

노무현 정부의 평화변영정책: 전망 및 과제

조민 (통일연구원 선임연구위원)

◆ 논문 요약 ◆

국제정세와 남북관계는 남북 정상회담을 이루어냈던 시기와는 전혀 다른 상황에 봉착하였다. '9.11' 테러 이후 동북아 및 한반도 정세는 구조적으로 달라졌으며, 우리의 주도적 역할은 제한적일 수밖에 없는 조건에서 대북정책의 패러다임의 변화를 고려하지 않을 수 없는 상황을 맞이하였다. 본고는 이러한 문제의식을 전제로 평화변영정책의 전망과 함께 향후 추진과정에서 제기될 과제들을 짚어보고자 했다. 평화변영정책의 체계와 추진전략을 살펴보기 위해서 먼저, 평화변영정책은 김대중 정부의 화해협력정책의 '창조적 계승'이라는 전제에서 햇볕정책의 의의와 한계를 검토하였다. 평화변영정책의 추진전략을 크게 네 측면에서 제시하였다. 첫째, 평화변영정책의 추진원칙은 상징적·포괄적 수준에서 제시되는 것이 바람직하며, 둘째, 남북한 평화협정과 동북아 평화협력체 추진을 적극 추구해야 함을 제안하였다. 셋째, 한·미 동맹관계는 새롭게 정립될 필요가 있다는 인식 하에, 한국과 미국간 미래지향적 발전을 모색해 나가는 과정 속에서 양

국의 공동이익의 지표를 창출해야 하는 과제를 부각시키고자 했다. 그리고 넷째, 자주와 국가이익의 조화를 강조하면서, 참된 자주는 국제사회의 협력과 협조 속에서 국가이익을 증대시킬 수 있는 의지와 실천능력으로 파악하였다.

우리는 미국의 세계패권전략의 성격과 내용에 대한 이해를 전제로 미국의 동북아 및 한반도정책을 창조적으로 활용하는 방안을 모색해야 한다. 더 이상 세계사와 국제정세의 흐름과 조화되기 어려운 방향으로 나아갈 수는 없다. 민주주의와 인권 등 문명사회의 보편적 규범을 외면할 수밖에 없는 수령국가체제의 본질과 북한체제의 반도덕성, 그리고 '자력'에 의한 개혁개방을 기대하기 어려운 북한체제의 한계에 대한 명확한 인식에 기반한 대북·통일정책의 수립이 절박하게 요구되는 상황이다. 지금 우리에게서 한반도 평화와 변영을 추구하는 것과 함께, 동포애에 바탕한 민족문제에 대한 책임의식을 전제로 문명사회의 보편적 가치와 규범을 추구하는 대북·통일정책을 수립하고 추진해 나가야 하는 과제가 제기되고 있다.

I. 서론: 새 시대의 좌표

한반도의 평화와 한민족의 통일은 다시 21세기의 민족사적 과제로 넘어

왔다. 한반도 분단체제를 낳았던 세계적 냉전체제는 이미 역사 지평 저 너머로 사라진지 오래지만 아직도 한반도에는 낡은 이념의 그림자가 드리워져 있다. 이를테면 민족시간이 세계시간을 따라가지 못하는 ‘역사적 지체’(historical retard) 현상을 극복하지 못한 상태이다.

노무현 대통령의 「참여정부」는 반세기 이상 지속되어온 분단의 폐해를 떨쳐내고 한반도의 평화와 민족의 번영을 추구하는 시대적 소임을 안고 출범했다. 이에 노무현 정부는 한반도의 평화를 통한 민족의 번영을 추구하며, 공동 번영을 통한 평화 구축의 논리로서 ‘평화번영정책’을 제시하였다. 그러나 한반도에서의 전쟁 방지와 평화정착을 향한 평화프로세스 앞에는 많은 난관이 가로놓여 있다.

국제정세와 남북관계는 남북 정상회담을 이루어냈던 시기와는 전혀 다른 상황에 봉착하였다. ‘9·11’ 테러 이후 동북아 및 한반도 정세는 구조적으로 달라졌으며, 우리의 주도적 역할은 제한적일 수밖에 없는 조건에서 대북정책의 패러다임의 변화를 고려하지 않을 수 없는 상황을 맞이하였다.

본고는 이러한 문제의식을 전제로 평화번영정책의 전망과 함께 향후 추진과정에서 제기될 과제들을 짚어보고자 했다. 평화번영정책의 체계와 추진전략을 살펴보기 위해서 먼저, 평화번영정책은 김대중 정부의 화해협력정책의 ‘창조적 계승’이라는 전제에서 햇볕정책의 의의와 한계를 검토하였다. 평화번영정책의 추진전략을 크게 네 측면에서 제시하였다. 첫째, 평화번영정책의 추진원칙은 상징적·포괄적 수준에서 제시되는 것이 바람직하며, 둘째, 남북한 평화협정과 동북아 평화협력체 추진을 적극 추구해야 함을 제안하였다. 셋째, 한·미 동맹관계는 새롭게 정립될 필요가 있다는 인식 하에, 한국과 미국간 미래지향적 발전을 모색해나가는 과정 속에서 양국의 공동이익의 지표를 창출해야 하는 과제를 부각시키고자 했다. 그리고 넷째, 자주와 국가이익의 조화를 강조하면서, 참된 자주는 국제사회의 협력과 협조 속에서 국가이익을 증대시킬 수 있는 의지와 실천능력으로 파악하였다.

통일문제는 대개 북한 변수, 국제관계 그리고 남한 국내여론의 세 차원의 문제틀 속에서 접근될 수 있다. 여기서 필자는 북한 변수에 대한 새로운 인식을 촉구할 필요가 있다고 본다. 북한체제의 성격을 문제삼지 않았

던 햇볕정책의 관용의 정신은 당시의 상황에 비추어 충분히 긍정될 수 있다. 그러나 한반도의 평화와 번영의 과제는 북한 변수와 불가분적인 관련을 지닌다. 따라서 북한의 딜레마가 외적요인인가, 체제모순인가 하는 문제는 깊이있게 해명되어야 할 사안이다. 한겨레의 일원으로서 우리는 누구나 민족 문제를 냉철하고 합리적으로 바라보는 데 익숙하지 않다 여기에 다 민족의 수난사로 인해 흔히 한반도에 미치는 외적 규정력을 배타적·반외세 논리로 접근하는 경향성을 보여왔다. 말하자면 통일문제에 있어서 ‘민족’과 국제관계의 특수 형태인 ‘외세’와의 착종된 인식은 쉽사리 극복되기 어려웠다. 마지막 결론 부분에서 미국중심의 세계질서 재편과정에서 신보수주의의 신념체계와 전략에 대한 이해와 그에 대한 우리의 입장을 환기시켰다. 우리는 지금 어디에 서 있는가. 이제 새시대의 좌표를 확인하는 작업부터 검토해 나가야 할 때이다.

II. 평화변영정책 체계 및 추진전략

1. 체계: 평화와 번영의 지평확대

평화변영정책은 「참여정부」의 출범과 함께 노무현 대통령의 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 한반도 평화발전의 기본구상으로 제시되었다 이는 한반도의 평화증진과 남북 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반조성 및 동북아 경제중심국가로의 발전의 토대마련을 위한 전략적 구상이라 할 수 있다.¹⁾

평화변영정책의 목표는 ‘한반도 평화증진’과 ‘공동번영 추구’에 있다. 여기서 공동번영은 남북한 공동번영과 동북아 공동번영의 불가분적·동시적 추구를 지향한다. 이러한 평화변영정책의 4가지 추진원칙은 다음과 같다. 첫째는, ‘대화를 통한 문제 해결’의 원칙이다. 한반도의 모든 갈등과 위기는 대화를 통하여 평화적으로 해결되어야 하며, 한민족의 공멸을 가져올 수 있는 어떠한 형태의 전쟁도 반대한다는 입장이다. 둘째는 ‘상호 신뢰 우선과 호혜주의’ 원칙을 들 수 있다. 이는 상호신뢰는 남북관계 뿐만 아

1) 노무현 대통령 취임사, 2003. 2. 25.

나라 동북아 역내국가들의 협력을 증대시키는 기반이며, 이를 통해 관련국들의 동등한 관계에서 서로 이익을 얻을 수 있는 호혜주의가 가능해지기 때문이다. 셋째, ‘남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력’으로, 이는 한반도 평화체제 구축과 남북경제공동체 형성과정에서 남북한 당사자의 이해가 반영될 수 있는 국제협력 추진입장을 천명한 것이라 할 수 있다. 마지막 넷째, ‘국민과 함께하는 정책’을 추진원칙으로 삼았다. 「참여정부」는 대북·통일정책 수립과 추진과정에서 국민참여를 촉진하고 이 과정을 통해 형성된 국민적 합의를 바탕으로 정책을 추진해 나가겠다는 원칙을 밝혔다²⁾

평화변영정책의 특징은 첫째, 통일·외교·국방정책 전반을 포괄하는 개념이며, 둘째, 안보적 측면의 ‘평화’와 경제적 측면의 ‘번영’의 균형을 강조하고 있다. 즉, 화해와 신뢰구축을 통해 평화를 정착시키고, 협력을 통해 남북한 공동 번영을 추구하는 균형전략이라 할 수 있다. 셋째, 한반도를 넘어 동북아의 평화와 공동번영을 추구하는 정책이다. 최근 핵·미사일 문제, 경제위기 문제 등에서 보는 것처럼 현재의 북한 문제는 한국만의 관심 사항을 넘어서 국제화되고 있는 상황에서 우리의 대북정책도 남북관계 수준을 넘어 동북아지역의 평화와 공동번영의 구도 속에서 접근해야 할 필요성이 부각되었다. 마지막 넷째로, 국민 참여와 합의 형성 등 내적인 기반 조성을 강조하고 있는 점을 들 수 있다.

대북정책 차원에서 평화변영정책의 요체는 남북 화해상태를 평화체제로 제도화시키고 협력관계를 더욱 강화하여 한층 높은 차원의 공동번영을 추구하는 데 있다. 이러한 평화변영정책은 남북한 평화와 번영의 추구를 위한 실천영역의 지평을 한반도를 넘어 ‘동북아’³⁾ 수준으로 확대함으로써 지

2) 민주평화통일자문회의사무처, “평화·번영의 동북아시아: 정책과제와 추진전략,” 『민주평통정책연구자료』 제 35호, (2003. 3), p. 6.

3) ‘東北亞’는 한반도와 중국 북부지방인 만주 지역을 포괄하는 지정학적 범위로 한국인들 사이에서 널리 사용되고 있다. 일본 사회에서는 東北亞라는 용어가 거의 사용되지 않고 있으며 ‘亞細亞’가 일반적으로 쓰이고 있다(<http://websearch.yahoo.co.jp>). 『참여정부』가 ‘동북아 경제 중심국가’ 건설을 국정 목표로 삼은 배경에는 한국을 “해양(일본)과 대륙(중국)을 잇는 경제의 관문”으로 상정한데 있다. 한국을 “東北亞의 지정학적 중심”으로 여기는 사고는 東北亞를 한·중·일 동아시아 3국의 범위로 동일시하는 오류의 소산이다. 東北亞와 동아시아 3국의 지정학적 범위는 전혀 다르다. 한국은 동아시아 3국의 가운데에 위

금까지 국내적 시각 속에 머물렀던 국가발전전략의 비전을 지역 차원으로 높였으며, 또한 민족문제를 보다 넓게 조망할 수 있는 이른바, 시좌구조(視座構造)를 확대시키는 계기를 제공한다는 점에서 의의가 크다. 이런 점에서 평화변영정책은 김대중 정부의 대북화해협력정책(포용정책, 햇볕정책)의 성과를 바탕으로 남북관계의 심화 발전을 담은 내용적·형식적 측면에서 한 단계 진전된 정책으로 평가된다.⁴⁾ 여기서 평화변영정책이 햇볕정책의 ‘창조적 계승’이라는 전제에서 김대중 정부 대북정책의 성과를 간략히 검토해 보자.

2. 김대중 정부의 화해협력정책

1) 화해협력정책의 의의

김대중 정부의 대북화해협력정책(대북포용정책, 햇볕정책)은 협력을 통한 평화정착을 목표로 삼았다. 이는 냉전시대의 ‘힘의 우의’에 입각한 안보·평화정책으로부터의 근본적인 발상의 전환을 가져왔다. 햇볕정책은 튼튼한 안보태세를 통해 평화를 유지하는 한편, 화해협력을 추구함으로써 북한으로 하여금 스스로 변화와 개혁의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 추구하고 조성하는 전략으로 ‘접근을 통합 변화’를 추구했다.

1970년대 초 남북대화가 시작된 이래 우리 정부의 통일정책은 줄곧 평화적이며 점진적·단계적인 정책 기조를 유지해왔다. 1980년대 후반 사회주의권의 개혁개방과 냉전체제의 이완에 따른 국제정세의 급격한 변화는 우리의 대북정책에도 영향을 미쳐 남북한 화해와 협력시대의 선언과 남북

치한 중간지역이라 할 수 있다. 東北亞는 한국인의 관념 속에서 특정한 지정학적 범위로 자리잡고 있는 한국적인 용어이다. 이런 점에서 일본인은 東北亞를 일본과 무관한, 일본이 배제된 지역개념으로 인식할 수 있으며, 중국인은 東北亞를 한반도와 만주 지역에 한정된 지정학적 개념으로 여길 수 있다. 東北亞는 일본이나 중국에서보다 한국에서 일반화된 독특한 지정학적 개념이라는 점에서 ‘동북아 경제 중심국가’에서 東北亞는 동아시아 3국에서 공통으로 통용되는 지정학적 범위로는 한계가 있다.

4) 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』 (통일부, 2003. 3), 참조.

교류를 제의한 「7·7선언」을 천명하기에 이르렀다.⁵⁾ 그후 1990년대 북한 핵문제가 남북관계의 핵심 변수로 떠올랐으나 냉전적 갈등과 대결의식을 극복해야 한다는 시대적 요청에 따라, 남한은 남북한 체제경쟁은 이미 끝났다는 자신감을 바탕으로 북한이 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경을 조성하면서 전쟁 방지와 한반도 평화유지를 대북정책의 기본 방향으로 설정했다.

김대중 정부는 대북정책의 이러한 역사성 위에서 통일보다 한반도 평화를 선차적 과제로 설정하고, 통일의 장기적 전망 위에서 통일로 가는 긍정적인 환경을 조성하기 위한 ‘남북관계 개선’을 대북정책의 목표로 제시함으로써 보다 현실적이고 합리적인 정책 수립의 토대를 마련했다. 그리하여 법적·제도적(de jure) 통일보다는 실질적(de facto) 통일로 나아가는 길을 추구했던 것이다. 이는 통일에 대한 최소주의적 접근(minimalist approach)으로 점진적·단계적 진전을 추구하는 방식이다. 이를테면 인도주의 - 경제적·사회문화적 접근 - 정치군사적 접근 과정, 즉 비정치적 사안으로부터 정치군사적 사안으로 나아간다는 기능주의적 구도였다. 북한의 정치군사 문제 우선주의와는 달리, 이러한 기능주의를 대북정책에 적용할 경우 안보 문제에 대한 상당한 모험과 정치적 결단이 요구된다. 김대중 정부의 기능주의적 접근이 가능했던 데에는 1990년대 초 김일성이 이미 북한의 체제유지 방안으로 대남접촉과 대외개방의 결단을 내린 입장과도 관련이 있다. 그러나 김영삼 정부는 출범과 동시에 불거진 핵문제와 그리고 수년 동안의 북한의 극심한 경제위기와 식량난으로 인해 대북정책의 일관성을 유지할 수 없었고 이에 따라 남북한 상호불신의 경색국면이 지속되었다. 체제유지 즉, 안보문제가 해결되지 않는 한 북한은 밖으로 나올 수 없다. 이에 김대중 정부의 대북 신뢰 표명과 대화와 접촉거래를 통한 안보 문제의 해소방식이 북한의 긍정적 반응을 얻을 수 있었다.

김대중 정부의 통일 및 대북정책의 의의는 지대하다. 첫째, 탈냉전시대의 변화에 부응하여 남북관계를 ‘대립과 갈등의 시대’로부터 ‘화해와 대화의 시대’로 전환시킨 데에 커다란 의의가 있다. 남북정상회담 개최는 민족분단사의 분수령을 이루는 쾌거였으며, 그후 남북간 장관급회담을 비롯한

5) 노태우 대통령, 민족자존과 통일변영을 위한 ‘7·7 특별선언’, 1988. 7. 7.

각급 회담의 정례화와 이산가족 상봉 등을 통해 남북관계 개선의 틀을 마련했다. 둘째, 햇볕정책은 ‘안보와 협력의 병행추진’을 강조했다. 이는 남북 군사적 대치현실을 감안하여 협력을 통한 안보를 추구하는 동시에, 튼튼한 국방력에 바탕을 둔 북한의 긴장조성과 도발방지라는 목적을 동시에 추구하고자 했던 정책이었다. 셋째, 민간 부문의 교류협력을 확대시킴으로써 정부 차원의 대북제안과 대화채널을 유지하는 한편 남북 당국간 신뢰도 향상을 위한 여건을 조성하고자 했다. 넷째, 김대중정부는 남북한 관계 개선과 한반도 평화구축은 국제사회의 적극적 지지와 협조아래 추진하고자 했다. 김대중 대통령은 한국의 대북정책에 대한 국제사회의 적극적 지지를 획득하는 데 노력을 기울였으며 주변국과의 정상외교 등을 통해 한반도 문제의 당사자 역할에 대한 인식을 한층 높였다.

한편 햇볕정책과 관련하여 이 시기 김대중 대통령은 한반도의 평화와 북한의 변화를 위해서 한반도 냉전구조의 해체의 필요성 정책과제를 밝힌 점이 주목된다.⁶⁾ 한반도 냉전구조 해체는 국제적, 남북간, 국내적 그리고 개인적 수준에서 대결과 갈등구조를 청산하고 평화적 공존과 협력의 상호 의존 관계로 변화시켜 나가는 것을 말한다. 즉 한반도 냉전구조 해체는 체제·관계·제도·의식 등의 모든 영역에서 세계사적 탈냉전의 조류에 맞게 재편하는 작업이다. 따라서 한반도 냉전구조 해체는 북한 체제를 보장하는 한편, 한반도의 군사적 대립구조를 평화구조로 전환시켜 한반도에서의 전쟁 재발의 위협을 근본적으로 해소하고 남북한 공존과 협력의 제도화를 지향하는 것으로 한반도 냉전구조 해체를 위한 장기적·포괄적 접근방식이 강조되었다.⁷⁾ 그러나 한반도 냉전구조 해체는 역사적 당위성에도 불구하고 북·미관계 경색으로 인한 새로운 난관이 조성되면서 만족할 만한 성과를 얻지 못했다. 어쨌든 이 과제는 남북한 및 주변4국과 관련된 문제로, 군사·안보 차원의 문제를 개별 쟁점별로 푸는 것이 아니라 종합적·포괄적 차원에서 정치, 외교, 경제, 통상문제 등과의 관련 속에서 접근해야 할 문제라는 점을 재확인한 상태다.

6) 김대중 대통령, CNN 위성회견, 1999. 5. 5; 대통령 월례기자간담회, 1999. 5. 17.

7) 허문영, “한반도 냉전구조 해체방안: 장기·포괄적 접근(시론),” 통일연구원 국내 학술회의, 『한반도 냉전구조 해체방안(Ⅰ)』, 학술회의 총서 99-01, (1999).

2) 화해협력정책의 한계

김대중 정부의 대북정책은 내용적 측면에서는 포용정책으로, 실천적 측면에서는 화해협력정책으로, 상징적 차원에서는 햇볕정책으로 불렸다. 그 후 김대중 정부 후반기에 ‘대북화해협력정책’으로 공식화하였다. 강풍보다 오히려 ‘햇볕’이 두터운 외투를 벗길 수 있다는 이숙우화의 교훈에서 착안한 햇볕정책은 대북 포용과 화해협력을 통해 궁극적으로 북한의 변화를 촉진시키고자 했다. 그런데 이숙우화의 햇님 논리와 햇볕정책은 차이가 있다. 햇볕정책의 핵심은 교류와 협력의 기능망의 구축이라 할 수 있다. 문제는 긴장과 갈등을 해소하고 전쟁을 예방할 수 있는 수준의 기능망을 구축하는 데는 장기간의 시간이 소요될 뿐만 아니라 이를 쉽게 검증할 수 있는 방법이 없다는 점이다.⁸⁾ 그럼에도 햇볕정책은 낙관적 전망에 대한 강한 신념과 기대를 보여주고 있다는 점이 특징이라 할 수 있다. 여기서는 다음과 같은 햇볕정책의 문제점을 지적할 수 있을 것이다

첫째, 햇볕정책의 이론적 토대인 기능주의론이 유럽연합(EU)을 형성한 합리적이고 개방적인 서구사회의 통합론에 기반하고 있다는 점이다. 즉, 기능주의 이론은 민주주의국가들간의 경제적·사회문화적 통합을 통한 갈등 극복과 상호신뢰 구축을 토대로 궁극적으로 평화와 정치적 통합에 이르는 과정을 체계화한 이론이다. 그런데 종교적·문화적 동질성을 지니면서 다원화되고 민주화된 서구사회를 배경으로 진전된 서구사회의 평화적 통합과정도 반세기 이상의 시간이 소요되었다. 그와 달리 햇볕정책의 상대는 세계에서 가장 폐쇄적이고 비합리적인 수령체제의 북한이다. 이처럼 햇볕정책의 이론적 배경인 기능주의론이 태동한 서구사회의 성격과 ‘한국판’ 기능적 교류협력정책인 햇볕정책의 상대인 북한은 전혀 다른 대상이다. 서구사회에서 교류협력을 통한 신뢰구축과 평화에 이르는 과정에 많은 시간이 소요되었다면, 북한을 대상으로 기능적 교류협력의 증대를 통한 상호신뢰 구축과 한반도 평화 확립을 추구하는 햇볕정책이 최소한의 성과를 거두려면 보다 장기적인 전망 아래서 상당한 인내가 요구된다. 그럼에도 햇볕정

8) 구영록, 『한국과 햇볕정책 - 기능주의와 남북한관계』 (법문사, 2000), pp. 148~49.

책의 상대인 북한은 체제보장에 대한 불투명성으로 인해 개방에 대한 주춤거림과 ‘열었다 닫았다’를 반복하는 행태를 보였다. 북한은 대북포용정책에 대한 강한 경계심과 함께 햇볕정책을 ‘평화적 이행전략’의 변종으로 인식하고 오히려 체제단속을 강화하기도 했다.

둘째, 대북정책은 ‘안보와 협력의 병행’ 추진원칙을 내세웠으나 실제로는 주요류협력·從평화안보 정책으로 나타났다. 여기서 안보 문제가 상대적으로 경시되는 모습으로 비춰졌고, 햇볕정책의 ‘일관성’ 차원에서 북한의 안보 위협에 대응하는 뚜렷한 원칙과 입장은 유보되었다.

셋째, 햇볕정책의 기본노선 유지와 정책적 일관성을 고수하려는 의지로 인해 북한의 변화에 대한 ‘희망적 해석’에 입각한 정책을 추진하는 양상을 보였다. 특히 북한의 움직임들을 ‘햇볕정책’의 목표와 성과에 맞추어 해석함으로써 북한의 변화 실체에 대한 균형적인 시각을 결여한 채 대북정책의 선택의 폭을 스스로 제한하였다.

넷째, 대북포용정책에 대한 확신은 한·미관계보다 민족논리를 중시하는 듯한 오해를 불식시키기 어려웠으며 한반도에 대한 미국의 규정력을 간과하는 우를 범함으로써 대미정책의 한계를 드러냈다. 부시 행정부의 한반도 정책에 대한 정확한 판단을 결여함으로써 대북정책에 대한 한·미간 갈등과 오해를 증폭시키는 결과를 초래했다.

다섯째, 햇볕정책 추진과정에서 국민적 여론 수렴과 정책추진의 투명성을 강조하였음에도 불구하고 국민들의 지속적이고 충분한 지지를 얻지 못하고 오히려 대북정책을 둘러싼 ‘남남갈등’이 부각되었다. 이러한 현상은 탈냉전시대의 국내적 냉전의식, 북한변화론/북한불변론 등에 대한 양극적 견해 등 이른바 ‘상황의 이중성’에서 기인하는 문제이기도 하지만, 역설적으로 김대중 정권의 햇볕정책에 대한 강력한 신념과 도덕적 자기확신의 결과라는 측면도 무시할 수 없다. 이는 김대중 정부의 대북정책의 ‘목적정당성’에 대한 지나친 확신으로 인해 정책적 ‘수단의 정당성’을 간과한 데에서 비롯되었다. 달리 말해 민족화해의 도덕적 소명의식은 정책추진 과정의 정당성과 국민적 합리라는 절차적 합리성의 의의를 폄하하고 무시하기 쉬운 경향성을 극복하기 어렵게 만들었다.

그럼에도 햇볕정책은 남북관계를 ‘화해와 대화의 시대’로 전환시켜야 하

는 탈냉전의 역사적 과제에 부응한 정책이었으며, 햇볕정책 추진과정상의 문제점은 대결로부터 화해, 불신으로부터 대화로의 전환 과정에서 반드시 겪어야 하는 예고된 혼란과 진통으로 이해할 수 있다. 이런 점에서 평화변영정책은 햇볕정책의 ‘창조적 계승’의 맥락 속에서, 국제정세의 상황 변화와 남북관계의 현실을 충분히 고려하면서 추진되어야 할 것이다.⁹⁾

3. 평화변영정책 추진전략

평화변영정책은 “통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는” 정책이라는 점에서 「국민의 정부」의 ‘대북(대북·통일)정책’과 같은 특정 분야 대상의 정책 명칭과는 다르다. 이는 대북정책(통일정책)의 특정 범주를 넘어 통일, 외교, 안보 문제를 개별 사안이 아닌 포괄적으로 접근하고자 하는 의도로 이해될 수 있으며, 평화변영정책은 화해협력 못지않게 한반도의 안보·평화 문제의 해결이 先次的인 과제라는 인식을 반영한 것으로 볼 수 있다.

화해협력정책이 평화의 필요조건이라면, 평화변영정책은 한반도 평화의 충분조건을 토대를 마련하고자 한 정책이다. 이는 한반도의 안보·평화 문제는 남북한간 관계뿐만 아니라, 동북아시아의 평화와 안정의 퍼스펙티브에서 접근되어야 한다는 문제의식에 기반하고 있다. 남북한간 화해협력을 통한 평화정착은 동북아 지역 차원의 평화가 구축되지 않는 한 ‘의사(擬似)평화(Pseudo Peace)’ 형태에 불과하다. 평화·안보 차원에서 평화변영정책은 굳건한 안보태세의 확립을 통한 ‘소극적 평화’를 넘어, 남북한 군사적 신뢰조치, 한반도 평화체제 구축 및 동북아 평화협력체 구축 등을 추진함으로써 ‘적극적 평화’를 추구하는 정책이라 할 수 있다. 이런 점에서 평화변영정책은 「참여정부」 대외정책의 추진방향과 장기적 비전을 담은 것

9) ‘화해협력’은 언술 차원에서 담론적 헤게모니를 장악하면서 이데올로기적 도그마 수준으로 자리잡은 측면도 있다. 햇볕정책·화해협력은 남북한 사회에 각각 의도하지 않은 역설적 현상을 초래했다. 즉, 북한 주민들에게는 남북한 인적·물적 교류를 통한 외부정보의 유입으로 체제 이반의 계기를 제공했다면, 남한 사회에서 ‘민족화해’ 담론은 ‘반외세’ 분위기와 결합하여 대선국면에서 북한 김정일 정권과 ‘내재적 친화성’(immanent affinity)을 지닌 정치사회세력의 집권에 긍정적인 요인으로 작용하였다.

으로, 추상적 국가목표를 제시한 그랜드디자인의 형태로 제시되었다.

그러나 평화번영정책은 명칭의 일반성과 정책 범주의 지나친 포괄성으로 인해 정책 목표를 명확하게 포착하기 어려우며, 추진방향과 과제의 방대함이 실천가능성과 조화되기 불가능한 측면이 있다. 평화, 번영, 안보는 근대국가의 존립근거이자, 국가사회의 일반적·궁극적 목표로 인식된다. 따라서 평화, 번영, 안보를 위해 우리 정부는 ‘어떤’ 정책을 추진하고자 하는가 하는 질문이 제기될 수 있다. 정의, 자유, 평등, 민주 등의 보편적 개념이 특정한 목표와 시간적 제약을 지닌 특정 국가의 정책 목표로 설정될 수 없는 개념인 것과 마찬가지로 평화, 번영의 추상성의 문제가 한계로 지적될 수 있다.

1) 추진원칙은 상징적 포괄적 수준에서 제시되어야

「참여정부」는 평화번영정책의 추진원칙으로 ‘대화를 통한 문제해결’, ‘상호 신뢰 우선과 호혜주의’, ‘남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력’ 그리고 ‘국민과 함께하는 정책’을 표방하였다. 이러한 추진원칙은 대북정책의 추진 과정에서 원칙과 현실과의 마찰을 빚을 수 있다.

첫째 ‘대화를 통한 문제 해결’의 원칙은 핵문제를 비롯하여 남북한 군사적 갈등과 현안 사항을 반드시 대화를 통해 해결한다는 입장으로, 이는 김대중 정부의 대북3원칙 가운데 첫 번째 사항인 ‘무력도발 불용’ 원칙을 상기시킨다. 김대중 정부의 ‘무력도발 불용’ 원칙은 두 차례의 서해도발사태로 시험대에 올랐다. 제2차 서해교전(2002. 6. 29) 당시 이 원칙의 유효성을 유지하기 위한 방편으로 북한 도발의 비계획적인 우발성을 강조하는 논리로 나타났다. 그 결과 북한의 도발이 계획적인 것이든 우발적인 것이든 이 원칙 앞에 사태의 진실을 파악하려는 노력은 소극적일 수밖에 없었다. 그에 따라 우리 정부의 안보태세와 북한의 행태를 선의로 해석하고자 하는 입장에 대한 비판이 초래되어 많은 사회적 갈등을 낳았다. 따라서 “반드시 대화를 통해 해결한다”는 원칙은 핵문제를 비롯하여 향후 북한의 도발에 대한 다양한 해결 방안의 선택치를 좁히고 부정하는 형태가 될 우려가 있다.

북한 핵문제 해결방식에 있어서 대화를 통한 평화적 해결이 효과를 거두기 위해서는 대규모의 대북지원이 이루어지거나 월등한 군사력을 과시할 수 있어야 한다. 여기에다 국민적 단합과 함께 미국과 일본과의 굳건한 공조체제가 유지되어야 한다. 이러한 전제가 충족되지 않은 상태에서 대화와 평화적 해결만을 주장할 경우 국론분열을 가져오거나 국제사회에서 배제되는 결과를 자초하게 된다.

둘째, 호혜주의는 김대중 정부의 상호주의 원칙이 대북 ‘퍼주기’라는 비난을 초래한 논리적 약점을 보완하기 위한 개념으로 이해된다. 그러나 상호주의와 호혜주의는 의미론적 차이가 없다. 다만 이 경우 상호주의(호혜주의)원칙과 정경분리 정책은 서로 모순되는 측면이 주목된다. 대북 지원 과정에서 상호주의의 비등가성·비동시적 성격에도 불구하고 북한측의 상응하는 즉각적인 호응을 얻지 못함으로써 많은 비판과 오해를 불러일으켰으나, 정경분리 정책은 남북간 경제교류·협력을 정치·군사적 사안과 연계시키지 않고 시장경제 원리에 따라 기업이 자율적으로 경협을 추진하도록 한다는 입장이었다. 상호주의는 상대방의 존재를 전제한 북한의 반응과 관련된 정책이라면, 정경분리 정책은 남한 정부의 독자적 판단에 의해 추진할 수 있는 정책이다. 그런데 북한이 상호주의(호혜주의)에 전혀 호응해오지 않음에도 불구하고 정경분리 원칙에 따라 대북경협과 교류협력을 추진한다면 상호주의는 형해화되며, 북한은 정경분리 정책의 과실만 향유하게 된다. 비록 상호주의는 정부 차원의 대북지원에서, 정경분리는 기업 차원의 대북경협이라는 차이가 있지만 정경분리·정경연계 모두 정부의 판단과 정책에 따른 결정일 수 밖에 없다는 점에서 마찬가지다.

셋째, 한반도 평화정착을 위해 김대중 정부는 “국제적 지지하의 남북당사자 해결” 방안을 제시하였다면, 「참여정부」는 “남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력”을 평화변영정책의 추진원칙으로 제시하고 있다. 이처럼 ‘당사자 원칙’을 앞세우는 논리는 ‘민족적’ 입장이 한층 강화된 것으로 해석될 수 있다. 그러나 이러한 당사자 원칙은 북한의 ‘민족공조’ 주장과 친화성을 가지면서 한미공조를 부차적으로 여기는 정책으로 인식될 수 있는 소지가 크다. 이런 점에서 남북당사자 원칙과 국제협력의 조화를 추구하는 입장으로 재조정될 필요가 있다.

대북정책 추진 과정에서 우리 정부는 남북관계와 한반도 정세의 상황적 유동성을 고려하여, 지나치게 원칙적 입장에 사로잡혀 정책적 탄력성이 상실되는 상황을 피해야 한다. 이를 위해서 대북정책 추진원칙은 상징적이고 포괄적인 수준에서 제시되는 것이 바람직하다.

2) 남북한 평화협정 체결 및 동북아 평화협력체 추진

북한 핵문제는 평화변영정책의 아킬레스건이라 할 수 있다. 정부는 북한 핵문제 해결을 최우선 과제로 삼고, ‘북한의 핵불용’, ‘대화를 통한 평화적 해결’, ‘대한민국의 적극적 역할’을 핵문제 해결의 3대 원칙으로 밝혔다. 핵문제 해결을 전제로 평화변영정책의 추진전략은 한반도 평화체제 구축에 초점을 맞추었다. 한반도 평화체제 구축이란 지난 50년간 한반도 질서를 규정해온 불안정한 정전상태가 평화상태로 전환되고, 안보와 남북 및 대외관계 등에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태를 의미한다. 한반도 평화체제가 구축되면 한반도 평화와 남북한 공동번영이 가능케 되고 나아가 동북아 경제 중심국가의 토대가 마련될 것이다.

한반도 평화체제는 한반도 평화정착을 위한 궁극적 목표상황을 의미한다. 여기서 체제(regime)란 포괄적 개념으로 두 개 이상의 국가간에 설치된 기관이나, 상호관계를 규율하는 합의된 원칙, 규범, 절차 및 규칙을 뜻한다. 이러한 평화체제는 평화공존을 지향하는 과정에서 갈등대결보다는 협력·협동을 선호하는 장기적·지속적 ‘과정’으로 이해해야 할 것이다. 즉, 평화체제는 완결된 평화상태라기보다는 평화추구의 노력과 합의 과정을 포괄하는 과정상의 맥락에서 파악할 수 있다. 한반도 평화체제는 다층적 구도로 추진되어야 하는데, 첫째, 남북한 차원에서 한반도 긴장완화와 신뢰구축방안 논의, 둘째, 북한 체제보장 방안 접근 그리고 셋째, 한반도 평화체제 전환에 대한 국제적 보장방안 구축이 요구된다. 물론 이는 순차적 접근을 의미하는 것은 아니다.

한반도 평화체제 구축을 위한 평화 프로세스는 다차원적이고 복합적인 이슈를 총망라한 북한 핵문제¹⁰⁾ 해결 과정과의 연계 속에서 접근할 필요

10) 박종철, “북·미간 갈등구조와 협상전망,” 『국제지역학회 세미나 발표 논문』

가 있다. 이 과정에서 남북평화협정 체결을 추진할 필요도 있을 것이다. 남북간 적대관계 및 전쟁상태의 해소와 평화상태 회복, 상호불가침 및 무력행사 포기, 분쟁의 평화적 해결, 비무장지대의 평화지대화 추진 등을 합의할 수 있다면 북한은 우회적으로 미국의 대북 봉쇄정책을 극복할 수 있는 길을 찾을 수 있을 것이다. 물론 지금까지 북한은 평화보장체제는 북-미간 평화협정이 체결되고 평화보장기구가 마련되어야 가능하다고 주장해 왔다. 남북한 국방장관회담(2000. 9)에서 남측이 군사적 신뢰구축 문제를 제의하자 북한은 정전협정의 평화협정으로의 전환을 통해 북미간 교전상태 해결이 급선무이며, “남북간 신뢰구축으로 합의하더라도 미국이 지키지 않으면 휴지조각이 될 뿐”이라며 한국측의 제의를 거부했던 것이다. 그럼에도 우리는 북한 핵문제가 어느 정도 해결 전망을 보인다면 남북한 평화협정 체결을 추진할 필요가 있다.

한반도 평화체제는 동북아 평화협력체 추진과정과 연계되어야 할 것이다. 한반도 평화체제 구축은 남북한 수준의 군사안보적 차원을 넘어 동북아 역내 경제공동체를 지향하는 동북아 안보협력체(동북아 평화협력체: 2+4) 구축 노력과 병행해 나가야 할 과제이다. 이를 위한 남북한 당사자 입장과 국제주의의 조화가 추구되어야 한다. 동북아의 기존 안보질서는 쌍무적 양자관계를 근간으로 형성되어 있으나, 최근 동북아 안보협력을 위한 다자주의적 접근방식이 나타나고 있다. 4자회담의 경험이나 북한이 가입한 아세안지역안보포럼(ARF) 등은 다자간 협력체의 좋은 사례로, 동북아 역내 안정과 평화를 위한 다자주의적 접근은 북한 핵문제 해결과 한반도 통일과정에서도 유효한 접근틀이라 할 수 있다.¹¹⁾ 그러므로 한국은 다자간 평화협력의 틀을 적극 제시하고 활용할 수 있는 외교적 역량을 발휘해야 한다. 중국은 다자주의를 미국의 패권주의 및 일본의 재무장을 억제할 수 있는 틀로, 일본은 역내 공동시장의 확대를 기대하는 입장에서, 러시아는 시베리아·원동지역과 동북아지역과의 경제벨트 확대를 위해 경제 안보

(2003. 6. 5) 참조.

11) 미외교협회(CFR) 한반도문제 태스크포스팀 보고서, “북한의 핵도전에 대한 대처”(Meeting the North Korean Nuclear Challenge 2003. 5. 19), (통일부, 2003. 5), pp. 21~22.

분야의 다자간 협의체 수용에 긍정적인 반응을 보일 것이다. 그리고 미국도 급성장하는 아·태지역의 경제와 안보 문제에 대한 주도권을 지속적으로 유지하고자 하는 전략에서 동북아지역의 평화협력체 구상을 전향적으로 바라볼 수 있다.

평화체제 구축과정은 한반도 및 동북아의 안정과 질서의 현상(Status Quo)유지가 아닌 ‘현상변경’을 추구하는 시도라는 점에서 역설적으로 한반도의 안보위기를 초래할 수 있다. 따라서 한·미동맹의 근간인 주한미군의 철수·감축과 같은 급격한 변동은 회피되어야 한다. 평화변영정책의 추진전략은 남북정상회담, 남북 평화협정, 남북경제공동체 등 남북협력심화를 토대로 한 남북간 ‘민족중심적 접근방식’이 강조되고 있는 특징이나, 한·미동맹의 틀을 훼손시키는 방향으로 나아가서는 곤란하다. 남북관계와 한반도문제에 미치는 ‘외적 규정력’에 대한 보다 신중한 접근이 이루어져야 한다. 한반도 평화체제 구축 방안으로 ‘대화’와 ‘평화적’ 방법만을 강조하는 점에서 상대방의 호응·거부 상황에 대한 고려는 배제되고 말았다. 북한의 의도적 도발에 대한 억제 형태의 강력한 ‘응징의지’의 천명과 국소적 ‘응징 전략’의 확립도 필요하다.

3) 한·미동맹: 미래지향적 발전모색

최근 한·미 동맹관계가 변화와 조정국면에 직면하게 되었다. 냉전 종식 이후 국제질서의 재편, 미국의 세계 전략의 변화, 한국의 국력 신장과 민주화의 성취에 따른 민족적 자긍심과 자주의식의 고조 등을 계기로 한반도 문제에 대한 한국과 미국 양국 사이의 인식 차이를 드러내면서 한·미 동맹관계도 과거 어느 때보다도 중대한 전환기를 맞이하였다. 한국 내에서는 노근리 사건, 매항리 사격장 이전 문제, 독극물 한강방류 사건, 용산기지 이전 문제, 덕수궁 인접지역 미대사관 아파트 건설안, 주둔군 지위협정(SOFA)개정 등의 문제로 미국에 대한 부정적 인식이 확산되는 가운데 지난해 의정부여중생 사망사건을 계기로 촉발된 촛불시위는 우리사회내 반미감정을 고조시키면서 급기야 한·미동맹 관계의 기본틀을 부정하는 분위기가 나타나기도 했다. 이와 함께 미국 내에서 한국 사회의 반미감정에

대한 우려와 더불어 노무현 정부의 자주노선의 강조와 주한미군 문제 인식은 미국측의 불신과 의혹을 불러일으키기도 했다.¹²⁾

한·미 동맹관계를 시대적 상황과 변화에 맞게 조정하여야 한다는 여론과 함께 미국은 주한미군의 역할 변경과 규모 감축 및 전력재배치 계획을 검토·발전시키고 있는 것으로 알려졌다. 그러나 주한미군 재배치 문제는 세계전략 차원의 해외주둔 미군의 재배치의 일환으로, 해외주둔 지상군의 감축 대신 해·공군력을 강화하고 첨단무기 배치 증강 정책의 형태로 볼 수 있으나, 한반도 정세와 한국의 국내정치적 상황과 연계되어 있는 점에서 한국 사회에 미치는 정치적 파장을 무시할 수는 없다. 그럼에도 한·미 관계는 탈냉전 이후의 변화된 국제관계에 부응하여 상호 미래지향적인 새로운 관계를 모색해야 한다. 탈냉전 이후 한반도 주변의 전략구도의 변화로 인해 동맹결성의 목적과 전략적 기본전제의 변화가 초래되었고 여기에다 한국에서의 민족적 정서가 고양됨에 따라 한·미 동맹관계에 대한 정치·사회적 불신과 불만이 점증되고 있다. 더욱이 동맹관계 속에서 상호 실리적 경향이 고조되고 있는 상황을 맞이하였다.

한·미 동맹은 지금까지의 ‘공동위협’에 기반한 정치·군사 중심의 동맹관계로부터 향후 ‘공동이익’ 창출에 기초한 포괄적 동맹관계로 전환시켜야 한다. 남북관계와 동북아 안보환경의 측면에서 볼 때, 현 단계 한·미 동맹관계의 근간인 주한미군이 지속적으로 주둔해야 할 근거는 거의 변하지 않았다. 아직도 북한의 안보위협이 상존하고 있으며, 한·미동맹과 주한미군은 한반도 안보의 근간으로 한국의 지속적 경제발전 경제안정의 필수 불가결한 요소일 뿐만 아니라 주한미군은 동북아 안정과 평화유지에 긴요하며 한반도 평화체제 구축과정에 기여할 수 있다. 따라서 주한미군 문제는 한반도 안보상황 변화 및 평화체제 구축과 연계하여 발전적으로 조정되어야 하며, 통일과정과 통일 후 한반도의 평화와 안정을 위해서도 주한미군의 긍정적 역할과 기여 방안을 모색해야 할 것이다.

한반도 평화증진을 위한 국제환경 조성에서 「참여정부」가 지향하는 ‘한·

12) 미국의 아시아에서의 동맹관계(일본, 호주, 필리핀, 싱가포르, 한국)는 재편중이며, 한국은 미국의 동맹으로서의 전략적 가치가 약화되고 있다는 평가가 주목된다. “Bush’s Asian Priorities,” <http://www.stratfor.com>, (Stratfor 2003. 5. 23)

미관계 재정립'은 흔히 동맹관계의 유연화 입장으로 한·미 동맹관계의 대등관계로의 전환과 주한미군 철수·감축을 주장하는 논리로 이해될 수 있는 측면이 있다. 이러한 오해를 불식시키기 위해 '한·미 관계 재정립' 방안은 한·미 관계의 '재확인'으로 조정되어야 한다. 이를 바탕으로 한·미 동맹은 한국의 민주화와 높아진 국제적 위상에 걸맞게 군사동맹을 넘어 경제·사회문화 등 비군사 부문에서의 협력(collaboration)을 포함하는 포괄적 안보협력체제로 발전시켜 나가는 것이 바람직하다. 말하자면 한·미 동맹과 동북아 평화협력체(동북아 경제·정치·안보공동체)의 양자의 이중적(two track) 발전과정에 발맞춰 同盟관계로부터 점차적으로 多者관계로 중심축을 옮겨가야 할 것이다.

4) 자주와 국가이익의 조화

自主와 한·미 동맹의 긴장관계를 해소해야 한다. 자주는 외세에 대한 일방적 '배타적' 태도가 아니며, 또한 그것에 대한 '동화적' 태도도 아닌 국가목표 달성의 추구하고 관련된 정치적 신중함(prudence)과 균형잡힌 선택이다. 우리 민족은 한반도의 대륙세력과 해양세력의 중간지대인 지정학적 특수성으로 인해 숭한 피침의 역사를 겪으면서 근대국가 수립의 좌절과 국권상실로 인해 강대국의 간섭과 개입에 대한 강한 반외세 저항의식을 내면화시켜왔다. 이러한 반외세 의식은 한국 근현대사의 정치의식을 규정해온 민족주의적 성향과 어울려 '자주(자주성·자주의식)'는 도덕적·규범적 언술로 고양되어온 측면이 있었다. 최근 한미관계에서 제기되는 자주는 그 성격과 실천적 방법과는 무관하게 반미감정의 형태로, 특히 민족 문제에 영향을 미치는 미국의 한반도정책에 대한 비판과 미국탈피 자주외교 주장으로 나타나고 있는 점이 특징이다. 이러한 반미감정과 자주의식은 미국의 일방주의적 대외정책과 한국민의 민족적 자긍심에 대한 미국측의 오랜 불감증과 외면으로 인해 미국이 자초한 측면도 있다. 여기에서 우리 사회 인구의 대부분을 차지하는 전후세대인 젊은층의 경제발전과 민주주의의 성취에 의한 자신감과 남북한 화해협력 분위기의 고양에 따른 민족 미래에 대한 낙관적 기대감도 반영되어 있다.

自主는 정치, 경제, 문화, 군사력 등 다양한 부문에서 한국의 대외역량의 증대에 비례하여 성취될 수 있는 대상이다. 자주를 강력히 표방하는 것은 국내정치적 선거과정에서 대중적 환호와 지지를 받을 수 있지만 국가정책적·실천적 차원에서 자주의 문제는 국가이익과의 관련 속에서 신중하고 타산적인 접근을 통해서 단계적·점진적으로 성취해 나가야 할 과제다. 자주를 주장한다고 해서 대외적 자주가 보장되거나 자주성이 증대되는 것은 아니다.¹³⁾ 自主는 이에 대한 원칙적 입장, 한반도 현안에 대한 선언적 입장 그리고 향후 우리의 국제사회에서의 역할에 대한 비전 천명 등의 세 측면에서 표방될 수 있다. 첫째, 원칙적 차원에서 “우리의 운명을 우리 스스로 결정한다”는 입장이 중요하다. 이는 우리 민족의 운명이 강대국의 의지에 따라 좌우되면서 우리 스스로 결정할 수 없었던 좌절과 굴곡의 한국 현대사의 통절한 반성을 촉구하는 문제다. 둘째, 한반도문제와 관련하여, “한반도에서 어떠한 형태의 전쟁도 반대한다”는 입장의 선언이 절실하다. 전쟁은 우리 국가뿐만 아니라 우리 민족 자체의 파멸이다. 따라서 한반도의 전쟁과 평화의 문제에 대한 우리 스스로의 판단과 결정이 존중되어야 한다는 우리의 강력한 의지를 천명할 필요가 있다. 셋째, 향후 국제사회에서의 한국의 역할과 관련하여, “한국은 경제적 위상에 걸맞는 정치적 역할을 담당하겠다”는 비전 제시가 요망된다. 따라서 자주의식은 결코 배타적인 대외의식이 아니라, 오히려 국제사회의 협력과 협조를 얻어내면서 국가이익을 증대시킬 수 있는 의지와 실천능력으로 이해되어야 할 것이다.

마지막으로 국가이익과 민족이익의 상충을 극복하고 양자를 조화시켜야 하는 과제가 제기된다. 정상적인 근대민족국가는 국가이익이 곧 민족이익이나, 분단국가·분단민족인 우리의 경우 국가이익과 민족이익이 서로 일치될 수 없었다. 그동안 우리는 안보와 반공으로 구현된 국가이익을 우선하고 민족이익을 유보해왔지만 최근 이러한 입장은 ‘반통일 논리’로 비판받는 상황도 나타나고 있다. 북한의 ‘민족공조’, ‘민족대단결’, ‘우리 민족끼리’ 주

13) ‘바람직한 한·미 관계’를 묻는 최근의 여론조사 결과는 20~30대 反美정서가 반년 사이에 상당히 누그러져 가는 추세를 보여준다. ‘미국탈피 자주외교’의 경우, 28.1%(2002. 12)의 지지율이 17.6%(2003. 6)로 감소하였다. ‘한·미동맹 강화’의 경우, 20.4%(2002. 12)의 지지율로부터 32.0%(2003. 6)로 증가하였다. 『중앙일보』, 2003. 6. 12.

장은 한국 사회의 반미감정에 침투·결합을 추구하는 통일전선논리임에도 불구하고 화해협력의 언술과 함께 대중적 친화력을 얻는 측면도 있다. 그러나 민족이익은 규범적 가치라면, 국가이익은 현실적 가치이다. 향후 국가이익과 민족이익의 조화에 대한 요청이 증대될 것이나 국가이익의 희생 을 통한 민족이익의 구현은 결코 현실적인 선택일 수 없으며, 국가이익의 실현을 통한 민족이익에의 접근이 가능하다.

Ⅲ. 평화변영정책과 북한

1. 전망의 상실: 내구력의 한계

북한의 딜레마는 어디에 원인이 있는가? 사회주의체제 붕괴 이후 지금까지 북한은 과감한 개혁개방정책을 추진하지 못하고 누적적인 마이너스 성장상태에서 폐쇄체제를 유지하는 가운데 생존과 체제유지를 위해 몸부림치고 있다. 북한이 과감한 개혁개방정책을 추진하지 못하고 극한적 한계 상황에 처하게 된것은 미국의 대북 봉쇄에 기인하는가, 그렇지 않으며 북한 김정일 정권의 내부적 모순 때문인가 하는 문제는 북한 딜레마가 외적 요인에 의한 것인가 체제모순인가 하는 논리로 귀착된다. 그러나 사물과 현상의 원인에 대한 인식의 차이는 문제 해결의 접근 방식의 차이를 가져 오고, 대안 모색의 가능성과 미래 전망의 형태와 내용에서 전혀 다른 결과를 낳는다.

아이던 카터는 1990년대 초 현대자본주의에 대한 비판이론가인 독일의 하버마스(J. Habermas)의 '위기이론'을 적용하여 북한체제의 지속가능성을 검토한 바 있다. 하버마스는 후기자본주의 사회의 경제적 위기의 토대 위에서 합리성의 위기, 정당성의 위기, 동기유발의 위기라는 세 가지 위기를 추가하였다. 경제적 위기와 합리성의 위기는 각각 경제적 또는 정치적 하부체제에서 발생하는 것이라면, 정당성의 위기와 동기유발의 위기는 정치적 및 사회문화적 하부체제내에서 발생하며 동시에 이들 하부체제에 영향을 미치는 정체성의 위기라 할 수 있다. 이러한 체제위기의 분석틀을 준거로 카터는 후기스탈린주의인 북한체제의 위기 상황을 분석하여 북한의

미래에 대한 비관적인 전망을 제시하는 가운데, 북한이 변화를 거부한다면 경제적 파멸을 초래하여 인민봉기를 유발할 것이고, 개혁을 추진한다면 경제회생은 가능하겠지만 북한체제의 정당성은 소멸될 것이라는 북한체제의 딜레마를 지적했다. 그리고 사태추이는 본질적으로 예측 불가능하지만 “1995년까지도 북한이라는 국가가 존재한다면 (그로서는) 대단히 놀랄 일이다”고 했다.¹⁴⁾ 2003년 현재 북한은 아직 존재하고 있다. 그런 점에서 카터의 예언은 적중하지 않았다. 그러나 북한체제의 지속가능성 문제를 체계적으로 검토한 그의 연구는 북한체제의 미래 전망과 관련한 많은 시사점을 제시했다는 점에서 큰 의미가 있다.

한편 북한체제의 위기수준과 내구력을 전망한 통일연구원의 연구는 이 분야 연구에서 주목할 만한 성과를 거두었다. 통일연구원은 북한체제의 위기수준을 평가한 연구에서 사회주의체제의 위기수준을 측정한 브레진스키의 지표를 참고하여 통일연구원이 개발한 지표를 통해 북한체제의 위기수준을 측정하는 연구결과를 제시하였다. 이 연구에서 북한의 “우리식 사회주의” 체제의 전반적인 위기지수는 1986년 이후 점진적으로 증가하여 1992년에 체제위기의 임계점(critical limit)을 통과하였다고 밝혔다.¹⁵⁾ 체제위기의 임계점 통과가 곧 체제변혁을 가져오는 것은 아니지만 그 이후에도 위기수준이 지속적으로 증가하고 있다는 점에서 북한은 체제 차원의 안전성은 점차 심각해질 것으로 전망하였다. 북한 사회주의 ‘체제’는 김정일을 중심으로한 ‘권력엘리트’ 보다 더 포괄적인 개념이기 때문에 체제불안은 외견상 모든 권력 자원이 김정일에게 집중되어 있다고 하더라도 그의 집권 자체의 안정이 보장되는 것은 아니다. 이는 가라앉고 있는 배에 탄 선장이 아무리 긴장한다고 해도 그가 결코 안전할 수 없는 것과 마찬가지다.

북한 사회주의체제의 강점과 약점은 무엇인가? 통일연구원은 위기지수(1994년 기준)를 측정하기 위해 이념, 엘리트, 경제, 통제, 대외관계의 5

14) Aidan Foster-Carter, “북한사회 변화를 어떻게 볼 것인가?: 하버마스 위기이론의 적용,” 『북한체제의 변화: 현황과 전망』, 국제학술회의 발표논문집(1991. 10. 28~29), 세미나시리즈 91-03, (민족통일연구원, 1991), p. 48.

15) 김성철·정영태·오승렬·이현경·이기동, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』, 연구보고서 96-23, (민족통일연구원, 1996. 12), p. 155.

개 분야를 설정하고 이를 각각 3분하여 15개의 지표를 준거로 위기지수의 추이를 검토한 결과 북한체제의 최대 약점은 ‘대외경제관계’, ‘인권문제에 대한 국제적 비난’ 및 ‘안보자원’으로 나타난 반면, 최대 강점은 ‘관료기구의 기능’, ‘엘리트 갈등’ 및 ‘반문화의 형성’으로 밝혀졌다.¹⁶⁾ 북한 사회주의체제의 위기수준과 내구력 전망을 연구한 당시로부터 상당한 시간이 경과되었지만 그후 경제분야와 대외관계에서 북한체제의 위기수준이 낮아지고 내구력 강화에 긍정적인 요인의 증대를 찾기는 어렵다. 반면 '96년부터의 식량위기와 전 주민의 엄청난 기아상태로 몇 해 동안 지속된 ‘고난의 행군’ 기간 동안 주체사상에 기반한 ‘우리식 사회주의’ 이념의 침식, 당 중심의 엘리트층의 주민통제력의 약화, 수십만의 탈북자 사태 등은 북한 사회주의체제의 이념 중시체제와 통제 메카니즘을 해체시켜 북한 체제의 상대적 강점을 약화시키는 것과 동시에 위기수준을 높이는 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

북한체제의 위기수준 및 내구력과 관련하여 최근 북한사회 내부에서 나타나고 있는 변화양상을 짚어볼 필요가 있다. 북한은 2002년 7월 ‘7·1경제관리개선조치’를 단행했다. 경제관리개선조치는 배급제도의 폐지, 물가 및 임금인상, 환율현실화 조치 등으로 나타났다. 특히 배급제의 폐지는 이미 사회주의체제의 근간인 배급시스템이 붕괴된 상황을 인정하는 불가피한 조치였으나, 이러한 정책은 북한 사회 각 부문에 상당한 충격과 함께 제도적 파급효과를 가져왔다. 그러나 경제관리개선조치는 김정일 정권의 정책적 이니셔티브의 결과라기보다는 이미 주민생활 영역에서 확산된 비공식부문의 관행을 추인하지 않을 수 없는 상황에서 추진된 조치로 이러한 ‘사후수동적’¹⁷⁾ 조치야말로 김정일 정권의 딜레마가 아닐 수 없다.

금년초 북한의 정치사회상의 주목할 만한 변화는 두 가지이다. 두 사안 모두 최고인민회의 제10기 제6차회의(3월 26일)에서 결정된 것으로 하나는 인민생활공채 발행이며, 다른 하나는 군사복무법을 제정하고 ‘전민 군사복무제’ 시행을 단행한 조치이다. 공채발행의 방식은 2003년 5월 1일부터 2013년 4월 30일까지 10년을 유효기간으로 해서 500원권, 1000

16) 김성철 외, 앞의 책, p. 25.

17) 박형중, 『90년대 북한체제의 위기와 변화』 (민족통일연구원, 1997), pp. 67~70.

원권, 5000원권의 3종류로 발행하며, 판매기간은 2003년 5월~7월의 3개월간이다. 이 공채는 이자없이 추첨을 통해 당첨금과 원금을 돌려주는 방법으로 상환한다. 현재 환율기준으로 1유로가 북한돈 155원이므로 100유로이면 5000원권 3장을 살 수 있는 셈이며, 북한 당국은 공채 발행 규모를 400억~500억원 정도로 기대하고 있다. 이 공채발행 사업을 추진하기 위해 중앙과 도·시·군에 비상설인민생활공채위원회를 두고 그 밑에 인민생활공채협조상무를 조직하였다고 알려졌다.¹⁸⁾

북한은 공채 발행을 통해 2003년 예산부족분 10%정도를 충당할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 그러나 이와 같은 규모는 1인당 2000원의 임금기준으로 보면 4~5개월 월급에 해당된다. 인민생활공채는 수익성, 안전성, 환금성 면에서 주민들의 자발적인 구매를 유도할 수 있는 조건을 갖추지 못하고 있어 강제 매각될 가능성이 크다. 이 경우 근로자 급여를 원천징수하는 방식으로 매각될 가능성이 있다. 그런데 공채 발행을 통해 북한 정부는 예산부족분을 충당하고자 하는 의도도 있지만, 다양한 경로를 통해 북한 주민들의 수중에 들어간 달러와 유로화를 얻고자 하는 의도도 배제할 수 없다. 공채를 많이 구입하면 그만큼 애국자적 행동으로 보고 정치적으로 높게 평가한다는 정책적 의지는 당간부를 비롯한 김정일정권의 핵심지지계층의 은닉된 달러를 기대하는 입장으로 볼 수 있다. 공채 구매는 전인민 대상의 강제적 조치로 강행될 것이 분명하지만 공채 구매를 독려하기 위해 공채위원회와 협조상무를 통해 숨겨진 주민들의 달러와 유로화를 끌어내려는 의도는 성공하기가 쉽지 않다. 북한 주민들 특히, 중·상층 계층을 공채 구매의 실질적 타깃으로 삼는다면 이들의 불평과 함께 상당한 반감이 초래될 수 있다.

전민 군사복무제, 즉 징병제 도입도 주목된다. 북한은 군사복무법을 통해 그 동안의 지원제를 대상자 모두가 입영하는 징병제로 바꾸고 복무기간도 남자 13년에서 10년, 여자 10년에서 7년으로 3년씩 단축했다.¹⁹⁾ 신체검사불합격자와 이른바 ‘적대계층’ 자녀, 사회안전원, 과학기술·산업필

18) “조선에서 발행된 인민생활공채-재정성 정영춘국장에게서 듣다,” 『조선신보』, 03/5/6, <http://www.korea-np.co.jp>.

19) 『연합뉴스』, 2003. 05. 27; 2003. 05. 31.

수요원, 예술·교육행정요원, 군사학시험합격대학생, 노부모부양독자 등은 군복무 면제대상자였다. 이들과는 달리 당간부와 고위층 자녀들은 정치적인 배려로 병역면제의 특혜를 받아왔다.²⁰⁾ 그러나 이제 징병제 실시가 현실화된다면 북한판 음서(蔭紱)제도인 김정일정권 간부계층의 특혜는 사라지게 된다. 선군정치를 강조하는 북한체제는 김정일 중심으로 당간부와 군부 중심의 특권층의 결속을 토대로 주민통제체제를 강화함으로써 유지되고 있다. 그러나 식량난을 겪으면서 대내적 통제기반이 이완된 상태에서 통치엘리트층 내부의 위기감과 ‘도덕적 해이’도 상당한 수준에 달한 것으로 보인다. 전민 군사복무제는 특권층의 일반화된 관행적인 특혜를 박탈함으로써 사회적 위기상황을 극복하려는 의도로 볼 수 있으나 이미 중심부 계층의 체제이완 실태를 반영하는 현상으로 이해할 수 있다. 어쨌든 당간부를 비롯한 고위층의 특혜 박탈 조치는 이들 핵심계층의 사기저하와 김정일체제와의 일체감을 약화시키는 계기로 작용할 수 있으며 더욱이 공채 강매가 중·상층의 실질적 부담으로 전가된다면 이들의 김정일에 대한 맹목적 충성심의 철회와 더불어 체제원심력은 크게 증폭될 개연성이 높다.

북한은 이미 오래전부터 미래에 대한 전망을 상실하였다. 사회주의체제의 아시아적 유형 가운데 중국과 베트남은 이미 세계질서의 흐름을 수용하면서 시장경제의 도입을 통해 눈부신 경제성장과 보다 나은 미래를 꿈꾸고 있다. 그러나 수령절대주의체제의 북한은 체제유지 콤플렉스로 개혁 개방의 기회를 찾지 못했으며 ‘체제’가 존속되는 한 북한의 미래에 대한 낙관적 전망을 제시하는 것은 불가능한지 모른다.

2. 자력갱생: 대실패(fiasco)의 근본요인

북한 경제는 이미 1970년대 초반에 한계상황에 도달했다. 남북한 국력은 종합적인 면에서 1970년대부터 남한이 북한을 앞지르기 시작했다.²¹⁾ 북한은 폐쇄체제를 더욱 강고하게 유지하는 가운데 1990년대 사회주의권

20) 『연합뉴스』, 2002. 10. 16.

21) 『남북한 국력추세 비교연구』, 연구보고서 92-13, (민족통일연구원, 1992. 12), p. 662.

의 몰락을 계기로 마이너스 성장이 지속되면서 북한경제체제는 정상적인 작동을 멈추었고 회복불가능한 상태로 급속히 빠져들었다.

북한의 경제정책의 기본이념은 「자력갱생」이다. 이는 김일성의 경제면에서의 주체사상으로, 북한경제의 한계상황과 붕괴로 이끈 대실패(fiasco)의 근본 요인이다. 자력갱생은 일제 말기 일본 총독부의 행정 용어였으나, 북한은 이 용어를 북한에서 생산되는 자원을 갖고 북한의 기술과 인력을 활용해서 모든 제품을 생산하는 정책으로 정의하는 한편 ‘자급자족’과 동일시했다. 김일성은 수력발전과 석탄 등의 부존자원과 식민지시대에 건설된 공업력을 토대로 자급자족 노선을 택했다. 북한 경제의 토대는 ①수력 자원, ②석탄, ③철광석 및 광산자원, ④식민지시대 공장, ⑤인력 등의 다섯 가지의 요소로 이루어져 있다. 따라서 자력갱생 정책은 이러한 원천자원을 활용해서 모든 기초원료를 만들고 이 기초원료로 중간 제품을 만들며, 북한이 필요로 하는 모든 최종 제품까지 생산한다는 노선이었다.²²⁾ 자급자족 노선은 수입·수출의 경제적 대외관계를 외면하고 코메콘과 같은 사회주의적 시장경제권과의 유대도 중요하게 여기지 않는다.

북한의 자력갱생 정책의 결과는 다음과 같다. 첫째, 앞의 다섯 가지 원천자원을 활용하는 공업이 김일성의 주체사상에 합당한 사업이고 애국적 사업이며, 역으로 수입에 의존하는 사업은 악(惡)의 행위가 된다. 둘째, 원천자원을 활용하는 자력갱생은 전력, 석탄, 철, 인력 등의 기초자원에 대한 수요를 기하급수적으로 증대시킨다. 북한에서 구할 수 있는 원천자원은 극히 한정된 자원으로, 이러한 원천자원으로 제조할 수 있는 생산품은 제한적일 수 밖에 없으며 비효율적 산업구조로 나타난다. 예컨대 남한의 중화학 공업은 비록 석유, 철강석 등 원자재의 수입에 의존했지만 석유화학산업 등 상당히 효율적인 산업연관 효과를 볼 수 있었다. 반면 북한의 부존자원은 곧 한계를 드러냈으며, 이들 기초자원이 충분히 공급되지 못할 경우 경제파탄을 초래할 수밖에 없었다. 셋째, 기술이나 경영 부문의 자력갱생·자급자족 노선의 강행은 궁극적으로 기술저하 및 생산성의 하락을 가져왔고 모든 부문에서 국제수준과 커다란 격차를 낳았다. 결국 자력갱생·자급자족 정책은 식민지 공업화의 토대 위에 전시동원체제와 같은 전인

22) 오원철, “북한 경제 분석,” 『한국형 경제건설 모델』, <http://www.ceoi.org>.

민의 노동력 동원체제를 가동하여 일정한 성과를 얻을 수 있었으나 곧 폐쇄메카니즘의 한계에 봉착하여 산업구조의 원활한 작동은 불가능한 상태에 처하게 되었다.

북한의 자력갱생·자급자족 정책은 2차대전 말기 일본 군국주의의 전쟁수행을 위한 인적·물적 동원체제방식에서 유래한다. 당시 일본군국주의는 군수품 생산과정에서 에너지 및 원료의 수입이 불가능한 상태에서 국내자원을 최대한 활용하는 기술 즉, 대용공법과 대용품 제조 기술개발을 권장했다.²³⁾ 이것이 바로 식민지시대의 자력갱생 기술이었다. 해방후 북한은 이러한 공장 가동 방식과 기술, 산업행정기술까지도 일본식 자력갱생 방식을 그대로 물려받아 활용하였고 그후 북한산업의 발전방식도 자력갱생 노선으로 확립되었다. 그리하여 북한의 과학기술과 공업행정분야 등 모든 산업부문에서 자력갱생식 기술과 방식이 자리잡게되었다. 그러나 북한경제의 역사가 스스로 증명하듯이 에너지를 비롯한 부존자원의 한계를 극복할 수 없는 조건 속에서 자력갱생 노선은 마침내 모든 산업의 가동 중지와 농업부문의 자급자족마저 불가능해진 한계점에 도달했으며 더 이상 북한사회의 정상적인 작동을 기대할 수 없는 파멸적 상태에 이르렀다.

3. 전망의 회복: 재조정 단계

북한의 미래는 불투명하다. 북한 사회는 이미 오래 전부터 미래에 대한 전망을 상실하였다. 북한의 ‘변화의지’(Will to Change)는 회의적이며, ‘변화에 대한 새로운 자세’(New Attitude towards Change)도 기대에 미치지 못한다. 북한의 개혁·개방에 대한 소극적인 태도와 동북아 국제정치의 새로운 재편과정에서 세계사적 추세에 거슬리는 행보는 한반도의 평화와 한민족의 미래를 더욱 어렵게 한다. 북한은 위기의 실체를 객관적·사

23) 일제가 발행한 『기술총동원요강(技術總動員要綱)』에는 과학자·기술자를 총동원해서 갈탄에서 석유를 만드는 방법, 입철식 제철법, 심지어 피마자 씨나 소나무 뿌리로 윤활유를 만드는 방법, 목재를 건류해서 메탄올을 만드는 방법 등 수 백 가지의 방법을 소개하고 있다. 오원철(당시 상공부 장관)의 회고에 의하면 이 책은 1960년대까지 상공부에 비치되어 있었다. “북한의 자력갱생 및 자급자족 정책,” <http://www.ceoi.org>.

실적 관점에서 파악하는 능력을 상실했으며, 위기 극복을 위한 합리적 수단을 창출하는 사상과 실천의지의 부재는 이미 뚜렷이 드러난 상태다.

자력갱생과 자급자족 노선은 반드시 정치적 폭력기제와 사상통제 메카니즘을 요구한다. 이 노선은 기술저하, 노동의욕상실, 관료주의적 부패, 자연자원의 황폐화 등 커다란 부작용을 산출한다. 자력갱생 의지를 호소하고 노동생산성을 보장하기 위해서는 북한판 스타하노프운동인 술한 ‘천리마운동’을 주기적으로 전개하지 않을 수 없고 이 운동은 대중에 대한 사상고양을 통해 그들의 혁명적 열성을 높이는 정치사업과 나란히 대중의 의식과 삶을 총체적으로 옥죄는 억압과 통제로 나타난다. 정치적 폭력기제와 억압적 사상통제체제가 유지되는 한 비록 슬로건 형태지만 경제적 주체사상의 핵심인 ‘자력갱생’의 이념은 존속될 것이다. 흔히 우리 주변에서 북한체제의 지속성을 폐쇄체제에 익숙한 자력갱생 노선에서 찾는 입장을 종종 만나기도 한다. 그러나 중국으로부터의 에너지 원조, 국제사회의 구호, 남한의 식량과 경제지원이 없다면 “자력이든 타력이든” ‘갱생’의 활로가 전혀 보이지 않는 재앙적 상황을 외면하고 ‘자력갱생’ 노선을 긍정하는 입장은 공허한 논리라 하겠다.

체제모순, 체제실패에도 불구하고 지금까지 북한체제가 유지되어온 까닭은 이처럼 강력한 정치적 폭력기제와 사상통제 메카니즘이 해체되지 않고 아직까지 작동하고 있는 데에도 그 원인을 찾을 수 있지만 다른 한편으로는 ‘외적 요인’이 - 사회주의 시기의 소련, 중국 그리고 1990년대 이후의 미국 - 대내적 결속 요인으로 작용하면서 근본문제라 할 수 있는 체제모순이 은폐·왜곡되었던 측면을 무시할 수 없다. 이미 역사 속으로 사라진 사회주의 원조국가들과는 달리 북한체제가 지금까지 잔존하는 데에는 경제적 몰락에도 불구하고 체제결속의 강화에 순기능적 역할을 하는 ‘외적 요인’의 특성을 지적할 수 있다. 이는 분명 역설적인 현상이다. 그러나 미래 전망을 상실한 채 외부세계와의 단절과 미국과의 적대관계를 통한 결속과 단합은 북한 주민들의 고통만 가중시킬 뿐이다. 미국의 대북강경책 포기, 국제자본의 유입, 남한의 대북투자 및 경험증대 등의 일련의 과정이 정착되면 수령체제의 북한이 ‘정상국가’로 변화할 것이라는 ‘희망적’ 시나리오는 이제 재검토될 필요가 있다. 그러한 시나리오를 전면 폐기하는

것은 바람직하지 않지만, 앞으로도 그러한 시나리오만이 대북정책의 유일한 가이드라인으로 주장될 경우 한반도의 평화와 민족 미래에 대한 대비책은 한계에 봉착할 수도 있다.

북한의 체제유지 콤플렉스는 개혁·개방에 대한 ‘정치적’ 결단을 어렵게 하며, 개방쇼크를 방지하기 위한 억제비용이 개방효용 편익을 넘어서는 구조에서 의미있는 변화를 기대하기는 불가능하다. 또한 후계자 구도 문제도 미래 전망의 불투명성을 증폭시킨다. 따라서 중·장기적 전망하에 북한체제의 ‘충격’에 - 외적 충격이든 내적 충격이든 - 따른 다양한 변화양태에 대한 예측과 합리적 대책을 신중하게 모색해 나가야 할 필요가 있다. 북한체제의 평화적 ‘재조정’(readjustment) 단계 - 체제(regime)/국가(state) 수준에서 - 가 전제되어야 개혁개방을 향한 북한사회의 활기찬 변화를 기대할 수 있으며, 북한사회의 미래 전망을 회복할 수 있는 새로운 전기를 마련할 수 있을 것이다.

IV. 결론: 새로운 출발

한반도의 평화와 한민족의 통일은 우리 민족의 바람이나 의지 못지않게 국제사회의 이해와 협력을 얻지 못하면 성취될 수 없는 과제이다. 한반도 문제의 근저에는 항상 미국이 자리잡고 있다. 최근 북한 핵문제를 둘러싼 한반도 위기국면은 미국의 세계패권전략과 북한체제의 생존전략이 맞물린 ‘치킨게임’의 형태로 동북아 지역 차원의 위기와 긴장을 고조시키고 있다. 남북관계의 경우, 북·미 제네바합의가 유지되고 있던 상태에서 추진된 6·15 남북정상회담 때의 남북관계와 그 틀이 깨진 지금의 상태는 아주 다르다. 이러한 상황은 미국 부시 행정부의 성격과도 관련이 있지만 ‘9·11’테러와 이라크 전쟁 이후의 미국의 세계질서 재편과정과 깊은 상관성을 지닌다.

미국은 냉전체제 붕괴이후 아무도 인정하지 않는 가운데 스스로 세계의 경찰로 자처했으며, 그 결과 1990년대 초반부터 세계문제에 대한 책임은 미국에게 돌아갔다. 이러한 세계문제들을 냉전시대에는 양극체제로부터 벗어난 갈등으로 인식될 수 있었으나 이제는 모두 미국 때문이라고 여긴다

이러한 상황은 다음과 같은 요인들로 설명할 수 있다. 첫째 미국은 세계 어느 나라도 억제할 수 없을 정도로 막강한 국력²⁴⁾, 특히 군사력을 가졌다.²⁵⁾ 둘째, 유엔의 역할과 기능은 한계를 드러내고 있다. 셋째, 신국제 질서아래 증폭되는 갈등, 여타 강대국들간이나 중간급 국가들간 정치, 경제, 종교문화적 갈등이 계속 일어나고 있음에도 불구하고 이를 조정할 수 있는 국제기구나 조정자가 없다. 여기에다 지구상의 모든 대립각의 최종 정점에 미국이 놓여 있다. 그리하여 “서구-기독교-백인문화”가 국제사회의 만약의 근원이며 그 핵심이 미국이라는 인식이 만연되고 있다. 이러한 분위기 속에서 반미감정은 세계적인 현상으로, 반미대열에 합류하는 것만으로도 진보와 세계평화를 실천하는 것으로 인식되는 경향이 나타나고 있다. 물론 여기에는 전지구적 차원에서 세계패권을 관철하고자 하는 미국 일방주의의 책임도 크다. 그런 점에서 미국은 오늘날의 국제사회야말로 보다 대등한 민족국가 중심의 국제체제로 발전될 수 있기를 바라는 세계 모든 국가의 염원과 세계의 양심적 지성인들의 호소에 귀를 기울여야 한다.

‘9·11’은 21세기 세계사를 읽는 키워드라 할 수 있다. ‘9·11’은, 세계는 테러에 대한 미국의 성찰적 이해를 바라고 있지만, 미국으로 하여금 세계에 대한 관용과 보편주의적 가치에 기반한 ‘부드러운 힘’(soft power)에 더 이상 의존하지 않고 오직 군사력이라는 ‘딱딱한 힘’(hard power)에만 매달리는 비관용적·일방적인 제국으로 돌변하게 만들었다.²⁶⁾ 그런데 이 과정에서 오히려 노골적으로 제국의 신화를 추구하는 미국 대외정책 추진 그룹으로, 이라크 전쟁을 전후해 미국을 움직이는 신보수주의(Neo-Conservative: 네오콘)의 등장을 주목하지 않을 수 없으며 그들은 북한 핵문제를 비롯한 한반도 정세에 커다란 영향력을 행사하고 있는 점에서 신보수주의의 이념과 세계전략을 이해할 필요가 있다.

24) 이춘근, “미국 국력의 실체,” 2003. 5. 28, <http://www.cfe.org> 참조.

25) 2003년도 세계 모든 국가들이 국방비 합계 7,500억 달러 가운데, 미국의 국방비는 3,800억 달러(미국 GDP 3.2%)로 미국을 제외한 세계 여타 국가들의 국방비의 합계보다 많다. Bruce Berkowitz, *The New Face of War* (Free Press, 2003). p. 4.

26) 엠마누엘 토드, 주경철 옮김, 『제국의 몰락 - 미국체제의 해체와 세계의 재편』 (까치, 2003), pp. 135~162.

신보수주의를 대변하는 ‘미국신세기프로젝트(PNAC)의 창립선언문에서 그들은 부시 정부 출범 전부터 클린턴 정부의 대외정책을 비판하면서 미국의 세계패권 수호와 지지 결집을 선언하였다. 이를 위해 PNAC는 ①군사력 현대화 및 국방예산의 대폭 증액, ②민주동맹국들과의 연대강화 및 미국적 가치와 이익에 적대적인 정권 분쇄, ③해외에서의 정치·경제적 자유의 원칙 존중, ④미국의 안보·번영과 미국적 가치에 우호적인 국제질서 조성 등의 네가지 과제를 제시하였다²⁷⁾ 이처럼 미국 전통적 보수주의의 고립주의 성향과는 달리, 신보수주의는 제국주의적 행태를 드러낼 정도로 적극적인 대외간섭정책을 주장하고 있는데, 전지구적 차원에서 수행되고 있는 미국의 ‘테러와의 전쟁’이나 대량살상무기 제거 노력은 신보수주의자들의 주장이 반영된 정책이라 할 수 있다.

신보수주의자들은 테러단체, 테러지원국가, 대량살상무기 보유국가의 위협으로부터 미국을 보호하기 위해 억지(deterrence)와 봉쇄(containment)전략에 기반한 국가안보전략으로부터 사전에 위협을 제거하는 선제공격(preemptive strike)전략으로 바뀌놓았다. 더욱이 신보수주의자들은 평화를 위협하는 국가에 대해서는 유화정책보다는 미국의 힘을 활용하여 대상국가의 정권교체(regime change)를 통한 민주화를 추구해야 한다고 주장하였으며, 이러한 신념과 전략에 기반한 신보수주의자들의 대북정책은 “북한에 대한 모든 지원을 중단하고 정권교체를 목표로 해야 한다”²⁸⁾는 주장으로 나타났다. 이처럼 부시 행정부, 미국의 학계·연구소, 언론계, 종교계 등 각 분야를 이끄는 중심세력으로 부상하면서 커다란 영향력을 지닌 신보수주의적 경향은 일시적 현상으로 끝날 가능성이 크지 않으며,²⁹⁾ 테러의 악몽이 사라지지 않는 한 상당기간 지속될 시대적 추세로 전망된다. 따라서 우리에게서 미국 중심의 세계질서 재편과정에서 유일 초강대국인 미국의 세계관리정책과 조화될 수 있는 한국사회의 세계인식과 우리 정부의 대북·통일정책의 방향을 찾아야 할 과제가 제기되는

27) Statement of Principles, *Project for the New American Century*, (PNAC, June 3, 1997), <http://www.newamericancentury.org>.

28) William Kristol(Chairman of PNAC), *Weekly Standard* 사설, Sep. 28, 2002.

29) 김성환, “미국의 신보수주의의 이념과 전략,” 『2003-19』, (외교안보연구원, 2003. 5. 23), 참조.

것이다. 미국은 전지구적 차원에서 국제정치의 전통적인 세력균형론에 입각한 대외정책을 추진하지 않을 것으로 예상되며 또한 미국의 일방주의를 견제하기 위해 중국과 러시아가 동맹관계를 형성하여 동북아 지역내 북방 및 남방 3각 구도에 의한 신냉전체제의 대두를 우려하는 것은 비현실적인 판단이라고 할 수 있다. 이를테면 동북아 지역에서 미국의 우월적 영향력은 상당기간 지속될 가능성이 높다는 점에서 한반도 문제에 대한 냉철한 인식이 필요하다.

우리는 미국의 세계패권전략의 성격과 내용에 대한 이해를 전제로 미국의 동북아 및 한반도정책을 창조적으로 활용하는 방안을 모색해야 한다. 더 이상 세계사와 국제정세의 흐름과 조화되기 어려운 방향으로 나아갈 수는 없으며, 국가의 존망과 민족의 미래에 대해 ‘탈레반’식 원리주의와 유사한 이념적 사고와 행태 속에서 접근하는 것은 위험하다. 민주주의와 인권 등 문명사회의 보편적 규범을 외면할 수밖에 없는 수령국가체제의 본질과 북한체제의 反도덕성, 그리고 ‘자력’에 의한 개혁개방을 기대하기 어려운 북한체제의 한계에 대한 명확한 인식에 기반한 대북·통일정책의 수립이 절박하게 요구되는 상황이다.³⁰⁾ 지금 우리에게서 한반도 평화와 번영을 추구하는 것과 함께, 동포애에 바탕한 민족문제에 대한 책임의식을 전제로 문명사회의 보편적 가치와 규범을 추구하는 대북 통일정책을 수립하고 추진해 나가야하는 과제가 제기되고 있다. 다시 우리는 새로운 출발점에 섰다.

30) 김대중 전 대통령은 “정상회담 후 클린턴 대통령이 나한테 편지를 보내 김정일 위원장을 미국으로 초청했다”며 “미국의 뜻을 북한에 전달했지만 김위원장이 거부해 회담이 성사되지 않았다”는 비화를 밝혔다. “‘6·15 3주년’ TV 대담,” 『KBS』, (2003. 6. 15).

참고 문헌

1. 국 문

- Aidan Foster-Carter, “북한사회 변화를 어떻게 볼 것인가?: 하버마스 위기이론의 적용,” 『북한체제의 변화: 현황과 전망』 (민족통일연구원, 1991).
- 구영록, 『한국과 햇볕정책: 기능주의와 남북한관계』 (법문사, 2000).
- 김성철·정영태·오승렬·이헌경·이기동, 『북한 사회주의체제의 위기수준 평가 및 내구력 전망』 (민족통일연구원, 1996).
- 김성환, 『미국의 신보수주의의 이념과 전략』 (외교안보연구원, 2003).
- 민주평화통일자문회의, “평화·번영의 동북아시아: 정책과제와 추진전략.” 『민주평통정책연구자료』, 제35호, (민주평화통일자문회의사무처, 2003).
- 박종철, “북·미간 갈등구조와 협상전망,” 『국제지역학회 세미나 발표 논문집』 (국제지역학회, 2003).
- 박형중, 『90년대 북한체제의 위기와 변화』 (민족통일연구원, 1997).
- 서재진 외, 『남북한 국력추세 비교연구』 (민족통일연구원, 1992).
- 엠마누엘 토드 저, 주경철 역, 『제국의 몰락 - 미국체제의 해체와 세계의 재편』 (까치, 2003).
- 오원철, “북한 경제 분석,” 『한국형 경제건설 모델』, <http://www.ceoi.org>.
- _____, “북한의 자력갱생 및 자급자족 정책,” <http://www.ceoi.org>
- 이춘근, “미국 국력의 실체,” (2003), <http://www.cfe.org>
- 통일부, “북한의 핵도전에 대한 대처,” 『미외교협회(CFR) 한반도문제 태스크포스팀 보고서』 (통일부, 2003).
- 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』 (통일부, 2003).
- 허문영, “한반도 냉전구조 해체방안: 장기·포괄적 접근(시론),” 『한반도 냉전구조 해체방안(I)』 (통일연구원, 1999).

2. 영문

Bruce Berkowitz, *The New Face of War* (Free Press, 2003).

3. 정기간행물

『Weekly Standard』

『연합뉴스』

『조선신보』

『중앙일보』

4. 인터넷 자료

<http://websearch.yahoo.co.jp>

<http://www.ceoi.org>

<http://www.cfe.org>

<http://www.korea-np.co.jp>

<http://www.newamericancentury.org>

<http://www.stratfor.com>