

연구총서 2002-25

•

화해협력정책과  
남북한미래상 연구

조 민

통 일 연 구 원

요 약

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

대북화해협력정책의 일관된 추진을 통한 한반도 평화와 남북관계 개선의 진전 상황에 따라 남북한은 통일을 향한 다음과 같은 발전적 코스로 나아갈 것으로 전망할 수 있다. 즉, 한반도 '냉전구조 해체 → 평화체제 구축 → 민족공동체 형성 → 남북연합/연방단계 → 통일'의 과정으로 상정해 볼 수 있다. 민족공동체 형성과 연합/연방단계의 형성은 선후의 문제가 아닌 서로 뒤섞이는 과정으로 나타날 수도 있을 것이다. 남북연합/연방은 법적·제도적 차원의 통일과정의 한 형태라면, 민족공동체는 정치, 경제, 사회문화 등 다양한 분야에서의 남북한 주민들의 삶의 양태와 존재양식 그리고 여러 제도들의 상호 침투의 정도·수준을 말하는 것으로 보다 높은 단계의 공동체를 지향한다.

통일한국의 정체체제는 남북한 장기공존을 전제로 사회정의의 차원에서 형평성과 효율성의 양립·조화를 추구해 나가는 과정 속에서 모색될 수 있다. 남북연합을 통한 한반도 평화의 틀을 구축하는 한편, 시장 논리와 공동체적 논리의 조화를 통한 민주주의 확립의 과제는 우리 민족의 선택적 의지에 달린 문제이다.

## I. 서론

한반도의 평화와 남북한 장기지속적 공존공영에 따른 남북한 미래상은 민족적 합의와 실천적 의지에 따라 방향과 성격이 결정될 것이다. 사실 남북한 미래상의 기획은 변화 과정에서 민주주의와 시장경제, 자유, 인권 등의 인류 보편적 가치를 중시하고 민족사회의 미래를 책임질 수 있는 남한 체제에 의한 선도적·주도적 역할은 불가피하다. 따라서 민족의 미래는 우리의 기획 능력과 실천적 의지에 달려 있다.

## II. 통일정책의 역사적 전개

### 1. 통일이란 무엇인가

통일은 분단 이전 상태의 회복을 말한다. 한민족의 역사적 삶에 각인된 '1민족 1국가' 의식은 국토의 분단 상태나 한민족이 두 개의 국가체제로 나뉘어져 있는 상태를 지극히 비정상적인 삶으로 여기기 때문에 통일은 국가통일, 민족통일과 같이 나뉜 둘이 하나로 되는 정상회복 상태를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 우리에게 하나로 된다는 의미는 온전한 상태, 자연적이고 정상적인 상태로의 회복을 말하는 것으로 인식되는 측면이 크다. 말하자면 한반도에 사는 남북한 주민들이 일상적으로 말하는 통일은 그야말로 찢겨지고 분열된 것들이 하나로 이어짐으로써 원상을 회복하고 정상화되는 상태를 의미한다.

### 2. 통일정책의 전개

정부의 대북정책 및 통일정책은 뚜렷한 구분없이 상호 보완적인 형태로 사용되고 있지만, 대북정책은 일반적으로 통일정책의 틀 속에서 추진되는 전략적 성격과 함께 구체적으로는 남북한간 현안 문제를 다루는 정책이라 할 수 있다. 달리 말해 궁극적으로 통일을 지향하면서 남북관계 개선을 추구하는 정책이다. 통일정책은 통일을 향한 장기적 전망 속에서 남북관계 개선을 비롯한 통일환경과 관련된 한반도 평화와 통일한국의 미래 등을 다루는 상당히 포괄적인 정책이라 하겠다. 이러한 입장을 전제로 우리 정부는 명분론적 차원에서나 또는 실천적 차원에서 분단국가 수립의 시기로부터 최근까지 대북 및 통일정책을

수립하고 추진해왔다.

### Ⅲ. 대북화해협력정책 : 평화와 공존공영

#### 1. 목표 및 추진원칙

대북 화해협력정책의 목표는 평화와 화해협력을 통한 남북관계의 개선에 있다. 이는 튼튼한 안보를 통해 평화를 유지하면서, 다른 한편으로는 화해와 협력을 추구함으로써 북한이 스스로 변화의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하고, 한반도 평화와 안정을 도모함으로써 남북한 평화공존의 실현을 추구하는 데 있다.

#### 2. 성과 및 한계

화해협력정책의 추진 성과는 남북정상회담 개최와 다양한 남북대화 추진에서 찾을 수 있다. 국가안보와 통일의 방향, 그리고 국민 부담을 요청하는 대북정책은 여야간 정쟁의 대상이 되어서는 안되며 국회에서 충분한 검토와 논의를 통해 초당적 차원에서 추진되어야 함에도 불구하고 국민의 대표기구인 국회가 배제됨으로써 국민적 합의 창출의 가능성을 스스로 방기한 측면도 크다. 그리하여 김대중정부의 대북정책을 둘러싼 정부와 언론간, 언론과 언론간, 언론과 시민단체간, 시민단체 상호간, 지식인 그룹간의 유례없는 갈등은 흔히 남남갈등으로 말해지면서 민족화해와 남북협력을 위해 먼저 남남대화가 이루어져야 한다는 인식이 보편화될 정도였다. 이처럼 통일과 대북정책을 둘러싸고 우리 사회가 편가르기식으로 두 쪽으로 나뉘진 데에 대해 냉전 수구세력의 책임과 함께, 김대중 정부의 역할과 책임 문제도 지

적하지 않을 수 없을 것이다.

#### IV. 한반도의 평화와 미국

##### 1. 미국과 21세기 국제질서

미국 중심적 세계체제 구축 전략의 관철을 위해 유라시아에서 어떠한 단일 국가 혹은 국가간의 조합이 유라시아로부터 미국을 축출하거나 미국의 역할을 축소시키는 것을 막아야 하며, 석유 등 천연자원의 보고인 중앙아시아의 배타적 지배를 관철해야 한다.

동북아 국제정치 환경의 변화는 냉전체제하의 미국의 역할과 위상에 대해 새로운 이해를 요구함에도 불구하고 지난 10여 년간 동북아 지역에서의 미국의 존재와 역할에 대해 본격적인 문제가 제기되지 못했다. 미국의 동북아 전략은 미·일 동맹(한·미·일) 중심으로 대아시아 정책을 추진하며 對中 견제에 전략적 목표를 설정하고 있다.

##### 2. 미국과 한반도의 평화

한반도의 평화체제 수립 및 대북 화해협력정책의 성공적인 추진을 위해서는 '민족화해, 국민화합, 국제협력'의 세 차원의 접근이 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다 먼저 국민화합이 선행되어야 하며, 다음으로 한국과 미국의 협력 즉, 한미공조가 흔들림이 없어야 한다. 비록 미국의 세계제패 전략과 그것의 하위체계인 대중정책을 근간으로 하는 동북아전략이 한반도의 평화와 긴장완화 과정에서 당분간 긍정적인 역할을 수행하지 못한다고 하더라도 한국의 국가이익의 추구를 위해서는 미국의 국익과의 길항관계가 되는 상황은 바람직하지 않다.

한반도의 평화는 한반도 냉전구조 해체와 평화체제의 수립을 통해서 가능하다. 민족의 통일은 한반도 평화체제의 구축 없이는 불가능하며, 통일국가는 동북아 평화의 토대이자 민주주의와 인류 보편의 가치를 존중하는 ‘민주평화국가’를 지향해야 한다. 이러한 민주평화국가의 창출은 통일국가의 이념과 체제의 성격과 무관할 수 없는 문제이며, 그것은 결국 통일한국의 나아가야 할 미래상으로 제시될 수 있다.

#### IV. 화해협력과 남북한 미래상(I) : 남북연합/연방

##### 1. 국가연합 및 연방

대북화해협력정책의 일관된 추진을 통한 한반도 평화와 남북관계개선의 진전 상황에 따라 남북한은 통일을 향한 다음과 같은 발전적 코스로 나아갈 것으로 전망할 수 있다. 즉, 한반도 ‘냉전구조 해체 → 평화체제 구축 → 민족공동체 형성 → 남북연합/연방단계 → 통일’의 과정으로 상정해 볼 수 있다. 냉전구조 해체와 평화체제 구축은 거의 동시적 과정일 수도 있으며, 민족공동체 형성과 연합/연방 단계의 형성은 선후의 문제가 아닌 서로 뒤섞이는 과정으로 나타날 수도 있을 것이다. 남북연합/연방은 법적·제도적 차원의 통일과정의 한 형태라면, 민족공동체는 정치, 경제, 사회문화 등 다양한 분야에서의 남북한 주민들의 삶의 양태와 존재양식 그리고 여러 제도들의 상호 침투의 정도·수준을 말하는 것으로 공동체는 완결 형태로서 나타나는 것은 아니다.

##### 2. 국가연합과 평화

주권의 유지 즉, 국가의 자주성을 전제로 국가연합에 의한 평화 보장의 방안에 대한 정치사상적 이해도 주목된다. 이를테면 평화와 주권이 서로 분리되지 않는 전제 위에서 국제질서의 정당하고도 확실한 평화의 원칙을 찾고자 했던 국가연합은 국가간의 결합 수준이 약하고 영속성이 없는 동맹이나, 결합 수준이 높고 영속성이 있으나 주권을 제약할 수 있는 연방국가의 한계를 모두 극복할 수 있는 대안으로 제시되었다.

### 3. 남북연합과 공존공영

남북연합은 그 자체가 통일된 국가의 최종형태가 아니며, 어디까지나 남과 북이 상호 협력과 공존공영 관계를 도모하면서 통일기반을 조성해 나가는 과도적 통일체제이다. 이러한 기본적인 틀 안에서 남과 북은 민족공동체라는 하나의 지붕 밑에 연합의 형태로 연계됨으로써 잠정적으로 국가간의 관계가 아닌 민족내부의 특수관계를 가지게 되며, 안으로는 상호간의 관계를 협의·조절하고 밖으로는 소모적 경쟁을 지양하고 민족이익을 추구해 나갈 수 있을 것이다.

## V. 화해협력과 남북한 미래상(Ⅱ) : 민족공동체

### 1. 공존의 논리와 윤리 : 상생(相生)의 이념

민족공동체의 회복·창출 과정에서 공존의 논리와 윤리의 회복이 요청된다. 과거 냉전체제 아래서는 상호 불신과 대결 이데올로기를 국민통합의 바탕으로 삼았다면, 이제는 민족화합을 위해 공존의 논리와 윤리를 국민통합의 바탕으로 삼아야 한다. 바로 이 지점에서 우리는

통일 및 대북정책 추진 과정에서 남남갈등을 극복하고 양극단의 논리를 지양해 나가야 한다.

원효의 화쟁(和靜)은 단순히 싸움을 말리는 데서 그치지 않고 온갖 대립과 반목을 해소할 수 있는 통합의 원리로 제시되었다. 원효의 통합의 논리가 우리 시대의 원리로 새롭게 부각되어야 하는 이유는 그것이 개인과 집단 모두에게 상극(相兇)보다는 상생(相生)의 결과를 가져다주기 때문이다.

## 2. 공동체 민주주의

민주주의의 사회경제적 이념과 관련하여 시장경제의 원칙아래 사회적 책임과 국가의 능동적인 역할을 강조하는 사회적 시장경제를 통일 한국 정치체제의 한 형태로 고려할 수 있다. 사회적 시장경제는 ‘효율성’과 동시에 ‘사회적 책임’의 이중적 가치를 지향한다. 사회적 시장경제에서 국가는 능동적인 사회정책을 통해 사회정의와 사회보장을 위해 배려해야 한다. 여기서 사회적 시장경제론의 ‘사회적’이란 개념은 경쟁을 최대한 허용하면서 효율성을 추구하는 것 이상으로 비예속과 더불어 독점이 없고 권력이 없는 상태를 의미한다.

## 3. 소유와 공동체

남북한 공동체 형성의 이념적 지평은 소유 패턴의 변화를 촉진하는 다양한 철학적 사고와 실천적 전략에 의해 확대될 수 있다. 만인소유제의 확립은 광범하게 분산된 소유형태로, 이는 인간의 생활과 환경에 영향을 미치는 힘은 상호적이어야 하며, 민주주의와 공동체는 더 이상 자본시장의 논리에 지배당하지 않는 영역에서 가능하다는 확신

에 기인한다. 따라서 공동체의 창출을 남북한 통합의 이념적 기저로 삼는다면, 우리의 공동체는 사적 소유의 철폐에 의한 공산주의 사회의 건설을 지향하는 데 있는 것이 아니라, 모든 사람이 소유권의 주체로 참가하는 사회를 만드는 데 있다.

#### IV. 결 론

통일국가의 윤곽은 모두 두 지역정부를 아우르는 ‘복합국가’의 형태로 복합체제·복합사회의 전망을 제시한다. 복합국가는 남북한간 ‘느슨한’ 결합 형태를 띤다. 복합국가의 전망은 남북한 사회체제의 공통분모를 발견하고 확대해 나가는 데 있다. 요컨대 ‘시장경제’와 ‘계획경제’, 소유권의 ‘사회화’와 ‘사유화’, 절충론과 수렴론의 역사적 실패에도 불구하고, 완충영역을 확보해 나가는 방안을 모색할 필요가 있다.

통일한국의 정체체제는 남북한 장기공존을 전제로 사회정의의 차원에서 형평성과 효율성의 양립·조화를 추구해 나가는 과정 속에서 모색될 수 있다. 남북연합을 통한 한반도 평화의 틀을 구축하는 한편, 시장 논리와 공동체적 논리의 조화를 통한 민주주의 확립의 과제는 우리 민족의 선택적 의지에 달린 문제이다.

- 목 차 -

I. 서 론 .....	1
II. 통일정책의 역사적 전개 .....	4
1. 통일이란 무엇인가? .....	4
2. 통일정책의 전개 .....	6
III. 대북화해협력정책 : 평화와 공존공영 .....	16
1. 목표 및 추진원칙 .....	16
2. 성과 및 한계 .....	22
IV. 한반도의 평화와 미국 .....	31
1. 미국과 21세기 국제질서 .....	32
2. 미국과 한반도의 평화 .....	39
IV. 화해협력과 남북한 미래상(I) : 남북연합/연방 .....	48
1. 국가연합 및 연방 .....	50
2. 국가연합과 평화 .....	54
3. 남북연합과 공존공영 .....	56
V. 화해협력과 남북한 미래상(II) : 민족공동체 .....	59
1. 공존의 논리와 윤리 : 상생(相生)의 이념 .....	59
2. 공동체 민주주의 .....	64
3. 소유와 공동체 .....	72
IV. 결 론 .....	83
참고문헌 .....	86

## I. 서 론

통일은 멀고도 지난한 명제다. 남북한 함께 더불어 사는 평화와 공존공영은 가깝고도 먼 명제이다. 통일은, 남북한 평화와 협력의 퍼스펙티브에서, 장기간 평화와 협력의 지속에 따른 발전적 결과로서 나타날 수 있는 귀납적 형태이지, 결코 역사적 필연이거나 연역적 당위로 주장될 수 있는 명제는 아니다.

통일은 동일한 민족이기 때문에, 그리고 역사적으로 장구한 세월 동안 하나의 정치공동체를 유지해왔기에 당연히 이루어져야 할 어떤 것으로 말할 필요는 없다. 즉, 두 개의 국가체제는 부자연스럽고 비정상적이기에 하나의 민족은 반드시 하나의 국가체제를 이루어야 한다는 통일의 당위성은 한반도의 평화와 남북한 공존공영의 과제 앞에 더 이상 설득력을 갖기 어렵다. 이런 점에서 통일을 일단 우리 민족의 이상적 목표 가치로 역사적 지평 위에 설정한다면, 한반도의 평화와 남북한 화해협력을 통한 공존공영을 추구해 나가는 데에서 우리의 실천적 지표를 찾을 수 있다.

한반도의 평화와 남북한 공존공영은 남북한 화해협력의 지속적 토대 위에서 가능하며, 남북한의 장기지속적 공존공영은 남북한 사회의 단절의 극복과 상호침투를 통한 모든 분야에서의 변화를 초래하면서 통합을 향한 새로운 사회 구성의 가능성을 제시한다. 평화와 공존공영에 기반한 장기지속적 화해협력에 따른 남북한 사회의 변화는 '역사의 신(神)'의 자기구현 과정일 수도 있지만, 상당 부분 변화를 관리하고 특정한 방향으로 이끌어가고자 하는 우리 민족의 실천적 의지와 합의에 달려 있는 문제라 하겠다.

남북한 화해협력과 장기지속적 공존공영에 따른 남북한 사회의 미래상을 그리는 일은 무엇보다 먼저 예측 가능한 상황을 전제하는 작

## 2 화해협력정책과 남북한 미래상 연구

업에서 출발해야 한다. 그러나 미래상의 연구는 단순히 앞날에 다가 올 미래 상황을 예측하는 미래학을 의미하는 것은 아니다. 미래학(futurology)은 다른 학문과 결정적으로 다른 특성으로, 미래사회를 대상으로 하기 때문에 누구도 절대적으로 실증(實證)할 수 없는 한계가 있다.<sup>1)</sup> 그럼에도 남북한 화해협력과 장기지속적 공존공영에 따른 변화상의 연구는 일종의 미래학적인 접근이기도 하지만, 일정한 방향성의 제시와 무관하지 않다는 점에서 단순한 미래학과는 다르다.

변화는 통합과 사회발전의 기회이기도 하지만, 새로운 분열과 대립에 의한 위기와 함께 파국적 국면으로 전개될 수도 있다. 따라서 사회변화의 방향과 내용에 대한 예측은 변화의 부정적 측면을 최소화하기 위한 예방과 대응이라는 점에서 무척 중요하다. 이런 점에서 사회현상을 탐구하는 모든 사회과학은 현상에 대한 인과관계적 분석을 넘어 미래 전망과 예상되는 사태에 대한 대응적 방안의 모색에 연구의 초점을 맞춘다. 미래상의 연구는 변화 과정의 면밀한 분석 위에서 단순히 앞날을 예측하는 데 그치기보다는, 변화 방향 자체를 관리하고 변화의 내용에 개입할 수 있는 여지를 발견하고자 하는 데 특징이 있다. 말하자면 미래상의 연구는 필연적인 변화를 바람직한 상태로 끌어가고자 하는 의도에서 비롯된다. 물론 예상되는 변화의 폭과 깊이와 무관한 바람직한 상태의 미래상은 그것의 지나친 규범성으로 말미암아 분명 '미래의 현실'과 괴리된다.

한반도의 평화와 남북한 장기지속적 공존공영에 따른 남북한 미래

---

1) 미래학이라는 학문은 존재할 수 없다는 비판도 있다. 그럼에도 미래학은 미래사회에 대한 인간의 불안감의 소산으로, 현대사회의 두드러진 기술혁신의 진행에 따른 급격한 환경변화에 따른 사회의 지속가능성에 대한 회의적 반응의 한 형태로 많은 관심을 끌고 있다. 미래학은 몽상적인 것이 아니며, 현대사회 속에서 미래사회를 시사(示唆)하는 변화의 조짐을 찾아내려는 것이다. 이런 의미에서 미래학은 현재학이라고 할 수 있다.

상은 민족적 합의와 실천적 의지에 따라 방향과 성격이 결정될 것이다. 사실 남북한 미래상의 기획은 변화 과정에서 민주주의와 시장경제, 자유, 인권 등의 인류 보편적 가치를 중시하고 민족사회의 미래를 책임질 수 있는 남한 체제에 의한 선도적·주도적 역할은 불가피하다. 따라서 민족의 미래는 우리의 기획 능력과 실천적 의지에 달려 있는 문제라 할 수 있다.

## II. 통일정책의 역사적 전개

### 1. 통일이란 무엇인가

한국의 역대 정부는 통일을 궁극적인 국가 목표로 삼아왔다. 그런데 우리가 추구하는 통일은 과연 무엇을 말하는가? 여기서 일반적으로 통일에 대한 개념적 인식론적 이해를 살펴볼 필요가 있다고 생각한다. 흔히 우리는 통일(unification)이라는 용어를 민족통일, 국가통일 등과 관련지어 사용하고 있다. 간혹 ‘민족통합’이라는 말을 사용하는 경우도 없지 않다. 통일은 물론 남북한을 비롯하여 독일, 베트남, 예멘 등과 같이 과거 분단을 경험했던 국가나 민족의 경우에 하나의 국가 하나의 민족사회를 이루는 과정에서 요청된 개별국가의 특수한 역사적 개념이라 할 수 있다. 이와 달리 통합(integration)은 두 개 이상의 조직이나 기구 등이 하나로 합쳐지는 상태를 뜻하는 것으로, 하나로 합쳐진다는 점에서는 통일과 유사하나 통일 개념과는 달리 초역사적인 일반적 개념으로 사용된다. 남북한 통일과 관련하여 통합은 남북한 사회의 다양한 각 부문의 통합인 경제통합, 사회통합, 문화통합 등의 개념으로 사용되고 있다.

일반적으로 통일은 분단 이전 상태의 회복을 말한다. 우리는 대개들로 갈라진 분단의 벽이 허물어지고 이른바 ‘백두에서 한라까지’ 하나의 통치권 아래 국토통일이 이루어지고, 하나의 민족이 하나의 국가아래 살아가는 상태를 한민족의 자연스런 삶으로 인식하는 경향이 있다. 한반도에 거주하는 주민들은 천 삼백여년 이상 통일국가를 유지해온 세계사적으로 유례를 찾기 어려운 특수한 역사성으로 인해 한민족은 하나의 민족이 하나의 국가를 이루어 사는 형태를 지극히 당연하고 자연스런 존재양태로 여긴다. 이처럼 한민족의 역사적 삶에

각인된 ‘1민족 1국가’ 의식은 국토의 분단 상태나 한민족이 두 개의 국가체제로 나뉘져 있는 상태를 지극히 비정상적인 삶으로 여기기 때문에 통일은 국가통일, 민족통일과 같이 나뉘진 둘이 하나로 되는 정상회복 상태를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 우리에게 하나로 된다는 의미는 온전한 상태, 자연적이고 정상적인 상태로의 회복을 말하는 것으로 인식되는 측면이 크다. 말하자면 한반도에 사는 남북한 주민들이 일상적으로 말하는 통일은 그야말로 찢겨지고 분열된 것들이 하나로 이어짐으로써 원상을 회복하고 정상화되는 상태를 의미하는 것으로 볼 수 있다.

1972년 『7·4 공동성명』의 충격과 기대 속에서 당시 張俊河는 통일은 단순히 체제와 이념이 하나로 되는 상태만을 뜻하는 것이 아니라, 분열 상태의 극복과 정상적인 상태로의 회복을 의미하는 것임을 뚜렷이 밝히고 있다.<sup>2)</sup>

...이와같이 새로운 정세 앞에서 우리 민족이 해야 할 결단은 스스로 분명해진다. 그것은 갈라진 하나를 다시 하나의 자기로 통일하는 것이다...민족적 양심에 살려는 사람 앞에 갈라진 민족, 둘로 나누어진 자기를 다시 하나로 통일하는 이상의 명제는 없다...

...생각해보면 지난 4반세기의 민족분단은 얼핏 말하듯 이념과 체제의 차이만을 말하는 것이 아니었다. 민족 한 사람의 생활의 분단이자 곧 파괴요, 나 자신의 분열이요 파괴였다.

이처럼 통일은 제도와 이념이 하나되는 측면과 함께 통일이 이루어져야만 민족의 자연적이고 정상적인 삶과 온존한 자기구현이 가능하다는 인식으로 나타났다.

그러나 통합은 통일과 다르다. 통합은 비정상적인 상태로 인식되는

2) 장준하, “민족주의자의 길,” 『씨울의 소리』(1972년 9월호); 10주기추모간행위원회 편, 『張俊河文集』(사상, 1985).

것을 원상 회복시키고 정상화한다는 의미는 아니다. 통합은 경제통합, 사회통합, 문화통합, 군통합, 지역통합 등과 같이 제도 및 관행의 상호 침투의 수준을 높여나가거나 또는 차별성을 해소시켜 나가는 것으로 볼 수 있다.<sup>3)</sup> 따라서 우리 민족의 경우 하나의 민족이 두 개의 국가로 분열되어 있는 상태를 지극히 비정상적으로 여겨 이를 정상화한다는 점에서 ‘민족통일’을 부르짖고 있는 것이다. 그러므로 간혹 사용되고 있는 ‘민족통합’이라는 용어는 잘못된 말이 아닐 수 없다. 통합이라는 개념이 차별성을 해소하거나 상호 침투의 수준을 높여나가는 의미라는 점에서 한민족의 정상적인 삶을 뜻하는 통일 개념과의 혼동을 초래할 뿐이다.<sup>4)</sup>

## 2. 통일정책의 전개

정부 입장에서 통일 문제를 정책적 차원으로 접근하는 데에는 통일 환경과 국내외적 정치 상황의 변화와 무관할 수 없었다. 우리 사회에서 통일 문제는 전쟁의 참화를 뼈저리게 느끼면서 다시는 한반도에서 전쟁이 일어나서는 안된다는 전쟁 방지의 일념에서 한반도의 평화 문제와 더불어 제기되었다. 따라서 통일을 위해 전쟁도 불사할 수 있다는 입장은 국제정치의 현실에서나 국민 대다수의 합리적 통일 열망과

---

3) 통일은 가부의 문제이고, 통합의 정도의 문제이다. 즉 국토통일의 경우 국토는 통일되거나 안되거나 둘 중 하나라면, 통합은 덜 통합되거나 더 통합되거나의 문제로 볼 수 있다. 김영명, “민족통합을 보는 정치학적 관점,” 『민족통합과 민족통일』(한림대학교 민족통합연구소, 1999), pp. 33~34.

4) 통합이 각 부문의 내적 결합의 정도와 수준을 말하는 것이라면, ‘민족통합’의 경우 민족 내부의 결합 정도(?)를 의미하는 비논리적 개념이 된다. 이와 달리 국민통합은 일반적으로 계층간, 지역간, 세대간 갈등과 차별성의 해소와 관련된 개념으로 사용된다.

부합될 수 없었으며, 하나의 통일론으로 정립될 수 없었다. 이런 점에서 민족 통일의 당위성과 함께 분단의 평화적 관리의 측면에서 통일 문제가 인식되기 시작했다. 통일이 민족적 당위로 주장된다면 분단의 평화적 관리는 어느 면에서는 ‘반통일’ 이라고 비판받을 수도 있지만 통일 문제의 추상성 보다 평화의 가치가 더욱 현실적인 점도 무시할 수 없다.

정부의 대북정책 및 통일정책은 뚜렷한 구분없이 상호 보완적인 형태로 사용되고 있지만, 대북정책은 일반적으로 통일정책의 틀 속에서 추진되는 전략적 성격과 함께 구체적으로는 남북한간 현안 문제를 다루는 정책이라 할 수 있다. 달리 말해 궁극적으로 통일을 지향하면서 남북관계 개선을 추구하는 정책이다. 이에 비해 통일정책은 통일을 향한 장기적 전망 속에서 남북관계 개선을 비롯한 통일환경과 관련된 한반도 평화와 통일한국의 미래 등을 다루는 상당히 포괄적인 정책이라 할 수 있다. 이러한 입장을 전제로 우리 정부는 명분론적 차원에서나 또는 실천적 차원에서 분단국가 수립의 시기로부터 최근까지 대북 및 통일정책을 수립하고 추진해왔다.

### 가. 국토수복 : ‘북진통일’

제1공화국 정부의 통일정책은 정부 수립 당시의 도덕적·국제법적 우월성에 입각하여 북한 당국을 철저히 부정하는 인식에서 출발하였다. 통일 접근방안으로는 한반도 문제 해결의 국제화, 북한지역의 유엔을 통한 해결방식과 북한지역에서의 자유총선거 실시를 주장하였다. 그 후 6·25 전쟁을 계기로 북한 공산정권의 소멸과 실지회복 차원의 국토수복을 외치면서 무력통일론 또는 북진통일론을 주창하였다.<sup>5)</sup> 그리

5) 통일원, 『통일백서』(통일원, 1993), pp. 25~31.

나 한국정부의 대외적·군사적 자율성이 극도로 제한된 가운데 주창된 북진통일론은 대외적으로는 한국 안보에 대한 대미(對美) 교섭력을 높이는 측면도 있었지만, ‘광기(狂氣)의 시대’에 대북 적개심을 고취시켜 국내정치 차원에서는 이승만 정권의 비판세력을 압살하는 논리로 활용되었다.

#### 나. 통일정책 준비기 : 적대적 상호공존

제2공화국은 집권기간은 역사적 삽화에 불과하지만 통일 문제에 대한 논의는 활발하게 개진되었다. 장면 정부는 ‘유엔 감시하의 남북한 총선거론’을 정부의 통일방안으로 제시한 점에서 제1공화국의 통일방안을 계승한 측면이 있으나, 무력통일론이 아닌 ‘평화통일을 도모할 것을 원칙’으로 선언하면서, ‘통일된 한국은 민주주의와 민권 자유를 보호하는 국가가 되어야 하며, 적색독재나 백색독재국가가 되어서는 안된다’고 하여 통일한국의 미래상에 대한 입장을 밝힌 점이 주목된다.

##### (1) ‘선건설 후통일’

제3공화국은 근대화와 경제건설에 매진하면서 국방력 중심의 안보를 중시하여 통일은 국력배양을 토대로 유엔을 통한 자유민주주의 원칙에 따른 통일정책의 기초를 유지하였다. 군사쿠데타로 집권한 군사 정부는 “민족적 숙원인 국토통일을 위한 실력배양에 전력을 기울인다”고 밝혀, 반공체제의 재정비 강화와 국토통일을 위한 실력배양을 통일의 전제로 삼았다. 그리하여 ‘선건설 후통일’의 정책 방향에 입각하여 통일을 위한 대비태세의 확립에 보다 많은 비중을 두었다. 그후 개발년대를 거치면서 1970년대의 국제정세의 흐름이 긴장완화와 평

화공존의 분위기로 급변함에 따라 박정희 정부의 통일정책도 커다란 방향전환을 하지 않을 수 없었다.

(2) ‘선평화 후통일’

박정희 대통령은 1970년 8월 15일 광복절 제25주년 경축사에서 남북한간 선의의 경쟁을 촉구하는 ‘평화통일구상선언’을 발표하였다. 말하자면 공산독재체제와 민주체제 중 어느 것이 국민을 더 잘 살게 해주는 제도인가를 가리기 위해 ‘발전과 건설과 창조의 경쟁’을 제안했던 것이다. 이 선언은 북한 지역에 비록 공산정권이지만 하나의 정치적 실체가 존재한다는 사실을 인정하는 한편, 북한 공산정권을 통일을 위한 대화와 협상의 대상으로 인정했다는 데에 큰 의의가 있다. 이는 ‘선건설 후통일’ 논리로 통일 문제를 유보했던 입장에서부터 통일 문제에 대한 적극적인 자세로 대응하겠다는 입장의 천명으로 볼 수 있다. 그후 인도적 문제의 해결을 위한 남북 적십자회담이 개최되어 분단시대 최초의 남북대화의 통로가 열리면서 1972년의 ‘자주, 평화, 민족적 대단결’의 3대 원칙아래 「7·4 남북공동성명」을 합의하기에 이르렀다. 남북한 합의에 의한 조국통일원칙은 다음과 같다.<sup>6)</sup>

- 첫째, 통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결하여야 한다.
- 둘째, 통일은 서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야 한다.
- 셋째, 사상과 이념·제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다.

6) 국토통일원, 『남북대화백서』(국토통일원, 1988), p. 55.

이후 1960년대의 ‘대화없는’ 남북대결 시대를 청산하고 1970년대의 ‘대화있는’ 남북대결 시대로 나아가게 되었다.<sup>7)</sup> 그러나 「7·4 남북 공동성명」은 남북한간 모두 화해의 실천적 의지와 조건을 갖추지 못한 상태에서 추진된 전략적 대화로서, 동북아 지역에서 미국과 중공의 관계개선을 둘러싼 국제정세의 데탕트, 즉 해빙 무드를 거역할 수 없는 상황에서 평화와 통일 문제에 대한 상호 대내외적 명분 축적의 필요성에서 비롯된 측면도 무시할 수 없다. 따라서 남북대화는 상호 체제정당성의 선전과 통일 문제의 우위 선점을 위한 상호 비난 속에서 대화 분위기는 곧 결렬될 수밖에 없었고, 공동성명의 실천에 대한 민족적 열망과 기대와는 달리 남북한 공히 체제유지와 집권연장의 수단으로 전략하고 말았다.

박정희 정권의 후반기인 유신체제의 제4공화국은 남북관계에서 경제성장을 통한 자신감을 회복하면서 한반도문제 해결의 기본좌표와 접근방식을 제시하게 된다.<sup>8)</sup> 그리하여 ‘6·23 평화통일 외교정책 선언’을 통해 ①조국의 평화적 통일을 위한 모든 노력의 경주, ②한반도의 평화유지, 남북간의 내정불간섭 및 불침략, ③성실과 인내로써 남북대화 계속, ④북한의 국제기구에의 참여 불반대, ⑤남북한 유엔동시가입 불반대, ⑥모든 국가에의 문호개방, ⑦평화선린에 기초한 대외정책의 추진 등 7개항을 천명하였다.<sup>9)</sup> 이처럼 전방위 외교를 천명하고 남북한 유엔 동시가입을 제의한 점이 특징적이다. 그런데 이 날 마침 북한의 김일성도 ‘평화통일 5대강령’을 통해 「고려연방공화국」

7) 정연선, “한국의 통일정책과 방안,” 민병천(편), 「전환기의 통일문제」, (대왕사, 1990), p. 241.

8) 남북한 1인당 GNP(US달러 기준) 대비는, '71년(남/북) 285/308, '72년 316/316, '76년 800/585, '79년 1,662/873, '80년 1,589/758로 나타났다. (「남북한국력추세비교연구」(민족통일연구원, 1992년), p. 233).

9) 통일원, 「통일백서」(통일원, 1997), p. 27.

(Confederal Republic of Koryo)안을 제안하여 주목을 끌었다.<sup>10)</sup> 이후 우리 정부는 ‘남북상호 불가침협정 체결’ 제의, ‘평화통일 3대 기본원칙’ 천명, ‘남북한 당국간 무조건 대화제의’ 등을 통해 평화통일의 기치를 내세웠다.

이 시기에 국력배양을 토대로 북한의 연방제 통일방안에 대한 방법론적 대응으로서 우리 정부는 기능주의적 통합이론을 수용하였으며, 기능주의적 접근방식에 입각한 단계적인 교류협력과 평화공존론은 그 후 우리 정부 통일정책의 핵심적 논리가 되었다. 남북한이 상당한 기간동안 서로 독립된 두 개의 정치적 실체(polity)로 존재해온 현실 속에서 당장 하나의 국가로 통합하자는 연방주의적 접근은 실현성이 전혀 없는 비현실적 논리임을 비판하면서, 통일은 비정치적 분야에서 정치적 분야로의 단계적 확산을 추구하는 기능주의적 접근방식을 제시했던 점이 특징이다. 이러한 남한 통일정책은 말하자면 통일을 향한 최소주의적 접근방법(minimalist approach)을 선호하여 점진적·단계적 진전을 모색해나갔다.

이러한 통일정책의 기초 위에서 제5공화국 정부는 ‘민족화합 민주통일방안’(1892년 1월 22일)을 제시하여 통일이 민족자결의 원칙아래 겨레 전체의 자유의사가 고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다는 기본원칙을 밝혔다. 이는 북한의 『고려민주연

---

10) 조국통일 5대강령(1973년 6월 23일)의 내용은 다음과 같다. ①남북한간의 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태의 완화(군사문제 우선해결), ② 남북한간의 정치, 외교, 경제, 문화의 제방면에 걸친 합작과 교류의 실현(다방면의 합작), ③남북한 광범한 각계각층 인사들의 통일을 위한 대민족회의 소집(‘대민족회의’ 소집), ④단일국호에 의한 남북연방제를 실시하며 연방국호는 ‘고려연방공화국’이라 한다(남북연방제), ⑤남북한 동시 유엔 가입에 반대하며, ‘고려연방공화국’ 국호에 의한 유엔 가입 실시(단일회원국 유엔 가입). 김일성, “후사크 체코 공산당 서기장 환영대회 연설,” 『김일성저작집』28(1984년), pp. 387~391.

방공화국 창립방안」(노동당 제6차대회 김일성 연설, 1980.10.10)에 대한 대응으로 제안된 측면도 있다. ‘민족화합 민주통일방안’은 「7·4 남북공동성명」의 3대 원칙 가운데 ‘민족대단결’ 원칙 보다 ‘민주’ 원칙을 앞세우면서 민족화합을 처음으로 제기했다는 점에 의의가 있다. 그러나 5공화국 정부의 통일방안은 5공화국 자체의 정치적 정통성·도덕성 문제에 대한 비판과 민주화의 열망 속에서 국민적 관심을 끌지 못했다.

## 다. 통일정책 확립기 : 평화와 민족공동체

### (1) 북방정책과 민족공동체

노태우 정부의 통일·대북정책의 방향은 한국 사회의 민주적 개방으로 특징지어진다. 1988년의 ‘민족자존과 통일번영을 위한 7·7선언’이나 1989년의 ‘한민족공동체 통일방안’ 그리고 1991년의 ‘남북기본합의서’ 합의 등은 노태우 정부가 주도했던 일련의 대북정책을 통하여 구체화되었다. 이러한 대북정책은 북한을 적이 아닌 협력의 동반자로 규정하고, 남북관계를 대결과 반목에서 공존과 화해의 길로 나아가면서 남북한의 장기간 공존을 통한 점진적 평화통일을 천명함으로써 과거의 대결정책으로부터 탈각하는 화해협력정책으로의 선회를 보여주었다. 냉전체제의 와해 과정에서 노태우 정부는 사회주의 체제에 대한 자본주의적 발전양식에 대한 확신과 대북 경제력 우위에 대한 자신감을 바탕으로 과거 냉전체제 아래서 진행되어왔던 남북한간 적대적 대결의식을 상당정도 완화시키는 역할을 수행하였다. 물론 통일민족사에 하나의 분수령으로 기록될 만한 이러한 대북정책의 선회는 오래동안의 민주화투쟁 성과와 민간부문의 통일운동이 정부의 통일정

책의 촉진제가 되었음을 무시할 수는 없다.

그러나 ‘북방정책’으로 일컬어지는 노태우 정부의 대북정책은 당시 개혁개방의 와중에 소비에트 사회주의체제의 해체에 직면한 구소련을 비롯한 동구 사회주의권과의 수교 확대를 통한 대북 고립화정책으로 나타났다. 이러한 북방정책은 공존과 화해의 남북관계의 천명에도 불구하고 북한으로서는 체제존립과 심각한 안보 위협을 재인식하지 않을 수 없는 상황을 초래하기도 했다. 말하자면 한반도의 평화 정착을 추구하면서도 북한의 안보와 체제존립에 충격을 가하는 대북 고립화정책은 북한으로 하여금 노태우 정부의 한반도 평화 정착에 대한 신념과 대북 화해협력의 실천적 의지를 회의케 하지 않을 수 없었다는 점에서 적극적인 평화지향적 정책으로 평가하기에는 한계가 있다. 그럼에도 노태우 정부는 분단시대 줄곧 ‘적’으로 규정해왔던 남북한을 혈연적 ‘민족’ 관념 속에서 역사적 뿌리 의식의 재확인을 통해 대결적·적대적 냉전관행을 탈각하고 굳어질대로 굳어진 남북한 관계를 비약적으로 개선할 수 있는 돌파구를 마련했다는 점에서 크게 평가할 수 있다.<sup>11)</sup>

한민족공동체 통일방안의 특성을 다음과 같다. 첫째, ‘민족통일’을 통해 ‘국가통일’을 실현하겠다는 입장으로 남과 북은 서로의 이념과 체제를 인정하고 존중하는 토대 위에서 상호교류와 협력을 통해 공존공영 관계를 도모하면서 민족공동체를 회복·발전시켜 나가야 함을 밝혔다. 여기서 민족공동체는 민족을 하나로 묶고 있는 뿌리이며 우리 민족이 재결합할 수밖에 없는 당위일 뿐만 아니라 그 자체가 통일의 실현을 가능케 하는 힘의 원천이라 할 수 있다. 둘째, 이 통일방안은 통일을 원상복귀적인 공간적 개념이 아니라, 민족공동체 회복이라는 미래지향적인 시간적 개념으로 보고 중간단계적 성격의 통일과도기를

11) 최장집, “한국의 통일: 통일의 조건과 전망,” 『열린지성(계간)』 1997년 여름 창간호, pp. 150~151.

설정하였다. 따라서 이 과도체제 안에서 통일국가를 지향하면서 평화를 정착시키고 민족동질성을 회복하여 민족공동생활권을 형성하는 과정을 밟아 나감으로써 사회적·문화적·경제적 공동체를 이루어 나갈 수 있다는 것으로, 단일민족사회가 형성되어 ‘민족통일’이 이루어지는 과정에서 정치적 통합의 여건이 성숙되어 나감으로써 궁극적으로 단일 민족국가의 건설, 즉 ‘국가통일’이 완성된다는 입장이다. 셋째, 과도적 통일체제로서 「남북연합」을 발족시킨다. 「남북연합」은 그 자체가 통일된 국가의 최종형태가 아니며, 어디까지나 남과 북이 상호 협력과 공존공영 관계를 도모하면서 통일기반을 조성해 나가는 중간다리 형태의 과도적 통일체제이다.<sup>12)</sup> 남한의 통일정책이 기능주의적 접근방안을 기반으로 있다면, 북한의 연방제 통일방안은 제도적 접근방식이라 할 수 있다.

## (2) ‘민족’ 논리의 시련

김영삼 정부의 통일정책은 기본적으로 6공정부의 통일정책의 계승적 입장에서 출발했다.<sup>13)</sup> 김영삼 정부는 민주적 정통성과 도덕성을 기치로 민족의 화해와 통일 의지를 대내외적으로 과시하면서 출범하였지만, 북한 핵문제의 돌출로 인해 정부 출범의 첫 순간부터 통일 및 대북정책의 방향이 흔들리기 시작했다. 대통령 취임사에서 밝힌 “어느 동맹국도 민족보다 더 나을 수 없으며, 어떤 이념이나 어떤 사상도 민족보다 더 큰 행복을 가져다 주지 못한다”<sup>14)</sup>는, 이른바 동맹국에 앞서는 ‘민족’ 논리는 김영삼 정부의 대북정책 추진과정에서 줄

12) 국토통일원, 「한민족공동체 통일방안」, <기본해설자료> (국토통일원, 1989.9), pp. 23~27.

13) 통일원, 「3단계 3기조 통일정책」(통일원, 1993.8), 참조.

14) 김영삼, <대통령취임사>, 1993년 2월 25일.

곧 시련을 겪지 않을 수 없었다. 국제문제와 민족문제의 이중성을 지니고 있는 한반도 문제는 김영삼 정부 출범 초기부터 북한 핵문제로 한반도의 긴장이 고조되면서 핵문제를 둘러싸고 북한과 미국간의 대결·협상국면이 부각되자 평화와 화해협력을 위한 남북대화는 실종되었다. 김영삼 대통령은 북한 김일성과의 정상회담을 추진하여 핵문제를 비롯한 한반도 현안을 타결하고자 했으나 무산되고 말았다.

김영삼 정부의 ‘민족공동체’ 건설<sup>15)</sup>과 한반도 평화의지에도 불구하고 미국의 대북 강경노선과 남한내 보수주의의 대북 강경노선을 주장하는 요구에 부응하여 북한의 체제안정의 보장을 통한 한반도 평화 정착의 노력을 포기하면서 남북관계 개선의 여지를 축소시켰다. 미국과 남한내 강경 보수세력이 영향에 굴복하고 그들에게 끌려다님으로써 출범 초기의 남북한 화해 협력의 의지는 무색해졌고 대북문제에 대한 정책적 일관성이 심각하게 훼손되어,<sup>16)</sup> 김영삼 정부의 대북정책은 노태우 정부 당시의 남북관계의 결실마저 놓치고 마는 결과를 초래했다. 더욱이 만성적인 경제위기 상황과 김일성 사망 그리고 수년간의 자연재해에 따른 극심한 경제난과 전인민의 기아 상태는 북한체제의 위기국면을 증폭시켜 북한붕괴론이 확산되었다. 이러한 북한체제의 위기국면과 남한 정부의 ‘관망적 입장’(benign neglect)으로 인한 남북관계의 경색국면은 김영삼 정부 말기까지 지속되었다.

15) 김영삼 대통령, ‘8.15대통령 경축사’(1994.8.15).

16) 1994년 대북 협상당시 한·미 공조체제 유지 문제에 대해 미국측 대표였던 로버트 갈루치의 회고는 한국 정부의 입장을 잘 보여준다. “김영삼 정부의 대북정책 변경은 마치 자동차의 자동온도조절장치를 보는 것 같았다. 미국이 유화적 타협움직임을 보이면 김영삼 정부는 ‘더 단호하게 나가라’는 반응을 보였다. 반면 미국이 군사력을 강화하고 무기 배치를 증대하겠다고 하면 ‘좀 참아달라’면서 아직도 협상의 여지가 있다고 강조했다. 미국 입장을 기준으로 그 반대로 움직였던 것 같다.” (<문화일보> 99.4.3).

### Ⅲ. 대북화해협력정책 : 평화와 공존공영

#### 1. 목표 및 추진원칙

김대중 정부의 대북 및 통일정책은 공식적 명칭은 대북 화해협력정책이며, 내용적 측면에서는 포용정책으로, 상징적 수사의 차원에서는 ‘햇볕정책’<sup>17)</sup>으로 지칭된다. 1998년 2월에 출범한 김대중 정부는 취임사를 통해 “남북관계는 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두고 발전시켜 나가야 할 것”이라고 밝혔다. 대북정책의 기본 개념으로 당장 통일을 서두르기보다는 우선 한반도의 냉전구도를 화해협력의 구도로 전환하여 평화 정착에 주력하겠다는 입장이었다. 이러한 화해협력 정책은 우리가 분단상황을 안정적으로 관리하는 가운데, 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건을 지원하는 것이 한반도에서 평화를 유지하고 남북관계의 개선과 통일을 이루어 나가는 가장 현실적이고 바람직한 길로 인식되었다. 이 시기 남북한 국력의 차이는 경제적으로는 비교할 수 없을 만큼 현격해졌는데, 한국은행 통계기준(1999년)에 의하면 국민소득(GNI) 대비 약 26배, 국민 1인당 GNI 대비 약 12배, 무역규모 대비 약 178배의 격차를 보여주고 있다. 여기에다 군사적으로 북한이 병력면에 다소 우위에 있으나, 질적인 측면을 고려할 때 우리가 충분한 억지력을 가지고 있는 것으로 평가되고 있으며, 한·미 군사동맹에 기반한 주한미군의 군사력을 고려할 때 대북 억지력은 더욱 확고하다고 할 수 있다.

대북 화해협력정책의 목표는 평화와 화해협력을 통한 남북관계의

---

17) Kim, Dae-jung, “Don’t Take the Sunshine Away,” in *Korea and Asia: A Collection of Essays, Speeches and Discussions*(Seoul: The Kim Dae-jung Peace Foundation, 1994), p. 33.

개선에 있다. 이는 튼튼한 안보를 통해 평화를 유지하면서, 다른 한편으로는 화해와 협력을 추구함으로써 북한이 스스로 변화의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하고, 한반도 평화와 안정을 도모함으로써 남북한 평화공존의 실현을 추구하고자 했다. 이는 법적·제도적(de jure)통일 보다는 평화의 토대를 확고히 유지하는 가운데, 교류협력을 활성화해 나감으로써 남북주민들이 자유스럽게 오고가면서 상호 이해의 폭을 넓히고 민족동질성을 회복하게 되는 사실상의(de facto) 통일상황의 실현을 목표로 삼았다. 이러한 목표를 달성하기 위한 대북정책의 추진원칙은 다음과 같다. 첫째, 한반도 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 둘째, 일방적 흡수통일 거부, 셋째, 남북한 화해협력의 적극 추진을 대북정책의 3대원칙으로 천명하였다. 이러한 추진원칙에 입각하여 김대중 정부는 ①안보와 화해협력의 병행추진, ② 평화공존과 평화교류의 우선실현, ③화해협력으로 북한의 변화 여건 조성, ④남북간 상호이익의 도모, ⑤남북 당사자 해결 원칙하에 국제적 지지 확보, ⑥국민적 합의에 의한 대북정책 추진 등을 대북정책의 추진기조로 설정하였다.<sup>18)</sup>

화해협력정책은 한반도 냉전구조의 해체에 초점을 맞추었다. 한반도에는 아직도 냉전체제의 유산이 남아있으며, 남북한 관계는 탈냉전 이후 새로운 세계질서의 흐름을 쫓아가지 못하는 이른바 ‘세계사적 지체(遲滯 historical retard)’ 상황에 놓여있었다. 한국도 노태우 정부 시절, 탈냉전 분위기 및 미국의 포용정책에 편승하여 대북 화해·협력 정책을 추구하여 「남북기본합의서」의 체결로 결실을 보았다. 그러나 북한 핵문제로 인하여 남북한관계는 다시 경색됨과 동시에, 1994년 김일성의 사망 이후 김영삼 정부는 북한이 곧 붕괴할 것이라는 전제

18) 통일원, 「98 통일백서」(통일원, 1999), pp. 35~42.

하에 대북 봉쇄정책을 추진하였다. 그에 따라 남북관계는 다시 원점으로 돌아가고 말았으며, 그 결과 정부의 대북 봉쇄정책은 이미 현실적 정합성을 상실하였음이 드러났다. 대북 봉쇄정책은 남북한 관계를 더욱 경색시켰고 긴장을 심화시켰을 뿐, 북한의 붕괴는 물론 북한의 어떠한 변화도 유도하지 못하였다. 더욱이 세계화와 경제적 상호의존성의 증대라는 새로운 세계환경, 그리고 미국 클린턴 행정부 후반의 대북 포용정책, 중국의 지속적 대북 지원, 미·중간의 협력 증대와 같은 동북아 환경을 고려할 때, 대북 봉쇄정책은 성공할 수 없는 것으로 나타났다.

김대중 대통령은 1999년 5월 CNN과의 회견을 통해 한반도의 냉전구조를 해체하지 않고서는 한반도는 물론이고 동북아의 평화와 안정은 이룩되기 어렵다는 입장을 밝혔다. 그는 한반도에서 항구적인 평화와 안정을 이루기 위해서는 보다 근본적이고 포괄적인 접근법을 모색해 나가야 한다고 하면서, 미·일의 대북관계 개선, 남북한 화해·협력, 북한의 대외개방 환경조성, 대량살상무기 확산방지, 정전체제의 남북한 평화체제로의 전환 등'을 내용으로 하는 '한반도 냉전구조 해체를 위한 5대 과제'를 제시하였다.<sup>19)</sup>

---

19) CNN위성회견(전문) 1999년 5월 5일: 첫째, 남북간 대결과 불신의 관계를 화해와 협력의 관계로 전환시켜 나가야 합니다. 이는 1991년 남북 기본합의서를 통해 이룩한 화해, 불가침, 교류·협력의 합의사항을 성실히 이행해 나가야 한다는 것을 뜻합니다. 둘째, 미국과 일본이 북한과의 관계를 개선하고, 정상화하는 과정을 시작하는 것입니다. 우리는 미국과 일본이 꼭 서울을 거쳐 평양에 가야 한다거나, 미·일보다 우리가 먼저 북한을 접촉해야 한다고 생각하지 않습니다. 이 점은 전임정권들과는 그 입장이 분명히 다른 것입니다. 우선 미·북간의 제네바 합의를 쌍방이 성실하게 이행하면서 상호 위협을 감소시키고, 관계를 개선해야 합니다. 셋째, 북한이 안심하고 변화와 개방을 추진하여 국제사회의 책임있는 일원으로서 역할을 다 할 수 있도록 여건과 환경을 조성해 주어야 합니다. 미·일·중·러 등 한반도 냉전과 관련된 국가들은 물론 가

김대중 대통령은 이상의 5대 과제는 한반도 냉전구조 해체를 위한 근본문제로서 서로 밀접히 연관되어 있다고 하면서 포괄적인 방식으로 해결책을 강조하는 한편, 모든 당사자들이 안보는 물론 정치, 외교, 경제, 통상 등 관련사안을 포괄적으로 주고받는 협상을 추진하는 것이 필요하다고 주장했다. 나아가 우리에게 가장 현실적인 대북정책은 북한으로 하여금 전쟁을 포기하게 하고, 북한 스스로 평화공존의 길을 택하게 하는 것임을 천명하면서 포괄적 접근과 대북 포용정책은 한반도 문제를 근본적으로 해결하는 가장 합리적이고 현실적인 대안임을 역설했다. 물론 한반도 문제는 기본적으로 한민족의 뜻에 따라 남북 당사자간의 대화를 통해 해결되어야 한다는 당사자 중심주의와 함께 국제사회의 적극적인 지지와 협조의 중요성을 강조하였다. CNN과의 회견에서 나타난 김대통령의 대북정책의 구상은 그의 임기 내 지속적이고 일관된 입장으로 나타났다는 점에서 가장 체계적인 대북정책의 방향이었다. 김대중 정부의 햇볕정책은 이와 같은 ‘세계사적 지체’ 및 봉쇄정책의 실패를 극복하고, 탈냉전 이후 새로운 세계질서의 흐름에 부응하여 국제사회의 지지를 받을 수 있는 현실적이며 효율적인 대북정책으로 부각되었다. 그러나 당시 북한은 이러한 햇볕정책에 대해 북한을 “내부로부터 와해해보려는 술책”이라고 비난하였다.<sup>20)</sup>

역대 한국정부의 대북정책은 미국의 대한반도 정책의 기초 위에서

---

능한 많은 세계의 국가들이 북한과 교류하여 북한에 햇볕이 많이 들도록 해야 합니다. 넷째, 한반도에서 핵과 미사일 등 대량살상무기를 통제·제거하고 군비통제를 실현해야 합니다. 이는 한반도 냉전구조 해체의 핵심이자 평화체제 구축을 위한 선결과제입니다. 다섯째, 현재의 정전체제를 남북간의 평화체제로 바꾸어야 합니다. 한반도에서 평화체제가 구축되면 남북이 서로 오가며 돕고 나누는 ‘사실상의 통일(de facto unification)’ 상황이 이루어지게 될 것입니다.(<http://www.cwd.go.kr>).

20) <평양방송> 98년 7월 6일.

추진되는 경향을 보여왔다. 미국과 소련의 냉전시대의 대결구도 아래에서는 미국은 북한을 비롯한 공산권에 ‘봉쇄와 억제’(containment and deterrence) 전략을 유지하면서 안보 이익을 가장 중요한 가치로 삼아왔으나, 냉전체제가 무너진 뒤에는 북한을 비롯한 공산권에 ‘참여와 확장’(engagement and enlargement) 정책으로 바뀌 경제 이익을 앞세우는 한편, 자본주의적 시장경제체제로의 전환을 추진하였던 것이다.<sup>21)</sup> 제2차 대전 종결 이후 지난 반세기 동안의 세계사는 미·소를 중심으로 한 냉전체제의 형성과 그 해체의 역사였다. 봉쇄정책은 냉전구조를 유지하고 재생산시키는 메커니즘으로 작용했다면, 포용정책은 동·서 진영간 긴장을 해소시키고, 결국 냉전체제를 와해시키는 데 기여하였다. 냉전체제 해체 후 미국의 한반도 정책의 주요 내용은 대북 억제전략을 기본 축으로 하면서, 북한과의 핵합의(1994. 10) 이후 미사일·핵 등 대량살상무기의 개발과 확산을 막기 위해 북한의 개혁개방을 유도하여 미국의 통제하에 관리할 수 있는 상태를 추구했다. 또한 북한의 체제붕괴와 위기상황에 따른 부정적인 안보 파급을 최소화하고 연착륙(soft-landing)을 유도하기 위해 대북 ‘참여정책’(engagement policy)을 표방하게 된다. 김대중 정부는 ‘봉쇄와 억제’ 전략은 세계사적 냉전체제의 해체 이후 더 이상 대북정책의 기조로 삼을 수 없다는 인식 아래 대북 자신감을 바탕으로 한반도 평화와 남북한 공존공영의 토대를 구축하기 위해 대북 화해협력을 추진하는 햇볕정책(sunshine policy)으로의 과감한 전환을 추구했던 것이다.

대북화해협력정책은 사실상 안보 우선주의의 대북정책과는 패러다임이 다르다. 그동안 한국 정부는 통일을 위한 대화 노력에 앞서 안

21) 이재봉, “미국의 대동북아시아 정책과 북미관계의 전망,” 한국국제정치학회 1997년도 통일학술회의 발표논문(1997년 10월), p. 5.

보 우선주의 입장을 오랫동안 지속시켜왔다. 이론적 차원에서 남북간 긴장완화와 안보 위기감이 어느 정도 해소되고 군사적 균형이 보다 안정적으로 이루어지도록 하려면 갈등 당사자간 정치군사적 접근보다는 비정치적·비군사적 부문에서의 접근을 중시하는 기능주의적 접근법이 활용될 필요가 있다. 통합이론의 한 갈래인 기능주의는 서구사회의 통합과정에서 일찍부터 적용되었던 이론으로, 남북간 갈등 완화와 상호관계의 발전을 모색하는 데 기능주의론은 시사하는 바가 무척 크다. 반세기 이상 갈등과 대결관계를 유지해온 남북한간 평화를 향한 첫걸음으로 갈등 해소를 위한 기능주의적 접근의 유용성을 재확인하는 의미에서, 갈등 해소 방안으로 다음과 같은 ‘갈등의 점증적 상호감축’(Graduated Reciprocation in Tension Reduction: GRIT) 전략을 중시하는 오스굿의 인식논리를 이해할 필요가 있을 것이다.

갈등의 한 당사자는 제1단계로서 긴장완화를 원한다는 신호를 보내야 하며, 이 제1단계는 긴장완화의 논리적 연계와 관련되어야 한다. 이 초기의 움직임은 상대방에 의해 악용될 수 있기 때문에 국가안보 문제 외부의 것이어야 한다. 뒤따르는 움직임들은 상대방에 대한 실제의 위협을 감소시키는 방향으로 나가야 상호의존적 관련을 갖게 된다. 전략의 윤곽은 국내적으로 그리고 상대방에게도 사전에 알려지게 된다. 각자가 첫 번째 또는 두 번째 단계에 반응하게 되면 갈등의 점진적 상호감축을 낳을 수 있다.<sup>22)</sup>

이러한 갈등의 점증적 상호감축 전략에 의하면 햇볕정책은 반드시 국가안보 문제 이외의 영역에서 접근되어야 한다. 평화 문제는 일반적으로 힘의 균형, 집단방위, 집단안보 등을 중심으로 접근해왔다. 그

22) Walter C. Clemens, Jr., “GRIT at Panmunjom: Conflict and Cooperation in a Divided Korea,” *Asian Survey*, June 1973, p. 547; Charles E. Osgood, *An Alternative to War or Surrender*(Urbana: University of Illinois Press, 1962), 참조.

런데 평화에 대한 기능주의적 이론은 힘으로 이룩한 평화는 결국 전쟁을 수반하는 결과를 가져오게 되며, 주로 군사력에 의한 힘의 균형 또는 세력균형론(balance of power)이 입각한 평화는 공포의 평화론에 불과하다고 비판한다. 즉, 기능주의론은 전혀 다른 발상과 시각에서 전쟁과 평화 문제에 접근할 것을 제안한다. 그리하여 비군사적 차원의 경제교류나 교역과 협력 등의 기능을 중심으로 국가간 협력과 협조망의 구축을 통해 평화를 추구할 수 있다는 입장이다. 김대중 정부의 햇볕정책은 교역과 교류협력을 중시하고 있는 점에서 바로 이러한 기능주의적 접근법에 기반한 정책임을 살펴볼 수 있다.<sup>23)</sup>

## 2. 성과 및 한계

통일과 평화의 문제는 논리적 측면에서 ‘통일이냐, 평화냐’라는 선후관계의 논쟁을 불러일으킬 수 있다. 이를테면 한반도 평화의 토대 구축 위에서 궁극적인 통일로 나아가야 할 것인가, 그렇지 않으면 통일이 이루어져야만 한반도의 참된 평화가 가능한가 하는 문제로 환치될 수 있다. 물론 통일한국은 평화와 민주주의의 이념을 온전히 구현하는 국가이어야 한다는 전제는 변할 수 없다. 이 경우 한반도 통일은 동북아의 긴장과 갈등 요인을 해소시킨다는 점에서 통일이 완전히 이루어지기 전까지 궁극적 평화상태는 유보적일 수밖에 없는 측면도 있다. 그러나 통일은 갈등 구조를 해소하고 평화 상태의 축적을 통해서 도달할 수 있는 영역이라고 볼 수 있다. 이처럼 실천적 측면에서 평화는 통일에 선행하는 가치이다. 한반도 긴장해소 상태를 ‘작은 평화’라고 하고 통일을 통한 평화를 ‘큰 평화’라고 할 때, 궁극적인 ‘큰

23) 구영록, “기능주의 이론과 햇볕정책,” 『한국과 햇볕정책』(법문사, 2000), pp. 147~149.

평화'를 구현하기 위해서는 실천적 차원에서 '작은 평화'를 통한 평화의 토대를 구축하는 작업이 중요하다.

#### 가. 성과<sup>24)</sup>

화해협력정책의 추진 성과는 무엇보다 먼저 남북정상회담 개최와 다양한 남북대화 추진에서 찾을 수 있다. 남북한은 분단사상 최초로 2000년 6월 남북정상회담을 개최하여, 남북관계가 대립과 대결이 아닌, 화해와 협력으로 나아가는 전환점을 이루었으며, 특히 남북정상회담에서 '경제협력을 통한 민족경제의 균형적 발전' 등을 명시한 「6·15 남북공동선언」을 발표함으로써 이 선언은 남북관계를 개선시켜 가는 중요한 디딤돌이 되었다. 남북정상회담 이후 남북대회는 남북장관급 회담을 중심으로 다양한 분야에서 총 50여 차례의 회담이 개최되었다.<sup>25)</sup> 특히 1995년이래 한반도에서 개최되지 못했던 남북회담이 한반도에서 다시 개최되었고, 판문점도 1994년 이후 약 6년만에 회담 장소로 복원되었으며, 장관급회담, 국방장관회담, 경제협력추진위원회는 남북왕래, 군사실무회담은 판문점, 적십자회담은 금강산으로 점차 정착되는 모습을 보였다.<sup>26)</sup>

둘째, 군사적 긴장 완화를 들 수 있다. 남북정상회담 이후 휴전선

24) 통일부, 종합자료집 「대북정책 추진 현황」(통일부, 2002.12).

25) 2002년 말까지 장관급회담, 특사회담 등 정치·총괄 분야 회담 총 10회; 국방장관회담, 군사실무회담 등 군사분야 회담 총 14회; 경제협력추진위원회, 실무협의회 등 경제분야 회담 총 19회; 적십자회담, 아시아 경기대회 참가 등 사회분야 회담 총 8회.

26) 회담장소로는 중국 7회, 서울 7회, 평양 11회, 금강산 19회, 판문점 14회, 제주도 2회였으며, 남북정상회담 이후 공동보도문 15건, 합의서 16건이 채택되었다(공동보도문: 장관급회담 8건, 국방장관회담 1건, 경제분야 회담 3건, 적십자회담 3건. 합의서: 경제분야 11건, 군사분야 1건, 적십자 분야 3건, 체육분야 1건).

에서 비방·중상이 중지되고 무장간첩 침투사건이 사라지는 등 과거에 비해 남북간 긴장이 현저히 완화되었으며, 2000년 9월에는 분단사상 최초로 남북 국방장관회담이 개최되어, 남북간 긴장을 완화하며 한반도에서 항구적이고 공고한 평화를 이룩하여 전쟁 위협을 제거하는 데 노력하기로 하였다. 그리고 경의선 철도·도로 연결 등을 통해 비무장 지대 철책과 지뢰를 제거했고 남북군사실무자간 직통전화도 설치하였으며, 이를 바탕으로 군사적 신뢰구축의 계기가 마련되었다.

셋째, 남북경제공동체 건설 추진에서 많은 진전을 이루었다. 정경 분리 원칙에 입각한 일관된 경제교류협력을 통해 우리의 자본·기술이 북한의 노동력과 결합, 호혜적인 경제이익을 창출할 수 있는 남북경제공동체의 토대를 마련하게 되었다. 남북사이에 경의선·동해선 철도와 도로의 연결, 해운 협력, 임진강 수해방지 등 인프라 구축과 제도화가 추진되고 있으며, 민간에 기반한 경제협력사업과 교역이 꾸준한 증가세를 보였다. 또한 남북경협의 법적·제도적 장치 마련을 위해 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등 4개 경협 합의를 타결하기도 했다.

넷째, 인적·물적 교류 분야에서 괄목할 만한 증대를 이루었다. 남북간에 ‘보다 많은 접촉과 대화, 교류와 협력’을 적극 추진하면서 남북간 왕래인원이, 금강산 관광객을 제외하고도, 이전보다 20배정도 증가하는 커다란 성과를 거두었다. 특히 교류 분야가 문화·예술·학술·체육·종교·방송 등 사회 전 분야로 확대되었으며, 주로 제3국에서 이루어지던 민간 교류행사가 서울·평양·금강산 등 한반도내에서 이루어졌으며, 남북교역도 1998년에 2억달러에서 2000년과 2001년에는 4억달러, 2002년 11월 현재 5억6천만 달러로 증가추세를 나타냈다.

다섯째, 이산가족 문제 해결을 비롯한 인도적 사업도 상당한 성과를 거두었다. 남북정상회담을 계기로 이산가족문제 해결에 일대 전기

가 마련되면서, 5차례의 이산가족 상봉단 교환을 통해 5,400여명의 이산가족들이 상봉하였으며, 생사·주소 확인 사업 등을 통해 총 12,000여명이 생사 및 주소를 확인하였다. 특히 금강산에 이산가족 면회소를 설치·운영하기로 합의함으로써 이산가족문제가 제도적으로 해결될 수 있는 기반을 마련하였다.<sup>27)</sup> 그리고 인도적 대북지원 사업의 일환으로 우리 정부는 동포애적·인도적 차원에서 또 남북화해협력을 이끌어 가기 위해 식량난을 겪고 있는 북한에 대해 식량, 비료 등을 지원하였다.<sup>28)</sup> 이와 함께 민간차원에서도 종자개량, 농자재 지원, 결핵 퇴치, 병원 현대화, 삼림 복구 등 정부와 보완적인 형태로 대북 지원을 실시하여 대북 화해협력의 민족사적 과제에 적극 동참하였다.<sup>29)</sup>

---

27) 북한이탈주민 정착 지원사업과 관련하여 북한이탈주민중 국내 입국을 희망하는 사람의 '전원 수용' 입장에 따라, 국내에 입국한 북한 이탈주민은 1998년 이후 매년 2배 가량 증가하고 있으며, 북한이탈주민 교육 시설인 '하나원'이 1999년 7월 개원되었고, 북한이탈주민의 교육, 직업 훈련, 취업보호 등 각종 프로그램 확충과 더불어 안정적 정착기반이 조성되고 있다.

28) 1998년 이후 2002년 11월말까지 5년간 정부의 대북지원은 3,488억원으로 이전 정부 3년간 지원액 2,114억원보다 상회하고 있으나, 연평균으로 환산하면 697.6억원으로 이전 정부 704.6억원보다 다소 적은 편이다. 1998년 이후 2002년 11월까지 5년간 정부와 민간의 총 대북지원액 5,783억원을 연평균으로 환산하면 11,566억원이며, 이는 국민 1인당 약 2,460원 정도에 달한다. <대북지원, 사실은 이렇습니다>, 통일부 2002. 12.

29) 북한은 식량난 등으로 인해 1993년 대비 1999년 복지지표가 현저히 감소하였다. 2001년 5월 북경에서 열린 제5차 아동보호 아태각료급 회의에서 북한 대표 최수현 외무성 부상이 발표한 내용에 따르면, 평균수명 73.2세에서 → 66.8세로, 6.4세 감소; 신생아 사망률 1,000명당 14명 → 22.5명으로, 8.5명 증가; 5세이하 영유아 사망률 1,000명당 27명 → 48명으로, 21명 증가 현상을 보여주고 있다. <연합뉴스> 2001년 5월 15일자(<http://www3.yonhapnews.net>).

## 나. 한계

남북정상회담 이후 대북 화해협력정책은 추진과정에서 초기와는 달리 기대한 만큼의 성과를 얻지 못하고 상당기간 답보상태에 머무르면서 국민적 지지가 감소하는 가운데 비판 여론에 부딪히기도 했다. 이는 대북정책의 전략적 타당성에도 불구하고 전술적 차원에서 스스로의 한계를 드러내지 않을 수 없었던 다양한 요인에 기인한다.

김대중 정부 출범 초기 햇볕정책으로 일컬어졌던 대북 포용정책은 명확한 논리구조를 갖추지 못한 상태에서 출발했다. 햇볕정책의 상징적 성과는 달리 추상적인 대북 포용정책의 천명아래 남북관계의 변화와 국내외적 반응에 따라 여러 가지 ‘원칙’ - 이를테면 대북 3원칙, 안보 3원칙, 정경분리 원칙, 상호주의 원칙 등 - 이 제시되었으나, 모두 개념상의 혼란을 초래했다.<sup>30)</sup> 따라서 대북 포용정책은 처음부터 일관된 논리를 가졌다고보다는 상황적응적 논리였다는 점에서 남북관계의 변화와 국내정치 및 여론의 향배에 따라 영향을 받음으로써 정책적 일관성을 유지하기가 어려웠다. 특히 햇볕정책과 안보의 관계가 관건적인 문제라고 할 수 있는데, 대북포용정책은 튼튼한 안보에 기반한 화해협력정책으로 이른바 안보와 협력의 병행 추진전략으로 강조되었다. 그러나 북한의 체제생존 문제로부터 나타날 수밖에 없는 안보 문제의 불안정을 근원적으로 해소할 수 없는 한계로 인해 포용정책의 기초가 흔들리게 되었다. 여기에다 서해교전 등 북한의 의도적·비의도적인 도발로 인한 안보위기 국면에도 일방적으로 대북협력의 기초의 손상을 우려하여 그러한 안보위기에 합리적으로 대응하지 못했을 뿐

30) 조한범, “대북포용정책의 평가와 차기정부의 대북정책 방향,” 통일연구원 통일정책연구실·충청정치학회 주최 <햇볕정책의 평가와 향후 대북정책 추진과제> 워크샵(2002.10.10), 참조.

만 아니라, 남북간 안보문제에 대한 실질적 논의로 연결시키지도 못했다. 따라서 대북포용정책의 전제조건인 안보 문제 해결의 틀을 마련하지 못함으로써 안보와 협력의 병행전략은 근본적인 한계를 드러낼 수 밖에 없었다.

한편 김대중 정부의 대북·통일정책의 전략적 접근 의혹을 불식시키기 못한 점도 화해협력정책 추진과정에 커다란 한계로 작용했다. 김대중 대통령의 통일 문제에 대한 통찰력과 경륜이 대북정책에 대한 적극적인 열정과 추진 의지로 나타났으나, 전임 정부와는 다르다는 과시욕과 가시적 성과에 대한 집착하는 급급한 모습을 보이기도 했다. 그에 따라 대북정책의 목표와 수단을 혼돈하는 결과를 초래하여 한반도 평화정착과 남북관계의 실질적 개선이라는 전략적 목표보다는 그것을 추진하기 위한 정책적 수단인 포용 자체가 교조화되는 경향도 나타났다. 더욱이 대북정책의 전략적 접근에 대한 비판은 북한 김정일 국방위원장의 서울 답방 문제를 둘러싸고 나타났다. 김대중 정부의 임기 말년까지 포기하지 못했던 김정일 위원장의 답방 문제는 대선 국면과 맞물려 국내정치적 영향을 기대하는 전략적 발상으로 의혹을 샀으며, 마치 답방을 애걸하는 듯한 모습은 대북정책에 대한 불필요한 양보와 북한의 입장을 자극하지 않으려는 지나친 배려와 자제 등으로 오히려 대북 화해협력정책에 부정적인 결과를 초래했다는 비판을 불러일으켰다.

마지막으로 국민적 합의기반의 문제를 지적하지 않을 수 없다. 사회주의체제의 몰락과 소비에트체제의 붕괴에 의한 세계사적 변화에도 불구하고 한반도를 둘러싼 동북아의 냉전구조가 해체되지 않는 상황에서 우리 국민의 뿌리깊은 냉전문화가 내재화된 가운데 추진된 대북 화해협력정책에 대해 국민적 지지와 합의가 자연스럽게 이루어지기를 기대하기는 어려웠다. 말하자면 세계시간과 민족시간과의 불일치에

의한 ‘역사적 지체’(historical retard) 현상을 쉽게 극복할 수 없는 근원적인 한계가 있었다. 여기에는 남북관계의 이중성 즉, 평화와 긴장, 통일과 안보, 협력과 갈등, 대결과 대화의 ‘상황의 이중성’으로 인한 대중적 인식의 혼동으로 인한 대북정책에 대한 국민적 합의와 지지의 근원적 한계를 이해할 수 있다.

그러나 냉전문화와 상황의 이중성의 한계와는 달리, 국민적 합의 창출에 성공하지 못했던 데에는 김대중 정부 자체에도 상당 부문 귀책사유가 있다. 우선 정부차원의 대북경협 및 대북지원 추진과정에 국민적 부담이 예상되는 경우 충분한 대국민 설득과 지지를 위한 노력을 기울였어야 했다. 예컨대 일방적으로 정부 차원의 대북지원 의사를 밝힌 ‘베를린 선언’(2000년 3월 9일)의 경우 북한의 상당한 기대감을 불러일으켜 정상회담에 합의하는 배경이 되었지만 국민적 지지와 합의없이 도로, 항만, 철도, 전력, 통신 등 사회간접자본 분야의 대북지원이 적극적으로 추진될 수 없었다.<sup>31)</sup>

대북화해협력정책의 기초는 일찍이 6공정부 당시 사회주의체제의 붕괴와 남북한 경제력 차이에 의한 대북 자신감을 바탕으로 추진된 1988년의 노태우 대통령의 민족자존과 통일번영을 위한 ‘7·7특별선언’이나,<sup>32)</sup> 그해 유엔통회 연설 ‘한반도에 화해와 통일을 여는

31) 김대중 대통령은 2000년 3월 베를린 자유대학 방문 연설을 통해 한반도 냉전구조 해체와 항구적인 평화와 남북간의 화해·협력을 강조하면서 정부 차원에서 북한의 경제극복을 위해 북한의 사회간접자본 확충과 안정된 투자환경 조성, 그리고 농업구조 개혁을 위한 대북협력을 선언하였다. <베를린 자유대학 대통령 연설문-독일 통일의 교훈과 한반도 문제(베를린 자유대학(2000.3.9)>

[http://www.cwd.go.kr/korean/diplomacy/kr\\_europe4/dip11\\_2\\_5.php](http://www.cwd.go.kr/korean/diplomacy/kr_europe4/dip11_2_5.php). 2002년 6월의 남북정상회담의 합의를 도출할 수 있었던 데에는 김대통령의 ‘베를린선언’에 대한 북측의 기대와 호응이라는 측면이 강하다.

32) ‘7·7특별선언’은 한반도 평화 정착과, “남북간에 화해와 협력의 밝은 시대를 함께 열어가야” 한다고 선언했다. 통일부, 『통일백서』 1992, pp.

갈'(1988.10.18)<sup>33)</sup>에서 천명된 내용이였다. 이러한 대북 화해협력 정책의 기초는 김영삼 정부에서도 그대로 계승되었으며, 비록 북한 핵문제로 인해 한반도 문제의 주도권을 상실한 상태였지만 민간 및 정부 차원의 대북지원도 추진되었다. 이런 점에서 화해협력을 기초로 한 대북정책은 큰 틀에서 보면 1980년대 후반부터 우리 정부 대북정책의 기초로 볼 수 있으며, 이러한 대북정책은 당시 민족문제에 관심을 가진 많은 지식인들과 대북정책 전문가들의 참여와 지지를 받았다. 그러나 김대중 정부는 햇볕정책의 창의성과 대북화해협력정책의 일관된 추진을 강조하는 과정에서 역대 정부의 대북정책의 승계의 측면은 무시하게 되었다. 즉, 김대중 정부의 대북화해협력정책의 '방향성'에 대한 지나친 자기확신이 그러나 정책기조에 기반한 역대 정부의 대북정책의 '역사성'을 외면하는 결과를 초래했던 것이다. 더욱이 역대 정부의 대북정책의 형성과 추진과정에 관심을 가진 많은 지식인들과 전문연구자들이 소외·배제됨으로써 대북정책에 대한 이해와 합의 도출의 기반은 축소될 수밖에 없었으며, 어느 면에서는 그들을 경계 대상으로 인식함으로써 오히려 정부의 대북정책에 대한 국외자·방관자로 만들어 종내에는 냉소적인 비판세력으로 돌아서게 했던 것이다. 바로 이러한 데에서 대북정책에 대한 정부의 집요한 홍보와 설명에도 불구하고 국민적 합의기반 확충의 한계를 드러내지 않을 수 없었다. 이와 함께 김대중 정부의 통일정책의 수립·결정과정에서 공적 기구의 활용보다는 비공개적 사적 채널을 선호한 점도 대북정책에 대한 국민적 합의기반의 확충을 기대할 수 없게 했다.

국가안보와 통일의 방향, 그리고 국민 부담을 요청하는 대북정책은 여야간 정쟁의 대상이 되어서는 안되며 국회에서 충분한 검토와 논의

---

419~421.

33) 통일부, 「통일백서」, 1992, pp. 421~431.

를 통해 초당적 차원에서 추진되어야 함에도 불구하고 국민의 대표기구인 국회가 배제됨으로써 국민적 합의 창출의 가능성을 스스로 방기한 측면도 크다. 그리하여 김대중정부의 대북정책을 둘러싼 정부와 언론간, 언론과 언론간, 언론과 시민단체간, 시민단체 상호간, 지식인 그룹간의 유례없는 갈등은 흔히 남남갈등으로 말해지면서 민족화해와 남북협력을 위해 먼저 남남대화가 이루어져야 한다는 인식이 보편화될 정도였다.<sup>34)</sup> 이처럼 통일과 대북정책을 둘러싸고 우리 사회가 편 가르기식으로 두 쪽으로 나뉜 데에 대해 냉전 수구세력의 책임과 함께, 김대중 정부의 역할과 책임 문제도 지적하지 않을 수 없을 것이다.

---

34) 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 편, 『민족화해와 남남대화』(한울아카데미, 1999), 참조.

## IV. 한반도의 평화와 미국

한반도 문제는 대개 국제문제와 민족문제의 이중적 성격이 중첩된 복합국면으로 드러난다. 분단 자체가 근대 민족국가 수립을 둘러싼 한민족의 내적 갈등과 국제정치적 역학관계가 복합적으로 투영된 결과이지만, 분단 이후 한반도정세는 주로 미국 중심의 외세의 힘과 영향력아래 종속되어왔던 이른바 피규정(被規定)의 역사였다. 이러한 한반도 정세가 남북한에 의해 ‘상대적 자율성’을 획득한 계기가 2000년 6월을 남북정상회담을 전후한 시기였다고 볼 수 있다. 이를테면 남북정상회담은 분단체제가 형성된 이래 남북한 주민은 자신들의 운명과 미래를 스스로 결정할 수 있는 정치적 자주성을 처음으로 발휘한 역사적 분기점을 이룬 쾌거였다.

그러나 2001년 미국의 부시(George W. Bush)행정부의 출범으로 비교적 짧은 기간에 불과한 민족중심의 자주적 논리는 벽에 부딪혔으며 한반도 문제는 다시 미국 중심의 외적 규정력에 종속되고 마는 결과가 초래되었다. 따라서 김대중 정부의 한반도 평화와 대북화해협력정책의 의지와 노력은 미국의 대한반도 전략아래 북미관계의 긴장국면이 조성됨으로써 우리 정부의 한반도 평화와 남북관계 개선을 위한 대북화해협력정책은 근본적이 진전을 보기 어려웠다. 그와 함께 미국 부시 행정부의 대북 강경노선과 ‘테러와의 전쟁’을 선포하면서 북한을 이란, 이라크와 더불어 ‘악의 축’(axis of evil)으로 규정하여 한반도 위기국면이 고조되는 상황을 맞이하기도 했다. 이처럼 한반도 평화와 남북관계 개선에 대한 우리 정부의 입장이 미국으로부터 외면되는 가운데서도 남북한은 교류협력을 통한 한반도 평화 의지를 과시하는 한편, 북한은 개방과 개혁을 통한 경제회복을 추구해 나가려는 노력을 보였다. 그러나 마침내 2002년 10월 김대중 정부 임기 말에 불거진

북한 핵문제로 인해 북미관계의 위기국면과 함께 한반도 문제는 급속히 미국 중심의 국제문제로 전화되고 말았다. 그러므로 한반도의 평화체제 구축의 과제와, 남북한 공존공영과 궁극적인 민족 통일을 달성하기 위해서는 한반도 정세와 한민족의 미래에 가장 큰 영향력을 미치는 미국에 대한 이해 즉, 미국의 세계전략과 그에 연동된 동북아 전략이 대한 이해가 전제될 필요가 있다.

## 1. 미국과 21세기 국제질서

### 가. 유라시아를 장악하라!

미국의 대외정책의 입안과 수행과정에 영향을 미치는 주류 학계의 지배적 세계관은 대개 냉전체제의 붕괴 이후 21세기 세계질서를 미국 중심으로 어떻게 재편할 것이며, 그러한 세계질서 구축과정에서 미국의 전략과 그것을 수행할 수 있는 전술적 수단들을 어떻게 확보할 것인가에 기반하고 있다. 21세기 미국 중심의 세계체제 구축이 미국 대외정책의 핵심이다. 이 과정에서 미국의 세계지배 과정에 방해가 되거나 장애물로 떠오르는 국가는 반드시 제거해야 한다는 전제에서 ‘미국은 오직 승리할 뿐이다’는 강력한 승리이데올로기가 제시되고 있다.

브레진스키와 같이 미국 중심의 세계지배 논리를 노골적으로 주장하는 경우는, 지난 세기 말 소비에트 연방의 패배와 붕괴는 서반구의 강국인 미국이 유일하고 사실상 최초의 세계 강국으로 급속히 부상하는 역사적 도정의 마지막 단계라고 규정한다. 그는 미국이 세계를 제패하기 위해서는 지정학적 중요성을 지닌 유라시아를 지배해야 한다는 논리를 펴고 있다. 즉, 유라시아 서쪽 주변부에 해당하는 유럽은 아직까지도 세계적인 정치·경제적 힘을 보유하고 있고, 유라시아 동쪽

지역에 해당하는 아시아는 최근 경제적 성장의 중심으로 떠오르면서 정치적 영향력도 증대되고 있는 지역이다. 그러므로 전세계적 유라시아의 국제관계를 어떻게 다룰 것인가, 특히 패권적이고 적대적인 유라시아 강국의 부상을 어떻게 저지할 것인가 하는 문제가 미국의 세계제패의 과제임을 강조했다. 말하자면 미국의 21세기 세계제패(global primacy) 전략은 ‘유라시아를 장악하라!’는 주장으로, 유라시아는 세계의 지정학적 중추로서 미국의 가장 중요한 地政전략적(geostrategy) 목표인 유라시아 ‘관리’(manage)가 세계제패의 관건임을 역설하였다.<sup>35)</sup> 미국 중심적 세계체제 구축 전략의 관철을 위해 유라시아에서 어떠한 단일 국가 혹은 국가간의 조합이 유라시아로부터 미국을 축출하거나 미국의 역할을 축소시키는 것을 막아야 하며, 석유 등 천연자원의 보고인 중앙아시아의 배타적 지배를 관철해야 한다.<sup>36)</sup>

유라시아에 대한 미국의 지정전략의 요체는 다른 지역적 강국이 미국의 세계 일등적 지위를 위협하는 방식으로 부상하지 못하도록 막는데 최우선 순위를 두어야 한다는 데 있다. 브레진스키는 체스에서와 마찬가지로 미국의 세계적 전략가들은 상대방의 수를 예측하여 몇 수를 앞서나가야 한다고 조언하면서, 지속가능한 지정전략은 단기적 전망, 중기적 전망, 장기적 전망의 구도 속에서 접근해야 한다고 덧붙이는 것을 잊지 않았다. 단기적으로 유라시아 지도 위에서 지정학적 다원성을 만연시키고 그러한 상태를 공고히 하는 것이 미국의 이익에 부합되는 바, 이 지역에서 미국의 패권을 위협하는 국가는 물론 그러한 가능성이 있는 적대적 동맹이 출현하지 못하도록 막는 조치가 중

35) Zbigniew Brzezinski·김명섭 옮김, 『거대한 체스판(The Grand Chessboard 1997)』(삼인, 2000), 서문 pp. 15~17.

36) 미국의 헤이라크진은 중동 지역을 비롯한 유라시아 전역의 석유 및 천연자원의 장악을 위한 전쟁임은 잘 알려진 사실이다.

요하다. 중기적으로는 점차 미국에게 더 협력적인 범유라시아적 안보 체제의 전략적인 동반자 국가들을 구축해 나가야 하며, 장기적으로는 중단기적 성과에 기초하여 정치적 책임을 분담하는 전지구적 중심을 만들어 가는 데 있다고 강조한다.<sup>37)</sup>

이러한 입장에서 볼 때 미국의 가장 긴박한 임무는 어떠한 단일 국가 혹은 국가간 연합형태가 유라시아부터 미국을 축출하거나 미국의 헤게모니적 역할을 축소시키는 것을 막아야 하며, 이를 위해서는 중앙아시아를 포함한 유라시아 지역을 다양한 국가군으로 분열시켜 서로 연대나 통합을 추진하지 못하도록 해야 한다. 따라서 다른 국가가 미국의 영향력에 도전할 경우 희생의 대가가 크다는 사실을 충분히 주시시켜야 하는 데 미국 대외정책의 초점이 맞춰져 있는 것을 알 수 있다.

유라시아 중심의 지정전략에 의하면, 유라시아의 지정학적 추축국은 EU, 러시아, 중국, 인도로 볼 수 있다면, 유라시아 관리의 기축은 터키, 우크라이나(아제르바이잔, 이란) 남한의 세 지역이 된다. 터키는 서구지향적 국가로 이슬람세력의 팽창을 저지하는 보루라 할 수 있다. 우크라이나는 러시아의 재등장 방지할 수 있는 국가다. 우크라이나 없이 러시아가 유라시아의 제국으로 부상하는 것은 어렵기 때문이다. 유라시아 관리를 위한 또 다른 중요한 국가는 극동아시아의 한반도에 자리잡은 한국이다. 한국은 중국의 팽창을 차단하고 미·일경제 공간 확보를 위한 동아시아의 거점국가이며, 이러한 위상에서 한국에서의 주한미군의 유지는 특히 중요한 문제가 아닐 수 없다.<sup>38)</sup>

미국의 세계제패 전략의 하위 체계인 동북아 지역의 헤게모니 전략의 핵심적인 관건은 중국을 어떻게 관리하느냐 하는 문제에 달려 있

37) Z. 브레진스키, 앞의 책, pp. 253~254.

38) Z. 브레진스키, 앞의 책, pp. 51~72.

다. 물론 바람직한 시나리오는 민주화되고 자유시장화된 중국이 더욱 큰 아시아지역의 협력의 틀 내에서 포섭되는 상태이나, 만일 중국이 경제적·군사적 강국으로 지속적인 성장을 보인다면 이는 미국의 세계 제패 과정에 위협적인 상황으로 발전할 수 있다. 미국이 동북아 지역에서 거대 중국이 출현하는 상황을 막고자 하는 어떠한 노력도 중국과 갈등을 격화시키게 될 것이나, 그러나 중국과 마냥 편안한 관계를 유지하는 것도 중국에는 엄청난 대가를 치르게 될 수 있다. 이런 점에서 미국에겐 중국의 성장과 중국의 영향권을 어느 수준까지 용인해야 할 것인가 하는 문제가 전략적 포인트가 아닐 수 없다.

미국의 동북아전략의 핵심은 중국의 '관리'에 있다고 할 수 있다. 이런 맥락에서 미국의 한반도 전략이 구사되며, 특히 미국의 대북정책은 대중전략의 틀 속에서 전개되게 된다. 따라서 평양을 바라보는 미국의 눈은 언제나 평양 너머 북경을 바라보고 있는 것이다. 말하자면 미국의 대북정책과 한반도 정책은 대중전략의 틀 속에서 전개되고 있으며, 대중전략은 미국의 세계제패 전략의 지정전략학적 구조 속에서 전개된다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 남한에서의 미군 주둔은 특히 중요하다. 주한미군의 유지 없이는 미·일의 방위협력은 효율적으로 지속되기 어려우며, 그러한 상황에서 일본은 군사적으로 더 자립화하려고 할 것이다. 그런데 미국이 우려하는 점은 통일한국을 향한 어떠한 운동도 미군의 지속적인 남한 주둔을 거부할 가능성이 높다는 데 있다. 통일한국이 주한미군의 영구주둔 형태를 받아들인다는 보장은 없으며, 통일한국이 주한미군 주둔은 중국의 강력한 반발에 부딪힐 것이다. 따라서 미국이 중국과의 관계를 어떻게 관리하느냐 하는 것은 필연적으로 미·한·일 삼각 안보 관계의 안전에 직접적인 영향을 미칠 것이라는 점에서 미국의 한반도정책과 대북정책은 대중전략의 틀 속에서 이해될 수 있다.<sup>39)</sup>

한편 냉전체제 붕괴 이후 미국의 엄청난 군비체제 유지를 위해 새로운 적을 찾으면서 지속적인 세계제패 논리를 제시한 헌팅턴의 입장은 브레진스키의 지정전략학의 선구적인 측면이 있다. 그는 1991년 미국의 이라크 침공을 계기로 향후 세계질서는 이데올로기 대립구도였던 냉전체제가 해체된 이후 문명간 대결 구도로 나타날 것으로 주장하여 미국의 헤게모니에 도전적인 문명권에 대한 대응전략의 마련을 촉구하였던 것이다. 그리하여 보편문명에 대한 이슬람 문명을 비롯한 중국 문명의 도전 등 서구기독교 문명과 갈등적인 관계로 나타날 수밖에 없는 문명들에 대해 미국의 대응과 관리를 미국 대외정책의 기조로 삼아야 된다고 설득했다.<sup>40)</sup> 물론 보편문명은 서구와 근대화를 속성으로 한다. 서구는 그리스-로마의 유산, 카톨릭과 프로테스탄트, 유럽어 등의 세계라면, 근대화는 종교적·세속적 권능의 분리, 법치, 사회적 다원주의, 대의제, 개인주의 등을 포괄하는 특성을 지닌다. 그후 헌팅턴은 그의 주장을 한층 체계화시킨 서구중심적 세계관에 입각하여, 오늘날 서구세력의 중심인 미국의 세계제패의 당위성과 이슬람 세력의 도전과 중국의 성장을 관리해야 하는 전략적 사고를 제시했던 것이다.<sup>41)</sup>

그런데 21세기 세계질서가 과연 미국의 구상과 의도대로 이루어질 것인가? 또한 이 과정에서 미국과의 전통적인 우방이나 동일 문명권 내에서의 도전을 전혀 예상할 수 없는가 하는 문제들이 제기된다. 비록 혼치 않은 경우이지만 서구문명의 충돌로 EU와 미국간의 갈등을 예견하는 논리도 주목되는데, 이를테면 팍스 아메리카에 대한 도전으

39) Z. 브레진스키, 앞의 책, pp. 79~80.

40) Samuel. P. Huntington, "The Clash of Civilizations", *Foreign Affairs* 1993, summer.

41) Samuel. P. Huntington·이희재, 『문명의 충돌(The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order)』(김영사, 1997), 참조.

로 경제 및 세계질서의 주도권을 둘러싼 헤게모니 갈등을 예고하는 주장도 나타나고 있다.<sup>42)</sup>

왈러슈타인은 미국의 세계적 헤게모니의 지속성과는 전혀 다른 세계사의 장기지속적 전망 속에서 미국의 쇠퇴를 주장하고 있다. 최근 그는 미국의 세계적 역할에 주목하면서, 특히 2001년의 '9·11' 사태를 새롭게 해석하면서 미국의 경향적 쇠퇴를 주장하였다. 미국은 쇠퇴하고 있는가라는 질문을 던지면서 그는 미국의 패권은 '9·11'을 계기로 심각한 도전에 직면해 있음을 부각시키고 있다. 이를테면 미국 대외정책의 매파들은 이러한 도전에 힘으로 즉각 대응할 것을 주장하고 있으나, 정치, 경제 영역에서의 미국 헤게모니는 점차적으로 쇠퇴하고 있다는 논지를 펼쳤다.<sup>43)</sup>

왈러슈타인은 현재의 미국을 '힘없는 초강대국(*The Powerless Superpower*)'로 규정하면서, 미국 스스로 이러한 지위를 인정하지 않으려는 데에 더 큰 한계가 있다고 비판한다. 제2차 대전 이후 미국은 3번의 전쟁(한국전, 베트남전, 걸프전)을 통해 1번의 패배와 2번의 무승부를 기록하면서 '70년대이래 세계지배의 쇠퇴 경향을 보여오던 중 '9·11'을 통해 하강국면을 그리고 있다는 것이다. 나아가 최근 미국 대외정책의 결정 과정에서 매파(U.S.hawks)가 주도하는 對이라크전 논리는 미국의 '점진적인' 쇠퇴 국면을 군사적, 경제적, 이념적 차원에서 보다 '급격한' 쇠퇴의 길로 나아가게 할 것이라는 입장을 확신하고 있다. 따라서 이제 미국에게 남은 길은 미국 헤게모니 쇠퇴 여부 그 자체가 아니라, 미국은 어떻게 하면 미국 자신이나 전세계에 큰 피해 없이 명예롭게(*gracefully*) 쇠퇴하느냐는 문제일 뿐이라고

42) Charles A. Gupchan, "The End of the West", *The Atlantic Monthly*, nov. 2002.

43) I. Wallerstein, "The Eagle Has Crash Landed," *Foreign Policy*, july-aug 2002.

주장한다.

이와 함께 미국 경제가 세계경제의 충격에 점점 더 취약성을 드러내고 있다는 통계도 주목된다.<sup>44)</sup> 최근 미국 경제성장률 50년만의 최저치인 1%를 기록했다. 부시 대통령 취임 당시 정부재정 흑자 전망은 최근 4천억 달러 적자로 수정되었고, 가계부채는 3조 5천억 달러로 증대되었다. 부시 정부 출범 뒤 민간부문의 일자리는 200만개가 축소되었고, 빈곤선 이하의 미국인이 150만 명 가까이 증대했으며, 민간의 주식보유액은 4조5천억 달러로 축소되는 이른바 미국 힘의 경향적 쇠퇴를 입증하는 현상도 나타나고 있다.<sup>45)</sup> 물론 인류사에서 영원한 제국은 존재할 수 없지만, 소비에트체제의 몰락과 사회주의의 붕괴 후 21세기 세계사에서 미국의 유일적 패권에 대한 대안적 사고가 거의 질식되다시피 한 상태에서 비록 경향적인 현상이나마 미국의 쇠퇴를 밝히는 주장은 충분히 검토될 가치가 있을 것이다.

## 나. 미국의 동북아전략: 對中정책

동북아 국제정치 환경의 변화는 냉전체제하의 미국의 역할과 위상에 대해 새로운 이해를 요구함에도 불구하고 지난 10여 년간 동북아 지역에서의 미국의 존재와 역할에 대해 본격적인 문제가 제기되지 못했다. 미국의 동북아 전략은 미·일 동맹(한·미·일) 중심으로 대아시아 정책을 추진하며 對中 견제에 전략적 목표를 설정하고 있다. 이러한 미국의 동북아 정책은 첫째, 미국의 대중포위압살 전략에 위협을 받는 중국의 군비증강은 동북아 긴장국면을 초래할 수 있으며, 둘째, 중

44) 미국내 총생산(GDP) 성장률: 1940년대 4.47%, 50년대 3.92%, 60년대 4.05%, 70년대 2.79%, 80년대 2.64%, 90년대 0.9%, 1991년 0.5%. 폴 케네디, 「21세기 준비」(한국경제신문사, 1993), p. 373.

45) S. 해리슨, <한겨레> 2002년 10월 21일.

국은 한반도의 친미적 편향의 통일국가의 수립을 거부할 것이므로 중국의 이해와 협조가 없는 상태에서의 통일 추진은 기대하기 어려울 바, 통일환경 조성에 장애요인으로 작용하는 측면이 크다.

동북아 지역에서의 미군 특히, 한미동맹에 의한 주한미군의 주둔은 이 지역에서의 미국식 민주주의와 자본시장의 보존·확대를 위한 미국의 국익 추구의 일환이나 주변국의 이해관계와의 일치 또는 상충의 문제, 그리고 남북한 긴장완화에 기여하는가 혹은 긴장유발 요인인가 등이 지대한 관심사가 될 수 밖에 없다. 유럽지역의 군비축소 경향과는 달리, 동북아 지역에서는 군사력 중심의 세력균형론에 입각한 군비증강과 군비경쟁이 가속되고 있는 지역으로, 이는 동아시아 주둔 미군 문제와 밀접한 연관성을 지니고 있기 때문이다. 동북아 국제환경의 변화로 인한 군사 안보 위협의 수준이 완화되어가고 있음에도 불구하고, 아·태지역에 대한 미국의 일방주의적 전략적 이익의 강조는 중국과 북한에 커다란 위협으로 부각되면서 새로운 긴장관계를 유발하고 있는 실정이다.

## 2. 미국과 한반도의 평화

미국은 한반도 통일의 ‘정직한 중개자’(honest broker)인가, 그렇지 않으면 훼방꾼인가? 한반도 통일과 관련하여 미국의 역할을 이처럼 둘 중 하나로 보는 양자 택일적 규정은 많은 가변성을 지닌 상황에 반드시 부합되는 논리는 아니다. 그럼에도 불구하고 한반도 통일 과정에 가장 큰 영향력을 행사하는 외적 규정력인 미국의 존재와 역할에 대한 한미관계의 특수한 역사성을 넘어 동북아시아 지역에서의 미국의 헤게모니전략에 대한 이해를 전제로 보다 객관적인 접근이 요망된다는 점에서 고정관념을 극복하는 문제제기적 시각도 필요하다.

이러한 입장에서 부시 행정부의 대북 포용정책의 폐기와 강경정책으로의 전환의 배경에 대해서는 미국의 동북아정책의 핵심인 대중정책과의 관련성 속에서 파악할 수 있을 것이다. 부시 행정부는 과거 클린턴 행정부와는 달리 출범부터 북한에 대하여 강경한 입장을 보이며 북한과의 협상이나 대화를 거부하였다. 부시 대통령과 그 참모들은 2001년 벽두부터 북한에 대한 불신과 의구심을 표출하며 북한과의 대화를 거부할 것임을 선언하였다. 여기에는 미국의 대북정책의 두 측면에서의 중요한 정책 변화가 있었기 때문이다.

우선 미국의 북한에 대한 포용정책의 후퇴를 들 수 있다. 클린턴 정부의 대북정책은 북한에 대한 포용정책으로 특징지어졌다. 북한을 포용함으로써 북한의 개혁·개방을 유도하고 남북간에 점진적 화해를 주도하여 북한을 국제적 개방사회로 유도한다는 입장에 기반하고 있었다. 그러나 부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북 포용정책을 근본적으로 수정한 것으로 나타났다. 부시 행정부의 출범 초기에 미중앙정보국(CIA) 산하 국가정보위원회(NIC)에서 발간한 회의결과 보고서의 서론에 미국의 대북정책의 기본 입장이 잘 드러나 있다. 보고서에 의하면 북한이 국제사회의 경제지원을 얻고 정치적 인정을 받으면 오히려 미국의 영향력이 감소할 것이라는 우려가 일반적인 평가라고 결론지었다. 또한 남한과 중국과 일본 등의 다른 나라들이 북한과 관계를 개선하면 미국이 북한을 통제할 수 있는 능력이 감소할 것으로 보였다. 특히 가장 중요한 것은 북한에 대한 미국의 포용정책은 미국이 지난 50년간 북한을 주요 적대국이자 군사적 위협이라고 보아왔던 미국의 안보 패러다임에 도전이 되며, 주한미군 주둔의 명분을 약화시키고, 미국적 가치에 도전하는 나라에 원조를 주고 협상을 추구하게 됨에 따라 미국적 가치와 규범을 훼손한다고 보았다.<sup>46)</sup> 이런 맥

락에서 본다면 부시 행정부의 대북 강경책은 미국의 대북 접근법을 근본적으로 수정하여 클린턴 행정부 이전 시기, 즉 냉전시기의 미국의 대북정책을 복구한 셈이 되는 것이다.

다음으로 부시 행정부는 북한의 미사일문제에 대한 해결보다는 미사일문제를 이용하는 쪽으로 정책변화를 시도했다는 점이다. 미국의 MD계획을 추진하기 위한 명분으로서 북한의 미사일과 핵개발 의혹을 활용하기 위한 것으로 파악될 수 있으며, 북한에 대한 ‘악의 축’이라는 낙인은 이러한 맥락에서 나온 것으로 이해된다.<sup>47)</sup> 부시 미국 대통령이 2001년 1월 29일 국정연설에서 북한을 이라크·이란과 더불어 ‘악의 축’에 포함시킨 이유는 분명하지 않다. 이슬람 국가인 이라크와 이

---

46) The conferees generally believe that the *United States* probably will see its influence reduced somewhat as North Korea - while still focused on the US connection - seeks military security, economic assistance, and political recognition from a broader range of international players. The ability of the United States to control the pace of the engagement process probably will decline as South Korea, China, and others improve their relations with Pyongyang. The specialists assess that North Korea's engagement increasingly challenges the US security paradigm of the past 50 years that has viewed North Korea as a major enemy and military threat. It complicates the existing rationale for the US military presence in Northeast Asia and challenges US values and norms as US policy provides aid and pursues negotiations with a regime that affronts many US-backed norms. Because of the multifaceted and complicated array of US policy issues related to engagement with North Korea, several specialists favor a senior US policy coordinator for North Korea; others oppose such a step as unneeded in the current context. (US National Intelligence Council, North Korea's Engagement: perspective, Outlook, and Implication: Conference Report (May 2001), p. 6.

47) 줄고, “부시 미합중국 대통령께 띄우는 서한,” 흔들리는 韓美관계 <월간중앙> 2002년 3월호, 참조.

란만을 지목하면 기독교와 유대인대 이슬람 문명권과의 이른바 ‘문명 충돌’로 규정되어 중동 지역의 이슬람 국가 전체의 단결과 미국과의 대결구도를 초래할 가능성도 있기에 전혀 다른 문명권인 북한을 끼워 넣었다는 설도 제기되었다. 그러나 미국의 동북아에서 본다면, 중국과 러시아를 견제하고 지난 반세기 동안 동북아전략의 축이었던 미·한·일 동맹을 강화하고 이 지역의 긴장상태를 유지하기 위해 북한을 활용하려 했을 가능성이 크다. 삼국 동맹의 근거였던 냉전구조가 해체되어 가고 남북한 정상회담을 계기로 한반도의 긴장이 완화되어 가면서 한반도에 대한 중국의 영향력이 증대되어 가는 상황에 썩기를 막고 한반도의 긴장을 유지·고조시키기 위해 북한이라는 악이 요구되었던 것으로 볼 수 있다.

미국은 ‘9·11’ 이후 ‘테러와의 전쟁’ 수행에 필요한 타겟 지목에 북한을 연계시켰다. 북한은 미국의 이러한 대북강경책에 대하여 미국을 비난하며 맞대응하고 있지만 민주주의와 인권 문제의 사각지대로 이미 국제사회에서 나쁜 이미지로 각인된 북한이 미국을 비난할수록 ‘불량국가’의 소행으로만 여겨질 뿐이다. 사실 그후 북한은 미국의 동북아 전략의 뒷에 빠져 움썩달짝 못하는 형국에 처하게 되었고, 남북한 교류협력을 통한 한반도의 화해협력 분위기는 구체적인 진전을 보지 못하는 가운데 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기를 둘러싼 북미간 긴장의 고조되면서 한반도 평화 구축 과정은 정체상태에 처하게 되었다. 미국의 이러한 전략적 변화를 간과하면 부시 행정부의 대북정책을 클린턴 행정부의 유연한 대북정책보다 보다 강력한 협상수단을 구사하는 것으로 해석하는 오류를 범할 수도 있다. 즉, 북한을 힘으로 굴복시켜 미사일 문제를 해결하겠다는 것으로 해석할 수 있게 된다. 그러나 국가정보위원회(NIC)의 입장과 이후 부시 행정부의 대북 태도로 볼 때 북한 미사일 문제 ‘해결’ 보다는 북한 미사일 문제 ‘이용’에 무게

를 두고 있는 것으로 평가할 수 있다. 미사일 방어의 진짜 명분은 중국이기 때문이다.<sup>48)</sup> 김대중 대통령이 부시 행정부 출범 직후에 미국을 방문하여 한국 정부의 한반도 냉전구조 해체를 위한 노력과 대북 포용정책에 대한 이해와 지지를 설득하였으나 아무런 소득을 얻을 수 없었던 것은 미국의 대북정책을 비롯한 동북아 전략과의 마찰 때문이라고 할 수 있다.<sup>49)</sup>

한반도의 긴장국면은 북한의 對美불신과 미국의 對北위협이 상호작용에서 기인한다. 북한과 미국은 서로 상대방이 약속을 지키지 않는다고 주장해왔다. 북미 기본합의서(제네바 1994.10)의 경우도 상호 의무사항<sup>50)</sup>을 불이행하고 있으나, 제네바 합의문에 의하면 미국측 준수사항이 더 많음에도 불구하고 미국은 처음부터 합의사항 이행 의지가 없었던 것으로 밝혀지고 있다. 미국은 김일성 사후 북한체제가 머잖아 붕괴할 것으로 예상하여(갈루치, 보스워스의 증언), 따라서 합의문은 휴지조각이 될 것으로 보았다. 여기에다 미국 공화당과 부시 행정부의 매과들은 클린턴 민주당정부의 제네바 합의문은 북한측의 페이스에 말려든 것으로 비판하면서 줄곧 합의문의 사실상 폐기라고

48) 레온 시갈, “부시 행정부의 대북정책,” 《평화논총》 2001년 봄·여름 제5권1호(통권 9호)(아태평화재단, 2001), p. 33.

49) 서재진, “미국의 대북정책과 남북관계,” 외교통상부 안보정책과 및 경남대학교 공동주최 세미나 발표문(2002.11.29), 참조.

50) 북한의 이행 의무사항: △합의문 서명 1개월 이내에 흑연감속로와 관련시설들의 완전 동결 △국제원자력기구(IAEA)의 감시 허용 및 협조 제공 △한반도비핵화에 관한 남북공동선언 이행 조치 등이 의무사항이나, 북한은 94.11.1 핵활동 동결을 공식 선언했을 뿐 IAEA의 영변 핵관련 시설에 대한 사찰요구는 거부하고 있다. 미국의 이행 의무사항: △2003년까지 북한에 경수로 제공 △합의문 체결 3개월 이내 통신 및 금융결제 제한 조치 해결 △북한에 대한 핵무기 위협금지(소극적 안전 보장 약속) 등.

할 수 있는 개정을 줄곧 요구해왔던 것이다. 그리하여 부시의 매과들은 제네바합의가 북한측에 지나치게 많은 것을 양보했다고 비판하면서 이미 약속 자체를 무효화시켜왔다고 할 수 있다.

북한은 미국의 핵선제공격 태세를 실질적인 위협으로 인식하지 않을 수 없을 것이다. 미 국방부가 2002년 1월 8일 의회의 군사·외교·정보위원회에 제출한 비밀보고서 『핵태세검토』(Nuclear Posture Review: NPR)는 핵무기가 “비핵공격에 견딜 수 있는 목표물(깊은 터널이나 동굴 등)이나 핵·생화학무기 사용에 대한 보복, 불시의 군사 사태에 사용될 수 있다”고 하면서,<sup>51)</sup> 파괴력이 낮은 핵무기 개발 필요성을 강조하는 한편, 잠재적 핵보유국으로 지목되는 북한과 이라크를 겨냥 “2개국은 오랫동안 미군의 우려가 되어왔다”는 내용을 보도하였다.<sup>52)</sup> 2002년도의 『핵태세검토』 보고서는 지난 96년 4월 미 국방부가 발간한 것에 비해 상당히 진전된 내용을 담고 있다. 이와 함께 부시의 ‘악의 축’ 발언(2002.1.29)에 의한 대북 적대정책은 북한으로 하여금 미국의 약속 위반을 확신하는 계기가 되었던 것이다.<sup>53)</sup>

미국의 북한 핵문제 제기 배경 및 의도는 다음과 같이 지적할 수 있다. 첫째, 동북아 긴장완화 국면 봉합, 이를테면 북·일정상회담(평양 9.17)과 북·일수교에 의한 미국중심의 동북아 국제체제의 변화에 대한 우려 즉, 북·일수교의 의 템포 관리 및 일본의 대북지원 내용 통제, 둘째, 한국의 대북화해협력정책에 의한 북한체제의 ‘숨통 터우기’ 거부, 셋째, 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기에 대한 강경대응과 비

51) *LA Times*, 2002.1.9.

52) *The Washing Post*, 2002.1.10.

53) 북한 관점에서 “북한은 미국이 약속을 어겼다고 간주” 하는 기사로, North Korea, U.S. Is Violator of Accords,” *The Washing Post*, 2002.10.21.

타협적 입장 과시 등을 들 수 있다. 그러나 북한 핵문제를 둘러싸고 미국 정책입안자들 사이에서 갈등이 전혀 없는 것은 아니지만,<sup>54)</sup> 그것은 결국 동북아 지역에서의 미국의 헤게모니의 효과적인 유지를 위한 방안 선택의 과정에 불과한 논리라 할 수 있다.<sup>55)</sup>

한반도 평화를 구축하는 과정에서 북한 핵문제 해결은 가장 중요한 사안이라 할 수 있다. 핵문제 해결을 위한 3전제로는, 핵개발촉의 자발적 협조, 장기간의 교섭과 인내(소요기간), 그리고 핵개발자의 안보 문제 해결이 보장되어야 한다. 따라서 북한 핵문제를 푸는 데에는 먼저 북한의 자발적이고 성실한 협조가 있어야 한다면, 미국은 많은 시간이 소요되는 핵문제에 대해 보다 인내심을 갖고 교섭에 임해야 하며, 특히 북한의 체제보장과 안보불안을 해소할 수 있는 조치가 보장되어야 한다. 그럼에도 미국은 좀처럼 북한과 협상하려 하지 않는 자세를 보여왔다. 예컨대 미국은 1992~1993년의 북한 핵 위기시에 처음부터 북한과 대화를 통한 해결을 거부하면서 북한과의 협상을 시도하지 않았다.<sup>56)</sup> 북한의 입장에서 보면, 미국의 약속 이행을 관철시키기 위해서는 끊임없이 '새로운 카드'를 마련하지 않을 수 없는 실정이다. 북·미 제네바 기본합의의 핵심내용은 북한으로서는 체제보장인 바, 이는 미국과의 관계 개선의 문제이나, 미국은 북한과의 관계개선의 의지를 보이지 않았다. 이는 미국의 한반도에서 긴장유지 정책의 일환으로 북한의 국가적 실체를 인정하지 않고 대북 적대정책의 고수

54) 백악관 참모진들의 갈등을 밝힌 기사, '전쟁중인 부시'(W. Bob, *Bush at War*), *The Washing Post*, 2002.11.16; <중앙일보>·<한국일보>, 2002.11.18.

55) 북한 핵문제를 둘러싼 미국내 대결파와 협상파의 정책노선 갈등을 "무자비한 적대자들 사이에서 벌어지는 피튀기는 싸움"으로 보는 기사로, "blood feud between implacable foes," *The Washing Post*, 2002.8.2

56) 레온 시걸, 『미국은 협력하려 하지 않았다 - 북한과 미국의 핵외교』, (사회평론, 1999), 참조.

에 집착하는 미국의 태도에 대해 북한은 미사일 발사(광명성 1호 '98.8.31)로 미국과 협상테이블을 마련할 수 있었으며 그 결과 북·미 공동코뮤니케(2000.10)를 끌어낼 수 있었다. 이처럼 북한은 그들이 미국의 세계전략의 약한 고리를 치는 협상카드를 가지지 못한다면 미국은 결코 북한을 상대하려들지 않을 것으로 보고 있는 것이다.

여기서 북미관계를 규정하는 미국의 동북아전략에 대한 이해에도 불구하고 북한 핵문제 해결에 더욱 부정적인 영향을 미치는 한국 언론의 왜곡된 일방적인 시각의 문제점을 지적하지 않을 수 없다. 북한 핵문제에 대한 미국의 약속파기, 대북위협, 협상거부 등의 미국의 비타협적·적대적 태도에도 불구하고 한국의 언론과 주류학계의 북미관계에서의 집요한 미국의 면책, 미국중심적 시각은 거의 신화화된 상태라는 데 큰 한계가 있다. 북한의 핵·미사일 카드를 활용하는 '수세적 공세'와 미국의 당근과 채찍을 구사하는 '공세적 회유'는 한바탕 소동 끝에 평화적 해결 방안을 모색할 수 있는 전망도 있지만,<sup>57)</sup> 북미관계를 둘러싼 한반도의 주기적인 긴장국면 속에서 한국의 역할과 위상을 찾는 문제가 절실하다.

한반도의 평화체제 수립 및 대북 화해협력정책의 성공적인 추진을 위해서는 '민족화해, 국민화합, 국제협력'의 세 차원의 접근이 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다 먼저 국민화합이 선행되어야 하며, 다음으로 한국과 미국의 협력 즉, 한미공조가 흔들림이 없어야 한다. 비록 미국의 세계제패 전략과 그것의 하위체계인 대중정책을 근간으로 하는 동북아전략이 한반도의 평화와 긴장완화 과정에서 당분간 긍정적인 역할을 수행하지 못한다고 하더라도 한국의 국가이익의 추구를 위해서는 미국의 국익과의 길항관계가 되는 상황은 바람직하지 않다. 따라서 민족화해를 위한 대북 화해협력정책은 국민화합과 한미공조를

57) "Defusing a bomb," <http://www.economist.com>, Oct 21st 2002.

기반으로 추진되어야 한다. 물론 이 과정에서 한반도의 평화와 통일 과정에 깊이 개재된 미국에 대한 새로운 인식이 절실함은 두말할 나위도 없다. 그러나 ‘북한이냐, 미국이냐’ 라는 양자택일식 사고방식이 나 그러한 상황을 강요받지 않도록 해야 할 것이다.

한반도의 평화는 한반도 냉전구조 해체와 평화체제의 수립을 통해서 가능하다. 민족의 통일은 한반도 평화체제의 구축 없이는 불가능하며, 통일국가는 동북아 평화의 토대이자 민주주의와 인류 보편의 가치를 존중하는 ‘민주평화국가’를 지향해야 한다. 이러한 민주평화국가의 창출은 통일국가의 이념과 체제의 성격과 무관할 수 없는 문제이며, 그것은 결국 통일한국의 나아가야 할 미래상으로 제시될 수 있다.

## IV. 화해협력과 남북한 미래상( I ) : 남북연합/연방

통일은 서로 다른 체제와 이념이 하나로 통합되는 상황을 말하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 통일은 반드시 평화적 합의 통일의 원칙아래 이루어져야 한다. 그러나 통일국가의 체제와 이념에 대한 남북한 주민의 합의 도출은 무척 어려운 문제가 아닐 수 없다. 이런 점에서 우리는 통일한국의 정치체제에 대한 이해를 세계사적 조건 속에서 남북한이 처한 현실과 민족사의 미래 전망과 관련하여 접근해 볼 수 있을 것이다. 이는 두 측면에서 접근 가능하다. 하나는 국가형태적·제도적 차원의 접근이 있을 수 있으며, 다른 하나는 통일국가의 체제 내적 성격 즉, 사회적 구성원리에 대한 접근이 요구된다고 하겠다.

통일한국의 정치체제는 ‘평화와 민주’의 틀 속에서 확립되어야 한다. 평화와 민주란 통일한국 정치체제의 안(민주)과 밖(평화)의 두 측면으로, 통일 국가 정치체제의 내재적 원칙과 특성을 압축하는 핵심적 개념이다. 평화는 전쟁과 무력이 아닌 평화적 방식이라는 통일 원칙상의 문제기도 하지만, 한반도의 지정학적 특수성으로 인한 주변국과의 관계 속에서 통일한국의 정치체제는 동북아의 안정을 훼손시키지 않고 역내 평화를 보장하는 평화체제로 자리잡아야 한다는 점에서 통일의 조건이 된다. 민주란 통일의 원칙이기도 하지만, 통일한국의 내재적 구성 원리이자 운영 원리이기도 하다. 통일에 이르는 과정과 절차 또한 민주 원칙에 입각하여 이루어지는 민주적 통합이어야 하며, 통일된 국가는 민족 구성원 모두의 자유와 권리를 바탕으로 행복과 번영을 추구하는 민주주의 사회이어야 한다.

평화는 전쟁과 대립되는 개념이다. 평화적 방법이란 무력이나 전쟁

이 아닌 협상과 합의에 의한 통일을 일컫는다. 그렇다면 민주와 민주주의는 무엇이며 어떠한 상태를 말하는가. 민주와 민주주의를 무엇이라고 간략히 정의하기란 쉬운 일이 아니다. 이론적 차원에서나 경험적 현실에서나 민주주의는 다의적이고 다양한 모습을 지니고 있는 점에서 일치된 견해를 기대하는 것은 불가능하다. 이런 점에서 통일한국의 정치체제의 내재적 구성 원리이자 운영 원리인 ‘민주’ 이념은 많은 이견 차이를 함축한 논쟁적인 문제라고 하겠다. 어쨌든 평화와 민주주의는 통일의 과정에서 지켜져야 할 원칙이지만, 통합된 정치체제의 기본 성격을 규정하는 요건이 아닐 수 없다.

통일한국의 정치체제의 문제는 크게 두 차원에서 접근할 수 있다. 첫째, 평화와 관련하여 국가연합의 한 형태인 남북연합의 이념과 성격을 살펴보고자 한다. 특히 국가연합과 평화의 사상내재적 관련성은 서양 근대 정치사상가 루소의 평화사상을 통해 많은 시사점을 발견할 수 있다. 둘째, 민주주의는 공동체 사회의 창출과 관련된 문제로 민주주의 사회의 구성 원리와 운영 방식에 대한 광범한 합의가 요청된다. 이 과정에서 공동체의 논리와 윤리를 확립해 나가는 노력도 필요하다.

대북화해협력정책의 일관된 추진을 통한 한반도 평화와 남북관계개선의 진전 상황에 따라 남북한은 통일을 향한 다음과 같은 발전적 코스로 나아갈 것으로 전망할 수 있다. 즉, 한반도 ‘냉전구조 해체 → 평화체제 구축 → 민족공동체 형성 → 남북연합/연방단계 → 통일’의 과정으로 상정해 볼 수 있다. 물론 남북한 화해협력을 통한 장기간의 공존공영에 따른 통일의 과정은 반드시 이러한 코스대로 이행된다는 법칙적인 보장은 없지만 대개 이러한 코스를 상정함으로써 통일을 향한 과정상의 목표를 분명히 하게 될 뿐만 아니라 이러한 코스 자체가 통일을 향한 이정표적 역할을 한다는 점에서도 의미가 있다고 생각한다. 물론 여기서 냉전구조 해체와 평화체제 구축은 거의 동시적 과정

일 수도 있으며, 민족공동체 형성과 연합/연방 단계의 형성은 선후의 문제가 아닌 서로 뒤섞이는 과정으로 나타날 수도 있을 것이다. 남북 연합/연방은 법적·제도적 차원의 통일과정의 한 형태라면, 민족공동체는 정치, 경제, 사회문화 등 다양한 분야에서의 남북한 주민들의 삶의 양태와 존재양식 그리고 여러 제도들의 상호 침투의 정도·수준을 말하는 것으로 공동체는 완결 형태로서 나타나는 것은 아니다. 따라서 ‘남북연합/연방’과 ‘민족공동체’는 통일과정에서 선후관계로 나타나는 것이라기보다는 상호 포개지고 뒤섞이는 형태로 나타날 수 있다. 그러므로 여기서는 통일국가의 국가형태적·제도적 원리인 남북연합/연방과, 이와 더불어 통합의 이념형으로서의 민족공동체의 내적 구조에 대한 이해도 검토될 필요가 있다.

## 1. 국가연합 및 연방

남북연합은 국가연합 형태의 통합론에 기반하고 있다. 국가통합은 대개 국가간의 합의에 의한 횡적 결합에 의해 달성된다. 국가통합은 크게 국가연합 형태와 연방국가로 구분할 수 있다. 특히 국가연합 형태는 역사적으로 흔히 발견되는 일반적인 유형이 아니지만 20세기 중반이래 유럽 지역에서 전쟁 억지와 공동번영의 기반을 마련해야 한다는 취지아래 유럽 각국의 통합이 추진되면서 국가연합 형태의 국가통합 이론이 크게 주목받게 되었다. 국가연합 형태의 유럽통합을 설명하는 데에는 지금까지 기능주의, 신기능주의, 커뮤니케이션 이론 등 다양한 통합이론이 제시되었다. 이러한 통합이론은 평화적 방법에 의해서 복수의 국가들이 하나의 공동체로 결합되어 가는 과정을 설명하는 이론으로, 남북관계에서 남북한 사회문화공동체, 경제공동체, 정치공동체 등의 남북통합의 이론적 접근법으로 활용되어왔다.

국가통합의 방식으로 연방제는 1960년대 이래 북한이 계속 주장해 온 통합 방식이라면, 국가연합 방식의 통합론인 남북연합은 1989년 남한이 ‘한민족공동체 통일방안’을 제시한 이래 남한측 통일방안의 뼈대가 되어왔다. 이러한 남북한의 각각의 통일방안인 연방제와 남북연합제가 남북정상회담의 공동선언(2000년 6월 15일)에 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다”고 인정함으로써 새로운 관심사로 부각되었다.<sup>58)</sup>

### 가. 국가연합(Confederation)

국가연합은 복수의 국가들이 방위나 상호협조 등 공통의 목적을 위하여 조약에 따라 결합한 형태로서, 국제법상 대외적 권한은 국가연합의 구성국이 보유하며 중앙조직은 예외적으로 조약으로 인정한 범위 내에서만 외교능력을 가진다. 따라서 구성국들은 행정권과 군대를 보유하며 대내외적 독립성을 유지한다. 즉, 구성국의 자율성을 인정하면서 국민들의 다양성을 통합한다. 이러한 국가연합은 헌법이나 법에 의해 중앙정부와 지역정부를 동시에 인정하고 있지만 주권은 지역정부에 있기 때문에 모든 결정은 지역정부의 허가를 받지 않으면 통과되지 않는 체제이다.<sup>59)</sup>

국가연합은 중앙조직을 가지나 구성국을 규율하는 헌법이나 새로운 중앙정부를 창설하지 않으며 구성국의 대표로 구성되는 연합의회를 가진다. 연합의회는 구성국과 독립된 중앙정부의 기관이 아니며, 입법권이나 재정권을 갖지 않으며, 그 의결사항은 구성국을 법적으로 구

58) 통일부, 『2001 통일백서』, p. 453.

59) 이용희, “근대 유럽 국가연합의 기본성격,” 『미래의 세계정치』(민음사, 1994), p. 57.

속하지 못한다. 국가연합을 성립시키기 위해서는 구성국들의 ①군사적 불안감의 해소와 군사관계 제고, ②외국세력으로부터의 정치적 독립 욕구, ③경제적 이익의 희망, ④약간의 선행된 정치적 교섭, ⑤지리적 인접성, ⑥인종, 언어, 문화 등의 유사성, ⑦의사소통 범위의 증대 등 통합의 동인이 작용해야 한다. 연방국가는 안정성을 가진 영구적 결합으로 진정한 국가이지만, 국가연합은 안정성이 결여된 잠정적 결합으로서 진정한 국가가 아니다.

역사상 국가연합은 대부분 단명하였으며, 중앙조직의 권한이 강화됨에 따라 연방국가의 형태로 발전하는 경우가 많았다. 1781년~1789년 미국, 1815년~1866년 독일연방, 1815년~1848년의 스위스는 연방으로 전환되었다. 20세기에 들어와 1958년 이집트·시리아·예멘이 형성한 통일아랍공화국은 3년후 해체되고 말았다. 현재 유럽연합은 국가연합적 성격을 띠고 연방국가를 목표로 통합을 수준을 높이고 있다.

## 나. 연방국가(Federation)

통합에 대한 연방주의적 사고는 오래된 것으로, 연방주의 Federalism는 ‘주의’ ism 의 의미를 지닌 하나의 이데올로기적 속성을 함축하고 있다. 즉, 제도적 측면보다는 하나의 이데올로기 또는 하나의 설(說)로 쓰이고 있다. 고전적 연방주의 이론은 새로운 공동체를 형성하기 위한 헌법작성과 연방정부와 지방정부간의 권력배분 문제, 의회구성 문제 등 정치제도 구성에 특별한 관심을 가진다. 독립된 주권국가 사이에 국제정치 문제로 취급되어오던 요인들이, 헌법의회 소집 등 정치적 타결을 통하여 개별국가의 주권을 제한함으로써 급속히 국내정치 문제로 환원되는 특징이 있다. 연방주의 이론의 핵심은

무정부 상태인 국제정치체제에 국가간의 권력투쟁을 통제할 수 있는 초국가적 중앙정부를 설립하여 평화와 안전을 보장해야 한다는 데에 있다. 통합이론에서 연방주의는 국가연합의 발전적 단계에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

연방관계는 국민, 중앙(연방)정부와 각 구성국(지방정부)들에 관련된 지속적인 일원적 계약을 토대로 이루어지며, 이 계약은 권력의 분산 및 공유를 규정하고 있는 성문헌법 형태로 구체화된다. 1789년 이후의 미국, 1848년 이후 스위스, 1918~1991년 소련, 1949년 이후 인도 등의 정치체제 형태를 들 수 있다. 연방의 중앙정부와 지방정부들은 각각 별개의 입법·행정 기관을 포함한 독립적인 통치기구를 구성하며, 헌법의 범위 내에서 각기 통치기구를 수정할 수 있는 권한을 가진다. 소련은 중앙정부가 지방정부를 완전히 통제한 예외적인 사례이다. 대부분 연방국가에서 국방·외교정책은 연방정부에 의해 수립·시행되며, 지방정부는 극히 제한된 범위내에서 예외적으로 국제법상 능력이 인정된다. 연방정부만이 전쟁선포권을 가지며, 정치·군사적 문제와 관련된 국제협약을 체결할 수 있다.<sup>60)</sup>

연방 구성국의 시민은 연방의 시민으로서 공통의 국적을 가지며, 연방정부의 권력은 구성국의 시민에게 직접적인 영향을 미친다. 구성국 상호간의 무력충돌은 내전이 되며 국가간 전쟁으로 취급되지 않는다. 1860년~1861년 미국의 경우와 같이 남북 11개 주가 노예제도 문제로 연방에서 탈퇴하여 내전을 겪은 사례도 있다. 연방제가 바람직한 형태로 기능하기 위해서는 주민들이 상호협조하고 자제하는 정치적 전통이 정착되어야 하며, 연방을 구성하고 있는 각 지방정부간에 동질감과 일체감이 형성되어야 한다. 특히 인구나 부의 평등, 지

60) 민족통일연구원, 「제2차대전후 신생국가의 연방제도 운영사례」(민족통일연구원, 1991.6), 참조.

리·문화적 공통성 등은 연방 형성의 중요한 요소이다. 연방제를 채택한 서구 선진국들은 대체로 안정되고 지속적인 정치체제를 유지해온 것으로 평가받고 있으나 인도, 말레이시아, 나이지리아 같은 신생연방국가들은 국민적 일체감의 결여로 연방제를 위협하는 분열의 경험을 겪었다.

## 2. 국가연합과 평화

남북한 통일 방안과 관련된 연합제 안은 서양 근대정치사상가 루소(Jean Jacques Rousseau, 1712~1778)의 평화사상의 핵심인 국가연합(*confederation*) 사상과 깊은 관련을 지니고 있다.<sup>61)</sup> 근대적 의미의 평화사상은 나라와 나라 사이의 전쟁의 방지라는 기본관점에서 출발한다. 전쟁과 평화에 관한 평화사상은 생 피에르, 루소, 칸트의 근대의 3인의 평화사상가의 논의에서 본격적으로 전개되었다. 루소는 생 피에르의 ‘유럽평화사상’에서 제안된 군주를 주체로 하는 국가연합의 구상을 비판적으로 계승하여 인민적 정권인 공화국간의 국가연합을 통한 평화사상을 제시했다. 이러한 루소의 평화사상의 토대 위에서 칸트의 《영국평화를 위하여》가 저술될 수 있었다.

루소는 국내의 억압적인 체제와 국가간의 전쟁이야말로 인류 최대의 재앙이라고 생각하였다. 그의 주저 《사회계약론》은 인민의 복종의 근거와 통치의 정당성을 고찰한 사상적 고뇌였다면, 국제관계의 조정과 특히 국가간 연합 방식을 모색한 그의 《평화론》은 근대 평화사상의 토대가 되고 있다.<sup>62)</sup> 루소는 평화 논의를 주권 관계에서 바

61) 최상용, “루소의 ‘국가연합’과 평화,” 『평화의 정치사상』 나남출판, 1997), 참조.

62) *Extrait du projet de paix perpeuelle(Extrait)* 및 *Judgement sur le projet de paix perpetuelle(Judgement)*은 루소의 두 편의 《평화론》이다.

라보고 있다. 《에밀》(*Emile*)의 마지막 부분에서 루소는 다음과 같이 밝히고 있다.

마지막으로 우리는 이상과 같은 곤란한 문제를 해소하기 위하여 구하게 된 동맹이나 국가연합에 의한 일종의 방안을 검토할 것이다. 이 동맹과 국가연합은 각 나라에 대하여 안으로는 그 자주성을 그대로 지니고, 밖으로는 모든 부정한 공격에 대하여 무력을 지니게하는 것이다. 우리는 어떻게 하여 건전한 연방적 협동체제를 확립할 수 있는가. 무엇이 그것을 영속성있는 것으로 하는가. 그리고 주권이 지니는 권리를 잃지 않고 어떤 점까지 국가연합의 권리를 확장할 수 있는가 하는 문제를 연구할 것이다.<sup>63)</sup>

이렇듯 루소는 주권의 유지 즉, 국가의 자주성을 전제로 국가연합에 의한 평화 보장의 방안을 모색하고자 했다. 이를테면 평화와 주권이 서로 분리되지 않는 전제 위에서 국제질서의 정당하고도 확실한 평화의 원칙을 찾고자 했던 것이다. 말하자면 루소는 국가연합을 국가간의 결합 수준이 약하고 영속성이 없는 동맹이나, 결합 수준이 높고 영속성이 있으나 주권을 제약할 수 있는 연방국가의 한계를 모두 극복할 수 있는 대안으로 여겼다.

국가연합을 통한 평화의 확보는 구성국 공동의 일반적 이익이다. 평화를 위해서 국가연합은 권위적이고 강제력있는 무력의 보유가 필요하며, 각국은 국가연합의 공동 의결에 복종해야 한다. 이 경우 루소는 국가연합 구성국이 공동 의결에 복종하는 것은 국가의 주권 침해로 볼 수 없다고 한다. 오히려 연합회의의 재판에 복종함으로써 구성국은 참다운 권리를 확보한다는 입장이다.<sup>64)</sup> 그것은 사회계약이 개인의 자유를 제한하지 않는 것과 마찬가지로.

63) J. J. Rousseau·정봉구 역, 《에밀》(범문사, 1988), p. 648.

64) J. J. Rousseau, Oeuvre III, *Paix*, pp. 583~584.

루소는 전쟁을 회피하고 평화를 추구하기 위해서는 먼저 인민주권의 공화정이 확립되어야 하며, 각 공화국간의 “국가연합은 소국이 대국의 폭력을 물리치고 국가간의 평화를 유지하기 위해서 이용할 수 있는 수단”<sup>65)</sup>으로 보았다. 즉, 평화 유지를 위한 필요성에서 국가연합을 제안했던 것이다. 이처럼 근대 평화사상은 루소의 국가연합 사상에서 뿌리를 찾을 수 있으며, 남북한 통일방안으로 제시된 남북연합제 안은 제도와 이념 통합의 전제로서 남북간 평화의 틀을 구축할 수 있는 방안으로 이해할 수 있다는 점에서 의의가 크다고 하겠다.

### 3. 남북연합과 공존공영

남북연합은 한민족공동체 통일방안(1989.9)에서 처음으로 제시되었다. 당시 통일로 가는 중간단계로서 남과 북은 서로 다른 두 체제가 존재하고 있다는 현실을 바탕으로 서로가 서로를 인정하고 공존공영하면서 민족사회의 동질화와 통합을 촉진해 나가야 한다는 입장에서 통일을 촉진할 과정을 제도화하고 남북이 합의하는 현장에 따라 남북 연합기구의 설치가 제안되었다. 이 제안을 통해 비로소 남북한 두 정치체(polity)의 국가적 실체가 서로 인정되는 계기를 맞이했다. 따라서 남북연합은 민족공동체의 구체적 실천적 형태라고 한다면, 남북한은 각각 민족공동체인 남북연합의 한 구성체로 된다. 분단 이래 남북한은 휴전선을 경계로 한반도의 남쪽 지역과 북쪽 지역을 각각 실질적으로 통치해왔다는 점에서 남북한은 각각 ‘사실상의 정부’ *de facto* government 로 자리잡았다. 남북한 유엔 동시가입을 계기로 남북한은 각각 상대방에 대해 ‘법률적 정부’ *de jure* government 의 지위를 갖게 되었다.

65) J. J. Rousseau, Oeuvre, *Du Contrat Social*, p. 427.

북한의 통일 문제 접근방식으로 잘 알려진 연방제는 사실 국가연합적 성격이 강하다. 북한의 고려연방제는 중앙정부가 남과 북의 지역 정부를 지도하고 정치·군사 및 대외관계에서 관장한다는 점에서 일반적인 연방제 유형으로 이해되나, 현실적으로 남북한 두 체제의 자율성과 지역정부의 독자적 성격을 강조하고 있는 모습에서 국가연합적 형태라 할 수 있다.

‘연방주의’를 이데올로기적 측면에서 이해할 필요가 있다. 연방주의 원칙의 적용없이는 양보할 수 없는 고유의 이익을 지닌 나라와 지역들이 연합체를 형성하기는 힘들다. 인종, 종교, 문화, 사상적으로 이질적인 국가나 지역들을 연결시킬 수 있는 가장 합리적인 방안은 연방제 이념의 적용이라 할 수 있다. 연방주의 이념은 정치통합에 있어서 위계적인 중심/주변 관계를 극복하고 상/하 관계를 대체할 수 있는 대안적 방안으로 구성원들의 특수한 이익이나 가치를 그대로 보존하면서 공동목표를 추구할 수 있는 길을 열어주는 합리적인 이념이며 제도가 된다.

이러한 연방주의 원칙은 자치(自治 self-rule)와 공치(共治 shared-rule)의 양면적 가치의 충족을 가능케 한다. 통일을 유지하면서 다양성이 존중되는(diversity in unity) 연방제는 서방세계를 비롯하여 구 공산주의국가에서나 제3세계에서 흔히 발견되는 공존 체제의 가장 일반적인 유형이라 할 수 있다. 따라서 연방제의 이념은 한반도에서 두 개의 정치적 실체를 인정하는 남북한 각 지역의 자율적 통치의 원칙과 함께, 남북 공영과 한민족의 미래지향적 가치에 대한 공동 관리는 남북한 공치의 원리를 반영하는 것으로 된다.

남과 북은 서로의 이념과 체제를 인정하고 존중하는 토대 위에서 상호교류와 협력을 통해 공존공영 관계를 도모하면서 민족공동체를 회복·발전시켜 나가야 한다. 민족공동체는 민족을 하나로 묶고 있는

뿌리이며 민족 재결합의 당위로 그 자체가 통일을 가능케 하는 힘의 원천이다. 통일을 원상복귀적 공간적 개념이 아니라, 민족공동체 회복이라는 미래지향적인 시간적 개념으로 보고 중간단계적 성격의 통일 과도체제를 설정하였다. 남과 북은 이 과도체제 안에서 통일국가를 지향하면서 평화를 정착시키고 민족동질성을 회복하면 민족공동생활권을 형성하는 과정을 밟아 나감으로써 사회적·문화적·경제적 공동체를 이루어 나갈 수 있다는 구도로 제시되었던 것이다. 이렇게 함으로써 단일민족사회가 형성되어 ‘민족통일’이 이루어지는 과정에서 정치적 통합의 여건이 성숙되어 나감으로써 궁극적으로 단일민족국가의 건설, 즉 ‘국가통일’의 완성을 보게 된다.

남북연합은 그 자체가 통일된 국가의 최종형태가 아니며, 어디까지나 남과 북이 상호 협력과 공존공영 관계를 도모하면서 통일기반을 조성해 나가는 과도적 통일체제이다. 이러한 기본적인 틀 안에서 남과 북은 민족공동체라는 하나의 지붕 밑에 연합의 형태로 연계됨으로써 잠정적으로 국가간의 관계가 아닌 민족내부의 특수관계를 가지게 되며, 안으로는 상호간의 관계를 협의·조절하고 밖으로는 소모적 경쟁을 지양하고 민족이익을 추구해 나갈 수 있을 것이다. 따라서 남북연합은 국가연합이나 연방국가의 교과서적 개념이 아니며, 기능적 측면에서 본다면 여러 국가가 하나의 생활공간 형성을 통해 궁극적으로 정치적 통합을 지향해 나가고 있는 유럽공동체(EU)나 노르딕공동체와 그 성격이 유사하다. 남북연합 안에서 남과 북은 각자의 외교·군사권 등을 보유한 주권국가로 남게 되지만, 수천년 동안 단일국가를 유지해온 민족의 전통으로 보아 남북연합은 1민족 2국가를 의미하는 국가연합이 될 수는 없으며, 분단상황하에서 완전한 통일 실현시까지 통일을 추구하는 잠정적 관계라는 점에서 특수한 결합형태로 제시되었던 개념이라 할 수 있다.<sup>66)</sup>

## V. 화해협력과 남북한 미래상(Ⅱ) : 민족공동체

### 1. 공존의 논리와 윤리 : 상생(相生)의 이념

통일과정은 정치사회적 질곡과 고통을 동반하게 될 것이다. 규범의 파괴, 물질적 가치의 횡행, 야만성의 폭로, 남북한 미래상은 남북한이 상호 공유할 수 있는 접점을 확인하고, 그 바탕 위에서 새로운 사회의 방향성을 모색하는 데 있다. 이러한 미래상은 사실상(de facto)의 통일 상황을 의미하는 것으로, 법적·제도적(de jure) 통일 상황으로 나아가는 과도기적 단계이며, 이 과도기는 장기적 전망 속에서 접근된다.<sup>67)</sup> 여기서 한반도의 평화구축과 공존공영의 장기지속적 단계는 발전적 과정으로 나아가는 것으로 상정할 수 있는데, 초반기의 남북한 활발한 교류협력과 개인, 기업, 국가부문 등 다양한 경제 주체의 상호 침투에 의한 남북한 경제공동체 형성의 단계를 거쳐, 점차 남북한의 사회문화부문에서의 통합의 수준이 증대됨에 따라 남북한간 보다 높은 차원의 공동체를 회복하고 창출해 나갈 수 있을 것이다.

공동체란 서로 분리된 두 개의 체제(제도) 및 이념적 구성체 사이에 상호침투 구조가 형성되어 영향력이 일방적으로 관철되는 상태가 아닌 쌍방향적 관계망의 구성체를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 예컨대 경제공동체를 자본, 기술, 노동력 등의 '흐름'(flow)이 막혀있지 않은 상태로 유동성이 보장되는 상황을 가리키는 것으로 본다면, 화해

66) 국토통일원 편, 『한민족공동체 통일방안』, 기본해설자료 1989. 9.

67) 남북한 통합은 산술평균적 상호수렴의 과정으로 진행될 것으로 예측하는 사람은 아무도 없을 것이다. 사회체제의 인류 역사상 뒤떨어지고 낮은 수준의 문명이 보다 발전되고 높은 수준의 문명을 수용하면서 새로운 갱생의 길을 걸으면서 그 생명력을 유지하거나, 그렇지 않으면 일방적으로 흡수 동화되면서 역사 속으로 사라지기도 한다.

협력정책은 남북한 양측의 견고한 막힘 상태를 해소하고 쌍방향의 유동성을 모색하는 정책이라 할 수 있다. 이런 맥락에서 화해협력을 바탕으로 민족공동체를 회복하고 창출하는 과정에서 남북 공존은 남북 공영으로 이어져야 한다. 서로 가난하게 공존하는 것은 아무 소용이 없으며, 서로 대결하며 공존하는 적대적 공존도 무의미하다. 공존공영은 말 그대로 함께 번영하기 위해 함께 존재한다는 뜻이다. 따라서 남북한이 서로 교류·협력하고 서로 필요한 것을 나누려는 자세를 가져야 한다. 이를 위해서는 상당기간 일방적으로 대가없는 지원을 지속적으로 추진할 필요가 있다.

민족공동체의 회복·창출 과정에서 공존의 논리와 윤리의 회복이 요청된다. 과거 냉전체제 아래서는 상호 불신과 대결 이데올로기를 국민통합의 바탕으로 삼았다면, 이제는 민족화합을 위해 공존의 논리와 윤리를 국민통합의 바탕으로 삼아야 한다. 바로 이 지점에서 우리는 통일 및 대북정책 추진 과정에서 남남갈등을 극복하고 양극단의 논리를 지양해 나가야 한다. 우리 민족은 이제 더 이상 좌로나 우로나 치우친 양극적 논리 속에 매몰되지 않을 때에 비로소 21세기의 민족의 형통한 미래를 개척해 나갈 수 있을 것이다. 따라서 냉전적 세계관, 협애한 민중주의적 시각, 배타적 민족주의 시각에서 벗어나야 한다.

### 가다머의 ‘지평의 융합’(fusion of horizons)

우리 사회에서 통일과 민족문제에 대한 양 극단의 간극을 극복하고 민족화합을 위한 상호 이해의 틀을 마련하는 데에는 가다머가 말하는 ‘이해의 대화적 구조’를 경청할 필요가 있을 것이다.<sup>68)</sup> 가다머는 진정

68) 조지아 원키·이한우 옮김, 『가다머: 해석학, 전통 그리고 이성』(민음사, 1999), pp. 179~181.

한 ‘대화’(dialogue)란 대화에 참여한 사람들이 각각 주제 내용에 관심을 갖고 그것에 관한 진리에 도달하는 일에 관심을 갖는 그런 대화이다. 우리는 누구나 우리 자신의 가류성(可謬性)을 먼저 인정해야 한다. 말하자면 다른 사람의 견해들도 진리일 수 있다는 가능성에 대한 개방성이 중요하다. 그리고 다른 견해의 진실성을 적극 찾아내려는 노력도 필요하다. 다른 사람의 주장을 무조건 논파하려 들거나 의표를 찌르려고만 해서는 안된다는 말이다. 중요한 것은 어떤 주장의 배후에 놓인 그의 의도가 아니라, 바로 그 말하는 바의 진리를 찾도록 애써야 한다. 이러한 대화를 통해 서로가 처음에 가졌던 입장들보다 한층 진리에 근접하는 견해를 확립하게 될 것이다. 이 과정을 가다머는 이렇게 말한다.

대화과정에서 이해에 이르게 되는 것은, 대화 참여자들이 준비가 되어 있고, 또 그들은 낮은 것이나 자신들의 견해와 다른 것들도 타당성이 있으면 받아들일 자세가 되어 있다는 것을 전제로 한다. 만일 이러한 전제가 서로간에 이루어진다면 그들은 궁극적으로 감지할 수없고 자의적이지 않은 관점들의 전이(轉移)를 통해 공통의 언어와 판단을 획득할 수 있다.(우리는 이를 의견교환이라고 부른다)<sup>69)</sup>

대화의 성공적인 결말은 공유된 이해이며, 그것은 최초의 모든 독립적 견해들의 변형을 담고 있다. 이런 점에서 이해란 곧 의견의 일치이며, 이해의 결과로 창출된 합의는 가다머가 말하는 이른바 ‘지평의 융합’(fusion of horizons)이라 할 수 있다.<sup>70)</sup>

69) H.-G. Gadamer, *Wahrheit und Methode*, 조지아 원키 앞의 책, p. 181, 재인용.

70) 조지아 원키, 앞의 책, pp. 135~190.

## 원효의 화쟁(和諍)사상

조화와 상생적 가치를 추구하는 사상은 오히려 우리의 전통 사상의 맥박 속에 연면히 흐르고 있다. 중용(中庸)적 원리에 기반한 중도(中道)통합의 이념도 이 시대를 이끄는 새로운 원리가 될 수 있다. 특히 다양성이 상극성으로 타락하지 않고 통일성이 획일성으로 전락하지 않는 정신문화의 뿌리를 찾아야 할 때이다. 통일과 민족화합을 바라보는 우리는 누구나 보편화되기 어려운 특정 견해에 대한 집착과 아집(我執)에 사로잡혀 굴절된 시각에서 벗어나지 못하고 있다. 우리 민족사에서 최초로 통일을 성취한 신라의 삼국통일 과정을 목격한 원효(元曉)는 진리(法)에 이르는 길을 제시함으로써 분열의 시대상을 넘어 통합의 대안을 제시하고자 했다. 그는 진리에 대한 잘못된 가설을 극복하고 그 가설에서 나타나는 의심을 제거하기 위해 ‘일심(一心)법’을 세우고 ‘이문(二門)’을 열었다.<sup>71)</sup> 여기서 ‘一心/二門’의 사상은 진리가 일원적이나 이원적(다원적)이나 하는 양자택일적 논리를 넘어서 있는 경지와 차원을 뜻하는 것으로, 진리의 세계(眞如門)나 생멸의 세계(生滅門)나 서로 다르지 않은 근원(一心)의 각각의 모습일 뿐이란 말이다. 진리를 깨닫는 마음이나 생사번뇌의 세계를 체험하는 마음은 다같은 하나도 아니요(非一), 그렇다고 각각 다른 두 개도 아니다(非異)는 논리이다. 여기서 원효의 ‘화쟁(和諍)’ ‘화회(和會) 사상이 나타나는 계기를 보자.

만약 서로 상이한 견해가 서로 쟁론을 벌일 때, 有見과 같다고 말하면, 空見과 다르게 되고, 만일 空執과 같다고 말하면 有執과 다르게 되어, 같다고 또는 다르다고 주장하는 바가 더욱 세차게 싸움을 벌이게 된다. 또 다시 그 두 개가 같다고 하면 그 둘이

71) 원효, 「대승기신론소」(삼성출판사), 참조.

내부에서 서로 다투게 되고, 다르다고 하면 둘이 갈라져 싸우게 된다. 이런 까닭에 非同 非異라고 말해야 한다. 非同이라는 것을 말 그대로 취하면 모두가 許容하지 않음을 뜻하고, 非異라는 것을 뜻으로 말하자면 불허함이 없음을 뜻한다. 非異라고 함으로써 그 감정에 어긋나지 않고, 非同이라고 함으로써 도리어 어긋나지 않는다. 감정상으로나 논리상으로 서로 어김이 없다.<sup>72)</sup>

이처럼 원효의 화쟁(和諍)은 단순히 싸움을 말리는 데서 그치지 않고 온갖 대립과 반목을 해소할 수 있는 통합의 원리로 제시되었다.<sup>73)</sup> 이처럼 원효의 통합의 논리가 우리 시대의 원리로 새롭게 부각되어야 하는 이유는 그것이 개인과 집단 모두에게 상극(相剋)보다는 상생(相生)의 결과를 가져다주기 때문이다.<sup>74)</sup>

민족화합을 위한 ‘공존의 기억찾기’도 중요하다. 이는 우선 ‘역사와의 화해’를 추구해야 하는 것으로, 민족통일전선의 노선 위에선 식민지해방운동사의 재조명이 이루어져야 한다. 승자의 입장에서 현실을 정당화하고 과거를 미화하는 입장은 “승리 그 자체가 진실이다”는 승리 이데올로기로, 이는 정치적 패배를 자기소멸적 근거를 가진 무가치한 것으로 규정하여 진실의 왜곡을 초래할 수밖에 없다. 한국 현대사의 근대국가 수립과 발전노선을 둘러싼 다양한 노선과 투쟁의 역사 속에서 오늘날의 승자가 사회주의의 세계사적 패배와 자본주의와 자유주의 승리를 마치 미리 예견하고 있었던 듯 예찬하는 분위기 속에

72) 원효, 『금강삼매경론』(삼성출판사), p. 466.

73) 김형효, “원효사상의 현재적 의미와 한국사상사에서의 위치,” 『聖·元曉 大심포지움(1987.11.1~2, 서울)』 『원효연구논총』(국토통일원 조사연구실), 참조.

74) 근대화 논리는 이분법적 흑백논리(友/敵, 옳음/그름, 선/악, 근대/전통, 능률/비능률, 효율/비효율, 성공/실패, 성장/분배, 자유/평등)에 기반하여 중간적 공존영역 거부로 나타난 특성이 있다.

서 과거와의 화해를 기대할 수 없는 것이다. 도덕적 정당성과 정치적 실패와의 괴리, 이를테면 외세와의 결탁을 주저하고 자주적 입장에서 현실을 극복해 나가겠다는 의지와 논리는 종종 국제감각의 부족으로 지도자적 비전의 부재로 매도당하는 경우도 있다. 거꾸로 한국현대사의 좌절된 노선에 대한 이해와 함께, 건국과 근대화 과정에서 성공한 사례에 대한 긍정적 이해도 요망된다. 현재중심주의와 결과주의적 입장에서는 과거와 과정에 대한 진지한 이해와 역사와의 화해의 정신이 나타나기 어렵다.

## 2. 공동체 민주주의

21세기는 수세기 동안 지속되어왔던 근대문명의 퇴조와 함께 개막되었다. 근대는 인간 이성에 대한 신뢰와 함께, 인간의 합리적 사유에 근거하여 ‘좋은 세상’을 건설할 수 있다는 신념의 시대였다. 근대는 인간의 창조성과 자율성이 한껏 분출된 격동의 역사였으며, 비록 혁명과 전쟁으로 점철된 시대였지만 현세적 확신에 찬 이데올로기의 시대이기도 했다. 지난 세기말 우리는 사회주의의 대파국을 목격했다. 이는 프랑스 혁명이래 자유와 평등 이념의 갈등이 마침내 자유 이념의 승리로 막을 내린 한편의 드라마로, 서구 계몽주의의 지적 전통의 쇠락과 더불어 근대정치사를 마감하는 세계사적 사변이었다고 하겠다.

근대는 미래에 대한 기대와 낙관적 전망 속에서 전개되었다. 반면 근대를 ‘넘어선’ 지금 우리 인류는 어디에 서있으며, 어디로 향하고 있는가에 당혹해 하고 있다. 여기에다 정치사회의 특정한 구심이나 지향점을 발견하기 힘든, 거의 모든 것이 해체된 상황에서 정치사상 연구의 방향을 설정하는 일은 무척 어려운 작업이 아닐 수 없다. 그럼에도 우리는 인간 존재의 가치를 재확인하고 민주주의의 이념적 지평

의 확대를 향한 지적 고투를 방기할 수는 없다. 특히 자유민주주의를 표방하고 있는 남한과 비록 기아선상에서 국가체제의 유지에 골몰하면서도 사회주의 원칙을 고수하고 있는 북한과의 평화공존과 협력의 틀을 구축해야 하는 과제와 관련하여 자유와 평등 개념과 무관할 수 없는 민주주의의 이념적 원리를 되짚어보지 않을 수 없다.

남북한 미래상을 모색하는 과정에서 민주주의는 오늘날 무엇을 뜻하는가? 민주주의의 현대적 의미를 둘러싼 논쟁은 기술관료적 정부관(technocratic vision of government)에서 광범위한 정치참여로 특징지어지는 사회생활의 관념에 이르기까지 극히 다양한 민주적 모델이 주장되었다.<sup>75)</sup>

자본주의 시민사회에서는 대개 자유와 평등의 이상을 개인주의적인 정치 경제 및 윤리적 교리와 결부시키는 관행이 일반적이다. 개인은 본질적으로 신성불가침의 존재이며, 개인은 스스로 선택한 목표와 개인적 이익을 실현하려고 노력하며 추구할 수 있는 정도만큼 자유롭고 평등하다. 특정 권리나 자유를 향유하는 개인의 자격이 존중되며 모든 시민이 법 앞에서 평등하게 취급될 때 개인들간의 평등한 정의는 유지될 수 있다. 이런 입장에 따르면 현대국가는 시민으로 하여금 자신의 이익을 추구할 수 있도록 해주는 필수적 조건들을 제공해야 하며, 개인의 자유를 보호 육성하기 위해서는 법의 지배(the rule of law)가 이루어져야 한다. 즉 어느 누구도 자기가 생각하는 ‘선한 생활’(the good life)의 전망을 다른 사람에게 강요할 자격이 없는 상황을 전제해야 한다. 이는 서구 근대 시민사회의 성립과정에서 나타난 자유주의의 핵심논리였다. 여기서 국가는 자기 이익에 관한 궁극적인 최선의 심판자인 시민들의 권리와 자유를 보호하기 위해 존재한

75) David Held, *Models of Democracy*(California: Stanford University Press, 1987), pp. 267~274.

다. 한편으로 국가는 시민들이 자신의 목표를 안전하게 보장받기 위해 감수해야 할 부담이라고 할 수 있다. 모든 시민이 가능한 최대의 자유를 보장받기 위해 국가는 그 활동범위에서 제약받고 행동 면에서 규제되어야 한다. 자유주의는 최소의 정치적 간섭 속에서 ‘자유롭고 평등한’ 시민의 번영을 누릴 수 있는 세계를 창조하고 보호하는 데 주력해왔고 지금도 그러한 속성에는 변함이 없다.

그러나 자유주의를 비판하는 신좌파적 입장은 특정한 사회적 또는 집단적(collective) 수단과 목표가 더 바람직스럽다고 역설해왔다. 좌파적 입장에서 평등과 자유의 문제에 접근하는 것은 실제로는 ‘자유시장’ 경제와 최소국가의 틀 속에서 자신의 능력에 따라 활동하는 개인들에 의해 ‘자유롭고 평등한’ 시민적 가치들이 추구될 수 있다는 견해에 대한 비판에서 출발한다. 그들은 근대 이래 모든 인류가 위대한 보편적 이상으로 여겨온 자유, 평등, 정의는 사유재산과 자본주의 경제가 지배하는 세계에서는 온전히 실현될 수 없다는 입장이다. 최근 신좌파적 입장은 20세기말 현실 사회주의의 참담한 실패 속에서 많은 굴절을 겪었지만, 오히려 21세기 자유주의의 전지구적 차원에서의 전일적 지배가 초래하는 자유의 심각한 훼손 왜곡 현상에 대해 보다 새로운 통찰력을 보여주고 있다. 자유, 평등, 정의의 이상은 사회와 국가를 민주화시키는 노력을 통해서 보장될 수 있으며, 궁극적으로 정치적, 경제적, 사회적, 국가적 차원에서 모든 형태의 강제력의 제거를 통해서만 인류는 ‘자유롭고 평등하게’ 발전할 수 있다.

신좌파 사상가들은 여러 면에서 전통적인 사회주의 사상가들과 다르지만, ‘각자의 자유로운 발전’이 ‘전체의 자유로운 발전’과 병행할 수 있는 조건을 밝히려는 데에 관심을 가지고 있다. 그러한 조건은 인간 사회의 근본적인 공동목표가 아닐 수 없다. 이러한 맥락에서 여기서 자유/평등 관념을 간략히 짚어보도록 하자.

## 가. 자유/평등

한반도는 자유 이념과 평등 이념의 각축장으로 세계사에서 유일하게 흡사 실험실적 조건 속에서의 반응과 같이 두 이념의 실천적 적용과 그에 따른 결과를 보여주었다. 말하자면 이념적 차원에서 두 이념의 극단적 대결과 철저한 상호 배제는 최소한의 절충과 공존 영역의 여지를 압살시켰으며, 북한은 자유 이념의 말살과 평등 이념의 극대화로 치달았다면 남한은 평등 이념의 왜곡과 자유 이념의 절대화를 추구해왔던 것이다. 북한 사회의 자유 관념을 잠시 살펴보면 다음과 같다.

개인의 자유를 무원칙하게 내세우며 조직생활과 조직규율을 싫어하며 제멋대로 행동하려는 낡은 사상과 태도, 원래 자유주의는 생산수단의 사적소유에 기초한 자본주의사회의 산물로서 착취계급의 사상이다. 자본가계급이 청산된 사회주의사회에는 자유주의가 생겨날 수 있는 사회경제적 근원이 없다. 그러나 자유주의는 낡은 사상 잔재를 많이 가지고 있는 사람들 속에서 여러 가지 형태로 나타나고 있다.<sup>76)</sup>

자유 이념의 역사적 승리와 평등 이념의 패배는 국가발전과 경제성장논리를 최고의 가치로 삼아왔던 한국 사회의 발전전략의 정당성을 재확인하는 계기로 인식되었을 뿐만 아니라, 자유 가치가 남북한 통일과정에서 핵심적 토대가 되어야 한다는 대중적 확신을 심어주게 되었다고 하겠다. 이러한 상황을 전제한다면 통일을 상정한 남북한 미래상의 설정이나, 또는 한국 사회 개혁의 지향점으로 평등 이념의 구

76) 『정치사전』(평양: 사회과학출판사, 1973), p. 726.

현에 초점을 맞춘다면 광범한 동의를 얻기는 어렵다. 달리 말해 평등 가치를 공동체의 결합 원리 또는 목표개념으로 설정하는 데에는 근본적인 한계가 있다는 말이다. 평등 이념의 보편적 가치에도 불구하고 독점적 금융자본의 세계지배가 내적 파열에 따른 파산선고 상황에 직면하기 전까지는 자유 이념의 신성불가침성과 더불어, 적어도 한국사회에서는 자유주의 담론의 지배에서 벗어나기는 쉽지 않을 것이다.

그러나 자유 이념의 신성시, 자유주의 담론이 절대화하는 사회에서 민주주의는 큰 공백을 가질 수밖에 없으며, 공동체의 내적 유대를 기대할 수는 없다. 따라서 남북한 공동체의 지향은 한편으로는 상호 접점의 확대를 추구해 나가는 과정이라 할 수 있으며, 다른 한편으로는 상호 양극적 이념이나 가치체계의 집착을 극복해 나가는 노력을 통해 도달할 수 있을 것이다. 말하자면 성장논리와 보수적 자유주의의 북한 지역으로의 확대 적용을 설득하고 강요할 경우, 사회정의와 연대적 가치의 회복을 기대하는 것은 불가능하다.

한편 북한에서의 평등에 대한 사전적 정의는 “주로 자격, 권리, 지위, 의무 등에서 차별없이 같은 것”으로 말해진다. 평등 관념을 보다 구체적으로 살펴보자.

생산수단에 대한 사람들의 동일한 관계와 이에 기초한 사회생활에서의 그들의 동등한 처지, 생산수단이 사적소유로 되어있고 사회가 적대적 계급들로 분열되어 있는 착취사회에서는 모든 사람들의 평등이란 있을 수 없다. ...자본주의사회에 와서 불평등은 극에 이른다. ...자본주의사회에서 자본가계급은 법앞에서 모든 사람들의 평등한 권리에 대하여 많이 떠드나 이것은 사실상 그들이 자본주의사회에서 극심한 사회적 불평등을 가리우고 착취사회를

미화하여 근로대중의 계급의식을 마비시키고 그들을 온순한 노예로 만들기 위한 기만수단에 불과한 것이다.<sup>77)</sup>

여기서 북한의 평등 관념과 북한사회의 일상적 생활세계에서 평등이 실질적으로 구현되고 있는가 하는 문제는 다르다. 북한 사회에서는 권력과 지위에 따른 차별성은 상당히 자연스럽게 당연한 것으로 인식할 수 있다. 오히려 권위주의적 위계질서와 그에 따른 비대칭적 복종의식은 비민주적 사회를 특징짓는 정치문화의 일반적 속성으로 나타난다. 그러나 사회주의의 존재이유(*raison d'être*)인 평등사회 구현의 이념은 비록 ‘빈곤의 평등화’로 귀결되었고 말았지만 사회주의의 이념적 기저로서 평등은 북한 주민들의 의식 속에 깊이 각인된 관념이라 할 수 있다. 따라서 평등은 정치적 위계에서나 남녀관계를 비롯한 생활영역에서의 비대칭적 인간관계가 문제되는 것이 아니라, 경제적 차원에서 재산과 물질적 가치의 소유 문제를 둘러싼 갈등으로 나타날 것이다.

북한은 평등의 관계만으로는 서로 단합하여 도와주면서 생사고락을 같이하는 운명공동체로 사람들을 결합시킬 수 없다고 하면서, 평등한 관계는 상대방의 인간적 존재를 존중하는 태도를 갖게 하지만, 나와 너는 똑같은 권리사이기 때문에 너를 반드시 도와줘야 한다는 의지를 발생시키지는 않는다고 주장한다. “평등한 관계가 개인과 개인과의 관계에서 예속과 불평등을 반대하고 개인의 자주성을 이바지하는 역할을 한다면, 동지애의 관계는 운명을 같이하는 하나의 사회정치적 생명체로 사람들을 결합시키고 사회집단의 자주성을 옹호하는 데 기여하는 역할을 수행한다.”<sup>78)</sup>고 하여, 북한 사회는 정치사회적 인간관계

77) 『철학사전』(평양: 사회과학출판사, 1970), p. 632.

78) 최희열, “주체의 사회주의 정치제도는 참된 인민정권에 의하여 관리운영되는 정치제도,” 『주체의 사회주의 정치제도』(평양: 평양출판사,

의 평등·불평등을 크게 문제삼지 않으며, 다만 주체사상의 인간관에 따라 평등보다 혁명적 동지애를 더욱 중요시하는 모습을 볼 수 있다.

## 나. 민주주의와 시장

지난날 제3세계에 속해 있던 이들 적극적 주변부(한국, 중국, 인도, 아·태지역 국가 등)국가들에서 일어나고 있는 자본주의 팽창의 성격과 전망을 어떻게 평가할 것인가에 대해 일반적으로 일치된 견해는 없다. 어떤 사람은 이들 국가 가운데 가장 힘차게 부상하고 있는 나라들은 아직은 세계 위계질서의 중간 수준에 머물러 있지만 선진자본주의를 따라잡는 과정에 있으며, 따라서 이제는 더 이상 주변부가 아니라고 말한다. 그러나 아민의 견해는 다르다. 이들 나라의 미래도 역시 주변부일 따름이다. 그는 1800년부터 1950~80년까지는 중심과 주변부를 가르는 기준이 산업경제와 비산업경제의 대립이었다면 이제는 중심과 주변부에 대한 대비가 다섯 가지 독점의 분석을 통해 규정될 수 있는 색다른 기준을 제시하고 있다. 그 다섯 가지 독점이란, 세계화된 금융자본의 독점, 기술혁신의 독점, 지구 자원에 대한 접근의 독점, 통신정보 수단의 독점, 그리고 대량파괴 무기의 독점으로 나타난다는 것이다.<sup>79)</sup>

자본주의 시장경제가 이처럼 세계적 독점과 배제로 양분되는 과정을 억제할 수 있는 길은 자본주의체제를 민주주의의 원리와 접목시키는데 있다. 이러한 맥락에서 남북한 화해협력 과정에서 민족공동체를 한층 발전시키기 위해서는 시장경제의 사회적 성격을 회복시키는 정책을 추진해야 할 것이다.

---

1992), p. 24.

79) Amin Smir, “진보적이고 민주적인 새로운 세계질서를 위하여,” 「당대 비평」 창간호(당대, 1997 가을), 참조.

## 사회적 시장경제

민주주의의 사회경제적 이념과 관련하여 시장경제의 원칙아래 사회적 책임과 국가의 능동적인 역할을 강조하는 사회적 시장경제를 통일 한국 정치체제의 한 형태로 고려할 수 있다. 사회적 시장경제는 ‘효율성’과 동시에 ‘사회적 책임’의 이중적 가치를 지향한다. 사회적 시장경제에서 국가는 능동적인 사회정책을 통해 사회정의와 사회보장을 위해 배려해야 한다. 여기서 사회적 시장경제론의 ‘사회적’이란 개념은 경쟁을 최대한 허용하면서 효율성을 추구하는 것 이상으로 비예속과 더불어 독점이 없고 권력이 없는 상태를 의미한다. 남북한 통일과정에서 북한지역의 시장경제체제로의 포섭은 남한 독점자본에의 예속상태와 내적 식민화로 전락될 수 있는 가능성이 크다. 이러한 시장의 권력화에 대한 예속을 극복하고 국가의 과도한 개입으로 인한 시장경제 기능 자체가 왜곡될 수 있는 개연성도 충분히 고려되어야 할 것이다. 물론 시장경제의 원칙이 관철되어야 한다고 해서 반드시 국가의 배제가 전제되어야 하는 것은 아니다.

사회적 시장경제의 목표는 경쟁질서의 기초 위에서 자유로운 이니셔티브를 바로 사회적 진보와 결합시키는 데 있다.<sup>80)</sup> 이는 경쟁이론을 포함하여 가장 넓은 의미의 통합공식으로, ‘시장, 국가, 사회집단이라는 생활영역 사이의’ 조정을 추구한다. 시장이 경제적 자유와 복지를 보장하고 다양한 사회보장 시스템을 위한 적절한 기초이지만, 시장에서의 조율이 실패하거나 바람직하지 않은 결과를 초래할 경우에는 국가가 개입해야 하며, 국가 개입의 방향은 시장정합성의 지향

80) Mueller-Armack, *Soziale Marktwirtschaft*(1956), in: Mueller-Armack(1966), S. 243~249.

에 초점을 맞춘다.

사회적 시장경제는 제2차 대전이후 독일 부흥의 기초를 다지는데 기여한 정책이다. 사회적 시장경제론의 신념은 전체주의 지배의 잔재를 해소하고 개인에게 충분한 행동공간을 제공하며 독자적 재량에 의한 자기실현의 동기를 부여하고, 그렇게 함으로써 국가의 자원을 공동체 전체의 공익을 위하여 활용할 수 있다고 믿었다. 이런 점에서 사회적 시장경제는 남북한 통일 과정에서 나타날 수 있는 문제점을 예상하고 새로운 통일국가의 공동체 전체의 공익을 확보할 수 모델이 될 수 있다. 그리고 사회적 시장경제는 법치국가적 민주주의와 보완적일 뿐만 아니라 경제, 사회 및 공동체적 이념 상호간을 조화시키는데 기여할 수 있으며, 평화, 자유 그리고 복지국가의 틀을 마련하는 초석이 될 수 있다.

### 3. 소유와 공동체

평화는 통일에 이르는 방법이자 통일체제의 대외적 목표 가치라고 한다면, 민주는 통일체제의 성격을 의미한다. 평화와 민주는 상호 유기적 관계에 있다. 즉, 평화가 보장되지 않는 조건에서는 자유와 민주주의 원칙은 공담(空談)이 되며, 민주주의 원칙이 유린되는 상황에서 평화란 있을 수 없다. 그런데 민주 이념의 경우 남북한 모두 민주주의 이념을 강조할 뿐만 아니라, 자기체제가 보다 민주적임을 주장하면서 서로 상대방 체제가 비민주적이라고 비판한다. 양측은 모두 민주주의 개념을 규범적인 입장에서 지향해야 할 좋은 가치로 여기는 데는 공통점이 있으나, 민주 이념의 실천적 방식에 있어서는 상호 부정적이다. 따라서 민주적 통일체제는 남북한 체제와 이념적 성격을 고려하여 사회적 시장경제를 전제로 공동체주의의 맥락에서 접근해 볼

수 있다.

### 가. 공동체주의

공동체주의(communitarianism)는 최근 우리 사회에서 다양하게 나타나고 있는 공동체 운동과 관련하여 많은 관심을 모으고 있다. 개인과 공동체의 관계에서 개인은 모든 도덕적·정치적 권리와 의무의 원천이라고 한다면, 개개인들의 필요에 의해 만들어진 공동체는 부차적이다. 자유주의적 개인주의는 정치, 경제, 사회, 문화 등의 영역뿐만 아니라 서구사회의 일상적인 삶의 모든 영역을 관통하는 규범이자 작동 원리로 인식되었고, 나아가 범세계적인 보편 원리로 주장된다. 그 결과 자유주의적 개인주의 이념 아래서 공동체주의는 사회주의적인 경향성을 띤 구속적이고 억압적인 기제로 거부될 수밖에 없었다. 시장이 개인의 자유를 보장한다는 입장에서 보면 공동체주의는 억압 기제의 또다른 형태에 불과하다. 공동체주의는 특히 시장자본주의의 지배 아래서 사회적 해체와 균열 현상이 한층 심화되고 있는 상황에 직면하여 새로운 삶의 양식에 대한 대안으로 제시되었다. 공동체 논의는 한편으로는 한국사회의 모순구조를 극복하려는 노력과 함께, 다른 한편으로는 민족통일의 과정에서 체제 이념의 대안 형태를 찾는 노력의 일환으로 추구되고 있다. 공동체주의는 윤리적·규범적 측면에서 자유주의에 대한 비판논리로 종종 논의되어 왔으나 남북한 체제 통합 과정에서 민주주의 사회의 내재적 논리로 접근할 수 있을 것이다.

공동체의 원리와 논리적 구조는 소유권 문제와 본질적인 연관성을 가진다. 사회주의는 국가소유의 비효율성과 노동소외의 결과 역사적으로 실패한 실험이 되고 말았다면, 자본주의는 소유 집중과 불평등 현상의 심화에 따른 부정의 등에 의한 내적 파열로 사회해체의 위기

가 날로 고조되고 있다. 사회주의의 역사적 실험의 한계와 자본주의의 현실적 모순을 극복할 수 있는 대안적 모색은 두 방향에서 생각해볼 수 있다. 하나는 현재 지배적 소유양식인 자본주의적 소유관계를 끊임없이 사회화하고 개선하는 길이며, 다른 하나는 협동조합적인 공동체적 소유 관계의 확대·발전에서 찾을 수 있다.

인류사는 소유권을 둘러싼 투쟁의 역사였다고 해도 지나친 말은 아니다. 근대 서구사회에서 억압과 수탈체제인 자본주의를 비판하고 인간 해방을 주장한 논리의 한 가운데에 항상 소유제의 철폐가 가로놓여 있었다. 사적 소유의 철폐를 통한 진정한 유토피아로서의 사회주의 사회의 건설을 추구했던 것이다. 사적 소유가 부정되는 순간 모든 사회 구성원은 소유로부터 해방될 수 있다고 믿었다. 그러나 이러한 신념은 그릇된 것으로 드러났고, 오늘날 사회주의의 폐허 위에서 전(前)사회주의 사회는 전통적인 자본주의 사회보다 한층 더 노골적인 탐욕과 이기심이 지배하는 사회로 변하고 말았다. 사적 소유의 철폐와 생산수단의 공유를 통한 평등 이념의 구현은 실제적으로는 빈곤의 평등으로 귀결되었으며 인간의 소유욕 자체를 해방시키지도 못했다. 그렇다면 인간의 소유욕의 적절한 충족을 통해 모든 사람으로 하여금 사회적 재원의 소유자가 될 수 있도록 한다면 사회적 평등 이념을 추구했던 사회주의 이상의 실현으로 볼 수도 있을 것이다. 달리 말해 사적 소유의 부정보다는, 모든 사람이 소유의 주인공이 된다면 소유 자체를 둘러싼 근원적인 갈등은 해소될 수도 있다. 사적 소유를 철폐하여 국가적·사회적 소유로 나아가는 방식보다 사회구성원의 대부분이 재산권을 향유할 수 있다면 소유제를 둘러싼 갈등은 해소될 수도 있을 것이다. 말하자면 소수에게 집중화된 소유형태가 자본주의의 가장 치명적인 약점이라면, 근로자의 이기심과 기업가의 이기심을 긴밀히 결속시키는 제도적 방식을 찾아야 한다. 최근 선진자본주의 국가에서

나타나고 있는 현상으로 소유의 광범한 분산 형태를 통해 소유집중 현상을 막고 자본주의가 제대로 작동할 수 있는 소유자 책임의 공동 소유제도를 주목할 필요가 있다. 요컨대 종업원주식소유제도(종업원 지주제)와 같은 사회구성원의 대부분이 재산권을 향유할 수 있는 ‘만인(萬人)소유제’ 사회를 지향해야 한다.

한 인간의 삶의 내용과 방식은 그가 몸담고 있는 사회의 성격과 불가분적인 관련을 가진다. 사람들의 운명은 사회 즉, 공동체에 대한 통제력을 지니고 있는가에 달려 있다. 세계의 모든 인류는 지금 자본이 신적 지위를 구가하고 있는 시대에 살고 있다. 투자성과를 추구하는 자본이 숭배되고 지배력을 갖게 됨에 따라, 금전적 가치가 윤리적 가치나 종교 및 공동체적 가치를 대체하면서 공동선에 대한 철저한 무관심을 강요받고 있다. 현재의 자본주의는 ‘인간의 얼굴을 한 자본주의’로 변해야 한다. 또한 전지구적 차원에서 전개되는 약탈 자본주의 행태는 세계자본주의 자체의 지속가능성을 회의케 하는 수준이다. 모든 사람을 위해 작동하는 자본주의로 변화시키기 위해서는 자본주의의 핵심인 소유권 대안을 찾아야 한다. 민주주의와 시장은 자기 조직적인 시스템이다. 우리의 과제는 어떻게 더 많은 개개인들이 그러한 자율 설계(self-design)에 관여하도록 할 것인가에 있다. 이는 소유권 리엔지니어링의 문제로, 소유권 문제에 대한 새로운 해법은 소유권 참여의 한 형태인 종업원 지주제에서 찾을 수 있다. 즉, 기업의 종업원주식소유제도(ESOP: Employee Stock Ownership Plans)는 공동체적 소유관계의 새로운 출구를 보여준다.

소유권 개념은 경제적·사회적·환경적 ‘연대성(connectivity)’을 촉진하는 도구로서, 오늘날의 정치 및 비즈니스 분야의 의사 결정 과정에 인간적인 요소를 불러넣는 데 유용한 도구가 될 수 있다. 소유구조 개선은 사람의 삶에 영향을 미치는 의사 결정이 더 이상 가격 결정의

추상적인 영역이나 다른 사람의 삶에 대하여 별로 관심이 없는 금융 및 경영 엘리트에 의해서만 이루어지지 않도록 하는 수단을 제공한다. 소유구조 개선은 또한 경제 영역이 우리의 후손이 필요로 하는 것을 훼손하지 않으면서 우리가 원하는 것을 보다 잘 제공할 수 있는 방법에 관한 것이다. 누구나 소유와 무관하지 않을 때 모든 사람은 자신이 최소한 어떤 작은 분야에 있어서라도 공동 창조자라는 의식을 가질 수 있다.<sup>81)</sup> 미국을 비롯한 서구 민주주의 국가들에서 좋은 반향을 불러일으키고 있는 종업원 지주제는 재건된 자본주의의 형태로 특히 미국사회에서는 일찍부터 다양한 형태로 발전해왔다.

종업원 지주제의 이념은 모든 노동자를 자본가로 만드는 원대한 계획에서 유래한다. 사회주의의 순수 이념은 사적 소유의 철폐이자 사적 소유관계의 폐절에 있다. 그러나 생산수단의 국가적 소유는 모든 사람을 국가노동자로 전락시킨 결과가 되었다. 노동의욕의 부재, 창의성 상실, 명령경제에 의한 비자발성 등은 사적 소유관계의 철폐에 따른 억압과 착취로부터의 해방이 아니라 거대한 전체주의적 생산체계의 톱니나 나사못과 같은 하나의 부속품으로 전락하고 말았다. 그렇다고 하여 자본주의의 모순이 결코 무시될 수는 없다. 자본주의는 더 많은 자본가를 만들어 내기 위해 고안된 것이 아니라, 마치 현존하는 자본가들에게 더 많은 자본을 제공하기 위해 고안된 것처럼 보인다. 이 점이 오늘날 자본주의가 왜 그렇게 극소수의 자본가만 낳는가 하는 의문을 이해하는 지점이다. 따라서 지속가능한 자본주의를 위해서는 집중화된 소유로부터 광범위하게 분산된 개인적인 소유권을 회복시켜야 한다. 이처럼 모든 사람들을 그들의 작업장, 공동체, 국민경제, 환경 그리고 서로간을 연결시킬 수 있는 종업원 지주제는 개인적

---

81) Jeff Gates, The Ownership Solution(1999)/김용범 외 6인 옮김, 「오너쉽 솔루션」(푸른길, 2000), p. 19.

부와 정치적 권리부여를 함께 성취할 수 있는 ‘근접(up-close) 자본주의’로 부각되고 있다.

한편 소유권에 대한 교회의 가르침은 경청할 만하다. 교황 레오 13세가 1891년 산업혁명의 절정기에 ‘노동의 조건(Rerum Novarum)’을 발표한 이래 이들 문제에 관심있는 교황은 소유권의 정당한 역할에 대한 사회적 가르침을 교시해왔다. 교황 요한 23세는 1961년 70회 ‘노동의 조건(Rerum Novarum)’ 기념식에서 ‘매우 중요한 사회적 원칙’을 밝혔다.

경제적 진보는 그와 걸맞은 사회적 진보와 함께 이루어져야 한다. 그래야 모든 계층의 시민들이 생산성 증가에 참여할 수 있다. 따라서 한 국가의 경제적 번영은 부 또는 재산이라는 형태의 총 자산이 아니라 그 부의 공정한 분배 및 배분인 것이다. 경험을 통해 정의에 대한 요구가 채워지는 방법은 여러 가지가 있음을 알고 있다. 다른 것보다 특히 오늘날 요구되는 것은 노동자들이 점진적으로 그들 회사의 소유권을 나눠 갖는 것이다. 그것도 매우 공정한 수단과 방법을 통해서.<sup>82)</sup>

교황 요한 바오로 6세는 1967년 소유권 집중에 대해 직접적으로 문제를 제기했다. 그는 Populorum Progrssio에서 “개인 소유는 그 어떠한 것이라도 절대적이거나 무조건적인 권리는 아니다. 그 누구도 남들은 부족해하지만 자신은 필요하지 않는 것을 배타적으로 사용할 수는 없다”고 주장했다. 바티칸 교황청은 1981년 교황 요한 바오로 2세가 전 성직자에게 보내는 서한 <인간 노동에 대하여(Laborem Exercens)>에서 마르크스주의와 전통적인 자본주의 모두가 잘못이라고 설파했다. 그 서한에서 “소유권에 대한 교회의 가르침은 마르크스주의와 ‘교조적 자본주의’가 주장하는 전체주의와는 근본적으로 다르

82) Mater et Magistra, “On Christianity and Social Progress”(1961).

다”고 하면서, “가능한 한 노동을 자본의 소유권과 결합시켜야 한다”고 역설했다. 이 서한의 마지막 부분에서 “인간은 ‘자신을 위해서’ 일한다는 인식이 확실해질 수 있도록 모든 노력을 다해야 한다. 만약 그렇지 않으면 경제활동 과정에서 엄청난 피해가, 즉 경제적인 피해 뿐만 아니라 무엇보다도 인간에 대한 피해가 발생할 것이다”고 결론을 맺었다.

소유권에 대한 인식의 전환을 요청하는 카톨릭의 가르침은 계속하여 100회 ‘노동의 조건(Rerum Novarum)’ 기념식에서도 이어졌다. 교황 요한 바오로 2세는 다시 사회주의와 자본주의 이데올로기를 넘어서는 더욱 새롭고 공정한 대안적 경제체제를 제안했다. 대안으로 제시되는 것은 실제로는 국가자본주의로 판명된 사회주의 체제가 아니라 자유로이 노동하고 자유로이 기업 활동을 하고 자유로이 참여할 수 있는 사회이다. 이러한 사회는 시장과 대립되는 것이 아니라, 사회 전반의 기본적인 욕구가 충족될 수 있도록 사회의 힘과 정부에 의해 적절하게 통제되는 시장을 필요로 한다.

요한 바오로 2세는 사회주의 국가의 역사적 경험으로 볼 때 유감스럽게도 전체주의는 소외를 없애지도 못하고 오히려 소외를 증대시키며, 기본 욕구도 충족시키지 못하며 경제적으로는 비효율적이라고 지적하면서, 동시에 그는 자본주의에 대해서도 축하의 메시지를 보내지는 않았다. 새로운 대안이 필요하다는 그의 의도가 왜곡되기를 바라지 않는 입장에서 그는 “이른바 ‘현실 사회주의’의 실패 때문에 자본주의가 유일한 경제적 조직에 대한 모델이라고 말하는 것은 받아들일 수 없다”고 결론지었다.<sup>83)</sup> 이후 그는 1997년 봄 심각하게 계속되고 있는 불평등을 다시 강조하면서, 세계시장의 과도한 힘이 낳는 위험에 대해 우려를 표명했다. 뿐만 아니라 경쟁력이라는 핑계로 사람과

83) Centesimus Annus, “The Hundredth Year” (1991).

환경을 지나치게 착취함으로써 번성하는 제멋대로의 시장으로 인한 폐해를 강조하였다. 여기엔 균등한 기회를 창조한다고 하는 시장에 대한 신앙심이 존재할 까닭이 없다. 우리는 ‘보이지 않는 손’에 대한 환상을 포기해야 한다. 만약 아담 스미스가 오늘날 되살아난다면, 그는 분명히 개개인의 이익 추구가 공동의 이익을 창출하는 미덕이 될 수 있다는 전제에서 주장한 ‘보이지 않는 손’이라는 18세기적 사어(死語)를 다시는 사용하려 들지 않을 것이다. 자유기업의 아버지인 스미스는 사적 이익의 추구가 공공의 선이 되게 만드는 활력소로서 금융 시장보다는 책임성있고 사회 문제에 관심을 가지는 인간 정신을 존중하였다. 그의 경제학은 시장을 예찬하고자 했던 것이 아니라, 인간 사회의 공공선을 증대시키고자 했던 도덕 철학으로 제시되었다는 사실을 새삼 인식할 필요가 있다.

공동체적 소유관계의 한 형태인 종업원 지주제는 사회적 형평성을 높일 수 있을 뿐만 아니라, 경제민주주의를 구현하는 길이기도 하다. 경제민주주의는 모든 사람들이 생산수단의 소유권에 참여하고 경제적 성과의 분배에 참가하는 것을 의미한다. 소유권에 참가하게 되면 경영권으로부터 완전히 배제되기 어렵다. 이런 점에서 소유권 문제야말로 경제민주주의를 가늠하는 실천적 지표가 된다. 그러므로 오직 이윤추구적 시장 논리와 사적 소유의 지배로부터 벗어나 지금 우리들이 필요로 하는 공동체의 창출을 가능케 하려면 기업 등 생산수단의 다양한 공동소유 기반을 확보하고 넓혀나가야 한다. 이러한 근로자 소유철학, 또는 근로자 포용개혁(worker-inclusive reform)을 통해 남북한 모두 소유패턴이 수행하는 역할에 대해 새로운 접근방식을 시도할 수 있는 무대를 마련할 수 있게 된다.

#### 나. 소유권제도의 재확립 : 만인소유제

소유에 관한 문제에서 중심이 되는 소유라는 것은 역사적·이론적으로 매우 복잡한 개념이기 때문에, 사적 소유=나쁜 것, 국가적 소유=좋은 것이라는 등식은 결코 올바른 것일 수 없다. 그와 반대로 일차적으로 ‘이윤중심적 소유’로부터 ‘사회적임과 동시에 자연책임적인 소유’라는 대안을 정립하여 그것을 계속 토론에 맡겨 특정 자연자원들의 예에서 볼 수 있듯이 사적 소유권의 지양이 과연 어느 정도로 의미있는 일인지를 검토해 나가야 한다.

소유권은 사회주의와 자본주의를 구분하는 열쇠 개념이다. 이데올로기 시대로 특징지을 수 있는 근대사회는 소유권과 소유제도를 둘러싼 갈등과 투쟁의 역사였다고 해도 지나친 말은 아니다. 소유권은 자유주의의 이념적 원형으로, 초기 자유주의는 생산수단에 대한 사적 소유를 인간 본성에 부합하는 자연법적 권리 즉, 천부인권의 한 형태로 규정하였다. 반면 사회주의는 사적 소유제의 철폐로부터 인간 해방의 논리를 발견하고자 했다. 사유재산은 현대 자유기업 민주주의의 핵심적 가치이다. 이는 자본주의를 사회주의로부터 확연히 구분짓는 기본적 속성이다. 최근 사유재산 중심의 자유기업 민주주의 논리가 득세하면서 생산수단에 대한 사회적 통제의 필요성이나 공적 소유 관념을 주장하는 논리는 마치 비효율성과 불합리성의 원천으로 매도되어 아카데미즘의 수준에서나 정책적 차원에서 거의 외면되고 있는 실정이다.

인간 사회는 정치적, 경제적, 문화적, 종교적 가치 등의 그야말로 다양한 형태의 사회적 가치체계에 의해 촘촘히 짜여진 공동체적 결합 속에서 유지되고 있다. 그러나 사회주의의 폐허 위에서 전개되는 현대 사회는 사유재산의 이념과 시장논리에 따른 경제적 의사결정만이 모든 것을 지배하는 세상이 되었다. 그 결과 다양한 가치 속에서 유

기적인 연결망을 통해 작동하던 세계는 사라졌으며, 공동체는 해체되었다. 자본시장의 메카니즘에 의해 개개인의 삶의 영역에서부터 시민 사회의 결속뿐만 아니라 전통적인 국가마저도 해체되고 있다. 우리는 지금 금융자본의 지배아래 놓인 유사민주주의(quasi-democracy)가 세계 곳곳에 확산되면서, 국가 내에서 그리고 국가간 엄청난 불평등의 심화와 함께 세계 인구의 대부분을 더욱더 빈곤한 상태로 몰아넣는 처참한 상황에 처해 있다.

사적 소유가 더 이상 모든 악의 근원으로 규정될 수는 없다. 그러나 소유 패턴에 무관심한 시장자본주의적 발전전략은 수정되어야 한다. 자본시장은 인간의 양심이나 도덕성과는 전혀 무관하게 움직인다. 이것이 사회주의 이념이 그토록 매력적으로 느껴졌던 이유다. 그럼에도 사유재산에 기반한 자본 철폐의 추구가 인류의 대안은 아니었다. 사적 소유의 철폐에 따른 국가적 소유는 억압과 수탈체계로부터 노동계급을 해방시킨 것이 아니라, 오히려 모든 사람은 소유로부터 배제되었고 국가노동자로 전락되어 자유와 인간의 개성은 철저히 거부되었다.

그렇다면 대안은 무엇인가? 사적 소유 즉, 사유재산의 부정에 해결책이 있는 것은 아니다. 대안은 모든 사람이 소유권을 향유하도록 하는 데에서 찾아야 한다. 모든 사람이 재산소유로부터 배제되지 않고 소유에 누구나 참여하는 것이다. 이를 위해서는 소유 패턴을 바꾸어야 한다. 누구나 소유에 참여하기 위해서는 대중화되고 인간적이며 지방화된 소유 패턴을 추구해 나가야 한다. 그 결과 공동체 지향의 경제구조를 창출할 수 있다면 우리는 ‘인간의 얼굴을 한 자본주의’ 사회를 만들 수 있고, ‘공산주의 없는 공동체’(community without the communism)를 추구해 나갈 수 있을 것이다.

상호의존성은 인간 존재의 근거로서 모든 삶은 직접적이고 거부할

수 없는 상호의존성의 감정을 통해 인간적 유대감을 회복한다. 인간은 고립된 개별적 존재로 살아갈 수 없다. 상호의존성은 소유의 대중화를 통해 실질적으로 발견할 수 있다. 즉, 누구나 사회적 소유나 자유기업의 소유관계에 참여함으로써 빈곤의 타락과 모욕으로부터 해방될 수 있고 연대성에 기반한 공동체의 구성원이 될 수 있다.

남북한 공동체 형성의 이념적 지평은 소유 패턴의 변화를 촉진하는 다양한 철학적 사고와 실천적 전략에 의해 확대될 수 있다. 만인소유제의 확립은 광범하게 분산된 소유형태로, 이는 인간의 생활과 환경에 영향을 미치는 힘은 상호적이어야 하며, 민주주의와 공동체는 더 이상 자본시장의 논리에 지배당하지 않는 영역에서 가능하다는 확신에 기인한다. 따라서 공동체의 창출을 남북한 통합의 이념적 기저로 삼는다면, 우리의 공동체는 사적 소유의 철폐에 의한 공산주의 사회의 건설을 지향하는 데 있는 것이 아니라, 모든 사람이 소유권의 주체로 참가하는 사회를 만드는 데 있다.

## IV. 결 론

남북한 체제(제도)통일은 멀고도 험난한 길이다. 소유권의 이념형적 형태에 의하면 북한은 소유권의 ‘사회화’에 기반하고 있는 사회체제다. 개인소유는 사회주의적 소유의 대원칙하에 제한된 범위에서만 인정되고 있으나<sup>84)</sup>, ‘국가적 소유’와 협동단체 등에 의한 ‘집단적 소유’ 형태가 일반적이다. 반면 남한은 ‘사유화’에 토대를 두고 있다. 이러한 두 사회체제의 인위적 통합은 엄청난 갈등을 수반할 뿐만 아니라, 현실적으로 많은 어려움이 뒤따른다. 그러므로 남북은 긴장해소와 균건한 평화구조의 바탕 위에서 교류협력을 증진시켜 상호체제의 삼투력을 증대시켜 나가면서, 남북간 결속력의 수준을 높여나가는 방안이 우리가 선택할 수 있는 가장 합리적인 길이다. 이를테면 양극적 체제가 이념형적 공존을 거쳐 수립될 수 있는 영역을 점차 확보해 나가야 할 것이다.

민족 연대의 회복이 필요하다. 공동체는 구성원의 내적 결합의 근거를 확보해야 공동체의 형성과 지속적인 유지를 기대할 수 있다. 이런 점에서 남북한 공동체 형성의 과제는 민족 연대의 이념을 발견하고 재정립하는 데 달려 있는 문제라고 할 수 있다. 우리의 민족사에서 신라와 발해의 양립 시대를 ‘남북국 시대’라고 한다면, 남북국 시대의 2백여년 동안의 단절과 격폐의 결과 민족사의 굴절뿐만 아니라, 외세에 조종당하면서 마침내 민족의 광활한 생활영역을 영구히 상실하는 결과를 초래하고 말았던 뼈저린 역사를 돌아보아야 할 것이다.<sup>85)</sup>

84) 북한 「헌법」 제24조 1문; 북한 「민법」 제58조 1문.

85) 신라와 발해 사이에서 당은 신라의 반도 지배를 승인한 동시에 발해의 만주지배를 승인하였다. 모두 책봉 형식을 취하였다. 당의 동방정책은 이제 남의 신라, 북의 발해로 남북 두 세력의 대립에 의한 상호 견제 위에 중국의 전통적 대외정책 - 이적(夷狄)에 대한 이간·기미(羈靡) 정

한반도는 전통적으로 동아시아 지역모순의 결절점이었다. 민세 안재홍(民世 安在鴻)은 조선의 자주 독립이 동아시아의 평화에 어떻게 관건으로 작용하는가를 큰 안목으로 통찰한 바 있다. 그에 따르면, “조선 한번 자주 독립을 잃어버리면 동아시아의 평화 문득 깨어지고 만다”는 그에 주장은 결코 과장이 아니다.<sup>86)</sup> 이런 점에서 남북한 화해협력은 한반도와 동북아의 평화를 향한 길이라고 할 수 있다.

‘남북연합제’ 또는 ‘낮은 단계의 연방제’에 의한 통일국가의 윤곽은 모두 두 지역정부를 아우르는 ‘복합국가’의 형태로 복합체제·복합사회의 전망을 제시한다. 복합국가 형태는 처음 “남쪽은 남쪽대로 북쪽은 북쪽대로 그대로 가지고 그러면서도 뭔가 하나의 국가로서의 덩어리를 형성하고, …점차 시간을 뒤 가면서 양쪽에서 대화와 교류를 통해서 기다려가면서 점진적으로 이해할 것은 하고 이해 못할 것은 못하고 그러면서 단일국가를 추진해 가는 그런 방안”의 소박한 형태로 제시되었다.<sup>87)</sup> 이러한 복합국가는 여러 형태가 있을 수 있으나 우리 민족의 적극적이고 창조적인 역량에 따라 복합국가 체제의 내용과 성격이 규정될 수 있을 것이다. 이를테면 복합국가는 ‘한 지붕, 두 가족’ 또는 ‘한 깃발 두 국가(one flag two states)’의 형태로 완전 통일의 그날까지 상당기간 지속되는 국가형태일 수 있다.

---

책을 펴기 시작하였다. … 이리하여 남북 양쪽은 서로가 망할 때까지 한반도 화합할 수 없었다. 그것은 남북 등거리 외교로 일관된 당의 동방정책에 시종 조종되면서 서로 깨닫지 못했기 때문이었다. 신라가 당에의 일변도로 당의 힘을 빌려 발해를 누르려고 했던 것이나, 발해가 저자세를 무릅쓰고 멀리 일본에 조빙(朝聘)을 다녔던 것은 다 같이 후세의 역사적 비판을 받아 마땅한 것이었다. 이우성, “남북국 시대와 최치원,” 『창작과비평』, 1975년 겨울호.

86) 안재홍, “신민족주의의 과학성과 통일 독립의 과업” 『신천지』, 1949년 8월호.

87) 천관우, “민족통일을 위한 토론회-민족통일의 구상①,” 『씨울의 소리』, (1972년 8월호), 참조.

북한국가는 남북한간 ‘느슨한’ 결합 형태를 띤다. 북한국가의 전망은 남북한 사회체제의 공통분모를 발견하고 확대해 나가는 데 있다. 요컨대 ‘시장경제’와 ‘계획경제’, 소유권의 ‘사회화’와 ‘사유화’, 절충론과 수렴론의 역사적 실패에도 불구하고, 완충영역을 확보해 나가는 방안을 모색할 필요가 있다. 소유권의 제한 및 사회적 성격의 강조, 시장적 영역에 침해받지 않는 공공부문의-의료보건, 교육, 법률구조, 주택 등-확충 등을 토대로 민주사회의 기반을 넓혀 나가야 한다. 시장경제는 거역하기 어려운 세계적 추세이지만 시장논리에 모든 인간의 삶의 가치와 운명을 맡길 수는 없기 때문이다.

생산성·효율성을 최대 가치로 여기는 신자유주의적 시장중심주의 패러다임이나, 또는 ‘시장이나 국가냐’ 하는 상호대립적인 이원론적 관념을 벗어나 시장과 국가의 한계를 극복할 수 있는 ‘제3섹트’의 창출·확대 방안을 적극 고려할 필요가 있다. 시장과 국가 이외에도 다양한 공동체와 각종 조직의 이해당사자간 의사결정과 상호협의를 바탕으로 사회적 합의를 이끌어내는, ‘시장, 국가, 참가’에 의한 ‘참여형 시장경제체제’를 대안 시스템으로 접근할 수도 있을 것이다. 국가(계획·개입) 축소의 필요성에 따라 전통적인 국가부문의 축소를 지향하되, 지방자치체, 협동조합, 공익기관 등의 ‘제3섹트’의 개발과 참여를 통해 시장의 부정적 측면과 폐해를 해소시켜야 한다. 이를 위해 시장과 비시장 영역의 공존, 시장경제와 비시장적 부문의 조화가 모색되어야 한다.

통일한국의 정체체제는 남북한 장기공존을 전제로 사회정의의 차원에서 형평성과 효율성의 양립·조화를 추구해 나가는 과정 속에서 모색될 수 있다. 남북연합을 통한 한반도 평화의 틀을 구축하는 한편, 시장 논리와 공동체적 논리의 조화를 통한 민주주의 확립의 과제는 우리 민족의 선택적 의지에 달린 문제라고 할 수 있다.

## 참고문헌

### 1. 국문

- 10주기추모간행위원회 편. 『張俊河文集』. 사상, 1985.
- 구영록. “기능주의 이론과 햇볕정책.” 『한국과 햇볕정책』. 법문사, 2000.
- 국토통일원 편. 『한민족공동체 통일방안』 기본해설자료. 국토통일원, 1989.
- \_\_\_\_\_. 『남북대화백서』. 국토통일원, 1988.
- \_\_\_\_\_. 『한민족공동체 통일방안』. 국토통일원, 1989.
- 김명섭 역. 『거대한 체스판(The Grand Chessboard 1997)』. 삼인, 2000.
- 김영명. “민족통합을 보는 정치학적 관점.” 『민족통합과 민족통일』. 한림대학교 민족통합연구소, 1999.
- 김용범 외 역. 『오너쉽 솔루션』. 푸른길, 2000.
- 김일성. 『김일성저작집 28』. 평양; 조선로동당출판사, 1984.
- 김형효. “원효사상의 현재적 의미와 한국사상사에서의 위치.” 『원효연구논총』. 1987.
- 레온 시갈. “부시 행정부의 대북정책.” 『평화논총』. 제5권1호(통권 9호). 아태평화재단, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『미국은 협력하려 하지 않았다 - 북한과 미국의 핵외교』. 사회평론, 1999.
- 민족통일연구원 편. 『제2차대전후 신생국가의 연방제도 운영사례』. 민족통일연구원, 1991.
- \_\_\_\_\_. 『남북한국력추세비교연구』. 민족통일연구

- 원, 1992.
- 민족화해협력범국민협의회 정책위원회 편. 「민족화해와 남남대화」. 한울아카데미, 1999.
- 사회과학출판사 편. 「정치사전」. 평양: 사회과학출판사, 1973.
- \_\_\_\_\_. 「철학사전」. 평양: 사회과학출판사, 1970.
- 서재진. “미국의 대북정책과 남북관계.” 외교통상부 안보정책과 및 경남대학교 공동주최 세미나 발표문. 2002.11.29.
- 안재홍. “신민족주의의 과학성과 통일 독립의 과업.” 「신천지」. 8월호. 1949.
- 원효. 「금강삼매경론」. 삼성출판사, 1976.
- \_\_\_\_\_. 「대승기신론소」. 삼성출판사, 1976.
- 이용희. “근대 유럽 국가연합의 기본성격.” 「미래의 세계정치」. 민음사, 1994.
- 이우성. “남북국 시대와 최치원.” 「창작과비평」. 겨울호. 1975.
- 이재봉. “미국의 대동북아시아 정책과 북미관계의 전망.” 한국 국제정치학회 1997년도 통일학술회의 발표논문. 1997.
- 이한우 옮김. 「가다머: 해석학, 전통 그리고 이성」. 민음사, 1999.
- 이회재 역. 「문명의 충돌(The Clash of Civilizations and The Remaking of World Order)」. 김영사, 1997.
- 장준하. “민족주의자의 길.” 「씨울의 소리」. 9월호. 1972.
- 정봉구 역. 「에밀」. 범문사, 1988.
- 정연선. “한국의 통일정책과 방안.” 민병천(편). 「전환기의 통일문제」. 대왕사, 1990.
- 조민. “부시 미합중국 대통령께 띄우는 서한: 흔들리는 韓美관계.” 「월간중앙」. 3월호. 2002.

- 조한범. “대북포용정책의 평가와 차기정부의 대북정책 방향.” 통일연구원 통일정책연구실·충청정치학회 주최 <햇볕정책의 평가와 향후 대북정책 추진과제> 워크숍 자료집. 2002.10.10.
- 천관우. “민족통일을 위한 토론회-민족통일의 구상①.” 『씨을의 소리』. 8월호. 1972.
- 최상용. “루소의 ‘국가연합’과 평화.” 『평화의 정치사상』. 나남출판, 1997.
- 최장집. “한국의 통일: 통일의 조건과 전망.” 『열린지성(계간)』. 창간호. 1997.
- 최희열. “주체의 사회주의 정치제도는 참된 인민정권에 의하여 관리운영되는 정치제도.” 『주체의 사회주의 정치제도』. 평양: 평양출판사, 1992.
- 통일부. 『2001 통일백서』. 통일부, 2001.
- \_\_\_\_\_. 『대북지원. 사실은 이렇습니다』. 통일부 2002.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서』. 통일부, 1992.
- \_\_\_\_\_. 종합자료집 『대북정책 추진 현황』. 통일부, 2002.
- 통일원. 『3단계 3기조 통일정책』. 통일원, 1993.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서』. 통일원, 1993.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서』. 통일원, 1997.
- \_\_\_\_\_. 『통일백서』. 통일원, 1999.
- Smir, Amin. “진보적이고 민주적인 새로운 세계질서를 위하여.” 『당대비평』. 창간호. 1997.

## 2. 영문

Clemens. Jr., Walter C.. “GRIT at Panmunjom:

- Conflict and Cooperation in a Divided Korea.” *Asian Survey*. June 1973.
- Gupchan, Charles A.. “The End of the West.” *The Atlantic Monthly*. Nov. 2002.
- Held, David. *Models of Democracy*. California: Stanford University Press, 1987.
- Huntington, Samuel. P.. “The Clash of Civilizations.” *Foreign Affair*. summer. 1993.
- Kim, Dae-jung. “Don’t Take the Sunshine Away.” in *Korea and Asia: A Collection of Essays. Speeches and Discussions*. Seoul: The Kim Dae-jung Peace Foundation, 1994.
- Osgood, Charles E.. *An Alternative to War or Surrender*. Urbana: University of Illinois Press, 1962.
- Wallerstein, I.. “The Eagle Has Crash Landed.” *Foreign Policy*. July-Aug 2002.

### 3. 독일어

Mueller-Armack. *Soziale Marktwirtschaft*. 1956.

### 4. 정기간행물

- 「문화일보」
- 「연합뉴스」
- 「중앙일보」
- 「한겨레」

「한국경제신문」

「한국일보」

*LA Times*

*The Washing Post*

## 5. 인터넷 자료

<http://www.cwd.go.kr>

[http://www.cwd.go.kr/korean/diplomacy/kr\\_europe4/dip11\\_2\\_5.php](http://www.cwd.go.kr/korean/diplomacy/kr_europe4/dip11_2_5.php)

<http://www.economist.com>