

統一研究論叢

第4卷1號 1995

民族統一研究院

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

目 次

統一研究論叢

第4卷 1號 1995

〈기획논문〉 북·미 「기본합의문」과 남북한 관계

북·미 「기본합의문」 타결 이후 한국의 대북 행정책 :

기존정책에 대한 검토를 중심으로	전성훈	1
북·미 관계개선과 한국의 정책대응방향	박종철	27
미·북 관계개선에 따른 한·미 안보협력 조정방향	김창수	49
북·미 관계개선에 대한 중국의 기본인식과 정책방향	문홍호	79

〈연구논문〉

주체사상과 맑스·레닌주의 :

철학적 원리와 사회역사원리 중심	황병덕	101
통일문제에 대한 국민의식의 변화	김태일	125

한·일 회담에 비추어 본 북·일 수교협상 :

기본문제 및 보상문제의 타결전망에 대하여	이교덕	155
계층별 한국인의 통일문제 인식과 통일교육 방향	김도태	189
소련·러시아의 동해 방사성폐기물 투기현황과		

남북한 공동대응방안 연구.....	손기용	223
--------------------	-----	-----

Abstract		259
----------------	--	-----

북·미 「기본합의문」 타결 이후 한국의 대북 행정책 :

기존정책에 대한 검토를 중심으로

전 성 훈*

◁ 목 차 ▷

- | | |
|------------------|-------------------|
| I. 서 론 | Ⅲ. 대북 행정책 추진방향 모색 |
| Ⅱ. 한국의 대북 행정책 점검 | Ⅳ. 결 론 |

I. 서 론

북한과 미국은 1994년 10월 21일 북한의 핵개발 포기와 이에 상응하는 반대급부 제공을 골자로 하는 「기본합의문」에 합의하였다. 이후 북·미 양국은 전문가회담을 개최하여 사용후 핵연료 처리 문제, 연락사무소 설치 문제 및 경수로 지원 문제 등을 논의해왔다. 양측은 세가지 문제중 사용후 핵연료 처리 문제와 연락사무소 개설 문제에서 일정한 합의를 도출하였다.

경수로 건설과 관련해서 「한반도에너지개발기구」(Korean Peninsula Energy Development Organization : KEDO)가 한·미·일 3국을 중심으

* 民族統一研究院 責任研究員

로 1995년 3월 9일 설립되었다. KEDO가 공식 출범함으로써 대북 경수로 지원의 토대가 마련되었으나, 경수로 사업은 공급계약 체결에서부터 많은 난관에 봉착하였다. KEDO를 대표하는 미국과 북한은 금년 4월까지 경수로 공급협정 체결을 위한 전문가협상을 진행했으나 양측이 爐型 선정 등에서 심각한 이견을 보임으로써 협상이 타결되지 못하였다. 결국 양측은 이 문제를 정치적으로 절충하기 위해 김계관 외교부부장과 허바드 국무부부차관보가 참가하는 준고위급회담을 5월 20일 말레이시아에서 개최하였고 6월 12일 경수로 건설을 위한 몇가지 기본원칙에 합의했다.

준고위급회담의 타결로 북한 핵문제가 새로운 전기를 맞고 있는 가운데 한국이 기존에 추진해온 대북 핵정책을 점검하고 향후 바람직한 정책방향을 모색하는 것은 의미있는 작업일 것이다. 북·미간 「기본합의문」의 체결과 준고위급회담의 타결이라는 변화된 환경속에서, 북한 핵문제의 의미와 중요성을 되새겨보고 과거의 정책이 주는 교훈을 바탕으로 새로운 정책추진 방향을 설정할 필요가 있는 것이다. 본 연구는 이러한 필요성에 입각하여, 제Ⅱ장에서 북한 핵문제 발단 이후 지난 4년간 우리 정부가 추진해 온 주요 정책들을 구체적으로 재검토하고 이를 바탕으로, 제Ⅲ장에서 향후 한국이 추진해야 할 바람직한 대북 핵정책 방향을 모색하고자 한다.

II. 한국의 대북 핵정책 점검

한국이 대북한 경수로 지원, 과거 핵의혹 해소, 한반도의 비핵화 실현 등 북한 핵문제와 관련하여 아직 해결되지 못한 문제들을 성공적으로 마무리하기 위해서는 그동안 추진해 온 대북 핵정책을 면밀히 재검토하는 것이 필요하다. 북한 핵문제 해결과정의 주요 고비에서 발생한 문제점들을 인식함으로써 유사한 문제가 재발하지 않도록 하는 노력이 필요한 것이다. 이러한 정책의 재검토는 북한 핵문제와 관련하여 우리 정부가 처한 현실을 직시하게 할 뿐아니라, 앞으로 한국이 대북 핵정책을 수립하는 데 있어서

바람직한 이정표를 제공해 줄 것으로 믿는다.

1. 상호사찰협상에서 한국의 성역없는 특별사찰 주장

남북한은 「비핵화 공동선언」의 이행차원에서 1992년 3월 14일 남북핵통제공동위원회를 구성하였으며, 곧이어 상호사찰 규정 마련을 위한 협상을 시작하였다. 양측은 1993년 1월 25일까지 13차례의 핵통제공동위원회 전체회의와 8차례의 위원접촉 및 1차례의 비공개 위원장접촉을 가졌으나, 사찰대상 및 사찰방법과 관련한 참여한 의견대립으로 인해 협상의 실마리를 찾지 못하였다.¹⁾

북한은 “의심 동시해소원칙”에 의거하여 영변의 핵시설만 공개하되 남한의 주한미군기지를 중점적으로 사찰하려는 반면, 한국은 “상호주의 및 성역없는 사찰 원칙”에 의거하여 북한의 군사기지도 사찰대상이 되어야 한다고 주장하는 등 남북한이 사찰대상 선정에서 근본적인 차이를 보였다.

또한 사찰방식에 있어서도 북한이 주한미군기지에 대한 전면동시사찰을 주장하는 반면, 한국은 24시간 사전통보하에 신속히 실시하여 기습효과를 극대화할 수 있는 특별사찰방안을 제의하였다.

성역없는 특별사찰로 요약되는 한국의 사찰제도는 군비통제 역사상 가장 강력한 사찰제도에 속한다. 그러나 자국의 군사시설에 대한 사찰을 완강히 거부하고 있는 북한과의 협상에서 한국의 특별사찰방안은 협상타결을 막는 주요 장애요인 중 하나였다. 특히 24시간이라는 단기간의 사전통보하에 군사시설에 대해 실시되는 특별사찰의 실제 파급효과에 대해 한국측의 엄밀한 분석이 있었는지에 대해 의문이 제기되고 있다. 왜냐하면 검증에 관련된 모든 제안은 상호주의에 입각하여 한편으로는 상대방의 행위 및 시설에 대한 공개와 감시를 의미하는 반면, 다른 한편으로는 똑같은 공개와 감시

1) 상호사찰협상에서의 남북한 입장차이에 대한 자세한 분석은, 전성훈, “核問題에 대한北韓의 立場과 韓半島 非核化 展望,” 「제5회 국내학술회의 발표논문집」(서울: 민족통일연구원, 1992), pp.14-17 참조.

가 제안측에도 적용되기 때문이다.²⁾

핵사찰은 군비통제 검증방법 분류상 受檢國의 주권침해 소지가 가장 큰 현장검사에 해당된다. 현장검사의 수용여부는 수검국의 체제개방 정도와 직결되어 있다. 미·소간 군비통제역사는 이점을 잘 보여주고 있다. 1950년대 후반 미·소 양국은 전면핵실험금지조약을 위한 협상을 진행하였는데 이 협상의 최대 쟁점은 현장검사의 수용여부였다. 미국은 보다 많은 현장검사를 요구하였으나 소련은 주권침해 소지와 간첩행위 가능성을 이유로 극히 제한된 현장검사만을 허용한다는 입장이었다. 당시 핵실험전면금지조약(The Comprehensive Test Ban Treaty : CTBT) 대신 현장검사의 필요성이 덜한 핵실험부분금지조약(The Partial Test Ban Treaty : PTBT)이 체결된 이유중의 하나는 양측이 연간 현장검사 수용 회수에 합의하지 못했기 때문이다.

이후 현장검사에 대한 미·소 양측의 상반된 입장은 고르바초프가 등장하여 소련의 체제가 근본적으로 변화할 때까지 계속된다. 고르바초프는 집권 이후 여러가지 군비통제조약의 체결을 제의하였으며 그의 개혁과 개방정책은 검증 특히, 현장검사에 대한 소련의 태도에도 변화를 가져오게 하였다. 이러한 소련의 입장변화로 1986년 9월 스톡홀름협약(The Stockholm Document)이 체결될 수 있었다. 스톡홀름협약은 현장검사가 검증방법으로 채택된 최초의 중요한 군비통제조약이다. 그러나 이 협약의 협상에서도 현장검사가 협상타결 마지막까지 걸림돌로 남아있었다는 사실은 군비통제조약 체결시 현장검사에 대한 합의가 얼마나 어려운 가를 잘 보여준다.

결과적으로, 한국이 제안했던 성역없는 특별사찰제도는 현실적이라기 보다는 이상적 측면이 강하다. 아무리 완벽한 사찰이 실시되더라도 북한 전역을 손금보듯이 훤히 들여다 보면서 북한의 일거수일투족을 완전히 파악

2) 이러한 검증의 딜레마는 다음과 같은 역사적 사례에서 잘 나타난다. 1980년대 초 미국과 구소련간 중거리핵미사일 폐기협상에서 미국은 검증에 소극적인 구소련에 대응하여 협상전략 차원에서 강력한 현장검사체제를 제의하였으며 구소련 당국은 물론 이를 거부하였다. 그러나 고르바초프 등장 이후 구소련이 미국의 제의를 수락할 의사를 보이자, 현장검사에 의한 민감한 군사시설의 노출이 국가안보에 미칠 여파를 우려한 미국은 스스로 제안을 철회하고 제한된 상호사찰방안에 합의하였다.

할 수는 없을 것이다. 더욱이 한국의 군비통제 추진방향이 군사적 신뢰를 구축한 후에 군비축소를 논의하자는 점진적 입장이라는 점과 검증도 하나의 신뢰구축방안으로서 상호신뢰가 구축되어가는 과정에서 그 적용폭과 심도가 자연스럽게 강화될 수 있다는 점을 감안할 때, 한국이 제안하는 성역 없는 특별사찰제도는 한국의 군비통제 추진원칙과도 일치하지 않는다.

2. IAEA 특별사찰 결의안 채택

IAEA는 북한이 자국의 핵활동에 대해 제출한 최초보고서의 내용과 IAEA 사찰을 통한 자체 분석결과 사이에 “중요한 불일치”(the significant inconsistencies)가 존재한다고 결론지었다. 이를 해결하기 위해 IAEA는 제6차 대북한 임시사찰시 영변 핵단지내의 핵재처리 폐기물 저장소로 추정되는 2곳의 미신고시설에 대한 사찰을 요청하였다. 그러나 북한은 이 두시설에 대한 IAEA 사찰을 거부하였다. 이에 대응하여 블릭스(Hans Blix) IAEA 사무총장은 1993년 2월 9일 미신고시설에 대한 북한의 특별사찰 수용을 촉구하는 공식서한을 발송하였다.

북한은 블릭스 사무총장의 특별사찰 요청을 거부하고 외교부 대변인 기자회견과³⁾ 주유국 주재대사들의 기자회견을 통해⁴⁾ IAEA가 특별사찰을 요구하고 있는 2곳의 시설은 군사시설로서 절대로 사찰을 받아들일 수 없으며 부당한 조치가 강요된다면 “자위적” 조치를 취하지 않을 수 없을 것이라고 주장하였다. 한편, 북한은 자신의 입장을 해명하기 위해 2월 22-26일 개최된 IAEA 정기이사회 직전에(2.20-2.21) 최학근 원자력공업부장을 대표로 하는 대표단을 파견, IAEA와 기술적 문제에 대한 협의를 벌였으나 IAEA를 설득하는데 실패하였다.⁵⁾

3) 「로동신문」, 1993년 2월 8일.

4) 손성필 러시아 주재, 이재열 체네바 주재, 박동춘 프랑스 주재 북한대사 기자회견, 「朝鮮日報」, 「東亞日報」, 1993년 2월 17일.

5) IAEA 정기이사회에 북측대표로 참석한 김계관 순회대사는 1993년 2월 22일 IAEA가 제기한 보고서와 사찰 결과사이의 “원칙적 불일치점”은 북측 기술자들과 사찰단

IAEA는 35개 이사국중 22개국의 공동발의로 북한에 대해 3월 25일까지 특별사찰 수용을 촉구하는 결의안을 채택하였다.⁶⁾ 북한은 2곳의 미신고시설이 순수한 군사시설로서 IAEA의 사찰대상이 아니라고 주장하였다. 북한은 IAEA측의 특별사찰 요구가 북한의 주권을 심각하게 침해하고 있다고 비난하고 공정성을 잃고 있는 IAEA의 특별사찰 결의안을 수락할 수 없으며 주권수호를 위한 자위적 대응조치를 취할 수 밖에 없다고 주장하였다.⁷⁾

국제원자력기구의 특별사찰 결의안 채택은 과연 현명한 결정이었나? 물론 IAEA는 핵안전협정에 의거하여 북한에 대해 특별사찰을 요구할 권리가 있으며, 이러한 권리는 적법한 절차를 거쳐 행사되었다. 그럼에도 불구하고 IAEA의 결정은 북한의 입지를 어렵게 만든 전술적 실수였으며 북한 핵문제 해결에 상당한 어려움을 야기시켰음을 지적하고자 한다. 이미 북한과 IAEA는 1993년 봄에 5MWe 원자로의 사용후 핵연료에 대한 샘플 채취를 실시하기로 묵시적으로 합의한 상태였으므로 IAEA는 적어도 5MWe 원자로의 샘플을 채취할 때까지는 특별사찰 문제를 거론하지 말았어야 했다.

사이의 제안방법과 해석 및 평가에서 생긴 차이이며 이러한 차이는 사찰단이 북한 핵설비의 구체적 운영특성과 조건을 고려하지 않은 착오와 무성에서 비롯되었다고 주장하였다. 그는 또한 IAEA가 사찰하겠다고 하는 2곳의 장소는 핵활동과 아무런 관련이 없는 군사대상으로서 불일치점과 이들 군사시설사이에는 어떠한 과학적, 법률적 관련도 없다고 강조하였다. 「로동신문」, 1993년 2월 24일.

- 6) 다음과 같은 7개항의 결의안이 채택되었다: ① IAEA와 북한간 체결된 안전협정의 신속하고 완전한 이행 요청, ② 북한이 제출한 최초보고서의 정확성과 완전성을 검증하는 것이 필수적임을 강조, ③ 이를 위해 사무총장이 이미 취한 조치(IAEA 사무총장의 대북한 특별사찰수용 공식요청)를 지지, ④ 북한당국이 IAEA의 임무수행에 전적으로 협조할 것과 특별사찰을 지체없이 수용할 것을 요청, ⑤ 중요한 불일치의 해소를 위해 2곳의 미신고시설에 대한 특별사찰실시와 추가정보 습득이 필수적이고 긴급하다고 결정, ⑥ IAEA 사무총장으로 하여금 북한과 협의를 계속하고 1개월내에 소집될 특별이사회에서 그간의 경과를 보고하도록 요청, ⑦ 동 문제에 지속적인 관심을 가지며 IAEA 현장 및 북한과 IAEA간 체결된 안전협정에 의거하여 후속조치를 강구. 「IAEA 결의안 2636호」 참조.

- 7) 1993년 2월 25일 IAEA 정기이사회에서 북한대표 연설, 「로동신문」, 1993년 2월 27일.

IAEA가 판단하고 있는 “중요한 불일치”를 분석하는 데 있어서 재처리 후 폐기물 저장소로 의심되는 2곳의 미신고시설에 대한 특별사찰보다는 5MWe 원자로의 사용후 핵연료 샘플에 대한 채취·분석이 더 정확한 정보를 제공해준다.⁸⁾ 5MWe 원자로의 사용후 핵연료 샘플을 분석함으로써 북한이 제출한 원자로 운전기록의 사실여부를 확인하고 원자로의 실제 가동 기간과 핵폐기물 생산량 및 실제로 추출된 플루토늄의 총량을 추정할 수 있기 때문이다. 그런데 IAEA가 북한과 합의한 사용후 핵연료 분석에 앞서 성급하게 미신고시설에 대한 특별사찰을 고집하여 북한 핵문제를 유엔 안보리에까지 상정함으로써 핵문제를 둘러싼 상황이 불필요하게 악화되었다.

어쨌든 한국의 성역없는 특별사찰 실시 주장과 IAEA의 특별사찰 결의안 채택은 북한내 온건파의 입지를 어렵게 만든 결정이었으며 북한 핵문제를 조기에 평화적으로 해결할 수 있는 가능성을 약화시킨 정책이었던 것으로 판단된다.

3. 북·미 「기본합의문」 내용상의 문제점

가. 「기본합의문」과 「비핵화 공동선언」의 부조화

북한과 미국은 1994년 10월 21일 북한 핵문제를 해결하기 위한 방안들을 포괄적으로 규정한 「기본합의문」에 합의하였다. 「기본합의문」은 다음과 같은 4개 부문으로 구성되어 있다.

첫째, 북한의 핵시설 해체 및 미국의 대북 경수로 지원 문제를 다룬 제1장에서, 미국은 북한에 대해 2003년까지 대체에너지와 총 2,000MWe 규모의 경수로를 제공하기로 약속하였다. 또한 이 문제를 다룬 국제 컨소시엄을 설립하여 북한과 경수로 제공을 위한 공급계약을 체결할 것을 약속하였다. 이에 대해 북한은 합의문 서명후 1개월내에 5개 핵시설(① 5MWe

8) 전성훈, “북핵 ‘과거’ 의혹 어떻게 해소하나,” 「한겨레신문」, 1994년 10월 27일.

연구용원자로, ② 50MWe 흑연감속로, ③ 200MWe 흑연감속로, ④ 방사 화학실험실, ⑤ 핵연료제조공장)을 동결하고 동결상태에 대한 IAEA의 사찰을 허용하며 이들 시설의 완전해체를 경수로 사업이 종료되는 시점에 완료하기로 약속하였다. 또한 5MWe 원자로에서 추출한 사용후 핵연료는 북한내에서 재처리하지 않는 방법을 강구하기로 하였다.

둘째, 北·美間 정치·경제적 관계정상화 문제를 다룬 제2장에서 北·美 양국은 합의 후 3개월내에 무역 및 투자제한을 완화하고 이후 쌍방의 수도에 연락사무소를 개설하며 상호 관심사항의 진전에 따라 대사급 관계를 수립하기로 합의하였다.

셋째, 한반도의 비핵화와 안전을 위한 협력문제를 다룬 제3장에서 미국은 북한에 대한 핵무기 불위협·불사용을 공식 보장하고 북한은 「비핵화 공동선언」의 이행을 약속하였다.

넷째, 국제적 핵비확산 문제를 다룬 제4장에서 북한은 NPT에 완전히 복귀하고 IAEA의 안전조치를 수용하며 경수로의 주요 부품이 북한에 반입되기 전에 북한의 과거 핵의혹 문제를 완전히 해소하기로 합의하였다.

「기본합의문」이 안고 있는 문제점 중의 하나는 북한이 그들의 핵활동을 자발적으로 동결하고 이를 IAEA가 검증하도록 규정한 반면에 이 과정에서 한국의 역할을 구체적으로 명시하지 않았다는 점이다. 따라서 「기본합의문」의 이행과정에서 한국의 역할이 사실상 제외되었다고 볼 수밖에 없다. 이러한 문제점은 「기본합의문」의 타결이 한국을 배제하려는 북한의 전략과 이를 어느 정도 수용한 미국의 정책에 의해 가능했음을 간접적으로 보여주고 있다.

북한은 또한 「기본합의문」(제3조 2항)에서 「비핵화 공동선언」의 준수 입장을 원칙적으로 표명하였으나 구체적 실천방안을 제시하지 않았다. 「비핵화 공동선언」 이행의 필요조건이라고 할 수 있는 남북대화 문제에도 소극적인 태도를 보이기는 마찬가지였다. 결과적으로 「기본합의문」과 「비핵화 공동선언」은 그 이행이 상호 유기적으로 연계되지 않음으로써 두 文書의 조화로운 병행추진이 현실적으로 어려운 실정이다.

아울러 「기본합의문」은 북한의 재처리시설 해체를 향후 10-15년이 소

요되는 경수로사업 종료단계까지 연기하도록 허용함으로써, 재처리 및 농축시설의 보유를 금지하고 있는 「비핵화 공동선언」(제3항)의 위반을 제도적으로 용인하고 있다. 재처리시설은 현장에서 常駐監視하는 것이 국제관례이나 남북한 상호사찰 차원에서 이를 실행할 수 있는 제도적 장치도 마련되어 있지 않다.

나. 북한 핵동결 및 해체 과정에 한국참여 배제

북한은 「기본합의문」에 의거하여 1994년 11월 1일부로 5개 주요 핵시설의⁹⁾ 핵활동을 동결하고 이에 대한 IAEA의 현장감시를 수용하고 있다.¹⁰⁾ 「비핵화 공동선언」에 의거하여 한국이 북한 핵활동의 동결 및 해체 과정에 참여할 권리와 의무를 갖고 있다는 점은 두말할 나위가 없다. 그러나 「기본합의문」은 북한의 핵활동 동결 및 핵시설 해체 과정에서 한국의 참여를 명시하지 않았다. 물론 추후에 남북한과 미국의 합의하에 한국이 참여할 수 있는 방안을 모색하는 것이 불가능한 것은 아니다. 다만 한국의 역할을 가급적 배제하려는 것이 「기본합의문」의 바탕에 깔려 있는 기본정신이기 때문에 앞으로 한국의 참여가 보장되기는 쉽지 않을 것으로 예상된다.

미행정부 또한 현 시점에서 한국의 「비핵화 공동선언」 실천 주장이 「기본합의문」 이행에 도움이 되지 않는다고 판단하고 있는 것으로 보인다. 따라서 미국이 북한에 대해 핵활동 동결 및 해체 과정에서 한국의 참여를 허용하도록 요구할 가능성은 크지 않다. 한 예로서, 1995년 1월에 개최된 미의회 청문회에서 미의원들이 「기본합의문」과 「비핵화 공동선언」의 동시 이행 문제를 제기하였다.¹¹⁾ 그러나 이들도 북한 핵동결 및 해체 과정에서 한국의 우선적인 참여 문제를 거론하지는 않았다.

9) ① 핵연료제조시설, ② 5MWe 원자로, ③ 50MWe 원자로, ④ 200MWe 원자로, ⑤ 방사화학실험실 등이다.

10) 이들 시설의 해체는 2000년대 초에 시작되어 제2호 경수로가 완료되는 시점에 종료될 예정이다.

11) *Korean Nuclear Agreement Resolution(Draft)*, 104th Congress 1st Session, January 1995.

「기본합의문」이 안고 있는 이상의 문제점들로 인해 북한 핵문제 해결 과정에서 한국의 입지가 더욱 축소되었다는 국내외의 비판이 제기된 것이 사실이다.

다. 사용후 핵연료 사찰 포기

특별사찰 실시가 북한의 NPT 탈퇴선언으로 난관에 봉착하고 1994년 봄으로 예정된 5MWe 원자로의 핵연료 교체시점이 다가오자, 미국과 IAEA는 5MWe 원자로의 사용후 핵연료에 대한 사찰을 과거 핵의혹 해소의 관건으로 간주하였다. 이같은 맥락에서, 북한이 1994년 5월 5MWe 원자로에서 사용후 핵연료를 임의추출하자 한·미를 중심으로 유엔제재가 추진되는 등 한반도에 전쟁위기까지 조성된 바 있다.

그러나 「기본합의문」은 사용후 핵연료에 대한 사찰을 실현할 수 있는 명시적 규정을 담고 있지 않다. 미행정부도 「기본합의문」 타결 이후에 이 문제에 관해 전혀 언급하지 않고 있다.

한국이 이와같은 미국의 태도에 대해 이의를 제기하거나 이 문제를 해결하기 위한 독자적 대안을 제시하지 못한 것은 바람직하지 않다고 본다. 한국의 이러한 태도는 정부 정책에 대해 국민들이 갖는 신뢰성을 손상시키는 주요 원인이 될 수 있기 때문이다. 수조에 보관중인 사용후 핵연료에 대한 사찰을 통해 5MWe 원자로의 운전역사에 대한 보다 정밀한 관측이 가능하므로 한국은 북·미에 대해 사용후 핵연료의 사찰 문제를 강력히 제기해야 할 것이다.

라. IAEA 특별사찰 지연

「기본합의문」은 1992년 5월 이전의 북한 핵활동에 대한 의혹 해소를 경수로 사업의 상당 부분이 완료될 때까지(향후 4-5년 정도) 연기하도록 허용하고 있다. 한국은 북한 핵의혹의 완전한 해소를 전제로 경수로 건설을 지원할 수 있다는 입장을 견지해왔기 때문에, 「기본합의문」상의 특별사

찰 지연부분은 국내외의 주요 비판대상이었다.

한국이 이 문제의 해결을 위한 구체적 대안을 제시하지 않고 「기본합의문」을 조건없이 수용한 것은 적절치 못했다고 판단된다. 경수로 건설에 소요되는 재정지출의 명분을 확보하기 위해서라도 과거 핵의혹의 조속한 해결이 필요하다고 판단된다.

마. 미국의 대북한 핵불위협·불사용 보장

미국은 「기본합의문」(제3조 1항)에서 북한에 대해 핵무기 불위협과 불사용을 공식적으로 보장하였다. 문제는 미국의 이러한 약속이 앞으로 북·미간에 갈등을 일으킬 소지가 많을 뿐아니라, 대남 핵우산의 신뢰도에도 영향을 줄 수 있다는 점이다.¹²⁾ 미국은 카터 행정부 이후 비핵국에 대해 핵무기를 사용하지 않겠지만 핵보유국과 동맹관계에 있는 비핵국이 미국이나 미국의 동맹국을 침략할 경우는 예외가 된다는 조건부 NSA(negative security assurance) 정책을 견지해왔다.¹³⁾ 조건부 NSA의 이러한 예외규정은 중국, 러시아 등과 동맹관계에 있는 북한이 남침할 경우 미국의 핵무기 사용을 정당화함으로써, 미국의 대남 핵우산 제공을 가능케하였다. 그러나 「기본합의문」에 명시된 미국의 대북한 핵불사용 약속에는 이러한 예외규정이 없다. 그렇다고 무조건적인 핵불사용이 명시적으로 보장된 것도 아니다. 미국내에서도 「기본합의문」 제3조 1항의 해석에 대한 견해가 엇갈리고 있는 실정이다.

북한은 미국의 기존 핵정책이 자신들에게 위협이 된다면 무조건적이며 법적 구속력이 있는 핵불사용·불위협 보장을 요구해왔다.¹⁴⁾ 따라서 「기본

12) Seongwhun Cheon, "A South Korean View of US Counterproliferation Initiative," in Reiss, Mitchell and Harald Müller (eds.), *International Perspectives on Counterproliferation*, Washington, D.C.: The Woodrow Wilson Center, 1995, pp. 103-117.

13) 1978 UN Special Session on Disarmament에서 당시 밴스(Cyrus Vanu) 국무장관의 연설내용, *UN document A/S-10/AC.1/30*.

14) 예를 들어, 북한은 25년전의 상황을 반영하여 작성된 불평등하고 불균형적인 현재의

합의문」상의 보장을 자신들의 요구가 관철된 무조건적 핵불사용·불위협 약속으로 해석할 것이다.

한편 미행정부는 조건부 NSA와 대북한 약속간의 관계를 공식적으로 설명하지 않고 있다. 그러나 「기본합의문」 타결 직후 미국무부가 발표한 해설자료는 “일정한 정해진 환경”(under certain defined circumstances)에서 핵무기 불위협과 불사용을 보장한다는 조건을 달고 있다.¹⁵⁾ 또한 미국무부의 한 관리에 따르면 미국의 대북한 핵불사용 약속은 미국이 우크라이나에 대해 제공한 기존의 조건부 NSA와 유사한 수준이라고 밝혔다. 반면에 금년 초 제출된 미의회의 결의안 초안은 미국의 대북한 핵불사용 보장을 무조건적인 것으로 간주하고 있다.¹⁶⁾

북한과 미국은 의도적이든 아니든 아직 이 문제에 대해 심도있는 논의를 하지 않은 것으로 보인다. 미국의 대북한 핵불위협·불사용 약속이 기존의 조건부 NSA의 범위를 벗어나지 않는 것이라면 앞으로 「기본합의문」 이행 과정에서 양측간에 상당한 마찰이 발생할 것으로 보인다. 북한은 무조건적 핵불사용·불위협을 요구할 것이나, 이는 미국이 2003년까지 견지하기로 결정한¹⁷⁾ 조건부 NSA에 위배되기 때문에 미행정부로서도 쉽게 허용할 수 없는 문제이다.

미국의 대북한 약속이 기존의 조건부 NSA의 예외규정을 없앤 것이라면

NPT는 오늘의 변화된 현실에 맞게 수정되어야 한다고 강조하면서 ① 他國의 領域과 공해, 우주에 핵무기 배치를 금지하는 문제, ② 비핵지대창설 담보, ③ 무조건적이고 법적 구속력이 있는 핵불사용 안전 담보, ④ 전면적인 핵무기 실험 금지, ⑤ 전반적이고 완전한 핵무기 철폐 문제가 조약에 규정되어야 한다고 주장하였다. NPT 연장회의 제3차 준비회의 북한대표 연설, 「조선중앙방송」, 1994년 9월 20일. 또한 NPT가 공정한 조약이 되기 위해서는 ① 무조건적 핵불사용 담보, ② 핵무기 선제불사용 공약, ③ 핵무기 사용의 완전 금지, ④ 핵무기 생산 중지, ⑤ 핵무기 완전 철폐를 위한 시간표 제시 등의 내용이 포함되어야 한다고 강조하였다. 최수현 외교부부부장 제49차 유엔총회 연설, 「조선중앙방송」, 1994년 10월 7일.

15) *Fact Sheet : U.S./DPRK Talks*, October 1994, p.2.

16) *Korean Nuclear Agreement Resolution(Draft)*, 104th Congress 1st Session, January 1995.

17) Dunbar Lockwood, “New nuclear posture review shows little change in policies,” *Arms Control Today*, vol.24, no.9, November 1994, p.27.

이는 미국의 대남 핵우산 중 적어도 북한에 대비한 부분은 구멍이 났다는 것을 의미한다. 미국이 「기본합의문」을 충실히 이행한다면 북한이 남침하더라도 핵무기는 사용할 수 없기 때문이다. 북한의 남침시 미국이 「기본합의문」의 파기를 선언하고 핵무기를 사용할 수 있다는 견해도 있으나, 이는 탈냉전 이후 국제정세의 변화와 핵무기 사용의 정치·군사적 어려움을 감안할 때 설득력이 약하다고 하겠다.

북한이 무조건적 핵불사용·불위협 보장 대신 기존의 조건부 NSA를 수용한다 하더라도 미국의 대남 핵우산 중 북한에 대비한 부분은 약화될 수밖에 없다고 본다. 미국이 모두 우호적인 관계를 유지하고 있는 두 나라(예를 들어, 유럽의 독일과 네덜란드) 중 어느 한 나라에 대해서만 핵우산을 제공할 수는 없을 것이다. 같은 맥락에서, 북·미 관계가 진전되는 가운데 미국이 한국에 대해서만 핵우산을 제공하기는 쉽지 않을 것이다.

4. 북한 핵보유 가능성에 대한 평가

각종 정보에도 불구하고 북한의 핵능력을 정확히 판단하기는 어렵지만 북한이 완성된 핵무기를 보유했을 가능성은 희박한 것으로 보인다. 첨단 감시장비를 동원하여 북한의 핵능력에 대한 평가를 주도해 온 미국내에서조차 각 부처간에 이견이 존재하고 있는 실정이다. 예를 들어 1993년 2월 울시(James Woolsey) CIA 국장이 북한은 최소한 1개의 핵무기를 만들기에 충분한 핵물질을 생산했을 가능성이 크다고 증언하였으나 이에 대해 부시 행정부의 고위관리들이나 미국내 핵전문가들은 울시 국장의 평가가 “최악의 가정”(모든 조건을 북한에게 유리하게 설정한 상태)에 근거한 판단이라며 이의를 제기하였다.¹⁸⁾

한편 중국과 일본 정부는 북한의 핵무기 개발 능력에 대해 공식적인 평

18) 예를 들어 스코크로프트(Brent Scowcroft) 전백악관 안보담당보좌관은 부시 행정부의 최종보고서에 의하면 북한의 핵무기 개발 현황이 상당히 위험한 수준이었으나 그렇다고 울시 CIA 국장이 증언한 것처럼 핵무기 1개를 만들 만한 플루토늄을 생산한 것은 아니라고 본다고 밝혔다. 1993년 3월 4일 U.S.A. Today紙 기자회견 발언, 「한국

가를 유보하고 있으나 관련 학자들과 정부관리들이 비공식 석상에서 발언한 내용들을 보면 북한의 핵무기 보유 가능성에 대해 심각히 우려하는 것으로 보이지 않는다.¹⁹⁾

북한의 핵능력에 대해 많은 정보를 갖고 있는 것으로 보이는 러시아 정보관계자들의 평가는 북한이 현재 핵무기를 보유하고 있지 않다는 것이다. 러시아 대외정보처의 프리마코프(Yevgeny Primakov) 국장은 1993년 1월 북한이 상당히 발전된 핵기술을 갖고 있으나 핵무기를 보유하고 있지는 않다고 밝혔다.²⁰⁾ 대외정보처 대량살상무기통제국장인 예프스타피에프(Gennady Evstafiev) 중장은 1994년 1월 14일 국제적 압력과 핵개발에 따른 과도한 비용 때문에 북한의 핵개발 계획이 현재로서는 동결상태에 있다고 평가하면서 미국은 북한이 핵무기를 보유하고 있지 않다는 사실을 알고 있다고 언급하였다.²¹⁾ 최근에는 코지레프 외무장관이 북한은 현재 핵무기를 보유하고 있지 않으며 핵무기를 제조하는 데는 3년내지 7년이 걸릴 것이라고 평가하였다.²²⁾

한국의 안기부는 북한이 7-21kg 정도의 플루토늄을 추출했을 것으로 추정하고 1994-1995년쯤 1-3개의 핵무기를 개발할 수 있을 것으로 전망한

일보», 1993년 3월 6일. 미국 카아네기 재단의 핵전문가인 스펙터(Leonard Spector)도 울시 국장의 발언은 “최악의 가정”에 근거한 것이며 자신은 북한이 핵무기 1개를 만들기에 충분한 플루토늄을 보유하지 못한 것으로 추정한다고 말했다. 「KBS 9뉴스 인터뷰」, 1993년 3월 17일.

19) 오코노기(Masao Okonogi) 교수는 북한이 1987년부터 5MWe 원자로를 가동하여 1-2개의 핵무기를 만들 수 있는 핵폐기물을 생산했을 지라도 핵무기 제조에 필요한 재처리 기술을 완성하고 핵무기의 실제 사용단계에 근접했다는 주장에는 불확실한 점이 많다는 의견을 피력하였다. Masao Okonogi, “North Korea’s withdrawal from NPT and Japan’s stand,” 서울신문사 정경문화연구원 주최 국제학술토론회, 1993년 4월 9-10일, p.6 참조. 일본의 일부 핵전문가들은 현재에서 북한이 중국이나 러시아의 원조없이 핵무기를 개발하는 것은 불가능하다는 견해를 밝힌 바 있다. 1992년 12월 1일 동경에서 필자와의 비공개 인터뷰.

20) *Korea Herald*, 1993년 1월 30일.

21) 「東亞日報」, 1994년 1월 15일.

22) 「朝鮮日報」, 1994년 6월 19일.

바 있다.²³⁾

1993년 12월 발간된 CIA 보고서(National Intelligence Estimate)는 북한이 이미 한개의 핵무기를 보유했을 가능성이 50% 이상이며 최대 12kg의 플루토늄을 보유했을 가능성이 있는 것으로 추정하고 있다.²⁴⁾ 그러나 미국무부는 이러한 CIA의 추정치에 동의하지 않았으며,²⁵⁾ 당시 애스핀(Les Aspin) 국방장관도 북한이 현재 핵무기 개발을 계속하고 있다고 확실히 증명할 만한 사실은 없다고 밝힌 바 있다.²⁶⁾

미국 정보기관의 추정에 대해 한가지 염두에 두어야 할 사항은 정보기관의 특성상 “최악의 가정”에 근거하여 판단을 내릴 수밖에 없기 때문에 그 추정치가 실제보다 상향조정되는 것이 불가피하다는 것이다. 또한 미정보기관은 이라크의 핵능력을 과소평가했던 선례를 되풀이하지 않기 위해서 북한에 대해 보다 엄격한 기준과 가정을 적용할 것이라는 점이다. 그러나 한국이 “최악의 가정”에 근거한 평가만을 받아들이고 다른 가능성을 무시한 정책을 추진할 경우, 한국내에서 북한 핵능력에 대한 지나친 “허위적 불안감”(false sense of insecurity)이 조성될 가능성이 있다.

북한의 핵활동에 대한 과거 핵의혹의 핵심은 1992년 5월(IAEA 사찰 개시 시점) 이전까지 북한이 5MWe 원자로에서 생산한 핵폐기물과 이를 재처리하여 보유하고 있는 플루토늄의 총량에 대한 의문점이다. 북한이 보유할 수 있는 최대 플루토늄 보유량은 이미 8.5-12kg으로 밝혀져 있다. 이 수치는 북한의 핵개발을 면밀히 주시해 온 정보당국이 모든 조건을 북한측에 유리하게 설정한 최악의 가정에 근거한 것이므로 실제 플루토늄 생산량은 이 수치를 초과하지 않을 것이다. 앞으로 과거 핵의혹이 완전히 해소됨으로써 우리가 얻게 되는 결론은 북한이 IAEA에 신고한 플루토늄 추출량인 90g에서부터 최악의 가정에 근거한 8.5-12kg 사이에서 정확한 수치를

23) 「朝鮮日報」, 1993년 3월 18일.

24) Stephen Engelberg and Michael Gordon, “North Korea likely to have developed own atomic bomb, CIA tells President,” *New York Times*, 26 December 1993.

25) Ibid.

26) 「한겨레신문」, 1993년 12월 10일.

파악하는 것이다.

아마도 미국은 지금까지 수집된 각종 정보를 통해 거의 완벽한 수치를 파악하고 있을 것이다. 미국의 입장에서 볼 때, 5MWe 원자로의 사용후 핵연료 샘플의 채취·분석이나 2곳의 미신고시설에 대한 특별사찰을 통해 과거의 핵의혹을 해소하는 것은 차원은 좀 다르지만 畫龍點睛 즉, 용을 다 그려놓고 낙점하는 정도의 역할에 비유될 수 있다고 본다. 이 비유의 요점은 낙점함으로써 살아있는 용을 만드는 데 있는 것이 아니라 꼭 눈을 그리지 않아도 어떤 색깔과 모습의, 어느 정도 규모의 용인지를 이미 알고 있다는 것이다.

미국이 북한의 핵능력에 대한 보다 자세한 정보를 한국에 제공하기는 쉽지 않을 것이다. 우선 미국이 지금까지 북한의 핵능력을 다소 과대 평가해 왔다면 이를 뒤집는 정보를 제공할 경우, 한국 정부를 불필요하게 긴장하게 만들었다는 정치적 부담을 져야 하기 때문이다. 또한 미행정부가 앞으로도 북한의 과거 핵의혹을 한국의 돌출행동을 제어하는 데 유용하게 사용할 수 있다고 판단할 가능성을 감안해야 한다. 情報源의 노출 문제도 미국의 정보제공을 제약하는 요인이 될 수 있다.

Ⅲ. 대북 핵정책 추진방향 모색

그동안 한국의 대북 핵정책은 주요 고비마다 북한과 미국의 입장에 주도되는 인상을 주어왔다. 특히 북한의 핵의혹에 대한 평가 및 해소방법과 관련하여 남북관계를 고려하지 않은 미국과 IAEA의 입장을 수용함으로써, 남북관계 개선에 지장을 초래하였다. 아울러 「기본합의문」 타결에 따른 북·미 관계의 개선으로 기존의 한·미 관계에 변화가 불가피할 것으로 보인다. 이러한 점들을 감안할 때, 향후 한국의 대북 핵정책은 다음과 같은 점들을 고려하여 추진되어야 할 것이다.

① 실질적인 한·미 공조관계 유지

한·미 관계는 이제 변화하는 상황에 맞춰 새롭게 정립되어야 할 것이다. 즉 과거와 같은 무조건적 우방개념에서 탈피하여 국가이익에 기초한 냉철한 관계설정이 필요한 것이다. 한국은 미국의 요구를 일방적으로 수용하기 보다는, 미측을 한국측이 원하는 방향으로 유도하는 적극적 정책을 추진해야 한다.

② 북한의 핵능력에 관한 정확한 정보 확보

한국의 주장에도 불구하고, 한·미가 북한 핵능력에 대한 정보를 완전히 공유하고 있다고 보기는 어렵다. 한국이 더 이상 북한 핵위협을 불모가 되지 않기 위해서는 미국이 알고 있는 모든 정보가 공개되어야 한다.

③ 융통성있는 경수로 지원정책 추진

경수로 지원문제는 남북한 및 한·미관계의 여러가지 현안중에 한가지라는 인식이 필요하다. 북·미 준고위급회담이 타결된 상황에서 이제는 정치적 명분보다는 경제적 실리에 초점을 맞춘 경수로 지원정책을 펴는 것이 바람직하다.

한국은 기본적으로 북한의 핵개발 의도 자체를 단기간내에 완전히 포기시키는 것은 불가능하다는 점을 염두에 두어야 한다. 가장 큰 이유는 북한 정권이 북한 전역을 완벽히 검사할 수 있는 사찰을 허용하지 않을 것이며 설혹 이러한 사찰이 허용된다 하더라도 북한의 핵의혹을 완전히 해소할 수는 없기 때문이다. 따라서 북한 핵문제는 쇄발도 단김에 뽑겠다는 성급한 사고나 북한에 대한 압력을 통해서 해결될 수 있는 문제가 아니라는 기본 인식이 필요하다.

북한 핵문제 해결을 위한 근원적인 접근방법은 한편으로는 점진적인 IAEA 사찰과 온건한 남북한 상호사찰을 실시하면서 북한의 핵개발 현황에 대한 정보를 축적해 나가고, 다른 한편으로는 남북간 교류·협력을 확대하고 북한의 개방을 유도함으로써 장기적으로 북한의 핵무기 보유 의지

를 약화시켜 나가는 것이다. 북한 스스로 핵무기 보유가 자국의 국가이익에 도움이 되지 않는다고 판단할 때, 북한 핵문제는 완전히 해결될 수 있을 것이다. 더욱이 북한과 국제사회간 교류·협력의 확대·심화는 곧 북한의 비밀 핵개발 추진사실 발견시 국제사회가 중국에 의존하지 않고서도 효과적인 대북제재를 추진할 수 있는 능력이 배양된다는 점을 의미한다. 북한도 이를 염두에 둘 것이기 때문에 대북한 포용정책은 북한의 핵개발을 억제하기 위한 근본적인 해결책이 될 수 있다고 본다.

앞으로 한국의 대북 핵정책은 다음과 같은 세가지 사항을 기본방향으로 해서 추진되는 것이 바람직하다.

첫째, 구소련 및 동구권으로부터의 핵물질, 핵기술 및 핵무기전문가의 북한流入을 차단하기 위한 통제를 강화함으로써 지금까지 달성한 북한의 핵투명성 수준을 유지해 나가는 것이다. 바로 이 부분에서 진정한 국제공조가 필요할 것이다.

둘째, IAEA 사찰 및 온건한 남북한 상호사찰을 실시함으로써 나머지 핵의혹을 해소하기 위해 관련 정보를 계속 축적해나가는 것이다.

셋째, 경수로 건설을 포함하여 남북간 교류·협력을 확대하고 북한의 개방을 유도함으로써 장기적·점진적으로 북한의 핵무기 보유 의지를 약화·제거시켜 나가는 것이다.

이와 같은 기본방향에 입각해서 한국이 추진해야 할 세부대책으로 다음과 같은 몇가지를 제시할 수 있다.

1. 현실성 있는 상호사찰 실현

남북한 상호사찰이 IAEA 사찰보다 강화된 효과적인 사찰이어야 한다는 점에는 이의가 있을 수 없다. 하지만 남북한의 입장을 고려한 현실성이 있어야 하므로 쌍방은 상대방이 수용할 수 없는 기존의 무리한 요구를 철회함으로써 협상타결을 촉진해야 한다.

이를 위해 한국은 성역없는 특별사찰 주장을 철회하는 것이 바람직하다. 이에 대하여 북한은 남한에 핵무기 배치를 전제로 한 주한미군기지에 대한

전면동시사찰 주장과 핵무기 배치에 관한 과거기록 공개 주장을 철회해야 한다. 아울러 남북한 상호사찰은 기본적으로 핵시설과 핵물질에 대하여 실시하고 군사기지에 대한 사찰은 제한된 경우에 한하여 실시될 수 있다는 원칙을 설정해야 한다. 핵시설과 핵물질에 대한 남북한 상호사찰은 과학적·기술적 사실에 바탕을 두고 정치성이 배제됨으로써 합의가 용이할 것이다.

상호사찰이 IAEA 사찰의 한계를 보완하기 위해서는 구체적으로 다음과 같은 사항들이 실현되어야 한다.

첫째, 사찰대상지역에서 사찰관의 보다 자유로운 활동을 보장하고 통제소, 부속건물 등 IAEA 사찰관의 접근이 금지된 시설에 대해서도 사찰이 허용되어야 한다.

둘째, 북한이 상당량의 천연우라늄 자원과 정련시설을 보유하고 있으므로 사찰대상을 확대하여 우라늄 광산과 정련시설 및 옐로우 케익(yellow cake)도 사찰대상에 포함시켜야 한다.

셋째, 재처리시설로 밝혀진 북한의 방사화학실험실은 조속히 폐기되어야 하며 폐기전까지 한국의 상주감시가 이루어지는 것이 바람직하다.

「기본합의문」의 타결로 북한의 과거 핵의혹 해소가 5년 정도 지연되면서 이 문제는 남북한의 손을 떠나 북·미간의 협의사항이 되었다는 우려가 제기되고 있다. 그러나 한국이 과거 핵의혹 해소 과정에 참여할 여지는 충분히 있으며 앞으로 북한 핵문제가 그러한 방향으로 해결될 수 있도록 유도하는 정책을 펴야 한다는 점을 강조하고자 한다.

한국은 미국 및 IAEA와의 협의하에 북한에 대한 적절한 반대급부를 제공함으로써 과거 핵의혹 해소를 위한 사찰에 개입할 수 있을 것이다. 북한에 의한 주한미군기지 사찰이 이러한 반대급부의 하나에 해당된다고 볼 수 있다. 대북한 핵사찰의 주요 당사자인 IAEA는 2곳의 미신고시설에 대한 접근이 이루어질 수만 있다면 특별사찰이라는 명칭에 구애받지 않겠다는 융통성을 보이고 있다. 따라서 남북한과 IAEA는 과거 핵의혹 해소를 위해 북한의 체면을 손상하지 않는 범위 내에서 2곳의 미신고시설에 대한 사찰을 실시하는 타협안을 마련할 수 있을 것이다.

적절한 타협안이란 군사시설이라고 주장해 온 장소에서 숨겨진 핵물질이

발견됨으로써 곤란한 입장에 처할 북한을 고려하여, 2곳의 미신고시설과 2곳의 주한미군기지에 대한 IAEA 사찰과 상호사찰을 동시에 실시하는 것이다.²⁷⁾ 구체적으로 IAEA는 2곳의 미신고시설에 대한 특별사찰을 실시하고 남한은 2곳의 미신고시설을, 북한은 2곳의 주한미군기지를 상호사찰하는 절충안을 실현하는 것이 바람직하다. 이 경우 IAEA의 특별사찰 의지가 관철될 뿐아니라, 북한은 군사시설에 대한 IAEA “관리”들의 “방문”²⁸⁾만 허용했다고 주장하면서 주한미군기지 사찰 사실을 부각시킬 수 있을 것이다.

2. 「비핵화 공동선언」의 조속한 이행과 북한 핵동결에 참여

북한 핵문제가 완전히 해결되지 않은 상황에서 남북대화가 재개된다면 필연적으로 「비핵화 공동선언」의 실천을 위한 협상이 재개되어야 할 것이다. 「비핵화 공동선언」의 이행은 남북한의 약속일 뿐아니라 「기본합의문」에 명시된 북·미간의 약속이다. 1995년 1월의 미의회청문회에서도 「기본합의문」과 「비핵화 공동선언」의 동시이행 요구가 제기된 바 있음에 주목할 필요가 있다. 따라서 「비핵화 공동선언」의 조속한 이행은 한국이 명분을 갖고 북한과 미국에 대해 요구할 수 있는 사안이다.

한국은 적어도 중단된 남북핵통제공동위원회(JNCC)를 재개할 것을 북한측에 제의할 필요가 있다. 북한의 핵동결 상황을 감시하기 위해 현재 진행 중인 IAEA 사찰과 별도로 상호사찰을 실현하기 위해서는 JNCC에서의

27) 헤이즈는 1992년 11월 13일 최우진 핵통제공동위원회 북측 위원장을 면담한 후 북한이 남한의 사찰대상 군사기지수를 1-2개로 제한하기로 결정했다고 밝혔다. Peter Hayes, *Nuclear Inspections in Korea: Rough Waters Ahead?*(Berkeley, CA: Nautilus Pacific Research, November 1992), p.4.

28) 북한은 1992년 11월 13일 최우진 핵통제공동위원회 북측 위원장의 발언을 통해 미신고 시설에 대한 IAEA “관리”(official)의 “방문”(visit)과 IAEA “검사요원”(inspector)의 “사찰”(inspect)을 구분함으로써 IAEA 특별사찰을 간접적으로 거부하고 IAEA가 미국이나 남한에 의해 이용당할 가능성을 경고하였다. Peter Hayes, *Nuclear Inspections in Korea: Rough Waters Ahead?*, p.3.

상호사찰협상이 필요하기 때문이다. 북한이 한반도 비핵화 준수 입장을 표명했고 미행정부도 상호사찰의 필요성을 인식하고 있기 때문에 한국의 JNCC 개최요구는 북·미가 거부할 명분이 없는 제안이다. 정부는 최소한 북한 핵동결 감시를 위한 JNCC 개최제의를 미국으로부터 북한의 핵능력에 대한 보다 정확한 정보를 획득하는 유인책으로 활용할 수 있을 것이다.

3. 사용후 핵연료 사찰 실시

현재 수조에 보관중인 사용후 핵연료에 대한 사찰을 통해 5MWe 원자로의 운전역사와 핵폐기물 생산량에 대한 정밀한 관측이 가능하다. 따라서 한국은 북·미에 대해 사용후 핵연료의 사찰문제를 강력히 제기해야 한다. 다만, 「기본합의문」(제4조 3항)은 경수로사업의 상당부분이 완료(약 4-5년 예상)된 후에 IAEA가 필요하다고 간주하는 모든 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있으나, 이 시점에서는 사용후 핵연료에 대한 의미있는 사찰이 매우 어렵다는 점에 주목해야 한다.²⁹⁾ 그러나 북한과의 핵협상에 참여했던 미행정부 관리들이나 미의회 청문회에 참석한 정부관리 및 전문가들의 발언에서 이에 대한 언급을 찾아 볼 수 없다.

정부는 북·미에 대해 사용후 핵연료에 대한 의미있는 사찰이 금년중에 실시될 수 있도록 다음과 같은 방안을 제의할 필요가 있다.

① 사찰주체

IAEA, 남북한, 미국 등의 동의하에 중립성이 보장되는 원자력전문가나 국제기구를 사찰실시 및 사찰결과 보관의 주체로 선정하여 사찰을 실시한다.

29) 사용후 핵연료에 대한 사찰의 핵심은 연료봉에 생성되어 있는 특정 동위원소들(예: Ce-134, Ce-137)의 생성비율을 분석하는 것인데, 4-5년이 시간이 지나면 주요 동위원소가 소멸되어 사찰을 통한 정밀분석이 기술적으로 어려워진다는 문제점이 발생한다.

② 사찰시점

기술적으로, 사용후 핵연료의 분석은 앞으로 약 14개월내에 실시되어야 한다.³⁰⁾ 따라서 사용후 핵연료를 건식보관하기 위해 옹기는 과정에서(1995년중에 실시될 것으로 예상) 사찰을 실시하도록 한다.

③ 사찰방법

사용후 핵연료에 대한 샘플링(smear sampling)을 실시하고 채취된 샘플을 분석하여 그 결과를 「기본합의문」에 명시된 대로 경수로사업의 상당부분이 완료된 후에 발표한다.

4. 과거 핵의혹의 완전한 해소

「기본합의문」은 1992년 5월 이전의 북한 핵활동에 대한 의혹 해소를 경수로 사업의 상당부분이 완료될 때까지 연기하도록 허용하고 있다. 한국은 「기본합의문」에 명시된 과거 핵의혹의 해소 시한은 의혹의 지속을 보장하는 기간이 아니라 同 기간내 의혹의 완전한 해소를 규정한 시한이라는 기본 입장을 밝히고, 북·미에 대해 적절한 조치를 강구하도록 촉구해야 한다.

아울러 한국은 북한의 과거 핵의혹이 완전히 해소되기 위해서는 다음 4가지 조치가 모두 실시되어야 한다는 입장을 견지해야 한다: ① 5MWe 원자로의 정확한 운전기록 제공, ② 정확한 플루토늄 추출량 공개, ③ 2곳의 미신고시설에 대한 특별사찰 수용, ④ 사용후 핵연료에 대한 사찰 허용.

5. 핵불위협·불사용의 문제점 보완

북·미 「기본합의문」에 명시된 미국의 대북한 핵불위협·불사용 보장은

30) 사용후 핵연료를 5MWe 원자로에서 인출한(1994.6) 이후 약 24개월내에 사찰이 실시되어야 한다. IAEA 산하의 Nuclear Data Center가 모든 핵물질의 성분을 분석·정리한 공식자료인 *Chart of Nuclides* 참조.

미국의 기존 핵우산 정책을 바탕으로 해서 짜여진 한반도 안보구조의 틀을 바꾸어 놓을 수 있는 매우 중대한 사안이다. 우선적으로 한국은 미국에 대해 대북한 핵불위협·불사용 보장이 기존의 조건부 NSA를 벗어나지 않는 것이며 미국의 대남 핵우산은 확고하다는 점을 천명하도록 요구해야 한다.

이와 함께, 변화하는 주변환경을 고려하여 중·장기적으로 새로운 안보 체제구축을 모색해야 한다. 북한과 미국간의 관계개선과 긴장완화는 바람직한 일이나 동시에 한국은 기존 우방국들과의 관계를 냉철히 재검토하고 변화된 환경에서 국가안보를 굳건히 할 수 있는 방안을 모색해야 할 시점에 놓여 있는 것이다. 동북아 지역의 6개국(남북한, 미국, 중국, 러시아, 일본)이 참여하는 다자안보체제 구축방안이 적절한 대안의 하나가 될 수 있을 것이다.

6. 북한 핵능력에 대한 재점검

한국의 대북 및 외교정책은 더 이상 북한 핵능력의 불모가 되어서는 안 된다. 북한의 핵위협을 심각히 경고하던 미정보당국이 「기본합의문」 타결 이후 과거 핵의혹 문제를 일체 거론하지 않고 있음에 주목할 필요가 있다. 반면에 한국은 아직도 과거 핵의혹 문제를 제기하고 있다. 이는 적어도 북한 핵능력에 대한 정보교환면에서 긴밀한 공조가 이루어지지 못하고 있다는 것을 반증한다고 볼 수 있다. 따라서 한국은 미국에 대해 북한의 핵능력에 대한 보다 정확한 정보를 요구해야 할 것이다.

이러한 입장이 북한의 핵개발 가능성을 완전히 무시해도 된다는 것은 아니다. 다만 남북관계 개선과 화해·협력이 한국이 추구하는 대북정책의 기본줄기라면 더 이상 북한의 핵의혹이 한국의 대북 및 외교정책에 부정적인 영향을 주어서는 안되겠다는 것이다. 한국은 북한의 핵개발 가능성 및 핵보유 상황에 대한 대비책을 마련해야 하나 이러한 준비는 소리없이 드러나지 않게 진행되어야 한다. 반면에 공개적인 대북정책은 북한의 핵능력에 대한 우려보다는 적극적인 남북관계 개선에 초점을 맞추는 것이 필요하다.

IV. 결 론

「비핵화 공동선언」을 통해 북한의 핵개발 차단을 위한 법적 근거를 마련한 것을 제외하고, 그 동안 한국은 독자적인 대북 핵정책의 추진 보다는, 주로 미국과 IAEA가 주도하는 정책을 수용해 왔던 것으로 평가된다. 한국의 이러한 태도는 북한이 우리 정부의 주장을 신뢰하지 않는 부정적 효과를 야기함으로써, 북한 핵문제의 남북한 당사자 해결을 어렵게 만든 측면이 있음을 부인할 수 없다.

한 예로서 IAEA가 북한이 신고한 핵관련 정보의 불확실성을 해소하기 위해 요구한 2곳의 미신고시설에 대한 특별사찰을 들 수 있다. 한국은 미국과 IAEA의 입장을 적극 지지하였으나, 돌이켜 볼 때, 우리 정부의 보다 신중한 대책이 아쉬웠다고 판단된다. 특별사찰 요구는 북한내 온건파의 입지를 약화시킨 전술적 실수였으며 결과적으로 북한 핵문제 해결에 상당한 어려움을 야기시켰던 것이다.

북한과 IAEA는 1993년 봄에 5MWe 원자로의 사용후 핵연료에 대한 샘플 분석을 실시하기로 묵시적으로 합의한 상태였기 때문에 특별사찰 우선실시를 요구한 것은 부적절한 조치였다. 특히 2곳의 미신고시설에 대한 특별사찰은 북한의 핵능력을 과약하는 데 분명한 기술적 한계를 지니고 있으나, 당시 한국은 이러한 사실을 정확히 인지하지 못했던 것으로 보인다. 2곳의 미신고 시설에 대한 특별사찰보다 오히려 5MWe 원자로의 사용후 핵연료 샘플을 분석함으로써 과거 핵활동에 대한 보다 정확한 평가를 할 수 있기 때문이다. 이 시기에 미국과 IAEA는 특별사찰을 강행하기 위해 특별사찰의 효과를 과대선전한 반면, 사용후 핵연료의 샘플분석 문제를 일체 거론하지 않았다는 점에 주목해야 한다.

한국은 앞으로 여러가지 고려요인 중에서 “남북관계 개선” 요인에 좀 더 무게를 둔 대북 핵정책을 추진하는 것이 바람직하다. 이를 위해서는

IAEA, 미국, 일본 등과의 국제공조도 중요하지만 남북관계의 개선을 고려하는 균형감각이 필요하다고 본다. 아울러 북한의 과거 핵의혹 해소를 위한 정보제공을 미측에 꾸준히 요구하면서, 북한의 핵개발 가능성에 대비한 우리의 대책은 조용히 그리고 드러나지 않게 추진되어야 할 것이다.

빈 면

북·미 관계개선과 한국의 정책대응방향

박 종 철*

◁ 목 次 ▷	
I. 머리말	III. 북·미 관계의 현황과 전망
II. 북·미 제네바합의의 내용과 의미	IV. 한국의 정책대응방향 V. 맺음말

I. 머리말

북한의 NPT탈퇴(1993.3.12)를 계기로 미국과 북한은¹⁾ 1993년 이후 일련의 북·미 고위급회담(1차고위급회담 1993.6.2-6.11 ; 2차고위급회담 1993.7.14-7.19 ; 3차고위급회담 1994.8.5-8.13, 9.23-10.21)을 거쳐, 1994년 10월 21일 기본합의문(Agreed Framework Between The United Sta-

* 民族統一研究院 研究委員

- 1) 미국과 북한은 1993년 제32차(5.5) 및 33차(5.10) 북경참사관 접촉에서 북한핵문제와 관련한 북·미 고위급접촉을 갖기로 합의하였다. 그리고 유엔은 1993년 5월 11일 유엔안보리 결의안 제825호 4항에서 모든 회원국에게 북한핵문제 해결을 위해 노력할 것을 요청하였는데, 이것은 북·미 직접협상의 명분이 되었다. 민족통일연구원, 「북한핵문제와 남북관계: 전개과정 및 발전전망」(서울: 민족통일연구원, 1994.4), p.45.

tes of America and The Democratic People's Republic of Korea)을 채택함으로써 북한핵문제의 해결과 포괄적 북·미 관계개선을 위한 기본틀을 마련하였다. 향후 북·미 관계는 기본적으로 북·미 제네바 기본합의문의 틀에 따라 이행될 것이다.

현재 경수로공급협정 체결과 관련하여 미국, 북한, 한국간에 절충이 이루어지고 있는데, 이 문제가 일단락되면 북한과 미국은 연락사무소 개설을 통하여 북·미 관계개선을 위한 실질적 첫발을 내딛게 될 것이다. 북·미 관계개선은 국제적 고립과 경제난, 승계체제의 불확실성 등의 대내외적 위기에 직면해 있는 북한에게 위기에서 탈출할 수 있는 최대의 기회로 창으로 간주되고 있다. 미국도 탈냉전후 한반도비핵화와 북한의 돌발사태 방지 및 연착(soft-landing)을 위해서 북·미 관계개선을 희망하고 있다. 한편, 북·미 연락사무소 개설은 뒤이어 북·일 수교교섭을 촉진시키게 될 것이다. 이렇게 되면, 남북한에 대한 주변국의 교차승인이 현실화됨으로써 탈냉전후 다자간 상호관계에 토대를 둔 새로운 질서가 한반도를 중심으로 형성될 것이다.

본 논문은 이러한 상황을 염두에 두고 북·미 제네바합의의 의미와 영향에 대해서 평가한 뒤, 향후 북·미 관계의 개선을 전망하고자 한다. 이러한 평가와 전망을 토대로 한국의 정책적 대응의 기본방향을 제시하고자 한다.

II. 북·미 제네바합의의 내용과 의미

북·미 제네바 기본합의문은 북한핵문제의 해결과 북·미 관계개선, 한반도평화 등에 관한 일괄타결방안으로 ① 경수로건설문제, ② 북·미 관계개선, ③ 한반도비핵화 및 평화와 안전문제, ④ NPT체제유지 등의 내용으로 구성되어 있다. 북·미 기본합의문은 핵동결과 관련한 북한의 이행사항과 경수로지원, 대체에너지 제공, 북·미 관계개선 등 미국의 이행사항이 2003년까지 사안별·시기별로 연계된 이행계획표(road map)이다.

우선 핵투명성문제와 관련된 북한의 의무사항은 경수로건설의 진전상황과 시간적으로 연계되어 있다. ① 기본합의문 서명후 1개월내에 흑연감속로와 관련시설의 동결 : 5MW원자로 봉인, 50MW 및 200MW원자로의 건설 중단, 방사화학실험실 폐쇄, 이 기간동안 동결상태에 대한 IAEA의 사찰 지속, ② 경수로건설기간동안 사용후 연료봉의 안전보관 및 처리방법에 대한 협의, ③ 북한의 NPT잔류 및 IAEA의 핵안전조치협정(safeguard agreement)의 이행, ④ 경수로공급계약 체결시 비동결시설에 대한 IAEA의 임시·일반사찰(ad hoc and routine inspection) 재개, 경수로공급계약 체결시까지 핵안전조치의 연속성을 위해 비동결시설에 대한 IAEA의 사찰 지속, ⑤ 경수로사업의 상당부분 완료시, 그러나 핵심부품의 인도이전에 IAEA와의 핵안전조치협정의 이행을 위한 모든 조치 이행, ⑥ 경수로건설 완공시 핵동결시설의 해체 등이다.

그리고 북한은 핵투명성의 단계적 보장과 함께 한반도비핵화공동선언의 이행과 남북대화재개의 의무사항도 지니고 있다. 그러나 이 문제에 관한 구체적 조건 및 형태, 시점에 대한 것이 명시되지 않음으로써 이 문제는 미국과 한국, 북한간에 논쟁거리로 남아 있다.

반면, 미국은 북한에 대해 ① 경수로건설, ② 대체에너지 제공, ③ 기본합의문 서명후 3개월내 통신과 금융결제에 대한 제한조치의 해제를 포함하여 무역과 투자의 장벽완화, ④ 양국간 연락사무소 개설, ⑤ 북·미 관계정상화, ⑥ 북한에 대한 핵무기불위협 및 불사용에 대한 공식 보장 등을 대가로 제공할 것을 명시하였다.

이상과 같이 북·미 기본합의문에 의하면 각 사안의 이행과 매 단계의 전환마다 북한과 미국의 쌍무적 의무이행이 맞아 떨어져야 하기때문에 구체적인 사항의 실천과정에서 그 내용 및 범위를 둘러싸고 갈등이 발생할 가능성이 내포되어 있다. 한편 클린턴 미대통령은 1994년 10월 20일 김정일에 대한 친서를 통하여 특히 경수로건설 및 대체에너지 제공을 보장할 것을 약속하였다.²⁾

2) 클린턴대통령은 북한이 통제할 수 없는 이유로(for reasons beyond the control of

또한 북한과 미국은 1994년 10월 21일 기본합의문 체결시 비밀각서(confidential minute)를 교환하였는데, 여기에는 경수로의 종류, 북·미 원자력협정 체결, 핵동결의 구체적 대상, 대체에너지의 규모, 경수로건설의 상당부문완료(completion of a significant portion of the LWR project)의 의미, 특별사찰의 시기, 흑연감속로 및 관련시설의 해체 시기, 핵심원자력 부품(key nuclear components)의 내용, 사용후 핵연료의 최종처리시기 등이 규정되어 있는 것으로 알려졌다.³⁾

북·미 기본합의서는 북한핵문제의 평화적 해결과 북·미 관계개선을 통해 북한의 개방·개혁 및 국제사회로의 진입을 유도했다는 점에서 의미를 지니고 있다. 또한 북한의 체제보장을 약속함으로써 북한의 돌발행동을 방지했다는 측면도 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 북·미 기본합의문은 과거핵규명의 유보, 북한핵카드의 유효기간 지속, 경수로건설과 합의이행의 연계화, 합의이행보장수단의 결여, 한국측의 역할모호 및 과도한 비용부담 등의 문제점을 지니고 있는 것으로 지적된다.⁴⁾

III. 북·미 관계의 현황과 전망

앞으로 북·미 기본합의문의 틀에 따른 북·미 관계개선을 전망하는 데 있어서 미국과 중국 및 미국과 베트남간의 국교정상화과정이 많은 시사점

the DPRK) 경수로계획이 완료되지 않거나 대체에너지가 제공되지 않을 경우, 의회의 동의하에(subject to the approval of the U.S Congress) 필요한 만큼 대통령직의 권한을 사용하여 동 계획을 이행할 것임을 약속하였다. Zachary S. Davis, Larry A. Niksch, Larry Q. Nowels, et al., *Korea : Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations with North Korea*(Washington D. C. : Congressional Research Service, November 29, 1994), APPENDIX 2, President Clinton's Letter to Kim Jong Il.

3) 「동아일보」, 1994.10.22.

4) 윤덕민, “북한핵개발과 대북협상,” 「전략연구」, 제3권(1994), pp.47-51.

을 제공해 준다.

미·중 관계개선 과정을 보면, 1972년 닉슨미대통령의 중국방문으로 양국관계개선에 대한 합의가 이루어진 뒤, 1973년 5월 워싱턴과 베이징에 연락사무소가 개설되었으며, 1979년 1월 1일자로 미국과 중국간 대사급 외교관계가 수립되었다. 그러나 중국에 대해 최혜국(MFN)대우를 제공하는 내용의 무역협정은 1979년 7월에야 체결되었으며, 미국내 중국자산동결의 해제조치도 1979년 10월에야 이루어졌다.⁵⁾

미·베트남 관계개선 과정을 보면, 미국은 1991년 4월 베트남의 조치에 상응하여 4단계에 걸쳐 대베트남 관계개선을 추진하겠다는 정책구도를 밝혔다. 4단계조치는 각 단계별로 캄보디아문제의 해결과 미군 전쟁포로 및 실종자문제에 대한 베트남측의 의무이행에 대해 미국이 베트남외교관의 여행제한 폐지, 미국인의 베트남여행 허용, 통신망연결, 생필품에 대한 상업거래, 미국기업과 베트남간의 계약 체결, 비정부차원의 대베트남협력, 연락사무소설치, 무역금수해제, 국제금융기관의 대베트남원조 허용, 베트남에 최혜국대우 부여 등을 제공하는 내용이었다.⁶⁾ 미국은 이러한 이행계획표(road map)에 입각하여 점차적으로 대베트남관계를 개선하였으며,⁷⁾ 1994년 2월 3일 대베트남 금수조치를 전면해제하고 1995년 1월 28일 연락사무소를 개설하였다.

미·중 관계개선에서는 경제관계보다도 양국간 정치·안보문제 및 양국의 국내정치적 문제가 더 중요하게 작용하였다. 반면, 미·베트남 관계에서는 양국간 실질적인 경제관계 발전이 중요한 관심사였으며, 국교정상화

5) Vladimir N. Pregelj, Robert G. Sutter, et al., *Vietnam : Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of U.S. Diplomatic and Economic Relations*(Washington, D. C. : Congressional Research Service, October 27, 1994), pp.33-36.

6) Robert G. Sutter, *Vietnam-U.S. Relations : The Debate Over Normalization*(Washington, D. C. : Congressional Research Service, October 27, 1994).

7) 1991년 12월 베트남에 대한 관광금지 해제, 1992년 12월 미기업들의 베트남사무소 개설 허용, 1993년 7월 베트남에 대한 여신 허용, 1993년 9월 미기업의 현지프로젝트 참여 허용, 1993년 12월 대베트남 경제제재조치 일부 해제.

이전에 이미 무역금수조치가 해제되었다는 특징이 있다. 북·미 관계개선은 미·중 관계개선 유형보다는 미·베트남 관계개선 유형과 유사한 점이 많다. 우선 미국과 북한이 제네바 기본합의문에 의해 미·베트남간 4단계 이행구도와 유사한 이행계획표에 합의했다는 점이 비슷하다. 또한 북한이 북·미 관계개선에 의한 실질적 이익을 원하고 있다는 점에서도 유사한 점이 있다. 그러나 북·미간에는 핵문제해결 뿐만 아니라 평화체제전환문제, 주한미군문제, 남북대화문제 등과 같은 비경제적인 정치·군사현안이 존재하고 있다는 점에서 미·베트남 관계개선과 다른 점이 있는 것도 사실이다.

앞으로 북·미 관계개선은 여러가지 우여곡절과 시행착오에도 불구하고 기본적으로 북·미 제네바합의의 틀속에서 전개될 것이다. 북·미 관계는 경수로공급협정 체결 및 연락사무소 개설, 북·미원자로협정 체결, 북·미간 정치·군사협상 및 관계정상화 등을 분기점으로 하여 진행될 것으로 예상된다.

(1) 1단계 : 경수로공급협정(supply agreements)체결 및 연락사무소 개설

북·미 기본합의문 체결이후 미국과 북한은 합의사항을 이행하기 위해 최대한 노력해 왔다. 북한은 기본합의문 및 비밀각서(confidential minute)의 내용에 따라 5MW원자로 봉인, 50MW 및 200MW원자로의 건설 중단, 방사화학실험실 폐쇄 등 핵동결조치를 실시하고 이 시설들에 대한 IAEA의 연속성보장사찰을 수용하여 왔다. 또한 북한은 사용후 핵연료의 건식보관에도 합의(1995.1.23)하였다. 북한이 기본합의문이행과 대미관계 개선에 우선순위를 두고 있는 것은 미국의 중간선거 이후 프랭크 머코스키와 폴 사이먼 상원의원의 초청(1994.12), 리차드슨 하원의원 초청(1994.12) 등 미의회를 대상으로 한 초청외교와 북한지역에 추락한 미군헬기 조종사의 송환(1994.12) 등에서도 엿볼 수 있다.

미국의 중간선거 이후 공화당주도 의회는 일련의 청문회를 통해서 북·미 기본합의문의 여러가지 문제점을 지적하였으나 기본적으로 북·미 기본

합의문이 북한핵문제를 평화적으로 해결하는 구도를 마련했다는 점을 인정하고, 그 대신 향후 기본합의문 이행과정에서 의회의 역할을 높이고 북한의 의무이행을 촉구하겠다는 입장을 보이고 있다.

북한은 미국의 대북경제완화를 유도하기 위한 조치로서 1995년 1월 9일 정무원결정을 통하여 미국상품의 반입제한조치 및 미국 무역선박의 북한항 입항금지조치를 1월 중순부터 해제하기로 하였다.

미국무부도 대북완화조치의 일환으로 1995년 1월 20일 통신 및 정보, 금융거래, 기타 무역, 기본합의문 이행을 위한 기타 단계적 조치 등 4개항의 대북경제완화조치를 발표했다.⁸⁾ 그리고 미재무부는 그 후속조치로 1995년 2월 14일 해외자산규제령(Foreign Assets Control Regulation)을 개정하여 금융거래, 인적 교류, 북한상품 반입, 북한언론기관의 활동 허용, 경수로 및 에너지분야 참여 허용 등의 조치를 취하였다.⁹⁾

8) 미국무부는 1995년 1월 20일 다음과 같은 4개항의 대북경제완화 조치를 발표하였다. ① 통신 및 정보: 미·북간 전화 및 통신연결을 위한 거래 허용, 개인여행 및 기타 여행관련 신용카드 사용 허용, 언론인들의 사무실 개설 허용, ② 금융거래: 미국에서 발생하거나 또는 종결되지 않는 거래의 청산을 위한 북한의 미국 금융기관 거래 허용, 북한정부에 귀속되지 않는 자산의 동결 해제, ③ 기타 무역: 북한산 마그네사이트의 수입허용 ④ 기본합의문 이행을 위한 기타 단계적 조치: 워싱턴과 평양간 연락사무소 개설과 활동을 위한 거래 허용, 미기업의 대북경수로 지원, 대체에너지 공급, 사용후 핵연료의 처리 등 사업참여에 대한 적용법규에 대해 사안별 검토. U.S. Department of State, "Easing Sanctions against North Korea," January 20, 1995.

9) 미재무부의 해외자산규제령의 개정사항은 다음과 같다. ① 미국은행의 북한관련 금융거래 허용. 단, 미국인 및 미은행이 최초 혹은 최종 거래자가 되는 금융거래 불허. ② 북한주재 및 미국주재 양국 외교관들의 공관업무와 관련된 금융거래 허용. 단, 뉴욕소재 북한 유엔대표부 관련 금융거래는 종전대로 규제함. ③ 미국인의 북한여행 및 단체여행, 여행서비스 공급업에 대한 규제 철폐. ④ 북한을 여행하는 미국인의 일일경비 2백 달러 제한 철폐. ⑤ 북한을 여행하는 미국인의 정상적 은행거래 허용, 현금인출, 신용카드 사용, 여행자수표 거래 허용. ⑥ 북한을 여행하는 미국인의 북한상품반입을 1백 달러내에서 허용. 단, 반입허용은 6개월후에 재허용하며, 반입품의 판매는 금지. ⑦ 미국무부로부터 비자를 받은 북한인의 여행목적상 미국내 거래 및 여행용품 반입 허용. ⑧ 미국 금융기관의 통제하에 동결되어 있는 북한 금융자산은 건별로 심사하여 해제. 단, 북한정부에 의해 조정되는 기관, 북한정부, 북한인에 귀속되는 자산은 제외함. ⑨ 북한산 마그네사이트, 마그네사이트의 미국내 수입 허용. ⑩ 북한언론기관의 미국내 사무소 설치 및 미국 언론기관의 북한내 사무소 설치허용. 북한에 설치될 미언론

미국의 대북제재완화조치는 북·미 기본합의문의 내용중, “합의후 3개월 이내 쌍방은 통신 및 금융거래에 대한 제한을 포함한 무역 및 투자제한을 완화시켜 나간다”라는 사항을 이행한 것이다. 이것은 미국의 대북제재 조치 가운데 상호연락 및 방문, 무역관련사항, 경수로건설 및 연락사무소 건설을 위한 실무적 차원의 제재완화조치로서 기대수준에는 미치지 못하였다. 미행정부의 조치가 이처럼 제한적 수준에 그친 것은 공화당주도하에 있는 의회의 비판적 태도를 고려했기 때문인 것으로 보인다. 그리고 북한산 마그네사이트의 미국수입 허용은 외화난에 시달리고 있는 북한에게 도움이 될 뿐만 아니라 미국에게도 실리적 이익이 되는 사항이다.¹⁰⁾

그리고 북·미 기본합의문에 따라 합의문 서명후 3개월 이내인 1995년 1월중 5MW원자로의 동결에 따른 대체에너지로 5만톤의 중유가 북한에 제공되었다.¹¹⁾ 여기에 소요되는 비용은 1995년도 미국방부의 특별예산을 전용한 것으로 알려졌다. 그런데 미상원은 1994년 8월 11일 북한의 핵투명성이 보장되지 않을 경우, 북한에 대한 재정지원을 금지하는 내용의 국

기관의 사무소 임대, 관련 재화 및 서비스 확보, 보조인력으로 북한인 고용, 사무소 운영과 관련된 북한 재화 구입 및 관련 경비지출 허용. ⑪ 북한과 거래가 허용된 정보관련 물자 범위에 콤팩트 디스크, CD-ROM, 미술품, 뉴스통신 서비스를 추가. ⑫ 대북 경수로지원과 관련한 미국인의 대북에너지분야 사업참여 허용. 「조선일보」, 1995. 2. 14; 한편, 이러한 대북완화조치가 초보적 수준에 그친 것이며, 보다 포괄적인 형태의 대북제재완화가 필요하다는 견해도 있다. Selig Harrison, “Concessions on All Sides Can Save the North Korea Accord,” *International Herald Tribune*, April 11, 1995.

10) 북한의 마그네사이트 매장량은 세계최대로 약 65억톤으로 추산된다. 북한의 연간 마그네사이트 수출액은 7-8백만 달러 규모로 추정되며, 1993년의 경우 북한산 마그네사이트의 최대수입국인 프랑스의 수입액은 5백 49만 달러였다. 미국은 그동안 중국으로부터 마그네사이트를 수입했으나, 중국의 가격인상으로 북한산 마그네사이트의 수입을 고려했을 것으로 추정되며, 미국의 수입액은 5백만 달러-1천만 달러에 이를 것으로 추산된다. 「한겨레신문」, 1995.1.22.

11) 북한에 제공된 중유의 군사목적으로의 전용가능성에 대해서 1995년 1월 16일 미상원 군사위원회청문회에서 문제가 제기되었다. 그러나 북한에 제공된 중유는 타르처럼 짙은 기름덩어리로 난방과 전기발전용으로만 사용될 수 있으며, 직접 군사적 목적으로 사용될 수 없는 것이다. 단, 발전용 중유가 북한에 제공됨으로써 발전용으로 비축해 둔 ‘석유자원’이 군사용으로 전용될 가능성은 배제할 수 없다. 「한겨레신문」, 1995.2.18.

방세출법안 수정안을 통과시켰다. 이 법안은 “대통령이 국가안보상의 이유로 필요하다고 판단할 경우 이의 적용을 유보할 수 있다”는 단서조항을 첨부하여 대통령의 외교적 재량권을 인정하였다.¹²⁾ 5만톤의 중유제공에 대한 결정은 대통령의 이러한 외교적 재량권에 근거한 것이었다.

그러나 1995년 3월 10일 미상원은 의회의 사전동의없이 북·미 기본합의문 이행과 관련하여 대북재정지원을 할 수 없도록 하는 내용의 국방비지출에 관한 수정안을 통과시켰다. 이에 따라 미행정부는 의회의 별도 승인 없이 각 부처에 할당된 긴급자금이나 기존에 편성된 예산을 대북지원금으로 전용할 수 없게 되었다.¹³⁾ 따라서 1995년 10월에 추가로 10만톤의 중유가 북한에 제공될 예정인데 여기에 소요되는 비용은 경수로건설을 위한 국제컨소시엄인 KEDO에서 충당될 예정이다.

한편, 미연방통신위원회(FCC)는 1995년 3월 29일 북한과 미국간 직통전화 개설을 허용하였다. 이것은 1995년 1월 20일 미국무부의 대북제재완화조치의 후속조치로서 구체적인 내용은 ① 북한과의 전화연결은 제3국 경유, ② 4월 10일 전후 전화개통, ③ 1934년 제정된 미통신법 제214조에 따라 제3국과의 통신개통 및 경유신청은 FCC의 검토 및 확인을 받아야 하지만, 이번 허가는 절차완료이전까지의 특별임시허가임, ④ AT&T가 오는 9월 25일까지 대북한통신을 정식으로 개설하지 않을 경우 이 허가는 취소되며, 갱신절차를 거쳐야 한다는 것이었다.¹⁴⁾ 이 조치에 따라 1995년 4월 10일자로 미국의 AT&T는 일본의 국제전신·전화회사(KDD)를 중계자로 하여 미·일·북한을 연결하는 3각 상용전화를 개통하였다. 북·미간 전화개설은 연락사무소 개설 및 미국기업의 대북투자를 염두에 둔 현실적 필요성에서 기인했다고 할 수 있다.

한편, 북·미 기본합의문에 따라 미국, 한국, 일본은 경수로건설을 위한 국제컨소시엄(KEDO)을 구성(1995.3.9)하고, 그 설립목적 및 기능을 “약 1천MW용량의 한국표준형 경수로(KOREAN STANDARD NUCLEAR

12) 「동아일보」, 1994.8.13.

13) 「한국일보」, 1995.3.10.

14) 「중앙일보」, 1995.4.15.

POWER PLANT MODEL) 2기로 구성되는 대북경수로지원사업과 관련된 재원조달 및 공급을 목적으로 한다”고 규정하였다.¹⁵⁾

미국과 북한은 경수로공급 협정 체결과 관련하여 경수로 전문가회담(1차 북경, 1994.11 ; 2차 베를린, 1995.1 ; 3차 베를린, 1995.3 ; 4차 베를린, 1995.4) 및 북·미 준고위급회담(팔라룸푸르, 1995.5)을 개최하고 1995년 6월 13일 합의사항을 공동언론 발표문으로 공표하였다.

북·미 준고위급회담의 합의를 통해 북한의 핵동결 유지, 사용후 핵연료 봉 처리, 대북 중유제공, 경수로 사업의 이행 등과 같은 북·미 제네바 기본합의문의 이행을 위한 후속조치들이 이루어질 수 있게 되었다. 특히 한국형 경수로 및 한국의 중심적 역할에 대한 합의가 이루어짐에 따라 이를 계기로 남북대화를 재개할 수 있는 계기가 마련되었다. 또한 경수로사업의 추진구도, KEDO의 위상확보 등에 관한 합의가 이루어짐에 따라 앞으로 협상은 KEDO와 북한간에 진행될 예정이며, 그 과정에서 KEDO 회원국으로 참여한 한국의 입장이 반영될 수 있는 기반이 마련되었다.

그러나 북·미 합의는 앞으로 KEDO와 북한간 경수로 공급협정 체결, KEDO와 주계약자간 상업계약 체결, 프로그램 코디네이터(program coordinator)의 역할 등과 관련하여 쟁점사항들을 모호한 형태로 남겨두었기 때문에 부분적 타결이라고 할 수 있다.

한편, 북·미 연락사무소 개설에 대한 명시적 時限이 설정되어 있지는 않지만, 북·미 전문가회담(워싱턴 94.12.6-10 ; 평양 95.1.31-2.3)에서 연락사무소의 위치선정문제를 제외하고 영사 및 주요 기술적 현안에 대한 합의가 이루어짐에 따라 경수로공급협정 체결후 북·미 연락사무소가 개설될 것으로 예상된다. 미국은 대북제재완화조치를 통해 통신, 금융거래, 여행 등 연락사무소 개설을 위해 필요한 기술적·재정적 필요조치를 이미 취했다.

미국은 연락사무소 개설 시점과 관련, 남북대화 재개여부를 중요한 변수

15) 「한국일보」, 1995.3.7.

16) 북한은 4월 21일까지 경수로공급협정이 체결되지 않으면 핵동결조치를 해제할 것이라고 위협하였다. 북한외교부 대변인 성명, 「북한중앙통신」, 1995.2.15.

로 고려하겠지만, 연락사무소 개설을 통해 북한에게 미국측 입장을 정확하게 전달할 수 있는 창구를 개설하고, 북한의 합의문이행을 점검할 수 있으며, 대북관계개선 과정에서 북한에 대한 지렛대를 확보할 수 있다는 측면을 중요하게 고려할 것이다. 이렇게 볼 때, 미국은 연락사무소 개설과 남북대화 재개와의 경직된 연계를 피하면서 개설 시기를 신중적으로 결정할 것으로 예상된다.

(2) 2단계 : 대북제재 추가해제와 북·미 원자력협정 체결

앞으로 미국의 대북경제제재 해제는 북한핵투명성 및 북·미관계의 전반적 개선과 관련되어 있으며, 그 과정에서 여러가지 장애요인이 발생할 가능성이 있다. 그럼에도 불구하고 중·장기적으로 북·미 기본합의문의 틀 내에서 북·미 관계개선이 추진된다고 가정할 경우, 대북경제제재조치들이 점차적으로 해제될 것이다.

앞으로 미국의 제재완화조치의 고려대상이 될 대북경제제재의 주요 내용 및 그 해제절차는 다음과 같다. 첫째, 북한에 대한 수출금지 및 거래관계의 전면중지에 대한 사항이다. 미국은 북한의 남침에 대응하여 1950년 6월 28일 수출규제법(Export Control Act)에 근거하여 북한에 대한 수출을 전면금지하였다. 그리고 미국은 중국의 한국전 개입에 대응하여 1950년 12월 17일 적성국교역법에 근거하여 해외자산규제령(Foreign Assets Control Regulations)을 발효시킴으로써 미국내 북한자산을 동결하는 동시에 북한 주민과의 무역 및 거래관계를 전면금지(the comprehensive embargo)하였다. 이러한 대북경제제관계 단절조치의 연장은 매년 대통령에 의해 결정되며, 1994년 9월 8일 대통령의 연장결정으로 이 조치는 1995년 9월 14일까지 유효한 상태이다. 미행정부는 의회의 동의없이 대북무역금수조치를 완화 또는 폐지할 수 있다.

둘째, 최혜국대우 배제사항이다. 미국은 무역협정연장법(Trade Agreement Extension Act)에 의거한 대통령령(Presidential Proclamation 2935, 1951.8.1) 및 한국과 관련한 무역협정통지서(Trade Agreement Letter,

1951.8.1)에 따라 북한을 다른 공산국가와 함께 최혜국대우(MFN)에서 제외하였다. 이 조치의 수정 또는 폐지는 북한이 자국 국민들의 자유로운 해외이주를 허용한다는 미대통령의 판단, 또는 북·미간 특정한 조항이 포함된 쌍무협정 체결에 의해 가능하다.

셋째, 무기거래와 관련한 대북제재조치이다. 미국은 1955년 8월 26일 국제무기거래규정(International Traffic in Arms Regulation)에 따라 북한과의 무기거래를 금지하였다.

넷째, 테러국가관련조항이다. 미국은 북한을 테러지원국가로 분류하였으며, 1988년 1월 20일 이후 수출관리법(Export Administration Act)에 의해 북한의 군사력이나 국제적 테러행위 지원에 도움이 될 수 있다고 판단되는 물자의 대북수출을 금지하고 있다. 미국대통령이 국가안보에 필수적이라고 판단할 경우, 동 조치를 해제할 수 있으나, 이 경우, 의회와 협의해야 하며 거래행위 15일 전에 의회에 보고서를 제출해야 한다.

다섯째, 해외원조제한 규정이다. 미국은 북한을 공산주의국가로 분류하고 대외원조법(Foreign Assistance Act)에 근거하여 대북원조를 중단하고 있다. 대통령은 국가이익에 도움이 된다고 판단할 경우, 일정기간동안 동 조치를 해제할 수 있다.

여섯째, 국제금융기관의 대북차관규제조치이다. 미국은 북한을 인권침해 국가로 분류하고 국제금융기관인 IMF, IBRD, ADB 등의 집행이사진에 대한 영향력을 통해서 대북차관제공을 규제하고 있다(Gram Amendment 및 Gonzalez Amendment).¹⁷⁾

한편, 경수로건설의 상당부분이 완료되고 핵심부품이 북한에 인도될 시점(경수로공급협정 체결후 4-5년, 1999-2000년경)을 전후하여 미국은 원자력기술이전과 관련된 대북제재조치를 추가해제할 것이다. 미국이 외국과 직접적으로 핵관련사업을 할 경우 원자력에너지법(Atomic Energy Act)과 핵비확산법(Nuclear Nonproliferation Act)의 규제를 받도록 되어 있

17) Zachary S. Davis, Larry A. Nicksch, Larry Q. Nowels, et al., *Korea : Procedural and Jurisdictional Questions Regarding Possible Normalization of Relations With North Korea*, pp.21-36.

기때문에 미국의 대북경수로건설 참여를 위해서는 관련조항들이 개정되어야 한다. 이 법에 의하면 미국이 직접 원자로건설에 참여하지 않더라도 미국의 핵기술이 제3국을 통해 이전될 경우에는 북한이 IAEA의 안전협정을 준수한다는 것이 전제되어야 한다.¹⁸⁾ 따라서 미국기업 또는 미국기술을 이전받은 한국기업이 대북경수로건설에 참여할 경우, 미국과 북한간에 원자력협정이 체결되어야 할 것이다. 북·미 원자력협정 체결은 북·미 기본합의문에 “미국과 북한은 필요하다면 핵에너지의 평화적 이용분야에서 협력을 위한 쌍무적 협정을 체결한다”고 명시되어 있는 사항이기도 한다.

(3) 3단계 : 북·미간 정치군사협상과 북·미 관계정상화

북한의 핵투명성확보 및 경수로건설과 관련한 북·미간 합의사항이 대체적으로 기본합의문에 틀에 따라 점차적으로 이행될 경우, 북한과 미국은 정치·경제관계를 완전 정상화하기 위한 협상을 전개할 것이다. 경수로건설의 핵심부품이 북한에 이전되고 특별사찰이 실시되며, 사용후 핵연료가 제3국으로 이전되는 시점에서 북·미 국교정상화에 대한 포괄적 협상이 있게 될 것이다.

북·미 국교정상화를 전후하여 북한에 대한 최혜국대우 및 일반특혜관세제도(*general system of preferences*)부여에 대한 논의가 있게 될 것이다. 그러나 미·중 관계개선 및 미·베트남 관계개선 과정을 참고로 하면, 최혜국대우 및 특혜관세제도의 부여는 북·미 국교정상화 이후에도 상당기간 동안 지연될 가능성이 있다. 또한 미국과 중국간 최혜국대우의 연장문제와 관련하여 중국의 인권문제가 계속 쟁점이 되고 있는 것을 감안하면, 북한에 대한 최혜국대우에 대해서도 북한의 인권문제 및 미군유해송환문제가 계속 쟁점이 될 것으로 전망된다.

한편, 경수로건설 완공을 전후하여 북한의 미사일기술 개발 및 수출, 재래식무기의 군축문제, 미군유해 송환문제, 북한의 생화학무기문제, 평화체

18) *Ibid.*, pp.37-41.

제 전환, 북한의 인권문제 등과 관련하여 북·미간 정치·군사협상이 진행될 것이다. 북·미간 정치·군사현안에 대한 협상과 함께 북·미 정상화를 위한 구체적 협상이 병행 추진될 것이며, 이러한 문제들이 일괄타결될 수도 있다. 그런데, 핵동결조치와 관련하여 대미협상에 있어 북한의 가장 유효한 수단이 사용후 핵연료의 제3국 이전과 IAEA의 특별사찰수용이라는 점을 고려할 때, 북한은 경수로핵심부품 인도 시점을 전후하여 특별사찰문제와 함께 북·미 관계정상화문제를 조기에 一括妥結하고자 할 수도 있다.

북한이 대미 직접협상과 早期 관계정상화를 목적으로 미측의 고려사항들에 대해서 탄력적인 입장을 보일 경우, 동 현안들은 북한에게 또 다른 대미협상의 지렛대가 될 수 있으며, 동 사안들에 대한 협상과정에서 북·미 관계개선의 속도가 예상보다 빨라질 가능성도 있다. 예를 들면, 미국은 북한의 미사일수출이 미사일기술의 확산을 방지하기 위한 미사일기술통제체제(Missile Technology Control Regime : MTCR))강화에 장애가 된다고 판단하고 있는 바, 북한의 MTCR가입을 둘러 싸고 북·미간에 또 다른 형태의 包括的 協商이 이루어질 수도 있다.

IV. 한국의 정책대응방향

이상과 같이 북·미 관계는 북·미 제네바합의문의 기본틀에 따라 진행될 것으로 예상되지만, 그 과정에서 북한의 의무사항 이행과 미국측 합의사항의 이행, 남북대화 등을 둘러싸고 여러가지 난항이 있을 가능성이 있으며, 구체적인 이행일정이 조정될 가능성도 있다. 북·미관계의 단계적 개선을 전제로 남북관계개선과 통일환경조성을 위한 한국의 정책적 대응방향을 대미정책, 대북정책, 대외정책으로 나누어 제시하고자 한다.

1. 대미정책

첫째, 북·미 준고위급의 합의에 따라 향후 진행될 대북 경수로 지원과 관련하여 한국의 중심적 역할을 확보하고 남북관계를 개선시키기 위해서 한·미간 긴밀한 정책협조가 필요하다.

특히 북한은 한국형원자로의 제공에 대해 원칙적으로 동의했음에도 불구하고 북·미 공동 발표문에서 미국을 주접촉선(principal point of contact)으로 설정함으로써 향후 모든 협상에서 미국을 상대로 하고자 할 것이다. 또한 북한은 미국측 기업을 프로그램 코디네이터로 선정하여 경수로의 설계, 제작, 시공과정에서도 남북대화를 가능한한 배제하고자 할 것이다. 따라서 KEDO와 북한간 경수로 공급협정 체결, 주계약자 선정, 상업계약 체결, 프로그램 코디네이터의 역할 정립 등의 문제에 있어서 한국의 중심적 역할을 확보하기 위한 대미협상이 요구된다.

둘째, 북·미 관계개선의 틀속에서 장기적으로 한반도의 군사적 긴장해소, 평화체제전환, 주한미군문제 등을 해결하는 구도를 마련하기 위해서 한·미간 정책협조가 필요하다. 한국과 미국은 북한핵문제의 해결 및 한반도긴장완화에 대해서 기본적으로 입장을 같이 하면서도 북한핵문제의 해결 방식,¹⁹⁾ 북·미대화와 남북대화의 연계,²⁰⁾ 과거핵투명성문제,²¹⁾ 북·미 관

19) 미국은 1993년 11월 초 북한의 “일괄타결”(package deal)방안을 수용하여 “포괄적 해결방안”입장을 표명하였다. 그러나 포괄적 해결방안의 모호성에 대한 한국의 의사가 반영되어 한·미 정상회담(1993.11.23)에서 철저히 완전한 해결을 도모하되 해결과정에서 모든 방안을 활용한다는 내용의 “철저히하고 광범위한”(thorough and broad) 접근방식이 합의되었다.

20) 북·미 대화와 남북대화의 연계와 관련하여 1993년 5월 이후 남북특사교환이 쟁점으로 되었는데, 한국정부는 남북대화과 북·미 회담의 경직된 연계정책에서 벗어나서 남북특사교환을 철회(1994.4.15)한 바 있다.

21) 한국내에는 클린턴행정부가 북한핵문제의 해결을 11월 중간선거에서 업적으로 내세우기 위해서 북한핵의 과거문제보다 현재와 미래의 핵투명성 확보에 치중했다는 견해가 있다.

계개선 속도²²⁾ 등에 대해서 견해차를 보여왔다.

앞으로 한국과 미국은 북한의 개방·개혁 및 동북아의 평화와 안정유지라는 측면에서 동일한 전략적 목표를 지니고 있음에도 불구하고, 구체적 정책의 추진방법 및 속도, 파급효과에 대한 평가 등에 있어서는 이해관계가 다를 수 있다는 점을 인식해야 한다. 한·미간 전략적 핵심사항인 주한 미군문제, 한반도핵우산, 한반도평화체제전환 등의 문제에 대해서는 공조체제를 유지하면서도 모든 사안에 있어서 기계적으로 한·미간 견해일치를 추구하기보다는 우리의 정책입지를 확대할 수 있는 다각적 방안을 모색하는 것이 필요하다.

2. 대북정책

첫째, 북·미 기본합의문 이행과 남북관계 개선을 병행추진해야 한다. 북·미 기본합의문의 이행 및 북·미 관계개선과 관련, 대북정책의 優先順位를 명확히 함으로써 장기적 전략을 구상하되 세부정책의 전술적 운영면에서는 융통성을 갖는 것이 필요하다. 특히 경수로지원은 한국측의 재정부담에 상응하는 역할 수행이라는 실리적인 측면과 「민족발전공동계획」의 일환이라는 중·장기적 남북협력사업의 측면에서 의미를 가지고 있다. 따라서 경수로건설을 계기로 남북간 신뢰구축과 경험, 에너지협력, 기술·과학분야의 협력, 인적 교류 등을 추진해야 한다.

둘째, 북·미 기본합의문의 이행과 무관하게 남북관계 차원에서 돌파구를 열 수 있는 문제에 대해 伸縮的인 자세로 임하는 자세가 요청된다. 특히 북한의 대미·일 관계개선으로 미국과 일본기업의 대북진출이 증가할 것에 대비하여, 남북당국간 법적·제도적 절차의 정비 이전에라도 남북경협을 점진적으로 확대하는 방안이 필요하다. 한국정부는 5월 17일 대우그룹의 남북협력사업을 승인하고 고합물산에 대북협력사업자승인을 하였다. 이 조치는 한국형경수로의 수용여부를 둘러싸고 북·미간 협상이 진행되고

22) 북·미 기본합의문 체결후 북·미 연락사무소 개설과 남북관계개선의 속도조절 문제가 쟁점이 되고 있다.

있는 과정에서 내려진 남북경협조치라는 점에서 의미가 있다. 그리고 북·미 준고위급회담의 타결에 따라 전국경제인연합회가 「남북경협특별위원회」를 구성하고 남북경협을 위한 정보공유 및 대북진출의 사전협의 등을 논의하기로 한 것도 남북경협확대를 준비하기 위한 대책이다.

셋째, 남북대화 창구의 다원화가 필요하다. 남북대화의 중·장기적 목표는 고위급회담 및 각 공동위원회의 정례화를 통한 기본합의서 이행체제의 제도화이지만, 단기적으로 이 문제에 지나치게 집착함으로써 실현가능한 대화통로를 차단하는 것은 바람직하지 않다. 그보다는 비공식 대화통로를 활용, 긴급현안에 대해 우선적으로 협의를 시작함으로써 이를 실질적 대화를 준비하는 계기로 활용하는 것이 필요하다. 남북한이 6월 17일부터 베이징에서 차관급회의를 통해 대북쌀지원 문제에 대해서 합의를 한 것은 사안별 비공식대화가 남북관계 개선의 한 돌파구가 될 수 있다는 것을 입증한다. 이와 함께 남북한의 종교인 교류 등 비정치적 분야에서의 인적 교류를 통해 남북대화영역을 넓히는 것도 필요하다.

또한 북한에서 김정일 권력승계가 공식화될 경우 김일성 사망으로 중단된 남북정상회담 개최문제를 신중히 재검토하는 것도 필요하다.

넷째, 한반도평화체제 전환을 위한 구체적 방안이 모색되어야 한다. 남북평화체제로의 전환은 남북간 신뢰구축과 평화협정의 체결, 평화체제의 국제적 보장장치 등을 포괄하는 다차원적이고 종합적 성격을 지니고 있다. 이를 위해서는 「기본합의서」의 준수를 통한 신뢰구축이 선행되어야 하며, 평화체제로의 전환시까지 정전협정체제가 준수되어야 한다.²³⁾ 그리고 한국은 한국전쟁의 교전당사자였으며, 한국전쟁시 유엔군사령부에 작전권을 이양(1950.7.14)하였으므로 정전협정체결의 당사자이며, 제네바회담(1954.4)에 참여하였으며, 정전협정 이후 동 협정의 규율을 받아왔다는 점에서

23) 「남북기본합의서」 및 「불가침분야부속합의서」가 성실히 이행될 경우, 평화협정의 체결을 거치지 않고 실질적으로 남북평화체제가 실현된다는 견해가 있다. 유병화, 「통일지향적 남북한관계의 법이론 연구」 통일원, 「한민족공동체 통일방안의 실천과 제도화 연구」(서울: 통일원, 1990), pp.158-160; 반면, 평화체제로의 전환을 위해서는 평화협정의 체결이 필요하다는 견해도 있다. 김명기, 「남북한연방제통일론」(서울: 탐구원, 1991), pp.144-145.

평화협정 체결의 당사자자격을 보유하고 있다.²⁴⁾ 따라서 군사적 신뢰구축의 토대위에서 남북간 평화협정이 체결되어야 할 것이다.

3. 대외정책

첫째, 주변4강의 이해관계를 면밀히 분석하여 이들의 역할과 기여도에 입각한 균형된 4강정책이 요망된다. 주변국들의 이해관계는 이슈에 따라서 일치하기도 하고 다른 분야에서는 상충되기도 하는 복잡한 양상을 띠고 있다. 따라서 미국과 일본 등 기존 우방국과의 관계를 중시하되, 이들도 구체적인 사안에 대해서는 한국과 입장차이가 있을 수 있다는 점을 유의하는 한편, 대중·러관계에 있어서 보다 균형있고 현실적인 정책이 필요하다.

앞으로 경제력과 군사력증강을 바탕으로 동북아에서 일본의 영향력이 증대될 전망이다. 중국은 지리적 요인과 이념적 동질성으로 인해 북한의 변화양상에 대해서 특히 민감한 반응을 보일 것이다. 러시아도 국내문제의 우선순위에도 불구하고 북한핵관련 8자회담 제의, 러시아형경수로 제공의사 표명 등 동북아 및 한반도문제에 대한 높은 관심을 지니고 있다.

따라서 종합적 정책구도에 입각하여 주변국과 공통관심사에 대해서 공감대를 확대하고 우리의 정책방향에 대한 지지를 확보하는 것이 필요하다. 그리고 통일이 주변국의 이해관계에 부합하고 궁극적으로 동북아지역의 평화와 안정에 기여할 것이라는 점을 설득해야 할 것이다.

둘째, 동북아다자안보질서 형성에 적극 대비하는 것이 필요하다. 동북아에서는 다자기구의 전통결여, 관련국 이해관계의 상이성, 관련국의 국력차이, 양자관계에 치중하는 관련국의 입장, 일본 및 중국의 군사력증강 움직임 등으로 다자안보협력체가 구체화되기까지는 상당한 시일이 걸릴 것으로 전망된다.²⁵⁾ 그러나 앞으로 동북아 다자안보협의체가 구체화될 경우 북한

24) 백진현, “후전협정체제의 대체에 관한 연구,” 통일원, 「한민족공동체 통일방안의 실천을 위한 모색」(서울: 통일원, 1991), pp.131-136.

25) 홍규덕, 「동북아지역에서의 다자간 안보협력체 형성전망과 대응책」(서울: 민족통일연구원, 1993), pp.1-81.

핵문제, 한반도군축, 남북평화체제보장 등의 문제가 논의될 것이다. 한국은 이러한 다자간 안보협의체에 적극 참여하여 동북아안정과 남북평화체제를 국제적으로 보장하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

동북아다자안보질서 형성을 통해 남북평화체제 전환을 모색한다는 것은 한반도문제의 남북당사자원칙과 국제화원칙을 조화·병행시켜야 한다는 것을 의미한다. 남북공존과 통일을 위해서 남북당사자원칙이 중요하지만 북한의 체제안정과 남북공존을 도모하기 위한 현실적 방안은 상호의존의 다차원적인 국제적 협력망속에서 남북협력 방안을 모색하는 것이다.

V. 맺음말

북·미 제네바합의는 북한핵문제의 해결과 북한체제의 보장, 북·미 관계개선에 대한 포괄적 합의를 포함함으로써 북·미 관계 뿐만 아니라 남북 관계, 한·미 관계, 북한의 대일 및 대유럽관계 등 광범위한 변화를 수반할 것으로 전망된다. 이것은 장기적으로 냉전시대에 북한과 소련, 중국의 북방3각관계와 한국과 미국, 일본의 남방3각관계간의 대립구도가 해체되고 남북한에 대한 주변 4국의 교차승인구도가 모색되고 있음을 의미한다.

북·미 관계개선은 북한의 체제보장을 통해 북한의 돌발적 붕괴나 대남 돌출행동을 방지하고 북한의 개방·개혁과 국제사회로의 진입을 유도하는 긍정적 측면을 지니고 있다. 또한 교차승인은 북한의 「하나의 조선정책」을 실질적으로 포기하게 함으로써 남북공존체제를 정착시킬 수 있는 계기를 제공할 것이다. 그리고 동북아에서 냉전체제가 종식되고 주변국이 남북평화체제를 보장하는 국제적 보장방안이 마련될 수도 있다.

그러나 북한이 대미·일 관계개선을 통한 제한적 개방정책에 성공하게 될 경우 남북대화를 소홀히 하는 결과가 초래될 수도 있다. 북한은 미국과의 관계개선을 통해 체제안전을 보장받고 경제적 실리를 취함과 동시에 주한미군문제, 평화체제전환문제 등과 같은 정치·군사문제도 대미직접협상

을 통해 해결하고자 하고 있다. 또한 주변4국의 남북한 교차승인은 한반도 문제에 대한 주변국의 개입을 증가시킬 가능성도 있다.

따라서 한국의 입장에서는 북·미 관계개선과 이로 인한 동북아질서개편 과정에 적극 참여함으로써 북한의 대미·일 관계개선과 이로 인한 교차승인에 수반될 부정적 측면들을 최소화하면서 동시에 긍정적 측면을 현실화할 수 있는 정책적 대응을 강구해야 할 것이다.

북한의 권력교체 및 북·미 관계개선으로 인한 동북아환경의 변화와 과도기적 상황은 냉전적 유산의 잔존과 새로운 질서의 모호성, 북한상황에 대한 정보의 한계 등으로 인하여 한층 불확정적인 양상을 띠고 있다. 이러한 유동적 상황은 위협과 불확실성을 내포한 동시에 그만큼 기회와 가능성을 지니고 있기도 한다. 우리는 이러한 상황에서 분명한 목표와 전략, 수단 등을 정립함으로써 통제불가능한 영역을 최소화하고 통제가능한 영역을 최대화해야 할 것이다.

한국은 북한의 상황과 국제환경의 흐름을 예의 주시하되, 상황변화에 대한 사후적·수동적 대응이 아니라 한국의 대북정책이 북한의 대남정책 및 남북관계에 영향을 미칠 수 있다는 자신감하에 장기적 구도를 마련하는 것이 필요하다. 그리고 장기적 정책방향은 과도기적 상황에서 발생할 수 있는 돌발사태를 최대한 방지하고 북한의 안정적 변화를 통해서 남북공존과 평화통일의 여건을 조성하는 것이 되어야 한다. 이를 위해서 대북포용정책과 대주변국협조체제 구축이 절실히 요청된다.

이를 위해 통일과정과 통일미래상에 대한 국민적 합의를 조성하는 것이 필요하다. 그러나 북한에 대한 인식 및 통일정책에 대해서는 다양한 견해가 있으며 산술적 기준으로 국민적 합의를 도출하기가 힘들다는 것을 감안하면, 역으로 정부가 통일정책의 목표와 추진체제를 명확히하고 이에 대한 국민적 동의를 획득해 가는 것이 오히려 현실적인 방안일 것이다. 이를 위해서 통일정책의 일관성유지와 국민적 합의를 이끌어낼 수 있는 정치적 지도력이 요청된다.

아울러 통일에 대비한 국가관리체제를 정비하는 신국가경영전략이 필요하다. 현재 국가경영체제는 일제식민시대의 잔재와 성장제일주의의 개발독

재시대의 국가중심적 방식이 혼합된 것이다. 이러한 국가경영체계는 21세기의 세계화시대와 지방화시대에 적합하지 않을 뿐만 아니라 통일국가의 과제들을 해결하기에도 적합하지 않다. 국가의 역할과 시장의 자율성과의 관계, 중앙정부와 자치단체간의 역할분배, 국가와 사회간 이익갈등의 해결 장치, 권력구조 등의 문제에 대한 종합적 검토가 요청된다. 작고 강력하면서도 응집력과 탄력성을 겸비한 새로운 국가경영체계만이 국제화의 도전을 극복하고 통일과업을 순조롭게 달성할 수 있을 것이다.

빈 면

미·북 관계개선에 따른 한·미 안보협력 조정방향

김 창 수*

◁ 目 次 ▷

- | | |
|-----------------|--------------------|
| I. 머리말 | IV. 북한의 대미관계 개선 전략 |
| II. 미·북 관계개선 전망 | V. 한·미 안보협력 조정방향 |
| III. 미국의 안보정책 | VI. 결론 및 정책건의 |

I. 머리말

미·소 양국을 중심으로 45년간 지속되었던 동서간의 냉전이 끝났다고 하지만 아직도 한반도는 남북한이 무력으로 대치하고 있는 냉전의 고도로 남아있다. 그렇지만 근래에 들어와서 한반도에서도 김일성의 사망, 미·북간의 제네바 기본합의, 경수로 협상, 북한의 곡물지원 요청 등 실로 많은 변화가 일어나고 있는 것도 사실이다. 다만 미·북 「기본합의문」의 이행상 중요한 관문인 경수로 공급계약을 둘러싸고 미국과 북한 그리고 한국의 입장이 팽팽히 맞서 시간을 끌어왔기 때문에 변화의 양상이 상대적으로 부각

* 한국국방연구원 미국연구실장

되지 않고 있을 뿐이다. 앞으로 전반적인 미국과 북한의 관계개선이라는 더욱 큰 차원의 변화를 앞두고 있는 상황에서, 언제 어떻게 다가올지 모르는 실로 엄청난 변화에 대비할 필요가 있음은 두말 할 나위도 없다. 더욱이 이에 따른 한국과 미국의 전반적인 안보협력관계의 양상도 어느 정도 변화될 수 밖에 없지 않나 생각하게 된다. 이를 위해서 우리는 미·북한 관계개선과 남북한의 화해와 교류 및 협력이 거의 동시에 이루어지도록 유도하여야 하며, 이에 따른 한·미 안보협력도 슬기롭게 조정해 나가야 할 필요가 있다고 본다.

한편 미·북한의 관계개선이 진행되는 과정에서 북한의 내부사정에 의한 붕괴의 가능성도 배제할 수는 없다.¹⁾ 다시 말하자면 북한의 지도층이 어떻게 반응을 하느냐에 관계없이, 최근 북한에서 일어나 외부에 비쳐지는 현상을 보건대 북한의 내부붕괴의 가능성에도 대비하여야 하지 않겠느냐는 견해가 설득력이 있게 들린다. 일례로 지난 5월말 북한은 매우 심각한 식량난으로 인하여 일본에 식량원조를 요청하면서 한국에 대해서도 식량원조 요청을 간접적으로 전한 바 있고, 이에 대해 우리 정부는 아무런 조건도 없이 북한에 식량을 지원하기로 결정하였다.²⁾ 현재 북한은 외교적으로는 고립되어 있고 경제적으로는 피폐해 있다. 그러므로 이러한 상황에서 탈출하려는 노력을 하고 있지만, 이 과정에서 급격한 붕괴가 초래될 가능성을 배제할 수는 없다. 또한 이로 인한 엄청난 파급효과는 정확히 예측하기 어려울 것이다. 어쨌든 이러한 상태의 도래 자체가 바람직한 것은 아니지만, 한국과 미국은 기획목적상 여기에 대비하지 않을 수 없을 것으로 본다.

이 논문에서는 이러한 북한체제의 붕괴라는 시나리오는 논외로 하였다. 다시 말하자면 이 논문의 기본가정은 북한체제는 붕괴되지 않고 지속되고,

1) 미국뿐만 아니라 일본과 중국 등에서도 이에 대비한 연구가 진행되고 있다는 언론의 보도가 간헐적으로 흘러 나오고 있다.

2) 북한은 최근 이상저온 현상, 병충해 확산 및 농약부족, 경작방식 실패뿐 아니라 중국으로부터의 식량수입 격감, 「평양문화체육대축제」시 사용 등으로 곡물생산의 사정이 더욱 악화되고 있다. 북한의 식량난에 대한 구체적인 논의는 남궁 영, “북한경제실상과 대외정책변화,” 제15회 통일문제 학술세미나(1995.5.18), 한국외국어대학교 발표 논문 참조.

제네바 「기본합의문」의 이행상 많은 난관이 있더라도 미국과 북한의 관계는 더 이상 적대관계가 될 가능성은 낮고 개선의 방향으로 점차 나아가리라 하는 것이다. 그리고 이 논문은 단기적으로는 미·북 관계개선을 위한 노력에도 불구하고 많은 문제가 있겠지만, 중·장기적으로는 미국과 북한의 관계개선이 진행됨에 따라 한반도에 많은 변화가 예상되는 바, 과연 한·미 양국은 기존의 안보협력 양상을 어떠한 방향으로 조정해나가야 할 것인가 하는 다소 규범적(normative) 문제에 초점을 맞추고 있다.³⁾

이 논문의 제2장에서는 우선 미국과 북한의 전반적인 관계개선에 대한 개략적인 전망을 하였고, 제3장에서는 이러한 전반적인 관계개선 가운데서 특히 안보분야의 관계개선과 관련하여 미국의 안보정책의 현황과 전망, 그리고 동북아와 한반도에 대한 미국의 국방정책과 군사전략의 변화를 전망 하였으며, 제4장에서는 북한의 대미협상 전략을, 제5장에서는 미·북한 관계의 개선에 따른 한국과 미국간의 안보협력의 조정 대상과 조정 방향을 각각 다루었으며, 마지막으로 제6장에서는 결론 및 정책건의를 제시하였다.

II. 미·북 관계개선 전망

1. 단기 전망

미국과 북한은 제네바 「기본합의문」에서 제시된 경수로 공급체결의 목표시점인 4월 27일을 넘긴채 팔라룸푸르에서 준고위급회담을 벌였다. 이번 경수로 협상은 비록 가계약(ad referendum)을 거쳐 한국과 일본의 관련국들에게 회부된 후 정식으로 경수로합의문을 체결하는 것으로 일단 마

3) 여기에서 단기적, 중장기적이라는 표현은 주로 상대적인 개념으로 사용되었다. 오늘날 처럼 급격히 변화하는 상황하에서는 통상적인 방식대로 특정한 기간(1-2년, 3-5년, 5-10년 등)을 지칭하는 것은 그다지 의미가 없을 경우가 많기 때문이다.

무리되었지만, 여전히 미국과 북한 양국간에 양립하기 어려운 국익이 많이 있고 아직도 상호신뢰가 구축되어 있지 않다는 것을 여실히 보여주었다. 과거에 양국이 오랫동안 대치되어 왔기 때문에 어쩌면 당연한 결과일지도 모른다. 그러므로 지난 40여년에 걸친 미국과 북한간의 적대관계가 몇년간의 대화와 협상으로 쉽게 종결되리라 기대하기는 어렵다.

우선 양국의 단기적 관계 변화에 영향을 미칠 주요 요인들을 살펴보면 다음과 같다.⁴⁾ 첫째로, 북한측의 요인으로 북한 권력층 내부의 문제가 있다. 북한 노동당 제7차대회가 1980년 이후 현재까지 열리지 않고 있고, 최고인민회의도 작년 후반기분과 금년 상반기분이 열리지 못하고 있는 가운데 김정일의 당총서기직과 국가주석직 승계가 늦어지고 있다. 이것이 김정일의 권력장악 여부와 북한 엘리트층내 내분과 어느 정도 연결되어 있지 않나 생각해 볼 수 있다. 둘째로, 앞서서도 언급했듯이 북한에는 외부로부터의 지원이 없이는 당분간 3중고(체제위기, 에너지난, 식량난) 현상이 지속될 것으로 보인다. 물론 북한은 경수로 건설과 쌀공급 요청을 통해 어려움을 해결하려 하고 있다. 북한당국이 이처럼 어려운 상황을 극복하기 위하여 대외개방을 조심스럽게 시도할 것으로 보이지만, 동시에 이러한 정책은 외부정보의 유입과 북한주민들의 체제비교시각을 갖게 하는 계기가 될 것이다. 따라서 북한의 대외개방은 제한적일 수 밖에 없고, 경제난 해결 등도 어려울 것이고, 군사력 증강에도 제한 요소로 작용할 것이다. 셋째로, 이번 팔라렘푸르 경수로 공급합의에 따라 그 가능성이 더욱 낮아지기는 하였지만, 북한이 다시금 여러가지 추가적 반대급부를 요구하면서 제네바 「기본합의문」을 이행하지 않고 동결해온 핵시설을 재가동하겠다는 등 위협할 경우, 경제적, 군사적 제재가 발동될 가능성도 배제할 수는 없다.

다음으로 미국은 미국 나름대로 문제가 있다. 첫째로, 내년말의 대통령 선거를 앞두고 금년말부터는 매우 분주히 유세가 벌어질 것이다. 미·북 관계의 개선이 재집권을 겨냥하고 있는 클린턴 대통령에게 전반적으로는

4) 전반적인 미·북 관계 개선의 전망에 관해서는 저자의 “김일성 사후 미·북한 관계의 발전 방향,” 「정책연구」, 국제문제조사연구소, 1994년 4호, pp.99-175 참조.

유리하게 작용할 것이다. 그렇지만 북한이 「기본합의문」을 잘 이행하지 못하고 거듭해서 부당한 요구만을 한다면 공화당측의 비판을 면하지 못할 것이고, 이는 민주당측의 선거전에도 불리하게 작용할 가능성이 있다. 실제로 경수로 공급합의가 이루어진 후에도 공화당 중진들이 우려를 표명하고 있는 것을 보아도 알 수 있다.⁵⁾ 둘째로, 현재 공화당 의원들을 중심으로 전개되고 있는 「예산균형법안」,⁶⁾ 즉 매년 약 2,000억불에 달하는 연방적자를 2002회계년도까지는 제로로 만들자는 법안이 통과되면 미·북한간에도 간접적이거나 영향을 미칠 것으로 예상된다. 이미 미하원 세출위는 KEDO와 관련하여 책정된 900만불의 지원금을 삭제하기로 의결하였다. 이는 그들이 얼마나 적자삭감을 중시하고 있는가를 단적으로 보여주는 좋은 예라고 할 수 있다.⁷⁾ 이대로 나간다면 한국이 배제되었다는 이유로 북한의 추가적 요구를 들어주지 않을 경우 미국이 이를 들어주지 않을 가능성은 과거보다 더욱 높아질 것이다. 마지막으로, 미국과 중국과의 관계 그리고 가능성은 매우 낮지만 미국과 일본의 관계가 더욱 소원해지고 덩달아 한반도에 대한 관심과 이해까지도 과거에 비해 상대적으로 낮아질 경우, 그리고 특히 미국과 유럽연합과의 관계가 다시 과거처럼 밀접하고 가까워질 경우,⁸⁾

5) 하원 세출위의 Bob Livingston(R-LA) 위원장과 동 위원회의 Sonny Callahan(R-AL) 대외업무 및 수출재정 소위원장은 제네바 기본합의문과 경수로 건설에 대해 “심각한 우려”를 표명하고 있다. *Washington Post*, June 9, 1995, A16.

6) 작년 미국공화당이 중간선거에서 내세웠던 「미국과의 계약」(Contract with America)의 10개항중 첫번째의 것으로 금년에 들어와서도 가장 활발한 토의가 벌어지고 있는 것이 바로 예산균형법안이다. 헌법에 대한 수정안의 형식을 띠고 있는 이번 안의 절차상 문제와 경제적 문제에 대한 상세한 논의는 James V. Saturno, “A Balanced Budget Constitutional Amendment : Procedural Issues,” *CRS Issue Brief*, Updated April 13, 1995와 William A. Cox, Donald W. Kiefer and Dennis Zimmermann, “A Balanced Budget Constitutional Amendment : Economic Issues,” *CRS Issue Brief*, Updated December 13, 1994를 각각 참조.

7) *Washington Post*, June 9, 1995, A16.

8) 최근 미국내에는 태평양시대의 도래를 경계하거나 경시하면서 대서양국가들과의 전통적인 관계 회복과 거대한 대서양 자유무역지대를 요구하는 움직임이 부쩍 많아지고 있다. “태평양 시대”라는 것이 단지 “신화”가 아닌지 강한 의문을 제시하는 학자들도 있고, 크리스토퍼 국무장관처럼 일본과 중국의 경제권에 대항하기 위하여 북미와 유럽연합의 거대한 자유무역지대의 창설을 주장하는 자들도 있다.

미국이 북한과의 관계개선에 대해 갖는 관심과 열정은 식을 수도 있다. 이제까지는 클린턴 행정부가 태평양공동체 구상, 북핵동결과 NPT의 무기한연장에 커다란 관심을 가졌지만, 앞으로 북핵문제가 어느 정도 해결되었다 싶으면 우선순위면에서 다소 변화를 보이는 것이 불가피할 것으로 예상된다.

이상과 같이 단기적으로 미·북관계는 북한과 미국의 국내사정에 의한 영향을 많이 받겠지만, 양국간의 현안들에 의해서도 영향을 받을 것이다. 구체적인 예를 들자면 평화협정 체결 문제와 주한미군 철수 문제가 있다. 북한이 기존의 정전협정을 대체하는 평화협정을 한국을 제외하고 미국과만 체결하려고 지속적인 노력을 한다면 미국과 북한간의 관계개선은 난관에 봉착할 가능성이 있다. 한국의 원칙적인 반대는 물론이고, 미국도 남북간에 신뢰구축과 군비통제가 이루어지지 않은 상태에서 한국을 배제한 채 정전체제를 대체할 새로운 체제를 지지하지는 않을 것이기 때문이다. 마찬가지로 새로운 「동아시아전략보고서」에 분명히 밝히고 있듯이,⁹⁾ 미국은 주한미군 철수 문제에 대해서 매우 확고한 입장을 유지하고 있다. 주한미군의 역할은 대북한 억제는 물론이고 지역안보의 역할도 점차 중요시되고 있다. 즉 지역국가간 무기경쟁의 억제자, 지역안보의 균형자, “정직한 중재자”의 역할 등을 자임하고 있는 미국으로서는 동북아에 주둔하는 미군을 역외로 쉽사리 이동배치하지 않을 것이다.

결론적으로, 무엇보다 불안한 미래에 대한 대처와 김정일 체제의 생존이 급선무인 북한으로서는 대미 경수로 협상을 단순한 원자로 공급을 위한 협상차원이 아닌 체제보장의 차원으로 격상시키려고 하기 때문에 협상과정에서 많은 문제가 야기되고 있고 그만큼 미·북관계도 영향을 받고 있다. 반면에 미국으로서는 무엇보다도 매우 가까운 우방인 한국을 의도적으로 배제하려는 북한의 행동이 장애가 될 수 밖에 없다. 한국이라는 “편리한 적대세력”을 당분간 두는 것이 체제유지에 절대적으로 필요한 북한은 미국

9) DoD(ASD/ISA), *East Asia Strategy Report*, February 1995. 동 보고서에 관한 상세한 논의는 김창수, “미국방부 신동아태안보전략 보고서의 배경과 의미,” 한국국방연구원, 「주간국방논단」, 제573호(1995.3.13) 참조.

과의 협상에서 의도적으로라도 “한국의 철저한 배제” 원칙을 고수해 왔고, 앞으로도 당분간은 그러할 것으로 예상된다. 이것이 바로 미·북한간의 관계개선에 영향을 미치고 있는 점을 평양당국이 심각하게 받아들이지 않고 있는 데 문제가 있다고 생각된다.

그러므로 단기적인 미·북한관계는 북한이 여러가지 추가적 반대급부를 요구할수록 지연되고 많은 기회를 놓치는 결과를 가져올 것이다. 즉 북한이 기회비용이라는 개념을 심각하게 고려하지 않는 한, 단기적으로 양국관계의 전망은 그리 밝지 못하리라 생각된다. 심지어 일부에서는 북한이 가까운 기간내에는 미국과의 관계개선이나 개방과 개혁을 수용할 수 없는 처지에 있고, 결국 북한체제의 위기를 맞게될 딜레마에 빠져 있다고 보기도 한다. 확실히 한국과 미국내에는 북한의 급격한 붕괴로 인한 한반도의 통일이 오리라고 전망하는 사람들이 많이 있는 것을 부인할 수 없다.¹⁰⁾ 물론 북한체제의 비틀거림은 있겠지만 급격한 붕괴는 어려우리라 보는 사람들도 역시 많이 있다. 이처럼 북한의 장래와 관련하여 상반된 전망이 나오는 것은 북한에서 나오는 정보의 대부분이 매우 제한되어 있기 때문이다. 미국으로서는 북한 정보의 제한성과 이로 인한 미래 전망의 불투명성에 유의하지 않을 수 없고, 따라서 북한과의 관계에 매우 신중할 수 밖에 없다. 그러므로 미·북한 관계의 단기적 전망은 쉽게 낙관할 수도 비관할 수도 없는 상황에 놓여 있다고 본다.

2. 중·장기 전망

이상에서 살펴본 바와 같이 단기적으로는 북한과 미국의 국내 문제들과 양국간의 현안문제들 그리고 무엇보다도 남북한간의 대치상태가 있을 것이기 때문에 양국간의 관계개선이 늦어질 개연성이 있다. 미·북 관계개선의 기본조건이 남북한간의 관계개선을 통한 한반도의 평화와 안정이라는 것을

10) 북한의 탄압에서 천신만고끝에 근년에 탈출한 사람들이 한 부류이고, 북한에 방문한 바 있는 서방의 언론인과 학자들의 일부가 다른 한 부류이며, 한국내에도 최근 북한의 일련의 행동을 체제말기적 현상으로 보는 부류가 있다.

미국이 잘 알고 있기 때문에, 현재와 같이 북한이 남한과의 관계를 배제한 상태에서 남북한간의 관계개선이 병행 또는 선행되지 않고서는 미·북한간의 실질적인 관계개선은 어려우리라 전망된다.

문제는 북한정권이 이러한 대세의 흐름을 제대로 파악하고 있는냐는 것과 급격한 붕괴에 의한 통일이든 점진적인 통일이든 반드시 거쳐야할 중간단계인 남북한 화해와 교류 및 협력에 얼마나 중요성을 두고 이를 추진하느냐일 것이다. 다시 말하자면, 역설적으로 미·북한 관계의 단기 전망은 사실상 남북한 교류와 협력의 여부와 폭에 많은 영향을 받을 것이지만, 중장기적으로는 이러한 영향이 줄어들 것이다.

상대적이기는 하지만 중·장기적으로는 상황이 분명히 바뀌어 미·북한간의 관계개선이 상당히 이루어지고 국교가 수립되리라고 전망할 수 있다. 첫째로, 북한의 체제가 어떠한 형태든 변화할 가능성이 높기 때문이다. 북한의 김정일 체제가 안정을 이루든지 다른 집단지도체제가 수립되든지 미국과 북한간의 관계는 지금보다는 개선쪽으로 나아갈 가능성이 높다. 물론 일부에서 전망하듯이 김정일 체제의 급격한 붕괴와 함께 북한의 대혼란과 통일이 있다면, 미·북한의 관계개선이라는 말 자체가 의미를 상실할 것이다.

둘째로, 미국으로서는 오랜 기간동안 북한과의 대화와 협상의 경험을 쌓게 되므로 북한과 관계개선을 하기가 훨씬 수월해질 것이기 때문이다. 이 점은 북한도 다소 차이는 있겠지만 거의 비슷할 것이다. 초기단계에 일단 연락사무소가 개설되고 핫라인이 설치되면 양국간의 신뢰와 안보가 구축될 가능성이 점차 높아지기 때문이다. 미국과 북한 그리고 한국간에 있는 상대방에 대한 인식과 편견의 문제가 사회심리학에서 말하듯이 초기에는 오히려 강화(reinforcing) 되겠지만, 대화와 협상을 거치는 동안 점차 상호이해하는 방향으로 나아갈 것이라고 본다. 이러한 상태에 이르도록 관련 당사자들의 노력이 필요한 것은 물론이다.

마지막으로, 시간이 흘러 한국과 북한간의 군사력의 격차가 줄어들면, 양국간에 군비통제를 위한 협상을 가질 가능성이 높아지기 때문이다. 이 경우 미국이 한국내에 주둔하고 있다면 북한으로서는 더욱 미국과의 관계개선을 위해 힘쓰지 않을 수 없을 것이다. 그 동안 한국군의 단독전력이

북한의 전력보다 열세하였기 때문에, 한국이 다른 거의 모든 분야에서 북
한보다 앞서 있었으면서도 북한을 경계할 수밖에 없었다. 그리고 북한의
재래식 무기의 위협을 한국과 미국이 모두 신경을 써야 했고, 실제로 북한
은 이것을 협상의 카드로 사용하여 왔다. 그렇지만 한국군의 전력이 상대
적으로 증강되어 북한과 거의 대등하거나 우세하게 되는 중·장기에 가서
는 북한의 입장은 달라지게 된다. 한국군을 견제하기 위해서라도 미국과
관계 개선을 하여야 하는 상황이 도래할 수 있다.

이처럼 중·장기적으로는 미국과 북한의 관계개선과 국교수립의 가능성
이 단기보다 훨씬 높아지게 될 것으로 전망되는데, 이 경우 미국은 다음의
사항들에 대해 특별히 관심을 갖게 될 것으로 보인다. 즉 ① 이 기간중에
발생할 수도 있는 북한 체제의 붕괴와 이로 인한 한반도 안보상황의 대혼
란에 대한 대응책, ② 이와 관련된 사항으로 필요에 따라서는 이러한 사태
를 방지 혹은 촉진할 수 있는 여러가지 수단들, ③ 어떠한 형태든 통일 이
후의 한반도의 안보 상황에 맞도록 그 시점에 있어서의 통일한국의 외교안
보협력관계 구축, 그리고 ④ 이러한 과정에서 반드시 필요할 것으로 예상
되는 한·미·일 3국을 위시한 주변국들과의 협의 또는 협력체제의 구축
과 운용이 될 것이다.¹¹⁾

Ⅲ. 미국의 안보정책

1. 현 황

미국이 크게는 북한과 앞으로 어떻게 관계개선을 하고 작게는 한국과 어

11) 다자안보협의체의 종류와 활동에 관한 최근의 요약된 자료로는 일본의 세계평화연구
소(IIPS)와 미국의 해군분석센터(CNA)의 공동 프로젝트의 결과 보고서인 *The
Japan-U.S. Alliance and Security Regimes in East Asia*, 1995의 Appendix C : A
Compendium of Multinational Activities in East Asia 참조.

떠난 방향으로 안보협력을 조정하느냐의 문제에 있어 중요한 변수중의 하나는 미국의 안보전략과 그 하부 개념인 대한반도 안보정책과 군사전략이라고 할 수 있다. 미국의 대한반도 관계가 단기적으로 또 직접적으로는 북한과 한국과의 협상 여하에 따라 영향을 받을 것임이 분명하지만, 중·장기적 그리고 근본적으로는 이러한 변수들의 영향을 받는다고 본다. 무엇보다 전망하는 차원에서는 이러한 변수들에 관심을 집중할 필요가 있다.

미국은 냉전이후시대 개입과 확대의 국가안보전략을 채택하여 군사·안보적 개입과 민주주의와 자유시장경제의 확대를 추구하고 있다.¹²⁾ 미국방부의 「동아시아 전략보고서」(EASR, East Asia Strategy Report)의 머리말에 나와 있듯이 클린턴 행정부는 미국국력의 “상대적 쇠퇴”로 인한 미 본토로의 후퇴 및 “힘의 공백” 발생이라는 인식과 우려를 완화시키기 위하여 해외주둔군의 전진배치를 지속하는, 즉 신고립주의가 아닌 신개입주의를 표방하고 있다.¹³⁾ 그리고 전세계적으로 군사적 개입의 폭을 확대하고 있으나 실제 능력면에서 많은 제약이 있으므로 최근에는 「유연·선별적 개입」이라는 군사전략을 표방하고 있다.¹⁴⁾ 이는 미국 국력의 한계를 어느 정도 자인하면서도 해외 군사개입에서 유연성을 가지려는 의도에서 나온 것이라고 볼 수 있다.

다음으로 미국의 안보·국방정책에 영향을 미치는 주요 요소들을 살펴보면, 미국의 국익, 세계안보상황(군사적, 경제적, 외교적), 위협인식, 상위개념인 국가안보전략(National Security Strategy)과 국가군사전략(National Military Strategy), 국방예산, 대통령선거와 의원선거의 결과 및 국

12) The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, July 1994 and February 1995.

13) 신현실주의, 구조주의, 신현실주의와 신고립주의, 신자유주의 등 국제관계의 다양한 관점 내지 이데올로기에 대해서는 Baldwin, *Neorealism and Neoliberalism*, Columbia, 1993 ; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, 1987 ; Robert O. Keohane, *International Institutions and State Power : Essays in International Relations Theory*, Westview, 1989 등 참조.

14) John M. Shalikashvili, *National Military Strategy of the United States of America : A Strategy of Flexible and Selective Engagement*, February 1995.

내정치와 경제(경제성장을, 연방예산적자, 무역수지)등을 들 수 있을 것이다. 이러한 다양한 요소들의 영향을 받아 수립·집행되는 국방정책의 주요 구성요소로는 전력구조, 준비태세, 동원능력(공수, 해수 능력, 사전배치), 무기획득(현대화), 기지폐쇄 및 재조정(BRAC, Base Realignment And Closure), 연구개발, 복지시설·사업 등이 있다.¹⁵⁾

확실히 근래에 들어와 미국 의회의 최대관심사는 연방예산적자를 감소하고 궁극적으로 균형예산을 이루는 것이고 강력한 군사력을 유지하는 것이다. 작년 중간선거를 앞두고 길리치 의원을 중심으로 한 공화당이 내세운 「미국과의 계약」(Contract with America)이 이를 잘 나타내 보이고 있다. 더욱이 클린턴 행정부의 95회계년도 국방예산 요구(Budget Request)를 보면, 연방예산중 국방예산이 차지하는 비율이 약 18%로 의회의 재량지출(discretionary spending)의 거의 절반이나 된다.¹⁶⁾ 그리고 특기할만한 것은 무엇보다 클린턴이 약속했던 국방비의 삭감이 「국가안보재활법」(National Security Revitalization Act)을 추진중인 공화당의 반대로 제대로 이행되지 못하고 있으며, 과거와 달리 의회에서 국방예산을 증액 통과시키는 기현상까지 벌어지고 있다. 한편 클린턴 행정부는 당초의 국방비 삭감 계획을 사실상 96회계년도로 종결하였다. 참고로 향후 5년간 예상되는 미국 연방예산의 총액과 적자, 국방세출예산(Outlays) 등은 다음의 <표 1>과 같다.

이와 같이 국방예산의 변화가 국방정책에 미치는 영향과 관련하여 살펴보면, 첫째로 이라크 군사력을 1개의 주요지역우발사태(MRC, Major Regional Contingency)로 상정하고 이에 대응하는 군사력 규모를 계산한 Bottom-Up Review의 5개년예산(FY94-99) 가운데 2개 MRC전력에 필

15) Les Aspin, *Report on the Bottom-Up Review*, October 1993과 *Annual Report to the President and the Congress*, 1994와 1995를 참조.

16) 즉 1995회계년도 세출 1조 5,200억불 가운데 이미 확정되어 있는 Entitlements가 7,640억불로 약 50%, 이자상환이 2,130억불로 약 14%, 나머지가 소위 재량지출(discretionary spendings)이다. 이 가운데 국방비가 2,570억불(약18%), 국내사업이 2,510억불(약17%), 국제사업은 210억불(약1%)이다.

〈표 1〉 예상 세출 수준

(경상가, 억불)

	FY95	FY96	FY97	FY98	FY99	FY00
연방예산총액	15,389	16,121	16,847	17,452	18,222	19,053
연도별 적자	1,925	1,967	2,131	1,964	1,974	1,944
국방비 총액	2,716	2,614	2,570	2,545	2,597	2,678
국방비율	17.6%	16.2%	15.3%	14.6%	14.3%	14.1%
변화폭(%)	-5.4	-6.6	-4.4	-3.6	-0.6	+0.6

출처 : DoD News Release, *FY 1996-97 Defense Budget*, February 6, 1995.

요한 예산이 550억불 내지 1,500억불 부족하다는 평가가 있다.¹⁷⁾ 페리 국방장관, 살리 합참의장 및 각군 총장들도 이에 대한 우려를 표명한 바 있다. 이와 같이 국방예산의 부족은 무기개발과 획득의 축소 및 지연은 물론이고 전반적인 전투준비태세의 약화를 초래할 가능성이 높다.

둘째로, 국방예산의 삭감은 동시승리전략인 Win-Win Strategy의 이행 상에 준비태세와 동원능력의 문제점이 발생하고 있다는 지적이 있다. 이미 애스핀 장관의 지명에 의하여 결성되었던 일명 마이어 패널(Meyer Panel)이라고 불리는 준비태세임무반(Readiness Task Force) 보고서가 이 점

17) 각각 94년 4월에 발표된 Defense Budget Project 보고서와 General Accounting Office 평가이다. 이밖에도 국방예산의 변화와 그 의미에 대한 참고자료로서는, Congressional Budget Office, *Meeting New National Security Needs : Options for U.S. Military Forces in the 1990s*, February 1990 ; CSIS, *Major Trends in U.S. Defense Budgets and Force Structure*, September 1994 ; *Defense Budget Project Handouts*, February 6-7, 1995 ; Defense Budget Task Force of The Committee for National Security and The Defense Budget Project, *Restructuring the U.S. Military : Defense Needs in the 21st Century*, March 1990 ; *Defense News*, February 13-19, 1995 ; *Special Report on U.S. Defense Budget* ; DoD(OASD/PA), Department of Defense News Release, February 6, 1995, *FY 1996-97 Defense Budget* ; DoD, *Inside the Pentagon*, Special Report, February 9, 1995 ; Office of Technology Assessment, *After the Cold War : Living with Lower Defense Spending*, 1992 등을 참조.

을 자세히 다루었으며,¹⁸⁾ 최근에 상원국방위 준비태세 소위원회(위원장 McCain 의원)에 제출되었던 한 보고서는, “단기 준비태세 유지를 위한 무기획득과 연구개발 예산을 전용하는 것은 장기적 준비태세를 저해하는 행위”라고 지적하고 있다.¹⁹⁾ 국방예산의 삭감은 Win-Win 전략의 제1순위인 한반도에도 실질적인 영향을 미칠 개연성이 있다.

셋째로, 앞과 관련된 사항으로 준비태세는 미국방부의 최고우선순위이고, 특히 단기준비태세가 강조되고 있다. 클린턴 행정부의 계획대로 국방비가 삭감된다면 미군은 “공허한 군사력”(hollow force)으로 전략하게 될 우려가 있다. 작년에 유엔평화유지활동에 국방비의 일부가 전용되는 문제가 발생하자 같은 해 12월 클린턴 대통령은 향후 5년간 250억불의 국방예산을 추가 요청하였고, 금년초에는 의회가 95회계년도에 추가적으로 약 25억불의 예산을 통과시킨 바도 있다. 이처럼 예산부족으로 전투태세 문제가 발생하고 있으며 이는 장기적으로 미국의 대한반도 안보·군사정책에도 영향을 미칠 가능성이 있다고 본다.²⁰⁾ 마지막으로, 국방 인프라(defense infrastructure)의 효율화 및 BRAC에도 지장이 초래되고 있고,²¹⁾ 무기획득과 연구개발비용을 축소하여 준비태세 비용을 보충하는 등, 또다른 문제가 발생하고 있으며, 한반도와 중동지역에 대한 동원능력(공수, 해수 능

18) Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Technology, *Report of the Defense Science Board Task Force on Readiness*, June 1944.

19) C. Gabriel장군, A. Gray장군, C. Trot제독, R. RisCassi장군 공저, *A Report on Military Capabilities and Readiness*, March, 1995 및 *Congressional Quarterly Weekly Report*, April 29, 1995, pp.1191-92 참조.

20) McCain 의원은 “클린턴 행정부가 인력감축, 부적절한 현대화, 400억불 내지 1,500억불의 예산부족을 가지고 과거 공화당 정부의 해외군사공약 수준 또는 그 이상을 유지하려고 하는 것이 문제”라고 지적하였다(1994년 10월).

21) 기지, 시설 및 지원조직 등 국방 인프라에 대한 감축 및 효율성 제고를 위하여 국내뿐만 아니라 해외에도 적용하고 있다. BRAC 88, 91, 93을 통해 국내의 70개 주요기지를 폐쇄하고 FY90-99기간 동안 약 66억불을 절감할 수 있을 것으로 예상하였지만, 95년초 현재 33개만이 폐쇄를 완료하였다. 또 BRAC 제1-3단계가 완료된 이후 매년 45억불 정도 절감할 수 있을 것으로 예상되었지만, 환경정화비용 등 예상 비용의 60% 정도 초과 소요로 기지통폐합에 지장이 초래되고 있다. 따라서 BRAC95는 당초 목표보다 하향 조정될 것으로 예상된다.

력, 사전배치)을 강화할 필요성이 제기되고 있다.²²⁾

결론적으로 말하자면 근래에 들어와 미국 국방정책은 국방예산을 절감하는 것을 우선 목표로 하고 있고, 실질적으로 국방예산의 변화는 국방정책의 내용을 변화시키는 효과를 가져오고 있다. 즉 양자는 매우 밀접한 상호연관성(correlation)을 가지고 있다. 문제는 국방비 절대액의 감소로 인하여 군사력의 규모축소(downsizing), 또는 규모조정(rightsizing), Win-Win 전략의 실현성에 대한 논란 지속, 동맹국의 방위·책임 분담에 대한 의존도 증대, 각종 부작용 발생(준비태세의 미흡, 무기획득의 지연 및 축소, 단가의 상승, 무엇보다 미국의 군사공약 준수문제 및 힘의 공백 인식 등)을 가져왔다는 점이다. 그러므로 이에 대한 반발로 역설적이기는 하지만 국방비 적정선 유지의 필요성이 재확인되고 있으며, 준비태세, 즉 미국의 대외 군사개입의 능력을 유지하려는 움직임이 일어나고 있다. 이 사실은 앞서 언급한 미국방부의 「동아시아전략보고서」(EASR)에서 확인되었다. 그럼에도 불구하고 미국방비의 삭감은 실질적으로 미국의 안보정책에 많은 영향을 미칠 가능성이 있다.

2. 전 망

단기적으로 미국의 안보정책은 국방예산의 삭감이라는 것도 있지만 한반도의 안보상황(북한핵, 남북관계, 남북한 군비통제 등)에 의해 많은 영향을 받을 것으로 전망된다. 세계에서 유일하게 그리고 동북아라는 매우 중요한 지역에서 탈냉전 시대의 孤島로 남아 있는 한반도의 안보정세가 다른 어떤 것들보다 미국의 안보·국방정책에 많은 영향을 미칠 것은 분명하다. 미국은 이러한 한반도 안보상황의 변화에 대응하는 차원에서 안보정책상 다소의 변화를 보일 수 있을 것이다. 그렇지만 단기적으로 미국은 기존의 동맹과 안보공약을 준수하고, 필요시 개입하는 정책을 유지할 것이다. 또

22) 1992년 완료된 동원소요연구(Mobility Requirements Study)와 국방해수자금(National Defense Sealift Fund) 참조.

한 연방예산 적자와 국방예산의 압박이 있음에도 불구하고, 미국의 군사력을 급격히 감축할 수는 없을 것이고, “다중위협 억제”(multiple-threat deterrence)를 위해 현재의 안보정책을 대체로 유지할 것이다.²³⁾

미국은 동북아에서 “힘의 공백”이 발생하리라는 우려를 제거하고 지역 국가들간의 무기경쟁을 억제하기 위하여 주둔국의 지원하에 현수준의 미군 주둔을 지속할 것이다. 특히 북한의 군사적 위협이 단기적으로 소멸되기를 기대하기는 어려울 것이므로 주한미군은 물론, 주일미군도 현수준에서 유지될 것이다. 그리고 미국방부의 Bottom-Up Review의 결과로 제시된 Win-Win 전략, 즉 한반도와 중동의 2개 전장에서 거의 동시에 승리한다는 전략은 최소한 표면적으로는 유지될 가능성이 높다. 요약컨대 미북한 관계 개선이 진전되더라도 단기적으로는 현재와 같은 견고한 한반도 동맹 관계가 지속되리라 예상된다.

다음으로 중·장기적인 전망을 하는 데는 몇가지 주요 요인들이 있다고 보여진다. 우선 북한의 군사적 위협이 본질적으로 감소하고 더 나아가 완전히 소멸되거나 남북한 관계가 화해와 협력, 평화통일을 위한 준비단계에 들어서게 되면 이는 미국 안보정책의 핵심의 하나인 한반도 안보상황의 본질적 변화를 의미한다. 다음으로 아시아지역에서 중심국가인 일본이외에 경제적, 정치적, 군사적으로 급부상하는 중국이 미국의 안보정책의 주요 변수로 등장할 것이다. 특히 중국의 전력 증강 또는 현대화의 범위와 내용, 중국 위협의 성격은 미국의 안보정책에 큰 영향을 미치게 될 것이다.

따라서 이러한 주요 요인들을 감안하여 중·장기적 변화를 전망하자면, 첫째로 미국의 단독 지도력보다는 몇개의 강대국들이 지도력을 합동으로 발휘하는, 달리 말하자면 합동패권에 의한 안보상황, 소위 “합의에 의한 평화”(Pax Consortis)가 전개될 가능성이 높고,²⁴⁾ 따라서 미국의 안보정

23) 이 개념은 구소련에 대한 직접 억제(immediate deterrence)와 대비되는 것으로 P. Cronin이 개발한 것으로 알려지고 있다. Patrick M. Cronin, “American Global Leadership after the Cold War : From Pax Americana to Pax Consortis,” *Strategic Review*(Summer 1991), p.14 참조.

24) 어느 국가가 중심적 패권국가가 되어 세계 안보상황을 주도하느냐에 관한 논의, 즉

책은 과도의 개입보다는 지역강대국들과의 협의에 의한 제한적 개입과 과거의 세력 균형 정책으로 복귀할 가능성도 있다. 구체적으로는 안보개입정책의 현실적 문제점과 제약 때문에 개입의 정도와 빈도를 완화하는 등 유연한 정책을 추진할 가능성이 높으며, 나아가서는 개입전략·정책이라는 용어 자체를 자제하고 전통적인 세력균형의 전략과 정책으로 되돌아갈 가능성도 높다고 할 수 있다.²⁵⁾

둘째로, 미국은 기존의 양자 동맹관계를 유지하는 한편, 이를 보완하는 차원에서 다자안보협력체제를 구축하여 공동의 안보현안을 해결하는 정책을 추진할 것이고, 여기에서 주도적 역할을 수행하려 할 것이다. 경제안보, 환경안보는 물론이고 전통적 의미의 안보 문제까지도 망라하여 해결하는 총체적 안보협력체제를 구축하려 할 것이다.

셋째로, 미국은 잠재적 군사강대국인 중국과 일본의 패권 경쟁을 견제하기 위하여 이 지역에 전진배치하면서도 동시에 상호 협력을 강화하는 안보정책을 추구할 것으로 예상된다. 즉 지상군의 역할은 감소되지만 해군과 공군을 중심으로한 전진배치는 지속될 것으로 전망된다. 예를 들어 제7함대의 전진배치, 즉 미해군이 오키나와와 싱가포르사이의 해역에 상주하는 형태는 지속될 것으로 보인다.

넷째로, 동북아의 주한미군과 주일미군의 규모 감축과 역할 변경이 불가피하고, 따라서 지역안보역할을 전담하는 별도의 지역사령부를 창설, 운용

Pax Americana, Pax Nipponica, Pax Consortis 등에 관한 논의로는 Kuniko Inoguchi, *Posuto Haken Sisutemu to Nihon no Sentaku*, Tokyo: Chikuma Shobo, 1987; Chalmers Johnson, "The End of American Hegemony and the Future of US-Japan Relations," in Greg Schmergel(ed.), *US Foreign Policy in the 1990s*, London: Macmillan, 1991; Ezra F. Vogel, "Pax Nipponica?" *Foreign Affairs* (1987), pp.752-67; Ezra F. Vogel, "Japanese-American Relations after the Cold War," *Daedalus*(Fall 1992), pp.35-60; Joseph S. Nye, Jr., "Coping with Japan," *Foreign Policy*(Winter 1992-93), pp.96-115; Patrick M. Cronin, *op. cit.* 등 참조.

25) 작년 10월 서울에서 한국국방연구원(KIDA)과 미국의 해군분석센터(CNA)간에 가진 워크샵 「Prospects for U.S.-Korean Naval Relations in the 21st Century」에 참가한 예일대 Paul Bracken 교수의 전망. 자세한 내용은 KIDA-CNA, *Prospects for U.S.-Korean Naval Relations in the 21st Century*, Workshop Report, February 1995 참조.

하든지, 혹은 상징적인 전력과 부대만을 이 지역에 전진배치하고 기타 부대는 모두 태평양사로 후방이동할 가능성이 있다. 마지막으로, 현재는 Win-Win 전략의 핵심인 2개 MRC의 하나로 한반도의 중요성이 부각되고 있으나 미·북한간의 관계개선시 동 전략의 수정이 불가피하리라 전망된다. 미·북한 관계의 개선은 북한의 위협 감소와 함께 새로운 평화체제를 가능케 할 것이므로 북한의 위협에 대비한 Win-Win 전략은 그 의미를 상실하고 말 것이다.

이상에서 살펴 보았듯이 미·북한간에는 단기적으로 핵동결과 경수로 건설이라는 현안뿐만 아니라 양국의 관계개선이라는 직접적인 요인들이 있으나, 중·장기적인 차원에서는 미국의 군사전략, 균형예산법, 국방비의 추세, 미·일 관계, 미·중 관계, 미국과 나토의 관계 등의 요인들을 고려하여 전망하지 않을 수 없다. 한국으로서는 이러한 요인들의 흐름에 더욱 관심을 기울여야 할 필요가 있다고 생각된다.

IV. 북한의 대미관계 개선 전략

최근 북한은 미국과의 관계 개선을 지속적으로 추구하여 왔다. 북한은 비록 많은 제약이 있기는 하여도 김정일 체제의 보전, 미국의 “소극적 안보보장”(Negative Security Assurance),²⁶⁾ 경제발전과 통일을 위하여 미국과의 관계개선을 희망하고 있다. 이를 통해 안보상의 보증 즉 미국의 핵공격 포기를 받아내고, 외교적 고립에서 탈피하며, 경제특구를 설정하여 대외자본과 기술의 도입을 확대하려 하고 있다. 북한은 우선 그 첫번째 단

26) NPT에 가입했거나 핵무기 보유를 금지하는 유사한 국제조약에 가입한 비핵국에 대해서는 핵무기를 사용하지 않을 것을 선언하는 것을 의미한다. 자세한 논의는 전성훈, “동북아 안보와 한반도 비핵화 실현,” 「통일연구논총」, 1994(제3권 1호), pp.231-260과 김상범, “북한의 NSA(핵선제불사용) 주장과 우리의 대책,” 「주간국방논단」, 제574호(95-14), 1995.3.20 참조.

계로 미국과의 다양한 접촉을 통해 인적 교류를 확대하고 이것을 축적하여 양국간 공고한 대화의 채널을 구축하려 하고 있다. 그리고 동시에 양국의 이익을 수렴(converge)하는 방법을 개발하는 것에도 관심을 가지고 있을 것으로 보인다.

이러한 미국과의 관계개선 과정에서 북한은 여러가지 협상 전략을 발휘할 것으로 보인다. 우선 쉽게 예상된 것은 미·북 「기본합의문」이행의 단계와 연계하며 단계마다 추가적인 반대급부를 요구하는 것이다.²⁷⁾ 경수로 협상과정에서 보았듯이 북한은 경수로의 부대시설을 건설해 주도록 요구하였다. 그리고 이미 시작한 정전체제의 무력화 및 미·북한 평화협정 체결의 주장이 그러하며, 향후 주한미군의 철수 문제와 관련해서도 미국과 한국으로부터 반대급부를 받아내려 할 것이다.

북한의 대미관계개선 전략을 좀더 자세하게 논하자면 첫째, 경수로 공급계약과 관련하여 때로는 다소 유연성을 보이는 듯 하지만 “한국형”이라는 명칭은 완강히 거부하는 전략이었다. 북한은 “한국형” 경수로를 거부하면서, 한국과 미국으로부터 추가적 양보를 얻어내고, 미국과 한국내의 혼란을 조성하면서 한·미 양국간을 이간하려 했다. 그리고 “한국형”이 사실상 제공될 수밖에 없는 것을 알고는, 약 10억불이 소요될 것으로 보이는 각종 부대시설의 추가 제공을 요구하면서 이러한 요구가 관철되지 않으면 핵동결을 해제하겠다고 위협까지 하였다. 이러한 소위 “벼랑끝 전략”이 그동안 주효했지만 점차로 그 효력을 잃어가는 상황하에서 북한은 경수로 협상에만 집착하지 않을 것이고, 그 대신 핵카드를 이용하여 다른 의제를 개발하려 할 것이다.

둘째, 이와 관련된 것으로 핵협상에서 한국을 배제하고, 한국정부와의 공식 대화 및 협상에는 여러가지 구실을 대면서 소극적으로 나오는 전략이

27) 윤덕민 교수는 “북한은 협상에 있어서 문제 해결의 기본방향에 관해서는 쉽게 합의에 이르지만 합의 사항의 구체적 이행에 있어서 매우 까다로운 조건을 부치거나 새로운 상황을 추가하여 합의 이행을 공전시키거나 새로운 반대급부를 챙기는 모습을 보여온 바 있다”고 분석하고 있다. 윤덕민, “경수로지원과 남북관계: 제네바 합의와 경수로 협상 전망,” 제15회 통일문제 학술세미나, 외국어대학교, 1995.5.18, p.6 참조.

다. 이것은 김정일 체제의 공고화에 긴요하기 때문이다. 주로 체제내적 문제로 문단속이 필요한 터에 미국과 한국이라는 두 나라를 동시에 상대하기란 매우 벅찬 일임에 틀림없다. 따라서 미국과의 관계개선을 추구하는 얼마 동안은 한국을 의도적으로 배제하고, 한국정부를 반민족, 반통일의 적대세력으로 규정하면서 「남북한 기본합의서」를 의도적으로 이행하지 않고, 미국과의 직접 대화 채널만 강화하려 할 것이다.

셋째, 점차 가시화될 정전협정체제의 무력화와 미·북한간의 평화협정 체결과 관련된 대미 협상전략이다.²⁸⁾ 북한은 주한미군이 “유엔군”이란 이름으로 주둔하고 있을뿐 사실상 “유엔군”은 없고 따라서 미국과 북한이 직접 평화협정을 체결하여야 한다는 식의 논리를 펴고 있다.²⁹⁾ 최근 몇년간 북한은 정전체제를 무력화하려는 차원에서 정전위 한국측 수석대표 불인정, 「조선인민군 관문점 대표부」 설치(94.4), 군사정전위원회 중국대표단 철수, 중립국감독위원회 체코와 폴란드 대표단 추방, 북측 중감위 사무실의 폐쇄라는 일련의 조치를 일방적으로 단행하였다. 이미 미국과의 핵협상에서 2자 구도화에 어느 정도 성공하였다고 판단한 북한으로서는 연이어 평화협정의 2자 구도화, 즉 한국을 배제한 평화협정을 미국과 체결하도록 지속적으로 추진할 것이다.

넷째, 북한이 과거에 일관되게 주장하여 왔던 주한 미군의 점진적 철수 문제를 다시 적극적으로 활용하는 전략이다. 북한은 최대 위협으로 간주해 온 주한미군과 전시 미증원군에 대한 근거를 원천적으로 없애려는 전략을 계속 추진할 것이다. 그렇지만 미국과의 관계가 개선됨에 따라 어느 정도 전술적인 변화는 가능하리라 생각된다. 즉 감군의 과정자체가 가지는 정치적 의미가 감군후의 영향보다 훨씬 중요할 것이라고 판단할 것으로 예상된다.

28) 북한의 평화협정 체결 주장의 시대별 변천과정에 대한 최근의 개괄적인 설명은 김구섭, “한반도 평화체제 체결가능성과 한계,” 민주평화통일자문회의의 전문가 정책포럼 「미·북관계속의 “평화협정” 제기, 그 대처방안」, 1995.5.15, pp.25-53 참조.

29) 이러한 논리는 Kim Byong Hong, “North Korea’s Perspective on the U.S.-North Korea Peace Treaty,” *Journal of Northeast Asian Studies*(Winter 1994), pp.85-89에 잘 나타나 있다.

다. 북한 당국도 급격한 주한미군의 감군 내지 철수는 한국은 물론이고 주변국으로부터 민감한 반응을 불러 일으킬 것으로 예상하리라 생각된다. 추측컨대 한반도 전쟁 억제력의 급격한 감소를 우려하는 한국이 급격한 군사력 증강을 추진할 가능성도 배제할 수 없다고 북한은 판단할 수 있을 것이다. 그러므로 이러한 가정하에서는 북한과 미국과의 관계가 개선되면서 주한미군의 철수와 관련한 북한의 입장에도 변화가 있을 수밖에 없다. 과거와 같은 일방적인 철수 요구보다는 미국과의 관계가 개선되고 있는 이상 이것을 통한 북한의 실리를 더욱 확대하는 전략을 추진할 가능성이 높다.

다섯째, 이와 밀접히 연관된 것으로, 과거에 제기한 바 있는 다양한 군비통제 제안을 재활용하는 전략이다. 북한의 과거 군축 관련 제안 내용은 정치·군사적 신뢰구축후 군비감축순으로 추진하자는 한국측 제안과는 달리, 신뢰조성, 군축, 외국무력 철수 등 일괄 해결을 요구하는 것이었다. 최근의 북한측 공식 제안이라고 할 수 있는 1990년 5월 31일 북한이 발표한 「조선반도 평화를 위한 군축방안」의 내용을 보아도 북한이 군비통제라는 광의의 개념보다는 군축 또는 무장해체에 관심이 더 있음을 알 수 있다.³⁰⁾ 북한은 과거의 제안들을 다시 거론하면서 한국과 미국내의 지지 분위기를 조성하려 할 것이지만, 일단은 신뢰구축보다는 명분 축적에 목적을 두리라 짐작된다.

여섯째, 미국과의 관계개선을 위하여 한국전 당시의 전쟁포로(POW)와 실종군인(MIA)을 규명하는 작업에 지원하겠다는 것을 빌미로 대미협상을 벌이는 전략이다. 예를 들어 한국전 당시의 미군포로중 일부는 소련에 옮겨졌고 돌아오지 못했다는 점에 대한 미국의 관심을 북한은 알고 있으리라 생각된다.³¹⁾ 미국인에게는 민주주의를 수호하기 위하여 국가의 부름에 따

30) 조철환, “남북회담을 통해 본 남북한 군축협상 전망,” 「한반도 군비통제」, 국방부, 1993.8, pp.116-131과 구분학, “북한의 핵문제와 남북한 군비통제,” 「한반도 군비통제」, 국방부, 1993.12, pp.94-124 참조.

31) POW나 MIA의 현황에 대한 자세한 논의는 Robert L. Goldich, “POWs and MIAs : Status and Accounting Issues,” *CRS Issue Brief*, Updated May 4, 1995 참조.

라 자신을 헌신한 군인들에 대한 매우 특별한 애착과 관심이 있다. 이미 죽었을 것으로 추정되는 군인들까지도 그들을 확인하는데 도움이 되는 어떠한 유해나 유품이라도 발견하고 확인하는 작업에 지금도 많은 노력을 기울이고 있다.³²⁾ 한국전 참전 미군과 관련한 미해결건은 약 8,000여건으로 집계되고 있는데,³³⁾ 이에 대한 확인 작업은 북한이 협조하기만 하면 언제라도 시작될 수 있으리라 알려지고 있다. 북한이 이러한 미국의 지대한 관심을 좀더 이해하게 되고, 내부적으로 어느 정도 준비를 마치게 되면, 이와 같은 또 하나의 대미협상의 채널을 활용할 것으로 예상할 수 있다. 과거 베시 장군과 같은 군고위 인사가 베트남에 파견되어 협상을 벌였던 것을 알고 있는 북한은 미국 의원이나 퇴역장성들을 상징적으로 초대하고 발굴작업에 대한 협조를 과시하려 할 것이다. 이렇게 함으로써 한편으로는 미국에 대해 좋은 이미지를 심고 다른 한편으로는 한국전쟁에 대한 매듭을 진다는 선전차원에서 대미 평화협정의 체결 주장과 함께 이 작업을 병행추진할 가능성이 높다고 판단된다.

마지막으로, 한국과 미국내의 일부 비관세력을 옹호하고 활용하는 전략이다. 한국의 일부 언론이나 지식인들은 북한의 핵협상 능력을 지나치게 미화하는 한편 한국정부에 대해서는 혹독한 비판을 가하는 경향이 있다. 예를 들자면 한국정부의 “외교협상력 부족,” “무지렛대,” “대미의존,” “추인외교,” “위탁외교” 등을 질책하기도 했다.³⁴⁾ 뿐만 아니라 미국내에도 한국의 외교를 비판하는 세력이 있다. 이들은 한국정부의 “우유부단”함을

32) 현재 미국 태평양사령부에는 「완전해명 합동실무반」(JTF-FA, Joint Task Force-Full Accounting)을 운영하면서 아시아 지역의 미군 POW나 MIA에 대한 과학적 수색작업을 벌리고 있다. 현재는 싱가포르를 중심으로 동남아시아에 분견대를 파견하여 수집작업을 벌리고 있으며, 하와이에 있는 「중앙식별실험소」(Central Identification Laboratory, Hawaii) 즉 CILHI(씨라이)에 수집된 유품을 보내어 정밀검사를 받게 하고 있다.

33) Goldich, 위의 글, p.2. PFOD(Presumptive Finding Of Death) 4,735건, KIA-BNR (Killed In Action-Body Not Recovered) 1,107건 등 MIA(Missing In Action)가 총 5,866건, 그리고 미해결건(Unaccounted for)이 총 8,177건으로 집계되고 있다.

34) 김태우, “북한의 핵·평화협정 연계에 대한 대응,” 민주평화통일자문회의 전문가 정책포럼, 1995.5.15, pp.157-164 참조.

질책하고, 한국이 북한의 제안을 수용하도록 미국이 압력을 행사할 것을 요구한다든지, 한국형 이외의 경수로도 고려하여야 한다는 등 한국의 안보 상황에 대한 많은 시각차를 보여주었다.³⁵⁾ 결국 이러한 비관은 이들의 의도와는 관계없이 결과적으로 한·미간을 이간하려는 북한의 노력을 지원하는 셈이고, 북한을 고무하여 핵문제의 고착화 또는 정체화를 초래할 우려가 있다.

V. 한·미 안보협력 조정방향

앞으로 미·북한간의 관계가 개선되면 한·미간에는 서로 다른 차원의 갈등이 발생할 가능성이 있다. 즉 북한이라는 공통의 적에 대한 억제 및 방어라는 한·미간의 연합된 목표가 퇴색되어 마침내 소멸되게 된다면 한·미간에는 이제까지 경험하지 못한 새로운 관계가 조성되어 갈 가능성이 있다. 주한미군의 존재 여부를 비롯하여 새로운 역할 및 규모, 한국군의 적정규모 및 역할 등에 대한 전혀 새로운 개념의 정립이 요구될 것이고, 동맹을 유지하고 주둔을 계속하려면 그 명분과 논리적 근거가 다시 제시되어야 할 것이다. 뿐만 아니라 정전체제의 평화체제로의 전환도 조정 대상이 될 것이다. 지난번 팔라툼푸르에서 개최되었던 미·북한 준고위급회담에서 언론의 예상과는 달리 미·북한간의 평화협정에 대한 논의가 없었던 것은 이 문제에 대해 북한이 유연하게 나올 가능성이 있다는 것을 의미한다고 볼 수 있다.

그리고 한·미간의 안보협력관계와 동북아 다자안보협력과의 조화적인 관계 정립이라든지, 통일이후의 한국의 안보구도에 대한 논의와 조정도 필요하다. 미국의 국력과 지도력에 대한 논의가 다시 활발하게 될 것이고, 이 지역으로부터의 이른바 “퇴장전략”(exit strategies)도 거론될 것이 분

35) 일례로 Selig Harrison, *International Herald Tribune*, 1995.4.11 참조.

명하다.³⁶⁾ 사실 미국 외교사를 살펴 보면 고립주의의 영향이 강한 것을 알 수 있다. 그렇지만 통일이후에도 한반도 주변에는 보다 적은 수의 간소하게 배치된 미군이 주둔할 것으로 예상된다. 이러한 전력의 재편성을 통해서 미국의 장기적 안보공약은 유지될 것으로 예상된다. 또한 일부 전문가들은 특히 미7함대의 존재가 절대적으로 필요하고, 미국이 일본에 항모의 모항을 유지(homeporting)할 것으로 전망하고 있다.³⁷⁾

그러면 한국과 미국이 이러한 안보협력의 조정 대상을 어떠한 방향으로 조정하여야 가장 효과적일까? 첫째로, 정전체제의 평화협정체제로의 전환 문제와 관련해서는, ① 미·북한간에 관계개선이 이루어진다고 할지라도 한국을 배제한 미·북한간의 평화협정 체결을 반대한다는 원칙을 확인한다. ② 정전체제 무력화에 강력하게 대응한다. 북한의 최근 일련 조치는 국제법 위반 행위이고, 북한의 정전위 무력화는 평화에 대한 위협이자 불법행위이므로, 유엔의 제재 대상이 된다. 또한 미군 주둔의 법적 근거가 한·미상호방위조약이라는 것을 재확인하여 우리의 입장을 재천명한다. ③ 미·북평화협정은 궁극적으로 미군과 북한군의 대치를 종식하는 것을 의미하는 것으로, 최소한 주한미지상군은 공동경비구역 및 전방지역에서 철수하여 한수이남의 집결지역으로 귀착할 가능성이 높다. 이 경우 주한미군의 인계철선 역할이 상실되고, 미국의 자동개입 또한 불확실해질 수 있으므로, 북한군의 전방이동 등 동등한 조치를 요구하여야 한다. ④ 이를 위하여 한·미 정부 차원의 협조체제를 공고화하도록 추진하여야 할 것이다. 아래 <그림 1>에 나타난 바와 같이 확산위협에 대한 국무부와 국방부의 역할 분담 및 협조는 앞으로 한·미간 역할 공유 및 분담의 지침이 될 수 있다.

다시 말해서 그림에 나타난 국무부와 국방부의 역할분담 및 협조 상황을 구체적으로 살펴보면, 국무부는 주로 북한과의 협상을 통한 외교적 설득

36) 이러한 견해는 James A. Kelly, "Stability in the Korean Peninsula : The Military Dimension," North Pacific Working Group Workshop on Frameworks for Stability on the Korean Peninsula, Tokyo, Japan, April 4-5, 1995 참조.

37) *Ibid.*, p.23.

(그림 1) 미국 국방부와 국무부의 역할 분담 및 협조

방 지				보 호			
설 득	거 부	군비통제	국제압력	위협완화	억 제	공 세	방 어
확산의 경제, 정치, 군사적 비용 강조	수출 통제	NPT, BWC, CWC	제재	협력적 해체	소규모 핵비축	지하 구조물	TMD
긍정적·부정적 안보지원 및 보증	차단	비핵지대	고립	안정성 및 보안 강화	화학 무기	스커드 요격	생물무기 확산
안보지원	보급망 파괴	CBM	위반사례 공개	안정화 조치	생물 무기	오염 문제	전략전술 정보
민간외교		아르헨티나 미사일, 남아공 핵무기 등 롤백	위협설득 용 첩보 공유	CSBM	억제 불가		비재래식 운반, 대 테러
		사찰, 감시					국경변방 통제

부처간 책임 공유

※ 출처 : Les Aspin, *Annual Report to the President and the Congress*, January 1994, p.37.

및 압력을 행사하는 소위 “예방적 외교”에 초점을 맞추고 있으며, 국방부는 주로 북한의 군사적 위협에 대응한 한·미연합군의 군사적 대비태세에 만전을 기하는 것에 초점을 맞추고 있는 것을 알 수 있다. 따라서 북한과의 협상에서 미국은 사실상 폭넓은 대응책을 강구할 수 있고, 협상카드도 다양하게 사용할 수 있다. 우리 정부도 미국의 사례를 거울삼아 외무부와 국방부의 역할 분담 및 협조 체제를 발전시켜야 하며, 한·미 양국의 국방부 차원의 협조를 더욱 정례화 및 공고화할 필요가 있다.

둘째로, 남북한 군비통제에 대비한 양국간의 공동대응이다. 북한의 정전 체제 무력화 시도와 주한미군의 주둔명분 약화 시도를 봉쇄하고, 미국의 동아시아전략보고서 내용을 재천명하는 것이다. 그리고 무엇보다 시나리오 별로 대응책을 마련하여야 한다. 단기적으로 대비하여야 할 상황으로는 ① 남북한 군사위를 통한 긴장완화조치 논의, ② 남북한 핵시설 상호사찰 개시, ③ 주요 부대이동 및 군사훈련의 상호통보 및 통제, ④ DMZ로부터의 병력 후방 이동 및 재배치, ⑤ 군인사 및 정보의 교환, ⑥ 남북한 군사당국간의 핫라인 설치, ⑦ 군비와 병력의 단계적 감축 등이 있다.

셋째로, 북한체제의 붕괴와 북한위협의 감소 또는 소멸의 관계를 명확히 할 필요가 있다. 북한체제의 붕괴는 단기적으로는 한반도의 불안정과 전쟁까지도 초래할 가능성이 있지만 중·장기적으로 북한위협의 감소 또는 소멸을 가져올 것이다. 반면에 북한체제의 붕괴 없이도 점진적 개방과 개혁을 통해 북한의 위협이 감소하고 소멸할 수 있다. 그리고 한반도 안보 상황의 전개 양상에 따라서는 최악의 경우에도 대비할 필요가 있다. 즉 개념적으로는 북한체제의 붕괴를 촉진시킴으로써 북한의 위협을 감소·소멸하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 북한의 붕괴현상을 보여주는 구체적 증후(체제모순의 심화로 인한 사회적 동요, 이념적 불신 확산, 대외적 환경 악화에 따른 외부지원 약화 등)를 분석하고 신속 대응하여야 한다. 또 붕괴의 촉진 요인(북한주민의 정치적 충성심 이탈 가속화 및 경제체제 유지능력 약화, 북·중관계 약화·단절 등)과 촉진 방안(북한의 정보차단벽 돌파, 대중 우호·협력 관계 강화 등)을 면밀히 검토하여야 한다. 그리고 국방부 차원의 대응책으로는 범정부 차원의 대응방향과 공조체제를 구축하고, 대북 정치심리전 관련 군요원의 활용을 극대화하며, 대중군사의외교를 강화하는 것 등을 고려할 수 있을 것이다. 그렇지만 중요한 것은 단기적으로 북한체제가 유지되는 가운데 북한의 위협을 감소·소멸시키는 방안을 모색하는 것이다. 이를 위해서는 남북한 기본합의서와 한반도비핵화 공동선언의 준수, 한국정부가 마련한 3단계 통일방안의 실천, 한·미연합 억제력의 유지 및 강화 등이 모색될 수 있을 것이다.

넷째로, 북한의 위협 소멸후 기타 주변국들의 위협을 개별적으로 전망하

기 보다는 총체적 위협의 수준을 평가하고 미국과 인식을 함께 하는 것이 바람직하다. 북한 위협의 소멸 시기가 상당히 먼 장래에 도래할 가능성이 있는 등 안보환경의 불확실성과 전망 자체의 어려움이 있으므로, 불필요한 오해와 이로 인한 지역국가간의 군비경쟁을 방지하여야 한다. 이와 관련하여 동북아에 대한 미국의 관심 사항을 살펴보면 우리에게 도움이 될 것이다. 미국은 중국의 위협 가능성에 대비하면서도 동시에 양국간의 안보협력을 긴밀하게 추진하고 있으며,³⁸⁾ 일본과는 무역마찰과 경제적 갈등에도 불구하고 안보협력 유지로 양국관계의 악화를 방지하기를 희망하고 있다.

다섯째로, 이러한 기본전제하에 일단 동북아 지역의 안보위협에 대한 한·미 양국의 주기적 공동 평가를 제안한다. 미국은 일본과 주기적으로 동북아 지역의 안보위협에 대한 평가를 실시하는 것으로 알려져 있다. 우리도 미국측에게 관련 자료의 공유와 투명성 제고를 요구하는 한편, 국방부 당국자간 또는 국방관련 연구기관간의 공동연구를 통해서 주기적으로 평가하고 계속 발전시켜 나가야 한다.

여섯째로, 북한의 위협이 소멸되거나 남북한이 통일된 이후에 바람직한 한·미안보협력 방향을 미리 마련해 두어야 한다. 이미 한·미 양국간에는 한·미 동맹의 유지 필요성에 대한 공감대가 형성되어 가고 있다. 무엇보다 양국은 지정학적 차이와 국제사회속의 공헌과 관련한 “상대적 우위”를 활용하여 양국의 국익을 극대화하도록 하여야 한다. 그렇게 하려면 무엇보다도 동맹유지시 양국의 공동이익을 먼저 그려보아야 한다. 양국의 공동이익으로는 남북한 평화통일 촉진, 적대적 패권국가 등장 저지, 지역안정 유지 등이 있고, 양립할 수 있는 이익으로는 대량살상무기의 대확산, 한국의 자주방위책임 전환, 양국의 번영 촉진, 해외자산 및 해상교통로 보호, 민주주의 지원 등이 있을 수 있다. 그러나 양국의 상이한 이해도 점차 커질 개연성에 대비할 필요가 있다. 따라서 결과적으로 북한의 위협이 소멸된 이후 한·미 양국의 동맹관계는 “이익창출”(profit-generating)의 관계가 되

38) 미국은 최근 수년간 중국의 위협에 대한 정치·군사 모의 실험을 수차례 하였으며 그 결과를 간접적으로 공개한 바 있다.

도록 유도하여야 한다.

일곱째로, 주한미군의 적정규모, 역할, 임무에 대한 대략적인 청사진을 그리는 것이 필요하다. 대체적으로는 주둔규모의 감소, 지역역할의 증대, 임무의 다양성이라는 추세 정도에 합의가 가능할 것이다.³⁹⁾ 무엇보다 한국과 미국간에 안보상황의 변화에 입각하여 충분한 협의를 거친후 결정한다는 원칙을 확인하고 유연성을 확보할 필요가 있다. 구체적인 사항에 대한 결정은 불필요한 주변국의 경계와 미국측의 방위비 분담의 증대 요구라는 결과를 초래할 가능성이 높다.

여덟째로, 유엔사, 연합사, 주한미군사의 관계 정립이다. 유엔사는 북한의 위협이 사라지고 남북한간, 미·북한간 관계가 개선된 후에는 남북한, 미국, 중국과 유엔의 합의를 거쳐 해체 여부가 결정될 것이다. 한·미연합사는 현재와 같은 전쟁수행본부에서 다른 역할을 담당하는 기관으로 변경될 가능성이 있다. 그리고 주한미군사령부는 규모가 축소되고 다른 사령부의 예하부대로 변경될 가능성도 있다.

마지막으로, 다자안보협력체제⁴⁰⁾와 기존의 쌍무 동맹관계를 여하히 발전적으로 조정하느냐는 것이다. 이들 동북아 다자안보협력체제 논의와 관련하여 한·미간 협조 내지 사전조율이 필요한 분야는 한·미·일 3국 안보협력관계 및 한·미 쌍무동맹과의 관련성이다. 그리고 미·북관계가 개선되더라도 한·미·일 3국간의 안보협력 추진과 한·미 동맹관계를 유지하는 것이 바람직하다. 그것은 동북아 다자안보협력체제가 기존의 쌍무동맹 등 안보협력체제와 배치되는 것이 아니라 그것을 보완하는 차원에서 이루어져야 한다는 당위성 및 이에 대한 3국간의 묵시적 합의에 근거하고 있기 때문이다. 향후 아·태지역 평화를 위한 중요 기구로 자리잡게 될 가능성

39) 이와 관련한 예시로는 KIDA와 RAND의 공동연구 보고서에서 제시한 도표 참조.

40) 현단계에서 동북아시아 다자안보협력체제 구성에 관한 논의는 아세안 지역포럼(ARF : ASEAN Regional Forum), '93.7 이후 미국 주도(UCSD IGCC)로 진행중인 동북아 협력대화(NEACD : North East Asia Cooperation Dialogue), '94.7 ARF에서 한국 정부가 제안한 동북아 안보대화(NEASD : North East Asia Security Dialogue), 캐나다의 NPCSD에 이은 CSCAP 등 여러 차원에서 비교적 활발히 진행중이다.

이 있는 동북아 다자안보협력체제를 위해서는 다음과 같은 단계를 밟는 것이 좋다고 본다. 첫 단계에서는 한·미간에 다자안보협력체제의 의제와 기구 구성형태, 참가국의 범위 및 구현시기 등에 대해 상호 견해를 자주 교환하자는 원칙적 입장만을 표명하는 선에서 그치는 것이 적당할 것이다. 그리고 다음 단계에 가서 비로서 각 사안에 대해 명확한 대안을 제시하면 될 것이다.

Ⅵ. 결론 및 정책건의

이제까지 미국과 북한간의 단기적 관계개선이 여러가지 이유로 인해 본격적으로 이루어지기 어려우리라는 점을 살펴 보았다. 또한 그럼에도 불구하고 중·장기적으로는 미국과 북한간의 관계개선이 이루어지게 되고 따라서 기존의 한·미 안보협력관계도 많은 변화를 가져올 수 밖에 없다는 점과 이에 대비하여 전향적인 사고전환이 필요하다는 점도 살펴 보았다.

그리고 위에서 제시하였듯이 원칙을 지킬 것은 지키고 유연할 필요가 있는 것에 대해서는 유연성을 발휘하여 우리의 국익을 극대화할 필요가 있다. 특히 한반도 문제는 우리가 좀 더 주도적으로 처리할 수 있다는 자신감을 가지고 해결하여야 한다. 뿐만 아니라 남북한의 문제는 어느 일방이 타방보다 덜 합리적 내지 비합리적이라는 것보다는 쌍방의 차이점 때문이라는 관점에서 문제에 접근하여야 비로소 해결의 실마리를 찾을 수 있을 것이다. 다시 말해서 우리는 이러한 매우 특이한 관계를 인정하고 활용하여야 한다.

남북한 관계와 한·미관계의 장래는 목표를 설정하고 주도적으로 일을 추진하여야 그나마 이루어질 가능성이 높아질 것이다. 즉 우리는 자기실현적 예언(self-fulfilling prophecy)에 더욱 많은 관심을 가져야 한다고 믿는다. 그리고는 한국과 미국의 양국의 입장에 대한 투명성을 제고하는 것이 북한과의 관계에서 실보다는 득을 많게하는 방법이라고 생각한다.

한·미간의 안보협력은 북한과 미국의 관계가 개선되거나, 북한의 위협이 완전히 소멸된 이후에도 필요하다고 믿는다. 이점에 대해서는 미국방부의 공식문서인 「동아시아전략보고서」(EASR)가 한·미간의 공동연구의 핵심내용을 이미 반영하고 있다. 즉 북한의 위협이 존재하는 상당한 기간 동안 현수준의 주한미군을 유지하고, 북한의 위협이 소멸된 후에도 견고한 동맹의 유지를 희망한다는 것으로서 이는 중요한 대북 메시지의 역할을 이미 수행했다고 생각된다.

끝으로 정책건의으로는, 첫째, 남북한간은 물론이고 미·북한간에도 어떠한 협상이든 zero-sum game, 즉 일방이 이득을 얻으면 타방은 그만큼 손실을 본다는 단순한 논리를 적용해서는 안될 것이며 분명히 모든 당사국들은 non-zero-sum game 차원에서 협상에 임해야 한다. 다시 말해서 이익창출(profit-generating)을 위한 관계로 발전시켜야 할 것이다.

둘째, 북한은 남북한 기본합의서를 이행하도록 한국과의 대화와 협상을 진전시켜야 하며, 새로운 평화체제를 제시하여야 한다. 그리고 한국과 미국만이라도 남북한과 미국이 공동운명체임을 염두에 두고 미래를 공동 설계할 수 있도록 유도하여야 한다.

셋째, 주한미군의 주둔이 필요하다고 한국과 미국이 판단하는 동안에는 북한의 평화협정체결, 주한미군 철수라는 논리를 타파하여야 한다. 평화협정과 주한미군 철수를 등식화하는 것에 대한 주의를 환기시킬 필요가 있다. 분명히 과거의 북한의 일관된 주장은 한국으로부터 주한미군이 철수하는 것임에는 이의가 없으나, 우리측에서 먼저 기정사실화하는 것의 문제점을 신중히 분석해 보아야 한다.

넷째, 미·북한간의 핵협상이 진전되는 과정에서 있었던듯이 한·미 연합전력의 증강과 대비태세의 강화는 지속적으로 이루어져야 한다. 이는 앞으로 지속적으로 있을 대북 협상과정에서 카드화하는 것은 물론이고 실제적인 대비태세를 구축함으로써 북한의 협상력을 약화시킬 수 있기 때문이다. 그러므로 주한미군의 현대화 및 전력증강을 지속하는 한편, 한국군의 현대화와 정비도 지속적으로 추진하여야 한다.

다섯째, 한·미 양국간의 연례안보협의회의(SCM)와 군사위원회 회의

(MCM)에서 이러한 미·북한간의 관계개선에 따른 한·미 양국간의 안보 협력의 조정방향을 본격적으로 다루어야 한다. 국방분야의 기획은 일반적으로 수년을 요하기 때문에, 가능한 한 일찍부터 이 점에 관심을 가지고 준비할 필요가 있다.

마지막으로, 무엇보다도 이와 같이 중요한 한·미 안보협력의 방향을 조정하는 데 있어 양국민의 합의와 지혜를 도출하여야 하며, 이를 위해서 필요한 정보를 충분히 그리고 적시에 제공하도록 하여야 할 것이다.

북·미 관계개선에 대한 중국의 기본인식과 정책방향

문 흥 호*

◁ 목 次 ▷	
I. 序 論	Ⅲ. 北·美 관계개선과 관련된 중국 의 정책방향
II. 北·美 관계개선에 대한 중국의 기본 인식	IV. 結 論

I. 序 論

북한과 미국은 북한 핵문제의 해결 및 관계정상화를 위한 제1단계 고위급회담을 시작한 이래 제네바에서 열린 3단계 2차 고위급회담(1994.9.23-10.21)을 통해 기본합의문(Agreed Framework)을 도출하므로써 관계정상화를 저해하여 온 쌍방의 현안 해결 및 관계개선 일정을 보다 구체화할 수 있는 계기를 마련하였다.

물론 북·미간 관계정상화는 최근 제네바합의 이행, 특히 북한에 제공될 경수로 노형 선정을 둘러싼 북·미간 대립이 첨예화되는 등 앞으로도 넘어

* 西原大學校 政治外交學科 教授

야 할 판문이 많은 것이 사실이다. 더욱이 북한은 자신들에게 제공될 경수로 한국형 이외에 대안이 없다는 미국과 한국의 입장에 반발하고 있으며, 이와 관련된 미국의 요구를 主權侵害 차원에서 인식하고 있다.¹⁾ 이처럼 북한과 미국의 관계개선 움직임은 여전히 북한 핵문제로 인해 심한 기복을 보이고 있으나, 궁극적으로 관계정상화라는 방향으로 나아가고 있다. 즉 경수로 선정과 관련된 미국의 對北 요구와 이에 대한 북한의 반발이 북·미 관계개선을 지연시키고 있는 것은 사실이나, 고위급회담을 시작한 이래 지금까지 양국관계의 변화양상을 종합해 볼 때, 관계정상화라는 기본목표에는 별다른 변화가 없는 것으로 보인다.²⁾

한편, 북한과 미국의 관계정상화는 북·미관계 변화 이상의 의미를 갖는다. 즉 북·미 관계개선은 한반도를 중심으로 한 동북아시아 지역 기존 국제질서의 근본적인 변화를 전제로 이루어질 수 밖에 없으며, 동시에 북·미 관계개선은 결과적으로 또 다른 차원의 동북아시아 지역 국제질서 변화를 촉진하게 될 것이다. 이러한 점을 고려하여 직접 당사자인 북한과 미국 뿐만 아니라 여내 국가들 모두가 북한과 미국의 관계변화 추이를 예의주시하고 있으며, 그 과정에서 파생될 수 있는 자국의 이해관계 변화 가능성을 검토하고 있다.

그중에서도 중국은 북·미 관계개선 움직임이 구체화되기 이전부터 북·

1) 최근 북한은 만약 미국이 한국형 경수로 채택과 관련하여 지속적인 압력을 가할 경우, 이를 주권침해로 간주하고 주권수호를 위해 북·미 제네바합의에 얽매이지 않을 것이라는 입장을 피력한 바 있다. 「로동신문」, 1995년 5월 6일 참조.

2) 북한이 경수로 선정과 관련된 미국의 요구를 결코 받아들일 수 없다는 입장을 취한다고 해서 미국과의 관계개선 필요성을 부정하는 것은 결코 아니다. 미국 역시 북한 핵문제와 관련된 기존 입장을 견지하고 있지만 궁극적으로 대북 관계정상화를 추구하고 있다. 일례로 미국무부 동아시아·태평양 담당 부차관보 토마스 허바드는 1995년 5월 1일 워싱턴에서 열린 「한반도 통일문제 심포지엄」에서 북·미 연락사무소 개설문제는 남북대화나 경수로 제공 등 북·미 제네바합의와 직접적으로 연계되어 있지 않으며, 기술적인 문제가 해결되는 대로 연락사무소를 개설할 준비가 되어 있다는 입장을 피력했다(「中央日報」, 1995년 5월 3일). 한편, 허바드는 북한 외교부 부부장 김계관과 함께 5월 20일부터 말레이시아 콰라룸푸르에서 열린 북·미 준고위급회담 미국측 대표로 참석했다.

미관계의 새로운 변화 필요성을 주장하여 왔을 뿐만 아니라, 관계개선이 구체화되는 과정에서도 직·간접적으로 영향을 미치고 있다. 따라서 중국은 동북아지역의 어느 역내 국가보다도 북한과 미국의 관계개선 움직임에 각별한 관심을 기울이고 있으며, 북·미 관계개선 그 자체 뿐만 아니라 관계개선 이후의 동북아 국제질서 변화 및 그에 따른 자국의 역내 입지 변화 가능성을 면밀히 점검하고 있다. 이러한 측면을 고려할 때 과연 중국이 북한과 미국의 관계개선에 대해서 어떠한 입장을 갖고 있으며, 자신들의 입장을 구체화하기 위해 어떠한 정책을 취하고 있는지를 검토하는 것은 매우 중요한 의미를 갖는다. 아울러 북·미 관계개선이 북·중관계, 중·미관계, 한·중관계에 미치는 될 영향을 분석하므로써 향후 한반도 주변정세 변화에 대한 종합적인 전망을 도출할 수 있을 것이다.

II. 北·美 관계개선에 대한 중국의 기본 인식

북한과 미국의 관계개선에 대한 중국의 기본인식은 소련·동구의 붕괴로 인한 세계적인 탈냉전적 조류와 함께 동북아지역에서 형성되고 있는 새로운 국제질서에 대한 기본입장과, 이에 기초한 중국의 한반도정책, 동북아정책, 對美政策 등과 밀접한 관련을 갖는다. 즉 중국은 동북아지역의 새로운 국제질서 형성과정에서 자국의 정치·경제·군사적 영향력 확대를 추구하고 있으며, 이를 위한 제반정책의 연장선상에서 북·미 관계개선을 인식하고 있다.

1. 東北亞 新國際秩序의 확립

중국은 동북아지역이 新舊 국제질서가 混在하는 과도기적인 상황을 종결하고 진정한 의미의 동북아 신국제질서를 확립하기 위해서는 북한의 對西方 관계개선, 그중에서도 북한과 미국의 관계개선이 이루어져야 한다는 입

장을 갖고 있다. 이는 중국이 북한과 미국의 관계개선을 동북아시아 신국제질서 형성과정의 마무리라는 차원에서 인식하고 있다는 것을 의미한다. 중국의 이러한 인식은 중국의 동북아 신국제질서관과 동북아정책 기조에서도 잘 나타나고 있다.

우선 중국은 자국의 안보·경제적 이해관계에 직접적인 영향을 미칠 수밖에 없는 동북아시아의 신국제질서 수립과정을 미국·일본·러시아 등 주변 열강들이 일방적으로 주도하도록 좌시할 수 없다는 인식을 갖고 있다.³⁾ 따라서 중국은 자국의 국가이익을 극대화할 수 있는 동북아 신국제질서 형성을 위해 적극 노력하고 있으며, 이를 위해 ① 개혁·개방정책의 효율적인 추진을 위한 평화적인 주변환경 조성 및 역내 국가들과의 경제교류·협력 증진, ② 세계적인 차원에서 중국의 정치·경제·군사적 영향력 확대를 위한 全方位外交 추진의 거점 확보 등을 동북아정책 목표로 설정하고 있다.

중국은 이러한 정책목표를 실현하기 위해 기존 질서의 현상유지라는 소극적인 입장보다는 자국의 이익을 극대화할 수 있는 방향으로 동북아시아의 국제질서를 조성해 간다는 적극적인 자세를 취하고 있다. 동북아시아의

3) 한편 중국은 동북아를 포함한 아태지역이 다른 지역에 비해 공정·합리적인 신국제질서를 형성할 수 있는 여건이 비교적 성숙되었다는 인식을 갖고 있다. 즉 중국은 유럽이 ① 러시아의 정치·경제적 불안정, ② 독일통일 이후 英·獨·佛의 균형상실 및 對美關係의 정치·경제적 불균형, 영토분규·민족갈등·종교대립 심화 등의 어려움을 겪고 있는 반면, 아태지역은 ① 각종 모순이 양극체제하에서 억제되지 않고 이미 폭발하여 현재 해결 추세에 있고, ② 제2차 세계대전 이후 빈발한 지역분쟁(한국, 베트남, 캄보디아, 아프가니스탄)을 통해 평화·경제발전의 중요성을 절감하여 대화·협상분위기가 고조되고 있다는 점을 강조하고 있다. 또한 중국은 어느 지역을 불문하고 公正·合理的인 신국제질서가 형성되기 위해서는 平和·發展이 세계정세의 주도적인 요인으로 정착되어야 하며, 남북간 경제격차의 해소, 일부 국가의 強權·霸權政治가 억제되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 이와 관련된 중국의 입장은 陳啓懋, “關於在亞太地區建立政治新秩序的探索,” 「國際問題研究」, 1992年 第1期, pp.3-5; 宋以敏, “西方對冷戰後世界的再認識和當前國際形勢的幾個新特點,” 「國際問題研究」, 1993年 第3期, pp.1-8; David Armstrong, “Chinese Perspectives on The New World Order,” *The Journal of East-Asian Affairs*, Vol.8, No.2(Summer/Fall 1994), pp.473-479; Denny Roy, “Hegemon on the Horizon : China’s Threat to East Asian Security,” *International Security*, Vol.19, No.1(Summer 1994), pp.156-160 참조.

새로운 국제질서 형성을 위한 중국의 적극적인 정책속에는 한국과의 관계 정상화 및 북한의 對美, 對日 관계개선지원이 중요한 부분을 점하고 있다. 이는 평화적인 주변환경 조성을 위한 중국의 對남북한 정책변화라는 차원에만 국한된 것이 아니며, 對南北韓 관계의 균형적 조정을 통해 동북아시아에서의 영향력 확대를 도모하고, 궁극적으로 전세계를 범위로 한 전방위 외교 추진의 기반을 확보한다는 보다 광범위한 차원의 戰略的 意圖가 내재되어 있다.

결국 중국은 동북아시아의 기존 국제질서를 자국의 입장에서 바람직한 방향으로 새롭게 재편하고, 그 과정에서 자신들이 진정한 역내 국가로서의 주도적인 역할을 담당하여야 한다는 점을 깊이 인식하고 있다.⁴⁾ 또한 동북아시아의 신국제질서 형성과정에서 핵심적인 위치를 차지하고 있는 한반도 문제 특히, 北·美關係가 어떠한 형태로든지 진전되지 않고서는 동북아시아의 신국제질서가 불완전할 수 밖에 없다는 인식을 갖고 있다.

2. 한반도의 平和·安定 유지

동북아시아의 신국제질서 확립이라는 측면과 함께 한반도의 평화·안정 유지는 북·미 관계개선에 대한 중국의 기본인식에 상당한 영향을 미치고 있는 또 다른 요인이다. 중국은 한반도의 장기적인 평화·안정을 위해서는 무엇보다도 정치·경제·군사적인 측면과 함께 대외관계에 있어서도 남북

4) 중국은 과거 자신들이 세계질서의 변혁과정에서 주도적인 역할을 담당하지 못했을 뿐만 아니라 「和平演變」에 대한 지나친 위기의식으로 인해 대외정책상 피동·수세적인 태도를 취해왔다는 반성과 함께 향후 신국제질서 형성과정에서는 보다 적극적인 자세로 자신들의 고유한 역할과 영역을 확보해야 한다는 인식을 갖고 있다. 脫冷戰 이후 중국의 이러한 대외인식상의 변화는 동북아정책 및 한반도정책 전반에 반영되고 있다. 張雅君, “九十年代中共的亞太戰略,” 「中國大陸研究」, 第35卷 第11期(1992年 11月), pp.17-30; Pi Ying-hsien, “Peking’s Foreign Relations in the New International Situation,” *Issues & Studies*, Vol.28, No.5(May 1992), pp.28-29; Thomas W. Robinson, “Post-Cold War Security in the Asia-Pacific Region,” Zhiling Lin and Thomas W. Robinson(ed), *The Chinese and Their Future*(Washington, D.C.: The AEI Press, 1994), pp.386-391 참조.

한간의 세력균형이 유지되어야 한다는 인식을 갖고 있다. 따라서 중국은 남북한간의 경제적 격차가 점점 심화되고, 한·소 수교, 한·중 수교 등으로 남한의 대외적인 역량이 한층 강화된 반면, 북한의 대내외적 입지가 더욱 축소됨으로써 남북한간의 세력균형이 무너지고, 결과적으로 한반도의 평화·안정기조가 약화될 가능성을 우려하고 있다.

1980년대 이후 중국은 한반도문제에 대한 기본인식의 전환, 한국과의 비정치적인 관계증진 및 對남북한 관계의 조정, 한·중 수교 등 일련의 대한반도정책 전환과정에서 한반도의 평화·안정유지를 최우선적 목표로 견지하여 왔다. 즉 중국이 개혁·개방정책을 추진한 이후 對한반도정책의 핵심기조는 한반도의 평화·안정을 유지하는 것이었다.

중국은 이러한 정책의 효율적인 추진을 위해 남북한간 긴장 완화 및 관계개선을 통한 한반도의 평화정착, 대남북한관계의 균형적 조정, 남북한간의 세력균형에 중점을 두어 왔다. 이와 관련하여 중국은 첫째, 남북한 당사자간의 평화적인 대화·협상을 통한 한반도문제 해결의 필요성을 지속적으로 강조하므로써 한반도문제에 대한 주변 강대국들의 영향력 행사를 억제하고, 남북한 각자의 입지강화와 관련된 對中要求를 회피하고자 했다. 둘째, 남한과의 정치관계 정상화, 경제교류·협력 증대에도 불구하고 對남북한관계에 있어서 최대한 균형을 유지하고자 했다. 즉 중국은 한·중 수교로 對남북한관계의 현실적·균형적 조정이 일단락되었다는 인식을 갖고 있었기 때문에 한·중수교 이후 남한과의 정치·경제적 관계발전으로 인해 야기될 수 있는 對남북한관계에서의 또 다른 불균형을 방지하는데 중점을 두어 왔다.⁵⁾

따라서 중국은 북한과의 정치·군사적 우호·협력관계 유지, 북한의 개혁·개방을 통한 경제발전 유도, 북한의 국제적 지위강화를 위한 對美, 對日 관계개선 및 각종 국제기구 가입에 대한 지원에 중점을 두어 왔다. 특히 중국은 북한이 국제적 지위를 강화하는 문제에 있어서 가장 중요한 관건은 對美關係를 개선하는 것이라는 인식을 갖고 있었다. 중국의 이러한

5) 岡田 昭, “中國外交の現状と展望,” 『海外事情』, 1994年 1月號, pp.76-77 참조.

인식속에는 북·미, 북·일 관계의 실질적인 진전이 없는 상황에서 추진된 한·소 수교, 한·중 수교가 대외관계에 있어서 남북한간의 세력균형을 무너뜨린 주요 요인으로 작용했다는 점과, 현실적으로 이를 만회할 수 있는 방안은 북한이 미국과의 관계를 정상화하는 것 뿐이라는 인식이 중요한 부분을 차지하고 있는 것으로 보인다.

이처럼 중국은 북한의 對美 관계개선을 한·소 수교, 한·중 수교 이후 심화되고 있는 남북한간의 세력불균형을 최대한 억제할 수 있는 하나의 방편으로 인식하는 동시에, 한·중 수교 이후 북한에 대해 갖고 있는 일종의 부담감을 벗어 버릴 수 있는 계기로 인식하고 있다.

3. 對동북아·한반도 영향력 확대·유지

북한과 미국의 관계개선에 대한 중국의 인식중에서 앞서 언급한 동북아 지역의 신국제질서 확립, 한반도의 평화·안정 유지가 중국이 북한의 대내외적 상황을 긍정적으로 전환하기 위한 의도를 담고 있는 것이라면, 동북아·한반도에서의 영향력 확대·유지는 중국이 북·미 관계개선에 대해서 일정한 한계와 범위를 설정하고 있는 것이다. 즉 중국은 동북아지역 신국제질서 형성과정의 종결, 남북한의 세력균형·현상유지를 통한 한반도의 평화·안정 유지를 위해서는 북·미간의 관계개선이 불가피하다는 점을 인식하고 있고, 이 과정에서 긍정적인 역할을 수행할 용의를 갖고 있으나, 이는 어디까지나 자신들의 對北 영향력과 이를 바탕으로 한 對南韓 영향력의 확대·유지를 전제로 한 것이다.

이러한 점에서 중국은 북·미 관계정상화가 자신들이 설정한 북한의 경제발전, 국제적 위상 강화, 남북한 세력균형이라는 범위를 벗어나 미국의 대북한 영향력 확대, 중국의 영향력 축소로 발전될 가능성을 내심 우려하지 않을 수 없다. 따라서 만약 북·미 관계개선 및 관계정상화 과정이 중국의 이해관계와 상충되는 방향으로 진전될 경우 중국이 이에 대해 비협조적인 태도를 취할 가능성이 있다. 사실 중국은 김일성 사망 이후 북한이 북한에 주재하는 중국관계자들에 대해서 전례없이 제한조치를 가하고 있을

뿐만 아니라, 김정일의 권력 승계문제를 포함한 북한 내부의 주요 사안과 미국과의 핵협상 등에 대해서 중국측에 정보를 제공하지 않고 있는 것과 관련하여 상당한 불만을 갖고 있는 것으로 전해지고 있다. 이러한 상황에서 중국으로서는 북한이 미국과의 관계개선을 가시화하면서 중국에 대한 태도를 점차 바꾸고 있다는 의혹을 가질 수 있을 것이다. 또한 중국은 북한이 對美 관계개선의 진전에 따라 일본, 기타 서방국가들과의 관계개선을 가속시킬 경우 중국에 대한 태도변화가 더욱 확산될 수 있다는 점을 우려하지 않을 수 없을 것이다.

결국 중국은 북한의 대미 관계개선을 통한 서방국들과의 관계개선, 국제적 지위 강화, 남북한의 세력균형을 유도해야 할 필요성과 북한의 이러한 대외적 입지 강화가 한반도, 동북아지역에서 자국의 영향력 약화로 이어질 수 있다는 우려 사이에서 고민하고 있는 것으로 보인다.

Ⅲ. 北·美 관계개선과 관련된 중국의 정책방향

북한과 미국의 관계개선이 추진되는 과정에서 중국이 직접 개입할 수 있는 여지는 많지 않다. 즉 중국은 자국의 이해관계와 관련하여 북·미 관계개선에 대한 기본적인 입장을 표명하고, 북·미 관계개선이 자신들의 입장과 상치되지 않는 방향으로 진전될 수 있도록 간접적인 영향력을 행사할 수 있을 뿐이며, 관계개선 그 자체에 대해서 구체적이고 직접적인 정책을 취하기는 어렵다. 따라서 중국의 입장에서는 북·미 관계개선 과정에 직간접으로 연계되어 있는 국가들에 대한 정책조정을 통해서 자신들의 정책목표를 실현하고자 할 것이다. 특히 중국은 對北政策, 한반도 문제와 관련된 對美政策, 對韓政策 등을 북·미 관계개선과 관련된 간접적인 영향력 행사 수단으로 활용하고자 할 것이다.

1. 對北政策

현재 중국과 북한간에는 혈맹의식, 잔존 사회주의 국가로서의 이념적 연대의식에 입각한 기존 관계의 변화를 촉구하는 요인이 존재한다. 우선 양국은 급변하는 주변 국제질서에 맞추어 지금까지의 특수한 관계를 현실적으로 조정해야 할 필요성을 안고 있으며, 그 밖에 이미 현실화된 김일성의 사망과 조만간 도래할 등소평 사망 이후의 새로운 지도체제하에서 관계변화가 불가피하다.⁶⁾

이러한 상황에서 중국과 북한 모두는 양국관계에 있어서 변화와 지속의 범위를 설정하고, 자국에 유리한 방향으로 양자관계를 유도하기 위한 방안을 모색하고 있다. 우선 중국은 앞서 언급한 바와 같이 북한의 대내외적 변화 필요성을 인식하고 나름대로의 지원방안을 강구하면서도, 다른 한편으로는 북한의 그러한 변화가 자국의 이해관계와 상충되는 방향으로 진전될 수 있다는 점에 주목하고 있다. 따라서 중국은 북한의 변화와 자국의 이해관계를 최대한 조화시킬 수 있는 방향에서 대북정책을 조정하고 있다. 중국의 이러한 정책변화 움직임은 북한의 김일성 사망과 김정일 후계체제가 가시화되면서 보다 적극성을 띠고 있다. 중국이 대미관계 개선을 포함한 북한의 대내외정책에 대해서 자국의 정책의도를 직·간접적으로 반영시킬 수 있는 부분은 김정일 후계체제에 대한 지지, 경제교류·협력으로 구분하여 검토될 수 있을 것이다.

6) 중국과 북한이 유지해 온 기존의 특수한 관계에서 김일성과 鄧小平으로 대표되는 혁명 원로들이 차지한 비중을 감안할 때, 이들의 사망 이후 중·북한관계는 적지 않은 변화를 겪을 것이다. 특히 김일성과 鄧小平은 1978년 이후 중국과 북한이 국제정세의 급격한 변화속에서도 혈맹관계의 기본적인 틀을 유지할 수 있었던 주요 요인이었다. 따라서 중·북한의 이러한 관계를 고려할 때, 김일성, 鄧小平의 사망과 새로운 지도부의 등장은 최고 지도부의 단순한 교체 이상의 의미를 갖는다.

가. 김정일체제에 대한 지지

김일성 사망 이후 김정일체제에 대한 중국의 지지가 어느 정도이며, 특히 鄧小平의 사망에도 불구하고 중국이 김정일체제를 지속적으로 지지할 것이냐 하는 문제는 향후 중·북한관계 변화여부의 핵심적인 부분이다.

중국은 김일성 사망 다음날인 7월 9일 鄧小平과 江澤民·李鵬·喬石 공동명의로 된 두종류의 弔電을 북한에 발송했다. 등소평의 조전은 중국의 공식적인 조전이라기보다는 “가까운 전우이자 동지의 죽음”에 대한 애도를 표하는 것이며, 애도의 뜻 이외에 별다른 내용을 담고 있지 않았다. 그러나 강택민·이봉·교석이 중국의 黨·政·全人大의 대표로서 보낸 조문은 김일성 사망과 김정일 후계에 대한 중국의 공식적인 입장을 담고 있었다. 즉 중국은 ① 북한인민은 김일성의 뜻을 이어 김정일을 수반으로 하는 조선노동당 중앙위원회를 중심으로 굳게 뭉쳐야 하며, ② 한반도 평화정착을 위해 노력하여야 하고, ③ 양국간의 우호관계는 지속될 것이라는 점을 강조하였다.⁷⁾

그러나 당시 김정일에 대한 중국의 지지표명을 무조건적인 것으로 해석하는 것은 무리가 있다. 즉 중국이 김정일을 중심으로 한 북한의 권력구조 재편을 지지한 것은 김일성과의 개인적인 관계 이외에 북한 내부에서 기존 사회주의체제의 변혁이나 정치적 혼란이 없이 김일성 사후의 권력공백을 메울 수 있고, 중국에 대해서도 우호적인 태도를 취할 수 있는 인물로서 김정일의 가치를 평가했기 때문이다. 따라서 향후 김정일체제에 대한 중국

7) 중국의 이러한 입장표명은 김일성이 急死한 상황에서 장기간의 후계체제 구축과정을 통해 비교적 안정된 권력기반을 갖고 있는 김정일에 대한 지지를 표하므로써, 일단 북한내부의 정치적 혼란 가능성을 사전에 예방하는 데 주안점을 둔 것이다. 또한 중국이 별다른 주저없이 김정일을 지지할 수 있었던 것은 김정일이 이미 상당한 정도의 권력기반을 구축했고, 김정일체제가 중국에 대해 비우호적인 태도를 보일 가능성이 희박하며, 김일성시대에 비해서 중국에 더욱 의존적일 수 밖에 없을 것이라는 북한 내부에 대한 중국 나름대로의 분석이 있었기 때문일 것이다. 중국이 북한에 발송한 조전의 구체적인 내용은 「人民日報」, 1994年 7月 10日 참조.

의 지지정도는 對中政策을 포함한 김정일체제의 대내외정책 방향에 따라 변화할 수 있는 가능성을 안고 있다. 바로 이러한 측면에서 중국이 북·미 관계개선과정에 대한 영향력을 간접적으로 행사하는 하나의 수단으로서 김정일체제에 대한 지지여부를 활용하고자 할 가능성이 있다.⁸⁾

나. 경제교류·협력

김정일체제에 대한 중국의 지지정도가 유동적일 수 있다는 점에서 향후 중·북한의 정치관계 역시 불안정 요인을 안고 있는 것은 사실이지만, 적어도 중국과 북한이 사회주의체제·이념을 계속 고수하는 한, 쌍방의 정치적 관계는 시기에 따라 기복을 보일지라도 기본적으로는 안정기조를 유지할 가능성이 높다. 예를 들어 1995년 1월 18일 중국의 李鵬 總理가 북한 부총리 겸 문화예술부장 張澈을 접견하는 자리에서 강조한 바와 같이 “중국의 제3세대 지도자들은 중국의 혁명 1세대 지도자들과 김일성 주석이 맺은 中朝友誼를 심분 중시하며, 양국간의 우호협력관계를 강화하기 위한 노력을 지속할 것”⁹⁾이라는 정도의 정치관계는 유지될 수 있을 것이다.

이에 반해서 경제적인 측면에서의 중·북한관계는 광범한 차원에서의 재조정이 불가피할 것이다. 지금까지 북한은 경제적인 어려움에 직면한 상황에서 중국의 경제적 지원에 상당부분을 의지하여 왔다. 중국 또한 북한과의 정치적 관계를 감안하여 경제적 불이익을 감수하여 왔으나, 장기적인 차원에서는 중·북한의 이러한 불균형적인 경제관계가 지속되기 어려울 것이다. 즉 중국은 지금까지 그 필요성을 절감하면서도 북한과의 경제관계를 무리하게 현실화시키지 못했으나, 일단 김정일체제가 안정궤도에 들어섰다

8) 즉 앞으로 중국은 김일성시대와 같이 국익의 손상을 감수하면서까지 김정일체제를 무조건 지지하는 태도를 보이지는 않을 것이며, 특히 鄧小平 사후 봉건적 정치체도하의 대표적인 권력이양 형태인 父子世襲에 불만을 갖고 있는 중국의 혁명2, 3세대들이 집권할 경우 이러한 경향이 더욱 두드러질 가능성이 높다. 이와 관련된 구체적인 논의에 대해서는 文興鎬, “中國北朝鮮の血盟關係終焉した,” 「北朝鮮大崩壞: 金正日體制はもうもたない」(東京: 寶島社, 1995), pp.255-263 참조.

9) 「人民日報」, 1995년 1월 19일.

고 판단되면 북한과의 경제관계를 현실화하고자 할 것이다.

이와 동시에 중국은 북한의 체제유지를 위한 유일한 出路는 경제발전이라는 점을 강조하면서 북한 스스로가 經濟的 自生力을 증대시킬 수 있는 경제정책의 전환을 요구할 것이다. 즉 중국은 북한의 개혁·개방정책을 간접적으로 유도하는 기존의 소극적인 태도에서 더 나아가 북한의 실정에 맞는 개혁·개방정책 추진을 적극 중용할 가능성이 있다. 바로 이 과정에서 중국은 북한의 경제력 증진과 북·미 관계개선의 상관관계를 면밀히 검토하고자 할 것이다. 일단 중국은 북한이 굳이 개혁·개방정책이라는 표현을 사용하지는 않더라도 경제발전을 위한 자본과 기술의 도입을 위해서는 서방 선진국들과의 관계개선이 필요하고, 이를 위한 전제가 곧 대미 관계개선이라는 점을 인정할 것이며, 이 점을 북한에 인식시키고자 할 것이다. 즉 중국은 북한의 대미 관계개선이 북한의 경제적 자생력 확보를 위해 불가피하다는 측면에서는 북·미 관계개선을 긍정적으로 인식할 것이며, 이를 통해 북한에 대한 자신들의 경제적 부담을 덜고자 할 것이다.¹⁰⁾

그러나 다른 한편으로 중국은 북한이 미·일 등 서방 선진국들과의 관계개선 및 경제교류·협력의 확대가 자신들의 대북 영향력 축소로 직결되는 것은 억제하고자 할 것이다. 즉 중국은 북한의 대미 관계개선에 따른 북한의 대서방 경제교류·협력 확대가 북한 경제발전의 견인차적 역할 뿐만 아니라 기존 중·북한관계의 약화 요인, 심지어 북한 사회주의체제의 위협요인으로 작용하는 것을 최대한 방지하고자 할 것이다.¹¹⁾

10) 실제로 1994년도 중·북한간 무역액은 중국의 건설경기 침체, 수입가격 상승, 북한의 對중국 채무증가 등의 부정적인 요인으로 인해 전년대비 20-23% 이상 감소하였다. 중·북한 경제교류·협력의 축소 경향은 중국 東北三省(遼寧, 吉林, 黑龍江省)의 재정난에 대한 중앙정부의 지원 감소와 지방정부의 실리추구 등으로 더욱 심화될 가능성이 있다. 崔春欽, 「中國의 政局展望: 第8期 全人大 3次會議 結果를 中心으로」(民族統一研究院 統一 情勢分析 95-03), p.17 참조.

11) 이와 관련하여 중국은 북한에 대해 미·일을 중심으로 한 서방선진국들과의 경제교류·협력 추진방식, 범위, 속도에 있어서 신중을 기하도록 권고할 것이다. 특히 중국은 북한이 「政治的 左傾, 經濟的 右傾」 방침을 확고하게 견지하지 못할 경우, 서방의 「和平演變」 대상이 될 수 있다는 점을 주지시키려고 할 것이다.

2. 對美政策

중국의 對美政策은 對北政策과 함께 중국이 북·미 관계개선에 대한 자신들의 입장을 반영시킬 수 있는 간접적인 정책수단으로서의 성격을 갖는다. 현재의 중·미관계 현실상 중국이 미국에 대해 자신들의 정책의도를 용이하게 관철시킬 수 있는 여지가 많은 것은 결코 아니지만, 그 동안 북한 핵문제의 해결과정에서 미국이 중국의 일정 역할을 기대했던 것처럼 미국은 북·미 관계개선 과정에서도 중국이 긍정적인 역할을 할 수 있기를 희망하고 있다. 특히 북한 핵문제가 북·미 제네바합의에도 불구하고 경수로 노형선정과정에서 진통을 겪고 있는 상황을 감안하면, 미국은 북한 핵문제의 완결 및 북·미 관계개선을 구체화하는 과정에서 중국의 역할 가능성을 전혀 무시할 수 없을 것이다. 또한 이러한 상황을 감지하고 있는 중국으로서는 북·미 관계개선의 전제인 북한 핵문제의 완전한 해결을 위한 자신들의 중재역할을 부각시키는 방향에서 대미정책을 추진하고자 할 것이다.

한편 북한 핵문제의 해결과정에서 나타났던 중국의 기본입장과 정책을 살펴 보면, 우선 중국은 북한의 NPT 탈퇴(1993.3)로 북한 핵문제가 국제적 사안으로 대두된 이후 對南北韓關係의 균형을 통한 한반도의 안정·현상 유지 및 영향력 확대, 남한과의 경제교류·협력 강화 등 對한반도정책 목표 실현의 연장선상에서 북한 핵문제를 인식하여 왔다. 따라서 중국은 기본적으로 자신들의 대한반도정책 목표와 상충되지 않는 범위내에서 북한 핵문제가 해결되어야 한다는 인식을 갖고 있었다. 중국이 북한 핵문제 해결의 필요성을 인식하면서도 이를 위해 자신들의 對北韓 영향력을 충분히 활용하는 적극성을 보이지 않고, 소극적인 勸告·說得 이상의 역할을 주저해 온 것도 바로 이러한 인식과 깊은 관련을 갖는다.¹²⁾

12) Janice K. M. Heppell, "Confidence building measures in North Asia : Examining multilateral and bilateral dynamics at work," (Prepared for the Conference on Peace and Security in Northeast Asia and Nuclear Issue, East-West Center, Honolulu, Hawaii, July 17-20, 1994), pp.9-10.

또한 중국은 북한 핵문제를 둘러싼 남북한간, 북한과 국제사회의 대립을 최소화함으로써 북한 핵문제의 평화적 해결을 유도하는 동시에, 그 과정에서 자국의 대외적 중재역량을 부각시키려는 의도를 갖고 있었다. 즉 중국은 자신들의 역할에 대한 한국·미국·IAEA 등의 기대를 심분 활용하여 북한 핵문제와 직접적인 관련이 없는 다른 사안에서 자신들의 입지를 강화하려는 속셈을 갖고 있었다. 그러나 중국은 북한 핵문제로 인한 북한과 한·미·IAEA의 대립이 고조되면서 북한 핵문제와 관련된 정책적 선택에 어려움을 겪어 왔다. 즉 중국은 북한의 핵개발을 극력 저지하고자 하는 국제여론에 편승하기도 어렵고, 그렇다고 북한의 입장을 일방적으로 지지할 수도 없는 상황에 직면했다. 따라서 중국은 자신들의 정책적 선택의 제약을 최소화하고 북한 핵문제의 평화적 해결을 도모한다는 차원에서 ① 북한에 대해 핵개발 포기를 권고하고, ② 남한에 대해 성의 있는 對話·協商을 촉구하며, ③ 미국을 중심으로 한 국제사회의 對北 壓力·制裁를 반대하는 방향으로 정책을 추진하여 왔다.

특히 중국은 북한의 입장과 국제여론을 모두 의식하는 중간자적인 입장에서 북한과 미국, IAEA의 대립을 최소화하고 국제사회의 대북 압력·제재 움직임을 억제하는데 주력하였으며, 이를 위해 북한 핵문제와 관련된 4개 당사자간의 「公評·合理·全面的인 대화·협상」을 촉구하였다. 또한 중국은 국제사회의 대북 압력·제재 등 강경조치는 북한 핵문제 해결을 더욱 어렵게 할 것이라는 점을 강조하면서 유엔안보리 대북결의안(1993.5.11), 유엔총회 대북결의안(1993.11.1), IAEA 이사회 결의안(1994.3.21) 등 북한 핵문제와 관련된 각종 결의안에 「입장 유보」의 형식으로 棄權하였다.¹³⁾

한편 중국은 북·미간 고위급회담을 북한 핵문제 해결의 중요한 전기로 인식하고, 비록 자신들이 북한 핵문제 해결을 위한 협상당사자는 아니지만 각 당사자간의 대화·협상 진전을 위해 건설적인 역할을 수행할 것임을 강

13) 국제사회의 對北 制裁 움직임을 대한 중국의 정책방향에 대해서는 文興鎬, 「北韓 核問題에 대한 중국의 입장과 우리의 對中政策 方向」(民族統一研究院 統一情勢分析 94-05), pp.5-12 참조.

조하였다. 여기에는 중국이 북한 핵문제의 해결과정에서 對美關係의 유리한 여건을 조성하는 동시에, 미국과의 관계개선 돌파구를 마련하고자 하는 북한을 측면 지원하려는 의도가 내포되어 있었다.¹⁴⁾

결국 북한 핵문제를 둘러싼 북·미간의 첨예한 대립은 1994년 10월 21일 북한과 미국의 기본합의문 채택으로 일단락되었으며, 북·미 제네바합의는 핵문제 이외에 정치·경제·안보분야에서의 북·미 관계를 포괄적으로 규정하고 있다는 점에서 양국간 관계개선의 중요한 전환점이 되었다. 이와 관련하여 중국은 북·미 제네바합의 이후, 북한 핵문제가 자신들이 주장해 온 바와 같이 당사자간의 대화·협상에 의해 해결될 수 있는 중요한 계기가 마련되었다고 평가하고 있다.¹⁵⁾ 그러나 앞서 언급한 바와 같이 북·미 제네바합의는 그 이행과정에서 북한에 제공될 경수로 노형선정과 관련된 대립이 재연되므로써 북·미 고위급회담의 재개가 불가피한 상황에 직면했다. 따라서 중국은 對北 경수로 제공과 관련된 북·미 협상과정에서 자신들이 간접적으로 영향력을 행사할 수 있는 여지를 모색할 것이다.¹⁶⁾

특히 중국은 북·미 제네바합의에도 불구하고 북한 핵문제가 완결되기까지는 북·미간의 일진일퇴가 불가피하며, 그 과정에서 자신들의 중재역할이 여전히 유효하다는 점을 인식시키는 방향에서 對美政策을 추진하고자

14) 북한과 미국, IAEA의 대화 협상을 진척시키기 위한 중국의 정책은 우선 미국과 IAEA에 대해 북한의 태도변화를 유도하기 위해 내면적으로 자신들이 최대한의 노력을 기울이고 있다는 점을 주지시키는 한편, 북한에 대해서는 국제사회의 물리적인 對北 壓力 制裁를 최대한 억제하고, 對美, 對日 관계개선을 적극적으로 지원하겠다는 점 등을 담보함으로써 쌍방의 이해와 양보를 촉구하는 방식으로 추진되었다.

15) Jim Mann and Art Pine, "U.S First Port Call to China Since '89 Crackdown," *International Herald Tribune*, February 25, 1995.

16) 중국은 북한의 한국형 경수로 거부로 북·미 제네바합의의 이행이 차질을 빚는 상황에서 沈國放 외교부 대변인 성명(1995.3.16)을 통해 "한반도의 평화적 분위기 조성에 기여한 북·미 제네바합의가 준수되기를 희망한다"는 점을 강조하면서도, 李鵬 總理는 무라야마(村山富市) 일본총리와와의 회담(1995.5.3)에서 "북·미 제네바합의 자체에 문제가 있으며, 그 예가 북한에 제공될 경수로를 한국형이라고 분명하게 명시하지 않은 것"이라고 강조하는 등 북·미 쌍방의 입장을 함께 고려하면서 자신들의 개입여지를 탐색하는 듯한 태도를 보이고 있다. 「人民日報」, 1995年 3月 17日; 「人民日報」, 1995年 5月 4日 참조.

할 것이다.

3. 對韓政策

가. 탄력적인 對北政策 유도

중국은 북한의 대미 관계개선 필요성을 강조하고, 이를 측면 지원하는 과정에서 한국 역시 북·미 관계개선을 포함한 대북정책에 있어서 좀더 탄력있는 정책을 추진해야 한다는 인식을 갖고 있다. 또한 중국은 남북한이 유엔에 동시가입함으로써 한국과의 관계정상화를 추진하는데 다소 부담을 덜 수 있었지만, 여전히 북한의 대·미, 대·일 관계개선이 전제되지 않은 상황에서의 한·중 수교에 대해서는 부담을 갖고 있었다. 따라서 중국은 각종 외교 경로를 통하여 북·미 관계개선에 대한 미국의 긍정적인 정책변화를 촉구하는 동시에, 한국에 대해서도 북한의 대미 관계개선을 한반도의 평화·안정 유지, 더 나아가 한반도의 통일에 결코 역행하는 것이 아니라는 점을 인식시키고자 하였다. 특히 중국은 김일성 사망 이후 북한의 정치·경제적 불안과 남북한의 세력불균형이 심화될 것을 우려하여, 한국 고위지도자들과의 각종 접촉을 통해 남북대화 재개, 남북교류·협력 강화를 통한 信賴構築과 共存共榮 필요성을 강조하고 있다.¹⁷⁾

또한 중국은 한국이 대북정책에 있어서 북한의 개혁·개방유도를 중요한 부분으로 인식하고 있다는 점을 고려하여, 한국에 대해 북한의 개혁·개방을 위해서는 북한의 對서방국 관계개선이 불가피하고, 이의 전제조건은 곧 對美 관계개선이라는 점을 강조하고 있다. 중국의 이러한 정책은 한·중

17) 중국의 이러한 입장은 노태우 대통령의 訪中(1992.9.27), 김영삼 대통령의 訪中(1994.3.26~30), 이봉 총리의 訪韓(1994.10.31~11.4), 이홍구 총리의 방중(1995.5.9~15)과정에서도 잘 나타났는데, 그 이면에는 한반도의 평화·안정을 위한 북한의 정치·경제·외교적 안정, 대미 관계개선의 필요성에 대한 인식을 담고 있다. 이봉 총리의 방한 과정에서 나타난 중국의 대한반도정책 기초, 한·중간 주요 논의사항에 대해서는 文興鎬, 「李鵬總理의 訪韓結果 分析과 對中政策 方向」(民族統一研究院 統一情勢分析 94-17), pp.2-14 참조.

관계증진에 대한 對북한 부담을 덜기 위한 방편으로 북한의 대미, 대일 관계개선을 간접적으로 지원하는 차원에서 행해지고 있는 것이다. 이와 함께 중국은 거의 모든 면에서 유리한 입장에 있는 한국이 제반 현안의 해결과정에서 북한에 대해 좀더 포용력있는 태도를 보여야 한다는 입장을 갖고 있다.

중국의 이러한 정책은 남북한간 세력균형을 통한 한반도의 평화·안정유지, 현상유지를 추구하는 자신들의 對한반도 정책기조를 유지하기 위해서도 절실히 요구되는 것이다. 즉 중국은 한중수교 이후의 남북한간 세력불균형이 북한의 대미 관계개선으로 만회되지 않을 경우, 자신들의 대한반도 정책 기조가 흔들릴 수 있다는 점을 우려하고 있다. 따라서 중국은 북한이 최소한의 대내외적 생존여건을 확보하는 것이 한반도의 평화·안정에 유리하며, 이를 위해서는 북·미 관계개선이 불가피하다는 점을 한국에 인식시키고자 할 것이다.

나. 停戰體制의 平和體制 전환

중국은 최근의 동북아정세, 한반도 상황에 비추어 기존의 정전체제가 어떠한 형태로든지 전환되어야 한다는 인식을 갖고 있다. 즉 중국은 한반도의 평화·안정을 단순히 유지하는 차원이 아니라, 이를 좀더 높은 차원에서 제도화해야 할 필요성을 갖고 있는 것이다. 중국의 이러한 입장은 비록 북한의 요구에 의한 것이라고는 하지만 중국이 군사정전위원회에서 자국의 대표단을 철수시킨 사실과¹⁸⁾ 1994년 10월 이붕 총리의 방한을 수행한 沈國放 중국 외교부 대변인의 기자회견 내용에서도 나타나고 있다. 즉 沈國放 중국 외교부 대변인은 서울에서 가진 기자회견(1994.10.31)에서 “냉전의 종식에도 불구하고 남북한이 정전체제를 유지하고 있는 것은 비정상적”이라고 전제하고, 관련국가간의 대화·협상을 통한 정전체제의 평화체

18) 중국의 군사정전위원회 철수와 관련하여 북한의 「중앙통신」은 1994년 10월 27일 “군사정전위원회 중국인민지원군 대표단이 곧 관문점에서 철수할 것이며, 같은 날 북한군 관문점 대표단을 「고별방문」했다”고 발표했다.

제 전환이 필요하다는 점을 강조한 바 있다.

그러나 중국이 정전체제의 평화체제 전환 필요성을 강조한다고 해서 이와 관련된 북한의 입장에 중국이 완전히 동조하고 있는 것은 아니다. 왜냐 하면 첫째, 중국은 북한의 주장처럼 한반도 평화체제 전환문제를 관련국가들의 개입여지가 없는 북·미간의 단독 협상사안으로 인식하고 있지 않고, 둘째, 정전협정의 조인당사국인 중국은 물론 한반도 평화·안정과 직접적으로 관련되어 있는 한국 역시 평화체제 전환과정에서 적절한 역할을 하여야 하며, 셋째, 남북한의 평화체제가 정착되는 시점까지 기존의 정전협정은 유효하며 관련국가들이 이를 준수해야 한다는 점을 강조하고 있기 때문이다.¹⁹⁾

이처럼 중국은 정전체제의 평화체제 전환문제가 한반도 평화정착 및 북·미관계 진전에 매우 중요한 사안이라는 점에서 일정부분 북한의 주장을 수용하면서도, 평화체제의 전환이 구체화되는 과정에서는 자신들이 배제되어서는 안된다는 점을 강조하고 있다. 즉 중국은 북·미 관계개선 및 이를 위한 북·미간 평화협정 체결 필요성을 부정하지는 않지만, 그렇다고 해서 북한이 한반도 평화체제 전환문제를 북·미간의 사안으로 규정하므로써 중국이 배제되고, 결과적으로 미국의 대북 영향력 확대, 중국의 영향력 축소로 발전되는 것은 방지해야 한다는 인식을 갖고 있다. 따라서 중국은 북한 핵문제가 해결되고 북·미 관계정상화가 구체화되는 과정에서 불가피하게 부각될 북·미 평화협정, 한반도 평화체제 전환 등의 사안에서 자신들의 고유한 영향력을 주장하고자 할 것이며, 자신들의 주장을 뒷받침하기 위한 일환으로 일정부분에서 한국과의 共助 필요성을 갖게 될 것이다.

다. 다각적인 교류·협력 강화

중국은 한반도를 중심으로 한 동북아시아의 역학구조 변화, 특히 북·미

19) 이홍구 총리와 李鵬 총리의 한·중 총리회담(1995.5.11)에서도 “현재 한반도질서의 기초는 정전체제이며, 따라서 현 정전협정이 준수되어야 한다”는 원칙을 재확인하였다.

간의 핵문제 타결 및 미·일의 대북 관계개선이 가속화될 가능성이 높아지고 있는 상황에서 기존의 대한반도 영향력을 고수 내지는 확대할 수 있는 방안을 모색하고 있다. 즉 중국은 미·일의 對北 관계개선 이후 북한의 對中政策 변화 가능성과 이로 인한 對北 영향력 감소 가능성을 내심 우려하고 있으며, 만약 그러한 우려가 현실화될 경우 이를 만회할 수 있는 대안을 강구하고 있다. 중국이 장기적인 차원에서 모색하는 대한반도 영향력 확대·유지 방안중에는 한국과의 다각적인 교류·협력 강화가 중요한 부분을 차지할 가능성이 높다. 왜냐하면 중국은 한국과의 관계 강화를 통해 북·미 관계개선 이후 야기될 수 있는 대북 관계에서의 영향력 감소를 만회하므로써 대한반도 영향력의 기존 수위를 고수할 수 있다는 판단을 하고 있기 때문이다.²⁰⁾

이러한 상황인식과 정치적 의도에 기초하여 중국은 한국과의 관계에 있어서 경제관계 중심의 기존 교류·협력을 더욱 강화하는 동시에, 보다 높은 차원의 정치·외교적 공감대를 확대하려는 움직임을 보이고 있다. 중국의 이러한 정책방향은 李鵬 총리의 방한, 이홍구 총리의 방중과정에서 잘 나타나고 있다. 예를 들어 이봉 총리의 방한과정에서 중국은 그 어느 때 보다도 한국과의 경제교류·협력 증진에 적극성을 보였으며, 특히 양국의 교역 확대 및 기술합작, 한국기업의 對중국 투자 확대 필요성을 강조하였다.²¹⁾

최근 이홍구 총리의 방중과정에서는 한·중 양국이 기존의 경제교류·협력을 강화하는 차원에서 한걸음 더 나아가 정치·외교·안보적 측면에서의 협력 문제를 논의하므로써 이봉 총리의 방한과정에서 강조된 바 있는 ‘동

20) 중국의 이러한 판단에는 한국 역시 북·미 관계개선 이후 對美關係에서의 손실부분을 對中關係를 통해 보상받으려는 의도를 갖고 있다는 나름대로의 분석이 영향을 미치고 있는 것으로 보인다.

21) 또한 양국은 교류·협력 확대의 구체적인 방안으로 각종 관련 협정을 체결하였다. 그 중에서 대표적인 것은 한·중 민간항공운수협정(정식 명칭은 「大韓民國 정부와 中華人民共和國 정부간의 民間航空運輸에 관한 暫定協定」), 민간항공기 공동개발에 관한 협정(정식명칭은 「大韓民國 정부와 中華人民共和國 정부간의 民間항공기 협력개발에 관한 約定」), 원자력협정(정식명칭은 「大韓民國 정부와 中華人民共和國 정부간의 原子力の 平和的 利用에 관한 협력을 위한 協定」)이다.

북아 신국제질서 수립과정에서의 '동반자관계'에 대한 공감대를 형성하는 계기가 되었다. 일례로 중국은 향후 한·중관계는 기존의 경제교류·협력 중심에서 군부 고위지도자의 상호방문 등 군사교류 차원으로 점차 확대·발전되어야 한다는 한국측의 제안에 대해 전례없이 긍정적인 반응을 보였다.

이처럼 중국은 북·미 관계개선 추이에 맞추어 한국과의 교류·협력을 확대발전시키는 데 중점을 두고 있으며, 앞서 언급한 바와 같이 이러한 정책의 이면에는 그 동안 북한에 대한 부담 때문에 적극성을 띠지 못했던 한국과의 각종 교류·협력을 보다 확대하므로써 한·중 교류·협력에 대한 현실적인 요구를 만족시키는 동시에, 부수적으로 북·미 관계개선 이후의 대한반도 영향력 축소 가능성을 억제한다는 전략적 의도가 개재되어 있는 것으로 분석된다.

IV. 結 論

북·미간 관계개선은 양국의 제네바합의에도 불구하고 북한에 제공될 경수로 노형 선정을 둘러싼 북·미간 대립 등 아직도 해결되어야 할 현안들이 산적해 있으며, 그 과정에서 양국관계의 기복이 불가피하다. 그러나 고위급회담 개시 이후 현재까지의 북·미 관계 변화양상을 종합해 볼 때, 관계개선이라는 양국의 궁극적인 목표에는 변함이 없는 것으로 보인다.

북한과 미국의 관계정상화는 북·미 관계 변화 이상의 의미를 갖는다. 즉 북·미 관계개선은 동북아지역 기존 국제질서의 변화를 전제로 이루어질 수 밖에 없으며, 동시에 북·미 관계개선은 결과적으로 또 다른 차원의 동북아지역 국제질서 변화를 촉진하게 될 것이다. 바로 이러한 점 때문에 직접 당사자인 북한과 미국 뿐만 아니라 역내 국가들 모두가 북·미 관계 변화 추이를 예의주시하고 있으며, 그 과정에서 파생될 수 있는 자국의 이해관계 변화 가능성을 검토하고 있다. 그중에서도 중국은 북·미 관계개선

이 구체화되는 과정에서 직·간접적인 영향을 미치고 있다. 따라서 중국은 동북아지역의 어느 역내 국가보다도 북한과 미국의 관계개선 움직임에 각별한 관심을 기울이고 있으며, 북·미 관계개선 그 자체 뿐만 아니라 관계개선 이후의 동북아 국제질서 변화 및 그에 따른 자국의 역내 입지 변화 가능성을 면밀히 점검하고 있다.

우선 중국은 동북아지역의 새로운 국제질서 형성과정에서 자국의 정치·경제·군사적 영향력을 확대하기 위한 제반정책의 연장선상에서 북·미 관계개선을 인식하고 있다. 즉 중국은 동북아지역이 新舊 국제질서가 混在하는 과도기적인 상황을 종결하고 진정한 의미의 동북아 신국제질서를 확립하기 위해서는 북한의 對西方 관계개선, 그중에서도 북한과 미국의 관계개선이 이루어져야 한다는 입장을 갖고 있다. 이는 중국이 동북아지역의 신국제질서 형성과정에서 핵심적인 위치를 차지하고 있는 한반도 문제 특히, 北·美關係가 어떠한 형태로든지 진전되지 않고서는 동북아지역의 신국제질서가 불완전할 수 밖에 없다는 인식을 갖고 있음을 의미한다. 이와 함께 중국은 남북한간의 경제적 격차가 점점 심화되고, 한·소 수교, 한·중 수교 등으로 남한의 대외적인 역량이 한층 강화된 반면, 북한의 대내외적 입지가 더욱 축소되므로써 남북한간의 세력균형이 무너지고, 결과적으로 한반도의 평화·안정기조가 약화되는 것을 억제한다는 차원에서 북·미 관계를 인식하고 있다.

한편, 중국이 이상의 인식에 기초하여 북·미 관계개선 과정에 직접 개입하거나 영향력을 행사할 수 있는 여지는 많지 않다. 즉 중국은 자국의 이해관계와 관련하여 북·미 관계개선에 대한 기본적인 입장을 표명하고, 북·미 관계개선이 자신들의 입장과 상치되지 않는 방향으로 진전될 수 있도록 간접적인 영향력을 행사할 수 있을 뿐이며, 관계개선 그 자체에 대해서 구체적이고 직접적인 정책을 취하기는 어렵다. 따라서 중국으로서는 북·미 관계개선 과정에 직간접으로 연계되어 있는 국가들에 대한 정책조정을 통해서 자신들의 정책목표를 실현하고자 할 것이며, 특히 對北政策, 한반도 문제와 관련된 對美政策, 對韓政策 등을 북·미 관계개선에 대한 간접적인 영향력 행사 수단으로 활용하고자 할 것이다.

우선 대북정책에서 중국은 북·미관계 개선으로 인한 북한의 대내외적 변화와 자국의 이해관계를 최대한 조화시킬 수 있는 방향에서 정책을 조정하고자 할 것이며, 이를 위한 효율적인 수단으로서 김정일 후계체제에 대한 지지, 경제교류·협력 등을 활용하고자 할 것이다. 한편, 현재의 중·미관계 현실상 중국이 미국에 대해 자신들의 정책의도를 용이하게 관철시킬 수 있는 여지가 많은 것은 결코 아니다. 그러나 미국은 북한 핵문제의 해결과정에서 중국의 일정 역할을 기대했던 것처럼 북한 핵문제의 완결 및 북·미 관계개선을 구체화하는 과정에서 중국의 역할을 전혀 무시할 수는 없을 것이다. 따라서 이러한 상황을 감지하고 있는 중국으로서는 북·미관계개선에 대한 자신들의 긍정적인 중재역할을 부각시키는 방향에서 대미정책을 추진하려고 할 것이다. 이와 함께 중국은 북·미 관계개선과 관련된 대한정책에 있어서 한국정부의 탄력적인 대북정책 유도, 정전체제의 평화체제 전환과정에서의 제한적인 한·중 공조체제 유지, 다각적인 한·중 교류·협력 강화 등에 중점을 두고자 할 것이다.

결국 중국은 동북아지역의 신국제질서 형성과정에서 북·미 관계개선이 불가피하다는 인식을 갖고 있으면서도, 다른 한편으로 북·미 관계개선이 북한과의 기존 우호관계 지속 및 한국과의 교류·협력 강화를 통한 대남북한관계의 균형적 유지와 한반도의 평화·안정 정착, 동북아지역에서의 정치·경제·군사적 영향력 확대라는 자국의 대한반도·동북아정책 실현에 부정적인 영향을 미치지 않도록 하는데 주력하고 있다.

주체사상과 맑스·레닌주의 :

철학적 원리와 사회역사원리 중심

황 병 덕*

◁ 목 次 ▷

- | | |
|--------------------|------------------|
| I. 서 론 | IV. 주체사상의 사회역사원리 |
| II. 주체사상의 철학적 원리 | V. 주체사상의 수령론 |
| III. 주체사상과 맑스의 인간관 | VI. 결 론 |

I. 서 론

북한의 정치 이데올로기는 초기에는 맑스·레닌주의였으나 한국 전쟁 이후 맑스·레닌주의의 창조적 적용이라는 미명하에 사람이 모든 것의 주인이며 모든 것을 결정한다는 주체철학이 등장하였다. 북한의 유일사상체계로서 주체사상은 유일체제 유지를 위한 핵심적 역할을 하고 있기 때문에 북한의 통치이념인 주체사상의 연구는 북한연구의 중요한 부분을 차지하고 있다.

따라서 본고에서는 주체사상과 맑스·레닌주의와의 관계를 분석함으로써

* 民族統一研究院 責任研究員

북한 사회주의 체제이념을 고찰하고자 한다. 본고의 연구목적은 유물론을 기본으로 하고 있는 기존의 맑스주의와 사람의 사상·의식을 중요시하는 북한 주체사상의 차이점을 밝힘으로써 북한 사회주의체제의 특수성을 고찰하는 한편, 이를 토대로 북한 사회주의체제의 발전전망을 조망하는 데 있다.

본고에서는 넓은 의미의 주체사상, 즉 김일성주의를 분석대상으로 하는 것이 아니라 철학적 원리, 사회역사원리 및 지도적 원칙으로 이루어진 좁은 의미에서의 주체사상을 사적 유물론, 상부구조·토대 등의 맑스·레닌주의와 비교 분석한다. 특히 주체사상 가운데 핵심이론인 철학적 원리와 사회역사원리 및 수령론을 맑스·레닌주의의 사적 유물론과 비교 분석한다.

II. 주체사상의 철학적 원리

1. 유물론에 대한 주체사상의 비판적 시각

북한은 주체사상에 입각하여 북한 특유의 「주체형 사회주의」라는 체제 형태를 지니고 있다.¹⁾ 조선로동당의 지도사상이자 북한사회의 가장 중요한 정치이념으로 작용하고 있는 주체사상은 철학적 원리, 사회역사원리, 지도적 원칙 등으로 구성되어 있다. 주체사상은 현 시대를 맑스와 레닌의 시대와는 달리 “근로인민대중이 역사상 처음으로 세계와 자기운명을 지배하는 주인으로 등장하여 역사와 자기운명을 자주적·창조적으로 개척해 나가는 시대”²⁾인 주체시대로 규정하고 기존의 유물론을 비판적으로 고찰하고 있

1) 북한은 1961년의 조선노동당 제4차 대회 이후 맑스·레닌주의와 함께 주체사상을 당의 지도이념으로 강조하였고, 1980년 제6차대회에서는 「조선로동당은 오직 김일성의 주체사상, 혁명사상에 의해 지도된다」고 선언함으로써 주체사상은 명실상부하게 북한의 유일 지도사상으로 확립되었다.

2) 북한사회과학출판사, 「위대한 주체사상 총서 1, 주체사상의 철학적 원리」(평양: 북한사회과학출판사, 1985), p.24.

다.

맑스주의는 사람이 객관세계에 의해 규정된다는 유물론에 입각하고 있기 때문에 사람이 객관세계를 개조한다는 관념론의 순수자유론을 거부한다. 맑스는 관념론의 주창자 칸트가 인식이 대상을 반영한다는 입장의 수동성에 만족하지 않고 인간의 의식이 대상을 능동적으로 구성한다고 주장함으로써 인간의 주관을 현상세계의 창조자의 위치로까지 격상시켰던 반면, 유물론자 포이에르바하는 객관세계의 법칙성을 강조하였으나 인간의 실천적 측면을 배제하였던 것으로 이해한다. 따라서 맑스는 칸트류의 주관적 관념론과 실천성이 결여된 포이에르바하의 유물론을 동시에 비판한다. 예컨대 맑스는 포이에르바하 유물론의 결함을 다음과 같이 파악한다. “지금까지의 모든 유물론-포이에르바하를 포함하여-의 주요한 결함은 대상, 현실, 감각을 다만 객체, 또는 지각의 형식으로만 파악하고 인간의 감성적 행위로서, 실천으로서 파악하고 있지 않으며, 주체적으로 파악하고 있지 않다는 데 있다. 그렇기 때문에 행위적 측면은 유물론과 대립하여 관념론에 의해 추상적으로만 발전되었다.”³⁾

맑스가 언급한 것처럼 객관세계를 개조하는 측면을 강조하는 사상이 주로 관념론의 입장인 반면, 유물론은 객관세계에 의해 규제되고 지배되는 측면을 강조해 왔다. 그럼에도 불구하고 주체사상은 객관세계의 선차성 논리가 맑스 유물론의 경우에도 해당된다고 보고 있다. “물질과 의식간의 관계 문제를 유물론적 해결에 기초하면 변증법을 도입하는 경우에도 사람이 객관세계를 개조하는 측면보다도 객관세계에 의하여 규제되고 지배되는 측면을 강조하는 견해를 내놓게 된다.”⁴⁾ 따라서 주체사상은 맑스·레닌주의가 세계의 물질성과 세계 운동의 일반적인 객관적 법칙성을 밝히는 데 머물렀으며, 세계가 사람에게 의해 지배되고 개조발전되는 합법칙성을 밝히지 못했다고 비판한다.

주체사상은 맑스의 유물론을 인간의 자유를 무시하고 물질운동의 객관적

3) Marx Engels Werke(MEW) 3(Berlin : Dietz Verlag, 1975), p.5.

4) 북한사회과학출판사, 「위대한 주체사상 총서 1, 주체사상의 철학적 원리」, pp.85-86.

합법칙성을 주장하는 속류 결정론으로 폄하함으로써 맑스주의와는 다른 일면을 지니고 있다. 주체사상은 “자연에는 사람이 개조하지 못할 대상이 없다”⁵⁾고 주장한다. 그러므로 주체사상은 자유의 소지자로서의 사람을 지배의 대상으로서의 자연 및 세계와 대립시킴으로써 사람은 오직 세계를 지배·개조하며, 세계는 사람에 의하여 지배되고 개조되는 측면을 갖는다는 점을 강조한다. 그러나 맑스는 주체철학과는 달리 주체와 객체와의 관계를 일면적으로 바라보지 않고 「노동」이라는 물질적 상호작용을 통하여 주체와 객체 사이의 상호작용을 고찰한다. “노동은 우선 첫째로 인간과 자연 사이의 한 과정, 다시 말하면 인간이 자기자신의 행위를 통해서 인간과 자연사이의 물질대사를 매개하고 규제하며 통제하는 한 과정이다.”⁶⁾

맑스주의가 기존의 유물론과 구별되는 점은 바로 실천을 매개로 유물론을 인간사회에 까지 적용한 것이다. 맑스주의가 유물론인 이유는 이 실천을 노동 및 생산활동의 감성적 행위로 파악하기 때문이다. 사람이 세계를 개조·변혁하는 측면은 맑스주의 뿐만 아니라 관념론자들도 인정하는 사실이다. 그러나 맑스주의는 사람이 세계를 변혁·개조하는 측면의 요체가 인간의 물질적 생산, 즉 노동에 있다고 보는 반면, 관념론은 이를 헤겔의 경우 절대정신과 같은 어떤 주관적 동기의 실현으로 본다.

북한사회주의의 이념체계를 이루고 있는 주체사상은 사회적 존재가 의식을 규정한다는 유물론에 입각하지 않고 있기 때문에 맑스주의 전통에 서있는 일반 사회주의 철학과는 현격한 차이를 보이고 있다. 맑스의 유물론적 시각은 정치경제학 비판 서문에 다음과 같이 표현되어 있다. “인간은 생활의 사회적 생산에서 자신의 의지와는 상관없이 필연적인 특정관계, 즉 물질적 생산력의 특정 발전단계에 상응하는 생산관계를 맺게 된다. 이러한 생산관계의 총체가 사회의 경제적 구조, 즉 실질적인 토대를 형성하고, 이 위에 법률적이고 정치적인 상부구조가 서 있으며, 여기에 사회적 의식형태가 조응하고 있다. 물질적 생활의 생산양식은 사회적·정치적·정신적 생활

5) 북한사회과학출판사, 「위대한 주체사상 총서 1, 주체사상의 철학적 원리」, p.232.

6) MEW 23, p.45.

과정을 조건지운다. 인간의 의식이 자신의 존재를 규정하는 것이 아니라 역으로 자신의 사회적 존재가 자신의 의식을 규정한다.”⁷⁾

「사회적 존재」(gesellschaftliches Sein)가 「사회적 의식」(gesellschaftliches Bewusstsein)을 규정한다는 유물사관의 정식⁸⁾은 주체철학에 있어서는 “사람이 모든 것의 주인이며 모든 것을 결정한다”⁹⁾는 논리로 전도된다. “선행철학에서 사람이 사회적 존재라는 개념은 사람이 사회적 관계에 의하여 규정되는 존재라는 것을 의미한 것이었다. 선행철학은 세계의 지배자, 개조자로서의 사람의 본질적 속성은 밝히지 않았다. 현실적 인간은 사회적 관계에 의하여 제약될 뿐만 아니라 사회적 관계를 주동적으로 개조하고 지배한다. 사람과 사회와의 관계에는 사회가 사람을 제약하는 측면과 사람이 사회적 관계를 개조·변혁하는 측면이 있으며 이 두 측면 가운데서 주되는 것, 본질적인 것은 사람이 사회적 제관계를 개조·변혁하는 측면이다. 무리생활을 하는 생명물질은 무리의 질서에 의하여 규정될 뿐이고 그것을 목적의식적으로 개조하지 못하지만 사람은 사회적 관계를 자기의 요구에 맞게 개조발전시킨다.”¹⁰⁾ 그러므로 주체사상은 인간의 의식적이고 주동적인 집단의식을 극도로 강조함으로써 극단적인 주의론(voluntarism) 또는 唯我論(solipsism)으로 흐르기 때문에 맑스의 유물론과는 상당한 거리를 두고 있다.

2. 주체사상에 대한 레닌주의의 영향

맑스의 사적 유물론은 역사가 생산력과 생산관계의 변증법에 의한 사회구성체의 전개과정이며, 역사적 변화의 역동적 중심을 생산력 발전으로 이

7) MEW 13, p.8.

8) MEW 13, p.8.

9) 조선로동당출판사, 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」(평양: 조선로동당출판사, 1992), p.15.

10) 북한사회과학출판사, 「위대한 주체사상 총서 1, 주체사상의 철학적 원리」(평양, 1985), pp.152-153.

해하여 생산력과 생산관계의 모순으로 파악하는 생산력주의로 지칭된다. “...개인이 어떤 종류의 사람이란 것이 그가 무엇을 생각하는가에 따라 판단할 수 없는 것처럼 그러한 변혁시대를 자신의 의식에 입각하여 판단할 수 없다. 오히려 이러한 의식은 물질 생활의 모순, 즉 사회적 생산력과 생산관계의 충돌로부터 설명해야 한다. 생산력이 충분히 발전하기 전에 한 사회구성체는 결코 몰락하지 않는다.”¹¹⁾

맑스는 토대·상부구조 정식에서 “국가형태 및 법률관계는 자체적으로 또는 인간정신의 일반적 발전으로부터 파악할 수 없고 오히려 물질 생활관계에 근거를 두고 있다”¹²⁾고 말함으로써 토대의 규정성을 강조하였다. 그러나 사적 유물론의 객관주의는 생산력이 발전하지 않은 상태에서 사회주의 혁명이 발생한 소련 및 동구 사회주의의 경우를 설명할 수 없는 한계를 지니고 있다. 따라서 레닌주의는 현존사회주의체제에 정당성을 부여하기 위하여 상부구조의 적극적 역할을 강조함으로써 역사발전에 있어서 주관적 요인, 즉 실천의 우위를 강조하였다. 그럼으로써 1960년대 상부구조·토대 논쟁에서 사적 유물론은 폭넓은 수정작업이 이루어져 토대결정론적인 객관주의를 버리고 상부구조의 반작용을 강조하는 정치주의적 역사관으로 전환되었던 것이다.

이러한 논리의 연장선상에서 주체사상은 생산력을 강조하는 기술결정론적 유물론을 비판적으로 해석한다. 생산력이 충분히 발전할 여지가 있는 동안 어떠한 생산관계도 변하지 않는다는 유물사관의 관점은 20세기 주체시대의 현실과 맞지 않는다고 주장한다. 즉 맑스의 유물사관에 의하면 “발전의 특정 단계에서 사회의 물질 생산력은 현재의 생산관계와 모순에 빠진다... 억제되어 있는 생산관계는 생산력의 발전형태에 의해 급변하게 된다. 그리하여 사회혁명의 시대가 도래하게 된다. 경제적 토대의 변화와 더불어 전체의 거대한 상부구조는 서서히 또는 급격하게 변화된다.”¹³⁾

11) MEW 13, p.9.

12) MEW 13, p.8.

13) MEW 13, p.9.

상부구조의 반작용이 강조되었던¹⁴⁾ 1960대 소련의 토대·상부구조 논쟁의 영향을 받아서 북한에서는 의식의 능동성을 강조하고 유물론을 사람 위주의 은폐된 관념론으로 개조하는 대전환이 있었다. 특히 토대·상부구조 도식에서 북한의 주체사상은 상부구조의 상대적 자율성 명제를 철학적 유물론 분야에까지 확대 적용함으로써 유물론을 정치적 관념론으로 통속화하였다. 의식의 적극적 역할을 강조하는 주체철학의 주의주의는 기실 소련 철학교정에서 제시된 사회발전에서의 「자연성장성」(Spontanität)과 「의식성」 명제를 차용한 데 불과하다. 맑스의 유물사관은 정치경제학 서문의 공식에서 「자연성장성」을 기본으로 하고 있다. 반면 레닌주의는 주의주의적 의식성을 강조하여 역사에서 인간의 의식적 활동의 의의를 높이 평가한다.

이와 같은 레닌주의적 의식성 개념을 차용하여 북한의 주체철학은 유물론의 물질 범주의 자리에 의식을 지닌 사람을 대치시키고 있다. 주체철학의 사상적 원천 중에서 가장 커다란 영향을 미친 이데올로기는 레닌주의이다. 레닌은 혁명적 전위당 이론에 입각하여 프롤레타리아 계급의식에 의거한 대중의 자연발생성을 전적으로 불신하여 맑스의 혁명이론을 대폭 수정하였다.¹⁵⁾ 레닌의 전위당 이론에 따르면 노동계급은 자연성장적으로 사회주의적 의식을 소지할 수 없기 때문에 사회주의 사상에 의하여 무장하고 있는 인텔리겐차 전위에 의해 지도되어야 한다.¹⁶⁾ 레닌에게서 대중의 「자연발생성」이란 사회발전의 법칙을 알지 못하면서 인간이 무의식적으로 활동하는 것인 반면, 의식성은 사회의 객관적 법칙을 인식한 다음 뚜렷한 목적의식성을 가지고 활동하는 것을 의미한다. 따라서 레닌은 자연성장적인

14) 엥겔스는 맑스의 사적 유물론에 내포되어 있는 토대의 규정성 강조를 인지하고 상부구조의 반작용 문제를 다음과 같이 말하고 있다. “사적 유물론의 견해에 따르면 역사에서 최종심급은 실질적 생활의 생산과 재생산이며, 상부구조의 다양한 요인이 역사적 투쟁과정에서 작용한다… 우리는 우리의 역사를 특정의 전제조건에서 창조한다. 그 가운데 결정적인 것은 경제적인 것이다. 인간의 머리에서 팽도는 전통 등의 정치적인 것은 결정적인 역할을 할 수 없지만 일정한 역할을 한다.” MEW 37, p.465.

15) L. Kolakowski, *Die Hauptstr mungenödes Marxismus 2*(München : Piper Verlag, 1981), pp.399-417 참조.

16) Lenin, *Werke Bd.5*(Berlin : Dietz Verlag, 1979), pp.385-396 참조.

요소란 곧 의식성의 맹아 형태에 불과하기 때문에 의식적인 것만이 혁명적 이라고 주장한다. 그러므로 레닌주의는 맑스주의와는 달리 사회주의 운동에서 지도자의 의식성을 대중의 자연발생적인 운동보다 우위에 놓는 정치적 주의주의를 의미한다.¹⁷⁾ 레닌의 전위당 이론이나 직업적 혁명가의 엘리트주의는 모두 반경제주의적 반자연성장적인 의식성 이론에 기초해 있다.¹⁸⁾

주체사상은 인간 행동을 규정하는 것이 맑스의 개념인 사회적 존재가 아니라 개인의 사상의식으로 단정하여 레닌의 의식성 명제를 차용하고 있는 것을 다음과 같은 인용문에서 여실히 나타나 있다. “인민의 자유와 행복을 위하여 투쟁하는 공산주의자들은 사람들을 사상적으로 각성시키고 의식화하여 그들이 스스로 투쟁에 떨쳐나서게 함으로써 혁명에서 승리하며 자기의 숭고한 사명을 수행합니다.”¹⁹⁾

주체사상은 레닌주의에서 한 걸음 더 나아가 상부구조가 토대의 반영이라는 것을 인정하면서도 상부구조가 토대에도 영향력을 미친다는 것을 강조한 나머지 상부구조 결정론으로 변모되고 만다. 주체사상은 맑스의 사적유물론이 낮은 생산력 수준으로 인해 생산력과 생산관계의 모순이 첨예하지 않았음에도 불구하고 사회주의 혁명이 발생했던 러시아, 중국과 북한의

17) 러시아 혁명후 로자 룩셈부르크는 소련의 소수의 지배체제가 인민대중으로부터 유리되어 사회 위에 군림하는 정치집단으로 전락할 것으로 예측하였다. 그녀는 레닌의 프롤레타리아 독재관이 계급지배라는 지배주체의 문제만을 강조한 나머지 민주주의의 내용을 구체화하기 위한 현실적 노력을 배제하고 있음을 지적하였다. 예컨대 로자 룩셈부르크는 레닌과의 논쟁에서 볼셰비키정당에 권력이 집중되고 인민대중의 민주적 제권리와 민주적 제도의 철폐로 말미암아 “단지 정부와 당의 추종자들을 위한 자유는 자유가 아니다”라고 주장하고 “자유는 항상 다르게 생각하는 사람들의 자유”라고 평가하였다. 따라서 그녀는 보통선거가 없이는, 언론과 집회에 대한 무제한적인 자유가 없이는, 의견의 자유로운 투쟁이 없이는, 삶이란 모든 공공 제도 속에서 화석화되어 버린다는 견해를 밝혔다.

18) 의식성은 당시 러시아에서 대두된 멘세비키들의 경제주의, 즉 경제적 자연성장론에도 반대하면서 정치적 전위당의 소수 엘리트에 의한 의식적 지도를 강조하려는 것이었다. 노동자들에게 정치적 의식을 주입하기 위해서는 사회민주주의자들은 주민들 속에 파고 들어야 하며, 이 임무를 위해서는 소수의 직업적 혁명가의 조직인 전위당의 조직이 필수적이라는 것이다.

19) 조선로동당출판사, 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」, p.38.

경우에는 실질적으로 적용할 수 없다고 강조한다.²⁰⁾ 즉 주체사상은 상부구조가 토대의 반영이라는 것을 인정하면서도 상부구조가 토대에 반작용한다는 것을 강조함으로써 북한 사회주의의 정당성을 입증하려고 한다.

예컨대 주체사상은 해방후의 분단상태와 소련군에 의한 공산화과정의 역사를 상부구조에 의한 토대의 형성으로 해석하고 있다. “해방후에는 일제의 반동적 상부구조가 청산되고 항일무장 투쟁 시기에 이룩된 혁명전통에 기초하여 우리 당이 창건되고 북조선 임시인민위원회가 수립되었다. 그리고 이 상부구조의 혁명적 역할에 의하여 우리 나라에는 사회주의적 생산관계가 나타났고 이 때부터 사회주의적 토대가 형성되기 시작하였다.”²¹⁾ 더욱이 주체사상은 사적 유물론을 사회주의 건설에는 적용될 수 없는 사상으로 폄하하고 “사회주의, 공산주의 건설과 미래 공산주의사회에 대한 이론은 오직 주체사상에 의해서만 역사상 처음으로 과학적으로 밝혀지게 되었다”²²⁾고 주장한다.

북한의 정치이념은 당면한 정치적 필요에 따라 사람중심의 정치적 관념론으로 변모됨으로써 기존의 맑스주의와는 달리 상당 정도 변질되었다. 북한 주체철학의 상부구조론은 상부구조의 상대적 자율성이라는 스탈린 명제의 차용에 따라서 북한의 김일성 일인 우상화와 일당 독재를 합리화하기 위한 정치주의적 이데올로기적 성격을 가진 것이다. 또한 주체사상이 역사발전에서 의식의 적극적 역할을 강조해야 하는 이유는 북한 정치문화에서 사상교양을 강조하는 정치적 상징조작 만능의 정치적 동원수단을 확보하기 위해서이다.

20) 박승덕, “맑스·레닌주의와 주체사상,” 김창호 엮음, 「한국사회변혁과 철학논쟁」(서울:사회와 사상 1988), pp.415-417 참조.

21) 북한 사회과학원 철학 연구소, 「철학사전」(평양, 1977), p.627.

22) 북한사회과학출판사, 「위대한 주체사상 총서 1, 주체사상의 철학적 원리」, p.54.

Ⅲ. 주체사상과 맑스의 인간관

주체사상에 의하면 지금까지의 맑스·레닌주의를 포함하여 모든 철학의 주요한 결함은 사람을 단순히 물질적 존재로 보거나 순수 정신적 존재로 볼 뿐, 철학적 고찰의 중심으로서 세계를 지배·개조하는 존재로서 파악하고 있지 않다는 데 있다. 반면, “주체철학은 세계에서 사람이 차지하는 지위와 역할 문제를 철학의 근본문제로 제기하고 사람이 모든것의 주인이며 모든것을 결정한다는 철학적 원리를 밝혔습니다”²³⁾라고 주장한다. 주체사상이 「사람이 모든 것의 주인이며 모든 것을 결정한다」는 명제로부터 출발하고 있다는 것은 다음과 같은 인용문에서 잘 나타나 있다. “인간은 사회적 관계에 제약되는 존재이면서도 자기를 제약하는 사회적 관계를 부단히 개변해 나감으로써 사회제도를 교체시켰고 역사를 진전시켜 왔다. 이 역사적 사실은 인간과 사회적 관계의 연관에서 사람이 사회적 관계에 제약되는 면보다 인간이 사회적 관계를 자기의 요구에 맞게 지배, 개조하는 면이 더 본질적이란 면을 말해 준다.”²⁴⁾

주체사상은 사람의 본질적 특성과 관련된 철학적 원리로서 “사람은 자주성과 창조성, 의식성을 가진 사회적 존재”²⁵⁾로 이해하고, 이것이 사회적 존재의 객관적 조건을 사람의 이익에 맞게 개조하기 위한 인간활동의 추동요인으로 본다. 즉 인간의 자주성, 창조성, 의식성이 세계와 자기운명의 주인으로서 자유롭게 살며 발전하려고 하며 목적의식적으로 세계를 개조하고 사회적 이해관계에 맞게 자기활동을 규제하는 인간활동의 원인과 추동력이 된다.

23) 조선로동당출판사, 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」, p.2.

24) 박승덕, “맑스·레닌주의와 주체사상,” 김창호 엮음, 「한국사회변혁과 철학논쟁」, p. 407.

25) 조선로동당출판사, 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」, p.15.

주체철학은 객관적 세계에 대한 주관적 요인을 인간의 본질적 특성으로 자주성, 창조성, 의식성으로 세분한다. 자주성, 창조성, 의식성 중 핵심이 되는 개념으로 주체사상은 자주성을 들고 있다. 이는 의식성과 창조성이라는 속성은 이미 선행노동계급의 철학이 해명해 놓았기 때문에 주체사상은 인간의 자주성을 인간의 가장 본질적인 요소로 본다. 자주성이 인간의 본질적 속성으로 되는 이유는 자주성이 사회적 존재로서 세계와 자기운명의 주인으로서 자주적으로 삶을 영위하는 인간만이 가질 수 있기 때문이다.

창조성은 “목적의식적으로 세계를 개조하고 자기운명을 개척해 나가는 사회적 인간의 속성”²⁶⁾으로 정의되며, 의식성은 “세계와 자기자신을 파악하고 개변하기 위한 모든 활동을 규제하는 사회적 인간의 속성”²⁷⁾으로 규정한다. 또한 주체사상은 의식성에 의하여 사회적 존재인 사람의 자주성, 창조성이 담보되며 그 합목적인 인식활동, 실천활동이 보장된다고 주장한다. 그러나 주체사상의 철학적 원리인 자주성, 창조성, 의식성은 자유주의적인 인간의 개체성의 입장에서가 아니라 「인민」 또는 「민족」의 집단적 주체를 기본으로 하고 있다.

주체사상에서는 사람은 사회정치적 생명을 가지고 있을 경우에만 사람이 된다고 주장한다. “사회적 존재인 사람이 있어서 자주성은 생명입니다. 사람에게 있어서 자주성이 생명이라고 할 때 그것은 사회정치적 생명을 말하는 것입니다.”²⁸⁾ “사람은 육체적 생명과 함께 사회정치적 생명을 가진다… 육체적 생명이 생명유기체로서의 사람의 생명이라면 사회정치적 생명은 사회적 존재로서의 사람의 생명이다…사람이 사회정치적 생명을 잃게 되면 사회적 존재이기를 그만 두게 되고 단순한 생물학적 존재의 수준에 떨어지게 된다.”²⁹⁾

주체사상은 다른 동물들로부터 구별되는 인간이라는 類의 존재의 추상적

26) 조선로동당출판사편, 앞의 책, p.17.

27) 조선로동당출판사편, 앞의 책, p.17.

28) 조선로동당출판사, 앞의 책, p.292.

29) 북한사회과학출판사, 「위대한 주체사상 총서 1, 주체사상의 철학적 원리」, p.172.

본질을 의식성, 자주성, 창조성으로 보고 있다. 그러나 사람의 본질적 속성으로서 자주성·창조성·의식성은 주체사상체계에서는 더이상 증명될 수 없는 公理들임과 동시에 사람들에게 부여된 일종의 정언적 명령(kategorischer Imperativ)이다. 따라서 주체사상이 내세우고 있는 사람의 본질적 특성은 사실을 가르키는 존재론적 명제가 아니라 당위(Sollen)를 가르키는 가치론적 명제이다.

구체적 역사적 과정, 현실의 제관계로부터 추상되어 초역사적으로 적용되는 추상적 인간규정은 Arnold Gehlen, Max Scheller 등의 철학적 인간학에서도 수행되었다. 예컨대 셸러는 인간의 본질을 의지적 지향성으로 파악하여 인간이 자주적으로 세계를 개조하는 것으로 이해한다. 주체사상은 이러한 철학적 인간학을 변증법적 유물론 및 역사적 유물론의 체계에서 구성성분으로서의 독자적인 자리를 차지할 수 없으며 고유한 내용을 가질 수 없다는 이유로 부정하였다.³⁰⁾

맑스의 사적 유물론에서는 주체사상과 달리 인간의 본질이란 그가 맺고 있는 사회적 관계의 총체일 뿐 이것 이전의 어떤 본원적 속성도 존재하지 않는다고 본다. “포이에르바하는 종교의 본질을 인간의 본질에 귀착시킨다. 그러나 인간의 본질은 개개인에게 내재하는 추상물이 아니다. 인간의 본질은 그 현실성에 있어서는 사회적 관계의 총체이다.”³¹⁾

맑스주의에서 인간을 구체적이고 역사적으로 특정한 사회적 관계의 총체로서 파악하는 것은 인간을 물질적 생산과정에서 일정한 생산관계에 편입되어 있는 존재로서 바라본다는 것이며, 이는 인간이 계급으로 바라본다는 것을 의미한다. 맑스·엔겔스에 의하면 “일정한 방식으로 생산활동을 하는 개인들은 일정한 사회·정치적 관계를 형성한다…그런데 여기서 말하는 개인들이란 그들 자신 혹은 다른 사람들의 상상 속에서나 나타나는 개인이 아니라 현실에 있는 그대로의, 즉 활동하고 물질적으로 생산하는 개인들, 따라서 그들의 의지로부터 독립되어 있는 일정한 물질적인 한계, 전제, 조

30) 북한사회과학출판사, 「위대한 주체사상 총서 1, 앞의 책」, p.148.

31) MEW 3, p.6.

건 아래서 노동하는 개인들이다.”³²⁾ 맑스·엔겔스에 의하면 생산과 노동을 통해 인간은 서로 다양한 상호관계, 즉 물질적 생산관계를 맺게 된다. “...사람들은 자신의 삶을 표현하는 방식대로 존재한다. 그러므로 그들이 어떻게 존재하는가는 그들의 생산, 즉 그들이 무엇을 생산하는가 그리고 어떻게 생산하는가와 일치한다. 이렇듯 사람들이 어떠한 존재인가는 그들이 수행하는 생산의 물질적 조건들에 의해 좌우된다.”³³⁾

맑스에게서 「개인」의 범주는 단지 그들이 경제적 제법주의 인격화, 즉 일정한 계급관계 및 이해관계의 담지자의 경우에 문제가 되고 구체적·역사적 제관계를 무시한 인간 일반은 현실에 존재하지 않는 관념적 창조물에 지나지 않는 것으로 이해된다. 반면 주체사상은 사람을 단지 다른 동물과 구별되는 유적 존재로서만 이해한다. 사람이 자주성, 창조성, 의식성을 지닌 사회적 존재라는 주체사상의 규정은 이러한 점에서 비역사적이고 구체적이지 못하다. 더욱이 주체사상이 세계의 주인으로 인간을 파악하여 인간의 본성 가운데 자주성을 가장 중요한 요소로 간주하는 것은 가치론적이고 당위론적 판단에 불과하다. 즉 자주성을 통해 사람의 존엄과 가치를 최상의 경지에 이르게 했다는 주체사상의 논리는 엄격한 객관주의에 입각하여 존재의 보편적 법칙을 밝히려는 기존의 맑스주의와는 상치된다고 하겠다.

IV. 주체사상의 사회역사원리

“주체사상은 사회역사에 작용하는 물질세계발전의 일반적 합법칙성을 시인하면서 사회역사의 고유한 합법칙성을 밝혔습니다. 여기에 로동계급의 사회력사관을 완성하는데서 이룩한 주체사상의 중요한 공적이 있습니다.”³⁴⁾ 이 인용문이 시사하는 바는 주체사상이 사회역사에 작용하는 물질세계발전

32) MEW 3, p.25.

33) MEW 3, p.34.

34) 조선로동당출판사, 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」, p.73.

의 일반적 합법칙성을 시인하는 동시에 변증법적 유물론을 인간의 사회역사에까지 적용시킨 사적 유물론의 특수한 합법칙성을 거부하고 자체의 고유한 합법칙성을 발전시켰다는 것을 의미한다.

주체사상의 사회역사원리는 상기의 철학적 원리에 입각하여 사회의 발전 원인과 더불어 사회역사의 본질, 성격 및 추동력 등을 밝히고 있다. 사회역사 운동의 주체로는 인민대중을 들고 있다. 사회역사원리에서 인민대중은 “혁명과 건설의 주인이며 자연을 개조하고 사회를 발전시키는 결정적 요인”³⁵⁾으로 규정된다. 또한 주체사상에서 사회역사 운동의 본질은 “인류역사는 인민대중의 자주성을 위한 투쟁의 역사”³⁶⁾로 파악하고, 추동력으로는 “혁명투쟁에서 결정적 역할을 하는 것은 인민대중의 자주적인 사상의식”³⁷⁾으로 이해한다.

주체사상의 사회역사원리에 따르면 역사는 인간의 의식 및 요구로부터 독립적으로 존재하는 합법칙성에 따라 발전하는 것이 아니라 인민대중의 자주적 요구라는 주관적 성질을 추동력으로 하며, 인민대중의 자주적 요구에 의해서 사회적 운동이 일어날 뿐만 아니라 그 내용과 수준, 발전방향과 속도가 규정된다. 인민대중의 지향과 욕구를 가지고 바라본 역사는 자주성 실현의 역사이다. 그러나 주체철학이 인간의 가장 중요한 특질로 내걸고 있는 자주성은 실질적으로 과거 역사에서는 실질적으로 존재하지 않았기 때문에 현존하는 사실(Sein)이 아니라 당위(Sollen)로 파악된다.

주체사상은 맑스·레닌주의를 궁극적으로 역사의 원동력인 사람의 사상의식으로부터가 아니라 한갓 개종의 대상에 불과한 물질 토대로부터 역사발전의 객관적 법칙을 도출해내는 결정론으로 파악하고 있다. 그러므로 주체사상의 사회역사원리에서는 역사발전의 원동력이 인간의 주관적 성질이므로 역사의 객관적 합법칙성이란 존재할 수 없다. 이 결과 역사의 객관적 합법칙성 대신 역사의 운동법칙은 생산력의 발전, 계급투쟁 등은 모두 자주적으로 살려는 인간의 지향과 요구의 결과물이기 때문에 그 주체인 근로

35) 조선로동당출판사편, 앞의 책, p.21.

36) 앞의 책, p.24.

37) 앞의 책, p.34.

인민대중의 자주적 사상의식으로 귀결된다. 더욱이 주체사상은 인간의 추상적 특질을 그것이 마땅히 존재해야 할 당위로부터 도출하여 이것을 소외된 현실로부터 회복하기 위한 투쟁으로 역사를 파악한다. 역사를 자주성 실현의 역사로 파악하는 것은 바로 이러한 의미에서이다. 이처럼 주체사상에서는 대립물의 투쟁에 의해 한층 고도의 질적 변화과정을 지배하는 객관적 합법칙성 대신 자주성의 실현의 방향으로 나아간다는 다분히 목적론적인 역사철학 명제가 등장한다. 이와 같이 주체사상은 당위로 요청된 인간의 추상적인 주관적 본질로부터 객관적 역사를 연역해내는 주관적 관념론의 형이상학 체계를 이루고 있다.

주체사상은 사회변혁이 물질 토대에 의해 담보되는 것이 아니라 주관의 속성에 의해 규정되고 있는 것으로 이해할 뿐만 아니라 자주성 실현의 정도, 인민대중의 지위 및 역할의 정도라는 측정할 수 없는 주관적 기준에 의해 사회구성체를 배열한다. 예컨대 주체사상은 생산력 발전의 결과로 사람들의 의식과는 무관하게 원시공동체가 해체되는 것이 아니라 인간의 주관적 본질인 자주성, 창조성, 의식성의 실현을 위해 원시공동체가 해체되는 것으로 파악한다.³⁸⁾ “인민대중의 자주적 요구와 창조적 능력은 총체적으로 혁명운동의 수준을 규정하게 된다…지난날 노예사회의 노예대중이나 봉건사회의 농민대중이…자기의 자주성을 실현하지 못한 것은 혁명적으로 각성되지 못하고 조직으로 결속되지 못한 데로부터 그들의 자주적 요구와 창조적 힘이 자기의 계급적 해방을 이룩할 수 있으리만큼 높지 못하였기 때문이다.”³⁹⁾

주체사상에 의하면 객관적 법칙성은 모두 해체되고 오직 사람의 자주성만이 남기 때문에 원시공산사회, 봉건제, 노예제 등의 사회구성체는 인간의 자주성의 정도에 의해 실현되는 것으로 파악된다. 반면 맑스주의는 역사발전의 법칙을 발견하고 이에 기초하여 실천할 경우 사람이 세계를 지배

38) 북한사회과학출판사, 「위대한 주체사상 총서 2, 주체사상의 사회역사 원리」(평양: 북한사회과학출판사, 1985), pp.201-202.

39) 북한사회과학출판사, 「위대한 주체사상 총서 4, 반제반봉건 민주주의 혁명과 사회주의 혁명이론」(평양: 북한사회과학출판사, 1985), p.34.

하고 개조할 수 있는 것으로 파악한다. 이런 점에서 맑스주의는 세계를 개조할 수 있는 조건을 밝혀준 반면, 주체사상은 유물론적 역사인식으로부터 관념론적 역사인식으로 변모됨으로써 주의주의적 실천을 내세울 수 밖에 없다.

더욱이 주체사상은 계급사회에서도 인간의 자주성은 끊임없이 실현된 것으로 이해한다. 그러나 맑스는 자본주의에서 자연의 구속을 극복하고 자연을 지배하려는 노동의 결과가 오히려 노동자의 자주성의 부정으로 나타나는 것으로 파악한다. 따라서 맑스는 자본주의 발전이 인간 자주성의 실현에 기여하기 보다는 오히려 그것을 억압하는 방향으로 이루어지기 때문에⁴⁰⁾ 생산력과 생산관계의 모순이 첨예해져 사회주의 혁명이 도래되면 노동자의 자주성이 실현되는 것으로 이해한다.

주체사상은 자주성의 실현과정을 인류역사의 발전과정으로 파악한다. 반면 맑스는 계급사회 발전의 인민적대성 이야말로 계급사회의 본질적 징표라고 주장하면서 발전의 인민적대성과 발전의 인민복무성을 계급사회와 사회주의 사회를 가르는 중요한 징표 중의 하나로 설명한다. 그러나 발전의 내용을 자주성 실현으로 보고 그것의 실현 정도에 따라서 역사발전 단계를 구분하는 주체사상에서는 계급사회의 적대성이라는 중요한 질적 기준이 자주성 실현이라는 추상적 원리에 의해 대체된다.

인류의 역사를 자주성 실현의 역사로 파악하는 주체사상에서는 疎外態와 當爲態 간의 추상적 대립만이 존재할 뿐이며, 기존의 맑스주의 원리에 따라 발전을 모순에 의해 파악하는 것을 포기함을 의미한다. 주체사상에서는 역사발전의 원동력이 모순이 아니라 자주성 실현을 갈망하는 욕구가 되기 때문에 계급사회의 적대적 모순은 단지 정치·경제적 관계들 사이의 모순으로 대체된다.

그럼에도 불구하고 주체사상은 자주성, 의식성 형성의 실현으로 역사를 보는 입장과 생산력을 중심으로 역사를 보는 입장이 결코 모순되지 않는 것으로 주장한다. “자연을 개조하는 사회적 집단노동의 발생과정과 사람의

40) MEW 3, p.56.

자주성, 창조성, 의식성의 형성발전 과정은 동시적 과정이다.”⁴¹⁾ 이러한 주장은 맑스·레닌주의의 의식에 대한 노동의 선재성 원칙과 배치되지만, 주체사상은 의식의 선재성을 표명하지 않는다. 그 이유는 그렇게 할 경우 “자주성, 창조성, 의식성 형성의 사회적 기초를 무시하고 그 기원을 생물학적 속성에서 찾거나 신에 의하여 주어지는 것으로 신비화하는 데로 떨어”⁴²⁾지기 때문이다. 반면 주체사상이 노동의 선재성을 주장하지 않는 이유는 자연을 개조하는 사회적 집단노동이 자주성, 의식성, 창조성의 발현이라는 사실을 부인하게 됨으로써 인민대중의 자주적 사상의식에 의하여 사회역사가 발전한다는 주체사상의 독창성이 확보될 수 없기 때문이다. 그러므로 주체사상은 관념론과 유물론을 절충시키는 방법을 택하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 사람의 활동으로부터 출발하여 사회역사적 과정을 밝히는 주체사상 체계와 사회적 존재가 사회적 의식을 규정한다는 원리에 입각하고 있는 유물론적 체계를 무리없이 융합시키는 것은 극히 어렵다.

V. 주체사상의 수령론

주체사상의 사회역사원리는 인민대중을 역사의 주체로 규정하고 있음에도 불구하고 인민대중이 역사발전의 주체로 되기 위해서는 지도가 필요하다는 것을 밝히고 있다. “주체의 혁명관에서 핵을 이루는 것은 당과 수령에 대한 충실성입니다. 사회주의, 공산주의 위업을 수령에 의하여 개척되며, 당과 수령의 영도밑에 수행됩니다. 혁명운동은 오직 당과 수령의 영도를 받들어나가야만 승리할 수 있습니다.”⁴³⁾ 이러한 관점에서 볼 때 인민대

41) 북한사회과학출판사, 「위대한 주체사상 총서 2, 주체사상의 사회력사 원리」, pp.200-201.

42) 북한사회과학출판사, 「위대한 주체사상 총서 2, 주체사상의 사회력사 원리」, pp.200-201.

43) 조선로동당출판사, 「친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집」, p.63.

중은 사회역사의 주체라는 것은 형식논리에 불과하고, 옳은 지도에 의해서만 사회역사발전의 주체로서의 지위를 획득하게 되는 것이다. 이러한 지도와 대중의 결합은 김정일에 의해 최초로 제시되었으며, 더욱이 지도의 주체는 당과 수령으로 규정되었다.⁴⁴⁾ 그러나 노동당은 “수령의 사상과령도를 실현하기 위한 정치적 무기”⁴⁵⁾로 전략하기 때문에 사실상 지도의 본질은 수령의 지도를 의미하게 된다. 지도와 대중의 결합에 관한 사회역사논리는 혁명적 수령관을 정당화시킴으로써 혁명적 수령관과 주체사상이 결합되었던 것이다.

주체사상이 내세우고 있는 사회정치적 생명이 물질적 제조건에 의해 규제받지 않는 자주적 실체로 등장함으로써 주체철학은 관념론으로 전환된다. 모든 출발점을 신 또는 절대정신으로 귀결하는 여타의 관념론처럼 주체사상은 사회정치적 생명의 연원을 수령으로 돌린다. 사람이 모든 것의 주인이며 모든 것을 결정한다는 주체사상의 철학적 원리는 그 자체로서는 불완전한 것이며 오직 수령으로부터 사회정치적 생명과 자주적 사상의식을 부여받을 때만 비로소 완전해진다. “노동계급을 근로인민대중의 사회정치적 생명은 사회발전의 주체인 근로인민대중의 자주적 요구와 의사를 대표하는 노동계급의 수령에 의해서 목적의식적으로 주어진다.”⁴⁶⁾ 자주성, 창조성, 의식성을 지닌 사람은 더 이상 수령없이 자주성, 의식성, 창조성을 발휘할 수 없다. 오직 수령에게 충실하고 수령이 안겨준 정치적 생명을 빛내는 사람만이 자주적 인간이 될 수 있는 것이다. 따라서 주체형 공산주의 혁명가는 이성적으로 사유하는 인간이 아니라 단지 수령만을 믿고 따르는 복종형 인간으로 탈바꿈한다.

중세 스콜라 철학은 그 절대성을 신으로 보았고 헤겔은 절대정신으로 보았다. 주체사상은 절대성을 수령으로 보고 있기 때문에 진리는 오직 탁월한 수령에 의해서만 제시되고 창시될 수 있다. 따라서 수령과 그 위업의 계승자를 받드는 자세와 입장이야말로 역사발전의 합법칙성과 시대의 절박

44) 앞의 책, pp.22-23.

45) 앞의 책, p.23.

46) 사회과학원 철학연구소, 「철학사전」(평양: 사회과학원 철학연구소, 1978), p.336.

한 요구에 대한 통찰에 도달하기 위한 인식론적 전제가 되는 것이다. 그러므로 주체사상에 있어서 사회과학의 임무는 객관적 현실의 반영으로 부티사상을 옹호·해석·선전하는 것으로 바뀌게 된다. 이러한 주체사상의 논리와는 달리 맑스주의에서는 사상이 이론의 절대적 우위에 놓이지 않는다. 맑스주의에서 진리의 객관성은 객관적 실재에 의해 담보되고 당파성에 의해 보장된다. 진리의 객관성이 엄연히 객관적 실재에 의해 담보되므로 비판적 입장을 취한다고 하여 진리성이 자동적으로 보장되는 것은 아니다.⁴⁷⁾

일반적으로 사회주의국가는 프롤레타리아 독재를 정치의 기본원리로 삼는다. 당, 국가기관, 근로단체라는 3가지 조직이 주요요소로 구성되어 있는 사회주의 정치체제에서 당은 정치노선을 결정함으로써 영도적인 역할을 수행하며, 국가기관은 당의 정책을 집행하고, 근로단체는 대중을 교육시키고 당정책을 관철시키기 위해 대중을 조직·동원하는 역할을 수행한다. 그러나 주체사상을 사상적 근간으로 삼고 있는 북한의 경우에는 수령의 존재를 당, 국가, 근로단체 등 3가지 조직단위의 상위에 위치시키고 있다는 점에서 프롤레타리아 독재원리에 입각하고 있는 사회주의국가의 정치체제와는 구별된다. 즉 사회주의국가에서는 공산당이 총체적 지도노선을 결정하는 반면, 북한의 경우 수령이라는 초월적 존재에게 공산당의 지도역할을 이양함으로써 수령이 사회주의 정책노선에 대한 총체적이고 유일한 지도를 행하며, 당은 수령의 영도를 정책화하고 이를 현실적으로 지도하는 집행자적 역할을 수행하게 되는 것이다.

따라서 북한의 정치체제는 다른 사회주의국가와는 달리 수령중심의 유일 지도체계를 구성하고 있다고 볼 수 있다. 이런 점에서 1972년에 채택된 사회주의 헌법은 주권기관의 지위와 권한을 대폭 축소하고, 국가주권을 대표하는 수령 일인에게 권력을 집중시켰다는 점에서 유일 지도체계를 제도화한 것이라고 할 수 있다. 1972년 사회주의 헌법에 따라 수령은 내용적으로 뿐만 아니라 형식적으로도 모든 권력을 총체적으로 담보하게 됨으로

47) 정세연, “주체사상의 철학적 근본문제”, 이진경 엮음, 「주체사상비판 1」(서울: 버리, 1989), pp.175-183 참조.

써 북한은 유일지도체계를 완전히 확립하게 되었다.

주체사상은 북한의 지배 이데올로기로서 세습체제의 정당화, 세습적 권력계승의 정당화, 혁명과 건설을 위한 대중동원, 대외적 독자노선의 추구, 자력갱생의 자립경제 건설 등의 총체적인 기능을 수행하면서 「조선로동당과 국가기관의 활동의 지침」이자 「모든 국민들의 절대적 지도사상」으로서 북한사회를 전일적으로 규정하고 있다. 원래 주체사상은 「인민대중의 자주성 실현」의 사상으로 제시되었으나, 혁명적 수령관의 영향으로 수령의 지도를 혁명과 건설을 성공시키기 위한 근본적인 담보로 주장함으로써 스스로가 역사발전의 주체로 천명한 인민대중을 역사의 피동체로 전락시킬 논리적 모순을 내재하게 되었다.⁴⁸⁾

VI. 결 론

해방 후 북한의 정치이념으로 등장한 주체사상은 일제식민지 경험에 따른 반제국주의적 민족관, 마르크스·레닌주의, 유교적 전통주의⁴⁹⁾ 등의 영향을 받았다. 즉 대외적으로는 일제 식민주의에 대항하는 저항적 민족주의

48) 주체사상은 혁명적 수령관과 사회정치적 생명체론이라는 유기체적 체제관을 파생시켰는 바, 유일지도체제가 혁명적 수령관에 기초하여 전체사회를 규제하는 전일적인 지도 체계라면 사회정치적 생명체는 혁명적 수령관에 기초하여 형성된 당·국가·사회를 포괄하는 총체적 의미의 사회체제이다. 이종석, 「조선로동당의 지도사상과 구조변화에 관한 연구」, 성균관대학교 박사학위논문(1993), p.83과 p.295 참조.

49) 동양삼국의 비자본주의 생산양식에 이데올로기적 정통성을 부여하는 윤리체계로서 유교윤리는 신분질서의 차이를 씨족사회로부터 존재하는 가부장적 가족형태의 확대된 외연으로 설명하며 동시에 이를 자연질서의 우주론에서 도출하고 있다. 자연질서에 상하가 존재하는 것처럼 군신간과 가족내에서도 상하와 차별이 존재하기 때문에 신분의 차이는 당연한 것으로 받아들인다. 유교사회에서 가장 작은 단위는 서구의 개인이 아니라 가족이며 이 가족의 확대된 형태가 國家로서 존재한다. 따라서 북한의 주체사상은 이러한 유교적 전통을 활용하여 태양=왕=가부장=수령이라는 등식을 설정하고 있다.

로 반제국주의적 민족주의가 체계화되었으며, 대내적으로는 맑스·레닌주의와 유교적 전통주의가 결합하여 주체사상에서의 유일지도체계가 확립되었던 것이다. 따라서 북한은 보편적 가치인 민주주의, 자유, 평등 등의 이념이 구현된 선진사회와는 절연되어 자유없는 평등이 지배적 이념으로 구현된 폐쇄적이고 전체주의적 국가형성을 이룩했다고 볼 수 있다.

주체사상이 객관적 합법칙성에 의거하고 있는 기존의 맑스주의와는 달리 인간의 주관성에 준거하고 있는 가치론적·당위론적 명제를 내세우고 있는 이유는 북한 사회주의의 특수성을 반영한 결과로 해석된다. 따라서 주체사상은 객관적 법칙성을 중요시하는 맑스의 사적 유물론과는 상당한 거리를 두고 있으며, 레닌주의의 목적 의식성 명제를 상부구조의 절대적 자율성으로 확대 해석·적용함으로써 레닌주의와도 다른 면모를 지니고 있다.

우선 북한 사회주의는 맑스의 예견처럼 자본주의가 고도로 발전하여 생산력과 생산관계의 모순으로 인해 사회주의가 탄생한 것이 아니라 러시아 및 기타 사회주의 경험처럼 전위당 및 인텔리겐차 등의 상부구조의 주동적 역할에 의하여 사회주의 체제가 수립되었다. 사회주의체제 형성에 관한 맑스의 견해를 단순하게 해석한다면 경제적 토대의 생산력이 모든 사회구성원의 물질 욕구를 충분히 충족시킬 만큼 발전할 경우 생산물에 대한 투쟁은 사라지게 되어 사회주의 사회가 도래한다는 것이다. 그러나 북한의 경우 생산력 발전은 존재하지 않은 채 사회주의 체제가 수립되어 생산력 발전을 축으로 하는 사회주의 건설문제가 대두되었다. 더욱이 한국전쟁 이후 파괴된 북한사회를 조속히 재건하고 산업화와 사회주의 개조를 추진하기 위해서는 대중들의 자발적이고 혁명적인 참여와 동원이 요구되었는데, 이를 위한 이념적 수단으로서 주체사상이 강조되었던 것이다. 또한 북한은 1956년의 종파투쟁을 전후로 김일성체제를 공고히 할 필요가 있었으며, 1960년대 중·소분쟁 등의 사회주의 헤게모니 쟁투를 직시하고 사회주의 불력내에서도 북한의 자주성을 견지해야 한다는 점 등도 주체사상이 배타적 민족주의 성격을 지니는 통치이념으로 확립되는 데 복합적으로 작용했다.⁵⁰⁾

이와 같이 주체사상은 북한식 사회주의의 특수한 경험을 목적론적으로

이론화시킨 것에 불과하다. 주체사상에 내재되어 있는 한계는 현존사회주의가 지니고 있는 한계에서 추출될 수 있다. 즉 현존사회주의는 생산력 발전의 미비로 인해 인민대중의 욕구를 충분히 충족시켜 줄 수 없을 뿐만 아니라 계획경제체제로 말미암아 생산력 발전의 정체로 인해 경쟁을 매개로 고도의 생산력 발전을 이룩하고 있는 자본주의 생산체제와 경쟁할 수 없는 한계를 지니고 있다. 더욱이 북한 사회주의체제에서는 현존사회주의 체제와 같이 물질 토대의 미발전으로 말미암아 계급적 갈등이 내연되고 있다. 북한과 같은 사회주의체제에 있어서는 정치와 경제, 국가와 사회의 상대적 분리는 존재하지 않고 상호 결합되어 있다. 따라서 이 체제에서 국가와 사회의 관계는 국가가 사회를 자신에게 복속시키고 생산관계는 국가소유를 토대로 하는 국가사회주의 형태를 취한다. 이러한 국가사회주의의 형태를 지니고 있는 북한의 경우 국가기구를 담당하는 국가와 당의 관료는 국가소유의 생산관계에서 인민대중을 억압·착취하는 새로운 계급으로 등장한다. 신계급으로서 국가계급은 사회의 생산 및 재생산과정을 직·간접적으로 통제하는 「지식」의 소지자들이다. 이들은 고도의 지식을 사용하여 계급적 지위를 점유하고 사회·경제적 권력을 행사함으로써 국유화된 생산수단을 사용하는 과정에서 사회적 잉여의 일부를 수취한다. 북한 사회주의체제를 구성하는 정치와 경제의 특수한 관계는 권력과 지식의 독특한 관계를 배태하고 있는 바, 북한 사회주의체제는 인민대중과 국가계급으로 대립되어 있고 이러한 상황은 경우에 따라서 적대적 관계로 발전할 수 있다.

그러나 북한의 체제가 국가사회주의 형태를 취함에도 불구하고 동구권을 비롯한 현존사회주의 국가와는 달리 붕괴의 나락으로 떨어지지 않는 원인은 기본적으로 유일지배체제에 정당성을 부여해주고 있는 지배이념인 주체

50) 1956년 흐르시초프에 의한 스탈린 격하운동이 벌어지자 체제의 정통성을 스탈린주의에 두었던 북한은 한국전쟁 이후 점차 맑스·레닌주의의 창조적 적용이라는 미명하에 김일성 개인 우상화를 위한 북한 특유의 이데올로기를 만들기 시작하였다. 1966년 8월 북한 당국은 이른바 자주선언을 슬로건으로 내걸고 소련철학 교조를 직수입하는 대신 김일성 1인 우상화를 내용으로 한 이데올로기를 만들었고, 1973년경 주체사상의 철학적 기초를 구축하기 위해 북한 자체의 철학 교조를 만들어 이를 김일성의 주체철학으로 명명하였다.

사상에서 찾아야 한다. 즉 물질 토대가 미약한 가운데 봉건제로부터 사회주의로 전환된 북한체제는 레닌주의에 바탕을 둔 국가사회주의 형태을 지니고 있는 점에서 여타 국가들과 동일하다. 그러나 유교적 전통에 뿌리박고 있는 수령론은 전통성이 강한 북한체제를 강화시켜주고 있는 것으로 파악해야 한다. 그럼에도 불구하고 북한지배계층이 주체사상을 통하여 인민들의 사상의식을 개조하여 사회주의적 인간으로 만든다고 할지라도 물질 토대가 결핍되어 있기 때문에 주체사상은 단지 체제발전 수단이 아니라 수동적 의미에서의 체제유지 수단으로 기능할 뿐이다.⁵¹⁾ 따라서 주체형 사회주의라는 북한식 발전양식은 대내외적으로 근대성이 북한사회로 확산·침투하여 주체사상의 기초를 흔들면 흔들수록 체제위기에 처할 수 밖에 없을 것이다.

51) 사람과 사상에 대해 모택동 사상에서도 높은 강도로 강조되었음에도 불구하고 중국 사회주의는 능동적인 현실적응성이 높지만, 북한 사회주의는 체제의 폐쇄성 강화를 통한 수동적 현실 적응성을 보여 주고 있다. 중국의 경우 모택동 사상이 변화하는 현실에 따라 혁명주체들에 의해 재해석되면서 능동적인 현실적응성을 계고하였지만, 유일지배 체제하의 북한은 사상의 절대화를 가져와 이론이 현실을 재단하는 오류를 범하고 있다. 따라서 중국과는 달리 현재의 주체사상으로는 북한사회주의의 궁극적 생존과 장기적 발전을 보장할 수 없을 것이다. 주체사상과 모택동 사상의 비교분석에 대해서는 이 중석, 「현대북한의 이해」(서울:역사와 비평사, 1995), pp.88-123 참조.

빈 면

통일문제에 대한 국민의식의 변화

김 태 일*

◁ 목		次 ▷	
I. 머리말		IV. 통일방안과 통일국가의 형태	
II. 통일에 대한 관심도와 통일의 당위성		V. 통일을 위한 과제	
III. 전쟁과 통일의 가능성		VI. 맺음말	

I. 머리말

권위주의체제가 지속된 오랜 기간 동안 통일문제에 관한 논의는 정치적 금기였다. 다른 모든 영역에서와 마찬가지로 통일논의에서도 국가의 공식적 정의(定義)만이 헤게모니를 가지고 있었다. 제2공화국 시기에는 여러 가지 통일론이 정치적 쟁점으로 분출되기도 했으나, 그것은 한국정치사에서 하나의 작은 에피소드에 지나지 않았다. 권위주의체제에서 통일정책의

* 嶺南大學校 政治外交學科 教授

** 이 논문은 1994년도 영남대학교 학술연구조성비에 의한 것이며, 제4회 한국정치학회 세계학술대회(1994.7.19-20)에서 발표된 것을 대폭 수정·보완한 것임.

수립과 집행은 시민사회의 요구로부터 자유로웠다. 통일문제의 유일한 해석자인 국가에 대해 사회로부터의 도전은 그다지 고려할 사항이 아니었다.

그러나 이제 한국사회에는 정치적 민주화라는 체제 이행과 맞물려 통일 문제에 대한 다양한 논의가 되살아나고 있다. 1987년 6월 시민항쟁으로 절정을 이루던 민주화운동이 구조적으로 확산되고 제도적으로 정착되는 과정에서 과거에 존재했던 통일문제에 관한 정치적 금기가 깨어지기 시작했다. 그 결과 시민사회의 각 부문에서 통일문제에 대한 관심이 늘어났다. 국가의 통일정책에 대한 비판이 공개적으로 제기되기도 했으며, 통일문제에 대한 국민들의 참여의식이 눈에 띄이게 높아졌다.

이러한 변화는 무엇보다 통일문제에 대한 국민의식—통일문제에 대한 국민들의 인지(cognition), 감정(affect), 평가(evaluation)—의 중요성을 강조하고 있다.

첫째, 통일정책을 직접 수립, 집행하는 정부는 이제 더 이상 시민사회의 여론으로부터 자유로울 수 없게 되었다. 시민사회의 여론은 바로 정부의 정통성에 대한 평가로 이어지기 때문이다. 김영삼정부가 ‘민주적 절차에 의한 국민합의’를 통일정책의 가장 중요한 기조로 삼겠다고 발표한 것도 이와 같은 상황을 반영하는 것이었다.¹⁾ 물론 이 개념은 아직 애매하다. 어떤 상태를 합의라고 하는지, 합의를 확인하는 방법과 절차는 무엇인지 등이 분명하지 않다. 하지만 ‘민주적 절차에 의한 국민합의’를 중요시하겠다는 말은 최소한 통일정책을 정권안보의 수단으로 삼지 않겠다는 것이며, 보다 적극적으로는 통일정책의 수립과 집행에 시민사회의 요구를 존중하겠다는 의지를 천명한 것이라는 점은 분명하다.

둘째, 비정부적 영역에서 통일운동을 추진하고 있는 민간세력들도 시민사회의 여론을 주목하지 않을 수 없게 되었다. 지금까지의 민간통일운동에는 크게 두가지 대조적인 흐름이 있었다. 하나는 통일문제에 관한 국가의 공식적 정의를 시민사회에 확산시키는, 즉 권위주의체제하에서 감정적 냉

1) 통일원, 「김영삼정부의 3단계 3기조 통일정책」(서울: 통일원 교육홍보국, 1993). 여기에서 <3단계>란 화해협력단계-남북연합단계-통일국가단계를 말하고 <3기조>란 민주적 국민합의, 공존공영, 민족복리를 말한다.

진론(感情的 冷戰論)의 선동에 앞장섰던 이른바 관변단체들의 활동이다. 다른 하나는 통일문제를 사회변혁의 목표 혹은 과제로 추구했던 학생, 재야운동의 감상적 급진론(感傷的 急進論)이다.²⁾ 이와 같은 민간통일운동들도 각기 통일문제에 관한 시민사회의 평균적 정서를 중요시하기 시작했다.

통일문제에 대해 국민들이 어떻게 생각하는가라는 것은 이제 정부나 비정부적 영역에서 모두 중요하게 다루어지고 있으며, 이 논문도 그와 같은 문제의식을 반영하는 것이다. 지난 20여년 동안 통일문제에 대한 국민여론이 어떻게 변화해 왔는가? 그리고 그 변화의 의미는 무엇인가? 통일문제의 몇가지 주요한 쟁점을 중심으로 그 변화의 추이를 분석하려는 것이 이 논문의 목적이다.

일반적으로 정치의식의 변화는 어떻게 설명하는가? 정치의식의 변화과정에는 어떤 요인들이 작용하는가?³⁾

1. 기존의 정치문화(the existing political culture)

역사적으로 형성된 의식은 계속해서 기존의 것을 유지하고 재생산하려는

2) 통일운동의 두가지 극단적 경향에 대해서는 김태일, “민간통일운동의 역할과 과제,” 고려대학교부설 아세아문제연구소 주최 한반도 통일에 관한 국제학술회의 발표논문, 1993.11.20, 참조.

3) 알몬드는 정치의식의 변화를 설명하는 세가지 요인을 지적한 바 있다. 성장단계효과(life-cycle effects), 정치상황의 효과(political period effects), 사회경제적 상황의 효과(socio-economic period effects)가 그것들이다. Gabriel A. Almond, “Youth and Changing Political Culture in the United States,” in Gordon J. Direnzo, *We the American Character and Social Change*(Wesport, Conn. : Greenwood Press, 1977), pp.115-147. 그러나 여기에서 성장단계효과란 정치의식의 변화를 설명하는 적당한 변수가 아니다. 그것은 젊은이들이 늙은이들과 어떻게 다른가를 설명할 수 있을지 모르나 어떤 한 시대의 젊은이들이 다른 시대의 젊은이들과 다른 이유를 설명할 수 없다. 일반적으로 정치의식의 변화를 설명하기 위해서는 알몬드가 말하는 나머지 두가지 요인을 포함한 적어도 위와 같은 여섯가지 요인들이 필요하다.

이상의 요지와 여섯가지 요인에 대한 지적은 정치문화의 형성, 유지, 변화요인에 관해 소개하고 있는 다음 논문에서 재인용하였다. 이영호, “한국의 사회, 경제적 변혁과 정치문화의 변화,” 「이대 법정대 사회과학논집 1」(1980.12), pp.42-3.

경향이 있다. 이것은 기존의 의식이 일정한 연속성을 가지도록 하는 보수적 영향력으로 작용한다.

2. 기존의 정치구조(the existing political structure)

여기에는 두가지 경우를 상정할 수 있다. 정치구조와 의식이 일치관계(congruence)에 있을 때와 불일치관계(incongruence)에 있을 경우이다. 구조와 의식이 불일치관계에 있게 될 때 기존의식의 자기유지 경향은 일정하게 감소한다. 일반적으로 정치구조와 의식의 불일치관계는 구조가 의식보다 훨씬 쉽게, 빨리 변화하기 때문에 발생한다.

3. 정치참여의 경험(the ongoing participation experience)

여러가지 종류의 정치참여 활동과 그에 대한 정치체제로부터의 보상과 처벌의 경험은 의식의 형성과 변화에 영향을 준다.

4. 외적 영향(external influence)

체제 외부로부터 받아들이는 정보는 그 구성원의 의식에 영향을 준다.

5. 수정주의적 국내정치 설득 (revisionist domestic political persuasion)

기존의 구조나 문화에 대해서 제기되는 비판적 설득은 구성원 일반의 의식에 영향을 미친다.

6. 사회경제적 변화(socio-economic changes)

각기 다른 사회경제적 조건속에 있는 사람들은 각기 다른 정향을 갖는

다.

이와 같은 요인들이 복합적으로 작용하여 정치의식은 일정한 변화와 연속성을 가지게 되는 것이다.

「통일문제에 대한 국민의식의 변화」를 분석하기 위하여 이 논문은 통일문제에 대한 각종 여론조사 결과를 주요한 자료로 사용할 것이다. 다행히 1969년 통일문제를 전담하는 국가기구인 「국토통일원」이 만들어진 후 거의 해마다 통일문제에 대한 국민여론조사가 실시되고 있다.⁴⁾ 정부의 여론조사 결과는 대단히 소중한 정보를 제공하고 있다.⁵⁾ 그 밖에도 정부출연연구소, 언론기관, 학술단체, 여론조사기구 등에서 발표한 여론조사 결과들이 있다.

물론 이 여론조사 결과들은 질문의 주제들이 같지 않은 경우가 많고, 같은 주제의 질문이라고 하더라도 그 표현이 조금씩 다를 뿐만 아니라 응답의 범주가 일관되지 않은 경우가 많아서 어떤 쟁점에 관한 국민의식의 흐름을 파악하는데 어려운 점이 있다. 이 논문은 이러한 자료의 한계를 고려하면서 통일문제에 관한 국민의식의 변화 추이를 분석하고자 한다.

II. 통일에 대한 관심도와 통일의 당위성

1. 통일에 대한 관심도

국민들의 통일문제에 대한 관심도는 대단히 높다. 그리고 그것은 지속적이다. 통일문제에 관심이 있다는 응답은 1971년 89.9%, 1972년 94.1%,

4) 이 여론조사 결과는 초기에 제한된 정책결정자들에게만 제공되었으나 최근에는 외부기관, 학자들에게 공개되고 있다.

5) 이 논문은 정부의 여론조사와 함께 언론기관, 민간연구소, 여론조사전문기구, 대학부설 연구기관 등에서 실시한 조사결과를 토대로 하고 있다. 그 목록은 이 논문말미의 〈참고문헌〉에 실려 있다.

1989년 89.2%, 1990년 93.4%에 이르고 있다.

통일에 대한 관심도는 남북한관계의 현황에 영향을 받는다. 남북한관계가 중요한 정치적 쟁점으로 제기되면 국민들의 통일문제에 대한 관심도는 조금씩 더 높게 나타나는 경향을 보인다. 1972년에는 7.4남북공동성명의 발표와 남북적십자회담 등으로 남북관계에 커다란 전기가 있었기 때문에, 1990년에는 9.4-7 서울에서 열린 제1차 남북고위급회담을 비롯한 활발한 남북접촉의 영향 때문에 관심도가 조금씩 더 높게 나타난 것으로 해석할 수 있다.

〈표 1〉 통일문제에 대한 관심

	1971년*	1972년**	1989년***	1990년****
많다	62.1	68.3	63.7	66.2
약간 있다	27.8	25.8	25.5	27.2
별로 없다	8.0	4.7	6.8	5.0
거의 없다	1.4	1.2	3.2	1.6
무응답	0.3	0.8	0.1	

* 국토통일원(1971a) ; ** 국토통일원(1972c)

*** 국토통일원(1989c) ; **** 국토통일원(1990)

통일에 대한 관심이 '많이 있다'는 응답비율은 특히 나이가 많은 층일수록 높고, 나이가 적은 층일수록 그 반대의 경향을 보인다.⁶⁾

2. 통일의 당위성에 대한 인식

이와 같은 관심은 곧 국민들이 통일에 대한 강한 열망을 가지고 있다는

6) 통일에 대하여 관심이 '많이 있다'는 응답비율(국토통일원, 1990 : 19).

20대	30대	40대	50대 이상
56.2%	60.2%	72.0%	82.6%

〈표 2〉 통일의 당위성(통일이 가져다 줄 효과)

1986년*		1993년**	
이산가족고통해소	9.45	이산가족고통해소 및 단일 민족재결합	47.4
동일민족이니까	35.59		
전쟁위협 방지	6.96	전쟁발생 방지	9.9
경제발전	44.73	경제발전	22.2
		민족자주성 확립	14.9
북한주민해방	3.26	북한주민생활 향상	2.8
무응답	0.21	모르겠다	2.8

* 국토통일원(1986) ; ** 민족통일연구원(1993)

사실을 가리킨다. 국민들은 왜 이렇게 통일을 바라는가? 통일이 가져다 줄 효과는 무엇이라고 생각하는가?

응답자들은 통일이 가져다 줄 장점으로 정서적 요소를 가장 중요하게 들고 있다. (1) 정서적 요소인 ‘이산가족의 고통해소 및 단일민족의 재결합’이라는 응답이 가장 많다.(1986년 45.04%, 1993년 47.4%) (2) 두번째로 많은 것은 경제적 요소인 ‘경제발전’이다.(1986년 44.73%, 1993년 22.2%)⁷⁾ (3) 다음의 응답비율은 정치적 요소인 ‘민족자주성의 확립’(1993년 14.9%), (4) 군사적 요소인 ‘전쟁발생 방지’(1986년 6.96%, 1993년 9.9%)의 순서이다.

통일이 국민들에게 가장 중요한 의미를 갖는 것은 역시 남북한이 같은 핏줄, 같은 언어, 같은 문화를 가지고 있다는 정서적 요소 때문이다. 경제, 정치, 군사적 요소와 같은 현실적 이유는 그 다음이다.

통일의 의미는 계층별로 조금씩 차이를 보인다. 나이가 젊은층, 서울·경기지역에 사는 층, 학력이 높은 층, 소득수준이 높은 층이 정서적 요소에 대해서는 다른 계층에 비해 상대적으로 낮은 응답비율을 보이는 반면,

7) 1993년의 조사에서 ‘경제발전’이라고 한 응답비율이 줄어든 것은 그해의 응답항목에 ‘민족자주성확립’이라는 범주가 추가되어서 응답이 분산된 탓도 있고, 다른 한편으로 독일통일 과정을 지켜 보면서 통일이 경제적 측면에서 적지 않은 어려움을 가져다 줄 것이라는 판단을 하게 된 탓으로 해석해 볼 수도 있다.

경제적, 정치, 군사적 요소에 대해서는 다른 계층에 비해 상대적으로 약간 높은 응답비율을 보이고 있다.(민족통일연구원, 1993 : 85-90)

Ⅲ. 전쟁과 통일의 가능성

북한이 전쟁을 도발할 것이라든지 한반도에서 전쟁이 일어날 가능성에 대한 응답비율은 점차 줄어드는 반면, 통일의 가능성에 대한 응답비율은 점차 늘어나고 있다.

1. 전쟁이 일어날 가능성에 대한 인식

한반도에서 전쟁발발(북한의 전쟁도발) 가능성에 대한 조사결과를 보면, 가능성이 있다고 보는 응답비율이 1985년 76.8%, 1989년 50.5%, 1993년 47.7%로 현저하게 줄어들고 있다.

〈표 3〉 한반도에서 전쟁발발(북한의 전쟁도발) 가능성

1985년*		1989년 12월**		1993년***	
매우 높다	25.2	매우 높다	9.60	매우 크다	8.3
어느 정도 있다	51.6	약간 있다	40.90	다소 크다	39.4
반반이다	7.1	가능성희박	31.51	별로 없다	39.8
거의 없다	11.3	전혀 없다	5.65	전혀 없다	5.6
모르겠다	4.8	모르겠다	11.85	모르겠다	6.9

* 경향신문사(1985) ; ** 국토통일원(1989.12) ;

*** 민족통일연구원(1993)

한반도에서 전쟁이 일어날 가능성이 있다는 응답비율이 줄어드는 이유는 첫째, 어려운 상태에 놓여 있는 북한의 현실에 대한 인식 때문이다. 국민들은 남한의 국력이 북한에 비해 총체적으로 우위에 있다고 생각하는 것이

분명하다. 군사적 역량·경제적 역량·외교적 역량·사회적 역량 등을 총괄해서 보면 남한이 훨씬 우월하다는 생각을 가지고 있다는 것이다. 북한을 방문하고 돌아온 사람들에 의해 북한체제의 어려움이 외부에 알려지기 시작한 것이 1980년대 중반부터라고 볼 때 1980년대말부터의 조사결과가 이렇게 나온 것은 이해가 간다.

둘째 이유는 1980년대말부터 시작된 남북한 관계 개선의 빠른 진전이다. 이 때부터 동구사회주의국가들과 소련연방의 붕괴로 냉전체제가 서서히 해체되는 조짐을 보이면서 각종 남북접촉과 대화가 진행되었다. 남북한 관계개선은 진전과 반전, 교착을 거듭하고 있지만 남북한의 다면적인 접촉은 한반도에서 전쟁 가능성이 있다고 보는 응답비율을 줄어들게 만든 요인인 것 같다.

그러나 우리가 여기에서 주목해야 할 사항은 한반도에서 전쟁 가능성이 '있다'고 보는 비율이 줄어들고는 있지만 1993년 조사결과에서 볼 수 있듯이 그 비율이 47.7%를 차지하여, '없다'고 보는 비율 45.4%보다 높게 나타난다는 것이다. 전쟁 가능성에 대한 국민의식은 반반이라고 할 수 있다. 전쟁 가능성이 있다는 의식이 상당한 부분 존재하고 있다는 사실을 보여주고 있다.

한반도에서 전쟁 가능성이 있다고 보는 응답비율은 특히 나이가 많은 전쟁체험 세대에서 상대적으로 높게 나타나고 있고, 나이가 적을수록 낮게 나타난다. 학력에서는 학력이 낮을수록 전쟁 가능성이 있다고 보는 응답비율이 높고, 학력이 높을수록 낮다. 지역적으로는 서울·경기, 충청·강원지역에서 전쟁 가능성이 있다는 응답비율이 높게 나타난다. 지역적 차이는 북한과 지리적 거리의 차이에서 오는 것이라고 해석할 수 있다.(민족통일연구원, 1993 : 35)

2. 통일 가능성에 대한 판단

국민들은 전쟁의 가능성이 줄어들고, 통일의 가능성이 점점 커지는 것으로 본다. 통일의 가능성이 커졌다고 하는 응답비율은 1986년 15.8%, 1988

년 48.3%, 1989년 51.4%로 높아졌다. 1988년은 앞서도 지적했던 것처럼 남북한간의 대화와 접촉이 빠르게 늘어나기 시작한 해이다. 그러한 변화가 통일의 가능성에 대한 기대를 대폭 늘어나게 한 것 같다.

그러한 변화를 가장 크게 받아들이는 층은 50대 이상의 연령층이다.⁸⁾

〈표 4〉 귀하는 통일 가능성이 몇년전에 비해 어떠하다고 생각하십니까?

	1986	1988	1989
(1) 커졌다	15.8	48.3	51.4
(2) 마찬가지로	60.6	46.8	44.4
(3) 줄어들었다	23.4	4.9	4.0
(4) 무응답	0.2	0.1	0.1

서울대학교 사회과학대학 부설 인구 및 발전문제연구소(1990)

3. 통일의 시기에 대한 인식

통일의 가능성이 커졌다면, 언제쯤 가능할 것으로 보고 있는가? 통일의 시기가 10년이내라는 응답비율이 1972년 21.2%, 1989년 29.0%이던 것이 1990년 45.0%, 1993년 45.1%로 높아졌다.⁹⁾ 1990년부터 통일의 시기가 10년이내라는 응답비율이 급증하였다. 그것은 일차적으로 이 조사가

8) 통일의 가능성이 '커졌다'는 응답비율(서울대학교 사회과학대학 부설 인구 및 발전문제연구소, 1990 : 130).

20대	30대	40대	50대 이상
50.6%	47.4%	49.7%	61.7%

9) 이와 같은 추세는 서강대 동아연구소(1985)의 조사에서도 확인된다. 1985년에 실시된 이 조사에서는 (1) 5년안에 6.4%, (2) 10년후에 14.5%, (3) 20년후에 17.9%, (4) 30년후에 16.1%, (5) 50년후에 13.5%, (6) 100년후에 7.9%, (7) 영원히 불가능 23.7%로 나왔다. 10년이내가 약 20.9%에 이르러 위의 흐름과 일치함을 알 수 있다.

〈표 5〉 통일시기

	1972년*	1989년**	1990년***	1993년****
10년이내	21.2	29.0	45.0	45.1
20년이내	10.0	14.8	12.5	23.6
20년이후	7.8	10.8	5.9	16.4
통일불가능	3.6	26.2	23.7	13.3
가능하나 시기모름		57.4		4.8
모름·무응답		19.1	8.0	1.5

* 국토통일원(1972c) ; ** 국토통일원(1989.12c) ;
 *** 국토통일원(1990) ; **** 민족통일연구원(1993)

1990년 9월 4~7일에 열린 제1차남북고위급회담 직후인 1990년 9월 20~27일 사이에 이루어졌기 때문이다. 그리고 제1차 남북고위급회담과 그것의 성과로 이루어진 1991년 12월 13일 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」의 채택은 국민들에게 통일에 대한 기대를 급격히 고양시키기에 충분했다. 그렇기 때문에 북한핵 문제로 남북한 관계가 냉각기에 들어선 시기에 실시된 1993년 6월의 조사에서도 계속된다.

통일이 20년 혹은 그 이상, 또는 불가능하다는 견해가 아직도 절반을 넘는 비율을 차지하고 있지만, 통일이 가까운 시기에 이루어질 것이라는 생각이 1990년대에 들어와서 급격히 늘어나고 있는 것이다.

이와 같은 경향은 나이, 거주지역, 학력, 가구소득에 따라 별 차이를 보이지 않는다.(민족통일연구원, 1993 : 74)

IV. 통일방안과 통일국가의 형태

1. 통일방안에 대한 인식

국민들은 통일이 어떤 방법으로 이루어져야 한다고 생각하는가? 이 문

제는 통일정책의 방향을 설정하는데 대단히 중요한 준거가 된다.

1972년 조사결과에서는 응답자의 40.68%가 ‘유엔감시하의 남북한총선거’를 지지했다. 분단국가 수립 이후 한국정부의 통일방안은 이승만정부의 ‘북한지역만의 자유총선거’로부터¹⁰⁾ 장면정부의 ‘유엔감시하의 남북한 총선거’로¹¹⁾ 변화해 갔다. 1972년의 조사결과는 이와 같은 정부의 공식 견해를 반영하고 있다.

1980년대 이후에는 남북한 사이의 교류협력에 의한 점진적 통일(1989년 83.0%), 남북한의 교류협력에 의한 합의 통일(1993년 82.8%)이 가장 많은 응답비율을 얻고 있다. 독일방식의 흡수통일에 대한 응답비율은 1993년 15.3%에 그치고 있다. 독일통일 과정에서 발생하는 정치, 경제, 사회적 문제를 지켜보면서 흡수통일 방안에 대해서는 그다지 큰 지지를 보이지 않는 것 같다. 그리고 북한이 주장하는 연방제에 대한 응답비율도 아주 낮게 나타나고 있다.

1993년 조사에서 ‘남북한의 교류협력에 의한 합의 통일’에 대한 응답비율은 60세 이상 연령층이 다른 연령층에 비해 약간 낮다. 그대신 ‘흡수통

10) 이승만정부는 남북통일을 위해 ‘반국가단체’가 불법으로 점거하고 있어서 자유선거가 이루어지지 못하고 있는 북한지역에서 유엔감시하에 북한주민의 의사를 반영하는 민주적 선거를 실시하여 공식으로 남겨둔 대한민국 국회의 의석을 채워야한다고 했다. 이승만정부가 지속적으로 제시한 통일방안은 ‘유엔감시하에 북한지역만의 자유총선거’였다. 자유당정권은 휴전협정 제4항에 따라 한국문제의 평화적 해결을 위해 1954년 5월 제네바에서 열린 고위급정치회담에서 ‘유엔 감시하에 한국헌법질서에 따라 남북한 자유선거 실시’ 방안을 제시한 적도 있으나 공식방안은 언제나 ‘유엔감시하에 북한지역만의 자유총선거’였다. 1957년 3월 자유당 제8차 대회에서 채택한 통일방안도 ‘유엔감시하에 북한지역만의 자유총선거’였다.

11) 4.19혁명에 이어 등장한 제2공화국의 허정과도정부와 장면정부는 이승만정부가 주장해 오던 북진통일론을 폐기하였다. 장면정부는, 유엔이 감시하는 가운데 인구비례에 따라 남북한 자유총선거를 실시하여 평화적으로 통일정부를 수립한다는 제네바원칙을 통일정책의 기조로 삼았다. 1960년 8월 24일 정일형 외무장관은 외교정책성명에서 ‘대한민국의 통일방안은 유엔감시하의 총선거 실시이며 이에 의한 국민의 자유의사에 따른 통일정부수립’이라고 했고, 장면 국무총리 역시 ‘유엔감시하의 남북총선거’를 통일방안으로 제시한 바 있다. 그리고 1960년 11월 제5대국회는 ‘대한민국헌법 절차에 의해서 유엔감시하에 인구비례에 따라 자유선거’를 통일방안으로 결의하였다. 그러나 장면정부는 미군철수와 남북간의 협상교류는 배제하였다.

〈표 6〉 통일방안

1972년*		1989년 3월**		1993년***	
유엔감시하 남북 총선거	40.68	남북한자유총선거	6.0		
중립국감시하 남북선거	9.72				
북한만의 선거	1.67				
무력통일	3.10	무력통일	0.6	무력통일	1.5
연방제	4.55	연방정부수립	7.6		
남북협상	24.00	교류협력 점진통일	83.0	교류협력 합의통일	82.8
		강대국중재 중립화	2.7	독일방식 흡수통일	15.3
어떤방안이든 상관 없다	5.18				
기 타	1.08			기 타	0.3
모르겠다	10.00				

* 국토통일원(1972c) ; ** 국토통일원(1989.3a) ;

*** 민족통일연구원(1993)

일'에 대한 응답비율에서는 60세이상 연령층이 다른 연령층에 비해 약간 높다.(민족통일연구원, 1993 : 74-81)

2. 통일국가의 형태

통일국가의 미래상을 어떻게 해야 할 것인가에 대한 관심이 늘어나고 있다. 통일이 점점 가까운 현실로 다가오고 있다는 인식과 함께 통일국가의 형태를 둘러싼 논의들이 전개되고 있다.

조사결과를 보면, 전기간에 걸쳐서 자유민주주의 체제(1972년 47.85%), 남한식 체제(1988년 54.5%), 자유자본주의 체제(1992년 54.6%)가 가장 높은 응답비율을 보이고 있다. 그 다음이 중립, 자유·공산의 연립(1972년 20.32%, 10.97%), 새로운 체제(1988년 41.4%), 혼합체제(1993년 39.7

〈표 7〉 통일국가의 형태

1972년*		1988년**	
자유민주	47.85	남한식	54.5
공 산	0.87	북한식	0.0
중 립	20.32	새로운 체제	41.4
자유·공산의 연립	10.97	어떤체제도 무방	2.3
모르겠다	20.00	모르겠다	1.9

* 국토통일원(1972c) ; ** 국토통일원(1988)

%) 순서이다.¹²⁾

국민들은 기본적으로 자유민주주의를 통일국가의 미래상으로 보고 있다. 그러나 우리가 여기에서 주목해야 할 것은 새로운 체제, 혼합체제라고 한 응답비율이 상당한 정도에 이른다는 것이다. 새로운 체제, 혼합체제란 무엇인가? 통일국가의 미래상에 대해서 물은 한 조사결과는 이에 보다 구체적인 대답을 제시한다. 다음은 1990년에 실시한 코리아리서치센터의 조사 결과이다.(코리아리서치센터, 1990 : 34)

- (1) 남한의 자유민주주의체제 45%
- (2) 남한의 자유민주주의체제를 주로 하고 일부 사회주의 적용 45.1%
- (3) 북한의 사회주의체제 1.3%
- (4) 북한의 사회주의체제를 주로 하고 일부 자유민주주의 적용 2.6%
- (5) 어느 방식이든 상관없다 5.7%
- (6) 모르겠다 0.4%

새로운 체제, 혼합체제란 '남한의 자유민주주의체제를 주로 하고 일부 사회주의 적용'을 의미하는 것이다. 남한의 자유자본주의를 중심으로 하되 그것을 일정하게 보완하자는 것이며, 통일국가는 현재의 체제 그대로는 안

12) 이와 같은 응답분포는 다른 조사결과에서도 나타난다. 코리아리서치센터의 조사에 따르면(1990.8), (1) 남한의 자유민주주의체제 45%, (2) 남한의 자유민주주의체제를 주로 하고 일부 사회주의 적용 45.1%, (3) 북한의 사회주의체제 1.3%, (4) 북한의 사회주의체제를 주로 하고 일부 자유민주주의 적용 2.6%, (5) 어느 방식이든 상관없다 5.7%, (6) 모르겠다 0.4%로 나타났다.

된다는 것이다. 통일후 체제는 분배구조의 개선과 각 부문간 갈등해소 등의 과제를 해결할 수 있는 새로운 체제를 요구한다는 것이다. 이것이 구체적으로 무엇이냐는 문제에 대한 학계에서의 논의는 이제 시작되고 있는 중이다.¹³⁾

V. 통일을 위한 과제

통일을 위해 남북한은 무엇을 해야 할 것인가? 또한 남한은 무엇을 해야 할 것인가? 이 문제를 알아보기 위해 우선 국민들이 통일의 장애요인을 무엇으로 인식하는가를 물었다.

1. 통일의 장애요인에 대한 인식

1972년 조사에서 응답자들은 국제적 요인인 ‘강대국의 방관’(43.4%), ‘UN능력부족’(3.4%)을 가장 중요한 통일의 장애요인으로 꼽았다. 그 다음으로 지적한 것은 한반도 내부요인인 ‘남북이념대립’(31.2%)이다.

그러나 1985년 조사에서는 이 순서가 바뀐다. 여기에서는 ‘남북한 대립’(40.3%)이 가장 중요한 요인으로 지적되고 있고, 그 다음이 ‘강대국 이해갈등’(28.3%)이다. 1989년 조사에서도 마찬가지이다. 가장 많은 응답은 ‘사상체제의 대립’, ‘남북한 이질화’, ‘남북한 상호불신’(23.1%, 21.0%, 19.2%) 등 남북한의 대립이라는 요인으로 모이고 있고, 국제적 이해 대립

13) 한국정치학회 편, 「통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색」(1993); 이근, “통일한국의 새 경제체제: ‘참여시장경제’,” 「북한 통일문제 논문집」(통일원, 1993); 장원석, “통일이후의 사회경제체제: 우리식 사회적 시장경제의 하나의 시론,” 「경제논집」 제 50호; 황병덕, 「통일한국의 정치이념」(민족통일연구원, 1994.12); 최진욱, 「통일한국의 권력구조」(민족통일연구원, 1994.12); 박종철, 「통일한국의 정당제도와 선거제도」(민족통일연구원, 1994.12); 김영운, 「통일한국의 경제체제」(민족통일연구원, 1994.12); 박순성, 「통일한국의 사회복지정책」(민족통일연구원, 1994.12).

〈표 8〉 통일의 장애요인

1972년*		1985년**		1989년***	
강대국의 방관	43.4	강대국 이해갈등	28.3	국제적이해대립	22.8
UN능력부족	3.4				
남북이념대립	31.2	남북한 대립	40.3	사상체제의 대립	23.1
				남북한 이질화	21.0
				남북한 상호불신	19.2
북한의 무성의	17.7	북한무력적화정책	21.4	북한지도자 무성의	5.6
		정부정책부적절	3.9	한국지도자 무성의	4.5
		통일의지부족	2.1		
		잘모르겠다	4.0	남북한 내정불안	3.7

* 국토통일원(1972c) ; ** 경향신문사(1985) ;

*** 국토통일원(1989.3a)

(22.8%)은 그 다음이다. 국제환경보다는 남북한의 대립이라는 한반도 내부문제가 더 중요하다는 인식을 가지고 있다.

1989년 조사에서 통일의 장애요인에 대한 배경변수별 지지분포를 보면, 연령이 젊은 층일수록 국제적 요인을 드는 경향이 있고, 연령이 많을수록 민족내부요인을 지적하는 경향이 있다. 직업에서는 학생들이 다른 층에 비해 국제적 요인을 드는 경향을 보인다.(국토통일원, 1989.3 : 115-6)

2. 남북한 우선 사업분야

남북한 사이의 대립이 통일의 가장 중요한 장애요인이라면 남북한은 무엇을 해야 할 것인가? 남북한은 그 동안 이 문제에 대하여 의견이 서로 달랐다. 남한은 비정치적 분야의 교류협력을 우선적으로 추진하자는 주장을 해 오고 있는 반면 북한은 정치군사적 분야를 우선적으로 강조해 왔다.

1972년 조사결과에서는 비정치적 교류-인도적 교류(81.55%), 문화경제적 교류(10.68%)-가 압도적인 응답비율을 보이고 있다. 정치적 교류(7.77%)는 아주 적은 비율이다. 그러나 1989년 조사결과에서는 '비정치

〈표 9〉 남북한 우선 사업분야

1972년*		1989년**	
인도적 교류	81.55	비정치분야부터	58.60
문화경제적 교류	10.68		
정치적 교류	7.77		
		정치군사분야부터	19.0
		두가지를 병행	20.6
		모르겠다	3.2

* 국토통일원(1971) ; ** 국토통일원(1989.12c)

분야부터'라는 응답비율이 58.6%로 줄어들고 '정치군사분야부터'가 19.0%, '두가지를 병행'이 20.6%로 늘어났다.

3. 통일실현을 위해 남한이 해야 할 일

통일을 실현하기 위해서 남한이 해야 할 일은 무엇이라고 생각하는가? 이 질문에 대한 응답은 시기에 따라 많은 변화를 보이고 있다.

〈표 10〉 통일실현을 위해 남한이 해야 할 일

1971년*	1985년**	1989년 3월***	1990년****		
경제건설	30.7	경제발전	19.6	경제발전	21.9
정치안정	18.2				
민주발전	18.4	민주주의확립	44.2	정치적 민주화	29.0
국방력강화	23.3	국방력강화	8.5	국방력강화	8.1
사회정화	7.8				
		복지사회건설	17.7	사회안정	34.3
국제적 지위향상	4.8				
정신무장의 강화	13.7	이념교육강화	7.3	이념강화	6.6
기 타	1.5	기 타	2.7	모름·무응답	0.1

* 국토통일원(1971a) ; ** 경향신문사(1985) ;

*** 국토통일원(1989.3a) ; **** 대륙연구소(1990)

1971년 조사에서는 ‘경제건설’(30.7%)이 가장 높은 응답율을 얻고 있는 가운데 ‘국방력 강화’(23.3%), ‘정치안정’(18.2%)이 그 뒤를 잇고 있다. 이는 선건설 후통일이라는 정책의 기초하에 경제건설에 온 국가적 역량을 투입하던 당시의 상황을 잘 반영하고 있다.

그러나 1985년 조사에서는 ‘정치안정’(44.2%), ‘경제건설’(31.1%), ‘민주발전’(18.4%), ‘국방력 강화’(10.5%)의 순을 보이고 있다. 이 시기는 권위주의 세력과 민주화 추진 세력 사이의 정치투쟁이 고양되기 시작하던 때였다. 따라서 정치는 대단히 불안정한 조짐을 보이고 있었다. 1989년 조사에서는 ‘민주주의 확립’(44.2%)이 가장 많았다. 이 시기에는 1987년 6월 민주항쟁을 정점으로 민주화가 점차 진행되고 있었다. 1990년 조사에서는 ‘사회안정’(34.3%)이 가장 많은 응답비율을 보이고 있는데, 이 시기에는 민주화가 진행되는 과정에서 노사관계 등 사회통합이 중요한 문제로 제기되고 있었다.

각 시기마다 사회전체가 직면하고 있던 중요한 시대적 과제가 ‘통일 실현을 위해 남한이 해야 할 일’로 지적되고 있다. 현재로서는 김영삼정부가 추진하고 있는 개혁이 통일에 좋은 영향을 미칠 것으로 인식되고 있다.¹⁴⁾

4. 대북 창구단일화 정책에 대한 평가

정부의 대북 창구단일화 정책에 대한 평가는 정부의 정책을 지지하는 쪽이 훨씬 더 많다.

1989년 국토통일원의 조사결과도 마찬가지이다. 「요즈음 학생, 종교인, 문인, 학자들 사이에서 독자적으로 북한측과 접촉·교류를 추진하려는 움

14) 새정부가 추진하고 있는 개혁이 통일에 어떤 영향을 줄 것이라고 생각하십니까라는 질문에 「매우 좋은 영향을 미칠 것이다」 9.1%, 「좋은 영향을 미칠 것이다」 57.7%, 「별 영향이 없을 것이다」 30.3%, 「나쁜 영향을 미칠 것이다」 1.3%, 「매우 나쁜 영향을 미칠 것이다」 0.1%, 「모르겠다」 1.4% 라고 대답했다. 개혁정책이 통일에 긍정적 효과를 가져올 것이라고 평가하는 사람들이 전체의 66.8%나 차지하고 있다(민족통일연구원, 1993: 112).

〈표 11〉 대북 창구단일화 정책에 대한 평가

1989년*		1993년**	
매우 필요하다	41.0	접촉금지	1.2
약간 필요하다	35.2	현절차유지	63.1
별로 필요치 않다	17.2	신고로 족함	27.3
전혀 필요치 않다	5.9	허가 불필요	7.8
무응답	0.7	모르겠다	0.6

* 연세대학교 인문과학연구소(1989) ; ** 민족통일연구원(1993)

직임이 있습니다. 이와 같이 사회 각 집단에서 정부와 관계없이 독자적으로 북한과 접촉·교류를 하려는 것이 통일에 얼마나 도움이 된다고 생각하십니까?」라는 질문에 응답자들은 다음과 같은 태도를 보였다.(국토통일원, 1989.12c : 23)

- | | | |
|--------------------|------|--------|
| (1) 많은 도움이 된다 | 9.3 | } 31.2 |
| (2) 약간 도움이 된다 | 21.9 | |
| (3) 그다지 도움이 되지 않는다 | 29.0 | } 64.8 |
| (4) 거의 도움이 되지 않는다 | 35.8 | |
| (5) 모르겠다 | 4.1 | |

민간부문의 독자적 북한 접촉·교류가 통일에 도움이 되지 않는다고 부정적으로 평가하는 견해가 도움이 된다는 견해의 두배 가량 되는 것으로 나타났다. 응답자들은 정부주도하의 대북접촉을 선호하는 경향을 보이고 있다.

그러나 민간부문의 독자적 북한 접촉·교류가 통일에 도움이 된다는 견해는 저연령층(18-19세 39.2%, 30-39세 32.7%, 40-49세 26.4%, 50세 이상 19.8%), 그리고 고학력층(국졸이하 23.7%, 중졸 27.5%, 고졸 29.4%, 대재이상 47.1%)일수록 상대적으로 더 많고, 전라지역 거주자층에서는 도움이 된다는 견해(49.3%)가 도움이 되지 않는다는 견해(45.1%)보다 약간 더 많이 나왔다.(국토통일원, 1989.12c : 24)

VI. 맺음말

지금까지 살펴본 (1) 통일문제에 대한 국민의식의 변화를 요약, 분석하면서 (2) 그것으로부터 몇가지 현실적 함의를 생각해 보고자 한다.

1. 요약 및 분석

통일문제에 대한 국민의식의 변화는 첫째, 시계열적으로 일어나는 변화와 둘째, 시민사회내부에서 수직적, 수평적으로 일어나는 의식의 분화 현상을 지적할 수 있다.

가. 통일문제에 대한 국민의식의 시계열적 변화

(가) 통일에 대한 관심도는 항상 높다. 그리고 그것은 남북관계의 진전에 따라 더욱 높아지는 경향을 보인다.

(나) 통일을 바라는 가장 중요한 이유는 이산가족의 고통해소와 단일민족의 재결합과 같은 정서적 효과 때문이다. 경제적, 정치적, 군사적 효과는 그 다음이라고 생각하고 있다. 특히 경제적 효과에 대한 지지는 줄어들고 있다. 그것은 독일통일과정의 교훈으로부터 얻은 생각이라고 해석할 수 있다.

(다) 한반도에서 전쟁 가능성이 있다는 응답비율은 점차 줄어드는 가운데 전쟁 가능성이 없다는 응답비율과 거의 비슷한 수준을 유지하고 있다. 이것은 북한의 경제적, 정치외교적 어려움이 알려지면서 남한의 전체적 국력이 북한에 비해 강하다는 인식이 늘어난 때문일 것이다.

(라) 통일의 가능성이 점점 커지고 있다는 인식이 늘어나고 있다. 이는 남북한의 접촉과 대화가 빈번해지면서 가지게 된 생각의 변화이다. 그와

같은 맥락에서 통일의 시기도 가깝게 다가올 것이라는 예측이 급격히 늘어나고 있다.

(마) 통일방안에 대해서는 1970년대초에 유엔감시하 남북총선거라는 방안에 대한 지지가 가장 높았으나 1980년대에 와서는 교류협력에 의한 점진적 합의통일이 가장 많은 지지를 얻고 있다. 독일방식의 흡수통일은 그다지 많은 지지를 얻지 못하고 있다.

(바) 통일국가의 형태에 대해서는 현재 남한이 취하고 있는 자유민주주의가 계속 가장 많은 지지를 얻고 있으나 새로운 체제, 혼합체제에 대한 선호도 상당한 정도 있다는 사실이 확인된다. 이것은 통일국가의 미래상이 지금 남한과 같은 체제는 아니라는 것을 말한다.

(사) 통일의 장애요인으로 1970년대초의 조사에서는 국제적 요인이 가장 중요한 것으로 지적되었으나 1980년대에 들어와서는 남북한의 민족내부요인이 가장 높은 응답비율을 얻고 있다.

(아) 남북한이 통일을 위해 우선적으로 해야 할 사업으로는 1970년대초부터 일관되게 비정치적 분야가 가장 중요한 것으로 지적되고 있다. 그러나 1980년에 들어와서는 비정치적 분야와 함께 정치군사적 분야가 병행되어야 한다는 응답비율이 늘어나고 있다.

(자) 통일실현을 위해 남한이 해야 할 일로 1970년대초에는 경제발전이 가장 많은 지지를 얻었으나 1980년대에는 정치안정, 민주화, 국민화합 등이 지적되고 있다.

(차) 정부의 대북 창구단일화 정책은 여전히 다수의 우월한 지지를 얻고 있다.

통일문제에 대한 국민의식의 시계열적 변화는 합리화, 현실화라는 말로 요약할 수 있다. 우리가 흔히 레드 콤플렉스라고 말하는, 「분단의 고통으로부터 생겨난 원한과 공포」에 기초한 비합리적이고 비현실적인 지식, 정서, 판단에서 벗어나고 있다는 것이다.

이와 같은 변화는 (1) 일차적으로 시민사회의 성장에 기인하는 것이다. 즉 「분단의 고통으로부터 생겨난 원한과 공포」로부터 자유로운 새로운 세대가 성장하여 북한, 통일문제에 대한 보다 정확하고 많은 정보와 관심을

가지고 자율적인 판단을 내릴 수 있는 사회적 역량이 축적되었기 때문이다. 통일문제를 특정 정파의 권력투쟁을 위한 자원으로 사용하기 위해서 사실을 왜곡하고 이데올로기화하는 일은 더 이상 실효성을 가질 수 없게 되었다. (2) 세계적 수준에서 냉전체제가 해체되고 1980년대말부터 남북한 관계가 급진전되기 시작한 것도 그 하나의 요인일 것이다. 남북관계의 개선은 국민들의 통일에 대한 기대를 늘어나게 했으며 새로운 인식을 가지게 했다. 남북한관계가 진전됨으로써 국민들은 통일문제를 정서적이고 관념적인 차원에서가 아니라 각자의 생활상의 이해와 연결시켜 생각하기 시작했다. 이러한 것들이 통일문제에 대한 국민의식의 합리화, 현실화에 기여하였다.

나. 통일에 대한 국민의식의 분화

통일에 대한 국민의식의 변화에서 다음으로 지적해야 할 사항은 의식의 수직적·수평적 분화이다. 우선 정부의 정책과 다른, 혹은 비판적인 견해들이 표출되는 수직적 분화가 이루어지고 있으며, 수평적으로도 인구학적 변수, 사회경제적 변수, 문화적 변수에 따라서 집단별 차이가 뚜렷해지고 있다는 것이다.

그 가운데 몇가지 중요한 것을 간추린다면, 우선 우리가 흔히 새로운 세대라고 칭하는 청년 학생층의 동향이다. 이 계층의 통일문제에 대한 의식은 다른 계층에 비해 두드러진 차이를 보인다.¹⁵⁾ 이들은 통일문제에 대해 나이가 많은 층에 비해 적은 관심을 가지고 있고, 통일의 당위성에 대해서도 정서적 측면보다는 현실적 측면에 보다 많이 강조한다. 이들은 통일의 당위성보다는 방법론을 중요시한다. 전쟁 가능성에 대해서도 크게 염려하지 않고, 통일국가의 형태에서도 혼합체제에 대한 지지도가 다른 연령층에 비해 높다. 말하자면, 이들이 「분단의 고통으로부터 생겨난 원한과 공포」

15) 청년학생층의 통일관에 대한 설명은 「동아일보」 1993년 10월 17일자 “신세대-통일관”을 참조.

로부터 가장 자유로운 계층이다.

2. 현실적 함의

가. 통일논의의 활성화

이와 같은 시계열적 변화와 시민사회내부의 수직적·수평적 분화가 진행되는 상황에서 우리가 고려해야 할 사항은 통일논의를 활성화해야 한다는 것이다. 통일정책이야말로 사회구성원 모두의 생활상의 이해가 걸린 민족적 과제이며, 다른 어떤 정책보다도 사회구성원들의 자발적 참여와 동의가 필요한 것이다. 따라서 이 문제에 관한 서로 다른 의견들이 폭넓게 교환되고 비평을 받아 논리적으로나 현실적으로 검증되는 작업이 무엇보다 필요한 것이다.

통일논의의 자유가 어느 정도까지 허용될 수 있는가에 대해서는 이견이 있을 수 있지만, 다음 여론조사결과가 보여주고 있듯이 우리사회에는 아직 통일논의가 충분히 허용되지 못하다는 것이 일반적인 여론이다. 통일논의의 허용범위를 묻는 질문에 대해 “통일논의를 완전개방하라”는 의견이 48.55%로서 가장 많았다.(국토통일원, 1989.12b : 77) 20대의 젊은 층, 고학력층, 특히 학생층이 완전개방에 응답한 비율이 상대적으로 높다.(국토통일원, 1989.12b : 81)

〈표 12〉 통일논의의 허용범위

1989.3*		1989.12**	
완전허용	29.5	완전개방	48.55
한계허용	66.6	제한허용	38.40
절제·규제	2.9	제한	11.70
관심없음	0.7		
기 타	0.4	무응답	1.35

* 국토통일원(1989.3a) ; ** 국토통일원(1989.12b)

국민적 합의의 도출방법에 대한 질문에서도 이와 같은 여론의 동향이 발견된다. 여론청취에 더욱 적극적이어야 하고, 통일논의를 활성화하고, 통일정책결정을 위한 여론수렴과정에 민간부문의 의사를 투입할 수 있는 방안을 강구해야 한다는 의견이 지배적이다.

〈표 13〉 국민적 합의의 도출방법

통일논의의 주도세력 (1972)*	통일여론수렴 방안 (1989.3)**	국민적 합의도출 방안 (1993)***
전국민간의 활발한 논의 40.17	민간협의체를 통한 의견수렴, 국회결의 39.6	민간통일운동 육성 22.3
정부주도 35.62	민간, 국회, 정부 3자 통합기구 심의확정 35.1	통일논의 활성화 21.3
언론·학계 주도 10.97	행정부 의견수렴, 국회동의 19.6	여론청취 31.5
정당·사회단체 주도 8.17	국회 논의 결정 4.2	정부정책 적극 홍보 19.6
모르겠다 5.08	행정부 주도, 자체 보완 1.5	기존 통일단체 재편 3.0
		기타 2.3

* 국토통일원(1972.11c) ; ** 국토통일원(1989.3a) ;

*** 민족통일연구원(1993)

나. 통일운동의 방향과 과제

통일문제에 대한 국민의식의 변화는 민간통일운동 영역에도 새로운 방향과 과제의 모색을 요구하고 있다. 우리가 앞에서 지적했던 것처럼 그간의 냉전적 선동에 앞장섰던 관변통일운동과 혁명적 선동에 나섰던 학생, 재야 통일운동은 양극단적 성격을 지양하는 새로운 전망을 찾아야 할 것 같다.¹⁶⁾

16) 김태일, “민간통일운동의 역할과 과제,” 고려대 아세아문제연구소 주최 한반도 통일에 관한 국제학술회의 발표논문, 1993.

첫째, 민간통일운동은 남북한 당국으로부터 자율성을 가지고 있어야 한다. 남한의 관변통일운동 단체처럼 정부당국에 의존하게 될 경우 국민들에 대한 설득력이 줄어들 것이며, 학생, 재야 통일운동 조직처럼 북한당국의 노선에 충실할 경우에도 마찬가지로 국민들에 대한 설득력을 잃어버릴 것이다. 무엇보다 자율적인 민간단체로서 국민들에게 신뢰를 얻어야 통일운동은 자리를 잡을 수 있을 것이다.

둘째, 통일운동은 시민사회의 균형있는 발전을 통한 남북한 사회통합을 달성할 수 있는 사업을 추진하여야 할 것 같다. 홀거 하이데(Holger Heide)가 독일의 경험으로부터 “민족적 통일과 사회적 분열”에 대해 말하고 있듯이,¹⁷⁾ 두개의 체제를 정치제도적으로 합치는 것은 통일의 한낱 출발일 뿐이다. 통일의 완성은 사회통합에서 이루어지며, 사회통합은 일차적으로 통일운동의 몫이다. 사회통합을 위해서는 「통일교육」이 필요할 것이다. 남한과 북한이 편견없이 서로를 바라볼 수 있도록 이해시키는 통일교육에 많은 노력이 있어야 할 것이다. 체제와 사고방식, 생활방식의 차이를 서로 인정하는 바탕위에서 마음의 벽을 허무는 일이 필요하며 그것은 민간 통일운동이 맡아야 한다.

셋째, 국가의 통일정책을 감시하는 역할을 해야 할 것이다. 통일정책의 감시는 통일문제를 정권안보에 이용한 사례들에 비추어볼 때 대단히 중요하다. 시민사회의 통일운동은 국가가 통일에 관한 정보를 왜곡하거나 축소하지 않고 국민들에게 잘 전달되는지를 감시해야 할 것이다. 통일운동은 국가의 관료적 타성을 극복할 수 있도록 비판의 자극을 줄 수 있어야 한다. 경우에 따라서는 시민사회의 단체들이 가지고 있는 훌륭한 구상들을 정부당국에 제시해야 한다. 그리고 국회가 통일을 위해서 얼마나 전향적인 자세를 가지고 노력을 하고 있는지에 대해서도 감시를 해야 한다. 국회의원들이 통일문제에 대해서 어느 정도의 식견과 비전을 가지고 있는지도 확인해야 한다. 의정감시활동을 말하는 것이다.

17) 홀거 하이데, “민족적 통일과 사회적 분열-독일에서 얻을 수 있는 교훈,” 「창작과 비평」(1993·봄), pp.337-356.

넷째, 통일운동은 정부와 불필요한 대결을 지양하고, 정부의 창구단일화 원칙을 지켜야 한다. 그 동안 통일운동에서 제기되어온 주요한 쟁점의 하나는 창구단일화 문제였다. 정부의 창구단일화 원칙은 여러곳으로부터 도전을 받아 왔다. 가장 큰 도전은 무엇보다도 북한의 통일전선전술이다. 북한은 한국 정부의 창구단일화 원칙을 무시하면서 남한내에 있는 북한에 우호적인 정치사회세력들과 직접 접촉을 시도하려고 한다. 한국의 학생, 재야 통일운동세력들도 정부의 창구단일화 원칙에 동의하지 않고 있다. 북한이 통일전선전술을 포기하지 않는 이상 한국의 창구단일화 정책은 지속 유지되어야 하리라고 본다. 정부의 규율과 통제의 정도를 점차 줄여나가는 준비는 필요할 것이다. 통일운동은 정부의 창구독점은 비판하되 창구단일화는 인정해야 한다. 실정법을 뛰어넘는 북한방문과 같은 방법이 당시로서는 어떤 불가피한 측면이 있었는지는 모르지만 적어도 지금으로서는 정부의 사전 승인이나 협력을 배제한 비밀접촉, 자주적 교류론 등은 바람직하지 못하다.

다섯째, 통일운동은 자신의 의사를 알리는 합리적인 방법을 찾아야 한다. 과거 학생·재야 통일운동이 했던 것처럼 대중집회와 시위방식을 계속한다든지 판문점 진출과 같은 방식을 고수한다면 국민들의 신뢰감을 얻지 못할 것이다. 지금까지 학생·재야 통일운동은 바리케이드를 사이에 두고 정부 공안기관의 물리적 힘과 충돌하는 방식으로 진행되었다. 그러나 앞으로 남북한 문제의 논의는 정치적 토론과 타협을 통해 합의점을 모색하는 방향으로 나아가야 한다. 통일문제 논의의 장은 ‘바리케이드’가 놓인 거리로부터 의회의 ‘발코니’로 옮겨가야 한다.

〈참고문헌 : 통일문제에 대한 국민의식조사 연구 목록〉

- 서울대학교행정대학원 부설 행정조사연구소, 1969, 「국토통일에 관한 여론 조사」.
- 국토통일원, 1971a, 「국토통일에 대한 국민여론조사」.
- 국토통일원, 1971b, 「노동자 여론조사 결과분석」.
- 국토통일원, 1971c, 「통일 및 반공교육에 관한 여론조사」.
- 국토통일원, 1972a, 「남북공동성명 이후의 대학생의 통일 및 안보가치관 조사」.
- 국토통일원, 1972b, 「통일 및 안보가치관에 대한 여론조사」.
- 국토통일원, 1972c, 「국토통일에 관한 국민여론조사」.
- 고려대학교 부설 노동문제연구소, 1972, 「통일문제에 관한 이산가족의 의견조사」.
- 국토통일원, 1973a, 「대학생의 통일의식의 진단과 개선에 관한 연구」.
- 국토통일원, 1973b, 「국토통일에 관한 지식인 여론조사」.
- 국토통일원, 1974, 「계층별 통일안보관 조사」.
- 국토통일원, 1975a, 「통일안보에 관한 여론조사」.
- 국토통일원, 1975b, 「청소년의 통일의식」.
- 국토통일원, 1976, 「통일문제 여론변동 종합분석, 1969-1975」.
- 국토통일원, 1977, 「국민의 통일의식 계도에 관한 연구」.
- 국토통일원, 1978, 「한국인의 한반도 평화관」.
- 국토통일원, 1979, 「통일안보에 관한 여론조사」.
- 국토통일원, 1981, 「전국 대학생 통일문제 및 국가관 의식구조 실태조사」.
- 북한연구소, 1983, 「청소년통일의식에 관한 여론조사」.

- 국토통일원, 1985a, 「통일문제에 대한 대학생의 의식구조 연구」.
- 국토통일원, 1985b, 「대학생, 종교인 통일문제 의견조사」.
- 경향신문사, 1985, 「제10회 국민의식조사, 분단상황과 통일문제에 관한 전국국민의식조사결과」.
- 서강대학교 동아연구소, 1985, 「한국인의 통일의식 변화추세」.
- 국토통일원, 1986, 「통일문제에 관한 국민여론조사」.
- 한국리서치, 1988, 「주한미군에 관한 여론조사」.
- 국토통일원, 1988, 「국민여론조사결과」.
- 국토통일원, 1989.3a, 「통일문제에 관한 국민의견조사」.
- 국토통일원, 1989.12b, 「통일문제에 관한 국민의견조사」.
- 국토통일원, 1989.12c, 「한민족공동체통일방안에 관한 국민여론조사 보고서」.
- 서울대학교 사범대 교육연구소, 1989, 「한국인의 이념성향에 관한 조사연구」; 연세대학교 인문과학연구소, 1989, 「6.25전쟁관련 국민 의식조사」.
- 서울대학교 사회과학대 부설 인구 및 발전문제연구소, 1990, 「전환기의 한국사회: 89국민의식조사」.
- 대륙연구소 사회조사본부, 1990, 「6.25 40주년 국민의식조사」.
- 코리아리서치센터, 1990, 「광복 45주년 계기 국민의식조사 결과」.
- 민주평화통일정책자문회의 사무처, 1990, 「한민족공동체통일방안 및 북방 정책에 관한 여론조사 보고서」.
- 민주평화통일정책자문회의 사무처, 1990, 「남북교류개막과 통일정책에 관한 여론조사 보고서」.
- 국토통일원, 1990, 「통일정책추진에 관한 국민여론조사 보고서」.
- 통일원, 1991, 「통일문제에 관한 해외동포 여론조사-아·태지역교민을 중심으로-」.
- 민주평화통일정책자문회의, 1992a, 「통일정책 추진에 관한 설문조사 보고서-민주평화통일자문위원(국내)-」.
- 민주평화통일정책자문회의, 1992b, 「통일정책 추진에 관한 설문조사

보고서 - 민주평화통일자문위원(해외) -.

- 동서조사연구소, 1992, 「6.25 42주년 계기 국민의식조사 결과」.
- 코리아리서치센터, 1992, 「광복47주년 계기 국민의식조사 결과」.
- 통일원, 1993, 「남북한 현안문제에 대한 여론조사(전문가)」.
- 한국청년문화연구원, 1993, 「중부지역 청년층의 통일의식조사」.
- 민족통일연구원, 1993, 「1993년도 통일문제 국민여론조사 결과」.
- 민주평화통일정책자문회의 사무처, 1994, 「북한핵 관련 국민 여론조사 결과보고서」.

빈 면

한·일 회담에 비추어 본 북·일 수교협상:

기본문제 및 보상문제의 타결전망에 대하여

이 교 덕*

◁ 목 次 ▷

I. 머리말
II. 기본문제

III. 보상문제
IV. 전 망

I. 머리말

영국의 메이올(James Mayall)교수는 “전쟁이 역사의 產婆였다면 냉전은 역사의 剝製師였다”고 지적했다.¹⁾ 동서간의 첨예한 대립이 核戰을 초래할지도 모른다는 恐怖가 現狀(status-quo)에 대한 어떤 도전도 허용하지 않음으로써 역사의 수레바퀴가 반세기 동안 멈추어 서 있었다는 말이다. 이제 냉전은 끝났고 그래서 우리는 역사의 새로운 출발점에 서 있다.

그러나 냉전초기에 사회주의 진영 최전선의 침병이자 혁명적 기지로서

* 民族統一研究院 責任研究員

1) James Mayall, “Nationalism and International Security after the Cold War,” *Survival*, Vol. 34, No. 1(Spring 1992), p.19.

출발한 북한은 동서냉전의 틀이 붕괴된 지금도 ‘우리식 사회주의’의 고수와 주체혁명위업의 완수를 내걸고 그 최후의 유물로서 남아있기를 고집하고 있다. 그리고 북한의 이러한 我執은 불행히도 자신을 국제적 고립과 경제난이라는 자기속박에서 헤어나지 못하도록 하고 있다. 하지만 북한이 국제적 고립과 경제난이라는 자신의 어려운 처지에서 탈피해 보려는 몸짓을 조심스럽게 내보이고 있는 것도 사실이다. 대일국교정상화 시도는 그 구체적인 표현의 하나이다.²⁾

지금까지 북한과 일본의 국교정상화를 위한 정부간 교섭은 1991년부터 수차례 진행되었지만 합의된 4가지 의제 가운데 어느 하나도 깨끗이 해결하지 못한 채 1992년의 8차회담을 마지막으로 중단상태에 놓여있다. 이렇게 된 가장 큰 원인은 물론 소위 ‘북한 핵문제’에 있었다.

국교수립을 위한 본회담에 앞서 이루어진 양국간 예비교섭에서 합의된 議題는 국교정상화를 위한 기본문제, 국교정상화에 따르는 경제적 제문제, 정상화와 관련한 국제문제, 기타 쌍방이 관심을 가지는 제문제였다. 북한 핵문제는 3번째 의제인 정상화와 관련한 국제문제로서 양국교섭의 최대 걸림돌이 되어왔다.

현재 북한 핵문제는 경수로제공을 둘러싼 北·美교섭이 난항중에 있지만 지난 해 제네바에서 이루어진 北·美합의로 일단 정리의 틀은 갖추었다고 할 수 있다. 따라서 최근 북한의 노동당과 일본의 연립여당은 2년 여의 공백을 깨고 조속한 시일내에 수교교섭을 재개한다는 데 합의했다.³⁾

2) 북한의 입장에서 볼 때 일본과의 국교수립은 국제적 고립과 경제적 난국을 극복할 수 있는 一石二鳥의 효과가 있다. 특히 일본과의 국교수립에는 일본으로부터 상당한 액수의 보상자금이 제공된다는 데 매력이 있다. 외교만의 관점에서 보면 일본과의 국교수립보다 미국과의 관계정상화 쪽이 바람직한 것은 말할 필요도 없으나 미국과 관계를 정상화하여도 미국으로부터의 자금제공은 바랄 수 없다. 小此木政夫, 「日本と北朝鮮: これからの5年」(東京: PHP研究所, 1991), pp.41-42.

3) 사이토 쿠니히코(齊藤邦彦) 일본 외무차관은 4월3일의 기자회견에서 “北·日교섭 재개는 한반도에너지개발기구(KEDO)-북한간 계약시기와 직접적인 관계가 없다”고 강조했다. 이 발언은 북한과의 경수로 협상시한에 관계없이 북일교섭을 재개할 수 있는 것은 물론 교섭과정에서도 경수로문제에 얽매이지 않겠다는 방침을 시사한 것으로 해석되어 주목된다. 「중앙일보」, 1995년 4월 4일.

교섭의 진전을 가로막았던 북한 핵문제의 해결방향이 어느 정도 잡힌 현 시점에서 양국간 수교교섭이 재개될 경우 교섭타결의 관건이 될 것으로 예상되는 것은 이전의 교섭과정에 비추어 볼 때 제1의제인 국교정상화를 위한 기본문제와 제2의제인 경제적 제문제(보상문제)이다.

사실 그 동안 北·日교섭에서 나타난 중요한 특징의 하나는 일본측이 미국 및 한국의 의사를 반영하여 북한에게 계속 강경한 요구조건을 내세움으로써 교섭을 어렵게 만든 점이다. 예컨대 1991년의 제3차 회담에서 일본측은 북한의 핵사찰수용, 남북대화의 재개, 남북한의 유엔 동시가입이 교섭의 진전을 위해 매우 중요하다는 의사를 표시했고 특히 핵사찰문제는 전제조건이라고까지 말했다. 제2차 회담까지 제3순위였던 핵사찰문제가 제3차 회담에서는 돌연 제1순위로 부상하여 교섭진전을 위한 전제조건으로 되기에 이르렀던 것이다.

그러나 일본측이 제기한 여러 조건들이 서서히 해소되자 北·日교섭은 본래의 주제로 되돌아가지 않을 수 없었다. 따라서 제5차 회담에서 북한은 그 동안의 논점을 대폭 정리하여 국교정상화를 위한 전제조건으로서 일본의 과거 죄행에 대한 승인과 거기에 따른 보상을 요구하고 이것이야말로 교섭의 기본주제라고 주장했다. 즉 의제로 하면 제1의제와 제2의제가 北·日교섭 원래의 주제라는 것이다.

그런데 이것들은 30년전의 韓·日間 국교정상화교섭에서도 등장해 처리되었던 의제일 뿐 아니라 이 의제의 처리방식을 일본정부가 또 다시 北·日교섭의 기본적 틀로서 고수하려 하고 있기 때문에 위의 두 의제와 관련해 한일국교정상화 과정에서 나타났던 쟁점과 그 처리방식은 北·日 수교협상과정에서도 되풀이 될 가능성이 높아 보인다.

1991년 1월 30일의 제1차 北·日교섭에서 나카히라(中平立) 일본측 수석대표는 “日朝국교정상화는 日韓기본조약에서 정한 법적 틀과의 정합성내에서 진행시켜 나가지 않으면 안된다”⁴⁾ 고 발언했다. 이의 증명인 듯 일본은 교섭 초부터 “日韓병합조약, 그 밖의 조약·협정은 합법적으로 체

4) 「朝日新聞」, 1991년 1월 30일.

결·실시되었다”고 주장하면서 식민지 지배에 대한 보상을 거부하고 북한의 對日청구권만 인정하려 하였다.⁵⁾ 일본측이 ‘과거의 청산’을 일제치하 조선인이 입은 물질적·정신적 피해에 대한 보상이 아니라 조선인이 일본 땅에 남긴 재산에 대한 청구권으로만 처리하려 한다는 점에서나 무력을 배경으로 조선을 병합한 역사적 사실을 부인하고 있다는 점에서나 일본측의 교섭방침은 분명히 한일조약의 틀 안에 있다. 이 점에서 한일회담의 의제와 그 처리과정에 대한 반추는 北·日교섭의 전망에 의미를 지닌다.⁶⁾

따라서 본 논문은 한일국교정상화 과정에서 위의 두 의제가 어떤 형식으로 해결되었는가를 조망해 봄으로써 두 의제를 둘러싼 北·日間の 협상이 어떤 형태로 귀결될 것인지 전망해 보고자 한다.

II. 기본문제

두 나라가 국교정상화를 위한 교섭에서 ‘기본문제’를 토의할 때 통상 그 내용은 양국관계의 원칙을 수립하는 문제가 되며 토의의 목적은 국교정상화를 위한 기초가 되는 점에 대해 쌍방의 견해를 좁히는 것에 있다. 그래서 정상화 때에 체결되는 것이 ‘조약’이라면 이 토의의 결과가 條文에 반영된다.

한일회담의 경우 기본문제에 대한 토의는 양국간의 과거관계를 청산하는 문제와 한반도에 있어서의 한국의 관할권 문제, 그리고 기본관계를 ‘조약’의 형식으로 규정할 것인가 아니면 ‘공동선언’으로 할 것인가에 그 초점이 모아졌었다.⁷⁾ 北·日교섭의 경우도 그 동안의 보도에 의하면 기본문제의

5) 「朝日新聞」, 1991년 3월 12일.

6) 한일국교정상화 교섭은 오로지 과거의 처리에 집중했었다. 北·日교섭에 비추어 보면 그 의제는 ‘국교정상화에 관한 기본문제’와 ‘국교정상화에 따르는 경제적 체문제’로 시종했다. 그럼에도 불구하고 10여 년이 걸린 마라톤 교섭이었다.

7) 이재오, 「한일관계사의 인식 I」(서울: 학민사, 1984), p.80.

토의내용은 이와 대동소이한 것으로 추측되며 쌍방이 ‘조약’을 체결하는데 합의한 결과 ‘조약안’의 작성작업이 상당히 진척되어 그 골격은 완성된 것으로 보인다.

일본의 「朝日新聞」은 1992년 1월 31일자 보도에서 먼저 일본이 1991년 8월 31일에 시작된 제4차 교섭에서 ‘기본관계조약’을 제출했고 이에 대응하는 형태로 북한측이 제5차 교섭에서 ‘선린우호조약안’을 제안했다고 한다. 쌍방이 제안한 조약안의 구체적 내용은 명확히 밝혀지지 않았으나 제6차 교섭의 첫 날 회담을 마치고 북경의 북한대사관에서 기자회견을 한 田仁徹 북한측 수석대표의 발언으로 추측해 볼 때 기본문제의 토의에서 중점적으로 다루어진 내용은 북한의 관할권문제와 과거 역사에 대한 인식문제, 그리고 일본의 패권추구 포기를 명문화하는 문제인 것으로 보인다.⁸⁾

이 가운데 일본의 패권추구 및 재침기도 포기선언을 명문화하는 문제는 일본측이 “패권을 추구할 의도도 없고 그런 것은 유엔헌장에서 충분히 보장할 수 있기 때문에 그 원칙을 확인할 필요가 없다”고 하여 반대하고 있는 것으로 보도되고 있는데 이 문제는 선언적 의미만 있을 뿐 實利가 얽힌 문제가 아니기 때문에 채택여부를 둘러싸고 큰 논쟁점이 되지 않는 것으로 생각된다. 그렇다면 기본문제에서 남은 것은 북한의 관할권문제와 과거 역사에 대한 인식문제이다.

그러면 북일교섭에서와 같이 한일회담에서도 양국간 대립점이 된 한국의 관할권 문제가 어떻게 처리되었는지를 검토해 본 뒤 이미 北·日間에 합의된 것으로 보이지만 교섭이 개시된지 1년 여 동안 기본문제의 하나로서 논쟁점이 되어 온 북한의 관할권문제에 대한 논의과정을 추적해 보자.

8) 이 기자회견에서 전인철은 조약체결의 전제가 되는 ‘양국공동문서’의 작성에서 일본측이 “공동문서에까지 과거를 정당화하는 내용을 넣으려 하고 있다”고 비판하면서 북한측이 일본에 요구하고 있는 내용과 관련하여 과거의 행위에 대한 일본의 사죄, 거기에 따른 보상, 일본의 패권추구와 再侵企圖 포기가 명확히 규정될 필요가 있다고 밝혔다. 「朝日新聞」, 1991년 1월 31일.

1. 관할권문제

가. 한일회담의 경우

한일회담은 일본이 아직 미군의 점령하에 있었고 또 한반도에서 전투가 계속되고 있던 1951년 10월 21일, 동경의 연합국총사령부(SCAP) 외교국회의실에서 미군정청대표가 ‘업저버’로 참석한 가운데 시작되었다. 미군정청대표가 참석한 데서 알 수 있듯이 한일회담은 戰後 미국에 의해 구상된 동북아시아 평화체제의 구도 속에서 출발했다. 즉 제2차 세계대전중 우방 국가였던 소련이 전후 적대국가로 돌변하고 또 중국이 1949년 공산국가로 전환하자, 이에 위협을 느낀 미국이 일본을 냉전의 동반자로 만들어 동북아에서 공산권 봉쇄정책을 수립하고자 했다. 그리하여 동북아에서의 지역 협력체제 구축을 위해 미국은 1951년 9월 일본과 강화조약 및 안전보장조약을 체결하고 그 연장선상에서 한일회담을 추진했다.⁹⁾

이 때문에 한일양국은 과거의 역사에도 불구하고 국교정상화 이후 우호 관계를 맺어왔고 이로 인해 일본이 한일조약에서 “한국을 한반도 유일의 합법정권으로 인정했다”는 설명은 당연히 되어왔다. 한국정부의 공식적인 설명이 이러한은 물론이다.

한국측의 전권위원으로서 한일기본조약에 서명한 이동원 외무부장관은 1965년 2월 27일 국회에서 “대한민국이 한반도에 있어서 유일의 합법정부라는 사실을 일본정부가 정식으로 기본조약에서 확인하였다”고 답변했으며 ‘공보부’도 한일조약으로 대한민국의 관할권이 한반도 전역에 미친다는 것을 충분히 확인하였다고 주장했다.¹⁰⁾

만약 이것이 사실이라면 북한은 비합법정권이 되어 한일조약이 존재하는 한 일본이 북한과 국교를 맺는 것은 불가능하다. 왜냐하면 다른 나라와 북

9) 이에 대한 간략한 설명은 홍인숙, “한일회담에 대한 미·일의 구도와 대응,” 『역사비평』, 1995년 봄호, pp.23-37 참조.

10) 공보부, 『한일회담의 어제와 오늘』(서울: 공보부, 1965), p.33.

한이 국교를 수립하는 데는 유일 합법정권인 한국정부의 동의 내지는 이해가 필요할 것이기 때문이다. 따라서 이동원 장관은 1965년 8월 5일에 열린 국회에서 한일기본조약이 “일본과 북한과의 외교관계 개설 가능성을 봉쇄했다”고 발언하기도 했다.

그러나 일본정부는 이와는 전혀 다른 해석을 하고 있다. 즉 일본은 한일 조약이 한국을 군사경제선 이남에서의 유일 합법정권으로 인정했을 뿐 한반도 전체에서의 유일 합법정권으로 인정한 것이 아니라는 것이다. 이같은 해석은 한일조약을 심의한 1965년의 일본국회에서 사토(佐藤榮作) 수상이나 시이나(椎名悦三郎) 외상의 답변을 통해 명확히 피력된 바 있으며 그 후도 고수되고 있다. 이에 대한 입증은 다음과 같은 일본 외무성의 국회답변을 보는 것으로 충분하다.

정부측이 거듭 설명한 바와 같이 이(일한기본조약: 인용자주) 제3조의 취지는 한국이 南半分に 대해 관할권과 지배권을 가지고 있는 합법적인 정부라는 것을, 단지 일본정부로서 확인한 것에 불과한 것이기에 北半분에 대해서 일본정부는 당연히 백지상태이다. 따라서 장래 北과의 관계를 일본이 설정함에 있어 제3조 또는 일한기본조약이라는 것이 아무런 방해가 되지 않는다는 것은 종래부터 일관하여 말하고 있는 바다.¹¹⁾

그렇다면 도대체 어느 쪽이 옳은가? 이를 위해서는 우선 한일기본조약 제3조를 살펴볼 필요가 있다.

대한민국정부가, 국제연합총회의 결의 제195(III)호에 명시되어 있는 바와 같이, 한반도에 있어서의 유일한 합법 정부임을 확인한다(It is confirmed that Government of the Republic of Korea is the only lawful Government in Korea as specified in the Resolution 195(III) of the United Nations General Assembly).

11) 다카시마(高島益郎) 조약국장이 1973년 5월 30일에 열린 衆議院 외무위원회에서 한 답변.

그런데 여기서 한국의 관할권문제와 관련하여 의문의 대상이 되고 있는 것은 “국제연합총회의 결의 제195(Ⅲ)호에 명시되어 있는 바와 같이”라는 귀절이다. 이 문장에서 보면 “한반도에 있어서의 유일한 합법 정부”는 이 귀절에 의해 수식되고 있다. 이에 관해 이동원 장관과 함께 한국측 전권대표로서 한일기본조약에 서명했고 제7차 한일회담의 한국측 수석대표였던 김동조 前주일대사는 1965년 8월 10일 국회에서 “국제연합 결의를 인용함으로써 한국이 유일한 합법정부임을 한층 강조한 것”이라고 답변했다.

그러나 김동조 前대사의 답변과는 달리 일본측은 국제연합 결의의 인용이 한국을 한반도 전체에서의 유일 합법정부로 강조하기 위한 것이 아니라 오히려 그것은 한국이 38도선 以南地域에 있어서의 유일 합법정부임을 명시하기 위한 것이었다고 주장하고 있다.¹²⁾

이같은 일본측의 주장은 김 前대사의 회고록을 볼 때 설득력을 가지고 있다. 김 前대사는 자신의 회고록에서 다음과 같이 말하고 있다.

‘한반도의 유일한 합법정부’라는 우리 정부의 합법성 표현 문제도 일본측은 “1948년 12월 18일 유엔 한국관계 결의에 따르는”이라는 수식어를 마지막에 마치못해 내놓았다. 이것도 기시 前수상의 될 수 있는 대로 한국측 입장을 좇아 해결하라는 특별한 요망을 받고 2월 12일에야 제의했다. 나로서는 이것마저 받아들일 수 없었다. 난산 중의 난산이었다고 할까...이에 우리측은...‘유엔 운운’ 수식어를 떼자고 응수해 의견대립이 팽팽했다.¹³⁾

12) 한일조약에는 條文의 해석에 있어 양국간 차이가 있을 때는 영문으로 된 조문에 따른다고 규정되어 있다. 보는 바와 같이 한국어로 된 조문에는 쉼표(comma)가 들어 있으나 일본어와 영어로 된 조문에는 그것이 없다. 조문작성 당시 ‘콤머’의 삽입을 놓고 한일간에는 소위 ‘콤머논쟁’이 벌어지기도 했는데 ‘콤머’의 삽입으로 인한 의미상의 차이에 대해서는 朝鮮政策の改善を求める會 編, 「提言：日本の朝鮮政策」(東京：岩波書店, 1989), pp.23-25 참조.

13) 김동조, 「회상 30년 : 한일회담」(서울 : 중앙일보사, 1986), pp.277-279. 인용문에 나오는 1948년 12월 18일은 12월 12일의 명백한 誤記이며 2월 12일은 1965년 2월 12일이다.

사실 국제연합 결의의 인용이 한국을 한반도에서의 유일한 합법정부라고 강조하기 위한 것이었다면 한국측이 거기에 반대할 하등의 이유가 없다. 무언가 그렇지 않았기 때문에 한국측이 반대한 것으로 추측된다. 여기에 관해서는 제7차 한일회담의 일본정부 대표였던 외무심의관 우시바(牛場信彦)의 회고록에도 언급되어 있다. 회고록에서 牛場은 다음과 같이 밝히고 있다.

27일의 회담에서 한국측은 기본문제에 대해 한반도에서의 합법적 정권이 한국뿐임을...인정해 달라고 했다...한반도에서의 한국정부의 지위를 명확하게 하고 싶다는 의미였고 “국제연합총회 결의 195호(Ⅲ)에 명시되어 있는대로”라는 字句를 붙이지 말자는 주장이었다. 椎名 외상은 佐藤 총리와 몇번이고 상의했으나 인정할 수 없다는 결론이었다.¹⁴⁾

이상의 회고가 진실이라면 한일기본조약 제3조는 한국을 한반도 전체에서의 유일한 합법정권으로 인정한 것이 아님이 분명하다. 그러나 본 논문의 목적은 한일양국의 해석 가운데 어느 것이 옳으냐를 밝히는 데 있지 않을 뿐 아니라 본 논문의 주제에 비추어도 그것은 중요하지 않다. 왜냐하면 이미 이 문제는 北·日교섭의 진전에서 더 이상 장애요인이 되지 않을 것으로 판단되기 때문이다.

위에서 간략히 살펴 보았듯이 일본의 주장에 따르면 한일기본조약 제3조에서 유엔결의 제195호(Ⅲ)가 인용된 이유는 “한반도에 있어서의 유일한 합법 정권”을 제한하기 위해서이며 한일기본조약에서 일본이 한국을 한반도 유일의 합법정권으로 인정했다고 한국측이 주장하고 있는 것은 한국정부의 건강부회적 해석이라는 것이다. 이 점에 관해 한일교섭에 줄곧 참여했던 마에다(前田利一) 前주한대사는 한국의 “외무부 사람들이나 전문학자들은(한국측의) 무리한 해석이라는 것을 알고 있다.” 그러나 “그렇게 말하면 매국노이고 친일파라는 딱지가 붙게 된다. 그것이 싫으므로 그

14) 牛場信彦, 「外交の瞬間」(東京: 日本經濟新聞社, 1984), pp.107-108. 여기서의 27일은 1965년 1월 27일을 말한다.

렇게 말할 뿐이다”고 설명했다.¹⁵⁾

이런 견해를 토대로 일본측은 한국의 관할권이 군사경계선 이남이며 한일조약은 휴전선 이북과 아무런 관계가 없다고 보고 있다. 한일회담이 타결된 직후인 1965년 10월 26일에 열린 국회에서 椎名 외상도 “휴전선 이북에 사실상의 정권이 있다는 것을 염두에 두면서 이번의 결정을 행했다. 따라서 북조선에 관한 한 아무런 관계가 없다고 하는 것이 적당한 표현이 아닐까 생각한다”고 답변했다. 즉 북한과의 관계는 일본에게 있어 공백으로 남아 있다는 것이다.

한일국교정상화가 한국에 대한 한정승인이라는 일본정부의 이같은 태도는 그 후에도 고수되어 왔다. 한일기본조약이 군사경계선 이북에 대해 백지인 이상, 일본이 북한과의 외교관계를 수립하는 데는 아무런 조약상의 장애가 존재하지 않는다는 것이다. 예컨대 73년 5월 30일 衆議院 외무위원회에서 다카시마(高島益郎) 외무성 조약국장은 “일본이 장래 북한과의 관계를 설정하는 데 제3조 또는 일한기본조약은 아무런 방해가 되지 않는다”고 설명했다.

그러나 한일기본조약 제3조에 대한 북한의 해석은 한국의 해석과 궤를 같이하고 있었다. 즉 제3조는 한국을 한반도 유일의 합법정권으로 인정한 것이라고 해석한 것이다. 예를 들면 1972년 10월 6일 일본잡지 「世界」의 편집국장과 회견한 김일성은 “‘일한조약’에서 제일 나쁜 것은 세번째 조항이다. 거기에는 조선반도에서 합법적인 정부는 ‘대한민국’이라고 되어있는데 이것은 우리나라에 대한 간섭이다. …일본정부가 ‘대한민국 정부’를 조선반도에서 유일한 합법적 ‘정부’라고 하는 것은 일본이 미국에 대한 추종 정책을 쓰는 데서 나왔다고 볼 수 있고 또 일본 반동정권이 우리에게 대한 적대시정책을 쓰는 데서 나왔다고 볼 수 있다. …그것을 무효화하든지 혹은 취소하든지 무슨 방책이 있어야 하리라고 생각한다”고 말했다.¹⁶⁾ 따라서 북한은 한일조약이 조인된 이튿날, 다음과 같은 정부성명을 발표했다.

15) 前田利一, “인터뷰-「日韓新時代」下の認識ギャップ,” 「エコノミスト」, 1985년 6월 18일호.

16) 김일성, 「김일성저작집 27」(평양: 조선로동당출판사, 1984), pp.450-451.

조선민주주의인민공화국 정부는 금번 ‘한일회담’에서 박정희도당과 일본정부간에 체결된 ‘조약’과 ‘협정’들이 무효라는 것을 엄숙히 선언한다. …일본정부는 조일양국인민의 전반적 이익에 다같이 배치되며 극동과 아세아의 평화에 위협으로 되는 ‘한일회담’의 ‘조약’과 ‘협정’들을 당장 폐기하여야 한다. 조선민주주의인민공화국 정부는 일본정부와 박정희도당간에 체결된 ‘조약’과 ‘협정’들을 인정하지 않을 것이며 그것을 끝까지 반대할 것이다. …

금번 조인된 ‘대일재산청구권의 해결 및 경제협력에 관한 협정’에서 일본정부는 지난 날 일본제국주의자들이 조선에서 감행한 야만적 식민지통치의 후과에 대한 조선인민의 막대한 배상청구권을 박정희도당에게 단 몇 푼을 던져주는 것으로써 흥정하여 버렸다. 그것마저도 ‘경제협력’이라는 딱지를 붙임으로써 일본정부는 배상의무로부터 벗어날 뿐만 아니라 ‘원조자’의 가면을 뒤집어쓰고 남조선에 다시 기여들어 저들의 팽창정책을 실현할 수 있는 토대를 마련하였다. 조선인민은 일본제국주의자들이 조선인민에게 끼친 모든 인적, 물질적 피해에 대하여 배상을 요구할 당당한 권리를 가지고 있으며 일본정부는 이것을 이행할 법적 의무가 있다. 그러므로 ‘대일재산청구권의 해결 및 경제협력에 관한 협정’을 통하여 일본당국과 박정희도당 사이에 주고 받는 것은 사적 금전거래에 불과하며 결코 배상금의 지불로 될 수 없다. 조선민주주의인민공화국 정부는 대일배상청구권을 보유한다는 것을 일본정부에 거듭 경고한다.¹⁷⁾

한일기본조약이 한국을 한반도 유일의 합법정권으로 인정했고 또한 이 조약에 입각하여 해결된 청구권문제도 일본정부의 해석대로 군사경계선 이남에 한정된 것이 아니라 한반도 전체를 대상으로 한 것으로 받아들였기에 북한은 조약의 무효를 선언한 것이다.

17) 조선중앙통신사, 「조선중앙년감 1966-1967」, p.91.

나. 北·日교섭의 경우

사실 한일회담에서 기본조약의 작성을 둘러싸고 난항을 거듭한 문제의 하나는 위에서 본 바와 같이 한국을 한반도에서의 유일 합법정권으로 인정하느냐의 문제, 즉 한국정부의 통치권이 미치는 범위를 확정하는 문제였다. 따라서 北·日교섭에서도 북한이 자신을 조선인민 전체의 의지를 반영한 정통성있는 정부로 자처하면서 한반도의 유일한 합법정부로 주장해 오고 있었음을 감안할 때 과란이 예고되었다.

그러나 제1, 2차교섭에서 일본측이 北·日국교정상화가 휴전선의 북쪽만을 실제로 지배하는 북한과의 국교정상화이기 때문에 북한이 남쪽에 대해 관할권을 주장하는 것은 인정할 수 없다고 주장한 데 대해 북한측은 외교관계를 설정할 때 관할권까지 논의할 필요는 없으며 서로 주권을 인정하면 된다고 하여 이 문제를 피해갔다.¹⁸⁾ 이는 北·日교섭에 임하는 북한의 기본방침이 복잡한 문제는 외교관계를 우선 설정한 뒤 하나하나 처리해 나간다는 데 연유한 것이었다.

사실 제2차 교섭이 끝나기까지 전인철 북한측 수석대표는 “정상화교섭의 4개 의제 가운데 제1의제인 외교관계의 설정을 둘러싼 기본문제와 제2의제인 경제적 제문제는 불가분의 문제인데 이 두 가지가 합의될 수 있다면 국교정상화를 위한 조치를 취한다”고 하면서 북한의 관할권문제와 보상문제로 논점을 좁혀 “조기에 국교정상화를 실현하자”고 말했었다. 이는 북한측이 2개월 후인 1991년 5월의 제3차 교섭에서 “외교관계의 설정을

18) 국교수립에서 관할권을 반드시 명시해야 되는 것은 아니다. 일본도 中·蘇와 국교를 회복할 때 관할권의 범위를 명시하지 않았다. 한일기본조약에는 예외적으로 한국의 관할권 범위가 간접적으로 언급되어 있으나 이는 자신을 한반도 유일의 합법정권으로 인정해 달라는 한국측의 요청에 의한 것이었다. 만약 국교수립에서 쌍방의 관할권 범위를 명확히해야 된다면 일본의 관할권도 합의해야만 한다. 이는 영유권을 두고 尖閣諸島와 소위 ‘북방 4도’가 中·日間, 일·러시아간 분쟁대상이 되고 있는 실정을 감안하면 불가능한 것이다. 사실 일본의 입장에서 볼 때 관할권 문제는 북한에 대한 보상의 범위 또는 재산청구권을 해결하는 데 필요할 뿐이다. 山本剛士, “日朝國交正常化交渉の焦點,” 『世界』, 1992년 4월, 臨時增刊號, p.80.

다른 의제와 분리하여 우선적으로 추진할 것”을 제안한 것에 비추어 보면 복선적인 발언이었던 것으로 평가할 수 있다.

즉 田수석대표는 제3차 교섭의 2일째 오전회담에서 북한 핵문제를 논의 하길 주장하는 일본측에 대해 “외교관계를 우선 설정하고 그 밖의 의제는 그 후에 협의하자”는 제안을 하면서 이 제안이 일본측에 받아들여지지 않으면 교섭은 진전될 수 없다고 맞섰으나 同日 오후회담에 들어서자 以前の 두 차례 교섭에서 국교정상화의 효력이 미치는 관할권의 문제에 대해 “논의할 필요가 없다”고 주장해 온 태도를 바꾸어 “조선반도의 반쪽 밖에 주권이 미치지 않는다”는 것을 인정하고 “실제로 지배하고 있는 지역에 한해 국교교섭을 행할” 용의가 있음을 나타내었다.

이런 태도 변화는 교섭 초부터 “정상화가 미치는 범위는 휴전선의 북쪽 반”이라는 일본측의 주장에 명확히 동의를 표시한 것이었지만 일본측은 또 다시 ‘반쪽’이라는 표현이 애매모호할 뿐 아니라 법적으로도 문제가 있으므로 북한이 지배하고 있는 지리적 범위를 보다 명확히 할 필요가 있다고 주장했다. 이 때문에 북한이 제3차 교섭에서 “조선반도의 반쪽 밖에 미치지 않는다”고 하는 데까지 양보하고 교섭일정도 하루 연장하여 논의했음에도 불구하고 이 문제는 타결되지 못했다.

그러나 북한은 제5차 교섭부터 ‘통일까지의 단계적 조치’로서 주권이 미치는 범위를 ‘군사경계선 以北’으로 인정하기 시작했다. 즉 북한은 남북한이 통일로 향하는 과정상의 특수한 관계에 있다는 입장에서 현재의 휴전선을 ‘국경’으로 하는 데는 반대하면서도 실제 북한의 관할권이 미치는 범위는 휴전선 이북지역임을 인정한 것이다. 이에 대해 전인철의 급서로 북한의 수석대표직을 맡은 李三魯는 제7차 교섭의 첫 날 회담이 끝난 뒤의 기자회견에서 “현재 북한의 주권이 실제적으로 실시되고 있는 지역은 조선반도의 북쪽 반이지만 이는 조선은 하나이고 평화적으로 통일되어야 한다는 것을 전제로 한 것이다. 북과 남 사이에 국가간의 경계선을 긋는 것은 아니다”고 설명했다.¹⁹⁾ 남북한이 유엔에 동시가입한 사실에 비추어 일본으

19) 「朝日新聞」, 1992년 5월 14일.

로부터 자신만이 유일한 합법정부로 인정받으려는 요구가 무리한 것임을 북한이 자각한 것이다. 따라서 북한의 관할권문제는 재개될 北·日교섭의 진전에 장애요소가 될 가능성은 거의 없는 것으로 판단된다.

2. 식민지 지배의 합법성 문제

北·日교섭에서 기본문제의 하나로서 논쟁점이 되고 있는 것은 일제 36년간의 역사를 어떻게 인식하는 것으로 합의하느냐는 문제이다. 북한측은 당연히 일제의 식민지 지배가 불법이었으므로 거기에 대해 사죄해야 한다고 주장하는 반면 일본측은 식민지 지배가 정당한 것이었다고는 말할 수 없어도 합법한 것이었다고 고집하고 있다. 일본의 논리는 일제통치가 한일양국의 자유의사와 적법한 절차에 따라 체결된 한일합병조약에 기초한 것이므로 합법하다는 것이다.

북한의 주장대로 한일합병조약이 원천적으로 무효였는가 아니면 일본이 반박하는 것처럼 유효한 것이었는가는 北·日間에 식민지 지배에 대한 사죄 및 보상을 놓고 요구와 거부가 평행선을 치닫고 있는 밑바탕이 되고 있음은 물론이다.

그렇다면 한일회담에서는 이 문제가 어떻게 처리되었고 北·日교섭에서는 어떻게 논의되고 있는지 검토해 보자.

가. 한일회담의 경우

한일조약은 1951년 10월 21일부터 시작된 예비회담과 7차례에 걸친 본회담 끝에 1965년 6월 22일에 조인되어 동년 12월 18일에 비준서의 교환이 이루어져 발효되었다. 조약의 체결에 이처럼 오랜 시일이 걸린 근본적 원인은 일본측이 조선에 대한 식민지 지배의 역사성을 인정하지 않고 또 그것에 대한 사죄를 계속 회피했기 때문이다.

이 문제를 둘러싼 대립은 제1차 회담(52년 2월 15일-4월 25일)에서부터 나타났다. 조약체결을 위해 구성된 기본관계위원회에 한국측이 제출한

기본조약 초안 제3조는 “한일양국은 1910년 8월 22일 이전에 체결된 양국간의 모든 조약이 무효임을 확인한다”고 되어 있었다. 이에 반해 일본측의 기본조약 초안은 명칭부터 ‘일한우호조약’이었고 과거 식민통치하에서 조선에 끼친 피해에 대해서는 일언반구도 없었을 뿐 아니라 일본측은 한국측 초안 제3조의 삭제를 요구했다.²⁰⁾ 즉 한국측은 한일병합조약 및 그 이전에 체결된 일본과의 제조약이 무력에 의해 강요된 것이므로 무효임을 확인해 달라는 것이었고 일본측은 미래지향의 우호관계를 수립한다는 구실하에 식민지 지배에 대한 시인과 사죄를 회피한 것이다.

이 대립은 교섭기간 내내 해소되지 않고 있다가 1965년 2월 20일 한일 기본조약이 가조인되기 직전에 椎名 외상과 이동원 장관 사이의 타협으로 결말을 보게 되었다. 곧 “1910년 8월 22일 및 그 이전에 대한제국과 대일본제국간에 체결된 모든 조약 및 협정은 무효임을 확인한다”고 하는 한국측 초안의 “무효임을 확인한다”는 귀절 앞에 ‘이미(already)’라는 단어를 삽입하는 것으로 타협함으로써 한일기본조약 제2조가 성립했다. 따라서 한일조약 제2조는 다음과 같이 되어 있다.

1910년 8월 22일 이전에 대한제국과 대일본제국 사이에 체결된 모든 조약 및 협정은 이미 무효임이 확인된다(It is confirmed that all treaties and agreements concluded between the Empire of Korea and the Empire of Japan on or before August 22, 1910 are already null and void).

이 제2조에 ‘이미’라는 단어를 삽입하길 주장한 쪽이 어디였느냐를 두고도 한일양국의 주장은 다르지만 일본의 주장대로 自國이었다면 일본의 의도는 말할 것도 없이 병합조약의 합법성을 주장하기 위한 것이었다. 이에 대해 일본 외무성 아시아국장 우시로쿠(後宮虎郎)는 1965년 11월 27일에 열린 參議院 일한조약 특별위원회에서 한일병합조약이 “이전에는 일시 유

20) 유진오, “한일회담,” 「중앙일보」, 1983년 10월 26일-27일; 김동조, 「회상 30년」, p.41.

효였던 시대가 있었다는 것을 몰라서는 안된다는 의미에서 ‘이미’라는 字句를 넣었고 그럼으로써 적어도 일시 유효였던 시기가 있었다는 우리 쪽의 입장을 표명한 것”이라고 설명했다. 佐藤 수상 역시 이와 같은 해석을 비준국회에서 다음과 같은 말로 표명했다.

구조약의 문제입니다만 이것은 제가 말씀드릴 것도 없이 당시 대일 본제국과 대한제국 사이에 체결된 것입니다. 이것이 여러가지 오해를 받고 있는 것 같습니다만 조약인 한에 있어서 이것이 양자의 완전한 의사, 평등한 입장에서 체결된 것은 제가 말씀드릴 것까지도 없습니다. 따라서 이들 조약은 각각 효력을 발생한 것입니다.²¹⁾

위의 인용문에서 알 수 있듯이 일본정부의 해석은 합의에 의해 체결된 한일합병조약이 유효한 것이었지만 “1948년 8월 15일 대한민국이 독립한 때 처음으로 무효로 되었고”²²⁾ 따라서 지금은 이미 무효라는 뜻이라는 것이다. 이 해석에 따르면 한일합병조약은 대한민국 독립 이전에는 유효한 것이었으므로 당연히 유효한 조약에 입각한 식민지지배는 합법한 것이 되고 그 결과 거기에 대한 사죄와 보상은 필요없다는 논리가 도출되는 것이다.

그러나 이에 관해 한국정부는 1910년 8월 22일 체결된 한일합병조약과 그 이전에 체결된 모든 구조약 및 협정은 각각 그것이 서명된 날로부터 무효라는 것을 표현한 동시에 일본이 과거에 대한 사과를 표명한 것이라고 주장하고 있다. 즉 이것들은 “과거 일본의 침략주의의 소산이며...당초부터 무효인 것이 기본조약 제2조에서 확인되었다”고 해석한 것이다.²³⁾ 1965년 2월 27일 강문봉 의원의 질문에 대한 국회답변에서 이동원 장관은 다

21) 1965년 11월 19일 참의원 본회의에서의 발언.

22) 1965년 11월 15일 참의원 일한조약 특별위원회에서 외무성 조약국장 후지사키(藤崎万里)가 한 발언.

23) 1965년 8월 8일 한일간 조약 및 제협정 비준동의안 심사특별위원회에서 한 이동원 외무장관의 발언.

음과 같이 설명하고 있다.

영어의 ‘null and void’는…외무부가 주장하는 것과 같이…‘당초부터’ 그렇다는 의미입니다.…또 과거의 한일회담에서 14년을 경과하면서 우리측이 ‘already’를 사용할 것을 여러 번 주장하였습니다. 일본측이 이것을 강경히 거절했습니다. 저희들이…특히 ‘already’를 붙여서 “별써, 이미 조약은 무효이다”라는 이번의 조약문을 사용하게 된 것은 과거의 한일회담의 실적을 돌이켜 볼 때 커다란 성과라 아니할 수 없습니다.²⁴⁾

결국 이상에서 본 바대로 식민지 지배의 합법성 여부와 밀접하게 관련된 條文을 한일양국이 애매모호하게 만들어버리는 데 타협하고 그럼으로써 각이 자신에게 유리하도록 해석할 수 있는 여지를 남겨둔 것이다. 이 애매모호함이 오늘날까지 일본의 사죄와 청구권 처리면에서 문제의 불씨를 남겨둔 계기가 되었음은 두말할 나위가 없다.

나. 北·日교섭의 경우

北·日교섭에서 제기되는 여러 난제 가운데 北·日兩國間의 문제로 한정하는 경우 가장 핵심적인 사항으로 떠오르는 것은 식민지 지배에 대한 양국간의 인식상 대립을 어떻게 해소하는가 하는 점인데 양국의 대립은 한일 합병조약의 합법성에 대한 시각차로 귀착된다. 따라서 시각차의 조정이 기본문제의 타결을 좌우할 것으로 보이나 이는 보상문제와 직결되어 있기 때문에 간단치가 않다.

북한이 對日교섭에서 주장한 것은 1910년의 한일합병조약을 비롯해 일본이 그 후 조선에 강요한 모든 조약이나 협정이 일본의 무력침략에 의해 강제된 것이므로 불법이자 무효이며 따라서 식민지 지배에 대한 일본의 공

24) 이재오, 「한일관계사의 인식 I」, pp.84-85.

식사죄를 외교관계 설정시의 공식서류에 명기하여야 한다는 것이다. 이에 대해 일본측은 한일회담에서와 마찬가지로 과거의 한 시기 일본과 조선간에 불행한 관계가 있었던 것에 유감과 반성의 뜻을 표명했지만 한일합병조약을 포함한 과거의 제조약이 현재 무효일 뿐 당시는 유효했다는 입장을 고수하고 있다.

양국의 견해가 이처럼 팽팽히 대립되어 있는 가운데 제8차 교섭에서 북한측은 한일병합조약에 앞서 체결되어 同조약의 토대가 된 한일보호조약(을사5조약) 등은 일본측에 의해 날조된 것이기에 식민지 지배가 부당할 뿐 아니라 불법이었다고 주장하여 주목을 끌었다. 同조약 날조설은 1992년 7월에 북한의 역사학자들이 대한제국 당시의 법제에 의하면 조약체결에는 황제의 서명과 옥쇄의 날인이 필요한데도 同조약에는 그것이 빠져있다고 지적하면서 일본과 친일파대신들이 일방적으로 만든 것이라는 황제의 선언 등을 자료로 제시한 것에 따른 것인데 北·日교섭에서는 처음으로 등장한 것이다. 이는 북한측이 일본에 의한 조선병합은 합법적으로 행해져 태평양전쟁 후에 '분리독립'한 것이라는 일본측 주장을 어떻게든 반박할 수 있는 논거를 찾고자 한 데서 나온 것이라 할 수 있다.²⁵⁾

물론 조선에 대한 일본의 식민지 지배가 합법적이었다는 주장에는 북한의 지적처럼 문제가 있다. 그 첫번째 이유는 그것이 일본이 받아들인 〈카이로 선언〉과 〈포츠담선언〉에 배치된다는 데 있다. 1943년 11월 27일의 〈카이로 선언〉은 제1차대전후에 일본이 무력에 의해 강점한 모든 지역을 일본으로부터 박탈하고 조선을 독립시키기로 결정했다. 이 결정은 예컨대 한일합병조약 등이 처음부터 불법이자 무효였다는 논리를 바탕으로 한 것이었다.

25) 이런 주장은 1992년 5월 11일 서울대학교의 이태진 교수에 의해서도 제기된 바 있다. 李교수는 서울대 규장각에 소장되어 있는 '근대법령편'을 검토하던 도중 을사조약과 丁未7조약이 "황제가 비준, 재가하지 않아 무효이며 법적 효력이 없다"는 사실을 발견했다고 발표했는데 북한의 역사학자들도 같은 견해를 표시한 것이다. 북한측은 이 견해를 토대로 1992년 9월에 열린 남북총리회담에서 兩協定の 무효성을 일본에게 공동으로 주장할 것을 제안했지만 한국측이 거부했다. 한편 일본측은 이에 대해 兩협정은 대외적으로 조선을 대표하는 총리대신, 외무대신이 서명했고 兩협정에는 비준절차를 규정한 조항이 없을 뿐 아니라 황제의 추인이 불필요하다고 하여 협정은 유효하다는 입장을 취하고 있다.

더 나아가 1945년 7월 26일의 〈포츠담선언〉은 “카이로선언의 조항은 이행되어야만 하고 일본의 주권은 本州, 北海道, 九州 및 四國과 우리가 결정하는 諸小島에 국한되어야 한다”고 천명했다.

즉 제2차대전 중 연합국측으로 단결한 국제사회는 20세기초 이후에 자행된 일본의 해외영토확장이 불법이자 무효인 침략적 행위라고 규탄하면서 침략에 의해 얻은 모든 지역의 포기를 일본에게 요구했고 일본은 이를 수용해 2차대전 후 신생일본으로서 재발족했던 것이다. 일본의 해외팽창에 대한 국제사회의 이런 인식은 〈카이로선언〉 및 〈포츠담선언〉이 작성될 시점에서 갑자기 생긴 것이 아니며 그 이전의 ‘제국주의시대’부터 있는 것이다. 일본의 한일합병조약 유효론은 이런 내용의 〈카이로선언〉 및 〈포츠담선언〉에 대한 난폭한 위반행위이다.

둘째의 이유는 그것이 최근 수차례 표명된 일본수상들의 사죄와 합치되지 못하는 데 있다. 일본수상들은 과거에 대해 “깊은 반성과 유감의 뜻”을 나타냈다. 한일합병조약 유효론은 이런 일본수상의 발언과 들어맞지 않는다.

일본측의 한일합병조약 유효론은 “일조국교정상화는 일한기본조약에서 정한 법적 틀과의 정합성 내에서 추진하여야 한다”는 주장에 연결되어 있다. 1965년 6월에 타결된 한일조약은 한일합병조약 유효론을 수긍하듯 일본측의 공식적인 사죄, 보상없이 재산청구권 방식에 의한다고 하면서도 ‘경제협력’ 방식으로 보상문제를 처리하여 버렸다. 완전히 일본측 주장에 압도된 일방적 처리였다.

“일한조약과의 정합성” 운운은 北·日교섭도 그런 일본측 주장대로 일방적으로 처리하고 싶다는 뜻과 같다. 최근 일본의 고노(河野洋平) 외상은 교섭이 재개되어도 이 문제에서 일본정부의 기존입장을 견지해 나갈 것임을 내비친 바 있다.²⁶⁾ 그러나 이런 ‘한일방식기준’은 교섭상대인 북한측이 “일본이 과거의 죄를 확실히 인정하여 사죄하고 충분히 보상하지 않는 상황에서는 국교를 정상화하지 않는다”는 태도를 분명히 하고 있기 때문에 한계를 가지고 있으며 따라서 난항이 예상된다.

26) 「조선일보」, 1995년 4월 3일.

III. 보상문제

1965년 6월 22일에 한일기본조약이 타결되기까지 조약의 교섭과정에서 한일양국간에 주요 논쟁점이 된 대부분의 문제는 사실 샌프란시스코 對日 강화조약에 그 뿌리를 두고 있다. 샌프란시스코강화조약에는 한국관계 조항이 포함되어 있고 그 조항들은 한일회담의 교섭의제와 밀접한 상관성을 가지고 있다. 본 논문이 한일조약을 검토함에 있어 샌프란시스코강화조약을 언급하는 이유가 바로 여기에 있다.

1951년 9월 8일 샌프란시스코에서 조인된 대일강화조약은 공산세력의 팽창을 봉쇄하려는 미국정책의 일환이었다. 즉 당시 아시아에서 팽창일로를 걷고 있었던 공산세력을 견제해 자유세계의 안전을 도모하기 위해서는 일본의 경제부흥과 재군비가 필요하다는 미국의 정책적 思考가 대일강화조약을 추진하게 된 근본동기였다.²⁷⁾

그러나 미국은 일본의 부흥과 재무장을 통해 자유세계의 안전을 확보한다는 전략적 측면에만 사로잡힌 나머지 대일강화에서 여타의 중요한 문제를 소홀히 취급함으로써 후일 대일강화조약의 부정적 일면으로 평가되는 많은 문제점을 남겼다. 한일조약 교섭과정에서 제기된 청구권문제도 여기에 연유한 것이었다.

27) 미국이 원래 유럽에서의 대소봉쇄를 위해 시작한 〈트루먼독트린〉과 〈마샬플랜〉을 아시아지역에도 적용할 필요성을 느끼게 되면서 미국은 대일강화에 적극적인 관심을 갖게 되었다. 미국이 대일강화를 적극적으로 추진하게 된 데는 중국에서의 공산정권 성립과 한국에서의 미소협상 결렬 등이 영향을 주었으며 특히 한국전쟁의 발발은 미국으로 하여금 아시아지역의 대소방벽으로서 일본이 차지하는 전략적 가치를 더욱 통감케 했다. 미국의 대일강화정책 등에 대한 설명은 Frederick S. Dunn, *Peace Making and the Settlement with Japan*(Princeton: Princeton University Press, 1963); Edwin M. Martin, *The Allied Occupation of Japan*(New York: Institute of Pacific Relations, 1948) 참조.

1. 샌프란시스코강화조약과 한국조항

대일강화는 전후 일본영토를 확정하는 문제에 불가피하게 수반되는 한국의 독립문제 때문에서도 또 한국이 일본의 식민지로부터 독립함에 따르는 한일양국간의 제반문제가 대일강화 교섭과정에서 해결될 수밖에 없다는 점 때문에서도 한국과 불가분의 관계에 있었다. 따라서 샌프란시스코강화조약에는 직·간접적으로 한국과 관련된 조항이 포함되어 있는데 이 조항들 가운데 본 논문의 주제와 관련하여 주목하고자 하는 것은 제4조 (a)항과 (b)항으로 이는 한일회담 당시 가장 격렬한 논쟁점이 된 재산청구권 문제와 깊은 연관성을 갖고 있다.

제4조 (a)항의 요지는 일본과 타국간의 상호 청구권문제는 “당국간의 특별협정의 주제로 한다”는 것이고 (b)항은 “일본국은 제2조 및 제3조에 제시된 지역 중의 어느 곳에 있는 美合衆國軍政府에 의하여 혹은 그 지령에 따라 행해진 일본국 및 그 국민의 재산처리의 효력을 승인한다(Japan recognizes the validity of dispositions of Japan and Japanese nationals made by or pursuant to directives of the United States Military Government in any of the areas referred in Article 2 and 3)”는 것이다.

원래 샌프란시스코조약은 1951년 7월 12일에 발표된 그 조약의 영미측 초안을 토대로 한 것이었는데 이 영미측 초안이 발표되기 전까지 한국정부와 국민들은 소위 在韓日本人財産²⁸⁾의 귀속을 의심하지 않았다. 왜냐하면 그런 일본인 재산은 일제치하에서 “한국인을 착취하여 축적한 것”이기에 당연히 한국에 귀속되어야 한다는 생각을 가지고 있었기 때문이기도 했고 또 1945년 12월 6일에 공포된 ‘미군정법령 제33호’(귀속재산처리법)에 의해, 한국에 있던 모든 일본인 재산이 미군정청에 귀속되었다가 한국정부 수립 직후인 1948년 9월 11일에 체결된 한미양국간의 ‘재정 및 재산에 관한 최초협정’으로 한국정부에 이양되었기 때문이기도 했다.

28) 당시 한국에서는 이것을 귀속재산 또는 敵産으로 불렀다.

그런데 공표된 영미측 초안에는 이 문제가 전혀 언급되어 있지 않았을 뿐 아니라 오히려 양국간의 상호 청구권 문제는 “당국간의 특별한 협정에 의하여 결정한다”고만 규정해 놓고 있었다. 따라서 이 초안 제4조 (a)항에 대해 한국정부는 가장 강렬한 반발을 보였다. 이미 “한국의 소유가 되어 버렸다고 생각하고 있는 귀속재산에 관하여 새삼스럽게 일본과 협정을 맺도록 한 점이 문제”²⁹⁾가 되었기 때문이다. 이 때문에 당시 변영태 외무장관은 “일체의 敵産은 합법적으로 한국에 이양되었다. 이러한 사실에도 불구하고 강화조약에 여하한 條文을 포함시킨다면 우리로서는 그런 교섭에 절대로 응하지 않을 작정”³⁰⁾이라고 선언하였으며 제29차 국회 본회의도 초안 제4조 (a)항의 수정을 미국에 요구하도록 정부에 건의했다.³¹⁾ 즉 한국정부는 한국내의 일본인 재산에 관한 문제가 이미 해결되었기 때문에 일본과의 교섭대상이 될 수 없다는 입장이었던 것이다.

그러나 마지막으로 조인된 강화조약에는 초안에서 문제된 제4조 (a)항이 위에서 인용한 바와 같이 그대로 채택되었고 다만 일본은 미군정당국이同관할지역에서 취한 조치를 인정한다는 요지의 (b)항만을 새로 추가했을 따름이었다. 한국은 샌프란시스코조약에 일본이 조인한 것은 이 (b)항을 수락한 것이고 따라서 일본은 재한일본인재산을 소유한 ‘군정법령 제33호’와 한미간의 ‘재정 및 재산에 관한 최초협정’의 법적 효력을 인정했다고 생각했지만 그 후 십수 년에 걸친 한일회담에서 드러났듯이 일본은 그것으로써 결코 문제가 해결되었다고는 생각치 않았다.

또한 한국측은 이 (b)항으로 재한일본인재산에 관한 문제를 일본당국과 별도 교섭해야 할 필요성이 없어졌다고 확신하였다. 왜냐하면 비록 (a)항이 별도 교섭을 규정하고 있지만 (b)항의 내용이 제2조에 규정된 지역, 즉 한국에서 미군정이 취한 일본인재산에 대한 조치의 효력을 일본이 인정한다는 뜻이었기에 이것으로 재한일본인재산 처리 문제는 종결되었다고 생각했기 때문이다. 그러나 이 문제에 대해서도 일본은 견해를 달리했다.

29) 유진오, “대일강화조약초안의 검토,” 「민주정치에의 길」(서울: 일조각, 1963), p.280.

30) 「동아일보」, 1951년 7월 17일.

31) 「동아일보」, 1951년 7월 20일.

일본이 (b)항의 법적 효력을 시인한 것은 한일회담이 시작되어 6년이 경과한 1957년으로 (b)항에 대한 미국무성의 유권해석을 수락하고나서이다. 그렇다고 해서 이것으로 문제가 완전히 해결된 것은 아니었다. 일본의 對韓청구권은 정리되었으나 일본이 제2차대전 직후 연합국에 의해 취해진 대일조치가 “국제법상 점령군에게 인정되지 않는 처분”이라고 주장하면서³²⁾ 한국측의 대일재산청구권의 근거를 계속 부인하였기 때문이다.

게다가 제4조에 대한 미국측의 일관성없는 견해는 이 문제를 둘러싼 한일교섭에 혼란을 더하게 만들었다. 제4조 (b)항에 대해 미국무성은 일본이 재한재산에 대한 청구권을 상실하였다는 뜻을 피력했으나 “제4조 (a)항에 규정된 한일간의 특별협정은 일본에 대한 한국의 청구권이 한국에 있었던 일본인재산이 한국정부에 이양됨으로써 어느정도 소멸 또는 충족되었는지의 범위를 결정하는 데 참조가 될 것(…such disposition was “relevant in the disposition of the special arrangements)”이라고 함으로써 한일간의 교섭 필요성을 인정하는 한편 한국이 재한일본재산취득으로서 대일청구권을 포기하는 것이 마땅하다고 생각하고 있음을 시사했다.³³⁾ 이런 견해를 담은 미국무성 해석각서는 원래 1952년 4월 29일자로 한일양국에 전달되었으나 한일양국이 이를 정식으로 수락한 것은 1957년 12월 31일이었다. 1957년에 이르기까지 한일양국이 미국측의 각서를 수락하지 않고 있었던 것은 바로 이런 점 때문이었다.

사실 한일회담에서 청구권 문제를 둘러싼 논쟁은 다른 어떤 문제보다도 양국간의 의견대립이 첨예하였을 뿐 아니라 논쟁이 양국간의 민족감정을 자극하는 방향으로 발전하여 회담자체의 결렬과 지연을 초래한 경우가 적지 않았다. 이 재산청구권 문제는 대일강화조약에서 더욱 분명히 규정되었어야 할 문제였고 또 그랬더라면 한층 쉽게 해결될 수 있었던 문제였다. 장차 한일관계에서 이 문제가 지니는 의의와 성격이 강화조약 입안자들에

32) 김동조, 「회상 30년」, p.45.

33) *The U.S. Memorandum on the Interpretation of Article 4 (b) of the Peace Treaty with Japan*. 원문은 한국국제정치학회, 「국제정치논총 : 한일관계특집」 제2집(1964), pp.119-120 참조.

의해 보다 신중히 고려되었던들 한일회담에서의 難題 하나가 일찌기 제거 되었을 것임에 틀림없다.³⁴⁾

처음에 한국은 대일강화회의에 연합국의 일원으로 참가하기를 희망했다. 이런 희망은 上海臨政이 태평양전쟁에서 소규모나마 광복군으로 대일선전 포고를 하였다는 점과 〈카이로회담〉이나 〈포츠담회담〉 등의 전시 연합국 회담에서 ‘한국의 독립’이 終戰 수년 전에 이미 기약되었다는 점이 그 배경을 이루었다. 따라서 한국은 연합국의 일원으로서 재산청구권 문제에 있어서도 전쟁배상을 희망했고 당시의 한국정부와 국민은 이 문제가 대일강화조약을 통해 한국의 희망대로 해결될 것으로 기대하고 있었다.

그러나 이런 기대는 강화회의에 참가하지 못함으로써 이내 좌절되고 말았다. 대일강화조약에 참여하지 못했기에 한국측은 일본과의 직접교섭을 처음부터 ‘일종의 대일강화회담’으로 생각하였다.³⁵⁾ 대일강화조약이 조인되기 직전 양유찬 주미대사는 “대한민국은 샌프란시스코에서 여러가지 조약이 조인된 후, 적당한 시기에 일본과 강화조약을 체결할 예정”이라고 밝혔고³⁶⁾ 이에 따라 한국측은 샌프란시스코강화조약에 반영하려다가 뜻을 이루지 못한 요구들을 대일직접교섭에서 달성하려 했다. 이 때문에 한국의 주목표는 어디까지나 ‘과거의 청산’이었다. 하지만 이에 대해 일본측은 한국과 일본 사이에는 전쟁상태도 없었고 한국의 독립은 한국과 관계가 없는 제3국과의 합의에 따라 결정된 것이기 때문에 한국독립 이전의 문제는 더 이상 협의할 것이 없으며 일본은 다만 한국을 승인하는 절차만 남았다는 입장이었다. 따라서 한국과 협의할 문제는 한국의 독립 이후에 발생할 미래의 문제 뿐이라는 것이었다.³⁷⁾ 바로 이것이 한일교섭에서 시종일관 일본

34) 민병기, “桑港講和條約과 韓日問題,” 「아세아연구」, 제8권 제3호(1965년 9월), p. 15.

35) 이재오, 「한일관계사의 인식 I」, p.28 ; 민병기, 앞의 논문, p.22.

36) 「동아일보」, 1951년 8월 31일.

37) 일본측의 이같은 입장은 다음과 같은 일본 외무당국의 언명에서 분명하다. “일본은 한국과 단독강화조약을 체결할 필요성을 느끼지 않고 있다. …일본과 한국 양국간에는 아무런 전쟁도 없었으며 따라서 일본정부는 한국정부를 승인하기만 하면 된다.” 「朝日新聞」, 1952년 2월 10일.

이 견지한 방침이었다.

2. 한일회담의 경우

전술한 바와 같이 한국은 샌프란시스코강화회의에의 참가를 요구하고 있었고 일본에 대해 요구해야 할 배상의 내용에 대해서도 조사하고 있었다. 그러나 끝내 강화회의에 초청되지 않았다. 그 결과 한국은 전승국이 패전국에 대해 배상을 요구할 권리를 잃어버렸고 청구권만을 인정받게 되었다.

그러나 제1차 한일회담이 열리자 在韓일본인재산에 대해 일본에게 청구권이 있다고 주장하는 일본과 그것을 부정하는 한국이 격렬히 대립했다. 한국측은 일본의 조선영유가 불법이었기 때문에 불법한 영유하에 축적된 일본의 재산은 모두 비합법적 성질을 띤 것이라고 주장했다. 한국측의 견해는 법적으로도 재한일본인재산이 ‘미군정청 법령 제33호’에 의해 미군정청에 접수되었다가 ‘韓美 재정 및 재산에 관한 최종협정’에 따라 다시 한국정권에 양도되었으므로 일본측의 재한일본인재산 청구권은 존재하지 않는다는 것이었다. 이에 대해 일본측은 “한국의 미군정이 점령군으로서 敵産管理的 처분을 하였을 때도 그 원래의 소유권은 소멸되지 않는다. 예를 들면 매각행위가 이루어졌을 때 매각행위는 승인하지만 그 재산의 원권리는 있기 때문에 매각에 의해 생긴 대금은 우리측에서 청구할 수 있다”고 반박했다.³⁸⁾

이 대립은 제2차 회담(53년 4월 15일-7월 23일)에서도 제3차 회담(53년 10월 6일-10월 21일)에서도 계속되었다. 일본에게도 재한일본인의 재산청구권이 있다는 일본측의 주장은 제3차 회담중인 10월 15일에 일본측 수석대표인 구보다(久保田貫一郎)의 발언으로 나타나 큰 파문을 일으켰다. 소위 ‘구보다방언’이라는 이 발언의 내용이나 그 의미는 김동조 前大使의 회고록에서 자세히 언급되고 있다.³⁹⁾ 여기에 따르면 “당시 일본인의

38) 이재오, 「한일관계사 인식 I」, p.35.

39) 김동조, 「회상 30년」, pp.53-71. 일본측 자료는 高崎宗司, “第3次日韓會談と‘久保田發言’,” 「思想」, 1985년 8월호 참조.

사유재산과 韓人의 재산이 동일한 입장에서 축적되었다고 생각하는가?”라는 한국측의 질문에 대해 구보다는 “미세한 것을 말하면 끝이 없게 된다. 대체로 36년간이란 자본주의 경제기구 하에서 평등하게 취급된 것이다”고 대답했다. 이 발언의 의미는 일본에게도 對韓청구권이 있으며 일본의 한국 통치는 “한국 근대화에 유익”했기 때문에 거기에 대한 보상이란 있을 수 없다는 것이었다. 이 발언으로 인해 제3차 회담은 결렬되었고 이후 58년 4월까지 한일회담은 열리지 않았다.

한일회담이 재개된 것은 57년 2월에 성립된 기시(岸信介)내각 때였다. 57년 12월 31일에 기시내각의 외상 후지야마(藤山愛一郎)와 駐日 한국대표부 대사 김유택 사이에 ‘구보다 발언’과 재한일본인 사유재산 청구권 주장을 철회한다는 뜻의 일본측 口上書가 전달되었기 때문이었다.

일본이 재한일본인 사유재산 청구권 주장을 철회한 결과 장면정권기의 제5차 회담(60년 10월 25일-61년 5월 16일)과 박정희정권기의 제6차 회담(61년 10월 20일-64년 4월 6일)에서는 제1차 회담에서부터 문제가 되어 토의되지 못했던 對日청구권 8항목이 제출되어 청구내용의 법률적 근거와 事實의 증거가 논의되었다. 그러나 이 8항목에는 법적 근거를 가진 것만이 포함되어 있을 뿐 한국 국민이 일제강점기에 당한 정신적·물질적 피해에 대한 보상내역은 들어있지 않았다. 뿐만 아니라 한국정부가 요구한 8억달러와 일본이 제시한 최고액 7,000만달러 간의 엄청난 격차 때문에 협의는 난항을 거듭했다.

결국 이 문제는 1962년 10월 20일과 11월 12일에 있는 오히라(大平正芳) 외상과 김종필 중앙정보부장간의 두 차례 회담에서 청구내용을 하나 하나 검토하여 금액을 합산한 것이 아니라 ‘경제협력’이라는 이름하에⁴⁰⁾ 일본이 일괄해서 3억달러를 무상공여하고 정부간의 차관 2억달러와 민간 상업차관 1억달러 이상을 제공한다는 합의가 이루어져 해결되었다. 그리고 이 합의로 ‘재산 및 청구권에 관한 문제의 해결과 경제협력에 관한 협정’ 제2조 제1항에서 청구권문제는 “1951년 9월 8일에 샌프란시스코市에서

40) 이것을 한국측은 청구권에 기초한 공여로 해석하고 있다.

서명된 일본국과의 평화조약 제4조 (a)에 규정된 것을 포함하여 완전하고도 최종적으로 해결되었음을 확인한다”고 명시되었다. 이 귀절이 태평양전쟁에서 희생된 한국인들의 지속적인 보상요구를 일본측이 거부하는 방편으로 사용해 온 것은 주지의 사실이다.

그러면 왜 이런 일괄타결이 이루어졌을까? 大平 외상은 그 이유에 대해 청구권에 대한 “양국간의 의견일치는 대단히 바람직하지만 사실상은 매우 곤란하거나 경우에 따라서는 불가능하다”고 설명했다. 그는 사실입증이 어려운 예로서 강제노동 연행자에게 임금이 미지급된 경우를 들고 “징용사실의 유무, 따라서 그것에 대한 임금의 미지급 유무, 이것들을 정확히 파악할 수는 없다. 일부는 가능해도 전부는 불가능한 예가 많이 있다”라고 말했다.⁴¹⁾ 椎名 외상도 1965년 12월 3일의 참의원 특별위원회에서 강제연행 관계자료의 존재여부에 관한 질문에 대해 일본의 패전과 한국전쟁으로 “이것을 뒷받침할 단서도 없다”고 대답했다.

분명히 일본은 전쟁 막바지에 전쟁책임을 은폐할 목적으로 많은 중요서류를 소각해버렸을 것이기 때문에 확실히 입증곤란한 점이 많을 것이다. 그러나 그것은 모두 일본측의 책임이다. 하지만 일본측은 청구근거의 입증책임을 한국측에 전가했고 남아있는 관련자료들을 찾을 노력도 하지 않았을 뿐 아니라 의도적으로 증거를 은폐했을 것으로 추측된다.

게다가 일본정부는 한국측의 청구권 입증이 불충분하다는 이유로 청구권 금액을 가능한 한 적게 계상하여 한국측에 청구권을 포기하도록 유도하고 ‘경제협력’ 방식에로의 전환을 강요했다. 물론 미국의 ‘경제원조’가 점점 감소하는 상황에서 반공체제의 경제적 기반구축을 최우선 과제로 설정한 장면정권, 특히 박정희정권에는 일본의 ‘경제협력’ 방식을 받아들이지 않을 수 없는 약점이 있었다. 더욱이 미국도 對韓 ‘경제원조’를 일본에 떠맡기려 하고 있었다. 이런 상황을 이용하여 일본은 일찌기 1960년경부터 청구권 문제를 경제협력 방식으로 해결하려는 의도를 가지고 있는 것으로 판단된다.⁴²⁾

41) 1963년 1월 29일의 衆議院 예산위원회에서 한 발언.

42) 山田昭次, “日韓條約の今日の問題點,” 「世界」, 1992년 4월, 臨時增刊號, p.56.

그렇다면 왜 일본은 한국측의 청구권 요구를 거부하고 ‘경제협력’ 방식을 고집했을까? 대일청구권 8항목 중에는 ‘징병·징용당한 한국인의 급료수당 및 보상금’이 포함되어 있었다. 일부의 한국인들이 강제징용된 것을 공식적으로 인정하고 미지급된 임금과 저금, 보상금을 지급하는 것은 일본의 치부를 드러내는 것이 된다. 바로 여기에 청구권 방식을 ‘경제협력’ 방식으로 전환시킨 이유가 있다. 大平 외상은 ‘경제협력’ 방식의 의미에 대해 “과거는 묻지말고 한 줌의 재로 던져버리자. 그리고 장래를 내다보는 관점에 서자고 하는 것이 대일청구권의 처리방식이다”고 설명했다.⁴³⁾ “장래를 내다본다”고 하는 구실하에 침략책임과 식민지 지배 책임을 은폐한 것이다.

3. 北·日 교섭의 경우

이상과 같은 일본의 접근방식은 北·日교섭에서도 되풀이되고 있다. 北·日교섭에서 일본측은 북한에 대해 청구권만 인정한다는 태도를 보였다. 즉 “일본측은 전쟁중, 교전상태에 있지 않았던 舊식민지와의 사이에 배상관계는 없다는 생각에 입각하여 1951년의 샌프란시스코조약의 규정에 기초해 日·朝間에도 ‘재산청구권’으로 처리해야 한다고 주장했다.”⁴⁴⁾ 일본이 샌프란시스코조약을 거론하는 것은 샌프란시스코조약과 한일조약에서 결국 일본은 對韓 재산청구권을 포기했으나 북한에 있었던 일본국민의 재산청구권을 포기한 것이 아니므로 일본도 북한에 대한 청구권을 가지고 있다는 생각을 시사하기 위한 것으로 보인다. 이 때문에 제6차 교섭에서 일본측은 정상화시 체결하는 합의문에 샌프란시스코조약을 명기할 것을 요구했다. 하지만 북한은 식민지 지배가 처음부터 불법이었므로 당연히 그 하에서 축적된 일본의 재산에 대한 청구권은 존재하지 않는다고 주장했다. 이와 아울러 북한은 일제치하의 北·日間이 국제법상 교전상태에 있었다고 주장하

43) 일본 외무성정보문화국, “日韓會談と日本のアジア外交,” 「世界の動き」, 별책 6호, 1965년 5월; 大平正芳回想録刊行會, 「大平正芳回想録」(東京: 鹿島出版會, 1983), p. 224.

44) 「朝日新聞」, 1991년 9월 2일.

면서 이에 대한 배상과 아울러 식민지배로 인한 손해의 보상, 두 가지의 보상을 요구했다. 이에 대해 일본측은 국제법상 일본과 조선은 전쟁상태에 있지 않았기에 여기에 대한 배상, 보상요구는 도저히 받아들일 수 없다는 입장을 고수했다.⁴⁵⁾

더 나아가 1991년 9월 1일의 제4차 北·日교섭에서 일본측은 청구권에 기초한 보상요구도 객관적 자료를 필요로 한다고 주장했다. 예컨대 강제징용된 한국인에게 임금이 미지급되었다면 그것을 입증하는 서류가 필요하다는 것이다. 이에 관해 제4차 교섭이 끝난 뒤의 기자회견에서 전인철 수석대표는 “과거 식민지통치 기간에 징병, 징용으로 일본에 연행된 조선인이 살해되었든 여하한 고통을 겪었든간에 ‘실정법’적 근거가 없다고 하는 것이다. 예를 들면 과거 사상범으로 투옥되어 희생된 사람들의 경우도 당시의 일본법에 의해 투옥된 것이므로 일본에 보상할 책임이 없다는 것이고 조선으로부터 금, 은, 동, 철, 목재 등 막대한 자원을 약탈하였다 해도 적법적으로 가져간 것이므로 보상할 예정이 없다”는 것이라고 설명했다.⁴⁶⁾ 즉 일본의 식민지배는 합법한 것이었기에 그 하에서의 법률로 행해진 것도 합법이어서 그 손해를 보상할 의무는 일본에 없다는 것이다.

북한측은 이미 제1차 교섭에서 사상범, 징용, 징병, 정신대의 수와 약탈되었다고 하는 금, 은, 철광석, 쌀, 목재의 수량을 제시했으나 일본측은 그것이 어떤 자료에 의한 것이고 또 징용 및 징병된 조선인들이 언제, 어디서, 어떤 이유로 사망 또는 부상했는지 명확하지 않다고 하면서 수용하지 않았다.

보상문제에서 교섭타결의 어려움을 예상케 한 또 하나의 근거는 북한이 전후 45년간 입은 피해와 손실에 대한 보상문제도 제기하고 있다는 점

45) 이전의 전쟁법규는 전쟁을 주권국가간의 투쟁상태로 정의해 왔다. 그러나 현재의 교전법규는 교전당사자 및 포로자격을 게릴라와 민족해방전쟁 등에 확대하고 있다. 따라서 현재는 전쟁이 반드시 주권국가간만의 투쟁상태를 의미하는 것은 아니라는 것이 通說이다. 국제법상 전쟁상태에 있었다면 당연히 전쟁법규 위반에 대한 손해배상의 문제가 발생한다. 그러나 北·日間에 있어 이 문제는 본질적인 것이 아니다. 본질은 어디까지나 식민지배의 청산이다. 山本剛士, “日朝國交正常化交渉の焦點,” p.82.

46) 「조선중앙통신」, 91년 9월 1일.

다. 북한측은 일본이 한반도의 분단에 책임이 있을 뿐 아니라 한국전쟁시 미침략군의 보급기지·수리기지·공격기지의 역할을 수행했다고 비난하면서 전후 전쟁피해를 복구하기 위한 조선인민의 노력에 일본이 책임을 지고 당연히 보상해야만 한다고 강조했다. 특히 북한은 전후 일본이 대북한 적대정책을 실시해 막대한 피해를 주었음에도 사죄도 보상도 하지 않아 그 이자만도 엄청나다고 주장했다.⁴⁷⁾

물론 일본은 戰後에 대한 보상도 거부하고 있다. 한국전쟁에서 일본이 한국을 지원한 것은 “유엔안보리결의에 따른 것”이고 전후 45년간 국교가 정상화되지 못한 것은 “동서대립 하에서의 심각한 조선반도 정세와 북한의 정책 때문”이라는 것이다.

보상문제는 1990년 9월 28일에 있는 ‘조선로동당, 일본의 자유민주당, 일본사회당의 공동선언’(이하 3당공동선언)이 과연 구속력을 가지고 있는 것으로 보느냐 하는 문제와 직결되어 있다. 3당공동선언에는 3당이 “과거에 일본이 36년간 조선인민에게 끼친 커다란 재난과 전후 45년간 조선인민에게 입힌 손실에 대하여 조선민주주의인민공화국에 공식적으로 사죄하고 충분히 보상하여야 한다고 인정하였다”는 귀절이 들어 있다. 따라서 북한은 北·日교섭이 3당선언을 기초로 해야 한다는 입장을 취하고 있다. 그러나 3당공동선언을 교섭의 기초로 한다는 것은 예비교섭 및 본교섭에서 일본이 줄기차게 거부해 온 점이다. 즉 일본정부는 3당공동선언에 구속되지 않는다는 입장을 보이고 있다.

그러나 제5차 교섭에서 북한은 ‘보상’문제에 관한 한 이제까지 줄곧 견지해 온 ‘전쟁행위에 대한 배상’이라는 생각을 바꾸어 ‘인도적 견지에서 보상’이라는 방식을 끄집어내고 ‘戰後에 대한 보상’도 언급하지 않았다. 즉 전인철 수석대표는 「讀賣新聞」과의 인터뷰에서 ‘대일보상문제’에 관해 전 시배상에는 패전국이 전승국에 지불하는 배상, 민간인이 입은 손해에 대한 보상이라는 두 가지가 있다고 지적한 뒤 “우리가 요구하는 것은 민간인의 손해에 대한 보상이다. 이번의 교섭에서 확실히 그렇게 규정했다”고 발언

47) 「조선중앙통신」, 91년 1월 30일.

했다. 이는 북한이 이미 기존의 요구를 교섭상의 논쟁점으로 들어맞지 않아 포기한 것이 아닌가 하는 추측을 불러 일으킨다.⁴⁸⁾ 다시 말하면 북한측은 보상문제에 있어 전시배상을 의미하는 ‘배상청구’로부터 식민지통치에 의해 조선인민이 입은 인적, 물적 피해와 고통에 대해 포괄적·도덕적·윤리적으로 보상할 의무가 있다고 하는 ‘보상청구’로 전환한 듯이 보인다.

따라서 향후의 北·日교섭에서 예상보다 쉽게 보상의 범위가 식민지시대의 피해에 대한 보상으로 좁혀질 가능성이 높다. 하지만 보상방식에 있어서는 북한이 상호 청구권을 포기하는 대신 경제협력 약속을 하는 것으로 해결되었던 ‘한일방식’만은 끝까지 취하지 않는다는 자세를 보이고 있어서 타결까지 고비가 예상된다.

그러나 보상방식에 관한 예상도 북한이 청구권방식을 고집할 경우 거기에 따르는 증거제시의 난점이 있기 때문에 1991년 9월 3일자 「朝日新聞」의 社說이 지적한 것처럼 “한국과의 국교정상화과정에서도 마찬가지로 상황이 있었고 결국은 無償과 低利의 차관이라는 두 가지 축의 경제협력을 일본이 행하는 것으로 결말을 보았다. 이 방식을 현실적으로 취하지 않을 수 없는 것이 아닐까”하는 것이 합리적일 것이다.

IV. 전 망

애초 북한이 北·日교섭에서 조기타결을 지향하고 교섭에 상당한 의욕을 가지고 있는 것은 분명하다. 북한은 교섭이 매월 1회정도로 개최되기를 희망했고⁴⁹⁾ 북한 외교부는 교섭에 앞서 지금까지 아시아 각국과 같은 부서에 있었던 일본담당을 미국과 일본을 전문으로 담당하는 기구로 개편하고 진

48) 전후 45년간에 대한 보상 주장도 북한측의 국내적 설명을 위해서든가 어쩌면 가능한 한 많은 금액의 ‘보상’을 획득하고자 한 데서 나온 것으로 생각된다. 小此木政夫, 「日本と北朝鮮」, p.174.

49) 「朝日新聞」, 1992년 3월 13일.

용도 대폭 강화했다.⁵⁰⁾ 북한이 조기타결을 원하고 있다는 것은 14년에 걸친 한일회담의 마지막까지 대립점이 되었던 관할권의 문제에 대해서 북한이 군사경계선 이복임을 인정하고 양보한 것으로도 뒷받침된다.

北·日교섭의 타결은 기본적으로 두 가지 차원의 변수에 달려있다. 하나는 의제상의 대립점 해소라는 北·日양국 고유의 내적 차원이고 또 하나는 北·日수교와 이해관계를 가지고 있는 관계국과의 의견조정이라는 외적 차원이다. 일단 전자의 차원에 국한하는 경우 北·日교섭의 타결은 36년간의 일제통치에 대한 보상문제를 어떤 식으로 해결하느냐에 좌우될 것으로 보인다. 의제로 볼 때 대립점이 되었던 북한의 관할권 문제와 식민지시대 항일무장투쟁에 따른 전쟁배상, 그리고 전후 45년간에 대한 보상은 북한이 이미 일본에 양보한 것과 다름없기 때문에 재개되는 교섭에서 큰 문제가 되지 않을 것으로 전망된다.

남은 것은 식민지 지배에 대한 보상과 청구권 문제이나 이는 ‘한일방식’으로 타결될 가능성이 가장 높다. 북한은 외교관계 수립을 최우선 목표로 설정하고 있는 반면 일본은 수교를 수단으로 이용하고 있기 때문에 약자의 입장에 있는 것은 북한이다. 게다가 일본은 북한이 경제적 곤란 때문에 국교정상화를 서두르고 있다는 판단을 가지고 있다. 시간의 경과에 따라 북한의 입장은 더욱더 불리하게 될 것이 명백하므로 시간은 분명 일본편이다. 이 때문에 일본은 북한의 조기 국교수립 방침과는 대조적으로 장기교섭의 자세를 취하게 된다. 제3차 교섭에서 북한이 국교수립을 먼저하고 나머지 문제는 그 후에 하나하나 처리하자는 제안을 했을 때도 일본측은 그것이 “비현실적이고 적당치 않다”고 거부했다.⁵¹⁾ 이는 일본이 對北修交를 서두를 필요가 없으며 모든 의제에서 유리한 해결을 한 다음에 수교하려

50) 『朝日新聞』, 1991년 2월 1일.

51) 『朝日新聞』, 1991년 5월 21일. 시간이 일본편이라면 북한이 반발하는 문제를 교섭에서 의도적으로 끄집어 내어 교섭을 어렵게 만드는 것도 일본의 목적에 부합하는 방법이다. 그 때문에 제3차 교섭에서 일본이 ‘이은혜’문제를 끄집어낸 것으로 추측된다. 예상대로 북한은 이에 크게 반발, 제3차 교섭은 다음 일정도 결정하지 못한 채 끝났다. 엄밀히 말하면 이는 예비회담에서 합의한 교섭의 틀에 반하는 것이다. 즉 제4의제는 “기타 쌍방이 관심을 가지는 제문제”이기 때문에 일본 뿐 아니라 북한도 관심을 가지는 문제여야 한다. 山本剛士, “日朝國交正常化交渉の焦點,” p.83.

할 것이라는 상식적인 판단을 가능케 한다. 이 점에서 일본이 자신의 입장에서 후퇴해 북한의 주장을 받아들일 개연성은 극히 적다. 따라서 타결의 成敗는 얼마나 북한이 일본의 주장을 수용하느냐에 있다.

제1, 2의제에 관한 그 동안의 교섭과정을 살펴볼 때 관건은 식민지 지배라는 과거 역사의 청산을 한일회담에서처럼 청구권방식(경제협력방식)으로 하느냐 아니면 보상방식으로 하느냐와 보상금 수준이다. 북한측은 지금까지 한일국교정상화와외의 균형성 관철을 기본방침으로 하는 일본측에 맞서 일제의 식민통치로 인한 피해에 대한 보상을 끝까지 받아낸다는 자세를 보임으로써 한일회담 때의 '대일청구권행사'라는 틀의 타파를 노리고 있다. 그러나 식민지 지배의 합법성을 주장하고 있는 일본이 보상방식을 수용할 가능성은 극히 적으며 청구권방식으로 처리할 경우에도 이에 필요한 자료 제시의 난점과 필연적으로 수반될 법리논쟁 때문에 상당한 시일이 요구될 것이다. 이는 북한의 입장에서 볼 때 바람직하지 않다. 더욱이 일본은 보상방식으로 할 경우 한국과의 형평성에 어긋난다는 구실을 내세워 한일회담의 선례를 협상의 지렛대로 이용할 것으로 추측된다. 이 역시 협상에서 북한의 입장을 약화시킬 것이다. 이렇게 볼 때 최종적으로 남는 것은 북한이 일본으로부터 얼마만큼의 돈을 얻어내는 수준에서 만족하느냐이다. 사실 청구권방식이냐 보상방식이냐는 명분에 지나지 않는다. 명분보다 실리가 크다면 명분은 또 다른 명분으로 대체가 가능하다. 한일국교교섭에서도 실리가 우선했고 일본이 제공하는 자금액수 문제가 가장 난항이었다. 북한측이 조기 국교수립을 제안한 최대이유의 하나가 여기에 있는 이상 이 문제의 해결은 결코 용이하지 않다. 하지만 이 문제에서도 北·日양국은 거의 합의단계에 이른 것으로 보인다. 이미 1992년 2월 9일 「조선일보」는 1면 톱기사에서 한국정부 고위관계자가 “현재 일본과 북한은 배상금 규모를 놓고 아직 막후 절충을 계속하고 있지만 배상금 규모는 80억달러 선으로 한다는 데 양측이 거의 의견을 접근시켜 가고 있는 것으로 알고 있다”고 밝혔음을 보도한 바 있다.

두번째 차원의 문제를 볼 때 이미 미국과 한국은 北·日수교에 대한 자국의 입장을 일본측에 전달한 바 있다. 한국은 일본이 국교정상화 이전에

경제협력·배상은 하지 않을 것과 남북대화 및 교류의 진전을 고려하여 진행할 것, 對北경제협력이라도 한국에의 ‘배상액’을 초과하지 않을 것 등을 요구했고 미국은 전후 45년간에 대한 보상을 수용해서는 안된다는 의사를 피력했다. 이 모든 것도 일본의 對北압력수단으로서 일본에 유리하게 작용할 것이다. 최근 북한의 노동당과 일본의 연립여당 사이에 맺어진 합의문에서 “양국간의 회담이 철저히 자주적이고 또한 독자적인 입장에서 행해져야 한다는 점을 확인한다”는 조항이 삽입된 것은 이를 의식한 북한의 주장에 의한 것으로 보이나 이는 원칙적인 선언일 뿐 구속력이 있는 것이 아니며 현실에서 지켜질 가능성은 전무하다. 河野 외상은 재개할 대북교섭도 남북대화의 촉진과 北·美관계의 개선에 맞춰 차근차근 추진해 나갈 것임을 천명하고 있다.⁵²⁾ 北·日수교 관계국간의 의견조정이라는 국제적 차원의 변수는 너무 다양해 전망이 불가능할 뿐 아니라 본 논문의 주제와도 거리가 있다.

30여 년전 박정희대통령은 권좌에 올라 장기간에 걸친 북한과의 경쟁을 지탱해 나갈 수 있는 정치·경제체제를 구축하는 노력을 시작했다. 그리고 그런 정치·경제체제의 수립에는 어디선가 외부로부터의 자본과 기술의 도입이 필요했다. 현재 북한이 처해있는 입장은 그 때의 한국 입장과 흡사하다. 결국 제1, 2의제에 대한 북일교섭의 추이를 바탕으로 전망해 본다면 한일회담에서 박정희정권과 비슷한 처지에 놓여있는 북한은 의제해결에 있어 ‘한일방식’을 답습할 것이고 그 타결시기는 의외로 빠를 것이다. 북일교섭이 8차회담을 끝으로 중단된 직후 일본 외무성 간부가 한 다음과 같은 발언은 이 점을 강력히 시사해 주고 있다. “핵문제와 식민지시대의 ‘보상’ 문제가 정리되면 최후의 직선 코스는 쪽 달릴 수 있도록 整地作業이 끝났다.”⁵³⁾

52) 「조선일보」, 1995년 4월 3일; 河野洋平, “特別論文: 日本外交の進路,” 「外交フォーラム」, 1995년 1월호. 후자의 논문을 볼 때 일본 외무성은 北·美관계 개선에 촉각을 곤두세우고 있다. 일본정부가 가장 우려하는 것은 70년대초에 있었던 ‘닉슨쇼크’의 재발이다. 즉 어느 날 갑자기 미국으로부터 ‘북한과 외교관계 수립’이라는 사실을 통보 받는 것이다.

53) 「朝日新聞」, 1992년 11월 8일.

계층별 한국인의 통일문제 인식과 통일교육 방향

김도태*

◁ 목 次 ▷

I. 서 論	인식체계
II. 한반도 주변환경변화와 남북한 관계	V. 계층별 주민의 대북한인식 평가
III. 연령층별 주민의 인식체계	VI. 대응책 : 바람직한 통일교육 실천 방향
IV. 가구소득에 의한 계층별 주민의	VII. 결 論

I. 서 論

1. 연구목적

북한 대남전략의 주된 목표는 남한혁명과 이후 사회주의 체제로의 조국 통일이다. 이러한 목표는 남한사회에서의 통일전선전술 실천을 통해 추진되며, 그 구체적 방법으로는 노동자와 농민, 그리고 젊은세대로서의 청년

* 民族統一研究院 責任研究員

학생을 연대조직화하여 반정부 투쟁을 수행하도록 하는 것이다. 이러한 계층구조 중심의 대남투쟁전략을 북한은 소위 하층부 통일전선전술이라고 부르며, 그 실현가능성을 매우 높이 평가한다.

북한의 이러한 남한혁명과 통일달성 전략은 두가지 가정을 전제로 하고 있는 바, 하나의 가정은 노동자와 농민 등 경제적으로 하위계층을 구성하는 주민들이 북한에 대해 우호적이거나 혹은 남한정부에 대해 상대적으로 반대집단일 가능성이 높다는 것이다. 두번째의 가정은 나이가 젊은 세대가 기성세대보다 상대적으로 변혁을 더 추구함으로써 친북한·반정부 집단화할 가능성이 높다는 것이다.

이러한 두개의 가정은 “한국사회 내 계층별 주민의 북한인식은 연령과 경제수준에서 하위계층이 상대적으로 타계층보다 사회적 불만이 크며 대북한 우호 및 신뢰의 인식도 높다”라는 하나의 가정으로 묶어 볼 수 있다.

실제로 우리사회에서는 북한의 위와 같은 가정을 현실성있는 대남전략 근거로 인식하여 경계하여 왔으며, 정부의 통일정책에 반영되어야 할 사회 내부 불안정 요인의 하나로 간주하여 왔다. 즉 노동운동이나 농민운동의 이념화에 대한 우려, 학생운동의 좌경적 성향에 대한 경계심이 정부로 하여금 노동조합의 활성화나 농민운동조직의 확대, 또는 학생활동에 대해 억제정책을 제한적으로 수행해 왔던 것이다. 또한 이러한 정부의 정책방향은 한국 사회에서 이념적 갈등의 하나의 원인이 되기도 했다.

이에 본 연구에서는 한국사회에서 보편적으로 나타나는 계층화 현상의 실상과 계층화에 따라 달리 나타나는 주민의 북한인식 및 통일문제에 대한 태도를 살펴 봄으로써 한국사회 주민의 이념적 성향과 정도를 확인해 보고자 한다. 또한 그 결과는 우리주민을 위한 통일교육 발전방향과 연계시켜, 향후 통일교육을 어떻게 준비하고 실시할 것인가에 관한 대안을 제시하는데 참조하도록 한다.

2. 연구방법

가. 계층별 분류기준

한국사회계층 구조를 이해하기 위한 방법으로는 세대간 차이, 교육정도 차이, 그리고 사회계층화 원인의 가장 주요한 요인인 경제적 수입의 차이를 살펴보는 것이 보편적인 통례이다.¹⁾ 그러나 한국사회의 구조적 상황은 현대적 고등교육의 기회가 적었던 장·노년층이 상대적으로 저학력층을 형성하고, 저연령층이 고학력층을 구성한다. 따라서 학력수준과 연령층간의 상관성은 매우 높아서, 양자를 구분하는데 따라 나타나는 설명력의 차이는 낮을 수 밖에 없다.²⁾ 이에 본 연구에서는 연령별 응답자 분포상황 만을 분석대상으로 선택하고, 학력수준의 차이를 통한 주민의 북한인식 조사는 다루지 않기로 한다.

한국사회의 계층은 상위계층, 중간계층, 하위계층으로 나누되, 그 경계구

- 1) 사회계층의 발생요인에 관해서는 Max Weber의 주장이 보편적으로 수용된다. Weber는 정치적 지위로서의 권력(Power), 경제적 지위 척도인 부(Wealth), 사회적 지위를 나타내는 위세(Prestige)의 세가지 요인을 제시한다. 그러나 본 연구에서는 정치적 권력에 대한 적절한 조사가 수행되지 못한 관계로 이를 생략하기로 한다. Weber의 주장에 관한 연구는 "Class, Status, and Party"를 참조바람. Reinhard Bendix & Seymour Martin Lipset (ed), *Class, Status, and Power*(New York : Free Press, 1966), pp.21-27.
- 2) 학력에 따른 분포는 저학력자가 24.3%, 중간학력자가 44.4%, 고학력자가 31.3%로 나누어 진다. 이러한 학력수준을 연령층과 비교하여 보면 아래와 같다. 표에서는 저연령층에서 고학력 현상이 뚜렷한 반면, 장노년층은 거의 정확하게 역의 저학력 현상을 보이고 있다.

〈표 1〉 연령별·학력별 응답자 분포상황

나이·학력	중졸이하	고졸	대졸	계
20대	19	212	227	458
30-40대	165	388	216	769
50-60대	180	66	27	273
계	364(24.3%)	666(44.4%)	470(31.3%)	1,500

분을 위한 객관적인 논리 근거가 명확하지 않기 때문에 본 연구에서는 여론조사에 나타난 응답문항을 통한 구분을 존중하기로 한다.³⁾ 이에 따라 여론조사에서 나타나는 응답자의 연령은 20대, 30대와 40대, 50대와 60대의 3계층으로 구분하고, 경제적 계층은 가계소득을 기준으로 하위계층은 80만원 미만, 중간계층은 80만원 이상-200만원 이하, 상위계층은 200만원 이상으로 구분한다.

위에서와 같이 한국사회의 계층별 분류의 기준을 통해 여론조사 응답자를 구분할 때 나타나는 계층분포를 보면 연령에 따른 분포는 20대를 기준으로 한 저연령층이 30.5%를 차지하고, 30대와 40대의 연령층에는 51.3%의 응답자가 포함된다. 또한 50대 이상의 장노년층은 18.2%를 차지한다.

가계소득에 따른 분포상황을 보면 저소득층으로 구분된 계층이 19.5%, 중간소득층이 64.6%, 고소득층이 16.8%의 분포상황을 보인다.⁴⁾

〈표 2〉 응답자의 나이에 따른 계층분포

저연령층	중간연령층	노년층	계
458(30.5%)	769(51.3%)	273(18.2%)	1,500

3) 한국사회계층 구분에 대한 연구사례와 사용한 방법은 매우 다양하여 하나의 절대적으로 우월한 준거가 존재하지는 않는다. 다만 1984년에 발표된 김영모의 계급구조에서는 노동자계급이 43.3%를 차지하고 있는 것으로 발표되었으며, 홍두승의 자료에 의하면 1980년 근로계급, 도시하류계급, 농촌하류계급이 전체적으로 36.6%에 이르는 것으로 집계되었다. 이러한 자료를 감안할 때 하위계층을 30%-40% 사이에 존재하는 것으로 보고, 연구조사 자료를 이에 맞추어 본다. 한편 위의 자료에 의하면 상위계층은 매우 적은 수(1.14%-1.8%)의 인구로 구성되어 있는 것으로 보나, 본 연구에서는 여론조사의 한계성을 고려하여 응답자의 수와 사회통념을 근거로 약간 확대된 수의 상위계층을 설정한다. 한국사회계층 구조에 대한 자료는 「사회계층」(서울: 서울대학교 사회과학연구회 편, 1991, 2판)을 참조.

4) 조사대상자가 응답한 스스로의 평가에 의하면 아주 못사는 층으로부터 아주 잘사는 층까지 7단계로 분류된 응답사항 가운데 하위의 1-2 단계에 속한다고 응답한 대상자가 13.6%, 중간계층인 3-4단계에 속한다는 응답자는 79.1%, 그리고 잘산다는 계층에 속하는 응답자는 7.3%로 나타났다. 「1993년도 통일문제 국민여론조사 결과」(민족통일연구원, 연구보고서 93-01, 1993) p.12 참조.

〈표 3〉 응답자의 가구소득에 따른 계층분포

저소득층 (80만원 이하)	중간소득층 (80만원-199만원)	고소득층 (200만원 이상)	무응답	계
292(19.5%)	953(64.6%)	252(16.8%)	3	1,500

여기서 두 요인간 계층분포 상황이 차이를 보이고 있는 사실은 사용된 두 요인의 영향력이 서로 다를 것이라는 추정의 근거가 된다. 즉 요인별 계층구분이 실제로 응답자의 인식에서 나타나는 계층 소속감과 일치하지 않을 가능성이 있다는 것을 의미하는 것이다. 또한 이 사실은 결과적으로 위에서 설정한 계층구분 결정요인의 역할이 분명하지 못하다는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 계층구분 요인의 영향력 차이와 불명확성을 고려하여, 변수간 상관성 정도를 보다 분명하게 보여주는 통계수치의 사용을 피하고 가능한 한 빈도수와 이에 따른 백분율의 비교분석에 의존하기로 한다. 불명확한 계층결정요인을 통해 산출되는 통계자료는 신뢰성이 낮을 수 밖에 없기 때문이다.

나. 연구진행 방향

주민의 북한인식 실상은 사회계층화 요인을 통해 본 계층구조의 구분과 연계시켜 계층별 한국인이 인식하고 있는 대북한 우호도 및 신뢰도와 남한 정부의 통일정책 지지도 및 변혁성향을 측정하는데 관심을 두기로 한다.

이를 위해 1993년 민족통일연구원이 실시한 여론조사를 이용하되, 북한에 대한 우호도 조사를 위해서는 여론조사 문항에서 북한과 미국의 관계개선에 대한 찬성과 반대의 정도를 묻는 문항(Q1)과 우리에게 있어서 북한의 존재 평가문항(Q23)을 살펴보기로 한다. 또한 북한신뢰도의 문제는 북한의 전쟁도발 가능성(Q17), 북한의 핵개발 가능성(Q30)에 관한 문항을 다루기로 한다.

정부정책 지지성향을 알아보기 위한 방법으로는 정부의 통일정책 평가문

항(Q34)과 통일비용부담이 있어도 통일을 빨리 이루는 것이 좋은가(Q25)의 문항을 사용하고, 계층별 변혁지향성 정도를 알아보기 위해서는 주한미군 주둔경비 부담에 대한 의사(Q6)와 북한주민 접촉시 정부의 허가 절차에 대한 견해를 묻는 문항(Q40)을 살펴보도록 한다.

한편 연구결과에 대한 이해와 분석을 돕기 위한 방법의 하나로 여론조사 당시의 북한정세 및 한반도 주변의 국제질서 재편상황에 대한 고찰을 먼저 수행한다. 이는 응답자의 인식체계를 이해하는데 도움을 주는 것은 물론, 한국주민의 계층별 통일교육 수립방안을 마련하는데 있어서 기초자료로 활용될 수 있기 때문이다.

II. 한반도 주변환경변화와 남북한관계

1993년까지 한반도 주변의 환경 변화는 소련의 붕괴와 동구제국의 시장경제체제 전환에 따른 동서냉전 종식으로 대표된다. 2차대전 이후 지속되어 온 냉전적 국제질서는 탈이념적 경제질서로 재편과정을 거치고 있으며, 이러한 국제사회의 변화는 동서간 이념대립에 의해 분단을 경험한 한반도에서도 통일의 가능성을 제고시켜 주는 긍정적 환경요인이 되었다.

또한 동서독과 예멘의 통일이 이루어져 분단상황의 불합리성에 대한 국제적 인식이 높아지게 된 사실도 한반도 분단환경에 영향을 미치는 요인이었다. 정치·경제적으로 우월한 서독의 동독 흡수합병과 북예멘의 주도적 통일 달성은 베트남 통일 이후 나타난 새로운 분단국의 통일사례로서, 분단국가의 평화적인 통일가능성을 실증적으로 보여주는 것이었다. 이러한 변화가 한국민의 통일에 대한 기대를 제고시켜, 통일인식 형성과 대북한 우호감정 증대를 가져 왔으리라는 점은 쉽게 추정된다.

동북아시아에서는 국제질서의 재편과 한국의 북방외교정책 결과로 러시아 및 중국이 한국과 외교관계를 수립하게 된 사실이 한반도 평화와 통일의 가능성 증대에 영향을 미쳤다. 냉전시기 한반도 긴장질서의 주 원인이

되어온 남북방 3각관계가 붕괴되기에 이르렀으며, 이러한 변화는 북한이 국제사회에서의 고립을 탈피하기 위해서 대서방 관계개선 노력 등 전향적 자세를 요구하게 되었다. 이러한 동북아시아에서의 질서재편과정은 미국의 아·태정책에도 변화를 가져와, 대북한 정책도 봉쇄와 압력의 정책으로부터 개방유도와 국제사회 참여 요구로 전환의 징후를 보이고 있다. 특히 북한핵문제의 해결을 위한 북·미간 고위급협상 시도는, 물리력에 의존하던 과거의 양자관계를 협상이라는 새로운 국면으로 바꾸어 놓는 계기가 되었다.

한편 북한의 내부사정은 경제면에서 지속적인 저성장과 마이너스 성장으로 곤란한 상황이 심화되었고,⁵⁾ 이를 극복하기 위한 노력이 부분적인 개방정책으로 나타났다.⁶⁾

그럼에도 불구하고 이 시점에서 내부상황의 어려움을 극복하기 위해 북한이 선택하게 된 하나의 대안은 핵무기 개발이었는데, 이는 체제의 불안정 가능성 봉쇄와 후계체제의 공고화, 그리고 대외적으로는 대미관계 개선을 위한 협상카드로 이용될 수 있는 것이었다.

한편 남한의 내부상황은 지속적인 경제발전 성공의 결과로 국민소득은 7,400달러(1993년)를 넘어섰고,⁷⁾ 무역총액은 1,660억달러(1993년)에 이르는 등 선진국 대열에의 진입을 눈앞에 두게 되었다.⁸⁾ 정치적으로는 민주주의의 발전 결과 문민정부가 등장하게 되어 주민들의 정치적 자부심이 충분히 제고되어 있는 상태였다.

5) 북한의 경제성장은 1987년 이래 1992년까지 6년간 년평균 -1.3%를 기록한 것으로 알려졌다. 통일원, 「북한경제종합평가」(서울: 통일원, 각년도); 한국은행, 「1991년 북한 GNP 추정결과」(서울: 한국은행, 1992); 「1992년 북한 GNP 추정결과」(서울: 한국은행, 1993) 참조.

6) 북한은 1991년 정무원 결정 제74호에 따라 나진·선봉지역을 자유무역지대로 설정하고, 나진, 선봉, 청진 등 3개항을 자유무역항으로 지정한 바 있다. 또한 1992년 10월에는 외국인 투자법, 합작법, 외국인 기업법 등을 채택하여 기존의 합영법을 보완하기도 하였다. 「통일환경과 남북한관계: 1992-1993」(민족통일연구원, 1992), pp.54-55.

7) 같은 해 북한의 1인당 GNP는 904달러로 추계되고 있다. 통일원, 「남북한 경제지표 1993」; 한국은행, 「1993년 북한 GNP 추정결과」(1994) 참조.

8) 위의 책 참조.

남북한 관계에 있어서는 국제질서의 변화와 남북한 상황변화를 바탕으로 이미 1980년대 말부터 남북한 정부당국간 최초의 공식회담인 남북고위급 회담이 진행되어 왔다. 회담의 결과는 남북기본합의서와 부속합의서, 한반도 비핵화 공동선언 등을 채택함으로써 남북한간 긴장질서를 화해와 협력 관계로 전환시키는 것처럼 보이게 했다. 그러나 1993년에 들어서서 북한은 그동안 문제가 되어 왔던 핵무기 개발가능성에 대해, 남한과 국제사회가 진상을 밝히기 위한 핵사찰을 요구하자 이를 거부하기 위한 수단으로 남북한간 대화를 단절하였다.

결국 급격한 국제질서 개편과정에서 이념대결의 원인소멸, 북한내부 경제사정의 악화, 핵무기 개발로 인한 국제사회에서의 고립심화 등으로 북한의 개방가능성이 제고되어 남북한간에는 화해분위기가 제고되었으나, 북한의 군사안보 중시 태도로 말미암아 현재의 남북한 관계는 여전히 교착상태가 지속되고 있다.

Ⅲ. 연령층별 주민의 인식체계

1. 대북한 인식

북한에 대한 우호도를 측정하기 위해 선택·조사해 본 문항을 연령층별로 분석해 보면, 미국과 북한이 가까워지는 것에 대해 견해를 물은 Q1 문항에 대해 20대의 찬성율은 적극 찬성과 대체로 찬성에 응답한 수가 54.0%(9.0%와 45.0%)에 이르고 있다. 그러나 30대와 40대의 연령층은 52.7%(8.7%와 44.0%)로 약간 줄어들고 있으며, 50대와 60대는 불과 38.4%(7.3%와 31.1%)의 지지율로 커다란 차이를 보인다.

북한 우호도의 연령별 차이는 북·미간 관계 개선에 반대하는 대상자 응답비율에서도 분명하게 나타나는데, 그 비율은 찬성응답과는 역의 현상을 보인다. 50-60대의 장노년층의 경우 적극 반대와 대체로 반대의 응답자가

각각 9.2%와 26.4%로 전체의 35.6%에 이르고 있다. 반면 젊은층은 각각 5.0%와 20.7%로 낮은 수치를 보이고 있으며, 중간연령 계층은 6.1%와 21.2%로 반대비율에서도 역시 중간에 위치하고 있다.

응답내용을 분석해 본다면, 장노년층이 북미간 관계에 회의적인 반응을 보이고 있는 사실에서는 탈냉전의 국제질서 변화와 북한에 대한 서방측의 개방 압력추세에 대해 부정적 입장을 취하고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 젊은층에서도 반대의 응답이 25%를 상회한 것(적극 반대와 약한 반대를 합계한 것임)은 남북간 냉전상태에서의 교육결과로 보여지며, 향후 북·미간 관계개선이 이루어질 때까지 한국사회에서 가치질서의 혼란이 예상되는 부분이라 할 수 있다.

한편 “우리에게 있어서 북한이 어떠한 존재인가”를 묻는 조사에 응답한 내용을 보면 20대 연령층은 남북이 대등한 협력관계여야 한다는 응답이 41.7%에 이르고, 도와주어야 할 불평등한 관계로 보는 응답자는 42.1%로 비슷한 양상을 보인다. 그러나 나이가 많아질 수록 남북한간 불균형 관계로 보는 시각이 높아져서 30-40대는 대등관계와 불평등 관계의 시각이 각각 24.6%와 54.6%인데 비해, 50-60대는 각각 18.7%와 54.6%의 분포를 보이고 있다.

이러한 차이는 남북간 동족의식이 장노년층에서 보다 강하게 남아 있음을 보여주는 것으로, 남북분단의 현실에 상대적으로 더 높은 거부성향을 나타내고 있다는 해석이 가능하다. 반면 젊은 연령층은 남북한의 상호 독립성을 인정하는 시각을 보다 많이 보여주고 있는데서 남북한간 이질화의 심화를 대변하고 있다고 볼 수 있다.

연령층간 시각의 차이는 북한을 경쟁대상, 혹은 적대대상으로 볼 수 있다는 응답에서도 나타나는데, 장노년층의 25.3%가 적대적인 감정을 보여 남북관계의 미묘한 현실을 반영하고 있다. 즉 도와야 할 대상으로 보는 시각이 높은 반면, 적대적인 감정도 젊은층(16.2%)보다 높아 냉전종식과 국제질서의 전환기에 볼 수 있는 가치질서의 전환기적 혼란을 경험하고 있음을 알 수 있다.

연령층간 북한인식의 차이는 북한신뢰도에서도 찾아 볼 수 있다. 북한의

전쟁도발 가능성을 묻는 질문(Q17)에 가능성이 없다고 응답한 젊은층은 전체의 54.8%인 반면, 중년층(30-40대)은 44.7%의 응답율을 보였고, 장노년층(50-60대)은 31.8%만이 그렇다고 대답하였다. 이러한 차이는 가능성이 크다고 응답한 비율에서는 반대로 나타나고 있는데, 젊은층은 41.5%, 중년층은 47.8%, 그리고 노년층은 57.9%에 달하고 있다.

위의 응답상황 분포를 보면 중년층에서 거의 대등한 수의 응답자가 서로 반대되는 답을 하여 북한에 대한 인식의 불확실성을 보여주고 있으며, 노년층에 이르면 북한을 불신하는 정도가 높아지는 방향으로 시각이 옮겨지고 있다. 반면 젊은층은 전쟁 가능성을 부정하는 집단이 더 큰 바, 이는 북한의 존재에 대한 응답에서 본대로 남북한의 개체성·독립성 인식과 무관하지 않은 것으로 보인다. 또한 장노년층은 6.25전쟁을 경험한 세대로서 북한을 보는 시각에서 현 시점의 국제질서와 남북한 관계 상황에 기초한다기 보다는 과거의 경험을 바탕으로 하고 있다고 판단된다.

북한의 핵개발 가능성(Q30)을 묻는 질문에 대한 응답은 연령층간 차이를 별로 보이지 않는 부분이다. 청년층의 경우 가능성이 높거나 다소 높다고 한 응답자가 각각 33.0%와 52.2%인 반면, 중년층은 34.5%와 49.9%이며, 장노년층은 32.2%와 46.9%이다. 이러한 유사성은 부정적인 응답에서도 나타나며, 장노년층의 ‘모르겠다’는 응답에서만(12.1%) 타계층과 차이를 보이고 있다.

결국 이 문항은 응답자들이 실제적인 관련 정보를 가지고 있지 못한 가운데 국내외에서 접할 수 있는 공통의 정보물(신문과 같은 대중매체)에 의존하고 있기 때문에 나타난 현상이라고 볼 수 있다.

2. 대내적 상황 인식

연령을 기준으로 하는 주민들간 정부의 통일정책 지지도를 알아보기 위한 문항으로 “통일정책을 정부가 정권유지 수단으로 이용해 왔는가”(Q34)라는 질문에 응답한 내용을 보면, ‘그렇다’는 시각은 젊은층에서 31.8%의 응답자를 갖는 반면, 장노년층은 17.9%의 응답율을 보이고 있다. 중간계

층은 23.7%의 응답자가 ‘그렇다’고 대답하고 있다. 이러한 분포상황은 젊은층에서 정부 불신태도가 더 높음을 알려준다. 또한 연령이 높아질 수록 정부에 대한 불신정도가 낮아지고 있음을 알 수 있다.

또한 ‘아니다’라는 응답율은 젊은층, 중년층, 장노년층이 각각 59.4%, 65.1%, 61.2%로 모든 연령층 중 다수가 정부의 통일정책에 긍정적인 지지를 보여주고 있다. 이러한 결과는 다수의 국민이 현재의 정부가 선택하고 있는 통일정책이 통일에 긍정적으로 작용할 것이라는 기대를 가지고 있다고 해석되어, 정부의 통일정책 추진에 정당성을 부여하고 있다고 할 수 있다.

다만 ‘모르겠다’는 중립적 대답에서 장노년층이 20.9%의 높은 비율(청년층 : 8.7%, 중년층 : 11.2%)을 나타내고 있는데, 이는 무관심의 정도를 알려주는 응답이라기 보다는 통일정책에 대한 충분한 정보를 획득하지 못하면서 오는 판단의 유보인 것으로 이해된다. 이러한 해석이 가능한 이유는 분단이전의 한국사회를 경험한 장노년층이 통일의 당위성과 통일정책의 필요성에 대해 청년층보다 더 절실한 이해를 가지고 있을 것으로 추론할 수 있기 때문이다. 즉 저연령층에서의 ‘모르겠다’는 응답은 무관심의 정도로 이해할 수 있는 여지가 높다는 의미이며, 따라서 상식적인 기대로는 통일정책에 대한 무관심정도는 저연령층일 수록 높아야 하기 때문이다.

통일을 빨리 이루기 위해서 통일비용을 부담할 용의가 있는가라는 문항(Q25)에서는 응답자들이 대체로 긍정적인 태도를 보이고 있다. 다만 연령층별 차이는 장노년층과 중년층 및 청년층 사이에서 나타나고 있는데, 전자의 경우 찬성율이 71.8%인 반면, 나머지 두계층은 각각 63.6%와 61.3%의 분포를 보이고 있다. 중년층과 청년층은 중립과 반대의 경우도 거의 비슷한 비율(각각 20.2%와 21.9%)을 보이고 있어, 통일에 대한 인식에 있어서는 6.25전쟁 이후의 세대로서 큰 차이를 보이지 않는다. 장노년층은 16.4%의 반대자가 포함되어 있다.

이러한 응답비율 분포는 장노년층에서 통일에 더욱 적극적이라는 판단의 근거가 되며, 저연령층에서는 상대적으로 낮은 관심도를 갖는다고 할 수 있다. 다만 찬성과 반대의 비율이 커다란 차이를 보이고 있는 점에서, 전

연령층에 걸쳐 국민적 합의정도가 높은 사항이라고 할 수 있는 부분이다.

연령별로 사회변혁 지향정도를 알 수 있는 문항으로는 주한미군 경비부담에 대한 견해를 묻는 항목(Q9)과 북한주민 접촉시 정부의 허가여부를 묻는 항목(Q40)을 살펴볼 수 있다. 주한미군 경비부담에 대한 견해를 보면 청년층은 29.7%가 대폭 감액을 주장한 반면, 50.2%는 적은 규모의 감액을 주장한다. 또한 중년층은 18.1%가 대폭 감액을 주장하며 46.3%는 다소 감액을 지지한다. 장노년층은 각각 10.6%와 37.0%가 대폭 감액과 다소 감액을 지지한다. 이를 종합해 보면 저연령층은 감액하자는 주장이 분명한데 비해, 고연령층은 감액주장이 전체의 절반을 넘지 못하고 있어서 그들의 인식상에 갈등을 겪고 있음을 알 수 있다.

한편 현수준이 적당하다는 주장의 비율은 저연령층으로부터 14.2%, 24.8%, 31.5%로 나타나고 있는데, 연령층별 응답비율의 크기는 변화지향 정도와 역의 관계에 있다.

또한 경비증액에 대해서는 모든 연령층이 3.0%~5.9%의 낮은 지지율을 보여, 반대의사를 분명히 하고 있다. 여기서 주목할 부분은 장노년층이 북한의 전쟁 도발 가능성을 높게 보면서도, 주한미군의 주둔경비 증액은 낮은 비율로 반대하고 있다는 사실이다. 그러나 이러한 사실은 북한의 존재를 남한이 도와 주어야 할 불평등대상으로 보는 시각과 연계시켜 볼 때, 남한사회의 대북우위 자신감의 발로로 해석할 수 있겠다.

결과적으로 주한미군 주둔경비부담 문제에서는 감액주장을 볼 때 연령별 차이가 크지만, 다소 감액의 의미를 신중함과 보수성의 범주에 넣는다면 중년층과 장노년층은 변혁의 성향이 크지 않다. 다만 청년층은 타계층에 비해 상대적으로 대폭감액 주장이 높은 만큼 변화지향성향이 높다고 할 수 있겠다.

북한주민 접촉시 정부허가 여부를 묻는 질문에서 응답자들은 계층별로 57.0%(청년층), 64.2%(중간계층), 70.3%(장노년층)의 높은 비율을 보였다. 반면 가장 변화지향적 응답인 '허가 불필요'의 항목에 대해서는 저연령층으로부터 6.3%, 8.7%, 7.7%의 낮은 지지율을 보였으며, 보다 온건한 조치로서의 '신고로 족하다'는 견해에는 35.4%, 26.1%, 16.8%의 응답비

율을 나타내었다. 또한 더 강화된 조치인 ‘접촉금지’ 항목에는 각각 0.9%, 0.8%, 2.9%의 미미한 지지 비율로 거부 의사를 보였다.

이러한 응답상황을 살펴보면 북한주민의 접촉문제에 대해서는 응답자 사이에서 현상유지 혹은 약간의 정부간섭적인 방향으로 전반적인 합의가 이루어져 있으며, 불간섭 혹은 지나친 간섭의 개입은 바람직하지 않다는 의사가 분명해 보인다.

결국 주한미군 주둔경비문제와 북한주민 접촉시 정부허가 여부문제를 함께 묶어 살펴 볼 때 청년층이 변화를 추구하는 정도가 상대적으로 높기는 하나, 전반적인 응답자 인식의 흐름은 현상의 유지나 온건한 변화의 방향으로 낮은 변혁성향을 보이고 있다고 할 수 있다.

IV. 가구소득에 의한 계층별 주민의 인식체계

1. 대북한 인식

가계소득에 의한 계층 구분과 북·미간 관계개선 문항(Q1) 응답자의 찬성 비율 사이의 관련성을 보면, ‘적극 찬성’과 ‘대체로 찬성’으로 응답한 비율은 저소득층(월소득 80만원 이하)이 각각 9.2%와 33.2%인데 비하여 중간소득층(월소득 80만원-200만원 미만)과 고소득층(200만원 이상)은 상대적으로 높다. 이들의 찬성비율은 전자가 8.3%와 44.0%, 후자가 8.7%와 44.9%이다. 여기서 언급할 부분은 저소득층의 찬성비율이 42.4%로 절반이 되지 못하는 반면, 나머지 두계층의 응답자는 50.0%를 상회하여 고·저 소득층간 대북 우호인식의 차이가 상징적이거나 서로 상반되고 있다는 점이다.

반대 응답율에 있어서도 약한 반대 입장에 대한 응답비율은 각 계층이 비슷(저소득층 : 21.6%, 중간소득 : 22.7%, 고소득층 : 19.4%)하나, 저소득층은 ‘적극 반대’ 비율이 11.0%로 타계층의 4.9%와 6.4% 보다 더 높

다. 따라서 전체적인 반대 응답율은 찬성율에서 본 소득층간 순위와 역의 결과가 되어 계층간 견해의 차이는 여전히 다른 바 없다고 하겠다. 무관심 혹은 선택의 어려움을 겪고 있는 것으로 해석되는 중립적 입장(저소득층 : 22.3%, 중간소득층 : 20.1%, 고소득층 : 20.6%)은 소득수준별 차이가 별로 없다.

한편 북한이 우리에게 어떠한 대상인가?(Q23)를 묻는 질문에서 소득층간 차이는 매우 애매하게 나타나고 있다. 도와 주어야 할 대상으로 응답한 조사대상자가 소득층별로 저소득 가계에서 48.3%, 중간소득 가계에서는 52.0%, 고소득 가계에서는 49.2%의 비율로 나왔다. 이러한 응답비율에 대해서는 적절한 설명이 어려우며, 다만 소득계층간 이해관계에서 중간소득계층이 소득수준에 따른 책임감이나 사회적 불만의 그 어느 방향과도 연계되지 않기 때문에 응답율이 더 높았던 것이 아닌가 생각된다.

대등한 협력관계로 응답한 비율에서는 각각 28.7%(저소득층), 28.6%(중간소득층), 29.4%(고소득층)로 비슷하였으며, 경쟁대상과 적대대상으로 응답한 비율을 합한 수치에서는 저소득층으로부터 21.3%, 19.3%, 21.4%의 비율 합계를 보여 '도와주어야 할 대상'으로 응답한 비율과 같이 중간계층의 성향이 더 온건함을 나타내었다.

전반적으로 북한 우호인식과 소득수준의 관계에서는 저소득층이 북한의 대미관계를 반대하는 경향을 보인 반면, 중간소득계층과 고소득계층간에는 고소득계층이 더 강경·보수적인 입장을 보였다. 그러나 이처럼 소득계층별로 나타나는 견해차이의 의미는 북한의 존재에 대한 인식에서 중간계층이 북한에 대해 더 동정적으로 나타나고 있는 사실로 말미암아 일관성있는 해석을 어렵게 한다. 결국 한국사회에서 소득층간 차이는 저소득층이 북한에 대해 비우호적인 반면, 타계층은 상대적으로 더 우호적이라는 하나의 사실만을 볼 수 있을 뿐이며, 실제로는 소득수준과 북한 우호인식간에 어떠한 상관성도 찾아보기 힘들다는 주장이 합리적인 것으로 보인다.

북한에 대한 신뢰성을 살펴볼 수 있는 문항인 '북한의 전쟁도발 가능성' 질문(Q17)에서 소득수준에 따른 응답자의 태도를 보면 저소득층이 보수적 경향을 보인다. 보수성의 정도를 '전쟁도발가능성-비가능성'의 값의 크기

로 본다면, 저소득층의 응답은 가능성이 없다는 대답이 40.2% 이고, 가능성이 다소 크다(41.4%)와 매우 크다(8.2%)의 합계가 49.6%이므로 9.4의 값을 갖는다. 한편 중간계층은 각각 44.9%와 49.0%(40.3%, 8.7%)이므로 4.1의 값이 되며, 고소득층은 53.1%와 40.9%(33.8%, 7.1%)로 -12.2의 값이 된다.

이처럼 응답자 조사결과는 저소득층이 상대적으로 북한에 대한 전쟁도발 가능성을 높게 보고 있으며, 소득수준이 높아질 수록 가능성을 낮게 보고 있다. 이러한 현상은 저소득층의 대북한 불신인식이 고소득층의 그것보다 더 높다는 단순한 해석을 가능하게 한다.

그러나 모르겠다'는 응답률(저소득층으로부터 소득순서대로 10.2%, 6.1%, 6.0%)이 함께 높은 것을 보면, 저소득층이 북한에 대한 상대적 정보 부족으로 인하여 냉전상태에서의 남북간 긴장관계 상황을 지속적으로 기억하고 있는 결과가 아닌가 생각되기도 한다.

이러한 해석은 북한의 핵무기 개발 가능성을 묻는 질문(Q30)에 대한 응답에도 적용되는데, 응답자들은 소득수준이 높을 수록 북한의 핵무기 개발 가능성을 높게 보고 있다. 저소득층의 응답자는 북한의 핵무기 개발가능성을 78.4% 수준에서 높다고 보고 있으며, 중간소득계층은 84.1%, 고소득계층은 88.5% 수준에서 같은 대답을 하고 있다. 여기서도 저소득층은 '모르겠다'는 항에 응답한 비율이 10.3%로 타계층의 비율(중간계층 : 4.1%, 고소득층 : 3.6%)보다 높다.

이러한 결과를 북한전쟁도발 가능성과 비교하여 보면, 저소득층은 북한 불신 정도를 높게 보여주는 반면 핵무기 개발가능성은 낮게 보는 상반된 견해를 갖고 있다. 또한 고소득층은 북한불신 정도는 상대적으로 낮으나, 북한의 핵개발 능력은 높이 평가한다. 결국 북한의 능력에 대한 평가와 이를 우려하는 정도는 계층별로 상반되며, 이러한 차이는 북한에 대한 불신으로부터 나오는 것이라기 보다는 계층별 이해관계와 정보접근의 가능성 차이에서 기인된 것으로 생각된다.

2. 대내적 상황 인식

남한사회 내의 문제로서 정부의 통일정책 수행에 대한 지지정도를 묻는 “정부의 통일정책이 정권유지의 수단으로 사용되어 왔는가”에 대한 질문(Q34)의 응답을 보면 소득계층간 차이는 크지 않다. ‘그렇다’는 응답과 ‘약간 그렇다’는 응답을 합한 비율에서는 저소득층의 24.0%(5.5%, 18.5%)가 중간소득계층의 24.9%(2.5%, 22.4%)와 고소득층의 27.0%(5.2%, 21.8%)보다 높은 분포를 보여 저소득층이 더 정부에 대해 신뢰도를 보였다.

그러나 ‘그렇지 않다’와 ‘전혀 아니다’는 응답비율에서는 저소득층이 56.8%(41.4%, 15.4%), 중간계층이 64.1%(48.7%, 15.4%), 고소득층이 64.3%(46.8%, 18.3%)의 분포로 더 많은 고소득계층 응답자가 질문을 부정하고 있다.

이처럼 연구가설에서 기대했던 상황과 상반된 응답이 나온 사실은 질문 사항에 대해 응답자가 충분한 정보를 갖지 못하고 있는 이유도 있겠으나, 다른 한편으로는 소득계층 차이가 정부에 대한 신뢰도와 상관관계를 갖지 않는데서 나타난 결과로 이해할 수도 있다.

한편 ‘모르겠다’는 응답에서는 저소득계층이 19.2%의 비율로 11.0%의 중간계층과 8.7%의 고소득계층보다 많은 응답자 비율을 보이고 있는데, 이러한 현상은 저소득층이 정부의 정책에 무관심하거나 정보에 접근할 수 있는 통로가 상대적으로 좁다는 해석을 가능하게 한다.

통일을 빨리 이루기 위해 통일비용을 부담하는 문제(Q25)에 있어서는 저소득층의 찬성비율이 65.1%이며, 중간소득계층은 66.7%의 찬성율을 보였다. 반면 고소득층은 54.7%만이 찬성하여 타계층에 비해 낮은 비율을 보였다. 반대의 경우에 있어서는 저소득층이 16.4%인 반면, 중간계층은 약간 높아져서 19.7%이었으며, 고소득계층은 25.4%의 반대비율을 나타냈다. 이러한 결과는 소득계층간 이해관계와 관련되어 있는 것으로 보이는 바, 고소득계층이 부담하게 될 통일비용이 타계층보다 상대적으로 더 클

것이라는 우려로부터 나타나는 반응인 것으로 생각된다.

결론적으로 이러한 소득수준간 응답자의 태도 차이는 우리 주민들 사이에서 계층간 이해가 통일의 당위성을 앞서는 정도를 보여주는 척도가 된다고 하겠다.

소득계층간 사회변혁 지향정도를 살펴보기 위한 문항으로 선택한 주한미군 주둔경비 문제에 관한 질문(Q6)에서는 저소득층의 ‘대폭 감액’ 주장 비율이 21.6%이었으며, ‘다소 감액’ 지지율은 33.6%이었다. 또한 현재 수준이 적당하다는 견해는 24.7%를 차지하였다. 중간계층은 대폭 감액 주장이 18.4%로 낮았으나, 다소 감액 주장은 49.7%에 이르고 있다. 현상태가 적당하다는 견해는 22.9%로 저소득층보다 낮았다. 한편 고소득층의 태도는 보다 더 변화 지향적으로 나타나고 있어서, 대폭 감액을 주장하는 비율이 25.4%, 다소 감액 지지율이 45.2%이다. 현상태 유지를 지지하는 비율은 20.6%로 타계층보다 낮다.

이러한 계층간 견해를 종합해 보면 저소득층은 감액주장자 비율이 55.2%로 가장 낮았던 반면, 적당하다는 비율에서는 가장 높다. 중간계층은 다소 감액에 대한 지지율이 타계층보다 높았으나, 대폭 감액 비율이 낮아 여전히 그들의 의견정도는 중립적이라고 볼 수 밖에 없다. 고소득층의 의견은 감액주장이 높고, 적당하다는 주장이 낮은 비율을 갖는 것을 보아 타계층보다 더 진보적 태도를 보인다고 할 수 있다.

북한주민 접촉에 대한 정부의 허가조치 지지를 묻는 질문에서는(Q40) 저소득층 응답자 중 ‘허가 불필요’의 견해를 보인 응답자 비율이 11.0%로 중간소득계층의 응답자 비율인 6.8%와 고소득계층의 응답자 비율 7.9%보다 높다. 그러나 ‘신고하는 것으로 족하다’는 견해에서는 19.9%로 중간계층의 27.5%와 고소득층의 34.9%보다 낮게 나타난다. 이처럼 어떠한 방법으로든 변화를 선호하는 응답비율을 보면, 저소득층은 중간계층이나 고소득계층보다 낮다. 반면 소득수준이 높아질 수록 변화의 요구는 높아지고 있다.

현절차를 유지하는 것이 좋겠다는 견해를 보이고 있는 응답자는 저소득층에서 65.4%를 차지하고 있으며, 중간계층은 64.4%, 그리고 고소득계층

에서는 55.6%이다. 따라서 현상유지 선호경향은 소득수준이 낮을 수록 더 크게 나타난다고 볼 수 있으며, 변화요구 성향과 역의 결과를 나타내는데서 소득수준별 계층 사이에 일관성있는 태도를 찾을 수 있다.

V. 계층별 주민의 대북한인식 평가

위에서 살펴 본 계층별 주민의 북한인식과 정부정책 지지 및 변화요구 내용을 종합해 보면, 몇가지 특징을 찾아볼 수 있다.

우선 언급할 수 있는 사실은 북한인식과 통일문제에 관련된 문항의 응답자 비율을 살펴 볼 때, 급격한 국제질서의 변화와 남북한 관계의 성격변화에 따라 주민들의 인식에 혼란이 발생하고 있다는 점이다. 이는 아래의 <표 3>에서 보듯이 문항의 성격에 따라 특정사안에서는 주민의 의견이 합의를 이루지 못하고 상당한 갈등을 나타내고 있다는 사실에서 알 수 있다. 표에서는 문항 17(북한의 전쟁도발 가능성), 40(북한주민 접촉시 정부허가 절차) 등에서 응답자간 상반되는 견해가 각각 상당한 비율을 나타내고 있는 바, 북한에 관한 이해나 통일정책 지지과정에서 주민들은 부분적으로 인식의 혼란을 경험하고 있는 것으로 보인다.

둘째로 지적할 수 있는 특징은 <표 4>에서 보듯이 연령별 계층간 인식의 차이가 소득별 계층간 인식의 차이보다 더 명확하게 구별된다는 점이다. 표에서 나타나고 있는 수치를 보면 Q25의 문항을 제외하고, 모든 문항에서 연령별 계층간 차이가 소득별 계층간 차이보다 더 크게 나타나고 있다.⁹⁾ 위와 같은 사실은 한국사회에서 통일문제에 대한 주민(국민)합의를 달성하기 위해서는 연령별로 구분되는 계층간 인식차이를 극복하기 위한 노력에 보다 큰 비중이 두어져야 한다는 점을 가리킨다.

9) Q25의 문항은 통일비용 부담 여부의 문제로, 이는 계층간 통일인식의 차이를 살펴는 문제의 성격과 함께 소득계층간 이해관계의 성격을 갖는 문제이기도 하다.

〈표 3〉 문항별 응답자 비율 분포

	우호(신뢰)		비우호(불신)	
	지지(비변화)	반대(변화)	지지(비변화)	반대(변화)
Q 1	50.4	28.3		
Q23	50.8	20.0		
Q17	45.4	47.7		
Q30	83.7	11.1		
	지지(비변화)		반대(변화)	
Q34	62.7	25.1		
Q25	64.4	20.0		
Q 6	22.8	66.1		
Q40	63.1	34.1		

* Q1은 '적극 찬성'과 '대체로 찬성' 및 '반대'와 '적극 반대', Q23은 '도와주어야 할 대상' 및 '경쟁대상'과 '적대대상', Q17은 '전혀없다'와 '별로없다' 및 '다소 크다'와 '매우 크다', Q30은 '가능성 높다'와 '다소 높다' 및 '다소 낮다'와 '가능성 없다', Q34는 '확실히 그렇다'와 '약간 그렇다' 및 '그렇지 않다'와 '전혀 아니다', Q25는 찬성과 대체로 찬성 및 '반대'와 '적극 반대', Q6는 '허가 불필요'와 '신고로 족함' 및 '현질차 유지', Q40은 '대폭 감액'과 '다소 감액' 및 '현수준 적당'으로 구분하였음.

〈표 4〉 연령별·소득별 계층간 문항별 응답비율 차이

	연령별		소득별	
	우호(신뢰)	비우호(불신)	우호(신뢰)	비우호(불신)
Q 1	15.6	9.9	9.2	6.8
Q23	14.5	9.1	3.7	2.1
Q17	23.0	16.4	12.9	8.7
Q30	3.3	6.1	3.4	10.2
	지지(비변화)		반대(변화)	
Q34	1.8	13.9	7.5	3.0
Q25	10.5	5.5	10.4	9.0
Q 6	17.9	33.6	5.8	16.8
Q40	13.3	17.4	7.7	13.8

* 응답비율의 차이는 최대치-최소치임.
 * Q23의 우호(신뢰)의 수치는 '도와주어야 할 대상' 항목 하나만을 고려한 것임.
 * Q6의 미군 주둔경비 부담내용 중 지지(비변화)수치는 현수준을 적당하다고 보는 견해의 비율이며, 반대(변화)는 다소감액과 대폭감액요구 주장만 포함시킨 것임.

셋째로 나타나는 조사결과의 특징은 연령별 계층간 차이의 성격이 북한 존재에 대한 인식의 차이로부터 출발하고 있다는 점이다. 장노년층은 북한에 대한 불신의 정도가 큼에도 불구하고 다수가 북한을 도와주어야 할 대상으로 보고 있으며, 통일비용 부담에 대한 찬성도가 높다. 또한 전쟁도발의 가능성을 높게 보고, 북한이 미국과 가까워지는 것을 우려한다. 이러한 사실은 이 계층이 북한을 긍정적인 방향에서나 혹은 부정적인 방향에서 남한과 연결지으려는 성향이 있다는 것을 의미한다.

한편 청년층에서는 북한에 대한 인식을 남한으로부터 독립된 존재로 보고 있는 점이 장노년층과 구별된다. 청년층은 북한의 전쟁도발 가능성을 상대적으로 낮게 보고 있으며, 북한을 우리와 대등한 협력대상으로 보고 있다. 또한 주한미군 주둔경비의 감액요구가 더 높으며, 통일비용부담 문제에 있어서는 비판적 견해 표시자 비율이 더 높다. 정부의 통일정책에 대해서는 더 많이 비판적이어서 북한주민 접촉시 정부의 허가절차를 완화하자는 개정요구 비율도 더 높게 나타난다. 이러한 결과는 저연령층이 남북한간 통일의 당위성 혹은 필요성 부분에서 상대적으로 낮은 이해를 갖고 있다는 해석을 하게 한다.

이처럼 조사결과에서 나타난 연령층간 인식의 차이는 북한에 대한 경험의 유무로부터 주로 발생한 것으로 보이며, 이러한 추론의 근거는 6.25를 경험한 세대와 이후의 세대간 차이가 보다 분명하게 나타나는데서 찾을 수 있다. 전쟁을 경험하지 못한 세대인 청년층과 중년층은 통일비용 부담문제와 같은 국내문제에서 유사한 인식체계를 갖고 있다.

넷째의 특징은 가계소득을 통해 본 경제적 상하위 계층간 차이가 기대되던 결과와 다르게 나타나고 있는 점이다. 즉 저소득층이 북한에 대해 우호도나 신뢰도에서 낮은 지지율을 보였으며, 정부정책에 대한 지지나 변화요구 정도도 각각 타 소득층보다 더 높거나 더 낮았다. 또한 고소득층은 북한에 대한 우호도나 신뢰도에서 저소득층보다 높은 지지율을 보였으며, 국내문제에 있어서도 정부정책 지지도나 변화요구정도에서 더 진보적인 성향을 보였다. 중간소득계층의 성향은 역시 연령층에서 처럼 중간성향을 보였다.

이러한 결과는 저소득층이 정부에 대한 불만의 정도가 높을 것이라는 연구가설을 부정하는 것이며, 특히 북한에 대한 불신의 정도가 더 높다는 사실은 이미 남한사회에서 소득수준의 차이가 남북한간 이념대결의 대상이 되지 않고 있음을 보여주는 것이라 여겨진다. 즉 남한사회에서 소득수준에 의해 발생하는 사회불평등 문제는 자본주의 시장경제체제에 대한 전주민의 합의가 이루어진 이후에 나타나는 문제로서, 그 정도가 체제의 정당성을 위협하는 방향으로 나아가지는 않고 있다는 것이다.

이와같은 해석은 통일비용을 부담하는 문항에서 고소득층의 반대비율이 더 높다는 현상과 연결되는 바, 통일비용 부담에 대한 찬성율은 전계층에서 긍정적으로 나타나고 있으나, 고소득층의 찬성비율이 상대적으로 낮은 점이 계층간 차이로 나타나고 있다.

다섯째의 특징은 무관심도나 정보부족의 정도로 볼 수 있는 '모르겠다'는 응답이 특정계층에서 높게 나오고 있다는 점이다. 연령층별로 응답자를 구분할 때는 고연령층이 높은 비율로 '모르겠다'는 응답을 보이고 있으며, 소득수준별로는 저소득층에서 많이 나타나고 있다.

연령층별로 보면 장노년층이 국제질서와 한반도 분단질서의 급격한 변화에 반응하는 정도가 늦는 데서 나타나는 태도로 이해되는데, 이러한 해석의 근거는 장노년층이 냉전상태하의 남북대결상황에서 보일 수 있는 보수적 태도를 타계층보다 더 많이 견지하고 있는 사실에서 찾아볼 수 있다.

또한 저소득층은 정보부족의 결과에 따른 태도라는 해석과 함께, 계층의 성격적 측면에서 무관심 정도가 높다는 해석도 가능하다. 이는 저소득계층일 수록 통일문제에 앞서 국내 사회상황에서의 배분문제에 대해 우선 관심을 표명할 것이기 때문이다.

이와 같이 조사대상자의 응답상황에 대한 특징을 찾아보면, 한국의 사회계층은 북한이 기대하는 대로 연령층별 구분에서 저연령층인 청년층이 북한에 대한 우호도와 신뢰도가 타연령층에 비하여 높다. 그러나 가계소득수준에서 보면 변화지향적일 것으로 기대했던 저소득층은 타계층보다 보수성향을 더 강하게 보이며, 남북한관계에서 냉전적 사고를 더 많이 유지하고 있는 것으로 나타났다. 또한 같은 결과를 타계층에 적용해 볼 때, 고연

령층은 기대대로 보수적이고 정부지지성향을 보이거나, 고소득층은 더 진보적 사고를 보인다.

따라서 한국사회에서 계층별 주민의 인식체계는 북한이 기대하는 통일전선전술 실천 기반으로서의 친북한·반정부 계층의 조직화 방향과 정확하게 일치하고 있다고 보기 어렵다. 그러나 통일문제와 북한인식에 있어서 연령층별, 소득수준별로 나타나는 차이는 향후 우리의 통일정책 수립 및 실천 방향에서 고려해야 할 사항이며, 특히 각 계층 모두에서 나타나는 주민들의 가치질서 혼란의 양상은 적절한 대비책을 필요로 한다고 하겠다. 또한 내용면에서 정보를 필요로 하는 질문에 관해 전연령층의 응답성향이 비교적 근사치를 보이고 있는 사실은 전환기의 남북 분단상황 아래서 전 주민이 정보부족으로 인하여 발생하는 인식체계의 혼란을 겪고 있는 과도기의 양상이라고 분류할 수 밖에 없다.

VI. 대응책 : 바람직한 통일교육 실천 방향

조사결과 나타난 한국주민의 북한인식과 통일문제에 대한 이해는 다음과 같은 통일교육 실천의 필요성을 제고하고 있다. 첫째로 국민적 합의의 정도에 따라 주민의 통일교육 방향도 냉전질서하에서의 획일적인 반복한 통일교육에서 벗어나, 내용별로 구분되는 세부적인 통일교육 프로그램이 준비되어야 한다는 점이다. 국민적 합의정도가 높은 부분에서는 대북한 자신감을 바탕으로 융통성있는 교육내용이 포함되어야 할 것이며, 합의정도가 낮은 부분에서는 국민여론이 합리적 방향으로 나아갈 수 있도록 여론선도의 교육이 추진되어야 한다.

둘째로는 연령층에 따른 교육방향과 소득수준에 따른 교육의 내용이 달라져야 한다는 것이다. 연령층은 여전히 북한인식과 통일문제에 대한 견해의 차이가 크므로, 이에 합당한 교육이 실시되어야 할 것이다. 그러나 소득수준에 바탕을 두는 사회교육은 직접적인 이념교육이나 통일교육보다는

사회의 윤리와 책임성을 강조하는 도덕교육의 비중을 높여 물질적 이기주의의 심화를 견제하고 사회동참과 공헌을 강조할 필요가 있다.

셋째로는 주민들의 통일문제에 대한 무관심정도를 축소하고, 인식의 혼란상태를 제거하기 위한 교육이 실시되어야 한다. 이는 주민들에게 필요한 관련 정보를 제공하는 홍보성격의 교육프로그램을 개발·실시하자는 것이다. 대중언론 매체의 역할에 의존하는 수동적인 자세를 벗어나, 통일교육기관의 전문화된 정보제공 전담 프로그램의 개발로 적극적 자세에서 정부의 정책 홍보는 물론, 북한관련 자료와 국제질서 변화에 관한 시의성있는 교육을 실시할 필요가 있다.

넷째로는 연령층별로 나타나는 차이를 고려하여 교육내용을 달리하는 것이다. 장노년층을 상대로 하는 이념교육에서는 국제질서의 전환과정에서 발생하는 가치질서의 혼란을 방지하기 위한 대비내용이 초점을 갖도록 한다. 교육의 내용은 동서간 이념대결 종식에 따른 범세계질서의 경제문제화 실상과, 이로부터 발생하는 북한체제의 개방·개혁 가능성 증대, 그리고 국제질서 및 한반도 분단상황 변화에 부응하는 남한의 통일정책 내용이 포함될 수 있다. 이러한 방향은 장노년층의 신국제질서에 의한 가치질서의 혼란 발생을 억제하고, 나아가 한반도 통일의 방법으로서 대북한 화해 및 교류를 통한 통일과정에 자발적으로 동참할 수 있는 기회를 제공할 수 있다.

반면 젊은층에 대한 교육에서는 민족감정의 제고와 동족의식 확대, 남북한간 통일의 당위성 및 통일의 필요성에 대한 교육이 주된 내용이 되어야 할 것으로 보인다. 이러한 방향의 설정은 저연령층이 상대적으로 북한의 독립적 위치를 더 존중하고 있는 사실에 근거하며, 통일비용부담 문제에서 상대적으로 부정적인 시각을 갖는 사실에서 정당성을 갖는다.

또한 이러한 청년층 교육은 대부분의 구성원이 6.25 이후세대인 중간연령 계층에게도 적용되어야 하는 만큼, 보수성이 상대적으로 높은 중년층에게 적용할 수 있는 변용된 통일교육이 새로이 수립되어야 할 것이다.

다섯째는 가계소득별로 살펴본 계층간 차이를 반영한 통일교육 프로그램을 실시하는 것이다. 소득수준별 응답상황을 보면 저소득층은 북한의 기대

와는 달리 친북한 세력화 가능성이 낮은 것으로 나타났으나, 상위계층에서 발생하는 사회 역할에 대한 소극적 태도는 이기적 물질주의로 발전되어 한국사회에 혼란을 발생시킬 가능성이 있으므로 경계되어야 할 것으로 생각된다. 즉 소득계층간 차이는 이념적 대립문제를 발생시키기 보다는 사회내부의 국민통합을 저해하는 사회갈등요소로 부각될 가능성이 상존한다고 하겠다.

따라서 통일교육의 일환으로 고소득층의 진보적 성향이 북한의 대남전략 전술의 실천방향과 연결되는 것을 방지하고, 중간소득계층의 안이한 태도와 책임회피 자세를 지양시킬 수 있는 홍보 및 사회교육이 요구된다. 또한 저소득층의 통일정책에 대한 무관심 정도를 제고하기 위한 사회교육 문제는 주민에 대한 정보제공을 위한 전문화된 교육프로그램의 목적에 함께 고려되어야 한다.

VIII. 결 론

이제까지 살펴 본대로, 한국사회에서 계층별 주민의 북한인식과 통일문제에 대한 입장은 북한이 통일전선전술 실천을 위해 기대하는 태도와 다른 결과를 보였다. 즉 응답자 조사에서 나타난 연령층별 성향은 연구가설로 설정한 저연령층의 높은 북한우호도 및 반정부 태도에 부합되는 방향을 보였으나, 소득수준별 성격분석에서는 저소득층이 오히려 북한에 대해 더 보수적이거나 변화거부적 자세를 나타내었다. 반면 소득수준별 계층간 성향에서는 고소득층이 반정부적·변화지향적 입장을 보여 저소득층에서 기대한 성향과 근사한 결과를 보였다.

이러한 연구분석 결과는 한편으로는 북한의 대남혁명전략인 통일전선전술의 실천성이 조직화 대상 선정에서 오류를 범하고 있다는 단순한 설명을 허용하고 있기도 하나, 다른 한편으로는 남한 사회에서 발생할 수 있는 사회분열적 요소에 대한 우려를 높여주고 있기도 하다.

따라서 남한사회와 정부로부터 요구되는 역할은 사회계층간 간격을 좁힘으로써, 사회분열의 가능성을 억제하고, 직면하고 있는 남북한간 통일과제에 적절히 대비하는 적극적인 탈계층화 노력이라 하겠다.

Q-1 귀하는 미국이 북한과 가까워지는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

(연령별 분포)

	20대	30~40대	50~60대	
적극 찬성	41(9.0)	67(8.7)	20(7.3)	128(8.5)
대체로 찬성	206(45.0)	338(44.0)	85(31.1)	629(41.9)
중립	91(19.9)	152(19.8)	67(24.5)	310(20.7)
반대	95(20.7)	163(21.2)	72(26.4)	330(22.0)
적극 반대	23(5.0)	47(6.1)	25(9.2)	95(6.3)
모르겠다	2(0.4)	2(0.2)	4(1.5)	8(0.5)
	458	769	273	1,500

Q-6 귀하는 현재 남한이 부담하고 있는 주한미군 주둔에 필요한 경비에 대하여 어떻게 생각하십니까?

(연령별 분포)

	20대	30~40대	50~60대	
대폭 감액	136(29.7)	139(18.1)	29(10.6)	304(20.3)
다소 감액	230(50.2)	356(46.3)	101(37.0)	687(45.8)
현수준 유지	65(14.2)	191(24.8)	86(31.5)	342(22.8)
다소 증액	12(2.6)	29(3.8)	15(5.5)	56(3.7)
대폭 증액	2(0.4)	2(0.3)	1(0.4)	5(0.3)
모르겠다	13(2.8)	52(6.8)	41(15.0)	106(7.1)
	458	769	273	1,500

Q-17 귀하는 북한이 전쟁을 일으킬 가능성이 어느 정도
되리라고 생각하십니까?

(연령별 분포)

	20대	30~40대	50~60대	
전혀 없다	37(8.1)	39(5.2)	8(2.9)	84(5.6)
별로 없다	214(46.7)	304(39.5)	79(28.9)	597(39.8)
다소 크다	153(33.4)	310(40.3)	128(46.9)	591(39.4)
매우 크다	37(8.1)	58(7.5)	30(11.0)	125(8.3)
모르겠다	17(3.7)	58(7.5)	28(10.3)	103(6.9)
	458	769	273	1,500

Q-23 귀하는 북한이 우리에게 어떤 대상이라고 생각하십니까?

(연령별 분포)

	20대	30~40대	50~60대	
도와주어야할 대상	193(42.1)	420(54.6)	149(54.6)	762(50.8)
대등한 협력대상	191(41.7)	189(24.6)	51(18.7)	431(28.7)
경쟁 대상	23(5.0)	38(4.9)	25(9.2)	86(5.7)
적대 대상	51(11.2)	120(15.6)	44(16.1)	215(14.3)
모르겠다	—	2(0.3)	4(1.5)	6(0.4)
	458	769	273	1,500

Q-25 귀하는 “통일비용의 부담이 있더라도 통일을 빨리 이루는 것이 좋다”는 견해에 대하여 어떻게 생각하십니까?

(연령별 분포)

	20대	30~40대	50~60대	
찬 성	106(23.1)	150(19.5)	82(30.0)	338(22.5)
대체로 찬성	175(38.2)	339(44.1)	114(41.8)	628(41.9)
중립	76(16.6)	123(16.0)	29(10.6)	228(15.2)
반대	86(18.8)	129(16.8)	39(14.2)	254(16.9)
적극 반대	14(3.1)	26(3.4)	6(2.2)	46(3.1)
모르겠다	1(0.2)	2(0.2)	3(1.1)	6(0.4)
	458	769	273	1,500

Q-30 귀하는 북한의 핵무기개발 가능성에 대하여 어떻게 생각하십니까?

(연령별 분포)

	20대	30~40대	50~60대	
가능성이 높다	151(33.0)	265(34.5)	88(32.2)	504(33.6)
다소 높다	239(52.2)	384(49.9)	128(46.9)	751(50.1)
다소 낮다	45(9.8)	69(9.0)	21(7.7)	135(9.0)
가능성이 없다	11(2.4)	18(2.3)	3(1.1)	32(2.1)
모르겠다	12(2.6)	33(4.3)	33(12.1)	78(5.2)
	458	769	273	1,500

Q-34 귀하는 새정부가 통일정책을 정권유지 수단으로 사용하고 있다고 생각하십니까?

(연령별 분포)

	20대	30~40대	50~60대	
확실히 그렇다	24(5.2)	25(3.3)	5(1.8)	54(3.6)
약간 그렇다	122(26.6)	157(20.4)	44(16.1)	323(21.5)
그렇지 않다	214(46.7)	380(49.4)	108(39.6)	702(46.8)
전혀 아니다	58(12.7)	121(15.7)	59(21.6)	238(15.9)
모르겠다	40(8.7)	86(11.2)	57(20.9)	183(12.2)
	458	769	273	1,500

Q-40 귀하는 남한의 주민이나 단체가 북한과 접촉하기 위해서 정부의 허가를 받아야 되는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

(연령별 분포)

	20대	30~40대	50~60대	
허가 불필요	29(6.3)	67(8.7)	21(7.7)	117(7.8)
신고로 족함	162(35.4)	201(26.1)	46(16.8)	409(27.3)
현절차 유지	261(57.0)	494(64.2)	192(70.3)	947(63.1)
접촉 금지	4(0.9)	6(0.8)	8(2.9)	18(1.2)
모르겠다	2(0.4)	1(0.1)	6(2.2)	9(0.6)
	458	769	273	1,500

Q-1 귀하는 미국이 북한과 가까워지는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

(가계소득별)

	80만원이하	80만-200만	200만이상	무응답	계
적극 찬성	27(9.2)	79(8.3)	22(8.7)	—	128(8.5)
대체로 찬성	92(33.2)	419(44.0)	113(44.9)	—	629(41.9)
중립	65(22.3)	192(20.1)	52(20.6)	1	310(20.7)
반대	63(21.6)	216(22.7)	49(19.4)	2	330(22.0)
적극 반대	32(11.0)	47(4.9)	16(6.4)	—	95(6.3)
모르겠다	8(2.7)	—	—	—	8(0.5)
	292	953	252	3	1,500

Q-6 귀하는 현재 남한이 부담하고 있는 주한미군 주둔에 필요한

경비에 대하여 어떻게 생각하십니까?

(가계소득별)

	80만원이하	80만-200만	200만이상	무응답	계
대폭 감액	63(21.6)	175(18.4)	64(25.4)	2	304(20.3)
다소 감액	98(33.6)	474(49.7)	114(45.)2	1	687(4.58)
현수준 유지	72(24.7)	218(22.9)	52(20.6)	—	342(22.8)
다소 증액	8(2.7)	39(4.1)	9(3.6)	—	56(3.7)
대폭 증액	1(0.3)	2(0.2)	2(0.8)	—	5(0.3)
모르겠다	50(17.1)	45(4.7)	11(4.4)	—	106(7.1)
	292	953	252	3	1,500

Q-17 귀하는 북한이 전쟁을 일으킬 가능성이 어느 정도 되리라고 보십니까?

(가계소득별)

	80만원이하	80만~200만	200만이상	무응답	계
전혀 없다	18(6.2)	46(4.8)	20(7.9)	—	84(5.6)
별로 없다	99(34.0)	382(40.1)	114(45.2)	—	597(39.8)
다소 크다	121(41.4)	384(40.3)	85(33.8)	2	591(39.4)
매우 크다	24(8.2)	83(8.7)	18(7.1)	1	125(8.3)
모르겠다	30(10.2)	58(6.1)	15(6.0)	—	103(6.9)
	292	953	152	3	1,500

Q-23 귀하는 북한이 우리에게 어떤 대상이라고 생각하십니까?

(가계소득별)

	80만원이하	80만~200만	200만이상	계
도와야할 대상	141(48.3)	496(52.0)	124(49.2)	762(50.8)
대등한 협력대상	84(28.7)	273(28.6)	74(29.4)	431(28.7)
경쟁 대상	16(5.5)	52(5.5)	17(6.7)	86(5.7)
적대 대상	46(15.8)	131(13.8)	37(14.7)	215(14.3)
모르겠다	5(1.7)	1(0.1)	—	—
	292	953	252	1,500

Q-25 귀하는 “통일비용의 부담이 있더라도 통일을 빨리 이루는 것이 좋다”는 견해에 대하여 어떻게 생각하십니까?

(가계소득별)

	80만원이하	80만-200만	200만이상	무응답	계
찬 성	78(26.7)	203(21.3)	55(21.8)	2	338(22.5)
대체로 찬성	112(38.4)	433(45.4)	83(32.9)	—	628(41.9)
중 립	49(16.8)	128(13.4)	50(19.8)	1	228(15.2)
반 대	40(13.7)	161(16.9)	53(21.0)	—	254(16.9)
적극 반대	8(2.7)	27(2.8)	11(4.4)	—	46(3.1)
모르겠다	5(1.7)	1(0.1)	—	—	6(0.4)
	292	953	252	3	1,500

Q-30 귀하는 북한의 핵무기 개발가능성에 대하여 어떻게 생각하십니까?

(가계소득별)

	80만원이하	80만-200만	200만이상	무응답	계
가능성이 높다	90(30.7)	315(33.1)	99(39.3)	—	504(33.6)
다소 높다	139(47.6)	486(51.0)	124(49.2)	2	751(50.1)
다소 낮다	29(9.9)	89(9.3)	16(6.3)	1	135(9.0)
가능성이 없다	4(1.4)	24(2.5)	4(1.6)	—	32(2.1)
모르겠다	30(10.3)	39(4.1)	9(3.6)	—	78(.2)
	292	953	252	3	1,500

Q-34 귀하는 새정부가 통일정책을 정권유지 수단으로 사용하고 있다고 생각하십니까?

(가계소득별)

	80만원이하	80만-200만	200만이상	무응답	계
그렇다	16(5.5)	24(2.5)	13(5.2)	1	54(3.6)
약간 그렇다	54(18.5)	213(22.4)	55(21.8)	1	323(21.5)
그렇지 않다	121(41.4)	464(48.7)	116(46.0)	1	702(46.8)
전혀 아니다	45(15.4)	147(15.4)	46(18.3)	—	238(15.9)
모르겠다	56(19.2)	105(11.0)	22(8.7)	—	183(12.2)
	292	953	252	3	1,500

Q-40 귀하는 남한의 주민이나 단체가 북한과 접촉하기 위해서 정부의 허가를 받아야 되는 것에 대하여 어떻게 생각하십니까?

(가계소득별)

	80만원이하	80만-200만	200만이상	무응답	계
허가 불필요	32(11.0)	65(6.8)	20(7.9)	—	117
허가 대신 신고	58(19.9)	262(27.5)	88(34.9)	1	409
현절차 유지	191(65.4)	614(64.4)	140(55.6)	2	947
접촉금지	4(1.3)	10(1.0)	4(1.6)	—	18
모르겠다	7(2.4)	2(0.2)	—	—	9
	292	953	252	3	1,500

빈 면

소련·러시아의 동해 방사성폐기물 투기현황과 남북한 공동대응방안 연구

손 기 응*

◁ 목		次 ▷	
I. 서	론	Ⅲ. 동해 방사성폐기물 투기에	
Ⅱ. 소련·러시아의 극동해 방사성		대한 남북한 공동대응 방안	
폐기물 투기현황과 그 생태적		Ⅳ. 결	론
영향			

I. 서

소련에 의한 방사성폐기물(Radioactive Wastes : 이하 RW)의 동해투기가 사실로 확인됨에 따라 국내에서는 경악과 우려의 목소리가 한껏 높아졌다. 1985년 4월에 일어났던 체르노빌사건의 악몽이 재가시기도 전에 알려진 이 행태는 북한의 핵무기개발 의혹과 관련하여 형성되어진 핵에 대한 우려를 더욱 증폭시키기에 충분하였다. 더욱이 러시아에 의한 RW의 투기가 과거의 사실로서 만이 아니라 현재에도 계속되고 있으며 앞으로도 뚜렷

* 民族統一研究院 責任研究員

한 기한없이 진행되리라는 것이 분명해짐에 따라, 또한 RW 뿐만 아니라 핵잠수함의 원자로가 통채로, 그 밖에 탄약이나 기타 무기 등이 엄청난 양으로 함께 동해에 폐기되고 있다는 사실이 더불어 확인됨에 따라 문제의 심각성은 더욱 커지고 있다.

모든 문제의 해결을 위한 모색에 있어서 가장 먼저 진행되어야 할 작업은 문제에 대한 구체적인 인식이라 할 것이다. 문제를 좀더 정확히 파악하면 할수록 그 해결의 가능성은 높아지는 것이다. 따라서 이 글의 첫번째 목적은 소련과 러시아에 의해 한반도 주변 해역에 자행되어진 투기실태의 내역을 자세히 살펴보고자 하는데 있다. 이를 위해 RW의 투기위치, 투기량과 그 활동도(Activity), 그리고 투기된 RW의 특성 등을 구체적으로 파악해 볼 것이며, 이와 더불어 이들 투기된 RW가 해양생태계에 미치고 있는 영향과 러시아에 의한 앞으로의 투기전망도 함께 살펴볼 것이다.

이러한 논의는 RW투기현황의 분석에만 그치는 것이 아니라 그것에 대한 대응책 수립을 위한 예비작업의 성격을 띠는 것이다. 이 글의 두번째 목적은 이 문제가 가지는 국제적 성격에 비추어 관련 국가들이 어떠한 공동대응방안을 마련하여야 할 것인가를 남북한을 중심으로 살펴보려는데 있다. 즉, 이 문제에 대한 이해당사국인 남북한이 어떠한 틀 속에서, 어떠한 과정을 통해 문제해결을 위해 상호 협력할 수 있는가를 논의해 보는 것이다.

한편, 이 글에서 RW는 액체방사성폐기물(Liquid Radioactive Waste : 이하 LRW)과 고체방사성폐기물(Solid Radioactive Waste : 이하 SRW)을 포괄하는 개념으로 사용한다. 또한, 일반적인 분류원칙에 따라 RW가 100kBq/l(26 μ Ci/l)미만이면 저준위(Low-Level)RW로, 100kBq/l(26 μ Ci/l)이상이면 중준위(Intermediate-Level)RW로, 그리고 15GBq/l(0.4Ci/l)이상이면 고준위(High-Level)RW로 구분한다. 그리고 “투기”란 1972년 12월 29일 런던에서 채택되고 1975년 8월 30일 발효되었던 「폐기물 투기에 의한 해양오염방지 협약 : 이하 런던협약」의 제3조 1항에 의거하여 “해양에 있어서 폐기물 및 기타 물질을 선박·항공기 또는 프래트홈, 기타 인공 해양구조물로부터 고의로 처분하는 것,” 및 “해양에 있어서 선박·항

공기 또는 프래트흙, 기타 인공 해양구조물을 고의로 처분하는 것”으로 이 해함을 밝혀둔다.¹⁾

또한, 해양의 순환성을 고려하여 소련과 러시아에 의한 RW투기 내역을 동해지역에만 국한하는 것이 아니라, 그 인근해역을 포함한 극동해(Far Eastern Seas)지역으로 넓혀서 살펴볼 것이다. 그리고 그 상세한 내역은 A.V. Yablokov 등이 1993년 2월 러시아연방대통령에 제출한 보고서²⁾와 1993년 독일연방의회가 독일정부에 대해 RW투기에 의한 해양오염에 관하여 행한 청문회기록³⁾에 기초하였음을 밝혀둔다. Yablokov의 보고서는 1992년 11월 9-13일간 런던에서 개최되었던 런던협약 체결국간의 제15차 협의회가 러시아에 대하여 소련에 의해 행하여진 RW의 해양처리에 관한 포괄적인 자료를 요청한 데에 따라 러시아연방대통령의 특별지시에 의해 작성되어진 것이다.

II. 소련·러시아의 극동해 방사성폐기물 투기현황과 그 생태적 영향

1. 투기에 관한 소련·러시아의 규정과 그 적용실태

핵무기경쟁과 원자력발전의 이용증가는 RW를 양산하였고, RW의 증가

- 1) 국가안전기획부, 「국제환경협약집 下: 해양·폐기물·핵·군사·보건·우주분야」(1994), p.165. 런던협약은 1993년 11월 12일 개정되었으며, 우리나라는 1993년 12월 21일 가입하였다.
- 2) Office of the President of the Russian Federation, *Facts and Problems Related to Radioactive Waste Disposal in the Seas Adjacent to the Territory of the Russian Federation. Materials for a Report by the Government Commission on Matters Related to Radioactive Waste Disposal at Sea, Created by Decree No. 613 of the Russian Federation President, October 24, 1992*(Moscow, 1993).
- 3) Deutsche Bundestag, *Radioaktive Verseuchung der Meere durch die Ablagerung von Atommüll. Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten* (BT-Drucksache 12/5494, 1993).

로 인한 환경오염은 현재 각국이 당면하고 있는 가장 심각한 환경문제의 하나가 되고 있다. 특히, 대규모의 원자력추진함정과 쇄빙선선단을 보유했던 소련에게는 방사성폐기물의 처리는 매우 골치아픈 문제였다. 그러나, 동서가 침예하게 대립하였던 냉전은 이 문제를 크게 부각시키지 않게 하는 방과제가 되었다. 소련은 냉전을 자유롭게 RW를 처리할 수 있는 기회로 이용하여 가장 쉽고도 돈이 들지 않는 방법인 해양투기를 택하였다.

물론, 소련도 1972년 런던협약의 발효후 동조약의 이행에 상응하는 조치를 취하기도 하였다. 그 결과 무르만스크 해양조선소로부터 나오는 RW의 해양처리는 점차 줄어들어 현재는 거의 하지 않는 것으로 보인다. 그러나, 해군에 의한 방출에 대하여는 어떠한 뚜렷한 대책도 취해지지 않았다. RW을 적절히 처리할 조직체계가 비효율적이었고 처리설비가 결여되었으며 폐기물저장소의 저장능력이 불충분하였다는 일반적인 이유보다 더욱 큰 원인은 소련 외무성의 교묘한 정책에 있었다. 즉, 소련당국은 “군함들의 면책성(Immunity of Warships)”개념을 내세워 런던조약이 군용함정에서 나오는 RW에는 적용되지 않는 것으로 간주한다는 입장을 취하였던 것이다. 그러면 소련은 물론 러시아가 RW해양투기에 어떠한 입장을 취하였고 그 결과 어떠한 규정들이 마련되어졌으며, RW투기실태는 어떠한가 살피보기로하자.

RW해양처리에 관한 최초의 규정은 1960년 소련해군이 중기건설성(Ministry of Medium Machine-Building) 및 보건성과의 협의하에 RW의 방출을 당시의 보건위생기준에 부합하도록 한 “해군시설물로부터 나오는 장기성방사성물질을 함유한 액체폐기물의 해양처리에 관한 잠정위생규정(Temporary Sanitary Requirements for Discharge of Liquid Wastes Containing Long-Lived Radioactive Substances into the Sea from Naval Facilities)”이었다. 동규정은 1962년 수정되어 방출되어질 폐기물의 총량 및 총활성도가 규정되었다. 총량면에서는 1,000m³이하로, 그리고 총활성도에서는 50 μ Ci/l(1,850kBq/l)이하로 규정되었으며, 핵추진잠수함으로부터의 RW방출은 오직 비상시의 경우에만 허용되었다.

그러나, 해군은 1965년 새로운 규정을 마련하여 연안으로부터 10마일밖

에서 핵잠수함의 LRW투기와 활성화도 10nCi/l (370Bq/l)미만의 폐기수방출을 허용하였다. 더욱 중요한 것은 북해함대와 태평양함대사령부가 SRW의 처리지역을 선택할 권한을 부여받게 되었다는 것이다. 이제 해군은 정부부처와의 협의없이도 고유의 권한을 뛰어넘어 타국과 국제관할권하에 있는 지역에서 생태적으로 위협할 수 있는 문제해결의 방법을 취할 수 있게 된 것이다. 예를 들어 특수밀봉이 되지 않은 금속컨테이너에 담겨진 SRW의 투기는 물론, 덩치가 큰 폐기물을 컨테이너에 담지않고도 투기할 수 있게 된 것이다.

RW의 해양처리에 관한 좀더 구체적인 규정이 해군과 보건성이 승인한 1966년의 “방사성폐기물의 해양처리를 위한 잠정위생규정(Temporary Sanitary Requirements for Disposal of Radioactive Wastes at Sea)”이었다. 동규정은 핵잠수함이 주둔하고 급유받고 수리받는 모든 시설물에 뿐만 아니라, 선박건조 및 수리소에 대하여도 적용되는 것으로서 RW의 방출 및 처리지역, LRW방출과 SRW처리의 기준, RW의 처리준비 및 수송절차, 그리고 처리지역에 대한 위생검역지침 등을 마련하는 등 일반적으로 수용될 수 있는 기준을 설정하고 있다. 동규정은 그 효력이 공해상에 미친다는 점에서 규정의 적용은 어느 한 부서에 의해서가 아니라 소련정부당국에 의해 승인되어야만 하는 것이다.

그럼에도 불구하고 1966년부터 1967년간 LRW의 방출과 SRW의 처리를 위한 해양지역의 선정은 북해와 태평양함대사령부에 의해 이루어졌으며 해군총참모부에 의해 승인되어졌다. 또한, 1986년까지 북해함대의 작전구역내에는 상업해운성(Ministry of the Merchant Marine) 소속의 무르만스크조선소에서 나오는 RW도 투기되어졌다.

1976년 소련이 런던협약에 가입하게되자 협약의 의무를 충족시키기 위하여 기존의 기준은 검토되어야만 하였다. 이에 따라 소련내각은 1979년 3월 6일 소련선박이나 기타 선박, 항공기, 프래트홈 및 기타 인공 해양구조물로부터 생물학적으로, 그리고 기타의 이유로 받아들여질 수 없는 RW나 고준위방사성물질의 해양투기를 목적으로 한 고의적인 방출을 금지하는 결의안을 채택하였다. 그리고 상기기준에 포함되지 않는 RW나 기타

방사성물질의 방출은 소련 Goskomgidromet(수리기상위원회)의 특별승인과 수산성(Ministry of Fisheries)과의 협력하에 허용되어질 수 있게 되었다. 동결의안에 의해 Goskomgidromet는 RW나 투기승인을 받은 기타물질의 양과 특성의 기록, 투기의 장소·시간·방법의 기록, 런던협약의 목적에 부응하는 해양상태의 측정, 런던협약의 사무국으로서의 역할을 하는 국제해사기구(International Maritime Organization : 이하 IMO)와 다른 체약국에 대하여 투기에 관한 정보의 전달 등의 임무를 수행하게 되었다.

해군은 Goskomgidromet와의 협력하에 새로운 안, “방사성폐기물의 해양방출에 관한 규정(Regulations for Discharge of Radioactive Waste at Sea : 이하 PS-82)”을 마련하여 1983년부터 효력을 발생시켰으나 동규정을 실천하지는 않았다. 소련에 의한 RW해양투기는 1959년부터 런던협약에 가담하기전인 1976년 사이에 이루어진 것은 물론이고, 협약가입후에는 소련 스스로 마련한 상기 PS-82의 규정을 위반하면서 고의적으로 이루어졌던 것이다. 한편, 동규정은 그 자체가 대륙붕, 내해와 해협을 제외한 처리지역의 선택을 요구하고 있지 않으며, 50°N이상의 지역에 대한 처리금지지를 포함하고 있지 않으며, 런던협약이 요구하는 IMO와 IAEA이 규정하고 있는 형식으로 RW의 해양처리에 대한 정기보고를 명문화하지 않는 등의 문제점을 안고 있었다.

Goskomgidromet는 PS-82를 승인하면서 해군이 1986년까지 RW를 처리할 시설물건립을 계획할 것으로 간주하였고 1986년에서 1987년 사이에 IAEA와 런던협약의 권고사항에 부응하기 위하여 동규정을 재검토할 계획을 가졌다. 그러나, 해군은 어떠한 RW처리시설도 마련하지 않았으며 RW해양투기를 계속하였다. 1985년 Goskomgidromet는 해군이 요청한 Novaya Zemlya군도 동부해안을 포함하는 북해지역에 대한 처리지역선정을 거부하였으며, 해군의 RW해양투기가 지속되자 1987년 12월 1일부로 PS-82에 대한 동의를 철회하였다. 이에따라 이후 해군사령부가 RW해양투기 승인에 관하여 전권을 가지게 되었다.

한편, Goskomgidromet는 런던협약과 소련 내각결의안의 요구를 위반하면서 IMO와 IAEA에 RW해양처리에 관한 정보를 제공하지 않았다. 또

한, 1989년 런던협약의 질문서에 대한 답변에서 Goskomgidromet는 “소련은 RW의 해양투기를 하지 않았으며, 하지 않고 있으며, 할 계획이 없다 (the USSR has not dumped, is not dumping, and does not plan to dump radioactive waste at sea)”고 거짓 증언하였다.⁴⁾ 소련은 저준위 및 중준위RW외에도 런던협약이 전적으로 투기를 금지하고 있는 고준위RW도 1965년 이래로 소련국가조선위원회(State Committee for Shipbuilding), 국가원자에너지이용위원회(State Committee for the Use of Atomic Energy), 그리고 해군간의 특별결정에 의해 투기하였다.

결국, 1987이래로 소련에 의한 RW의 해양투기는 이중으로 불법적인 것이었다. 즉, RW해양투기에 관한 지침을 규정한 소련에 의해 승인된 공식문건들이 역시 소련에 의해 인정된 국제기준이 요구하는 요건과 부합하지 않았다는 점에서 위법이며, 뿐만 아니라 소련에 의해 승인된 공식문건조차도 지켜지지 않았던 것이다. RW는 관련 환경기관과의 협조없이, RW처리에 있어서 핵안전에 대한 정부 핵유관당국의 통제나 감독없이 투기되어졌던 것이다. 소련에 의한 RW해양투기의 실제와 런던협약의 의무간의 불일치는 1983년부터 1990년 사이에 Goskomgidromet와 국가자연위원회(State Committee for Nature)에 의해 개최되었던 유관부처간회의에서 계속적으로 지적되었으나, 소련정부 수준에서 어떠한 교정책도 제시되지 못하였다.

소련이 붕괴된 후 러시아연방이 소련이 체결한 국제협약과 조약들을 그대로 준수할 것임을 밝힘에 따라 러시아는 런던협약의 의무를 충실히 준수하여야 하며, 따라서 RW해양투기는 국제기준에 의해 통제되어야만 하였다. 이러한 연장선상에서 1991년 12월 채택된 러시아연방의 자연환경보호법 제50조는 방사성물질의 이용에 있어서의 생태적 규정을 명시한 것으로 제3항에는 “저장과 처리를 목적으로 한 타국으로부터의 방사성폐기물과 물질의 수입, 그리고 처리를 목적으로 한 방사성폐기물과 물질의 수장이나

4) IAEA TECDOC 588, *Summary of Nations' Reports on the IAEA Circular Questionnaire*(March 1990).

방기는 금지된다”고 되어 있다. 따라서 동법은 러시아연방 영해내에서의 RW처리를 금지하는 것일 뿐만 아니라, 어떠한 해양에서건 러시아에서 산출된 RW의 처리도 금지하고 있는 것이다.

그러나, 1992년 2월 해군총사령관은 러시아연방정부에 기존의 RW해양 투기절차를 잠정적으로 연장할 것을 요청하는 청원을 하였다. 러시아원자력감독위(Gosatombadzor)는 러시아연방정부의 지침 A-2-611호에 근거하여 이를 검토한 후 해군에게 과학연구소와 관련부서의 의견을 청취할 것을 제안하였고, 이를 검토한 러시아의 자연성(Ministry of Nature), 외무성(Ministry of Foreign Affairs), 그리고 방사능보호과학위원회(Scientific Commission for Radiation Protection)는 RW해양투기는 국제적 기준에 부합하게 이루어져야 할 것이라는 의견을 제출하였다. 즉, 해양투기를 실질적으로 금지한 것이다. 그러나, 러시아해군은 런던협약의 규정은 물론, 러시아 자체의 규정과 지침들도 위반하면서 투기를 계속하였다.

2. 투기된 방사성폐기물의 위치·양·활성도

소련에 의한 최초의 RW투기는 핵잠수함의 시험운항과 핵추진쇄빙선 “Lenin”호와 관련되었다. 1959년에 600m³의 저준위RW(20mCi)가 백해에 방출되었으며, 1960년에는 Lenin호에 의해 100m³의 LRW(총활성도 200mCi)가 고그랜드섬과 핀란드만 인근에 방출되었다. LRW의 정기적인 투기는 1960년 이후부터, 그리고 북해와 극동해상에 대한 SRW처리는 1964년부터 이루어졌다. 가능한 자료를 토대로 볼 때 소련에 의해 러시아 영토 인근해역에 투기된 모든 RW의 총활성도는 325kCi(12PBq)로 추정되고 있으며, 전문가들은 투기된 RW의 활성도의 최고수준을 2.5MCi(92 PBq)로 어림잡고 있다. 그러면 구체적으로 극동해에 얼마나 많은 양의, 어떠한 특성의 RW가 투기되어졌는가를 살펴보기로 하자.

RW의 해양투기에 관한 주된 국제협약이 전술한 런던협약이다. 동협약은 계약국들에게 “인류의 건강에 위험을 초래하고 생물자원 및 해양생물에 해를 끼치며 해양의 쾌적성을 해치거나 기타 적법한 해양이익을 방해할

우려가 있는 폐기물과 기타물질의 투기에 의한 해양오염을 방지하기 위해 실행가능한 모든 조치”를 취해야 할 의무를 부과한다(제1조). 동협약은 또한 고준위RW의 투기를 금지하고 있으며(제4조),⁵⁾ 저준위 및 중준위 RW투기의 경우에는 IMO사무국에 대한 통고와 함께 특별허가를 필요로 한다.⁶⁾

이때 투기행위를 하는 선상에는 자격있는 국제기구로부터의 참관자가 동석하여야 하며, IAEA가 요구하는 세가지 조건이 충족되어야 한다. 그 세가지 요건은 첫째, 처리지역의 위치가 대륙붕밖, 해안으로부터 최소 200mile밖이어야 하며, 둘째, 처리지역의 수심이 최소한 4,000m이상이어야 하고, 셋째, 위도가 50°N와 50°S사이여야 한다는 것이다.⁷⁾ 러시아연방이 가지는 이 세가지 조건에 맞는 유일한 해역은 바로 극동해뿐이며 <그림 1>은 그것을 보여준다.

한편, <그림 2>는 소련에 의해 극동해상에 액체 및 고체RW의 투기를 위해 공식적으로 선정된 지역의 지정학적인 위치를 보여주는 것이며, 그 자세한 지역의 위치는 <부록 1>에 나타나있다. 처리에 이용된 10개의 지역중 오직 Area 4만이 IAEA가 규정하고 있는 RW처리를 위한 해양의 깊이와 위치요건을 충족하고 있음을 알 수 있다.

1966년부터 1991년 사이에 걸쳐 소련은 극동해의 선정지역중 5개 지역에 LRW를 투기하였다(<부록 2> 참조). 양적인 면에서는 Area 7(캄차카

5) 국가안전기획부(1994), pp.165-167.

6) 한편, 1993년 11월 8일부터 12일까지 런던에서 개최된 제16차 런던협약 당사국간 협의회에서 동협약 및 부속서의 개정이 논의되어 모든 RW의 해양투기를 전면금지하는 결의안이 표결에 의해-참석 42개국중 찬성 37, 기권 5-채택되었다. 그리고 동 금지규정의 존속여부는 경제적·기술적·사회적 관점에서 매 25년마다 검토하기로 되었다. 국가안전기획부(1994), pp.185-189 참조. 그러나, 동개정안은 그 채택을 위한 표결에 참석한 국가가 42개국에 불과하였고 기권하였던 국가가 러시아, 중국, 영국, 프랑스, 벨기에 등 대부분 핵강대국이라는 점에서, 또한 개정안 위반에 대한 구체적인 제재방안을 마련하지 못하였다는 점에서 문제점을 안고 있다.

7) 그의 IAEA의 저준위RW 투기권고 기준치는 연간 1개 지점에서 10만t이내의 투기량, 방사능총량 연간 1억Ci이내 등이다. IAEA Safety Series 78, *IAEA Requirements for Disposal of Radioactive Waste at Sea*(Vienna, 1978).

〈그림 1〉 저준위 및 중준위 방사성폐기물의 투기에 관한 IAEA의 요건에 부합하는 해양의 위치

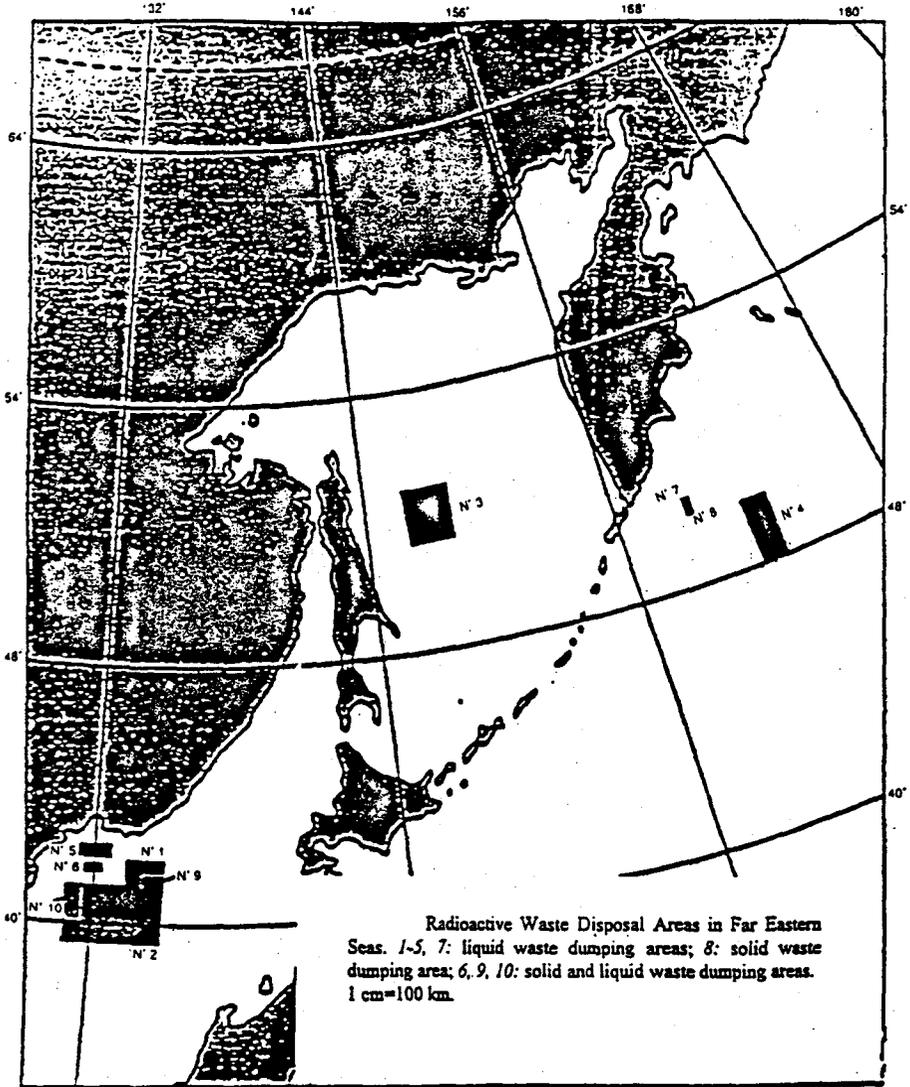
Map of the Location of Water Areas of the World's Oceans Complying with IAEA Requirements for Disposal of Low- and Intermediate-Level Radioactive Wastes (between 50° N and 50° S, outside the continental shelf, at least 200 miles from shore, deeper than 4,000 meters). In the waters adjacent to Russian territory, such water areas exist only in the northwestern Pacific Ocean.



반도의 남동부해안)에, 활성도면에서는 Area 9(동해)에 가장 많은 LRW가 투기되었다. 〈그림 3〉의 A는 극동해에 투기된 LRW의 연도별 추이를 보여주는 것이다. 활성도 측면에서 볼 때 가장 많은 LRW가 투기된 것은 1986년에서 1987년간 사이였음을 알 수 있으며, 최소 약 12,335Ci(456 TBq)의 LRW가 극동해에 투기된 것으로 여겨진다.

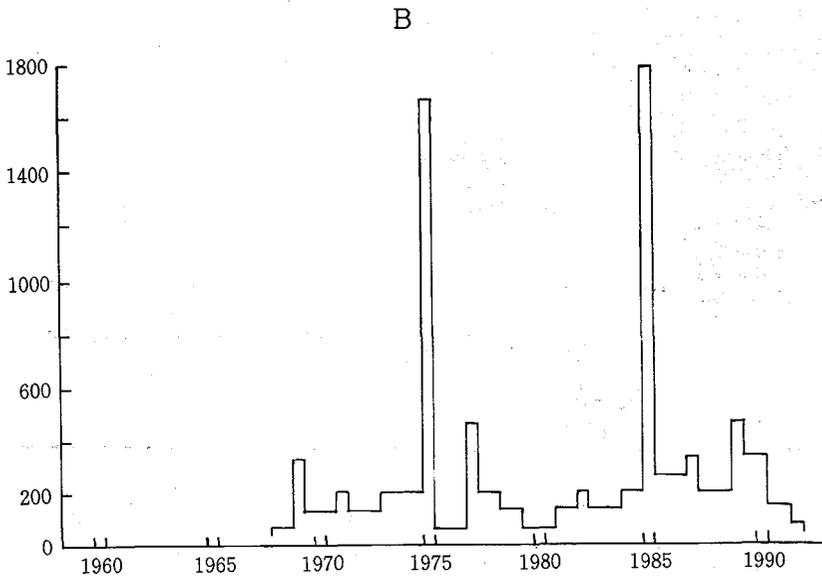
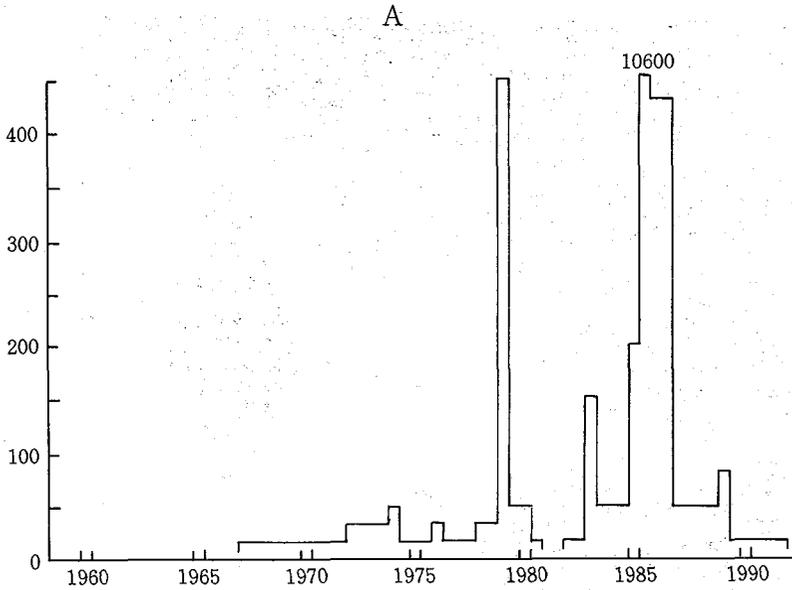
극동해에 대한 저준위 및 중준위SRW의 투기에 관한 내역은 〈부록 3〉이 보여준다. 투기는 1986년부터 선정 10개지역중에서 4개지역에서 정기적으로 일어났다. 양적인 면에서는 Area 9(동해)에 가장 많이 투기되었으며, 투기된 저준위 및 중준위SRW의 총활성도면에서는 캄차카반도의 남동부해안인 Area 8이 두드러졌다. 입수가능한 자료를 토대로 추측해 볼 때 투기된 저준위 및 중준위SRW의 총활성도는 6,851Ci(254TBq)로 여겨진다. 투기량을 좀더 정확히 살펴보려면 여기에 두개의 핵잠수함용 원자로,

〈그림 2〉 극동해의 방사성폐기물 투기지역. 1-5, 7 : 액체폐기물 투기지역 ; 8 : 고체폐기물 투기지역 ; 6, 9, 10 : 고체 및 액체폐기물 투기지역



차즈마만(Chazhma Bay)에서 발생한 핵잠수함사고에 의한 방사능누출, 사할린섬부근에서 수송도중 유출된 원자력발전설비 및 기타 선박과 물질들이 포함되어야 하나 그 내역은 자세히 알려지지 않고 있다. 〈그림 3〉의 B

(그림 3) 극동해의 방사성폐기물 연도별처리 현황 A : 액체방사성폐기물 투기 ; B : 저준위 및 중준위 고체방사성폐기물 투기



는 극동해에 투기된 저준위 및 중준위SRW의 연도별 추이를 보여주고 있다. 활성화 측면에서 볼 때 1975년과 1985년에 가장 많은 SRW가 투기된 것을 알 수 있다.

소련에 의해 장기간 지속되었던 RW해양투기는 1992년 러시아연방의 수립이후에도 해군에 의해 극동해와 북해에 계속되었고, 그 자세한 내역은 〈부록 4〉에 나타나있다. 투기된 RW의 활성화가 이전에 비하여 적어졌다고 하더라도 러시아연방이 준수할 것을 약속한 런던협정을 위반한 것은 틀림없는 사실이다. 또한, 그것은 전술한 바와 같이 러시아연방의 자연환경 보호법에도 위배되는 것이다.

3. 투기된 방사성폐기물의 생태적 영향

소련과 러시아의 RW해양투기에 의해 극동해가 방사능에 의해 오염되었을 가능성은 의심의 여지가 없다. 이에 대하여 러시아당국은 극동해의 엄청난 수량을 이유로 방사능유출에 의한 해양생태계 오염의 가능성을 일축하고 있다. 또한, 차츠마만의 핵잠수함사고에도 불구하고 방사능에 의한 해양오염은 없었다고 주장한다.

구체적으로 살펴보면 소련의 Goskomgidromet는 RW투기에 이용된 해양에 대한 방사능검측을 간헐적으로 실시하였으며, 1975년에는 해군의 탐사선 “Abkhaziya”호에 의해 동해의 방사능을 측정하였다고 한다. 극동해 전반적으로는 SRW투기지역에 대해서는 1967년 이전에, 그리고 LRW투기지역에 대해서는 1990년 이전에 방사능위생검사가 이루어졌다고 한다. 그 결과 투기해역은 물론 인근해역에서도 해양환경을 파괴할만한 방사능오염의 경우는 한번도 일어나지 않았으며, 단지 투기직후 수일간 국부적으로 활성화도가 상승했을 뿐이었다고 한다. 그러나, 1967년 이후 행하여진 방사능상태에 관한 모든 연구는 SRW의 처리지역으로부터 50-100km 떨어진 해역에서 이루어진 것으로서 처리해역 자체에 대한 직접적인 방사능상태조사는 이루어지지 않았다. 따라서 SRW투기지역의 방사능상태에 관한 정보는 결여되어 있는 상태에 있어 오염에 대한 우려는 지워지지 않고 있다.

동해에 투기된 RW에 의한 방사능오염 여부를 평가하기 위하여 한국정부는 2차에 걸쳐 조사를 진행하였다. 1993년 4월 7일 과학기술처는 “구소련 방사성폐기물 대책회의”를 소집하여 한국원자력안전기술원, 수산청, 기상청, 해군, 그리고 한국전력과 조사를 위한 업무를 분담하였고 이를 바탕으로 1993년 4월 13일부터 30일까지 1차 긴급조사를 실시하였다. 조사내용은 동해 RW투기지역 근처에서 죽변까지 흐를 것으로 예상되는 해수, 그 지역의 해저토 및 동해안의 어업과 관련한 어류, 캄차카반도 근처의 원양어업활동으로 국내에 반입되는 어류들을 대상으로 하였다. 측정방사능은 RW에 포함된 방사성동위원소의 대부분이 감마선을 방출하기 때문에 감마방사능측정을 위주로 하여 해수에 대해서는 감마동위원소 및 삼중수소, 기타 사료에 대해서는 감마동위원소의 방사능만을 측정하였다.

한편, 조사시료로는 소련에서 RW을 처분한 지점을 고려하여 우리나라에 영향을 미칠것으로 예상되는 4개지점을 선정하여 해수, 해저토, 그리고 명태, 오징어, 임연수 등의 어류를 채취하였다. 1차조사의 결과 동해에서 채취한 여러 시료에서는 인공방사성동위원소인 Cs-137이 극미량 검출되었으며, 해수중에서는 최소검출방사능 이하의 삼중수소방사능이 검출되어 인체에 방사능 영향을 전혀 주지 않는다는 결론이 내려졌다.

1993년 10월 24일에서 11월 1일까지 해양연구소의 해양탐사선 온누리호를 동원한 제2차 조사가 실시되었다. 조사계획은 RW투기해역의 위치, 투기RW의 특성, 투기방식, 투기해역부근의 해류, 방사성괴폭경로 등을 고려하여 수립되어 RW투기해역이 북한 및 러시아의 경제수역이기 때문에 접근 가능한 해역부근 및 동해안 인접해안을 조사해역으로 선정하여 진행되었다. 그리고 투기RW는 해수에서 확산되어 그 환경에서 사는 플랑크톤, 어류 등을 방사능으로 오염시킬 수 있기 때문에 조사대상을 해수, 플랑크톤, 어류 등으로 하였다. 해수의 경우에는 조사지점을 리만해류가 흐르는 투기해역 부근 및 동해안 근처의 해역에서 선정하여 표층해수를 채취하거나 경우에 따라서는 깊이별로 해수를 채취하였다. 2차조사의 결과 1차조사의 결과와 마찬가지로 소련과 러시아가 투기한 RW에 의한 영향이 발견되지 않았으며 일부 검출된 인공방사성핵종의 방사능은 과거 핵실험에

의한 낙진의 영향으로 판단되었다.

1, 2차 조사에서 RW가 투기된 러시아 경제수역내 해역에 대한 조사는 이루어지지 못하였다. 이에 따라 한국, 일본, 러시아 3국에 의한 공동 동해방사능 조사가 3국간의 합의에 따라 1994년 3월 18일부터 4월 6일까지 RW투기해역에서 IAEA 해양환경실험실의 참관하에 수행되었다. 조사의 목적은 소련 및 러시아가 투기한 RW투기해역의 해양환경방사능을 조사하여 투기RW에 의한 현재의 영향을 평가하는데 있었으며 조사에는 러시아 극동수리기상연구소의 “R/V Ocean”호가 이용되었다. 조사결과는 2차에 걸쳐 발표될 예정으로 첫번째는 시료의 채취, 전처리, 선상에서의 예비감마분광분석법에 의한 방사능측정결과 등을 정리할 것이며, 두번째로는 조사에 참가한 3개국 및 IAEA가 실험실에서 방사능분석을 마친 후 공동으로 조사결과를 평가하여 현재의 환경에서 방사능오염 영향을 평가하여 1년이내에 3국 공동으로 보고서가 제출될 것이다.⁸⁾

일단 지금까지 진행된 검사의 결과, 그리고 소련과 러시아에 의해 주장되는 검사의 결과에 의하면 소련과 러시아에 의해 투기되었던 RW가 해양 생태계에 아무런 영향을 주지 않았다는 것이다. 그러나, 이러한 결론에도 불구하고 동해 해양환경오염의 우려를 불식하지 못하는 것은 다음과 같은 이유가 있기 때문이다.

첫째, RW가 담겨진 컨테이너가 오염을 절대적으로 방지할 수 없다는 점이다. 컨테이너는 시간이 지남에 따라 파괴되며 금속컨테이너는 10년, 그리고 콘크리트 컨테이너는 30년이 지나면 해수에 의해 부식된다고 한다.

둘째, 컨테이너에 담겨지지 않은채 버려진 대부분의 SRW는 원자로로부터 떼어낸 합금속으로서 이것 역시 시간이 지남에 따라 부식되며, 따라서 약 10-12년내에 그 속에 담겨진 모든 방사능은 누출되기 때문이다. 그리고 투기된 SRW를 구성하고 있는 상이한 금속(예를 들어 철, 구리, 아연, 티타늄 등)간에 전기반응이 일어나 부식이 몇배의 속도로 촉진되어질 가능성도 있다.

8) 과학기술처, 「1994년 원자력안전백서」(1994), pp.317-358 및 과학기술처, 「1993년 원자력안전백서」(1993), pp.232-246 참조.

셋째, 저준위SRW의 처리 당시에 좀더 빠른 수장을 위해 컨테이너를 총으로 쏘아 구멍을 내었다는 사실이 증명되고 있다. 이것은 방사능이 컨테이너처리 직후부터 누출되었다는 사실을 의미하는 것이다.

넷째, 많은 경우에 수장된 선박속에는 “Heptyl”과 같은 맹독성물질이 담겨져 있었다고 한다. 그외에 원자로부품을 수장할 때 대개의 경우 밀봉을 위해 쓰여진 푸르부랄(Furfurol, 화학기호 : $C_5H_4O_2$)이 해양환경을 오염할 가능성이 크다.

다섯째, 북해에 행하여진 모든 투기와 극동해에 행하여진 투기의 대부분이 국제적 기준을 무시하면서 이루어졌다는 사실이 확인되고 있다. 특히 수심이 얇은 지역에 투기된 고준위SRW이 생태적으로 커다란 영향을 줄 것은 자명한 일이다.

여섯째, 동해 자체가 가지는 지정학적, 생태계적 특성 때문이다. 동해는 북쪽의 타르타르해협 및 쏘아해협으로 오츠크해와 연결되고 쓰가루해협으로 북서태평양과 연결되며 남쪽의 대한해협을 통해 남지나해의 해수가 유입된다. 그러나, 인접해와는 비교적 얇은 해협(수심 130m이하)을 통해 연결되므로 다분히 고립된 호수의 성격을 띠는 반폐쇄성 해역이다. 따라서 한번 오염이 진행된다면 오염이 광범위하게 진행될 뿐만 아니라, 오염의 농도가 희석되기에는 상당한 시간을 소요하게 된다.

마지막으로 아직까지 소련과 러시아에 의한 RW해양투기에 대한 내역이 자세히 밝혀지지 않고 있다는 사실과 앞으로도 러시아의 내부적 여건으로 인해 상당기간 RW투기가 지속될 것으로 전망되기 때문이다. 여기에 더하여 러시아가 RW해양투기를 나쁘다고 생각은 하면서도 서구 선진국들과 같이 그것을 심각하게 여기지 않는 핵안전에 대한 사고방식도 큰 문제로 작용한다.

러시아는 총235척의 핵추진선박(그중 394기의 원자로가 해군함정에 그리고 13개의 원자로가 쇄빙선에 장착)을 보유하고 있으며, 그중 228척이 해군에 그리고 7척이 교통성(Ministry of Transportation)에 귀속되어 있고, 매년 이들의 활동에 의해 약 20,000m³의 LRW가, 그리고 약 6,000t의 SRW가 산출되는 것으로 여겨진다. 또한, 1993년말 현재 러시아해군이 보

유하고 있는 RW는 북해함대가 7,000t, 태평양함대가 5,500t으로 이들은 연안 컨테이너 및 해상 특별선박에 저장되고 있으나 저장시설이 노후화되어 있으며 저장용량도 초과상태인 것으로 알려져 있다.

그러나, 러시아의 국방성, 산업성, 그리고 원자력에너지성(Ministry of Atomic Energy)의 산하에 핵추진선박의 개발과 운영에 관계하고 있는 수많은 과학연구소의 존재에도 불구하고 해양에 투기되어진 방사성물질에 대한 관측과 통제체제는 실제 전혀 존재하고 있지 않다. 러시아는 RW처리를 위해 1994년도에 원자력에너지성에 약 100억루블을 국가 특별목적의 예산으로 배정하는 등의 노력을 취하고 있다. 그러나, 적자에 허덕이는 정부예산과 극심한 인플레이를 감안할 때 실제 어느 정도의 투자가 이루어질 수 있을런지, 그 효과가 어느 정도일런지가 의문이 아닐 수 없다.

이상을 종합해 볼 때 투기된 RW가 해양생태계에 미치는 영향에 대한 결론은 좀더 구체적이고 포괄적인 연구가 진행되고 난 다음에 내려져야 할 것이다. 그리고 RW의 해양투기가 근절되지 않은 이상 그것이 해양생태계에 미치는 부정적 영향이 미미하다는 어떠한 주장도 그 타당성을 잃을 수 밖에 없을 것이다.

Ⅲ. 동해 방사성폐기물 투기에 대한 남북한 공동대응 방안

1. 남북한 공동협력 가능성의 이론적 근거

북한의 환경정책은 환경문제에 대한 인식의 폭과 깊이, 그리고 그것에 대한 대응방안에 따라 크게 두시기로 구분되어질 수 있다. 우선, 해방이후부터 70년대의 「토지법」(1977)의 제정에 이르기까지의 기간으로서 이 시기 북한의 환경정책은 국토의 경제적 이용증진의 차원에서 다루어졌다. 환경정책의 내용은 주로 농업, 임업, 수산업과 같은 1차 산업품목의 산출증

가에 초점을 두었다. 그러나, 환경문제를 공업화, 산업화에 관련하여 인식하고 그 대책수립에로까지는 확대되지 않았다. 첫번째 시기를 시대적 상황과 환경정책의 내용별로 세분하여 보면 50년대까지의 “해방직후부터 전쟁기,” 60년대의 “전후 사회주의건설도입기,” 그리고 70년대의 “자연개조 5대방침과 토지법채택기”로 나눌 수 있다.

두번째의 시기는 북한환경정책의 모체라 할 1986년 「환경보호법」이 채택된 80년대부터 현재까지의 기간으로서 북한이 환경문제를 산업화와 관련하여 인식하고 환경문제에 대한 기술적인 해결책을 모색하면서 환경보호에서 과학화와 현대화를 요구한 시기이다. 북한이 환경보호법을 채택하였다는 사실은 환경의 오염과 파괴가 심각해져 좀더 강제적인 대응책 마련이 불가피해졌다는 것을 의미하는 것이다. 북한은 1992년 헌법을 개정할 때 제57조에 환경보호를 삽입하였으며, 행정적으로는 환경보호법 제39조에 근거하여 1993년 2월에 국가환경보호위원회를 설립한 것으로 여겨진다. 한편, 환경보호에서 과학화와 현대화를 요구하였다는 사실은 환경문제가 심각해져 대중동원을 통한 환경보호활동이 한계에 달했음을 의미하는 것이다.

한편, 북한환경정책의 주요 특징은 그것이 가지는 생태적 측면과 경제적 측면, 그리고 대외 선전적 측면외에 국내적 정치성을 띠고 있다는데 있다. 환경정책의 정치성은 다음과 같은 세가지 측면으로 요약될 수 있다. 첫째, 환경정책이 주체사상에 수렴되어 인민대중의 결속을 강화하고 북한식 사회주의제도의 우월성을 높이 각인시키기 위한 조직화의 수단으로 기능함과 동시에 사회주의건설을 위한 대중운동의 필요성에 대한 명분을 제공함으로써 인민대중운동의 자발성을 촉발시키는 수단으로 기능한다는 점이다. 이는 산림조성 및 보호운동, 제방공사, 도시복구건설, 국토관리사업 등의 예에서 잘 나타난다.

둘째, 김정일의 권력세습과 관련하여 사상적, 이론적 능력을 갖춘 후계자로서의 품모와 덕성을 내외에 과시하려는 상징조직의 일환으로 김정일을 환경정책의 전면에 등장시켜 후계체제를 공고히 하려는데 기여한다는 점이다. 후계구도와 관련하여 김정일이 김일성이 시작한 환경정책을 고매한 공산주의적 덕성을 바탕으로 비범한 사상이론적 예지와 탁월한 영도력을 가

지고 옹호하고 고수하는 것은 물론, 과학적으로 정식화하는 지도력을 발휘하고 있는 것으로 선전하는 것이다.

셋째, 공해없는 나라 북한, 공해병의 나라 남한이라는 등식으로 환경정책을 대남선전적 차원에서 정치적으로 이용하고 있다는 점이다. 북한에서는 공해없고 녹음우거진 살기 좋은 인민의 낙원이 펼쳐지고 있는 반면, 한 지맥으로 잇닿은 남한에서는 자연환경이 황폐화되고 사람들이 공해병에 걸려 불행을 겪는 참혹한 현실이 빚어지고 있다고 선전하는 것이다.⁹⁾

이상과 같이 북한환경정책의 주된 흐름은 정치적인 것임을 알 수 있다. 그러나, 이와같은 정치성에도 불구하고 환경문제는 타 어느 분야보다 남북한간의 협력과 교류 가능성이 큰 공동관심분야가 될 수 있다. 그 이유로서 우선 북한에서도 70년대 이후 공업화에 따른 환경오염이 심각히 나타났으며, 그것에 비례하여 환경문제에 대한 의식이 어느 정도 확산되었다는 점을 들 수 있다. 북한에서도 환경이 크게 문제가 되고 오염이 사회전반적인 현상으로 되었다는 사실은 환경보호법 제정을 통해 보다 강력한 대책마련이 불가피해졌다는 사실에서 잘 나타난다.

둘째, 북한이 80년대에 환경보호에 있어서 과학화, 기술화, 현대화를 주장한 것은 환경문제가 심각해져 환경보호가 대중운동만으로는 극복되어질 수 없다는 사실을 자인한 것이다. 북한의 경제 및 과학기술수준을 고려할 때 이러한 요구는 북한 자력으로만 해결되어질 수 없는 것이다.

셋째, 환경문제의 국제성을 들 수 있다. 동해에 폐기된 소련과 러시아의 RW가 한국의 해양생태계에만 부정적인 영향을 미치고 북한에는 그렇지 않을 수가 없는 것이다. 그 생태적 영향은 지역별로 다소 정도의 차이가 있다고 하더라도 남북한 모두에게 미치는 공통의 이념을 초월한 문제인 것이다.

마지막으로 환경문제에 대한 남북한 공동협력은 제로섬(Zero-Sum)이

9) 손기웅, 「북한의 환경문제 : 환경정책과 환경실태 분석을 중심으로」(민족통일연구원 1995년도 중점연구과제 중간보고서, 1995.5.31) 및 손기웅, 「환경문제에 대한 남북한 공동협력방안 연구」 통일원, 「'93 북한·통일연구 논문집 II : 남북교류협력분야 1993」(1993), pp.7-106 참조.

아닌 비제로섬(Non-Zero-Sum)분야란 점이다. 남북한간의 군비축소논의나 경제교류는 서로에게 이익이 될 수도 있지만, 서로의 이기심에 의한 공정치 못한 행태로 어느 일방이 타방에 비해 좀더 큰 이익을 취할 수 있는 여지가 있는 반면, 환경분야에서의 협력은 서로에게 이익이 될 뿐 해가 될 수 없는 분야이기 때문이다.

이상과 같은 일반적인 논의외에 북한이 동해에 투기된 RW에 관심을 가질 이유는 북한의 법규정에서도 찾을 수 있다. 1977년 7월 1일 북한의 중앙인민위원회는 동년 6월 21일에 200해리 경제수역 설정에 관한 정령을 채택하여 8월 1일부터 실시하기로 했다고 발표하였다. 이 정령의 원문은 대외적으로 공표되지 않고 있으나, 1977년 7월 1일자 평양방송에 의하면 동규정은 “외국인들과 외국선박 및 외국항공기들이 북한의 경제수역 안에서 바닷물이나 대기오염을 비롯하여 인민과 자원에 해를 주는 모든 행위를 금지한다” 내용을 담고 있다고 한다.¹⁰⁾

또한, 1978년 8월 12일 정무원 결정 제160호로 승인된 「경제수역에서의 외국인과 외국배, 외국항공기들의 활동에 관한 규정」도 동정령과 유사한 내용을 담고있다.¹¹⁾ 제4장에서 해양환경의 보호에 관한 내용을 담고 있는데 북한은 경제수역에서 이에 관한 배타적 관할권을 행사하며(제31조), 외국인, 외국배, 외국항공기는 이에 관한 해당법규를 지켜야 하고, 사람의 건강과 자원에 해를 주며, 바닷물과 대기를 오염시키는 행위를 하지 말아야 하며(제32, 33조), 이러한 규정을 위반한 경우 그로 인해 발생한 손해에 대하여 책임을 져야 한다(제34조)고 되어 있다.

국내법규정의외에 북한이 가입하거나 서명한 해양오염에 관한 국제협약도 동해에 투기된 RW에 북한이 관심을 가질 수 밖에 없는 이유가 될 것이다. <표 1>에서 보는 바와 같이 남북한은 해양오염과 관련하여 여러가지 국제협약에 동참하고 있어 이 분야에 있어서 남북한간 협력의 근거가 되고 있는 것이다. 예를 들어 남북한이 동시에 가입하고 있는 유엔해양법협약은

10) 박춘호, “북한의 해양법문제,” 「북한법률행정논총」, 제6집(1984), pp.91-92.

11) 동 규정의 전문은 「해양정책연구」, 제6권 2호(1991), pp.525-532 참조.

〈표 1〉 남북한의 해양오염 관련 국제협약 가입현황¹²⁾

연 도	협 약 명	남 한	북 한
1954	유류오염방지협약	가 입	미가입
1966	만재흡수선협약	가 입	가 입
1966	민사책임협약	가 입	미가입
1969	공해개입협약	미가입	미가입
1971	기금협약	미가입	미가입
1972	런던협약	가 입	미가입
1972	해상충돌예방규칙협약	가 입	가 입
1972	콘테이너선 안전협약	가 입	가 입
1973/78	MARPOL협약	가 입	가 입
1974	SOLAS협약	가 입	가 입
1978	선원훈련·증명·관리기준에 관한 협약	가 입	가 입
1979	해상수색 및 구조협약	미가입	미가입
1982	유엔해양법협약	가 입	가 입
1989	해난구조협약	미가입	미가입
1990	유류오염의 예방, 대응 및 협력에 관한 국제협약(미발효)	미가입	미가입

해양환경보전과 관련하여 각 오염원에 따른 국가의 권리와 의무를 포괄적으로 규정하고 있을 뿐만 아니라, 오염발생사실 또는 발생가능성의 통지, 오염에 대한 비상계획의 수립, 연구 및 조사계획의 실시, 정보 및 자료의 교환 등에 관하여 직접 또는 권한있는 국제기구를 통하여 전지구적 또는 지역적 차원에서 협력을 요구하고 있는 것이다. 또한, 남북한은 러시아, 중국, 일본과 함께 1991년부터 유엔환경계획(United Nations Environmental Program : 이하 UNEP)이 추진하는 북서태평양해양환경보전계획(Northwest Pacific Action Plan : NOWPAP)의 당사국이란 사실 역시 협력의 가능성을 높여주고 있다.¹³⁾ NOWPAP회의에 제출한 남북한의 보고서를

12) U.N., *The Law of the Sea : Protection and Preservation of the Marine Environment* (1990) 참조.

13) 외무부 국제경제국, 「동북아 환경협력을 위한 고위실무회담 결과보고서(1993.2.8-11, 서울)」(1993) 참조.

비교해 보면 해양오염관련기술의 이전과 사업추진을 위한 조직의 설치 등에 유사한 협력방안이 제시되고 있으며, 기타의 제안도 양자간에 대립되고 있지는 않다.¹⁴⁾

마지막으로 1991년 12월 13일 채택되어 1992년 2월 19일 발효된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」 제3장 남북교류·협력 16조에는 환경분야의 교류와 협력을 실시할 것을 명시하고 있어 상호협력의 근거가 되고 있다. 또한, 동합의서를 구체화하기 위하여 1992년 9월 17일에 발효된 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」의 제3장 남북교류·협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서」 제2조 1항에는 “남과 북은 과학·기술, 환경분야에서 정보자료의 교환, 해당기관과 단체, 인원들 사이의 공동연구 및 조사, 산업부문의 기술협력과 기술자, 전문가들의 교류를 실현하며 환경보호대책을 공동으로 세운다”고 명시되어 있다.¹⁵⁾

2. 남북한 공동대응 방안

앞에서 살펴본 바와 같이 남북한간에는 소련과 러시아가 투기한 RW에 대하여 공동의 관심을 가지고 서로 협력할 충분한 가능성이 존재하며, 또 협력을 추진할 틀도 마련되어 있음을 알 수 있다. 문제는 북한이 이점에 대하여 어떻게 생각하는가이며, 따라서 남북한간 공동대응 방안의 출발은 북한의 입장에 대한 이해에서 시작되어야 할 것이다. 핵문제와 정치·군사적 문제를 둘러싼 남북한간의 대립을 제외하고 동해 RW투기에 관한 남북한간 협력을 가장 저해하는 것은 한국이 RW를 해양에 투기하고 있다는 북한의 선전이다.

북한의 국가환경보호위원회 위원장 황상춘은 1994년 「천리마」제7호에 기고한 “핵폐기물 투기행위는 민족과 인류의 생존을 위협하는 범죄적 행

14) 이용희, “남·북한 해양환경보전분야 협력방안,” 「해양정책연구」, 제2호(1993), pp. 331-337 참조.

15) 통일원, 「통일백서 1994」(1994), pp.296, 305.

위"란 글을 통하여 한국이 방대한 양의 핵폐기물을 바다에 마구 버려 바다의 생태환경을 크게 파괴하고 있다고 강력히 비난하고 있다. 그는 핵폐기물을 바다에 버리는 것은 한국의 원자력설비의 기술수준이 낙후하고 핵폐기물처리에서 기술공정을 제대로 지키지 않은 것과 관련있다고 주장하는 일방, 폐기되는 핵물질의 양이 많은 것은 한국이 비밀리에 핵무기개발을 추진하고 있기 때문이라는 억지를 부리고 있다. 그리고 "남조선피괴들은 그 무슨 <북서태평양환경에 관한 국제회의>를 내오는 회의를 제놈들이 주관해 보겠다고 어리석게 놀고있다"면서 한국이 이 기구를 주도하는 것은 "세상을 웃기는 노릇"이라고 비난하고 있는 것이다.¹⁶⁾

한국의 RW해양투기를 극도로 북한이 의심하고 그것을 정치선전적으로 이용하고 있는 만큼 그것에 대한 의혹해소는 북한이 동해 RW해양투기문제에 대한 남북한협력을 시작할 명분을 줄 수 있을 것이다. 따라서 한국이 런던협약과 IAEA의 의무를 준수하면서 RW를 처리하고 있음과 선진적인 원자력기술수준을 보유하고 있음을 북한측에 보여줌과 동시에 북한측의 투명성도 확인하기 위하여 전문가간의 상호방문 제의를 상정할 수 있을 것이다. 그러나, 협력의 시작을 위해 조건없는 우리측만에 대한 북한측의 방문도 상정해볼 수 있을 것이다. 위와 같은 북한측의 억지가 전적으로 정치공세적 차원에서 이루어진다고 하더라도 우리측의 상기제의를 남북한 협력의 시작을 위한 의미를 가질 수 있을 것이다.

한편, 동해에 투기된 RW에 관한 상호협력을 위한 실마리는 남북한만이 아닌 국제적 차원에서 전개하는 것이 바람직할 것이다. 황상춘이 NOWPAP에 있어서 한국의 주도적 역할을 비난하면서도 "이 기구를 내오기 위한 회의는 응당 남조선이 아닌 다른 지역에서 하여야 한다"면서 동기구자체에 대한 반대는 하지 않고 있다는 점이 이를 시사해준다. 남북한과 러시아, 일본 등 동해 RW투기의 이해당사국이 회원국인 NOWPAP에서 상호 공동협력의 방안을 논의하는 것이 바람직하며, 그의 남북한이 가입한 해양오

16) 황상춘, "핵폐기물 투기행위는 민족과 인류의 생존을 위협하는 범죄적 행위," 「천리마」, 제7호(1994), pp.89-90 참조.

염관련 국제기구들도 논의의 장이 될 수 있을 것이다. 그러면 이러한 국제적 틀 속에서 어떠한 과정을 통해 협력이 논의되는 것이 바람직한가를 살펴보기로 하자.

여기에는 1972년 스톡홀름에서 열려 해양오염에 대한 국제적 인식을 환기하고 문제해결을 위한 국가간 협상의 방법상에 있어서 새로운 전기를 마련하였던 유엔인류환경회의(United Nations Conference on the Human Environment)가 좋은 선례가 될 것이다. 동회의에서는 인류의 건강과 생물자원 및 해양생태계에 위협을 초래할 수 있는 물질에 의한 해양오염을 방지하기 위하여 모든 가능한 조치들이 취해져야 할 것을 각국에 요구하는 이른바 「스톡홀름선언」이 채택되었다.¹⁷⁾ 다른 한편으로 동회의의 가장 큰 성과는 이를 바탕으로 현재와 미래의 인류의 이익을 위해 환경을 지키고 개선할 것을 목적으로 한 UNEP가 창설된 것이었다.¹⁸⁾

동회의가 성공적인 결과를 끌어낼 수 있었던 가장 큰 이유는 무엇보다 사전정지작업이 치밀하게 잘 준비되었다는 점이다. 스톡홀름회의의 준비자들은 협상에 있어서 이른바 “Soft-Law Techniques”를 적극 사용하였다. 즉, 정부대표단간의 공식적인 협상에 앞서 기술전문가, 관련학자들이 빈번히 회합하여 다루고자 하는 문제점이 왜 중요한가를 토론하여 협상이 왜 이루어져야만 하는가에 대한 이론적 근거를 도출하게 하였다. 또한, 문제점과 그 해결에 있어서 무엇이 국가들간에 공통점인가를 논의하게 하였다. 이러한 가운데 전문가들간에는 상호 공감대가 형성되고 신뢰감이 싹터 문제에 대한 동의의 기반을 넓힐 수 있었던 것이다. 그리고 그것을 바탕으로 공식적인 합의문의 바탕이 될 수 있는 비의무적인 규범, 기술협약, 국제기준에 대한 합의가 이끌어졌다. 또한, 이러한 과정은 공식회담에서 다루어질 협상의 의제를 사전에 줄여주는 역할도 하였다.

한편, 이러한 전문가들간의 협의와 더불어 비정부단체(Non-Governmental Organizations)간의 논의도 활발히 진행되었으며 여기에는 국제기구의

17) 외무부 국제경제국, 「환경문제관련 주요선언 및 발표문집」(1991), pp.1-9 참조.

18) Gunnar Sjöstedt (ed.), *International Environmental Negotiation*(Newbury Park, 1993), pp.110-134 참조.

지원도 큰 역할을 담당하였다. 또한, 동회의에서는 참가국간의 경제적 차이에 따른 남북문제를 고려하여 모든 참가국을 동등하게 간주하기 보다 경제적으로 빈한한 특정국가에게는 특혜대우를, 그리고 특정국가의 참여를 유도하기 위해서는 어떠한 지원을 사전에 강구하여 부국과 빈국이 동시에 참여한 환경과 개발에 관한 성공적인 국제회의가 되었던 것이다.

동해에 투기된 RW에 관한 남북한간의 협력에도 위의 사례가 원용될 수 있을 것이다. 첫째, 남북한간의 직접대화 분위기가 무르익기 전에는 쌍방만의 직접대화보다는 기타 관련국가가 포함되는 다차원적 대화를 추진하는 것이 바람직하다. 소련·러시아의 RW투기에 대한 관련 당사국인 남북한, 일본, 러시아가 회원국인 NOWPAP이나 기타 해양오염관련 국제기구가 대화의 장이 될 수 있다.

둘째, 공식적인 협상단보다는 기술전문가, 관련학자들에 의한 남북한간 실무적 접촉을 국제기구의 지원아래 선행한다. 이들간의 전문적인 토론을 통해 문제에 대한 공감대를 형성하고 정치성이 배제된, 문제해결을 위해 상호간에 동의되는 방안을 도출하게 한다. 논의는 극동해 RW투기 실태, 남북한경제수역과 러시아경제수역에 대한 방사능오염 여부에 대한 공동조사 및 연구, 그것을 위한 기술협력 및 전문가교류 등을 중심으로 전개되게 한다.

셋째, 공식대표단간의 협상에 앞서 전문가들간에 남북한경제수역과 러시아경제수역에 대한 방사능오염 여부에 대한 공동조사를 실시하게 한다. 공동조사시에는 남북한이나 국제기구 혹은 제3국의 선박이 이용되어 참여인사들의 활동공간이 선내로 제한됨에 따라 남북인사간 접촉이 북한주민에게 미칠 수 있는 파급효과를 꺼리는 북한이 응해올 가능성은 높다 할 것이다.

넷째, 실무적 접촉에 의한 합의를 바탕으로 공식대표단간에 협상을 진행한다. 이 때 북한의 열악한 경제적, 기술적 여건을 감안하여 북한이 공동대응에 참여하게끔 북한에 대한 경제적, 기술적 인센티브를 줄 수 있는 방안을 검토한다. 협상에서는 러시아에 대하여 RW해양투기에 관한 상세한 기록을 IMO사무국과 IAEA에 제출할 것, 관련국가 및 해당국제기구의 참관하에 투기지역에 대한 해양생태학적 검사를 실시 할 것, 고준위RW가 투

기되었던 지역에 대하여 지속적이고 효과적인 검사단 및 통제단을 구성할 것, 고준위RW가 투기되었던 지역에 대한 청결활동을 계획하고 실시할 것, 장기적인 RW의 안전한 저장과 처리를 위한 해결방안을 입안하고 실시할 것 등이 논의되도록 하고 그것의 실현을 위하여 관련국가간 협력방안이 논의 되어야 할 것이다.

다섯째, RW투기에 대한 협력을 바탕으로 환경문제 전반에 관한 남북한간 교류·협력방안을 전문가간의 실무접촉을 선행하며 북한에 대해 경제적, 기술적 인센티브를 주는 방향으로 추진한다.

IV. 결 론

오늘날 환경문제는 모든 국가, 모든 국민이 당면하고 있는 가장 긴급히 대처해야 할 문제중의 하나이다. 인간들은 지구에 임의적인 선을 그어 개개의 국가를 구획하고 있으나, 인간 생존의 터전인 우리의 자연환경은 결국 하나이다. 환경은 국경을 구별하지 않으며, 환경문제는 우리 모두가 해결해야 할 공통의 문제이다. 이에 따라 환경문제 해결을 위한 국가간의 공동협력은 상호 공통의 삶의 장을 질적으로 개선한다는 서로의 이해에 부합하는 것임과 동시에, 서로의 공동협력을 통한 접근가능성이 큰 교류의 장이기도 하다.

이러한 관점에서 이 글은 현재 남북한간이 공동으로 당면하고 있는 소련과 러시아에 의해 동해와 인근해역에 투기된 RW에 실태를 구체적으로 살펴보고, 그리고 여기에 대한 남북한간 공동대응의 방안을 제시하여 보았다. 이러한 논의의 목적은 문제에 대한 구체적인 인식을 통해 그 심각성을 환기시키는 한편, 문제해결의 가능성을 모색해 보려는데 있다. 그리고 그 해결을 위한 하나의 방안으로 제시된 남북한공동협력은 투기된 RW관련사항 뿐만 아니라, 환경문제 전반에 관한 남북한간의 다각적인 협력방안을 촉진하고 나아가 이를 기반으로 남북한간의 관계개선과 긴장완화에 기여하

려는데 그 목적이 있는 것임은 두말할 나위가 없다. 환경문제에 대한 상호 협력은 “Win-Lose” 게임이 아닌 “Win-Win” 게임임을 깨닫고 남북한이 서로 협력할 때, 이념에 의한 대립이 종식된 탈냉전의 시기에 아직도 냉전이 온존하고 있는 한반도에 최소한의 변화가 오게 될 것이다.

〈부록 1〉 극동해에 투기된 액체방사성폐기물과 고체방사성폐기물의 위치

Area	Coordinates		Geographic Location	Depth, meters	Remarks
	N. Lat	E. Long			
1	42° 0'	133° 10'	East Sea	3250-3700	Liquid RW
	42° 0'	134° 30'			
	41° 0'	133° 10'			
	41° 0'	134° 30'			
2	41° 10'	131° 10'	East Sea	2900-3300	Liquid RW
	41° 10'	134° 30'			
	39° 30'	131° 10'			
	39° 30'	134° 30'			
3	53° 0'	148° 10'	Pacific Ocean (east coast of Kamchatka)	?	Liquid RW
	53° 0'	146° 40'			
	51° 20'	148° 10'			
	51° 20'	146° 40'			
4	50° 0'	162° 45'	Pacific Ocean (east coast of Kamchatka)	?	Liquid RW
	50° 0'	161° 35'			
	48° 0'	162° 40'			
	48° 0'	161° 35'			
5	42° 26'	131° 37'	East Sea	1100-1500	Liquid RW
	42° 26'	132° 20'			
	42° 17'	131° 37'			
	42° 17'	132° 20'			
6	41° 55'	131° 47'	East Sea	1900-3300	Liquid RW & Solid RW
	41° 55'	132° 13'			
	41° 45'	131° 47'			
	41° 45'	132° 13'			
7	52° 28'	159° 02'	Pacific Ocean (east coast of Kamchatka)	1400-1500	Liquid RW
	52° 28'	159° 12'			
	52° 40'	159° 02'			
	52° 40'	159° 12'			
8	52° 28'	159° 06'	Pacific Ocean (east coast of Kamchatka)	2000-2570	Liquid RW
	52° 28'	159° 11'			
	52° 34'	159° 02'			
	52° 34'	159° 11'			
9	41° 36'	133° 22'	East Sea	3250-3700	Liquid RW & Solid RW
	41° 36'	134° 42'			
	41° 46'	133° 22'			
	41° 46'	134° 42'			
10	40° 10'	131° 15'	East Sea	2900-3300	Liquid RW & Solid RW
	41° 10'	131° 15'			
	40° 10'	131° 35'			
	41° 10'	131° 35'			

〈부록 2〉 극동해에 투기된 액체방사성폐기물의 특성
(Area 1-4는 연도별 총량만 제시)

Year	Area 1		Area 2		Area 3		Area 4	
	Volume, m ³	Activity, Ci (TBq)						
Total	16250	1.5 (0.1)	3156	0.9 (0.03)	1513	0.1 (0.004)	4803	0.2 (0.007)

Year	Area 5		Area 6		Area 7		Area 9		Area 10	
	Volume, m ³	Activity, Ci (TBq)								
1966	?	0.12			800	0.09				
1967	?	0.16			900	0.02				
1968	?	3.10			900	0.05				
1969	?	0.89			1200	0.20				
1970	?	1.8			?	0.24				
1971	?	1.5			?	1.18				
1972	?	32.35			2100	0.17				
1973	2930	23.4			3700	5.09				
1974	900	28			?	0.05	2835	22.212		
1975					856	0.09	2028	3.45		
1976							3630	13.057		
1977					1517	0.95	2210	0.376		
1978					2334	5.29	4124	19.966		
1979									3140	411.03
1980					2335	0.29			3545	52.051
1981					3530	2.79			929	3.998
1982					2960	149.88			2840	13.57
1983					1730	28.54			3553.6	20.387
1984					526	19.14	1500	3.27	3600	34.55
1985					305	12.81	2997.5	190.49		
1986	259	0.15	824	318.15	2550	26.44	3698.74	10250.37		
1987			4248	170.6	780	31.90	2710	217.4		
1988	1808	18.7			1230	42.9	720	10.45		
1989					1660	10.86	1807	88.9		
1990	133	0.7			890	1.3	902	8.44		
1991	900	5.3			580	9.98	2034	4.178		
1992	906	1.3			906	1.3	1774	7.6		
Total	7836+?	117 (4)	5072	489 (18)	34289+?	352 (13)	32970	10840 (401)	17608	536 (19)

Total. Areas 1-10

Volume, m ³	Activity, Ci (TBq)
123497	12337 (456)

〈부록 3〉 극동해에 투기된 고체방사성폐기물의 특성

Year	Coordinates		Volume, m ³	Activity, Ci	Form of Disposal		
	N. Lat	E. Long			Containers	Ships	Unenclosed
Area 6							
1968	No data		136	21	136	—	—
1969	No data		1145	209	1145	—	—
1970	No data		693	22	693	—	—
1971	No data		481	111	481	—	—
1973	No data		241	122	241	—	—
1973	No data		550	58	—	Fire control tower <i>Lity</i>	—
1973	No data		70	3	—	Floating fire control tower	—
1986	41° 50'	131° 30'	59	72	52	—	—
1986	41° 50'	131° 30'	40	4	40	—	—
1986	41° 51'	132° 0'	371	11	—	Medium fishing trawler/refrigerator ship <i>Indra</i>	—
1986	41° 51'	132° 0'	180	115	—	Fishing seiner <i>Kapitan Aron</i>	—
1987	41° 50'	132° 0'	21	43	—	—	Part of a crane
1987	41° 50'	132° 0'	200	17	—	Barge	—
1987	41° 50'	132° 0'	95	14	44	—	—
1987	41° 50'	132° 0'	16	1	—	—	Metal
1987	41° 50'	132° 0'	37	34	37	—	—
1987	41° 50'	132° 0'	48	5	32	—	—
1988	41° 50'	132° 0'	26	6.9	14	—	—
Total			4409	869 (32)	2915	5	2

Area 8							
1969	No data		61	133	61	—	—
1970	No data		20	14	20	—	—
1970	52° 28'	159° 6'	16	14	16	—	—
1970	52° 28'	159° 11'	4	6	4	—	—
1970	52° 34'	159° 2'	4	5.1	4	—	—
1970	52° 34'	159° 11'	16	16	18	—	—
1970	No data		16	63	16	—	—
1971	No data		20	9	20	—	—
1971	No data		5	70	5	—	—

Year	Coordinates		Volume, m ³	Activity, Ci	Form of Disposal		
	N. Lat	E. Long			Containers	Ships	Unenclosed
Area 8							
1972	No data		300	3.8	—	Heavy trawler Sungay	—
1972	No data		14	3.2	14	—	—
1973	No data		60	26	60	—	—
1974	No data		56	4.8	56	—	—
1975	No data		64	47	64	—	—
1976	No data		27	17	27	—	—
1977	No data		25	41	25	—	—
1978	No data		50	36	50	—	—
1980	54° 34'	159° 2'	94	27	94	—	—
1981	52° 28'	159° 11'	48	27	48	—	—
1982	54° 34'	159° 11'	95	242	95	—	—
1983	52° 28'	159° 2'	60	44	60	—	—
1985	52° 30'	159° 4'	82	1537	51	—	—
1986	52° 30'	159° 9'	47	11	41	—	—
1986	52° 30'	159° 8'	15	8	15	—	—
1986	52° 31'	159° 8'	8	39	—	—	Primary loop circulating pump(50pcs.)
1986	52° 31'	159° 8'	105	45	105	—	—
1987	52° 31'	159° 8'	50	41	50	—	—
1987	52° 32'	159° 8'	51	40	50	—	—
1988	52° 30'	159° 8'	2.7	8	—	—	GTsN-146 main circulating pump
1988	52° 30'	159° 9'	70	59	—	—	Steam generator(10pcs.)
1988	52° 30'	159° 9'	97	37	97	—	—
1989	52° 30'	159° 9'	46	13	46	—	—
1989	52° 30'	159° 9'	7	70	—	—	Submarine core plate
1989	52° 30'	159° 9'	3.7	0.85	—	—	Primary loop circulating pump(1pc.)
1989	52° 30'	159° 9'	30	17	30	—	—
1989	52° 30'	159° 9'	14	3.5	—	—	Hydrovacuum decontamination cylinders
1989	52° 30'	159° 9'	56	8.4	56	—	—
1990	52° 30'	159° 9'	72	13	72	—	—
1990	52° 30'	159° 9'	600	138	—	Barge	—
1990	52° 30'	159° 9'	55	29	50	—	—
1991	52° 30'	159° 9'	41	13	41	—	—
1992	52° 30'	159° 9'	46	12	41	—	—
Total			2553	2992 (111)	1502	2	62+

Year	Coordinates		Volume, m ³	Activity, Ci	Form of Disposal		
	N. Lat	E. Long			Containers	Ships	Unenclosed
Area 9							
1974	41° 40'	133° 30'	14	6	14	—	—
1974	41° 45'	133° 41'	32	17	32	—	—
1974	41° 44'	133° 2'	28	2	28	—	—
1974	41° 36'	133° 22'	132	33	—	Seiner No. 100	—
1975	41° 41'	133° 40'	40	36	40	—	—
1975	41° 40'	133° 1'	4	22	4	—	—
1975	41° 40'	133° 1'	40	296	40	—	—
1975	41° 49'	133° 10'	18	28	18	—	—
1975	41° 40'	133° 30'	22	8.4	22	—	—
1975	41° 40'	133° 30'	20	26	20	—	—
1975	41° 36'	132° 22'	130	16	—	Seiner No. 5	—
1975	41° 36'	132° 22'	63	4	63	—	—
1975	41° 36'	132° 22'	230	20	—	Seiner No. 6	—
1975	41° 36'	132° 22'	204	19	—	Seiner No. 4	—
1975	41° 41'	134° 41'	196	26	—	Seiner No. 2	—
1975	41° 41'	134° 41'	154	16	—	Seiner No. 3	—
1975	41° 41'	134° 41'	36	3.6	36	—	—
1976	41° 41'	133° 30'	40	16	40	—	—
1977	41° 42'	133° 30'	46	164	46	—	—
1977	41° 41'	133° 22'	62	3	38	—	—
1977	41° 37'	133° 42'	174	6	—	Fishing ship	—
1977	41° 37'	133° 42'	160	6	—	Fishing ship	—
1978	41° 40'	133° 40'	29	11	29	—	—
1978	41° 40'	133° 40'	13	18	13	—	—
1978	41° 40'	133° 40'	23	3.4	23	—	—
1978	41° 43'	133° 35'	28	2.5	28	—	—
1978	41° 41'	133° 31'	39	68	39	—	—
1978	41° 40'	133° 31'	36	7.5	36	—	—
1978	41° 38'	133° 41'	33	5	33	—	—
1978	41° 37'	133° 42'	235	15	—	Fishing ship	—
1978	41° 37'	133° 42'	178	11	—	Fishing ship	—
1978	41° 44'	133° 26'	29	2	27	—	—
1978	41° 44'	133° 26'	321	5	321	—	—
1984	41° 41'	134° 2'	34	236	34	—	—
1984	41° 39'	133° 30'	29	8.5	29	—	—
1985	41° 38'	133° 30'	36	833	31	—	—
1985	41° 39'	133° 30'	40	9.7	60	—	—
1985	41° 40'	133° 23'	201	14	—	Experimental vessel <i>Ungur</i>	—
1985	41° 37'	134° 0'	80	21.5	80	—	—
1985	41° 41'	134° 1'	50	90	50	—	—
1985	41° 38'	133° 25'	58	3.3	58	—	—

Year	Coordinates		Volume, m ³	Activity, Ci	Form of Disposal		
	N. Lat	E. Long			Containers	Ships	Unenclosed
1986	41° 40'	134° 10'	38	70	37	—	—
1986	41° 40'	134° 18'	31	15	31	—	—
1986	41° 46'	134° 10'	20	5	18	—	—
1987	41° 40'	134° 20'	31	26	34	—	—
1987	41° 46'	134° 30'	41	85	28	—	—
1987	41° 36'	133° 22'	474	13.5	—	Fishing ship <i>Never</i>	—
1987	41° 36'	134° 30'	42	8	28	—	—
1988	41° 36'	134° 30'	208	8	—	Fishing ship <i>Trebovatelnyy</i>	—
1988	41° 46'	134° 30'	50	10	34	—	—
1988	41° 40'	134° 30'	1665	17	—	TNT-14	—
1988	41° 40'	134° 18'	362	36	—	SRTM-8	—
1988	41° 42'	134° 30'	56	62	56	—	—
1988	41° 40'	134° 18'	110	8.2	—	SRTM-427	—
1989	41° 40'	134° 0'	35	14	35	—	—
1989	41° 40'	134° 0'	360	373	—	Barge	—
1990	41° 40'	134° 0'	114	103	14	Fishing ship <i>Tavezhnyy</i>	—
1991	41° 40'	134° 0'	18	1.4	—	—	—
1991	41° 40'	134° 0'	15	6.5	—	—	Steam gener- ator(5pcs.)
1991	41° 40'	134° 0'	—	—	—	—	Primary loop circulating pumps (21pcs)
1991	41° 40'	133° 30'	124	39.5	—	Fishing ship <i>Otvazhnyy</i>	—
1992	41° 40'	133° 30'	2640	14.5	—	TNT-11	—
1992	41° 40'	133° 30'	55	0.8	41	—	—
Total			9846	2230 (82)	1689	18	26
Area 10							
1978	40° 10'	131° 15'	31	46	—	—	Submarine reactor tank (2pcs)
1979	41° 30'	131° 35'	60	125	—	—	Tank of res- ervoir for sp- ent process channels (2pcs.)
1979	40° 10'	131° 15'	162	9.2	—	Fishing ship	—
1979	41° 23'	131° 25'	50	4.2	42	—	—
1979	40° 10'	131° 15'	800	20.7	21	—	—
1980	40° 05'	131° 30'	68	72.7	68	—	—

Year	Coordinates		Volume, m ³	Activity, Ci	Form of Disposal		
	N. Lat	E. Long			Containers	Ships	Unenclosed
1980	41° 25'	131° 20'	65	0.95	53	—	—
1980	40° 10'	131° 15'	200	2.2	—	Fishing ship <i>Tedzhem</i>	—
1980	40° 10'	131° 15'	240	3	—	Fishing ship <i>Tauz</i>	—
1980	41° 29'	131° 18'	34	0.2	34	—	—
1980	40° 10'	131° 18'	284	3.6	—	RS-309	—
1981	40° 10'	131° 18'	165	2.5	—	Fishing ship <i>Tekeli</i>	—
1981	41° 20'	131° 26'	183	144.5	188	—	—
1981	41° 00'	131° 26'	74	0.5	48	—	—
1981	40° 10'	131° 15'	472	7.3	—	Fishing ship <i>Tagil</i>	—
1981	40° 10'	131° 15'	217	2.8	—	RS-300	—
1982	41° 20'	131° 26'	40	38.4	40	—	—
1982	41° 05'	131° 30'	36	23.4	36	—	—
1982	40° 40'	131° 15'	255	7.1	—	Fishing ship <i>Troitsk</i>	—
1982	41° 40'	131° 26'	31	0.12	31	—	—
1982	41° 40'	131° 21'	42	0.35	38	—	—
1982	40° 40'	131° 15'	450	11	—	Fishing ship <i>Kosmonavt Yegorov</i>	—
1983	41° 40'	131° 26'	107	92.3	83	—	Reactor lid (8pcs)
1983	41° 40'	131° 25'	47	2.35	47	—	—
1983	41° 40'	131° 25'	405	10.6	—	Medium fish- ing trawler/ refrigerator ship	—

〈부록 4〉 1992년 러시아해군에 의한 극동해 방사성폐기물투기 현황

Disposal Area (Coordinates)	Type of Dumping	Activity	
		Ci	GBq
Far Eastern Seas			
Area 5, East Sea	906m ³ LRW	1.3	48
Area 7, east coast of Kamchatka	906m ³ LRW	1.3	48
Area 9, East Sea	1774m ³ LRW	7.6	281
Area 8, 52 °30'N, 159 °9'E, east coast of Kamchatka	46m ³ SRW, 41 containers	12	444
Area 9, 41 °40'N, 133 °30'E, East Sea	2640m ³ SRW, tanker TNT-11	14.5	534
Area 9, 41 °40'N, 133 °30'E, East Sea	55m ³ SRW, 41 containers	0.5	19
Total by Type	6,652m ³ LRW	28.2	1050
	2,741m ³ SRW	27.0	1000
Total Activity		55.2	2050

빈 면

Abstract

- Seoul's Policy towards Pyongyang's Nuclear
Program Following the Signing of the
Agreed Framework Seongwhun Cheon ... 261
- Prospects for the US-DPRK Relationship and
the ROK Policy Directions Jong-Chul Park ... 265
- Optimal Direction in ROK-US Security Cooperation
As US-DPRK Relations Improve Chang Soo Kim ... 269
- Chinese Position and Policy Direction in the
Process of US-DPRK Normalization Heung Ho Moon ... 273
- Juche Ideology and Marx-Leninism Byung-Duck Hwang ... 277
- Changes of National Consciousness on the
Issue of Unification Tae-il Kim ... 279
- Negotiations for DPRK-Japan Normalization
in Light of ROK-Japan Conference : Prospects
for the Resolution of the Basic and Reparation
Issues Kyo Duk Lee ... 283
- Perceptions of the Korean People over the
Unification Issue and the Direction of
Education on Unification Do-Tae Kim ... 287
- Soviet and Russian Disposal of Radioactive-
Waste in Far Eastern Seas and Inter-
Korean Measures Gi-Woong Son ... 289

빈 면

Seoul's Policy towards Pyongyang's Nuclear Program Following the Signing of the Agreed Framework

Seongwhun Cheon, Ph.D.(RINU)

North Korea and the United States signed an "Agreed Framework" on October 31, 1994, which agreed on a trade-off in the North Korean nuclear program. Since then, the US and the DPRK have held working-level talks over the disposal of the spent fuel rods, opening of liaison offices and provision of light-water reactors (LWRs).

Under the changed circumstances since the signing of the "Agreed Framework," South Korea needs to review the significance of the North Korean nuclear program and pursue a new policy based on the lessons acquired from previous nuclear policy towards Pyongyang. This article thus reexamines major ROK policies on the North Korean nuclear issue that have been implemented over the past four years and looks for a new direction for ROK policy options.

So far, ROK policy towards the issue has suffered the following problems. First, Seoul's proposal of special inspection with no sanctuary has been a major obstacle to the reciprocal inspection negotiation with North Korea. The North as a closed totalitarian system is not accustomed to the magnitude of openness incorporated in the South's proposal. In addition, Pyongyang strongly opposes any inspection of its military facilities.

Second, the IAEA decision to conduct the special inspections on the two undeclared sites in Yongbyon was somewhat hasty, and resulted in difficulties in solving the nuclear issue. North Korea and

the IAEA tacitly agreed to sampling of the spent fuel rods from the 5MWe reactor in Spring 1993. Therefore the IAEA erred in alluding to the special inspection before having the opportunity to take those samples.

Third, the US-DPRK "Agreed Framework" has some problems: (1) Although Pyongyang did willingly freeze all nuclear activities and place itself under IAEA supervision, Seoul's role was excluded in the process. According to the "Joint Declaration on Denuclearization of the Korean Peninsula," South Korea has the right and obligation to participate in the North Korean freezing and dismantling of its nuclear facilities. However, Seoul's participation was neither stated nor even hinted in the Agreed Framework. (2) The Geneva Agreement did not address clearly the inspection of spent fuel rods, nor were there any remarks on the issue by the US administration. (3) The agreement allowed suspicion over North Korea's nuclear activities prior to May 1992 to be prolonged until four or five years later, after a significant portion of the LWRs will already have been provided. (4) The U.S. guarantee of non-use of nuclear weapons not only harbors future conflicts between Washington and Pyongyang but will influence the reliability of the US nuclear umbrella over Seoul.

Fourth, despite the difficulty in accurately judging Pyongyang's nuclear capability, Seoul's policy towards North Korea need not be based on the worst-case scenario. That might foster an excessive false sense of insecurity over the North's nuclear capability.

The South Korean government should bear in mind that suspicion over North Korea's nuclear program cannot be resolved simply with the rash idea of "striking while the iron is hot," nor by exerting pressure upon Pyongyang. It would be good for the government to adopt the following three points as underlying policy direction.

First, Seoul should help maintain North Korea's present level of nuclear transparency by reinforcing control over any nuclear materials, technology, or specialists of the former Soviet or East European countries from entering the North. This is where real international cooperation is needed.

Second, by supporting IAEA inspection process and carrying out a moderate reciprocal inspection. Seoul should continue to accumulate information on North Korean nuclear activities to resolve the remaining suspicion.

Third, the government should extend inter-Korean exchanges and cooperation including the construction of LWRs and induce the North to open up its system. This would weaken and eventually eliminate Pyongyang's desire to possess nuclear weapons.

Taking such a policy line, Seoul should implement the following specific policies : (1) realization of a practical reciprocal inspection, (2) immediate implementation of the Denuclearization Declaration and participation in North Korea's nuclear freeze, (3) inspections of the spent fuel rods, (4) complete resolution of the past nuclear activities, (5) complementing the problems caused by US commitment of not to use nuclear weapons against North Korea, and (6) continuously updating information on the North's nuclear capability.

빈 면

Prospects for the US–DPRK Relationship and the ROK Policy Directions

Jong-Chul Park, Ph.D.(RINU)

North Korea and the United States concluded the “Agreed Framework Between the United States and the Democratic People’s Republic of Korea” on 21 October 1994 to solve the North Korean nuclear issue and to improve US–DPRK relations. North Korea agreed to freeze its nuclear program and ultimately to dismantle its nuclear facilities in return for two light-water reactors, free provision of heavy oil, alleviation of US economic sanctions against North Korea and, ultimately, diplomatic normalization between Washington and Pyongyang.

Relations between the US and North Korea will evolve through three phases based on the Geneva Framework.

The first stage will begin with the signing of the framework agreement and run until the conclusion of the reactor supply agreement and opening of liaison offices between Washington and Pyongyang. Since the adoption of the Geneva agreement, North Korea has frozen its nuclear program and accepted IAEA inspections. In return, on 20 January the US declared the easing of economic sanctions against North Korea on communication and information, financial transactions, and other measures to carry out the agreement. The US also provided North Korea with 50,000 tons of heavy oil as substitute energy. Direct international telephone communication between Washington and Pyongyang was established on 10 April.

The conclusion of a reactor supply agreement and opening of liaison office have been the hot issues with regard to the implementation

of the Geneva Agreement. The type of light-water reactor, the prime contractor for the commercial contract, and the project scope are the controversial issues in the US–DPRK talks.

The second stage will be the period during which various sanctions against North Korea based on such laws and regulations as the Export Control Act, Foreign Assets Control Regulations, Trade Agreement Extension Act, International Traffic in Arms Regulation, Export Administration Act, Foreign Assistance Act, and so on will also be lifted. In addition, even if South Korean companies who imported the American nuclear technology do join the project, the US would have to conclude a nuclear agreement in order to allow transfer of nuclear-related technology and materials that it originally supplied.

The third stage would be the phase during which Washington and Pyongyang negotiate various issues such as North Korean missile development and export to Middle East countries, arms control of conventional weapons on the Korean peninsula, a peace arrangement on the peninsula, human rights in North Korea, return of the remains of the US soldiers, and diplomatic normalization between Washington and Pyongyang.

Considering this gradual improvement of relations between Washington and Pyongyang, South Korean policy directions toward the US, North Korea, and the four major powers should be as follows respectively.

In referring to the policy toward the US, first, policy coordinations between Washington and Seoul on conclusion of supply agreement of light water reactor, conclusion of commercial contract, the role of program coordinator and so on are needed in order to make sure the central role of South Korea in the provision of light water reactors to North Korea.

Second, Seoul needs to respond to changes in the US-ROK relationship that come about during US-DPRK rapprochement. Especially, South Korea has to reconsider the role of US forces in Korea, the final peace arrangement, the US-ROK alliance, and so on.

Considering policy directions toward North Korea, first, improvements of inter-Korean relations should be paralleled with the implementation of Washington-Pyongyang Geneva Accord. Especially, light water reactor project would be an accelerator to promote inter-Korean cooperation in such area as economic cooperation, transfer of technology, energy cooperation, human exchange, and so on.

Second, inter-Korean dialogue in other areas than light water reactor project has to be sought. Among other things, gradual economic cooperation would be the primary momentum to break the stalemate in inter-Korean relation.

Third, it needs to diversify inter-Korean dialogue channels. Not only formal and governmental-level channels but also diverse informal dialogue channels would be effective to reopen North and South Korean dialogue.

Fourth, a peace arrangement should be institutionalized through gradual steps such as confidence building between North and South Korea, conclusion of peace treaty between North and South Korea, and the securing of an international guarantee system for the treaty.

About policy directions toward four major powers, first, reviewing the Northeast Asian situation, Seoul should pursue a balanced foreign policy toward the four major powers and persuade them that peaceful unification will be congruent with the interests of each of the countries and will contribute to peace and stability in Northeast Asia.

Second, South Korea needs to join actively in a multilateral cooperation security system in Northeast Asia in order to install a harmoni-

ous mechanism for direct inter-Korean negotiation and multilateral cooperation mechanism.

Optimal Direction in ROK–US Security Cooperation As US–DPRK Relations Improve

Chang Soo Kim, Ph.D.(KIDA)

Despite some sticky problems and stumbling blocks at present, the Washington–Pyongyang relationship will in high probability go the way of rapprochement. It may happen soon, demanding us to prepare for this enormous change in the long-held animosity between the two countries. As their relations improve, there will undoubtedly be demands for some corresponding adjustments in our security cooperation with the United States. While we need to keep trying to make sure that exchange and cooperation between South and North Korea keeps pace with the improvement in US–DPRK relations, we also need to modify our security cooperation with the US in a manner that best benefits these changes. The main concern of this paper, therefore, is to provide a normative approach to the best adjustment in security cooperation between Seoul and Washington.

The paper first looks at prospects for overall improvement in US–DPRK relations and then narrows down to prospects in the military security field, including continuity and changes in US security policy toward the Korean peninsula, Pyongyang’s negotiation strategy towards Washington, and the scope and direction of the best possible adjustments in ROK–US security relations. These are followed by conclusions and policy recommendations.

Pyongyang’s negotiating strategy seems to center upon extracting maximum gains from Washington and Seoul on several issues. That is to say, as the relations of the two countries improve, North Korea will

endeavor to maximize its gains first by demanding a peace treaty with the United States to the exclusion of the Republic of Korea, then by demanding a gradual withdrawal of US troops stationed in the ROK, followed by utilizing their old arms-control proposals and stirring up criticism in the ROK and US.

Adjustments in the security cooperation between Seoul and Washington need to be made, taking into consideration the following points: (a) our firm position about replacing the current Armistice Agreement with a peace treaty; (b) the need to prepare common countermeasures in arms control with the North; (c) the need to differentiate North Korean regime collapse from reduction or elimination of threat; (d) the need to assess the post-DPRK threat in terms of overall external threats, not focusing on the potential threat of individual countries; (e) a need for a periodic ROK-US assessment of the security environment in Northeast Asia; (f) a need to set the most desirable direction for ROK-US security cooperation after there is no longer a threat from the DPRK; (g) a need to draw a blueprint concerning optimal size, roles and mission, etc., of the USFK; (h) the relationship among UNC, CFC, and USFK Command; and (i) complementarity between the existing bilateral alliance and emerging multilateral security regimes.

Recommendations of the paper include, (a) South-North Korean relations and US-DPRK relations need to be examined in view of a non-zero-sum game; (b) we need to continue to emphasize the importance of implementing the South-North Basic Agreement in bringing peace and stability on the Korean peninsula; (c) we need to come up with our own rationale for continued USFK presence as long as we perceive its necessity; (d) modernization and enhancement of ROK-US combined forces need to continue for practical purposes and as a

negotiation card ; (e) the ROK and the US need to further discuss and cooperate on these issues at the SCM and MCM ; and (f) we need to work towards a popular consensus and draw out general wisdom by providing sufficient, timely information.

빈 면

Chinese Position and Policy Direction in the Process of US–DPRK Normalization

Heung Ho Moon, Ph.D.

(Assistant Professor, Suhwon University)

Despite the US–DPRK Agreed Framework signed on October 21, 1994, obstacles including friction over the model of the light-water reactor lie ahead in achieving progress in relations between the two countries, which seem likely to experience severe fluctuation during the solution of impending issues. When seen in the light of the period from the first high-level talks to the present, however, the overall trend will certainly head towards normalization.

Normalization signifies much more than a mere change in US–DPRK relations; it will inevitably transform the Northeast Asian order, so all the Northeast Asian countries are paying keen attention. China in particular is scrutinizing not only the US–DPRK bilateral relations *per se* but also their potential impact upon Northeast Asian politics and, of course, upon Beijing's position.

For China, US–DPRK normalization is seen as an extension of American political, economic and military influence in the formation of a new Northeast Asian order. In fact, Beijing views the normalization of North Korean relations with any of the Western countries (but especially with Washington) as an instrument to end the transitional coexistence of the new and old elements of the international order and consolidate a new world order. This implies a Chinese perception that without any improvement of the US–DPRK relationship—which is at the core of the Korean peninsula

issue—uncertainty will prevail over the Northeast Asian order. China regards the gradual widening of the economic gap between the two Koreas together with the strengthening of South Korean diplomatic influence due to normalization with China and Russia as further delimiting the North Korean position, which would upset the balance of power between the two Koreas and ultimately result in destabilizing the Korean peninsula. Thus it conceives any improvement of Pyongyang–Washington relations as a counter-measure to such grave ramifications.

There is not much leeway for China either to mediate directly or to exercise any influence to lead the US–DPRK relations towards normalization. It can simply express its position in favor of the normalization or through indirect influence attempt to prevent normalization from going against its national interests. Beijing is not in a position to be directly involved in the process, so it will try to achieve its objective through coordination among countries directly or indirectly linked to the issue. China will try to utilize its policies towards North Korea, the United States and South Korea to exercise indirect influence upon US–DPRK normalization.

Through support of the Kim Jong-il regime and through economic cooperation, Beijing will adjust its policy towards North Korea to harmonize its own interests with the changes of North Korean politics that result from improvements in the US–DPRK relationship. Although China cannot easily realize its policy objectives vis-à-vis the US, it will make itself prominently available as a mediator in the process—a role Washington itself has acknowledged, even expecting China to do so in the resolution of the nuclear issue. It will try to induce South Korea to implement flexible policy towards the North, maintain a limited Sino–ROK coopera-

tive mechanism in the process of transition from armistice to peace system, and reinforce exchanges and cooperation.

In sum, Beijing believes an improvement of the US–DPRK relationship is necessary for the formation of a new order in Northeast Asia, but it is trying to preclude any negative effects it might have towards maintaining balanced relations towards the two Koreas or extending its political, economic and military influence.

빈 면

Juche Ideology and Marx–Leninism

Byung-Duck Hwang, Ph.D.(RINU)

At first, North Korean political ideology was based on Marx–Leninism. After the Korean War, Juche philosophy alleging that man is the master who determines everything was formulated as a creative adaptation of Marx–Leninism. Juche thought plays the central role in the unitary system of North Korea and it occupies the most significant field of study.

Juche as North Korea's political ideology was considerably influenced by anti-imperialist nationalism, Marx–Leninism, and Confucian tradition. Externally, anti-imperialist nationalism characterized by resistant nationalism took root under the struggle for independence from Japanese rule; internally the combination of Marx–Leninism and traditional Confucianism developed into the unitary leadership system of Juche ideology.

Unlike objectively goal-oriented Marx–Leninist, Juche thought is based on subjective value- and norm-orientation. This is due to the uniqueness of North Korean socialism.

First of all, North Korea was not a socialism developed from the contradiction of forces of productivity and productive relations of capitalism but, as in the case of Russia and other socialist countries, was established by the leadership of the vanguard party and intelligentsia. North Korea, however, had lacked the development of productive force, so this came to be the main task of socialist construction. Moreover, the Korean War totally destroyed North Korean society, so

rebuilding required that the leadership mobilize the people to induce spontaneous, revolutionary participation and pursue industrialization and socialism. Juche was the ideological tool for the purpose.

Kim Il Sung also needed to consolidate his power in the period of factional struggle around 1956. The 1960s Sino-Soviet struggle for hegemony over the socialist block influenced North Korea to maintain autonomy and establish a ruling ideology with exclusive nationalist features.

Juche is therefore an ideology that theorized the unique experiences of North Korean socialism. Unlike the East European socialist regimes, however, North Korean socialism is still in existence—chiefly because Juche thought provides legitimacy to the unitary governing system. North Korean socialism and other socialist countries shared the transition from feudalism to socialism without the development of capitalism. However, the particular strength of the North Korean system lies in the theory of the *suryong* (Great Leader) rooted in Confucian tradition. Nevertheless Juche can only play a passive role of system maintenance rather than system development because despite Juche's alleged role of moulding socialist man through changing ideological consciousness, North Korean socialism lacks a material base for system development. Therefore, the North Korean style of Juche socialism can be proven weak if modernism penetrates society from outside.

Changes of National Consciousness on the Issue of Unification

Tae-il Kim, Ph.D.

(Assistant Professor of Yeungnam University)

Trends in the consciousness of the South Korean people can be summed up as follows.

(1) In general they have high interest in the issue of unification.

(2) The most important reasons for cherishing unification are emotional, such as healing the pain of the dispersed families and reuniting the Korean nation. Economic, political and military causes come secondary and the economic justification in particular is losing support.

(3) Although those who think that there is a possibility of a war is gradually decreasing, the will-be-no-war response remains almost unchanged.

(4) Rapidly, more and more people see an opportunity for unification and expect it in the near future. This can be attributed to frequent inter-Korean contacts and dialogue.

(5) There are also changes in preferred unification formula. In the early 1970s, "general election in North and South Korea under United Nations supervision" was the most popular. From the 1980s, however, "unification by consensus through gradual exchanges and cooperation" has been gaining majority support. "The German way of unification by absorption" has only minor support.

(6) Regarding the form of the unified state, liberal democracy is still the most popular, but there is also some preference for a mixed system.

(7) In the 1970s, the international factor was seen as the major obstacle to unification but in the 1980s domestic factors were pointed out as the main hindrance.

(8) In the early 1970s the most important tasks to achieve unification were seen to be in the non-political field. From the 1980s, however, increasing support has been given to paralleling such efforts with endeavors in political and military sectors.

(9) South Korea's task to realize unification was seen in the early 1970s as economic development but from the 1980s political stability, democratization and national harmony were pointed out as crucial tasks.

(10) The ROK government policy of unifying the channel of communication to North Korea enjoys majority support.

Such changes in the consciousness of the people can be seen as rational and realistic ideas. This suggests that the people are gradually doing away with emotional judgement based on the "red complex" of grudge and terror acquired from pains of division.

First of all, such changes can primarily be attributed to the growth of civil society. There has been a switch from the red-complex to the post-war generation; society has also accumulated a capacity to render autonomous judgement based on accurate information. The unification issue, therefore, can no longer be distorted, ideologically utilized, or abused by one faction or another as a resource for power struggle.

Second, the global disintegration of the Cold-War and rapid improvement of inter-Korean relationship since the end of the 1980s have made the people anticipate unification more, and have given them a new perception of the issue. As inter-Korean relations have improved, people began to link the issue to their daily lives rather than

tackling the issue in emotional and theoretical terms.

Together with such changes, there has emerged among scholars “horizontal differentiation” of views regarding unification. Such views vary in accordance with approaches from population, socio-economic and cultural studies.

Most noteworthy is a more rational, realistic and critical consciousness among the youth-student stratum, the so-called new generation.

The government should pursue a policy corresponding to such changes in consciousness to derive a national consensus. Institutionalization of discussion regarding unification could be one of the means to achieve this goal. Clashes between government coercion and the student movement between barricades is not at all desirable at this moment. The consensus should rather be sought through political discussion and compromise. The place for discussing the unification issue should move from the street barricades to the balcony of the National Assembly.

빈 면

Negotiations for DPRK–Japan Normalization in Light of ROK–Japan Conference : Prospects for the Resolution of the Basic and Reparation Issues

Kyo Duk Lee, Ph.D.(RINU)

Recently, Pyongyang and Tokyo agreed to resume negotiation over diplomatic normalization. The “basic” issue together with the reparation issue are expected to be the two main agenda items crucial in the negotiation process.

They were both discussed during ROK–Japan normalization negotiation thirty years ago. As Japan is planning to apply the same resolution in the new negotiations, the issues and their resolution are quite likely to be repeated.

This article examines how the two points were resolved in the negotiating process between Seoul and Tokyo and forecasts the outcome of the DPRK–Japan negotiation.

If negotiation between Pyongyang and Tokyo is limited to deducing consensus on agenda, the resolution will depend on how the reparation problem for 36 years of colonial rule can be redressed. As North Korea had yielded on the domain of territorial rights, compensation for the war against Japanese colonial rule and reparation for the past forty-five years, they will not be a matter of controversy in resuming negotiations.

The only problem is the compensation for Japanese imperialist rule over North Korea, but it will be resolved as was done with South Korea. Pyongyang is setting normalization of diplomatic relationship

as its final goal while Japan regards it merely as a means. North Korea's position is weak and Japan perceives a recklessness due to economic difficulties, which makes Pyongyang more disadvantaged as time passes. Japan seems to be looking at the negotiations in a long-term perspective in order to be able to resolve issues in an advantageous position. The probability is very low that Tokyo will make concessions to North Korea, so any consensus reached will depend on how far Pyongyang is willing to go in accepting Tokyo's demands.

The resolution of both the basic issue and the reparation issue depends on whether or not they will be dealt with as reparation and on the amount of reparation. Tokyo is arguing for the legitimacy of the colonial rule and is thus quite unlikely to accept demands for reparation. In case reparation is negotiated, Japan would try to delay reparations by requesting related materials, or there could be legal debates. This is precisely what the North does not want. Japan will allude to the past ROK-Japan negotiations and argue that reparation is unfair to South Korea, which will also weaken the North Korean position.

What it will boil down to is the sum of money satisfactory to North Korea. Economic cooperation as was the case of South Korea or reparation are mere matters of cause. If the interest exceeds the cause, then another cause will arise. Even in the ROK-Japan negotiation, interest overrode cause and the problem turned out to be the sum of compensation to be provided to Seoul. As long as North Korea's final goal of normalization with Japan lies in gaining compensation, the negotiation will not easily be resolved. However, Pyongyang and Tokyo do seem to have reached some sort of agreement on this matter.

Thirty years ago President Park Chung-hee sought a political and economic system that could endure competition with the North Korean system over a long period. Establishment of such system re-

quired capital and technology from the outside world. Today North Korea is in the same situation, and will take after the ROK–Japan resolution method and the negotiations will be concluded quite quickly.

빈 면

Perceptions of the Korean People over the Unification Issue and the Direction of Education on Unification

Do-Tae Kim, Ph.D.(RINU)

North Korea's unified-front strategy towards South Korea has been implemented in the expectation of pro-DPRK and anti-ROK government attitudes of among students, workers and farmers in the South. This study examines whether the hypothesis has proven to be true or not, of North Korea's expectation that "the lower the age and the smaller the profits in South Korea, the more pro-Pyongyang and the more anti-ROK government is the attitude."

RINU conducted a national survey in 1993; results revealed that the younger the age, the more pro-reform and pro-DPRK were the people in South Korea. On the other hand, the older the people, the more conservative and anti-DPRK they were and the more firm their support for the government.

In terms of income, however, poorer people were found to be more anti-Pyongyang, and those at higher income levels supported the government unification policy less while their demand for changes was higher.

The findings, with respect to income level, thus proved to be contrary to the North's expectation. However, the South Korean government needs to take them into serious consideration, gain more support from the young generation and harmonize the differences in age bracket and income. The survey revealed differences in interests in accordance with the level of income, a pro-reform orientation in the higher

classes and relative political disinterest among the lower class.

The findings call, first, for an educational program oriented towards unification for the purpose of attaining value integration. Second, such a program needs to be carried out in detail to meet the differences in perceptions among generations. Third, moral education should be reinforced in a way to reflect the orientation of the people with respect to income level. Fourth, timely information on the unification environment should be made available and a related program should be carried out to reduce popular neglect about unification.

Soviet and Russian Disposal of Radioactive-Waste in Far Eastern Seas and Inter-Korean Measures

Gi-Woong Son, Ph.D.(RINU)

The USSR's development of a fleet of nuclear submarines and creation of a nuclear-powered ice breakers have forced Moscow to find disposal sites for the Radioactive waste (RW) produced. In the atmosphere of the Cold War, this problem was not given priority. The simplest and cheapest solution was to dump RW directly into the sea. And that was practiced by the Soviet Union. The USSR joined the London Convention in 1976 and adopted corresponding measures prescribed, but the Soviet RW dumping in Far Eastern Seas continued. This was because the USSR Ministry of Foreign Affairs mishandled the concept of "immunity of warships," interpreting RW discharges from naval vessels not to be in violation of the requirements of the London Convention.

After the collapse of the Soviet Union, the Russian Federation announced its willingness to abide by the obligations of the London Convention. Not only did Russia forbid dumping RW in its own territorial seas but in December 1991 also adopted the Federation Law, Protection of the Natural Environment to prohibit RW produced in the Russian Federation from being disposed of in other seas.

From 1966 to 1991 the Soviet Union dumped 12,335 Ci (456 TBq) of liquid radioactive waste to the Far Eastern Seas and most of it was disposed in the East Sea. In the same period, about 116 Ci (4.3 TBq) of solid radioactive waste was dumped into the Far Eastern Sea.

After the Soviet Union collapsed the Russian navy dumped 10.2 Ci (384 GBq) of liquid RW and 27Ci (1,000 GBq) of solid RW into the Far Eastern Seas in 1992 including 8.9 Ci (329 GBq) of liquid RW and 15 Ci (553 GBq) of solid RW into the East Sea.

The RW that has been put into the East Sea certainly has its impact on the ecological system of the maritime territories of both North and South Korea, which creates an issue common to the two Koreas, transcending ideological matters. Common measures North and South Korea can take could be as follows.

First, under the stalemate of inter-Korean talks, the issue could be tackled in a multilateral forum among the concerned countries rather than in direct inter-Korean talks. The Northwest Pacific Action Plan of which the two Koreas, Japan, and Russia are members or international organizations related to oceanic pollution might be used to discuss the matter.

Second, participants in the forum should be drawn from related specialists, scholars in working-level contacts between the two Koreas, and organized under the patronage of an international organization rather than taking governmental level between the two Koreas. Through discussions between the parties concerned, a common understanding of the issue may be derived and a reasonable solution found.

Third, before negotiations between official delegates of the two Koreas take place, one idea would be for specialists from both Koreas to collaborate in a joint investigation on radioactive pollution on Russian maritime territory.

Fourth, negotiation between the official delegates could take place after working-level contacts. At this stage, in consideration of the North's poor economic and technological conditions, economic and technological incentives should be provided to North Korea to partici-

pate in common measures against the Russian RW disposal.

Fifth, inter-Korean cooperation on the RW disposal issue could progress into inter-Korean exchanges and cooperation on environmental problems as a whole. This could take place through working-level contacts in the form of giving economic and technological incentives to North Korea.

統一研究論叢

第4卷 1號, 1995

發行處 民族統一研究院

編輯人 民族統一研究院 編輯委員會

서울 중구 장충동 2가 산 5-19

전화 : 232-4725, FAX : 238-3291

登 錄 1992년 8월 19일, 사-1588

印刷處 韓國컴퓨터産業(株) TEL 273-8111

印刷日 1995년 7월 8일

發行日 1995년 7월 13일

ISSN 1225-6064