

한반도 평화 구축과 통일의 전망

조 민

통일연구원 선임연구원

한반도 평화와 통일, 그리고 민족의 미래 앞에 북한은 우리의 '협력상대' 즉, 파트너이자 동시에 '관리대상'이다. 한반도와 동북아의 위기는 북한의 과국적 상황(power bankruptcy)에서 비롯될 수도 있기 때문에, 한반도 평화와 민족의 미래를 위해 북한을 신중하게 '관리'(manage)해 나가지 않으면 안된다. 한반도 평화 정착의 과정에 깊이 관련된 미국의 존재와 역할은 무척 중요하다. 우리에게 미국은 '적응과 극복'의 대상이다. 그러므로 미국의 헤게모니 전략에 대한 '가치 배제적' 이해를 강조하고 싶다. 북핵은 체제보장과 맞물려 있는 문제로 완전한 해결을 기대하기에는 많은 난관이 가로놓여 있다. 한반도 평화전략으로 남북한 평화협정을 제안하였다. 이는 평화체제 구축의 환경조성의 일환으로 북한 측에 정치적 '협정'을 통한 평화체제 구축을 제의한 셈이다. 그리고 통일문제와 관련하여, 남북한 체제(제도)통합은 멀고도 험난한 길이나, 통일 시나리오의 두 유형인 1국체제 형태와 복합국가 형태를 살펴보았다. 특히 복합국가 형태인 연방제의 의미와 가치를 재발견할 필요가 있다. 한반도의 평화와 통일은 우리 민족 스스로의 의지와 역량에 달려 있다. 우리는 세계사적 추세와 동북아 지역의 국제적 역학관계의 변화에 조응하면서 우리의 의지와 역량을 발휘해 나가야 한다.

1. 서 론

한반도의 평화는 한민족의 통일보다 중요하다. 이는 평화와 통일의 이중적 목표 가치가 하나로 합치되지 않는 한, 평화가 통일에 우선한다는 뜻이다. 통일과 평화는 반드시 배타적 관계는 아니다. 물론 평화를 위해 통일을 유보할 수 있으나, 통일을 위해 평화를 포기할 수는 없다. 우리의 엄중한 과제는 평화와 통일의 협연(協演)을 추구하는데 있다.

한반도는 대륙세력과 해양세력이 마주치는 지역으로 양대 세력의 국제정치적 역학관계로부터 큰 영향을 받아 왔다. 강대국 중심의 국제정치적 논리는 한민족의 소망과는 달리 분단과 전쟁을 회피할 수 없게 만들었다. 역사적 교훈은 한반도의 평화와 통일은 민족 중심의 논리 못지않게 국제정치적 역학관계에 대한 이해와 신중한 대응 속에서 추진되어야 한다는 사실을 돌아보게 한다. 한반도는 동아시아 지역 모순의 결절점이었다. 안재홍(安在鴻)은 조선의 자주독립이 동아시아 평화에 어떻게 관건으로 작용하는가를 큰 안목으로 통찰한 바 있다. 그는 "조선 한번 자주 독립을 잃어버리면 동아시아의 평화 문득 깨어지고 만다"고 설파했다.¹ 그의 주장은 결코 과장이 아니다. 이런 점에서 한반도의 평화는 동아시아의 평화며, 세계평화의 한 축이라 할 수 있다.

남북관계의 진전이 반드시 한반도의 평화를 보장해 주는 것은 아니다. 한반도의 평화는 깨지기 쉬운 유리잔과 같다. 평화는 규범적 가치이기도 하나, 평화의 유지와 창출은 전략적 판단과 실천을 통해 보장받을 수 있다. 미국 중심의 세계질서 재편과정에서 유일 초강대국인 미국의 세계관리 정책과 조화될 수 있는 세계인식을 전제로 한반도의 평화문제를 바라보아야 한다. 한반도의 통일은 주변국의 이해, 특히 미국의 지지와 적극적인

¹ 안재홍, 《신민족주의의 과학성과 통일 독립의 과업》, 신천지, 1949. 8.

협조 없이는 불가능하다. 따라서 한·미 간 미래 지향적 가치 공유의 폭을 넓혀가야 한다.

한반도 평화와 통일, 그리고 민족의 미래 앞에 북한은 우리의 ‘협력상대’ 즉, 파트너이자 동시에 ‘관리대상’이다. 분단시대 대북정책의 최대목표는 전쟁재발 방지차원에서 분단의 평화적 관리, 즉 ‘분단관리’였다. 분단관리 정책은 남북한 분단구조의 불변과 지속을 전제로 한반도를 둘러싼 남북관계와 국제정치적 역학구도의 균형상태에 충격을 가하는 변수를 통제하는 데 초점을 맞추었다. 분단관리 정책은 ‘현상유지(Status Quo)’를 통한 한반도의 안정과 북한의 도발을 방지하는 억제전략에 기반한 논리였다.

이러한 분단관리 정책은 역사적 소임을 다했다. 날로 심화되는 엄청난 국력 격차와 파산상태에 있는 북한의 미래에 대한 회의가 점증되는 상황에서 북한체제의 위기와 충격적이고 급작스런 변화에 대한 대책으로서는 한계를 지닌다. 한반도 분단관리 전략은 분단의 평화적 관리에 역점을 두었는데, 이는 냉전시대의 논리였다.

북한은 화해협력의 동반자이자 남북한 경제협력과 협상의 파트너이다. 그러나 한반도와 동북아의 위기는 북한의 파국적 상황(power bankruptcy)에서 비롯될 수도 있기 때문에, 한반도 평화와 민족의 미래를 위해 북한을 신중하게 ‘관리(manage)’해 나가지 않으면 안된다. 북한관리의 논지는 북한체제는 더 이상 북한주민의 삶과 미래를 책임질 수 없는 한계상황에 다다랐으며, 북한체제에 대한 미래 전망의 부재와 불확실성이야말로 한반도 평화와 민족 사회의 안정적 발전과 미래를 위협하는 실체일 수도 있다는 우려의 발로다. 동포애적인 뜨거운 가슴 못지않게 냉철하고 차가운 이지(理智)가 요구된다.

이 논문은 크게 세 부분으로 나뉜다. 우선 한반도 평화 구축 과정의 객관적 실체인 미국과 북한, 즉 북핵 문제를 살펴보았다. 특히 한반도 평화 정착의 과정에 깊이 관련된 미국의 존재와 역할을 중요하게 다루고자 했다. 우리에게 미국은 ‘적응과 극복’의 대상이다. 그러므로 미국의 헤게모니 전략에 대한 ‘가치 배제적’ 이해를 강조하고 싶었다. 북핵 문제는 국제적 사안으로 부각되면서 남북관계 중심의 교류협력은 더 이상 진전을 보지 못하고 있다. 더욱이 북핵은 체제보장과 맞물려 있는 문제로 완전한 해결을 기대하기에는 아직 시기상조라는 점을 밝히고자 했다.

둘째 부분에서, 한반도 평화전략으로 남북한 평화협정을 제안하였다. 이는 평화체제 구축의 환경조성의 일환으로 지금까지의 평화구축 방안과는 달리, 북한 측에 정치적 ‘협정’을 통한 평화체제 구축을 제의한 셈이다. 북한은 미국에게 정전체제의 평화협정 체제로의 전환을 요구해왔지만, 미국의 외면과 거부로 긍정적인 반응을 얻지 못하고 있다. 이에 과거와는 다른 한국의 국제적 위상과 역할에 비추어 볼 때, 북한의 전향적인 호응을 기대할 수 있기 때문이다.

셋째 부분에서, 북한의 미래 전망이 불투명한 상태에서 7천만 한민족의 삶과 미래는 우리가 책임져야 할 과업으로 인식하면서 통일문제에 접근했다. 남북한 체제(제도)통합은 멀고도 험난한 길이다. 그런 가운데 통일 시나리오의 두 유형인 1국체제 형태와 복합국가 형태를 살펴보면, 특히 복합국가의 형태인 연방제의 의미와 가치를 재발견하고자 했다.

한반도의 평화와 통일은 우리 민족 스스로의 의지와 역량에 달려 있다. 우리는 세계사적 추세와 동북아 지역의 국제적 역학관계의 변화에 조응하면서 우리의 의지와 역량을 발휘해야 할 것이다. 민족 사회의 미래에 대한 신념과 책임의식을 기반으로 국제적인 지지와 협력을 통해 한반도의 평화와 통일을 추구해 나가야 한다.

2. 한반도 평화 구축과 미국

1) '9·11'의 후폭풍

'9·11'은 21세기 세계사를 읽는 키워드이다. 미국의 패권은 '9·11'을 계기로 심각한 도전에 직면해 있다. 미국의 세계제패 헤게모니는 지속될 것인가, 그렇잖으면 쇠락의 길을 걸을 것인가는 한국인의 대미(對美)인식과 국가전략의 방향 설정에 중요한 바로미터가 된다. 그러나 그보다 먼저 깊이 인식되어야 할 점은 '9·11'은 미국인의 존재 양식과 삶의 형태에 근본적인 변화와 충격을 주었다는 사실이다. '9·11'로 무너진 것은 뉴욕 맨하탄의 쌍둥이 빌딩만이 아니었다. 어느 날 갑자기 미국인들은 더 이상 생명에 대한 두려움 없이 자신 있게 일할 수도, 여행할 수도, 심지어 집에 가만히 머물 수도 없게 되었다. 미국인이 되면 안전하게 살 수 있다는 오래된 가정이 무너지는 순간이었고, 일상적 실존과 위험한 세계를 가르는 경계선이 무너졌다. 전 세계를 앞마당처럼 여겼던 미국인들에겐 국제적·국가적·개인적 안보에 관한 가장 근본적인 가정의 토대가 붕괴되었다.

(1) 미국의 대응: 테러와의 전쟁

미국은 '9·11'을 계기로 '테러와의 전쟁'을 21세기 인류 사회 모두가 동참해야 할 사명으로 선언하고 나섰다. 테러와의 전쟁은 테러 자체를 사전에 방지해야 한다. 따라서 테러와 연계될 수 있는 모든 개인적·국가적 행위는 철저히 근절되어야 한다. 이러한 입장에 기반하여 미국은 확고하고도 체계적인 세계전략을 수립했으며, 미국의 세계전략은 크게 두 가지 차원에서 전개되고 있다.

우선 현존하고도 당면한 위협의 실제 즉, 테러리즘을 방지·제거하기 위한 전략으로, 이는 첨단 과학·기술에 기반한 군사력을 수단으로 적극 활용할 수 있다는 전략이다.² 이와 더불어 지구사회에서 미국 중심의 영속적이고 안정적인 세계를 건설하려는 중장기적 전망 위에서 구상되고 추진되는 전략으로, '민주주의와 인권'의 이념이 제시되었다. 현존하는 명백한 위협으로서의 '테러와의 전쟁'에 대한 의지와 입장은 부시독트린으로 나타났다.³ 미국에 대한 최대 위협은 과학주의와 첨단기술의 교차점에서 비롯된다는 인식아래 독재체제와 비민주국가들의 핵무기와 대량살상무기(WMD) 개발을 근원적으로 차단하겠다는 의지와 강경한 입장을 밝히는 한편, 탄도미사일 및 기타 운반수단에 대한 방어망 구축을 추진해 왔다.

부시 대통령이 발표한 <국가안보전략보고서(The National Security Strategy of the United States of America)>(2002. 9. 17)⁴는 9장(33쪽)으로 구성된 문건으로 대테러전쟁 수행의 전략뿐만 아니라, 항구적인 평화와 안보를 구축하기 위해 미국적 이상주의에 입각한 새로운 세계질서 구축의 방향과 이념을 제시하고 있다. 이 전략보고서는 자유, 민주주의, 자유기업 등을 지속 가능한 국가의 성공에 있어 유일한 모델로 규정했다. 핵심적 개념으로 자유, 인간의 존엄성, 자유시장, 자유무역 등 대개 '자유' 이념의 가치가 뚜렷이 부각된 점이 주목을 끈다. 더욱이 모든 대륙에 걸쳐 개방사회를 지향함으로써 평화를 확대하겠다는 의지를 밝혔다. 자유, 민주주의, 인권 등의 가치를 모든 국가에 적용시키겠다는 입장을 천명한 셈이다. 이는 마치 일반의지로 구현된 국가는 모든 공동체 성원을 '자유롭도록' 강제할 수 있다는 루소(J. J. Rousseau)의 이른바 "자유에의 강제"(be

² Bruce Berkowitz, *The New Face of War: How War Will Be Fought in the 21st Century*, New York: The Free Press, 2003 참조.

³ 부시의 연설, <세계적 테러를 물리치고 미국 및 우방에 대한 공격을 예방하기 위한 동맹강화>, 워싱턴 D.C. 대성당, 2001. 9. 14.; <미국 세계전략의 개요>, 뉴욕 웨스트포인트, 2002. 6. 1 참조.

⁴ <<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>>.

forced to be free)의 역설을 연상시키는 대목이지만, 이러한 보편적 가치의 강제화를 통해 미국에 도전하는 반미와 테러리즘을 근원적으로 해소하겠다는 의지를 보여주고 있다.

그 후 미국정부는 자유 이념의 세계화를 위한 후속조치를 체계적으로 추진하게 된다. 미국인은 최근 개인의 자유와 권리라는 개념이 모든 사회를 구성하는 하나의 벽돌로 여기면서, 오랜 시간 동안 개인의 자유와 권리는 독재의 탄압을 받으며 살고 있는 세계 곳곳의 많은 사람들에게 중요한 지침이 되어 왔다는 확신에 찬 모습을 보여주고 있다. 나아가 개인의 자유와 인권이 억압받고 있는 독재체제와 비민주국가가 테러의 온상이 되고 있다는 신념아래 민주주의, 자유, 인권 등이 테러를 근절시킬 수 있다고 믿으며, 그러한 가치관과 신념을 모든 계층의 미국 국민에게 설득하고 있는 중이다.⁵ 여기서 주목되는 점은 테러리즘을 궁극적으로 근절하는 데에 대한 미국인의 가치와 신념은 국내적 차원의 문제가 아니라 ‘불량국가’ 특히 북한 체제의 민주주의와 인권 문제와 불가피하게 연계될 수밖에 없다는 사실이다.

(2) 선제공격과 일방주의의 망령

부시의 국가안보전략은 결코 50년에 걸친 독트린을 뒤엎고 봉쇄정책이나 억제정책의 포기를 말한 것은 아니다. 물론 이 전략적 개념들은 북한 핵문제를 해결하는 방식에서 적절히 활용되고 있다. 그러나 모든 테러리스트들과 그와 연계된 무법정권의 은밀한 준비작업과 자살테러까지 완벽하게 억제시키고 봉쇄하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 오히려 테러와 연계된 독재정권, 무법정권을 억제·봉쇄하는 데에는 반(反)테러를 지지하는 강력한 파트너와 동맹국의 협력이 필요하다. 그렇기 때문에 강대국 간의 선린관계를 통한 협력이 필요하다는 점에서 일방주의보다는 다자주의적 방식이 훨씬 효율적이다. 이 경우 일방주의를 협력적 다자주의의 틀 속에 일단 묻어둔다고 볼 수 있다. 그와 더불어 미국은 위협이 완전한 모습을 드러내기 전에 필요한 경우 먼저 행동을 취할 태세가 되어 있어야 한다는 점에서, 전혀 새로운 개념은 아니지만 ‘선제공격’ 카드를 내려놓을 수 없다고 강변한다. ‘실패한’ 또는 ‘방기된’ 국가들에 대한 선제공격론은 2002년 6월 1일 부시 대통령이 웨스트포인트에서 미국인들은 “자유와 생명을 지키기 위해 필요할 때 선제공격(preemptive action)을 할 준비가 되어있어야 한다”⁶고 역설함으로써 세계를 긴장시켰다.

선제공격과 일방주의(unilateralism) 개념은 미국 외교정책의 기저를 관통하는 가장 전통적인 독트린이다. 이 두 전략 개념은 미국은 잠재적 위협에 직면하게 될 때, 그 위협을 제거하기 위한 권리를 갖는다는 오래된 사상이다. 미국 외교정책의 독특한 전통으로 뿌리내린 전략의 핵심은 다음과 같다. 첫째, 침략자나 강대국들이 미국의 안보와 관련된 이웃 국가의 약점을 이용할 경우 먼저 공격을 가한다는 선제공격, 둘째, 미국의 안보를 위해 어떤 국가의 선의에 의존할 필요가 없고 독자적으로 행동할 준비를 해야 한다는 일방주의, 셋째, 강대국 간의 세력균형 보다는 미국의 힘의 우위를 바탕으로 북미 대륙과 전지구적 규모에서의 헤게모니 추구로 압축할 수 있다.

선제공격과 일방주의는 미국의 역사적 경험의 소산이다. 미국의 냉전사가 개디스는 미국의 국가안보와 세계전략의 핵심개념인 선제공격과 일방주의는 미국의 두 번에 걸친 국내 침공에 대한 대응양식이라고 하면서, 미국 국내에서 역사상 세번째로 침공당한 ‘9·11’은 미국인의 의식 속에 깊이 각인되어 있던 선제공격과 일방주의 전략을 환기시켰다고 주장한다.⁷ 미국은 19세기와 20세기 두 번에 걸쳐 자국 본토가 적에 의해 유린되고 초토

⁵ 이러한 목적에서 운영되는 미국 정부 사이트 <<http://usinfo.state.gov/products/pubs>> 참조.

⁶ <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/06/20020601-3.html>>.

⁷ 존 L. 개디스, 《9·11의 충격과 미국의 거대전략 - 미국의 안보경험과 대응(Surprise, Security, and The American Experience)》, 강규형 역, 나남출판, 2004, 31-54쪽.

화되는 충격과 안보위기를 겪었다. 첫번째 국내침공 사례는 1814년 8월 24일 영국군이 새로 건설된 워싱턴시를 기습 공격해 국회의사당과 백악관을 불태우고 유린한 사건이었다. 이 충격의 여파로 존 퀸시 애덤스(John Quincy Adams)가 국가안보의 필수조건 그리고 일방주의와 선제공격이라는 거대전략(grand strategy)을 수립하였고, 그 후 북미 대륙에서의 독자적인 헤게모니를 추구함으로써 1세기 이상 지속되는 미국 거대전략의 기초를 닦았다. 두번째 국내침공 사례는 1941년 12월 7일의 진주만 공습으로, 이 기습공격으로 충격을 받은 미국은 국가안보의 거대전략을 다시 한 번 수정하게 된다. 진주만 공습은 20세기에 들어와 세계의 지리적 거리가 단축되어 19세기에 전혀 예상치 못했던 안보의 취약성이 노출된 결과였다. 두 번째로 본토가 유린당하자 19세기의 안보전략의 환상이 무참히 깨졌고, 그 후 미국은 곧 전지구적인 팽창을 통해 이러한 위기에 대응하면서 공세적인 국가안보전략을 수립하였다.

(3) 미국의 안보, 민주주의와 인권

미국의 전략가들은 세계를 정의롭게 개혁하고자 하는 것이 아니라, 미국이 세계 속에서 안전하게 살 수 있도록 하는데 그들의 에너지를 쏟는다. 민주주의와 인권의 문제의식도 바로 여기에 있다. 민주주의와 인권은 ‘불량국가(rogue state)’들을 대상으로 한다. 부시 대통령 주위의 전략가 그룹 내에는 민주주의와 인권 문제와 같은 도덕적 관심사와 미국의 국가적 이익 사이에 명확한 차이가 없다. 오히려 미국적 규범인 자유민주주의와 가치를 강제적으로 이식시켜야 한다는 입장이며 테러와 연계될 수 있는 정권을 교체하고 민주적 정권을 수립함으로써 미국의 국가안보를 보장할 수 있다는 논리이다.

‘9·11’ 이후 미국 대외정책에서 봉쇄나 현실론에 대한 강조는 진부한 논리가 되면서, ‘정권교체’와 ‘민주체제의 촉진’ 등이 대내외적인 비판 속에서도 점차 설득력을 얻어가는 추세다. 부시 행정부의 대외정책의 이념적 기초를 제공하고 있는 미국의 신보수주의자 즉, 네오콘은 평양과 북경 정권의 도전에 압박을 가하고 전략적 도전에 맞서기 보다는 협상을 통해 이들과 타협하고자 했던 클린턴 행정부는, 초기 부시 행정부도 마찬가지지만, 세계에 대한 책임을 회피했다는 통렬한 비판과 함께 미국의 국익 및 원칙과 부합되는 정치적 이념과 가치의 확산을 강력히 주문한다.⁸

민주주의는 그 자체가 하나의 목표 가치라기보다는 미국 안보전략의 수단으로 부각되고 있다. 그렇다면 민주주의가 진정 안보로 이어지는가? 진정으로 민주주의를 수출할 수 있는가? 이는 이라크전쟁 이후 이라크에 대한 민주주의 이식 실험의 성공적 안착 여부에 달려 있는 문제이나, 지금 당장 강제적인 친미정권의 수립과 미국 안보의 상관관계를 선불리 말할 단계는 아니다. 이라크 침공 후 이라크의 민주정부 수입을 위한 통관 절차가 한창 논의되던 시기에 2003년 11월 6일 부시 대통령은 모든 민주화 운동에 대한 후원을 지지하는 단체인 ‘민주주의를 위한 전국재단(National Endowment for Democracy: NED)’ 20주년 기념식에서 자유와 민주주의라는 가치 중심의 외교와 권력이동(power shift)의 필요성을 다음과 같이 역설하였다.⁹

억압이 행해지고 있는 국가들인 쿠바, 버마, 북한 그리고 짐바브웨에서 우리의 민주주의 확산 노력은 시험을 받고 있다. 이런 국가들의 국민들은 감옥과 공포와 침묵 속에서 생활하고 있다. 그러나 이런 체제의 국가들은 자유를 영원히 묶어둘 수는 없으며, 언젠가는 새로운 민주주의 지도자가 등장할 것이다.

미국의 국가 안보와 관련하여 ‘불량국가’의 체제변동이 전략적 목표라면, 권력이동은 하나의 전술로서 선택된

⁸ William Kristol and Robert Kagan, “National Interest and Global Responsibility”, 2000, edited by Irwin Stelzer, *NeoConservatism*, London: Atlantic Books, 2004.

⁹ <<http://www.ned.org/events/anniversary/oct1603-Bush.html>>.

다. 새로운 민주주의 지도자의 등장을 ‘민주주의 확산’으로 보는 부시와 그의 참모들의 입장에서는 북한 ‘수령’이 권좌에서 물러나는 권력이동이야말로 민주주의의 출발점이며 동아시아의 불확실성이 사라지는 계기라고 생각한다. 부시 대통령은 또한 이 자리에서 “수 십 년 동안 아랍 세계의 독재자들을 지원했던 것에 대해 용서를” 구했다. 물론 그의 말이 진정한 참회인지 혹은 ‘악어의 눈물’인지는 당장 판단할 길이 없다.

어쨌든 영국의 역사가 홉스봄(Eric Hobsbawm)처럼 미국의 헤게모니를 “인권의 제국주의”로 규정하든, 또는 프랑스의 문명비평가 소르망(Guy Sorman)이 “제국적 민주주의” 혹은 “민주주의적 제국주의”¹⁰라고 부르든 미국은 개의치 않을 것이다. 한반도를 가로지르는 38선 위에 배치된 미 보병 제2사단의 “모두의 선봉에 서서(In front of them all)”라는 표어가 말해주는 것처럼, 미국이 앞장서서 미국에 의한 평화를 끌고 가겠다는 입장이다.

2) 미국의 자장(磁場)과 한반도 평화

한반도 평화구축과 민족문제의 ‘자주적’ 해결을 추구하는 우리에게 미국의 대외정책은 제국주의적 패권전략의 한 형태로 비춰져 비판받을 소지가 있다. 미국의 패권주의를 비판하고 선제공격과 일방주의 독트린을 비난하는 것은 우리의 자유이다. 그러나 미국 안보전략의 ‘미국적’ 특성을 역사적 맥락에서 개념화한 개디스는 미국 역사를 보다 훌륭하게 접근하는 방식은 미국 역사의 도덕적 모호함을 인정하는 데에서 시작해야 한다고 하면서, “대부분의 다른 국가와 마찬가지로 미국은 오늘날 도덕적으로 결코 편안하게 인정할 수 없는 수단과 방법을 통해 현재의 위치에 도달했지만 도덕적 가치가 어떤 국가의 전략을 수립하고 안전을 보장하는 기준이 될 수는 없다”¹¹고 말한다. 그의 말을 새겨들을 필요가 있다.

(1) 미국의 ‘한반도 흔들기’

북한측 책임을 일단 논외로 한다면, 미국의 대북정책과 북한 핵문제 해결의 접근 방식에 선제공격과 일방주의 독트린이 투영됨으로써 한반도 평화구축 과정에 난관이 조성되는 측면이 크다. 북한 핵문제의 해결에서도 필요한 경우 무력 사용을 배제하지는 않겠지만, 냉전시대 대소(對蘇)전략인 정치적·외교적·경제적 그리고 실전에 버금가는 군사적 압력과 봉쇄전략을 함께 구사하고 있다. 미국 주도의 확산방지구상(PSI)을 통한 일방적인 대북 봉쇄전략, 선제공격 옵션인 펜타곤의 작전계획 수립과 공개, 그리고 대북 강경 발언 등은 주기적이고 반복적인 한반도 위기설의 진원이 됨으로써 북·미관계를 경색시켜 한반도 평화 프로세스의 걸림돌이 되어왔다.

한반도 평화체제 구축의 과제는 국제정세의 추세와 그에 조응하는 우리의 판단과 올바른 방향 설정에 좌우된다. 남북관계가 한반도를 둘러싼 국제관계의 종속변수로 전략되는 상황은 바람직하지 않지만 남북관계가 동북아 국제질서의 역학과 특히, 동북아 지역에서의 미국의 국익과 무관한 독립 변수가 되기에는 상당한 한계가 있다. 지난 2000년 6월의 남북정상회담, 10월의 김정일 국방위원장의 특사인 조명록의 방미와 미국 역사상 최고위층인 올브라이트 국무장관의 평양 방문은 한반도 해빙 무드를 알리는 전주곡으로 들렸다. 그러나 안타깝게도 김정일 위원장은 서울답방 약속 실천과 클린턴 행정부의 대북 유화조치에 적극 부응하여 국제무대에 데뷔할 수 있는 기회를 놓쳤다.

그 후 한반도 평화구축을 위한 우리 정부의 의지와 노력에도 불구하고 평화구조 정착은 만족할만한 진전을

¹⁰ 기 소르망 지음, 《Made in USA 미국 문명에 대한 새로운 시선》, 민유기·조윤경 옮김, 문학세계사, 2004 참조.

¹¹ 존 L. 개디스, 앞의 책, 62-63쪽.

보지 못한 채 한반도 평화 프로세스는 천연되고 있는 상황이다. 2001년 부시 행정부의 출범으로 2000년 남북 정상회담과 클린턴 행정부의 대북 포용정책으로 조성된 한반도 긴장완화와 유화국면에 제동이 걸렸다. 여기에 다 '9·11'로 부시 행정부의 대외정책의 기초와 전략적 방향이 크게 바뀌면서 한반도 평화구축 과정은 왜곡되고 말았다. 앞서 살펴보았듯이 미국은 2002년 들어 국가안보전략을 구체화시키면서 보다 적극적이고 공세적인 태도로 미국의 세계적 패권을 항구적으로 보존하고 강화해야 한다는 입장 속에서 한반도와 동북아 국제질서의 변화를 통제하고 있다.

북한은 2002년 9월 대내외적 한계 상황을 타개하기 위해 고이즈미(小泉) 일본 수상의 평양 북·일 정상회담을 통한 수교 분위기를 조성하고 더불어 모험적인 대외 개방 드라이브로 경색국면을 뚫고 나오려는 과감한 결단을 보여주었다. 그러나 그 해 10월 고농축 우라늄(HEU) 핵개발 프로그램에 대한 추궁과 시인을 계기로 1994년 10월에 마련된 북·미 제네바 합의 틀이 깨어지면서 제2차 북한 핵문제가 불거지게 되었고, 그 후 지금까지 북핵 문제 해결을 위한 다자간 협의 틀인 6자회담을 둘러싼 논의 방향과 합의 수준에 모든 관심이 집중되고 있는 중이다.

북한 핵문제는 우선 강력한 핵 보유 의지 속에 지속적으로 핵 개발을 추진해온 북한 측에 책임이 있다. 그러나 북한의 개혁·개방정책과 특히, 북·일 수교 가능성과 일본의 동북아 진출로 예상되는 동북아 지역의 역학구도의 변화 전망을 미국은 수용하기를 거부했다. 미국은 일본의 발빠른 대북 접근이 가져올 역내 질서의 궤도 이탈에 제동을 걸지 않으면 안된다는 판단 아래 북한 핵개발 문제를 제기함으로써 한반도를 둘러싼 동북아 질서의 변화 분위기를 일단 봉합시켰다. 이러한 미국의 동북아 정책은 이라크 전쟁을 준비하고 있던 상황 속에서 중동 정세 관리에 집중하기 위해 동북아 지역에서 철저히 계산되지 않은 상황 변화를 거부한 것으로 볼 수 있다. 이와 다른 측면에서 미국의 북한 핵문제 제기는 마침 국내의 대통령 선거 국면과 맞닿아 한반도 안보 위기가 고조됨으로써 선거 결과에 영향을 미칠 수도 있는 사안이었다. 이런 점에서 적어도 미국은 북핵 문제 제기 시기와 의도에 대한 비판적 의혹으로부터 자유로울 수 없다. 그럼에도 '한반도 흔들기'로 비치는 미국의 한반도 정책을 비판하거나 또는 변호하는 입장 보다는, 한반도와 동북아 지역에서 미국이 그들의 국익의 양보를 감수하면서까지 우리에게 호의적인 정책을 펼 것을 기대할 필요는 없다는 인식이 중요하다.

(2) 신정부, 북핵에 발목 잡히다

노무현 정부는 북핵 문제로 불거진 한반도 위기국면 속에서 북핵 문제 해결을 국정 최우선 과제로 안고 출범했다. 따라서 핵문제 해결과 한반도 평화구축을 위한 의지와 노력은 역대 어느 정부보다 강력했으며, 이런 가운데 노무현 정부의 '평화번영정책'은 통일·외교·안보 등 정책 전반을 포괄하는 한반도 평화 발전의 기본구상으로 제시되었다. 이는 한반도의 평화증진과 남북 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반 조성과 동북아 경제중심국가로의 발전 토대를 마련하기 위한 전략적 구상으로 나타났다.¹² 평화번영정책은 한반도 평화증진과 공동번영의 추구를 목표로 삼는 한편, 공동번영은 남북한 공동번영과 동북아 공동번영의 불가분적·동시적 추구를 지향한다는 점이 주목된다.

평화번영정책의 특징은 다음의 두 측면이다. 하나는 안보적 측면의 '평화'와 경제적 측면의 '번영'의 균형적 접근으로, 남북한 화해와 신뢰 구축을 통해 평화를 정착시키고 협력을 통해 남북한 공동번영을 추구하는 균형 전략으로 이해된다. 다른 하나는 한반도를 넘어 동북아 지역 전체의 평화와 공동번영의 추구로 나타났다. 이는 북한의 핵·미사일 문제, 경제위기 등에서 보는 것처럼 북핵 문제는 남북한 수준의 한반도 차원을 넘어 동북아

¹² 노무현 대통령, <제16대 대통령 취임사>, 2003. 2. 25.

역내 관련국들의 평화와 공동번영의 구도 속에서 접근해야 할 필요성이 부각되었기 때문이다. 이처럼 평화번영정책은 햇볕정책의 결실인 남북 화해상태를 평화체제로 제도화시키고 협력관계를 더욱 확대하여 한층 높은 차원의 공동번영을 추구하고자 했다.¹³ 여기서 남북한 평화와 번영을 위한 실천 영역의 지평을 한반도를 넘어 동북아 수준으로 확대함으로써 그때까지 한반도 중심 시각 속에 머물렀던 국가발전전략의 비전을 지역 차원으로 격상시켰으며, 더욱이 민족문제를 보다 넓게 조망할 수 있는 이른바, 시좌구조(視座構造)를 확대시켰다는 점에서 많은 관심과 기대를 모았다. 그러나 그 후 한반도의 평화정착은 기대한 만큼의 진전을 보지 못한 채 오히려 북핵 문제에 대한 부시 행정부의 강경정책과 한·미관계의 삐걱거림으로 인해 한반도 평화정착의 토대는 크게 흔들리게 되었다. 결국 신정부의 한반도 평화정착과 협력적인 남북관계를 통한 민족의 미래 개척을 위한 비전 제시와 의욕에도 불구하고 북핵 문제에 발목이 잡히고 말았다.

(3) 동북아 구상: 한국의 거대전략인가, 미국 없는 세계의 꿈인가

한반도 평화의 선차적 과제는 북핵 문제의 해결에 있다. 그런데 북한이 핵 개발 카드를 포기하지 않는 이유가 에너지 문제에 있다고 본다면, 북한에 안정적인 에너지 공급원 제공을 통하여 핵문제 해결에 가닥을 잡을 수 있다는 판단이 가능하다. 이 경우 북핵 사태의 핵심적 쟁점 중의 하나인 북한의 에너지 문제 해결을 위해 러시아의 일정한 역할을 기대할 수 있다. 여기서 러시아 유전과 천연가스 개발, 그리고 북한을 경유하는 한반도 파이프라인 건설 프로젝트 구상이 나올 수 있다. 이와 같은 인식을 토대로 이 시기 동북아 구상의 기본 방향은 안보는 미국과 협력하고 에너지는 러시아가 중요한 역할을 맡을 수 있을 것이라는 데에서 출발했다. 이는 북한 판 마살 플랜의 초기 구상으로 볼 수 있으나¹⁴, 그것 보다는 여기에는 한반도 평화와 번영을 위한 국가안보 전략의 야심적인 방향 전환의 단초가 드러나 보인다는 사실이다.

동북아 구상 후 지금까지 실질적이고 가시적인 성과는 거의 없지만, 핵심적 사안 가운데 하나인 러시아 원유와 천연가스 등 ‘에너지 프로젝트’로 북핵 문제를 해결하고 남북한, 러시아, 중국 등 역내 국가들의 공동번영의 틀을 마련할 수 있다고 여겼다. 대북 에너지 지원으로 북핵 문제 해결의 가닥을 잡을 수 있다면 미국의 대북 정책도 근본적으로 변하지 않을 수 없으며 장기적으로 한반도와 동북아 지역에서 미국 헤게모니와 영향력도 퇴조할 수밖에 없다. 남북한 화해협력을 통한 한반도 평화구축 과정에 미국의 존재와 역할의 축소가 바람직하다고 여긴다면, 한반도 평화안보 전략으로 동북아 프로젝트는 야심찬 ‘거대전략’이 아닐 수 없다.

국가안보의 핵심적 사안인 북한 핵문제의 평화적 해결과 동북아 번영이라는 두 마리 토끼를 한꺼번에 잡을 수 있는 동북아 프로젝트는 실질적인 추진 단계에 들어갈 경우 천문학적인 예산이 소요되며, 그 경우 에너지 관련 분야에 대한 민간기업 부문에서 세계적인 석유메이저들과의 컨소시엄에 참여할 수 있는 국제적 사업 능력과 경험을 갖춘 대자본 중심의 사업 추진 주체를 선정해야 한다. 다양한 동북아 프로젝트를 중심으로 입안된 동북아 구상은 핵문제 해결과 한반도 평화구축에 대한 무척 도전적인 구상이었으나 사업의 규모와 추진 주체의 선정 그리고 사업 전반을 지속적으로 통제하고 관리할 수 있는 역량-이는 지금도 보완되어야 할 과제이지만- 등에 대한 구체적인 시나리오를 마련하지 못한 데에서 실질적 진전을 볼 수 없었다. 그러나 한반도 평화구축의 과제와 관련하여 동북아 구상 속에 함축된 문제는 다름 아닌, 이 지역에서의 미국의 존재와 역할에 대한 우리의 입장이 의도적이건 비의도적이건 상당히 ‘소극적(negative)’이었거나 보다 덜 신중한(neglect) 태도가 아니었던가 하는 점을 돌아보게 한다. 북한 핵문제 대한 한·미간 인식 차이가 좁혀지지 않은 상태에서 그와 같은 동북아 구상은 자칫 ‘미국 없는 세계’를 지향하는 ‘탈미’(脫美) 경향으로 비쳐질 수도 있었으며, 이 경우

¹³ 통일부, <참여정부의 평화번영정책>, 통일부, 2003 참조.

¹⁴ 김석환, <북한판 마셜플랜 전모>, 《월간중앙》, 2003. 4 참조.

한반도 평화구축에 대한 미국의 적극적인 이해와 협력을 기대하기는 쉽지 않다는 데에는 재론의 여지가 없을 것이다.

미국의 우호적인 이해와 협력 없이 한반도 평화 정착, 그리고 통일의 전략적 방향과 실천적 과제를 해결하기는 어려운 현실이다. 김대중 정부가 남북정상회담의 역사적 쾌거를 이루고도 그의 집권 후반기부터 노무현 정부의 지금까지 5년 동안 아직도 한반도 평화 정착의 토대를 마련하지 못한 데에는 어디서 교훈을 찾을 수 있겠는가? 미국의 자장(磁場)에서 벗어나는 것이 바람직하다고 하더라도 대안적 방향과 접근 방식에서 도전적이고 모험적인 형태보다는 한·미 간의 유대와 이완에 따른 다양한 파급 효과와 현재와 미래 이익의 득실 차원에서 면밀한 분석과 신중한 노선이 존중되는 분위기가 중요하다. 한반도 평화 정착과 통일 문제를 접근하는 데에서는 한반도와 동북아 지역에서의 미국의 지역 패권 전략과 대북정책의 방향과 성격에 대한 충분한 이해를 토대로 한·미 간의 이해관계를 신중하게 조율해 나가는 노력이 필요하며, 미국과의 역할 분담을 통한 새로운 파트너십의 구축이 기대된다.

한반도 평화 정착과 통일 전망과 관련하여 대미(對美)관계는 ‘적응과 극복’의 문제라 하겠다. 미국의 세계전략과 지역전략인 동북아 및 한반도 전략에 대한 객관적 이해를 전제로 한국은 미국과 미래를 공유하면서 동북아 지역에서 역할 증대를 추구하는 것이 바람직하다. 헤게모니 국가의 패권전략에 대한 적응을 무시한 극복 주장은 비현실적이며 평화 구축은 커녕 한반도 안보 위기를 자초할 위험이 있는 반면, 극복이 배제된 적응 논리는 맹목적 대미관으로 우리의 추구해야 할 목표와 방향에 대한 고뇌가 없다. 극복을 전제한 적응으로 한반도의 공고한 평화 상태를 유지하고 창출하기 위한 평화 전략을 추진해야 한다.

3. 한반도 평화 구축과 북핵

1) 북한 핵문제 현황

북한 핵문제는 미국의 핵확산방지조약(NPT)체제 유지와 반테러의 세계전략과 북한의 생존전략의 충돌로 나타났다. 제2차 북핵 문제를¹⁵ 둘러싼 북·미 양국의 접근 방식은 미국의 ‘공세적 회유’에 대한 북한의 ‘방어적 공세’ 차원의 대응 양태로 드러난다. 북한은 줄곧 미국과의 양자협상을 통한 핵문제 해결 방식을 고집했지만, 결국 다자회담 방식인 6자회담을 받아들였다. 처음 북한이 6자회담을 수용한 이유는 미국이 선제공격까지 포함한 모든 대북 선택지를 고려하고 있는 상황에서 미국의 선제공격에 부정적인 주변 국가들을 끌어들여 견제 하겠다는 전략적 판단에서 나왔다. 그 동안 한국과 미국은 북한의 6자회담 참여를 설득하면서, 다자간 협력방식인 6자회담은 북핵 문제의 평화적 해결의 마지막 기회라고 강조하였다.

2005년 2월 10일 북한은 외무성 성명을 통해 핵무기 보유를 선언하였다. 미국의 대조선 적대시 정책을 비난하면서 6자회담 참가 무기한 중단과 함께 “자위를 위해 핵무기를 만들었다”고 선언하여 공식적인 성명을 통해 최초로 핵보유를 밝혔다.¹⁶ 북한의 핵보유 선언으로 북핵 문제는 사실상 새로운 국면에 접어들었고, 한반도 안보위기 극복과 평화구축 문제는 한층 복잡한 양상을 띠게 되었다.

북한이 핵보유를 선언하게 된 배경은 부시 행정부의 ‘대조선 고립압살정책’에 대한 위기 국면을 극복하려는

¹⁵ 1990년 초반의 북한의 핵문제를 제1차 핵위기로, 2002년 10월에 불거진 핵문제를 제2차 핵위기 국면으로 볼 수 있다.

¹⁶ <조선민주주의인민공화국 외무성 성명>, 《중앙·평양방송》, 2005. 2. 10.

데에 있다. 북한을 압박하는 미국의 군사공격 가능성이 높아가는 현실과 인권 문제와 체제전복 의지 등의 위협적 상황을 타개하기 위한 ‘벼랑 끝’ 전술의 형태라 할 수 있다. 특히, 교착상태에 처한 미국과의 핵협상에서 협상의 주도권을 확보하기 위한 전략의 일환으로도 볼 수 있다. 북한은 미국의 적대시 정책의 포기를 전제로 핵폐기 협상에 응할 수 있다고 주장하는 반면, 미국은 기본적으로 “완전하고 검증 가능하며 돌이킬 수 없는 핵폐기(CVID)”를 요구함으로써 평행선을 그었다. 북한은 우선 핵동결 조건으로 이에 대한 보상을 요구하였으나, 미국은 그 동안 1994년 북·미 제네바 기본합의 방식인 과거 핵 불문, 핵동결 그리고 추가개발 차단에 대한 대가 지불 형태의 협의 방식은 거부한다는 입장을 재확인해왔다. 이에 북한 외무성은 북한이 핵무기 보유국이 된 만큼 6자회담은 군축회담이 되어야 한다고 강조했다. 그와 함께 6자회담에서 ‘조선반도의 비핵화’ 논의를 강조하면서, 주한 핵무기 철수뿐만 아니라 남한에 대한 미국의 핵우산까지 폐기해야 한다고 주장하였다.¹⁷

북한, 농성(籠城)을 풀고 나오다

핵보유 선언에 이어 조선반도의 비핵화와 군축회담 주장을 통해 북한은 향후 협상에서의 유리한 고지를 선점하겠다는 강력한 의지를 보여 6자회담의 전망을 한층 불투명하게 만든 가운데, 돌연 제4차 6자회담의 7월 하순 개최를 수용하였다. 북한이 회담에 나오게 된 배경은 세 측면에서 이해할 수 있다. 첫째, 미국의 군사적 대북압박의 수준이 공개적·비공개적 차원에서 높아가고 있는 상황에서 이 위기국면을 돌파하기 위해 6자회담에 나올 수 있는 명분을 찾고 있었다. 둘째, 6월 중순 남측 정부 대표단의 방북을 전후하여 남북협력 분위기는 북한이 대안없는 농성을 풀고 나올 수 있는 적절한 명분을 제공하였으며 북한은 이를 적극 활용하였다. 여기에는 7월 12일에 공개적으로 발표된 200만kw 대북 직접 송전을 내용으로 하는 대북 ‘중대제안’과 다양한 남북 협력스케줄이, 북측에 사전에 제의된 것으로 알려져, 긍정적으로 작용한 측면도 크다.¹⁸ 셋째, 7월 7일의 런던 테러 사건은 북한이 6자회담에 나오는데 결정적인 변수였던 것으로 보인다. 런던 테러를 계기로 부시 행정부의 제2의 테러와의 전쟁 선언과 함께 추후 상황악화로 인해 어떤 형태로든 농성 중인 북한이 테러 관련 타깃이 될지도 모른다는 위기감 등이 다급하게 테러 발생 이틀 후 제4차 6자회담 참가를 선언하게 된 배경으로 볼 수 있다. 이런 점에서 북한 대외전략의 특성인 ‘선 버티기, 후 양보전략’의 패턴이 다시 한번 반복된 모습이다.¹⁹

6자회담의 핵심 사안은 물론 북한의 핵폐기 문제이다. 그러나 핵심 사안인 핵폐기 문제에 대한 접근 방식은 우선 북한에 대해 먼저 핵폐기를 선언할 것을 요구하는 미국의 입장과, 그와 달리 미국이 먼저 핵폐기에 대한 보상 원칙과 방식을 밝힐 것을 요구하는 북한이 입장이 팽팽히 맞서왔다. 여기에 우리 정부는 북핵 문제를 대화와 협상을 통해 반드시 평화적으로 해결해야 한다는 원칙에서 적극적인 역할을 찾기 위해 노력해왔다. 한국은 북한과 미국 사이에서 서로 접점을 찾기 어려운 경직된 ‘선차적 조치’ 주장에 절충적 대안을 제시해왔다. 즉, 서로 상반된 입장에 대한 ‘선차성’의 논리를 ‘동시성과 단계성’으로 대체하는 방안을 내놓고 서로 한걸음씩의 양보를 설득해왔다. 이러한 절충안은 북한이 국제적 사찰을 수용하는 핵 폐기를 수용하면, 이에 대한 보상으로 다자간 서면을 통한 안전보장을 약속하고 중유를 비롯한 관계국들의 다양한 경험과 지원을 얻어내도록 한다는 방안이다. 한국측 협상안은 미국의 대북 협상안과 북한의 대미 협상안보다 덜 강경하며 타협적인 안이다. 단계적 접근법은 북·미간 복잡하게 얽혀 있는 현안을 단계별로 나누어 매 단계마다 서로의 요구를 동시에 충족시켜 가면서 다음 단계로 진행하는 방식이다. 동시성은 한쪽의 입장만을 일방적으로 주장하는 대립 상황을 완화시키는 대안으로, 단계적·동시적 접근은 상호 불신의 북·미 양자에 안전판을 제공할 수 있기

¹⁷ 북한 외무성, <6자회담 군축회담 돼야>, 《연합뉴스》, 2005. 3. 31.

¹⁸ 《연합뉴스》, 2005. 7. 12.

¹⁹ 허문영, <한반도 평화정착 추진을 위한 북핵문제 해결방향>, 박영호·정영태·조민·조한범·허문영, 《한반도 평화정착 추진전략》, 통일연구원, 2003, 125-28쪽.

때문에 접근 가능성이 높은 방안으로 기대된다.

2) 북한 핵문제 전망

상당기간 공백기를 거쳐 2005년 7월 하순에 개최된 제4차 6자회담은 총론 차원에서 북핵 폐기와 북·미관계 정상화 문제가 주제로 떠올랐다. 물론 기본 접근 방식은 미국의 '선 핵포기'와 북한의 '선 체제보장' 논리가 완전히 포기될 수 없는 조건에서 핵폐기의 원칙적 입장을 재확인하고 있다. 구체적으로는 미국은 북한의 모든 핵무기와 핵계획을 검증 가능한 방식으로 폐기할 것을 약속하고, 다른 당사국들은 북한의 안전을 보장하고 투자와 경제협을 실시하는 한편 미국은 북한과의 관계정상화에 착수한다는 다면적 접근 방식이다. 여기서 한국은 북한의 검증 가능한 핵폐기를 전제로, 북한의 안전보장과 북·미관계 정상화, 전력 공급을 비롯한 경제협력을 추진하는 합의문 채택을 제안하였다.

미국은 핵폐기 원칙을 협의의 입구로 보는데 반해, 북한은 핵폐기를 협의의 최종적인 출구로 여긴다. 미국은 핵폐기 선언을 논의의 시발점으로 삼아야 한다는 입장이나, 북한은 이를 모든 논의의 종착점으로 접근한다. 이처럼 북핵 문제의 접근 방식에는 양국간 쉽사리 타협을 이루기 어려운 간극이 존재하는데, 여기에는 북한 핵문제의 본질적 성격이 자리 잡고 있기 때문이다.

북한은 그 동안 체제보장 문제로 미국의 대북 적대시 정책의 포기를 요구하면서 북·미 불가침조약 체결을 줄곧 요구해왔다. 최근에는 자위권 차원의 핵보유 선언에 이어, 미국의 일방적 핵포기 요구에 절대로 응할 수 없다고 하면서 조선반도의 비핵화를 강력히 주장하였다.²⁰ 그와 더불어 한반도에서 주한미군 철수를 전제로 정전체제의 평화체제로의 전환을 요구하였고,²¹ 한걸음 더 나아가 '조선반도의 비핵지대, 평화지대'를 위해 "핵무기의 시험과 생산, 저장과 반입을 하지 않으며 핵기지를 포함한 외국의 모든 군사기지를 허용하지 않으며 우리나라의 영토, 영공, 영해를 통과할 수 없다는 선언"을 재확인하였다.²² 북한의 이러한 요구는 협상의 요구 수준을 높여 많은 양보를 얻어내려는 전략으로 읽힐 수 있으나, 그것 보다는 핵문제는 북한체제의 안전보장 문제와 결코 떨어질 수 없는 불가분의 관계라는 사실을 말해준다. 북한이 '조선반도의 비핵화' 조건으로 내세운 핵무기 철폐 및 핵반입 금지, 핵우산 제거, 북·미간 신뢰조성을 위한 법적·제도적 장치 등의 요구는 지난 1993년 NPT 탈퇴 후 주장해온 요구 사항을 다시 확인시키고 있는 셈이다. 이런 점에서 북한의 핵전략은 시대상황의 변화와 상관없이 일관된 전략으로 나타나고 있다.

북핵의 모든 것, 체제보장

북한의 체제보장은 미국과 주변 관계국의 서면보장만으로, 물론 미국과의 서면보장 합의에 도달하기도 쉽지 않지만, 충분하지 않다. 따라서 '조선반도의 비핵지대, 평화지대' 논리에 따르면 주한미군 철수는 말할 것도 없이 미국 해·공군기의 한반도 기항·기착뿐만 아니라 스쳐지나가는 것도 허용될 수 없다. 체제보장이 최우선적 목표인 북한의 입장에서 미국의 적대시 정책 포기와 주한미군 철수가 이루어지지 않는 상황에서 핵무기의 완전한 철폐를 상상하는 것은 지나친 기대가 아닐 수 없다. 체제안보가 지고지선의 목표인 북한체제의 속성상 핵무기는 북한체제 그 자체라 할 수 있을 것이다. 핵무기는 체제수호의 최후의 보루이며, 비록 공격용 핵은 아니라 하더라도 약소국 민족주의의 성배(聖杯)이며, 또한 북한체제의 대내적 단결의 구심력으로 작용하는

²⁰ <공존에 기초한 신뢰가 기본이다>, 《로동신문》, 2005. 7. 18 논평.

²¹ <조선민주주의인민공화국 외무성 대변인 담화>, 《중앙·평양방송》, 2005. 7. 22.

²² <조선반도비핵화에 이바지하는 협상마당이 되어야 한다>, 《로동신문》, 2005. 7. 24 논설.

그야말로 김정일 수령체제 존립의 핵심적 기반이라 할 수 있다.

핵폐기의 국제적 성공 사례인 우크라이나와 남아프리카공화국의 사례는 북한에 그대로 적용될 수 없다.²³ 민주주의 국가는 정권 획득과 유지의 정당성을 외부로부터의 안보 위협에 의존할 필요가 없다. 우크라이나의 체제전환 과정에서 구소련의 핵이 정치체제와 정권유지를 위한 필수불가결한 조건이 아니었다. 남아프리카공화국의 성공적인 핵폐기는 남아공이 핵을 가짐으로써 지역 패권 국가로 부상할 수 있다는 야욕이나 백인 정권의 장기집권 기도가 남아프리카공화국의 민주적 정권 교체 과정에서 타협적으로 해결될 수 있었기 때문에 가능했다. 북핵의 본질적 성격이 이렇다면, 에너지 보상과 경제협력 카드는 핵문제 해결의 유인 동기이기는 하지만, 북핵 문제 해결의 결정적 대안일 수는 없다. 북한은 핵동결이나, 고농축우라늄(HEU) 프로그램의 존재를 인정하지 않으면서, 추후 핵개발 계획을 협상카드로 제시한다. 북한은 이에 대한 보상으로 한국을 비롯한 당사국들의 에너지와 대규모적 경험은 당연한 대가로 여기는 한편, 미국의 대북 체제보장의 형태와 실천적 내용을 요구하고 있다. 그러나 보유핵 폐기는 무한한 시간이 소요될 뿐만 아니라, 북한이 고려 대상으로 여기지 않고 있다. 이런 점에서 핵포기와 그에 대한 대가로 경제개혁을 위한 대폭적인 외부지원 방식의 북·미 ‘대타협’을 주장하는 논리는 미국과 북한 사이에 가로놓인 많은 난관을 극복해야 할 과제를 안고 있다.²⁴

북핵 문제의 본질은 북한 김정일 수령체제의 보장과 불가분의 관계에 있다. 미국이 북한을 ‘주권국가’라고 칭한다고 해서 김정일 수령체제의 정당성을 긍정한다는 입장은 아니다. 북한은 국가체제와 김정일 정권이 따로 분리되지 않는다는 점에서, 체제보장은 김정일 국방위원장의 정권보장에 대한 요구와 다름 아니다. 이를 미국이 그대로 수용할 수 없다면 북한은 결코 핵을 포기하지 못할 것이며, 따라서 북핵 문제의 완전한 해결의 기대는 무망하다. 달리 말해 북한의 수령체제가 존속되는 한 북핵 문제의 ‘완전한’ 해결을 바라는 것은 시기상조라 하겠다. 그러므로 북핵 문제의 해결 전망은 북한 체제의 변동 가능성과 미래와의 관련 속에서 접근 방안을 모색하고 대책을 마련해야 할 것이다.

제4차 6자회담은 8월 초 북한의 ‘평화적 핵이용권’을 놓고 합의를 이루지 못한 상태에서 일단 휴회에 들어갔다. 북한은 주권국가의 일반적 권리인 평화적 핵이용권을 북한에 대해서만 인정하지 않는 것은 미국이 대북 적대시정책을 포기하지 않기 때문이라고 주장했다. 반면, 미국은 핵확산금지조약(NPT) 복귀 등 국제규범을 준수하는 모습을 보일 때 권리를 요구할 수 있다는 입장이었다. 북한과 미국은 핵문제에 대한 근본적 인식 차이를 좁히지 못했으며 접근 방식에 있어서도 상대방의 선(先) 입장 전환을 요구하고 있는 데에서 진전을 보지 못하고 있는 상황이다.

사실 핵의 평화적 이용인 민수용과 군수용 사이의 거리는 멀지 않으며, 핵개발 국가의 의지와 역량에 달려 있는 문제라고 할 수 있다. 이런 점에서 북한이 요구하는 ‘평화적 핵이용권’은 ‘평화적’이라는 말에 무게를 두어야 하는 것인지, ‘핵이용권’에 진의가 있는 것인지는 북한만 판단할 수 있는 사안이다. 그러나 미국의 NPT 정책의 다면성도 지적하지 않을 수 없다. 미국이 중국을 견제하기 위한 전략 차원이라지만 인도에 대한 핵지원 정책과 이란의 핵개발 의지에 대한 타협적 접근과는 달리 북한에 대해서만은, 1994년도 경수로 지원을 통한 평화적 핵이용을 용인한 제네바 합의의 재판 형태를 바라지 않는, 강경 입장을 보이고 있는 점도 북·미간 합의 도출을 어렵게 만드는 요인이다.

²³ 정영태, 《북한의 핵폐기 가능성과 북·미관계》, 연구총서 04-09, 통일연구원, 2004 참조.

²⁴ 마이클 오렌론·마이크 모치주키, 《대타협: 북한 vs 미국, 평화를 위한 로그맵(Crisis on the Korean Peninsula)》, 최용환 옮김, 삼인, 2004, 31-38쪽.

4. 한반도 평화 전략: 평화협정

1) 평화체제 구축의 환경조성

남북한 평화협정체결은 한반도 평화체제 구축을 위한 법적·제도적 차원에서의 환경 조성의 일환이다. 평화협정은 ‘선 협정, 후 평화체제 구축’ 방식을 말한다. 즉, 남북한간 한반도 평화 구축을 ‘협정’이라는 정치적 결단을 통해 접근하자는 제안이다. 이 방안은 지금까지의 한반도 평화에 대한 점진적·단계적 접근 방안을 뛰어넘는 평화전략이라 할 수 있다.

우리의 대북정책은 노태우 정부 이래 지금까지 경제적·사회문화적 교류협력에 역점을 둔 기능주의적 접근에 의한 대북 포용정책을 근간으로 추진되어왔다. 김대중 정부의 햇볕정책은 이러한 기능주의적 교류협력 정책의 완결판이라 할 수 있다. 남북한 교류협력에 기반한 햇볕정책은 남북한 관계개선과 화해협력 분야에서 많은 성과를 거두었으나 한반도 평화와 북핵 문제를 해결하는 데에 근본적인 한계를 드러냈다. 남북한 교류협력은 북핵문제로 인한 한반도 긴장 국면의 주기적 돌출로 ‘가다서다’를 반복하면서 남북한 경제협력은 아직 본격적인 궤도에 오르지 못했다.

햇볕정책은 경제적·사회문화적 교류에 역점을 둔 ‘저준위’(low politics) 접근 방식으로 군사적·정치적 부문을 아우르는 ‘고준위’(high politics) 접근 방식을 배제하였다. 저준위 접근 방식의 대북정책은 북한의 핵문제, 체제변동이나 정권교체의 가능성에 대한 이해와 접근을 불가능하게 한다. 특히 햇볕정책은 북한의 체제 문제에 대한 논의 자체를 금기시하는 한편, 한반도 문제에 대한 외적 구정력을 외면한 채 남북관계 우선론에 치우쳐 햇볕정책 도그마에 빠지는 우를 범하는 경향도 있다. 더욱이 저준위 정치를 통해 상당한 신뢰가 구축되면 고준위 정치로 이어지리라는 신념은 북한 핵문제나 미국의 대북 위협 등에 의해 수차례 좌절을 겪었다.

교류협력을 추진하는 대북정책과 함께 정치적·군사적 협력을 추구하는 병행 전략이 필요하며, 오히려 한반도 평화구축에 대한 법적·제도적 접근 방식의 추구가 평화구축 과정을 실질적으로 앞당길 수도 있다. 한반도 평화체제의 확립은 일반적으로 장기간의 긴장완화 상태와 신뢰구축을 거쳐 군비통제와 군축 등 평화 정착의 실질적 과정의 최종적 단계를 의미하나, 여기서는 평화협정을 통해 평화 정착의 토대를 마련하여 ‘공고한 평화상태’로서의 평화체제 구축을 앞당길 수 있다는 입장이다.

(1) 남북한 평화협정, 북한이 받아들일까

남북한 평화협정은 교류협력에 의한 남북관계의 점진적이고 진화론적인 접근 방식을 유지하면서 남북간 ‘낮은 수준의’ 법적·제도적 합의를 추진하는 전략이다. 그렇다면 우리가 제안하는 평화협정을 과연 북한은 수용할 것인가라는 의문이 당연히 제기될 수 있다. 우선 남북 평화협정체결에는 당사자 문제가 제기될 수 있으나, 이는 북한이 북·미 평화협정 요구를 위해 한국을 배제하려는 전략으로 주장되었다. 이에 대해 우리도 북·미 평화협정은 한반도 문제의 당사자 논리에 위배된다는 점에서 반대해왔으나, 형식논리에 불과한 당사자 논리는 이미 현실성을 잃은 지 오래다.

북한은 평화협정을 수용했을 경우 얻을 수 있는 득실을 면밀히 타산하여 판단할 것이다. 북한은 오래 전부터 미국과의 평화협정이라 할 수 있는 불가침조약 체결을 주장해왔으나, 미국이 북한의 평화협정 요구를 받아들일 가능성이 거의 없는 상황에서 남북한 평화협정 체결은 한반도 평화 정착과 북한의 체제안보에 순기능을 할 수 있다고 판단된다면 지금까지와는 달리 긍정적인 반응을 보일 것으로 기대된다. 또한 남북평화협정이

미국의 대북 적대시 정책에 의한 대북 위협을 극복하는데 유용한 방안으로 인식할 수도 있을 것이다. 말하자면 북한은 남북한 평화협정 체결을 평화 분위기 조성 노력에 대한 대내외적 과시와, 그리고 한국이 동북아 국제관계에서나 대미관계에서 자율적 역할이 점차 증대되고 있는 현실에 대한 인식과 함께 특히, 미국의 대북 압살정책을 비껴갈 수 있을 것이라는 전략적 판단아래 전향적으로 대응해 올 수 있다.

(2) 〈남북기본합의서〉와 〈남북공동선언〉을 살려야

〈남북기본합의서〉와 〈남북공동선언〉의 두 문건은 합의 정신과 내용 측면에서 남북한 평화협정의 기본 방향과 핵심 내용을 그대로 함축하고 있다. 북한은 〈남북기본합의서〉의 불가침조항이 평화협정과 큰 차이가 없다는 입장을 보여 왔다. 그러나 〈남북기본합의서〉(〈남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서〉) 1991년 12월 13일 조인, 1992년 2월 19일 발효) 제2장 ‘남북불가침’ 조항의 이행·실천은 지금까지 미루어져왔다. 제2장 12조에서 남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 군사공동위원회를 구성·운영한다고 하면서 군사공동위원회에서는 “대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제 문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사 교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축 실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다”는 데에 합의하였다.

그런데 남북기본합의서의 화해와 교류협력 분야는 어느 정도 이행·실천되어왔으나 안보, 군축, 평화 구축 문제 등 가장 중요한 불가침 조항의 이행·실천만이 별다른 진전을 이루지 못했다. 지금 남북기본합의서 체제가 완전히 해체된 상태는 아니나, 그렇다고 남북기본합의서 체제로 돌아갈 것을 강요하기는 어려운 현실인 점을 감안하여 이 합의서의 내용을 새로운 평화협정 속에 담아내는 작업이 요망된다.

다음으로 평화협정과 관련하여 역사적인 남북정상회담에서 나온 〈남북공동선언〉(2000년 6월 15일)의 정신을 재확인할 필요가 있다. 남북공동선언에서 자주 원칙과 통일 방안의 공통성 인정 그리고 인도적 문제와 교류협력 분야에 합의하면서, 한반도 안보와 평화 문제에 대한 합의는 유보하였다. 이는 한반도 평화 문제는 남북한 민족문제이면서 국제적 사안이라는 점에서 주변국들의 입장과 이해관계가 보다 충실히 고려되어야 한반도 평화 정착 문제의 실효적인 접근이 가능하다는 공통된 인식의 반영으로 이해된다. 그와 함께 통일방안의 공통성의 확인이나, 교류협력을 통해 상호 신뢰를 다져나가기로 합의한 점은 한반도의 안보와 평화에 대한 우회적 접근이라 할 수 있다.

특히 남북공동선언에서, 그 후 많은 논란과 오해를 불러일으켰지만, 통일이 궁극적 목표이자 한반도 평화의 완성단계라면 통일방안에 합의함으로써 평화체제 전환 문제를 건너 뛴 점이 주목된다.²⁵ 이처럼 남북정상회담의 공동선언은 교류협력 단계를 넘어 남북연합단계 또는 ‘낮은 단계’의 연방제로 나아가기 위해 거쳐야 하는 교량과 같은 중간단계인 한반도 평화구축 문제가 빠져 있는데, 이는 추후 과제로 넘겨졌다고 하겠다. 따라서 남북공동선언에서 생략된 통일 전단계의 복구는 남북한간 한반도 평화협정 체결을 통해 가능하다.

2) 평화협정의 내용과 방식

남북한 평화협정은 ‘한반도 평화협정’(가칭 Korean Peace Agreement)’으로 칭하고 남북한 관계의 특수성을 충분히 감안하여 전혀 새로운 내용을 제안하는 것 보다는 남북한 간 이미 합의한 문건인 남북기본합의서와

²⁵ 박종철, <남북정상회담 이후 한반도평화체제 구축방안>, 《한반도 평화전략》, 연구총서 2000-33, 통일연구원, 2000, 196쪽.

남북공동선언의 정신을 재확인하는 한편 이미 합의된 내용을 검토하면서 남북한 현실과 국제관계의 변화를 반영해야 한다.

(1) 평화협정, 무엇을 답아야 하나

평화협정은 이와 유사한 형태인 남북기본합의서의 ‘남북불가침’ 조항의 내용을 국제질서와 남북관계의 변화된 상황을 충분히 고려하면서 접근하는 것이 좋다. 비록 남북한간 합의에도 불구하고 이행과 실천에는 이르지 못했지만, 전쟁 방지와 한반도 평화구축을 위한 구체적인 과제가 무엇인지는 이미 합의한 문서에 어느 정도 드러나 있기 때문이다. 이에 대한 이해를 전제로 한반도 평화협정에 담을 주요 내용들을 다음과 같이 살펴볼 수 있을 것이다.

먼저 평화협정에는 평화에 대한 원칙적 입장이 천명되어야 한다. 이를 위해 첫째, 남북한은 ‘한반도에서 어떠한 형태의 전쟁도 반대한다’는 평화 선언이 대내외적으로 천명되어야 한다. 전쟁은 남북한 국가뿐만 아니라 민족 자체의 파멸을 초래할 수 있기에 전쟁 절대 불가의 강력한 의지를 대내외적으로 밝혀야 한다.

둘째, 남한과 북한은 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 아니한다는 원칙의 천명으로, 이는 남북기본합의서의 남북불가침 조항의 재확인이라 할 수 있다.

셋째, 통일문제의 자주적 해결 원칙의 천명이다. 이는 남북공동선언 제1조를 재확인하는 것으로 자주에 대한 북한의 편향성을 수용하는 측면도 있지만, 여기서 ‘자주적’은 결코 배타적 반외세의 논리가 아니다. 자주는 우리 민족의 운명이 강대국의 의지에 따라 좌우되면서 우리 스스로 결정할 수 없었던 좌절과 굴곡의 역사에 대한 통절한 반성을 촉구하는 문제이나 배타적 민족중심 논리는 아니다. 오히려 국제사회에서 한반도 평화의 지지와 협력을 얻어가면서 남북한 공동이익을 증대시키는 실천 능력으로 이해해야 하며, 한반도 문제에 대한 남북한 당사자 해결의 원칙을 말하는 것이라 하겠다. 이와 함께 평화협정의 원칙적 입장인 궁극적으로 남북한 통일을 지향하는 의지를 답아야 한다.

모든 형태의 전쟁 절대반대, 남북불가침, 그리고 통일에의 의지 등을 평화협정의 원칙으로 삼아 협정에 담을 내용을 다양하게 검토할 수 있다.²⁶ ① 남북기본합의서 및 남북공동선언의 합의 정신과 평화의지 확인, ② 남북한 특수관계의 인정·존중, ③ 정전상태의 법적 종결 및 평화 회복, ④ 전쟁관련 과거사 정리(모든 법적 책임 불문 선언), ⑤ 불가침 경계선 설정 및 현군사분계선의 불가침 경계선으로의 대체, ⑥ 우발적 무력충돌 방지와 해결방법, 남북한 상호 정보교환 및 군인사 교류 등 군사적 신뢰구축조치, ⑦ 비무장지대의 평화지대화 및 평화적 이용 추진, ⑧ 통행·통신·통상 분야의 포괄적 남북협력 원칙 천명, ⑨ 그리고 평화협정의 이행·실천을 관리하고 통제할 수 있는 평화관리기구의 설치 및 구성 등에 대해 협의할 수 있을 것이다.

평화협정의 이행기구로서 ‘평화관리기구’의 설치와 구성이 중요하다. 이 기구는 현재 유명무실화된 군사정전위원회를 대체하게 된다. 평화관리기구는 비무장지대에 설치하되 구성은 남북 군 관련 인사로만 구성하기 보다는 한반도평화협정은 국제적 보장으로 얻는다는 전제에서, 남북한 군 관련 인사를 중심으로 구성하되 국제적 보장을 서명한 서명국의 대표를 참여시키는 방안이 바람직하다. 이와 함께 전쟁과 평화는 군인들만의 문제가 아니기에, ‘평화관리기구’에는 세계적 추세인 시민사회의 평화에의 의지와 역량 등을 고려하여 남북한과 국제사회에서 평화운동이나 평화사상을 대변하는 일정한 수의 민간인의 참여도 고려해야 한다. 특히 평화 관련

²⁶ 백진현, 한국정치학회 광복50주년기념학술대회 발표논문 <남북한 평화체제 구축의 과제와 문제점>, 1995. 11. 11; 통일원, <한반도 평화체제 문제>, 통남 95-12-91, 1995, 참조.

여성의 대표성을 반영하는 것도 필요하다.

(2) 평화협정, 국제적 다자보장 방식으로

남한과 북한이 체결하는 한반도평화협정은 남북한 양자 사이의 협정 문서에 불과하다면 협정의 실효성과 구속력을 크게 기대할 수 없다. 한반도 평화는 남북한 내부의 민족 문제이면서 동시에 국제문제라는 이중적 성격으로 한반도평화협정은 반드시 국제적 보장을 받지 않으면 안 된다. 한반도 평화는 주변국의 안보와 국익과 무관할 수 없는 사안이기 때문에 미국을 비롯한 주변국들은 상당한 관심을 가질 것이며, 여기에서 최근 북핵 문제로 한반도 주변국은 모두 협력적 다자주의 방식인 6자회담의 참가국으로 역할을 다하고 있는 점이 남북한 평화협정 체결 과정에서 국제적 다자보장에 호의적인 반응을 보일 수 있다. 그리고 북한 또한 한반도평화협정이 미국도 참가하는 국제적 다자보장 방식의 체결을 추구할 것이다.

평화협정 문제와 관련하여 그 동안 국제적 보장 방식으로 남북한과 미국, 중국의 보장 장식인 「2+2」 형태, 또는 주변 4국이 모두 국제적 보장에 참여하는 방식인 「2+4」 형태를 고려할 수 있었다. 그러나 지금 북핵 문제 해결 과정에서 6자회담의 틀이 마련되었고 어느 일국도 배제하기 어려운 상황에서 당연히 「2+4」 형태를 추진해야 할 것이다. 그리고 「2+4」 형태를 중심으로 유엔이나 EU의 참여를 끌어내는 방안도 바람직하다.

3) 평화협정의 극복 과제: 주한미군, 군축

한반도평화협정 체결 과정에서 가장 큰 걸림돌은 주한미군 철수와 군축 문제가 아닐 수 없다. 그러나 주한미군은 남북한 사이에서 논의될 사안이 아니며, 주한미군 문제가 남북한 평화협상의 전제가 될 필요도 없다.

(1) 주한미군, 반드시 철수해야 하는가

주한미군 철수는 북한의 통일전략과 관련한 기본 원칙이며 부동의 전략목표이다.²⁷ 그러나 미군철수 주장에 대한 북한의 방법론적 변화는 수 차례 나타났다. 북한은 1980년대 후반 종래의 즉각적이고 완전한 철수 주장으로부터 단계적 철수를 제안하였으나, 그 후 1989년 말부터 1991년 말까지 3단계에 걸친 주한미군의 철수를 주장하였다.²⁸ 미군철수 주장에 대한 신축적인 입장은 김일성이 “미국이 남조선에 주둔하고 있는 미군을 북과 남이 량방국가를 창립하는 과정에 철수하여도 좋고 그 전에 철수하면 더욱 좋다”고 밝힌 바도 있다.²⁹ 이런 배경 속에서 얼마 후, 주한미군이 북한에 적대적인 군대가 아니라면 상당기간 주둔해도 무방하다는 견해도 제시되었다.³⁰ 그 후 김일성은 북한 핵문제를 둘러싸고 북한과 미국간 갈등이 고조된 상황 속에서 주한미군 철수 주장을 상당히 누그러뜨린 단계적 철수론을 다시 한번 주장하였다.³¹

²⁷ 북한은 1953년부터 미군철수를 주장하였다. 김일성, <모든 힘을 민주기지 강화를 위하여(조국통일민주주의전선 함경남도열성자회의에서 한 연설)>(1953. 10. 20), 《김일성저작집》 8, 1980.

²⁸ <‘조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회 최고인민회의 상설회의 정무연합회의’(1988. 11. 7)에서 채택한 “조국의 자주적 평화통일을 촉진하기 위한 포괄적인 평화보장대책에 대하여”>, 《로동신문》, 1989. 11. 8.

²⁹ 김일성, <민족올림픽위원회 협회 위원장인 메히꼬출판회사 위원장 겸 사장일행과 한 담화>(1991. 6. 5), 《김일성저작집》 43, 1996.

³⁰ 1992년 김정일의 지시하에 김용순 당비서가 미국 방문중 아놀드 캔터 미국무차관보와의 고위급회담에서 이 견해를 전달한 바 있다. 《월간조선》, 2000. 8 참조.

³¹ 김일성, <‘조선민족은 누구나 조국통일에 모든 것을 복종시켜야 한다’, 재미교포 녀류기자와 한 담화>(1994. 4. 21), 《김일성저작집》 44, 1996.

우리가 량방계 조국통일을 주장하지만 지금 당장 남조선에 있는 미군을 다 몰아내자는 것은 아닙니다. 미국이 중국이나 일본, 로씨야를 견제하기 위하여 남조선에서 물러가려 하지 않는데 우리는 미군이 남조선에서 당장 철수하지 않겠으면 단계적으로라도 철수할 것을 요구하고 있습니다. 앞으로 북과 남이 화해를 하고 군대를 줄이면 그에 따라 남조선에 주둔하고 있는 미군도 단계적으로 철수하여야 합니다. 북과 남이 불가침문제를 합의하고 서로 싸움을 하지 않을 것을 약속한 것만큼 많은 군대를 그대로 둘 필요가 없습니다. 내가 늘 말하는 것이지만 북과 남의 군대를 점차적으로 줄여 각각 한 10만명 정도로 유지하면 됩니다. 남조선에 주둔하고 있는 미군도 북과 남의 군대가 각각 10만 명 정도로 축소될 때에는 완전히 철수하여야 합니다.

미국은 남한에 남아있을 명분이 없음에도 불구하고 “물러가려 하지 않는다”는 현실적 인식은 북한의 수세적 변화를 초래하게 했다. 그러므로 단계적 철수론은 한반도를 둘러싼 미국의 전략적 의지의 불변이라는 현실적 한계에 부딪힌 하나의 타협책으로 제시된 것으로 이해된다. 한반도를 비롯한 동북아 지역에 대한 미국의 강력한 패권주의 앞에 주체국가는 외세 문제에 대한 자기수정을 하지 않을 수 없었다. 이처럼 북한은 진작부터 주한미군의 즉각적이고 완전한 철수 주장의 한계를 절감하였다. 북한의 신축적인 태도는, 주한미군이 북한체제에 위협적인 적대적 성격이 해소된다면 주한미군 철수 주장은 유보될 수 있다는 입장에서 주한미군 문제에 대한 접근방식의 변화를 모색해왔다.³² 남북한 긴장완화 분위기에도 불구하고 북·미관계가 근본적으로 개선되지 않은 상태에서는 북한의 주한미군에 대한 입장의 공개적·공식적인 변화를 기대하기는 어렵지만, 한반도 평화체제의 수립 전망과 관련하여 어느 정도의 변화를 내다볼 수 있다.

미군철수, “미국이 알아서 결정해야”

북한의 주한미군 문제에 대한 전략 방향은 두 갈래다. 하나는 주한미군의 지위변경과 성격 전환을 전제로 영구 주둔이 아닌, 잠정적 주둔을 묵시적으로 용인하는 입장이 그것이다. 다른 하나는 미군이 스스로 물러나는 이른바 ‘자진철수’를 유도하는 방향으로 가닥을 잡아 나갈 것이다. 이렇게 본다면 북한은 주한미군의 즉각적이고 완전한 철수 주장에서 단계적 철수론을 주장했다가, 향후 현실을 인정한 바탕 위에서 미군의 자진철수를 유도하는 전략을 선택할 것이다. 북한의 미군 철수론은 이처럼 세 단계의 변화를 보였다. 첫째 즉각적 완전철수, 둘째 단계적 철수, 그리고 셋째 자진철수의 경로를 밟아왔다. 여기서 단계적 철수와 자진철수는 주한미군의 지위와 성격 변화를 전제로, 주둔을 ‘잠정적으로’ 용인한다는 신축적인 입장이다. 셋째 단계인 ‘자진철수론’은 최근 김정일 위원장의 대답에서 잘 나타나고 있다.³³

그 동안 미군더러 나가라고 했지만 그들이 당장 나가겠습니까. 우선 미국 스스로가 생각을 달리해야 합니다. 그들은 분단에 책임이 있는 만큼 통일에도 책임이 있습니다. 지난날 닉슨도 카터도 미군을 철수하겠다고 했는데, 주한미군 문제는 우선 그들 스스로가 우리 민족의 통일을 적극적으로 돕는 방향에서 알아서 결정해야 합니다.

요컨대 미군철수는 미국이 “그들 스스로가 알아서 결정해야”할 문제로, 철군의 시기와 방법도 북한으로서는 문제삼을 수 없다는 말이다. 그렇다고 결코 영구주둔을 용인하는 것은 아닐 것이다. ‘당장’ 나가지 않는다면 스스로 알아서 적절한 시기에 철군해야 한다는 입장이다. 이를테면 미국은 분단에 책임이 있는 만큼 한반도의 통일을 돕는 방향에서 “생각을 달리”해 주길 바라고 있는 것이다.

³² 1994년 10월 북미 제네바협상 당시 강석주 북한 외무성 제1부상은 “평화체제하의 주한미군은 남한의 복침도 방지하는 안전보장자 역할을 할 수 있다”고 말했다; 1996년 4월 미국 조지아대학 학술회의에서 이중혁 아태평화위 부위원장은 “북미 양측이 평화협정을 모색하는 동안 미군이 한반도에서 평화유지군으로 활동하는데 반대하지 않겠다”는 요지의 내용을 밝힌 바 있다.

³³ <김정일과 재미동포 언론인 문명자 주필과의 대담>(6. 30), 《월간 말》, 2000. 8 참조.

북한의 자진철수론과 달리 남한은 통일 후에도 철군 불가를 천명한 상태다. 전임 김대중 대통령은 한반도의 세력균형론에 입각하여 주한미군 계속 주둔을 강조하였다. ‘6·25 50주년 기념사’에서, “나는 주한미군에 대해서 태도를 분명히 했다. 주한미군은 한반도에 완전한 평화체제가 이루어질 때까지는 물론이고 통일된 후에도 동북아시아의 세력균형을 위해서 필요하다는 것을 분명히 북측에 설명했다.…만일 한국과 일본에 있는 10만의 미군이 철수한다면 한반도는 물론 동아시아와 태평양의 안전과 세력균형에 커다란 차질을 가져올 것이다. 우리는 국익을 위해서 주한미군이 계속 주둔하기를 바란다”³⁴고 밝혔다. 이처럼 우리는 한반도의 완전한 평화체제의 수립과 통일이 이루어진 후에도 주한미군은 동북아의 세력균형을 위해 필요하다는 입장이다.

(2) 군축, 어디서부터 시작해야 할까

북한은 주한미군의 단계적 철수를 남북한 군축과 연계시킨 점이 주목을 끈다. 위 인용문에서 보듯이, “북과 남이 화해를 하고 군대를 줄이면” “그에 따라 미군도 단계적으로 철수해야” 한다는 주장은 분명 새로운 해석을 필요로 한다. 그러나 ‘군대를 줄이면 철수해야 한다’는 말을 ‘선 군축·후 철군’ 주장으로 해석하기에는 무리가 따른다. 이는 남북화해가 이루어지면 당연히 남북한 군축과 주한미군 철수는 함께 이루어져야 한다는 주장으로 즉, ‘군축과 미군철수 병행론’으로 볼 수 있다. 남북간 경제력 차이로 더욱 증폭되는 국력 차이, 한·미군사동맹, 한·미·일 공조체제, 그리고 한반도 군사력의 비대칭성·비균형성에도 불구하고 남북한간 군축을 주장할 수는 없기 때문이다. 주한미군 철수를 전제하지 않은 조건에서 남북한간 균형 군축의 실현 가능성은 크지 않다.

군축은 현 단계에서 동북아 국제질서의 평화적 전환과 군비경쟁의 감소 분위기와 함께 남북한 모두 체제 민주화와 군사 부문의 축소지향적 구조전환과 맞물리는 문제로 당장 군축의 실천을 주장하기에는 한계가 있다. 따라서 평화협정 체결의 전제조건으로 군축을 주장하는 것은 비현실적이며, 오히려 현재의 남북한 군사적 실체를 인정하는 가운데 평화협정체제 내에서 군축 문제를 다루는 것이 바람직하다.

5. 통일의 전망

1) 북한: 전망의 부재

북한의 미래는 불투명하다. 북한 관찰자의 입장에서는 대개 북핵 문제보다도 체제존립 가능성의 문제에 더 큰 우려를 내비친다. 북한의 진정한 딜레마는 김정일체제의 존속과 개혁·개방이 양립 가능한가 하는 점이다. 북한의 개혁·개방은 김정일 수령체제 자체의 변화와 일정한 양보를 요구한다. 즉, 절대권력의 양보 없이는 불가능하다. 그러나 조그마한 양보는 철통같은 체제의 긴장이완을 가져와 곧 틈새를 벌이면서 빠른 속도로 체제 균열을 가져올 개연성이 높다. 한번 양보하거나 체제긴장을 느슨하게 할 경우 회복하기 어려운 위기의 증폭과 당장 드러나 보이지는 않지만 안으로는 심각한 균열이 발생하게 된다.

당 조직기강의 해이, 정부기능의 작동불능 상태, 간부층의 총체적 부패 등은 사회통제 기구의 해체를 낳고 그런 가운데 이미 주민의 생존조차 방기된 상태에서 주민 통제력마저 거의 상실되는 상황이 초래된다. 이에 극소수 최상층부의 체제수호 계층은 마지막 보루인 군부에 의존한 채 간부층만을 통제하면서 체제유지에 온 힘을

³⁴ 《연합뉴스》, 2000. 6. 25.

쓴다. ‘선군정치’의 논리는 바로 이 지점에서 등장하게 되지만, ‘선군정치’는 경제회생과 기아선상의 식량난을 해결하는데 아무런 도움이 되지 않는다. 이런 상황 속에서 인권, 탈북자 문제 등에 대한 외부의 간섭과 그리고 불가피한 최소 수준의 개방에 따른 정보 유입은 간부층을 동요시키고 충성심을 고갈시키면서 기회주의적 일탈행동을 부추기게 될 것이다. 여기에다 김정일 위원장의 ‘만수무강’에 국가의 운명이 달려있는 상황에서 수령체제의 불투명하고 불확실한 후계자 계승 문제는 북한 체제의 앞날을 한층 불투명하게 한다.

(1) 개혁·개방의 길, 북한의 딜레마

북한경제는 이미 1970년대 초반에 한계상황에 도달했다. 그 후 폐쇄경제 체제를 유지하는 가운데 1990년대 사회주의권의 몰락을 계기로 마이너스 성장이 지속되면서 북한 경제체제는 정상적인 작동을 멈추었고 현재는 거의 회복불능 상태에 처했다. 특히 남북한 경제력(GNP) 격차를 비교하면, 1970년대 초에는 남북한이 거의 엇비슷한 수준이었으나, 1980년대 초 남북한 격차는 두 배 차이로 나타났다. 그 후 1992년도 통일연구원 조사에 의하면 북한은 남한의 1/10으로 크게 벌어졌다가,³⁵ 2004년도 한국은행 조사에 의하면 북한은 남한 경제력(GDP)의 1/33(3.0%)에 불과한 것으로 밝혀졌다.³⁶ 10여 년 사이 남북한 경제력의 급속하고도 급격한 격차가 주목되는 현상이다.

북한 경제정책의 기본이념인 ‘자력갱생’은 김일성의 경제면에서의 주체사상으로, 사실 이 자력갱생이야말로 역설적으로 북한경제의 한계상황과 붕괴로 이끈 대실패(fiasco)의 근본요인이었다. ‘자력갱생’, ‘자급자족’ 정책은 식민지 공업화의 토대 위에 전시동원체제 수준의 전 인민의 노동력 동원체제를 가동해 1960년대 말까지 일정한 성과를 얻을 수 있었으나, 곧 폐쇄 메커니즘의 한계에 봉착해 산업구조의 원활한 작동이 불가능한 상태에 직면하고 말았다.

그런데 여기서 놓쳐서는 안되는 점은 자력갱생과 자급자족 노선은 반드시 노동생산성이나 체제유지와 관련된 ‘정치적 폭력기제’와 ‘사상통제 메커니즘’을 요구한다는 사실이다. 노동의욕 상실, 관료주의적 부패, 자연자원의 황폐화를 초래하는 체제모순 또는 체제실패에도 불구하고, 지금까지 북한체제가 지속된 데는 강력한 ‘정치적 폭력기제’와 ‘사상통제 메커니즘’이 아직 해체되지 않았기 때문이다. 이와 함께 외적 요인 즉, ‘미제국주의’가 대내적 결속요인으로 작용하면서 체제모순의 은폐와 왜곡에 기여했다고 하겠다. 주민통제는 대내적 결속을 요구한다면 역설적이게도 미국과의 적대관계가 체제유지에 긍정적 기능을 한 측면을 간과할 수 없을 것이다.

한편 북한은 다른 나라에서는 찾아보기 어려운 사례로, 건국 이래 지금까지 사회적 총생산이 사회적 총수요를 충족시킬 수 없는 상태에서 국가체제를 지속시켜온 독특한 경제구조라 할 수 있다. 사회적 총생산 즉, 국가적 총공급량이 사회적 총수요를 밑도는 경제구조의 만성적인 모순에도 불구하고 국가체제를 유지해온 데에는 ‘외부경제의 의존’에서 찾을 수 있다. 비효율적인 군수경제의 유지가 국가자원의 합리적 배분을 어렵게 만든 요인이기도 하지만 처음부터 구소련을 비롯한 사회주의 경제블록에서 에너지와 원자재 등을 의존해왔고, 그 결과 구소련과 사회주의권의 해체로 북한경제의 한 축이었던 외부경제 효과가 사라지게 되자 북한 경제체제는 급격히 작동정지 상태로 빠지고 말았으며 그 후 상당 기간이 지난 최근에는 모든 산업이 거의 회복이 불가능한 지경에 이르렀다고 하겠다. 국가의 대부분의 산업구조가 해체된 상태에서 지금의 북한은 과거보다 더욱 절박한 형태로 최소한의 에너지와 식량 문제조차 여전히 외부경제의 의존 즉, 원조경제에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

³⁵ 연구보고서, 《남북한 국력추세비교연구》, 민족통일연구원, 1992, 10쪽.

³⁶ 한국은행, “2004년 북한 경제성장률 추정 결과”, <보도자료(2005. 5. 31)> (공보 2005-6-1호).

그렇다면 북한은 전혀 변화하지 않고 있다는 말인가? 여기서 변화를 향한 북한의 노력을 긍정적으로 평가하는 사례로 2002년에 단행된 ‘7·1경제관리개선조치’를 주목할 수 있다. 이 개선조치는 물가, 임금, 환율을 현실화시킨 조치로 북한 개혁의 시금석으로 평가되기도 했다. 북한 7월조치의 기본개념은 소련, 동유럽에서는 1960년대 중반에 등장했고, 중국과 베트남에서는 1980년대 초에 본격적으로 추진됐다.³⁷ 그러나 이 조치는 그 후 드러나고 있듯이 북한 당국의 전향적인 정책목표와 적극적인 개혁의지의 소산이라기보다는 국가 통제 밖의 비공식적인 ‘낮은 수준의 시장’의 발생에 따른 사회적 이완 및 통제 불능 상태에 대한 사후추인 형태의 떠밀린 조치에 불과한 것으로 보인다. 이 조치를 개혁 또는 시장화의 진전으로 해석하는 데는 신중을 요하는 문제라고 생각된다.

사회주의의 근간을 흔들지 않는 수준에서 개인영농 등 최소한의 사유화 조치가 이루어진다면 농업생산성의 증대를 비롯한 사회 각 부분의 활성화를 통해 북한 경제의 회생을 기대할 수 있겠지만, ‘경제관리개선조치’는 그러한 개혁 방향과는 거리가 멀다. 물론 북한 지도부는 급격한 변화의 위험을 의식해 주기적으로 속도를 조절하면서 계속 경제개혁을 추진해 나갈 수밖에 없을 것이다.³⁸ 북한은 남한의 대북 경제협력과 지원 정책에도 불구하고 중국과 베트남과는 달리 반세기 이상 경쟁관계 있던 민족사회의 또 다른 반쪽인 남한의 존재로 인해 과감한 개혁·개방을 추진하기 어려운 역설적 측면도 있다. 그럼에도 불구하고 이제 북한은 개혁·개방의 방향과 내용에 대해 대내외적으로 보다 분명한 메시지를 전할 때라고 하겠다.

이러한 국면에서 북한의 체제보존 옵션은 두 가지로 볼 수 있다. 핵을 가지거나, 핵을 포기하고 과감한 개혁·개방노선을 선택하거나 하는 것이 그것이다. 양손에 두 개의 떡을 모두 쥌 수는 없다. 그런데도 양손에 두 개의 떡을 한꺼번에 움켜쥐겠다는 과욕과 또한 핵을 가지고 아주 큰 떡을 얻겠다는 오판의 시간이 북한의 ‘잃어버린 10년’이었다. 그러나 분명한 사실은 체제유지 딜레마가 어느 하나만을 선택해야 하는 상황에서, 그렇다고 개혁·개방이 체제의 미래를 보장한다는 확신을 주지 못하는 상태에서, ‘정치적’ 결단을 어렵게 한다는 점이다.

(2) ‘재조정 단계’와 전망의 회복

북한의 불투명하고 불확실한 미래 속에서 우리는 중장기적 전망 아래 북한의 ‘충격’-체제(regime) 또는 국가(state) 수준에서-에 따른 다양한 변화 양태에 대한 예측이 필요하다. 이를테면 북한체제의 내적 모순에 따른 충격적 ‘재조정 단계’에 대한 신중한 고려와 그것의 파급 효과에 대해 면밀한 분석이 이루어져야 한다. 북한체제의 ‘재조정 단계’가 전제돼야 개혁·개방과 미래를 향한 의미있는 변화와 북한의 미래에 대한 전망의 회복을 기대할 수 있을 것이다. 이 경우 어느 정도의 혼란이 예상되나 이는 반드시 겪어야 할 통과야의례일 수 있으며, 무엇보다 이 위기를 분단의 역사를 청산하고 민족사의 새 장(章)을 여는 계기로 삼아야 한다는 점에서 새로운 인식이 요구된다.

2) 통일 시나리오: 1국체제 대 북합국가

남북한 제도통합은 멀고도 험난한 길이다. 그러나 통일은, 평화와 마찬가지로, 준비하는 자에게 찾아온다. 어쩌면 우리는 준비되지 않은 상태에서, 원하지 않는 통일에 맞닥뜨릴 수 있다. 말하자면 충분히 예상하고 통제되

³⁷ 박형중, <비교사회주의 관점에서 본 ‘실리 사회주의론’의 위치와 전망>, 《김정일정권 10년: 변화와 전망》, 학술회의총서 04-01, 통일연구원, 2004, 191-192쪽.

³⁸ 존 메릴, <북한은 느리지만 개혁·변화 진행 중>, 《연합뉴스》, 2005. 5. 19.

는 과정으로서의 통일이 아니라, 북한체제의 ‘유고’(有故)에 의해 통일을 ‘떠맡게’ 될 수도 있다는 말이다. 이러한 형태의 통일 가능성을 우리의 상상 속에서 배제시킬 수 없는 현실이 점점 다가오고 있다.

우리의 대북 정책은 미국과 북한 간의 대타협, 그리고 북·미관계 정상화, 일본의 배상금을 비롯한 국제자본의 대북 유입, 남한의 대북투자 및 경험증대 등 일련의 과정이 정착되면 수령체제의 북한은 ‘정상국가’로 변화하고 남북한은 미래를 함께 열어갈 수 있다는 시나리오다. 이는 통일을 추구하는 정책은 오히려 남북한 불신을 초래하여 당면한 화해협력 분위기 조성역효과를 가져올 수 있기 때문에 협력을 통해 평화의 토대를 마련해 나가는 것이 중요하다는 인식에 기반하고 있다. 더욱이 여기에는 외부의 지원과 협력은 북한의 개혁·개방을 유도할 수 있다는 낙관적 신념도 자리잡고 있다. 물론 이러한 낙관적 신념에 기반한 시나리오의 의미와 가치가 충분히 존중되어야 하며 또한 그러한 신념에 기반한 대북정책의 일관된 추진이 중요하다는 데 동의하면서, 다른 한편 북한체제의 개혁·개방의 한계와 불투명한 미래 전망에 대한 고뇌를 더이상 회피할 수 없다는 인식도 함께 요구된다고 하겠다.

(1) 통일 시나리오(A): 1국체제

한국통일의 시나리오가 미국 측에서 마련되고 있다는 사실은 역설적이지만 우리의 관심을 끌지 않을 수 없다. 이들 시나리오는 한결같이 남한 중심의 시장경제와 민주주의 사회로 북한의 편입(흡수)을 상정하고 있다. 먼저 남한 중심의 통일 시나리오의 체계적인 형태는 미국의 전략국제문제연구소(CSIS: Center for Strategic & Int'l Studies)의 보고서에서 나타났다. “통일한국을 이룩하기 위한 미국정책의 청사진”(2002년 8월)이라는 제목 아래 미국과 한국의 다수의 전문가가 참여했다. 이 보고서는 한반도에서 통일국가의 등장은 동아시아 지역의 역사에서 결정적인 계기가 될 것이라고 전제하면서, 세 가지 통일 시나리오로 평화통일, 붕괴·흡수통일, 전쟁통일(북한 패망)로 전망했다. 여기서 한반도의 통일은 한국 정부의 통치권이 한반도 전역으로 확대되는 것으로 보았다.³⁹ 한편 미국 CIA가 전망한 <2015년의 세계>에서는 2015년 시기엔 통일한국이 동북아 군사강국으로 부상할 것으로 내다보면서 남한 주도의 통일한국을 바라보았다.⁴⁰ 랜드연구소는 최근 ‘한국통일을 위한 대비 - 예측되는 시나리오와 그 의미’(1999년)의 후속편인 ‘북한의 역설’(부제: ‘한반도 통일의 상황, 비용, 결과’)의 보고서(2005년)를 펴냈다. 이 보고서는 한반도 통일의 가능성을 분석하고 통일비용을 산출하는 한편 한반도 통일이 미칠 영향 등을 분석했다.⁴¹ 통일유형으로는 ‘체제진화와 통합을 통한 통일’, ‘붕괴와 흡수를 통한 통일’ 그리고 ‘분쟁을 통한 통일’의 세 유형으로 나누면서, 첫 번째 통일유형의 가능성이 아주 낮은 것으로 보고 주로 두 번째 ‘붕괴·흡수통일’ 시나리오에 분석의 초점을 맞추었다. 이 보고서는 특히 통일비용 추산에 역점을 두었으나, 한반도 통일비용의 추산 방식을 독일 통일사례에 근거하고 있는 점이 맹점이다.

우리에게 통일비용은 분담비용을 해소하고 한반도 평화와 미래 민족이익의 통일편익에 비교하면 본질적인 문제가 될 수 없다.⁴² 그런데 미국 측이 제시한 통일시나리오는 모두 한반도 통일 상황에 미국의 군사 개입을 상정하고 있는 점이 특징적이다. 이와 더불어 현재 실현 가능성이 높은 통일 형태는 시장경제와 자유민주주의

³⁹ CSIS, *A Blueprint for U.S. Policy toward a United Korea: A Working Group Report of the CSIS International Security Program*, August 2002.

⁴⁰ NIC 2000-12, *Global Trends 2015: A Dialogue about the Future with Nongovernment Experts*, December 2000 <<http://www.cia.gov>>.

⁴¹ Charles Wolf, Jr., Kamil Akaramov, “North Korean Paradoxes: Circumstances, Costs, and Consequences of Korean Unification”, 2005 <<http://www.rand.org>>.

⁴² 조민, 민족통일연구원·한국개발원 공동주최 학술회의 발표논문 <분단의 정치사회적 비용과 통일의 이익>, 1997. 6. 5, <분단비용과 통일비용>, 민족통일연구원, 1997 참조.

를 표방하는 남한체제 중심의 통일로 보는 점이 공통적이다. 그 반대 방향, 즉 북한식 수령중심 체제 또는 ‘우리식 사회주의’가 유지되는 방향으로의 남북한 통합은 21세기 세계사의 흐름과 조화되지 않을 뿐만 아니라, 더욱이 현실적 가능성이 거의 없다는 데 합치되고 있다. 어쨌든 이 시나리오의 자유민주주의체제 중심의 ‘1국 체제’로 접근하는 단일국가(Unitary State) 유형이라고 할 수 있다.

그러나 문제는 여전히 남는다. 현실적 가능성이 모든 사람들의 동의를 요청하고 합의를 기대할 수 있는 도덕적 힘을 지닌 것은 아니다. 남한 사회의 불평등성, 비인간적 경쟁체제, 물신주의, 문화적 예측성 등 우리 사회의 고유한 모순이 해소·극복되지 않은 상태에서 남한 중심의 통일 방식은 북한 지역을 점령지화 하여 약탈하고 북한 주민들을 이등국민으로 만드는 ‘내부 식민지’ 형태를 초래할 수 있다는 점에서 무엇보다 우리 사회 내부로부터 많은 비판과 저항에 직면할 것이다. 이를테면 통일에 대한 ‘현실’ 논리는 항상 힘의 논리이며 사회경제적 강자의 논리에 부응하기 때문에 ‘현실’ 논리만으로 통일 문제에 대한 국민통합을 기대하기는 불가능하다. 따라서 통일 문제에 대한 접근 방향에서 현실적 가능성의 측면과 사회정의 차원의 규범성이 동시에 고려되지 않으면 국론통일과 국민통합은 하나의 구호에 그칠 뿐이다.

동서독 통합이 우리에게 주는 시사점은 양 체제의 비교적 높은 친화성(affinity)이야말로 통합을 순조롭게 이룰 수 있게 하는 배경이었다는 것이다. 서독은 유럽에서도 높은 수준의 사회보장국가로서 자본주의 시장경제에서 가장 좌파적 이념체계라 할 수 있는 사회민주주의 전통의 굳건한 토대를 확보하고 있었다. 동독은 동구 사회주의의 진열장으로서 가장 발달한 선진 사회주의국가였다. 이런 배경에서 양 체제의 통합은 이념 및 체제 통합차원에서 서로 한 걸음씩 양보하는 형태로 통합과정에서 큰 갈등은 나타나지 않았다. 이를테면 서독은 전통적인 사회보장국가 체제에서 동독에 대한 경제적 부담과 사회적 약자에 대한 배려를 당연히 감내해야 하는 것으로 받아들일 수 있었다. 그와 함께 동독 주민들이 국가(계획)중심에서 시장중심 사회로 전환하는 과정에서 가혹한 개인책임 사회의 충격과 고통을 극복할 수 있었던 데는 서독의 대대적인 지원정책의 결과이기도 하지만, 서독 사민주의 국가의 노동계급 중심의 정치체제와 이념과 사회주의 국가 동독 주민들의 가치체제가 서로 친화성을 지니고 있었기 때문이라고 하겠다.⁴³

자유민주주의는 그 역사만큼 폭넓은 스펙트럼이 있다. 자유민주주의는 자본주의적 시장경제와 조응하는 본질상 우파적 이데올로기라 할 수 있으나, 사회정의, 국민복지, 계급조화 등을 긍정하는 진보적 속성도 지니고 있다는 점에서 이념적 탄력성이 크다. 자유가 박탈된 강제적 평등사회의 한계가 폭로되는 데 70여 년의 시간이 소요되었다면, 사회정의가 배제된 자유의 야만성과 폭력성을 만나는 데는 불과 10여 년의 시간밖에 걸리지 않았다. 통일은 남한중심의 자유민주주의 체제로 이루어질 개연성이 높다. 그러나 통일을 준비하는 우리 사회는 더욱 민주화되고 자유와 함께 계층간 조화와 형평성을 높여 나가야 공동체적 구심력을 추구할 수 있고 국민통합의 기반을 확충할 수 있다. 통일한국의 미래상에 대한 좌·우파 간의 간극을 좁히고 접점을 확대시키기 위해서는 분단시대의 냉전적 반공주의로 구현된 자유민주주의의 이념적 한계를 극복하는 한편, 평등의 가치와 - 평등은 결과의 평등을 의미하는 것이 아니라 기회균등 및 출발조건(head start)의 균등상태를 지향하면서 개인적 능력과 창조적 활동에 따른 보상체제도 함께 고려되는 조화로운 사회정의론에 입각한 평등론으로서 - 사회국가의 이념을 포섭하는 차원에서 자유민주주의의 이념적 지평을 심화·확대시켜 나가야 한다.

(2) 통일 시나리오(B): 복합국가

복합국가(Composite State) 유형은 국가연합(Confederation), 연방제(Federation), 공영방(共榮邦 Commonwealth) 등을 포함한다. 그러나 남북한 통합방식과 관련하여 연방제와 남북연합의 두 형태를 상정할 수

⁴³ 북한 김정일은 사회국가 스웨덴 체제를 가장 선망하는 것으로 알려졌다. <올브라이트 미 전(前) 국무장관 회고록>, 《중앙일보》, 2003. 9. 17.

있다. 북한국가는 천관우가 일찍이 “남쪽은 남쪽대로 북쪽은 북쪽대로 그대로 가지고 그러면서도 뭔가 하나의 국가로서의 덩어리를 형성하고, … 점차 시간을 뒤 가면서 양쪽에서 대화와 교류를 통해서 기다려 가면서 점진적으로 이해할 것은 하고 이해 못할 것은 못하고 그러면서 단일국가를 추진해 가는 그런 방안”의 소박한 형태로 제시했지만 남북한 통일체제 구상에 대한 선지자적인 예지를 보여준다.⁴⁴

장준하는 이러한 예지를 이어 받아 ‘7·4 남북공동성명’의 충격적인 환희 속에서 육필로 쓴 〈민족주의자의 길〉에서 ‘북한국가론(複合國家論)’의 신중한 검토를 당부하면서, “이것은 또 외형의 문제이고 내부체제에 있어서 복합사회라고 할 제(諸)제도와 체제의 병존과 같은 사회체제도 연구되어야 한다”고 역설했다. 나아가 더욱 놀라운 통찰력은 “물론 이것은 하나의 민족, 하나의 국가를 향한 현실적인 하나의 단계이지 궁극의 목표는 아니다”고 하면서, 계속하여 “적어도 각 분야에서 대외의존이 청산되고, 자주성이 세워지고, 이에 따라 통일민족의 의식과 도덕이 확립된다면 복합적 사회체제가 불가능하다고 할 수 없을 것이다”라고 강조했다.⁴⁵

북한국가는 여러 형태가 있을 수 있으나 우리 민족의 적극적이고 창조적인 역량에 따라 북한국가 체제의 내용과 성격이 규정될 수 있을 것이다. 이를테면 북한국가는 ‘한 지붕 두 가족’ 또는 ‘한 깃발 두 국가’(one flag two states)의 형태로 완전통일의 그날까지 상당기간 지속되는 국가형태일 수 있다. 구체적으로는 ‘남북 연합제’ 또는 ‘낮은 단계의 연방제’에 의한 통일국가의 윤곽은 모두 두 지역정부를 아우르는 ‘북한국가’의 형태로 복합체제·복합사회의 전망을 제시한다.

북한국가의 유형, 연방제

여기서 나는 북한국가 통일시나리오의 한 형태인 연방제에 대한 새로운 이해와 조명이 필요하다고 본다. 연방제는 북한의 통일방안으로 40여 년 동안 변함없이 주장되어 왔다. 그러나 연방제는 명칭의 지속성에도 불구하고 그 내용과 성격은 변하지 않을 수 없었다. 북한의 연방제는 초기의 적극적·공세적 통일론에서 점차 수세적·방어적 논리로 바뀌었다. 통일전선전략의 일환으로 제기된 초기의 연방제는 1990년대에 와서는 통일론이라기 보다는 오히려 체제보존을 위한 방어적 논리로 변했다.

연방제의 약사(略史)를 간략히 살펴보자. 김일성은 1960년 8·15 경축연설을 통해 남북 통일의 과도적 조치로서 ‘남북연방제’를 제의하였다. 연방제안은 당시 4·19 혁명 직후 한반도 정세를 논의하기 위해 그해 5월 평양을 방문한 쿠즈네소프 소련외무성 부상(副相)이 제공한 아이디어로, 그는 김일성에게 공산주의와 무력통일에 대한 남한의 거부감을 해소시키기 위한 방안으로 정부 당국 간의 연방형성 제안을 권유했던 것이다. 그 후 ‘고려연방제’(1972)를 거쳐, 완전한 통일형태로서 ‘고려민주연방공화국’ 창립방안(1980)을 확립하였다. 그리고 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제(1991)로 전환되었고, 이러한 변화과정 속에서 이른바 ‘낮은 단계의 연방제’(2000)가 나타나게 되었다.

“먹거나 먹히우지 않고”

연방제는 통일전선전략의 일환으로 제기되었고 또 그러한 목적으로 주장되었다는 점에서, 탄생설화는 지극히 불순하고 불온하다. 그러나 연방제의 본질적 성격은 변했으며, 이는 남북한 국력 차이와 사회주의권 몰락의 세계사적 현실을 반영한 결과다. 1980년대 북한은 열세에 놓인 측에 유리한 ‘일대일’ 통합 방식인 순수한 형태

⁴⁴ 천관우, <민족통일을 위한 토론회: 민족통일의 구상 ①>, 《씨올의 소리》, 1972. 8 참조.

⁴⁵ 장준하, 《씨올의 소리》, 1972. 9; 10주기추모간행위원회편, 《민족주의자의 길》, 장준하문집 제1권, 사상, 1985, 59쪽.

의 연방제를 고려했는데, 이 경우 연방제를 통해 사회주의체제의 유지를 보장받을 수 있다고 보았다. 김일성이 북과 남이 서로 상대방의 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 ‘민족통일정부’의 창립을 주장한 데에서 이러한 의도가 잘 나타나고 있다.

그 후 김일성은 1990년에 다시 ‘고려민주연방공화국 창립방안’에 대해 설명하면서, “북과 남에 있는 두 제도를 공존의 원칙에서 그대로 두며 … 북과 남이 지역자치제를 실시”할 것을 주장했다. 1991년 북한 신년사는 연방제의 수세적·방어적 성격을 더욱 뚜렷이 드러냈다. 이 해 몇 달 전에 동독은 서독에 흡수통합되었고, 사회주의 권의 잇따른 붕괴와 그해 말 사회주의 중주국 소련마저 해체되는 운명을 피할 수 없었다. 이처럼 엄청난 세계사적 격동과 충격 속에 연방제 통일방안은 통일 그 자체 보다 체제보존 논리로 재정립되지 않을 수 없었다.

그리하여 김일성은 1991년 신년사에서 ‘고려민주연방공화국’ 창립방안의 발전형태로 이른바, ‘1민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제 방식의 통일방안을 제의하기에 이른다.⁴⁶ 그는 “북과 남에 서로 다른 제도가 현실적으로 존재하는 조건에서 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않고 통일문제를 평화적으로 해결할 수 있는 방도는 연방제 방식으로 통일하는 길밖에 없다”고 주장했다.⁴⁷ 이렇게 볼 때 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제 방식은 바로 “누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않고”⁴⁸ 통일문제를 평화적으로 해결하려는 의도에서 나온 발상이었다. 더욱이 김일성은 상대방을 먹는 것을 전제로 한 ‘제도통일론’을 적극 반대하면서, ‘제도통일’은 후대의 몫으로 미루자고 주장했다. 이처럼 이 시기의 연방제는 통일문제에 대한 접근 방식이 라기보다는 오히려 체제보존의 논리로 변했다.

한편 문익환 목사의 회고에 따르면, 1989년 4월 방북 당시 김일성 주석과의 2차례 7시간 회담에서 김주석이 연방제에 대해 설명하자, 그는 “그 많은 것을 한번에 다 할 수 있겠느냐. 중간 단계를 놓자”고 제안했고, 이에 김주석이 찬동하였다고 밝힌 바 있다. 여기서 나온 ‘중간 단계’는 무척 의미있는 말이다. 그때 김일성은 “그 구체적 실현방도는 단(한)꺼번에 할 수도 있고, 점차적으로 할 수도 있다”고 하여 한 발짝 물러났다.⁴⁹ 이 과정에서 북측은 남측의 ‘점진적 변화’ 주장을 처음으로 수용했다. 사실 북한의 연방제는 1990년대 전까지는 외교 및 군사권을 가진 중앙(연방)정부 중심의 논리로 주장되었는데, 이러한 연방정부 구성은 남북한 현실에 비춰볼 때 비약적인 형태로 합의점을 찾기 어렵다는 비판을 받아왔다. 이에 김일성은 연방제 실현의 비약적 측면의 한계를 인정하여, 1991년 신년사에서는 외교권과 군사권을 지방정부에 위임한 이른바 ‘느슨한 연방제’를 제안하게 되었다. 바로 이 ‘느슨한 연방제’가 거의 10년이 지나 남북공동선언에서 ‘낮은 단계의 연방제’로 되살아났다.

다소 길지만 북한 연방제의 질적 변화와 새로운 의미를 검토한 까닭은 다음과 같다. 첫째, 북한의 유사시 우리가 북한 지역에 개입할 수 있는 국제법적 근거가 없는 상황에서 연방제는 남북한 특수관계를 국제적으로 공인·보장받아 북한 지역에 직접 개입할 수 있는 법적·제도적 틀이다. 아주 느슨하고 낮은 단계일지라도, 연방제 형태의 복합국가 형태에서는 북한 붕괴 시 남한의 지원과 개입의 대내외적 정당성이 확보되며, 경제적 지원이나 치안유지를 위한 ‘안정을 위한 지원’이나 ‘지원을 위한 개입’이 가능해진다.

둘째, 북한 주민의 통일관을 수용함으로써 남북통합에 대한 거부와 두려움을 해소할 수 있을 것이다. 이 경우 남한 사회의 북한의 통일전선전략에 대한 우려가 예상되나, 남한 주민의 역사에 대한 확신과 미래에 대한 자신

⁴⁶ 김일성, <신년사>(1991. 1. 1), 《김일성저작집》 43, 1996.

⁴⁷ 김일성, <일본 마이니찌신문 편집국장이 제기한 질문에 대한 대답>(1991. 4. 19), 《김일성저작집》 43, 1996.

⁴⁸ 김일성, <민족올림픽위원회협회 위원장인 메히꼬출판회사 위원장 겸 사장일행과 한 담화>(1991. 6. 25), 《김일성저작집》 43, 1996.

⁴⁹ 《한겨레신문》, 2000. 6. 16.

감으로 이해시켜 나가야 할 것이다.

셋째, 연방제는 남북한 관계발전의 제도적 틀을 보장한다. 비록 느슨한 형태의 중앙(연방)정부라도 북한 지역의 경제회복과 발전이 최대 목표가 되기 때문이다.

넷째, 연방제는 남한의 민족공동체 통일방안의 핵심적 내용인 ‘남북연합’과 개념적인 근친성(近親性)을 지닌다. 다만 연방, 연합은 남북한 통합의 수준 및 질적 차이에서 구분되는 제도일 뿐이면, ‘낮은 단계의 연방제’와 남북연합제는 별로 큰 차이가 없다.

다섯째로, 북한체제의 변동 과정에서 북한 지도부의 체제유지를 위한 전략 차원에서 전격적으로 연방제를 제의해 올 가능성도 없지 않다. 이 경우를 대비할 필요가 있다.

북합국가 형태의 통일시나리오는 낮은 단계의 연방제나 남북연합이거나 간에 대외적으로 남북한을 대표할 수 있는 중앙정부의 구성 방식은 많은 논쟁이 예상되는 과제이며, 특히 군사권과 외교권을 비롯한 주요 내정권(內政權)은 상당 기간 남북한 각각의 지역정부에 맡겨질 수밖에 없을 것이나, 여기서는 일단 남북한 북합국가의 한 형태로서 연방제의 의의를 재발견할 필요가 있다는 데에서 그치고자 한다.

궁극적으로 통일한국의 정치체제는 남북한 북합국가 형태의 장기공존을 전제로 사회정의 차원에서 형평성과 효율성의 양립·조화를 추구해 나가는 과정 속에서 보다 구체적으로 모색될 수 있다. 남북한 북합국가 형태를 통해 한반도 평화의 틀을 구축하는 한편, 시장논리와 공동체적 논리의 조화를 통한 민주주의 확립의 과제는 우리 민족의 선택적 의지와 역량에 달린 문제라고 하겠으며, 1국체제이건 북합국가체제이건 모두 평화적 방식에 의한 합의통일을 전제하고 있다.

6. 결론

한반도의 평화와 통일 문제는 동북아 역내 질서의 변화, 북한의 핵문제와 더불어 북한 체제의 미래에 대한 전망과 깊이 관련되어 있다. 21세기 동북아 질서는 새로운 구도로 재편되고 있으며, 한반도를 중심으로 미·일·중·러의 주변 4강 구도는 모두 협력과 경쟁 관계를 특징으로 하고 있다. 경제적 통상 부문에서는 긴밀한 협력과 상호의존도가 높아지고 있는 반면, 안보 부문과 국제정치적 역학관계에서는 불확정적인 유동성이 증대되면서 미래 전망의 다양한 가능성을 드러내고 있다.

동북아 지역의 미래 전망은 미국의 우월적인 영향력을 정점으로 중국과 일본의 영향력 증대와 러시아의 입지를 만회하려는 의지 등이 상충되는 가운데 한반도 주변 4강이 모두 평화공존과 지역안정을 추구하고 있다. 그럼에도 불구하고 중국 국력의 급성장과 이에 따른 역학 구도의 변화 가능성이 동북아 지역의 긴장 유발 요인이 될 수 있다는 점에서 커다란 관심사가 되고 있다. 중국이 동북아 지역에서 미국 헤게모니와의 균형을 추구하고 있지만, 단기간 내에 현상 타파적인 미·중 균형 상태가 정립될 것이라는 전망은 우세하지 않다. 이를테면 중국의 급속한 경제성장에도 불구하고 발전 과정에서 은폐되고 억제된 다양한 내적 모순이 어느 단계에서 외적 팽창의 걸림돌이 될 수도 있을 것이다.

동북아 지역에서 미국과 중국의 힘의 균형이 현재 미국 우위의 국제관계보다 한반도 평화와 통일과정에 좀더 우호적일 수 있는 국면인가에 대해서는 누구도 확신할 수 없을 것이다. 그러나 중국의 대북 영향력과 북한의 대중 의존도가 점차 높아지면서 북한이 마치 중국 동북 4성(省) 가운데 하나의 성과 같은 지위로 전략할 지

도 모른다는 우려가 점증되고 있는 상황이라면 통일을 추구하는 우리에게 주어진 시간은 그렇게 충분하지는 않다.

한반도 평화정착은 북한의 목표와 전략에 대한 명확한 이해와 함께 주변국들의 동북아의 안정과 평화를 위한 인식의 공유가 확산되고 있는 상황을 충분히 활용할 수 있어야 한다.⁵⁰ 이런 맥락에서 최근 베이징 제4차 6자 회담 참가국들 사이에서, 아직 구체적 형태를 띤 것은 아니지만, 한반도 평화협정 체제의 필요성에 대한 인식의 공유가 나타나고 있는 모습이 우리의 관심을 끈다.⁵¹

한반도 평화체제 구축을 위한 평화협정은 북한의 핵폐기 수용을 전제로 북핵 문제가 거의 해결된 단계에서 논의될 수 있고, 실질적 진전은 북한 핵위협이 해소된 시점에서 시작될 수 있을 것이다. 물론 미국을 비롯한 다자 보장 방식인 평화협정 체제가 이루어지면 한반도의 평화는 보다 안정적으로 구축될 수 있다. 그러나 접근 방식에 있어서 한반도의 안정과 평화를 위한 평화협정 문제는, 핵문제 해결 후 평화협정 체제 구축이라는 순차적(順次的)인 접근보다는 핵문제를 해결해 가는 과정에 평화협정 문제도 함께 접근되는 것이 바람직하다. 이를 위해 6자회담 참가국 사이에서 한반도 평화협정 체제 구축을 위한 동북아 평화포럼 형태의 다자간 평화협 의체 창설을 논의할 적절한 시기라고 하겠다.

남북한 장기지속을 전제로 하여 통일을 먼 지평에 설정하는 ‘실질적’ *de facto* 통일 상태를 추구하든, 머잖은 시일 내에 ‘떠맡는’ 형태의 통일에 봉착하든, 통일을 적극적으로 추구하거나 서두를 필요는 없지만 통일 상황에 대한 예측과 대비책을 마련하는 일이 무엇보다 중요하다. 그와 함께 북한의 미래 전망의 회복을 위한 적극적인 대북지원과 협력을 추진해 나가는 동시에, 북한 체제의 향방에 대해서는 북한 지도부와 주민들이 스스로 선택하도록 해야 하나 그 과정에서 북한의 불확실성은 적절히 통제·관리되어야 한다는 점에서 ‘북한관리’의 불가피성에 대한 인식이 필요하다.

통일은 과도기적 형태의 남북연합이나 연방제 형태가 장기간 지속되거나 짧은 기간 동안 집약적인 형태로 나타날 수 있으며, 또는 그러한 과정을 거치지 않고 전격적인 형태로 추진될 수도 있다. 한반도 통일은 단순히 동북아 지역의 정치지도의 변화에만 그치는 것이 아니라, 동북아 지역의 헤게모니를 둘러싼 미국과 중국의 역학관계에 심대한 변화를 초래하는 사안이라는 점에서 결코 ‘우리 민족끼리’만의 문제일 수는 없으며, 주변국의 지지와 협력 위에서만 가능하다.

* 이 글은 2005년 8월 16일 장준하 기념사업회가 주최한 ‘동북아 질서의 재편과 한민족의 선택’이라는 학술심포지엄에서 발표된 논문입니다.

⁵⁰ 박영호, <동북아평화공동체 건설과 한반도 평화정착>, 《평화를 위한 우리의 한반도 정책 대(大)구상》, 통일문제연구협의회, 17-21쪽.

⁵¹ 《중앙일보》, 2005. 8. 8.