

남북정상회담 이후 한반도 평화체제와 한중관계

김 승 채 (고려대학교 평화연구소)

◁ 목 차 ▷

- I. 서론
- II. 남북정상회담 이후 한반도 평화체제: 과정인가, 상태인가
- III. 중국의 대한반도 정책
- IV. 한반도 평화체제에 형성을 위한 한중관계 제언

I. 서론

본 연구는 남북정상회담 이후 한반도 평화체제의 성격을 규명하고, 한반도 평화체제를 형성하는데 중요한 역할을 할 수 있는 중국의 대한반도 입장을 분석하여, 한반도 평화체제 구축과정에서 바람직한 한중관계를 위한 정책대안을 제시하려는 것이다.

지난 6월의 남북정상회담과 6·15남북공동선언은 ‘국민의 정부’가 추진해 온 대북 포용정책과 상당히 밀접한 관계를 가지고 있다. 남북정상회담 이후 남북한간에는 당국자 차원에서 3차례에 걸친 장관급회담, 국방장관회담, 그리고 2차례의 남북경협 실무협회가 개최되었고, 민간차원에서는 2차례의 적십자회담, 이산가족의 상봉, 경제협력의 추진, 언론사 사장단의

방북, 그리고 백두산 관광 등 짧은 기간 동안에 많은 접촉과 대화를 가졌다. 이와 같은 일련의 사건을 통하여 볼 때 남북관계는 과거에 볼 수 없었던 전향적인 관계가 열리고 있다고 볼 수 있다.¹⁾

그러나 최근 남북한 관계를 남북 화해협력시대의 시작이라는 시각에 대해서는 각론적 차원에서 논란이 되고 있는 것도 사실이다. 국내적인 차원에서는 최근의 남북관계가 '국민의 정부'의 일방적 양보에 따른 북한의 전술적 변화를 기초로 한 '북한중심의 남북관계'라는 주장과 북한이 주한미군 철수, 보안법 철폐, 연방제 실시 요구를 철회하고, 남북관계에 적극적으로 임하여 남북 화해협력시대가 시작되었다는 주장이 맞서고 있다.

국제적인 차원에서 미국과 일본은 원론적인 차원에서 남북관계가 과거와 다른 화해의 분위기가 나타나고 있다고 인정하면서도, 실질적인 차원에서는 북한의 핵과 미사일문제가 분명하게 해결되지 않았고, 또 북한의 진정한 의도가 분명하게 표출되지 않았다는 점에서 남북관계에 회의적인 입장을 가지고 있다.²⁾ 반면 중국이나 러시아의 경우는 남북관계가 한반도의 평화와 안정을 구축하기 위한 화해와 협력의 시대로 접어들고 있다는 주장이 엇갈리고 있다.

한편 남북회담 이후의 남북협력시대에 대해 북한은 '통일과정에서 중대한 사변'으로 규정된 지난 6월의 남북정상회담과³⁾ 6·15남북공동선언⁴⁾로 시작된 새로운 남북관계를 한반도의 평화와 안정을 확보하는 첫걸음

1) 이 과정에서 남북한 사이에 화해의 징후가 포착되고 있고, 또 협력의 가능성도 증가하고 있다는 점에서 현 단계를 남북협력시대라고 표현하는 것도 의미가 있다. 이런 점에서 본다면 김영수 교수가 지적한 바와 같이 남북정상회담 이후 남북관계는 '고체상태'에서 '액체상태'로 액상전환이 이루어졌다는 지적은 의미있는 것이다(김영수, "남북협력시대의 대북전략", 한국국제정치학회, 안보정책연구소 공동주최 학술회의 자료(2000. 10.6-10.7), p. 2).

2) Chuck Downs, *Washington Post*, 2000.10.13

3) 북한은 이번 정상회담을 '통일과정에서 중대한 사변'으로 평가하였다. 북한의 언론은 김대중 대통령의 방북기간 동안 6월 13일 오후 5시 중앙방송과 평양 방송을 통한 첫 보도 이후 3일동안 중앙방송과 평양방송을 통해 총 49회를 보도 하였다. 통일부 정보분석국, 『북한동향』 제491호(2000.6.10-6.16), p. 24.

4) 남북공동선언에 대해 북한은 특히 역사적인 북남공동선언을 "나라의 통일문제를 외세의 간섭이 없이 조선민족의 주체적 힘에 의하여 해결하려는 7천만겨레의 지향과 의지가 반영된 '역사적인 사변'으로 높이 평가한다고 하면서, 재북평화통일촉진협

이었다고 평가하고 있다.

남북정상회담 이후 한반도에 대한 남북한과 주변국가들의 반응은 이와 같이 상당히 복잡한 양상을 보이고 있지만, 총론적 차원에서는 남북정상회담 이후 한반도 평화체제에 변화를 가져올 가능성이 높다.

특히 중국은 한반도에서 가장 중요한 역할을 하는 국가라고 할 수 있는데 그것은 중국이 한반도와의 관계에서 가지는 지정학적, 역사적, 그리고 정치경제적인 차원에서 설명될 수 있다. 중국은 한국전쟁의 참가자이면서, 1992년 한중수교 이후 한국과는 협력적 동반자 관계를 유지하면서 1999년말 현재 223억 5,200만 달러의 교역을 보이고 있다.⁵⁾ 최근 중국의 한반도에 대한 영향력은 과거 한국전쟁 시기와는 다른 입장에서 평가될 수 있지만, 아직까지 북한과는 정치, 군사적, 경제적 측면, 그리고 한국과는 정치, 외교적 측면과 경제적 측면에서 많은 영향력을 가지고 있음을 부인할 수 없다.

더욱이 한반도 평화체제를 구축하는 과정에서 정전협정의 평화협정으로의 전환의 문제, 한반도의 평화체제 구축과정에서 4자회담의 참여자로서의 문제, 그리고 한반도의 통일문제라는 차원에서 중국의 영향력은 무시할 수 없다.

따라서 남북정상회담 이후 한반도 평화체제 구축과정에서 중국의 역할에 대한 분석은 상당히 의미있는 작업이라고 할 수 있다.

결국 본 논문은 남북정상회담 이후 한반도 평화체제 구축과정에서 중국의 역할이 중요하다는 인식하에서, 남북정상회담 이후 한반도 평화체제 구축 과정에서 새롭게 논의되고 있는 한반도 평화체제의 본질을 규명하고, 중국의 역할을 분석하면서, 한반도 평화체제 구축을 위한 바람직한 한중관계를 제시하려는 것이다.

의회 상무위원, <조국통일상> 수상자 최태규는 북남공동선언이 채택된 것은 민족 분열사상 처음 있는 일로서 민족의 단합된 힘으로 통일을 이룩하고 부강조국을 건설하려는 겨레의 념원과 의지를 반영한 역사적인 사변이며 조선민족의 대경사이며 행운이라고 말하였다. 조선중앙통신, 2000.6.16 (중앙통신의 인용은 <http://www.kcna.co.jp>를 통해서 이루어졌고, 이하의 중앙통신인용은 이 웹사이트를 통해서 작성됨).

5) 대외경제정책연구원, 『KIEP 세계경제』, 2000년 11월호, <http://www.kiep.go.kr>

Ⅱ. 남북정상회담 이후 한반도 평화체제: 과정인가, 상태인가

1. 지역통합에 대한 기존의 이론

사회집단이나 국가들이 평화적인 방법에 의해서 하나의 공동체로 결합되어 가는 과정 및 결과에 대한 이론으로서 지역통합이론 논의는 1950-60년대에 활발하게 전개되었다. 그러나 통합이론의 선구적인 역할을 하면서 유럽통합을 염두에 두고 통합을 강조했던 하스(Ernst Haas)는⁶⁾ 통합이론이 갖는 여러 가지 한계로⁷⁾ 인하여 통합이론의 적실성에 회의를 가지게 되었고, 더욱이 1970년대 상호의존론(특히 국제제도의 역할을 무시한)의 증가로 통합이론은 사라지는 것처럼 보였다.

그러나 국가간 쌍무적인 상호의존성의 증가와 사회주의권의 체제변화에 따른 냉전체제의 와해는 '경제의 세계화'와 '지역주의'를 격화시켰고, 그 효율성을 증대하기 위하여 통합의 과정을 촉진시켰다. 다시 말하면 지역통합이 활발하게 논의되는 과정에서 상호의존의 증가가 지역통합이론의 명분을 빼앗아갔지만, 최근에 와서는 오히려 상호의존의 증가 때문에 통합이론의 적실성이 증대하고 있다고 볼 수 있다.

통합이론은 통합의 성격(상태 혹은 과정), 통합의 달성방법(정치적 혹은 비정치적), 그리고 도이취의 분석대로 통합을 상태로 보더라도 그것의 내용(다원적 안보공동체 혹은 융합적 안보공동체)에 따라 다양하게 분석되고 있다. 여기서는 먼저 연방주의, 다원주의, 기능주의, 그리고 신기능

6) Ernst Haas, *The Uniting of Europe*(Standford, CA: Standford University,1958)

7) 하스는 지역통합이 적실성을 잃고 있다는 근거로, 첫째 초기 통합의 기저에 깔려있던 해외자들의 동기, 인식, 그리고 목표의 변화, 둘째 지역통합체 내의 문제, 예를들면 인플레이션 실업의 문제를 내부에서 보다는 지역공동체 이외의 국제기구 혹은 개별적인 국가간 쌍무관계를 통해 비교적 적은 비용으로 해결하려고 한다는 점, 그리고 마지막으로 통합이론이 예상했던 초국가적 제도가 실질적으로 실현되지 않았다는 점을 들고 있다. 이에 대한 자세한 논의는 Ernst Haas, *The Obsolescence of Integration Theory*, Research Series, No.25 (Berkeley: Institute of International Studies,1975)

주의를8) 분석하려고 한다.

먼저 연방주의(Federalism)는 공식적인 헌법적 조치를 통하여 전통적인 정치적 접근에 의한 통합을 의미한다. 연방주의는 통합에 있어 정치적 접근을 강조하지만 다원주의에서 정치적 엘리트의 역할을 강조하는 것과는 다르게 법적, 제도적 방법을 통하여 통합을 이룩하려는 것이다. 연방주의에서는 통합을 달성하기 위하여 개별국가의 제도를 해체하고, 공통의 군사, 경찰 및 사법제도를 포함하는 연방기구와 같은 초국가적 제도의 창설, 성문헌법과 양원제를 구성하며, 연방정부와 지방정부간의 권력배분을 유지하는 특성을 지닌다.9) 따라서 연방주의에서는 통합을 지향하는 정치 지도자의 의지, 능력 및 결단력을 중시하며, 비정치적 영역에서부터 달성되는 점진적 통합보다는 급격한 정치적 타결을 강조한다.

연방주의 이론가들은 미국, 스위스, 캐나다의 역사적 경험에 비추어 연방은 선진산업국에서, 그리고 엘리트 단위의 수가 적은 경우에 성립의 가능성이 높다고 한다. 그러나 엘리트주의적 성향을 가지고 있는 연방주의는 연방국가의 수립은 사실상 권위주의 국가에서 더 쉽게 이루어질 수 있다는 지적도 있다.10)

한편 연방주의는 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 즉 연방주의는 자율성과 민족주의를 강조하는 개별국가의 특성을 제대로 파악하지 못했고, 지나치게 정치엘리트의 의지와 중요성에 집착함으로써 통합의 과정에서 비정치적인 영역을 무시하였으며, 연방으로 전환하는 과정에 대한 동태적인 분석이 결여되어 있다.

두번째 다원주의(Pluralism)는 통합을 “일정한 영역 내에서 한 집단의 사람들이 역내 문제에 관하여 평화적 해결이 가능하다는 신뢰성을 띤 기대를 오래 동안 충분히 확산시키는 공동체 의식과 관행을 달성하는 상태”

8) 통합이론을 이와 같이 네가지로 분류하는 것은 펜트랜드(Charles Pentland, *International Theory and European Integration*, London: Faber and Faber Ltd., 1973)가 통합에 대한 가치, 가설, 통합과정, 통합목표 등을 기준으로 주장하는 것이지만, 그 외에도 많은 학자들이 통합이론의 유형으로 이것을 설명하고 있다.

9) Seymour Martin Lipset ed., *The Encyclopedia of Democracy* (London: Routledge, 1995), Vol. 1, pp. 474-482.

10) Charles Pentland, *op. cit.*, pp. 167-168.

로¹¹⁾ 보고 있다. 특히 도이취는 구성원 간의 커뮤니케이션과 거래(transaction)의 증대를 통합의 필수요건으로 본다. 따라서 그는 국경을 넘어서는 정치, 경제, 사회, 문화적 커뮤니케이션과 거래를 통한 인적 접촉의 증대는 사회, 심리적 과정을 거쳐 통합의 길로 진전된다고 본다. 그는 통합된 사람들의 집단을 안보공동체(security community)라고 정의하고 정책결정기구가 하나인가 혹은 둘 이상인가에 따라 융합적 안보공동체(amalgamated security community)와 다원적 안보공동체(pluralistic security community)로 규정하고 있다. 전자는 두 개 이상의 독립적 조직들이 결합하여 공동정부를 가진 하나의 단위로 된 것을 의미하며, 후자는 개별국가들이 독립과 자율성을 가지면서 평화적인 분쟁 해결의 과정을 갖는 것을 말한다. 따라서 통합된 국가가 존재하지 않고, 개별국가의 주권이 소멸되지 않더라도 국가간 분쟁이나 전쟁이 소멸된 상태를 통합으로 인정하고 있다. 도이취의 다원주의는 기능적인 연계가 있어 거래가 증가하고 이로 인해 사회적인 동화가 일어나서 공동체가 형성되고(통합의 선행) 궁극적으로 정치적인 융합으로 발전된다는 것이다.

그러나 다원주의가 신기능주의와 같이 정치적인 통일에 있어 국제제도의 역할에 관심을 두지 않는다는 점, '우리'라는 공동체 의식을 주장하는 점, 그리고 신기능주의와 반대로 제도적 융합보다 통합이 선행한다는 점에서 신기능주의와 다르다.

그러나 다원주의는 제도적이고 정치적인 측면을 지나치게 경시했고, 특히 통합의 동기에 관한 동태적인 설명, 의사결정, 조직의 형태, 연합행위 등에 대한 분석이 결여되었다. 또 다원주의는 커뮤니케이션의 증대, 교역량의 증대 등을 통합의 지표로 상징하고, 이것의 증대가 곧바로 통합으로 진행된다는 낙관적 사고를 가지고 있다. 그러나 양적 팽창이 곧바로 질적 통합으로 전환되지 않는다는 점을 고려한다면 다원주의의 가정은 한계를 가지고 있다고 볼 수 있다.

세 번째 기능주의(Functionalism)는 인간이 합리적으로 행동하면 정

11) Karl W. Deutsch, et al., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton: Princeton University Press, 1957), p. 5.

치적 행위는 불필요하다는 이상주의적 사고에 기초하고 있다. 이 이론의 대표적인 학자인 미트라니(David Mitrany)는 이상주의의 제도들은 '작동하지 않는 평화체제'라고 비판하면서 현실주의에 입각한 '작동하는 평화체제(a working peace system)'를¹²⁾ 주장하였으나, 그의 주장도 내용적으로는 낙관적인 이상주의적 사고에 바탕하고 있다.

그는 현대사회는 복잡성이 증대한 기술적, 기능적 사회이며 이러한 사회에서는 국가안보가 아니라 국민복지가 중요한 것으로 생각한다. 또한 상호의존이 증대함에 따라 기술적인 문제에 있어서 국가간의 협력이 국익에 부합되고 가치있는 것으로 생각한다. 따라서 기능주의는 기술적, 경제적 영역과 정치적 영역은 분리가 가능하다는 전제에서 국가간의 기술, 경제적 분야에서의 교류확대는 이들 문제를 해결하는 권위적인 국제기구의 등장을 초래할 것이고 이를 통하여 다른 분야, 즉 정치적 분야의 교류와 통합을 가능하게 한다고 한다. 다시 말하면 보건, 통신, 수송 등의 영역에서의 협력이 다른 기능적 영역의 협력을 촉진시키게 되고, 궁극적으로 정치영역의 협력을 증대시킨다는 것이다.

그러나 기능주의는 통합과정에서 국가의 역할을 간과한 점, 정치와 비정치적 분야의 상관성을 간과한 점, 비정치적인 영역에서의 협력이 정치적인 영역의 통합을 가져오지 않은 점, 그리고 국가지도자의 역할 경시라는 한계를 가지고 있다.

마지막으로 신기능주의(Neofunctionalism)는 기능적인 통합행위를 통하여 점진적인 통합을 추구하며, 한 분야에서의 협력의 습관이 다른 분야로 파급(spill-over)되는 학습과정을 강조한 기능주의와 유사하다. 그러나 신기능주의는 기능주의에서 설명하는 기술, 경제결정론을 반대하고 정치와 비정치적인 분야는 명확하게 분리될 수 없음을 강조한다. 또 기능주의에서는 파급효과가 자연스럽게 이루어지는 것으로 보는데 반하여 신기능주의는 정치적인 의지(political will)를 통하여 파급이 이루어진다고 보고 있다. 따라서 신기능주의는 기술, 경제적 통합과 정치적 통합사이에 이를 매개해 주는 매개체, 즉 정당, 정부기관, 압력단체, 국제조직과 같은 조직들이 중요하고, 이것이 반드시 작동하는 과정에서 정치적 통합을 이룩할 수

12) David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966).

있다고 본다. 즉 신기능주의는 관(官)과 민(民)이 결합하여 명분이 아닌 실리에 기초한 의도적인 정치적 선택이 통합의 과정에서 중요하며, 이들 행위자들이 의사결정에 참여하여 논의하는 소위 정치화 과정(politicization process)을 강조한다.

결국 신기능주의는 정치와 기술이나 경제, 권력과 복지를 분리할 수 없고, 통합을 위한 정치적 엘리트의 역할이 중요하며, 이들 엘리트들은 통합을 위해 의식적으로 노력해야 하고, 정부가 통합과정에서 중요한 역할을 하며, 의도적으로 국제기구를 창설하고, 이를 통한 통합노력을 하여야 한다는 것 등이다.

그러나 신기능주의는 경제적 통합이 정치적 통합으로 곧바로 전환되지 못하는 점, 내부적 변수만을 지나치게 강조하고 있고, 외생적 변수를 간과하고 있으며, 지역내의 특수성을 배제하는 한계를 가지고 있다.

이상의 통합이론은 비교적 동질의 국가들이 평화적 방법에 의해서 하나로 결합되는 과정을 설명하기 위해서 개발된 이론으로, 이념, 체제를 달리 하는 분단국의 통합문제를 설명하기에는 한계가 있다. 그러나 분단국 통일을 설명하는 적절한 이론적 틀이 부재한 상황에서 기존의 통합이론의 원용은 불가능하다. 따라서 남북정상회담 이후 한반도 평화체제의 논의는 기존을 변형한 대안적 모델에 근거할 것이다.

2. 평화체제에 대한 대안적 모델: '전략적 통합' 모델

1) 대안적 모델의 필요성

정치적인 차원에서 21세기의 우리는 이제 과거와 다른 시간적 공간적 장에서 생활하고 있다. 근대성을 확보하려는 근대의 시기를 넘어 탈근대의 시기에서 생활하고 있고, 단일국가라는 영토적 제약을 넘어 지역, 세계, 그리고 인터넷이라는 무한히 큰 공간에서 살아가고 있다. 그러나 유독 분단 현실을 극복하려는 통일의 문제에 있어서는 아직도 단일국가 수립을 통한 통일을 강조하는 대단히 역설적인 모습을 보이고 있다. 이것은 가능성이 희박하면서도 의미없는 것이다. 따라서 이제 우리는 새로운 시대에

결맞는 실천가능성 있는 통합의 방법을 추구하여야 하는데, 그 필요성을 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 모호한 통합의 개념을 구체화할 필요가 있다.

남북정상회담 이후 한반도에서는 남북협력시대가 시작되고 있다. 그러나 한반도 평화정착에 따른 남북한 통합을 어떻게 규정할 것인가에 대해서는 남북한 당국간에는 물론이고 학자나 전문가들 사이에서도 아직도 명확한 입장이 나오고 있지 않다. 남북공동선언에서 말하고 있는 남한의 연합제와 북한의 낮은 단계의 연방제에 기초한 통일을 말하고 있는 것인지, 아니면 통일은 먼 훗날의 이야기라는 전제로 남북협력시대의 새로운 한반도 평화체제를 통합으로 인식하는 것인지가 불분명하다.

먼저 6·15남북공동선언에서 말하는 남한의 연합제와 북한의 낮은 단계의 연방제를 보자. 우리는 '국민의 정부' 등장 이후 남한의 통일방안이 무엇인지에 대해 혼란을 갖고 있는 것이 사실이다. 김대중 대통령의 3단계 통일방안은¹³⁾ 공식적인 논의과정이 없어 논리적으로 남한의 공식적인 통일정책은 김영삼 정부의 '민족공동체 통일방안'이라고 할 수 있지만,¹⁴⁾ 남북정상회담 이후 정부가 '3단계 통일방안'의 첫 단계인 남북국가연합의 실현을 지향하고 있는 것으로 인식되어 '3단계통일방안'이 정부의 입장으로 비쳐지고 있다.

그러나 '민족공동체 통일방안'과 '3단계통일방안' 모두 중간단계로서 (남북 혹은 국가)연합을 상징하고 있는데, 그 내용이 차이를 보이고 있다. 다시 말하면 민족공동체 통일방안에서 남북연합은 남북한 화해협력 이후 경제와 정치적 협력을 동시에 이룩하는 것이고 '3단계통일론'에서 국가연합은 정치적 결정으로 국가연합이 결정되고 이후 경제, 사회문화, 군사적 협력을 추구하는 단계다.

한편 북한은 6·15남북공동선언에 명기된 북측의 '낮은 단계 연방제'는 "정치, 군사, 외교권 등 현존하는 남북정부의 기능과 권한을 그대로 두고

13) 이에 대한 자세한 내용은 아태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론』 (서울: 아태평화출판사, 1995) 참조.

14) 이것에 대해서는 민족통일연구원, 『민족공동체 통일방안의 이론체계와 실천방향』 (민족통일연구원, 1994) 참조.

그 위에 '민족통일기구를 내오는 방안'이며 이것은 1991년 김일성 주석이 '신년사'에서 제시한 방안이라고 말하고 있다.¹⁵⁾

결국 연합제에 대한 남한내에서의 차이점은 물론 북한의 낮은 단계의 연방제와의 차이점은 통일방안에 대한 논란을 불러일으키고 있을 뿐 아니라 한반도 평화정착에 대한 합의에서도 상당한 차이를 노정하고 있다. 따라서 남북공동선언에서 언급되고 있는 남한의 연합제와 북한의 낮은 단계의 연방제로 표현되고 있는 통일방안은 남북 화해협력시대의 통합의 개념으로 상정할 수 없다.

다음으로 통일은 먼 훗날의 이야기라는 전제로 남북협력시대의 새로운 한반도 평화체제를 통합으로 주장하는 입장을 보자. 이런 입장은 기본적으로 '한반도 평화체제'를 하나의 상태, 즉 통일과는 다르게 우리가 추구해야 할 목표(통일과는 다른 또 하나의 상태)의 하나라는 생각에 기초하고 있다. 평화와 통일은 우리 민족의 지상과제라고 할 수 있으나, 우리는 지금까지 한반도에서의 평화는 곧 통일을 의미한다는 생각에 집착해 온 같다. 그러나 평화로 대변되는 평화체제는 이제 더 이상 통일과 동일시해서는 안된다.

그 이유는 먼저, 시대적 변화를 들 수 있다. 최근 국제질서는 단일의 국민국가가 세계와의 관계 속에서 주도적 역할을 하는 시대는 아니라고 할 수 있다. 더욱이 과거 단일 국가에서 자본의 이익을 대변하던 국가는 더 이상 역할을 할 수 없다. 이제 세계는 톨리(Charles Tilly)가 말하는 지

15) 조선중앙방송에 따르면 조국평화통일위원회 안경호 서기국장은 김주석의 '고려 민주연방공화국' 창립방안 제시 20돌을 맞아 중앙노동자회관에서 열린 평양시 보고회에서 "우리의 낮은 단계의 연방제안은 하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부의 원칙에 기초하되 북과 남에 존재하는 두 개 정부가 정치·군사·외교권 등 현재의 기능과 권한을 그대로 갖게 하고 그 위에 민족통일 기구를 내오는 방법으로 북남관계를 민족공동의 이익에 맞게 통일적으로 조정해 나가는 것"이라고 설명했다. 그는 또 김주석이 고려민주연방공화국 창립방안을 내놓았으나 남한 당국이 이를 받아들이지 않자 91년 신년사에서 '연방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위해 잠정적으로 연방공화국의 지역 자치정부에 더 많은 권한을 부여해 장차 중앙정부 기능을 더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 방안'을 천명했다면서 '이 방안은 결국 낮은 형태의 연방제안'이라고 해석했다. 조선중앙방송, 2000. 10. 6.

배권력의 양식이 '강제중심적'(현존 사회주의국가) 또는 '온건한 강제와 온건한 자본의 결합'(자본주의 국가)으로부터 '자본중심적'으로 이행중이라고 볼 수 있다.¹⁶⁾ 이것은 국가의 역할을 완전히 배제한다는 것은 아니고, 세계화시대의 가치가 국가이성(raison d'état) 보다는 경제이성(raison d'économie)이 더 중요하게 부각되고 있다는¹⁷⁾ 말이다. 따라서 이와 같은 시대적 조류에서 민족국가의 건설과 민족국가를 통한 문제해결을 지상의 목표로 삼는 것은 문제가 있다고 볼 수 있다.

새로운 통합이론의 두 번째 필요성은 세계화 시대에 걸맞는 통합이다. 최근의 국제적 조류는 '세계화'라는 말로 축약될 수 있다. 세계화시대에 단일 주권국가의 지위 및 기능의 변화는 국가보다는 정부의 개념을 중심으로 한 정치체계를 모색하게 해준다. 이런 변화는 일정한 영토 내에서 조직적 독점폭력을 정당하게 행사해 온 국가의 역할을 비폭력 강제¹⁸⁾ 역할로 변화시키게 한다. 이런 점에서 본다면 세계화 시대의 민족통일은 단일 국가의 형성을 전제로 한 좁은 의미의 통일을 지양하고, 분단현실과 세계화라는 국민국가에 대한 도전간의 변증법적 상호작용을 통하여 이룩해야 한다. 특히 가까운 시일내에 '평화적 방법을 통한 단일국가의 형성의 가능성이 희박한 남북한 간에는 더욱 그럴 필요성을 증대시키고 있다.

셋째, 실현가능한 통합방안이 요구된다. 기존의 통일방안은 결국 중앙집권적 단일국가의 형성을 전제로 한 통일이었다. 그러나 현 시점에서 남북한의 단일국가의 형성은 남북한 협상(합의)에 의한 통일, 흡수통일, 그리고 남북한이 동시에 붕괴되어(내외부적인 요인으로 인해) 새로운 국가를 구성하는 경우 등이다.

그러나 합의 통일은 상호간의 통일의 방안, 철학, 주체 등에서 상당한 이견을 보이고 있기 때문에 불가능하고, 무력에 의한 방법은 남북한 모두 가장 원하지 않는 방안이다. 남한의 시민사회가 상당한 역동성을 가지고

16) Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European State, AD 990-1990* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), pp. 127-160.

17) 함택영, "남북한 통합과정과 모델 비교분석," 『한국과 국제정치』, 16권 1호(2000 봄/여름), pp. 163-164.

18) John Hoffman, *Beyond the State: An Introductory Critique* (Cambridge: Polity Press, 1995).

있지만 체제 안정성을 유지하여야 한다는 데는 동의하고 있고, 북한 김정 일체제도 정권의 안정성을 가지고 있기 때문에 남북한 양국이 내외부적인 요인으로 인해 동시에 붕괴될 가능성은 전혀 없다. 그렇다면 남북한 통합을 위한 방안은 이와는 다른 실현가능한 새로운 것이 요구된다.

마지막으로 경제원칙에 충실한 통합방안이 필요하다. 이 방안은 최소의 비용으로 최대의 효과를 도출해 내는 경제원칙에 충실한 방법이다. 이것은 통일은 통합의 시작이지 끝이 아니라는 인식에서 출발한다. 즉 통일은 반드시 단일민족국가로의 통일이 아니더라도 가능하다는 인식을 확산시켜 통일의 목표를 민족 공존과 공영의 정신을 바탕으로 한 민족경제공동체 내지 국가연합 정도(반드시 민족경제공동체나 국가연합만을 의미하는 것은 아니다)를 수립하는 것으로 축소시켜야 한다. 즉 남북한이 별 문제없이 합의할 수 있는 ‘공통이익가능영역’(joint interest possibility)을 만들어 내는 것을 통일의 목표로 삼아야 할 것이다.¹⁹⁾

이런 점에서 본다면 “바람직한 통일은 '남북한 체제를 빨리 해체하는 것이 아니라, 반대로 독립적인 두 국가체제를 상호 인정하고 각 체제가 더 자주적이고 강한 생존력을 갖도록 발전시키는 것이 필수적'이라는 지적은²⁰⁾ 상당히 의미있는 것이다. 예를들면 EU, NAFTA, ASEAN의 사례들은 단일민족국가의 중요성 보다는 단일국가를 뛰어넘어 (인근)지역이라는 거대한 공간적 개념 속에서 ‘비영토적 통합’을 통해 각자의 이익을 극대화하고 있다. 따라서 이런 사례들은 경제원칙에 충실한 통합사례라고 할 수 있다.

이상의 논의를 통해볼 때 남북협력시대를 맞이하여 우리는 과거와 같은 단일(민족)국가를 통한 통합에 집착하기 보다는 영토적 개념을 벗어난 ‘비영토적 차원’에서 통합의 달성을 통한 효과 이상을 획득할 수 있는 새로운 통합의 개념을 만들어 낼 필요가 있다. 그것이 바로 아래에서 설명하려고 하는 ‘전략적 통합’ 모델에 입각한 남북협력시대의 ‘한반도 평화체제’라고 할 수 있다.

19) 최완규, “세계화의 압력과 새로운 통일논의,” 『한국과 국제정치』, 16권 1호(2000 봄/여름), p. 5.

20) 최장집, “한국의 통일: 통일의 조건과 전망,” 『열린지성』, 1997년 여름호, p. 157.

2) 평화체제에 대한 대안적 모델: '전략적 통합' 모델

지역통합을 설명하는 모델들은 남북한과 같은 분단국의 통합을 설명하는데 한계를 갖고 있다는 점에 착안하여, 하나의 대안적 모델을 제시하려고 한다. 이것은 다원주의에서 말하는 다원적 안보공동체와 신기능주의에서 설명하는 정치적 역할을 혼용한 것이다.

앞에서 지적한 바와 같이 다원적 안보공동체는 통합된 사람들의 집단인 안보공동체(security community)의 정책결정기구가 둘 이상을 의미하며, 개별국가들이 독립과 자율성을 가지면서 평화적인 분쟁해결의 과정을 갖는 것을 말한다. 따라서 여기서는 통합된 국가가 존재하지 않고, 개별국가의 주권이 소멸되지 않더라도 국가간 분쟁이나 전쟁이 소멸된 상태를 통합으로 인정하고 있다.

이것은 마치 휴전협정에 대한 확대해석과 유사한 것이다. 즉 과거에는 휴전협정을 교전당사자 간의 전쟁행위의 임시적 중단을 위하여 체결되는 군사협정이라고 보았는데, 2차대전 이후에 전쟁행위를 통하여 전쟁의 원인을 해결하기 어렵게 되었고, 교전 당사국들이 오랜 전쟁으로 인하여 더 이상의 전쟁을 포기하고 합의하게 된 것, 다시 말하면 전쟁행위의 임시적 중단이 아니라 궁극적 포기라고 해석하는 것과²¹⁾ 동일한 논리라고 할 수 있다.²²⁾

남북공동선언에서 나타나고 있는 남한의 연합제와 북한의 낮은 단계의 연방제는 다원적 안보공동체에서 주장되고 있는 정부형태를 의미한다고 볼 수 있다.

대안적 모델이 다원적 안보공동체에 의존하는 또 다른 이유는 이 모델이 통합의 과정에서 정치엘리트의 역할을 강조하는 정치적 통일의 측면을 강조하지만, 국제제도와 같은 제도의 창립을 통한 통합에는 반대한다는 점

21) 이런 해석은 국제법학자들에 의해서 이루어지고 있는데, 대표적인 사람으로 Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict*, New York and London, 1973, 참조.

22) 그러나 현대적 휴전협정은 평화협정을 대체한다는 의미는 아닌데, 그것은 휴전협정이 전쟁의 원인 자체를 해결하지 못하기 때문에 전쟁원인을 해결하는 평화협정과 구별된다.

이다. 만약 이것이 제도를 통한 통합을 의미한다면 신뢰가 확보되지 않은 상황의 분단국가에서는 달성하기 쉬운 방안이 아니기 때문이다. 현재 남북한도 그와 같은 제도의 형성을 통한 통합에는 동의하지 않는 측면이 있다.

다원적 안보공동체를 원용하는 또 다른 이유는 이 모델이 '우리'라는 공동체 의식을 강조하고 있는데, 이것을 '단일민족'이라는 용어로 대체한다면 쉽게 허용될 수 있기 때문이다. 그리고 다원적 안보공동체가 구성원간의 communication과 거래(transaction)의 증대가 통합의 필수조건으로 제시하는 것도 의미있는 것이다. 고착된 사고를 완화할 수 있는 것은 양자간의 자유로운 의사소통과 거래가 있을 때 가능하고, 그것은 신뢰를 확보할 수 있는 계기가 될 수 있다.

한편 여기서 제시되고 있는 대안적 모델이 신기능주의를 채택하는 이유는 신기능주의에서 주장하는 몇 가지 요구들이 실질적인 통합을 가속화하기 때문인데, 그 요소들은 다음과 같다. 먼저 비정치적 분야의 교류가 그냥 정치적 분야로 파급되는 것이 아니라 분단국 정치지도자의 정치적 의지를 통해서 파급효과를 볼 수 있다는 점이다. 이것은 기능주의의 한계를 극복하면서 실질적으로 통합을 성사시킬 수 있는 기회를 증대시킨다는 점에서 유익한 것이다.

또한 신기능주의에서 말하는 관(官)과 민(民)이 결합하여 명분이 아닌 실리에 기초한 의도적인 정치적 선택이 통합의 과정에서 중요하다는 것과 이들 행위자들이 의사결정에 참여하여 논의하는 소위 정치화 과정(politicization process)을 강조하는 측면이 통합의 실질적 효과를 높이는 과정에서 의미있다고 볼 수 있다.

결국 여기서 말하는 '전략적 통합'은 통합의 과정에서 정치엘리트의 역할이 중요하며, 관과 민이 실리에 기초하여 구성원 간의 communication과 거래의 증대가 필수적이며, 우리(민족)라는 공동체의식을 중요한 요인으로 보고 정부의 역할을 강조하는 내용으로 이루어진다. 전략적 통합 모델은 분단국가의 통합은 달성하려는 정치지도자의 의지와 국제적 변수(분단국을 둘러싼 상황변화와 주변국의 지지) 사이의 상호작용의 결과로서, 양자의 변증법적 관계로 설명할 수 있다.

즉 통합은 어떻게 대치, 분단상태에서 양 국가가 최적의 해결에 도달할

수 있는가의 문제인데, 국제적 상황변화와 국가의 생존에 직면하여 정권담당자에게는 체제유지라는 비용을 부담시키고, 국민들에게는 생존이라는 절박한 위기국면을 제공하여 차선적 해결책으로 전쟁이나 극단적인 대치를 극복하고 항구적인 평화와 안정을 가져오는 것이다. 이것은 최고 정책결정자에게는 최적이지 않지만 국가 혹은 국민에게는 최적인 타협전략을 선택하는 것이다. 즉 정권을 담당하고 있는 최고 정책결정자는 정권과 체제유지라는 절박한 상황에서 국제적 변화에 순응하고, 생존이라는 국민적 요구에 부응하여 분단국의 최고 정책결정자들의 정치적 결단과 주변국의 지지를 통하여 정권과 국가의 생존을 위한 전략적 통합이 이루어진다는 것이다. 이것은 분단국가의 주권이나 독립성에는 훼손을 가하지 않으면서도 항구적인 평화와 안정을 확보하는 것이라고 할 수 있다.

따라서 남북협력시대 우리가 주장하는 하나의 상태로서의 '한반도 평화체제'는 이와 같은 '전략적 통합'에 입각하여 만들어지는 체제이고, 그것이 남북협력시대의 한반도 평화정착이라고 말 할 수 있다.

3) 전략적 통합에 입각한 '한반도 평화체제': 개념, 성격, 조건

남북협력시대에 남북한이 공존공영할 수 있는 방법은 목표 수정을 통해 가능할 수 있다. 즉 최대목표인 통일을 최소목표로 전환하고, 최소목표였던 평화정착을 최대목표로 전환하여 남북협력을 통한 '한반도 평화체제'나 통일의 실현가능성을 증대시키는 것이 필요하다.

여기서는 통합은 '일정한 영역안에서 분단된 영역의 구성원들이 분단은 평화적으로 해결이 가능하다는 믿음하에서, 공동체의식과 공존의 관행을 확산시킨 상태'이며 이것이 바로 전략적 통합에 기초한 '한반도 평화체제'다. 따라서 이것은 단일(민족)국가를 전제로 한 통일과는 다른 것이다. 이런 관점에서 본다면 통일도 하나의 상태고, 평화체제도 하나의 상태로 규정할 수 있다. 기존의 평화체제에 대한 대부분의 연구가 평화체제를 통일로 나아가는 과정에서 나타나는 것으로 인식한 반면, 전략적 통합에서 제시하고 있는 평화체제는 과정이 아닌 상태라고 할 수 있다. 그리고 이것은 곧 남북협력시대의 한반도 평화체제와 동일시 할 수 있으며, 그것은 남

북한협력시대의 한반도 평화정착을 의미한다고 볼 수 있다.

그러면 남북협력시대에 상대적으로의 '한반도 평화체제'의 성격은 어떤 것인가? 먼저 전략적 통합 모델에 기초한 '한반도 평화체제'는 과정이 아니고 상태다.

둘째, '민족공동체통일방안'과 '3단계 통일방안'에서 국가연합이 경제, 사회교류를 중심으로 정치군사적 신뢰구축 장치가 상당히 미약한 수준에서 교류협력의 확대라는 다분히 기능주의적 특징을 보이고 있다.

그러나 전략적 통합에서 말하는 평화체제는 경제·사회적 교류 뿐만 아니라 정치적인 공존과 군사적인 신뢰구축 조치, 예를 들면 상호상멸이 불가능할 정도의 군축과 군비통제를 전제하고 있다. 따라서 이것은 '3단계통일방안'의 2단계인 연방의 수준을, '민족공동체 통일방안'의 남북연합을 넘어 완전통일국가 바로 직전의 단계까지를 상정한 것이다. 따라서 전략적 통합에 기초한 '한반도 평화체제'에서는 남북한의 비대칭적 군비경쟁은 군비통제 및 군축이라는 정치적 해결이 전제되고 있다.

마지막으로 개별 국가의 이념의 자율성을 보장한다. '전략적 통합'은 상태를 전제로 하기 때문에 남북한이 각자 자신의 입장에 맞는 이념-자유주의, 사회주의, 주체사상-을 추구하는 것을 허용한다.

이렇게 규정된 '한반도 평화체제'가 달성되기 위한 조건은 무엇인가?

먼저 남북한의 협력, 즉 남한의 대북온건정책(경제지원 및 군비통제)과 북한의 개혁개방과 더불어 대남 온건정책이 전제되어야 한다. 이것은 상호신뢰를 바탕으로 한 communication과 거래를 증대시키기 위해 절대적으로 필요하기 때문이다.

둘째, 장기적인 시간을 요구한다. 남북한이 신뢰를 구축하기 위하여 남한측이 장기적 안목을 가지고 끈기있는 자세를 가져야 하는데, 그 이유는 북한은 체제성격상 급격한 개혁개방을 단행할 여력이 없고, 대(시민)사회에 대하여 정책의 급진적 전환에 대한 지지를 확보할 가능성이 적기 때문이다.

셋째, 남한이 북한에 대해 개방이나 민주화를 강요해서는 안된다. 북한은 체제의 안정성을 유지하기 위하여 급격한 개방이나 민주화를 단행할 수 없기 때문에 북한에 대해 변화를 강조해서는 안되고 북한 체제 스스로

변화의 이점을 인식하도록 유도하고, 그 과정에서 자연스럽게 개방이나 정권의 성격을 변화시키도록 해야 한다.

넷째, 남북한은 상대를 공격하기에는 불충분할 정도, 그리고 방어하기에는 충분한 정도의 수준으로 군사력을(방어적 충분성)²³⁾ 유지해야 하며, 그것은 현재의 남북한의 비대칭적 군비경쟁이 해결되어야 한다는 것을 의미한다.

다섯째, 주변국의 지지를 확보해야 한다. 한반도는 지리적으로 또 전략적으로 강대국의 이해가 첨예하게 연관된 지역이고, 특히 냉전적 사고를 통한 분단을 경험하고 있기 때문에 주변국의 지지는 절대로 필요하다. 따라서 한반도의 평화체제가 잘 작동하기 위해서는 주변국의 지지는 충분조건으로 작동할 수 있다.

마지막으로 휴전협정의 평화협정으로의 전환이 필요하다. 북한은 휴전협정의 조인자와 당사자 문제로 인하여 평화협정체결에서 남한을 배제하려는 입장을 견지하고 있으나, 평화체제를 구축하기 위해서는 남북한이 중심이 된 평화협정을 맺어야 한다. 그것만이 상태로서의 평화체제가 성립될 수 있기 때문이다.

이와 같은 선결조건이 성숙되면 남북한은 경제교류와 신뢰구축을 동시에 이루고, 평화협정을 체결하고 남북한의 각자의 주권을 보장하는 단계를 통하여 평화체제를 구축하여야 한다.

전략적 통합 모델이 기능주의에서 말하는 과정모델과 다른 점은 이 모델에서는 비정치적 교류협력 뿐만 아니라 정치, 군사 안보분야의 교류협력과 병행되어야 한다는 점이다. 또한 이것이 신기능주의와 다른 것은 통합의 수단으로 제도를 통한 통합이 아닌, 분단국의 정치 지도자의 정책결정에 의한 합의의 통합(통일)이라는 점이다.

이 과정에서 평화체제의 주체세력은 일차적으로 남북한에서 각자 제도적인 합법성을 가지고 있는 정치지도자와 이를 실천적 차원에서 보장할 수 있는 민간차원의 집단이 담당해야 한다. 이것은 북한이 반대해 온 통일

23) 방어적 충분성에 대한 자세한 논의는 “방어적 충분성(NOD)이론과 한반도 안보전략,” 국가전략, 1권, 제2호(1995 가을/겨울), pp. 31-52 참조.

헌법에 따른 남북한 총선거의 한계를 극복하고, 남한이 반대해 온 정당, 사회단체 등을 통한 연석회의의 한계를 극복할 수 있기 때문이다.

이와 같은 과정을 통해 형성된 평화체제는 단일민족국가의 역할이 감소하는 과정에서 국가의 제한된 역할이 전제되지만 남북한 각자 합법적인 지도자와 민간의 협력을 통해, 진정한 평화적 상태로 전환될 것이다. 이것이 바로 '전략적 통합'에 기초한 평화정착이고, 한반도 평화체제라고 할 수 있다.

Ⅲ. 중국의 대한반도 정책

1. 한중수교 이후 중국의 남북한 관계²⁴⁾

중국은 1991년 UN에 남북한이 동시가입한 이후에도 북한을 일방적으로 인정하는 분위기였으나, 적어도 1992년 한중수교 이후 한국에 대한 적극적인 정책을 표명하고 있다.²⁵⁾ 즉 중국은 거시적인 차원에서 대한반도 정책목표로 한반도에서 평화적인 안보환경을 정착시키고, 한반도의 비핵화, 북한에 대한 전통적 지정학적 이익의 확보, 그리고 한중경제 교류를 통한 이익의 극대화로 상징하고, 이에 부합되는 실리적인 차원으로 외교정책을 전환하였다. 이런 점에서 보면, 중국의 대한반도 정책의 평가에서 한중수교가 결정적인 전환점을 형성하였다고 볼 수 있다.

정치적으로는 한국의 외교 다변화와 대북 채널을 제공하였고, 특히 중국위협론의 대두로 인하여 이를 희석시키기 위하여 한국과 최고위급 정치, 군사교류를 단행하고 있다. 경제적으로는 1988년에 32억 달러 정도에 달하던 양국의 무역규모를 1992년에는 63억 7천만 달러,²⁶⁾ 1999년말에는

24) 한중수교 이후 중국의 대한반도 정책에 대해서는 줄고, “강택민 등장 이후 중국의 대한반도 정책과 전망,” 전남대 아시아태평양지역연구소, 『아시아태평양지역연구』, 제2권 1호(1999. 8), pp. 49-65 참조.

25) 중한관계의 발전과정과 내용에 대해서는 劉金質, 張敏秋, 張小明, 『當代中韓關係』 (北京: 中國社會科學出版社, 1998) 참조.

223억 5,200만 달러에 이르게 하였다. 사회문화적으로도 상당한 교류를 단행하여, 이제 양국관계는 '단순수교관계'에서 '전면적 협력관계'로 격상되어 발전하고 있다.

한편 한중수교는 북한에게 상당한 충격이었다. 중국은 문제의 심각성을 고려하여 "한중수교 이후에도 북한과의 선린우호관계는 지속될 것이며, 북한과 맺은 상호원조조약 등 이미 체결된 모든 조약과 협정은 앞으로도 변하지 않을 것이라"고²⁷⁾ 강조하였다. 그러나 한중수교는 혈맹관계, 순치(脣齒)관계에 있었던 북한의 입장을 무시한 것이었고, 이에 대한 북한의 섭섭한 반응은 1993년 1월부터 3월 사이 중국-북한 국경지대에서 42회에 걸친 북한군의 발포 사건²⁸⁾, 그리고 북경발 평양행 중국민항기의 취항 중단과 조선항공 북한 사무소의 기구 축소²⁹⁾ 등으로 나타났다. 이후 양국관계는 가깝지만 먼 나라의 관계를 유지하였다.

그러나 중국은 지속적으로 대북경제 지원은 물론 정치외교적 지원을 하고 있으며, 경제적으로는 구소련 붕괴 이후 대북 교역을 꾸준히 증대시켜 1999년말 현재 3억 7천만달러³⁰⁾ 정도로 북한의 대외교역 1위를 차지하고 있다.

특히 최근에는 동아시아의 신질서와 중국의 역할이라는 점에서 중국은 북한의 전략적 가치를 인정하고 북한과 긴밀한 접촉을 하고 있다. 이것은 미·일의 압력에 대해 효과적으로 대응하려는 측면도 있고, 또 다른 한편으로는 미·일의 공동안보를 통해 나타나는 자본주의 진영에 의한 포위를 우려하여 북한과 사회주의적 연대를 강화하고, 그 과정에서 미·일의 위협으로부터 벗어나고자 하는 의도도 작용한 것이라고 볼 수 있다.

이런 점에서 볼 때 북중관계는 한중수교 이후 전통적으로 북한에 대해 갖고 있던 혈맹관계를 변화시켜 다소 불편한 관계를 유지하였으나, 최근에는 양국관계가 서로의 필요성으로 인하여 개선됨으로써 '전통적인 우호협력관계' 속에서 긍정적으로 발전하고 있다.

26) 국가통계국, 『중국통계연감』 각년호 참조.

27) 『人民日報』, 1992. 8. 24.

28) 이 과정에서는 31명이 부상당했다. 『鏡報』, 1993년 5월호.

29) 『明報』, 1993. 5. 15.

30) 대한무역진흥공사(<http://www.kotra.or.kr>) 북한 자료실.

2. 중국의 대한반도 이중정책: 연속성과 변화의 역동성

한반도정책에 관한 중국의 본심은 무엇인가?

중국은 한반도 상황에 대하여 공식적으로는 한반도의 안정과 평화를 갈망한다고 주장하고 있고, 그와 같은 언술은 중국의 지도부로부터 인민들에 이르기까지 동일하게 나오는 말이다.

그러나 최근 본 연구자는 중국측의 대한반도 담당 전문가와의 면담을³¹⁾ 통하여 중국이 한반도에 대하여 가지고 있는 다음과 같은 입장을 확인할 수 있었다. 이것이 최고 지도부의 결정은 아니지만, 적어도 최고 정책결정자에게 정책결정을 위한 보고서라는 점을 감안한다면, 중국의 대한반도 정책의 방향을 가늠할 수 있을 것이다.

먼저 중국은 남한으로 하여금 북한과의 관계를 개선하고, 한반도의 평화와 안정을 확보하기 위하여 다음과 같은 정책 제안을 제시하였다. 즉 선이후난(先易後難), 선경후정(先經後政), 선민후관(先民後官), 선급후득(先給後得), 그리고 마지막으로 선거후래(先去後來) 등이다.

선이후난은 남북관계에 있어 쉬운 것을 먼저하고 어려운 것은 나중에 토론한다는 것이다. 선경후정은 먼저 경제적인 것으로 남북관계를 개선·유지하고, 나중에 정치적인 문제를 접근한다는 것이다. 선민후관은 남북관계 개선을 위하여 민간인 접촉을 우선하고 나중에 관료나 정치인들의 접촉을 통하여 양국관계를 해결할 것을 조언하고 있다. 선급후득은 먼저 북한에게 남한이 제공할 수 있는 모든 것을 주고, 나중에 북한으로부터 받는 것이 양국관계를 위하여 바람직하다는 것을 말하고 있다. 마지막으로 선거후래의 경우는 북한에게 먼저 보내거나, 가고, 나중에 북한의 물자나 인사, 그리고 정책적 변화를 받으라는 것을 의미한다.

남북관계에 대한 중국이 남한에게 주는 조언은 남한의 절대적인 양보와 장기적 접근 제시하는 것이라고 볼 수 있다. 이와 같은 조언의 진의는 파악할 수 없지만, 남북관계 개선을 위한 차원에서는 상당히 의미있는 것으로 받아들일 수 있다.

31) 이것은 본 연구자가 1999년 3월말부터 4월 초까지 중국에서 익명을 요구한 대한반도 전문가들과의 면담과정에서 발견한 사실임.

그러나 남북관계에 있어 중국이 북한에게 주는 조언은 차원이 다르게 나타나고 있다. 즉 남한에게 주는 조언과 달리 북한에게는 분단을 고착시키고, 현재와 같은 '보이지 않는 손'에 의한 정책결정, 그리고 '예측불가능한 정책집행'을 지속하라는 의미가 담긴 조언을 하고 있다.

중국이 북한에게는 전즉전패(戰則戰敗), 화즉화패(和則和敗), 부전불화(不戰不和), 그리고 불승불패(不勝不敗)의 전략을 제시하고 있다.

전즉전패란 남한과 전쟁(물리적인 전쟁을 포함한 다양한 의미의 갈등을 의미)을 하면 곧 패하게 된다. 화즉화패는 남한과 어떠한 협력이나 화해의 과정도 실패하게 되어있음을 말한다. 부전불화는 앞의 이유로 인하여 싸움도 하지 말고, 어떤 화해나 협상도 하지 말아야 승리도 패배도 아닌 최소한의 입지를 확보할 수 있다는 불패를 제시하고 있다.

북한에 대한 중국의 제안은 적어도 남북관계의 개선이라는 차원 보다는 현상태를 유지하는 것이 북한에게 가장 유리하고, 그것이 궁극적으로는 중국에게 유리한 것이라는 점을 시사하고 있다.

결국 중국은 이와 같은 대한반도 이중정책을 통하여, 자국의 이익을 최대화하면서 한반도에서 중국의 영향력을 극대화하려는 의도를 가지고 있다고 볼 수 있다. 이와 같은 중국의 대한반도 이중정책은 적어도 개혁·개방 이후 줄곧 유지하고 있다. 이런 사실은 어떤 점에서 본다면 중국이 과거 이념 중심적 정책에서 탈피하여 실리를 확보하는 전략으로 전환한 측면이 있다고 볼 수 있다.

그러나 한반도 분단을 이용하여 중국의 정치적 위상을 높이고, 경제적 실리를 확보하려는 정책은 등소평 정권 등장 이후 지속되는 정책이라고 할 수 있다. 따라서 이와 같은 점에서 본다면 중국은 외형적으로 와는 다르게 한반도 통일에 대해 적극적이지도 않고, 지극히 소극적이며, 오히려 분단의 지속을 원하고 있다고 볼 수도 있다. 이것 또한 중국의 정책적 일관성을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

그러나 중국은 한중수교 이후 대한반도 관계에서 중국 대외관계의 주변적 요인인 중국위협론, 중화경제권의 부상, 그리고 동아시아 신질서 구축 과정에서 중국의 위상을 증대시키고 자국의 이익을 극대화하기 위하여 한국과 과거와 다른 현실주의적 관계를 우선시하게 되었다.

그리고 북한과의 관계에 있어서도 중국 대외정책의 환경적 요인들로 인해 북중관계의 변화를 가져왔다. 단지 어떠한 부분이 과거 마르크스·레닌주의와 모택동주의적 외교라는 이념에 바탕한 외교가 현실주의 외교로 전환시키는데 결정적인 역할을 하였다고 단정할 수 없지만 양국관계가 탈냉전을 거치는 지난 몇 년 동안에 전자에서 후자로 전환된 것은 분명한 사실이다.

그러나 최근에 와서 비록 이데올로기적인 측면에 기인한 것만은 아니지만, 중국이 북한과의 관계를 강화하려는 움직임이 나타나고 있다는 점에 대해서는 주목할 필요가 있다. 중소분쟁의 경험은 북한이 철저하게 독립적이고 자주적인 차원에서 중국과 소련을 잘 이용하였고, 그 과정에서 중국이 북한과 긴밀한 관계를 유지하려던 점을 상기시킨다. 탈냉전 이후 중미간의 갈등이 자주 나타나고, 북한과 미국의 접촉이 빈번해지면서 북한의 외교적 자율성이 증대하고 있다는 것을 볼 수 있다. 따라서 중미간의 갈등을 경험하고 있는 중국은 북한을 어떻게 처리할 것인가에 대해 많은 고민을 하고 있다. 이런 점에서 북중관계는 현실주의적 입장에서만 운영되는 것은 아니고 실리와 이념이 동시에 작용하는 복합적인 관계라고 볼 수 있다.

결국 중국은 등소평 정권의 등장 이후, 특히 강택민 정권의 등장과 더불어 대한반도 정책에서 과거와 같은 이데올로기에 근거한 외교정책을 결정하고 집행하는데 한계를 가지고, 현실주의적인 외교정책으로 전환하고 있고, 이런 점에서 본다면 중국의 대한반도 정책은 변화와 연속성이라는 두 변수를 역동적으로 운영하면서 대외정책을 전개하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 이와 같은 중국의 정책성향이 그대로 현실화되기에는 한계가 있는 것도 사실이다. 즉 중국이 비록 앞에서 분석한 바와 같은 이중적인 대한반도 정책을 수행한다고 해서 중국과 한국, 중국과 북한의 관계가 중국의 의도한 대로 움직여진다고 볼 수 없다. 그것은 삼국간의 쌍무관계가 제국주의와 식민지 관계도 아니고, 각국의 국내적 고려사항들, 그리고 양국간의 관계를 외부적으로 규정해 주는 국제적인 변수 등이 복잡하게 얽혀 있기 때문이다.

한중관계는 물론이고 북중관계에 영향을 미치는 양국간 촉진요인과 제한 요인이 존재하고 이들 관계에 영향을 미치는 미국, 일본 등 국제적인 여건이 있다.

한중관계를 긍정적인 방향으로 촉진하는 요인으로는 중국에게는 한국과의 경제교류, 한반도의 안정, 중국의 대외관계(중국위협론)가, 그리고 한국에게도 경제성장, 남북관계 개선을 위한 채널, 한반도 안정에의 기여자라는 측면이 있다. 그러나 한중관계를 제한하는 요인으로 중국에게는 북한 변수가 있고 남한에게는 미국변수와 대북 강경론, 그리고 경쟁적 관계에 있는 경제부분의 반대 등이다.

한편 북중관계의 촉진요인으로 중국에게는 북한의 군사·안보적인 전략적 가치, 경제성장 우선정책, 중국 대외관계(특히, 대미관계) 고려사항, 그리고 북한에게는 경제난, 대미, 남한 관계, 중국의 군사적 필요성 등이다. 양국관계를 제한하는 요인으로 중국에게는 미국, 러시아, 한국변수와 지속적 경제성장, 강택민 후계체제 공고화, 중앙과 지방의 분권화 등이며, 북한에게는 북한의 외교적 자율성 신장, 북한의 대미, 일관계 호전, 북한의 정치엘리트들 사이의 권력 투쟁 가능성 등이다.

결국 중국의 대한반도 정책은 한중 양국간 협력적 동반자 관계, 북중 양국간 전통적 우호협력관계라는 추상적인 외교관계를 토대로 구체적이고 단기적인 국가이익에 집착하는 현실주의적 외교를 병행하는 정책을 유지할 것이다.

3. 남북정상회담에 대한 중국의 입장

남북정상회담을 전후하여 한반도에서 중국의 영향력이 강화되었다는 평가가 지배적이다.³²⁾ 그 근거로는 한반도를 둘러싼 다양한 변화가 감지되

32) 남북정상회담을 계기로 중국의 대한반도 영향력이 증대되었다는 주장은 *Washington Post*, July 28, 2000, "U.S. Hustling to a New Beat in Asia"; Scott Snyder, "Beijing at Center Stage or Upstaged by the Two Kims?," *Comparative Connections* (An E-Journal by Pacific Forum CSIS), 2nd Quarter 2000; 박두복, "남북정상회담 이후 중국·북한관계 전망," 『국제문제』 2000년 9월호, pp. 14-23; 김영화, "남북정상회담 이후 한·중관계 전망과 한국의 중국정책," 아태평화재단 정책연구시리즈 00-01

고 있다는 점이다. 우선 정상회담 직전에 김정일이 비공식으로 중국을 방문하였으며 중국이 정상회담에 모종의 역할을 한 것으로 평가되고 있다는 점이다. 둘째, 남북채널의 개설로 한반도 문제에 대한 미국의 주도권이 상대적으로 손상되었다는 점이다. 셋째, 한미간의 긴밀한 협의와 공조 하에 남북정상회담이 진행되었으나 한반도문제에 대한 북미일변도의 채널에 남북채널이 추가됨에 따라 한반도문제 해결의 채널이 다원화되었다는 점이다. 그리고 마지막으로 남북관계의 전반적 개선으로 인해 미군의 한국주둔 명분이 흔들리고 있다는 점 등이다.

이러한 변화에 입각해서 중국은 남북한과의 지리적 근접성, 역사적 관계, 남북한 교차승인 등의 조건에 힘입어 남북정상회담을 한반도 영향력 증대를 도모하는 계기로 삼으려하고 있다. 중국은 현재 구소련의 붕괴로 인해 러시아의 동북아지역 영향력 약화가 첫째, 미국 영향력 극대화에 의한 동북아질서재편, 둘째, 일본이 동북아 및 한반도에서 미·일동맹이나 미국의 원격조정을 통한 세력확대, 셋째, 동북아 질서와 한반도의 평화문제에 중국의 영향력 확대 등을 놓고 고민과 더불어 전략적 차원의 정책과 진로를 모색하고 있다.

이러한 차원에서 보면 중국의 한반도정책은 대동북아전략, 특히 대미일 전략의 일환으로 추진하는 과정에서 자국의 이익을 취하려는 고전적 현실주의 전략을 구사하고 있다. 중국이 남북정상회담을 고무하고 지지한 것도 미일세력의 확대를 견제하고 남북간에 중재자 역할과 한반도에서의 지배적 세력행사를 위한 면이 강하다.³³⁾

남북정상회담에 대해 지난 6월 15일 신화통신(新華通信)은 김대중 대통령과 김정일 국방위원장이 예상을 벗어난 장시간의 회담을 통해 남북한 화해와 자주적 평화통일, 긴장완화, 이산가족 상봉, 교류확대 등에 합의했다고 전하고, 한반도에 새로운 평화무드가 조성되고 있다고 보도했다.

남북정상회담에 대한 중국의 공식적인 입장은 일차적으로 남북정상회담이 한반도의 평화와 안정을 가져온 것으로 이에 대해 중국은 환영하고, 과

(2000년 9월), p. 14.

33) 안병준, “중국의 동서 및 한반도시각,” 『남북한정상회담 이후의 동북아정세와 한국의 대응전략』, 아태정책연구원, 2000. 7, p. 17.

거와 같이 한반도에서 평화와 안정이 확보되길 바란다는 것이다. 중국은 이런 입장을 남북정상회담 이후 현재까지 줄곧 강조하고 있다. 특히 브루나이에서 열린 제8차 APEC회의의 비공식 수뇌회담에서 중국의 강택민 주석은 최근 한반도에서 긍정적인 변화는 한민족에게 기본적으로 이익을 주고 있으며, 한반도와 주변 지역의 평화와 안정에 기여할 것이라고 주장하였다. 특히 그는 이 회담에서 그는 한반도에서 중국의 입장은 불변이고, 중국은 한반도에서 평화와 안정에 기여하는 쪽으로 긍정적인 태도를 견지할 것이며, 한반도에서 평화가 유지되는 것을 지속적으로 지지한다고³⁴⁾ 표명하였다.

중국은 장관급회담, 이산가족 상봉, 그리고 국방장관회담에 대해서도 유사한 논평을 내고 있고, 특히 국방장관 회담에 대해서는 정상회담 이후 가장 중요한 접촉이었다고³⁵⁾ 평가하고 있다. 결국 중국은 남북정상회담에 대해 긍정적으로 평가하면서 한반도에서 평화와 안정을 추구하려는 자신의 노력이 실현되었음을 간접적으로 강조하고 있다.

이런 점에서 남북정상회담 이후 중국이 가장 유리한 고지를 차지했다. 지난 5월말에 중국이 동맹관계를 유지하고 있는 유일한 국가인 북한의 김정일 국방위원장을 북경에 초청하여 남북화해를 강하게 종용한 뒤 중국은 남북간에 중재자 역할을 추구하면서 최대한의 영향력을 확보하게 되었다.³⁶⁾

결국 중국은 한편 한반도 평화체제에 대해, 한반도에서는 평화적 방법에 의한 대화와 협력을 강조하는 기존의 현상유지 정책을 견지하면서, 다른 한편 한반도의 평화체제와 남북관계개선에 주도적 역할을 수행하려는 노력을 하고 있다.

그런데 문제는 이와 같은 중국의 입장을 외형적으로는 큰 문제가 없는 것으로 볼 수 있지만, 실제에 있어서는 한반도의 평화정착화 문제를 남북 당사자 역할에만 맡기지 않겠다는 의지를 표명한 것이며, 보다 넓은 의미에서는 미국과 일본의 한반도 및 동북아 지역에서 영향력을 확대하려는

34) 『人民日報』, 2000. 11.16.

35) 『人民日報』, 2000. 9. 25.

36) 안병준, “한반도 평화과정과 4강외교,” 『계간 사상』, 2000 가을호, p. 23.

의도에 대한 견제정책의 의미로 볼 수 있다.

따라서 중국은 남북정상회담을 자신이 한반도 문제에 대해 과거와 같이 적극적으로 개입할 수 있는 기회로 포착했다고 볼 수 있으며, 이런 점에서 본다면 중국이 남북정상회담 이후 한반도 평화체제 구축과정에서 중요한 역할을 할 수 있다는 의미를 가지고 있다.

IV. 한반도 평화체제에 형성을 위한 한중관계 제언

앞에서 필자는 남북정상회담 이후의 '한반도 평화체제'를 통일의 한 과정이 아닌 통일과 같이 하나의 상태(목표)로 상정하였다. 그리고 새로운 '한반도 평화체제'는 전략적 통합에 입각하여 정책결정기구가 둘 이상으로, 개별국가들이 독립과 자율성을 가지면서 평화적인 분쟁해결의 과정을 갖는, 다시 말하면 통합된 국가가 존재하지 않고, 개별국가의 주권이 소멸되지 않더라도 국가간 분쟁이나 전쟁이 소멸된 상태를 의미한다고 설명하였다. 그리고 이에 기초한 한반도 평화체제가 형성되기 위한 조건으로 몇 가지를 상정했는데, 남북한 당사자의 노력을 제외하면 주변국의 지지 확보와 정전협정의 평화협정 전환의 문제를 상당히 중요한 것으로 지적하였다.

따라서 여기서는 주변국의 지지확보와 평화협정 체결문제와 연관된 중국의 역할과 더불어, 이를 위한 몇 가지 정책 제안을 제시할 것이다.

첫째 한반도 평화체제 구축과정에서 주변국의 지지를 확보한다는 점에서 우리는 중국이 북중관계에서 대북 영향력을 최소한 현재 수준을 유지하도록 권고할 필요가 있다.

우리는 한중관계를 평가하면서 중국의 정경분리 정책이나 대한반도 이중정책을 비판하는 경우가 종종 있다. 필자도 어떤 측면에서는 이 점을 비판하고 있다. 그러나 좀더 엄격하게 이 문제에 접근하면, 우리는 중국의 이런 정책에 대해 일정한 수준에서 허용할 필요도 있다. 그 이유는 만약 중국이 이런 정책을 수행하지 않는다면, 제한된 대북채널만을 가지고 있는 우리에게 북한문제를 해결하는데 한계를 가질 수 밖에 없다. 따라서 중국의 이와 같은 정책성향은 남한의 대중국정책에 따라 북한에 대한 일종의

레버리지로 작용할 수 있고, 그 과정에서 대북문제 해결의 또 다른 채널을 확보할 수 있기 때문이다. 다른 하나는 우리의 대중 영향력이 중국의 대외 정책을 변화시킬 수 없는 한계를 가지고 있기 때문이다. 단지 북중관계가 현재보다 악화되거나 더욱 긴밀하게 발전되지 않도록 하는 외교적 노력은 필요하다.

다음으로 한반도 평화체제 구축을 위하여 중국과는 제한적인 외교적 다원화를 촉진할 필요가 있다. 우리는 그동안 한반도 문제에 대해 중국의 역할을 인정하면서도 우리의 외교적 역량으로 인하여 미국에 의존적인 정책을 유지하였다.

그러나 앞으로는 한미공조 체제를 기본으로 하지만, 미국과 심각한 마찰을 겪지 않는 수준에서 제한적인 외교적 다원화를 통하여 한반도 평화체제를 구축하여야 한다. 예를들면 정치적 차원에서는 중국과 북한변수로 인하여 어느 정도 일정한 수준에서 관계를 유지하여야 하지만 아래에서 논의될 군사적 차원에서 인적 교류의 증대와 대규모 군사훈련의 통보 및 참관을 통한 양국간 이해의 폭을 넓힐 수 있다.

한반도 평화체제를 구축하기 위한 주변국 지지를 위한 세 번째 방안으로 동북아 다자간 안보협력체의 형성과 발전을 들 수 있다.

‘국민의 정부’는 김영삼 정부가 주장한 정통 현실주의, 보수주의적 안보 전략이 새로운 시대에 맞지 않는다고 인식하고, 탈냉전과 세계화 시대에 ‘화해와 협력의 세계’ 논리가 동북아와 한반도에 적용될 수 있으며, 또 적용해야 한다는 평화주의적 접근 시각과 화해와 협력적 안보 정세관에³⁷⁾ 기초하여 안보정책을 변화시키고 있다. 그것의 구체적 표현이 6자회담이고, 이것은 한반도에서 안정을 유지하기 위한 전략적 동맹이나 제휴의 성격을 띠고 있다.

특히 이 과정에서 중국은 중요한 행위자의 하나로 될 수 있기 때문에, 중국과 다양한 형태의 관계를 확보하는 것이 필요하다.³⁸⁾ 예를들면 대규

37) 이러한 정세관과 위협평가 방법의 수정은 국민의 정부가 대북한 자신감과 한국 안보정책의 미래지향성을 강조하는데서 기인한다고 볼 수 있다.

38) 중국도 동북아에서 미국의 역량강화, 일본의 군비증강, 그에 따른 남북한의 군비경쟁의 가능성 등으로 인하여 동북아지역의 군사적 균형문제에 상당히 큰 관심을 가지고 있다는 점이 확인되고 있어(李宗, “對世界格局多極化的幾種豫測”, 林利民,

모 군사훈련의 사전 통보 및 참관, 지금 진행되고 있는 고위급 군인사의 교류와 동시에 하급자들의 인적 교류 확대, 안보관련 민관합동 회의체 구성을 통한 한반도 긴장완화에의 기여, 동아시아 긴장완화를 위하여 한국을 포함한 동북아 지역국가들의 군축 논의 등이 있다. 이런 일련의 정책을 통하여 한반도 평화체제 구축을 앞당길 수 있다.

한반도 평화체제 구축을 위한 주변국 지지획득의 마지막 방안으로 동북아 경제공동체를 통한 협조체제 강화를 모색할 수 있다. 1999년말 현재 중국과 한국, 일본, 북한의 무역액 888억 8,900만 달러로³⁹⁾ 중국의 대아시아 무역의 86.6%, 그리고 중국의 전체 무역액의 45.6%를 차지하고 있고, 남북한, 일본, 중국 등 4개국의 전체교역액은 1292억 600만 달러로 4개국이 경제공동체를 형성했을 경우 단순하게 4개국의 교역 규모를 넘어 시너지 효과를 발휘할 수 있기 때문에 국제적인 차원에서 막강한 영향력을 행사할 수 있다.

이와 같이 동북아 경제공동체가 형성된다면 경제적인 측면에서 막대한 이익을 창출할 수 있다. 그런데 이와 같은 이익의 근거는 동북아에서 안정이 확보되어야 한다는 전제가 있고, 그 경우 한반도의 평화와 안정의 확보가 필수적이다. 이런 점에서 본다면 동북아 경제공동체의 형성과 발전도 한반도 평화체제 형성을 위하여 상당히 중요한 주변적 요인으로 작용한다고 볼 수 있다.⁴⁰⁾

한편 전략적 통합 모델에 기초한 '한반도 평화체제'와 연관지어 중국의 역할을 기대할 수 있는 또 다른 분야가 정전협정을 평화협정으로 전환하는 문제라고 볼 수 있다.

최근에 추진되고 있는 평화협정의 문제는 남북한 양측이 최근에 와서는

“未來十年周邊安全環境的變化,” 『瞭望』, 第21期(2000.5.22), pp. 14-16, pp. 17-18.) 동북아 다자간안보협력체제의 중국의 유인은 가능성이 높다.

39) 중국과 일본의 교역액은 중국대외경제무역합작부 통계(<http://www.moftec.gov.cn>), 중국과 한국, 남북한 교역은 한국무역진흥공사(<http://www.kotra.or.kr>), 일본과 한국의 교역액은 대외경제정책연구원(<http://www.kiep.or.kr>) 참조.

40) 중국도 한중 양국간의 경제협력이 양국의 발전은 물론 동아시아 발전에도 기여할 것이라는 입장을 견지하고 있다. 高浩榮, “推動中韓關係進一步發展,” 『瞭望』, 第42期(2000.10.16), p. 55.

평화협정을 체결하는 것에 대해 뜻을 같이 하고 있으나, 평화협정 체결의 당사자 문제, 평화협정 체결의 시기의 문제, 평화협정과 주한미군의 철수 문제⁴¹⁾ 등 세 사항이 핵심적인 요인으로 작용하고 있다. 이 문제는 북한의 의지에 따라 다르게 결정될 수 있는 부분이다.

그러면 평화협정에 대한 우리의 대안은 어떤 것이 있으며, 현 시점에서 어떤 것이 가장 바람직하고, 실현 가능성이 큰 것인가? 평화협정을 체결하는데 있어서 가장 이상적인 것은 '한반도 문제의 한반도화'라는 입장에서 남북한 당사자 간의 체결이라고 할 수 있다. 그러나 이것에 대해서는 북한이 반대를 하고 있고, 다른 한편으로는 국제적 보장 및 합의를 결여할 가능성이 있기 때문에 문제가 있다.

따라서 실현가능한 것으로는 남북한 및 중국과 미국을 포함한 평화협정의 체결, 남북한 및 미국의 3자간의 평화협정 체결, 미국이 북한에게 안전보장을 약속하고 남북한 사이에 협정을 체결하는 방안 등이다.

이 중에서도 가장 바람직하고 실현가능성이 높은 것은 첫번째 대안이라고 할 수 있다. 왜냐하면 이 대안은 한국전의 모든 교전국과 한반도 주변의 강대국, 북한이 고집하고 있는 미국의 참여보장, 그리고 북한의 혈맹이라고 하는 중국의 참여를 가능하게 하는 것이기 때문에 남북한과 미국, 중국을 포함하는 4자간의 평화협정 체결이 가장 실현가능성이 있기 때문이다. 이런 점에서 본다면 한반도 평화협정 체결과정에서 중국의 역할은 상당히 중요한데, 실질적으로 평화협정을 체결하는 수단으로 4자회담을 생각할 수 있다. 따라서 4자회담을 우리에게 유리하게 진행시키는 것이 중요하고, 이 때 중국을 적극적으로 유인하는 것이 필요하다.

다시 말하면 남북한이 주체적 지위에 있다는 전제하에서 주변국, 특히 중국의 지지는 우리에게 한반도 평화체제 형성에 기여를 할 수 있다. 지금까지의 4자회담은 각국의 입장만을 개진하는 의미없는 회담이었다. 남한의 적극적인 자세 이외에 북한이나 미국, 중국은 이에 대해 소극적으로 임해온 것이 사실이다. 따라서 향후의 4자회담은 내용적인 측면에서 한반도 평화체제를 구축하는 과정에서 진정한 기여를 할 수 있도록 노력하여야

41) 휴전협정의 평화협정으로의 전환에 대해서는 줄고, “한반도 휴전협정의 본질과 문제점,” 고려대 평화연구소, 『평화연구』, 제5호(1996), pp. 134-141.

한다. 즉, 한반도에서 이루어지는 4자회담은 각국의 입장을 표출하는 독창(獨唱)의 무대가 아니라 4개국이 협연하는 조화로운 4중주로 변화되어야 한다.

미국은 4자회담을 통해 한국과 어느 정도 긴밀한 관계를 유지하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 중국은 아직도 미온적인 입장만을 보이고 있다. 따라서 우리는 중국의 적극적인 지원이나 지지를 확보하는 방향으로 정책을 전개하여야 한다.

예를들면 4자회담을 통한 한반도의 평화정착은 중국이 경제성장을 지속할 수 있는 주변적 상황을 마련한다는 논리를 적극적으로 인식시킬 필요가 있다. 또 4자회담에 대해 중국이 적극적으로 임할 경우 한반도 문제에 대한 중국의 지위를 제고하고 이를 통하여 동아시아 지역에서 중국이 미국과 대등한 지위를 확보할 수 있는 기회를 제공할 수 있다는 점을 주장하여야 한다. 또한 4자회담에서 중국이 한국의 입장에 동의할 경우, 향후 동아시아 신질서를 둘러싼 국제적인 문제에서 한국과 긴밀한 협조체제를 유지할 수 있다는 점을 주장하여야 한다. 결국 중국과 정치·외교적인 노력과 더불어 군사적인 협력과 경제교류와 협력의 확대를 생각할 수 있다. 이와 같은 몇가지 정책수행은 4자회담의 활성화는 물론 4자회담을 통한 한중관계의 긍정적 발전에 상당한 기여를 할 수 있다.

이상의 논의에서 필자는 남북정상회담 이후 한반도 평화체제는 기존의 논의들과 달리 이것을 하나의 상태로 규정하고, 그 과정에서 주변국의 지지확보가 중요하다는 인식하에 중국의 역할을 살펴보았다.

결론적으로 한반도 평화체제는 남북한이 중심이 되는 '한반도 문제의 한반도화'에 기초해야 하지만, '한반도 문제의 국제화'라는 요인이 동시에 이루어져야 한다는 인식을 가지고, 이 과정에서 중국의 역할이 상당히 중요하며, 이를 위하여 중국과 다각적인 관계를 통하여 한반도 평화체제를 구축해 나가야 한다고 생각한다.