

통일과 평화

Journal of Peace and Unification Studies Vol.3, No.2, 2011

3집 2호 · 2011



서울대학교
통일평화연구원
Institute for Peace and Unification Studies
Seoul National University

차 례

특집

- 황지환 ■ 북한문제 인식의 문제점과 새로운 접근의 필요성 3
서보혁 ■ 북중러 3국의 협력 실태에 관한 세 가지 질문 33

연구논문

- 문병철 ■ 동북아 안보레짐으로서의 6자회담의 가능성 65
권성아 ■ 『조선력사』를 통해서 본 북한 이념교육의 변화와 남북통합의
방향 93
김성철 ■ The China Factor in Japan's Grand Strategy: The Impact on the
Korean Peninsula 130

서평

- 노경덕 ■ 냉전연구의 새로운 시각과 관점 173

북한문제 인식의 문제점과 새로운 접근의 필요성

황지환(서울시립대학교 국제관계학과)

국문요약

북한과 관련된 국내의 논의는 남남갈등의 형태로써 주로 보수 대 진보의 국내정치적 이념논쟁의 연장선상에서 이루어지고 있다. 북한에 대한 국내사회의 이분법적 이해는 한반도 냉전의 역사와 불가분의 관계를 맺고 있다. 하지만, 국내의 단순한 보수-진보 논리로는 북한 핵 위기, 북한의 체제위기, 남북한 통일문제를 제대로 이해할 수 없다. 북한문제는 글로벌-동아시아-한반도의 세 가지 층위에서 복합적으로 얽혀져 있으며, 대북인식과 정책은 국제정치적 시각과 국내정치적 시각이 서로 맞물리는 과정에서 모색되어야 한다. 우리가 북한 문제를 다룰 때 반드시 밖의 시각을 그대로 수용할 필요는 없지만, 밖에서 안을 바라보는 시각을 제대로 이해할 필요가 있다. 그래야만 안과 밖의 조화로운 이해 속에 세계질서의 변화를 파악하면서 우리 나름의 정교한 대북정책의 논리를 개발하려는 노력이 가능할 것이기 때문이다. 결국 국내의 단순한 보수 대 진보 논리로는 북한 문제를 제대로 이해할 수 없다. 이러한 관점에서 기존의 국제정치이론을 북한문제에 적용해 보면 보다 분명하고 다양한 그림을 그리는데 도움이 될 수 있을 것이다.

주제어: 북한, 보수, 진보, 국제정치이론, 대북정책

I. 한국의 국내정치와 북한문제의 인식

1. 보수와 진보의 북한인식과 남남갈등¹⁾

북한과 관련된 국내의 논의는 남남갈등의 형태로서 주로 보수 대 진보의 국내정치적 이념논쟁의 연장선상에서 이루어지고 있다.²⁾ 북한에 대한 국내사회의 이분법적 이해는 한반도 냉전의 역사와 불가분의 관계를 맺고 있다. 한반도 냉전의 역사와 1950년 한국전쟁을 겪은 기성세대들에게는 전쟁의 피해자인 남한과 전쟁발발의 직접적인 책임을 가진 북한을 선과 악의 이분법적 구조로 파악하는 것이 어쩌면 당연한 것이었다. 전후 한국사회는 북한으로부터 남한의 국가안보를 확보하고 대한민국의 국가 정체성을 유지하는 것이 당면한 가장 중요한 과제였다. 따라서 남한의 보수는 반공과 반북한에 초점을 맞추었으며, 강력한 한미동맹을 통해 실질적으로 한국의 안보를 보장해 준 미국 중심적 시각을 가지는 것이 자연스러운 현상이었다. 그러나 과거 한국의 보수는 다른 분야에서와 마찬가지로 북한과 관련된 이슈에서도 순수성을 담보하지는 못했던 것이 사실이다. 냉전시기 민주적 정통성이 취약한 권위주의 정부는 종종 특정 정권의 안보(regime security)를 위해 국가안보(national security)를 국내정치적으로 악용했던 경우가 있었다. 이 경우 맹목적인 반공과 반북한 및 미국에 대한 비대칭적 추종과 의존은 한반도 문제에 대한 인식과 처

1) 이 부분은 저자가 이전에 저술한 글의 일부분을 수정 및 보완한 것임. 황지환, “한반도 안보질서의 변환과 한국 안보,” 하영선·남궁곤 편, 『변환의 세계정치』 (서울: 을유문화사, 2007).

2) 백종국, “북한 핵문제의 국내정치: 남남갈등을 중심으로,” 윤영관·신성호 엮음, 『북핵문제와 한반도 평화정착』 (서울: 한울아카데미, 2008).

방을 왜곡하는 측면이 있었다. 현재의 국내 보수진영이 과거의 대북관과 정책을 답습하며 여전히 냉전적인 틀의 경직된 시각과 정책을 추구할 경우 새로운 시대의 한반도 주변 질서를 제대로 이해하기 어려울 것이다. 세계질서나 동아시아의 변화나 한반도 질서의 구조적 변화와는 상관없이 북한에 대해서는 맹목적으로 강경한 기조를 유지하며 한미관계도 냉전시대의 모습 그대로 유지하려는 모습은 미국을 비롯한 한반도 주변 강대국들이 추구하는 변화의 방향과도 커다란 차이가 있다.

반면, 1980년대와 1990년대를 거치면서 권위주의 정부에 비판적인 많은 국내외 지식인들과 학생들은 보수진영의 대북인식에 반기를 들었으며, 이들은 기존의 냉전적 대북관에 반발하며 국내정치적으로 진보세력을 형성하였다. 진보진영은 북한에 대해서는 호의적인 반면, 미국에 대해서는 상대적으로 비판적인 입장을 견지해 왔다. 2000년 6·15공동선언에서 논의된 것처럼 같은 민족이라는 ‘우리 민족끼리’의 관점에서 북한과의 민족공조를 강조해 왔는데, 일부 세력은 북한의 주체사상과 정책을 맹목적으로 추종하는 오류를 범하기도 하였다. 국내의 진보세력은 미국이 한편으로는 민주주의와 인권을 강조하면서도 다른 한편으로는 미국의 국가이익을 위해 한국의 군사쿠데타와 권위주의 정부를 용인하는 이중적인 태도를 취해왔다고 비판하곤 했다. 이러한 과정에서 반복과 반공을 중심으로 형성된 보수세력에 대한 비판은 미국에 대한 비판과 연결되고 있었다. 따라서 북한에 대한 포용정책을 통해 북한에 대해 우호적인 시각과 미국에 대해 비판적인 시각은 국내 진보의 가장 기본적인 정체성이 되었다. 국내정치적으로도 민주화가 진전되면서 한미관계를 과거와 같은 일방적인 불평등관계로 유지하는 것은 잘못이라는 인식과 여론이 부각되었고, 한미동맹의 재조정 및 대북정책의 전환을 요구하는 목소리도 높아지게 되었다. 자연스럽게 그러한 기반 위에 형성된 북한관 역시 비판적으로 조명 받게 되었다. 2000년대에 들어와서는 반미감정이 격화

되어 한미동맹 위기론까지 대두되었는데, 그 과정에서 북한에 대한 인식과 대북정책이 새롭게 재조정되고 있었다. 진보진영의 새로운 북한인식과 미국인식은 남한의 경제성장과 민주화로 인해 증대된 우리의 자신감에 바탕을 둔 것이었다. 하지만, 이는 지나치게 국내적인 논리만을 반영하여 자주외교와 반미를 강조한 문제점이 있었으며, 북한에 대한 낙관적·희망적 사고로 인해 많은 시행착오를 겪었다. 특히 진보진영의 미국 비판적 시각과 자주외교의 정책은 여전히 한미관계의 공조가 대북정책의 시행에서 가장 중요하다는 현실적인 측면을 소홀히 한 것이었다. 이러한 진보의 대북관과 시각은 미국과 중국을 중심으로 새롭게 재편되고 있는 글로벌 및 동아시아의 안보질서를 제대로 읽는데 한계를 보여주고 있다.

2. 이분법적 대북관의 한계와 새로운 시각의 필요성

국내의 단순한 보수-진보 논리로는 북한 핵 위기, 북한의 체제위기, 남북한 통일문제를 제대로 이해할 수 없다. 국내정치적으로 보수는 북한에 대해 비판적이고 미국에 대해서는 우호적으로 이해되며, 진보는 북한에 대해서는 우호적이고 미국에 대해서는 비판적인 것으로 이해되지만, 사실 국내정치적으로도 더욱 복잡한 면이 있다.³⁾ 기존의 이분법적 보수 대 진보의 이해와는 달리, 북한과 미국에 동시에 우호적인 시각이나, 북한과 미국에 동시에 비판적인 시각에서 국내정치적으로 새로운 대응이

3) 국내정치의 보수와 진보를 북한 문제를 통해 단순히 구분하는 것은 논란의 여지가 있다. 보수와 진보에 대한 관념 구분은 매우 다양하고 복잡하게 이루어질 수 있겠지만, 북한문제의 인식에 대해서는 남남갈등이라는 용어가 상징하는 것처럼 보수 대 진보 혹은 좌우의 이분법적 구분이 만연해 있으며, 언론을 통해 확대 재생산되고 있다고 할 수 있다.

마련될 수도 있을 것이다. 이는 북한문제에 대한 대응이 국내적인 단순 논리에서보다는 대내-대외의 관점이 연결된 상태에서 이루어져야 함을 의미한다.

〈표〉 북한 및 미국에 대한 인식과 한국의 국내정치

	미국에 우호적	미국에 비판적
북한에 우호적	???	(국내정치적) 진보
북한에 비판적	(국내정치적) 보수	???

북한문제는 글로벌-동아시아-한반도의 세 가지 층위에서 복합적으로 얽혀져 있으며, 대북인식과 정책은 국제정치적 시각과 국내정치적 시각이 서로 맞물리는 과정에서 모색되어야 한다. 북한 핵 위기는 한반도의 군사균형과 비핵화문제뿐만 아니라 동아시아의 세력균형과 핵 확산 가능성, 범세계적인 대량살상무기(WMD)의 확산 및 불량정권(rogue regime)의 문제와 연결되어 있다. 미국 역시 북한 핵 문제를 단순히 한반도 문제로만 다루지는 않는다. 북한의 체제위기 및 권력승계 문제 역시 단순한 한반도의 문제가 아니라 미중관계와 미국 및 중국의 동아시아 구상 및 정책과 연결되어 있다. 남북한 통일 문제 역시 독일통일의 사례에서 처럼 그 자체로 국제정치적 이슈이기 때문에 미국, 중국, 일본, 러시아의 4대강국이 어떤 태도를 보이느냐에 따라 극명하게 다른 시나리오로 전개될 수 있다. 이는 남북한 분단의 과정이 2차 세계대전 이후의 미소관계와 냉전의 세계질서 속에서 전개되었다는 점에서도 명백하게 볼 수 있다. 따라서 글로벌-동아시아-한반도라는 세 가지 공간축을 통해 북한문제를 이해하지 않고서는 보다 효율적이고 적극적인 대북정책을 마련하기 어려울 것이다.

하지만, 한반도 안보환경의 급격한 변환에 비해서 국내에서 북한을 대

하는 태도와 시각은 현실과 거리가 있다. 국내의 논의는 냉전시대의 이념갈등의 틀을 통해 북한 문제를 바라보는 보수진영과, 북한에는 호의적인 반면 미국에 대해서는 비판적인 진보진영의 이분법적인 시각이 두드러진다. 주변 강대국들에 대한 우리의 안보정책 역시 미국의 영향력으로부터 벗어나려는 진보와 미국의 중요성을 강조하는 보수의 갈등이라는 단편적인 차원을 넘어서지 못하고 있다. 이처럼 한반도의 냉전적인 안보환경뿐만 아니라 우리의 대북관 역시 지난 시대의 낡은 접근법을 가지고 새로운 시대에 대응하려고 하는 분명한 한계와 문제점을 보여주고 있다. 물론 한반도의 안보환경이 20세기의 냉전적 굴레에서 완전히 벗어나지 못하고 있음을 감안할 때, 현재의 혼란과 오류를 전혀 이해하지 못할 것은 아니다. 하지만, 변화하는 새로운 세계질서와 한반도 주변환경에 대응하는데 보수와 진보라는 국내정치적 논리는 현실을 지나치게 단순화하고 왜곡시키는 문제점이 있다. 북한문제를 둘러싼 한반도 주변의 안보환경은 국내의 논의 수준보다는 훨씬 더 복잡하게 움직이고 있는 것이 현실이다. 따라서 북한에 대한 우리의 시각과 정책 역시 지구적 변환의 속성을 면밀하게 이해하고 조정할 수 있을 때 새로운 질서에 적절하게 대처할 수 있을 것이다. 우리가 북한 문제를 다룰 때 반드시 밖의 시각을 그대로 수용할 필요는 없지만, 밖에서 안을 바라보는 시각을 제대로 이해할 필요가 있다. 그래야만 안과 밖의 조화로운 이해 속에 세계질서의 변화를 파악하면서 우리 나름의 정교한 대북정책의 논리를 개발하려는 노력이 가능할 것이기 때문이다.

결국 국내의 단순한 보수 대 진보 논리로는 북한 문제를 제대로 이해할 수 없다. 북한 문제는 세계 질서와 동아시아 및 한반도의 안보질서가 만나는 세 가지 층위에서 복합적으로 얽혀져 있다. 지구-동아시아-한반도라는 3가지 공간축을 통해 진행되는 변환의 세계정치를 이해하지 않고서는 북한 문제의 핵심적인 의제들에 적극적으로 대응할 수 없다.⁴⁾

이러한 관점에서 기존의 국제정치이론을 북한문제에 적용해 보면 보다 분명하고 다양한 그림을 그리는데 도움이 될 수 있을 것이다.⁵⁾

II. 국제정치이론과 북한에 대한 시각

1. 보수 대 진보 및 현실주의 대 자유주의의 시각

잘 알려져 있는 것처럼 현실주의와 자유주의는 각각 세계질서에 대한 보수와 진보의 시각을 대변하고 있다.⁶⁾ 사회과학적인 의미에서 보수(conservative)와 진보(liberal or progressive)의 구별은 우리의 국내정치처럼 북한과 미국에 대한 시각에 기반한 것이 아니라 인간의 이성에 대한 믿음과 진보에 대한 견해차에 기인하고 있다. 보수주의는 인간의 이성에 대해 불신하며, 인간의 적극적인 노력으로 더 좋은 세상을 만들 수 있다는 시각에 회의적이다. 반면, 진보는 인간의 이성에 대한 믿음을 가지고 있으며, 이에 따라 인간의 노력과 적극적인 참여에 의한 진보의 가능성에 긍정적이다. 국제정치의 현실주의와 자유주의는 이러한 보수와 진보의 관점을 반영하고 있다. 현실주의는 국제사회의 무정부적 상태(international anarchy)가 가지고 있는 구조적 한계를 있는 그대로 받아들이며 전쟁의

4) 하영선·남궁곤 편, 『변환의 세계정치』 (서울: 을유문화사, 2007).

5) 국제정치이론을 통해 북한문제의 주요이슈인 핵문제와 북한의 대북정책을 설명한 다른 글로는 다음을 참조. Jihwan Hwang, "International Relations Theory and the North Korean Nuclear Crisis: Bridging the Gap between Theory and Practice," *IRI Review*, Vol. 13, No. 1 (2008). 한반도 통일문제를 국제정치이론의 관점에서 살펴본 연구로는 다음을 참조. 전재성, "한반도 통일에 관한 이론적 고찰," 『통일과 평화』 창간호 (2009).

6) 존 베일리스·스티브 스미스 편저, 『세계정치론』, 제4판 (서울: 을유문화사, 2009)의 제5장 현실주의 및 제6장 자유주의 참조.

불가피성을 인식하여 세력균형(balance of power)을 통해 이를 조율하려고 한다. 반면, 자유주의적 시각은 국제사회의 협력과 평화 가능성을 믿으며, 무정부 상태를 극복하기 위한 여러 가지 장치들을 고안하기 위해 노력한다. 여기에 세계정부나 국제제도, 상호의존 및 정권의 민주화 등이 포함될 수 있다.

이러한 관점에서 북한문제에 대한 인식도 국제정치이론의 인식을 적용하여 나누어볼 수 있다. 크게 북한의 변화와 협력 가능성에 대해 회의적인 쪽과 긍정적인 쪽으로 구별할 수 있을 것이다. 가령 현실주의는 북한의 변화와 협력 가능성에 대해 회의적인 시각이고, 자유주의는 긍정적인 시각을 반영할 것이다. 하지만, 현실주의적 시각이 반드시 북한에 대한 강경책으로 귀결되고, 자유주의적 시각이 반드시 북한에 대한 포용정책으로 귀결되지는 않는다. 다만, 북한에 대한 인식의 기초를 제공하고, 이에 따른 논리적인 대응방향에 대한 가이드라인을 제시할 수 있을 것이다.

2. 현실주의 국제정치이론의 북한인식

최근 국제정치이론의 경향을 검토할 때, 현실주의 국제정치이론의 북한인식은 크게 신고전파 현실주의(neoclassical realism), 공격적 현실주의(offensive realism), 방어적 현실주의(defensive realism)의 세 가지 측면에서 살펴볼 수 있다.

우선, 신고전파 현실주의는 모겐소(Hans Morgenthau)의 고전적 현실주의(classical realism)의 주장을 계승하여 새로운 현실주의적 관념을 발전시키고 있는데,⁷⁾ 이들의 논의는 북한에 대한 인식에 독특한 가이드라인

7) Steven E. Lobell, Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro, eds., *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009); Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World*

을 제시하고 있다. 이들은 고전적 현실주의의 권력(power) 개념을 계승하여 국가 능력(national capability)의 중요성을 강조한다. 이는 냉전의 종식이 미소간의 대결구도에서 비롯된 것이라기보다는 소련 내부로부터의 와해에서 이루어졌다는 주장에 기반하고 있는데, 기존의 신현실주의 국제정치이론의 구조주의적(structural-level) 해석과는 달리 국가라는 국제정치의 행위자 단위(unit-level)의 속성과 변화에 대한 관심을 강조한다. 이는 북한문제에 있어서도 남북한의 경쟁이나 한반도 주변 안보질서의 변화와 더불어 북한 자체의 국가능력 변화를 파악하고 북한의 정책결정자들이 북한이라는 국가의 능력을 어떻게 평가하고 있는지의 문제에 관심을 기울일 필요성을 강조한다. 즉 북한의 대내외적 권력변화에 대한 연구를 통해 한국과는 달리 북한의 약화되어가는 내부적 능력과 잠재력을 재평가하고, 이를 북한의 지도부가 어떻게 인식하고 있는지를 살피는 것이 중요하다. 또한 북한의 대외정책 역시 북한의 위치와 상대적 능력이라는 구조적 변수에 의존함과 동시에, 그러한 구조적 영향력은 북한지도부의 인식과 국가의 속성이라는 행위자 수준의 변수를 통해서만 영향을 받기 때문에 북한이라는 국가와 정권의 고유한 속성을 이해하는 것이 중요함을 강조한다.⁸⁾

고전적 현실주의의 인식과 함께 최근 구조적 현실주의 내부에서도 공격적 현실주의와 방어적 현실주의 사이에서 안보를 확보하는 방법에 대해 치열한 내부논쟁을 벌이고 있다.⁹⁾ 공격적 현실주의와 방어적 현실주의는 모두 구조적 현실주의의 한 변형으로서 많은 가정을 공유하고 있지

Politics, Vol. 51, No. 1 (1998).

8) 이러한 관점에서 북한의 인식을 분석한 글로는 다음을 참조. Jihwan Hwang, "Face-Saving, Reference Point, and North Korea's Strategic Assessments," *The Korean Journal of International Relations*, Vol. 49, No. 6 (2009).

9) 황지환, "전망이론의 현실주의적 이해: 현상유지경향과 상대적 손실의 국제정치이론," 『국제정치논총』, 제47집 3호 (2007).

만, 국제사회의 무정부적 구조가 국가의 행동에 미치는 영향에 대해 서로 다른 해석을 하고 있다.¹⁰⁾ 공격적 현실주의는 국가들이 무정부적 구조 하에서 상대적 권력의 최대화를 위해 노력하는데 이는 권력의 최대화가 안보를 확보하는 최선의 방법이라고 생각하기 때문이다.¹¹⁾ 공격적 현실주의의 주장은 북한의 경우에도 한반도와 동북아의 안보구조가 북한으로 하여금 공격주의적이고 팽창주의적 성향을 보이게 하는 강한 동기를 부여한다고 이해한다. 현재의 남북관계와 같은 경쟁구조하에서는 오직 힘(power)만이 북한의 생존을 보장할 수 있기 때문에 북한은 남한에 대한 상대적 권력의 최대화를 추구하게 된다는 의미이다. 특히 북한은 늘 국가와 정권의 생존 위협에 직면하고 있기 때문에 스스로 팽창하고 힘을 축적하지 않으면 남한이 자신들의 영역을 침범하며 팽창을 시도할 것이기 때문에 스스로 팽창하지 않을 수 없다고 인식한다는 것이다. 즉 안보에 대한 불안이 북한으로 하여금 상대적인 권력의 최대화를 추구하게 하고 이것이 선군정치와 핵무기 개발을 통해 다른 국가들과의 충돌을 발생시키는 것이다.¹²⁾ 따라서 공격적 현실주의는 북한이 한반도와 남북

¹⁰⁾ 공격적 현실주의와 방어적 현실주의 사이의 논쟁에 대한 자세한 설명은 다음을 참조하라. Benjamin Frankel, "Restating the Realist Case," *Security Studies*, Vol. 5, No. 3 (1996); Stephen G. Brooks, "Dueling Realism," *International Organization*, Vol. 51, No. 3 (1997); Robert Jervis, "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate," *International Security*, Vol. 24, No. 1 (1999).

¹¹⁾ John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001); John J. Mearsheimer, "The False Promise of International Institutions," *International Security*, Vol. 19 No. 3 (1994/95); Eric J. Labs, "Beyond Victory: Offensive Realism and the Expansion of War Aims," *Security Studies*, Vol. 6 No. 4 (1997).

¹²⁾ 북한에 대한 이러한 인식은 다음에서 살펴볼 수 있다. Victor D. Cha, "Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula," *International Security*, Vol. 27, No. 1 (2002); Condoleezza Rice, "Campaign 2000: Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (2000).

관계에서의 현상유지(status-quo)에 만족하지 않고 항상 권력을 증가시키고 팽창을 추구하게 된다는 인식을 가지고 있다. 만일 북한이 권력의 확대와 팽창을 추구하지 않고 현상유지에 만족한다면 한반도에서의 분쟁은 거의 없을 것이기 때문에, 공격적 현실주의적 인식에 따르면 2010년의 천안함 및 연평도 사건은 북한이 현상유지에 만족하지 않고 대외적 팽창을 추구하고 있다는 분명한 증거로 이해될 수 있다.

반면 방어적 현실주의는 국가들이 현상유지를 위해 노력하는데 이는 자국의 안보를 확보하기 위한 최선의 방법이 공격적 현실주의와는 달리 대외적 팽창이 아니라 현상유지에 있다고 믿기 때문이다.¹³⁾ 월츠(Kenneth Waltz)가 주장하는 것처럼,¹⁴⁾ 국가들은 대부분의 경우 무정부적 구조하에서 세력균형을 붕괴시키기보다는 자신의 위치를 유지하기 위해 현상유지를 통한 방어적 정책에 집중하는 경향이 있다고 한다. 따라서 공격적 현실주의의 인식과는 달리 국가들의 공격적 상황은 잘 발생하지 않는데, 이는 공격보다는 방어가 대체로 유리하고 비용이 적게 들기 때문에 국가들의 현상유지 정책이 더 적실성이 크다는 주장이다. 따라서

¹³⁾ Charles L. Glaser, *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation* (Princeton: Princeton University Press, 2010); Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (1978); Jervis, "Realism, Neoliberalism and Cooperation" (1999); Charles L. Glaser, "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help," *International Security*, Vol. 19, No. 3 (1994/95); Stephen Van Evera, *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*, (Ithaca: Cornell University Press, 1999); Stephen Van Evera, "Offense, Defense, and the Causes of War," *International Security*, Vol. 22, No. 4 (1998); Jeffrey W. Taliaferro, "Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited," *International Security*, Vol. 25, No. 3 (2000/01); Jack Snyder, *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition* (Ithaca: Cornell University Press, 1991).

¹⁴⁾ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979), pp. 126~127.

대부분의 경우 국가들은 현상유지에 만족하게 되고 국가의 정책은 상대방을 정복하려는 의지보다는 정복당할지도 모른다는 두려움이나 근심에 의해 더 크게 영향을 받는다고 인식한다. 따라서 방어적 현실주의는 안보딜레마를 통해 남북한의 분쟁을 설명하는데, 현재의 한반도에는 대립적이고 경쟁적인 남북관계가 형성되어 있기 때문에 북한이 팽창을 하려는 동기를 가지게 된다고 인식한다.¹⁵⁾ 즉 남북한 관계에서 한 쪽의 안보 증진 노력이 의도하지 않게 다른 국가들의 안보를 훼손하게 되는 안보딜레마의 상황에서 남북한은 서로의 의도와 상대적 권력에 대한 걱정을 하게 된다는 것이다. 방어적 현실주의는 남북한 모두 일반적으로는 한반도의 세력균형이라는 현상유지에 의해 안보를 추구하는 전략을 채택할 것으로 예상되지만, 안보딜레마의 상황 하에서는 위기가 고조되고 분쟁이 일어날 수 있다는 설명을 한다. 이 경우 공격이 생존을 위한 최선의 방어라는 등식이 성립하게 되어 북한이 팽창정책을 추구하게 되며, 또한 전략적으로 방어보다는 공격이 유리한 상황이 성립될 수 있다고 본다.

3. 자유주의 국제정치이론의 북한인식

자유주의 국제정치이론의 대북관은 크게 기능주의적 통합론, 제도주의의 협력이론, 칸트적 평화론의 관점에서 살펴볼 수 있다. 기능주의적 통합론은 2차 대전 이후 유럽 국가들이 대립과 갈등의 역사를 극복하고 공동의 이익을 추구하기 위한 유럽통합의 과정에서 비롯되었다.¹⁶⁾ 2차 세계대전 직후 경제를 재건하고 평화체제 수립을 위한 유럽 국가들의 노력

15) 이러한 인식의 대표적인 글은 다음을 참조. Leon V. Sigal, *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton: Princeton University Press, 1998).

16) Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1958).

은 처음에는 석탄과 철강 생산 부문에 국한된 1951년의 유럽석탄철강공동체(ECSC: European Coal and Steel Community)에서 시작되었으나, 이후 다른 경제 부분의 협력으로 이어졌으며, 관세동맹, 유럽경제공동체(EEC: European Economic Community), 유럽원자력공동체(Euratom: European Atomic Energy Community), 유럽공동체(EC: European Community)를 거쳐, 현재의 유럽연합(EU: European Union)이라는 정치적인 부분의 통합까지 가져오게 되었다. 유럽은 경제 통합이 계속되면서 단순히 경제 부분에서의 통합에 그치지 않았는데, 경제통합이 이전에는 실패하였던 다른 부분에서의 통합을 가져오면서 협력과 통합의 확산(spillover) 효과를 가져오게 되었다.¹⁷⁾ 이러한 시각은 유럽통합의 경우처럼 남북한 관계의 경우에도 경제부분의 협력과 통합이 다른 부분으로 확산될 수 있다는 인식을 보여준다. 유럽에서도 초기에 정치적 통합이 실패하였지만 시간이 지나면서 경제적 통합의 수준이 높아졌고, 정치적 통합까지 가능하게 되었던 것처럼, 남북한 관계에서도 초기의 경제적 협력은 정치군사적 협력까지도 견인할 수 있다는 인식을 보여주고 있다. 특히 기능주의적 통합론의 관점에서 볼 때 남북한이라는 개별 정권 혹은 정부보다는 경제협력을 통해 이익을 얻고 더욱 높은 수준의 협력을 요구하는 국내의 이익집단들의 역할을 강조하고 있다. 이들은 남북한의 이익과는 무관하게 자신들의 이익을 위해서 더 높은 수준의 협력을 추진할 것이며, 이러한 노력이 협력에 소극적일 수 있는 남북한의 개별 정부를 설득하고 압력을 가하여 남북한 통합과 통일에 도움이 될 수 있다는 것이다. 이러한 기능주의적 통합이론은 현실주의의 설명과는 커다란 차이를 보이는데, 현실주의가 개별 정부의 결단과 선택을 통해 협력과 통합이 가능하다고 주장하는 반면, 이

17) 이근욱. “세계냉전질서의 세계정치이론과 한국.” 하영선·남궁곤 편, 『변환의 세계정치』. 서울: 을유문화사 (2007).

들은 협력이 시작되고 나면 그 확산효과로 인해 정부의 의지와는 큰 상관없이 일정한 동력을 가진다는 설명이다. 김대중 및 노무현 정부에서 추진했던 대북포용정책은 기능주의적 접근법을 채택하고 있는데, 남북관계에서도 이슈적으로 덜 민감한 경제부문과 사회문화부문에서의 협력을 진전시켜 이를 확산시킴으로써 정치 및 군사 분야에서도 협력을 진전시켜 북한의 변화를 유도하는 방법을 꾀하고 있었다.¹⁸⁾

다른 한편, 제도주의 협력이론은 남북한관계와 같이 공동의 이익이 존재하지만 국가들이 협력을 통해서 공동의 이익을 추구하지 못하는 원인을 거래 비용(transaction cost)이 지나치게 높아서 발생하는 정보의 비대칭성과 불확실성의 증가 때문이라고 설명한다.¹⁹⁾ 이처럼 공동의 이익이 존재함에도 불구하고 협력이 실패하는 것은 서로의 협력의사를 확인하고 상대의 협력행동을 확인하는데 필수적인 정보를 획득하는데 필요한 정보비용이 지나치게 높기 때문이다. 따라서 협력이 성공적으로 이루어지기 위해서는 정보비용을 줄여야 하는데, 이를 위해서는 국가의 행동이 수렴하는 원리, 원칙, 규범 및 의사결정 절차로 정의되는 국제레짐(international regimes) 혹은 국제제도(international institutions)가 필요하다고 제시한다.²⁰⁾ 남북한 관계에서 이러한 제도는 금강산 관광이나 개성공단 등에서의 협력으로 이해될 수 있는데, 이는 북한의 행동이 어느 정도까지의 예측 가능한 범위에서 이루어지도록 하며, 북한의 돌출 행동에 따른 불확실성을 상당부분 제거하여 감시하고 대응할 수 있는 장치를 확보하려는 노력이다. 즉 남한이 북한의 협력에 대해서는 협력으로, 배신에 대해서는 배신으로

18) 노무현 정부는 평화변영정책에 대해 “평화와 경제의 선순환적 진전을 통해 남북간 군사적 긴장을 실질적으로 완화해” 나가려는 목표를 가지고 추진했다고 밝히고 있다. 통일부, 『통일백서』 2008년 2월.

19) Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984).

20) 이근욱, “세계냉전질서” (2007).

대응하는 상호주의(reciprocity) 원칙을 적용할 수 있으며, 이러한 제도를 통해 배신에 대한 불확실성을 제거하고 북한의 협력을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 북한이 협력의 약속을 이행하지 않을 경우 상호주의 원칙을 통해 미래 이익의 중요성(shadow of the future)을 보여줌으로써 배신의 가능성을 상당부분 극복할 수 있다고 인식한다.²¹⁾ 이러한 협력의 과정에서 남북관계는 비대칭적 상호의존(asymmetric interdependence)의 관계가 성립되어 남한에 대한 북한의 의존이 커지고, 이에 따라 남한이 북한에 대한 권력(power or leverage)을 가지게 될 수 있다고 본다.²²⁾ 기존에는 남북관계에서의 힘의 원천으로서 군사적 능력을 중요시했으나, 현대 국제질서에서 군사력이 더 이상 효과적인 수단으로 사용되기 어렵기 때문에 제도주의적 협력이론은 남한이 북한에 대해 비대칭적 상호의존에 기초한 힘의 원천을 개발하기 위한 노력을 해야 한다고 제시한다.

칸트적 평화론(Kantian peace)의 북한인식은 국내정치적 정권유형에 주목한다. 세계평화에 대한 칸트의 인식은 민주주의적 공화제 정부들 간의 연대에 기초해 있다. 민주주의 정부에서는 시민의 의사에 따라 정책이 결정되고, 전쟁은 시민들의 희생을 결과하기 때문에, 결과적으로 민주주의 정부는 전쟁을 정책으로 선택하지 않을 것이라는 믿음을 준다는 인식이다.²³⁾ 이는 민주주의 국가는 규범적인 차원에서 갈등을 협상과 타협을 통해 평화적으로 해결하려는 원칙을 공유하고 있으며, 구조적인 차원에서 견제와 균형 및 권력의 분산, 여론의 역할 등으로 위험한 군사행동

²¹⁾ Kenneth A. Oye, ed., *Cooperation Under Anarchy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986).

²²⁾ Robert Keohane and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little, Brown, 1977).

²³⁾ Bruce M. Russett and Harvey Starr, "From Democratic Peace to Kantian Peace: Democracy and Conflict in the International System," Manus I. Midlarsky, ed., *Handbook of War Studies II* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 2000).

을 일반적으로 결정하기가 어렵다는 신념에 기초하고 있다. 이러한 칸트의 평화관념은 “민주주의 국가들 사이에는 전쟁을 하지 않는다”는 민주평화론(democratic peace)이라는 국제정치이론으로 발전되었는데, 이는 세력균형을 통해 평화가 유지된다는 현실주의의 논리와는 달리 세계평화는 정권유형이라는 행위자 수준(unit-level)에서 결정된다는 설명이다.²⁴⁾ 이는 보다 급진적으로는 독재정부를 민주주의 정부로 정권교체(regime change)를 이룩할 때에 평화가 달성될 수 있다는 공격적 자유주의(offensive liberalism)의 형태와 연결될 수 있으며, 부시행정부 시절 ‘자유 의 확산’을 기치로 하는 미국의 외교정책에도 적용되었다.²⁵⁾ 칸트적인 평화론은 남북관계와 북한문제에 대해서도 문제의 근원을 북한의 비민주적인 정치체제에 놓여있다고 보고 있다. 특히 미국은 한반도에서 김일성·김정일 정권의 비민주성이 평화를 위협하는 근원이라는 인식을 보여 왔다. 특히 9·11테러사건 이후 부시행정부에서 네오콘들의 입김이 강해지자, 북한에 대한 정권교체 주장이 힘을 얻기 시작했으며, 주지하다시피 부시 대통령 또한 2002년 연두 국정연설에서 북한을 세계평화를 위협하는 ‘악의 축’의 일원으로 지목한 바 있다.²⁶⁾ 오바마 행정부는 북한에 대해 보다 유연한 인식을 가지고 있지만, 북한정권의 비민주성이 문제의 핵심이라는 근본적인 질문에 의문을 제기하지는 않는다. 따라서 미국의 한반도 평화구상은 장기적으로 북한 정권의 민주화를 기본적인 방향으로 설정할 수밖에 없으며, 국내적인 정권의 성격이 변화하지 않는 한 한반도 평화구축에는 일정한 한계가 있을 수밖에 없다는 기본적인 인

24) Bruce M. Russett, *Grasping the Democratic Peace* (Princeton: Princeton University Press, 1994).

25) 전재성, “한반도 통일” (2009).

26) White House, “President Delivers State of the Union Address,” *Office of the Press Secretary*, January 22 (2002).

식을 가지고 있다.

Ⅲ. 한국정부의 북한 인식과 대북정책의 한계

그동안 한국정부의 북한 인식은 국제정치이론의 다양한 스펙트럼을 반영하지 못했고, 일정부분 반영하는 경우에도 그 논리적 일관성을 정책적 일관성으로 이어가지 못한 측면이 있었다. 가령 김대중 정부와 노무현 정부가 추진했던 햇볕정책과 평화번영정책은 자유주의 국제정치이론의 기능주의적 통합론 및 제도주의 협력론에 기반하고 있으며, 이명박 정부의 비핵·개방·3000정책이나 그랜드 바겐(grand bargain)정책은 공격적 현실주의의 가설에 기반하고 있다고 판단된다. 하지만, 그러한 이론들이 제시하는 장단점을 북한 인식에서 정책적으로 충분히 반영하고 있다고 보기는 어렵다.

북한 문제에 대해서 한국 정부가 그동안 취해온 정책은 크게 강경책인 대북압박정책과 온건책인 대북포용정책으로 대별될 수 있다. 북한 핵 문제가 국제사회에서 불거지기 시작한 1980년대 후반의 노태우 행정부에서부터 1990년대 전반 1차 핵 위기 당시 김영삼 행정부까지 추진되었던 대북 정책은 일관적이지는 않았다. 하지만, 북한의 일탈행위에 대해서 엄벌하며 강경하게 대응하는 것이 주요한 정책이었다. 한국 정부 홀로 이러한 정책을 추구할 경우 정책적 효과는 미미했으며 남북관계의 경색 국면을 가져오기도 했다. 하지만, 미국 등 국제사회와의 긴밀한 조정과정 속에서 이루어질 경우 커다란 효과를 발휘하곤 했다. 가령, 1994년 6월의 경우처럼 북미간의 갈등이 첨예화되어서 한반도 주변에 군사적 충돌의 기운이 감돌 경우 북한에 대한 강압외교(coercive diplomacy)가 일정부분 효율적이었던 것도 사실이다. 실제로 당시 북한은 미국과의 군사적

충돌로 인한 국가와 정권의 붕괴라는 최악의 시나리오를 회피하기 위해 핵 위기를 해소시킨 측면이 있었다.²⁷⁾ 하지만, 그동안 한국 정부의 대북 정책은 일관적이고 효율적인 북한인식과 외교의 모습을 보여주지는 못했다. 가령 김영삼 정부 시대에는 국내정치적인 목적을 위해 강경책과 온건책을 넘나드는 정책혼선을 보여줌으로써 미국과의 정책갈등을 야기시키곤 했다.²⁸⁾ 김대중 정부와 노무현 정부는 북한 문제 해결과 남북관계 개선에 대한 소박한 낙관론에 바탕을 두고 강압외교의 가능성을 완전히 배제한 대북포용정책을 펼쳤는데, 이는 미국의 한반도 정책과 일정한 차이를 보이며 한미간의 긴장을 야기시키기도 했다. 반면 이명박 정부의 비핵·개방·3000이나 그랜드 바겐정책은 국내에 대북정책 논쟁을 일으켜 왔다. 햇볕정책으로 대표되는 대북포용정책이 북한의 핵 포기를 이끌어내지 못했던 것처럼, 이명박 정부의 대북압박정책 역시 북핵문제에 대한 돌파구를 전혀 만들어내지 못했다. 하지만, 장래에도 한국정부의 대북정책은 대북포용정책과 대북압박정책을 중심으로 그 사이에서 움직이며 표류할 가능성이 크다. 따라서 기존의 제재와 포용이라는 이분법적인 대북정책을 넘어서는 새로운 대북정책을 모색할 필요성이 커지고 있다.²⁹⁾

1. 대북포용정책의 기능주의적 통합론³⁰⁾

김대중 정부와 노무현 정부 당시 추진되었던 햇볕정책과 같은 대북포

27) 황지환, “한반도 안보질서” (2007).

28) 황지환, “김영삼 정부의 대북정책과 제1차 북한 핵 위기,” 함택영·남궁곤 편, 『한국외교정책: 역사와 쟁점』 (서울: 사회평론, 2010).

29) 하영선·조동호 편, 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』 (서울: 동아시아연구원, 2010).

용정책은 이슈적으로 덜 민감한 경제부문과 사회문화부문에서의 협력을 진전시켜 이를 확산시킴으로써 정치 및 군사분야에서도 협력을 진전시켜 북한의 변화를 유도하는 기능주의적 접근법을 꾀하고 있다. 이는 대북정책의 협상을 작은 부분부터 단계적으로 협상하고 점진적으로 확대해 나가자는 것으로 점진적이고 단계적인 대북정책 방식이다. 이러한 대북포용정책은 남북관계를 개선시켜줌으로써 북한의 협력을 일정부분 유도한 측면이 있었으며, 북한의 대외적 상황 인식을 개선시켜준다는 점에서 긴장완화 효과도 일정하게 존재했다. 실제로 2000년 6월의 남북정상회담 이후 지속적으로 진행된 대북포용정책으로 남북관계가 이전과는 질적으로 다른 모습을 보여주었다는 사실은 주목할 만하다.

하지만, 대북포용정책은 북한이 국제사회의 지원과 포용에 선의로 화답할 것을 전제로 하는데, 북한이 국내정치적인 고려 때문에 반드시 상호성의 원칙에서 유화적인 맞대응 전략을 펼치지 않을 수도 있다는 문제점이 지적된다. 북한이 내부적인 이유로 국제사회의 포용정책을 악용할 우려가 있으며 이 경우 남북관계는 불안정해질 수밖에 없다. 포용정책이 일정 기간 내에 북한의 일관된 협력을 이끌어내지 못하면 여론의 속성상 장기간 지속되기 어려운 문제점도 있다. 미사일 시험발사나 핵실험처럼 북한이 일방적으로 위기를 고조시키는 경우 미국과 한국의 대내외적인 상황을 고려할 때 포용정책을 일관적으로 추진하는 것은 불가능하다. 또한 2001년 미국 부시행정부의 등장 이후 김대중·노무현 정부의 대북포용정책이 상당한 어려움을 겪었던 것처럼 변화하는 세계질서 속에서 국제사회의 강력한 지지를 받지 못할 경우 대북포용정책은 단번에 무너질 수도 있다. 세

30) 이 부분은 저자가 이전에 발표한 글들의 일부를 수정 및 보완하여 재구성한 글임. 황지환, “이명박 정부의 남북관계와 새로운 대북정책의 인식: 햇볕 대 제재의 이분법을 넘어서,” 『공공정책연구』, 제17권 2호 (2010); 황지환, “한반도 안보질서” (2007).

계질서의 변화와 동떨어진 한국정부의 대북정책과 남북관계 개선은 상상누각이 될 가능성이 크다. 지속적인 포용정책과 수많은 핵 협상에도 불구하고 북한 핵 문제가 근본적으로 해결되지 않는 이유도 여기에 있다.

또한 대북포용정책이 추구하는 기능주의적 접근법은 북한이 각 현안마다 협상테이블을 다각화하고 의제를 세분화함으로써 의도하는 살라미 전술에 대한 대응책으로 한계를 지니고 있는 것이 사실이다. 특히 초기에 덜 민감하고 쉬운 부분부터 합의해 나가기 때문에 초기의 협상 합의 가능성은 높지만, 중장기로 가면서 정치군사적인 사안과 마주치면 문제의 근본적 해결가능성은 여전히 어려운 문제가 있었다. 이러한 문제가 발생하는 기본적인 원인은 기능주의적 통합 접근이 국가와 국가이익을 단일하게(unitary) 보지 않고 다양하게 보는 다원주의적 관점에 입각하고 있지만, 이를 북한에 적용시키기에는 아직 한계가 존재하기 때문이다. 유럽통합의 과정에서 나타나듯, 국가이익은 정부, 시민사회, 이익단체, 개인, 초국가기구 등의 다양한 관점에서 재해석되고, 이러한 다양한 행위자들의 행동에 의해 복잡한 양상을 띠게 된다.³¹⁾ 이 과정에서 비정부 행위자가 추구하는 이익이 반드시 정부이익과 일치하지 않기 때문에 정부의 의도와는 다른 결과가 발생하는 측면이 있었고, 그 효과가 확산되는 과정이 존재했다. 하지만, 북한의 경우 아직 국내정치 환경이 성숙되지 못했기 때문에 기능주의적 접근이 성공하기에는 구조적 한계가 있었다. 기능주의적 대북정책이 성공하려면, 북한정권의 성격이 근본적으로 변하여 개혁개방과 국가발전에 대한 명확한 확신이 전제되어야 하지만, 현재 북한 정권의 속성상 이러한 변화를 기대하기에는 이르다. 정권안보에 대한 불안이 팽배한 상황에서 북한정권이 근본적인 성격변화를 하기에는 아직 한계가 있고 기능주의적 대북포용정책도 기본적인 한계점을

31) 이근욱, “세계냉전 질서” (2007).

가지고 출발할 수밖에 없었다. 이것이 김대중·노무현 정부 당시 10년간의 대북포용정책의 노력에도 불구하고 북한을 변화로 이끌지 못한 주요한 요인이라고 할 수 있다. 따라서 기능주의적 통합론에 입각한 대북전략은 북한정권의 본질과 성격변화에 대한 보다 더 현실주의적인 사고를 통해 재조정되어야 할 것이다.

2. 그랜드 바겐의 공격적 현실주의

반면, 이명박 정부의 그랜드 바겐과 같은 대북압박정책은 대북포용정책과는 정반대의 접근법을 선택했다. 2009년 9월 21일 이명박 대통령이 뉴욕에서 제안한 그랜드 바겐정책은 이명박 정부 초기 비핵·개방·3000에서 제시한 북한 비핵화와 대북정책의 협상방안을 제시했는데, 이는 과거 햇볕정책과 같은 점진적이고 단계적인 대북정책의 실패를 극복하기 위한 시도로 평가되었다. 남북관계에 대한 기존의 정책이 단계적인 접근을 했던 것에 비해, 대북압박정책은 북핵문제와 남북관계를 연계하여 북한 문제 전체라는 보다 큰 틀에서 접근하려는 통합적 접근방식을 띠고 있었다. 이는 북한과의 협상의제를 핵 프로그램에만 국한할 것이 아니라 북한과 관련된 다양한 사안을 한꺼번에 놓고 논의 및 협상하자는 방안이다. 따라서 남북관계의 장기적 발전은 북핵 문제 해결뿐만 아니라 정치, 외교, 군사, 경제, 사회, 문화 등 북한의 다른 모든 부문이 근본적으로 변화해야 가능하다는 인식을 가지고 있었다.

이러한 관점에서 그랜드 바겐과 같은 대북압박정책은 북한문제에 있어서 문제해결의 선후설정에 대해 새로운 접근방식을 채택했다. 햇볕정책과 같은 기존의 대북포용정책이 작은 부분부터 단계적으로 협상하고 점진적으로 확대해 나가자는 접근법이었다면, 그랜드 바겐은 협상의 양 당사자인 북한과 한국 및 국제사회가 상대방에게 카드로 제시할 수 있는

모든 것을 협상테이블에 올려놓고 가장 중요한 것부터 시작하여 해결하는 접근방식이었다. 즉 북핵문제를 우선적으로, 핵무기와 플루토늄과 같은 핵물질 등 핵심적인 사안에 대해 먼저 합의한 후 그 다음에 구체적인 이행방안과 부차적인 사안들을 협상해 나가자는 포괄적 해결방식이다. 또한 이는 북한문제에 관해 각 현안마다 협상테이블을 다각화하고 의제를 세분화함으로써 발생하는 북한의 살라미 전술에 대한 대응책으로 제시되었다. 따라서 북한이 핵무기 및 핵물질의 폐기와 핵확산 방지라는 북핵문제의 궁극적 목표에 대해 전략적 결단을 내리겠다는 명확한 의사를 밝히고 행동을 취하면, 한국정부와 국제사회가 확실한 안전보장과 본격적 경제지원을 제공할 것을 약속하고 새로운 남북관계를 도모하겠다는 일괄타결 방식이기도 했다.

하지만, 대북압박정책은 남북관계의 접근과정에서 구조적 문제를 가지고 있었는데, 이는 곧 북한문제에 대한 합의와 이행 사이의 딜레마이다. 대북압박정책은 북한에게 핵 프로그램을 폐기하고 핵무기와 핵물질을 폐기 혹은 해외로 이전하는 핵심적인 결정을 먼저 내리도록 요구했다. 만약 북한이 핵포기에 합의하고 이행에 옮길 경우 한반도 비핵화와 남북관계 발전에 대한 중요한 진전이 있을 것이다. 반면, 북한이 핵포기에 합의하지 않을 경우, 북한문제에 대해 거의 아무런 조치도 취할 수 없다는 문제가 있었다. 대북포용정책은 쉬운 부분부터 단계적인 접근을 시행하기 때문에 초기의 합의는 상대적으로 쉬웠지만, 이후 단계적인 이행 단계에서 이견이 발생하며 합의가 붕괴되는 문제가 반복되며 근본적인 해결이 어려웠다는 문제가 있었다. 반면, 그랜드 바겐과 같은 대북압박정책은 핵심적인 부분을 먼저 다루기 때문에 합의만 된다면 해결가능성을 높이겠지만, 북한의 국가전략과 체제의 경직성을 고려할 때, 초기의 합의 자체가 상당히 어렵다는 문제점을 가지고 있었다. 결국 대북압박정책은 북한의 내부적 변화가 이루어지지 않는 이상 무한정 기다리는 대북

정책이 될 수밖에 없는 구조적 문제점을 지니고 있었다. 이는 기본적으로 북한정권의 체제 경직성에 대해서 회의적이며, 북한의 변화가능성에 대해서 부정적인 공격적 현실주의의 논리하에서 대북협상의 논리를 만들어가려는 정책적 오류에서 비롯된 것으로 판단된다.

IV. 북한문제의 인식과 접근법의 새로운 모색

1. 한반도 세력균형에 대한 새로운 인식

최근 미중관계와 한반도 주변 정세 변화를 바탕으로 북한문제와 북중관계에 대한 새로운 평가와 분석틀이 필요하다. 그동안 북한문제에 대한 기본적인 접근법은 1990년대 이후 탈냉전의 동북아 환경에 기초하고 있었다. 동북아에서 소련의 붕괴와 중국의 체제전환으로 인해 북한이 환경적으로 고립되어 있으며, 이에 따라 그동안 북한을 개혁·개방시키거나 압박하려는 정책이 시도되었다. 하지만, 최근 중국의 부상과 미중관계 변화, 북중관계의 모습은 북한문제가 이제 탈냉전구조에서 벗어나고 있음을 보여주고 있다. 북한은 이제 국제사회나 동북아에서 고립된 국가라기보다는 중국이라는 거대한 세력을 뒤에 업고 있는 상황으로 인식해야 한다. 물론 현재의 구도가 한미일-북중러의 신냉전구조라고 볼 수는 없지만, 중국이 미국과의 관계에서 만들어나가는 새로운 규범과 질서 속에서 북한을 전략적으로 활용하고 있으며, 북한 역시 여기에 편승하고 있다. 이러한 모습은 2010년 미중관계가 악화된 시점에서 발생한 천안함 및 연평도 사건에 대한 중국의 태도에서 잘 드러난다. 중국은 정치외교적인 차원에서 북한을 지원할 뿐 아니라, 경제적인 측면에서도 남북경협을 공백을 메우는 역할을 하고 있다. 따라서 핵문제나 경제문제에 있어

서 북한이 1990년대 이후 보여왔던 것처럼 반드시 미국에 포커스를 두고 대외적인 행동을 보일 것이라고 예상할 수 없다. 이는 중국이라는 변수의 영향하에서 남북관계, 핵문제에 대한 북한의 인식과 대응을 재평가하고, 대북정책을 마련할 필요성을 의미하는 것이다.

2. 새로운 대북정책에 대한 고민³²⁾

기존의 대북포용정책이나 대북압박정책 모두 북한 자체의 변화 프로그램이 결여되어 있었다. 한국정부의 대북정책이 바뀐다고 해서 북한문제가 해결되는 것은 아닌데, 이는 북한의 변화가 우선되지 않으면 북한문제의 해결이 불가능하기 때문이다. 따라서 북한이 선군정치를 포기하고 자체적인 개혁프로그램을 추진할 수 있는 주변 여건을 만들어주는 것이 남북관계 발전전략의 필수적인 사항이 될 것이다. ‘기다리는 것도 전략’이라는 인식을 가지고 그저 북한의 행동변화를 요구하는 것은 현재의 북한 상황과 핵문제를 고려할 때 여유가 있어 보이지는 않는다. 한국이 적극적인 계획을 가지고 대응을 하지 않을 경우 미국과 중국은 현상유지 정책을 펼 가능성이 크다. 특히 북한에 대한 미국 정부의 전략적 인내는 세계금융위기나 중국의 부상, 중동 문제 등 다른 사안에 밀려 현상유지와 전략적 무시의 정책이 될 수도 있다. 단순히 북한의 변화를 기다리는 전략은 장기적으로는 아무런 정책도 실현되지 않으면서 시간을 허비할 가능성이 크다. 이 경우 북한의 권력이 승계되는 민감한 시점에 북한문제 해결을 위한 중요한 기회를 놓칠 수도 있다.

또한, 북한 문제를 해결하기 위한 새로운 대북정책을 모색하기 위해서는 북한에 대안을 제시해 줄 수 있다는 믿음을 주는 것이 필요한데, 북한

32) 황지환, “이명박 정부의 남북관계” (2010).

을 설득시키기 위해서는 우선적으로 중국이 수용할 수 있는 남북관계의 상을 제시해야 한다. 중국은 북한문제와 남북관계의 연착륙을 바라고 있기 때문에, 중국이 선호하는 접근방식을 대북정책에 반영시킬 필요가 있다. 국내외의 일부에서 기대하는 북한붕괴론이나 흡수통일론을 중국이 수용할 가능성은 거의 없다. 중국의 관점에서 북한의 김정일 정권이 붕괴할(regime collapse) 가능성을 상정할 수는 있겠지만, 북한 자체가 붕괴할(state collapse) 가능성은 배제하려고 할 것이기 때문이다. 따라서 중국이 강조하는 북한문제의 접근법 중 한국과 미국이 받아들일 수 있는 내용을 남북관계에서 구현할 필요가 있으며, 이를 통해 중국이 북한의 안전을 보장해줄 수 있다는 메커니즘을 만들어야 한다. 천안함과 연평도 사건을 포함하여 최근의 북한문제에 대한 중국 정부의 미묘한 입장에서 잘 드러나듯 미중관계의 긴장이 북한 문제를 통해 돌출되어 왔다. 따라서 한국 정부는 한미동맹과 한중관계에서 조심스러운 전략을 모색해야 할 것이다. 이러한 관점에서 새로운 대북정책은 미국과 중국을 아우르는 것이어야 하며, 동시에 포용과 압박이라는 기존의 이분법적 구조를 넘어서서 남북관계를 기본성격을 근본적으로 변화시키는 전략이어야 할 것이다.

결국 대북포용정책이나 대북압박정책 모두 북한정권의 속성이나 세계질서에 대한 보다 현실적인 사고를 통해 재조정될 필요가 있다. 따라서 한국정부의 대북정책은 북한의 내부변화뿐만 아니라, 미국의 세계전략이나 중국의 부상, 미중관계의 변화 등 세계질서와 동아시아 안보환경의 변화를 염두에 두고 이루어져야 할 것이다.

■ 접수: 2011년 11월 10일 / 수정: 2011년 11월 23일 / 게재확장: 2011년 12월 3일

【참고문헌】

- 백종국. “북한 핵문제의 국내정치: 남남갈등을 중심으로.” 윤영관·신성호 엮음. 『북핵문제와 한반도 평화정착』. 서울: 한올아카데미 (2008).
- 이근욱. “세계냉전질서의 세계정치이론과 한국.” 하영선·남궁곤 편, 『변환의 세계정치』. 서울: 을유문화사 (2007).
- 전재성. “한반도 통일에 관한 이론적 고찰.” 『통일과 평화』 창간호 (2009).
- 존 베일리스·스티브 스미스 편저. 『세계정치론』, 제4판. 서울: 을유문화사, 2009.
- 통일부. 『통일백서』 2008년 2월.
- 하영선·남궁곤 편. 『변환의 세계정치』. 서울: 을유문화사, 2007.
- 하영선·조동호 편. 『북한 2032: 선진화로 가는 공진전략』. 서울: 동아시아연구원, 2010.
- 황지환. “전망이론의 현실주의적 이해: 현상유지경향과 상대적 손실의 국제정치이론.” 『국제정치논총』, 제47집 3호 (2007).
- 황지환. “한반도 안보질서의 변환과 한국 안보.” 하영선·남궁곤 편. 『변환의 세계정치』. 서울: 을유문화사 (2007).
- 황지환. “김영삼 정부의 대북정책과 제1차 북한 핵 위기.” 함택영·남궁곤 편. 『한국외교정책: 역사와 쟁점』. 서울: 사회평론 (2010).
- 황지환. “이명박 정부의 남북관계와 새로운 대북정책의 인식: 햇볕 대 제재의 이분법을 넘어서.” 『공공정책연구』, 제17권 2호 (2010).
- Brooks, Stephen G. “Dueling Realism.” *International Organization*, Vol. 51, No. 3, 1997.
- Cha, Victor D. “Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula.” *International Security*, Vol. 27, No. 1 (2002).
- Frankel, Benjamin. “Restating the Realist Case.” *Security Studies*, Vol. 5, No. 3 (1996).
- Glaser, Charles L. “Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help.” *International Security*, Vol. 19, No. 3 (1994/95).
- Glaser, Charles L. *Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation*. Princeton: Princeton University Press, 2010.
- Haas, Ernst B. *The Uniting of Europe*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1958.
- Hwang, Jihwan. “International Relations Theory and the North Korean Nuclear Crisis:

- Bridging the Gap between Theory and Practice.” *IRI Review*, Vol. 13, No. 1 (2008).
- Hwang, Jihwan, “Face-Saving, Reference Point, and North Korea’s Strategic Assessments.” *The Korean Journal of International Relations*, Vol. 49, No. 6 (2009).
- Jervis, Robert, “Cooperation Under the Security Dilemma.” *World Politics*, Vol. 30, No. 2 (1978).
- Jervis, Robert, “Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate.” *International Security*, Vol. 24, No. 1 (1999).
- Keohane, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press (1984).
- Keohane, Robert and Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown (1977).
- Labs, Eric J. “Beyond Victory: Offensive Realism and the Expansion of War Aims.” *Security Studies*, Vol. 6 No. 4 (1997).
- Lobell, Steven E., Norrin M. Ripsman, and Jeffrey W. Taliaferro eds., *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press (2009).
- Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company, 2001.
- Mearsheimer, John J. “The False Promise of International Institutions.” *International Security*, Vol. 19 No. 3 (1994/95).
- Oye, Kenneth A. ed. *Cooperation Under Anarchy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1986.
- Rice, Condoleezza, “Campaign 2000: Promoting the National Interest.” *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (2000).
- Rose, Gideon, “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy.” *World Politics*, Vol. 51, No. 1 (1998).
- Russet, Bruce M. and Harvey Starr. “From Democratic Peace to Kantian Peace: Democracy and Conflict in the International System.” Manus I. Midlarsky, ed. *Handbook of War Studies II*. Ann Arbor: The University of Michigan Press (2000).

Sigal, Leon V. *Disarming Strangers: Nuclear Diplomacy with North Korea*. Princeton: Princeton University Press, 1998.

Snyder, Jack. *Myths of Empire: Domestic Politics and International Ambition*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

Taliaferro, Jeffrey W. "Security Seeking under Anarchy: Defensive Realism Revisited." *International Security*, Vol. 25, No. 3 (2000/01).

Van Evera, Stephen. "Offense, Defense, and the Causes of War." *International Security*, Vol. 22, No. 4 (1998).

Van Evera, Stephen. *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.

White House. "President Delivers State of the Union Address." *Office of the Press Secretary*, January 22 (2002).

Abstract

Rethinking South Korea's Perception of the North Korean Issue:
In Search of a New Approach

Hwang, Jihwan(University of Seoul)

South Korea's perception of the North Korean issue has been characterized as the so-called South-South conflict between the conservative and the progressive in domestic politics. Such a dichotomous understanding of North Korea has much to do with the Cold War history of the Korean peninsula. It is, however, impossible to understand the North Korean issues including nuclear crisis, regime insecurity, unification of the Korean peninsula, etc. The North Korean issue has been influenced in the interactive levels of analysis among the global politics, the East Asian regionalism, and the Korean peninsula. Thus, South Korea's understanding and policy toward North Korea should be approached, combining both the domestic and international considerations. In this vein, this paper applies several theories of international relations to the North Korean issue and tries to get some new understanding of North Korea.

Keywords: North Korea, Conservative, Progressive, International Relations Theory, North Korea policy.

황지환

University of Colorado at Boulder에서 정치학 박사학위를 취득하였고, 현재 서울시립대 국제관계학과에서 조교수로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “전망이론의 현실주의적 이해”, “International Relations Theory and the North Korean Nuclear Crisis”, “Face-Saving, Reference Point, and North Korea’s Strategic Assessments” 등이 있다.

북중러 3국의 협력 실태에 관한 세 가지 질문

서보혁(서울대학교 통일평화연구원)

국문요약

이 글은 2000년대 북한, 중국, 러시아 사이의 협력관계 실태와 그 성격을 파악하는데 목적이 있다. 이와 관련하여 다음 세 가지 질문을 던지고 답을 구해보고자 한다. 그 질문은 첫째, 북중러 협력을 다자간 협력이라 말할 수 있는가, 둘째, 북한은 중국, 러시아와 동맹관계를 회복하였는가, 셋째, 북중러 협력은 한미일과의 갈등을 동반하는가이다.

분석 결과 다음과 같은 점을 발견할 수 있었다. 첫째, 최근 북중러 협력은 삼자간 협력이라기보다는 세 양자간 협력관계의 합으로 파악되었다. 특히, 북중, 북러관계는 북핵문제, 경제협력을 중심으로 진행되고 있다. 둘째, 북중러 사이의 관계는 동맹관계가 아니라 상호 필요와 전략적 이해에 따른 일종의 우호협력관계이다. 셋째, 북중러가 한미일과 맺는 관계는 구조적이기보다는 상황의존적이다. 물론 천안함, 연평도 사건 이후 북중러가 한미일과 대립하는 양상을 보인 것이 사실이지만, 그것은 여러 이유들로 인해 일시적이다. 동북아 국가간 관계가 상호조화를 이루며 역내 지속가능한 협력이 가능한 조건을 살펴보는 일은 향후 과제이다.

주제어: 북중러 관계, 우호협력관계, 동맹, 경제협력, 북핵문제

I. 문제제기

최근 북한과 중국, 러시아의 관계가 긴밀해지고 있다. 특히 3국간에

경제적·전략적 의미가 높아지고 있는 국경지대에서의 경제협력사업이 주목을 받고 있다. 여기에 2010년 천안함 침몰 및 연평도 포격 사건을 계기로 한국과 미국의 대북 압박이 지속되고 있는 상황도 북중러 3국의 협력을 높여주고 있는 것으로 보인다. 그렇지만 증대되고 있는 이들 3국간 협력은 자체 필요에 의해 꾸준히 추진되어온 과정의 잠정적 결과일지도 모른다. 북한의 대중국, 러시아 외교정책은 지난 몇 년 사이 활발히 전개되어 온 것이 사실이고 거기에 천안함, 연평도 사건이 어떤 영향을 미쳤다고 볼 수도 있을 것이다. 그렇지만 2000년대 들어 북한과 중국, 북한과 러시아의 관계가 어떤 수준이고 무슨 요인에 의해 전개되고 있는지는 이제부터 진행해야 할 본격적인 연구과제일 것이다.

여기서는 위 문제의식을 염두에 두면서 최근 증대하고 있는 북중러 협력관계의 실태와 그 성격을 보다 정확히 분석하는데 유용해 보이는 몇 가지 질문을 풀어보고자 한다. 천안함, 연평도 사건 이후 적지 않은 언론 보도와 전문가 분석의 글에서 “한미일 대 북중러 (대립) 구도”, “한반도 (혹은 동북아) 냉전 (기류)”, “한미일 삼각동맹 대 북중러 삼각동맹”과 같은 표현이 회자되어왔고, 5·24대북조치가 유지되고 있는 작금의 시점까지 그런 표현을 쉽게 접할 수 있다. 이들 표현에 담긴 문제인식에는 천안함·연평도 사건 및 대북 제재조치를 전후로 한반도 및 동북아 정세를 구분할 수 있고, 그 성격은 과거 냉전시대와 유사하게 북중러 대 한미일의 대립구도이고, 두 삼각협력관계 내 삼자는 역사적 배경과 현실적 필요에 의해 동맹과 같은 협력관계를 보이고 있고, 그렇기 때문에 두 삼각관계 사이의 대립은 구조적인 성격을 갖고 지속될 것이라는 논지가 널리 퍼져있다.

이런 하나의 여론 혹은 상황 인식에 대해 이 글은 그와 관련한 세 가지 질문을 던지고 답을 구하는 방식으로 논의를 전개해나갈 것이다. 그 질문은 첫째, 북중러 협력을 다자간(multilateral) 협력이라 말할 수 있는

가, 둘째, 북한은 중국, 러시아와 동맹관계를 회복하였는가, 셋째, 북중러 협력은 한미일과의 갈등을 동반하는가이다. 이 글은 최근 몇 년간의 사태 전개에 주목하고 있지만, 그 성격과 양상을 보다 폭넓게 이해하기 위해 논의범위를 2000년대로 확대해볼 것이다. 본격적인 논의에 앞서 II장에서는 북중, 북러관계를 통시적으로 살펴보면서 탈냉전 이후 정치, 경제, 군사 분야로 나누어 두 양자관계를 간략히 살펴볼 것이다. III장에서는 앞의 논의를 참고하면서 북중러 협력관계의 실태와 성격을 판단하기 위해 세 질문에 답을 찾아나갈 것이다. IV장에서는 결론을 대신해 세 질문에 대한 분석을 요약하고 그 의미를 짚어볼 것이다. 덧붙여 분석결과가 주는 의미를 간략히 생각해볼 것이다. 본 논의를 위해 통일부의 『주간북한동향』을 2005년 1월부터 현재(제1069호, 2011.10.8~14)까지 살펴보면서 북중, 북러관계 자료를 수집 분석하였다. 본문에서 출처를 밝히지 않고 제시하고 있는 사실들은 『주간북한동향』의 각호에서 가져온 것임을 밝혀둔다. 또 관련 선행 연구물과 언론보도 등 2차자료도 참고하였다.

II. 북한과 중국, 러시아의 관계 동향

1. 북중관계: 긴밀한 우호협력관계

탈냉전기에 들어 북한과 중국의 관계는 이전의 동맹관계에서 크게 벗어나 갈등, 냉각, 회복 등 다양한 형태를 나타냈다. 그 계기는 1992년 8월 한중 수교, 1993년 경화결제방식으로의 북중무역 전환, 그리고 북핵문제 등이었다. 1994년 7월 김일성 주석 사망 이후에도 양국관계는 냉랭했지만 1999년 김영남 최고인민회의 상임위원장의 방중, 2000년 5월, 2001년 1월 김정일 국방위원장의 방중으로 양국관계는 회복되기 시작하였다.

그러나 2002년 10월 북한의 핵무기 개발 언급, 2005년 2월 핵무기 보유 발언, 2006년 7월 미사일 발사, 2006년 10월 핵 실험 강행 등으로 양국관계는 다시 악화되었다. 거기에 탈북자 문제가 발생하면서 양국관계는 불안정한 상태에서 벗어나지 못하였다. 그런 가운데서도 북한과 중국은 한반도 안정, 비확산 등에 대한 전략적 공감대를 가지면서 상호 협력을 복원해나갔다. 이 기간 동안 양국은 냉전기 혈맹관계를 완전히 복원하지 못했지만 부시 행정부의 강경정책, 지정학적 이해관계의 공유 등을 바탕으로 정치군사 교류, 인도적 지원 등을 통해 교류협력을 넓혀나갔다. 특히 북한의 핵실험 이후에도 중국의 대북 지원, 전통적인 당 대 당 교류, 군사교류 등을 바탕으로 양국은 한중수교 이후 악화된 관계를 회복해 나갔다.

2010년 북중관계는 천안함, 연평도 사건으로 조성된 한반도 긴장상태에서 군사협력을 긴밀히 하고, 후계체제 확립을 추진하고 있는 북한정권을 지지하는 등 양국간 협력이 탈냉전 이후 가장 강화된 해로 평가할 수 있다. 천안함 사건 이후 한국과 미국이 유엔 안전보장이사회를 통한 대북 압박에 나서자 중국은 안보리 의장성명 채택(7.9) 과정에서 중립을 취하며 결과적으로 북한을 옹호하였다. 의장 성명 채택에 대해 당시 유엔 주재 북한대표는 외교적 승리라고 평가한 바 있다. 이후 북한과 중국은 한국과 미국의 대북 군사훈련에 대응하여 당 대표단 상호 방문, 군사교류 등으로 협력을 과시하였다. 2010년 중국에서 열린 두 차례 북중 정상 회담에 김영춘 인민무력부장이 참석했다. 시진핑(習近平), 귀보송(郭伯雄) 등 중국공산당 중앙군사위원회 부주석들도 북중관계를 ‘혈맹’관계로 강조하고 북한과 고위군사회담을 개최하며 양국간 우호협력관계를 과시하였다.

2010년 이후를 북중관계가 가장 활발해진 때라고 말할 수 있는 이유는 사상 유례 없이 양국 정상회담이 잇달아 개최되었다는 사실에 있다. 북

한의 입장에서는 국제적 고립, 경제적 곤경, 정치적 승계 과정에서 양국 관계를 과시하며 대내외 역경을 이겨나가는데 중국과의 관계가 큰 힘이 되었을 것이다. 가령, 2010년 5월과 8월 두 차례 정상회담에서 양국 정상은 “전통적 우호관계의 확대”, “대를 이은 발전” 등을 강조한 것으로 알려졌다. 또 한반도 비핵화 문제에 대해서도 양국은 전략적 공감대를 마련한 것으로 보였다. 2009년 북한의 2차 핵실험에도 불구하고 중국은 유엔 안보리의 대북 제재에 소극적으로 참여하고 왕자루이(王家瑞) 당 대외연락부장의 방북(2.6~9) 등 외교적 방식으로 북한의 긴장행위 중단 및 6자회담 복귀를 촉구하였다. 이에 대해 북한은 김계관 외무성 부상(2.9~13)과 김영일 내각 총리의 방중(2.24)을 통해 중국과 협의해 나가며 6자회담의 무조건 개최 입장을 견지하였다.

경제분야에서는 먼저, 북중간 무역 규모와 북한의 대중 무역의존도가 동시에 증가하는 현상을 보였다. (<표 1> 참조) 2010년 북한의 대외무역(남북교역은 제외) 규모는 전년대비 22.2% 증가한 41.7억 달러로 나타났다. 수출과 수입은 전년 대비 각각 42.4%와 13.2%가 증가한 15.1억 달러와 26.6억 달러를 기록하여 무역수지는 11.5억 달러의 적자를 보였다. 북한의 핵실험, 천안함·연평도 사건 등으로 전개된 국제사회의 대북제재를 감안할 때 북한의 무역은 안정세를 보였다고 말할 수 있다. 그 주요 요인은 단연 중국과의 교역에서 찾아볼 수 있다. <표 1>에 따르면 북한의 무역 비중에서 중국이 차지하는 비중은 꾸준히 증가해 2010년 처음으로 60%에 육박하였다. 북한의 대중 교역 규모와 함께 그 품목 내역도 북한의 대중 경제의존이 대단히 높다는 사실을 보여주고 있다. 북한의 대중 수출품은 광물성연료, 광, 회, 철강, 아연, 의류, 어패류, 토석, 소금 등 1차제품(원료)이 주종인 반면, 대중 수입품은 기계류, 전기기기, 일반차량, 철강(제품), 광물성 연료, 고무(제품), 인조필라멘트·스테이플섬유, 곡물, 전분, 동식물성 유지 등 2차제품과 식량이다.

〈표 1〉 북한의 주요 국가별 주요 교역 실적³³⁾

(단위 : US\$백만. %)

구분	2005		2006		2007		2008		2009		2010	
	교역액	점유율	교역액	점유율	교역액	점유율	교역액	점유율	교역액	점유율	교역액	점유율
중국	1,580.3	38.9	1,699.6	39.1	1,974.0	42.7	2,787.3	49.5	2,681	53	3,465	56.9
한국	1,055.8	26	1,349.7	31.1	1,797.9	38.9	1,820.3	32.3	1,679	33	1,912	31.4
태국	329.2	8.1	374.2	8.6	228.7	4.9	76.8	1.4	44	0.8	51	0.8
러시아	232.3	5.7	210.6	4.8	159.6	3.4	110.5	2.0	62	1.2	110	1.8
일본	193.6	4.8	121.6	2.8	9.3	0.2	7.7	0.1	3	0.1	0	0.0
기타	666.2	16.4	589.8	13.6	457.2	9.9	833.5	14.8	624	11.9	548	9.0
총계	4,057.4	100.0	4,345.5	100.0	4,626.7	100.0	5,636.1	100.0	5,093	100.0	6,086	100.0

자료 : KOTRA, 통일부

나아가 북한과 중국은 중국의 대북 투자를 중심으로 양국간 경제협력이 활발해지고 있다. 물론 이는 중국의 동북지방 경제개발계획 정책과 맞물려 있다. 중국은 2009년 랴오닝성 ‘연해경제벨트 개발계획’, 지린성 ‘창지투(長吉圖: 창춘, 지린, 두만강) 개발개방 선도구 계획’ 발표에 따라 북중간 단둥-신의주, 훈춘·투먼-나선 지역 연계개발 협력을 모색해 왔다.³⁴⁾ 2010년 5월과 8월, 2011년 5월, 세 차례 잇따른 북중정상회담의 논의사항, 김정일 국방위원장의 동선 및 시찰 기관 등을 종합해볼 때 양국간 경제협력이 본 궤도에 오르고 있음을 알 수 있다. 그 결과 양국은 경원, 온성, 혜산 등 북한 지하자원의 공동개발, 중국의 나선지역 1호 부두의 사용, 신암록강대교 건설, 압록강-황금평 공동개발, 훈춘-나선간 도로포장 착공, 나선시와 청진항을 통한 중국의 동해 진출권 획득 등에 합의하거나 착수에 나선 것으로 알려졌다. 이와 같이 중국 동북지역

33) 한가람, 『2010 북한의 대외무역동향』 (서울: 대한무역진흥공사, 2011), p. 33.

34) 윤승현, “중국 창지투-북한 나선특구 연계개발 현황과 전망,” 북한정책포럼 제 19차 세미나 자료집 (2011년 10월 17일, 연길 국제호텔), pp. 17~29; 원동욱, “중국의 창지투 개발계획과 대북협력 확대의 현황 및 과제: 초국경 연계개발 사업을 중심으로,” 평화재단 평화연구원 제50차 전문가포럼 자료집 (2011년 10월 11일, 서울 프레스센터), pp. 39~54 참조.

과 북한의 북부지역을 잇는 북중간 경제협력은 그 자체로 주목할 만한 가치가 있을 뿐만 아니라 북러, 중러간 경제협력과 함께 생각하면 북방 경제협력으로 발전할 가능성을 열어 놓고 있다. 이런 양국간 활발한 경제협력은 그 자체로 그치지 않고 양국간 전략적 이해관계를 실현하는 공통의 지렛대로 볼 수도 있다. 중국은 지속적인 국가발전을 위해 주변 지역의 안정이 필수적인데, 그 연장선상에서 북한(정권)의 안정이 필요하고, 북한으로서는 후계구도의 안착과 경제회복을 위해 중국의 지지와 협력이 가장 중요하다. 남북관계 악화, 한반도 긴장상황이 이어지는 가운데서도 2010년대 들어 북한과 중국의 협력이 다방면에 걸쳐 매우 활발하게 전개되고 있는 이유도 여기에 있다 하겠다.

한편, 북한과 중국의 군사관계는 1994년 김일성이 사망한 이후 그 성격이 변해갔다. 군 장성들의 의례적 방문이 이어졌지만, 중국은 북중우호조약의 자동개입 조항의 수정 목소리까지 나올 정도로 양국간 군사관계는 크게 약화되었다. 게다가 중국은 2006년 한국과 국방장관회담을 갖는 것을 시작으로 한국과 군사협력관계에 들어가³⁵⁾ 북중간 군사관계는 더욱 제약을 받고 있다. 그럼에도 북중간에는 군사동맹조약이 유지되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이념적 동일성과 양국 고위 군인사들이 공유해온 한국전쟁 경험이 크게 줄어들었지만 양국의 필요에 의해 유사시 조약이 적용될 가능성이 존재한다. 그런 점에서 군사조약이 부재한 북러관계와 달리 북중관계는 전략적이라 말할 수 있을 것이다. 이와 함께 북중간에는 북핵문제 해법에 관해서도 긴밀한 협의를 해갔다. 특히, 북한의 2차 핵실험과 한국, 미국의 대북정책 전환으로 6자회담이 교착상태에 빠진 가운데 2009년 10월 4~6일 원자바오 중국 총리가 북한을 방문

35) 이태환, “북중관계,” 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 대외관계』 (파주: 한울아카데미, 2007), pp. 268, 270~272.

하여 김정일 국방위원장 등 북한 측 최고위 인사들을 만나 북한의 한반도 비핵화 의향을 재확인하고 북미 양자회담을 거친 6자회담 재개 방안을 논의한 바 있다.³⁶⁾

전반적으로 오늘날 북한과 중국은 1990년대 초반 악화된 관계를 거의 회복했다고 볼 수 있다. 물론 그 기반은 이념적 동질성보다는 전략적 이해관계의 공유이고, 양국관계의 환경도 경제의 세계화, 한중수교, 미중관계 등으로 크게 변화하였다. 다만, 북중관계가 중국 동북3성과 북한 북부지역의 연계 개발, 북한의 대중 경제의존 심화, 안보문제에 대한 양국간 협력의 강화 등 다차원적이라는 점에 주목할 필요가 있다.

2. 북러관계: 일반적 우호협력관계

탈냉전기 들어설 때 북한과 러시아의 관계 역시 북중관계와 비슷하게 악화되었다. 1990년 한소수교 및 북소간 무역 결제방식의 변화, 1991년 말 소련 붕괴, 1993년 북핵문제에 대한 러시아의 국제공조 등이 그 계기들로 작용하였다. 그러나 1994년 김일성 주석의 사망과 북핵문제에서 러시아의 소외 등으로 러시아는 김정일 체제를 지지한다고 밝혔고 양국은 군사, 경제분야를 통해 협력을 모색해나갔으나 1990년대 말까지 크게 개선되지 못하였다. 거기에는 한러관계 발전, 북대서양조약기구(NATO)의 동진, 북미대화 진전과 같은 요인들이 작용하였다. 다만, 러시아 극동지역 개발에 대해 양국은 1994년부터 협력을 전개해 오늘날은 산업, 무역은 물론 대륙철도 연결, 군사협력의 배후지역으로 그 비중이 점점 높아지고 있다. 소원해졌던 북한과 러시아 관계가 새로운 협력의 길로 들어

³⁶⁾ 원자바오 총리의 방북 이전에 9월 18일 중국 다이빙궈 국무위원이 방북해 김정일 국방위원장을 면담했을 때, 김 위원장은 비핵화 문제를 양자 또는 다자대화를 통해 해결하기를 희망한다고 언급했지만 6자회담을 언급하지는 않았다.

서기 시작한 것은 2000년 들어서였다. 그해 2월 양국은 ‘조리 신우호선린 협력조약’을 체결하고 7월에는 푸틴 러시아 대통령의 평양 방문이 있었다. 이어 2001년 8월, 2002년 8월 각각 모스크바와 블라디보스톡에서 북러 정상회담이 잇달아 열렸다. 이들 정상회담과 그 전후 많은 정치회담을 통해 양국은 상호 정치체제 존중을 바탕으로 경제, 군사, 외교 등 다방면에 걸쳐 협력을 발전시켜가고 있다.

이상과 같은 과정을 거치며 북러관계는 크게 개선되어 양국관계에서 공동의 입장을 도출해내는 데 어려움이 없어 보인다. 양국이 관계된 기념일을 기리며 양국관계 발전을 희망하는 우호행사와 6자회담을 이용한 한반도 비핵화 등에 대한 공조도 이루어지고 있다. 다만, 러시아는 북한의 핵실험이나 긴장완화 행위에 대해서는 북한을 비판하는 입장도 나타났다. 2010년만 보더라도 러시아는 모스크바에서 열린 유엔 안보리 대북 제재위원회 산하 ‘전문가 그룹’ 회의(2.19)에서 6자회담과 비핵화 프로세스가 조속히 재개되어야 한다는 입장을 밝힌 바 있고, 캐나다에서 열린 G8 외무장관 세계안보 회의(3.29~30)에서 북한과 이란의 핵개발 문제를 논의하며 북한에 6자회담 복귀를 촉구하는데 동참했다. 러시아는 또 유엔 대북제재 결의안 1874호에 메드베데프 대통령이 서명(3.30)하며 이행에 동참하기도 했다.

러시아는 천안함 사건에 중립을 취했지만 연평도 포격사건에 대해서는 북한을 비난하였는데, 이는 중국과 다른 행보였다. 천안함 사건(3.26)과 관련해 러시아 정부는 자체 조사를 벌였지만 결론을 내리지 못하고 “천안함 사건은 유엔 안보리 의장성명으로 만족하고 사안을 종결해야 할 것”이며 “6자회담을 재개하는 것이 바람직한 출구전략”이라는 입장을 취하였다(10.6). 그러나 북한의 연평도 포격사건(11.23)에 대해서는 같은 날 라브로프 외무장관이 “남한의 섬(연평도)에 대한 포격을 주도한 자들은 분명히 큰 책임을 져야 한다”며 북한을 비판하였다. 말하자면 북러간 정

치군사협력은 과거 동맹관계는 격세지감이고 필요에 따라 제한적으로 협력하는 정도이다.

경제면에서 북한과 러시아의 교역은 크지 않지만 북한경제 재건과 러시아의 극동지역 개발 등을 위해 협력을 확대해가고 있다. 2005년에서 2010년 사이 북한의 대러 무역 비중은 1.2%에서 5.7% 사이로 중국에 비하며 매우 낮은 수준이다.(<표 1> 참조) 교역 품목을 보면 북한의 대러 수출품은 토석류, 소금, 철강이 주종이고, 수입품은 광물성 연료, 에너지, 목재, 목탄, 펄프 등으로 양국간 일차제품이 대부분이다. 그러나 양국간 경제협력은 최근 들어 확대되고 있는데, 여기에는 북한의 입장에서는 경제재건, 외화 획득, 러시아 입장에서는 2012년 블라디보스톡 APEC 정상회의 개최, 극동지역 개발 등 양국간 상호 전략적 이해가 겹쳐있기 때문이다. 북한은 러시아에 나진항 3호 부두 사용권을 50년간 제공하고, 사할린과 시베리아산 원유 및 천연가스 공급 파이프의 남북한 연결을 긍정 검토하고 있는 것으로 알려졌다. 또 북한은 2012년 블라디보스톡 APEC 정상회의를 앞두고 벌이고 있는 현지 개발사업에 노동자를 파견하고 있는데, 이는 기존의 임업협력에 한정되어 온 노동력 이용을 확대하는 의미를 가진다. 이를 위해 북러 간에는 임시근로자 입국 수속의 원활화, 취업자 권리보호 등을 내용으로 하는 협정이 2009년 12월 발효되었다. 실제 양국간 상품교역량의 70%가 러시아 극동지역에서 이루어지고 있고, 북한과 연해주간 무역량은 가파른 증가세를 보이고 있다.

러시아내 북한 노동자들이 늘어나면서 이들의 인권문제도 부각되고 있다. 최근 들어 북한 노동자들이 러시아 정부, 유엔난민고등판무관(UHCR) 사무소, 블라디보스톡 한국 총영사관 등을 통해 망명 신청을 하거나 한국, 미국행을 하는 사례가 종종 발생하고 있다. 러시아 현지 보안 당국은 북한과의 관계를 고려해 북한 노동자들의 탈북문제가 공개되거나 국제적 관심사로 되는 것을 꺼리며 불법 체류자와 탈북자 단속을 강화하고

있다. 또 러시아는 북한에서 대량의 난민이 발생할 경우를 대비해 극동 연안 지방 8곳에 난민수용시설 설치를 검토하며 북한의 급변사태에 대비하고 있는 것으로 알려졌다.

북한과 러시아의 군사관계는 북중관계처럼 1990년대 초 급격하게 악화되어갔다. 김일성 사망 이후 북한은 러시아와 군사협력을 추구하였지만 러시아는 양국간 동맹조약의 폐기 의사를 밝힐 정도로 냉담하였다. 그러다 푸틴 대통령 등장 이후 양국은 방산군수협정(2001)을 맺는 등 군사관계의 회복에 나섰지만 그 수준은 러시아가 대북 군사협력 범위를 재래식 군사 장비의 현대화에 국한시키기 때문에 한계 내의 협력이 이루어지고 있다.³⁷⁾

전반적으로 북한과 러시아는 1990년대 중반 이후 경제협력을 바탕으로 상호관계 회복을 꾸준히 진행해왔고, 2000년대 초 세 차례의 정상회담을 통해 우호협력관계를 재구축하였다. 그 후 9년만인 2011년 8월 북러 정상회담을 다시 가져 양국은 전면적이고 전략적인 협력관계를 확립하였고, 북한으로서는 한미일 3국의 압박에 대한 대응으로 추진해온 대중 편향 외교에 균형을 찾을 수 있게 되었다. 이렇게 볼 때 북한은 대러 관계의 정상화는 물론 협력관계를 본격적으로 구축해 대중관계와 함께 새로운 북중러 협력관계 망을 구축하려 하고 있다. 다만, 북중, 북러관계는 협력관계에서는 같지만 그 수준에서는 일정한 차이를 보이고 있어 각각 “긴밀한”, “일반적” 우호협력관계로 이름 붙였다.³⁸⁾

37) 정성임, “북러관계,” 세종연구소 북한연구센터 엮음, 『북한의 대외관계』 (파주: 한울아카데미, 2007), p. 340.

38) 1990년대 이후 북중, 북러관계에 대한 비교분석은 위의 글, pp. 342~344 참조.

Ⅲ. 북중러 협력 실태 평가

1. 북중러 협력을 다자간 협력이라 말할 수 있는가?

본 연구범위에서 발견한 북중러 3국간 공동 협력의 예는 다음 두 경우이다. 먼저, 중북러 순회관광의 일환으로 중국 관광단이 북한 지역을 방문한 일이다. 2011년 5월 4일 북한 관영 『조선중앙통신』의 보도에 따르면 중국 관광단이 4월 29~30일 양일간에 걸쳐 북한의 두만강유역과 나선 일대의 역사유적과 관광지, 그리고 나진항 일대의 경제시설을 돌아보았다고 한다. 이 3국간 순회관광은 앞으로 3박 4일 일정(매주 수요일 출발)으로 3개국 5개 도시(중국 훈춘, 러시아 블라디보스톡, 슬라반카, 하산, 그리고 북한의 나선지구)를 대상으로 하고 있다. 3국 순회관광을 위해 훈춘 산장국제여행사와 러시아 극동운수공동체, 북한 나선국제여행사가 사전에 현지답사를 실시하고 3국간 무비자 관광협정을 체결한 것으로 알려졌다. 물론 이 북중러 3국간 순회관광은 북한의 소극적인 개방 의지와 숙박시설, 도로, 항구과 같은 기반시설의 미비로 단기간에 활성화되기는 쉽지 않을 것이다. 이 3국간 “초국경 관광프로젝트”를 “동북아지역 각국간 협력에 새 돌파”라고 볼 수도 있을 것이다. 또 2007년 12월 24~25일 중국 길림성 도문시에서 북중러 삼자가 “철도화물운수에 관한 합의서”에 서명했는데, 현지에서는 이를 “도문-두만강-하산 국제철도통로 건설에 돌파적인 진전”으로 평가하기도 한다.³⁹⁾ 이상 살펴본 북중러 3국간 협력사업은 아직 국경 인접지대를 대상으로 시범적 혹은 초보적 수준

³⁹⁾ 장동명, “동북아 경제협력 메커니즘 구축에 관한 연구,” 북한정책포럼 제19차 세미나 자료집 (2011년 10월 17일, 연길 국제호텔), pp. 6-7.

에서 추진되는 것이지만, 이 사업을 통해 3국간 협력사업이 발전할 수 있을지 관심을 모으고 있다.

북중러 3국간 협력 가능성과 관련하여 인상적인 사건으로 꼽을 수 있는 것이 2011년 8월 하순 김정일 국방위원장이 북러정상회담 후 취한 귀국 여정이다. 김정일 위원장은 메드베데프 러시아 대통령 초청으로 러시아를 비공식 방문(8.20~25)한 후 중국 동북지역을 방문하며 귀국하였다.

김정일 국방위원장이 북러정상회담 이후 중국 동북지방을 거쳐 귀국한 일은 전례가 없는 경우이다. 통일부 역시 “북한은 이례적으로 중국을 경유하여 돌아옴으로써 중북간 우호·공조관계를 과시한 것으로 보”인다고 분석하였다. 실제 북러 정상회담 이후 김정일 위원장의 귀국 여정을 보면 해당 중국 도시를 통과한 것으로만 볼 수 없다. 가령, 8월 25일 네이멍구자치구(만저우리, 후룬베이얼)를 방문했을 때 네이멍구자치구, 후룬베이얼시, 만저우리시의 당 고위인사는 물론 베이징에서 중국 공산당 대외연락부장 왕자루이(王家瑞), 국무원 철도부장 성광쭈(盛光祖)가 현지에 와 영접하였다. 왕자루이와 성광쭈는 김 위원장이 26일 헤이룽강성, 치치하얼시를 거쳐 27일 지린성, 통화시에 도착할 때까지 동행하였다. 특히 26일에는 “후진타오 총서기와 중국공산당 중앙위원회 특별위임에 따라 헤이룽강성으로 온 다이빙궈(戴秉国) 국무위원이 친절히 맞이 하”였다고 한다. 다이빙궈 국무위원은 치치하얼시까지 가서 김 위원장의 현지 시찰을 동행하였다.

9년 만에 이루어진 김정일 국방위원장의 러시아 방문 행선이 인상적인 점은 그의 귀국 여정만이 아니다. 8월 북러 정상회담이 3개월 전인 5월 북중 정상회담(5.20~27)에 이어 열린 점도 주목할 필요가 있는데, 정상회담 내용과 함께 김 위원장의 동선에서도 그렇다. 김정일 국방위원장은 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석의 초청에 의하여 5월 20~26일 중국을 비공식 방문하였다. 중국 관영 『신화통신』은 정상회담 내용이 경제건

설과 경제협력, 남북관계를 포함한 한반도 정세, 6자회담 관련이었다고 보도했다. 김 위원장은 북한 남양→중국 무단장→장춘→양저우→난징→베이징→선양→단둥→북한 신의주 순으로 이동하였다. 그가 방문한 중국의 주요 도시는 흑룡강성 목단강시, 길림성 장춘시, 강소성 양주시 및 남경시, 베이징 등이다. 김정일 위원장의 중국 방문 시 시찰 지역이 중국 동북지방, 즉 북한과 지리적으로 인접한 지역이 늘어나고 있다. 이는 양국간 경제협력, 북한의 중국경제에 대한 학습의지 등을 반영한 것으로 보인다.

한편, 지난 2011년 10월 11일 러시아 푸틴 총리가 1박 2일 일정으로 중국을 공식 방문하였다. 대통령 당선이 확실시 되는 푸틴의 방중은 160명 규모의 경제사절단을 대동한 양국간 전면적인 협력을 강화하는데 목적이 있었다. 푸틴 방중에서 양국은 에너지, 전기, 금융, 통신 분야 등에 걸쳐 총 38건에 55억 달러에 달하는 경제협력 문건에 서명하고, 러시아 기반 시설 건설을 위한 40억 달러 규모의 공동 기금을 조성하고, 2020년까지 양국 연간 교역규모를 2,000억 달러로 끌어올리는데 합의하였다.⁴⁰⁾ 이와 같은 중러 경제협력이 북중, 북러 경제협력을 촉진할 것으로 보는데에는 무리가 없다. 특히, 중러 경제협력의 한가운데 러시아 사할린으로부터의 천연가스 도입과 동시베리아 개발이 자리하고 있는데 이는 북중러 3국간 경제협력의 가능성을 더욱 높여주고 있다.

그렇지만 전반적으로 북중러 협력은 3국이 함께 협력 목표와 방향을 수립하고 그것을 바탕으로 전개되는 다자간 협력이라 보기에는 무리가 있다. 다자협력을 다자주의의 구체적 형태라 보고, 다자주의를 “3개국 이상의 국가들이 일반화된 행동 원칙에 따라 정책을 조정하는 방식”⁴¹⁾으로

40) 『조선일보』, 2011년 10월 12일.

41) Robert O. Keohane, “Multilateralism: An Agenda for Research,” *International Journal*, Vol. 45, No. 4 (Autumn 1990), p. 731.

정의해볼 수 있다. 이를 대입해볼 때 북중러 협력은 3자 사이에 일정한 행동원칙을 공유하고 다자협력을 추진하고 있다고 할 수 없다. 위에서 확인한 3국간 협력사업은 그 양이 적고 수준이 낮은 상태이다. 결국 현재까지 북중러 사이의 협력은 다자협력이 아니라 3국이 상호 전개하는 세 양자 협력의 합으로 파악하는 것이 적절할 것이다. 다만, 향후 동북아 북부지방 개발에 대한 공동이익과 전략적 협력의 필요성이 높아지면 북중러 3국간 다자협력의 가능성은 충분히 열려있다.⁴²⁾

2. 북한은 중국, 러시아와 동맹관계를 회복하였는가?

동맹이란 참여 국가들이 공동의 목표에 합의하고 그 목표를 달성하기 위해 가능한 수단을 동원해 협력하는 “잠재적 전쟁공동체”로 정의할 수 있다.⁴³⁾ 일반적으로 동맹은 명백한 공동의 적, 군사력 사용 공약, 제도적 수준의 협력을 구성 요건으로 하고 있다. 탈냉전기 들어 동맹의 범위가 경제, 가치 등 그 범위가 확대되면서 군사동맹의 지위가 상대화되는 듯한 현상을 보이고 있다. 그렇지만 동맹은 그 정의와 목적, 그리고 역사를 종합 고려할 때 자동개입을 핵심으로 하는 전면적인 군사협력을 핵심으로 하고 있다. 따라서 북중, 북러관계가 동맹관계인지를 판단하기 위해서는 정치, 군사 분야에서의 협력 수준을 분석해보아야 할 것이다.

먼저, 북한과 중국 사이에는 1961년 맺은 ‘조중우호합작호조조약(朝中友好合作互助條約)’이 폐기되지 않아 공식적으로는 동맹관계를 유지하고 있다고 볼 수도 있다. 제2조⁴⁴⁾에 자동군사개입 조항이 포함된 이 조

42) 동북아에서 3국간 소(小)다자협력 체제의 가능성과 한계에 대해서는 이태환 편, 『동북아 삼각협력체제: 한미중, 한중일 협력』 (성남: 세종연구소, 2011) 참조.

43) Robert E. Osgood, *Alliances and American Foreign Policy* (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1968), p. 19.

약은 1961년 7월 11일 베이징에서 체결됐고 두 번에 걸쳐 연장돼 2021년 까지 효력을 갖고 있다. 특히 북중조약 체결 50주년이 되는 2011년에 들어 양국은 고위사절단이 상호 방문하면서 양국관계의 발전을 과시했다.

그런데 북중우호조약 50주년을 기념하는 과정에서 특이한 점이 발견되었는데, 그것은 북한 측이 조약을 반드시 거론하는 반면 중국 측은 인색하였다는 점이다. 예를 들어 북중조약 50주년을 기념해 정덕장 부총리(張德江)를 단장으로 하는 중국 친선대표단이 7월 10~13일 평양을 방문해 김정일 위원장과의 접견 시, 김정일은 “조중 우호조약의 정신에 맞게 정치, 군사, 경제, 문화 등 여러 분야에서 서로 지지하고 긴밀히 협조”할 것을 언급하였다. 대신 장덕장은 “중조친선협조관계를 끊임없이 공고발전시키는 것은 중국당과 정부의 확고부동한 전략적 방침”이라고 강조하였다. 이런 현상은 후진타오 국가주석의 발언(2011.7.11 양형섭 북한 최고인민회의 상임위원회 부위원장 접견 시)과 김정일 국방위원장의 언급(북중우호조약 50주년을 기념해 후진타오 국가주석에게 보내는 축전)⁴⁵⁾에서 다시 나타났다.

중국이 북중우호조약에 담겨있는 유사시 자동개입조항에 대해 유보적인 입장이라는 점은 앞에서 언급하였다. 중국은 또 북한에 대한 무기 판매 및 지원에도 소극적인 것으로 판단된다. 예를 들어 1996년 7월 초 주장춘 주중 북한대사가 북한제 MIG-21기의 개량형인 젠-7Ⅱ기 12대, 미사일 40기, 미사일 쾌속정 3척 등과 같은 군사지원 요구사항을 담은 김정일 국방위원장의 친서를 내놓았으나 중국은 수용하지 않았다.⁴⁶⁾ 또한

44) 제2조는 “일방이 한 국가나 수개국 연합군의 무력침공으로 전쟁상태에 처하면 상대방은 전력을 다해 지체 없이 군사 및 기타 원조를 제공한다”고 명시되어 있다.

45) 『조선중앙통신』, 2011년 7월 10일.

46) 이태환, “북중관계,” p. 270.

2010년 천안함 사건 이후 한국정부의 5·24대북조치 이후 북한과 중국은 군사교류협력 강화를 수차례 공약하였지만, 같은 해 5월과 8월 두 차례 북중정상회담 일정 중 전투기 등 북한의 무기판매 요구를 중국이 거절한 것으로 알려졌다.⁴⁷⁾

결국 북중관계는 동맹조약을 유지하면서 양국의 협력을 지속하고 상호 이익을 추구해가고 있지만, 그 조약의 핵심이 부정될 수 있는 가능성이 높고 실제 군사협력이 낮다는 점에서 북중관계를 동맹 수준으로 볼 수는 없다. 이와 관련해 베이징대 국제관계학원 주평(朱鋒) 교수는 “만약 북중조약이 구속력이 있다면 중국은 북한에 대규모 군사장비를 수출하거나 정기적인 공동 군사훈련 등을 했을 텐데 예측 가능한 장래에 중국이 그중 어떤 조치를 취할 것으로는 보이지 않는다”고 분석했다. 동시에 그는 “북중조약이 사문화되기는 했지만 그렇다고 완전히 끝난 것도 아니다. …이 조약에 근거해 중국은 북한에 외교적으로 영향력을 행사할 수 있고, 동아시아 지역에서 중국이 미국과 상호작용하는 데 조약을 지렛대로 활용할 수 있기 때문에 ‘전략적 모호성’을 취하고 있다”고 말했다.⁴⁸⁾

한편, 북한과 러시아 사이에는 1961년에 맺은 ‘조소 우호협력 및 상호원조조약(구조약)’이 러시아의 체제전환과 더불어 폐기되어 양국관계가 냉각되었다가 2002년 2월 ‘조러 신우호선린협력조약(신조약)’이 체결되었다. 그러나 신조약은 구조약과 달리 자동개입 조항을 포함하고 있지 않다.⁴⁹⁾

47) 『경향신문』, 2011년 8월 23일; 『조선일보』, 2011년 8월 29일.

48) 주평, “북중조약의 현대적 의미와 북중관계 전망,” 『북중우호협조 및 상호원조조약과 한미동맹』, 국가안보전략연구소 주최 학술회의 (2011년 9월 1일, 서울 대한상공회의소).

49) 구조약 제1조 “...체약 일방이 어떠한 국가 또는 국가연합으로부터 무력침공을 당하여 전쟁상태에 처하게 되는 경우에 체약 타일방은 자기가 보유하고 있는 모든 수단을 동원한 군사적 수단을 동원한 군사적, 기타 원조를 제공한다.” 신조약 제2조 “...쌍방 중 일방이 침략당할 위기 상황에 봉착할 경우, 평화와 안정을 위협하는 상황이 발생할 경우, 그리고 협의와 협력이 불가피할 경우에 쌍방

북러관계 개선이 본격화 된 것은 2000년대 들어서였다. 김정일 국방위 원장과 푸틴 대통령이 각각 2000년 7월 평양 선언⁵⁰⁾과 2001년 8월 모스크바 선언⁵¹⁾을 채택하면서 양국관계가 본격적인 궤도에 올랐다. 두 선언의 공통점은 국제적으로 반테러, 양국관계에서는 경제협력 및 한반도 문제에서의 협력이었다. 다만, 북핵문제에 관한 협의 빈도나 경제 교역 및 협력의 범위에 있어서 북러관계가 북중관계보다 적어 보인다. 그럼에도 북한의 러시아 정책은 대중국 편향이 초래할 수 있는 위험을 최소화하고 한미일의 압박을 이겨내는데 큰 도움이 될 전략적 자산이다.

북러관계의 특징으로 또 하나 지적할 수 있는 점은 안보분야보다 경제 분야에서 협력이 크다는 사실이다. 북한과 러시아는 2000~2002년 사이 세 차례 정상회담 이후 뚜렷한 관계발전이 가시화 되지 않은 가운데 의례적인 정치교류와 극동지역을 중심으로 한 경제협력을 중심으로 전개되어 왔다. 2001 모스크바 선언에서 “양국 정상은 정치, 경제, 군사, 과학 기술, 문화 등 여러 분야에서 쌍무적인 협조를 가일층 발전시키기 위한 구체적인 방향과 조치들에 대하여 합의하였”지만, 그 이후 양국관계가 그렇게 전개되지 못하였다. 왜냐하면 먼 거리와 제한적인 경제협력, 그리고 이념적 차이가 양국관계 발전을 제한하고 있기 때문이다. 때문에 북한은 러시아 중앙정부와 우호관계를 발전시켜 나가면서도 경제 이익을 추구함에 있어서는 러시아 극동지방과의 관계에도 깊은 관심을 두었다. 북한의 실질적인 대러시아 경제외교는 사할린을 포함한 극동 지역에 집중되어 있다. 2005년 10월 초 북한 무역성 대표단(단장: 김영재 무역성

은 즉시 접촉한다.”

50) 푸틴 대통령의 2000년 방북 시 채택(7.19)되었으며 쌍방 협조, 국제테러와 마약 반대, 쌍방 경제협조 확대 등 11개항으로 구성되어 있다.

51) 김정일 위원장의 2001년 방러 시 채택(8.4)되었으며, 국제규범 준수 및 국제테러 반대, 북러 공동선언에 기초한 친선관계 확대발전, 북러 철도연결 등 쌍무 협조발전 등 8개항으로 구성되어 있다.

부상)이 사할린을 방문해 “경제·무역협력 공동실무단” 결성합의서를 체결하였다. 또 북한과 러시아 아무르주 사이에는 임업공동위원회 개최, 연해주 정부와는 경제협력의정서를 체결하였다. 그렇지만 회복된 북러 관계는 과거와 다른 양상이었다. 정치적 관계를 회복하였지만 과거와 같은 이념적 동질성을 바탕으로 군사동맹과 함께 하는 관계정상화가 아니었다. 2000년대 북러관계는 경제분야를 중심으로 한 실리적 성격이 높았다. 또 북한은 2006년부터 사할린주와 “무역경제협조에 관한 공동실무그룹” 회의를 매년 번갈아 열면서 상호 경제협력을 추구하고 있다. 북한의 대러시아 경제협력은 TKR-TSR 연결 및 가스관 설치를 통한 양국간 공동이익 창출 구상으로 확대되고 있다. 북러 철도협력사업은 2000년 8월 양국 정상간 평양선언에 근거를 두고 있는데, 이후 북러 국경철도위원회 결성(2004.7)을 통한 나진-하산간 노선 현대화사업을 추진해 상이한 궤도를 통일하고 시범운행에 착수한 상태이다.

북러간 경제협력에 비해 군사협력은 대단히 취약한 형편이다. 러시아가 체제전환 한 직후 발생한 1차 북핵위기 시 러시아는 북한을 비판하는 입장을 취한 바 있고, 한국과의 관계 발전으로 양국이 군사협력을 추진할 정치적 분위기마저 조성되지 못하였다. 급기야 러시아는 1995년 양국간 동맹조약의 폐기 의사를 일방적으로 밝혔다.

북핵문제를 둘러싸고 북한은 중국, 러시아와 긴밀히 협의하고 있어 상호 정치군사적 협력의 양상을 보여주고 있다. 대표적으로 중국과 러시아가 북한의 안보 이익을 적극 인정하고 그와 관련하여 북미회담 개최와, 2차 북핵실험 이후 취해지고 있는 대북제재 국면에서 북한의 6자회담 재개를 지지해온 것을 들 수 있다. 그럼에도 공식 핵보유국이자 NPT 체제 수호국으로서 중국과 러시아는 북한의 핵개발, 핵확산, 핵외교에 비판적인 입장도 나타내고 있다. 이는 중국과 러시아가 미국, 한국과의 관계를 고려하지 않으면 안 되는 상황에 있기 때문이다. 가령, 중국은 북핵 다자

회담에 북한을 참석시키기 위해, 그리고 북한의 핵실험에 대한 처벌로 원유 공급을 일시 중단 혹은 축소할 적이 있다. 특히, 중국 외교부는 북한의 1차 핵실험을 비난하는 성명에서 “함부로(悍然)”라는 유례없는 표현을 사용하며 극도로 불만을 표명하기도 했다.⁵²⁾ 러시아 역시 북한의 핵개발에 비판적인 입장을 견지해 왔는데, 최근 들어 북한의 무조건 6자회담 재개에 대해서도 입장 차이를 보이고 있다. 그것은 바로 한미일 3국이 6자회담 재개를 위해 북한에 요구하고 있는 소위 “사전조치들(pre-steps)”에 대한 입장 차이이다. 2011년 8월 북러 정상회담에서 사전조치의 핵심으로 간주되는 우라늄농축 프로그램의 중단 문제를 둘러싸고 양국간 입장 차이가 드러난 것이다. 북한 관영언론은 러시아 측이 “북한은 조건 없이 6자회담을 재개할 준비가 되어있으며, 핵물질 생산·핵실험을 잠정 중단할 준비가 됐다”고 전했다. 그러나 북한 측은 러시아 측이 언급한 ‘핵물질 생산·핵실험 잠정중단 준비’는 언급하지 않은 채 “전제조건 없이 6자회담을 하루빨리 재개하”자고 보도하였다.

북한과 중국, 러시아가 동맹관계에 미치지 못한다는 이상과 같은 판단은 양측이 동맹 형성의 1차적 이유인 공동의 적이 존재하지 않는다는 점⁵³⁾에서도 확인할 수 있다. 오히려 중국과 러시아는 한국, 미국과 경제 협력은 물론 군사협력까지 전개하고 있다. 2010년도 북중 교역은 34.7억 달러, 북러 교역은 1.1억 달러인데 비해, 같은 해 한중 교역은 1,884억 달러, 한러 교역은 177억 달러이다.⁵⁴⁾ 다른 조건이 같을 경우 중국과 러시아는 한국과 맺고 있는 경제적 이익을 고려할 때 다른 이유로 북한과 동

52) 外交部, “中华人民共和国外交部声明,” 2006년 10월 9일; <http://news.cnwest.com/content/2006-10/09/content_322390.htm> (검색일: 2011년 11월 8일).

53) 동맹 해체의 경우에 대해서는 김계동, “한미동맹관계의 재조정: 동맹이론을 분석틀로,” 『국제정치논총』, 제41집 2호 (2001), pp. 14~15.

54) 한가람, “2010 북한의 대외무역 동향,” p. 9; 외교통상부, 『외교백서 2011』 (서울: 외교통상부, 2011), p. 158; 『파이낸셜 뉴스』, 2011년 11월 1일.

명을 맺는 것은 상상하기 어렵다. 동시에 중국은 한국과 고위급 국방전략 대화 신설, 군사교육교류 재개, 재난구호 양해각서 체결 추진, 그리고 러시아는 한국과 군사비밀보호협정 및 상호군수지원협정 체결, 공동 군사훈련 추진 등 비교적 활발한 군사협력을 전개하고 있다.

강대국과 약소국이 동맹관계를 맺을 때 강대국이 약소국의 안보를 지켜주는 대신 약소국의 정치·군사적 자율성이 훼손되는 소위 “안보-자율성 교환 모델”이 적용될 수 있다.⁵⁵⁾ 비대칭동맹, 편무동맹, 불균형동맹이라고도 불리는 이 같은 동맹 유형은 약소국에게 정치적 부담을 준다. 정부 수립과 한국전쟁 이후 북한은 이 같은 딜레마에서 벗어나기 위해 소련과 중국을 향해 “자주외교” 혹은 “등거리외교”를 전개해왔다. 만약 북한이 냉전시기에 북핵문제를 둘러싸고 중국, 러시아와 일면 협력, 일면 갈등을 보였다면, 그것은 비대칭동맹의 불가피성과 불안정성을 말한다고 볼 수도 있을 것이다. 그러나 탈냉전기인 현재 북핵문제를 둘러싼 북한과 중국, 러시아의 이중적 관계는 근본적으로 쌍방간 상이한 전략적 이해관계⁵⁶⁾를 조정하는 과정에서 발생하는 현상이다.

전반적으로 현 북중, 북러 관계는 냉전 해체기 이후 소원해진 관계에서 벗어나 전반적으로 우호협력관계에 도달하였다고 말할 수 있지만, 그

55) “자율성-안보 교환”을 포함해 비대칭동맹의 특징에 대해서는 Bruce Bueno de Mesquita, *Principle of International Politics: People's Power, and Perceptions* (Washington D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc., 2000), pp. 406~407; Paul W. Schroeder, “Alliances, 1815~1945: Weapons of Power and Tools of Management,” in Klaus Knorr, ed., *Historical Dimensions of National Security Problems* (Lawrence, KS: University of Kansas Press, 1976), pp. 230~231; Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1997), p. 12.

56) “쌍방간 상이한 전략적 이해관계”란 북한의 체제생존 대 중국, 러시아의 한반도에서의 이익 극대화를 말한다. 이를 위해 북한은 핵개발 등 비대칭전력 개발을, 중국과 러시아는 남북한 등거리 외교를 주요 정책 기조로 삼고 있다.

것을 동맹관계 수준으로 보기는 어렵다. 탈냉전기 이후 북한과 중국, 러시아의 관계가 동맹을 복원하지 않는 것은 역내 세력균형 구도가 불안함은 물론 두 양자관계의 견고성과 친밀도가 크게 변하였기 때문이다. 물론 북러관계에 비해 북중관계가 전략적 차원에서 정치군사적 협력을 좀 더 나타내고 있지만 그 범위와 수준, 그리고 중국이 미국, 한국과 맺고 있는 관계를 종합 고려할 때 북중관계 역시 동맹으로 평가하기는 어렵다는 판단이다.

3. 북중러 협력은 한미일과의 갈등을 동반하는가?

세 번째 질문은 북중러 협력관계가 한미일 협력관계와 충돌하는가 하는 질문이다. 천안함, 연평도 사건 이후 한미일이 대북제재 조치를 취해 나가는 과정에서 북한은 물론 중국, 러시아와 군사적 긴장과 외교적 갈등이 일시 조성되기도 하였다. 이를 두고 북중러 3국과 한미일 3국 사이에 신냉전이 재연하고 있다거나, 대륙세력과 해양세력 사이의 역사적 갈등이 다시 일어난다고 보는 시각이 대두하였다. 실제 천안함, 연평도 사건으로 한반도에 긴장이 조성되는 방식이 북중러 대 한미일 간의 대립 양상으로 나타난 것을 부정할 수는 없다. 그러나 그 경우를 근거로 삼아 북중러 협력이 한미일과의 갈등을 반드시 동반한다고 말할 수 있을까? 나아가 그런 대립 상황을 신냉전이라고 말할 수 있는가?

1980년대 말에서 1990년대 초 냉전이 해체되어 가던 격동의 시기에 북한은 동맹국을 상실하게 되었다. 북한의 국가목표는 전한반도의 사회주의 통일에서 체제생존으로 하향 조정되었다. 그리고 체제생존을 위한 선택지는 핵개발과 기존 적대진영과의 관계개선이라는 모순적인 두 대안이었다. 그때 북한이 먼저 활용한 카드는 남한, 미국, 일본과의 대화였다. 일련의 남북고위급회담의 결과 한반도 비핵화 공동선언과 남북기본

합의서가 채택되었다. 미국과는 베이징 비공식 참사관급 접촉을 10여 차례 진행하였고 그 사이 비공개리에 뉴욕에서 노동당 국제부장 김용순과 국무부 정부차관 아놀드 캔터 사이에 고위급회담이 있었다. 북한은 일본과는 보다 적극적으로 평양에서 북일관계 정상화 문제를 의제로 수차례 정당회담에 나섰다.⁵⁷⁾ 당시 북한은 대내적으로 “황색바람” 차단, “우리식 사회주의” 고수 입장을 취하면서도, 대외적으로는 적대진영과의 대화를 통해 고립과 압박을 돌파해나가려 하였다. 이와 같이 북한이 중국, 소련(러시아)과 대립하는 대신 남한, 미국, 일본과 대화에 나선 형국은 냉전시대 북중러 대 한미일 대립 구도와 정반대의 양상일 뿐 아니라, 천안함, 연평도 사건 이후 조성된 북중러 대 한미일 대립 구도와도 반대이다.

그와 달리 북중러 대 한미일이 협력 구도를 띤 경우도 있다. 1990년대 말에서 2000년까지 북한은 제네바 합의 이행 국면에서 미국과의 관계개선은 물론 남한, 일본과도 대화에 나서 경제지원 획득과 관계정상화 분위기 조성을 추진하였다. 동시에 북한은 중국, 러시아와도 관계회복에 나서 고립 탈피라는 수세적 전략에서 체제 인정 및 경제재건이라는 당시로서는 적극적으로 국가전략 전환을 모색하였다. 특히, 2000년 김정일 위원장이 중국, 남한, 러시아 측과 정상회담을 열었고 미국 클린턴 대통령과의 정상회담도 추진하였다. 2002년에는 북일 정상회담도 평양에서 가졌다.

이상 살펴본 두 가지 형태의 북중러 대 한미일 구도는 처음 던진 질문과는 다른 양상을 보여주고 있다. 그런데 이들 세 가지 서로 다른 북중러 대 한미일 구도는 모두 탈냉전기 이후 나타났다는 점에 주목할 필요가 있다. 냉전시대에서는 찾아보기 어려운 무정형 혹은 불규칙적인 모습이다. 이는 탈냉전기 두 3자간 관계의 조합이 대단히 상황의존적이고 실리

57) 박재규, 『북한의 신외교와 생존전략』 (서울: 나남출판, 2006) 참조.

지향적임을 웅변해주고 있다. 달리 말하면 탈냉전기 북중러 대 한미일 구도는 기본적으로 이념에 기반한 군사 대립이 아니라 실리에 기반한 경제 협력이 주도하고 있다고 말할 수 있지 않을까 생각해본다.

2011년 11월 현재 북중러 대 한미일의 관계가 1년 전과 같은 대립 상황인지도 생각해볼 필요가 있다. 2011년 천안함 사건에 따른 한국정부의 5·24대북조치 이후 북한과 중국은 군사교류협력 강화를 다짐하였지만 그 이행 내역은 빈곤하다. 그래서 2011년 8월 김정일 위원장은 러시아에게 무기구매를 요구하였는데 판매가 이루어졌는지는 확실하지 않다. 참고로 2000년, 2001년 두 차례 북러 정상회담에서도 같은 일이 있었는데 당시 푸틴 대통령은 북한의 무기판매 요구를 거절한 것으로 알려졌다.⁵⁸⁾

다른 한편, 북러간 군사협력이 감지되고 있다. 러시아와 북한군은 2012년 중 러시아 극동 지역 해상에서 전투기 조종사의 조난에 대비한 수색·구조 훈련을 시행할 것으로 확인되었다. 그러나 한국과 일본도 러시아군과 수색 구조훈련을 시행하고 있다. 더욱이 러시아와 중국이 북한의 급변사태를 대비한 군사훈련을 해오고 있다. 나아가 러시아는 2003년 8월에 이어 2011년 7월 3~4일 연해주 하산 일대에서 대규모 북한 난민 유입에 대비한 훈련을 가졌다. 또 중국과 러시아를 비롯한 상하이협력기구(SCO) 참여국들이 실시하는 ‘평화 사명 2005’라는 훈련이 있는데, 이는 북한의 급변사태 발생시 미군이 북·중·러 국경까지 진출하는 것을 막기 위해 선제적으로 북한에 공동 진입하는 훈련이다. 물론 중국과 러시아 사이에도 역사적, 현실적 이유, 특히 대미정책과 북한문제를 둘러싸고 경쟁과 알력이 발생할 수도 있다.⁵⁹⁾

58) 『경향신문』, 2011년 8월 23일; 『조선일보』, 2011년 8월 29일.

59) 홍현익, “중국의 부상과 러시아의 극동정책 강화에 따른 중·러관계의 변화 및 전망,” 『평화재단 평화연구원 제50차 전문가포럼 자료집』 (2011년 10월 11일, 서울 프레스센터), pp. 31, 32~35.

외교적으로도 북한은 천안함·연평도 사건 이후 남한, 미국과 대화에 나서고 있다. 중국의 중재와 주변국들의 동의로 추진되고 있는 3단계 6자회담 재개 노력의 일환으로 남북회담과 북미회담에 북한은 이미 각각 두 차례 응하며, 무조건적인 회담 재개를 주장하고 있다. 그 과정에서 북한은 대북제재 철회, 6·15공동선언 및 10·4정상선언 이행을 주장하며 남북관계 개선을 주장하고 있다. 또 북한은 미국을 향해서 “대북적대시 정책” 중단을 주장하며 동시행동원칙에 의거한 한반도 비핵화 실현과 북미관계 개선을 촉구하고 있다.

이와 같이 북중러 삼자 사이에 협력만 나타나고 있는 것이 아닐 뿐만 아니라 이들 삼자가 각기 한미일 삼자와 개별적으로 협력을 추구하고 있다. 작금의 북중러 협력관계의 한계를 잘 말해주는 대목이다. 이를 통해 북중러와 한미일의 대립이 구조적인 것이 아니라 유동적임을 알 수 있다. 실제 북한은 위 1990년대 말~2000년 때와 같이 중국, 러시아와 협력 관계를 발전시켜 나가면서도 한미일을 향해서 일정한 조건을 제시하며 관계개선 의사를 표명하고 있다. 결국 북중러 협력관계가 한미일과 갈등 관계를 반드시 수반한다고 할 수 없는 것이다.

IV. 결론: 북중러 관계 평가와 함의

2000년대 들어 동북아시아 국제관계에서 주목할 만한 현상 중 하나가 북중관계와 북러관계가 복원되었다는 점이다. 물론 이 두 양자관계가 냉전시대의 그것과 같은 수준과 내용을 담고 있다고 보기는 어려울 것이다. 그럼에도 경제난과 국제적 고립에 처해있던 북한의 입장에서 과거 동맹국들과의 관계개선은 매우 큰 전략적 자산을 확보한 셈이다. 김정일 국방위원장의 외교에서 2000년은 정상외교가 두드러진 해였는데, 그 주

대상이 중국과 러시아였다. 북중, 북러관계의 회복 및 발전을 추동하는 것은 상호 필요와 전략적 이해관계이다. 구체적으로 한반도의 지정학적 특수성에 따른 북한체제의 미래와 북핵문제에 대한 중국, 러시아의 이해관계, 북한의 국제고립 탈피 및 경제재건의 필요, 그리고 그 둘을 연결하는 3국 국경지대에서의 경제협력사업이다.

북중러 협력관계의 성격과 그 의미를 파악하기 위해서 Ⅲ장에서 던진 질문을 살펴본 결과 다음과 같은 점을 발견할 수 있었다. 첫째, 묵하 북중러 협력은 세 양자관계, 특히 북중, 북러간 협력관계의 함으로 파악되었다. 이 두 양자관계는 북핵문제, 경제협력 등을 바탕으로 진행되고 있다. 중러관계는 협력과 경쟁이 공존하고 있지만 그 수준과 내역은 한반도에 묶여있지 않다. 그런 점에서 북중러 협력을 다자주의 행동원칙이나 제도에 기반한 삼자간 협력으로 보기는 어렵다. 물론 앞으로 북중러 3국간 협력이 활발히 전개될 수도 있다. 최근 3국간 일부 초보적인 경제협력 사례와 동시베리아 공동개발의 필요성에서 그 가능성을 엿볼 수 있다. 요컨대, 북중러 협력은 현재 일련의 양자 협력의 성격이 농후한 상태인데, 향후 3국간 다자협력으로 발전할 가능성은 열려있다. 이는 역내 ‘안보협력(security and cooperation)’⁶⁰⁾을 추구하는 전략으로 양자적 접근과 다자적 접근이 선택의 문제가 아니라 병용(並用)할 두 방안임을 말해준다.

둘째, 북중러 사이에 나타나는 관계는 관련 국가간 상호 필요와 전략적 이해에 따른 일종의 우호협력관계이다. 2000년대 이후 북중러 사이의

⁶⁰⁾ ‘안보협력’은 이념적, 군사적 대립과 갈등이 엄존한 가운데 다양하고 상이한 이해관계를 포괄적으로 접근하는 하나의 방안으로서, 1970년대부터 유럽에서 동서 양진영의 35개 국가들이 유럽안보협력회의(CSCE)를 구성해 안보협력을 공동 추진해간 것이 역사적 기원이다. OSCE, *OSCE Handbook* (OSCE: Vienna, 2007), pp. 1~12 참조.

관계 수준은 과거 냉전기의 동맹관계와는 거리가 멀다. 북중, 북러 사이에는 상호 안전보장 장치로서 유사시 자동군사개입이 사문화 되었거나 폐기되었다. 그런 가운데서 북중, 북러 사이의 협력관계에는 일정한 차이가 있다. 북중관계는 양국간 지정학, 지정학적 이유가 어우러져 안보문제와 경제문제가 긴밀하게 상호작용하는 가운데서 안보문제가 양국관계를 주도하는 이슈위계(issue hierarchy) 현상이 나타나고 있다. 북핵문제에 관한 양국간 긴밀한 협의는 물론 동북지방을 위시한 북중간 경제협력도 순수 경제관계라기보다는 전략적 이해에 의해 추진된다고 볼 수 있다. 그에 비해 북러관계는 북중관계에 비해 두 나라에 그 비중이 상대적으로 낮은 편이다. 북핵문제에 관한 협의 빈도나 경제협력의 크기가 북중관계의 그것에 비해 훨씬 적다. 또 안보문제와 경제문제는 상호 자율성을 갖고 추진되는 양상을 보이고 있다. 그래서 북중관계를 “긴밀한 협력관계,” 북러관계를 “일반적 협력관계”라 평가해보았다. 결국 북중, 북러관계는 동맹 아래 수준에서 전략적 이해관계에 따라 진행되는 협력관계임을 알 수 있다. 그렇기 때문에 북중, 북러관계 발전을 경계의 시선으로 과대평가하기보다는 관계 발전의 방향을 제시하고 두 양자관계에 협력적 관여로 대하는 것이 합리적 대응이라 판단된다.

셋째, 북중러가 한미일과 맺는 관계는 구조적이기보다는 상황의존적임을 발견하였다. 물론 천안함, 연평도 사건 이후 북중러가 한미일과 대립하는 양상을 보인 것이 사실이다. 그러나 그것은 북중러가 한미일과 맺는 하나의 관계 유형일 뿐 필연성을 띤 구조적 현상은 아니다. 실제 탈냉전기 들어서 북중러와 한미일이 맺는 관계 유형은 다양하게 나타났다. 그렇기 때문에 천안함 사건 이후 둘 사이의 대립 상황을 “동북아 신냉전 부활” 혹은 “북중러 대 한미일 대립구도”로 파악하는 것은 현상을 본질로 오독한 결과라 할 수 있다. 그리고 북중러 관계 내에 협력만 있는 것도 아니고, 이들 각국이 한미일 각국과 관계를 맺고 있는 사실도 고려해 논

할 필요가 있다. 물론 가장 바람직한 양상은 북중러 협력과 한미일 협력이 상호조화를 이루며 동북아에서 평화와 번영을 꽃피우는 경우이다. 그런 짧은 경험을 반추하면서 역내 지속가능한 협력이 가능한 조건을 생각하는 일은 앞으로 우리 모두의 과제이다.

■ 접수: 2011년 11월 8일 / 수정: 2011년 11월 21일 / 게재확장: 2011년 11월 28일

【참고문헌】

- 김계동. “한미동맹관계의 재조정: 동맹이론을 분석틀로.” 『국제정치논총』, 제41집 2호 (2001).
- 박재규. 『북한의 신외교와 생존전략』. 서울: 나남출판, 2006.
- 외교통상부. 『외교백서 2011』. 서울: 외교통상부, 2011.
- 윤승현. “중국 창지투-북한 나선특구 연계개발 현황과 전망.” 북한정책포럼 제19차 세미나 발표문. 연길 국제호텔, 2011년 10월 17일.
- 원동욱. “중국의 창지투 개발계획과 대북협력 확대의 현황 및 과제: 초국경 연계개발 사업을 중심으로.” 평화재단 평화연구원 제50차 전문가포럼 발표문. 서울 프레스센터, 2011년 10월 11일.
- 이태환 편. 『동북아 삼각협력체제: 한미중, 한중일 협력』. 성남: 세종연구소, 2011.
- 이태환. “북중관계.” 세종연구소 북한연구센터 엮음. 『북한의 대외관계』. 파주: 한올아카데미, 2007.
- 장동명. “동북아 경제협력 메커니즘 구축에 관한 연구.” 북한정책포럼 제19차 세미나 발표문. 연길 국제호텔, 2011년 10월 17일.
- 정성임. “북러관계.” 세종연구소 북한연구센터 엮음. 『북한의 대외관계』. 파주: 한올아카데미, 2007.
- 주평. “북중조약의 현대적 의미와 북중관계 전망.” 『북중우호협조 및 상호원조조약과 한미동맹』. 국가안보전략연구소 주최 학술회의 (2011년 9월 1일, 서울 대한상공회의소).
- 통일부. 『주간북한동향』, 제724호(2004.12.31~2005.1.6)~제1069호(2011.10.8~10.14).
- 한가람. 『2010 북한의 대외무역동향』. 서울: 대한무역진흥공사, 2011.
- 홍현익. “중국의 부상과 러시아의 극동정책 강화에 따른 중·러관계의 변화 및 전망.” 평화재단 평화연구원 제50차 전문가포럼 발표문. 서울 프레스센터, 2011년 10월 11일.
- De Mesquita, Bruce Bueno. *Principle of International Politics: People's Power, and Perceptions*. Washington D.C.: A Division of Congressional Quarterly Inc., 2000.
- Keohane, Robert O. “Multilateralism: An Agenda for Research.” *International Journal*,

Vol. 45, No. 4 (Autumn 1990).

OSCE. *OSCE Handbook*. OSCE: Vienna, 2007.

Osgood, Robert E. *Alliances and American Foreign Policy*. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1968.

Schroeder, Paul W. "Alliances, 1815~1945: Weapons of Power and Tools of Management." Klaus Knorr ed., *Historical Dimensions of National Security Problems*. Lawrence, KS: University of Kansas Press (1976).

Snyder, Glenn H. *Alliance Politics*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1997.

『경향신문』. 2011년 8월 23일.

『조선일보』. 2011년 8월 29일; 2011년 10월 12일.

『조선중앙통신』. 2011년 7월 10일.

『파이낸셜뉴스』. 2011년 11월 1일.

外交部. “中华人民共和国外交部声明.” 2006년 10월 9일; <http://news.cnwest.com/content/2006-10/09/content_322390.htm> (검색일: 2011년 11월 8일).

Abstract

Three Questions on the Situations of Cooperation among Three Countries, North Korea, China and Russia

Suh, Bo-Hyuk(Seoul National University)

The purpose of this paper is to understand the situations and characteristics of relationships among three countries, North Korea, China, and Russia in the 2000s. This paper presents the answers to three questions related to relations of three countries. The first question is whether the cooperation of three countries could be viewed as multilateral cooperation. The second is whether North Korea has recovered the partnerships with China and Russia. The third is whether the cooperation among North Korea, China and Russia accompanies a conflict with South Korea, the United States and Japan.

The following results were discovered: Firstly, the recent collaboration among North Korea, China and Russia is the summation of three bilateral partnerships rather than multilateral cooperation among the three countries. The relationships between North Korea and China, and between North Korea and Russia are focused on the North Korean nuclear issue and economic cooperation. Secondly, North Korea, China, and Russia are not close allies but an amicable cooperative relationship is maintained based on mutual needs and strategic understandings. Thirdly, the relationship between NK-China-Russia and SK-US-Japan is dependent on the situation rather than being structural. It is true that there have been conflicts

between NK-China-Russia and SK-US-Japan since the sinking of the Cheonan naval vessel and the incident on Yeonpyeong island. However, these relations are temporary for several reasons. A question for the future is to explore the conditions for Northeast Asian countries to maintain harmony and sustainable cooperation.

Keywords: Relationships among North Korea, China, and Russia, Friendly Cooperation, Economic Cooperation, the North Korean nuclear issue.

서보혁

한국외국어대학교 국제관계학과에서 정치학 박사학위를 취득하였고 현재 서울대학교 통일평화연구원 HK연구교수로 재직 중이다. 최근 저서로 『코리아 인권』, 『천안함 외교의 침몰』(공저), 『남북관계사』(공저) 등이 있다.

동북아 안보레짐으로서의 6자회담의 가능성*

문병철(서울대 사회과학연구원)

국문요약

이 논문은 동북아 안보레짐으로서의 6자회담의 가능성을 레짐이론의 관점에서 살펴보고자 한다. 이를 위해, 첫째, 국제레짐이론에 대한 개괄을 통해 안보레짐이 갖추어야 할 기본요건이 무엇인지를 검토해 보고, 둘째, 6자회담의 경우를 안보레짐이론에 입각해서 사례연구로 분석할 것이다. 다시 말해서 제2차 북핵위기를 해결하기 위해 진행되었던 6자회담 과정에서 어떠한 원칙과 규범, 규칙 그리고 의사결정과정이 형성되었는지를 살펴봄으로써, 6자회담이 한반도 평화체제를 위한 외부적 조건으로서의 동북아 안보레짐의 형성에 어떻게 기여하고 있는지를 조망해 보고자 하는 것이다. 국제레짐이란 국가들 간의 관계에 있어서 각국의 외교정책이나 행태를 조정하고 국가 간의 협력을 촉진시키는 제반 요소들의 총합으로서, 이 가운데 국제안보레짐은 둘 이상의 국가들 간에 안보와 관련된 사항을 규율하기 위한 협력의 양태를 지칭하는 것으로 정의할 수 있다. 제2차 북핵위기의 해결이라는 구체적인 목표를 가지고 출발한 6자회담은 '북핵문제의 평화적 해결을 통한 한반도 비핵화'라는 당면목표와 함께 '동북아시아의 평화와 안정' 달성이라는 중장기적 과제 또한 제시하고 있다. 이는 6자회담이 '단기적·일시적 이익이 아니라 중장기적 이익의 추구'라는 레짐 형성의 기본요건을 내포하고 있음을 보여준다. '북핵문제의 평화적 해결을 통한 한반도 비핵화', '완전하고, 검증가능하며, 불가역적인 핵폐기', '공약 대 공약, 행동 대 행동의 원칙', 그리고 세 차례에 걸친 공동성명의 채택을 통해 확인된 '공식적인 의사결정과정' 등은 각각 제2차 북핵위기의 해결이라는 당면한 목표와 관련하여 제기된 원칙과 규범, 규칙과 정책결정과정에 상응하는 내용들이다. 그러나 보다 중장기적인 과제로서 동북아시아 안보레짐의 형성이라는 관점에서 볼 때는 '동북아시아의 평화

* 이 연구는 서울대학교 발전기금경비에서 지원되는 통일학·평화학 연구사업비에 의해 수행되었음.

와 안정' 및 '다자주의'가, 그리고 '공약 대 공약, 행동 대 행동의 원칙', '공식적인, 때로는 비공식적인 정책결정과정' 등이 각각 동북아 안보레짐의 원칙과 규범, 그리고 규칙과 의 사결정과정으로 원용될 수 있는 요소들이라고 할 수 있다.

주제어: 6자회담, 북핵위기, 동북아시아, 안보레짐, 국제레짐이론

I. 서론

2002년 10월, 미국무부 동아시아태평양담당차관보 제임스 켈리(James Kelly)의 평양 방문 과정에서 드러난 북한의 우라늄농축 핵개발계획은, 1990년대 초반의 제1차 북핵위기에 이어, 제2차 북핵위기를 초래한 직접적인 계기가 되었다. 북한의 새로운 핵개발계획은 북미 양자 간의 갈등과 대립을 심화시키는 원인으로 작용했고, 중국의 중재로 2003년 4월 베이징에서 북한, 미국, 중국 간의 3자회담이 열리기 전까지는, 북미 양자 간의 대결 구도를 피할 수 없는 것처럼 보이기도 했다. 그러나 북핵문제는 북미 양자 간의 안보현안일 뿐만 아니라, 장차 동북아시아에서의 핵무장경쟁을 촉발시킬 수도 있는 심각한 사안이었다. 따라서 제2차 북핵위기를 다루는 과정은 북미 양 당사자뿐만 아니라, 중국, 러시아, 일본, 그리고 한국 등 동북아시아지역의 주요 국가들이 모두 참여하는 다자회담-6자회담-의 형태로 발전하게 되었다.¹⁾

6자회담이 동북아 지역안보와 관련한 최초의 정부 간 다자회담이었던 만큼, 동북아시아 다자안보체제 또는 한반도 평화체제와 관련한 6자회담의 가능성에 대해서 국내외적으로 많은 연구가 이루어졌다. 이러한 연구

1) 2003년 8월에 제1차 회의를 개최한 6자회담은 2007년 10월의 제6차 회의 2단계 회담을 끝으로 중단된 상태이나, 이 기간 동안 9·19공동성명(2005), 2·13공동성명(2007), 10·3공동성명(2007)의 형태로 주요합의사항을 공표했다.

들은 접근방식에 따라 크게 세 가지로 분류할 수 있는데, 6자회담이 동북아안보체제로 발전할 가능성을 강조하는 시각, 지역통합론의 관점에서 6자회담의 의미를 조망하는 시각, 그리고 안보레짐의 형성이라는 측면에서 6자회담의 중요성을 부각시키는 시각 등이 그것이다.

예를 들어, 성병욱은 6자회담이 남북한과 한반도 주변 강대국이 모두 참여하는 최초의 다자간 안보협력틀이므로 한반도 평화체제의 수립을 위해서 6자회담의 성공을 최선의 기제로 삼아야 한다고 주장한다.²⁾ 찰스 페리와 제임스 쇼프(Charles Perry and James Schoff) 역시 지역안보기구로서의 6자회담의 제도적 가능성에 주목하고, 장기적 관점에서 6자회담을 동북아지역안보체로 발전시키기 위한 역내 국가들의 외교적 노력을 주문하고 있다.³⁾ 피터 반 네스(Peter Van Ness)는 6자회담의 성격을 장기적으로 동북아의 안보 불안정성을 제거할 수 있는 “4+2 안보협의체(a four-plus-two security consortium)”로 이해하고 있으며, 동북아지역에서의 성공적인 다자안보협력체제 구축을 위해서 6자회담의 성공이 중요하다는 점을 강조하고 있다.⁴⁾ 한편, 허태회와 윤황은 6자회담의 의의를 지역통합론의 관점에서 이해하고 있다. 그들에 따르면, 동북아 평화협력체제는, EU 통합이 시사하는 바처럼, 역내 국가들의 정치적·경제적·사회적·문화적 차이들이 해소되는 지역통합에 이르러서야 궁극적으로 확립될 수 있는 만큼, 6자회담을 통해 도달한 역내 국가들의 합의내용—한반

2) 성병욱, “6자회담과 한반도 평화체제 구축,” 『통일전략』, 제6집 (2004), pp. 137~162.

3) Charles Perry and James Schoff, “Building Six-Party Capacity for a WMD-Free Korea,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. XVI, no. 2 (2004), pp. 7~26.

4) Peter Van Ness, “The North Korean Nuclear Crisis: Four-Plus-Two An idea whose time has come,” *Asian Perspective*, vol. 27, no. 4 (2003), pp. 249~275; Peter Van Ness, “Designing a mechanism for multilateral security cooperation in Northeast Asia,” *Asian Perspective*, vol. 32, no. 4 (2008), pp. 107~126.

도 비핵화, 미국과 일본의 대북한 국교 정상화, 북한에 대한 경제적·인도적 지원—을 충실히 이행하는 것이 한반도 평화체제의 구축 및 더 나아가 동북아 평화협력체제의 형성을 위한 선행조건이라는 점을 강조한다.⁵⁾ 끝으로, 유동원은 “동북아 지역에서는 먼저 안보대화가 안보레짐으로 발전해야 장기적으로 다자간 안보공동체의 생성까지 기대할 수” 있기 때문에 6자회담을 통한 비핵화 과정 속에서 안보레짐을 구축하는 것이 중요하다고 강조한다. 이와 관련해서, 그는 이미 세 차례에 걸쳐 논의를 진행시킨 바 있는 6자회담 내 동북아평화안보체제 실무그룹을 동북아 6개국이 참여하는 최초의 다자안보협력체(안보대화수준의 협력체)로 평가하고, 동북아평화안보체제 실무그룹을 발전시켜서 안보레짐을 창출할 것을 제안하고 있다.⁶⁾ 김근식 역시 6자회담이 “북핵문제를 해결하고 그 과정에서 참가국간 신뢰형성을 통해 공통의 아젠다를 창출하면서 공통의 협력을 이끌어낼 수 있는 규범과 원칙을 형성한다면,” 동북아 다자안보협력을 위한 제도적 장치로 발전할 수 있다는 점을 강조한다는 점에서 안보레짐의 형성이라는 측면에서 6자회담의 의미를 파악하고 있다.⁷⁾

위에서 간략하게 검토한 기존의 국내외 연구는 두 가지 측면에서 의미 있는 연구성과를 도출하고 있다. 우선, 6자회담을 동북아 지역안보체제의 발전가능성이라는 관점에서 또는 한반도 평화체제의 전제조건으로서의 동북아 다자안보협력의 가능성이라는 관점에서 조망함으로써, 동북아지역 안보협의체의 필요성을 제기하는 수준을 넘어서, 동북아지역에서의 안보협의체가 갖추어야 할 기본요건에 대한 논의를 심화시켰다는

5) 허태회·윤황, “동북아 평화협력체제의 조건: 과제와 방향·전망: 6자회담의 합의근거를 중심으로,” 『한국동북아논총』, 제12권 제4호 (2007), pp. 119-143.

6) 유동원, “6자회담의 동북아 다자안보협력체로의 발전방안,” 『사회과학연구』, 제35권 제1호 (2009), pp. 91-110.

7) 김근식, “북핵문제와 6자회담 그리고 제도화,” 『한국동북아논총』, 제12권 제1호 (2007), p. 15.

점이다. 다음으로는, 김근식의 다자주의 규범과 원칙에 대한 강조, 유동원의 안보레짐론에서 볼 수 있듯이, 6자회담을 북핵문제라는 특정한 사안을 해결하기 위한 단기 목적의 제도적 유용성에 국한해서 이해하는 것이 아니라, 동북아시아에서의 중장기적 평화와 안정을 위한 ‘안보레짐의 형성’이라는 측면에서 분석하고 있다는 점이다.

이러한 연구성과들에 기초해서, 본 논문은 동북아 안보레짐으로서의 6자회담의 가능성을 레짐이론의 관점에서 살펴보고자 한다. 이를 위해, 첫째, 국제레짐이론에 대한 개괄을 통해 안보레짐이 갖추어야 할 기본요건이 무엇인지를 검토해 보고, 둘째, 6자회담의 경우를 안보레짐이론에 입각해서 사례연구로 분석할 것이다. 다시 말해서 제2차 북핵위기를 해결하기 위해 진행되었던 6자회담 과정에서 어떠한 원칙과 규범, 규칙 그리고 의사결정과정 등이 형성되었는지를 살펴봄으로써, 6자회담이 한반도 평화체제를 위한 외부적 조건으로서의 동북아 안보레짐의 형성에 어떻게 기여하고 있는지를 조망해 보고자 하는 것이다.

II. 국제레짐이론과 안보레짐

1. 국제레짐이론에 대한 개괄

국제레짐이론(international regime theory)은 국제통상분야를 중심으로 국가 간 협력행위를 제도화하기 위한 노력의 일환으로 발전되기 시작했는데, 레짐(Regime)의 개념을 어떻게 정의하는가에 따라 세 가지 갈래—광의의 레짐 정의, 협의의 레짐 정의, 그리고 중간적(절충적)인 레짐 정의—로 구분할 수 있다. 광의의 레짐 정의에 따르면, 국제레짐은 “당사자들의 행동을 제약, 규율하고, 주요 당사자들 간에 어떤 이슈들이 의제로

설정되거나 또는 설정되지 않는지에 영향을 미치며, 어떤 행위들이 정당성을 갖거나 혹은 비난받는지를 결정하고, 그리고 분쟁이 언제, 어떻게 해결되는지에 영향을 미친다”고 한다.⁸⁾ 도날드 퍼칼라와 레이몬드 홉킨스(Donald Puchala and Raymond Hopkins)는 광의의 레짐 정의와 관련해서 다섯 가지의 주요특징을 언급하고 있다.⁹⁾ 첫째, 레짐은 원칙, 규범, 규칙에 근거한 행동양식을 드러내는 현상이다. 특히 레짐 자체는 매우 주관적인 것으로서, 정당하고 적절한 것으로 평가받는 행동에 대한 행위자의 이해, 기대 또는 확신이라는 형태로 존재한다. 둘째, 국제레짐은 적절한 정책결정과정과정에 관한 원칙을 내포하고 있기 때문에, 레짐은 실질적인 핵심규범뿐만 아니라, 규칙이나 정책이 실현되는 과정을 만들어내는 포괄적인 의미의 규범에 의해서도 그 성격이 규정될 수 있다. 셋째, 레짐은 일탈행위를 금지하고 정통성을 부여하는 규범과 더불어 핵심적인 원칙에 대한 성격 규정을 반드시 포함해야 한다. 이것은 특히 원칙과 규범 강제 사이의 위계성을 평가하는 데 중요성을 갖는다. 넷째, 각각의 레짐은 그 안에서 실질적인 행위자로 기능하는 엘리트 집단을 갖고 있다. 대부분의 국제레짐의 주요한 공식멤버는 각국 정부이다. 그러나 보다 구체적으로 들여다보면, 레짐 참가자들은 대부분 규범에 근거하여 작동하는 정부의 구성요소로서 기능하는 관료단위 또는 개인들이다. 즉, 레짐을 만들어내고 유지하면서 이슈영역을 통제하는 것은 이러한 개인 또는 관료단위들의 역할이다. 끝으로, 레짐은 정형화된 행동양식이 있는 분야라면 국제관계의 모든 실질적인 이슈영역에 존재할 수 있다. 다시 말해서, 행위의 규칙성이 있는 분야라면 어디든지, 그것을 설명하기 위한 특정 종류의 원칙, 규범 또는 규칙이 반드시 존재한다는 것이다.

⁸⁾ Donald J. Puchala and Raymond F. Hopkins, “International Regimes: Lessons from Inductive Analysis,” *International Organization*, vol. 36, no. 2 (1982), p. 246.

⁹⁾ *Ibid.*, pp. 246~247.

한편, 협의의 레짐 정의는 레짐을 “특정 이슈 영역에서 국가의 행위를 규율하기 위한 목적으로 만들어진 다자적 협정”으로 규정하고, 레짐이 명시적인 명령의 윤곽을 제시함으로써 허용 가능한 국가 행위의 범위를 결정짓는 것으로 이해한다.¹⁰⁾ 예를 들어, 오란 영(Oran Young)은 레짐을 “특정한 활동에 관심을 가지는 행위자의 행동을 규율하기 위한 사회적 제도”로 정의하는데,¹¹⁾ 영에 따르면, 레짐은 명확한 조직적 협의체의 형태를 취하든 또는 그렇지 않든 간에, 다른 사회적 구조와 마찬가지로 어느 정도 공식적으로 연계된 구조이며, 이러한 맥락에서 모든 국제레짐은 몇 가지의 필수적인 구성요소를 내포하고 있다고 한다.¹²⁾ 우선, 실질적인 구성 요소와 관련해서 영은 모든 국제레짐은 권리와 규칙의 집합이라는 점을 강조한다. 이때 권리란 어떤 인정된 역할(또는 지위)을 차지하기 때문에 행위자에게 주어지는 자격이며, 공격으로부터의 방어권, 국제정치경제의 구성원으로서의 권리, 특정한 레짐의 조건하에서 의사결정 과정에 참여할 권리 등을 내포하고 있다. 규칙은 특정 주제를 다루는 집단의 구성원들이 적절한 조건하에서 수행할 것으로 기대되는 행동 기준을 제시한다. 이러한 규칙은 그것이 작동하는 환경을 특정함으로써, 관련 주제와 연계된 집단의 행동 지침으로 기능한다. 다음으로, 절차적인 구성 요소로서 레짐은 사회적 또는 집합적 선택을 요구하는 상황을 해결하기 위한 공인된 협의절차를 포함하고 있다. 그러한 상황—즉, 사회적 또는 집합적 선택을 요구하는 상황—은 둘 이상의 개별행위자의 선호를 집단 선택의 범위 내로 결합시키고자 할 때마다 발생한다. 다시 말해서, 실

10) Stephen Haggard and Beth A. Simmons, “Theories of international regimes,” *International Organization*, vol. 41, no. 3 (1987), p. 495.

11) Oran Young, “International Regimes: Problems of Concept Formation,” *World Politics*, vol. 32, no. 3 (1980), p. 332.

12) *Ibid.*, pp. 332~342.

제로 사회적 선택을 요구하는 다양한 유형의 문제들이 국제레짐의 틀 내에서 발생하는데, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 특화된 제도적 협의로서의 ‘사회적 선택의 구조’가 필수적이다. 그리고 레짐을 구성하는 다른 요소들과 마찬가지로 이러한 사회적 선택의 구조 역시 어느 정도 형식을 갖춘 공식적인 것으로 존재한다. 마지막으로, 영은 이행제도를 레짐의 주요한 구성요소 가운데 하나로 꼽는다. 권리가 언제나 존중되는 것은 아니며, 전반적으로 공인된 규칙도 때때로 위반될 수 있으며, 관련 당사자들이 사회적 선택의 구조에 의해 채택된 결정을 언제나 권위 있는 것으로 받아들이는 것은 아니기 때문에 국제레짐의 효용성과 관련해서 이행제도 문제를 반드시 고려해야 한다는 것이다. 즉, 영은 레짐에 참가하는 행위자들로 하여금 사회적 선택의 구조를 통해 도출된 결론을 이행하도록 추동하기 위해서는 이행에 대한 의무감과 더불어 장기적인 사회화 과정이 중요한데, 이를 위해서는 이행의 구조가 사회적 선택의 구조에 의해 도출된 결과를 추구할 수 있도록 공식적으로 권위가 부여된 제도 내지는 제도의 조합이어야 한다고 주장한다.

중간적(절충적) 레짐 정의는 협의의 레짐 정의와 광의의 레짐 정의의 특징을 아울러서, 레짐을 묵시적 규범과 명시적 규범으로부터 파생되는 결과들의 총합으로 정의한다. 즉, 레짐은 “국제관계의 어느 특정 영역에서 행위자들의 관심이 집중되는 일련의 묵시적 또는 명시적 원칙, 규범, 규칙, 정책결정절차의 총합”으로 규정될 수 있다는 것이다.¹³⁾ 이런 맥락에서, 중간적(절충적) 레짐 정의는 레짐이 권력 또는 이해관계의 변화에 민감하게 반응하는 일시적인 협정과 구별되어야 한다는 점을 강조한다. 협정은 특정한 목적을 위한 일회성의 합의인 데 반해, 레짐의 목적은 그

¹³⁾ Stephen Krasner, “Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables,” *International Organization*, vol. 36, no 2 (Spring 1982), p. 186.

러한 협정들을 가능하게 만드는 데 있다는 것이다.¹⁴⁾ 중간적(절충적) 레짐 정의는 스테펜 크래스너(Stephen Krasner)에 의해 정립된 것으로서, 크래스너는 레짐을 구성하는 기본요소로서 원칙, 규범, 규칙 그리고 정책결정과정의 개념을 정의하는 한편, 레짐을 형성하고 유지하는 데 있어서 이들 간의 역할 차이를 규명하고 있다.¹⁵⁾ 크래스너에 의하면, 원칙이란 사실, 인과관계, 그리고 공정성에 대한 신념체계이며, 규범은 권리와 의무로 규정된 행위의 기준이다. 그리고 규칙은 특정한 행동을 금지 또는 허락하는 구체적인 지침이며, 정책결정과정은 집합적 선택을 생성하고 강제하는 일반적인 관습으로 정의된다. 특히, ‘원칙 및 규범’과 ‘규칙 및 정책결정과정’ 사이에는 근본적인 차이가 있는 바, 원칙 및 규범이 레짐의 기본 성격을 규정하는 근본요소인 반면에, 레짐의 원칙과 규범에 부합하는 규칙과 정책결정과정은 보다 다양한 갈래로 존재할 수 있다고 한다. 따라서 규칙과 정책결정과정에서의 어떠한 변화도, 레짐의 원칙과 규범이 변하지 않는 한, 단지 기존 레짐 내에서의 변화에 지나지 않는 것이다. 그러나 원칙 및 규범의 변화는 필연적으로 레짐 자체의 변화를 수반하게 된다. 예를 들어, 원칙 및 규범을 포기하게 되면, 특정 이슈 영역에서의 레짐이 소멸되거나 또는 새로운 레짐으로 대체될 수밖에 없다는 것이다. 끝으로 크래스너는 레짐이 변화하는 것과 레짐이 약해지는 것을 구별하고 있는데, 레짐 자체의 변화를 초래하는 원칙 및 규범의 변화와 달리, 만약 레짐의 원칙, 규범, 규칙, 그리고 정책결정과정이 일관성을 결여하게 되거나, 혹은 레짐의 실질적인 작용이 원칙, 규범, 규칙, 그리고 정책결정과정에 점점 더 불합치하게 된다면, 그 레짐은 약해지게 된다는 점을 지적한다.

14) Ibid., p. 187.

15) Ibid., pp. 186~189.

위에서 살펴본 내용을 통해 알 수 있듯이, 광의의 레짐정의를 ‘정형화된 행동양식’에 주안점을 두고 국제레짐을 이해하고 있다. 그러나, 광의의 레짐 정의는 레짐 참가자들의 정형화된 행동양식 자체와 레짐 참가자들의 행동을 규율하는 규칙을 혼용하는 문제점을 내포하고 있으며, 국제정치에서 이루어질 수 있는 규범적인 공감대의 수준을 과대평가하고 있다는 비판을 받는다. 즉, 레짐의 개념을 정형화된 행위(patterned behavior)로부터 추론하는 것은 레짐이 어떻게 행위를 조정하고, 제한하며, 영향을 미치는지를 파악하기 어렵게 만드는데, 이는 레짐의 개념을 특정한 이슈 영역에서의 국가들의 행동양식을 묘사하는 것으로 정의하는 것이 동어반복의 위험성을 내포하고 있기 때문이라는 것이다.¹⁶⁾ 다른 한편, 협의의 레짐 정의는 레짐의 개념을 정의하는 데 있어서 형식주의에 빠질 위험이 있다는 지적을 받는다. 이는 협의의 레짐 정의가 국제적인 합의를 구성하는 문서상의 협정에 집착한 나머지 레짐 개념으로부터 규범적인 요소를 배제하고 있기 때문이다.¹⁷⁾ 이에 비해, 중간적(절충적) 레짐 정의는 레짐의 원칙, 규범, 규칙, 그리고 정책결정과정에 대해 상대적으로 명료한 해석을 제시함으로써, 광의의 레짐 정의와 협의의 레짐 정의로부터 초래되는 개념상의 혼란을 상당히 줄여주고 있으며, 그 결과 가장 광범위하게 받아들여지고 있다. 따라서 본 논문은 이하에서 레짐을 “국제관계의 어느 특정 영역에서 행위자들의 관심이 집중되는 일련의 묵시적 또는 명시적 원칙, 규범, 규칙, 정책결정절차의 총합”¹⁸⁾으로 규정하는 중간적(절충적) 레짐 정의에 입각해서 안보레짐(security regime)에 대한 이론적 논의와 6자회담이 내포하고 있는 안보레짐으로서의 성격에 대해 살펴보려고 한다.

16) Haggard and Simmons, “Theories of international regimes,” p. 493.

17) Ibid., p. 495.

18) Krasner, “Structural Causes and Regime Consequence,” p. 186.

2. 안보레짐

국제정치경제분야에서 태동된 레짐 이론을 국제안보영역에 그대로 적용하기는 무리라는 비판적 견해가 있는 것도 사실이다. 이들의 견해에 따르자면, 우선, 경제적인 이슈를 둘러싼 분쟁에 비해 국가안보를 둘러싼 갈등이 일반적으로 더 치열하기 때문에 공통분모를 찾기가 어렵다고 한다. 설령, 경제 영역에서와 마찬가지로 안보 영역에서 공통의 이해관계를 발견한다고 하더라도 안보딜레마로 인해 안보레짐의 형성은 복잡다단한 과정이 될 것이며, 게다가, 국가들 간의 관계에서는 언제나 속임수의 가능성이 상존하는데, 경제영역에서와는 달리 안보 영역에서의 이해관계는 다른 모든 가치에 우선하는 만큼, 속임수의 결과는 국가안보에 치명적이므로 이는 결국 안보 영역에서의 레짐 형성을 더욱 어렵게 만든다는 것이다.¹⁹⁾

한편, 국제안보영역에서의 레짐의 유용성을 인정하는 관점에서는, 레짐이 국가들 간의 속임수를 간파하고 견제하는 역할을 수행할 수 있다면, 국가들 간의 갈등을 분석하고 조정하기 위한 유용한 수단이 될 수 있다는 점을 강조한다.²⁰⁾ 특히, 안보레짐에 대한 개념 정의와 그것의 형성 조건에 관해서는 로버트 저비스(Robert Jervis)가 의미 있는 분석을 제시하고 있다. 저비스에 의하면, 안보레짐이란 “국가로 하여금 다른 나라들도 그들과 같이 행동하리라는 믿음하에 자신들의 행동을 스스로 규율하게끔 만드는 원칙, 규칙, 그리고 규범들”로 정의될 수 있으며, 이것은 국가 간의 협력을 고무하는 규범과 관심뿐만 아니라, 단기적인 이익추구를 넘어서는 협력의 방식까지도 포함한다고 강조한다.²¹⁾ 안보레짐의 형성

19) Janice Stein, “Detection and Defection: Security ‘Regimes’ and the Management of International Conflict,” *International Journal*, vol. XL (Autumn 1985), pp. 611~613.

20) *Ibid.*, pp. 602~603.

을 위해 필수적인 조건으로 저비스는 다음의 네 가지를 꼽고 있다.²²⁾ 첫째, 강대국들이 안보레짐의 구축에 동의해야만 한다. 즉, 모든 국가들이 이기적으로 행동하는 상황보다는 어느 정도 통제되는 환경을 강대국들이 선호해야만 한다는 것이다. 이는 모든 국가들이 현상유지에 만족해야 하며, 설령 현상변경이 이루어지더라도 그것이 전쟁의 위협 없이 이루어져야 함을 의미한다. 둘째, 행위자들은 또한 다른 행위자들 역시 그들이 상호안보협력의 상황에 놓여있다는 인식을 공유하고 있다고 믿어야만 한다. 즉, 정책결정자들은 다른 나라의 공격성을 과소평가하기 보다는 과대평가하는 경향이 있기 때문에 상호안보협력에 대한 신뢰는 결코 간과할 수 없는 조건이며, 많은 경우에 안보레짐은 강대국이 실제로 침략 행위를 했기 때문이 아니라 다른 나라들이 강대국을 침략자로 오인했기 때문에 실패했다고 지적한다. 셋째, 하지만 모든 강대국들이 현상유지에 동의한다고 하더라도, 한 두 국가가 자신들의 안보는 스스로의 세력팽창에 의해서 가장 잘 보장된다고 믿는다면, 안보레짐은 구축될 수 없으며, 넷째, 전쟁이나 독자적인 안보의 추구는 고비용의 비효율로 인식되어야 한다는 것이다. 안보레짐의 고전적인 예로, 저비스는 19세기 유럽회의체제(the Concert of Europe)를 들고 있다.²³⁾ 저비스에 따르면, 유럽회의체제는 국제정치무대에서의 통상적인 권력정치와는 여러 가지로 다른 양상을 보여주었다. 우선, 19세기 유럽의 강대국들은 그들 자신의 권력을 최대화하는 데 몰두하지 않았으며, 다른 나라들의 약점과 취약성을 이용하여 이익을 추구하지 않았다는 것이다. 반면에, 그들은 자신들이 요구받는 것 이상으로 양보하기도 했으며, 다른 나라들이 일탈행위를 할 때

21) Robert Jervis, "Security Regimes," *International Organization*, vol. 36, no 2 (1982), p. 357.

22) *Ibid.*, pp. 360~362.

23) *Ibid.*, pp. 362~363.

에도 무력시위를 통해 협박하거나 전쟁준비에 나서지 않았다는 점을 지적한다.

안보레짐에 대한 저비스의 논의는 6자회담의 레짐적 성격을 분석하는데 있어서도 여전히 유용하다고 할 만하다. 이는 무엇보다도, 남북한을 제외하면, 동북아지역의 주요 국가들은 모두—미국, 일본, 중국, 그리고 러시아—오늘날의 강대국으로 볼 수 있으며, 남북한을 포함한 이들 6개국 사이의 이해관계를 둘러싼 갈등과 타협이 이 지역의 안보질서를 형성하는 주요변수로 작용하고 있기 때문이다. 한편, 저비스는 안보레짐의 형성을 위해 필수적인 조건들—강대국들의 동의, 참가국들의 상호안보의식, 현상변경국가의 부재, 그리고 전쟁의 고비용에 대한 인식 등—을 언급하면서도, 이 모든 조건들이 동시에 충족되는 상황에서 안보레짐이 형성되기를 기대하는 것은 매우 어려운 일이라는 점을 지적하고 있다.²⁴⁾ 따라서, “물론 (19세기) 유럽회의체제가 분쟁을 일소한 것은 아니다. 반면에, 유럽회의체제는 분쟁을 조정했다”²⁵⁾는 저비스의 언명은, 6자회담의 안보레짐으로서의 가능성을 검토하는 데 있어서도 유념해야 할 명제이다.

Ⅲ. 동북아 안보레짐과 6자회담

지금까지 살펴본 국제레짐이론과 안보레짐에 대한 논의에 입각해 볼 때, 6자회담의 안보레짐으로서의 가능성을 평가하는 데 있어서 무엇보다 중요한 것은, 6자회담의 진행을 통해서 공유된 가치들이 안보레짐이 갖추어야 할 내적 요건들—원칙, 규범, 규칙, 그리고 정책결정과정—의 형

²⁴⁾ Ibid., p. 362.

²⁵⁾ Ibid., p. 363.

성에 어떻게 그리고 어느 정도로 기여했는지를 살펴보는 것이다. 이를 위해서, 6자회담의 진행과정에서 제기되었던 주요 이슈와 6자회담을 통해 도출된 공동성명들-9·19공동성명, 2·13공동성명, 그리고 10·3공동성명-의 내용을 안보레짐의 형성에 필수적인 기본 요건들에 입각해서 조망해보고자 한다.

1. 원칙: 한반도 비핵화와 동북아시아의 평화, 안정

제2차 북핵위기를 다루는 6자회담이 진행되는 동안 최초로 공식합의를 도출한 회의는 2005년 9월에 개최된 제4차 6자회담 2단계회의이다. 9·19공동성명으로 잘 알려진 제4차 6자회담의 공동성명에 따르면, 6자회담의 당사자들은 “6자회담의 목표가 한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것”임을 확인했다.²⁶⁾ 따라서 9·19공동성명을 통해서 확인된 동북아시아 6개국의 북핵문제에 대한 인식은 ‘북핵문제의 평화적 해결을 통한 한반도 비핵화’라는 구체적인 목표로 수렴된 것을 알 수 있다.

9·19공동성명에서 제시된 6자회담의 목표에 대해서, 윤태영은 ‘연대 형성’(coalition formation)이라는 개념을 통해서, 그리고 조성렬은 ‘이익균형’이라는 개념을 통해서 6자회담이 동북아 안보레짐의 형성에 기여하였음을 밝히고 있다. 예를 들어, 윤태영은 동북아 다자안보협력의 구축을 위한 6자회담의 활성화 방안을 검토하면서, 9·19공동성명의 핵심내용은 한반도 비핵화와 북핵문제의 평화적 해결이라는 지점에서 6자회담 참여국 간에 레짐 창출을 위한 이익의 연대가 형성되었음을 보여주었다고 평가하고 있으며,²⁷⁾ 조성렬은 “6자회담이 북핵문제를 의제로 삼았던 것은

26) “제4차 6자회담 공동성명”; <<http://www.mofat.go.kr>>.

다른 안보현안과 달리 공동이해를 갖고 있어 상대적으로 국가들 간의 이익조정이 쉬웠기 때문이다. 북핵문제의 해결은 대량살상무기의 확산 방지, 동북아 핵질서의 안정성 확보라는 동북아 국가들 공동의 가치와 규범을 실현할 수 있다는 점에서 이익균형점이 될 수 있었던 것이다"라고 주장함으로써 안보레짐을 구축하는 데 있어서 '이익균형'이라는 요소가 필수적임을 강조하고 있다.²⁸⁾ 그러나 '북핵문제의 평화적 해결을 통한 한반도 비핵화'라는 6자회담의 당면목표를 '연대형성(coalition formation)' 또는 '이익균형'이라는 개념을 통해 이해하는 것도 가능하지만, 보다 중장기적으로는 동북아 안보레짐이 추구해야 할 원칙과 관련해서 6자회담의 합의내용이 시사하는 바가 무엇인지에 주목할 필요가 있다.

크라세너에 의해서 "사실, 인과관계, 공정성에 대한 신념체계"로 정의되었던 레짐의 원칙(principles)이라는 개념은 로버트 코헤인(Robert Keohane)에 의해서 "레짐 참가자들이 추구하기로 약속한 목적"이라는 형태로 보다 구체화되어 제시된다.²⁹⁾ 9·19공동성명은 '북핵문제의 평화적 해결을 통한 한반도 비핵화'라는 단기적 목표를 밝히는 것에서 그친 것이 아니라, 6자회담의 당사국들은 "동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것"이며, 이를 위해 "동북아시아에서의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로" 합의하였다고 언명한 점에 주목할 필요가 있다. 중장기적 안보협력의 방향에 대한 이러한 언급은 '한반도 비핵화'와 '북핵문제의 평화적 해결'이라는 당면목표와 더불어 이후의 2·13공동성명과 10·3공동성명에서도 반복적으로 강조되고 있다. 따라서 레짐의

27) 윤태영, "북핵 6자회담과 동북아 다자안보협력 구축 전망: 쟁점, 제약요인, 과제," 『세계지역연구논총』, 제24집 제3호 (2006), pp. 163-189.

28) 조성렬, "동아시아 다자안보협력과 북한: 북핵문제의 6자회담 중심으로," 『사회과학연구』, 제33집 제2호 (2009), pp. 65-84.

29) Robert Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, (Princeton: Princeton University Press, 1984).

원칙이란, “레짐 참가자들이 추구하기로 약속한 목적”이라는 코헤인의 개념 정의에 입각해볼 때,³⁰⁾ 6자회담의 진행과정에서 채택되었던 일련의 공동성명들은 ‘동북아시아의 평화와 안정의 추구’라는 목표를 명확히 밝힘으로써 동북아시아지역의 안보레짐이 내포해야 할 원칙이 무엇인가를 제시한 것으로 평가할 수 있다.

2. 규범: CVID와 다자주의

권리와 의무를 포함하는 행위의 기준으로 정의되는 규범이라는 측면에서 볼 때,³¹⁾ 6자회담은 최소한 두 가지의 규범 형성에 기여했다고 볼 수 있다. “완전하고, 검증가능하며, 불가역적인 핵폐기”라는 핵비확산 규범이 그 하나이고,³²⁾ 동북아시아 안보의제를 다루는 데 있어서 다자주의적 접근의 확립이 다른 하나이다.

“완전하고, 검증가능하며, 불가역적인 핵폐기”(complete, verifiable, irreversible dismantlement - CVID)라는 목표는 북핵문제를 다루는 데 있어서 초기부터 일관되게 유지되어온 미국의 입장이다. 미국은 자신의 입장을 관철시키기 위해 전통적인 동맹국들의 지지를 확보하는 데 주력했다. 조지 W. 부시 미국 대통령은 한국 및 일본과의 정상회담을 통해 노무현 전대통령과 고이즈미 전 일본수상으로부터 북한의 핵개발 프로그램에 관한 “완전하고, 검증가능하며, 불가역적인” 폐기 정책에 대한 공식적인 지지를 얻어냈으며,³³⁾ 클린턴 행정부 시절부터 한국, 미국, 일본 3국간에 이루어지고

³⁰⁾ Ibid., p. 58.

³¹⁾ Krasner, “Structural Causes and Regime Consequence,”; Keohane, *After Hegemony*.

³²⁾ James Kelly, “Kelly hopeful North Korea will Abandon Nuclear Weapons,” Remarks to the Research Conference “North Korea: Towards a New International Framework,” February 13, 2004; <<http://usinfo.state.gov>>.

³³⁾ Embassy of the United States, “Joint Statement Between the United States of

있던 대북한 정책조정 감시 기구(The Trilateral Coordination and Oversight Group)의 회의를 통해서도 이를 재확인했다.³⁴⁾ 게다가, 북한의 핵무장을 원치 않는 중국과 러시아 역시 CVID 정책을 지지함으로써, 북한을 제외한 동북아 주요 국가들은 모두 “완전하고, 검증가능하며, 불가역적인” 북한 핵폐기에 동의하게 된다. 북한의 반발을 고려해서 “완전하고, 검증가능하며, 불가역적인 핵폐기”라는 표현을 공식적으로 사용하고 있지는 않지만, 9·19공동성명은 “한반도의 검증 가능한 비핵화”가 6자회담의 목표임을 명백히 했으며,³⁵⁾ 2·13공동성명을 통해 북한 역시 “궁극적인 포기를 목적으로 재처리 시설을 포함한 영변 핵시설을 폐쇄·봉인하고 IAEA와의 합의에 따라 모든 필요한 감시 및 검증활동을 수행하기 위해” IAEA의 활동을 보장할 것임을 약속했다.³⁶⁾ 즉, 9·19공동성명과 2·13공동성명은 동북아시아의 주요 국가들이 모두 CVID 정책에 동의하고 있음을 보여주고 있으며, 따라서 제2차 북핵위기를 계기로 CVID가 핵확산을 금지시키기 위한 하나의 규범으로 자리잡아가고 있는 것으로 평가할 수 있다.

그러나 6자회담을 통해 형성된 규범 가운데 동북아 안보레짐의 형성과 관련해서 무엇보다 주목해야 할 부분은 다자주의적 접근의 시작이라는 사실이다. 주지하다시피, 동북아시아 지역은 식민지 시대의 유산과 냉전기 양극체제의 영향으로 인해, 유럽과 달리 지역 정체성의 형성이 결여되어 있으며 아울러 다자주의적 제도를 발전시킨 경험도 부족하다. 그리고 이는 동북아시아에서 지역안보레짐을 창출하는 데 커다란 걸림

America and the Republic of Korea,” Seoul, Korea, (May 14, 2003); <http://seoul.usembassy.gov/joint_statement.html>.

34) Richard Boucher, “Joint Statement of the Trilateral Coordination and Oversight Group June 13, 2003 (Honolulu),” (June 13, 2003); <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2003/21571.htm>>.

35) “제4차 6자회담 공동성명.”

36) “9·19공동성명 이행을 위한 초기조치”; <<http://www.mofat.go.kr>>.

들로 작용해 왔는데,³⁷⁾ 이러한 배경 속에서 탄생한 6자회담은 동북아시아에서도 안보의제를 다루기 위한 다자주의적 접근이 가능하다는 것을 실증적으로 보여주었다. 6자회담의 당사자들은 “상호 관계에 있어 국제 연합현장의 목적과 원칙 및 국제관계에서 인정된 규범을 준수할 것”을 약속하였으며,³⁸⁾ 2·13공동성명에서는 “참가국들은 상호신뢰를 증진시키기 위한 긍정적인 조치를 취하고 동북아에서의 지속적인 평화와 안정을 위한 공동노력을 할 것”을 재확인함으로써 다자주의 원칙을 재차 강조하고 있다.³⁹⁾

3. 규칙: 공약 대 공약, 행동 대 행동

특정한 행동을 금지 또는 허락하는 구체적인 지침으로 이해되는 규칙은 “레짐 참가자들의 특정한 권리와 의무를 보다 상세하게 제시”함으로써,⁴⁰⁾ “레짐의 원칙과 규범을 작동하게끔 하는 근본적인 협정에 결속된 수단”으로서 기능한다.⁴¹⁾ 6자회담은 북핵문제를 다루는 데 있어서 “공약 대 공약, 행동 대 행동”이라는 간단하고 명료한 원칙을 확립했다. 9·19 공동성명에 따르면, 6자회담 당사자들은 “공약 대 공약, ‘행동 대 행동’ 원칙에 입각하여 단계적 방식으로…합의의 이행을 위해 상호 조율된 조치를 취할 것”을 합의하였다.⁴²⁾ 2·13공동성명 역시 “(6자회담) 참가국들

37) Christopher Hemmer and Peter Katzenstein, “Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism,” *International Organization*, vol. 56, no. 3 (2002), pp. 575-607.

38) “제4차 6자회담 공동성명.”

39) “9·19공동성명 이행을 위한 초기조치.”

40) Keohane, *After Hegemony*, p. 58.

41) Albert Legault, “The United Nations at Fifty: Regime Theory and Collective Security,” *International Journal*, vol. L (Winter 1994-5), p. 90.

42) “제4차 6자회담 공동성명.”

은 ‘행동 대 행동’의 원칙에 따라 단계적으로 (9·19)공동성명을 이행하기 위해 상호 조율된 조치를 취하기로 합의하였다”고 재확인하고 있다.⁴³⁾

‘행동 대 행동’의 원칙이 적용된 첫 번째 사례로는 방코 델타 아시아 은행 사건을 들 수 있다. 9·19공동성명이 공표된 직후, 미국은 북한이 미국 달러 위조지폐 사건과 관련이 있다는 이유로 마카오 소재 방코 델타 아시아(Banco Delta Asia: BDA) 은행에 있는 북한의 금융자산을 동결했으며, 이에 대한 반발로 북한이 6자회담 불참을 선언함으로써 6자회담의 진행이 오랫동안 중단되었다.⁴⁴⁾ 이 사건을 처리하는 과정에서 북한은 ‘행동 대 행동’의 원칙에 입각해서 방코 델타 아시아 은행 사건이 해결되어야만 북한의 핵시설에 대한 원자력에너지기구(International Atomic Energy Agency: IAEA)의 사찰을 허용할 수 있다는 입장을 고수했고, 결국 2007년 6월 25일, 동결되었던 금융자산을 완전히 회수하고 나서야 IAEA 사찰팀의 북한 방문을 허용했다. 그리고 같은 해 7월 18일에 북한을 방문한 IAEA 사찰팀은 영변 핵시설의 가동이 중단되었으며 적절하게 봉인되었다는 것을 공식적으로 확인하였다.⁴⁵⁾

‘행동 대 행동’의 원칙이 적용된 또 다른 사례는 북한의 핵프로그램 신고 과정에서 볼 수 있다. 10·3공동성명에 따르면, 북한은 “2·13합의에 따라 모든 자국의 핵프로그램에 대해 완전하고 정확한 신고를 2007년 12월 31일까지 제공하기로” 합의하였다.⁴⁶⁾ 그러나, 북한의 핵 신고는 여러 가지 이유로 차일피일 미루어졌는데, 특히 미국이 북한을 테러 지원국으

43) “9·19공동성명 이행을 위한 초기조치.”

44) Unknown, “Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATRIOT Act,” (September 15, 2005); (<http://www.ustreas.gov/press/releases/js2720.htm>).

45) IAEA, “DPRK Invites IAEA Officials to Pyongyang for Verification Talks,” *IAEA Press Releases, Press Release 2007/08*, July 18, 2007; (<http://www.iaea.org>).

46) “9·19공동성명 이행을 위한 제2단계조치”; (<http://www.mofat.go.kr>).

로 지정하고 있는 것은 양국 관계의 정상화를 약속한 10·3공동성명에 위배된다는 것이 북한의 주장이었다. 이러한 갈등은 결국 ‘행동 대 행동’의 원칙에 의해 해결되었다고 볼 수 있는데, 북한은 2008년 6월 26일 핵 프로그램 신고서를 6자회담 의장국인 중국에게 제출하고, 6월 27일에는 CNN이 전세계에 중계하는 가운데 영변 원자로를 폭파했다.⁴⁷⁾ 그리고, 같은 날, 조지 W. 부시(George W. Bush) 미국 대통령은 북한을 테러지원국으로 지정한 것을 해제할 것이라고 공표했으며, 미국은 2008년 10월 11일에 공식적으로 북한을 테러지원국 명단에서 삭제했다.⁴⁸⁾

4. 정책결정과정: 공식회담, 때로는 비공식협의

집합적 선택을 가능케 하고 강제하는 일반적인 관습으로서의 정책결정과정은 “레짐의 원칙을 이행하고 규칙을 개정하는 방법”을 제공한다.⁴⁹⁾ 이러한 과정은 “다자적 기구 내에서 형성되는 공식적, 비공식적 협의의 합으로서 이루어지는데, 이러한 협의들은 공식적이고 합법적인 협정, 암묵적인 합의, 그리고 종종 사안에 따라 만들어지는 비공식적 협의를 포함한다.”⁵⁰⁾

정책결정과정(decision-making procedures)과 관련하여 6자회담은 기본

47) Disarmament Documentation, “North Korea: Presidential Action on State Sponsor of Terrorism (SST) and the Trading with the Enemy Act (TWEA), 26 June 2008,” (June 26, 2008); <<http://www.acronym.org.uk/docs/0806/doc12.htm>>; Onishi Norimitsu, “North Korea’s Intent in Razing Tower is Unclear,” 『The New York Times』 (online), June 28, 2008; <<http://www.nytimes.com/2008/06/28/world/asia/28nuke.html>>.

48) Joseph Synder and P. Gategno, “Perspectives on Peace and Security in Korea and Northeast Asia: U.S.-R.O.K. Areas of Consensus Interim Report,” *The Atlantic Council of the United States*, March 2008.

49) Keohane, *After Hegemony*, p. 58.

50) Legault, “The United Nations at Fifty,” p. 95.

적으로 다자적 협의의 틀을 유지하는 ‘공식적인 합의 방식’을 취해왔다. 우선, 9·19공동성명은 한반도 비핵화라는 목표를 공동합의를 통해 도출했다. 2·13공동성명은 9·19공동성명의 이행을 위한 구체적 조치로서 북한 핵시설의 폐쇄, 봉인 등을 규정하고 있을 뿐만 아니라, 9·19공동성명의 완전한 이행을 위해 5개의 실무그룹(Working Groups)－한반도 비핵화, 미·북 관계정상화, 일·북 관계정상화, 경제 및 에너지 협력, 동북아 평화·안보 체제－을 설치하기로 합의했으며, 10·3공동성명은 핵신고 의무를 포함한 북한의 핵폐기 절차에 대한 공식적 합의 내용을 담고 있다.

게다가, 6자회담은, 동북아시아 6개 국가들 간의 공식적인 회담 개최와 합의 도출이라는 방식과 더불어, 때로는 비공식적인 협의를 통해서, 또 때로는 양자 간의 협의를 통해서 북핵문제에 관한 논의를 진행시켜왔다. 전자의 경우는 6자회담이 중단될 때마다 이의 재개를 위해서 노력한 중국의 행보에서, 그리고 후자의 경우는 BDA 문제를 다루는 과정에서 보여준 북미 양자 간의 대화와 협상에서 두드러지게 나타났다.

IV. 결론

앞에서 살펴본 것처럼, 국제레짐이란 국가들 간의 관계에 있어서 각국의 외교정책이나 행태를 조정하고 국가 간의 협력을 촉진시키는 제반 요소들의 총합으로서, 이 가운데 국제안보레짐은 둘 이상의 국가들 간에 안보와 관련된 사항을 규율하기 위한 협력의 양태를 지칭하는 것으로 정의할 수 있다. 한편, 제2차 북핵위기의 해결이라는 구체적인 목표를 가지고 출발한 6자회담은 ‘북핵문제의 평화적 해결을 통한 한반도 비핵화’라는 당면목표와 함께 ‘동북아시아의 평화와 안정’ 달성이라는 중장기적

과제 또한 제시하고 있다. 이는 6자회담이 ‘단기적·일시적 이익이 아니라 중장기적 이익의 추구’라는 레짐 형성의 기본요건을 내포하고 있음을 보여준다. 따라서 6자회담을 통해 형성되고 공유된 인식을 국제레짐이 갖추어야 할 핵심요소—원칙, 규범, 규칙, 그리고 정책결정과정—에 비추어 분석한 것은, 동북아 안보레짐으로서의 6자회담의 가능성을 검토하는 과정이었다.

요약하자면, ‘북핵문제의 평화적 해결을 통한 한반도 비핵화’, ‘완전하고, 검증가능하며, 불가역적인 핵폐기’, ‘공약 대 공약, 행동 대 행동의 원칙’, 그리고 세 차례에 걸친 공동성명의 채택을 통해 확인된 ‘공식적인 의사결정과정’ 등은 각각 제2차 북핵위기의 해결이라는 당면한 목표와 관련해서 제기된 원칙과 규범, 규칙과 정책결정과정에 상응하는 내용들이다. 그리고 보다 중장기적인 과제로서 동북아시아 안보레짐의 형성이라는 관점에서 볼 때는 ‘동북아시아의 평화와 안정’ 및 ‘다자주의’가, 그리고 ‘공약 대 공약, 행동 대 행동의 원칙’, ‘공식적인, 때로는 비공식적인 정책결정과정’ 등이 각각 동북아 안보레짐의 원칙과 규범, 그리고 규칙과 의사결정과정으로 원용될 수 있는 요소들이라고 할 수 있다.

그러나 6자회담의 진행과정과 그 성과를 국제레짐이론에 입각해서 분석해볼 수 있음에도 불구하고, 6자회담이 향후 동북아시아의 다자안보레짐으로 발전할 것이라고 낙관할 수만은 없는 것도 사실이다. 이는 무엇보다 6자회담이 아직까지 북핵문제의 해결에 충분한 성과를 도출하지 못했으며, 설령 가시적인 성과의 도출이 가능하다 하더라도 종착점에 이르기까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 예상되기 때문이다. 뿐만 아니라, 동북아시아에서 다자안보레짐이 형성되기 위해서는 미국-중국 협력관계의 발전, 북한-미국 관계개선, 남북한 관계의 진전, 지역패권을 둘러싼 중국-일본의 경쟁 등 지역안보질서에 중대한 영향을 끼칠 핵심변수들이 안정적으로 관리되어야 한다는 점도 빼놓을 수 없는 요소이며, 이는 6자회담

에 대한 안보레짐적 분석만으로는 다 담아내기 어려운 측면이기도 하다.

그럼에도 불구하고, 한반도평화체제의 구축을 모색하는 통일학·평화학의 관점에서는 6자회담의 함의에 주목할 필요가 있다. 북핵문제의 평화적 해결이라는 과제는 동북아 평화구도의 정착이라는 문제와 맞닿아 있으며, 동북아지역에서의 안정적인 안보체제의 수립 여부는 한반도 통일과 관련해서 중대한 객관적, 외부적 조건으로서 작용할 것이기 때문이다. 다시 말해서, 통일학·평화학은 통일의 중장기적인 진행과 관련해서 동북아 국제정치질서의 형성과정과 그 성격에 주목하지 않을 수 없으며, 이러한 맥락에서 6자회담의 성립배경과 그 성과에 대한 안보레짐적 관점에서의 분석은 향후 통일학·평화학의 관점에서 동북아 안보질서의 방향성을 연구하는 데 있어서 기본적인 토대로서의 의미가 있을 것으로 본다.

■ 접수: 2011년 9월 30일 / 수정: 2011년 11월 25일 / 게재확장: 2011년 12월 5일

【참고문헌】

- 김근식. “북핵문제와 6자회담 그리고 제도화.” 『한국동북아논총』, 제12권 제1호 (2007).
- 성병욱. “6자회담과 한반도 평화체제 구축.” 『통일전략』, 제6집 (2004).
- 유동원. “6자회담의 동북아 다자안보협력체로의 발전방안.” 『사회과학연구』, 제35권 제1호 (2009).
- 윤태영. “북핵 6자회담과 동북아 다자안보협력 구축 전망: 쟁점, 제약요인, 과제.” 『세계지역연구논총』, 제24집 제3호 (2006).
- 조성렬. “동아시아 다자안보협력과 북한: 북핵문제와 6자회담 중심으로.” 『사회과학연구』, 제33집 제2호 (2009).
- 허태희·윤황. “동북아 평화협력체제의 조건: 과제와 방향·전망: 6자회담의 합의 근거를 중심으로.” 『한국동북아논총』, 제12권 제4호 (2007).
- Haggard, Stephen and Beth A. Simmons, “Theories of international regimes,” *International Organization*, vol. 41, no. 3 (1987).
- Hemmer, Christopher and Peter Katzenstein, “Why is There No NATO in Asia? Collective Identity, Regionalism, and the Origins of Multilateralism,” *International Organization*, vol. 56, no. 3 (2002).
- Jervis, Robert, “Security Regimes,” *International Organization*, vol. 36, no 2 (1982).
- Keohane, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Krasner, Stephen, “Structural Causes and Regime Consequence: Regimes as Intervening Variables,” *International Organization*, vol. 36, no 2 (Spring 1982).
- Legault, Albert, “The United Nations at fifty: regime theory and collective security.” *International Journal*, vol. L (Winter 1994-5).
- Perry, Charles and James Schoff, “Building Six-Party Capacity for a WMD-Free Korea,” *The Korean Journal of Defense Analysis*, vol. XVI, no. 2 (2004).
- Puchala, Donald J. and Raymond F. Hopkins, “International Regimes: Lessons from Inductive Analysis,” *International Organization*, vol. 36, no. 2 (1982).
- Synder, Joseph and P. Gategno, “Perspectives on Peace and Security in Korea and

- Northeast Asia: U.S.-R.O.K. Areas of Consensus Interim Report." *The Atlantic Council of the United States* (March 2008).
- Stein, Janice. "Detection and Defection: Security 'Regimes' and the Management of International Conflict." *International Journal*, vol. XL (Autumn 1985).
- Van Ness, Peter. "The North Korean Nuclear Crisis: Four-Plus-Two An idea whose time has come." *Asian Perspective*, vol. 27, no. 4 (2003).
- Van Ness, Peter. "Designing a Mechanism for Multilateral Security Cooperation in Northeast Asia." *Asian Perspective*, vol. 32, no. 4 (2008).
- Young, Oran. "International Regimes: Problems of Concept Formation." *World Politics*, vol. 32, no. 3 (1980).
- “제4차 6자회담 공동성명”; <<http://www.mofat.go.kr>>.
- “9·19공동성명 이행을 위한 초기조치”; <<http://www.mofat.go.kr>>.
- “9·19공동성명 이행을 위한 제2단계조치”; <<http://www.mofat.go.kr>>.
- Boucher, Richard. "Joint Statement of the Trilateral Coordination and Oversight Group June 13, 2003 (Honolulu)." (June 13, 2003); <<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2003/21571.htm>>.
- Disarmament Documentation. "North Korea: Presidential Action on State Sponsor of Terrorism (SST) and the Trading with the Enemy Act (TWEA), 26 June 2008." (June 26, 2008); <<http://www.acronym.org.uk/docs/0806/doc12.htm>>.
- Embassy of the United States. "Joint Statement Between the United States of America and the Republic of Korea." Seoul, Korea, (May 14, 2003); <http://seoul.usembassy.gov/joint_statement.html>.
- IAEA. "DPRK Invites IAEA Officials to Pyongyang for Verification Talks." *IAEA Press Releases, Press Release* 2007/08, July 18, 2007; <<http://www.iaea.org>>.
- Kelly, James. "Kelly hopeful North Korea will abandon nuclear weapons." Remarks to the Research Conference "North Korea: Towards a New International Framework." February 13, 2004; <<http://usinfo.state.gov>>.
- Norimitsu, Onishi. "North Korea's Intent in Razing Tower is Unclear." 『The New York Times』 (online), June 28, 2008; <<http://www.nytimes.com/2008/06/28/world/asia/28nuke.html>>.
- Office of the Press Secretary. "President Bush Meets with Japanese Prime Minister

Koizumi.” Joint Press Availability with President Bush and Prime Minister Koizumi of Japan, *The Bush Ranch*, Crawford, Texas (May 23, 2003); <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/print/20030523-4.html> .

Unknown. “Treasury Designates Banco Delta Asia as Primary Money Laundering Concern under USA PATRIOT Act.” (September 15, 2005); <http://www.ustreas.gov/press/releases/js2720.htm> .

Abstract

The Possibility of the Six-Party Talks for a Security Regime in
Northeast Asia

Mun, Byeong-Cheol(The Center for Social Sciences, SNU)

This article attempts to analyze the probability of the Six-Party Talks for a security regime in the Northeast Asian region through the lens of international regime theory. Firstly, it will examine which elements are essential for establishing a security regime. Secondly, the Six-Party Talks will be considered as a case which demonstrates the possibility of a security regime in the region. In other words, it will investigate how the Six-Party Talks have contributed to establishing a security regime in Northeast Asia with an analysis of what kinds of principles, norms, rules, and decision-making procedures have been outlined through the process of the Six-Party Talks. International regimes refer to sets of things which facilitate international cooperation to regulate state actors' behavior. In addition, a security regime refers to patterns of international cooperation to adjust specific issues in the field of international security. The Six-Party Talks, which began to handle the second North Korean nuclear crisis, pursued 'the peace and stability in Northeast Asia' as well as 'the denuclearization of the Korean peninsula through a peaceful solution of the North Korean nuclear issue.' This implies that the Six-Party Talks have contributed not only to mediating a short-term interest among the participants but to creating a long-term perspective for a security regime in

the region. For example, there are such factors as ‘the denuclearization of the Korean peninsula through a peaceful solution of the North Korean nuclear issue,’ ‘complete, verifiable, and irreversible dismantlement of the North Korean nuclear program,’ ‘commitment for commitment, action for action,’ and three joint statements, which may denote principles, norms, rules, and decision-making procedures for mediating a short-term interests. However, from the long-term perspective to form a security regime in Northeast Asia, such key issues as ‘the peace and stability in Northeast Asia,’ ‘multilateralism,’ ‘commitment for commitment, action for action,’ and ‘formal and informal agreements’ can be employed for the principles, norms, rules, and decision-making procedures for a security regime in the region.

Keywords: The Six-Party Talks, North Korean nuclear crisis, Northeast Asia, Security Regime, Theory of international regimes.

문병철

영국 뉴캐슬대학교에서 정치학 박사학위를 받고, 현재 서울대학교 사회과학연구원에 재직 중이다. 주요논문으로 “To What Extent Has a Concert of Powers Emerged in Response to the Security Challenge in the Korean Peninsula?” (*The Korean Journal of Security Affairs*, vol. 16, no. 1, pp. 107~127), “Organizing International Security in North-East Asia: Hegemony, Concert of Powers, and Collective Security” (*Asian Perspective*, 2012년 3월 1일 게재 예정) 등이 있다.

『조선력사』를 통해서 본 북한 이념교육의 변화와 남북통합의 방향*

권성아(평화한국 평화제작소)

국문요약

북한은 1990년대 단군릉 발굴과 김일성 사망을 계기로 국사교육을 중등학교 전 학년으로 확대·강화시킨 데다가, 2000년대에 들어서서는 '강성대국 건설'이 민족의 정통성을 이어받은 역사적 과업임을 강조하고 있다. 그러면서 김정은으로의 3대 세습체제에 대한 위협적 요소를 제거하는 작업을 하고 있다.

한편, 북한은 중등학교 마지막 단계에서 미국과 일본 '제국주의'의 "조선침략의 역사"를 별도의 교과서를 제작하여 가르침으로써, 이들에 의한 '죄악의 역사'를 '증오'하게 하고 있다. 그러면서 아울러 남한을 '파쇼독재체제,' 이들에 의한 '식민지국가,' '사대매국정책'을 그대로 답습하는 국가로 규정하고 있다.

이렇게 북한에서는 역사교육의 근간을 이념교육에 두고, 특히 최근 헌법을 개정하여 '군인'을 '인민대중'에 포함시키는 등 '선군정치'를 강조하고 있기 때문에, 상생·공영의 통일을 이루는 데 장애가 될 수밖에 없다. 따라서 남북 공동의 역사를 담고 있는 『조선력사』 교과서는 이념의 편파성을 극복하여, 민족의 역사적 일체감과 문화적 공동체성을 키워가는 방향으로 전환해야 한다.

주제어: 조선력사, 이념교육, 북한헌법, 선군정치, 강성대국, 3대 세습체제, 남북통합, 상생·공영의 통일, 역사적 일체감

* 이 연구는 서울대학교 발전기금경비에서 지원되는 통일학·평화학 연구사업비에 의해 수행되었음.

I. 북한 이념교육의 변화를 보는 틀

현재, 북한의 최고 관심사는 “2012년 선군(先軍)정치에 입각한 강성대국 건설”이다. 북한 당국의 모든 움직임은 이 목표와 연관되어 있다. 게다가 2008년 2월 이명박 정권이 들어선 이후 시작된 남북 간의 갈등은 금강산에서의 박왕자 여사 피살사건과 개성공단 남측 인력 억류사건으로 경색되기 시작하였으며, 2009년에 들어서서는 북한이 1월 남북 간에 전면대결을 선언하더니, 5월에는 제2차 핵실험을 강행하였다.

그러다 2010년에는 1월 15일 청와대를 포함한 본거지를 없애기 위해 보복성전을 개시한다고 밝혔으며, 1월 27일에는 북한이 설정한 NLL을 넘으면 무자비하게 응징하겠다고 천명한 바 있다. 이러한 군사대결의 연장선상에서 3월 26일 천안함사태가 발생하고 11월 23일 연평도사태까지 일어나, 남북관계는 완전히 경색되고 한반도는 전쟁의 기류에 휘말리게 되었다.

이런 가운데 남한은 2011년에 들어서서 ‘5·24대북경제제재’ 조치를 취하였는데, 북한은 2012년 강성대국 건설을 위하여 김정은 후계체제를 구축하고, 여기에 군부의 힘을 실어주어야 하며, 파탄 상황에 빠진 경제를 되살려야 한다. 그러나 김정은의 나이가 너무 어린 데다 혁명의 경험이 없고, 김정일은 건강이 악화되어가고 있는 데다¹⁾ 북한 경제는 2009년 11월 30일 전격적으로 실시한 화폐개혁의 실패로 다시 소생하기 어려운 상황이기에 때문에, 북한으로서는 조급한 마음일 수밖에 없다.

1) 이영종은 북한이 “한때 ‘세습을 하면 국제사회의 웃음거리가 된다’며 3대 부자 승계를 꺼리는 모습을 보이던 김정일이 후계결정을 서두르게 된 것은 건강문제가 크게 작용한 것”이라고 보았다. 이영종, 『후계자 김정은』 (서울: 늘봄플러스, 2010), pp. 112~113.

이에 북한은 2009년 4월 9일 헌법을 개정하여,²⁾ 1998년 9월 5일 기존의 주체사상에 입각한 북한 헌법을 ‘김일성헌법’이라 규정하고³⁾ 국방위원장의 권한을 강화한 것에서 한걸음 더 나아가, 국방위원장을 ‘국가 최고령도자’로 규정하고(100조) 기존의 주체사상과 함께 ‘선군사상’을 지도적 지침으로 명시하고(3조), 로동자·농민·근로인테리로 규정하였던 ‘근로인민’의 개념 속에 ‘군인’을 추가시켰다(4조). 그러면서 국방 부문에서 ‘공화국 무장력 사명’을 “혁명의 전취물 보위”라고 규정했던 것을 “혁명의 수뇌부 보위”라고 수정하였다(59조).

이전에 본인은 한 연구에서, 북한 체제의 특성상 북한교육은 기본적으로 국가이념에 따라 변화할 수밖에 없다고 보고, 그 증거로 헌법의 제·개정을 든 바 있다.⁴⁾ 그러면서 그러한 국가이념의 변화는 어떤 방식으로든 교과서에 반영될 것이라고 보고, 북한사회의 변화를 교육과 관련하여 아래와 같이 구분하였다.⁵⁾

① 소련식 사회주의기(1945~): 맑스·레닌주의에 입각하여 1948년 9월 8일 헌법을 제정하고⁶⁾ 국가를 형성함으로써, 공산주의적 세계혁명의 입장에서 반일·반제 교육 실시⁷⁾

2) “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(2009.4.9.)” 통일부, 『북한 “제9차 개정 헌법”』 (2009.9.28), pp. 4~25.

3) “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(1998.9.5.)” 김동규, 『북한학총론』 (서울: 교육과학사, 1999), pp. 524~525 전문.

4) 권성아, “헌법 개정에 따른 북한의 교육이념 변화: 국어와 공산주의도덕 교과서를 중심으로,” 『교육과정연구』, 제21권 제2호 (2003), pp. 145~171.

5) 이에 관한 자세한 사항은 권성아, “북한의 교육과정 정책,” 북한연구학회, 『북한의 새 인식 7-북한의 교육과 과학기술』 (성남: 경인문화사, 2006), pp. 253~296 참조.

6) “조선 민주주의 인민 공화국 헌법(1948.9.8.)” 『김일성 종합대학 국가법 강좌』 (동경: 학우서방, 1958), pp. 127~140.

7) 당시 교육의 전반적인 변화에 대해서는 『해방 후 10년간의 공화국 인민교육의 발전』 (평양: 조선교육출판사, 1955)과 김창호, 『조선교육사』 3 (평양: 사회과학

② 주체사상기(1967~): 6·25전쟁 이후 1955년부터 마련한 주체사상을 1967년 사회 전반에 펼쳐가면서 레닌주의에 주체사상을 병합시켜 1972년 12월 27일 헌법을 개정하고,⁸⁾ 그에 입각한 사회주의교육학을 실천하면서 김일성 우상화 교육 전개⁹⁾

③ 민족제일주의기(1986~): 1980년대 후반부터 김정일 우상화 교육도 실시하면서, 독일의 통일과 구소련의 붕괴를 보고 오로지 주체사상만 따라 북한식 사회주의를 떠나가고 있음을 1992년 4월 9일 헌법을 개정하면서 강조하고,¹⁰⁾ 민족제일주의에 입각하여 교육¹¹⁾

④ 강성대국론기(1994~): 1994년 김일성이 사망하자 김정일 중심으로 선군정치에 입각한 강성대국론으로 나가면서¹²⁾ 1998년 9월 5일 다시 헌법을 개정하여 김일성헌법임을 전문에 밝히고, 김일성 신격화 교육과 붉은기사상¹³⁾ 교육으로 반제 교육 강화

이러한 사회 및 교육의 변화에 따라 북한은 1999년을 “강성대국건설의

출판사, 1990), 2편과 3편 참조.

- 8) “북한헌법(1972.12.27),” 고려대학교 평화연구소 편, 『북한교육의 조명』 (서울: 법문사, 1990), pp. 357~372.
- 9) 이에 관해서는 김일성, “사회주의교육에 관한 테제” (평양: 조선로동당출판사, 1977)와 강근조, 『조선교육사』 4 (평양: 사회과학출판사, 1991) 및 리영환, 『조선교육사』 5 (평양: 사회과학출판사, 1993) 참조.
- 10) “북한의 사회주의헌법(1992.4.9),” 통일원 정보분석실, 『북한개요』 (1992), pp. 517~541.
- 11) 이에 관해서는 김정일, “조선민족제일주의정신을 높이 발양시키자(조선로동당 중앙위원회 책임일군들 앞에서 한 연설, 1989.12.28),” 『친애하는 지도자 김정일동지의 문헌집』 (평양: 조선로동당출판사, 1992), pp. 248~273과 리영환, 『조선교육사』 6 (평양: 사회과학출판사, 1995) 참조.
- 12) ‘북한에서 선군정치’라는 말이 처음 등장한 것은 『로동신문』 1998년 4월 25일자 사설에서이며, ‘강성대국’이라는 구호는 『로동신문』 1998년 8월 22일자 사설에서이다.
- 13) 이에 관해서는 김정일, 『혁명의 붉은기를 지켜』 (평양: 조선로동당출판사, 1994) 참조.

위대한 전환의 해”로 삼고,¹⁴⁾ 그 다음 해에는 “강성대국 건설전략”을 펴냈다.¹⁵⁾ 그리고 대내적으로 제국주의 사상과 문화가 침투하는 것을 막고 주체사상 교육을 강화하는 방향으로 나가고 있다.¹⁶⁾ 이러한 그들의 입장은 21세기를 기점으로 하여, 교과명에서 이전의 ‘친애하는 지도자 김정일 선생님’이 ‘위대한 령도자 김정일원수님’으로, 그리고 ‘항일의 녀성영웅 김정숙어머님’이 ‘위대한 공산주의혁명투사로 강화되는 것을 확인할 수 있다.

그러면서 2002년 9월 인민학교를 ‘소학교’로 고등중학교를 ‘중학교’로 이름을 바꾸고, 10월을 기하여 중학교 6학년에서 “미제와 일제의 조선침략죄행”이라는 교과를 새로 배정하였다.¹⁷⁾ 이는, 『조선력사』 과목에서는 1920년대까지만 다루고 있으므로 그 이후 즉, 1930년대부터 1990년대까지의 미국과 일본의 남북한에 대한 ‘만행’을 주제별로 나누어 설명하기 위해 특별히 구성된 교과이다.

또한 “공산주의도덕” 과목이 2004년도를 기점으로 하여 “사회주의도덕”으로 바뀌는 것을 볼 수 있는데, 이는 2009년 개정 헌법에서도 사회주의와 공산주의를 함께 명기하던 조항에서 ‘공산주의’를 삭제한 것에서도 알 수 있듯이(29조, 40조, 43조 등), 선군정치에 입각한 강성대국 건설로 북

14) 김정일, “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 주제 88.1.1),” 『김정일선집』 14 (평양: 조선로동당출판사, 2000), pp. 452~464.

15) 김재호, 『김정일시대를 빛내일 리상국건설전략: 김정일강성대국 건설전략』 (평양: 평양출판사, 2000). 이에 대한 평가는 강성중, 『북한의 강성대국 건설전략』 (서울: 을유문화사, 2004) 참조.

16) 신호숙, “김정일시대 북한교육의 변화,” 통일부 통일교육원, 『주제가 있는 통일문제 강좌』 10 (2006), pp. 40~41. 당시의 교육 전반에 관해서는 조정아, “김정일시대의 북한 교육 정책,” 『아시아교육연구』, 제5권 제2호 통권 10호 (2004) 참조.

17) 허성철, 『미제와 일제의 조선침략죄행(1930~1990년대)』 중학교 6 (평양: 교육도서출판사, 2002).

한이 전 세계 유례가 없는 사회주의 국가 건설을 향해 나아가고 있다는 것을 교육을 통해서도 강화할 필요가 있기 때문이라고 판단할 수 있다.

그리고 북한은 “나라와 민족들이 자주독립을 실현하고 자기의 운명을 자신이 틀어지고 개척해 나가려는 것은 현 시대의 기본추세”라고 하면서, 2004년부터 선군사상을 ‘선군시대’라는 용어로 바꾸어 사용하기 시작하였다.¹⁸⁾ 그러면서 단순히 선군을 일컫는 ‘군대’만이 아닌 ‘수령’과 ‘사상’ 및 ‘제도’의 ‘4대제일주의’로 강성대국을 건설해야 한다고 역설하였다. 이는 선군정치가 단순히 군에 의한 정치가 아니라 군의 조직과 문화를 사회생활 전반에 모범화·정치화하는 것임을 뜻하는 것으로,¹⁹⁾ 북한은 21세기에 들어서면서 경제원칙으로서의 공산주의는 포기하고, 사회 전반에 군인을 앞세운 사회주의 국가 건설만을 견지하게 된 것이라 볼 수 있다.

이런 가운데 북한은 2012년 강성대국으로 사회주의의 완전 승리를 유도하는 방향으로 나아가기 위하여, 2009년 5월경 김정은을 후계자로 찬양한 합창곡 ‘발걸음’을 내놓고 ‘청년대장’이라는 호칭을 사용하기 시작하였다.²⁰⁾ 그리고 2010년 9월 27일 “최고사령관 명령 제0051호”를 통해 김정은에게 ‘조선인민군 대장’ 계급을 수여하고, 그 다음날 열린 로동당 대표자회에서 ‘당 중앙군사위 부위원장’에 임명함으로써, 사회주의 국가에서 유례가 없는 3대 세습체제를 완결하였다.

이에 이 연구에서는 남북이 사회통합을 이루기에 앞서 공동의 역사를 만들어갈 수 있는 가능성을 살펴보기 위해, 북한의 이념교육이 헌법이 변화함에 따라 어떻게 변화해 왔는가 하는 점을 이념교육의 핵심인 국사

18) 김원삼·최순옥, 『4대제일주의는 강성대국건설의 영원한 구호』 (평양: 사회과학출판사, 2004).

19) 정창현, “북한의 정치체제와 변화 전망,” 우리겨레하나되기운동본부, 『겨레하나 통일강좌』, 제2강 (2006), p. 7.

20) 이와 같은 사실은 한 탈북교사가 2010년 7월 8일 하나원 개원 11주년 행사에서 증언한 내용이 다음 날 언론에 유출되며 일반에게 알려지기 시작했다.

교과서의 목차에 어떻게 반영되어 왔는지를 살피고, 현행 국사 교과서의 주요 내용을 분석하여, 북한의 향후 이념교육이 어떤 방향으로 흘러갈 것인지 살펴보는 것을 기본목적으로 삼았다. 이를 통해 궁극적으로는 그동안의 북한 이념교육의 한계를 지적하고, 최근의 북한사회 및 국사교육의 변화 속에서 남북한 사회통합의 방향을 모색해 보고자 한다.

II. 『조선력사』 교과서에 나타난 북한 이념교육의 특징

1. 북한의 국가정책과 『조선력사』 교과서의 변화

국가정책의 변화는 당연히 교육정책의 변화로 이어지며, 이는 바로 교과서에 반영된다. 특히, 국가정책이 표방하고 있는 이념²¹⁾에 따라 교육 과정이 변경될 수밖에 없는 북한의 국사교육에 있어서는 두말할 것도 없다. 북한의 국가이념인 주체사상이 완성되어 실천되기까지의 국사교육의 변화는²²⁾ 다음과 같다.

북한은 분단과 더불어 1945년 8월 25일 소련군이 평양에 입성한 이후부터 1948년 9월 9일 조선민주주의인민공화국을 수립하고 6·25전쟁을 치르던 1950년대 중반까지는 ‘소련식 사회주의’가 가장 중요한 정책이었기 때문에, 모든 사회적 실천에 있어서 “소련을 따라 배우자”는 것을 가장 중요한 구호로 내세웠다. 그래서 당시에 나온 『조선력사』 교과서의

21) 북한 통치이념의 역사적 전개과정과 관련해서는 정성장, “통치이념,” 세종연구소 북한연구센터, 『북한의 사상과 역사인식』 (서울: 도서출판 한울, 2006), pp. 25~69 참조.

22) 남한과 북한 국사 과목의 교육과정 및 교과서에 대한 전반적인 특징은 김선규·김인식·최호성, 『남북한 국사교과서 분석』 (서울: 교육과학사, 2000) 참조.

목차를 보면,²³⁾ 전체 13장 중 3·1운동 이후의 역사를 다루는 7장 이후부터는 “소련식 사회주의 혁명의 중요성”이 가장 크게 부각되고 있다. 7장에서는 일제하의 민족해방운동이 소련의 사회주의 혁명의 영향 하에 이루어졌음을 강조하고 있으며, 8장에서는 그런 사상을 가진 김일성의 영도 하에 항일무장투쟁이 이루어졌음을, 9장에서는 소련 군대에 의한 해방을 강조하였으며, 10장 이후에는 맑스-레닌주의에 입각한 조선로동당의 창건과 북한 정권의 수립 등을 다루고 있다.

6·25전쟁이 끝나고 1955년부터 시작하여 주체사상을 만들어가던 1960년대 전반인 경우에는, 이전에는 소련식 공산주의 혁명을 보다 강조했다면, 이번에는 ‘김일성의 혁명활동’을 보다 부각시키고자 했다. 이때 사용된 교과서를 보면,²⁴⁾ “소련 사회주의 혁명”이라는 말 대신 “맑스-레닌주의의 보급”(6장)이라는 용어를 사용하고 있으며, “김일성 원수의 항일 투쟁”이라는 말 대신 “김일성 원수의 혁명적 활동”이라는 용어를 사용하고 있다. 그러면서 8장에서는 김일성의 “동만 혁명 근거지”를 9장에서는 “조국광복회”와 “장백 혁명 근거지”를, 그리고 10장에서는 “조선인민혁명군”의 활동을 목차로 내걸고 소상히 소개하고 있다.

주체사상이 완성된 1960년대 후반인 경우에는, 국사 교과서에서 ‘북한 정권의 자주적 주도’를 강조하는 것을 볼 수 있다.²⁵⁾ 그 증거로는 1950년대 국사 교과서에는 “소련 군대에 의한 조선해방”이라고 하던 것을 그냥 “8·15해방”(7장 1절)이라고 표현한 것이나 “맑스-레닌주의적 세 당의

23) 교육도서출판사, 『조선력사』(제3분책) (동경: 학우서방, 1957). 1950년대부터 1980년대 전반까지의 북한 국사 교과서는, 평양에서 발행한 것은 구할 수가 없었고, 모두 동경에서 출판한 것만 통일부 북한자료실에 비치되어 있다.

24) 총련 중앙 상임 위원회 교과서 편찬 위원회 편, 『조선력사』 고급학교 제2학년용 (동경: 학우서방, 1964).

25) 총련 중앙 상임 위원회 교과서 편찬 위원회 편, 『조선력사』 고급학교 제2·3학년용 (동경: 학우서방, 1967).

창건” 대신 그냥 “조선공산당 창건”이라고 표현한 것을 들 수 있다. 이는 또한 6·25전쟁 때 반공격(9장 5절)한 것이나 “적극적 진지 방어”(9장 6절)한 것에 대해 중국의 지원 부분 등을 생략한 것에서도 드러난다.

주체사상을 사회 전면에 펼쳐간 1970년대에는, 이전 국사 교과서가 북한 정권과 경제 발전 중심으로 기술되었다면, ‘조선로동당의 활동 중심’으로 전환하여 사회주의 건설과 조국통일을 위한 투쟁 중심의 역사 서술로 전환했다는 점이 특징으로 드러난다.²⁶⁾ 그 증거로는 6장 4·5·8절에서 1960년대 사라졌던 “조선인민군 창설”과 “조선로동당 제2차 대회” 및 “조국의 자주적 통일을 위한 투쟁” 항목이 제목으로 다시 살아났으며, 7장에서는 “조국해방전쟁의 빛나는 승리”(5절)를 강조하고 9장 1절과 10장 21절에서 “조선로동당 3·4차 대회” 항목을 신설하여 집어넣었으며, 9장 3절과 10장 3절에 “사회주의 기초건설”과 “사회주의건설의 촉진과 국방력의 강화” 항목을 신설했다는 점 등을 들 수 있다.

한편, 북한 교육과정 정책의 가장 큰 주제는 ‘프롤레타리아혁명’인 바, 고등중학교 『조선력사』 교과서에는 이러한 사항이 철저히 반영되어 있다. 우선 국사 교과서를 편찬할 때마다 “머리말”에는 대개, “우리가 역사를 배우는 것은 왕이나 봉건통치자들의 역사를 알자는 것이 아니라 인민의 투쟁의 역사와 창조의 역사를 알자는 것”이라고 하면서, 역사를 배우는 궁극적 목적은 “혁명을 잘하기 위해서”라고 밝히고 있다. 그러면서 그 내용 중에는 다음과 같은 사항이 특징적으로 반영되어 있다.

1957년도의 경우,²⁷⁾ 목차를 서술함에 있어 가장 큰 특징은 ‘부르조아에 대한 프롤레타리아의 투쟁’이 가장 많이 드러나고 있다는 점이다. 즉, 각 장의 제목이 “...을 반대하는 인민의 투쟁”식으로 되어 있으며, 각 장

26) 총련 중앙 상임 위원회 교과서 편찬 위원회 편, 『조선력사』 중급학교 제3학년용 (동경: 학우서방, 1970).

27) 위의 책, 차례.

의 한 절 이상에서 이에 관한 구체적인 내용을 다루고 있다.

1972년도도의 경우,²⁸⁾ 2장 고대국가를 다루는데 있어서 고조선과 부여 이외에 ‘진국’을 다루고 있다는 점과 삼국시대를 “봉건국가의 형성”(3장)으로 고려시대를 “통일적 봉건국가”(5장)로 그리고 조선시대를 “15세기 봉건제도의 발전”(7장)으로 다루면서, 이때를 비롯해 매 시기 발생한 ‘인민들의 투쟁’을 강조하여 다루고 있다는 점 등을 들 수 있다.

1981년도 교과서에서는,²⁹⁾ 원시사회를 ‘씨족공동체’(1장 2절)로 명명한 것과 고대국가를 ‘노예소유자사회’(2장)로 명명한 것이 처음 발견되고 있다. 그리고 이전 교과서에 비해 ‘고구려’(3장 2·4절)와 발해를 ‘발해국’(4장)으로 칭하면서 그 성립과 발전 및 종말과 문화를 소상히 강조하여 다루고 있다. 또한 이전 고급학교에서는 “13~14세기의 고려”를 3절로 평이하게 다루었는데, 이 교과서에서는 “12세기 말 전국적 농민폭동”(1절)으로부터 몽골뿐만 아니라 “왜구를 물리친 고려인민들의 투쟁”(3절)까지 5절에 걸쳐 소상히 다루고 있다.

1984년도 교과서의 경우에는³⁰⁾ 고구려를 더욱 강조하여 4장으로 별도로 취급하면서, 그때의 “평양 건설과 문화의 발전”(2절)을 자세히, 그러면서도 구체적으로 강조하여 다루고 있다. 또한 백제와 신라의 “일본 려도에로의 진출”(5장 3절)과 고려의 경제발전 대신 “문화발전”(7장 4절)을 다루고 “세계에 이름난 고려”(5절) 항목을 신설하는 등 고려 문화를 강조하고 있다.

그런데 1984년 당시 중요한 변화로는, 이전까지는 ‘인민들의 투쟁 중심

28) 총련 중앙 상임 위원회 교과서 편찬 위원회(편), 『조선력사』 고급학교 제1학년용 (동경: 학우서방, 1972).

29) 총련 중앙 상임 위원회 교과서 편찬 위원회(편), 『조선력사』 중급학교 제2학년용 (동경: 학우서방, 1981).

30) 총련 중앙 상임 위원회 교과서 편찬 위원회(편), 『조선력사』 중급학교용 (동경: 학우서방, 1984).

의 역사로 다루던 것을, 고조선-고구려-발해-고려로 이어지는 현재의 ‘북한 중심의 역사로 확실한 전환을 꾀하고 있다는 것이다. 또 하나 특이한 점은, 조선시대를 ‘리조’(9장)로 명명하면서, 1972년도에는 ‘봉건 제도로 칭하여 정치와 문화 부문만 다루었는데 반해, 1984년도에는 ‘봉건경제’(10장)라는 용어를 특별히 사용하고 그에 따른 “봉건적 착취의 강화”(2절)와 “자본주의적 관계의 발생”(12장)을 새로운 항목으로 다루고 있다는 점이다. 그러면서 이전에는 갑신정변·갑오개혁 등으로 부르던 것을 “1884년 부르조아혁명”(17장)과 “1894년 부르조아개혁”(18장) 등 ‘프롤레타리아혁명’과 대조되는 ‘부르조아혁명’으로 규정하기 시작했다.

2. 강성대국론기 『조선력사』 교과서의 변화

북한이 국사 교육과정 정책에 가장 큰 변화를 보인 것은 1998년도이다. 북한에서 국사 과목은 1960년대에서 1980년대까지는 고등학교에서만 가르치다가 1990년대에 들어와서는 인민학교 4학년과 고등학교 2~4학년에서 가르쳤는데, 1998년도 교과서를 보면 고등학교 1학년부터 사용한 것을 볼 수 있다. 그러면서 2학년의 경우에는, 이전과는 달리, 1학년과 마찬가지로 인물 중심의 이야기 역사로 풀어나갔다. 또한 2000년도에는 5학년에 그리고 2002년도에는 6학년까지 국사교육을 확대하여, 2~4학년에서만 시대 중심의 서술식 역사를 가르치던 것을, 1998년 이후에는 3~6학년으로 보다 확대·분산하여 가르친 것을 확인할 수 있다.

이는 북한이 1993년 단군릉을 발굴하고³¹⁾ 1994년 김일성 사망 이후 강

31) 단군릉 발굴에 관한 것은, 북한문제조사연구소에서 나온 『북한의 ‘단군릉’ 발굴 관련자료-사회과학원 ‘보고문’ 및 학술논문』(1993)과 이형구 편, 『단군과 단군조선』(서울: 살림터, 1995) 참조. 그리고 단군릉 발굴을 계기로 북한의 역사학계가 어떻게 변화되었는가 하는 점은 권오영, “단군릉 사건과 대동강 문화론

성대국론으로 나가면서, 1998년 헌법을 개정하여 김정일이 국방위원장 자리를 맡고, 그러면서 교과서의 서술방식을 달리 하여 국사교육을 중·고등학교 전 학년으로 확대·강화시킨 것이라 볼 수 있다.³²⁾

1학년에서는 원시시대부터 남북국시대까지를 인물 중심으로 다루고 있는데,³³⁾ 총 29개 단원 중 원시시대를 다룬 1단원을 제외하고 나라별로 차지하는 비중은 <표 1>과 같다.

<표 1> 고등중학교 제1학년용 『조선력사』 교과서의 국가별 비중

국가명	해당 단원(과)	총 단원 수(%)
고조선	2, 3, 4, 5	4과(14.3)
고구려	6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 29	12과(42.9)
백제	7(공유), 19	2과(7.1)
(후기)신라	7(공유), 16, 20, 21, 22, 23, 24, 25	8과(28.6)
가야	16	1과(3.6)
발해	26, 27, 28	3과(10.7)

고구려에 12개 단원을 배정함으로써 총 단원의 40% 이상을 차지하게 하였다. 다음으로 신라가 8개 단원을 차지하였는데, 여기에는 남한에서 통일신라라 부르는 후기신라 때 것까지 합해진 것이다. 이어서 고조선이 4개 단원을 그리고 발해가 3개 단원을 차지하고 있다. 기타, 백제는 한 단원은 신라와 공유하면서 2개 단원을, 그리고 가야는 1개 단원을 차지하였다. 이로써 북쪽 지역에 해당하는 고조선과 고구려 및 발해가 전체

의 전개,” 한국역사연구회 북한사학사연구반, 『북한의 역사 만들기』 (서울: 도서출판 푸른역사, 2003), pp. 87~109 참조.

32) 당시의 북한 중·고등학교 국사 교과서의 내용 전반은 이찬희, “북한 중학교 ‘조선력사’ 교과서 내용 분석,” 『북한연구학회보』, 제8권 제1호 (2004년 여름), pp. 195~219 참조.

33) 리인형, 『조선력사』 고등중학교 제1학년용 (평양: 교육도서출판사, 1998; 2001).

단원의 68% 정도 차지하여 남쪽 지역에 해당하는 기타 나라들을 압도하고 있는 것을 볼 수 있다.

2학년에서는 고려시대부터 일제강점기까지를 인물 중심으로 다루고 있는데,³⁴⁾ 총 34개 단원을 인물이 공헌한 활동 영역별로 분류하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 고등중학교 제2학년용 『조선력사』 교과서의 인물별 비중

활동 영역	해당 단원(과)	단원 수(%)
새 나라를 건설한 왕	1, 11	2과(5.9)
나라 굳건히 지킨 장군	2, 3, 15	3과(8.8)
과학·문화 발전	4, 5, 8, 9, 12, 13, 19, 21	8과(23.5)
농민·인민봉기	6, 14, 20, 25, 27	5과(14.7)
외적에 대항	7, 10, 16, 17, 18, 22, 23, 24, 31, 32, 33, 34	12과(35.3)
일제의 잔악	26, 28, 29, 30	4과(11.8)

공헌한 사람들의 직위가 중복되기는 하지만 외적의 침입에 대항하여 싸운 사람들(12개 단원)의 비중이 총 단원의 35% 이상을 차지하는데 장군(3개 단원)의 역할도 대략 이와 같다고 할 때, 이들의 비중이 거의 45% 정도 차지한다고 볼 수 있다. 다음으로 국가를 새로 세운 왕(2개 단원)과 여러 가지 발전 등으로 나라의 과학·문화를 발전시키는 데 공헌한 사람들(8개 단원)이 전체의 30% 정도를 차지하고 있다. 그리고 국내 문제에 저항하여 봉기를 일으킨 농민과 인민들(5개 단원)에게 대략 15%를 배정 하였으며, 특별히 일제의 잔악상을 드러내는 데에 4개 단원(약 12%)을 배정하였다.

³⁴⁾ 리태영, 『조선력사』 고등중학교 제2학년용 (평양: 교육도서출판사, 1998; 2001).

3학년에서는 1학년과 마찬가지로 다시 원시시대부터 남북국시대까지를 다루되,³⁵⁾ 1학년과는 달리 사건 중심으로 펼쳐 나가고 있으며, 단원도 ‘과’가 아닌 ‘장’으로 나가고 있다. 그리고 각 시대를 표기하는 방식이 남한과는 차이가 있는 바, 북한은 원시시대를 ‘공동체사회’로 묘사하고 있으며(1장), 고대국가를 ‘노예소유자사회’로 묘사하면서 여기에 고조선뿐만 아니라 부여와 고구려 대신 ‘구려’ 및 삼한 대신 ‘진국’이란 명칭을 사용하고 있다(2장).

그리고 삼국시대를 ‘봉건사회’로 묘사하면서, 특히 고구려에 대해서는 이전과는 달리 ‘강성대국’이라는 호칭을 앞에 붙인 것으로 보아(3장), 북한이 현재 고구려의 전통을 이어 받은 강성대국이라는 것을 강조하고 있음을 알 수 있다. 또한 남북국시대를 다룰 때에는 발해와 ‘후기신라’로 절을 나누어 다루었다(4장).

4학년에서는 3개 단원에 걸쳐 고려시대를 다루고 있는데,³⁶⁾ 특히 2장에서는 12세기 후반의 ‘무신정권’(1절)과 13세기 초까지의 ‘대몽민전쟁’(2절) 및 몽골을 ‘봉건몽골’로 호칭하면서 이들과의 전쟁(3절)과 “국토완정을 위한 고려인민들의 투쟁”(4절) 등, 국내외 문제에 대항하여 싸운 농민과 인민을 부각시키는 데 중점을 두고 서술하였다.

5학년에서는 5개 단원에 걸쳐 조선시대부터 갑오개혁 때까지 다루고 있는데,³⁷⁾ 재미있는 것은 1장에서 조선시대를 ‘리조봉건국가’로 호칭하면서 성립과정은 다루지 않고 15세기의 발전과정부터 다루고 있다는 점이다. 이는 2학년에서 고려를 건국한 왕건에 대해서는 “첫 통일국가를

35) 오영철 · 한영찬, 『조선력사』 고등중학교 제3학년용 (평양: 교육도서출판사, 1999).

36) 리인형 외 공저, 『조선력사』 고등중학교 제4학년용 (평양: 교육도서출판사, 2000).

37) 제갈명, 『조선력사』 고등중학교 제5학년용 (평양: 교육도서출판사, 2000; 2001).

세운” 왕(1단원)이라는 칭찬을 하고 있는데 반해, 조선을 건국한 이성계에 대해서는 “군사를 돌려 세운 리성계의 죄악”(11과)이라는 제목을 붙인 것과 무관하지 않다.

6학년에서는 총 3장에 걸쳐 일제강점기를 다루었는데,³⁸⁾ 1장에서는 ‘일제의 조선강점’을 한일합방(1910년)이 아닌 을사보호조약(1905년)으로 잡았으며, 2장에서는 3·1운동을 ‘3·1인민봉기’로 규정하였다. 그리고 3장에서는 ‘초기공산주의운동’을 다루고 있으며, 마지막에는 장과 절의 표기 없이 “조선민족의 풍습”을 취급하고 있다. 이는 국사교육을 통하여 민족과 문화와의 관련성을 중시하는 북한의 입장이 반영된 것이라 할 수 있다.

3. 강성대국론기 국사 교과서에 나타난 대외관

강성대국론기 북한의 국사교육에 있어서 가장 특이한 점은, 이전 같은 면 일제강점기 전반부까지 다룬 『조선력사』로 국사교육은 끝났을 텐데, 2002년도 10월에 중학교 6학년 국사 교과서가 또 하나 발행되었다는 것이다. 중등교육의 마지막 단계에서 가르쳐지고 있는 이 교과서는 그 제목이 “미제와 일제의 조선침략죄행”이라고 명명되어 있는 것에서 알 수 있듯이,³⁹⁾ 북한의 국사교육과 이를 통한 이념교육이 강성대국론기에 이르러 더욱 강화되고 있으며, 국사교육의 궁극적 목적이 ‘반제국주의’에 있음을 보여주는 것이다.

이에 대한 증거는 이 교과서의 “머리말”이 “우리나라에 대한 미일제국주의의 침략의 역사를 체계적으로 가르치는 것이 좋을 것 같습니다”라는

38) 리인형, 『조선력사』 고등중학교 제6학년용 (평양: 교육도서출판사, 2002).

39) 허성철, 『미제와 일제의 조선침략죄행』.

김정일의 교시로 시작하여 미국과 일본을 “우리나라를 침략하고 우리 인민에게 해야될 수 없는 고통과 불행을 들쭉운 조선인민의 철천지원썩”라고 부르면서, 이들이 “조선인민에게 저지른 죄악의 역사를 잘 알고 놈들을 끝없이 증오”할 줄 알게 하기 위하여 이 교과서를 편찬하게 되었다고 밝히는 데서 드러난다.

제1장에서는 “조선에 대한 일제의 식민지파쇼통치”라는 제목으로 일제강점기 후반을 다루고 있는데,⁴⁰⁾ 제1절에서는 일제의 식민지 정책의 포악성이 1931년 만주사변 이후, 특히 1941년 태평양전쟁 개시 이후에 절정에 달하였다고 하면서, 이때 여러 “파쇼단체들을 조작하여 우리 인민을 저들의 침략전쟁에 충 동원하여 《공산주의사상 및 운동을 박멸하고》 《일본정신을 양양》” 시킨다는 명목하에 공산주의에 대한 박해가 심했음을 강조하고 있다(p. 3). 특히, 일제가 저지른 가장 큰 죄악의 하나가 “위대한 수령 김일성대원수님께서 조직령도하신 우리 인민의 영광스러운 항일무장투쟁을 무모하게 가로 막아 나신 것”이라고 하면서 여러 투쟁을 소개하고 있다(p. 4).

제3절에서는 “일제의 조선민족말살책동”이란 제목으로 1930년대 이후 교육과 사회문화 부분에서의 황국신민화 정책을 다루고 있는데, 사회문화 부분에서 1930년대부터 일제가 들고 나온 ‘내선일체’와 ‘동조동근’론을 말하면서, 이는 일본과 조선이 “《하나의 나라》 《하나의 영토》에서 산 《하나의 민족》이며 《조상이 같다》는 허황하기 그지없는 주장”으로 일본과 조선을 “본래 하나의 조상을 가진 옛날의 일본족이며 오늘의 조선인은 그 후예들”이라고 역사를 꾸미기 위한 것이라고 보았다(p. 10). 그리고 우리나라 고대역사에 관한 책을 20만부나 압수하여 불살라 버렸

⁴⁰⁾ 이 시기 북한의 일제에 대한 투쟁에 관한 구체적 내용은 신주백, “북한의 근현대 반침략 투쟁사 연구,” 한국역사연구회 북한사학사연구반, 『북한의 역사만들기』 (서울: 도서출판 푸른역사), pp. 209~240 참조.

다고 하면서, ‘조선사편수위원회’를 만들어 단군조선을 포함하여 삼국시대 이전 고대국가의 역사를 원시사회의 전설이나 다름없는 역사로 만들어 버렸다는 점을 강조하였다(p. 11).

제2장은 “미제의 남조선강점과 조선침략전쟁도발, 일본군국주의의 조선전쟁가담”이라는 제목으로 8·15해방으로부터 6·25전쟁 시기까지의 상황을 다루고 있는데, 제1절에서는 미국이 “38°선 이남에 있는 일본군은 미군에 의하여 그 무장이 해제”된다고 규정한 ‘일반명령 제1호’로 3·8선 분단을 조작하여 “조선분렬의 시초”를 가져 왔다고 하면서, 미국이 군정 통치를 통하여 정치·경제·문화·군사 등 모든 분야에서 남반부에 대한 ‘식민지예속화정책’을 실시하였다고 보았다(p. 13).

그리고 제2절에서는 “미제와 그 주구들은 1948년 12월 1일에 파쑈악법인 《국가보안법》을 조작공포”하는 것을 시작으로 “정치생활의 파쑈화”를 하더니, 1949년 9~10월 사이에는 132개의 정당과 사회단체들을 강제 해산시키면서, 특히 남로당을 완전히 파괴하기 위하여 수단과 방법을 가리지 않았다고 보았다(p. 17). 그러면서 1947년부터 북한을 반대하는 “무장도발”을 끊임없이 감행하더니, “1949년에 이미 공화국북반부에 대한 무력침공계획도 완성”하였다고 적고 있다. 그러나 “38°선 무장침입에서 괴뢰군이 계속 참패를 당하게 되자 《북벌계획》을 전면적으로 재검토하고 수정”하지 않을 수 없었다는 것이다(p. 18). 즉, 6·25전쟁은 미국과 그 지시를 받은 남한정부에 의해 시작되었다는 것이다.

제3장에서는 “전후 미제의 새 전쟁도발책동과 일본군국주의의 남조선 재침책동”이라는 제목으로 6·25전쟁 이후부터 1990년대까지의 상황을 다루고 있는데, 제1절은 “미제국주의자들은 세계를 제패하려는 변함없는 야망을 추구하면서 〈평화〉의 허울 좋은 간판을 들고 세계인민들을 기만하는 한편 전쟁준비를 다그치고 있습니다.”는 김일성의 교시로 시작하면서, 1953년 8월 8일에 맺은 ‘한미 상호방위조약’을 비롯하여 “전후 조선문

제의 평화적해결을 가로 막기 위한 미제의 책동”을 다루고 있다(pp. 25~26). 그러면서 미국은 계속 해서 ‘군사적 도발책동’을 감행했다고 하면서, 대표적으로 ‘프에블로호 사건’을 내세우고 있다(pp. 26~27). 또한 미국은 1976년 8월 18일에는 “전쟁의 도화선에 불을 달기 위한” ‘판문점사건’을 도발하였으며, 이때부터 ‘팀스피릿 합동군사훈련’을 대규모로 벌여 “이 땅에서 어느 때든지 전쟁이 터질 수 있는 정세를 조성”하였다고 보았다(pp. 27~28).

더욱이 1980년대 초에는 미국에 “호전적인” 레이건 정부가 들어서면서 이른바 “강력한 미국의 재현”이라는 구호 아래 ‘다발보복전략’과 ‘3대전쟁 전략’을 들고 나왔다고 보았다.⁴¹⁾ 그리고 1992년 5월에는 “새로운 세계 패전략”으로 ‘새 지역방위전략’을 내놓았으며, “제2의 조선침략전쟁계획”으로 ‘5027작전계획’을 내놓았는데, 이는 북한의 지하핵시설 문제와 인공 위성 발사를 구실로 불시에 선제타격을 가하여 “《전쟁성과》를 확대함으로써 우리를 먹여치우겠다”는 것이 기본내용이라고 보았다(pp. 29~30).

한편, 제2절은 “일본제국주의자들도 남조선에 침략의 마수를 깊숙이 뻗치고 있습니다”는 김정일 교시로 시작하면서(p. 30), 1965년 6월 22일에 있었던 ‘한일회담’을 자세히 다루고 있다. 이 가운데 ‘기본관계조약’은 “남조선괴뢰《정권》을 조선반도의 유일한 《합법적정부》라고 하면서 조선의 평화통일을 반대하고 분렬을 영구화하며 미제의 새 전쟁도발책동에 적극 복무하도록 내용을 규정”한 것이기 때문에, 이 조약은 ‘을사보호조약’과 같은 “침략적 매국조약”이라고 평가하였다(pp. 30~31).

41) 허성철, 『미제와 일제의 조선침략죄행』, pp 28~29. 허성철은 ‘다발보복전략’은 어떤 대상이나 나라가 미국과 이해관계가 있는 지역을 공격할 경우 미국은 그 지역에서의 ‘대응’뿐 아니라 다른 지역에서 그들의 군사적 약점에 대하여 ‘보복’함으로써 세계적 범위에서 ‘다발화’하는 것이며, ‘3대전쟁전략’은 유럽의 사회주의 국가들과 중근동의 혁명적인 나라들 및 북한을 비롯한 동북아시아 지역에서 대규모의 전면전쟁을 동시에 수행한다는 것으로 설명하고 있다.

제4장에서는 “미제와 일본반동들의 《두개 조선》 조작책동과 반공화국압살책동”이라는 제목으로 북한과 미·일과의 관계를 남한과 관련하여 다루고 있는데, 제1절은 “미제국주의자들은 공화국북반부를 침략하여 전 조선을 저들의 식민지로 만들려는 야망이 실현될 수 없게 되자 남조선만이라도 계속 그러쥐고 있으려는 음흉한 목적에서 《두개 조선》 정책을 들고 나왔습니다”라는 김일성의 교시로 시작하면서, 이러한 정책은 1960년대 말부터 시작되었는데, 그 본질은 “미제가 《세계제패》를 실현하며 남조선괴뢰들이 《승공통일》을 실현할 수 있는 힘을 키울 때까지 조선의 분열상태를 《고착》시키고 현상유지”하는 데 있다고 보았다(p. 32). 이를 위해 미국은 1969년 초부터 ‘남북대화과 협상’이라는 구호를 들고 나와 한반도의 평화통일에 관심이 있는 듯 가장하면서 세계여론을 기만하려고 했으며, 1973년 6월에는 ‘유엔 동시 가입안’을 상정하여 ‘두개 조선 조작음모’를 공식적인 정책으로 선포함으로써 남북대화를 완전히 파탄시켰다고 보았다(p. 33).

그러나 이러한 조건 하에서도 김일성과 김정일은 “조국통일문제해결에 유리한 국제적 환경을 조성하기 위하여” 북한이 1991년 9월에 유엔에 주동적으로 가입함으로써, “유엔무대를 우리나라의 분열을 고정화하는데 악용하려던 미제와 남조선괴뢰들의 음모는 파탄”되었다고 보고 있다(p. 33). 그럼에도 불구하고 “미제를 우두머리로 하는 국제반동들은 주체의 사회주의기치를 들고 나가는 우리 공화국을 고립압살하기 위하여 이른바 《핵사찰》 소동을 계획적으로 감행”하였다고 보았다. 그리하여 북한에서는 1993년 3월 9일 ‘준전시상태’를 선포하고, 3월 12일에는 ‘핵무기 전파방지조약’에서 그리고 다음해 6월 13일에는 ‘국제원자력기구’에서 탈퇴를 선언했다고 적고 있다(pp. 33-34).

그러자 이러한 “폭탄선언에 극도로 당황망조한 미제는 할 수없이 조미 회담장에 끌려 나와 1994년 10월에 조미기본합의문에 조인함으로써 영

옹적 조선인민 앞에 다시 한번 무릎을 꿇고 말았”는데, 이는 미국이 이러한 《유화전략》을 앞세워 경수로 건설과 식량지원을 통하여 북한의 강경정책을 늦추면서 북한을 “회유, 기만하여 《개혁》과 《개방》으로 유도하기 위한 반사회주의적외해공세”를 펴기 위한 것이라고 평가하였다(p. 34).

제4장 제2절에서는 미국의 남한에서의 “식민지통치를 유지하기 위한 책동”을 다루었는데, 여기서 북한은 1960년 ‘4·19혁명’을 “리승만괴뢰정권을 꺼꾸러지게 하기 위한 인민봉기”로 표현하면서, ‘5·16쿠데타’는 이러한 “정치적 위기를 수습하기 위하여 박정희역도를 내세워 1961년 5월 16일 군사정변을 일으키게 하고 군사적 폭력에 의거한 파쑈적 폭압통치 체제를 수립”한 것이라고 보았다(pp. 34~35).

그리고 ‘10월유신’과 ‘제4공화국’에 대해서는 “미제는 1970년대 남조선에서 식민지통치가 더욱 심각한 위기에 빠지게 되자 《평화통일》을 뒷받침한다는 간판 밑에 《유신》독재체제를 수립하도록 하였다”고 하면서, 이는 “박정희역도의 1인파쑈독재체제이며 대결과 분렬의 체제, 전쟁체제”라고 하였다. 그런데 1979년 10월 “민주항쟁으로 《유신》독재는 더 이상 헤어날 수 없는 처지에 빠지게” 되자, 미국이 10월 26일 “박정희를 사살하게 하고 《유신》 잔당인 전두환역도에게 권력을 넘겨주기 위한 흥계를 꾸미었다”는 것이다(p. 35).

한편, 미국의 지지 하에 ‘12·12군사쿠데타’로 군부의 실권을 장악한 “전두환역도놈은 《5·17파쑈폭거》를 단행하고 광주인민들에 대한 대량살륙만행을 감행하였으며 이를 계기로 모든 실권을 틀어 쥐었다”고 하면서, 미국이 “자주, 민주, 통일을 위한 1980년 5월 광주인민항쟁을 교살한 배후조정자이며 원흉”이라고 보았다(pp. 35~36). 그리고 미국은 “군사파쑈독재로서는 더는 남조선에서 식민지통치를 유지할 수 없게” 되자 “오랫동안 묻어두었던 정치특무 김영삼역도”를 내세웠으나, “《문민정권》

의 파썸적반통일적 본색이 드러나고 남조선인민들 속에서 《문민》통치를 반대하는 투쟁이 양양되자 《야당에 의한 〈정권〉 교체》 연극을 벌려 ‘국민의 정부’를 출현시켰으나 “《국민정권》 역시 다같이 사대매국 정책을 그대로 답습하였다”고 평가하였다(p. 37).

제4장 제3절에서는 “일본군국주의의 반공화국압살책동”이라는 제목하에, 1991년부터 진행된 ‘조일국교정상화회담’을 일본이 “미제의 반공화국 압살책동에 편승하여 《핵문제》, 《미싸일발사》, 《지하핵시설의혹》 등 회담과 관련이 없는 문제들을 들고 나오면서” 지연시키다 나중에는 완전히 파탄시켰다고 보았다(p. 38).

그리고 일본이 “지난날의 수치스러운 죄과를 인정하지 않고 저들의 침략력사를 미화분식하고 있다”면서, 대표적으로 “4세기부터 수백 년 동안 일본이 조선의 남부지역에 《일본부》라는 것을 설치하고 그곳을 지배하였다고 있지도 않은 《사실》을 날조하였다”는 것과 “갑신정변의 원인과 성격을 완전히 외곡하면서 애국자인 김옥균을 《친일파》로 규정해 놓았다”는 점 등을 강조하였다(pp. 38~39).

그리고 이와 같이 일본이 역사를 왜곡하는 목적은 “새 세대들을 군국주의로 무장시켜 지난날 이루지 못한 《대동아공영권》의 실현에 내몰기 위해서”라고 보면서, “우리는 일본반동들의 력사외곡책동을 짓부시고 지난날 조선인민에게 끼친 피해에 대하여 응당한 사죄와 보상을 받아 내야 한다”고 결론을 맺고 있다(p. 39).

4. 2008년 이후 북한 『조선력사』 교과서의 변화

북한은 2005년경에 들어서서 교과서 인쇄 판본을 완전히 새로 바꾸었다. 줄 간을 약간 넓히고, 한쪽에 39줄 싣던 내용을 31줄로 줄인데다가 가로와 세로의 판본 폭을 1~2글자 정도 줄여, 전반적으로 한쪽에 들어가

는 글씨 양이 적어지다 보니 교과서 전체에 여백이 생기고, 글자판을 새로 바꾸어 글씨가 깨끗해져 훨씬 보기에 좋아졌다. 이전에 없던 ‘컴퓨터 편성’을 하고 그 책임자 이름을 적어 놓았다. 그러면서 ‘교육도서인쇄공장’에서만 출판되던 교과서가 중학교 4학년 이상은 ‘평양고등교육도서인쇄공장’에서 출판된 것으로 보아 인쇄소가 신설된 것으로 보이며, 그에 따라 15~20전 하던 교과서 값을 일률적으로 5원으로 증액·변경하였다.

그러나 목차의 제목과 본문의 내용은 기본적으로 바뀐 것이 없다. 단, 제목과 김일성 부자 교시 인용문이 좀 더 큰 글씨체로 바뀐 데 반해 차례는 좀 더 작은 글씨로 바뀌었으며, 철자법, 특히 띄어쓰기가 다소 달라졌다. “살아 왔습니다”가 “살아왔습니다”로 “생겨 나”가 “생겨나”로 바뀌는 등 붙여 쓰기가 늘어났으며, “있을가요”에 없던 물음표가 생겨나는 등의 변화가 있다. 그리고 표지에 이전에는 ‘주체91’식으로만 사용연도를 적던 것을 이제는 ‘주체97(2008)’로 사용연도도 밝히고 있다.

중학교 1학년의 경우,⁴²⁾ 집필자는 ‘학사 리인형’에 변화가 없다. 그런데 표지에 2001년도에는 ‘침성대’이던 것을 2008년도에는 ‘단군릉’ 그림으로 바꾸었다. ‘신라’를 상징하던 것에서 ‘고조선’을 상징하는 것으로 바뀐 것이다. 그리고 “머리말”에 보면, 이전에는 ‘조선사람’이라 부르던 것을 ‘조선민족’으로 바꾸었으며, 이전에는 명기하지 않았던 ‘부여’와 ‘진국’을 고조선과 고구려·백제·신라·발해 사이에 추가로 명기하였다.

또한 “제2과. 조선민족의 첫 나라를 세운 단군”에서 보면, 이전에는 “단군은 지금으로부터 5천여 년 전에 평양부근인 오늘의 강동땅에서 태어났습니다”라고 구체적으로 탄생지를 묘사했던 것을, ‘부근인 오늘의 강동땅’은 빼고 그냥 ‘평양(p. 9)에서 태어났다고 그 구역을 넓혀 묘사하고 있다. 그리고 “제7과. 한겨레의 나라 백제와 신라”에서는 3국의 위치를 나

42) 리인형, 『조선력사』 중학교 제1학년용 (평양: 교육도서출판사, 2008).

타내는 지도에서 맨 위에 표기하였던 “후부여”와 “길림”은 생략을 하여 고구려 강역을 훨씬 더 넓게 보이도록 하였다(p. 27).

이와 같은 변화는 “제11과. 광개토왕릉비가 전하는 이야기”에서도 나타나는데, 이는 “고구려가 세 나라의 통일을 위하여 줄기차게 투쟁”했다는 표현 앞에 이전에 붙어 있던 “1,500여 년 전”을 생략하고 이전과 다름 없이 “고구려의 땅은 백제와 신라를 합친 것보다 10배나 컸습니다”라는 것을 강조함으로써(pp. 39~40), 북한의 ‘강성대국 건설’이 고조선과 고구려의 정통성을 이어받은 오래된 역사적 과업임을 은연 중 나타내고 있다.

중학교 2학년과 3학년용 새 교과서는 구할 수가 없었고, 4학년의 경우,⁴³⁾ 집필자는 2002년도와 변화가 없었으나 ‘학사’이던 집필자가 ‘박사, 부교수로 승진되어 있었다. 그러면서 “머리말”에 이전에는 “력사의 창조자이며 혁명의 주인인 인민대중의 투쟁과 창조의 역사를 알아야 한다”고 역사교육의 의의를 밝힌 문장에서 ‘혁명의 주인’을 생략했다. 이는 2009년 헌법을 개정하면서 ‘군인’을 ‘근로인민’의 개념 속에 추가시키고, 혁명 세력이 아닌 김정은으로의 3대 세습을 합리화하기 위하여, 인민대중을 이제 더 이상 혁명의 주체로 생각하지 않으려는 북한 정권의 의도를 드러내는 것 같아, 상당히 의미심장한 변화로 여겨진다.

고려시대를 대상으로 하고 있는 4학년 교과서에서 제1장은 “고려의 국토통일과 발전”을 다루고 있는데, “제2절. 고려의 통치제도”에서 ‘지방통치기구’를 생략하고 있는 것을 발견하였다. 예를 들어, 이전에는 “도 밑에는 여러 개의 주, 부, 군, 현을 두었다. 이러한 고을들의 장관을 원이라고 불렀다(p. 8).”라는 문장이, 새 책에는 완전히 빠져 있다. 대신 “도는 지방통치단위가 아니라 하나의 군관구, 감찰구였다”라는 문장을 집어넣음으로써(p. 11), 고려시대가 군부 등에 의해 전국을 감시체제로 운영하

43) 한영찬, 『조선력사』 중학교 제4학년용 (평양: 교육도서출판사, 2008).

고 있는 현대 북한과 동일한 통치기구를 가지고 있었던 것으로 여기게끔 교육하고자 하는 의도가 새로 담긴 것으로 보였다.

이러한 의도는, 이전에는 “이밖에 고려봉건국가는 지방통치의 실제적인 중심지로서” 4경 3도호부 8목을 설치하였다고 하였던 것을, “고려봉건 국가의 실제적인 중심지는” 4경 3도호부 8목이었다고 한 데서도 나타난다. 즉, 이들을 ‘지방통치기구’에서 ‘국가 중심지’로 바꿈으로써, 정권의 분권화나 지방의 자율적 통치를 인정하지 않는 북한 체제의 특성을 교과서에 더 드러내게 된 것이다.

한편, “제3절. 고려-거란전쟁”에서, 이전 교과서에 있던 “구주싸움에서 적의 우두머리 소배암은 어찌나 혼썰이 났던지 갑옷과 무기도 다 켜 버리고 빈 몸으로 겨우 도망쳤다”는 문장을 삭제해 버렸다(p. 20). 이는 북한이 현재의 중국을 의식하여, 중국이 거부감을 느낄 수 있는 표현방식을 완화시키기 위한 조치로 여겨진다.

중학교 5학년용 새 교과서도 구할 수가 없었는데, 6학년의 경우,⁴⁴⁾ 속지가 없어 저자를 확인할 수는 없었으나 이전과 내용에 변화가 없는 것으로 보아, 집필자도 동일할 것이다. 그런데 “머리말” 서술에서 두 가지 중요한 변화가 엿보인다. 첫째, 이전이나 지금이나 북한의 국사 교과서 서술 목적 중의 하나는 “조선사람은 북쪽의 씨비리나 남쪽에서 사람들이 이동해 와서 생겨났다고 하는 반동적인 궤변에 타격을 주고 조선사람들은 원래부터 이 땅에서 발생”했다는 것을 강조하기 위해서이다. 그런데 이전에는 남한의 입장을 ‘견해’라고 했던 것을 ‘궤변’이라는 표현으로 바꾸었으며, 머리말 후반부에도 이전에는 “서면호의 침입”이라고만 명기하던 것을 “서면호의 침입을 격퇴하는 투쟁”이라고 바꿈으로써, 북한의 인민 투쟁의 역사를 보다 강하게 나타내었다.

44) 리인형, 『조선력사』 중학교 제6학년용 (평양: 교육도서출판사, 2008).

둘째, 이전에는 “력사학습에서는 또한 지난날의 사실들 특히 인물들에 대하여 그 제한성을 보지 못하고 무턱대고 대단한 명장이나 학자로만 생각하지 않도록 해야 한다”고 적었던 문장을 “력사학습에서는 또한 지난날의 사실들을 당시의 력사적 조건에서 옳은가 그른가, 오늘의 우리 시대에 비추어보면 어떠한가를 잘 가려보아야 한다”는 문장으로 바꾸었다. 이는 역사교육의 의의를 과거 역사의 위대함과 한계성을 깨닫는 데에서 더 나아가, 당시의 상황에서는 옳다 하더라도 현대의 북한 상황에 비추어 역사적 해석을 달리 해야 함을 강조하는 것이다.

일제강점기를 다루고 있는 6학년 교과서의 “제1장. 일제의 조선강점, 반일의병투쟁과 애국문화운동”의 “제1절. 1905년 일제의 조선강점”에서는 일제강점기의 발단이 된 가츠라-테프트밀약에 대해, 이전에는 “미제는 필리핀을 지배하며 일제는 조선을 식민지로 지배할 데 대하여 서로 인정하였다”(p. 4)는 정도로만 서술하였던 것을, “일본은 필리핀에 대한 미국의 지배권을 《승인》하고 미국은 일본의 조선강점을 서로 《승인》하였다”는 식으로(pp. 4-5) ‘인정’에서 ‘《승인》’으로 방점까지 두어 강조하고 있다. 그러면서 이전에는 ‘일본군대’라고 명기하던 것을 ‘일본침략군’(p. 6)으로 바꾸어 서술하고 있다.

그리고 “제3절. 부르쵸아 《민권》운동과 애국문화운동”에서는 이전에는 없던 ‘부르쵸아 《민권》운동’이 제목에 붙었으며, 이어 본문 내용에는 전혀 변화가 없으나, 이 절의 서문에는 ‘애국문화운동’ 앞에도 이전에는 없던 “부르쵸아 《민권》운동이 벌어졌으며 반일의병투쟁을 비롯한 인민들의 투쟁이 강화되면서 이에 고무되어 부르쵸아 《민권》운동과 애국문화운동이 줄기차게 벌어졌다고 적고 있다(p. 13).

6학년 교과서의 제2장은 “1919년 3·1인민봉기”를 다루고 있는데, “제3절. 3·1인민봉기”에서 가장 중요한 특징은 3·1운동이 일어난 1919년에, “주체8(1919)년”식으로, ‘주체연호’를 사용하여 명기하였다는 점이다(p. 26).

그러나 이전에는 이후의 모든 사건에 주체연호를 표기하였었는데, 새 교과서에는 3·1운동에 대해서만 유일하게 주체연호를 사용하고 있다. 그러면서 그 내용에 대한 서술에 김일성 일가의 일화가 크게 들어가고 있으니, 대표적으로 “봉기당일에 부르조아민족주의자들이 군중의 폭동적 진출에 겁을 먹고 물러”섰는데, “평양에서는 우리나라 반일민족해방운동의 탁월한 지도자이신 김형직 선생님의 혁명적 영향을 받은 평양숭실중학교의 애국적인 청년학생들이 주동적인 역할을 놀았다”는 것을 들 수 있다(p. 27).

그러자 “위대한 수령 김일성대원수님의 일가분들을 따라 만경대와 칠골인민들도 대렬을 지어 평양성으로 밀려갔다”고 하면서, 드디어 김일성이 국사 교과서에 다음과 같이 처음 등장한다.

그때 위대한 수령 김일성대원수님께서서는 여덟살의 어린신 나이에 시위대렬에 참가하시어 만세를 부르시며 보통문앞까지 가시였다. 이날 우리 민족의 류혈을 처음으로 목격하신 어린신 대원수님의 마음은 분노로 끓어번지시였다.⁴⁵⁾

그러면서 3·1운동의 실패 원인을 “탁월한 수령, 혁명적인 계급과 혁명적인 당의 령도를 받지 못한” 것과 “부르조아민족주의자들의 계급적제한성과 숭미사대주의”에 있었다고 결론내리고 있다(p. 30). 이는 결국 김일성이 반일민족해방운동으로 시작하여 반제 및 프롤레타리아공산주의 혁명을 위하여 등장할 수밖에 없음을 역사적 필연성으로 설명하는 것이다. 그리하여 “제3장. 3·1인민봉기 후 대중운동의 장성과 초기공산주의 운동”에서는 부르주와 민족주의자들이 “독립운동을 집어치우고 일제의 앞잡이로 굴러떨어졌다(p. 34)”고 평가하고 있으며, 3·1운동 후 대중운

45) 리인형, 『조선력사』, p. 27.

동과 초기 공산주의운동들이 실패하면서 “위대한 수령의 출현을 목마르게 고대하였다”(p. 40)는 것으로 마무리하였다.

중학교 6학년 국사 교과서의 제3장 마지막은 “제4절. 19세기 후반기~20세기 초의 문화”를 다루고 있다. 여기서 “1. 과학과 기술” “2. 문학과 음악” 부분이 나오는데, 시가 작품으로, 3·1운동을 겪은 김일성이 14살밖에 안 된 나이에 “일제를 쳐부수고 나라를 독립시키지 않고서는 다시 돌아오지 않으리라”고 굳은 맹세를 하며 조국을 떠날 때 불렀다는 《압록강의 노래》가 등장한다.⁴⁶⁾

그리고 마지막에 절 표시 없이 “조선민족의 풍습”이 나오는데,⁴⁷⁾ 민속 명절을 소개하는 가운데 이전에는 있던 ‘4월 팔일’과 ‘5월 단오’ 등은 빠졌다(p. 45). 그리고 송편 속에 들어가는 것이 이전에는 제일 먼저 ‘콩’이라고 하던 것을 ‘팥’으로 바꾸었다(p. 47). 그러면서 “오늘 우리 인민이 조상 대대로 전해오던 민속명절들도 잘 쇠지만 민족최대의 명절, 인류공동의 명절로 가장 뜻 깊게 기념하는 날은 태양절과 2월 16일 명절”(p. 45)이라고 못 박았다. 즉, 북한의 최대 명절은 김일성·김정일 부자의 탄생일이며, 이를 단지 민족 최대의 명절로서만이 아니라 인류가 공동으로 명절로 정해야 한다고 강제하는 것이다. 그래서 설 명절에도 김일성 부자의 “초상화 앞에 꽃을 드리고 허리 굽혀 인사를 올리는 것으로부터 세배를 시작한다”(p. 46)고 적고 있다.

46) 위의 책, p. 43.

47) 북한의 민속과 생활풍속이 어떻게 변화되었는가 하는 것은 박현순, “북한의 생활풍속사 연구,” 한국역사연구회 북한사학사연구반, 앞의 책, pp. 183~208 참조.

Ⅲ. 남북한 이념교육의 통합 방향

남북의 '통일'은 외적·정치적으로는 주변 강대국과의 관계 속에서 각국의 이익을 최대한 보장해주는 쪽으로 평화적으로 해결해야 하겠지만, 내적·사회적으로는 민족 내부의 역사적·심리적 문제를 해결하면서 교육적 '통합'을 이루어가는 방식으로 풀어가야 할 것이다.

그런데 우리 민족은 세계 역사상 유례를 찾기 힘들 정도로 오랜 기간 동안 동일한 영토·언어·역사·전통·문화를 누리면서 살아온 '한민족 공동체'라는 인식이 강하기 때문에, 남북의 통일은 한민족이 공동의 번영으로 나아갈 수 있는 여건을 마련해줄 뿐만 아니라 남북이 상생할 수 있는 길도 열어줄 것이다. 다만, 하나의 공동체로 융화되거나 통합되는 과정은 오랜 시일이 걸리는 일이면서 많은 갈등을 내재하고 있고 이는 또 다른 사회문제가 될 것이기 때문에, 외적인 통일의 과정을 준비하면서 내적인 통합의 절차도 차곡차곡 밟아나갈 필요성이 있다.

교육은, 바로, 이러한 내적 통합을 이루는 데 있어서 나라의 구성원들을 하나로 묶어내는 가교 역할을 할 수 있다. 그러나 한편으로 교육은 기본적으로 사상이나 가치관의 문제이기 때문에, 어떤 한 사회가 지니고 있는 이념과 동떨어져서는 생각해볼 수 없다. 따라서 남과 북이 지난 66년이 넘는 세월을 서로 다른 길을 걸어왔기 때문에, 이데올로기적 차이를 뛰어넘어 조화롭게 통합 혹은 초월하기 위해서는 새로운 가치관을 제시하고 이 가치를 전제로 새로운 인간상과 새로운 세계관을 교육의 목표로 제시할 수 있어야 할 것이다.⁴⁸⁾

⁴⁸⁾ 이와 관련해서는 권성아, "21세기 통일한국인상과 홍익인간 교육," 『교육학연구』, 제40권 제5호 (2002), pp. 59-80 참조.

그러나 북한의 국사 교과서는 기본적으로 ‘인민의 혁명과 투쟁 중심의 역사’ 서술에 초점을 두면서 주체사상에 입각한 ‘북한식 사회 발전’이 세계사적으로 가장 선진적인 것임을 강조하고 있으며, 북한 지역 중심의 역사를 정통으로 체계화하려는 인식론을 바탕으로 하고 있다.⁴⁹⁾ 따라서 근대까지는 남과 북이 하나의 공통된 역사 속에서 살아왔으나, 해방 이후 서로 다른 역사관에 의하여 서로 다른 역사를 가지게 된 것이다.⁵⁰⁾

특히, 북한은 1990년대 단군릉 발굴과 김일성 사망을 계기로 국사교육을 중·고등학교 전 학년으로 확대·강화시킨 데다가 2000년대에 들어서서는 ‘조선민족’이라는 이름으로 고조선과 ‘강성대국’ 고구려 및 평양 중심의 역사관을 강화시킴으로써, ‘강성대국 건설’이 민족의 정통성을 이어 받은 역사적 과업임을 은연 중 강조하고 있다.

그러면서 북한은 중등학교 마지막 단계에서 미국과 일본을 제국주의로 규정하고, 이들의 ‘조선침략의 역사’를 별도의 교과서를 제작하여 가르침으로써, 이들에 의한 ‘죄악의 역사’를 ‘증오’하게 하고 있다. 아울러 남한을 ‘파쇼독재체제’와 미국과 일본에 의한 ‘식민지국가’ 내지 ‘사대매국정책’을 그대로 답습하는 국가로 규정하고 있다. 이는 북한의 역사가 ‘인민’에 의한 “자기의 자주성을 옹호하고 실현하기 위하여 투쟁하여 온 자랑스러운 력사”인데 반해,⁵¹⁾ 남한의 역사는 ‘국가’가 타국에 의존하여

49) 북한이 남한과 달리 어떻게 시대 구분을 해 왔으며, 어떻게 북한 중심의 역사관을 만들었는가 하는 점은 도면희, “북한의 한국사 시대 구분론,” 한국역사연구회 북한사학사연구반, 『북한의 역사만들기』 (서울: 도서출판 푸른역사, 2003), pp. 57~85 참조. 그리고 북한 역사학계 자체에서 있었던, 시대 구분을 포함한, 역사의 주요 논점은 이병천, 『북한학계의 한국근대사 논쟁』 (서울: 창작과비평사, 1989) 참조.

50) 남북한 역사의 유사성과 차별성에 관해서는 정두희, 『하나의 역사, 두 개의 역사학 - 개설서로 본 남북한의 역사학』 (서울: 조합공동체 소나무, 2001)에서 특히 제3부(pp. 245~275) 참조.

51) 『조선통사(상)』 (평양: 사회과학출판사, 1991), p. 1.

정권을 유지하려는 ‘수치스런 역사’임을 은연 중 드러내는 것이다.

한편, 북한은 2008년 이후에는 인민대중을 여전히 ‘역사의 주인’으로 규정하면서도 ‘혁명의 주인’에서는 배제시키고 있는 것으로 보아, 혁명세력과 관계가 없는 김정은으로의 3대 세습체제에 대한 위협적 요소를 제거하기 위함이 아닌가 하는 판단이 든다.

그러면서 지방의 자율적 통치기구를 약화시키고 있다든가, 중국과의 원만한 관계를 위하여 중국이 거부감을 느낄 수 있는 표현방식을 완화시켰다든가, 북한의 입장을 강화시키기 위하여 남한의 입장을 ‘궤변’으로 표현하는 등의 변화를 보이고 있다. 그리고 일본의 조선강점 내용을 보다 강화하고, 프롤레타리아 운동에 대비되는 ‘부르쵸아 민권운동’의 실패를 강조하면서, 김일성의 출현을 역사적 필연성으로 부각시키고 김일성(‘태양절’)–김정일(‘2월 16일 명절’) 탄생일을 ‘민족 최대의 명절’이자 ‘인류 공동의 명절’로 가장 뜻 깊게 기념해야 한다는 것으로 국사교육을 마무리하고 있다.

이와 같이 북한에서는 역사교육의 근간을 이념교육에 두고, 특히 최근에는 헌법을 개정하여 ‘군인’을 ‘인민대중’에 포함시킴으로써 ‘선군정치’에 입각한 강성대국 건설을 목표로 하고 있기 때문에, 화해와 평화로 상생과 공영의 통일을 이루어 가는 데 있어서 장애가 될 수밖에 없다. 따라서 통일을 위해서는 북한의 이념교육 정책은 변해야 하며, 국사 교과서의 내용도 변해야만 한다. 이를 위해서는, 우선, 적어도 김일성 부자의 ‘교시’는 남한사회에서는 결코 공유될 수 없는 북한의 이데올로기적 성격을 표출시킨 것이므로, 교과서에서 삭제하여야 할 것이다. 그리고 인민의 투쟁으로 서술되어 있는 부분은 시대의 흐름에 따라 다양한 역사적 소명에 의한 문화의 창조와 발전으로 서술내용을 바꾸어야 할 것이다.

또한, 미국과 일본을 제국주의와 적으로 보는 입장은 남한을 비롯한 타국과의 정치·외교적 관계를 계속적으로 적대적 상황으로 몰고 가는

것이므로, 이들 나라를 이웃나라로 인식할 수 있도록 교육내용을 수정할 필요가 있다. 그러면서 아울러 ‘원췌’·‘놈’·‘주구’·‘파쑸’·‘역도’·‘괴뢰’·‘책동’ 등의 호전적이고 원색적인 표현은 좀 더 객관적이고 평화를 추구하는 용어로 순화시켜야 할 것이다.

이와 같이, 남과 북이 정치적 통일을 뛰어 넘어 진정한 사회적 통합을 이루려면, 남북 공동의 역사를 담고 있는 국사 교과서에 담겨 있는 이념교육의 편파성을 극복할 필요가 있다. 그리하여 남과 북이 통일이 되기 까지 국사교육은 각각 별도로 실시한다 하더라도, 그 내용을 통해서만 민족의 역사적 일체감과 문화적 공동체성을 키워 내적 통합을 이루는 방향으로 수정해가야 할 것이다.

■ 접수: 2011년 9월 30일 / 수정: 2011년 11월 27일 / 게재확정: 2011년 12월 5일

【참고문헌】

북한의 1차 자료

〈헌법 자료(연도순)〉

- “조선민주주의 인민 공화국 헌법(1948.9.8).” 『김일성 종합대학 국가법 강좌』. 동경: 학우서방, 1958.
- “북한헌법(1972.12.27).” 고려대학교 평화연구소 편. 『북한교육의 조명』. 서울: 법문사, 1990.
- “북한의 사회주의헌법(1992.4.9).” 통일원 정보분석실. 『북한개요』, 1992.
- “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(1998.9.5).” 김동규. 『북한학총론』. 서울: 교육과학사, 1999.
- “조선민주주의인민공화국 사회주의헌법(2009.4.9).” 통일부. 『북한 “제9차 개정 헌법”』, 2009.9.28.

〈교육사 자료(연도와 내용순)〉

- 『해방 후 10년간의 공화국 인민교육의 발전』. 평양: 조선교육출판사, 1955.
- 리영복. 『조선민주주의인민공화국에서의 교육』. 평양: 사회과학출판사, 1984.
- 김창호. 『조선교육사』 3. 평양: 사회과학출판사, 1990.
- 강근조. 『조선교육사』 4. 평양: 사회과학출판사, 1991.
- 리영환. 『조선교육사』 5. 평양: 사회과학출판사, 1993.
- _____. 『조선교육사』 6. 평양: 사회과학출판사, 1995.

〈국사 교과서(연도와 학년순)〉

- 교육도서출판사. 『조선력사』(제3분책). 동경: 학우서방, 1957.
- 총련 중앙 상임 위원회 교과서 편찬 위원회 편. 『조선력사』 고급학교 제2학년용. 동경: 학우서방, 1964.
- _____. 『조선력사』 고급학교 제2·3학년용. 동경: 학우서방, 1967.
- _____. 『조선력사』 중급학교 제3학년용. 동경: 학우서방, 1970.
- _____. 『조선력사』 고급학교 제1학년용. 동경: 학우서방, 1972.
- _____. 『조선력사』 중급학교 제2학년용. 동경: 학우서방, 1981.

- _____. 『조선력사』 중급학교용. 동경: 학우서방, 1984.
- 홍성찬. 『조선력사』 고등중학교 제2학년용. 평양: 교육도서출판사, 1984.
- 홍성찬 외 공저. 『조선력사』 고등중학교 제3학년용. 평양: 교육도서출판사, 1982.
- 림학선 외 공저. 『조선력사』 고등중학교 제4학년용. 평양: 교육도서출판사, 1982.
- 리인형. 『조선력사』 고등중학교 제2학년용. 평양: 교육도서출판사, 1995.
- 김병룡·리태영. 『조선력사』 고등중학교 제3학년용. 평양: 교육도서출판사, 1994.
- 리구숙. 『조선력사』 고등중학교 제4학년용. 평양: 교육도서출판사, 1994.
- 리인형. 『조선력사』 고등중학교 제1학년용. 평양: 교육도서출판사, 1998; 2001.
- 리태영. 『조선력사』 고등중학교 제2학년용. 평양: 교육도서출판사, 1998; 2001.
- 오영철·한영찬. 『조선력사』 고등중학교 제3학년용. 평양: 교육도서출판사, 1999.
- 리인형 외 공저. 『조선력사』 고등중학교 제4학년용. 평양: 교육도서출판사, 2000.
- 제갈명. 『조선력사』 고등중학교 제5학년용. 평양: 교육도서출판사, 2000; 2001.
- 리인형. 『조선력사』 고등중학교 제6학년용. 평양: 교육도서출판사, 2002.
- 허성철. 『미제와 일제의 조선침략죄행(1930~1990년대)』 중학교 제6학년용. 평양: 교육도서출판사, 2002.
- 리인형. 『조선력사』 중학교 제1학년용. 평양: 교육도서출판사, 2008.
- 한영찬. 『조선력사』 중학교 제4학년용. 평양: 교육도서출판사, 2008.
- 리인형. 『조선력사』 중학교 제6학년용. 평양: 교육도서출판사, 2008.

북한의 2차 자료

- 김원삼·최순옥. 『4대제일주의는 강성대국건설의 영원한 구호』. 평양: 사회과학출판사, 2004.
- 김일성. “사회주의교육에 관한 테제.” 평양: 조선로동당출판사, 1977.
- 김재호. 『김정일시대를 빛내일 리상국건설전략: 김정일강성대국 건설전략』 평양: 평양출판사, 2000.
- 김정일. “올해를 강성대국건설의 위대한 전환의 해로 빛내이자(조선로동당 중앙위원회 책임일군들과 한 담화, 주체 88.1.1).” 『김정일선집』 14. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- _____. “조선민족제일주의정신을 높이 발양시키자(조선로동당 중앙위원회 책임일군들 앞에서 한 연설, 1989.12.28).” 『친애하는 지도자 김정일동지의 문

- 헌집]. 평양: 조선로동당출판사, 1992.
- _____. 『혁명의 붉은기를 지켜』. 평양: 조선로동당출판사, 1994.
- 『로동신문』. 1998년 4월 25일; 1998년 8월 22일.
- 『조선통사(상)』. 평양: 사회과학출판사, 1991.

남한 자료

- 강성종. 『북한의 강성대국 건설전략』. 서울: 을유문화사, 2004.
- 강우철·신형식. “남북한 국사교과서(중학교)의 비교연구.” 『이화여자대학교 한국 문화연구원 논총』 57집 (1990).
- 권성아. “북한의 교육과정 정책.” 북한연구학회. 『북한의 새 인식 7-북한의 교육 과 과학기술』. 성남: 경인문화사, 2006.
- _____. “21세기 통일한국인상과 흥의인간 교육.” 『교육학연구』, 제40권 제5호 (2002).
- _____. “헌법 개정에 따른 북한의 교육이념 변화: 국어와 공산주의도덕 교과서를 중심으로.” 『교육과정연구』, 제21권 제2호 (2003).
- 권오영. “단군릉 사건과 대동강 문화론의 전개.” 한국역사연구회 북한사학사연구반. 『북한의 역사 만들기』. 서울: 도서출판 푸른역사, 2003.
- 김신규·김인식·최호성. 『남북한 국사교과서 분석』. 서울: 교육과학사, 2000.
- 도면희. “북한의 한국사 시대 구분론.” 한국역사연구회 북한사학사연구반. 『북한의 역사 만들기』. 서울: 도서출판 푸른역사, 2003.
- 박현순. “북한의 생활풍속사 연구.” 한국역사연구회 북한사학사연구반. 『북한의 역사 만들기』. 서울: 도서출판 푸른역사, 2003.
- 북한문제조사연구소. 『북한의 ‘단군릉’ 발굴 관련자료-사회과학원 ‘보고문’ 및 학술논문』. 1993.
- 신주백. “북한의 근현대 반침략 투쟁사 연구.” 한국역사연구회 북한사학사연구반. 『북한의 역사 만들기』. 서울: 도서출판 푸른역사, 2003.
- 신효숙. “김정일시대 북한교육의 변화.” 통일부 통일교육원. 『주제가 있는 통일문제 강좌』 10.
- 이병천. 『북한학계의 한국근대사 논쟁』. 서울: 창작과비평사, 1989.
- 이영중. 『후계자 김정은』. 서울: 늘봄플러스, 2010.

- 이찬희. “북한 중학교 ‘조선력사’ 교과서 내용 분석.” 『북한연구학회보』, 제8권 제1호 (2004).
- 이형구 편. 『단군과 단군조선』. 서울: 살림터, 1995.
- 정두희. 『하나의 역사, 두 개의 역사학—개설서로 본 남북한의 역사학』. 서울: 조합공동체 소나무, 2001.
- 정성장. “통치이념.” 세종연구소 북한연구센터. 『북한의 사상과 역사인식』. 서울: 도서출판 한울, 2006.
- 정창현. “북한의 정치체제와 변화 전망.” 우리겨레하나되기운동본부. 『겨레하나 통일강좌』, 제2강.
- 조정아. “김정일 시대의 북한 교육 정책.” 『아시아교육연구』, 제5권 제2호 (2004).

Abstract

Changes of Ideology Education Shown through National History Textbooks in North Korea and Proposal for South–North Korea Integration

Kwon, Sung-Ah(Peacemake Center, Peace Korea)

North Korea strengthened national history education by extending targets to all grades in middle school since the occasion of excavating Dangoon Royal Tomb and the death of Il Sung Kim in 1990's. They have emphasized that it is the historical task inherited from national legitimacy to construct the 'Great Strong State' since entering 21st century. And yet they have been removing factors to threaten the 'Third Political Succession.'

On the other hand, they have issued the special edition of national history textbook for 'History to invade Chosun' by 'imperialists', USA and Japan and used it to teach the seniors in middle school. It made them hate the 'history of crime.' It also stipulated South Korea as 'fascio-dictatorship,' 'colony' or nation of subserviency which worships powerful USA and Japan.

In this way, history education is rooted in ideology in North Korea. It is an obstacle to go to co-prosperity unification as they emphasized 'Army Priority Politics' by including soldier into 'the mass of public people' by reforming constitution recently. Therefore, the textbooks of 'Chosun History' which cover history of all, South and North Korea, should change the direction to cultivate the historical sense of unity and sense of

community by overcoming history education biased to ideology education.

Keywords: National History Education, Great Strong State, Third Political Succession, Army Priority Politics, Co-prosperity Unification, Historical Sense of Unity.

권성아.....

강원대학교에서 박사학위를 취득하였고, 현재 성균관대학교에서 강의를 하면서, 평화한국 평화제작소 소장으로 재직 중이다. 주요 단독 저서로는 『홍익인간사상과 통일교육』, 공저로는 『통일시대 근현대 민족정신사 연구』, 『남북한 학술용어 비교사전』, 『근현대 민족주의 정치사상』 등이 있다.

The China Factor in Japan's Grand Strategy: The Impact on the Korean Peninsula*

Sung Chull Kim(Hiroshima Peace Institute)

Abstract

Japan's relationship with China, in addition to that with the United States, has been one of the most important elements of Japan's grand strategy. During the Cold War, the significance of the China factor in Japan's grand strategy culminated with the abandonment of Taiwan and the Sino-Japanese normalization in 1972. The China factor has had a substantial impact on Japan's Korea policy. It rendered the two Koreas unprecedentedly competitive for initiating peace proposals. In this context, Japan was able to maintain the Two Koreas policy. Despite no clear reference point yet, Japan's grand strategy is now being reshaped: engagement but vigilance as to China. This transition may be attributed not only to changes in the international environment and regional dynamics, such as the rise of China, but also to the waning of the pro-China or China-friendly political group in the past two decades. Japan's changing strategic outlook regarding China structurally perpetuates Sino-Japanese disagreement in dealing with North Korea's development of weapons of mass destruction.

Keywords: China factor, Grand strategy, Pro-china group, Two Koreas policy

* Author expresses deep gratitude to Lam Peng Er, Kang Geun-hyoung, and three anonymous reviewers for their insightful suggestions and critical comments. This study was supported by Seoul National University's Institute for Peace and Unification Studies Research Grant (2010-2011) and Hiroshima City University's Peace Studies Grant (2011).

I . Introduction

It would be an oversimplification to say that Japan's policies have been direct, immediate responses to outside stimuli, particularly U.S. pressure, frequently called *gaiatsu* (external pressure). Ever since Kent Calder inspired the notion of reactive state in the study of the U.S.-Japan relations, many works have addressed the question of under what conditions the U.S. practices of pressure have succeeded in inducing Japanese compliances. Some works on U.S.-Japan economic relations have focused on the reactive and defensive responses of Japan and the need of pressure for final resolutions. They delve into not only ways and means of the U.S. pressure but also Japanese domestic politics in coping with the pressure.¹⁾ Other works on security affairs have investigated either the U.S. pressure on Japan for burden-sharing in the U.S.-led containment strategy or the U.S.-Japan secret deal during the Okinawa-reversion negotiation regarding the introduction of nuclear weapons in case of emergency.²⁾

¹⁾ For the pioneering works, see Kent E. Calder, "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State," *World Politics*, vol. 40 (July 1988), pp. 517-540; "Domestic Constraints and Japan's Foreign Economic Policy of the 1990s," *International Journal*, vol. 46, no. 4 (Autumn 1991), pp. 607-622; Also see Akitoshi Miyashita, "Gaiatsu and Japan's Foreign Aid: Rethinking the Reactive-Proactive Debate," *International Studies Quarterly*, vol. 43 (1999), pp. 695-732; Michael Blaker, Paul Giarra, and Ezra Vogel, *Case Studies in Japanese Negotiating Behavior* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2002). For the analysis of *gaiatsu* through two-level games, see Leonard J. Schoppa, "Two-Level Games and Bargaining Outcomes: Why Gaiatsu Succeeds in Japan in Some Cases but not Others," *International Organization*, vol. 47, no. 3 (Summer 1993), pp. 353-386; Yang Ki-woong, *Ilbonui oegyong hyopsang* [Japanese Diplomatic Negotiation] (Seoul: Sohwa, 1998).

To be sure, *gaiatsu* has rendered postwar Japan's diplomacy uniquely compliant to U.S. demands. However, I raise counterintuitive questions: Were there any Japanese foreign-policy domains in which *gaiatus* have not worked? If there were, what were they? The *gaiatsu* theory is hardly applicable to Japan's policy toward Asia in general or to its external economic relations, except in regards to U.S.-Japan trade. That unique aspect of Japan's external behavior—that is, *gaiatsu*—does not deny the existence of Japan's independent pursuit of a grand strategy and corresponding international status.

In this article, I show that Japan has gradually unfolded its own grand strategy into which China has been seriously factored. The first form of the Japanese grand strategy was an economy-centered strategy, which was launched at the beginning of the 1950s. This grand strategy was adopted by the then-prime minister Yoshida Shigeru; therefore, it is called Yoshida doctrine. For its security, Japan has relied on the U.S. nuclear umbrella since the 1952 San Francisco Peace Treaty and the ensuing U.S.-Japan Security Treaty. The Yoshida doctrine was based on an economy-centered policy, channeling both available national resources and the postwar U.S. aid toward industrial development. The doctrine was well accepted by both the ruling party and the opposition camps, such as socialists and communists. The doctrine not only avoided any possibility of entrapment in

2) For details regarding U.S. pressure on Japan for increasing burden-sharing in the Cold War period, see Muroyama Yoshimasa, *Nichibeī anpo taisei* [Japan-U.S. Security System] (Tokyo: Yuhikaku, 1998). For a discussion about the secret U.S.-Japan pact in the 1960s regarding the American nuclear access to the Japanese territories including Okinawa, see Wakaizumi Kei, *Tasaku nakarishi wo shinjemu to hossu* [Wanting to Believe No Other Alternatives Available] (Tokyo: Bungei Shunju, 1994); Ota Masakatsu, *Meiyaku no yami: Kaku no kasa to Nichibeī tomei* [Dark Side of the Pact: The Nuclear Umbrella and Japan-U.S. Alliance] (Tokyo: Nippon Hyoronsha, 2004).

any form of international conflict but also managed to hold the level of the defense budget under one percent of the GDP.³⁾ The Yoshida doctrine continued until 1993, when the Liberal Democratic Party (LDP) lost power for the first time since the 1955 Liberal-Democratic merge created this particular party. It should be noted that China was at the core of the economy-centered strategy: engagement with China and its expansion were a quintessential element of the strategy. This was true even before the U.S.-China rapprochement and the Sino-Japanese normalization in the early 1970s. Before the normalization, the six prime ministers—Yoshida, Hatoyama, Ishibashi, Kishi, Ikeda, and Sato—made their best attempts regarding Japan's engagement with China. This was also the case even after the Tiananmen incident, for which western countries applied sanctions toward China. After this incident, Japan was the first country to resume its provision of official development assistance to China. Thus, while U.S.-China relations have seemingly framed the Japanese approach to China,⁴⁾ the Japanese government situated China at the intersecting domain of Japan's Asia outlook and its economy-centered Yoshida doctrine. It should be also noted that Japan's Korea policy, that is, the policy toward the Korean peninsula, was laid out within the context of its grand strategy of

³⁾ For extensive study on Japan's grand strategy, see Kenneth B. Pyle, "In Pursuit of a Grand Design: Nakasone Betwixt the Past and the Future," *Journal of Japanese Studies*, vol. 13, no. 2 (Summer 1987), pp. 243-270; Fred Charles Ikle and Terumasa Nakanishi, "Japan's Grand Strategy," *Foreign Affairs*, vol. 69, no. 3 (Summer 1990), pp. 81-95; Richard J. Samuels, *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007); Mike M. Mochizuki, "Change in Japan's Grand Strategy: Why and How Much?" *Asia Policy*, vol. 4 (July 2007), pp. 191-196.

⁴⁾ See Yoshihide Soeya, "Japan's Relations with China," in Ezra F. Vogel, Yuan Ming, and Tanaka Akihiko, eds., *The Golden Age of the U.S.-China-Japan Triangle 1972-1989* (Cambridge, MA: Harvard University Asia Center, 2002).

which the China factor was a crucial component.

In the past two decades, however, Japan's grand strategy has been in transition. Japan has pursued its expanded role in international security; it has apparently drifted away from the Yoshida doctrine and has further integrated the Self-Defense Forces (SDF) into the U.S. forces. This transition has been at odds with China's rapid rise on both economic and security fronts. What, then, is the substance of a new grand strategy? There is observable vigilance over China, although there is no real reference point that acts as an alternative to the Yoshida doctrine. Japan's grand strategy in transition is likened neither to Yamagata Aritomo's expansionist strategy in the Meiji era nor to the militarist strategy of the Greater East Asia Co-prosperity Sphere in the prewar and wartime period. But there are two key ostensible changes in the instruments of the strategy: the solidification of the alliance with the United States and the empowerment of the SDF. Furthermore, the dominant milieu of Japan's old grand strategy characterizes that of today, as both are marked by a keen awareness of national pride and international hierarchy and status, rather than values or ideologies.⁵⁾

Both the second image (domestic sources of international politics) and the second-image reversed (international sources of domestic politics) have worked together for the transition in Japan's grand strategy.⁶⁾ Additionally,

⁵⁾ Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose* (New York: Public Affairs, 2007), pp. 98-136.

⁶⁾ The term, "second image," which Kenneth N. Waltz analyzed in his 1954 book *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, did not receive special attention from students of international relations for decades; ironically, this was because of the prevalence of the Waltzian realist tradition in the Cold War. Indeed, Peter Gourevitch's 1978 discussion about an opposite notion, second-image reversed, contributed to furthering interest in the second image for accounting for the domestic-international linkages. For the notion of second-image reversed and case studies, see Peter Gourevitch, "The Second-Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International*

changes in international relations and Japanese views on and interpretations of those external changes have interacted with one another to result in this transition in the grand strategy. There have been a host of instilling processes of strategic deliberation in the domestic realm in regards to the processes of formulating foreign policies and implementing them; in turn, outcomes of the policies have led to adjustments in the grand strategy, which is the framework of those policies. At major historical junctures, such as the U.S.-China rapprochement, the fall of Eastern European communism, the disintegration of the Soviet Union, and the rise of China, Japan has undergone such processes of deliberation and adjustment. The integration and disintegration of political groups and the ensuing transitions among political landscapes also have been related to the transition of the grand strategy.

This article, first, examines Japan's grand strategy in which the China factor has been crucial. Second, it delves into the grand strategy's transition in the post-Cold War era. Third, it examines domestic politics regarding the China policy, tracing the rise and fall of pro-China or China-friendly groups. Fourth, it analyzes the impact of the China factor on Japan's Korea policy, using the 1972 Sino-Japanese normalization and afterwards as an

Organization, vol. 32, no. 4 (Autumn 1978), pp. 881-912; Steven E. Lobell, "Second Image Reversed Politics: Britain's Choice of Freer Trade or Imperial Preferences, 1903-1906, 1917-1923, 1930-1932," *International Studies Quarterly*, vol. 43, no. 4 (December 1999), pp. 671-694; Steven E. Lobell, "The Political Economy of War Mobilization: From Britain's Limited Liability to a Continental Commitment," *International Politics*, vol. 43, no. 3 (July 2006), pp. 283-304; Christian Tuschhoff, "Why NATO is Still Relevant," *International Organization*, vol. 40, no. 1 (March 2003), pp. 101-120; Jon C. Pevehouse, "Democracy from Outside-In?: International Organizations and Democratization," *International Organization*, vol. 56, no. 3 (2002), pp. 515-549. Also, the democratic peace theory discusses a special aspect of the second image, that is, the impact of regime types on international relations.

example. Finally, it draws conclusions regarding the meaning of the China factor for the Korean peninsula today.

II. “China” in Japan’s Grand Strategy

A grand strategy provides a country with a contextual basis for formulating foreign policies, and it involves the “identification of threat or enemies or friends.”⁷⁾ In this vein, Avery Goldstein posits that a grand strategy is the “central logic” that interlinks various foreign policies, the country’s vision and capabilities, and international constraints. Yet, a grand strategy is not expressed in an explicit fashion because of the conceptual comprehensiveness.⁸⁾ The Yoshida doctrine in Japan was embodied in external and internal policy lines rather than in a single document. However, one frequently quoted reference point was Article 9 of the constitution. Article 9 was introduced by General Douglas MacArthur, who wanted postwar Japan to remain an unarmed, pacifist country belonging to the so-called free world. Ironically, this article contributed to Yoshida’s justification of the war-torn country’s restraint from being entrapped in the U.S. strategy of containment, on the one hand, and to persuading socialists and communists to live with the alliance with the United States, on the other.⁹⁾ The central logic was the conversion of available resources to economic growth while minimizing the security cost. As to the important

7) Audrey Kurth Cronin and James M. Ludes, *Attacking Terrorism: Elements of Grand Strategy* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2004), pp. 75-76.

8) Avery Goldstein, *Rising to the Challenge: China’s Grand Strategy and International Security* (Stanford: Stanford University Press, 2005), p. 19.

9) Samuels, *Securing Japan*, pp. 34-36.

question about the identification of enemies or friends, Yoshida was aiming at engaging with China, the former enemy and victim of the militarist Japan. Whereas the U.S. efforts for transforming Japan and West Germany from enemies to allies were made in the context of the grand strategy of containment, the Japanese logic of engagement with China was settled in the Yoshida doctrine of prioritizing economic and diplomatic empowerment.

A prudent survey of theoretical works on the concept of the grand strategy suggests that for the emergence or transition of a certain state's grand strategy, three elements interact with one another: the cultural or ideological milieu,¹⁰⁾ international environment,¹¹⁾ and domestic politics.¹²⁾ In the Japanese case, these interactive elements have decided the country's strategic direction and redirection.¹³⁾ More important, over time, China has

¹⁰⁾ As a representative work, see Alastair Iain Johnston, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995), pp. 36-37.

¹¹⁾ See Colin Dueck, "Realism, Culture and Grand Strategy: Explaining America's Peculiar Path to World Power," *Security Studies*, vol. 14, no. 2 (April-June 2005), pp. 195-231; Steven E. Lobell, "The International Realm, Framing Effects, and Security Strategies: Britain in Peace and War," *International Interactions*, vol. 32, no. 1 (January-March 2006), pp. 27-48.

¹²⁾ The following works highlight the domestic element. Richard Rosecrance and Arthur A. Stein, "Beyond Realism: The Study of Grand Strategy," in Richard Rosecrance and Arthur A. Stein, eds., *The Domestic Bases of Grand Strategy* (Ithaca: Cornell University Press, 1993); Etel Solingen, *Regional Orders at Century's Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998), pp. 8-13; "Internationalization, Coalitions, and Regional Conflict and Cooperation," in Edward D. Mansfield and Brian M. Pollins, eds., *Economic Interdependence and International Conflict* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003).

¹³⁾ Just as scholarship in the study of international relations is divided along the lines of realism and liberalism, so Japan experts' views are divided into three realist, pacifist, and middle ground. Kenneth Pyle and Richard Samuels are prominent

been factored into all of these elements, albeit in varying ways.¹⁴⁾ First, China has remained a crucial element of the cultural milieu of Japan's grand strategy. In the Meiji period, political leaders and strategists focused on how to gear up the national pride and how to transform the forced opening by the U.S. Commodore Matthew Perry into a chance to advance Japan's international status. Certainly the projection of pride and status in Meiji Japan was paired with the nation's changed international relations, namely, *datsu a ron* (Leave Asia), an idea presented by the reformist thinker Fukuzawa Yukichi. Japan's militarist pursuit of the Greater East Asia Co-prosperity Sphere was an attempt to situate itself at the top of the

advocates of the realist viewpoint. Pyle, *Japan Rising Samuels, Securing Japan*. See also Fred Charles Ikle and Terumasa Nakanishi, "Japan's Grand Strategy," *Foreign Affairs*, vol. 69, no. 3 (Summer 1990), pp. 81-95; Christopher W. Hughes, *Japan's Remilitarization* (London: Routledge, 2009). In contrast, there are some works that highlight the pacifist aspect of Japan's strategic culture. See Thomas U. Berger, *The Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2003); Andrew L. Oros, *Normalizing Japan: Politics, Identity and the Evolution of Security Practice* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2008); Yasuo Takao, *Is Japan Really Remilitarizing?: The Politics of Norm Formation and Change* (Caulfield East, Victoria, Australia: Monash Asia Institute Press, 2008). Also, for a middle-ground viewpoint between the realist and the pacifist views, see Michael J. Green, *Japan's reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power* (New York: Palgrave, 2003).

¹⁴⁾ Indeed, the political development in Sino-Japanese relations in the 1970s preceded academic outputs on this topic. The works in Japanese have focused on the Japanese side's utmost efforts and incremental engagement with China at both governmental and non-governmental levels before the normalization. See such representative works as Furukawa Mantaro, *Nicchu sengo kankeshi* [Postwar History of Japan-China Relations] (Tokyo: Genshobo, 1981); Tanaka Akihiko, *Nicchu kankei 1945-1990* [Japan-China Relations, 1945-1990] (Tokyo: University of Tokyo Press, 1991); Chin Chohin, *Sengo Nihon no Chugoku seisaku* [Postwar Japan's China Policy] (Tokyo: University of Tokyo Press, 2000).

order in the region, including above mainland China. With this new order, Japan intended to secure vital resources from other Asian countries and further aimed to bolster itself as a great power, enabling the nation to enjoy its prestigious status in the world.

Postwar Japan persistently pursued relative independence in diplomacy. Relying on the United States in security affairs, Yoshida focused on state-supported industrial policies and on market expansion in South Korea, China, and Southeast Asia, later expanding further to include other parts of the world as well. As to China, Yoshida tried to establish an organization of U.S.-U.K.-Japan political consultation regarding China's affairs, although the attempt was later aborted. While maintaining the 1952 peace treaty with the Republic of China (ROC) in Taiwan, Japan made attempts to approach communist China in the mainland. Instruments for achieving the goal were the "separation of economy from politics" and the "two China" policy. Yoshida's China engagement strategy was inherited by his succeeding prime ministers Hatoyama Ichiro and Kishi Nobusuke, whose ideological orientations apparently differed from Yoshida's.¹⁵⁾ The 1972 Sino-Japanese normalization, conducted by the then-prime minister Tanaka Kakuei, was not only the first significant hallmark of Japan's restored status but also evidence of the significance of the China factor. Whereas Manchuria and other parts of the Chinese territory had been the militarists' strategic targets of invasion and occupation, mainland China was the postwar Japan's priority target for fuller realization of the Yoshida doctrine. The milieu of the Japanese pursuit of status and pride has been juxtaposed consistently with the perception of China, even if changing over time.

Second, two major junctures in international relations were influential in the transformation of Japan's strategy with special reference to China: one

¹⁵⁾ Chin, *Sengo Nihon no Chugoku seisaku*, pp. 309-311.

was the U.S.-China rapprochement in the early 1970s, and the other was China's rise and perceived vulnerability among the Japanese during the post-Cold War era. The 1960 revision of the U.S.-Japan security treaty was the first test of forging an equal footing between the two allies; the 1969 agreement between them on the reversion of the administrative right of Okinawa to Tokyo contributed to Japan's path of diplomatic independence. With these achievements, Japan was able to use Nixon's China visit to open normalized relations with China in 1972, sacrificing the Japan-ROC peace treaty and abandoning Taiwan. For Japan, political and economic engagement with China was a priority during the Cold War, only coming second to the U.S.-Japan alliance. Since then, how to cope with a rising China, despite deepened economic interdependence, has been a crucial question in the post-Cold War era. Japan's post-Cold War concern about the growing Chinese power was immediately followed by a strengthening of the U.S.-Japan alliance. The allies adopted the revised Defense Cooperation Guideline in September 1997, and they identified the scope of the alliance to be "situations in the areas surrounding Japan." As Peter Katzenstein and Nobuo Okawara aptly note, this expanded scope of the U.S.-Japan security cooperation arrangements somewhat "diluted Japan's traditional postwar policy against the use of force in the absence of a direct attack."¹⁶ The allies' explicit expression of the need of regional security cooperation, by far beyond the scope of the defense of Japan, had a special meaning for the U.S.-Japan-China security triangle. The Chinese believed that the revision meant potential imperatives related to North Korea and Taiwan. This was because the adoption of the revised guideline occurred right after China's

¹⁶ Peter J. Katzenstein and Nobuo Okawara, "Japan, Asia-Pacific Security, and the Case for Analytic Eclecticism," *International Security*, vol. 26, no. 3 (Winter 2001), p. 159.

destabilizing behavior of missile firings over the Taiwan Straits. Furthermore, the United States and Japan, at the Security Consultative Committee (2+2) meeting in Washington, DC, in February 2005, defined the Taiwan Straits issue and China's military buildup as common security concerns.

Finally, Japanese domestic processes, in which political and social groups take into account the China factor at each important juncture, have been closely related to the transition of the grand strategy. During the Cold War, the consensus politics—particularly in the context of the predominance of the pro-China group centered on the Tanaka faction, the Keiseikai (Takeshita faction), and the Kochikai in the ruling LDP—rendered the China policy consistently significant at both formal and informal levels.¹⁷⁾ In the post-Cold War, the pro-China group's decline has been paired with the plunge in Japan's favorable view of China owing to the 1989 crackdown and Japanese suspicion of China's future. A notable point is that the fall of the pro-China group and the rise of nationalist politicians took place simultaneously. Thus, both China's pursuit of great power diplomacy and the empowered Japanese nationalist politicians, particularly in the new generation, have contributed to projecting negative images of China corresponding to the China-threat theory, as shall be discussed in the following section.

¹⁷⁾ Quansheng Zhao emphasizes the informal mechanism in policymaking processes, in which the top leader, that is, prime minister, uses various networks of ruling party leaders, business people, and opposition politicians, as well as ministry officials. See *Japanese Policymaking: The Politics behind Politics Informal Mechanisms and the Making of China Policy* (Westport, CT: Praeger/Oxford: Oxford University Press, 1993).

III. The Reversed Image of China in the Post-Cold War Era

In the post-Cold War era, Japan's efforts of pursuing its international standing first appeared in its participation in the UN peacekeeping operation (PKO) in Cambodia from September 1992 to September 1993. This PKO participation took place immediately after Japan's "checkbook diplomacy," a disgraceful nickname given by the United States for Japan's money contributions without troop deployment during the 1991 Gulf War. The Japanese PKO participation was certainly intended to help the rehabilitation of the country that was devastated by the Khmer Rouge-led mass killings and the Vietnam-Cambodia war. However, it is worth noting that the relationship between Japan and China had already entered into a new phase by 1992, partly because of China's declaration that the Senkaku/Diaoyu islands are its territory (Sovereignty over the islands has been a thorny issue between the two countries since 1968 when a UN-commissioned report stated that the offshore areas surrounding the islands might have oil deposits).¹⁸⁾ In the early 1990s, China made efforts to recover itself from the image of totalitarianism incurred by the Tiananmen crackdown and to reenter into the international community. China also made efforts to induce Asian investors from Hong Kong, South Korea, Taiwan, and Japan to gear up its reforming economy. Japan did not

¹⁸⁾ For the territorial dispute issue, see Steven Wei Su, "The Territorial Dispute over the Tiaoyu/Senkaku Islands: An Update," *Ocean Development & International Law*, vol. 36, no. 1 (2005), pp. 45-61; Jean-Marc F. Blanchard, "The U.S. Role in the Sino-Japanese Dispute on the Diaoyu (Senkaku) Islands, 1945-1971," *China Quarterly*, vol. 161 (2000), pp. 95-123; Min Gyo Koo, "The Senkaku/Diaoyu Dispute and Sino-Japanese Political-Economic Relations: Cold Politics and Hot Economics?" *Pacific Review*, vol. 22, no. 2 (2009), pp. 205-232.

want to be left behind in its economic relations with China, and in this context, the government resumed providing economic assistance in July 1990.¹⁹⁾ Nevertheless, the Japanese suspicion of Chinese political ambition and territorial irredentism swelled as China conducted its biggest underground nuclear test in 1992 and fired missiles over the Taiwan Straits in 1995 and 1996.

Japan was not simply reacting to these Chinese acts but proactively conceived their impact on regional dynamics. In accordance with the timely publication of the East Asia Strategy Report, often called “Nye Report,” in February 1995, Japan came to demonstrate its choice to cope with the new situation. The Hashimoto-Clinton summit and its resultant Joint Communiqué on April 17, 1996, called for “revitalization of the U.S.-Japan alliance.” Based on this communiqué, these allies announced the revised U.S.-Japan Defense Cooperation Guideline in September 1997. The revised guideline defined SDFs support for logistics and rear-area backing for U.S. military operations; the operational cooperation included intelligence gathering, surveillance, and minesweeping. Furthermore, the guideline mentioned that the alliance would cover “situations in the areas surrounding Japan.” The situations meant, if not a specific geographic area, any potential events in the Taiwan Straits or the Korean peninsula. Regarding this development, Chinese president Jiang Zemin expressed high alert.²⁰⁾

What made China most alert in regards to the U.S.-Japan security

¹⁹⁾ Juichi Inada, “Japan’s ODA: Its Impact on China’s Industrialization and Sino-Japanese Relations,” in Hanns Günther Hilpert and René Haak, eds., *Japan and China: Cooperation, Competition, and Conflict* (New York: Palgrave, 2002), p. 133.

²⁰⁾ Thomas J. Christensen, “China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia,” in G. John Ikenberry and Michael Mastanduno, eds., *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003), p. 34.

cooperation was these allies' joint research on missile defense-related technology starting in September 1998. Japan's decision to cooperate with the United States on the development of missile defense (MD) might have been motivated by the launch of a North Korean Taepodong missile in August 1998, which crossed over the Japanese territory and fell into the Pacific Ocean. And the continued escalation of the tension in the Korean peninsula, owing to North Korea's ceaseless nuclear ambition and the second nuclear crisis in 2002, eventually pushed the Japanese government to acquire MD capability, a decision which was announced on December 17, 2003.²¹⁾ To China, Japan's decision on the MD issue has been more serious than the revision of the U.S.-Japan Defense Cooperation Guideline in 1997. It was commonly said that the Japan's path to acquiring MD capability was prompted by the North Korean threat and aimed at securing Japan in the event of North Korea's use of weapons of mass destruction. However, Beijing viewed the MD as an attempt to nullify the offensive capabilities of the Chinese missile system and to counter Chinese means of coercing Taiwan.²²⁾

In the 2000s, the Japanese view of China worsened. With the publication of John J. Mearsheimer's China threat theory,²³⁾ the Japanese perspective on China became even more negative.²⁴⁾ At the public level, China's image

21) Gregg A. Rubinstein, "US-Japan Missile Defense Cooperation: Current Status, Future Prospects," paper presented at the Center for Pacific Asia Studies of Stockholm University, September 5, 2007.

22) Christensen, "China, the U.S.-Japan Alliance," pp. 35-36.

23) See John J. Mearsheimer, "The Future of the American Pacifier," *Foreign Affairs*, vol. 80, no. 5 (September/October 2001), pp. 46-61; *The Tragedy of Great Power Politics* (New York and London: W. W. Norton, 2001).

24) Yong Deng, *China's Struggle for Status: The Realignment of International Relations* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2008), pp. 106-107. Of course, in Japan, there were also neutral views on China's rise: for instance,

among the Japanese plunged rapidly; a poll showed that the “dislike of China” increased among respondents from 28% in September 2004 to 40% in June 2005.²⁵⁾ The negative image of China was paired with the Japanese government’s further assertive strategic positions. Since February 2005, Japan and the United States have held the Security Consultative Committee with the format of 2+2, in which the Japanese foreign minister and defense agency director and the U.S. state and defense secretaries hold talks together. It is noteworthy that in a joint statement released on February 19, 2005, after the first of such meetings, the allies described China’s transparent military affairs and noted the peaceful Taiwan Straits as their strategic objectives. This specific mentioning of the geographic areas significantly differed from the statement about the situational abstract in the revised U.S.-Japan Defense Cooperation Guideline.²⁶⁾ Here the Japanese concern over the Taiwan Straits was a clear departure from Japan’s previous strategy, which had prioritized deepening engagement with mainland China. The 1972 Sino-Japanese normalization nullified the Japan-ROC peace treaty and the abandonment of Taiwan. That is, Japan dared to sacrifice Taiwan for the sake of engagement with China during the Cold War era. But Japan, along with the United States, now came to mention the touchiest issue for mainland China at the 2+2 meeting in 2005.²⁷⁾ Japan’s altered view on China reached a climax in December 2005 when the then-foreign minister

Amako Satoshi, *Chugoku wa kyoika* [Is China a Threat?] (Tokyo: Keiso Shobo, 1997).

²⁵⁾ Samuels, *Securing Japan*, pp. 138-139.

²⁶⁾ Sung Chull Kim, “Introduction: Multilayered Domestic-Regional Linkages,” in Edward Friedman and Sung Chull Kim, eds., *Regional Cooperation and Its Enemies in Northeast Asia: The Impact of Domestic Forces* (London: Routledge, 2006), p. 9.

²⁷⁾ For the significance of the Taiwan issue in the U.S.-China-Japan triangle during the Cold War and the post-Cold War alike, see Asai Motofumi, *Chugoku o do miruka* [How to See China] (Tokyo: Kobunken, 2000), pp. 127-133.

Aso Taro called China a threat for the first time.²⁸⁾

Recently, such a negative image regarding China has become reincarnated in domestic debates on the immigration policy that is crucial to the aging Japanese society. Japan has to accept foreign migrants, predominantly Chinese; however, many politicians oppose legislation that grants permanent residents suffrage in local elections because of the fear of the effects that massive numbers of incoming Chinese migrants are anticipated to have on local Japanese politics.²⁹⁾

To be sure, the negative spiraling in the 2000s differed from that of the 1990s. The strengthening of the U.S.-Japan alliance in the 1990s, particularly Tokyo's commitment both to the MD cooperation and to the SDF's rear support for the U.S. operation, was in part attributable to China's provocative acts in the Taiwan Straits and the North Korean missile firings. In contrast, the negative spiraling in the 2000s was due to factors other than the destabilizing behavior of China and North Korea. The then-prime minister Koizumi Junichiro's visits to the Yasukuni shrine every year during his tenure from 2001 to 2006 brought about anger in and protests from Asian countries.³⁰⁾ In April 2005, the Japanese education ministry's approval

²⁸⁾ <http://english.peopledaily.com.cn/200512/23/eng20051223_230393.html> (accessed on October 21, 2011).

²⁹⁾ "Foreigner Suffrage, Separate Surnames Stir Passions in Poll Runup," *Japan Times*, July 3, 2010.

³⁰⁾ Koizumi's visit to the shrine on August 15, 2006, was the culmination of the campaign promise at the 2001 LDP president election, but the impact of the 2006 visit on the rise of popular nationalism in Japan was enormous. It is notable that the public response to the visit turned out positively. According to surveys conducted after the August 15, 2006 visit, responses of supporting the visit outnumbered those of opposing it, a situation that has never occurred in the postwar history. For the surveys conducted by *Kyodo News*, *Mainichi Shimbun*, and *Yomiuri Shimbun*, see <<http://www.j-cast.com/2006/08/17002575.html>> (accessed on

of revisionist history textbooks, which seriously watered down the history of the militarist invasion of Asian countries, resulted in diplomatic tension between Japan on the one hand and China and South Korea on the other. Demonstrations spread out across all major cities in China, following the Chinese and South Korean governments' protests. The demonstrations transformed into Japan-bashing rallies accompanied by violence, and then they developed into a rejection of Japan's bid for obtaining permanent membership on the UN Security Council.³¹⁾ Probably the Sino-Japanese standoff in 2010—induced by the clash between Japanese Coast Guard ships and a Chinese fishing boat in the Senkaku/Diaoyu islands area and the ensuing Chinese export ban of rare earth metals to Japan—best represents the culmination of persisting tensions in their relations. This incident shifted Japanese perception “from Japan and China together in international society to one in which Japan and China are on opposite and opposing sides.”³²⁾

The reversed image of China is accompanied by strategic views appearing in important official documents. An advisory committee's report on Japanese national security and defense, prepared under the auspices of the Kan cabinet in August 2010, underscores the importance of “access to markets” and “safety of sea lines of communications (SLOCs).” Japan is a maritime state with a lack of raw materials; thus, it needs safe SLOCs for access to both resources and markets. This point reminds observers of potential dangers of territorial disputes and non-traditional insecurity issues in the

October 21, 2011).

³¹⁾ Eric A. Posner and John Yoo, “International Law and the Rise of China,” *Chinese Journal of International Law*, vol. 7, no. 1 (2006-2007), pp. 1-21.

³²⁾ Joel Rathus, “Senkaku/ Diaoyutai Islands: Has China Lost Japan?” October 19, 2010, East Asia Forum; <<http://www.eastasiaforum.org/2010/10/19/senkaku-diaoyu-islands-has-china-lost-japan/>> (accessed on October 21, 2011).

East China Sea, South China Sea, and Malacca Straits. The report draws attention to a change in the balance of power in international relations by the rise of China, India, and Russia and the relative decline of the United States. This makes China's political and economic development all the more important, as the report describes it as "extremely significant" to Japan's interest.³³⁾ Compared to that advisory report, the governmental report, that is, the National Defense Program Guideline, illustrates Japanese concern over China in a more straightforward way. This guideline, which appeared six years after its previous version, was based on the above-mentioned report and approved by the Kan cabinet at the end of 2010. It revealed that Japan's grand strategy is in transition. It states that the Chinese military's modernization and its insufficient transparency are of "concern for the regional and global community."³⁴⁾ Japan considers North Korea's behavior an immediate destabilizing factor and a present threat, but Japan further vigilantly watches the Chinese military buildup and activities with a long-term perspective.

Taking into account the above-mentioned change, it is fair to say that Japan's grand strategy is now being reshaped into the following: engagement but vigilance as to China. But reference points of the grand strategy are not yet clear. Unlike the Yoshida doctrine with its economy-centered strategy, the grand strategy in transition reveals no other than the combination of the alliance with the United States and the elusive East Asian cooperation.

33) Aratana jidai no anzenhosho to boeiriyoku ni kansuru kondankai, *Aratana jidai ni okeru Nihon no anzenhosho to boeiriyoku no shorai koso: Heiwa sozo kokka o mezasu* [Japan's Vision for Future Security and Defense Capabilities in the New Era: Toward a Peace-Creating Nation], August 2010.

34) See National Defense Program Guideline, FY 2011- (approved by the Security Council and the Cabinet on December 17, 2010).

IV. Domestic Dynamics: The Fate of the Pro-China Group

A grand strategy is not thought of as a given, but it “flows from the national leader’s underlying beliefs, central goals and preferred tools.”³⁵⁾ Fair understanding of the China factor in Japan’s grand strategy requires an examination of the rise and fall of the group of politicians who were most concerned with Japan’s China policy.³⁶⁾ It is necessary to closely examine the policy initiative taken by the mainstream pro-China group in the 1970s and 1980s particularly the Tanaka faction, the Keiseikai (Takeshita faction), and the Kochikai and to investigate how the group came to lose its influence in the 1990s and the 2000s.

The pro-China group consisted of the four broad political forces in Japan at that time: the socialists, the Komeito members, the mainstream conservatives in the LDP (centered around the Tanaka faction, the Keiseikai, and the Kochikai), and Leftists in the LDP. Those politicians who can be categorized in the pro-China group shared viewpoints of improving Japan’s relations with China. In the ideological orientation, they differed from the conservative Rightists, such as Kishi Nobusuke and Fukuda Takeo, who maintained anti-communist and nationalist orientations and preferred the pro-Taiwan policy and U.S.-Japan alliance alone.³⁷⁾ The pro-China group

³⁵⁾ Francis Herbert Marlo, “The Intellectual Roots of Reagan’s Strategy,” *Dissertation Abstracts International (A): Humanities and Social Sciences*, vol. 67, no. 4 (October 2006), p. 1523.

³⁶⁾ For the analysis of the pro-China group at the popular level, see Haruhiro Fukui, *Party Politics: The Japanese Liberal-Democrats and Policymaking* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1970), pp. 247-251; Franziska Seraphim, *War Memory and Social Politics in Japan, 1945-2005* (Cambridge, MA: Harvard University Asia Center, 2006), particularly Chapter Four.

was not a coherent political association; particularly the Keiseikai and the Kochikai were byproducts of Japanese factional politics in which politicians sought to defend their positions against competitors within and outside of the LDP, with regard to the China policy in this particular case.³⁸⁾ The two associations in particular were clusters of those politicians who belonged to the mainstream in the LDP and, if necessary, contributed to a transinstitutional consensus or post facto consensus, to use Yoshihide Soeya's term regarding the development of Sino-Japanese relations.³⁹⁾

The mainstream conservative tradition in the LDP can be traced back to Yoshida Shigeru. Despite his pro-militarist view on China in his youth, Yoshida came to hold a strategic standpoint on the importance of China in the postwar period. His postwar view on China differed from Matsumura Kenzo's guilty consciousness of or remorse for wartime Japan's brutality.⁴⁰⁾ His view was completely based on national interest. Yoshida opposed the Japan-Soviet Union joint declaration in October 1956 in the era of the Hatoyama cabinet because he believed that Japan's stake in China was larger than that in the Soviet Union.⁴¹⁾ Ikeda Hayato, who rose to prime minister in July 1960, was Yoshida's successor of the mainstream and the

³⁷⁾ See Hara Yoshihisa, *Kishi Nobusuke: Kensi no seijika* [Kishi Nobusuke: The Politician of Power] (Tokyo: Iwanami Shoten, 1995).

³⁸⁾ See Cheol Hee Park, "Factional Dynamics in Japan's LDP since Political Reform: Continuity and Change," *Asian Survey*, vol. 41, no. 3 (May/June 2001), pp. 428-461.

³⁹⁾ Post facto consensus refers to that by the time a consensus at the governmental level is formed, non-governmental initiatives are already made and the initiatives prevail. For the case study of Sino-Japanese economic relations, see his book *Japan's Economic Diplomacy with China, 1945-1978* (Oxford: Clarendon Press, 1998).

⁴⁰⁾ See Sadako Ogata, "Japanese Attitude toward China," *Asian Survey*, vol. 5, no. 8 (August 1965), pp. 389-398.

⁴¹⁾ Wakamiya Yoshibumi, *Wakai to nashonarizumu* [Reconciliation and Nationalism] (Tokyo: Asahi Shimbunsha, 2006), p. 165.

leader of the Kochikai. Ikeda could not generate concrete results with regard to the China issue; he was one of the postwar prime ministers who had to follow the line of the U.S.-centered foreign policy. But Ikeda was quoted as frequently saying to his secretary that the Sino-Japanese relations were so important that the normalization should be restored by younger politicians.⁴²⁾

Ikeda's contribution to Sino-Japanese relations was the conclusion of the LT (Liao-Takasaki) Memorandum Trade Agreement, which was reached in November 1962. The expansion of trade volume owing to the memorandum was so impressive that Japan's exports to China increased by more than 100 times between 1960 and 1966 and China's exports to Japan increased by about fifteen times during the same period.⁴³⁾ The LT memorandum became the source of "China fever" in the Japanese business circle that was a facilitator of the 1972 Sino-Japanese normalization.⁴⁴⁾

Once the United States had made a shift toward China to forge rapprochement, most segments of the Japanese society accepted the reality and warmed up to China, notwithstanding some guilt for abandoning Taiwan. To be sure, there was a driving political force. At that particular juncture, the China policy became a focal point in the election of the party head of the LDP in July 1972. As Tanaka Kakuei, in competition with Fukuda Takeo, failed to receive a majority vote in the first round, Ohira Masayoshi in the Kochikai, along with a progressive politician, Miki Takeo, supported Tanaka.⁴⁵⁾ Probably in compensation for Ohira's and the Kochikai's

⁴²⁾ Ibid., pp. 168-169.

⁴³⁾ Norman Sun, "Japan under the 'L-T Agreements'"; <<http://sunzi.lib.hku.hk/hkjo/view/12/1200034.pdf>> (accessed on October 21, 2011).

⁴⁴⁾ Charles Johnson, "The Patterns of Japanese Relations with China, 1952-1982," *Pacific Affairs*, vol. 59, no. 3 (Autumn 1986), pp. 402-428.

⁴⁵⁾ Hoshi Hiroshi, *Jiminto to senjo: Seikento no 50nen* [The Liberal Democratic Party and

support, Tanaka appointed Ohira the foreign minister who became the prime mover of the normalization. If Tanaka was likened to a bulldozer with regard to the China policy, Ohira was a strategist with determination. As soon as he was appointed as foreign minister, Ohira bypassed the bureaucratic hierarchy in the foreign ministry to give instructions to the China department; this bypass was intended not only to maintain secrecy but also to overcome the huddle of the longstanding pro-Taiwan or Taiwan-sympathetic atmosphere in the foreign ministry. At that important time, Ohira made it clear that Japan should sever the Japan-Taiwan relations in order to open normalized relations with China.⁴⁶⁾

Along with the Kochikai, the new formidable force of the Tanaka faction and its successor, the Keiseikai, which was led by Takeshita Noboru and Kanemaru Shin, steadfastly sustained the pro-China policy. After Tanaka rose to power, the Tanaka faction and later the Keiseikai, rather than the Kochikai, became the pivotal, powerful force in the LDP.⁴⁷⁾ Throughout the 1970s and the 1980s, the Tanaka faction, the Keiseikai, and the Kochikai induced consensus in the political realm, including among socialists and communists, with regard to the Sino-Japanese relations. In this context, although Fukuda, a descendent of the rightwing Kishi faction, became

the Postwar: 50 Years of the Ruling Party] (Tokyo: Kodansha, 2005), p. 68.

⁴⁶⁾ Mori Katsuko, trans. by Cho Jin-gu, *Chung-il kwangye: Chōnhu esō sinsidae ro* [Sino-Japanese Relations: From Postwar to New Age] (Seoul: Libook, 2006), p. 93.

⁴⁷⁾ Indeed, the Tanaka faction and the Keiseikai either elected prime ministers from their factions or supported other faction leaders as prime ministers until the end of the 1990s. With the support of the Tanaka faction, Ohira Masayoshi, Suzuki Zenko, and Nakasone Yasuhiro could become prime ministers. The prime ministers Takeshita Noboru, Hashimoto Ryutaro, and Obuchi Keizo were from the Keiseikai; Uno Sosuke, Kaifu Toshiki, and Miyazawa Kiichi were backed by the Keiseikai to become prime ministers. For the details, see Oshita Eiji, *Keiseikai Takeshita gakko* [The Keiseikai Takeshita School] (Tokyo: Kodansha, 1999).

prime minister between December 1976 and December 1978, he did not reverse the existing China policy but indeed deepened the Sino-Japanese relations. Fukuda contributed to establishing the Japan-China Peace and Friendship Treaty in Tokyo on August 12, 1978. In the Suzuki cabinet, the chief cabinet secretary Miyazawa Kiichi's and the education minister Ogawa Heiji's adroit handling of the first textbook incident in 1982 was another example of the mainstream's influence of carrying out the China-friendly policy. The education ministry's approval of a high school history textbook, which described the Japanese militarist invasion as "advancement" and used the term "violent uprising" in describing the March 1 Independence Movement in Korea, brought severe criticism from China and South Korea. Miyazawa made a governmental statement that Japan brought "serious pain and damage" to Asian countries, including China and South Korea, during that period. In the same vein, Ogawa stated that he believed the "Sino-Japanese war" was a Japanese "invasion."⁴⁸) With these statements and the ensuing establishment of the proviso of considering neighbor countries, the controversy over the textbooks was submerged for the time being.

Probably thanks to both the Tanaka faction's prevailing influence and the Kochikai's China-friendly orientation, a pro-U.S. nationalist prime minister Nakasone also had to change his viewpoint and demonstrated an internationalist stance with regard to the policy toward Asia, including China. Nakasone received severe criticism from China and South Korea for his visit to the Yasukuni shrine on August 15, 1985, the 40th anniversary of the end of World War Two; he was recorded as the first prime minister who made an official visit to the controversial place that enshrined fourteen Class-A war criminals. However, accepting the advice of both the political and business leaders of the Japanese side and close associates of the General

⁴⁸) Wakamiya, *Wakai to nashonarizumu*, pp. 206-207.

Secretary of the Chinese Communist Party Hu Yaobang, Nakasone did not visit the shrine again in the ensuing years.⁴⁹⁾ Nakasone's considerate policy toward China and South Korea was followed by his determined action over the education minister Fujio Masayuki's nationalistic statement on Japan's wartime history. When the education ministry's approval of a rightwing history textbook, *Shinhen Nihonshi* (Newly Edited Japanese History) by "Nippon o mamoru kokumin kaigi"(National Council for Guarding Japan), faced opposition from Nakasone, Fujio in defiance to Nakasone wrote a provocative article in the monthly magazine *Bungeishunju* in October 1986. In response to this, Nakasone replaced the education minister.⁵⁰⁾

However, the fall of the Fifty-five system, along with the changes in the international environment mentioned earlier, contributed to the waning of the friendly China group. In the general election in July 1993, the LDP, won more seats than other parties but failed to forge a winning parliamentary coalition (At that time, the party was led by the then-prime minister Miyazawa, who was at that time the Kochikai leader and was sustained by the Keiseikai). As a result, the political landscape underwent a grand shift: the launching of the Hosokawa cabinet as the first non-LDP eight-party coalition since the establishment of the Fifty-five system. Given this situation, the weakened integrity of the LDP was most observable in the fragmentation of leading factions—particularly internal divisions in the Keiseikai and the Kochikai.

The Keiseikai fell apart as Kanemaru resigned as a Diet member and the Keiseikai chairman in August 1992 due to the Sagawa Kyubin bribery scandal. Ozawa Ichiro, a young, ambitious politician in the Keiseikai, departed from this faction to form his own faction, the so-called Kaikaku

⁴⁹⁾ Ibid., p. 183.

⁵⁰⁾ It is called the second textbook incident, in comparison to the first one in 1982.

Foramu 21; meanwhile, with the support of Takeshita and his associates, Obuchi Keizo became the chairman of the Keiseikai.⁵¹⁾ Whereas the Keiseikai's name officially remained intact, its power in the LDP was seriously eroded (In 1996, Obuchi eventually changed the Keiseikai's name into the Heisei Kenyukai). No doubt the Keiseikai's division and its weakened influence in the party were accompanied by the decline of the China policy.

In a similar fashion, the Kochikai became a battle field between the two leading figures Kono Yohei and Kato Koich, which was called the KK war in 1994. The Kochikai became seriously weakened in 1995 when Kono left it to form his own group. Even after the LDP returned power in January 1996, the weakened Kochikai was no longer a faction that was able to exercise organized power for maneuvering foreign policy, particularly the China policy. To make the situation worse, the Kato-led Kochikai was divided again in January 2000 in relation to the non-confidence motion of the Mori cabinet. Within this Kochikai, two factions were formed: the Tanigaki faction and the Koga faction. Each faction tried to maintain a long-standing identity by calling itself Kochikai.⁵²⁾ But each Kochikai was no other than a small faction, losing the tradition inherited from Yoshida and Ikeda.

With the Democratic Party of Japan's rise to power in September 2009, the then-prime minister Hatoyama Yukio came up with a fresh vision of Sino-Japanese relations anchored within an East Asian community.

⁵¹⁾ Oshita, *Keiseikai Takeshita gakkō*, pp. 101-104, 113-117; Kitaoka Shinichi, *Jiminto: seikento no 38 nen* [The Democratic Liberal Party: Thirty-eight Years of the Ruling Party] (Tokyo: Chuo Koron Shinsha, 2008), pp. 292-293.

⁵²⁾ Koga Makoto and Tahara Soichiro, "Kochikai wa bunretsu sazaru o enai" [There Was No Other Way for the Kochikai to Be Divided], *Chuo Koron*, vol. 116, no. 3 (2001), pp. 106-115.

However, he stepped down in less than a year because of the domestic fallout of his unfulfilled promise to relocate the U.S. bases in Okinawa to a location outside of Japan.

V. The Impact of the China Factor on the Korean Peninsula

It is not a coincidence that Japan's Korea policy, particularly its North Korea policy, has been paired with its China policy in the Cold War and post-Cold War eras. Advocacy groups for the China-friendly or China-bashing policies in Japan have mostly overlapped with similar stances regarding the North Korea policy. As China, not Korea, has been the most crucial ingredient of the Japanese grand strategy, Japan's Korea policy has been mostly formed and transformed within that strategic framework. During the Cold War, the "two Koreas" policy was a result of Japan's increasing engagement with China. In the post-Cold War era, Japan's coercive policy toward North Korea has coincided with its vigilance over China. The impact of the China factor in Japan's grand strategy on the Korean peninsula may be best exemplified by a series of events in the early 1970s: the U.S.-China rapprochement, the Sino-Japanese normalization and abandonment of Taiwan, and Japan's formulation of the two Koreas policy.

U.S. President Richard Nixon's visit to mainland China in February 1972 was a historic event that warranted Japanese concerns of being left behind.⁵³⁾ However, in view of the Nixon administration's cautious but gradual approach to China, Nixon's China visit was not a shock but an opportunity for Japan's grand strategy.⁵⁴⁾ Japan waited for this opportunity, with which

⁵³⁾ Armin H. Meyer, *Assignment: Tokyo* (Indianapolis and New York: Bobbs-Merrill, 1974), p. 164.

it was able to turn the prevailing “China fever” into a fruit, that is, deepened economic relations based on normalization. Owing to the China fever, the volume of trade between Japan and China in 1970 already reached 826 million U.S. dollars, which was around 30% of Japan’s trade and brought Japan a black-ink balance of 318 million U.S. dollars.⁵⁵⁾ Therefore, with Nixon’s visit, the realization of the Japan-China normalization seemed only a matter of time.

In this rapidly changing international environment, North and South Korea reached a historic agreement in 1972, the so-called July 4 Joint Statement, which came after rounds of Red Cross meetings as preliminary means of rapprochement between the two sworn adversaries. Notably, South Korea accepted the three concepts for national unification—independence, peaceful unification, and national unity—concepts with which for more than a decade North Korea had insisted on the exclusion of foreign influence.

Now with the change of prime ministers in July 1972, from Sato Eisaku to Tanaka Kakuei, the Japanese sense of being left behind became one of high expectations about the relationship with China. Rather than avoiding giving direct answers to questions about China, the new prime minister Tanaka expressed a strong desire for normalized relations with it from the first press conference. Accordingly, his press conference was considered a totally new development, compared to previous new prime ministers’ press conferences.⁵⁶⁾ Indeed Tanaka made an unusual political determination by

⁵⁴⁾ For the details of the U.S. approach before July 1971; see James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton* (New York: Vintage Books, 2000), pp. 13-25.

⁵⁵⁾ Christopher Howe, “China, Japan and Economic Interdependence in the Asia Pacific Region,” *China Quarterly*, vol. 124 (December 1990), p. 678.

⁵⁶⁾ Telegram from Embassy in Tokyo to State Secretary, July 19, 1972, POL 15-1

which he started preparing for a normalized relationship with mainland China, bypassing the foreign ministry's high-ranking officials who had stuck to the two China formula.⁵⁷⁾

At Tanaka's China visit from September 25 to 30, 1972, Japan and China achieved their own objectives. Of the many points adopted at the Zhou-Tanaka Joint Communiqué on September 29, the following points called for special attention: the Japanese government recognizes the People's Republic of China (PRC) government as the "sole" legal government of China, and it "fully understands and respects" that Taiwan is an inalienable part of the territory of the PRC; the PRC renounces its demand for war reparations from Japan; and the two governments have decided to establish diplomatic relations immediately, putting an end to the abnormal relations.⁵⁸⁾ As for the Taiwan issue, the two governments did not formally nullify the Japan-ROC peace treaty, as China desired.⁵⁹⁾

For South Korea, the Zhou-Tanaka Joint Communiqué meant no more than Japan's abandonment of Taiwan. Who would be the next? Only two weeks after Tanaka's China visit and the Joint Communiqué, South Korean president Park Chung-hee declared the launching of the Yushin regime in Korea, allegedly naming it after the Japanese Meiji Yushin in 1868 (Yushin means restoration in both Korean and Japanese). The Yushin regime was a clear departure from existing procedural democracy. With a presidential special statement, the constitution was suspended, the National Assembly

JAPAN. U.S. archive.

57) Ikeda Naotaka, *Nichi-Bei kankei to hutatsu no Chugoku* [Japan-U.S. Relations and Two Chinas] (Tokyo: Bokutakusha, 2004), p. 409.

58) Joint Communiqué of the Government of Japan and the Government of the People's Republic of China, September 29, 1972; <<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/china/joint72.html>> (accessed on October 21, 2011).

59) Memorandum for the President, October 2, 1972, POL 7 JAPAN. U.S. archive.

was dissolved, parties and political activities were banned, and nationwide emergency martial law was declared. It still remains a controversial question why Park chose the new authoritarian model at that particular juncture. But the key point is that Park Chung-hee viewed the rapid change in international relations, particularly the Japan-China normalization and Japan's abandonment of Taiwan, as a move favoring North Korea.⁶⁰⁾

In parallel to the development of Sino-Japanese relations, the improvement of the Japan-North Korea relations seemed a matter of time. From mid-1972, Japanese politicians entered into a kind of race for visiting Pyongyang. More important, the Japanese government's position was indeed in accordance with the viewpoints of the Pyongyang visitors. In response to the South Korean embassy officials' protest in January 1972 against the Japanese government's permission of politicians' visits to North Korea, officials in the Japanese foreign ministry made it clear that their government would "diversify" its diplomatic efforts.⁶¹⁾

In mid-1973, the Japanese government came to launch its two Korea policy and developed Japan-North Korea relations, albeit with no political recognition. As early as May 9, the Tanaka cabinet transmitted Japan's new

⁶⁰⁾ For an explanation of the political economy of the establishment of the Yushin regime, see Sang-jin Han, "Bureaucratic Authoritarianism and Economic Development in Korea during the Yushin Period: A Reexamination of O'Donnell's Theory," in Kyong-dong Kim ed., *Dependency Issues in Korean Development: Comparative Perspectives* (Seoul: Seoul National University Press, 1987), pp. 362-374; Hyug Baeg Im, "The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea," *World Politics*, vol. 39, no. 2 (1987), pp. 231-257.

⁶¹⁾ Kang kongsu wa Sunobe asa kukjang kwaui myondamrok [Memorandum of Conversation between Minister at the Embassy in Tokyo Kang Young-kyu and Director of Asian Affairs Bureau Sunobe], JAW-01025, January 4, 1972, in Han-Il jongmu ilban [Korea-Japan Political Affairs], 722.IJA, C-0051. Korean diplomatic archive.

view on the Korean affairs to the U.S. government: Tokyo believed that there was “no alternative to a two-Korea solution.” Furthermore, the Japanese government suggested that third countries, certainly including Japan, should establish an “international framework” that would support its two Koreas policy. At that time, an international framework probably meant a kind of multilateral security-guarantee mechanism, in which the U.S., Japan, China, and the Soviet Union were expected to participate. Despite this new view, Japan did not take an actual initiative for fear of being blamed for intending permanent division of the Korean peninsula.⁶²⁾

The Japanese position contributed to intensifying the two Koreas' competitive peace initiatives. These initiatives were essentially a competition for legitimacy and pertained particularly to the unification issue. One clash between the two Koreas occurred on June 23, 1973. South Korean president Park Chung-hee declared the Special Declaration for Peaceful Unification, whereby the ROK government would admit the existence of two Koreas at the international level. In this declaration, Park stated that his government would not oppose simultaneous entry of the North and the South to the United Nations.⁶³⁾ Park's adventurous peace initiative was immediately countered by North Korean leader Kim Il Sung's declaration of the Five Points for Peaceful Unification on the same day. The main points of Kim's declaration include the establishment of a Korea Confederation and opposition to Park's proposal for the entry of two Koreas into the United Nations. North Korea renewed its own proposal for the building of a Korea Confederation as the precondition to UN membership;

⁶²⁾ U.S.-Japan Talks: Memorandum of Conversation between U.S. Deputy Assistant Secretary of East Asian Affairs Richard L. Sneider and Japanese Embassy Minister Yamazaki Toshio, Washington, DC, May 9, 1973, U.S. archive.

⁶³⁾ Yang Young-shik, *Tong'il chongch'aengnon* [A Study on Unification Policy] (Seoul: Pakyongsa, 1997), pp. 176-178.

in other words, North Korea maintained that Korean membership in the United Nations should be a single seat, not two.⁶⁴⁾

The Japanese government welcomed both Park Chung-hee's declaration and Kim Il Sung's proposal at the same time. The then-foreign minister Ohira Masayoshi appraised Park's declaration as "practical, constructive foreign policy" at a news conference on June 23. Likewise, Ohira stated at the Committee for Foreign Affairs of the House of Councillors on June 28 that the Japanese government would carefully pursue the development of Japan-North Korea relations within the range of not damaging the existing Japan-South Korea relations. In a similar vein, major Japanese newspapers welcomed Park's practical approach to the international recognition of two Koreas. For example, *Asahi Shimbun* published on June 24 an editorial entitled "Two Koreas and Japan's Diplomacy," which interpreted the South Korean declaration as recognition of de facto two Koreas and the pursuit of peaceful coexistence.⁶⁵⁾ It is noteworthy that Japan's notion of an international framework, originally presented on May 9, developed into an idea of cross-recognition of the two Koreas by four powers surrounding the peninsula: China and the Soviet Union for the South, and the United States and Japan for the North. This idea of cross-recognition appeared in a document by the Japanese foreign ministry that was prepared for the Tanaka-Nixon summit in Washington, DC, scheduled on August 1. Japan's

⁶⁴⁾ The North Korean opposition to the South Korean proposal of simultaneous entrance to the UN was a reversal of its previous longstanding position regarding Korea's UN membership. See 6.23 p'yonghwa t'ong'il oegyong sonon, 1973-1974 [June 23 Declaration of Peaceful Unification Diplomacy, 1973-1974], 726.11, 1973-1974, Vol.1, D-0015. Korean diplomatic archive.

⁶⁵⁾ For the U.S. media coverage, see *The Washington Post*, which on June 23 called Park's declaration "Seoul alters on North Korea in U.N.," and *The New York Times*, which on June 23 named it "a major foreign policy switching."

idea on this type of Korean resolution preceded Henry Kissinger's deliberation of it after his appointment to state secretary in September 1973 and his official proposal of it at his UN speech in September 1975.⁶⁶⁾

Japan considered the two Koreas policy contributive to maintaining the balance of power in the peninsula as long as China remained stable. It is notable that Japan's policy toward the peninsula, particularly its North Korea policy, has been relatively independent of South Korean demands and interests. The Japanese government made overtures toward the North despite South Korean protests and complaints. Furthermore, Japan's North Korea policy was mostly independent of U.S. intervention, excepting its political recognition of the communist state. Japan's Korea policy resulted in competitive peace initiatives between the North and the South. This situation could not bring about any tangible consequence as to peace in the peninsula, but such a competitive situation rendered the inter-Korean relations stabilized for the time being.

The fall of the Keiseikai and the Kochikai in the post-Cold War era has been paired with both Japan's vigilant strategic outlook on China and the Japan-China contention. Equally important, these changes have paralleled Japan's policy toward North Korea, although the basic tenet of the two Koreas policy remains the same as before. In September 2002, the then-prime minister Koizumi Junichiro's first Pyongyang visit was certainly intended to achieve momentum for Japan-North Korea normalization talks. However, his visit backfired as the abduction issue became publicized. Thus, Koizumi's second visit to Pyongyang in May 2004 aimed at both achieving a partial solution to the abduction issue and abating domestic criticism regarding his cabinet's policy toward the North. He brought some

⁶⁶⁾ *Jungang Ilbo*, December 22, 2008; <http://article.joinsmsn.com/news/article/article.asp?ctg=10&Total_ID=3429532> (accessed on November 16, 2011).

abductees and their families back home. It is noteworthy that there was no political assistance or sympathy for Koizumi's initiative. Many of those who favored a China-friendly policy and who overlapped with the supporters for pursuing stronger Japan-North Korea relations had already disappeared from the political scene. Koizumi's aborted attempts and the subsequent fallouts evince that Japan's Korea policy does not depend on top leaders—for example, who the prime minister is.

VI. Conclusion

During the Cold War, the significance of the China factor in Japan's grand strategy culminated with the abandonment of Taiwan and the Sino-Japanese normalization. In dealing with the China issue, particularly the status of Taiwan, Japan was more audacious and determined—and consequently more simplistic—than the United States was. The increasingly important China policy was sustained by the broadly based pro-China group, not by a single top leader. In the 1970s, the then-prime minister Tanaka Kakuei was certainly an audacious politician, but he was able to achieve the Sino-Japanese normalization and expand Japan-North Korea relations only because of business circles' China fever and the Tanaka faction's leading role in forming a consensus for new initiatives to those communist countries.

In the past two decades, Japan, along with the United States, has demonstrated its changed outlook on China. Japan has considered the Taiwan Straits one of the vital elements in relation to Japanese security as well as regional stability. It is fair to say that Japan's grand strategy is being shifted, and thereby gradually being reshaped: despite deepened

economic engagement, vigilance over China in political and security affairs now seems paramount to Japan's grand strategy. This transition has no clear future reference point yet, but it is closely related to a revival of the milieu of pursuing national pride. Furthermore, it is becoming increasingly susceptible to a nationalistic agenda, as compared to the elements of Japan's grand strategy during the Cold War.

The transition of the grand strategy has been influenced by changes in international and domestic politics. The observed regional and global dynamics—such as the war on terror, China's economic and military rise, and the North Korean nuclear program—have contributed to the transition of Japan's strategic outlook. In Japan's domestic politics, the political forces that enthusiastically incorporated the China factor into Japan's foreign policy have waned. China-friendly forces centered around the Keiseikai and the Kochikai have declined, and the power of socialists has diminished significantly. Their decline was not simply attributable to electoral politics in 1993 and afterwards but to the then-new ruling Socialist Party's self-denunciation of its longtime identity (for instance, the party came to recognize the constitutionality of the SDF, while giving up the longstanding position of the unconstitutionality of it). In this changed political context, those advocates of Japan's alignment with such democratic countries as Australia, New Zealand, and India—as well as with the United States—have spoken up more than ever about the deliberation of the grand strategy.⁶⁷⁾ Obviously, this idea has been incompatible with China's.

The China factor in Japan's grand strategy has had significant and enduring impacts on the Korea policy in different ways. Japan's North Korea policy in particular has been relatively independent of the

⁶⁷⁾ For example, Tanaka Hiroshi, *Gaiko no chikara* [The Power of Diplomacy] (Tokyo: Nihon keizai shimbunsha, 2009), pp. 182-187.

Japan-South Korea quasi-alliance anchored by the United States. Here it is important to note two key implications that the ongoing transition of Japan's grand strategy has for the Korean peninsula today. First, Japan's vigilance over China in political and security affairs, despite its deepened economic engagement, structurally perpetuates disagreement between Japan and China in dealing with North Korea's development of weapons of mass destruction. This situation provides Tokyo with a rationale for a further strengthened U.S.-Japan alliance, as shown in their close MD cooperation and expected sales of MD system to other countries. With this rationale, Japan apparently aims to strategically cope with a rising China. Second, the waning of the China-friendly political group prevents the Japanese public and the government from contemplating a broader and more sustainable foreign policy. This situation further facilitates the trend of bashing, rather than engaging with, North Korea particularly. To the Japanese, North Korea-bashing might be convenient but will not be helpful to resolve the problems pertaining to Pyongyang's destabilizing behavior.

■ 접수: 2011년 9월 28일 / 수정: 2011년 11월 14일 / 게재확장: 2011년 12월 8일

Bibliography

- 6.23 p'yonghwa t'ong'il oegyo sonon, 1973-1974 [June 23 Declaration of Peaceful Unification Diplomacy, 1973-1974], 726.11, 1973-1974, Vol.1, D-0015. Korean diplomatic archive.
- Amako Satoshi, *Chugoku wa kyoika* (Is China a Threat?) (Tokyo: Keiso Shobo, 1997).
- Aratana jidai no anzenhosho to boeiriyoku ni kansuru kondankai, *Aratana jidai ni okeru Nihon no anzenhosho to boeiriyoku no shorai koso: Heiwa sozo kokka o mezasu* [Japan's Vision for Future Security and Defense Capabilities in the New Era: Toward a Peace-Creating Nation] (August 2010).
- Asai Motofumi, *Chugoku o do miruka* [How to See China] (Tokyo: Kobunken, 2000).
- Berger, Thomas U., *The Cultures of Antimilitarism: National Security in Germany and Japan* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2003).
- Blaker, Michael, Giarra, Paul and Vogel, Ezra, *Case Studies in Japanese Negotiating Behavior* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2002).
- Blanchard, Jean-Marc F., "The U.S. Role in the Sino-Japanese Dispute on the Diaoyu (Senkaku) Islands, 1945-1971," *China Quarterly* 161 (2000).
- Calder, Kent E., "Domestic Constraints and Japan's Foreign Economic Policy of the 1990s," *International Journal* 46, no. 4 (Autumn, 1991).
- Calder, Kent E., "Japanese Foreign Economic Policy Formation: Explaining the Reactive State," *World Politics* 40 (July 1988).
- Chin Chohin, *Sengo Nihon no Chugoku seisaku* [Postwar Japan's China Policy] (Tokyo: University of Tokyo Press, 2000).
- Christensen, Thomas J., "China, the U.S.-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia," in G. John Ikenberry and Michael Mastanduno, eds., *International Relations Theory and the Asia-Pacific* (New York: Columbia University Press, 2003).
- Cronin, Audrey K. and Ludes, James M., *Attacking Terrorism: Elements of Grand Strategy* (Washington, DC: Georgetown University Press, 2004).
- Deng, Yong, *China's Struggle for Status: The Realignment of International Relations* (Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2008).

- Dueck, Colin, "Realism, Culture and Grand Strategy: Explaining America's Peculiar Path to World Power," *Security Studies* 14, no. 2 (April-June 2005).
- Fukui, Haruhiro, *Party Politics: The Japanese Liberal-Democrats and Policymaking* (Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1970).
- Furukawa Mantaro, *Nichu sengo kankeshi* [Postwar History of Japan-China Relations] (Tokyo: Genshobo, 1981).
- Goldstein, Avery, *Rising to the Challenge: China's Grand strategy and International Security* (Stanford: Stanford University Press, 2005).
- Gourevitch, Peter, "The Second-Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics," *International Organization* 32, no. 4 (Autumn 1978).
- Green, Michael J., *Japan's reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power* (New York: Palgrave, 2003).
- Han, Sang-jin, "Bureaucratic Authoritarianism and Economic Development in Korea during the Yushin Period: A Reexamination of O'Donnell's Theory," in Kyong-dong Kim, ed., *Dependency Issues in Korean Development: Comparative Perspectives* (Seoul: Seoul National University Press, 1987).
- Hara Yoshihisa, *Kishi Nobusuke: Kensi no seijika* [Kishi Nobusuke: The Politician of Power] (Tokyo: Iwanami Shoten, 1995).
- Hoshi Hiroshi, *Jiminto to sengo: Seikento no 50nen* (The Liberal Democratic Party and the Postwar: 50 Years of the Ruling Party) (Tokyo: Kodansha, 2005).
- Howe, Christopher, "China, Japan and Economic Interdependence in the Asia Pacific Region," *China Quarterly* 124 (December 1990).
- Hughes, Christopher W., *Japan's Remilitarization* (London: Routledge, 2009).
- Ikedo Naotaka, *Nichi-Bei kankei to hutatsu no Chugoku* [Japan-U.S. Relations and Two Chinas] (Tokyo: Bokutakusha, 2004).
- Ikle, Fred Charles and Nakanishi, Terumasa, "Japan's Grand Strategy," *Foreign Affairs* 69, no. 3 (Summer 1990).
- Im, Hyug Baeg, "The Rise of Bureaucratic Authoritarianism in South Korea," *World Politics* 39, no. 2 (1987).
- Inada, Juichi, "Japan's ODA: Its Impact on China's Industrialization and Sino-Japanese Relations," Hanns Günther Hilpert and René Haak, eds., *Japan and China: Cooperation, Competition, and Conflict* (New York: Palgrave, 2002).

- Japan Ministry of Defense, *National Defense Program Guideline: For FY 2011 and Beyond* (December 17, 2010).
- Johnson, Charles, "The Patterns of Japanese Relations with China, 1952-1982," *Pacific Affairs* 59, no. 3 (Autumn 1986).
- Johnston, Alastair Iain, *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995).
- Kang konga wa Sunobe ase kukjang kwaui myondamrok [Memorandum of Conversation between Minister at the Embassy in Tokyo Kang Young-kyu and Director of Asian Affairs Bureau Sunobe], JAW-01025, January 4, 1972, in Han-Il jongmu ilban [Korea-Japan Political Affairs], 722.1JA, C-0051. Korean diplomatic archive.
- Katzenstein, Peter J. and Okawara, Nobuo, "Japan, Asia-Pacific Security, and the Case for Analytic Eclecticism," *International Security* 26, no. 3 (Winter 2001/02).
- Kim, Sung Chull, "Introduction: Multilayered Domestic-Regional Linkages," in Edward Friedman and Sung Chull Kim, eds., *Regional Cooperation and Its Enemies in Northeast Asia: The Impact of Domestic Forces* (London: Routledge, 2006).
- Kitaoka Shinichi, *Jiminto: seikento no 38 nen* [The Democratic Liberal Party: Thirty-eight Years of the Ruling Party] (Tokyo: Chuo Koron Shinsha, 2008).
- Koga Makoto and Tahara Soichiro, "Kochikai wa bunretsu sazaru o enai" [There Was No Other Way for the Kochikai to Be Divided] *Chuo Koron* 116, no. 3 (2001).
- Koo, Min Gyo, "The Senkaku/Diaoyu Dispute and Sino-Japanese Political-Economic Relations: Cold Politics and Hot Economics?" *Pacific Review* 22, no. 2 (2009).
- Lobell, Steven E., "Second Image Reversed Politics: Britain's Choice of Freer Trade or Imperial Preferences, 1903-1906, 1917-1923, 1930-1932," *International Studies Quarterly* 43, no. 4 (December 1999).
- Lobell, Steven E., "The International Realm, Framing Effects, and Security Strategies: Britain in Peace and War," *International Interactions* 32, no. 1 (January-March 2006).
- Lobell, Steven E., "The Political Economy of War Mobilization: From Britain's Limited Liability to a Continental Commitment," *International Politics* 43, no. 3 (July 2006).
- Mann, James, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon*

- to Clinton (New York: Vintage Books, 2000).
- Mearsheimer, John J., *The Tragedy of Great Power Politics* (New York and London: W. W. Norton, 2001).
- Mearsheimer, John J., "The Future of the American Pacifier," *Foreign Affairs* 80, no. 5 (September/October 2001).
- Memorandum for the President, October 2, 1972, POL 7 JAPAN. U.S. archive.
- Meyer, Armin H., *Assignment: Tokyo* (Indianapolis and New York: Bobbs-Merrill, 1974).
- Miyashita, Akitoshi, "Gaiatsu and Japan's Foreign Aid: Rethinking the Reactive-Proactive Debate," *International Studies Quarterly* 43 (1999).
- Mochizuki, Mike M., "Change in Japan's Grand Strategy: Why and How Much?" *Asia Policy* 4 (July 2007).
- Mori Katsuko, trans. by Cho Jin-gu, *Chung-il kwangye: Chônhu esô sinsidae ro* (Sino-Japanese Relations: From Postwar to New Age) (Seoul: Libook, 2006).
- Muroyama Yoshimasa, *Nichibei anpo taisei* [Japan-U.S. Security System] (Tokyo: Yuhikaku, 1998).
- Ogata, Sadako, "Japanese Attitude toward China," *Asian Survey* 5, no. 8 (August 1965).
- Oros, Andrew L., *Normalizing Japan: Politics, Identity and the Evolution of Security Practice* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2008).
- Oshita Eiji, *Keiseikai Takeshita gakko* [The Keiseikai Takeshita School] (Tokyo: Kodansha, 1999).
- Ota Masakatsu, *Meiyaku no yami: Kaku no kasa to Nichibei tomei* [Dark Side of the Pact: The Nuclear Umbrella and Japan-U.S. Alliance] (Tokyo: Nippon Hyoronsha, 2004).
- Park, Cheol Hee, "Factional Dynamics in Japan's LDP since Political Reform: Continuity and Change," *Asian Survey* 41, no. 3 (May/June 2001).
- Pevehouse, Jon C., "Democracy from Outside-In?: International Organizations and Democratization," *International Organization* 56, no. 3 (2002).
- Posner, Eric A. and Yoo, John, "International Law and the Rise of China," *Chinese Journal of International Law* 7, no. 1 (2006-2007).
- Pyle, Kenneth B., *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose* (New York: Public Affairs, 2007).
- Pyle, Kenneth B., "In Pursuit of a Grand Design: Nakasone Betwixt the Past and the

- Future,” *Journal of Japanese Studies* 13, no. 2 (Summer 1987).
- Rosecrance, Richard and Stein, Arthur A., “Beyond Realism: The Study of Grand Strategy,” in Richard Rosecrance and Arthur A. Stein, eds., *The Domestic Bases of Grand Strategy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993).
- Samuels, Richard J., *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007).
- Schoppa, Leonard J., “Two-Level Games and Bargaining Outcomes: Why Gaiatsu Succeeds in Japan in Some Cases but not Others,” *International Organization* 47, no. 3 (Summer 1993).
- Seraphim, Franziska, *War Memory and Social Politics in Japan, 1945-2005* (Cambridge, MA: Harvard University Asia Center, 2006).
- Soeya, Yoshihide, *Japan's Economic Diplomacy with China, 1945-1978* (Oxford: Clarendon Press, 1998).
- Soeya, Yoshihide, “Japan's Relations with China,” in Ezra F. Vogel, Yuan Ming, and Tanaka Akihiko, eds., *The Golden Age of the U.S.-China-Japan Triangle 1972-1989* (Cambridge, MA: Harvard University Asia Center, 2002).
- Solingen, Etel, *Regional Orders at Century's Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998).
- Solingen, Etel, “Internationalization, Coalitions, and Regional Conflict and Cooperation,” in Edward D. Mansfield and Brian M. Pollins, eds., *Economic Interdependence and International Conflict* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003).
- Su, Steven Wei, “The Territorial Dispute over the Tiaoyu/Senkaku Islands: An Update,” *Ocean Development & International Law* 36, no. 1 (2005).
- Takao, Yasuo, *Is Japan Really Remilitarizing?: The Politics of Norm Formation and Change* (Caulfield East, Victoria, Australia: Monash Asia Institute Press, 2008).
- Tanaka Akihiko, *Nichu kankei 1945-1990 [Japan-China Relations, 1945-1990]* (Tokyo: University of Tokyo Press, 1991).
- Tanaka Hiroshi, *Gaiko no chikara [The Power of Diplomacy]*(Tokyo: Nihon keizai shimbunsha, 2009).
- Telegram from Embassy in Tokyo to State Secretary, July 19, 1972, POL 15-1 JAPAN. U.S. archive.

- U.S.-Japan Talks: Memorandum of Conversation between U.S. Deputy Assistant Secretary of East Asian Affairs Richard L. Sneider and Japanese Embassy Minister Yamazaki Toshio, Washington, DC, May 9, 1973, U.S. archive.
- Wakaizumi Kei, *Tasaku nakarishi wo shinzemu to hossu* [Wanting to Believe No Other Alternatives Available] (Tokyo: Bungei Shunju, 1994).
- Wakamiya Yoshibumi, *Wakai to nashonarizumu* [Reconciliation and Nationalism] (Tokyo: Asahi Shimbunsha, 2006).
- Yang Ki-woong, *Ilbonui oegyo hyopsang* [Japanese Diplomatic Negotiation] (Seoul: Sohwa, 1998).
- Yang Young-shik, *Tong'il chongch'aengnon* [A Study on Unification Policy] (Seoul: Pakyongsa, 1997).
- Zhao, Quansheng, *Japanese Policymaking: The Politics behind Politics Informal Mechanisms and the Making of China Policy* (Westport, CT: Praeger & Oxford: Oxford University Press, 1993).

김성철

히로시마시립대 히로시마평화연구소 교수로 재직중. 대표 저서로 *North Korea under Kim Jong Il: From Consolidation to Systemic Dissonance* (SUNY Press, 2006), 그리고 편저로는 *Regional Cooperation and Its Enemies in Northeast Asia: The Impact of Domestic Forces* (Routledge, 2006), *Engagement with North Korea: A Viable Alternative* (SUNY Press, 2009), *State Violence in Asia* (University Press of Kentucky, 2012 forthcoming) 등이 있음.

국문요약

일본의 대전략에서 중국 요인: 한반도에 미치는 영향

김성철(히로시마평화연구소)

대중관계는 대미관계 못지않게 일본의 대전략(grand strategy)의 중요한 요소들 중의 하나이다. 냉전기 중국변수의 중요성은 1972년 미중 데탕트에 이은 일본의 중국과의 수교 및 대만 포기에서 잘 드러난다. 중국 변수는 일본의 한반도 정책에 지대한 영향을 미쳤는바, 남북한은 전례에 없었던 평화공세 국면에 접어들게 되었으며 이런 가운데 일본의 두 개의 한국정책(two Koreas policy)이 정착되었다. 일본의 대전략은 현재 재편 중에 있는 바, 중국에 대해 개입과 경계를 동시에 취하고 있다. 이 같은 변화는 중국 부상에 따른 국제 및 지역환경의 변화뿐만 아니라 지난 이십년 동안 일본 내 친중국 정치세력의 쇠퇴에 기인한다. 일본의 대중 전략의 변화로 인해 일중 사이에 대북한 정책에 대한 부조화가 구조적으로 지속되고 있다.

주제어: 일본의 대전략, 두 개의 한국 정책, 중국변수, 친중그룹

【서평】

냉전연구의 새로운 시각과 관점

- Odd Arne Westad and Melvyn P. Leffler eds., *The Cambridge History of the Cold War*, Vol. I, II, III (Cambridge: Cambridge University Press, 2010)

노경덕(국민대학교 유라시아연구소)

I.

냉전사(Cold War History)라고 불리는 용어가 서양, 특히 영미권의 학자들 사이에서 사용되기 시작한 것은 지금으로부터 불과 이십년 전의 일이다. 이런 짧은 역사에도 불구하고 냉전사 연구는 현재 서양 학계뿐만 아니라 국제적으로도 활발하게 진행되고 있으며 그간 축적된 성과도 적지 않다. 냉전사 연구가 기존의 보다 일반적인 의미의 냉전 연구(Cold War Studies)와 구별되는 점은 세계 제2차 대전 전후부터 동유럽 사회주의 붕괴기까지의 냉전 시대 전체를 하나의 완결적인 역사적 시기(era)로 규정하고, 이에 대한 다각도의 접근을 시도하고 있다는 점이다. 보다 구체적으로 말해 냉전사 연구는 첫째, 미국과 소련이라는 양대 초강대국 간의 외교 관계에만 착목하지 않고, 냉전 시기의 보다 다양한 분야들과 주제들, 즉 세계경제, 사회상, 예술, 대중문화 그리고 일상의 문제에 관심을 가진다. 두 번째로, 기존 냉전 연구가 사실상 양대 초강대국만의 대

의 정책 연구였던 데에 비해, 새로운 냉전사 연구는 냉전의 현장을 직접 경험했던 여타 국가들의 상황과 그들이 이 거대한 국제정치의 흐름에 끼쳤던 영향에 관심을 기울인다.

노르웨이 출신으로 주로 영미권 학계에서 활동하고 있는 소장 학자 오드 아르네 웨스타드(Odd Arne Westad)와 미국의 대표적인 외교사가 중 하나인 버지니아 대학의 멜빈 레플러(Melvyn P. Leffler)가 편집한 『캠브리지 냉전사』는 바로 이러한 냉전사 연구 성과의 반영이자 표현이라 할 만한 작업이다. 이는 세계 각국에서 총 75명의 저자가 참여하여 총 72편의 개별 논문들을 수록하고, 그 총합이 2,000페이지에 육박하는 매머드급 작업으로, 기원(Origins), 위기와 데탕트(Crises and Détente), 그리고 결말(Endings)이라는 세 권의 책으로 나뉘어 출판되었다. 첫 번째 분책인 ‘기원’은 제2차 세계대전 직후부터 1962년 쿠바 위기 이전까지의 초기 냉전 시기를 다루고 있는데, 이렇게 볼 때 ‘기원’이라는 제목은 독자들의 오해를 불러일으킬 우려도 있다. 두 번째 분책은 쿠바 ‘위기’를 비롯한 1960년대의 다양한 위기들로부터 1970년대 미국과 소련 간의 ‘데탕트’로 이어지는 시기를, 마지막은 1980년대 이후 냉전의 전개와 1989년의 그 ‘결말’, 그리고 엄밀히 말하면 냉전 시기를 벗어난다고도 할 수 있는 소연방의 해체와 그 직후까지를 다루었다.

편집자인 웨스타드와 레플러는 그들을 포함하여 75명이라는 많은 수의 학자들이 참여한 이 거대한 작업을 기존의 일반적 캠브리지 역사 시리즈와는 다른 방법으로 기획하였다. 즉, 기존 캠브리지 역사 시리즈가 해당 분야의 최고 권위자 또는 대가로 보편적으로 인정받는 이들을 필자진으로 구성한 후 비교적 큰 주제와 장기적인 시기를 포괄하는 긴 논문들로 주로 구성되었던 데 비해, 『캠브리지 냉전사』는 필자진에 위와 같은 대가들에 더해 젊은 소장 학자들도 다수를 포함시키고, 그들에게 맡길 주제와 시기를 더 잘게 나누었다. 그 결과 개설적인 지식과 더불어,

특정 시대나 주제를 통찰하는 거대한 해석이 포함된 긴 논문들의 집합이었던 기존 여러 캠브리지 역사 시리즈와는 전혀 다른 모습의 새로운 캠브리지 역사가 탄생하였다. 『캠브리지 냉전사』에서 저자들은 모두, 각국사(national histories)로 또는 사건별로 세분화된 주제를 20페이지 내외의 짤막한 글을 통해서 요약적으로 다루면서 이에 자신들의 관점을 투영하였다.

II.

이 거대한 숫자의 저자들을 모아놓고 편집자인 오드 아르네 웨스타드와 멜빈 레플러가 내세운 『캠브리지 냉전사』의 조직 원칙은, 어찌 보면 놀랍지 않고 당연하게도, 다양성과 차이의 강조였다. 본서는 어떠한 통일된 시각과 관점을 보여주려고 기획된 집단적 시도는 아니며, 그런 만큼 기존 냉전 연구의 가장 두드러진 특징이었던 이데올로기 지향적인 논쟁을 불러일으키는 것을 목표로 삼지 않았다. 대신, 본서의 편집자들은 냉전의 주요 주제들을 세분하고 이들을 저자들의 정치적 지향이나 학파와는 관계없이 각 주제의 전문가들에게 맡기는 방법을 택했다. 이들 전문가들은 자신들의 견해를 자유로이 개진하기는 하지만 논쟁적인 어조는 최대한 삼갔으며, 특히, 기존 연구사 정리와 이에 대한 평가를 의도적으로 생략하는 방법을 통해, 냉전 연구의 고전적인 논쟁이었던 소위 정통주의, 수정주의 그리고 후기수정주의 간의 논쟁을 다시 들추어 내지 않았다. 그리고 편집자들은 냉전 연구에 가장 논쟁적인 저자들일 수 있는 수정주의 계열 학자들을, 냉전 후기 일본을 담당했던 마이클 샬러(Michael Schaller)만을 예외로 하고, 전면적으로 필자진에서 배제하였다. 이는 편집자들이 본서를 기존 연구자들 간의 논쟁의 장으로 보지 않았을 뿐만 아니라, 이를 향후 논쟁을 위한 시발점으로도 생각하지 않았다는

증거이다. 본서는 편집자들에 의해, 1990년대 이후 진행되어 왔던 새로운 냉전사 연구의 보고이자, 냉전 시대 연구를 막 시작하려는 학자들이나 현대사 또는 국제관계 관련 학문을 전공하는 대학원생들을 위한 입문서 또는 레퍼런스로서 기획된 것으로 보인다. 이런 점에서 아직 새로운 냉전사 연구가 본격적으로 소개되지 않은 국내 학계의 상황을 미루어 보았을 때, 본서가 가지는 효용성은 서양 학계보다도 오히려 우리에게 더 크다고도 할 수 있겠다.

본서가 논쟁적인 색깔을 최대한 배제했다고 해서, 여기에 속한 개별 논문들이 기존의 여러 관점을 모두 수용하는 중재적인 스타일의 글로 집필되었다는 뜻은 아니다. 앞서도 지적했지만, 편집자들의 의도 중 하나는 본서에서 냉전에 대한 다양한 관점이 드러나는 것이었다. 다시 말해, 『캠브리지 냉전사』는 각 입장들의 절충이 아니라, 여러 상이한 견해들의 집합을 의도했던 것이며, 이것이 바로 편집자들이 본서의 서두(preface)에서 말하는 냉전에 대한 “다원적(pluralist)” 접근법과 해석의 의미였다.

이런 다양성과 차이라는 키워드는 『캠브리지 냉전사』의 전3권을 통해서 분명하게 독자에게 전달된다. 어떤 저자들은 냉전의 기원과 전개 그리고 결말에 이데올로기 영역의 영향력을 부각시키는가 하면, 또 다른 저자들은 현실 정치와 국제정치 상황의 중요성을 강조한다. 심지어 이데올로기 영역의 중요성을 강조하는 저자들 사이에서도 차이는 존재한다. 일부는 이 영역에 미국의 자유주의와 개방경제주의, 그리고 소련의 맑스-레닌주의와 반식민주의 같은 정치경제적 이데올로기만을 포함시키는데 비해, 또 다른 저자들은 당시 미국과 소련의 국가 문화까지 주목한다. 데이비드 엥거만(David C. Engerman)은 전자의 대표적인 예이며, 그는 양국의 정치경제 이데올로기가 모두 보편 지향적이었기 때문에 충돌할 운명에 처해 있었고, 이런 차이는 이미 냉전이 시작되기 오래전, 즉 1917년 러시아 혁명의 성공 시점부터 출발하였다고 주장한다. 반면 후자의

대표적인 예인 로버트 저비스(Robert Jervis) 같은 경우는 이데올로기 영역을 확장시켜, 정체성(identity), 즉 그가 보기에 특정 국가를 다른 국가들과 구분하게 만드는 “가치들, 특성들 그리고 관행들”이 냉전의 전개에 결정적인 영향을 미쳤다고 주장하였다.

마찬가지로 현실 정치와 국제정치 상황을 중시하는 입장 내에서도 관점의 차이는 뚜렷이 보인다. 마크 트라흐텐버그(Marc Trakhtenberg)는 1960년대와 1970년대 미소간의 냉전 전개 양상을 순수한 힘의 정치의 결과 파악하는 데 비해, 블라디미르 페차트노프(Vladimir O. Pechatnov), 그리고 레플러와 존 루이스 개디스(John Lewis Gaddis)는 거대 전략(grand strategy)이라는 보다 포괄적인 개념으로 냉전의 기원과 발전을 설명하려 하였다. 흥미롭게도 심지어 이들 거대 전략론자들 사이에서도 이를 어떻게 정의하느냐에 따라 입장 차가 목격된다. 레플러가 거대 전략을 미국 정책입안자들의 지정학적 및 지경학적 이해관계를 중심으로 설명하여 보다 현실 정치론자들의 입장과 가까웠다면, 페차트노프와 개디스는 미국과 소련 정책입안자들의 이데올로기적 편견을 그들의 거대 전략 개념의 주요 요소로 삽입시킴으로써 순수 현실 정치론과는 거리를 두었다.

『캠브리지 냉전사』를 이루는 세 권의 책의 핵심 주제라고 할 수 있는 냉전의 기원, 데탕트, 그리고 냉전의 종식 문제에 대한 구체적인 해석들에서도 여러 저자들 간에 차이가 노정되어 있다. 데이비드 앵거만이 미국의 자유주의와 소련의 맑스-레닌주의 이데올로기의 메시아적 성격을 강조하면서 양대 강대국의 정책 모두를 공격적인 것으로 간주한 반면, 레플러와 페차트노프는 각기 트루만 정부에서 확립된 미국의 “적극적”인 거대 전략과 스탈린의 수비적인 대응에 강조점을 두었다. 데탕트의 기원 부문에 관해서, 프랭크 코스티글리오아(Frank Costigliola)는 미국과 소련 정치가들의 이니셔티브를, 반대로 제레미 수리(Jeremy Suri)의 경우는 1960년대 말부터 시작된 전세계적인 반문화 운동(counter-cultures)의 중

요성, 즉 국내 상황이 국제정치 입안자들에 끼쳤던 영향을 강조하였다. 데탕트를 평가할 때에도, 저자들 간의 극명한 입장 차이는 계속 확인된다. 일례로, 마크 트라흐텐버그는 데탕트를 미소가 파워 게임 도중 취했던 일종의 제스처(charade)였다고 파악한 데 비해, 개디스 같은 경우는 데탕트가 그들 간의 전략상 이해관계가 맞아 떨어져서 성립한 진정한 것이었다고 평가하였다.

해석의 다원성이라는 『캠브리지 냉전사』의 특징은 냉전의 결말과 관련해서도 드러난다. 대다수의 저자들의 레이건 행정부의 역할을 강조하는 미국 주도론을 거부하고 소련 “책임론”에 주목하는 데에서는 일치하지만, 그 세부 설명에서는 그들 간의 입장차가 뚜렷하다. 냉전 종식에 대한 레이건과 부시 행정부의 역할을 “부차적인 것(secondary)”으로 표현하면서, 고르바초프가 취한 정책의 중요성을 강조했던 베스 피셔(Beth Fischer)처럼, 소련 전문가들인 블라디미르 주복(Vladimir Zubok)과 아치브라운(Archie Brown)은 소연방 서기장의 정치적인 역할을 결정적인 것으로 파악했지만, 다른 저자들은 냉전 종식에 보다 구조적인 문제들의 중요성을 강조했다. 일례로, 지오바니 아리기(Giovanni Arrighi)는 1970년대 경제위기 이후, 1980년대부터 본격화되었던 소위 “신자유주의 혁명(neoliberal revolution)”이 냉전 종식과 소련 붕괴에 결정적인 역할을 했다고 보았다. 신자유주의 혁명 이후, 미국을 비롯한 서방국가들이 원자재 수입을 줄이고 금리를 올렸던 점이 1970년대 이후 서방 경제와의 관련성이 커지고 있던 소련과 제2세계 국가들에게 경제적 타격으로 돌아오고, 이것이 궁극적으로 냉전의 종말에 배경을 구성하게 되었다는 것이다. 데이비드 레이놀즈(David Reynolds)도 소련이 정보 통제 기술에서 미국에 뒤질 수밖에 없는 경직된 과학기술 체제를 가졌던 점을 냉전 종말과 소련 붕괴의 중요한 구조적 원인으로 꼽았다.

이 같은 관점이나 입장의 차이와 다양성이 『캠브리지 냉전사』라는 하

나의 기획에 혼재되어 있다는 사실 자체가 본서의 문제점이라고 할 수는 없을 것이다. 그러나 본서에 수록된 논문들은 단지 해석상의 차이뿐만 아니라, 방법론, 자료 이용의 범위와 깊이 그리고 문체상에서도 상이함을 드러내면서 논문집으로서의 기본적인 통일성과 일관성을 깨뜨리고 있다. 더 간단히 표현하면, 『캠브리지 냉전사』의 논문들 사이에는 연구 수준과 집필 스타일의 차이가 도드라지게 보이는 경우가 많다. 일례로, 노먼 나이마크(Norman Naimark)의 동유럽 소비에트화 관련된 논문은, 구 소련뿐만 아니라 동유럽 지역 문서고 자료까지 두루 분석하고 그간 이 주제와 관련해 출판되었던 수많은 제2차 문헌들을 소화한 매우 구체적인 연구 논문(research paper)이었던 반면에, 역시 동유럽과 소련방 문제를 다룬 보즈텍 마츠니(Vojtech Mastny)의 논문은 저자의 독특한 소련 체제와 소련 정치인들의 심성 이해에 기초하여 주관적인 해석들을 개진하는 에세이였다. 이런 연구 수준과 집필 방식상의 상이함은 특히 경제사 논문들에서 더 두드러진다. 찰스 마이어(Charles Maier)와 빌프리트 로트(Wilfried Loth)의 논문이 구체적인 자료를 바탕으로 하기보다 老대가들 통찰력에 더 의존하는 거대한 해석 논문(interpretative essay)이었다면, 데이비드 페인터(David S. Painter)와 리처드 쿠퍼(Richard N. Cooper)의 논문은 세부적인 통계를 기초로 “작은” 주장들을 증명하려는 매우 실증적인 저술들이었다. 이처럼 논문들 간의 수준과 스타일 조율에 실패했다는 사실은 궁극적으로 본서가 목표로 하는 독자층을 명확히 규정하기 어렵게 만든다는 점에서 『캠브리지 냉전사』가 가진 가장 큰 단점 중의 하나로 보인다.

Ⅲ.

이렇듯 다양성과 차이의 드러내기가 본서의 조직 원칙이라고는 하지만, 『캠브리지 냉전사』는 그 내부에 두 가지의 커다란 공통적인 지향점을 가지고 있다. 이는 1990년대 이후의 냉전 연구 경향, 즉 새로이 냉전사 연구로 불리는 경향과 부합하며, 이는 서두에서 지적했던 냉전에 대한 다각도의 접근이라는 의미와 일치한다. 웨스타드와 레플러가 의도하고 여러 저자들이 합세하고 있는 『캠브리지 냉전사』의 첫 번째 지향점은 냉전 연구를 외교사 중심에서 탈피시키는 것이었다.

우리는 『캠브리지 냉전사』를 외교 문제들의 좁은 경계를 넘어서 기획하였다. 우리는 냉전시대 동안 제일 많은 수의 사람들에게 중요했던 것을 밝히려 하는 것이다. 실제로, 냉전의 종말은 시장, 아이디어, 그리고 문화적 교류가 정치적 담론, 외교상의 사건들 그리고 전략적 사고에 미쳤던 영향을 이해하지 않고서는 파악될 수 없다. 따라서 우리는 20세기의 사회사, 지성사 그리고 경제사를 많은 지면을 통해 다루려 한다. 우리는 인구와 소비, 여성과 청년, 과학과 기술, 그리고 문화와 인종을 논의할 것이다. 냉전의 진화는 이와 같은 문제들에 주목하지 않고서는 이해될 수 없다(Volume I, xv).

실제로 본서에 투고된 많은 논문들이 “외교 문제들의 좁은 경계,” 즉 전통적인 외교사의 주제를 넘어서는 영역을 다루고 있다. 우선, 에밀리 로젠버그(Emily S. Rosenberg)의 소비 자본주의, 수리가 다룬 저항적인 반문화들, 니콜라스 컬(Nicholas Cull)의 언론과 미디어 문제, 레이놀즈의 과학기술 관련 논문처럼 우리가 넓은 의미의 문화의 영역에 속한다고 규정할 수 있는 주제들이 포함된 점을 언급할 수 있을 것이다. 하지만, 본서의 편집자들이 외교사 중심으로부터의 탈피라고 주장했을 때, 그 핵심은

문화보다는 경제 영역과 국내 문제 또는 내정에 대한 강조에 있었던 것으로 보인다. 냉전의 경제사는 세계경제의 거시적인 흐름을 해석했던 마이어, 쿠퍼, 아리기의 논문들로부터, 브로델(F. Braudel)류의 장기 지속의 틀로 냉전 시대 경제를 바라본 매튜 코넬리(Matthew Connelly)의 글, 그리고 석유와 같은 지하자원 문제를 고찰했던 페인터의 논문에 이르기까지, 『캠브리지 냉전사』 전체에서 외교사 다음으로 큰 비중을 차지하였다. 경제 영역과 더불어, 비외교사 분야 중에서 본서에서 두드러지게 부각된 부분은 냉전 주인공 국가들의 내부 정치 문제였다. 1940년대부터 1960년대 초까지의 미국 사회를 냉전과 관련지어 분석했던 로라 맥켄나니(Laura McEnaney)는 전후 미국 사회의 다원주의적 양상이 미국 냉전 정책의 전개에 미친 영향을 보여주었고, 같은 시기 소련의 내정에 주목했던 데이비드 프리스트랜드(David Priestland)는 소련이 정치보다는 기술 지향적 사회로 변모하는 과정과 냉전을 연계시켰다. 이외에도 초기 냉전 시대 영국을 다루었던 앤 데이튼(Anne Deighton), 드골주의 정치를 다룬 프레데릭 보조(Frederic Bozo), 주로 이태리와 여타 지중해 지역 국가들의 냉전 시기하의 정치적 변화를 다룬 에니오 디 놀포(Ennio di Nolfo) 그리고 냉전 후기의 일본과 중국을 다루었던 샬러와 첸지안(Chen Jian) 등은 『캠브리지 냉전사』의 편집자들이 냉전의 전개에 내정을 중요시했다는 점을 보여주는 두드러진 예들이다.

그러나 편집자들이 내세운 중요 목표였던 외교사로부터의 탈피는 소기의 성과를 거두었다고 평가하기 어렵다. 우선, 편집자들이 초대할 필진에는 소위 전통적인 외교사가들의 비중이 압도적으로 높다. 편집자 중 하나인 레플러를 비롯하여, 개디스, 저비스, 로버트 맥마혼(Robert J. McMahon), 마즈니, 윌리엄 타우브만(William Taubman), 로트, 샬러 등은 모두 기존의 전통적인 냉전 연구 시대에 외교사가로 활동했던 주역들이며, 로트를 제외한 이들의 모든 논문들이 각국 정부의 공식적 문건과 외

교 관청 관련 기록들을 주된 자료로 이용하는 전통적인 외교사 연구 범위를 명확히 지키는 선에서 저술되었다. 『캠브리지 냉전사』의 총 75명의 저자 중에, 60명이 직간접 의미의 외교사가 또는 국제정치 전문가로 분류될 수 있는 사람들이며, 총 72편의 논문 중 본격적인 외교사로 분류될 수 있는 논문의 수는 56편에 달한다. 물론 로젠버그의 경우처럼 소위 대중적 사료(popular sources)를 큰 비중으로 사용하는 등, 몇몇 개별 논문들에서 외교사의 “좁은” 영역을 넘어서려는 시도가 없었던 것은 아니지만, 절대 다수의 외교사 논문들의 경우에는 그들 “본연의” 방법론에 충실하였다.

외교사 비중이 여전히 높다는 사실 이외에도, 『캠브리지 냉전사』는 “외교 문제들의 좁은 경계”를 넘어서는 주제 분배에서도 그다지 성공적이지 못했다. 앞서 지적했듯이, 비외교사 분야는 경제와 각국의 내정이 높은 비중으로 처리되었고, 문화의 영역은 그 정도의 대우를 받지 못하였다. 물론 외교사로 분류될 수 있는 몇몇 논문들에서 근래 문화사의 두드러진 방법론인 언어로의 전환이 사용되기도 했지만, 본격적인 냉전의 문화사 논문이라 간주할 수 있는 것들의 수는 제시카 기노프-헤흐트(Jessica C. E. Gienow-Hecht), 켈, 그리고 얀-베르너 뮐러(Jan-Werner Müller)의 논문 세 편뿐이며, 수리나 로젠버그 그리고 레이놀즈의 경우처럼 기존의 외교사가들이 문화에 대한 관심을 표현한 것들 까지 다 포함한다고 해도 단 여섯 편에 그쳤다. 게다가 이들 중 대다수 논문들도 냉전 당사국들의 위로부터의 문화 정책을 주로 다루었을 뿐이지, 냉전 시대의 문화가 당시 각국의 민중들에게 실제로 끼쳤던 영향이나 그들의 반응과 같은 문제들에는 접근하지 못하였다. 일례로, 켈의 논문은 미국, 소련 그리고 여타 유럽 정부들의 냉전 선전물들과 대중문화에서의 냉전 이미지들을 매우 흥미 있는 방식으로 소개하며 묘사하고 있지만, 이런 산물들이 실제 대중의 의식과 일상에 미친 영향이나 이들에 대한 대중들의 반

응을 분석하기 위한 어떤 방법론적 시도도 보여주지 못했다. 다시 말해, 『캠브리지 냉전사』에 속한 문화 관련 논문들은 대체로 외교사가의 입장에서 본 문화 정책사에 머물렀으며, 이들은 현재 서양과 유럽의 많은 역사가들에 의해 진행되고 있는 전후 고급 및 대중문화의 사회사, 그리고 동독 연구에서 특히 활발한 냉전의 일상사와는 상당한 거리를 보였다.

IV.

『캠브리지 냉전사』가 추구했던 두 번째의 공통적인 경향은 냉전 연구를 미국과 소련의 대외 정책이라는 구도, 즉 양대 초강대국 간의 관계사로부터 벗어나 냉전을 “더 큰 역사들의 한 부분으로서 그것의 가장자리들(edges)로부터” 보려는 것이다. 편집자 중 하나인 웨스타드가 자신의 출세작 『글로벌 냉전』에서 이미 보여준 것처럼,¹⁾ 냉전의 역사에서 미국과 소련이라는 갈등의 주 당사자 외에도 유럽과 소위 제3세계의 수많은 주조연들이 여기에 기여하고 또 한편으로 영향 받았다는 점을 『캠브리지 냉전사』는 공통적으로 강조하려 한 것이다. 이를 위해 편집자들은 냉전 위기의 당사자들이었던 독일, 한반도, 쿠바, 그리고 이집트를 독립적인 장으로 포함시켰으며, 일반적으로 유럽 내 냉전의 중심국으로 취급되지 않았던, 영국, 프랑스 그리고 이탈리아를 비롯한 지중해 국가들의 냉전사에 많은 페이지를 할애하였다. 더불어 중국, 일본, 인도차이나 반도, 그리고 중동에서의 냉전의 전개도 별도의 장에서 논의되었으며, 아프리카도 역시 제3세계와 냉전의 관계를 다루는 부분에서 주요하게 취급되

1) Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).

었다. 이런 편집자들의 의도를 가장 명확히 반영했던 예는 아마도 피어로 글레이헤세스(Piero Gleijeses)의 논문일 것이다. 그는 쿠바가 1970년대 아프리카 혁명에 직접적으로 영향을 미쳤다고 주장하면서, 종래 냉전시대 위기의 공간으로서 수동적으로만 묘사되었던 쿠바를 냉전 시대의 적극적인 행위자로 재현하였다.

하지만 냉전을 “가장자리”로부터 접근하면서 『캠브리지 냉전사』가 가장 두드러지게 강조했던 점은 유럽, 특히 서유럽이 냉전의 전개와 종식에 끼쳤던 영향이었다. 기존의 냉전 연구에서 유럽은 냉전의 직접적인 무대가 되었던 독일을 제외하고는 주목을 받지 못했었다. 이는 서유럽과 동유럽이 각기 미국과 소련이라는 초강대국에 일방적으로 영향을 받고 그들의 정책적 노선에 따라가는 보조적인 역할만을 했을 뿐이라는 가정 때문이었다. 이런 가정에 반대하며, 본서는 특히 서유럽 국가들의 이니셔티브를 효과적으로 드러내었다. 기노프-헤흐트의 논문은 종래 전후의 서유럽 문화를 미국화(Americanization 또는 Coca-colonization)라는 틀로 시각을 비판하고, 오히려 미국의 대중문화가 서유럽 문화에 불리일으킨 반감을 강조하였다. 이같이 유럽을 냉전의 수동적인 대상으로 보던 시각을 넘어서, 몇몇 저자들은 유럽이 냉전의 진화와 종식에 적극적인 역할을 수행했다고까지 주장한다. 유시 한히매키(Jussi M. Hanhimäki)는 미국과 소련식의 데탕트가 아닌, 유럽 내부에 고유의 데탕트 안, 즉 서독 중심의 유럽 데탕트 안이 존재했다고 주장하였다. 그에 의하면, 바로 이 유럽식 데탕트에 끌려가지 않기 위해 미국과 소련이 서둘러 1970년대에 자신들의 방식으로 데탕트를 이루었다는 것이다. 나아가 존 영(John W. Young)은 서유럽 국가들이 1980년대 이후 회복된 경제력을 바탕으로 미소간의 냉전에 능동적으로 대응했던 모습을 추적하면서, 한편으로 서유럽이 전후 이래로 이루어낸 정치적·경제적 성과가 결국 동유럽 국가들을 서유럽식 모델로 끌리게 하는 근원이었다고 주장했다.

냉전 종식에 유럽의 능동적인 역할을 주로 서유럽 학자들이 강조했듯이, 중국 출신으로 미국에서 활동 중인 첸지안은 덩샤오핑 이후 중국의 실용주의적 개혁이 사회주의권 붕괴와 냉전 종식에 중요하게 기여했다는 논지를 펼쳤다. 하지만 이 같은 주장을 하는 첸지안의 논문이 포함되었음에도 불구하고 『캠브리지 냉전사』는 냉전의 “가장자리” 중 유럽의 역할만을 적극적으로 평가하는 모습을 보이는 한계를 보여주었다. 앞서 언급한, 글레이헤제스의 논문을 제외하고, 본서의 논문들에서 제3세계는 여전히 그들 자신의 역할과 목소리를 드러내는 방식으로가 아니라, 미국과 소련 정책의 공간이라는 틀로서 서술되었다. 마이클 라탐(Michael E. Latham)의 제3세계 논문은 이런 접근법의 가장 두드러진 예일 것이다. 그에게 아프리카는 여전히 미국과 소련을 위한 무대이자 각축장일 뿐이었다. 사실, 유럽의 능동성은 강조되고 상대적으로 제3세계를 비롯한 여타 지역의 국가들은 여전히 수동적으로 묘사되었던 데에는 『캠브리지 냉전사』 편집자들의 논문 필자 선정에 우선적인 책임이 있다. 서유럽 학계에 소속된 학자들은 다수가 초대받았던 것에 비해, 동유럽과 아시아, 남미 그리고 아프리카 학계를 대변할 수 있는 인물들은 매우 소수만이 선택되었다. 한반도에 관련된 사실상 유일한 챕터였던 한국전쟁도 미국의 역사가 윌리엄 스투크(William Stueck)이 맡았다는 점도 이런 필자 선정의 편향성을 잘 보여주는 예이기도 했다. 이와 같은 편향성은 현재 미국과 서유럽이 주도하고 있는 국제 역사 및 사회과학 학계의 지평을 볼 때 어쩔 수 없는 부분이었다고 이해할 수도 있지만, 냉전의 세계사를 추구하고, 나아가 냉전을 “가장자리”로부터 고찰하려 했던 『캠브리지 냉전사』 편집자들의 의도에 비추어 볼 때 실망스러운 부분인 것이 사실이다.

이와 아울러, 본서에서 냉전의 “가장자리”에서도 주목받아야 할 몇몇 국가들이 사실상 독립된 챕터에서 빠지거나 또는 부당하게 홀대를 받은 경우도 발견된다. 중국과 함께 제3세계 운동을 시작했던 인도를 개별적

으로 다룬 논문은 찾아 볼 수 없으며, 이스라엘 역시 초기 냉전시대부터 국제관계에서 줄곧 중요한 국가였다는 점을 고려한다면 그 생략에 정당성을 찾기 어렵다. 중국의 경우, 초기 냉전시기와 1980년대는 독자적인 장으로 비중 있게 다루어지고 있으니, 정작 중국이 냉전 시기에 국제무대에서 가장 중요한 역할을 수행하였던 1950년대 중엽 이후부터 1970년대까지는 단지 중소관계라는 틀 속에서만 서술되는 불균형을 보여주었다. 냉전의 중심지였다고 할 수 있는 한반도와 대만 역시, 한국전쟁 이후에는 전혀 언급되고 있지 않다.

필자 선정의 편향성 및 지역적인 불균형과 더불어, 주제 배분상 문제도 냉전의 “가장자리” 강조라는 편집자들의 의도와 부합하지 않았다. 미국과 서유럽, 그리고 부분적으로 소련의 냉전 연구에 부분적으로 적용되었던 문화, 과학기술, 지식과 같은 주제들은 중국과 제3세계 국가들을 다룰 때는 완전히 사라져 버린다. 다시 말해, 이들 지역들의 냉전사는 철저히 전통적인 외교사적 연구방식에 따라 재현되었을 뿐이다. 『캠브리지 냉전사』에는 제1세계와 소련을 제외한 지역들의 냉전 시기 문화와 일상은 다루어지고 있지 않다.

V.

위에서 지적한 문제점들에도 불구하고, 『캠브리지 냉전사』가 기존의 전통적인 냉전 연구와는 구분되는 연구 성과들의 반영이자 요약이라는 점에는 이론의 여지가 없다. 냉전시대 역사를 외교사적인 경계를 넘어서서 연구하고 나아가 냉전의 “가장자리”에 주목하는 경향 자체는 앞으로 분명 생산적인 학문적 결과를 가져올 것이라 기대할 수 있다. 다만, 현재 판의 『캠브리지 냉전사』가 위와 같은 임무를 온전히 달성하고 있다고 보

기는 어렵다는 것이 필자의 판단이다. 사실, 이는 아직 20살 정도밖에 되지 않은 냉전사 연구에게 너무 큰 기대라고도 할 수 있겠다.

향후 시간이 흘러, 냉전사 연구가 더욱 성숙해진 이후에 출판될 냉전사의 종합은 아마도 위의 단점이 극복된 보다 복합적이고 포괄적인 모습을 보여줄 것이다. 그리고 이 미래의 저작은 현재 『캠브리지 냉전사』처럼 각국사의 집합과 그들 간의 외교 관계사로서 기획되는 것이 아니라, 냉전이라는 틀 아래 각 지역과 분야별 다양성이 통합적으로 서술되는 진정한 국제사(international history)로 표현되기를 희망해 본다.

노경덕

미국 시카고대학(University of Chicago)에서 소련사 전공으로 박사학위를 취득하였고, 현재 국민대학교 유라시아연구소 연구원으로 재직 중이다. 주요 논문으로는 “Rethinking the Varga Controversy, 1941~1953”, *Europe-Asia Studies*, Vol. 63, No. 5 (2011)와 “스탈린 시대 소련공산당과 학계 관계 재고”, 『서양사론』 110권 (2011)이 있다.

원고 집필요령

1. 본문은 한글로 작성함을 원칙으로 하며 외국어, 한자 등은 첫 번째에 한하여 한글 다음 괄호 안에 기재한다.
2. 원고의 총 분량은 각주, 참고문헌, 도표 등을 포함하여 200자 원고지 120매를 초과하지 않도록 한다. 서평의 경우는 200자 원고지 50매 내외로 한다.
3. 원고는 논문제목, 국문필자명, 국문요약문, 주제어, 본문, 참고문헌, 영문논문제목, 영문필자명, 영문요약문, keywords, 필자 소개의 순으로 작성한다.
4. 필자가 두 사람 이상일 경우에는 제1저자를 먼저 기재한다. 감사의 글이나 연구지원기관 등은 *표시를 하여 원고의 첫 면에 각주로 기재한다.
5. 논문 제목을 본문의 첫 장에 기재하고, 논문의 공정한 심사를 위하여 논문 심사위원이 필자를 알 수 있게 하는 서술은 삼가야 한다.
6. 장, 절, 항, 목의 번호는 I, 1, 1), (1)의 순차로 매긴다.
7. 본문에서 짧은 인용은 “ ”로, 긴 인용은 본문보다 들여쓰기로 하며, 강조의 표시는 ‘ ’로 한다.
8. 북한연구의 특성상 원문을 인용할 경우가 많은 바, 직접 인용 시 원문 그대로 표기한다.
 - 북한 자료는 출판시기에 따라 미세한 변화가 있으므로 『김일성저작선집』, 『김일성저작집』 등을 인용할 경우 반드시 출판년도를 명기한다.
 - 예) 김일성, “인민군대는 공산주의학교이다(1960.8.25),” 『김일성저작집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 298~299.
9. 표나 그림의 상단에 표, 그림의 번호(<표 1>, <그림 1>)를 부여하고 하단에는 출처 또는 자료라고 쓴 후 완전한 각주양식으로 표기한다.
10. 각주의 인명, 서명, 논문명 등은 외국어의 경우 원어대로 표기하고, 국한문 혼용의 경우 한글로 표기하는 것을 원칙으로 한다. 각주 형식의 범례는 다음과 같다.
 - 처음으로 어떤 저작에 관해 주를 사용할 때는 완전한 양식을 갖추어야 한다.

완전한 양식이란 저자의 이름, 저서의 이름(논문이름), 그리고 출판에 관한 사항(저서인 경우 출판지, 출판사, 출판년도; 논문인 경우 학술지의 이름, 권호, <vol. no.>, 학술지의 출판 년, 월), 페이지가 반드시 포함되어야 함을 의미한다. 하나의 각주에 여러 문헌을 사용할 때는 마침표 없이 ;로 연결한다.

(1) 단행본

- 이온죽, 『북한 사회의 체제와 생활』 (서울: 법문사, 1993), pp. 20~28.
- Dae-Sook Suh, *Kim Il Sung: The North Korean Leader* (New York: Columbia University Press, 1988), pp. 55~57.
- 저자의 이름으로 연구기관, 단체, 정부의 기관 등도 사용되며, 편, 편저, 편역, 1인 이외의 공저, 공편 등의 사항을 표기한다.
- 북한연구학회 엮음, 『분단반세기 북한 연구사』 (서울: 한올아카데미, 1999), p. 20 참조.
- 저자가 3인 이상일 경우:
김세균 외 공저, 『북한체제의 형성과 한반도 국제정치』 (서울: 서울대학교 출판부, 2006), pp. 3~36.
- 최중태·김강식, 『북한의 노동과 인력관리』 (서울: 서울대학교 출판부, 2003), pp. 3~36.
- Chong-Shik Chung and Chong-Wook Chung, eds., *Major Powers and Peace in Korea* (Seoul: Research Center for Peace and Unification, 1979), pp. 25~34.
- F. Parkinson 저, 정규섭·강원식 역, 『국제관계사상』 (서울: 일신사, 1994), p. 15.

(2) 논문

<학술지>

- 저자, “논문제목,” 『학술지 명』, 제×권 ×호 (출판년도)의 양식으로
- 전인영, “동북아 군사정세 전망과 한국의 안보,” 『전략연구』, 제9권 1호 (2002), pp. 6~51.
- Donald S. Macdonald, “American Imperialism: Myth or Reality?” *Korea and World Affairs*, vol. 10, no. 3 (Fall 1986), pp. 575~583.

<단행본 수록>

- 김세균, “북한의 ‘수령 중심의 당·국가 융합체제’의 성립과 공고화 과정,” 김세균 외, 『북한체제의 형성과 한반도 국제정치』 (서울: 서울대학교 출판부, 2006), pp. 3~36.
- Chong-Sik Lee, “Stalinism in the East,” in Robert A. Scalapino, ed., *The Communist Revolution in Asia* (Berkeley: University of California Press, 1965), p. 247.

〈학술회의〉

- 저자, “논문제목,” 『학술회의 대주제』, 주최 및 학술회의 명 (학술회의 날짜).
- 양문수, “김정일 방중 이후의 남북경협: 북중경협 확대와 한국정부의 과제,” 『북한체제진단과 남북 및 북미관계 전망』, 북한연구학회 2006년 춘계 학술회의 (2006년 3월 31일).

(3) 학위논문

- 정영철, “김정일 체제 형성의 사회정치적 기원: 1967-1982” (서울대학교 사회학과 박사학위논문, 2001), pp. 10~15.
- Taik-young Hamm, “State Power and Armament of the Two Koreas: A Case Study” (Ph. D. dissertation, University of Michigan, 1996), pp. 7~21.

(4) 신문

- 『로동신문』, 2004년 8월 15일.
- *The Korea Times*, April 20, 2003.

(5) 인터넷 자료

- 뉴스 기사의 경우
“우리가 버린 脱北청소년들,” 『조선일보』 (온라인), 2004년 7월 14일;
<<http://www.chosun.com/w21data/html/news/200407/200407140421.html>>.
- 논문 등의 경우
유호선, “조선후기 유학자들의 불교관,” 『불교평론』, 18호 (2004);
<<http://www.budreview.com/html/18/18-nondan-yoo-sun-ho.htm>>.
- url을 명시할 때 세미콜론으로 연결, 웹페이지 내에서의 인용위치를 명시하는 것 등은 불필요

11. 첫 번째 표기한 주를 다시 사용할 경우

- (1) 바로 앞번호의 각주를 다시 사용할 경우는 국문은 위의 책, 위의 논문, 위의 글로, 영문은 Ibid.로 처리한다.
- (2) 주 번호상 바로 앞 번호가 아닌 경우는 출판사항을 삭제하고 저자 이름, 저서 및 논문명의 축소로 처리하는 방법을 적극 권장한다.
 - 이온죽, 『북한 사회의 체제와 생활』, p. 22.
 - Suh, *Kim Il Sung*, p. 60.
 - 함인희, “북한 주민의 일상생활과 가치관의 변화,” p. 270.
 - Macdonald, “American Imperialism,” p. 577.

12. 참고문헌 작성

- (1) 일반적으로 국문, 영문, 기타의 순서로 배열한다.
- (2) 각각은 저자의 이름에 따라 국문의 경우 가나다 순으로, 영문의 경우 알파벳순으로 배열한다.
- (3) 참고문헌 작성의 기본양식은 각주에서의 심표 대신 마침표가 사용되고 괄호가 제거된다. 영문의 경우 저자명을 기록할 때 성(last name)을 먼저 쓴다. 2행부터는 들여짜기를 해야 한다.
 - 최완규. 『북한은 어디로: 전환기 ‘북한적’ 정치현상의 재인식』. 마산: 경남대학교출판부, 1996.
 - Suh, Dae-Sook Suh, *Kim Il Sung: The North Korean Leader*. New York: Columbia University Press, 1988.
 - 김연철. “저발전 사회주의 국가의 추격발전과 전통적 정치체제: 북한, 루마니아, 알바니아 비교 연구.” 『북한연구학회보』, 제8권 1호 (2004), pp. 107~128.
 - Macdonald, Donald S. “American Imperialism: Myth or Reality?” *Korea and World Affairs*, vol. 10, no. 3 (Fall 1986), pp. 575~583.

『통일과 평화』 윤리규약

I. 저자(투고자) 연구윤리와 책임

1. (중복투고 및 게재의 금지)

『통일과 평화』 이외의 타 학술지에 게재되었거나 투고중인 원고는 본 학술지에 투고할 수 없으며, 본 학술지에 투고 중이거나 게재된 논문은 타 학술지에 투고 및 게재할 수 없다.

2. (교신저자 및 책임저자의 역할)

- ① 교신저자 또는 책임저자는 논문 데이터 및 저자 표시와 관련하여 총괄적인 책임을 지며, 공동 연구자의 연구에 대하여도 관리감독의 책임이 있다.
- ② 교신저자는 저자표시에 대한 순서와 공동저자 표시에 대하여 입증책임을 진다.

3. (인용방법 및 원칙)

- ① 저자는 출처 표시와 참고문헌 목록 작성의 정확성을 기하여야 한다.
- ② 저자는 피인용저작물이 인용저작물과 명확히 구별될 수 있도록 신의성실의 원칙에 입각하여 합리적인 방식으로 인용하여야 한다.
- ③ 저자는 타인이 이미 발표한 논문에 담긴 이론이나 아이디어를 번안해서 자신의 저작물에 소개할 때에는 그 출처를 명시해야 한다.

4. (연구부정행위)

다음의 위조 및 변조행위, 표절행위, 부당한 논문저자 표시행위, 중복게재 행위 등의 연구부정행위가 있는 논문은 게재하지 않으며, 본 학술지의 편집위원회와 규정이 정하는 바에 따라 처벌한다.

- ① “위조”는 존재하지 않는 데이터 또는 연구결과 등을 허위로 만들어 내고 이를 기록하거나 보고하는 행위를 말한다.

- ② “변조”는 연구 자료나 결과를 인위적으로 조작하거나 데이터를 임의로 변형, 삭제함으로써 연구 내용과 결과를 의도적으로 왜곡하는 행위를 말한다.
- ③ “표절”은 저작권법상 보호되는 타인의 저작, 연구 착상 및 아이디어, 가설, 이론 등 연구결과 등을 정당한 승인 또는 인용 없이 사용하는 행위를 말한다.
- ④ “부당한 논문저자 표시”는 연구내용 또는 결과에 대하여 학술적 기여를 한 사람에게 정당한 이유 없이 논문저자 자격을 부여하지 않거나, 학술적 기여가 없는 자에게 논문저자 자격을 부여하는 행위를 말한다.
- ⑤ “중복게재”는 편집인이나 독자에게 이미 출간된 본인 논문의 존재를 알리지 않고 이미 출간된 본인 논문과 완전히 동일하거나 거의 동일한 텍스트의 본인 논문을 다른 학술지에 다시 제출하여 출간하는 것을 말한다.

5. (중복게재의 심의와 원칙)

- ① 중복게재 및 부정행위 여부에 대한 판단과 처리는 윤리위원회에서 검토하고 심의하여 결정한다.
- ② 동일논문을 서로 다른 학회지에 복수로 기고하는 것은 금지되며, 하나의 학술지에 게재거부가 결정된 후에 다른 학술지에 기고하는 것이 원칙이다.

6. (부적절한 집필행위)

다음의 부적절한 집필행위에 해당하는 사항도 연구윤리규정의 위반에 해당하며, 이를 위반 시에 윤리위원회의 결정에 따라 제재한다.

- ① 부적절한 출처행위
- ② 참고문헌의 왜곡: 참고문헌은 논문의 내용과 직접적으로 관련이 있는 문헌만 포함시켜야 하며, 학술지나 논문의 인용지수를 조작할 목적으로 또는 논문의 게재 가능성을 높일 목적으로 관련성에 의문이 있는 문헌을 의도적으로 참고문헌에 포함시켜서는 안된다.
- ③ 하나의 출처로부터 집중적으로 차용하면서 부분적으로만 출처를 밝히는 행위
- ④ 텍스트의 재활용 행위(자기표절)의 금지: 저자(투고자)는 자신의 다른 저술에서 이미 출간된 텍스트의 일부를 재사용하는 것을 피해야 하며, 불가피하게 재활용하는 경우에는 인용부호를 표시하거나 적절한 환문을 하는 등 표준적 인용관행에 따라야 한다.
- ⑤ 연구업적을 부풀릴 의도로 하나의 논문으로 게재되었어야 할 연구결과를

수 개의 논문으로 분할하여 게재하는 행위

7. (논문의 수정)

저자(투고자)는 논문의 평가 과정에서 제시된 편집위원과 심사위원의 의견을 가능한 한 수용하여 논문에 반영되도록 노력하여야 한다.

II. 편집위원의 윤리규약

1. 편집위원은 투고된 논문의 게재 여부를 결정하는 모든 책임을 지며, 저자(투고자)의 인격과 학자로서의 독립성을 존중해야 한다.
2. 편집위원은 학술지 게재를 위해 투고된 논문을 저자(투고자)의 성별, 나이, 소속 기관은 물론이고 어떤 선입견이나 사적인 친분과도 무관하게 오로지 논문의 질적 수준과 투고 규정에 근거하여 공정하게 취급하여야 한다.
3. 편집위원은 투고된 논문의 평가를 해당 분야의 전문적 지식과 공정한 판단 능력을 지닌 심사위원에게 의뢰해야 한다. 심사 의뢰 시에는 저자(투고자)와 지나치게 친분이 있거나 지나치게 적대적인 심사위원을 피함으로써 가능한 한 객관적인 평가가 이루어질 수 있도록 노력한다. 단, 같은 논문에 대한 평가가 심사위원 간에 현저하게 차이가 날 경우에는 해당 분야 제3의 전문가에게 자문을 받을 수 있다.
4. 편집위원은 투고된 논문의 게재가 결정될 때까지는 심사자 이외의 사람에게 저자(투고자)에 대한 사항이나 논문의 내용을 공개하면 안 된다.

III. 심사위원의 윤리규약

1. 심사위원은 본 학술지 편집위원회가 의뢰하는 논문을 심사규정이 정한 기간 내에 성실하게 평가하고 평가결과를 편집위원회에 통보해 주어야 한다. 만약 자신이 논문의 내용을 평가하기에 책임자가 아니라고 판단될 경우에는 편집위원회에 지체 없이 그 사실을 통보한다.
2. 심사위원은 논문을 개인적인 학술적 신념이안 저자(투고자)와의 사적인 친분 관계를 떠나 객관적인 기준에 의해 공정하게 평가하여야 한다. 충분한 근거를

명시하지 않은 채 논문을 탈락시키거나, 심사자 본인의 관점이나 해석과 상충된다는 이유로 논문을 탈락시켜서는 안 되며, 심사 대상논문을 제대로 읽지 않은 채 평가해서도 안 된다.

3. 심사위원은 전문 지식인으로서의 저자(투고자)의 인격과 독립성을 존중하여야 한다. 평가 의견서에는 논문에 대한 자신의 판단을 밝히되, 보완이 필요하다고 생각되는 부분에 대해서는 그 이유를 상세하게 설명해야 한다. 평가 의견서는 가급적 정중하고 부드러운 표현을 사용하며 저자(투고자)를 비하하거나 모욕적인 표현은 삼간다.
4. 심사위원은 심사 대상논문에 대한 비밀을 지켜야 한다. 논문평가를 위해 특별히 조언을 구하는 경우가 아니라면 논문을 다른 사람에게 보여주거나 논문내용에 대해 다른 사람과 논의하는 것은 바람직하지 않다. 또한 논문이 게재될 학술지가 출판되기 전에 저자(투고자)의 동의 없이 논문의 내용을 인용해서는 안 된다.

IV. 윤리위원회와 제재

1. (윤리위원회의 권한)

- ① 윤리위원회는 윤리규정 위반으로 보고된 사안에 대하여 제보자, 피조사자, 증인, 참고인 및 증거자료 등을 통하여 조사를 실시하고 그 여부를 판정한다.
- ② 위반이 사실로 판정된 경우, 적절한 제재조치를 의결한다.

2. (소명 기회의 보장 및 비밀 보장)

- ① 윤리위원회는 윤리규정 위반으로 보고된 저자(투고자)에게 충분한 소명의 기회를 주어야 한다.
- ② 윤리규약 위반에 대해 윤리위원회의 최종적인 제재결정이 내려질 때까지 윤리위원은 해당 저자(투고자)의 신원을 외부에 공개해서는 안 된다.

3. (연구윤리규정 위반에 대한 제재의 절차 및 내용)

윤리위원회가 제재를 결정한 경우 다음과 같은 조치를 취한다.

- ① 논문이 학술지에 게재되기 이전인 경우에는 당해 논문의 게재의 불허
- ② 논문이 학술지에 게재되었거나 학술대회에서 발표된 경우에는 당해 논문의

학술지 게재의 소급적 무효화를 적용

③ 향후 5년간 본 학술지의 논문 투고를 금지

4. (연구윤리규정 위반내용 공개)

윤리위원회는 제재를 결정한 이후 그 사실을 공식적인 연구업적 관리기관에 통보하며, 적절한 방법을 통하여 대외적으로 공표한다.