

통일과 답변

2023년 상반기호
제2집 1호



국립통일교육원

통일과 담론

2023년 상반기호(제2집 1호)



국립통일교육원

통일과 담론

2023년 상반기호(제2집 1호)

본서에 수록된 내용은 집필자의 개인적 견해이며, 국립통일교육원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

편집위원장	차문석
외부편집위원 (가나다순)	강구섭(전남대학교) 김정수(대구대학교) 박인휘(이화여자대학교) 송기찬(리츠메이칸대학교) 정성윤(통일연구원) 최은석(공군사관학교) 홍석훈(창원대학교) Cheehyung Harrison Kim(김지형)(하와이대학교)
편집위원 (가나다순)	권속도 김지영 김진환 민경태 박계리 엄현숙 정은찬 정진헌
편집간사	김태정

발행인 이인배
편집인 차문석
발행처 국립통일교육원
발행일 2023년 5월 23일

주소 (01018) 서울특별시 강북구 4.19로 123(수유동) 국립통일교육원
전화 02-901-7013
Fax 02-901-7029
Email unicenter@unikorea.go.kr

디자인·제작 (주)늘품플러스

목차

2023년 상반기호를 내며 · 편집위원회	4
------------------------	---

특집기획

갈등과 연대 : 정전협정 및 한미동맹 70주년에 즈음하여

정전체제 70년, 남북관계의 교훈 · 성기영	13
한미동맹 70년, 국제정세와 동맹의 변화 · 김현욱	35

일반논문

유일체제로의 전환과 통치공간의 재구성 :

1970년대 '문화회관'을 중심으로 · 김지니	59
유엔 가입 이후 남북관계와 국제법적 쟁점 · 정대진	89

글로벌인사이트

우크라이나 전쟁 : 대리전인가 글로벌 충돌인가?

· 울루그베크 하사노프(Ulugbek Khasanov)	123
--------------------------------	-----

이슈

공정성 인식, 통일편의 그리고 통일교육 · 구본상	171
-----------------------------	-----

리뷰

잊혀진 '사람들'에 대한 기억, 국립6.25전쟁납북자기념관 · 윤소라	189
--	-----

2023년 상반기호를 내며

올해 2023년에는 벌써 70년이 경과하고 있는 두 개의 체제가 있습니다. 둘 다 6.25전쟁에서 파생되어 나왔습니다. 하나는 우리가 더 이상 나이를 먹지 못하도록 해소해야만 하는 체제이고, 다른 하나는 과거와 현재를 거쳐, 다시 미래로 더 다양하게 더 발전적으로 진화시켜 나가야 할 체제입니다. 그것은 바로 한반도의 정전체제와 한미동맹 체제입니다. 먼저 올해는 1953년 정전협정이 체결된 지 70주년이 되는 해입니다. 동족상잔의 6.25전쟁을 종전(終戰)시키지 못한 채 70년이 경과했다는 사실은 우리를 매우 숙연하게 합니다. 이 70년의 정전체제 속에서 가족을 잃고 고향을 잃은 이산(離散)의 고통은 전혀 해소되지 못했으며, 오히려 북한의 군사적 도발 등으로 한반도는 세계의 다른 곳에서는 상상하기 힘든 슬한 비극을 겪었습니다. 이 체제가 70년이나 이어져 2023년에 다다랐다는 것도 그 비극 중 하나일 것입니다.

또한 올해 2023년은 한미동맹이 체결된 지 70주년이 되는 해입니다. 70년 전인 1953년 6.25전쟁이 끝나자마자 한미 상호방위조약이 체결되면서 한국과 미국 양국은 동맹관계로 맺어지게 되었습니다. 한미동맹은 한반도의 안보, 경제발전, 민주주의에 커다란 영향을 미쳤습니다. 6.25전쟁 직후인 당시의 한국 상황을 회상하면 현재의 한국은 그야말로 기적과도 같은 존재입니다. 정치적 민주화와 경제적 선진화를 성취한 현재의 한국은 세계의 주도적 국가 중 하나가 되었습니다. 오히려 이제는 70년 전의 한국의 모습을 상상하기 어려울 정도가 된 것입니다. 70년 전의 한국이 이제는 거의 새로운 국가로 변모

하였듯이 한미동맹 체제를 구성하는 양국의 관계도 변모된 위상과 변화를 고려하여 다양한 차원으로 상호 발전적인 재구성을 거듭해 나가야 할 것입니다.

이번 『통일과 담론』에서는 정전협정과 한미동맹 체결의 70주기를 맞이하여 이를 역사적·성찰적으로 기억하고자 [특집 기획]을 마련하였습니다. “갈등과 연대: 정전협정 및 한미동맹 70주년에 즈음하여”라는 주제로 두 개의 글을 기획하였습니다. ‘갈등과 연대’는 70년이 경과한 정전협정과 한미동맹을 각각 상기하기 위하여 사용한 용어입니다. 여기서 ‘갈등’이라는 용어는, 해방 이후 남북 분단 구조 속에서 치러진 동족상잔의 6.25전쟁, 이 전쟁은 멈추었으나 전쟁이 끝나지 않은 상황이 70년이나 지속되면서 이어져 온 남북한 간의 전쟁 같은 갈등 상황들, 그리고 이와 연계되어 한반도 주변 관련국들 속에서 진행된 대립과 대결 구조 등을 표현하기 위해 사용하였습니다. 또한 여기서 ‘연대’라는 용어는, 6.25전쟁 직후 북한에 의한 전쟁 재발을 억제하고 역내의 군사적 위협에 대응하기 위한 한미 간의 상호방위조약의 체결 그리고 이에 기초하여 만들어진 한미동맹을 의미하기 위해 사용하였습니다. 한미동맹에 더하여 한반도 주변의 많은 국가들이 한반도와 역내의 민주주의와 평화 번영을 위해 1950년대부터 한국과 함께 걸어왔습니다. 이렇듯 갈등과 연대의 공존 상황, 그러므로 이것이 2023년 두 개의 시간의 공존을 의미하는 것이 아닌가 합니다.

먼저 국가안보전략연구원의 성기영 박사는 정전협정 70년 동안의 한반도

와 남북관계의 궤적들을 추적하고 있습니다. “정전체제 70년, 남북관계의 교훈”이라는 주제로 그동안 한반도와 남북관계는 어떤 구조 속에 존재했던 것이며, 그 속에서 어떤 경험들을 하였는지를 살펴보았습니다. 데탕트 국면이 전개되면서 정전체제가 고착화되는 과정, 탈냉전 시기 화해협력 질서와 동시에 북핵 위기의 등장 과정, 남북관계의 재경색, 남북미 관계의 동시 진전과 미중 전략경쟁 과정 등을 차례로 분석하였습니다. 이제 이러한 구조와 경험들 속에서 70년이 경과한 현재 한반도는 어디로 가야하는지, 그리고 무엇을 목표로 해서 가야하는지를 진중하게 성찰하고 있습니다. 그리고 국립외교원의 김현욱 교수는 지난 70년 동안 한미동맹이 걸어 온 길을 정리하면서 그동안 국제 질서는 어떠한 성격으로 변모해 왔는지, 현 시기 국제질서는 1950년대의 국제사회의 요구와 얼마나 변화하였는지를 살펴보고 있습니다. “한미동맹 70주년, 국제질서와 동맹의 변화”라는 주제로 한미동맹이 지난 70년 동안 역사적으로 변천해 온 과정과 그 과정에서의 성격 변화들을 역동적으로 설명하고 있습니다.

[일반 논문] 코너는 다양한 방면에서 연구를 진행하시는 학자들이 통일, 남북관계, 국제정세 및 통일환경, 북한 문제 등에 관련된 학술적인 글을 보내 주시면 이를 국민들에게 소개하고 소통의 장에 올리기 위해 마련한 공간입니다. 진지한 심사를 거쳐서 이번에는 두 편의 논문을 소개하게 되었습니다. 원주한라대학교 정대진 교수의 논문 “유엔 가입 이후 남북관계와 국제법적 쟁

점”은 1991년 남북한이 유엔에 동시 가입함으로써 국제사회가 두 개의 국가를 공인하였다는 점과 더불어 남북한이 남북기본합의서 채택으로 국가 간 관계가 아니라 특수관계를 공식화했다는 점을 동시에 고찰하였습니다. 따라서 남북관계에서는 국제관계 보편성과 특수관계라는 이중질서 혹은 두 개의 축이 교차하고 있다는 사실을 바탕으로 북한 핵문제, 대북 제재, 북한 인권 문제 등에서 실질적인 개선의 방향을 잡아야 함을 언급하고 있습니다. 건국대학교 김지니 교수는 북한의 “유일체제로의 전환과 통치공간의 재구성”이라는 주제를 1970년대 북한의 ‘문화회관’을 중심으로 분석하였습니다. 북한의 사상교양과 균중예술의 보급소 역할을 했던 문화회관이 어떻게 북한주민들을 ‘주체시대의 인간형’으로 정치사회화시켰는지를 살펴보고 김정은 시대에도 여전히 사상교양의 기지로 건재하면서 작동하는 과정들을 추적하였습니다. 이 두 개의 글은 다분히 학술적 견지에서 서술되었기 때문에 글들이 지향하는 다양한 지점들에 대해서 향후에는 현실적인 차원에서 논의가 이어지기를 기대해 봅니다.

[글로벌 인사이트]에서는 2022년 러시아의 우크라이나 침공으로 시작된 우크라이나 전쟁을 다루었습니다. 이 전쟁을 가능한 한 지리공간적으로 ‘현지’에서 보는 관점을 소개하고자 하였습니다. 이러한 의도에 부응하여 우즈베키스탄에서 세계경제외교대학교 울루그베크 하사노프(Ulugbeg Khasanov) 교수가 “우크라이나 분쟁, 대리전인가 러시아와 서방의 힘겨루기인가”라는

제목으로 글을 보내주셨습니다. 하사노프 교수는 이 전쟁의 발단과 경과를 시간을 거슬러 다양한 원인들의 사슬을 엮어서 설명하고 있습니다. 우크라이나와 관련된 러시아의 실존적 문제, 목표달성을 위해 수단과 방법을 가리지 않으며 모든 부정적 결과도 감수하고자 하는 러시아의 존재론을 강조하고 있습니다. 하사노프 교수는 '전쟁의 책임은 전쟁을 일으킨 이들이 아니라 전쟁을 불가피하게 만든 이들에게 있다'는 의미심장한 언급과 함께, 향후 이 전쟁을 종결하기 위한 외교적 해법에 강한 기대를 표현하고 있습니다.

이번 [이슈] 코너는 최근 몇 년 사이에 우리 사회에서 많이 회자되는 '공정성' 문제를 통일 문제와 연관시켜 보기로 하였습니다. 충북대학교 구본상 교수는 각종 통계분석을 통해 "공정성 인식, 통일편의, 그리고 통일교육"이라는 글을 통해서 공정성 문제와 통일 문제를 하나의 중요한 이슈로서 소개하였습니다. 우리 국민들이 '과정으로서의 통일'과 '결과물로서의 통일'을 구분하고 또 '개인 차원의 통일이익'과 '국가 차원의 통일 이익'을 구분하고 있으며, 놀랍게도 많은 수의 국민들이 통일이 나 개인에게 이익이 된다고 보지 않고 있음을 통계를 통해 밝히고 있습니다. 이는 청년세대만의 특징이 아닌 것으로 분석되고 있으며, 결국 통일 필요성 인식과 긍정적 대북정책 태도를 형성하기 위해서는 청년세대의 특성으로 돌리는 세대 환원주의적 태도를 멈출 것을 제안하고 있습니다.

앞서 언급했듯이 올해는 정전협정 체결 70주년이 되는 해입니다. 그래서

이번 [리뷰] 코너는 ‘국립6.25전쟁납북자기념관’을 소개하면서 그 의미를 되새기고자 합니다. 이 기념관의 윤소라 학예연구사는 “잊혀진 ‘사람들’에 대한 기억”으로 기념관을 소개하고 있습니다. 70년 전의 전쟁을 과거로 흘려보내지 못하고 여전히 이산(離散)의 고통 속에 살고 있는 사람들이 모이는 곳 파주의 임진각에 위치한 기념관은 6.25전쟁 당시 북한에 의해 납치 희생된 분들을 기리기 위해서 그리고 납북사건의 진실을 규명하기 위해서 설립되었습니다. ‘잃어버린 사람들’ 납북자들은 ‘실재로 존재하는 사람들’이며 ‘보통사람들’임을 기념관은 증언하고 있습니다. 현재 기념관은 6.25전쟁과 납북사건에 대한 자료와 아카이브를 다방면에서 수집하고 집약적으로 축적해 나가는 과제를 실행해 나가고 있습니다. 많은 국민들의 발길이 이 기념관에 닿아서 지난 70년 동안 ‘잊혀졌던 사람들’이 이제 더 이상 우리에게 잊혀진 존재가 아니게 되기를 기대해 봅니다.

편집위원회를 대표하여,
통일교육연구센터장 차 문 석

특집기획

갈등과 연대 : 정전협정 및 한미동맹 70주년에 즈음하여

정전체제 70년, 남북관계의 교훈 · 성기영

한미동맹 70년, 국제정세와 동맹의 변화 · 김현욱



정전체제 70년, 남북관계의 교훈

●
성기영

국가안보전략연구원 책임연구위원

I. 들어가며

1953년 한미상호방위조약 체결 이후 70년이 흘렀다. 한미동맹의 출발이 한국전쟁의 휴전과 재발 방지를 위한 것이었으니 전쟁을 막아낸 지난 70년의 경험은 성공의 역사라고 할 수 있다. 윤석열 대통령과 바이든 대통령은 2023년 4월 워싱턴에서 만나 안보 파트너십으로 시작된 한미동맹이 민주주의 원칙을 옹호하고, 경제협력을 강화하며 기술 발전을 주도하는 글로벌 동맹으로 성장하였음을 선언하였다.¹ 미중 전략경쟁 심화 국면에서 산업생산의 실패인 공급망이 교란되고 첨단기술조차 진영 갈등의 수단으로 활용되고 있으니 한미동맹의 영역 확대는 지역의 안정과 평화에도 기여할 수 있다.

그러나 분석의 차원을 한반도와 남북관계에 맞추게 되면 이야기는 달라

¹ 대한민국 대통령실, “워싱턴선언” (<https://www.president.go.kr/newsroom/press/C8pBYSLx>)

질 수밖에 없다. 한미동맹이 ‘연대’의 힘으로 지켜내고자 했던 평화는 ‘제2의 한국전쟁’을 막는 소극적 평화였기 때문이다. 남북관계는 70년 넘게 ‘갈등’과 ‘화해’를 무한 반복했다. 그러나 정전협정 70년을 맞는 시점에서 평가해보면 ‘화해’의 시기는 강렬하지만 짧았고, ‘갈등’의 역사만이 여전히 남북관계 전반을 짓누르고 있다.

더욱 중요한 사실은 단기적 ‘화해’의 성과들이 장기적으로 ‘갈등’을 관리하는 데에 긍정적 요인으로 전혀 작용하지 못하고 있다는 점이다. 문재인 정부 5년 동안 보여진 남북관계의 변화가 이를 단적으로 증명한다. 문재인 정부 뿐만 아니라 정전체제가 유지되어온 지난 70년 간 남북관계는 진전과 퇴행, 화해와 불신, 합의와 불이행 등을 롤러코스터처럼 오가면서 제자리 걸음을 해왔는지도 모른다. 남북한은 1971년 이후 4차례의 남북정상선언과 총 168건의 합의를 채택하였다.² 그러나 정전체제의 구조적 질곡은 남북합의 이행을 가로막는 장애물로 작용했다. 비정치 분야의 교류협력을 통해 정치적 화해를 모색한다는 유럽식 기능주의의 역사적 경험을 한반도에 적용하지 못하게 하는 핵심 요인도 결국 정전체제의 존속이었다. 70년간 유지되어온 정전체제 속에서 남북관계가 어떠한 속성을 노출하면서 변화해왔는지를 살펴보아야 하는 이유도 바로 이것이다.

II. 70년의 역사, 남북관계의 경험

정전협정과 한미동맹은 전쟁의 재발 방지라는 공통의 목표 아래 설계되었고 지난 70년간 유지되어왔다. 그러나 한미동맹의 범위와 결속력이 70년 동안 지속적으로 업그레이드되어 온 반면, 정전협정은 남북 간의 군사적 긴장에

² 통일부 남북회담본부, “회담통계” (<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/be/be4/usrCmsStat/List.do?tab=3>)

의해 초기부터 존재적 위협에 직면했다. 유엔군과 북한 쌍방이 주장하는 정전협정 위반사례만 이미 수십만 건에 이르고 있다. 냉전의 산물이었던 한국전쟁 결과로서의 정전체제가 냉전 종식과 더불어 막을 내릴 수 있다는 기대도 오래가지 않았다. 노태우 정부 당시 남북한 유엔 동시 가입과 남북기본합의서 체결로 인해 정전체제의 해소 내지는 완화의 기회가 도래하기도 했지만 북한의 핵개발로 인해 정전체제는 북핵체제로 대체된 채 30년 넘게 지속되고 있기 때문이다. 미국의 단극 패권에 의지했던 탈냉전 체제가 막을 내리고 북한이 미중 전략경쟁에 기반하는 새로운 지정학적 질서의 출현을 외교적 자산으로 활용하면서 북핵문제의 해결은 더욱 어려운 과제로 부상했다.

한반도의 분단과 전쟁, 정전협정 체결과 재분단 상태의 장기화로 이어진 남북관계 70년의 역사 중 남북한이 꾸준히 교류하고 협력한 기간은 고작 10여 년에 불과하다. 게다가 교류와 협력의 성과조차 보존되거나 재생산되지는커녕 향후 갈등의 요인으로 되살아나고 있다. 북한의 개성공단 무단 가동 움직임이 단적인 사례를 보여준다.

정전체제 내에서 남북관계가 작동해온 방식을 한 마디로 정의하기는 어렵다. 무엇보다도 갈등과 협력이 공존하고, 화해와 반목이 교차하는 동시대의 역사적 경험들이 비일비재했기 때문이다. 남북관계 70년의 역사를 5개의 시기로 구분해서 살펴보고자 하는 이 글에서도 한반도 내부와 주변을 포함하는 대내외적 여건의 변화에 의해 상호모순적인 사건들이 동시에 발생했던 것을 확인할 수 있다.

첫 번째 시기는 미소 데탕트 국면의 도래이다. 데탕트 국면은 남북 당국 간 대화의 서막을 여는 계기를 제공했으나, 남북합의의 이행을 통한 관계 개선으로 이어지지 못하고 정전체제는 한 세대를 넘기며 고착화의 단계로 들어섰다. 두 번째 시기에는 탈냉전 이후 제도적 차원에서 남북 간 화해협력 질서가 태동했음에도 불구하고, 북핵 위기는 출현으로 인해 정전체제를 북핵체제

로 전환하는 단초가 되었다. 김대중 대통령과 노무현 대통령 집권 당시 광범위하게 추진되었던 교류협력의 성과들은 정전체제 해체를 위한 첫걸음이었다. 그러나 한반도는 북핵 고도화를 막지 못함으로써 결과적으로 정전체제의 불안정성이 강화되는 역설적 상황에 직면하였다.

세 번째 시기는 이명박 정부와 박근혜 정부 시기이다. 이 시기 북핵 위기의 장기화로 인해 남북 교류협력에 대한 국민적 지지는 약화되었고 북한의 군사적 공격으로 인해 남북관계는 다시 경색되었다. 네 번째 시기에 해당하는 문재인 정부 들어서는 연쇄 정상회담을 통해 북미관계와 남북관계가 연쇄 정상회담을 통해 급진전되면서 정전체제 해소의 기대감을 높였으나, 비핵화 해법에 대한 합의를 이끌어내는 데 실패하면서 남북관계의 성과들은 다시 퇴색되었다. 이 글에서는 윤석열 정부의 출범 이후를 다섯 번째 시기로 분류했다. 북한은 미중 전략경쟁 심화 국면을 체제 생존을 위한 디딤돌로 활용하면서 남한을 향해 ‘대적(對敵) 투쟁’을 선언하고 나섰다. 정부는 ‘담대한 구상’을 통해 대북 관여 의지를 천명하고 있으나 윤석열 정부 5년이 앞서 언급한 4가지 시기 구분 중 최종적으로 어느 시기와 유사성을 보여줄지는 결국 북한의 호응을 어떻게 끌어내느냐 하는 방법론에 달려있다고 볼 수 있다.

1. 데탕트 국면의 전개와 정전체제의 고착화

1954년 4월, 한국전쟁의 유엔 참전국과 소련, 중국, 남북한 등 19개국이 참가한 제네바 회담에서 변영태 외무장관과 북한의 남일 외상이 통일방안 등에 대한 입장을 천명한 것은 정전협정 이후 최초로 남북한 정부 대표가 국제 회의에서 만났던 사례로 기록되었다. 이후로는 이승만 정부 시기 의미 있는 남북 간의 접촉은 이뤄지지 않았다. 4·19혁명으로 장면 정부가 들어선 뒤로는 혁신세력을 중심으로 영세중립화통일론, 정치협상, 남북학생회담 등 정전

체제의 해소를 위한 논의가 백가쟁명(百家爭鳴)식으로 이어졌다. 반면, 북한은 남북한 정당 및 사회단체 연석회의 개최, 미군 철수 및 연방제 실시 등을 주장하면서 대남 평화공세에 나섰다.

5·16 군사정변을 통해 반공을 국시(國是)로 하는 박정희 정부가 등장하자 북한은 소련 및 중국과 각각 우호협력 및 상호원조 조약을 체결하고 4대 군사노선(전인민의 무장화, 전지역의 요새화, 전군의 간부화, 전군의 현대화)을 내세우며 군사력 강화에 박차를 가하였다. 김일성은 1970년 11월 노동당 4차 당대회³에서 “4대 군사노선이 완료된 만큼 중국과 소련의 지원 없이도 남조선 해방을 주도할 수 있다”고 호언하기도 했다. 1960년대 내내 이러한 상황이 지속되다가 정전체제 내에서 독자적인 남북관계가 태동하기 시작한 것은 1972년 남북공동성명이 채택되면서부터였다고 할 수 있다.

남북한은 1972년 7월 4일, 역사적인 ‘7·4 남북공동성명’을 동시에 발표했다. 공동성명은 1항에서 ‘자주, 평화, 민족대단결’의 통일원칙을 밝히고 2항부터 6항까지 상호 중상 비방과 무력 도발 금지, 다방면적인 교류, 적십자 회담 조속 성사, 상설 직통전화 설치, 남북조절위원회 운영 등을 규정했다. 불과 4년 전 김신조 일당의 청와대 습격사건이 발생했다는 점을 감안하면 1972년의 남북합의는 정전체제의 강고한 구조를 뒤흔들었던 획기적인 반전이었다. 특히 당시만 해도 남북한이 상대방의 실체조차 서로 인정하지 않았던 점을 감안하면 더욱 그러하다.⁴

남북한이 냉전 시기에 정전체제의 현상 변경을 지향하는 기념비적 합의를

3 [편집위원회주] 북한은 2015년 9월과 2016년 1월에 노동신문 등을 통해서 북조선공산당 중앙조직위원회 창립대회(조선공산당 서북5도 책임자 및 열성자 대회)를 자신들의 1차 당대회로 밝히고 있다. 이 렇게 북한의 주장대로 하면 1970년 11월에 개최된 당대회는 5차 당대회가 되는 셈이다.

4 7·4 남북공동성명의 서명 및 발표 주체가 (상부의 뜻을 받들어) 이후락과 김영주'로만 되어있을 뿐 국호나 서명 당사자의 직책 등이 전혀 표시되어 있지 않다는 사실은 남북한의 체제 경쟁 속에서 상호 실체를 인정하지 않았다는 사실을 입증한다.

이룰 수 있었던 것은 대외적 요인과 대내적 요인이 함께 작용한 결과라고 볼 수 있다. 먼저 대외적 요인으로는 60년대 후반~70년대 초반 한반도 주변 정세의 변화가 정전체제의 변화를 자극하여 남북한 당국의 협상을 촉진했던 과정에 주목할 필요가 있다.

1969년 초 취임한 리처드 닉슨 미국 대통령은 팜 독트린을 통해 ① 우방 및 동맹과 조약상 의무 준수 ② 핵우산 제공 ③ 핵 공격 이외 당사국 1차 책임 ④ 군사적 개입 축소 등 대아시아 정책 수정을 공식화했다. 미국 입장에서는 한국전쟁과 베트남전쟁에서 잇달아 공산세력 제압에 실패하면서 동아시아에 대한 군사적 관여를 중단하라는 국내적 압력에 시달리지 않을 수 없었다. 닉슨 행정부의 대아시아 정책 변화에 따라 2만 명의 주한미군이 한반도를 떠났다. 따라서 한국 정부 입장에서 정전체제의 핵심축인 미국의 역할이 축소되는 방기(abandonment) 우려 속에서 한편으로는 자주국방과 중화학공업화를 추진하고, 다른 한편으로 남북관계 관리에 나섰던 것은 합리적인 선택이었다.

대내적으로는 박정희 정권의 3선 개헌 후 민주화 요구가 격화되는 시기였고 1971년 대통령 선거에서 야당의 약진으로 인해 정치적으로 불리한 환경이 조성되고 있었다. 박정희 대통령은 이미 1970년 ‘평화통일구상 선언’을 통해 북한에 체제 경쟁을 제의하고 유엔 내 한국 관련 논의에 북한의 참가도 허용하겠다는 의사를 밝힌 바 있다. 1948년 이후 한국은 유엔의 ‘한반도 유일 합법정부론’에 근거해 북한을 협상의 대상으로 삼지 않았었고 북한은 이에 반발해왔다. 박정희 대통령의 평화통일구상 선언은 한국 정부가 정전체제 내부의 ‘유엔 프리미엄’을 포기할 수도 있다는 의사를 밝힌 것이나 다름없었다.

이렇듯 변화된 대북 인식 위에서 박정희 정권은 국내 정치 상황을 타개하고 닉슨 독트린 이후 제기된 안보 우려를 불식시키기 위해 북한과 대화에 나설 필요가 있었다. 물론 북한과의 대화는 ‘한국이 한반도 유일 합법정부’라는 정부의 기존 입장에 영향을 미칠 수도 있었다. 그러나 제3세계 국가의 등장과

이들 국가들의 잇따른 유엔 가입으로 인해 국제적으로도 ‘두 개의 코리아’는 불가피한 상황이 전개되고 있었다.

북한 입장에서는 정전협정 서명 당사국인 중국과 미국이 데탕트 국면에 진입한 상황에서 기존의 대남정책을 조정하는 것이 효과적이라는 판단이 있었을 것이다. 한편으로는 군사비 지출이 총예산의 30%에 이르는 마당에 60년대 후반 남북한 경제력이 역전되고 중소 이념분쟁의 와중에서 공산권의 대북 원조가 줄어들어 경제 발전 계획에 차질이 불가피했다. 북한 입장에서는 이러한 대내외적 난관 속에서 군사적 긴장 완화를 통해 출구를 모색하는 것이 경제적 생존의 차원이든, 통일전선전술을 통한 민족해방전쟁의 차원이든 합리적인 선택이었다고 평가할 수 있다.

1980년대 들어서는 박철언 당시 안기부장 특보와 한시해 조선노동당 부부장간 막후 대화 채널을 통해 8·15 고향방문단과 예술단의 상호방문이 성사되었다. 당시 일련의 막후 접촉은 허담 노동당 대남비서의 서울 방문과 전두환 대통령 면담, 그리고 장세동 안기부장의 평양 방문과 김일성 주석 면담으로 이어졌다. 그러나 정전체제의 구조적 속성에 영향을 미칠 만한 남북관계의 진전은 성사되지 않았다.

이 밖에도 비정치분야에서는 국제올림픽위원회(IOC)의 중재에 따라 스위스 로잔에서 남북체육회담이 열리기도 했다. 특히 남북체육회담은 1988년 서울 올림픽 종목 일부를 북한 지역에서 분산 개최하는 문제를 놓고 2년에 걸쳐 진행되었다. 북한 측은 이 회담에서 당초 남북한 공동주최와 경기의 절반을 북한에서 개최하는 방안을 고집했으나 서울 개최 방침 불변이라는 IOC의 일관된 입장이 확인되자 남북한 인구비례에 따른 일부 종목 북한 배정 등으로 선회하였다. 그러나 대회 명칭에 평양을 포함하는 방안과 개폐회식의 서울·평양 분리 개최 주장 등을 거듭하면서 IOC 중재안조차 남북체육회담에서 제대로 논의되지 못한 채 막을 내리고 말았다. 결국 당국 간 대화의 문이 열리지

않은 상태에서 상대방이 수용하기 어려운 조건의 대북 및 대남 제의가 반복되며 1970~1980년대의 남북관계는 국내정치적으로 소모되는 결과로 이어지고 말았다. 정전체제가 한 세대 넘도록 변화할 조짐을 보이지 않으면서 사실상 고착 국면에 접어든 것도 이 시기라고 할 수 있다.

2. 탈냉전 화해협력 질서의 태동과 북핵 위기의 등장

분단 이후 남북관계의 역사를 보면 남북관계가 독립변수로서 한반도 주변 국제관계를 이끌어가기보다는 한반도 주변 국제환경의 변화가 남북관계에 더욱 우월한 영향력을 행사해온 것을 볼 수 있다.⁵ 남북 간 화해협력 정책을 내세웠던 김대중 정부도 정상회담 추진에 관해서는 국제환경을 감안하지 않을 수 없었다. 김대중 정부는 1999년 ‘페리 프로세스’를 통해 미국, 중국, 일본, 러시아 등 유관국들 사이에서 북핵문제 해결을 위한 포괄적 구상에 대한 공감대가 이뤄진 후 본격적으로 남북정상회담을 추진했다.⁶ 노무현 정부의 2007년 남북정상회담 역시 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 결과로 2005년 9·19 공동성명과 2007년 2·13합의가 이뤄진 뒤에야 성사되었다.

한반도 정전체제를 기반으로 하는 국제환경 변화와 상호 조응하며 남북관계를 관리할 수밖에 없는 상황에서 처음으로 북한의 실체를 인정하고 남북 간 합법적 교류를 허용한 계기를 제공한 것은 노태우 정부 시절의 ‘민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7선언)’이었다.⁷ 노태우 정부가 7·7 선언을 통해 남북대화 및 문호개방 의지를 밝히고 남북관계를 동반자 관계로 설정하면

5 황지환, “남북한 관계의 국제정치학,” 『남북한 관계와 국제정치 이론』, (서울: 논형, 2012), 87쪽.

6 이와 관련해서는 김대중 정부 집권 초기 김정일 정권이 대북 포용정책에 대해 불신을 갖고 있었다는 사실도 함께 지적되어야 할 것이다. 이에 관해서는 우승지, 『남북관계의 이해』, (서울: 경희대학교 출판문화원, 2018), 45-46쪽 참조.

7 김형기, 『남북관계변천사』, (서울: 연세대학교 출판부, 2010), 149-150쪽

서 정부 차원에서는 남북관계의 새로운 국면이 시작되었다. 그런데 7·7 선언도 소련에서 고르바초프에 의한 개혁개방 정책 추진이라는 국제환경 요인 속에서 배태되었던 노태우 정부의 북방정책이 없었다면 불가능했었을 것이라는 사실을 기억할 필요가 있다.

1990년 9월~1992년 9월에 걸쳐 지속되었던 남북고위급회담은 남북한 총리급을 대표로 정치, 군사, 교류협력 등 분과위원회를 통한 협상의 장을 마련함으로써 다양한 분야에서 정부 간 합의를 도출하는 역할을 했다. 특히 1991년 12월 남측의 정원식 총리와 북측 연형묵 총리 사이에 서명한 '남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(기본합의서)'는 7·4 남북 공동성명 이후 기념비적인 남북관계의 진전을 기록했다. 남북기본합의서에서 양측은 '현 정전상태를 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하되 그러한 평화 상태가 이루어지기까지 현 군사정전협정을 준수할 것'에 합의(제5조)함으로써 정전체제에서 평화체제로의 순조로운 이행에 공감대를 확보했다.

남북한 사이에 이러한 합의가 이뤄질 수 있었던 배경에는 정전체제를 떠받쳐온 강대국 중심의 국제질서가 변화했다는 사실이 자리잡고 있었다. 무엇보다도 90년대 들어 동유럽 및 소련 몰락에 따라 국제적 차원의 체제 대결이 종식되고, 한소 및 한중수교에 따른 북한의 입장 변화로 인해 남북한이 유엔에 동시 가입함으로써 국제무대에서도 우리가 남북관계를 주도해 갈 수 있다는 자신감이 작용했다고 볼 수 있다. 북한 입장에서는 냉전 붕괴와 함께 구소련 및 동유럽 등 우방국의 소멸에 따른 외교적 위기감이 유엔 단일의석 가입 주장을 철회하고 남북한 당국 간 대화를 통해 교류협력에 응하도록 하는 동인이 되었다고 볼 수 있다.

사회주의권의 몰락과 한중·한소 수교 등 정전협정 체결 당시의 국제질서와는 판이한 탈냉전 안보지형의 형성은 남북관계의 진전으로 이어지기도 했

으나, 다른 한편에서는 북한의 정전체제 이탈을 가속화하는 계기로 작용했다. 1993년 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언을 기점으로 핵개발을 공식화한 북한은 이후에도 중립국감독위원회의 역할을 문제삼고 군사정전위원회에서 철수하는 등 정전체제를 무력화하는 조치를 단행했다. 북핵 문제의 부상은 한미 동맹의 억제력을 강화하도록 촉진했지만 북한은 미국과의 평화협정 체결을 주장하며 정전체제를 더 이상 인정하지 않은 채 핵개발 능력을 무기로 대미협상을 모색했다.

1997년 말 헌정사 최초의 수평적 정권교체에 성공한 김대중 대통령은 1970년대 야당 대통령 후보 시절부터 혁신적인 남북관계 구상을 밝혀왔었다. 김 대통령은 취임사에서 △무력도발 불용 △흡수통일 배제 △남북화해 협력 추진 등 대북정책의 3원칙을 밝히고 ‘정경분리’ 개념에 따라 포용정책의 기초를 분명히 했다. 특히 정경분리 정책은 남북 간 경제협력 사업을 정치적 상황에 따른 종속변수로만 여겨왔던 과거 정부의 대북정책과 분명한 차별성을 띠는 것이었다. 정경분리 기초에 따라 현대그룹의 주도로 금강산 관광사업이 시작되었다.

2000년 6월 15일 최초의 남북정상회담에서 발표된 6·15 공동선언은 △통일문제에 대한 자주적 해결 원칙 △남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계 연방제간 공통성 인정 △이산가족 비전향 장기수 등 인도적 지원 문제 해결 △경제협력 및 사회문화 등 제반 분야 교류협력 활성화 △합의 이행 위한 당국 간 회담 개최에 합의함으로써 2000년 이후 남북관계를 새로운 궤도에 올려놓았다는 평가를 받았다.

2000년 남북정상회담은 남북한 당국 간 대화의 형식과 내용 면에서 새로운 장을 여는 전환점이 되었다. 정상회담을 계기로 남북장관급회담이 정례화되고 정치, 군사, 경제 및 사회문화 분야의 회담들이 동시다발적으로 전개되기 시작했기 때문이다. 특히 정전협정 체결 이후 남북대화 역사에서 한 번도

시도되지 않았던 남북군사회담이 2000년 남북정상회담 이후 40여 회나 열렸다는 사실은 한반도 정전체제의 부산물인 군사적 대치 상태를 실질적으로 완화하는 계기로 작용할 것이라는 기대감을 높여주었다.

노무현 정부는 평화변영정책을 통해 김대중 정부의 정전체제 관리 방식을 포괄적으로 계승하고자 했다. 그러나 노무현 대통령 당선 2개월 전에 불거진 2차 북핵위기는 참여정부의 대북정책을 제약하는 요인으로 자리 잡았고 지금까지도 한반도 정전체제의 안정성을 좌우하는 핵심변수로 작용하고 있다. 대북정책이 북핵문제에 장악될 수밖에 없었던 구조는 남한 요인에만 국한된 것이 아니었다. 북한 역시 핵문제 논의 및 해결과정에 남북대화의 역할을 인정하지 않으려는 태도를 고수해왔다. 북핵문제와 관련한 대화와 협상에서 한국 정부의 자격을 문제 삼는 김정은 정권의 태도는 과거 남북 간에 정례적인 고위급 회담이 진행되던 시기에도 크게 다를 바 없었다고 할 수 있다.

북핵문제로 인한 정전체제의 불확실성이 지속되는 가운데에서도 2004년 2월, 제13차 장관급회담에서는 남북관계를 진전시켜 나가기 위해 군사당국자 회담과 개성공단 1단계 개발 추진 등에 합의하였다. 또한 14차 장관급 회담에서 합의한 장성급군사회담을 열어 서해상 우발적 충돌 방지를 위해 국제상선공통망 활용과 서해지구 통신연락소 설치에, 군사분계선 지역 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 합의하기도 했다. 그러나 2005년 9·19 공동성명 합의와 방코텔타아시아(BDA) 제재, 2007년 2·13 합의에 이르기까지 6차 회담을 통해 북핵 문제를 해결해 가는 과정에서 북한은 정전체제 내부의 남북관계 의제들에 대해서는 소극적 태도로 일관했다.

노무현 정권 말기에 이르러서는 보수정권의 집권 가능성이 높아지면서 북한도 남북대화의 필요성을 느끼지 않을 수 없었다. 2007년 10월에 열린 노무현 대통령과 김정일 국방위원장의 2차 남북정상회담은 이런 배경에서 성사되었고 남북한 정상은 두 차례의 단독회담을 통해 8개항으로 구성된 '남북관계

발전과 평화변영을 위한 선언(10·4 선언)'에 합의했다.

10·4 선언 4조에서 남북한 정상은 '현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다'는데 인식을 같이 하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로' 합의하였다. 종전선언의 당사국은 남북한을 포함한 3자 또는 4자로 한정 지워졌는데 이는 북한이 그동안 견지해오던 '북미평화협정'과 남한 배제 논리의 변화를 암시하는 것이었다. 10·4 선언 채택 이후 대통령 선거를 거쳐 신정부 출범에까지 이르는 4개월 동안 두 차례의 총리회담을 포함해 남북 간에는 30회의 대화 및 접촉을 통해 20건의 합의서가 채택되었다.

3. 군사적 충돌 재현과 남북관계의 재경색

이명박 정부의 등장은 군사적 긴장 상황이 지속되는 가운데에서도 '정경 분리' 원칙에 기반하여 대북 경제협력 사업을 추진해온 김대중·노무현 정부의 정전체제 관리 방식에 중대한 변화를 가져왔다. '비핵, 개방, 3000'이라는 슬로건이 집약해 보여주듯 북핵 문제의 해결 없는 경제 교류, 평화체제 논의는 무의미하다는 것이 이명박 정부의 초기 노선이었다.

따라서 이명박 정부는 북핵문제 해결을 위한 북한의 태도 변화를 경제적 관여나 평화공동체 구상 등과 연계하려고 시도했다. 그러나 안보-경제 이슈의 연계 방식을 통한 북한의 변화 시도는 결과적으로 구체적 달성 목표 설정에 대한 사전 합의 부재로 인해 당초 의도했던 성과를 거두지 못했다. 무엇보다도 정전체제 내부의 군사적 불균형이 지속되고 현상 변경 시도가 거듭되는 상황에서 경제행위를 기반으로 이뤄지는 이슈 연계 전술의 한계가 드러났다 고도 볼 수 있다.⁸ 집권 2년차 들어 이명박 대통령이 제안했던 '그랜드 바젠

⁸ 성기영, "이슈 연계를 통해 본 역대 정부의 대북한 정책 분석: '교환 모델'과 '축매 모델,'" 『북한연구학

(Grand Bargain, 일괄타결 방안)은 북핵문제를 넘어서 ‘북한 문제’를 포괄적으로 해결하자는 구상으로, 북핵 프로그램의 핵심 부분 폐기와 대북 안전보장, 국제지원 등을 교환함으로써 정전체제의 불안정성을 해소하고자 하는 노력의 일환이었다고 볼 수 있다.

그러나 2010년 천안함 피격과 연평도 포격사건은 한국전쟁 이후 군사적 충돌로 인한 최대 규모의 사망자를 발생시키며 남북한이 정전을 매개로 여전히 법적인 전쟁 상태에 처해있다는 엄중한 현실을 국내외적으로 각인시켰다. 천안함 피격이 북한의 잠수정 침투와 어뢰 공격에 따른 것이라는 국제조사단의 결론을 거쳐 정부는 다시 대북 경제 제재 조치를 발동하였고 남북관계도 경색 국면으로 접어들었다.

박근혜 정부의 출범은 한반도 정전체제를 둘러싼 주요 강대국들의 권력 교체와 함께 이뤄졌다. 오바마 미국 대통령의 재선, 아베 일본 총리의 취임, 중국 시진핑 시대의 개막, 푸틴 대통령의 당선 등 한반도 정전체제에 직간접적 이해당사국들의 권력 지각 변동 속에서 박근혜 정부는 ‘한반도 신뢰프로세스’를 내세워 정전체제의 평화적 관리를 시도했다.⁹ 그러나 북한은 은하-3호 로켓 발사와 3차 핵실험으로 박근혜 정부의 ‘신뢰’ 제안에 응수했으며, 한미 군사연습을 문제삼아 정전협정 백지화를 선언하는 등 한반도 긴장지수를 끌어올렸다. 박근혜 대통령 재임 중에도 목함지뢰 사건 등 남북한 충돌은 이어졌으며, 2016년 북한의 4차 핵실험과 장거리 미사일 발사 이후에는 개성공단 조차 폐쇄의 운명을 맞았다.

회보』 제16권 제2호 (2012), 284-286쪽.

9 성기영, “박근혜 정부의 대북정책 성공 가능성: 북한 행동 변수와 미중관계 전망에 따른 시나리오 분석,” 『통일연구』 제17권 제2호 (2013), 5-37쪽

4. 남북관계와 북미관계의 동시 진전

문재인 정부 초반 2년은 남북정상회담과 북미정상회담을 통해 한반도 정전체제의 근본적 변화를 모색했던 시기로 기록될 것이다. 1년 미만의 기간 동안 5차례 열렸었던 남북 및 북미정상회담의 핵심의제는 한국전쟁 종전 이후 남북 간 군사적 충돌과 경제적 관여 노력의 실패를 야기한 정전체제를 항구적 평화체제로 전환하는 데 맞춰졌다.

2018년 4월 27일 남북정상회담에서 채택한 판문점선언의 3개조 13개항 중 1조 1~3항과 2조와 3조 등 총 10개항이 정치군사 분야 합의로 분류될 수 있다.¹⁰ 노무현 정부 당시 10·4선언에서 합의했던 정전체제의 평화체제 전환 원칙을 계승하는 동시에, 연내 종전선언과 남북미 또는 남북미중 회담 개최 추진을 천명함으로써 정전체제를 해소하기 위한 로드맵을 구체적으로 제시한 것이다.

9월 평양정상회담에서는 판문점선언 2조 군사적 긴장상태 완화 합의 이행을 위해 군사분야 합의를 채택했다. 평양공동선언과는 별도로 남한의 국방부장관과 북한의 인민무력상 간에 서명한 이 합의서는 군사분계선 일대 군사연습 중지 및 비행금지구역 설정, 비무장지대 내 전방감시초소(GP) 시범 철수 등 우발적 충돌 방지를 위한 구체적 이행계획을 담고 있다. 군사분야 합의 이행 실태를 점검할 군사공동위원회 설치에도 합의했다. 다시 말해 2007년 10·4선언 3조에서 명시한 ‘적대관계 종식’ 합의를 이행하기 위한 초기 조치에 11년 만에 착수함으로써 정전체제 해소를 위한 토대를 놓은 것이다.¹¹

2019년 하노이 북미정상회담 결렬 이후 북한의 대남 태도가 변화하면서 남북관계는 또다시 단절 상태에 진입했다. 북한은 일부 탈북민 단체의 대북전

¹⁰ 통일부 남북회담본부, “남북합의서: 한반도의 평화와 번영, 통일을 위한 판문점선언”https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/c/ca/usrtalkmanage/View.do?id=267&tab=5&major_talk_yn=Y

¹¹ 성기영, “평양공동선언 이후 남북관계 평가 및 향후 과제,” 『외교』, 제127호 (2018), 111-112쪽.

단 살포를 빌미로 남북합의의 산물인 남북연락사무소를 폭파하기도 했다. 또 김여정 부부장을 내세워 한미 연합군사훈련을 비난하고 조국평화통일위원회를 통해 9·19 남북 군사분야합의서 파기를 위협했다. 특히 2020년 6월을 기점으로 북한이 대남사업을 '대적(對敵) 사업'으로 전환하겠다는 입장을 천명하고 남북 간 통신선을 차단함으로써 2018년 남북관계 개선의 성과는 상당 부분 퇴색되었다.

문재인 대통령의 임기 말로 접어들면서 정부는 종전선언을 통해 정전체제의 해소와 평화체제 전환을 위한 동력을 회복하기 위한 외교적 노력을 경주했다. 그러나 정전협정의 당사자인 미국이 이견을 공개적으로 드러내면서 문재인 정부 임기 내 남북 및 북미정상회담을 활용해 정전체제를 해소하려는 노력은 끝내 무산되었다.¹²

문재인 정부가 추진했던 종전선언을 통한 평화협정 동력 확보 방식이 실패한 것은 남북관계관리의 실패라기 보다는, 한반도 주변 국제관계의 전환 국면에도 불구하고 남북관계라는 수단 만으로 한반도의 항구적 평화를 구축하고자 했던 외교의 실패라고 보는 편이 합리적일 것이다. 바이든 정부의 출범과 시진핑 주석의 3연임 시도로 미중 전략경쟁이 강대국 권력정치의 양상을 띄게 된 것도 정전체제 해소 노력에 장애물로 작용했다.

러시아의 우크라이나 침공 이후에는 국제질서 내부의 세력권(sphere of influence) 대립 양상이 드러났고 제2의 냉전을 예고하는 조짐도 감지되고 있다. 한반도 분단과 정전체제가 해소되기 위해서는 이러한 체제를 배제한 냉전체제가 해소되어야 할 것이다. 그러나 국제질서의 현실은 신냉전의 출현과 동시에 분단의 적대성이 심화되고, 분단을 매개로 하는 한반도의 냉전적 성격이

¹² Byun Duk-kun, "U.S., S. Korea aligned on N. Korea, but may differ on sequence of steps: NSA Sullivan," YONHAP NEWS AGENCY <https://en.yna.co.kr/view/AEN20211026011552325>

다시 강화되는 방향으로 나아가고 있다.¹³

5. 미중 전략경쟁 격화와 북한의 대적투쟁

윤석열 정부는 북한의 완전한 비핵화 실현을 대북정책의 최우선 목표로 설정했다. 2018년 극적인 화해 국면이 남북관계의 본질적 개선으로 이어지지 못했다는 비판적 인식 하에, 남북관계보다는 비핵화 목표 실현을 위한 국제 공조 및 양자·다자 협상에서 중심적 역할을 수행하고자 했다. 북한의 전술 핵무기 운용능력 과시와 호전적 핵교리 선포에 맞서 한미 간 확장억제 능력의 실효성을 개선하는 한미동맹 강화에 외교정책 목표의 우선순위를 설정했다. 동시에 한미일 안보협력 확대를 통해 북한의 핵미사일 도발 가능성을 조기에 차단하기 위한 안보 메커니즘 재정비에도 나서고 있다.

그러나 한편으로는 ‘담대한 구상’을 제안해 북한의 실질적 비핵화 전환을 조건으로 북한의 경제와 민생을 획기적으로 개선하기 위한 방안을 내놓았다. 구체적으로는 발전 및 송배전 인프라 지원, 항만 및 공항 현대화 프로젝트, 농업 생산성 제고를 위한 기술 지원, 병원과 의료 인프라 현대화, 국제투자 및 금융지원 등, 북한의 경제지원 방안이 제시되었다.

윤석열 정부 출범 1년을 맞는 시점에서 대북정책의 성과와 한계를 평가하기에는 이른 것이 사실이다. 북한은 2021년 8차 당대회에서 제시한 국방과학 발전 및 무기체계개발 5개년 계획을 제시하였다. 이에 따라 핵미사일 능력의 고도화를 위해 다양한 투발수단을 실험하는 방식으로 대미·대남 위협을 고조시켰고, 남한은 한미 연합군사훈련과 전략자산 수시 전개로 북한의 도발에 맞대응하였다.

¹³ 김성민, “동아시아의 신냉전과 한반도, 평화의 길찾기,” 『국제질서 대전환과 남북관계』(서울: 강동북스, 2022), 23-26쪽.

더욱 주목할 사실은 윤석열 대통령 취임 직후인 2022년 6월, 북한이 노동당 제8기 제5차 전원회의를 개최하고 ‘강대강, 정면승부의 투쟁원칙’을 재천명하는 등 대외 강경기조를 분명히 하고 나섰다는 점이다. 특히 김정은 위원장의 연설 관련 보도에 ‘대적투쟁’ 표현이 등장했다는 사실도 윤석열 정부의 대북정책 방향이 어떠한든 북한의 호응을 기대하기는 쉽지 않을 것이라는 점을 시사한다. 북한의 이러한 태도는 거슬러 올라가면 하노이 북미정상회담 실패에 따른 책임을 문재인 정부에 전가할 당시부터 어느 정도는 예상되었던 것이라고 할 수 있다. 게다가 러시아의 우크라이나 침공 이후 조성되고 있는 국제질서의 양극화 국면을 최대한 활용하여 대중·대러 관계를 공고히 하는 것이 핵미사일 능력 고도화와 경제적 생존을 동시에 확보하는 길이라는 북한의 계산법이 바뀌지 않는 이상 남북 간 긴장 완화와 정전체제의 해소를 기대하기는 쉽지 않을 것으로 보인다.

Ⅲ. 한반도 정세 전망

2022년 9월, 김정은 위원장은 최고인민회의 시정연설을 통해 현재의 국제질서를 ‘신냉전 체제 전환과 다극화 진행’이라는 2가지 명제로 요약한 바 있다. 김 위원장이 강조한 다극화는 중국 및 러시아와 친선협조 관계를 확대하면서 동시에 ‘제국주의자’들에게 대항해 대외관계를 다각적으로 발전시켜 나가겠다는 것이다. 김정은 위원장은 이미 2018~19년 북미정상회담 국면에서 시진핑 주석과 5차례의 정상회담을 가질 정도로 북중관계에 공을 들여왔고, 러시아의 우크라이나 침공 직후 노골적인 대러 밀착 입장을 구체화했다.

북한의 이러한 전략은 동아시아 국제질서 현상유지를 위한 핵심적 기제 역할을 했던 정전체제 내부의 긴장을 고조시키는 한편, 남북·북미정상회담 국면에서 활성화되었었던 평화체제 전환 논의를 결정적으로 후퇴시키게 될

것이다. 동아시아의 냉전 구조가 정전체제를 기반으로 전쟁의 재발을 원하지 않았던 미국, 중국, 러시아 등 강대국과, 체제 경쟁과 협력을 지속했던 남북한 사이의 이해관계가 결합되어 나타났던 산물이라는 사실이 이러한 예측을 뒷받침한다.¹⁴ 남북한의 정권 담당자 모두 협력을 통한 신뢰 회복과 화해에 당분간 기대를 걸지 않고 있으며, 미중러 등 주변 강대국은 포스트 탈냉전 시대의 주도권 확보를 위해 군사적 긴장 고조를 마다하지 않고 있기 때문이다.

미국과 중국의 전략 경쟁 양상도 정전체제의 불안정성을 강화시키는 외부 요인으로 작용하고 있다. 미중관계와 북미관계가 한반도 정전체제의 변수에 미치는 영향을 교차분석해 보면 비핵화-평화체제 논의가 활성화할수록 북미관계가 한반도 정세에 직접적 영향력을 행사하는 반면, 미중관계는 간접적 배경요인을 형성하는 것을 볼 수 있다. 반대로 비핵화 협상의 교착상태가 장기화할수록 미중관계의 원심력이 한반도 정세를 결정하는 중요 변수들 중 지배적 위치를 차지해 왔다.

특히 미중 간 전략경쟁이 대만해협의 군사적 충돌과 일본의 재부상 등 한반도를 뛰어넘는 지정학 영역에 걸쳐있고, 규범 경쟁과 공급망 디커플링 등 정치군사 영역을 뛰어넘는 전방위적 양상을 보이고 있는 상황에 주목할 필요가 있다. 미중 전략경쟁의 전방위성은 북한에게는 자발적 선택을 유인하고 남한에게는 선택의 불가피성을 강제하는, 서로 다른 방식으로 한반도 문제의 국제화를 촉진할 것이다. 현단계에서 남북관계 개선만으로는 정전체제의 해소를 기대하기 어려운 이유도 바로 이것이다.

국내적으로는 대북정책에 대한 정치적 양극화, 다문화에 대한 비포용적 태도, 세대별 통일외식 격차 확대 등으로 인해 정전체제의 불안정성에 대한 문제의식이 감소하고 있다는 점도 지적되어야 할 것이다. 특히 2020년대 한

¹⁴ 전재성, “한반도 정전체제와 북핵체제를 넘어: 불완전 주권성의 전개와 극복,” 『한국과 국제정치』 제39권 1호, 2023년(봄) 통권 120호, 57-58쪽.

국 사회의 세대 담론을 장악하고 있는 MZ세대의 과반이 통일을 지지하지 않는다는 분석 결과는¹⁵ 미래 세대가 정전체제 해소를 위한 정치, 경제, 사회적 비용을 치를 준비가 되어있지 않다는 사실을 방증하기도 한다.

IV. 대북정책의 방향 설정을 위하여

한반도의 분단과 정전체제의 형성이 2차대전 이후 구축된 냉전 질서의 산물이었다는 사실은 신냉전 도래가 현실화하고 있는 2023년 시점에서 정전체제 해소 가능성에 대한 비관적 예측으로 이어질 수밖에 없다. 게다가 G8 창설 논의가 등장할 정도로 한국의 국제적 위상이 높아지는 상황에서 인권과 언론자유 탄압 등 탈규범적 행동을 일삼는 북한과의 격차는 부각될 수밖에 없으며, 미래 세대는 북한에 대한 무관심을 넘어 혐오를 일상화하는 시점이 도래하지 말라는 보장도 없다. 그럼에도 불구하고 한반도의 지속가능한 평화를 위한 정부와 국민들의 노력은 멈출 수도 없고 멈추어서도 안될 것이다.

한반도의 지속가능한 평화체제를 위한 여정은 여야 정치권과 보수·진보를 망라하는 합의를 이끌어낼 수 있는 대북정책의 쇄신으로부터 출발해야 할 것이다. 지속가능한 대북정책의 구성요소는 현실적, 탄력적, 균형적 대북정책으로 요약할 수 있다, 현실적 대북정책은 판문점선언, 9·19 공동선언 등 역사적 남북합의와 북미정상선언의 성과를 계승하되 합의 이행의 실효성 확보를 위해 미국과 중국 등 현실적 이해당사자의 대북전략을 종합적으로 검토하고 평가하는 바탕 위에서 이행전략을 제시하는 실사구시(實事求是)적인 태도를 바탕으로 해야 할 것이다. 탄력적 대북정책은 남북합의의 반복과 이행 메커니즘의 부재라는 남북관계의 고질적 악순환을 벗어나기 위해 북한의 태도

15 김성희, “세대 간 통일 의식 차이,” 김범수 외 『2022 통일 의식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2022), 200-224쪽.

변화에 상응하는 자세를 견지하되 '기다리는' 전략이 아니라 선도적으로 제안하고 북한의 변화를 적극적으로 견인하려는 자세를 기반으로 해야 할 것이다. 균형적 대북정책은 대북정책과 외교정책 사이의 균형, 대북 억제 강화와 남북 평화공존 사이의 균형, 민족중심 사고와 국제환경 고려 전략 사이의 균형, 규범적 가치와 실질적 이익 사이의 균형 등을 추구하는 것이다.

정전체제의 장기화라는 관점에서 남북관계의 현실적 전망이 밝지 않은 것은 사실이다. 그러나 지난 70년 남북관계의 역사 속에서는 위기의 한복판에서 기회를 포착한 사례도 적지 않다. 우리가 명심해야 할 사실은 남북관계에서 기회의 순간은 관성과 방기 속에서 자라나는 것이 아니라 적극적 행동과 실천적 태도 안에서 싹튼다는 점이다.

참고문헌

- 김성민, “동아시아의 신냉전과 한반도, 평화의 길찾기,” 『국제질서 대전환과 남북관계』 (서울: 강돌북스, 2022), 15-29쪽.
- 김성희, “세대 간 통일외식 차이,” 김범수 외 『2022 통일외식조사』 (서울: 서울대학교 통일평화연구원, 2022), 200-217쪽.
- 김형기, 『남북관계변천사』 (서울: 연세대학교 출판부, 2010)
- 전재성, “한반도 정전체제와 북핵체제를 넘어: 불안전 주권성의 전개와 극복,” 『한국과 국제정치』 제39권 1호 2023년(봄) 통권 120호, 43-80쪽.
- 대한민국 대통령실, “워싱턴선언” (<https://www.president.go.kr/newsroom/press/C8pBYSLx>)
- 통일부 남북회담본부, “회담통계” (<https://dialogue.unikorea.go.kr/ukd/b/be/be4/usrCmsStat/List.do?tab=3>)
- 성기영, “이슈 연계를 통해 본 역대 정부의 대북한 정책 분석: ‘교환 모델’과 ‘촉매 모델,’” 『북한연구학회보』 제16권 제2호 (2012), 284-286쪽.
- _____, “박근혜 정부의 대북정책 성공 가능성: 북한 행동 변수와 미중관계 전망에 따른 시나리오 분석,” 『통일연구』 제17권 제2호 (2013), 5-37쪽.
- _____, “평양공동선언 이후 남북관계 평가 및 향후 과제,” 『외교』, 제127호 (2018.10), 105-117쪽.
- 우승지, 『남북관계의 이해』, (서울: 경희대학교 출판문화원, 2018)
- 황지환, “남북한 관계의 국제정치학,” 『남북한 관계와 국제정치 이론』, (서울: 논형, 2012), 81-111쪽.
- Byun Duk-kun, “U.S., S. Korea aligned on N. Korea, but may differ on sequence of steps: NSA Sullivan,” YONHAP NEWS AGENCY (<https://en.yna.co.kr/view/AEN20211026011552325>)

한미동맹 70년, 국제정세와 동맹의 변화

●
김현욱
국립외교원 교수

I. 미국의 한반도 정책 변화와 한미동맹

한미동맹은 1953년 조인된 한미상호방위조약(Mutual Defense Treaty between the Republic of Korea and the United States of America)에 근거한다. 여기에서 양 국가는 외부의 무장공격에 대한 대응을 동맹의 목적으로 지정했다. 미국은 한미동맹의 목적으로 두 가지를 가지고 있었다. 그 첫 번째 목적은 구 소련과 중국에 대한 억지정책이었다. 비록 동맹관계가 시대의 변화에 따라 달라지긴 했지만 동맹관계의 주된 구성요소는 구 소련(이하 소련)과 중국에 대한 봉쇄정책이었다. 미국에게 있어서 한국의 전략적 중요성은 동북아시아의 안보에 대한 한국의 기여에 있었으며, 이는 북한의 공격에 대해 한국을 보호해주는 데 대한 대가였다. 동맹이 가지는 두 번째 목적은 북한의 위협으로부터의 방어였다. 빅터 차가 언급했듯이 “미국은 이러한 목적을 위해 한국에 주둔하였으며, 한국은 미국이 제공한 안보보장으로 인해 민주화와 경

제성장을 이루었다.”¹

한편 한국이 가지고 있던 동맹의 주된 목적은 북한의 위협을 억지하는 데 있었다. 이를 위해 한국은 미국으로부터 전쟁 발발시 완전하고 신속한 군사적 지원, 동맹의 신뢰성 증진, 굳건한 한미관계와 지속적 군사적 지원을 요청하였다. 1979년 소련의 아프간 침공과 더불어 카터 전 대통령은 전략무기제한 협정(SALT II)을 미 의회 인준과정에서 철회시켰으며, 신냉전이 시작되었다. 이로 인해 미국과 소련의 경쟁관계는 증폭되었으며, 한국과 미국은 한미관계의 목적을 보다 공동화하게 되었다.

냉전이 끝나면서 한국과 미국은 동맹의 유효성에 대해 재고하게 되었다. 미국에게 있어서 주한미군이 소련에 대한 봉쇄역할을 담당한다는 것은 더 이상 유효한 사실이 아니었다. 리차드 체니가 인정하였듯이 한반도 상황은 미국에게 있어서 여러 긴급사태 중 하나일 뿐이었다.² 더글라스 밴도우는 한반도에서 미국의 이익 감소를 다음과 같이 표현하였다: “사실, 한국은 중요이익의 수준에 부합하지 않는다. - 미국에게 어느 정도의 영향은 줄지 모르지만 미국의 생존에 위협을 가져다 줄 정도는 아니다... 먼 거리에 위치하고 주요 강대국들에게 둘러싸여 있는 중간크기의 무역국가를 보호하는 것은 전략적으로 그리 중요하지 않다.”³ 1992년도 의회보고서(A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking toward the 21st Century)에서 미국은 한국에 서의 미국의 안보목표로서 “한반도에 주둔하는 미군을 주도에서 지원의 역할

1 Victor Cha, “South Korea: Anchored or Adrift?” in Richard J. Ellings & Aaron L. Friedberg, eds., *Strategic Asia 2003-04: Fragility and Crisis* (Washington, DC: The National Bureau of Asian Research, 2003), p.110.

2 Dick Cheney, Secretary of Defense, *Annual Report to the President and Congress*, 1991 (Washington, DC: GPO, 1993), p.3.

3 Doug Bandow, *Tripwire: Korea and US Foreign Policy in a Changed World* (Washington, DC: Cato Institute, 1996), p.62.

로 변환하며, 이는 병력의 감소도 포함한다”라고 정의 내렸다.⁴ 이는 1994년도 평시작전통제권(peacetime OPCON)을 한국군으로 이양함으로써 실제화되기 시작하였다.

물론 대북 억제정책은 미국에게 여전히 중요한 이슈였다. 이는 냉전기간 동안 구 소련에 대한 억제정책과 맞물려서 진행되었으나, 소련의 해체와 더불어 북한을 억제하는 것은 더 이상 냉전시대만큼 중요한 것은 아니었다. 또 다른 중요한 이슈는 북한의 대량살상무기인데, 이 경우 또한 미국에게 있어서는 한반도에 미군을 주둔시키면서까지 다뤄야 할 문제는 아니었던 것이다.

이에 비해 한국은 여전히 북한의 위협이 존재한다고 주장했다. 군사분계선 근처에는 여전히 110만 명의 북한병력이 배치되어있으며, 북한은 탄도미사일 개발에 박차를 가하고 있고, 10만 명의 북한 특수부대는 남한의 정치, 산업분야로 침투할 능력이 있으며, 북한의 핵무기로부터 오는 공포 또한 중요한 위협이다.⁵ 계속되는 냉전적 사고방식과 북한의 안보위협으로 인해, 한국은 여전히 미국의 군사적 보호를 중요하게 여겼다. 이러한 배경 하에 탈냉전 이후 양 국가의 동맹목적은 다소 상이하게 발전하기 시작했다.

1990년대 중반이후부터 미국이 갖고 있는 한미동맹의 목적은 남한의 안보를 위해 북한을 억지하는 것에 비해 점점 더 동북아 지역안보에 중점을 두게 되었다. 미국에게 있어서 한미동맹은 점점 더 늘어나는 안보현안으로 인하여 기존의 편협했던 체제에서 보다 포괄적인 기구로 변환하게 되었고, 동맹의 목적 또한 한반도에서의 다양한 전략적 상황을 고려하기 위한 유연한 동맹으

4 Chae-Jin Lee, *A Troubled Peace: US Policy and the Two Koreas* (Baltimore: JHU Press, 2006), p.134.

5 Peter Hayes & Stephen Noerper, “The ROK-US Alliance: Who Benefits?: An Impartial View,” in Tae-Hwan Kwak & Thomas L. Wilborn, eds., *The US-ROK Alliance in Transition* (Kyungnam University Press, 1996), p. 42.

로 변환하게 되었다.⁶ 카펜터와 밴도우에 의하면 냉전시대 북한의 봉쇄정책은 미국에게 있어서 더 이상 중요한 이익에 해당하지 않으며, “소련과 중국이라는 공산권 세력의 침공에 취약했었던 한국의 안보를 위한 미국의 합리화는 더 이상 존재하지 않는다. 또한 미국이 북한의 군사적 행위를 저지한다는 사실은 그것이 꼭 필요하다는 것을 의미하지는 않는다.”⁷ 따라서 이들은 현재 한국이 가지고 있는 군사력이 북한의 침공을 방어하기 위해 충분하며, 한미동맹은 ‘우호적 이혼’ 절차를 밟아야 한다고 주장한다. 이들의 주장이 다소 과장되었을지는 모르지만, 미국이 한반도에 있어서 한미동맹을 보다 지역적, 범세계적인 목적으로 변환하였다는 것은 맞는 사실이다.

이와는 반대로, 한국 정부는 북한에 대한 영토보존을 동맹의 주된 목적으로 삼고 있으며, 동북아시아의 지역안보는 그 다음 목적이다. 한국이 더 이상 북한을 큰 위협으로 생각하고 있지 않고 북한정권 이후 상황을 고려하여 군사력을 준비하고 있다고 하더라도, 한국 정부는 여전히 북한을 위협으로 생각하고 있으며, 주한미군을 철수시켜 지역적 차원에서 운용하려는 미국의 군사재 배치 계획에 반대하고 있다. 한국이 미국과 보다 동등한 관계를 형성하고 보다 독자적인 군사력을 증강시키려고 하고는 있지만, 여전히 한국은 미국의 안보보장을 원하고 있다. 게다가 한국은 미군의 한국주둔이 동북아시아에서의 세력균형을 위해서도 필요하다고 생각한다. 즉, 미군의 한국 주둔은 일본이나 중국이 이 지역에서 헤게모니를 쟁탈하는 것을 제어하는 역할을 해 준다는 것이다. 따라서 김대중, 노무현 정부 시기의 한미동맹은 다소 그 목적에 있어서 엇박자를 가져왔다. 즉, 미국은 동맹을 지역적, 세계적 차원에서 운용하려고

6 Chung Min Lee, “Revamping the Korean–American Alliance: New Political Forces, Paradigms, and Roles and Missions,” in David Steinberg, ed., *Korean Attitudes Toward the United States: Changing Dynamics*, (M.E.Sharpe, 2005), pp.166–169.

7 Ted Galen Carpenter & Doug Bandow, *The Korean Conundrum: America’s Troubled Relations with North and South Korea* (Palgrave, 2004), p.127.

한데 비해, 한국정부는 여전히 동맹을 한반도의 안보라는 목적에 운용하기를 원했던 것이다.

2009년도 한미 양국은 동맹을 포괄적 전략동맹으로 변환시켰다. 9.11 테러사태와 2008년도 글로벌 금융위기를 맞으면서 미국은 동맹국들이 미국의 안보에 도움을 주기 원했다. 즉, 미국 주도의 동맹체제에 변화를 주기를 원했으며, 이러한 미국의 전략변화는 포괄적 전략동맹으로 동맹을 변화시키는 결과를 낳았다. 그러나 한국은 중국의 부상과 한중관계를 의식해서 지역차원의 동맹 운용에 적극적이지 못했으며, 2022년에 출범한 윤석열 정부는 지역차원과 글로벌 차원의 동맹운용에 실질적 진전을 이루어내려는 노력을 기울이고 있다.

II. 위협인식의 변화

한국과 미국은 냉전기 동안 국가안보에 관한 위협인식을 공동화하고 있었다. 한국은 박정희 전 대통령이 1960년도에 국시를 반공이라고 공표한 후 북한은 남한에게 있어서 가장 위협적인 나라로 여겨져 왔었다. 이러한 사실은 한국정부의 『국방백서』에 잘 나타나 있다. 1989년 『국방백서』에서 북한은 100만의 병력을 소유했지만 남한은 65만 명에 그쳐있었다. 또한 북한의 연 방위비는 GNP의 20 내지 25%에 다다른 데 비해, 남한은 5%를 지출하고 있었다. 상당수의 북한 병력은 DMZ 근처에 배치되어 있었으며, 북한의 군사력은 수적으로 남한의 두 배에 이르고 있었으며, 이는 탱크, 장거리 대공포, 병력 수송장비, 미사일 발사대, 그리고 지대공 시스템 등이었다.⁸

⁸ Thomas H. Moorer, "The Balance of Power in the Western Pacific," in William J. Taylor, Jr., Young-Koo Cha and John Q. Blodgett, eds., *The Korean Peninsula: Prospects for Arms Reduction Under Global Détente*, (Westview Press, 1990), pp.84-85.

1980년대에 미국은 한국을 레이건의 범세계적 반소비에트 정책에 포함시켰으며, 주한미군을 소련의 위협과 공공연하게 연관시켰다.⁹ 레이건 대통령은 미국은 태평양 국가로서 이 지역의 평화와 안정을 보장할 것이며 한반도에서 미군 병력을 철군할 계획이 없음을 확실히 했다.¹⁰ 레이건 정부는 신속하게 군사적 지원을 확장하였으며, 새로운 대공포와 대탱크무기, 미사일, A-10 전투기, 그리고 F-16 전투기 등으로 주한미군을 현대화하기 시작했다.¹¹ 한국의 민항기(KAL)가 1983년 9월에 격추당하고, 이어서 미안마에서 북한 테러리즘에 의해 한국의 각료와 수행원들이 암살당한 이후, 레이건은 군사분계선을 방문한 자리에서 미국인들에게 적대적인 모든 체제에 대해 미국은 중요한 보호를 제공할 것을 공포했다.¹² 그리고 1987년 11월에 KAL 858기 폭파사건 이후 미국무장관 조지 슐츠는 1987년 11월 29일 북한을 테러국가 명단에 올려놓았다. 미국 상원 결의안 99호는 1988년 1월 20일 북한의 테러지원행위를 비난했으며, 하원 결의안에서도 북한의 KAL 858기 폭파사건을 맹비난했다.¹³

미국과 한국의 위협인식 정도는 북한 핵무기 개발로 인해 더욱더 밀접해지기 시작했다. 북한 핵 원자로는 소련의 기술로 1960년대 지원되었으며, 1980년에 미국의 정찰위성은 영변 플루토늄 핵 원자로의 건설을 발견하였다. 1980년대 후반, 미국 정보국은 세 가지 사실을 발견하였다: 북한이 영변

⁹ Peter Hayes, *Pacific Powderkeg: American Nuclear Dilemmas in Korea* (Lexington Books, 1991), p.89.

¹⁰ Victor Cha, *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle* (Stanford University Press, 1999), p.172.

¹¹ *Korea Herald*, March 13, 1981; Peter Hayes, *Pacific Powderkeg: American Nuclear Dilemmas in Korea*, (Lexington Books, 1991), p.89.

¹² Victor Cha, *Alignment Despite Antagonism: The United States-Korea-Japan Security Triangle*, p.172.

¹³ Jae-Jung Suh, "Bound To Last" (Ph.D. Dissertation, Univ. of Pennsylvania, p.260).

에 플루토늄 재처리시설을 건설하고 있었고, 폭발성 핵탄두의 개발과 제조를 위한 폭발 시험을 시행했으며, 200MW짜리 세 번째 원자로를 영변에 설치하였다.¹⁴ 1980년대 후반 미국과 한국 정부는 북핵 프로그램의 위협을 실질적으로 감지할 수 있게 되었다. 1989년 안보협의회의에서 미국은 북한의 위협이 계속될 경우 한국민이 원한다면 한국과의 지속적인 협의와 미군의 주둔을 약속하였다.¹⁵ 1980년대 미국과 한국 양 국가는 북한의 위협에 대한 공동의 인식을 소유하게 되었다.

냉전이 종식된 후 동북아 지역에서의 미국의 주된 위협은 북한이었다. 이는 미국 정부의 발언에서 알 수 있다. 미국 태평양 사령부 제독 윌리엄 펜들리에 의하면 “군사적 불균형의 지속, 군사적 민족목표의 지속, 지하땅굴 등과 같은 전략적 우위를 위한 노력, 그리고 핵무기의 개발 등이 북한의 지속적인 위협의 주된 특징”이었다.¹⁶ 1990년대 초반 미 국방부는 동아시아 지역의 안보위협으로 열 가지를 열거했는데, 이 중 윗부분에 올라 있었던 것이 북한이었으며, 중국의 위협, 스프래틀리 군도 문제 등이 그 뒤를 이었다.¹⁷ 북한이 1993년도에 ‘노동 1호’ 미사일을 동해 앞바다로 시험 발사했을 때, 미국 언론들은 북한의 미사일이 2000도에는 미국 본토에 이를 수 있을 것이라는 기사를 보도했다. 상원의원 존 킬은 또한 “만일 이 정보가 사실과 근접하다면, 이

¹⁴ Michael J. Mazarr, “Going Just a Little Nuclear: Nonproliferation Lessons from North Korea,” *International Security*, v.20, n.2 (Autumn 1995), p.94.

¹⁵ Michael Mazarr, “Opportunity Seized: Preventive Diplomacy in Korea,” in Bruce W. Jentleson, ed., *Opportunities Missed, Opportunities Seized: Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World* (Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2000), p.298.

¹⁶ US Senate, The President’s Report on the US Military Presence in East Asia, Hearings, Committee on Armed Services, 101st Congress, 2nd Session, April 19, 1990, (Washington, DC: GPO, 1990), p.60, cited from Jung-ik Kim, *The Future of the US-Republic of Korea Military Relationship* (London: Palgrave Macmillan, 1996), p.113.

¹⁷ Office of the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim* (Washington, DC: Department of Defense, 1992), pp.10-12.

는 미국의 주권에 대한 최초의 중대한 도전이 될 것이다”라고 밝혔다.¹⁸ 헤리티지 연구소는 “핵무기를 통한 북한의 위기는 끝나지 않았으며 미국과 북한과의 핵 협상은 북한이 핵무기 제조를 위해 시간을 벌려 한다는 데 더욱 더 큰 위협이 있다”라고 발표했다.¹⁹ 또한 1998년 린스펠드 보고서에서 미국은 가까운 미래에 미사일 위협이 존재하다고 강조하면서 북한, 이란, 이라크를 예로 꼽았다.²⁰

남한의 북한에 대한 위협인식은 냉전의 종식에도 불구하고 큰 변화가 없었다. 북방정책에도 불구하고 노태우 대통령은 “전 세계적인 변화는 한반도에 이르지 않고 있으며, 냉전은 여전히 한반도를 갈라놓고 있다”라고 발언했다.²¹ 1991-1992 국방백서는 이와 같이 기술하고 있다: “북한의 지도층은 실질적 개방 개혁을 할 수 없다...남북 간의 국력격차가 심화되고...김일성 사망 시 야기될 체제위기 가능성 등을 감안...대남적화 통일의 조기실현을 위해 집중적인 노력을 경주할 것으로 예상되고 있다(북한은 1995년을 통일 목표년도로 기설정)”²² 한국의 국방장관은 아래와 같이 언급하였다:

“북한이 유엔의 멤버 국가가 되고 남북한 간의 고위급 회담을 통해 좋은 인상을 국제사회에 남기고 있지만 북한은 지속적으로 주한미군의 철군을 주장하고 있으며 남한의 공산화 목표를 버리고 있지 않으며 혁명을 위해 계속 노력하고 있다. 또한

¹⁸ Peter Hayes & Stephen Noerper, "The ROK-US Alliance: Who Benefits?: An Impartial View," in Tae-Hwan Kwak & Thomas L. Wilborn, eds., *The US-ROK Alliance in Transition*, (Kyungnam University Press, 1996), p.42.

¹⁹ *The Korea Herald*, June 20, 1993, cited from Jung-Ik Kim, *The Future of the US-Republic of Korea Military Relationship*, p. 53.

²⁰ Donald Rumsfeld, et al., "Executive Summary of the Report to the Commission to Assess the Ballistic Missile Threat to the United States," July 15, 1998, available at <http://www.fas.org/irp/threat/bm-threat.htm>.

²¹ *Korea Herald*, September 25, 1991.

²² 국방부, 『국방백서 1991-92』, 24-25쪽.

북한은 최근에 스커드-B 미사일을 수입하여 배치하였으며 생화학무기를 생산하고 있고, 또한 핵무기 개발에 박차를 가하고 있다.”²³

1990년대 후반에도 미국은 여전히 북한을 위협으로 보고 있었다. 미국의 중국에 대한 위협인식도 존재하였지만 이는 공공연하게 표출되지는 않았으며, 주요한 위협인식의 대상은 여전히 북한이었다. 예를 들어 국무장관 올브라이트는 북한의 탄도미사일에 대해 다음과 같이 언급했다: “우리는 그것이 발사시험이든지 아니면 위성발사였는지 여부에 상관없이, 북한의 또 다른 장거리 미사일 발사에 대해 매우 위험한 결과를 낳을 것이라는 것을 강조한다.”²⁴ 또한 9명의 공화당 의원으로 구성된 북한자문단체는 연구보고서를 제출했는데, 여기서 “북한이 지난 5년간 미사일 능력을 개발한 것과 탄도미사일 및 미사일 기술을 보유하고 있다는 기록은, 핵무기와 생화학 무기의 개발과 더불어 북한을 러시아, 중국과 함께 미사일 확산 위협 국가로 자리매김하였다”라고 기술하였다.²⁵ 조지 부시 미 대통령은 2002년 1월 29일 연두교서에서 북한을 ‘악의 축’이라고 언급하였으며, 북한의 대량살상무기와 테러지원을 비난하였다. 미 정부국장 조지 테넷은 미 상원 정보위원회에서의 증언에서 북한의 위협에 대해 더욱 자세하게 언급하였다: “100만 명의 병력과 500만 명의 예비군을 소유하여 세계에서 다섯 번째로 강력한 군사력을 소유한 북한은 지속적으로 군사적 우위와 군사력에 대한 투자를 감행하여왔다.”²⁶ 그 다음 달에 주한미군 사령관인 슈워츠 장군은 미 상원 군사위원회에서 북한이 미국과의 전면전을 가져올 수 있는 위협임을 밝혔다. 2002년 12월에 럽스펠드

23 『국방일보』 1991년 10월 23일.

24 *AFP*, July 27, 1999.

25 *The Korea Times*, November 4, 1999.

26 『동아일보』 2001년 2월 9일.

는 북한의 핵위협이 매우 지대하고 즉각적임을 언급했다. 그는 북한 핵능력이 1998년 탄도미사일위협위원회에서 보고된 이후에도 지속적으로 발전했다고 말했다. 이러한 기술들은 미국의 북한에 대한 위협인식이 지속적으로 존재하고 있음을 증명하는 것들이다.

이에 반해 한국 정부는 김대중 정부가 들어선 이후 북한에 대한 위협인식의 변화를 가져왔다. 1999년 3월 김대중 대통령은 한반도에서 전쟁의 위협이 소멸될 것과 남북 간의 화해 및 협력이 실현될 것을 예측하였다. 김대중 대통령이 2000년 남북 정상회담을 마치고 돌아왔을 때 “우리는 북한을 우리의 동료로 여겨야 하며, 더 이상 전쟁이 존재하지 않을 것이라는 것을 믿어야 한다”라고 말했다.²⁷ 이러한 언급은 북한에 대한 적대감의 소멸로 인해 한국의 안보 문화에 큰 변화가 이루어진다는 것을 의미하는 것이었다. 2001년 슈워츠 장군의 미 상원 군사위원회 증언이 있었을 때 한국 국방장관은 미국과 한국 양 국가가 북한에 대해 다른 위협인식을 가지고 있다는 것을 인정했다. 2005년 국방백서에서 한국 국방부는 북한을 ‘주적’으로 표현한 것을 삭제하고 ‘직접적 군사위협’이라는 표현으로 대체하였다.²⁸

2008년도 글로벌 금융위기와 함께 중국의 부상이 본격화되기 시작하면서 미국은 중국위협에 대해 우려하기 시작했다. 2012년 2월에 발간된 「국방전략지침」(Defense Strategic Guidance)에서 미국은 국제적 안보에 기여를 하겠지만, 이와 동시에 아시아태평양 지역에 대한 중시를 강화하겠다고 밝혔다. 중국과 관련해서는 3가지를 언급하고 있다. 첫 번째로 중국군사력의 전략적 의도가 투명하게 나타나야 한다는 점이고, 두 번째로는 중국의 반접근 지역거부(Anti-Access/Area Denial) 전략에 대해 미국은 지역접근과 자유로운 작

²⁷ *The Korea Times*, March 10, 1999.

²⁸ 국방부, 『국방백서 2004』, 36-46쪽.

전능력을 위해 필요한 투자를 하겠다는 것이며, 마지막으로 지속적으로 원칙에 입각한 국제질서를 증진시키겠다는 것이다. 이를 위해 「국방전략지침」은 AA/AD전략 환경에서도 미국의 효율적인 작전능력 배양을 위해 미군에 대한 투자를 할 것이라고 밝혔다. 이것은 합동작전접근개념(Joint Operational Access Concept)을 실행시키는 것을 의미하는데, 이는 미군의 해저능력 지속, 새로운 스텔스폭격기 개발, 미사일방어 향상, 그리고 주요 우주능력의 효율성 향상을 의미하였다.

바이든 행정부의 대중국 견제는 본격화되고 있다. 2022년도 말 발간된 「국가안보전략」(National Security Strategy) 보고서는 전략경쟁과 관련하여 이제 탈냉전 시기는 끝났다는 입장이다. 현재의 질서를 민주주의와 전체주의 간 경쟁으로 부르고 있으며, 중국은 국제질서를 재편할 능력과 의지가 있는 유일한 경쟁자라고 언급하고 있다. 중국과 러시아는 개인화되고 억압적인 전체주의 체제를 위한 국제질서를 재구축하려 하고 있다는 입장이다. 현재의 전략경쟁은 미래의 국제질서를 형성하게 될 것이며, 중국은 국제질서를 자국의 이익에 유리하게 재편할 경제·외교·군사·기술적 능력과 의지를 보유하고 있다. 향후 10년은 미중 간 경쟁에서 매우 중요한 기간이 될 것이라고 언급한다.

이에 반해 한국은 중국에 대한 위협을 공식화하고 있지는 않다. 문재인 정부는 2021년도 한미정상회담에서 ‘대만해협의 평화와 안정’의 중요성에 대해 미국과 합의하였으며, 윤석열 정부 역시 2023년도 정상회담에서 같은 입장을 보였다. 또한, 윤석열 정부는 ‘인도태평양 지역에서의 일방적 현상 변경 시도에 강력히 반대’한다는 입장을 공동성명에 담았다. 따라서 한국은 한중관계를 상호주의에 기반하여 추진하고 있으나, 여전히 중국과의 경제관계 및 지정학적 위치로 인해 인해 중국에 대한 위협인식을 공식적으로 표명하고 있지는 않다.

III. 전략적 공존성(Strategic Compatability)

미국에게 있어서 한국은 일본보다 전략적 중요성이 낮았기 때문에 미군은 한국으로부터 몇 번의 철군시도를 가졌었다. 냉전기간 동안 크게 네 번의 철군시도가 있었는데, 그 첫 번째는 1948년 남한정부가 수립된 이후 미국의 딘 애치슨에 의해 한국이 미국의 방어범위에서 제외된 경우였다. 두 번째는 한국전쟁이 끝난 이후에 시도되었으며, 세 번째는 1970년 닉슨 독트린 이후 제7보병사단의 철병이었다. 마지막으로 1977년 카터 대통령이 미군의 전면적 철군을 계획했었는데, 이는 폭 넓은 반대로 인해 결국 포기되었다.

이와 같은 철군시도에도 불구하고 1980년대 한미 양국의 전략적 공존성은 매우 양호한 상태였으며, 이는 레이건 대통령이 소련을 '악의 제국'이라 칭하면서 더욱더 그러했다. 특히 지미 카터 대통령이 한국의 인권문제를 비난하고 한국에서의 주한미군 철군을 시도하였던 것에 비해 레이건의 대한반도 정책은 더욱더 굳건하였다. 전두환 대통령과의 회담에서 레이건은 한국에 현대화 무기체제를 도입하고 더 이상의 철군은 없을 것이라고 언급하였다. 1981년 안보협의회의(SCM)에서 미국 국방장관 케스퍼 와인버거는 한국이 미국의 핵우산 하에 보호되어 있다고 언급했다.²⁹ 미 하원은 36대의 F-16기를 한국에 판매하는 것에 대해 인준하였으며, 주한 미 대사인 리차드 워커는 1981년에 한미관계가 여느 때보다 더 좋았다고 발언했다. 레이건 행정부 시절 4만 명의 미군이 한국에 주둔하였으며, 1988년에는 4만 6천 명으로 늘어났다. 이러한 모든 정책들은 미국이 소련과 북한의 위협으로부터 한국을 지원한다는 것을 의미하였으며, 이는 한국의 안보정책과 전략적으로 양립하는 것이었다.

1980년대에 한국의 군사전략은 크게 변화지 않았으며, 단순히 미국의

²⁹ *Korea Herald*, May, 1981.

군사전략 변화에 순응하는 정도였다. 1984년 전두환 대통령은 한국 정부의 새로운 전략을 발표했는데, 이는 단순히 후속전력공격(FOFA: follow-on-forces attack)과 공지전 교리(Air-land Battle doctrine)와 같은 미국의 전략을 도용하는 것이었다.³⁰ 이들 전략은 레이건 대통령의 대소련 정책에 대한 것이었으며, 이를 바탕으로 미군과 한국군은 북한의 대규모 공세에 대응할 수 있었으며, 북한의 영토 깊숙한 곳까지 전투를 감행할 수 있었다.

또 다른 중요한 전략적 협력은 1990-1991년의 미국의 이라크 전쟁과 관련된 것이었다. 이의 경험을 바탕으로 병력증강 전략[예를 들면 지휘체계, 통제체계, 그리고 정보체계를 의미하는데, 이는 AWACS (airborne warning and control systems) 체계와 JSTARS (joint surveillance and targeting radar systems) 체계를 포함]이 한미 간 전략적 협력에 이용되었다. 정밀유도탄과 반미사일 체제와 같은 방어무기체제도 도입되었다.³¹ 따라서 1980년대 한미 간의 전략적 협력체제는 상호보완적이었으며 주요 전략적 목표를 공유하고 있었다.

냉전이 끝난 후 미국과 한국은 전략적으로 쉽지 않은 관계를 형성하기 시작했다. 이는 두 가지 차원에서 두드러졌는데, 북한에 대한 전략적 접근과 남한에서의 주한미군 철수문제였다. 클린턴 행정부는 북한의 핵확산 정책에 있어서 보다 건설적 개입정책을 추구했다. 이에 비해 김영삼 정부는 겉으로는 노태우 정부의 관여정책을 물려받았으나, 여전히 냉전시대의 마인드를 가지고 있었다. 더군다나 보다 독자적이고 민족주의적인 마인드로 인해 그는 남한이 미국의 일방적인 결정에 따르기를 꺼려했으며, 이로 인해 양 국가 간에는

³⁰ Research Institute for Peace and Security, Tokyo, *Asian Security, 1985*, (London(Engl.): Brassey's Defence Publishers, Pergamon Group, 1985), p.103.

³¹ William E. Berry, Jr., "The Republic of Korea," in Douglas J. Marry & Paul R.Viotti, eds., *The Defense Policies of Nations: A Comparative Study*, (The Johns Hopkins University Press, 1994), p.413.

전략적 합의가 쉽지 않았다. 김영삼 정부의 대북정책은 미국과 양립되지 못하였다.

예를 들면, 1993년 미북 협상이 진행 중일 때 김영삼 대통령은 미국의 협상이 순진하고 지나치게 유연하다며 비판을 가했고, 북한이 합의사항을 이행하지 않을 것이며 더욱 더 위협을 가져다 줄 것이라고 비난했다. 1993년 한미정상회담에서 김영삼 대통령은 미국의 대북정책에 부정적으로 대응했다. 미북 간 북핵 협상에서 북한은 미국에게 일괄타결안을 제안했다. 즉, 북한은 NPT체제로 복귀하고 특별사찰을 수용하며 한반도 비핵화를 공동선언하는 것, 이에 대해 미국은 핵무기 사용을 하지 않을 것이며, 미북 간 평화협정을 맺고, 핵경수로를 제공하며, 북미 간 관계정상화를 한다는 것이다. 클린턴 정부는 이에 대해 부정적으로 대답했으며, 보다 철저하고 폭넓은 접근법을 강조했다. 이러한 미국의 대응에 대해 김영삼 대통령은 정책조율의 어려움을 가져올 것이라며 비난했다.

한미 간의 정책적 공존의 어려움은 김영삼 대통령의 대북정책에 있었다. 이전의 강경한 북한정책에서 벗어나 김영삼 정부는 1996년 평화와 번영의 구상으로 포용정책을 추구하기 시작했다. 이 구상은 남한이 북한과의 긴장상태를 완화하고 평화통일 방안을 추구한다고 기술하였다. 또한 이 구상에서 남한은 북한과 세 가지 측면에서 약속을 하였다. 즉 첫 번째로 남한은 북한의 안정을 추구하고 북한의 내부적 어려움을 이용하지 않을 것이고, 두 번째로 남한은 북한이 국제사회의 구성국이 되도록 돕기 위해 북한을 고립시키지 않을 것이며, 세 번째로 남한은 흡수통일이 아닌 통합적 통일을 추구할 것이다.³²

미국의 철군계획에 관하여 베네트 존스톤과 데일 범퍼스 상원위원은

32 Victor Cha, "Democracy and Unification: The Dilemma of the ROK Engagement," in Wonmo Dong, ed., *The Two Koreas and the United States: Issues of Peace, Security, and Economic Cooperation*, (M.E.Sharpe, 2000), p.80.

1989년에 다음과 같이 언급했다. “북한의 침략을 소탕하기 위한 미국의 결의는 변함이 없으나 인계철선은 수정되어야 한다. 미국의 정부지출과 무역적자로 인해 전 세계 미군의 재조정은 필요하다. 남한도 예외는 아니다.”³³ 1990년 미 국방부는 「A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking Toward the 21st Century」라는 보고서를 발간하였는데 여기서는 주한미군의 3단계 철수안이 채택되었다.

하지만 이 계획은 북한의 핵개발로 철폐되었다. 1991년 23차 안보협의 회의에서 한미 양국은 6천에서 7천 명의 철군을 목표로 했던 2단계 철군안을 연장하였다. 1992년 미 국방부는 「East Asia Strategic Initiative II」(EASI II)를 발간했는데, 여기서 주한미군 출군계획은 취소되었다. 1993년 「Bottom-Up Review」(BUR)에서 미국은 핵무기위협, 지역분쟁, 소련의 민주화, 미국의 경제력 등 새로운 안보위협을 다시 정의 내렸다.³⁴ 1993년 9월에 클린턴 정부는 아시아에서의 미군의 지속적 주둔을 공포했는데, 이는 북한의 위협 때문이었다. 미 국방부는 1995년 「US Security Strategy in the East Asia Pacific Region」(EASR) 보고서에서 아시아에서의 미군 주둔을 10만 명으로 명시하였다.

따라서 냉전이 끝난 후 한미 양국은 전략적인 공존이 쉽지 않았다. 미국이 한반도에서의 철군을 연장하였지만, 여전히 북한 핵문제로 인한 양 국가의 전략적 차이는 존재하고 있었다.

2001년도 9.11 테러가 끝난 후 미국의 전략은 세계, 그리고 동북아지역 모두에서 변환을 가져왔다. 2002년 「Annual Report to the President and

³³ J. Bennett Johnston and Dale Bumpers, “An Overly Costly “Trip Wire” in Korea,” *The New York Times* (July 21), 1989.

³⁴ Les Aspin, “Report of the Bottom-Up Review,” US Department of Defense, Washington, DC, October 1993.

the Congress」에서 국방장관 도널드 럼스펠드는 “미국의 변환의 핵심목표는 전방위 전력의 증가와 방위효과의 증가, 그리고 다른 임무에 배치되어있는 군의 재배치이다.”라고 언급했다.³⁵ 2002년 34차 안보협의회의에서 럼스펠드는 주한미군의 재편성에 대해 언급했다.

2001년 「Quadrennial Defense Review Report」(혹은 Global Posture Review)에서 미 국방부는 해외주둔미군의 재편성에 대해 다음과 같이 명백히 밝혔다.

- 1) 배치체제를 발전시켜 전 세계의 미군에게 유연성을 제공하고, 서유럽과 동북아시아 이외의 지역에 집중하게 한다;
- 2) 상설 부대가 존재하지 않을 경우에 미군병력의 교육과 훈련을 가능하게 할 임시 시설을 동맹국가에 설치한다;
- 3) 지역적 억지전략에 맞춰 시설과 군병력을 재배치한다;
- 4) 항공보급, 해상수송, 배치시설, 사전배치, 대체상륙지점 등을 통해 충분한 기동성과 새로운 작전병참개념을 제공하여 미군의 접근을 어렵게 하는 대량살상무기 등으로 무장한 세력들에 대비해 원거리에서 신속한 작전을 수행하게 한다.

이러한 새로운 전략은 2003년 11월 부시 대통령의 선언으로 공식화되었는데, 이에 의하면 해외 미군병력은 군 재배치와 관련하여 4가지 임무로 나뉘었다. 첫 번째는 Power Projection HubHub(PPH) 인데, 하와이, 괌, 일

³⁵ Donald Rumsfeld, *Annual Report to the President and the Congress, 2002*, pp.33-34, cited from Changsu Kim, “Combined Command Structure of the ROK-US Alliance: Present and Future,” in Tae-Hoon Kang & Hyun-Seok Yu, eds., *Fifty Years’ Alliance: Reflections and Future Vision of the ROK-US Security Cooperation*, The KAIS International Conference Series, No. 14, 2003, p.84.

본, 호주 등과 같이 거대한 군사병력의 중심이다. 두 번째는 Main Operating Bases(MOB)인데, 주변안보사태를 지원할 수 있는 현대화된 군사력이다. 세 번째는 Forward Operating Site(FOS)인데, 이는 비상사태에 대비하는 소규모 병력이다. 네 번째로 Cooperative Security Locations(CSL)인데, 이는 소규모 연락장교들과 교육 및 훈련시설로 구성되어있다.³⁶

한미 양 국가는 「미래한미동맹정책구상」(FOTA)을 구성하여 주한미군 재배치 등과 같은 현안을 논의하기 시작했다. 2003년 두 번째 FOTA 회의에서 미국은 12,500명에 해당하는 주한미군의 3분의 1의 철병계획을 선언했다. 그 첫 단계는 군사분계선 주위의 미 제2보병사단을 동두천의 캠프 케이시와 의정부의 캠프 레드클라우드로 옮기는 것이었다. 두 번째 단계는 용산 부대를 오산과 평택지역으로 옮기는 것이었다. 세 번째 FOTA 회의에서 미국은 한국에게 이 두 단계의 이전이 끝나더라도 미국은 한강 이북지역에 있는 군사순회 훈련지역을 유지하겠다고 밝혔다. 미 제2보병사단의 2전투여단은 2004년 8월에 이라크로 이전되었다.

이러한 이전계획은 한국 정부를 실망시켰는데, 미군이 한반도사태에 대한 집중을 줄이겠다는 것을 의미하기 때문이었다. 미국과의 동등한 동맹관계에 대한 희망에도 불구하고 한국은 동맹군대가 한반도 안보 이외의 목적을 위해 배치되는 것을 원하지 않았다. 특히 주일미군 재배치와 비교해보면, 일본은 주일미군의 큰 감축 없이 동북아시아에서 미군의 작전중심지로 선택되었음에 비교하여, 한국은 미국 전략계획의 주변지역으로 전락했다. 결과적으로 남한은 미국의 전략적 수정을 수용할 수밖에 없었으며, 노무현 정부는 자주적인 한국군사력 개발을 강조하게 되었다: “우리는 지금 우리를 보호하기 위한 충분한 힘을 가지고 있다...이제 우리 군대의 목적은 한반도뿐이 아니라 동북아

36 이상현, “주한미군 1개 여단의 이라크 차출”, 『정세와 정책』 7월호 (2004).

시아 지역의 평화와 번영을 보호하는 것이다...우리는 이를 위해 자주적인 국방능력이 필요하다. 향후 10년 이내에 우리는 우리 스스로 독자적 작전사령부를 가지는 자주군대를 소유하게 될 것이다.”³⁷ 비록 한국이 북한으로부터의 위협에 대비하기 위해 미군의 도움을 받아왔었지만, 한국은 미국의 군사적 변환계획을 수용할 수밖에 없게 되었으며, 대신에 자주국방능력의 증가를 선택하게 되었다. 1990년대 후반부터 한미 간의 군사전략적 협조체제는 수월하지 않게 되었다.

2008년도 글로벌 금융위기 이후 미국의 경제력은 과거 냉전시대에 비교하여 줄어들기 시작했다. 과거 글로벌 GDP의 40%를 차지했던 것이 이제는 약 24-25% 수준으로 감소하였다. 이로 인해 미국의 국방전략도 변화하기 시작했다. 조지 부시 정부는 미국은 전 세계에서 두 개의 전쟁수행을 목표로 국방전략을 추진했으나, 오바마 행정부 들어서 1개 전쟁과 1개 지역 억제력 투사로 바뀌었으며, 트럼프 정부 때는 1개 전쟁수행으로 바뀌었다. 이제 미국은 대만해협에서의 전쟁에만 대비를 해야 하는 국가가 되었다.

이를 토대로 현재 미국의 국방전략 핵심은 통합억제(integrated deterrence)이다. 즉, 역동적 전력전개(dynamic force employment)에 기반하여 미군 내부에서의 통합과 함께 동맹국들과의 통합도 추진하겠다는 것이다. 현재 한미 양국은 전시작전통제권 이양에 기반하여, 한국군이 주도하고 미군이 따라오는 체제로 변환을 준비하고 있으며, 작전권 전환체제 속에서 통합억제를 구축해야 하는 숙제를 안고 있다.

³⁷ President Roh Moo Hyun, speech, 53th Air Force Academy Graduation and Commissioning Ceremony, Seoul (March 8), 2005, www.president.go.kr, cited from Jonathan Pollack, “The Strategic Futures and Military Capabilities of the Two Koreas,” in Ashley Tellis & Michael Wills, eds., *Strategic Asia 2005-06: Military Modernization in an Era of Uncertainty* (the National Bureau of Asian Research, 2005), p.152.

IV. 대한민국 확장역지의 변화³⁸

미국의 대한민국 확장역지 제공은 1953년 7월 27일 체결된 정전협정 이후 같은 해 10월 1일에 체결된 한미상호방위조약에 토대를 두고 있다. 실제 한미상호방위조약 제3조에서는 “타 당사국에 대한 태평양지역에 있어서의 무력공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고 공통한 위협에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것을 선언한다”라고 기술하고 있다.

한국전쟁 당시 주한미군은 32만 5,000명이었으나, 종전 이후 정전협정 체결로 인해 1955년 주한미군은 8만 5,000명으로 감소하였다(이는 미 제2사단과 제7사단 병력을 합친 수이다). 이러한 병력의 감축에 대한 보완 방안으로 아이젠하워 대통령은 '뉴룩(New Look)' 전략에 기초하여 주한미군의 핵무장을 선언하였으며, 이로 인해 미국은 한국에 전술핵무기를 배치하였다.³⁹ 이후 미국은 대외군사원조계획(MAP: Military Assistance Program), 무상군사원조(Military Assistance Service Fund), 대외군사판매(Foreign Military Sales)를 포함하여 340억 달러 어치의 군사원조를 한국에 제공하였다.⁴⁰ 1958년 미국은 전술핵부품과 핵탄두 미사일 능력을 한국에 배치하였으며, 1961년 메이스(Mace) 미사일 도입으로 인해 사정거리가 1,800미터까지 확장되었다.

미국이 베트남전에서 패전한 이후 닉슨 대통령은 아시아 국가들로부터 미

³⁸ 보다 자세한 내용은 Kang Choi and Joon-Sung Park, “South Korea: Fears of Abandonment and Entrapment,” in Muthiah Alagappa, ed., *The Long Shadow: Nuclear Weapons and Security in the 21st Century Asia* (Stanford, California: Stanford University Press, 2008), pp.374-382 참조.

³⁹ William T. Tow, “Reassessing Deterrence on the Korean Peninsula,” *Korean Journal of Defense Analysis* ,3, 1, 1991, pp.179-218.

⁴⁰ SIPRI, *The Arms Trade with the Third World*, (Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1971), pp.146-147.

군을 철수하기 시작하였다. 실제로 1971년 미 제7사단의 철수가 완료되었으며, 이에 대한 대가로 미국은 15억 달러를 지원하여 한국군 현대화와 한·미 연합야전사령부를 창설하였다. 이에 대해 박정희 대통령은 핵무기 개발을 추진하였으나, 1979년 박정희 대통령의 시해사건과 함께 개발은 끝이 났다. 한편, 박정희 대통령의 핵무기개발을 저지하기 위해 미국은 핵우산을 제공하기 시작하였으며, 이는 1978년 한미 안보협의회의(SCM) 공동성명에서 명문화되었다.

냉전이 끝난 이후 한국에서 미국의 전술핵 철수와 북한 핵문제 등으로 확장억지에 공백이 생기게 되었다. 1991년 부시 행정부의 육상 및 해상에 기반한(land-and sea-based) 전술핵무기의 철수와 함께 NCND정책(Neither Confirm Nor Deny: 미국의 핵무기 보유와 관련, 확인도 부인도 하지 않는 정책)이 폐지되었다. 이는 조지 부시 당시 미 대통령이 북한과의 핵협상을 하는 과정에서 북한과의 직접대화 대신 한국과 IAEA를 협상당사자로 내세워 북한핵을 폐기하는 과정에서 나온 결과이다. 이로 인해 남북한은 1991년 남북한 불가침, 화해, 교류와 협력의 「기본합의서」를 채택하였으며, 「한반도비핵화 공동선언」을 조인하였다. 이는 미국의 북한 비핵화 외교가 한국에 대한 확장억지 약화로 연결되는 결과를 낳게 되었다. 이후 2002년 북핵 위기와 2006년, 2009년 북한 핵실험으로 인해 한반도 안보상황은 위기로 빠져들었으며, 2006년 북한의 1차 핵실험 이후 한미 안보협의회의에서는 확장억지라는 용어로 핵우산 개념이 재차 확인되었다.

2009년 6월 한미정상회담에서 채택된 ‘한미동맹을 위한 공동비전’에서는 북한의 대량살상무기에 대한 대응방안의 하나로써 핵우산을 포함한 확장억지를 정상 간에 최초로 명문화하였다. 오바마 대통령은 이의 이행을 위해 한반도 뿐 아니라 역내 및 그 외의 지역에서도 군사력을 통한 지원을 하겠다는 강한 의사를 표명하였다. 2010년 10월 8일 한미 국방장관은 제42차 한미안

보협의회의에서 확장억제위원회 신설에 합의하였다. 동 위원회는 미국의 확장억제, 즉 미국의 핵우산, 재래식 타격전력, 탄도미사일 방어능력의 실효성을 주기적으로 관찰, 평가하고, 확장억제수단에 대한 정보공유확대, 핵우산 제공, 재래식 전력제공 등 관련 구체적 내용을 중점적으로 논의하기 위한 협력메커니즘이다. 이어 12월 13일 안보정책구상(SPI)회의에서 양국은 동 위원회를 상설기구로 하여 연간 두 차례 고위급 회의를 개최하기로 하였으며, 첫 번째 회의는 2011년 3월로 합의하였다.

2021년 들어 북한의 신형미사일 시험발사, SLBM시험발사, 핵미사일 모의실험 등으로 인해 한반도 긴장은 고조되기 시작했다. 또한 북한은 핵보유국가임을 천명하였으며, 핵무력법제화를 통해 선제핵사용 시나리오 5가지를 제시하였다. 이로 인해 한국 내 안보불안감은 고조되기 시작했다. 우크라이나 전쟁 이후 일본과 한국 두 나라는 미국의 확장억제 제공의 신뢰성을 의심하기 시작했으며, 핵우산 강화를 요구하기 시작했다.

2022년도 한미 안보협의회의에서 한미 양국은 미국의 핵운용에 대한 정보공유, 협의절차, 전략기획, 실행 차원에서 협력을 강화하기로 합의하였으며, 2023년도 5월 정상회담에서 이러한 협력을 강화하기 위한 협의그룹인 핵협의그룹(nuclear consultative group)을 창설하였다. 즉, 비록 미국의 전술 핵재배치는 이루어지지 않았지만, 과거 미국의 독점적 핵운용에 대해 한미 양국이 협의하는 체제로 바뀌게 되었다.

일반논문

유일체계의로의 전환과 통치공간의 재구성 :
1970년대 '문화회관'을 중심으로 · 김지니

유엔 가입 이후 남북관계와 국제법적 쟁점 · 정대진



유일체제로의 전환과 통치공간의 재구성: 1970년대 '문화회관'을 중심으로

●
김지니

건국대 통일인문학연구단 HK연구원

국문 초록

본 연구에서는 김일성 정권이 독자노선을 고민하며 새 시대를 준비했던 1960년대 초부터 본격적인 '주체사상화'가 시작되는 1967년 이후, 그리고 '온 사회의 주체사상화'가 전면적으로 작동하기 시작한 1970년대 중반 이후 사상 교양의 기지이자 주체시대의 상징, 그리고 군중예술의 보급소였던 문화회관이라는 공간, 그리고 그 문화회관을 통해서 만들어진 이데올로기를 중심으로 모색된 다양한 시도들과 변화들을 살펴보았다. 이 시기 전략적으로 전개된 이러한 시도들의 구체적 모습은 문화회관 조직의 재편과 대형화, 그리고 일상화로 나타났다. 북한의 인민대중은 문화회관이라는 전략적 공간을 마주하고 바라보며, 그 공간 안에서 끊임없이 '주체시대의 인간형'으로 정치사회화되어 갔다. 결국 이 시기 국가적 사업으로 강력히 추진되었던 문화회관 사업은 김일성·김정일, 그리고 김정은 시대를 관통하여 '북한식 사회주의'가 굳건히 버텨오게 한 토대로서 지금까지 북한 사회 곳곳에서 일상적으로 작동하고 있다.

• 핵심주제어 : 인민대중, 군중문화사업, 문화회관, 1970년대, 주체사상, 유일체제, 북한

I. 들어가며: 유일체계의 시작과 통치공간의 변화

1960년대 ‘주체사상’이라는 독자적 이데올로기와 ‘수령제’로 대변되는 새로운 통치체제였던 ‘유일체계’를 준비하고 있었다. 이 시기 북한 정권에게 있어서 인민대중을 ‘유일체계화’하는 것은 매우 중요했다. 새롭게 재편되고 있었던 국제 사회의 질서와 남·북의 이데올로기 경쟁 속에 ‘유일체계’로의 전환을 안전하게 완성하기 위해서는 인민대중을 새로운 국가 정체성 안으로 불러들이는 것이 무엇보다 중요했기 때문이었다. 이러한 위기감 속에서 북한 정권은 ‘군중문화사업’에 주목했다. 해방 직후부터 문화예술을 활용하여 전개되었던 군중문화사업¹은 강렬한 구호에 앞서 대중들을 내밀하게 설득해 왔던 ‘증명된 정치사회화 수단’이었다. 통치권력이 설정한 목적지로 인민대중을 추동할 때 강렬한 구호만으로는 해결할 수 없는 부분을 담당할 유연한 매체가 필요했기 때문이다.

그러나 기존의 방식과 방법을 그대로 활용하는 것으로는 유일체계라는 새로운 국가 질서를 담아내야 했던 군중문화사업의 성공을 기대하기는 어려웠다. 특히 유일체계라는 것은 북한식 사회주의라는 국가 정체성과 이를 뒷받침하는 독자적 이데올로기인 ‘주체사상’과 ‘수령제’, 그리고 실천 이데올로기로서 ‘사회정치적 생명체론’을 인민대중의 일상 속에서 유기적으로 작동할 때 비로소 실현되는 것이었다. 이에 따라 북한 정권은 새로운 방식의 군중문화사업이 필요했다. 이를 위해 북한 정권의 국가적 역량을 투입한 것이 바로 기존

1 “군중문화사업: 근로자들에 대한 정치사상교양과 기술문화지식수준제고를 위하여 군중적으로 진행하는 문화사업. 문학예술을 대중화하여 광범한 근로자들을 문학예술활동에 참가시키는 것은 군중문화사업의 중요한 부분으로 된다.[...] 군중문화사업을 활발히 벌리고 광범한 근로자들을 문학예술활동에 참가시키는 것은 인민대중을 문학예술의 참다운 창조자, 향유자로 되게 하는 확고한 담보이다. 사회의 모든 물질문화적재부는 근로인민대중의 창조적로동과 지혜에 의하여 창조된다. 그러므로 근로하는 사람들은 마땅히 그 물질문화적재부를 향유하게 되어야 한다.” “군중문화사업”, 『문학예술사전(상)』, 평양: 과학백과사전종합출판사, 1988.

의 문화공간을 재정비였다. 유일체제 시대를 상징적으로 보여줄 수 있는 ‘새로운 공간’도 국가적 사업 중 하나였다. 그 중 ‘문화회관’은 재정비되고 새롭게 만들어진, 유일체제 시대의 대표적인 문화공간이었다.

물론 문화회관은 해방 직후부터 국가 주도적으로 만들어진 다중(多衆)의 사회주의적 문화공간 중 하나였다. 하지만 1960년대까지 평양, 함흥, 원산 등 몇몇 지역에서만 운영되었을 뿐 전국적으로 확대되지 못한 상황이었다. 당시 전국적으로 촘촘하게 설치되어 운영된 군중문화사업의 거점 역할은 민주선전실과 구락부였다.² 그러나 새 시대를 맞이하여 인민대중의 개념과 위상이 달라지면서, 문화회관은 군중문화사업의 새로운 거점으로 주목받기 시작했다. ‘인민 민주주의 혁명단계’였던 1960년대 이전까지의 인민대중은 사회주의를 체화하고 근대화되어야 할 대상이었다면 ‘사회주의 혁명단계’로 넘어온 유일체제 시대의 인민대중은 ‘위대한 수령’의 령도를 받는 역사와 국가의 ‘주인’이자 혁명과 건설의 ‘주체’였기 때문이었다.

이제 문화회관은 인민대중을 ‘유일체제화’시키기 위해 재호명된 통치 권력의 ‘검증된 통치 수단’이자 동시에 문화·예술 향유가 중요한 인민대중의 권리로 보장되는 유일체제 시대의 우수성을 상징적으로 보여주기 위해 만들어진 ‘전략적 공간’이라는 의미를 획득하였다. 다른 측면에서 이 공간은 단순한 통치 공간을 넘어서 인민대중의 집단적 욕구와 주체적인 기대감이 수렴되고 분출되는 역동적인 공간의 의미 역시 내재하게 되었다. 이런 점에 주목할 때 1960년대부터 본격적으로 건립되는 북한의 문화회관을 단순히 통치 권력의 일방적 통치 수단으로만 해석하는 것은 바람직하지 않다. 유일체제 시대에 새롭게 정비되고 구조된 문화회관은 지적인 바와 같이 ‘관계적 접근’을 통한 쌍

2 해방 직후 1960년 이전까지 넉넉지 않았던 자원으로 독립된 문화공간을 만들기가 쉽지 않았던 북한 정권은 노동공간, 교육공간 안에 ‘민주선전실’과 ‘구락부’를 설치하여 인민대중의 ‘사회주의화’ 교양·교육을 실시하였다.

방향적 시각으로 해석되어야 하기 때문이다.

최근 들어 북한 사회를 이해하기 위한 공간 연구가 활발히 진행³되고 있다. 하지만 북한의 공간을 절대적 통치 행위를 위한 통치술로 바라보는 시각에서 벗어나 다각적인 시각으로 다루는 연구는 여전히 부족한 실정이다. 특히 문화회관이 국가 주도의 문화·예술정책을 이끌어가는 ‘전위 공간’이었고 인민대중의 조직화와 정치사회화를 위한 ‘교양·교육 공간’이었으며 유일체계의 독자적 이데올로기 보급과 확산을 위한 ‘실험 공간’이었다는 위로부터 만들어진 시각도 중요하지만 당시 적극적으로 변화하고 있었던 인민대중의 개념적 위상을 확인할 수 있는 ‘다층적 공간’이었다는 점에 주목해야 한다.⁴ 이 연구의 출발점은 바로 여기에 있다. 그동안 통치 수단으로만 접근했던 북한의 공간을 다층적 관점에서 추적 및 해석으로써 통치 권력과 공간이 맺는 다양한 의미를 새롭게 발굴하고자 하는 연구이기 때문이다. 따라서 이 연구는 인민권력이라는 것이 북한이라는 사회에서도 작동하고 있다는 것을 전제로 한다. 유일체계의 전환은 통치권력의 일방적 주도로 완성되었던 것이 아니라 인민

3 전상인·김미영·조은희, 「국가 권력과 공간: 북한의 수도계획」, 『국토계획』 제50권 제1호, 대한국토도시계획학회, 2015; 안창모, 「역사도시 평양의 사회주의 도시화 과정: 도시구성권 건축양식을 중심으로」, 『서울학연구』 80권, 서울시립대학교 서울학연구소, 2020; 이종겸·정현주·김희정, 「평양시 도시미화 담론과 북한의 권력에 관한 연구: 1953~1970년 김일성 유일지배체제 성립 시기를 중심으로」, 『현대북한연구』 24권 2호, 북한대학원대학교 심연북한연구소, 2021; 이윤하, 「김정일 후계체제 구축기 북한건축의 특성 연구」, 북한대학원대학교 석사학위논문, 2010. 이 연구들은 북한의 통치 권력과 공간의 탄생을 맺는 상관성을 구체적으로 분석하고 있으나, 1970년대 북한의 대표적인 문화공간이었던 문화회관이 인민대중의 ‘유일체제화’ 과정에서 어떻게 개입하였는지에 대해서는 주목하지 못한다.

4 문화회관과 연결하여 연구된 대중문화사업에 관한 연구는 『해방 이후 북한의 대중문화사업연구(1945~1950)』(박창희, 2021), 『현지(現地) 그리고 천리마-천리마 시대의 대중문화사업과 인민경제의 시각화』(이영지, 2020) 등이 있다. 앞의 책은 해방직후 북한의 대중문화정책을 ‘민주주의민족문화론’과 연결시켜 분석하고 대중문화의 거점으로서 민주선전실에 대한 내용을 다루면서 문학예술의 대중화와 대중들의 문화예술활동을 살펴보고 있다. 뒤의 책은 당시 북한의 미술창작 경향을 집중적으로 분석하고 있다. 당시의 미술창작 경향이 생산활동을 강화하는 수단, 즉 대중문화사업의 일환으로써 인민대중에게 어떤 영향을 미쳤으며 북한은 정권은 이를 어떻게 활용하고자 하였는지에 대해 설명한다. 하지만 이 두 책의 한계는 대중문화사업에만 주목하여 이러한 대중문화사업의 물리적 토대가 되었던 공간에는 주목하지 못한 것이다.

대중의 자발적 동의와 지지가 있었기 때문이다. 이런 맥락에서 북한의 문화회관은 노골적인 ‘인민대중의 정치사상화’를 위해서만 기획된 것이 아니라 당대 인민대중의 기대와 요구를 담지한 공간이었다는 주장도 타당성을 가진다.

본 논문에서는 유일체계가 시작되는 1967년 전후 북한의 상징적 공간으로서 자리매김한 문화회관, 그리고 문화회관을 중심으로 모색된 다양한 시도들과 변화들을 살펴본다. 나아가 문화회관을 통해 생성된 이데올로기와 이에 기반하여 주도된 인민대중, 그리고 당대 인민대중의 기대와 요구에 부응하여 만들어졌던 문화회관의 모습을 분석한다. 이 시기 문화회관은 통치권력의 지향과 인민대중의 기대가 모여져 조직이 ‘재편’되고 ‘대형화’ 되었으며 ‘일상화’로 나아갔다는 전제하에 구체적인 실체에 접근할 것이다. 이를 통해 본 논문은 문화회관이 북한 통치권력의 구체적이고 적극적인 설계도 안에서 언제나 변화되어 왔고 그 설계는 잠재된 권력으로서 인민대중과의 조용한 권력투쟁 속에서 이루어지며 북한만의 독특한 문화회관이라는 공간지형을 만들어 왔다는 것을 증명하고자 한다. 나아가 결론에서는 궁극적으로 문화공간이 갖는 긍정적 의미와 그 수행적 힘을 밝힘으로써 향후 이러한 공간들의 또 다른 활용 가능성을 전망해 본다.

II. ‘북한식 사회주의’의 시행과 문화회관의 질적 전환 :

전위대의 양성과 위계화·전국화의 도입

해방 직후 평양·원산·함흥 등 몇몇 지역에 처음으로 건립된 문화회관은 ‘따라 배워야 했던’ 소련식 사회주의의 체험장, ‘기술문화지식수준제고’를 위한 사회주의 아카데미 교육장, 고유한 북한의 통치체제의 완성을 위한 ‘정치

사상교양의 기지 등, 다양한 역할을 담당하고 있었다.⁵ 그러나 이 시기 군중 문화사업의 실질적 거점은 민주선전실과 구락부⁶였다. 한국전쟁 이후 대부분의 국가 인프라가 파괴되어 모든 것이 부족한 상황에서도 민주선전실과 구락부는 빠르게 복구되었다.⁷ 격렬해진 이데올로기의 대립 속에 인민대중의 사상 교양과 체제 홍보의 중요성은 더욱 커졌기 때문이었다. 그러나 1960년대에 접어들면서 군중문화사업의 중심이 문화회관으로 바뀌기 시작했다. 김일성 정권이 대내외적 위기를 돌파하고자 내건 ‘독자적 길’, 즉 ‘북한식 사회주의’를 신속하고 효과적으로 전개하기 위해서는 기존의 공간과 질적으로 다른 문화공간이 필요했기 때문이었다.

이에 따라 1962년 1월 31일에 발표된 내각결정 제6호 《군중문화사업과 대중정치사업을 개선강화할데 관하여》는 1963년 현재 ‘13개의 도(직할 시)’에 문화회관의 신설을 명령했다. 새롭게 신설될 문화회관의 기능과 역할은 이전과 달랐다. 이 시기 신설된 문화회관은 인민대중을 대상으로 한 군중문화사업을 위한 공간이 아니라 군중문화사업 일꾼 양성을 위해 기획된 ‘전문가 양성소’였다. 본격적인 유일체제로의 전환과 함께 집중적이고 강력하게 전개될 새로운 방식, 새로운 내용의 군중문화사업이 일상 속에서 성공적으로 작동하기 위해서는 ‘준비된 전문가’가 필요했기 때문이었다. 이를테면 문화회관에서

5 “조선민족 문화발전을 위하여 소련대외문화 연락협회가 평양 원산 함흥에 건립하였던 문화회관은 소련의 선전 과학 문화 예술을 보급함에 있어서 막대한 공헌을 남기었다.” 『조선중앙연감』 1949.9~1950.6, 평양: 조선중앙통신사, 390~391쪽.

6 이 시기 민주선전실과 구락부는 공장, 광산, 기업소 그리고 농촌 등의 노동공간 안에 설치된 형태였다. 북한은 인민들이 많은 시간을 보낼 수밖에 없는 노동공간 안에 군중문화사업을 위한 문화공간을 운영함으로써 인민들의 참여율을 제고하고 모든 것이 부족한 당시 재원의 한계를 해결하고자 했다. 이러한 민주선전실과 구락부는 정치선전과 사상교양, 기술교육의 공간이자 제한적이거나 인민들이 휴식하고 오락을 즐길 수 있는 문화공간이었다.

7 “군중 문화 시설들은 지난 전쟁 기간 중 미제 무력 침략자들의 만행에 의하여 혹심하게 파괴 당하였다. 그러나 인민들의 문화 생활을 향상시키기 위한 조선로동당과 공화국 정부와 경애하는 수령 김일성 원수의 두터운 배려에 의하여 전후 짧은 기간에 각종 군중 문화 시설들이 복구 확장되었으며 새로 시설되었다.” 『조선중앙연감』 1954~1955(상), 평양: 조선중앙통신사, 236쪽.

시행된 ‘군중문화사업 일꾼 양성 사업’은 체계적이고 조직적으로 이루어졌다. 구체적 내용을 살펴보면 먼저, ‘예술 씨클 지도부’, ‘창작 지도부’, ‘군중 문화 방법 연구부’ 등 각 분야별로 구분하고 조직을 특화하여 ‘일꾼’의 전문성을 높이고자 했다. 다음으로 ‘일꾼’들이 민주선전실, 구락부를 비롯하여 예술씨클과 기동예술대 등과 같은 군중문화사업 기관 및 단체들의 프로그램과 경험을 공유하고 학습하도록 했다. 마지막으로 ‘씨클 지도자 단기 강습’과 ‘야간 예술 학교’를 운영하여 ‘예술 씨클 지도자’를 집중적으로 양성했다.

군중문화사업 일꾼 양성을 통해 본격적인 유일체제 시대를 철저히 대비한 북한 정권은 1967년 5월 노동당 중앙위원회 제4기 15차 전원회의를 개최하여 수령 중심의 ‘유일체제’를 공식화했다. 본격적인 유일체제 시대와 함께 군중문화사업의 기조도 변화했다. 1966년까지 당 정책 교양, 혁명전통 교양, 사회주의적 애국주의 교양에 중점을 두었⁸던 군중문화사업은 1967년 유일체제 시대를 선포하며 당의 유일사상, ‘김일성 동지’의 위대한 혁명사상 교양, 혁명화·로동계급화 및 조선로동당 대표자회 결정과 수령의 교시를 철저히 관철하는 투쟁으로 전환되었다. 이에 따라 군중문화사업 일꾼 양성에 집중되어 있던 문화회관은 유일체제 시대에 요구되는 새로운 군중문화사업의 중심이자 거점의 역할을 담당하게 되었다.

그 첫 출발은 1971년 4월 29일 김일성의 ‘교시’가 명령했던, 문화회관의 위계적 구조로 재편으로부터 시작되었다. 구체적으로 각 지역 ‘군중문화회관’을 진두지휘할 ‘중앙군중문화회관’이 건립되었다. 이전까지 동등한 위치에 있었던 군중문화회관들은 이제 상부기관인 중앙군중문화회관 아래 재편되어 중앙군중문화회관에서 기획된 사업들을 실행하고 인민대중에게 보급하는 하위 기관으로 그 실질적 역할이 변화했다. 이는 유일체제로의 전환과 함께 더

8 『조선중앙연감』1966-1967, 평양: 조선중앙통신사, 236쪽.

육 강조되었던 ‘중앙집권제’, ‘중앙통제화’를 군중문화사업에도 적용하기 위해서였다. 해방 직후 ‘소련식 사회주의’에 익숙해져 있던 인민대중의 체질을 ‘북한식 사회주의’로 바꾸기 위해서는 강력한 중앙의 기획과 관리, 그리고 정확하고 신속한 정책의 보급이 무엇보다 중요했기 때문이었다. 그런데 다른 한편으로 이러한 문화회관 역할의 다변화는 아래로부터의 ‘욕구’와 ‘기대’를 빠르게 포착하고 대처하기 위해서이기도 했다. 1970년대를 전후로 북한의 인민대중은 요동치던 국제정세 속에 사회주의 국가들의 갈등과 몰락 그리고 동시에 유일체제라는 새로운 국가 정체성을 마주하면서 심리적 동요와 혼란을 겪고 있었던 상황이었다. 문화회관은 중앙통제가 강력하게 작동하는 위계적 시스템이기 때문에 위에서 아래로 교시와 정책이 하달되었지만 또한 아래로부터 위로 철저히 보고되어야 하는 시스템이기도 했으므로 인민대중의 ‘동향’을 빠르게 포착하고 대처하는데 효과적이었다.

문화회관은 조직의 재정비와 함께 전국적으로 촘촘히 확대되었다. 1963년 13개 도(직할시)에 설치되어 군중문화사업 일꾼 양성을 위해 운영되었던 문화회관은 본격적인 유일체제로의 전환과 함께 각 도, 시(구역), 군은 물론 각 공장, 기업소, 협동농장에까지 설치되었다. 김정일의 주도로 추진된 문화회관 설립 사업은 빠르게 진행되어 1971년 현재 이미 평양시만 해도 180여 개가 넘는 문화회관이 건립되었다. 해방 직후부터 1960년대 이전까지 군중문화사업을 주도했던 민주선전실과 구락부는 문화선전실, 농업과학기술지식선전실 등으로 명칭이 변경되어 주로 ‘기술지식’, ‘과학지식’을 보급하는 공간으로 그 기능과 역할이 축소되었다.

북한 정권이 해방 직후부터 1960년대 후반까지 군중문화사업의 ‘기존 공간’이었던 민주선전실과 구락부를 축소하고 ‘새로운 공간’으로서 문화회관을 전국적으로 확대시킨 가장 큰 이유는 유일체제 이전과 이후의 변화를 가시적으로 증명할 수 있는 새로운 문화공간이 필요했기 때문이다. 이 새로운 문화

공간으로서 문화회관은 인민대중이 “사회주의적 문화정서생활을 마음껏 누”⁹릴 수 있도록 다양한 공간들이 복합적으로 구성되어 있는 독립적 공간이었다. 구체적으로 문화회관은 관람부분, 소조활동부분, 관리운영부분으로 구분되어 체계적으로 운영되었는데 관람부분은 예술공연과 영화상영, 그리고 회의 강연, 집회가 가능한 관람홀과 무대가 있었고 이 모든 체험과 참여, 감상이 가능한 설비들도 구비되어 있었다. 뿐만 아니라 정치·문화·기술 학습부분, 예술 소조부분, 체육소조부분, 도서열람과 전시가 가능한 공간과 이를 위해 필요한 설비도 갖추어져 있어 문화회관은 유일체계의 우수성과 지향성을 대변하는 ‘상징적 공간’으로 자리매김했다.¹⁰

문화회관은 인민대중의 ‘유일체계화’라는 정치적 목적 아래 전략적으로 기획되었다. 하지만 이러한 공간이 정권의 입맛에 맞는 인민대중을 주조하기 위해 일방적이고 강압적으로 운영되었던 것은 아니다. 오히려 통치 권력의 목적과 의도를 적절히 숨기고 포장하면서 유연하고 다채로운 방법을 채택하여 인민대중을 적절하게 설득하고 동의를 구하는 방식으로 나아갔다. 북한 정권이 유일체계 시대 문화회관을 재구성하고 활용하는 방식과 방법에서도 북한 정권의 내밀한 고민이 드러난다. 문화회관은 북한 정권의 정치적 목적을 성공적으로 실현시켜 인민대중을 설득해야 하는 공간임과 동시에 “사회주의적 문화정서생활을 마음껏 누”¹¹릴 수 있도록 전국 곳곳에 빠짐없이 보장해 주어 인민대중의 자발적 동의와 지지를 획득해야 하는 공간이었기 때문이었다. 이러한 북한 정권의 고민은 다양한 형태의 문화회관이 탄생하는 배경이 되었다.

9 「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」 제3장(문화) 제53조.

10 “문화회관”, 『조선말대사전』, 평양: 사회과학출판사, 1992, 487쪽.

11 「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」 제3장(문화) 제53조.

Ⅲ. 문화회관의 대형화:

주체시대 상징으로서 인민문화궁전과 2.8문화회관¹²

북한을 대표하는 대형 문화공간들은 대부분 당시의 정치적 필요와 정무적 판단, 그리고 통치 권력의 과시욕이 복합적으로 작동하여 만들어진 공간이었다. 그러나 여기에는 인민대중이 ‘보고 싶어 하는 것’, 다시 말해 인민대중의 기대감도 크게 작용하고 있었다. 유일체제 시기, 문화회관이 외형적으로 화려하고 거대하게 건축된 이유에는 ‘어느 국가와 겨루어도 뒤지지 않는’, 또는 ‘다른 국가들을 선도하는’ ‘위대한 조국’에 대한 인민대중의 ‘기대’에 북한 정권이 철저하게 부응해야 했기 때문이었다. 전위대 양성, 위계화와 전국화 등의 과정을 통과한 문화회관이 이제 대형화되기 시작한 것은 바로 이와 같은 시대적 맥락에 담겨 있었다. 즉 문화회관의 대형화는 통치 권력의 실질적 필요성과 과시욕, 그리고 인민대중의 기대에 대한 부응이 ‘1인 3각’처럼 작용한 결과였다. 이 세 가지 요인은 시대별로 어느 한 요인이 더 강조되고, 덜 강조되는 차이는 있지만 오늘날까지 북한 사회에서 공식처럼 작동하고 있다.

해방 이후 북한의 문화공간은 이러한 성격을 더욱더 분명하게 증명한다. 해방 직후 모란봉 극장은 일제 잔재인 평양 신사를 철거한 자리에 세워졌다. 김일성 정권이 ‘식민’의 공간에 모란봉 극장을 건설한 이유는 식민 권력에게서 역사적 의미가 깊은 장소를 되찾아 인민들을 위한 문화공간을 만들었다는 상징적 의미가 컸기 때문이었다. 김일성 정권은 모란봉 극장의 공간적 상징성을 극대화하기 위해 모란봉 극장의 정면에 노동자, 농민의 부조를 설치하여 사회주의 국가, 북한의 지향성을 새겨 넣었다. 봉건사회와 식민지 시대를 연

¹² 1975년 개관한 ‘2.8 문화회관’은 1995년 10월 ‘4.25 문화회관’으로 개명되었다. 북한 인민군 창설일인 1948년 2월 8일을 기념하기 위해 ‘2.8 문화회관’으로 명명되었으나, 1978년 북한이 인민군의 창설 시점을 김일성이 항일유격대를 창설한 날인 1932년 4월 25일로 변경되면서 ‘4.25 문화회관’이 되었다.

속적으로 경험하며 차별받고 무시당했던 인민대중은 이제 자신들의 모습이 정면에 새겨진 현대식 건물을 일상적으로 바라보면서 “문화향유의 중심에 인민을 두고 인민의 계몽을 중시하는”¹³ 사회주의 국가로서 북한의 국가적 지향성에 동의하고 익숙해져 갔다. 김일성 정권은 모란봉 극장이라는 공간을 통해 사회주의의 우수성과 이러한 이데올로기로부터 보장되는 인민대중의 사회적 지위를 확인시켜 줌으로써 사회주의 체제를 안착시킬 수 있었다. 당시 건립되었던 문화공간들의 이러한 상징성은 훗날에 본격화되는 실질적 사상교양이라는 공간의 기능적 가치보다 우선적으로 주목받았다.

1960년대 들어서면서 북한 정권은 중국, 소련과의 관계 재정립과 ‘북한식 사회주의’라는 독자노선을 실천에 옮기는 과정에서 인민대중에게 당당히 다른 사회주의 국가들과 어깨를 겨루는 멋진 모습을 증명해야만 했다. 낡은 인테리’를 대체할 ‘새 인테리’ 육성이라는 목적에서 1961년 개관한 ‘개성학생소년궁전’과 1963년 개관한 ‘평양학생소년궁전’이 화려하고 거대하게 지어졌던 이유는, 실질적 필요성 이외에도, 중국과 소련에 뒤지지 않는 교육환경을 제공하는 조국의 모습에 대한 인민대중의 기대를 충족시켜주어야 했기 때문이었다. 이러한 김일성 정권의 의도는 1964년 6월 23일 조선로동당 평양시 위원회 전원회의에서 한 “평양시의 10대과업에 대하여”라는 김일성의 연설에서도 드러난다. 이 연설에서 김일성은 “평양의 미화는 남한과 세계의 사람들에게 큰 영향을 미치므로 정치적으로 ‘커다란 의의’를 갖는다.”¹⁴고 주장하였다. 이러한 내용은 표면상 대외적 이미지만을 염두에 두고 있는 듯했지만 ‘평양의 미화’에 누구보다 먼저 영향을 받는 것은 북한의 인민대중임에는 재

13 안창모(2020), 「역사도시 평양의 사회주의 도시화 과정: 도시구성과 건축양식을 중심으로」, 『서울학연구』 80권, 서울시립대학교 서울학연구소, 13쪽.

14 이종겸 외(2021), 「평양시 도시미화 담론과 북한의 권력에 관한 연구: 1953~1970년 김일성 유일자배 체제 성립 시기를 중심으로」, 『현대북한연구』 24권 2호, 북한대학원대학교 심연북한연구소, 72쪽. 재 인용.

론의 여지가 없었다.

대형 문화공간의 건립은 ‘온 나라의 주체사상화’가 호명되고 김정일이 차세대 지도자로 부상했던 1970년대 더욱 활발히 추진되었다. 이런 가운데 인민문화궁전과 2.8문화회관이 유일체계의 상징적 건축물로 만들어졌다. 인민대중을 위해 화려하고 웅장하게 세워진 문화회관은 ‘위대한 주체예술’, ‘세계 최고봉의 예술’¹⁵이 꽃피는 유일체계 시대를 가장 강렬하고 가시적으로 보여줄 수 있었기 때문이었다.¹⁶ 북한정권이 유일체계의 당위성을 주장하며 강조했다던 것은 결국 유일체계라는 ‘북한식 사회주의’가 다른 어떤 체제와 사상보다 인민대중의 삶을 윤택하게 만들 수 있다는 것이었다. 그러나 단기간에 실제로 인민대중의 삶을 윤택하게 만들어 줄 수는 없었다. 이런 이유로 북한정권은 화려하고 웅장한 문화회관이 필요했다. 인민대중의 시선을 압도하며 들어선 인민문화궁전과 2.8문화회관은 실질적 필요성과 권력의 과시라는 목적 이외에도 ‘우수한 유일체계’의 우수성을 인민대중에게 증명해 보이는 수단이었던 것이다.

1974년 4월 14일 준공한 인민문화궁전은 평양시 중구역 천리마거리 보통강변, 당시 평양 중심지의 넓은 평지에 ‘조선식 양식’으로 지어져 웅장하고 화려한 외형을 과시했다. 이전까지 당대의 상징으로 지어졌던 건물이 대부분 소련 고전주의 건축양식을 지향하고 있었던 반면, 인민문화궁전은 [그림 1]과 같이 전통적 지붕 양식을 적용하여 누가 보아도 ‘조선식’으로 지어졌다. 이

15 『조선중앙연감』1974, 평양: 조선중앙통신사, 232쪽.

16 “북한건축은 프로파간다(propaganda)를 위해 존재한다. 건축의 프로파간다적 기능은 김정일 후계체제 기에서 유효한 수단으로 작동되었다. 북한의 건축물은 김정일에 있어 김일성의 항일혁명전통을 계승하면서, 본인의 리더십을 보여줄 수 있는 적절한 수단이었다. 김정일은 김일성의 항일투쟁 성과를 건축물이라는 상징기제를 이용하여 극대화함으로써 선임권력자인 아버지 김일성에게 충성심을 보여주는 동시에, 건축물 제작을 대중동원적 사업을 전개해 차기 지도자로서의 면모를 정치적으로 과시한다. 이러한 이유 때문에 김정일은 건축사업의 전면에 나서서 대부분의 기념비건축물을 발기하고 지도해나갔던 것이다.” 이윤하(2010), 「김정일 후계체제 구축기 북한건축의 특성 연구」, 북한대학원대학교 석사학위논문, vi.

러한 선택은 ‘소련식 사회주의’에서 벗어나 ‘유일체제’라는 독자적 사회주의를 지향해 나가고 있었던 당시 북한 정권의 지향성을 보여준다. 동시에 인민대중이 화려하고 으리으리하기 때문에 더욱 자주 바라보게 되면서 유일체제 속 ‘발전하고 있는 조국’에 감탄하기를 바라는 기대도 담겨 있었다. 자신의 국가가 만들어가는 발전에 대해 감탄한다는 것은 그것을 만들어 낸 정권에 대한 암묵적 동의, 나아가 특정한 지지를 전제로 할 때 가능한 것이다. 동의와 지지를 토대로 한 자발적 충성과 헌신은 훨씬 강도 높게 추동될 수 있다는 점에서 북한 정권의 이러한 전략은 성공적이었다.



[그림 1] 인민문화궁전¹⁷



[그림 2] 2.8 문화회관¹⁸

인민문화궁전의 건축적 특징을 구체적으로 살펴보면, 인민문화궁전의 연건축면적은 6만여㎡이었으며 크게 지하층과 지상층으로 나뉘어 있었다. 여기에는 500여개의 방들을 비롯하여 ‘가’동에는 700석의 회의실, 회담실, 기타 방들이, ‘나’동에는 300석의 회의실과 휴게실, 기타 방들이, 그리고 ‘다’동에는 700석의 연회장을 비롯하여 여러개의 연회장과 소영화관이 배치되어 있었다. 이 건물은 국제호텔, 제1종합청사, 평양역사, 김일성종합대학 1호와 2호교사, 보천보전투승리기념탑, 만수대의사당, 평양체육관, 창광원, 평양산

17 출처 : 조선향토대백과

18 출처 : 조선향토대백과

원, 향산호텔을 비롯하여 창광거리, 천리마거리, 락원거리 등과 같은 평양 주요 도시개발사업에도 참가했던 ‘리형’이라는 건축가에 의해 지어졌다.¹⁹

궁전의 바깥벽면에는 쪽무이벽화들이 배치되어있다. 궁전은 전반적으로 비대칭구성을 이루고있으면서 그 겉모양이 변화있고 웅장화려한것이 특징적이다. 우아하고 경쾌한 20여개의 크고작은 합각지붕, 그것을 이루고있는 박공면들과 가로세로 어긋난 룡마루선, 가볍게 들린 추녀와 서까래, 연청색의 기와지붕면, 고유한 목조건물형식의 로대란간과 창살무늬, 포식과 익공식이 조화롭게 배합된 두공구조물 등으로 하여 궁전은 독특한 건축미를 조성하면서 민족적정서를 짙게 풍겨준다. 인민문화궁전은 주변의 보통문, 평양체육관과도 잘 어울리면서 거리의 풍치를 한결 돋구어주고있다.²⁰

이듬해인 1975년 10월 7일에 개관한 2.8문화회관은 더욱 웅장해졌다. 12만 4000평의 대지에 연건평은 8만여평에 달했다. 2.8 문화회관 건물의 길이는 176미터, 그리고 너비는 105미터, 높이는 49.6미터에 달한다. 또한 평지에 건축된 인민문화궁전과 달리 [그림 2]와 같이 “폭넓은 여러단의 돌층대위에 두드러지게”²¹ 지어지고 정면에는 거대한 김일성·김정일의 초상화를 비롯하여 조선로동당 깃발들이 일상적으로 양옆에 줄지어 걸려 있었다. 압도적인 규모와 높은 고도, 그리고 큰 창, 밝은색의 벽면으로 구성된 2.8 문화회관의 외형은 ‘조선식 양식’으로 미적 아름다움을 강조한 인민문화궁전과 비교하여 훨씬 강력하고 직접적인 정치적 메시지를 던져주고 있었다.

19 박동민, 『북한의 건축가 리형: 엘리트 건축가와 독재자의 협력, 1953-2000』, 『대한건축학회논문집』 36권, 대한건축학회, 2020, 74쪽.

20 인민문화궁전: 『문학예술사전』, 평양: 과학백과사전종합출판사, 1988.

21 2.8문화회관: 『문학예술사전』, 평양: 과학백과사전종합출판사, 1988.

넓은 공간을 배경으로 하여 등성이를 리용한 폭넓은 여러단의 돌층대우에 두드러지게 솟은 회관건물은 그 겉모양이 장중하면서도 우아하다. 회관은 건축적도를 굽게 해결함으로써 주변건물들과 어울리면서도 눈에 인차 띠게 특색있게 처리되었다. 회관은 밝고 흰 벽면과 시원한 창, 굵은 처마띠들과 층 관통기둥및 벽기둥, 가늘고 섬세한 띠, 굽고가는 곧은 선과 굽은 선의 배합, 앞면과 뒤면에 배치된 여러개의 벽화, 민족적정서가 풍기는 처마치레, 건물앞에 전개된 넓은 광장과 그 한복판에 솟은 대형분수, 현대적인 무리등주 등이 주위의 경치와 조화되어 그 어디서 보아도 아름답다.²²

2.8 문화회관의 중요한 특징 중 하나는 바로 건물 정면에 만들어진 대규모 광장이다. 이 광장은 평소에는 주차장으로 활용되고, 국가기념일 및 명절 등과 같은 특별한 날에는 군중 집합 장소로 활용되었다. 2.8문화회관 광장뿐만 아니라 북한의 광장은 국가적 기념일, 신년, 또는 설·추석·단오와 같은 전통적 명절에 정치적 행사와 명절 행사, 명절 놀이, 야회 등이 대대적으로 펼쳐지는 공간이었다. 여기에는 예외 없이 당대의 정권이 강조하는 정치 선전 문구 및 구호, 또는 행사의 내용과 목적에 따라 거대한 무기과 다양한 선전물들이 등장한다. 이런 이유로 2.8문화회관 광장은 순수한 문화공간이 아니라 체제 선전과 지도자의 권위를 드러내는 정치적 공간일 뿐이라는 평가를 받아왔다. 물론 2.8문화회관 광장은 다분히 정치적 의도를 담고 있다. 그러나 2.8문화회관 광장에 등장하는 정치 선전 문구와 구호가 좀 더 노골적이고 익숙하지 않을 뿐, 어느 나라에나 국가기념일이나 정치적 행사에서는 정치적 색깔을 드러내기 마련이다. 오히려 부녀자의 날, 청년의 날 등과 같은 비교적 정치적이지 않은 기념일에 북한의 광장에서 펼쳐지는 단체 무도회와 야회는 전통적 ‘마을 잔치’를 연상시킨다. 결론적으로 2.8문화회관 광장은 일체의 ‘퇴폐적인 자본주의 문화’를 허용하지 않는 북한 사회에서 일상의 스트레스를 해소해야 하는

22 2.8문화회관: 『문학예술사전』, 평양: 과학백과사전종합출판사, 1988.

인민대중을 위해, 북한 정권이 허용하는 범위를 벗어나지 않는 선에서 제공하는 유흥과 사교의 공간이기도 했다는 것이다.

경애하는 수령 김일성동지의 크나큰 배려에 의하여 1976년에 우리 나라 중앙과 지방에 일떠선 문화회관들이 활발히 운영되었다. 회관을 인민의 배움터, 사상, 기술, 문화 교양의 전당으로 꾸릴데 대한 위대한 수령님의 가르침을 받들고 평양에 솟아난 인민문화궁전에서 수많은 정치행사와 과학문화예술활동이 진행된 것을 비롯하여 각 도(직할시), 시(구역), 군소재지에 있는 문화회관과 공장, 기업소들에 꾸려진 로동자문화회관, 협동농장들의 문화회관과 농업과학기술지식선전실들에서는 이해에도 문화예술소조원들의 창작활동과 과학지식보급사업, 항일유격대식선전선동활동이 활발히 벌어짐으로써 우리 근로자들을 3대혁명수행에 힘차게 불러일으켰다.²³

본격적인 유일체제로의 전환과 함께 등장한 대규모 문화회관, 그 중에서도 인민문화궁전과 2.8문화회관은 ‘북한식 사회주의’의 우수성과 ‘우리식’이라는 정치적 지향을 보여주는 상징으로 만들어졌다. 북한 정권의 이러한 기획은 ‘인민의 정치사회화’, 다시 말해 ‘주체형 인간만들기’라는 일관적인 정치적 목적에서 출발하였지만 그 방식은 다양하고 새로웠다. 북한 정권이 새로운 시도를 했던 이유는 유일체계를 신속하게 안착시키기 위해서는 당대 인민대중의 기대와 요구에 대한 적극적인 부응을 신속하게 증명해야만 했기 때문이었다. 대표적으로 인민문화궁전과 2.8문화회관은 화려하고 웅장하게 지어져 인민대중의 ‘시각적 자극’, 즉 ‘우리식 사회주의’를 지향하는 조국이 어떤 사회주의 국가보다 뛰어나다는 환상을 불러일으켰다. ‘우리식’이 유일체제 시대의 키워드로 강조되면서 건축양식도 달라졌다. ‘스탈린 건축양식’을 지향하던 1960년대 이전과 달리 인민문화궁전은 주요 대로변에 조선 시대의 궁궐과

²³ 『조선중앙연감』1977, 평양: 조선중앙통신사, 234쪽.

같이 지어졌으며 2.8문화회관은 ‘조선식’이 현대적으로 재해석되어 사회주의 양식 위에 덧입혀졌다. 2.8문화회관 건물 앞에 조성된 넓은 광장은 국가기념일 및 명절 등과 같은 특별한 날에 국가가 허용하는 틀 안에서 인민대중이 단체로 유희를 즐길 수 있는 공간으로 활용되었다. 유일체제 시대, 북한 정권이 적극적으로 추진했던 ‘문화회관의 대형화’는 결론적으로 ‘시각적 자극’을 통한 인민대중의 ‘자부심 고양’과 1960년대 경제성장을 통해 높아진 인민대중의 ‘문화적 욕구’를 정치적으로 적절하고 안전하게 해결해 줌으로써 인민대중의 지지를 획득하고자 기획되었다고 할 수 있다.

IV. ‘온 나라의 예술화’를 위한 거점:

주체예술의 생성과 보급소로서 문화회관

1970년대 중반으로 접어들면서 북한 정권은 문화예술의 ‘대중화·정상화·전민화’를 강조하기 시작하였다. “《예술의 나라》에 사는 인민”이 “혁명적 기백이 약동하는”²⁴ ‘주체예술’을 감상하고 배우고 스스로 실행할 수 있도록 해야 한다는 것이었다. ‘주체예술’은 유일체제 시대에 만들어진 새로운 문화예술 형식이다. 간단히 말해 ‘주체예술’이란 문화예술의 ‘전달성’에 큰 가치를 두고 유일체제의 당위성과 우수성을 선전하기 위해 만들어진 예술형태이다. 이 시기 북한 정권은 바로 이러한 주체예술을 문화예술의 전형이자 모범으로 제시하면서 모든 문화예술이 주체예술화되어야 한다고 강조했다. 북한 정권이 유일체제를 안착시키기 위해서는 문화예술이라는 매력적이고 흥미로운 매체가 인민대중과 밀착하여 작동하면서 통치 권력에 의해 ‘의도된 주제와 내용’을 끊임없이 인민대중에게 주지시켜야 했음은 당연했다.

24 『조선중앙연감』1976, 평양: 조선중앙통신사, 360쪽.

이제 문화예술은 주체예술이라는 공식 안에서 철저히 유일체제 시대에 복무하도록 설계되어 이 시기 전국적으로 확대된 문화공간을 통해 인민대중에게 보급되었다. 하지만 북한 정권은 더욱 신속하고 효과적인 방법을 원했다. 인민대중이 전문 예술가와 전문 예술단체가 제공하는 주체예술을 감상하는 것만으로는 속도감 있는 ‘유일체제화’도 어렵거니와 ‘새 시대’에 추진되는 다양한 정책들을 제대로 선전하고, 또한 여기에 인민대중이 적극적으로 참여하도록 독려하는데도 한계가 있다고 판단했기 때문이었다. 이런 이유로 북한 정권은 인민대중을 ‘소극적 주체’가 아니라 스스로 ‘주체예술’을 만들고 실행하는 ‘적극적 주체’로 주조하고자 했다. 인민대중을 문화예술의 적극적 주체로 만들고자 했던 북한 정권의 전략은 1970년대 중반부터 김일성·김정일의 교시와 연설, 강연, 선전활동 등 다양한 방법을 통해 ‘문화예술의 대중화’를 강조하면서 구체화되었다.

북한 정권이 문화예술의 대중화라는 ‘유일체제’ 시대의 상징적인 문예정책을 추진하기 위해 내걸었던 구호는 바로 ‘온 나라의 예술화’였다. ‘멋진 구호’는 통치 권력의 노골적 의도를 숨기고 인민대중의 자발적 참여를 유도한다. ‘온 나라의 예술화’는 크게 두 가지를 의미했다. 하나는 ‘주체예술’로의 ‘일색화’였고, 다른 하나는 모든 인민대중이 ‘주체예술’의 ‘적극적 주체’가 되는 것을 의미했다. 이를 위해 선택된 공간은 문화회관이었다. 앞에서 살펴봤듯이 문화회관은 이미 조직의 재편을 통해 통치 권력의 의도와 구체적 정책 방향을 정확하고 신속하게 인민대중에게 전달하고 보급할 수 있는 구조를 갖추고 있었다. 또한 문화회관은 1970년대 초부터 강력하게 추진된 문화회관 확대 정책으로 전국 곳곳에 설립되어 인민대중의 ‘문화공간’으로 자리매김하였기 때문에 ‘온 나라의 예술화’를 위한 구체적 정책들과 사업들을 전국적으로 빠짐없이 추진하기에 더없이 좋은 공간이었다.

‘온 나라의 예술화’는 말 그대로 모든 인민대중이 쉽게 배우고 즐길 수 있

는 쉬운 예술을 통해 실현 가능했다. 그래서 북한 정권은 ‘군중예술’이라는 예술형식을 개발하고 인민대중의 미감과 취향에 맞는 ‘레퍼토리’들을 창작하도록 하였다. 이러한 북한 정권의 구체적 주문에 따라 ‘군중예술’은 주로 전문 예술인들에 의해 창작되었지만 그 형식과 내용에 있어서 철저히 대중적 취향과 수준이 고려된 “간결하고 통속적”인 것들로만 선별되었다. 선별된 작품들은 ‘집체적 심의’를 거쳐 다시 한번 사상성과 대중성을 검증받았다. ‘군중예술’은 ‘유일체계’ 시대의 국가 정체성과 구체적 정책들을 선전하고 홍보하는 정권의 전략적 ‘통치 수단’으로 기획되었기 때문이었다. 따라서 ‘군중예술’을 선별하는데 있어서 우선적으로 고려되었던 것은 독창성, 창작성, 미학적 가치 등과 같은 순수예술이 지향하는 예술적 가치보다는 얼마나 인민대중의 취향에 부합하는지, 또는 인민대중이 쉽게 배우고 즐길 수 있는지 등과 같은 것이었다.

유능한 작가, 작곡가, 안무기들을 동원하여 사상성과 예술성이 높은 노래와 군중무용을 창작하고 집체적 심의를 거쳐 통일적으로 아래에 보급하는 정연한 군중문화보급체계가 나오므로써 이제 문화보급사업에서는 획기적인 전진을 보았다.²⁵

예를 들어 군중가요는 애초에 군중가요로 창작된 것 외에도 인기 있고 부르기 쉬운 “송가, 행진곡, 서정가요, 룬무곡, 아동가요, 군가”²⁶를 비롯하여 영화·가극에서 인기를 끈 가요가 활용되기도 하였다. 군중무용은 항일유격대가 항일혁명시기 즐겨 추던 춤을 수집·정리한 것으로 북한 정권은 항일유격대의 전투성과 생활감정이 반영된 춤으로 정의한다. 이 춤은 주로 “룬무형식”을 취하여 남녀가 짝을 이루거나 “집단적으로 손을 잡고 원을 따라가며 혹은

25 『조선중앙연감』 1976, 평양: 조선중앙통신사, 360쪽.

26 군중가요: 『문학예술사전』, 평양: 과학백과사전종합출판사, 1988.

원의 안, 박을 들락날락하면서”²⁷ 추는 것이 특징이다. 군중무용은 서양의 사교춤과 같이 반복적이고 간결한 형식적 특징을 가지면서도 그 춤동작에 있어서는 ‘조선민족무용동작’²⁸을 기반으로 하고 있어 인민대중이 쉽게 배우고 즐길 수 있었다.

《노래를 부르기 쉽게 만들어야 광범한 대중에게 널리 보급할수 있으며 그렇게 하여 노래가 인민들을 혁명적으로 교양하는데 이바지할수 있습니다.》(《사회주의 문학예술론》, 404페이지)²⁹

군중예술을 통한 ‘온 나라의 예술화’를 위해 문화회관은 크게 두 가지 형태로 활용 및 운영되었다. 먼저 문화회관은 ‘군중예술보급책임자 양성’을 위한 ‘강습소’였다. ‘온 나라의 예술화’를 위해 기획된 군중예술이 북한 정권의 기획 의도대로 작동하려면 전 인민대중에게 신속하게 보급하는 것이 무엇보다 중요했다. 하지만 전 인민대중에게 빠르게 군중예술을 보급하는 것은 결코 쉬운 일이 아니었다. 이러한 보급의 문제를 해결하기 위해 북한 정권은 우선 중앙 및 각 지역 군중문화회관을 ‘군중예술 보급 책임자 양성’을 위한 ‘강습소’로 지정하였다. 유일체계로의 본격적인 전환을 앞두고 문화회관을 ‘군중문화사업 일꾼 양성 사업’의 기지로 활용했던 것과 같은 맥락이었다. 전국적으로 촘촘히 퍼져 있었던 문화회관에서는 수시로 ‘군중무용보급책임자’ 및 ‘노래보급책임자’ 강습이 실시되었고 이를 통해 확보된 잘 훈련된 ‘책임자’들은 빠르게 군중예술을 인민대중에게 전파하였다.

다음으로 문화회관은 인민대중이 군중예술을 배우는 ‘보급소 또는 아카데미

27 『무용용어해설』, 평양: 예술교육출판사, 1985.

28 윤지현(2019), 「북한의 군중무용-서양 사교춤의 북한식 전유에 관한 연구」, 『대한무용학회논문집』 77권 4호, 대한무용학회, 202쪽.

29 『조선중앙연감』1977, 평양: 조선중앙통신사, 229쪽.

미 교육장'이었다. 중앙과 각 지역 문화회관을 통해 양성된 '군중무용보급책임자'들은 인민대중을 대상으로 적극적인 군중예술 보급 활동을 진행하였다. 여기서 문화회관은 잘 꾸려진 군중예술보급의 물리적 토대가 되었다. 전 인민대중은 일상 가까이에서 익숙한 문화회관을 통해 군중예술을 생활화할 수 있었다. 철저한 창작지침과 검열로 선별된 군중예술은 북한 정권의 적극적인 보급 사업과 잘 훈련된 '군중무용보급책임자'들에 의해 빠르게 인민대중의 일상 속에 흡수되었고 인민대중은 배우고 즐기며 '유일체계형 인간'으로 정치사회화되어 갔을 것이다.

문화회관은 인민대중에게 하나의 '유흥장'이기도 했다. 해방 이후 줄곧 문화예술에서 유흥의 역할은 빠져 있었다. 그러나 유일체계 시기에 접어들면서 북한 정권은 인민대중의 유흥에 대한 욕구와 기대를 건전하게 해소해 줄 방법을 찾아야만 했다. 언제까지나 경직된 구호와 철저한 통제로 인민대중을 설득할 수는 없었기 때문이었다. 결과적으로 문화회관은 북한 정권에게 있어서는 인민대중의 욕구와 기대를 해소해 줄 수 있는 안전한 공간인 한편, 인민대중에게 있어서는 사회주의 국가에서 살아가는 데 위로를 얻을 수 있는 또 다른 수단이었던 '흥'을 즐길 수 있도록 잘 꾸려진 '유흥장'의 역할을 담당했다. 즉 "특정 사회적 관계를 반복시키는 공간" 속에서도 "일탈의 공간"³⁰이 자생하는 이유는 결코 억눌러질 수 없는 욕망과 욕구 때문인데, 문화회관은 사회적 관계를 반복시키면서도 자신들이 억눌러왔던 욕구와 욕망을 제한적이거나 해소하는 이중적·복합적 공간인 셈이었다.

이렇듯 정권과 체제의 유지를 위해 반드시 획득해야 하는 인민대중의 자발적 동의와 지지, 그리고 헌신은 통치 권력이 인민대중의 반응을 염두에 두고 '의도적 공간' 만들어 냈던 그 행위 자체만으로 가능했던 것은 아니다. 오

30 이현재(2012), 「다양한 공간 개념과 공간 읽기의 가능성-절대적, 상대적, 관계적 공간개념을 중심으로」, 『시대와 철학』 32권 2호, 한국철학사상연구회, 241쪽.

히려 이러한 공간이 인민대중의 욕구와 취향에 잘 부합하게 만들어져 인민대중이 이 공간을 일상적으로 활용하고 적극적으로 체험하며 경험했기 때문에 가능했다. 즉 ‘잘 만들어져’ 통치 권력의 정치적·정책적 목적을 가장 효과적으로 실현해 낼 수 있는 공간이란 바로 인민대중의 ‘보편적 욕구와 욕망’에 충실한 공간일 수밖에 없었다는 것이다. “개인적 관점이나 이데올로기 또는 강령은 광범위한 계층에 퍼져 있는 대중들의 평균적 성격구조에 조응해야만 성공을 거둘 수 있”³¹기 때문이다.

1970년대 전후, 북한 정권은 “근로인민대중이 모든 것의 주인으로 되고 있으며 사회의 모든 것이 근로인민대중을 위하여 복무하는 사람중심의 사회제도”³², 즉 이전에 비해 인민대중의 행복한 삶이 훨씬 잘 보장되는 제도임을 내세워 유일체제로의 전환에 대한 당위성과 정당성을 확보했다. 이런 이유로 북한 정권은 인민대중의 기대와 요구, 그리고 취향에 부합하는 새로운 차원의 균중문화사업을 추진하지 않을 수 없었다. ‘유일체제’ 시대의 균중문화사업은 강력한 사상교양을 위해 만들어졌지만 동시에 인민대중이 실질적으로 향상된 ‘삶의 질’을 체감할 수 있도록 기획되어야 했다. 이런 측면에서 문화회관은 ‘균중예술’의 보급소이자, 훈련장이면서 또한 인민대중의 가까이에서 잘 꾸려져 있어 북한 정권의 정치적 목적과 인민대중의 욕구를 동시에 해결할 수 있는 ‘유일체제’ 시대의 상징적 공간이었다. 북한 정권은 문화회관을 통해 ‘유일체제’ 시대의 ‘딜레마’를 극복하고 성공적으로 독자적 정치체제를 안착시켰다.

31 빌헬름 하이리 저·황선길 역(2006), 『파시즘의 대중심리』, 서울: (주)그린비출판사, 73쪽.

32 「조선민주주의인민공화국 사회주의 헌법」 제1장(정치) 제8조, 1972.

V. 나가며: 문화회관의 전략적 비전

북한은 통치권력이 인민대중에 대한 강력한 주도권을 가지고 절대적 권한을 행사하는 것처럼 보인다. 하지만 어떤 권력도 어떤 형태로든 살아있는 권력으로서 인민대중의 지지와 동의 없이 존속하지 못한다고 전제했을 때 문화회관이라는 공간은 효과적인 인민대중의 정치사회화를 위해서만 기획되고 작동하는 공간이 아니다. 북한의 문화회관은 통치권력이 자신의 지향을 실현하기 위해 만들었던 공간임과 동시에 인민대중의 기대와 요구를 읽어내고 또한 여기에 기민하게 대처하기 위해 기획했던 공간이기 때문이다.

1960년대 초부터 1970년대를 관통하는 시기는 주체사상이라는 유일사상 아래 수령제가 강력하게 작동하는 ‘우리식 사회주의’·‘북한식 사회주의’가 완성되는 격변의 시기였다. 또한 이 시기는 김일성·김정일 시대를 관통하여 현재의 김정은 시대에 이르기까지 내외부의 크고 작은 위기 속에서도 강고한 권력을 유지할 수 있는 기반을 다진, 북한의 정치사회 역사에서 매우 중요한 변곡점이기도 했다. 북한 정권은 이 시기 유일체계를 확립하기 위해 기존의 헌법을 폐지하고 사회주의 헌법을 제정하는 등과 같은 제도적·법률적 체계화는 물론이고 ‘온 사회의 주체사상화’를 달성하기 위해 활용할 수 있는 모든 수단을 총동원하였다. 특히 앞에서 살펴본 것과 같이 이 시기의 문화회관은 북한정권이 국가적 역량을 투입하여 기획한 대표적인 군중문화사업의 거점이자 주체시대의 당위성을 대변해 주는 상징적 공간이었다. 문화회관은 북한 정권에 의해 단계적으로 기획·확대·발전하면서 유일체계의 확립을 위해 작동하였다. 물론 이러한 전략은 중·소를 막론하고 많은 사회주의 국가, 그리고 자본주의 국가에서도 활용된 것이기도 했다.

하지만 이 시기 북한의 문화회관에 주목해야 하는 또 다른 이유 역시 분명하다. 우선 유일체계의로의 전환을 위한 변화가 가장 먼저 포착되었던 공간 중

하나이기 때문이다. 북한 정권은 1967년 ‘5.25교시’와 ‘갑산파 숙청’으로 유일체계 구축의 시작을 알리기 훨씬 전인 1963년부터 중앙 아래 각 지역의 문화회관을 재편하고 주체시대의 전위대를 양성하여 유일체계로의 전환을 대비했다. 이 시기 건립된 대규모 문화회관은 당대 문예정책의 일환이라는 의미를 뛰어넘어 체제의 위신 차원에서, 그리고 지도자의 권위와 인민대중에 대한 ‘사랑’을 보여주는 상징적 공간으로 강조되었다는 점에서 차별화된다. 유일체계가 본격적으로 전개되던 시기 인민문화궁전, 2.8문화회관 등과 같은 대규모 문화회관이 전례 없이 웅장하게 지어졌고 이러한 대규모 문화회관은 그 압도적 외형이 가져다주는 심리적 자극만으로도 효과적인 정권의 호위무사였다.

마지막으로 1970년대 중반 이후 문화회관은 인민대중의 일상적 정치사회화를 위해 새롭게 등장한 군중예술의 보급소이자 훈련장으로 활용되었다는 점에서 특징적이다. 문화회관은 철저한 검증을 거쳐 하달된 대중 콘텐츠를 인민대중에게 정확하고 신속하게 보급함으로써 정권이 선창하면 인민대중이 복창하는 ‘사회정치적 생명체’로서의 인민대중, 즉 ‘주체형 인간 만들기’를 위한 군중문화사업의 핵심 공간으로 발전하였다. 이렇듯 문화회관을 통한 인민대중의 ‘유일체계화’는 단계적이고 체계적인 북한 정권의 전략 아래 전국적이고 전인민적으로 추진되었다. 그리고 북한 정권은 이를 통해 ‘유일체계’로의 대전환을 성공적으로 이루어냈다. 그러나 문화회관의 건립과 관련하여 북한 통치 권력의 기획이 일방적이고 수직적으로만 작동했다고만 할 수 없다. 북한의 인민대중이 특별히 수동적이고 수용적이지 않는 한 위에서 아래로만 작동하는 통치 권력은 ‘저항’을 마주할 수밖에 없었을 것이기 때문이다. 실제로 인민대중의 ‘저항’에 대해 북한 정권이 고민했던 기록은 쉽게 발견된다. 1960년대 말, “군중문화사업의 모든 수단들, 형식과 방법을 동원”³³하라는 김일성 교

33 『조선중앙연감』1969, 평양: 조선중앙통신사, 190쪽.

시를 비롯하여 인민대중의 ‘흥미’를 자극하라는 주문이 등장했다.

경애하는 수령 김일성동지께서는 1968년 7월 4일 교시에서 군중문화회관들에서는 광범한 군중을 대상으로 학술강연, 위생강연, 시사강연 등을 30~40분씩하고 그뒤에 예술소조공연도 하고 명배우도 출연시키며 영화도 돌리면 매우 흥미있어 할것이라고 가르치시었다.³⁴

이러한 북한 정권의 고민은 인민대중을 통치의 대상으로만 바라보며 ‘강제된’ 사상교양만으로 설득하고자 했던 것이 아니라 인민대중의 욕구와 기대, 그리고 취향에 대해 기민하게 움직였다는 증거가 된다. 이런 점에서 영화관, 극장, 도서관 등이 망라되어 있던 복합문화공간³⁵으로서 문화회관은 인민들의 ‘기대’와 ‘요구’에 부합하면서도 또한 다양하고 현대적인 장치들을 활용할 수 있기 때문에 효과적인 사상 교양의 기지였다.

문화회관은 유연하고 매력적인 문화예술이라는 매체가 실현되는 공간이라는 점에서, 그리고 남·북의 주민 모두에게 익숙한 공간이자 이미 남·북 모두 탄탄한 인프라를 갖추고 있다는 점에서 다양한 가능성이 열려있는 공간이다. 남·북이 문화회관이라는 공간의 이러한 특징들에 주목하여 통합을 위한 전략적 공간으로 활용한다면 훨씬 쉽게 서로의 ‘차이’를 덜어내고 통합적 정

34 『조선중앙연감』1973, 평양: 조선중앙통신사, 272쪽.

35 문화회관은 대중의 “문화휴식”을 위한 중요한 수단으로도 강조되었다. 김일성 정권은 문화회관을 통해 “사회주의문예부흥”(『조선중앙연감』1974, 조선중앙통신사, 1974, 235쪽.)이 실현되어 ‘온 나라의 예술화가 진행되고 있으며, 이러한 주체시대의 대중은 언제, 어디서나 문화예술을 향유하고 있다는 이미지를 부각시키고자 했다. 문화휴식의 강조는 근로자·노동자들의 근로 복지 개선 및 향상이라는 모양새를 갖추고 있지만 실질적으로는 새 시대, 즉 주체시대에 반드시 해결해야 할 경제적 어려움을 탈피하기 위한 정책을 강력하게 추진함에 있어서 근로자·노동자들의 헌신을 독려하고 점검하기 위한 장치였다. “우리 나라의 도처에 있는 문화회관과 도서관, 영화관, 박물관과 기념관을 비롯한 사상문화교양기관들의 운영과 기동예술선전대활동은 근로자들을 경애하는 수령님의 위대한 혁명사상으로 일색화하며 사상, 기술, 문화의 3대 혁명과업수행으로 조직동원하는데 크게 이바지하고 있다.” 『조선중앙연감』1975, 평양: 조선중앙통신사, 396쪽.

서를 확보할 수 있을 것이다. 공간은 “사회적인 상호작용 속에서 행위나 소통을 통해 생산될 뿐 아니라”, “공간도 마찬가지로 사회적 행위를 결정하고 그 방향을 유도하면서 영향을” 주기 때문이다.³⁶ 정치적 언어와 합의는 우선시되어야 할 통합적 정서와 서로에 대한 관심보다는 물리적 통일만을 강조한다. 이런 점에서 다양한 문화공간에 대한 연구는 시급하다. 우선 문화회관이 통합을 위한 상상력이 실현되는 실험적 공간으로 주목 받고 남·북 교류의 실질적 거점으로 거론될 수 있기를 바라며 이 연구에서는 북한의 공간, 문화회관을 살펴보았다.

³⁶ 외르크 뒤링·트리스탄 틸만 저: 이기숙 역(2015), 『공간적 전회』, 서울: 심산출판사, 160~161쪽.

참고문헌

<논문>

- 김현 외(2020), 「플레이스브랜딩(Place Branding)의 유형 분석에 의한 복합문화공간 계획에 관한 연구」, 『한국실내디자인학회 학술대회논문집』 22권 2호, 한국실내디자인학회.
- 김영숙(2004), 「캐롤의 대중 예술 개념에 대하여」, 『철학연구』 91권, 대한철학회.
- 김진애(2018), 「프로파간다에 의해 조작된 집단 의식에 대한 아도르노의 비판」, 『시대와 철학』 29권 4호, 한국철학사상연구회.
- 김재엽(2019), 「북한의 언론과 문화예술분야 선전선동 실태 연구」, 대전대학교대학원 북한학과 박사 학위논문.
- 강형(1996), 「도시와 대형 실내공간 : 역사속에 출현한 대형 실내공간(Grand Interior Space in History)」, 『건축』 40권 4호, 대한건축학회.
- 권혜경(2018), 「독재정권기 공공극장 건립에 나타난 민족주의 경향」, 『무용역사기록학』 51권, 무용 역사기록학회.
- 장윤미(2021), 「중국 공산당의 사회건설 구상: '군중노선'과 새로운 '인민' 주체의 창조」, 『현대중국 연구』 23권 2호, 현대중국학회.
- 전상인 외(2015), 「국가 권력과 공간: 북한의 수도계획」, 『국토계획』 50권 1호, 대한국토도시계획학회.
- 정진아(2020), 「1960년대 북한의 '붉은 인텔리' 만들기」, 『통일인문학』 84권, 건국대학교 인문학연구회.
- 정은희(2017), 「앙리 르페브르의 공간생산론을 통한 광장의 공간생산과정 분석 연구」, 국민대학교 테크노디자인전문대학원 석사학위논문.
- 안창모(2020), 「역사도시 평양의 사회주의 도시화 과정: 도시구성과 건축양식을 중심으로」, 『서울학 연구』 80권, 서울시립대학교 서울학연구소.
- 이현주(2011), 「북한집단주의 정치사회화의 심리적 요인에 관한 연구」, 『북한연구학회보』 15권 2호, 북한연구학회.
- 이현재(2012), 「다양한 공간 개념과 공간 읽기의 가능성-절대적, 상대적, 관계적 공간개념을 중심으로」, 『시대와 철학』 32권 2호, 한국철학사상연구회.
- 이종겸 외(2021), 「평양시 도시미화 담론과 북한의 권력에 관한 연구: 1953~1970년 김일성 유일 지배체제 성립 시기를 중심으로」, 『현대북한연구』 24권 2호, 북한대학원대학교 심연북한연구소.
- 이윤하(2010), 「김정일 후계체제 구축기 북한건축의 특성 연구」, 북한대학원대학교 석사학위논문.
- 윤지현(2019), 「북한의 군중무용-서양 사교춤의 북한식 전유에 관한 연구」, 『대한무용학회논문집』 77권 4호, 대한무용학회.

<단행본>

앙리 르페브르 저·양영란 역(2014), 『공간의 생산』, 서울: 에코리브르.

김용범 외(1996), 『김정일 문예관 연구』, 서울: 문화체육부.

권현익 외(2013), 『극장국가 북한: 카리스마 권력은 어떻게 세습되는가』, 서울: (주)창비.

빌헬름 하이리 저·황선길 역(2006), 『파시즘의 대중심리』, 서울: (주)그린비출판사.

북한원전

<정기간행물>

『조선중앙연감』1949.9~1950.6, 평양: 조선중앙통신사, 1952.

『조선중앙연감』1951~1952, 평양: 조선중앙통신사, 1952.

『조선중앙연감』1965, 평양: 조선중앙통신사, 1965.

『조선중앙연감』1966~1967, 평양: 조선중앙통신사, 1967.

『조선중앙연감』1969, 평양: 조선중앙통신사, 1969.

『조선중앙연감』1972, 평양: 조선중앙통신사, 1972.

『조선중앙연감』1973, 평양: 조선중앙통신사, 1973.

『조선중앙연감』1974, 평양: 조선중앙통신사, 1974.

『조선중앙연감』1975, 평양: 조선중앙통신사, 1975.

『조선중앙연감』1976, 평양: 조선중앙통신사, 1976.

『조선중앙연감』1977, 평양: 조선중앙통신사, 1977.

『조선중앙연감』1980, 평양: 조선중앙통신사, 1980.

<단행본>

『사회주의문학예술론』, 평양: 조선로동당출판사,

김정일, 『건축예술론』, 평양: 조선로동당출판사, 1992.

『무용용어해설』, 평양: 예술교육출판사, 1985.

Abstract

Transformation of the Yuil System and Reorganization of Governance Space: Focusing on the Cultural Center

This study is conducted from the early 1960s, when the Kim Il-sung regime was preparing for a new era by contemplating an independent path, after 1967, when the 'Juche ideology' began in earnest, and after the mid-1970s, when 'the Juche ideology of the whole society' began to work in full force. Various attempts and changes were explored centering on the space called the Cultural Center, which was a base for ideological culture, a symbol of the Juche era, and a dissemination station for crowd art, and the ideology created through the Cultural Center. The concrete aspects of these strategically developed attempts during this period were the reorganization of the cultural center organization, its enlargement, and its dailyization. The North Korean masses faced and looked at the strategic space of the Cultural Center, and in that space, they were constantly politically socialized into the "humanoid of the Juche era." In the end, the Cultural Center project, which was strongly promoted as a national project during this period, has been operating daily in every corner of North Korean society until now as a foundation for solidifying "North Korean-style socialism" through the eras of Kim Il-sung, Kim Jong-il, and Kim Jong-un.

• Keywords : Mass of the People, Mass Culture Project, Cultural Center, 1970s, Juche Ideology, North Korea

유엔 가입 이후 남북관계와 국제법적 쟁점

●
정대진

원주 한라대 교수

국문 초록

1991년은 남북관계사에 있어서 두 가지 중요한 사건이 일어난 해이다. 하나는 남북한 유엔 동시 가입이고, 다른 하나는 남북기본합의서 채택이다. 남북한 유엔 동시 가입은 국제사회에서 남북한이 두 개의 국가로 활동한다는 점을 공인한 점에서 특기할 만하다. 동시에 남북한은 같은 해 남북기본합의서 채택을 통해 남북관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아니라는 점도 공표하며 남북한 특수관계를 공식화했다. 국제사회에서는 두 개의 나라로서 국제관계 보편성의 규율을 받되, 서로의 관계에서는 나라간의 사이가 아닌 특수관계로 규정한 이중질서가 교차하고 있는 것이 현재 ‘남북’ 혹은 ‘남북한’ 관계의 현실이다. 이 연구는 유엔 가입 이후 특수성과 보편성이 교차하고 있는 남북관계를 진단하고 이를 관통하는 대표적인 과제인 북한 핵문제, 대북 제재, 북한 인권에 대한 접근방향을 논해본다.

· 핵심주제어 : 유엔동시가입, 남북기본합의서, 남북관계 특수성, 국제관계 보편성, 북한 핵문제, 대북 제재, 북한 인권

I. 머리말

1991년은 남북관계사에 있어서 두 가지 중요한 사건이 일어난 해이다. 하나는 남북한 유엔 동시 가입이고, 다른 하나는 남북기본합의서 채택이다. 남북한 유엔 동시 가입은 국제사회 특히 유엔 무대에서 남북한이 두 개의 국가로 활동한다는 점을 공인한 점에서 특기할 만하다. 동시에 남북한은 같은 해 남북기본합의서 채택을 통해 남북관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아니라 는 점도 공표하며 남북한 특수관계를 공식화하기도 했다. 국제사회에서는 두 개의 나라이되, 서로의 관계에서는 나라간의 사이가 아닌 특수관계가 현재 '남북' 혹은 '남북한' 관계의 현실이다.¹

남한은 1973년 6월 23일에 「평화통일 외교정책에 관한 특별성명」을 발표한 이후 줄곧 남북한의 유엔 동시 가입을 주장했다.² 반면 북한은 단일의적으로 유엔에 가입할 것을 주장하며 맞섰다. 1991년에 노태우 정부는 북방정책을 추진하면서 남북한의 유엔 동시 가입이 한반도 평화와 동북아정세 안정에 기여할 수 있다며 국제사회의 지지를 호소했다. 그리고 점차 국제적 공감대를 획득해갔다. 북한은 당시 남한의 유엔 동시 가입 추진을 지속적으로 반대했으나 대세를 이루지는 못했다. 남북한은 1991년 9월 17일 마침내 유엔에 나란

1 본 논문에서는 '남북'과 '남북한'을 혼재하여 망라해서 사용한다. 현재 통일된 공식 기준이 마련되어 있지 않고 실제 용법상 혼재되어 있는 것이 현실이다. 우선 '남북'이라는 용어는 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 잠정적 특수관계를 표방하는 어휘에 해당되는 것으로 파악하여 사용하고자 한다. 이는 남북회담에서도 서로를 남한이나 북한, 남조선이나 북조선으로 부르지 않고 '남측', '북측'이라고 부르는 예를 반영한 용법에 기반했다고 볼 수 있다. '남북한'은 대한민국과 조선민주주의인민공화국이 두 개의 나라라는 점을 기본으로 한 상태에서 국제적·대외적인 관계에서 남한이 북한을 호칭할 때 쓰는 용어를 접목하여 사용하는 예로 보고자 한다. 남북한 관계를 한중관계나 한일관계처럼 한조관계로 표현할 수도 있으나 남북한 특수관계론 입장에서 '남북한'을 현재 일반적으로 사용하므로 통상례에 따라 본고에서는 '남북한'을 사용하고자 한다.

2 국토통일원, 『남북대화 백서』(서울: 국토통일원, 1988), 453-457쪽.

히 동시 가입했다.³

남북한이 유엔에 동시 가입했다는 사실은 남북한이 유엔에서는 두 개의 국가로 인정되어 활동할 수 있음을 의미한다. 유엔 헌장 제4조 1항에 따르면 국가만이 유엔에 가입할 수 있도록 명시하고 있는데 남북한은 유엔 동시 가입을 통해 국제무대에서 두 개의 한국(Two Koreas)을 공식화한 것이다.⁴

하지만 남북한 유엔 동시 가입 자체가 남북한 서로에 대한 국제법상 상호 승인이 아님은 주지의 사실이다. 이는 유엔 관행상 확립된 원칙이며, 국제법 일반이론에서도 밝히고 있는 사항이다. 리(Trygve Halvdan Lie) 유엔 사무총장은 1950년 3월 8일 유엔 안전보장이사회 의장에게 보낸 서한에 첨부한 「유엔, 대표 문제의 법적 측면에 관한 비망록(Memorandum on the Legal Aspects, of the Problem of Representation in the United Nations)」에서 특정국의 유엔 가입에 관한 사항은 유엔 기관인 안보리와 총회의 집단적 행위라고 밝혔다. 하지만 개별 회원국의 국가 승인은 일방적 행위라고 규정하며 유엔 가입과 국가 승인은 본질적으로 별개의 문제라고 분명하게 밝혔다.⁵ 남북한은 유엔 가입 이래 지금까지 상대방을 명시적 혹은 묵시적으로 국가 승인한 적은 없다.⁶ 또 유엔이 남북한은 영원히 두 개의 국가로 분열되어 통일을 포기했다고 간주한 사실도 없다. 다수의 유엔 회원국들은 남북한이 같은 민족

3 당시 북한은 남북한의 유엔 동시 가입이 분단을 고착화할 수 있다며 이를 반민족적 범죄라고까지 주장했다. 그러나 중국과 구소련이 거부권을 행사하지 않겠다고 입장을 밝힘에 따라 1991년 5월 27일 남북한 단일의식 가입 입장을 철회한다고 공식 발표했다. 이에 대한 배경은 임용순, 「남북한 유엔 동시 가입과 평화공존체제의 확립방안」, 한국공법학회, 『유엔가입과 통일의 공법 문제』 (서울: 한국공법학회, 1991), 15~16쪽 참조.

4 제성호, 「법적으로 본 남북관계의 위상」 『통일정책연구』 제24권 1호(2015), 98쪽.

5 1949년 유엔 총회에서 이스라엘의 가입이 승인되었을 때 이집트가 그에 반대하며 국가승인을 하지 않겠다고 천명한 사실을 배경으로 이 비망록은 작성되었다. 이에 대해서는 이병조·이중범, 『국제법신강』 제9개정 보완수정판 (서울:일조각, 2007), 128쪽.

6 우리 헌법재판소도 92헌바6·26 결정과 93헌바34·35·36 결정 등에서 남북한의 유엔 동시 가입에도 불구하고 이로써 남한이 북한에 대해 국가승인을 한 것은 아니라는 입장을 취하고 있다. 이효원, 『통일법의 이해』 (서울: 박영사, 2014), 151쪽.

이지만 분열된 분단국임을 잘 인지하고 있는 것으로 보아야 한다.

한편, 주지하다시피 남북은 1991년 남북기본합의서 채택을 통해 서문에서 서로의 관계를 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 합의했다. 이로 인해 남북 혹은 남북한 관계는 ‘나라와 나라 사이의 관계가 아닌 것’이라는 특수성 기준이 적용되면서, 국제사회에서는 별개의 주권국가로 존재하며 국제질서의 보편성 기준도 적용되는 이중적 현실을 맞이했다. 즉, 1991년 남북한 유엔 동시 가입과 남북기본합의서 채택을 기점으로 남북한 사이에는 국제관계 보편성과 남북관계 특수성이 동시에 본격 작용하기 시작한 것이다.

이런 현실 하에서 1990년대부터 본격적으로 북한 핵문제와 이를 해결하기 위한 북미대화, 6자대화 및 한반도 평화체제 수립 문제 등이 논의되었다. 그리고 한반도 평화체제 수립을 위해 북미·북일 수교를 통한 남북한 교차승인이 논의되기도 했다. 하지만 30년이 넘도록 북한 핵문제는 근본적인 해결을 보지 못했고, 남북관계 특수성과 국제관계 보편성이 교차하는 가운데 한반도 질서는 발전과 정체를 반복하고 있다. 이하에서 유엔 가입 이후 발전과 정체를 거듭하고 있는 남북관계와 한반도 질서를 국제관계 보편성과 남북관계 특수성 관점에서 정리해보고 향후 발전방향을 논해보기로 한다.

II. 유엔 가입과 남북관계의 변천

1. 국제관계 보편성⁷의 도입: 탈냉전기의 도래와 유엔 동시기입

한국은 1949년 1월 19일 유엔에 가입신청서를 제출한 이래 수차례 공산권의 반대 등으로 가입신청이 부결됨에도 불구하고 유엔 가입 노력을 멈추지 않았다. 한국은 1975년 7월 29일 그 당시까지의 마지막 가입신청 재심의 요청을 하고 이마저 거부된 이후 한동안 유엔 가입추진을 사실상 유보해왔다.⁸ 그러던 중 1980년대 말 탈냉전 시기가 도래했다. 당시 미국의 부시 대통령과 소련의 고르바초프 서기장은 1989년 12월 몰타선언을 통해 냉전의 종식을 공식선언했다. 이후 1990년대 본격화된 동구권의 몰락과 독일 통일, 1991년 소비에트연방 해체 등 일련의 사건들은 20세기 탈냉전을 재촉했다.

한편, 1988년 올림픽 개최 등을 계기로 한국의 위상은 국제적으로 한층 강화되었고 노태우 정부는 대외적으로 북방정책을 추진했다. 1988년 10월 18일에 노태우 대통령은 아시아·아프리카 국가 그룹 초청으로 유엔 총회에서 연설을 했다. 당시 한국은 회원국이 아닌 상황이었지만 유엔은 노태우 대통령에 대해 국가원수 자격으로 연설을 하도록 했다.

이후 탈냉전 데탕트 분위기 속에서 한국은 1990년 3월에 소련과 서로 영

7 본 논문에서의 '국제관계 보편성'은 1945년 유엔체제 확립 이후 세계인권선언, 국제인권규약 등 일반적이고 타당하게 국제관계에 적용되고 있는 규범과 질서를 포괄하는 의미로 사용한다. 국제법에서는 강행규범(jus cogens)이라고 하여 이탈이 허용되지 않는 국제법규범을 상정하고 있다. 북한도 일반적인 인권조약 등을 비준하고 있으며 다양한 국제기구와 국제조약에 가입하여 규율을 받고 있는바 국제관계의 보편적인 법질서와 체계 내에서 남북한은 서로의 관계를 규정한 특수관계와 더불어 국제관계의 보편적 적용을 받는 국가 대 국가의 관계라고 할 수 있다. 국제법상 강행규범과 대표적인 보편적 국제규범으로 널리 인정되는 인권법의 대세적 효력에 대해서는 김민서, 「강행규범의 보편성」 『법학논총』 제34권 제3호(2022); 박한규, 「국제사회에 있어서 인권의 주권적 특수성과 지구적 보편성 논쟁에 관한 연구」 『21세기정치학회보』 제24집 1호(2014); 이성덕, 「국제강행규범과 대세적 효력 원칙 개념의 비교」 『중앙법학』 제13집 제3호(2011) 등 참조.

8 탈냉전기 이전 한국의 유엔 가입 추진 경과에 대해서는 정인섭, 「한국과 UN, 그 관계 발전과 국제법학계의 과제」 『국제법학회논총』 제58권 제3호(2013), 55-71쪽 참조.

사치를 설치했다. 1990년 6월 4일에는 한소 정상회담을 개최했으며 같은 해 9월 한국과 소련은 수교에 이르렀다. 한편 1990년 1월에 한국과 중국 양국은 영사기능을 겸한 무역대표부를 설치했다.

이 시기에 한국 정부는 유엔 가입을 재추진하기로 했다. 하지만 1989년에 도 북한은 기존의 주장을 고수했다. 즉, 남북연방제를 통한 단일국가를 형성하여 유엔에 가입하자는 것이었다. 이에 비해 한국 정부는 단독으로라도 유엔에 가입하겠다는 방침을 정한 상태였다. 한국의 단독 가입 원칙과 더불어 북한은 냉전 해체기 한·소 및 한·중 관계 개선 등 다방면에서 자신들에게 불리하게 전개되는 국제정세 가운데 마침내 1990년 5월 24일에 김일성이 최고인민회의의 시정연설에서 남북한이 별개의 국가이지만 단일 의식으로 유엔에 가입하자는 제안을 하였다. 남북이 유엔 대표를 일정 기간 돌아가며 교대로 맡고, 상호 합의를 통해 유엔 표결에 참여하자는 제안이었다. 이것은 북한이 종전에 주장하던 연방제 실현을 통한 단일국가로서 유엔 가입을 하자는 제안을 수정하여 두 개의 국가를 전제로 하되 유엔 가입은 단일의식으로 가입하자는 절충안이었다.⁹

이어 북한은 1990년 9월 4일 서울에서 열린 제1차 남북 고위급 회담과 1990년 10월 5일 평양에서 열린 제2차 남북 고위급 회담에서도 같은 주장을 내놓았다. 그러나 한국 정부는 두 개 국가의 단일의식 가입은 유엔 현장 취지에도 어긋나고 현실성도 없다는 입장을 밝히고, 남북한 동시 개별가입을 추진하되 북한이 원하지 않으면 단독 가입도 불사하겠다고 천명했다.¹⁰

결국 1991년 4월 5일에 한국 정부는 1991년 중으로 회원국 가입신청을

9 정인섭, 위의 논문, 71쪽; 박치영, 『유엔 정치와 한국문제』 (서울:서울대학교 출판부, 1995), 267~271쪽.

10 남북한 유엔가입이 논의되던 1990년 제45차 UN 총회에서는 155개국이 기조연설을 했는데 그중 71개국이 한국 정부의 입장을 지지했고, 9개국만이 북한 입장을 지지했다. 하지만 북한이 제외한 남북한 단일의식 가입안을 지지한 국가는 하나도 없었다. 이에 대해서는 박치영, 위의 책, 367쪽 참조.

하겠다며 안보리 의장에게 공한을 발송했다. 이후에 북한은 1991년 5월 27일 한국의 주장대로 남북한 동시 개별가입을 수락한다고 발표했다. 1991년 7월 8일 북한은 가입신청서를 제출했고, 8월 6일에 한국도 가입신청을 하였다. 8월 8일 유엔 안보리는 남북한의 가입을 동시에 추천했다(결의 제702호). 그해 9월 17일 남북한 동시 가입안은 143국이 서명한 가운데 총회 제46회 회기에서 표결 없이 만장일치로 채택되었다(제46/1호). 한국이 1949년 1월 최초로 유엔 가입을 신청한 이래로 42년 8개월만의 가입이었다.¹¹ 남북한이 유엔에 동시 가입함으로써 국제무대에서 남북한이 두 개의 나라로 공인을 받고 국제관계 보편성의 적용을 받는 관계의 한 축이 구성되었다.

2. 남북관계 특수성의 형성: 남북기본합의서의 체결

노태우 정부는 1988년 7월 7일 「민족자존과 통일변영을 위한 특별선언」(7·7선언)을 발표했다. 해외동포들의 남북 자유왕래, 이산가족 상봉과 남북 교역의 개방, 남북한 대결외교를 지양한다는 것을 골자로 하는 7.7선언은 대북인식의 전환을 보여주었다.¹²

이 시기 북한은 정무원 이근모 총리 명의로 ‘남북 고위급 정치·군사회담’을 제의했다(1988.11.16.). 여기에 남한은 강영훈 국무총리가 ‘남북고위당국자회담’ 개최를 수정제의(1988.12.28.)했다. 이로써 1989년 2월 8일부터 1990년 7월 26일까지 남북은 ‘남북고위급회담 예비회담’을 8차례 개최하였다. 이 예비회담 합의에 의거하여 남북은 1990년 9월4일부터 7일까지 제1차 남북고위급회담을 서울에서 열었다.

특히 제5차 남북고위급회담(1991.12.10~12.13, 서울.) 중인 1991년 12월

11 정인섭, 「한국과 UN, 그 관계 발전과 국제법학계의 과제」, 70~71쪽.

12 정대진, 「남북합의서의 규범적 성격 연구」 『통일연구』 제18권 1호(2014), 19쪽.

13일 체결된 남북기본합의서는 남북 관계의 현장으로 평가받을 정도로 구체적이고 실질적인 남북 합의사항들을 포함하고 있었다.¹³

이 남북기본합의서는 1972년 7·4남북공동성명에서 나온 조국통일 3대 원칙을 재확인하고 남북관계 발전을 구체적으로 실행할 수 있는 내용들을 담고 있다. 특히 남한과 북한 사이의 관계를 국가와 국가 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 잠정적 특수관계로 규정하여 본격적인 남북교류협력의 논리적 제약을 많은 부분 완화시켰다.¹⁴ 이는 남북이 서로에 대해 권리·의무의 당사자로서 상호작용을 하는데 있어 용이한 조건을 부여한 내용이었다.

아울러 남과 북은 남북기본합의서에서 제1장 남북화해, 제2장 남북불가침, 제3장 남북교류·협력 규정에 따라 남북화해공동위원회, 남북군사공동위원회, 남북교류협력위원회 및 남북연락사무소 설치·운영에 관한 합의를 체결했다. 또한 화해, 불가침, 교류·협력을 위한 부속합의서도 체결하여 남북 관계를 실제적인 법률적 효력관계로 발전시키는 계기를 마련했다.

남북기본합의서는 그 자체로 제25조에서 발효규정을 두고 있는 점¹⁵, 단순한 외교적 선언(“1,2...”)과 달리 규정에 있어서 “제1조, 제2조...”의 형식을 갖춘 점, 보통 “선언한다”고 표현하는 신사협정과는 달리 “합의한다”는 표현을 명문화하고 있는 점, 보통의 선언이 수정이나 보충에 관한 규정이 없는 것

13 통일부 남북회담본부, 『남북사이의화해와불가침및교류협력에관한합의서 해설자료』(1991) <http://dialogue.unikorea.go.kr/agreement/comment/74>(검색일: 2023.2.10.)

14 남북기본합의서 전문: “남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라, 7·4남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대원칙을 재확인하고, 정치 군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장 완화와 평화를 보장하며, 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하며, 쌍방 사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고, 평화 통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하면서, 다음과 같이 합의하였다.”

15 “이 합의서는 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 서로 교환한 날로부터 효력을 발생한다.”

과 달리 본문 안에 수정·보충에 관한 규정(제24조)¹⁶을 두고 있는 점을 고려했을 때 합의 당사자인 남북 양측은 선언적 효력이 아닌 법적 효력을 가진 합의 의지를 가지고 이를 체결했다고 보아야 할 것이다.¹⁷ 그러므로 남북한 정부가 교체되어도 후임정부는 이에 당연히 구속되어야 할 것이며, 이 원칙이 잘 유지됐다면 남북기본합의서는 선언적 효력만 가진 신사협정과 구별되는 법적 효력을 인정받았을 것이다.¹⁸

하지만 남북기본합의서 체결 직후부터 북한의 팀스피리트 한미연합군사 훈련에 대한 지속적인 문제제기와 1993년 북한의 NPT 탈퇴 선언과 북한 핵 문제의 본격화 등으로 남북기본합의서의 제도적 이행은 난관에 부딪혔다. 그리고 1990년대 초반 남북고위급회담 등에서 일군 각종 남북합의도 1990년대 후반까지 그 명맥을 일관되게 유지하지 못하고 실천력을 잃게 된다. 규범력은 확보했으나 실천력을 확보하지 못해 남북관계는 다시 한 번 퇴행을 거듭한 것이다.¹⁹ 하지만 남북기본합의서에 규정한 남북한 특수관계는 21세기 들어서도 계속 남북 대화나 각종 합의에서도 인용되고 있다. 남북관계가 경색과 발전을 거듭하면서도 남과 북 양측 어느 쪽에서도 이를 공식 파기하지는 않은 상황이며 상황진전에 따라 남북한 특수관계는 적절하게 변용 및 활용할 수 있는 관계개선의 지렛대이기도 하다. 남북관계가 경색되어 있는 시점에는 남북관계 특수성을 부정하는 입장이 비등하고, 남북관계가 진전되면 남북관계 특수성을 인정하는 입장이 비등해질 수 있는 모호성이 존재하지만 우리가 남북기본합의서나 각종 합의서 선(先) 파기를 주장하며 남북관계 파국의 책임을 먼저 떠안을 필요는 없다.

16 “이 합의서는 쌍방의 합의에 의하여 수정·보충할 수 있다.”

17 김명기, 『남북기본합의서 요론』(서울:국제문제연구소, 1992), 32-33쪽.

18 남북기본합의서에 대해서는 대법원(98두14525)과 헌법재판소(98헌바63)가 조약이 아니라는 취지의 판결을 내려 법적 효력 여부에 대해 논란이 있음도 주지의 사실이다.

19 정대진, 『남북합의서의 규범적 성격 연구』, 20-21쪽.

결과적으로 1991년을 기점으로 유엔 동시가입과 남북기본합의서 체결을 통해 한반도에는 국제관계 보편성과 남북관계 특수성의 두 축이 교차하는 구조가 형성되었다고 할 수 있다. 그리고 이 두 축의 교차하면서 유엔 가입 이후 남북관계의 국제법적 쟁점들이 발생하고 있다고 볼 수 있다.

3. 남북관계 특수성과 국제관계 보편성의 조화

주지하다시피 남북기본합의서를 채택·발효한 후 남북한은 남북화해, 남북불가침, 남북교류협력 분야별 부속합의서 채택과 함께 화해, 군사 및 교류 협력을 담당할 3개의 공동위원회 구성·운영합의서를 채택하였다. 남북한은 이들 합의서들을 채택할 때 남북한 특수 관계를 반영하기 위해 형식과 내용 면에서 여러 가지 신경을 썼다.

첫째, 남북 양 당사자는 당국 간 합의서에서 상대방을 서로 남과 북 혹은 남측과 북측으로 호칭했다. 이는 남북 관계가 통상적인 국제 관계가 아님을 강조하기 위한 표현이었다고 해석할 수 있다.

둘째, 남북 합의서 명칭을 국가 간에 일반적으로 사용하는 조약이나 협정이라 하지 않고 합의서로 표기하였다. 2000년 6월 남북정상회담 개최 후에는 선언이나 합의문, 공동보도문, 잠정합의서 같은 표현도 등장했다. 이들 합의서 역시 남북 간에는 합의를 조약으로 체결하지 않겠다는 의사를 표시하는 것 외에도 남북 관계가 나라 사이의 관계가 아닌 비국제적인 특수 관계임을 반영하기 위해 선택된 명칭이라고 할 수 있다. 셋째, 남북합의서 채택 과정에서 일반 조약 체결과 다른 절차를 밟았다. 통상 조약 체결의 경우에는 정부대표(전권대표 또는 전권위원)의 임명, 전권위임장의 수여, 정부대표의 서명과 대통령에 의해 국회의 비준 동의, 정부의 공포 순으로 진행되는 조약 체결절차를 거치기 마련이다. 이 중 정부대표 임명 및 전권위임장 발급에 관해

서는 「정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률」이, 대통령의 비준과 국회의 비준동의에 대해서는 헌법이 적용된다. 하지만 남북회담에 있어 회담대표 임명의 경우에는 이들 법이 적용되지 않았고, 남북대화가 시작된 1970년대 초 이래 이어져온 별도의 관행을 유지하였다. 그 관행은 남북회담대표 임명과 신임장 수여, 회담대표의 서명, 대통령의 재가 등의 절차를 밟는 것이었다. 그런데 이러한 절차는 특별한 법적근거가 없이 통치행위 내지 권력적 사실행위 차원에서 이루어졌다. 남북기본합의서와 이에 따른 3개 부속합의서도 마찬가지였다.

넷째, 한국 정부는 남북기본합의서를 '조약 제00호'로 공포하지 않았다. 그 대신 1992년 3월 6일에 남북기본합의서를 대통령공고 제118호로 관보 제12060호에 게재하였다. 즉, 법률에 준하는 조약의 공포 형식 대신 공고의 조치를 취했다. 남북기본합의서가 국제법상 구속력을 가지는 조약으로 간주되는 것을 피하고, 남북관계의 특수성을 반영하기 위한 조치로 풀이된다.

다섯째, 남북은 남북합의서를 유엔 사무국에 등록하지 않았다. 이는 분단국이었던 동서독의 선례를 따른 것이었다. 이 또한 남북한 특수관계를 반영하기 위한 조치라고 볼 수 있다. 특수관계라는 용어는 알려지다시피 동서독 분단 시절 서독이 처음 사용한 용어였다. 1969년 빌리 브란트 서독 총리가 동방정책(Ostpolitik)을 추진하면서, 동서독 관계에 대해 '(민족) 내부의 특수관계(Inter-se Beziehungen von besonderer Art)'라는 용어를 쓰기 시작했다. 남북기본합의서는 이 '특수관계' 용어를 차용하여 내독 관계의 성격 규정을 당시에 수용한 것으로 해석할 수 있다.²⁰

남북기본합의서와 3개의 부속합의서는 1971년 남북대화가 시작된 이래 기본내용이 가장 충실하고 완성도가 높은 합의서였다. 그러나 남북을 둘러싼

²⁰ 제성호, 『남북한 관계론』 (파주:집문당, 2010), 50쪽.; 제성호, 「법적으로 본 남북관계의 위상」, 101~103쪽.

정치외교적 환경과 이행·실천 동력의 상실로 형해화(形骸化)한 것이 지금의 현실이다. 그래도 남북기본합의서의 내용들은 2000년 6·15 남북공동선언과 일련의 남북장관급회담 공동보도문, 2007년 10·4 남북정상선언 등에 계속 인용되고 반영되기도 했다. 남북기본합의서는 바람직한 남북 관계의 전형이라 할 수 있는 균형미 즉, 남북관계가 어느 한쪽에 치우치는 형태가 아니라 정치·경제·사회·문화·인도 등 거의 모든 분야에서 균형 있게 병행하여 발전해야 한다는 기본적인 방향을 제시하고 있다는 점에서 그 향도적 가치가 매우 크다.²¹

그 향도적 가치를 바탕으로 남북한 특수관계를 적절히 활용하면 통일 이전의 남북 관계에 있어 타당하고 유효한 발전을 이끌어낼 수 있을 것이다. 하지만 남북관계의 특수성은 분단 시기까지만 적용되는 잠정성을 본질로 한다. 통일을 지향하며 남북관계 특수성을 궁극적으로 종료시키는 목표성도 내재하고 있어 그 자체로 시한부라고 할 수 있다. 그리고 그 시한부 잠정성은 남북한 분단관계에 주로 적용되고 국제관계에서 다른 국가들에 대해 대세적 효력을 전면적으로 가지는지는 의문이다.

남북관계 특수성은 국제관계 보편성과 접촉했을 때 다면성을 내포하게 되고 이는 국내법적 측면(1민족 1국가), 국제법적 측면(1민족 2국가), 통일법적(1민족 2체제) 혹은 남북합의서에 의한 규율의 측면을 복합적으로 따져보아야 하는 과제도 발생한다.²²

남북기본합의서에서 특수관계라는 용어를 사용하며 남북관계 특수성을 강조한 것은 남북한이 사실상 2개의 정치 실체로 각기 존재하는 사실을 통일

21 박종철, 「남북기본합의서 체제의 평가와 유산: 향후 대북정책의 시사점」 『남북기본합의서 20년, 역사적 의미 재조명』 남북기본합의서 20주년 기념 학술회의 자료집(2012.2.17.), 26쪽.; 제성호, 「법적으로 본 남북관계의 위상」, 103쪽에서 재인용.

22 제성호, 『남북한 관계론』, 39-44쪽.

지향의 차원에서 둘을 하나로 만들려는 분단 극복이라는 명분으로 조화시킨 예지라고 할 수 있다. 이 조화 속에서 남북한은 유엔에서 상대방을 국가로 인정하고, 국제사회에서 널리 통용되는 규범, 제도와 관행을 따르면서 상대방에 대해서도 이를 적용해야 할 의무를 지게 되었다.

국제관계 보편성 차원에서 보면 호칭도 대한민국은 북한(North Korea)을 조선민주주의인민공화국(Democratic People's Republic of Korea: DPRK)으로 불러야 마땅하다. 북한도 남한을 호칭할 때 남조선이 아닌 대한민국으로 정식 호명을 해야 할 의무를 진다. 그러나 남북한의 유엔 동시 가입 그 자체로 인해 남북 양측이 상대방에 대해 국가승인을 하는 효과가 발생하는 것은 아닌은 주지하는 바와 같다.

조선민주주의인민공화국은 대한민국에게 있어 국내법적으로 불법단체 혹은 반국가단체로서의 지위를 가지지만 동시에 헌법상 명령인 평화통일의 상대로서 동반자 및 협력대상의 지위도 가진다. 국제법적으로는 조선민주주의인민공화국이 엄연히 별개의 주권국가로서 존재하며 대한민국과 같이 독립적인 국제법 주체로서 활동하는 지위를 가지고 있음을 부정할 수 없다. 한국은 북한에 대해 그 호칭 여하를 불문하고 국제사회에서 '사실상의 국가(de facto state)'로 존재함을 인정해야 한다. 이는 북한이 남한을 대할 때도 마찬가지이다. 따라서 남북한 사이에는 남북관계 특수성과 국제관계 보편성의 조화가 핵심이라고 할 수 있다. 이하에서는 이 양자가 충돌하는 문제들을 일별하여 정리해보기로 한다.

Ⅲ. 유엔 가입 이후 남북한의 국제법적 주요 쟁점

남북한 간에 형성된 남북관계 특수성과 국제관계 보편성의 조화가 필요한 현안들은 크게 북한 핵문제, 대북제재, 북한인권 등을 들 수 있다. 해당 내용

들을 관통하는 남북관계 특수성과 국제관계 보편성의 쟁점을 표로 정리하면 아래와 같다.

〈표 1〉 남북관계 특수성과 국제관계 보편성의 주요쟁점

	남북관계 특수성	국제관계 보편성
핵문제	한반도비핵화vs북한비핵화	북한 비핵화
대북제재	합목적성	법적안정성
북한인권	경제적·사회적 권리 중심	시민적·정치적 권리 포함

1. 북한 핵문제

1989년 프랑스의 상업 위성에 북한 영변 핵단지 사진이 포착되면서 북한 핵의 존재가 국제사회에 알려지기 시작했다. 냉전 해체와 사회주의권 우방국가들의 몰락으로 경제적·외교적 고립에 빠지기 시작한 북한은 가장 강력한 방위수단인 핵무기 개발을 선택했다. 북한의 핵개발은 1950년대 중반 당시 소련으로부터 관련 기술을 도입하면서 시작됐다. 1964년 중국이 핵실험을 성공하자 김일성은 모택동에게 직접 부탁하여 중국으로부터 핵기술 이전을 추진하기도 했지만 무위에 그친 것으로 알려졌다. 한편 북한은 1985년 1월 소련의 핵무기 비확산 정책에 동의하여 NPT에 가입하고 1992년에는 IAEA와 안전조치협정을 체결하여 핵물질과 핵시설에 대한 보고서를 제출하기도 했다. 그런데 1992년 5월에 실시된 IAEA의 대북 임시사찰에서 북한의 신고보다 많은 플루토늄이 검출되어 중대한 불일치가 발생했다는 의혹이 제기되었다. 1993년 2월 IAEA는 북한에 대해 미신고 시설에 대한 특별사찰을 요구했다. 북한은 이에 반발하여 그해 3월 12일 NPT 탈퇴를 선언했다.²³ 이른바 제1차 북핵위기의 발생이었다. 이때부터 30여년 가까이 북한 핵문제는 공전

²³ 조민·김진하, 『북핵일지 1955~2014』(서울·통일연구원, 2013), 9~11쪽.

에 공전을 거듭하고 있다.

북한 핵문제는 지역, 협상의 성격, 선결과제, 비핵화방법, 대상범위를 놓고 북한의 특수한 입장과 핵관련 국제규범에 입각하여 이를 대변하고 있는 한국과 미국의 입장이 대립하고 있다고 볼 수 있다.²⁴ 이 입장 차이로 인해 북한 핵문제의 국제법적 해결은 어려움을 겪고 있다.

〈표 2〉 북한 핵문제의 주요쟁점

주요쟁점		지역	협상성격	선결과제	비핵화방법	대상범위
입장차	북한	한반도	핵군축	북미 신뢰구축	단계적합의 동시적이행	영변 핵단지
	국제사회	북한	북한비핵화	선비핵화조치	포괄적합의 동시적이행	영변 이상

첫째, 지역에 대한 쟁점이다. 북한의 비핵화를 위해 1994년 「제네바 합의」, 6자회담(2002~2008), 2005년 「9.19공동성명」, 2007년 「2.13합의」와 「10.3합의」, 2012년 「2.29합의」 등의 국제적 노력이 계속되었다. 하지만 비핵화의 지역적 범위와 내용, 방법에 있어 인식의 간극은 매우 큰 상황이다. 지역적 범위에서 북한 비핵화와 한반도 비핵화가 맞서고 있다. 국제사회는 북한 지역의 비핵화에 방점을 두는 반면 북한은 주한미군의 전술핵무기 반입가능성과 한미동맹의 핵우산을 거론하며 한반도 전체의 비핵화를 주장하고 있다. 한편, 남북은 1992년 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」을 채택하고 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니한다고 합의했다. 이에 따라 남한 지역에서 주한미군의 전술핵무기는 모두 철수됐고 이후 한반도 지역에서의 비핵화는 사실상 북한 비핵화를 의미하는 것으로 이해할 수 있

24 북핵 문제에 대해서는 한국을 비롯하여 미국, 유럽, 중국과 러시아 간에도 미묘한 입장 차이가 있는 것이 사실이나 본 논문에서는 핵확산금지조약(NPT)상 핵보유국인 미국, 중국, 러시아, 영국, 프랑스 중심의 기존 핵 관련 국제법질서를 수호하는 한국과 미국의 입장을 북한의 주장에 대응항으로 설정하여 분석한다.

다. 남북기본합의서 채택과 남북관계 특수성이 부각되는 시점에 비핵화에 대해 공동선언을 하고 남측은 이를 이행한 것이다. 남북관계 특수성 차원에서 생각해봐도 한반도 비핵화의 남은 쟁점은 사실상 북한 비핵화라고 해도 무방하다. 하지만 북한의 입장은 협상성격을 놓고 새로운 쟁점을 생성하고 있다.

둘째, 협상성격에 대한 쟁점이다. 북한은 북미 간의 대등한 핵군축을 주장하는 반면 국제사회는 북한 지역의 비핵화로 협상성격을 인식하고 있다. 이미 스스로 핵무장을 선언한 북한은 동등한 입장에서 핵군축 협상을 진행하지는 입장인 반면 국제사회는 북한 핵개발의 불법성을 강조하며 북한지역의 비핵화가 협상의 기본틀임을 강조하고 있다. 이는 NPT 체제에 대한 근본적인 인식차를 드러내고 있는 부분이기도 하다.

셋째, 선결과제 및 북미 간 상호조건에 대한 쟁점이다. 북한은 비핵화 과정에서 자신들의 안전보장 문제를 최우선 과제로 생각하고 있으며, 이를 보장하기 위해 비핵화 여정 돌입 이전에 북미 간의 충분한 신뢰구축을 중요한 선결과제로 여기고 있다. 비핵화 협상과 이행 과정에서 북미 간의 신뢰가 없으면 불가침이나 지속적인 비핵화 과정의 이행이 어렵다고 보는 것이다. 반면 미국을 비롯한 국제사회는 국제기준에 입각한 북한의 우선적인 비핵화 조치가 선행되어야 비핵화 협상과 과정이 진전될 수 있다고 본다. 북한이 동창리나 풍계리 핵시설의 폐쇄와 같은 선행조치를 취했지만 이는 국제기준이나 법규에 부합하지 않은 일방적인 임의조치이며 사찰과 검증이 수반되는 국제기준의 선비핵화 조치를 취해야 한다는 것이다.

넷째, 비핵화 방법에 대한 쟁점이다. 북한은 비핵화의 방법에 있어 단계적·동시적 해결방안을 강조한다. 비핵화의 각 단계마다 이행조건과 방법을 합의하고 이를 합의주체들이 동시에 이행하며 비핵화를 진전시키자는 것이다. 반면 미국을 비롯한 국제사회는 비핵화에 대한 정의와 로드맵을 포괄적으로 합의하고 이를 이행하자는 안을 기본으로 내세우고 있다. 이에 대한 중재

안으로 한국 정부는 비핵화 로드맵에 대한 포괄적 합의와 로드맵의 단계별 이행을 확인하여 비핵화를 추진하자는 이른바 ‘포괄적합의·단계적 이행’안을 내세운 바 있다.

다섯째, 비핵화의 대상범위에 대한 쟁점이다. 북한은 비핵화의 대상범위로 영변 핵단지를 내세우고 있는 반면 미국은 영변 이상(beyond Youngbyon)을 내세우며 대립하고 있다. 2018년 평양공동선언 제5조 2항에서 ‘영변 핵시설 폐기’라는 기준선이 남북 정상 간에 합의된 바 있으며 2019년 2월의 하노이 북미정상회담에서도 영변 핵단지가 비핵화의 대상범위로 거론된 바 있다. 이에 대해 미국은 영변 이상(beyond Youngbyon)을 내세우며 북한 전 지역의 비핵화를 주장하고 있다.

결국 북미 간에는 누가 먼저 선결조치를 취할 것이냐 하는 문제에서부터 비핵화의 범위와 대상, 방법에 대한 근본적인 시각차가 존재한다. 그동안에도 ‘①핵위기→②협상→③합의→④합의 이행 중 파기→⑤핵위기……’의 패턴이 반복되었는데 ④번 단계에서 북미 양측의 근본적인 시각차가 항상 걸림돌로 작용했다. 이는 핵개발을 국가의 고유한 권리로 인식하는 북한의 특수한 입장과 NPT체제의 유지라는 기존 국제법 체계 준수를 목적으로 하는 국제사회의 보편적 입장이 충돌하고 있는 지점이다.

2. 대북 제재

유엔 안보리는 북한의 핵위협에 대응하기 위해 다수의 대북 제재 결의안들을 통과시켰다. 2006년 UNSCR 제1695호와 제1718호를 시작으로 해서 2017년 제2397호에 이르기까지 11차례의 대북제재 결의안을 채택했다. 이 과정을 통해 수출통제 대상품목 지정 및 경제제재 대상을 계속 확대하는 등 제재 수위를 높여왔다. 특히 2016년 이후 취해진 대북 제재들은 북한이 2018년

하노이 북미회담 당시 “유엔제재 결의 총 11건 가운데 2016년부터 2017년까지 채택된 5건, 그 중에서 민수경제와 인민생활에 지장 주는 항목만 먼저 해제 하라”²⁵고 요구했을 만큼 북한에 실질적인 타격을 주는 것으로 평가된다.

〈표 3〉 2016년 이후 유엔의 대북 제재 결의안

제재결의 (채택일자)	북한도발 (도발일자)	주요내용
결의2270 (2016.3.2.)	제4차 핵실험 (2016.1.6.)	- 기존 제재조치 강화(금융제재 강화, 전면적 무기 금수, 금지품목 적재 의심 항공기의 회원국 이착륙 및 영공 통과 불허 의무화) - 신규 제재조치 도입(제재 회피·위반에 연루된 북한 외교관 및 정부 대표 추방, 석탄 수출금지 및 항공유 판매·공급 금지)
결의2321 (2016.11.30.)	제5차 핵실험 (2016.9.9.)	- 석탄 수출 상한제, 수출금지 광물 추가(은, 동, 아연, 니켈) 조형물, 신규 헬리콥터, 선박 수출금지 - 의심선박의 귀국 취소, 회원국 선박의 북한선원 고용 금지, 북한 선박의 회원국 등록취소 및 등록취소 선박의 재등록 금지
결의2356 (2017.6.2.)	탄도미사일발사 (2017.5.29.)	- 제재 대상 추가(개인 14명 및 단체 4개)
결의2371 (2017.8.5.)	ICBM 발사 (2017.7.28.)	- 북한 석탄·철·철광석 수출 전면금지, 북한 납 및 납광석·해산물 수출금지. 회원국들의 북한 해외노동자 고용 제한 - 금지활동과 연관된 선박 지정 권한 부여 및 북한과의 합작사업 신규 추진·확대 금지 등
결의2375 (2017.9.11.)	제6차 핵실험 (2017.9.3.)	- 북한 원유수출 연400만 배럴 이하 동결, 정유제품 공급 55% 감축 - 섬유제품 수출 금지(원산지 무관, 유효기간 90일) 및 북한 해외 노동자 신규 노동허가 금지(계약기간 만료 시 연장 금지) 등
결의2397 (2017.12.22.)	탄도미사일발사 (2017.11.29.)	- 대북 유류공급 제한 강화(원유공급 연 400만 배럴, 정제유 공급 연50만 배럴로 제한, 대북 원유공급량 보고 의무화) - 북한의 식료품, 농산품, 기계류, 전기기기, 토석류, 목재류, 선박의 수출금지 및 수산물 수출금지에 조업권 거래 금지포함 등

자료: 고재길, “대북 경제제재 하의 교역물품 반출제도 개선방안 연구”, 관세학회지, 제 22권 제1호(2021), p. 33쪽.

2006년 북한의 1차 핵실험 이후 유엔은 ‘UNSCR 제1718호’를 통해 북한에 대한 무기 관련 품목과 사치품 공급 및 판매를 금지시켰다. 특히 ‘UNSCR

²⁵ 「전문」 이용호 북한 외무상 기자회견 『중앙일보』, 2019년 3월1일, <https://www.joongang.co.kr/article/23398984#home> (검색일: 2022.5.20.)

제1718호' 12항은 대북제재 결의 이행을 관리할 조직으로 '1718위원회'를 두도록 했는데 이는 국제사회가 본격적인 대북제재 매커니즘 구축을 시도했음을 보여준다. 동 위원회를 지원하는 전문가패널도 설치되어 대북 제재 결의안의 이행을 실질적으로 모니터링하기 시작했다.

이후 유엔 안보리 대북제재는 'UNSCR 제2270호'를 기준으로 그 성격이 변화한다. 기존의 대북 제재가 주로 대량살상무기(WMD)와 미사일 확산방지를 중점적으로 다루었던 반면 이후로는 북한의 수출과 수입, 노동자 파견을 포함한 북한경제 전반을 압박하는 보다 포괄적인 제재로 확대되었다.

'UNSCR 제2270호'에서 북한산 석탄, 철, 철광석, 금, 티타늄광 등 광물이 제재 대상으로 추가되었고 사치품 목록도 추가되었다. 분야별 금지품목은 'UNSCR 제2321, 2371, 2375호'를 통해 점차 확대되었다. 특히 'UNSCR 제2397호'는 북한의 주요 수입과 수출 거의 대부분을 제재대상으로 삼고 있다. 북한의 식품과 농산물, 기계류 및 전자기기, 마그네사이트와 마그네시아를 포함한 석회와 목재류, 선박 등 북한의 주요 수출을 전면 통제했다.²⁶

유엔의 대북 제재는 국제관계 보편성의 차원에서 유엔 회원국들에게 이행 의무를 부과했고 국제사회는 법적 안정성 측면에서 제재의 이행을 위해 협조했다. 또한 미국과 EU, 일본은 대북 독자제재를 부과하기도 하면서 대북 제재 매커니즘이 국제적으로 법적 안정성을 가지고 보편적으로 집행될 수 있도록 지원하고 있다.

한국도 예외는 아니다. 한국은 2008년 이후 북한의 도발에 따라 3차례의 조치들을 거치며 남북 교류협력을 전면 중단한 적이 있었다. 2008년 8월에 금강산 관광지구 내 민간인 피격사건을 계기로 해서 금강산 관광을 전면 중단했고, 2010년 천안함 사건을 계기로 5.24조치를 취했다. 이를 통해 개성공단

26 고재길, 「대북 경제제재 하의 교역물품 반출제도 개선방안 연구」 『관세학회지』 제22권 제1호(2021), 33~34쪽.

을 제외한 대부분의 남북교류협력 사업을 중지했다. 2016년 북한의 4차 핵실험 및 장거리 미사일 발사를 계기로 개성공단에서 한국 기업을 전면 철수시켜 공단 가동을 중단했다. 그리고 2017년 11월까지 북한의 계속되는 핵·미사일 도발에 대해서 집중관리 대상품목의 확대 및 위치리스트를 발표하는 반출입 통제, 북한 소유 선박 및 북한 기항 외국선박의 입항금지를 포함한 해운통제, 제재대상 북한 개인·단체를 지정하는 금융통제, 금융제재 대상 제3국인 입국 금지 등 출입통제를 실시했다.²⁷

국제관계 보편성의 관점에서 한국도 유엔 회원국으로서의 기본적인 의무를 다하고 때로는 추가적인 대북 제재를 통해 제재가 효과를 발휘하도록 법적 안정성에 기여하는 조치를 다해왔다. 하지만 동시에 남북관계 특수성 입장에서 한국에서는 남북관계 개선을 위해 제재를 합목적적으로 이행할 것을 강조하는 입장도 많이 논의되었다. 특히 제재의 목적이 북한을 붕괴시키거나 말살시키는데 있는 것이 아니라 북한의 비핵화가 목적이라는 점을 기억해야 한다는 목소리도 높았다. 북한의 비핵화 유도 및 협상 진전을 위해 북한의 제재결의안 준수 여부에 따라 제재를 강화, 수정(modify), 중지(suspend), 해제(lift)를 전향적으로 검토해야 한다는 것이다. 즉, 제재를 합목적적으로 운영하여 제재가 추구하는 북한 비핵화를 실질적으로 추동하자는 의견이다. 제재결의안에도 인도주의 목적이나 제재의 목적에 부합하는 경우 제재 면제(exemption)를 인정할 수 있다고 규정하고 있는 바, 이 취지를 살려 북한 비핵화와 함께 남북관계 개선도 달성할 수 있도록 제재의 합목적성을 살리자는 논리도 전개 가능하다. 또한 북한의 비핵화 이행에 따라 일부 제재를 완화해주고 북한이 약속을 어길 경우 제재 완화 조치를 되돌리는 이른바 스냅백(snapback) 조치를 통해 북한 비핵화를 견인하자는 의견도 존재한다. 제재를

²⁷ 고재길, 위의 논문, 36쪽.

합목적적으로 운영하자는 견해이다.

향후 북핵 문제의 전개 과정에서 제재의 유용성과 효과, 운영방향을 놓고 국제관계 보편성의 입장에서 법적안정성을 중시하는 관점과 남북관계 특수성의 입장에서 제재의 합목적성을 강조하는 관점이 항시 논쟁을 불러올 소지는 지속적으로 존재할 것으로 보인다. 그러나 현 단계에서 북한 핵개발을 동결하고 제어하기 위한 대화의 조건과 방편으로 제재의 필요성은 불가피해 보인다. 북한에 대한 조건 없는 대규모 인도주의 지원은 항시 제안하고 준비하되, 북한 경제의 체질 개선과 질적인 발전을 도모하는 협력을 위한 제재 완화는 비핵화 대화와 병행하여 추진해야 할 것이다. 두터운 억제력으로 북핵 위협에는 실질적으로 대비하고, 대규모 인도주의 지원은 항상 가능성을 열어두며, 제재 완화는 비핵화 대화의 조건으로 효용성을 유지하는 원칙이 필요하다. 법적안정성을 우선적으로 도모하되 필요에 따라 탄력적으로 합목적성을 발휘할 수 있는 유연한 기초를 갖추어야 할 것이다.

3. 북한 인권

유엔인권이사회는 전신인 구 유엔인권위원회를 포함하여 2003년부터 2022년까지 연속해서 북한인권결의안을 채택했다. 특히 2016년부터 2022년까지 7년 연속 표결 없이 합의 방식으로 결의안을 채택하였다. 유엔총회도 2015년부터 북한인권결의안을 채택해왔다. 미국과 EU, 일본에서 북한 인권 문제에 대해 적극적으로 문제를 제기하고 있고, 북한은 이에 대해 강력히 반발하는 모습을 매해 국제사회는 지켜보고 있다.

현대사회의 인권은 1948년 세계인권선언과 1966년 국제인권규약 등을 통해 국제적인 보편성을 획득해왔다. 유엔은 양차 세계대전을 거치면서 인류의 행복과 인권을 지키기 위해 전쟁 방지와 평화유지를 목적으로 창설된 보편

적 국제기구이다. 유엔의 무대에서 인권은 보편적 가치로서 매우 중요한 의미를 가진다.

일반적으로 인권에 관한 보편주의적 접근은 북한의 인권문제를 보편적 가치 기준에서 파악하고, 북한 정권에 의해 이루어지는 인권문제에 대해 문제제기를 한다.²⁸ 국제관계 보편성의 관점에 해당하는 문제제기이다. 이에 비해 상대주의적 접근도 존재한다. 그리고 이는 남북관계 발전과 개선을 위한 특수성을 강조하는 입장과 일견 맥을 같이 하기도 한다.

이 입장은 인권은 선형적으로 규정된 보편성을 가지는 것이 아니라 사회·역사적으로 구성되어 왔음을 강조한다.²⁹ 제2차 세계대전에서 일본이 패한 후 한반도를 전승 국가들이 전후 처리하면서 남과 북으로 분단되었고, 6.25 전쟁을 겪으면서 미소 냉전의 토대 위에 분단이 고착화 되었다. 1990년대 냉전이 해체된 후 북한이 그 뿌리를 소비에트 사회주의 체제로 두고 있지만 그곳에서 일어나고 있는 인권문제가 비단 북한만의 문제가 아니라 역사, 문화, 정치적인 차이로 인해 나타나는 양상이 다를 뿐 많은 나라들이 가지고 있던 문제임을 간과해서는 안 된다고 본다. 즉, 북한은 냉전 시기와 냉전 해체과정을 거치며 독자적으로 변형되는 경로를 밟아왔고 그 과정에서 적용되는 인권의 내용에 대한 논의는 인권개념에 대한 보편적 합의 도출을 어렵게 하는 측면이 존재함을 인정하고 이를 한반도 상황에도 대입하여 이해해야 한다는 주장이다.³⁰

이에 따르면 1세대 인권으로 명명되는 것은 시민적, 정치적 권리인 자유권이며 이는 프랑스혁명이 계기가 되어 보편화되기 시작했음을 강조한다. 특

28 김엘렌, 「북한 인권담론에 관한 이해와 우리의 현실적인 제반과제」 『아시아연구』 제24권 1호(2021), 194쪽.

29 이정은, 『해방 후 인권담론의 형성과 제도화에 관한 연구, 1945-1970년대 초』 (서울대 사회학과 박사학위 논문, 2008), 187쪽.

30 김엘렌, 「북한 인권담론에 관한 이해와 우리의 현실적인 제반과제」, 195쪽.

히 자본주의 경제 체제를 채택한 나라에서 자유권은 인권으로 치환되는 경향이 강하고, 이를 앞세워 보편주의적 접근의 논리로 사용된다는 점을 지적한다. 그리고 북한 정권이 가장 민감해하고 반발하는 권리가 자유권에 대거 포진해 있음을 보아야 한다고 말한다.

이 입장에 따르면 2세대 인권이라고 불리는 경제적, 사회적, 문화적 권리인 사회권(경제권)을 주목하게 된다. 사회권은 주로 사회주의권과 제3세계 국가들이 강조한 측면이 있다. 자유권이 국가 역할의 축소를 강조한다면, 사회권은 국가의 역할 강화를 주장한다. 사회권은 서구의 노동운동과 동구의 사회주의 체제 형성을 통해 대중의 기본적인 생활 조건에 대한 국가 책임을 강조한다. 과거 냉전 시기 사회주의권에 속했던 국가들이 인권 개념에 있어 개인의 자유를 중시하는 자유권보다 사회권을 강조한 것은 이 맥락과 궤를 같이 한다.³¹

국제적으로 북한 인권 문제가 논쟁의 대상이 되는 부분도 자유권과 사회권의 측면에서 드러난다. 국제법과 국제기구에서 구체적인 인권보장을 위한 이행 프로그램과 관련이 되어있는 대부분의 내용이 개인의 자유를 중시하는 자유권적인 측면에 두고 있다.

북한은 1981년에 사회적, 문화적 권리에 관한 국제규약(사회권 규약)과 시민적, 정치적 권리에 관한 국제규약(자유권 규약)에 각각 가입하였다. 그 중 자유권 규약 위원회는 1997년 8월에 북한을 상대로 해서 인권개선 권고를 한 바 있다. 당시 북한은 내정간섭이라고 크게 반발했다. 그러면서 1997년 자유권 규약 탈퇴를 선언했다. 하지만 당시 유엔 사무총장은 자유권 규약에 탈퇴 조항이 없어서 이를 인정할 수 없다고 밝혔다. 이에 의해서 북한은 여전히 자유권 규약과 사회권 규약 가입국 상태를 유지하고 있다.

31 이에 대해서는 서보혁, 「한반도 평화와 북한 인권: 통합적 이해와 포괄 접근을 위한 시론」 『민주법학』 25호(2004), 144-166쪽 참조.

북한이 규약에 가입해 있다는 사실과 별도로 북한의 취약한 인권상황을 놓고 벌어지는 쟁점은 보편성 관점에서 북한의 인권을 평가할 것인가 아니면 북한과 한반도의 맥락과 상황을 고려한 상대성의 관점에서 접근할 것인가 하는 우선 순위 논쟁이 핵심이다.³² 하지만 보편적 접근을 하든, 상대적 접근을 하든 정확한 사실관계와 인권 현황 파악 자체가 어렵다는 점에서 북한 인권문제는 그 해결이 요원해 보이기도 한다.

유엔은 2004년부터 북한인권특별보고관을 임명해서 매년 북한 인권 조사를 하고 있다. 북한인권특별보고관의 임무는 북한의 인권 실태를 조사하고 이를 토대로 인권 상황을 개선하는 것이다. 국제사회도 책임규명(accountability) 차원에서 매년 북한인권상황보고서를 공유하고 유엔 차원에서 매년 논의를 거듭하고 있다.³³ 그렇지만 특별보고관이 북한을 직접 방문할 수 없는 상황에서 구체적인 상황을 철저히 조사하는데 한계가 있다. 현재 유엔은 계속해서 북한에 대해 방북 허용을 요청하고 있지만 받아들여지지 않고 있는 상황이다.

2022년 새로 임명된 엘리자베스 살몬(Elizabeth Salmón) 유엔 북한인권 특별보고관도 8월1일 임기 시작 직후 발표한 첫 성명에서 “해당국 정부와 의견을 교환할 수 있는 기회와 열린 공간을 마련하는 데 최선을 다하는 것이 나의 최우선 과제 중 하나(Therefore, it is one of my top priorities to make the utmost effort to build opportunities and open spaces to exchange views with the Government)”³⁴라고 밝혔지만 북한 현지조사나 당국의 협

32 김엘렌, 『북한 인권담론에 관한 이해와 우리의 현실적인 제반과제』, 198쪽.

33 신임 살몬 특별보고관도 책임규명(accountability)문제를 최우선하겠다고 2022년 임기 시작후 북한인권상황보고서에서 의지를 밝혔다. Report of the Special Rapporteur on the Situation of human rights in the Democratic People’s Republic of Korea (13 October 2022), p. 12 <https://www.ohchr.org/en/documents/country-reports/a77522-report-special-rapporteur-77th-session-general-assembly>

34 Statement by Ms. Elizabeth Salmón, the new UN Special Rapporteur on the situation of

조 전망은 밝아 보이지 않는다.³⁵

이런 상황에서 북한은 사회권 규약을 수용하는 태도를 보이며 국제사회 인권논의에 북한 입장에서 선택적 접근을 하고 있다. 사회권 규약은 건강권, 식량권, 근로권 및 교육권, 사회보장권 관련 규정들을 두고 있는데 북한도 국내적으로 관련 법령을 마련해두고 있으며 이를 국제회의 등에서 누차 강조하기도 한다.

나아가 3세대 인권 개념도 등장하면서 북한 인권문제에 대한 상대주의적 접근도 더욱 강조되는 측면이 있다. 3세대 인권은 인도주의적 원조, 자결권, 발전권, 평화권 등의 권리를 총칭하는데 제3세계 국가들의 출현이 생생 배경이다. 냉전 해체 후 사회주의권 블록경제가 무너지고 자본주의 경제가 점차 확대되면서 세계화 현상과 초국가적 규범이 개별 국가 주권을 약화시키는 결과를 초래하기도 했다. 이런 배경에서 1세대 인권인 자유권이 보편적 지위를 획득하는 과정을 거쳤고, 2세대 인권인 사회권과 3세대 인권이 1세대 인권과 조화되고 상호작용을 거치며 보편적인 지위 획득의 과정으로 나아가고 있다고 인권 논의 발전현황을 요약할 수 있다.³⁶

이러한 인권 논의 발전현황과 별개로 남북 분단사에서 인권의 가치는 등한시되었던 것이 사실이다. 한국은 민주화 투쟁을 통해 자유권과 사회권을 비롯한 제반 인권 분야에서 괄목할만한 성장을 이루어 나갔지만 과거 군부 권위주의 정권이 분단의 명목 하에 자행했던 인권탄압은 부인할 수 없는 사실이다. 북한은 과거는 물론 현재도 자유권 및 2세대, 3세대 인권에 있어서도 기

human rights in the Democratic People's Republic of Korea (1 August 2022)

35 과거 북한은 2014년 당시 다루스만 특별보고관, 2015년에 자이드 리아드 알 후세인 유엔 인권최고대표의 방북 초청을 제의한 적이 있다. 하지만 유엔 북한인권결의안에서 반인도적 범죄와 국제형사재판소(ICC) 회부조항 삭제라는 조건을 제시하여 방북협상이 결렬되었다. 「전문가들 “유엔 북한인권특별보고관, 방북 위한 대북 저자세 경계해야”」 『VOA Korea』, 2022년 8월6일 <https://www.voakorea.com/a/6689076.html> (검색일 2022.11.14.)

36 김엘렌, 「북한 인권담론에 관한 이해와 우리의 현실적인 제반과제」, 195쪽.

본적인 충족을 이루지 못하고 있는 상황이다. 인권상황은 개인, 국가, 국제사회 등 3차원의 맥락을 띤 사회적 구성이라고 파악한다고 하더라도 기본적인 충족이 이루어지지 못하고 있음은 주지의 사실이다.³⁷

국제관계 보편성 측면에서는 이 기본적인 충족이 이루어지지 못하고 있는 상황을 개선하기 위해 절대적이 노력이 필요함은 두말할 나위가 없다. 하지만 남북관계 특수성 차원에서는 북한 인권 문제 자체를 포괄적으로 제기하여 남북관계 발전과 대북 접근의 전제조건으로 삼으면 한반도 문제를 선순환적으로 풀기 위한 단초가 형성되지 못함을 지적할 수도 있다.

이러한 입장은 북한 인권문제 뿐만 아니라 남북 현안으로 제기되어 있는 인도적 사안과 남북관계라고 하는 정치·경제·군사적 질서를 종합적으로 고려해야 한다고 본다.³⁸ 2000년대 최초의 남북정상회담이 열리고 대북관계의 전환기가 열리던 시점에 실천적이고 적극적인 대북 접근을 위해 정경분리 원칙이 강조된 적이 있으며 북한 주민의 기본적인 자유와 인권 신장에 앞서 우선 먹고 살 수 있는 환경과 조건을 조성하는 것도 인권신장과 별개의 문제로 볼 수 없다는 시각은 그 시기의 필요성에 적합한 유연한 사고였다고 평가할 수 있다. 2000년대 직전인 1990년대 일시 대두되었던 정경연계 정책은 북한 인권을 실질적으로 개선시키지 못하고 북한의 고난의 행군 시절에 인도주의적 정책도 제대로 시행하지 못한 걸림돌이 되었다. 유엔 가입 이후 불거진 대형이슈에서 국제관계 보편성을 물론 남북관계 특수성의 차원에서도 진전을 이루지 못하고 갈지자 행보를 보이다 실기한 측면이 크다.

북한을 변화시키고 북한과 교류하는데 있어 정권 변화와 국내 정치적 입장

37 인권의 상대적 접근과 이해에 대해서는 갈통의 논지가 주로 활용되고 있으며 이에 대해서는 Johan Galtung, *Human Rights in Another Key*, (Cambridge: Cambridge University Press, MA, 1994).; 서보혁, 「서평: 요한 갈통의 평화·인권론」 『통일과 평화』 제4권 2호(2012) 참조.

38 김연철, 「인권과 주권 사이: 북한의 경우」 『철학과 현실』 제93호(2012), 92-98쪽.

과 무관하게 계속 추진할 수 있는 대북 원칙과 사회적 공감대를 형성하고, 경제논리가 정치논리를 초월하여 순수한 경제적 효과를 낼 수 있다면 자연스럽게 북한 인권을 개선시키는 계기를 마련할 수 있는 가능성이 높다. 또한 북한 주민에게 장마당 이상의 자본주의 시장 매커니즘과 생활양식을 자연스럽게 전할 수 있는 기회와 여건을 조성하는 것도 기회비용의 측면에서 중요하다.³⁹

인권문제는 나누어 생각할 수 없는 불가분적인 측면이 존재한다. 인간이 불가분적인 존재라서 자유권만 주어진다면 살 수 있는 사람이 있고, 사회권만 주어진다면 살 수 있는 사람이 있는 것은 아니다. 인권의 발전 순서가 따로 있는 것이 아니며 종합적이고 포괄적인 상황 개선을 통해 제1세대, 2세대, 3세대 인권이 선순환적으로 병행발전하며 전체적인 인권상황의 고양을 가져온다고 할 수 있다. 남북관계 특수성 차원에서 북한과의 관계를 개선하고, 이를 통해 실체를 변화시켜 국제관계 보편성 차원에 입각한 실질적인 북한 인권상황을 진전시킨다는 목표로 지속적인 조화와 병행노력이 중요할 것이다.

IV. 맺음말

‘남북’ 혹은 ‘남북한’은 국제사회에서는 두 개의 나라로 국제관계 보편성의 규율을 받되, 서로의 관계에서는 나라의 사이가 아닌 남북관계 특수성의 적용을 받는다. 탈냉전기의 도래와 함께 1991년 남북한은 유엔 동시가입을 통해 국제관계 보편성이라는 관계의 한 축을 구성하고, 같은 해에 서로를 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 잠정적 특수관계로 규정한 남북기본합의서를 채택하여 남북관계 특수성이라는 관계의 다른 축도 구성했다. 이 국제관계 보편성과 남북관계 특수성의 두 축이 교차하며 유엔 가입 이

39 이런 취지와 시각에 대해서는 조동호, 『공진을 위한 남북경협 전략: 보수와 진보가 함께 고민하다』 (서울: 동아시아연구원, 2012) 참조.

후 남북한과 한반도 질서가 형성되어 왔다. 북한 핵문제와 대북제재, 북한 인권과 같은 굵직한 현안도 이 두 축의 상호작용과 조화의 관점에서 접근해야 실질적인 문제해결의 기반을 조성할 수 있다. 어느 한 축만을 절대적으로 강조하는 입장에서는 균형 잡히고 탄력적인 유연한 대응을 할 수 없을 것이다. 국제법적인 차원에서 남북관계와 한반도 현안을 바라볼 때에도 양자의 조화와 균형을 항시 고려해야 한다. 때로는 국제관계 보편성이 우위를 점할 때도, 때로는 남북관계 특수성이 우위를 점할 때도 있겠지만 어느 한 축이 모든 것을 결정하고 일방향적으로 옳다고 주장하는 것은 한반도의 평화와 안정에 긍정적인 영향을 가져오지 못할 것이다. 남북관계 특수성이 통일 달성 시까지의 시한부 잠정성을 본질적으로 내포하고 있는데 통일이 현실적으로 어려우니 국제관계 보편성 입장에서 두 개의 한국(Two Koreas)을 기본원칙으로 하자는 주장은 국민적 공감대를 획득하기 어려울 뿐더러 남북한을 같은 민족이지만 분열된 분단국으로 인식하고 있는 국제사회의 관념과도 일치하지 않아 공론으로 채택되기 어렵다. 또한 국제관계 보편성을 강조하면 당장의 남북대화나 관계개선이 어려우니 남북관계 특수성을 중시하자는 주장은 국제사회가 궁극적으로 추구하는 평화와 안보, 인권증진의 차원에서는 단견으로 치부될 수밖에 없을 것이다. 유엔 가입 이후 30여년이 흐른 지금 두 축의 교차현상과 복잡한 문제제기의 현실을 목도했으니 이제는 이를 정리하여 균형 잡힌 대응 방향을 모색하고 적용해가며 다음 30년에는 북한 핵문제와 북한 인권문제에서 실질적인 발전과 개선을 가져와야 할 것이다.

참고문헌

<단행본>

- 국토통일원, 『남북대화 백서』, 서울: 국토통일원, 1988.
- 김명기, 『남북기본합의서 요론』, 서울:국제문제연구소, 1992.
- 이병조·이중범, 『국제법신강』, 서울:일조각, 2007.
- 이효원, 『통일법의 이해』, 서울: 박영사, 2014.
- 조동호, 『공진을 위한 남북경협 전략: 보수와 진보가 함께 고민하다』, 서울: 동아시아연구원, 2012.
- 조민·김진하, 『북핵일지 1955~2014』, 서울:통일연구원, 2013.
- 제성호, 『남북한 관계론』, 파주:집문당, 2010.
- 통일부 남북회담본부, 『남북사이의화해와불가침및교류협력에관한합의서 해설자료』(1991)

<영문 단행본>

- Johan Galtung, *Human Rights in Another Key*, Cambridge: Cambridge University Press, MA, 1994
- Report of the Special Rapporteur on the Situation of human rights in the Democratic People's Republic of Korea* (13 October 2022)

<국문논문>

- 고재길, 「대북 경제제재 하의 교역물품 반출제도 개선방안 연구」 『관세학회지』 제22권 제1호(2021)
- 김민서, 「강행규범의 보편성」 『법학논총』 제34권 제3호(2022)
- 김연철, 「인권과 주권 사이 : 북한의 경우」 『철학과 현실』 제93호(2012)
- 김엘렌, 「북한 인권담론에 관한 이해와 우리의 현실적인 제반과제」 『아시아연구』 제24권 1호(2021)
- 박종철, 「남북기본합의서 체제의 평가와 유산: 향후 대북정책의 시사점」 『남북기본합의서 20년, 역사적 의미 재조명』 남북기본합의서 20주년 기념 학술회의 자료집(2012.2.17.)
- 박한규, 「국제사회에 있어서 인권의 주권적 특수성과 지구적 보편성 논쟁에 관한 연구」 『21세기정치학회보』 제24집 1호(2014)
- 서보혁, 「한반도 평화와 북한 인권: 통합적 이해와 포괄 접근을 위한 시론」 『민주법학』 25호(2004)
- 이성덕, 「국제강행규범과 대세적 효력 원칙 개념의 비교」 『중앙법학』 제13집 제3호(2011)
- 이정은, 『해방 후 인권담론의 형성과 제도화에 관한 연구, 1945-1970년대 초』, 서울대 사회학과 박사 학위 논문(2008)

임용순, 「남북한 유엔 동시 가입과 평화공존체제의 확립방안」, 한국공법학회, 『유엔가입과 통일의 공법 문제』, 서울: 한국공법학회, 1991

정대진, 「남북합의서의 규범적 성격 연구」 『통일연구』 제18권 1호(2014)

정인섭, 「한국과 UN, 그 관계 발전과 국제법학계의 과제」 『국제법학회논총』 제58권 제3호(2013)

〈기타〉

「[전문] 이용호 북한 외무상 기자회견」 『중앙일보』 2019년 3월1일,

<https://www.joongang.co.kr/article/23398984#home> (검색일: 2022.5.20.)

「전문가들 "유엔 북한인권특별보고관, 방북 위한 대북 저자세 경계해야」 『VOA Korea』 2022년 8월6일, <https://www.voakorea.com/a/6689076.html> (검색일 2022.11.14.)

Abstract

Inter-Korean Relations and International Legal Issues After Joining the United Nations

The year of 1991 marks two important events in the history of inter-Korean relations. One is the simultaneous accession of the two Koreas to the UN, and the other is the adoption of the Inter-Korean Basic Agreement. The two Koreas joining the UN at the same time is noteworthy in that it has been recognized as individual nations by the international community, especially on the stage of the UN. At the same time, by adopting the Inter-Korean Basic Agreement in the same year, the two Koreas also formalized inter-Korean special relations by announcing that inter-Korean relations are not between countries. In the international community, South and North Korea are two countries, but in their relationship with each other, two Koreas agreed their relations as special relations, not between countries. This study diagnoses inter-Korean relations, which have intersected specificity and universality since joining the United Nations, and discusses North Korea's nuclear issue, sanctions against North Korea, and approaches to North Korean human rights in light of the intersection of specificity and universality.

• Keywords : Simultaneous accession to the UN Inter-Korean Basic Agreement
Inter-Korean Relations Specificity Universality of International Relations
North Korean Nuclear Issues Sanctions against North Korea North Korean
Human Rights Issues

글로벌 인사이트

우크라이나 전쟁 : 대리전인가 글로벌 충돌인가?

• 울루그베크 하사노프(Ulugbek Khasanov)



우크라이나 전쟁: 대리전인가 글로벌 충돌인가?

울루그베크 하사노프(Ulugbek Khasanov)

세계경제외교대학교 국제관계학과 학과장/부교수(Dr.)

갈등의 배경

믿을 수 없을 정도로 어려운 우크라이나 상황은 이렇게 극도로 모순되고 예상할 수 없는 시나리오를 제대로 이해할 수 있을지, 또는 이 상황이 전 세계에 필연적으로 끼치게 될 영향들에 대해 무관심해도 되는지 고민하게 한다. 지난 몇 십년 동안의 사건들은 단 하나의 근본적인 사실을 확인해주고 있다: 바로, 구 소련의 정치적, 문화적, 역사적, 지리적, 그리고 무엇보다 중요하게는, 가치 체계들이 지금도 계속해서 붕괴 중이라는 점이다.

러시아의 안보 이익은 미국이나 유럽연합 회원국의 이익만큼이나 민감한 문제다. 따라서 유럽의 안보 상황은 물론 국제사회의 안보라는 측면에서 이 문제에 접근해야 한다. 이 점을 무시한다면 위험천만한 긴장이 촉발될 수 있고 이는 다시 예기치 못한 사태로 이어질 수 있다. 러시아는 자국의 직접적이고 결정적인 안보 이익을 지키는 데 필요한 역량과 의지를 갖추고 있다. 그럼

에도 서방의 엘리트들이 이를 과소평가한다는 것은 우크라이나와 관련한 러시아의 실존적 문제를 정확히 이해하지 못하는 것이며, 또한 러시아가 목표 달성을 위해서라면 수단과 방법을 가리지 않을 것이고 어떠한 부정적 결과도 감수할 것이라는 점을 간과하고 있는 것이다.¹

미국을 위시한 지금의 서방 지도자들은 역사에 대한 인식이 부족할 뿐 아니라 무지하기까지 하다. 이들은 1950년대 초 한반도의 매우 특수한 상황, 우크라이나와는 매우 상이한 역사적 상황을 전혀 고려하지 않은 채 이른바 ‘한반도식 해법’을 우크라이나전쟁의 해결책으로 내세우고 있고 실패한 ‘베트남식 해법’이나 ‘아프가니스탄식 해법’까지 주장하고 있다.

러시아 군의 우크라이나 침공 1주년을 맞는 지금, 동유럽에서 벌어지는 상황의 성격을 이해하는 일은 매우 중요하다. 현재 동유럽의 상황은 단지 두 나라 정부가 충돌하는 양상에 그치지 않는다. 따라서 이 대리전이 국제사회의 안녕을 해치는, 전 세계적이고 전면적인 군사적 충돌로 발전할 가능성이 얼마나 되는지를 따져볼 필요가 있다. 과거 두 차례의 세계 대전 역시 그 발원지가 동유럽이었다는 사실을 우리는 기억해야 한다.

특별군사작전인가 군사적 대결인가?

우크라이나의 현 상황을 이해하기 위해 먼저 상기해야 할 사실이 있다. 이번 전쟁의 발단은 지난해 2월 24일 블라디미르 푸틴(Vladimir Putin) 러시아 대통령이 개시한 작전이 아니다. 이 전쟁은 미국의 지원하에 이루어진 충돌의 연장선상에서 발생한 사건이다. 이 충돌은 빅토르 야누코비치(Viktor

¹ Ben Norton, US gov't knew NATO expansion to Ukraine would force Russia to intervene <https://geopoliticeconomy.com/2022/02/27/us-nato-expansion-ukraine-russia-intervene/> (Published 2022-02-27.)

Yanukovich) 우크라이나 전 대통령을 실각하게 만든 지난 2014년 2월 쿠데타를 시작으로 최근까지 우크라이나 영토에서 지속되어 왔다.² 마이단혁명(Maidan Revolution)으로도 불리는 당시 쿠데타를 계기로 우크라이나와 러시아 사이에 긴장이 고조되었고, 결국 우크라이나는 친유럽 성향의 신정부를 지지하는 서부와 인구의 34%가 살고 있고 대부분이 러시아어를 사용하는 동부로 양분되었다.³ 이 시기를 기점으로 친러시아계에 대한 우크라이나인들의 증오가 자라기 시작했고 러시아어의 제2공용어 지위도 박탈되었다.

러시아계 주민들은 이런 조치에 반발하여 대규모 시위를 벌였다. 이후 오데사와 드네프로페트로프스크, 하르키우, 루한스크, 도네츠크(Odesa, Dnepropetrovsk, Kharkiv, Lugansk, Donetsk) 등 러시아어 사용 지역에서 무자비한 억압과 박해가 자행되었으며, 오데사와 마리우폴, 돈바스(Odesa, Mariupol, Donbas) 등지에서는 무력 충돌이 일어나고 집단 학살까지 벌어졌다. 갈등이 격렬한 양상을 띠기 시작한 것은 이때부터다. 8년 뒤 러시아와 우크라이나가 긴장을 이어가던 상황에서 러시아 의회는 돈바스공화국의 독립을 승인해줄 것을 푸틴 대통령에게 요청했다. 급격한 상황 악화에 직면한 푸틴 대통령은 그 해 2월 21일 돈바스 지역의 루한스크(Lugansk) 공화국과 도네츠크(Donetsk) 공화국의 독립을 승인하고, 이어 이들 두 공화국과 우호협력 및 상호원조 협정까지 체결했다. 이는 이들 공화국에 대한 공격이 계속되면 러시아가 개입할 수도 있다는 경고였다. 2월 23일에는 돈바스의 두 공화국이 러시아에 군사 지원을 요청했다. 2022년 2월 24일 푸틴 대통령은 「유엔 헌장」 제51조, 즉 집단적 자위권에 근거한 상호 군사원조 규정을 인용하며 우

2 Natasha Bertrand and Jeremy Herb. US intelligence indicates Russia preparing an operation to justify the invasion of Ukraine <https://edition.cnn.com/2022/01/14/politics/us-intelligence-russia-false-flag/index.html> (CNN, Fri January 14, 2022)

3 Jacques Baud. The Military Situation in The Ukraine / Global Research <https://www.globalresearch.ca/the-military-situation-in-the-ukraine/5778420?print=1> (March 30, 2023)

크라이나 사태에 대한 개입을 결정했다.⁴

우크라이나의 상황과 지형적 특성을 고려하여, 러시아는 세 가지 전술적 방향으로 작전을 개시했다: 남쪽에서 북쪽, 동쪽에서 서쪽, 그리고 북쪽에서 남쪽으로, 포위망을 좁히는 협공으로, 우크라이나 군을 무력화하려고 했다. 돈바스의 해방과 전 국토의 무장해제. 이것이 블라디미르 푸틴의 전략적 야망이었기에, 북서쪽에서 남쪽으로 우크라이나의 수도 키이우(Kyiv)를 향해 네 개의 전략적 벨트 개발이 시작되었다.

러시아의 목표는 우크라이나 남부로 진격해 미콜라이우(Mykolaiv)와 오데사(Odesa)를 점령하는 것이었다. 이뿐만 아니라 러시아 군을 북서부에 전개하여 하르키우(Kharkiv)와 인접 지역을 차지하려고도 했을 것이다. 우크라이나산 가스의 4%가 이들 지역에서 생산되기 때문이다. 지난 10월에는 세르게이 쇼이구(Sergei Shoigu) 러시아 국방장관이 전쟁 지역의 러시아 군을 전격 방문했는데 이는 전세가 러시아 쪽에 유리하게 돌아가고 있다는 증거였다. 또한 그의 방문 시점은 전쟁이 2단계에서 3단계로 넘어가는 시기이기도 했다. 3단계 작전에 따르면 러시아 군은 우크라이나 동부의 비무장화를 이루고 이를 통해 해당 지역을 중립화하여 아조프(Azov)와 흑해를 완전히 장악하기로 되어 있었다. 특히 이 지역에서는 전략적 요충지인 마리우폴(Mariupol)을 점령하는 게 가장 중요했다. 최근 몇 개월간 우크라이나 군이 막대한 피해를 입으면서 우크라이나가 장기전을 치를 수 있을지에 관심이 쏠리고 있다. 우크라이나 정부 소식통에 따르면 일평균 200명의 사망자가 발생하고 있고, 일각에서는 아르테모프스크(Artemivsk, 바흐무트 Bakhmut) 인근의 경우 일평균 사망자가 500명이 넘는다는 이야기도 나온다. 또 다수의 소식통에 따르면 심할 때는 우크라이나 군의 사상자 수가 하루에만 1000명에 달하기도 했다. 이

4 위키글

처럼 양측의 손실, 특히 우크라이나의 손실이 커지게 되면 앞으로 외국 용병을 기용하는 일이 더 어려워질 수도 있다.

주목할 점은, 블로디미르 젤렌스키(Vladimir Zelensky) 우크라이나 대통령이 화해 도모를 위한 평화안이 담긴 「민스크협정」(Minsk Accords)을 처음부터 반대했다는 사실이다. 이에 반해 2019년 우크라이나 국민들은 「민스크협정」이 이행되기를 바랐다. 하지만 우크라이나의 가장 중요한 외부 요인이었던 미국은 이 협정을 파기했다. 유럽을 중심으로 협상이 진행되는 것은 미국이 바라던 바가 아니었기 때문이다. 우크라이나와 러시아의 전쟁은 미국과 그 전략적 적수인 러시아가 수행하는 대리전으로 변모해 왔다. 미국이 러시아를 전쟁에 끌어들이기 위해 총력을 기울이는 데는 한 가지 계산이 깔려 있다. 즉 항구적은 아니더라도 장기간에 걸쳐 러시아를 무력화시키고 이를 통해 최대의 경제적 라이벌인 중국의 새로운 위협에 집중한다는 계산이다. 이런 이유로 미국은 20년 가까이 집권해온 푸틴 대통령을 흠집 내는 데 안간힘을 쓰고 있다. 여기에는 푸틴 대통령이 몰러나면 러시아의 태도도 달라질 거라는 판단이 깔려 있지만 이는 큰 오산이다. 이와 동시에, 미국은 유례 없이 가혹한 제재 조치에도 불구하고 러시아의 경제가 자국의 자원을 지렛대 삼아 변화된 환경에 발 빠르게 적응할 거라 확신하고 있었다.

전쟁의 한 당사자인 NATO

다수의 학자들은 북대서양조약기구(NATO)의 동진(東進)이 시작된 1990년대 후반부터 한편으로는 미국과 그 동맹국들 간에, 다른 한편으로는 미국과 러시아 간에 불신이 고조되었다고 지적한다. 1990년대에 소련이 해체되면서 러시아는 미국과의 관계 개선에 적극 나섰다. 러시아인의 대다수가 ‘철의 장막’이 걷히면 미소 양국과 그 국민들이 서로의 전략적 동맹이자 돈독한 우방

이 될 거라 생각했다.

안타깝게도 1990년대 초반에 한창 무르익던 협력과 우애의 분위기는 오래가지 못했다. NATO가 유엔안보리의 반대를 무시하고 일방적으로 유고슬라비아 공습을 강행하면서, 또 미국이 중동에서 갈등을 조장하고 무기통제협정에서 탈퇴하면서 희망은 환멸과 의심으로 바뀌어 갔다. 2014년 우크라이나의 쿠데타를 기점으로 미국의 대외 정책을 바라보는 부정적 인식이 확산되었고, 미국과 러시아의 대결이 심화될수록 푸틴의 지지도는 올라갔다.

미소 양극 체제의 산물이었던 NATO는 바르샤바조약기구가 해체되면서 방어 위주의 전략에서 적극적인 개입 전략으로 입장을 선회했다. 한편 국방주권을 미국에 일임해 왔던 유럽 국가들은 바르샤바조약기구의 해체로 불안감을 느끼기 시작했다. NATO는 냉전이 종식되고 30년이나 흐른 시점에 유럽 국가들과 러시아가 다시 관계를 회복하는 것에 필사적으로 반대한다. 이를 감안하면 유럽이 전략적 자율성을 꾀한다고 해도 아울러 유럽의 방위 산업을 발전시키고 현재 논의 중인 유럽군을 창설한다고 해도 유럽만의 독자적 군사 전략 모델을 복원하기는 불가능할 것이다. 유럽의 국방 관련 기능은 이미 NATO에 넘어간 상태이기 때문이다. 한편 핀란드가 NATO의 서른한 번째 회원국이 되고 여기에 스웨덴까지 가입을 완료하면 유럽은 전략적 행위자들과 충돌이 빚어질 경우 보호 수단이 늘어난다는 점에서 집단 안보를 강화할 수 있다. 다만, 그럴 경우 러시아가 자국의 이익을 지키기 위해 가용 전략 자원을 동원할 거라는 점에서 이들 국가의 NATO 가입이 불안을 고조시킬 수도 있다.

블라디미르 푸틴 러시아 대통령은 2007년 뮌헨안보회의에서 이렇게 말했다. “우리는 러시아의 국경, 특히 우크라이나와 조지아로 NATO가 동진하는 것을 저지할 것입니다. NATO와 미국이 각각 군사적 팽창과 지배력 강화를 위해 이들 두 나라를 ‘트로이의 목마’로 활용하려 한다는 게 러시아의 판단입

니다.”⁵ 실제로 2008년 러시아가 군사 보복을 감행하면서 남오세티야(North Ossetia)와 압하지야(Abkhazia) 지역을 원래의 영토로 편입시키려던 조지아의 시도는 수포로 돌아갔다. NATO는 지난 수년간 폴란드와 헝가리, 체코, 불가리아, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아를 가입시키며 그 경계를 동쪽으로 1300km나 확장시켰다.

미국의 외교 관료들 지낸 즈비그뉴 브레진스키(Zbigniew Brzezinski)는 1997년 자신의 저서 「거대한 체스판(The Big Chessboard)」에서 러시아가 우크라이나를 교두보 삼아 유럽에 영향력을 행사하려 한다는 점을 이유로 우크라이나를 장악해야 한다고 주장했다. 우크라이나를 러시아에서 독립시키면 러시아가 더는 위협이 되지 않을 거라 판단한 것이다.⁶ 하나의 목표를 제시한 문장에 불과해 보이지만 이는 전쟁의 명분이라고밖에 볼 수 없다.

2014년 마이단쿠데타 이후, 특히 오데사와 마리우폴, 돈바스에서 교전이 있는 후, 당시 분쟁의 당사자들은 2014년 9월 5일 1차 「민스크협정」(Minsk Agreements)에 서명했고 이듬해 2월 12일에 다시 2차 「민스크협정」에 서명했다. 협정의 골자는 유럽안보협력기구(OSCE)의 지원하에 우크라이나에서 평화를 구축하고 프랑스와 독일이 그 이행을 보장하는 것이었다. 이러한 조치는 자신들의 영토에서 러시아와의 충돌을 기피하려는 유럽의 태도를 확인할 수 있다. 하지만 냉전 종식 후 유럽은 일찌감치 러시아와 함께 새로운 안보 체제를 구축한 바 있다. 이러한 협력의 원칙은 합리적일 뿐 아니라 여러 이해관계자들의 이익에도 부합하는 것이다. 헨리 키신저 전 미국 국무장관은 유럽의

5 Transcript: 2007 Putin Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy. <http://russialist.org/transcript-putin-speech-and-the-following-discussion-at-the-munich-conference-on-security-policy/>

6 Chris Ernesto. The Eurasian Chessboard: Brzezinski Mapped Out “The Battle for Ukraine” in 1997 / Global Research <https://www.globalresearch.ca/the-urasian-chessboard-brzezinski-mapped-out-the-battle-for-ukraine-in-1997/5373707> (March 16, 2014.).

태도를 이렇게 꼬집었다. “미국과 유럽은 새로운 유럽의 안보 체제에 러시아를 동참시키기 위해 진지하게 노력한 적이 없다.”⁷

한편 한국은 우크라이나에 살상 무기를 지원해 달라는 미국의 노골적 압박에도 불구하고 극도로 신중하고 절제된 입장을 취했다. 이는 살상 무기의 수출을 통제하는 법률이 한국에 엄연히 존재하기 때문이고, 또한 다른 나라와 국제사회의 안보를 위태롭게 할 수 있는 무기의 수출을 한국이 최대한 제한하고 있기 때문이다. 한국의 외교는 세계의 다른 나라 정부들과 평화와 신뢰적 관계를 수호하기 위해 일해온 오랜 역사를 가지고 있다. 한국의 저명한 분석가의 말을 빌리면 “대통령이 이런 문제와 관련해 상대국을 지원하려 해도 이를 실행하기란 여간 어려운 일이 아니다.”⁸

무기 시험장이 된 우크라이나

이번 전쟁에서 우크라이나는 서방이 개발한 각종 신무기와 첨단 군사 장비의 성능을 검증하는 실전 시험장이 되고 있다. 이는 미국 CNN 방송의 보도에서도 확인할 수 있다. CNN의 전문가들은 우크라이나 전쟁을 미국과 그 동맹국들이 이렇게 새롭고 심각한 현대전에서 자국의 무기 체계들이 어떻게 작동하는지 시험할 수 있는 절호의 기회로 삼는 장이라고 말해왔다. 실제로 우크라이나는 무기 시험장의 조건을 두루 갖추고 있다. 우선, 이러한 군사 기술들이 산업화된 국가 간의 전쟁에서 단 한 번도 사용된 적이 없기 때문이고, 아울

7 Timothy Bella. Kissinger says Ukraine should cede territory to Russia to end war <https://www.washingtonpost.com/world/2022/05/24/henry-kissinger-ukraine-russia-territory-davos/> (May 24, 2022.).

8 Chad De Guzman Leaked Pentagon Documents Appear to Show U.S. Spying on Ally South Korea. <https://Time.com/6269905/us-pentagon-leaked-documents-south-korea/> (APRIL 10, 2023).

러 미군이 그 무기 체계의 활용법을 확인해볼 수 있는 데이터가 우크라이나 전쟁에서 어마어마하게 쏟아져 나오기 때문이다. 미국은 또한 이번 전쟁을 면밀히 분석함으로써 21세기에 벌어지는 현대적 국가 간의 전쟁이 어떤 양상을 띠는지를 연구하고 있다. 이는 CNN의 전문가들이 말한 것처럼 실제 전투 작전에 대한 시험인 것이다.⁹ 그렇다면 미국은 처음부터 우크라이나를 일종의 시험장, 그러니까 자국의 무기를 실제 전시 상황에서 검증해볼 수 있는 시험장으로 여겼다고 볼 수 있다. 특히 우크라이나에 제공된 무기가 소량이었다는 사실에 주목할 필요가 있다. 소량의 무기를 제공하는 것은 군사적 관점에서 큰 도움이 되지 않지만 실전에서 현대식 무기를 시험하기 위한 용도라면 의미가 있기 때문이다. 상황이 이렇다면 러시아 역시 자국에 대한 위협을 제압하기 위해 대응책을 마련하지 않을 수 없다. 실제로 러시아는 우크라이나 전쟁을 수행하는 동안 전술 및 전략 무기의 개발과 개량, 무인항공기와 전자방어시스템의 생산에 필요한 산업을 육성하는 데 힘을 쏟았다.¹⁰

제재와 대안들

세계 각국은 현재 동유럽에서 벌어지는 드라마 같은 사건, 즉 우크라이나 전쟁이 촉발한 전 지구적 지각변동의 시기를 맞고 있다. 국제 기축 통화인 달러의 패권이 흔들리는 것도 그 중 하나다. 미국인들은 글로벌 정치와 금융 부문에서 자국의 역할이 축소되는 상황을 어떻게 받아들일까?

러시아는 거의 20여년 전에 미국 달러에 대한 의존도를 낮추기 위한 움직임

⁹ Katie Bo Lillis and Oren Liebermann Ukraine became a testbed for Western weapons and battlefield innovation. <https://edition.cnn.com/2023/01/15/politics/ukraine-russia-war-weapons-lab/index.html> CNN.ow)

¹⁰ <https://ria.ru/20230415/reb-1865489269.html>

을 시작했다. 러시아 중앙은행은 달러 국채를 단계적으로 줄여 왔고, 그동안 모아 두었던 1,000억 달러 가량의 미국 재무부 채권도 대부분 금을 비롯해 중국 의 위안, 인도의 루피, 한국의 원, 일본의 엔, 스위스의 프랑 등 교환이 자유로운 통화로 대체했다. 2005년부터 러시아가 비축한 금 보유량은 1,900여 톤에 이른다.

이러한 조치는 달러 보유국가들에 대해 자국의 금융 시스템을 과도하게 강요하고 있는 미국의 손아귀에서 벗어나려는 시도이기도 하다. 중국 역시 지난 10년간 러시아와 비슷한 행보를 취하면서 미국의 심기를 자극해 왔다. 중앙은행들이 금을 사들인다는 것은 달러화가 국제 준비 통화로서 그 역할과 가치를 유지할 것임을 불신한다는 뜻이기 때문이다. 이런 상황에서 러시아와 중국은 최근 들어 양자 무역에서 달러화의 비중을 눈에 띄게 줄였다. 2015년 기준 양국 간 거래에서 달러화가 차지하는 비율은 약 90%였으나 미중 무역 전쟁이 터지고 러시아와 중국이 탈(脫)달러를 위해 공동으로 노력하면서 2019년에는 그 비율이 51%까지 급감했다.¹¹ 미국의 입장에서는 세계 경제를 주무르는 달러의 영향력에서 벗어나려는 러시아가 달가울 리 없다. 게다가 러시아의 이런 행보가 석유 위기를 부추기고 급기야는 미국의 패권과 이익도 위협할 수 있기 때문이다.

미국이 잇따라 부과한 10차례의 경제 제재는 러시아의 입장에서 극도로 민감한 문제이지만 그렇다고 러시아에 궤멸적 결과를 안긴 것은 아니다. 러시아의 루블화는 여전히 건재하다. 러시아는 대외 부채가 적고 재정 적자도 적정 수준을 유지 중이다. 아울러 무역수지 또한 흑자를 기록 중인데 이는 달러화에 끌려다니면서 철저하게 달러화의 지배를 받는 국가에서는 찾아보기 힘

¹¹ Dimitri Simes, China and Russia ditch dollar in a move toward 'financial alliance' <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/China-and-Russia-ditch-dollar-in-move-toward-financial-alliance> (Contributing writer August 6, 2020)

든 일이다. 또한 러시아는 거의 모든 분야에서, 특히 군사와 식량 분야에서 자급자족 역량을 보여주고 있는데 이러한 역량은 제재가 거듭될수록 점점 더 강화되어 왔다.

중국, 브릭스(BRICS), 그리고 기타 협력국가들

중국은 우크라이나 정부의 자결권을 인정한다. 그러면서도 전략적 동맹인 러시아¹²를 유엔안보리나 그 밖의 국제기구에서 공공연하게 비난하려고도 하지 않는다.

중국이 미국을 위시한 서방 세력과 동맹을 꺾는 것은 미국과의 지리전략적 균형을 꺾고 있는 시진핑 중국 국가 주석의 아이디어와 부합하지 않는다. 그리고 우크라이나전쟁과 관련한 NATO의 목표에 반기를 든다면 국제사회를 주도하려는 미국의 행보에 제동을 걸 수도 있다. 동시에 중국이 모스크바와 적대 관계에 있는 나라들과 협력한다면, 국제 경제 기구들에 보다 적극적으로 참여하여 자국의 역할을 강화하고, 내적 성장도 도모할 수 있을 것이다. 국제 정치 질서와 안보 체제에서 미국의 지배력을 약화시키는 것은 중국이 추진 중인 3대 지리전략적 목표 중 하나로서 이 목표는 러시아와의 동맹을 통해 달성될 수 있다. 이러한 전략은 대만처럼 민감한 사안에서 시진핑 주석이 미국 대통령과 평등한 관계가 되도록 보장할 것이다.

중국공산당은 대외 정책의 목표를 설정하고 그와 관련한 장기 계획을 체계적으로 수립해 왔는데, 비공식 파트너인 러시아가 우크라이나를 침공하면서 그 대외 정책 일부를 수정하게 되었다. 중국은 당분간 하나의 해법, 즉 전

¹² Julian G. Ku, the Maurice A. Deane Distinguished Professor of Law at Hofstra University. China Has Ditched Its Own Principles to Back Russia <https://foreignpolicy.com/2022/04/07/china-ditched-principles-ukraine-russia-use-of-force/>

략적 모호성을 고수할 것이다. 중국이 가까운 미래에 도모할 수 있는 가장 효과적인 정치 전략은 특정 사안에 대한 개입을 자제하는 것이다. 다만 전 세계가 불안정한 시기에는 이러한 전략이 효과적일 수 있지만 국제 경제 질서의 재편이라는 중국의 목표를 달성하는 데는 최선의 선택이 될 수 없다. 어찌됐건 현재 중국은 공식적 불개입이라는 원칙을 바탕으로 국제사회의 각종 제도를 준수하면서 적대적 의도보다는 유화적 태도를 취하고 있다.

중국은 러시아로부터 계속해서 석유와 가스를 저렴한 가격에 구매하고 현대식 산업 기술과 비군사적 필수품을 공유함으로써 러시아를 경제적으로 지원하는 데에 관심이 있다. 이 경우 중국은 중립적인 입장을 취하는 동시에 러시아에 대한 압박도 피할 수 있다는 점에서 서방의 제재를 비웃는 효과를 얻을 수 있다. 중국의 이러한 전략적 모호성은 지금과 같은 위기 상황에서 효과를 발휘할 수 있고, 또 곤란한 문제(Gordian knot)를 해결하는 데도 도움이 될 수 있다.¹³

우크라이나전쟁은 그간 주목을 받지 못했던 국제사회의 여러 문제들이 수면 위로 떠오르는 계기가 되었다. 일례로 브라질과 러시아, 인도, 중국, 남아공으로 구성된 브릭스(BRICS) 국가들은 지금의 글로벌 거버넌스를 대신할 새로운 시스템을 구축하는 데 앞장서고 있다. 이들 브릭스 국가의 국내총생산(GDP)을 모두 합치면 25조 달러¹⁴로 전 세계 GDP의 23%를 차지한다. 또한 여러 전문가의 견해를 종합하면, 현재 브릭스 국가들은 달러화를 대체할 새로운 통화를 개발 중에 있으며, 올해 남아공에서 열리는 정상회의에서 이 문제를 의제로 다룰 수도 있다. 이 나라들은 미국과 EU 주도의 대러시아 제재를

¹³ Erick Duchesnemarch. China well-placed to mediate a Russia-Ukraine solution. <https://asiatimes.com/2022/03/china-well-placed-to-mediate-a-russia-ukraine-solution/>

¹⁴ Four Scenarios of the Future. <https://www.bricsmagazine.com/en/articles/imagine-brics-four-scenarios-of-the-future>

겪으면서 외부 충격에 요동치지 않는 다극적 통화 체제의 도입을 모색하고 있다. 실제로 지난해에 열린 브릭스 정상회의에서는 회원국들이 각국의 통화를 바스켓으로 묶고 그 가치 변동에 따라 가변적으로 환율을 정하는 새로운 준비 통화(reserve currency) 창설을 도모하고 있으며, 이와 더불어 국제은행간통신협정(SWIFT)의 대체 프로그램도 개발 중이라는 발표가 나온 바 있다

보편적으로, 약 20년 전 유럽의 단일 통화로 등장한 유로화는 여러 나라에서 달러의 대체 통화로 인식되었다. 현재 전 세계 외환 보유고에서 유로화의 비중은 20%를 조금 웃돈다. 하지만 미국의 대러시아 제재를 두고 유럽연합이 보인 태도는 대체 통화로서 유로화에 걸었던 신뢰를 무너뜨렸다. 과거의 사례를 보면, 미국과 팽팽한 긴장 관계에 있던 국가들이 준비 통화나 지불 수단의 일부를 유로화로 바꾸려 했을 때 미국은 이를 맹비난하면서 공격적으로 대응했다. 하지만 러시아와 중국, 인도는 다르다. 이들 국가를 군사력으로 직접 위협하는 것은 불가능하다. 남아공이나 브라질 등 한두 나라를 고립시킬 수는 있어도 브릭스 국가 전체를 고립시킬 수는 없다. 특히 브릭스가 이란과 아르헨티나를 가입시켜 외연을 확대하려 하고 멕시코와 인도네시아에도 관심을 보이는 상황에서는 더더욱 그러하다. 2022년 9월 중순에 개최된 상하이협력기구(SCO)의 사마르칸트 정상회의에서도 이와 비슷한 흐름이 감지된다.¹⁵ 이 회의에서 이집트와 카타르, 사우디아라비아, 바레인, 몰디브 등 5개국이 추가로 가입 의사를 피력했고, 이란은 SCO 가입 문서에도 서명했다. SCO는 또한 아프리카와 동남아시아의 주요국을 포함시켜 회원국을 확대하려는 계획도 가지고 있다.

중앙아시아 국가들은 우크라이나 위기 맥락에서 적극적이기보다는 중립

¹⁵ Rebecca Nadin, Ilayda Nijhar, Elvira Mami Shanghai Cooperation Organization Summit 2022: key takeaways. <https://odi.org/en/insights/shanghai-cooperation-organisation-summit-2022-key-takeaways/>

적이었다. 그들은 SCO 같은 영향력있는 국제 기구들에 적극적인 참여자들이었으며, 극도로 혼란스럽고 취약한 현재의 지역 상황에 그들의 경제 체제들을 적응시킬 수 있었다. 무엇보다 역내의 각종 경제 분석 자료를 눈여겨볼 만하다. “2022년은 키르기스스탄의 경제가 회복세로 돌아선 해였다. 2020년 키르기스스탄의 경제성장률은 마이너스 8.4%를 기록했으나 2021년과 2022년에 각각 3.6%와 5.5%로 증가했고 2023년에는 3.5%를 기록할 것으로 전망된다. 타지키스탄은 2020년 4.4%로 성장세가 둔화되었다가 2021년 9.2%로 반등했으며, 2022년의 전망치는 7%였고 2023년에는 이보다 둔화된 5%의 성장률을 기록할 것으로 예상된다. 우즈베키스탄의 2020년 경제성장률은 1.9%로 비록 소폭이지만 플러스 성장을 기록했다. 2021년에는 다시 7.4%까지 상승했으나 2022년에는 5.7%로 떨어질 것으로 전망되었으며, 2023년에는 4.9%의 성장률을 기록할 것으로 예상하고 있다.”¹⁶ 또한 우즈베키스탄 통계청의 2022년 연례보고서에서는 다음과 같은 정보를 확인할 수 있다. “2022년 기준 우즈베키스탄의 대외 무역에서 가장 큰 비중을 차지한 나라는 러시아(18.6%)였고 중국(17.8%)과 카자흐스탄(9.2%), 터키(6.4%), 한국(4.7%), 키르기스스탄(2.5%), 독일(2.3%)이 그 뒤를 이었다.”¹⁷

우크라이나와 러시아 사이에 위기가 고조된 것은 2014년 크림반도 합병으로 러시아에 대한 제재가 강화되면서부터다. 하지만 제재는 러시아로부터 긍정적 변화를 이끌어내지 못했다. 제재가 그 목적을 달성하지 못한 예는 무수히 많다. 미국은 베네수엘라를 제재했지만 권위주의적인 니콜라스 마두로 대통령을 권좌에서 끌어내리지 못했다. 쿠바에 대한 제재 역시 독재자 피델

¹⁶ What are the economic prospects for Central Asia in 2023? <https://kun.uz/ru/news/2023/01/13/kakovy-ekonomicheskiye-perspektivy-tsentralnoy-azii-v-2023-godu>

¹⁷ https://stat.uz/ru/?preview=1&option=com_dropfiles&format=&task=frontfile.download&catid=404&id=2713&Itemid=1000000000000.

카스트로를 제거하지 못했다. 마찬가지로 서방이 촉발시킨 우크라이나전쟁과 제재 조치는 도리어 세계의 통화 및 금융 체제의 재편을 가속화하고 있다. 문제는 특정 국가에 대한 제재 조치가 종종 국기를 중심으로 국민을 결집시키는 이른바 ‘국기 결집 효과(rallying around the flag)’를 낳는다는 점이다. 제재가 오히려 국민을 하나로 모으는 역설적인 결과를 가져오는 것이다. 그도 그럴 것이, 경제를 옥죄는 이들을 적으로 규정하는 게 사람의 심리이기 때문이다. 다수의 러시아인들은 2020년에도 그랬듯이 제재로 초래된 지금의 위기 상황이 자국의 부진한 경제 상황이나 시장 요인과는 무관한 외부 요인 때문이라고 생각한다. 즉 경제 위기의 원인을 자국 금융 시장의 불안이나 경제 주기의 결과 탓으로 돌리지 않는다는 말이다. 지난 2020년 러시아는 코로나 19 대유행으로 기업이 문을 닫고 대중의 활동이 전면 중단되는 어려움을 겪었다. 한편 지금은 세계 주요 경제국들이 지정학적 위협을 야기한다는 이유로 러시아에 대한 공격을 계속하고 있다는 게 전문가들의 평가다.

러시아 국민들이 정부 정책을 지지하는 것은 경제적 요인 때문이 아니다. 그보다는 지금 벌어지고 있는 전쟁을 러시아와 우크라이나의 전쟁이 아닌 러시아와 ‘서방 세계’ 간의 갈등으로 인식하기 때문이다. 러시아에 대한 제재가 우크라이나를 침공했기 때문만은 아니라는 게 러시아 국민들의 여론이다. 현재 러시아에서는 제재 조치를 감내해야 하는 이유가 서방이 “러시아를 약화시키고 싶어하기” 때문이라는 생각이 뿌리 깊게 박혀 있다. 아울러 러시아는 유럽과의 경제적 의존 관계도 고려해야 한다. 유럽은 러시아산 에너지의 최대 시장이고 유럽 역시 가스 수입의 60%를 러시아에 의존하고 있다. 러시아의 대유럽 에너지 수출은 연방 예산의 40%가량을 차지하는 주요 수입원이다. 미국의 시사주간지 「타임(TIME)」은 이런 진퇴양난의 상황을 다음과 같이 묘사

한 바 있다. “러시아는 돈이 필요하고 유럽은 석유와 가스 없이 살 수 없다.”¹⁸

일반적으로 이 위기는 현재 사태들 훨씬 이전에, 즉, 적어도 2014년 크림 반도 합병으로 심화된, 경제제재 정책들의 배후에 대해 러시아를 보다 성숙하게 해왔고, 그 이후로도 러시아의 태도는 변화하지 않았다. 베네주엘라에 대한 제재 조치에서 보듯이, 그러한 제재들은 그 나라의 대통령인 니콜라스 마두로를 권좌에서 끌어내리지 못했다. 쿠바에 대한 제재 역시 독재자 피델 카스트로를 제거하지 못했다. 마찬가지로 서방이 촉발시킨 우크라이나전쟁과 제재 조치는 도리어 세계의 통화 및 금융 체제의 재편을 가속화하고 있다. 문제는, 경제제재 조치들은 종종 그 나라 국민들이 자신들의 국기를 중심으로 결집하도록 독려한다는 것이다. 역설적이게도, 사회적 정서에 반하는 제재들이 사람들을 결집시키는 결과를 가져온다. 다수의 러시아인들은 2020년에도 그랬듯이 제재로 초래된 지금의 위기 상황이 자국의 부진한 경제 상황이나 시장 요인과는 무관한 외부 요인 때문이라고 생각한다. 즉 경제 위기의 원인을 자국의 금융 시장 불안이나 경제 주기의 결과 탓으로 돌리지 않는다. 지난 2020년 러시아는 코로나19 대유행 때문에 기업이 문을 닫고 대중의 활동이 전면 중단되는 어려움을 겪었다. 지금은, 전문가들이 주장하듯, 세계 주요 경제국들이 지정학적 위협들에 대항하기 위해 러시아를 공격하고 있다고 여긴다.

러시아 국민들이 정부 정책을 지지하는 것은 경제적 요인 때문이 아니다. 그보다는 지금 벌어지고 있는 전쟁을 러시아와 우크라이나의 전쟁이 아닌 러시아와 ‘서방 세계’ 간의 갈등으로 인식하기 때문이다. 러시아에 대한 제재가 우크라이나를 침공했기 때문만은 아니라는 게 러시아 국민들의 여론이다. 현재 러시아에서는 제재 조치를 감내해야 하는 이유가 서방이 “러시아를 약화시키고 싶어하기” 때문이라는 생각이 뿌리 깊게 박혀 있다. 아울러, 러시아에

¹⁸ Simon Constable. Why Sanctions on Russia Won't Work <https://time.com/6150607/why-sanctions-on-russia-wont-work/>

게 있어 유럽은 자신들의 에너지 자원의 최대 시장이고 유럽 역시 가스 수입의 60%를 러시아에 의존하고 있다는 점을 고려해야 한다. 러시아의 대유럽 에너지 수출은 연방 예산의 40%가량을 차지하는 주요 수입원이다. 미국의 시사주간지 「타임(TIME)」지는 이런 진퇴양난의 상황을 다음과 같이 묘사한 바 있다. “러시아는 돈이 필요하고 유럽은 석유와 가스 없이 살 수 없다.”¹⁹

이상하게도, 2022년 한 해 동안 유럽 국가들은 러시아로부터 약 1,870억 유로 규모의 에너지를 수입했다. 가격은 전년보다 38% 인상되었지만 수입량은 갑절로 늘었는데도 유럽의 에너지 가격이 상대적으로 높다는 점은 특이하다고 할 수 있다. 러시아산 가스에 대한 의존도를 낮추려면 큰 폭의 에너지 가격 인상이 불가피한데, 유럽의 지도자들은 에너지 가격 인상이 각국의 권력 기반을 악화시키고 유럽의 통합을 저해하는 사회, 경제적 파장을 가져올 거라 판단하고 있다.

앞서 언급한 모든 내용은 미국의 재무장관을 지낸 로렌스 서머 하버드대 교수의 견해와 많은 부분 일치한다. 그는 미국이 세계 무대에서 영향력을 상실하고 있는 상황에 우려를 표하면서 그 배경에 러시아와 중국의 동맹이 있음을 지적했다. 아울러 저개발 국가들이 중국과의 협력을 선호하는 와중에, 미국이 중국과 연결되지 않도록 글로벌 공급망을 재편하려는 의도와 연관된 위험 또한 지적했다. 한 가지 분명한 사실이 있다. 러시아가 중동 국가들과 관계를 강화하고, 사우디아라비아는 중국의 중재에 힘입어 오랜 숙적 이란과 화해 무드를 조성하고 있으며, 세계 도처에서 중국의 권위가 확대되고 있는 지금의 상황은 미국을 실질적으로 위협하고 있다는 점이다. 또 다른 중요한 의견은, 브레튼 우즈(Bretton Woods) 체제가 세계 각국에서 제 기능을 다하지 못할 경우, 새로운 대안이 출현할 것이고 그와 동시에 서구 중심의 경제 모델은 심각한 문

¹⁹ Simon Constable. Why Sanctions on Russia Won't Work) <https://time.com/6150607/why-sanctions-on-russia-wont-work/>

제에 봉착하게 될 거라는 것이다.²⁰

가능한 미래 시나리오와 위기의 결과들

가상의 시나리오는 비록 현실과 동떨어져 보일 수 있으나 함께 고려해 볼 가치는 충분하다. 푸틴 대통령이 벨라루스에 전술 핵무기 배치를 결정하면서 우크라이나 전쟁은 새로운 국면을 맞고 있다. 러시아가 핵 사용 가능성을 시사하자 영국은 우크라이나에 열화우라늄탄을 보내겠다고 맞받았다. 핵 사용 언급으로 유럽에 불안과 공포가 확산된다면, 우크라이나와 러시아는 전쟁을 속히 해결하려고 노력하는 것과는 점점 더 거리가 멀어질 것이다. 지금 우크라이나의 상황은 한국전쟁과 유사하다. 1950년부터 3년간 이어진 한국전쟁 당시에도 남한과 북한 양측의 팽팽한 입장 차이로 인해 평화협정은 체결되지 못했다.²¹ 그렇다면 일부 학자들의 주장처럼 우크라이나전쟁 역시 한국전쟁과 비슷한 시나리오를 따르게 될 것이고 그럴 경우 유럽과 전 세계의 권력 균형은 흔들릴 수 있다.

실제 전선에서는 그 어느 쪽도 승리는 불가능하다. 우크라이나전쟁은 기동전에서 진지전으로 점차 그 양상이 바뀌고 있다. 단적인 사례가 바로 아르테모프스크(Artemovsk, 또는 바흐무트(Bakhmut)라 불림) 포위 작전이다. 당초 러시아는 2022년 4월이면 그 도시를 함락할 거라고 주장했지만 포위 작전은 8개월 넘게 계속되고 있고, 또 다른 도시인 아우디이우카(Avdiivka) 포위도 여

²⁰ Chris Anstey. Summers Warns US Is Getting 'Lonely' as Other Powers Band Together <https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-14/summers-warns-us-getting-lonely-as-other-powers-band-together?leadSource=verify%20wall>.

²¹ Simon Tisdall. What happens if Putin goes nuclear in Ukraine? Biden has a choice to make) <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2022/sep/17/putin-nuclear-ukraine-biden-russian-forces-nato-kremlin>

전히 진행 중이다. 우크라이나 역시 러시아 군을 몰아내는데 실패했다. 이처럼 전선이 고착화되면 두 나라 간 충돌은 더욱 심화될 수밖에 없고, 이에 따라 양측은 역공을 피하기 위해 상대의 예비 전력을 타격하는 데 힘을 쏟고 있다. 이러한 갈등의 고조를 대비하기 위해 러시아와 우크라이나 모두 새로운 물자의 보급과 병력 충원을 계획하고 있다. 우크라이나로서는 새로운 징병과 서방으로부터의 신속한 무기와 장비 지원이 필요한 것이다.

이처럼 충돌이 격화하는 상황에서 단기간 내에 평화를 꾀하는 것은 불가능하다. 우크라이나는 러시아 군의 철수와 점령지의 무조건 반환을 요구하고 있다. 한편 우크라이나와 러시아 양측 모두 중재국들과 협력을 원하지만 이들 국가의 입장에도 변화가 나타나고 있다. 우선, 개전 초기에 상대적으로 수동적 태도를 보였던 중국이 갈등 해소를 위해 12개 항목의 평화안을 제시했다. 경제 재건을 추진 중인 상황에서 우크라이나전쟁이 자국의 대외 무역에 악재로 작용하기 때문이다. 미국 역시 한편으로는 우크라이나전쟁을 지원하면서 다른 한편으로는 러시아와의 협상을 개시하고, 인도태평양 지역으로 다시 관심을 돌릴 것을 우크라이나 대통령에게 주문하고 있다.

한반도의 사례

다수의 전문가들은 70여 년 전 한반도 모델을 기준으로 우크라이나전쟁의 미래를 예측한다. 2차 세계대전이 끝나고 얼마 뒤 한반도는 북위 38도선을 가운데에 두고 남과 북으로 분단되었다. 우크라이나전쟁에서 한반도 시나리오는 최선도 아니지만 그렇다고 최악도 아니다. 우크라이나 전쟁이 어느 한쪽의 승리나 평화적 해결이 없는 상태로 장기화되는 경우를 가정하는 게 적절해 보이기 때문이다. 그렇게 되면 우크라이나 동부의 일부 지역은 무력 충돌

이 없는 비무장지대로 바뀌게 될 것이다.²² 러시아는 외교 접촉을 통해 유럽의 일부 국가들로부터 우크라이나의 NATO 가입에 반대하겠다는 약속을 받았다. 따라서 적어도 5년간은 오데사가 NATO의 기지가 된다거나, 흑해에 미군 함대가 주둔할 가능성은 크지 않다고 푸틴 대통령은 판단하고 있다. 이에 따라 러시아는 군사적 목표를 축소하여, 루한스크와 도네츠크, 자포리자, 헤르손(Luhansk, Donetsk, Zaporizhia, and Kherson) 등 네 개 지역 점령을 마무리하기 위한 병력을 투입할 것이다. 그리고는 그 경계들을 방어하기 위해 병력을 배치할 수 있다. 그렇게 점진적으로 2023년 말이 되면 우크라이나와 미국은 인정하지 않는 “새로운 국경” 양쪽으로 “무장은 하되 군사적 충돌은 없는 체제(armed non-military regime)” 상황이 생길 것이고, 그렇게 되면 74년 전 한반도의 상황과 마찬가지로 현상을 일정하게 유지하는 단계로 진입하게 될 것이다. 이런 시나리오는 의심할 나위없이 국제적 균형을 흔들게 될 것이다. 우선, 러시아의 영토적 승리를 확실하게 하여, 민스크협정(Minsk agreements) 이후 획득한 영토들을 보전하게 됨으로써, 다른 나라들과의 갈등을 군사적으로 해결할 수 있는 길이 열리게 된다. 더욱이, 미국으로서 그 지배력을 의심받게 될 것이다. 막대한 물자를 쏟아부었음에도 불구하고, 자신의 동맹국을 승리로 이끌지 못했기 때문이다. 끝으로, 한반도가 휴전에 들어가자 동북아 지역에서 영향력 상실을 우려한 미국이 타이완 문제로 눈을 돌렸다는 점도 기억할 필요가 있다.

²² Sergey Radchenko. This War May Be Heading for a Cease-Fire <https://www.nytimes.com/2023/02/24/opinion/ukraine-russia-war-korea.html>

핵 사용 시나리오

우리는 다음과 같은 시나리오를 생각해볼 수 있다. 러시아가 우크라이나 내 합병 지역 방어 작전에서 패배하고 우크라이나의 중립화에도 실패한 뒤 오데사에 대한 NATO의 영향력 행사도 막지 못하는 상황을 가정해보자. 서방국 가들은 최신 방공 시스템을 우크라이나에 지원하여 러시아의 전략적 공습은 물론 지상 지원 전투기의 파괴력을 무력화한다. 우크라이나는 미국산 고속기동포병로켓시스템, 일명 하이마스(HIMARS) 미사일 발사대를 남부로 이동시키고 크림반도에 있는 러시아의 항만 시설과 기지, 창고를 타격한다. 러시아의 흑해 함대가 일부 피해를 입고 크림대교에 또 한 차례 미사일 공격이 가해진다.²³ 상황이 이렇게 전개될 경우 러시아는 당연히 그 핵심 이익을 지키기 위해 극단적 조치를 취할 것이다. 예컨대 전술핵무기를 전개할 수도 있고 흑해의 중립 지대나 전쟁 지역 중 한 곳을 정한 뒤 허용 고도상에서 핵탄두를 폭발시킬 수도 있다. 이는 곧 러시아의 최후통첩이자 비전략 핵무기를 사용하겠다는 의지의 표현으로서 서방을 협상의 자리로 나오게 만들 것이다. 이러한 결과는 첫 번째 시나리오의 연장선상에서 발생할 수도 있다.

전략적 모호성

중국은 현 상황에서 전쟁의 당사자들을 설득해 협상 테이블에 앉힐 수 있는 행위자로서 그 입지를 다지고 있다. 2023년 3월 20일부터 22일 사이에 모스크바를 방문한 시진핑 중국 국가 주석은 갈등을 외교적으로 해결할 중재자

²³ Steven Erlanger. *Russian Invasion of Ukraine Revolutionizes NATO Military Strategy* <https://www.nytimes.com/2023/04/17/world/europe/nato-russia-ukraine-war.html>

의 역할을 자처했다.²⁴ 중국의 이런 노력이 소기의 성과를 거둘 경우 시진핑 주석은 국제사회에서 그 정치적 위상을 높일 수 있고, 얼마 전 중국공산당 당 대회에서 제시된 장기 목표를 달성하는 데도 일조할 수 있을 것이다.

어찌됐건 중국이 유화적인 태도로 전쟁에 개입하는 모습을 봤을 때, 유럽이나 미국과 비교해 한층 더 신중하고 이성적인 자세로 이번 사태를 바라보고 있다는 것만큼은 확실해 보인다. 현장의 상황에 따라 평화적 해법의 성격은 달라질 수 있을 것이다. 하지만 중국의 구체적인 개입 노력은 그 성공 여부와는 별개로 국제 무대에서 중국의 평판을 높이는 데 분명 기여할 것이다.

덧붙이는 말

잘 알려진 말처럼, “전쟁의 책임은 전쟁을 일으킨 이들이 아니라 전쟁을 불가피하게 만든 이들에게 있다.” 지금의 우크라이나전쟁을 잘 설명하는 말이다. 전쟁을 일으킨 나라가 러시아라면 전쟁이 일어나게 만든 쪽은 미국이다. 1962년 쿠바 미사일 위기 당시, 미국과 구 소련은 직접 협상을 벌임으로써 확전을 피할 수 있었다. 쿠바의 미사일이 미국의 실존을 위협하는 문제임을 당시 소련은 잘 알고 있었다. 오늘날의 미국은 러시아의 이익이 걸린 실존적 문제로서 우크라이나가 갖는 중요성을 인식하고 있을까? 또한 유럽연합은 보호해야 할 유럽 국민들에게 되레 경제적 희생을 강요하고 있을 뿐 아니라 유럽으로 변질 수도 있는 전쟁의 한복판으로 유럽 국민들을 내몰고 있다는 사실을 알고 있을까? 이미 러시아는 개전 초반에 막대한 희생을 치른 바 있다. 이런 상황에서 협상을 통해 우크라이나의 상황을 2022년 2월 24일 이전으로

²⁴ Lily Kuo and Meaghan Tobin With Russia visit, Xi pursues effort to upend U.S.-led global order <https://www.washingtonpost.com/world/2023/03/16/xi-jinping-russia-new-world-order/>

되돌릴 수 있다는 생각은 순진한 생각이자 착각일 뿐이다.

외교적 해법을 구시대적이라며 비판하지만 평화를 도모하는 데 외교만큼 합리적인 수단은 지금껏 없었다. 이 점을 감안하면 우크라이나에서 벌어진 일련의 극적인 사태와 관련하여, 수천 명의 목숨을 살릴 수 있는 유일무이한 정치적 소통 수단인 외교를 간과한 것이야말로 이번 전쟁의 여러 당사자들이 저지른 최악의 실수였다고 할 수 있다.

UKRAINIAN CRISIS: A PROXY WAR OR GLOBAL CONFRONTATION?

●
Assoc.Prof.(Dr.) Ulugbek Khasanov

Chair of the International Relations Department,
University of World Economy and Diplomacy

Background of the Conflict

The incredibly difficult situation in Ukraine forces everyone to consider whether it is feasible to comprehend this exceedingly contradictory and unexpected scenario properly, or if it is conceivable to stay unconscious of its unavoidable repercussions for the entire world system. The events of the previous few decades have only confirmed one essential idea: the former Soviet Union's political, cultural, historical, geographical, and, most importantly, value systems are still collapsing.

Russia's security interests are as sensitive as the interests of the United States and the EU member states, and they should be perceived not only as a natural component of the European security architecture but also as a global one. Ignoring it as such created an extremely dangerous tension, which led to a series of events of an unpredictable

nature. Underestimating Russia's capabilities and determination motivated by its direct vital interests demonstrates the deep delusion of many Western elites about the meaning of existential factors for Russia in the meaning of the Ukrainian crisis, and that naturally demonstrates its willingness to go at all costs to the end, no matter what such a finale turns out for itself.¹

Many current leaders and representatives of Western elites, particularly Americans, lack historical memory and even ignorance, prompting them to promote the so-called "Korean option" to resolve the Ukrainian crisis, ignoring the unique, extremely specific, and completely different historical circumstances that characterized events on the Korean peninsula in the early 1950s, as well as the "Vietnamese" or "Afghan" scenarios.

More than a year after Russian forces entered Ukrainian land, it is critical to comprehend the nature of the current situation in Eastern Europe, which has revealed itself to be more than merely a conflict between two governments. It is vital to consider the extent to which this proxy battle has serious dangers of escalating into a large-scale global military conflict that is not in the interests of the international community. Remember that the past two world wars originated in Eastern Europe.

¹ Ben Norton. US gov't knew NATO expansion to Ukraine would force Russia to intervene <https://geopoliticeconomy.com/2022/02/27/us-nato-expansion-ukraine-russia-intervene/> (Published 2022-02-27.)

Special Military Operation or Military Conflict?

To comprehend the current situation in Ukraine, we must first recall that the operation started by Russian President Vladimir Putin on February 24 is not the beginning of the conflict, but rather a continuation of the clash organized by the US. The latter has been highly active on Ukrainian soil in recent years², since they were at the heart of the February 2014 coup, which resulted in the toppling of Ukraine's former president, Viktor Yanukovich. The events of that time, known as the Maidan Revolution, heightened tensions between Ukraine and Russia, causing the country to be divided into two parts: The Western, which supported the new EU-oriented government, and the Eastern, which is home to 34% of the population, mostly Russian-speaking³. From that point on, Ukrainians' hate for the pro-Russian people grew, and the Russian language was abolished as the second official language.

This decision sparked a storm of protests among the Russian-speaking population, leading to severe repression and persecution of Russian-speaking regions (Odesa, Dnepropetrovsk, Kharkiv, Lugansk, Donetsk), as well as the militarization of the situation and mass massacres (Odesa, Mariupol, Donbas). From that point forth, the conflict took on a more ferocious tone. 8 years later, in the backdrop of tensions between the two nations, the Russian parliament

² Natasha Bertrand and Jeremy Herb. US intelligence indicates Russia preparing an operation to justify the invasion of Ukraine <https://edition.cnn.com/2022/01/14/politics/us-intelligence-russia-false-flag/index.html> (CNN, Fri January 14, 2022)

³ Jacques Baud. The Military Situation in The Ukraine / Global Research <https://www.globalresearch.ca/the-military-situation-in-the-ukraine/5778420?print=1> (March 30, 2023)

petitions Vladimir Putin to recognize the independence of the Donbas republics. Faced with a dramatic deterioration of the situation, Putin acknowledged the independence of the two republics of Donbas, the Lugansk and Donetsk republics, on February 21. This is followed by the signing of a contract of friendship and support with them, which served as a warning about the possibility of involvement if the bombings continued. On February 23, both Donbas republics requested military support from Russia. Vladimir Putin chooses to engage in Ukraine on February 24, 2022, citing Article 51 of the United Nations Charter (mutual military support within the context of a defensive alliance)⁴.

Given the nature of the situation and the topography of Ukraine, the Russians operated in three strategic directions: south to north, east to west, and north to south, to draw this ring closer and closer in a pincer, neutralizing Ukrainian troops pushing their forces. Liberate Donbas and demilitarize the whole territory. That was Vladimir Putin's strategic ambition, and the development of four strategic belts from the northwest to the south, towards the Ukrainian capital of Kyiv, began.

The mission was to move into Ukraine's south to conquer Mykolaiv and Odesa. It is also conceivable that Russian forces will be sent to occupy Kharkiv and the adjoining territories in the northeast. This Ukrainian area accounts for 4% of the country's gas output. The surprise visit of Russian Defense Minister Sergei Shoigu to Russian troops in the war zone last October signaled that the situation had begun to alter militarily in favor of the Russians. This visit marked the

⁴ Ibidem

end of the second stage of hostilities and the beginning of the third stage of the operation. According to the third stage, it is expected to achieve demilitarization and, as a result, the neutralization of Eastern Ukraine to gain full control over the Azov and Black Seas, where the operation to gain control over the strategic area of Mariupol was critical. Heavy losses suffered by Ukrainian troops in recent months (up to 200 killed per day, according to sources close to the Kyiv regime, some even talk about more than 500 killed per day near Artemivsk, when at the peak of events the number of disabled Ukrainian fighters (killed and wounded), according to many sources, reached 1,000 people per day), raising concerns about the Ukrainian military's ability to fight for a long time if the war continues. The high number of losses on both sides, particularly on the Ukrainian side, may dissuade future recruitment of foreign mercenaries.

It should be noted that Vladimir Zelensky first opposed the mere existence of the Minsk Accords, a peace plan that was meant to lead to reconciliation. The hopes of Ukrainian voters in 2019 were directly related to their implementation. However, the United States, an incredibly important external element for Ukraine, destroyed these accords since they were not interested in re-centering negotiations on Europe. The crisis between Ukraine and Russia has devolved into a true proxy war waged by the US against its strategic adversary, Russia. The US intended and did everything to bring Russia into the conflict with one purpose in mind: to weaken it for a long time, if not permanently, to focus on the rising threat posed by the biggest economic rival - China. To accomplish this purpose, they strive to vilify Vladimir Putin, who has been in office for about twenty years, assuming that his departure will change Russia's attitude, which is a

huge error. At the same time, they were confident that, despite the extraordinarily painful character of the imposed sanctions, the Russian economy could quickly adjust to the new circumstances and mobilize internal resources.

NATO as a part of the Conflict

Many academics have seen an increase in distrust between the United States and its allies on the one hand, and Russia on the other, since the late 1990s, when NATO began to expand to the east. After the fall of the Soviet Union in the early 1990s, Russia was eager to improve relations with the United States. Many Russians assumed that with the fall of the Iron Curtain, both nations and their peoples would become strategic allies and loyal friends.

Unfortunately, the early 1990s exuberance for collaboration and camaraderie dissipated quickly. Hopes were replaced by disillusionment and suspicion, particularly after NATO began bombing Yugoslavia unilaterally and in defiance of the UN Security Council's veto, and the United States initiated conflicts in the Middle East and withdrew from weapons control accords. The bad perception of US foreign policy grew following the coup in Ukraine in 2014. The stronger the battle between Russia and the US got, the higher Putin's popularity rating became.

NATO, as a bipolar phenomenon, evolved from a defensive to an aggressive strategy - with the fall of the Warsaw Pact, it became the source of impotence for European nations that outsourced their defense sovereignty to the United States. NATO is vehemently opposed to European countries reuniting with Russia thirty years after

the Cold War ended. That is why the European strategic autonomy, as well as the European defense industry and the hypothetical European army, will be unable to rebuild their original model of military strategy, as these functions have been transferred to the North Atlantic Alliance. The admission of Finland as the alliance's 31st member and the projected membership of Sweden to NATO strengthens Europe's collective engagement and vulnerability when it is assigned a protective echelon in the event of a worldwide confrontation of strategic actors. Because Russia is forced to employ available strategic resources, it lacks other choices for preserving its interests.

Speaking at the Munich Security Conference in 2007, Vladimir Putin stated, "We will not allow NATO to expand to the point where it touches our borders, particularly Ukraine and Georgia." These countries, in our opinion, are Trojan horses for NATO's military force and US dominance."⁵ When Russia retaliated militarily in 2008, Georgia failed in its attempt to return the region of North Ossetia and Abkhazia to its original composition. NATO's eastern frontiers have been stretched by about 1,300 kilometers throughout the years, including Poland, Hungary, the Czech Republic, Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia, and Slovenia.

Famous American politician and scientist Zbigniew Brzezinski wrote in his book "The Big Chessboard" back in 1997, that US America should seize Ukraine because it is the hub of Russian power in Europe. In his view⁶, Russia would no longer represent a danger after Ukraine split

⁵ Transcript: 2007 Putin Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy. <https://russialist.org/transcript-putin-speech-and-the-following-discussion-at-the-munich-conference-on-security-policy/>

⁶ Chris Ernesto. The Eurasian Chessboard: Brzezinski Mapped Out "The Battle for Ukraine"

from Russia. What is specified as a goal to be reached in one statement could only be seen as a typical Casus Belli.

Following the Maidan coup in 2014, and particularly following the events in Odesa, Mariupol, and Donbas, the parties to the conflict signed the first package of the Minsk Agreements on September 5, 2014, and the second package on February 12, 2015, aimed at establishing peace in the country under the auspices of the OSCE, with France and Germany acting as guarantors of their implementation. This event underscores Europe's reluctance to clash with Russia on its soil. After the end of the Cold War, Europe built a new security architecture in collaboration with Russia. This is a common sense principle and the well-known interests of stakeholders. "We have not made any serious efforts to involve Russia in the new security architecture in Europe," Henry Kissinger noted⁷.

Moreover, despite the tangible pressure from the United States on the issue of supplying lethal weapons to Ukraine, South Korea acted with extreme restraint and caution, particularly in light of strict South Korean legislation on such sensitive issues, limiting as much as possible the possibility of exporting weapons that could endanger the security of other states and the international community. Korean diplomacy has a long history of working to preserve peace and trustworthy ties with other governments across the world. According to renowned Korean analysts, "Even if the president prefers to help the other side in

in 1997 / Global Research <https://www.globalresearch.ca/the-urasian-chessboard-brzezinski-mapped-out-the-battle-for-ukraine-in-1997/5373707> (March 16, 2014.).

⁷ Timothy Bella. Kissinger says Ukraine should cede territory to Russia to end war <https://www.washingtonpost.com/world/2022/05/24/henry-kissinger-ukraine-russia-territory-davos/> (May 24, 2022.).

such matters, their implementation would be extremely difficult.”⁸

Ukraine as an Arms Testing Ground

The ongoing conflict in Ukraine has transformed it into a testing ground for new Western weaponry and a true laboratory of military innovation. This is said by CNN as well. Its’ experts have mentioned the conflict in Ukraine as a ground providing the United States and its allies with a rare opportunity to study how their own weapons systems work under conditions of intensive use in this new, acute modern conflict. So, Ukraine has become a weapons laboratory in every respect, because this technology has never been utilized in a fight between two industrialized countries, and the conflict in Ukraine has become an unbelievable collection of data on the usage of their systems for the US armed forces. The United States has also studied the conflict closely to learn lessons from what a war between two modern nations might look like in the 21st century. These are tests of real combat operations⁹, as CNN analysts claim. It follows from this that the United States initially considered the territory of Ukraine as a kind of testing ground where they could test their weapons in real combat conditions. In particular, modern weapons systems were delivered to Ukraine only in small quantities, which is useless from a military point of view, but meaningful if it is necessary to test modern weapons in combat

⁸ Chad De Guzman. Leaked Pentagon Documents Appear to Show U.S. Spying on Ally South Korea. <https://Time.com/6269905/us-pentagon-leaked-documents-south-korea/> (APRIL 10, 2023).

⁹ Katie Bo Lillis and Oren Liebermann Ukraine became a testbed for Western weapons and battlefield innovation <https://edition.cnn.com/2023/01/15/politics/ukraine-russia-war-weapons-lab/index.html> CNN.ow)

conditions. In turn, for defense purposes, Russia is also forced to work out countermeasures in response to neutralizing the threat to its actions as much as possible. During the fighting in Ukraine, it was able to refocus its industry on the development of new and improvement of existing tactical and strategic weapons, as well as the production of unmanned aerial vehicles and electronic defense systems.¹⁰

Sanctions & Alternatives

Today, the world is in the process of global transformation due to the dramatic events in Eastern Europe, in fact, the war, and when the global dominance of the dollar weakens. How will Americans perceive the political and financial weakening of their role in the world?

It has been almost twenty years since Russia began a movement to withdraw part of its operations from the US currency. The Central Bank of Russia gradually got rid of its government debt obligations in dollars and got rid of most of its US Treasury bonds that it had accumulated (about one hundred billion dollars), replacing them, in particular, with gold (more than 1,900 tons acquired since 2005), but also with other currencies considered freely convertible, including Chinese yuan, Indian rupees, Korean won, Japanese yen, Swiss francs, and others.

The move was also part of a process aimed at freeing itself from the excessive extraterritoriality of the US financial system imposed on any holder of its currency worldwide. China, for its part, has taken a similar step over the past decade and added to the irritation of the US,

¹⁰ <https://ria.ru/20230415/reb-1865489269.html>

as the purchase of physical gold by central banks is a sign of a loss of confidence in the dollar's ability to maintain its value and the role of an international reserve currency. It is against this background that Russia and China have significantly reduced the use of the dollar in bilateral trade in recent years. In 2015, about 90% of bilateral transactions were made in dollars. As a result of the outbreak of the US-China trade war and the concerted desire of Moscow and Beijing to move away from the dollar, this figure fell to 51% in 2019¹¹. Thus, the United States was unhappy with Russia, which has managed to free itself from the pressure exerted by the dollar on the world economy, but also because its approach could jeopardize oil and, therefore, ultimately undermine US hegemony and interests.

In the US approach, the 10 consecutive economic sanctions imposed against Russia though were extremely sensitive for its economy but did not lead to destructive consequences. The Russian ruble has maintained a steady resistance. Russia has low external debt and a fairly moderate level of budget deficit. In addition, its trade balance is in surplus, which is not seen in a majority of countries that gravitate towards the dollar and are under its strict domination. It should be recognized that in almost many areas, primarily military and food, it shows the ability to self-sufficiency, which has been strengthened over time by previous sanctions.

¹¹ Dimitri Simes, China and Russia ditch dollar in a move toward 'financial alliance' <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/China-and-Russia-ditch-dollar-in-move-toward-financial-alliance> (Contributing writer August 6, 2020)

China, BRICS & Partners

Beijing, while not ignoring the support of the Ukrainian government's right to self-determination, does not intend to publicly condemn its strategic ally Russia¹² in the UN Security Council or other international institutions.

An alliance with the West led by the United States in NATO does not fit into Xi Jinping's idea of a geostrategic balance with the United States, and opposing NATO's goals in this clash would mean that America is no longer leading the world. At the same time, cooperation with Moscow's opponents would strengthen its role - more active participation in international economic organizations to promote its internal growth¹³. One of China's three geostrategic goals — the weakening of American dominance in the international political order and security system — will be achieved through an alliance with Russia. This guarantees Xi Jinping's equality with his American counterpart, which is crucial for him in defending the interest in such a delicate issue as Taiwan.

For the Chinese Communist Party, which systematically engages in long-term planning of its foreign policy goals, the invasion of Ukraine by its informal partner, Russia, has changed some of its approaches. China will stick to one solution — strategic ambiguity — both now and in the foreseeable future. Its most successful political strategy for the

¹² Julian G. Ku, the Maurice A. Deane Distinguished Professor of Law at Hofstra University. China Has Ditched Its Own Principles to Back Russia <https://foreignpolicy.com/2022/04/07/china-ditched-principles-ukraine-russia-use-of-force/>

¹³ Kevin Rudd. How to stop China and the US going to war. <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/07/how-to-stop-china-and-the-us-going-to-war>

near future is abstinence. Although this strategy can be successful in times of global instability, it is not the best option to achieve its goal - reformulating the conditions of the international economic order. Beijing adheres to its concept of official non-interference and respect for modern international institutions, demonstrating conciliatory rather than hostile intentions.

Beijing is interested in supporting Russians economically by continuing to buy their oil and gas at low prices and sharing with them modern industrial technologies and non-military essential goods, which would be a slap in the face to the West, without taking a firm position in either direction and avoiding pressure on Russia. China's strategic ambiguity can play a positive role in the crisis and may help unravel the Gordian knot.¹⁴

The Ukrainian crisis has revealed many unrealized facets and aspects of international relations. BRICS, which includes Brazil, Russia, India, China, and South Africa, is beginning to play a special role in building an alternative system of global governance. This structure unites states with a total GDP of just under \$25 trillion¹⁵, or 23 percent of the global total. According to many experts, the BRICS countries are working on the development of a new form of currency, and they can submit proposals on this topic at the summit of the heads of state of the association this year in South Africa. The current sanctions regime imposed by the United States and the EU against Russia is pushing countries to seek a protected multipolar currency regime. Even at

¹⁴ Erick Duchesnemarch. China well-placed to mediate a Russia-Ukraine solution. <https://asiatimes.com/2022/03/china-well-placed-to-mediate-a-russia-ukraine-solution/>

¹⁵ Four Scenarios of the Future. <https://www.bricsmagazine.com/en/articles/imagine-brics-four-scenarios-of-the-future>

last year's summit of this organization, it was stated that the member countries are working on creating a reserve currency that would be based on a flexible payment system based on national currencies, while simultaneously developing an alternative to SWIFT.

In general, the introduction of the Euro as a single European currency more than two decades ago was perceived by many countries as an alternative to the dollar. And today it accounts for just over 20% of the world's reserves. However, the EU's approach to US sanctions against Russia undermined international confidence in it. There is an obvious direct parallel between situations when countries, being in extremely tense relations, tried to transfer part of their reserves or payments into euros, the United States reacted extremely harshly and aggressively. However, Russia, China, and India will not be threatened with military force directly. The US can isolate South Africa or Brazil, but not the BRICS group. Especially against the background of the emerging trend to expand their group at the expense of Iran and Argentina and expressed interest in Mexico and Indonesia. Approximately the same as it was announced following the results of the Samarkand summit of the Shanghai Cooperation Organization, held in mid-September 2022¹⁶, when five more SCO countries expressed their readiness to join two dozen: Egypt, Qatar, Saudi Arabia, Bahrain, and the Maldives, and Iran signed a memorandum of accession. The organization has a clear program for expansion at the expense of the leading countries of Africa and Southeast Asia.

The Central Asian states, in the context of the Ukrainian crisis,

¹⁶ Rebecca Nadin, Ilayda Nijhar, Elvira Mami Shanghai Cooperation Organization Summit 2022: key takeaways. <https://odi.org/en/insights/shanghai-cooperation-organisation-summit-2022-key-takeaways/>

were rather neutral than active. They were full-fledged participants of such an influential international organization as the SCO and were able to adapt their economic systems to the current extremely volatile and vulnerable processes in the region. In particular, as many regional analytical publications note, “2022 was marked by a kind of recovery for Kyrgyzstan: The country has grown from a contraction of 8.4% in 2020 to growth of 3.6% in 2021, 5.5% in 2022 and an estimated growth rate of 3.5 percent in 2023. In Tajikistan, where growth slowed to 4.4 percent in 2020 and rose sharply again to 9.2 percent in 2021, growth was estimated to be 7.0 percent last year, with the forecast for a further slowdown to 5.0 percent in 2023. Uzbekistan also showed positive, albeit slower, growth in 2020 at the level of 1.9 percent. In 2021, this figure rose again to 7.4 percent, but estimates for 2022 show a slowdown to 5.7 percent. The current forecast assumes growth of 4.9 percent in 2023.”¹⁷ The annual report of the Statistics Agency under the President of the Republic of Uzbekistan in the national report on the results of 2022 provides the following data: “The largest volume of foreign trade turnover in 2022 was recorded with the Russian Federation (18.6%), China (17.8%), Kazakhstan (9.2%), Turkey (6.4%), the Republic of Korea (4.7%), Kyrgyzstan (2.5%) and Germany (2.3%)”.¹⁸

In general, the crisis was maturing Russia against the background of sanctions policy long before the current events, at least, which intensified with the annexation of Crimea in 2014, and since then the country’s attitude has not changed. As in the case of sanctions

¹⁷ What are the economic prospects for Central Asia in 2023? <https://kun.uz/ru/news/2023/01/13/kakovy-ekonomicheskiye-perspektivy-tsentralnoy-azii-v-2023-godu>

¹⁸ https://stat.uz/ru/?preview=1&option=com_dropfiles&format=&task=frontfile.download&catid=404&id=2713&Itemid=1000000000000.

against Venezuela, they did not lead to the removal of the president of the country, Nicolas Maduro. Such actions against Cuba did not get rid of Fidel Castro. Similarly, the war in Ukraine and the sanctions provoked by the Western world are pushing for a monetary and financial restructuring of the world. The problem was that sanctions often encourage the country's population to rally around the flag. Paradoxically, sanctions against the background of social sentiment acquire a consolidating effect. After all, psychologically, the one who oppresses economically is seen as the enemy. Many Russians perceive the current sanctions crisis, as in 2020, as external and unrelated to negative economic or market factors, that is, not because of disruptions in domestic financial markets or the consequences of domestic economic cycles. In 2020, Russia faced the forced closure of business and public life due to the Covid-19 pandemic. Today, the leading economic centers of the world are attacking the country to counter, as experts suggest, geopolitical risks.

Support for the government's policy is not due to economic factors, but rather to the idea that the conflict that is taking place today is not so much between Russia and Ukraine as between Russia and the "Western world". There is an opinion that the sanctions were imposed not only because of Ukraine. Today, a stereotype has taken root in Russian society that it is forced to take such steps because the West "wants to weaken Russia." At the same time, it has to reckon with the realities of the economic situation, when Europe is the largest market for energy resources for Russia, at the same time Europe itself is still dependent on Russian gas supplies for almost 60%. Revenues from energy exports account for approximately 40% of the federal budget of the country. "Russia wants to earn income, but Europe cannot live

without oil and gas,” is how TIME magazine characterizes it in one of its comments¹⁹.

Oddly enough, during the whole of 2022, European states imported energy carriers from Russia in the amount of 187 billion euros, doubling. the cost has increased by 38% compared to the previous year, and despite this, energy prices in Europe remain relatively high. European leaders realize that they will not be able to do without Russian gas without agreeing to a significant increase in energy prices with consequences in economic and social terms that will weaken their power and undermine the cohesion of the European Union.

All this is quite consonant with the opinion of Harvard University professor, former US Treasury Secretary Lawrence Summers, expressing concern about the emerging trend of Washington losing influence in the world against the background of the alliance of Russia and China, as well as the risks associated with the US intention to rebuild supply chains so that they are not connected with China, while as less developed countries prefer to cooperate with Beijing. It is quite obvious that the deepening of ties between the Middle East and Russia, the rapprochement of Saudi Arabia with its long-time rival Iran through the mediation of China, as well as the general growth of its authority in the world, is becoming a tangible challenge for the United States. Another important thought embraces that if the Bretton Woods system is insufficient around the world, new alternatives will arise and at the same time may pose serious problems for the Western-centric economic model of the world.²⁰

¹⁹ Simon Constable. *Why Sanctions on Russia Won't Work* <https://time.com/6150607/why-sanctions-on-russia-wont-work/>

²⁰ Chris Anstey. *Summers Warns US Is Getting 'Lonely' as Other Powers Band Together*

Probable Future Scenarios & Crisis Consequences

No matter how far-fetched the proposed scenarios may seem, it would still be possible to share them. Vladimir Putin's decision to deploy strategic nuclear weapons in Belarus opens another stage of the conflict in Ukraine. This announcement echoes the possible supply of depleted uranium shells by the British to Ukraine. If the mention of nuclear forces causes concern in Europe and creates an atmosphere of fear, Ukraine and Russia seem to be far from striving for a quick resolution to the conflict. A situation not unlike the Korean War, which raged between 1950 and 1953, and when no peace was ever signed due to the stubbornness of both sides²¹. Thus, the war in Ukraine would follow a similar scenario, as some researchers suggest, and which could upset the balance of power in Europe and around the world.

At the front, neither country can prevail over the other, and this conflict has turned from a mobile war into a positional one. An example of this, on the one hand, is the siege of Artemovsk (or according to another version of Bakhmut), a city that, according to the Russians, was supposed to fall in April 2022, but whose siege has lasted for more than eight months, or the siege of the city of Avdiivka, which also continues. On the other hand, the Ukrainians failed to further alienate the Russian army. This fixation on the front has led to an escalation of the conflict, and each belligerent side seeks to

<https://www.bloomberg.com/news/articles/2023-04-14/summers-warns-us-getting-lonely-as-other-powers-band-together?leadSource=uverify%20wall>

²¹ Simon Tisdall. What happens if Putin goes nuclear in Ukraine? Biden has a choice to make <https://www.theguardian.com/world/commentisfree/2022/sep/17/putin-nuclear-ukraine-biden-russian-forces-nato-kremlin>

destroy the enemy's reserve capabilities to avoid a counter-offensive. To support this escalation of the conflict, both Russia and Ukraine are planning new material and human resources: a new mobilization and acceleration of the supply of weapons and equipment from the West for Kyiv.

The escalation of the conflict makes any peace impossible in the short term. Kyiv demands the withdrawal of the Russian military and unconditional restitution of various occupied territories. Both sides prefer to deal with intermediary countries whose positions are changing. On the one hand, having shown relative passivity since the beginning of the conflict, China has proposed its twelve-point peace plan to resolve the conflict, which affects international trade while it is rebuilding its economy. On the other hand, despite its assistance, the United States tried to put pressure on Vladimir Zelensky to start negotiations to refocus its efforts on the Indo-Pacific region.

Korean Case

Many experts see the future of the conflict in the context of the so-called Korean model of 70 years ago. By the end of World War II, Korea was divided in half by a border set at the level of the 38th parallel. The Korean scenario of the war in Ukraine is not the best, but also not the worst, since it seems more appropriate for the course of this war to imagine a situation in which the conflict continues without victory and peace. This would lead to the transformation of part of eastern Ukraine into a demilitarized zone without clashes²². Since Russian diplomacy

²² Sergey Radchenko. This War May Be Heading for a Cease-Fire <https://www.nytimes.com/2023/02/24/opinion/ukraine-russia-war-korea.html>

has secured assurances from several European countries that they will oppose Ukraine's accession to NATO, Putin believes that the risk of Odesa becoming a NATO base and the American fleet in the Black Sea is limited, at least for the next five years. As a result, Russia limits its military objectives and uses its new forces to complete the conquest of 4 regions of Luhansk, Donetsk, Zaporizhia, and Kherson. It can deploy its units in defense on its borders. gradually, by the end of 2023, there is a situation of an "armed non-military regime" on both sides of the "new border", which is not recognized by Ukraine and the United States, and when we return to the situation in Korea, which has been going on for 74 years and reaches a certain status quo. Such a scenario would undoubtedly upset the international balance. Firstly, it will ensure a territorial victory for Russia, which will be able to preserve the territories acquired after the Minsk agreements, opening the military way for other nations to resolve their conflicts. Moreover, the dominance of the United States, unable to achieve victory over its ally, despite significant material assistance, will be called into question. Finally, it should be remembered that it was after the cease-fire in Korea that the Americans got closer to Taiwan, fearing losing influence in this area.

Nuclear Scenario

Russia suffers a defeat in defending the annexed territories of the region and a failure in neutralizing Ukraine, having missed Odesa in the bosom of NATO interests. Western countries are increasing supplies of new air defense systems to Ukraine, rendering ineffective the impact of Russia's strategic strikes, as well as its ground support aircraft. Ukraine

moves the American HIMARS missile launchers to the south and pointwise hits the Russian port infrastructure, bases, and warehouses in Crimea, loses part of its fleet in the Black Sea, and the Crimean Bridge is again subjected to missile strikes²³. These circumstances will naturally push Russia to the most extreme measures to protect its vital interests. It can deploy its tactical nuclear weapons and produce a nuclear explosion at an acceptable altitude over one of the neutral or disputed zones in the Black Sea. This will have the character of an ultimatum and a demonstration of determination to use non-strategic nuclear weapons to force the West to negotiate. Such an outcome of events can occur as a continuation of the first scenario.

Strategic ambiguity

In the current circumstances, China is positioning itself as a player capable of persuading the parties to sit down at the negotiating table. Xi Jinping tried to act as a mediator during his visit to Moscow on March 20-22, 2023, in the hope of finding a diplomatic solution to the conflict²⁴. The success of Chinese diplomacy would allow him to raise his political status to a high global level and contribute to achieving the long-term goals of the recent CPC Party congress.

In any case, Beijing's conciliatory intervention in the conflict showed at least an attempt to assess the situation more judiciously and

²³ Steven Erlanger. Russian Invasion of Ukraine Revolutionizes NATO Military Strategy. <https://www.nytimes.com/2023/04/17/world/europe/nato-russia-ukraine-war.html>

²⁴ Lily Kuo and Meaghan Tobin With Russia visit, Xi pursues effort to upend U.S.-led global order. <https://www.washingtonpost.com/world/2023/03/16/xi-jinping-russia-new-world-order/>

soberly than the way the Europeans approached the problem, not to mention the US approach. The nature of a peaceful settlement may vary depending on the situation on the ground. Nevertheless, China's concrete intervention, regardless of whether it is successful or not, will certainly increase its prestige in the international arena.

PS.:

As the well-known expression says, "It is not those who unleash wars who are to blame for them, but those who made them inevitable." This formula explains the current conflict. If the Russians started this war, then the United States made it inevitable. During the Cuban missile crisis of 1962, direct negotiations between the United States and the former USSR put an end to the escalation. The former USSR was well aware that this issue is existential for the United States. Will the United States today understand the significance of the Ukrainian issue as existential for Russia's interests? As for the European Union, does it realize that it not only makes economic sacrifices to the people it is called upon to protect but also puts them at the forefront of hostilities escalate beyond the current field, where this war is not sown? After the heavy price that Russia paid at the first stage of this war, it is naive to think that negotiations, even if they take place, will allow Ukraine to return to the situation that existed before February 24, 2022, a big misconception.

Despite the criticism of diplomacy as an outdated tool of foreign policy, unfortunately, a more rational means of achieving peace has not yet been invented. Perhaps that is why in all this dramatic story ignoring such a unique instrument of political communication was the

worst mistake made by different parties to the conflict, which would have saved the lives of many thousands of innocent victims.

이슈

공정성 인식, 통일편의 그리고 통일교육 ·
구분상



공정성 인식, 통일편의 그리고 통일교육

●
구본상

충북대학교 교수

I. 공정성과 통일의 효용성 인식

2018년 평창동계올림픽을 앞두고 여성 아이스하키 남북한 단일팀 구성에 대한 찬반 논쟁이 있었다. 이는 그동안 북한이 적 또는 시혜의 대상을 벗어나 ‘불공정’을 초래할 수 있는 대상으로 여겨졌다는 점에서 기존의 통일의식과 대북관으로 설명할 수 없는 영역이 등장했음을 보여주었다.¹ 즉 대북 협력을 공정성 관점에서 바라볼 수 있다는 것을 의미했다. 이전 남북한 단일팀 구성 때와는 확연하게 다른 양상이었고, 특히 청년층이 단일팀 구성에 부정적 감정을 강하게 표출했다는 점에서 통일의식에서의 세대론 논쟁으로 이어지기도 했다.

¹ 함세정, 「혐오의 시대 통일의식: 평화통일 교육 현장을 중심으로」 『통일연구』 제26권 1호 (2022), 171쪽.

일련의 사회학자들은 신자유주의적 사고의 확산으로 이러한 변화를 이해하려 한다.² 이들에 따르면, 능력에 기반을 둔 공정한 경쟁과 사유재산의 보호가 인류 번영의 핵심적인 가치가 되면서,³ 복지 제도와 규제 등 공적 개입의 최소화에 찬성하는 사람이 늘어나게 되는데, 이러한 사회에서 사회적 안전은 개인의 선택과 책임의 결과로 받아들여지고, 사회적 약자에 대한 혐오가 공공연하게 표출된다는 것이다.⁴ 이처럼 선택과 책임을 강조하는 신자유주의적 관점에서 볼 때 북한은 자신의 선택에 책임지지 않은 채 혜택은 누리는 ‘무임승차자’로 느껴지기 쉽다. 이들에 대한 배제를 넘어 불공정한 개입을 한 주체에 대한 반감으로 표출되기도 한다. 여성 아이스하키 남북한 단일팀 구성을 추진함으로써 올림픽 출전이 무산된 남한 선수를 고려하지 않은 우리 정부에 대한 비판이 더 강했던 것도 같은 맥락에서 설명할 수 있다. 만약 이러한 신자유주의적 공정성 인식 기준이 우리 사회에 지배적이라면, 긍정적 통일인식 및 대북정책 태도를 형성하기란 어려울 것이다.

그러나 신자유주의적 공정성 인식에 기반을 둔 비관적 통일인식 경향이 우리 사회에서 지배적 현상인지, 그리고 그것이 청년층에서 더 강한지는 면밀하게 검토해 볼 필요가 있다. 경험적 연구 결과가 뒷받침되지 않는 담론 차원의 진단과 주장은 통일교육 현실화에 도움을 주지 못하기 때문이다.

본 글은 우선 우리 국민의 통일인식 및 대북정책 태도가 공정성과 통일의 효용성 인식에 따라 어떻게 다르게 나타날 수 있는지 선행연구 결과를 중심으로 확인해 보고자 한다. 우리 국민의 통일인식을 정확하게 진단하는 것이 통일교육 방향 설정의 출발점일 것이다. 선택과 책임을 강조하는 신자유주의적

2 김성경, 『갈라진 마음들: 분단의 사회심리학』(파주: 창작과 비평, 2020); 함세정, 위의 논문.

3 Harvey, David. "Neoliberalism as Creative Destruction." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 610, no. 1 (2007), pp. 22-44.

4 함세정, 「혐오의 시대 통일인식: 평화통일 교육 현장을 중심으로」, 164쪽.

사고는 공정성 기준 가운데 형평에 기반을 둔 ‘능력주의’와, 통일의 기대 효용성(expected utility) 인식은 통일편익론에 기반을 둔 합리주의적 접근과 각각 연계해 이해할 수 있다. 2021년 통일연구원 통일의식조사를 활용한 연구에 따르면, 우리 국민 중 다수는 남북한 통일이 국가 차원에서는 이익이 될 수도 있으나 개인 차원에서는 이익이 되지 않으리라 보고 있다.⁵ 또한, 능력주의에 기반을 두고 공정성을 인식하는 유형은 우리 국민 가운데 가장 큰 비중을 차지하고 있는데, 이들은 통일에 소극적이고, 정부의 적극적 대북 협력 노력에 부정적 태도를 보인다.⁶ 본 글은 이러한 분석 결과를 차례로 소개하고, 그 특성이 청년층에서 더 강하게 표출되는지 검토한 후 통일교육에 대한 함의를 도출하는 것으로 마무리하고자 한다.

II. 연봉 차에 대한 태도에 따른 공정성 인식 유형

공정성은 다차원적 속성을 지니기에 명확하게 규정하기 어렵다. 공정성에 관한 사회적 합의가 있는 것도 아니다. 다만 선행연구에 따르면, 공정성은 크게 절차적 공정성과 분배적 공정성으로 나누어 볼 수 있는데, 절차적 공정성은 모든 현실 사회에 부의 불평등은 존재할 수밖에 없으므로, 사회 구성원은 공정한 과정을 통해 이루어진 분배에서의 불평등을 기꺼이 받아들인다고 전제한다.⁷ 반면, 분배적 공정성에는 형평(equity), 실질적 평등(equality), 그리고 필요(need) 원칙 등의 기준이 존재하며, 그 기준에 따라 다른 공정성 인식이 가능하다. 예를 들어, 실질적 평등 기준이 팽배한 사회에선 분배 과정이 공

5 구분상, 「능력주의자와 평등주의자는 통일과 북한을 어떻게 바라보는가? 공정성 인식 유형과 통일 및 대북정책에 대한 태도 분석」 『국가전략』 제28권 4호 (2022), 134쪽.

6 위의 논문, 117쪽.

7 이희정, 「청년층 계층인식 변화가 공정성 인식에 미치는 영향 분석」 『한국사회학』 제52집 3호 (2018), 127쪽.

정하더라도 불평등한 결과가 발생할 때 이를 불공정한 것으로 인식하게 된다.

구분상은 두 가지 공정성 가운데 분배적 공정성에 초점을 맞추고, 연봉(임금)과 관련된 두 개의 질문에 대한 답변으로 공정성 인식을 유형화하였다.⁸ 그가 사용한 첫 질문은 “대기업과 중소기업 간 연봉 차이는 개인의 능력 차이에 의한 것이므로 당연한 것이다”이고, 두 번째 질문은 “같은 시간에 같은 수준의 일을 한다면, 동일한 연봉을 받는 것은 당연하다”이다. 두 질문은 임금 차에 대한 공정성을 묻는다는 점에서 비슷해 보이지만, 실제 응답자의 동의 비율에선 차이가 나타났다. 대기업과 중소기업 임금 차이에 반대하는 비율은 44.5%이지만, 동일 노동 임금 차별에 동의하지 않는 비율은 69.3%에 달했다. 이처럼 응답자들은 두 질문을 다르게 인식하고 있었다.

각 문항에 대한 동의 여부에 따라 응답자를 네 개의 공정성 인식 유형으로 분류할 수 있다. 첫째, 차별을 수용하는 유형이다. 이들은 대기업과 중소기업 연봉 차를 수긍할 뿐만 아니라, 같은 수준의 일을 하더라도 다른 연봉을 받을 수도 있다고 본다. 이들은 현실에서 연봉 차별은 있을 수밖에 없다고 받아들인다.

둘째, 능력주의(meritocracy) 유형이다. 이들은 대기업과 중소기업 연봉 차는 수긍하지만, 동일 수준의 일을 하면 같은 연봉을 받아야 한다고 본다. 즉 이 유형은 능력 및 노력에 비례하는 연봉을 받아야 공정하다고 생각한다.

셋째, 보편평등(egalitarianism) 유형이다. 이들은 동일 수준의 일을 할 때 연봉에서의 차이는 불공정한 것으로 여길 뿐만 아니라 대기업과 중소기업 간 연봉 차에도 동의하지 않는다. 즉 이 유형은 어떤 형태의 차별에도 부정적이다. 능력주의 유형이 분배적 공정성 기준 중 형평(equity)에 기반을 두고 있다면, 보편평등 유형은 실질적 평등(equality)에 기초하고 있다고 볼 수 있다. 나

8 구분상, 「능력주의자와 평등주의자는 통일과 북한을 어떻게 바라보는가? 공정성 인식 유형과 통일 및 대북정책에 대한 태도 분석」, 123쪽.

아가 노력이나 성과와는 별개로 지원과 혜택은 필요한 사람에게 주어져야 한다는 필요(need) 원칙을 강조하는 사람도 이 유형에 속한다.

넷째, 비일관 유형으로 대기업과 중소기업 간 임금 차에는 동의하지 않지만, 동일 수준의 일을 하더라도 연봉에서의 차이는 가능하다고 본다. 다른 공정성 인식 유형과 비교할 때 이들은 논리적 일관성이 다소 떨어진다고 볼 수 있으며, 상대적으로 소수에 그칠 것으로 예상해 볼 수 있다.

〈표 1〉 연봉 차에 대한 태도에 따른 공정성 인식 유형: 2021 통일의식조사

		동일노동 동일임금	
		동의	비동의
대기업과 중소기업 간 임금 격차	동의	능력주의 35.6%	차별수용 19.9%
	비동의	보편평등 34.0%	비일관 10.5%

출처: 구분상(2022), 130쪽. 〈표 2〉.

2021년 통일연구원 통일의식조사에 드러난 공정성 인식 유형별 비율에 따르면, 능력주의 유형(35.6%), 보편평등 유형(34.0%), 차별수용 유형(19.9%), 비일관 유형(10.5%) 순이었다(〈표 1〉 참조). 이 결과는 신자유주의 비판론자들의 주장과는 달리 우리 사회에 능력주의적 인식이 지배적이라고 보기 어렵다는 것을 보여준다. 다만, 평등주의적 특성만큼 능력주의적 공정성 인식이 우리 사회에 퍼져있는 것만은 분명하다.

III. 통일편익론의 한계

기대효용 관점에서 통일인식과 대북정책에 대한 태도를 분석해 볼 수 있다. 즉 비용과 이익을 충분히 계산할 수 있는 합리적 국민이라면, 통일이 이익

을 가져다줄 것으로 판단할수록 통일에 긍정적이리라 예상해 볼 수 있다. 통일의 이익이 비용보다 더 크다는 점을 강조하는 통일편익론도 이 관점에서 이해할 수 있다. 즉 통일의 기대효용이 분단이 유지될 때의 기대효용보다 크면, 통일을 긍정적으로 볼 것이다.⁹

그러나 통일의 이익과 관련해 ‘과정으로서의 통일’과 ‘결과물로서의 통일’을 구분해 접근해야 한다. 통일편익론이나 민족주의 통일론이나 결과물로서의 통일은 긍정적으로 본다. 통일교육을 받은 한국인 대부분은 과정을 생략한 결과물로서의 통일에 대해 부정적 태도를 보이진 않는다. 그러나 과정으로서의 통일에 대한 태도는 또 다른 이야기이다. 통일에 도달하기까지 감당해야 할 비용을 크게 인식할 때 통일을 선뜻 받아들이기 어렵다.

또한, ‘결과물로서의 통일’에 긍정적일지라도 통일의 혜택이 개인에까지 미칠 것인지에 관한 판단은 다를 수 있다. 통일이 국가 또는 자신에 이익일지라 인식하는지 구별하여 통일인식을 이해하려 하려는 시도가 있었다. 최준영의 연구에 따르면, 통일이 자신과 국가 모두에 이익이라고 인식하는 ‘낙관 유형’, 통일이 자신과 국가 모두에 이익이 되지 않는다고 인식하는 ‘비관 유형’, 자신에게는 이익이 되지 않지만, 국가에는 이익이 된다고 판단하는 ‘소외 유형’, 그리고 국가가 아닌 자신에게만 이익이 된다고 인식하는 ‘이기 유형’으로 분류한 후, 이 유형에 따라 통일을 다르게 인식할 수 있음을 보였다.¹⁰ <표 2>는 통일의 효용성 인식에 따른 유형을 정리한 것이다.

9 최우선 외, 「통일인식 차이의 원인: 합리주의적 설명」 『아세아연구』 제53권 3호 (2016), 84-112쪽.

10 최준영, 「통일의 이익에 대한 차별적 인식과 통일의 필요성」 『국가전략』 제22권 3호 (2016), 119쪽.

〈표 2〉 통일 이익에 관한 효용성 인식에 따른 유형별 비율: 2021년 통일의식조사

		국가에 이익	
		이익	이익이 아님
개인에 이익	이익	낙관(optimistic) 28.0%	이기(narrow-minded) 1.0%
	이익이 아님	소외(marginalized) 36.5%	비관(pessimistic) 34.5%

위의 유형 가운데 통일에 가장 긍정적이고 적극적인 경우는 낙관 유형일 것이며, 반대로 가장 비관적이고 소극적인 경우는 비관 유형일 것이다. 개인의 이익을 우선시하는 합리적 선택 관점에서 보면, 이기 유형이 소외 유형보다 더 통일에 대해 긍정적인 견해를 보이리라 예상해 볼 수 있다. 반대로 국익 우선 시각에서 보면, 소외 유형이 이기 유형보다는 더 통일에 대해 긍정적일 수도 있다. 분명한 점은 낙관 유형과 비교해 소외 및 비관 유형이 통일에 부정적이라는 것이다.

2021년 통일연구원 통일의식조사 결과에 따르면, 우리 국민의 통일효용성 인식 유형은 소외(36.5%), 비관(34.5%), 낙관(28.0%), 이기(1.0%) 순으로 나타났다. 통일이 개인에게 이익이 되지 않는다고 보는 유형(소외와 비관)은 무려 71.0%를 차지하고 있다.

위의 결과는 통일편익론에 근거한 통일인식이 얼마나 취약한지 보여준다. 통일편익 교육 등을 통해 ‘결과물로서의 통일’과 국가 차원에서의 통일 이익은 수긍하지만, 비용 부담을 수반하는 ‘과정으로서의 통일’과 개인 차원에서의 통일 혜택에 관한 믿음이 부족한 부류가 우리 국민의 다수를 차지하고 있다. 즉 ‘그래, 통일이 우리 국가에 이익이 될 수 있다는 것은 알겠어. 하지만 내가 그 이익이 나에게까지는 오지 않을 것 같아. 무엇보다 통일에 도달하기까지 드는 각종 비용을 내가 부담하고 싶은 생각은 전혀 없어’라는 인식이 이미 우리 사회에 팽배한 것으로 이해할 수 있다.

이러한 통일의 이익에 관한 판단은 한반도 안보환경 변화에도 크게 영향을 받을 수 있다. 즉 남북한 관계가 경색 국면으로 접어들면, 통일 달성 비용을 더 크게 인식하게 되며 통일이 개인에게 이익이 된다고 판단하기 더욱 어려워진다. 이처럼 통일편익에 대한 수용이 반드시 통일에 대한 긍정적 태도로 이어지는 것은 아님을 이해하는 것은 중요하다.

IV. 공정성 인식, 통일편익, 그리고 통일 및 대북인식

통일과 대북정책에 대한 태도를 배분적 정의 관점에서 볼 수 있다. 통일과정에서 부담해야 할 비용과 통일의 결과로 배분되는 혜택이 비례하지 않을 수 있기 때문이다. 즉 사회적 가치를 어떻게 배분하는 것이 공정하다고 보는지에 따라 통일과 대북정책에 대한 태도는 다를 수 있다. 어떤 정책의 비용 부담자와 결과의 수혜자 간 괴리가 큰 것을 불공정하다고 보는 사람은 그 정책에 부정적이라 쉽게 예상할 수 있다.

현시점에서 남북한 간에는 큰 소득 불평등이 존재한다. 따라서 통일 이후에도 상당 기간 남북한 주민 간 소득 불평등 완화 및 사회통합에 필요한 비용 대부분은 남한 주민이 감당해야 한다. 반면, 남북한 통일의 단기적 수혜는 북한 주민에 집중될 것으로 예상해 볼 수 있다. 가치의 분배와 관련한 공정성 인식이 통일에 대한 태도에 영향을 줄 수 있는 지점이다.

그뿐만 아니라 북한은 경제난에도 불구하고 핵무기와 미사일 개발하고 있고, 남북 협력의 상징인 개성공단을 일방적으로 폐쇄하였으며, 남북공동연락 사무소를 일방적으로 폭파하였다. 이러한 상황에서 북한에 대규모 지원을 하거나 개성공단처럼 남북협력사업을 재개하려는 것, 그리고 종전선언을 위해 미국을 설득하는 것과 같은 우리 정부의 노력을 공정성 관점에서 바라볼 수 있다. 즉 북한은 남북 협력의 혜택을 받을 자격이 있는지, 그리고 자격이 없는

북한과의 협력을 추진하는 우리 정부의 노력을 불공정하게 인식하는지에 따라 통일 및 대북정책의 태도는 달라질 수 있다.

〈표 3〉은 종속변수를 통일인식, 구체적으로는 평화공존보다 통일을 지향하는지 여부, 연합통일에 대한 선호로 설정한 로지스틱 회귀모형 결과를 요약한 것이다.¹¹ 핵심 설명변수는 앞서 언급한 통일의 효용성에 관한 인식 유형(기준범주=낙관 유형)과 공정성 인식 유형(기준범주=보편평등)이다. 그 외에도 회귀모형은 인구통계학적 변수, 사회경제적 지위 변수, 정치변수(이념, 국정운영평가, 보수정당 일체감, 보수정당 호감도), 국가에 대한 자긍심 등의 변수를 통제변수로 포함하였다.

〈표 3〉 로지스틱 회귀분석: 통일인식(통일연구원 통일인식조사 2021)

	평화공존보다 통일지향		연합통일	
	β(SE)	Exp(β) [95% CI]	β(SE)	Exp(β) [95% CI]
공정성 유형: 능력주의	-0.727** (0.199)	0.483 [0.326, 0.712]	-0.645** (0.169)	0.525 [0.376, 0.729]
공정성 유형: 차별수용	-0.044 (0.219)	0.957 [0.620, 1.468]	-0.521** (0.198)	0.594 [0.403, 0.876]
공정성 유형: 비일관	-0.262 (0.281)	0.769 [0.438, 1.320]	-0.289 (0.246)	0.749 [0.464, 1.221]
통일효용성: 소외	-0.426* (0.185)	0.653 [0.455, 0.937]	-0.145 (0.173)	0.865 [0.616, 1.213]
통일효용성: 비판	-1.169** (0.224)	0.311 [0.200, 0.481]	-0.051 (0.185)	0.950 [0.661, 1.364]
통일효용성: 이기	-1.357 (1.090)	0.257 [0.030, 2.179]	-0.433 (0.702)	0.648 [0.162, 2.762]
N	980		980	
Pseudo R2	0.11		0.02	

출처: 구분상(2022), 132-133쪽. 〈표 4〉를 요약함. *: $p < .05$, **: $p < .01$.

11 구분상, 「능력주의자와 평등주의자는 통일과 북한을 어떻게 바라보는가? 공정성 인식 유형과 통일 및 대북정책에 대한 태도 분석」, 132-133쪽.

우선 평화공존보다 통일을 지향할 가능성은 기준범주인 보편평등 유형과 비교해 능력주의 유형에서 유의하게 작게 나타났다. 다른 변수를 상수로 고정했을 때 능력주의 유형이 보편평등 유형보다 통일을 지향할 가능성은 약 52% 낮았다. 즉, 능력주의 유형은 보편평등 유형보다 통일을 지향할 가능성은 뚜렷하게 적었다. 기준범주를 차별수용 유형으로 설정하더라도 같은 결과를 얻었다. 즉 비일관 유형을 제외한 다른 유형보다 능력주의 유형에서 통일지향 가능성이 더 낮았다. 한편, 통일효용성 인식 유형 가운데 비관 유형과 소외 유형은 국가와 자신에 다 이익이 된다고 생각하는 낙관 유형보다 통일 지향적이지 않다는 점도 확인했다.

〈표 4〉는 종속변수를 여러 대북정책에 대한 태도로 설정한 회귀모형 결과를 요약한 것이다.¹² 〈표 3〉의 통일인식 분석에 사용한 설명변수를 그대로 사용하였다.

〈표 4〉 선형회귀분석: 대북정책 태도(통일연구원 통일인식조사 2021)

	무력충돌	금강산관광 재개	코로나19 의료지원	남북한 합의 계승	종전선언 미국 설득
	Coef (SE)	Coef (SE)	Coef (SE)	Coef (SE)	Coef (SE)
공정성 유형: 능력주의	0.780**(0.204)	0.178 (0.204)	0.060 (0.069)	-0.196**(0.064)	-0.166**(0.063)
공정성 유형: 차별수용	0.008 (0.208)	-0.561**(0.208)	0.257**(0.070)	-0.125 (0.065)	-0.111 (0.064)
공정성 유형: 비일관	0.153 (0.277)	-0.776**(0.277)	0.109 (0.093)	0.071 (0.087)	-0.189* (0.086)
통일효용성: 소외	-0.196 (0.183)	-0.231 (0.183)	-0.078 (0.062)	-0.181**(0.057)	0.012 (0.057)
통일효용성: 비관	-0.145 (0.194)	-0.610**(0.194)	-0.344**(0.065)	-0.295**(0.061)	-0.073 (0.060)
통일효용성: 이기	0.603 (0.762)	-0.047 (0.763)	-0.574* (0.256)	-0.364 (0.238)	-0.033 (0.236)
N	980	980	980	980	980
Adj. R2	0.08	0.18	0.16	0.11	0.05

출처: 구분상(2022), pp. 139. 〈표 6〉를 요약함. *: $p < .05$, **: $p < .01$.

12 위의 논문, 139쪽.

우선 통일효용성 인식 유형에 따라 모든 영역의 대북정책 태도가 달라진다고 보기 어려웠다. 다만, 낙관 유형과 비교할 때 통일이 개인에 이익이 되지 않으리라 판단한 유형(소외 및 비관 유형)이 정부의 적극적인 대북 협력 및 지원에는 부정적인 것으로 나타났다.

공정성 인식 유형별 대북정책 태도에서의 차이는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 다른 설명변수를 통제했음에도 능력주의 유형은 차별수용 유형과 비교해 무력 충돌도 불사하려는 태도를 보였다. 노력이나 책임과 성과 간 비례성을 강조하는 능력주의 유형은 일방적 도발에 대한 책임은 북한에 있기에 그에 상응하는 대가를 치르게 하는 것이 공정하다고 보는 경향이 반영된 결과로 볼 수 있다. 이처럼 능력주의 유형은 다른 유형보다 일방적 대북포용정책에 부정적인 태도를 보인다.

둘째, 능력주의 유형은 보편평등 유형과 비교할 때 금강산 관광 재개에 더 긍정적이었다. 일방적 대북포용정책에는 부정적이었던 능력주의 유형은 금강산 관광같이 북한이 부지나 노동력과 같은 생산요소를 투입하는 남북한 협력에는 오히려 긍정적일 수 있다는 점에서 주목할 만한 결과이다.

셋째, 보편평등 유형은 차별수용 및 능력주의 유형보다 코로나19 관련 북한 의료용품 지원에 더 긍정적인 태도를 보였다. 이러한 결과는 보편평등 유형이 구성원 간 불평등과 차별에 부정적이라는 특성으로 설명할 수 있다.

넷째, 능력주의 유형은 보편평등 유형보다 남북 합의 계승에 더 부정적인 태도를 보였다. 조사 시점인 2021년의 남북관계는 냉랭했다. 남북한 화해의 기운이 가득했던 2018년 이후 기대만큼 남북관계에서 진전이 없었고, 북한의 계속된 미사일과 핵무기 개발 실험, 남북공동연락사무소 폭파 등으로 북한에 대한 신뢰가 크게 낮아진 상태였다. 이러한 상황에서 노력과 책임에서의 비례성을 강조하는 능력주의 유형은 북한은 남북 정상 간 합의를 지키지 않는 태도, 우리 정부는 합의를 지키려 노력하는 것이 공정하지 않다고 인식했을

수 있다. 마찬가지로 종전선언을 위해 미국을 설득하는 것에 대한 태도에서도 능력주의 유형이 더 부정적이었다. 북한이 북핵 문제 해결에 적극적이지 않은 상황에서 종전을 위해 우리가 노력해야 한다는 주장에 대해 능력주의 유형은 더 부정적이었다.

위의 결과를 종합하면, 다른 공정성 인식 유형과 비교해 능력주의 유형은 덜 통일지향적이었고, 대북정책에 대해서도 노력과 책임에서의 비례성 원칙에 충실한 태도를 보였다. 반면, 보편평등유형은 상대적으로 더 통일지향적이고, 북한을 배려의 대상으로 인식하는 경향을 보였다.

V. 능력주의적 공정성 인식은 청년층만의 특성일까?

그렇다면, 이러한 능력주의 기반 공정성 인식 유형은 언론에서 언급하듯 최근에 더 두드러진 현상일까? 아쉽게도 관련 시계열 데이터가 없어서 이러한 의문에 대한 경험적 검증은 어렵다. 그렇다면, 이러한 능력주의 공정성 인식은 여자 아이스하키팀 남북한 단일팀 구성 과정에서 불거진 청년층의 반감에서 나타났듯이 청년층에서 뚜렷한 특징일까? 즉 공정성 인식과 세대 간 연관에 관한 질문을 제기해볼 수 있다. 한국인의 통일인식에 관한 선행연구는 청년층이 통일에 소극적이고 북한에 부정적이라고 주장한다.¹³ (김병조 2015; 이내영·조철호 외 2015). 그러나 이러한 특징이 단순히 현시점 청년층의 특성인지, 아니면 청년세대에 팽배한 공정성 인식의 특성에 따른 것인지 엄밀하게 검증해 볼 필요가 있다.

¹³ 김병조, 「한국인의 통일인식 2007~2015: 세대별 격차와 세대 내 분화」 『통일과 평화』 제7권 2호 (2015); 이내영 외, 『통일인식에 대한 세대격차의 원인분석과 갈등해소를 위한 국민통합방안』 (서울: 통일부, 2015).

2021년 통일연구원 통일의식조사 결과에 따르면, 세대별 공정성 인식 유형에서의 차이는 생각만큼 뚜렷하지 않다.¹⁴ 세대별 공정성 인식 유형 비율을 정리한 <표 5>에 따르면, 오히려 능력주의적 공정성 인식 유형 비율은 청년세대라 할 수 있는 IMF세대와 밀레니얼세대보다 전쟁세대와 산업화 세대에서도 높았다. 이처럼 신자유주의에 기반을 둔 능력주의 공정성 인식 기준이 전 세대에 팽배했다고 보기는 어렵고, 특히 청년층에 더 확산하였다고 볼 근거는 부족하다.

<표 5> 세대별 공정성 인식 유형 비율

세대	차별수용	능력주의	보편평등	비일관
전쟁세대(1950년 이전)	21.6	44.1	28.4	5.9
산업화세대(1951~1960년)	25.1	41.3	25.7	7.8
86세대(1961~1970년)	16.5	33.5	39.2	10.8
X세대(1971~1980년)	18.0	33.0	38.1	10.8
IMF세대(1981~1990년)	18.6	31.7	35.4	14.3
밀레니얼세대(1991년 이후)	21.1	34.1	33.5	11.4

통일인식에서의 차이를 세대 특성으로 설명하려는 세대 환원주의적 접근을 조심해야 할 경험적 근거도 있다. 2014년부터 2021년까지 축적된 통일연구원 통일의식조사 결과를 활용해 한국인의 통일인식 및 대북정책 태도에 관한 연령-기간-코호트 분석(age-period-cohort analysis)을 시행한 연구에 따르면, 통일 및 대북정책 태도에서의 세대 차가 있다고 보기 어려웠다. 인식 및 태도에서의 차이 대부분은 연령효과와 기간효과에 의해 설명할 수 있다. 코호트의 집합 개념으로서의 세대 간 차이는 거의 나타나지 않았다. X세대(1971~1980년 출생)가 밀레니얼세대(1991년 이후 출생)보다 북한에 더 관심

¹⁴ 세대 구분은 통일연구원 통일의식조사 기준을 따랐다. 이상신, 「서론」 이상신(편), 『통일의식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근』 KINU 연구총서 21-15 (서울: 통일연구원, 2021), 31쪽.

이 많은 정도만 통계적으로 유의하게 나타났을 뿐, 다른 통일 및 대북인식에서 유의한 세대 차는 확인되지 않았다.¹⁵

VI. 통일교육에의 함의

앞서 제시한 경험적 연구 결과는 선택과 책임을 강조하는 신자유주의적 관점과 연계성이 가장 강한 능력주의 유형이 비록 다수는 아닐지라도 우리 사회에서 상당한 비율을 차지하고 있고, 이들은 통일 지향적이지 않으며 북한의 노력과 책임이 뒤따르지 않는 상황에서 우리 정부의 일방적 대북 협력 노력에 부정적임을 확인해 주었다.

또한, 통일효용성 인식 유형 분석을 통해 우리 국민은 '과정으로서의 통일'과 '결과물로서의 통일', 그리고 개인 차원에서의 통일 이익과 국가 차원에서의 통일 이익을 구분하고 있다는 점을 확인하였다. 특히, 남북한 통일이 국가적으로는 이익이 될 수 있다는 것은 다양한 통일교육을 통해 이해하고 있으나 나에게까지 이익이 되리라 보지 않는 유형이 다수를 이루고 있다. 이 지점에서 능력주의 유형은 북한의 노력과 책임에 주목하고, 이들을 통일과 협력의 혜택을 누릴 자격이 없는 무임승차자로 인식하여 통일 및 대북 협력에 부정적인 태도를 보인다.

그러나 언론에서 빈번하게 언급되는 것처럼 이러한 능력주의적 공정성 인식이 청년세대만의 특성이라고 보긴 어렵다. 오히려 노년층에서 능력주의 유형 비율이 더 높게 나타났다는 점에 주목해야 한다. 능력주의적 공정성 인식의 부정적 영향력이 노년층이 오랫동안 받았던 민족주의 기반 통일교육에 의해 상쇄된 것일 수 있다. 민족정체성에 기반을 둔 통일교육의 공백은 북한에

15 구본상, 「연령-기간-코호트 분석: 통일 및 대북인식」 이상신(편), 『통일의식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근』 KINU 연구총서 21-15 (서울: 통일연구원, 2021), 179-228쪽.

관한 무관심과 타자(他者)화를 낳고, 이러한 환경에서 능력주의적 공정성 인식은 북한에 대한 혐오 및 배제와 쉽게 결합하게 된다. 따라서 통일의 필요성 인식과 긍정적 대북정책 태도를 형성하려면, 우선 통일을 위한 정부 차원의 노력에 대한 반감 자체를 현 청년세대의 특성으로 돌리는 세대 환원주의적 태도를 멈춰야 한다. 그리고 북한에 관한 관심을 높이고, 민족 정체성을 자연스럽게 녹여내며, 통일이 나에게 이익이 될 수 있다는 믿음을 심어주는 통일교육을 모색해야 한다.

참고문헌

- 김성경, 『갈라진 마음들: 분단의 사회심리학』, 파주: 창작과 비평, 2020.
- 구본상, 「연령-기간-코호트 분석: 통일 및 대북인식」 이상신(편), 『통일의식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근』 KINU 연구총서 21-15, 179-228쪽, 서울: 통일연구원, 2021.
- _____, 「능력주의자와 평등주의자는 통일과 북한을 어떻게 바라보는가? 공정성 인식 유형과 통일 및 대북정책에 대한 태도 분석」 『국가전략』 제28권 4호, 2022, 117-149쪽.
- 김병조, 「한국인의 통일인식 2007~2015: 세대별 격차와 세대 내 분화」 『통일과 평화』 제7권 2호, 2015, 3-41쪽.
- 이내영·조철호·정한울·허석재, 『통일인식에 대한 세대격차의 원인분석과 갈등해소를 위한 국민통합방안』, 서울: 통일부, 2015.
- 이상신, 「서론」 이상신(편), 『통일의식조사 2021: 통일·북한 인식의 새로운 접근』 KINU 연구총서 21-15, 25-36쪽, 서울: 통일연구원, 2021.
- 이희정, 「청년층 계층인식 변화가 공정성 인식에 미치는 영향 분석」 『한국사회학』 제52집 3호, 2018, 119-164쪽.
- 최우선·황태희·최영준·주형민, 「통일인식 차이의 원인: 합리주의적 설명」 『아세아연구』 제53권 3호, 2016, 84-112쪽.
- 최준영, 「통일의 이익에 대한 차별적 인식과 통일의 필요성」 『국가전략』 제22권 3호, 2016, 117-149쪽.
- 함세정, 「혐오의 시대 통일인식: 평화통일 교육 현장을 중심으로」 『통일연구』 제26권 1호, 2022, 163-198쪽.
- Harvey, David. 2007. "Neoliberalism as Creative Destruction." *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 610, no. 1, pp. 22-44.

리뷰

잊혀진 '사람들'에 대한 기억, 국립6.25전쟁납북자기념관 ·
윤소라



잊혀진 '사람들'에 대한 기억, 국립6.25전쟁납북자기념관

•
윤소라

국립6.25전쟁납북자기념관 학예연구사

들어가며

‘기념관’은 현재 세대가 미래 세대에게 전해줄만한 의미 있는 기억, 역사적 사건 및 인물 등에 관한 자료를 수집하여 전시·교육·연구하는 동시에 방문객에게 개인적·공적 추모의 공간을 제공한다.

국립6.25전쟁납북자기념관(이하 기념관)은 6.25전쟁 당시 북한에 의해 납치·희생된 분들을 기리고 납북사건의 역사적 배경과 진실을 규명하기 위한 목적성을 가지고 설립되었다.

현대사의 이슈들은 필연적으로 정치적 이해관계와 맞물려 이중적 인식구조를 갖는 경우가 다반사이다. 따라서 현대에 발생한 역사적 사건 또는 인물을 전시하는 데는 언제나 논쟁적이고 모호한 지점들이 존재하기 마련이며, 많은 현대사 박물관들이 그 속에서 나름의 중심을 잡고 길을 찾는 과정에서 기관만의 독자적인 정체성을 확립한다.

그렇다면 우리 기념관의 정체성은 어떤 것이며, 납북이라는 사건을 통해 우리 기념관이 미래 세대에 전승해야 할 가치는 어떤 것일까? 그 가치를 전달하는 방식은 어떤 모습을 띄어야 하며, 전쟁 후 70여년이 지난 지금 시점에서 어떻게 시대적 공감대를 이끌어낼 수 있을까?

경계의 땅, 파주 그리고 임진각

먼저 기념관의 정체성을 설명하고자 하면 임진각이라는 장소가 갖는 상징성을 살펴볼 필요가 있다. 장소에 내포된 상징성은 그 곳을 찾는 관람객의 성격과 그들이 이곳에 와서 기대하는 니즈를 설명해주기 때문이다.

북한과 가장 가까운 곳, 그래서 멀리서나마 북한을 마주할 수 있고 그리운 사람, 장소, 시간들을 떠올리고 기억할 수 있는 곳이 파주 임진각이다. 해마다 명절이나 개인적인 기념일에 실향민, 이산·납북자 가족들은 이곳 임진각을 찾는다. 뿐만 아니라 민족상잔(民族相殘)의 비극과 분단국가의 팽팽한 긴장감을 간접적으로나마 경험해보고 싶은 국내외 관광객들 역시 이곳으로 모여든다. 분단의 현실을 정면으로 마주하며, 70여 년 전의 전쟁을 과거로 흘려보내지 못한 채 이산(離散)의 고통 속에 살고 있는 사람들이 모이는 곳. 기념관이 임진각에 설립된 이유는 바로 이 장소가 갖는 이러한 상징성과 이곳에 흐르는 국민 정서, 이산과 망향에 대한 국민들의 공통된 기억 때문이다.

하지만 임진각을 찾는 사람들의 대부분의 “납북(拉北)”에 대한 정보나 기초적인 지식이 없는 상태로 기념관에 들어선다. 이산가족에 대해서는 국민 누구나 알고 있지만 전시(戰時)납북자에 대해서는 국민적 인식이 아직까지도 부족한 탓이다. 말 그대로 잊혀진 사건, 잊혀진 사람들인 것이다.

상설전시실-미해결의 역사를 직시하는 곳

그래서 상설전시실의 첫 도입부 주제는 '잃어버린 사람들'이다. 우리는 납북사건에 대한 서문을 '사람들'로 시작하는 것을 택했다.

끌려갈 납(拉), 북녘 북(北). 남북의 개념을 설명하며 시작되는 전시실의 첫 번째 패널에는 납북된 가장(家長)을 공백으로 처리한 납북자의 가족사진이 큼지막하게 자리한다(그림 1). 관람객들은 지금껏 몰랐던 납북자의 존재에 대한 당혹감 그리고 가족 해체의 모습을 직접적으로 목격하는 서글픈 감정을 안고 전시실 내부로 입장한다.

이어지는 공간에서는 6.25전쟁과 당시의 국내외 정세를 최대한 집약하여 연표와 기록영상으로만 보여주는 형태로 배치하였다. 관람객들이 납북자와 납북사건에만 온전히 집중하여 관람할 수 있게 기획한 것이다. 6.25전쟁이라는 거대한 사건을 전면에 내세운 통사적 배치에서 벗어나 어떤 이유로, 어떠한 사람들이 납북이 되었는지를 보여주고 얼마나 납북이 되었는지, 그리고 이



그림 1. 상설전시실 입구

사람들이 결국엔 돌아와서 헤어진 가족들을 만났는지, 얼마나 돌아왔는지에 대한 내러티브를 쌓아가는 형식의 동선은 관람객들의 호기심을 불러일으키기에 적합한 구성이었다.

이 과정에서 신문, 공문서, 사진, 증언 영상, 납북자 명부 등 다양한 형태의 아카이브 자료들이 전시자료로 활용되었다.

시대적 배경이 근현대이고, 사건이나 사람을 기억하고 추모하기 위해 만들어진 기념관의 특성상 박물관이나 미술관처럼 미적 즐거움을 제공하거나 독보적인 아우라를 가진 유물들을 소장하기란 사실상 어렵다. 수집된 자료들의 대부분이 서류(紙類) 형태로 평면적이며, 텍스트에 담긴 내용을 소상히 이해하거나 역사적·사회적 맥락에 대한 사전 지식 없이는 특별한 감명을 느끼기 어려울뿐더러 진열장 속에 있는 자료들을 꺼내 정보를 찾아볼 수도 없다. 그래서 전시관에서의 아카이브 자료는 기록관이나 도서관에서의 그것과 다른 위치를 차지하여야 한다. 전시공간에서 검색하고 관람하는 아카이브 자료들은 정보 전달의 목적성 외에 시각적인 재미를 제공하고 더불어 전시물과 유기적으로 연결되어야 하기 때문이다.

따라서 전시실 곳곳에는 전시자료와 연계하여 시대상을 재현한 디오라마를 배치하여 현장감을 살렸고, 와이드 스크린 애니메이션은 관람객을 납북 당시의 순간, 그 시간과 현장 속으로 몰입시킬 수 있도록 낮은 조도의 단독 공간에서 재생되도록 하였다. (그림 2)

덕분에 관람객들은 ‘남한 점령지에서도 전쟁 수행 인력을 동원’할 것을 지시하는 북한 발행 문서들을 전시자료로 관람하면서, 강제로 연행되는 사람들의 디오라마를 보고, 아버지가 납북되던 당시의 상황을 증언하는 인터뷰를 귀로 듣게 된다.

이렇듯 역사적 사실에 근거한 공적 기록물과 가족들의 증언을 바탕으로 하는 다양한 형태의 자료들은 납북 사건의 배경과 전개를 비교적 담백하게 서

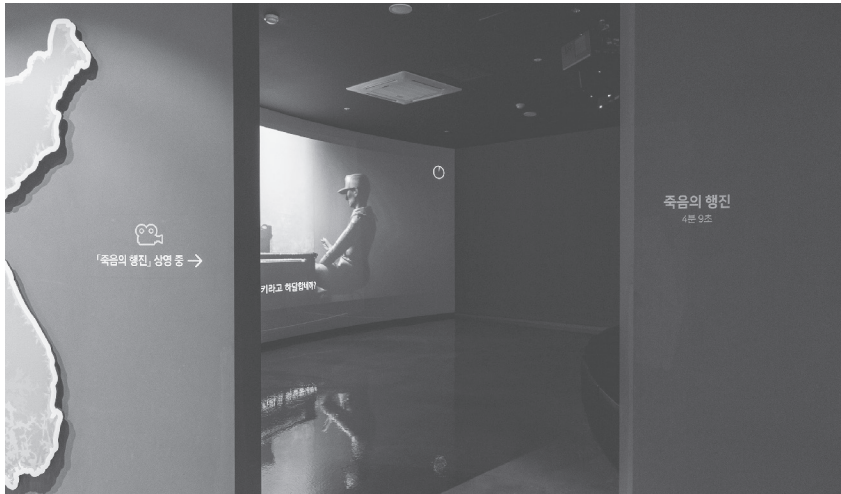


그림 2. 상설전시실, 애니메이션 『죽음의 행진』

술하면서 관람객들이 지금껏 인지하지 못했던 납북자의 존재를 인식시키고, 납북사건이 어떻게 해결이 됐는지 질문을 던지게 하는 동시에 그 결말은 정당한 것이었는지 문제 제기를 하는 역할을 한다. 앞서 상기한 바와 같이 전시관은 책이나 기록물과는 다르게 관람객과의 소통이 이루어지는 공간이기 때문이다.

따라서 ‘어떠한’ 전시자료를 선택할 것인지, 그리고 그것들을 ‘어떻게’ 보여주느냐는 관람객들이 납북 사건에 접근하고, 재해석 하는데 있어 지대한 영향을 미칠 수밖에 없다. 전쟁의 기억이 없고, 전쟁을 경험하지 못한 세대가 대다수인 현재에서, 과거에 생산해낸 기호화된 반공주의적·국가주의적 언어나 도상은 전쟁, 그리고 납북과 아무런 접점이 없는 계층의 공감대를 끌어내는데 별반 도움이 되지 않을뿐더러 오히려 정서적 괴리감을 낳을 수도 있다. 그렇다고 해서 납북의 고통과 피해에 대한 책임은 전적으로 기습적인 전쟁을 일으킨 북한에 있다는 역사적 사실을 애써 떨어내거나 지워내지 않았다. 하지만 기념관을 방문한 다양한 계층, 연령, 국적의 관람객들에게 남과 북의 날선 대

립적 구도를 보여주고, 그 틈에 희생된 납북자들의 모진 수난과 피폐한 고통을 묵도하게 한 뒤 적대감으로 가득 찬 채 국토와 이념의 분열만을 확인하며 돌아서게 할 수도 없는 일이었다.

대부분의 사람들은 고통의 기억은 빨리 잊고 싶어 한다. 그것이 과거의 일이고 나와 직접적인 접점이 없는 공공의 기억일 때는 더더욱 그러하다. 과거의 일, 나와는 상관없는 과거의 역사로 치부된 경우 사람들은 과거에 사로잡혀 고통과 희생만을 이야기하는 것을 불편하게 받아들이기도 한다. 더불어 역사를 교육함으로써 사회를 통합할 수 있는 공동체의 정서적 기반이 과거에 비해 많이 약해진 현재에 이르러, 역사적 사실을 전시·교육하여 공감대를 이끌어내고, 통용 가능한 미래적 가치를 제시하는 것은 더더욱 신중하게 접근해야 하는 부분이었다.

따라서 “누구에게, 무엇을, 어떻게, 보여줄 것인가?”라는 질문을 끊임없이 되짚어 가며 선택된 전시 자료들은 “납북 사건은 역사적 사실”이며, 돌아오지 못한 10만 여명의 납북자들이 “실제로 존재하는” 사람들이라는 심플하고



그림 3. 상설전시실, 납북자 명부 전시 공간

도 확고한 명제를 뒷받침 할 수 있는 객관적 사료들이었다. 오랜 시간 여기 저기 흩어진 채 먼지와 함께 묻혀있던 12종의 납북자 명부에는 납북자의 이름, 연령, 직업, 납치 장소 등의 정보가 기록되어 있다.(그림 3) 거주지나 이름 순으로 정렬된 방대한 목록이 내용의 전부인 이 명부들을 보고 관람객들은



그림 4. 납북자 하격홍의 아내가 쓴 일기

납북자들을 단지 이름 모를 거대한 희생자 집단으로 단순 수치화시킬 여지가 있는 부분이 있었다. 하지만 단란했던 한 때를 촬영한 가족사진, 납북자의 손길이 묻어난 소지품들, 납북된 남편을 그리워하며 쓴 40년간의 일기 등(그림 4)은 납북자 한 사람 한사람을 개인화하는 효과를 준다. 10만 여명의 납북자들이 70여 년 전 이 땅에 실제로 존재한 사람들이고 사랑하는 가족들이 있었으며, 그 가족들과 함께 사는 따스한 집과 열심히 일하는 직장이 있었다는 것을 보여주는 것이다.

이러한 개인화 및 감정의 이입은 “기억의 방”에서 극대화 된다.(그림 5) 납북자의 이름이 단정히 새겨진 원목의 명패가 전시실 벽면 전체를 가득 채우고 있는데, 앞서 순차적으로 전시를 관람하며 다양한 형태의 전시자료를 통해 납북 사건에 대한 정보를 체득하고, 납북자와 그 가족들의 고통과 슬픔에 공감하며 이동한 관람객들은 이 공간에 들어서며 자연스럽게 추모에 동참하게 된다.

전쟁과 이산의 고통을 겪은 목격자 세대가 점점 사라지게 되면서, 이제 납북 사건은 개인적 기억과 공적 기억의 연결고리가 점차 느슨해지는 역사화 상태에 들어섰다고 봐도 과언이 아니다. 역사화가 진행된 과거에 대한 기억은 시간이 지날수록 점차 차갑게 식어가게 되고 과거사에 대한 공론화도 힘을 잃게 됨은 자명한 일이다. 상설전시실에서 우리는 아직 결론을 모르는 미해결의



그림 5. 상설전시실, 기억의 방

역사, 잊혀진 사람들인 납북자를 공론화 시키고자 했다. 거시사의 통사적 흐름 속에 촘촘히 자리한 미시사적 층위를 보여주고, 끝내는 기억의 한편으로 물러나 있었던 납북자 문제에 대한 국민적 공감대를 획득해내려는 시도는 현재에도 진행형이다.

특별전시실-보통 사람들의 이야기를 담다

특별전시실에서는 납북자들이 보통사람으로서 각각의 삶을 살아간 이야기, 그리고 그 삶 속에서 만들어낸 역동성을 조명하고자 했다. 납북자 ○○○씨가 아닌 기자, 수필가, 정비공, 세 딸의 아버지, 기타 연주를 좋아했던 청년으로서의 모습을 통해 10만 명이라는 거대한 숫자에 매몰된 집단을 지우고 납북자 개인에 집중함으로써 관람객을 감성적으로 자극하고 “이 비극적인 사건이 나와 내 가족의 이야기가 될 수도 있다.”라는 동일시를 가능하게 하려고

한 것이다. 하지만 동시에 이러한 납북자에 대한 생활사적 접근이 국가적 이자 민족적인 문제를 탈역사화 시키고 '지나간 시절'의 개인적 아픔으로 축소화 시킬 수 있다는 시각을 경계하고자 하였다.

우리는 시대적 배경을 1950년으로 한정짓지 않고 납북자들이 아들로 서, 학생으로서, 사회인으로서 살아갔던 일제강점기부터 광복 전후의 시기까지 폭 넓은 시대사적, 문화사적 자료를 수집하여 납북자의 개인적인 사

연이 담긴 자료들을 뒷받침하고, 그들의 살았던 삶의 이야기를 더욱 풍부하게 만들었다. 이로써 전시실에서 관람객들은 시대사와 결합한 납북자 개개인의 삶을 입체적으로 들여다보며 역사적 맥락을 헤아리고, 능동적으로 사유한다.

납북 예술인들의 작품 세계를 소개한 2021년 특별전시 “예술, 전쟁을 겪다”에서 포스터로 활용한 언론인 최영수의 삽화(그림 6)는 비좁은 방에 몸을 웅크려 놓은 자신의 자화상을 그린 것으로, 단절된 공간감과 굳어터기 없는 세련된 필치로 혼란한 시대를 살아가는 지식인의 고뇌를 표현하였다.

이 작품을 통해 관람객은 역동적인 동시에 불안하고 혼란했던 1940~50년대의 시대상황을 어렵해볼 수 있으며, 다재다능한 예술가이자 세 남매의 아버지였던 최영수가 납북된 것에 대해 상실감, 안타까움 등 납북자 가족들이 느끼는 감정과 정서적으로 교감하게 된다.

전시실 후반부에는 납북된 아버지와 아들의 사진이 나란히 전시되어 있는데 옛된 청년의 모습을 한 청년의 아버지와, 백발에 주름진 얼굴을 한 아들

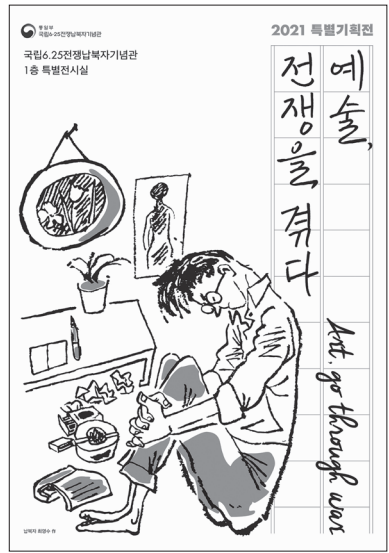


그림 6. 예술, 전쟁을 겪다 포스터



그림 7. 예술, 전쟁을 겪다 전시실

의 모습(그림 7)을 보며 70여년 이상의 세월에 대한 엄숙함과 아울러 애뜻함을 느낀다. 이렇게 맺어진 정서적 유대감은 관람객으로 하여금 “사라진 이들의 행방을 누구에게, 어떻게 물을 수 있을까?”라는 의문을 제기하게 하고, 더불어 전쟁이라는 국가적 재난 속에서 나와 같은 보통의 사람들이 침해당한 인권의 가치에 대한 성찰적 접근을 가능케 한다.

또 다른 특별전시인 “우리 할아버지 이야기”는 더욱 더 직접적이고 개인적인 스토리텔링이 전시 전체를 이끌어 가는데, 이는 주 관람객을 어린이로 설정했기 때문에 연출된 서사였다. 납북된 할아버지를 단 한 번도 만나보지 못한 어린 손주의 시각으로 조망한 할아버지의 일대기에서, 납북자는 일제강점기 보통학교 학생으로, 해방된 조국에서 사회인으로서 직업을 가지고 단란한 가정을 꾸려 살아가는 보통사람으로 묘사된다. 식민지 조선에서 태어나 혼란한 해방공간에서 삶을 꾸렸고, 전쟁의 소용돌이에 사라진 이들. 역사의 부침(浮沈)과 함께한 이들의 삶이 고스란히 담긴 유물들은 우리가 살아보지 못했

던 당시의 일반적인 시대상이 반영된 동시에 각기 다른 인생을 살았던 개개인의 소소한 이야기를 생생하게 들려준다.

어린이 관람객들은 낮은 벽체와 따스한 색감의 일러스트로 이루어진 전시 공간을 1인칭으로 관찰하며 더욱 더 친밀하고 애뜻한 감정을 투영시키며, 순수하고 섬세한 감상을 그림으로 그리고 글로 써 벽면에 전시해 제대로 애도 받지 못한 이들을 위로한다. 미래 세대들이 건네는 위로는 전시실을 찾는 관람객과 납북자 가족들에게 커다란 울림을 주는 동시에 고통과 상실의 역사를 기억하고 추모하는 것을 뛰어넘어 새롭게 서술될 역사의식에 동기를 부여한다.

앞으로의 과제

개인적으로 전쟁이 끝나기만 하면 “삶은 ‘정상적으로’ 다시 진행되고 문화는 ‘재건되리라’는¹⁾ 생각은 비판받아야 마땅하다는 의견에 전적으로 동의한다. 어떠한 삶들은 여전히 정상으로 돌아가지 못하였고 재건되지 못한 상태로 남아 있기 때문이다.

6.25전쟁 종료 후 의식주 해결, 전후 복구, 이재민 구제 등의 문제가 산적해 있는 상황에서 정부는 국가 재건 사안에 집중해야했고 7~80년대에 이르러서는 경제 개발 및 집권 계층의 권력 공고화를 위한 반공민주주의라는 이름 하에 전시 납북자의 이름은 잊혀지고, 피해자들은 침묵을 강요당했다. 다소 늦었지만 우리는 이제라도 잊혀지거나 억눌린 기억을 ‘공공 기억’의 장으로 불러내어 더욱 더 풍성한 기억들을 수집하길 원한다. 지체할 시간은 없다. 이

¹⁾ 독일의 철학자 테오도르 아도르노는 제2차 세계대전에서 엄청난 유대인들의 희생을 목격하고 미국으로 망명하여 전쟁이 희생시킨 것을 쉽게 잊는 낙관주의에 대해 비판적인 입장을 취하였다. 「33.사정거리에 서 벗어나」, 『미니마 모랄리아』, 길, 2005

미 수많은 기억들이 망각되고 빛이 바랐다.

기념관은 동시대를 살아가는 이들의 동의, 이 사건과 이 사람들을 기억할 역사적 가치를 인정받고 이를 미래세대에 계승해야 한다는 책무에 대한 동의를 전제로 설립되었다. 이러한 국민적·사회적 동의가 과거를 잊지 않으려는 정책과 맞물렸을 때 질적·양적으로 풍부하고 가치 있는 자료들을 수집할 수 있고 이를 토대로 새로운 역사적 시각을 환기시켜 연구-자료수집-전시 및 교육의 선순환을 담보할 수 있는 것이다.

우리 기념관의 앞으로의 과제는 6.25전쟁과 남북사건에 대한 자료와 아카이브를 다방면으로 수집하고 집약적으로 축적하는 것이다. 수집된 자료들과 불러내온 기억들을 통해 만들어질 전시는 단순히 과거사를 재조명하는데 그치지 않고 다양한 계층의 사람들이 남과 북의 관계성에 대한 이념적 관성에서 벗어나 인식의 지평을 확장시켜 남북 사건이 함의하고 있는 더 큰 담론, 이를 테면 전쟁 시 민간인의 인권 문제와 같은 지점까지 아우를 수 있게 할 것이다. 그렇게 마련된 토대 위에 남북 문제 해결의 주춧돌을 마련하고, 그 과정에서 남북자와 그 가족들의 치유와 회복의 여정까지 담을 수 있기를 바란다.

참고문헌

김지영, 「현대사 박물관: 역사 앞에 선 논쟁의 공간, 그 속에서 길을 찾기」, 『현대사와 박물관』 제2권 (2019), 138~144쪽

조수진, 「아우슈비츠와 기억: 우리는 역사와 어떻게 대면해야하는가-영화 〈마지막에는 여행객들이 온다〉를 중심으로」, 『독일어문학』 제77집

『통일과 담론』 제2집 2호(하반기호) 원고 모집

국립통일교육원 통일교육연구센터는 연 2회(5월, 11월) 발간 학술지 『통일과 담론』 제2집 2호(하반기호) 원고를 모집합니다. 『통일과 담론』은 통일, 남북관계 등 관련 주제를 다룬 학술논문을 엄선하여 실을 예정입니다. 특히, 『통일과 담론』은 이 주제들에 대한 학술적·정책적 상상력, 새로운 이해의 틀, 다양한 성찰들과 담론들을 나누고 융합하는 일종의 ‘플랫폼’을 지향합니다. 많은 사람들이 『통일과 담론』이라는 플랫폼을 통해 이념과 생각의 차이를 떠나 서로 관계 맺고 소통하게 되기를 기대합니다.

『통일과 담론』에 투고할 원고는 독창성을 갖는 학술논문이어야 하며, 다른 곳에 게재되었거나 게재될 계획이 없는 글이어야 합니다. 원고는 「논문투고 및 작성 요령」에 따라 ‘아래아 한글’이나 ‘MS워드’로 작성해야 하며, 총 분량은 200자 원고지 180매 내외입니다. 원고에는 논문 요약문(국문은 원고지 3매 내외, 영문은 200단어 내외)과 주제어(Keywords) 등이 포함되어야 합니다.

『통일과 담론』에는 학술논문과 함께 통일 관련 ‘이슈’에 대한 분석과 평가, 문화예술 작품(책, 영화, 전시 등)에 대한 ‘리뷰’ 등도 투고할 수 있습니다. ‘이슈’와 ‘리뷰’의 분량은 200자 원고지 50매 내외입니다.

원고는 이메일 unicenter@unikorea.go.kr로 투고하고, 투고 마감일은 10월 10일(11월 30일 발간예정)입니다. 원고는 심사과정을 거쳐 게재여부를 결정하고, 출판된 원고에는 소정의 원고료를 지급합니다.

문의 사항이 있을 경우 편집간사에게 연락주시기 바랍니다.

- | | |
|------------|---|
| • 편집간사 연락처 | 전화) 02-901-7013
팩스) 02-901-7029
이메일) unicenter@unikorea.go.kr |
| • 원고 접수처 | unicenter@unikorea.go.kr |
| • 투고 마감일 | 2023년 10월 10일(화) |
| • 발간 예정일 | 2023년 11월 30일(목) |

국립통일교육원 통일교육연구센터 『통일과 담론』 편집위원회

통일과 담론

2023년 상반기호
제2집 1호

【특집기획】 갈등과 연대: 정전협정 및 한미동맹 70주년에 즈음하여

- 정전체제 70년, 남북관계의 교훈 · 성기영 13
- 한미동맹 70년, 국제정세와 동맹의 변화 · 김현욱 35

【일반논문】

- 유일체제로의 전환과 통치공간의 재구성 :
1970년대 '문화회관'을 중심으로 · 김지니 59
- 유엔 가입 이후 남북관계와 국제법적 쟁점 · 정대진 89

【글로벌 인사이트】

- 우크라이나 전쟁 : 대리전인가 글로벌 충돌인가?
· 울루그베크 하사노프(Ulugbek Khasanov) 123

【이슈】

- 공정성 인식, 통일편의 그리고 통일교육 · 구분상 171

【리뷰】

- 잊혀진 '사람들'에 대한 기억,
국립6.25전쟁납북자기념관 · 윤소라 189