

한반도 평화구축과 통일외교의 재정립

이 서 흥*

▷ 목 차 ▷	
I. 서 론	III. 통일외교의 방향
II. 평화구축 접근방법과 평화구축 의 내용	IV. 맺는말—장기적 전략 수립의 중 요성

I. 서 론

금년 2월 새정부의 출범과 함께 대북정책 및 이와 관련된 한반도 평화, 통일정책의 기조를 제시하는 새로운 문서와 발표문들이 속속 나오고 있다. 예를 들면, 정경분리 원칙하에 남북경제협력을 적극 추진하고 「기본합의서」의 이행으로 남북관계 개선의 기반을 마련한다는 등의 정책이 새 정부 100대 국정과제의 일부로 발표된 데 이어 김대중 대통령은 취임사에서 앞으로 우리의 대북정책 기조가 될 중요한 세 가지 원칙을 밝힌 바 있다. 김 대통령이 발표한 세 가지 원칙은 첫째, 북한의 어떠한 무력도발도 결코 용납하지 않을 것이며, 둘째, 북한을 해치거나 흡수할 생각이 없으며,

* 외교안보연구원 교수

셋째, 남·북한간 화해와 협력을 가능한 분야부터 적극적으로 추진해 나간다는 것이다. 김대통령은 또한 최근 개최된 「국민과의 대화」 행사에서 남북경제협력은 이미 발표된 정경분리 기조아래 첫째, 인도적 차원의 대북지원을 지속하며, 둘째, 민간차원의 지원을 활성화하고, 셋째, 정부차원의 대북지원은 상호주의에 바탕을 둔다는 이른바 교류협력 3원칙을 밝힌 바도 있다.¹⁾

이상과 같은 발표의 내용들과 원칙들은 새 정부의 대북정책 기조를 분명히 제시하고 있다. 대북정책 3원칙 및 남북교류협력 3원칙과 100대 국정과제의 일부로 발표된 내용 등을 바탕으로 살펴볼 때 새 정부의 대북정책 기조는 이른바 「햇볕정책」으로 표현되는 화해·협력을 통한 안정기반 조성과 남북한 주도의 평화체제 구축인 것으로 요약될 수 있다. 즉, 이솝우화에서 그려진 바대로 나그네의 두터운 외투를 벗길 수 있는 것은 차가운 바람이 아니라 따뜻한 햇볕인 것처럼 북한의 개방을 유도하고 한반도 평화정책에 기여하도록 만드는 것은 봉쇄나 압력보다는 지원과 포용, 그리고 대화가 더욱 효과적이라는 것이다. 한마디로 대북정책기조는 남북한간 화해와 협력을 적극 추진하여 한반도의 공고한 평화체제를 구축하고 평화와 안정을 유지한다는 것이다. 새 정부는 이러한 평화정책과 한반도 안정의 성취가 궁극적으로 평화통일 달성을 기반이 될 것으로 보고 있다. 다시 말하면, 한반도의 평화통일이 우리가 성취해야 할 장기 목표라면 이를 위해 무엇보다도 한반도의 안정이 필요 조건으로 충족되어야 한다는 것이다.

이러한 새 정부의 대북정책 기조는 최근 전개되고 있는 한반도 내부 및 동북아 안보환경의 변화와 결코 무관하지 않다. 한반도와 동북아에는 현재 새로운 상황이 벌어지고 있는 것이다. 우리가 주목해야 할 한반도 및 동북아 환경의 주요 변화는 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

첫째, 한국은 내부적으로 경제·금융위기에 따른 국제통화기금(IMF) 관리체제에 놓여 있으며 향후 대외정책의 최우선 목표는 대외경쟁력 제고를 통한 경제신인도 회복에 두어져 있다. 즉, 많은 사람들에 의해 한국경제는

1) 동아일보, 1998. 5. 11, p. 5.

조만간 회복세를 보일 것으로 전망되고 있지만 현재의 상황은 남북관계를 가능한 한 안정적으로 유지하며 국내경제의 구조조정, 국제사회로부터의 자금지원 등을 통한 경제회복에 대외정책의 우선 순위를 둘 것을 요구하고 있다.

둘째, 불확실성의 증대 등 최근 북한의 정치적·경제적 위기 상황이 심화되는 가운데 한국의 대북정책 목표는 북한의 군사적·이념적 위협을 억제하고 차단하는 비교적 단순한 차원을 넘어 북한의 개방·개혁 및 변화의 유도를 포함하는 복합적인 차원으로 발전하고 있다. 그 결과 한국의 대북정책은 점차 정치·외교·경제·군사·안보문제를 망라하는 복합적이고 종합·포괄적인 성격으로 변모해야 하는 당위성을 지니고 있다.

셋째, 최근 한반도 문제는 냉전종식에 따른 주변 4강의 對한반도 정책조정과 북한의 한국 기피·배제정책이 맞물려 점차 국제화·다자화되고 있다. 특히 북한 핵문제, 식량문제 등은 이미 국제적인 현안으로 부각되어 국제적 차원에서 해결책이 모색되고 있으며 개혁·개방 및 북한의 연착륙 유도 등과 같은 북한자체의 문제도 점차 국제적인 문제로 인식되고 있다. 이러한 주변 안보환경 흐름의 추세는 한반도 문제를 다룸에 있어 과거에 비해 한국의 선택과 책임의 범위가 상대적으로 증대했다는 것을 의미하며 또 이러한 상황인식을 바탕으로 북한체제의 변화를 유도하거나 체제변화에 대한 대응방안을 강구해야 할 필요가 있다.

끝으로, 동서냉전의 종식으로 지난 수년간 한반도 주변의 냉전구조도 서서히 와해되고 있다. 한국과 과거 적대국인 러시아(구 소련) 및 중국간의 수교로 동북아 냉전구조의 한 축은 이미 무너졌으며, 1994년 제네바 합의문의 타결로 미·북관계 및 일·북관계의 개선 조짐도 서서히 나타나는 등 한반도 주변의 탈냉전 추세는 점차 본격화되고 있다. 물론 한반도 내부의 사정을 살펴보면 한국전쟁 이후의 군사적 대결구조에는 근본적으로 달라진 것이 없으며 북한은 여전히 한국을 철저히 배제한 채 미국 등 주변국과의 관계개선에 집착하고 있다. 그러나 최근 북한의 한국기피·배제정책은 한미 관계의 분열을 노리는 공세적인 의도도 있겠지만 과거에 비해 그들 체제의 취약성을 반영한 수세적인 성격이 강한 것으로 보인다.

이상과 같은 안보환경의 변화는 한반도 평화 및 통일문제에 대한 새로운 대응을 요구하고 있다. 남북한 화해·협력을 통한 한반도 평화구축과 안정 유지가 바로 새 정부가 추구하고 있는 접근방법의 요체이다. 새 정부는 이러한 한반도 평화구축과 안정유지가 평화통일의 기반이 될 수 있다고 평가하고 있다. 그러나 새정부가 출범한지 약 5개월이 지나면서도 한반도 평화 구축의 구체적인 실현방법이나 내용, 그리고 궁극적으로 통일을 달성할 수 있는 대내외 정책방향은 단편적으로 발표되고 있을 뿐 종합적인 차원에서 명확히 제시되지 않고 있다. 더욱이 지난 6월 하순 및 7월초 북한에 의한 잠수정 침투 및 공작원 시체표류 사건이 야기됨으로써 새 정부의 대북 핵 별정책을 기조로 한 한반도 평화체제구축 접근방법은 비판의 대상마저 되고 있다.

이 글은 상기와 같은 비판과 관련, 새 정부가 추구하고 있는 한반도 평화구축의 접근방법과 내용을 검토하고 평화구축을 바탕으로 전개되어야 할 통일외교의 방향을 모색하는데 목적이 있다.

II. 평화구축 접근방법과 평화구축의 내용

1. 북한의 미래와 평화구축 접근방법

한반도 평화구축과 안정의 유지는 북한의 미래와 불가피하게 연관되어 있다. 평화구축은 상대가 있어야 하기 때문이다. 그러나 오늘날 어느 누구도 북한의 미래에 대해 자신있게 예측하는 것은 불가능하다. 북한의 미래를 논의할 때 대체로 제시되는 시나리오는 다음과 같은 4가지이다.²⁾

2) 미국 George Washington 대학교 국제학대학원장인 Harry Harding박사는 1994년 11월 외교안보연구원－미국 Brookings 연구소 공동주최 세미나에서 북한 장래에 대한 4가지 주요 시나리오를 개념화했는데 이 시나리오는 이후 북한장래를 전망하는데 있어서 가장 많이 원용되고 있다. Harry Harding, "The New Regime in North

첫째, 점진적 쇠퇴(decay)를 수반한 현 체제의 유지가능성이다. 이 시나리오에 따르면 북한은 김정일을 정점으로 한 현체제의 골격을 유지하면서 경제난을 해소하기 위해 제한된 경제개혁을 실시할 것으로 기대된다. 나진·선봉 등의 경제특구를 본격적으로 추진하고 엘리트 및 김정일 친족중심의 왕실경제(court economy)를 운영하되 외부에 대한 일반적 개방 및 교류 등은 가급적으로 차단하는 것이 이 시나리오의 전반적인 전개이다. 그러나 문제는 앞으로 김정일 정권이 추진하는 경제특구정책 등 제한된 경제개혁이 과연 북한경제를 회복시킬 수 있느냐 하는 것이며 또한 개혁의 성과도 북한체제의 특성상 미지수로 남아 있을 수밖에 없다. 따라서 이러한 상황에서는 북한체제가 점진적으로 쇠퇴하되 외부의 경제지원이 간헐적으로나마 지속되는 한 현 체제는 「그럭저럭」(muddle through) 유지될 것으로 전망된다.³⁾

두 번째 가능한 시나리오는 급변사태 발생을 포함한 북한체제의 몰락이다. 김정일 정권의 제한된 개혁이 총체적인 경제난을 해결하지 못할 경우 체제의 점진적인 쇠퇴가 응집력과 효율성을 계속적으로 하락시켜 지도층 일부 및 사회억압기구 인사의 이탈시 북한은 동유럽 및 구소련의 전례와 같이 급변사태를 동반한 체제몰락 또는 붕괴로 이어질 것이다. 북한체제가 몰락될 경우 가장 큰 문제가 되는 것은 몰락 또는 붕괴의 파급 효과가 과연 어떻게 나타날 것인가를 명확히 파악하는 일이며 특히 북한의 붕괴가 한반도 통일로 이어질 것인가를 판단하는 일이 될 것이다.

세 번째 가능한 시나리오는 광범위한 개혁(reform)의 시도이다. 북한의 경제난은 근본적인 개혁과 개방 없이는 극복될 수 없기 때문에 북한이 정치적 통제는 계속 유지하면서 중국식의 시장경제 및 사유화를 도입하는 것

Korea and Its Future : Principal Scenarios," *The Future of North Korea : Implications for the Korean Peninsula and Northeast Asia*(Seoul : Institute of Foreign Affairs and National Security, 1995), pp. 21-37.

3) 최근 이러한 개념은 Marcus Noland에 의해 제시되고 있다. 그의 "Why North Korean Will Muddle Through," *Foreign Affairs* 76(July/August 1997), pp. 105-118 참조.

은 가장 바람직한 해결방법이 될 수 있다. 그러나 북한이 광범위한 개혁을 시도할 경우 문제는 개혁의 정치·사회적 파급효과를 어떻게 극복할 수 있느냐에 있을 것이다. 북한은 전제적 사회주의, 1인 독재체제에 기반하고 있기 때문에 설사 광범위한 개혁에 성공한다 하더라도 정치적으로 체제위기를 맞을 가능성이 있기 때문이다. 또한 이같은 광범위한 개혁이 막대한 외부원조 없이는 성공할 수 없기 때문에 현재 지적되고 있는 경제현황과 대외관계를 고려할 때 실현가능성은 매우 적어 보인다고 할 수 있다.

끝으로 네 번째 가능한 시나리오는 국지적 또는 전면적인 대남 무력사용이다. 특히 무력사용은 국지적 수준이건 또는 전면적 차원이건간에 체제의 몰락 및 붕괴과정의 일환으로 절망적인 상황에서 발생할 수 있을 뿐 아니라 북한이 현체제를 유지하면서 점진적으로 북한주민의 관심을 전환하거나 또는 대외 협상(특히 미국과의 협상) 등을 촉진하기 위한 수단의 하나로 의도적으로 야기할 가능성도 있다. 북한의 경제가 악화되는 상황에서도 북한 정권이 조용히 소멸될 것이라고 믿는 사람은 아무도 없기 때문에 무력 사용 가능성은 배제할 수 없는 것이다.

물론 이들 4가지 시나리오는 상호 배타적인 성격을 지닌 것은 아니며 북한지도 체제 및 정책노선 등의 변수에 따라 복합적으로 발생할 수 있는 특징을 지니고 있다고 할 수 있다. 그러나 가장 실현가능성이 높은 시나리오는 점진적 쇠퇴를 수반한 현체제의 유지인 것으로 지적되고 있다.⁴⁾ 북한정권 자신도 앞으로 3~5년간 김정일체제의 공고화에 주력하면서 경제난 극복과 미·일 등과의 대외관계 개선을 통한 체제안정 작업에 치중할 것으로 평가되고 있다. 이와 같은 상황에서 한반도 평화구축은 북한정권—특히 김정일 정권의 지속을 전제로 하지 않을 수밖에 없다.

북한이 현체제를 계속 유지할 경우 한반도 평화구축의 이상적 접근방법은 두밀할 필요도 없이 전쟁발발의 위험 없이 북한이 개혁·개방을 추진하고 한국과 관계개선을 이룩하도록 하며 주변국도 이를 적극 지원하는 대외

4) 최근 미국외교협회(Council on Foreign Relations)와 한국의 서울국제포럼이 공동 발표한 「한반도 정책보고서」도 “북한은 당분간 현재의 상태를 지속시켜 나갈 수 있을 것으로 예상된다”고 평가하고 있다. 중앙일보, 1998. 5. 29, p. 5 참조.

환경을 조성하는 데 있다. 즉, 북한의 무력사용 가능성을 적절히 억제하면서 북한을 연착륙시키는 동시에 남북관계가 개선되어 평화적 통일에 다가설 수 있도록 하며 주변 4강국은 물론 국제사회도 이를 지원·유도하는 것이 우리의 가장 바람직한 한반도 평화구축 접근방법인 것이다. 이는 간단히 말하면, 북한으로 하여금 진정한 한반도 평화체제 구축에 참여하도록 변화시키고 주변국도 적극 협력하는 대외환경을 조성하는 것이다.

이와 관련, 최근 새 정부는 향후 약 5년간 대북정책의 추진구도를 3단계로 구체화하여 다음과 같이 단계별 목표달성을 이루할 것임을 밝히고 있다. 이 계획에 따르면 제1단계는 앞으로 1~2년간 평화·화해·협력의 여건을 조성하는 단계로서 한반도 긴장완화를 위해 남북한 주도의 평화구축 입장을 천명하는 동시에 정전협정의 이행 정상화 도모와 남북경협을 활성화하고 경수로 사업의 본공사 착수를 추진한다는 것이다. 제2단계는 앞으로 2~3년간 평화·화해·협력을 구체화하는 단계로서 4자회담의 지속적 추진을 통한 평화체제의 내용을 본격적으로 협의하고 남북 군사공동위원회의 가동을 제의할 뿐만 아니라 남북경협 및 이산가족 재회 등 사회문화분야의 교류협력도 크게 확대한다는 것이다. 끝으로 제3단계는 평화·화해·협력을 제도화하는 단계로서 남북간의 평화협정 체결 및 주변국의 보장선언을 추진하고 남북경제공동체 및 사회문화 공동체 형성을 위해 노력한다는 것이다. 특히 이 단계에서는 남북한간의 군비통제도 본격적으로 협의·시행한다는 것이다.⁵⁾ 새 정부 출범 이후 강조되고 있는 남북 기본합의서의 이행과 이를 위한 특사교환체의 및 정상회담 개최 용의 표명, 정경분리 원칙에 기반한 교류협력 3원칙의 시행, 그리고 4자회담 및 경수로 사업의 계속적 추진도 따지고 보면 남북한간 화해·협력과 궁극적으로 평화구축을 성취하기 위한 목적에서 제기된 것이라고 할 수 있다.

한반도 평화구축의 접근방법은 한마디로 북한의 현체제 유지라는 전제하에 위에서 서술한 바와 같이 북한이 전쟁발발의 위험 없이 우리와 화해·

5) 새 정부의 대북정책추진 기조에 관한 구체적 설명은 민족통일원이 최근 발간한 「국민의 정부 대북정책 추진기조」(서울 : 민족통일연구원, 1998) 참조.

협력하고 남북한이 통일지향적으로 교류를 확대해 나가도록 환경을 조성하는 것이다. 이러한 환경을 조성하는 데에 있어서 우리의 유연한 대북 자세와 주변 4강국(즉, 미국·일본·중국·러시아)의 협력 및 지원은 필수적이며 북한의 변화와 개방의 필요성에 대한 우리의 입장과 정책을 주변국가와 국제사회가 충분히 인식토록 하여 그들의 공감과 협조를 끌어내는 것이 바로 우리가 성취해야 할 한반도 평화구축 접근방법의 요체인 것이다. 이러한 접근방법은 통일을 지향하면서 「한반도 분단상황을 평화적으로 관리하기 위한 정책」이라고 불러도 무방할 것이다.⁶⁾

물론 이러한 정책목표를 달성하는 데에는 많은 어려움이 따른다. 새 정부가 내세우고 있는 한반도 평화구축 접근방법의 어려움은 크게 다음의 3 가지로 요약된다. 첫째, 화해와 협력을 기조로 한 대북정책은 북한의 태도에 따라 순조로운 전개가 이루어지지 못할 가능성이 있다. 즉, 북한의 태도가 관건이라는 것이다. 사실 화해와 협력을 기조로 한 햇볕정책은 새 정부가 처음 시도하는 것은 아니다. 과거 김영삼 정부도 출범초기 미전향 장기수 이인모를 조건없이 송환하여 대북 관계개선을 시도했으나 아무런 성과가 없었다. 더욱이 1994년 미·북간 제네바 합의문 타결후 정부는 북한에 쌀 15만톤을 무상으로 지원하여 남북 관계개선의 실마리로 이용하려 했으나 북한에 의한 지원선박 억류와 이에 따른 국내 비판여론의 제기로 대북 경제협력은 좌초되고 말았다. 지난 6월 발생했던 북한의 잠수정 침투 사건과 그에 따라 제기된 새 정부의 대북정책에 대한 일반적인 비판은 북한을 상대로 한 평화구축의 어려움을 그대로 노정하고 있다. 둘째, 새 정부가 북한의 태도에 관계없이 햇볕정책을 일관되게 추진한다고 결정했을 때, 과연 북한의 요구를 어느 선까지 수용할 것인가도 문제의 소지가 될 수 있다. 즉, 미·북관계개선, 주한미군문제, 미·북평화협정 등 과거 북한이 주장했던 민감한 사항을 어디까지 받아들일 것인가에 대한 논란이 제기될 수 있다. 이들 문제에 대한 국민적 지지가 상실될 경우 대북 햇볕정책은 효율적으로 수행될 수 없을 것이다. 셋째, 화해·협력을 기조로 한 평화구

6) 한승주, “남북관계와 한국의 외교,” 「계간 사상」(1997 가을호), p. 183.

축방법을 지나치게 강조할 경우 경제난으로 인한 북한의 붕괴 가능성은 상대적으로 경시될 수 있다는 점이다. 북한의 장래는 급변사태를 포함한 체제 몰락 가능성이 상존하는 만큼 햅볕정책에 지나치게 의존할 경우 급변사태에 대한 대비를 소홀히 할 수 있다는 것이다.⁷⁾

그러나 이와 같은 어려움에도 불구하고 한반도 평화구축을 위해서 중요한 것은 일관된 정책기조를 유지해야 한다는 점이다. 즉, 북한이 개혁과 개방을 지향하면서 한국과 긴장완화를 위한 남북대화를 재개하여 관계개선을 이루도록 우리는 물론이고 주변국들이 북한을 일관되게 꾸준히, 그리고 단계적으로 설득하는 노력이 필요하다는 것이다. 이러한 점에서 새 정부가 잠수정 침투사건을 계기로 안보강화 기반위에서 대북교류·협력을 병행추진한다는 기본자세를 취하고 있고⁸⁾ 미국을 비롯한 한반도 주변 4강국들도 우선 먼저 한반도의 안정을 위한 북한의 정치·경제적 연착륙을 지원하고 있다는 사실은 매우 고무적이라고 할 수 있다.

2. 평화구축의 내용

남북한이 교류협력을 증대하고 주변국이 이를 지원한다고 해서 한반도에 평화구축이 저절로 이루어지는 것은 아니다. 평화구축은 남북한간 진정한 화해의 바탕 위에서 교류협력 증대와 군사적 긴장구조를 완화할 때에만 가능하다. 교류협력과 군사적 긴장완화중 어느 하나만 실현될 경우 이는 절반의 소극적 평화만을 성취하는 결과를 낳게 될 것이다.

최근 북한의 대남기피·배제정책으로 인해 새 정부는 남북한간의 직접대화에서는 남북 교류협력 증진에 중점을 두고 한반도 평화정책과 같은 평화체제 수립 및 군사적 신뢰구축 문제는 4자회담에서 집중적으로 다룬다는 입장을 취하고 있기 때문에 한반도 평화구축은 4자회담의 진행과 밀접히 연계되어 있다. 이러한 의미에서 우리는 4자회담의 본질을 다시 한번 정확

7) 백진현, 「햇볕론의 명암」, 조선일보, 1998. 4. 27, p. 5 참조.

8) 이에 관한 근거로는 1998년 7월 15일 채택된 「국가안전보장회의 의결서」 참조.

히 이해하고 평화구축을 통해 이룩하려는 실질적 내용이 어떠한 것이 되어야 할지를 명료하게 파악할 필요가 있다.

잘 알려진 바와 같이 4자회담은 북한의 대미 평화협정 체결 주장에 대한 대응책으로 나온 것이다. 지난 1970년대 이후부터 제기되어온 대미 평화협정 체결에 대한 북한의 주장은 다음과 같은 3가지로 요약된다. 첫째, 정전협정의 당사자 문제에 관한 것으로서 북한은 정전협정의 실질적 당사자는 정전협정 서명에 참여한 미국·북한·중국인데 중국은 이미 북한에서 철수했으므로 정전협정을 대체할 평화협정은 미국과 북한간에 체결되어야 한다는 것이다. 둘째, 정전협정 및 정전기구의 역할에 관한 것으로서 북한은 정전협정이 마비되었으며 쓸모 없는 장치로 변했다고 주장하고 있다. 북한의 주장에 따르면 최근 군사정전위원회는 유명무실해졌으며, 정전협정은 「한반도의 평화를 보장할 수 없는 빈 종이장」으로 전락했다는 것이다. 따라서 정전협정은 한반도의 평화와 안정에 장애가 되므로 정전협정을 미·북간의 새로운 평화보장 체계로 대체해야 한다는 것이다. 셋째, 한반도 평화구축의 접근방법에 관한 것으로서 북한은 남북한간에 의한 실질적인 평화구축보다는 미·북간 협정체결에 의한 평화구축을 강조하고 있다. 즉, 미·북간에 평화협정만 체결되면 과거의 대결과 불신의 관계로부터 벗어나서 화해와 상호신뢰의 관계를 수립할 수 있다는 것이다.

북한 주장의 핵심은 한국이 정전협정의 당사자가 아니라는 것에서 출발하고 있으나 당사자 문제에 관한 북한의 주장은 전혀 정당성이 없음은 널리 알려진 사실이다.⁹⁾ 북한의 주장과 관련, 우리는 한반도에서 평화구축을 이룩하는데 있어서 다음과 같은 두 가지 사항에 대해 분명한 이해를 가질 필요가 있다.

첫째, 한반도 평화구축의 관건은 평화에 대한 의지의 문제이지 정전협정을 어떻게 평화체제로 전환할 것인지의 방안의 문제는 아니라는 점이다. 북한이 정전협정의 당사자인 한국을 기피·배제하고 대미 평화협정을 고집

9) 정전협정과 관련된 북한주장의 허구성에 대해서는 백진현, “남북한 평화체제 구축방향,” 「한반도 군비통제」 제18호(1995. 12), pp. 51-91 참조.

하는 한, 북한은 한반도의 진정한 평화구축에 대한 의지가 있다고 볼 수 없을 것이다. 둘째, 한반도 평화구축의 핵심은 실질적 평화의 실현에 있다는 점이다. 특히 현재와 같은 남북한간의 군사적 대결구조를 그대로 둔 채 평화협정만 체결하면 평화가 온다고 생각하는 것은 오류이다. 따라서 평화구축의 진정한 기준은 남북한간의 정치적·군사적 신뢰구축과 군사적 대결구조의 완화 및 해소, 교류협력의 이행을 통한 평화의지의 확인이라고 할 수 있다.¹⁰⁾ 이러한 의미에서 한반도의 평화는 협정이나 조약의 체결로 즉각 해결될 수 있는 문제가 아니며 장기간에 걸쳐 실질적·단계적·점진적으로 이루어져야 할 것이다.

그동안 북한이 한국을 기피·배제하고 미국과의 평화협정 체결을 고집하고 있는 상황에서 한반도 평화구축 논의는 어려웠던 것이 사실이다. 따라서 4자회담은 이러한 현실을 인정하면서 주변국의 긍정적인 역할을 적극적으로 활용하고자 하는 실용적 접근방법에서 나온 것이다. 4자회담에 포함된 미국과 중국은 두 가지 측면에서 한반도 평화체제 구축에 중요한 역할을 할 수 있을 것이다. 우선 먼저, 북한이 한국을 배제한 채 미국과의 관계개선에 총력을 기울이는 상황에서 미국의 역할을 이용하여 평화체제 논의에 북한의 참여를 유도할 수 있다는 측면이 있다. 또한 4자회담에서 합의가 이루어질 경우, 이는 남북한만의 합의가 아닌 남북한 미·중 4자의 틀 내에서의 합의인 만큼 합의의 실효성이 상대적으로 높아질 수 있는 것이다. 한마디로 4자회담은 북한의 주장을 감안, 주변국의 역할을 현실적으로 활용하면서 한반도의 적대적인 대결구조를 해소하고 평화구조를 정착시키기 위한 목표를 포함하고 있는 것이다. 이러한 의미에서 남북한 교류협력 증대와 4자회담의 진행은 한반도 평화구축을 위한 상호보완적인 측면을 지니고 있다고 할 수 있다.

10) 백진현(1995), p. 72.

III. 통일외교의 방향

이미 살핀 바와 같이 한반도 평화구축의 이상적 접근방법은 무력사용의 위험없이 남북한이 화해·협력하고 상호 교류를 확대해 나가는 동시에 북한도 개혁·개방을 추진하도록 환경을 조성하는 것이라 할 수 있다. 새 정부는 이러한 평화정착과 한반도 안정의 성취가 궁극적으로 평화통일 달성의 기반이 될 것으로 보고 있다. 이렇게 한반도 안정유지와 평화정착이 통일성취의 필요조건이라면 현실적으로 통일외교의 바람직한 방향은 한반도 평화구축을 위한 북한의 변화와 개방의 필요성에 대한 우리의 입장과 정책을 주변국가와 국제사회가 충분히 인식도록하여 그들의 공감과 협조를 이끌어내는 데에 있을 것이다. 이것은 한마디로 북한의 개혁·개방과 변화에 목표를 둔 「한반도 분단 상황을 평화적으로 관리하기 위한」외교정책이다.

그렇다면 북한이 변화하도록 어떻게 주변국 및 국제사회와의 공감과 협조를 이끌어 낼 수 있을 것인가? 이를 실현할 수 있는 구체적인 방향의 모색은 크게 한반도 주변 4강국 각각에 대한 양자차원과 주변국 전체 및 국제사회를 대상으로 한 다자차원으로 나누어 고려해 볼 수 있을 것이다.

1. 양자차원 통일 외교방향

한반도 주변국—즉, 동북아 4강국은 한반도 문제에 큰 전략적인 관심을 지니고 있다. 왜냐하면, 한반도 문제는 동북아 안정에 직결되어 있을 뿐 아니라 국가에 따라서는 자국의 안보 및 안정에도 커다란 영향을 미치기 때문이다. 이에 따라 주변 4강국은 자국 이해에 기반한 나름대로의 **對한반도 정책**을 갖고 있으며 북한이 한반도 평화구축에 참여하도록 주변국의 협조를 이끌어 내는 외교정책을 모색하기 위해서는 우선 먼저 이들의 기본적인 **對한반도 정책**을 이해하는 것이 중요하다.

우선 먼저 미국을 살펴보면, 미국은 한반도의 안정을 위한 첫 단계 과제로서 북한의 연착륙을 강조하고 있으며 그 배경은 다음과 같다.

첫째, 핵무기개발·대규모 탄도미사일보유·기계화된 대규모 공세전력 및 세계최대의 특수작전 부대를 갖춘 북한의 고립으로 인해 동북아 지역에 불안정 요인이 존재해 왔으며 연착륙을 통한 북한의 안정이 한반도는 물론 동북아의 안정에 기여할 수 있다는 것이다.

둘째, 동북아 안정을 가장 저해하는 상황은 북한체제의 갑작스러운 붕괴이며 북한의 붕괴는 폭력적이고 혼란스러운 양상으로 전개되어 많은 난민을 양산하고 최악의 경우 한반도에서 전쟁이 발발할 수도 있기 때문에 연착륙만이 폭력을 수반하는 북한의 갑작스러운 붕괴를 방지할 수 있으며 또한 북한의 갑작스러운 붕괴 방지가 한반도 안정에 기여할 수 있다는 것이다.

셋째, 북한이 연착륙에 실패하여 한반도에 폭력적인 양상이 전개될 경우 동북아 4강 관계도 이에 영향을 받을 것이며 4강국이 현재 일부 경우를 제외하고는 확고한 협력 및 유대관계를 정립하지 못한 상태에서 북한의 폭력적 붕괴는 동북아 안정에도 결코 바람직하지 못하다는 것이다.¹¹⁾

이같은 이유에서 미국은 북한의 연착륙을 지원하는 대북 포용정책을 펴고 있으며 이를 기초로 한 미국 대북정책의 3가지 기본 접근방법은 ① 제네바 합의문의 이행, ② 실질적 남북대화를 통한 한반도 긴장완화 지원, ③ 대북한 접근증대 등으로 요약되고 있다.

일본의 경우에도 미국과 같이 북한에 대한 연착륙 정책을 모색해가는 방향으로 진행되고 있다고 볼 수 있다. 일본은 특히 1997년 확정된 「미·일 방위협력지침」의 개정이 북한 붕괴를 상정하는 한반도 유사사를 전제함으로써 북한－중국관계가 개선되었다고 평가하고 이를 견제하기 위한 조치로서 조심스럽게 대북한 접근을 촉진할 것으로 예상되고 있다. 그러나 일본의 대북접근은 미·북관계의 진전, 남북한 관계의 진전 및 일본인 처 귀향문제 등 현안문제의 해결추이에 따라 속도와 범위를 조절할 것으로 보인

11) Kyung-Won Kim, "No Way Out : North Korea's Impending Collapse," *Harvard International Review* 18(Spring 1996), p. 71.

다.¹²⁾

한편 중국은 북한이 자국에 대한 전략적 「완충국」(buffer state)의 역할을 하고 있다는 점에서 북한의 현 사회주의 체제 유지를 가장 절실히 바라고 있다. 「한반도 정세안정」으로 표현되는 중국의 대북정책은 다음과 같이 요약되고 있다.

첫째, 중국은 「두 개의 한국정책」(the two Koreas policy)을 전제로 하는 현상유지 정책을 최우선 기조로 삼고 있다.

둘째, 중국은 북한에 대한 원유 및 식량지원 등의 방법을 통하여 북한의 붕괴 방지를 위하여 나름대로 노력하고 있을 뿐만 아니라 한·미·일 등에 대해서는 물론 유엔 등 국제기구에 대북지원을 요청하고 있다. 이 점에서 중국은 미국과 마찬가지로 이른바 대북 연착륙 정책을 펴고 있다고 볼 수 있다.

셋째, 중국의 대북정책은 단순히 대북한 관계뿐만 아니라 미·일 등 주변 세력과의 세력균형의 관점에 연계시키고 있기 때문에 북한의 붕괴 등 돌발 사태가 발생할 경우 외부 세력의 개입 및 관여에 민감한 반응을 보일 것으로 전망된다.¹³⁾ 특히 중국은 북한이 급변사태 등에 의한 붕괴에 이를 경우, 북한과 가장 긴 국경선을 접하고 있어 중국의 국내안정을 해칠 난민의 유입을 크게 우려하고 있다.¹⁴⁾

끝으로 러시아는 과거 구소련이 북한과 체결한 군사동맹 조약을 폐기하고 이를 대체하는 등 새로운 기본조약 체결을 통한 대북관계 정상화 회복을 위한 노력을 기울이고 있다. 러시아는 과거 경제 협력의 강조 때문에 지나치게 한국쪽에 기울어져 왔다는 점을 의식, 대북관계를 회복시킴으로써 대남북한 균형 외교를 펼치려고 시도하고 있다. 물론 러시아도 미·일·중국 등 다른 한반도 주변세력과 마찬가지로 북한의 연착륙을 희망하고 있다. 이같은 러시아의 對한반도 정책은 1996년 러시아 외무성 한국과장 발

12) 「중장기 국제정세전망」(서울 : 외교안보연구원, 1998), p. 87.

13) 김국진, “21세기 한반도 안보정세 전망과 우리의 기본 안보정책 방향,” 국가비상기획 위원회 주최 세미나 발표 논문(1997. 9. 24) pp. 21-22.

14) Kyung-Won Kim, “No Way Out : North Korea’s Impending Collapse,” p. 71.

렌틴 모이세예프의 다음과 같은 논문에서도 잘 요약되고 있다.

“러시아의 대한반도 정책은 현실적으로 한반도에 두 개의 국가가 존재하고 있다는 사실에 바탕을 두고 있다. 러시아와 남북한 양국과의 관계는 러시아의 국익에 기초하고 있는데, 이 국가 이익은 앞으로 러시아의 국경에 평화와 안정을 보장해 줄 통일되고 평화적이며 민주적인 국가가 건설되어야 한다는 점을 가장 강조하고 있다.……한반도의 상황과 관련하여 러시아는 이 지역의 문제를 해결하기 위한 국제회의 개최를 제안한 바 있으며 또한 지지하고 있다. 이러한 국제회의가 러시아를 포함한 주변국들 뿐 아니라 남북한 양측의 이익에도 부합되는 한반도의 평화유지 체계를 창출하기 위한 최선의 방법이라고 믿는다.”¹⁵⁾

이와 같은 주변 4강국의 개별적인 대한반도 정책—특히, 대북한관련 정책을 살펴볼 때 이들의 공통점은 다음과 같이 추출될 수 있다.

첫째, 4강국의 북한정세 평가는 서로 차이가 있을 수 있으나 이들의 대북정책 공통점은 연착륙 유도에 이해관계가 수렴되고 있다고 볼 수 있다. 둘째, 이들 주변 4강국의 대한반도 정책 핵심은 남북 분단 지속을 전제로 한 현상유지(status quo) 정책이기 때문에 이들에게는 무엇보다도 한반도의 평화와 안정 유지가 최우선의 관심 사항이다. 셋째, 이러한 시각에서 보면, 한반도 주변 4강국간의 관계발전 양상이 한반도에 지대한 영향을 미칠 수 있는 독립변수로 작용할 수 있음을 부인할 수 없다. 예를 들면, 중국은 미·일·중 3국간 또는 3국중 어느 양국관계가 적대 관계로 악화될 경우 한반도를 적대적 세력간 직접 대립을 피하기 위한 완충지역으로 삼을 수 있다고 볼 수 있다.

이상과 같은 상황에서 한반도 주변 4강국에 대한 우리의 외교 방향은 어떻게 전개되어야 할 것인가?

첫째, 한반도 주변 4강국이 공통적으로 대북 연착륙 정책을 펴고 있다는

15) Valentin I. Moisheyev, “Russian Position and Perspective on Peace Regime-Building on the Korean Peninsula,” in *Peace Regime-building on the Korean Peninsula and the Roles of Regional Powers*(Seoul : Imstitute of Foreign Affairs and National Security, 1996), pp. 69-80.

점을 감안, 우리는 북한의 개방 및 개혁 그리고 변화 유도를 위하여 원칙과 일관성을 바탕으로 하는 꾸준한 포용정책을 전개함으로써 주변 4강국이 우리의 대북정책에 확고한 인식과 지원을 유지하도록 노력을 기울여야 할 것이다. 이와 같은 우리의 대북 포용정책은 기본적으로 주변 4강국의 대북 연착륙 유도 정책의 큰 흐름과 일치하기 때문에 경제난 등으로 인한 북한의 「내부붕괴」(implosion) 또는 「외부로 향한 폭발」(explosion) 등 어떠한 돌발 사태의 발생시에는 이들로부터의 협조와 협력을 얻기에 용이한 전략적 이익을 갖게 된다고 볼 수 있다.¹⁶⁾

둘째, 이에 따라 새 정부의 대북 교류협력 3원칙—즉, ① 인도적 차원의 대북지원 지속, ② 민간차원의 지원활성화, ③ 정부차원의 대북지원 등 상호주의에 입각—을 4강국(특히, 미·일)에게 주지시킴으로써 이들의 대북 접근에 원용하도록 외교적 노력을 기울일 필요가 있다.¹⁷⁾

셋째, 한반도 주변 4강국간의 관계발전 양상이 한반도 문제에 지대한 영향을 미칠 수 있는 독립변수로 작용할 수 있음을 감안, 4강국간의 관계가 우호 관계를 유지할 수 있도록 중재자 역할을 수행해야 할 것이다. 특히 중국은 한반도를 적대 세력과의 직접대립을 피할 수 있는 완충 지역으로 간주하는 경향이 있음을 감안, 이같은 상황의 원천적인 발생을 제거하기 위하여 우리는 미·중관계 및 일·중관계의 우호적 유지에 보다 큰 관심을 기울여야 할 것이다.

넷째, 개별적인 차원에서 북한에 대해 개방 및 변화요구를 제기할 수 있는 중국의 협력—다시 말하면, 한반도 평화체제 구축을 위한 「건설적 역할」을 유도하기 위해서는 경제교류 및 협력을 바탕으로 한 한·중관계의 강화가 최적의 지름길이라는 인식이 중요하다.

다섯째, 북한의 개방 및 변화유도를 위한 러시아의 협조를 이끌어 내기

16) 김국진(1997), p. 26.

17) 이러한 의미에서 최근 미국 외교협회와 한국의 서울 국제포럼이 「한반도 정책보고서」에서 제안하고 있는 인도주의적 차원에서의 북한식량지원 강화와 경제구조 조정 촉구, 대북제재완화 고려 등 일련의 대북정책지침 제시는 매우 적절하다고 평가할 수 있다. *중앙일보*, 1998. 5. 29, p. 5 참조.

위해서는 러시아가 포함된 다자차원의 외교—예를 들면, 4자회담의 전전을 바탕으로 한 6자 회담의 개최를 고려할 수도 있을 것이다.

2. 다자차원 통일 외교방향

북한의 개방과 변화를 유도하여 진정한 한반도 평화구축에 참여하도록 설득하는 것을 주변 4강국에게만 의존할 수는 없을 것이다. 미·일·중·러 등 4강국에 대해 개별적으로 양자차원에서 한반도에서의 전쟁을 방지하고 북한의 변화와 개방의 필요성에 대한 우리의 입장과 정책을 지지·협력하도록 유도하는 것도 중요하지만 다자차원에서 북한을 책임 있는 국제사회 의 일원으로 이끌어 내고 동북아 질서에 편입하도록 지원하는 것도 전자에 못지 않게 중요하다고 할 수 있다.

이러한 의미에서 미·일·중·러 4강국 전체를 대상으로 하거나 이를 국가가 모두 참여하고 있는 국제기구 또는 다자협의체에 북한을 끌어들여 개방과 변화를 유도하는 다자차원의 통일외교는 주변 4강국에 대한 개별적인 양자차원의 외교와 병행되어야 할 것이다. 이 같은 다자차원 외교의 핵심은 아시아·태평양 지역 및 동북아지역을 대상으로 진행되고 있는 다자안보대화 협의체에의 북한가입 추진이다.

현재 아시아·태평양지역 광역을 대상으로 한 다자안보대화 협의체의 대표적 사례는 정부간 차원의 「아세안지역포럼」(ARF)과 민간차원의 「아·태안보협력이사회」(CSCAP)를 들 수 있다. 이 중 「아세안지역포럼」은 1994년 7월 「아세안 확대각료회의」(ASEAN-PMC)를 모체로 정식 발족되어 역내 21개국이 회원으로 참가하고 있다. ARF는 운영기구로서 연례 외무장관회의, 고위관리회의(SOM), 회기간 지원그룹 및 회의(Inter-Sessional Group and Meeting)를 두고 지역안보문제 협의의 정례화를 통해 아·태지역의 평화 및 안정확보를 추구하고 있다.¹⁸⁾

18) ARF의 연원, 운영구조 등에 관한 자세한 내용은 Michael Leifer, *The ASEAN Regional Forum : Extending ASEAN's Model of Regional Security*, Adelphi Paper 302 (London : IISS, 1996) 참조.

ARF는 1995년 7월 브루나이에서 개최된 제2차 회의에서 ARF 운영의 중요한 기본지침이 될 「개념설명서」(Concept Paper)를 채택한 바 있는데 이 문서는 ARF의 주요목적과 앞으로의 운영방향을 3단계로 구분, 첫째 신뢰구축 조치의 증진(Promotion of Confidence-Building Measures), 둘째 예방외교의 개발(Development of Preventive Diplomacy), 셋째 분쟁 문제접근 논의(Elaboration of Approaches to Conflicts)를 설정하고 있다.¹⁹⁾

ARF는 아직 운영 초기단계라 이에 대한 정확한 평가는 엇갈리고 있으나 대체로 긍정적인 평가가 우세한 것으로 나타나고 있다. 이제까지 진행된 ARF 운영을 근거로 볼 때, 첫째, ARF는 아·태지역내 유일한 협력 및 공동안보를 위한 대화협의체로서 자리를 잡아가고 있으며 미·일·중·러 등 역내 주요국가들에게 역내 안보문제에 대한 대화의 장(場)을 제공하고 있다는 점에서 의미가 큰 것으로 지적되고 있다. 아·태지역에는 영토권 분쟁 등 역내 국가간 상호분쟁요인이 상존하고 있으나 정치적으로 민감한 문제에 대해 이해관계국간 상호자제 및 비교적 솔직한 의견교환을 통하여 협력의 분위기를 확산시켜 가는 것으로 평가되고 있다. 특히 미·일의 안보정책에 의구심을 가지고 있는 중국을 아·태다자안보대회에 참여시킨 것은 지역안정을 위해 의미가 크다고 볼 수 있다.

둘째, ARF는 역내국가들간에 상호신뢰구축, 투명성 증대, 협력분야 확대를 이루어 나감으로써 아·태지역의 항구적 평화와 안정을 유지하기 위한 노력에 중요한 역할을 하고 있는 것으로 평가되고 있다. 예를 들면, ARF는 국방분야의 투명성 증대를 위해 각국의 국방정책에 관한 문서(국방백서 또는 방위백서)를 자발적으로 제출·상호교환토록 합의한 바 있으며 회원국들이 군사문제에 관한 신뢰구축 및 투명성 증대의사가 있음을 보여주기 위해 자발적으로 「유엔재래식무기등록제도」(UN Register of Conventional Arms)에 참여하도록 합의한 바 있다. 또 ARF는 남사군도문제

19) *The ASEAN Regional Forum : A Concept Paper*, Document No. 3, ARF-SOM, 22-24 May 1995, Bandar Seri Begawan.

와 같은 영토권 분쟁의 평화적 해결을 촉구한 바도 있다.

셋째, ARF는 유럽의 안보협력기구(OSCE : Organization for Security and Cooperation in Europe) 초기 형태인 안보협력회의(CSCE)와 유사하게 전통적으로 아·태지역 국가들에게 결여된 안보문제에 관한 대화와 협력 습관(habit of dialogue and cooperation)을 길러 주고 있다.

물론 ARF에 대한 부정적인 평가가 없는 것은 아니다. 특히 남북한 관계, 대만문제, 남사군도문제와 같은 영유권 분쟁 등 정치적으로 민감한 문제들은 기본적으로 다자간 안보대화 협력체내에서 해결을 기대하기 어렵고 이들 문제는 당사자 양자간 차원에서만 근본적으로 해결될 수 있는 문제이므로 ARF가 민감한 지역문제를 해결할 것으로 기대할 수 없다는 지적도 대두되고 있다. 또한 미국을 비롯한 주요국가들은 역내 평화와 안정을 위해 ARF가 기존의 양자안보 협력체제를 보완하는 방향으로 발전되어 나가야 한다는 견해를 가지고 있는 반면에 중국은 냉전종식 이후 아·태지역의 안정을 확보하기 위해서는 기존의 양자동맹관계를 강화하는 것은 바람직하지 않으며, 다자안보대화체제의 강화와 함께 강대국간 양자대화협력체제를 발전시켜 나가야 한다는 입장을 견지하고 있기 때문에 회원국간 추구 목표 인식에 근본적인 차이점이 노정되고 있는 것도 ARF에 대한 부정적 평가의 한 단면이라고 할 수 있다.

그러나 이와 같은 부정적인 평가에도 불구하고 ARF는 아·태지역내에서 역내국가들간의 상호신뢰구축, 안보문제에 관한 대화의 장(場)을 제공하고 있는 것 등의 긍정적인 평가가 우세함을 부인할 수 없다. 특히 한국의 입장에서 볼 때, ARF가 역내 주요안보문제를 토의하는 장소가 되고 있는 만큼 ARF는 남북한 문제 해결의 중요성에 대한 회원국의 관심을 제고시킬 수 있는 동시에 궁극적으로 한반도 통일을 위한 역내 협력을 유도하는 장(場)으로 활용할 수 있는 장점을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다. 또한 ARF는 신뢰구축증진, 예방외교를 목표로 삼고 있기 때문에 역내국가들에 대한 국제사회 규범준수를 강조하는 교육과정으로도 이용될 수 있다.

이렇게 볼 때, ARF에 대한 한국의 주된 외교방향은 북한을 ARF라는 다자안보대화 협력의 장으로 끌어들여 국제사회 규범을 준수케 하고 국제

사회의 책임 있는 일원이 되도록 유도하는 일에 모아진다. 특히 현재 북한이 ARF 회원국이 아닌 점을 감안할 때, 북한의 ARF 가입지원 필요성은 더욱 절실해 진다고 할 수 있다. 북한이 ARF에 가입, 안보문제에 대한 대화습관을 축적하고 신뢰구축조치, 예방외교 이행 등 국제사회의 규범을 준수하는 일원이 된다면 북한의 개방과 개혁 그리고 한반도 평화구축 참여는 더욱 용이해지기 때문이다.

한편 동북아 소지역 수준에서는 아·태평양 수준과 달리 다자안보대화가 정부간 차원보다는 민간 및 비정부간 차원에서 활발히 진행되고 있다. 한국정부도 1994년 5월 방콕에서 개최된 아세안지역포럼 고위관리회의 (ARF-SOM)에서 「동북아 안보협력」(Northeast Asia Security Cooperation)이라는 제목의 문서제출을 통해 동북아지역 국가들—즉, 미·일·중·러 및 남북한—이 참여하는 「동북아 다자안보대화」(NEASED : Northeast Asia Security Dialogue)의 구축을 공식 제안한 바 있다. 한국이 제안한 「동북아 다자안보대화」는 국방백서 빌간·군인사 교류·군사훈련·사전 통보 등 상호안심조치(MRMs : Mutual Reassurance Measures)의 시행을 통해 역내 국가간 상호불신을 제거, 지역안보환경을 개선하여 대화 및 협력에 바탕을 둔 평화를 정착시키는데 목표를 두고 있으나 북한이 반대의사를 표명하고 있어 아직까지 출범하지 못하고 있는 실정이다.

동북아 소지역에서 비정부간·민간차원 다자안보대화의 가장 대표적인 사례는 미국 캘리포니아대학(샌디에고 소재) 부설 「세계분쟁 및 협력연구소」(IGCC) 주도로 1993년 10월부터 개최되고 있는 「동북아 협력대화」(NEACD : Northeast Asia Cooperation Dialogue)를 들 수 있으며 NEACD는 동북아 국가간에 대화를 통한 상호이해 증대, 신뢰구축, 협력증진에 목표를 두고 있다. NEACD는 1993년부터 이제까지 7~8개월 간격으로 일곱차례 회의가 개최되었으며 제8차 회의는 1998년 11월 모스크바에서 열릴 예정이다. NEACD에는 현재 한국을 비롯, 미·일·중·러 등 5개국이 1개국당 외무부 관리, 군인사, 민간학자 등 5~6명을 대표로 하여 참가하고 있으며 북한은 1993년 7월 준비회의에만 참석하고 본 회의에는 계속 참석을 거부해 오고 있다.

이와 같은 상황에서 동북아 소지역 다자안보대화 문제와 관련한 한국의 바람직한 외교방향은 ARF 경우와 마찬가지로 NEACD에 대한 북한의가입유도라고 할 수 있다. 즉, 북한의 동북아 소지역 다자안보대화 참여가 북한의 역내 질서 편입에 따른 지역안정에의 기여는 물론 북한의 개방 및 변화촉진 그리고 궁극적으로 남북관계 개선에 공헌할 수 있다는 점을 감안, 현실적 통일외교차원에서 소지역 다자안보대화에 북한의 참여를 적극 유도할 필요가 있는 것이다.

NEACD와 같은 동북아 소지역 수준의 다자안보대화가 북한의 개방 및 변화에 공헌할 수 있다는 근거는 현재 진행되고 있는 다자안보대화 자체가 주로 다음과 같은 의제를 다루고 있기 때문이다.

첫째, 역내 정세평가는 물론 각국의 안보문제에 대한 시각을 교환하고 있다. 동북아 다자안보대화의 기본목적이 역내 국가간 상호불신 및 오해제거와 「대화 관습의 축적」에 있는 만큼 역내 국가간 주요 관심사에 대한 정세평가 및 시각의 교환은 현재 운영되고 있는 다양한 차원의 동북아 안보대화의 주의제가 되고 있다. 실제로 NEACD는 1993년 발족시부터 외무부 및 국방부 인사에 의한 동북아 안보상황에 대한 각국의 시각 발표를 매 회의 시마다 주요의제로 운영, 대화를 통한 각국간 이해증대에 상당히 공헌한 것으로 평가되고 있다. 역내정세에 대한 각국의 시각 발표 및 주요 관심사에 대한 의견교환은 다자안보대화가 추구하는 국가간 상호이해 증대 수단의 첨경이며 분쟁의 근인(根因)에 대한 오해의 소지를 사전에 줄일 수 있는 효율적 방법으로 간주되고 있다고 할 수 있다.

둘째, 동북아 소지역 다자안보대화에서는 상호안심 또는 신뢰구축조치의 개발 및 이행이 집중적으로 논의되고 있다. 다자안보대화의 또다른 주요목적이 국가의도 및 활동의 투명성 제고를 통한 상호 이해증대·신뢰구축에 있는 만큼 이를 실현하기 위한 구체적인 수단으로서 상호안심조치(MRMs : Mutual Reassurance Measures) 또는 신뢰구축조치(CBMs : Confidence-Building Measures)의 개발 및 이행은 현재 운영되고 있는 역내 안보대화의 가장 중요한 의제가 되고 있다. 이제까지 가장 빈번히 제기된 상호안심 또는 신뢰구축조치의 사례는 군인사 교류, 국방백서 발간

및 교환, 군사훈련 사전통보 및 훈련참관 등을 포함하며 실제로 현재 운영 중인 민간차원 안보대화에서 다양한 방안이 제안됨으로써 동북아 지역과 관련된 상호안심 및 신뢰구축조치는 어느 의미에서 「제안의 확대 및 포화 현상」(proliferation of proposals)까지 보이고 있다. 이와 관련, NEACD는 동북아에서 적용될 상호안심 또는 신뢰구축조치는 개념상 광범위하고 포괄적이어야 하며 이행과 관련해서는 그 내용이 점진적·단계적이어야 한다는 원칙을 제시한 바 있다.²⁰⁾

셋째, 국가간 관계 기본원칙 및 행동규약 제정이 집중적으로 논의되고 있다. 유럽에서의 신뢰구축이 국가간 관계의 기본원칙 채택에서부터 시작 되었듯이 동북아 안보대화에서도 국가간 관계에 관한 규제원칙 수립 및 행동규약(code of conduct) 제정이 활발히 논의되고 있다. 동북아에서 적용될 수 있는 국가간 관계의 기본원칙 또는 행동규약으로는 대체로 주권존중, 영토고권 인정, 무력 불사용, 내정 불간섭 등이 제시되고 있으며 무역·투자·기술 분야에서의 경제협력 증진, 환경보호, 테러·마약·조직범죄 및 불법이민 방지 등 세부 행동원칙에 관한 사항도 광범위하게 논의되고 있다.²¹⁾

넷째, 동북아다자안보대화는 안보에 영향을 미치는 여러 가지 관련문제를 다루고 있다. 즉, 직접적인 안보관련 의제는 아니나 동북아 안보에 영향을 미칠 수 있는 경제 또는 환경에 관한 사항도 안보대화의 주요의제가 되고 있는 것이다. 안보 인접분야에서의 국가간 협력이 궁극적으로는 안보 협력에 도움이 될 수 있다는 전제 때문에 이같이 간접적인 안보관련 의제에도 관심이 집중되고 있는데 NEACD의 경우 지난 1~2년간 핵에너지 협력, 지역경제 경제협력, 해운 협력 등의 문제를 다룬 바 있다.

이상과 같이 현재 논의되고 의제들의 특성 때문에 북한의 동북아 다자안

20) Northeast Asia Cooperation Dialogue IV, *Chair's Summary*, January 8-10, 1996
참조.

21) 실제로 NEACD는 1997년 12월초 동경에서 개최된 제7차 회의에서 동북아 국가들이 지켜야 할 8개 원칙을 채택한 바 있는데 이들은 주권존중, 무력사용억제, 국제법에 의거한 항해자유원칙 존중, 경제협력증진 등을 포함한다.

보대화 참여는 북한의 개방 및 태도변화를 유도할 수 있으며 소지역 수준에서의 한반도 평화구축과 통일외교의 방향은 북한의 NEACD 가입 성취에 집중되어야 한다고 볼 수 있다.

사실 북한은 1994년 5월 한국이 정부차원에서 「동북아 다자안보대화」(NEASED) 제안시 부정적 반응을 보인데다 동북아 국가중 유일하게 민간 차원의 소지역 다자안보대화에 참여하지 않고 있어 북한의 참여여부 문제는 동북아 다자안보대화의 발전과 관련하여 중요한 관심사가 되고 있음은 물론이다. 북한의 동북아 다자안보대화 참여문제와 관련, 1995년 2월 네 팔의 카트만두에서 개최된 유엔군축회의에 참석한 북한 외교부관리(군축과장 서창식)는 북한이 동북아 다자안보대화에 참여하지 않고 있는 이유를 “미국 및 일본과 외교관계를 수립하지 않은 상태에서 다자안보대화에 참여하는 것은 불공정하기 때문”이라고 밝힌 바 있다.²²⁾ 그러나 실제적인 이유는 첫째, 북한이 참여할 경우 북한문제가 동북아 다자안보대화의 주의 제가 되어 대화체제 자체가 북한에 대한 개방압력이 될 수 있으며, 둘째, 대화 및 협력을 강조하는 다자안보대화체제의 특성에 따라 다른 참여국들이 남북한 직접대화 및 협상을 촉구하게 될 것을 우려하기 때문인 것으로 지적되고 있다.

그러나 북한은 1995년 12월 아·태 광역을 대상으로 한 민간차원의 CSCAP에 가입하고 이 기구의총회 및 각종 분과작업반 회의에 비교적 빈번히 참석하는데 이어 정부차원의 ARF에도 가입희망의사를 표명한 바 있어 다자안보대화문제에 근본적으로 부정적 태도를 보이는 것은 아니라고 할 수 있다. 북한이 동북아 소지역 수준의 다자안보대화를 거부하면서 광역의 다자안보대화체제에 참여하려는 것은 아·태광역안보대화의 경우 의 제가 비교적 광범위해 북한문제를 회피시키면서 자신들의 외교적 고립을 피할 수 있는 수단으로 간주하기 때문인 것으로 판단되고 있다.

이러한 사실을 감안, 북한이 NEACD 참여를 계속 거부하더라도 미·일·

22) 이서항, “동아시아의 다자안보대화,” 이상우 편, 「21세기 동아시아와 한국 : 부상하는 새 지역질서」(서울 : 도서출판 오름, 1998), p. 341.

중·러 등 관련국과 협조하여 회의 초청장 및 토론결과를 지속적으로 북한에 전달하고 북한 참여의 필요성을 강조하는 동시에 북한에 대한 관심을 보여주는 것은 바람직하다고 할 수 있다. 또한 북한의 동북아 다자안보대화 참여 유도를 위해서는 이미 지적한 바와 같이 현재 북한이 적극적 의사를 나타낸 바 있는 ARF 가입문제에 대해서도 동 기구가 설정한 4개 기준 – 즉, ARF 기준 결정 및 성명준수, 지리적 적합성, 점진적 확대, 상호 합의에 의한 가입결정 –에 따라 지지를 표명해 줄 필요가 있을 것이다.

이상과 같이 아·태광역수준 및 동북아 소지역 수준의 다자차원에서 안보대화·협력의 강화를 통한 북한의 국제질서 편입 및 태도변화 유도방안을 살펴보았으나 이 같은 방안은 UN 등 국제기구에 대해서도 추진되어야 할 것이다. 1998년 초 현재 남북한이 공동으로 가입하고 있는 국제기구는 UN 산하 및 전문기구와 정부간 기구를 포함하여 약 25개가 되며 다자간 국제조약도 40여 개에 이른다. 이를 국제기구와 국제조약은 북한을 국제사회에 책임 있는 일원으로 행동하도록 유도하고 남북한 협력 및 상호 신뢰 증진을 촉진·실천할 수 있는 무대가 될 수 있는 것이다.

그러나 이들 국제기구 및 국제조약은 각기 다른 전문적 기능을 바탕으로 설립 또는 체결된 것이므로 공통된 북한태도 변화유도, 남북한 협력·신뢰 증진방안이 있는가 하면 아예 그 방법이 서로 크게 다를 수도 있다. 이 같은 점을 감안, UN 등 국제기구에서 북한의 국제사회 규범준수를 유도하고 남북한간의 협력을 강화, 신뢰증대를 이끌어내는 데에 있어서는 우선 지향해야 할 기본방향이 설정되어야 할 것이다. 즉, 국제사회에서 이루어질 수 있는 북한태도변화 유도와 남북한간의 협력은 남북한 관계의 전반적인 진전상황보다 앞서 나갈 수는 없으나 과거 일반적으로 목격되었던 남북한간 대결과 경쟁사례를 시정하는 문제에서부터 출발, 남북한 관계의 전반적인 개선과 진전에 맞추어 단계적인 협력 및 협조방안이 모색되어야 할 것이다.

또한 국제사회에서 남북한 협력의 기본방향을 설정하는데 있어서는 남북한이 국제무대의 일반적 성원으로서 마땅히 추구해야 할 사안과 남북한 관계에서 파생될 문제를 구분할 필요도 있을 것이다. 이는 즉, 모든 국제기

구에서 남북한이 동일한 입장을 취할 수는 없다는 것을 인정해야 한다는 것이며 남북한이 국제사회에서 서로 방해가 되는 장애물(stumbling block)이 되어서는 안 된다는 것이다. 다시 말해, 국제사회에서 남북한의 각기 상이한 국익추구에 따른 결과적인 입장차이는 대결과 무관하다는 것을 이해해야 하며 경제발전 차이에 따른 환경·지역개발문제 등 주요 국제 이슈에 대한 서로 다른 입장은 불가피하다는 점을 인식해야 한다는 것이다.

이와 같은 기본방향의 설정 위에서 이루어지는 국제사회에서의 對 국제 기구 외교 및 남북한 협력만이 전반적인 남북한 관계의 개선 및 발전에 기여할 수 있으며 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 행동하도록 유도할 수 있을 것이다. 거듭 지적하거니와 북한이 국제사회에 정상적으로 편입되고 또한 책임있는 성원으로서 활동할 경우, 이는 북한의 개방·개혁에도 유리한 환경이 될 수 있음을 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

IV. 맷는말—장기적 전략 수립의 중요성

한반도 평화구축과 통일외교의 기본방향은 전쟁발발의 위험 없이 북한을 연착륙시키는 동시에 남북관계가 개선되어 평화적 통일에 다가설 수 있도록 우리와 주변 4강국은 물론 국제사회가 이를 지원·유도하는 데 있다. 이 같은 정책방향은 「한반도 분단상황을 평화적으로 관리하기 위한 외교」가 될 것이다. 통일을 지향하면서 분단상황을 평화적으로 관리하기 위해서는 북한의 개방 및 태도변화는 필수적이라고 할 수 있다. 또한 이를 위해서 주변 4강국—미·일·중·러—의 협력은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

한반도 주변 4강국은 대체적으로 한반도의 현상유지를 위해 대북 연착륙 정책을 폈고 있으므로 우리는 북한의 개방 및 변화유도를 위하여 장기적 시각에서 원칙과 일관성을 바탕으로 하는 꾸준한 포용정책을 전개함으

로써 이들(한반도 주변 4강국)이 우리의 대북 포용정책에 확고한 인식과 지원을 유지하도록 노력할 것을 기울여야 할 것이다.²³⁾ 또한 주변 4강국간의 관계발전 양상이 한반도 문제에 지대한 영향을 미칠 수 있음을 감안, 4강국 간의 관계가 우호관계를 유지하도록 노력하는 것도 간과될 수 없다. 이외에도 한반도 평화구축에 비교적 소극적이었던 중국 및 러시아의 협력을 이끌어내기 위해서 양자차원에서는 중국과 경제교류 및 협력을 바탕으로 한·중관계를 강화하고 러시아에 대해서는 러시아의 역할을 인정하는 실리 명분외교가 중요하다고 할 수 있다.

또한 다자차원에서는 북한의 국제사회 규범준수를 유도하고 아·태 및 동북아 질서의 편입을 위해 아세안지역포럼(ARF) 및 동북아협력대화(NEACD) 등의 북한가입을 추진해 나가야 할 것이다. 이와 함께 UN 등 국제기구내에서 남북한 협력·신뢰 증진 등을 통한 남북관계 개선도 한반도 분단상황을 평화적으로 관리하기 위한 현실적인 통일외교의 방향이 될 수 있을 것이다.

그러나 우리가 북한의 체제유지를 전제로 평화구축과 통일외교에 집중한다고 해도 장기적인 차원에서 북한의 체제특성으로 인한 돌발사태의 야기 가능성은 배제할 수 없을 것이다. 북한의 미래와 관련, 현체제의 유지가 가장 실현 가능성이 높은 시나리오로 지적되고 있지만 체제몰락이라든지 무력사용과 같은 급변사태의 발생가능성을 전혀 무시할 수는 없는 것이다.

북한에 급변사태가 발생할 경우 한국이 대비해야 할 문제의 핵심은 대체적으로 주변국의 개입 가능성과 한반도 통일에 대한 주변국가의 견제 및 반발 등 두 가지로 꼽히고 있다. 이에 따라 우리는 장기적으로 북한의 급변사태에 대비하여 첫째, 한반도에서의 전쟁재발 방지, 둘째, 북한의 비폭력적 붕괴 유도, 셋째, 한반도의 통일달성이라는 목표아래 「통일을 이끌어내는 외교」를 전개해야 할 것이다.

국제적인 차원에서 한반도 통일에는 동북아 4강과 남북한간의 관계뿐

23) 이와 관련, 최근 국가안전보장회의가 대북정책을 포함한 안보정책 추진의 구심점이 되도록 개편된 후 북한 잠수정 침투사건을 계기로 안보강화기반위에서 대북 교류·협력을 병행 추진한다는 기본방침을 확정한 것은 고무적인 사실이 아닐 수 없다.

아니라 4강국간의 역학관계—특히 미·중관계가 매우 중요한 변수가 될 것으로 보인다. 미·중관계 개선을 위해 한국이 할 수 있는 일이 매우 제한되어 있는 것은 사실이나 우리의 능력범위내에서 양국관계의 개선을 위해 최대한 노력할 필요는 있을 것이다. 일례로 동북아 다자안보대화의 정부차원 전환과 같은 강화를 통해 한반도 문제를 포함한 4강간의 안보대화를 정례화, 심층화하는 것도 한 방법이 될 수 있다.

요약하건대, 한반도 평화구축과 통일은 저절로 성취되는 것은 아니다. 평화구축과 통일을 실현시키기 위해서는 최고 정책결정권자의 강력한 의지, 치밀한 준비와 전략, 그리고 끈질긴 외교적 노력이 필수적임은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

특히 평화구축후 통일성취와 관련해서는 장기적인 차원에서 한반도 통일의 명분을 설득력 있게 축적하는 노력이 필요한 것은 두말할 필요도 없다. 민족 자결권 보장, 냉전의 완전한 해소 등 시대정신에 합당하고 객관성과 설득력을 갖춘 개념화가 필요한 것이다. 독일의 경우, 통일을 냉전시대 유럽분단의 극복이라는 지역적 맥락에서 조명함으로써 주변국의 적극적인 지지를 확보하는데 성공했다고 할 수 있다. 즉 「자유롭고 하나가 된 유럽」의 출범이 없이는 진정한 냉전의 종식을 말하기 어려우며, 하나가 된 유럽의 상징이 바로 독일이라는 점을 부각하여, 독일통일의 명분을 부각시키는데 성공하였던 것이다. 분단국의 통일에 있어서 명분의 중요성을 과소평가해서는 안되며 한국도 주변국의 지지를 확보하기 위해 한반도 평화구축후 지역적·시대적·이념적 맥락에서 한반도 통일의 필요성을 적절히 부각시킬 필요가 있다.