

Gr 7/8/90

---

# 統一政策研究

제8권 1호 1999년 가을

---

본지는 연2회 발간되는 학술논문집입니다.

편집위원장 : 서재진

발행인 : 곽태환

편집위원 : 김영윤

등록일 : 1997년 4월 23일

박영호

등록번호 : 제2-2361호

박종철

편집간사 : 천동실

발행일 : 1999년 12월 27일

발행처 : 통일연구원

서울 강북구 수유6동 535-353

TEL : 901-4300

FAX : 901-2541

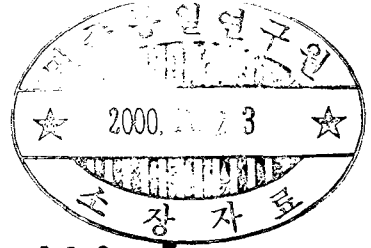
©통일연구원 1999

가격 7,500 원

---

ISSN 1229-6112

(파본은 바꿔 드립니다.)



# 統一政策研究

第 8 卷 1 號 1999

통 일 연 구 원

論叢에 수록된 論文의 내용은 執筆者의 個人的인 見  
解이며 當 研究院의 公式的인 意見을 반영하는 것이  
아님을 밝힙니다.

## 편집위원의 말

한민족의 분단을 가져온 20세기가 저물고 있지만 분단은 그대로 남아있고, 통일의 염원은 뜨겁지만 통일의 날을 아직 기약할 수 없는 상황에서 새세기 새천년이 다가오고 있다.

새세기의 문턱에서 우리는 통일을 일구어내야 한다. 21세기 세계는 냉전의 질서가 아닌 새로운 질서에 의한 경쟁의 시대이기 때문에 냉전의 굴레를 끊어지고는 우리 민족의 번영을 이룩하기가 어렵다. 학자, 전문가들은 통일을 위한 연구에 더욱 박차를 가해야 할 과제를 안고 있다.

지금까지 통일연구원에 의해 「統一研究論叢」이라는 이름으로 발간된 저널의 제호가 통일정책연구의 싱크탱크로서의 기능을 더욱 강화한다는 취지에서 「統一政策研究」로 바뀌게 되었다.

또한 저널의 질을 제고하기 위하여 이번 호부터 논문당 두분의 익명의 검토자의 엄격한 검토를 거쳤다. 엄격한 검토과정 때문에 저널의 출간이 다소 지연되었고, 논문의 수도 당초 기고된 논문 수의 절반수준에서 출간하게 되었다. 몇 번씩 논문의 수정에 호응하여 주신 논문 기고자들에게 심심한 감사를 드린다.

앞으로도 「統一政策研究」는 한국어로 쓰여진 가장 권위있는 한반도 통일연구에 관한 저널이 되도록 노력할 것을 다짐하며, 독자 여러분의 많은 기고를 당부드린다. 이번 호에 게재된 논문들이 통일문제 연구자나 정책입안자들에게 통일문제에 대한 이해의 폭을 넓히고 해법의 자료로 활용되기를 기대한다.

1999년 12월

통일정책연구 편집위원회

# 目 次

## 統一政策研究

第 8 卷 1 號 1999

### 〈기획논문〉 대북포용정책의 원칙과 실제

상호주의 대북 정책의 조건과 효과

김재한 ..... 1

남북한 한반도 평화전략과 평화체제 구축과제

이기종 ..... 19

북한방송 개방의 방법론과 법적 문제

제성호 ..... 55

### 〈연구논문〉

북한의 위기와 김정일정권의 변화수용 방식 연구

김창근 ..... 85

통일한국군의 군사체계 모델: 예비역 장성 전문가 의견조사 결과

김상호·배진수 ..... 111

동서독 교역의 촉진요인과 장애요인

고상두 ..... 135

# 상호주의 대북 정책의 조건과 효과

김재한(한림대학교 정치외교학과 교수)<sup>1)</sup>

## ◁ 목 차 ▷

- I. 상호주의의 뉘앙스와 상대 개념
- II. 상호주의의 현황
- III. 게임상황별 상호주의/일방주의 전략의 효과
- IV. 상호주의의 조건과 효과

## I. 상호주의의 뉘앙스와 상대 개념

지금으로부터 약 10년 전 한국국제정치학회 '90 춘계학술회의에서 필자는 신자유주의(neo-liberalism)틀에서 대북 전략으로 상호주의를 주장한 바 있다.<sup>2)</sup> 탈냉전 시대의 남북한관계는 제로섬(zero-sum)관계가 아니며 상호이익이 존재하는 넌제로섬(nonzero-sum)관계라는 것이었다. 상호이익이 존재함에도 불구하고 상호손해에 빠져있는 딜레마 상황에서 벗어나기 위한 방법은 상호주의라는 주장이었다. 즉 일정 기간 동안 일정 정도로 먼저 양보한 후 그 다음에는 상대방의 행동을 그대로 갚는 소위 티포테

1) 건설적 제안들을 주신 두 분의 심사위원께 감사드립니다.

2) 김재한, "탈냉전과 남북한 협조," 『국제정치논총』, 제30집 1호 (1990); 김재한, 『게임이론과 남북한 관계』 수정판 (서울:한울, 1996).

(tir-for-tat)가 상호이익을 가져다주는 가장 유용한 실사구시(實事求是)의 전략이라는 것이었다.

“먼저 상호접촉을 해야 한다. 남북한 접촉이 전쟁을 제외한 제재 또는 보상의 선행조건임은 말할 나위가 없다. 무조건적 원조도 주다가 안줄 수 있으니 하나의 제재수단이 될 수 있다. 물론 제재라고 하여 하향적으로 한다는 것은 착오이며, 수평적 보상보복이 북한의 감정을 건드리지 않고 그 효과를 보는 방법이 될 것이다.…접촉 직후부터 바로 티포테 전략을 쓰는 것은 바람직하지 않다. 티포테 전략은 협조상태를 유지하는 데에는 도움이 될지 모르지만, 서로 배반하고 있는 상태에서는 계속 상호배반상태를 유지하게 할 수도 있다.…제로섬상태는 아니지만 상호불신인 단계에서는 긴밀한 교류단계에 이르기 위해서 조건부적인 양보가 필요하다. 상대방이 맨손으로 뺨을 때릴 때, 그것이 치명적이지 않으면 다른 쪽 뺨도 내밀 자세가 신뢰구축 단계에서는 필요하다.”

이러한 필자 주장에 대한 그 때 당시 일부의 반응은 극단적으로 표현하면 “순진하고 뭘 모르는 천진난만한 주장”이라는 것이었다. 북한이 어떤 집단인데 절대 협조하지도 바뀌지도 않을 것이라는 지적이었다. 먼저 양보한다하여 호전적이고 폐쇄된 북한이 이에 호응할 것이라고 기대하는 것은 매우 고지식하다는 주장이었다. 물론 필자가 그 반론의 구체적 근거를 말해달라고 했을 때에는 “안보문제를 자세히 그리고 공개적으로 밝힐 수 없으니 그렇게만 알고 있어라”라는 식의 반응이었다.

10년이면 강산도 변한다고 했는데, 상호주의에 대한 인식도 특히 김대중정부 이후 많이 바뀌었다. 대북 강경과 대북 상호주의로 구분되는 입장들이 대북 유화와 대북 상호주의로 구분되고 있는 듯하다. 북한에 등가(等價)의 어떤 행동을 요구하고 강요하는 것은 반(反)통일적인 수구(守舊)냉전(冷戰)의 행동으로 인식되기도 한다. 과거의 대북 강경 정책의 반대 개념으로 인식되었던 상호주의가 이제는 대북 포용정책의 반대 개념으로 인식되고 있는 것이다. 즉 10년 전에는 ‘친북적’인 대북 유화책으로 여겨졌던 상호주의가 작금에는 ‘반북적’인 대북 강경책으로 여겨지고 있는 것이다.

1999년 9월 여론선도층 517명을 대상으로 한국갤럽조사연구소가 실시한 여론조사에서 김대중정부의 대북 포용정책에 찬성하지 않는 응답자의 절반 이상이 그 이유로 실질적 효과가 의문시되거나 상호주의에 위배되는 일방적 포용이기 때문이라고 대답한 바 있다.



상호주의는 구약성서의 출애굽기에 표현된 대로 “생명에는 생명을, 눈에는 눈을, 이에는 이를, 손에는 손을, 화상에는 화상을, 외상에는 외상을, 타박상에는 타박상으로 대가를 치루어야 한다”는 측면에서 보복하는 것이지만, 상대방 선의에 대해 보상하는 면도 있다. 그럼에도 불구하고 년제로섬적 상호주의를 제로섬적 냉전적 전략으로 보는 것은 상호주의에 대한 잘못된 이해이다.

상호주의에 반대되는 개념은 무조건주의 또는 일방주의이다. 그 일방주의의 내용은 무조건 적대적인 것일 수도 있고 무조건 우호적인 것일 수도 있다. 현재 남한의 대북 정책 방향을 논할 때 북한의 반응에 관계없이 무조건 적대적이어야 한다고 주장하는 사람은 극소수인 듯하다. 따라서 이 글에서의 일방주의는 따로 언급하지 않으면 무조건 우호적인 것으로 전제하기로 한다. 상호주의와 일방주의 가운데 어느 것이 더 효과적인 전략인지 또 어떤 상황에서 그러한지를 분석하고자 한다.

무릇 국가정책은 국익을 극대화시켜야 할 것이고 국익을 극대화하는 전략은 상황에 따라 다르다. 그 상황 인식에 대한 합의 없이 국가전략을 논하는 것은 공허할 수밖에 없다. 상황인식은 동일한데 서로 다른 전략을 주장해서는 아니 된다. 상호주의가 바람직하다는 주장과 그렇지 않다는 주장이 양립하는 것은 상황인식이 다르기 때문이어야 한다. 상황인식과 모순되는 대북 전략을 주장하는 것은 위험하기 짝이 없는 무책임한 행위이다. 북한정권의 의도와 능력 그리고 남한의 궁극적 목표 등에 관한 상황인식은 대북 정책 책임자가 바뀔 때 따라 달라질 수 있지만, 정책목표에서 정책결과를 가져다주는 논리가 모순되어서는 아니 된다. 이 글은 주어진 상황인식에 따라 최적의 전략이 무엇인지를 논한다.

이를 위해 간단한 게임모델을 이용한다. 이론과 모델은 일부 사람들에게 그것을 이해하는 데에 번거로움을 가져다줄지 몰라도 남을 설득시키는 효과적인 수단이다. 즉 동일한 전제에서는 동일한 결론이 나오는 논리적 유추의 수단인 것이다. 서로 다른 정책을 주장하는 사람들간에도 남북한 각각의 의도와 능력 등에 관해 동일한 인식을 하고 있는 듯하다. 남북한 상황에 대한 기본 전제가 동일함에도 불구하고 상반된 주장을 하는 것은 이론과 모델이 부재하기 때문이다. 현실을 염두에 두지만 비논리적 언쟁은 합의를 가져다주지 않지만, 반면에 현실성이 조금 떨어지더라도 엄격한 논리에 기반한 논쟁은 합의에 쉽게 이르게 하기도 한다.

## II. 상호주의의 현황

### 1. 남한의 상호주의 원칙<sup>3)</sup>

김대중정부의 상호주의 원칙은 남북관계에 있어서 남과 북이 자신의 일방적인 주장만을 고집하지 말고 상대방의 의사를 이해하고 존중함으로써 상호 이익을 증진시켜 나가기 위한 것이라고 한다. 상호주의는 국제사회에서 일반적으로 확립된 관행일 뿐만 아니라 남북간의 협상에서도 절차문제 등과 관련하여 쌍방이 지켜온 원칙이라는 것이다.

상호주의의 필요성에 대해서 다음과 같이 언급하고 있다. 남북간에 서로가 명분을 앞세워 상대방에게 일방적인 양보를 강요하는 과거의 제로섬(zero-sum) 방식으로는 더 이상 남북관계 개선을 기대할 수 없으며, 이인모 노인의 무조건 송환과 쌀 15만 톤 무상지원 등의 과거의 경험에 비추어 일방적이고 시혜적인 대북 지원이 남북관계 개선에 도움이 되지 못했다는 사실이 확인되었다는 것이다. 상호불신이 상존하고 있는 남북관계에서는 서로 '주고 받는' 실사구시적 관계를 정착시키는 것이 불필요한 명분경쟁을 지양하고 상호이익을 추구하는 효율적인 접근방법이며, 또한 국민의 지지가 없이는 남북 관계를 발전시킬 수 없는데 상호주의는 국민의 지지를 확보하기 위해서도 필요하다. 1998년 4월 11~17일 베이징 남북당국 대표회담에서 상호주의가 이슈화된 적이 있었는데, 그 직후 4월 21일 남한에서 실시된 여론조사에서 응답자의 71%가 정부의 상호주의 원칙을 지지하였다는 것이다.

김대중정부의 상호주의 원칙은 "우리가 북한에 100을 주면 북한으로부터도 반드시 100을 받아야 한다"는 식의 상거래에서 적용되는 등가성(等價性)의 상호주의가 아니며, 대북 지원 등 남한측의 남북관계 개선 노력에 대해 북한도 일정한 수준의 상응한 조치를 취해야 한다는 뜻이라고 한다.

1999년 9월 전국 성인 1,207명을 대상으로 실시된 한국갤럽조사연구소의 여론조사에서 "현재 정부의 포용정책에 의해 북한에 대한 각종 지원이 이루어지고 있는데, 이렇게 지원하는 것에 대해 지원해준 만큼 받아내야 한다고 생

3) 통일부 통일정책실, 『"상호주의"원칙이란 무엇인가』 (서울: 통일부, 1998. 5. 21).

각하십니까? 혹은 장래를 생각해서 조금 덜 받을 수도 있다고 생각하십니까?”에 대해 응답자의 약 70%는 ‘장래를 생각해서 조금 덜 받을 수도 있다’고 대답했으며 나머지 약 30%의 응답자는 ‘우리가 지원해준 만큼 받아내야 한다’고 대답하였다. “그럼, 지원해준 것을 돌려받을 때 지원해주고 나서 곧 바로 받아야 한다고 생각하십니까? 혹은 늦게 받아도 상관없다고 생각하십니까?”에 대해 약 80%의 응답자가 ‘늦게 받아도 상관없다’, 약 20%의 응답자가 ‘지원해주고 나서 곧 바로 받아야 한다’고 대답했다. 즉 국민이 지지하는 상호주의는 즉각적이고 등가적인 상호주의를 말하는 것은 아니다. 국민들은 장기적인 안목에서의 상호주의를 지지하고 있는 것이다.

상호주의는 원칙적으로 대북 정책에 모두 적용되는 것이지만, 긴급구호차원의 대북 지원은 국민이 양해하는 수준에서 인도적 견지에서 다른 문제와 연계시키지 않고 추진될 수 있는 것이며, 민간차원의 대북 지원은 지원하는 개인이나 단체의 자율적 의사에 따라 결정될 사안이므로 상호주의 원칙이 반드시 적용될 필요는 없다고 한다.

대북 포용론은 북한의 변화를 유도하여 남북관계를 실질적으로 개선하기 위한 것이며, 마찬가지로 상호주의 원칙도 남과 북이 주고받는 실사구시적 관계를 통해 상호신뢰를 쌓아나감으로써 북한의 변화와 남북관계 발전을 촉진시키기 위한 것이고, 따라서 대북 포용론과 상호주의 원칙은 남북관계 개선이라는 공통된 목표를 지향하고 있고 상호주의 원칙 또한 포용적인 입장이 바탕에 깔려 있기 때문에 서로 모순되는 것이 아니라고 하고 있다.

## 2. 남한의 정경분리 원칙

상호주의 원칙과 더불어 김대중정부의 대북 정책 원칙으로 언급되고 있는 것이 정경분리 원칙이다. 정경분리 원칙은 남북간 경제교류협력을 정치적 상황에 연계시키지 않고 시장경제원리에 따라 기업이 자율적으로 추진하도록 한다는 것이다.<sup>4)</sup> 경제교류협력이 확대되면 인적 교류의 확대를 수반하게 되고, 나아가 정치적 관계 개선으로 이어질 수도 있을 것이며, 아울러 북한이 남한의 남북관계 개선 의지를 신뢰하고 응해 나옴으로써 궁극적으로 유리한 통일환경을 조성할 수 있다는 것이다.

4) 통일부 통일정책실, 『정경분리원칙이란 무엇인가』 (서울: 통일부, 1998. 5. 21).

북한이 남한 당국을 배제한 가운데 민간기업들만 상대하면서 정경분리 원칙을 정치적 목적을 위해 악용할 우려가 있을 수 있지만, 민간기업들이 시장경제원리에 입각하여 경제협력을 추구할 것이기 때문에 북한의 정치적 공작은 통하지 않을 것이며, 본격적인 경험을 위해서는 당국배제전략도 한계를 가질 수밖에 없다고 정부는 판단하고 있다.

과거 남한 정부는 정경연계로 상호주의를 추구하여 왔기 때문에, 이러한 정경분리는 상호주의와 모순되는 것처럼 보이기도 한다. 정경분리는 민(民)과 관(官)이 별개의 영역으로 존재하기 때문에 민과 관이 연계되지 않음으로써 상호주의를 약화시키는 면도 있을 지 모르나, 영역 내에서는 공동이익에 따라 협력이 진행되기 때문에 상호주의를 심화시키는 면이 더 크다고 할 수 있다. 남북한 경험과 개방이 북한에게 이익이 되도록 하는 것은 상호주의 환경을 조성하는 것이다.

남북한 당국자 사이에 상호주의가 지켜지고 또 남한기업과 북한주민 사이에도 상호이윤 7실현이라는 상호주의가 지켜지는 것이 상호주의 원칙과 정경분리 원칙을 동시에 충족시키는 것이다. 즉 민간기업의 대북 투자는 각 행위자의 이해관계에 따라 진행되도록 하고, 당사자간에는 서로 주고받는(give and take) 상호주의로 운영되도록 하는 것이다.

만일 남한 민간기업의 대북 투자가 순수한 이윤 개념으로 접근되지 않는다면 이는 정경분리의 취지에 부합되지 않는 것이다. 미래에 실현될 이윤을 계산하더라도 적자인 사업을 추진한다든지 아니면 그러한 적자를 정부의 다른 시책으로 보전하겠다는 발상은 정경분리 원칙에 위배된다. 기업과 민간은 이윤 추구를, 정부는 안보보장을 하는 것인데, 금강산관광객 억류사건에서처럼 석방교섭과 신변안전보장자서를 기업이 주도하는 것은 정경분리가 아니다.

### 3. 상호주의에 대한 북한의 입장

북한은 ‘헛별’이니 ‘유도’니 ‘착륙’이니 하는 용어들에 대해 불쾌감을 표시하고 있는데, 상호주의에 대해서도 마찬가지이다. “남조선의 통일부라는 것이 북과 남으로 흩어져 사는 겨레의 고통을 비료 몇 포대를 가지고 흥정하자고 하고, 북으로의 송환을 요구하는 신념의 투사들인 비전향 장기수들도 무엇과 바꾸자는 식으로 등가교환, 상호주의를 들고 다닌다.”<sup>5)</sup>

그렇지만 북한이 상호주의를 받아들일 것인지 아닌지는 북한의 선호도 또

는 이해관계로 판단해야지 북한의 언행으로 판단해서는 아니 된다. 북한과 협상경험이 많은 로버트 갈루치는 “협상 초반에는 아주 강하고 융통성이 전혀 없는 상태 … 하지만 협상이 진행되면 상당히 현실적인 쪽으로 방향을 틀뿐만 아니라 … 막판에 가면 무슨 사업(business) 협상을 하는 분위기이다”고 언급한 바 있다.<sup>6)</sup>

또 최근 CNN은 김용순 북한 노동당 중앙위비서가 평양을 방문중인 CNN 홍콩지국장과의 회견에서 “손님이 떡(cake)을 갖고 온다면 우리도 역시 떡을 줄 것이나 칼(sword)을 갖고 온다면 우리도 칼로 응답하겠다”고 말했다고 전했다.<sup>7)</sup>

현재의 북한정권으로서는 구조적 또는 체제적 변화를 원하지 않는 듯하다. 오히려 행동에서만 변화를 추구할 수 있다. 일방주의는 북한의 행동 변화를 단기적으로 유도할 수 없다.

### Ⅲ. 게임상황별 상호주의/일방주의 전략의 효과

〈표 1〉 남북한 유화/강경 대응 게임

		북 한	
		유 화	강 경
남 한	유 화	A	B
	강 경	C	D

〈표 1〉은 남한과 북한이 유화와 강경 가운데 하나를 선택하고 그것에 따라 네 가지 게임결과가 나오는 것을 표로 만든 것이다. 남북한이 유화적 전략을 선택하여 나온 결과는 A, 쌍방이 강경 전략을 선택하여 나온 결과는 D, 남한만이 유화적이고 북한은 강경하게 대처하여 파생된 결과는 B, 북한만이 유화적이고 남한만이 강경하여 초래된 결과는 C라고 표기했다.

5) 『로동신문』, 1999년 6월 4일

6) 『조선일보』, 1999년 6월 11일

7) 『조선일보』, 1999년 8월 18일; 『동아일보』, 1999년 8월 18일

여기서의 상황은 A, B, C, D의 네 가지 결과에 대한 행위자의 선호를 말한다. 행위자의 의도와 각 전략의 성공가능성을 포함한 네 가지 결과에 대한 선호가 무엇이냐에 따라 상황이 구분된다.

상대방의 협조를 조건으로 내세우지 않는 일방적 양보가 최선의 전략이 아니면 상대방의 협조를 조건으로 하는 상호주의가 최선의 전략이냐는 것은 게임상황에 따라 다르다.

남한의 대북 전략이 북한의 선호도와 북한의 전략에 관계없이 늘 유화적으로 나가는 것이 남한에게 유리한 상황부터 살펴보기로 하자. C결과보다 A결과가, 또 D결과보다 B결과가 남한에게 더 바람직하다면 남한은 북한의 선택에 관계없이 일단은 유화 전략을 선택하게 된다.

예컨대, 만일 <표 1>에서 남한의 선호도가 A>C>B>D라면, 남한의 전략은 북한의 선호도와 관계없이 늘 유화적으로 나오게 되어 있다. 즉 쌍방이 우호적이고 평화적으로 나오는 결과를 가장 이상적으로 인식하고, 다음으로 북한만이 유화적으로 나오는 결과, 그 다음으로 자신만이 유화적으로 나가는 결과, 쌍방이 강경하게 나가는 것을 최악의 결과로 인식한다면 남한의 전략은 늘 유화적으로 나가는 일방적인 전략이 최선이다.

### 1. 사슴사냥(상호협조가 최선의 결과인) 상황에서의 대북 전략

만일 <표 1>의 네 가지 결과 가운데 쌍방이 유화정책을 취하는 결과를 가장 선호하고, 자신만이 유화정책을 하는 결과를 가장 불리한 것으로 인식한다면 그것은 사슴사냥(stag hunt) 게임이다. 즉 남한은 A>C=D>B의 선호도를 가지고 북한은 A>B=D>C의 선호도를 가지고 있는 것이다.

이 상황에서 상호주의 전략과 일방적 전략을 비교해 보자. 남한이 상호주의 전략을 취하는 경우 북한으로서는 자신이 유화전략을 채택하면 게임결과는 A가 되고, 강경 전략을 채택하면 게임결과는 D가 된다. D보다 A를 선호하는 북한으로서는 유화 전략을 채택하게 된다. 즉 남한의 상호주의 전략을 채택하는 경우에 상호이익은 실현된다.

이제 남한이 일방적으로 유화적인 전략을 채택하는 경우를 보자. 북한도 유화적으로 나온다면 게임결과는 A이고, 반대로 강경하게 나오면 게임결과는 B이다. B보다 A를 더 선호하는 북한으로서는 남한과 마찬가지로 유화적으로 나오기 쉽다.

만일 북한이 남한에 대해 불신을 하고 있다면 남한의 유화정책의 의도에 대해 의심을 할 수 있다. 남한의 일시적 유화정책은 북한을 기만하기 위한 것이라고 북한이 믿는다면, 북한은 자신만의 유화정책이 자칫 자신에게 최악의 결과를 초래할 수 있다고 생각할 수 있다. 그러한 불신이 있는 조건하에서는 북한이 좀처럼 유화적으로 나오기는 어렵다.

위의 사슴사냥 상황에서 다음과 같은 점들이 강조될 수 있다. 첫째, 사슴사냥 상황에서는 남한의 대북 전략이 상호주의이든 일방적이든 게임결과에는 영향을 주지 않는다. 둘째, 남한의 전략보다 오히려 남한의 의도에 대한 북한의 믿음에 따라 게임결과가 바뀔 수 있다.

상호유화의 결과가 실현되지 않았다는 것은 다음의 조건 중 적어도 하나 이상이 충족되지 않았다는 의미이다. 게임상황이 사슴사냥 상황이 아니거나, 또는 남한의 대북 정책이 결코 유화적이지 않거나, 아니면 북한이 남한의 의도를 아직 선의로 받아들이지 않고 있기 때문일 것이다.

대북 포용정책에 대한 남한 내부의 반론으로 미루어 북한은 스스로 남한의 포용정책이 오래 지속할 수 없을 것이라고 믿고 있을지도 모른다. 그렇지만 무엇보다도 적어도 북한이 상호협조를 최상의 결과로 인식해야 사슴사냥 게임을 이용한 대북 전략 논의가 유용한 것이지, 만일 남북한 가운데 일방이라도 상호협조를 결코 최선의 결과로 인식하지 않는다면 여기서의 전략적 암시는 아무런 의미가 없다.

만일 일방 또는 쌍방이 상호협조를 최선의 결과로 여기지 않는다면, 상호주의적 대응이나 또는 일방적인 대응이나에 따라 게임 결과는 달라진다. 여기서 상대방만이 양보하는 것이 가장 이익이 되고, 쌍방이 양보하는 것은 차선이라고 하자. 그렇다면 게임 상황은 죄수딜레마게임 아니면 치킨게임이다. 먼저 치킨게임부터 살펴보자.

## 2. 치킨(파국이 최악의 결과이며 이를 피해야 하는) 상황에서의 대북 전략

〈표 1〉에서 남한이 C)A)B)D의 선호도를 가지고 북한은 B)A)C)D의 선호도를 가진다면 그것은 치킨게임 상황이다. 즉 상대방만이 양보하는 것을 가장 선호하지만 쌍방이 모두 강경하게 나감으로써 오는 파국을 가장 싫어하는 상황이다. 〈표 2〉는 전략별로 예상되는 게임결과를 정리한 것이다.

전 략	게임결과
우세적 벼랑끝	최 선
열세적 양보	차 악
상호주의	차선(최악)

〈표 2〉 치킨상황에서의 상호주의/일방주의 전략의 효과

배짱싸움에서 우세한 일방적 강요는 곧 벼랑끝 전략을 의미한다. 벼랑끝 전략은 성공한다면 가장 유리한 결과를 가져다준다. 반대로 남한의 열세적인 일방적 양보는 북한으로 하여금 자신에게 최선의 결과인 B를 취하기 위해 강경하게 나오도록 하게 한다. 이 경우, 남한으로서는 차악(次惡)에 만족할 수밖에 없다. “대북 포용정책은 적과의 파국(전쟁) 아니면 적과의 공존 사이에서 차악을 택하는 것”이라고 하는 것은 남북한관계를 치킨게임으로 인식하는 것이다.

만일 남한이 철저한 상호주의로 나온다면, 북한은 쌍방이 유화적인 A와 쌍방이 강경한 D 가운데 하나를 선택하게 된다. D보다 A를 선호하는 행위자로서는 유화적으로 나오게 된다. 즉 치킨 게임에서 남한의 상호주의는 일방적 양보와 달리 상대방을 유화적으로 나오게 하는 면이 있다. 물론 차선이 보장되는 것은 아니다. 불확실성으로 인해 모두에게 최악인 결과를 초래할 수도 있다.

치킨게임을 정태적으로만 보아서는 아니 된다. 협상은 늘 그렇듯이 동태적이다. 예컨대 북한정권의 입장에서 B가 최선임에 분명하나, 나머지 A, C, D는 비슷하다고 할 때, 북한은 강경한 정책을 추진할 수밖에 없다. 그렇다면 선택의 공은 남한에게 간 것인데, 남한에게 일방적 양보 B와 파국 D 가운데 하나를 선택할 것을 강요하는 것이다. 남한이 D보다 B를 선호한다면, 남한은 일방적으로 양보할 수밖에 없다. 이처럼 치킨 상황에서는 오히려 궁지에 몰린 측이 벼랑끝 전략으로 최선의 결과를 얻게 되고, 궁지에 몰리지 않은 측은 파국을 피하기 위해 양보하기도 한다.

### 3. 죄수딜레마(일방적 양보가 최악의 결과이고 관계개선의 여지가 있는) 상황에서의 대북 전략



이제 죄수딜레마 상황을 살펴보기로 하자. 죄수딜레마 상황처럼 상호이익이 존재하지만 실현되기가 쉽지 않은 상황에 대해 많이 연구되어왔다.<sup>8)</sup> 북한에게는 B가 최선이고 나머지 A, C, D가 비슷하며, 북한의 선호도는 B>A>D>C이라고 하자. 마찬가지로 남한도 일방적 양보가 최악인 C>A>D>B의 선호도를 가지고 있다고 하자. 이는 죄수딜레마 상황이다. 즉 상대방만이 양보하는 것이 최선의 결과이며 자신만 양보하는 것이 최악의 결과인 상황이다.

이 경우에는 상호주의만이 상호이익인 A를 실현시킬 수 있는 것은 주지의 사실이다. 구체적으로 보면 남한의 일방적 양보는 북한으로 하여금 최상의 결과 B를 위해 비협조를 선택하게 하지만, 남한의 상호주의는 북한으로 하여금 차선의 결과 A와 최악의 결과 D 사이에서 차선 A를 선택하게 한다.

〈표 3〉 죄수딜레마상황에서의 상호주의/일방주의 전략의 효과

남북한관계가 죄수딜레마 상황이라고 하면서 또 북한의 개방을 유도해야

전 략	게임결과
무조건 적대	차 악
일방적 양보	최 악
상호주의(조건부 양보)	차 선

한다면서 상호주의적 전략을 폐기하는 것은 모순이다. 일방적 양보는 특수한 게임상황에서만 합리화된다. 치킨 상황이나 사슴사냥 상황은 그러한 예일 수 있다. 즉 북한의 선택과 관계없이 양보하는 것이 남한에게 유리한 상황이라고 주장하거나, 아니면 북한의 선택은 이미 고정되어 있기 때문에 파국을 피하고 차악을 취하기 위해서는 상호주의가 아닌 일방적 양보가 필수적이라고 주장해야 한다. 다시 말해서 북한을 유도해야 한다고 하면서 일방적 전략을 주장하는 것은 어불성설(語不成說)이다.

죄수딜레마 상황임에도 불구하고 일방적 양보를 주장하는 것은 모순이다. 치킨 상황에서는 일방적 양보가 쌍방에 불행을 막는 좋은 전략이 될 수 있으

8) 전성훈, 『KEDO 체제하에서 남북한 협력증진에 관한 연구-협력이론을 중심으로』 (서울: 민족통일연구원, 1996).

나, 딜레마 상황에서의 일방적 양보는 궁극적으로 쌍방이 딜레마에서 벗어나게 하지 못하게 한다. 왜냐하면 상대방이 일방적으로 양보하는 한 굳이 자신이 손해를 보면서 양보하기란 쉽지 않기 때문이다. 상호주의 전략은 죄수딜레마 상황에서 합리화되는 반면, 우세적 벼랑끝 전략과 열세적 양보 전략은 치킨 상황에서 합리화된다.

#### 4. 비(非)대칭적 상황에서의 대북 전략

이상은 대칭게임(symmetric game)을 전제한 것이다. 남북한의 입장과 이해관계는 다를 수 있다. 남한에게 유리한 결과는 쌍방이 협력하거나 아니면 북한만이 협력하는 것이며, 남한에게 불리한 결과는 쌍방이 서로 적대적이거나 아니면 남한만이 협력적인 것이라고 하자. 즉 남한의 선호는  $\min(A, C) > \max(B, D)$ 이다. 이를 만족시키는 선호도는  $A > C > B > D$ ,  $A > C > D > B$ ,  $C > A > B > D$ ,  $C > A > D > B$ 의 네 가지이다.  $A > C > B > D$ 는 늘 협력하는 것이 유리한 선호도이고,  $A > C > D > B$ 는 사슴사냥 선호도이며,  $C > A > B > D$ 는 치킨 선호도이고,  $C > A > D > B$ 는 죄수딜레마 선호도이다.

북한은 남한의 일방적 양보 B를 가장 선호하고, 또 자신만의 양보 C보다는 쌍방의 양보 A를 선호한다고 하자. 즉 북한만이 강경하고 폐쇄적으로 나가는 것이 북한에게 가장 유리하며, 자신만이 유화적이고 개방적으로 나가는 것은 쌍방이 그렇게 하는 것보다 불리하다고 하자. 논의의 편의상 무차별 선호를 제외하면 북한의 선호는  $B > A > C > D$ ,  $B > A > D > C$ ,  $B > D > A > C$ 의 세 가지 가운데 하나이다.  $B > A > C > D$ 는 치킨 선호도이고,  $B > A > D > C$ 는 죄수딜레마 선호도이며,  $B > D > A > C$ 는 북한이 유화적으로 할 하등의 이유가 없는 선호도이다.

〈표 4〉 비대칭적 상황에서의 게임 결과

남한의 선호도	북한의 선호도		
	B>A>C>D(치킨)	B>A>D>C (죄수딜레마)	B>D>A>C(강경)
A>C>B>D(유화)	B	B	B
A>C>D>B(사슴사냥)	**	A*,D	D
C>A>B>D(치킨)	A*,B,C	B	B
C>A>D>B(죄수딜레마)	C	A*,D	D(제로섬게임)

\* 상호주의전략에 의한 결과임

\*\* 순수전략(pure strategy) 균형은 존재하지 않음

〈표 4〉는 남북한 모두 자신에게 가장 유리한 전략을 선택한다고 전제하고 남북한 각각의 선호도에 따른 게임 결과를 정리한 것이다. 〈표 4〉에서 보듯이, 공동이익이 있다하여 반드시 상호이익이 실현되지는 않는다. 남한의 일방적 양보가 정당화되는 것은 남한이 유화적 선호도 또는 치킨 선호도를 가졌을 때뿐이다.

남한이 사슴사냥 선호도 또는 죄수딜레마 선호도를 가졌을 때에는 자신만이 양보하는 것은 손해이고 비합리적이다. 상호주의로 공동이익을 얻거나, 아니면 강경책으로 자신에게만 유리한 결과를 얻게 되거나, 아니면 쌍방이 대치하게 된다. 〈표 4〉에서는 북한의 선호도가 어떠한가는 것은 남한의 상호주의/일방주의 논의에서 별로 중요하지 않다.

〈표 4〉에서 남한은 일방적으로 유화적인 일방주의 전략과 북한의 선택과 동일한 선택을 하는 상호주의 전략을 택한다고 가정하자. 그리고 북한도 그 두가지 전략 가운데 남한이 선택한 전략을 알고 자신의 전략을 선택한다고 하자. 그렇게 된다면 남한이 일방주의 전략을 택할 때에 북한으로서는 공동 유화 A와 남한만의 유화 B 가운데 하나를 선택하는 것이 된다. 남한이 철저한 상호주의 전략을 택할 때에는 북한으로서 공동 유화 A와 공동 대치 D 가운데 하나를 선택하는 것이 된다. 즉 북한의 선호도에 따라 남한의 일방주의와 상호주의가 각각 가져오는 게임결과가 다르다. 〈표 5〉는 남한의 일방주의와 상호주의가 가져다주는 게임결과를 정리한 것이며, 〈표 6〉은 이에 기초하

여 남한의 선호도에 따라 그것이 최선, 차선, 차악, 최악 가운데 어느 것인지를 정리한 것이다.

〈표 5〉 북한 선호도에 따른 일방주의와 상호주의의 게임결과

북한의 선호도	남한의 일방주의	남한의 상호주의
B>A>C>D(치킨)	B	A
B>A>D>C(죄수딜레마)	B	A
B>D>A>C(강경)	B	D

\*여기서 남한의 상호주의는 북한의 선택과 동일한 선택을 하는 상호주의임.

〈표 6〉 남한 선호도에 따른 일방주의와 상호주의의 효과

북한의 선호도	남한의 일방주의	남한의 상호주의
A>C>B>D(유화)	차악	최선, 최악
A>C>D>B(사슴사냥)	최악	최선, 차악
C>A>B>D(치킨)	차 악	차선, 최악
C>A>B>D(치킨)	최악	차선, 차악

\*여기서 남한의 상호주의는 북한의 선택과 동일한 선택을 하는 상호주의임.

〈표 6〉에서 남한의 선호도가 사슴사냥이거나 죄수딜레마인 경우 남한의 일방주의 전략은 북한의 선호도에 관계없이 남한에게 최악의 결과를 가져다주지만, 상호주의 전략은 최악을 피하게 해준다. 남한의 선호도가 유화 또는 치킨인 경우에도 북한의 선호도가 '강경'인 경우에만 남한의 상호주의 전략은 최악의 결과를 가져올 뿐이지, 북한의 선호도가 치킨 또는 죄수딜레마인 경우에는 남한의 상호주의 전략이 최선 또는 차선을 가져다준다.

요약컨대 남한의 선호도가 사슴사냥 또는 죄수딜레마 선호도라면 일방적 양보는 합리화되지 못한다. 자신만의 유화를 최악으로 또 쌍방의 대치를 차악으로 인식하면서 일방적 양보를 주장하는 것은 모순이다. 일방적인 대북 양보

에 비판적인 사람들 가운데 남한만의 협력을 최악의 결과로 보는 이들이 많을 것이다.

마찬가지로 남한의 선호도를 치킨 또는 유화 선호도로, 북한의 선호도를 강경 선호도로 인식하면서 상호주의 전략이 효과적일 것이라고 주장하는 것도 모순이다. 즉 북한은 남한만의 협력, 쌍방의 비협력, 쌍방의 협력, 북한만의 협력이라는 순으로 선호하고 남한은 쌍방의 비협력을 최악으로, 자신만의 협력을 차악으로 여긴다면 상호주의 전략은 효과적이지 않다. 일방적 대북 양보를 주장하는 사람들 가운데 남북한의 상호대치를 남한만의 협력보다 더 나쁜 결과로 보는 이들이 많을 것이다.

## IV. 상호주의의 조건과 효과

### 1. 상황인식에 기초한 대북 정책 합의

바람직한 전략 논의에는 상황인식에 대한 합의가 적어도 전문가 사이에 선행되어야 한다. 현재의 상황이 어떠한 상황인지는 몰라도 각 주장의 상황인식과 전략 사이의 연결고리는 모순될 때가 많다. 역설적으로 말하면 그렇기 때문에 오히려 국민적 합의를 가져다 줄 여지가 크다.

일방적인 포용을 주장하는 측은 '현재의 남북관계에서 벗어나 관계개선을 하여 공영과 공동이익 실현을 위해서'라는 죄수딜레마적 상황인식에 기초하고 있는 듯하며, 반대로 당근과 채찍을 주장하는 측은 '최악의 상황을 피하고 밀리지 않기 위해서'라는 치킨적 상황인식에 기초하는 듯하다.

즉 상황인식과 정책대안이 모순되는 것이다. 오히려 '파국을 피하기 위하거나 북한의 의도를 바꾸기 위해서는 일방적 양보가 필요하다' 또는 '민족의 공동이익을 위하고 북한의 행동과 정책을 바꾸기 위해서 상호주의가 필요하다'는 것이 모순되지 않는 주장이다.

대북 포용정책의 목표를 애매하게 하는 것이 유리하다고 생각할 지 모르지만, 장기적인 안목에서 본다면 민주주의체제하의 정책목표는 분명하게 정립하는 것이 대내적 효과뿐만 아니라 대외적 효과에서, 그리고 남한뿐만 아니라 북한에게도 바람직하다.

상황인식에 관한 전제에 대해서 분명한 정리가 있어야 대북 포용정책에 대

한 비판이 진정한 민족의 장래에 대한 걱정에서 오는 것인지 무조건적인 발목잡기에서 오는 것인지가 분명해진다.

## 2. 대북 포용정책의 일방성과 상호성

김대중정부의 대북 정책은 상호주의에 기초한다고 하지만, 상호주의와 대비될 때도 많다. 상호주의는 상대방의 행동이나 전략에 따라 자신의 행동과 전략을 조정하는 조건부 전략이다. 즉 상호주의는 상대방의 전략과 행동을 유도하는 것이지, 상대방의 의도를 바꾸는 것은 아니다.

북한의 행위를 유도한다는 것은 쌍방간의 행위가 상호(相互)간에 또는 호상(互相)간에 영향을 줄 때 가능한 것인지 전혀 연계되지 않을 때에는 유도라는 것은 있을 수 없다. 만일 유도의 결과라고 여겨지는 행동을 상대방이 했을 때에는 이것은 우연의 결과일 뿐이지 그것을 유도의 결과라고 오해해서는 아니 된다.

포용정책을 영어로 표현할 때에는 인게이지먼트 정책(engagement policy)이라고 하는데, 인게이지먼트 정책은 개입정책이라고 번역되기도 한다. 인게이지먼트에는 약속, 계약, 채무, 약혼, 고용, 연대, 맞물림, 연계 등의 의미가 포함되어 있으며, 상대방을 고립시키지 않는다는 의미 즉 봉쇄(containment)에 반대되는 의미도 포함된다.

김대중정부의 대북 포용정책은 시한을 두고 있지 않지만, 미국 정부가 햇볕정책의 시한에 대해 논한다는 것은 미국정부가 말하는 햇볕정책은 무조건주의 또는 일방주의가 아니며 상호주의에 가깝다는 것을 보여준다.

햇볕정책을 둘러싼 논쟁도 어떻게 보면 양측의 입장 차이를 별 발견하지 못할 때가 많다. 햇볕정책 지지자들 대부분도 튼튼하고 철통같은 안보를 강조하고 햇볕정책 반대자들 대다수도 화해협력을 강조한다. 햇볕정책 지지자들은 북한의 변화를 자주 촉구하고, 햇볕정책 반대자들은 북한의 변화를 위해 강경하게 나가야 한다는 주장을 한다. 양측 다 상호주의에 기반하고 있는데, 논쟁에서는 내용의 차이보다 용어의 차이로 대립되고 있는 듯한 인상도 있다.

## 3. 북한의 의도변화 유도를 위한 일방적 포용 정책

만일 대북 포용정책이 대북 한계선(red line)의 존재를 인정하지 않는다면

그것은 상호주의가 아니다. 그러한 정책은 포용정책이라고 불리든 유화정책이라고 불리든 단기적인 북한의 행동을 유도하는 것이라기보다 북한의 신호를 장기적으로 변화시키는 것을 목표로 하는 것이다. 만일 그렇다면 햇볕정책의 단기적 성과를 논한다는 자체가 어불성설이다. 상호주의의 효과도 중장기적으로 보아야 할 것인데, 일방주의의 효과를 단기적인 관점에서 비판하거나 또는 홍보하는 것은 곤란하다.

일방주의는 당장 북한 변화 유도라는 소기의 성과를 추구해서는 아니 되며 그냥 도와주는 것 자체에 의의를 두어야 한다. 실지로 남한이 일방적으로 북한에게 양보하더라도 북한의 입장에서는 외부의 영향보다 내부에 대한 고려가 더 중요하기 때문에 북한이 당장 자신의 체제를 바꾸지는 않을 것이다. 변화를 원하지 않는 북한정권으로 하여금 정책변화를 가져오게 하지 못하는 포용정책은 차라리 철저한 일방적 양보가 되어 적개심을 완화시키는 것을 목표로 해야 할 것이다.

남북한이 1945년 미국과 소련의 분할점령으로 국토가 분단되었고, 1948년 남북한 각각의 정부수립으로 체제가 분단되었으며, 1950년 한국전쟁으로 감정이 분단되었다고 볼 때 일방주의는 감정의 분단부터 치유하는 접근방법이라고 할 수 있다. 반면에 상호주의는 하부구조의 분단부터 해결하고 감정의 분단은 마지막에 자연스럽게 치유하는 접근방법이라고 할 수 있다.

감정, 마음, 심정, 정서, 호불호(好不好) 등의 변화를 가져오기 위해서는 상호주의보다 일방주의가 효과적이다. 그렇지만 북한의 의도나 감정이 아닌, 북한의 정책이나 행동을 변화시키기를 원한다면 상호주의를 채택해야 한다. 일방주의를 추구하면서 상호주의적 단기적 효과를 기대하는 것은 모순이다.

#### 4. 북한의 정책변화 유도를 위한 상호주의 정책

앞서 언급한 대로 북한이 남한만의 협력, 쌍방의 비협력, 쌍방의 협력, 북한만의 협력이라는 순으로 선호하고 남한은 쌍방의 비협력을 최악으로, 자신만의 협력을 차악으로 여긴다면 북한의 정책에 따라 남한의 정책을 결정하는 상호주의 전략도 별 효과가 없다. 이러한 상황을 바꾸기 위해서는 북한의 정책과 관련 없는 일방적 시책으로 북한의 의도와 감정을 바꾸는 것이 필요할지 모른다.

만일 이러한 상황이 이미 아니거나 아니면 일방적 대북 시책으로 이러한 상

황에서 벗어나게 된 경우에는 대북 정책은 상호주의가 기본이 되어야 할 것이다. 북한으로서도 실제로 상호주의를 인정하고 있다.

파국이 최악의 결과이고 이를 피해야 하는 치킨게임에서 일방적 양보는 겁쟁이(chicken)가 된다. 열세적인 조건이라면 파국보다 겁쟁이가 낫다. 치킨 상황에서는 “내가 양보하지 않으면 같이 죽자”는 식의 비합리성을 매우 합리적으로 이용(rationality of irrationality)하는 것이 가능하기 때문에 악화(惡貨)가 양화(良貨)를 구축하는 바람하지 못한 상황이다. 물론 대등한 상호주의는 쌍방의 양보를 가져오기도 한다.

더구나 관계개선의 여지가 있는 죄수딜레마 상황에서 일방적 양보는 바보(sucker)가 된다. 죄수딜레마 게임에서는 바보가 되는 것보다 딜레마에 빠져 있는 것이 낫고, 딜레마에 빠져있는 것보다 그것에서 벗어나 쌍방이 이득을 얻는 것이 낫다. 상호주의는 딜레마에서 벗어나서 상호이익을 실현시킨다.

딜레마 상황에서 북한의 선택에 따른 자동적인 상호주의 대응과 같은 기계적 대북 정책은 상호협조를 가져온다. 왜냐하면 북한이 협조를 하면 상호협조가, 협조를 하지 않으면 상호불이익이 되기 때문이다. 상호주의적 협력의 필요조건은 자비심이 아니라 바로 이기심이다.

상호주의는 결국 상호이익을 위한 것이지 상대방에게 손해를 주기 위한 것은 아니다. 남북한관계가 죄수딜레마와 같은 상황임에도 불구하고 상호주의에 대해 무조건 비판하고 일방적 시혜를 주장하는 것은 장기적으로 보면 북한동포에게 더 큰 고통과 불행을 가져다주는 반(反)민족적인 정파적 행동이라고 할 수 있다. 일방적 양보가 합리화되는 것은 북한이 냉전적 대결 입장을 가지고 있고 남한은 대결에서 열세적인 입장에 있는 상황이거나 아니면 그러한 북한의 의도와 선호 자체를 변화시키고자 할 때 뿐이다.



# 남북한의 한반도 평화전략과 평화체제 구축과제

이기중(경희대학교 행정대학원 교수)

## ◁ 목 차 ▷

- I. 서론
- II. 북한의 평화전략
- III. 한국의 한반도 평화전략방안
- IV. 남북한 평화체제구축전략의 차이점과 접근 가능성
- V. 한반도 평화체제 구축과정
- VII. 결론

## I. 서론

북한이 지난 6월 서해교전 이후 서해 북방한계선(N.L.L) 무효화 선언을 하고 나섬에 따라 한반도 평화에 또다시 먹구름이 찾아오기도 하였으나 어느덧 금강산 관광 1주년을 맞이하면서 남북한관계는 명암이 교차하고 있다.

1994년 10월 21일 북미 제네바회담의 타결로 북한핵문제로 인한 한반도 긴장은 남북한 협상이 아닌 북미간 협상의 형식을 통해, 잠정적으로 해소되기도 하였으나 제네바 협정에 내포된 남북한 관계개선 조항에도 불구하고 북한

은 90년대 초반과는 달리 오히려 남한정부를 배제하고 미국과 직접 협상을 추구하는 통미봉남정책을 취하면서 오늘에 이르고 있다.

북한은 작년 8월 31일 광명성 1호라고 지칭되는 미사일을 발사함으로써 미·일을 포함한 주변국을 놀라게 하였으며 올해에 들어와서는 미사일 시험 발사를 협상력(Bargaining Power)으로 북미간의 베를린 협상이 진행되고 있다.

한편 북한은 특히 군사정전위 남측 대표가 1991년 3월, 미군장성에서 한국군 장성으로 바뀐 이후 더욱더 정전협정을 위반하고 무시하였고 1994년 4월, 새로운 평화보장체계를 주창하면서 비무장지대의 침투, 동해안 잠수함 침투 등의 군사적 도발을 시도하였으며, 1999년 올해 6월에는 드디어 서해에서 남북한간의 해상전투가 감행된 바 있다.

최근 북한은 지난 서해교전을 계기로 해군력을 강화하고 있으며 급변 서해 북방한계선의 무효화를 주장하는 적극적 공세를 통해 궁극적으로 남한정부를 배제한 채 북미 평화협정을 보다 가속화시키려는 의도 있는 전략전술로 보여진다.

한반도에서 북한은 과거 1970년대 이전에는 한국의 국력이 우월하기 전에 '예방전쟁' 차원에서 그 후에는 북한의 대내적 위기 타개용으로 국지적 도발을 감행하는 '제한전' 형태로 그리고 90년대 들어와 경제적 궁핍이 극대화되면서는 북한주민들 사이에서 죽느니 전쟁이나 해보자는 '자포자기론 전쟁'에 이르기까지 전쟁위험론이 상존하고 있다.<sup>9)</sup> 최근 북한 김정일은 강성대국을 주창하고 선군정치를 내세우며, 군사력증강과 병영국가체제 강화로서 대남 공세를 강화하고 있다.

이상과 같이 과거 어느 때보다도 한반도 전세가 불안한 외중에 필자는 21세기 한반도 통일시대를 준비하기 위해서는 조속한 시일 내에 한반도 평화체제가 기필코 구축되어야 한다는 당위적 명제를 안고 한반도 평화체제를 구축하기 위한 현실적 또는 전략적 접근법으로서 남북한의 한반도 평화전략을 분석하여, 한반도 평화체제 구축의 문제점을 검토하고 양자의 접근가능성을 모색하면서, 특히 북한의 대미평화협정 추진전략 하에 한국이 북한의 현실적 의도를 수용할 수 있는 최소한의 범위 내에서 남북한 평화체제 구축전략이 타협될 수 있는 접근 가능성을 모색하면서 우리의 단계적 평화구축방안을 개발

9) 함택영, 『국가안보의 정치경제학』 (서울: 법문사, 1998), pp. 2-6.

코져 한다.

요한 갈통(Johan Galtung)은 평화를 두 가지 종류로 분류했다. 즉 그는 소극적 평화와 적극적 평화로 구분하고 전쟁의 부재 또는 회피를 소극적 평화를 의미하는 것으로 규정했다. 한반도에서의 평화도 단순히 남북한 간의 전쟁이나 갈등관계의 부재만을 의미하는 것이 아니라 갈통이 강조한 적극적 의미의 평화상태를 실현해야 하는 것을 포함해야 할 것이다. 즉 남북한이 분단상태를 극복하여 통일된 민족공동체를 실현하는 과정에서 대내외적으로 폭력과 전쟁을 수반치 않고 남북한 구성원 모두가 수용할 수 있는 민주복지국가로서의 평화통일국가를 실현시킬 수 있는 적극적 의미의 평화개념이 도입되어야 할 것이다.

평화체제는 '안보분야에서의 협상체제'라고 볼 수 있다. 즉 안보와 관련된 분야에서의 갈등을 전쟁등의 폭력적 수단에 의한 호소에 의해서가 아니라 조정(coordination)과 협력(cooperation)에 의해 해결하는 '협상체제'인 것이다. 안보레짐의 한 유형으로서 평화체제는 그 체제의 형성과 유지를 위한 원리원칙, 규범, 규칙을 필요로 하며 합의된 규칙의 제도화를 위한 정책결정 등을 구성요건으로 한다. 이러한 평화체제의 요건이 충족될 때 평화체제는 전쟁의 방지라고 하는 소극적 의미의 현상유지적인 '평화유지를 위한 협상체제'인 동시에 안보분야에서의 협력을 바탕으로 '보다 높은 형태의 평화질서를 구축하기 위한 협상체제'라고 하는 적극적 의미를 동시에 갖게 되는 것이다.<sup>10)</sup>

한반도에 있어서는 남북한의 분쟁을 효과적으로 처리하는 제도화된 규범, 절차가 아직도 미비되고 있기 때문에 평화체제로의 과정에 상당한 시간이 걸릴 것이다.

최근 북한이 정전협정을 빈번히 위반하고 이를 파기하고 있으나 남북한은 종전후 정전협정을 토대로 군사정전위를 가동시키는 등 분쟁의 평화적 처리를 위한 관행을 축적시켜 왔다고 볼 수 있으며 기본합의서 체결은 한반도 평화체제에로의 직전단계로 간주될 수 있었다. 그러나 오늘날 남북기본합의서는 제대로 가동되지 않고 있기 때문에 조속히 복원되거나 새롭게 재조정할 과제를 안고 있다. 한반도 평화체제는 과정으로서의 개념을 내포하고 있기 때문에 남북한은 4자회담을 포함한 남북한 협상을 통해 한반도 평화체제로의 진입을 시도했다고 볼 수 있다. 한반도 평화체제의 개념은 평화회복, 평화유지 및 새

10) 김연수, "한반도 평화체제 구축문제 검토," 『북한조사연구』 2-2 (1999. 3), pp. 160-163.

로운 평화질서의 창출을 포함해야 하며 동북아 평화체제 형성에까지 외연을 넓혀야 할 것이다.

## II. 북한의 평화전략

### 1. 평화에 대한 북한의 기본입장

북한은 정전협정이후 기회 있을 때마다 한반도 평화체제 구축과 관련된 제의를 해왔는 바, 그 기본구도는 미군철수를 전제로한 선평화체제구축과 후신통회복으로 요약될 수 있다. 북한은 소위 그들의 3대혁명역량의 변화와 냉전시대에서 탈냉전시대로 흐르는 90년대 이후 시기적 변천을 거치면서 평화의 개념과 평화체제 구축에 관한 그들의 방도를 달리하고 있다.

북한은 '평화'의 개념을 그들의 입장에서 독특하게 사용해 왔다. 과거 냉전시대에 있어 북한은 '미제국주의를 반대하는 투쟁을 떠나서는 세계평화를 수호할 수 없으며 민주적 해방과 독립도 민주주의와 사회주의의 승리도 이룩할 수 없다'고 하여 평화의 본질을 반제반미투쟁에서 찾았다.

탈냉전시대로 오면서 북한은 '평화'를 전쟁이나 무장충돌같은 것이 없는 상태라고 규정하여 반제반미투쟁을 평화문제와 명시적으로 연관시키지는 않고 있다. 그러나 북한은 주한미군이 그러한 평화상태를 위협하는 주된 요인이라고 주장하면서 '조선반도에서 주한미군이 철수되고 군사적인 행동이 중지된 가운데 평화상태를 회복한 상태'<sup>11)</sup>가 한반도에서 평화가 진정으로 이루어진 상태라고 보고 있다.

즉 북한은 대미관계에서의 시대변화에 따른 강경, 온건전략에 따라 평화개념과 관련된 언급의 강도를 달리하고 있으나 근본적으로 주한미군이 존속하는 한 한반도에서의 평화는 보장될 수 없다는 것이다. 따라서 탈냉전시대에 들어와 북한이 주한미군의 용인 하에 현실적으로 한반도 평화문제를 논의할 수 있는 타협적, 전진적 언급을 표명하기도 하나 북한의 한반도 평화전략에는 잠정적·전술적 측면이 강하며 올해에 있었던 주한미군 지위변경 가능성 논란이 제기되었을 때 북한 당국도 주한미군 철수론이라는 원칙을 재확인해 주었다. 또한 북한은 4자회담에서도 역시 주한미군철수를 한반도 평화체제구축

11) 『조선말 대사전』 (평양: 사회과학출판사, 1992), pp. 109-110.

의 핵심요건이라는 주장을 조금도 굽히지 않고 있다.

북한의 평화개념에 대한 입장을 정리해 보면<sup>12)</sup> 첫째, 북한은 반제자주의 논리에 따른 평화개념을 사용하고, 둘째, 한반도의 평화문제를 공산화통일의 전제조건에서 다룬다는 것이다. 즉 '평화를 실현하는 과정이 곧 통일의 과정이 되며 통일문제를 해결하는 과정이 곧 참다운 평화의 길을 열어나가는 과정'이라고 하며 '평화는 평화통일의 필수적 전제이며 통일은 평화를 확고히 담보해 준다.'고 주장한다.<sup>13)</sup> 셋째, 북한은 한반도평화체제 구축에 있어 남북사이에 해결할 문제(불가침선언)와 북미사이에 해결할 문제(평화협정)가 따로 있다는 이원적 접근을 추진하고 있다. 지난 1994년 4월에는 미국에 대해 새로운 평화보장체제를 제안하기도 하였으나 1996년 4월 한미가 제안한 4자회담에 응하였으며 여기에서도 북미평화협정체결을 지속적으로 주장하고 있다. 넷째, 한반도 평화체제 구축과 관련하여 북한은 국제법이나 법리적 차원의 해결보다는 실제적 당사자론에 따른 해결책을 모색하고 있다는 것이다. 북한은 실제적 당사자로서 북미 평화협정을 통해서만이 한반도 평화의 해결책이라고 보는 것이다. 북한이 남한을 배제하고 북미평화협정을 주장하는 논리적 근거로서는 ① 한국전쟁의 교전당사국은 미·북한이며, ② 미국이 정전협정의 실질적 서명 당사자이며, ③ 주한미군이 한국군에 대한 전시 작전지휘권을 보유하고, ④ 남북간에는 기본합의서가 체결되었기에 별도의 평화협정이 불필요하다는 것이다. 북한의 주장을 분석해 볼 때 가장 주요한 문제점으로서 북한이 야말로 정전협정 당사자라는 법리적 해석에만 지나치게 집착하여 한반도 평화체제의 실질적 당사자로서 남한을 배제하고 있다. 북한 역시 과거 한 동안 남북평화협정을 주장하기도 했던 것이다. 북한의 평화협정전략은 대내외 정세에 따라 변하고 있음을 알 수 있다.

## 2. 평화협정 제안의 변화

북한은 60년대 전반 이래로 평화체제 구축 문제를 제기하여 ① 남북평화협정 체결주장 ② 북미평화협정 체결주장 ③ 3자회담 형식의 남북불가침 공

12) 고유환, "평화체제 구축에 대한 북한의 전략," 광태환 외, 『한반도평화체제의 모색』(경남대출판부, 1997), pp. 58-62.

13) 원동연, "조선반도평화문제의 성격과 그 접근방도," (통일을 위한 남북해외동포학자 학술회의, 1996. 9. 13~15).

동선언 및 북미평화협정 동시체결 주장 ④ 포괄적 평화보장체제 수립 주장 등 대체로 그 동안 4단계의 변화과정을 보여 왔으나 최근에 와서는 다시 북미 평화협정을 보다 적극적으로 주장 중에 있다.

김일성은 1962년 10월 최고인민회의 제3기 제1차 회의에서 주한미군 철수를 조건으로 '북미평화협정'을 제의하였으나<sup>14)</sup> 북한은 1974년 3월 25일 최고인민회의 제5차 3차회의에서 대미평화협정을 최초로 제기하였다. 이 제안은 주한미군 철수를 조건으로 한 남북평화협정을 주장한 과거의 제안(선미군철수, 후 평화협정체결)과는 달리, 먼저 북미평화협정을 체결하고 후에 주한미군 철수를 실현하겠다는 의사(선 평화협정, 후 미군철수)를 표명한 점에서 특징적이라 할 수 있다.

이어 1975년 9월 30일 유엔총회에서 북한은 정전협정의 실질적 당사자임을 주창하고 북미평화협정을 주창했다. 당시 미국의 키신저 국무장관은 북한의 주장 대신 주변 4강의 교차승인 혹은 미·중·남북한 4자회담에 입각한 한반도 평화협정 구축을 제시한 바 있다.<sup>15)</sup> 당시 북한이 대미평화협정을 제안하게 된 결정적인 요인으로는 베트남 모델의 한반도 적용이라고 볼 수 있다. 즉 북베트남은 미국과의 파리평화협상에서의 사실상 남베트남을 배제하고 미국과의 비밀 직접협상을 전개하여 궁극적으로 미군을 철수시키고 베트남 공산화 통일의 토대를 구축할 수 있었던 것이다.

1970년대 후반에는 미국 카터정부의 주한미군 철수논의가 있었으나 80년대에 들어와 레이건 정부의 주한미군 철수계획 폐기라는 반전을 겪으면서 1983년 랭군사건 이후 북한은 미국으로부터 테러국가로 낙인이 찍히면서 국제무대에서 점차 고립되어진다. 이듬해인 1984년 1월 10일 최고인민회의 상설회의 결정으로 북한은 북미회담에 남한을 참가시키는 3자회담 형식의 평화협정을 주창한 바 있다. 당시 북한은 3자회담을 개최하여 남북한불가침 선언을 채택하고 북미평화협정을 체결할 것을 제의하였다. 이 제안에서도 북한의 선 평화협정 체결 후 주한미군 철수 전략에는 근본적 변화가 없었다.<sup>16)</sup>

북한이 국제적 고립으로부터의 탈피와 적극적 평화공세의 일환으로 새로운 방식의 평화협정을 제기하였으나 랭군사건 이후의 신뢰조성이 되지 못한 상태에서 미국은 이 제의를 거부하고 4자회담을 고수하였다.

14) 국토통일원, 『북한최고인민회의의 자료집』, 제2집 (1988), p. 1167.

15) 허문영, 『북한의 대 미국정책변화연구』 (서울: 민족통일연구원, 1995), p. 27.

16) 민족통일연구원, 『한반도 평화체제 구축방안』 (서울: 민족통일연구원, 1995), p. 8.

1987년 3월 미국무부는 미 외교관의 북한 관리 접촉을 하기 시작한 상황에서 북한은 80년대말 이후 한반도 평화체제 구축안과 관련 자신들의 구상을 여러차례 피력하였으며 북한의 주장은 '주한미군 철수와 남북한 군축, 다국적 협상'에서 '미북고위군사채널확보, 미북평화협정체결'로 강조점이 옮겨졌다. 87년 7월 북한은 정부성명을 통해 다국적 군축협상을 제의했다. 남북한의 병력이 10만이 되는 시점에서 미군이 전면철수하고 군사기지를 철폐한다는 것이 그 골자이다. 이를 위해 남북한 미군, 중립국 임시위원회 대표들이 참가하는 다국적 군축협상을 열자는 것이 북한의 주장이었다. 1987년 11월 KAL기 폭파사건으로 북한은 국제적 테러행위 지원국가로 분류되어 규제조치가 강화되는 장애를 겪는 와중이었으나 미국 정부는 1988년 한국의 7·7선언 발표에 호응하면서 북한과의 관계개선을 표명하였고 학술·문화교류의 비공식적인 북한인사의 방미를 장려하였으며 1988년 12월 6일에는 북경에서 참사관급의 접촉이 개시되었는 바, 북한도 재미한인교포 학자 및 북한 학자와 관리의 미국 파견을 시작하였다.

북한은 1990년 9월 1차 남북고위급 회담에서도 외국군철수를 강조하면서 군축과 평화보장조치를 강구하기 위해 쌍방 군총참모장급을 책임자로 하는 남북군사공동위원회 구성을 제안했다. 이 때까지만 해도 평화보장체제를 남북한이 담당해야 한다는게 북한의 분명한 주장이었다. 북한의 이 같은 제의는 상당부분 남북기본합의서에 충실히 소화되었다. 1991년 3월 군사정전위원회 유엔군 사령부는 수석대표에 한국군 황원탁 소장을 임명하였다. 북한은 이에 대해 비난성명과 함께 본회의에 불참하는 등 남북한의 갈등이 노정되었다. 북한은 1991년 9월 남북한 유엔 동시가입을 계기로 유엔과 북한과의 비정상적 관계가 더 이상 지속되어서는 안된다고 강조하고 정전체제의 평화체제로의 전환 및 유엔 군사령부 해체, 대미평화협정체결, 주한미군철수 등을 포괄적으로 주장하였다.<sup>17)</sup> 북한은 1992년 2월 기본합의서 체결 이후 태도가 돌변했다. 남북한간에 불가침 선언이 이미 체결된 만큼 미북이 평화협정을 체결하면 평화가 보장된다는 주장을 들고 나온 것이다.

1992년 12월 열릴 예정이었던 제9차 남북고위급 회담은 북한 핵문제로 무산되었으며 이후 북한은 핵문제의 근원이 미국의 남한핵무기 반입 때문이라 주장하면서 미국과의 양자해결을 주창했으며, 94년 10월 제네바회담으로 북한

17) 위의 책, p. 9.

핵문제 협상은 종결되었으나 북한은 한반도 군사문제 처리에 있어 북미직접 협상 모델을 고착화시키고자 했다. 북한은 북한 핵문제와 북미관계개선문제를 일괄타결하는 방식으로 협상기간 중 북한의 IAEA 사찰 수용과 핵투명성을 보장하는 대가로 미국에 대해 북미수교, 국가승인, 정전협정의 평화협정으로의 대체 등 적대정책 해소를 요구하였다.

북한은 94년 4월 외교부 성명에서 미국을 평화협정의 실질적인 당사자로 제기하면서 미북협상을 요구했으며 짧은 성명에는 미군 철수요구가 사라지기도 하였다. 북한은 미국에 대해 정전협정을 대체하고 현 정전기구를 대신하는 '새로운 평화보장체제' 수립을 제의하였고 북한측 군사정전위 대표를 일방적으로 철수시켰다. 이 이후 북한은 94년 5월 조선인민군 판문점 대표부를 임의로 설치하고 동년 12월 중국의 군사정전위 대표단을 소환시켰으며 95년 2월 폴란드의 중립국 감독위원회 대표를 철수시켰다.

1994년 10월 북미 제네바협상 타결 이후 1995년 1월 20일, 미 국무부는 북미 기본합의에 의한 대북 경제제재를 일부 해제조치를 하였는 바, 6·25 이후의 통신과 금융거래 제한을 해제하였고 미북간 전화개통, 신용카드 이용 허용, 언론사 특파원의 사무실 개설 등을 허용하였다. 1995년 6월, 북한은 유엔군사령부 해체와 주한미군 철수를 규정한 1975년 11월의 30차 유엔총회 결의 채택 20주년에 즈음하여 정전체제를 새로운 평화보장체제로 교체할 것과 미국이 당장 평화협정체결을 할 수 없는 형편이라면 먼저 유엔군 사령부라도 해체해야 한다고 주장하였다.<sup>18)</sup> 1996년 1월 21일에는 핵협상에 따른 의무차원에서 미국은 중유 5만톤을 북한에 제공하였다. 한편 북한은 1월 14일-21일까지 릴리 전 주한미대사를 초청한 자리에서 평화체제 전환을 위한 중간단계 조치로서 잠정협정을 검토하는 용의가 있음을 표명하기도 하였다.

이후 북한은 1996년 4월 한미가 제안한 4자회담에 조심스럽게 참여하였으며 최근 제6차 본회담에 이르기까지 북미간 평화협정 체결과 주한미군 철수를 지속적으로 주장하고 있다.

지금까지 북한의 평화협정 주장의 변화를 검토하였으며, 현재 한반도 평화협정의 핵심은 주한미군과 당사자 원칙 문제이다. 북한의 과거 3자 회담 제의 시나 92년 남북기본합의서가 체결된 당시만 하여도 남한이 평화보장의 당사자로 포함되었으나 그 이후 북한이 미국과의 직접 협상을 줄기차게 주장하는

18) 『로동신문』, 1995년 6월 30일



것은 북한 핵문제로 인한 북한의 벼랑끝 외교전략이 미북 직접회담으로 성사되었다는 선례에서 자신감을 얻었다고 볼 수 있다.

미국의 대북한 정책은 기존의 억제(deterrence)정책에서 개입(engagement) 정책으로 전환되었다. 즉 북한은 핵문제 처리를 최우선적으로 하는 미국의 전략을 적시에 이용하여 북미직접협상과 미국의 새로운 대북한정책을 얻어낼 수 있었던 것이다.

1990년대 북한의 대미평화협정은 과거 20년간 주장해 온 대미평화협정 제의와는 두 가지 점에서 차이가 있다. 첫째 과거의 평화협정 제의는 대체로 선전적, 선언적 차원이었으나 최근은 계획적이고 주도면밀하다는 점이다. 특히 94년 4. 28 성명 이후 최근의 서해교전과 NLL무효화 선언에 이르기까지 한반도의 정전체제를 무력화시키는 단계적 조치를 시행하고 있다. 둘째, 과거의 북한의 대미평화협정 체결 주장은 성사시킬 수단이 없어 공허한 선전공세의 성격이 강했으나 최근엔 핵 및 미사일 문제 해결과 평화협정 체결을 연계하는 등 수단을 갖고 있다는 것이다. 북한은 실제 핵문제 타결을 위한 미북 고위급 회담에서 미북간 평화협정을 연계코자 했으며 핵문제 타결 이후에도 최근 미사일 회담이나 향후 생화학 무기협상 등을 통한 대미평화협정을 위한 수단을 갖고 있다고 볼 수 있다.

한편 북한의 주한미군 주둔 문제에 관한 인식의 변화과정을 살펴보면 92년 6월 미 하와이 국제학술회의에서 이삼로(당시 태국대사)는 '통일 후 필요하다면 주한미군 주둔을 인정할 수 있다'는 대미 유화 제스처를 쓴 바 있으며 94년 4월 김용순 노동당 비서는 베트남 세계평화회의 사무총장을 접견한 자리에서 '주한미군의 소규모의 상징적 주둔은 필요하다'고 언급하였다.

북한은 노동당 규약에서 "남조선에서의 미제국주의 침략군대를 몰아내고 식민지 통치를 청산하기 위해 투쟁한다"고 규정되어 있음에 반하여 상기의 발언들은 대내외정세 변화에 적응기 위하여 북한 지도층의 인식이 명분에서 현실주의로 전환되고 있음을 보여주었다. 미국의 셸릭 해리슨 연구원은 95년 9월 방북하여 김영남 외교부장, 강석주 부부장을 면담하고 난 뒤 '북한이 주한미군 주둔을 반대치 않음을 확인했다'고 밝힌 바 있다. 96년 5월 1일 북한 아·태평화위원회의 이종혁 부위원장은 '미군이 한반도에서 평화역할을 수행하는데 반대하지 않을 것이다'라고 하며 전제조건으로써 한국, 일본과의 합동 군사훈련을 중단해야 함을 언급하였다.<sup>19)</sup> 이종혁의 언급은 전제조건까지 제시하는 등 과거에 비하여 상당히 구체적임을 알 수 있었다. 주한미군용인론은

올해에 논란이 제기된 주한미군 지위변경론과 유사한 맥락을 갖는다고 볼 수 있다.

북한이 과거 냉전시대 전략과는 달리 주한미군 주둔의 필요성을 인정할 수 있는 복합적 요인을 도출해낼 수 있다. 첫째, 북미 핵협상 이래 대미관계를 개선시킴으로써 북한의 정치경제적 이익을 추구함에 있어 주한미군 주둔 반대정책을 전환시킴으로써 미국의 더 많은 양보를 얻어내려고 하는 전략의 일환이다. 북한의 대미 환심사기 전략과 이익추구전략 차원이라는 논리이다.

또한 21세기에 언젠가는 미군의 주둔감축과 철수가 예상될 수 있는 상황에서 현실점에서의 당분간의 주한미군 용인전략으로 미국의 환심사기전략을 채택함으로써 실리를 추구한다고도 볼 수 있다. 둘째, 북한은 식량난 등 경제적 열세와 김정일정권의 정치군사적 취약성으로 인해 한국의 흡수통일 위협을 주한미군의 조정자 역할로써 견제할 수 있으리라는 기대심리를 갖고 있다고 볼 수 있다. 북한은 최근의 경제난과 국력의 저하로 인해 작금에 와서는 한국의 경제성장과 이에 따른 군사력 강화로써 한국의 위협을 견제해 줄 수 있는 장치로서의 주한미군 주둔의 필요성이 제기될 수 있다는 논리이다. 한국이 북한의 군사적 위협을 경계해 왔듯이 북한 역시 최근의 상황에서는 한국의 국력증진이 북한에 상당한 위협을 주고 있음을 인식하지 않을 수 없을 것이다. 셋째, 일본의 재무장과 중·일 군비경쟁에 따른 한반도 및 동북아의 불안요인을 제거함에 있어 주한미군의 세력균형 역할이 북한의 안정에도 필요하다고 보는 것이다. 북한이 동북아 환경변화에 따른 안보차원의 대미전략적 접근정책에서 주한미군 주둔의 현실성과 불가피성을 인정한다는 논리이다. 즉 북한은 남한을 체제유지전략에서 주적개념으로 하면서 한반도에서의 미국 헤게모니 반대논리를 포기하고 미국과의 핵협상 타결 이후 안보와 생존전략의 차원에서 현실적인 대미 접근전략을 보다 적극적으로 구사하고 있다는 것이다. 미국 역시 중국과의 잠재적 경쟁관계에서 대중포위전략으로 북·중 동맹관계를 약화시키고 북한을 끌어내는 전략이 필요하다는 관점에서 미국 북한의 이해관계의 일치를 보고 있다고 할 수 있다. 넷째, 평화협정과 주한미군 주둔 문제와의 타협을 수락하려는 북한 전략의 반영이라는 것이다. 즉 북한은 평화협정과 주한미군 이슈를 분리시키려 하고 있다는 것이다.<sup>20)</sup> 다섯째 주한미군의

19) *The Korea Herald*, May 1. 1996.

20) Samsung Lee, "Building a peace Regime on the Korean Peninsular," The International Conference on Korean Unification Strategies, Kyungnam University

주둔은 남한의 반미운동과 북한의 대내적 정치목적인 외부위협을 강조로써 북한체제 유지에 이용될 수 있는 차선의 전략적 용인요인을 제공하고 있다는 전통적 요인도 상존할 수 있다.

필자의 견해로서 북한은 안보 및 생존전략과 경제적 실리추구의 대미접근 전략의 일환으로 주한미군 주둔을 용인하기 시작했으며 궁극적으로 최근 북한의 대미 평화협정에서의 현실적 장애요인으로서 주한미군 문제를 새로운 방식의 접근으로 인식하기 시작했다고 본다.

결국 북한은 과거 군사력을 중심으로 한 남북한 대결구도에서나 동북아 역할구도에서 중소의 북한 지원을 토대로 하는 유리한, 자신감이 있었던 시기에는 주한미군 철수론을 주창했으나 국내외적으로 곤경에 빠진 오늘날의 입장에서 수세적, 현실주의적 입장에서 주한미군 주둔의 필요성을 인지하고 있다고 볼 수 있다. 북한이 공식적으로는 최근 주한미군 지위변경론이 대두될 때 밝힌바와 같이 주한미군용인론을 인정치 않고 있다. 그러나 북한은 미국과의 협상에서 주한미군 주둔을 양보할 가능성을 비추면서 평화협정의 목적 달성을 추구하되 한국은 끝내 배제하는 전략을 계속할 것으로 판단된다. 과거 북한의 평화협정체결 주장에 한국이 현실적으로 거부한 결정적 장애요인의 하나가 미군철수 주장이었던 바 이 문제가 새로운 상황변화로써 타협점이 발견된다면 한국 역시 보다 적극적인 자세에서 북한의 의도를 정밀히 간파함과 동시에 북미 차원이 아니라 한국 주도의 한반도 평화체제를 구축할 수 있는 다양한 방법을 논의해야 할 것이다.

북한의 한반도 평화구축에 관한 입장과 정책은 내외적 상황변화에 따라 달라지고 있음을 고찰하였으며 이러한 북한 정책의 변화요인으로는 국제체제 및 동북아 세력균형의 변화와 남북한의 힘의 변화로서 따른 공세적 평화협정 추진논리로부터 최근의 수세적 평화공존 논리로의 불가피한 전환이 엿보이는 것이다.

1970년대 이전의 남북한간 평화협정 체결논리나 1974년 당시의 대미평화협정 제안은 대내외적으로 유리한 조건에서의 북한의 대남공세적 주장인데 반하여 최근의 대미평화협정 주장은 벼랑끝 외교를 사용한 북·미핵협상 타결 이후의 북·미관계 진전을 이용하여 그 연장선에서의 대포동 미사일등 북한의 협상력(Bargaining Power)이 제고된 상태에서 정전체제를 파괴하는

적극적 공세를 보이고 있으나 근본적으로는 북한 내부의 문제와 남북한 힘의 격차에 기인한 생존전략의 일환으로서의 수세적 공세의 측면이 감지되고 있다.

### Ⅲ. 한국의 한반도 평화전략방안

#### 1. 기본입장

정부는 대북포용정책의 기초하에 남북한 교류협력이 안정적으로 작동되기 위해서는 한반도 평화체제를 능동적으로 구축해야 한다고 보고 있다. 남북한은 과거 상호 실체를 거부한 적도 있었으나 1972년 7·4공동성명 이래로 사실상의 상대방을 인정하는 간헐적 접촉을 가져왔으며 1991년 남북한의 유엔 가입으로 상호간 및 국제적으로 상대방의 주권을 제도적으로 승인하고 있는 것이다. 1991년 말 남북한 기본합의서 체결은 평화체제구축을 위한 거의 완전한 남북한의 공동노력의 소산이었다. 그러나 역시 당시의 남북합의서 체결은 한반도에서의 포괄적 신뢰구축과 군비통제체제가 구축되지 않은 상태에서의 합의였을 뿐이었고 또한 거기에는 한반도 평화구축에 결정적 영향력을 가지고 있는 미국과 중국이 포함되지 못하였다. 한반도 평화체제 문제는 남북당사자가 풀어야 할 과제이기는 하나 현실적으로 미·중을 포함한 동북아 관련국의 협조와 보장이 필요되는 국제적 성격을 갖고 있는 것이다. 따라서 한국은 1996년 4월 4자회담을 제의하였고 여기서 한반도 평화체제 구축을 시도하고 있다.

한반도의 평화는 하나의 과정으로서 이해되어야 한다. 즉 화해 협력, 신뢰구축, 군비통제, 평화통일, 국제적 보장 등 점진적인 과정을 거치지 않고 평화가 저절로 올 수는 없는 것이다.<sup>21)</sup> 유럽과 독일의 경우를 보더라도 유럽의 안보협력체제(OSCE)의 구축과정이나 독일 통일에 이르는 과정에 있어서도 신뢰구축과 제도적 합의에 도달하기까지 점진적, 단계적 과정을 거쳤던 것이다. 그러나 한반도의 경우 1972년 7·4 공동성명의 발표도 단명에 그쳤으며 1992년의 남북합의서도 오늘날 휴지조각이 되고 있는 것이다. 즉 한반도의 경우 남북한의 신뢰구축 조성도 성숙되지 않았고 제도적 평화모색도 진전

21) 안병준, 『탈냉전기의 국제정치와 한반도 통일』 (서울: 법문사, 1994.), p. 432.

되지 못했다. 한반도의 평화모색을 위해 언제까지나 신뢰구축에만 매달릴 수도 없고 또한 신뢰구축의 기반없이 제도적 합의에만 치중할 수도 없다. 한반도의 평화는 단계적이면서도 동시적이며 다차원적 2중, 3중의 평화장치가 모색되어야 한다.

한반도 평화체제는 정치외교적 협상뿐만 아니라 궁극적으로 군비통제까지 이르는 실질적인 평화구축이 이루어져야 한다. 한국은 군비통제정책방향에서 3단계 접근법으로서 신뢰구축, 군비제한, 군비축소를 제시하고 있다.<sup>22)</sup> 한반도에서는 그 동안 남북한의 군비경쟁이 가속화되어 왔으며 주한미군의 증강이나 감축이 남북한 모두에게 군비강화의 요인이 되기도 했을 것이나 한·미동맹과 주한미군이 군비통제의 역할을 하였다는 분석도 제기되었다.<sup>23)</sup> 향후 북한이 생존전략으로 미국의 결정적 역할을 인정한다면 미국은 한반도에서의 군비통제를 통해 안정의 보장자로서 뿐만 아니라 중재자가 될 수 있을 것이다.

한국의 한반도 평화전략은 남북당사자 해결 후 정전협정 당사국의 국제적 보장 또는 4자회담을 통한 한반도 평화체제 구축을 추구하고 있다. 즉 한국 정부는 남북당국간의 고위급 회담을 통하여 한반도의 평화를 위해 남북간의 정치적 신뢰구축, 남북간의 불가침선언 같은 법적 신뢰 구축, 군사적 신뢰구축, 군비통제, 남북간의 평화협정, 한반도 평화의 국제적 보장이 이루어져야 한다고 보고 있다.

한국은 한반도 평화체제를 구축하는데 있어 그 출발점은 현재의 정전체제를 유지하는데 두어야 하며 또한 이미 쌍방간에 합의된 사항들이 존중되고 실천되어야 한다는 것이다. 한국은 특히 남북기본합의서와 비핵화공동선언을 포함한 모든 합의사항들이 실천에 옮겨지고 필요시 이들을 보완하는 쌍방의 노력이 수반되어야 한다는 입장을 견지하고 있다.

현 정부가 대북포용정책과 함께 일괄타결과 냉전구조해체를 통한 평화체제 구축을 추진하는 상황에서 북한의 반응이 아직도 미온적이지만 한국정부는 4자회담과 별도로 남북당사자 원칙에 따른 남북고위급회담과 정상회담을 추진시켜 하고 있다.

22) 국방부, 『국방백서』 (1997-98).

23) Choon Kun Lee, "The Role of the Alliance in Arms Control on the Korean Peninsula," Tae-Hwan Kwak (ed.), *The U.S.-R.O.K. Alliance in Transition*, (Kyungnam University Press, 1995), pp. 247-266.

한반도 평화체제가 제도적으로 작동하기 위해서는 근본적으로 한반도 냉전 구조의 해소방안이 논의되어야 할 것이다. 남북한간에는 한반도에서 어떤 과정을 거쳐서 평화체제를 구축할 것인가 하는 문제를 두고 많은 차이점을 보이고 있다.<sup>24)</sup>

한국은 ①현 정전체제 유지 →②상호불가침 보장 →③교류·협력증진/상호 신뢰구축 →④자유민주주의 통일의 방향을 모색하는데 반해, 북한은 ①현 정전체제 파괴 →②북미평화협정 체결 →③주한미군 철수/국가보안법 폐지 →④남북연방제 실시 →⑤사회주의 통일을 목표로 하고 있다.

한반도에 어떻게 평화체제를 구축할 것인가 하는 문제를 두고 이러한 추진 방법상의 큰 차이점은 한반도 평화체제 구축에 저해요소로 작용하지 않을 수 없다.

최근 한국정부는 한반도평화체제수립을 위한 근본적 해결 방안을 모색하고 있는 가운데, 김대통령은 한반도 냉전체제를 해체키 위한 5대 과제를 제시하였다.<sup>25)</sup> 즉, ① 남북한간의 대결적, 불신적 관계를 화해와 협력의 관계로 전환한다. ② 미북과 미일간의 관계정상화를 실현한다. ③ 북한이 국제사회의 책임 있는 구성원으로 활동할 수 있도록 그 환경과 조건을 조성한다. ④ 한반도에서 대량살상무기를 제거하고 군비통제를 시행한다. ⑤ 남북한간 정전체제를 평화체제로 전환한다는 것이다. 김대통령은 한반도 냉전체제 해체를 위한 필수적 과제를 제시하였으나 보다 구체적인 논의와 제의가 필요하다고 사료된다.

## 2. 평화체제 전환방안

남북한간에는 근본적으로 체제간의 적대이미지(Mirror Image)가 존재하기에 보다 현실적 접근 및 단계적 접근으로서 상호간에 이익과 양보의 타협점을 찾는 인내심 있는 노력이 추구되어야 한다. 따라서 북한이 요구하는 바는 무엇인가를 정확히 인지하고 현시점에서 한국정부가 줄 수 있는 최소한과 최대한의 양보할 수 있는 범위를 설정하여 적극적으로 협상에 임해야 하며 북한의 무리한 주장에 대해서는 원칙을 설정하여 논리적 방어에 임해야 할

24) 송대성, “한반도평화체제구축: 장애요소 및 극복방안,” 한국세계지역연구협의회 발표논문, 1999. 5. 21.

25) 김대통령의 CNN 10주년 기념 인터뷰. 1999. 5. 7.

것이다.

한반도 냉전구조를 해체하고 평화체제로 전환하기 위한 분석수준으로서 세계적 수준, 동북아수준, 한반도수준, 남북한의 대내적 수준으로 구분할 수 있으며, 쟁점분야로서는 군사적, 정치외교적, 경제적, 사회심리적 이슈로 나눌 수 있다.<sup>26)</sup>

첫째, 세계적 수준 논의에서는 미·소 냉전체제가 붕괴되면서 이념대결의 시대가 쇠퇴하고 있으나 헌팅톤의 문명대결논리가 부상되면서 동서양을 대표하는 미·중 대결구도가 예견되고 있다. 미국과 중국은 상호간의 경제적 이익을 추구하는 실용주의 논리에서 한동안 전략적 협조간에 유지되어 왔으나 최근 코소보 사태에서의 미국에 의한 중국 대사관 오폭사고로 인해 또다시 갈등무드가 고조되고 있다.

미국과 중국은 각각 남북한과 군사동맹조약을 맺고 있음은 물론 남북한관계에 미치는 미국과 중국의 영향력은 절대적이라고 볼 수 있으므로 한반도에서의 냉전체제 해소와 평화체제가 제도화되기 위해서는 미·중의 관계개선이 필수조건이 될 것이다. 한국정부는 미·중갈등이 한반도 냉전체제 해체에 장애요인이 되지 않도록 특히 대중외교를 강화해야 할 것이다. 나아가 한국은 미·중 갈등 및 대결구도에의 세력균형의 교차점에 있는 지리학적 위치를 능동적으로 이용하여 미·중 갈등의 희생국이 아니라 미·중갈등의 조정자가 될 수 있는 외교력을 제고시켜야 할 것이다.

아울러 세계적 수준에서의 주요 정치외교적 대안으로서 유엔평화유지 활동에의 적극적 참여, 한반도 냉전구조해체에 대한 국제여론의 지지유도, 유엔 등 세계기구를 통한 대북 인도주의적 경제지원, 북한의 미·일수교 및 국제금융기구(IMF, IBRD)가입지원 등 북한이 외교지평을 넓히고 국제화, 세계화를 통해 북한이 국제사회에서도 체제를 인정받을 수 있도록 함으로써 한국정부는 남북한 공존과 한반도 평화가 미·중 양국뿐 아니라 유엔 등 세계기구 및 국제여론 속에서 유지·발전될 수 있는 세계적 기반을 확충해야 한다.

둘째, 동북아 수준에서는 유럽과는 달리 냉전체제가 잔존해 있으며 중·일 군비경쟁무드, 미일방위협력지침개정, 중국-대만 관계 및 국경·도서분쟁 등 갈등요인이 잠재되어 있다.<sup>27)</sup> 한국정부는 동북아 평화를 위한 참여와 균형의

26) 자세한 논의는 백종천, "한반도 냉전구조의 해체방안," 세계지역연구협의회, 1999. 5. 26. 발표논문 참조.

27) Simon Duke "Northeast Asia and Regional Security," *The Journal of East Asian*

교전락으로서 주변국 특히 일본과 중국과의 균형 있는 군사적 교류와 협력의 확대를 추구해야 한다. 한국정부는 한미일 공조체제를 통해 유사시 북한의 도발을 억제하고 북한의 태도 변화를 설득·유인하는 정책을 추진해 왔으나 북한의 입장에서도 한미일 공조체제를 북한을 위압하는 정책이라고 의구심을 가질 뿐 아니라, 중국은 최근의 미일방위협력지침개정은 반중국적 시각으로 보는 관점이 지배적인 상황에서 한국은 미·일·중 관계에서 균형 있는 외교를 추구해야 할 것이다.

따라서 한국정부는 동북아 다자간안보협력체제가 형성될 수 있도록 주도적인 노력을 해야 한다. 지난 김대통령의 러시아 방문시 동북아 6자회담을 합의한 바 있으며 동북아 다자간 안보협력문제는 구소련 시절부터 주창해온 러시아와 일본이 적극적임에 반해 미·중이 상대적으로 소극적이었으나 시간이 지날수록 미·중도 동북아 다자간 안보협력의 필요성을 인지하고 지지를 보내고 있으나 현시점까지 획기적 진전을 보지 못하고 있다. 남북한 공히 신뢰구축 형성이 미약한 상황에서 동북아 다자간 안보협력을 통해 양국은 체제가 공존될 수 있으며 특히 북한이 회구하는 김정일 체제와 안보가 충족될 수 있음을 주시킴으로써 한국정부는 선도적 역할을 해야 할 것이다.

셋째, 한반도 수준에서는 무엇보다 휴전선을 중심으로 남북이 과도한 무력경쟁을 펼치고 있는 냉전체제가 타파되어야 한다.

한국정부는 남북기본합의서의 재가동을 주장하고 있으나 필자는 이와 함께 '남북한 평화환경'을 제정하여 다시 한 번 한민족이 21세기 통일한국시대를 창출할 수 있는 기반이 되는 한반도 평화에의 의지를 민족과 세계 앞에 엄숙히 선서해야 한다고 생각된다. 군사적 차원에서는 남북한은 재래식 및 비재래식 군사력의 상호균형을 통한 군비경쟁 및 전쟁억제를 포함하여 남북한 합의하에 실현 가능한 실질적 군비통제방안을 모색해야 할 것이다. 남북한간 신뢰구축과 군비통제가 가능하기 위해서는 북한의 입장전환을 위한 구체적인 인센티브가 적용되어야 한다.<sup>28)</sup>

남북경협의 지속적 확대와 함께 대북차관제공, 국제금융시장에서의 북한채권인수, 북한군수산업의 민수화지원, 북한의 사회간접자본에 대한 투자, 관광

*Affairs* vol.XI. no.2 (1995), p. 366.

28) 신뢰구축을 위한 일방적, 양자적, 다자적 수준 및 인지적 접근, 군사전략적 접근, 정치·법적접근, 외교적 접근에 대해서는 신정현, 『한반도의 군비통제』 (서울: 예진, 1990), pp. 123-132. 및 한국세계지역연구협의회 논문집(1999. 5. 26.) 참조.



자원 공동개발 같은 대북 유인책이 북한에 상응하는 정책변화와 연계하여 검토될 수 있다고 제시된다.<sup>29)</sup>

남북한 군비통제문제는 남북한간의 정치적 신뢰구축이나 경제·사회 및 문화분야의 교류협력이 전제되지 않는 상황에서 체제안보와 관련된 군비통제분야에서 먼저 진전이 있기는 힘들기 때문에 한국이 먼저 북한에 인센티브를 제공하면 남북한간은 정치적 신뢰구축 뿐만 아니라 다른 분야까지도 포괄적 관계개선이 이루어지는 계기가 마련되고 궁극적으로 군비통제도 가능할 것이다.

이 경우 한국정부가 고려되어야 할 사항으로서 대북경제지원이 상당한 규모에 이르게 될 경우, 국민적 합의에 기초하여야 하며, 남북한 관계개선으로 인해, 장기적으로 볼 때 한국경제를 포함한 한국국력증진에 도움이 될 수 있는가에 대한논의가 필요할 것이다.

남북한 군비통제 논의과정에서 주한미군 문제가 필연적으로 거론될 수밖에 없다. 한국 정부는 주한미군 문제는 한미동맹관계에 근거를 두고 있기 때문에 남북한간의 협상으로만 해결될 수 없는 성격을 갖고 있다고 보고 있다. 북한은 주한미군의 용인론을 일부 제기하기도 하였지만, 과거부터 최근 4자회담까지 일관되게 주한미군 철수를 주장하고 있다.

한반도 냉전구조해체와 남북한 군비통제 논의과정에서 주한미군 문제를 무조건 금기시 할 필요는 없다고 본다. 한미간의 긴밀한 공조의 기반 위에서 주한미군문제를 남북한 신뢰구축과 군비통제협상의 지렛대로 활용하여, 남북한과 미국 3자간에 혹은 4자회담 논의과정에서 북한의 대규모의 병력 및 전략무기의 획기적 감축과 함께 휴전선에 전진 배치된 북측의 공세전력을 평양이 북 후방으로 이동시키는 것 등을 조건으로 주한미군의 한강이남 하향배치 및 단계적 감축을 협상할 수 있을 것이다.

그러나 북한의 대남전략이 변하지 않고 위협이 지속되는 한 한미동맹과 주한미군은 반드시 존속되어야 할 것이다. 미국의 대한반도 및 대북 정책이 변화되는 과정에서 한국정부는 북미협상과정에서 소외되지 않도록 한반도 평화체제를 위한 주도적 역할을 강구해야 한다. 남북한의 군비통제협상은 대북경제지원과는 또 다른 남북한 세력균형의 예민한 변화를 초래하는 문제임으로 현실주의적 접근에 입각한 주도면밀한 협상을 거쳐야 할 것이며 이상주의적

29) 김구섭, “북한의 군비통제정책 변화전망과 남북한간 군비통제협상가능성 시나리오,” 『북한연구학회보』, 제2권 제1호.

낙관론에 따른 일방적 양보가 되어서는 안될 것이다.

아울러 정치외교, 경제적 정책대안으로는 남북대화를 위한 실무접촉의 정례화, 남북한 고위급회담 및 정상회담을 추진하여야 할 것이며, 남북경협활성화를 통해 민족공동이익을 추구하면서 북한경제난 해소를 위한 적극적 지원책을 도모해야 할 것이다.

사회심리적 정책대안으로서는 한민족 동질성을 제고하고 분단의 아픔을 치유하기 위해 이산가족 상봉, 남북한 스포츠교류 정례화, 국제스포츠대회 단일팀 구성참여, 남북한 공동주최 예술제 등 문화행사 실시, 문화유적지 공동발굴, 비무장지대의 평화적 이용 및 관광개발구상 등을 포함할 수 있다.

최근 금강산관광이 본 궤도에 오르면서 비무장지대는 북한의 금강산과 남한의 설악산을 관광프로그램에 연결시키면서 새로운 세계적 관광지로 조성될 수 있을 것이며 남북한 화해협력사업의 성공사례로 부상될 수 있을 것이다.<sup>30)</sup>

다음으로 한반도 냉전구도해체를 위한 남북한 정부가 각각 해결해야 될 과제로서 먼저 북한정부는 대남무력적화통일노선의 포기를 공식적으로 선언하고 미·북 제네바 협정의 성실한 이행 및 전략무기생산의 자제, 전방배치 군사력의 후방배치 등 군사적 차원의 한반도 평화의지를 보여야 한다. 한국정부 입장에서는 대북포용정책에 입각하여 대북지원책을 꾸준히 강구하되 충분한 대북한 군사적 억지력을 갖추어야 한다. 북한이 지속적으로 주장하고 있는 주한미군 문제에 있어서도 4자회담 진행과정에서 논의하기로 전해지고 있듯이 주한미군의 규모 및 위상변화 가능성에 대비하여야 하며 최근 논의되고 있는 대북 포괄적 접근방식에 따른 일괄타결책에서 앞서 언급했듯이 북한의 대남 정책변화와 군사력 감축이 현저히 증명될 경우 한미양국의 공조하에 한반도 평화를 위한 대북협상과정에서 주한미군의 위상변화 문제를 논의할 수 있을 것이다.

한국정부의 대북포용정책에도 불구하고 북한이 중장거리 미사일 개발을 지속할 경우 한국은 자신의 안보에 대한 심각한 위협을 경계해야 한다. 한국정부는 북한이 미국만 상대할 것이 아니라 진정한 대화 당사자는 한국이라는 것을 보여주어야 하며 북한의 대량살상무기개발위협을 효과적으로 저지하기 위한 대비책을 강구해야 한다. 한국정부는 북한미사일에 대한 적극적 방어를 갖추면서 방어적 방위 개념을 원용하여 북한을 군비통제협상으로 유도

30) DMZ의 이용에 대해서는 김인영, 김재한 편, 『DMZ - 발전적 이용과 해체』(서울: 소화, 1999).

하여야 할 것이다.<sup>31)</sup>

대북 정치외교, 경제사회적 차원에서의 접근정책으로서는 한미공조의 기반 위에 일, 중, 러 등 주변 4강과의 친선협력관계를 강화하며 대북한 흡수통일 배제의 원칙하에 한반도의 평화적 통일을 위한 방책을 주도면밀히 강구해야 한다.

대북 경제적 지원에 있어서는 국민적 합의 결과를 존중하면서 미·일 등 서방과의 대북 지원문제를 협의해야 할 것이다. 한국정부는 민족공동이익을 추구하면서 남북경협 및 금강산관광 등 남북공동의 관광개발 사업을 통해 한반도 평화환경을 조성하고 인적, 물적 교류 확대를 통해 민족공감대 형성에 최대의 노력을 하여야 하며 한국정부는 튼튼한 안보체계의 확보하에 남북한 교류협력이 보다 활성화 될 수 있도록 보다 과감한 법적 제도적 장치를 개선 하여야 할 것이다.

현시점에서 한반도 평화체제 구축을 논의하기 위해 미, 중과 함께 남북한 당사자가 회담의 주체로 참여하고 있는 유일한 창구는 4자회담이라고 볼 수 있다.

한국정부는 남북한 당국간의 평화협정체결이 북한의 거부로 인해 현실적으로 어려움을 인식하고 1996년 4월 한미 양국이 공동발의 형식으로 4자회담을 제의하여 북한의 동참을 유도하였다.

4자회담은 지난 1999년 8월 제6차 본회담이 진행되었으나 아직까지도 뚜렷한 성과를 보이지 않고 답보상태를 견고 있다. 사실상 남북한은 분단 이후 지금까지 상호불신 속에서 신뢰구축이 축적되지 않은 속에서 냉전시대의 북한도발은 말할 것도 없고 탈냉전시대 이후 90년대에도 지금까지 북한의 대남 공세는 지속되고 있다. 북미간에도 금번 김대중 정부는 과거와는 달리 남북한 관계 진전에 앞서 북미 접근을 권장하기도 하나 오랫동안 한국정부는 남북관계에 앞서 북미접근을 반대해 왔기에 북미협상은 북한핵 문제와 미사일협상을 계기로 최근 빈번해지고 있을 뿐 아직 정상적 관계의 설정은 시간이 걸릴 것이라고 본다.

미국의 개입전략(Engagement policy)과 북한 연착륙(Soft-landing policy)은 한국정부의 대북 포용정책과 연결되어 한미양국 공조는 과거 어느 때보다 굳건하다고 볼 수 있으나 사안의 성격에 따라 한미양국은 이견이 노

31) 방어적 방위 개념에 대해서는 유재갑, "방어적 방위 개념과 한국안보," 『전략연구』, 제4권 제1호 (1999), pp. 7-16.

출되고 있다. 즉 미국의 대외전략의 우선순위에 따라 핵문제, 미사일문제 등 대량살상무기 확산 문제에 있어서는 금창리 핵시설 의혹시 미국의 강경입장이 고조됨에 반해 지난 강릉 북한 잠수함 침투사건 등 북한의 대남도발 사건에 있어서는 한국정부의 강경한 주장에 비해 미국은 보다 온건한 해결책을 추진하는 경우가 많다고 사료된다.

한중관계도 양국간의 교역관계가 급증되면서 협력적 동반자 관계가 운위되고 있으나 아직도 정치, 군사 관계에서의 진전은 더디게 움직이고 있다. 최근 조성태 국방장관의 방중을 계기로 한중간의 군사교류의 모색 등 보다 적극적인 관계개선이 추진되고 있다.

지난 8월 25일 조 장관은 중국 국방대학 연설에서 한중관계 발전에 주한미군 문제가 잠재되어 있음을 인지한 뒤, '주한미군을 한반도에 끌어들이는 것은 북한이며, 따라서 주한미군의 장래는 북한의 대북포용정책 수용정도에 달려 있다'고 말하였는 바, 남북한 관계개선과 한반도 평화체제가 구축되면 주한미군 문제도 적절한 해결책이 논의될 수 있음을 암시했다고 본다.<sup>32)</sup>

중국정부가 한반도에서의 평화협정이 체결되기 전까지는 남북한 간의 정전협정체제가 유지되어야 한다는 한국측의 견해를 존중하기는 하나 북·중국간의 동맹관계에 기반한 특수관계가 지속되고 있기 때문에 한중접근은 한계가 있을 것이다.

미중관계는 4자회담에서는 물론 현실적으로 진행되고 있는 한반도 긴장과 평화문제에 결정적으로 영향을 끼치고 있다. 미중관계가 반목, 갈등 관계일 때 남북한 관계 역시 긴장관계에 돌입될 때가 많았고 미중관계가 화해, 협력적 관계로 돌아설 때 남북한 관계에 진전을 보여 왔음은 지난 70년대 미중화해로 인한 남북한 7·4공동성명이 나오게 된 것으로도 입증될 수 있다. 미중관계는 90년대에 들어와 전략적 동반자관계가 선언되고 있으나 1995년 이등휘 대만 총통의 방미시와 올해 코소보사태시 미군 폭격기에 의한 중국대사관저 피침사건으로 미·중 갈등이 고조된 바 있다.

미중관계는 헌팅톤의 문화충돌론 논리이건, 현실주의적인 세력경쟁 논리이

32) 중앙일보 8월 25일 및 8월 26일자, 조장관은 또한 '주한미군문제는 우리 동북아 지역에 얼굴을 어께고 맞대고 살고 있는 국가들끼리 모여서 같이 상의해 만장일치로 결정할 문제'라고 언급한데 대하여 이를 전해들은 홍순영 외통부 장관은 '주한미군의 장래는 한·미가 결정할 일이며 특히 주변국의 만장일치 결정은 정부정책과 배치되고 주권행사를 포기하겠다는 것과 마찬가지로 비판하여 안보외교문제를 다루는 두 장관과의 입장차이가 제기되었다.

든 간에 21세기에 진입하면서 세계적 차원에서나 동북아 차원에서 또다른 형태의 양극체제 모델이 재현될 수 있는 양상을 보이고 있기에 한반도 평화체제 구축에 부정적 영향을 끼칠 수 있는 측면과 함께 양국간의 시장논리에 의한 경제요인으로 인해 한반도에서의 갈등제어를 위한 순기능적 영향을 주는 측면이 병존되고 있다.

미·중 양국은 한반도의 현상유지를 통한 동북아의 안정 속에서 상호간의 국익을 추구하고 있음으로 남북한의 한반도 평화체제 구축 전략에서 어느 한 쪽을 일방적으로 편들지 않으면서 한반도의 갈등이 지나치게 고조되지 않도록 현실주의적 세력균형전략을 추구할 것이다. 따라서 4자회담에서의 한반도 평화체제 구축과 긴장완화 논의에 있어서도 미국과 중국은 적극적인 이니셔티브를 취하지 않을 것으로 분석되기에 한국정부가 4자회담에 임함에 있어 상당한 인내심을 갖고 장단기 전략을 수립해야 할 것이다.

## IV. 남북한 평화체제구축전략의 차이점과 접근 가능성

### 1. 차이점

남북한의 한반도 평화체제 구축전략과 연관된 주요 이슈의 차이점을 살펴 보면 평화협정체결의 경우, 당사자 문제로서의 한국은 남북한, 북한은 북미를 주장하고 있다. 한국은 기본합의서도 남북한 당사자가 체결하였으며 한반도 평화를 논의할 현재와 미래의 실질적 당사자는 남북한이 되어야 하며 북한의 북미평화협정 주장은 궁극적으로 미군철수를 기도하는 수순이라고 보고 있다. 반면 북한은 정전협정조인 당사자, 작전지휘권 문제 등으로 한국 정부를 법리적, 실질적 측면에서 당사자로 인정치 않고 있다.

정전협정의 기능에 있어 한국은 평화협정 체결 전까지는 정전체제가 유지되어야 한다는데 반해 북한은 정전협정이 미국 측의 반복된 조직적 위반으로 이미 쓸모 없게 되었으며 한반도 평화협정의 장애요인이라고 주장하고 있다. 따라서 북한은 낡고 부적절한 정전체제를 새로운 평화체제로 바뀌어야 하며 우선적으로 미국과의 평화협정을 체결해야 한다는 것이다.

한편 평화협정의 접근방법에서 한국은 한반도 평화구축이 시간의 지남에 따라 완성되는 하나의 과정으로서의 측면을 지니며 조약이나 협정체결로서

즉시 결론이 나는 성격이 아니라는 것이다. 즉 한국은 평화협정을 조약체결이 아니라 레짐형성(Regime formation)의 시각으로 접근한다고 볼 수 있다.<sup>33)</sup>

따라서 한국의 접근방식은 점진적이며 단계적 방식으로 먼저 첫단계에서 남북한의 긴장완화와 신뢰구축에 우선 순위를 둔다. 즉 남북한 대결구조가 완화되고 군사·정치적 신뢰구축이 축적되지 않는 상태에서 평화체제 논의는 실효성이 약하다는 것이다. 반면, 북한은 평화협정 문제에 있어서 법리적 접근법을 취하면서 평화보장체제를 운위하였고 북미평화협정 체결을 강력히 주장하면서 유엔사 해체와 주한미군철수 주장을 계속하고 있다.

남북한 평화전략 추진 과정에의 주요 변수로서의 주한미군문제도 한국은 주한미군이 대북 억지력과 동북아 평화유지 역할로서 한반도 평화구축에 필수 불가결하다고 인지하며 또한 주한미군의 존재여부는 한국의 주권에 관한 사항으로 한미간에 결정될 성격이라고 하며 작전통제권 반환문제 역시 한미 연합체제의 재조정 문제로서 북한이 이를 시비한다면 내부문제에 부당한 간섭을 하는 내정간섭이라 보고 있다.<sup>34)</sup> 또한 한국군에 대해 전시작전통제권을 보유하고 있는 한미연합사는 한미 양국의 합의에 의해 설치된 공동방위기구이지 미국의 한 기관이 아니며, 따라서 북한이 내세우는 주한미군이 한국군에 대해 작전통제권을 보유하고 있다는 주장은 법리적으로 인정될 수 없다는 것이다.

4자회담에서의 한반도 평화를 위한 남북한 전략의 차이점은 북한이 협정의 주체에서부터 미북회담을 주장하고 주한미군철수를 핵심논의의 내용으로 설정함에 반해 한국은 남북한이 협상주역으로 미·중이 보조자로서의 역할에 임할 것을 기대하면서 긴장완화 분과위원회에서는 남북군사당국간 직통전화 건설 등 구체적이고 실현가능한 신뢰구축 조치부터 논의할 것과 평화체제 분과위원회에서는 불가침, 폭력사용 포기 등의 조항부터 논의하자는 점진적 단계적 협상 방안을 제시하고 있다.

그러나 북한은 '남북 불가침협정은 기본합의서 체결로서 성사되었으며 남은 것은 한국전쟁의 당사자로서 북미간의 정전협정을 평화협정으로 전환하는 것 뿐이다'라고 역설하고 있다.

33) Jin-Hyun Paik, "Building a Peace Regime on the Korean Peninsular," *Korea and World Affairs* (1995. 9), pp. 411-412.

34) 자세한 논의는 제성호, "한국군 작전통제권과 그 환원문제," 『군축 및 군비통제에 관한 연구』 (국토통일원, 1989), pp. 252-263.; "한반도 평화체제 구축방안," 『국가전략』, 2-1 (세종연구소, 1996), pp. 69-72.

북한이 불가침협정을 기본합의서 체결로서 확정되었다고 간주함에 반해, 사실상 기본합의서에서 평화협정이 체결되기전까지는 현재의 정전협정이 유지되어야 한다는 조항에 합의를 하였음에도 불구하고 북한이 임의로 정전협정을 깨뜨리고 있음은 스스로 자가당착적 모순을 범하고 있다고 본다.

현재 진행되고 있는 4자회담은 한반도 평화체제를 구축키위한 실제적 논의는 남북한간의 입장차이로 평행선을 걷고 있음에 반해 북한은 오히려 또다른 목적으로 4자회담을 통해, 미사일 문제를 미북 대치상황을 풀어나가는 공간으로 이용하고 있다고 본다.

북한은 4자회담을 진행하면서 북한의 평화이미지를 제고시키면서 궁극적으로 북미평화회담을 촉진하고 있으며 지금까지 즐기치게 주한미군철수를 강경하게 주장하면서 결정적 시기에 주한미군문제의 해결을 다음단계로 미루면서 현실적인 안보, 경제상의 실익을 추구할 것으로 예상할 수 있다. 한국은 4자회담을 통해 북미 쌍방간의 평화협정에 제동을 가하면서 한반도 평화의 실질적 당사자는 한국이라는 것을 주지시키도록 할 것이다.

남북한 군비통제 문제에 있어서도 군사적 차원에서 한국은 신뢰구축, 군비제한, 군비축소의 3단계론을 선호하며 오늘날에는 협력안보개념을 원용하고자 '방어적 충분성' 개념을 군비통제추진원칙에 반영하고 있다. 군축안은 '상호동등수준 달성 후 동수균형감축'이라는 군축방식을 채택함으로써 군비축소 전과정에서 남북한의 군사력이 엄격한 상호균형을 유지할 것을 명시하고 있다.<sup>35)</sup> 북한의 경우 남북한의 쌍방군대를 10만으로 축소하고자하는 군축론을 주장하고 있으나 사실상 대포동 미사일 등 대량살상무기를 개발하고 있다. 북한은 주한미군철수, 한미군사합동훈련 중지, 평화협정을 군축의 전제조건으로 내세우고 정치적 신뢰구축의 개념 없이 군축과 그 이후의 평화보장을 강조하고 있다. 결국 남북한의 군비통제 방향은 기본방향, 우선순위, 목표 등에 있어서 근본적 차이를 노정시키고 있는 것이다.<sup>36)</sup> 남북한은 상호간의 불신 하에 한반도의 군사적 균형개념을 인지함에 있어서도 양측 공히 상대방의 군비증강을 위협으로 인식하고 힘의 상대적 우위에 기반을 둔 세력균형론을 펼치고 있다.<sup>37)</sup>

35) 전성훈, 『한반도 군비통제방안연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 134-135.

36) 자세한 남북한 군비통제방안의 비교분석은 박종철, 『남북한 군비통제의 포괄적 이행방안』 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 14-17.

37) 남북한의 군사력 균형문제에 대해서는 배병오, "군사력 비교 방법론," 『군사논단』 (1998), pp. 92-93.

남북한은 동북아 안보협력을 모색하는 과정에 있어서도 한국은 다자간안보 협력체제를 추진코저함에 반해 북한은 소극적 반응을 보이며 북·중 동맹을 기반으로 지난 북미제네바협상타결 이후에는 북미접근을 통해 북한의 안보와 체제유지를 보장받으려 하고 있다.

남북한 교류협력 등 접근방식에 있어서도 한국은 단계적 접근방식을 선호 하면서 상호교류협력을 통해 공동이익을 추구한다는 입장임에 바하여 북한은 기본적으로 정치군사 우선주의를 기조로 하면서 한국의 햇볕정책에서 연유되는 대북포용정책을 또다른 흡수통일방안의 일환이라고 보고 있다.

한반도 통일문제에 있어서도 한국은 흡수통일을 앞췌겠다고 공언하고 있으며 북한은 1국 2체제의 연방제를 통일방안으로 주장하고 있으나 남북한이 궁극적으로 지향하는 이념과 통일국가상이 다르기 때문에 상호불신 속에서 남한은 북한의 대남공산화 통일전략이 상존한다고 보며 북한은 남한이 흡수통일을 기도한다고 믿고 있는 것이다.

이상과 같이 남북한의 한반도 평화전략과 연관된 차이점이 무수히 많으나 주요문제에 관한 남북한의 차이점을 면밀히 보면 그 속에서 상호타협할 수 있는 접근가능성이 엿보이기도 한다. 이 경우 고르바초프의 발상의 전환처럼 남북한의 단순한 정치적 변화가 아닌 상대방을 보는 시각과 민족공동의 이익 추구를 통한 남북한 모두가 승리할 수 있는 방향으로의 패러다임의 전환이 필요할 것이다.

## 2. 접근 가능성

남북한은 한반도 평화가 통일국가 형성으로 완전히 성취된다고 보고 있으면서도 북한은 연방제 개념으로 남북한 양체제의 병존이라는 현상유지를 선호하고 한국의 김대중 정부도 흡수통일 아닌 화해협력을 통한 평화체제 구축을 당대 최고 목표로 삼고 있기 때문에 통일문제를 후대로 미룰 때 남북한 평화체제 구축에 양자는 타협할 수 있다고 본다.

북한이 평화개념을 한반도 통일과 연계하여 언급하고 있으며 일련의 평화제외는 한반도 통일전략을 위한 위장전술로서의 성격이 존재하고 있는 측면도 없지 않지만 북한 역시 소위 그들이 언급하는 3대혁명역량이 약화됨에 따라 연방제 개념을 위시한 대남 공세적 수위가 현저히 약화되고 오히려 남북한 힘의 역량변화에 따라 남한의 흡수통일을 두려워하며 현상유지를 통한 체



제유지에 치중하고 있다.

한반도 평화협정의 당사자 문제도 현시점에서는 북한의 북미평화협정체결 주장으로 4자회담에서의 평화협상이 지연되고 있으나 한국의 끈질긴 합리적 설득으로 북한으로 하여금 현재는 물론 미래의 실질적인 평화협상의 당사자는 한국이라는 것을 인지시킬 수 있을 것이다. 북한은 정전협정에서는 법리적 당사자를, 대미평화협정에서는 실질적 당사자론을 주장하고 있으나 현재와 미래 한반도 평화의 실질적 당사자는 남북한이라는 것을 다시금 인지해야 할 것이다. 또한 한국은 국력우위를 통한 대북 자신감의 제고를 통해 전략여하에 따라서는 한미공조의 기반위에 남북한이 주도하는 평화협정을 체결하되 평화협정 논의과정에서는 북미간과 남북한간의 쌍방협상이나 관련국의 다자간 협상이 동시적으로 이루어지면서 주변국의 한반도 평화 보장체계를 구축하는 방법도 강구할 수 있을 것이다.

결국 한반도 평화체제 구축에의 핵심적 관건은 주한미군 문제에 있다고 본다. 주한미군 문제는 미국의 세계전략 및 동북아 전략과 관련되어 있으며 소련 해체이후 탈냉전시기의 도래에도 불구하고 또다른 대륙세력으로서의 중국 견제의 측면이 있기 때문에 남북한 혹은 북미간 협상의 범위를 넘고 있다고 볼 수 있다.

또한 한국의 입장에서는 남북한 군사력 균형에 의거한 대북 억지력이 현재 까지도 확보되지 못한 상황이기에 한반도에서의 세력균형을 통한 평화유지의 측면에서도 한미동맹을 통한 주한미군의 존재는 필수불가결하다.

그러나 장차 한국군 단독으로 대북억지력을 확고히 달성하는 시점에서 또한 미국의 전진배치전략의 주요한 의미가 축소될 때는 한미양국의 진지한 협의 여하에 따라 주한미군의 단계적 감축전략을 통한 한반도 평화협상전략이 구상될 수도 있을 것이다.

한국의 경우, 특히 유념할 것은 과거 미국의 대한정책 변화과정에서 사실상 주한미군 철수논의가 미국 일방적으로 논의<sup>38)</sup>되고 또한 시행된 역사적 실

38) 미국 정부의 주한미군 철수논의 및 실질적 감축의 실례로서는 50년대 한국전쟁직전의 대규모 미군철수 외에도 1960년대 베트남전쟁 격화기에 주한미군의 베트남전 이동설, 1970년대 초반 미중화해로 인한 소위 닉슨쇼크로서의 주한미군 1개사단 철수 시행 및 70년대 후반 카터행정부의 주한미군 대규모 감축논의가 있었다. 탈냉전이 시작되던 90년대에 진입하면서 미국은 동아시아 전략구도(E.A.S.I) 하에 3단계 주한미군 철수 정책을 수립한 바 있으나 북핵개발 문제 등으로 1995년 동아시아전략보고서(E.A.S.R)를 통해 2000년 초기까지 10만의 동아시아 주둔 미군을 존속하기로 하였다.

례가 있었기 때문에 한국정부는 한미간의 원활한 공조체제를 통하여 미국정부의 동아시아 전략변화와 주한미군의 지위변경 및 감축문제가 제기될 때 한국주도의 한반도 평화체제 구축전략과 적극적으로 조율할 수 있는 대비책이 강구되어야 할 것이다.

그러나 현시점에서 주한미군은 한미양국은 물론 일본 재무장을 견제한다는 차원에서 중국도 동아시아에서의 미군의 전진배치를 인정하는 현상유지정책을 고수하고 있다.

따라서 북한이 주장하는 주한미군의 철수를 통한 한반도 평화체제 구축은 결코 협상의 대상이 될 수 없다. 다만 근자에도 논의된 바 있는 주한미군지위 변경문제는 한미동맹이 유지되는 현실적 기반 하에서 남북한과 미국과의 협상을 통해서 한반도 평화체제 구축을 위해 장차 검토될 수 있을 것이다. 또한 북한이 휴전선에 집결된 전진배치군사력을 후퇴시키고 미사일 등 대량살상무기 생산을 자제하는 조건 하에서 주한 미군의 후방이동 등 한반도 평화체제를 위한 협상을 강구할 수도 있다고 본다.

특히 북미관계개선을 통해 외교관계가 정식으로 수립되는 시점에서는 주한미군의 동북아 및 한반도 평화유지와 안정자(Stabilizer)로서의 역할이 보다 강화되어질 것이며 이미 미 정부지도자들도 주한미군 역할이 대북 억지역할에서 평화조정자로서의 역할로서 전환되고 있음을 언급해 왔던 것이다.

90년대이후 북한에서도 앞에서 분석한 바와같이 새로운 대내외 환경 속에서 주한미군의 용인론이 제기된 바 있기 때문에 한반도 평화체제 협상의 최대관건인 주한미군문제도 당사국간 타협과 양보를 통해 협상의 가능성 여지가 있다고 본다.

지난 4월 6일, 김대중 대통령은 '북한은 미군이 평화군으로 있으면 미군의 존재를 인정한다.'는 말을 했다고 하며 이는 햇볕정책에 대한 호응이라고 언급했다. 또한 외교통상부는 한반도 평화체제 구축 전이라도 한반도 전체의 군 대감축 차원에서 주한미군의 논의가 가능하다고 하였다. 즉 주한미군만을 따로 떼서 논의할 수는 없지만 한반도 전체에 주둔하는 북한 인민군과 국군, 주한미군을 함께 논의하면 응할 수 있다는 입장을 보이고 있다.<sup>39)</sup> 이러한 정황은 과거 한국정부가 한반도 평화체제 구축이후에 주한미군을 논의할 수 있다는 입장과 변화된 면모를 보이고 있다고 할 수 있다.

39) 『조선일보』, 1999년 4월 6일

한국정부는 북한의 의도가 주한미군의 지위변경에 있다고 보고 이미 주한미군 문제는 대북 '포괄적 접근'과정에 포함시키고 있다고 한다.<sup>40)</sup> 한미양국은 이미 4자회담에서도 주한미군 논의를 부분적으로 수용하고 있다.

그러나 미국은 주한미군 문제의 협상에는 소극적이고 북한이 주한미군이라는 특정문제에 국한하여 논의하는 것은 반대하며 한반도 내의 모든 군대의 규모와 배치에 관하여 논의할 수 있다는 신중한 입장을 보이고 있다. 즉 미국은 대북 포괄적 협정에서 주한미군문제는 다른 현안에 비해 논의시기를 뒤로 미루려 하고 있다.

한편 북한은 공식적으로 주한미군의 지위변경을 통한 주한미군철수 유보를 부인하였으나, 전략전술적 차원에서 4자회담에서 주한미군문제를 의제화하여 철수를 목표로 강경한 주장을 되풀이하면서 또 다른 대북지원책을 요구할 것이라는 분석도 할 수 있다.

북한은 주요협상 때마다 조건부를 내놓는 특성으로 보아 몇 가지 전제조건을 붙여 주한미군 용인 하에서도 4자회담을 진행할 수 있을 것이다.

주한미군 문제와 관련하여 한반도 평화협상 당사자 문제로서 북한이 제기하는 또다른 문제로서 미군의 전시 한국군 작전지휘권 문제를 거론하고 있는 바, 한국은 북한군의 래침으로 인해 작전의 효율성을 위해 전쟁중에 미국에 작전지휘권을 위임할 수 밖에 없었으며 이미 지난 1994년 평시작전지휘권은 환수하였고 장차 한국군의 주도적인 역지력이 갖춰지면서 전시작전지휘권의 환수와 한미연합사의 구성도 새로운 전환을 가져올 수 있음을 북한에 주지시켜야 한다. 즉 북한은 주한미군주둔과 작전지휘권 문제를 한반도 평화협상의 장애물로 지적하고 있으나 한국정부는 북한의 전쟁유발이라는 원인행위로 인한 불가피한 자구책이었음을 인지도시키면서 남북한 신뢰구축과 한반도 평화체제 구축이 보장되고 제도화 되면서 점진적 단계적으로 해결될 수 있음을 제시할 수 있을 것이다. 북한은 평화협정 당사자 문제를 포함하여 주한미군 작전지휘권 문제를 제기함에 선행하여 북한의 한국전쟁도발을 포함한 지금까지의 수많은 대남도발에 대한 사과와 함께 북한핵과 미사일 문제 등 대량살상 무기개발을 통한 대남 군사적 위협과 동북아의 군비경쟁 유발, 그리고 최근에는 남북기본합의서의 약속을 파기하고 정전협정의 무력화를 시도하며 정전이후 지금까지 실효적으로 존재한 서해북방한계선을 무시하고 새로이 해상경계

40) 『한겨레』, 1999년 4월 7일

선을 설정하는 등 계속되는 북한의 대남도발책 등을 중지하여야 할 것이다.

한국정부는 대북포용정책이라는 일관성을 유지하면서 화해협력의 기초 위에 대북 접근정책을 모든 분야에 걸쳐서 단계적, 체계적, 포괄적으로 진행시켜야 한다. 북한이 오판하지 않도록 한국정부는 튼튼한 안보의 기반 하에서도 경제력 쇠퇴로 인한 체제유지에 사활을 걸고 있는 북한으로 하여금 대규모 한미합동군사훈련 등을 무리하게 시행함으로써 위협감을 주어서는 안될 것이다. 또한 북한도 한국의 최신무기반입에 맹비난을 하고 있음에 비추어 남북한은 상호 불신속에서 결과적으로 군비증강을 하고 있기 때문에 신뢰구축과 군비통제협상을 통해 가시적으로 군사력감축과 비무장지대의 평화적 이용 등 남북한은 단 한가지라도 민족공동의 이익을 추구하면서 냉전시대의 제로섬적 안보관이 아닌 협력안보, 공동안보 개념이 도입되어야 할 것이다.<sup>41)</sup>

최근 미국의 대북조정관인 페리보고서를 통한 대북 포괄적 협상안이 제시되고 있으며 4자회담에서 한반도 관련 당사국이 평화체제 논의를 시작하고 있으나 한반도 평화의 주체는 남북한 당사자가 될 수밖에 없으며 남북한 당사자가 민족공동이익의 창출을 위한 화해 협력과 한반도 평화체제를 구축해야 할 것이다.

북한은 대남관계에서도 민간차원의 남북교류만을 선호하고 있으며, 금강산 관광을 허용하면서 안전사고 등 제반 주요문제가 발생하고 있음에도 당국간 회담을 극도로 기피하고 있다. 북한은 체제유지를 위하여 한국과의 주적관계 설정으로 일정한 긴장유지 전략을 필요로 하면서도 경제회생을 위하여 남북한 간의 지속적 협력을 추구하고 있다. 즉 북한은 강성대국 건설을 목표로 사상, 군사대국 건설을 실현하고 있다고 하나 경제성장은 최근까지도 마이너스 성장을 수년간 면치 못하고 있는 것이다.

한국 역시 한반도 평화체제 구축을 주도하고 미, 일의 대북 선점을 견제하기 위해서는 남북경협을 발전시켜 나가야 한다. 남북한은 경쟁 하에서도 협력할 수 있는 공통기반이 존재하고 있다. 따라서 남북한 공히 식량난 해소와 IMF를 극복하여 경제발전을 본격적으로 도모하기 위해서 평화체제 구축의 필요성을 절감하고 있는 것이다. 한국정부는 무리하고 저 자세로 남북정상회담을 구결할 필요는 없겠으나 또다른 형태의 비밀협상등을 통해 남북 정상회담의 실현과 한반도 평화체제 구축을 촉진시킬 수 있을 것이다.

41) 조명현, 『한국의 국가안보』 (서울: 교학연구사, 1999), pp. 21-36; 이민룡, 백종천, 『한반도 공동안보론』 (서울: 일신사, 1993) 참조.

## V. 한반도 평화체제 구축과정

한반도 평화체제 구축을 완성하기 위해서는 몇 단계를 나누어 접근할 수 있다. 한반도 평화는 남북한의 합의뿐만 아니라 미·중을 포함한 주변 관련국과의 협력을 필요로 하고 있다. 최근 미국은 대북접근과정에서 페리보고서를 기초로 하여 3단계 해결책을 계획하고 있다.<sup>42)</sup> 1단계는 '상호위협감소(MTR = Mutual Threat Reduction)'로 북한이 핵활동을 중지한다는 제네바 합의를 준수하고 미사일 시험발사를 중지하면 한미일 3국은 경제지원과 함께 미북연락사무소 개설 등 초보적 외교관계를 정착시킨다는 것이다.

2단계는 '관계개선 및 정상화'로 북한이 미사일 수출을 포기하고 남북기본합의서를 이행하는 등 신뢰를 보이며 미·일은 대북관계를 수교단계까지 정상화해 나간다. 3단계는 냉전구조 완전해체로 북한이 대남도발을 완전히 포기하면 미·북, 일·북관계는 정상적인 국가간의 관계로, 남북관계는 '사실상 통일상황인 남북연합'으로 발전시킨다는 것이다.

미국은 대북 포괄적 포용정책을 통해 북한을 정상적인 국제사회의 일원으로 만들고, 북한이 주변국들에 원하는 것을 어느 정도 수용하면서 북한이 갖는 위협적 요소를 제거하는 방향을 모색하되 북한이 호응치 않을 경우 외교·경제적 지원을 중단한다는 기초를 보이고 있다.

또한 남북한 관계에 있어 미국은 북한으로 하여금 군사도발을 자제하고 남북한 상호불가침을 재천명하도록 하고, 남북기본합의서를 이행하도록 하며, 농업개발지원 등 대북투자를 단계적으로 확대할 수 있다는 내용을 담은 것으로 보인다.

남북한에 미치는 미국의 영향력으로 보아, 차후 한반도 평화체제 구축 과정에 있어 페리 보고서가 시사하는 미국의 대북정책 및 한반도 정책은 주요한 준거들이 될 수 있다고 생각된다.

지금까지 거론되었던 한반도 평화체제 구축 단계론을 살펴보면, 3단계 방안으로서 정전체제유지 → 불가침부속합의서 실행 → 남북평화협정<sup>43)</sup> 그리고 정전체제유지 및 군사적 안정성 확보 → 남북합의서에 근거한 평화체제 전환 → 평화체제 공고화의 3단계 정책구도 등이 제시되고 있으며<sup>44)</sup>, 또다른 논의

42) "페리보고서의 전망과 대응," 한국전략문제연구소 토론회보고서, 『조선일보』, 1999년 9월 6일.

43) 강원식 외, 『한반도 평화체제의 구축방안』 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 108-112.

로서 남북한과 미·중 한반도 관련 당사국 관계의 정상화를 통한 평화협정 체제 → 동북아 군비통제체제 → 한반도 통일이전의 정치 공동체 형성으로 5자회담체제를 거론하고 있다.<sup>45)</sup> 4단계 방안으로는 정전체제의 정상화 → 긴장완화와 군비통제 단계 → 정전체제의 평화체제로의 전환 → 남북한 군사통합방안 및 동북아 다자간 안보체제 구축 등이 제시되고 있다.<sup>46)</sup>

한반도 평화체제 구축과정에서 여러 단계와 범주가 포함될 수 있을 것이나 필수불가결한 핵심내용을 필자 나름대로 제안해 보면, 제1단계는 정치외교적 요건으로서 남북한을 포함한 관련국들의 정상적 외교관계를 설정하는 일이 선행되어야 한다. 먼저 남북한 관계는 신뢰구축을 기반으로 남북대화체제를 구축하여 남북한간의 갈등 및 교류협력 문제를 포함한 제반사항을 협상으로 해결할 수 있는 대화채널이 확보되어야 하며 남북한 당국간 고위급회담 및 정상회담 개최가 조속히 추진토록 해야 한다.

필자는 남북한 신뢰구축의 표상으로 기본합의서가 전혀 이행되지 않고 있는 오늘의 시점에서 한반도 평화체제 구축을 위한 '남북한 평화 현장'을 제정하여 한반도의 갈등과 분쟁을 무력에 의존치 않고 평화적으로 관리할 수 있는 남북한 당국의 의지와 주변국의 지지가 표명되어야 한다고 사료된다.

제2단계로서, 한반도 평화체제 구축이 제대로 작동되기 위해서는 정치외교 사회문화적 교류협력을 통한 신뢰구축 조성 위에 군비통제와 군비축소가 진행되어야 한다. 한반도 군비통제가 제대로 진행되기 위해서는 남북한 공히 냉전적 안보개념으로부터 협력적 안보, 포괄적 안보 등 현대적 안보개념이 현실화되어야 한다.

북한도 군비축소와 함께 신뢰구축장치 자체에 반대하는 것은 아님으로<sup>47)</sup> 남북한은 상호수용 가능한 부분부터 군비통제협상과 실천에 돌입할 수 있는 접근가능성이 모색될 수 있다. 군비통제는 충분성, 균형성, 구체성, 확실성이 필요하며<sup>48)</sup> 신뢰구축이 축적되어야 하는 바, 정치적 신뢰구축으로서 상대방의

44) 백종천, 『한반도 평화체제 구축방안』 (세종연구소, 1995), pp. 14-22.

45) 이삼성, “한반도 평화체제의 비전과 요건: 3단계 평화과정의 개념,” 광대환, 『한반도 평화체제의 모색』 (서울: 경남대국동문제 연구소, 1997), pp. 131-134.

46) 박영호, 『한반도 평화체제 구축과정에서의 한국의 안보정책 방향』 (서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 1-12, 56-61.

47) 1998. 1. 10. 한겨레, 이형철 북한 유엔주재대사는 유럽식 모델이 우리나라에 가치없는 것으로 평가하지 않는다고 하였으며 북한 군축안에도 군사연습의 사전통보, 직통전화설치가 포함되고 있다. 김창수, “한반도 평화체제수립과 군축을 위한 분석과 제언,” 『통일시론』 (1998, 12).

실체와 체제를 인정하고 제반 매체를 통한 비방, 중상을 중지하며, 군사적 신뢰구축으로서는 직통전화설치, 군사훈련의 사전통보 및 참관 등 상호정보교류가 이행되어야 하며, 대규모 군사훈련 및 신형무기 도입자제 등 위협적 군사활동이 제한되어야 하고 공세적 전진배치 등 병력배치가 전환되어야 한다.

다음, 군축과 관련된 몇 가지 지침으로서는 공격형 무기를 먼저 감축하고 공격형 전력구조를 방어형 전력구조로 전환해야 하며, 동수감축 원칙이 아니라 동수보유 원칙을 지향하고 군축감시의 검증체계의 확립이 수반되어야 할 것이다.<sup>49)</sup>

한반도에는 탈냉전화 기운이 흐르면서 1991년 후반, 미국이 한반도 내 전술핵무기를 철수하기로 결정함에 따라 남북한은 '화해, 불가침, 교류, 협력에 관한 합의'(기본합의서)를 체결하기에 이르렀다.<sup>50)</sup> 그러나 북한은 기본합의서의 실천을 외면하고 최근 서해 북방한계선의 무효화를 주장하며 도발을 획책하고 있다. 한국정부는 45년간 실효적으로 관할해 온 배타적 영해라는 논리를 제시하는 원칙을 견지하고 군사 문제 관련된 모든 문제는 남북군사공동위원회에서 논의할 수 있음을 주시시키면서 남북한이 대화와 협상을 통해 신뢰구축을 통해 분쟁과 갈등을 평화적으로 해결할 수 있는 관행을 축적시켜야 할 것이다.

셋째 단계에서는 현재의 정전협정을 한반도 평화협정으로 전환시키는 것이다. 북한은 대미평화협정을 주장하는 논거로서 한국전쟁 당사자 및 정전협정의 당사자론을 제기하고 있다. 북한은 대한민국을 미제의 식민지로서 아직도 미해방지역으로 간주하며 한국전쟁을 정통정부인 북한과 제국주의 침략자인 미국간의 전쟁이라고 규정하고, 한국전쟁을 정지시키기 위해 체결된 정전협정의 일방당사자는 북한과 중국이고 타방 당사자는 유엔사령관인 클라크가 미군 장군으로서 미국을 대표하여 정전협정에 서명하였기에 미국이라고 주장한다. 북한은 중국군은 이미 철수하였고 유엔군 측에서 남아있는 군대도 미군뿐인 상황에서 이제 정전협정의 실제적 당사자인 북한과 미국은 평화협정을 체결하여 적대관계를 해소해야 한다고 주장한다.

평화협정의 당사자 문제에 있어 북한도 앞에서 서술한 바와 같이 1974년 월 이전까지 60년대에 남북평화협정체결을 주장한 바가 있다. 또한 북한은 정

48) 손재식, “한반도 평화체제 확립과 평화적인 통일달성,” 『평화연구』 (1997), pp. 52-53.

49) 위의 책, pp. 52-55.

50) 이삼성, “한반도평화체제의 비전과 요건: 3단계 평화과정의 개념,” p. 121.

전협정체결 후 지난 1991년 3월 한국군 장성이 군사정권위원회 유엔군측 대표로 임명되기 전에는 한국군 대표 1명이 동 위원회 유엔군측 대표로 참가했으나 이를 문제삼지 않았으며 남북간이 합의한 '기본합의서'에도 제5조에서 현 군사정전 협정의 준수에 동의하였던 것이다.

북한이 정전협정의 조인당사자 문제를 법리적으로 주장하고 있으나 그 경우 유엔이 법적 당사자 일 것이며 미국은 실질적 당사자가 될 뿐이다.

북한이 실질적 당사자로서의 미국을 정전협정 당사자로 간주한다면 한국정부야 말로 한반도 평화문제를 직접 협의하고 항구적 평화체제를 창출시켜야 할 실질적 당사자라고 봐야할 것이다.<sup>51)</sup>

한반도 평화체제는 남북한 당사자가 주도하여 평화협정을 체결해야 할 것이며 전통적인 평화협정의 내용으로는 ① 적대관계 해소 및 전쟁상태 해소와 평화상태로의 회복을 규정하는 조항, ② 전쟁책임 조항, ③ 정치·영토 조항으로서 상호불가침 및 무력행사포기, 경계선 상호존중 ④ 배상·보상문제 ⑤ 보장조항으로서의 비무장지대 설치, 군비통제, 국제보장들에 관한 사항이 포함될 수 있다.

그러나 남북한은 상호 주장하는 논리가 다르며 논쟁의 여지가 많을 것으로 과거 전쟁에의 책임 논리보다는 한반도 문제의 특수성으로 미래지향적 차원에서 상호 동의할 수 있는 평화협정을 제정해야 할 것이다.

또한 이미 남북기본합의서에서 각기 상대방 체제의 인정과 존중, 무력사용 금지, 파괴·전복행위 중지, 분쟁의 평화적 해결, 군사공동위원회의 구성·운영, 군사분과위원회 구성·운영과 비핵화에 관한 각종 규정이 망라되어 있음으로 평화협정에서는 이를 모두 수용하면서 구체화, 보완시켜야할 것이다. 이 가운데서도 구체적 검증조항을 포함시켜야 하며, 실효성 있는 비핵화 조항, 분쟁해결을 위한 남북한간 협상 및 국제 중재조항과 남북한이 각기 체결한 제3국과의 조약 및 협정의 존중원칙이 추가되어야 할 것이다.

전쟁 상태의 종료와 평화상태의 회복을 의미하는 평화협정은 쌍방 군사령관이 행하는 평화협정과는 달리, 국가원수 또는 정부대표가 행하며 일반적으로 국회비준절차를 받아야 할 것이다.

한반도 평화협정을 위한 마지막 단계는 평화보장장치 문제이다. 남북한간

51) 유엔군 사령관이 한국과 참전 16개국을 대리하여 서명했다는 '연합군이론'으로 유엔과 한국이 법리적으로 당사자라고 볼 수 있다는 견해도 있다. 정전협정 법적 당사자 논리에 대한 분석은 조성호, "한반도 평화체제 구축방안," 『국가전략』, 2-1 (1996. 2), p. 79.



에도 7·4공동성명과 기본합의서 제정 등 평화체제를 위한 준비가 시도된 바 없지 않았다. 완전한 남북한 평화체제 구축을 위한 평화협정체결과는 비견될 수 없겠으나 남북한 기본합의서의 미비한 점으로서는 군사적 신뢰구축체제의 추진 필요성을 구체화하지 않았으며 한반도 내에서의 포괄적 신뢰구축과 군비제한 체제를 목표로 하지 않았다. 또한 기본합의서는 단지 남북한만의 협정이었을 뿐이었다.

한반도 평화보장체제는 제3국이 참여하는 보장국 수에 따라서 1국인 경우에는 미국이, 2국인 경우에는 미국과 중국, 그리고 4국의 경우에는 미, 일, 중, 러가 될 수 있다. 또한 경우에 따라서 한국전에 참여했던 유엔 16개국을 포함한 모든 전쟁참여국이 보장국이 될 수 있다는 견해도 존재한다. 가장 바람직하며 실천성 있는 평화보장체제는 4자회담 당사국으로서 미국과 중국 2개국이거나 범위를 넓힌다면 일, 러를 포함한 주변 4강국 모두가 한반도 평화보장 조치에 참여하는 것이다.

이 경우, 한반도 평화보장체제는 향후 형성될 것이라고 예상되는 동북아 다자간 안보협력체제와도 연계시킬 수 있을 것이다. 한반도 평화보장의 제도적 장치로서 참여국으로 구성된 보장조약을 체결하며 여기에는 감시기구에 의한 군사동정의 감시, 경보체제 구축, 일방의 군사공격에 대한 집단적 제재, 분쟁의 조정, 중재를 위한 합동기구의 설치 등이 규정되어야 할 것이다.

## VI. 결론

탈냉전에도 불구하고 동북아에서의 미중관계의 갈등이 고조되고 일중군비 경쟁 등 한반도를 위효한 주변 강대국들의 세력경쟁도 불안을 가중시키면서 한반도 평화체제 구축이 지연되고 있다. 한반도 평화는 동북아 평화의 관건이며 한반도의 분쟁과 갈등은 동북아 분쟁의 씨앗이라 할 수 있기 때문에 한반도는 동북아 평화의 시금석이 되는 것이다.

한반도 평화체제는 갈통이 지적하는 소극적 평화의 개념이 아닌 적극적 개념으로 구조적 평화체제를 창출해야 한다. '평화와 안정은 조물주가 주는 선물이며 서로가 서로에게 주는 선물이다. 아태지역의 평화는 우리가 만들어 내는 것이다'<sup>52)</sup>라는 페리의 연설과 같이 한반도 평화체제 구축을 위해서는

52) 윌리엄 페리, 한국정치학회 주최 세미나 기조연설, 『조선일보』(1996년 3월 26일)

한국이 주도하는 기반 위에 한미공조를 원용하고 중국과의 협력과 지지를 유도하면서 한반도 평화의 또다른 실제적 당사자인 북한과의 끊임없는 남북 대화와 타협을 통하여 남북상호간의 민족공동이익을 추구하여야 한다. 남북한은 적대적 경쟁 아닌 수인의 딜레마 게임(Prisoner's Dilemma)에서 보여주듯<sup>53)</sup> 상호협력을 선택할 때, 양자가 추구하는 최선은 아닐지라도 차선의 성과를 향유함으로써 남북한 모두 이익이 될 수 있다는 학습을 터득하여 상호협력적 경쟁을 동반하면서 궁극적으로 한반도 평화통일을 위한 합의에 도달함으로써 한반도 평화체제를 완성시켜야 할 것이다.

김대중정부의 대북 햇볕정책은 한반도 평화를 위한 기반조성에 긍정적, 적극적 역할을 수반한 것이다. 그러나 이습우화의 행인은 햇볕과 바람이 될 하려는지 몰랐지만 북한은 햇볕의 의미를 곡해하고 있다.

근자에 이르러 대북 '햇볕정책'의 용어는 대북포용정책으로 바뀌고 있으나 대북포용정책이라는 개념도 강자에 의한 약자의 포용이라는 선입관이 작용되어 북한의 거부감을 자아낼 수 있기 때문에 필자는 대북 접근정책이라는 용어를 택하고 싶다.<sup>54)</sup>

필자는 한반도 평화체제 구축을 위한 4단계로서 1단계에서 신뢰구축의 토대 위에 남북대화체제를 재가동시키기 위한 "남북한 평화헌장"제정 및 관련당사국의 정상적 관계설정, 2단계로서 군비통제와 평화협정 이전의 한반도 평화헌장제정, 3단계로 정전협정의 평화협정으로의 이행, 4단계로서 한반도 평화보장체제와 동북아 다자간 안보협력체제의 설정을 지적하였다.

그러나 평화체제 과정의 4단계가 반드시 순차적으로 진행되어야 할 성격은 아니며 한반도를 위한 대내외적 관계의 변화 속에서 한반도 평화체제가 조속히 안정적으로 작동할 수 있도록 한국정부는 현실주의 차원에서의 힘의 축적과 자신감의 제고로 북한을 포용하면서 적극적 추진력을 발휘해야 할 것이다. 한반도 평화체제 구축은 정전협정이나 기본합의서 체결과 같은 문건주의적 접근방법은 실효가 없음이 근래, 북한의 대남 무력도발로 인해 증명되고 있다.

한국전쟁 종전이후 한반도에서 불안한 평화가 그나마도 계속되어온 것은 문건이 아닌 현실주의적 차원에서의 한미연합 방위체제에 기반을 둔 대북 전

53) Robert Jerbis, "Security Regimes," *International Organization* vol.36, no.2 (Spring, 1982), p. 357.

54) 서독 역시 Annäherung 개념하에 동방정책을 성공적으로 수행하였다.

쟁역지력을 통한 남북한의 군사적 균형의 결과라고 볼 수 있다.

따라서 한국정부는 한반도 평화체제구축을 추진함에 있어 첫째, 튼튼한 안보를 바탕으로 자주국방력을 제고시키면서 남북한의 세력균형을 유지하되 남북한의 상호불신을 제거하고 신뢰구축을 통한 군비통제를 효율적으로 추진하기 위하여 한국정부가 대북 억지력을 수반한 국력의 범위 내에서 먼저 양보할 수 있는 조치를 선행하여 북한의 상응한 양보를 유도할 수 있어야 한다. 북한을 협상테이블로 유도키 위해 군사정전위원회의 수석대표 보임문제를 재조정하는 방법도 생각할 수 있을 것이다.

둘째, 남북한의 분쟁과 갈등을 평화적으로 해결하는 관행을 축적하고 제도화하며 단계적 또는 동시복합적으로 한반도 평화체제 구축과정을 통해 한반도 평화보장장치를 완성시켜야 한다. 21세기 새로운 한반도 평화구축과정의 상징적 조치로서 비무장지대의 평화적 이용에 따른 실천방안과 관련 당사국의 보장장치마련 등 민족공동의 이익을 위해 실현 가능한 것부터 합의를 도모해야 한다.

셋째, 한반도 평화체제는 연속되는 과정으로 이해되어야 한다. 남북한 평화협정의 전 단계라고 볼 수 있는 남북한 기본합의서가 이행되지 않고 북한의 도발이 계속되고 있으면 왜 북한은 기본합의서를 체결하는데 동의했음에도 불구하고 불만을 느끼는가를 분석해야 할 것이다. 한국정부는 북한으로 하여금 기본합의서의 이행 촉구만 되풀이 할 것이 아니라 새로운 남북평화현장의 제정과 기본합의서의 재조율을 위해 남북대화창구를 가동시켜야 할 것이며, 죽어있는 기본합의서를 살아 있는 평화협정으로 탄생시키기 위해서는 남북한은 우선 대화체계를 복원시켜야 한다. 평화는 만들어 가는 것이다.

한국정부가 한반도 평화체제 구축을 위하여 기본합의서의 재가동을 언급하고 있으며 또한 북한이 이를 다시 동의, 확인하면 두말할 나위가 없겠으나 북한이 기본합의서를 실천하고 있지 않은 상황에서 한국정부는 북한과의 협상으로 기본합의서 내용을 북한으로 하여금 시행할 수 있도록 재조정할 수 있는 유연한 포용력을 보일 필요가 있다.

넷째, 한반도 평화체제 구축과정에서는 점진적, 단계적 과정을 거치는 것이 보다 현실적으로 실천가능하고 성공적 결과를 얻을 수 있을 것이나 남북한 정상회담 등 고위급 회담을 통해 포괄적 협상을 수반하는 획기적 이벤트를 창출하는 것이 지름길일 수도 있을 것이다.

다섯째, 한반도 평화는 현실주의적 접근에 따른 전쟁억지력과 평화체제 구

축의 자유주의적 제도적 접근과 함께 남북한 위정자와 국민들의 평화를 회복하고 지키려는 의지가 먼저 선행되어야 하며, 남북한은 전략전술적 차원이 아니라 진정한 한반도 평화의 창출이 남북한 공히 추구하는 한반도 평화통일의 첩경이라는 사실을 인지해야 한다.

한반도 평화를 위한 현실주의적 접근방법과 자유주의적 접근방법은 절묘한 조화를 이루어야 한다. 대북 억지력을 통해 평화를 지키면서 현시점에서 남북한이 협상력을 발휘하여 타협할 수 있는 21세기의 새로운 평화협정안이 창출되어야 한다.

이 시점에서 남북한은 기본합의서의 재가동 방안이나 남북한평화협정 이전 단계로서 '남북한평화현장'을 성안하여 한반도 평화체제 구축에의 의지와 실천 가능한 부문부터 적극적 협력과 실천에 옮겨야 한다. 한국정부는 대북 일관성 유지, 상호주의 등의 원칙을 견지하되 지나치게 집착하지 말고 힘의 우위를 기반으로 대화·협상력을 제고하여 큰 틀에서의 남북평화체제가 수립될 수 있도록 유연한 남북협상을 추진하여야 한다.

# 북한방송 개방의 방법론과 법적 문제

제성호(통일연구원 북한인권센터소장)

## ◁ 목 차 ▷

- I. 서론
- II. 방송개방의 필요성과 방법론
- III. 방송개방에 관한 국제법원칙과 대한반도 적용가능성
- IV. 북한방송 개방에 따른 법적 문제
- V. 결론

## I. 서론

「국민의 정부」는 이른바 햇볕론, 온건론에 입각한 대북정책을 추진하고 있다. 정경분리에 입각한 남북경협 활성화, 민족동질성 회복을 위한 사회·문화 교류 확대, 민간 차원의 대북 인도적 지원 확대, 사상전향제도의 폐지와 준법 서약제도의 신설 및 미전향 장기수의 석방 검토 등은 모두 대북 포용정책 내지 햇볕정책(Sunshine Policy)에 따른 가시적인 조치들이라고 할 수 있다. 이와 함께 「국민의 정부」는 대북 포용정책의 연장선상에서 북한방송 개방을 모색하고 있다.

북한방송 개방문제는 이미 오래 전부터 논의되어 오기는 하였으나, 그동안 남북한관계가 이를 뒷받침할 만한 여건이 충분히 성숙되지 못하여 해결의 실마리를 찾지 못했었다. 그러나 이제 반세기만에 수평적인 정권의 교체로 「국민의 정부」가 출범하게 되면서, 역대 어느 정부보다 자신감 있는 대북정책을 펴나갈 수 있게 되었다. 여기에 작금 자유민주주의체제의 내적 성숙과 남북교류협력에 대한 민간부문에서의 강렬한 욕구의 분출을 배경으로 하여 북한방송 개방문제가 새롭게 조명을 받고 있다.<sup>1)</sup>

사실 북한방송 개방은 '북한바로알기' 차원은 물론 민족동질성 회복의 차원에서 중요한 의미를 갖는 사업이다. 그러한 점에서 이제는 과거와 같이 소극적인 태도로 일관하는 것보다는 남북한관계를 우리 주도하에 풀어 나간다는 능동적이고 전향적인 사고가 요청되고 있다고 할 수 있다. 다만 북한방송 개방을 실시함에 있어서 그에 따른 순기능 못지 않게 부정적인 파급효과도 적지 않을 수 있다는 점에 유의해야 한다. 따라서 북한방송 개방에는 신중한 접근이 요망되며, 또한 다양한 측면을 종합적으로 고려한 적절한 대응책을 강구해야 한다.

북한방송 개방시 반드시 고려해야 할 측면의 하나로 법적 측면의 문제를 들 수 있다. 모든 제도가 그렇듯이 그동안 북한방송 개방을 지연시켜 왔던 것도 북한방송 전파의 자유로운 수신을 규제하는 법규정이 있었기 때문이다. 이와 같은 점을 고려하여 본고에서는 먼저 북한방송 개방과 관련 있는 국내법규에는 어떠한 것들이 있으며, 방송개방을 위해서는 어떠한 법적 조치들이 취해져야 하는가를 검토하기로 한다. 또한 방송개방에 따라 발생하는 새로운 법

1) 지금까지 「국민의 정부」는 북한방송 개방과 관련하여 몇 가지 중요한 조치를 취하였다. 우선 국가정보원은 1999년 1월 22일 북한정보를 포함한 대외정보의 대국민 서비스체제를 더욱 강화해 나간다는 차원에서 인터넷 홈페이지(<http://www.nis.go.kr>)를 개설하여 북한정보를 일반국민들에게 개방하기로 결정하였다(단 일반인들에의 경우 내용과 질면에서 고급 북한정보의 제공을 부분적으로 제한하는 것을 조건으로 하였다). 이후 국가정보원은 1999년 4월 1일 북한주요인물과 북한주요도서 목록을 제한정보에서 해제한 데 이어, 5월 1일부터 그 동안 공공기관, 기업체, 연구소, 언론사 등에 대해서만 열람을 허용했던 인터넷 홈페이지상의 제한정보를 일반인에게도 완전 개방하기로 하였다(다만 제한정보 중에서 보안을 요하는 일부 정보는 홈페이지에 올리지 않고 필요한 기관, 기업체, 연구소 등에 별도로 제공할 방침이라고 한다). 한편 국가정보원은 「국민의 정부」 출범 이후 매 아침마다 연합TV(YTN)에 대해 북한방송에서 상영된 영상제작물을 거의 그대로 제공하여 과거보다 일반인들이 북한방송에 접할 기회를 많이 갖게 되었다. 여기서 시청취가 허용된 북한영상자료의 내용은 종전보다 상당히 진전된 것으로 학계와 방송계 등으로부터 긍정적으로 평가되고 있다.

적 문제들에 대해서는 어떻게 대응해 나가야 할 것인가를 고찰하기로 한다.

## II. 방송개방의 필요성과 방법론

### 1. 남북한 방송개방의 필요성

남북한의 두 정권은 지난 반세기 동안 냉전체제 하에서 반목과 대결, 불신의 장벽을 두겹게 쌓아 왔다. 적대적 대결구조하에서 남북한의 주민들은 상대방 주민들에 대해 올바르게 알지 못한 채 서로에 대해 부정적인 인식과 태도를 가져왔다고 해도 과언이 아니다.

그러나 분단 50년이 지난 지금도 예전과 같이 적색공포증(red complex)나 북한에 대한 피해망상증에 빠져서는 곤란하다. 이제 우리는 서서히 분단문화를 청산하고 통일문화를 형성하는 데 노력을 경주해야 한다. 그래야 민족의 염원인 통일도 그 만큼 가까와질 수 있다. 통일지향적인 문화를 형성하기 위해서는 무엇보다 남북한의 주민들이 서로를 올바르게 알고 이해하려는 자세와 실천적인 노력이 요구된다.

남북한의 주민들이 상대방의 체제를 올바르게 알게 하고 민족동질성을 회복하는 데 있어서, 그리고 궁극적으로 평화로운 민족통일을 실현하는 데 있어서 방송개방이 각별히 중요한 역할을 할 수 있다. 이 점은 우리보다 먼저 통일을 이룩한 독일의 예에서 실증되고 있다. TV는 양 독일 국민들에 드리워져 있는 불신과 이질감을 해소하는 데 기여한 일등공신이었다.<sup>2)</sup> 동독측은 동독주민의 서독 TV시청이 늘어나자 동독측은 전파방해는 물론 처벌규정을 강화하기도 했으나 별 실효를 거두지 못하자 결국 서독 방송 청취를 묵인하게 되었다. 그 결과 분단시기 동안 서독방송은 무이념과 사실보도로 인해 동독인의 사랑을 받았으며, 서독인들은 동독방송의 無廣告에 호감을 가져 교차시청이 가능했다. 동독주민의 서독방송에 대한 지속적인 청취는 점차 서독의 자유민주주의와 시장경제체제를 동경하게 만드는 결정적인 계기가 되었고, 이는 정신적·심리적으로 동독주민의 사회주의체제 지지기반을 허물게 하였다. 말하자면 방송

2) "Die Bedeutung des Westfernsehens für DDR-Bewohner," in Der Spiegel, Nr. 17/1978, pp. 41~44 참조; 이에 관한 보다 자세한 내용에 관해서는 Winfried Scharf, *Das Bild der Bundesrepublik Deutschland in den Massenmedien der DDR*, Frankfurt am Main/ Bern/New York (1985) 참조.

은 베를린장벽을 무너뜨리는 보이지 않는 가장 큰 힘으로 작용했던 것이다.<sup>3)</sup>

이러한 사실은 남북한간에도 많은 시사점을 주고 있다. 남북한 주민들이 상대방의 방송을 접함으로써 상대방 체제와 주민들의 의식을 올바르게 이해하고 그동안의 잘못된 인식을 교정할 수 있다. 또한 방송개방은 반세기 동안의 분단으로 이질화된 남북한 주민들간에 화해와 신뢰를 싹트게 하고 정서적 유대를 갖게 하며 민족동질성 회복을 촉진할 수 있다. 나아가 상대방의 방송청취는 장차 통일이 되었을 때는 물론이고 지금 당장에 있어서도 남북한 주민들간의 정신적·심리적 갈등을 줄이는 데 이바지할 수 있다.

특히 상호간의 방송개방으로 북한주민들이 남한방송을 시청하게 되면, 남한은 물론이고 외부세계의 실정에 눈을 뜨게 될 것이다. 그것은 자연히 북한 주민들로 하여금 남북한의 비교의식을 갖도록 하게 될 것이다. 북한주민의 남한방송청취는 무수히 많은 외부정보의 북한내 유입을 초래함으로써 북한을 개혁과 개방, 민주화의 길로 들어서게 만들 것이다.

이처럼 방송개방은 체제에 미치는 파급효과가 폭발적이라고 할 만큼 매우 광범위하다. 따라서 동서독의 사례를 통해 이러한 사실을 잘 알고 있는 북한이 과연 남북한 상호 방송개방에 호응해 올지는 미지수이다. 결국 방송개방은 체제자신감을 기초로 확고한 의지가 수반되지 않으면 실행되기가 어려운 사안이라고 할 수 있다.

3) 동서독은 1961년부터 상대방의 방송에 대해 방해전파를 쏘지 않음으로써 실질적인 방송개방이 이루어졌다. 동독정부가 처음 TV방송을 시작할 때 서독TV를 보지 못하도록 서독의 PAL방식을 피해 프랑스의 SECAM방식을 채택했었다. 그러나 동독인들은 TV수상기에 보조장치(컨버터)를 부착하거나 두가지 방식을 다 볼 수 있는 수상기를 구입하여 계속적으로 서독TV 시청의 폭을 넓혀 갔다. 동독을 방문하는 서독 친척들의 선물 1호는 컨버터였을 만큼 인기가 대단했다고 한다. 1970년대초 동독이 서독TV 청취를 사실상 규제하지 못하게 되자 상호 텔레비전 시청이 묵인되게 되었다. 이후 자연스럽게 방송개방 및 교류가 활성화되기 시작하여, 1984년에 이르러서는 동독주민 70~80%가 서독TV를 시청했었다고 하는 한 통계가 나와 있을 정도로 수십년간 막혀 있던 동서독간의 장벽도 전파를 통한 문화침투를 막아낼 수는 없었다. 점차 동독주민들은 직접 서독방송을 통해 각종 정보를 획득하게 되었고, 더 이상 국가통제하에 있었던 동독방송을 믿지 않게 되었다. 동서독은 상호 방송개방 및 교류를 통해 마침내 1987년에 프로그램 교환, 특파원 지원, 합작 등을 가능케 하는 TV에 관한 협정을 체결할 수 있었다. 이렇게 하여 통일전 서독방송은 동독주민들의 여론을 형성하는 한 중요한 축이 될 수 있었다. 나아가 동서독간의 상호 방송개방은 민족동질성 회복과 통일문화 창달에 커다란 기여를 하였다. 이 때문에 양독의 통일과정은 보다 용이하게 진행될 수 있었던 것이다. 통일전 동독인의 서독방송 청취현황과 서독방송이 동독체제에 미친 영향에 관해서는 통일원, 『동서독 교류협력사례집』, 통일과정연구 93-V (서울: 통일원, 1993.12), pp. 688~705 참조.



이렇게 볼 때 결국 방송개방은 남북한간에 가장 난해한 과제이면서도 동시에 제대로 실시되기만 한다면 가장 확실하게 평화통일의 기반을 조성하는 방안이 될 수 있다고 생각된다. 따라서 정부는 비록 많은 어려움이 수반되더라도 인내심을 꾸준히 방송개방을 위해 노력해야 한다. 특히 북한바로알기 및 민족동질성 회복, 나아가 통일문화 창달의 차원에서 북한방송 개방문제에 보다 적극적으로 임해야 한다. 그와 함께 북한측에 대해서도 방송개방에 호응해 나오도록 유도해야 한다.

## 2. 방송개방에 대한 남북한의 입장

### 가. 방송개방에 관한 제의

지금까지 북한은 방송개방문제에 관해 직접 대남제의를 한 적이 없다. 단지 남북한간의 언론·출판교류를 제의해 왔을 뿐이다. 그것도 남북한관계가 전혀 성숙되지 않은 상태에서 행해진 대남 선전공세 차원의 제의였다. 예컨대 북한은 1957년 5월 15일 “남북기자 및 언론인들의 교류와 각종 출판물들의 전송사진, 기록영화필름을 교환하자”고 제의하였고, 1972년 9월 17일에는 “남북연방제가 실시되면 기자들은 자유로이 왕래하며 취재활동을 하고, 평양과 서울에 기자대표부나 신문사 지국을 두어 남북 사이에 신문잡지 같은 것을 교환하는 사업도 할 수 있을 것”이라고 말하기도 하였다.<sup>4)</sup>

남한은 초기에 북한에 대해 남북방송교류나 방송개방에 관해 구체적인 입장을 보이기 보다는 신뢰구축 차원에서 상호 심리전방송을 동시에 중지하자는 제의를 하였다. 1972년 11월 2일 제2차 남북조절위원회 회의에서 이후락 서울측 위원장은 “같은 민족끼리 서로 신뢰와 믿음을 회복하기 위하여 우리가 서울에서 하고 있는 대북방송, 또 평양이 남쪽에 대해서 하고 있는 대남방송, 이러한 소위 대남·대북방송을 서로간에 날짜를 정해서 지양하는 것이 어떻겠느냐”고 제의하였다.<sup>5)</sup> 1982년 1월 22일에는 당시 손재식 국토통일원 장관이 「20대 시범실천사업」의 하나로 상호 이해를 증진하기 위해 ‘모략방송 장치와 방송청취 통제장치를 제거하여 쌍방 정규방송을 자유로이 청취’하도록 할 것을 제의한 바 있었다.<sup>6)</sup>

4) 1972년 9월 17일 일본 마이니찌신문 기자의 질문에 대한 김일성의 답변.

5) 1972년 11월 2일 남북조절위원회 서울측 위원장의 발언.

이후 남한은 비방방송의 중지에서 한 차원 더 나아가 보다 적극적인 입장에서 상호 방송개방을 제의하기 시작하였다. 특히 90년대에 들어서부터는 대통령이 직접 나서서 방송개방에 대한 대북제의를 하게 되었다. 1982년 2월 1일 손재식 국토통일원 장관은 “여타 사회·문화교류의 제의와 함께 쌍방 정규방송을 자유로이 청취하도록 하자”고 제의하였다. 1989년 11월 18일에는 김대중 당시 평민당 총재가 “남북한 —동포간의 상호이해를 넓히고 신뢰와 동질성의 회복을 빠르게 실현하기 위하여 텔레비전, 라디오의 상호 시청취 개방을 촉구”하였다. 1991년 7월 12일 노태우 대통령은 “남과 북의 동포들이 서로를 올바르게 보고 이해하도록 상호 방송교류 및 개방을 해 나갈 것을 촉구”하였고, 1993년 3월 15일 김영삼 대통령이 남북한 라디오, TV의 상호교류 및 개방을 제의하였으며, 현재의 김대중 대통령은 1998년 2월 12일 라디오, TV, 출판물의 단계적인 개방을 제의하였다.<sup>7)</sup>

이러한 남한의 제의들에 대해 북한은 여전히 침묵으로 일관해 오고 있다. 이것은 북한의 폐쇄체제가 상호개방에 따른 남한방송의 영향에 제대로 대응할 수 있는 자신감을 갖지 못하고 있음을 반영하는 것이라고 평가된다.<sup>8)</sup>

#### 나. 「남북기본합의서」와 방송개방에 관한 남북한의 입장

1990년 9월 5일 남북한의 총리를 수석대표로 하는 남북고위급회담이 개최되기 시작하였다. 제1차 남북고위급회담에서 북한측은 기초발언에서 보도분야의 공동연구, 공동출연, 공동창작 등 교류를 제기하였으며, 2일 회의에서 우리측은 신문·라디오·TV 및 출판물의 상호교류를 제의하였다. 이것은 남북고위급회담에서 방송교류에 관해 남북한이 처음 입장을 표명한 것으로서 양측 공히 방송개방이란 시각에서 접근하지 않았음을 보여주는 대목이라 하겠다.<sup>9)</sup>

이후 우리측은 1991년 11월 11일 통일각에서 열린 남북고위급회담 제1차 대표접촉에서 기초발언을 통해 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에

6) 통일원, 『남북대화백서』 (서울: 통일원, 1988), p. 172.

7) 이 외에도 민간차원에서는 방송프로듀서협회가 1989년 1월 25일 프로그램과 언론인 교류, 공동제작, 전파교류를 제의한 바 있다.

8) 이창현, 『북한방송의 개방에 따른 영향분석 및 KBS의 대응전략』 (서울: 한국방송공사, 1998. 4.22), pp. 12~13 참조.

9) 통일원, 『남북기본합의서해설(II) -합의과정에서의 쌍방 주장-』 (서울: 통일원, 1992), p. 161.

관한 합의서」(안)을 제시하였다. 우리측은 동 합의서(안) 제5조에서 '남과 북은 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물의 상호 개방을 통해 민족구성원들이 서로 상대방 실상을 알 수 있도록 한다'는 규정을 둬으로써 방송개방문제를 거론하기 시작했다. 또한 "남과 북이 언론매체들을 개방하고 서로의 실상을 잘 알게 함으로써 상호이해를 돈독히 하는 것은 불신을 해소하고, 화해를 이룩하는 본질적인 요소라고 할 수 있다"고 주장하였다.<sup>10)</sup> 그러나 북한은 남북고위급회담 제2차 대표접촉(91.11.15, 평화의 집)에서 "사실상 실상을 알려면 텔레비전이나 보고 라디로나 듣고 해서는 실상을 잘 알지 못하며, 보다 실상을 알려면 적극적인 조치, 물리적인 장벽과 정치적인 장벽을 제거하고 자유로운 래왕을 전면실시하면 된다"고 강변하는 한편, 남북고위급회담 제3차 대표접촉(91.11.20, 통일각)에서는 「신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물의 상호 개방」 조항과 관련해서 다른 의도가 개재되어 있으므로 받아들일 수 없다고 주장하였다.<sup>11)</sup>

북한이 방송개방에 반대하는 이유는 제5차 남북고위급회담시 연형묵 총리의 기조연설에서 잘 나타나고 있다. 연형묵 총리는 동 연설에서 "북한사회에는 자본주의사회에서 흔히 볼 수 있는 사회적 병폐들이 없으며, 세계적으로 청소년문제를 북한처럼 훌륭히 해결한 나라는 없을 것"이라고 하면서, "북한사회에서 부패타락한 풍조들이 침습하는 것을 바라지 않으며 특히 부모들이 자녀들에 대한 악영향을 우려하기 때문에, 깨끗한 사회를 악취 풍기는 썩은 문화의 오염으로부터 보호하기 위하여 신문, 라디오, TV 및 출판물의 개방을 반대한다"고 강조하였다.

요컨대 북한측은 그들 사회에 자유사조가 유입되고 체제유지에 부정적인 영향을 미칠 우려가 있다고 판단하여, 방송개방 및 보도출판분야의 교류에 완강하게 반대한다는 입장을 보였다. 그에 비해 우리측은 북한주민들에게 외부와의 비교시각을 심어 주는 것이 북한사회 개방을 유도하는 데 지름길이라고 판단하여 고위급회담에서 신문라디오TV 및 출판물 등 보도매체의 종류까지 적시하면서 이들의 상호개방을 주장했던 것이다.

이처럼 남북한이 방송개방에 서로 첨예한 입장차이를 보였기 때문에 이 문제를 합의문에 명시할 수 없었다. 그 결과 1992년 2월 19일 발효한 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(약칭 「남북기본합의서」라

10) 위의 책, p. 165.

11) 위의 책, pp. 168~169 참조.

함)에서는 방송개방문제를 직접 언급하지 않고 있고, 단지 제16조에서 “... 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”고만 규정하였다. 1992년 9월 서명·발효된 『남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서』의 제3장 남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서(이하 「남북교류협력분야 부속합의서」라고 함) 제9조에서도 보도분야에서 이룩한 성과자료·목록 등 정보자료의 교환, 보도분야의 기술협력을 비롯한 다각적인 협력 실시, 보도분야의 관련 기관과 단체, 인원들간의 접촉과 교류 실시, 보도분야의 연구조사편찬사업·행사의 공동실시, 교환전시회 진행 등을 명시함으로써 간접적으로 방송교류협력에 관해 규정하고 있을 뿐이다. 이와 같이 방송개방문제를 직접 언급하지 않은 이유는 방송개방에 대한 북한의 완강한 반대입장으로 타협을 볼 수 없었던 점 외에도 전파 방해 금지 및 방송개방은 남북한 각자가 정책적인 판단에 따라 자율적으로 결정할 문제이지 상호간의 합의대상이 아니라고 보았기 때문인 것 같다.

다만 방송개방문제와 관련하여 반드시 주목해야 할 규정은 남북한이 상호 비방·중상을 금지한 「남북기본합의서」 제3조라 하겠다. 상호 비방·중상 중지는 물론 정치적 화해와 신뢰구축을 위해 필수불가결한 조치라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 이 조항은 방송개방을 위한 선결과제를 명문화하고 있다는 중대한 의미가 있다. 상호 비방과 중상이 계속되고 있는 상황에서는 현실적으로 상대방 방송에 대한 전파방해를 중단하기 어렵기 때문이다.<sup>12)</sup>

### 3. 방송개방의 조건과 방법

북한은 지금까지도 심리전 차원에서 남한정부를 비방·중상하고, 남한주민들을 선전·선동하는 것을 내용으로 하는 적대적인 방송을 하고 있다. 남한도 이에 대한 대응 차원에서 대북방송을 하고 있다. 이러한 상황은 남북한간의 방송개방(특히 우리만의 일방적인 방송개방)을 제약하는 주된 요인이 되고 있다. 이같은 점에 비추어 우리 국민들에 대한 북한방송 개방(시청취 허용)은 남북한간에 충분한 신뢰가 형성되었을 때, 또한 북한당국의 자기측 주민에 대한 남한 방송 청취 허용과 병행적으로 실시해야 한다는 견해가 있다. 말하자면 남북한이 상호주의에 입각해서 방송개방을 추진하는 것이 바람직하다는 것이다.

12) 이창현, 『북한방송의 개방에 따른 영향분석 및 KBS의 대응전략』, p. 19.

그 동안 이러한 상호주의 내지 「상호 방송개방론」은 북한이 방송을 적화통일의 한 수단으로 활용하고 있는 상황에서 우리만 북한의 무차별적인 사상침투 앞에 일방적으로 무장해제를 할 경우 그들의 대남전략에 말려들기 때문에 북한측에 대해서도 동일한 조치를 요구해야 한다는 논거하에 정당화되어 왔다. 즉 북한이 방송을 노동당의 하부 선전선동매체로 규정하고 대남 심리전에 이용하는 한, 우리만의 일방적인 방송개방은 득 보다는 실이 많다는 것이다. 더욱이 지금 우리 사회는 IMF사태라는 경제위기로 인해 대량실업이 발생하고 있고 대량실업은 사회불안으로 이어질 상황에 처해 있는데, 이러한 마당에 북한이 대대적인 흑색선전 캠페인을 벌인다면 우리 사회가 갈등과 분열로 몸살을 겪게 될 것이 분명하다는 우려도 적지 않다. 이처럼 북한이 개방 사회의 약점을 집요하게 이용하려 함으로써 우리 사회에 혼란만 가중시킨다면 방송개방은 민족동질성 회복이란 거창한 구호를 충족시키기도 전에 하지 않는 것만도 못한 역효과를 불러올 수도 있다는 것이다.<sup>13)</sup> 물론 일리 있는 이야기이다.

그러나 상호주의는 방송개방을 앞으로도 계속 하지 말자는 것과 다름, 아니라는 단독(일방적) 개방론자들의 反論도 만만치 않다. 이들은 북한이 동독의 방송개방조치가 체제붕괴를 가져왔음을 잘 알고 있기 때문에 결코 여기에 호응해 울리 없다고 강조한다. 따라서 언제까지나 방송개방을 뒤로 미루자고 하는 주장은 민족동질성 회복의 시급함을 외면하는 것이며, 적극적·능동적인 대북정책이라고 할 수 없다는 것이다. 이미 우리 사회가 내면적으로 매우 성숙해 있고, 사회주의권의 몰락으로 자유민주체제의 우월성이 입증된 이상 단독개방을 해도 별문제가 없다는 주장도 있다. 또한 북한방송 개방은 남북한이 사회통합을 이루고 민족동질성을 회복하는 데 기여할 수 있는 조치이므로 진작 했어야 할 조치라고 하면서, 더이상 늦출 이유가 없다고 한다.<sup>14)</sup> 요컨대 이제는 우리측의 단독개방을 통해 방송개방을 선도해 나가는 것이 타당하며, 그것이 통일문화 형성을 앞당길 수 있는 첩경이라고 한다.

위에서 본 바와 같이 방송개방에 관해서는 두가지 견해가 첨예하게 대립하고 있어, 딱히 어느 한 견해가 전적으로 옳다고 말하기가 어렵다. 북한방송 개방문제에 대해서는 위의 두가지 주장을 모두 고려하면서 균형있는 감각을 가지고 접근하는 것이 타당하다고 본다. 무조건 상호주의만을 고집하는 것도

13) “북한방송 개방의 조건,” 『경향신문』, 1998년 2월 13일자 사설.

14) “북한방송 개방 서둘러라,” 『한겨레신문』, 1998년 2월 16일자 사설.

또한 전면적인 단독개방을 당장 실시하지는 주장도 남북한관계 상황을 감안하지 않은 것으로 적절치 않다고 하겠다. 따라서 우리 사회의 내적 성숙도에 비추어 현실적으로 가능한 것부터 점진적·단계적으로 개방해 나가되, 그와 함께 방송개방으로 인한 충격을 흡수할 수 있는 장치를 마련하는 노력을 게을리해서는 안된다는 中道の 立場이 가장 현실적이며 타당하다고 하겠다.

이상에서 검토한 내용을 감안할 때 북한방송 개방의 조건에는 적극적 조건과 소극적인 조건이 있다고 볼 수 있다. 적극적인 조건으로는 ① 남북화해 및 협력의 분위기 조성에 실질적인 기여를 할 수 있을 것, ② 남한주민에 대한 북한바로알기 및 민족동질성 회복에 기여할 수 있을 것 등이 있고, 소극적인 조건으로는 ① 북한의 대남전략에 부분적인 변화가 감지될 것(선전선동방송 축소, 우리 정치지도자에 대한 지명공격 중단 내지 감소 등)과 ② 우리 사회의 내적 성숙: 북한의 대남통일전전전술에 대한 대응능력 구축, ③ IMF 상황의 극복 등이 있다고 하겠다. 아울러 북한방송개방문제는 남북언론 및 방송 교류와의 진전도 고려할 필요가 있다고 생각된다.

한편 우리 정부가 단계적 개방을 추진할 경우에도 여러 가지 방법을 택할 수 있다. 기본적으로 북한방송 개방은 현재 수도권 이외의 지방에서 북한전파의 수신실태, 북한의 악용가능성, 남한사회에 미칠 파장과 우리의 수용능력 여부 등을 고려하여 점진적으로 대응해 나가는 것이 타당하다고 하겠다. 이 같은 기본인식 하에 방송개방은 방송매체별로는 「라디오 개방→TV 개방→영상제작물·출판물 개방」을 기본으로 하여, 라디오는 「단파방송→중파 및 초단파 방송」으로 그리고 TV는 「문화예술교육경제분야 방송→정치군사분야 방송 개방」의 범위를 확대해 나가는 방안을 우선적으로 고려하는 것이 좋을 것이다. 그리고 이용자의 측면에서는 「언론방송사전문통신사 개방→일반인 개방」으로 점차 개방의 범위를 확대해 나가는 것이 바람직하다고 할 것이다.

이와 관련, 라디오 및 TV를 동시에 개방하되, 시청취시간을 제한하고 점차 그 시간대를 확대해 나가자는 방안도 제시되고 있다. 생각컨대 TV의 시각성과 선동성, 진영효과 등을 고려할 때 우리 사회에 미칠 파장이 적지 않을 것임을 고려하여 동시개방에는 신중을 기하는 것이 좋을 것이다. 또한 대남 흑색선전방송은 우리 정부와 민간부문을 분열·이간시킴으로써 사회통합을 저해하기 때문에 계속해서 개방해서는 안될 것이다.

한편 1999년 7월 북한이 해외 위성TV방송을 개시하였는데, 위성방송의 특성상 이에 대한 수신규제를 하는 것은 기술적으로 어렵다고 한다. 이에 따

라 해외 위성TV방송의 내국민에 대한 개방 시기와 폭이 최근 중대한 현안문제로 제기되고 있다. 후술하는 바와 같이 현단계에서도 정부가 지정하는 일정한 시설 내에서 북한의 위성TV방송 시청취와 언론방송사 및 학술단체에 대한 북한위성방송에 대한 개방은 허용해도 무방하다는 유력한 견해가 제시되고 있는 상황이다.

이상의 여러 면을 감안할 때 북한방송 개방시 가장 우선적으로 추진해야 할 것은 언론사방송사의 단파방송에 대한 수신규제와 이들 기관의 북한방송 방영에 대한 규제 완화라고 생각된다. 한편 일반인에 대해서도 단파방송 수신규제를 완화 내지 해제하는 것이 가능하나, 현단계에서는 암묵적으로 이를 용인하면서 점차 남북관계 개선의 정도와 적정시기를 고려하여 그러한 사실을 공식화하는 것이 현실적이라고 판단된다. 그리고 북한의 위성TV방송에 대해서도 개방에 적극적인 자세로 임하는 것이 남북관계 개선의 선도 및 대북 포용정책과의 균형 유지 차원에서 바람직하다고 할 것이다. 이와 함께 정부는 앞으로 언론사 및 방송사가 보다 용이하게 북한방송을 직접 시청취·보도할 수 있는 법적·기술적 방법을 강구해 나가야 할 것이다. 그리고 북한방송의 전면개방은 상당기간이 지난 후, 즉 북한도 우리 방송 수신문제에 대해 성의있는 조치를 취하고 남북관계가 질적으로 개선된 후로 미루는 것이 타당하다고 하겠다.

### Ⅲ. 방송개방에 관한 국제법원칙과 대한반도 적용가능성

#### 1. 방송개방의 개념과 일반 국제법원칙

방송개방이란 전파방해(jamming)를 하지 않음으로써 상대방의 전파를 자유롭게 수신할 수 있도록 하는 것을 말한다. 오늘날 대부분의 나라들은 방송의 자유, 특히 전파송출의 자유와 함께 알권리, 정보취득의 자유, 방송청취의 자유를 동시에 보장하고 있다. 말하자면 국제사회가 방송개방의 추세로 나아가고 있다고 할 수 있다. 이것은 방송전파의 자유로운 송출과 최소한의 전파방해를 통해 '정보의 자유로운 흐름'(free flow of information)을 보장하는 것을 목표로 하는 국제통신법의 추세를 반영하는 것이다.<sup>15)</sup>

15) Leo Gross, "Some International Law Aspects of the Freedom of Information and the

물론 방송 송출(월경전파)과 관련하여 수신국의 사전 동의를 받아야 하는지 아니면 관계국과의 협의로 족한지 아니면 아무런 의무도 부담하지 않고 완전자유 송출이 가능한지가 여전히 국제법상 뜨거운 쟁점으로 남아 있기는 하다.<sup>16)</sup> 하지만 이같은 법리적 논쟁에도 불구하고 전파 수신국이 여러 가지 기술적 문제점으로 인해 모든 외국의 월경전파를 100% 효과적으로 규제하지 못하고 있는 것이 엄연한 현실이다. 이 때문에 많은 나라들이 자국민의 외국 방송 수신·청취를 원칙적으로 허용 내지 묵인하고 있다. 요컨대 방송개방은 지구촌시대, 정보화시대에 '정보의 자유로운 유통'을 국제사회의 공통이익으로 받아들이는 현 단계의 국제법과 부합하는 것이라고 하겠다.

그러나 모든 원칙에 예외가 있듯이 방송전파 송출의 자유와 수신자의 자유에도 내재적인 한계가 있다. 일반국제법상 다른 나라의 국헌을 문란케 하거나 내정에 간섭하는 방송, 해적방송, 타국의 전통문화와 관습에 중대한 해악을 주는 방송은 금지된다. 따라서 그러한 불법하고 부정한 방송의 수신을 규제하는 것도 국가주권에 기하여 당연히 인정되는 권리라고 할 수 있다.

## 2. 남북한관계에 대한 적용가능성

방송개방의 정의에 비추어 남북한 방송개방이란 남북한이 상대방의 전파를 자유롭게 수신할 수 있도록 허용하는 조치를 말한다고 할 수 있다. 그러면 남북한간의 방송개방에 상기와 같은 일반국제법원칙이 적용될 수 있는 것인가?

일반국제법상의 근본규범, 기본원칙 및 제도는 비단 국가간의 관계에만 적용되는 것은 아니고 분단국 내부간 또는 미승인국간에도 적용된다.<sup>17)</sup> 이는 학계의 통설이며, 같은 분단국이었던 동서독간에도 관행으로 정착되었다. 나아가 분단국 내부의 관계에 일반국제법규가 그대로 또는 준용된다는 것은 오늘

---

Right to Communicate," Kaarle Nordenstreng and Herbert I. Schiller, *National Sovereignty and International Communication* (New Jersey: Ablex Publishing Corporation, 1979), pp. 195~216 참조.

16) 방석호·김경희·홍성필, 『위성을 통한 통신과 방송에 있어서의 법률적 문제점』, 연구보고 88-04 (서울: 통신개발연구원, 1988. 12), pp. 23~27 참조.

17) 분단국 내부의 관계와 관련하여 북한은 대한민국에 대하여 미승인국의 지위에 있다고 할 수 있다. 미승인국도 최소한 국제법질서의 기본을 구성하고 있는 일반국제법, 즉 조직적 규범이라고 할 수 있는 것의 적용을 받는 국제법 수법자로서의 지위를 갖는다. 田畑無二郎, 『國際法新講(上)』 (東京: 東信堂, 1984), pp. 86~87; 田畑無二郎, 『國際法における承認の理論』 (法學理論編), p. 82 note 14.



날 널리 인정되고 있다. 이렇게 볼 때 방송의 자유, 방송개방의 국제적 추세, 그리고 방송전파 송출 및 수신에 관한 일반국제법이론도 남북한관계에 - 비록 주권국가 상호간의 관계가 아닌, 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라고 할지라도 - 그대로 준용될 수 있다고 하겠다.

따라서 남북한이 각각 합법적인 방법으로 정당한 내용의 방송전파를 송출할 수 있는 자유를 갖는다. 하지만 그러한 방송은 상대방 체제의 존재 자체를 부인하거나 상대방의 국가원수를 지명공격하는 등 불법적이고 비우호적인 것이어서는 안된다. 뿐만 아니라 상대방의 국헌을 문란케 하거나 내정에 부당하게 간섭하는 방송이어서도 안된다. 만일 북한이 우리 정부의 전복을 기도하거나 불법단체 내지 이적단체를 정신적·심리적으로 지원하기 위해 행하는 내정간섭적 성격의 방송을 하려 할 경우 남한은 전파방해를 통해 수신을 규제할 수 있다. 그것은 체제수호를 위해 필요한 최소한의 조치로서 국내법상으로는 국제법상으로는 합법적인 조치라고 하겠다.

## IV. 북한방송 개방에 따른 법적 문제

### 1. 북한방송 개방과 관련있는 현행법제

가. 자유민주체제 유지를 위한 기본법: 헌법과 국가보안법

현재 북한은 헌법 제3조 영토조항에 따라 이른바 조선민주주의인민공화국이라는 국가를 참칭하는 반국가단체가 점거하는 미수복지역으로 간주되고 있다. 따라서 반국가단체나 그 구성원이 대한민국의 자유민주적 기본질서를 파괴하는 반국가적 활동은 물론 반국가단체를 이롭게 하는 우리 국민의 행위가 엄격하게 금지되고 중형으로 처벌된다. 바로 그 근거를 명시한 것이 국가보안법이다. 최근 우리 사회에서 국가보안법의 개폐론이 제기되고 있으나, 북한이 대남혁명전략을 지속하는 한 자유민주주의체제를 유지하기 위한 防禦的인 刑事法으로서의 기능을 효과적으로 수행하고 있음을 간과해서는 안된다.<sup>18)</sup>

국가보안법에서는 금품수수(제5조 2항), 잠입탈출(제6조 1항), 찬양·고무·

18) 제성호, “남북한관계에서 본 국가보안법,” 『북한』, 통권 제282호 (1995년 6월), p. 86; 제성호, “북한의 국가보안법 폐지주장에 대한 한국의 대응방안,” 『국책연구』, 통권 제37호 (1995년 12월), pp. 153~161 참조.

동조(제7조 1항), 이적표현물 제작·수입·복사·소지·운반·반포·판매·취득(제7조 5항),<sup>19)</sup> 회합·통신(제8조 1항) 등의 행위를 규율하고 있다. 그러나 국가보안법은 이러한 행위를 모두 범죄시하고 금지·처벌하는 것이 아니다. 상기 행위가 “국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 情을 알면서” 행한 경우에만 처벌하도록 하고 있어, 恣意的 適用 및 부당한 피해 발생의 가능성을 최소화하고 있다.<sup>20)</sup>

한편 북한이 대남혁명전략을 포기하지 않고 있고 남북한간에 정치·군사적 대결이 지속되는 상황에서 우리 국민은 대북관련 사안에 대하여 기본권(특히 알권리, 방송수신의 자유, 취재 및 방송·보도의 자유)을 무제한적으로 행사할 수 없다. 북한과 관련된 활동을 완전히 자유롭게 행할 수 없도록 한 것은 국가안보와 사회질서 유지를 위해 불가피한 합목적적인 인권제한으로 인정된다. 이에 관한 일반적인 근거는 헌법 제37조 2항에 명시되어 있다. 헌법 제37조 2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며——”라고 규정하고 있다. 이 조항에 따라 전술한 국가보안법을 위시하여 개별 단행법을 및 그 하위법규에서 국가안보와 체제수호를 위한 규정과 기본권 제한조항을 두고 있다. 상기와 같이 금품수수, 잠입탈출, 찬양·고무·선전·동조, 이적표현물 제작·수입·복사·소지·운반·반포·판매·취득, 회합·통신 등의 죄를 처벌하는 것은 헌법 제3조 외에도 제37조 2항에서 그 근거를 찾을 수 있다. 또 본고에서 검토하고자 하는 북한방송 수신규제에 관한 법규도 역시 헌법 제3조 및 제37조 2항과 국가보안법에 근거를 두고 있다고 할 수 있다.

19) 국가보안법에서는 북한을 적으로 규정하고 있지 않으며, 더욱이 이적표현물이라는 용어도 사용하고 있지 않다. 다만 본고에서 국가보안법 제7조 5항의 죄를 이적표현물에 관한 죄로 명기한 것은 지금까지의 관례를 반영한 것임을 유의하기 바란다.

20) 이와 관련, 남북방송교류를 하려면 불가피하게 방송관련자가 수시로 전화 및 통신이든 제3국에서 인적·물적 접촉을 해야 하는데, 국가보안법은 이러한 인적·물적 교류를 범죄시·금지(제약)하고 있다는 지적이 있다. 이장희, “남북한 방송교류의 법제도적 제약과 극복방안,” 한국방송인총연합회·사단법인 한국방송회관, 『남북한 방송교류, 어떻게 할 것인가?』, '98 통일과 방송심포지엄, 1998.6.11, p. 27. 그러나 이러한 주장은 법리상 타당하지 않다. 국가보안법은 남북교류협력을 활성화하기 위한 인적·물적 접촉을 규율 대상으로 하지 않으며, 단지 대한민국의 국가안전보장 내지 자유민주적 기본질서를 침해하는 반국가적 목적의 형사적인 범죄행위를 금지하고 있을 뿐이다. 남북교류협력행위는 「남북교류협력법」이라는 별도의 촉진법에 의해 보장되고 있다. 따라서 국가보안법이 남북교류협력행위를 범죄시하고 있다는 주장도 타당한 것이라고 할 수 없다.

## 나. 방송개방과 관련 있는 법규

### (1) 북한송출 전파의 수신에 대한 규제

북한이 대남혁명전략에 입각해서 우리 사회를 교란할 목적의 선전·선동방송을 지속하는 한, 북한방송은 일반인의 접근을 차단하여 특별히 관리하고 처리할 필요가 있는 전파 내지 통신정보가 된다. 우리 법체계에서는 그러한 정보의 처리와 관리는 국가정보의 전반적인 기획·조정을 담당하고 있는 국가정보원으로 하여금 수행토록 하고 있다. 국가정보원법 제3조 1항 5호에서는 국가정보원이 수행할 직무의 하나로 정보 및 보안업무의 기획·조정을 명시하고 있고, 이어 동조 2항은 정보 및 보안업무의 기획·조정의 범위와 대상기관 및 절차 등에 관한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

이에 따라 「정보 및 보안업무 기획조정규정」이 1981년 3월 2일 대통령령 10239호로 제정되었고, 그 후 수차례 개정되어 오늘에 이르고 있다.<sup>21)</sup> 「정보 및 보안업무 기획조정규정」은 국가정보원장에 대하여 국가정보 및 보안업무에 관한 정책의 수립 등 기획업무를 수행하며, 정보 및 보안업무의 통합기능 수행을 위하여 필요한 합리적 범위내에서 각 정보수사기관의 업무와 행정기관의 정보 및 보안업무를 조정하게 하고 있다(제3조). 국가정보원장은 동 규정 제5조(조정업무의 범위) 6에 따라 정보통신부의 소관업무와 관련하여 ①우편접열 및 정보자료의 수집에 관한 사항, ②전파감시에 관한 사항, ③기타 통신정보 및 정보자료의 수집에 관한 사항에 대해 조정할 수 있도록 하고 있다. 이 외에도 국가정보원장은 과학기술처에 대해서는 북한 및 공산국가의 과학기술 정보 및 자료의 수집관리와 활용에 관한 사항(동 규정 제5조 8), 그리고 공보실에 대해서는 ①신문·통신 기타 정기간행물과 방송 등 대중전달매체의 활동조사 분석 및 평가에 관한 사항, ②대공 심리전에 관한 사항, ③대공민간활동에 관한 사항(동 규정 제5조 8의 2)을 조정할 수 있게 되어 있다.

국가정보원장은 현재 전파감시에 관한 사항에 대해 조정할 수 있다는 규정에 의거하여 북한이 송출하는 방송전파에 대해 감시 등의 조치를 취하고 있다. 이러한 전파감시 등의 조치는 그동안 남북한관계의 현실을 고려한 종합적인 대북정책의 틀 속에서 취해져 왔다. 하지만 전파감시의 구체적인 방법과 절차에 관한 세부시행지침은 아직 마련되어 있지 않다. 아무튼 현행법상 북한

21) 가장 최근에 개정된 규정은 1996년 6월 6일 대통령령 15136호로 공포된 「정보 및 보안업무 기획조정규정」이다.

의 전파·통신에 대한 수신에 제한을 받고 있어, 언론사는 물론 일반인들도 북한방송에 접할 수가 없다.<sup>22)</sup>

한편 통신정보 및 통신보안업무에 관해서는 「통신정보 및 통신보안업무 조정규정」이라는 것이 국가정보원 規程으로 마련되어 있다. 동 규정 제3조(조정대상의 범위)에서는 ‘적성국 기타 국가에 대한 통신정보 수집분석 및 활동에 관한 사항’을 국가정보원장의 조정을 받아야 할 통신정보 및 통신보안업무의 하나로 들고 있다. 이어 동 규정 제5조(통신정보 수집계획)에서는 “통신정보기관이 통신정보를 수집하고자 할 때에는 ①감청기관, ②감청목적 및 필요성, ③감청대상 및 재원, ④감청시설 규모, ⑤기타 감청 관련사항을 기재한 통신정보수집계획서를 국가정보원장에게 제출하여 미리 조정을 받아야 한다”(1항)고 하고 있고, “통신정보기관이 통신정보 수집에 필요한 감청시설을 신설 및 증설 또는 변경하고자 할 때에는 미리 국가정보원장의 조정을 받아야 한다”고 하고 있다.

## (2) 북한방송 자료의 열람 규제

전술한 바와 같이 일반인들은 현재 자유로이 북한방송을 수신할 수 없다. 이와 같은 맥락에서 일반인들이 북한방송에 의해 수신된 자료를 취득·열람·활용하는 데에도 제한을 받고 있다. 그에 관한 근거와 구체적인 절차를 정한 것이 「특수자료취급지침」이다.<sup>23)</sup> 「특수자료취급지침」은 「정보 및 보안업무 기획조정규정」(대통령령 제15136호) 제4조 제6호 및 제5조에 의거하여 특수자료 취급 및 관리에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다(동 지침 제1조). 여기서 특수자료라 함은 간행물, 녹음테이프, 영상물, 전자출판물 등 일체의 대중전달 매개체로서 관련기관에서 비밀로 분류한 것을 제외한, 제2조 1항 각 호에 해당하는 자료를 말한다.<sup>24)</sup>

22) 단 북한의 단파방송은 일반인도 수신기를 보유하면 기술적으로 청취가 가능한 것으로 알려지고 있다.

23) 「특수자료취급지침」은 1970년 2월 16일 처음 제정된 이후 4차례(1977년 12월 30일, 1984년 6월 30일, 1988년 9월 1일, 1998년 9월 1일) 개정되었다. 「국민의 정부」는 1998년 9월 1일 「특수자료취급지침」을 개정하여 북한정보 중에서 김일성·김정일 부자를 찬양하는 정치·사상선전물을 제외한 비이념성의 자료를 특수자료로부터 해제하는 전향적인 조치를 취하는 한편, 북한정보 중 이념적인 내용이 담겨있는 것이라 할지라도 국민의 안보의식 계도에 도움이 된다고 판단될 경우 감독부처의 승인하에 이를 공개할 수 있도록 하였다.

24) 「특수자료취급지침」 제2조 1항에 해당하는 자료라 함은 ①북한 또는 반국가단체에서

「특수자료취급지침」에 의거하여 특수자료의 취급인가를 받은 기관, 단체 및 업체만이 특수자료를 보관·비치, 취급 및 관리를 담당할 수 있다.<sup>25)</sup> 또 특수자료 취급인가를 받은 기관, 단체 및 업체만이 특수자료를 열람·대출양도할 수 있다.<sup>26)</sup> 현재 언론사 및 방송사는 특수자료취급기관으로 인가를 받고 있으므로 북한간행물 등 특수자료를 보관·비치할 수 있다. 그 결과 언론인과 방송인은 북한에서 발행한 간행물, 영상자료를 포함하는 특수자료를 개인적으로 열람하고 취급할 수 있다.

그러나 북한방송 수신에 따른 1차 영상물 자료는 현재 언론사와 방송사의 수신 자체가 제도적으로 봉쇄되어 있어, 언론사와 방송사도 원칙적으로 국가정보원이 제공하는 자료에 의존하고 있는 실정이다. 그나마 일반 개인은 북한 방송자료에 직접 접근할 수가 없다. 단지 국가정보원이 방송사나 언론사에 제공하는 자료의 방송·보도를 통해 제한적으로 그리고 간접적으로만 접할 수 있을 뿐이다.

### (3) 북한관련 사실의 방송·보도 등의 제한

북한이 남조선혁명전략을 견지하면서 방송과 언론매체를 대남 선전·선동 목적에 활용하는 상황에서 북한관련 사실을 취재하고 보도하는 데에도 일정한 제약이 가해지고 있다. 즉 일반 개인은 물론 방송사와 언론사도 북한관련 사실을 방송·보도하는 데 제한을 받고 있다.

선술한 바와 같이 북한관련 자료는 특수자료로서 그것을 방송·보도 또는 선전 하려 할 경우 이러한 행위는 「특수자료취급지침」 제10조에 의거한 특수자료의 공개활용에 해당된다. 현재 특수자료의 공개활용에 대해서는 소정의 절차에 따라 국가정보원장의 승인을 얻어야 한다. 즉 북한의 TV, 라디오, 영화의 녹음 및 녹화테이프를 방송, 라디오 또는 신문에 공개할 때에는 반드시 “해당 감독부처의 장은 공개자료의 내용, 활용목적, 공개시기 및 방법 등을 기재한 공개활용 계획서를 작성·제출하여 국가정보원장과 미리 협의해야 한다.”<sup>27)</sup>

제작, 발행한 정치적·이념적 자료, ②북한 및 반국가단체와 그 구성원의 활동을 찬양, 선전하는 내용, ③공산주의 이념이나 체제를 찬양, 선전하는 내용, ④대한민국의 정통성을 부인하거나 자유민주주의 체제를 부정하는 내용 등을 말한다.

25) 『특수자료취급지침』, 제6조 참조.

26) 특수자료 취급인가자 이 외의 자도 신청자의 신분 및 열람목적을 확인한 후 지정된 장소에서 열람을 허가할 수 있다(동 지침 제7조 1항). 특히 특수자료 취급인가자, 행정기관 또는 공공단체장의 추천을 받은 자, 취급기관의 장이 필요성 및 타당성이 인정된다고 판단하는 자는 30일 이내에 특수자료를 대출 받을 수 있다(동 지침 제7조 2항).

과거에는 많은 언론인과 방송인이 이러한 절차적 제한 때문에 북한방송자료의 공개활용에 어려움을 겪어 왔던 게 사실이다.<sup>28)</sup> 그러나 90년대에 들어와서부터는 이러한 제약이 엄격하게 적용되지 않고 있는 실정이다. 국가정보원이 비교적 신속하게 「내외통신」과 그 후신인 「연합뉴스」<sup>29)</sup>를 통해 북한방송자료를 언론사와 방송사에 제공하고 있고, 언론사와 방송사들이 국가정보원장의 사전승인을 받지 않고 그러한 자료를 자유롭게 인용·보도하는 것이 묵인되고 있기 때문이다. 하지만 기본적으로 국가정보원장의 사전승인제가 아직까지 폐지되지 않은 상태이기 때문에 사전승인 없는 북한방송자료의 공개활용 또는 보도시 문제의 발생소지는 남아 있다고 하겠다.

한편 언론사와 방송사가 국가정보원장의 승인을 득하지 않고 북한관련 사실·자료의 무단방영 또는 보도를 할 때 당해 행위가 '국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 情을 알면서' 행한 경우는 국가보안법 위반이 될 수 있다. 즉 이적성을 가질 수도 있다는 인식 내지 미필적 고의를 가지고 북한관련 사실·자료를 무단 방송할 경우 그것은 국가보안법 제7조에 규정된 반국가단체 또는 그 구성원의 활동에 대한 선전 또는 동조에 해당되어 처벌될 소지가 있다고 할 것이다.

그러한 점에서 언론사와 방송사는 항상 공익을 대표하는 단체임을 스스로 자각하고, 현행 법질서 내에서 방송 본연의 임무에 충실하도록 해야 한다. 하지만 평상시에 언론사와 방송사가 방송법 제4조(방송의 공적 책임) 1항과 유선방송관리법 제17조(유선방송의 송신금지사항) 1호 등을 충실하게 준수한다면,<sup>30)</sup> 국가보안법에 반하는 방송과 보도를 하는 일은 거의 없을 것으로 생각된다.

27) 이장희, "남북한 방송교류의 법제도적 제약과 극복방안," 『특수자료취급지침』, 제10조 2항, p. 30.

28) 전일용, "특수자료 취급지침부터 폐지해야," 『신문과 방송』, 통권 제329호(1998년 5월), pp. 55~56 참조.

29) 국민의 정부가 들어선 이후 정부차원에서의 구조조정의 일환으로 「내외통신」과 「연합통신」이 통합되어 「연합뉴스」가 새로이 탄생하였다.

30) 방송법 제4조(방송의 공적 책임) 1항은 "방송은 ... 민주적 기본질서를 존중하여야 한다"고 규정하고 있다. 유선방송관리법 제17조(유선방송의 송신금지사항) 1호는 "유선방송사업자가 국가의 안녕질서를 위해할 우려가 있는 내용을 송신해서는 안된다"고 명시하는 한편, 동법 시행령 제15조(유선방송의 송신금지사항) 1호에서는 '국가의 법질서를 경시하거나 불법행위를 고무·선동하는 내용'을 송신해서는 안된다고 규정하고 있다.

## 2. 방송개방에 따른 법적 문제점과 대책

### 가. 방송개방을 위해 필요한 법적 조치

북한방송을 개방한다는 것은 북한이 송출하는 방송전파에 대해 일반인·언론사 및 방송사의 수신규제를 해제한다는 것을 말한다. 북한방송의 수신 규제를 해제하려고 한다면 기술적으로 북한송출 방송전파에 대한 전파방해를 중단하는 것으로 충분하다. 그와 함께 북한전파 감시에 관한 세부시행지침이 있다면 그것을 개정하기만 하면 된다.

그러나 한꺼번에 북한방송의 무차별적인 유입을 허용하는 것이 과연 정책적으로 바람직한 지는 의문이다. 아직까지 우리 사회에는 친북세력이 잔존하며, 북한도 우리의 방송개방조치를 악용하여 대남 선전·선동을 더욱 강화할 소지가 있기 때문이다. 따라서 언론사 및 방송사부터 수신규제를 해제해 나가는 등 단계적인 개방이 바람직하다. 또 약간의 반론이 있기는 하지만 라디오부터 개방하고 TV를 개방하는 것이 좋지 않을까 생각된다. 그리고 라디오의 경우에는 지금도 수신가능한 단파방송부터 규제를 해제하는 것이 현실적일 것이다.

이와 관련하여 혹자는 북한방송을 개방하기 위해서는 그에 대한 걸림들이라고 할 수 있는 국가보안법을 개정해야 한다고 주장하나,<sup>31)</sup> 그것은 잘못된 주장이라고 하겠다. 국가보안법은 ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정을 알면서’ 북한을 찬양·고무·선전·동조하는 행위나 이적표현물의 제작 등을 금지하고 있을 뿐이며, 내국민이 북한방송을 수신하고 청취하는 행위 자체를 규율하고 있지는 않기 때문이다. 다만 언론사나 방송사에 대한 규제를 푸는 것에 그치지 않고, 일반인들에게까지 북한방송을 개방(북한 방송전파에 대한 수신규제를 해제)하려 할 때에는 그에 따른 파급효과가 국가보안법의 해석·적용에 일정한 영향을 미칠 수는 있다고 할 것이다(후술 참조).

### 나. 북한방송 개방에 따라 부수적으로 발생하는 법적 문제

31) 이우승, “북한방송 개방과 남북방송교류,” 한국방송인총연합회·사단법인 한국방송회관, 『남북한 방송교류, 어떻게 할 것인가?』(’98 통일과 방송심포지엄, 1998.6.11), p. 71.

북한방송을 개방하여 언론사·방송사 또는 일반인들이 직접 북한방송을 수신할 수 있게 되는 경우, 그에 따라 몇 가지 새로운 법률적인 문제들이 부수적으로 발생하게 될 것이다. 이하에서는 그러한 문제들과 대응책을 간단히 제시하기로 한다.

첫째, 언론사나 방송사가 북한방송을 직접 수신하게 될 경우, 우리 방송망을 통해 북한방송자료를 그대로 또는 편집하여 내 보내게 될 것이다. 그러한 방송프로그램은 제작자가 명백하게 의도하지 않았다고 하더라도 결과적으로 북한체제를 지지·선전·동조하는 것이 될 수가 있다. 이 때에는 국가보안법 제7조 1항의 반국가단체 및 그 구성원의 활동에 대한 찬양·고무 등의 죄에 해당될 소지가 있다.<sup>32)</sup> 물론 이같은 찬양·고무선전·동조 내지 국가변란 선전·선동<sup>33)</sup> 등의 범죄가 성립되기 위해서는 ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 정(利敵知情)을 알면서 행한 것’이어야 한다. 利敵知情의 점은 확정적 인식이나 목적을 요하지 않고 未畢的인 認識으로 족하다. 즉 ‘국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 할 가능성이 있다는 인식’ 혹은 이적성이 있을지도 모른다는 위법성에 대한 주관적 인식이 있음으로써 족하고, 나아가 그러한 목적의식 또는 의욕을 필요로 하는 것은 아니라고 하겠다.<sup>34)</sup>

하지만 이적성에 대한 주관적 위법인식이란 것이 매우 막연하여 법 적용시 형평성의 문제를 야기하거나 자의적 적용이라는 논란의 가능성을 완전히 배제할 수 없다. 이러한 점에 비추어 언론사나 방송사는 북한영상물 등 1차 자료를 활용한 북한관련 프로그램을 제작·방송할 경우 단순방영에 그치지 않고

32) 국가보안법 제7조(찬양·고무등) 1항은 “국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 한다는 情을 알면서 반국가단체나 그 구성원 또는 그 지령을 받은 자의 활동을 찬양·고무·선전 또는 이에 동조하거나 국가변란을 선전·선동한 자는 7년이하의 징역에 처한다”고 규정하고 있다.

33) 찬양은 특정 또는 불특정인에게 반국가단체 등의 활동에 관하여 동경·추앙·승배·칭찬의 뜻을 표명하는 것을 가리킨다. 鼓舞는 반국가단체 등의 활동에 관하여 특정 또는 불특정인을 격려하여 사기를 앙양케 하는 것을 지칭하며, 찬양보다 좀더 적극적인·표명행위라고 할 수 있다. 선전이라 함은 어떤 사실이나 취지를 불특정 다수인에게 주지시켜 이해를 촉구하거나 공명을 구하는 일체의 행위를 의미한다. 同調는 반국가단체 등과 동일한 주장을 하거나 이에 합치되는 행위를 하는 것을 지칭한다. 煽動은 문서·도서 또는 언동에 의하여 타인으로 하여금 일정한 행위를 실행할 결의를 생기게 하거나 이미 생긴 결의를 조장케 할 힘이 있는 자극을 주는 것을 말한다. 경찰청 보안연수소, 『國家保安法』, 연수교재 (서울: 보안연수소, 1998), pp. 62~63 참조.

34) 황교안, 『국가보안법 해설』 (서울: 집영출판사, 1998), p. 351. 따라서 내부적·주관적 인식과 외부적·객관적 행위사실이 서로 결부되어 있으면 그 행위는 위법한 것이 될 수 있다.



비판적인 분석이나 해설을 곁들이도록 하는 것이 좋을 것이다. 공익을 대표하는 언론사나 방송사가 북한영상물의 방송과 관련하여 자체적으로 필터링(filtering)하는 조치를 취하겠지만, 자율적인 점검과 대비가 법률적인 측면에서 볼 때 항상 충분하고 완전하다고 볼 수는 없을 것이다. 따라서 앞으로 정부가 북한방송을 개방하여 언론사나 방송사가 북한방송을 직접 수신하여 자체적으로 북한관련 프로그램을 편성·편집하여 방영·보도토록 허용할 경우, 예측가능성을 제공하는 방향으로 운영하는 것이 바람직하다. 예컨대 정부가 북한방송자료의 보도 및 방영에 관한 세부지침을 정하고 행정지도를 통해 언론사와 방송사를 계도하거나 가칭 「북한방송심의·조정위원회」라는 민간기구를 설립하여 이 기구와 긴밀한 협조를 하여 북한방송핸드북을 마련하고, 이러한 자율적인 행동준칙에 따라 제작토록 유도하는 것이 바람직하다. 필요시 이에 관한 입법적인 조치를 하는 것도 가능할 것이다.

둘째, 북한방송을 개방할 경우 일반인들이 북한방송을 직접 시청취할 수 있게 된다. 이에 따라 일반인들이 북한방송을 스스로 녹취하여 자체적으로 북한관련 자료를 제작·소지하고 이용할 수 있게 된다. 경우에 따라서는 그러한 자료를 책자로 펴낼 수도 있을 것이고, 영리적인 목적으로 활용할 가능성도 있다. 요컨대 일반 개인들 누구나 지금까지 특수자료로 인정되어 온 북한관련 자료들을 자유롭게 소지하게 되는 것이다.

이것은 특수자료를 특별히 인가 받은 기관에서 보관·비차·관리하게 하고, 그 취급도 인가 받은 자에 한해 허용해 온 법적 근거인 「특수자료취급지침」의 존재이유를 상실케 하는 것을 의미한다. 물론 북한방송 개방을 하더라도 현실적으로 가장 시급하고 필요한 것부터 제한적으로 풀기 시작해서 점진적이고 단계적으로 개방한다고 할 때에는 「특수자료취급지침」을 부분적으로 손질하여 그에 대처하면 될 것이다. 사실 일반인이 북한방송을 시청취하는 것을 허용하는 문제와 북한관련 자료의 관리문제는 다르기 때문에 「특수자료취급지침」을 당장 폐지할 필요는 없다고 볼 수도 있다. 이와 같이 부분적인 개정·보완으로 점진적·단계적으로 대처하는 것은 북한방송 및 특수자료 개방에 따른 충격을 흡수할 수 있는 시간적 여유를 가질 수 있기 때문에 현실적으로 효용성과 장점이 있는 방안이라고 할 수 있다.

그러나 정부가 북한방송을 단번에 전면개방하기로 방침을 정할 경우에는 사정이 달라진다. 이 경우에는 「특수자료취급지침」의 부분적인 손질만으로는 불충분하며, 사실상 전면폐지가 불가피하게 될 것이다. 하지만 「특수자료취급

지침」의 폐지는 상당한 후유증을 낳을 것으로 보인다. 북한방송 개방으로 초등학교 학생을 포함한 누구나 북한방송자료를 활용한 저작물을 입수소지하게 되는데, 이것이 사회적·심리적·교육적으로 미치는 파급효과가 적지 않을 것이기 때문이다. 사회주의·공산주의사상에 면역성이 없는 젊은이들이나 체제비판 세력들이 대남 선전·선동용 방송을 무비판적으로 청취할 경우 예상되는 정치·사회적 혼란도 적지 않을 것이다. 따라서 급격한 전면개방의 경우 법적 측면 이외의 사회·정치·심리·교육적 측면을 포함해서 총체적 차원의 철저한 대비가 요구된다고 하겠다.

셋째, 북한방송 개방에 따라 일반인들이 북한관련 자료들을 자유롭게 소지하고 이용하게 될 경우, 「특수자료취급지침」의 개폐 여부와는 별도로 이적표현물에 관한 죄의 성립문제가 제기될 수 있다. 즉 북한자료의 소지는 국가보안법 제7조 5항의 「이적표현물 제작등 죄」(제작·복사·소지·운반·반포·판매·취득 등)에 해당되기 때문이다.<sup>35)</sup> 「이적표현물 제작등 죄」는 찬양고무를 비롯한 「이적동조등 죄」와는 달리 행위자가 해당 표현물의 이적성을 인식한 것만으로는 부족하고, 나아가 국가보안법 제7조 1,3,4항의 이적행위를 할 목적이 인정되는 경우에만 성립한다.<sup>36)</sup> 이와 같은 해석론에 따라 판례는 학문적인 연구

35) 국가보안법 제7조 5항은 “제1항·제3항 또는 제4항의 행위를 할 목적으로 문서·도면 기타의 표현물을 제작·수입·복사·소지·운반·반포·판매 또는 취득한 자는 그 각 항에 정한 형에 처한다”고 규정하고 있다. 동조 3항은 “제1항의 행위를 목적으로 하는 단체를 구성하거나 이에 가입한 자는 1년 이상의 유기징역에 처한다”고 규정하고 있고, 동조 4항은 “제3항에 규정된 단체의 구성원으로서 사회질서의 혼란을 조성할 우려가 있는 사항에 관하여 허위사실을 날조하거나 유포한 자는 2년 이상의 유기징역에 처한다”고 명시하고 있다. 국가보안법 제7조 1항은 위 각주 27) 참조.

36) 다만 여기에서 ‘목적’은 이적 찬양· 고무· 선전· 동조, 국가변란 선전· 선동, 이적단체 구성· 가입, 허위사실 날조· 유포 등 본조 1,3,4항에 정한 각각의 행위를 할 목적을 의미하는 것일 뿐, 반국가단체를 이롭게 한다는지 또는 사회질서의 혼란을 조성하려는 것 자체를 목적으로 하는 것이 아님을 유의해야 한다. 요컨대 이적성이 있는 행위를 할 목적성이 인정되면 충족하고, 나아가 그 행위들이 내포하고 있는 위험성 그 자체, 즉 ‘이적 또는 사회질서의 혼란조성’을 그 목적으로 해야만 본죄가 성립하는 것은 아니다. 황교안, 『국가보안법 해설』, pp. 427~428. 이와 관련하여 대법원은 “이적표현물임을 인식하면서도 이를 소지하는 것은 그 표현물의 내용과 같은 이적행위가 될지도 모른다는 미필적 인식이 있는 것으로 추정되며, 따라서 학문적인 연구나 오로지 영리추구 및 호기심에 의한 것이라는 등의 利敵目的이 없었다고 보여지는 자료가 나타나지 않는 한 초과주관적 위법요소인 이적목적의 요건은 충족되는 것이다”라고 판시하고 있다. 1992.3.31 大判 90도2033. 하지만 이적성의 인식이 반드시 이적 목적을 동반하는 것은 아니며, 대법원이 이적표현물로서 이적성의 인식도 있으나 이적 목적이 없다고 본 판례도 있다. 大判 94도135 참조.

목적이나 호기심 등으로 북한이 간행한 소량의 표현물을 소지·복사·취득하거나 이용할 경우 그러한 행위는 이적 목적을 결여한 것으로 곧바로 국가보안법 위반범죄가 되는 것은 아니라고 보고 있다.<sup>37)</sup> 앞서 지적한 바와 같이 이적표현물에 관한 죄는 '국가의 존립·안전이나 자유민주적 기본질서를 위태롭게 할 정을 알면서' 행한 경우에만 처벌하기 때문이다.

이러한 법해석론에도 불구하고 북한방송 개방은 현실적으로 「이적표현물 제작등 죄」의 폐지 여론을 자극할 가능성이 높다. 물론 북한의 대남 심리전 활동에 아무런 변화가 없는 상황에서 언론사 및 방송사에 한해 제한적으로 방송개방을 할 경우에는 이적표현물 소지의 죄를 폐지할 필요는 없다고 할 것이다. 그러한 범죄를 처벌할 실익과 필요성이 여전히 상존하기 때문이다.

그러나 북한방송이 전면개방되고 「특수자료취급지침」이 폐지될 수 밖에 없는 상황에서는 적어도 이적표현물 소지 및 복사의 죄는 삭제하는 것이 좋지 않을까 생각된다. 그와 같은 상황에서는 이적표현물 소지행위를 범죄로 처벌하는 것이 현실적으로 가능하지 않을 것이기 때문이다. 만일 입법정책상 국가보안법에 이적표현물 소지의 죄를 계속 존치하기로 하더라도 그것은 마치 형법상의 낙태죄와 마찬가지로 실효성을 기대하기 보다는 범죄예방 내지 교육적인 효과를 겨냥한 것일 뿐이라고 하겠다. 요컨대 북한방송 개방시 국가보안법상의 이적표현물 소지죄의 존치여부는 많은 논란을 불러일으킬 것인 바, 적절한 여론수렴의 절차를 거쳐 대처해 나가는 것이 바람직할 것이다.

한가지 첨언할 것은 이적 표현물의 소지 및 복사의 죄를 삭제한다고 하더라도 필자의 사견으로는 당분간 이적표현물의 제작·운반·반포·판매·취득의 행위는 적절한 방법으로 계속 규제하는 것이 좋을 것으로 생각된다. 그와 같은 행위는 이적 표현물의 개인적 소지와는 어느 정도 성질을 달리하는 것이며, 얼마든지 반국가적 내지 이적 목적을 가지고 할 수 있다고 보기 때문이다.

넷째, 일반인들이 북한방송을 녹취하여 자체적으로 북한관련 자료를 제작하고 판매함으로써 영리적인 목적에 활용하는 경우 이와 같은 행위가 남북한 간에 새로운 법적 문제를 야기할 수 있다. 이 때에는 북한이 방송물 원저작권

37) 또한 이적행위의 목적이 아니라 단순히 정부의 특정 정책에 대한 비판이나 반대 또는 그 정책변경을 위한 여론형성의 의도에서 행한 경우에는 본죄를 구성하지 아니한다. 위의 책, p. 428. 형사실무상으로는 이적 목적 여부를 판단하는 데 있어서 행위자의 전력, 사상 성향, 활동내용 등이 중요한 근거자료가 된다고 한다. 한편 이적표현물에 관한 죄에 대한 판례의 태도에 관해서는 대검찰청, 『판례에 나타난 이적표현물』, 공안자료집 제20권 (서울: 대검찰청, 1996.6) 참조.

내지 지적소유권을 주장함으로써 사용료 지불 등 경제적 반대급부를 요구해 올 가능성이 있기 때문이다. 이러한 문제는 개인의 경우 뿐만 아니라 우리 언론사나 방송사가 북한방송 저작물을 신문 등에 게재하거나 방영할 경우에도 발생할 수 있다.

북한은 아직 저작권에 관한 베른협약(Berne Convention),<sup>38)</sup> 세계저작권협약(Universal Copyright Convention: UCC)<sup>39)</sup>이나 로마협약(Rome Convention)<sup>40)</sup> 등에 가입하지 않고 있으며, 다른 사회주의권 국가와는 달리 독자적인 단행 저작권법을 두고 있지도 않다.<sup>41)</sup> 여기에 남북한관계가 국가간의 관계가 아닌 이른바 특수관계에 있는 바, 우리가 북한과의 관계에서 상기 협약을 준수할 의무가 있는지는 의문이다. 지금까지의 관행에 의하면 남북한이 공히 어느 다자협약의 당사자인 경우라 할지라도 양자간의 특별한 합의가 없는 때에는 당해 다자협약이 남북한간에 그대로 적용된 적이 없음을 유의할 필요가 있다. 더욱이 북한이 당사자가 아닌 다자협약은 두말할 필요도 없다. 따라서 상기 베른협약, 세계저작권협약 및 로마협약은 남북한간에 그대로 적용될 수가 없다고 하겠다.

그런데 저작권 보호문제와 관련하여 유념할 것은 남북한간에 별도의 합의가 있다는 점이다. 「남북교류협력분야 부속합의서」 제9조 5항에서는 “남과 북은 쌍방이 합의하여 정한 데 따라 상대측의 각종 저작물에 대한 권리를 보호하기 위한 조치를 취한다”고 규정하고 있다. 하지만 아직까지 「남북경제교류협력공동위원회」가 개최되지 않음에 따라 남북한 쌍방간에 상대측의 각종 저작물에 대한 권리를 보호하기 위한 구체적인 세부합의가 채택되어 있지 못

38) 베른협약의 정식명칭은 「문학, 예술 및 과학작품의 보호를 위한 베른협약」(Berne Convention of September 9, 1886 for the Protection of Literary and Artistic Works)이다. 베른협약에서는 저자의 창작물 방송에 대한 허가권을 규정하고 있고, 5분 이상의 창작물을 방영할 경우 저작권료를 지불하도록 하고 있다.

39) 1974년 7월에 개정된 세계저작권협약 제5조에서는 저작권자에 대해 적절하고 효과적인 보호를 제공해야 한다는 일반적 규정과 함께 저작권자만이 방송을 포함한 모든 수단에 의해 자신의 작품을 재출간할 수 있고, 번역하여 출판할 수 있다고 규정하고 있다.

40) 로마협약의 정식명칭은 「실연자, 음반제작자, 방송기구의 보호에 관한 로마협약」(Rome Convention of October 26, 1961 for the Protection of Performers, Producers of Phonograms and Broadcasting Organizations)이다. 베른협약, 세계저작권협약 및 로마협약의 개략적인 내용과 방송저작물에 대한 지적재산권 보호문제에 관해서는 방석호·김경희·홍성필, 『위성을 통한 통신과 방송에 있어서의 법률적 문제점』, 연구보고 88-04, pp. 38~50 참조.

41) 이우승, “북한방송 개방과 남북방송교류,” p. 74.

하다. 따라서 현대계에서는 북한영상물에 대한 저작권 보호가 사실상 불가능하다.<sup>42)</sup>

더욱이 북한이 대남 적대적인 방송을 하고 있는 현상황에서는 평화우호관계 하에서나 논의될 수 있는 저작권문제를 협의한다는 것은 시기상조인 것으로 보인다. 그러한 점에서 우리가 일방적으로 북한방송을 개방할 경우 남북한간의 상호 저작권 존중보호문제를 먼저 제기할 필요는 없다고 하겠다.

물론 북한은 외화벌이 차원에서 우리측에게 로얄티를 지급하라고 요구해올 가능성이 충분히 있다. 하지만 우리측은 북한의 저작권 보호 요구를 완곡하게 거부하는 것이 좋을 것이다. 그 대신 북한이 비방·중상방송을 중지하고 정상적인 남북방송교류를 할 때 「남북기본합의서」와 「남북교류협력분야 부속합의서」의 틀내에서 그리고 상호주의 차원에서 저작권 존중보호문제를 풀어나가는 것이 타당할 것으로 생각된다.

### 3. 북한 해외위성방송의 수신에 따른 새로운 문제

북한은 1999년 7월 2일 태국의 시나와트라(Shinawatra)사의 통신위성 타이콤폴 3의 중계기를 임차하여 해외위성방송의 시험방송에 들어간 것으로 알려지고 있다.<sup>43)</sup> 북한은 이 해외위성방송을 통해 매일 오후 4시 30분부터 11시 30분까지 7시간 동안 북한에서 제작한 프로들을 한국어로 방송하고 있다. 국내에서도 개인이 3m 이상의 파라볼라 안테나를 설치할 경우 다른 나라의 해외위성방송과 같이 자유롭게 수신할 수 있다고 한다.<sup>44)</sup>

42) 월북작가의 저작물 이용을 둘러싸고 헌법 제3조 영토조항을 근거로 우리 저작권법의 북한지역내 적용을 인정한 약간의 판례가 있기는 하지만, 이러한 판례를 북한영상물에 까지 그대로 적용하기에는 법리적으로 무리가 있다. 소설 두만강사건, 이조실록 분쟁사건, 역사소설 「갑오농민전쟁」사건에 대한 판례평석과 남북한 저작물의 보호문제에 관해서는 김문환, “남북 상호간의 저작권 보호방안,” 통일원, 『남북교류협력법제 논문자료집』 (서울: 통일원, 1996), pp. 259~299 참조.

43) 이와 관련, 북한 체신성 산하 조선체신회사는 1999년 4월에 시나와트라사가 운영하는 통신위성 타이콤폴 3의 중계기를 통해 오락프로를 비롯한 종합편성된 프로그램용 방송하기로 계약을 맺었다. 북한 해외위성방송의 내용은 현재까지는 조선중앙TV(KCTV)가 송출하는 영상제작물을 단순 편집하여 재방영하는 수준에 그치고 있다. 현재 북한 위성 TV방송은 아시아 전역을 비롯하여 중서부 아프리카, 유럽 호주 등 세계 126개국에서 시청할 수 있다.

44) 국내 모 기관의 시험결과 음성화면의 상태가 불량하기는 해도 1.8m의 안테나로도 이 채널이 수신되었다고 하는 보도도 있다. 이는 북한이 송출하는 해외위성방송이 의외로 접근이 용이함을 말해주는 것이라고 하겠다. “북한 해외위성방송 대책 필요성 제기,”

북한은 현재 이 해외위성방송을 통해 김정일 개인송배, 체제찬양 프로그램을 방영하고 있어 내국민은 물론 해외교포들이 북한의 정치선전물에 거의 무방비상태로 노출되고 있는 실정이다. 여기에서 앞으로 북한이 송출하는 해외 위성방송에 대한 내국민의 수신을 사실상 규제하기가 어렵다면, 지금까지 규제를 가해 왔던 라디오와 공중파 TV방송에 대해서도 역시 규제를 풀어야 하는가 하는 문제가 새롭게 제기되고 있다. 나아가 이러한 변화된 현실에 직면하여 지금 북한방송 개방의 의미가 재검토되고 있다.

그러나 우리 정부가 어차피 북한의 언론방송매체에 대한 일반인의 접근에 일정한 제한을 가하고 있다면, 인쇄물, 라디오 및 공중파 TV방송 등 고전매체 뿐 아니라 방송통신의 급격한 기술발전으로 등장하는 뉴미디어에 대해서도 당분간은 동등하게 적용(다만 북한위성방송을 녹화한 경우 발생하는 문제와 같이 약간의 예외는 불가피할 것임)해야 할 것으로 보인다. 그 이유는 지금도 북한방송 자체를 수신하는 금지법규가 없으며, 현상황에서도 방송개방에 따른 사회적 파장 내지 후유증을 적절히 규제하는 법적 장치는 있기 때문이다. 이러한 관점에서 볼 때 북한이 송출하는 해외위성방송을 내국민이 수신하는 상황이 오더라도 위에서 살펴 본 법적 문제와 대책은 앞으로도 당분간은 계속 유효하다고 하겠다.<sup>45)</sup> 그러나 예컨대 북한위성방송을 수신, 녹화를 한 테이프를 소지하거나 타인의 북한방송을 녹화한 영상물을 복사했다고 해서 이를 이적표현물 소지 내지 복사의 죄로 처벌하기는 어려울 것이다. 단 복사의 경우에도 개인적인 차원에서 한 것이 아니라 多衆의 개념이 들어갈 경우 국가보안법상의 利敵之情의 개념이 도입될 가능성이 있다.

이상의 내용은 이렇게 정리될 수 있다. 북한위성방송 수신시대에 있어서 일반인은 수신기를 자유롭게 구입하여 개인적으로 북한위성방송을 수신할 수 있다. 이는 정부가 내국민에 대해 개인적인 차원에서 북한방송을 시청취할 수 있도록 개방한 조치라고 할 것이다. 다중의 개념이 들어갈 경우는 여전히 법적 규제를 받는다고 봄이 타당하다. 예컨대 어떤 사람이 공개된 옥외의 장소

『연합뉴스속보』, 1999년 7월 23일자 보도 참조.

45) 따라서 북한 위성TV방송 개방시대에 있어서 북한TV방송 시청은 원칙적으로 자유이며 형사적으로 처벌받지 않으나, 예외적으로 국가보안법에 따라 처벌되는 경우가 발생할 수 있다. 예컨대 개인이나 단체가 반국가 투쟁목적을 달성하기 위해 북한의 통일정책이나 공산주의 투쟁전략전술을 습득할 목적으로 시청할 경우 국가보안법상 이적동조죄(제7조 제1항)에 해당될 수 있다. 또 반국가단체를 이롭게 할 이적의 목적을 갖고 북한방송을 녹음·녹화하거나 유포·전파할 경우 국가보안법 제7조 5항의 「이적표현물 제작등 죄」에 저촉되게 된다.

에서 북한위성방송을 직접 수신하여 불특정 다수인을 대상으로 시청취하도록 한 경우는 이번 개방조치에서 제외되는 것으로 해석된다.

결국 사실상 북한위성방송의 내국민 수신규제가 어렵게 된 현실, 국가보안법의 존재, 다중의 개념과 불순한 목적에의 활용가능성 등을 종합적으로 고려할 때 불특정 다수인을 대상으로 한 북한위성방송의 수신 및 방영에 대해서는 앞으로도 당분간 정부가 지정하는 시설 내(예컨대 통일부 산하의 통일교육원이나 북한정보자료센터 또는 지방에 분산설치되어 있는 북한관과 같은 곳)에서 국민들이 북한위성방송을 시청취할 수 있도록 허용하는 것이 타당하다고 하겠다. 또 북한위성방송의 활용과 관련하여서는 우선 언론방송사와 학술단체 등에 대해서부터 북한위성방송을 개방하는 조치<sup>46)</sup>를 취하는 것이 바람직하다고 생각된다.

나아가 북한의 해외위성방송 시대에 직면하여 북한위성방송 수신에 따른 대내적 파급효과와 그에 따른 문제점에 대한 대응책을 강구함에 있어서는 법적인 대책 못지 않게 적극적인 맞대응책이 요구된다고 하겠다.<sup>47)</sup> 예컨대 북한이 실시하는 해외위성방송에 대해 정부는 금년 8월 12일부터 아시아와 오세아니아지역을 대상으로 방송할 예정인 아리랑TV를 직·간접으로 지원하여 북한의 체제선전에 적극 대처하는 한편, 향후 유럽과 미주지역까지 해외위성방송을 확대해 나가는 것이 바람직하다고 할 것이다. 아울러 통합방송법의 제정을 서둘러 위성방송사업자를 조기에 선정해 국내위성방송사업이 활성화될 수 있도록 제도적인 준비를 해야 할 것이다.<sup>48)</sup> 나아가 현단계에서는 시기상조이

46) 북한의 위성TV방송 시청문제와 관련, 박지원 문화관광부 장관은 1999년 10월 18일 국회 문화관광위원회의 문화관광부 에 대한 국정감사에서 “현재 정부가 법적 문제를 검토하고 있으며, 언론사와 학술단체 등에 대해서는 허용하게 될 것”이라고 답변하는 한편, “이것은 선별적으로 허용한다는 것으로 당장 일반인 전체에 대해 시청을 다 허용하지는 않을 것”이라고 말하였다. 『동아일보』, 1999년 10월 19일, p. 2; 『세계일보』, 1999년 10월 19일, p. 12.

47) 이우승 박사는 북한위성방송 개방에 대비한 주요 정책과제로 ①북한방송심의협의체 구성, ②북한위성방송 활용에 관한 가이드라인 마련, ③북한방송에 대한 미디어교육 강화, ④북한전문 언론인 육성, ⑤남북한 상호비방방송 중지 선언 추진 등을 제시하고 있다. 이에 대한 보다 자세한 내용에 관해서는 이우승, “북한 위성방송 개방의 범위, 시기 및 대책방향,” (방송진흥원 주최 북한위성방송 개방 관련 토론회 자료, 1999년 8월 10일), pp. 1~22 참조.

48) 이 외에도 현재 방송법의 개정 지연으로 정규위성방송이 아직 실시되지 않고 있다. 단지 무궁화위성 1·2호의 가용채널 24개 중 5개만 KBS, EBS가 각 2채널씩, 방송통신대 1채널 등 5개 채널만 시험방송되고 있다. “북한 위성방송 실시 대책 마련,” 『연합뉴스 속보』, 1999년 7월 26일자 참조. 앞으로 방송법의 개정 전이라도 시험위성방송을 확대

겠지만 중장기적으로 북한의 해외위성방송 운영과 관련, 북한측이 우리가 지구궤도에 쏘아올린 무궁화 1·2호 위성을 사용하는 방안을 남북방송교류의 일환으로 북한측에 제의해 볼 필요가 있다고 할 것이다.

## V. 결론

북한방송 개방은 왜곡된 북한인식을 바로 잡게 하고 민족동질성을 회복케 하는 데 중요한 역할을 할 수 있다. 그러한 점에서 자유민주주의의 우월성에 입각한 체제자신감을 가지고 북한방송을 개방해야 한다는 주장에 원칙적으로 찬성할 수 있다. 그러나 작론에 들어가서 언제 어떠한 방법으로 개방할 것인가 하는 점에 관해서는 보다 신중하고 세심한 접근이 요망된다.

북한방송 개방문제에 관해서는 다음 4가지 사항을 고려해야 할 것이다.

첫째, 북한이 대남혁명전략을 견지하고 있고, 여기에 방송을 적극 활용하고 있기 때문에 그에 대한 적절한 대책을 마련한 기초 위에서 점진적이고 단계적으로 추진하는 것이 타당하다.

둘째, 방송의 특성과 북한의 소극적·폐쇄적 입장에 비추어 남북한간에 엄격한 상호주의 적용은 곤란하다는 점을 감안하여 북한방송을 추진해야 한다.

셋째, 북한방송 개방은 북한을 개방으로 유도하고 북한이 남북방송교류에 호응해 올 수 있도록 여건을 조성하는 한편, 궁극적으로 민족동질성의 회복에 기여하는 방향으로 실시해야 한다.<sup>49)</sup>

넷째, 북한방송 개방에 따라 여러가지 법적인 문제들이 발생하게 되는 바, 여론 수렴 과정 내지 사회적인 컨센서스 형성을 통해 그에 대한 적절한 대응책을 마련하는 것이 바람직하다.

본고에서는 이러한 몇가지 기본시각을 가지고 북한방송 개방에 따른 몇가지 법적 문제를 검토하고 그에 대한 대응방향을 제시해 보았다. 그러나 북한

---

해 나가면서 프로그램을 다양화하고 그 내용과 질을 높힌다면 우리 국민들이 북한위성 방송에 대한 흥미를 잃게 될 것이다. 이러한 적극적인 대응책이 소극적인 규제보다 더 실효성이 있을 것으로 보인다.

49) 남북방송교류의 실천방안 내지 기술적 측면을 고려한 단계별 전략방안에 관해서는 김우룡, “남북한 방송교류의 방안 모색,” (민주평화통일자문회의 사무처 문화예술위원회 제26차 회의 자료, 1993년 6월 10일), pp. 19~25; 유의선, “남북한 방송교류에 있어서 제반 문제점 분석 및 그에 따른 정책 제언,” (통신개발연구원 주최 남북한 통신, 방송, 우편 교류 촉진에 관한 학술대회, 1992년 5월 8일), pp. 167~177 참조.



방송 개방에 따른 문제중에서 법적인 문제는 방송개방의 순서를 비롯해서 어떻게 개방할 것인가 하는 방법론과 밀접불가분의 관계에 있다. 법규 개정 등 법적·제도적 뒷받침은 북한방송 개방의 큰 밑그림에 전적으로 좌우되는 것이기 때문이다.

북한방송 개방시 가장 우선적으로 추진해야 할 것은 일반인에 대한 단파방송의 수신규제 해제와 언론사방송사의 북한방송 수신규제에 대한 해제라고 생각한다. 수도권 외의 지방에서는 라디오에 단파방송 수신장치를 부착하면 지금도 북한단파방송을 수신할 수 있는 바, 이러한 현실적 측면을 고려한 조치라고 할 수 있다.

후자와 관련해서는 오래 전부터 언론사 및 방송사로부터 북한뉴스를 상당 부분 외신에 의존해 왔던 현실에 대한 비판과 더불어 그에 대한 시정의 요구가 꾸준히 제기되어 왔다. 언론사 및 방송사의 입장에서는 당연한 지적이라고 할 수 있다. 한편 언론계의 일부에서는 모든 언론사와 방송사가 자체의 북한방송 수신시설을 설치하고 그에 관련된 인력을 확보하는 것, 나아가 24시간 내내 모니터링하는 체제를 갖추는 일은 많은 비용이 소요될 뿐 아니라, 들이는 비용에 비해 효과면에서 비효율적이라는 입장도 개진되고 있다.

이상의 여러 면을 감안하여 앞으로 정부는 언론사 및 방송사가 보다 용이하게 북한방송을 직접 시청·취·보도할 수 있는 법적·기술적 방법을 강구해야 할 것이다. 라디오의 경우 단파방송 개방부터 개방하고 점차 중파 및 초단파 방송으로 개방해 나가는 것이 바람직하며, TV방송은 문화·예술·교육·경제분야 방송부터 시작하여 정치·군사분야 방송으로 점차 개방의 범위를 넓혀 가는 것이 현실적이라고 하겠다. 다만 북한의 해외위성방송은 수신규제가 현실적으로 어려움을 고려하여 현 단계에서 위성방송 개방을 부분적으로 허용하되, 우선적으로 언론·방송사와 학술단체에 대해서 개방할 필요가 있다. 그리고 방송개방에 따른 파급효과, 순기능과 역기능을 정확하게 분석하여 바람직한 종합적인 북한방송 개방정책을 마련한 후 적절한 시기에 추가개방을 하는 것이 좋을 것이다. 따라서 북한방송의 전면개방은 지금 서두를 일이 아니며, 충분한 경험 축적과 내실있는 대책 마련 후 중장기적인 차원에서 추진하는 것이 타당하다고 할 것이다.

이 과정에서 북한방송 개방에 따른 후속조치로써 국가보안법상의 반국가단체 찬양·고무선전죄 내지 이적동조죄의 성립요건을 엄격히 제한하거나 이적표현물 소지·복사의 죄를 폐지하는 방안을 적극 고려해야 한다. 아울러 북한방

송을 이용한 영상제작물의 활용과 관련 있는 특수자료취급지침의 전향적인 개정도 추진해야 할 것이다.

한편 북한방송 개방에 따른 정치·사회적인 충격·파장의 흡수문제, 북한의 대남 심리전 차원의 공세에 대한 대응문제에 대해서도 철저한 대비를 해야 한다. 특히 북한의 방송전과 침투와 무차별적인 선전·선동공세를 어떻게 무력화시키고 극복할 것인가 하는 점에 대해서도 각별히 신경을 써야 한다. 이와 관련, 북한방송 시청취에 있어서 유의할 점을 제대로 국민들에게 알려야 하며, 북한실태를 포함한 통일교육의 체계 및 내용을 전면적으로 재검토하여 보완할 것은 보완하도록 해야 할 것이다.

# 북한의 위기와 김정일정권의 변화수용 방식 연구

김 창 근(통일연구원 책임연구원)

## ◁ 목 차 ▷

- I. 머리말
- II. 체계의 위기와 변화수용
- III. 북한 위기의 본질
- IV. 김정일정권의 변화수용 모색
- V. 결론

## I. 머리말

북한의 위기 속에 김정일정권이 공식 출범한지 1년이 지나고 있다. 1998년 9월 김정일 총비서가 실질적인 권력이 강화된 국방위원장에 재추대됨으로써 김정일시대가 공식 개막되었지만, 당시 김정일은 김일성시대의 부정적 유산도 함께 공식적으로 물려받았다. 북한의 위기를 가져온 주역이기도 한 김정일은 자신의 힘으로 당면한 위기에 대처해 나가야 하는 상황에 직면한 것이다. 따라서 김정일정권이 지난 1년 체제 전반에서 요구되는 변화를 어떻게,

어느 정도 수용추진해 왔는지 또 앞으로의 가능성은 어떠한지는 우리에게 의미있는 관심사가 아닐 수 없다.

김정일정권의 변화수용 모색 혹은 방식은 북한이 처한 위기의 본질과 연관되어 있다. 그것은 김정일이 김일성시대의 연장선상에 있고, 북한위기에 관한 당사자의 입장에 있기 때문이다. 1990년대 들어와 북한위기를 둘러싼 논란은 국내외적으로 크게 세 차례 조기붕괴론의 파장을 일으켰다. 북한 조기붕괴론은 1990년대 초 동구 및 소련 사회주의권 붕괴, 1994년 7월 김일성 주석의 사망, 그리고 1995년에서 1996년 무렵 심화된 경제난식량난외화난 등을 근거로 대두되었다. 그러나 세 차례의 붕괴논란은 북한을 조기붕괴로 몰아갈 만큼 핵심 요인이 되지는 못했다.

그동안 세 차례 부각되었던 북한위기 논란은 북한이 겪어 온 변화의 본질을 제대로 반영하지 못한 채 붕괴론으로 이어졌으며, 북한의 개혁·개방을 절대적인 처방처럼 간주해 왔다. 우리는 흔히 북한이 처한 위기나 개혁·개방, 특히 전향적인 대외개방이나 '우리식 사회주의'의 전면적 철폐 등을 다분히 가치지향적인 의도나 기대의 시각에서 보아온 경향이 없지 않았다. 개혁·개방과 더불어 침습할 자본주의바람을 우려하고 있는 김정일의 입장에서 전면적인 개혁·개방이 자신과 북한의 생존을 위한 해결책이 될 수는 없다고 인식한 것으로 보인다.

이렇게 볼 때, 첫째, 북한위기에 관한 논의는 북한식 사회주의체제의 형성과 발전과정에서 파악되어야 할 것이다. 이를 위해 북한을 구조와 기능을 가지고 있는 하나의 '체계'로 보아야 한다.<sup>1)</sup> 둘째, 북한의 위기를 평가할 때, 북한의 모든 행위자의 역할과 위상이 김일성·김정일이 규정하는 제도적인 제약 속에서 일상화되지만, 그렇다고 해서 제도적인 제약이 형성·작동되는 과정에서 김일성·김정일 이외의 행위자들의 신념과 행동의 영향이 배제되어서는 안 된다. 제도란 게임의 규칙처럼 개별 행위자들의 역할과 위상을 규정하지만 그 속성이 靜的이지 않기 때문이다. 도로의 규칙이나 결혼제도처럼 각 행위자들의 신념에 따라 제도의 힘은 강해지거나 약해질 수 있는 것이다.<sup>2)</sup>

북한은 구조적인 특징과 기능을 지닌 '체계'로서 형성되어 성장하고 발전해

1) 이 논문에서 북한체제, 사회주의체제를 지칭하면서 사용하는 체제는 생산 혹은 통치양식을 의미한다.

2) Philip G. Roeder, *Red Sunset: The Failure of Soviet Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1993), pp. 8~9.

왔다. 그러나 북한의 발전과정에서 김일성이나 김정일이 추구했던 정책이나 노선과는 다르게 북한식 사회주의제도에서 이탈하거나 사회주의제도를 긴장<sup>3)</sup>시키는 현상이 나타났다. 북한이 처한 위기는 이러한 정책적 역기능들이 누적되면서 비롯되고 있다고 할 수 있다. 물론 여기에는 스탈린식 사회주의체제 발전의 내재적 한계이기도 했던 내용들을 북한이 기본노선으로 추구한 데서 비롯된 구조적 모순도 포함된다.

그렇다면 김정일정권의 변화수용은 정책적 역기능들을 북한식 사회주의제도 내로 적절히 수용하여 다시 체제유지·발전을 위해 역할하도록 하는데 초점을 둘 수밖에 없다.

이러한 문제의식에서 본 논문은 북한체제의 형성과 발전과정에서 구체화된 위기의 본질에 대한 논의를 바탕으로 김정일정권의 정책선택과 한계, 그리고 변화수용을 분석해 보고자 한다.

## II. 체계의 위기와 변화수용

일반적으로 체계는 특정 행위과정을 통해 서로 작용하는 일련의 실체나 또는 그 실체의 요소들이 집합되어서 일정한 구조를 이루고 있다. 그러나 어떤 체계가 나타내는 구조는 정태적인 개념이 아니라 체계의 지속을 위해서 구조적인 장치와 특정 기능이 존재해야 한다는 의미를 가지고 있다.<sup>4)</sup>

체계가 변화하는 동인은 분화(differentiation), 기능(function), 상호작용(interaction)에 있다. 분화는 체계 혹은 단위가 구조와 기능적으로 둘 또는 그 이상의 새로운 체계나 단위로 나누어지는 것을 말한다.<sup>5)</sup> 본 논문에서

3) Talcott Parsons에 의하면 긴장은 체계안의 둘 또는 그 이상의 단위 사이에 규범적으로 설정된 관계를 손상시키는 조건이다. 그는 체계의 관계가 통합을 이루지 못하게끔 저해하는 것은 모두 긴장으로 간주한다. Benton Johnson, *Functionalism in Modern Sociology: Understanding Talcott Parsons* (New Jersey: General Learning Press, 1975), 벤튼 존슨 지음, 박영신 옮김, 『사회과학의 구조기능주의: 탈코트 파아슨스 이론의 이해』 (서울: 학문과 사상사, 1983), p. 63. David A. Easton에 의하면 “긴장이란 정치체계의 필수적인 변수들이 임계범위라고 부르는 일정한 영역 밖으로 밀려나가는 일종의 위협스러운 상황이 발생했을 때 일어나는 현상”이다. David A. Easton, *A Systems Analysis of Political Life* (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1965), p. 25.

4) Robert K. Merton, *Social Theory and Social Structure* (Glencoe, Illinois: The Free Press, 1957), pp. 25~37.

5) 위의 책, p. 72.

초점을 두는 부분은 북한의 형성과 발전과정에서 에나타난 분화가 어떠한 역할을 하는지에 관한 내용이다.

기능은 흔히 역기능과 순기능으로 나눌 수 있다. 역기능은 체계의 적응이나 조정을 점점 더 악화시키는 관찰된 행위결과를 의미한다. 반면 순기능은 특정 체계의 적응이나 조정을 가능하게 해주는 관찰된 행위결과를 뜻한다.<sup>6)</sup> 주의할 것은 기능이 복합적으로 나타나기 때문에 특정 구조적인 장치가 기능적이거나 역기능적인 행위형태를 동시에 보여줄 수 있다는 점이다. 따라서 체계의 지속은 이러한 기능의 '균형'<sup>7)</sup>에 의한 것이라는 점을 유념해야 한다. 체계는 본질적으로 기능면에서 유동성과 항상성을 지니고 전반적 균형을 유지하기 위해 끊임없이 조절과 수정, 재생과 방어와 같은 자기수정활동을 전개한다. 다시 말해, 생물학적 유기체처럼 사회제도들도 상호밀접하게 관련되어 있으며, 항상적 평형을 유지하기 위해 한 제도가 변동을 경험하면 다른 제도도 작용반작용을 일으킨다는 점이다.<sup>8)</sup>

상호작용은 전체로서의 체계가 상호관련된 하위체계들로 구성되며, 외적 환경과 서로 영향을 주고 받기 때문에 나타나는 속성이다. 빈번하고 심도 있는 상호작용은 체계간의 독립성을 저하시키고 한 체계에서의 동요가 다른 체계로 쉽게 옮겨가도록 한다.

이렇게 볼 때, 체계가 위기를 맞게 되는 것은 체계의 분화(형성·발전과정) 속에서 체계가 추구한 역할(정책이나 노선)들 사이의 기능의 균형이 깨져 역기능이 증대하고, 역기능들이 상호작용하면서 체계의 유지·발전을 지체시키는 데서 비롯된다고 볼 수 있다. 이는 특정 체계가 체제내 변화를 흡수하지 못하여 지속에 위협을 받는 것으로서, 역기능적 체제내 변화라고 할 수 있다. 역

6) Robert K. Merton은 순기능과 역기능 이외에 현재적(manifest) 기능과 잠재적(latent) 기능을 중시하고 있다. 현재적 기능은 행위의 결과가 관찰자에 의해서 의도적이고 인식적인 행위형태라고 생각되는 것이다. 현재적 기능은 행위의 결과가 무의식적이고 또 비인식적인 것으로 관찰자에 의해 감지되는 것이다. 그가 의미하는 잠재적 기능은 '아직 나타나지 않은' 기능이 아니라 의도(intent)되지 않고 인식(recognition)되지 않은 결과라는 점에 주의해야 한다. Merton, *Social Theory and Social Structure*, pp. 51, 60~82.

7) Oran R. Young, *Systems of Political Science* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1969), 진덕규 역, 『정치학이론체계』 (서울: 법문사, 1986), p. 58.

8) 이러한 의미에서 본 논문에서 다루고 있는 정책적 역기능들은 순기능·역기능의 단순 구별에 의한 것이 아니라 체계의 기능들의 '균형'에 의한 결과로 이해해야 한다. 예컨대, 1989년 평양 청년학생축전이 북한의 의도와는 달리 주민들 사이에 경제적 실용주의를 부추키는 역기능을 가져왔다는 평가는 축전 직후 사상교양강화 등 자기수정노력이 행해졌음에도 나타난 결과라는 의미이다.

기능적 체계내 변화에서 체계의 기본적인 속성은 유지된다. 그러나 역기능들이 체계내로 흡수되지 못하고 체계의 유지·발전에 부정적인 영향을 미치는 것이다.

특정 체계는 지속적인 유지·발전을 위해서 역기능을 수용하여 또다시 순기능의 역할을 할 수 있도록 해야 한다. 그러한 것은 사후제도화와 적응적 향상을 꾀하는 일이다.<sup>9)</sup> 사후제도화란 체계내의 역기능적인 변화들을 포용하여 발전에 또다시 기능하도록 만드는 포괄적인 노력이다. 적응적 향상이란 체계내 변화 속에서 분화된 내용이 새로운 기초적인 기능을 수행하기 위하여 기존 체계에 적용된 능력을 가지게 되는 것을 의미한다.

이 논문에서는 북한을 하나의 체계로 간주하고, 하위체계를 이념, 정치·사회, 경제 등으로 구분하고자 한다. 아울러 외부환경의 변화가 하위체계에 미치는 상호작용을 중시하고자 한다. 북한의 위기에 대한 진단은 북한이라는 체계의 분화 속에서 나타난 역기능과 그 상호작용에 초점을 두고 있다. 이를 바탕으로 북한이 사후제도화와 적응적 향상이라는 측면에서 역기능적인 체계내 변화를 어떻게 수용하고 있는지를 고찰하고자 한다.

### Ⅲ. 북한 위기의 본질

#### 1. 지배이념의 사회구속력 약화

북한은 당건설 초기에는 맑스레닌주의에 충실하였다. 소련 사회주의체제를 이식한 북한에서 사회주의우월론에 기반한 맑스레닌주의는 주민들에게 희망찬 미래 건설에 대한 약속이나 다름없었다.<sup>10)</sup> 그러나 김일성 개인의 권력장악 과정에서 언급되기 시작한 '주체' 문제는 주체사상으로 포장되었고, 김일성주의화와 혁명적 수령관을 통해 지배자의 이념적 도구가 되었다.

주체사상에서 제시하고 있는 이념적 명제들이 주민들에게 설득력을 지니는

9) Talcott Parsons, *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives* (New York: Prentice-Hall, 1966), 탈코트 파아슨즈 지음, 이종수 옮김, 『사회의 유형』 (서울: 기린원, 1989), pp. 48~49.

10) Włodzimierz Brus and Kazimierz Laski, *From Marx to the Market: Socialism in Search of an Economic System* (New York: Oxford University Press, 1989), p. 22.

것은 체제유지의 기초적인 관건이 된다. 주체사상이 제층과 시기별로 주민들에게 영향을 미친 정도는 다르겠지만, 대체적으로 김일성-김정일 부자간 권력 승계, 지도자에 대한 충성심, 북한식 사회주의 우월성, 주체사상의 자주성원칙 등의 명제들은 주민들에게 수용성을 지닌 것으로 평가된다.<sup>11)</sup>

그러나 이상의 네 가지 명제들과 달리 주체사상은 사회경제적 환경이 변화하고 주민들의 가치의식이 변화하면서 이념의 사회구속력이 약화되고 있다. 특히 최근의 경제난식량난으로 인한 국가배급체계의 붕괴는 최고지도자와 주민들간에 수직적인 시혜관계를 내세울 수 있었던 가부장적인 지배구조의 정당성을 훼손시키면서 이념의 사회구속력을 급속히 약화시키고 있다.

부연하면, 변화되는 사회경제적인 제반 여건이 주체사상의 내용과 일치하지 않으면 주민들의 가치체계는 혼란을 겪게 되고 지배이념으로서 주체사상의 기능은 약화되기 마련이다. 대체로 1960년대 중반까지 북한은 한국전쟁 이후의 급속한 경제복구 사업의 성과와 사회주의체제의 제도적 완비로 인해 지배이념에 대한 주민들의 지지를 얻어낼 수 있었다. 그러나 1960년대 중반 이후 경제가 침체하기 시작하자 그 이후 1970년대 중반까지 주체사상에 대한 믿음도 낮아졌으며, 1980년대 초반까지는 급격히 떨어진 것으로 평가된다.<sup>12)</sup>

북한주민들의 가치의식 변화는 지배이념의 사회구속력을 약화시키는 기초가 되고 있다. 주민들이 인간으로서 지니고 있는 보편적 욕구수준의 대상을 새롭게 느끼게 되고 실상과 다른 현실을 통해 비교의 감각을 얻게 되면서 주체사상은 지배이념으로서의 정당성에 한계를 지닐 수밖에 없다. 개인주의적 소유와 물질주의적 욕구, 비교감각 등의 확산은 주민들의 획일적이고 전체주의적인 인성을 약화시키고 있다.<sup>13)</sup> 북한에서의 개인주의적 소유와 물질주의적 욕구는 1984년 「합영법」 제정과 같은 제한적이지만 개방조치가 진전되고, 이와 함께 외화벌이사업이 증대되기 시작하면서 확산된 것으로 나타났다. 제한적인 개방조치가 시행되면서 주민들은 돈, 특히 외화의 가치를 중시하게 되었다. 뿐만 아니라 북중국경무역을 통해서 북한에 스며든 중국산 의류, 일본 및 남한 가전제품, 생활용품들은 주민들을 더 이상 주체사상에 묶어 놓기 어려운 물질주의적 욕구를 확산시키기 시작했다.<sup>14)</sup>

11) 김성철 외, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』 (서울: 통일연구원, 1996), pp. 31~66.

12) 김병로, 『주체사상의 내면화 실태』 (서울: 민족통일연구원, 1994), pp. 58~60.

13) 서재진, 『또 하나의 북한사회: 사회구조와 사회의식의 이중성 연구』 (서울: 나남출판, 1995), 제6장 “인성의 이중성: 신민형 인성 對 개인주의적 인성” 참조.



특히 최근의 경제난식량난으로 인한 국가배급체계의 붕괴는 이념의 사회구속력을 약화시키는 주된 역할을 하고 있다.<sup>15)</sup> 식량난과 배급체계의 붕괴로 인해 북한의 하류층 주민들의 생활은 극도로 빈곤해져 가족이 해체되고 생존이 위협받고 있는 반면,<sup>16)</sup> 암시장이나 관직이용을 통해 부를 축적하는 사람들도 늘어가고 있다. 주민들 사이에 식량난을 계기로 “돈이 많아야 사람구실할 수 있다”며 돈을 버는 일이라면 어떤 일이라도 하겠다는 풍조가 만연하고 있다고 한다. 주민들은 이러한 풍조속에 재산을 축적한 부유층을 대체로 3부류로 꼽고 있다고 한다. 그것은 자신들의 직책을 이용하여 재산을 축적한 고위간부들과 공장기업소 지배인 부류, 개인장사를 통해 폭리를 취한 장사꾼들 부류, 강절도 행위로 재산을 축적한 사람들 부류 등이라고 한다.<sup>17)</sup> 과거에는 장사행위를 비사회주의적 요소라며 멸시했으나, 식량난으로 보따리장사꾼이 더욱 늘어나고 있는 추세이고, 주민들은 “장사꾼이 선각자”라며 부러워 한다고 한다. 최근에는 평양시를 비롯한 각 지역 주민들이 국가가 무상배급한 주택을 유상으로 판매하는 행위도 나타나고 있다고 하는데, 평양시 중심구역 주택의 경우 1칸에 400원씩 매매되고 있다고 한다.<sup>18)</sup>

식량을 구하러 중국에 건너온 북한식량난민 770명을 대상으로 조사한 자료에 따르면 식량배급이 중단된 이후 생계유지 방법은 개인의 자체해결 방식이 주류를 이룬다. 주민들은 농민시장 등에서 나무산나물·옷가구집기 등을 팔아 장사(26.1%)를 하거나 가구집기를 팔아 생계를 꾸려 나가며(20.7%), 풀뿌리·소나무껍질을 먹거나(20.3%) 친지의 도움(10.9%)을 받아 부족한 식량을 보충하는 등 어렵게 연명하고 있는 것으로 나타났다. 식량을 구하러 타 지역으로 여행하는 사람들도 2.6~4.9% 정도가 되고 있다고 한다.<sup>19)</sup> 주민들을 동원하는데 있어 과거에는 이념의 논리를 경제에 우선하지만, 이러한 실정에서는 더 이상 주체사상의 이념으로는 경제적 어려움을 상쇄시킬 수 없는

14) 남북문제연구소, 『평양은 거대한 세트장: 여만철 등 42명의 귀순자 증언집』 (서울: 남북문제연구소, 1997), pp. 51~52.

15) 김병로·김성철, 『북한사회의 불평등구조와 정치사회적 함의』 (서울: 통일연구원, 1998), pp. 55~59.

16) 귀순자들에 의하면 북한주민들은 6.25로 인해 제1분단을 겪은 후 최근에는 극심한 식량난으로 인해 극빈계층들의 가족이 해체되는 제2분단을 맞고 있다며 한탄하고 있다고 한다. 국가정보원, 『귀순자들이 증언하는 최근 북한실상』, 제182호 (1999.4), pp. 29~30.

17) 국가정보원, 『귀순자들이 증언하는 최근 북한실상』, 제181호 (1999.3), pp. 9~10.

18) 국가정보원, 『귀순자들이 증언하는 최근 북한실상』 (1999.4), p. 49.

19) 우리민족서로돕기 불교운동본부, 『북한 식량난의 실태』 (1998.5), p. 17.

것이다.

이렇게 볼 때, 대내적으로 경제침체가 계속되고 제한적이지만 점진적인 대외개방을 통해 지속적으로 상인, 상품, 정보가 유입된다면 북한주민들의 의식 변화는 심화되고 지배이념의 사회구속력은 급속히 약화될 수밖에 없다.

## 2. 정치·사회 통제력의 이완

북한의 정치·사회체제는 스탈린식의 당국가체계의 오류로 출발하였지만 북한은 이에 더하여 수령의 존재를 당국가 조직단위의 최고정점에 위치시켰다. 북한은 사회주의 국가에서 총체적 지도의 핵심으로 자리잡고 있는 당의 역할을 수령이라는 초월적 존재에게 이양하였다. 수령이라 불리우는 최고지도자의 권위가 이념, 법, 제도, 규범, 절차 등을 규정하며, 그 규정력이 항구적으로 제도화되었다. 수령의 유일영도체계는 부자세습을 정당화하는 계속혁명론을 통해 더욱 공고화되었다.

그러나 사회일탈현상 증가, 관료주의 병폐 심화, 불평등구조의 재생산, 김일성 사망과 김정일의 공식승계에 따른 영향 등으로 북한의 정치·사회 통제력은 점차 이완되고 있다.

북한에서 나타나고 있는 사회일탈현상은 당 중심의 사회통합과 지속적인 사회동원에 위협이 되고 있다. 북한의 사회일탈현상은 물질적 유인이 없는 사회동원의 한계와 부족의 문제에서 비롯되고 있다는데 문제가 있다. 국가재산에 대한 줌도독질과 절취행위가 확산되고 있는 것은 이를 반증해 준다. 또한 사상 및 출신성분을 근거로 낙인을 찍어 관리하는 계급정책은 오히려 계층간의 차별화, 직업의 편차, 신분상승 기회의 제약 등으로 이어져 일탈세력을 양산시키고 있다. 북한에서 낙인찍힌 사람은 자신뿐만 아니라 가족과 후손들까지도 당원이 되기 어려우며, 대학입학, 간부직 등용에서도 배제되기 때문이다.

아울러 북한의 철저한 내부단속에도 불구하고 합영법 도입, 외화획득을 위해 추진된 외국관광객 유치, 해외동포 방문, 시베리아 벌목공 파견 등 일련의 부분적 대외개방들은 북한내에 외부의 정보를 확산시키면서 사회일탈을 부추기고 있다. 특히 중국의 개혁개방은 북한에 큰 영향을 미치고 있다. 친척방문, 보따리장사 등의 목적으로 방북하는 사람들의 수가 급증하면서 중국의 변화가 북한에 전파되고 있다. 북한에 장사하기 위해 방문하는 조선족동포는 한국을 방문한 경험이 있는 경우가 많기 때문에 한국의 실상이 북한에 전달되

는데도 중요한 역할을 하고 있다.<sup>20)</sup>

북한에서 당과 국가의 위계적 관료제가 강화되면서 특권독점, 賣官賣職, 뇌물수수, 책임회피 등과 같은 관료일탈이 심화되고 있다. 북한의 관료일탈은 일반대중과 관료 사이의 호혜관계에서 발생한다는 점에서 정치·사회적 통제의 효율성이 낮아진다는 점을 의미한다.<sup>21)</sup> 경제난식량난의 심화 속에 간부들의 부정·부패는 더욱 증가하고 있다. 그 양상도 매우 다양해져 뇌물공여와 같은 단순한 형태를 넘어서서 주택사용권의 암거래, 골동품과 귀금속의 밀매, 무역 일꾼들의 외화횡령, 불법적 개인기업의 운영 등으로 나타나고 있다.<sup>22)</sup> 간부들 스스로도 “간부로 있을 때 살 궁리를 확실히 해야 한다”며 개인적인 이득 챙기기에 바쁘다고 한다.<sup>23)</sup> 간부들이 밀거래자와 연계하여 편의를 봐주면서 뇌물을 받기도 하고 자신들이 직접 암거래에 참가하기도 한다. 이에 주민들은 간부들에 대하여 “앉아서 놀고 먹는 것들, 인민들 피나 빨아먹는 놈들, 뭐하나 해결하자고 해도 뇌물, 뭐하나 승낙받자고 해도 뇌물”이라며 불만하고 있다.<sup>24)</sup>

평등사회를 추구하는 이데올로기적인 선언과는 달리 북한사회 자체가 재생산하고 있는 불평등구조는 거꾸로 북한 사회통제의 이완을 가져오고 있다. 북한에서 사적 소유와 시장원리에 의한 계급적 불평등은 소멸되었지만 국가에 의해 정치적이고 행정적 배분이 이루어짐으로써 정치적 계층화(political stratification)에 따른 또다른 불평등구조가 출현한 것이다.<sup>25)</sup> 그것은 북한에서의 정치적 계층화가 경제적, 사회문화적 자원의 불평등과 상대적 박탈감을 의미하기 때문이다. 북한에서 성분이나 토대는 의식주, 진학, 직장선택 등에 있어서 엄격한 차별을 수반하기 때문에 이는 사회통제를 이완할 잠재적 요인이 되고 있다.

북한이 오랫동안 권력세습을 준비하였고 김정일에로의 권력세습이 공식 마무리되었지만, 김일성 사망과 수령교체는 북한에 적지 않은 변화를 주고 있다. 김일성에 대한 주민들의 지지 보다 김정일에 대한 인식이 상대적으로 부

20) 쿠순자 차성근(잠비아주재 외교관)과의 면담, 통일연구원 초청간담회, 1996.6.3.

21) 김성철, 『북한 관료부패 연구』(서울: 통일연구원, 1994), pp. 67~79.

22) 위의 책, 제4장.

23) 국가정보원, 『쿠순자들이 증언하는 최근북한실상』(1999.3), p. 10.

24) 쿠순자 이정국(조선인민군 제838호 관리소 무역과장)과의 면담, 통일연구원 초청간담회, 1997.5.22.

25) 통일연구원, 『북한사회의 불평등구조와 주민의 가치체계』(서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 97~99. 김병로·김성철, 『북한사회의 불평등구조와 정치사회적 합의』 참조.

정적인 것은 그 자체가 정권에 대한 비교의 출발이 된다는 점에서 시사하는 바가 크다. 귀순자들을 대상으로 그 지지도를 추정한 한 보고서에 의하면 김일성에 대해서는 60~70%, 많게는 99%의 북한 주민들이 지지하는 반면 김정일에 대해서는 40~50% 정도만 지지하고 있다고 나타났다.<sup>26)</sup> 주민들 사이에 “김일성 시대에는 김정일 시대보다 배고픔이 덜했다는 인식”이 강하며, 김정일의 경우, 주민들에게 경제를 망친 주범으로 인식되고 있다.<sup>27)</sup>

이렇게 볼 때, 북한이 정치·사회 통제력을 강화하기 위해서 주민의 물질적 이익추구와 같은 방식이 아닌 철저한 사회통제나 이념교양에 의존한다면, 북한당국의 의도와 일반주민의 실생활과 의식은 더욱 괴리될 것이다.

### 3. 중앙관리경제의 한계

북한의 현재 경제위기가 초래된 것은 중앙집권적 계획경제를 중심으로 한 발전전략에서 비롯되었다고 할 수 있다. 중앙집권적 계획경제는 그 자체가 지속적인 성장을 보장하기에 비효율적이다. 중앙집권적 계획경제는 경제발전단계에서 자본과 기술이 요구되는 질적 전환을 어렵게 하며, 계획기간에 따른 생산목표 제1주의로 인해 기술혁신을 기본적으로 봉쇄하기 때문이다. 또한 중앙집권적 계획경제는 높은 계획목표 설정과 강제적 계획추진, 양적 목표달성을 추구하도록 하는 인센티브체계로 인해 생산단위가 추진실적이나 수행능력과는 다른 허위보고를 하게 되고, 통계자료를 쉽게 조작하게 된다. 따라서 연성예산이 제약될 수밖에 없어 생산단위는 경제의 타당성보다는 확장용 투자를 선호하게 되고, 양적 목표달성을 위해 과도한 투입재를 신청·비축하게 된다.<sup>28)</sup>

북한의 중앙집권적 계획경제는 현재 북한경제의 불균형발전과 부족현상을 심화시킨 구조적 환경이 되고 있다. 그것은 중공업분야에 대한 집중적인 투자로 인해 소비재공업 및 농업과 사회간접자본 부문이 필요로 하는 물자 및 재원마저도 중공업분야에 흡수될 수밖에 없었으며, 군사비에 대한 과도한 지출은 그만큼 여타부문의 부족현상을 가중시키기 때문이다.

26) 김병로, 『주체사상의 내면화 실태』, pp. 81~100.

27) 귀순자 서병림(탄광노동자)과의 면담, 통일연구원 초청간담회, 1996.6.28.

28) Janos Kornai, *Economics of Shortage* (Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1980), ch. 5, 14 참조.

북한경제의 불균형발전과 부족현상 심화는 인민경제의 위축을 의미한다. 인민경제 위축의 장기화는 지배이념의 규정력을 쇠퇴시키고 사회통합을 이완시키며 김정일정권에 대한 잠재적 불신으로 연결되고 있다. 특히 계속되는 경제난은 주민을 통제하는 근거이기도 했던 국가배급체제를 붕괴시키고 있다.

중앙계획경제에서 나타나는 소비재의 만성적 부족현상과 계속된 경제난은 경제의 이원적 작동으로 이어지고 있다.<sup>29)</sup> 특히 1990년대 들어서 당국에서 추구하는 공식적인 경제영역과는 다른 비공식부문이 급성장한 이유는 식량배급체제의 붕괴 때문이다.<sup>30)</sup> 국가가 보장해주지 못하는 공백을 메꾸기 위해서라도 개인의 자구적인 테크놀로지는 발달될 수밖에 없다. 부족현상을 주민 스스로가 생존을 위해 자구적으로 보완하려는 것이다. 주민들 사이에는 “국가만 바라보다가는 굶어 죽는다”고 생각하여 국가로부터 자립해야 한다는 사회분위기가 만연하고 있으며, “모두가 먹고 살기 위해 뛰고 있다. 노력하면 잘 살 수 있다”는 자본주의적 인식이 확산되고 있다고 한다.<sup>31)</sup>

김정일은 식량난과 관련하여 “각 지방단위는 식량이 외부에 유출되지 않도록 규율을 세우고 통제하여 자체적으로 식량문제를 해결하라”고 지시하였다고 한다. 이로 인해 식량이 생산되지 않는 지역의 주민들은 “그나마 자체적으로 물물교환으로 바꾸어 먹던 식량도 이제는 못먹게 만들고 있다”며 당국을 원망하고 있다고 한다. 김정일의 ‘각 지방별 식량의 자급자족’ 지시는 가뜩이나 식량배급체제가 붕괴되어 있는 상황에서 오히려 지역간 갈등을 고조시키고 있고, 주민들로 하여금 비공식 경제부문에 더욱 의존하게 만들고 있는 것으로 보인다.<sup>32)</sup>

장기적인 면에서 보면, 북한경제의 이원적 작동은 사회적 부정·부패현상을 심화시키고, 개인주의·물질주의에 기초한 경제적 실용주의의 확산을 가져와 계획부문의 공식적 통제력을 상실시키게 된다.

#### 4. 주민들의 외부환경 인지도 증대

북한은 전체주의적 통치기반을 강화하고 유일지배체제를 유지하기 위해 외

29) 최수영, 『북한의 제2경제』 (서울: 통일연구원, 1997), pp. 17~49.

30) 박형중, 『'90년대 북한체제의 위기와 변화』 (서울: 통일연구원, 1997), pp. 17~24.

31) 국가정보원, 『귀순자들이 증언하는 최근북한실상』, 제183호 (1999.5), pp. 9~11.

32) 국가정보원, 『귀순자들이 증언하는 최근북한실상』 (1999.4), pp. 27~29.

부사조나 정보가 북한내로 스며들지 못하게 철저히 내부를 단속해 왔다. 주민들이 외부세계와 비교를 못하게 하고 현실만족적인 사고를 하도록 유지시키려는 북한의 노력은 체제유지에 중요한 역할을 해왔다.<sup>33)</sup>

그러나 그럼에도 불구하고 주민들의 외부변화 인지도는 증대하고 있다. 외부변화는 당국의 철저한 내부단속에도 불구하고 주민들에게 공식이념의 규율과는 다른 사고·관행을 추구하도록 하고 있으며, 북한지도부에게도 위기의식을 갖게 하여 주체사상의 이론적 변화를 가져오게 한다.

주민들의 외부변화 인지도 증대가 북한에 위협적인 것은 체제와 환경의 상호작용에서 발생하는 연결효과(coupling effect)와 코르나이(Janos Kornai)가 지적한 것처럼 여타 사회주의 국가들의 사례가 북한 내부에 도미노영향(domino effect)을 미칠 수 있기 때문이다.<sup>34)</sup>

북한지도부가 중소분쟁의 와중에서 생존전략으로서 외부와의 단절을 시도한 것도 크게는 북한이 외부변화의 내부 인지도 증가를 우려한 것으로 볼 수 있다. 주체사상의 이론적 변화로서 나타난 우리식 사회주의, 조선민족제일주의, 사회정치적 생명체론, 강성대국론 등도 모두 외부변화의 침습에 앞서 이념적으로 내부를 단속하려는 것이었다.

중요한 것은 외부변화 인지도가 북한에 미치는 영향이다. 1989년 개최된 평양 청년학생축전은 북한에서 심리적 이반이 확산된 좋은 사례로 평가된다. 이 행사는 북한이 국제적으로 높은 명성을 지니고 있다는 것을 주민들에게 과시하려고 계획했으나 실제 기대와는 반대의 결과를 초래하였다. 대다수 주민들에게 이 행사는 외국인, 외국상품, 외국문화와 접촉할 수 있는 기회가 되었고 정권에 대한 심리적 이반이 확산되는 계기가 되었다.<sup>35)</sup> 귀순자들도 유사하게 평양축전 때부터 사회주의에 대한 매력이나 집단주의 의식이 낮아지기 시작했다고 평가한다. 많은 주민들은 평양축전이 정치적으로는 성공했지만,

33) 김성철 외, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』, pp. 44~46.

34) 연결효과에 관한 이론적 논의는 Robert B. Glassman, "Persistence and Loose Coupling in Living Systems," *Behavioral Science*, Vol. 18 (1973), pp. 83~98; Herbert A. Simon, *The Science of the Artificial* (Cambridge MA: MIT Press, 1981), pp. 200~202; David Easton, *The Analysis of Political Structure* (New York: Routledge, 1990), p. 248. 도미노영향에 관해서는 Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992), p. 386 참조.

35) 오레그 다비도프(Oleg Davydov), "북한의 정치체제 변화와 대외정책," 민족통일연구원, 『북한체제의 변화: 현황과 전망』 (서울: 민족통일연구원, 1991), pp. 506~507.

경제적으로는 실패한 행사라고 생각한다고 한다. 평측시기에 외국인들은 대동강변을 옷옷을 벗은채 걸어 다녔고 이런 자유로운 행동이 평양시민의 의식변화에 영향을 미쳤다고 하며, 실제로 평측 이후 사람들의 옷이 화려해지는 등 외국물이 나타나기 시작했다고 한다. 평측이 끝난 뒤 국가안전보위부 정치범수용소 경비대에 입대한 신병들마저 디스코풍의 유행춤을 추어 놀랐다고 한다.<sup>36)</sup>

북한당국의 철저한 내부단속에도 불구하고 평양축전이 주민들에게 외부변화 인지도를 높여주는 계기가 되었던 것과 유사하게 임수경의 석방소식도 북한당국의 기대와는 달리 주민들에게 충격을 주었다고 한다. 한 귀순자에 의하면, 1990년 12월 12일 제3차 남북고위급회담때 북한기자들이 임수경씨 자택을 방문했던 모습을 텔레비전으로 방영했는데, 그 방영을 보고 집이 좋고 잘 산다고 생각했다고 한다. 저녁식사 모습을 보여줄 때는 딸이 국가보안법으로 구속됐는데 부모는 어떻게 그냥 잘 살고 있는 것일까를 궁금하게 여겼다고 한다. 북한당국은 주민들의 반응을 의식해서인지 이튿날부터 텔레비전방송을 내보내지 않았다고 한다. 다른 귀순자들도 임수경이 남한으로 돌아간 뒤 사형당하지 않고 징역만 시는 것을 보고 놀랐으며, 나중에 임수경이 석방된 것과 그녀의 가족이 무사한 데 놀랐다고 한다.

이렇게 볼 때, 북한이 서방세계와의 교류협력이 증가하고, 경제협력 과정에서 지속적으로 상인, 상품, 정보가 유입되면서 이러한 흐름이 대내적인 경제침체 지속과 맞물린다면 주민들의 외부변화 인지도는 높아질 수밖에 없다. 그렇게 되면 장기적으로 북한실정에 대한 주민들의 현실인식이 확산되면서 북한내부가 일깨워질 가능성이 크다. 김정일은 자신의 집권을 유지시키기 위해 주민들의 외부변화에 대한 인지를 통제해야 하지만, 이것은 물리적으로 불가능한 현실로서 북한당국이 안고 있는 중대한 딜레마이다.

#### IV. 김정일정권의 변화수용 모색

북한위기의 본질로 볼 때, 북한은 유일영도체제나 경제문제, 그리고 정치이념적인 대중동원정책에 대한 지속적이고 근본적인 진단과 처방을 통하지 않고서는 실질적인 효과를 거두기 어려운 상황에 처해 있다. 그러나 김정일정

36) 남북문제연구소, 『평양은 거대한 세트장』, pp. 65~71.

권의 변화수용은 김일성 노선의 기본골격을 허물지 않는 범위 내에서 제한적으로 추진될 수밖에 없다.

이 장에서는 북한위기에 대한 김정일정권의 정책선택과 한계, 그리고 최근 김정일정권의 변화수용 모색을 살펴보고자 한다.

## 1. 김정일정권의 정책선택과 한계

### 가. 김정일 리더십의 독자성 부각

김일성이 사망한지 5년이 지났고 김정일시대가 공식 출범한지 1년이 지났지만, 김일성 수령의 유일영도의 영향력은 여전히 지속되고 있다. 1998년 8월 22일자 「로동신문」 정론을 통해 발표한 「강성대국」론에서 북한은 “수령중심의 주체의 사회주의 강성대국”을 이룩해 나갈 것이라고 호언하고 있으며, 강성대국건설이 “위대한 수령님께서 생전에 그토록 바라신 소원이었고, 우리 후손들에게 남기신 최대의 유훈”이라고 명시하였다. 또한 북한은 김일성을 사회주의위업을 개척한 「선대국가수반」(「선대수령」)으로 지칭하고 김정일을 「사회주의강성대국건설 위업의 위대한 영도자이자 완성자」로 선전했다.

1998년 9월의 개정헌법에서도 북한은 기존헌법에 없던 서문을 신설하여 김일성을 “공화국의 창건자이시며 사회주의 조선의 시조”로 칭송하였다. 개정헌법 서문은 또한 김일성을 「공화국의 영원한 주석」으로 추대하여 주석직을 폐지하였으며, 북한사회주의 헌법을 「김일성헌법」으로 규정하였다. 이는 김일성에 비해 카리스마가 부족한 김정일이 「김일성 유훈통치」를 헌법에 규범화함으로써 통치에 필요한 권위와 안전판을 확보해 나가려는 의도를 내비친 것이라고 할 수 있다. 수령 김일성은 사망하였지만 김정일정권은 당면한 경제난식량난, 국제적 고립 등을 탈피하고 내부안정과 주민들로부터의 정당성을 획득하기 위해서 수령 김일성의 권위를 필요로 하는 것이다.

그러나 김일성 사후 김정일의 효성심 과시라는 명분으로 전면에서 나서기를 꺼려했던 김정일은 국방위원장 취임을 계기로 김정일 유일지배체제의 구축을 위해 노력하고 있는 것으로 보인다. 김정일정권은 김일성의 권위에 의존하면서 동시에 김정일 리더십의 독자성을 점차 부각시키고 있다.

이러한 의도는 금년 1월 1일 「당보·군보·청년보 공동사설」(“올해를 강성대국 건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자”)에서 가장 큰 특징으로 나타나고 있



다. 금년 「공동사설」의 가장 큰 특징은 「김일성유훈」 관철이라는 용어가 없는 대신 김정일을 「민족의 태양」, 「국가당」이라고 공식 호칭하고 있으며, 주체사상 대신에 「김정일사상」이라는 용어를 사용함으로써 김정일을 「위대한 사상가」로 높이고 있다는 점이다. 뿐만 아니라 북한은 「김정일사상」을 김정일시대의 강성대국의 정신적 지주가 될 새로운 사상으로 부각하면서, 자본주의 황색바람의 침습을 막을 불패의 사상으로 동원하고 있다.

「공동사설」에서 김정일사상이 공식제기된 것으로 볼 때, 지난해 최고인민회의 제10기 1차회의를 통해 등장한 국방위원장 중심체제는 한시적인 것이 아니라 김정일 유일지배체제 구축을 위한 장기적인 국가기구체제임을 나타내 주는 것이라고 할 수 있다.

「공동사설」은 또한 「제2의 천리마 대진군」을 강조하였다. 이는 1958년부터 본격화된 천리마운동이 김일성체제 구축의 기반이 되었던 것처럼 제2의 천리마운동을 통해 김정일체제의 공고화를 수립하기 위한 것으로 보인다.

최근에는 종래 김일성에 국한해서 사용해 오던 ‘민족의 위대한 태양’, ‘민족의 아버지’ 등의 경칭을 김정일 국방위원장에게 호칭하고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>37)</sup> 이러한 호칭의 변화 역시 김정일시대가 개막됨에 따라 김정일의 위상을 김일성과 같은 수준으로 점차 끌어올리려는 시도로 해석된다.

그러나 이러한 노력에도 불구하고 부자세습을 통해 권력을 장악한 김정일정권은 본질적으로 김일성 수령의 권위를 허물지 않는 범위 내에서 제한적으로 리더쉽을 행사할 수밖에 없다. 따라서 북한식 사회주의체제가 제도적으로 침체되어 실질적 능력이 떨어져 가고 있으면서도 제한적인 변화수용의 테두리에서 사후제한적이고 수동적인 제도화를 추진할 수밖에 없는 것이 김정일정권의 정책변화 한계이다.

최근 특이하게 나타나고 있는 것은 북한이 지난해부터 되풀이 강조해 오고 있는 사회주의 강성대국 건설이 김일성 주석 생전의 뜻이었고 웅대한 목표였다고 주장하고 나서는 점이다.<sup>38)</sup> 4월 19일 「로동신문」 논설에서는 김일성 주석이 일생을 바쳐 강성대국 건설의 튼튼한 토대가 이룩되었고, 김정일 총비서의 현명한 영도가 있기에 강성대국 건설의 승리는 확정적이라고 주장하고 있다.<sup>39)</sup> 이는 김정일 리더쉽의 독자성을 부각하기 위해 김일성의 권위를 토대로

37) 『연합뉴스』(보도판), 1999.1.20, 1999.3.17.

38) 『연합뉴스』(보도판), 1999.4.17.

39) 『연합뉴스』(보도판), 1999.4.22.

할 수밖에 없음을 다시금 보여주는 것이다.

#### 나. 군사우선주의정치

김일성 사망후 김정일이 군부를 통한 위기관리체제를 구축함으로써 강한 군사국가화의 경향을 띤 것은 주지의 사실이다. 김대중 정부 출범 이후만 보더라도 북한의 잠수정 침투사건, 「강성대국」론 선언과 「광명성 1호」 시험발사, 김정일 국방위원장체제의 공식출범 등 의견상 군사동원체제를 강화하고 있음을 볼 수 있다.

특히 김정일의 국방위원장 재추대 2주일 전 북한이 발표한 「강성대국」론은 “위대한 수령님께서 언제나 그렇게 하시였던 것처럼 사상과 군대를 틀어쥐면 주체의 강성대국 건설에서 근본을 틀어쥐게 된다”고 주장함으로써 앞으로도 북한의 사상통제와 군사력 증강을 통한 사상군사토대론이 계속될 것임을 분명히 보여주었다.

지난해 최고인민회의 제10기 제1차회의에서 김영남은 김정일을 국방위원회 위원장으로 추대하는 연설을 통해 「국방위원장」에 대해 “나라의 정치, 군사, 경제역량의 총체를 통솔지휘하여 사회주의 조국의 국가체제와 인민의 운명을 수호하며 나라의 방위력과 전반적 국력을 강화발전시키는 사업을 조직 령도하는 국가의 최고직책이며 우리 조국의 영예와 민족의 존엄을 상징하고 대표하는 성스러운 중책”이라고 밝혔다.<sup>40)</sup> 개정헌법에는 국방위원장에 대한 국가원수의 지위와 권한이 부여되어 있지 않았으나, 이러한 추대사로 미루어 볼 때, 북한에서 국방위원장은 국가의 실질적인 최고직책이자 권력의 핵심인 것이다. 금년 「공동사설」에서도 북한은 김정일의 「선군혁명령도」가 없었다면 오늘날 인민군대는 존재하지 못했을 것이라며, 김정일의 위상을 거듭 강조했다.

김일성 사망후 북한에서 군부중시정책이 지속되어 왔고, 개정헌법에서 국방위원회의 위상과 기능이 강화되었다는 것은 주목할 만한 사실이다. 그러나 군의 역할이 증시된 만큼 북한에서 당의 위상이 약화되었다고 단정할 수는 없다. 물론 전반적으로 당의 기능은 과거에 비해 상대적으로 위축되고 있으며, 최근 극심한 경제난식량난으로 공식배급체계가 무너지면서 경제지도부문에서는 당의 관리통제기능이 훼손되고 있는 것으로 밝혀지고 있다. 현실적으로 배급제의 붕괴로 당의 권위가 훼손되었을 뿐만 아니라, 당이 인민경제부문

40) 『로동신문』, 1998.9.6, 4면.

에서 행정경제기구들을 총괄하면서 경제정책의 과정을 관리하고 지도하는 기능이 매우 약화되었다. 또한 비공식부문의 확산에 따라 당과 행정경제기구를 통해서는 각급 공장기업소, 협동농장, 철도 등을 운영할 수 없는 상태에 빠지게 되었다. 그 결과 협동농장, 철도, 공장기업소가 군부대에 위탁경영하거나, 협동농장과 작업반에 군관들이 배치되어 모든 작업에 대하여 처음부터 끝까지 간섭하고 관장하고 있는 실정이다.<sup>41)</sup>

그러나 북한이 대내외적 어려움에 처해 있으면서도 사회주의체제를 유지하고 있는 중요한 이유중의 하나는 당적 지도를 통한 통제기능의 유지에 있다고 할 수 있다. 이는 특히 김정일 권력승계과정에서 가장 집중적으로 관여한 부분으로서 대체로 오늘날까지도 그 원칙은 지켜지고 있다. 김정일 정권의 입장에서 여전히 당은 간부, 당원, 일반주민에게 최고권력자의 의도와 지시를 침투시키는 동원과 통제 메카니즘이다. 김정일의 집권유지를 위해서 당에 의한 사회통제가 필수적인 만큼 김정일은 당의 통제를 마다할 이유가 없다.

이렇게 볼 때, 현재 북한에서 김정일정권이 군부의 역할을 보다 중시하고 있는 것은 북한의 위기상황과 김정일정권의 정책변화의 한계를 반증해 주는 것으로 볼 수 있다. 또한 김정일은 기본적으로 위기상황에서 기존에 익숙한 병영국가적 행태에 의존하면서 경쟁자의 등장을 배제하기 위하여 당과 군을 분리지배(divide and rule)하려는 의도를 가지고 있는 것으로 보인다.<sup>42)</sup>

다시 말해, 김정일정권은 위기상황에서 내부를 단속하고 노동력을 지속적으로 동원하기 위해 군부의 역할을 부각시킬 수밖에 없는 처지이다. 또한 김정일정권은 강대국 이미지를 주는 미사일과 같은 전략무기기술 개발을 지속적으로 추진함으로써 대내적으로 주민들에게 군사강대국의 위용을 보이고, 대외적으로는 대미·대남협상력을 제고하려는 것이다. 따라서 김정일정권은 군사적 기풍을 사회에 강조하는 군사우선주의정치를 지속할 수밖에 없으며, 이는 군부가 체제수호 세력으로서 뿐만 아니라 민간부문의 통제 및 지원에 이르기까지 역할하지 않으면 안되는 현실과 김정일의 입장을 반영한 것이라고 할 수 있다.

현재로서는 김정일정권이 위기에 대처하기 위하여 좀 더 본질적인 대안을 찾기 보다는 기존에 익숙한 병영국가적 행태에 의존함으로써 장기적으로는

41) 박형중, 『90년대 북한체제의 위기와 변화』, pp. 17~34.

42) 김성철, 『북한 간부정책의 지속과 변화』 (서울: 민족통일연구원, 1997), pp. 58~62, 68~70.

비효율을 낮게 하는 악순환을 되풀이 할 가능성이 없지 않다.

#### 다. 경제강국 건설과 실리주의적 대외경제사업 강조

북한이 군대를 중시하는 데는 또한 경제강국과 자본주의국가들과의 관계개선을 통해 실리주의적 경제이익을 추구하려는데 앞서 노동력의 효율적 동원과 사회기강 확립 등 내부적 토대를 먼저 굳건히 하려는 의도가 있다. 이미 「강성대국」론에서 김정일정권은 북한이 정치·사상·군사대국화를 위한 「고난의 행군」을 강행함으로 인해 부득이 경제적 침체를 감수하고 허리띠를 졸라맬 수밖에 없었음을 주민 앞에 합리화하였다. 김정일정권은 「강성대국」론에서 김일성 시대의 「고난의 행군」을 통해 사상강국, 정치대국, 군사강국을 이루었으나, 경제강국은 「미구에 달성」할 수 있는 사안이라고 밝혀 경제적 궁핍과 침체 현실을 시인하였다.

「공동사설」에서도 북한은 강성대국 건설을 위해서 경제강국 건설이 중요한 과업임을 인정하고 특히 「먹는 문제」 해결을 위해 전국가적 역량을 집결할 것이라고 강조하였다. 경제강국 건설을 위해 북한은 농업생산을 「강성대국 건설의 천하지대본」으로 설정하고 「감자농사혁명」을 비롯하여 「두벌농사·종자혁명·토지정리사업」 등을 강조하였으며, 아울러 전력·석탄·금속공업을 강조하고, 「긴장한」 철도수송해결·인민소비품 보장·지방산업공장 만부하 가동·고속도로 건설·과학기술 발전 등을 강조하였다.

또한 북한은 경제난으로 인해 파괴된 중앙계획경제체제 복원을 위해 신국가기구체계에 맞게 경제에 대한 중앙집권적, 통일적 지도강화를 강조하였다. 「공동사설」은 가동률이 20%대로 떨어진 공장, 특히 지방공장의 정상가동을 위해 모든 역량을 집중투입할 것과 「지방의 예비화 가능성을 남김없이 동원하여 모든 지방산업공장들을 만부하로 돌려야 한다」라고 강조하였다. 1999년 4월 8일 북한의 제10기 제2차회의에서 「인민경제계획법」을 제정한 것도 중앙계획경제체제 복원을 위해 경제에 대한 중앙집권적, 통일적 지도강화를 강조하기 위한 맥락에서 비롯된 것으로 보인다.

「공동사설」은 지난해 개정헌법 24조에 명문화한대로 「경제사업에서 실리를 보장하고,」 「자연부원을 대대적으로 개발하여 경제적 부흥의 밑천을 마련」할 것을 다시금 천명하였다. 실리추구는 자본주의국가들과의 관계개선을, 자연부원개발은 금강산 관광 및 개발사업에 이어 백두산·칠보산 등에 대한 점진적 확대개방을 시사하는 것으로 분석된다.

현재 북한은 경제대국 건설을 위해 주민들의 내뺨을 강요하고 노력의 배가 운동을 계속하고 있다. 주민들에게는 '어려울수록 낙천적으로 살고 일하도록' 강요하고 '고난의 행군을 낙원의 행군으로' 설득, 주민들의 노동력을 동원하고 있다. 이러한 맥락에서 북한은 김정일의 자강도 현지지도(1998.1.16~21) 이후 등장한 구호인 '강계의 혁명정신'을 「시대정신」으로 강조, 김정일에 대한 절대충성만이 미덕임을 강요하고 있다.

실리주의적 경제관계의 강조를 위해서 북한은 '당국간 대화기피, 비당국간 대화강화'라는 대남 기본노선을 크게 변화하지 않을 것이다. 그러나 금년 「공동사설」에서는 통일의 개념을 추상적·개념적으로 정의하는 한편, 구체적 통일 방도의 언급을 회피함으로써 실리획득을 위한 여지를 열어 놓았다고 할 수 있다. 북한은 "온 민족이 화합하고 단결하면 그것이 곧 조국통일"이라고 언급 하면서 종래의 조국통일 3대원칙, 민족대단결 10대강령, 고려민주연방국가창립방안 등은 일체 언급하지 않았다. 또한 「공동사설」은 남북당국간대화, 기본합의서 이행문제, 정전체제의 평화체제로의 전환문제, 남북경협 등의 주요 사안을 언급하지 않음으로써 향후 「강성대국」론에 입각한 김정일지도자상 부각과 경제재건을 비롯한 정치·경제·군사·사회문화 등 대내분야에 역점을 둘 것으로 분석된다.

「강성대국」론을 통해 김정일정권이 경제강국건설을 다그치고 있는 것 자체가 경제적 어려움의 현실을 주민들 앞에 인정하고 있는 것이다. 또다른 한편으로는 김정일정권이 경제적 어려움의 타개여부로 주민들 앞에 시험대에 올라있다고 볼 수 있다. 김정일정권은 경제난식량난을 해결하지 못한다면 독자적인 김정일의 지도방식을 구축하는데 정당성의 위협을 받을 가능성이 크다. 따라서 경제강국의 건설, 실리주의적 대외경제사업을 통한 가시적인 성과를 이루어 내야 하는 것은 김정일정권으로서는 앞으로 정책선택의 부담스러운 한계로 작용할 것이다.

## 2. 김정일정권의 변화수용 방식

이상과 같은 김정일정권의 정책선택과 한계 속에서 최근 김정일정권은 자기 방식으로 변화를 수용해 가고 있는 것으로 보인다. 그러한 방식은 사후제안적·수동적 제도화와 경제현대화의 모색으로 요약할 수 있다.

### 가. 사적 관행·자율화에 대한 사후제한적·수동적 제도화

김정일은 북한주민들 사이에 비공식적으로 확산되고 있는 사적 관행이나 자율화들을 제한적이지만 점진적으로 묵인·허용하는 방식으로 변화를 수용하고 있는 것으로 보인다.<sup>43)</sup> 그러나 김정일의 사후제한적·수동적 변화수용 모색은 중국의 등소평에 의한 실용주의 개혁에는 미치지 못하는 수준이 될 것이다. 중국의 경우 모택동이 사망하였고 그의 급진노선 추종자들조차 1개월만에 등소평의 쿠데타에 의해 제거됨으로써 중국은 毛의 그림자에서 벗어나 새로운 노선을 펼 수 있었다.<sup>44)</sup> 반면 김정일은 등소평이 모택동의 노선을 뒤집어 엮은 것처럼 김일성의 유산에서 벗어날 수 없다. 따라서 김정일은 우리식 사회주의를 벗어나지 않는 범위내에서 변화를 시도할 수밖에 없다.

최근 김정일은 배급경제의 마비로 제한적이지만 주민들 사이에 서서히 확산되어 가고 있는 사적·자율적인 경제관행들을 점차 사후제한적이고 수동적으로 인정하고 허용하고 있다. 그것은 1998년의 개정헌법에서 국민의 경제활동에 조금이나마 자율권을 부여하고 있는 데서 구체적으로 찾아 볼 수 있다.

개정헌법에서 북한은 첫째, 생산수단의 소유주체를 '국가와 협동단체'에서 '국가와 사회·협동단체'로 규정하여(제20조) 사회단체를 추가함으로써 경제활동의 주체로서 사회단체의 영역을 확대하였다. 동시에 북한은 국가소유의 대상을 축소하여 종전의 교통운수 부문을 철도·항공운수로 한정(제21조)하였으며, 반면 사회·협동단체 소유의 대상을 종전의 농기구, 고기배에서 배로 다소 포괄적으로 확대규정하였다(제22조). 아울러 종래 협동단체 소유로 되어 있던 '부림집승'(가축)과 건물을 삭제함으로써(제22조) 가축, 주택에 대한 개인소유도 가능하게끔 여지를 두었다.

둘째, 개인소유의 주체를 근로자에서 공민으로 바꾸고(제24조), 동시에 개인소유의 대상중에 "협동농장원들의 터밭경리를 비롯한 주민의 개인부업경리에서 나오는 생산물"을 "터밭경리를 비롯한 개인부업경리에서 나오는 생산물"로 수정하였다(제24조). 또한 "그 밖의 합법적인 경리활동을 통하여 얻은 수입"도 개인소유에 속한다(제24조)고 하여 개인소유의 대상을 확대하였다. 이

43) 박형중, 『'90년대 북한체제의 위기와 변화』, pp. 58~76.

44) 서재진 외5인, 『사회주의체제 개혁·개방 사례 비교연구』 (서울: 민족통일연구원, 1993), pp. 360~371.

는 그동안 묵인해 왔던 주민의 상거래 등의 사적 경제활동을 허용하는 것으로 볼 수 있다. 예컨대, 텃밭경작에 의한 이윤 뿐만 아니라 농민시장이나 물물교환 등을 통해 얻는 개인적 이득을 인정한 것이라 볼 수 있다.

셋째, “국가는 경제관리에서 대안의 사업체계의 요구에 맞게 독립채산제를 실시하며 원가 가격 수익성같은 경제적 공간을 옹계 이용하도록 한다”는 규정을 신설하였다(제33조). 북한에서 독립채산제는 국영공장기업소를 중심으로 실시되었으며, 점차 농업부문과 비생산적 부문인 유통부문에 이르기까지 확대되어 왔는데, 앞으로 독립채산제의 확대실시로 경제관리운영에서의 자율성도 확대될 것으로 보인다. 특히 원가, 가격, 수익성 등과 같은 시장경제개념의 도입은 북한경제에 활력소가 되도록 하려는 정책의지를 보여주는 것이다.

넷째, 공민의 거주여행의 자유를 인정하는 조항을 신설하였다(제75조). 이러한 조항 신설도 식량난으로 인한 주민의 지역간 이동확대의 현실을 반영한 것이라 할 수 있다.

#### 나. 서방으로부터의 대북지원 확대 유치 및 경제현대화를 위한 방안 모색

김일성 사후 3년 권력이양기 동안 김정일의 대외정책은 체제에 대한 위험 부담을 최소화하고 정치·사회의 불안정을 야기할 수 있는 경제에서의 변화를 피하면서 서방으로부터의 대북지원을 확대 유치하기 위한 협상을 추진했던 것으로 요약할 수 있다. 특히 1994년의 북한핵위기와 1995년 이후의 식량 위기는 대표적인 예라고 할 수 있다.

1994년의 북한핵위기는 제네바합의와 KEDO의 탄생으로 일단락되었다. 그러나 김정일정권의 경제적인 입장에서는 미국 및 여타 KEDO 회원국들의 재정지원하에 북한에 대한 지속적인 중유공급과 2기의 경수로 건설사업이 시작되는 등 부분적인 성과를 거두었다고 할 수 있다. 또한 1995년의 식량위기를 이용하여 김정일정권은 경제침체와 천재지변에 처한 북한주민을 지원해야 한다는 국제사회의 인식을 증대시키고 결과적으로 국제사회로부터 대규모의 식량지원과 인도적 지원을 이끌어 내는데 성공한 것이다. 이를 통해 북한은 과거 중국, 러시아로부터 가능했던 식량지원을 미국, EU, 남한, 일본 등으로 확대하는 경제적 효과를 가져왔다.

김정일정권의 변화수용은 향후에도 이와 같이 내부에 대한 위험부담을 최소화하면서 외국자원 유치는 극대화하려는 기본틀을 유지할 것이다. 단지, 최

근 김정일은 북한의 경제현대화를 위한 방안을 조심스럽게 모색하고 있는 것으로 보인다.<sup>45)</sup> 최근 북한은 아시아개발은행에의 가입의사를 밝히는 한편, 1997년 9월 IMF 실상조사단의 입국을 허용하고, 1998년 2월 세계은행 방문단을 받아들이는 등 국제금융기구에 대한 접근을 시도하고 있다. 물론 북한은 국제기구 가입을 위해 요구되는 자국 경제에 대한 정확한 정보제출을 꺼리고 있고, 미국과 일본 등이 북한과의 안보·정치문제가 해소되기 이전에는 북한의 가입을 유보할 수도 있기 때문에 북한의 국제금융 가입은 쉽지 않다.

그러나 이는, 성급한 기대이기는 하지만, 국제경제체제를 배우고 그에 바탕한 북한의 정책변화를 모색하려는 조심스러운 움직임이라고 할 수 있다. 북한은 시장경제원리와 자본주의 경제학을 연구하기 위해 일부 간부들에게 해외 연수를 확대시키고 있으며, UNDP, IMF, 세계은행 등에 시장경제 및 금융 분야 교육을 요청하고 있는 점도 경제현대화를 통해 제도적 침체를 극복하기 위한 모색으로 평가할 수 있다.<sup>46)</sup>

이러한 의미에서 1998년 5월 28~29일 제네바에서 UNDP 주최로 열린 “북한 농업복구와 환경보호를 위한 주제별 원탁회의(Thematic Roundtable Meeting on Agricultural Recovery and Environmental Protection in the Democratic People’s Republic of Korea)에 북한이 참석한 것은 주목할 만하다. 이 회의를 위해 북한정부는 UNDP의 도움을 받아 최근 북한의 농업생산을 저해해온 문제들을 구체적으로 규명하고 국제사회의 지원을 받아 생산능력을 회복할 수 있는 전략과 방안을 제시하는 보고서를 준비하였다.<sup>47)</sup> 원탁회의 참석자는 25개국의 관리와 EU 대표들을 비롯하여 북한 내에서 활동중인 각종 유엔기구, IMF, 세계은행 등의 관계자 및 북한에 인도적 식량 지원을 제공하고 있는 여러 NGO의 대표들이었다. 원탁회의는 북한당국이 자국의 경제문제를 논하고 그에 대응하기 위한 지원을 호소하기 위해 기부국 및 지원기관과 공식 대화를 갖는 자리였던 것이다.

원탁회의는 또한 북한의 농업생산을 향상시키기 위해서 국제사회의 대북지

45) Bradley O. Babson의 “North Korean Economy Today(North Korea on the Brink),” 참조, 보고서 내용은 한국개발연구원, 『KDI 북한경제리뷰』(1999.3), pp. 56~61.

46) 임동원 전 외교안보수석은 “1998년 북한의 국장, 과장급 중견간부 120여명이 경제학, 경영학, 국제법 등을 배우기 위해 해외연수를 나갔으며, 이는 1997년 10여명에 비해 월등히 늘어난 것”이라고 밝힌 바 있다. 『세계일보』, 1999.3.1

47) 원탁회의와 보고서에 대해서는 통일부, 『북한의 헌법개정과 향후 경제정책 변화전망』(1998), pp. 63~122 참조.



원이 인도적 식량지원으로부터 점차적으로 개발지원 방향으로 옮겨가야 한다는 사실을 참석자 모두에게 인식시키고, 북한에게는 농업뿐만 아니라 경제 전반에 걸친 광범위한 문제점들과 정책적 사항들에 대한 논의를 시작해야 한다는 사실을 깨닫게 해주는 의미있는 자리였다.

1998년 9월의 개정헌법에서 북한이 농촌 기술혁명을 '공업화'한다는 규정에 '현대화'를 추가하여 농업부문의 생산성을 향상시키려는 의지를 내비친 것도(제28조) 경제현대화를 위한 방안을 검토하고 있는 것으로 볼 수 있다.

### 3. 변화수용 평가

김정일정권은 본질적으로 김일성정권의 연장선상에 있다. 김정일은 권력의 단순한 수혜자가 아니라 김일성시대의 부정적 유산도 함께 물려받았다. 따라서 위기상황을 타개해 나가기 위한 김정일정권의 정책변화 한계는 명백해 보인다.

첫째, 김정일정권은 김일성노선의 기본골격을 허물지 않고 정권의 정통성에 대한 국내정치적 안정을 유지하면서 조심스럽게 사후적·점진적·제한적인 정책변화를 통해 북한이 당면한 위기 상황에 대처해 나갈 수밖에 없다.

둘째, 김정일정권은 김정일 리더십의 독자성을 점차적으로 부각시키면서 군사우선주의정치를 골간으로 경제강국 건설과 실리주의적 대외경제사업을 추진하고 있다. 그러나 이러한 정책선택에는 김정일정권이 부자세습을 통해 김일성정권을 승계하였다는 태생적 한계가 있다. 따라서 김정일정권은 전향적인 변화수용이나 우리식 사회주의의 전향적 철폐와 같은 방식을 추구할 수 없다. 이로 인해 김정일정권은 주민들 사이에 비공식적으로 확산되고 있는 사적 관행이나 자율화를 사후제한적·수동적으로 묵인·허용하면서 서방으로부터의 대북지원 확대 유치 및 경제현대화 방안을 조심스럽게 모색하고 있는 것이다.

셋째, 김정일정권의 변화수용 모색은 현재로서는 근본적인 개혁개방과는 거리가 멀지만 장기적으로는 북한내부의 더 큰 변화를 축적해 주는 모티브가 될 것이다. 그것은 북한위기가 스탈린식 사회주의체제 발전의 내재적 한계에서 야기된 모순의 누적과 당국이 추구하는 정책·노선과는 다르게 북한식 사회주의제도에서 이탈하거나 사회주의제도를 긴장시키는 정책적 역기능에서 비롯되었듯이 김정일정권의 사후제한적·수동적 제도화나 서방으로부터의 대북지원 확대 유치 및 경제현대화의 과정에서 또다른 변화요인이 야기될 것이기

때문이다. 구체적으로 보면, 사적인 관행이나 자율화들을 조금씩 묵인·허용하는 과정에서 북한은 장기적으로 중앙집권적이었던 경제관리를 불가피하게 하부단위로 점차 이양할 수밖에 없다. 북한은 동시에 전체주의적인 정치·사회통제도 완화할 수밖에 없다. 그렇게 되면 하부단위의 중앙집권적 계획경제에 대한 의존이 점차 흔들리게 되며, 중앙과 지방, 당의 영도 등 사회 내부의 통제 관계 역시 변모할 가능성이 있다. 궁극적으로는 중앙의 국가권력이 이완되고 하부단위의 자율성이 점차 신장될 것이다. 철저한 내부통제와 제한적인 대외 교류협력 속에서도 외부환경 변화의 여파와 외부사조는 불가피하게 유입될 수밖에 없다. 외부환경 변화에 대한 주민들의 인지도가 증대할수록 북한의 내부는 동요될 수밖에 없다.

## V. 결론

북한이 처한 체제적 위기는 북한식 사회주의체제의 제도화과정에서 이미 비롯되었다고 할 수 있다. 위기 속에서도 북한체제의 기본적인 속성은 대체로 유지되고 있는 것으로 보인다. 그러나 스탈린식 사회주의체제 발전의 기본노선과 북한식 사회주의체제의 발전과정을 통해 형성된 북한 사회주의의 제도적인 역할은 북한의 체제발전과 정책 추진에 역기능적인 영향을 미치고 있다. 북한에서 나타나고 있는 정책적 역기능들은 확일적이고 전체주의적인 의식이나 제도와는 다른 사적인 관행이나 자율화에 가까운 것이라는 점에서 북한에 위협적이다.

북한이 처한 위기의 본질을 감안할 때, 김정일정권이 북한식 사회주의체제를 유지하면서 생존하려면 정책적 역기능들을 사회주의제도 내로 적절히 수용하여 북한의 발전을 위해 역할하도록 만들어야 할 것이다.

그러나 부자세습을 통해 김일성정권을 승계한 김정일정권으로서는 현재 전향적으로 변화를 수용할 수도 없고 우리식 사회주의를 철폐할 수도 없다. 따라서 김정일정권은 아버지 김일성의 노선을 허물지 않는 범위내에서 주민들 사이에 비공식적으로 확산되고 있는 사적 관행이나 자율화를 사후제한적·수동적으로 묵인·허용하면서 서방으로부터의 대북지원 확대 유치 및 경제현대화 방안을 조심스럽게 모색하고 있는 것이다.

김정일정권의 변화수용 방식은 현재로서는 전향적인 개혁·개방과는 거리가 멀다. 그러나 북한의 위기가 스탈린식 사회주의체제 발전의 내재적 한계에서

야기된 모순의 누적과 북한당국이 추구하는 정책·노선과는 다르게 북한식 사회주의제도에서 이탈하거나 사회주의제도를 긴장시키는 정책적 역기능에서 비롯되고 있듯이, 사후제한적·수동적 제도화나 서방으로부터의 대북지원 확대 유치 및 경제현대화과정은 장기적으로 북한내부에 더 큰 변화의 모티브를 제공해 줄 것이다.

사적인 관행이나 자율화들을 조금씩 묵인·허용하는 과정에서 북한은 장기적으로 중앙집권적이었던 경제관리를 불가피하게 하부단위로 점차 이양할 수밖에 없다. 북한은 동시에 전체주의적인 정치·사회적 통제도 완화할 수밖에 없다. 그렇게 되면 하부단위의 중앙집권적 계획경제에 대한 의존이 점차 흔들리게 되며, 중앙과 지방, 당의 영도 등 사회 내부의 통제관계 역시 변모할 가능성이 있다. 궁극적으로는 중앙의 국가권력이 이완되고 하부단위의 자율성이 점차 신장될 것이다. 철저한 내부통제와 제한적인 대외교류협력 속에서도 외부환경 변화의 여파와 외부사조는 불가피하게 유입될 수밖에 없다. 외부환경 변화에 대한 주민들의 인지도가 증대할수록 북한의 내부는 동요될 수밖에 없다.

이렇게 볼 때, 우리의 대북정책은 북한의 지배엘리트나 주민들로 하여금 북한식 사회주의체제 이외의 다른 체제와 방식을 경험할 수 있도록 하는 장기전략적 구도속에서 추진되어야 할 것이다. 예를 들어, 북한경제의 제도적 취약성을 극복할 수 있도록 북한관리들의 해외연수를 돕는 교육지원 및 확대 노력이 필요하다. 또한 현재 김정일정권이 모색중인 것으로 보이는 서방으로부터의 대북지원 확대 유치 노력 및 경제현대화의 실질적 진전을 위한 기술 지원이나 개발지원에 초점을 두어 북한당국 및 주민들과 잦은 접촉을 할 수 있는 계기를 만들어 가는 전략이 필요하다. 이를 위해 북한의 정치·안보사안과 인도적 지원을 대북 기술지원 및 개발지원과 연계시키는 전략도 검토할 필요가 있다.

빈 면

# 통일한국군의 군사체계 모델: 예비역 장성 전문가 의견조사 결과

김상호(육군예비역중장)

배진수(한국군사문제연구원 선임연구위원)

## ◁ 목 차 ▷

- I. 연구목적 및 연구방법
- II. 군사체계의 개념과 구성
- III. 통일한국군 군사체계 의견조사 결과
- IV. 결론 및 제언

## I. 연구목적 및 연구방법

### 1. 연구 목적

남북한 통일 과제는 우리민족이 언젠가는 달성해야 할 필수과제이며, 따라서 통일대비 작업도 정부 부처 및 관련 연구기관 등에서 각 부문별로 상당한 노력을 기울여 왔던 것으로 판단된다. 이러한 통일대비 작업에는 각 부문별

모두가 한결같이 중요함에는 틀림없지만, 그 중에서도 군사분야에 관한 통일 대비의 중요성은 독일, 베트남, 예멘 등의 분단국 통일사태에 비추어 볼 때 통일작업 자체의 성패를 기능할 수 있는 가장 민감하고 중대한 부문이라고 할 수 있다.

그간 국내에서 군사분야 통일대비 핵심으로 가장 많은 관심을 받아 온 이슈는 '남북한 군사통합을 어떻게 할 것이냐' 하는 데에 있었던 것 같다. 반면, 군사통합 과정 이전에 반드시 선결되어야 할 필수 과제인 '통일한국군의 바람직한 군사체계를 어떻게 설정할 것인가' 하는 이슈에 대해서는 그간 군사 전략, 군사력 규모, 군사력 건설방향 등 부분적으로 이론적 분석을 한 연구들은 다소 있었으나, 본 연구처럼 통일한국의 군사체계 전반적으로 검토한 연구는 드문 편이라 할 수 있다.<sup>1)</sup>

이러한 맥락으로 본 연구에서는 다년간 군의 고위직을 경험하면서 각 부문별 전문경험과 식견을 겸비한 실무적 차원의 군사전문가 집단인 예비역 장성들을 대상으로, 전문가 의견조사를 실시하여 이들의 견해를 수렴함으로써 통일한국군의 바람직한 군사체계 모델을 제시하고자 함에 그 목적이 있다. 물론 통일방식이 흡수통일이나 합의통일이나, 아니면 한국주도이나 북한주도이나에 따라 통일한국군의 군사체계가 어느 정도 영향을 받을 수도 있겠으나, 한편으로는 통일방식과 무관하게 통일당시의 여건에 가장 적합한 통일한국의 군사체계 모델 설정이 어느 정도 가능하리라는 것이 본 연구자의 입장이다. 극단적인 경우 북한주도의 남한흡수 통일방식에 의해 한반도 통일이 되더라도 통일한국을 둘러싼 주변국의 위협은 상수(常數)로 남아 있으며, 북한군이 주체가 되는 통일한국군의 가장 바람직한 군사체계 모델 역시 통일당시 주변정세 변화와 미래전 양상에 따라 설정되어야 한다는 점은 공통사항이기 때문이다. 굳이 본 연구에서 가상의 통일방식을 상정한다면 한국주도의 한반도 통일을 물론 염두에 둔 것임을 밝힌다.

기존의 군관련 설문조사 등이 많으나, 예비역 장성들만을 대상으로 한 설문조사는 접근 자체가 쉽지 않은 관계로 매우 드문 경우이며,<sup>2)</sup> 또한 이들은

1) 통일한국군 군사체계에 관한 전반적 기획 과제의 예로는, 국제평화전략연구원 세미나 (1995.11.7) 주제인 <통일한국군 군사체계>와 한국군사문제연구원 발간 『한국군사』, 제5호; (1997.7)의 특집주제 <남북한 군사체계와 통일한국군 모델> 등이 있다.

2) '통일한국군 군사체계' 이슈는 아니지만, '군이미지/군 사기·복지/병무·동원/국방비/군사안보/예비역 지원' 등 국방현안 전반에 걸쳐 예비역 장성·대령 888명의 전문가 의견 조사를 실시한 최근의 드문 예로 배진수·황용남, 『98 국방현안 인식조사: 예비역 장

군과 국방 부문의 고위직을 직접 경험한 동질의 집단이라는 점에서 전문가 조사대상으로서의 가치도 함께 보유하고 있어 그 가치가 매우 클 것으로 기대된다.

## 2. 연구 방법

설문조사는 1999년 4월 17일부터 4월 28일까지 예비역 장성 총 600명에게 조사대상자의 익명성과 자유로운 설문에 대한 응답을 확보하기 위해 우편 설문조사방법을 선택하였으며, 회수된 300명의 응답지를 토대로 설문결과를 분석하였다.

### 가. 조사대상자의 선정과 특성

설문대상은 설문조사 당시 재단법인 한국군사문제연구원에서 국방·군사 연구자문활동을 수행 중인 예비역 장성 1,500여명 중 최근 전역자 순으로 600명을 선정하였는데, 전체 조사대상자 600명 중 최종 회수된 300명의 응답자 특성은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1>에서와 같이 조사대상자들의 대부분인 80% 정도가 군경력 30년 이상으로서, 전역시 계급별로는 준장이 153명(51%), 소장이 97명(32.3%), 중장이 37명(12.3%), 대장이 12명(4%) 등으로 중장·대장 등 고위 장성도 50명 정도 포함되어 있다. 군별로는 육군이 220명으로 전체 응답자의 73%, 해군이 36명으로 12%, 공군이 42명으로 14%로서 실제 모집단의 육·해·공군 구성비와 큰 차이는 보이지 않는다.

〈표 1〉 조사대상자의 특성

BASE FOR 전체응답자	사례수	응답자특성(%)
■ 전 체	(300)	100.0
● 군 복 무 년 수		
29 년 이하	(57)	19.0
30 년 - 34 년	(194)	64.7
35 년 이상	(49)	16.3
● 군 별		
육 군	(220)	73.3
해 군	(36)	12.0
공 군	(42)	14.0
모름/무응답	(2)	0.7
● 전역시 계급		
준 장	(153)	51.0
소 장	(97)	32.3
중 장	(37)	12.3
대 장	(12)	4.0
모름/무응답	(1)	0.3

#### 나. 설문지의 구성 및 분석방법

설문내용은 군사체계에 관한 것인데, 군사체계는 원래 군령과 군정 분야로 구분할 수 있으나 군정 기능은 군령 분야인 군사력의 효율적 운용을 뒷받침하고자 하는 것이므로 군사체계 모델의 골격은 군령분야의 요소들에 의하여 결정된다고 볼 수 있다. 따라서 군령분야의 중요 요소인 군사전략, 군사력, 군구조, 무기체계 등의 부문을 위주로 설문내용을 구성하였으며 문항구성은 다음 〈표 2〉와 같다.



〈표 2〉 설문지 구성내용

군사체계의 주요 영역	세 부 문 항
군사전략	통일한국군의 군사전략 개념
군사력 규모 및 배치	통일한국군의 적정 병력규모
	통일한국군의 군사력 배치
군구조 및 지휘체계	통일한국군의 군사지휘체계
	통일한국군의 상비전력과 예비전력 구성비
	통일한국군의 3군 구성비
무기체계	통일한국군의 핵심 무기체계 보유 우선순위
	통일한국군의 각 군별 역점 무기체계
	통일한국군의 핵무기 능력
	통일한국군의 미사일 능력

설문지 응답결과는 Spsswin 7.0프로그램에 의거 분석하였으며, 각 문항별 설문결과와 해석에 있어서 전체응답자의 응답결과와 각 인적사항별 응답결과 비교시 각 인적사항별로 특이한 패턴이 나타나는 경우는 해당 인적사항에 관한 응답 분석을 추가하여 전체응답자의 설문결과 해석이 왜곡되지 않도록 주의하였다.

## II. 군사체계의 개념과 구성

### 1. 군사체계의 개념

군사체계란 용어는 군사용어로서 표준화되어 있거나 보편화되어 있지 않기 때문에 아직 그 개념이 정립되어 있지 않다고 할 수 있다. 그러나 일반적으로 군사체계란 군사와 체계의 합성어로 군사의 체계란 뜻으로 이해하고 사용되고 있다. 본 연구의 목적상 이를 좀 더 명확하게 정의하기 위하여 먼저 이들

두 용어의 의미를 파악해 볼 필요가 있다.

‘군사’는 일반적으로 “군대, 군비 및 전쟁에 관한 일”<sup>3)</sup>로서 전쟁을 전제로 하여 평시에는 군사력을 건설, 유지 및 관리하고 유사시에는 준비된 군사력을 사용하여 당면한 국가의 위협을 배제하거나 정책목적을 달성하는 위기관리 수단으로 사용되고 있다. 따라서 군사의 대상은 전쟁에 관련된 일이며 군사의 목적은 개인이나 국가의 생존과 번영이다. 한편 ‘체계’란 “복잡한 환경 속에서 전체적인 목표를 달성하기 위해 독립적이거나 공동으로 작용하는 상호 관련된 부분의 집합 또는 어떤 공동 목적에 기여하는 구성요소간의 상호의존 관계에 의해 형성되는 복합체로서 하나의 복합적 목적 또는 기능을 위해서 하부기능(sub function)을 갖는 몇 가지 구성요소로 구성된다”<sup>4)</sup>고 정의되고 있다.

따라서 군사체계란 군사를 구성하고 있는 요소와 군사목적의 달성하기 위한 실천제도 및 방법의 개념으로 파악할 수 있는데, 이는 크게 용병분야(군령)와 양병(군정)분야로 나누어 볼 수 있다. 본 연구에서는 군사체계를 ‘군사 목적을 달성하기 위하여 군령 및 군정의 제요소가 수행할 업무와 기능의 체계’라고 정의한다.

## 2. 군사체계의 구성

군사체계의 대상과 구성 및 범위에 대해서는 나라마다 처하고 있는 국가적 전통과 상황에 따라서 다소의 차이가 있지만 큰 줄거리는 대동소이한 편이다. 한국 군사체계의 출발점은 「정부조직법」 제31조(국방부 직무) “국방부장관은 국방에 관련된 군정 및 군령과 기타 군사에 관한 업무를 관장한다”에서 구체화가 가능하다. 또 「국군조직법」 제8조(국방부장관의 권한)는 “국방부장관은 대통령의 명을 받아 군사에 관한 사항을 장리(掌理)하고 합동참모의장과 각군 참모총장을 지휘 감독한다”고 명시하고 있어 군사가 수행할 업무와 기능은 군령과 군정 및 기타 사항으로 구분할 수 있다.

군령이란 “군의 용병작전을 중심으로 하는 업무와 밀접한 관련을 갖는 사항의 업무”<sup>5)</sup>를 의미하며 군대의 지휘운동에 관해서 상급지휘관으로부터 하급지

3) 한국어대사전 편찬회, 『한국어대사전』 (서울: 현문사, 1976), p. 124.

4) 육군본부, 『한국군사사상』 (1992), p. 319.

5) 국방대학원, 『안보관계용어집』 (1985), p. 152.

휘관에 행해지는 의사의 강제이다. 군령에 관련된 업무는 군사력의 운용 즉 용병에 관한 것이며 이는 국가가 설정한 전쟁의 목적과 전쟁의 정치적 목표를 달성할 수 있는 군사전략을 수립하고 군사작전을 수행하는 것이다. 따라서 군령의 업무체계는 용병체계라 할 수 있으며, 용병체계는 다시 군사사상과 교리를 기반으로 하여 군사전략과 작전술 및 전술의 3단계 구조로 구성되어 있다.<sup>6)</sup> 여기서 군사전략은 최고수준의 전쟁수행 이론으로서 용병에 있어서 선도적 역할을 수행하며 그 하위 수준의 작전과 전술에 영향을 미치고, 작전술은 군사전략의 지침과 지도하에, 전술은 작전술의 지침과 지도하에 시행된다. 이러한 업무를 수행하는 용병체계는 전략, 작전, 전술, 군구조, 무기체계의 기능에 의하여 수행된다.

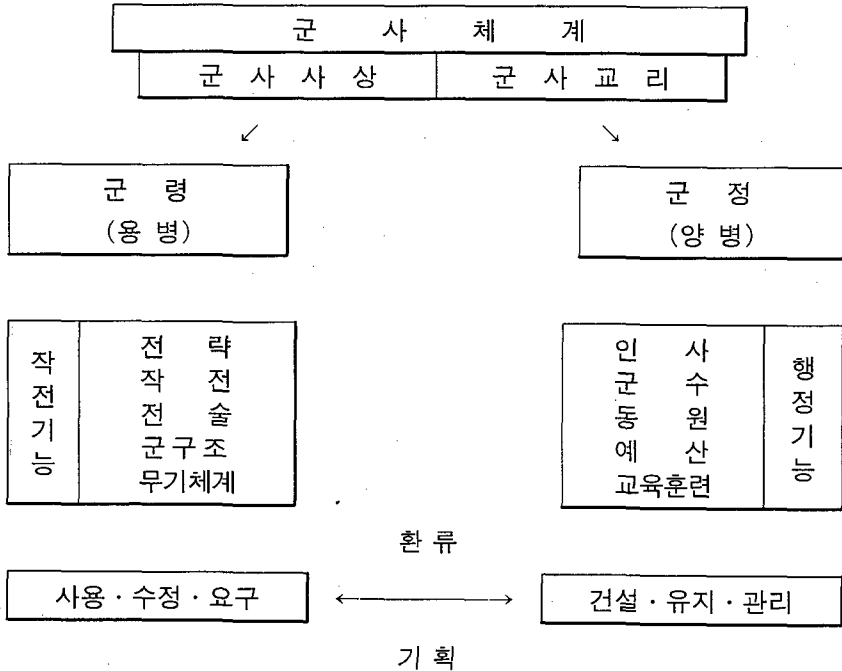
군정이란 “군대가 용병(전략)의 임무를 수행할 수 있도록 하는 행정(인사, 교육 등)과 군사분야의 준비·지원업무<sup>7)</sup>”를 의미한다. 군정업무는 군사력의 효율적인 운용을 뒷받침하기 위한 군사력의 건설, 정비, 유지를 관리하는 것으로 양병에 관한 업무들이다. 이는 다시 군사정책과 군사관리 업무로 구분할 수 있는데, ‘군사정책’은 협의의 개념으로서 전쟁에 대비해서 군사력을 준비하는 데 있어서의 제기준을 설정하는 것을 말하고 ‘군사관리’는 이러한 기준에 도달할 수 있도록 군사력, 즉 인적 요소와 물적 요소를 건설하고 유지하는 업무를 말한다. 즉 이러한 업무를 수행하는 양병체계는 인사, 병무, 군수, 동원, 예산, 시설, 교육훈련의 기능에 의하여 수행된다.

군사체계의 구성을 요약하면 <그림 1>에서와 같이 크게 군령(용병)과 군정(양병)으로 구분될 수 있는데, 이 두 분야의 기능은 계획의 수립으로부터 집행에 이르는 전과정에 걸쳐 투입과 산출절차에 의한 환류 과정을 거치고 목적과 수단의 연계를 통하여 양 기능이 통합됨으로써 단일 군사체계를 이루게 된다.

6) ‘군사사상’은 전쟁을 준비하고 수행함에 있어서의 합의된 기준과 논리적 근거이며, ‘군사교리’는 군사작전을 지도하는 근본적 원칙을 의미한다. 국방대학원, 『군사교리』(1993), p. 7.; ‘군사전략’은 군사력을 사용하거나 위협함으로써 정책목표를 달성하기 위하여 군대를 운용하는 기술이며, ‘작전술’은 군사전략의 지도하에 전투를 성공적으로 이끌기 위한 조건을 조성하는 것을 목표로 하는 대규모의 군사적 기동을 말하며, ‘전술’은 전투 또는 교전에서 승리를 쟁취하기 위해 전장내에서 무기체계의 총력전을 행사하여 적의 전투의지를 분쇄하는 기술이다. 육군사관학교 군사학처, 『전략개론』(서울: 한원, 1991), p. 24 참고.

7) 국방대학원, 『안보관계 용어집』(1998), p. 152.

〈그림 1〉 군사체계의 구성



### Ⅲ. 통일한국군의 군사체계 의견조사 결과

#### 1. 통일한국의 군사전략 개념

군사전략의 개념으로 크게 공세전략, 방어전략, 공세적 방어전략의 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 현재 한국은 공세적 방어전략의 개념을 택하고 있고, 공세전략은 이스라엘이나 북한의 군사전략이 여기에 속한다.

통일이후 한국군의 바람직한 군사전략 개념은 어떠한 것으로 생각하느냐? 라는 물음에 대해 <표 3>에서와 같이 조사대상자의 83.7%가 공세적 방어전략(억제전략), 15%가 방어전략, 0.7%가 공세전략을 선호하는 것으로 나타났다. 특히 공세적 방어전략에 대한 선호 경향은 군별의 경우 해군이 88.9%로 육군의 82.7%와 공군의 83.3%에 비해 더 높은 것으로 나타났다.

이러한 조사결과는 통일한국이 주변 강대국에 대하여 공세전략을 취한다는 것이 부적절함을 의미하며, 또한 방어위주의 전략으로는 국가목표 달성에 기여하기 곤란하고 국력소모만 가져올 가능성이 크다는 점을 반영하고 있다. 따라서 통일한국군의 전략개념으로는 공세적 방어전략에 입각하여 전략목표는 방어에 두되 필요시 제한된 수준에서 공세작전을 수행할 수 있는 능력을 확보하는 것이 타당하며 이 경우 억제력을 달성할 수 있는 능력에 중점을 두어야 할 것이다.<sup>8)</sup>

〈표 3〉 통일한국군의 군사전략 개념

BASE FOR 전체응답자	사례수 %	공세전략 %	방어전략 %	공세적 방어전략 (억제전략) %	기타 %	모름/ 무응답 %	계 %
■ 전 체	(300)	0.7	15.0	83.7	0.3	0.3	100.0
● 군 별							
육 군	(220)	0.9	15.5	82.7	0.5	0.5	100.0
해 군	(36)	0.0	11.1	88.9	0.0	0.0	100.0
공 군	(42)	0.0	16.7	83.3	0.0	0.0	100.0
모름/무응답	(2)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
● 전역시 계급							
준 장	(153)	0.7	11.1	88.2	0.0	0.0	100.0
소 장	(97)	1.0	20.6	77.3	0.0	1.0	100.0
중 장	(37)	0.0	18.9	81.1	0.0	0.0	100.0
대 장	(12)	0.0	8.3	83.3	8.3	0.0	100.0
모름/무응답	(1)	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0

## 2. 통일한국군의 적정군사력 규모 및 배치

### 가. 통일한국군의 적정 병력규모

8) 이민룡, “남북한 군사전략과 통일한국군,” 『한국군사』, 제5호 (1997. 7), pp. 16-20.



즉, 통일한국군의 전체 병력규모는 총인구 대비 많아야 1%이하여야 한다는 견해가 전체응답자의 90%로 지배적이며, 가장 선호하는 병력규모는 전체 응답자의 28.7%가 제시한 총인구 대비 0.4-0.5% 수준인 30만-35 만명인 것으로 나타났다. 그러나 40 만명 또는 50 만명 정도라는 견해도 전체응답자의 22%, 20%로 나타나 그리 큰 차이는 보이지 않고 있다. 이러한 점에 비추어 볼 때, 전체 응답자의 70%정도는 통일한국군의 적정 병력규모를 30만-55 만명 정도가 바람직하다는 견해를 보이고 있음을 알 수 있는데 응답자들간 다소간의 견해차이를 보이는 이유는 통일한국 당시의 주변 위협 인식에 대한 차이일 것으로 해석된다. 참고로 기타 연구들에서 제시된 통일한국군의 적정 병력규모는 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 기존연구들의 통일한국군 적정 병력수 추산 비교<sup>9)</sup>

기 존 연 구	통일한국군의 적정 병력수	통일한국 총인구 대비 병력수 비율
박재하(1991)	57만명	0.934 %
김충영(1992)	40만-46만명	0.6 - 0.7 %
조동호(1997)	44만명	0.64 %
이춘근(1997)	70만명	1.0 %
이병근·유승경(1998)	46만명	0.67 %
윤진표(1998)	42만-48만명	0.6 - 0.7 %
이철기(1999)	24만-28만명	0.35 - 0.35 %
김충영·안종일(1999)	43만명 (상한 65만명)	0.61%(상한 0.93%)

#### 나. 통일한국군의 군사력 배치

통일한국은 주변의 불특정 위협에 대처해야 하지만 장차 예상되는 위협의 우선 순위에 따라 군사력을 중점적으로 배치해야 한다. 한반도의 지리적 위치와 위협의 대상을 고려해 볼 때 평시부터 군사력을 배치 운용할 지역은 중국과의 육지접경지대 및 서해안 접경지대, 러시아와의 육지 및 동북해안 접경지대, 일본과의 남동해안 접경지대 등이 포함된다.

이러한 맥락에서 통일한국 국경방어군의 최우선 배치지역은 어디라고 생각하느냐? 라는 물음에 대해 <표 6>에서와 같이 조사대상자의 81.7%가 중국

9) 이에 대한 구체적인 논의에 대해서는 이철기, "남북한의 적정군사력과 통일국가의 군사력 수준," 아시아사회과학연구원, 제26회 남북한 군사력평가 학술시민포럼(1999. 4. 23), pp. 20-25 참조.

과의 육지접경지대, 7%가 일본과의 남동해안 접경지역, 4.3%가 중국과의 서해안 접경지대, 1.7%가 러시아와의 육지접경지대, 1%가 러시아와의 동북해안 접경지대로 생각하는 것으로 나타났다. 이러한 조사결과는 응답자들이 중국과 일본의 군사력 증강 가능성에 대한 경제와 우려를 반영한 것으로 분석되며, 특히 해군의 경우는 해군의 특성상 육지 국경지대 보다는 중국·일본 등과의 해안 접경지대 방어를 강조하는 경향이 육군과 공군에 비해 다소 높은 것으로 나타났다.

〈표 6〉 통일한국군의 국경 방어군 배치지역

BASE FOR 전체응답자	사례수	중국의 육지 접경지대 (%)	중국의 서해안 접경지대 (%)	러시아와의 육지 접경지대 (%)	러시아와의 동북해안 접경지대 (%)	일본과의 남동해안 접경지대 (%)	모름/ 무응답 (%)	계
■ 전 체	(300)	81.7	4.3	1.7	1.0	7.0	4.3	100.0
● 군 번								
육 군	(220)	82.3	3.6	1.8	0.9	6.4	5.0	100.0
해 군	(36)	69.4	11.1	2.8	2.8	13.9	0.0	100.0
공 군	(42)	88.1	2.4	0.0	0.0	4.8	4.8	100.0
모름/무응답	(2)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
● 전역시 계급								
준 장	(153)	80.4	5.2	0.7	2.0	7.8	3.9	100.0
소 장	(97)	81.4	5.2	3.1	0.0	5.2	5.2	100.0
중 장	(37)	89.4	0.0	0.0	0.0	8.1	2.7	100.0
대 장	(12)	75.0	0.0	8.3	0.0	8.3	8.3	100.0
모름/무응답	(1)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0

### 3. 통일한국군의 군구조

#### 가. 통일한국군의 군사지휘체계

군사지휘체계는 일반적으로 다음 네 가지 유형으로 나누어진다. 첫째, 단일군제는 3군 기준 없이 단일 지휘기구하에 목적 및 기능별로 부대를 편성하여 군참모총장이 군령과 군정권을 행사하는 지휘체계로서 캐나다와 스위스 등이 그 대표적 예이다. 둘째, 3군제는 육·해·공군의 3군이 실제적으로 존재하



면서 장관이 3군에 대한 군정·군령권을 행사하는 한편 합참의장은 군령계통 외에서 장관의 군령행사를 보좌(비통제형 합참제)하는 지휘체계로서 일본이 대표적인 예이다. 셋째, 합동군제는 3군제 기반 위에 3군의 세력을 통합하기 위한 합동참모본부설치(통제형 합참제)하여 군령권은 장관이 합참의장을 통하여 행사하고 군정권은 각군총장이 행사하는 지휘체계로서 미국, 영국, 프랑스 등이 그 예이다. 마지막으로, 통합군제는 단일참모총장 아래 각군 사령부가 있으며 장관은 이 단일참모총장을 통하여 군정·군령권을 행사하고 참모총장에게는 작전 및 행정지원권을 부여하여 3군의 완전통합을 달성하려는 형태로서 자유중국, 이스라엘, 소련, 중국, 북한 등이 그 예이다.

이러한 배경하에, 통일한국군의 바람직한 군사지휘체계는 어떠한 유형인가? 하는 물음에 대해 <표 7>에서와 같이 조사대상자의 62.3%가 통합군제, 17%가 합동군제, 16.3%가 3군제, 2.3%가 단일군제를 선호하는 것으로 나타났다. 그러나, 군별로 비교하면 육군의 78.6%가 통합제를 선호하는 반면에, 해군의 55.6%와 공군의 42.9%는 통합군제 보다는 오히려 3군제를 가장 선호하고, 그 다음 합동군제를 선호하며, 통합군제는 가장 기피하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 경향은 통합군제가 육군 위주의 군구조가 될 가능성을 예상하는 해군과 공군의 부정적 시각을 대변해 주고 있는 것으로 이해할 수 있다.

<표 7> 통일한국군의 군사지휘체계

BASE FOR 전체응답자	사례수	단일군제 (%)	3군제 (%)	합동군제 (%)	통합군제 (%)	모름/ 무응답 (%)	계
■ 전 체	(300)	2.3	16.3	17.0	62.3	2.0	100.0
● 군 번							
육 군	(220)	2.7	5.0	11.8	78.6	1.8	100.0
해 군	(36)	0.0	55.6	27.8	13.9	2.8	100.0
공 군	(42)	2.4	42.9	35.7	16.7	2.4	100.0
모름/무응답	(2)	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	100.0
● 전역시 계급							
준 장	(153)	2.6	21.6	19.0	54.9	2.0	100.0
소 장	(97)	3.1	11.3	16.5	67.0	2.1	100.0
중 장	(37)	0.0	10.8	8.1	81.1	0.0	100.0
대 장	(12)	0.0	8.3	25.0	58.3	8.3	100.0
모름/무응답	(1)	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	100.0

## 나. 통일한국군의 상비전력과 예비전력 구성비

한 국가에 소요되는 총체적 전력 중에서 상비전력과 예비전력(동원전력)의 비율은 어느 정도로 할 것인가는 그 국가가 당면하고 있는 위협의 성격, 형태, 경제력, 인구, 군사적 전통에 따라 다양하다. 평화공존시 대부분의 국가들은 상비전력은 소수 정예화의 전문직업주의로 육성하고 유사시 강력한 예비전력을 동원하는 체제를 유지하고 있다. 일반적으로 상비전력의 수준은 정치, 경제, 군사전략 및 전장조건 등을 고려하여 결정된다.

상비군 대비 예비군의 세계 전체의 구성비 평균은 약 1.8:1로서, 예비군은 상비군의 42% 정도에 불과한 데 비해 남북한의 현 예비군 규모는 각각 약 500 만명에 달하여 지구상 어느 국가에서도 전례가 없는 대규모의 수준을 유지함으로써 낭비가 심대하다. 상비군과 예비군의 구성 수준은 각국의 군사전략에 따라 상이할 수 있으나 즉응 태세를 견지하고 있는 남북한의 전략 개념에 비추어 보면 매우 낭비적이고 비합리적이다. 이러한 문제는 총력전 개념의 산물이나 통일 후에는 새로운 전략환경과 전략개념에 따라 혁신적으로 개선되어야 할 과제이다.

이러한 시각에서, 통일한국의 바람직한 상비전력과 예비전력의 구성비는 어떠해야 한다고 생각하느냐? 라는 물음에 대해 <표 8>에서와 같이 조사대상자의 42.7%가 1:5, 31.7%가 1:2, 11.7%가 1:10, 5.3%가 1:8, 4.7%가 1:1, 0.7%가 1:0.5의 구성비를 선호하는 것으로 나타났다. 군별로는 육군(45%)과 공군(35.7%)의 경우 상비전력과 예비전력의 구성비로서 1:5를 가장 선호하는 반면, 해군(41.7%)은 1:2의 구성비를 가장 선호하는 것으로 나타났다. 타군에 비하여 육군의 높은 수준은 지상전투의 특성을 감안한 것이라 할 수 있다.

〈표 8〉 통일한국군의 상비전력 vs. 예비전력의 구성비

BASE FOR 전체응답자	사례수	1:0.5 (%)	1:1 (%)	1:2 (%)	1:5 (%)	1:8 (%)	1:10 (%)	기타	모름/ 무응답 (%)	계
■ 전 체	(300)	0.7	4.7	31.7	42.7	5.3	11.7	1.7	1.7	100.0
● 군 변										
육 군	(220)	0.5	4.5	30.0	45.0	6.4	12.3	0.5	0.9	100.0
해 군	(36)	0.0	5.6	41.7	36.1	2.8	11.1	2.8	0.0	100.0
공 군	(42)	2.4	4.8	31.0	35.7	2.4	9.5	7.1	7.1	100.0
모름/무응답	(2)	0.0	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
● 전역시 계급										
준 장	(153)	0.7	5.2	28.1	45.8	5.2	12.4	1.3	1.3	100.0
소 장	(97)	1.0	5.2	40.2	38.1	3.1	10.3	1.0	1.0	100.0
중 장	(37)	0.0	0.0	24.3	45.9	10.8	10.8	5.4	2.7	100.0
대 장	(12)	0.0	8.3	33.3	33.3	0.0	16.7	0.0	8.3	100.0
모름/무응답	(1)	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0

이러한 조사결과와 세계 추세를 감안할 때 통일한국군의 즉응예비군은 상비군의 다섯 배 수준을 넘지 않는 범위로 한정하여 설계해야 하며, 즉응예비군 체제는 미래전의 단기속도전과 제한전을 감안할 때 24시간 이내에 동원이 가능한 체제를 유지하고 상비군 수준의 전력을 보유하는 예비군 정예화 개념에 입각해야 할 것이다.

다. 통일한국군의 3군 구성비

육·해·공군의 각 군 구성비 논의는 현재 육군 위주의 군구조 특성상, 육군의 비율을 어느 정도까지 감축할 것이냐의 논의와 그 다음해·공군의 비중을 어떻게 둘 것이냐의 논의로 구분될 수 있다. 이러한 논의에 비추어, 각 군의 구성비율은 어떻게 구성하는 것이 합리적인가? 하는 물음에 대해 〈표 9〉에서와 같이 육군 : 해군 : 공군의 구성비율을 조사대상자의 24%는 60% : 15% : 25%, 22.7%가 60% : 25% : 15%, 13.7%가 70% : 15% : 15%, 7.3%가 65% : 15% : 20%의 비율을 선호하는 것으로 나타났다. 이 분석결과 46.7%가 육군비율을 60% 정도로 줄여야 한다는 견해를 보이고 있다. 그리고 이 응답자들에 한해서 해군 비율보다는 공군비율이 더 높아야 한

다는 견해가 많은 것으로 나타났는데, 가장 선호한 각군 구성비는 전체응답자의 24%가 제시한 육:해:공군 비율=60%:15%:25% 인 것으로 나타났다.

역시 군별로 비교해 보면 각 군 구성비에 관하여 각 군별 현저한 견해 차이가 나타나고 있음을 알 수 있다. 우선 해공군 출신 응답자의 경우, 가장 적은 육군 비율 60%까지 제시되어 있는 설문문항의 보기 항목에 대해 과반수가 '기타/무응답'으로 응답하고 있어 육군의 비율을 60%이하로 줄여야 한다는 견해를 강하게 시사하고 있으며, 해·공군의 비율에 있어서도 각자의 출신 군별 중요성을 상대적으로 강조하고 있는 것으로 나타나 향후 각 군 구성비 조정이 험난한 과제가 될 수 있음을 암시하고 있다.<sup>10)</sup> 그럼에도 불구하고 육군의 경우는 항공 근접지원 전력의 중요성을 감안한 때문이지 해군보다는 공군의 비중을 다소 더 중시하는 경향을 보이고 있다.

〈표 9〉 통일한국군의 3군 구성비

BASE FOR 전체응답자	사 례 수	82%:8% :10%	75%:10 %:15%	75%:15 %:15%	65%:15 %:20%	60%:15 %:25%	60%:25 %:15%	기타	모름/ 무응답	계
		(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	
■ 전 체	(300)	1.0	4.7	13.7	7.3	24.0	22.7	26.3	0.3	100.0
● 군 번										
육 군	(220)	0.9	6.4	17.3	8.6	27.3	23.6	15.9	0.0	100.0
해 군	(36)	2.8	0.0	0.0	2.8	0.0	41.7	52.8	0.0	100.0
공 군	(42)	0.0	0.0	7.1	4.8	26.2	0.0	59.5	2.4	100.0
모름/무응답	(2)	0.0	0.0	0.0	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0	100.0
● 전역시 계급										
준 장	(153)	1.3	5.2	12.4	4.6	22.9	24.8	28.1	0.7	100.0
소 장	(97)	1.0	4.1	15.5	10.3	24.7	25.8	18.6	0.0	100.0
중 장	(37)	0.0	2.7	10.8	13.5	32.4	13.5	27.0	0.0	100.0
대 장	(12)	0.0	0.0	25.0	0.0	8.3	0.0	66.7	0.0	100.0
모름/무응답	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0

10) 3군의 균형 논리는 각 군이 필요로 하는 능력을 구비해야 한다는 보편적 논리를 들 수 있다. 3군 구성비를 결정하는 요인으로서 ① 지정학적인 조건, ② 위협 여건, ③ 군사력 규모, ④ 군사체제, ⑤ 군의 전통, ⑥ 국방비의 가용성 등이 포함되며, 이들 여러 요인들이 한반도와 유사한 이탈리아, 인도, 파키스탄, 터키, 태국, 이집트 등 6개국의 경우와 비교해 보면 육:해:공군의 비율은 77:10.5:12.6%라는 견해도 있다. 장문석, “남북한 군구조와 통일한국군,” 『한국군사』, 제5호 (1997. 7), p. 49.

#### 4. 통일한국군의 무기체계

##### 가. 통일한국군 핵심 무기체계의 보유 우선순위

무기체계는 국가안전보장의 수단으로서 전쟁승패의 핵심적 요소이다.<sup>11)</sup> 과학기술 발달에 따른 첨단무기체계는 전략 수행에 결정적 역할을 하게 되는데 이러한 첨단 무기체계는 많은 비용이 소요되므로 경제력과 과학기술의 뒷받침이 있어야 한다. 따라서 군별 무기체계 소요 경쟁으로 인하여 과잉 또는 과소 소요가 발생하지 않도록 총체적이고 복합적인 분석, 평가에 의하여 선정, 개발되어야 할 것이다. 통일한국군이 반드시 보유해야 한다고 생각되는 무기체계는 무엇이라고 생각하느냐? 라는 물음에 대해 <표 10>에서와 같이 공중조기경보기(39.3%), 핵무기(38.0%), 대륙간 탄도미사일(13%), 이지스함(3%), 생화학 무기(1.7%), 항공모함(1.3%), 장거리 폭격기(1%), 무인정찰기(0.7)의 순으로 나타났다. 핵무기 보유와 미사일능력 보유 역시 가장 선호하는 무기체계로 나타난 결과는 현재 한국의 핵능력과 미사일 수준을 고려할 때 많은 것을 시사해 준다. 한편, 이러한 조사결과 응답자들은 통일한국이 접하게 될 군사상황은 전면전이 발생할 가능성은 희박하지만 국지적 분쟁이나 강압외교의 수단으로서 무력시위에 대비한 정보능력확보가 절실할 것으로 인식하고 있으며 또한 확실한 억제 수단으로서 핵무기와 미사일의 필요성을 인식하고 있음을 의미한다.

<표 10> 통일한국군의 핵심 무기체계 보유 우선순위

	사례수	%
■ 전 체	(300)	100.0
공중조기 경보기	(118)	39.3
핵무기	(114)	38.0
대륙간 탄도미사일	(39)	13.0
이지스함	(9)	3.0
기타	(6)	2.0
생화학 무기	(5)	1.7
항공 모함	(4)	1.3
장거리 폭격기	(3)	1.0
무인정찰기	(2)	0.7

11) 국방대학원, 『안전보장이론(II)』 (국방대학원, 1999), p. 497.

## 나. 통일한국군의 각 군별 최우선 역점 무기체계

통일한국군이 역점을 두어야 할 각 군별 무기체계의 우선순위에 대해 알아본 결과를 요약하면 다음 <표 11>과 같다.

<표 11> 통일한국군 각 군별 역점 무기체계 우선순위

	1순위	2순위	3순위	4순위	5순위
육군 무기체계	미사일 (69.3%)	헬기 (14.0%)	전차 (8.7%)	야포 (4.3%)	장갑차 (0.7%)
해군 무기체계	잠수함 (43.7%)	구축함 (32.3%)	항공모함 (17.3%)	상륙함정 (1.3%)	
공군 무기체계	조기경보기 (46.3%)	전투기 (26.0%)	전폭기 (23.3%)	공중급유기 (1.3%)	

통일한국군의 육군이 최우선적으로 보유해야 할 무기체계로는 조사대상자의 69.3%가 미사일, 14%가 헬기, 8.7%가 전차, 4.3%가 야포, 0.7%가 장갑차 등의 순으로 보고 있다. 미사일 무기체계의 중요성에 대해서는 육군, 해군, 공군 공히 같은 견해를 보이고 있을 정도로 강조되고 있다. 이러한 조사결과는 미래전 양상에 대비하여 정밀 타격 능력을 갖춘 미사일이 사상자를 최소화하면서 작전 및 전략적 효과를 거둘 수 있는 중요한 무기체계라고 인식하고 있음을 나타낸다.

다음 통일한국군의 해군이 최우선적으로 보유해야 할 무기체계로는 조사대상자의 43.7%가 잠수함, 32.3%가 구축함, 17.3%가 항공모함, 1.3%가 상륙함정 순으로 응답하였다. 이러한 결과는 군별에 관계없이 일관되게 나타나고 있다. 이러한 조사결과는 또한 통일이후 한국 해군의 역할과 임무가 주변국으로부터 초래될 수도 있는 잠재적 해양 위협에 대처하기 위한 억제 및 방어전략을 뒷받침할 수 있도록 해상로 및 해양자원을 보호하는 것 등을 고려할 때 잠수함을 우선적으로 발전시켜야 한다는 전문가들의 견해와도 일치하고 있다.<sup>12)</sup>

12) 김철환, “남북한 무기체계와 통일한국군,” 『한국군사』, 제5호 (1997.7), p. 83.

한편 통일한국군의 공군이 최우선적으로 보유해야 할 무기체계로는 조사대상자의 46.3%가 조기경보기, 26%가 전투기, 23.3%가 전폭기, 1.3%가 공중급유기 순으로 응답하였다. 이러한 응답결과는 대륙과 대양의 주변국에 대처할 수 있도록 원거리의 적을 조기 탐지할 수 있는 능력을 지닌 조기경보기와 최선에 장거리 폭격기를 반드시 보유해야 할 무기체계라고 판단하고 있음을 보여준다.

#### 다. 통일한국군의 핵무기 보유여부

통일한국은 동북아 4강 중 미국, 중국, 러시아 등 핵 보유국의 핵 위협전략에 대응하여 통일한국이 채택할 수 있는 세 가지 방안을 고려할 수 있다. 첫째, 핵무기를 보유하는 방안이다. 통일한국이 국제법상으로는 핵무기를 보유한다는 것이 불가능하므로 이를 무시하고 핵무기를 제조하여 보유한다면 국제적인 제재와 비난으로 엄청난 불이익이 예상된다. 둘째, 핵무기는 보유하지 않더라도 제조능력만 보유하는 방안이다. 이 안은 어느 정도의 전쟁억제효과를 달성할 수 있으며 국제적 제재나 비난을 피할 수 있을 것이다. 셋째, 핵무기 보유는 물론 제조능력까지 보유하지 않는 방안이다. 이 경우 통일한국은 주변 핵 보유국과의 동맹에 의한 핵 연합전략을 고려해야 할 것이다.

이러한 한국의 핵무기 보유여부에 대해서는 아주 민감한 사항이면서도 가장 주목의 대상이 되는 이슈이다. 이와 관련하여 통일한국군의 핵무기 보유여부에 대해 어떻게 생각하느냐? 라는 물음에 대해 <표 12>에서와 같이 조사대상자의 57%가 '핵무기는 보유하지 않더라도 제조능력은 보유하고 있어야 한다', 39%가 '핵무기를 반드시 보유해야 한다', 3.3%가 '제조능력조차 보유하지 않는 것이 바람직하다'는 견해를 표시하고 있다. 이 결과에 비추어 본다면, 조사대상자의 96%가 핵무기의 제조능력은 최소한 보유해야 하는 것에 동의를 표시한 것으로 이해할 수 있다. 특히, 중장출신 이상의 응답자 49명은 '핵무기 제조능력조차 보유하지 않는 것이 바람직하다'는 견해가 한 명도 없는 것으로 나타나 핵무기 보유능력에 대해 보다 강한 애착을 나타내고 있다.

〈표 12〉 통일한국군의 핵무기 보유능력

BASE FOR 전체응답자	사례수	반드시 보유 (%)	제조능력 정도만 보유 (%)	제조능력 조차 미보유 (%)	기타	모름/ 무응답 (%)	계
■ 전 체	(300)	39.0	57.0	3.3	0.3	0.3	100.0
● 군 번							
육 군	(220)	44.1	52.7	2.7	0.0	0.5	100.0
해 군	(36)	27.8	66.7	5.6	0.0	0.0	100.0
공 군	(42)	23.8	69.0	4.8	2.4	0.0	100.0
모름/무응답	(2)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0
● 전역시 계급							
준 장	(153)	42.5	51.6	4.6	0.7	0.7	100.0
소 장	(97)	35.1	61.9	3.1	0.0	0.0	100.0
중 장	(37)	37.8	62.2	0.0	0.0	0.0	100.0
대 장	(12)	33.3	66.7	0.0	0.0	0.0	100.0
모름/무응답	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	100.0

라. 통일한국군의 미사일 능력 수준

한국의 미사일 능력은 한미 미사일각서에 의한 사거리 180Km 수준정도가 있으나 최근 한미간에 300Km까지는 상향조정된 것으로 일컬어지고 있다. 그러나 북한의 미사일 수준은 1천 5백 내지 2천Km까지 가능한 것으로 추정되다. 이점에서 통일한국의 미사일 수준은 다음 몇 가지가 가능할 것이다. 즉 ① 미사일기술통제체제(MTCR)에 정한 3백Km 수준, ② 일본전역과 중국 핵심지역 도달 가능한 2천Km 수준, ③ 러시아와 미국 일부 도달 가능한 6천km 수준, ④ 세계 전지역 도달 가능한 6천Km 이상 수준 등이다.

이러한 시각에서, 통일한국군이 보유해야 할 미사일 능력수준은 어느 정도의 사정거리가 합리적이라고 생각하느냐? 라는 물음에 대해 〈표 13〉에서와 같이 조사대상자의 72%가 통일한국군이 보유해야 할 미사일 능력 수준은 2천Km(일본전역, 중국핵심지역 도달), 12.7%가 6천Km(러시아와 미국 일부 도달), 7.3%가 6천Km이상(세계 전지역 도달), 7.3%가 3백Km(미사일 통제기구 MTCR 한도) 순으로 나타났다. 이러한 조사결과는 중·일의 군사력



증강 우려를 반영하는 것으로 해석되고, 또한 통일한국의 미사일 능력이 6천 km 내지 6천Km 이상이어야 한다는 견해도 12.7%나 되는데 이는 미사일을 군사목적 뿐만 아니라 평화적 차원에서 경제적으로도 가치 있는 국가기술로서의 우주개발분야를 의식한 것으로 풀이된다.

〈표 13〉 통일한국군의 미사일 능력 수준

BASE FOR 전체응답자	사례수	3천km (%)	2천km (%)	6천km (%)	6천km 이 상 (%)	기타	모름/ 무응답 (%)	계
■ 전 체	(300)	7.3	72.0	12.7	7.3	0.3	0.3	100.0
● 군 번								
육 군	(220)	9.1	69.1	13.2	8.2	0.5	0.0	100.0
해 군	(36)	5.6	80.6	8.3	5.6	0.0	0.0	100.0
공 군	(42)	0.0	81.0	11.9	4.8	0.0	2.4	100.0
모름/무응답	(2)	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	100.0
● 전역시 계급								
준 장	(153)	7.2	69.9	13.1	9.2	0.0	0.7	100.0
소 장	(97)	9.3	74.2	10.3	6.2	0.0	0.0	100.0
중 장	(37)	5.4	70.3	16.2	5.4	2.7	0.0	100.0
대 장	(12)	0.0	83.3	16.7	0.0	0.0	0.0	100.0
모름/무응답	(1)	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0

#### IV. 결론 및 제언

본 연구는 통일한국시대 대비의 일환으로 분단국 통일시 가장 중요하다고 할 수 있는 군사통합의 필수 선결과제인 통일한국군의 군사체계모델을 정립해 보고자 하였다. 이를 위해, 다년간 군의 고위직 경험을 가지고 있어서 군사체계에 관한 한 가장 전문적인 집단이라 할 수 있는 예비역 장성들을 대상으로 통일한국의 군사안보 전략 및 정책을 비롯하여 통일한국군의 군사력 규

모와 배치, 군 구조, 무기체계 등 각 사항에 대한 전문가 의견조사를 실시하여 이들의 견해를 수렴한 결과를 요약하면 다음 <표 14>와 같다.

(1) 통일한국군의 군사전략은 오늘날 일반화된 공세적 방어전략의 개념 위에서 수립되는 것이 타당하다고 본다. 즉, 기본적인 군사전략의 목표는 방어에 두되 군사행동 자체는 제한된 수준에서나마 공세적으로 전개될 수 있는 능력을 구비해야 하며, 이 경우 공세전력에는 억제력을 달성할 수 있는 능력에 주력해야 한다.

(2) 통일한국군의 군사력 형태는 과학화·정보화·첨단화된 기술집약형 군사력 형태로서, 동원전력 위주의 대비태세를 갖추어 평시에는 제한된 방어 충분성 개념에 입각하여 최소한의 정예화된 상비군을 유지하고 일단 유사시에는 동원전력에 의존하는 군사력 대비태세를 갖추어야 한다. 한편 전문가 의견조사 결과 상비전력과 예비전력의 구성비는 1 : 5 정도가 가장 바람직할 것이라는 결과가 도출되었다.

(3) 통일한국군의 적정 병력규모 범위는 상기한 바와 같이 최소한의 정예화된 기술집약형 상비군 대비태세 방향에 입각하여, 통일한국 시대의 총인구(대략 7천만 명 가정) 대비 0.4-0.8% 정도인 30만-55 만명 내외가 적당한 것으로 나타났다. 한편, 육해공군의 3군 구성비는 전문가 의견조사 결과 60% : 15% : 25%로 나타났는데, 통일한국군의 적정 병력규모를 감안하면 각 군별 적정규모는 육군 18-33 만명, 해군 4.5-8.25 만명, 공군 7.5-13.75 만명 정도가 바람직할 것임을 의미한다.

(4) 통일한국의 군사체제는 통합화 위주의 미래 군사혁신 추세를 고려하여 통합군제를 채택하는 것이 바람직한데, 이는 단일참모총장 아래 각 군 사령부가 있으며 장관은 이 단일참모총장을 통하여 군정·군령권을 행사하고 참모총장에게는 작전 및 행정지원권을 부여하여 3군의 완전통합을 달성하려는 형태를 의미한다. 그러나 한편 전문가 의견조사 결과는 육군의 통합군제 선호경향과 대조적으로 해·공군 출신의 경우 통일한국군의 바람직한 지휘체제로 3군제를 가장 선호하고 그 다음 합동군제를 선호하며 통합군제는 가장 기피하는 경향을 보이고 있어 향후 통일한국군의 군사체계 설정에 있어 가장 논란이 예상되는 분야 중 하나일 것으로 예상된다.

(5) 통일한국군의 각 군별로 가장 역점을 두어야 할 무기체제로, 육군의 경우 미사일 무기체계를 해군의 경우 잠수함 전력을 그리고 공군의 경우 조기경보기 확보 등인 것으로 나타났다.

(6) 통일한국이 보유하여야 할 전략무기체계의 능력과 관련하여, 가장 민감할 것으로 예상되는 핵무기에 대해서는 주변국의 자극 우려로 인해 핵무기 자체를 보유하는 것보다는 필요시 핵무장 할 수 있는 체제를 구비한다는 차원에서 핵무기 제조능력 정도만 일단 보유하는 것이 가장 바람직할 것이다. 한편, 미사일 능력과 관련해서는 통일한국의 주변 불특정 위협에 대비한다는 차원에서 사정거리 2천Km 정도의 미사일 능력을 보유하는 것이 억제에 바탕을 둔 공세적 방어전략 개념에서 볼 때 바람직할 것이다.

결론적으로, 한 국가의 군사력 건설에는 10년 내지 20년의 장기적 플랜이 요구되는 바 향후 10년 내지 20년 이후의 한반도 통일을 가정한다면 통일한국군의 군사체계라는 중대한 과제는 지금부터 철저한 준비와 각오로 대비하지 않으면 안 될 것이다. 또한 이와 병행하여 주변국과의 군사외교적 추진방향도 통일한국시대를 대비한 보조 기능으로서 효율적으로 수행되어야 할 것이며 그럼으로써 통일한국군의 바람직한 군사체계 달성에 일조할 수 있을 것이다. 특히 통일한국 이후 주변국과의 역학관계 설정에서 가장 큰 변수가 될 수 있는 한미동맹관계 및 주한미군 역할 변경에 관해서도 심도 깊은 검토와 대책이 뒤따라야 할 것이다.

〈표 14〉 통일한국군 군사체계 모델: 설문결과 종합

군사체계 구성요소		내 용	
군사전략 개념		공세적 방어전략	
군사력	적정 병력규모	30만~55만 정도 ☞ 30-35만(28.7%) ; 40-45만(22%) ; 50-55만(20%)	
	국경방어군 우선 배치지역	중국 육지국경 > 일본 해안국경 > 중국 해안국경 > 러시아 육지국경 > 러시아 해안국경	
군구조	지휘체계	통합군제	
	상비전력 : 예비전력 구성비	1 : 5 수준	
	3군(육:해:공군) 구성비	60% : 15% : 25%	
무기체계	핵심 무기체계 보유 우선순위		공중조기경보기 > 핵무기 > 대륙간 탄도미사일 > 이지스함 > 생화학무기 > 항공모함 > 장거리폭격기 > 무인정찰기
	각군 역점 무기체계	육군	미사일>헬기>전차>야포>장갑차
		해군	잠수함>구축함>항공모함>상륙함정
		공군	조기경보기>전투기>전폭기>공중급유기
	전략 무기체계 능력	핵무기 보유	핵무기 제조능력 정도만 보유
미사일 능력		사거리 2천Km	

## 동서독 교역의 촉진요인과 장애요인

고상두(연세대학교 사회과학연구소 선임연구원)

### ◁ 목 차 ▷

- I. 서론
- II. 동서독 교역의 발전과정
- III. 동서독 교역의 촉진요인
- IV. 동서독 교역의 장애 요인
- V. 결론 및 시사점

### I. 서론

일반적으로 적대적 관계에 있는 국가라도 서로 전쟁상태에 있지 않는 한 경제교역은 하기 마련이다. 냉전시대에 미국과 소련이, 분단상황에서 서독과 동독이 그러하였다. 남북한은 한국전쟁과 함께 일체의 교역을 중단하였으며, 탈냉전이 도래하고 1988년 "7·7 특별선언" 이후 대북한 경제개방조치를 취하면서 남북한 경제교역이 시작되었다. 89년과 90년에 총 교역 규모 2천만 달러이하의 시험기적인 단계를 거친 후 지속적으로 증가한 남북교역은 1997년에 3억 달러를 돌파하였다. 이로써 한국은 일본과 중국 다음으로 북한의 세

번째 교역 대상국으로 부상하였다.

남북교역이 항상 증대되어 온 것은 아니다. 96년 강릉 잠수함 침투사건으로 남한이 대북 강경책을 취함으로써 남북교역이 위축되었고, 98년에는 IMF 사태의 어려운 경제상황에 의해 야기된 내수경기 부진으로 또다시 남북교역이 위축되었다.<sup>1)</sup> 하지만 이제 남북교역은 김대중 정부의 포용정책에 힘입어 크게 증가할 시점을 맞이하고 있다. 1999년 올해 8월까지의 교역량이 이미 전년도 1년간의 교역량에 육박하고 있다.<sup>2)</sup> 이러한 배경에서 분단후 통일까지 40년 동안 진행되어 온 동서독간 경제 교역의 성공적인 경험을 분석하여 한반도에의 시사점을 찾는 작업은 시의 적절하고도 중요한 일이라고 하겠다.

분단국가에서의 상호교역은 경제적 성격뿐만이 아니라 정치적, 안보적 성격을 강하게 띠고 있다. 남북한간의 경제교역에서 남한과 북한은 각각 정치·안보적 이유에서 경제교류를 제한하는 행태를 자주 표출하여왔다. 국민의 정부가 출범한 이후 한국은 북한과의 경제교역을 적극적으로 확대하고자 하는 강한 의지를 보이고 있지만, 아직도 내외부적인 반대에 부딪치고 있으며, 상황의 변화에 따라 대북 교역 활성화 정책노선이 후퇴하게 될 가능성을 전혀 배제할 수 없다.

이러한 점에서 동서독간의 40년 경제교역을 분석하여, 분단국 경제교역이 국가안보에 얼마만큼의 위험성을 내포하고 있는지? 혹은 분단의 극복에 얼마나 기여할 수 있는지? 라는 시각에서 평가해 보는 것은 대북 포용정책의 지속성 여부와 한반도 통일을 전망하는 데에 많은 도움이 될 것으로 보인다.

세계경제에서 나타나는 교역 현상 중에서 내독교역만큼이나 독특한 특징을 많이 가지고 있는 경우는 드물 것이다. 내독교역은 자본주의와 사회주의라는 두 개의 다른 체제간에 이루어졌다. 내독교역의 당사자는 동독에서는 국가기관이고, 서독에서는 일반기업이었다. 교역방식에 있어서 서독과 동독은 고도의 공업화 수준에 도달한 국가이면서도 서로간의 교역에 있어서 전근대적인 물물교환 방식을 따랐다. 이러한 각종 제약조건에도 불구하고 내독교역은 꾸준히 증가하는 추세를 보여왔다. 하지만 동서독간의 교역량 증가현상은 점증적 변화가 아니라, 단계적 변화의 양상을 보였다. 그러므로 본 논문은 통일이 되기 전까지의 내독교역이 변화 발전된 양상을 단계별로 구분하여 살펴보고, 어떠한 촉진요인과 장애요인이 내독교역의 각 단계에 영향을 주었는지를 분

1) 통일부, 『98 통일백서』 (서울: 통일부, 1999), p. 70.

2) 통일부, 『남북교류협력 및 인도적 사업 동향』, 제98호 (서울: 통일부, 1999), p. 44.

석하고자 한다.

넓은 의미에서의 내독교역은 동서독간의 물품거래 뿐만 아니라 용역거래, 자본거래 등을 포함한다. 하지만 그러한 분류는 경제교역이라는 개념보다는 오히려 경제교류협력이라는 개념에 더 근접한다. 본 논문에서는 분석의 편의상 좁은 의미에서의 내독교역에 해당하는 물품 거래만을 다룬다. 동서독간의 경제 교류에서 물품 거래가 차지하는 비중이 압도적이기 때문에, 이를 통하여 양독간의 경제 교류 및 협력관계의 본질을 충분히 알아볼 수 있을 것이다.

독일이 통일된 이후 한국에서 수행되어온 동서독 관계연구는 주로 통일과 통일후 야기된 문제를 분석하는 것에 치중되어 전개되어 왔다. 그 동안 통일 이후의 관점에서 과거 동서독간의 경제교류 문제를 다룬 논문으로서 고일동의 “내독경제관계 발전의 기본요소와 남북한 경험의 추진방향”(통일문제연구, 1993), 김영운의 “통일전 동서독의 경제교류: 내독교역이 남북한 교류협력에 주는 시사점”(통일연구논총, 1995), 박광작의 “구 동서독의 경제협력과 한국에 대한 시사점”(통일경제, 1996) 등이 얼마 되지 않는 대표적 논문들이다.

이들 논문들은 대체로 경제적 시각에서 구 동서독간의 경제협력 문제를 충실히 분석하고 한반도에서의 시사점을 찾고자 하였다. 하지만 현재 대북 경제 교류 활성화의 토대가 되고 있는 포용정책의 지속성 여부는 오히려 정치, 안보적 관점에서 평가되어야 한다고 본다. 과거 동서독간의 경제교역 문제를 경제적 차원뿐만 아니라 정치와 안보적 차원까지 확대된 시각에서 분석하고자 하는 것이 본 논문의 목적이다.

## II. 동서독 교역의 발전과정

내독교역의 기원은 이차대전 후 전승국에 의해 네 개로 분할된 점령 지역간의 물품거래에서 시작되었다. 점령지역간의 교역은 분할 점령된 독일 전역을 하나의 단일 경제 단위로 인정한 포츠담 조약 제14조에 그 근거를 두었다.<sup>3)</sup> 이와 같이 동서독은 2차대전후 4강에 의해 분할 점령되었으면서도 단일 경제권으로 간주됨으로써, 두 지역간의 경제교류가 계속 유지될 수 있었던 것

3) Joachim Nawrocki, *Die Beziehungen zwischen den beiden Staaten in Deutschland* (Berlin: Verlag Gebr. Holzapfel 1988), p. 15.

이다.<sup>4)</sup> 따라서 내독교역은 독일이 두 개의 국가로 분단되기 이전부터 시작되었고, 또한 분단 상황에서도 지속적으로 유지됨으로써, 독일이 경제적으로는 항상 통일된 모습을 가지고 있었다는 점을 보여준 가장 대표적인 사례이다. 이러한 점에서 내독교역은 동서독간의 관계에서 아주 독특한 성격을 가지면서, 양독관계에서 가장 오래되고 안정된 요소로 자리잡았다.

전승국에 의해 독일이 분할 통치되던 기간에 미국, 영국, 프랑스 점령당국들은 각기 소련과 점령지 물품교역에 관한 협정을 체결하였는데, 그것들은 주로 양자적 협정이었다. 이러한 협상방식은 서방 점령당국간의 정책혼선을 약기하고 협상력을 약화시키는 결과를 초래하였다. 1947년 11월에 서방 강대국들은 공동으로 소련과 교역협정을 체결하였다. 소위 베를린 협정으로 불리는 이 조약에 의해 4개 지역으로 분단되었던 독일이 사실상 2개 지역으로 분단된 셈이 되었다.<sup>5)</sup>

1949년에 서독과 동독이 독자적인 정치체제로서 출범하게 되면서, 내독교역 또한 새로운 법적인 틀을 필요로 하게 되었고, 이에 따라 1952년 9월에 제2차 베를린 협정이 체결되었다. 베를린 협정은 양독간의 경제교역에 관한 제반 규정을 명시하였고, 분단으로 인하여 독일 영토에 정치적으로는 서독, 동독, 베를린이라는 세 개의 단위가 분리 생성되었다는 사실을 인정하면서도, 경제적으로는 서독 마르크와 동독 마르크가 각각 통용되는 두 개의 통화지역이 생겨났다는 점을 강조하여 조약의 당사자를 국호대신에 통화지역으로 표현하였다.<sup>6)</sup> 이러한 점에서 베를린 협정은 냉전이 야기한 정치적 분단상황을 승인하지 않으려는 서독의 시각이 강하게 반영된 조약이었다.

베를린 협정에 의해 서독은 전 독일을 두 가지 화폐가 사용되고 있는 하나의 경제 단위로 간주하고, 내독교역을 국제 교역이 아닌 국내 교역으로 취급하였다. 그리하여 동독으로부터의 반입품에 대해서 관세를 부과하지 않았고, 부가가치세를 우대수준에서 적용하였다.<sup>7)</sup> 동독이 이러한 내용을 받아들이고

4) 양호민 외, 『남과북 어떻게 하나가 되나: 한반도 통일의 현실과 전망』 (서울: 나남, 1992), p. 106.

5) Suk Bum Yoon, "East and West German Economic Relations: A Korean Perspective," In Dalchoong Kim et al(ed), *East-West Relations and Divided Nation Problems in the Gorbachev Era* (Seoul: Yonsei University, 1988), pp. 326-327.

6) Detlef Kühn, "Agreement and Implementation between East and West Germany," In Dalchoong Kim et al(ed), op. cit., p. 312.

7) Maria Haendcke-Hoppe-Arndt, "Interzonenhandel/Innerdeutscher Handel" In Deutsche Bundestag (Hg.) *Deutschlandpolitik, Innerdeutsche Beziehungen und Internationale*



서독과 협정을 체결한 것은 양독간의 경제 교역에 따른 경제적 이익이 상당했기 때문이다.

동서독 교역을 법적으로 규정한 베를린 협정에 따르면, 내독교역의 방식은 다음과 같이 크게 네 가지의 특징을 가지고 있는 것으로 나타난다.<sup>8)</sup>

첫째, 이 교역은 양자적 교역으로서 동서독간에만 적용되고, 교역 상품은 원칙적으로 독일을 원산지로 하는 것이어야 한다. 외국산 제품의 교역은 특별히 동서독간의 합의를 거치도록 하였다.

둘째, 대금결제는 현금으로 하는 것이 아니라 양국 중앙은행에 의한 양자간 청산방식으로 수행된다. 이를 위해 중앙은행은 각각 상대방을 위한 청산구좌를 설정해 놓고 물품거래에 따른 입출금을 정산하였다.

셋째, 청산구좌는 인위적인 청산용 화폐, 소위 “청산단위(VE: Verrechnungseinheit)”로 운영되는데, 결산 후 실제 지불을 할 필요가 생길 경우에 1VE (청산단위)는 1DM (서독 마르크)라는 환율이 적용되었다.

넷째, 동서독은 가능한 한 서로가 지불해야 하는 금액이 균형을 이루도록 최대한 노력하면서도 단기적으로 생겨나는 불균형을 해결하기 위한 방편으로 청산용 융자제도인 스윙을 마련하였다. 이에 따라 각 교역 당사국은 융자 한도 내에서 무이자로 초과 수입할 수 있게 되었다.<sup>9)</sup>

*Rahmenbedingungen* (Frankfurt a. M.: Nomos Verlag, 1995), p. 1547.

8) Franz-Lothar Altmann, "The Framework for Inner-German Trade and Travel" In Dalchoong Kim et al(ed) *Divided Nations and East-West Relations on the Threshold of the 1990s* (Seoul: Yonsei Univ., 1990), pp. 207-208.

9) 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』 (서울: 통일원, 1993), pp. 373-374.

〈표 1〉 서독의 대동독 물자교역 1949-1989 (단위: 억 마르크)

	총교역량	반 출	반 입	교역수지
1949	4.3	2.2	2.1	+ 0.1
1950	8.0	3.9	4.1	- 0.2
1955	11.5	5.6	5.9	- 0.3
1960	20.8	9.6	11.2	- 1.6
1961	18.1	8.7	9.4	- 0.7
1962	17.6	8.5	9.1	- 0.6
1963	18.8	8.6	10.2	- 1.6
1964	21.8	11.5	10.3	+ 1.2
1965	24.7	12.1	12.6	- 0.5
1966	29.6	13.4	16.2	- 2.8
1967	27.4	12.6	14.8	- 2.2
1968	28.6	14.4	14.2	+ 0.2
1969	29.3	16.6	22.7	- 6.1
1970	44.1	24.1	20.0	+ 4.1
1975	72.6	39.2	33.4	+ 5.8
1980	108.7	52.9	55.8	- 2.9
1981	116.3	55.8	60.5	- 4.7
1982	130.2	63.8	66.4	- 2.6
1983	138.3	69.5	68.8	+ 0.7
1984	141.5	64.1	77.4	- 13.3
1985	155.4	79.0	76.4	+ 2.6
1986	142.9	74.5	68.4	+ 6.1
1987	140.5	74.0	66.5	+ 7.5
1988	140.2	72.3	67.9	+ 4.4
1989	153.0	81.0	72.0	+ 9.0

출처: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 1990 für Bundesrepublik Deutschland., Wiesbaden, 1990, p. 323.

〈표 1〉은 1949년 분단에서 1989년 통일까지 40년 동안 동서독간 교역의 추이를 보여 주고 있다. 분단 기간동안 동서독간의 교역은 꾸준히 증가하였음을 알 수 있고, 좀더 구체적으로 살펴보면 “S형 증가곡선”을 그리면서, 초기 답보단계, 중기 진전단계, 말기 정체단계라는 크게 세 가지로 뚜렷이 구분되는 변화를 보이고 있다.

초기 답보단계는 1949년 동서독 단독정부가 출범한 이후 1969년 동방정책이 실시되기 전까지의 기간이다. 독일이 전승국의 점령통치를 받는 동안, 점령지역간의 경제교류는 주로 소련이 물품반입에 대하여 강력한 통제정책을 취함으로써 공식적인 교류가 미미하였다. 당시 경제교류는 원칙적으로 금지되었고 예외적으로 허가되었다.<sup>10)</sup> 1949년 전승국이 행사하였던 경제교역에 관한 권한이 신생 동서독 정부에게 위임되고 나서, 그 이듬해인 1950년에 전년대비 거의 2배에 달하는 교역이 이루어졌다. 하지만 그 후의 기간동안 양독간의 교역은 대체로 답보적 양상을 보였다. 그리하여 1960년대에는 10년간에 걸쳐 내독교역량이 20억 마르크 선에서 머물렀다. 이 기간 중에 동서독간의 물자교역은 대체로 비슷한 물량이 반입·반출되어, 양국의 교역수지가 균형을 이루었다.

중기 진전단계는 1970년 동방정책의 실시와 함께 44억 마르크로 급증하기 시작한 내독교역이 155.4억 마르크라는 사상 최고의 수준에 도달하게 되는 1985년까지의 기간이다. 약 15년의 기간동안 교역량은 530% 증가하였다. 교역량의 증가와 함께 동서독간의 교역수지의 규모도 함께 커졌으며 흑자와 적자가 번갈아 나타나는 현상을 보였다. 그리하여 70년에서 75년까지 서독은 연간 약 4-5억 마르크의 교역 흑자를 보았고, 84년에는 동독이 무려 13억 마르크의 교역흑자를 보았다.

말기 정체단계는 1986년 이후 내독교역이 침체하기 시작하여 1989년 통일이 될 때까지의 기간이다. 이 기간동안 양독 교역량은 1985년의 최고수준을 다시 회복하지 못하였다. 말기 정체단계에서는 다른 단계와 달리 서독의 지속적인 교역 흑자가 두드러지게 나타나고 있다. 이 기간동안 동독은 늘 적자를 면치 못하였으며, 4년이라는 짧은 기간에 동독은 총 27억 마르크의 교역 적자를 기록하였다.

10) 김영윤, “통일전 동서독의 경제교류: 내독교역이 남북한 교류·협력에 주는 시사점,” 『통일연구논총』, 제4권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1995), p. 279.

### Ⅲ. 동서독 교역의 촉진요인

#### 1. 정치적 측면

동독과 서독은 둘다 내독교역이 중요한 정치적 기능을 발휘하고 있다는 점을 인정하였다. 서독의 경우 내독교역은 통일정책의 주요 요소였다. 1965년에 이르하르트 수상은 내독교역이란 물품거래만을 의미하는 단순한 비즈니스가 아니라, 동서독에 떨어져 살고 있는 주민들을 실감 있게 결합하는 역할을 한다고 주장하였다.<sup>11)</sup> 그의 교량역할론에 의하면 내독교역은 서독과 서베를린간의 통행을 보장하고, 동독과 서독을 하나로 묶는 기능을 한다는 것이다.

그가 주장한 교량역할론은 동방정책의 시작과 함께 본격적으로 구현되었다. 서독이 동독과의 교역확대 정책을 추진하게 되면서, 양독간에 일종의 교역레짐이 형성되었다. 무엇보다도 서독은 동독에 대한 신용 제공 수준을 높였다. 1968년에 2억 마르크에 불과하였던 스윙 한도액은 이후 지속적으로 증대되어, 1976년에는 8억 5천만 마르크 수준으로 높아졌다. 또한 서독 정부는 기업의 플랜트 수출을 지원하기 위하여 국가 보증과 재정 지원의 업무를 담당할 산업시설금융지원회사(GEFI)를 신설하였다. 그 이후 교역을 촉진하는 각종 제도적 장치의 도움으로 서독의 대동독 수출은 급증하게 되었다.<sup>12)</sup>

동방정책 이전까지 서독의 대동독 정책은 “1민족 1국가” 원칙에 입각하여 동독을 국가로 인정하지 않았고, 동독을 국가로 인정하여 외교관계를 수립하는 그 어떤 나라와도 국교를 맺지 않는다는 할슈타인 원칙을 외교노선으로 채택하고 있었다. 그러나 브란트 수상의 동방정책은 그 동안 동독이 주장해 온 “1민족 2국가” 원칙을 서독이 수용하는 것이었다. 서독은 그때까지 고집하여 온 단독 대표권을 포기하고, 1972년에 동독과 기본조약을 체결하여 동독을 국가로 인정하였고, 이듬해 유엔 동시 가입을 실현하였다.

하지만 이것으로 동독과 서독사이에 통일을 바라보는 시각이 완전히 일치하게 된 것은 아니다. 서독의 동방정책은 평화공존 이념 하에 동독 정부의 실체를 인정하고, 독일 민족에게 두 개의 국가가 있다는 사실을 승인하였지만,

11) Maria, Haendcke-Hoppe-Arndt, "Interzonenhandel/Innerdeutscher Handel," in: Deutsche Bundestag (Hg.) *Deutschlandpolitik*, p. 1549.

12) Karl C. Thalheim, *Die wirtschaftliche Entwicklung der beiden Staaten in Deutschland* (Berlin: Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, 1988), p. 121.

동독에 대한 국제법상의 불승인 입장을 견지하고, 양독간의 관계를 특수관계로 규정하였다. 서독에게 있어서 동독이 비록 자국은 아니지만 그렇다고 해서 외국도 아니라는 사실은 내독교역에 대한 서독의 입장에서 가장 잘 나타나고 있다. 서독은 기본조약에서 내독교역은 기존의 베를린 협정에 따른다고 명시함으로써 양독간 교역은 국제 교역이 아니며, 따라서 동서독간의 국경은 관세법이 적용되는 국제법상의 경계선과 다르다는 사실을 천명하였다.<sup>13)</sup>

동독의 "1민족 2국가론"은 서독의 해석과 달리 동서독을 국제법적인 국가로 간주하고 서독을 외국으로 간주하였다. 동독은 1971년 동독사회주의통일당 제8차 전당대회에서 동독과 서독은 물과 불의 관계로서 통일이 불가능하다는 점을 주장하였고, 1974년의 개정 헌법에서 민족국가나 통일이라는 용어를 삭제하였다. 1976년 제9차 전당대회에서는 당 강령에서 통독조항을 삭제하면서 동독의 "사회주의 민족"을 서독의 "자본주의 민족"과 차별화 하는 2민족 2국가론을 주장하기도 하였다.

이러한 맥락에서 동독은 서독과의 거래를 외국과의 교역으로 간주하면서, 통계상으로 서독과의 교역량을 대외 무역으로 계산하였다. 동독은 서독이 양독간의 교역 관계를 국내법적 관계로 규정하는 점에 대하여 비판하면서, 분단 이전 시대에서 연유된 내독교역의 법적 지위를 새로운 시대 상황에 맞추어 국제적 교역으로 재정립하자고 주장하였으나 서독의 반대에 부딪혔다. 그리하여 동독은 내독교역의 특수성을 부인하면서도 이 특수성을 인정하지 않으면 내독교역으로부터 얻게 되는 경제적 혜택을 상실한다는 딜레마 때문에, 기본조약에 명시된 내독교역의 특수성을 사실상 인정하는 상반된 태도를 취할 수 밖에 없었다.

서독이 동독을 국가로 인정하게 되면서, 서독 내부에서는 분단이 고착화되는 것이 아니냐는 우려가 제기되었다. 그러나 동방정책은 정치적 분단을 인정하였지만, 반면에 내독교역을 활성화시킴으로써 경제적 통일성을 확인하고 촉진하는 성과를 거두었다. 이러한 점에서 브란트의 동방정책은 선민족통일 후 국가통일이라는 의미를 지닌 고차원적인 통일정책이라고 할 수 있다.<sup>14)</sup>

## 2. 경제적 측면

13) 박광장, "구 동서독의 경제협력과 한국에 대한 시사점," 『통일경제』, 12월호 (서울: 현대경제사회연구소, 1996), p. 56.

14) 황병덕, 『동서독간 정치통합 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1996), p. 10.

서독이 내독교역의 정치적 이익에 관심이 많았다면, 동독은 상대적으로 경제적 이익을 중시하였다. 이차대전 이전에 서독 지역은 주로 원자재를 공급하고 동독 지역은 완제품을 생산하는 상호 보완적 경제관계에 있었다. 이러한 이유에서 이차대전 이전까지 이들 지역간의 물품 거래는 매우 활발하였고, 1936년 당시 총교역량이 86억 마르크에 달하였다. 그러나 전쟁이 끝난 직후인 1946년 양 지역간의 교역은 2% 수준으로 감소하여 1.8 억 마르크밖에 되지 못하였다. 전후 경제복구를 위해 생산을 다시 가동해야 했던 동독으로서는 서독으로부터의 원자재 공급이 긴요한 문제였다. 또한 동독은 소련에게 전쟁 배상금으로 많은 생산설비를 빼앗겼다. 이러한 이유로 내독교역은 서독보다 동독에게 더 큰 경제적 중요성을 가지고 시작되었다.

냉전기동안 동독에게 있어서 서독은 소련 다음으로 중요한 제2의 교역 상대국이었다. 동독 당국의 공식 발표에 의하면 서독과의 교역이 동독의 대외 교역에서 차지하는 비중은 평균 7-8% 였다. 그러나 통일 이후 밝혀진 사실에 의하면 그 통계는 과거 동독 정부가 서독에 대한 경제적 의존도를 실제보다 낮게 보이게 하기 위하여 조작되었다는 것이다. 새로이 수정되어 발표된 통계에 의하면 1985년에서 1989년의 기간에 동독의 대외교역에서 서독이 차지하는 비율은 약 20%였다.<sup>15)</sup>

동독은 내독교역으로 인하여 구 동구 사회주의 국가 중에서는 유일하게 이원적 서방 교역을 수행할 수 있었다. 즉 동독은 서방(OECD 회원국)으로부터의 수입물량의 약 60%에 달하는 서독의 상품에 대해서는 경화를 지불할 필요가 없이 자국의 상품으로 결제할 수 있는 특수한 지위를 가진 것이다. 이러한 교역 채널 덕분에 동독은 80년대 초에 외환위기에 처한 동구 사회주의 국가 중에서 가장 빨리 경제 안정을 되찾을 수 있었던 것이다.<sup>16)</sup>

15) *Statistisches Jahrbuch der DDR* 1990, p. 277.

16) Hanns-Dieter Jacobsen, "Aktueller Stand der Entwicklungsmöglichkeiten des Ost-West-Handels," In Ostkolleg der BPB (Hg.) Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe (Köln, 1987), p. 130.

〈표 2〉 내독교역의 구조 (단위 %)

	서독의 수출품				서독의 수입품			
	원자재	자본재	소비재	식료품	원자재	자본재	소비재	식료품
1961-65	57	17	7	19	51	11	22	16
1971-75	54	24	10	12	38	11	31	20
1981-85	58	19	9	14	56	11	23	10
1986	49	28	12	11	48	14	27	10
1987	45	36	9	9	48	15	27	10
1988	44	37	10	8	50	14	25	10
1989	45	38	8	8	52	15	23	9

출처: Statistisches Bundesamt. Warenverkehr mit der DDR, Wiesbaden, 1990, p.793.

동독에 비해 서독에게 내독교역은 상대적으로 낮은 비중을 가지고 있었다. 서독의 총교역에서 동독과의 교역이 차지하는 비율은 2% 이하로서 매우 낮은 수준이었다. 동독은 서독의 15번째 교역 상대국으로서 핀란드와 유고슬라비아 정도의 비중을 가졌다. 총량적인 관점에서 볼 때 동독과의 교역은 서독에게 미미한 것이지만, 서독의 개별 기업의 관점에서 볼 때, 내독교역은 커다란 의미를 가지고 있었다. 왜냐하면 80년대 동독과의 교역량 중에서 80%가 중소기업에 의해 수행되었고, 7,000 여개의 기업이 동독 교역에 전적으로 의존하고 있었기 때문이다.<sup>17)</sup>

〈표 2〉에서 내독교역의 구조를 살펴보게 되면 서독이 동독으로부터 반입하는 상품 중에서 자본재가 차지하는 비율이 약 11-15%에 불과하다. 이에 비해 동독이 서독의 기계 및 전자산업 등으로부터 반입하는 자본재의 비율은 60년대 초반의 17%에서 꾸준히 증가하여 1980년대 후반에는 38%에 달해

17) Fritz Homann, "Zur Zukunft des innerdeutschen Handels," Deutschland-Archiv, Nr. 10 (1986), p. 1089.

총 반입량의 1/3을 넘어섰다. 이러한 사실은 서독이 사실상 동독에게 제1의 기술이전 국가로서의 역할을 하였다는 점을 알 수 있게 한다.<sup>18)</sup>

### 3. 안보적 측면

브란트 수상이 동서독 교역에 획기적인 계기로 작용한 동방정책을 추구하게 된 것은 일차적으로 안보적 이유 때문이었다. 분단이후 아데나워 수상의 대동독 강경정책은 60년대 동서진영간의 긴장완화와 평화공존의 분위기에 더 이상 적합하지 않게 되었다. 1963년 케네디 대통령은 사회주의권과의 평화공존을 추구하는 전략을 공표하고 군비경쟁을 중단하는 정책적 전환을 시도하였고, 존슨과 닉슨 대통령도 동구권과의 화해를 추구해 나갔다. 이에 호응하여 브레즈네프 소련 공산당 서기장도 데탕트 정책을 모색하였는데, 중국과의 국경분쟁에 말려든 소련은 아시아 지역의 군사력 증강을 위하여 유럽지역에서의 안보부담을 줄여야 하는 입장이었고, 1969년에 부다페스트에서 개최된 바르샤바 조약기구 회의에서 범유럽안보협력회의를 창설할 것을 나토에 제의하였다.<sup>19)</sup>

서방 연합국들이 할슈타인원칙, 힘의 정치 등에 의해 대변되는 서독의 통일정책을 비판하고 정책노선을 수정할 것을 요구하는 분위기 속에서 1969년에 집권한 브란트 정부는 동방정책을 추진하기에 매우 유리한 국제적 여건을 맞이하고 있었다고 할 수 있다. 동방정책의 핵심적 내용은 과거 아데나워의 힘의 정치가 현상타파를 목표로 삼은 것과 달리 현상유지를 그 정책 목표로 하였다는 것이다. 물론 동방정책이 추구하는 현상유지란 분단의 고착화를 의미하는 것이 아니다. 통일이러는 거창한 구호를 앞세우기보다는 점진적으로 접근하는 “작은 걸음의 정치”를 구사하겠다는 것이며, 실현방안으로 제시된 것은 공산권 국가에 대하여 “접근을 통한 변화”를 초래하여 장기적으로 독일 통일에 유리한 여건을 조성하겠다는 분단관리정책이다.<sup>20)</sup>

즉 소련과 동독 같은 국가들은 정치적으로나 군사적으로 위협을 받지 않는 범위 내에서 개방정책을 추진할 수 있기 때문에, 그들의 영토를 존중하고 국

18) Michael Baumann, "Der innerdeutsche Handel 1989 Grundlagen, Probleme, Perspektiven," *Deutschland Archiv* (Sonderheft, 1989), p. 174.

19) 황병덕, "독일통일이 한반도 통일에 주는 시사점: 서독의 신동방정책을 중심으로," 『아태평화재단 학술회의 논문집』 (1999. 10. 18), pp. 345-346.

20) 고상두, "분단국 외교정책," 김달중(편), 『한국의 외교정책』 (서울: 오름, 1998), p. 151.



내정치에 간섭하지 않음으로써 교류협력을 활성화 할 수 있는 것이다. 따라서 서독은 긴장완화와 평화유지를 근간으로 하는 현상유지 정책을 추진함으로써 동독을 개방시킬 수 있고, 정치와 경제적인 영향력으로 변화를 유도하여 궁극적으로 독일 분단현상의 타파를 이루어낼 수 있다고 본 것이다.

동방정책은 독일의 분단이 유럽의 분단에서 초래되었기 때문에 독일문제를 독일영토를 뛰어 넘어 생각해야 한다고 보고, 독일의 통일은 제1단계로서 유럽의 긴장완화와 평화유지를 통해 안정된 안보환경을 구축하고, 제2단계로서 유럽평화가 유지된 조건하에서 양독간의 관계를 활성화시키고, 마지막 단계에서 동서독 주민들이 평화롭고 자유로이 왕래하고, 풍요로운 생활을 누리게 된다면 실질적인 통일이 이룩된 것이라고 보았다.

이러한 배경에서 서독은 동독과의 교역을 독일과 유럽의 평화에 긍정적으로 기여하는 요소로 인식하고 적극 추진하였다. 과거 야당시절 동방정책을 비판하며 위헌소송까지 제기하였던 기민당과 기사당은 1982년 집권 후에 사민당의 동방정책의 기본노선을 계승하였을 뿐만 아니라, 83년과 84년 두 차례에 걸쳐 기사당의 주도하에 동독에게 약 24억 마르크의 대규모 차관을 제공하였다. 대동독 차관제공은 국제적으로 동서진영간에 신냉전 대결분위기가 고조되고, 동독이 외채위기에 직면하여 동서독간에 긴장이 팽배해진 시점에서 이루어진 것으로서, 서독의 대규모 차관제공에 대하여 동독은 그 반대급부로 민간인의 방문과 전화 및 서신 왕래에 대한 규제 및 제한 철폐, 국경선에 설치해 놓은 기관총과 지뢰의 제거 등 서독의 요구를 부분적으로 수용함으로써 동서냉전의 최전선인 독일에서 가장 긴장이 많이 완화되는 역설적인 양상이 나타났다.<sup>21)</sup>

이러한 현상은 동독 또한 내독교역의 안보적 의의를 긍정적으로 평가하였기 때문이었다. 호네커 공산당 서기장은 경제교역이 서독과의 갈등수준을 낮춤으로써 양 체제의 평화적인 공존을 보장하는 물질적인 토대 역할을 한다고 주장하였다.<sup>22)</sup> 즉 경제교역은 자본주의 체제와 사회주의 체제간의 군사적 경쟁을 경제적 경쟁으로 대체해 주며, 적대적인 국가로 하여금 상호 협력이 서로에게 이익을 준다는 점을 깨닫게 한다는 점에서 내독교역은 평화 촉진 효과를 유발한다는 것이다.<sup>23)</sup>

21) Karl Wilhelm Fricke, "Merkwürdige Schlußstrich-Diskussion," Deutschland Archiv, 28 Jg. (Feb. 1995), p. 114.

22) Neues Deutschland, (1987. 9. 10.)

## IV. 동서독 교역의 장애 요인

### 1. 정치적 측면

서독은 정부 수립초기에 동독 정부를 민주적 정통성이 없다는 이유로 법적 인정을 하지 않았고, 스스로 유일한 합법정부임을 표방하였다. 그리하여 1961년 베를린 장벽이 세워질 때까지 10여 년의 기간동안 동독 정부가 서독의 연방 대통령, 정부, 의회로 보낸 약 50여건의 각서 및 전문에 대하여 단 2건에 대해서만 응답했을 정도이다.<sup>23)</sup>

이러한 서독의 자세는 내독교역에서 그대로 드러나는데, 동독의 경우 내독교역을 대외무역부가 전담한 반면에, 서독의 경우 내독교역에 필요한 허가는 연방경제부 산하 연방산업청이 관장하였지만, 동독과의 협상은 독일 상공회의소(DIHT) 산하 상공신탁관리처(TSI)에 위임되었다. 이처럼 민간기구가 대동독 교역을 담당하게 된 이유는 1949년 내각 결정에 따라 서독 정부기관이 동독의 정부기관과 접촉하는 것이 금지되었기 때문이다. 동독과의 경제교역이 동독을 국가로 인정하게 되는 문제로 발전되어서는 안된다고 생각했던 서독 정부는 동독과의 교역사업에 관련된 문제들을 서 베를린에 소재하고 있던 상공신탁관리처에 일임하여, 동독의 대외무역부와 협상하도록 한 것이다. 하지만 얼마 지나지 않아서 내독교역에 대한 국가적 차원의 전향적인 관리가 요구되었고, 1953년에 상공신탁관리처는 정부기관으로 개편되어 경제부 산하로 편입되었다.

그 이후 상공신탁관리처는 연방정부 소속의 기관으로서 대동독 교역협상을 수행하였을 뿐만 아니라, 서독 정부가 1974년 동베를린에 대표부를 설치할 때까지 가장 중요한 대동독 채널의 역할을 하였다. 서독 대표부가 설치된 이후에 상공신탁관리처는 교역과 관련된 본연의 업무에 전념하면서 서독 대표부를 업무적으로 보조하는 역할을 수행하게 되었다.<sup>24)</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 서독이 동독을 국제법적으로 인정하지 않으려

23) Jürgen Nitz, "Wirtschaftsbeziehungen DDR-BRD Bestimmungsfaktoren, Tendenzen, Probleme und Perspektiven," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B (October 1989), p. 6.

24) Eckhard Jesse, *Die Demokratie der Bundesrepublik Deutschland* (Berlin: Colloquium Verlag, 1986), p. 203.

25) Willi Keindienst, "Abwicklung und Praxis der Handelsbeziehungen zur DDR," In Erik Böttcher (Hg.) *Wirtschaftsbeziehungen mit dem Osten* (Stuttgart, 1971), p. 66.

고 한 사실이 양독간의 교역을 제약한 가장 중요하고 포괄적인 요인으로 작용하였지만, 두 번째로 서독이 내독교역을 동독에 대한 정치적 압력수단으로 활용하고자 한 시도가 교역의 장애요인으로 작용하였고, 이것은 특히 교역 초기단계에서 자주 나타났다. 동독이 내독교역에 대한 경제적 의의를 크게 평가하고 있었기 때문에, 상대적으로 내독교역의 단절에 따른 손실이 작은 서독으로서 동독에 대한 정치적 요구를 관철시키는 데 필요한 수단으로서 내독관계를 활용할 수 있었다.

가장 비근한 예로 서독은 1960년에 동독이 서베를린의 출입을 통제하기 위하여 통행증을 도입하려고 했을 때, 내독교역의 법적인 토대인 베를린 협정을 일방적으로 파기 통보하였다. 이러한 조치는 서독 내부에서도 비판되었고, 결국 정치권 내부의 반발에 굴복한 서독 정부가 동독과 베를린협정갱신 협상을 벌여 이듬해 1월부로 새로운 협정을 체결하게 되었다. 내독교역을 정치적으로 무기화 하는 조치는 별다른 성과를 가져다주지 못하면서, 양독간의 교역분위기를 악화시키는 요인으로 작용하였던 것이다.

## 2. 경제적 측면

동서독은 두 나라 모두 천연자원이 빈약한 공업국이며서도 앞의 <표 2>가 보여주는 바와 같이 교역구조를 살펴보면 각기 반출물량의 절반 가량을 원자재로 반출하는 개도국간의 교역과 유사한 형태를 보여 주었다. 그나마 서독의 경우에는 원자재 반출비중이 60년대 초의 57%에서 점차 감소하여 89년에는 45%로 줄어들었으나, 동독의 경우에는 같은 기간동안 거의 변함없이 50% 내외 수준에 머물렀다는 것을 알 수 있다.

이러한 현상은 동서독이 자신들의 경제 발전수준에 걸맞은 교역을 하지 못하였다는 것을 말해주고 있다. 즉 양국 모두 공업 완제품을 주로 생산하는 나라로서 서로 공산품을 교환 거래하는 것이 자신들의 생산능력에 합당한 교역임에도, 원자재 위주의 교환을 함으로써 내독교역의 발전에 본질적인 장애를 초래한 것이다.

교역구조 못지 않게 내독교역에 대한 경제적 장애요인으로 작용한 것은 교역방식이었다. 내독교역은 바터무역과 같이 양자적 관계에 의해 청산되기 때문에 총 교역의 수준은 반출능력이 낮은 쪽의 수준에 의해 좌우된다. 서독의 대동독 반출능력이 거의 무한하였던 반면에 동독은 여러 가지 요인에 의하여

대서독 반출에 한계를 보였다. 무엇보다도 동독 제품은 낮은 품질로 인하여 서독 시장의 까다로운 수요를 충족시키지 못하였다. 동독 제품의 경쟁력은 동독 정부가 외채 위기를 극복하기 위하여 80년대 초에 실행한 산업투자 감축 조치로 인하여 더욱 악화되었다. 1982년에서 1985년까지 동독의 연간 투자액은 1980년도 수준에도 못 미치는 형편이었다.<sup>26)</sup>

지속적인 수출 경쟁력의 악화에 대한 대책으로 동독 정부는 소련으로부터 저렴하게 수입한 석유를 가공하여 서독에 반출하는 정책을 전개하였다. 1, 2차에 걸친 석유파동으로 국제 석유가격이 폭등하게 되면서, 동독은 가격 경쟁력을 바탕으로 석유제품의 대서독 반출을 확대하였고, 약 70억 마르크의 부가 수익을 올릴 수 있었다. 1979년에 동독은 11.2억 마르크에 상당하는 석유제품을 반출하였고, 1984년에는 17.5억 마르크로 늘어났다. 이 금액은 그해 동독의 대서독 반출총액의 23%에 해당하는 것이었다. 하지만 이러한 반출 사업도 1986년 이후 국제 석유가격이 폭락하기 시작하면서 어려움에 봉착하게 되었고, 그해 동독은 전년도와 거의 동일한 물량의 석유제품을 반출하고도 8.8억 마르크의 수익을 얻는데 그쳤다.<sup>27)</sup>

내독교역을 제한한 세 번째 장애요인은 동서독이 각각 동서 양 진영에 경제적으로 보다 긴밀하게 통합되어 갔다는 사실이다. 냉전이 본격화되면서 동독 경제는 코메콘 경제에 편입되었고, 사회주의 국제분업이 심화됨에 따라 동독은 총 반출물량의 75%를 이 지역으로 수출하였다. 특히 동독의 완제품 생산은 소련 시장의 수요를 충족시키는 데 주력하였다.<sup>28)</sup> 서독은 유럽통합에 주도적으로 참여하게 되면서 법적으로 내독교역의 특수관계를 주장하여 회원국으로부터 양독간의 물품거래가 유럽 공동 시장내의 교역에 준하는 것임을 인정받았다. 하지만 동독의 상품이 서독을 거쳐 자유로이 공동체 시장으로 진출할 지도 모른다는 회원국들의 우려 때문에 서독은 동독 상품에 대하여 일정 수준의 반입규제 정책을 취해야 했다. 특히 농산물에 대해서는 쿼터 제한을 하였다. 그리하여 동독으로부터의 농산물 반입은 전체 반입물량의 약 10%

26) Michael Baumann, "Der innerdeutsche Handel 1989 Grundlagen, Probleme, Perspektiven," *Deutschland Archiv* (1989), p. 175.

27) Jochen Bethkenhagen, "Die Energiewirtschaft der UdSSR und ihre Verflechtung mit dem RGW," In Ostkolleg der BPB (Hg.) *Rat für gegenseitige Wirtschaftshilfe* (Bonn, 1987), pp. 80-81.

28) Jürgen Nitz, "Wirtschaftsbeziehungen DDR-BRD Bestimmungsfaktoren, Tendenzen, Probleme und Perspektiven," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, p. 13.

수준에 머물렀으며, 이들 물량은 거의 대부분 서베를린의 수요를 충당하는데 사용되었다.

전후 서독과 동독은 각각 서구 경제권과 동구 경제권에 편입됨으로써 2차 대전 전에 양 지역간에 유지되었던 상호 보완적 관계를 점차 극복하였고, 각 자에게 결여된 생산능력을 동맹국에 의해 보완하게 되었다. 이처럼 두 개의 경제체제가 상호 독자적인 생산체계를 가지게 되면서 내독교역의 경제적 필요성은 상대적으로 감소하게 되었다.

### 3. 안보적 측면

내독교역이 시작된 초기에 서독은 냉전상황에서 대치하고 있는 동독과의 교역문제에 대하여 매우 신중하게 접근하였다. 왜냐하면 동독과의 경제교역이 동독 체제를 강화시키는 것이 되어서는 안되기 때문이었다. 아데나워 정권은 독일 통일을 달성하기 위한 정책의 일환으로서 “힘의 정치”를 실행하였다. 여기서 힘이란 군사력이 아니라 경제력을 의미하는 것이었다. 그는 동독을 소련의 위성정권으로 보았고, 독일의 통일은 소련의 양보를 통해서만이 가능하다고 생각하였다. 그리하여 서독은 정치적, 경제적 우월성과 영향력으로 소련을 서독 편으로 끌어들이고 동독을 고립시켜야 한다고 보았다. 그렇게 되면 소련으로서는 서독과의 관계단절을 불사하면서 동독을 수호하는 것보다 서독에게 유리하도록 독일문제를 해결하는 것이 소련에게 훨씬 더 큰 이익이 된다는 것을 느끼게 될 것이라는 것이었다.<sup>29)</sup>

이러한 발상에서 에르하르트 수상은 동독이 서독으로부터 차관과 생산설비를 제공받으면 받을수록 서독의 영향력으로부터 자유로워지며, 그것은 통일로부터 멀어지는 정책이라고 주장하였다.<sup>30)</sup> 그의 주장은 독일 통일이란 동독이 체제 안정성을 상실함으로써 종주국인 소련이 감당하기 어려운 정도의 부담으로 작용하게 될 때 가능하게 된다는 냉전적 사고를 바탕으로 하고 있었다. 그러므로 내독교역을 확대하는 것은 서독이 동독에게 경제적 도움을 주는 것이 되고, 동독으로서는 사회주의 체제를 개혁하지 않고서도 오랫동안 유지할

29) Bernd Feuerbach, "Die Diskussion über Phasen und Probleme der Deutschlandpolitik 1945-1990," In Ingrun Drechsler (Hg.) *Gertrennte Vergangenheit, gemeinsame Zukunft* (München: dtv 1997), p. 20.

30) Maria, Haendcke-Hoppe-Arndt, "Interzonenhandel/Innerdeutscher Handel," in: Deutsche Bundestag (Hg.) *Deutschlandpolitik*, p. 1549.

수 있게 된다는 것이다.

이러한 우려는 동방정책과 함께 “작은 걸음의 정치”를 추진한 브란트 정권이 차관 공여를 통하여 동독과의 교역 확대를 본격화하기 시작한 70년대에 접어들어서도 계속 제기되었다. 당시 야당이던 기민당(CDU)은 서독이 경제적 지원을 제공하는 대신에 동독으로부터 일정한 대가를 얻어내는 상호주의를 주장하여 국민들로부터 커다란 호응을 얻었다.<sup>31)</sup>

하지만 1982년 집권에 성공한 헬무트 콜의 기민당은 그들이 비판해왔던 동방정책을 별다른 수정 없이 계속 이끌어 나갔다. 서독은 내독교역을 통하여 동독 주민들의 생활 수준을 증대시키고 동서독 주민간에 활발한 교류와 방문이 이루어질 수 있도록 하는 정책을 견지하였고, 동독은 서독으로부터 제공받는 차관으로 생산설비를 도입하여 동독의 경제를 현대화시킨다는 전략을 추진하였다. 동독의 현대화 계획은 당초 의도와 달리 동독으로 하여금 1980년에 100억 달러에 달하는 순외채를 짊어지게 만들었다. 왜냐하면, 동독의 차관도입 정책이 곧바로 수출증대로 연결되지 않았고, 1970년대 초에 집권한 호네커 공산당 서기장은 동독 주민들의 생활수준을 높이기 위하여 소비재 공급의 개선에 주력하였기 때문이다.<sup>32)</sup>

외채위기에 직면한 동독은 내독교역이 동독 경제를 서독에 종속시킬 위험성이 있다는 점을 우려하여, 서독에 대한 의존도를 감소시키는 노력을 취하기 시작했다. 이러한 정책노선에 따라 동독 정부는 서독이 제공하는 스윙 한도액을 점차 낮게 합의하여 설정하였다. 그리하여 1976-82년에 연간 8억5천만 마르크로 설정되었던 스윙 한도액이 1983년의 7억 7천만 마르크와 1984년의 6억 9천만 마르크를 거쳐 1985년에는 6억 마르크로 낮추어졌다.<sup>33)</sup> 동독 정부는 스윙 한도액을 낮추는 데에 그치지 않고, 70년대에 스윙 한도액의 88%에서 94%까지 사용했던 것과는 대조적으로 80년대에 와서 스윙 한도액의 30% 정도만을 사용하였다.

동독이 내독교역을 경제적 안보라는 이유에서 제한하였다면, 서독은 군사적 안보라는 이유에서 제한해야 했다. 서독으로서는 내독교역을 통하여 군사

31) Armin Volze, "Geld und Politik in den innerdeutschen Beziehungen 1970-1989," *Deutschland Archiv* (März 1990), p. 382.

32) 한중수, "동독의 붕괴와 독일통일," 한독정치연구회(편), 『현대정치이론과 체제변동』 (서울: 전예원, 1997), p. 279.

33) 김영윤, "통일전 동서독의 경제교류: 내독교역이 남북한 교류·협력에 주는 시사점," 『통일연구논총』, 제4권 2호, p. 282.

적 이용이 가능한 과학기술이 이전되는 것을 방지해야 하는 과제를 안고 있었다. 이러한 문제는 서독이 독자적으로 판단하고 결정할 수 있는 문제가 아니라, 동맹국과의 합의와 공동보조를 취해야 하는 문제였다. 서방진영은 군사적으로 유용한 물품이 공산권으로 수출되는 것을 막기 위하여 1949년에 나토 내에 대공산권수출규제위원회(COCOM)를 설치하였다. 아이슬랜드를 제외한 모든 나토 회원국과 일본의 대표가 참여한 코콤은 초기 냉전시기와 데탕트 시기에는 별다른 마찰 없이 서로간에 정책적 합의를 비교적 용이하게 도출해 내었다.

그러나 1970년대 말 유럽지역에서 중거리 핵미사일 배치를 둘러싼 미소간의 갈등과 79년 소련의 아프가니스탄 침공으로 신냉전기가 도래하면서 서독의 동독 접근정책은 중대한 도전에 직면하였다. 독일은 정치·경제적 역량을 바탕으로 변함없이 내독 관계를 확대 발전시키려 했고, 이러한 노력은 동구진영을 다시 고립시켜 압박하고자 하는 미국의 정책과 마찰을 일으켰다. 결국 미국은 1984년과 1985년 두 차례에 걸쳐 코콤이 대공산권 수출품목의 리스트를 보다 엄격한 기준에 의해 재작성하는 데 성공하였고, 이것은 서독의 대동독교역을 제약하는 요인이 되었다.<sup>34)</sup>

## V. 결론 및 시사점

동서독간의 경제 교역은 정치적 분단 이전의 시기에 시작되어 독일이 통일될 때까지 지속되어 왔다. 내독교역에 영향을 끼친 요인을 정치, 경제, 안보라는 3가지 측면으로 나누어 살펴보면, 그러한 요인들은 <표 3>에서 나타난 바와 같이 내독교역의 변화단계에 따라 때로는 촉진요인으로 때로는 장애요인으로 작용하였다는 사실을 알 수 있다. 그리하여 동서독 교역은 전반적으로 꾸준한 발전을 유지하였지만, 정치, 경제, 안보측면에서 교차적으로 발생하는 촉진 혹은 장애요인에 의해 영향을 받아 굴곡의 양상을 나타내게 되었다.

34) Hanns-Dieter Jacobsen, "Die amerikanischen Exportkontrollen als bündnispolitisches Problem," Osteuropa Wirtschaft, Nr. 3 (1986), p. 190.

〈표 3〉 동서독간 교역추이와 결정요인

	정치적 측면	경제적 측면	안보적 측면
초기 담보단계	X	O	X
중기 진전단계	O	O	O
말기 정제단계	O	O	X

O: 촉진요인, X: 장애요인

1949년 이후 양독간의 경제 교역은 3가지의 발전 단계를 거쳤다. 초기 담보상태라고 할 수 있는 제1단계는 정치적 분단 이후 서독의 동방정책이 실행되기까지의 기간이며, 경제 교역은 완만한 증가세를 보였다. 이 기간의 장애요인은 정치·안보적 성격을 띤 요인들이었다. 첫째 서독은 동독을 법적으로 인정하지 않았고, 일체의 공식적인 접촉 및 교류를 회피하였다. 둘째 서독은 동독과의 교역을 활성화하는 것이 동독 체제를 강화시켜 통일을 지연시키는 결과를 가져올 것이라고 보았다. 이러한 제약 요인에도 불구하고 양독간의 교역이 완만하게나마 증가한 이유는 동독이 내독교역을 통한 경제적 이익을 기대하여 적극적인 자세를 취하였기 때문이었다. 이와 같이 초기 담보상태에서는 경제적 측면에서 촉진요인을 찾을 수 있고, 정치와 안보측면은 장애요인으로 작용하였다는 것을 알 수 있다.

제2단계는 브란트 수상이 동방정책과 함께 경제 교역의 확대 정책을 취한 시점부터 1985년까지의 시기로서, 내독교역은 급속도로 활성화되었다. 서독은 동독을 비록 국제법적으로는 승인하지 않았지만 사실상의 국가로 인정하였고, 동독은 내독교역이 계속 활성화되면 양독간의 관계가 국제법상의 주권 국가 관계로 발전하게 될 것으로 기대하였다. 또한 서독은 동서진영간의 긴장 완화와 화해의 바탕 위에서 정치 및 경제적 역량을 발휘할 때에 동서독간의 통일이 가능하다는 인식 하에 내독교역을 유럽과 독일에 평화를 구축하는 수단으로 적극 활용하고자 하였다. 또한 동독은 동독주민들의 생활수준을 증진시키지 않고서는 주민들의 지지를 획득할 수 없다는 인식 하에 동방정책을 계기로 서독과의 교역관계를 개선하고자 하는 입장을 취하였다. 이와 같이 중



기 진전단계에서는 정치, 경제, 안보 모든 측면에서 교역의 촉진요인이 생겨났다고 할 수 있다.

제3단계는 1985년 최고 교역수준을 달성한 이후 독일 통일까지의 시기에 해당하는 말기 정체단계로서, 이 시기에 내독교역은 침체기에 접어들었다. 냉전기를 맞이하여 서독은 미국의 대공산권 수출규제 강화 조치에 의해 동독과의 경제교류에 있어서 여러 가지 제약을 받았으며, 동독은 계속되는 상품의 국제경쟁력 약화로 서독 시장에서의 진출에 어려움을 겪어, 1980년대 초 외채위기 이후 대 서독 교역적자가 누적되면서 서독에 대한 경제적 종속을 우려하게 되었다. 이와 같이 서독의 군사적 안보와 동독의 경제적 안보라는 요인이 중요한 장애요인으로 대두되었다. 말기 정체단계에서는 정치와 경제측면에서는 촉진요인이 나타난 반면에 안보적 측면에서 장애요인이 대두되었다고 볼 수 있다.

40년간의 동서독 교역에서 초기 답보단계에서는 정치와 안보 두 가지 측면에서 장애요인이 나타났고, 동방정책 이후의 중기 진전단계에서는 정치, 경제, 안보 모든 측면이 촉진요인으로 작용하였다는 것을 알 수 있다. 말기 답보단계에서는 안보측면에서 장애요인이 대두하면서 양독교역의 침체현상을 야기하였다. 동서독 교역의 발전과정과 그 영향 요인과의 관계를 독일통일이 이룩된 오늘의 시점에서 재조명하는 것은 오늘날의 남북한 교역에 많은 시사점을 제공할 것이다.

동서독 교역에서 가장 빈번한 장애요인으로 나타난 것은 안보적 측면이다. 따라서 북한과의 경제교역을 활성화하기 위한 정책을 추진함에 있어 안보적 차원에서의 교역촉진 요인을 개발하는 데에 유의해야 할 것이다. 안보측면은 대체로 정치측면과 결합하여 장애요인으로 작용하게 된다. 독일의 경우 초기 답보단계에서 그러한 현상이 나타났다. 그러나 말기 정체단계는 안보적 측면이 장애요인으로 작용하더라도, 정치적 측면은 촉진요인으로 작용할 수 있도록 상호 분리하는 것이 가능하다는 것을 경험적으로 보여주었다. 기타 동서독 교역과정에서 발견되는 몇 가지 시사점을 나열한다면 다음과 같다.

첫째, 남북한 교역으로 인하여 과학 기술이 이전될 수 있고, 그에 따라 안보적 위험이 발생할 수 있다는 우려는 별다른 근거가 없다는 것이다. 서독과 군사적 대치상태에 있었던 동독은 자국의 군사력을 강화하는 데에 있어서, 서독과의 교역에서 간헐적으로 획득될 수 있는 과학기술에 의존한 것이 아니었다. 동독의 과학 기술 수준이 낮았던 이유는 코뮌의 수출통제로 인하여 서독

으로부터의 기술이전이 제한되었기 때문이 아니라, 무엇보다도 과학 기술의 도입과 활용을 저해하는 사회주의 계획경제의 체제 내적 결함 때문이었다.

둘째, 남북한간의 경제교역은 북한의 체제를 강화시키고, 북한의 지도층이 체제를 개혁해야 할 필요성을 느끼지 않도록 한다는 주장 또한 그 근거가 희박하다. 국가가 무역을 독점하는 동독과 달리 서독의 교역 상대자는 일반 기업들이다. 이들 기업들은 철저하게 이윤을 추구하였지, 결코 동독을 위해 기업의 이익을 희생하지 않았다. 그리고 동독의 지도층이 개혁을 외면한 것은 서독으로부터 충분한 경제적 이익을 얻을 수 있었기 때문이 아니라, 선부른 개혁으로 체제를 위태롭게 하고 싶지 않았기 때문이다. 그러므로 동독은 서독에 의해 교역이 단절되는 일이 발생하였다 해도 체제 안보적 이유 때문에 결코 개혁정책을 추진하지 않았을 것이다.

셋째, 남한이 대북 교역을 정치 무기화 하여 북한에 대한 압력 수단으로 사용할 수 있다는 것은 무의미한 주장이다. 국가간의 분쟁을 해결하는 수단으로서 금수조치(Embargo)가 효과를 발휘한 사례는 매우 드물다. 지금까지 행해진 많은 수출규제 조치들은 당초 설정한 목표를 달성하기도 전에 해제되는 것이 다반사였고, 서독도 1960년에 정치적 요구를 관철하기 위한 방편으로 내독교역의 법적 토대인 베를린 협정을 일방적으로 파기하였다가, 정치적 목적을 달성하지 못한 채, 새로운 협정 체결을 제안해야 했다.

이러한 시사점들을 고려해 볼 때, 정부는 대북 교역을 활성화하는데 따르는 갖가지 국내 비판과 우려를 불식하고, 보다 적극적인 자세를 취할 필요가 있다고 본다. 서독이 동독을 정치적으로 승인하였고, 교역을 통한 과학 기술의 이전을 크게 우려하지 않고 과감하게 동독과의 교역을 활성화함으로써 결국 통일을 이룰 수 있었다. 한반도 상황에서 경제교역이 가져다 줄 정치 안보적 파급효과를 평가하고, 교역에 대하여 신중하게 접근하는 태도를 취해야 할 국가는 남북한 역학관계에서 우위적 위치를 점하고 있는 남한이 아닌 북한일 것이다. 대북 포용정책은 이제 남북한 관계에서 남한이 주도적인 정책을 추진하여 정치, 경제, 안보 모든 측면에서 교역의 촉진요인이 발생하도록 하는 계기가 되어야 할 것이다.

## 최근발간자료 안내

### ■ 연구보고서

98-01	북한사회의 불평등구조와 정치사회적 함의 김병로·김성철 공저		6,500원
98-04	남북한이산가족 재결합시 문제점과 대책	임순희	저 4,000원
98-05	북한 외자유치 법령의 문제점	제성호	저 6,500원
98-06	미국의 대중·대베트남 관계정상화 과정 비교 북·미관계 개선에 대한 함의	이교덕	저 4,500원
98-08	경수로사업과 남북관계 개선방안	홍관희	저 4,000원
98-09	남북한 교차승인 전망과 한국의 외교·안보정책방향	박종철	저 6,000원
98-10	한반도 평화체제 구축에 대한 중국의 입장과 전략	신상진	저 4,000원
98-11	북한 대외무역의 특성과 무역정책 변화전망	임강택	저 7,500원
98-12	한국의 대미 통일외교전략	박영호	저 5,500원
98-13	통일독일의 균통합 사례연구	손기웅	저 5,500원
98-14	한반도 문제를 위요한 미행정부와 의회의 협력과 갈등	옥태환	저 4,500원
98-15	NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안 연구	조한범	저 4,000원
98-16	남북한 통신분야 교류·협력 방안 연구	김규륜	저 3,500원
98-17	분단국 경제교류·협력 비교연구	황병덕	저 6,000원

98-18	북한의 해운산업 현황과 해운분야 남북한 협력 방안	김영운	저	6,000원
98-19	중·대만 비정치 분야 교류·협력 실태에 관한 연구	최춘흠	저	3,000원
98-20	조총련계 기업의 대북투자 실태	배정호	저	4,000원
98-21	일본의 대외원조 정책 연구: 북·일관계정상화와 남북한관계	김영춘	저	3,500원
98-22	한반도의 군사적 투명성 재고전략: 점진적·포괄적 구상	전성훈	저	7,500원
98-23	미국의 4자회담 전략과 한국의 대응책	이현경	저	5,000원
<b>■ 북한인권백서</b>				
	북한인권백서 1996	옥태환·전현준·제성호의	공저	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1996</i>	옥태환·전현준·제성호의	공저	10,000원
	북한인권백서 1997	김병로·송정호	공저	10,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1997</i>	김병로·송정호	공저	\$11.95
	북한인권백서 1998	최의철·송정호	공저	7,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1998</i>	최의철·송정호	공저	\$11.95
	북한인권백서 1999	최의철·서재진·제성호의	공저	7,000원
	<i>White Paper on Human Rights in North Korea 1999</i>	최의철·서재진·제성호의	공저	\$9.90

■ 연례정세보고서

96 통일환경과 남북한 관계: 1996~1997	6,000원
97 통일환경과 남북한 관계: 1997~1998	5,000원
98 통일환경과 남북한 관계: 1998~1999	5,000원

■ 학술회의 총서

96-01 북한정세 변화와 주변4국의 대한반도정책	7,000원
96-02 탈냉전기 한반도의 전쟁과 평화	9,000원
96-03 북한경제제도의 문제점과 개혁 전망	9,000원
96-04 북한의 대외관계 변화와 남북관계 전망	7,500원
96-05 남북한관계 현황 및 '97년 정세 전망	7,000원
96-06 4자회담과 한반도 통일전망	8,500원
97-01 4자회담과 한반도 평화	6,500원
97-02 분단비용과 통일비용	7,500원
97-03 한반도 통일을 향하여: 정책과 국제환경	7,000원
97-04 남북한 사회통합: 비교사회론적 접근	8,500원
97-05 한반도 급변사태와 국제법	4,000원
97-06 북한 경제난의 현황과 전망	7,500원
98-01 남북협력: 새로운 지평을 향하여	9,000원
98-02 대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?	7,500원
98-03 동·서독의 정치통합이 한반도 통일에 주는 시사점	5,500원
98-04 동북아정세 변화와 남북 및 일북 관계 전망	6,500원
98-05 남북한관계와 주변4국의 대한반도정책	5,500원
98-06 법적 관점에서 본 독일 통일	2,500원

99-01 한반도 냉전구조 해체방안(I): 장기·포괄적 접근 전략	5,500원
99-02 한반도 냉전구조 해체방안(II): 장기·포괄적 접근 전략	7,000원
99-03 한반도 냉전구조 해체방안(III): 장기·포괄적 접근 전략	6,500원
99-04 남북이산가족문제 해결방향	5,500원

### ■ 통일문화시리즈

96-01 통일과 북한 사회문화(상)	10,000원
96-02 통일과 북한 사회문화(하)	9,500원
97 바람직한 통일문화	9,500원

### ■ 논총

통일연구논총, 제5권 1호 (1996. 6)	10,000원
통일연구논총, 제5권 2호 (1996.12)	10,000원
통일연구논총, 제6권 1호 (1997. 7)	10,000원
통일연구논총, 제6권 2호 (1997.12)	10,000원
통일연구논총, 제7권 1호 (1998. 9)	10,000원
통일연구논총, 제7권 2호 (1998.12)	10,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 5 (1996)	6,500원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 6 (1997)	9,000원
<i>The Korean Journal of National Unification</i> , Vol. 7 (1998)	8,000원

### ■ Translation Series

97-01 NORTH KOREA IN CRISIS: An Assessment of Regime Sustainability	7,000원
97-02 The Making of a Unified Korea: Policies, Positions, and Proposals	6,500원

# INTERNATIONAL JOURNAL OF NATIONAL UNIFICATION STUDIES

The International Journal of National Unification Studies is published annually by the Korea Institute for National Unification(KINU), Seoul, Korea.

## Kim Dae-jung Government's North Korea Policy and Inter-Korean Relations Vol. 7, 1998

- The Kim Dae-jung Government and Inter-Korean  
Exchanges and Cooperation *Kook Shin Kim*
- Good Day, Sunshine? Some Comments on  
Kim Dae-jung's New Nordpolitik *Aidan-Foster Carter*
- Kim Dae-jung's Sunshine Policy and  
the Korean Peace Process *H.C. Stackpole and Jin Song*
- Managing Relations with North Korea:  
Some Suggestions for  
President's Kim Dae-jung *Ralph a. Cossa*
- Kim Dae-jung Administration's Unification  
Policy and Prospects for Russian-Korean Relations  
*Alexander N. Fedorovsky*
- The Future of the Korean Peninsula and Japan:  
An External Observer's Views *Kazuyuki Kinbara*
- Multidimensional Approach to Inter-Korean Relations:  
Its Conditions and Prospects *Jongchul Park*
- Comparisons and Suggestions Regarding Korea's  
Unification Strategies *Gottfried-Karl Kindermann*

## 통일연구원 자료회원 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 자료회원에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 자료회원제를 운영하게 되었습니다. 자료회원에게는 본원의 모든 간행물(연구보고서, 국문 및 영문 저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

### 1. 자료회원의 구분

- 1) 일반회원 : 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원 : 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원 : 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

### 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법 : ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다. ② 본원 홈페이지에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주심으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비 : 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다.  
일반회원 및 기관회원 10만원, 학생회원 7만원
- 3) 납부방법 : 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주:통일연구원)
- 4) 재 가 입 : 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장 발송).

### 3. 자료회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 정기간행물 「통일연구논총」과 The Korean Journal of National Unification을 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구보고서(년평균 25-30권), 학술회의 총서(년평균 5-6권), 정세분석보고서(년평균 10-15권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 본 연구원의 지난자료를 50% 할인된 가격에 구입 할 수 있습니다.
- 5) 본원 홈페이지에서 모든 발간물에 대한 초록검색 서비스를 제공하며, 1997년~1998년 발간물은 원문을 온라인 상으로 다운로드 받으실 수 있습니다.  
단, 기관회원의 경우 담당자 1인만 가능합니다.

### 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호:142-076)  
통일연구원 통일학술정보센터 (전화:901-2559, 901-2529 FAX:901-2547)





### 글을 주실 분들에게

『통일정책연구』는 통일연구원에서 연 2회 발간하는 전문 학술지입니다. 이 학술지는 북한의 실태, 한반도의 주변 정세, 통일정책에 관한 논문을 편집대상으로 하고 있습니다.

통일연구원은 학계와 연구기관의 연구자들의 기고를 환영합니다. 보내실 글은 순수 학술논문이어야 하며 다른 곳에 게재되거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 보내신 글은 돌려드리지 않으며, 『통일정책연구』 심사위원의 심사후 게재여부를 결정합니다. 그리고 저희 연구원의 편집방향과 편집기준에 따라 게재되지 않을 수도 있습니다.

원고매수는 200자 원고지 150매 내외로 집필해 주시기 바랍니다. 보내실 원고는 반드시 본 연구원의 '원고집필요령'을 참고하여 '아래아 한글' 프로그램으로 작성하셔서 출력본 2부와 디스켓을 함께 보내주셔야 합니다.

<원고보내실 곳>

142-076

서울시 강북구

수유6동 535-353

통일연구원

『통일정책연구』편집위원회

전화: 900-4300

### 원고집필 요령

1. 원고의 분량은 각주, 표, 그림 등을 포함하여 200자 원고지 150매 내외 정도로 한다.
2. 본문은 순한글을 원칙으로 하며, 외국어, 한자이름 등은 첫 번째에 한하여 한글옆에 괄호속에서 기재한다.
3. 숫자는 아라비아 숫자로 쓰는 것을 원칙으로 하며 항목별 대소번호는 다음 예에 따른다.  
예) II, 2, 2), (2), 나
4. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 쓰며, 한글 혹은 국한문 혼용의 경우 한글 사용을 원칙으로 한다. 그 형식의 범례는 다음과 같다.
  - (1) 저서:  
서대숙, 『북한의 지도자 김일성』, (서울: 청계연구소, 1989), pp. 100-101.  
Barrington Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press), pp. 100-101.
  - (2) 논문:  
배용화, "공정교양은 사회주의하에서 균중교양의 기본 방법," 『근로자』, 제11집 (1984), p. 30.  
Val Burris, "Capital Accumulation and the Rise of the New Middle Class," *The Review of Radical Political Economics* vol. 12, no. 1 (1985), p. 11.
  - (3) 신문:  
*The Korea Times*, May 18, 1999.  
『한겨레』, 1999년 5월 18일
5. 재인용의 경우
  - (1) 저서:  
서대숙, 『북한의 지도자 김일성』, p. 100.  
위의 책, p. 100.  
B. Moore, *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, p. 100.  
*Ibid.*, p. 101.
  - (2) 논문:  
배용화, "공정교양은 사회주의하에서 균중교양의 기본 방법," p. 101.  
위의 글, p. 30.  
V. Burris, "Capital Accumulation and the Rise of the New Middle Class," p. 100.  
*Ibid.*, p. 101.
  - (3) 신문:  
위의 신문, 1999년 5월 18일.  
*Ibid.*, Dec. 25, 1999.
6. 그림이나 도표의 경우 출처를 기재하며 그 형식은 각주와 같다. 출처와 각주가 반복될 경우에는 재인용의 예에 따른다.
7. 감사의 말이나 연구비의 출처를 밝힐 필요가 있을 경우에는 원고제목 우측 상단에 별표(\*)를 하여 각주로 기재할 수 있다.

통일연구원



G0007430