

핵문제 타결이후 남북한 통일과정 *

조 민

통일연구원 · 선임연구위원

1. 서론

한반도를 둘러싼 동북아 국제정세와 남북관계는 새로운 전환기를 맞이하고 있다. 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담에서 북한의 핵 포기에 대한 원칙적 합의를 도출함으로써 한반도 전쟁위기 해소와 더불어 한반도 문제의 새로운 국면이 전개되었다. 특히 관련 당사국들 사이에 평화포럼을 통해 한반도 평화체제 수립을 논의한다는 데에 합의함으로써 한반도의 공고한 평화상태에 대한 기대가 한층 높아졌다.

한반도 평화체제의 구축과 남북관계의 질적 전환은 대북 및 통일정책과 관련된 우리 사회의 다양한 현안들이 부각되는 계기가 될 것이다. 더욱이 통일 문제에 대한 논의의 분출이 예상되는 가운데, 통일시대 준비를 위한 합리적이고 미래지향적인 통일 방향에 대한 국민적 합의 수준을 높여가야 할 때이다. 한반도 평화체제는 '1민족 2국가' 체제로 남북한의 영구 분단을 의미할 수도 있으나, 다른 한편 통일을 향한 토대 구축의 단계로 볼 수도 있다.

통일을 서두를 필요는 없다. 우리의 바람과 의지와는 달리 안으로는 남북한 통합을 위한 내적 조건이 성숙되어야 하며, 밖으로는 한반도의 통일에 대한 주변 국제사회의 입장도 무척 중요하다. 미국과 중국을 비롯한 동북아 국가의 한반도 통일에 대한 입장이 불확실한 상태에서 보다 우호적인, 최소한 한반도 통일을 거부하지 않는 분위기가 조성되는 국제환경도 필수적이다. 그러나 통일을 마냥 기다릴 수만은 없다. 분단 상태에서 남북한은 모두 주변 강대국에 견인당할 수밖에 없고, 세계사의 피동적 역할을 극복하는데 근본적인 한계를 지닌다.

통일은 서둘러서도 안 되나 그렇다고 통일을 무작정 기다리면서 역사의 흐름에만 맡길 수도 없다. 통일로 모든 문제가 해결된다는 낙관적 시각이나 과격하고 성급한 선택을 자제해야 한다. 그러나 뚜렷하고 장기적인 통일 목표를 설정하여 안으로는 통일의 여건을 성숙시켜 나가는 한편, 밖으로는 주변국의 이해와 협력을 얻어낼 수 있는 역량을 갖추어야 한다. 이 글에서는 '통일을 위한 평화, 평화를 위한 통일'의 문제의식 위에서 통일의 선행조건인 한반도 평화체제 구축 방안에 대한 접근과 함께, 통일에 이르는 이정표라 할 수 있는 남북한의 통일방안에 대해 새로운 이해를 시도하고자 했다.

* 이 글은 2005년 12월 2일 통일연구원-북한연구학회가 공동으로 개최한 공동학술회의 『동북아 협력과 한반도 평화체제』 제4회의에서 발표한 논문입니다.

II. 한반도 평화체제 : 통일의 선행조건

1. 평화체제 로드맵과 통일 문제

한반도 평화체제 수립 시나리오는 ‘선 비핵화, 후 평화협정’과 ‘선 평화협정, 후 비핵화’의 두 경로를 상정할 수 있다. 그러나 한반도의 비핵화와 한반도 평화체제는 북한과 미국 모두 상대방의 선행적인 조치를 요구하는 사안이라는 점에서 어느 쪽의 선차적 해결을 전제로 접근하기는 어렵다. 핵문제와 한반도 평화체제 전환의 접근 방식에 대한 관련국들의 논의는 북한 핵문제 해결을 전제로 시작되는 것이 아니라, 핵문제 해결 과정에서 논의할 수 있다는 입장이 6자회담 과정에서 도출된 합의라고 볼 수 있다. 이는 제4차 6자회담 공동성명에서 ‘공약 대 공약(commitment for commitment)’, ‘행동 대 행동(action for action)’ 원칙에 입각하여, 단계적 방식으로 합의 이행을 위해 상호 조율된 조치를 취할 것을 합의한 사실에서 추론할 수 있다.

한반도 평화체제는 북한 핵포기의 과정과 그에 상응하는 미국의 체제보장 조치, 그리고 북·미 관계 정상화 과정과 맞물려 단계적으로 접근될 수 있다. 이 과정에서 한반도 평화체제는 서로 논의구조가 다른 세 개의 협상 틀을 통해 접근될 것이다.¹ 첫째, 남북한 평화협정(또는 남북한 ‘평화선언’) 문제와 관련된 남북협상 틀이 나올 수 있다. 이는 남북한 정상회담, 남북군사회담 등을 통해 한반도 평화체제 전환의 여건 조성과 더불어 남북한 군비통제, 군축 문제 등에 대한 논의를 진행하게 된다. 둘째, 6자회담 틀 내의 ‘별도의 포럼’에서 평화협정의 방식, 내용, 평화체제 관리방안 등이 논의될 수 있다. 셋째, 6자회담에서 한반도 평화체제를 국제적으로 보장하는 방안 또는 ‘별도의 포럼’에서 체결된 평화협정을 공동으로 추인하는 방안 등이 논의될 수 있다. 그런데 6자가 모두 참가하는 형태가 아닌 ‘별도의 포럼’과 6자회담 틀 사이의 역할 구분이 뚜렷하지 않다. 하지만 대체적으로 6자회담에서 북한 핵문제와 ‘9·19 공동성명’의 합의사항을 실천해 나간다면, 평화포럼이라고 할 수 있는 ‘별도의 포럼’에서는 한반도 평화협정 문제를 다룰 것으로 보인다. 따라서 한반도 평화협정과 관련한 논의는 주로 남북협상 틀과 평화포럼 틀의 두 협상 틀을 중심으로 작동될 것이다.

여기서 한반도 평화협정 추진과정은 북한 핵문제 해결 과정과 대북 체제보장 방식이 기계적으로 조율되지 않는 순서로 진행될 수 있다는 점을 고려해야 한다. 예컨대 처음 북핵 폐기 과정은 순조롭게 이행되는 반면, 한반도 평화포럼의 구성과 평화협정 논의는 복잡한 사정으로 지연될 수도 있다. 또한 한반도 평화체제에 관한 세 협상 틀 간의 유기적 연관성을 유지하기 어려운 측면도 무시할 수 없다. 더욱이 세 협상 틀 내의 협상의 진전과 이행 수준에서 차질을 빚을 경우, 이를 전체적으로 조율하고 동시이행을 보장하기 어려운 점이 있다. 그럼에도 각각의 협상 틀에서의 합의 이행은 대개 단계별 방식으로 추진될 것으로 예상된다.

<제1단계> : 협상 틀 구성

제1단계는 한반도 평화체제 논의를 위한 여건 조성 후호적 분위기 형성의 단계로 설정된다. 1단계는 진입의 특정 시점을 확정할 수는 없으나 먼저 북한의 NPT 복귀 및 IAEA 사찰 수용과 함께 북·미 관계개선을 위한 접촉이 이루어지는 단계로 볼 수 있다. 이 단계에서 남북정상회담이 추진되고 남북한 군사적 신뢰구축을 위한 구체적 조치가 이루어져 한반도의 군사적 긴장을 완화하여 한반도 평화포럼을 위한 국내외적인 여건을 조성하게 된다. 제1단계는 한반도 평화협정을 위한 한반도 평화포럼의 구성이 가장 중요하다. 평화포럼 구성 과정에서 미국은 북한의 핵폐기가 완료되면 북·미 관계 정상화가 이루어지게 된다는 점을 약속해야 한다.

¹ 전현준 외(6인) 공저, 「제4차 6자회담 합의 이행구도」, KINU 정책연구시리즈 2005-06(통일연구원, 2005. 10), 20~23쪽.

평화협정과 관련하여 당사자 문제가 논쟁점이 되어왔는데 평화포럼 구성 단계에서도 이 문제가 제기될 수 있다. 이와 관련하여 북한은 1962년 남북간에 평화협정 체결을 제의한 후 1974년부터는 북·미간 평화협정 체결을 주장해왔다. 그러나 미국이 북한이 제의한 북·미 양자 간 평화협정을 받아들일 의사가 없는 가운데 우리 정부도 북·미 평화협정은 한반도 문제의 당사자 논리에 위배된다는 점에서 반대해왔다. 이에 대해 한국은 남북한 당사자 원칙하에 미국과 중국이 참가하는 ‘남북당사자주의’에 입각한 「2+2」 형태를 제안해왔다. 즉, 한반도 평화협정은 남북한 중심으로 추진하되 미국과 중국도 참가하는 국제적 다자보장 방식을 추구했다. 그런데 여기서의 ‘남북당사자주의’에 기반한 「2+2」 논리는 협정 체결 당사자는 어디까지나 남북한이고, 미국과 중국은 협정의 보장자의 지위에 선다는 논리이다. 그러나 6자회담 참가국인 러시아와 일본의 참가를 고려하지 않고 있는 점에서 「2+2」는 「6-2」의 논리라고도 할 수 있다. 평화협정의 당사자 문제와 관련하여 실효성 있는 협정 틀이 되기 위해서는 미국이 ‘보장자’가 아닌 협정의 ‘당사자’가 되어야 한다는 주장도 주목된다.²

한반도 평화체제의 일차적 당사자가 남북한이며 미국과 중국은 정전협정의 실질적 당사자였다는 점, 그리고 남북한과 미·중 사이의 4자회담(’97.11.~’99.8. 6회 개최)이 이미 운영되었던 경험 등을 고려하면 한반도 평화포럼은 4자회담(「2+2」) 형식으로 추진될 가능성이 크다. 이 경우 러시아와 일본은 평화포럼에는 배제되거나 궁극적으로 6자회담에서 한반도 평화협정의 국제적 보장자로서의 역할 담당을 기대할 수 있다.

<제2단계> : 핵폐기 이행과 평화협정 추진

제2단계는 비교적 긴 시간을 요하는 단계로, 북한의 핵사찰 수용과 핵폐기 이행에 상응하여 남북한 군사회담과 한반도 평화포럼에서 평화협정 체결의 방식과 내용에 대한 실질적 논의를 진행하게 된다. 이 단계에서 북한의 핵폐기를 위한 이행계획 실천으로 초기준비단계, 전면동결단계, 완전폐기단계로 나아가면서 그에 상응하는 사찰·검증이 함께 진행된다.³ 북한 핵문제는 핵 완전폐기 후 핵관련 시설의 해체와 동시에 핵무기와 핵물질의 반출로 대단원의 막을 내린다.

남북협상 틀 내에서 남북한 간 평화협정 체결을 추진할 경우, 평화포럼에서 추진하는 한반도 평화체제 구축 논의와는 달리, 협의 의제의 선정과 함께 논의사항의 이행을 실질적으로 진행시켜 나가야 할 것이다. 주된 의제로는 전쟁의 법적 종결 선언과 경계선 확정, 남북기본합의서 이행·실천 문제, 평화보장관리기구의 구성·운영 문제, 비무장지대의 평화지대화로의 전환 문제 등을 협의하고 하나씩 실천해 나가야 한다. 이와 함께 4자회담 방식의 한반도 평화포럼에서는 평화체제 전환의 기본방향과 절차에 대해 합의를 도출하는 한편, 핵폐기의 진전 상황에 따라 대북 경제 및 안보 차원에서의 구체적인 보상책을 마련해야 한다. 특히 북한이 핵을 전면 동결하는 단계에 들어서면 미국은 대북 경제제재 해제를 비롯하여 테러지원국 명단에서의 제외 등 관계개선의 전향적 조치를 취할 것으로 기대된다.

그런데 이 단계에서 북한은 한반도 평화포럼에서 북한의 체제보장을 위한 ‘북·미 평화협정’ 체결을 강력히 주장하고 나올 것으로 예상된다. 이 경우 북한의 요구를 우회적으로 수용하는 방안을 모색할 필요가 있다. 즉, 미국과 북한의 ‘북·미 공동합의문’ 형식을 통해 북한의 주권 존중과 내정 불간섭 등 북한의 우려사항인 체제 보장 문제를 원칙적 차원에서 선언하는 방안을 고려할 수 있다.

² 이삼성, “한반도 평화협정: 북한 핵문제 근본해결로서의 평화협정의 틀과 윤곽” 평화·통일연구소 주최, 평화·통일연구소 창립1주년기념토론회(2005.10.7), 「한반도 평화협정 체결 및 평화군축 방안」, 33~34 쪽.

³ 조성렬, 「한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드 맵: 6자회담 공동성명 이후의 과제」, KINU 정책연구시리즈 2005-05(통일연구원, 2005. 9), 22쪽.

이 단계의 마지막에 이르러 평화포럼 틀 내에서 평화협정이 체결됨으로써 정전협정 폐기와 동시에 한반도 평화체제가 공식적으로 선언된다. 그와 함께 평화보장관리기구의 구성·운영이 시작되면서 유엔사(UNC)는 자동적으로 해체된다. 말하자면 제2단계의 마지막에 와서 북핵의 완전폐기가 확인되는 데 부응하여 북·미관계의 정상화 조치가 단행되면서 4자회담인 평화포럼의 역할 종료와 함께 한반도 평화체제로의 공식전환이 이루어진다.

한편 여기서 평화체제와 통일 문제와의 관계를 분명히 밝혀야 할 것이다. 한반도 평화체제 수립은 한반도의 공고한 평화상태를 구축하는 과정이나, 평화체제 수립 자체가 한반도의 영구한 '평화적 분단'을 제도화하는 것으로 귀결될 수는 없다. 평화체제 수립·전환과정에서 한민족 통일 문제 즉, 통일의 원칙과 기본방향에 대한 남북한 간 합의가 반드시 이루어져야 한다. 평화체제 수립과 관련하여 통일 문제 논의 시점은 바로 제2단계의 초입에서부터 시작되어야 한다.

제2단계 초입의 시점에 한반도 평화체제가 한민족의 통일 의지와 통일 방향에 부합되어야 한다는 원칙 아래 남북협상 틀에서 핵심 의제로 선정되어야 한다. 그리하여 한반도 평화체제가 분단의 평화적 고착화가 아니라 반드시 통일 지향이어야 한다는 원칙적 입장을 대내외적으로 뚜렷이 천명함과 동시에, 이 단계 초입에서 남북 간 통일 문제를 협의할 '남북통일협의회'(가칭) 형태의 협의체를 구성하고 <<6·15 남북공동선언>>의 합의 사항을 재확인하면서 통일 문제를 체계적으로 논의해 가야 할 것이다.

<제3단계> : 핵폐기 완료와 한반도 평화체제 수립

제3단계는 실질적으로는 북한의 핵폐기에 따른 한반도 비핵화 달성과 함께 평화포럼과 러시아와 일본이 참가한 6자회담에서 국제적인 보장방안과 평화체제 관리방안 등이 마련되어 대북 안전보장 체제가 완성되는 시점이다. 이 단계는 북·미 수교를 통한 관계정상화가 이루어진 시점이며, 국제적 보장 아래서 한반도 평화체제가 법적·제도적으로 구축된 상태로 볼 수 있다. 따라서 한반도의 '공고한 평화상태'의 유지를 위해 이미 앞 단계에서 합의된 '평화보장관리기구'를 작동시키면서 평화협정 합의 사항의 이행을 한층 심화시켜 나간다.

그런데 여기서 남북협상과 평화포럼 틀에서 이루어진 평화협정의 내용 가운데 핵심적인 사안으로 남북한 군축과 주한미군 문제 등에 대한 구체적인 실천 조치가 부각될 것이다. 그와 함께 한반도 평화체제가 수립됨에 따라 한·미동맹 구조의 변화가 예상된다. 대북억지력을 중심으로 유지되었던 한·미동맹은 한·미관계의 발전적 미래 전망 속에서 새로운 성격의 동맹으로 전환될 필요가 있다. 이런 점에서 향후 한·미동맹은 포괄적 안보협력을 지향하는 포괄적 동맹으로의 변화를 모색해야 한다.

덧붙여 한반도 평화체제가 수립되면 북한은 국제사회에 적극적으로 참여하고 역할을 담당하는 한편, 동북아의 안보와 평화의 공동책임을 부여받고 정상국가로 발돋움하게 된다. 한반도의 공고한 평화상태 즉, 남북 간 그리고 다자간 평화협정 체결을 통해 한반도 평화체제의 유지·지속이 법적·제도적으로 보장되는 시기에 들어선다면 비로소 '평화체제단계'를 맞이했다고 할 수 있다.

여기 제3단계인 평화체제단계에서 중요한 사실은 이 단계에 오면 통일 문제가 상당한 수준으로까지 진전되어야 한다는 점이다. 이미 앞의 제2단계의 남북협상 틀 내에서 핵심 의제로 선정되어 협의체 수준에서 논의·협의되고 있던 통일 문제는 세부적으로 여러 단계를 포함하는 제2단계를 거치는 동안 동북아 국제질서의 안정적인 발전과 남북관계의 질적 변화에 따라 상당한 논의와 협의가 이루어진 상태라고 할 수 있다. 따라서 이 단계의 초입에 통일의 원칙적 수준을 넘어 통일의 방법과 절차 등에 대해 높은 수준의 합의가 마련되어야 할 것이다.

2. 주한미군과 남북한 군축

한반도 평화협정 체결 과정에서 북한의 주한미군 철수 주장과 군축 문제가 가장 큰 걸림돌이 될 수 있다. 평화 체제 논의는 한미동맹 문제와 동북아 지역의 세력균형과도 연계될 수밖에 없기 때문이다. 그러나 분명한 사실은 남북한 평화협정이나 한반도 평화포럼에서 주한미군과 남북한 군축 문제가 논의의 조건이나 협상의 전제가 되어서는 안되며 다만, 북한 핵의 완전폐기에 따른 평화협정 체결 후 평화체제 구축과정에서 논의될 수 있는 사안이라는 점이다. 더욱이 이 문제는 평화체제 구축단계에서 남북연합이나 연방제 방식의 통일 과정으로 진입되는 단계와의 관련 속에서 접근하는 것이 바람직하다.

가. 주한미군

<주한미군 철수 : 부동의 전략>

주한미군 철수는 북한의 통일전략과 관련한 기본 원칙이며 부동의 전략목표이다.⁴ 그러나 미군철수 주장에 대한 북한의 방법론적 변화는 수차례 나타났다. 북한은 1980년대 후반 종래의 즉각적이고 완전한 철수 주장으로부터 단계적 철수를 제안하였으나, 그 후 1989년 말부터 1991년 말까지 3단계에 걸친 주한미군의 철수를 주장하였다.⁵ 미군철수 주장에 대한 신축적인 입장은 김일성이 “미국이 남조선에 주둔하고 있는 미군을 북과 남이 련방국가를 창립하는 과정에 철수하여도 좋고 그 전에 철수하면 더욱 좋다”고 밝힌 데에도 나타난다.⁶ 이런 배경 속에서 얼마 후, 주한미군이 북한에 적대적인 군대가 아니라면 상당기간 주둔해도 무방하다는 견해도 제시되었다.⁷ 그 후 김일성은 북한 핵문제를 둘러싸고 북한과 미국간 갈등이 고조된 상황 속에서 주한미군 철수 주장을 상당히 누그러뜨린 단계적 철수론을 다시 한 번 주장하였다.⁸

우리가 련방제 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.

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 북한이 제시할 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 위협적이라는 적대적 성격이 해소된다면 주한미군 철수 주장은 유보될 수 있다는 입장에서 주한미군 문제에 대한 접근방식의 변화를 모색해왔다.⁹

⁴ 북한은 1953년부터 미군철수를 주장하였다. 김일성, <모든 힘을 민주기지 강화를 위하여(조국통일민주 주의전선 함경남도열성자회의에서 한 연설)>(1953. 10. 20), 《김일성저작집》 8, 1980.

⁵ <‘조선민주주의인민공화국 중앙인민위원회 최고인민회의 상설회의 정무연합회의’(1988. 11. 7)에서 채택 한 “조국의 자주적 평화통일을 촉진하기 위한 포괄적인 평화보장대책에 대하여”>, 《로동신문》, 1989. 11. 8.

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

⁷ 1992년 김정일의 지시하에 김용순 당비서가 미국 방문 중 아놀드 캔터 미국무차관보와의 고위급회담에서 이 견해를 전달한 바 있다. 《월간조선》, 2000. 8월호 참조.

⁸ 김일성, <‘조선민족은 누구나 조국통일에 모든 것을 복종시켜야 한다.’, 재미교포 녀류기자와 한 담 화>(1994. 4. 21), 《김일성저작집》 44, 1996.

남북한 긴장완화와 동북아 다자안보협력 분위기가 나타나고 있는 상황이지만 북·미관계가 근본적으로 개선되지 않은 상태에서는 북한의 주한미군에 대한 입장의 공개적·공식적인 변화를 기대하기는 어렵다. 그러나 한반도 평화체제의 수립 전망과 관련하여 북한의 주한미군 철수 주장에 대한 전향적인 변화를 기대할 수 있을 것이다.

<자진철수론>

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 잡는 입장이다. 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.¹⁰

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.

이처럼 미군철수는 미국이 “그들 스스로가 알아서 결정해야”할 문제로, 철군의 시기와 방법도 북한으로서는 문제 삼을 수 없다고 변화된 입장을 보여주고 있다. 그렇다고 결코 영구 주둔을 용인하는 것은 아니다. ‘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.

북한의 ‘자진철수론’과 달리 남한은 통일 후에도 철군 불가를 천명한 상태다. 전임 김대중 대통령은 남북정상 회담 후 ‘6·25 50주년 기념사’에서 한반도의 세력균형론에 입각하여 주한미군 계속 주둔을 강조하여 “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.”¹¹라고 밝혔다. 이처럼 우리는 한반도의 완전한 평화체제의 수립과 통일이 이루어진 후에도 주한미군은 동북아의 세력균형을 위해 필요하다는 입장이다.

한편 주한미군 문제는 미국의 군사전략 전환 배경 속에서 이미 감축이 예상되고 있는 대상이다. 미국은 유럽과 동북아에 집중적으로 배치되어 있는 해외주둔 미군 배치는 미국의 이익이 세계적 차원으로 확산되고 여타 지역에서 잠재적인 위협이 부상하는 새로운 전략적 환경에 더 이상 적합한 것이 아니라는 판단아래, 군사혁신

⁹ 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 활동하는 데 반대하지 않겠다.”는 요지의 내용을 밝힌 바 있다.

¹⁰ <김정일과 재미동포 언론인 문명자 주필과의 대담>(6. 30), 《월간 말》, 2000년 8월호 참조.

¹¹ 《연합뉴스》, 2000. 6. 25.

차원의 첨단 전략 증강으로 미군의 경량화·기동화·장거리 타격능력 향상 등을 배경으로 해외주둔 미군 재조정 방침을 마련하였다(『4년주기 국방태세검토(QDR)』 2001.9). 미국의 군사변환과 해외주둔 미군전력의 재배치구상(GPR: Global Defence Posture Review 2004.6.23 더글라스 파이스 미국방부 정책차관 하원군사위 참문회 증언)에 의한 군사안보전략의 변화로 인해 주한미군의 재조정이 불가피해진 측면이 있다.

이러한 상황에서 북한은 주한미군의 철수를 지속적으로 주장할 필요가 없어졌으며, 그럼에도 미국과의 적대관계가 지속된다면 첨단 과학기술군으로 한층 강화되면서 해·공군 위주의 신속한 투사전력을 보유한 미군의 한반도 주둔 여부가 북한의 안보에 결정적인 사안이 될 수는 없는 것이다. 따라서 북한은 미국의 세계전략과 동북아 전략에 도전하면서까지 한미동맹과 주한미군 문제를 적극적으로 공략할 필요성은 줄어들었다고 볼 수 있다.¹² 최근 북한 당국자는 주한미군 철수 시기와 관련해 미국소재 온라인 매체 <민족통신>과의 대담에서 ‘통일되는 시기’를 거론하면서, 주한미군 철수는 긴장의 원인이기 때문에 당연히 철수되어야 한다는 원칙적 입장을 확인하면서도 철수시기에 대해서는 김일성 주석이 한때 ‘통일되는 시기에 나가도 좋다’고 한 발언을 소개한 사실이 주목된다.¹³ 미국은 한미동맹을 동북아 전체 구조 속에서 접근하면서 주한미군의 위상 변화를 추구하고 있다면, 한국은 남북관계의 진전에 비춰 한미동맹이 변화될 필요가 있다는 입장을 보여주고 있다. 이런 점에서 주한미군의 문제는 한반도 평화체제 구축 과정에서 북한의 철수 요구와는 무관하게 한미동맹의 미래 속에서 발전적으로 접근되어야 할 사안이라 하겠다.

나. 남북한 군축

북한이 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 다시 말해, ‘군축과 미군철수 병행론’으로 볼 수 있다. 남북 간 경제력 차이로 더욱 증폭되는 국력 차이, 한·미 군사동맹, 한·미·일 공조체제, 그리고 한반도 군사력의 비대칭성·비균형성 등의 문제에도 불구하고 남북한 간 군축을 주장할 수는 없기 때문이다. 주한미군 철수를 전제하지 않은 조건에서 남북한 간 균형 군축의 실현 가능성은 크지 않다.

군축은 현 단계에서 동북아 국제질서의 평화적 전환과 군비경쟁의 감소 분위기와 함께 남북한 모두 체제민주화와 군사 부문의 축소 지향적 구조전환과 맞물리는 문제로 당장 군축의 실천을 주장하기에는 한계가 있다. 따라서 평화협정 체결의 전제조건으로 군축을 주장하는 것은 비현실적이며, 오히려 현재의 남북한 군사적 실체를 인정하는 가운데 평화체제 수립 후 남북연합 단계에서 군축 문제를 다루는 것이 바람직하다.

¹² 전재성, “한반도 평화체제와 한미동맹” 2005년 국제문제조사연구소 학술회의, 『북핵위기를 넘어 냉전구조 해체와 한반도 평화체제 구축』(2005.11.22), 66쪽.

¹³ 북한 조국평화통일위원회 최성익 책임참사와의 대담, 《연합뉴스》, 2005. 10. 19.

3. 남북한 평화협정

가. 평화협정의 기본방향

남북한 간 평화협정의 기본 방향은 평화와 통일의 문제이다. 안보와 평화 문제는 6자회담과 한반도 평화포럼에서 다루어질 사안이라는 점에서 남북한 평화협정은 한반도의 평화를 재확인하면서 통일 문제에 대한 기본 방향을 협의할 수 있는 협상틀로 발전시켜야 할 것이다.

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. 이와 함께 평화협정과 관련하여 역사적인 남북정상회담에서 나온 <남북공동선언> (2000.6.15)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 통일 방안에 합의함으로써 평화체제 전환 문제를 건너 뛴 점이 주목된다.¹⁴ 이처럼 남북정상회담의 공동선언은 교류협력 단계를 넘어 남북연합단계 또는 ‘낮은 단계’의 연방제로 나아가기 위해 거쳐야 하는 교량과 같은 중간 단계인 한반도 평화구축 문제가 빠져 있는데, 이는 추후 과제로 넘겨졌다고 하겠다. 따라서 남북공동선언에서 생략된 통일 전단계의 복구는 남북한 간 한반도 평화협정 체결을 통해 가능하다.

나. 평화협정의 내용

평화협정은 이와 유사한 형태인 남북기본합의서의 ‘남북불가침’ 조항의 내용을 국제질서와 남북관계의 변화된 상황을 충분히 고려하면서 접근하는 것이 바람직하다. 비록 남북한 간 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 있다.

먼저 평화협정에는 평화에 대한 원칙적 입장이 천명되어야 한다. 이를 위해 첫째, 남북한은 ‘한반도에서 어떠한 형태의 전쟁도 반대한다’는 평화선언이 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

¹⁴ 박종철, <남북정상회담 이후 한반도평화체제 구축방안>, 《한반도 평화전략》, 연구총서 2000-33, 통일연구원, 2000, 196쪽.

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 담아야 한다.

모든 형태의 전쟁 절대반대, 남북불가침, 그리고 통일에의 의지 등을 평화협정의 원칙으로 삼아 협정에 담을 내용을 다양하게 검토할 수 있다.¹⁵ 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 여성의 대표성을 반영하는 것도 필요하다.

III. 남북한 통일과정

북한의 미래는 불투명하고 불확실하다. 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 전제되어야 개혁·개방과 미래를 향한 실질적인 변화와 북한의 미래에 대한 전망의 회복을 기대할 수 있을 것이다. 이 경우 어느 정도의 혼란이 예상되나 이는 반드시 겪어야 할 통과의례일 수 있으며, 무엇보다 이 위기를 분단의 역사를 청산하고 민족사의 새 장(章)을 여는 계기로 삼아야 한다는 점에서 통일 문제에 대한 새로운 인식이 요구된다. 여기서는 남북한의 통일방안의 검토를 통해 통일에 이르는 과정에서 특정한 통일 상황에의 접목 가능성을 찾고자 한다.

1. 남북한 통일방안 : 남북연합 대 연방제

남북한 체제(제도) 통합에 의한 통일은 멀고도 험난한 길이다. 남북한 통일방안은 모두 평화적 방식에 의한 단계적 접근을 추구하고 있다. 남북한은 궁극적인 1민족1국가 체제인 완전통일에 이르기까지 서로 다른 체제

¹⁵ 백진현, 한국정치학회 광복50주년기념학술대회 발표논문 <남북한 평화체제 구축의 과제와 문제점>, 1995. 11. 11; 통일원, <한반도 평화체제 문제>, 통남 95-12-91, 1995, 참조.

가 일정 기간 공존하는 형태 즉, 복합국가 형태를 지향하고 있는 데에서 공통점이 발견된다.

복합국가(Composite State) 유형은 국가연합(Confederation), 연방제(Federation), 공영방(共榮邦 Commonwealth) 등을 포함한다. 복합국가는 여러 형태가 있을 수 있으나 우리 민족의 적극적이고 창조적인 역량에 따라 복합국가 체제의 내용과 성격이 규정될 수 있다. 이를테면 복합국가는 ‘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 ‘연방제’에 의한 통일국가의 윤곽은 모두 두 지역정부를 아우르는 ‘복합국가’의 형태로 복합체제·복합사회의 전망을 제시한다.

남북한 통합방식과 관련하여 복합국가는 연방제와 국가연합의 두 형태를 상정할 수 있다. 여기서 우리는 남북한 양측에서 오랜 동안 논의되어 왔던 통일방안인 남북연합과 연방제를 재검토 하는 것이 바람직하다고 본다. 이는 2000년 역사적인 남북정상회담에서 합의한 ‘6·15 남북공동선언’ 제2항 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다”는 합의 사항이 충분히 존중되어야 한다는 데서 출발한다.

가. 국가연합과 연방국가

일반적으로 중앙정부 권력의 집중과 분산 형태에 의해 연방국가(Federal State)와 국가연합(Confederal State)의 두 유형으로 구분된다. 연방국가는 두 개 이상의 지역정부로 구성된 국가로 하나의 헌법 밑에 단일의 주권국가로 통합되어 연방정부만이 대외적 주권을 행사한다. 따라서 연방국가는 국제법상 ‘국제인(international person)’이나 연방의 구성국인 지역정부는 ‘국제인’으로 인정받지 못한다.¹⁶ 이와 달리 국가연합은 두 개 이상의 국가가 조약을 맺고 결합한 형태로 복수의 주권국가간의 결합체라 할 수 있다. 국가연합 형태에서 하나의 국가인 연방국가로 변화하기도 하지만, 그 반대로 구(舊) 소련(USSR)의 연방국가 형태에서 독립국가연합(CIS 1992.1.1)의 국가연합 형태로 변화하는 경우도 있다.

연방국가와 국가연합은 외교권, 군통수권, 탈퇴절차 등에 의해서 구별된다. 첫째, 외교권의 경우 국가연합은 조약체결 등 외교권을 행사할 수 있으나, 연방을 구성하는 지역정부는 자체적으로 독립적인 외교권을 행사할 수 없다. 미국, 캐나다, 스위스, 브라질 등의 연방국가의 경우 지역정부는 연방헌법에 저촉되지 않고 중앙(연방)정부와의 협의아래 제한된 범위 내에서 외국과의 협정을 체결할 수 있다. 둘째, 군통수권 문제로 국가연합은 독립국의 필요에 따라 동맹관계를 유지하는 형태로서 독자적인 군대를 보유하나 연방은 지역정부가 아닌 중앙(연방)정부가 군통수권을 장악한다. 셋째, 탈퇴절차의 방식에서 ‘자유로운 탈퇴’ 여부도 국가연합과 연방의 구분점인데 국가연합은 필요에 따라 탈퇴할 수 있으나 연방에 속한 지역정부의 탈퇴는 독립을 의미하는 것으로, 탈퇴하고자 할 때에는 연방정부의 승인 아래 법적 절차를 준수해야 하며 그렇지 못할 경우 물리적 강제가 뒤따르게 된다.

국가연합(Confederation)은 복수의 국가들이 방위나 상호협조 등 공통의 목적을 위하여 ‘조약’에 따라 결합한 형태로서 국제법상 대외적 권한은 국가연합의 구성국이 보유하며 중앙조직은 예외적으로 조약에서 인정한 범위 내에서만 외교능력을 지닌다. 구성국들은 행정권과 군대를 보유하며 대내외적 독립성을 유지한다. 즉, 구성국의 자율성을 인정하면서 국민들의 다양성을 통합할 수 있다. 국가연합은 중앙조직을 가지나 구성국을 규율하는 헌법이나 새로운 중앙정부를 창설하지 않으며 구성국의 대표로 구성되는 연합의회를 가진다. 국가연합에

¹⁶ J. Crawford, *The Creation of States in International Law* (Oxford: Clarendon, 1979), 291쪽.

서 연합의회는 구성국과 독립된 중앙정부의 기관이 아니다. 또한 입법권이나 재정권을 갖지 않으며, 그 의결사항은 구성국을 법적으로 구속하지 못한다.

국가연합은 연방국가와 달리, 안정성을 가진 영구적 결합으로서의 국가가 아니라 안정성이 결여된 잠정적 결합으로서의 국가라는 점에 특징이 있다. 국가연합의 역사적 사례는 다양하며 대부분 단명하였으며 중앙조직의 권한이 강화됨에 따라 연방국가의 형태로 발전하는 경우가 많았다. 역사상 국가연합의 형태로 통합을 이룬 경우는 1781년~1789년의 미국, 1815년~1866년의 독일연방, 1815년~1848년의 스위스의 역사적 경험을 들 수 있다. 그리고 1958년 이집트·시리아·예멘의 3국의 통합을 통한 ‘통일아랍공화국’은 국가연합 형태의 통합 사례를 보여주었으나 3년 후 곧 해체되고 말았다. 한편 국가연합 형태 통합의 성공적 사례로 유럽연합과 최근의 러시아·벨로루시 연합국가 형성이 주목된다.

나. 남북연합 : 과도기적 통일체제

(1) 남북연합의 기본방향

‘6·15 공동선언’에서 제시된 남측의 연합제 안은 남한의 통일방안인 ‘민족공동체 통일방안’의 핵심인 ‘남북연합’ 단계를 반영한 국가연합 형태의 통일방안이다. 민족공동체 통일방안은 분단 현실의 인정을 바탕으로 완전 통일을 실현하기 위해 민족공동체 회복이라는 중간 과정을 거쳐야 함을 부각시키면서, 남북연합은 남북한 상호 협력과 공존공영의 관계를 증진시켜 통일기반을 조성해 나가는 과도기적 통일체제로 설정되었다. 노태우 정부에서 제안된 한민족공동체 통일방안은 민족통일을 통한 국가통일의 추구하고 더불어, 통일의 과도제적인 남북연합을 발족시킨 특징이 있다.

남한의 통일방안의 핵심적 내용은 노태우 정부 당시 처음으로 체계적으로 제시되었던 한민족공동체 통일방안의 ‘한민족공동체-남북연합-통일민주공화국’의 기본구도의 남북연합 단계의 설정에서 드러난다. 여기서 남북연합은 국가연합이나 연방국가의 교과서적 개념이 아니며, 기능적 측면에서 여러 국가가 하나의 생활공간 형성을 통해 궁극적으로 정치적 통합을 지향해 나가고 있는 유럽공동체나 노르딕연합체와 그 성격이 유사한 것으로 이해되었다. 그리고 남북연합 안에서 남과 북은 각자의 외교·군사권 등을 보유한 주권국가로 남게 되지만, 수천 년 동안 단일국가를 유지해 온 민족의 전통으로 보아 남북연합은 1민족 2국가를 의미하는 국가연합이 될 수는 없으며, 분단상황하에서 완전한 통일실현시까지 통일을 추구하는 잠정적 관계라는 점에서 특수한 결합형태로 나타났다.¹⁷

김영삼 정부는 통일과정을 3단계로 설정하여 ‘화해·협력-남북연합-통일국가’의 3단계 통일방안을 제시하였다. 첫 단계인 화해·협력 단계에서는 남북한이 분야별로 교류와 협력을 활성화해 나가는 단계이며 둘째 단계인, 남북연합 단계에서는 교류·협력이 더욱 촉진되고 평화가 제도적으로 보장되고 또한 남북한은 공존공영의 열매를 거두고 더욱 신뢰를 다지면서 민족의 동질화를 촉진시켜 가는 단계로 설정되었다. 셋째 단계의 통일국가는 1민족 1국가의 통일을 완수하는 단계로, 이 단계에서 남북한은 민족과 국가를 일치시키는 정치통합을 이루고 명실상부한 민족공동체도 이룩되는 단계이다.¹⁸ 특히 김영삼 정부의 3단계 통일방안 <남북기본합의서>(1992. 2.)에서 합의된 화해·협력의 약속을 지키면서 점진적으로 통일을 이룩하려는 것으로, 그 후 민족공동체 통일방안으로 명명되었다. 여기서 남북연합 단계는 남북한 합의에 따라 법적·제도적 장치가 체계화되어 남북연합 기구들이 창설·운영되는 단계로 설정되었다. 그런데 통일의 접근시각으로 강조된 민족공동체 정신

¹⁷ 국토통일원, 『한민족공동체 통일방안』 <기본 해설자료>(1989. 9), 24~25쪽.

¹⁸ 통일원, 『김영삼 정부의 3단계·3기조 통일정책』(통일원, 1993. 10), 12~18쪽.

은 국가 통일에 앞서 민족 통일을 먼저 이룩하려는 논리로 북한의 연방제에 대한 대응적 성격을 함축하고 있는 점이 특징적이다.

김대중 정부는 출범 초기 통일 문제에 있어서 법적·제도적(de jure) 통일보다 사실상의(de facto) 통일을 지향한다는 입장에서, 소모적이고 불필요한 이념 논쟁을 유발할 수 있는 통일 논의보다 한반도 평화구축과 남북한 화해협력의 제도화를 적극 추진해 나가는 방향으로 대북정책의 가도를 잡았다. 그런데 그후 평양에서 개최된 남북정상회담 공동선언문에서 남측의 ‘연합제’ 안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 안의 공통성을 인정함으로써 남한의 통일방안의 핵심적 내용인 남북연합을 부각시키고 재확인하는 모습이 되었다.

김대중 정부의 통일방안에 있어서 남북연합은 ‘남북연합-연방-완전통일단계’의 3단계 통일방안 가운데 첫 단계라는 점이 민족공동체 통일방안의 단계론과 차이가 있다. 여기서는 남북한 화해·협력을 촉진하는 제도적 장치로서의 남북연합 단계를 특히 중시하면서 남북연합의 형성은 통일의 물꼬를 트는 일로서 통일을 필수조건으로 여긴다. 남북연합은 남북한이 현존 상태 그대로 상이한 이념과 이질적인 체제와 두 정부를 유지하면서 긴밀한 협력기구를 구성하여 분단상황을 평화적으로 관리하는 한편, 통합과정을 효율적으로 관리해 나가는 장치로 상정하고 있다.¹⁹

여기서 첫 단계인 남북연합의 진입 조건을 남북한 주민의 지지 즉, 민족적 합의와 남북 당국의 정치적 결단에서 찾는다. 물론 남북연합 단계에 진입할 수 있다는 것만으로도 엄청난 발전이라는 남북관계의 현실에 비추어 볼 때, 첫 단계로서의 남북연합에는 비약적이고 무매개적인 단계 설정의 방법론적 한계가 있다. 그러나 앞에서 검토했듯이 한반도 평화협정이 맺어져 낮은 단계의 한반도 평화체제의 수립과 더불어 남북한 정상회담과 고위급회담이 정례화되고 남북국회회담이 개최되는 한편, 남북관계의 연락사무를 맡아보는 연락사무소가 설치·운영된다면 ‘사실상의 남북연합’이 이루어질 가능성이 크다.

(2) 남북연합의 기구와 조직

남북연합은 남북정상회의에서 합의한 《남북연합헌장》을 법적 기초로 삼는다. 남북연합의 기구로는 크게 정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 공동사무처 등으로 구성된다.²⁰ 정상회의는 최고의 정책결정기구로서 남북연합의 목적 달성을 저해하는 모든 사태에 대해 통제권과 조정권을 지닌다. 정상회의는 헌장의 준수와 이행을 보장하며 한반도 평화체제의 유지·발전을 위한 대내외적 정책의 원칙과 기본방향을 협의·조정한다. 이러한 정상회의의 권능은 남북연합의 국가연합적 성격에 연방국가적 성격을 보완하는 기능을 한다. 앞으로 제2차 남북정상회담이 이루어져 정례화되면 정상회담은 남북연합의 최고의사결정 기구가 될 것이다.

남북각료회의는 남북연합에서 사실상 중추적인 집행부 역할을 맡는다. 남북각료회의는 남북 쌍방의 총리를 공동의장으로 하고 남북 각각 10명 내외의 각료급으로 구성된다. 여기서 헌장의 이행을 위한 구체적인 정책을 조정하고 수립한다. 또한 각료회의는 남북정상회의에서 부과한 사업을 조직·수행하고 남북 간의 모든 현안 문제와 민족 문제를 협의·조정하며 그 실행을 보장한다. 남북각료회의는 경제, 정치 및 외교, 군사, 사회·문화, 인도 등의 분야에 각각 상임위원회를 설치하여 그 사업의 진전과 진행을 지도한다.

남북평의회(또는 남북국회회의)는 남북한 동등권의 원칙에 입각하여 쌍방을 대표하는 100명 내외 동수의 남북국회의원으로 구성된다. 남북평의회는 통일헌법을 기초해 통일실현의 방법과 절차를 마련하도록 하며 통일헌

¹⁹ 아태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론』(아태평화재단, 1995), 23쪽.

²⁰ 통일정책과제연구 '94-1, 『남북연합 형성방안』(민주평화통일자문회의사무처 1994. 12.), 86~92쪽.

법 기초 과정에서 통일국가의 국호, 정치이념, 정부형태 등 통일국가의 기본 골격을 갖추어 나간다. 마지막으로 공동사무처는 남북연합 기구의 제반 업무를 지원하며 남북각료회의와 남북평의회에서 위임된 실무적 사항을 처리한다. 공동사무처는 보조기관으로 처음에는 서울과 평양에 상주 연락대표부를 두고 각자의 연합정부 업무를 수행하나 적절한 시점에 제3의 도시에 통합된 공동사무처를 설치·운영해야 할 것이다. 이후 독자적 권한을 갖는 ‘공동의 상설통합기구’²¹를 창설한다면 남북연합의 제도화 수준이 한층 높아질 수 있다.

다. 연방제: 통일성과 자율성의 조화

연방주의는 통일성과 자율성의 원리에 기반한 ‘자치(self-rule)와 공치(shared-rule)’의 결합이라는 원칙에 근거한다.²² 연방주의의 정치 이념은 조화와 균형을 추구하면서 ‘자율성 속의 통일성’, ‘통일성 속의 자율성’을 지향한다. 연방제는 이러한 연방주의 이념이 제도화된 형태이나, 연방권력의 집중과 분산의 방식과 각국의 역사적 경험에 따라 다양한 연방제가 나타날 수 있다. 최근 중국의 타이완과의 관계에서 서로 다른 체제를 포용하는 ‘일국양제(一國兩制)’의 원칙을 존중하면서 중국, 타이완, 홍콩을 비롯하여 티벳, 신장, 내몽골 등을 포괄하는 연방제 추진을 제안하는 주장도 주목을 끈다. 중국의 경우 자치권 요구와 분열적 요소를 각 지역정부의 자율성을 보장하는 연방제를 추구함으로써 해결할 수 있는 미래지향적 대안으로 볼 수도 있다.²³

남북한 통일방안으로 과연 연방제가 이념과 체제가 다른 남북한 사이에서 실현 가능한 방안인가? 물론 남북한 통일방안에 있어서 연방제적 접근은 한계가 없는 것은 아니다. 남북한은 고전적이고 전형적인 연방제 국가의 역사적 경험과 연방 형성의 조건이 다르고, 더욱이 이념과 체제적 간격이 현격한 남북한 사이에 하나의 연방헌법 아래 국가적 통일성을 이루어 외교권, 군통수권 그리고 주요 내정권을 갖는 연방정부를 당장 수립하는 것은 현실적으로 불가능하다고 할 수 있다. 그럼에도 우리가 연방제를 적극적으로 검토하고자 하는 까닭은 남북한 두 개의 국가 상태인 분단체제를 극복하기 위해 연방주의의 통일성과 자율성의 원리를 수용하면서 남북한 현실에 맞게 연방제의 변용을 통해 한반도의 평화와 번영의 공고한 틀을 구축할 수 있다고 보기 때문이다. 이미 남북정상회담을 통해 남한의 국가연합안과 북한의 연방제안의 접점을 확인하였는데, ‘낮은 단계의 연방제’는 어느 면에서 남북연합제와 크게 다르지 않을뿐더러 국가연합과 연방국가의 절충형태로 제시되었다는 점에서 연방제에 대한 새로운 인식이 필요하다.²⁴

(1) 북한 연방제 : 성격 및 변화

연방제는 북한의 통일방안으로 40여 년 이상 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 통일론이라기보다는 오히려 체제보존을 위한 방어적 논리로 변했다.

²¹ 정성장, “남북한 관계의 현황과 중장기적 과제” 『6자회담 ‘공동성명’ 타결 이후 한반도 핵문제와 남북관계 전망』(인제대학교 통일학연구소, 2005.11.23), 32쪽.

²² W. H. Riker, “Federalism” in F. I. Greenstein and N. W. Polsby(ed), *Government Institution and Processes* (Massachusetts: Addison Wesley, 1975), p. 99.

²³ David, Michael C. “The Case for Chinese Federalism” *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 2, April 1999, 124~137쪽.

²⁴ 남북한 통합방식에 있어서 일찍이 국가연합과 연방국가의 절충형태인 ‘준연방제’ 또는 ‘연합성 연방제’에 대한 제안글, 우성대, “통일의 정치적 조건 - 연방제 통일론을 중심으로 -” 동곡(銅谷) 김하룡 박사 정년기념논문집 『탈냉전시대와 새로운 정치질서』(나남출판, 1994), 477~502쪽.

북한 연방제의 역사(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. 그후 ‘고려연방제’(1972)를 거쳐, 완전한 통일형태로서 ‘고려민주연방공화국(Democratic Confederal Republic of Koryo)’ 창립방안이 노동당 제6차 대회(1980.10.10)에서 김일성의 사업총화보고를 통해 제안되었다.

‘고려민주연방공화국’의 핵심적 내용은 ① 남북 동수의 대표와 적당한 수의 해외동포대표로 연방국가의 통일 정부인 ‘최고민족연방회의’의 구성 ② ‘최고민족연방회의’의 상설기구인 ‘연방상설위원회’를 조직하여 정치, 외교, 군사 관장 ③ 각 지역의 다른 사상과 제도가 인정되는 남과 북에서는 연방정부의 지도하에 지역정부가 독자적 정책의 추진 등이다. 이 연방제는 그후 북한 통일방안의 근간이 되었다. 그리고 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’의 연방제(1991)로 전환되었고, 이러한 변화과정 속에서 이른바 ‘낮은 단계의 연방제’(2000)가 나타났다.

“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. 이를테면 통일에서 공존으로, 급격한 변화보다는 안정적인 체제유지 쪽으로 통일론의 변화를 가져왔다. 1980년대 북한은 열세에 놓인 측에 유리한 ‘일대 일’ 통합 방식인 순수한 형태의 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 흡수 통합되었고, 사회주의권의 잇따른 붕괴와 그해 말 사회주의 중중국 소련마저 해체되는 운명을 피할 수 없었다. 이처럼 엄청난 세계사적 격동과 충격 속에 연방제 통일방안은 통일 그 자체보다 체제보존 논리로 재정립되지 않을 수 없었다.

그리하여 김일성은 1991년 신년사에서 ‘고려민주연방공화국’ 창립방안의 발전 형태로 이른바, ‘1민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제 방식의 통일방안을 제의하기에 이른다.²⁵ 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.²⁶ 이렇게 볼 때 ‘1민족 1국가 2제도 2정부’에 기초한 연방제 방식은 바로 “누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않고”²⁷ 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.

²⁵ 김일성, <신년사>(1991. 1. 1), 《김일성저작집》 43, 1996.

²⁶ 김일성, <일본 마이니치 신문 편집국장이 제기한 질문에 대한 대답>(1991. 4. 19), 《김일성저작집》 43, 1996.

²⁷ 김일성, <민족올림픽위원회협회 위원장인 메히코 출판회사 위원장 겸 사장일행과 한 담화>(1991. 6. 25), 《김일성저작집》 43, 1996.

‘낮은 단계의 연방제’

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.²⁸ 이 과정에서 북측은 남측의 ‘점진적 변화’ 주장을 처음으로 수용했다.

북한의 연방제는 사실 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 신년사에서 외교권과 군사권을 지방정부에 위임한 이른바 ‘느슨한 연방제’를 제안하게 되었다. 바로 이 ‘느슨한 연방제’가 거의 10년이 지나 남북공동선언에서 ‘낮은 단계의 연방제’로 되살아났다.

(2) 북한 연방제 : 추진방식

북한은 고려민주연방공화국 창립방안을 모태로 연방제의 골격과 접근방법을 밝히고 있다. 정상회담 후 북한은 ‘낮은 형태(단계)의 연방제’는 “하나의 민족, 하나의 국가, 두 개 제도, 두 개 정부의 원칙”에 기초해 북과 남에 존재하는 두 개의 정부가 정치, 군사, 외교권을 비롯한 현재의 기능과 권한을 그대로 두고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방법임을 공식화하였다. 또한 “잠정적으로 연방공화국의 지역 자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 방안”²⁹으로 규정함으로써 ‘낮은 단계의 연방제’는 ‘고려민주연방공화국’ 방안의 골격을 그대로 이어받게 되었다.

‘민족통일기구’

북한은 민족통일기구를 마치 연방제 실현을 담보하는 결정적인 기구인 것처럼 강조하고 있다. “민족통일기구를 내오는 방법으로 민족공동의 이익에 맞게 북남관계를 통일적으로 조정”하자고 주장하였다.³⁰ 여기서 민족통일기구의 구성과 역할이 주목되지 않을 수 없다. 그런데 북한이 민족통일기구의 주체 구성을 ‘남북, 해외의 민족자주역량, 통일애국역량’으로 상정하고 있다면, 이는 통일전선전략의 한 형태로 이해된다. 북한은 민족통일전선의 구성을 위한 남북의 애국역량의 연합에서 기본문제를 ‘남한의 민족주의적 역량과 북한의 공산주의자들과의 연합’임을 뚜렷이 밝히는 한편, 민족통일전선의 조직형태로 정치협상회의, 대민족회의, 범민족연합 등 전국적 통일전선체 이외에 부문별, 계층별 통일전선체 결성을 강조하고 있다.³¹

최근 북한은 통일을 위한 투쟁 과제로 ‘민족자주공조, 반전평화공조, 통일애국공조’의 3대공조를 앞세워 여전히 통일전선전략 차원에서 통일 문제에 접근하고 있는 모습을 보여주고 있다.³² 또한 그와 같은 3대공조가 6·15 공동선언 이행의 근본담보라 주장하기도 한다.³³ 이런 점에서 민족통일기구는 남북한 간 책임 있는 당

²⁸ 《한겨레신문》, 2000. 6. 16.

²⁹ 안경호 조국평화통일위원회 서기장 “고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돐 기념 평양시 보고회 연설” 《조선중앙방송》, 2000. 10. 6.

³⁰ “자주통일의 21세기로 나아가는 민족의 발걸음을 막을 수 없다: ‘역사적인 북남공동선언 발표 이후 6개월 간을 총화함” 《로동신문》, 2000. 12. 15; 《평양방송》, 2001. 2. 11.

³¹ 장석, 「김정일장군 조국통일론 연구」(평양: 평양출판사, 주체91(2002)년), 323~324쪽.

³² 강충희, 「조국통일 3대공조」(평양: 평양출판사, 주체94(2005)년), 참조.

국가 중심의 통일협의회 구성을 고려하는 남한 측 입장과 부합되기 쉽지 않다. 북한의 연방제는 양면적 성격을 지닌다. 수세적·방어적 성격의 체제보존 논리로 제시되고 있는 측면이 있다면, 다른 한편 끊임없이 남한 사회의 분열을 조장하는 통전논리로 활용되는 이중적 속성이 있다.

연방제는 남북한 서로 다른 이념과 체제의 공존을 전제로, 민족적 통일성을 지향하는 가운데 ‘분권과 자치’의 원칙이 존중되는 제도로 접근할 수 있다. 남한은 어느 정도 민주화를 이루었지만 그와 함께 정치 영역을 비롯한 다양한 분야에서 사회적 갈등이 분출되어 첨예한 대결상태를 드러내고 있다. 그럼에도 이러한 갈등을 해결할 만한 성숙한 민주주의는 아직 정착되지 못한 상태이다. 반면 북한은 경제발전 수준이 매우 낮은 상태에서 전체주의적 병영국가체제를 유지하기 위해 안간힘을 쓰고 있다. 북한 스스로 수령체제와 ‘우리식 사회주의’의 변화를 도모하지 않는 한, 수령체제의 지속성과 ‘우리식 사회주의’의 미래에 대한 긍정적 전망을 기대하는 것은 불가능하다. 남한의 경제적인 절대우위 상태에서 오는 경계심, 그리고 자유와 민주주의의 전파 가능성으로부터 오는 체제위협을 극복하려고 대내적으로 정치사상적 통제와 더불어 남한 사회의 분열과 자멸을 획책하는 대남 통일전선전략을 포기하기는 무척 어려울 것이다. 그럼에도 연방제는 북한의 수령체제가 적어도 개인숭배에서 당내 민주주의가 존중되는 사회주의적 권위주의체제로, 그리고 ‘우리식 사회주의’가 시장경제에 접합된 사회주의로의 변화를 추구하는 과정에서 우려되는 외세의 개입을 억제하고 북한의 안정적 변화를 지원할 수 있는 제도적 틀로 활용될 수 있다는 점을 인식할 필요가 있다.

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 특수 관계를 국제적으로 공인·보장 받아 북한 지역에 직접 개입할 수 있는 법적·제도적 틀이다. 아주 느슨하고 낮은 단계일지라도, 연방제 형태의 북한 국가 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 우리 사회를 분열시키고자 하는 북한의 통일전선전략에 대한 우려가 예상되나, 남한 사회의 개방성, 경제적 번영, 자유와 인권의 존중, 민주주의의 성취 등 자유민주주의 체제에 대한 확신과 미래에 대한 자신감으로 극복해 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 뿐이며, ‘낮은 단계의 연방제’와 남북연합제는 별로 큰 차이가 없다.

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

라. 양 방안의 공통점

남측의 ‘연합제’ 안과 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 안은 모두 현 상태의 남북한 정부의 정치·외교·군사권을

33 강충희·원영수, 『6·15자주통일시대』(평양: 평양출판사, 주체94(2005)년), 269~272쪽.

비롯한 체제(제도)와 이념·사상 등의 상호 인정과 존중을 전제하고 있다. ‘낮은 단계의 연방제’ 또는 ‘느슨한 연방제’는 모두 본격적이고 보다 ‘높은 단계의’ 연방제를 상정하고 있다는 점에서 이 방안은 통일에 대한 점진적이고 단계적인 접근 방식이라 하겠다. 바로 이 점에서 우리 정부의 역대 통일방안의 일관된 점진적·단계적 접근방식에 근접한 논리로 볼 수 있다.

북한의 고려연방제는 ‘두 체제, 두 정부’ 형태이나, 외교권과 군사권이 중앙(연방)정부에 귀속된 형태로서 북한은 이를 완전통일 형태로 주장해왔다. 그러나 그와 달리 ‘낮은’이란 표현의 의미는 기존 연방제를 포기하지 않았음을 분명히 하는 동시에, 남측의 국가연합 단계와 유사한 체제공존을 의미하는 방안에 다가온 것으로 평가할 수 있다. 따라서 ‘연합제’ 안과 ‘낮은 단계의 연방제’ 안은 모두 남북한 현 체제의 장기공존을 전제하고 있으며, 장기적인 평화적 교류와 협력의 과도체제를 상정하고 있는 데에서 접점을 찾을 수 있다.

북한은 반세기 가까이 줄곧 연방제를 주장해오는 과정에서 연합제 안을 민족 분열론으로 비난해 왔음에도 불구하고 남측의 ‘연합제’ 안을 긍정적으로 수용한 점은 주목할 만한 변화이다. 비록 북한이 연방제 틀을 고수하고 있으나 남측의 ‘연합제’ 안이 북측의 ‘낮은 단계의 연방제’ 안에 밀려든 것은 아니며, 오히려 북측의 ‘연방제’ 안을 남측의 ‘연합제’ 안에 접목시킬 수 있는 토대가 마련된 것으로 볼 수 있다.

북합국가 형태의 통일방안인 ‘낮은 단계의 연방제’나 남북연합이거나 간에 대외적으로 남북한을 대표할 수 있는 중앙정부의 구성 방식은 많은 논쟁이 예상되는 사안이다. 특히 군사권과 외교권을 비롯한 주요 내정권은 상당 기간 남북한 각각의 지역정부에 맡겨질 수밖에 없을 것이다. 남북한 북합국가의 한 형태로서 분권과 자치의 이념을 구현할 수 있는 연방제의 의의를 재발견할 필요가 있다. 이제 남북한은 ‘연방제’ 안과 ‘연합제’ 안을 ‘먹느냐, 먹히느냐’ 하는 전략적 차원에서 접근하는 입장을 지양하고 상호 공존에 바탕한 화용(和容)·공변의 통일을 모색해 나가야 한다.

평화협정 체결 과정에서 남한과 북한은 협정 발효의 적정 시점에 연방제에 돌입할 것을 선언하는 방식으로 남북 연방제 추진을 적극 고려할 수도 있다.³⁴ 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, 일국체제인 단일국가 형태이건 북합국가체제이건 모두 평화적 방식에 의한 합의통일을 전제하고 있다.

끝으로 평화체제와 지금까지 검토한 남북한 두 개의 통일방안과의 관련성의 문제가 해명될 필요가 있다. 평화체제에서 통일로 가는 과정에 남북연합제나 연방제나 하는 문제는 평화체제 단계의 ‘특정 시점’에 남북한 주민들의 결합의지와 대내외적 상황에 따른 ‘선택의 문제’라고 할 수 있다. 남북한의 결합의지가 낮으면 비록 ‘낮은 단계의 연방제’라고 하나 실질적으로는 남북연합 형태에 가까운 통일 방식에 - 《6·15 남북공동선언》에서 합의한 수준을 조금 웃도는 결합형태 - 머물면서 장기적으로 연방제로 나아가는 방식에 합의할 수 있을 것이다. 그러나 북한의 특수 상황의 발생과 그에 따른 남북한 결합의지가 높을 경우, 통일 분위기가 고조되면서 연방제 통합 방식이 크게 부각될 수 있다. 이러한 선택적 상황에서는 대내외적 위기관리와 함께 남북한 주민들의 요구와 기대를 통제하면서 민족 미래를 책임지는 정치적 리더십이 통일 상황의 성패를 가름하게 된다.

³⁴ 한반도 안보 보장과 북한 핵문제 해결을 연계하면서 한반도 평화의 포괄적 협정 체결과 협정 체결 이후 남북한 양측은 2년 내에 연방제에 돌입할 것을 제안한 글, James T. Laney and Jason T. Shaplen, “How to Deal With North Korea” *Foreign Affairs*, March/April 2003.

IV. 결 론

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·러 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 보다 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 전락할 지도 모른다는 우려가 점증되고 있는 상황이라면 통일을 추구하는 우리에게 주어진 시간은 그렇게 충분하지는 않다.

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 적극적으로 논의할 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.

우리 사회에서 통일을 바라보는 입장은 크게 양분된 측면이 있다. 보수적 입장에서 통일은 북한의 개혁개방 과정에서 체제 변화로 인한 남측으로의 통합이 역사적 필연이라는 확신아래 통일에의 의지와 큰 기대를 품고 있다. 그럼에도 통일준비를 위한 남한 사회의 보다 높은 수준의 민주화를 추진해 나가겠다는 의지나, 양보와 희생에 대한 인내를 감내할 냉철한 인식과 각오는 분명하지 않은 상태다. 통일은 민족 미래의 삶과 비전에

대한 확신을 바탕으로 접근해야 할 사안이나 통일 과정에서 엄청난 고통과 희생이 따를 수밖에 없다. 특히 북한 주민의 당장의 요구를 충족시키기가 어려울 뿐만 아니라 단기간 내에 남측 주민의 기대에 부응하기도 쉽지 않다. 오히려 남측의 양보와 희생 그리고 대북지원에 대한 상당한 인내가 요청되며 이를 위해서는 남측의 경제적 번영의 지속 못지않게 정치적 민주주의의 수준과 함께 사회경제적 민주화를 한층 심화시켜 나가면서 통일 준비를 다져나가야 할 것이다.

그와 달리 진보적 입장에서 통일은 성급하게 추진될 필요는 없으며 한반도의 평화체제를 구축하면서 남북한 장기공존을 목표로 삼는다. 어느 면에서 자본주의적 통일은 최선의 통일 방식이 아닐 수도 있으며 또한 남측 주도의 통일은 북한의 민족 내적 식민화를 초래할 수도 있다는 우려에서 통일은 일단 역사의 먼 지평에 설정되면서 통일론은 유보·배제되는 현상이 나타나고 있다. 그러나 분단 상태에서 북한체제의 미래 전망에 대한 뚜렷한 확신 없이, 소모적 긴장과 갈등의 주기적 악순환의 고리를 끊고 남북한 오순도순 잘 살면서 민족 미래를 함께 열어갈 수 있다는 가정도 불확실하다. 물론 통일은 상당한 위기가 따른다. 그러나 분단 상태에서 민족 번영을 이루고 세계사에 기여하는 민족으로 발돋움하는 데는 한계가 있다.

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.