국가간 대결구도에서 민감한 사안으로 간주되고 있지는 않지만 최근 북한과 러시아의 공동선언에서 나타났듯이 항시 현안으로 제기될 가능성은 높은 편이다.

먼저 일본은 현재 전후 최대의 군비를 사용하면서 자위대의 전력증강을 하고 있다. 일본의 이와 같은 군비증강은 최근의 일본정부나 일본정치인들이 우려를 표방하고 있는 '안보 위협론'에 대한 내용이 실제 상황과는 직접적인 관련이 없음에도 불구하고 일본사회를 지배하고 있는 일본인의 안보에 대한 불안한 인식에 바탕을 두고 있다. 이 '안보 위협론'의 핵심은 냉전 이후 지역의 경제국 대국으로 부상하고자하는 중국이 이미 군사적 강국이고 북한 역시 지속적인 미사일개발과 핵개발의 의혹이 여전히 있는 이상 이러한 주변 국가들의 동향은 결과적으로 일본의 안보를 위협하는 가장 중요한 요소들이라는 것이다.⁷⁸⁾ 따라서 일본은 이러한 주변 국가들의 움직임에 대비하여 군사적 힘을 비축하여야 한다고 보고 있다. 일본의 이와 같은 정책방향은 특히 핵과 관련된 시설의 확충과 준비에서 여실히 드러나고 있다. 전후 지속적으로 발전시켜온 핵에너지시설은 이미 원자력에너지 대국으로 인정받을 수 있는 수준이다. 핵폭탄제조에 필요한 원료인 플루토늄의 생산시설은 세계에서 최첨단이다. 그리고 이미 확보한 플루토늄과 앞으로 생산될 원료 역시 단시일 내에 군사용 핵폭탄의 원료로 전환시킬 수 있는 기술을 가지고 있다. 핵무기체계에서 중요한 운반수단도 일본은 언제라도 대륙간탄도미사일을 개발할 수 있는 능력을 가지고 있다고 분석되고 있다. 따라서 비록 일

78) 이정민, "첨단무장 일 자위대, 가공할 힘 자랑", 조선일보, 2000년 8월 18일자.

본이 실제적인 핵무장을 할 가능성은 현재로서는 낮다고 하더라도 유사시 핵무기체계를 단기일 내에 완료할 수 있는 모든 조건을 구비하고 있다고 볼 수 있다.⁷⁹⁾ 내부적으로는 군사대국화의 길을 준비하고 있지만 주변환경이 이 문제에 대해 우호적으로 변할 때까지 일본은 주한미군과 주일미군의 존속을 지지할 수밖에 없다. 동북아주둔미군으로 하여 일본은 현재 변화하고 있는 동북아국제질서에서 중국이나 미래의 통일한국으로부터의 잠재적인 위협에 대처할 수 있기 때문이다. 그리고 주한미군의 철수는 주일미군의 철수로 이어질 가능성이 있기 때문에 기존의 한미동맹이나 미일동맹을 유지하는 것이 일본의 국익에 도움이 된다고 보고 있다.⁸⁰⁾

냉전 이후 현저히 저하된 러시아의 국제정치에서의 위상은 최근에 전개되고 있는 국제안보환경의 변화에 의해 더욱 약화되었다. 푸틴(Vladimir Putin)대통령의 등장과 더불어 새로운 군사전략을 수립하였던 것 역시 러시아의 안보에 대한 불안감을 반영하여 주고 있다. 이러한 러시아의 안보에 대한 불안감은 1999년 북대서양조약기구(NATO)가 주권에 대한 인권 우선주의를 강조하면서 NATO의 활동영역을 비회원국가들에게 확대하면서 더욱 증대되었다. 특히 유엔 안전보장이사회의 승인도 없이 감행된 NATO의 유고슬라비아 공습은 러시아로 하여금 자국안보의 열세를 새삼 인식시켜주는 계기가 되었다. 유럽에서의 러시아 안보상황의 약화는 동시에 동북아시아에서도 같이 발생되었다. 러시아는 1997년 미국과 일본간에 합의된 '미일신방위 협력지침'이 자국에 대한 직접적인 위협이 될 것이라는 판단을 하지 않았었다. 하지만 이후 이로 인한 미국과 일본간의 군사동맹의 강화와 일본의 군사적 역할의 확대는 러시아로 하여금 동북아시아에 대한 새로운 인식을 가지게 하고 있다. 즉 러시아는 유럽에서의 NATO의 확대와 동북아시아에서의 일본의 역할증대는 결과적으로 두 지역에 대한 러시아의 영향력을 축소시키는 러시아의 안보에 직접적인 위협이 되는 상황으로 발전한 것이라고 보고 있다.

국제정치에서의 힘의 약화와 러시아에 대한 외부세력의 압박은 러시아로 하여금 국가주의적이고 민족주의적인 경향을 가지게 하였다. 푸틴이 등장하고 난 이후 러시아는 두 가지의 중요한 군사전략에 관한 지침을 수립하여 공포하였는데 이러한 것들이 대표적으로 러시아 내의 정치적 흐름을 반영하고

79) 일반적으로 일본은 주일미군의 철수 등 일본안보에 치명적인 위협이 발생하였을 시에는 핵무장을 할 수 있겠지만 현재의 국제정치적 구도나 일본 국내법과 같은 내부적 반발로 인하여 핵무장을 하지 않을 것으로 보는 분석도 있다. 조성택, "일본 핵정책의 이종성과 핵무장 옵션", 『국제정치논총』, 제39집 3호(1999), pp. 153~170 참조; 노병렬, "미국 핵정책의 변화가능성에 대한 한국의 안보정책 : 통제된 핵확산의 개념과 방법론 시안", 『안보학술논집』, 제11집 제1호(2000), pp. 275~276에서 제인용.

80) 다만 일본이 한반도통일 이후에도 주한미군의 주둔을 지지할 것인지의 여부는 불확실하다. 그러나 통일한국의 군사대국화를 견제하는 방안으로 주한미군의 주둔을 희망할 수도 있다는 분석이 있다. 한용섭, "주한미군의 장래", p. 164.

있다. 2000년 1월에 승인된 '러시아연방 국가안보개념(일반적으로 신안보개념이라고 칭함)'과 4월 발표한 '러시아연방 군사독트린'은 현재 푸틴 행정부의 안보정책 및 안보전략의 대강과 원칙을 밝혀주는 것으로 대체적으로 반서방주의적 경향과 군사대국으로서의 위상을 정립하겠다는 의지, 그리고 국가역할의 강화와 핵무기의 사용가능성에 대한 확대 등을 골자로 하고 있다.⁸¹⁾

강한 러시아를 표방하면서 주변 국가, 특히 중국과 북한과의 관계복원을 추진하고 있는 러시아는 동북아주둔미군의 역할에 관하여서는 구체적인 언급을 하지 않고 있다. 가장 중요한 이유로는 이 지역에 대하여 러시아는 전통적으로 이해관계가 유럽지역에 비하여 침여하지 않다는 것과 대내적인 문제로 인하여 구체적인 대응능력이 부족하다는 것이다. 다만 푸틴의 입장에서는 동북아지역에서 미국의 일방적인 영향력확대를 견제할 필요성이 있기 때문에 주둔미군의 경우 러시아의 이익이 손상 받지 않는 한에서는 주둔에 대하여 긍정도 부정도 하지 않을 가능성이 예측된다. 최근 북한과의 정상회담에서 논의되었던 주한미군의 문제도 같은 맥락에서 북한의 입장에 동조는 하지만 적극적으로 주한미군의 철수를 강조하지 않고 있는 것이다.

일반적으로 중국의 동북아군사정책은 정확히 알려진 것이 없다. 다만 미국과 러시아에 비하여 상대적으로 질적 수준이 낮은 군사체계를 유지하고 있고 이러한 것은 기본적으로 중국의 군사정책이 방어적 개념에 국한하여 이루어지고 있다는 추측이 가능할 뿐이다. 중국은 미국의 국제행위를 '패권주의적(hegemonistic)'이라고 비난하고 다극적 세계질서 형성을 옹호하며 내정간섭에 반발하고 있다. 이러한 중국의 태도는 걸프전쟁과 코소보전쟁을 보면서 군사무기의 첨단화와 함께 미국주도의 국제정치질서에 불안감을 느끼고 있기 때문이다. 이와 같은 중국의 입장은 미국 등 다른 강대국의 위협을 억지하기 위하여 보다 발달된 장거리미사일개발에 노력하는 것으로 반영되고 있다. 주한미군과 관련하여 중국은 이 지역의 다른 국가들보다 보다 미묘한 입장에 있다고 볼 수 있다. 대내적으로는 경제성장을 최우선의 목표로 하면서 국방력의 강화를 하고 있지만 중국은 결국 이 지역에 있어서 미국의 우위를 인정할 수밖에 없다. 그리고 중국의 목표를 달성하기 위해서는 미국과의 관계를 우호적으로 유지하여야 하기 때문에 주한미군의 문제에 대하여 과거와 다른 입장을 나타내고 있다. 즉 냉전시기에는 주한미군의 존지

81) 러시아의 신안보개념과 전략에서 특히 주목하여야 할 것은 핵무기 사용에 대한 적극적 대응방안을 천명한 것이다. 이것을 간략히 정리하면 러시아는 제한적인 핵전쟁을 가능하게 할 수 있는 '신세대 전술핵무기의 개발 및 강화'에 있고 러시아는 러시아와 연방국가들, 그리고 러시아의 동맹국가들이 침략을 받을 시 핵무기를 사용할 수 있다는 의사를 표명한 것이다. 자세한 내용은 강봉구, "21세기 러시아의 신안보전략", 『국제정치논총』, 제40집 2호(2000), pp. 150~153과 p. 163 참조; 노병렬, "미국 핵정책의 변화가능성에 대한 한국의 안보정책", p. 273에서 재인용.

가 중국과 북한을 겨냥한 위협적인 요소로 간주되었기 때문에 미군의 철수를 주장하였지만 현재 현실적으로 중국이 미국의 힘을 능가할 수 없는 입장에서 주한미군이 이 지역의 안정에 도움이 된다면 미군의 주둔에 반대하지 않는다는 방향으로 선회하고 있는 것이다.⁸²⁾ 그러나 주한미군이 미래의 통일한국에도 존재하고 중립적인 입장을 벗어나 중국을 적대적 국가로 간주하면서 중국에 대한 위협적 존재로 변화할 경우에는 미군철수를 주장할 가능성이 높다고 본다.

주한미군에 관한 주변 국가들의 입장과 함께 중요한 것은 북한의 반응과 전략이다. 사실 주한미군의 주둔목적이 초기에는 북한의 가시적인 도발위협에 대응하기 위한 것이기 때문에 주한미군의 문제에 가장 민감하게 대응하는 국가도 북한이라고 할 수 있다. 주한미군에 대해 북한은 한국전쟁 이후 현재까지 단일한 입장을 표명하고 있다. 북한으로서는 주한미군이 북한의 안보에 최대위협이며 한반도통일에도 장애물이라고 보고 있다.⁸³⁾ 냉전시기 뿐 아니라 현재에도 북한에 비해 우월한 군사력을 지닌 한국과 미국의 동맹체제는 북한에 대하여 군사적 위협과 압박을 계속하고 있다고 본다.

〈표 4-1〉 동북아주둔미군에 대한 주변 국가들의 반응

	주한미군에 대한 반응과 목적		비고
미 국	현재 수준의 병력유지 또는 점진적인 감축 및 역할변화 모색	중국에 대한 견제와 중국 및 통일한국과 일본과의 갈등조정의 방안	미국내 다양한 주한미군에 관한 의견이 존재하는 가운데 동북아 주둔미군을 어떠한 형태로도 동북아지역에 지속적으로 배치할 것을 공식적으로 표명
일 본	현재의 수준으로 유지	중국과 통일한국에 대한 대응책	주일미군의 철수와 이의 한국주둔희망 의사가 개진되고 있음
중 국	중립적인 질서유지자나 조정자로서의 역할 내에서 주둔	일본과 통일한국과의 군사력증강에 대한 억지책	미국의 중국포위전략의 일환으로서의 주한미군은 반대
러시아	반대도 친성도 하지 않음	동북아에서의 영향력 확대	동북아에서의 발언권 강화를 위해 주한미군에 대하여 반대할 수도 있음
북 한	전면적인 철수	북한체제의 생존 및 통일여건확보	미국과의 관계개선정도에 따라 미군주둔을 인정할 가능성은 있음

82) 1980년대 초반까지 중국은 일관되게 북한과 함께 주한미군의 철수를 주장하였다. 하지만 덩소평의 공식등장 이후 중국은 한반도에서의 급격한 변화를 바라지 않는다는 입장을 표명하면서 주한미군을 한반도와 동북아 지역의 안정자로 간주하고 있다고 한다. 한용섭, "주한미군의 장래", p. 161~162.

83) 이석호, "한반도 군비통제와 주한미군", p. 250.

북한은 막강한 군사력을 지닌 한국과 미국이 한반도에서 지속적인 고강도의 군사적 긴장을 유지시켜 결국 북한의 국력을 군비유지 및 증강에 소모하게 함으로써 북한의 경제발전을 저해하고 있다고 주장한다.⁸⁴⁾ 따라서 주한미군의 존재는 한반도긴장의 가장 중요한 원인이며 한반도분단을 영구화시키고 있기 때문에 통일도 불가능하다는 것이다. 남북한 정상회담 이후 북한이 주한미군의 실재적 존재를 인정하고 있다는 일부 주장이 제기되고 있지만 기본적으로 주한미군에 대한 북한의 입장은 변함이 없는 것으로 판단된다. 주한미군의 존재가 단순한 미군의 주둔이 아니라 북한의 생존자체를 위협하는 것으로 인식하고 있다면 북한은 지속적으로 미군철수를 주장할 수밖에 없을 것이다.

미군의 한반도주둔에 대한 각 국가들의 이해관계는 다양하게 나타나고 있다. 여기에서 공통적으로 발견할 수 있는 것은 주한미군의 문제를 철저히 자국의 안보전략과 연계하여 바라보고 있다는 점이다. 즉 국가간 동맹관계나 실질적인 주한미군의 전력은 우선적 고려사항이 아니라는 사실을 주목하여야 한다. 중국의 경우 대표적인 것으로 주한미군의 존재를 자국의 이익을 침해하지 않는 한도에서 인정하고 있다는 점은 전통적인 북한과의 외교관계를 고려하면 상당히 변화된 모습이라고 할 수 있다. 일본 역시 주한미군의 구체적인 역할보다는 주일미군과의 관계나 향후 일본의 안보전략과의 충돌가능성에 대하여 생각하고 있는 것이다. 따라서 주한미군의 문제에 대한 각 국가의 입장은 단일적이거나 고정적인 것이 아니다.

4.4 주한미군 역할의 변화가능성과 방향

현재까지 한국의 안보문제는 미국을 떠나서는 이야기할 수 없고 그 중심에는 주한미군이 있다는 것에는 의문의 여지가 없다. 주한미군의 존재와 역할에 관해서는 정도의 차이가 있지만 한국이나 미국 모두 이견이 없다. 이러한 이익의 공통점은 주한미군이 미국의 세계전략과 동북아전략의 구체적 실현을 위한 주요한 수단이 된다는 것이다. 특히 한반도문제에 국한하여서는 주한미군이 북한과 한국의 군사력 균형을 유지하고 나아가 일종의 '인계철선(trip-wire)'으로서 유사시 미군의 대량개입을 보장함으로써 북한의 남침을 억제한다는 기능에 대해서는 미국보다도 한국의 이익이 더 중요하게 연결되어 있었던 것이다. 하지만 탈냉전의 국제정치가 각 국가들의 안보문

84) 한호석, "주한미군의 단계적 감축론과 현 수준 동결론", pp. 7~8.

제에 관한 새로운 전환을 요구하게 되고 한반도에서의 남북한의 관계가 변화되면서 주한미군의 역할에 대한 재검토가 필요한 시점에 와 있다. 특히 냉전기간동안 주한미군의 긍정적 기능만을 중심으로 이루어져 왔던 한국의 안보전략은 주한미군의 주둔에 따르는 부정적 기능이 제기되면서 새로운 변화를 요구받고 있다. 비록 한국이나 미국 모두 현 상태에서의 급격한 주한미군의 변화는 반대하고 있지만 새로운 환경에 대한 적용은 필요하다는 데에 인식을 같이하고 있다.

미국의 안보전략과 해외주둔미군의 역할, 주한미군에 대한 역사적 고찰, 주한미군에 대한 철군이나 감축논의, 그리고 각 국가들의 입장을 종합하여 보면 몇 가지 내용을 추출하여 볼 수 있다. 먼저 주한미군의 주둔은 불변적인 것이 아니고 가변적인 것이라는 점이다. 한국전쟁 이후 미군이 한반도에 상주하게 된 것은 한반도의 정치상황에 의하여 이루어졌었고 이는 미국의 국익이나 전략적 고려에 의하여 결정된 것이 아니라는 점이다. 1960년대부터 제기된 미군철수나 감축논의는 한국과의 협이나 한국의 정치적 상황과는 별도로 일방적인 형태로 진행되었다는 점은 한국이 미국에 대하여 사환적 이익을 제공하여 주는 지역이 아니라는 것을 반증하여 주고 있다. 따라서 주한미군은 항구적으로 한반도에 상주하는 것이 아니라 미국의 국익에 변화에 의하여 언제라도 구조조정이나 변경이 가능하다는 점이 중요하다. 즉 주한미군의 존재는 현재까지 미국에 의하여 결정되는 일방적인 사안인 것이며 한국이 개입할 여지가 적다는 것이다. 한반도 주변 국가들이 바라보는 주한미군 역시 한국의 안보에 필요하다는 면이 아니라 철저히 자국의 안보전략과 연계선상에 있다. 이와 같은 사실은 한반도정치상황과 미국의 국익평가에 따라 다시 한번 주한미군의 존재문제가 대두될 수 있다는 것을 말해준다. 한국의 입장에서 주한미군의 문제를 능동적으로 바라보아야 하는 이유도 여기에 있는 것이다.

한국의 입장에서 주한미군의 존재문제를 바라보는 데에는 몇 가지 기준과 방향이 필요하다. 무엇보다도 한국은 먼저 주한미군의 존재근거를 한반도문제가 아닌 동아시아의 미국국익에 대한 전략적 기지로서 활용되도록 한국이 허용할 것인지의 여부를 결정하여야 한다. 앞서 설명하였듯이 남북한의 군사력균형이 한국에 유리하게 이루어진 만큼 주한미군의 존재없이도 한국군에 의한 독자방어가 가능한 것이 현재 상황이다. 그렇다면 미군의 한반도주둔을 미국의 세계전략이나 동북아전략의 일환으로 간주하여야 하는데 한국의 입장에서 미군주둔이 한국의 국익에 부합하는지를 면밀히 검토하여야 한다. 즉 현재 주한미군의 목적이 북한의 위협을 억제하는 것보다 중국을 봉쇄하고 일본의 재무장을 억제하는 초기의 주둔목적이 변화되었다면 한국이 이와 같은 미국의 목적을 수용하는 것이 바람직한 것인가에 대해서는 상당히 신

중한 검토가 있어야 한다. 중국을 봉쇄하는 것이 주목적이라면 한국은 중국과의 외교적 관계에 제한적일 수밖에 없다. 중국의 경제력이 현재와 같이 고도의 성장을 유지하고 군사력의 현대화를 이룩한다면 언젠가는 동북아시아에 있어 미국을 대신하는 패권국가로 부상할 가능성이 높다. 중국과의 경제교류나 북한의 개방을 이끌어내기 위해 중국과의 협력이 증대되어야 하는 한국으로서는 선택을 강요당할 가능성이 있는 것이다. 보다 근본적인 문제는 현재 미국이 가지고 있는 중국위협론이나 일본위협론이 과연 한국에 같은 정도로 적용되는가라는 점이다. 분단된 상황에서의 한국이나 통일 이후의 한국으로서는 군사력에 있어서는 중국이나 일본에 상대적으로 열세일 수밖에 없기 때문에 미국과 이들 국가와의 세력경쟁에 능동적으로 대처하기 위해서 주한미군의 주둔문제에 보다 신축성을 가져야 하는 것이다.

한반도 자체적인 시각에서 주한미군의 지속적인 주둔이 과연 한반도 평화 정착에 긍정적으로 작용하고 있는지의 여부도 새롭게 분석되어야 한다. 이미 주한미군의 억지력에 대한 비판을 소개하였듯이 주한미군으로 하여 한반도에서의 평화정착과 군축논의가 지연되고 있다는 사실도 무시할 수 없다. 북한의 입장에서는 주한미군은 군축의 논의대상이 될 수가 없고 따라서 한국과의 관계에서만 진행되어야 하는 군축은 별반 의미가 없는 것이다. 오히려 북한으로서는 고도로 근대화되어 있는 주한미군에 대응하기 위해서는 정신교육, 기습과 신속한 기동력을 확보하기 위한 훈련, 대규모의 특수부대양성, 생화학무기나 핵무기개발과 같은 비정규전의 준비와 대량살상무기개발에 전념할 수밖에 없는 것이다.⁸⁵⁾ 따라서 주한미군의 주둔이 한반도전쟁억지에 어느 정도 효과를 발휘하였던 점도 무시할 수는 없지만 한반도의 긴장완화나 군축문제에 있어서는 오히려 부정적인 효과를 가져오고 있는 것도 사실이다. 미국과는 달리 북한의 군축경쟁에 직접적으로 대응하여야만 하는 한국으로서는 주한미군의 지속적인 주둔에 대하여 전향적인 자세를 견지할 필요가 있는 것이다.

미국과 한국은 현실적으로 주한미군의 주둔이 어떠한 형태로도 변화가 필요하다는 데에는 인식을 같이하고 있다고 여겨진다. 주한미군의 주둔이 영구적인 것이 아니고 전략적 가치도 냉전시기에 비하여 상대적으로 감소하고 있는 상황에서 현재와 같은 구조와 병력을 계속적으로 유지한다는 것에는 한계가 있다는 데에 의견의 일치가 있다. 현재 일각에서 논의되고 있는 주한미군의 평화유지군으로의 전환이나 한미군사동맹의 변화 가능성 등은 바로 이와 같은 현실적 판단에 기초한 것이다.

주한미군을 평화유지군으로 전환하고자 하는 논의는 북한이 이를 긍정적으로 고려하고 있는 데에서 시작되었다. 1994년 미국과의 제네바 핵협상때

85) 이석호, "한반도 군비통제와 주한미군", p. 256.

북한의 강석주 외무성 제1부상은 “평화체제하의 주한미군은 북조선의 남침 방지역할뿐 아니라 남조선의 북침을 방지하는, 한반도 전체의 안전보장자 역할을 할 수 있다”라고 언급하였으며, 1996년 4월 리종혁 아·태평화위원회 부위원장은 “북미 양측이 평화협정을 모색하는 동안 미군이 한반도에서 평화유지군으로 활동하는데 반대하지 않는다”라고 하였다. 김일성 역시 재임 말기 때 특사를 통하여 주한미군의 인정가능성을 미국에게 전달하기도 하였으며 김정일은 남북정상회담때 주한미군의 조정자 역할을 인정하였다는 보도가 나오기도 하였다.⁸⁶⁾ 북한의 이와 같은 입장은 적대세력으로서의 주한미군보다는 평화유지군으로서의 존재가 북한에게 훨씬 부담스럽지 않다는 전략적 판단에서 기인하고 있다. 하지만 북한이 실제 주한미군의 평화유지군으로의 전환을 용인할 지의 여부는 불투명하다. 이삼성의 지적대로 설령 주한미군이 평화유지군으로 전환한다 하더라도 기본적인 역할, 즉 북한에 대한 견제에는 변함이 없을 것이라는 판단은 북한이 주한미군의 지속적인 주둔을 인정하기 어렵게 만들고 있기 때문이다. 따라서 미국과의 신뢰구축 장치가 마련되어 있지 않은 상황에서 북한은 먼저 한미 양 국가의 군사훈련의 중단과 한국에 대한 공격형 무기의 수출을 중단하는 등의 가시적 조치를 요구하고 있는 것이다.⁸⁷⁾ 주한미군이 평화유지군으로 전환하는 데에 보다 문제가 되는 것은 한국과 북한 모두 받아들이기가 어려운 평화유지군으로서의 주둔위치문제라고 할 수 있다. 만약 평화유지군으로 전환이 된다고 하더라도 북한이 이들 병력을 북한영토 내에 주둔하는 것을 용인한다는 것은 미국과 북한이 수교되고 북미관계가 원만한 경우에도 어려운 주문이라고 할 수 있다. 현재까지 외국군대의 자국영토 주둔을 제국주의와 식민주의적 관점에서 비판하여 온 북한으로서는 평화유지군, 특히 미군의 자국주둔을 정당화시키기가 어렵기 때문이다. 한국 역시 주한미군이 평화유지군으로 활동한다면 한미군사동맹의 급격한 변화가 요구되는 만큼 현재의 상황과 비교하여 별반 이익이 얻기가 어렵다. 따라서 주한미군의 평화유지군화는 현실성이 낮다고 볼 수 있다.

주한미군의 역지력이 현재 한반도상황에서 더 이상 효과적이지 않고 주한미군의 다른 형태로의 변화 역시 남북한 공히 받아들일 수 없는 한계가 있다면 주한미군의 구조조정은 피할 수 없는 것으로 보인다. 그렇다면 주한미군이 어떠한 정도로 조정되어야 하는 지가 관건이 되는데 본 연구에서는 앞서 설명한 제반사항들을 종합적으로 고려할 때 주한미군은 최소한의 병력을

86) 김일성이 주한미군을 인정하였다는 내용은 남북한정상회담 당시 김정일이 김대중대통령에게 이야기한 사항이라고 밝혀졌다. 김열수, “한반도 평화협정 체결의 쟁점과 관련국들의 전략”, 2000년도 한국국제정치학회 연례학술회의 발표논문, pp. 12~13.

87) 이삼성, “21세기 미국과 한반도”, pp. 627~628.

제외하고는 한반도에서 철수시키는 것이 바람직하다는 결론을 가진다. 여기에서 최소한의 병력이란 한반도와 동아시아의 정치와 군사상황에 대한 정보수집과 분석에 필요한 인력을 의미한다. 현재까지도 한국은 군사적 신호정보(SIGINT)와 영상정보(IMINT)에 있어 미국에 절대적으로 의존하고 있기 때문에 이에 대한 한국군의 능력이 향상될 때까지는 미국의 도움이 필요할 수밖에 없다.⁸⁸⁾ 주한미군의 감축이나 철수에 관한 미국 행정부나 일반연구자들의 분석은 다양하게 전개되어 왔으나 근본적인 것은 주한미군의 감축이 절대적으로 필요하다는 데에는 이견이 적다.⁸⁹⁾ 본 연구에서도 현재와 같은 대규모의 미 지상군의 주둔은 목적이 이미 상실되었고 오히려 한반도 내에서의 긴장완화에 부정적 역할을 하고 있다고 본다. 더 나아가 현재와 같은 주한미군의 주둔을 전제로 하는 한미군사동맹의 불평등한 구도는 한국군의 자주화를 위해서도 개선되어야 하며 외교적으로도 향후 지역 국가들, 특히 중국과의 교류강화가 필요한 한국으로서는 주한미군의 현재와 같은 주둔은 부담이 될 수밖에 없는 것이다. 설령 북한에 의한 군사도발의 위협이 아직 있다고 하여도 실재 병력주둔을 통한 억지의 개념이 '허상현시'나 '존재적 억지(Existential Deterrence)'⁹⁰⁾에 의하여 대체되고 있는 현실을 고려하면 주한미군의 급격한 구조조정과 이에 따르는 전략의 변경이 요구된다고 본다. 즉 미국이 한반도에서의 전쟁억지를 하는 방법은 굳이 한반도에서의

88) 1994년 합참정보본부의 "정보현대화 기본계획"에 의하면 한국의 군사정보 대비의존율은 신호정보가 99%, 영상정보가 98%로 절대적 의존수준이다. 김당, "정보자주화 없는 자주국방은 공염불", 『시사저널』 (1996년 10월 7일), p. 26; 이장희, "한-미 주둔군지위협정의 개정필요성과 개정방향", 『한미주둔군지위협정 연구』, p. 39에서 재인용.

89) 이미 소개한 미국 행정부의 안과는 별도로 통일 이후의 주한미군의 주둔규모를 연구한 것으로는 Michael O'Hanlon의 "Keep US Forces in Korea after Reunification", *The Korean Journal of Defense Analysis*, (summer 1998)과 Hans Binnendijk, "U.S. Strategic Objectives in East Asia", *Strategic Forum*, No. 68(March 1996), Doug Bandow, "Korean Detente", 등이 있다. 특히 O'Hanlon은 '현재와 같이 미 지상군과 공군력 중심으로 주둔', '해군과 공군력 중심으로 편제', 그리고 '해군력 중심과 집단안보체제확립' 등과 같은 안을 제시하고 그 중 해군력을 보장하고 동아시아 국가들이 참여하는 집단안보체제확립이 가장 바람직하다고 보고 있다.

90) '존재적 억지'이론은 번디에 의해 주장되어 트래호텐버그가 정의하였다. 이들의 주장에 의하면 존재적 억지는 국가간 전략적 상호작용을 의미하는 것으로 단순히 핵무기의 존재만으로도 국가들은 외교정책결정에 있어 더욱 신중한 결정을 하게되기 때문에 핵에 의한 억지효과가 나타난다는 것이다. 여기에서의 기본 가정은 핵무기를 보유하고 있던 소규모의 국지전도 핵전쟁으로 발전할 가능성이 높다고 하는 일반적인 가설을 인정하고 있으며 정책결정과정의 합리성을 강조한다. 자세한 내용은 McGeorge Bundy, "Existential Deterrence and Its Consequences", in Douglas MacLean, ed., *The Security Gamble: Deterrence Dilemmas in the Nuclear Age*(Totowa, N.J.: Rowman and Allanheld, 1984), p.3~13; Marc Trachtenberg, "The Influence of Nuclear Weapons in the Cuban Missile Crisis", *International Security*, Vol. 10, No. 1(Summer 1985), p.139 참조.

미군주둔을 통한 인계철선에 의해서만이 아니라 강력한 의지만 가지고도 같은 효과를 가질 수 있다는 것이다.

5. 결론

남북정상회담 이후에도 한반도 정치상황은 여전히 불투명하게 나타나고 있다. 정상회담 이후에 전개될 것으로 보았던 남북한간의 모든 분야에 걸친 교류는 답보상태에 있고 오히려 평화공존과 통일에 대한 방법상의 차이로 인하여 국가간 신뢰구축이 어려워지고 있을 뿐 아니라 한국 내부의 갈등이 증폭되는 현상이 보이고 있다. 남북한간의 외교적 담보와 함께 미국과 북한간의 관계 역시 미국의 대북정책의 강화로 인하여 정체감을 보이고 있다. 한반도를 둘러싼 당사자 국가간의 불투명한 정치상황의 지속은 결과적으로 한반도뿐만 아니라 동아시아의 정치적 안정성을 저해하는 가장 중요한 원인이 되고 있다. 이러한 상황에서 주한미군의 문제를 다룬다는 것은 시기상조일 수도 있지만 정치상황의 변화와는 별도로 주한미군의 구조조정문제는 이미 공론화단계에 있다고 여겨진다.

주한미군이 한반도에서의 전쟁억지에 어느 정도 기여하였다는 점에는 이견의 여지가 적다. 하지만 다른 한편으로 주한미군으로 인하여 한반도의 긴장완화가 어려워지고 남북한간의 군비경쟁이 심화되었다는 점도 인정받고 있다. 본 연구를 통하여 도출해 본 한반도에서의 주한미군의 역할과 한계는 몇 가지로 요약될 수 있다.

무엇보다도 먼저 발견할 수 있는 것은 급변하는 국제정치의 흐름을 살펴보면 한반도에서의 주한미군의 지속적인 주둔은 더 이상의 긍정적인 효과를 발휘할 수 없다는 점이다. 주한미군 주둔의 가장 중요한 이유가 북한에 의한 도발을 저지하고 동아시아의 정치적 안정을 유지하기 위한 것이라면 이러한 목적은 주둔 당시부터 실효성을 가지지 못하고 있다는 사실이다. 남북한간의 군사력균형은 한국전쟁 이후부터 이미 한국의 우위에 있었고 따라서 북한에 의한 도발은 실현가능성이 낮았다는 것이다. 동아시아에서의 세력균형을 위한 주한미군의 역할도 이로 인하여 오히려 동아시아국가간 군비경쟁을 촉발시키는 부정적인 요소로 작용하였던 점도 지적되고 있다. 따라서 국제정치의 흐름이 종래의 군사안보를 중시하는 사고에서 국가간 협력의 증대를 추구하는 방향으로 전환하는 현재의 상황에서는 주한미군의 존재가 장에 불로 간주될 수 있다는 사실을 인식하여야 한다.

둘째, 주한미군의 주둔문제가 전적으로 미국에 의하여 결정되었다는 점은 미국의 국익에 대한 평가가 주한미군의 장래를 결정짓는 가장 중요한 요소

이며 한반도 정치상황의 변화는 주요 고려사항이 되지 않았다는 것을 의미하고 있다. 이는 결과적으로 한국은 한미군사동맹의 당사자이면서 주체적으로 미군주둔을 선택할 수 없는 비대칭적이고 불평등한 군사외교관계를 유지하고 있다는 것을 보여주고 있다.

셋째, 변화하는 한반도와 동아시아의 정치상황은 미국과 한국 모두에게 주한미군의 변화를 요구하고 있다. 하지만 주한미군의 변화 역시 기본적으로 미국의 국익에 바탕을 두고 있으며 평화유지군과 같은 다른 형태로의 한반도주둔은 현실적으로 어려움이 있다. 그리고 미군의 지속적인 주둔을 희망하는 데에는 냉전시대의 논리에 입각한 편견이 아직 양 국가의 정책에 반영되고 있다는 사실도 지적할 수 있다. 평화공존을 추구하자는 상황의 변화에서 억제론의 논리에 바탕을 둔 주한미군은 현상변경을 하는데 배치되는 존재라는 것이다.⁹¹⁾ 따라서 새로운 국제환경의 변화를 고려할 때 주한미군의 존재문제는 다른 시각에서 조명하여야 하는 된다는 것이다.

이와 같은 여러 가지 상황에서 본다면 주한미군은 최소한도의 억지병력만을 남기고 철수하는 것이 한국의 입장에서는 중국적으로 추구하여야 하는 전략적 목표라고 할 수 있다. 즉 한미동맹의 근간을 유지하는 선에서 주한미군의 문제는 별도의 행정적 차원에서 해결하는 것이 한국의 입장에서는 바람직한 것으로 판단된다. 아직까지 주한미군의 감축이나 중국적인 철수가 안보불안감을 주는 것이 한국의 현실이지만 한국외교의 다양화와 신축성, 국방의 자주화, 그리고 북한과의 평화정착을 위한 환경조성 등을 고려하면 주한미군의 구조변경은 이루어져야 한다는 것이 본 연구의 결과이다.

91) 김태현, "억제이론과 안보공약", 『주한미군과 한미 안보협력』, p. 197.

【 참고문헌 】

1. 국내문헌

- 강봉구, “21세기 러시아의 신안보전략”, 『국제정치논총』, 제40집 2호, 2000.
- 강성학 외 공저, 1996, 『주한 미군과 한미 안보협력』, (성남 : 세종연구소, 1996)
- 김성환, 『미국 부시 행정부의 대외정책 방향과 한반도』, (서울: 외교안보 연구원, 2001)
- 김열수, “한반도 평화협정 체결의 쟁점과 관련국들의 전략”, 2000년도 한국국제정치학회 연례학술회의발표논문, 2000.
- 김유남·노병렬, “동북아 안보레짐의 형성 및 가능성: 다자간 안보협의체와의 상호 보완성 연구”, 『국제정치논총』, 제39집 1호, 1999.
- 김현기, “주한미군의 과거, 현재 및 미래”, 『군사논단』, 봄호, 1997.
- 노병렬, “미국 핵정책의 변화가능성에 대한한국의 안보정책: 통제된 핵확산의 개념과 방법론 시안”, 『안보학술논집』, 제11집 제1호, 2000.
- 마이클 클레어, “탈냉전 이후 미국의 군사정책”, 서재정·정용욱 공편, 『탈냉전과 미국의 신세계질서』, (서울: 역사비평사, 1996)
- 문영일, 『미국의 국가안보전략사상사』, (서울: 을지서적, 1999)
- 문장인, “미국의 아시아태평양 군사력: 클린턴 2기 행정부의 전략구상과 총량평가”, 『자유』, 9월호, 통권 301호, 1998.
- 문정인, 남창희, 2000, “미중일 삼각관계의 미래와 한미동맹의 재설계”, 2000년도 한국국제정치학회 연례학술회의발표논문.
- 미국 백악관, “21세기 미 국가안보전략”, <http://web.sejong.or/korea/publications/ns/ns0602/nso6o2-a7.htm>, (검색일 2000년 6월 9일).
- 미국평화연구소, “불신과 한반도: 계산착오의 위험”, 4/9, <http://web.sejong.org/psj/NationStrategy/990501/990501-14.htm>(검색일 2000년 9월 8일)
- 박문우, 『한반도 통일 이후의 주한미군문제 : 통일한국의 안보능력과 주한미군의 필요성을 중심으로』, 서강대학교 대학원 석사학위논문, 2001.
- 박제영, 『국제정치페러다임 : 현실주의, 자유주의, 구조주의』, 서울 : 법문사, 1998.
- 백광일, “미국의 한반도정책”, 이범준 외 공저, 『미국외교정책: 이론과 실제』, 서울 : 박영사, 1999.

- , “미국의 아시아태평양지역 안보전략”, 이기택 외 공저, 『전환기의 국제 정치이론과 한반도』, (서울 : 일신사, 1997)
- 백종천·김태현·이대우, 『한·미군사협력: 현재와 미래』, (성남 : 세종연구소, 1998)
- 브레진스키, 김명섭 역, 『거대한 체스판: 21세기 미국의 세계전략과 유라시아』, (서울 : 삼인, 2000)
- 서동만, “남북정상회담과 국제협력,” 『정세와 정책』, 7월호, 2000.
- 서주석, “한미연합사의 창설과 발전,” 『군사논단』, 봄·여름호, 1998.
- 서진태, “미국의 한반도안보정책과 남북통일문제: 한국정부의 당면한 군사적 과제를 중심으로,” 한국정치학회 연례학술회의 발표논문, 1999년 12월, 1999.
- 선종렬, 『한반도 통일 후 주한미군에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1998.
- 유재갑, “한미연합사와 한미연합 억제전략체제,” 『군사논단』, 봄호, 1997.
- 외교안보연구원, 『2001년 국제정세전망』, (서울 : 외교안보연구원, 2001)
- 이범준 외 공저, 『미국외교정책: 이론과 실제』, (서울 : 박영사, 1999)
- 이삼성, “21세기 미국과 한반도: 세력균형론의 새로운 방향,” 오기평 편저, 『21세기 미국패권과 국제질서』, (서울 : 오름, 2000)
- 이상현, “부시행정부의 신안보전략”, <http://www.sejong.org/korea/Publications/ci/2001-08/2001-08-01.htm>, 3/4(검색일 2001년 8월 13일)
- 이석호, “한반도 군비통제와 주한미군”, 신정현 외 편저, 『한반도 군비통제의 이론과 실제』, (서울 : 예진, 1993)
- 이승희 외 공저, 『한미일 안보협력의 가능성과 한계』, 국방대학교 안보문제연구소, 정책연구보고서 97-2, 1997.
- 이영주, 중국의 신외교전략과 한중관계: 등소평의 평화와 발전론』, (서울 : 나남출판, 1998)
- 이영희, “남북한 전쟁능력 비교연구: 한반도 평화토대의 구축을 위한 모색”, 함택영 외 공저, 『남북한 군비경쟁과 군축』, (서울 : 극동문제연구소, 1992)
- 이장희, 장수영, 최승환, 『한미 주둔군지위협정연구』, 서울 : 아시아사회과학연구원,

- 이춘근, “주한미군의 역할과 기능”, 『군사논단』, 봄·여름호, 1998.
- 이혜정, “2020~30년 미국의 동북아전략과 한미안보관계,” 한국국제정치학회 연례학술회의발표논문, 2000.
- 전재성, “탈냉전과 동맹이론”, 한국국제정치학회 2000년도 연례학술회의 발표논문, 2000.
- 조명현, 『한국의 국가안보』, (서울 : 교학연구사, 1999)
- 조성택, “일본 핵정책의 이중성과 핵무장 옵션,” 『국제정치논총』, 제39집 3호, 1999.
- 정토용, “한국의 안보와 주한미군의 역할,” 『국방』, 8월호, 1995.
- 제임스 E. 도거티·로버트 L. 팔츠그라프, 공저, 이수형 역, 『미국외교정책사: 루스벨트에서 레이건까지』, (서울 : 한울아카데미, 1997)
- 차두현, “탈냉전시대 미국의 대한반도정책 변화가능성: 한국의 안보 동반자에서 한반도 관리자로서의 역할 전환 가능성을 중심으로,” 『주간 국방논단』, 제725호, 1998년 7월 6일자, <http://www.kida.re.kr/jugan/jugan725.htm>(검색일 2000년 8월 25일), 1998.
- 편집실, “주일미군과 미일안보체제의 강화,” 『군사논단』, 제18호(봄호), 1999.
- 한국 국방부, 『국방백서 2000』, (서울: 국방부, 2000)
- 한호석, “주한미군의 단계적 감축론과 현 수준 동결론,” <http://www.onekorea.org/research/t17.html>, 1/17, (검색일 2001년 6월 6일), 2001.
- 함택영, 『국가안보의 정치경제학: 남북한의 경제력·국가역량·군사력』, (서울 : 법문사, 1998)

2. 외국문헌

- Bailey, Kathleen C. *Doomsday Weapons in the Hands of Many*, Urbana and Chicago: University of Illinois Press, 1991.
- Bandow, Doug. “Korean Detente: A Threat to Washington’s Anachronistic Military Presence?” *Foreign Policy Briefing*, No. 59(August 17, 2000)
- Berkowitz, Bruce D. “Proliferation, Deterrence, and the Likelihood of Nuclear War”, *Journal of Conflict Resolution* 29, No. 1(March), 112~136, 1985.

- Betts, Richard K. "Paranooids, Pygmies, Pariahs and Nonproliferation", *Foreign Policy* 26, (Spring), 157~183, 1977.
- Binnendijk, Hans. "U.S. Strategic Objectives in East Asia", *Strategic Forum*, No. 68(March), 1996.
- Conetta, Carl and Charles Knight, "A New US Military Strategy: Issues and Options", *Project on Defense Alternatives*, Briefing Memo 20, 21 May 2001 <http://www.comw.org/pda/0105bm20.html>, 3/10, (검색일 2001년 7월 19일)
- Creveld, Martin van. *Nuclear Proliferation and the Future of Conflict*, New York: Free Press, 1993.
- Deutsch, Karl W. and David J. Singer, "Multipolar Power Systems and International Stability", in James N. Rosenau, ed. *International Politics and Foreign Policy: A Reader in Research and Theory*, New York: Free Press.
- Dunnigan, James F. *How to Make War*, 3rd ed. New York: William Morrow, 1993.
- Giles, Barry K. *Prospect for Peace and Stability in Northeast Asia: The Korean Conflict*, London: Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism, 1995.
- Gray, Colin S. *Weapons Don't Make War: Policy, Strategy, and Military Technology*, Lawrence: University of Kansas Press, 1993.
- Lee Lai To, "Beyond Containment: The Future Utility of the U.S. Military Presence in the Asia-Pacific- A View from Southeast Asia", <http://law.rikkyo.ac.jp/npa/020301.htm>(검색일 2001년 1월 12일), 1999.
- Lindsay, James M. and Michael E. O'Hanlon. *Defending America: The Case for Limited National Missile Defense*, Washington, D.C.: Brookings, 2001.
- Mearsheimer, John. "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security* 15, No. 1(Summer), 5~56, 1990.
- Members of the Speaker's North Korea Advisory Group, North Korea Advisory Group Final Report to the Speaker U.S.

House of Representatives, November 1999. pp. 9~15/62.
http://www.house.gov/international_relations/nkag/report.htm.(검색일 2000년 3월 22일)

Military Operations and Capabilities Issues, *OVERSEAS PRESENCE: Issues Involved in Reducing the Impact of the U.S. Military Presence on Okinawa*. <http://www.gao.gov/AIndexFY98/abstarcts/ns98066.htm>(검색일 2001년 1월 19일)

O'Hanlon, Michael E. *Defense Policy Choices for the Bush Administration 2001~2005*. Washington, D.C.: Brookings Press, 2001.

-----, "Keep US Forces in Korea after Reunification", *The Korean Journal of Defense Analysis*, (summer). <http://kida.re.kr/journal/ohanlon.htm>(검색일 1999년 7월 2일), 1998.

Scales, Robert H. Jr and Larry M. Wortzel. "The Future of U.S. Military Presence in Asia: Landpower and the Geostrategy of American Commitment", <http://carlisie-www.army.mil/usassi/ssipubs/pubs99/usmilasa/usmilasa.htm>(검색일 1999년 7월 9일), 1999.

Shorrock, Tim. "In Focus: Okinawa and the U.S. Military in Northeast Asia", *Foreign Policy In Focus*. 5, No. 22, 2000.

U.S. Department of Defense. *Annual Report to the President and the Congress*. Washington, D.C.: DoD, 2001.

Wolf, Charles. Jr. et al. *The Changing Balance: South and North Korean Capabilities for Long-Term Military*. Santa Monica: RAND, 1985.

Wortzel, Larry M. "Planning for the Future: The Role of U.S. Forces in Northeast Asian Security", <http://www.heritage.org/library/background/bg1388.html>(검색일 2001년 1월 13일), 2000.

대북포용정책의 효과성에 관한 연구



박 재 민
(연세대 사회과학연구소)

목 차

【요약문】	115
1. 서론	117
2. 포용정책의 이론적 설명	117
3. 동일대응전략에 의한 협력노력과 협력실패	127
4. 점진적 긴장완화 전략에 의한 협력노력과 협력성공	141
5. 결론	161
※ 참고문헌	162

【요약문】

동일대응전략은 상대방으로부터 우호적인 반응을 이끌어내기에는 한계가 있다. 반면, 점진적 긴장완화 전략은 상대방의 무반응에도 계속해서 우호적으로 행동함으로써 우호적인 행동이 상대방을 속이려는 속임수가 아니라, 진정으로 협력을 원한다는 표시임을 나타내어 상대방이 자국에 대해 신뢰감을 갖고 우호적 반응을 하도록 할 수 있다.

노태우대통령의 대북정책과 김대중대통령의 포용정책은 오스굿이 제안한 점진적 긴장완화전략과 일치한다. 즉 서해해전과 같은 국가안보위기에는 확실히 대처하는 한편, 대북원조 등으로 계속해서 우호적인 행동을 취해왔다. 이러한 일련의 우호적 행동들은 1992년의 기본합의서와 2000년 6월의 남북정상회담을 성사시켰다. 반면 김영삼정부의 대북정책은 일관성이 결여되어 북한에게 신뢰감을 심어주지 못하였다.

본문에서 살펴보았듯이 점진적 긴장완화정책 또는 포용정책은 동일대응전략보다 상대방으로부터 협력을 이끌어내기에 효과적인 정책이다. 그러나 어느 상황에서나 점진적 긴장완화전략을 쓸 수 있는 것은 아니다. 상대국가와의 국력이 비슷한 경우에는 자국을 열등한 그래서 위험한 위치에 놓을 그런 양보를 할 수 없다. 1970년대 초반 남북한과 미·소는 상대방 국가와 대등한 국력을 가지고 있었기 때문에 상대적 손실에 대해 염려함으로써 일방적인 양보를 할 수가 없었고 따라서 그들간의 협력노력은 계속해서 지속되지 못하였다.

국내 일각에서는 김대중 정부의 대북 포용정책에 대한 비판의 목소리가 높다. 그러나 바로 남·북한 간 국력의 차이가 큰 지금이 남한이 상대적 손실에 대한 염려 없이 우호적 정책을 취할 수 있고 북한으로부터 협력을 이끌어낼 수 있는 절호의 기회라는 것을 인식하고 지속적으로 점진적 긴장완화전략을 사용하여야 할 것이다.

1. 서론

1970년대 초반부터 남한정부는 대북화해정책을 취하며 한반도에서 긴장을 완화시키기위해 노력해왔다. 1970년대 초반의 대북정책은 “눈에는 눈, 이에는 이” 식의 동일대응전략을 통한 협력정책이었던데 비해 김대중정부의 정책은 남한쪽에서 많은 양보를 하는 포용정책이라는 이름의 점진적 긴장완화 정책이다. 왜 1970년대 초 남북한 협력은 동일대응전략에 따라 이루어졌고, 김대중정부는 점진적긴장완화전략을 통해 북한과의 협력을 이루려하는가? 과연 어느 정책이 더 협력을 이루어내는데 효과적인가? 어떠한 요소가 효과적인 정책의 사용을 제약하는가? 본 논문은 남북한간의 국력의 차이와 협력의 전략선택 사이에 관계가 있다는 것을 제시하며 현재의 상태에서는 포용정책이 효과적인 정책이라는 주장을 할 것이다.

이 연구의 목적은 포용정책의 실효성을 검증해보고, 과연 우리가 이 시점에서 포용정책을 포기하고 야당이 주장하는 엄격한 상호주의에 따라 북한을 대해야하는지, 아니면 대북 포용정책이라는 점진적 긴장완화정책을 지속적으로 취해야하는지를 알아보는데 있다.

소련의 고르바초프가 남한의 포용정책과 같은 일방적 양보를 통한 협력정책을 취하고 결국은 소련이 목적하는 바를 달성한데 비해 우리의 포용정책이 만족할 만한 효과를 가져오지 못하고 있다면, 그 원인은 무엇인지 알아보아야 할 것이다.

포용정책이 많은 국민의 기대치를 만족시키지 못할지라도 이러한 정책이 엄격한 상호주의를 통해 얻을 수 있는 것보다 더 좋은 결과를 가져온다면, 남한 정부는 포용정책을 지속해야 할 것이다.

2. 포용정책의 이론적 설명

이전에 적대관계에 있던 국가들도 종종 협력에 성공한다. 미국과 소련과 같이 상반된 이데올로기를 가지고 적대관계에 있던 국가들도 그들의 관계를 변화시키는데 성공하였다. 남한과 북한 역시 관계를 개선시킬 수 있을까? 어떻게 하면 적대관계를 청산하고 남북한 모두에 이로운 협력관계를 만들 수 있을까?

협력을 이루는데 장애요인은 무엇인지, 그리고 협력을 달성하기 위한 전략에는 무엇이 있는지를 살펴보겠다.

2.1 협력의 장애요인

전통적 현실주의는 인간은 기본적으로 사악하며, 따라서 국가간의 관계도 본질적으로 갈등적이고 홉스(Thomas Hobbes)적인 자연상태라고 보았다. 인간의 사악한 본성에 근거해 국제관계를 갈등적으로 본 전통적 현실주의와 달리, 신현실주의는 국제체제의 무정부주의 성격을 강조하며, 국가들이 무정부상태 하에서 상대적 이득을 위해 경쟁하고 속임수를 쓰기 때문에 협력이 불가능하다고 보았다.¹⁾

국제정치는 국내정치와 달리 무정부 상태이다.²⁾ 즉, 국내정치에는 입법부, 사법부, 행정부와 같은 중앙적 권위가 있으나 국제정치체제에는 각 국가들 위에 군림하는 중앙적 권위체가 존재하지 않는다. 국내에서 개인이 타인을 폭행하거나 살인하는 경우 사법부의 권위에 의해 법적 처벌을 받으나, 국제체제에서 타국을 공격하고 합병하는 경우, 처벌을 피할 가능성이 충분히 있다. 1930년대 이탈리아가 에티오피아를 침공했을 때 미국이 중립법을 적용하여 개입하지 않았고, 영국과 프랑스도 에티오피아를 적극적으로 도와주지 않아 결국 에티오피아는 이탈리아에 합병되었었다. 1950년 남한이 북한에 의해 침략당했을 때 미국과 연합군이 남한을 위해 한국전에 참전하였지만, 이것은 남한이 미국에게 있어 전략적으로 중요했기 때문이었다. 즉, 미국은 소련의 공산주의 팽창을 봉쇄할 필요가 있었기 때문에 한국전에 참전한 것이다. 이와 같이 약소국의 생존은 그 생존이 강대국에 이득이 있을 경우에 한해 강대국으로부터 도움을 기대할 수 있다. 다시 말해, 국제체제는 각 국가가 자국의 안보와 주권을 스스로 책임져야하는 체제(Self-help system)이며 이러한 무정부적 국제체제에서 살아남기 위해서 국가는 끊임 없이 자국 국력을 신장시켜 타국보다 강한 위치에 있으려고 노력한다.³⁾ 이러한 이유로 국가는 자국이 타국보다 강한 국력을 가지기를 원하기 때문에 국가끼리 협력하는 경우에 있어서도 협력상대국보다 더 많은 이득(상대적 이득)을 취하려 노력한다.⁴⁾

위에서 설명한 “상대적 이득에 대한 고려”와 함께 “속임수에 대한 걱정”은 협력을 방해하는 요인으로 신현실주의자들에 의해 주장된다.⁵⁾ 그리고

1) John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions", *International Security* 19 (Winter 1994/95), p.10.

2) Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979), pp.88~93.

3) Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions", pp.11~12.

4) Waltz, *Theory of International Politics*, p.105.

5) Joseph M. Grieco, "Realist Theory and the Problem of International Cooperation: Analysis with an Amended Prisoner's Dilemma Model",

(Joseph M. Grieco)가 주장하듯이 국가는 오늘의 우방이 내일 전쟁에서 적이 될 지도 모른다는 사실을 두려워한다. 따라서 현재의 우방국을 자국보다 더 이롭게 하는 공동 이익이 미래에 더 위험한 적을 만드는 것이 될지도 모른다는 사실을 두려워한다. 그들이 좋은 관계를 유지하고 강한 동맹국가라 할 지라도 언젠가는 의견이 불일치한 경우가 있을 것이고 이런 경우 상대적 능력이 둘 사이의 의사 결정에 영향을 주기 때문에 친구사이에조차도 상대적 능력을 우위로 가지고 있는 것이 중요하다.⁶⁾ 속는데 대한 국가의 두려움 역시 국가간 협력을 방해한다. 국가는 종종 상대국이 협력하겠다는 약속을 어기고 협력하지 않음으로써 이득을 취할까봐 협력하는 것을 꺼려한다. 배신당하는데 대한 두려움은 경제협력에서보다 군사 협력의 경우에 더 심각한데, 이것은 군사협력에서 속임을 당하는 것은 국가의 생존과 직결된 치명적인 손실을 가져올 수 있기 때문이다.

그렇다고 해서, 현실주의자들이 협력을 전혀 불가능한 것으로 본 것은 아니다. 파월 (Robert Powell)은 상대적 이득이 군사적 목적으로 사용되는 것을 허용하지 않는 체제 하에서 국가는 상대적 이득에 대한 염려 없이 협력한다고 주장하였다.⁷⁾ 그는 국가들이 서로 다른 양의 이득을 얻더라도 적게 얻는 국가는 많이 얻는 국가가 그 상대적 이득을 공격에 사용하지 않는 한 협력할 것이라고 주장했다. 예로, 방어가 공격보다 강한 상황, 다시 말해 창을 막아낼 수 있는 방패가 있는 그런 상황에서는 국가가 타국에 의해 쉽게 점령당하지 않기 때문에 공격이 방어보다 강한 상황, 즉, 방패가 창을 막을 수 없는 상황에서보다 협력하기 쉽다.⁸⁾ 그러나 파월은 국가가 상황의 변화를 두려워한다는 것을 고려하지 않았다. 현재의 체제는 상대적 이득이 상대적 손실자에게 해를 끼치는 것을 허락하지 않을 지라도, 미래의 체제는 그럴 수 있다는 것이다. 현재는 방어가 지배적인 전략이지만 가까운 미래에 공격이 지배적인 전략으로 바뀔지도 모를 일이다. 국가가 현재의 상대적 손실에 의해 미래에 해를 입을 수 있다는 두려움은 국가로 하여금 상대적 이

Journal of Politics 50 (August, 1988), pp.600~24; Hans Morgenthau, *Scientific Man vs. Power Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1974), pp.187~206.

6) Joseph M. Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization* 42 (Summer 1988), pp.485~507.

7) Robert Powell, "Absolute and Relative Gains in International Relations Theory", *American Political Science Review* 85 (December, 1991), pp.1315~17.

8) Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics* 30 (January, 1978), pp.167~214; Ted Hopf, "Polarity, the Offense-Defense Balance, and War", *American Political Science Review* 85 (June, 1991), pp.475~93.

득을 추구하게 하여 협력을 방해한다.

두 국가가 대등한 국력을 가졌을 경우 그들은 체제의 변화 가능성에 대해 매우 민감하다. 그들은 현재에는 상대적 이득이 공격에 이용되지 않을 지라도 미래의 체제 하에서는 이용될 수 있기 때문에, 현재에 상대방에게 허락한 상대적 이득에 의해 미래에 해를 당하지 않기 위해서 상대적 이득을 얻으려 경쟁한다. 반면 두 국가 국력 사이에 큰 차이가 있을 경우 그들은 상대적 이득이 그들간 국력의 차이를 크게 변화시키지 않을 것이라는 것을 알고 또한 강한 국가가 그 상대적 이득 없이도 이미 가지고 있는 우월함으로 미래의 체제가 허락할 경우 약한 국가를 해칠 능력을 가지고 있다는 것을 안다. 그러므로 이러한 국력관계 하에서는 국가가 미래 체제의 변화에 대한 두려움과 상대적 손실에 대한 염려 없이 절대적 이득을 위해 협력한다. 즉, 국력차이가 클 경우 국가들은 미래체제의 변화와 상대적 손실에 대해 덜 염려하기 때문에 협력이 용이하다.⁹⁾

현실주의가 협력의 가능성에 대해 부정적 입장을 취하고 있는 반면, 자유주의는 현실주의가 기대하는 것보다 협력이 용이하다고 주장한다.¹⁰⁾ 신 자유주의적 제도주의는 국가가 이기적임에도 불구하고 협력의 이득이 갈등의 비용을 능가한다는 것을 인정하고, 중앙적 권위의 부재를 극복하고 상호이익을 얻기 위하여 레짐을 만든다고 주장한다.¹¹⁾ 자유주의자들은 국가가 절대적 이득을 추구한다고 생각한다. 그들은 국가가 가끔 상대적 이득을 얻기 위해 노력한다는 것을 인정하지만 이 사실에 별 주의를 기울이지 않았고 이 때문에 현실주의로부터 비판을 받는다. 위에 언급했듯이 현실주의는 국제협력의 두 장애요소로 속임수에 대한 걱정과 상대적 이득 추구에의 관심을 들었는데 신자유주의적 제도주의자들은 전자의 문제에만 관심을 가졌을 뿐 후자의 문제에는 소홀히 했다.¹²⁾

그러나 사실상 국가는 경제적 협력에 있어서 조차 상대적 이득을 추구하

9) Waltz, *Theory of International Politics*, p.174.

10) Ernst Haas, *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization* (Stanford: Stanford University Press, 1964); Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown, 1977), pp.35~36, 232~34, 240~42.

11) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1984), 9, 26; Stephen Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening variables", in *International Regimes*, ed. Stephen Krasner (Ithaca: Cornell University Press, 1983); Arthur Stein, "Coordination and Collaboration: Regimes in an Anarchical World", in *International Regimes*, ed. Stephen Krasner, pp.115~140.

12) Joseph M. Grieco, *Cooperation among Nations* (Ithaca: Cornell University, 1990), pp.28~29.

고 그럼으로써 협력에 실패한다. 1989년 미국은 미·일 위성무역이 절대적으로는 미·일 모두에 유익하지만, 미국의 경쟁력을 점차 악화시키는 등 점차적으로 일본에 더 큰 경제적 이익을 주는 것을 두려워했다.¹³⁾ 일본은 정부기관의 외제 위성 구입을 금지한 반면 사기업의 외국산 위성 구입은 허락했다. 비록 미국은 일본의 사기업 시장을 점령하고 그럼으로써 일본과의 위성 무역에서 이익을 얻었지만 상대적 손실에 대하여 두려워하였다. 미국기업은 쉽게 점령할 수 있는 일본의 정부시장으로부터 배제된 반면 그들의 경쟁자인 일본 기업은 그들의 공공시장을 성역으로 이용하고 그럼으로써 미래에 미국과 타국 시장에서 미국기업을 압도할 수 있는 수출을 할 수 있었다. 이러한 상대적 손실이 미래의 미국 경제에 가져올 것을 두려워하면서 미국은 위성을 수퍼 301조 타겟으로 정했다. 미국은 이러한 행동이 일본의 보호무역을 자극하고 따라서 경제협력을 위태롭게 할 것이라는 것을 알면서도 이러한 조치를 취한 것이다.¹⁴⁾

그렇다면 국가는 언제 상대적 손실에 대한 염려 없이 협력을 하고, 언제 상대적 손실에 대한 염려 때문에 협력을 하지 않는가? 이 물음은 두 국가 사이의 국력차이를 분석함으로써 설명될 수 있다. 국가가 대등한 힘을 가지고 있는 경우 양국은 상대적 손실이 상대적 손실을 입은 국가를 미래의 협상에서 열등한 위치에 놓을 것임을 알고 상대적 손실에 대하여 염려한다. 그러므로 자국이 상대적 손실자가 될 것이라고 생각하는 국가는 상대에게 더 많은 이득을 주는 협력보다는 비 협력의 현상유지를 선호한다.

그러나 국가 간 국력사이에 큰 차이가 있는 경우 양 국가 모두 상대적 이득에 대해 덜 염려한다. 약한 국가는 강한 국가와의 관계에서 이미 열등한 위치에 있기 때문에 상대적 손실을 두려워하지 않는다. 강한 국가도 상대적 손실이 그 국가가 가지고 있는 우위의 위치를 위협하지 않는 한 약한 국가에게 상대적 이득을 주는 협력을 마다하지 않는다. 이득의 차이가 그들의 불균형한 국력관계를 변화시키지 않기 때문에 그들은 절대적 이득을 위해 협력하는 것이다. 국가 간 국력의 차이가 국가가 언제 상대적 이득에 대해 염려하는가를 설명하기 때문에 협력을 설명하기 위해서는 국가 간 국력차이를 이해해야 한다.

국력차이의 중요성은 미국과 일본사이의 위성 무역에 있어서의 협력실패의 경우에 의해서도 뒷받침된다. 미국은 일본과 비교적 대등한 경제력을 가지고 있었기 때문에 미국은 일본의 공공시장을 일본 기업의 손에 완전히 맡

13) Michael Mastanduno, "Do Relative Gains Matter? America's Responses to Japanese Industrial Policy", *International Security* 16 (Summer 1991), 109.

14) Mastanduno, "Do Relative Gains Matter?" pp.98~99.

김으로써 야기되는 상대적 손실이 미래에 미국을 열등한 지위에 놓을 것을 염려하였다. 이제까지 협력을 설명하는데 있어서 국력차이의 중요성에 대해 설명하였다. 그러나 협력을 국가 간 국력차이를 가지고 설명한 것은 국제관계이론에 있어서 새로운 일이 아니다.

몇몇 학자들은 이미 국력이 불균형할 때 협력이 용이하다고 주장했다. 왈츠는 군비제한 (arms control)을 이야기하면서 무기경쟁의 잠재적 승리자(즉, 강한 국가)가 자신의 군사프로그램을 줄이려 할 때 군비제한에 대한 합의가 가능하다고 보았다.¹⁵⁾ 패권안정이론도 협력을 이러한 면에서 설명한다. 패권안정이론은 패권국가가 국제정치에 있어서 중앙적 권위와 같은 기능을 함으로써 무정부 상태 하에서의 속임수 문제를 해결하고 그럼으로써 협력을 증진시킨다고 보았다.¹⁶⁾ 패권안정이론은 또한 패권국가가 상대적 이득에 덜 염려함으로 공공재를 제공하여 다른 국가가 관세를 부과하는 것을 막으며 그럼으로써 자유무역의 협력을 이끈다고 주장한다. 협력에 있어 국내정치의 중요성을 강조한 밀너(Helen Milner) 역시 강한 국가가 자신의 정책을 변화시키는 동시에 약한 국가에게도 정책을 변화시키도록 강요함으로 상호이득을 얻으려 할 때 협력이 일어난다는 것을 인정하였다.¹⁷⁾

왈츠는 협력이 일어나느냐 안 일어나느냐가 강한 국가의 의도에 달려 있다고 믿었다. 그는 약한 국가의 주도권에 의한 협력의 가능성을 무시했으나 역사는 약한 국가의 주도권에 의한 협력이 일어날 수 있다는 것을 보여준다. 1980년대 중반부터 1990년대 초반까지 미국과 소련사이의 협력에서 약한 국가인 소련이 협력과정에서 주도권을 잡았다. 이 시기 미국에 비해 국력이 많이 약했던 소련은 상대적 손실에 별로 신경쓰지 않고 미국에게 많은 양보를 한 끝에 미국과의 협력에 성공하였다. 이 역사가 보여주듯이 협력의 성패는 강한 국가의 의도와 주도권에 달려있는 것이 아니라 상대적 이득에 대한 국가의 염려여부에 달려있다. 패권안정이론도 패권국가가 존재하지 않는 상황에서의 협력을 제대로 설명하지 못한다. 패권국가가 아니더라도 상대적 이득에 염려하지 않는 국가는 다른 국가로부터 협력을 이끌어 낼 수 있다. 1980년대 후반부터 남한은 북한보다 월등한 국력을 가짐으로써 상대적 이득에 염려하지 않고 많은 양보를 하였고 그럼으로써 북한으로부터의 협력을 이끌어내었다.

무정부상태나 국제 레짐 등 국제체제에 초점을 맞춘 학자들은 체제의 구

15) Waltz, *Theory of International Politics*, p.174.

16) Joanne Gowa, "Anarchy, Egoism, and Third Images: The Evolution of Cooperation and International Relations", *International Organization* 40 (Winter 1986), p.174.

17) Helen Milner, "International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses", *World Politics* 44 (April, 1992), pp.469~70.

조가 협력의 성패를 결정한다고 주장한다. 국제체제의 무정부 상태에 초점을 맞춘 학자들은 협력의 가능성이 희박하다고 보는 반면, 레짐에 초점을 맞춘 학자들은 협력이 그다지 어렵지 않다고 주장한다. 그러나 이들의 주장은 협력의 실제과정을 무시하는 것이다. 같은 구조하에 있어서도 협력은 어떤 경우에는 일어나고 어떤 경우에는 일어나지 않는다. 왜 그런지를 알아보기 위해서는 협력의 과정이나 전략이 고찰되어야 한다.

신현실주의자와 신자유주의적 제도주의자들은 구조가 협력의 성패를 결정짓는다고 본 반면, 몇 학자들은 협력은 적절한 전략을 사용함으로써 이끌어 낼 수 있는 것이라고 주장했다. 액셀로드(Robert Axelrod)는 엄격한 상호주의 혹은 동일대응전략(Tit-for-Tat)을 따르면 협력이 자연스럽게 이루어진다고 본 반면, 오스굿은 협력을 위해서는 국가가 포괄적 상호주의 혹은 점진적 긴장완화전략(Graduated Reciprocity in Tension Reduction)을 취해야한다고 주장하였다.

2.2 협력전략

2.2.1 동일대응전략

액셀로드는 반복적 죄수의 딜레마 게임에서 한쪽이 주도권을 잡고 먼저 배반하지 않는 우호적 전략(nice strategy)을 취하고 양쪽이 상호주의(reciprocity)의 원칙을 따르면 협력은 자연스럽게 이루어진다고 주장했다.¹⁸⁾ 상호주의 혹은 동일대응전략(Tit-for-Tat)을 따르다보면 국가는 그 자신의 행동에 대한 상대방의 반응을 보고 협력하는 것을 배운다. 위와 같은 이유로 액셀로드는 국가가 동일대응전략을 취하면 협력은 무정부상태 하에서 이기적인 행위자들 사이에서 조차 이루어진다고 주장하였다. 그는 또한 동일대응 전략이 성공하려면 국가가 타국의 상대적 이득을 부러워하지 말고 이득을 상대적이 아닌 절대적 개념으로 계산해야한다고 경고했다.¹⁹⁾ 한 번 행위자가 자신의 이득을 상대방의 이득과 비교하고 부러워하며 경쟁적, 비우호적으로 행동하면 끊임없는 적대행위가 뒤따른다.

그러나 현실에 있어 국가는 자국의 이득을 상대국의 이득과 비교하는 경향이 있다. 특히 국가간 국력의 차이가 작을 때 그러하다. 1970년대 초 남

18) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books, 1984), idem, "The Emergence of Cooperation among Egoists", *American Political Science Review* 75 (1981), pp.306~18.

19) Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, pp.110~13.

한과 북한이 대등한 군사력을 가졌을 때 북한은 남북한 관계에 있어서 군사문제를 먼저 해결하는 것이 남한보다 많은 이득을 얻기 때문에 군사문제 우선 해결을 주장했다. 남한은 군사문제 우선 해결이 미군철수를 요구함으로써 남한을 군사적으로 열등한 위치에 놓을 것이기 때문에 북한의 제안에 동의하지 않았다. 대신 남한은 경제문제 우선 해결을 주장함으로써 나름대로 상대적 이득을 얻기 위해 노력하였다. 경제문제 우선 해결을 주장함으로써 남한은 북한의 미군철수 요구를 피하고 산업발전에 필수적인 천연자원을 북한으로부터 받아 사용하기를 원했던 것이다.

동일대응전략을 사용할 경우 국가는 이익을 비교함으로써 협력에 실패하지만 그보다 더 중요한 것은 상대방을 불신함으로써 협력에 실패한다는 것이다. 불신 때문에 국가는 상대방의 우호적 행위를 우호적인 것으로 인식하지 않고 가끔은 그것을 자국의 안보태세를 느슨하게 하기 위한 속임수로 생각한다.²⁰⁾ 이러한 오해가 일어나면 (이러한 오해는 오랜 적성국 사이에 쉽게 일어나는데) 우호적 행위의 수혜국은 우호적 행위에 보답하지 않고, 주도국은 수혜국의 불 보답에 대해 불 보답으로 반응할 것이다. 주도국의 이런 응징은 수혜국이 가지고 있었던 기존의 불신을 더욱 깊게 할 것이다.

우호적 행위가 상대방 국가에 의해 인정되고 상대방이 우호적 행위에 답례를 하더라도 이러한 일련의 우호적 행위의 주고받음은 한 국가의 비우호적, 적대적 행위 하나에 의해서 끝나버리고 만다. 한 나라가 비우호적으로 행동할 경우, 비우호적 행동은 간혹 상대 국가의 협력적 행동을 배반이나 속임수로 오인함으로써 발생하는데, 한 번의 비우호적 행동은 상대방으로부터의 한 번의 비우호적 행동을 넘어서서, 계속적인 상호보복을 가져온다.²¹⁾ 액셀로드는 동일대응전략이 협력을 이끌어 내는 전략이라고 주장하면서도, “메아리 효과(echo effect)”를 이 전략의 가장 심각한 문제점으로 인정했다.

2.2.2 점진적 긴장완화 전략

오스굿(Charles Osgood)이 고안한 “점진적 긴장완화 전략”은 동일대응전략의 메아리효과를 피할 수 있으며, 국가 간 불신에 의해 야기되는 협력실패를 방지할 수 있다.²²⁾ 점진적 긴장완화전략은 동일대응전략과 달리 자신

20) Deborah Larson, “Crisis Prevention and the Austrian Treaty”, *International Organization* 41 (Winter 1987), pp.30~31.

21) Larson, “Crisis Prevention and the Austrian Treaty”, pp.30~31.

22) Charles Osgood, “Suggestions for Winning the Real War with Communism”, *Journal of Conflict Resolution* 3 (1959), pp.295~325; idem, *An Alternative to War or Surrender* (Urbana: University of Illinois Press, 1962), idem, “The GRIT Strategy”, *Bulletin of Atomic Scientists* (May, 1980), pp.58~60.

의 우호적 행동에 대해 상대방이 긍정적으로 반응하지 않더라도 지속적으로 우호적 행동을 취한다. 오스굿은 불신, 혹은 상대방이 악마라는 생각이 철폐를 방해한다고 생각하고 이 매우 인내심 있는 전략을 고안해냈다.²³⁾ 그는 오랜 기간동안 적대 관계에 있어온 국가와 협력하기 위해서는 먼저 신뢰를 구축해야 하며, 신뢰를 구축하기 위해서는 상대방 국가가 자국에 대해 가지고 있는 과거의 부정적 이미지를 줄이기 위해 계속적으로 반복해서 우호적 행위를 해야만 된다고 주장했다. 적성국 중 한 국가가 긴장완화를 원한다는 신호를 먼저 보낸 후 상대국으로부터의 답례가 없더라도 계속 우호적으로 행동해야 한다. 만약 상대방이 답례를 하면, 자국이 다시 답례로 우호적 행동을 취하므로 긴장완화가 이루어질 것이다.²⁴⁾ 이때 주도국의 우호적 양보행위는 본질적으로 중요한 것이어야 한다. 만약 우호적 행위가 중요하지 않고, 지엽적인 것이면 상대방은 우호적 행위를 속임수로 볼 것이다. 또한 양보가 너무 중요한 것이어서도 안 되는데, 이것은 우호적으로 행동한 것이 상대방으로부터 이용, 착취될 수 있기 때문이다.²⁵⁾ 무엇보다도 우호적 행동은 자국의 안보를 위협하는 것이어서는 안 된다. 그러므로 믿을만하면서도 자국에게 큰 피해를 주지 않는 행동을 하는 것은 매우 어렵다. 안보를 위협함이 없이 믿음이 가는 양보를 하기 위해서, 국가는 그 양보가 가져올 양국간 국력 차이의 변화에 대해 크게 걱정하지 않을 수 있어야 한다. 따라서 양국간 국력의 차이가 큰 상태에서 양국은 마음놓고 양보할 수 있다.

1980년대 후반 소련은 이미 미국에 비해 국력이 많이 약한 상태였기 때문에 자국의 양보가 미국과의 관계에 있어서 자국의 위치에 영향을 미치지 않을 것을 알고 지속적인 양보를 할 수 있었다. 더군다나 소련은 파괴적인 핵능력을 보유하고 있었기 때문에 안보에 대한 걱정 없이 양보할 수 있었다. 소련은 중거리 미사일 협상과 전략무기 감축 협상, 그리고 핵실험 금지에 있어 많은 양보를 하였고 결국 미국과 협력하는데 성공하였다. 1980년대 후반 이후 남한은 북한에 비해 월등한 경제력을 가지고 있었고, 따라서 경제면에서의 양보가 남한의 경제적 우위를 위협하지 않을 것이라는 확신 하에 북한에 대해 지속적인 양보를 하였고 결국 북한으로부터의 협력을 이끌어 낼 수 있었다.

위의 예에서 보여지듯이, 국력간 심한 불균형이 존재할 때 점진적 긴장완화 전략은 협력을 이끌어내는 유효한 수단이다. 양국의 국력 차이가 클 수록 국가는 점진적 긴장완화 전략을 쉽게 채택 할 수 있다.

23) Osgood, "Suggestions for Winning the Real War", p.313.

24) Osgood, "The GRIT Strategy", pp.50~60.

25) George Downs and David Roocke, *Tacit Bargaining, Arms Races and Arms Control* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1990).

2.3 협력의 성공과 실패

국가 간 협력이 일어나기 위해서는 양측이 모두 협력을 원해야 한다. 즉, 협력에의 상호이익(mutual interest in cooperation)의 존재가 필수조건이다. 그러나 양 측이 협력을 원하더라도 국가간 국력 차의 크고 작음 여부는 국가의 협력전략 선택을 제한하고, 그럼으로써 협력의 성공가능성에 영향을 준다. 여기에서 국력이란 군사력과 경제력의 양적·질적 요소 모두를 포함하며, 위기시 우방국의 원조까지를 포함하는 개념이다. 군사력은 재래식 무기와 핵무기의 수, 현대화 정도, 군인의 수, 훈련의 정도, 사기, 방위비 등으로 경제력은 국민총생산, 국내총생산, 일인당 국민총생산 등으로 측정할 수 있다.

국력이 대등할 경우 국가들은 상대적 이득에 민감한 라이벌이다. 그들은 상대적 이득국가가 현재 상대적 이득을 상대적 손실국에게 해가 되도록 사용하지 않을지라도 미래에는 그럴 수도 있다는 것을 안다. 따라서 국가는 동일대응전략을 사용함으로써 자국을 열등하고, 그래서 위험한 위치에 놓지 않으면서 협력하기 위해 노력한다. 국가간 국력이 비슷한 경우 포용정책과 같은 점진적 긴장완화전략은 부적절하다. 왜냐하면 이러한 국력관계에서는 조금 더 많거나 적은 군사력이 매우 중요한 의미를 가지므로 이 전략이 사용될 경우 일방적 양보의 수혜국은 양보들을 착취해 우위의 지위를 얻고 주도국의 안보를 위협할지도 모르기 때문이다. 대등한 힘을 가진 국가들이 동일대응전략(엄격한 상호주의)을 사용해 협력하고자 노력할 경우 협력은 그 전략에 내재된 문제점들 때문에 종종 실패한다. 1970년대 초반, 협력상대국가와 대등한 국력을 가지고 있었기 때문에 미·소와 남·북한은 동일대응전략으로 협력하고자 노력했다. 그러나 이 전략은 불신의 문제를 극복하지 못하고 우호적 행동에 대한 단 한 번의 비우호적 행동이 계속적인 적대관계를 가져왔기 때문에 미·소와 남·북한의 협력노력은 실패하고 말았다.

한편 두 국가의 국력 차이가 클 경우, 양국은 상대적 이득에 큰 관심을 갖지 않는다. 국가는 양보를 하더라도 그 양보가 불리하게 국력구조를 변화시키지 않는다는 것을 알기 때문에 협력을 이끌어내기 위해 양보를 할 수 있다. 국력의 차이가 작은 경우 약한 국가는 강한 국가를 능가하기 위해 상대적 이득을 추구하며 강한 국가는 우위의 위치를 빼앗길까봐 중요한 양보를 할 수 없다. 그러나 국력 사이에 큰 차이가 있을 때는 상대적 손실에 대해 염려하지 않기 때문에 점진적 긴장완화전략이 사용될 수 있다. 이 경우 강한 국가와 약한 국가 모두 상대적 손실에 대해 염려하지 않기 때문에 어느 쪽에서든 점진적 긴장완화전략을 사용할 수 있다. 1980년대 후반 이후 남·북한관계에서는 강한 쪽인 남한이 점진적 긴장완화전략을 사용하여 북한으

로부터 협력을 이끌어냈으며, 1980년대 중반에서 90년대 초반까지의 미·소 관계에서는 약한 국가인 소련이 미국으로부터의 답례 없이도 계속적으로 양보를 하여 결국 협력을 이끌어냈다.

결론적으로 양 국가 간 국력의 차이가 클 때 국가는 적성국가로부터 효과적으로 협력을 이끌어낼 수 있다. 이러한 국력구조하에서 국가는 상대적 손실에 대한 우려 없이 점진적 긴장완화전략을 사용할 수 있다. 점진적 긴장완화전략은 계속적으로 우호적 행동을 취하고 상대방의 불보답을 응징하지 않음으로써 우호적 행동이 속임수가 아니라 진정으로 협력하고자 한다는 신뢰를 준다.²⁶⁾

3. 동일대응전략에 의한 협력노력과 협력실패

1970년대 초 미국과 소련, 그리고 남한과 북한은 대등한 국력구조하에서 상대적 이득을 얻으려 노력하는 한편, 자국을 위협에 처하게 할지도 모르는 상대적 손실에 대해서는 극도로 염려하면서 동일대응전략을 가지고 협력하기 위해 노력하였다. 그러나 그들의 협력노력은 공고한 협력관계로 발전되지 못하고 끝나고 말았다.

이 장에서는 미국과 소련, 그리고 남한과 북한이 1970년대초 왜, 어떻게 협력하기 위해 노력하였고 그 협력노력이 왜 실패하였는지를 살펴볼 것이다.

3.1 미·소간 전략무기제한협정(Strategic Arms Limitation Talks, SALT) 과정에서의 협력노력

3.1.1 협력에의 상호이익

3.1.1.1 소련이 미국과 협력을 원했던 이유

경제적 이유가 그 당시 소련이 미국과 협력하기를 원했던 가장 큰 이유였다. 1965년 이래로 소련에게 있어 미국과의 무기경쟁은 큰 부담이었다. 소련의 경제성장률은 계속해서 감소하고 있었으며 소련의 경제상황은 미국과의 무기경쟁을 계속하는 것을 어렵게 하였다.²⁷⁾ 1950년부터 1958년까지

26) S. Lindsfold, "Trust Development, the GRIT Proposal, and the Effects of Conciliatory Acts on Conflict and Cooperation", *Psychology Bulletin* 85 (1978), pp. 772~93.

소련의 국민 총소득은 6.4%씩 증가해왔는데, 1958년부터 1967년까지는 5.3%로 감소하였고, 67년부터 73년 사이에는 3.7%로 급락하였다. 군사적 경쟁을 끝내는 것이 경제적 어려움을 감소시키는 가장 효과적인 방법이었다. 전략무기제한협정과 긴장완화는 군사비를 줄일 수 있는 방법이었다.

또한 낙후된 경제를 일으키기 위하여 소련은 미국과 서구로부터 기술을 도입하기를 원하였다. 그런데, 미국 및 서구로부터 기술과 크레딧, 그리고 차관을 얻기 위하여서는 미국과의 적대적 관계를 청산해야만 했다.

이 이전 시기까지는 소련이 미국에 비해 전략무기에 있어 뒤지고 있었기 때문에 소련의 열등함을 고정시킬 무기통제를 꺼려하였지만 1970년대 초에 이르러서는 소련이 미국과 전략무기에 있어 어느 정도 균형을 이루게 되었기 때문에 소련에 불리하지 않은 입장에서 무기통제협상을 할 수 있었다.

또한 그 당시 소련과 적대관계에 있던 중국이 미국과 관계를 발전시키고 있었기 때문에 중국에 뒤지지 않기 위해 소련도 미국과 관계를 발전할 필요성을 느꼈다.

3.1.1.2 미국이 소련과 협력을 원했던 이유

미국 역시 경제적인 문제를 가지고 있었다. 미국은 베트남전쟁 참전으로 경제적 어려움을 겪고 있었기 때문에 경제적 이유에서라도 베트남에서부터 후퇴하고 싶어했다.²⁸⁾ 미국은 자국의 체면을 유지하면서 베트남에서 후퇴하기를 원했는데, 소련과 중국하고 관계를 개선하는 것이 가장 효과적인 방법이었다.²⁹⁾

이 시기에 소련과 무기통제 협상을 하기를 원했던 또 하나의 이유는 전후 시기 내내 미국이 소련에 대해 가지고 있었던 전략무기에서의 우월성이 위협을 받고 있기 때문이었다. 1969년에 이미 소련은 미국과 같은 수의 대륙간 탄도미사일을 가지고 있었고, 소련이 이와 같은 속도로 핵무기를 개발시키면 1970년대에는 미국을 능가할 것이었다.³⁰⁾ 미국은 소련에 대한 핵능력의 우월성을 다시 회복할 수 없을 것이라는 판단 하에 이 시점에서 소련과 무기통제협상을 맺기를 원했다.³¹⁾

27) Richard Stevenson, *The Rise and Fall of Detente: Relaxation of Tension in U.S.-Soviet Relations, 1853~84* (Urbana: University of Illinois Press, 1985), p. 245.

28) G.A. Arbatov, "American Foreign Policy on the Threshold of the 1970's" *Orbis* 15 (Spring 1971): pp. 134~53.

29) Raymond L. Garthoff, *Detente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1985), pp. 69~70.

30) Henry Kissinger, *White House Years* (Boston: Little, Brown, 1979), p. 124.

3.1.2 미·소 간 국력 구조

위에서 살펴본 대로 미국과 소련은 각기 상대국가와 협력하기를 원하였고 협력을 위하여 노력하였다. 그러나 양 국가의 협력방식은 그 당시 양 국가 간 국력의 차이 정도에 따라 다르다. 따라서, 양 국가가 협력을 위하여 사용한 전략을 이해하기 위하여 양 국가간 국력관계에 대한 연구가 필요하다. 미국과 소련이 전략무기를 제한하는데서 협력하기 위해 노력하였기 때문에 미·소 양 국가간 전략무기를 비교하는 것이 가장 중요하다. 따라서 양 국가의 미사일과 핵폭격기의 양과 질을 비교할 것이며, 경제력이 핵무기를 개발하고 배치하는데 중요하기 때문에, 경제력도 국민 총생산(GNP) 등을 가지고 비교할 것이다.

3.1.2.1 대륙간 탄도 미사일

소련은 계속해서 새로운 미사일을 배치한 반면, 미국은 1967년부터 대륙간 탄도미사일의 수를 1,054개로 제한시키고 대신 다탄두개별조준형 미사일을 포함하여 미뉴트만-3의 질적 개발에 몰두하였다. 미국이 낡은 미사일을 없앴던 반면, 소련은 낡은 미사일도 계속 배치해 두고 있었다. 1969년 전략무기제한 협상이 처음 시작했던 당시 미국은 소련보다 대륙간 탄도미사일을 단지 4개 더 많이 가지고 있었고, 1970년에는 소련이 수에 있어 미국을 능가하였다. 그리고 전략무기제한협정서를 조인한 1972년에는 소련이 미국보다 500개 더 많은 대륙간 탄도미사일을 가지고 있었다.³²⁾ 즉, 소련은 양적인 우위를 차지한 반면 미국은 질적 우위를 차지하고 있었다.

3.1.2.2 잠수함발사 탄도 미사일

소련은 대륙간 탄도미사일을 중요시하고 있었기 때문에 그 속도는 느리지 만, 잠수함발사미사일에서도 1970년대 초에 미국을 수적으로 따라가고 있었다.³³⁾ 미국은 1967년부터 잠수함발사미사일의 수를 656개로 제한하고 질적인 개발에 힘썼기 때문에, 소련이 수적으로 미국을 능가하는 것은 그리 어렵지 않았다. 소련은 1973년 미국보다 단지 28개 적은 수의 잠수함발사 미사일을 가지고 있었고 1974년에는 소련보다 64개 많이 보유하고 있었다.

31) Garthoff, *Detente and Confrontation*, p. 26.

32) Ray S. Cline, *World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1975), p. 65.

33) Robbin F. Laird and Dale R. Herpring, *The Soviet Union and Strategic Arms* (Boulder: Westview Press, 1984), p. 32.

핵 잠수함에 있어서도 미국이 핵 잠수함의 수를 1967년부터 41개로 제한하고 질적 개발에 힘쓴 반면, 소련은 계속해서 핵잠수함의 수를 늘려나갔다. 결과적으로 미국과 소련은 1972~73년경 대등한 수의 핵잠수함을 가지고 있었다. 1972년에 소련은 39개의 핵잠수함을, 미국은 41개의 핵잠수함을 가지고 있었고, 1973년에는 소련이 44개, 미국이 41개의 핵잠수함을 가지고 있었다.³⁴⁾ 또한 양 국가가 모두 평균 22개의 핵잠수함을 바다에 배치하고 있었다.³⁵⁾

1970년대 초 소련은 핵 잠수함에 있어서 단지 수적으로만 미국과 대등하게 되었을 뿐 아니라, 미국의 잠수함 현대화 프로그램에도 불구하고 미국의 질적 우위를 감소시켰다. 1969년 이후 미국은 포라리스형 잠수함을 10개의 탄두를 장착할 수 있는 포세이돈형 잠수함으로 바꾸었다. 그러나 소련도 질적 개발에 힘써서 1968년부터 Y급 핵잠수함을 만들었고, 1973년부터 D-1 잠수함의 질을 향상시켰고, 업그레이드한 D-II를 배치하였다. 즉, 해군력을 증강하고 현대화시킴으로써 1970년대 초에 소련은 핵잠수함의 양적·질적 열등감을 극복하고 미국과 대등하게 되었다.

3.1.2.3 핵폭격기

소련은 대륙간 탄도 미사일과 잠수함 발사미사일에서 미국을 능가하기 위해 노력한 반면 미사일시대에 인간이 탑재하는 폭격기는 별로 효과적이지 않다는 판단 하에 폭격기에는 별 관심을 보이지 않았고 결과적으로 폭격기에서는 미국이 질적 뿐만 아니라 양적 우위를 차지하고 있었다.³⁶⁾

비록 소련은 미국보다 훨씬 적은 수의 폭격기를 가지고 있었으나 전체적으로는 같은 수의 핵 운반체제를 갖추고 있었다. 1972년을 예로 들면 미국은 455개의 핵폭격기를, 소련은 140개의 핵폭격기를 가지고 있었지만 전체 핵운반체제는 미국이 2,165개, 소련이 2,250개를 보유하고 있었다.³⁷⁾

실제로 목표물을 공격하는 것은 핵탄두이기 때문에 핵운반체제 뿐만 아니라 핵탄두에 대한 비교도 함께 이루어져야한다. 미국은 소련보다 2.65배 많은 핵탄두를 가지고 있었지만 (5,888 : 2,220) 소련의 탄두가 훨씬 크고 파괴력이 강했다. 소련의 SS-9은 20 메가톤급으로 미국의 미뉴트만 3보다 10배 강력한 추진력을 가지고 있다.

34) Cline, *World Power Assessment*, 69; IISS, *The Military Balance*, 1972~73, p. 65.

35) Edward Luttwark, *The Strategic Balance 1972* (New York: Library Press, 1972), p. 12.

36) Cline, *World Power Assessment*, p. 71.

37) IISS, *The Military Balance 1972~73*.

3.1.2.4 경제력

미국의 국민총생산은 소련보다 항상 많았다. 1970년 미국의 국민총생산은 3억 1천 7백 6십 4만 달러였고 소련의 국민총생산은 1억 7천 9백 7십 4만 달러였다.³⁸⁾ 비록 1970년 소련의 국민총생산은 미국의 57%에 그쳤지만, 1960~1965년에는 미국의 절반에도 미치지 못하였다는 점을 고려할 때 소련의 경제력은 많이 향상된 것이었다. 1966~70년의 기간 동안 국민총생산 연 성장률이 미국은 4.6%, 소련은 5.1%이었다.³⁹⁾

결론적으로 말해 1970년대 초반 소련은 미국보다 이 전에 비해 덜 열등한 경제력을 가지고 있었고, 무엇보다 중요하게 전략무기에 있어서 미국과 대등한 수준이었다.

3.1.3 전략무기제한협상

1970년대 초반 미국과 소련은 밀(wheat) 무역에서부터 무기통제에 이르기까지 협력적 관계를 유지하였다. 미·소간의 협력 중에서 가장 중요한 것은 미국과 소련이 전략무기제한협정을 맺은 것이다. 군비경쟁을 제한하고 핵전쟁의 위험성을 막기 위하여 미국과 소련은 전략무기제한협정을 맺기를 원했다. 전략무기제한은 1967년 존슨행정부에 의해 처음 제안되었으나 소련의 체코슬로바키아침공으로 인해 취소되었다. 그 당시 무기제한의 목적은 요격미사일을 제한하는 것이었으나, 닉슨행정부 초기에 전략무기제한문제가 다시 제기되었을 때 미국은 소련의 중(重) 대륙간탄도미사일(heavy ICBMs)을 제한하는데 더 관심이 있었다. 이 장에서는 미국과 소련이 어떻게 전략무기제한을 위해 노력하였는지를 살펴볼 것이다.

1969년 11월 협상이 시작된 지 2년 반 후인 1972년 5월 26일 1차 닉슨-브레즈네프 정상회담에서 미국과 소련은 전략무기제한협정에 서명하였다. 양 측은 그 당시 대등한 힘을 가지고 있었기 때문에 상대방보다 더 많이 얻으려 하였고 결국은 양 측 모두에 균형된 협정서를 맺게되었다.

3.1.3.1 연계

그 당시 소련은 모스크바부근에 요격용 미사일체제를 거의 완성한 반면, 미국은 요격용미사일체제를 만들고 있었다. 더 나아가 닉슨은 1971년 3월 14일 12개의 새로운 요격미사일 프로그램을 발표하였다. 반면 소련은 그 당시 새로운 전략용 공격무기를 만들고 있었다. 미국은 특히 소련의 강력한

38) *Handbook of Economic Statistics, 1991*, p. 34.

39) *Handbook of Economic Statistics, 1985*, p. 39.

SS-9미사일에 대해 걱정하고 있었다. 3-5메가톤의 핵탄두를 장착할 수 있는 SS-9은 미국 핵 억지의 중심인 미뉴트맨 미사일을 위협하는 강력한 미사일이었다.⁴⁰⁾ 1970년에 소련은 약 280개의 SS-9을 보유하고 있었는데, 미국은 이러한 위협적인 SS-9의 증강을 막기를 원했다. 미국에게 있어서는 요격미사일제한이 소련의 공격용 무기를 제한할 수 있는 유일한 바게인칩이었다. 따라서 미국은 자국의 요격미사일을 제한하는 대신 소련이 공격용 무기를 제한하기를 원했다.

그러나 공격용 무기제한에는 무엇이 제한에 포함되어야 되는지에 대해 미·소간에 견해차가 있었다. 즉, 소련은 미국의 전진배치체제(Forward-based systems)가 소련의 영토를 공격할 수 있기 때문에 제한에 포함시켜야 된다고 주장한 반면, 미국은 전진배치체제는 우방과의 문제를 포함하기 때문에 제한에 포함시킬 수 없다고 주장하였다.⁴¹⁾ 따라서 소련은 이러한 문제가 있는 공격용 무기의 제한은 뒤로 미루고 방어용 무기 제한만을 먼저 협상할 것을 1970년 제안하였다. 소련은 1971년은 방어용무기제한협정을 성사시키고, 그 후에 공격용무기협상을 시작할 것을 제의하였다.⁴²⁾ 그러나 미국에게 있어서는 방어용무기제한이 소련의 현대적 장 탄두미사일(modern large ballistic missiles)을 제한하는 유일한 바게인칩이었기 때문에 미국은 소련의 제안을 받아들일 수 없었다. 미국은 일단 방어용미사일협정이 체결되면, 소련의 공격용 무기를 자국이 원하는 수준에서 제한할 수 없을 것이라는 것을 걱정하였다. 따라서 미국은 공격용무기제한과 방어용무기제한을 동시에 협상하기를 원했다.⁴³⁾ 3월 25일 키신저는 주미 소련 대사인 도브리닌(Anatoly F. Dobrynin)에게 방어용 미사일 협정과 공격용 미사일 협정은 동시에 협상되고 동시에 체결되어야 한다는 요지의 글을 전했고, 4월 23일 도브리닌은 모스크바로부터 돌아온 후 미국의 제안을 수락하였다.⁴⁴⁾

키신저와 도브리닌 사이의 비공개 채널에서 방어용 무기제한과 공격용 무기제한을 연계시키는데 소련은 동의하였으나, 소련은 공식적 통로를 통해 다시 한 번 요격미사일만을 먼저 제한하려고 시도하였다. 5월 2일 전략무기제한협정의 소련측 수석대표인 외교부상 세메노프(Deputy Foreign Minister Vladimir S. Semenov)는 미국측 수석대표인 주소대사 스미스(Gerald C. Smith)에게 방어용 미사일 협정이 체결된 후에 대륙간 탄도미

40) Noguee and Donaldson, *Soviet Foreign Policy Since World War II*, p. 304.

41) Gerald Smith, *Doubletalk: The Story of the First Strategic Arms Limitation Talks* (Garden City, N.Y.: Doubleday, 1980), p. 184.

42) Kissinger, *White House Years*, p. 815.

43) Garthoff, *Detente and Confrontation*, p. 146.

44) Kissinger, *White House Years*, p. 817.

사일을 제한하는 것에 대해 토론하자고 제안하였다. 5월 9일에 다시 세메노프는 스미스에게 1971년은 방어용미사일 협정을 체결하는데 집중하고, 방어용 미사일 협정이 체결된 이후에 공격용·무기제한협상을 할 것을 제안하였다.⁴⁵⁾

키신저가 스미스에게 도브리닌과 이야기된 것을 말한 후에, 5월 12일 소련은 공격용 무기와 방어용 무기체제를 동시에 제한하는데 동의하였다. 이것은 트레이드 오프(trade-off)였다. 미국은 방어용미사일 협정을 공격용 미사일 협정과 별도로 맺는 것을 받아들였고, 소련은 자국의 공격용 미사일을 제한하는 것을 받아들였다.

3.1.3.2 방어용 미사일

1966년 소련은 모스크바근처에 요격미사일배치를 시작했고, 미국은 1967년 9월 18일 몇몇 도시를 방어하기위해 방어용 미사일체제를 가지기로 결정하였다. 후에 미국의 “센티넬(Sentinel)” 프로그램은 도시보다는 대륙간탄도미사일을 보호하는 것으로 바뀌었다. 1970년 3월 14일 미국의 방어용 미사일 프로그램은 12개의 새로운 콤플렉스를 만드는 “세이프가드” 시스템으로 확대되었다. 따라서 미국과 소련은 다시 무기경쟁에 돌입하게 되었다.

미국과 소련은 방어용 미사일의 위험을 인식하고 방어용 미사일을 제한할 필요성을 느꼈다. 핵 역지가 양 국가 사이에 안정적으로 유지되기 위해서는 양 측이 상대국가의 공격으로부터 불모가 되어야한다. 그러나 방어용 미사일은 비록 방어용이기는 하나 한 국가의 인구를 상대방의 보복으로부터 보호해 줌으로써 선제공격을 가능하게 하기 때문에 핵 역지력을 위협하는 위험한 무기이다. 또한, 요격미사일의 배치는 요격용 미사일에 의한 방어를 능가하는 더욱 강력한 공격용 미사일을 만들기 위해 양측이 노력할 것이기 때문에 공격용 무기의 경쟁으로 이어질 위험성을 가지고 있다.

미국은 1970년 4월 요격미사일을 수도방위에 제한할 것을 제안하였다. 상원이 요격미사일을 국가전역에 배치하는 것을 지지하지 않을 것이라는 것을 알기 때문에 미국은 요격용 미사일 배치를 수도(National Command Authority, NCA)방위에 제한할 것을 제의한 것이다. 또한 닉슨이 그 해에 정상회담을 가지기 원했다는 것도 소련 측에 유리한 수도방위에 제한된 협정을 제의한 이유이다. 요격용 미사일을 수도방위에 제한하는 것은 소련이 기존 미사일을 파기하지 않고 보유할 수 있는 것이기 때문에, 미국이 요격용 미사일을 완전히 없앨 것을 제의하는 것보다 소련에 이로운 제안이었다.

45) Kissinger, *White House Years*, p. 818.

따라서 소련은 일주일 안에 미국 측 제안을 받아들였다. 소련이 미국 측의 제안을 수락했음에도 불구하고 미국은 상대적 이득을 기대하면서 소련 측이 받아들일 수 없는 일련의 제안을 하였다. 미국은 미국이 대륙간탄도미사일(Intercontinental Ballistic Missiles, ICBM)을 방어하기 위해 네 개의 방어용 미사일 기지를 가지고 소련은 모스크바 방어를 위한 한 개의 미사일 기지를 가질 것을 제안하였다.⁴⁶⁾ 이것은 소련으로서는 받아들일 수 없는 제안이었다. 소련이 이 제의를 받아들이지 않자 미국은 이 제안으로부터 한 걸음 물러나 미국이 세 개의 미사일 기지를, 소련은 한 개의 미사일 기지를 가질 것을 제안하였고, 이 제안도 거부하자 다시 미국은 두 개의 미사일 기지를, 소련은 한 개의 미사일 기지를 가질 것을 제안하였다.⁴⁷⁾ 소련은 미국에게 상대적 이득을 주는 미국의 제안들을 수락하지 않았다. 소련은 협상과정 내내 두 가지 원칙을 주장하였다.⁴⁸⁾ 첫째 원칙은 “평등”인데, 이것은 한 쪽이 두 개의 미사일 기지를 가지면 다른 쪽도 두 개의 미사일 기지를 가져야 된다는 것이었고, 둘째 원칙은 “동질성”인데 이것은 미·소가 방어하는 것이 같은 것이어야 한다는 것이다. 즉, 한 쪽이 수도를 방어한다면, 다른 쪽도 수도를 방어할 권리를 가져야 하며, 한 쪽이 ICBM을 방어하면 다른 쪽도 ICBM을 방어할 권리를 가져야 한다는 것이었다.

평등을 주장하면서도 소련은 자국의 상대적 이득을 증대시키려고 노력하였다. 소련은 양측이 같은 수의 대륙간탄도미사일 실로(silo)를 방어할 것을 제안함으로써 미국보다 더 많은 방어용 미사일을 가지려 하였다.⁴⁹⁾ 즉, 소련의 ICBM필드에는 미국의 ICBM필드보다 적은 수의 실로가 있었기 때문에 같은 수의 ICBM 실로를 방어하기 위해 미국은 한 개의 방어용 미사일만 가지면 되고, 소련은 세 개의 방어용미사일을 가져야된다고 주장하였다.⁵⁰⁾ 미국은 자국이 ICBM 실로를 보호하기 위해 한 개의 미사일을 가지는 반면 소련은 세 개의 미사일을 가지는 것을 원하지 않았기 때문에, 이 소련의 제안은 미국에 의해서 거절되었다.⁵¹⁾ 상대국이 자국보다 더 많이 갖는 것을 허락하지 않는 결과 양 측은 평등조약을 맺게되었다. 1972년 4월 미국과 소련은 수도방위와 ICBM 방어를 위해 각 각 한 개의 미사일을 갖기로 합의하였다.⁵²⁾

46) Garthoff, *Detente and Confrontation*, p. 150.

47) Garthoff, *Detente and Confrontation*, 266; Gerald C. Smith, *Doubletalk: The Story of the First Strategic Arms Limitation Talks* (Garden City, N. Y.: Doubleday, 1980), p. 255.

48) Smith, *Doubletalk*, p. 266.

49) Smith, *Doubletalk*, pp. 268~69.

50) Smith, *Doubletalk*, p. 269.

51) Smith, *Doubletalk*, p. 336.

52) Garthoff, *Detente and Confrontation*, p. 154.

3.1.3.3 공격용 미사일제한

3.1.3.3.1 다탄두 개별조준 미사일 금지의 실패

치욕스러운 1962년 쿠바 미사일 사태 이후 소련은 공격용 무기를 강화하였다. 소련의 공격용 무기 강화에 대해 존슨행정부는 소련미사일의 수에 대응하지 않고 기존 미사일에 공격력을 높이기 위하여 다탄두개별조준미사일(Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle, MIRV)을 개발하여 소련의 ABM방어를 침투하고자 하였다.⁵³⁾ 발사대(launcher)는 설치하는 것이 값도 비싸고, 주민들이 자신의 지역에 적의 일차 공격대상인 발사대를 설치하는 것을 원하지 않기 때문에 어려움이 큰 반면, MIRV는 탄두를 보내는 값싸고 쉬운 방법이었다. 미국은 1968년 8월 MIRV미사일을 첫 실험하였고 1970년경에는 배치할 준비가 되어있는 반면 소련은 아직 실험도 시작하지 않은 상태에 있었다.

MIRV는 강력한 파괴력으로 상대방의 ICBM을 파괴하고 따라서 핵역지의 안정성을 위협하기 때문에 미국과 소련은 모두 MIRV 금지의 필요성을 느끼고 있었다.

다탄두개별조준미사일 금지협상에서 이 미사일을 대량 생산할 준비가 되어 있는 미국은 이 미사일의 실험을 금지할 것을 제안하는 한편, 생산과 배치는 제한하지 않음으로써 미국이 가지고 있는 이 분야에서의 우위를 영속화하려 했다.⁵⁴⁾ 반면 소련은 다탄두개별조준미사일의 생산과 배치는 금지하며 실험은 금지하지 않을 것을 제안하였다. 즉 소련은 소련이 아직 가지 못한 기술을 미국이 실제 사용하는 것을 막는 한편, 미국의 기술적 우위를 따라잡으려 했다.

결국 다탄두개별조준미사일 제한을 위한 노력은 양측의 제안이 모두 상대방에게 상대적 손실을 가져다주는 것이었고 절충안이 없었기 때문에 실패하고 말았다. 다탄두개별조준미사일은 상대방의 방어용 미사일체제를 침투해 대륙간탄도미사일을 파괴하므로 상대국가의 보복능력을 크게 파괴시킨다. 다탄두개별조준미사일은 일차공격능력을 부여함으로써 핵역지력을 위협하기 때문에 제한의 실패가 가져온 결과는 매우 심각한 것이었다.

53) Kissinger, *White House Years*, 197; Noguee and Robert, *Soviet Foreign Policy since World War II*, p. 304.

54) Garthoff, *Detente and Confrontation*, 139; Deborah W. Larson, *Anatomy of Mistrust: U.S.-Soviet Relations During the Cold War* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997), p. 165.

3.1.3.3.2 ICBM, SLBM 과 FBS 논쟁

미국과 소련은 ICBM과 잠수함발사탄도미사일(Submarine-Launched Ballistic Missiles, SLBM)을 제한하기 위한 협상에서도 서로 상대적 이득을 얻기 위해 노력하였다. 1970년 4월의 미국의 첫 제안에서 미국의 현재 수준인 1,710에서 ICBM과 SLBM을 제한할 것을 제외하였고, 2차 제안에서는 ICBM과 SLBM을 미국의 현재 수준인 1,710으로 제한한 후 7년 동안 매 해 100개씩 줄여나갈 것을 제안하였다.⁵⁵⁾ 첫 번째 제안은 미국은 아무 것도 할 필요가 없는 반면, 소련은 648개의 미사일을 파괴해야 한다는 것을 의미하며, 두 번째 제안은 양측이 모두 보유 미사일의 일부를 파괴해야 하나 소련이 미국보다 더 많은 수의 미사일을 파괴해야 함을 의미한다. 미국은 또한 소련의 현대무기인 SS-9는 제한에 포함시킨 반면, 미국이 이미 기술을 획득한 MIRV는 제한에 포함시키지 않았다.⁵⁶⁾ 더 나아가 미국의 제안들은 미국을 공격할 수 없는 소련의 중거리 미사일은 제한에 포함시키는 한편, 소련을 공격할 수 있는 미국의 전진기지체제(Forward-Based System, FBS)는 제한에서 제외시켰다. 이 두 제안은 소련에 의해 즉각 거부되었다.

소련은 미국과 소련을 공격할 수 있는 모든 무기는 다 제한에 포함되어야만 한다고 주장하였다. 이것은 다시 말해 소련을 공격할 수 있는 거리에 있는 아시아나 유럽에 배치된 전진배치미사일은 제한에 포함되어야 한다는 것이었다. 미국은 FBS의 목적은 유럽과 아시아를 향해 배치된 소련의 650개의 중거리미사일을 대항하기 위한 것이고 따라서 FBS를 제한에 포함시키는 것은 동맹국과의 이해가 얽힌 일이기 때문에 제한에 포함할 수 없다고 주장했다.⁵⁷⁾ 1970년 8월 미국은 소련의 중거리 미사일을 제한에서 제외시켰고, 따라서 미국의 FBS도 제한하지 않아도 된다고 주장하였다.⁵⁸⁾ 그러나 소련은 자국을 공격할 수 있는 미국의 FBS를 제한할 것을 지속적으로 제외하였고, 결국 1971년 5월 소련에게 더 많은 공격용 미사일을 허락하는 대신 미국의 FBS를 제한에서 제외하기로 양국은 합의하였다.⁵⁹⁾

55) Garthoff, *Detente and Confrontation*, pp. 140~41.

56) Garthoff, *Detente and Confrontation*, 141; Deborah Larson, *Anatomy of Mistrust*, pp. 166~67.

57) John Newhouse, *Cold Dawn: The Story of SALT* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1973), 175; Smith, *Doubletalk*, p. 184.

58) Smith, *Doubletalk*, p. 184.

59) John Newhouse, *Cold Dawn: The Story of SALT* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1973), 175; Smith, *Doubletalk*, p. 184.

3.1.4 SALT

협상이 시작된지 2년 반 후인 1972년 5월 26일 닉슨과 브레즈네프는 두 개의 SALT 협정서에 서명하였다. 위에서 살펴보았듯이 미국과 소련 양국은 서로 상대방보다 더 많이 얻으려 했다. 방어용과 공격용 미사일 제한을 위한 협상은 상대적 이득을 얻으려는 양측의 노력으로 2년간이나 계속된 끝에 결국 어느 한 쪽에 유리하지 않고 균형된 협정서가 체결되었다. 방어용 미사일 제한협정에서 양측은 수도방위를 위한 한 개의 미사일 기지와 대륙간탄도미사일 방어를 위한 한 개의 방어용 미사일 기지를 가진다는 데 합의하였다.⁶⁰⁾ 공격용 미사일 제한협상에서는 미국이 그들의 전진기지체제를 제한하지 않을 것을 계속 주장하자 이들을 제한에서 제외시키는 대신 소련이 더 많은 수의 공격용 미사일을 가지기로 합의하였다.⁶¹⁾ 미국과 소련이 그 당시 보유하고 있는 선에서 공격용 미사일을 제한하는데 합의함으로써 미국은 1,710개, 소련은 2,358개의 미사일을 가지게 되었다. 이렇게 하여 상대적 이득을 얻으려는 양측의 노력은 실패했지만 상대방이 상대적 이득을 얻지 않았다는 데에 양측은 만족했다.

3.1.5 협력의 실패

미국과 소련은 또한 1972년 5월 정상회담에서 소련은 미국에 2차대전 당시의 무기대여부채 7억 2천 2백만 달러를 지급하며, 그 대신 미국은 소련에 신용대부(credit)와 최혜국 대우를 해주기로 합의하였다.⁶²⁾ 1972년의 무역협정은 무기대여부채 지급과 최혜국 대우의 교환이라는 균형된 협정이었다. 그러나 1974년 11월 미국은 최혜국 대우의 조건으로 소련이 유태인 이민(emigration)의 수를 증가시킬 것을 포함하는 잭슨-바닉 개정안(Jackson-Vanik amendment)을 통과시켰다.⁶³⁾ 잭슨-바닉 개정안으로 미국은 1972년 소련과 약속한 것을 번복하고 미국 측의 이득을 추구하였으며, 또한 소련의 국내 정치에 간섭하였던 것이다. 여기에 소련은 심하게 반발하였고, 이렇게 해서 결국 미·소간의 짧았던 협력관계는 끝나고 말았다.

60) Garthoff, *Detente and Confrontation*, p. 154.

61) Lloyd Jensen, *Bargaining for National Security: The Postwar Disarmament Negotiations* (Columbia, S. C., University of South Carolina Press, 1988), 164; Newhouse, *Cold Dawn*, 218; Smith, *Doubletalk*, 93; Garthoff, *Detente and Confrontation*, pp. 168~69.

62) Garthoff, *Detente and Confrontation*, 456; Marshall I. Goldman, *Detente and Dollars: Doing Business with the Soviets* (New York: Basic Books, 1975), pp. 67~70, 156~58.

63) Garthoff, *Detente and Confrontation*, p. 459.

3.2 1970년대 초 남북한간 협력노력

3.2.1 협력에의 상호이익

3.2.1.1 남한이 북한과 협력을 원했던 이유

미국은 베트남전의 경험에 의해 세계적 역할을 감소시키기를 원했다. 닉슨은 1969년 7월 25일 아시아에서의 군사개입을 줄일 것이며, 전쟁이 일어날 경우 직접적 군사개입을 피할 것이라고 발표하였다. 닉슨독트린이라 불리우는 이 정책에 의해 1970년 6월 미국은 주한미군철수를 발표했고, 1971년 2월까지 2,000명의 미군이 철군되었다.⁶⁴⁾ 남한은 군사, 경제적으로 미국에 매우 의존적이었던 정책을 바꾸고 북한과의 관계를 향상시킬 필요를 느꼈다.

1971년에 발표된 닉슨대통령의 중국과 소련 방문계획에 남한은 한반도에서 전쟁이 일어날 경우 미국이 자국을 도와주지 않을 지 모른다는 안보의 위협을 느끼고 북한과 직접대화의 필요성을 절실히 느끼게 되었다. 박정희 대통령은 대선과 총선에서 남북한간의 협상을 주장하는 김대중에 의해 자신의 권력이 위협을 받았다는 것을 알고 남북대화를 자신의 권력을 공고히 하기 위한 수단으로 이용하기를 원했다. 1972년 7월 4일 기자회견에서 이후락은 북한과 같이 고도로 중앙집권화되어 있고 통제된 체제와 협상을 하기 위해서는 남한의 정치체제를 재구성할 필요가 있다고 주장했다.⁶⁵⁾ 그리고 10월 17일 박대통령은 현존하는 남한의 정치체제로는 북한과 대응할 수 없다고 주장하면서 국회를 해산하고 모든 정치활동을 금지하는 비상조치를 선언하였고 대통령에게 무제한적 권한을 주는 유신헌법을 제정하였다.

3.2.1.2 북한이 남한과 협력을 원했던 이유

강대국간의 네탕트, 특히 미국과 중국과의 관계개선은 북한으로 하여금 남한과의 협상을 원하게 하였다. 북한과 중국이 친밀한 관계에 있던 1971년 7월 닉슨대통령의 중국방문 발표는 북한에게 매우 충격적이었다. 자국의 가장 친한 우방국이 적국인 미국과 관계를 개선하자 김일성은 남침 시 6·25 전쟁 때처럼 중국으로부터 도움을 받지 못할 것이라는 것을 깨닫고 통일정책을 변화시키기로 결정하였다.

64) *New York Times*, 14 July 1971; Hakjoon Kim, *Unification Policies*, p. 280.

65) Byung Chul Koh, "Policy Toward Reunification", in *The Foreign Policy of the Republic of Korea*, ed. Youngnok Koo and Sung-joo Han (New York: Columbia University Press, 1985), p. 89.

북한은 또한 닉슨독트린으로 미군이 남한에서 철수하는 이 시기에 남한과의 관계개선은 철수를 더욱 촉진할 것이라는 생각 하에 남한과 협상하기를 원하였다.

3.2.2 남북한간의 국력차이

위에서 살펴보았듯이 남한과 북한 양측은 모두 이 시기에 협력하기를 원하였다. 그러나 남북한간 협력노력의 성패는 남북한간의 국력차이에 의해 영향을 받는다.

3.2.2.1 군사력

1970년대 초의 국력을 동맹국의 지원을 제외하고 비교하면 북한이 우세하다. 1972년을 예로 들면, 남한은 북한보다 군인 수에 있어서는 우세하였으나(634,750 : 402,500), 무기 면에 있어서는 북한이 우위에 있었다.⁶⁶⁾ 북한은 남한보다 많은 전투기(578 : 235), 전함(113 : 69), 그리고 대포와 자동소총을 보유하고 있었다.⁶⁷⁾ 미 국무장관 로저스(William Rogers)가 인정하였듯이 북한의 무기는 남한의 것보다 훨씬 현대화된 것이었으며, 북한은 남한보다 군사비를 더 많이 썼다. 1971년의 경우 남한은 4억 1천 1백 달러를 군사비로 사용한 반면, 북한은 남한보다 두 배나 많은 8억 4천 9백 4십만 달러를 사용하였다.⁶⁸⁾ 그러나 북한의 이러한 우위는 주한미군의 주둔과 15억을 들여 남한의 무기를 현대화하려는 미국의 노력으로 인해 상쇄되었다.⁶⁹⁾ 미국은 남북한 간의 군사균형을 유지하는데 중요한 역할을 하였다. 즉, 남한은 미국의 도움으로 1970년대 초에 북한과 대등한 군사력을 가졌다.

3.2.2.2 경제력

남한과 북한은 군사력뿐만 아니라 경제력에 있어서도 대등한 관계에 있었다. 남한의 GNP는 북한의 GNP보다 높았다. 1972년 북한의 GNP는 46억 2천 1만 달러로 남한의 105억 7천만 달러의 절반에도 미치지 못하였다.⁷⁰⁾ 그러나 GNP성장률은 북한이 훨씬 높아 남북한간 GNP 차이를 줄이

66) IISS, *The Military Balance 1972~73*, pp. 50~51.

67) Ibid.; Walter C. Clemens, "GRIT at Panmunjom: Conflict and Cooperation in a Divided Korea", *Asian Survey* 13 (June 1973): p. 539.

68) IISS, *The Military Balance*, pp. 1971~72.

69) *The Defense Monitor* 5 (January 1976): p. 6.

고 있었다. 1970년도의 경우 남한의 성장률은 7.6 %이었던 반면, 북한의 성장률은 31%이었다. 일인당 국민소득은 남북한이 비슷하였다. 남북한이 활발히 대화하고 있던 1972년에는 남북한의 일인당 국민소득이 316달러로 똑같았다.⁷⁰⁾ 이것은 남한주민과 북한주민의 생활수준이 같았다는 것을 의미한다.

즉, 남한과 북한은 1970년대 초반 군사적, 경제적으로 대등한 국력을 가지고 있었다.

3.2.3 1970년대 초 남북대화

대등한 국력을 가지고 있던 1970년대 초반 남한과 북한은 서로 상대방보다 우위를 차지하려고 하였다. 북한은 남북대화에서 군사문제를 먼저 다루자고 제안함으로써 군사력에 있어서 남한보다 우위를 차지하려고 노력하였다. 7·4공동성명의 자주통일의 원칙에 근거해 북한은 비군의 철수를 주장했다. 또한 평화적 통일의 원칙에 따라 양측의 정규군을 십만 명으로 감축할 것을 제안하였는데, 이것은 북한의 개령라군에게 많은 행동의 자유를 주는 북측에 이로운 제안이었다. 북한은 또한 이산가족과 친지들 사이의 무조건적 방문과 남측의 반공법 철폐, 요해해설인원 프로그램을 주장함으로써 그들의 혁명역량을 강화하려 하였다. 남한은 북측의 이러한 제안들을 모두 거절하였는데, 왜냐하면 이러한 제안들을 받아들이는 것은 남한의 안보와 주권을 위협할지도 모르는 상대적 이득을 북측에 부여하는 것이기 때문이었다. 한편 남한은 경제문제가 군사·정치 문제 이전에 해결될 것을 주장함으로써 남한측 나류대로 상대적 이득을 얻기 위해 노력하였다. 경제문제 우선 해결을 주장함으로써 남한은 북한의 미군철수 요구를 피하고 또한 산업발전에 필수적인 천연자원을 북한으로부터 받아 사용하기를 원했던 것이다.

이산가족의 고통을 덜어주고 한반도에서 긴장을 완화하려 했던 1970년대 초 남북한의 노력은 이렇듯 양측이 대등한 국력관계하에서 상대적 이득을 추구했기 때문에 실패하고 말았다.

70) 통일원, 『분단 45년 남북한 경제의 종합적 비교연구』(서울 : 통일원, 1990), p. 51.

71) 통일원, 『분단 45년 남북한 경제의 종합적 비교연구』, p. 51.

4. 점진적 긴장완화 전략에 의한 협력노력과 협력성공

4.1 미·소간 협력, 1985~92

1970년대 후반부터 1980년대 초까지 미국과 소련의 관계는 매우 갈등적이었으나 1980년대 중반부터 협력의 필요를 느끼고 협력을 위해 노력하였다.

1985년 정권을 잡은 고르바초프는 소련이 미국에 비해 상당히 열등한 위치에 있으며 미국과의 무기경쟁에서 이길 수 없다는 것을 알고 무기통제협정을 맺기로 결정하였다. 이 시기에 양 국가간의 국력에 심한 차이가 있었기 때문에, 고르바초프는 소련의 상대적 손실에 연연하지 않고, 소련을 막대한 비용이 드는 미국과의 무기경쟁에서 벗어나도록 할 수 있는 무기통제협정을 맺기 위해서 고르바초프는 예상 외의 양보를 하였고 결국 미국과 중거리 미사일 협정과 전략무기감축협정을 맺는데 성공했다.

4.1.1 협력에의 상호이익

4.1.1.1 소련이 미국과 협력을 원했던 이유

4.1.1.1.1 경제적 이유

1980년대 초에 소련의 경제는 매우 어려운 상황에 있었다. 성장률은 감소하고 있었고, 1984년에는 GNP가 겨우 2% 성장하였다. 생활수준은 미국의 40%에 불과했고, 테크놀로지는 미국에 비해 계속해서 뒤지고 있었다. 안드로포프와 체르넨코는 이러한 경제적 문제를 풀기 위해 노력하였으나 취임 후 얼마 되지 않아 사망함으로써 어떠한 결실도 보지 못하였다.

새로이 선출된 고르바초프 서기장은 소련이 경제를 회생시키지 못하면 강대국으로서의 위치를 지속할 수 없다는 것을 알고, 군사비를 줄이고 선진국가로부터 첨단기술을 수입함으로써 경제를 회복시켜야 한다고 생각했다.

군사비의 과다한 지출은 소련을 경제위기로부터 구해낼 수 없었다. 소련은 이미 GNP의 상당 부분을 군사비에 쏟아 붓고 있었는데, 레이건의 당선으로 우주에서의 무기경쟁의 가능성이 커짐으로써 더 많은 양의 군사비를 사용해야 할 상황이었다. 새로운 무기경쟁은 소련의 경제를 파탄에 빠뜨릴 게 뻔하였으며, 더군다나 소련은 경제력과 기술면에서 미국에 많이 뒤져 있었

기 때문에 무기경쟁에서 이길 수가 없었다. 따라서 고르바초프는 미국과 무기통제협정을 맺음으로써 질 것이 뻔한 우주에서의 무기경쟁을 막고 무기를 위해 사용될 자원을 경제를 재건하는데 사용하기를 원했다.

소련은 또한 경제를 일으키기 위해 미국, 일본, 서구 등으로부터 선진기술을 수입해야만 했는데, 그러기 위해서는 이들 국가들과 적어도 비적대적인 관계를 유지해야만 했다. 미국은 이들 선진국가들의 지도자격이었기 때문에 미국과의 관계개선은 이들 국가로부터 선진기술을 수입하기 위한 전제조건이었다.

스탈린, 흐루시초프, 브레즈네프는 집권당시 소련이 미국과 대결할 만한 국력을 가지고 있었기 때문에 대미 대결정책을 취할 수 있었던 반면, 고르바초프는 집권당시 소련이 미국과 대결정책을 취할 능력이 없었기 때문에 대미 협력정책을 취했던 것이다.

4.1.1.1.2 국내개혁

고르바초프는 경제를 포함한 국내문제를 해결하기 위해 페레스트로이카로 불리우는 개혁정책을 취하려고 하였다. 그러나 국내적으로 개혁정책에 전념하기 위해서는 국제환경의 뒷받침이 있어야 했다. 따라서 국내개혁정책을 취하기 위한 우호적인 국제환경을 만들기 위하여 미국과의 관계개선을 원하였다.

4.1.1.1.3 안보이익

미국과 관계를 개선하기를 위한 또 하나의 이유는 소련의 안보를 위해서였다. 고르바초프는 냉전으로부터 교훈을 얻었는데, 그것은 소련의 군사적 팽창이 소련을 강하게 하는 것이 아니라, 미국에 우익이 득세하게끔 하며, 레이건을 당선시키고, 레이건 행정부가 더욱 위협적인 무기프로그램을 만들게 하였다는 것이었다. 고르바초프는 또한 일 국의 핵력증강은 상대국의 핵력증강을 가져옴으로써 양 측을 모두 불안하게 만들 뿐이라고 생각하고 소련의 안보문제를 정치적 방법을 통해 해결하기를 원했다.⁷²⁾ 이러한 방법은 경제적이며, 따라서 안보와 경제 문제를 동시에 해결할 수 있는 방법이었다.

4.1.1.2 미국이 소련과 협력을 원했던 이유

4.1.1.2.1 경제적 이유

미국이 힘과 자원을 냉전유지를 위해 쓰는 동안 일본은 미국의 강대국의

72) Larson, *Anatomy of Mistrust*, p. 233.

위치를 넘보게 되었다. 사실상 일본은 1985년 세계최대의 채권국가가 된 반면, 미국은 1986년 최대의 채무국이 되었다.⁷³⁾ 무역적자는 2000억 달러에 달했고, 이러한 부채문제는 부시 대통령이 당선된 후까지 계속되었다. 1990년 부채의 이자를 갚아나가는 것이 정부예산의 3번째 많은 부분을 차지할 정도로 미국은 많은 부채를 안고 있었다.

미국의 경제 하락으로 미국이 경제력을 요구하는 대결적인 정책을 계속할 수 있는가, 혹은 계속해야만 하는가의 문제가 제기되었다. 레이건은 대결적 외교정책을 우호적인 정책으로 바꾸고 그럼으로써 경제를 회복하고 경제강국으로서의 위치를 되찾기를 원했다.⁷⁴⁾

4.1.1.2.2 정치적 이익

레이건은 1981년 정권을 잡은 이래 미국의 군사력을 소련에 비해 월등히 강화시켰다. 레이건은 미국의 강한 군사력으로 소련과 무기감축협정을 맺는 것을 보여주고 싶었다.

1984년 선거기간동안 레이건은 소련과 관계를 개선하려고 노력하지 않는다고 미국인과 서구로부터 비난을 받았다.⁷⁵⁾ 특히 그는 민주당 대통령 후보인 먼데일(Walter F. Mondale)로부터 레이건 행정부는 무기통제를 위한 충분한 노력을 기울이지 않았으며, 후버대통령이래로 소련과 정상회담을 가지지 않은 유일한 대통령이라고 비난을 받았다. 레이건은 이러한 비난을 피하고 싶었고, 미국민에게 소련과 관계를 개선할 의도도 있고 능력도 있다는 것을 보여주고 싶었다. 그는 단지 정상회담에 관심이 있을 뿐만 아니라 핵무기를 감축시키는 첫 번째 대통령이 되기를 원했다.⁷⁶⁾

그의 두 번째 임기가 막바지에 이르자, 그는 중거리미사일협정을 임기 내에 맺고 싶었다. 만약 INF가 그의 임기동안 성사되지 않으면 8년 임기에도 불구하고 소련과 무기통제조약을 맺지 못하는 케네디 이후의 유일한 대통령이 될 것이다. 레이건은 그의 임기 내에 무기통제분야에 있어 어느 정도 성공을 거두기를 원했다.

73) John Spanier, *American Foreign Policy since World War II*, 12th ed. (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1991), p. 297.

74) Raymond L. Garthoff, *The Great Transition: The American-Soviet Relations from Nixon to Reagan* (Washington, D.C.: Brookings, 1994), p. 200.

75) Garthoff, *The Great Transition*, p. 152.

76) Bernard Gwertzman, "Toward the Summit", *The New York Times*, 5 October 1986.

4.1.1.2.3 군사력

1980년대 초 동안 군 증강 후 레이건은 미국의 힘이 회복되는 것을 보았다. 대통령은 미국국력을 자랑스럽게 여겼고 “힘에 의한 평화”를 믿었다. 미국은 국력을 회복했으며 따라서 소련과 강자의 입장에서 협상할 준비가 되어 있었다.

4.1.1.2.4 핵전쟁의 두려움

무엇보다도 미국은 핵전쟁의 위협을 줄이기 위해 소련과의 협력을 원했다. 1984년 1월 16일 레이건은 핵전쟁의 위협을 줄이는 것이 무기 통제에서만 아니라 미 소 협상에 있어 가장 우선시 해야 할 일이라고 강조하였다.⁷⁷⁾

4.1.2 미국과 소련간의 국력 차이

1970년대 초반에는 소련이 미국에 비해 상대적으로 대등한 군사력과 크게 열등하지 않은 경제력을 가지고 있었으나, 후기의 협상기간동안에는 경제와 군사면 모두에서 크게 열등한 위치에 있었다.

1988년 소련은 미국보다 많은 수의 ICBM을 가지고 있었으나(1,386 : 1,000), 미국의 무기가 훨씬 정확하고 현대화되어 있었다. 1986년 12월 미국은 MX 미사일을 배치하였는데, 10개의 탄두를 적제할 수 있는 MX 미사일은 가장 정확한 소련의 미사일보다도 2배나 정확한 것이다.⁷⁸⁾

소련은 또한 SLBM과 SSBM에서도 수적인 우위를 차지하고 있었으나, 질적인 면에서는 열세에 있었다. 1988년 소련은 942개의 SLBM과 63개의 핵잠수함을 보유하고 있었으며, 미국은 640개의 SLBM과 36개의 핵잠수함을 보유하고 있었다. 그러나 미국의 핵 잠수함이 훨씬 조용하고 상대방의 공격에 더 안전하였으며, SLBM도 모두가 안전한 고체연료를 사용하는 미사일인 반면, 소련의 미사일은 93개만이 고체연료를 사용하고 있다.⁷⁹⁾

중폭격기에서만은 미국이 질적 뿐 아니라 양적으로도 우위를 차지하고 있었다. 1985년에서 1991년 사이에 미국은 241~337개의 폭격기를 가지고 있었던 반면, 소련은 160~195개의 폭격기를 가지고 있었다.⁸⁰⁾ 미국의 폭격기는 고속의 제트기인 반면 소련의 폭격기는 프로펠라를 사용하고 있었다.⁸¹⁾

77) Garthoff, *The Great Transition*, p. 144.

78) *The Defense Monitor*, p. 2.

79) *The Defense Monitor*, p. 3.

80) IISS, *The Military Balance*.

이 기간동안 소련의 GNP는 미국의 절 반 정도에 불과했다. 1988년 소련의 GNP는 2조 7천 3백 3십 3억 달러였던 반면, 미국의 GNP는 5조 2천 8백 6억 달러였다.⁸²⁾ 또한 1986년을 제외하고는 소련의 GNP 성장률은 미국에 비해 훨씬 작았다.⁸³⁾ 즉, 이 기간 동안, 소련은 경제와 군사면에서 미국에 비해 훨씬 열등한 위치에 있었다.

4.1.3 미·소 간의 포괄적 상호주의에 의한 협력노력

미국에 비해 많이 열등한 위치에 있었던 소련은 상대적 손실에 염려함이 없이 핵실험금지와 무기통제협상에서 일방적으로 많은 양보를 하였다. 핵실험금지에 있어서는 미국으로부터 협력을 이끌어 내지 못하였다. 그러나 우호적인 행동을 계속한 끝에 중거리미사일협정과 전략무기감축협정을 맺는데 성공하였다.

4.1.3.1 핵 실험금지

소련은 점진적 긴장완화전략을 사용하고 미국이 동참할 것을 기대하면서 핵 실험 모라토리엄을 여러 차례 연장했다. 그러나 소련은 이 이슈에 있어서 미국 측으로부터 협력을 얻어내는데 실패했다.

1985년 4월 17일 고르바초프는 모든 핵무기의 실험을 중지할 것을 미국 측에 제의하였으나, 미국은 이것을 즉시 거절하였다.⁸⁴⁾ 그러나 미국 측의 거절에도 불구하고 고르바초프는 일방적으로 핵실험을 중단하였다. 1985년 7월 30일, 그는 그해 말까지 핵실험의 일방적인 모라토리엄을 발표하였다. 그는 미국이 모라토리엄에 동참할 것을 촉구하면서, 미국이 핵실험을 하지 않는 한 소련은 핵실험을 하지 않을 것이라고 선언하였다. 모라토리엄은 소련이 새로운 핵무기를 개발하지 않을 것이라는 것을 의미하는 것이었다.

그러나 미국은 소련이 새로운 핵무기에 대한 실험을 막 끝냈기 때문에 당분간은 핵실험을 필요로 하지 않을 것이라는 것을 이유로, 모라토리엄에 동참하는 것을 거절하였다. 미국은 또한 소련의 모라토리엄 제의는 미국의 핵실험을 막기 위한 술수이며, 핵실험을 하는지 하지 않는지는 확인할 수 없는 일이라고 주장하였다.⁸⁵⁾ 소련의 모라토리엄에도 불구하고 미국은 안티위

81) *The Defense Monitor*, p. 2.

82) *Handbook of Economic Statistics, 1989*, 33; *Handbook of Economic Statistics, 1991*, p. 34, 37.

83) Ibid.

84) Garthoff, *The Great Transition*, p. 214, 217.

85) *Arms Control Reporter 1985*, "Comprehensive Test Ban", 608; Bitzinger,

성(antisatellite)무기의 실험계획을 발표하였다. 이것은 무기통제확인을 위해, 그리고 기습공격을 막기 위해 필요 불가결한 위성을 목표물로 삼지 않는다는 미·소 간의 묵시적 관례를 미국 측이 깨는 것이었다.⁸⁶⁾

이러한 미국 측의 태도에도 불구하고, 1986년 1월 5일 고르바초프는 3개월 더 핵 실험을 금지할 것이라고 발표하였다. 또한 그는 핵실험을 하는지 안 하는지 확인할 수 없다는 미국 측의 입장을 고려하여 현지사찰을 허용하였다.⁸⁷⁾ 이러한 소련의 우호적인 입장에도 불구하고 미국은 핵이 있는 한 핵 실험은 당연한 것이며 소련이 자국의 새로운 핵무기를 실험한 반면 미국이 자국의 핵을 아직 실험하지 않은 상황에서 핵실험을 전면적으로 금지하는 것은 공정하지 않다고 주장하였다.⁸⁸⁾

그러나 3월 13일 고르바초프는 미국이 핵실험을 하지 않는 한 소련은 핵실험을 하지 않을 것이라고 다시 모라토리엄을 연장하였다.⁸⁹⁾ 미국은 3월 22일 핵실험을 하였는데, 그럼에도 불구하고 고르바초프는 3월 29일 소련은 모라토리엄을 계속할 것이라고 발표하였다. 고르바초프는 4월 초 핵실험을 금지할 것을 촉구하는 서한을 도브리닌을 통해 레이건에게 전달하였는데 편지가 전달된 지 이틀 후에 미국은 또 핵실험을 실시하였다.

그러나 고르바초프는 핵실험금지를 강렬히 원했기 때문에 미국의 핵실험에도 불구하고 일방적인 모라토리엄을 다시 연장하였다. 4월 26일 체르노빌 핵폭발 사건이후 고르바초프는 핵전쟁을 막을 필요성을 강조하면서 핵실험 금지를 위한 미·소간의 정상회담을 제의하였다.⁹⁰⁾

8월 18일 고르바초프는 연말까지 핵실험을 금지할 것을 발표하였다. 처음 핵실험금지를 발표한 85년 4월부터 85년 연말까지의 17개월 동안은 소련이 평균 20~30번의 핵실험을 해온 기간인데, 소련의 17개월간의 일방적인 모라토리엄에도 미국측이 전혀 호응하지 않자 고르바초프는 실망하였다. 그래서 12월 18일 고르바초프는 미국이 또 다시 핵실험을 하면 소련도 일방적 핵실험금지를 포기할 것이라고 선언하였다.⁹¹⁾ 1987년 2월 26일 미국은 핵실험을 하였고, 소련은 결국 19개월 동안의 일방적인 모라토리엄을 끝냈다.

Gorbachev and GRIT, p. 9.

86) Larson, *Anatomy of Mistrust*, 202; Hedrick Smith, "U.S. Strategy of Toughness: A Counter to the Russians", *New York Times*, 23 August 1985.

87) Larson, *Anatomy of Mistrust*, p. 206.

88) Bitzinger, *Gorbachev and GRIT*, 10; *Arms Control Reporter 1986*, "Comprehensive Test Ban", p. 608.

89) Garthoff, *The Great Transition*, p. 267.

90) Garthoff, *The Great Transition*, pp. 276~78.

91) Larson, *Anatomy of Mistrust*, p. 215.

소련은 핵실험에 있어 미국에게 일방적으로 우호적인 행동을 취했음에도 미국으로부터의 핵실험금지를 이끌어내지 못하였는데, 그 가장 큰 이유는 미국이 개발 중인 핵이 있었기 때문에 그 핵무기를 실험해야 할 필요성이 있었고 따라서 핵실험금지를 원하지 않았기 때문이었다.

비록 소련은 핵실험금지에 있어서 미국으로부터 협력을 이끌어내지 못하였지만, 소련의 일방적인 우호적 행동들은 소련이 미국과 협력을 원한다는 것을 미국측에 확실히 인식시켜주었고, 이러한 신뢰는 이후 미국과 무기통제협상을 하는데 도움이 되었다.

4.1.3.2 중거리미사일 협상

4.1.3.2.1 중거리미사일 협상의 배경

1차 전략무기제한 협정에서 양 측은 미국의 전진배치미사일을 제한에 포함하지 않는 대신 소련이 더 많은 수의 미사일을 가지는 데 합의하였다.⁹²⁾ 그러나 2차 협상에서 미국은 소련과 같은 수의 미사일을 가질 수 있게 되었다. 미국의 전진배치 미사일은 제한에서 제외되었지만 소련은 이 것에 대해 아무런 보상도 받지 못했다.⁹³⁾ 이러한 상황에서 소련은 3차 협상에서 그들의 지위를 높이기 위하여 노쇠한 중거리 미사일을 현대화하기로 결정했다.⁹⁴⁾ 1976년 소련은 그들의 낡은 SS-4와 SS-5를 세 개의 탄두를 장착할 수 있는 다탄두 미사일인 SS-20로 교체 배치하기 시작하였다.⁹⁵⁾

SS-20는 미국이 유럽에 전진배치미사일을 배치함으로써 가진 우위를 상쇄하는 것이었다. 문제는 유럽에서 미국의 전진배치체제는 소련의 재래식 무기의 우월함에 대항하기 위한 나토 방위의 중추라는 것이었다.⁹⁶⁾ 즉,

92) Jonathan Haslam, *The Soviet Union and the Politics of Nuclear Weapons in Europe, 1969~87* (Houndmills: Basingstoke, 1989), p. 58.

93) Strobe Talbott, *The Master of the Game: Paul Nitze and the Nuclear Peace* (New York: Alfred A. Knopf, 1988), p. 287.

94) Haslam, *The Soviet Union and the Politics of Nuclear Weapons in Europe, 1969~87*, p. 175.

95) 하슬람(Jonathan Haslam)에 의하면 1974년 11월 블라디보스톡 정상회담에서 소련은 2차 전략무기제한 협정에서 미국의 전진배치체제를 제외시키는데 동의하였는데 이것에 반발하는 소련군(軍)을 유화하기 위해 폴릿뷰로는 SS-20 배치를 결정하였다. SS-20배치결정에 관해서는 Haslam, *The Soviet Union and the Politics of Nuclear Weapons in Europe, 1969~87*, p.58; Thomas Risse-Kappen, *The Zero Option : INF, West Germany, and Arms Control* (Boulder, Colorado:Westview Press, 1988), pp.17~19 ; Talbott, *The Master of the Game: Paul Nitze and the Nuclear Peace*, p. 166.

96) Haslam, *The Soviet Union and the Politics of Nuclear Weapons in Europe, 1969~87*, p. 63.

SS-20가 배치되면 소련은 재래식 무기 뿐 아니라 중거리 미사일에서도 우위를 차지하게 된다. 전략무기제한협정결과 전략무기에서 미·소간 균형이 이루어졌기 때문에 소련은 미국이 미 본토에 대한 소련의 보복을 두려워하여 전략무기를 사용하지 않을 것이라는 것을 알고 있다. 따라서, 미국의 전략무기는 소련의 중거리미사일 사용을 막지 못한다.⁹⁷⁾ 따라서 유럽에서는 재래식 무기와 중거리 무기의 우위가 중요한데 소련은 재래식 무기에서도 우위이고, SS-20가 배치되면 중거리미사일에서도 우위를 차지하게 된다.

유럽 국가 중 서독이 특히 SS-20를 매우 심각하게 생각하였다. 전 수상 슈미트(Helmut Schmidt)는 미국과 소련이 이러한 유럽의 불평등한 군사구조를 미·소간 전략무기제한 협정에서 다루지 않을 것이기 때문에 서유럽의 안보는 위협에 처할 것이라고 걱정하면서 1977년 10월 미국에게 이러한 유럽의 군사불균등을 시정해 줄 것을 촉구하였다.⁹⁸⁾

서독의 주장에 다른 나토 국가들도 공감하며 SS-20에 대하여 공포를 가지기 시작하였고, 따라서 나토국가의 외교, 국방 장관들은 1979년 12월 브뤼셀에 모여 서독에 배치되었던 108개의 펠싱1A(Persing IA)를 펠싱2로 업그레이드하고 나토 5개국에 464개의 토마호크(Tomahawk) 지상발사 크루즈 미사일을 배치시키기로 결정하였다.⁹⁹⁾ 나토국가들은 미사일을 근대화함과 동시에, 소련과 중거리미사일협상을 하여 SS-20를 감소하는 대신 미국의 중거리미사일 배치를 감소시키기 위한 협상에 들어가기로 결정하였다.¹⁰⁰⁾ 이러한 나토국가의 결정은 무기의 근대화와 무기통제의 두 전략을 동시에 추구하는 “이중방식 결정(double-track decision)”이다.

사실 미국은 중거리미사일 증강이 군사적으로 반드시 필요하다고 생각하지는 않았다. 브라운(Harold Brown) 국방부 장관은 미국의 전략무기가 소련의 중거리 미사일을 커버하기에 충분하다고 주장하였다.¹⁰¹⁾ 그러나 미국은 나토의 결속력을 깨뜨리지 않고, 2차 전략무기제한협상에서 유럽의 지지를 얻기 위해 유럽의 요구를 들어주기로 결정하였다.¹⁰²⁾

97) Risse-Kappen, *The Zero Option*, p. 13.

98) Ibid., pp. 23~24.

99) 108개의 펠싱 2는 펠싱 1A를 대체하여 서독에 배치하고, 토마호크 크루즈 미사일은 영국에 160개, 서독에 112개, 이탈리아에 96개, 벨기에와 네덜란드에 각 48개씩 배치하기로 결정하였다. 나토국가의 외교·국방장관회의에 관해서는 Haslam, *The Soviet Union and the Politics of Nuclear Weapons in Europe, 1969~87*, p. 104; Risse-Kappen 1988, pp. 51~53, Talbott Talbott, *The Master of the Game: Paul Nitze and the Nuclear Peace*, p. 167을 참조할 것.

100) Risse-Kappen, *The Zero Option*, p. 53; Haslam, *The Soviet Union*, p. 104.

101) Risse-Kappen, *The Zero Option*, p. 37.

102) Risse-Kappen, *The Zero Option*, p. 35, 37, 56; Garthoff, *The Great Transition*, p. 552.

소련은 미국의 펄싱2와 토마호크 미사일 배치를 막기를 원했다. 펄싱2는 비행시간이 짧고 정확하며, 크루즈미사일은 추적이 어렵다. 소련은 토마호크와 펄싱2 미사일이 SS-20에 의해 소련이 얻는 우위를 훨씬 능가하여, 유럽의 군사균형을 서구에 유리하게 변화시킬 것이라는 것을 걱정하였다.¹⁰³⁾

4.1.3.2.2 엄격한 상호주의에 의한 협상: 1980~83년

회담은 1980년 10월 중순에 시작되었다. 미국은 양 측의 장중거리 지상발사미사일(longer-range land-based missile)이 같은 수의 핵탄두를 가질 것을 제외하였다. 즉 소련의 SS-4, SS-5, SS-20와 미국측의 펄싱2와 토마호크 크루즈 미사일의 핵탄두 수가 같을 것을 제외하였다. 그러나 지상발사 미사일만을 제한에 포함시킴으로써, 미국의 F-111과 FB-111 등, 경폭격기(lighter-delivery aircraft)는 제한에서 제외시켰으며, 영국과 프랑스의 핵무기도 제한에서 제외시켰다.¹⁰⁴⁾

소련은 펄싱2와 크루즈미사일이 유럽에서의 균형을 서구에 이롭게 할 것이기 때문에 이들의 배치를 막기를 원했지만, 소련은 적어도 서유럽과 해외로부터 소련을 공격할 수 있는 장중거리핵무기와 같은 수의 SS-20는 가져야만 한다고 생각했다.¹⁰⁵⁾

1980년 11월 대통령에 당선된 레이건은 미국이 소련보다 군사적으로 우위에 있기를 원했기 때문에 무기통제에는 관심이 없었다. 그러나 서유럽 동맹국들의 압력에 못 이겨 결국 1981년 11월 18일 글로벌 제로 옵션이라는 무기통제안을 제안하였다.¹⁰⁶⁾ 이 안은 미국이 펄싱2와 크루즈미사일을 배치하지 않는 대신 소련은 SS-20를 포함하여 이미 배치완료된 모든 중거리 미사일을 철거, 제거하라는 것이었다.¹⁰⁷⁾ 또한 미국은 소련을 공격할 수 있는 미국의 전진배치체제와 영국, 프랑스 핵무기도 제한에 포함시키지 않았다.¹⁰⁸⁾ 영국과 프랑스의 미사일을 제한에 포함시키느냐 아니냐는 서구의 이해와 직결된 이슈이므로 미·소협상에서 결정될 수 없다는 것이 미국의 입장이었다. 이 제안은 반미사일운동을 유화시키기 위해 고안된 것으로 협상력은 없는 것이었다.

103) Haslam, *The Soviet Union*, p. 110.

104) Haslam, *The Soviet Union*, p. 108; Talbott, *The Master of the Game*, pp. 41~42.

105) Haslam, *The Soviet Union*, pp. 109~10.

106) Haslam, *The Soviet Union*, pp. 111~12; Risse-Kappen, *The Zero Option*, p. 78.

107) 미 국방성은 단중거리미사일(short-range INF)까지를 제거하는 것을 원했으나, 유럽 국가들이 단중거리 미사일포함은 협상을 복잡하게 만들 것이라고 주장하였기 때문에 레이건은 단중거리 미사일을 포함시키지 않았다. Risse-Kappen, *The Zero Option*, p. 83을 참조.

108) Risse-Kappen, *The Zero Option*, p. 83.

레이건의 제안이 있는 지 5일 쯤 되던 날, 브레즈네프는 이 글로벌 제로 옵션을 거절하였다. 소련에게 이 제안은 받아들일 수 없는 터무니없는 것이었다. 소련은 미국이 배치계획을 실행하지 않는 대가로 소련의 일방적인 무장해제를 주장하는 이 제안을 받아들일 수 없었다. 사실상 소련은 그들의 중거리미사일을 파괴하지 않아도, 미국의 중거리 미사일 배치는 서구의 평화운동으로 좌절될 수 있을 것이라고 생각했다.¹⁰⁹⁾

소련은 1982년 2월 첫 번째 제안을 하였는데, 미국이 일방적으로 자국에 유리한 제안을 내놓은 데 대한 대응으로 소련도 자국의 이익을 최대한 고려한 제안을 내놓았다. 이 제안에서 소련은 전진배치체제와 영국, 프랑스 핵무기에 대해 소련은 그에 합당한 보상을 받아야 하며 미국의 중거리미사일을 배치되지 말아야한다고 주장하였다. 또한, 소련의 제안은 자국의 낡은 SS-4와 SS-5가 새로운 미사일인 SS-20로 대체 것은 허용하였다. 미국은 이 제안을 즉시 거절하였다.¹¹⁰⁾

미국측 수석대표인 니츠(Paul Nitze)는 협상의 난국을 극복하고 무기통제협상을 하려는 의지가 없다는 비난을 피하기 위해 소련측 수석대표인 크빗신스키(Yuri Kvitsinsky)에게 기존 제로옵션에서부터 한 걸음 물러난 중간안을 제안하였다.¹¹¹⁾ 이 제안은 소련이 75개의 중거리탄도미사일을 보유하는 대신 미국은 75개의 크루즈미사일을 배치하겠다는 것이다. 이 제안을 따르면 소련의 SS-20는 3개의 탄두를 실을 수 있으므로 소련은 최고 225개의 탄두를 장착할 수 있는 반면, 미국의 토마호크 미사일은 4개의 탄두를 적재할 수 있으므로 300개의 탄두를 상착할 수 있다. 니츠는 크루즈미사일은 탄도미사일에 비해 느리기 때문에 미국이 50개 더 많은 탄두를 가지는 것이 공정하다고 주장하였다. 이 제안에서 니츠는 펄싱2미사일을 배치하지 않을 것이라는 양보를 하였다. 그러나 이번 제안에서도 미국측은 영국과 프랑스 미사일을 포함하지 않았다. 또한, 미국은 아시아에 배치한 전진배치체제를 제한하지 않으면서, 소련이 아시아를 향해 배치된 SS-20의 수를 75로 제한하였다.¹¹²⁾ 니츠는 또한 폭격기의 상한선을 150으로 정하였으나 소련의 백파이어(Backfire)는 제한에 포함시킨 반면 미국의 함재기(艦載機, carrier-based aircraft)는 제한에서 제외시켰다.¹¹³⁾ 이 제안은 9월 29일 크빗신스키에 의해 거절되었으나 3개월 후 소련측은 미국의 펄싱2를 배치하지 않을 것이라는 이 제안에서의 하나의 양보에 대해 역시 하나의 중요한

109) Haslam, *The Soviet Union*, p. 113.

110) 소련측 제안을 구체적으로 보려면 Haslam, *The Soviet Union*, pp. 118~20을 참조.

111) Risse-Kappen, *The Zero Option*, pp. 89~90.

112) Haslam, *The Soviet Union*, 123; Risse-Kappen, *The Zero Option*, p. 90.

113) Haslam, *The Soviet Union*, 123; Risse-Kappen, *The Zero-Option*, p. 90.

양보로 화답하였다.¹¹⁴⁾ 1982년 12월 21일 새로이 선출된 소련의 서기장 안드로포프(Yuri Andropov)는 미국이 중거리 미사일을 배치하지 않으면, 소련은 프랑스와 영국이 가진 미사일 (당시 162개) 수 만큼만 미사일을 보유하겠다고 선언한 것이다. 이는 소련이 열 개 이상의 SS-20를 포함하여 수 백 개의 미사일을 감축하겠다는 것이었다.¹¹⁵⁾ 그러나 소련은 영국과 프랑스가 미사일 수를 증가시키면 소련도 SS-20를 추가 배치할 것임을 명백히 하였다. 이 제한 역시 영국과 프랑스 미사일을 미·소 협상에 결부시켰기 때문에 미국 측에 의해 거부되었다.¹¹⁶⁾

서유럽국가들은 레이건이 협상가능성이 없는 글로벌 제로옵션을 계속해서 주장하는 것에 대해 비판하였고, 마침내 1983년 3월 말 레이건은 정확한 숫자는 명시하지 않고 같은 수의 미사일을 가질 것을 제안하였다. 그는 “소련이 유럽과 아시아에서 장중거리미사일의 탄두 수를 줄이면, 미국도 펄싱2와 지상발사크루즈미사일의 배치계획을 감소할 것이다”라고 선언하였다.¹¹⁷⁾

소련은 레이건의 제안을 다음 세 가지 이유로 반대하였다. 첫째, 영국과 프랑스 핵무기에 대한 보상이 없고, 둘째, 미국의 전진배치체제가 제한에서 제외되었으며, 셋째, 태평양 지역에 배치된 미국의 핵무기는 제한하지 않으면서 중국, 일본, 남한을 향해 배치된 SS-20는 감소시킬 것을 주장하였다는 것이다. 특히 중국은 소련에 위협적인 존재였으므로, 소련은 중국이 군사력을 제한하지 않는 한 중국을 향해 배치된 SS-20를 제한하기를 원하지 않았다.

양측에서 어느 정도 양보는 하였지만 제네바의 회담은 교착상태에 빠져있었다. 미국은 5월 초 초안의 형태로 제로 플러스 안(Zero-plus proposal)을 제안하였다. 제로 플러스 안은 소련이 이제까지 배치한 모든 중거리미사일을 다 없앨 필요는 없다는 점에서 제로옵션보다 소련에 이로운 제안이었다.

미국이 제로플러스 안으로 소련의 입장을 어느 정도 감안한데 대하여 소련도 미사일의 수를 제한할 경우 소련이 더 많은 탄두를 가질 것이라는 미국의 입장을 받아들이고, 미사일이 아닌 탄두 수를 제한하는데 동의하였다. 그러나, 안드로포프는 영국과 프랑스의 미사일들은 참작되어야한다고 주장하였다.¹¹⁸⁾

114) Haslam, *The Soviet Union*, pp.126~27.

115) Ibid., p.127.

116) 나토국가들은 회담처음부터 프랑스와 영국의 핵무기는 미·소 양국간 회담에서 논의될 수 있는 것을 명백히 하였다. Risse-Kappen, *The Zero Option*, p.87, 93; Haslam, *The Soviet Union*, pp.126~27을 참조.

117) Risse-Kappen, *The Zero Option*, p.94; Talbott, *Master of the Game*, p.181; Haslam, *The Soviet Union*, p.129.

8월 말에 소련은 서구의 주장을 받아들여 미사일 감소로 철거되는 미사일은 해체하여 파괴해 버릴 것이며 여기에는 SS-20도 포함된다고 발표하였다.¹¹⁹⁾ 그러나 소련의 군(軍)은 안보상의 이유로 어떠한 경우에도 영국과 프랑스의 핵무기와 같은 수의 미사일을 가져야 한다고 강력히 주장하였기에 소련측은 펠싱2와 크루즈미사일의 배치가 가까워옴에도 불구하고 이 이슈에서 양보를 할 수 없었다.¹²⁰⁾

소련은 10월 말에 아시아에 배치된 SS-20의 수를 동결시키겠다고 양보하였다. 전세계에 배치된 378개의 SS-20 미사일 중 103 개만을 없애고 유럽에 140개, 아시아에 135개의 미사일을 보유하는 것이었다. 소련은 103개만을 없애므로써 572개의 나토 미사일 배치를 막으려하였던 것이다.¹²¹⁾

영국과 프랑스의 미사일은 어떤 형태로도 미·소간 협상에서 다루어져서는 안 된다는 미국의 입장에 대해 소련은 적어도 이들 국가가 배치한 미사일만큼은 가져야 한다고 주장하였다. 결국 중거리 미사일 협상은 양 측에서 상호주의에 의한 일련의 양보를 이루어냄에도 불구하고 영국과 프랑스 미사일에 대한 미국과 소련의 입장차이로 실패하고 말았다. 결국 1983년 11월 나토의 배치가 시작되자 플러트뷰로는 만장일치로 미국과의 무기통제협상을 중지하기로 결정하였다.

4.1.3.2.3 포괄적 상호주의에 의한 협상: 1985~87

소련의 SS-20도입과 그에 따른 나토의 펠싱2와 토마호크미사일 배치결정이 1980년에서 83년까지의 중거리미사일 제한 협상을 가능케 했듯이, 미국의 전략방위구상은 소련을 협상태이블로 돌아오게 하였다.¹²²⁾ 1985년 3월 28일 소련은 미국의 전략방위구상을 막기 위하여 1983년 스스로 떠났던 협상태이블로 되돌아왔다.

1985년 3월 11일 중거리미사일 협상이 재개되기 직전에 취임한 고르바초프는 1983년 당시 소련의 주장에서 많이 후퇴하였다. 그는 양 측에 모두 이로운 균축을 위하여 많은 일방적 양보를 하였다.

서기장에 선출된 지 불과 한 달도 되기 전인 1985년 4월 7일, 그는 소련이 유럽에 중거리 미사일을 배치하는 것을 일시적으로 중지할 것이라고 일방적인 모라토리엄을 발표하였다. 그러나 소련은 이미 1984년에 다른 어느

118) Haslam, *The Soviet Union*, p.132.

119) Risse-Kappen, *The Zero Option*, p.94; Haslam, *The Soviet Union*, p.136.

120) Haslam, *The Soviet Union*, pp.124~25.

121) Ibid., p.135.

122) Ibid., p.165.

해보다 많은 중거리미사일을 배치하였기 때문에 이러한 소련의 우호적 행동은 중요하게 받아들여지지 않았다.¹²³⁾ 소련은 이 때에도 영국과 프랑스의 미사일에 대한 보상과 필싱2와 크루즈미사일의 제거를 주장하였다.¹²⁴⁾

1985년 10월 파리방문 중 고르바초프는 서유럽을 향해 배치된 SS-20을 243개로 줄일 것이며 나머지는 작전준비상태에서부터 제거될 것이라고 선언하였다.¹²⁵⁾ 또한, 중거리미사일협상을 미국의 전략방위구상의 금지와 연계시키지 않을 것이라고 하였다.¹²⁶⁾ 더 나아가 고르바초프는 영국과 프랑스, 특히 프랑스가 자국의 군사력이 미·소간 협상에서 결정되는 것을 원하지 않는다는 것을 감안하여, 영국, 프랑스의 핵무기에 관하여 소련이 이들 당사국들과 직접협상을 하겠다고 발표하였다.¹²⁷⁾ 그러나 소련은 영국과 프랑스가 핵무기를 증가하는데 위협을 느낀다고 말하고, 이들 국가에게 핵무기 증가와 근대화를 금지할 것을 촉구하였다.¹²⁸⁾

1986년 1월 15일, 고르바초프는 소련 역사상 처음으로 소련이 완전한 핵무장해제에 관심이 있다는 뜻을 나타냈다.¹²⁹⁾ 그리고 일차적으로 유럽에 배치된 소련과 미국의 중거리미사일을 완전히 제거할 것을 제안하였다. 그는 또한 확인(verification)을 위해 현지시찰을 받아들였다.¹³⁰⁾ 무엇보다 중요한 것은 이제까지 협상을 가로막아온, 영국과 프랑스 미사일에 대한 보상조항을 없앤 것이다.¹³¹⁾

레이건은 2월 23일 고르바초프에 보낸 서한에서 고르바초프의 유럽에서의 중거리미사일 제거제안은 환영하나 아시아에서의 중거리 미사일도 파괴되어야한다고 주장하였다.¹³²⁾

10월 11~12일에 레이자빅(Reykjavik)에서 소련은 현지시찰을 포함한 강력한 검증을 허용하고, 영·프 미사일을 미·소간 중거리미사일 협상에서 고려하지 않을 것이라는 이전의 양보를 재확인시킴과 동시에 소련이 아시아에 배치한 중거리미사일에 관한 레이건의 의견을 부분적으로 수용하였다.¹³³⁾ 즉 고르바초프는 소련이 아시아를 향해 배치한 중거리미사일의 탄두

123) Ibid., p.152.

124) Ibid.

125) Ibid., pp.157~58.

126) Ibid., 157; Risse-Kappen, *The Zero Option*, p.106.

127) Risse-Kappen, *The Zero Option*, pp.106~107.

128) Haslam, *The Soviet Union*, pp.107~8, 159~61.

129) Larson, *Anatomy of Mistrust*, p.206; Garthoff, *The Great Transition*, p.522.

130) Larson, *Anatomy of Mistrust*, p.208.

131) Ibid., p.206; Haslam, *The Soviet Union*, p.159; Talbott, *Master of the Game*, p.291.

132) Larson, *Anatomy of Mistrust*, p.207.

133) Ibid., p.12.

수를 100으로 제한함과 동시에 미국에게 미국 영토안에 100개의 중거리미사일을 배치할 권리를 주었다. 첫 5년 동안 전략무기의 50%를 감축하고 다음 5년동안 나머지 핵무기의 완전제거를 제안하면서 그는 미국과 소련이 유럽에 배치한 중거리미사일은 제거되어야 한다고 말하였다. 즉, 그는 레이건의 제로옵션을 받아들인 것이다. 이러한 모든 양보의 대가로 고르바초프는 그 10년의 무장해제기간동안 양측이 방어미사일협정(ABM Treaty)을 준수하고 SDI의 연구와 실험을 실험실안에서만 실시할 것을 주장하였다.¹³⁴⁾ 즉, 고르바초프는 미국의 제로옵션을 받아들였지만, 중거리미사일협상을 전략무기와 전략방위구상과 연결시켜 이 세 가지 이슈를 패키지로 해결할 것을 주장하였던 것이다.

소련측의 이러한 양보들에도 불구하고 레이건은 전략방위구상을 제한시키고 싶어하지 않았다. 그는 미국은 그 10년의 기간 동안 전략방위구상을 실험할 수 있고, 그 후에는 배치할 수 있어야 한다고 말하였다. 그는 전략방위구상이 배치되기 전에 모든 탄도미사일을 제거할 것이기 때문에, 전략방위구상의 배치가 미국에게 일차공격을 가능하게 하지는 않을 것이라고 주장했다.¹³⁵⁾

그러나 이러한 레이건의 주장에 고르바초프는 설득당하지 않았다. 그는 미국에게 소련의 공격용 핵무기를 파괴할 방어용 무기의 연구, 실험, 배치를 허락하면서, 소련이 공격용 무기를 근대화시키거나 증대시키지 않고 오히려 줄인다면 남들은 그를 바보로 여길 것이라고 말하였다.¹³⁶⁾

레익자비에서 소련은 미국의 전략방위구상을 지지하기 위하여 많은 양보를 하였다. 그러나 레이건은 전략방위구상을 포기하고 싶지 않았기 때문에 소련의 제안을 기절하였다.¹³⁷⁾

고르바초프는 이 이슈에 대해서도 양보를 하였다. 2월 28일 그는 “유럽의 중거리미사일은 패키지에서 분리되어 단독의 합의서가 지체없이 체결되어야 할 것이다”라는 선언서를 발표하였다.¹³⁸⁾ 고르바초프는 중거리미사일 협정이 전략공격무기와 SDI의 제한을 촉진할 것이라고 믿었기 때문에 중거리미사일을 전략공격무기, 전략방위구상과 패키지로 묶어 한꺼번에 협상하는 것을 포기하였다.

고르바초프는 더 나아가 시찰방법과, 대상미사일, 협정의 지리적 영역에 있어서도 양보를 하였다.¹³⁹⁾ 소련이 중거리미사일을 없애지 않고 없앤 것처

134) Ibid., p.199, 213.

135) Ibid., p.213.

136) Ibid., p.215.

137) Haslam, *The Soviet Union*, p.167.

138) Haslam, *The Soviet Union*, p.169; Risse-Kappen, *The Zero Option*, p.128.

139) Larson, *Anatomy of Mistrust*, pp.218~19.

럼 속임수를 쓸지도 모른다는 염려에서 미국측 협상자들은 동서무기통제의 역사상 가장 포괄적인 확인(verification)방법을 3월 중순에 제안하였다. 즉, 사찰단은 미사일과 발사대(launcher)의 파괴를 감시하고, 미사일 생산지에 주재할 것이며, 어느 때고, 어느 장소이고 시찰할 권리를 가져야 한다는 제안이었다.¹⁴⁰⁾ 소련은 중거리 미사일 협정이 그 해 안에 타결되기를 원했기 때문에 4월 27일 미국이 제시한 매우 강력해서 소련의 다른 군사 정보까지 누출될 수 있는 검증방법을 수락하였다. 기대치 못한 소련의 수락에 미국의 정보기관은 자국의 민감한 정보가 드러날 수 있는 군사생산시설에 소련이 접근할 수 있게 되는 데 대해 두려움을 나타내었고, 결국 미국은 이전의 엄격한 시찰방법에서 후퇴하여 8월 말 낮은 수준의 현지시찰을 제안하였다.¹⁴¹⁾

고르바초프는 또한 단중거리미사일(short-range INF)에서도 양보를 하였다. 소련은 당시 160개의 단중거리 미사일을 가지고 있었던 반면, 미국은 단 한 개의 단중거리 미사일도 가지고 있지 않았다. 서유럽은 장중거리 미사일의 제로옵션이 타결될 경우 소련이 단중거리 미사일에서 우위를 가지고 있는데 대해 깊이 우려하고 있었다. 서유럽 동맹국가의 압력에 의해, 미국의 슬츠 국무장관은 4월 13일부터 14일 모스크바를 방문 중 SS-23(500 km)와 SS-12 mod (900 km) 사이의 단중거리 미사일을 현재의 소련이 보유한 수준에서 동결시킬 것을 주장하였다. 놀랍게도 고르바초프는 4월 14일 300에서 1000 키로미터 사이의 모든 단중거리 미사일을 없애겠다고 발표하였다. 이것은 유럽에서 또 하나의 제로 옵션이기 때문에 "더블 제로"라고 불리운다. 미국은 단중거리 미사일이 없었기 때문에 이러한 고르바초프의 제안은 일방적인 양보였다.

소련은 7월에 또 하나의, 마지막 양보를 하였다. 아시아에 배치된 소련의 중거리미사일을 포함하여 500에서 5,500 키로미터 사이의 모든 중거리 미사일을 없애겠다는 "글로벌제로옵션"을 제안하였다. 이 제안은 소련이 위기시 아시아에 배치된 이동미사일을 유럽으로 옮길지도 모른다는 서구의 우려를 없애는 것이었다. 미국은 매우 놀랐고, 결국 소련의 제안을 받아들였다.

고르바초프가 이러한 모든 양보를 한 후에 중거리미사일협정은 1987년 12월 8일 두 국가정상사이에 조인되었다. 이 조약 자체는 미국에 유리한 불평등한 조약이었다. 소련은 1,667개의 탄두를 적재할 수 있는 857개의 이미 배치된 미사일을 파괴해야 되었던 반면, 미국은 단지 429개의 단탄두미사일만을 파괴하면 되었다. 그러나 이 조약이 앞으로의 미·소관계와 무기통제에 가져올 효과를 생각할 때 이 조약은 결코 미국에게만 일방적으로 이

140) Ibid., p.219; Risse-Kappen, *The Zero Option*, pp.143~44.

141) Risse-Kappen, *The Zero Option*, p.188, 146.

남한의 성장률은 감소하였고, 1990년 이후로는 무역적자에 시달렸다.¹⁴⁷⁾ 1997년에는 외환위기로 국제통화기금에 구호를 요청할 정도로 경제가 악화되었다.

1980년대 말 경제악화 시 남한은 긴장완화가 경제를 일으킬 수 있는 방도라고 생각하고 북한과의 관계를 향상시켜 군사비의 경제적 부담을 덜고 경제를 회복시키려고 하였다. 1997년 경제위기 속에서도 남한정부는 많은 국내의 반대에도 불구하고 북한에 경제적 원조를 주는 포용정책을 실시하였는데, 이 역시 북한의 급작스런 붕괴는 남한을 정치적, 경제적으로 더욱 혼란에 빠뜨릴 것이라는 생각에 의한 것이었다.

4.2.1.2 북한이 남한과 협력을 위한 이유

강대국간의 화해무드는 남한뿐 아니라 북한도 불안하게 하였다. 북한은 남침할 경우 소련과 중국으로부터 아무런 원조도 기대할 수 없을 것이라 생각하게 되었다. 더욱이 남한이 북방정책을 취해 중국, 소련 등과 관계를 향상시키자 북한은 더욱 고립되게 되었다. 독일의 통일과 동구 공산권의 몰락은 북한을 더욱 고립시켰다. 고르바초프와 노태우대통령간의 정상회담과 한·소간의 외교관계 수립은 북한으로 하여금 고립에서 탈출하기 위해 새로운 외교정책을 취해야 할 필요성을 느끼게 하였다.

북한의 경제는 1970년대 중반부터 악화되기 시작하여 1980년대 후반에는 심각한 상태에 이르렀다. 1990년에는 주요 무역상대국인 중국과 소련이 그들의 경제적 어려움으로 인해 이전의 물물교환형태에서 벗어나 경화로 내금을 결제하기를 원했다. 그러나 경화가 부족한 북한은 산업에 필요한 석유와 석탄을 구입할 수 없었고 결과적으로 북한 공장은 30~40%만 가동하고 있었다.¹⁴⁸⁾ 이러한 경제 상황에서 북한은 소련이 태평양연안의 국가들과 문호를 개방했듯이 일본, 미국과 관계를 열고 싶었다. 그러나, 이들 국가들과 관계를 향상시키기 위해서는 우선적으로 남한과 관계를 향상시켜야 했다. 북한은 또한 GNP의 20%나 되는 군사비를 감소함으로써 경제를 회복시키고 싶었기 때문에, 남한과의 긴장완화를 원하였다.¹⁴⁹⁾

147) *The Korea Times Los Angeles Edition*, 1993. 6.10. ; Koh, "Inter-Korean Agreements of 1972 and 1992", *Korea and World Affairs* 16 (Fall 1992): p.467.

148) 서제진, "남북체제 변화와 남북합의서", 『남북기본합의서 채택의 의의』, (서울 : 동아연구소, 1992), p.6.

149) Byung-joon Ahn, "North Korea Foreign Policy in the Post- Cold War Era", *East Asian Review* 3 (Summer 1991): pp.76-89; idem, "The Possibilities of Changes in North Korea", *Korea and World Affairs* 16 (Fall 1992): p.431.

4.2.2 남북한간 국력차이

4.2.2.1 군사력

1980년대 후반부터 현재에 이르기까지 북한은 남한에 비해 더 많은 군인과 무기를 가지고 있었다. 1988년에 북한은 842,000명의 정규군을 가지고 있었던 반면 남한의 정규군은 629,000명이었다. 무기 면에서도 북한은 더 많은 탱크 (3,175:1,500), 장갑인원수송차(APC)(1,400:850), 박격포 (11,000:5,300), 총(6,000:3,300), 전투기(800:473), 그리고 전함 (566:288)을 보유하고 있었다.¹⁵⁰⁾ 북한의 양적인 우위는 현재까지 계속되고 있다. 1999년에도 북한은 더 많은 정규군(1,082,000:672,000)과 탱크(3,500:800), APC(2,500:1,700), 박격포(7,500:6,000), 전투기 (593:488), 그리고 잠수함(26:19)을 가지고 있었다.¹⁵¹⁾

그러나 남한은 군인이나 무기 면에서 질적으로 앞서 있다. 북한의 군인이 한국전 이후 참전 경험이 없는 반면, 남한의 군인 중 일부는 베트남에서 싸운 경험이 있다.¹⁵²⁾ 또한 북한의 군인이 공사현장이나 농업에 동원되는 반면, 남한의 군인은 군사훈련에만 전념하고 있다. 또한 북한의 전투기 조종사는 연료부족으로 남한의 조종사에 비해 비행시간이 적다.¹⁵³⁾ 남한의 무기는 북한에 비해 현대화되었고 보다 정교하다. 남한이 북한에 비해 적은 수의 정규군과 무기를 가지고 있는데도 군사비를 더 많이 쓴다는 것도 남한의 군사력이 북한에 비해 질적으로 우수하다는 것을 나타낸다.¹⁵⁴⁾

또한 군사동맹에 있어서도, 한반도에서 전쟁이 일어날 경우 미국은 즉각적으로 참전한다는 것을 명백히 한 반면, 북한은 소련과 중국의 경제적 어려움으로 이들 동맹국가의 참전여부를 확신할 수 없는 실정이다.¹⁵⁵⁾

150) IHS, *The Military Balance* pp.1988~89, 167~69; Kwak, "Military Capabilities of South and North Korea", p.125.

151) IHS, *The Military Balance 1999~2000*, pp.193~96.

152) Kwak, "Military Capabilities of South and North Korea", *Asian Survey* 14 (1990): p.122.

153) Kwak, "Military Capabilities of South and North Korea", p.122.

154) 1988년 남한은 북한보다 군사비를 30% 더 썼고 (\$6.622 billion: 9.272 billion). 1999년에는 북한이 20억 달러를, 남한은 132억 달러를 군사비로 지출하였다. IHS, *The Military Balance 1988~89, 1999~2000*을 참조.

155) Stephen Goose, "The Military Situation on the Korean Peninsula", *Two Koreas-One Future?* edited by John Sullivan and Roberta Foss (Lanham, Md.: University Press of America, 1987), p.79.

【 참고문헌 】

- Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation*, New York: Basic Books, 1984.
- _____, "The Emergence of Cooperation among Egoist", *American Political Science Review* 75 (June 1981).
- Axelrod, Robert and Robert Keohane, "Achieving Cooperation Under Anarchy", *World Politics* 38-1 (October 1985).
- Beschloss, Michael R., *At the Highest Level: The Inside Story of the End of the Cold War*, Boston: Little, Brown & Company, 1993.
- Bitzinger, Richard A., *Gorbachev and GRIT: Did Arms Control Succeed because of Unilateral Actions or in Spite of Them?* Santa Monica, CA: RAND, 1991.
- Bull, Hedley, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, New York: Columbia University Press, 1977.
- Garthoff, Raymond L., *Detente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington, D. C.: Brookings Institution, 1985.
- _____, *The Great Transition: American-Soviet Relations and the End of the Cold War*, Washington, D. C.: Brookings Institution, 1994.
- Haslam, Jonathan, *The Soviet Union and the Politics of Nuclear Weapons in Europe, 1969~87: The Problem of the SS-20*. Houndmills: Basingstoke, 1989.
- Jensen, Lloyd, *Bargaining for National Security: The Postwar Disarmament Negotiations*, Columbia, S. C.: University of South Carolina Press, 1988.
- Keohane, Robert O., *After Hegemony*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1984.
- Kissinger, Henry. *White House Years*. Boston: Little, Brown, 1979.
- Kydd, Andrew, "Trust, Reassurance, and Cooperation", *International Organization*, 54-2 (Spring, 2000).

- Larson, Deborah W., "Crisis Prevention and the Austrian Treaty", *International Organization*, 41-1 (Winter, 1987).
- _____. *Anatomy of Mistrust: U.S.-Soviet Relations During the Cold War*. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press, 1997.
- Lindskold, Svenn, "Trust Development, the GRIT Proposal and the Effect of Conflict and Cooperation", *Psychological Bulletin*, 1978.
- Mastanduno, Michael, "Do Relative Gains Matter? Americas Response to Japanese Industrial Policy", *International Security* 16 (Summer, 1991).
- Mearsheimer, John C., "The False Promise of International Institutions", *International Security*, 19 (Winter, 1994/95).
- Milner, Helen, "International Theories of Cooperation among Nations", *World Politics* (April 1992).
- Newhouse, John, *Cold Dawn: The Story of SALT*, New York: Holt, Rinehart & Winston, 1973.
- Nye, Joseph, "Neorealism and Neoliberalism", *World Politics* (January 1988).
- Osgood, Charles E., *Alternative to War or Surrender*, Urbana, IL.: University of Illinois Press, 1962.
- _____. "Suggestions for Winning the Real War with Communism", *Journal of Conflict Resolution*, 3, 1959.
- Oye, Kenneth A. (ed.), *Cooperation under Anarchy*. Princeton University Press, 1986.
- Powell, Robert, "Absolute and Relative Gain in International Relations Theory", *American Political Science Review*, 85 (December 1991).
- Quester, George, *Offense and Defense in the International System*, New Brunswick: Transaction Books, 1988.
- Risse-Kappen, Thomas, "Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War", *International Organizations* 48 (Spring, 1994).

-, *The Zero Option: INF, West Germany, and Arms Control, 1945~70*. New York: Praeger, 1988.
- Rock, Stephen R., *Why Peace Breaks Out: Great Power Rapprochement in Historical Perspective*, Chapel Hill, N.C.: The University of North Carolina Press, 1989.
- Smith, Gerald C., *Doubletalk: The Story of the First Strategic Arms Limitation Talks*, Garden City, N.Y.: Doubleday, 1980.
- Stein, Arthur, *Why Nations Cooperate: Circumstance and Choice in International Relations*, Ithaca: Cornell University Press, 1990.
- Talbott, Strobe, *Deadly Gambits: The Reagan Administration and the Stalemate in Nuclear Arms Control*. New York: Alfred A. Knopf, 1984.
-, *The Master of the Game: Paul Nitze and the Nuclear Peace*. New York: Alfred A. Knopf, 1988.
- Waltz, Kenneth, *Theory of International Politics*, Mass.: Addison-Wesley, 1979.
- Weber, Steve, *Cooperation and Discord in U.S.-Soviet Arms Control*, Princeton: Princeton University Press, 1991.
- Wohlforth, William, "Realism and the End of Cold War", *International Security*, 19-3 (Winter, 1994/95).

『남북한 국력추세비교연구』, 민족통일연구원, 1993.

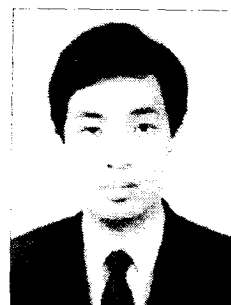
『남북대화백서』, 국토통일원, 1972~1974.

『통일백서』, 통일원, 1990~1997.

『통일백서』, 통일부, 1998~2001.

북한 통일방안 변천에 관한 연구

- '낮은 단계의 연방제'안의 기원 -



이 완 범
(한국정신문화연구원 부교수)

목 차

【요약문】	167
1. 서론	169
2. 북한 통일방안의 변천과 '낮은 단계의 연방제안'으로의 귀결 ..	172
3. 6-15공동선언 통일조항에 대한 북한의 반응과 해석: 연방제 집착과 연합제 의식	190
4. 맺음말	197
※ 참고문헌	207



【요약문】

2000년 남북정상회담에서 김대중 대통령과 김정일 국방위원장간에 합의된 공동성명 2항에 나타난 북의 '낮은 단계의 연방제안'은 역사의 산물이므로 북한의 통일정책을 역사적으로 살펴볼 필요가 있다.

김정일이 2000년 6월 14일 낮은 단계의 연방제안에 대해 언급하기 전까지 이 용어가 김일성과 김정일을 비롯한 당-정부 간부의 공식 문건이나 회견 등에서 언급된 적은 없었다. 단지 1991년 김일성의 신년사에서 단계론의 가능성이 언급되었으며 이후 북한 정부 인사들로부터 지역정부의 권력강화론이 회견 과정에서 언급된 적은 있었다. 그럼에도 불구하고 낮은 단계라던가 느슨한 연방이라는 표현을 그들의 안을 지칭하는 용어로 사용하지는 않았다. 느슨한 연방이라는 표현은 1989년 2월 전금철이 남측 안들을 평가-해석하면서 김대중의 안(지역정부의 권력강화론)을 지칭할 때 사용한 용어였다. 김대중의 연방제에 영향받았던 문익환 목사는 1989년 김일성 주석과의 담판하면서 단계론을 삽입할 것을 직접적으로 권유했다. 따라서 1991년 신년사에서 연방제 통일을 '점차적으로 완성'할 수도 있다는 표현을 삽입할 때 그것은 김대중과 (김대중에 영향받은) 문익환이 영향을 미쳤을 가능성이 크다. 결국 1991년 김일성 신년사에서 지역자치정부의 권한을 강화하는 '수정된 단계적 연방제'안의 틀이 마련되었고 2000년 정상회담에서 김정일의 '낮은 단계의 연방제'라는 용어로 정식화되었다. 1980년 완성형 연방제로 마련된 고려민주연방공화국 창립방안을 잠정적이며 과도적이면서도 점진적인 중간 단계를 첨가하여 수정한 것은 1991년 탈냉전이 진행되는 상황에서 흡수통일을 의식한 수세적인 내용이었다. 따라서 국제정세에서 영향받아 최종적으로는 내적인 고민과 정치적 판단에 의해 수정한 것이었겠지만 남한의 연방-연합제안에서 시사 받았던 것도 결코 무시할 수 없다. 이것은 일종의 상호작용적 거울효과(mirror image effect)의 결과였다. 남과 북은 독자적인 길을 걷는다고 하면서 상대방을 의식해 끊임없이 경계하고 경쟁해 왔다. 북의 연방제안은 남의 방안(김대중의 공화국연방제)에 간접적으로 영향을 미쳤으며, 남의 공동체통일방안도 북의 안과 김대중의 안으로부터 간접적 영향을 받았다. 김일성은 연방제 통일방안을 내어놓으면서 남측에 그에 상응하는 통일방안을 내놓으라고 말했던 적이 있었다. 또한 김대중의 안이 북의 낮은 단계의 연방제안에 영향을 미쳤다. 따라서 2000년 낮은 단계의 연방제안은 남한 통일논의에 영향을 받아서 형성된 측면이 있다. 남과 북의 통일방안은 서로 영향을 주고받으면서 장-단기적으로 상승작용을 일으키는 경쟁적 관계에 있으므로 이러한 설명이 그렇게 부자연스럽지는 않다. 이렇게 남북이 표방한 안은 적어도 형식적으로는 상호침투에 의한 동질화의 과

정을 기쳤다고 할 수 있다. 물론 이러한 형식과 수사적 차원의 동질화가 실제적 내용의 동질화를 담보해 주고 있지는 못한 실정이므로 이러한 수렴이 곧 통일로 갈 수 있다고 생각하면 그것은 너무 단순한 발상이다. 그럼에도 불구하고 통일의 시초는 형식적 의결 수립에서부터 시작해야하므로 이러한 동질화가 그렇게 평가절하될 수 있는 것만은 아니며 남북방안의 공통성을 역사상 최초로 인정했던 '힘찬 첫걸음'이라고 평가될 수도 있을 것이다. 그런데 역사적 고비 때마다 표출되는 남북 양측의 제안은 그 시대의 국제관계와 남북관계의 상황을 반영하여 내부적으로 논의하여 내린 결정의 복합적 총체이므로 동일한 시대 상황에 맞추어 동질화되기도 하지만 극단적인 방향으로 이질화되기도 한다. 일방의 통일안 진정에 끼친 변수 중 가장 중요한 것은 역시 상대방의 통일논의와 정책일 것이다.

따라서 이번 통일합의는 '북의 급작스러운 선회'나 '북에 의한 일방적 흡수'가 아닌 남북간 통일방안의 점차적 수렴으로 보아야 한다. 이런 인식을 가진다면 현재의 불필요한 소모적 논쟁을 지양할 수 있을 것으로 판단된다.

다시 요약하면 2000년 김정일의 낮은 단계의 연방제안은 그의 독창적인 안이라기보다는 여러 선행안을 현실에 맞게 개념화시킨 것으로 그 중 특히 영향을 미친 것은 탈냉전 초기에 이루어진 1991년 김일성의 단계론적 연방제 수정안이다. 1991년 김일성의 고려연방제창립방안의 수정은 문익환의 영향을 받은 것이며 문익환은 김대중에게 영향받았다. 이미 1989년 2월 진금철(진금진)은 김대중의 연방제안은 '느슨한 연방제안'이라고 칭하면서 주목했는데 그는 외교-국방권을 자치정부에 주는 방안이라고 명확하게 언급했다. 따라서 김정일의 낮은 단계의 연방제안은 김대중의 안에 영향받은 것이라고 할 수 있다.

1. 서론

북한의 김정일은 2000년 6월 14일 김대중대통령과 합의하여 발표한 6-15남북공동선언 제2항¹⁾에서 '낮은 단계의 연방제안'이라는 용어를 사용했다. 이 선언에서 '낮은 단계의 연방제'라는 용어가 처음 사용됨으로써 한국의 정계와 학계에서 그 실체에 대한 논란이 있었고 과연 이 제안이 새로운 것이냐는 논쟁도 있었다. 이러한 북한의 변화 여부 논쟁에 해답을 주기 위해서는 우선 '낮은 단계의 연방제안'은 어떤 실체적 내용을 가지고 있는지 확인해야 할 것이다. 이러한 구체적 내용에 대한 정확한 파악이 있어야 우리의 대처 방안을 모색해 향후 통일논의를 바람직한 방향으로 끌고 갈 수 있을 것이다. 남북연합안 등 남한의 통일방안에 대한 연구는 비교적 축적되어 있으나 최근에 김정일에 의해 언명된 낮은 단계의 연방제안에 대한 심층적 연구는 전무한 실정이다. 이 용어는 김정일에 의해 최초로 사용되었을 뿐만 아니라 그 청사진도 이후 발표된 적도 없어서 세부적인 내용도 파악하기가 어려울 뿐더러 그 의미가 다소 불분명하여 어떤 의도를 가지고 제기되었는지 짐작하기도 쉽지 않기 때문에 연구가 미진한 것이다. 본 연구는 이러한 상황에서 우선 북한의 방안이 어떤 것인지를 살펴 그 실체적 진실에 접근하고자 하는데 주목적이 있다.

북한의 통일방안은 그들 자체적 논의의 산물이며 역사의 결과물이다. 낮은 단계의 연방제안도 역시 지난 50여 년 간 북한에서 제기했던 통일방안에서 결코 자유로울 수 없다. 따라서 북한의 통일방안을 역사적으로 접근하여 기원부터 검토한다면 낮은 단계의 연방제안을 보다 더 심층적으로 이해할 수 있을 것이라고 생각된다.

북한 통일방안의 형성과정을 볼 때 대한민국과의 '관계적 시각'도 중요한

1) 이 조항은 살펴보면 다음과 같다. "남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다." 이는 서명한 문서에 기초하여 남한 신문에 보도된 버전인데 북의 버전을 다음과 같다. "북과 남은 나라의 통일을 위한 북측의 낮은 단계의 연방제안과 남측의 연합제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다." 『로동신문』, 2000년 6월 15일. 이 조항은 남과 북의 순서만 다를 뿐 상이한 표현이 나오지는 않는다. 남과 북 사이에는 같은 단어가 다른 의미를 지칭할 수도 있으며 특정 단어가 사용되지 않는 경우도 있다. 이러한 혼란을 방지하기 위해 2000년 11월에 가서명된 "투자보장에 관한 합의서", "이중과세방지에 관한 합의서", "청산결제에 관한 합의서", "상사분쟁해결에 관한 합의서" 등에서는 "쌍방의 합의서에서 다음의 용어는 같은 의미를 지닌다."라는 부록이 등장했다. 예를 들어 투자보장에 관한 합의서 중 제목의 '보장'이라는 표현이 북측에서는 '보호'와 같다는 것이다. 그런데 통일방안을 ①무력통일, ②체제연합에 의한 연방제 통일, ③흡수통일의 3가지로 나누다면 남과 북은 두 번째 방안에 합의하면서 흡수통일을 앞겠다고 약속한 것이라고 평가할 수 있다.

시사점을 제공해 줄 수 있다. 북한의 통일정책과 대한민국의 그것은 불가분리의 관계에 있다. 북은 남한을 의식해 통일방안을 제기했기 때문에 양측의 방안을 병렬적-관계적으로 고찰할 필요가 있다. 그렇지만 북한의 통일방안이 주된 테마인 본 연구에서는 주제와 범위 면에서 다소 벗어나 있는 남한의 통일정책은 보완적으로 탐구될 것이며 남한의 연합제안 그 자체와 양방안의 본격적인 비교에 대해서는 다른 후속 연구를 기약하고자 한다.

이번에는 북한의 통일방안을 살펴보는데 있어서 어려운 점을 지적하면서 이러한 한계와 난점을 극복하기 위한 방법론적 대책을 약속한 후 자료에 대해 언급하고자 한다. 남북공동선언의 함의는 제도적이며 선언적 차원의 것으로서 修辭學的 성격을 내포할 수밖에 없으며 현실을 제대로 반영하고 있지 못하다는 평가도 가능하다. 게다가 선언적 내용의 실천은 다음 문제이며 문자 그대로 실천될 가능성이 많지 않다는 사실은 수십 년 간의 지난한 남북대화 과정에서 알 수 있는 과거의 교훈이다. 따라서 선언과 修辭(rhetoric) 뒤에 숨어 있는 북측의 의도를 파악해야 현실을 제대로 파악할 수 있을 것이다. 그런데 사실 그 자체와 실제적 내용의 정확한 파악도 어려운데 그 뒤에 숨은 의도를 파악하는 것은 더 더욱 어렵다. 따라서 본 연구에서는 낮은 단계의 연방제안의 형성과정을 역사적 방법(historical approach)을 동원해 규명하여 우선 사실 자체의 재구성을 기하고자 한다. 이러한 사실 확인을 통해 그나마 현실에 다소나마 근접할지도 모른다는 기대를 가지고 연구를 진행하는 것이다. 보다 고차원적인 숨은 의도에 대한 규명과 추정도 부분적으로는 시도할 것이지만 본격적인 의혹 규명은 별도의 연구를 기약하고자 한다. 그런데 사실 뒤에 숨어 있는 의도와 속셈에 대한 규명을 시도할 수 있는 방법론 중 해석학(hermeneutics)적 방법이 특기할 만하다. 진실이 객관적 사료에 드러나지 않고 숨겨져 있는 경우에는 사실확인 작업을 기친 후에 보다 고차원의 단계로 넘어가야 하는데 이를 위한 방법론이 바로 주관적 방법인 ‘비관적 해석’이다. 해석학적 방법은 주관적인 행동(action)과 객관화된 사실(fact) 뒤에 실재하면서도 숨겨져 있는 의미(meaning)와 진실을 규명해내는 유용한 도구일 수는 있다.²⁾ 객관적 사료에 합리적으로

2) 해석학은 17세기 유럽에서 성서를 해석하기 위해 처음 등장했으며 Schleiermacher, Dilthey, Heidegger, Gadamer, Bollnow, Ricoeur, Habermas 등에 의해 계승되었다. 실증주의적 사회과학자들은 인과율에 따라 객관적 사실을 설명(explanation)-분석하는 자연과학의 방법을 그대로 도입했다(방법론적 일원주의). 이들은 인간의 객관적 행태(behavior)를 탐구의 대상으로 삼았다. 이에 맞서 해석학적 사회과학자들은 사회과학에 객관적 법칙은 있을 수 없으며 단지 인간의 주관적 행위가 있을 뿐이라고 주장했다. 따라서 자연과학의 방법론으로 인간을 연구하는 것은 불가능하고 사회과학의 특수한 방법을 사용해야 한다는 방법론적 다원주의를 채택했던 것이다. 해석학자들은 각 개인의 상이한 역사-문화-경험에 의해 형성된 전이해(Vorverständnis; pre-conception; 선입견, 원초적 인식)에 영향받은 주관적 행동(handeln; action)을 해석을 통해서 이해(verstehen; understand)하려 한다. 사회과학의 탐구대상은 적극

설명되지 않는 부분이 드러났을 때 해석의 방법을 과감히 채용하여 숨겨진 의미를 이해하려고 노력할 수 있다. 그러나 이러한 ‘주관적 이해’의 방법은 주된 방법이 아니라 보완적 방법으로 채택해야 한다. 왜냐하면 이 방법의 남용은 학문적 업적 자체를 상대화시키고 객관적 자료의 신빙성을 의심케 하므로 우선 문서에 의한 실증을 한 연후에 진실이 은폐되었다는 확증이 설 때만이 제한적으로 적용할 수 있다. 숨은 의도에 대한 연구는 별도의 연구를 기약하는 이유 중의 하나는 이 해석학적 방법이 주관적 성격을 가지고 있으므로 객관성의 추구라는 면에서 문제가 있을 수 있다는 인식에 본 연구자가 어느 정도 공감하기 때문이다.

북한 생산 자료는 본 연구의 기본 자료이다. 이들 자료는 당시에 간행된 공식 또는 半공식적 자료, 예컨대 정부문서, 팜플렛, 신문, 잡지, 연감, 서적 그리고 방송 모니터록 등을 들 수 있다. 이 중에서 많은 양을 차지하면서 서도 가장 중요한 비중을 차지하는 것은 북한의 현대역사를 거의 지배했던 최고위층 김일성의 연설문류와 김정일의 연설문류, 『로동신문』 등의 신문류 등이다. 이들 자료에 대해 불신하기도 하고 일부에서는 무비판적으로 수용하기도 한다.³⁾ 북한자료들의 신빙성에 문제를 제기하는 인사들도 있으므로 이를 통해 역사적 진실에 보다 더 가까이 다가가기 위해서는 사료비판이 필요하다. 따라서 사료비판의 방법론을 보다 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 북한 자료를 살펴 볼 때 수사에 기초해 실재를 구성하는 것을 피해야 한다는 것은 이미 지적한 바와 같다.⁴⁾ 북한의 문헌은 국가에서 공식적으로 편찬된 경우가 대부분인데 이들 편찬 문헌에 나타난 서술을 북한의 현실과 동일시하면 편찬 의도에 따르게 되며 현실을 있는 그대로 반영하지 못할 가능성

적·주체적-사회적 행동이므로 소극적-객관적인 행태의 차원으로 환원시킬 수 없다는 것이다. Alwin Diemer, *Hermeneutik: Elementarkurs Philosophie* (Düsseldorf: Econ Verlag, 1977); 백승균 (역), 『철학적 해석학』 (서울: 경문사, 1982); Otto Pöggler, *Hermeneutische Philosophie* (1972); 박순영 (역), 『해석학의 철학』 (서울: 서광사, 1993); Josef Bleicher, *Contemporary Hermeneutics: Hermeneutics as Method, Philosophy and Critique* (London, 1980); Mark E. Kann, 『현대정치학의 이해: 정치이론과 연구방법』, 한홍수 - 김영래 (공역) (서울: 대왕사, 1986), pp. 20~21. 칸은 현상의 의미를 해석하는 과정으로서 1) 감정이입 (empathy), 2) 이론적 해석 (theoretical interpretation), 3) 상상적 재구성 (imaginative reconstruction), 4) 검증 재구성 (testing reconstruction) 등 4단계 과정을 제시하고 있다. Mark E. Kann, *Thinking about Politics: Two Political Science* (New York: West Publishing, 1980), pp. 174~179. 한편 ‘자연과학적 설명’과 ‘역사적 기술’의 양분법이 현대의 사회과학에서는 상당부분 해소되었다는 주장도 있다. 자연과학도 ‘기술’의 방법을 채용하고 있는 것이다.

3) 한홍구, 『북한관계 문헌 해제』, 김남식 (외), 『북한사회의 올바른 이해를 위하여』 (서울: 현장문학사, 1989), pp. 286~326.

4) Samuel S. Kim, "Research on Korean Communism: Promise versus Performance", *World Politics* Vol. 32, No. 2 (January 1980), p. 290.

도 있다. 따라서 북한측 공식문헌과는 다른 각도에서의 분석 모색, 새로운 사실의 발굴 등이 필요하다고 할 것이다.⁵⁾ 예를 들어 김일성과 김정일의 발표된 연설 등은 事後의 상황에 맞게 재구성-개작되며 대필자(speech-writer)에 의해 대필된 경우가 많으므로 연설자의 생생한 내용을 그대로 전달하는데 한계가 있으므로 발표 원본을 근접할 수 있는 판본을 발굴해야 할 필요성이 있다. 또한 남한에서 발간된 남북정상회담의 기록⁶⁾ 등도 교차비교(cross check)를 위한 자료로서 보완적으로 검토할 수 있을 것이다. 그런데 1980년대 이후 최근 북한 역사에 관한 자료의 경우 공식문헌과 다른 문헌을 찾아보기는 어렵다. 또한 현재 2000년 남북정상회담에 관한 남북 양쪽의 회고록이나 인터뷰가 체계적으로 생산되지는 않았다. 교차비교를 위한 사료 발굴 작업은 정책결정자의 회고록 발간이나 인터뷰가 가능한 후일에 본격적으로 이루어질 수 있을 것이다. 이 글은 기본적으로 '종이에 문자로 쓰여진 문헌'에 의존한 문헌연구이다. 이에 더하여 구술사(oral history)자료도 인용될 수 있는데 구술자료의 경우에도 녹취가 이루어진 문자화한 자료가 중심이 될 것이다. 비교적 정확하게 기술되었을 회담 기록의 경우도 하나의 매체에 의존하지 않고 다른 자료와의 비교 검토에 의해 사실을 있는 그대로 추출하고자 노력할 것이며 김정일과 인터뷰한 문명자의 기록, 전금철 등의 인터뷰 기록, 남북정상회담을 수행했던 인사들의 단편적 인터뷰 등도 참조할 수 있을 것이다. 이들 구술에 의거한 자료는 정확도 문제뿐만 아니라 자화자찬 등의 왜곡이 개재되어 있을 가능성이 있으므로 다른 자료와의 교차비교 등 사료비판을 행해야 한다. 만약 이들 인터뷰 자료 등을 그대로 믿고 인용한다면 화자의 의도에 따라 사실을 왜곡되게 재해석할 가능성이 있기 때문이다.

2. 북한 통일방안의 변천과 '낮은 단계의 연방 제안'으로의 귀결

우선 '낮은 단계의 연방제'안의 기원부터 살펴본 후 1991년 틀의 완성과 2000년의 개념화를 순차적으로 언급해 보고자 한다.

5) 박형중, "북한정치 연구", 북한연구학회 (편), 『분단 반세기 북한 연구사』 (서울: 한울, 1999), p. 69.

6) 예를 들면 남한의 신문이나 최원기-정창현, 『남북정상회담 600일』 (서울: 김영사, 2000) 등이 대표적이다.

2.1 단계론의 기원

김일성이 1960년 8월 14일 8-15해방 15돌 경축대회에서 남북연방제를 처음 들고나올 때부터 연방제안에는 과도적 성격이 내재해 있었으며 1990년대에 들어 잠정적 통일론으로 선회했다. 보다 구체적으로 다음과 같은 1960년의 방안부터 살펴보고자 한다.

만일 그래도 남조선당국이 남조선이 다 공산주의화될가 두려워서 아직은 자유로운 남북총선거를 받아들일 수 없다고 하면 먼저 민족적으로 긴급하게 나서는 문제부터 해결하기 위해 과도적인 대책이라도 세워야 할 것입니다.

우리는 이러한 대책으로서 남북조선의 연방제를 실시할 것을 제의합니다. 우리가 말하는 연방제는 당분간 남북조선의 현재 정치제도를 그대로 두고 조선민주주의인민공화국정부와 『대한민국』정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여 주로 남북조선의 경제문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자는 것입니다.

이러한 연방제의 실시는 남북의 접촉과 협상을 보장함으로써 호상 이해와 협조를 가능하게 할 것이며 호상간의 불신임도 없애게 될 것입니다. 그렇게 되었을 때에 자유로운 남북총선거를 실시한다면 조국의 완전한 평화적통일을 실현할수 있으리라고 우리는 인정합니다.

특히 이러한 연방제의 실시는 비록 각계각층을 망라하는 통일적인 연합정부가 못되어서 통일적인 국가적지도는 못하더라도 이 연방의 최고민족위원회에서 전민족에 리로운 경제문화적문제들을 협의하며 남북조선의 경제문화 교류와 호상협조를 보장함으로써 남조선의 경제적파국을 수습할수 있게 할 것입니다.⁷⁾

7) 『로동신문』, 1960년 8월 15일; 『남북한통일제의자료총람』, 제1권 (서울: 국토통일원, 1985), p. 444; 김일성, “조선인민의 민족적명절 8.15해방 15돌경축대회에서 한 보고”, 1960년 8월 14일, 『조국의 자주적평화통일을 위하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 221~222; 『김일성저작집』, 14 (평양: 조선로동당출판사, 1981). 다음과 같은 방안도 이어졌다. “만일 남조선당국이 우리가 내놓는 연방제까지도 아직 받아들일수 없다고 하면 남북조선의 실업계대표들로 구성되는 순전한 경제위원회라도 조직하여 남북사이에 물자를 교역하며 경제건설에서 서로 협조하고 원조하도록 할것을 우리는 다시 제의합니다. 그리하여 정치문제를 제쳐놓고라도 먼저 남조선동포들을 굶주림과 가난에서 구원하여야 할것입니다.” 위와 같은 제안들은 최용건, “조국의 평화적통일을 더욱 촉진할데 대하여: 최고인민회의 제2기 8차회의에서 한 최고인민회의 상임위원장의 보고”, 1960년 11월 19일, 『조선중앙연감』, 1961년판; 『남북한통일제의자료총람』, 제1권 (서울: 국토통일원, 1985), pp. 489~494에서 더욱 구체화되었다. 1960년대만 해도 북한경제가 남한경제보다 앞서 가던 시대였다. 조순승 교수는 1967년에 발표한 글에서 북한은 5개년 계획의 추진을 통해 적어도 표면적으로는 경제력에서 대한민국을 앞질렀었다고 주장했다. 허담 외무상이 1971년 4월 12일 최고인민회의 제4기 제5차회

이렇게 1960년의 방안은 통일전단계의 과도적인 것이었으며 낭분간 실시되는 잠정적인 것이었다.⁸⁾ 그런데 이에 앞선 1960년 4월 27일 '제정당사회단체대표자연석회의 공동성명'에 의하면 남한 경제의 복구를 위해 "북조선 경제기관 대표들과 남조선 경제계 대표들로 되는 남북 연합경제위원회"를 구성할 것을 제의했다.⁹⁾ 북한은 연방제라는 표현을 처음 쓰기 전에 남북연합(뒤에 다른 표현인 '경제위원회'가 부가되므로 남의 용어와는 뉘앙스가 다소 다르며 의미 부여를 하기에는 무리가 있음; 연방제가 나온 이후의 제안에서는 경제위원회라고 씀)이라는 표현을 남측보다 먼저 사용했다. 또한 북한은 1960년 11월 22일 대한민국 국회에 보낸 최고인민회의 편지에서 자유총선거안을 지지하지만 이것을 남한이 접수하지 못한다면 '과도적 대책'이라도 세워 연방제를 실시해야 한다고 주장했다.¹⁰⁾ 이렇게 남한의 현존체제를 인정하는 양보를 하면서까지 연방제 실시를 비교적 지속적으로 주장하게 된 것은 당시 남한의 정치 및 경제 상황과 밀접한 관계가 있다. 즉 4-19 이후 혁신세력들과 학생들은 남북교류론, 평화통일론, 중립화통일론 등 당시로서는 금기시되었던 전향적 통일논의를 활발하게 전개하였던 것이다.¹¹⁾ 북한

의에서 한 "현 국제정세와 조국의 자주적 통일을 촉진시킬데 대하여"라는 연설에서 평화통일방안 8개항을 발표했는데 6항이 연방제에 관한 언급이다. 이 방안은 김일성의 1960년 방안과 거의 같다. 허남, "최고인민회의 제4기 제5차회의에서 한 보고: 현 국제정세와 조국의 자주적 통일을 촉진시킬데 대하여", 1971년 4월 12일, 『안보통일문제 기본자료집』, 북한편 (서울: 동아일보사, 1972), p. 253; 『남북한통일제의자료총람』, 제1권 (서울: 국토통일원, 1985), pp. 1075~1076. 연방제에 대한 평가는 Pyong Choon Hahm, "Federalism: A Means for the National Unification", *Journal of Asiatic Studies*, Vol. XIII, No. 4 (December 1970), pp. 351~354.

- 8) 연방제 이전 방안은 총선거안이었다. 1954년 4월 27일 제네바정치회담에서 남일 부수상 겸 외무상은 유엔을 배제시킨 채 북한의 최고인민회의와 남한의 국회가 같은 수의 대표를 뽑아 '전조선위원회'를 구성하고 이 위원회가 마련한 선거법에 따라 앞으로 구성될 '중립국감시위원회'의 감독 아래 한반도 전체에서 총선거를 실시해 국회를 구성하며, 이 국회가 통일정부를 만들고 6개월 안에 남의 유엔군과 북의 중국군을 완전히 철수시키자고 제안했다. "Extract from Proposal by Foreign Minister Nam II, Head of the Delegation of the People's Republic of Korea on April 27, 1954", Geneva, 『안보통일문제 기본자료집』, 북한편 (서울: 동아일보사, 1972), pp. 402~403. 전조선 자유총선거는 1949년 9월, 1950년 6월 7일, 1959년 10월 26일에도 제안되었다.
- 9) "제정당사회단체지도자연석회의 공동성명", 1960년 4월 27일, 『보통신문』, 1960년 4월 28일; 『남북한통일제의자료총람』, 제1권, pp. 436~437.
- 10) "대한민국 국회 및 남조선의 제정당-사회단체들과 인민들에게 보내는 조선민주주의인민공화국 최고인민회의의 편지", 1960년 11월 22일, 평양, 『조선중앙년감』, 1961년판 (평양: 조선중앙통신사, 1962), pp. 42~43; 『남북한통일제의자료총람』, 제1권 (서울: 국토통일원, 1985), pp. 524~526.
- 11) 김학준, "제2공화국시대의 통일논의: 그 내용의 정치적 평가", 『국제정치논총』 제15집 (1975), pp. 73~101; 정대화, "북한의 통일정책사: 연방제 통일방안을 중심으로", 『동향과 전망』 제3호 (1988), p. 298.

으로서는 남북교류에 초점을 두고 있는 연방제를 제기함으로써 이들 세력과의 연계를 모색했던 것이다. 이와 더불어 당시 북한의 경제력이 남한보다 상대적으로 우월하다는 판단이 그들로 하여금 연방제의 실시를 강조할 수 있게 했다.¹²⁾ 물론 연방제의 단초가 되는 안은 1960년 4월 27일 최초로 등장했으므로 그 형성 초기부터 남한의 교류주장¹³⁾에 영향을 받은 것은 아니었지만 8월 14일의 연방제 공식 제기나 11월 22일의 지속적 주장 등에서는 남한의 상황이 고무 받았던 측면이 있다. 최근의 연구에서도 남한 정부를 상대로 해서는 주로 무력통일정책을 추구하던 북한이 연방제로 선회하게 된 것은 4-19의 영향도 있었던 것이라고 주장되었다.¹⁴⁾ 그러나 1961년 군사쿠데타로 박정희가 집권하여 선건설-후통일론을 내세우자 북한의 연방제 논의는 소강상태로 들어갔다.¹⁵⁾ 따라서 남북의 통일 논의는 1960년 초라는 전쟁 이후 시대부터 서로의 상황과 제안에 대한 작용-반작용의 산물이었다고 할 수 있다. 이후 북한의 모든 연방제안이 적어도 표면적으로는 두 개 체제의 정치적 병존에 주안점을 두었음에 비해 1960년의 연방제는 남북간의 활발한 경제-문화교류에 치중한 안이었다. 따라서 현재 남의 남북연합안과 1960년 북의 연방제안의 사이에는 접근 방법 상 공통점이 상대적으로 더 많다고 할 수 있다. 상대방의 체제경쟁에서 우월하다고 판단할 때 일방은 교류를 주장하는 것이 아닌가 한다.

연방제안은 1961년 이후 그다지 전면에 내세워지지 않고 잠복해 있다가 1970년대에 미-중화해가 이루어지고 아시아에 데탕트 흐름이 조성되면서 남북한 관계 개선의 전망이 밝아지자¹⁶⁾ 다시 표면에 등장했다. 1973년 6

12) 최완규, 『북한의 어디로』 (마산: 경남대학교 출판부, 1996), p. 231.

13) 4-19 직후부터 남한에서 교류 주장이 제기되지는 않았으며 7-29 총선시의 혁신계 정당의 공약이나 11월 이후 남북교류문제를 이슈로 더욱 심결된 학생세력의 1961년 4-19 시국선언문(『민족일보』, 1961년 4월 20일) 등에서 본격적으로 제기됨.

14) 함모니까는 『4월민중항쟁 시기 북한의 남한정세 분석과 통일정책의 변화』, 한국역사연구회 4월민중항쟁연구반 (편), 『4-19와 남북관계』 (서울: 민던, 2001), pp. 221~222에서 북한의 1960년 8월 '과도적 연방제'가 갑작스럽게 나온 것이 아니라, 북한은 1950년대 중후반부터 독일의 연방제안에 대한 자료를 검토했으며 소련 흐루시초프 서기장 집권시인 1960년 4-19이후 소련식 평화공존론과 연방제에 대해 비판적 인식을 가졌었다고 주장했다.

15) 예를 들어 1961년 9월 11일 김일성은 "조선로동당제4차대회 중앙위원회 총화보고"에서 조국 통일을 논할 때 연방제라는 표현을 사용하지 않았으며 대신 전조선 자유선거를 주장했고 미군철거를 선결 조건으로 제시했다. 『남북한통일제의자료총람』, 제1권 (서울: 국토통일원, 1985), p. 639.

16) 1971년 8월 6일 캄보디아 국왕 시아누크를 환영하는 평양시 군중대회에서 김일성은 "민주공화당을 포함한 남조선의 모든 정당-사회단체 및 개별 인사들과 아무 때나 접촉할 용의가 있다"고 선언했다. 이는 오랫동안 견지해 오던 대남 강경노선의 맥락에서 보면 갑작스러운 반전이라고 할 수 있다. 이어 남한은 남북적십자 회담을 제의했고 북한은 남한의 제안을 즉각 받아들였다. 결국 1972년 5월 이후락 대한민국 중앙정보부장은 비밀리에 평양을 방문했으며 7-4남북공동성명이 작성되었다.

월 23일 국호까지 갖춘 고려연방공화국 통일방안이 그것이었다. 이날 김일성은 체코 공산당 서기장 후사크를 환영하는 평양시 군중대회에서 행한 연설에서 '조국통일5대방침'을 발표했다. '고려연방공화국의 단일국호(하나의 조선론에 입각한 것임)에 의한 연방제 실시'가 '자주적평화통일을 위한 5대방침' 중의 하나였다. 5대방침을 구체적으로 나열하면 다음과 같다. 1) 북과 남사이의 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태의 완화, 2) 북과 남사이의 다방면적인 합작과 교류의 실현, 3) 북과 남의 각계각층 인민들과 각 정당, 사회단체 대표들로 구성되는 대민족회의의 소집, 4) 고려연방공화국의 단일국호에 의한 남북연방제의 실시, 5) 단일한 고려연방공화국 국호에 의한 유엔가입.¹⁷⁾ 이 고려연방공화국통일방안에 의하면 남북총선거가 가장 합리적이고 현실적인 통일방안이라는 말이 사라지고¹⁸⁾ 대신 "남북연방제를 통일을 실현하기 위한 가장 합리적인 방도"라고 평가했다. 또한 과도적 대책이라는 표현이 사라지고 대신에 '대민족회의'를 소집하고 민족적 단결을 이룩한 데 기초하여 현존하는 두제도를 '당분간' 그대로 둔다고 언급하고 있을 뿐이다. 과도적 대책이라는 일종의 단계론적 인식은 사상되었지만 당분간이라는 어휘가 존재하는 한 실질적으로는 과도적인 중간단계를 설정한 셈이 되었다고 할 수 있다. 또한 이 연설 가운데 "고려연방공화국 창설은 나라의 분열을 막고 북과 남사이의 련계와 합작을 전면적으로 실현하며 완전한 통일을 앞당기는 길에서 결정적인 국면을 열어놓게 될 것입니다"라고 언급한 부분은 완전통일로 가는 과정에서 중간통일형태의 불가피성을 스스로 인정한 것이라고 할 수 있다.¹⁹⁾

그런데 김일성은 1980년 10월 10일 조선로동당 제6차대회에서 '고려민주연방공화국 창립방안'을 제시했다. 그는 우선 자주적 평화통일을 위한 선결조건을 전제한 후 이 방안을 제시했다. 이 제안은 '창립방안'이라는 명칭에서도 드러나듯이 하나의 통일완성형 연방국가를 창립하기 위한 종합설계도

17) 김일성, "조국통일 5대방침에 대하여: 조선로동당 중앙위원회 정치위원회 확대회의에서 한 연설", 1973년 6월 25일, 『조국의 자주적 평화통일을 위하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 414. 이 연설은 6월 23일자 5대방침에 대한 일종의 해설이다. 23일의 연설의 마지막 5항은 약간 다르다. 원래는 유엔가입문제는 각론에서 언급되었으며 서두에는 "두개 조선으로 영원히 갈라지는 것을 막아야 하며 대외관계분야에서도 북과 남이 공동으로 나가야 한다고 인정합니다."라고 나와 있다. 또한 3항의 대민족회의도 각론에서 언급되었으며 서두에는 원론만이 언급되었다. 김일성, "체코당 및 정부 대표단장 '후사크' 환영 평양시 군중대회에서 한 김일성연설", 『로동신문』, 1973년 6월 23일.

18) 1971년 4월 북한최고인민회의의 제4기 제5차 회의에서 허담 외무상은 '평화통일방안8개항'의 6항에서 과도적 조치로서 남북연방제실시를 언급했으며 4항에서 남북총선거가 언급되었으므로 1973년 이전까지는 과도적 연방제안과 총선거안이 통일정책임을 확인할 수 있다. 『로동신문』, 1971년 4월 12일; 『로동신문』, 1971년 4월 13일.

19) 양영식, 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』 (서울: 박영사, 1997), pp. 529~530.

와 같은 것이었다. 고려민주연방공화국 통일방안은 기존의 통일방안-제의를 총체적으로 수정-종합화시킨 북한 최초의 체계적 통일안이었다. 남한에서 1980년 봄 이후 새로운 군부 권위주의 정권이 수립되자 북한은 협상 가능성에 기대하기보다는 남측의 방안을 압도하려는 거대한 구상을 하나의 프로파간다로 내어놓았다.

1973년의 고려연방공화국 제안에다가 '민주'라는 수사와 '창립방안'이라는 말을 포장함으로써 유일무이한 최상의 통일방안이 되도록 만들었으며 지금까지도 북한 통일방안의 그 골격면에서는 변함이 없다고 할 것이다. 창립방안은 ① 연방형성의 원칙, ② 연방기구 구성, 임무 및 기능, ③ 연방국가의 국호 및 대외정책노선, ④ 10대 시정방침으로 나눌 수 있다.

김일성은 종전의 통일방안을 수정하여 "우리 당은 북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초우에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일정부를 내오고 그 밑에서 북과 남이 같은 권한과 의무를 지니고 각각 지역자치제를 실시하는 연방공화국을 창립하여 조국을 통일할 것을 주장합니다"²⁰⁾고 하여 연방공화국을 완성된 통일국가의 형태로 제시했다. 따라서 1980년의 제의는 단계가 없는 것이었다. '과도적 대책'이라던가 '당분간'이라는 등의 통일의 중간단계를 상정해 온 어휘들이나 총선거의 가능성 등은 완전히 배제되어 있다. 그 대신에 '하나의 통일국가', '통일정부'를 강조함으로써 완전히 통일을 이룩한 새로운 통일중립국가로서의 고려민주연방공화국의 이미지를 부각시키고 있다.²¹⁾ 또한 다음과 같이 세부적인 절차도 언급했다.

연방형식의 통일국가에서는 북과 남의 같은 수의 대표들과 적당한 수의 해외동포대표들로 최고민족연방회의를 구성하고 거기에서 연방상설위원회를 조직하여 북과 남의 지역정부들을 지도하며 연방국가의 전반적인 사업을 관할하도록 하는것이 합리적일것입니다. 최고민족연방회의와 그 상임기구인 연방상설위원회는 연방국가의 통일정부로서 전민족의 단결, 합작, 통일의 념원에 맞게 공정한 원칙에서 정치문제와 조국방위문제, 대외관계문제를 비롯하여 나라와 민족의 통일적발전을 위한 사업을 추진하고 모든 분야에서 북과 남사이의 단결과 합작을 실현하여야 할것입니다.

남북사이의 의견을 조정하는 조직이 1960년에는 최고민족위원회였다가

20) 김일성, "조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고", 1980년 10월 10일, 『조국의 자주적평화통일을 위하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 515; 『로동신문』, 1980년 10월 11일.

21) 양영식, 앞의 책, pp. 545~547.

1973년에는 대민족회의였으며 1980년에는 최고민족연방회의(연방상설위원회)로 바뀌었는데²²⁾ 갈수록 구체적인 주장이 덧붙여졌다. 그런데 1980년의 최고민족연방회의와 연방상설위원회는 연방정부의 전반적인 업무를 관장하는 통일정부의 조직으로서 1983년 9월 9일 조선민주주의인민공화국 창설 35주년 기념 연회석상에서 김일성은 그 조직의 운영에 대해 남북으로부터 각각 공동의장을 선출하여 운반체로 운영되는 구체적인 안을 언급했다.²³⁾

연방공화국이 실시할 다음과 같은 구체적인 시정방침(10대방침)도 제시되었다. 1) 국가활동의 모든 분야에서 자주성의 견지와 자주적 정책 실시, 2) 나라의 전지역과 사회의 모든 분야에 걸친 민주주의 실시와 민족 대단결 도모, 3) 북과 남사이의 경제적 합작과 교류를 실시하며 민족경제의 자립적발전 보장, 4) 과학, 문화, 교육 분야에서 북과 남사이의 교류와 협조 실현과 과학기술과 민족문화예술, 민족교육의 통일적 발전, 5) 북과 남사이에 끊어졌던 교통과 체신 연결과 전국적범위에서 교통, 체신 수단의 자유로운 리용 보장, 6) 노동자, 농민을 비롯한 근로대중과 전체 인민들의 생활안정 도모와 복리의 계통적 증진, 7) 북과 남사이의 군사적대치상태 해소와 민족연합군을 조직하며 외래침략으로부터 민족 보위, 8) 해외에 있는 모든 조선동포들의 민족적 권리와 리익 옹호 및 보호, 9) 북과 남이 통일이전에 다른 나라들과 맺은 대외관계를 올바르게 처리하며 두 지역정부 대외활동의 통일적 조절, 10) 전민족을 대표하는 통일국가로서 세계 모든 나라들과의 우호관계 발전 및 평화에호적적인 대외정책 실시.²⁴⁾ 연방국가를 하나의 과도기로 제시

22) 신정현, "북한의 연방제 통일 방안의 전개와 목표", 신정현 (편), 『북한의 통일정책』 (서울: 을유문화사, 1989), p. 274. 한편 1990년도 신년사에서 김일성은 "민족공동의 통일방도를 확정하기 위하여 북과 남의 당국과 정당, 단체 대표들이 참가하는 민족통일협상회의를 마련하기 위해서도 계속 진지한 노력을 기울일 것입니다"라고 말했다. 김일성, "신년사", 1990년 1월 1일, 『북한신년사 분석 1945~1995』 (서울: 북한연구소, 1995), p. 217. 1989년 신년사에서는 각계의 지도자들로 구성된 '북남정치협상회의'를 가질 것을 제의했다. 이를 위해 남한의 민주정의당, 평화민주당, 통일민주당, 신민주공화당의 총재들과 김수환추기경, 문익환목사, 백기완선생을 초청했다고 밝혔다. 김일성, "신년사", 1989년 1월 1일, 『북한신년사 분석 1945~1995』 (서울: 북한연구소, 1995), p. 210. 이는 1948년 4월의 남북제정당사회단체대표자연석회의(남북협상)과 같은 방식으로 통일을 이루겠다는 제안으로 북의 통일방안이 비교적 일관성을 가질 수 있게 한 근거를 연석회의가 제공하고 있다고 할 수 있다. 1988년의 신년사에서 북남연석회의라는 표현을 사용하고 있으며 1987년에는 북과 남의 각 정당, 단체연석회의라는 표현을 사용하고 있으므로 이러한 설명에 설득력이 있다. 김일성, "신년사", 1988년 1월 1일, 『북한신년사 분석 1945~1995』 (서울: 북한연구소, 1995), p. 205; 김일성, "신년사", 1987년 1월 1일, 『북한신년사 분석 1945~1995』 (서울: 북한연구소, 1995), pp. 199~200.

23) 박태환, "국제 환경의 변화와 북한의 통일정책", 신정현 (편), 『북한의 통일정책』 (서울: 을유문화사, 1989), pp. 369~370.

24) 김일성, "조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고", 1980년 10월 10일,

하고 있는 김대중의 통일방안 지지논자들은 북한의 고려민주연방제안이 연방제를 최종단계로 간주하고 있다고 차별화시켰다.²⁵⁾

그렇다면 지역정부의 권한은 어떤 범위 내에서 행사되는 안이었을까? 이를 해명하기 위해 김일성의 원래 제안을 인용할 필요가 있다.

북과 남의 지역정부들은 연방정부의 지도밑에 전민족의 근본리익과 요구에 맞는 범위에서 독자적인 정책을 실시하며 모든 분야에서 북과 남사이의 차이를 줄이고 나라와 민족의 통일적발전을 이룩하기 위하여 노력하여야 할 것입니다.

위 구절은 1980년 연방제안의 경직성을 드러내 준다. "과연 중앙의 연방정부 지도 밑에 독자적인 정책이 가능할까"하는 문제를 제기할 수 있다. 이에 비해 후술할 1991년 1월 1일의 안은 상당부분 수정된 것이라고 할 수 있다. 1980년의 '無단계론-연방정부의 지역정부에 대한 지도안'은 1990년대 들어 '단계론-지역정부강화론'으로 수정되었으며 후자는 통일의 중간과정으로 연방제가 설정될 수 있음을 1960년에 이어 다시 시사했던 것이다.²⁶⁾

김일성 주석은 1990년 5월 24일 최고인민회의 제9기 제1차회의에서 한 시정연설 "우리 나라 사회주의의 우월성을 더욱 높이 발양시키자."에서 조국통일위업을 실현하기 위하여 해결해야 할 5가지 문제를 다음과 같이 나열했다.

1. 조선반도에서 긴장상태를 완화하고 조국통일을 위한 평화적환경을 마련하여야 합니다.
2. 분단의 장벽을 허물고 북과 남사이의 자유래왕과 전면개방을 실현하여야 합니다.
3. 북과 남은 조국의 자주적평화통일에 유리한 국제적환경을 마련하는 원칙에서 대외관계를 발전시켜나가야 합니다.
4. 조국통일을 위한 대화를 발전시켜나가야 합니다.
5. 조국통일을 위한 전민족적인 통일전선을 형성하여야 합니다.²⁷⁾

『조국의 자주적평화통일을 위하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 517~523; 『로동신문』, 1980년 10월 11일.

25) 유종근, 『한반도 통일의 철학적 원리』 (서울: 세훈, 2000), p. 119. 그런데 유종근 저서는 미국, 캐나다, 독일 등 연방국가 형태의 통일국가도 있으므로 김대중안의 2단계를 거친 후 국민들이 더 이상의 진전을 원하지 않으며 연방제를 민족통일의 최종단계가 될 수도 있음을 시사했다. 이러한 결정은 후세에 맡길 일이라고 주장했다. 또한 1단계의 남북연합을 통해 신뢰가 구축되면 실질적인 통일에 진입하기로 양측이 합의할 것이며 그 다음 연방제를 채택할 것인지 아닌지는 나중에 결정하면 될 것이므로 지금 못박을 필요가 없다고 주장했다.

26) 김병기, 『남북한 통일정책』 (서울: 국제문제연구소, 1995), p. 165.

이 선결문제는 기존에 논의되던 수준의 것을 넘어서지는 않았지만 국가보안법 철폐라던가 미군철수와 같은 구체적인 문제에 대한 언급을 회피함으로써 김일성의 주장이 다소 수세적으로 변화하고 있는 것은 아닌지 추측이 가능하게 했다.

2.2 남의 영향: 남의 연방제안에 대한 의식과 문익환의 중간단계 삼입주장, 1989년

2.2.1 김대중의 '느슨한 연방안' 등 남한의 여러 '연방제안'에 대한 북한의 의식: 1989년

1989년 2월 12일 안동일 『뉴욕세계일보』 기자와 평양에서 만난 북한 조국평화통일위원회(조평통) 전금철 부위원장(2000년에는 내각 참사 전금진으로 불림)²⁸⁾은 1국가 1민족 2자치정부의 연방제통일안을 설명하면서 민족의 이익과 관련된 포괄적인 권한은 연방정부에 주고 지역자치적인 문제는 지역정부에 주자는 방안이라고 말했다. 또한 국방권과 외교권은 연방정부에

27) 김일성, 『김일성저작집』, 42 (평양: 조선로동당출판사, 1995), pp. 312~318. 『북한신년사 분석』 (서울: 북한연구소, 1995), p. 228에는 이러한 5대문제 제기의 분위기가 1991년 신년사에도 이어졌다고 주장되었다. 또한 수세적인 입장이 아니라 경직된 입장의 반복(통구사회주의국가의 변혁충격을 제대로 대처 못함)이라는 측면에서 이어졌다는 해석을 덧붙였다. 따라서 수세적 입장이 점진적으로 증폭되었다는 본 연구의 주장과는 대비된다.

28) 1973년 3월부터 5월까지 3차례에 걸쳐 진행된 남북조절위원회 간사회의의 간사를 역임했던 전금철(남북조절위원회 대변인 자격으로 참여)은 1985년 7월 23일부터 9월 25일까지 2차에 걸쳐 진행된 남북국회회담 예비접촉, 1988년 8월 19일부터 1990년 1월 24일까지 10차에 걸쳐 진행된 남북국회회담 준비접촉의 수석대표(조선로동당 소속)와 1995년 6월 17일부터 10월 1일까지 北京에서 비공개로 진행된 남북국물재공을 위한 3차에 걸친 북경회담의 북측 수석대표(북한 대외경제위원회의 위임을 받은 대외경제협력추진위원회 고문), 1998년 4월 11일부터 17일까지 북경에서 열린 남북관계 개선과 남북 비료지원 문제를 포함한 상호 관심사를 협의하기 위한 「남북당국대표회담, 북측 수석대표(성무원 책임참사)를 역임했다. 국회회담 예비접촉과 준비접촉, 북경회담, 남북당국대표회담의 남측 수석대표는 각각 민주정의당 권정달, 민주정의당 박준규(7차 이후 채문식), 새정치제원 차관 이석재, 통일부 차관 정세현이었다. 또한 통일부(편), 『통일부30년사: 평화-화해-협력의 발자취, 1969~1999』 (서울: 통일부, 1999), p. 112, p. 140, p. 143, pp. 199~201, p. 225. 따라서 전금철은 남북대화의 전문가(대남 일꾼)라고 할 수 있다. 그는 2000년 6월 이후 내각참사 자격으로 장관회담의 수석대표로 참석했는데 본명인 '전금진'(全金振)을 사용하기 시작했다. 그는 최근까지 노동당의 대남 부서인 통일전선부 부부장으로 역시 대남 기관인 조선아세아·태평양평화위원회 부위원장을 역임했으나 숙청당한 것으로 전해진다. 『조선일보』, 2001년 11월 30일. 공식적인 남북 대화에서 실무 책임자로 나섰으나 김용순 노동당 대남 담당 비서관 아태평화위원장의 '에스벤' 역할이나 수행한다는 평가를 받았다. 1958년 김일성종합대학을 졸업한 뒤 이 대학에서 박사 학위를 취득했다.

귀속된다고 설명하여 후술할 1991년의 방안과는 다른 모습을 보였다. 이는 1980년 고려민주연방공화국 창립방안에 충실한 설명이었다. 그런데 전금철 부위원장은 “요즈음 남한사회에서도 많은 사람들이 연방제를 들고 나오고 있다.”고 지적하면서 김영삼씨도 연방제를 구상하고 있다고 하며 재야 문익환 씨의 연방제안을 열거한 후 노태우씨도 불원간 연방안을 내놓을 것이라고 예측했다. 김영삼-노태우의 ‘연합제안’을 연방제안이라고 확대해석한 것으로 보인다. 이 대목에서 북한은 연방과 연합을 거의 같은 것으로 인식할 수도 있음을 알 수 있다. 이어서 전금철은 김대중의 연방안을 ‘느슨한 연방’이라고 부르면서 길게 논평했다. 느슨한 연방안은 남북 쌍방에 군사-외교권을 그대로 존속시키자고 하는 것이라고 평가하면서 이는 자칫하면 두 개의 조선을 그대로 인정하는 것이 될 수도 있다고 말했다.²⁹⁾ 느슨한 연방이라는 표현은 김대중의 것으로 보았으며 이 방안이 군사-외교권은 남북 쌍방이 가지는 것임을 매우 확실하게 의식하고 있음을 알 수 있다.

2.2.2 문익환의 중간 단계 삼입 주장, 1989년

1989년 3월 25일부터 4월 3일까지 방북 했던 ‘점진적 연방제통일방안’ 주장론자 문익환 목사와 김일성 주석과의 사이에서 ‘느슨한 연방제’를 논했다고 보는 논자들은 따라서 낮은 단계의 연방제 원형을 문익환 목사가 제시했다고 주장한다. 문익환 목사는 김 주석과의 면담에서 “고려민주연방제에 중간 단계를 넣자.”고 역설했다는 것이다.³⁰⁾ 원래 북한의 1980년 연방제안에는 과도체제가 상정되어 있지 않았다.³¹⁾ 실제로 전국민족민주운동연합 고문 문익환과 조국평화통일위원회 위원장 허담과의 사이에 조인된 ‘4-2남북 공동성명서’ 4항에서 양인은 통일을 “단꺼번에 할 수도 있고 점차적으로 할 수도 있다는 점에 견해의 일치”를 보았다.”고 합의했다.³²⁾ 공동성명서에서 드러나 있듯이 이 회담에서 문익환 목사는 연방국가의 단계적 창설방안을

29) “북한 조국평화통일위원회 부위원장 전금철과의 최초의 공식인터뷰: 우리는 베트남과 같이 일방적인 체제로의 통일을 바라지 않는다”, 『사회와 사상』 (1989년 4월), pp. 50~51; 안동일, 『갈라진 45년 가서 본 반쪽: 안동일기자의 1989년 북한르뽀』 (서울: 돌베개, 1990), p. 31.

30) 신준영, “낮은 단계 연방제, 그리고 김정일 쇼크”, 『말』 (2000년 7월), p. 41.

31) 통일원, 『한민족공동체통일방안: 이렇게 통일하자는 것이다』 (서울: 통일원, 1991), p. 63.

32) 1989년 1월 1일 김일성은 신년사에서 남한 각 정당 총재들과 문익환, 백기완 등 재야 인사, 그리고 종교계의 김수환추기경 등을 찍어 초청하였다. 북한은 이러한 초청에 대한 답으로 문익환 목사가 방문했다고 평가했다. 민원, 『김일성주석과 민족대단결』 (평양: 평양출판사, 1994), p. 251. 또한 위의 책, p. 254에는 문 목사가 중간단계를 삼입하는 주장은 생략된 채, 김일성이 “연방제에 의한 통일은 북과 남이 잘 토론하여 단번에 실현시킬수도 있고 점차적으로 실현시킬수도 있을것”이라고 말했다고 나와 있다.

모색하는 것이 긴급한 과제라는 의견을 제시하였다.³³⁾ 이는 자신의 3단계 방안(후술함)을 설파한 것으로 판단된다. 이 성명서에서 문익환 목사의 안은 ‘점진적인 연방제 통일방안’이라고 명시되어 있다. 후일 문익환 목사는 자신과 김일성 주석이 ‘준비적인 과도기’를 거쳐 통일하자고 합의했다고 전제한 후 준비적인 과도기를 거치지 않고 갑자기 한 체제로 통일된 독일의 문제점을 지적했다.³⁴⁾

그러나 문익환 목사가 느슨한 연방제라는 말을 사용하지 않았으며 이 말은 김대중의 연방안에 대하여 북한이 규정한 용어였다. 문익환 목사는 1988년 4월 16일의 민통련 의장의 자격으로 행한 국민대토론회 연설에서 3단계연방제 통일방안을 역설했다. 연방제 통일 제1단계는 “그동안 김대중 씨가 주장해 오던 것으로 당분간 군사 외교까지 남과 북이 독립적으로 운영하는 방안”이라고 명시했다.³⁵⁾ 그런데 문익환-김일성 회담에 대해 김대중은 “김일성이 자기가 말하던 고려연방제를 고집하지 않겠으며 어떤 안이든지 협의하겠다”라고 말했다고 해석했는데³⁶⁾ 문익환-허남의 공동성명서에는 “쌍방은...연방제방식으로 통일하는 것이 우리 민족이 선택해야 할 필연적이고 합리적인 통일방도”라고 견해의 일치를 보았다고 나와있으므로 문익환과 동행했던 정경모의 인터뷰에 의존했던 김대중의 평가는 다소 자기 중심적이며 부정확한 해석이다.

2.3 고려민주연방공화국창립방안의 수정: 단계론의 도입과 낮은 단계의 연방제 틀 완성

2.3.1 1991년 김일성 신년사

북한 김일성 주석이 1991년 신년사에서 낮은 단계의 연방제를 설파했었다고 6-15공동성명이 나온 후 남한의 학계와 북한의 언론계에서 평가했다(후술함). 그런데 1991년의 연설에서는 구체적으로 이런 표현이 나오지는

33) “4-2남북공동성명서”, 문익환목사 홈페이지, <http://www.moon.or.kr/sub4-2.html>, 00-08-10; “문익환-조평통 공동성명”, 김낙중-노중선 (편), 『現段階諸統一方案』 (서울: 한백사, 1989), pp. 265~266.

34) 문익환, “김주석에게 보내는 편지”, 『말』 (1991년 1월), p. 57.

35) “문목사의 3단계연방제 통일방안”, 1988. 4. 16, 김낙중-노중선 (편), 『現段階諸統一方案』 (서울: 한백사, 1989), p. 259; 함운경 (외), 『현단계통일운동론』, 1 (서울: 친구, 1988), p. 148.

36) “제 교류를 주저하는가”, 1989년 5월 23일 국회외무통일위원회에서 김대중 총재의 질의와 이홍구 장관의 답변, 비서실 (편), 『김대중연설문집: 민족의 내일을 생각하며』, 2 (서울: 학민사, 1990), p. 363.

않았다.

김일성 주석은 1991년 신년사에서 고려민주연방제 통일방안이 민족적 합의의 기초로 될 수 있는 공명정대한 민족공동의 통일방안으로 된다고 믿고 있다는 전제하에 “고려민주연방공화국창립방안에 대한 민족적합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다”³⁷⁾라고 언급해 단계가 없었던 연방제에 단계를 설정한 듯한 인상을 가지게 했으며 김대중-문익환의 ‘느슨한 연방제’를 받아들인 것이거나 혹은 후일 ‘낮은 단계의 연방제’로 해석될 수 있는 여지를 남겼다. 원래 단계를 설정하지 않았던 1973년의 고려연방공화국 통일방안과 1980년의 고려민주연방공화국 통일방안의 관점에서 보면 2단계화한 것이므로 수정안이라고 할 수 있다.³⁸⁾ 또한 통일정책 수립의 주무부서인 통일원의 평가에 의하면 전례 없이 제도통일의 위험성을 강조하면서 제도통일후대론과 잠정적 지역정부권한 강화론을 제기한 것은 북한의 기존 고려민주연방제론의 불가피한 수정과 북한통일정책의 수세적 경향을 뚜렷이 보여준다는 것이다.³⁹⁾ 김일성 자신이 <<승공통일>>의 망상에 대해 지적하고 사회주의 필승불패라는 것을 지적하는 구절에서 수세적 경향은 극에 다다르는데 이는 사회주의권의 몰락에 대한 두려움이 표출된 것이라고 할 수 있다. 이러한 수세적 논리는 북한이 동서독 통일을 보고 고려민주연방제 원형을 고수했다가는 오히려 남측에 흡수될 수도 있겠다는 생각에서 내어놓은 일종의 방어논리였다는 주장이 대한민국의 정세현 전 통일부 차관에 의해 제기되었다.⁴⁰⁾ 다음 신년사 구절도 역시 이러한 위기 의식을 반영하고 있다.

『동질성』 회복이라는 구실밑에 제도가 단일화되기전에는 두개 국가로 달라져있을 수밖에 없다고 하면서 하나의 국가, 하나의 제도에 의한 『제도통일론』을 주장하는 것은 나라의 분열을 끝없이 지속시키자는 것이며 결국 통일

37) 김일성, “신년사”, 1991년 1월 1일, 『김일성저작집』, 43권 (평양: 조선로동당출판사, 1996), p. 13.

38) 장명봉, “남북통일방안의 접합점 확대를 통한 새로운 남북통일방안의 모색”, 한국통일포럼 국내학술회의 I: 남북통일방안의 모색, 2000년 7월 15일, p. 16

39) 통일원, 『92 북한개요』 (서울: 통일원, 1992), p. 512; 김명기, 『남북한 통일정책』 (서울: 국제문제연구소, 1995), pp. 120~121. 박재규 전임 통일부 장관은 경남대 총장 재임 시절에 쓴 책에서 “1980년대 중반 이후 남북한의 국력 격차가 현저하게 벌어지고 있는 상황에서 북한의 대남정책은 과거 공세적 정책(남조선혁명을 위해 남한체제를 전복시킨다는 기존 정책)에서 수세적 내지 공존적 정책으로 변모하고 있다”라고 진단했다. 박재규, 『북한의 신외교와 생존전략』 (서울: 나남, 1997), p. 196.

40) “북한은 루비콘강 건넜다. 김정일 답방은 환영”, 『신동아』 (2000년 8월), pp. 98~99.

을 하지 않자는 것입니다. ... 최근 다른 나라⁴¹⁾의 흡수통합방식에 현혹된 남조선당국자들은 <<북방정책>>을 내걸고 청탁외교를 벌리면서 남의 힘을 빌어 우리 나라에서도 그런 방식을 실현해보려는 어리석은 꿈을 꾸어보고 있습니다.

또한 통일원의 주장에 의하면 잠정적 지역정부권한 강화론은 남한측이 일관되게 설득해 온 '과정으로서의 통일'을 받아들인 것으로도 평가할 수 있기 때문에 가장 절정적인 수정이라고 주목했다.⁴²⁾ 따라서 남의 통일방안이 북에 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 1991년 신년사에 나타난 안은 연방제의 원칙아래 국가부터 통일하자는 것으로서 '잠정적' 미완성적 연방제 통일모형이라고 평가할 수 있다.⁴³⁾

계속되는 1991년 신년사에서 김일성은 「하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부」⁴⁴⁾에 기초한 연방제 방식을 강조했는데 이는 북과 남의 서로 다른 제도를 하나의 제도로 만드는 제도통일(남측의 용어로서는 체제통일)은 천천히 순탄하게 풀어가도록 후대들에게 맡기고 우선 사상과 제도의 차이를 초월하여 하나의 민족으로서 하나의 통일국가를 세우자는 주장에 의해 뒷받침되었다. 2제도를 명시한 것은 1980년 10월 고려민주연방공화국 창설방안의 1민족 2제도 원칙⁴⁵⁾을 계승한 것이다.⁴⁶⁾ 그런데 이러한 잠정

41) 동서독의 경우, 인용자.

42) 통일원, 『'92 북한개요』 (서울: 통일원, 1992), p. 511.

43) 양영식, 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』 (서울: 박영사, 1997), p. 564, p. 521, p. 563.

44) 김일성, "신년사", 1991년 1월 1일, 『김일성저작집』, 43권 (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp. 12~13. 이러한 2제도론은 중국이 대만을 겨냥해 마련한 一國兩制論과 연관이 있다. 중국에서 1국2제의 아이디어는 1978년 처음 제기되었다가 1981년 9월 30일 중국 전국인민대표대회 상무위원회회 위원장 葉劍英이 발표한 9조성명(평화통일 9개 방안)에 근거한 '1국가 2제도' 방식으로 구체화되었다. 1982년 9월 중국 중앙고문위원회 鄧小平 주임이 대처와의 면담에서 홍콩의 주권회복 문제와 관련하여 '1개국가 兩種制度' 방법을 제백할 수 있다고 언급함으로써 대외적으로 처음 개념화했다. 따라서 아이디어는 중국이 먼저였으나 공식적으로는 북한이 연방제에서 먼저 제기했다고 할 수 있다. "사실: 중국인민지원군 조선전선참전 50돐", 『로동신문』, 2000년 10월 25일에 "중국당과 정부는 오늘에 정세에 대처하여 군대의 질적강화와 현대화실현을 위한 사업에 힘을 넣고 있으며 <<한 나라, 두 제도>>원칙에 따라 전국을 통일하기 위하여 적극 노력하고 있다. 홍콩과 마카오가 중국에 귀속된것은 나라의 통일을 실현하기 위한 투쟁에서 중국인민이 이룩한 역사적승리로 된다"라고 나와 있다.

45) 노중선, "통일방안논의의 변천과정과 현황", 『現段階諸統一方案』, p. 19.

46) 1국가내에 서로 다른 사회제도가 함께 존재할 수 있다는 2제도론은 이미 1980년대의 고려민주연방제창립방안에도 내재해 있었다. 양영식, 앞의 책, p. 553. 구체적으로 진술한 바와 같은 1980년 10월 10일에 행한 김일성의 "조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고", 『조국의 자주적평화통일을 위하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), p. 515에 의하면 "우리 당은 조국을 자주적으로, 평화적으로, 민족대단결의 원칙에서 통일하는 가장 현실적이며 합리적인 방도는 북과남에 있는 사상과 제도를 그대

적 시기를 설정한 안이 낮은 단계의 연방제안이라면 이는 중대한 수정이라기보다는 신년사에 드러난 바와 같이 “련방제방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위한 것”이므로 낮은 단계의 연방제안은 연방제를 실현하기 위한 수단에 불과하다는 비판을 받을 수도 있다고 할 것이다.

종합적으로 봤을 때 북의 1991년 수정은 냉전 해체라는 국제정세 변화에 순응하려는 수세적 수정이며 이 과정에서 문익환-김대중 등의 방안에 영향 받았다고 평가할 수 있다.

2.3.2 지역자치정부의 권한강화론에 대한 추후 논의

1991년 신년사 발표 후 북측 인사들은 지역자치정부에 주도록 한 더 많은 권한은 외교권과 군사권이라고 다음과 같이 설명해 왔다. 이러한 외교권과 군사권의 지역정부로의 이양은 1989년 전금철이 남측 기자를 만나 해석하면서 지칭했던 김대중의 ‘느슨한 연방제’안과 정확히 일치하므로 남의 안을 참조한 수정이라고 말할 수 있다.

1991년 3월 손성필 주소 북한대사는 로가초프 소련 외무차관과의 면담에서 외교 및 군사에 관한 권한 등을 남북한 지역정부에 부여할 수 있다고 부연설명했다.⁴⁷⁾ 또한 윤기복 북한 최고인민회의 통일정책심의위원장은 1991년 4월 28일 평양에서 개최된 국제의원연맹(IPU) 총회에 참가한 한국대표단을 만수대 의사당에 초청한 자리에서 통일문제를 언급하면서, “북과 남의 체도를 그대로 두고 련방통일국가를 세우자. 그러나 잠정적으로 지역자치정부에 더 많은 권한 즉, 외교권, 군사권 및 내정권 등을 줄 수도 있다”고 설명했다.⁴⁸⁾ 1991년 제46차 유엔총회에 참석한 강석주 외교부 부부장도 연방제안을 수정할 용의가 있다고 발언했다.⁴⁹⁾ 이러한 잠정적 ‘지역정부의 권한강화론’은 고려민주공화국연방제에 ‘느슨한 연방제’라는 과도기가 설정된 것을 의미한다고 볼 수 있는데 이는 김대중의 안 외에 문익환 목사와의 합의에 영향받은 측면도 있다. 지역정부의 권한강화론이라는 말로 표상되는 ‘수정된 연방제’는 형식적으로 1국가를 유지하되 실제로 2국가를 인정하는 것과 같은 결과를 의미할 수도 있다.⁵⁰⁾ 연방정부가 아닌 지역정부에 위

로 두고 북과 남이 련합하여 하나의 련방국가를 형성하는것이라고 인정합니다”라고 주장되었는데 이는 연방형성의 원칙 중 가장 먼저 나오는 부분이다.

47) 남궁영, “민족공동체 통일방안: 평가 및 시사점, ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’ 관계”, 한국통일포럼 국내학술회의 I: 남북통일방안의 모색, 2000년 7월 15일, p. 12. 한시해 조국평화통일위원회 부위원장은 1991년 6월 2일 New York Times와의 회견에서 남북합은 잠정적으로 미국 건국 초기의 미국가연합체를 한반도에 적용할 수 있음을 시사했다.

48) 통일원, 『92 북한개요』 (서울: 통일원, 1992), p. 512; 양영식, 앞의 책, p. 566.

49) 『중앙일보』, 1991년 9월 19일.

교-군사권을 부여하게 되면 중앙정부의 권한은 축소되고 상징적이며 형식적인 것으로 전락할 가능성이 있기 때문이다.⁵¹⁾

2.3.3 북한의 1991년 수정안에 대한 남한의 평가

1991년 신년사 발표 당시 내외통신의 논평에 의하면 “세삼 단계적인 연방제통일이 가능하다는 유연성을 보였다”고 평가하면서도 “기본적으로는 고려 연방제 이외에 다른 어떤 통일방안도 협의대상이 될 수 없음을 분명히 했다”라고 비판했다.⁵²⁾ 그러나 통일원은 전술한 바와 같이 북한이 잠정적-단계적 ‘미완성형’ 연방제 통일방안으로 선화하고 있다고 긍정적으로 평가했다.⁵³⁾ 기존의 완성형 연방제에서 변화되었으므로 남한의 과도적-잠정적-단계적 미완성형 연합제와의 접목이 가능하지 않을까 하는 조심스러운 관측이 가능한 평가였다.⁵⁴⁾ 노태우 정부에서 1991년에 작성된 한국정부에서의 홍보 문건에서는 북한측의 이러한 타협적인 안 제시에 대해 주목하기도 했으나 다음과 같이 자기중심적 결론으로 연결시킬 뿐이었다.

북한이 최근에 와서 지역정부에 더 많은 권한을 부여하자는 등 연방제 방안을 일부 수정할 의사가 있는 것처럼 시사하고 있는 것은....연방제의 모순점과 비현실성을 스스로 인정하고 나온 것이라 할 것이다.⁵⁵⁾

이종석 선생은 1990년 신년사에 이어 1991년 신년사에서도 고려민주연방공화국 방안에 대한 탄력적인 협상용의를 밝혔다고 평가하면서⁵⁶⁾ 급격한 국제정세의 변화 속에서 북한의 이른바 주체형 사회주의를 보장할 수 있는 통일방안으로서의 연방제의 의미가 한층 중요성을 갖는 것과는 무관하지 않다고 평가했다.⁵⁷⁾ 그는 단계론에 특별히 주목하지 않았다.

50) 남궁영, “민족공동체 통일방안: 평가 및 시사점, ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의 연방제’ 관계”, 한국통일포럼 국제학술회의 I: 남북통일방안의 모색, 2000년 7월 15일, p. 12.

51) 실제로 김대통령은 6-15 후 “낮은 단계 연방제에 존재하는 연방정부(중앙정부)는 형식적이고 상징적”이라 해석했다. 신준영, “낮은 단계의 연방제, 그리고 김정일 쇼크”, 『말』 (2000년 7월), p. 42.

52) 『내외통신』, 종합판, 43, 1991. 1. 1 ~ 6. 30 (서울: 내외통신사, 1991), p. 7.

53) 통일원 (편), 『'92 북한개요』 (서울: 통일원, 1992), p. 509.

54) 그러나 김덕중 교수는 북한의 연방제가 연방국가 형성을 통일로 보고 있으므로 연방제와 남북연합의 접목가능성에 대해 비판했다. 김덕중, “한국의 통일정책 구조: 남북연합안을 중심으로”, 『국제문제』 (1993년 8월), pp. 16~24; 김덕중, “남북연합의 제도화 방안”, 『통일문제연구』 제5권 3호 (1993년 가을), p. 86. 즉 북한은 고려민주연방공화국을 과도적 형태가 아닌 최종적 형태(완성태)로 지향한다는 것이다.

55) 통일원, 『한민족공동체통일방안: 이렇게 통일하자는 것이다』 (서울: 통일원, 1991), p. 54.

56) 그런데 1990년 신년사에는 최고위급 회담과 국회회담 등 여러 분야의 회담을 제안한 것 외에 융통성 있는 제안을 한 것은 없다.

57) 이종석, “김일성의 신년사 분석”, 『말』 (1991년 2월), p. 50.

한편 김대중의 회고에 의하면 1994년 6월 카터 전 미국 대통령과 가진 회담에서 김일성은 “만약 우리가 말한 연방안에 대해 남한이 원하지 않는다면, 한국정부와 김대중씨가 말한 남북연합을 중심으로 대화해도 좋다”라고 말했다는 것이다.⁵⁸⁾ 또한 1993년 9월 17일 영국 케임브리지에서 귀국하여 가진 강연에서 “김일성 주석은 무엇보다 자기가 죽기 전에 [김대중의] 제1단계 공화국 연합제라도 통일하는 걸 보고 싶다는 생각을 간절히 가지고 있는 것으로 알고 있다”라고 말했다.⁵⁹⁾ 김대중은 같은 연설에서 “북한은 연방제는 주장해 왔지만, 외교-국방권은 중앙 정부가 갖고, 내정만 현정부가 담당한다는 북한이 주장한 연방제에 대해 지금 당장에 외교-국방을 하나로 한다는 것이 무리라는 것을 북한도 인식하기 시작하고 있습니다. 그래서 제가 말한 이 공화국 연합제에 대해서 최근 4, 5년 전부터 북한의 부총리겸 외상인 김영남 또 노동당 국제부장, 북한이 학자들, 북한의 IPU 대표들이 공식-비공식으로 긍정적으로 의논할 용의가 있다고 나오고 있다”라고 주장했다.⁶⁰⁾ 김대중은 자기 중심적인 해석에 고무 받아 2000년 6월 자신이 안을 관철시킬 수 있는 자신감을 확보했던 측면도 있다. 따라서 남측 ‘국가연합-연방-통일국가’라는 3단계 방안의 첫 단계와 북측 고려연방제의 초기단계⁶¹⁾가 비슷한 형태임을 상호인정하여 합의를 도출할 수 있었던 것이다.

58) 일본NHK취재반 (구성), 『김대중자서전: 역사와 함께 시대와 함께』, 2, 김용운 (편역) (서울: 인동, 1999), p. 280. 유종근 지사도 『한반도 통일의 철학적 원리』 (서울: 세훈, 2000), p. 119에서 카터와의 면담에서 있었던 김일성의 단계 설정에 관한 발언을 소문을 인용하여 전해 주고 있다. “어떻게 통일을 이룰 것인가”, 1989년 2월 24일 국회외무통일위원회에서 김대중 총재의 질의와 이홍구 장관의 답변, 비서실 (편), 『김대중 연설문집: 민족의 내일을 생각하며』, 2 (서울: 학민사, 1990), p. 320에는 김대중의 다음과 같은 주장이 나온다. 셀리그 해리슨 기자가 북한을 갔을 때 북한 사람들에게 “당신네가 말한 그 고려연방제, 말하자면 연방공화국제도는 당장에 외교와 국방을 통일하자는 것인데, 제일 첨예하게 대립된 부분이 그 부분인데 그 부분을 어떻게 지금 통일하느냐? 대단히 비현실적이다. 그것에 비하면 김대중씨 안은 굉장히 합리적이고 현실가능성 있는 안이라고 생각한다”라고 했더니 북한측 말이 “우리도 그 안을 잘 알고 있다. 알고 있는데 우리는 통일하자는 안이면 무슨 안이든 논의할 용의가 있다. 우리가 남한에 대해서 경계하는 것은 말로만 통일하자고 하면서 실제 내심은 영구분단하자는 사람들을 경계하는 것이지, 꼭 우리 안을 남한에서 받으라 하는 것은 아니다”라고 김대중에게 말했다는 것이다.

59) 김대중, 『민족통일의 필요성과 가능성』, 제1회 동서강좌, 1993년 9월 17일 (서울: 연세대학교 동서문제연구원, 1993), p. 14.

60) 김대중, 『민족통일의 필요성과 가능성』, 제1회 동서강좌, 1993년 9월 17일 (서울: 연세대학교 동서문제연구원, 1993), pp. 22~23.

61) “사실: 6-15 남북공동선언과 향후 과제”, 『민주평통』, 2000년 6월 30일.

2.3.4 1991년 이후 1990년대 북한의 공식적 통일론: 수정안에 대한 무고려

1991년 신년사의 수정안 제기와 단계론 설정과는 달리 1991년 이후 2000년까지 북한은 다음과 같이 수정안에 대해 그다지 강조하거나 부연하지 않았으며 일부의 안에서 수세적 경향을 부분적으로 표출했을 뿐이다.

1993년 4월 6일 최고인민회의 제9기 제5차 회의에서 김일성 주석은 '조국통일을 위한 전민족대단결 10대강령'을 제시했다.⁶²⁾ 이 강령의 5항에는 위 각주의 인용과 같이 승공의 위구에 대하여 지적하면서 "북과 남은 서로 상대방을 위협하지 말아야 하며 침략하지 말아야 한다. 서로 상대방에 자기의 제도를 강요하려 하지 말아야 하며 상대방을 흡수하려 하지 말아야 한다"라는 상세한 설명이 이어지고 있다. 서로 신뢰해야 하며 상대방을 흡수하려 해서도 안된다는 것은 1990년대의 흡수통일을 의식하는 다소 수세적이며 단력적 분위기를 반영하고 있다.

김정일 국방위원장은 김일성의 유훈을 받들어 자주, 평화통일, 민족대단결의 조국통일3대원칙(1972년 7-4공동성명의 원칙)과 전민족대단결10대강령(1993년), 고려민주연방공화국 창립방안(1980년)을 조국통일3대헌장으로 지명했다. 김정일은 1996년 11월 24일 판문점을 시찰하면서 북측지역 통일각 앞에 있는 김일성의 '통일친필비'를 둘러본 후 "수령님께서 내놓으신 조국통일 3대원칙과 고려민주연방공화국 창립방안, 전민족대단결 10대강령은 조국통일의 3대기둥, 3대헌장"이라고 말했다고 평양방송이 나중에 보도했다. 3대헌장이 공식적으로 처음 언급된 것은 1997년 새해 공동사설이다.⁶³⁾ 김정일은 1998년 4월 남북조선정당, 사회단체 대표자 련석회의 50돛기념 중앙연구토론회에서 '온 민족이 대단결하여 조국의 자주적평화통일을

62) 1. 전민족의 대단결로 자주적이고 평화적이며 중립적인 통일국가를 창립하여야 한다. 2. 민족애와 민족자주정신에 기초하여 단결하여야 한다. 3. 공존, 공영, 공리를 도모하고 조국통일위업에 모든것을 복종시키는 원칙에서 단결하여야 한다. 4. 동족사이에 분열과 대결을 조장시키는 일체 정쟁을 중지하고 단결하여야 한다. 5. 북침과 남침, 승공과 적화의 위구를 다같이 가시고 서로 신뢰하고 단합하여야 한다. 6. 민주주의를 귀중히 여기며 주의주장이 다르다고 하여 배척하지 말고 조국통일의 길에서 함께 손잡고나가야 한다. 7. 개인과 단체가 소유한 물질적, 정신적 재부를 보호하여야 하며 그것을 민족대단결을 도모하는데 리롭게 리용하는것을 장려하여야 한다. 8. 질곡, 괴왕, 대화를 통하여 전민족이 서로 리해하고 신뢰하며 단합하여야 한다. 9. 조국통일을 위한 길에서 북과 남, 해외의 전민족이 서로 련대성을 강화하여야 한다. 10. 민족대단결과 조국통일위업에 공헌한 사람들을 높이 평가하여야 한다. 『김일성저작집』, 44 (평양: 조선로동당출판사, 1996), pp. 161~164. 이는 식민지 시대에 발표되었다는 조국광복회10대강령의 기본내용에 기초하여 조국통일의 절박한 현실적 요구에 맞게 작성된 강령이라는 것이다. 『로동신문』, 2000년 6월 16일.

63) 1997년 8월 4일 김정일은 '위대한 수령 김일성 동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자'라는 글에서 3대헌장을 언급했다.

이룩하자'라는 글에서 "1) 민족자주의 원칙에 기초하고 2) 애국애족의 가치 밑에 단결하며 3) 북남관계를 개선하고 4) 외세의 지배와 반통일세력을 반대하여 투쟁하며 5) 온 민족이 서로 접촉, 대화하고 련대련합할데 대한 민족대단결5대방침"⁶⁴⁾을 제시했다. 역시 원칙적인 것만을 언급하고 있으며 구체적인 것(예를 들어 미군철수)을 방침으로 내세우는 것은 자제하고 있다.

이상과 같이 북한의 김일성과 김정일은 1991년 이후 통일안을 발표할 때 단계론적 수정에 대해 구체적으로 논의하거나 진전시키지는 않았다. 주로 1991년에 이루어졌던 지역정부의 권력강화론에 대한 추후 설명은 다른 관료들에 의해 설파되었으며 김일성과 김정일 등은 이에 대해 부연하지 않았다.

2.4 낮은 단계의 연방제 개념화, 2000년

이상 여러 앞선 제안들과 남한의 연방제안에 영향 받아 2000년 6월 13일 김정일을 중심으로 한 북한의 지도부는 그들의 단계론적 인식을 낮은 단계의 연방제라는 말로 개념화했다.

2000년 6월 14일 정상회담에서 남측의 '고려연방제 비판 국가연합 교수' 주장에 대해 김정일은 더 이상 회담하지 않겠다고 선언하기도 했다.⁶⁵⁾ 정상회담 서두에서 김정일은 연방정부가 군사-외교권을 가지는 고려민주연방공화국 창설안을 설파했다고 한다. 또한 14일 정상회담에 앞서 열린 6월 14일의 북남최고위급 회담(북의 용어: 김대중과 김정일의 정상회담은 단독회담으로 칭함)에서 김영남 최고인민회의 상임위원회 위원장은 "전망적이며 미래지향적인 연방제방식의 조국통일방도를 확정 짓고 북남사이에 제기되는 제반 문제들을 풀어 나갈데 대한 우리측의 제안에는 어떻게 하나 하루빨리 통일에 대한 민족의 소원을 실현시키려는 숭고한 뜻이 새겨져 있다"라고 지적했던 적도 있었다.⁶⁶⁾ 이에 14일의 정상회담에서 김대중 대통령은 "남북이 대치해 온 현실에서 즉각적으로 연방정부가 군사-외교권을 갖는 연방으로 통일하는 것은 현실성이 없다는 점"을 매우 강력하게 설명했고 마침내 "남북정부가 각기 군사-외교권을 가지는 연합(남 용어로는 연합, 북 용어로는 연방)을 거쳐 단계적 통일로 가자"라는 김대통령의 설득에 김정일 국방위원장이 동의했다는 것이다.⁶⁷⁾(남의 언론기관에서 작성한 기록에 의거한 설명이

64) 『로동신문』, 2000년 8월 10일; 『로동신문』, 2000년 8월 14일.

65) 『중앙일보』, 2000년 7월 18일; 최원기-정창현, 『남북정상회담 600일』 (서울: 김영사, 2000), p. 74.

66) 『로동신문』, 2000년 6월 15일. 그는 먼저 조국통일3대현장에 대해 언급했다.

67) 신준영, "낮은 단계 연방제, 그리고 김정일 쇼크", 『말』 (2000년 7월), p. 41.

므로 북측의 자료, 제3의 자료와 상관비교가 필요한 부분이지만 현재로서는 이러한 내안적 자료들이 없으므로 후일을 기약하고자 한다)

낮은 단계의 연방제라는 용어가 사용되었으므로 이에 대비되는 '높은 단계의 연방제'라는 말도 개념화가 가능한데 이는 수정되기 전의 원래 연방제를 지칭할 것이다. 그렇다면 높은 단계의 연방제는 김일성 주석이 1980년 조선노동당 6차 대회에서 공식화했던 고려민주연방공화국 창설안으로 중앙정부에 외교와 국방 등의 권한을 부여하는 것이다. 1민족 1국가는 높은 단계이며 2제도 2정부는 낮은 단계와 연결될 수 있다.⁶⁸⁾ 이에 대비되는 낮은 단계의 연방제는 외교권과 국방권도 지역정부에 주는 방안이다. 따라서 북한의 연방제안은 1단계의 낮은 단계에서 2단계의 높은 단계(통일)로 가는 2단계론이다. 여기에다가 1991년 신년사에 언급된 '제도통일 후대론'에 주목한다면 제도통일을 3단계로 해석할 수 있을 것이다.

3. 6-15공동선언 통일조항에 대한 북한의 반응과 해석: 연방제 집착과 연합제 의식

6-15 공동선언이 발표된 후 북한의 반응은 어떠한지 살펴보는 것은 향후 통일방안의 모색과 진전-수정을 위해 필요한 과업 중의 하나이다. 남한의 반응은 비교적 百家爭鳴식으로 제기되었다. 박건영 교수는 남과 북 통일방안 공통성 인정에 대한 해석을 '비합리적 결정'이라는 해석과 '합리적 결정'이라는 해석으로 나누어서 살펴보고 있다.⁶⁹⁾

2000년 8월 5일부터 12일까지 방북했던 남측 언론사 사장들 중 한 인사의 회고에 의하면 “북쪽 사람들은 6-15공동선언을 남북통일의 ‘성전’으로 여기고 있었다. 그대로 실천하면 통일이 된다는 확신을 갖고 있었다”⁷⁰⁾라는 것이다.

또한 2000년 8월 조선로동당출판사에서 펴낸 통보강연자료 『력사적인 평양상봉과 북남최고위급회담과 관련하여 제기된 반영』에서 인용된 정상회담 남측 보좌관 一人의 평에 의하면 김정일 위원장이 “앞으로 우리 민족이 자주적으로 민족문제를 풀어나가되 현실적으로 할 수 있는 것부터 하자고 하시

68) 윤황, “‘낮은 단계의 연방제안’의 실제”, 『북한』 (2001년 6월), p. 50.

69) 박건영, “3단계 통일론과 남북정상 합의 추진 방향: ‘연합제’와 ‘낮은 단계의 연방제’ 간의 공통성 인정 문제를 중심으로”, 한국통일포럼 국내학술회의 I: 남북통일방안의 모색, 2000년 7월 15일, pp. 4~7.

70) “김정일은 서두르고 있다”, 『신동아』 (2000년 9월), p. 124.

였으며 연방제도 낮은 단계로부터 해나가자고 가르치시었다”⁷¹⁾라고 했다는 것인데 이는 남측 인사의 말을 북 입장에서 윤색한 것으로 추정된다. 그런데 이 책자는 남북정상회담을 매우 의미 있는 것으로 보는 북한의 분위기를 반영하고 있으며 북한의 분위기는 남측에 비해 비교적 동질적인 것으로 추정된다.

로동신문 등에서는 2000년 6월 15일 이후에도 남조선 각계각층 인민들이 연방제통일방안을 찬성하고 있다는 아전인수격의 대내용 왜곡 보도를 계속하고 있다.⁷²⁾ 북한 언론들은 대내용 해설의 경우 연방제안의 수정에 대해서는 몇 가지 예외를 빼고는 언급하지 않고 연방제안에 대해서 일관된 지지를 표명하고 있다. 통일방안 관계 남북 합의에 대한 언급은 거의 없고 연방제안에 기초한 통일방안이 마련되어야 한다는 입장에 기반한 논평기사가 주로 나오고 있다. 이는 6-15공동선언을 연방제 관철이라는 측면에서 호도하여 북의 연방제를 고수하고 나아가서는 체제공고화에 이용하려는 전술이 숨어있는 것이라고 할 수 있다.

재북평화통일촉진협회의 상무위원이며 조국통일상 수상자인 최태규는 “북남공동선언은 명실공히 위대한 수령님께서 제시하신 자주, 평화통일, 민족대단결의 조국통일3대원칙을 재확인한데 기초한 민족공동의 통일방략”이라고 평가했다.⁷³⁾ 6-15공동선언의 1항에 자주가 명기되어 있으며 2000년 4월 10일의 정상회담 개최 합의문 발표시에도 7-4공동성명의 원칙에 따라 정상회담이 개최된다고 했으므로 3대원칙을 김일성의 원칙으로만 볼 수는 없지만 내부적 결속을 위한 아전인수적인 해석을 계속하고 있는 것이다.

이에 비해 엄일규의 “연방제는 가장 현실적이고 합리적인 조국통일방도”에서는 “연방국가는 잠정적으로 연방공화국의 지역자치정부들에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여 나가는 방향에서 연방제통일을 점차적으로 완성해 나가게 될 것이다”⁷⁴⁾라고 해설하여 수정안을 언급하고 있다. 이는 김일성 주석의 1991년 신년사 거의 그대로 전제한 것인데 단지 “점차적으로 완성해 나가는 안을 협의할 용의가 있습니다”라는 표현을 6-15공동선언의 분위기를 반영하여 단정적으로 예단한 부분이 진전이라면 진전이라고 할 수 있다. 이도 역시 김일성의 연방제 관련 발언에서 크게 벗어나 있지는 않지만 수정안을 구체적으로 언급한 사례가 별로 없음에 비해 특이한 것이라 할 수 있다.

71) “비밀자료 독점 사주: 북한노동당의 남북정상회담 설명자료”, 『월간조선』 (2000년 9월), p. 211.

72) 『로동신문』, 2000년 6월 19일; 『로동신문』, 2000년 6월 28일; 『로동신문』, 2000년 8월 8일.

73) 『로동신문』, 2000년 6월 16일.

74) 『로동신문』, 2000년 6월 25일.

2000년 8월 29일부터 31일까지 평양에서 진행된 남북장관회담에서 전금진 북측 단장(내각참사)은 “북남공동선언이 발표되어 북남관계에서 긍정적인 변화가 일어나고 온 민족이 통일열기로 끓고 있는 때에 남측에서 공동선언의 기본정신과 어긋나는 일들이 벌어지고 있는데 대해 우려를 표시하면서.... 북남공동선언은통일을 추진하는데서 반드시 지침으로 삼아야 할 실천강령이라고 지적하였다.”⁷⁵⁾ 또한 『로동신문』 기자 전종호는 동지에 2000년 8월 21일 발표된 “조국통일은 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 이룩해야 할 위업”이라는 글에서 “북남공동선언이 발표된후 북남관계에서는 지난 시기에는 생각할수 없었던 새로운 전환적국면들이 열리고 있다”라며 공동선언을 긍정적으로 평가했다. 최고인민회의 상임위원회 김영대 부위원장은 2000년 8월 17일 김일성 주석의 “온 민족이 단결하여 조국통일을 앞당기자” 발표 10돐 기념 평양시보고회에서 “하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부에 기초한 련방제통일방식은 우리 나라의 현실에 부합되는 가장 합리적이고 공명정대한 통일방도”라고 하면서 “북남공동선언에 평가된대로 통일문제를 해결하기 위한 구체적이며 실천적인 대책을 취해 나가야 할 것”이라고 지적하였다.⁷⁶⁾ 2000년 8월 15일 ‘북남공동선언을 지지환영하며 그 실천을 위한 공화국 정부, 정당, 단체연합대회’에서 조선사회민주당 중앙위원회 김영대 위원장은 “련방제방식으로 나라의 통일을 실현하기 위해 모든 노력을 기울이는것과 함께 북남공동선언을 지지하는 정당들과 긴밀히 협조해 나가야 할 것이라고 지적하였다.” 또한 문화성 송석환 부상은 “민족공동의 구체적인 통일방도를 협의확정하는것은 북남당국이 중심이 되어 해결하여야 할 중요한 과제”라고 지적한 후 “력사적인 평양상봉을 통하여 마련된 공동의 통일방도에 기초하여 현실적이며 실천적인 조치들을 취해 나가야 할 것”이라고 말하였다. 이 대회의 결과로 마련된 “북남공동선언을 지지환영하며 그 실천을 위한 공화국 정부, 정당, 단체연합대회 공동결의문”에는 다음과 같은 항목이 있다.⁷⁷⁾

75) “제2차 북남상급회담 진행”, 『로동신문』, 2000년 8월 31일.

76) 『로동신문』, 2000년 8월 18일.

77) 『로동신문』, 2000년 8월 16일. 이 모임은 2000년 7월 31일 서울에서 발표된 “제1차 남북장관회담 공동보도문”의 3항 “남과 북은 올해 8-15에 즈음하여 남과 북, 해외에서 각기 지역별로 남북공동선언을 지지환영하며 그 실현을 위한 전 민족적 결의를 모으는 행사를 진행한다”라는 결의에 따른 것이었다. 7월 30일 북측의 내각 책임참사 전금진은 공동선언을 지지환영하며 그 실천을 결의하는 거족적인 통일행사를 개최하자고 장관회담에서 제의하였다. 『로동신문』, 2000년 7월 31일; 『로동신문』, 2000년 8월 1일. 이에 따라 북한은 범민족대회에 남한 대표를 북경 등을 거쳐 초청하지 않았으며 이는 남한을 자극하지 않으려는 것이었다고 할 수 있다. 남한은 이를 의도해서 이 구절을 삽입했던 것으로 보인다. 남한에서는 남북공동선언 지지 대회가 북한과 같이 성대하게 거족적으로 진행되지는 않았으며 단지 민주평화통일자문회의 등의 기관에서 ‘남북공동선언 지지 실천’을 다짐하면서 8-15전후에 민족화해행사를 추진하는 수준에 머물렀다. “남북

2. 우리는 낮은 단계의 연방제통일방도와 연합제안의 공통성을 살려 하나의 통일국가를 지향하는 현실적이며 실천적인 조치들을 적극 취해 나갈 것이다.

역사적인 평양상봉을 통하여 북과 남은 통일방도에 대한 공동의 기초를 마련하였다.

이것은 우리 민족이 55년간 통일운동과정에서 이룩한 귀중한 성과이며 연방제통일로 나아가는 역사적인 이정표로 된다.

우리는 북과 남에 존재하는 두 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초위에서 공존, 공영, 공리를 도모하는 원칙을 철저히 지켜 나갈 것이다.

우리는 서로의 차이점은 뒤로 미루고 공통점을 적극 살려 통일방도에서 구체적인 합의를 이룩하기 위하여 적극 노력할 것이다.

우리는 북과 남, 해외에서 통일론의를 활발히 벌려 온 민족의 의사를 모아 나감으로써 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부에 기초한 연방제통일국가를 건설할 것이다.

이 성명에서 낮은 단계 혹은 단계론에 대한 더 이상의 구체적인 논의나 규정은 없으며 오로지 기존의 연방제를 자신들 나름대로 해석한 것이 특기할 만하다. 연방제를 통일의 바람직한 방안으로 상정하는 주장은 다른 해설과 같지만 연합제를 언급했던 것과 차이점은 뒤로 미루고 공통점을 살리자는 주장은 차이를 인정하는 전향적이고 타협적인 자세변화로 볼 수도 있다. 이 성명은 대남용의 성격도 가졌으므로 단순한 대내용 해설 보도와는 분위기가 다르다. 그러나 인용의 마지막 문장은 다분히 대내용이다. 이러한 식의 구절에서 북은 연방제를 포기하지 않았으며 자신의 연방제가 공동선언에서 관찰된 것으로 인식한다는 평가를 남측은 내릴 수도 있다. 우리 정부도 연합제를 포기하지 않았으며 북이 연합제를 받아들였다고 보고 있으므로 북이 이렇게 생각하는 것은 하나의 상호작용이며 어떻게 보면 당연한 귀결이다.⁷⁸⁾ 이번 합의를 양측이 서로 아전인수격으로 해석하므로 공동선언의 통일조항은 별 것 아니었다고 비판적으로 볼 수도 있다. 그렇지만 공통점이 있다는 선언에서부터 양측의 공동인식에 기반한 논의는 시작될 수 있으므로 전혀 성과가 없다고만 단정하기도 어렵다.

2000년 7월 31일 조선로동당 중앙위원회와 조선로동당 중앙군사위원회가 조선로동당창건 55돐에 즈음하여 발표한 “조선로동당 중앙위원회 구호”

공동선언 실천역량 결집”, 『민주평통』, 2000년 8월 31일.

78) 북의 언론과 정계가 하루아침에 남의 남북연합에 대해 고려하고 하나의 대안으로 간주하면서 자신의 안을 평가절하하는 것은 부자연스러운 일이며 실현가능하지도 않다. 남도 북의 연방제안에 대해 그렇게 고려하지 않고 있듯이 북의 언론이 쉽게 변화한다는 것은 어려운 일이다.

의 하반부에 통일문제가 비교적 길게 언급되어 있는데 이 중 공동선언과 통일방안(연방제)에 관련된 부분은 다음과 같다.

력사적인 북남공동선언을 리행하여 조국통일을 앞당기자!

북과 남이 나라의 통일문제를 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가자!

북과 남이 련방제안과 련합제안의 공통성을 살려 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가자!

온 민족의 단합된 힘으로 조국의 자주적평화통일을 이룩하자!⁷⁹⁾

이에 대한 해설기사에서 한응호는 “통일의 길에 아무리 복잡한 문제들이 제기된다 하더라도 북과 남이 민족자주와 애국의 입장에 서서 련방제안과 련합제안의 공통성을 살려 이 방향에서 통일을 지향시켜 나간다면 거래의 한결 같은 통일의지와 거대한 힘을 통일의 광장으로 이끌어 갈수 있다”⁸⁰⁾라고 적고 있다.

2000년 10월 6일 안경호 북한 조국평화통일위원회 서기국장은 낮은 단계의 연방제를 1991년 김일성 신년사와 연결시켜 낮은 단계의 연방제에 대한 보다 구체적인 설명을 시도했다. 그는 중앙노동자회관에서 열린 김일성 주석의 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌 평양시 보고회(조선중앙방송에서 방송됨)에서 “우리의 낮은 단계의 연방제안은 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부의 원칙에 기초하되 북과 남에 존재하는 두개 정부가 정치, 군사, 외교권 등 현재의 기능과 권한을 그대로 갖게 하고 그 위에 민족통일 기구를 내오는 방법으로 북남관계를 민족공동의 이익에 맞게 통일적으로 조정해 나가는 것”이라고 설명했다. 그는 또 김 주석이 고려민주연방공화국 창립방안을 내놓았으나 남한당국이 이를 받아들이지 않자 1991년 신년사에서 “련방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위해 잠정적으로는 련방공화국의 지역 자치정부에 더 많은 권한을 부여하며, 한편으로는 중앙정부의 기능을 더욱 더 높여 나가는 방향에서 련방제 통일을 점차적으로 완성하는 방안을 천명했다”라고 하면서 “이 방안은 결국 낮은 형태⁸¹⁾의 련방제안”이라고 해석했다.⁸²⁾ 과거 연방제안의 ‘통일정부’라는 용어 대신 ‘민족통일기구’라는 말을 사용했다는 것은 주목할 만한 변화라고 할 수 있다.

79) 『로동신문』, 2000년 8월 1일.

80) 『로동신문』, 2000년 8월 5일.

81) ‘단계’라는 표현 대신 ‘형태’라고 말했지만 이는 같은 용어인 것으로 판단된다.

82) 『연합뉴스』, 2000년 10월 6일.

또한 한응호는 고려민주연방공화국 창설방안 발표 20주년을 기념한 2000년 10월 9일자 『로동신문』 논설에서 안경호의 주장을 반복했다.⁸³⁾ 한응호는 그전 그의 논설에서는 전혀 언급되지 않던 1991년 신년사의 지역자치정부의 잠정적 권한 부여론에 대해서도 언급했다.⁸⁴⁾ 한응호도 안경호와 같이 김일성의 1991년 신년사 제안을 낮은 단계의 연방제로 보고 있다.

이에 2000년 10월 7일 청와대의 박준영 대변인은 안경호 국장이 “낮은 단계의 연방제론을 공식 발표한 것은 6-15공동선언의 정신을 한 걸음 진전시킨 것”이라고 평가했다.⁸⁵⁾ 한운석 아태재단 선임연구위원은 민족통일기구라는 개념은 연방제의 중앙정부가 아니라 국가연합기구를 의미한다고 해석했다.⁸⁶⁾ 또한 2000년 11월 6일 통일부 국정감사에서 박재규 장관은 10월 6일자 안경호 국장이 보고에 대해 안 국장은 낮은 단계의 연방제를 ‘2체제 2국가’(그러나 북한은 2체도라는 말은 썼지만 2국가라는 말은 사용하지 않았다.⁸⁷⁾ 1국가인가 2국가인가라는 것은 남북한 통일방안 논쟁에 있어 가장

83) 한응호는 “연방제통일방안은 가장 정당하고 현실적인 통일방도”, 『로동신문』, 2000년 10월 9일에서 “우리의 낮은 단계의 연방제안은 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부의 대원칙에 기초하되 북과 남에 존재하는 두 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 가지게 하고 그우에 민족통일기구를 내오는 방법으로 민족공동의 이익에 맞게 북남관계를 통일적으로 조정해 나가는것을 기본내용으로 하고 있다”라고 평했다.

84) 한응호, “연방제통일방안은 가장 정당하고 현실적인 통일방도”, 『로동신문』, 2000년 10월 9일.

85) 『연합뉴스』, 2000년 10월 7일. 청와대의 반응에 대해 한나라당은 “청와대가 낮은 단계의 연방제를 환영하는 것처럼 말했다”라고 비난하자(『문화일보』, 2000년 10월 11일.) 청와대 박준영 대변인은 “청와대는 연방제를 환영한 것처럼 말한 사실이 없다”라며 “김대중 대통령은 어떤 형태의 연방제안도 받아들일 수 없음을 남북정상회담에서도 확실히 밝혔다”라고 강조했다. “여야 ‘연방제’논란”, 『연합뉴스』, 2000년 10월 11일. 2000년 10월 25일 한나라당 이회창 총재가 “북한의 낮은 단계 연방제를 청와대가 환영했다”라는 주장에 대해 박 대변인은 이는 사실과 다르다고 말했다. 김대중 대통령이 연방제는 수용할 수 없다고 했으므로 북한이 낮은 단계의 연방제를 제기한 것이라고 지적했다. 또한 박 대변인은 중앙정부의 국방외교권을 지방정부가 갖는 이 안은 우리의 남북연합과 공통점이 있어 이를 연구키로 한 것일 뿐이라고 평가하면서 북과 낮은 단계의 연방제를 하기로 합의한 적이 없었다고 밝혔다. “북과 낮은단계 연방제 합의 안했다”, 『한국경제』, 2000년 10월 26일. 그러나 북한의 평양방송은 2000년 12월 5일 ‘북남 공동선언 이행은 거족적인 애국사업’이라는 해설 방송에서 “북남 공동선언은 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’안과 남측의 ‘연합제’안의 공통성을 살리고 장차 연방제 통일로 나가는 길을 명시했다”라고 밝혔다. 이에 대해 통일부 당국자는 “북한측이 6-15공동선언의 취지를 자의적으로 해석한 선전공세며 합의정신을 해치고 있다”라면서 “다분히 북한 주민을 의식한 대내용”이라고 풀이했다. 『중앙일보』, 2000년 12월 7일. 북한은 당연히 연방제안으로 가길 원할 것이며 이는 이후 통일논의 진전의 난제라고 할 수 있다.

86) 한운석, “대북 화해-협력 정책에 대한 몇 가지 반론의 문제점”, 『아태평화포럼』, 통권 43호 (2000년 11월), p. 11.

87) “조선통일의 가장 합리적인 방도: 말파조선친선협회가 지지, 파키스탄신문 글 게재”, 『로동신문』, 2000년 11월 19일; “고려민주연방공화국 창립방안을 전적으로 지지한다: 가이아나정계 인사들 담화 발표”, 『로동신문』, 2000년 10월 31일; “고려민주연방공화

핵심적인 논쟁이다)로 명확히 했다고 평가했다. 박재규 장관은 이것이 북한 스스로 연방제가 실효성이 없다고 보고 사실 상 포기한 것이라고 주장했다.⁸⁸⁾ 이는 남측의 자기중심적인 해석일 가능성이 있다.

그런데 2000년 12월 15일자 『로동신문』은 “역사적인 북한 공동선언 발표 이후 6개월간을 총화합”이라는 특집에서 남측(북남 공동선언의 이행에 제동을 걸리는 일부 정치세력들; 남조선 우익보수세력을 비롯한 반통일분자들; 북의 표현입, 인용자)이 “공동선언에서 북의 낮은 단계의 연방제 통일방안을 받아들인 것⁸⁹⁾은 자유민주주의 체제의 양보⁹⁰⁾라고 하면서 연방제를 받아들여서는 전대로 안된다는 괴이한 소리를 늘어 놓고 있다”라고 비난하면서 다음과 같이 언급했다.

우리가 주장하는 연방제 통일방안은 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부의 대원칙에 기초하여 북과 남에 있는 두 제도, 두 정부를 그대로 연방통일기구를 내오는 방법으로 민족적 통일을 실현하자는 것이다. 더욱이 이번 역사적인 평양상봉에서 제시된 낮은 단계의 연방제는 북과 남에 존재하는 두 개 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 거의 그대로 가지게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방식으로 북남관계를 민족공동의 리익에 맞게 통일적으로 조정해 나가는 것을 기본내용으로 하고 있다.

기존의 지역정부 권력강화론(2000년 10월 6일의 안경호와 2000년 10월 9일의 한응호)에는 지역자치정부가 ‘과거 권한을 그대로 가지게 한다’고 규정해 ‘모든’ 권한을 보유할 수 있음을 시사했음에 비해 12월 15일의 논설에서는 ‘거의’라는 표현을 첨가해 했다. 또한 낮은 단계의 연방제안을 기술한 부분에서는 ‘민족통일기구’라는 표현을 썼지만 기존〔높은 단계〕연방제안에 대한 서술에서는 ‘연방통일기구’라는 표현을 사용했다. 이러한 입후퇴나 일부 변화된 목소리는 남측의 다양한 문제제기와 보수적 입장에 대한 일종의 비난일 가능성은 있으나, ‘거의’라는 표현의 첨가는 정치적 의도가 있는 용어라기보다는 자신들의 숨은 생각을 무의식적으로 표출한 것으로 추정된다. 남측의 논쟁에 대한 거듭되는 북측의 비판에서 혹시 북측이 함의를 파기하

국 창립방안을 지지: 가이아나정당 성명 발표”, 『로동신문』, 2000년 10월 29일 등에서도 두제도, 두 정부가 하나의 민족, 하나의 국가안에서 공존할 수 있다고 주장했다.

88) 『조선일보』, 2000년 11월 7일.

89) 대한민국이 낮은 단계의 연방제를 수용한 것은 아니고 단지 공통성을 인정했을 뿐인데 이렇게 해석하는 것은 역시 아전인수적의 평가라고 할 수 있다.

90) 이런 맥락에서 북측은 남측의 해석인 ‘북의 연방제의 사실상 포기론’에 대해 대단히 의식하고 있음을 알 수 있다.

기 위해 남남대립을 이용하지는 않나 하는 의구심을 본 연구자는 제기하고자 한다. 현재의 남남대립은 북한에게 남북대화를 회피하기 위한 명분을 제공해주는데 이용될 수 있다.

이상 살펴본 바와 같이 대남용 성격이 있는 북한의 정부와 단체 등의 공식 논평이나 공식 성명 등에서는 대체로 남의 연합제도 같이 언급되고 있고 이러한 사실이 로동신문 등에 보도되고는 있다. 한편 대내용 해설기사에서는 남의 연합제에 대한 언급이나 북의 단계론에 대한 언급이 별로 없다. 그런데 북한은 6-15선언 후 자신의 연방제안에 대해 여전히 집착하면서도 낮은 단계의 연방제를 논할 때는 남측의 연합제안을 다소 의식하는 작은 변화를 보이고 있다. 따라서 북이 연방제에 대해 포기하지는 않았지만 낮은 단계에 대해 전혀 언급하지 않는 것은 아니며 6-15 통일 합의가 곧 연방제라고만 생각하고 있는 것도 아니다.⁹¹⁾ 그럼에도 불구하고 북한은 이전의 공식적 통일방안(1980년 연방제)을 버리지는 않았으며 크게 수정하지도 않았다. '연방제안 폐기' 내지는 '연방제안 대폭 수정'을 변화라고 보는 시각에서 보면 북한의 주목할 만한 중대한 변화는 관측되지 않고 있다고 할 것이다.

4. 맺음말

6-15선언이 발표되자 주로 통일관계 조항을 둘러싸고 남한 내에서는 여러 가지 논쟁들이 일어났다. 북한의 새로운 통일방안에 대한 평가를 각 입장에 따라 요약하면 '북의 급작스러운 선회'나 혹은 '북에 의해 남이 일방적으로 흡수당함'인가 아니면 점차적 수렴인가 등으로 분간할 수 있다.

김대중 대통령과 박재규 당시 장관 등은 북이 연방제에서 선회해 연합제를 받아들였다고 주장했으며⁹²⁾ 야당은 남이 북에 양보해 연방제에 흡수당

91) 그런데 평양에서 열린 2001년 8·15민족통일대축전 행사에 참석했던 조국통일범민족연합(범민련) 남북 대표들이 평양에서 연방제 통일강령을 6·15 공동선언으로 바꾸기로 합의했다 한다. 이는 '선언=연방제'로 하려는 북측 의도와 맞물려 있다고 할 수도 있다.

92) "여야영수 남북문제 설전", 『연합뉴스』, 2000년 10월 9일. 김용갑 의원과 김원웅 의원은 2000년 10월 11일 국회 통일외교통상위 회의석상에서 북한은 남한의 연합제를 연방의 초기단계로 해석하고 있으므로 북한의 입장을 아전인수격으로 해석하지 말라고 발언했다. 『연합뉴스』, 2000년 10월 11일. 같은 날 이회창 한나라당 총재는 2000년 10월 9일 열린 여야영수회담에서 북한이 연방제를 포기한 것이라는 김대중 대통령의 평가(10월 11일 박재규 장관도 통일외교통상위에서 비슷한 맥락으로 말함: 『KBS 뉴스라인』, 2000년 10월 11일 오후 11시 10분.)에 대해 증거가 없다고 일축하면서 '낮은 단계의 연방제' 반대 의사를 명백히 했다. 『조선일보』, 2000년 10월 12일자 논평에서는 이총재의 측근의 말을 인용해 한나라당과 이총재가 'DJ식 남북연합안에 대해 반대하고 있다고 분석했다. 조선일보는 같은 날 "'낮은 단계 연방제'의 함정"이라는 제목의 사설을 통해 연방제는 대한민국의 통일방안이 되어서는 안되며, 북한의 최종목표는 높은 단계

했고 주장했다.⁹³⁾ 정부에서는 북이 상당히 변화했다고 보는데 비해 야당에서는 그렇지 않다고 평가했던 것이다. 이는 북이 체제수호적 공존통일전략을 채택하여 변화했다는 주장과 아니면 북이 아직도 남조선혁명을 위한 통일전략으로서의 연방제를 포기하지 않았으며 그럴 수도 없다는 논점과도 연결될 수 있다.⁹⁴⁾ 이러한 논쟁들은 다소 소모적으로 제기되었으며 남북한간의 통일문제에 대한 합의가 얼마나 어려우며 국론통일에 의하지 않은 독자적인 합의 도출의 위험성 등을 경고해 주고 있다. 본 연구의 2-3장에서 행한 북한의 통일방안에 대한 역사적 형성과정에 대한 기술을 기초로 현재 대한민국에서 제기된 상이한 평가들을 상세히 거론하여 앞으로의 남북대화를 보다 다차원적으로 이해할 수 있는 지침을 제공하고자 한다. 나아가 정책적 혼선을 방지하고 향후의 남북대화 과정에서 대한민국 정부가 보다 유연하고 융통성 있게 대처하는데 기여할 수 있기를 기대해 본다.

전통-보수적 입장의 논자들은 연방제안을 오래 전부터 주장해온 김대중이 북측의 적화통일전략인 연방제에 손을 들어 준 것이 아니냐고 우려했다.⁹⁵⁾ 북의 언론에서는 지금도 고려민주연방공화국창립방안을 유일한 방안으로 간주하고 있으며 남의 연합제안에 대해서는 명칭만 짧게 언급할 뿐 별다른 해설이나 고려를 시도하고 있지 않으므로 이 설명이 설득력을 얻고 있기도 하

의 연방제이고 북한이 연방제를 포기한 것처럼 생각하는 것은 아전인수적인 해석이라고 평가했다. 또한 2000년 11월 6일 통일부 국정감사에서 박관용 의원은 “낮은 단계의 연방제도 결국은 김일성의 유훈인 연방제와 동일하다”라고 평가한 후 현 정부만 유독 남북한 통일방안에 공통점이 있다고 주장하고 있다고 비판했다. 『조선일보』, 2000년 11월 7일.

- 93) 한국의 보수집단은 북한이 무력통일을 포기하지 않았으며 낮은 단계의 연방제도 그러한 목적을 실현하기 위한 일개 수단에 지나지 않는다고 주장했다. 이에 대해 켈리그 헤리슨은 “북한이 궁극적인 남북 무력통일을 원하지 않으며 북한이 원하는 것은 통일이 아닌 두 시스템 공존으로서의 연방제(confederation)”라고 말했다. 켈리그 헤리슨, “김정일이 원하는 것은 「통일」이 아니라 「연방제」다”, 『월간중앙』 (2000년 11월), p. 70. 헤리슨 기사는 북한의 연방제를 (무력) 통일을 위한 방안이 아닌 공존의 방안으로 파악했다.
- 94) 최완규 교수는 낮은 단계의 연방제를 a loose form of federation formula로 번역하면서 연방제는 공존과 혁명 양쪽의 성격을 모두 내포하고 있으며 남한내의 정치상황이 양극화하면 혁명전략으로 전환될 수 있고 반대로 남한내 국민통합이 마련된다면 공존전략으로 변화할 수 있다고 주장했다. Wan-kyu Choi, “North Korea’s New Unification Strategy”, *Prospects for New Inter-Korean Relations*, International Conference in Commemoration of the 25th Anniversary of *Asian Perspective*, March 22, 2001, p. 34.
- 95) “친북용공정권은 용납할 수 없다”, 『민족정론』 (2000년 7월). 김근식, “연방제와 연합제의 공통성 인정: 통일접근 방식과 평화공존에 합의”, 『아태평화포럼』 통권 제39호 (2000년 7월), p. 15에서는 이를 오해라고 단정했다. 아태평화재단에서 2000년에 배포한 『남북정상회담 이해의 길잡이』, p. 37에서는 통일방안에 합의한 것이 아니라 통일 접근방식에 합의한 것이므로 남의 통일안이 북에 흡수되었다는 주장은 공동선인 2항의 의미를 잘못 해석한 것이라고 평가했다.

다. 북은 전혀 변화하지 않았다는 것이다.⁹⁶⁾

이에 비해 남이 북의 연방제에 접근한 것이 아니라 북이 통일의 현실적 방도로서 남의 국가연합제를 인정한 것이라는 평가도 있다. 보다 구체적으로 보면 낮은 단계의 연방정부에 외교권과 군사권이 없으므로 연방정부를 상징적인 존재로만 보는 것(김대통령의 시각)이나 낮은 단계의 연방제안이 남측의 국가연합안으로 수렴되었다고 보는 것이다. 김근식 선생은 “남이 북의 연방제안에 접근한 것이라기 보다는 북이 현실적 통일경로로서 국가연합안을 이해하기 시작한 것”이라고 평가했다. 신준영 기자의 해석에 의하면 국제법상 외교권과 군사권을 가지고 있는 국가간의 결합 형태는 독립국가연합(CIS)처럼 국가연합으로 보아야 하므로 ‘낮은 단계의 연방제’는 국가연합과 같은 것으로 간주할 수 있다는 것이다. 연방제 아래서의 지방정부가 완전히 독립적인 외교권을 행사하는 경우는 없기 때문에 그러하다는 것이다.⁹⁷⁾ 김근식 선생은 같은 글에서 북한의 통일방안에 대한 접근방식은 과거 중앙집권적 연방으로부터 보다 분권적이고 자율적인 ‘연합적 성격의 연방’으로 선회했다고 평가했다. 이러한 선회의 예로 들고 있는 것이 1991년 9월 18일 남북이 두 개의 의석으로 유엔에 개별 가입한 사실⁹⁸⁾과 1992년 2월 18일 발효(1991년 12월 13일 서명)된 남북기본합의서의 내용이 사실상 양 체제의 상호인정과 평화공존을 목표로 하고 있다는 점이다.⁹⁹⁾ 양영식 선생도 과

96) 어느 정도 변화해야 변화했다고 보는지 입장에 따라 다르다. 보수적 입장의 논자들이 간주하는 변화가 실제로 북한에서 단기간에 일어날 가능성은 희박하다. 이러한 입장은 과거 냉전시대의 피해의식에서 비롯된 측면이 있다. 2001년 2월 12일 국회 대정부 질문을 둘러싼 여(신사고의 변화 바람 불고 있다)-야(북의 군사력 위협 감소 없다) 간의 논쟁에 대해 박재규 통일부 장관은 “북한은 정상 회담 이후 일체의 대남 비방과 선전선동 중단, 화해협력 강조, 각종 대화 교류에 적극적 자세를 보이고 있으며, 김정일 위원장의 중국 방문-러시아 방문 추진-자본주의 연수 등 국제사회 적극적 노력을 보이고 있다”라고 말했다. “북한은 변화중” ‘변화 증거없어’, 『조선일보』, 2001년 2월 13일. 또한 홍수통일이 아니고 상호 합의에 의한 통일이라면 남도 통일 무드의 조성을 위해서는 변화해야 한다. 남한에 정착해 각계 전문가로 활동하고 있는 탈북자 3인(현성일, 조명철, 김명세)의 주장과 남한 학자들의 토론은 이영선(편), 『통일을 위해 남한도 변해야 한다: 북한 출신 학자들의 주장과 남한 학자들의 논평』 (서울: 오름, 1998)에 있다.

97) 신준영, “낮은 단계 연방제, 그리고 김정일 쇼크”, 『말』 (2000년 7월), p. 41.

98) 유엔 동시가입은 1973년 6월 23일 이래 한 의석으로 가입하자던 북한의 양보이며 남한 노선(1973년 6-23선언)의 승리인데 탈냉전기의 위기의식 때문에 북한이 물러선 것이라고 할 수 있다.

99) 김근식, “연방제와 연합제의 공통성 인정: 통일접근 방식과 평화공존에 함의”, 『아태평화포럼: 통권 제39호』 (2000년 7월), pp. 15~16. 탈냉전기 위기 속의 북한이 국가적 생존과 안전을 보장받을 수 있는 근거가 남과 북의 불가침과 상대방의 관할 구역 인정을 규정한 기본합의서에 의해 마련되었다고도 할 수 있다. 연합적 연방으로 통일의 접근방식을 선회한 이후에도 북한은 이를 뒷받침하는 몇 가지 의미 있는 계기를 마련했다고 김근식 선생은 평가했다. 즉 1993년 4월 7일 발표된 ‘조국통일을 위한 전민족적 대단결 10대강령’에서는 “민주주의를 귀중히 여기며 주의 주장이 다르다고하여 배척하지 말고 조국통일의 길에서 함께 손잡고 나아가야 한다”, “통일된 후에도 ‘국가적 소유, 협

도적인 연방형식은 사실상 특수한 국가연합적인 모델에 더 가까운 것이라고 평가했다.¹⁰⁰⁾

이외에 남북정상회담 이후의 사후적인 해석으로 정세현 전 통일부 차관의 “북한은 그 동안 문폐만 연방제로 걸어왔을 뿐 실제 내용으로는 남북연합안을 갖고 있었다”라는 주장이나 이낙연 민주당 국회의원의 “북한의 ‘느슨한 연방제’는 ‘남북연합’에 근접시킨 것”이¹⁰¹⁾라는 평가도 있는데 이러한 견해들은 남측의 아전인수적인 해석이며 지나치게 낙관적 평가일 가능성도 있다. “연방제 통일방안은 ‘90년대 통일을 위한 최선의 방도”라는 제하의 1995년 3월 13일자 『로동신문』 사실을 보면 민족공동체 통일방안의 남북연합을 국가연합 유형의 제안으로 규정하면서, “그것은 분렬을 합법화, 고정화하자는 것으로밖에 되지 않는다.”라고 비난했던 적도 있었으므로 2000년 6월 13일 정상회담 직전의 시점에서 연합제에 대한 인식이 완전히 호의적인 것으로 바뀌었다고 속단할 수는 없을 것이다.¹⁰²⁾

그런데 종합적으로 봤을 때 남측의 아전인수적인 해석에 문제점이 없는 것은 아니지만 북의 입장에 약간의 변화가 있었음은 인정할 수 있다. 노태우 정부 이래로 남의 연합제안이 수정된 것은 별로 없으며 1991년 탈냉전이 본격화된 이래 북의 연방제안은 수정된 부분이 있으며 (2000년 6-13이 전에 최고지도부와 대남관계자 외에 변화된 인식이 그렇게 공개적으로 드러나지는 않았지만) 2000년의 합의는 북측 최고지도부 변화의 반영이고 2000년 6-15 이후에는 달라졌기 때문이다. 물론 고려민주연방공화국창립 방안을 버린 것은 아니므로 큰 변화라고 보기는 어렵지만 낮은 단계라는 새로운 용어를 구사한 것은 무시할 수 있는 변화는 아닌 것이다.

동적 소유, 지적 소유’를 인정하고 ‘개인, 단체의 재산뿐 아니라 외국자본의 이권’을 보장한다”라고 했으며 1998년 ‘민족대단결5대방침’에서 이를 그대로 계승했다는 것이다. 그런데 외국자본의 이권 보장은 1980년 10월 10일의 10대시정방침 중 제9항에도 나오는 부분이다.

100) 양영식, 앞의 책, p. 566.

101) “북한은 루비론강 건넜다. 김정일 담방은 환영”, 『신동아』 (2000년 8월), p. 99.

102) 한편 이종석 박사는 연방제가 냉전시대에는 북한정부에 합리적인 방안이었지만 탈냉전 시대에는 오히려 흡수통일을 촉진시킬 수 있다고 주장했다. 이러한 가능성을 모르는 남한측에서 연방화를 아직도 북한의 공산화전략으로 간주하는 것은 역설적인 일이라고 침인했다. 이종석, 『분단시대의 통일학』 (서울: 한울, 1998), pp. 129~130; “흡수통일 원하면 연방제를 고집하라: ‘DJ통일정책브레인’ 이종석 박사의 진보진영 비판”, 『말』 (2000년 8월), pp. 71~72. 또한 그는 교류와 협력을 통해 북한체제를 위협할 가능성이 있으므로 “북한측은 연방제를 원치 않는다”라고 단정하는데 가능성의 차원을 사실의 차원과 혼동하는 발상은 아닌가 비판할 수 있다. 본 연구자는 연방제가 북한을 붕괴시킬 수 있다는 가능성에 대해 그 가능성이 전혀 없는 것은 아니지만 그렇게 단정할 수 있는 것은 아니라고 생각한다. 북한이 그것을 모르고 김대중정부와 6월 14일 타협했을 가능성이 없는 것은 아니지만 그 가능성이 그렇게 높지 않을 것으로 추정된다.

대한민국이 그 동안 북한의 연방제에 반대해왔으므로 북한이 남한으로 하여금 연방제를 받아들여게 한 것¹⁰³⁾이라는 평가는 노태우 정부의 '연합제 도입'까지의 상황이며 앞서 살펴본 바와 같이 김대중 등의 안이 북한의 낮은 단계 연방제안의 형성과정에서 상당부분 영향을 미쳤다고 할 수 있으므로 적어도 1991년 이후 현재의 국면에서는 타당한 설명은 아니다.

그런데 보다 포괄적으로 보면 현실은 북의 안이 완전히 관철된 것도 아니고 북이 연방제를 포기하고 남의 안을 받아들인 것도 아닌 남과 북 양측이 서로 양보한 것이라고 할 수 있다. 일방적 선회나 흡수가 아닌 상호 관계 속의 수렴이었으며 이는 1991년 김일성의 신년사 발표 이후부터 예견되었으므로 충격적 사건이라기보다는 점차적 수렴이었다고 할 수 있다.¹⁰⁴⁾ 따라서 연합제와 낮은 단계의 연방제라는 과도기적 단계의 준비 단계에서는 정쟁과 연결된 소모적인 논쟁을 일단 접고 대한민국내의 의견부터 결집할 필요가 있다. 다원적인 우리와는 달리 일원적 사회인 북한은 연방제와 연합제 관련 조항에 대해 "이것은 자주의 원칙에서 민족대단결을 이룩하여 평화적방법으로 조국의 통일을 이룩하려는 우리 민족의 통일의지를 다시한번 내외에 엄숙히 선언한것으로 된다."¹⁰⁵⁾라든가 "나라와 민족이 갈라진 이래 북과 남이 처음으로 공동의 통일방도와 목표를 확정하고 통일을 위해 함께 노력할 수 있는 토대를 마련한것으로 된다."라는 식의 일관된 목소리를 내어놓고 있다. 또한 "북과 남이 다같이 북남공동선언대로 낮은 단계의 연방제안과 연합제안의 공통성을 살려 이 방향에서 민족공동의 통일방도를 모색하고 민족자주통일실현으로 나간다면 조국의 자주적평화통일과 민족번영의 넓은 길이 활짝 열릴것이다."라는 평가도 이어졌다.¹⁰⁶⁾

남측은 외부에 노출된 뜨거운 논쟁으로 북을 자극하기보다는 냉철한 이성을 가지고 내부적으로 논쟁을 전개해 남남간의 합의를 도출해내는 지혜가 필요하다. 박재규 당시 장관은 2000년 10월 11일 국회 통일외교통상위 답변에서 "남북정상은 통일방안을 합의한 것이 아니라 통일로 가는 중간단계에서 교류가 우선이리는데 합의한 것"이라고 말했다.¹⁰⁷⁾ 양측 통일방안의 공통성을 인정한다고 선언했다고 해서 지금 당장 통일방안에 합의한 것으로 과도하게 해석되어 통일국가의 체제와 이념을 논의하는 것은 대한민국 사회의 불필요한 이념적 논쟁을 야기할 뿐만 아니라 남북관계에도 좋지 않은 결

103) 中村智計, "남북 정상회담의 분석 및 평가", 『국제문제』 (2000년 10월), p. 112.

104) 이에 대한 논의는 이완범, "북한 통일정책 연구: '낮은 단계의 연방제' 생성과정을 중심으로", 한국국제정치학회 2000년도 연례학술회의, 2000년 12월 14일에 나와 있다.

105) 마호성, "자주적 평화통일은 우리 민족의 사활적문제", 『로동신문』, 2000년 10월 17일.

106) 한응호, "연방제통일방안은 가장 정당하고 현실적인 통일방도", 『로동신문』, 2000년 10월 9일.

107) 『중앙일보』, 2000년 10월 12일.

과를 가져다 줄 것이다.¹⁰⁸⁾ 다소 보수적으로 평가하면 통일방안의 공통성을 인정하는 것도 사실 선언적 내용일 뿐 통일방안은 아직 공통성을 모색하는 단계에 머물러 있고 통일접근방식에 대해서 상호 공통성을 인정하고 합의한 단계라고 할 수 있다. 수차에 걸친 남북회담에서 논의될 통일방안이 합의될 가능성도 있지만 아닐 가능성도 많다. 향후 이루어져야 할 진지한 연구와 실천 등 앞으로의 과제를 더 많이 남겨놓았다. 이런 면에서 남과 북이 연합과 연합의 공통성을 인정하는 것은 통일국가의 像에 합의한 것은 결코 아니라는 정부측의 논리를 일단 인정할 수 있다. 이러한 논리는 남북공동선언이 통일상태의 체제성격(통일국가의 상)을 괄호 안에 넣고 있으므로 체제의 성격을 모호하게 방치하고 있다는 비판에 오히려 직면해 있다.¹⁰⁹⁾ 그런데 통일 조항이 현실에 비추어 볼 때 선언적 문구만 담고 있다고 해서 결코 부인될 수만 있는 것은 아니다. 통일 합의에 불문 수사적 측면은 있지만 현실을 일부분이나마 반영했을 가능성이 있기 때문이다.¹¹⁰⁾ 김정일이 합의한 것이 오로지 '적화통일만을 노린 허구'이며 전혀 양보하지 않을 것이라고 볼 수만

108) 아태평화재단, 『남북정상회담 이해의 길잡이』 (서울: 아태평화재단, 2000), p. 39.

109) 고유환 교수는 "통일방안의 공통성 인정'을 보는 관점", 『민주평통』, 2000년 10월 31일이라는 글을 통해 남북연합과 낮은 단계의 연합제는 목적지향이 다르기 때문에 본질상으로 공통성을 발견하기 어렵다고 비판했다. 서로 다른 목적지를 가는데 중간 기착지점이 같다고 해서 같은 길을 간다고 말할 수는 없다는 것이다. 따라서 공통성을 인정하기 위해서는 어느 한 쪽이 목적지를 바꾸거나 양측이 제3의 길을 가기로 합의할 때만 가능하다고 주장했다. 그러나 고유환 교수는 양측이 이념과 체제를 양보할 가능성은 거의 없다고 전망했다. 이러한 설명은 이전까지 양국 정부가 양측 방안의 차이점을 강조할 때 사용하던 일종의 비판문이라고 할 수 있다. 물론 장기적으로는 이러한 설명이 낙관론보다 설득력을 가질 가능성이 더 많다. 지금까지 분단시대의 지속이 생생시킨 구조적 요인이 단기간에 무너질 가능성은 많지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 6-15선언에 주목하는 이유는 그것이 분단구조를 해체하는 첫걸음으로 간주될 가능성도 그렇게 많지는 않았지만 전혀 없지는 않았기 때문이었다. 2000년 6월 14일 직후에는 낙관론이 어느 정도 설득력이 있었으나 시간이 가면 갈수록 남북간의 불필요한 대립과 논쟁이 확대-조장되고 있으며 2000년 말과 2001년 초에 있을 것으로 기대되었던 클린턴의 방북이 좌절되었으므로 비판론이 더욱 우세해지고 있다. 만약 2001년 상반기에 김정일 방한이 무산된다면 비판론은 더욱 힘을 얻을 것으로 전망된다. 통일부는 2001년 2월 15일 대통령에게 보고한 연두업무보고 "남북평화협력 실현을 위한 중점과제 추진계획"이라는 문건에서 상반기 답방 성사를 목표로 하되 서두르지 않고 추진한다는 계획을 세웠다. 그런데 2001년 2월 현재 정가에서는 김정일이 4월 경에 답방하여 남북국가연합을 선포할 예정이라는 소문이 있었다. 남북간에는 답방 때 발표할 선언내용 등에 상당한 사전 조율이 있었다는 것이다. 임동원 국정원장은 정전협정을 평화협정으로 대체하는 문제, 주한미군의 지위 변경 여부, 김수로의 화력발전소 대체 여부 등을 미국 측에 설명-협의하기 위해 방미했다는 것이다. "사실: 임동원 국정원장의 이상한 방미", 『조선일보』, 2001년 2월 14일; "임동원 국정원장 방미: '급한 일' 있나", 『조선일보』, 2001년 2월 14일. 물론 이는 소문으로만 끝났으며 이후 남북은 김정일의 답방을 권유하지만 계속 수포로 끝났다.

110) 그런데 본 연구에서 일부분만을 반영한 '수사적 합의'를 전체로 과장했을 가능성은 있다. 따라서 공식 문건에 주로 의존한 역사적 사실 위주 연구가 실제적 사실을 충분히 규명하지 못한다는 한계는 인정할 수 있다.

은 없다.

공동선언은 급격하고 과도한 제도적 통일은 뒤로 미루고 그 대신 분단의 피해를 최소화하고 그 고통을 경감하는 차원에서 상호간의 체제 인정과 평화공존, 그리고 화해와 협력을 도모해 나가는 '사실상의 통일' 방식에 남과 북이 현실적으로 동의했음을 의미하는 것이다. 즉 제도적-이념적-체제적 통일 보다 교류와 협력에 더 무게를 실어 정치문제 해결과 교류의 병행추진을 북이 받아들이게 만든 합의라고 할 수 있다. 북측은 과거 남북대화(합의)에 있어 정치-군사적 문제의 선결을 강조했으며 남측은 경제교류와 이산가족 문제 등을 먼저 논의하자고 주장했다. 이런 맥락에서 먼저 1-2항에서 정치적 문제에 대해 주목한 후 3-4항에서 교류 문제를 해결하려 했으므로 남과 북의 주장이 타협을 이루었다고 할 수 있다. 3-4항이 실질적이며 현실적이고 당장 실현 가능한 합의이므로 보기에 따라서는 남의 입장이 상대적으로 더 많이 관철된 것이라고 할 수도 있다.¹¹¹⁾

2항의 합의는 김대중 3단계통일방안의 1단계 남북연합안에 의거한 측면이 많고(낮은 단계의 연방제는 민족공동체통일방안의 2단계 남북연합보다 김대중 3단계통일방안의 연방제 전단계인 남북연합에 공통점이 더 많음), 교류-협력에 관련된 3-4항은 민족공동체통일방안의 1단계 화해-교류협력단계에 기초한 측면이 많다. 특히 4항은 "남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다."라고 되어 있으니 화해-교류-협력에 완벽하게 부합되는 구절이다. 아직 남북연합이 가동되지 못했으므로 이 합의는 김대중의 안(교류-협력 단계를 거치지 않고 남북연합 가동)이 아니라 민족공동체통일방안 1단계(1단계 교류협력 단계 후 남북연합 가동)에 기초한 것이라 할 수 있다. 6-15공동선언은 김대중의 안과 대한민국정부의 공식안이 착종된 상태에서 합의가 이루어졌다고 평가할 수 있다. 따라서 현단계에서는 민족공동체통일방안의 1단계인 교류와 협력을 추진한 후 2단계 남북연합의 창설을 추진할 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 본다면 국가연합-낮은 단계의 연방 실현을 위한 기구 창설은 차후의 문제이다. 기구 창설은 급하게 서둘러야 할 해결될 문제는 아니다. 6-15공동선언의 합의사항을 실천하는 과정에서 정상의 만남이 연속성을 갖게 되고 실무차원의 남북각료(장관) 회담이 정례화되며 남북간 국회(의원)회담 등이 개최됨으로써 남북연합의 실질적 기구이며 핵심적 의사결정 기구인 정상회

111) 정경모, 『이제 미국이 대답할 차례다: 망명 30년, 민족주의자가 파헤치는 민족사의 현주소』 (서울: 한겨레신문사, 2001), pp. 258~259에 의하면 문익환-허담의 '4-2공동선언' 3항에 정치군사회담 추진과 동시에 이산가족문제-다방면에 걸친 교류, 접촉 실현이 명시되어 있으므로 분 목사가 이미 11년 전에 병행 교류를 북측이 받아들여도록 설득하는데 성공했다는 것이다.

의(최고결정기구), 각료회의, 연합회의 등이 구체화-정례화-제도화되는 과정을 거쳐야 비로소 국가연합이 되었건 낮은 단계의 연방제 기구가 되었건 마련될 수 있을 것이기 때문이다. 6-15공동선언 3-4항의 규정대로 앞으로 남북간에는 이산가족 상봉, 전면적인 문화교류, 경제 공동체 건설이라는 대규모 사회 통합작업이 계속 진행될 수 있다. 이 과정에서 초기 남북연합(낮은 단계의 연방제)의 합의기관-기구들이 점차 중앙정부의 기능으로 발전될 가능성이 있다. 이것이 통일을 지향하는 가시적 성과가 될 가능성을 전혀 배제할 수는 없다. 통일의 가능성이 아직도 그렇게 많지는 않지만 상대적으로 봤을 때는 다른 어느 때보다 그 가능성이 높은 것은 사실이다. 또한 노태우 대통령도 1989년 한민족 공동체 통일방안에서 남북연합을 형성하는 등의 절차를 시작하기 위해 남-북한간에 정상회담이 조속히 실현되어야 한다고 주장했으므로¹¹²⁾ 법적으로는 대한민국 공식 통일방안인 민족공동체통일방안에 의거해 성사된 정상회담은 남북연합을 실현하기 위한 것이며 이를 논의하는 무대였다고 평가할 수도 있다. 따라서 이러한 논의의 결과 통일방안에 대한 합의가 이루어진 것은 자연스러운 것이라고 할 수 있으며 앞으로도 진전될 가능성은 많다고 할 수 있다. 김대중 대통령은 2001년 3월 1일 보도된 『경남신문』과 『충청일보』의 창간 55주년 기념 회견에서 “남북 정상회담과 각료회담을 정례화 시키겠다.”라고 말했다. 『조선일보』, 2001년 3월 2일자에 의하면 김 대통령은 임기 내에 남북연합의 달성을 목표로 삼고 있다는 것이다. 2001년 3월 현재 정상회담은 올해가 두 번째가 될 것이며 장관급 회담은 3월 예정인 것까지 합치면 다섯 번째이다. 남북연합은 정례화된 정상회의와 각료회의를 통해 남북연합위원회까지 설치되면 가동될 가능성이 있다. 이미 국방장관 회담도 열었고 경제협력추진위원회도 구성하여 남북연합과 유사한 그림이 그려졌다고 할 수 있다.¹¹³⁾

그런데 당장 국가연합이나 연방과 같은 상부구조를 씌우지 말고 각종 위원회와 협의회를 통해 평화공존과 화해 협력을 보다 튼튼히 하는 노력이 필요한 시점이라는 주장도 공동선언 3-4항을 중시하는 맥락에 서 있다.¹¹⁴⁾

112) 오병헌, 『평화 통일은 가능한가』 (서울: 문학과 지성사, 1996), p. 55.

113) 박한식(Han S. Park) 교수는 2001년 2월 22일 발표된 “A Legitimate Spell for the “Low-Level” Federation or Commonwealth: Institutionalizing Inter-Korea Rapprochement”, 『한반도의 평화와 민주주의: 국민의 정부 3주년 기념 국제학술회의』 (서울: 아태평화재단, 2001), p. 17, p. 20, p. 24에서 만남의 제도화를 통해 낮은 단계의 연방 혹은 연합체의 청사진인 ‘범코리아조정위원회’(The Pan-Korea Coordinating Commission)을 꾸려나갈 수 있으며 지금이 기회라고 주장했다.

114) “북한은 루비콘강 건넜다. 김정일 답방은 환영”, 『신동아』 (2000년 8월), p. 98. 이러한 서주석 박사의 입장에 동조하는 본 연구자의 주장에 대해 남궁영 교수는 2000년 11월 30일에 작성한 논평문에서 김대중의 3단계통일안의 1단계(화해-협력 준비단계 없이 바로 남북연합으로 들어가자는 방안)를 6-15선언에 나타난 남한의 연합제안으로

교류와 협력을 함으로써 1972년의 7-4남북공동성명이나 1992년의 남북기본합의서처럼 문서로만 존재¹¹⁵⁾하지 않을 수 있으며 김용순 비서의 주장처럼 역사의 흐름을 되돌리지 않는 수 있을 것이다. 연합제나 낮은 단계의 연방제 모두 체제나 제도를 문제삼지 않으므로 민족복리와 공존공영의 정신 아래 가능한 부분부터 교류하고 협력하는 자세가 남북 모두에게 필요하다. 상대적으로 가장 원활하게 이루어 질 것으로 기대되는 경제교류가 활성화된 상태에서 군사회담을 통해 군사대치가 사라지고 전쟁이 확실하게 방지될 수 있다면 이미 지금의 분단체제는 극복되기 시작한 것이며 평화통일로 가는 길에 서 있다고 말할 수 있을 것이다.¹¹⁶⁾ 이러한 상태라면 남북연합의 기구나 낮은 단계의 연방 기구 구성이 그렇게 어렵지 않을 것이며 그렇게 된다면 통일 대장정은 이미 한 발짝 내디딘 것이라고 할 수 있다. 국가연합의 창설을 당장 도모하기보다는 실제적인 통일인 교류협력을 통해 국가연합-낮은 단계의 연방제의 기초를 튼튼하게 쌓는 작업이 현단계의 당면과업이라고

보는 본 연구자가 화해-협력 후 남북연합을 쫓아주고 주장하는 것은 논리적 모순이라고 지적했다. 물론 3단계통일안의 남북연합단계(전자)와 민족공동체통일방안의 남북연합단계(후자)와 비교하면 후자가 화해-협력 단계를 명시적으로 거친 단계이므로 전자보다 화해-협력의 준비 단계를 덜 거쳤다고는 할 수 있을지라도 화해-협력을 전혀 안한 상태에서 남북연합을 출범시킨다는 것은 현실적으로 불가능할 것이다. 김대중의 방안 어디에도 화해를 하지 않은 상태에서 바로 남북연합을 가동시켜 곧장 화해에 돌입한다는 표현은 없다. 단지 남북연합 단계에서 "남북간의 화해-협력을 통해 정치적 신뢰를 구축한다."라는 구절은 있다. 아태평화재단 (편), 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』, 중판 (서울: 한울, 2000), p. 70. 또한 앞의 책, p. 40에서 "남북연합이 남북간 화해-협력을 촉진하는 제도적 장치"라고는 나와 있다. 그런데 화해-협력은 꼭 남북연합 단계에만 추구될 것은 아니며 통일로 가는 전 단계에서 계속 추구해야 동일이 달성될 수 있다고 할 수 있다. 앞의 책, p. 68에서는 "남북간에는 이미 화해와 불가침 및 교류-협력에 관한 기본 합의가 이루어진 상태"라고 언급되었다. 따라서 김대중의 남북연합단계도 이전 정권에서 합의한 기본합의서에 기반하고 있다고 할 수 있다. 그렇지만 논리적 근거를 강조하는 남궁영 교수는 2000년 12월 14일 필자의 인터뷰에서 기본합의서는 실행되지도 않았으며 민족공동체통일방안은 화해-협력의 단계 거처 마련된 정상국가간의 관계가 남북간에 확립된 이후 남북연합으로 나아가는데 비해 김대중의 안은 정상국가간의 관계 이전에 남북연합을 가동하는 것이라고 거듭 부연했다. 만약 남궁영 교수가 해석한 김대중의 구상에 따른다면 현단계에서 남북연합을 가동시켜야 하는데 현실적으로 이것이 가능한 것은 아니다. 따라서 김대중의 일은 민족공동체통일방안에 의해 보완될 필요가 있다.

115) 이 두 문서는 최고통치자의 특사나 총리가 서명한 성명(statement)과 합의(agreement)인데 최고통치자가 직접 만나서 서명한 6-15'선언(declaration)보다 정치적 구속력이 덜했다고 평가할 수도 있다. 그러나 한편으로는 국제법적 구속력을 가진 조약이나 협정이 아닌 단순한 선언이므로 선언적 의미만 있을 뿐 법적 구속력이 덜하다고 평가할 수도 있다.

116) 『연합뉴스』, 2000년 7월 31일자 "남북연합 단계 가시화되나"라는 논평 기사에 의하면 남측의 3단계 방안 '화해협력-남북연합-통일국가 형성'에 비추어 봤을 때 장관급 회담이나 정상회의는 2단계 남북연합 단계의 공식 기구이므로 2단계인 연합단계에 진입하고 있다는 해석도 가능하다는 것이다. 또한 2000년 7월 12일 국회 통일외교안보 분야 대정부 질문에서 이해찬-임채정 의원은 연합제 통일방안이 시작되었다고 평가했다. 『연합뉴스』, 2000년 7월 12일.

할 수 있다. 사실상의 통일인 교류 협력은 이미 시작되었으며 역사의 흐름은 되돌릴 수 없는 것이라는 말에 생명력을 가질 수 있게 하기 위해서는 남북 양측의 당국자가 모두 공동선언의 정신을 실천하려는 자세를 가져야 하며 대중들의 통일열망에 화답하려는 타협적 자세를 견지해야 할 필요도 있다.

남북정상회담의 결과 북한체제를 현실적으로 인정하는 분위기가 형성되었으며 이는 흡수통일에 익숙해 있던 우리 사회의 대결적 반북 논리를 약화시키는데 어느 정도 기여했다는 긍정적 평가도 있다. 그러나 통일접근방식을 둘러싼 이념적 대결도 심화되었으므로 향후 통일과정에서 극복해야 할 또 다른 문제가 표출되었다. 6-15공동선언 후 남한 내부에서의 다양한 논의와 미국 부시행정부 출범과 같은 불확실한 국제정세 변화 때문에 우리 정부는 통일방안을 포함한 남북 관계 면에서 중대한 개선을 기하지 못하고 있다. 이런 와중에 2차 정상회담이 열려 통일문제를 제기할 경우 연합제안과 낮은 단계의 연방제안의 공통성 증대를 위해 남북 전문가들로 '통일문제연구협의회를 구성해 연구해 나간다'는 식으로 대응하는 것이 바람직하다고 주장하는 견해도 제기되었다.¹¹⁷⁾ 이와 같이 2차 남북정상회담에서 통일방안에 대한 논란 가능성이 높은 것으로 예견되었으며 향후 정상간에 어떠한 합의가 이루어진다면 대한민국 내에서는 남남대립¹¹⁸⁾ 때문에 합의하기 어려운 난제이므로 논의자체를 회피하는 것이 더 좋을 것이라는 의견도 있다. 2001년 8-15 민족통일대축전 행사시 남한 통일연대의 일부 인사들은 '연방제 논의'를 주장했다. 그런데 이 논의는 회피될 수 없으므로 통일의 긴 여정에서 언제인가는 겪어야 할 과제라고 볼 수도 있지만 현 시점에서 이 문제를 다루면 그 폭발성으로 인해 대북 햇볕정책의 효용성마저 훼손할 수 있다는 분석도 있다.

117) 제2차 남북정상회담의 추진방향과 과제를 도출해 보기 위한 민주평통 전문가토론회(2001년 3월 6일)에서 행한 이종석 박사의 발제문; 『민주평통』, 2001년 3월 15일. 2000년 6월의 평양 정상회담이 1회적 진시용 행사와 해프닝으로 끝나지 않고 만남이 제도화되기 위해서는 서울에서의 2차정상회담이 성사되고 나아가 정상회담-각료회담이 정례화 되어야 할 것으로 판단된다.

118) 현재의 남남대립은 극단적인 사고 때문에 생긴 것이다. 북한과 대화를 하려 하면 무조건 빨갱이라고 보는 시각(극단적인 냉전적 사고)이나 대북포용정책을 비판하면 반민족주의자라고 매도하는 시각(환상적인 통일이상주의)이 대립을 부추긴다. 이러한 대립은 통일에 도움을 주지 않는다. 그런데 어느 사회든지 다소간의 이념갈등은 있다. 다윈사회는 2001년 8-15 민족통일대축전 행사 후유증과 같은 해프닝적인 갈등을 체제내적으로 소화할 수 있다는 장점이 있는 사회이다. 또한 남북간의 군사적 갈등을 해소하고 평화를 정착시키기 위해서는 대화가 지속되어야 하며 대화의 지속을 위해서는 남남대립을 적절히 순화시켜 다윈사회로 나아가야 할 것이다.

【 참고문헌 】

- 『경향신문』, 1960년 7월 15일.
- “고려민주련방공화국 창립방안을 전적으로 지지한다: 가이아나정계 인사들
담화 발표”, 『로동신문』, 2000년 10월 31일.
- “고려민주련방공화국 창립방안을 지지: 가이아나정당 성명 발표”, 『로동신
문』, 2000년 10월 29일.
- 고병철, “북한의 통일전략은 변하고 있는가”, 『계간사상』 제3권 1호 (1991
년 봄).
- 고유환, “‘통일방안의 공통성 인정’을 보는 관점”, 『민주평통』, 2000년 10월
31일.
- 곽태환, “국제 환경의 변화와 북한의 통일정책”, 신정현 (편), 『북한의 통일
정책』 (서울: 을유문화사, 1989).
- 『군사혁명재판사』, 제3집.
- 김근식, “연방제와 연합제의 공통성 인정: 통일접근 방식과 평화공존에 합
의”, 『아태평화포럼』 통권 제39호 (2000년 7월).
- 김기철, “북한당국의 평화공세에 대한 진보당의 선언문”, 권대복 (편), 『진보
당: 당의활동과 사건관계 자료집』 (서울: 지양사, 1985).
- 김낙중-노중선 (공편), 『現段階諸統一方案』 (서울: 한백사, 1989).
- 김대중, “3단계 통일방안의 제창”, 『사회와 사상』 (1988년 9월).
- 김대중, 『나의 길 나의 사상: 세계사의 대전환과 민족통일의 방략』 (서울:
한길사, 1994).
- 김대중, 『대화합의 새시대를 열자: 제159회 정기국회 대표연설문』 (서울:
민주당, 1992).
- 김대중, 『민족통일의 필요성과 가능성』, 제1회 동서강좌, 1993년 9월 17일
(서울: 연세대학교 동서문제연구원, 1993).
- 김대중, 『행동하는 양심으로』 (서울: 금문당, 1985).
- 김덕중, “남북연합의 제도화 방안”, 『통일문제연구』 제5권 3호 (1993년 가
을).
- 김덕중, “한국의 통일정책 구조: 남북연합안을 중심으로”, 『국제문제』
(1993년 8월).
- 김명기, 『남북한 통일정책』 (서울: 국제문제연구소, 1995).

- 김명기, 『남북한연방제통일론』 (서울: 탐구원, 1988).
- 김세균, “통일정책”, 최명 (편), 『북한 개론』 (서울: 을유문화사, 1990).
- 김영호, 『통일한국의 페러다임』 (서울: 풀빛, 1999).
- 김일성, “신년사”, 1991년 1월 1일, 『김일성저작집』, 43권 (평양: 조선로동당출판사, 1996).
- 김일성, “조국통일 5대방침에 대하여: 조선로동당 중앙위원회 정치위원회 확대회의에서 한 연설”, 1973년 6월 25일, 『조국의 자주적 평화통일을 위하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1981).
- 김일성, “조선로동당 제6차대회에서 한 중앙위원회사업총화보고”, 1980년 10월 10일, 『조국의 자주적평화통일을 위하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1981).
- 김일성, “조선인민의 민족적명절 8.15해방 15돐경축대회에서 한 보고”, 1960년 8월 14일, 『조국의 자주적평화통일을 위하여』 (평양: 조선로동당출판사, 1981).
- 김일성, “체코당 및 정부 대표단장 「후사크」 환영 평양시 군중대회에서 한 김일성연설”, 1973년 6월 23일, 신정현 (편), 『북한의 통일정책』 (서울: 을유문화사, 1989).
- 김일성, “신년사”, 1987년 1월 1일, 『북한신년사 분석 1945~1995』 (서울: 북한연구소, 1995).
- 김일성, “신년사”, 1988년 1월 1일, 『북한신년사 분석 1945~1995』 (서울: 북한연구소, 1995).
- 김일성, “신년사”, 1989년 1월 1일, 『북한신년사 분석 1945~1995』 (서울: 북한연구소, 1995).
- 김일성, “신년사”, 1990년 1월 1일, 『북한신년사 분석 1945~1995』 (서울: 북한연구소, 1995).
- 김일성, 『김일성저작집』, 14 (평양: 조선로동당출판사, 1981).
- 김일성, 『김일성저작집』, 42 (평양: 조선로동당출판사, 1995).
- 『김일성저작집』, 44 (평양: 조선로동당출판사, 1996).
- “김정일은 서두루고 있다”, 『신동아』 (2000년 9월).
- 김호진, “민중통일론과 한민족공동체통일방안의 차이”, 『90년대 한국사회의 쟁점』 (서울: 한길사, 1990).
- 남궁영, “민족공동체 통일방안: 평가 및 시사점, ‘남북연합’과 ‘낮은 단계의

연방제' 관계", 한국통일포럼 국내학술회의 I: 남북통일방안의 모색, 2000년 7월 15일.

"남북공동선언' 실천역량 결집", 『민주평통』, 2000년 8월 31일.

"남북연합 단계 가시화되나", 『연합뉴스』, 2000년 7월 31일.

『남북한통일제의자료총람』, 제1권 (서울: 국토통일원, 1985).

『내외통신』, 종합판, 43, 1991. 1. 1 ~ 6. 30 (서울: 내외통신사, 1991).

노중선 (편), 『민족과 통일』, I (서울: 사계절, 1985).

노태우, "한민족공동체통일방안", 1989년 9월 11일, 통일원 (편), 『한민족 공동체통일방안: 이렇게 통일하자는 것이다』 (서울: 통일원, 1991).

"대한민국 국회 및 남조선의 재정당-사회단체들과 인민들에게 보내는 조선민주주의인민공화국 최고인민회의 편지", 1960년 11월 22일, 평양. 『조선중앙년감』, 1961년판 (평양: 조선중앙통신사, 1962).

도진순, "2000년 6월 '평양회담'과 「남북공동선언」", 『역사비평』 통권 52호 (2000년 여름).

『로동신문』, 1960년 8월 15일.

『로동신문』, 1971년 4월 12일.

『로동신문』, 1971년 4월 13일.

『로동신문』, 1980년 10월 11일.

『로동신문』, 2000년 6월 15일.

『로동신문』, 2000년 6월 16일.

『로동신문』, 2000년 6월 19일.

『로동신문』, 2000년 6월 25일.

『로동신문』, 2000년 6월 28일.

『로동신문』, 2000년 7월 31일.

『로동신문』, 2000년 8월 1일.

『로동신문』, 2000년 8월 8일.

『로동신문』, 2000년 8월 10일.

『로동신문』, 2000년 8월 14일.

『로동신문』, 2000년 8월 16일.

『로동신문』, 2000년 8월 18일.

마호성, “자주적 평화통일은 우리 민족의 사활적문제”, 『로동신문』, 2000년 10월 17일.

“문목사의 3단계연방제 통일방안”, 1988. 4. 16, 김낙중-노중선 (편), 『現段階諸統一方案』 (서울: 한백사, 1989).

문익환, “김주식에게 보내는 편지”, 『말』 (1991년 1월).

“문익환-조평통 공동성명”, 김낙중-노중선 (편), 『現段階諸統一方案』 (서울: 한백사, 1989).

『문화일보』, 2000년 10월 11일.

민원, 『김일성주석과 민족대단결』 (평양: 평양출판사, 1994).

『민족 대화합으로 가는 길: 하나 하나, 차근 차근』 (서울: 국정홍보처, 2000).

『민족일보』, 1961년 4월 20일.

“민주당, 통일외교정책 쇄신방안”, 『남북대화 이전시기 통일문제 관련 자료집』 (서울: 국토통일원, 1987).

『민주평통』, 2000년 6월 30일.

박건영, “3단계 통일론과 남북정상 합의 추진 방향: ‘연합제’와 ‘낮은 단계의 연방제’ 간의 공통성 인정 문제를 중심으로”, 한국통일포럼 국내학술회의 1: 남북통일방안의 모색, 2000년 7월 15일.

박재규, 『북한의 신외교와 생존전략』 (서울: 나남, 1997).

박정희, 『국가재건최고회의의장 대통령권한대행 박정희장군담화문집, 自 1961년 7월 至 1963년 12월』 (서울: 대통령비서실, 1965).

박정희, 『박정희대통령 연설문집』, 1: 최고회의편 (서울: 대통령비서실, 1973).

박정희, 『박정희대통령선집』 (서울: 동아출판사, 1969).

박태균, 『조봉암 연구』 (서울: 창작과 비평사, 1995).

“북한 조국평화통일위원회 부위원장 전금철과의 최초의 공식인터뷰: 우리는 베트남과 같이 일방적인 체제로의 통일을 바라지 않는다”, 『사회와 사상』 (1989년 4월).

“북한은 루비콘강 건넜다. 김정일 답방은 환영”, 『신동아』 (2000년 8월).

- “북한은 변화중 ‘변화 증거없어’”, 『조선일보』, 2001년 2월 13일.
- “비밀자료 독점 入手: 북한노동당의 남북정상회담 설명자료”, 『월간조선』 (2000년 9월).
- “사설: 6-15 남북공동선언과 향후 과제”, 『민주평통』, 2000년 6월 30일.
- “사설: 임국정원장의 이상한 방미”, 『조선일보』, 2001년 2월 14일.
- “사설: 중국인민지원군 조선전선참전 50돐”, 『로동신문』, 2000년 10월 25일.
- “4-2남북공동성명서”, 문익환목사 홈페이지, <http://www.moon.or.kr/sub4-2.html>, 00-08-10.
- 신정현, “북한의 연방제 통일 방안의 전개와 목표”, 신정현 (편), 『북한의 통일정책』 (서울: 을유문화사, 1989).
- 신준영, “낮은 단계 연방제, 그리고 김정일 쇼크”, 『말』 (2000년 7월).
- 아태평화재단 (편), 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』 (서울: 아태평화출판사, 1995).
- 아태평화재단 (편), 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』, 중판 (서울: 한울, 2000).
- 아태평화재단, 『남북정상회담 이해의 길잡이』 (서울: 아태평화재단, 2000).
- 안동일, 『갈라진 45년 가서 본 반쪽: 안동일기자의 1989년 북한르뵈』 (서울: 돌베개, 1990).
- 양영식, 『통일정책론: 이승만 정부로부터 김영삼 정부까지』 (서울: 박영사, 1997).
- 양호민 (외), 『남과 북 어떻게 하나가 되나: 한반도통일의 현실과 전망』 (서울: 나남, 1992).
- “어떻게 통일을 이룰 것인가”, 1989년 2월 24일 국회외무통일위원회에서 김대중 총재의 질의와 이홍구 장관의 답변, 비서실 (편), 『김대중연설문집: 민족의 내일을 생각하며』, 2 (서울: 학민사, 1990).
- “여야 ‘연방제’논란”, 『연합뉴스』, 2000년 10월 11일.
- “여야영수 남북문제 설전”, 『연합뉴스』, 2000년 10월 9일.
- 『연합뉴스』, 2000년 7월 12일.
- 『연합뉴스』, 2000년 10월 6일.
- 『연합뉴스』, 2000년 10월 7일.

- 『연합뉴스』, 2000년 10월 11일.
- “오충석 사무관과의 전화 인터뷰”, 2001년 2월 7일.
- “왜 교류를 주저하는가”, 1989년 5월 23일 국회외무통일위원회에서 김대중 총재의 질의와 이홍구 장관의 답변, 비서실 (편), 『김대중연설문집: 민족의 내일을 생각하며』, 2 (서울: 학민사, 1990).
- 외무부외교연구원, 『통일문제연구』 (서울: 동원, 1966).
- “우리 당의 통일안은 이렇다: 3대정당 합석좌담회”, 『중앙정치』 (1957년 10월).
- 유종근, 『한반도 통일의 철학적 원리』 (서울: 세훈, 2000).
- 윤기정, 『한국공산주의운동비판』 (서울: 통일춘추사, 1959).
- 이기하, 『한국정당발달사』 (서울: 의회정치사, 1961).
- 이종석, “김일성의 신년사 분석”, 『말』 (1991년 2월).
- 이종석, 『분단시대의 통일학』 (서울: 한울, 1998).
- 이종석, “흡수통일 원하면 연방제를 고집하라: ‘D.J통일정책브레인’ 이종석 박사의 진보진영 비판”, 『말』 (2000년 8월).
- 일본NHK취재반 (구성), 『김대중자서전: 역사와 함께 시대와 함께』, 2, 김용운 (편역) (서울: 인동, 1999).
- “임동원국정원장 방미: ‘급한일’ 있다”, 『조선일보』, 2001년 2월 14일.
- 상명봉, “남북통일방안의 접합점 확대를 통한 새로운 남북통일방안의 모색”, 한국통일포럼 국내학술회의 1: 남북통일방안의 모색, 2000년 7월 15일.
- “정일형 외무부장관, 북측의 연방제 제안 반박성명”, 『남북대화 이전시기 통일문제 관련 자료집』 (서울: 국토통일원, 1987).
- “제2차 북남상급회담 진행”, 『로동신문』, 2000년 8월 31일.
- “제정당사회단체지도자연석회의 공동성명”, 1960년 4월 27일, 『로동신문』, 1960년 4월 28일.
- “조봉암 등에 관한 공소장”, 『동아일보』, 1958년 2월 18일~2월 28일, 정태영-오유석-권대복 (편), 『죽산 조봉암 전집』, 5 (서울: 世明出版, 1999).
- 조봉암, “평화통일로의 길”, 『중앙정치』 (1957년 10월).
- “조선민주주의인민공화국정부 비망록: 조국의 평화적 통일을 위하여”, 1961

- 년 3월 6일, 『로동신문』, 1961년 3월 6일: 『남북한통일제의자료총람』, 제1권 (서울: 국토통일원, 1985).
- 『조선일보』, 2000년 7월 11일.
- 『조선일보』, 2000년 10월 12일.
- 『조선일보』, 2000년 11월 7일.
- 『조선중앙연감』, 1961년판 (평양: 조선중앙통신사, 1962).
- “조선통일의 가장 합리적인 방도: 말따조선친선협회가 지지, 파키스탄신문 글 게재”, 『로동신문』, 2000년 11월 19일.
- 조순승, “평화민주당의 통일정책”, 통일문제특별심포지움, 한국정치학회, 1989년 2월.
- 『중앙일보』, 1991년 9월 19일.
- 『중앙일보』, 2000년 7월 18일.
- 『중앙일보』, 2000년 10월 12일.
- 『중앙일보』, 2000년 12월 7일.
- 中村智計, “남북 정상회담의 분석 및 평가”, 『국제문제』 (2000년 10월).
- “진보당사건논고”, 윤기정, 『한국공산주의운동비판』 (서울: 통일춘추사, 1959).
- 최완규, 『북한의 어디로』 (마산: 경남대학교 출판부, 1996).
- 최용건, “조국의 평화적통일을 더욱 촉진할데 대하여: 최고인민회의 제2기 8차회의에서 한 최고인민회의 상임위원장의 보고”, 1960년 11월 19일, 『조선중앙연감』, 1961년판.
- 최원기-정장현, 『남북정상회담 600일』 (서울: 김영사, 2000).
- “친북용공정권은 용납할 수 없다”, 『민족정론』 (2000년 7월).
- 『KBS 뉴스라인』, 2000년 10월 11일 오후 11시 10분.
- 통일부, 『2000 북한개요』 (서울: 통일부, 1999).
- 통일부, 『대북정책, 사실은 이렇습니다』 (서울: 통일부, 2000).
- 통일원, 『'92 북한개요』 (서울: 통일원, 1992).
- 통일원, 『'95 북한개요』 (서울: 통일원, 1995).
- 통일원, 『민족공동체 통일방안: 어떻게 통일하자는 것인가?』 (서울: 통일원, 1994).

- 통일원, 『통일백서』 (서울: 통일원, 1995).
- 통일원, 『한민족공동체통일방안: 이렇게 통일하자는 것이다』 (서울: 통일원, 1991).
- 한운석, “대북 화해-협력 정책에 대한 몇 가지 반론의 문제점”, 『아태평화포럼』, 통권 43호 (2000년 11월).
- 한응호, “연방제통일방안은 가장 정당하고 현실적인 통일방도”, 『노동신문』, 2000년 10월 9일.
- 함운경 (외), 『현단계통일운동론』, 1 (서울: 친구, 1988).
- 헤리슨, 셀리그, “김정일이 원하는 것은 「통일」이 아니라 「연방제」다”, 『월간중앙』 (2000년 11월).
- 허담, “최고인민회의 제4기 제5차회의에서 한 보고: 현 국제정세와 조국의 자주적 통일을 촉진시킬데 대하여”, 1971년 4월 12일, 『안보통일문제 기본자료집』, 북한편 (서울: 동아일보사, 1972).
- 황장엽, “평화통일전략”, 『월간중앙WIN』 (1999년 2월).
- “Extract from Proposal by Foreign Minister Nam Il, Head of the Delegation of the People’s Republic of Korea on April 27, 1954”, Geneva, 『안보통일문제 기본자료집』, 북한편 (서울: 동아일보사, 1972).
- Hahm, Pyong-Choon, “Federalism: A Means for the National Unification”, *Journal of Asiatic Studies*, Vol. XIII, No. 4 (December 1970).
- Lee, Hongkoo, “Unification through a Korean Commonwealth: Blueprint for a National Community”, *Korea and World Affairs*, Vol. 13, No. 4 (Winter 1989).
- Oliver, Robert T., *Syngman Rhee and American Involvement in Korea, 1942~1960* (Seoul: Panmun, 1978).

< 부록1 >

권 별 수 록 논문 일 랑 표

권별	논 문 제 목	연 구 자
I	<ul style="list-style-type: none"> • 평화체제구축을 위한 국내 통일논의의 사회적 가치합의에 관한 연구 • 남북한화해시대 주한미군의 역할과 한계 • 대북포용정책의 효과성에 관한 연구 • 북한 통일방안 변천에 관한 연구 	<p>김진향 (경북대 강사)</p> <p>노병렬 (증산도 사상연구소 연구위원)</p> <p>박재민 (연세대 사회과학 연구소)</p> <p>이완범 (한국정신문화 연구원 부교수)</p>
II	<ul style="list-style-type: none"> • 초등학교 통일교육 교수모듈 개발 • 우리나라 대학의 통일교육과 대학생의 통일 의식 변화 • 남북 청소년 이질감 해소를 위한 자원봉사 프로그램 개발 • 정보통신기술(ICT) 활용을 통한 학교통일교육 극대화 방안 • 초등학교 재량 활동을 위한 구성주의적 통일 교육 프로그램 개발 	<p>김영하 (대구교대 강사)</p> <p>김주찬 (연세대 통일연구소 연구교수)</p> <p>이창식 (한서대 부교수)</p> <p>최승규 (부산대 강사)</p> <p>추병완 (춘천교대 조교수)</p>
III	<ul style="list-style-type: none"> • 북한의 경제정책 결정과정 변화에 관한 연구 • 북한의 '선군정치'(先軍政治)와 체제 군사화(軍事化)에 관한 연구 • 북한의 개혁과 개방 측정지표 개발에 관한 연구 • 북한의 일본에 대한 '전략적 이해변화' 분석 • 1990년대 북한의 경제 위기와 군사 체제로의 전환에 관한 연구 	<p>김갑식 (서울대 한국정치 연구소 연구원)</p> <p>김용현 (동국대 강사)</p> <p>박선원 (연세대 통일연구소 연구원)</p> <p>박정진 (고려대 아세아 연구소 연구원)</p> <p>이태섭 (인제대 전임강사)</p>

권별	논 분 제 목	연 구 자
IV	<ul style="list-style-type: none"> • 민간부문의 성공적인 남북 IT교류를 위한 정부의 역할 모형 연구 • 북한의 경제체제전환 분석 : 점진적 이행의 CGE모형 • 남북한 정보통신 협력의 현황 및 향후 과제에 관한 연구 • 시범적 통일로서의 통일특구에 관한 연구 • 북한의 2000년대 경제개발전략에 관한 연구 	<p>고영삼 (부산발전연구원 전문위원)</p> <p>이영훈 (고려대 강사)</p> <p>유승훈 (호서대 전임강사)</p> <p>조진철 (미국 포틀랜드대학 방문교수)</p> <p>양문수 (LG경제연구원 부연구위원)</p>
V	<ul style="list-style-type: none"> • 국제인권규범에 대한 북한의 인식 및 대응 연구 • 국가주도형 심천모형과 시장주도형 상해모형의 북한적용가능성 연구 • 북한의 사회법률직업에 관한 연구 • 북한의 언어공학 현황과 발전 전망에 대한 연구 • 남북교류상의 출판·영상·음반물에 관한 저작권 협력방안 	<p>김수암 (통일교육원 책임연구원)</p> <p>박병광 (단국대 분쟁해결 연구센터 연구위원)</p> <p>이동진 (한국정신문화연구원 초빙연구원)</p> <p>이봉원 (고려대 언어정보 연구소 연구원)</p> <p>조수선 (국가안보정책연구소 연구원)</p>

< 부록2 >**최근 연도별 연구과제 목록('96~2001년)**

'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 전력융통 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 제정립 및 구체화 방안
- 통일 준비를 위한 대국민 홍보전략 수립을 위한 일 연구
- 새통일 한국의 영·유 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
- 해외체류 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 관한 연구

2000년

<통일정책 분야>

- 일·북수교와 한국의 정책과제
- 인터넷을 활용한 통일기반 확충방안
- NGO를 통한 북한체제의 변화가능성에 관한 연구
- 한·중 경제교류 협력의 발전이 한반도 정세에 미치는 영향 연구
- 체제전환 국가들의 주택개혁 사례 및 적용가능성에 대한 비판적 고찰
- 독일통일이후 동·서독 임금동일화 과정을 중심으로 본 사회통합 연구
- 21세기 한반도 평화와 안전보장

<북한실태 분야>

- 동북아시아 국가의 사막화 현상이 북한 산림생태계 파괴에 미치는 영향과 통일후 복구계획
- '90년대 북한의 경제정책 변화에 관한 연구
- 북한의 정보통신 부문 발전과 정보화
- 북한의 국가능력약화와 분권화 가능성
- 김정일체제의 사회통제와 주민의식 변화 연구

<통일교육, 홍보, 교류협력, 기타 분야>

- 남북한 「도덕」 교과에 나타난 가치척목 연구
- 초·중등생 및 대학생의 통일의식 변화추이 조사를 통한 학교통일교육 방안 모색
- 북한체제 및 대북포용정책에 대한 정향
- 남북정상회담이후 산업입지 측면에서 본 남북경제협력의 방향설정
- 한국, 북한, 중국의 외국인 투자기업에 대한 회계처리 규정 비교연구
- 북한의 초등학교 교과서에 나타난 민족정체성 연구
- 남북한 해역에서 퇴적물 기원 및 오염현황 대책방안을 위한 연구

2001년

<통일정책 분야>

- 평화체제구축을 위한 국내 통일논의의 사회적 가치함의에 관한 연구
- 남북한화해시대 주한미군의 역할과 한계
- 대북포용정책의 효과성에 관한 연구
- 북한 통일방안 변천에 관한 연구

<통일교육 분야>

- 초등학교 통일교육 교수모듈 개발
- 우리나라 대학의 통일교육과 대학생의 통일 의식 변화
- 남북 청소년 이질감 해소를 위한 자원봉사 프로그램 개발
- 정보통신기술(ICT) 활용을 통한 학교통일교육 극대화 방안
- 초등학교 재량 활동을 위한 구성주의적 통일 교육 프로그램 개발

<북한실태(정치) 분야>

- 북한의 경제정책 결정과정 변화에 관한 연구
- 북한의 '선군정치'(先軍政治)와 체제 군사화(軍事化)에 관한 연구
- 북한의 개혁과 개방 측정지표 개발에 관한 연구
- 북한의 일본에 대한 '전략적 이해변화' 분석
- 1990년대 북한의 경제 위기와 군사 체제로의 전환에 관한 연구

<북한실태(경제) 분야>

- 민간부문의 성공적인 남북 IT교류를 위한 정부의 역할 모형 연구
- 북한의 경제체제전환 분석 : 점진적 이행의 CGE모델
- 남북한 정보통신 협력의 현황 및 향후 과제에 관한 연구
- 시범적 통일로서의 통일특구에 관한 연구
- 북한의 2000년대 경제개발전략에 관한 연구

<북한실태(사회) 분야>

- 국제인권규범에 대한 북한의 인식 및 대응 연구
- 국가주도형 심천모델과 시장주도형 상해모델의 북한적용가능성 연구
- 북한의 사회법률직업에 관한 연구
- 북한의 언어공학 현황과 발전 전망에 대한 연구
- 남북교류상의 출판·영상·음반물에 관한 저작권 협력방안

통 일 정 책 (I)

인 쇄 : 2001. 12.

발 행 : 2001. 12.

발행처 : 통일부 정보분석국 분석총괄과

서울특별시 종로구 세종로 77-6

☎ 02)720-2425 ~ 6

인쇄처 : 덕성문화사

☎ 02)2274-5916
