

동북아의 새 질서와 한반도평화*

- 국제질서의 변화와 남북 평화체제 -

김진호**

목 차

- I. 6·15 남북정상회담과 한반도 평화
- II. 최근 동북아 국제질서의 변화
- III. 한반도 평화체제 구축
- IV. 잠정적 결론: 외국의 통일 교훈

I. 6·15 남북정상회담과 한반도 평화

2000년 역사적인 6·15 남북정상회담은 55년에 걸친 상호불신과 적대감을 해소하고 화해 협력의 새 시대를 열면서 한반도 냉전구조를 종식시킬 수 있을 것이라는 기대를 부풀게 하였다. 냉전구조의 종식은 남북 최고 지도자의 결단이 없이는 불가능하다는 점에서 정상회담의미는 파격적이라고까지 할 수 있다.

김 대통령은 1999년 '베를린선언'¹⁾에서 지구상에 마지막으로 남아있는 한반도 냉전구조를 해체하고 항구적인 평화와 남북간의 화해·협력을 이루기 위한 당면 목표는 통일보다는 냉전종식과 평화 정착에 있다고 강조했다. 즉 남북 정상회담에서 결과가 어떻든 김 대통령과 김정일 국방위원장이 만나 한반도 문제를 논의한다는 것 자체가 냉전체제 종식의 발판을 마련한다는 의미이다. 그 실천적 과제로서 정상회담에서 남북간의 교류협력 뿐만 아니라 한반도에서 오랜 적대관계를 해소하고 평화를 정착시키기 위해 한반도 안보문제를 협의하였다.

* 본 논문은 2001년 7월 17일 한나라당 국가혁신위 통일외교안보분과위원회가 개최한 열린통일광장에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임.

** 제주대학교 법정대학 정치외교학과 교수

1) '베를린 선언' 요지는 다음과 같다. 첫째, 본격적인 남북경협 실현을 위해 북한의 도로, 항만, 철도, 전력, 통신 등 사회간접 자본이 확충돼야 하며, 당국간 (투자보장협정)과 (이중과세방지협정) 등이 마련돼야 한다. 북한 식량난 해결을 위해 비료, 농기구 개량, 관개시설 개선 등 근본적인 농업구조 개혁이 필요하다. 정부는 당국의 요청이 있을 때 이를 적극적으로 검토할 준비가 돼있다. 둘째, 우리의 당면 목표는 통일보다 냉전종식과 평화 정착이다. 우리 정부는 화해와 협력의 정신으로 힘이 닿는 대로 북한을 도와주려고 한다. 북한은 우리의 참 뜻을 의심하지 말고 우리의 제안에 적극 호응하기 바란다. 셋째, 북한은 인도적 차원의 이산가족 문제해결에 적극 응해야 한다. 넷째, 이러한 모든 문제를 효과적으로 해결하기 위하여 남북한 당국간의 대화가 필요하다. 북한은 2년 전에 제안한 '특사교환' 제의를 수락할 것을 촉구한다. 한반도 문제는 궁극적으로 남북한 당사자만이 해결할 수 있다고 확신한다. 국제사회도 한반도 냉전종식과 남북한간 화해와 협력이 조속한 시일 내에 결실을 맺도록 성원해주기 바란다.

다른 측면에서 한반도 냉전구조 해체의 틀은 남북관계와 국제적 차원에서 함께 접근해 나가야 한다. 1999년부터 이뤄진 북한에 대한 한국과 미국, 일본의 포괄적 접근, 이른바 '페리 프로세스'²⁾도 같은 맥락이다. 또 북한이 한반도 정전체제의 평화체제로의 전환 혹은 대체는 전쟁 당사자인 미국과 협상할 문제라는 논리를 내세우면서 이른바 '先美後南' 정책을 추진해왔기 때문이다. 국제적으로 북한의 핵과 미사일 등 '대량파괴무기'(WMD) 개발을 포기하면 미국과 일본은 대북 경제제재를 해제하고 국교수립과 관계정상화를 진행시킨다는 원칙을 거듭 천명하고 있다. 남북 정상회담의 성공적 개최를 위한 방안을 협의할 목적으로 1999년 5월 12일 일본 東京에서 열린 한·미·일 3자 대북 정책 조정감독 그룹(TCOG) 회의에서도 이 같은 원칙이 재확인됐다. 또한 남북이 정상회담을 계기로 화해·협력 과정에 진입하고 평화공존의 틀을 마련한다면 북한의 對서방 관계 개선 등 대외관계에서도 큰 진전을 이루어 진정한 국제사회의 일원으로 참여할 수 있다는 측면도 있다.

이처럼 평화정착 환경을 조성하는 데 있어 통일정책에 대한 국제적 이해와 지지를 확충해 나가는 것도 중요한 과제로 꼽힌다. 통일문제는 우리 한민족 내부의 문제이지만 동시에 국제환경 요소에 의해 민감하게 영향을 받는 국제문제의 성격을 지니고 있다. 현실적으로 주변국의 협조 없이 통일을 달성하는 것은 어렵다. 그런 의미에서 주변 4강 어느 국가의 이익을 훼손하는 통일을 추구할 경우 그 전개 과정이 순조롭지 않을 것이라는 점을 쉽게 예측할 수 있다. 따라서 우리의 통일추진은 국제사회와 더불어, 국제사회와 함께 추진해 나가야 한다. 그러나 국제환경은 영구불변 하는 것이 아니라 시대적 상황에 따라 계속 변화하게 마련이다. 또한 우리의 노력 여하에 따라 변화를 유도할 수도 있는 일이다. 그런 만큼 우리는 세계와 주변 4강의 대한반도 정책이 우리의 평화정착 노력을 지지하고 협력하는 방향으로 나오도록 선린 우호관계를 증진해야 한다.

남북분단을 강요했던 국제사회의 정치·이념·군사적 요인들이 점차 소멸되고 있는 주변환경 속에서 평화공존과 평화교류, 평화통일은 무엇보다 우리 민족의 역량에 달려 있음을 직시해야 할 것이다. 또한 독일통일에서 본 바와 같이 언제라도 우리 앞에 불쑥 다가올 수 있는 현실적인 '대비 과제'라는 사실도 잘 감안해야 한다. 다만 총체적인 어려움에 처해 있는 북한의 사정과 아직도 대립관계인 남북관계의 현실을 감안할 때, 지금 당장 서둘러 통일을 추구하는 것이 바람직한가 하는 문제는 냉정하게 생각할 필요가 있다. 남북이 화해와 평화정착을 거치지 않는 통일접근은 사실상 불가능하다고 할 수 있다. 따라서 남북은 화해와 협력 그리고 평화 정착을 선결과제로 삼아 한반도의 냉전구조를 근본적으로 해소하는데 주력해 나가야 할 것이다.

이처럼 대북 포용정책은 남북간에 평화공존체제를 수립하고 화해와 협력을 증진시켜 남북관계를 개선함으로써 평화적인 통일을 실현할 수 있는 길을 열려고 노력하고 있다.³⁾ 그러나 점진적·단계적 것과는 다른 행보를 보인다는 점에서 문제도 노정 시키고 있다. 2000년 6·15 남북정상회담이후 큰 변화

2) 페리 보고서 보고서의 핵심은 5가지의 정책 권고 안이다. 보고서에서 미국은 ① 대북 정책 추진에 있어 포괄적이고 통합된 접근방식을 채택해야 하며, ② 대북 정책의 원활한 수행을 위해 이를 전담할 대사급의 고위직 임명이 필요하며, ③ 대북 문제를 다루고 있는 한·미·일 3자 고위조정그룹(TCOG: Trilateral Coordination and Oversight Group)을 존속시켜야 하고, ④ 특히 클린턴 행정부는 미국 의회의 초당적 지지를 얻기 위해 노력해야 하며, ⑤ 가능성은 높지 않으나 북한의 도발에 따른 긴급상황도 대비해야 한다 등을 제안하고 있다. 그 밖에 제네바합의 이행 및 북한과의 국교정상화 등도 권고했다. 한마디로 이 보고서에 나타난 향후 미국 대북 정책 기조는 한반도 안정의 위협적인 존재인 북한에 대해 핵과 미사일 등 대량살상무기의 개발·수출·생산·배치 등을 포기토록 하여 한반도의 평화를 정착시킴으로써 한반도의 냉전구조를 해체하자는 것이다.

3) 동북아평화연구회, 『국민의 정부 대북포용정책』(서울: 밀레니엄북스, 1999), pp. 59-62.

의 진척을 예상했지만, 북한의 소극적인 태도와 2001년 2월의 부시정권의 들어서면서 남북관계는 답보 상태를 보이고 있다. 이러한 상황은 냉정하게 한반도 평화정착의 방법을 되돌아 볼 수 있는 기회를 주고 있다.

II. 최근 동북아 국제질서의 변화

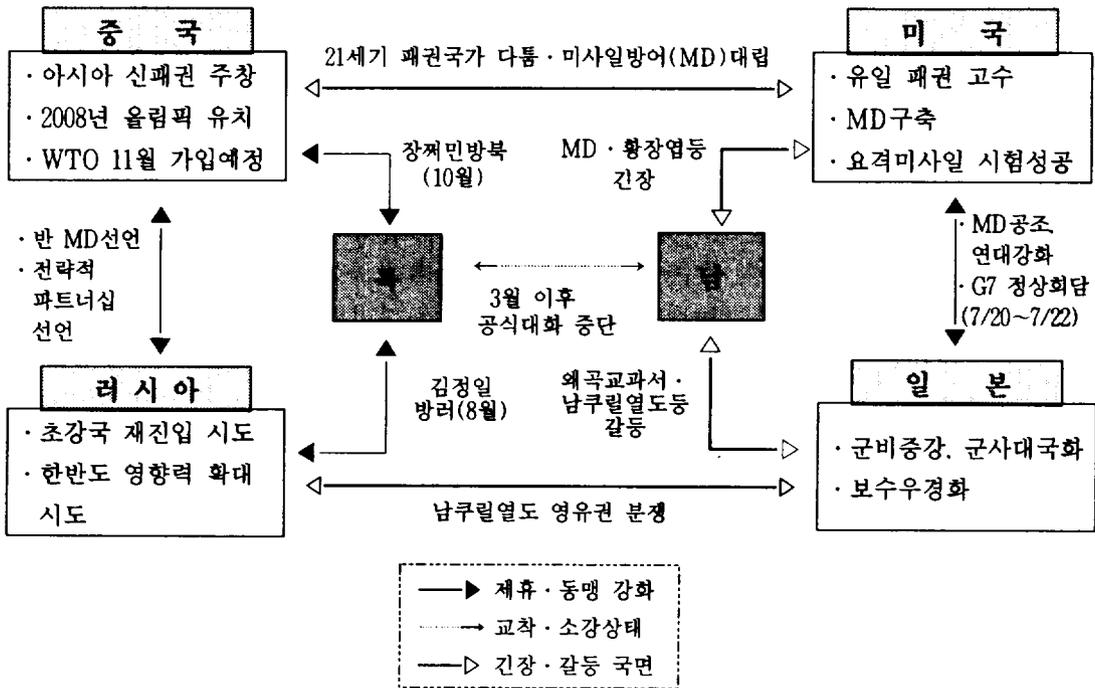
미국, 일본, 중국, 러시아 등 이른바 한반도 주변 4강 정상들간의 교차외교가 그 어느 때보다 활발해지고 있다. 보수 강성기조⁴⁾의 부시 미 행정부 출범직 후 주춤했던 강대국간 정상외교가 2001년 6월 16일 부시 대통령과 푸틴 대통령간 슬로베니아 미-러 정상회담을 계기로 미-일-중-러시아 정상간 상호 회동 등으로 봇물 터지듯 활기를 띠고 있다.

부시 대통령과 푸틴 대통령, 장쩌민 중국 국가주석, 고이즈미 일본 총리 등 한반도 주변 4강 정상들은 상견례를 겸한 양자간 회동이나 실질회담을 잇따라 갖거나 계획하며 정상간 교차 외교에 박차를 가하고 있다. 부시 대통령은 취임 후 처음으로 지난 달 슬로베니아 수도 루블라나에서 푸틴 대통령과 얼굴을 맞대고 만난 데 이어 2001년 7월 5일에는 역시 취임 후 처음으로 장 국가주석과 전화 정상회담을 가졌다. 부시 대통령은 전화통화에서 2001년 10월 상하이에서 열리는 아시아·태평양경제협력체(APEC) 정상회의에 참석하고 베이징을 방문해 장 국가주석과 미·중 정상회담을 갖겠다고 밝혔다. 부시 대통령은 이어 2001년 7월 6일 푸틴 대통령과 다시 전화회담을 가졌으며 2001년 7월 20일부터 22일까지 이탈리아 제노바에서 열린 선진8개국(G-8) 정상회담에서 다시 별도 미·러 정상회담을 가졌다.⁵⁾

부시 대통령과 푸틴 대통령은 앞으로 적절한 시기에 상호 모스크바와 워싱턴을 교차 방문해 루블라나에서 토대를 마련한 양국관계의 기본 틀을 거둬 다질 것으로 예상된다. 부시 대통령은 이에 앞서 2001년 6월 30일 미 대통령 별장 캠프 데이비드에서 고이즈미 총리와 미·일 정상회담을 갖고 한반도 문제를 비롯한 역내 현안과 국제정세 전반, 양국간 공동관심사에 관해 폭넓게 협의했다. 부시 대통령은 오는 2001년 10월 상하이 APEC 정상회담에 참석하는 길에 한국과 일본을 순방해 김대중 대통령 및 고이즈미 총리 등과 다시 만나 한·미, 미·일 정상회담을 가졌다. 이와 함께 장 주석은 2001년 7월 15일부터 7월 18일까지 러시아를 방문해 푸틴 대통령과 중·러 정상회담을 갖고 부시 대통령이 추

-
- 4) 부시정권은 '힘을 통한 외교', '군사적 역지력'에 의존한 안보를 강조하여 왔다. 이러한 부시정권은 한반도에 긴장을 조성하고 동북아에 갈등관계를 고조시킬 개연성을 높게 하고 있다. 심지어 일부 전문가들조차도 '신냉전시대의 도래를 걱정하는 소리까지 나오고 있는 실정이다. 특히 우리의 걱정은 남북정상회담 이후 모처럼 조성된 남북간의 화해분위기에 찬물을 끼얹고, 역사를 다시 되돌리는 사태가 오지 않을까 하는 것이다. 이러한 상황은 한반도 평화와 통일의 길이 얼마나 멀고 험난한 것인가를 다시 한번 깨닫게 해주는 것이다.
- 5) 부시 미국 대통령과 푸틴 러시아 대통령이 2001년 7월 22일 미사일 방어망과 전략 핵의 연계 협상에 합의함으로써 최대의 국제안보 현안인 미사일 방어문제에 돌파구가 열릴 조짐을 보이고 있다. 미사일 방어 협상이 '커다란 진전'을 볼 것으로 기대한 군사전문가는 거의 없었으나 두 정상은 이날 8개국(G-8) 정상회담이 끝난 후 별도로 만나 까다로운 문제에서 합의에 도달함으로써 주위의 예상을 보기 좋게 깨뜨렸다. 공격용 전략 핵 감축과 수비용 미사일 방어망 구축은 부시 대통령의 대선 공약으로 새로운 구상은 아니지만 미사일 방어망은 1972년의 탄도탄요격미사일(ABM) 협정과 상치되고 무한 군비 경쟁을 부추길 뿐이라며 러시아와 중국은 물론 유럽 각국도 반발하는 터였기 때문에 이날 합의는 세상을 깜짝 놀라게 하기에 충분했다. 부시 대통령은 미-러 정상회담에 이어 기자회견을 갖고 '두 가지(미사일 방어와 전략 핵)는 함께 가는 것으로 ABM 협정을 대체할 새로운 협약을 원한다'고 선언했다.

〈최근 동북아 정세도〉



진중인 미사일방어체제 구축 등 미국의 군사전략에 공동 대처하기 위한 대책 등 지역현안과 국제문제에 관해 집중 논의하였다.⁶⁾ 특히 장 주석은 2001년 10월 베이징에서 부시 대통령과 미·중 정상회담을 가질 예정이며 외교적 관례에 따라 부시 대통령이 그 때 장 주석의 워싱턴 방문을 초청할 가능성이 있어 장 주석의 워싱턴 방문여부가 주목대상이 되었다.

이와 함께 푸틴 대통령과 고이즈미 총리는 제노바에서 열리는 G-8 정상회담에 참석하여 별도로 일러 정상회담을 갖고⁷⁾ 양국관계 및 국제현안 전반에 관해 심도 있는 협의를 하였다. 푸틴 대통령과 고이즈미 총리간 만남에서 양국 정상간 교차 방문을 할 것으로 되어 있다. 정상회담이 성공적으로 치러지기 위해서는 이에 앞서 양국 외무장관 회담을 비롯한 고위급 실무회담에서 의제 및 현안에 대한 사전 조율이 충분히 이뤄져야 한다는 점에서 정상외교 못지 않게 이들 4개국간 외무장관 및 고위실무차원의 외교가 더욱 열기를 띠 것으로 보인다. 한반도 주변 이들 4개국 정상 및 외무장관간 접촉과 회담이 점차 급류를 타게 되면 이들 4대국간 교차외교 바람이 어떠한 형태로든 남북정상회담 재개 및 한반도 기상도에도 영향을 미칠 것이다.⁸⁾

6) 중국의 장쩌민 주석은 2008년 올림픽 개최권 확보직후인 모스크바에서 푸틴 러시아 대통령과 정상회담을 갖고 중·러 우호조약을 체결 한 후 전략적 파트너십을 선언했다. 문화일보, 2001년 7월 17일자.

7) 부시 미국 대통령과 고이즈미 일본 총리의 상견례는 까다로운 문제는 예뻐 건드리지 않은 채 줄 것은 주고받을 것은 받아 가며 '좋은 모양새'를 갖춘 것으로 풀이되고 있다. 두 지도자는 특히 한반도 평화를 위해서는 한국과의 협력이 중요하다고 지적함으로써 대북 협상에서 한·미·일 3국간의 정책 공조에 대한 강력한 의지를 과시하는 한편 미군 주둔이 동북아 안보에 긴요하다는 점을 재확인하는 등 한반도 상황 인식에는 이견의 여지가 없음을 분명히 했다.

서방 선진 7개국과 러시아로 구성된 G-8은 2001년 7월18일과 19일 이탈리아 로마와 7월 20일에서 22일까지 제노바에서 각각 열리는 외무장관 회의와 정상회의에서 북한에 대해 남한 및 미국과의 대화를 촉구하였다.⁹⁾ 그리고 2001년 4월 요란 페르손 스웨덴 총리의 북한방문은 유럽연합(EU)이 사상 최초로 한반도 문제의 증재자로 나선다는 점에서 우선 방북 실현 자체가 갖는 상징적인 의미가 있었다. EU는 한반도를 비롯한 동북아 정세에 있어 주도적인 영향력을 행사하고 있는 미국의 위치를 대체할 수 없다는 점을 분명히 하면서 '보완적인' 역할을 자처하고 있다. EU가 한반도문제 해결을 위해 사용할 수 있는 지렛대가 상대적으로 제한 돼 있다는 현실을 고려할 때 이러한 인식은 타당한 것으로 여겨진다. 그렇지만 페르손 총리의 지난 번 방북을 계기로 EU와 북한간의 공식적인 대화채널이 개설되고 양측의 수교문제가 완결되는 등 對北 교류와 협력이 대폭 확대될 것이라는 점은 확실하다. EU는 대북 관계 개선을 통해 향후 미국, 중국, 일본, 러시아에 이어 한반도문제에 능동적으로 개입할 가능성이 높으며, 페르손 총리의 방북은 이러한 여건과 분위기를 조성하는 초석이 될 수 있다는 것이다. 이처럼 한반도 주변 4강 정상간 외교에 점점 힘이 실리고 있는 듯하다.¹⁰⁾

Ⅲ. 한반도 평화체제 구축

우리가 지향하는 분단된 조국의 평화통일 과업은 결코 우리 일방의 의지나 노력만으로 성취될 수 있는 것이 아니다. 통일은 북한이란 상대방이 있는 과업이며, 민족 내부 문제이면서 주변국의 이해관계가 결부되어 있는 국제적 문제라는 이중적 성격을 지니고 있다. 따라서 분단의 현명한 관리와 이의 극복을 위한 우리의 정책적 노력은 남북관계라는 민족 내부적 상황 조건과 주변국의 대한반도 정책이라는 국제적 환경 여건의 향방에 따라 크게 영향을 받지 않을 수 없다. 그런 의미에서 통일에 유리한 대내외적 환경의 조성이라는 과제는 통일을 앞당겨 실현하고 통일을 준비하는 기본 과제라 할 것이다.

8) 북미, 남북관계가 정체돼있는 가운데 한승수 외교장관이 이번 주 내주 베트남 하노이와 서울에서 미·일·중·러 등 한반도 주변 4강과 연쇄 외무장관 회담을 갖는다. 이번 '아세안+3(한·중·일)' 외무회담과 아세안 지역안보포럼(ARF) 외무회담 기간에는 또 4강간의 연쇄접촉도 예정돼 있어 북한 백남순 외무상의 불참 결정에도 불구하고, 한반도 주변정세에 분수령이 될 전망이다. 정부는 이번 주변 4강과의 연쇄회담을 통해 한반도 화해 협력정책에 대한 지속적인 지지를 요청하는 한편 한반도 및 양자관련 현안을 폭넓게 논의할 계획이다. 문화일보, 2001년 7월 23일자.

9) G8 정상들은 2001년 7월 21일 발표한 성명에서 "한국 정부의 對 북한 포용정책과 남북한 화해노력을 지지한다"면서 "제2차 남북정상회담의 조기 개최와 남북 장관급 회담의 재개를 기대한다"고 밝혔다. 정상들은 또 "우리는 북한이 이미 발표한 미사일 발사 유예를 실천하고 인권문제 등에 대한 국제사회의 우려에 건설적인 반응을 보이기를 기대한다"고 강조했다.

10) 북-러 관계는 과거의 이념적 틀에서 벗어나 실리주의로 접근하고 있는 추세다. 푸틴 대통령이 2000년 7월 19일과 20일 러시아 국가수반으로서 처음으로 북한을 방문한 것은 소원했던 북-러 관계의 갈등을 풀고 정치·경제적 협력을 강화해 나가는 계기가 되었다. '공동선언'을 통해 쌍방관계의 새로운 발전과 대외관계에 있어서의 상호 이해 및 협력을 강조한 것은 이를 반영한다. 이같이 북-러 양국이 우호협력 관계를 유지해 나가는 것은 서로의 이해관계가 맞아떨어지고 있기 때문이다. 한반도문제와 북한에 대한 영향력을 확대해 나가려는 러시아 입장이나 미·일 등에 대한 견제효과는 물론 경제협력 필요성에 따른 북한의 이해가 일치하고 있는 것이다. 특히 북한 입장에서는 부시행정부 출범 이후 미국과 냉각관계를 맞고 있는 상황에서 미국의 미사일방어(MD)체제에 반대하고 있는 러시아와 '공동보조'가 매우 중요한 사안이다. 한편 2001년 4월초로 예정됐던 김정일 노동당 총비서의 러시아 공식방문이 2001년 8월초에 실현되었다. 김 총비서는 러시아 방문 때 푸틴 대통령과 북-미 관계를 비롯한 미국의 정책, 러시아의 북한 경제지원, 군사협력 문제 등을 폭넓게 논의하였다.

통일환경을 조성하기 위해 서둘러야 할 첫 번째 과업은 한반도의 평화체제를 구축하는 일이다. 다시 말해서 남북관계를 공존공영의 관계로 발전시켜 나갈 수 있는 선행 조치인 평화체제를 시급히 정착시켜야 한다는 것이다. 지난 50년 동안 남북한 사이에 상호 불신과 적대, 군사적 긴장이 지속되는 한 어떠한 통일 노력도 실질적 성과를 거두지 못한다는 사실을 여러 차례에 걸쳐 확인했다.¹¹⁾ 평화체제란 한반도에서 전쟁을 방지하고 '공존의 자발적 합의로서 평화질서'를 유지하며, 이의 준수를 보장하는 협약이나 기구를 비롯한 법과 제도적 장치 전체를 총칭하는 개념이다. 구체적으로는 현 정전협정을 남북한 당사자가 협의하여 새로운 평화협정으로 대체함으로써 정전상태를 항구적인 평화상태로 전환하며, 이 협정의 준수를 주변강국들로부터(국제적으로) 보장받는 것을 의미한다 할 것이다.

결국 평화체제를 구축하는 것은 남북한의 공존공영을 이루는 전제조건이라 하겠다.¹²⁾ 그런데 평화체제를 구축하려면 무엇보다도 상대방으로 하여금 그 체제의 안전을 위협하는 일이 없을 것이라는 믿음을 갖도록 확신을 심어 주는 일이 무엇보다 중요하다.¹³⁾ 이를 위해서는 우선 실제적으로는 ① 남북한간의 군사적 균형을 통한 효과적인 억지상태가 이루어져야 하고 ② 쌍방간의 적대행위를 유발시킬 수 있는 공세적인 군사력의 배치나 운용이 적절히 제한되어야 하며 ③ 우발적인 분쟁과정에서 일어난 오해나 불신이 대규모의 충돌로 확대되는 것을 막기 위한 적절한 분쟁조정 장치가 마련되어야 할 것이다.

남북한은 이미 평화체제로 전환하는 문제와 관련하여 공식적인 합의를 이룬 바 있다. 남북은 지난 1990년 초 한반도에서의 군사적 신뢰구축 방안에 대해 이미 의견접근을 이뤘으며, 이를 1992년 9월 발효된 남북기본합의서¹⁴⁾에 명문화했다. 남북 차원에서는 지난 1992년 채택된 남북 기본합의서와 한반

11) 남북정상회담이후의 국내외적으로 남북한간의 불신해소를 위한 상황은 그리 밝지만은 않다. 남한내부의 오히려 지역갈등을 뛰어넘는 '남남갈등'은 심각한 수준이다. 첫째로, 최근의 부시 미 행정부는 최근 우리 정부에 전달한 미사일방어체계(MD) 구상관련 설명자료에서 주로 북한 등 '불량국가'의 위협을 부각시키며 MD 배치의 당위성을 역설했다. 두 번째로, 정부가 조만간 황장엽 전 북한 노동당 비서의 방미문제이다. 새미나에서 행할 '북한에 관한 진실(The truth about North Korea)' 연설내용이 물고 올 파문에도 염두에 두고 있다. 적어도 7월내에는 남북 당국간 회담 등이 열릴 가능성이 높은 상황에 황씨가 김정일 국방위원장의 북한체제를 강도 높게 비판할 경우 남북관계와 한반도 전체의 화해 협력분위기에 찬물을 끼얹을 수 있기 때문이다. 세 번째로, 북한의 변화에 대한 불신이다. 북한은 7월 4일 민족의 의사와 염원이 반영된 통일이 이룩되려면 '조국통일 3대 원칙(자주·평화통일·민족 대단결)'에 기초한 통일이 실현돼야 한다고 강조했다. 조국통일의 이정표인 6·15 남북 공동성명도 '조국통일 3대 원칙'에 기초하고 있다고 덧붙였다. 네 번째로 김정일의 답방 문제이다. 김 위원장의 서울 답방은 6·15 공동선언에 명시된 내용인 만큼 북측이 이행할 것으로 신뢰하지만 그의 구체적인 방문시기 등에 대해서는 지금까지 남북간에 조율이 없다. 하지만 '김 위원장의 서울 답방 확신' 발언은 김대중 대통령이 지난 6월 24일 김 위원장의 서울방문 일정을 밝혀달라고 강조한 이후 여덟 차례에 걸쳐 답방을 촉구한 바 있다. 이러한 사실은 이미 남북간 물밑 조율이 진행중인 것 아니냐는 관측마저 나오고 있다. 다섯 번째로, 북한 상선의 잇단 동·서해 북방한계선(NLL) 침범사건이다. 이와 관련해서 북한 상선의 제주해협 항해를 둘러싸고 발생될 수 있는 남북한간의 분쟁이다.

12) 이철기, "한반도 평화체제: 정치·군사적 분야의 과제와 방안", 『통일문제연구』, 제13권 1호, 통권 제35호, 2001 상반기, pp. 25-26.

13) 한반도 평화체제의 과제에는 평화협정체결문제, 북한 미사일문제, 주한미군문제, 군사적 긴장완화와 군축 문제 등이 있다. 이에 대한 자세한 내용은 이철기, ibid., pp.27-34.

14) 한국과 북한은 분단이후 남북한간의 자주적 노력에 의해 불신과 대결을 청산하고 평화와 통일을 이루어 나갈 수 있는 토대를 마련하기 위해 1992년 2월 19일 평양에서 개최된 제 6차 남북 고위급회담에서 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(약칭: 남북 기본합의서)와 이의 구체적 이행과 실천대책을 협의하기 위한 「남북 고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서」를 발효시켰다. 남북기본합의서는 서문과 함께 제1장 남북화해, 제2장 남북불가침, 제3장 남북교류·협력, 제4장 수경 및 발효 등 4장25개조로 구성되어 있다. 제 1장에서는 ①상대방체제의 인정·존중(1조), ②내부문제 불간섭(2조) ③비방·증상 중지(3조) ④파괴·전복행위 금지(4조) ⑤정전상태를 남북사이의 평화상태로 전환(5조) 등 남북사이의 화해와 신뢰를

도 비핵화 공동선언 이행을 통해 한반도의 반목과 대결을 해소하고 궁극적으로 평화체제를 구축해 나갈 수 있을 것으로 기대된다. 정상회담에서도 남북기본합의서에 규정된 신뢰구축 방안들을 재확인하는 수준에서 입장을 교환하였다. 남북 정상이 7·4 공동성명과 기본합의서 정신을 재확인한 것은 남북관계가 기본합의서를 토대로 새롭게 전개될 것임을 예고하는 대목이다. 기본합의서 제2장 '남북불가침의 이행과 준수'를 위한 '부속합의서'는 군사적 대결상태를 해소하기 위해 △무력불사용 △분쟁의 평화적 해결 △우발적 무력충돌 예방 조치 △군사직통전화 설치 △비방·증상 중지 △남북 군사공동위원 운영 등의 원칙을 제시하고 있다.

지난 1992년 2월 남북한 고위급회담을 통하여 채택·발효된 바 있는 「남북기본합의서」 제5조에서 "남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다"라고 규정했던 것이다. 그러나 북한측이 그 이행을 회피하고 미국을 상대로 '새로운 평화보장체계 수립', '미·북 평화협정체결' 만을 주장함으로써, 남북한이 직접 당사자의 능력으로 한반도의 평화를 정착시키고 그 바탕에서 교류·협력을 증진시켜 남북관계를 개선하고 통일의 기반을 조성해 나가려는 우리의 노력이 결실을 거두지 못하고 있다. 1996년 4월 한·미 양국 정상이 제안한 한반도의 평화와 안정을 위한 「4자 회담」 개최 제안은 이상과 같은 상황을 고려한 차선책이라고 할 수 있다.

따라서 제2, 3차 정상회담에서 상호무력으로 침략할 의사가 없음을 확인하고 평화정책에 확고한 공감대를 형성함에 따라 한반도안보를 비롯한 동북아시아 역학구도에 엄청난 파장이 예상된다. 특히 두 정상의 이 같은 합의는 사실상 남북이 한반도에서의 전쟁을 포기하고 통일문제를 대화를 통해 해결한다는 원칙에 합의함으로써 한반도 평화정책에 획기적인 전기를 마련했다. 또한 그 동안 적대적인 관계에 놓였던 남북한이 본격적인 협력단계로 발전할 경우 동북아시아 안보질서가 일정기간 남북한을 축으로 움직일 가능성도 한층 높아졌다.

결국 남북 정상회담은 세계 유일의 냉전지대로 남아있는 한반도의 탈냉전화를 위한 변화의 서곡이자 평화적인 남북관계로의 재편을 알리는 '신호탄'이다. 이를 위해 남북은 우선 전쟁위험을 감소시키고 불신을 털어 내는 게 필요하다. 가장 중요한 것은 남북 기본합의서에서 합의한 화해와 군사, 경제교류, 사회문화, 핵 통제 등 5개 공동위원회를 가동해 실질적인 남북 교류가 가능해져야 한다. 특히 군사 핵 통제 공동위원회를 정상화시킨다면 지난 반세기동안 응고된 상호 적대관계를 완화시키고 군사적인 신뢰를 구축, 한반도에서 정전체제를 허물고 평화체제를 정착시킬 수 있다는 관측이 지배적이다.

지난 1년 동안 정부는 북측과 이 같은 수준의 신뢰 구축 방안을 협의하였고, 이를 위해 기본합의서에 규정된 남북 군사공동위원회를 우선적으로 복원하도록 북측에 제의하였다. 이와 함께 불안정한 정전체제를 평화체제로 바뀌어가는 문제도 신중히 검토하였고, 향후 주한미군의 지위변경 문제가 한미

쌓아 나가기 위한 실천과제 등을 제시하고 있다. 제 2장에서는 불가침에 대한 쌍방의 확고한 약속을 내외에 선언하면서 그 이행을 위한 구체적인 실천조치로서 ①무력 불사용과 무력침략 포기 (9조) ②분쟁문제의 평화적 해결 (10조) ③쌍방 군사 당국자간 직통전화 설치(13조)등을 규정하고 있다. 제 3장에서는 남북간의 교류와 협력을 통해 민족전체의 복리향상과 민족공동체의 회복·발전을 촉진하기 위한 실천적 조치로서 ①경제교류·협력(15조) ②자유로운 인적왕래·접촉(17조) ③서신거래·상봉 등 인도적 문제 해결대책 강구(18조) ④우편·전기통신교류 (20조) 등에 관한 규정을 두고 있다. 이밖에도 합의내용의 이행을 보장하고 실행해 나갈 협의·실천기구인 분과위원회, 공동위원회 및 남북연락사무소에 관한 조항들을 두고있다. 이상과 같이 남북기본합의서는 남북한관계를 통일과정의 "잠정적 특수관계"라고 규정하고 한국과 북한이 당장 통일할 수 없는 현실을 감안하여 서로 상대방의 체제를 인정하고, 군사적으로 침범하거나 파괴·전복하지 않으며, 교류·협력을 통해 민족동질성을 회복함으로써 단계적으로 통일을 이룩해 나가야 한다는 약속을 내외에 천명하고 있다.

간에 새로운 이슈로 부각될 가능성이 높아졌다. 한반도 정전협정을 평화협정으로 전환하는 문제에 대해 지금까지 북한은 남한을 읍서버 개념으로 참여시키되 미국과 단독으로 체결해야 한다는 입장을 견지해왔다. 남북 양 정상은 6·15 공동 선언문에서도 밝혔듯이 앞으로 남북한 통일논의는 '자주적' 원칙 아래 남북한의 방안을 절충해 접점을 찾기로 했다. 북한은 '자주'의 의미를 '외세의 불간섭'과 동일한 의미로 받아들이기 때문에 주한미군 문제는 어떤 식으로든 논의가 불가피할 것이다. 그러나 미국은 한반도 통일 이후에도 미군을 주둔시킨다는 방침을 천명한 바 있고, 일본, 중국, 러시아도 세력균형을 위해 미군이 필요하다는 내부 입장을 견지하고 있다. 남북은 이러한 외적 요인을 잡음 없이 소화해야 하는 부담을 안게됐다.

이밖에 한반도를 중심으로 한 동북아 안보질서에 엄청난 파장도 예상되는 것이다. 잠재적인 분쟁지대인 한반도에 평화체제가 정착되면 한반도를 둘러싸고 전개되는 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변 4강들의 역학구도가 일정부분 변화될 것이다. 한반도 주변 4강들의 입장에서 그 동안 남북한의 분쟁을 가정한 전략에 따라 한반도에 영향력을 행사해왔지만 앞으로는 상황이 크게 변화될 것이기 때문이다. 그러나 남북한의 화해 협력 분위기 조성에 대한 주변국가들의 견제심리가 만만치 않아 새로운 갈등을 우려하는 분석도 제기되고 있다.

물론 주변국들은 한반도의 분단 상황이 그대로 지속되는 것이 자신들의 국익에 유리하다고 여길지도 모른다. 즉 주변국가들로서 통일한국의 등장이 이 지역의 세력 균형을 변화시킬지도 모른다는 입장에서 한반도 분단 상황이 고착되는 것을 선호할 가능성도 없지 않다. 그러나 통일한국이 주변국들에게 위협이 되지 않고 동북아지역의 평화와 공동발전에 도움이 될 것이라는 확신을 줄 수 있다면, 이들도 통일을 반대 하지만은 않을 것이다.

IV. 잠정적 결론: 외국의 통일 교훈

동북아에서는 탈냉전적 양자관계 재조정이 진행 중이고 다자간 협력문제도 진지하게 논의되고 있다. 그러나 동북아지역에서 형성되고 있는 새로운 국제질서는 전세계적 차원에서 형성되는 국제질서와 상이한 특징을 보이고 있다. 그 이유는 전술한 바와 같이 동북아지역에서는 미·일·중·러 등 한반도 주변 4국의 이해 관계가 복잡하게 얽혀 있으며, 중국과 북한이 여전히 사회주의를 견지하여 기존의 냉전적 대립요인이 상존해 있고, 한반도 분단 등 냉전시대의 유산이 남아 있기 때문이다. 말하자면 기존의 냉전적 구조와 새로운 탈냉전적 변화가 병존하는 이중구조가 동북아지역에 나타나는 새로운 국제질서의 주요 특징이라 할 수 있다.

한반도의 특수한 실정을 도외시한 대북 경험 추진은 수익성의 한계로 경제적 실리도 확보하지 못하고 북한 정치체제의 경직성과 취약성에 따른 부담만 안게될 우려가 있다는 점도 유의하여야 한다. 따라서 대북 경험과 관련한 민간의 자율성 문제는 북한의 개방속도를 주시하면서 기업과 기업간, 기업과 정부간의 유기적인 협조 속에 추진해 나가야 할 것이다. 셋째, 무분별한 협상에 대한 경계심도 갖춰야 하겠다. 어떻게든 통일만 되면 된다는 통일지상주의는 지나치게 순진한 발상이다. 베트남 통일에서 알 수 있듯이, 평화를 보장하는 제도적 장치가 없는 상태에서 평화협정을 체결함으로써 남 베트남은 북 베트남 통일전선전술의 희생양이 된 것이다.

그리고 예멘의 통일 과정은 양국 정부 조직을 기계적으로 통합했을 때 조직은 비대화되고 명령·통

제 제동이 불명확해지는 현상을 극명하게 보여 주었다. 북 예멘의 이슬람율법과 남 예멘의 마르크스-레닌주의가 병존해 있는 상태에서 통합과정에 대한 고민 없이 기계적인 방식으로 통일을 추진한 결과 중국에는 내전으로 이어지고 말았던 것이다. 예멘의 사례를 통해서 통일도 중요하지만 통일후의 사회상에 대한 명확한 합의가 전제되지 않는다면 통일은 줄속으로 흐르기 쉽다는 것을 알 수 있다. 따라서 통일은 지도자간 그리고 주민간 신뢰를 쌓은 다음 점진적으로 이루는 것이 바람직하다. 통일이 이루어질 때를 대비하여 통합역량을 극대화하여야 한다. 비록 통일이 점진적으로 협상에 의하여 이루어지는 것이 바람직하기는 하지만 통일은 시나리오대로 이루어지는 것이 아니다. 만약 시나리오대로 통일이 이루어진다고 해도 일시적 혼란은 피할 수 없을 것이다. 예멘의 사례에서 알 수 있듯이 국민의 동의가 없는 공권력의 사용은 비효율적이다. 따라서 국민의 동의를 수반하는 민주적 제도와 관행을 발달시켜야 한다.

독일의 예에서 알 수 있듯이 통일은 막대한 경제적·사회적 비용을 수반한다. 따라서 지속적 성장을 담보하면서 또 한편으로는 공정분배를 제도화하는 경제제도를 발달시켜야 한다. 아무리 훌륭한 정책도 국민들이 적극적으로 참여하지 않은 상태에서 좋은 결과를 이룰 수 없다. 통일을 이루었을 때 발생할 수 있는 남북한 주민간, 계층간 편견과 차별을 극복하고, '더불어' 생활하는 공동체적 사회를 형성할 수 있어야 한다. 그렇게 하기 위해서 앞으로 성숙된 시민의식을 제고시켜 나가야 할 것이다. 끝으로 정부정책에 대한 국민의 신뢰와 지원이 있어야 한다. 독일이 통일에 성공할 수 있었던 것은 서독주민들이 정부의 통일정책을 지지함으로써 콜 수상이 이끄는 정부가 비교적 일사불란하게 통일과정을 주도할 수 있도록 지원해 준 결과였다는 점을 기억해야 할 것이다.

남북관계를 개선하고 통일로 가는 길은 물론 우리의 일방적인 노력만으로 열려지는 것이 아니다. 북한측의 호응과 협조도 요구된다. 지금은 우리의 아량과 노력이 중국에는 꼭 좋은 결실을 가져올 것이라는 믿음이 필요한 때이다. 역사의 긴 호흡으로 보면, 통일문제는 결국 어느 체제가 세계사적 전개에 부합되고 민족성원의 삶의 질을 보장해 줄 수 있느냐 하는 문제로 귀결되지 않겠는가 생각한다. 바로 여기서 북한체제의 변화와 함께 통일에 이르는 길은 길고 험난할 수밖에 없으며, 결코 서둘러서 되는 일이 아니라는 사실을 알 수 있다.¹⁵⁾

15) 정부는 향후 남북간 긴장 완화와 교류협력 확대에 비용이 들어간다는 것을 적극 알리고 국민의 동의를 구해야 한다는 지적이 제기됐다. 통일연구원의 허문영 박사는 2001년 7월 10일 「남북정상회담 이후 한반도정세와 정책방향」이란 제목의 정책보고서에서 “이제까지 남북관계 진전 속도와 성과가 지나치게 낙관적으로 홍보됐다”며 이같이 밝혔다. 허 박사는 “정부측에서 ‘북한 특수’, ‘철의 실크로드’와 같이 단기적으로 현실성이 결여된 견해를 지나치게 희망적으로 부풀리는 것을 자제해야 한다”며 “또 북한의 변화가 매우 느린 탓에 남북한 사이의 교류와 협력은 상당기간 투자성 일 수밖에 없다는 것을 주시시켜야 한다”고 말했다. 그는 “북한은 당분간 남북관계를 급속히 진전시키기 보다 속도조절을 통해 더 많은 실리를 챙기는 한편 남북협력 증진에 따른 내부 이완의 위험성을 차단하기 위해 경제협력 분야에 우선적으로 주력할 것”이라며 “북측으로선 그 다음 순서가 남북장관급회담과 적십자회담이나 군사회담에는 경험 관련 의제에 국한해 응할 것”이라고 전망했다. 그는 또 “남북 사회·문화 교류의 경우 북측이 경제적 대가를 요구하는 추세가 지속되면 장기적으로 남한 사회 내부에서 비판적 여론이 형성될 가능성이 있다”고 덧붙였다. 연합뉴스 2001년 7월 11일자.