

참 여 정 부 의 국 정 비 전

2

한반도 평화체제구축

NSC 사무처 한반도 평화체제 담당관 김진향

참여 정부의 국정비전 ②

한반도 평화체제구축

1부 · 새로운 세계질서와 한반도 · 6

2부 · 통일(평화체제)의 필요성 개념 · 14

- 통일의 필요성
- 통일의 개념 및 과정에 대한 올바른 이해

3부 · 국민의정부 대북정책의 성과 · 38

4부 · 남 · 북한 통일방안의 수렴 · 48

- 민족공동체 통일방안
- 고려민주연방공화국 창립방안
- [연합제]와 [낮은 단계의 연방제]의 공통점

5부 · 한반도 평화체제 구축 · 60

- 평화번영정책과 햇볕정책
- 평화체제의 개념과 비전, 과제
 - 추진원칙 및 추진방향
 - 단계별 추진전략
- 평화체제 구축의 국내적 과제:
국민적 합의를 위한 남남대화의 활성화

6부 · 한반도 평화체제를 위하여 · 90

1부 새로운 세계 질서와 한반도



2001년 9.11테러 이후 미국 중심의 급격한 세계질서 재편은 한반도를 둘러싼 외교안보 상황에도 근본적인 변화를 몰고 왔다. 그것은 무엇보다 미국의 대한반도 정책이 압도적인 물리적 힘에 근거한 패권적 일방주의가 강화되었다는 특징을 가진다.

특히 북미관계와 관련하여, 부시 행정부는 출범 후부터 북한을 ‘악의 축’으로 규정했고, 9.11 테러 이후에는 북한에 대한 압박정책을 더욱더 강화해 왔다. 특히 2002년 10월 북측의 핵프로그램 개발 시인 이후, ‘핵 포기 없이는 어떠한 대가도, 대화도 있을 수 없다’는 강경한 입장을 견지하면서 대화보다는 압박에 비중을 두는 정책을 고수하고 있다.

북한에 대한 미국의 고강도 압박전략은 최근까지도 계속 되고 있으며 갈수록 그 수위를 높여가고 있다. 부시 대통령은 2003년 5월 23일 미·일정상회담에서 북한이 핵문제로 긴장을 고조시킬 경우 더 강경한 조치를 취하기로 고이즈미 일본 총리와 합의했을 뿐만 아니라 5월 31일에는 WMD관련 화물을 운송하는 것으로 의심되는 항공기와 선박에 대한 수색·압수방안(PSI : Proliferation Security Initiative)을 발표하기도 하였다.

또한 콘돌리자 라이스 미국 안보보좌관은 NPC기자회견을 통하여 “미국 정부는 대북 선제공격 가능성을 배제하지 않고 있다”고 언급함으로써 북핵문제에 대한 군사적 조치의 가능성을 열어두고 있음을 피력했다. 5월 31일 마이니치 신문과의 인터뷰에서도 “북핵해결을 위해 어떠한 옵션도 배제하지 않고 있으며, 북한방식으로는 사태해결이 이루어지지 않는다는 점을 모든 나라가 북한에 명확히 인식시켜 줄 필요가 있음”을 경고하기도 하였다.

일본도 미국의 대북압박정책에 편승하여 대북압박의 수위를 높여가고 있

2001년 9.11테러 이후 미국 중심의 급격한 세계질서 재편은 한반도를 둘러싼 외교안보 상황에도 근본적인 변화를 몰고 왔다. 그것은 무엇보다 미국의 대한반도 정책이 압도적인 물리적 힘에 근거한 패권적 일방주의가 강화되었다는 특징을 가진다.

다. 고이즈미 일본 총리는 “자민당 내에서 일본의 독자적 대북 제재를 가능토록 하는 외환법 개정문제가 논의되고 있다는 사실을 잘 알고 있으며 당연히 논의되어야 한다”고 밝혔으며, 미 일정상회담을 통하여 북한이 위기를 고조시킬 경우 더 강경한 조치(tougher measures)를 경고하면서, ‘모든 옵션이 열려 있다’고 주장해 온 미국의 대북압박정책에 적극 동조하는 입장을 보이고 있다.

반면 북한은 북한 나름대로 기존의 핵카드를 통한 체제보장의 입장에서 한 치도 물러섬이 없이 태도 변화의 전망을 불투명하게 하고 있다. 북한은 1993-94년의 ‘벼랑끝 전술’을 답습함으로써 사태의 평화적 해결을 위한 가시적 노력보다는 사태를 더욱더 악화시키는 모양새를 취하고 있다. 이로 인해 미국 내 강경세력에게 계속적인 압박의 계기를 제공하는 ‘비합리적’ 외교 전략을 유지하고 있다. 과거 북·미대화만을 고집하던 通美封南정책에서 현재는 우리 정부의 필요성을 인정하고 대화채널을 유지하고 있는 것이 1993-94년과 다른 부분이라 하겠다.

무엇보다 시간이 갈수록 미국의 대북 압박강도는 고조되고 있는 반면에 핵카드를 중심으로 한 북한의 체제생존전략은 전혀 변화가 없으므로 하여 한반도의 긴장이 점증하고 있는 것이 오늘의 현실이다.

최근의 대북 경제압박 조치, 해상에서의 선별적 차단(select interdiction) 계획, 북핵 제재에 대한 안보리 논의 강행, 주한미군 전력증강 계획, PSI 등 대북압박을 통한 북한정권 고사전략은 새로운 세계질서를 위한 미국 부시행정부의 일관된 전략적 의지로서 진행되고 있다.

이와 같이 미국은 미국의 전략대로, 북한은 북한의 전략대로 수평선을 걷

고 있는 상황은 궁극적으로 한반도 평화를 파국으로 몰고 갈 개연성이 높으며, 이 상황을 평화적으로 전환시키는 과정에서 우리 정부의 역할이 무엇보다 중요하게 자리한다.

여기에서 우리가 분명히 인식해야 할 특징적 내용이 있다. 그것은 북핵문제를 중심으로 한 한반도의 점증하는 위기(북·미갈등)가 미국 부시행정부의 전술적 차원의 대응에 의한 것이 아니라, 21세기 새로운 세계질서를 자국 중심으로 재편하고자하는, 미국의 범세계적 차원의 세계전략적 목표로부터 기인한다는 점이다.

부시 행정부의 대외전략은 한마디로 패권에 의한 국제질서 유지를 위해 사활적 국익의 개념을 폭넓게 정의하고, 세계 2위와 3위의 군사력을 합한 것에 버금가는 군사력(a two-power standard force)을 보유하여 동시다발전쟁 수행능력의 확보를 추구하는 수위전략(首位戰略, primacy)이다.¹⁾

여기에서 평화는 도덕적 리더십이나 외교력에 의해 나오는 것이 아니라, 압도적 물리력에 의해 나온다는 것이 부시 행정부의 안보전략이다. 수위전략은 한마디로 절대적 우위를 추구한다. 봉쇄와 억지, 개입과 확장 등 종래의 전략개념과는 차원이 다르다. 냉전시기 압도적 우위의 추구가 상대적 차원의 힘 관계를 의미한 것이었다면, 탈냉전기 미국 중심의 단극패권시대의 수위전략은 세계적 세력구조의 최상위 꼭짓점을 확보하는 것이다.

경쟁자의 존재를 인정한 상태에서 평면적이고 상대적인 우위를 추구하는 수준을 뛰어넘어서 어떠한 경쟁자의 부상도 허용하지 않는, 입체적이고 절대적인 우위를 확보하여 세계정치를 조망하고 통제하는 지배구조(dominion)의 구축이 그 목표인 것이다.

수위전략(首位戰略, primacy)은 불량국가들의 초보적 대량살상무기 개발, 조립능력을 사전에 막기 위해 “예방전쟁”(preventive war)을 정당화하고 있다. 예방전쟁의 논리는 선제공격의 교리로 구체화되었으며, 북한이 그 대상 가운데 선두로 꼽히고 있다.

이를 위해 미국은 과학 기술력과 자본을 바탕으로 한 미래지향적 첨단군사력의 중요성을 강조한다. 병력은 감축하되, 첨단과학기술을 응용한 고도의 정밀무기와 전략적 장거리무기 체계를 위주로 미군이 전 세계를 총괄하는 ‘지구지휘시스템’(global command system)의 구축을 꾀하고 있는 것이다.

여기에 9.11사건 이후 테러집단과 불량국가를 동일시하고 본토방어를 강조하는 것이 추가되었다. 바로 “불량국가=테러리즘 대량살상무기 확산에 대비한 MD정당성 강화 선제공격교리”가 제출된 것이다. 핵무기 동원을 포함한 선제공격 교리는 안보의 중점이 대등한 군사력을 가진 경쟁국가로부터의 위협개념이 아닌 비대칭적 불량국가들로부터 야기되는 안보취약성 개념으로 이동했음을 의미한다.

수위전략은 불량국가들의 초보적 대량살상무기 개발, 조립능력을 사전에 막기 위해 “예방전쟁”(preventive war)을 정당화하고 있다. 예방전쟁의 논리는 선제공격의 교리로 구체화되었으며, 북한이 그 대상 가운데 선두로 꼽히고 있다.

이 같은 전략사상에 비추어보면 왜 부시 정부가 처음부터 북한을 화해나 건설적 간여정책의 대상으로 보지 않았는지 이해할 수 있다. 이처럼 부시행정부의 대북강경정책은 분명히 자신의 전략사상과 전략 틀에 근거하고 있는 것이다.

2002년 3월 발표된 미국의 ‘핵태세 검토보고서’(NPR)에는 핵무기 공격 대상 7개국 중 하나로 북한을 지목하고 있다. 또한 같은 해 9월에 공표된 ‘신안보전략’(National Security Strategy)은 북한을 대량살상무기(WMD)의 대표적인 확산국(the world’s principal purveyor)으로 지목하면서 선제공

1) Barry R. Posen and Andrew L. Ross, “Competing Visions for U.S Grand Strategy,” in Michael E. Brown, Owen R. Cote, Jr. Sean M. Lynn-Jones and Steven E. Miller, *America’s Strategic Choices*, (revised edition) (London: The MIT Press, 2000), p39.

격의 대상이 될 수 있음을 주지시키고 있다.

좀 더 구체적으로 북핵 위기와 관련하여, 2002년 12월 북한의 핵시설 재가동 선언이 있는 직후 럽즈펠드 미국 국방장관은 “미국은 두 개의 대규모 지역분쟁에서 싸울 능력을 갖고 있다. 한쪽에서 결정적으로 승리한 뒤 다른 쪽을 신속하게 패퇴시킬 수 있는 능력이 있다”고 말한 바 있다.

분명한 것은 현재의 북핵 문제를 중심으로 한 북·미 갈등의 전개가 그 수위와 폭에 있어 상당히 불안한 긴장요인을 실제적으로 내포하고 있다는 점이다.

북한이 플루토늄을 재처리하거나 핵무기 보유를 선언하든지, 또는 시인도 부인도 하지 않는다는지(NCND), 아니면 대포동 II 미사일을 시험발사하거나 관련 부품을 국외로 수출하려 할 경우, 미국은 이를 외교적 해결의 ‘금지선’(red line)을 넘은 것으로 간주할 가능성이 매우 높다.

이외에도 유엔안전보장이사회를 통한 압박과 함께 평화적 수단으로 북한 체제를 고립시켜 붕괴를 유도하는 방안도 병행하여 추진할 수 있다. 예를 들면 북한을 해상에서 봉쇄하는 한편 중국이 북한에 대해 지원을 중단하고 탈북자를 난민으로 처리하여 대량탈북을 유도하여 북한체제를 동요시키는 전략을 추진하면서 다자간 틀을 통하여 압력을 가하는 것도 유효한 방법일 수 있는 것이다.

이러한 미국의 초공세적 전략에 대응하여 북한은 미국의 어떠한 압력에도 굴복하지 않고 “전쟁에는 전쟁으로 맞설 것”이며 심지어 미국이 한반도 주변에 병력을 증강할 경우 주한미군 등에게 선제공격도 불사하겠다고 목청을 높이고 있다. 2003년 2월 13일 IAEA가 북핵문제를 안보리에 회부한 직

참여정부 외교안보 노선의 전략적 과제는 한마디로 한반도 평화정착과 남북한 공동 번영을 실현함으로써 평화와 번영의 동북아시대를 주도한다는 것이다. 이를 위한 구체적 실천 방안으로 정부는 “한반도 평화체제 구축”을 핵심적 대북 외교정책의 과제로 설정하여 추진하고 있다.

후 북한 외무성 관리는 “만일 자위조치가 필요할 경우 전 세계에 있는 모든 미군과 부대들에 대한 공격이 이뤄질 수 있다”고 주장했다.(연합뉴스, 2003. 2.13)

이렇듯 새로운 세계전략적 차원에서 수위전략을 추구하는 미국의 안보전략과, 핵개발 카드를 통해서라도 미국과의 협상해서 체제안전을 보장받겠다는 북한의 생존전략은 전면적 상충관계에 놓여 있으며, 시간이 지날수록 그것은 극심한 긴장고조와 한반도 불안의 치명적 요인으로 대두되고 있다.

이러한 엄혹한 상황 속에 놓여있는 것이 참여정부의 대북외교, 대미외교, 대동북아외교의 현실이다. 참여정부 외교안보 노선의 전략적 과제는 한마디로 한반도 평화정착과 남북한 공동번영을 실현함으로써 평화와 번영의 동북아시대를 주도한다는 것이다. 이를 위한 구체적 실천 방안으로 정부는 “한반도 평화체제 구축”을 핵심적 대북 외교정책의 과제로 설정하여 추진하고 있다.

이렇듯 “한반도 평화체제 구축” 노력을 전개해 감에 있어서 근본 장벽으로 놓여져 있는 것이 바로 북핵 문제이다. 곧 북핵 문제는 지금 당장 우리가 당면하고 있는 가장 직접적이고 근본적인 외교안보 위협요인인 것이다.

북핵 문제의 평화적 해결 없이는 한반도의 평화도, 동북아의 번영도 신기루에 불과하다. 우리 모두의 생명과 안전이 보장될 수 없음은 물론 경제에도 치명적 영향을 미칠 수밖에 없는 것이 바로 북핵문제인 것이다.

참여정부는 이렇듯 출범부터 북·미 긴장의 현실화라는 엄청난 외교적 난제를 안고 출발하였다. 한반도 평화체제 구축이라는 분명한 평화정책의 마스터플랜이 있기는 하지만 한반도 평화체제의 모든 세부 프로그램은 북핵

문제의 평화적 해결 없이는 한 치도 진전될 수 없는 구조에 봉착해 있는 것이다.

역으로 남·북·미간에 북핵문제의 평화적 해결 실마리만 풀 수 있다면 한반도 평화체제 구축은 더욱더 큰 힘을 받을 것이며, 한반도의 평화정착을 바탕으로 실질적인 평화 통일시대로 나아갈 수 있을 것이다.

한반도 평화체제 구축이라는 분명한 평화정책의 마스터플랜이 있기는 하지만 한반도 평화체제의 모든 세부 프로그램은 북핵 문제의 평화적 해결 없이는 한 치도 진전될 수 없는 구조에 봉착해 있는 것이다.

2부 통일 (평화 체제) 의 필요성 · 개념



- 통일의 필요성
- 통일의 개념 및 과정에 대한 올바른 이해

통일의 필요성

“한반도 평화체제구축”은 광의적 의미에서 우리의 중·단기적인 통일방안(통일 과정의 전략적 목표)으로 이해할 수 있다. 그러면 근본적으로 우리에게 왜 통일이 필요한지? 왜 한반도 평화체제구축이 필요한지에 대한 근본문제를 정리할 필요가 있다.

그래서 한반도 평화체제구축, 즉 평화문제를 우리가 추구하는 통일개념의 핵심으로 설정하고, 그러한 평화 내지는 통일이 왜 우리에게 그토록 절박한 문제인가에 대한 충분한 논거들을 제시하고자 한다.

통일이 한낱 감상적 차원의 문제가 아니라 결국에는 우리사회와 국가, 민족 전체 구성원의 생존과 행복, 삶의 조건을 절대적으로 규정하고 있다는 것을 논증함으로써 통일문제에 대한 합리적이고 과학적인 이해에 도움이 되고자 한다.

즉 분단으로 인하여 우리가 겪을 수밖에 없는 민족적, 정치적, 경제적, 사회·문화적, 군사 외교적 모순들에 대한 분명한 인식을 바탕으로, 막연히 감상적 차원에서 논의되는 통일의 당위성이 아니라 남북한이 처한 현실적 조건 속에서 왜 통일이 되어야만 하는가에 대한 명확한 인식의 공유와 가치합의를 가지고자 하는 것이다.

우리 사회에서 통일문제는 1960년 4.19시기의 잠시 동안을 제외하면 이승만, 박정희, 전두환정권 내내, 시기적으로 보면 1980년대 중반까지 강력한 사회적 금기와 터부로 존재해왔다. 즉 일상 속에서 ‘통일’이라는 말 자체를

궁극적으로 통일(평화)이 21세기 무한경쟁의 세계경제전쟁 속에서 남한과 북한, 우리 민족 전체가 온전하게 살아남을 수 있는 가장 직접적이고 효율적인 방법임은 주지의 사실이다.

자유롭게 사용할 수 없었던 것이 그간의 상황이었다.

그것은 지난 반세기 동안 우리 사회에 체제 내면화되었던 반공주의가 양산한 적대적 반북이데올로기의 정치문화 속에서 당연한 결과였는지도 모른다. 이렇듯 사회적 금기였던 ‘통일’ 논의가 국민적 차원에서 공론화 되기 시작한 것은 1980년대 중반 이후 대학가와 재야의 민주화운동 세력이 ‘북한바로알기 운동’ 등을 비롯한 본격적인 통일운동을 전개하면서부터였다.

물론 박정희 정권 시기 7.4남북공동성명이 발표되고 정치권력적 차원에서 통일문제가 논의되기는 했으나 그것은 정치권력 차원에서 통일문제를 전략적으로 이용한 측면이 강했으며, 실질적 차원에서 정부의 통일 노력으로 평가하기에는 내용성을 충분히 가지지 못했다고 평가할 수 있다.

주로 정권적 차원에서의 통일개념은 반공통일, 멸공통일 등 대북정치공세 차원의 선언적인 구호성 통일에 지나지 않았다. 더불어 통일의 구체적 내용과 상들도 특별히 마련되어 있지 않은 채, 당위성에 근거한 선언적 구호로써 감상적 통일론으로 머물러 있었던 상황이었다.

이러한 상황에서 사회 내부적으로 통일문제는 항상 요원한 ‘이상’(理想)의 문제로, 내지는 ‘과연 실현될 수 있을 것인가’와 같은 회의적 의구심의 영역으로 늘 선형적으로만 이해되고 있을 뿐이었다. 결국 왜 남한과 북한이 통일해야만 하는가에 대한, 평화·통일문제의 실체적 당위성과 그 절박성에 대한 명확한 이해들이 거의 이루어지지 못했던 것이다.

궁극적으로 통일(평화)이 21세기 무한경쟁의 세계경제전쟁 속에서 남한과 북한, 우리 민족 전체가 온전하게 살아남을 수 있는 가장 직접적이고 효율적인 방법임은 주지의 사실이다. 통일문제는 결국 분단의 극복으로 이해될

수 있다. 즉 분단으로 인하여 우리 민족이 겪을 수밖에 없는 수많은 모순들을 실질적으로 극복하는 것이 바로 통일인 것이다.

결국 통일은 남북이 분단되어 있음으로써 겪게 되는 모든 모순들을 극복할 필요성에서 제기된다고 보았을 때, 구체적으로 분단모순의 내용들을 면밀하게 분석해 볼 필요가 있다.

분단으로 인한 모순은 이루 열거하기 힘들 정도로 전 국가적, 전 사회적 차원의 총체적 문제이나, 여기에서는 원론적 의미에서 민족적, 정치적, 경제적, 사회·문화적, 군사적 모순으로 구분해서 정리하고자 한다.

분단의 민족적 모순

분단의 민족적 모순을 살펴보면, 우선 분단은 1945년 이후의 복잡하고 혼란스러운 해방정국의 과정에서 대부분의 민족적 과제(정치적, 법-제도적, 사회문화적 차원의 일본제국주의 잔재의 청산 등)들을 근원적으로 불가능하게 했다. 즉 분단은 일제 36년으로부터의 실질적 해방과 전 민족적 차원의 민주주의 발전을 크게 지체시켰다.

특히 한반도의 분단체제 수립에 있어 외세의 개입이 상당부분 노정됨으로써, 이후 우리 민족의 국내문제에까지 외세가 깊숙히 개입하게 되는 계기가 되었다. 나아가 분단과정에서의 탈민족적 외세의 개입으로 인하여 자주적인 민족주의 세력은 그 힘을 잃게 되면서 민족문제에 대한 주체적 대응을 할 수 없는 상황에 처하게 되었으며, 결국 민족주의 자체의 지역적 분열과 이념적 분열을 낳게 하였다.

무엇보다 중요한 것은 외세가 개입한 분단체제가 형성됨으로써, 해방 이

분단은 1945년 이후의 복잡하고 혼란스러운 해방정국의 과정에서 대부분의 민족적 과제(정치적, 법-제도적, 사회문화적 차원의 일본제국주의 잔재의 청산 등)들을 근원적으로 불가능하게 했다.

후 우리 민족의 최대 과제였던 반민족적 일제 잔재의 청산이 거의 이루어지지 못하고, 일정 부분 반민족적 친일세력이 적지 않은 권력과 기득권을 그대로 유지하게 되는 역사적 아이러니를 낳기도 하였다.

특히 분단 이후 우리 사회는 미국의 냉전체제 수립의 이념적 기조가 된 반공주의에 의하여, 친일 민족반역자들이 그들의 일제 36년간의 치명적인 반민족적 과오들을 반공주의라는 외피를 통하여 면죄부를 받게 됨으로써 민족문제의 근원적 해결을 불가능하게 하는 상황을 초래하였다.

즉 친일반민족행위자들은 그들이 살아남기 위해서 반공주의를 가일층 강화할 수밖에 없었으며, 그 와중에서 매카시즘의 횡행이나, 레드 콤플렉스의 정치문화화 등의 과정을 통해 반민족의 전형이었던 친일세력들이 반공주의의 미명하에 해방 정국의 혼란 속에서 핵심적인 권력집단으로 다시 부상하게 되는 결과를 낳게 된 것이다.

바로 민족적 관점에서 청산의 대상이었던 이들이 결국 민족문제 해결의 주체인 핵심 권력으로 다시 자리 잡음으로써 민족문제의 근원적 해결 불가능이라는 아이러니를 창출하게 된 것이다.

분단의 정치적 모순

분단의 정치적 모순은 한 마디로 '정치적 저발전', 즉 '민주주의 정치발전의 지체'로 규정할 수 있다. 즉 분단은 우리 사회에 민주주의 정치발전의 지체를 가져왔으며, 분단체제가 낳은 반공주의에 의하여 반공적 독재정치의 정당화 근거가 되기도 하였다.

결국 전면화 된 반공주의 이데올로기 속에서 자유, 민권, 민주주의 등을

분단의 정치적 모순은 한 마디로 '정치적 저발전', 즉 '민주주의 정치발전의 지체'로 규정할 수 있다.

주장했던 정치세력들은 독재정치권력에 의해 너무도 쉽게 '좌경', '용공', '불순분자'로 규정되기 일쑤였으며, 그들의 정당한 정치적 요구는 반공주의 체제 유지의 제도적 도구였던 반공법이나 국가보안법 등에 의하여 억압되고 탄압 받기 일쑤였다.

나아가 분단이라는 특수한 상황에 직면하여 사회 내부적으로는 안보논리의 과다로 국민적 자유와 인권 등 민주적 기본권의 공공연한 침해가 이루어졌으며, 국민들의 생활상의 경제적 요구 또한 안보논리에 의하여 쉽게 억압될 수 있었다.

한편 반공주의 정치문화와 안보논리가 절대적 상식으로 되는 환경 속에서 군사정권 혹은 권위주의 정권은 항상 민간 시민사회에 대해 과도한 국가 개입과 억압을 쉽게 할 수 있었다.

이외에도 분단의 국제적 성격으로 말미암아 정치·경제·군사적인 대외 의존성이 심화되었으며, 분단 그 자체로서 권위주의적 군부독재체제의 존립 근거 내지는 정당성 강화의 근거가 되기도 하였다. 결국 분단체제라는 특수한 환경 속에서 해방 이후 한국정치사는 기형적인 권위주의 독재정권의 출현과 붕괴를 반복해야 했다.

결국 분단체제는 민주적 기본질서인 시민적 기본권 보장, 권력의 균형과 상호견제, 법치주의, 공정한 경쟁에 의한 선거 등을 부정하는 가장 확실한 안전판으로 활용됨으로써 군사 권위주의 정권의 형성과 지속의 요인이 되었다.

나아가 과도한 반공이데올로기에 의해 시민적 기본권의 침해와 정치적 비판 및 반대의 자유에 대한 탄압, 그리고 안보국가의 등장으로 인한 국가기구의 이상비대화²⁾와 군사적 심성의 만연³⁾ 등은 우리 체제의 근본이념인 자유

분단체제는 민주적 기본질서인 시민적 기본권 보장, 권력의 균형과 상호견제, 법치주의, 공정한 경쟁에 의한 선거 등을 부정하는 가장 확실한 안전판으로 활용됨으로써 군사 권위주의 정권의 형성과 지속의 요인이 되었다.

주의의 온전한 발전을 가로막았다.

자유주의의 부정과 관련하여 보면, 자유주의의 기본이념인 다원주의의 핵심으로써 정치사상의 자유가 분단체제를 빌미로 부정됨으로써, 자유민주주의의 이름으로 자유주의의 기본 이념을 파괴하는 아이러니가 일상화되게 되었다. 일면 우리의 '자유민주주의'는 한마디로 '반공주의'로 통칭할 수 있으며, 엄밀한 의미에서의 서구 민주주의의 근간인 자유주의와는 거리가 멀었다고 볼 수 있다.

특히 군사적 심성은 국가기제 뿐만 아니라 시민사회에까지 광범위하게 침투하여 정치체제의 권위주의적 성격을 더욱 강화하고, 시민사회의 자율성과 다양성을 근본적으로 억압했다. 이것은 우리 사회 모든 개인들의 가치관이나 인성에도 상당한 영향을 미쳐 이분법적 흑백논리와, 획일주의적 가치문화, 집단적 규율과 복종, 지배와 순응 등의 군사문화적 유산들을 상당히 많이 축적시켰다고 할 수 있다.

이러한 상황에서 다양한 국민적 의사와 자율성은 국론분열로 묘사되고, 국론통일과 국민총화를 위해서는 획일적이고, 권위적인 통제와 억압이 당연히 필요하다고 인정되는 정치문화가 형성됨으로써 온전한 자유주의적 정치문화 혹은 민주주의적 가치체계가 위협받는 경우들이 나타나기도 했다.

분단의 경제적 모순

분단으로 인한 경제적 모순은 좀 더 현실적인 측면에서 제기되는 문제이며 그 규모도 실로 수치화 할 수 없을 정도로 막대한 것이 사실이다.

북한의 심각한 경제난의 핵심 원인도 적대적 군사대립의 분단구조에 기

2) 국가 기구의 이상비대화는 일제 식민지 정권의 국가기구 비대화 식민지 유산 계승, 한국전쟁, 군부의 과잉성장으로 인한 국가기구 과대성장의 안보국가로 이어지면서, 국민들에 대한 일상적 통제와 감시, 공무원 수의 과잉, 경찰 정보기구의 이상비대화 등을 특징으로 한다.

3) 군사적 심성의 만연과 관련하여, 군사적 가치와 민주적 가치는 근본적으로 갈등관계에 있다고 볼 수 있다. 즉 군사적 가치에서는 집단에 대한 순응과 규율을 중시하지만 민주적 가치에서는 비순응과 독자적 사고가 중시된다. 교조적 형태에서 보면 군사적 가치에서는 국가에 대한 시민의 무조건적 충성을 찬양하게 된다.

인하는, 지나친 군사비 지출에 있음은 재론할 필요가 없다. 이러한 북한의 심각한 식량난 및 경제난과 더불어 남한경제 또한 분단체제의 구조적 장벽으로부터 자유롭지 못하다. 그것은 남한경제의 성장 잠재력이 상당함에도 불구하고 대부분의 성장잠재력들을 무력화시키는 근본환경으로서 분단체제가 자리하고 있기 때문이다. 즉 분단의 경제적 모순인 것이다.

영국정부 산하 왕립연구소(RUSI)는 군사력의 대외행사 능력을 중심으로 각국의 군사력을 평가한 결과에서 남한을 6위, 북한을 7위로 평가한 바 있다. 군사비 지출면에서 1976년부터 남한의 군사비가 북한을 능가하기 시작했다. 그 이후 남북한의 군사비 지출격차는 더욱 벌어지고 있는데 영국의 국제전략문제연구소(IISS)의 통계에 의하면, 1996년의 경우 남북한의 군사비는 각각 151억 7천만 달러와 53억 3천만 달러로 그 격차가 2.85대 1로 벌어졌다.

이 금액은 남한 GDP의 3.3%, 북한 GDP의 27.2%에 해당한다. 만약에 이러한 남북한의 막대한 국방비용을 사회복지비와 교육비, 혹은 첨단정보산업 등에 투자했을 경우 창출할 수 있는 경제적 효과는 실로 엄청날 것이다.

예를 들어서 남한의 2000년도 국방예산은 14조 4천 390억이었다. 이 중 25%만 감축한다 하더라도 그 금액은 매년 4차선 경부고속도로를 1개씩 건설할 수 있는 금액이다. 이것은 남북한이 똑같은 상황으로, 이러한 엄청난 예산들이 산업현장이나 생산성이 발생하는 곳으로 이전 투자될 경우의 기회비용과 상호 시너지(System-energy)효과를 감안하면 실로 막대한 파급효과를 불러일으킬 수 있을 것이다.

이외에도 평화체제 혹은 통일이 실현되었을 경우, 기존의 막대한 국방예산의 사회복지, 교육, 첨단정보산업으로의 이전투자 등을 생각할 경우의 기

남북한은 지난 50여 년간 끝없는 소모적 이념논쟁과 일촉즉발의 적대적 군사대립으로 가히 상상할 수 없을 정도의 막대한 경제적 역량을 소진했다고 할 수 있다. 그러한 경제적 역량은 이제 남북한의 평화 통일 역량을 모으기 위한 민족의 새로운 통합기제로 전환되어야 한다.

회비용 및 생산성 효과와 75만 군대인력의 생산성 효과, 남북간의 직·간접적인 경제교류만으로도 수 백억 달러의 경제적 가치를 창출할 수 있을 것으로 예측된다.

돌이켜보면 분단된 남북한은 지난 50여 년간 끝없는 소모적 이념논쟁과 일촉즉발의 적대적 군사대립으로 가히 상상할 수 없을 정도의 막대한 경제적 역량을 소진했다고 할 수 있다. 그러한 경제적 역량은 이제 남북한의 평화 통일 역량을 모으기 위한 민족의 새로운 통합기제로 전환되어야 한다.

분단의 사회·문화·군사적 모순

분단으로 인한 사회·문화적 모순 또한 상당히 심각하다. 분단은 우리 사회

도표 1. 연도별 국방예산 추이 (단위: 억원, %)

연도	국방예산	증가율	GDP대비 국방비	연도	국방예산	증가율	GDP대비 국방비
1980	22,465	46.2	6.0	1996	122,434	10.6	3.1
1985	36,892	11.6	5.3	1997	137,865	12.6	3.2
1990	66,378	10.4	4.4	1998	138,000	0.1	3.1
1991	74,764	12.6	3.9	1999	137,490	0.4	3.1
1992	84,100	12.5	3.7	2000	144,774	5.3	2.8
1993	92,154	9.6	3.5	2001	153,884	6.3	2.7
1994	100,753	9.3	3.5	2002	163,640	6.3	2.8
1995	110,744	9.9	3.3	2003	174,264	6.5	2.73

를 여느 국가들의 일반적인 사회와는 질적으로 다른 기형적 사회로 변화시켰다. 그것은 우리 사회의 수많은 분야에서 엄청난 정신적 구속과 사상적 억압으로 작용했을 뿐만 아니라 온전하고 합리적인 시민적 정신문화의 형성 장애 등 건강하고 올바른 사회·문화 발전에 심각한 장애로 작용하였다.

사회적 측면에서 분단에 대한 일반적 국민정서는 통일담론의 핵심적 영역을 차지한다. 이러한 상황에서 분단체제로 인한 일반적인 국민정서, 즉 분단의식은 상당히 피폐한 게 사실이다.

세계적 차원의 냉전체제에 의하여 타율적으로 주어진 분단현실은 '분단의식이 형성될 수 있는 상황적 조건'이었다. 이것이 한국전쟁⁴⁾을 계기로 민족 내적인 현실로 정착하게 되었으며, 국민 대중에게는 '분단의식'으로 '내면화'된 것이다. 이러한 분단현실은 지배층의 정치적 욕구와 맞물리면서 체계적이고 복합적으로 확대·재편되었는데, 유신체제 이후에는 이러한 상황이 더욱더 가속화되어 분단의식이 제도적으로 '확대재생산'될 수 있는 메커니즘까지 확립되었다고 볼 수 있다.

바로 이러한 구조적 과정을 거치면서 국민들의 반공·반북 이데올로기, 즉 '레드 콤플렉스(Red Complex)'가 정착되고 내면화되었으며, 이후 분단은 단순히 외적 현실이 아니라 국민들의 의식을 적극적으로 지배하는 내적인 사회적 실재로 변화하였던 것이다.

좀 더 구체적으로 한반도의 분단구조는 우리 사회에 반사회적인 집단 심리적 병리현상으로써 레드 콤플렉스를 전체 국민들의 의식 속에 침투시켜 국민들로 하여금 다원주의적 가치관이나 자유주의적 의식보다 단세포적인 반공의식(내포(內包)로서 반공, 외연(外延)으로서 매카시즘)을 내면화시키게

함으로써 민주적이고, 창의적이며, 평화·통일 지향적인 가치관을 억압하여 정치권력이 생산하는 총력안보로 귀결케 하는 사회적 분위기를 조성했다.

한편 분단의 군사적 모순이라고 하면 분단으로 인한 남북간의 직접적인 적대적 군사대치 상황에 근거하여 촉발될 수 있는 전쟁의 위기와 더불어 직접적인 과도한 군사비의 소모, 군사부문의 운용에 있어서 나타나는 경제적 역량의 소모와 같은 부분들이 포함된다.

우선 전쟁의 위기와 관련하여, 항상적인 긴장고조와 전쟁위험의 근본적 원인은 바로 남북한의 적대적 분단체제로부터 기인한다. 그러므로 전쟁의 극복은 분단체제의 극복, 즉 남북한 상호 신뢰회복을 통한 평화체제 구축, 그리고 그에 근거한 점진적인 통일의 과정과 동일시될 수 있는 것이다.

분단 이후 한반도를 전쟁의 위기로 몰고 갈 수 있었던 경우는 일상적으로 늘 존재해왔다고 할 수 있을 정도로 그것은 상시적이고 구조적인 것이었다.

1950년 한국전쟁은 그 구체적이고 적나라한 예이며, 여전히 남북한의 현재적인 관계상황은 정전체제로 상징된다.

가깝게는 1993-94년의 전쟁위기와 1998년 미사일 위기, NLL을 둘러싼 빈번한 국지적 충돌, 그리고 지금 당장 우리 사회가 직면하고 있는 북·미간의 첨예한 갈등구조로 인한 한반도 긴장의 팽창은 남북이 분단체제에 살고 있기 때문에 반드시 겪을 수밖에 없는, 우리의 생사여탈권을 치명적으로 좌우할 수 있는 분단구조의 퇴적물들인 것이다.

우리에게 평화는 선택의 문제가 아니라 필수적인 생존의 문제이다. 전쟁 모순의 폐해는 우리에게 분단체제의 엄혹함을 여실히 보여주는 근본모순으로 볼 수 있다.

4) 한국전쟁으로 인하여 "남북한의 대립된 이데올로기에 의한 가치판단에 모든 사실판단의 기능마저 철저히 예속시키는 현상까지 나타나게 되었다." 실제 한국전쟁으로 인한 대중의 분단의식은 사회상황 자체를 전적으로 이데올로기적 의식에 의해서 파악하게 만들었다. 이상과 같은 의미에서 한국전쟁은 분단의식의 내재적인 생산계기였다. 김진균, 『사회과학에 있어서 이데올로기와 사실판단문제』, 『역사와 사회』1집(서울: 도서출판 한울, 1983), p.181.

이렇듯 분단으로 인하여 우리가 겪을 수밖에 없는 분단모순들은 한 마디로 가히 총체적이라 할 만큼, 전체 국민들의 삶을 제약하는 근본적 제약요인이다. 특히 군사적 모순은 우리의 생존권을 위협하는 치명적 모순이다. 항상적인 긴장고조와 전쟁위험성의 주원인은 바로 분단에 있는 것이다.

적어도 우리가 통일(평화와 평화체제의 개념을 포함하는)을 하고자 하는 것은 기본적으로 우리 모두가 안정적으로 평화롭게 살아가기를 원하기 때문이며, 더 나아가서는 지금보다 더 나은 행복한 삶을 추구하기 때문이다. 즉 지금보다 좀 더 나은 삶의 조건, 지금보다 훨씬 더 나은 행복한 삶을 살아가고자 하는 원초적인 인간 욕구가 바로 우리에게 평화와 통일의 필요성을 절감케 하는 것이다.

통일의 개념 및 과정에 대한 올바른 이해

통일문제와 관련하여 우리 사회는 우선 통일의 개념 및 과정에 대한 올바른 이해가 많이 부족하다. 이것은 지난 시기 우리 사회의 보편적 통일논의들이 실현가능성과 구체성, 과학성과는 상관없이 다소 일방적이고 무분별하게 전개되어져 왔음을 의미한다. 구체적으로 우리사회가 지향하고 실현시켜야 할 통일의 개념과 내용, 의미 그리고 통일의 구체적 과정에 대한 국민적 가치 합의가 그만큼 시급한 것이다.

통일의 개념과 관련한 역설적 아이러니로서, 지난 반세기 동안 남한과 북한은 똑같이 '평화통일'을 한 목소리로 주장해왔으며 그것을 국시로 삼아왔

우리가 통일(평화와 평화체제의 개념을 포함하는)을 하고자 하는 것은 기본적으로 우리 모두가 안정적으로 평화롭게 살아가기를 원하기 때문이며, 더 나아가서는 지금보다 더 나은 행복한 삶을 추구하기 때문이다. 즉 지금보다 좀 더 나은 삶의 조건, 지금보다 훨씬 더 나은 행복한 삶을 살아가고자 하는 원초적인 인간 욕구가 바로 우리에게 평화와 통일의 필요성을 절감케 하는 것이다.

다는 점이다. 그러나 똑같이 평화통일을 이야기했지만 여기에서 각자 주장하는 '평화통일'의 구체적 내용과 개념은 엄격히 달랐다. 즉 남한은 시장경제주의와 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일을 주장해왔으며, 북한은 사회주의체제가 인정되는 연방제 통일을 평화적으로 실현하자고 주장해 온 것이다.

우리 사회의 통일개념 이해에 대한 보편적 기준을 중심으로 살펴보면, 우선 통일의 과정 및 시간개념과 관련한 이해로써, 대부분의 국민들은 통일의 기간을 급격한 상황전개에 따라 순식간에 이루어지는 일시적 사건으로써 인식하는 경우가 일반적이다.

그러나 현재적 상황에서 남북한의 통일은 일시적 사건처럼 급격하고 혼란스럽게 전개되는 것이 아니라 남북한간의 장기적이고 꾸준한 상호작용의 관계 속에서 점진적으로 성취되어져가는 '과정'으로서 존재한다.(급격한 통일의 가능성 자체를 무시할 수는 없지만, 이상적인 통일의 상이 점진적 과정으로서 존재해야 함을 의미)

장기적인 꾸준한 과정으로서의 통일이란 지난 반세기 동안의 남북한간의 상호 적대적 관계를 조심스럽게 극복해가는 노력 속에서, 초보적인 신뢰관계의 회복과 화해 협력의 교류 등을 전개해 가고, 이후 어느 정도 기본적 신뢰관계가 성숙되고 나면 정부간 정치적 신뢰구축의 단계를 가지고, 그러한 정치적 신뢰구축단계에 기반 한 군사적 신뢰구축의 단계까지 나아가는 전 과정들이 바로 통일로 나아가는 길이라는 것이다.

즉 통일은 일시적 사건으로, 어느 날 갑자기 우리에게 덩그러니 주어지는 것이 아니라 남북한 상호간의 끊임없는 이해와 양보, 대화와 타협, 인내의 지

통일은 일시적 사건으로, 어느 날 갑자기 우리에게 덩그러니 주어지는 것이 아니라 남북한 상호간의 끊임없는 이해와 양보, 대화와 타협, 인내의 지극히 험난한 과정들을 통해서 점진적으로 구체화되어가는, 장기적이고 연속적인 '과정'으로 놓여져 있는 것이다.

극히 험난한 과정들을 통해서 점진적으로 구체화되어가는, 장기적이고 연속적인 ‘과정’으로 놓여져 있는 것이다.

이처럼 남북한의 통일과정은 여러 가지 복잡한 환경과 상황들에 조응하는 각각의 점진적 단계들을 거치면서 그때 그때의 상황과 조건에 맞게끔 만들어져가는 지극히 힘겨운 과정으로 이루어짐에도 불구하고, 대부분의 사람들은 통일을 순식간에 발생하는 급격한 사건적 개념으로, 남과 북 중 어느 한 쪽이 다른 한 쪽으로 합쳐지는 것으로 쉽게 이해하고 있다.

이처럼 우리사회에서 보편적으로 통용되는 통일의 개념은 한마디로 고전적 의미의 통일개념, 즉 ‘지리적 통일’ (국토통일), ‘정치적 통일’ (국권의 단일화), ‘경제적 통일’ (하나의 민족경제권 통합), ‘체제간 통일’ (법 제도의 통일) 등을 모두 아우르는 그야말로 명실상부한 하나가 되는 완전무결한 통일로 이해되고 있다.

그러나 현실적인 남북한 관계와, 우리가 지향하는 통일의 목적 및 필요성을 염두에 두고 사고했을 때, 우리에게 보편적인 의미의 정치적 통일, 즉 체제간의 완벽한 통일은 현실적으로 단기간에는 불가능하며, 또 현실적인 남북관계의 역(力) 관계상 실현가능하지도 않은 게 사실이다.

우리가 추구하는 통일은(통일의 근본 목적과 필요성에 견주어) 위에서 열거한 것처럼 기본적으로 분단으로 인하여 겪을 수밖에 없는 여러 정치, 경제, 사회 문화, 군사적 모순들을 극복할 수 있으면 되는 통일이다. 이렇게 본다면 최소한 남북한의 적극적 평화공존도 광의적 차원에서 통일의 개념으로 볼 수 있다. 즉 평화는 통일의 필요성에서 가장 절박한 전쟁의 모순을 해결할 수 있기 때문이다. 이렇게 본다면 평화 또한 통일의 핵심개념으로 놓인다고

남북한의 적극적 평화공존도 광의적 차원에서 통일의 개념으로 볼 수 있다. 즉 평화는 통일의 필요성에서 가장 절박한 전쟁의 모순을 해결할 수 있기 때문이다. 이렇게 본다면 평화 또한 통일의 핵심개념으로 놓인다고 할 수 있다.

할 수 있다.

현재적인 상황에서 남북한 체제간의 완전한 통일은 결국 한쪽이 한쪽을 흡수하거나 극복하는 통일인데 그것은 현실적으로 군사적 방법, 즉 전쟁을 통한 방법밖에는 없다. 북한체제의 자체붕괴 가능성을 염두에 둔 흡수통일론 또한 마찬가지로 현실적으로는 실효성이 없는 가설에 불과할 뿐이며, 실현가능성을 차지하고라도 북한의 자체붕괴에 의한 흡수통일안은 우리가 궁극적으로 통일을 하고자 하는 목적(최소한의 평화)에도 부합하지 않는다.

흡수통일론 문제

“흡수통일론”⁵⁾은 적어도 국민의 정부 이전 시기까지 우리 사회에서 가장 보편적으로 이해되어졌던 통일방안이었다.⁶⁾ 그러나 남북관계의 현실적 상황 속에서 흡수통일은 민족공멸의 위기, 전쟁의 위기, 경제적 파탄 등 이루 헤아릴 수 없는 극심한 사회혼란들을 야기할 것이 분명하다.

즉 북한체제의 남한체제로의 흡수통일이 가능하기 위해서는 전쟁이 수반될 수밖에 없다. 이렇게 보았을 때, 우리의 통일이 과연 북한과의 전쟁을 감수하면서까지 추구해야하는 것인가라는 물음이 제기된다. 당연히 아니다. 즉 통일은 우리 민족, 우리 국가, 우리 사회가 전쟁이라는 엄청난 희생을 감수하면서까지 성취해야만 하는 지상(至上)의 과제는 아니라는 것이다.

‘북한붕괴론’ 혹은 ‘흡수통일론’의 논리적 결함들에 대해서, 그 논의들이 북한에 대해 우리사회가 얼마나 무지했었는가에 대한 일례로써 여기에 적시하고자 한다. 우선 당시 우리사회에 풍미했던 흡수통일론의 모델을 도표화하면 <도표-2>와 같다.

5) 1990년대 이후 ‘흡수통일’ 담론은 우리 사회에서 담론의 구조적 권력으로부터 작용하였다.

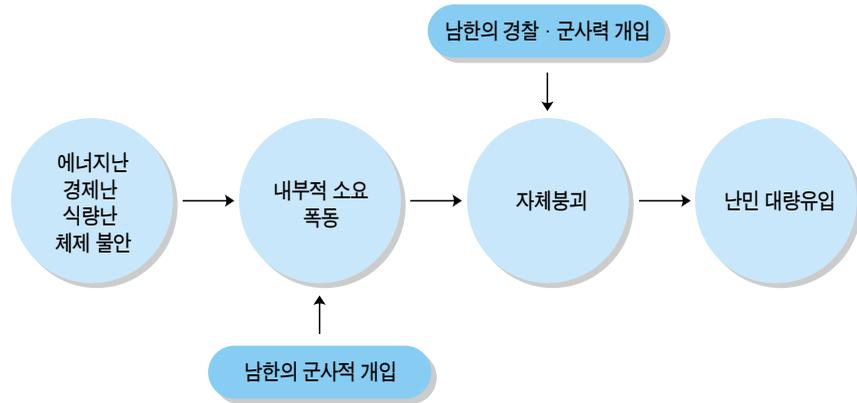
6) 그 이전은 대북밀공통일정책이 핵심적인 통일방안이었다. 이것 또한 마찬가지로 광의적 의미에서 보면 흡수통일론이라고 할 수 있다.

위의 흡수통일론의 전개과정 모델에서 나타나는 몇 가지 근본적인 문제점들을 지적해 보면,

첫째, 세계 어느 나라의 예를 보더라도 식량난으로 붕괴된 국가는 없다는 것이다. 1990년대 초, 중반 구소련과 동구사회주의권의 몰락 이후 급격한 에너지난으로 시작된 경제난과 식량난은 단지 국가적으로 어려울 뿐, 그것이 반드시 국가붕괴로 이어지지는 않는다는 것이다.

둘째, 북한체제의 특성 상 내부적 소요나 폭동발생의 가능성은 거의 불가능하다고 볼 수 있다. 즉 북한체제는 당과 정, 군, 민이 거의 전일적 체계로 이루어진 사회이기 때문에, 혹은 우리가 보편적으로 이야기하듯이 엄격한 통제체제이기 때문에 내부적 소요나 폭동의 발생은 구조적으로 불가능한 상황

도표 2. 북한붕괴-흡수통일론 모델의 구성



식량난과 에너지난의 근본원인을 북한 정치권력의 잘못이라고 보지 않고 미국의 대북봉쇄정책으로부터 기인한다고 인식하고 있는 북한주민들의 인식체계상 소요나 폭동, 그리고 그에 이은 북한붕괴는 사실상 우리의 자기만족적 허상에 다름 아닌 것으로 평가할 수 있다.

이다.

셋째, 혹 북한 내부적으로 소요와 폭동이 발생한다하더라도, 선군정치 등에서 보듯이 군사중심의 사회인 북한체제의 특수성 상 소요나 폭동의 발생 시, 초기에 전군에 계엄령이 발효됨과 더불어 무력진압이 가능하다.

결국 그것은 이후 북한사회를 더욱더 폐쇄화 시킬 것이며, 남북간에는 긴장고조가 필연적으로 수반될 수밖에 없을 것임을 어렵지 않게 예측할 수 있다.

넷째, 본질적으로 북한주민들의 김정일정권에 대한 순응 정도는 우리의 보편적 예측과는 달리 상대적으로 높은 것으로 평가된다. 탈북자들의 증언을 중심으로 평가해보았을 때, 북한 인민들의 김정일정권과 자기체제에 대한 평가는 우리가 생각하는 것처럼 그렇게 호락호락하지 않은 게 사실이다.

단지 먹고 살기 힘들다는 것일 뿐, 더불어 그러한 식량난과 에너지난의 근본원인을 북한 정치권력의 잘못이라고 보지 않고 미국의 대북봉쇄정책으로부터 기인한다고 인식하고 있는 북한주민들의 인식체계상 소요나 폭동, 그리고 그에 이은 북한붕괴는 사실상 우리의 자기만족적 허상에 다름 아닌 것으로 평가할 수 있다.

마지막으로, 북한붕괴론과 그에 근거한 흡수통일론은, 결국엔 그것이 전진적인 우리 사회의 미래적 발전에도 상당히 큰 부담으로 다가올 것이라는 인식을 전혀 내포하고 있지 못하다. 한 가지 예만 들어보면, 북한이 붕괴되고 나면 결국 2,500만의 난민이 발생하고 그들은 남한과 중국으로 유입될 것이 자명하다고 보았을 때, 현재의 남한 경제력과 국력으로써 그들을 어떻게 감당할 수 있을 것인지에 대한 대안적 논의들은 전혀 이루어지지 않았다.

한 마디로 2,500만 북한 난민 중 100만 명만 남한으로 유입된다 하더라도

도 남한 경제는 급격하게 위기로 몰려갈 것이 명확하다. 이외에도 정치적 혼란, 사회적 혼란 또한 이루 말할 수 없이 큰 국가위기로인으로 작용할 것이 명확하다.

이처럼 북한의 붕괴는 남한경제의 연쇄 위기를 유발시킬 수 있는 결정적인 변수이다. 그러므로 우리 사회의 온전한 발전을 위해서라도 좀 더 신중한 인식과 접근이 필요하다. 그럼에도 불구하고, 한 편에서는 북한의 식량난을 박수라도 칠 기세로 흐뭇하게 바라보았던 냉전적 인식과 그에 근거한 '북한 붕괴론' 및 '흡수통일론'이 팽배했던 게 우리 사회 통일논의의 불과 수년 전 자화상이었던 것이다.

결국 위에서 적시한 '북한붕괴론'과 '흡수통일론'은 우리 사회의 통일논의에 오히려 상당한 문제를 안겨다 주었으며, 무엇보다 과학적이지도 합리적이지도 못한 통일논의들이 무분별하게 양산됨으로써 우리사회의 합리적이고 건강한 통일논의 형성에도 상당한 부담과 장애로 작용했다.

'북한붕괴론'과 그에 근거한 '흡수통일론'은 그간 우리 사회의 경도된 반공주의와 반북주의에 부합하여, 일면 체제 대립적 관점의 감상적 차원에서 기분 좋은 통일-북한담론으로 기능했을 뿐이다.

상호주의 문제

1990년대 중반 이후, 특히 국민의 정부를 기점으로 남북한 간의 상호 신뢰구축을 위한 정부 및 민간차원의 교류 협력의 확대 속에서 번번이 이를 막아온 대표적 논리가 바로 '상호주의'였다. 그러나 상호주의와 관련하여 지적되어야 할 것은 상호주의의 본래적 의미와 우리 사회의 인식이 상당히 큰 차이를

가진다는 점이다. '상호주의 원칙'은 외교정책 상의 구체적인 실천 전략과 관계된 문제이다.

국제관계에서 나타나는 고전적 의미의 상호주의는 "절대적 차원의 엄격한 상호주의가 아니라 비록 대등하지는 않더라도 관련 당사국이 비(非)등가성, 비동시성, 비대칭성에 입각해 신축적, 탄력적으로 유연하게 적용해 나가는 것"이다.

이것은 국가차원의 외교적 관계에서 나타나는 상호주의의 본래적 의미가 똑 같은 가치품목의 똑 같은 양과 질로 교환되는 것이 아니라는 것을 의미한다. 그것은 외교적 관계 진전의 과정에서 상호 신뢰구축을 위한 진실성과 성실성의 실질적 외교의지가 중요한 것이지 물질적 차원에서 꼭 같은 절대적 상호이해관계의 교환이 핵심내용으로 자리하는 것이 아니라는 것이다.

특히 분단 반세기 동안 적대적 대립관계를 유지해 온 남북관계가, 상호 화해와 협력의 평화체제를 지향해 가는 과정에서 여전히 제로-섬게임(Zero-Sum Game)적 대결주의에 입각한 '절대적 상호주의'를 고집하는 것은 진일보한 대승적 관점의 미래지향적 평화 통일노력과는 거리가 멀다고 하겠다.

통일개념의 확장: 평화체제 구축

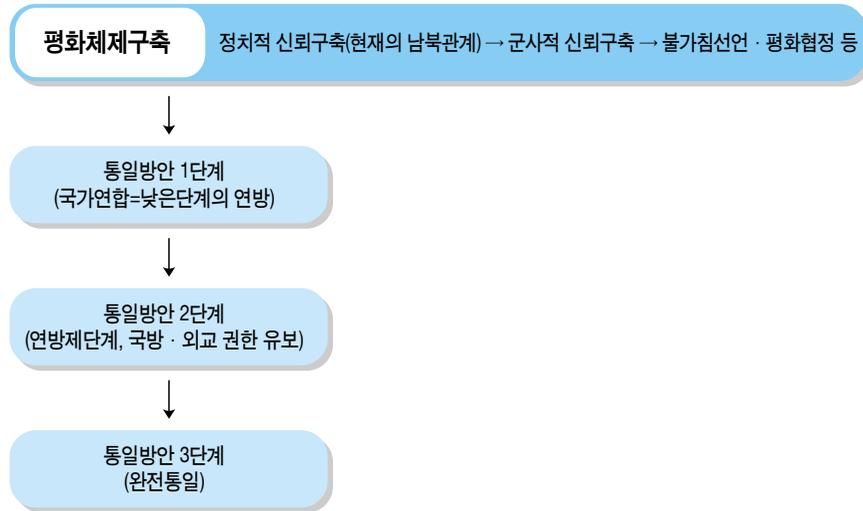
현재 우리에게 요구되는 통일은 위에서 살펴 본 여러 분단모순들을 실질적으로 극복할 수 있는 통일이면 충분하다. 그렇게 본다면 이러한 분단모순을 극복하는 데는 현실적으로 정치적 통일보다 훨씬 이전 단계인 "한반도 평화체제구축"을 중심으로 하는 평화공존의 사회적 통일로서도 충분히 가능하다.

다시 말해 남북한이 처한 주체적 조건과 객관적 환경들을 고려한 상황에

서 가장 현실적이고 실현가능한 통일방안은 “한반도 평화체제구축”이라는 것이다.

평화체제구축은 남북한이 상호 정치 체제적, 경제적, 사회·문화적 부담을 줄이면서도 남북한 모두가 겪고 있는 분단모순들을 가장 쉽고 효율적으로 극복할 수 있는 통일방안이다. 그것은 엄정한 상호 체제존중과 공존공영의 자세에 입각하여, 전진적인 화해와 신뢰의 기반들을 공동으로 구축해가면서, 정치·군사적으로는 남북한 상호 불가침선언 등의 현실화, 내지는 정전협정을 대체하는 평화협정 체결 등으로 충분히 실현할 수 있다.

도표 3. 남북정상회담 이후 예측 가능한 남북한 통일과정 추론



위 표에서 보는 것처럼 평화체제구축은 기본적인 화해협력의 단계를 거친 이후 ‘정치적 신뢰구축’과 ‘군사적 신뢰구축’ (군비통제, 군비축소 등) 상호 불가침 선언 혹은 평화협정 체결 등의 전과정을 포괄하는 단계로 볼 수 있다.

이러한 한반도 평화체제 구축이 이루어진 이후, 실질적인 통일과정의 한 단계 더 심화된 단계로써 지난 6.15남북공동선언에서 합의한 남측의 ‘국가연합’ 안과 북한의 ‘낮은 단계의 연방’의 유사지점을 상호 발전적으로 승화시키는 국가연합의 단계로 나아가는 것이 통일과정의 예측 가능한 1단계로 상정해 볼 수 있다.

이상의 논의를 중심으로 지난 6.15남북공동선언에서 나타난 낮은 단계의 연방과 국가연합의 상호 유사성 속에서 개괄적으로나마 추측해 볼 수 있는 향후 남북한의 통일과정을 도표화해 보면 <도표-3>과 같다.

위 표에서 보는 것처럼 평화체제구축은 기본적인 화해협력의 단계를 거친 이후 ‘정치적 신뢰구축’과 ‘군사적 신뢰구축’ (군비통제, 군비축소 등) 상호 불가침 선언 혹은 평화협정 체결 등의 전과정을 포괄하는 단계로 볼 수 있다. 물론 여기에는 한반도 통일의 또 다른 변수인 미국중심의 국제정치 변수와 그로부터 기인하는 한·미간의 법·제도적 통일환경 마련이 제외되어 있지만, 큰 틀에서 남한과 북한 중심의 평화통일과정을 예측 추론해본 것이다.

통일의 개념과 관련하여 또 다른 측면에서, 우리에게 통일은 단순하게 분단의 극복, 즉 분단모순의 극복이긴 하지만 그것이 1948년 남북한이 분단되기 이전으로의 회귀를 의미하는 것은 아니다. 즉 우리에게 통일은 분단의 극복이라는 단순한 재통일이 아닌, 전혀 새로운 창조적 통일의 과정으로 이해되어야 한다는 것이다.

무엇보다 남북한 통일과정에 대한 합리적 모색 노력은 기본적으로 남과 북이 엄격한 상호 존중의 정신을 전제로 출발해야 한다. 그것을 기반으로 했을 때, 상호 공존공영의 평화체제 구축부터 이후의 단계들로 변화 발전해 갈

수 있다.

현재적인 남북관계의 수준과 단계는 위 표에서 보듯 평화체제구축을 위한 남북한 상호 '정치적 신뢰구축'의 과정에 위치하고 있다고 평가할 수 있다. 아직도 많은 부분 신뢰와 교류의 폭들이 군사적 신뢰구축으로 나아가기에는 미진한 부분이 있는 것이 현실이라고 보고, 향후 전진적인 남북관계의 지속적인 발전을 통해서 궁극에는 평화체제구축의 한반도적 과제들을 충실히 이행해가야 하는 것이다.

평화체제구축 이후의 통일의 1단계인 남북연합이나, 2단계 연방제 등은 기본적으로 상호존중의 정신에 근거한 것들이다. 50여년이 넘는 적대적 관계의 분단체제 기간 동안 각기 다른 사회체제적 목표와 각기 다른 체제 작동의 메카니즘, 사회운영 시스템의 상이, 사회문화 및 가치관의 다름, 경제체제와 제도의 다름 및 궁극에는 일상에서의 사회적 가치관조차도 다른 남한과 북한이, 전혀 새로운 평화 통일의 역사를 창조해 가는 길에서 어느 한쪽만이 일방적으로 변해야 한다는 것은 그 자체로서 무리이며, 폭력으로 다가들 수밖에 없다.

그 길은 상호존중에 근거한 평화적 공존공영의 길이 되어야 하기에 남과 북 공히 통일이라는 민족의 공통적 과제에 부응할 수 있도록 똑같이 서로 서로가 조금씩 변화해 가야할 것이다.

더불어 분단 이후 남북한이 상호 합의하고 공동으로 결의했던 세 번의 역사적 사건들을 살펴보다라도 남북한간의 상호체제 존중과 공존공영의 자세는 통일을 지향함에 있어서 남과 북이 기본적으로 공유해야할 내용으로 정리된다.

1972년의 7.4남북공동성명⁷⁾, 1991년의 남북기본합의서⁸⁾, 2000년 6월의 남북공동선언⁹⁾은 해방 이후 분단 55년의 역사 속에서 남과 북이 상호 합의했던 한반도 통일의 대장전으로 평가할 수 있다. 이러한 세 번에 걸친 역사적 통일장전의 구체적 내용들을 한 마디로 요약하면 그것은 다름 아닌 남과 북의 엄격한 '상호체제존중과 공존공영'의 자세 견지, 그리고 '자주, 평화, 민주주의'의 원칙으로 통일문제를 풀어간다는 것이었다.

결국 우리는 통일의 길에서 상호체제 존중과 공존공영의 자세에 대한 국민적 가치합의 및 남과 북 공히 상호 통일의 길에서 조금씩 양보하고 스스로 변화해야한다는 부분에 대한 인식의 공유 및 합의가 필요한 것이다.

역사에 "If(만약...)"가 없듯이 향후 다가올 한반도 통일의 미래상에 대한 가정과 예상도 실효성 차원에서 의문을 가질 수 있으나, 적어도 우리 국민 모두가 공감하는 통일의 필요성과 당위성을 절감하고, 또 통일을 하고자 하는 목적을 분명히 인식한다면, 상호 극복과 배제를 기초로 전쟁의 위험성을 수반하는, 먹고 먹히는 Zero-Sum Game의 통일이 아니라 남북한 공히 상호 존중과 평화 공영의 자세에 입각한 Win-Win Game의 통일논의를 발전시켜 가야 할 것이다.

7) "통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결하여야...서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야...사상과 이념·제도의 차이를 초월하여 우선 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야...서로 상대방을 중상 비방하지 않으며...자주적 평화통일을 촉진시키기 위하여..." 7.4남북공동성명 원문 중에서 요약.

8) 제1장 제1조 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다...제2조 남과 북은 상대방의 내부문제에 간섭하지 아니한다...제3조 남과 북은 상대방에 대한 비방 중상을 하지 아니한다.

9) "남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로...남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다" 6.15남북공동선언 원문 요약.

3부 국민의정부 대북정책의 성과



국민의정부 출범 이후의 대북정책과 남북관계는 사실상 이전 역대정권의 대북정책과는 본질적으로 다른, 한 차원 높은 실질적 화해협력의 남북관계를 열었다고 평가할 수 있다.

국민의 정부는 역대 정부가 추구했던 대북정책목표와 통일방안을 발전적으로 계승하고, 탈냉전의 국제정세와 남북간 국력격차 심화 등 달라진 환경에 부응하는 '대북화해협력정책'을 수립하여 '한반도 평화정착'과 '남북관계 개선'을 추진하였다.

이는 당장 통일을 서두르기보다는, 우선 한반도의 냉전적 대결구도를 화해협력의 구도로 전환하여 평화를 정착시키며, 남북간 평화공존과 화해협력을 통해 '사실상의 통일 상황'을 실현시키고자 한 정책이었다. '대북화해협력정책'으로 공식화 된 국민의정부의 대북정책은 달리 '대북포용정책', '햇볕정책' 등으로도 불리었다.

'대북화해협력정책'의 목표는 한마디로 '평화와 화해협력을 통한 남북관계 개선'이었다. 이는 튼튼한 안보를 통해 평화를 유지하면서, 다른 한편으로는 화해와 협력을 추구함으로써 북한이 스스로 변화의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하고, 한반도 평화와 안정을 도모함으로써 남북간 평화공존을 실현시키자는 것이었다.

이렇게 본다면 지난 5년의 과정을 통하여 국민의정부가 펼친 대북정책은 이전 시기와는 비교할 수 없을 정도로 진전된 성과와 목표를 달성했으며, 분단체제를 지나 평화적 남북관계의 제도화를 위한 첫 분수령을 넘었다고 평가할 수 있다.

무엇보다 '6.15 남북공동선언'으로 상징되는 김대중, 김정일 두 남북정상간의 만남은 분단 반세기의 끝없는 적대와 반목, 체제대립의 역사에 종지부를 찍게 한 역사적·상징적 만남이었다. 그것은 전 세계의 이목과 남북한 전 민족의 성원들이 지켜보는 가운데, 반세기 동안의 적대적 남북관계를 상징적 차원에서나마 견어내기에 충분했다.

나아가 그것은 탈냉전의 세계사적 흐름에도 불구하고 마지막 남은 냉전의 고도로 불리웠던 한반도에서 남과 북이 주체가 되어 화해와 평화의 서곡을 울리게 한 실로 민족사적 쾌거가 아닐 수 없었다.

분단구조라는 반세기 남북한 민족사가 동북아 4강의 틈바구니 속에서 민족적 이해관계보다는 외세의 이해관계에 맞물려 비민족적 관점에서 전개되어 왔음을 주지할 때, 남북한 정상회담은 비로소 한반도 평화·통일 대장정의 첫 단추를, 남북이 주체가 되어 끼우게 되는 상징적 의의를 가지는 것이었다.

역사적인 남북정상회담의 주요한 의의들을 열거해 보면, 먼저 남북당국이 최초로 통일방안문제에 대한 논의를 시작하고 또 많은 부분 합의했다는 점을 의의로 들 수 있다. 이것은 남과 북이 상호 많은 부분 양보하여 각자 통일방안의 공통성에 주목하여, 공통의 합의 가능한 통일방안 도출을 위하여 노력하기 시작했다는 것을 의미한다.¹⁰⁾

둘째, 남북정상회담은 남북이 한반도의 통일문제를 강대국이나 유엔에 맡기지 않고, 남북한이 주체가 되어 자주적으로 풀어가겠다고 합의한 의의가 있다.

셋째, 남북한 최고지도자가 공동선언에 직접 서명함으로써 그 실천성이 확실히 담보되었다는 의의를 들 수 있다.

10) 사실 우리측의 국가연합안과 일정 부분 수렴되는 북한측의 낮은단계의 연방은 1991년 김일성 주석이 신년사에서 이미 제시한 바 있다. 그런데 우리 측 입장에서 보면 북한의 "고려민주연방공화국"에 대한 인정은 상당한 진전이었으며, 또 북한으로 보면 전통적인 국가보안법 폐지나 주한미군 철수 등의 통일논의의 전제조건들을 명시적으로 양해했다는 차원에서 상당한 진전이라고 볼 수 있다.

넷째, 정상회담을 계기로 남북한은 사실상 서로를 국가적 실체로 인정하고 받아들임으로써 평화공존의 필요성을 인정하게 되었다는 의의를 들 수 있다.¹¹⁾

이처럼 거시적 측면에서 남북정상회담은 쌍방간 사실상 국가적 실체의 인정, 민족문제의 자주적 해결, 통일문제의 접근과정에 대한 큰 틀의 합의, 그리고 남북한 정상간의 신뢰구축이라는 점에서 상당한 가시적 성과를 가졌다고 할 수 있다.

한편 남북정상회담이 남긴 의의와 성과의 구체적 내용들은 6.15남북공동선언에 고스란히 담겨져 있다. 남북한의 두 정상은 6.15공동선언에서 첫째, 통일문제의 자주적 해결, 둘째, 남북한 통일방안의 공통성 인정, 셋째, 이산가족 등 인도적 문제 해결, 넷째, 민족경제의 균형 발전 및 제반 분야의 교류 활성화, 다섯째, 남북당국자간 회담 개최와 김정일 국방위원장의 서울 방문 등을 합의했다.

무엇보다 남북정상회담의 의의는 그것이 이전의 7.4공동성명이나, 남북기본합의서 등과는 수준과 차원에서 질적으로 다른 상징성을 가진다는 데 그 의의가 있다. 즉 그것은 남한과 북한의 최고 지도자간의 약속과 합의라는 점에서 합의된 내용의 실질적 이행이라는 강제성을 담고 있다는 것이다.

더불어 정상회담 이후 실질적인 남북간의 관계개선을 위한 구체적 조치로써 남북장관급회담¹²⁾의 정례적 안착화와 남북특사회담¹³⁾, 국방장관회담¹⁴⁾과 남북군사실무회담, 남북경제실무회담¹⁴⁾과 남북한 경제협력 추진위 가동, 남북적십자회담의 상시적 개최 등이 이루어졌다. 1998년 이후 2003년 1월 현재 남북회담 개최회수는 총 76회이며, 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회

11) 2000년 6월 13일 평양 순안공항에서 김정일 국방위원장이 직접 김대중 대통령을 국가원수로서 예우하고 영접을 한 것, 그리고 김대중 대통령이 헌법상 대한민국의 국군통수권자로서 조선민주주의인민공화국 인민군대의 공식 의전사열을 받은 것, 더불어 북한 체류기간 동안 김대중 대통령이 국가원수로서 모든 특권과 면제를 누린 것 등이 그것을 증명한다.

12) 장관급회담은 정상회담 이후 남북관계 전반을 관장하는 협의체 역할을 하면서 판문점연락사무소 재가동, 경의선 철도 연결 및 개성-문산간 고속도로 건설, 이산가족문제 해결, 대북 식량지원, 남북간 경협외의 제도화, 남북군사회담 개최, 한라산-백두산 방문단 상호교환, 서울-평양 축구대회 교환개최, 교수·학생 상호교환 등을 협의·합의하였다.

13) 2000년 9월 11일 서울에 온 김용순 노동당 비서와 임동원 당시 국정원장간의 회담을 의미한다. 당시 회담에서 김정일 국방위원장과 김영남 상임위원장의 서울답방, 이산가족 생사확인 및 서신교환, 국방장관회담, 경제실무회담 등을 협의하였다.

담과 남북간 비공개 접촉을 포함하면 총 85회에 이른다.

좀 더 구체적으로 남북정상회담 이후 가시화 된 남북간의 실질적인 화해 협력 및 교류의 성과들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 55년만의 이산가족 상봉의 실현이다. 정상회담 이후 이산가족 상봉은 거의 상시적으로 이루어지고 있을 뿐만 아니라 이산가족 간의 서신교환과 생사·주소 확인, 이산가족 면회소 설치 합의 등이 이루어졌다.

둘째, 전 분야에 걸친 남북교류의 확대와 민족동질성 회복의 계기가 되었다. 정상회담 이전부터 실시된 금강산 관광을 비롯하여, 각종 인적 왕래와 남북공동 행사가 획기적으로 증대되고, 사회·문화·체육·종교·언론 등의 전 사회적 교류가 폭발적으로 전개되게 되었다.

그 구체적 예로써 금강산관광객을 제외하고도 남북한간에 수많은 인사가 왕래하게 되었고, 언론사의 백두산 현지 생방송, 평양기행, 평양국제마라톤 대회 중계 등의 방북취재가 봇물처럼 쏟아지게 되었으며, 남북교향악단의 서울합동연주 및 각종 예술단의 남북한 교환 공연 등이 이루어지고 종교계에서는 부활절 남북연합 예배의 성사, 부처님 오신 날 남북한 동시법회가 이루어지기도 했다.¹⁶⁾

구분	1차 상봉	2차 상봉	3차 상봉	4차 상봉	5차 상봉
상봉 시기	2000.8.15-18	2000.11.30-12.2	2001.2.26-28	2002.4.28-5.3	2002.9.13-18
상봉자 수	1,170여명	1,220여명	1,240여명	849명	875명
상봉 장소	서울 평양	서울 평양	서울 평양	금강산	금강산

14) 2000년 9월 25일 제주도에서 개최된 남북국방장관회담에서는 군사적 긴장완화, 전쟁위협 제거, 한반도 평화 등에 대해 원칙적인 합의를 하고 경의선철도 연결 및 개성-문산간 고속도로 건설공사와 관련한 군사실무위원회 구성에 합의하였다.

15) 서울(2000. 9. 25-26)과 평양(2000. 11. 8-11)에서 상호 번갈아 가면서 열린 경제실무회담에서 투자보장, 이종과세 방지, 청산결제, 상사분쟁 조정 절차 등 남북경협을 제도적으로 뒷받침할 4대협정 문안에 합의하고 가시명했다. 4대협정에 의해 남한 기업의 대북투자가 북한으로부터 최혜국대우를 받게 되었으며, 남북의 이종과세로 인한 이윤유출저하를 막을 수 있겠다. 환전과 송금 및 결제에 필요한 시간을 절약할 수 있게 되었고, 경험과정에서 분쟁발생시 일방적인 불이익을 어느 정도 예방할 수 있게 되었다.

셋째, 경의선 철도 연결 등 경제협력의 활성화를 들 수 있다. 끊어진 문산-봉동간 20km에 대한 남과 북의 철도를 연결하는 경의선 철도 복구사업을 통해 민족경제의 대동맥을 잇고, 남북 직교역로 확보 및 한반도를 대륙과 해양의 국제적 거점으로 만들어 나가는 공존공영의 토대를 만들어가고 있다.

이외에도 문산-개성간 도로의 개설과 개성공단 개발 및 임진강 공동수해 방지 사업의 진행, 투자보장, 청산결제, 이중과세방지, 상사분쟁해결 등 4개

도표 5. 연도별 북한주민 접촉 현황 (단위: 건(명))

연도	신청	승인	성사
1990	235(687)	206(652)	62(377)
1995	1,011(2,769)	1,007(2,703)	494(1,222)
2000	2,831(4,950)	2,812(4,899)	1,710(2,468)
2001	1,169(2,332)	1,145(2,283)	1,211(1,879)
2002	1,485(3,434)	1,453(3,367)	621(1,981)

도표 6. 남북교역현황 (단위: 천달러)

연도	반입		반출		합계	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액
1990	79	12,278	4	1,188	83	13,466
1995	1,124	222,855	2,720	64,436	3,844	287,291
2000	3,952	152,373	3,442	272,775	7,394	425,148
2002	5,023	271,575	3,773	370,155	8,796	641,730

남북경협 합의를 채택하는 등 남북경제교류의 관건이 되었던 주요한 경제 협력의 토대들을 거의 완성하게 되었다.¹⁷⁾

넷째, 국제무대에서의 남북협력관계 구축의 여러 성과들을 예로 들 수 있다.

시드니 올림픽 남북한 선수단 공동입장이나 부산 아시안게임의 북한선수단 참가 및 응원단 방문, 북한의 ADB, APEC 가입 지원의사 표명, UN에서의 “한반도 평화·안전 및 통일결의안”에 대한 만장일치 채택, 일본 교과서의 역사 왜곡에 대한 남북한 공동항의 등 국제적 공조의 기틀들을 마련하고 있다.

이처럼 남북정상회담 이후 남북간의 관계진전은 이전 시기에 비해 실로 괄목할 만한 성장을 한 것이 사실이다. 한 마디로 국민의정부 기간동안의 남북관계는 기존의 적대적 관계 청산과 평화공존을 위한 실질적인 상호 신뢰구축에 크게 기여했다고 볼 수 있다.

위에서도 살펴보았듯이 ‘대북화해협력정책’으로 상징되는 국민의정부의 대북정책은 한반도에서 전쟁을 방지하고 평화공존을 실현하여 통일의 밑바탕을 만들어 내는 것에 핵심 전략 목표를 두었다.

따라서 대북화해협력정책은, 통일과 관련하여 살펴 볼 때, 남북간의 지리적 통합과 주권의 통합을 의미하는 완전한 통일을 이루기 전에 우선 그러한 통일이 가능할 수 있는 상황과 환경을 만들어 내는데 목표를 두고 있었던 것이다. 즉 남북이 상호교류와 협력을 심화시켜 ‘사실상의 통일’ 상황을 만드는 것이었다.

여기에서 ‘사실상의 통일’ 상황을 말하는 것은, 서로 상이한 제도와 사상

16) 1998년 3,317명, 1999년 5,599명이 북한을 다녀왔다. 이것은 1988년 노태우 정부의 7.7선언 이후 1989년부터 1997년까지 9년동안의 방북인원이 총 2,408명이었던 점을 감안한다면 실로 폭발적이 아닐 수 없다. 정세현, “남북정상회담 이후 1년 평가”, 『남북정상회담과 한반도 평화』(제6차 세종 국가전략 포럼, 2001. 5)

17) 경제적 교류의 남북교역액을 보면 1997년까지는 대체로 1억5천만~9천만불 선이었는데, 1998년 들어 IMF상황에도 불구하고 2억불을 상회하였고, 1999년에는 3억 3,400만불을 기록하였다. 정세현, “남북정상회담 이후 1년 평가”, 『남북정상회담과 한반도 평화』(제6차 세종 국가전략 포럼, 2001. 5)

을 가진 채 반세기 이상 적대적 갈등을 지속해 온 남북이 단시간 내에 평화적 방법으로 제도, 사상, 영토를 통일할 수 있는 방법은 없으며, 또 있다 하더라도 바람직하지 않다는 이유 때문이다. 따라서 남북이 제도와 사상, 영토는 다르지만 '사실상의 통일 상황'이라는 단계를 거쳐서 완전한 통일로 나아가자는 것이다.

사실상의 통일 상황은 남북간에 정치, 경제, 사회문화, 외교 등 모든 방면에서 교류협력이 제도화되고 군사적 긴장이 해소되어 평화체제가 정착된 상황을 의미한다. 좀 더 구체적으로 그것은 남북간에 정치 군사적 신뢰가 구축되고 군비통제가 능동적으로 조정됨으로써 정전체제가 공고한 평화체제로 전환되었을 때를 의미한다.

그리고 경제 사회적으로 남북간에 호혜적 경제관계가 구축되고, 남북한의 주민이 원하는 사람은 언제나 자유롭게 상대방 지역을 방문할 수 있는 정도의 상황을 의미한다. 아울러 국제사회에서 남과 북이 소모적인 대결을 지양하고 민족공동의 이익을 모색하는 상황이다.

이런 정도의 상황에서 남북 주민간의 적대감은 해소될 것이며, 두 개의 상이한 사회체제도 빠른 속도로 동질화 과정으로 접어들 것이다. 바로 이런 상태를 '사실상의 통일' 상황이라고 할 수 있다. 이러한 상태가 되면 남북이 하나의 주권국가로 통일될 수 있는 어느 정도의 여건이 마련되었다고 평가할 수 있는 것이다.

국민의정부가 추진한 대북정책에는 명시적으로 나타나 있진 않지만 '한반도 평화체제 구축'은 장기적 비전과 목표로 설정되어 있었다. 다만 국민의정부 5년간의 대북정책 목표를 대북화해협력정책에 기반을 둔 남북한 신뢰

사실상의 통일 상황은 남북간에 정치, 경제, 사회문화, 외교 등 모든 방면에서 교류 협력이 제도화되고 군사적 긴장이 해소되어 평화체제가 정착된 상황을 의미한다.

구축에 두었을 뿐이지, 더욱더 장기적인 미래적 비전으로서 한반도 평화체제 구축이 놓여져 있었다. 즉 대북화해협력정책을 바탕으로 장기적 차원에서 한반도에 평화체제를 구축하겠다는 미래적 비전이 국민의정부가 추구한 대북정책의 전략적 방향성이었던 것이다.

결국 이러한 국민의정부의 대북정책 성과를 바탕으로 참여정부가 추진하고자 하는 대북정책의 목표가 사실상의 통일 상황으로 규정할 수 있는 "한반도 평화체제구축"으로 설정되는 것이다.

나아가 이러한 한반도 평화체제 구축이 법적·규범적으로 더욱더 발전되고 제도화되는 것이 '민족공동체 통일방안'의 '남북연합' 단계라 할 수 있는데 이는 참여정부 대북정책의 전략적 방향성 속에 위치하고 있을 뿐 구체적 실현단계는 여전히 장기적 과제로 남게 되는 것이다.

4부 남·북한 통일방안의 수렴



- 민족공동체 통일방안
- 고려민주연방공화국 창립방안
- 연합제와 낮은 단계의 연방제의 공통점

민족공동체 통일방안

우리 정부의 공식적인 통일방안은 구체적으로 [민족공동체 통일방안]이다. [민족공동체 통일방안]은 1989년 국회 통일특별위원회의 공청회 등 국민적인 의견수렴 과정을 거쳐 채택되었으며, 이후 현재까지 우리 정부의 공식적인 통일방안으로 자리 잡고 있다. 국민의정부 역시 [민족공동체 통일방안]을 토대로 대북 화해협력정책을 추진했으며, 참여정부 또한 그 연장선에 있다.

[민족공동체 통일방안]의 단계적 과제는 당장의 통일보다는 교류협력과 신뢰회복을 통해 사실상의 통일 상태를 달성하려는 점진적이고 단계적인 통일방안이며, 자유민주주의와 시장경제를 바탕으로 실질적인 민족공동체를 건설하고 이를 토대로 완전한 통일국가를 이루는 것을 목표로 하고 있다.

[민족공동체 통일방안]은 기본적으로 점진적이고 단계적인 접근방법만이 통일을 이룩할 수 있다는 전제하에서 '선교류 후통일'의 입장을 체계화한 것이다. 그것은 하나의 민족공동체를 건설하는 것을 목표로 점진적 단계적으로 통일을 이루어나가야 한다는 기초위에 통일과정을 '화해협력단계', '남북연합단계', '통일국가완성단계'로 설정하고 있다.

'화해협력단계'는 남북한이 적대와 불신, 대립관계를 청산하고, 상호신뢰를 기반으로 남북화해를 제도적으로 정착시켜 나가는 과정에서 정치, 경제, 사회, 문화 등 전 분야에서 교류협력을 실시함으로써 화해적 공존을 추구해나가는 단계이다. 즉 남북한이 상호체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단 상태를 평화적으로 관리하면서 경제, 사회, 문화 등 각 분야의 교류협력을 통해 상호 적대감과 불신을 자연스럽게 해소해나가는 단계라고 할 수 있다.

이러한 과정을 거치면서 상호신뢰가 더욱 굳건히 쌓이게 되면 남북관계는 평화를 제도화하고 통일을 본격적으로 준비하는 "남북연합단계"로 발전하게 된다.

남북연합단계는 완전한 통일국가 건설을 목표로, 이를 추구해나가는 과정에서 남북한이 잠정적인 연합을 구성하는 단계이다. 이 단계는 평화를 제도화하고 민족공동생활권을 형성하면서 사회적·문화적·경제적 공동체를 이루어나가는 과도적 체제에 해당한다.

과도적 체제로서의 남북연합단계는 남북이 서로 다른 체제와 정부 하에서 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해나가는 단계라고 할 수 있다.

이 단계에서는 남북한이 합의하는 데 따라 각기 대외적 주권을 유지하되, 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 남북공동사무처 등 제도적 장치를 마련하게 된다.

여기에서 남북연합단계는 화해협력단계가 심화된 상황에서 남북간의 군사적 신뢰가 구축되고 경제협력과 사회 문화분야에 실질적이고 전면적인 교류 협력이 자유롭게 이루어지는 등 실질적인 한반도 평화체제가 수립된 직후에 놓여질 수 있는 통일과정이다.

마지막 제3단계인 '통일국가 완성단계'는 '남북연합단계'에서 구축된 민족공동의 생활권을 바탕으로 남북한 두 체제를 완전히 통합하여 정치공동체를 실현하는 것으로서 1민족 1국가로의 명실상부한 통일을 완성하는 단계이다.

그러나 현재적인 남북관계 속에서 화해협력의 심화를 통한 평화체제구축

자체도 상당한 기간이 소요될 것이 분명하고, 이후 남북연합단계 또한 엄청난 노력과 기간이 소요될 것이라는 측면에서 전면적 통일 상황의 여러 법·제도적 조건들을 서둘러 규정하는 것 자체가 별로 의미 없는 일이 될 것으로 예상된다.

다만 어떠한 형태가 되든 남북한의 의회대표들이 마련한 통일헌법에 따라 민주적인 총선거를 실시하여 통일국회, 통일정부를 구성함으로써 통일국가를 수립하는 것은 당연한 절차가 될 것이다.

사실 [민족공동체 통일방안]은 중간단계인 남북연합 형성에 초점을 맞추어, 점진적 과정을 거쳐, 남북한간 이질감을 해소해가는 과정에 초점이 맞춰져 있다.

2000년 6.15남북공동선언에서 거론된 “연합제안”도 마찬가지로 남북연합을 근간으로 하는 대한민국의 공식적 통일방안인 [민족공동체통일방안]을 의미한다.

여기에서 ‘연합제’(confederation)란 주권을 지닌 복수의 국가들이 조약에 의해 협의체로서의 연합을 창설하는 통합형태로서, 연합에 참여하는 각국은 국제법상으로 평등한 국가이며, 연합에 위임한 권한을 제외하고는 대내외적으로 독립성을 가지게 된다.¹⁸⁾

[민족공동체통일방안]이 상정하고 있는 과도단계인 ‘남북연합’(Korean Commonwealth)도 연합제를 바탕으로 하고 있지만, 남북관계의 특수성(“나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”, 남북기본합의서 서문)을 감안하여 일반적인 국가연합이 아닌 남북간에 적용되는 특수한 형태이다.

도표 7. 민족공동체 통일방안 개요

통일의 원칙 : 자주, 평화, 민주

- 자주 : 민족자결의 정신에 따라 남북 당사자간의 통일
- 평화 : 무력에 의거하지 않고 대화와 협상으로 통일
- 민주 : 민주적 원칙에 입각한 절차와 방법으로 통일

통일의 과정 : 화해협력 → 남북연합 → 통일국가

화해협력

- 남북한 상호 실체인정, 적대관계를 공존공영의 관계로 바꿔 다각적인 교류협력 추진

남북연합(The Korea Commonwealth)

- 궁극적으로 '1민족 1국가 1체제 1정부'의 통일국가를 지향하나, 남북간 체제의 차이와 이질감을 감안, 경제·사회공동체를 형성·발전시키는 과도체제로 설정
- 남북간 교류와 협력이 더욱 활발해지고 제도화되는 단계
 - ① 남북정상회의(최고결정기구)
 - ② 남북각료회의(집행기구)
 - ③ 남북평의회(대의기구/남북 동수 대표)
 - ④ 공동사무처(지원기구/상주연락대표 파견)

통일국가

- 남북평의회 통일헌법 초안 마련 → 민주적 방법과 절차거쳐 통일헌법 확정·공포 → 통일헌법에 의한 민주적 총선거 실시 → 통일정부와 통일국회 구성

통일국가의 미래상

- 자유·복지·인간존엄성이 구현되는 자유민주주의 국가

18) 과거 북미연합, 스위스연합, 독일연합 등의 사례가 있으며, 최근에는 독립국가연합(CIS)과 더불어 유럽연합(EU)이 실질적인 국가연합의 사례로 간주되고 있습니다. 통상 연합체는 대등한 관계의 국가들의 주권을 인정하면서도 정치·경제적인 통합을 가능하게 하는 제도로 실현가능성이 높은 방안이다.

이러한 [민족공동체 통일방안]에 있어서 한반도 평화체제구축의 과정은 화해협력단계의 최종단계에 위치된다고 볼 수 있다. 즉 화해협력 단계가 심화되어 법-제도적 측면에서 정전체제가 평화체제로 바뀌므로써, 남북간에 전쟁의 가능성을 제도적으로 막을 수 있는 단계가 바로 평화체제구축으로 볼 수 있다는 것이다.

고려민주연방공화국 창립방안

한편 북한의 공식적인 통일방안은 “고려민주연방공화국 창립방안”이다. 북한은 1980년 [고려민주연방공화국 창립방안]을 통일방안으로 제시하였다.¹⁹⁾

그러나 1989년 서독에 의한 독일통일이 이루어지고 1990년대에 들어와서는 사회주의 국가들의 체제전환 과정이 가속화되고 북한의 경제난이 심화되는 등 대내외적 상황이 어려워지자 북한은 수세적인 입장에서 연방제를 점차적으로 완성한다는 논리를 내세우면서 지역정부의 권한이 강화된 “느슨한 연방제”를 거론하게 되었다.

일례로 1991년 1월 1일 발표된 신년사에서 북한 김일성 주석은 “연방제 통일에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위해 잠정적으로는 연방공화국의 지역적 자치정부에 더 많은 권한을 부여하며 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱더 높여나가는 방향으로서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다”고 밝혔다.

북한으로서는 이처럼 기존의 연방제를 수정함으로써 남한에 의한 독일식

도표 8. 고려민주연방공화국 창립방안

통일의 선결 조건

남한 연공정권(민주정권으로 대체)수립, 국가보안법 폐지, 주한미군 철수, 북미평화협정 체결, 미국 간섭 배제 등

통일의 원칙 : 자주 · 평화 · 민족대단결

자주 : 반외세자주화(미군철수), 외세 침략 · 간섭 배제
 평화 : 대남혁명노선 고수, 군축 · 비핵평화지대화 실현
 민족대단결 : 남한의 반공정책 포기, 공산당 합법화, 전민족대단결 10대 강령 및 민족대단결 5대 방침 실현

통일 = 연방정부 수립(중간과정 없는 완성단계)

- 사상과 제도는 그대로 두고 남북이 연합하여 연방국가 형성, 연방정부는 정치 · 외교 · 군사권 보유
- 연방정부는 ①최고민족연방회의(최고주권기관, 남북 동수, 해외동포 참여)
 ②연방상설위원회(상임기구)로 구성
- 연석회의 방식 정치협상(“민족통일정치협상회의”)으로 통일

통일국가의 미래상

고려민주연방공화국은 자주 · 중립 · 평화애호적인 국가

19) 보편적으로 연방제(federation)란 자치권을 가진 복수의 지방정부들이 연방헌법을 통해 주권을 독점하는 중앙(연방)정부를 구성하는 통합형태를 뜻한다. 현재 미국, 독일, 호주, 캐나다, 멕시코, 스위스 등이 연방국가의 형태를 유지하고 있지만, 제2차 세계대전 이후 아시아, 아프리카 등 제3세계에서 탄생한 많은 연방국가들의 상당수가 와해되었다.

흡수통일의 가능성을 “제도적 통일”로 경계하는 한편 연방제에 의한 “민족적 통일”을 내세우게 된 것이다.

한편 2000년 남북정상회담에서 북한이 제시한 “낮은 단계의 연방제”란 남북이 현재의 2체제 2정부를 유지하면서 각기 두 개의 정부가 정치·군사·외교권 등의 권한을 그대로 보유하는 형태를 의미한다. 이는 중앙정부가 정치·외교·군사권을 모두 행사하는 [고려민주연방공화국 창립방안]과는 달리 현재 지역정부가 이러한 권한을 가지고 교류협력을 통해 점진적으로 통일을 추구해나가는 것이다.

“1민족 1국가 2제도 2정부의 원칙에 기초하되 북과 남에 존재하는 두 개 정부가 정치·군사·외교권 등 현재의 기능과 권한을 그대로 갖게 하고 그 위에 민족통일기구를 내오는 방법” (2000.10.6 고려민주연방공화국 창립방안 제시 20돌 기념보고회, 조평통 서기국장 안경호 보고)

그러나 북한의 연방제가 ‘先연방정부 수립, 後지역간 교류협력’을 주장한데 반해 우리의 [민족공동체통일방안]은 ‘先교류협력, 後통일’을 추진하고 있으므로, 북한이 기존의 연방제에 ‘낮은 단계’라는 새로운 단계를 설정하고 교류협력을 중시하는 점진적인 통일과정을 상징함으로써 실질에서는 우리의 연합제 구상에 접근해 온 것으로 볼 수 있다.

그러므로 북한의 대내적인 체제결속을 목표로 하는 선전보다는 연방제에 불가피하게 수정을 가해야만 했던 상황과 북한의 인식 변화에 보다 주목할 필요가 있다.

북한의 연방제는 하나의 중앙정부와 서로 이념과 체제가 다른 남북 두 개의 지역정부로 구성되어 있는데, 현실적으로는 지역정부간 이념과 체제가 다

남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.

른 경우에 연방이 성립된 사례가 없었으며, 그 실현가능성도 극히 낮다고 평가된다.

[연합제]와 [낮은 단계의 연방제]의 공통점

이러한 인식을 바탕으로 그러면 남과 북이 최초로 통일방안에 대해 합의했다고 평가되는 2000년 남북정상회담시의 6.15공동선언 제2항은 어떻게 해석되어야 하며, 어떠한 의미를 가지는가?

6.15공동선언 제2항은 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.”이다.

이것은 남북한이 당장의 제도적·법적 통일을 실현하는 것이 아니라, 서로 현재의 체제를 인정하고 평화공존하면서 교류협력을 통해 점진적·단계적으로 사실상의 통일을 실현해나가는 데 합의한 것이다. 먼 훗날의 과제인 완전한 통일에 앞서 평화공존을 토대로 교류협력을 시작하자는 데에 남북이 공통인식을 가지게 되었다는 것을 의미한다.

여기에서 특징적인 것은 북한이 1990년대 이후의 어려워진 대내외적 상황을 반영하여 기존의 연방제에서, 지역정부의 권한 강화를 특징으로 하는 ‘낮은 단계의 연방제’를 거론함으로써 우리측의 연합제 개념을 거의 수용한 것으로 이해할 수 있다는 점이다.

개괄적이거나 ‘연합제’와 ‘낮은 단계 연방제’의 공통점을 살펴 보면 다

음과 같다.

첫째, 두 방안 모두 통일의 완결적 형태를 의미하는 것이 아니라 통일의 과정을 의미한다. 즉 통일의 미래상이나 결과가 아니라 통일을 준비해나가는 접근방법을 의미하는 것이다.

둘째, 점진적이고 단계적인 통일방안으로서 당장의 통일이 어려운 상황에서 남북이 체제와 제도를 그대로 유지하면서 평화공존하는, 과도적 단계와 느슨한 결합을 예정하고 있다.

셋째, 두 방안 모두 남북한 정부간의 상설 협의체를 상정하고 있다. 즉 남북 정부가 각기 정치·군사·외교권을 갖되 상설 협의체를 통해 남북한간 현안 문제를 협의하여 해결해나간다는 것이다.

당시 우리 측은 지난 반세기 동안의 분단 상황과 현재의 남북관계 및 주변정세를 감안해 볼 때, 현실적으로 당장 통일을 실현하기에는 어려움이 있으므로, 중간단계로 현재의 2체제 2정부를 그대로 유지하면서 정상회담, 장관급회담 등의 협의체를 가동하여 통일과정을 관리하는 것이 현실적이라는 입장을 제시하였고 이에 대해 북측이 1991년에 이미 수정한 연방제 개념을 구체화하여 [낮은 단계의 연방제]라는 이름을 붙여 합의안을 제시함으로써, 결과적으로 양측 통일방안간의 공통성이 있다는 것을 최초로 인정하게 된 것이다.

무엇보다도 남북한이 각자의 통일방안이라는 이름에 얽매어 실질적인 관계개선과 통일의 과정이 방해받지 않도록 하기 위한 최소한의 공감대를 형성했다는 의의를 가진다.

북한은 이후 조국평화통일위원회 대변인 성명²⁰⁾과 노동신문²¹⁾ 논평을 통

해 연방제에 대한 일체의 추가적인 언급 없이 제2항의 의미를 문맥에 충실히 해석하고 평화공존과 교류협력을 언급하였다.

원론적이긴 하나, 무엇보다 남북한 양측 통일방안 사이의 접점을 확대해 나가는 문제는 국민적 합의의 토대 위에서 다양한 의견을 수렴하는 노력과 병행해서 추진해나가야 한다. 더불어 현재의 상황에서는 명분론적인 통일방안에 대한 소모적 논란보다는 대북 화해협력정책을 구체적이고 지속적으로 추진해나감으로써 실질적인 통일기반을 조성해나가는 것이 더욱 절실하다고 하겠다.

20) “북과 남이 서로의 통일방안의 공통성을 인정하고 그 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 한 6.15공동선언의 두 번째 조항은 조선반도의 평화를 보장하고 민족의 공존공영과 통일을 이룩할 수 있는 가장 공명정대하고 유일한 방도를 명시한 것” (2002.5.28 조평통 대변인 성명)

21) “북과 남이 통일방안에 대해 완전히 합의했다는 의미가 아니라 서로의 통일방안의 공통점을 인식한 데 기초하여 그것을 적극 살려 통일을 지향해 나가기로 했다는 의미” (2002.5.30 노동신문 논평)

5부 한반도 평화체제 구축

- 평화번영정책과 햇볕정책
- 평화체제의 개념과 비전, 과제
 - 추진원칙 및 추진방향
 - 단계별 추진전략
- 평화체제 구축의 국내적 과제: 국민적 합의를 위한 남남대화의 활성화



평화번영정책과 햇볕정책

참여정부의 외교 통일 안보정책의 근간이라 할 수 있는 “평화번영정책”은 크게 “한반도평화체제구축”을 한 축으로 하고, “동북아 경제중심국가 건설”을 또 다른 한 축으로 구성된다.

이러한 참여정부의 “평화번영정책”은 기본적으로 국민의정부 “대북화해협력정책”(햇볕정책)을 보완적으로 계승 발전시킨 정책으로 평가할 수 있다. 즉 한반도 “평화번영정책”은 지난 5년 동안 추진되어 온 국민의정부의 대북 정책 성과는 계승하되, 미비점은 보완한다는 기초에서 수립되었다.

우선 “대북화해협력정책”에 대한 “평화번영정책”의 계승적 측면으로는 개괄적 차원에서 남북관계의 전체적 정책기조를 그대로 계승하고 있다는 점이다. 즉 대화와 협력을 통한 남북관계 개선 및 한반도 평화정착을 일관되게 추진하고, 보다 많은 접촉과 교류를 통한 남북한 신뢰를 강화해나간다는 것이다. 나아가 6.15 공동선언 등 기존의 남북간 합의사항들을 충분히 존중하고 계승한다는 점이다.

발전적 측면(계승·보완적 측면)으로는 우선 정책의 대상 영역을 동북아로 확대했다는 점을 들 수 있다. 한마디로 “평화번영정책”은 대북정책을 포괄하고 아우르는 “평화와 번영의 동북아시대” 실현을 위한 참여정부의 거시적 외교안보전략으로 평가할 수 있다.

“햇볕정책”을 남북관계 차원에서 한반도 문제에 접근하는 대북통일정책의 일환으로 평가할 수 있는 반면에, “평화번영정책”은 한반도문제를 풀기 위해 남북관계 차원에서의 접근과 동북아지역협력 차원에서의 접근을 병행

참여정부의 “평화번영정책”은 기본적으로 국민의정부 “대북화해협력정책”(햇볕정책)을 보완적으로 계승 발전시킨 정책으로 평가할 수 있다. 즉 한반도 “평화번영정책”은 지난 5년 동안 추진되어 온 국민의정부의 대북정책 성과는 계승하되, 미비점은 보완한다는 기초에서 수립되었다.

하는 미시적 차원의 대북정책이자 거시적 차원의 대외정책으로 볼 수 있다는 것이다.

둘째로 안보와 경제, 평화와 번영의 균형적인 발전을 도모하고 있다는 점이다. 햇볕정책은 경제적 접근을 통해 평화문제의 진전을 추구했다. 즉 평화문제를 직접적이고 본격적으로 다루지는 못했다는 일부 평가가 존재한다. 이에 반해 평화번영정책은 북핵문제, 군사적 긴장완화 및 신뢰구축 등 평화를 위한 본질적 문제에 우선순위를 부여하고 있다.

한마디로 참여정부의 평화번영정책은 한반도에 평화를 정착시키고 남북한 공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반조성과 동북아 경제 중심 국가로의 발전 토대를 마련하고자 하는 참여정부의 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 거시 외교안보전략구상이다.

구체적으로는 주변국가와 협력하여, 당면한 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고, 이를 토대로 남북한 실질협력 증진과 군사적 신뢰구축을 실현하고 북미·북일 관계 정상화를 지원하여 한반도 평화체제를 구축하며, 나아가 남북 공동번영을 추구하여 평화통일의 실질적 기반을 조성하고 동북아 경제중심국가 건설의 토대를 마련한다는 것이다.

이것은 최근 북한 핵문제를 계기로 갈등과 분쟁으로 점철된 한반도를 평화와 번영의 지역으로 거듭나게 하기 위해서는 보다 구체적인 전략적 구상이 필요하다는 요구가 점차 증대되고 있는 상황에서 안보적 측면(평화체제구축)과 경제적 번영 측면(동북아 경제중심국가)을 균형적으로 발전시키고자 제시된 구상이다.

이렇듯 평화번영정책은 한국전쟁 이후 반세기 동안 지속되어 온 남북간

의 정전체제를 종식하고 실질적인 평화체제, 즉 한반도 평화체제구축에 대한 의지를 천명하고 있다.

평화변영정책의 구체적 비전으로는 첫째, 정전상태의 종식과 한반도 평화의 실현, 둘째, 남북한 경제공동체의 형성, 셋째, 동북아 경제중심국가의 토대 마련으로 상정하고 있다.

평화체제의 개념과 비전, 과제

“동북아 경제중심국가” 건설과 함께 평화변영정책의 핵심 축인 “한반도 평화체제구축”은 “불안정한 정전상태의 종식을 통한 평화통일기반 조성을 밑바탕으로 동북아 중심국가의 토대 마련”으로 요약된다.

한마디로 평화체제구축은 위에서도 살펴보았듯이 지난 “50여 년간 한반도 질서를 규정해온 정전상태가 평화상태로 전환되고 안보·남북관계·대외관계에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태”를 의미한다.

도표에서도 나타나듯이 평화체제 구축은 첫째, 탈냉전의 세계사적 흐름과 통일을 지향하는 민족적 요구에 부응하고, 둘째, 안보위협 해소와 전쟁방지를 통한 항구적 평화를 실현하며, 셋째, 적대적 분단체제로 인한 민족적 손실 극복, 즉 정치·경제·군사·외교·사회·문화적 손실 극복과 남북간 인도주의 문제의 해결 도모, 넷째, 평화정착을 토대로 민족공동체 형성(남북연합단계)의 실질적 기반 조성, 다섯째, 동북아 경제중심국가 건설의 여건 조성이라는 시대적 요구에 대한 적극적 부응의 필요성으로부터 도출되었다.

한편 큰 틀에서 평화체제구축은 튼튼한 자주 국방력의 확보, 즉 평화를 보장할 수 있는 우리 스스로의 국방능력의 확립을 기본 토대로 하여, 여타 주변 국가들과의 동북아지역 안보협력과 경제협력 강화를 두 축으로 병행해서 전개해 나가는 비전을 가지고 있다.

여기에서 평화체제구축의 본질을 “전쟁이 없는 평화적인 남북관계의 항구적 제도화”라고 본다면 구체적으로 그 과정에는 남북간 평화협정이든, 북미간의 평화협정이든, 정전협정의 평화협정으로의 대체든 어떤 식이든 한반

도표 9. 평화체제의 개념과 필요성

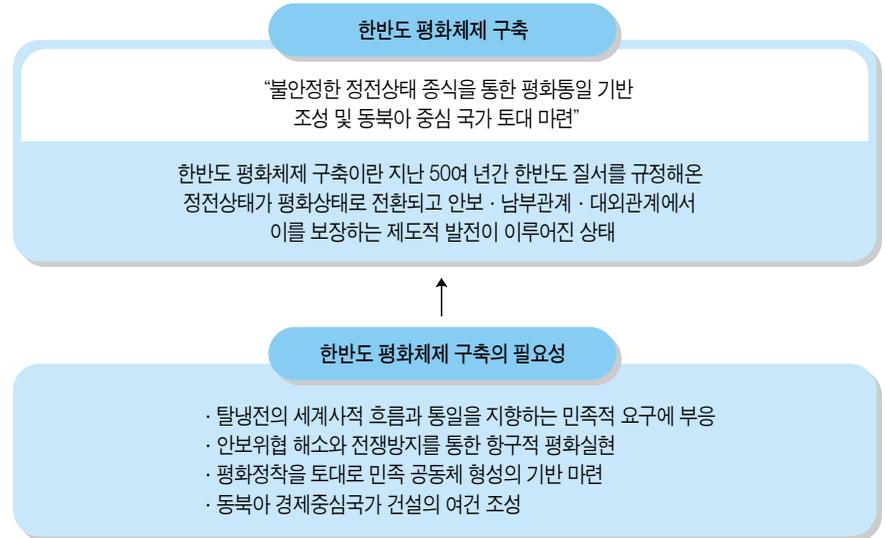


도표 10. 평화체제 구축의 비전



도표 11. 평화체제 구축의 분야별 과제

한 반 도 평 화 체 제 구 축	남북관계 개선을 통한 평화의 제도화	남북대화의 정례화 남북 교류협력 심화·발전 평화체제 구축에 대한 국민적 합의 형성 정전체제의 평화체제로의 전환
	평화정착을 위한 국제환경 조성	북한 핵문제의 평화적 해결 추진 한반도 평화증진을 위한 환경 조성 동북아 평화협력체 창설 추진
	평화보장을 위한 국방태세 확립	자주적 방위역량의 조기 확충 한 미 동맹관계의 미래지향적 발전 남북군사적 신뢰구축 추진

도의 평화를 실질적으로 규정하고 담보할 수 있는 제도적 장치들이 마련되어 질 수 있을 것이다.

다시 말해 무엇보다 중요한 것은 직접적으로 평화를 보장할 수 있는 구체적이고 실질적인 담보장치의 마련이다. 즉 남북간이든, 북미간이든, 남 북 미 간이든, 아니면 4자든(남·북·미·중) 5자든 6자든 형식에 관계없이, 실질적으로 한반도와 동북아의 평화를 보장할 수 있는 법적 제도적 장치면 된다는 것이다.

이러한 평화체제구축이 전체적인 통일의 과정 및 경로 상에 놓여지는 위치는 위에서도 살펴본바와 같이 남북간 '화해협력'의 심화단계가 구체적인 결실을 맺게 되는 시점으로 볼 수 있다. 즉 남북간의 정치적, 군사적 신뢰구축이 무르익고, 주변 국가들과의 한반도 평화에 대한 실질적 공감대가 형성되는 시점이 평화체제 구축의 시발점으로 볼 수 있을 것이다.

참고로 현 단계의 남북한 관계 수준은 국민의 정부 5년여의 초창기 화해협력 기간의 성과를 바탕으로, 한 단계 더 심화된 화해협력 단계에 진입하려는 상황에, 핵문제를 중심으로 한 북미간의 관계가 급속히 냉각됨에 따라 남북관계 또한 상당한 난관에 봉착해 있는 상황이다.

도표 12. 통일의 과정 경로 및 평화체제의 위치



현재의 북한 핵문제는 남북간의 문제를 뛰어 넘어 남·북·미·남 혹은 북·미·중·일·러까지 포함하는 국제적 사안이라는 특징 때문에, 결국 남북관계는 현실적으로 주변 국가들이 포함되는 핵문제의 평화적 해결 없이는 한 발짝도 진전될 수 없는 상황에 직면해 있다.

한편 평화체제의 기간 또한 마찬가지로 전체적으로 보면 상당히 긴 기간 동안 유지·심화되는 과정을 거친다. 전체적인 통일의 경로상 남북간의 기본적인 신뢰구축부터 화해협력의 심화단계가 10-20여년을 훨씬 넘길 수도 있다고 본다면 평화체제가 수립되었다고 해서 곧바로 그 다음단계인 남북연합으로 넘어가기는 어려울 것이란 전망이다.

즉 남북한이 분단으로 인하여 겪을 수밖에 없는 여러 분단의 피해들을 실질적으로 극복하게 되는 사실상의 통일 상황을 남북한 평화체제로 본다면 이러한 평화체제가 상당한 기간을 거쳐 더욱더 공고한 체제로 심화 발전된 이후에야 남북연합의 단계로 넘어갈 수 있다는 것이다. 그래서 위 도표 상에 “평화체제구축” 이후에 “평화체제 심화”의 과정을 하나의 단계로 명시하고 있는 것이다.

전체적인 로드맵(Road Map) 상에서 개략적이거나 기간을 명시할 수 없는 것은, 남북한 상호간의 평화체제구축과 체제 심화를 위한 노력의 여하에 따라 기간이 달라질 수 있고, 더불어 남북관계에 영향을 미치는 주변 국가들과의 여러 관계적 상황들이 유동적이기 때문에 명확히 예시할 수 없다.

더불어 위 도표에서 남북연합과 통일국가 실현의 단계를 점선으로 처리한 것은 현재적인 상황에서 “남북연합” 단계와 “통일국가” 실현의 구체적 상과 내용들을 언급하는 것 자체가 큰 실효성을 가지지 못하기 때문에 세부적

인 구체적 내용들을 적시하지 않은 것이다.

추진원칙 및 추진방향

평화체제구축을 위한 세부 원칙들을 살펴보면 다음과 같다. ① 남북한 상호 존중과 공존공영, ② 우호적 한미관계의 공고한 지속, ③ 북미간 외교정상화의 적극적 유도, ④ 동북아 평화협력외교의 병행 추진, ⑤ 평화지향적 국내지지기반 강화, ⑥ 장기적 관점의 점진적 추진, ⑦ 포괄적 안보태세의 확립 등이다.

먼저 “남북한 상호존중과 공존공영”의 원칙은 기본적으로 남과 북이 평화 통일의 길에서 가장 기본적으로 견지해야 할 원칙이다. 반세기 이상 적대와 대립의 관계에 있었던 남과 북이 탈냉전의 시대적 상황에 조응하여 평화와 통일을 화두로 삼아 상호 노력해 가는 과정에서, 상대방에 대한 인정과 존중은 화해와 신뢰구축의 기본자세이다.

도표 13. 평화체제구축의 추진원칙

- | | |
|---------------------|---------------------|
| · 남북한 상호존중과 공존공영 | · 우호적 한미관계의 공고한 지속 |
| · 북미간 외교정상화의 적극적 유도 | · 동북아 평화협력외교의 병행 추진 |
| · 평화지향적 국내지지기반 강화 | · 장기적 관점의 점진적 추진 |
| · 포괄적 안보태세의 확립추진 | |

둘째, “우호적 한미관계의 공고한 지속” 원칙은 남북한 평화체제구축이 남한과 북한만의 문제가 아니라 이미 동북아의 문제이며, 남·북·미간의 문제이기 때문이다. 정전협정의 조인 주체가 미국일 뿐만 아니라 현실적인 남북관계의 평화적 프로세스는 미국의 관여와 실질적 노력 없이는 전혀 불가능한 구조에 있어 온 것이 지난 반세기 동안 한반도를 둘러싼 구조적 역관계의 현실이었다.

더불어 미국은 한국에게 실질적인 군사적 안보의 적지 않은 부분을 담당해왔을 뿐만 아니라 지금도 한미상호방위조약이나 주한미군의 역할, 유엔사의 역할 등과 관련하여 대한민국 국방의 빼놓을 수 없는 구조적 역할을 담당하고 있다. 이러한 측면에서 미국과의 공고한 우호관계 지속은 평화체제의 실효성을 위해서라도 담보되어야 할 큰 원칙이다.

셋째, “북미간 외교정상화의 적극적 유도” 원칙이다. 위에서도 살펴본 듯이 한반도 평화체제는 남북한뿐만 아니라 한반도에 정치 군사적으로 상당한 영향력을 가지고 있는 미국의 실질적인 역할 없이는 실현불가능하다고 해도 과언이 아니다. 특히 미국은 북한과 여전히 적대적 관계를 형성하고 있기 때문에 북미간의 평화적 외교관계의 수립은 한반도 평화체제의 핵심적 관건으로 작용한다.

실질적으로 북·미간의 외교 정상화는 북·일간의 외교 정상화를 가능케 할 뿐만 아니라 동북아 지역 전체의 평화체제를 실현시켜갈 수 있는 핵심관건으로 놓여진다. 이러한 조건에서 북·미간의 외교적 정상화를 위한 우리의 노력은 거시적 차원에서 동북아평화와 한반도 평화 모두를 아우르는 선결적 과제라 할 수 있다.

작게는 통일의 개념과 과정에 대한 상이한 이해로부터, 크게는 대북정책의 기초 및 북한에 대한 인식태도를 둘러싼 극단적인 대립까지, 지난 50여 년 동안의 분단체제가 축적시켜 온 북한·통일인식은 우리 사회 내부적으로도 심각한 인식의 차이를 내포

넷째, “동북아 평화협력외교의 병행 추진” 원칙이다. 이것은 북·미간의 외교정상화, 평화관계수립 노력과 더불어 중국 러시아 일본 등이 한반도 평화를 포함하는 동북아시아 전체의 거시적 평화를 위해 함께 노력할 때, 좀 더 직접적이고 실효성 있는 평화체제 구축이 수립될 수 있다는 점에서 제기되는 원칙이다.

사실 중국, 일본, 러시아 어느 한 국가도 동북아 평화에 이해관계를 가지지 않는 나라가 없다. 이들을 실질적인 평화체제구축의 과정에 동참시킴으로써 동북아 평화와 한반도 평화를 보장하는 제도적 장치와 지렛대로 활용할 수 있을 것이다.

다섯째, “평화지향적 국내지지기반 강화” 원칙이다. 이것은 지난 반세기 동안의 분단체제 속에서 국내적으로는 여전히 적대적 반북의식에 사로잡혀 북한을 극북과 섬멸의 대상으로 인식함으로써 남북한의 화해협력과 신뢰구축을 통한 평화체제 수립을 어렵게 하는 국민정서와 제도, 환경 등을 적극적으로 개선해 나가고자 하는 원칙이다.

특히 지난 시기 대북통일정책의 추진과정에서 심각한 문제로 노정된 폐단 중의 하나가 대북통일정책을 둘러싼 국민적 갈등, 바로 ‘남남갈등’이었다. 작게는 통일의 개념과 과정에 대한 상이한 이해로부터, 크게는 대북정책의 기초 및 북한에 대한 인식태도를 둘러싼 극단적인 대립까지, 지난 50여 년 동안의 분단체제가 축적시켜 온 북한·통일인식은 우리 사회 내부적으로도 심각한 인식의 차이를 내포하고 있기 때문에 그로부터 파생되는 여러 가지 사회적 갈등이 오히려 국론분열과 사회불안으로 연결되는 폐단을 낳았었다.

이에 평화와 탈냉전의 시대적 조류에 부응하고, 남북간 신뢰구축과 화해

협력의 평화적 관계를 구축하기 위해서는 북한에 대한 맹목적 반목과 적대적 인식이 아닌, 평화 통일지향적 대북인식과 상호존중의 자세를 전향적으로 가져가야 할 필요성에 대한 국민적 합의와 법·제도적 차원의 개선 노력이 그것이다.

여섯째, “장기적 관점의 점진적 추진” 원칙이다. 통일은 이미 우리에게 어느 한 순간에 급격하게 주어지는 사건으로서가 아니라 남북한 및 주변 국가들 간의 점진적이고 꾸준한 노력과 인내를 통해 장기적으로 서서히 단계 단계를 밟아가는 ‘과정’으로 이해되어진다. 따라서 남북이 화해 협력, 신뢰 구축 등의 구체적 통일과정을 추진하는 원칙 또한 마찬가지로 조급하게 성과 주위에 집착하여 전체의 평화적 대의를 그르쳐서는 안 될 것이다.

남북한은 반세기 동안 상호 다른 법과 제도, 체제 속에서, 상호 다른 사회적 환경과 개인적 가치체계들을 지향하면서, 너무도 다른 문화적 환경 속에서, 그것도 적대적이고 대립적인 관계를 유지하면서 지내왔다.

반세기 동안이나 지속되고 축적되어 온 이러한 엄연한 ‘차이’와 ‘다름’들을 조금씩 극복하고, 화해와 협력, 신뢰구축을 위한 새로운 노력의 과정들은 그야말로 엄청난 상호 인내와 부단한 상호 이해의 학습을 요구할 것이다. 무엇보다 나와 ‘다름’, 우리와 ‘다름’에 대한 인정은 가치관의 문제까지 포함하는 것인 만큼, 결국 ‘다름’이 아름답게 공존할 수 있다는 가치관, 즉 관용과 배려, 상호 이해를 위한 부단한 노력들이 요구되는 것이다.

이러한 노력 없이는 진정한 평화와 화해, 통일의 길들은 근본적인 장벽에 부딪쳐 한 걸음도 나아가지 못할 것이다.

일곱째, “포괄적 안보태세의 확립” 원칙이다. 이것은 현실적인 남북간의

무엇보다 나와 ‘다름’, 우리와 ‘다름’에 대한 인정은 가치관의 문제까지 포함하는 것인 만큼, 결국 ‘다름’이 아름답게 공존할 수 있다는 가치관, 즉 관용과 배려, 상호 이해를 위한 부단한 노력들이 요구되는 것이다.

도표 14. 평화체제구축의 추진방향

남북 당사자 해결원칙과 국제사회의 협력 확보

- 제2차 남북정상회담을 통해 한반도 평화증진의 포괄적 틀 마련
- 자주적 외교역량을 발휘, 국제사회의 지지와 보장 확보

남북간 "포괄적 협력"과 실용주의 외교 병행 추진

- 남북간 경제협력사업 추진을 통해 북한의 평화체제 참여를 유도
- 한반도 이해관계 당사국들이 참여하는 새로운 국제환경 조성

평화체제에 대한 실질적 보장과 제도적 보장 병행 추진

- 남북 실질협력 증진 및 군사적 신뢰구축을 통해 실질적 보장 추구
- 남북 평화협정 체결 및 국제적 보장 등 제도적 장치 마련

정예강군 육성을 통해 평화체제의 전환과정을 안정적으로 관리

- 한미동맹과 자주국방을 양대 축으로 안보태세 확립
- 평화협정 체결에 따른 제반조치에 대한 철저한 준비

한미관계의 미래지향적 발전 추구

- 남북관계 발전 및 평화체제 구축에 부응하는 새로운 한미관계 정립
- 한미 동맹관계의 목표를 대북억제에서 지역안정으로 점진적 전환 추구

국민적 합의와 지지를 토대로 추진

- 평화체제 구축에 대한 국민적 합의 및 지지 기반 확충
- 우리 사회 내부의 냉전적 문화, 법·제도 점진적 개선 추진

적대적 관계를 평화적 관계로 변화시키고자 할 때, 기본적으로 우리의 안보 역량이 밑거름이 되어야함을 의미한다. 이것은 최소한 소극적 차원의 평화공존관계를 지켜낼 수 있는 안보역량에서부터 좀 더 적극적인 평화, 즉 남북관계의 평화적 제도화를 관리하고, 강제해낼 수 있는 포괄적 안보태세의 확립을 의미한다.

이러한 추진원칙과 더불어 평화체제 구축의 구체적 추진방향은 다음과 같이 설정된다.

첫째, “남북한 당사자 해결원칙과 국제사회의 협력 확보”이다. 이것은 제2차 남북정상회담을 통해 한반도 평화증진의 포괄적 틀을 마련하고, 자주적 외교역량을 발휘하여 국제사회의 지지와 보장을 확보하는 것이다.

둘째, “남북간 ‘포괄적 협력’ 과 실용주의 외교의 병행 추진”이다. 이것은 남북간의 경제협력사업 추진을 통해 북한의 평화체제 참여를 유도하고, 나아가 한반도 이해관계 당사국들이 참여하는 새로운 국제환경을 조성하는 것이다.

셋째, “평화체제에 대한 실질적 보장과 제도적 보장 병행 추진”이다. 이것은 남북한의 실질협력 증진과 군사적 신뢰구축을 통해 한반도 평화의 실질적 보장을 추구하는 것이다. 또한 남북한 평화협정 체결 및 국제적 보장 등 제도적 장치 마련 등이 포함된다.

넷째, “정예강군 육성을 통해 평화체제의 전환과정을 안정적으로 관리”하는 것이다. 이것은 한·미동맹과 자주국방을 양대 축으로 안정적 안보태세를 확립하고, 평화협정 체결에 따른 제반조치에 대한 철저한 준비를 이행하는 것이다.

평화체제 구축에 대한 국민적 합의와 지지 기반 확충이 중요한 국내적 과제이고, 이에 조응하는 우리 사회 내부적인 냉전적 문화, 법·제도 등을 점진적으로 개선 추진하는 것이다.

다섯째, “한·미관계의 미래지향적 발전 추구”이다. 이것은 남북관계 발전 및 평화체제 구축에 부응하는 새로운 한미관계를 정립하고, 한·미 동맹관계의 목표를 대북억제 차원에서 동북아 지역안정으로 점진적으로 전환해 가는 것을 의미한다.

여섯째, “국민적 합의와 지지를 토대로 추진”한다는 것이다. 즉 평화체제 구축에 대한 국민적 합의와 지지 기반 확충이 중요한 국내적 과제이고, 이에 조응하는 우리 사회 내부적인 냉전적 문화, 법·제도 등을 점진적으로 개선 추진하는 것이다.

단계별 추진전략

한반도 평화체제 구축의 단계별 추진전략은 현재의 남북관계를 둘러싼 국내외적 상황과 환경들에 조응하여, 평화체제 구축의 주요 과제들이 어떻게 단계적 발전과정을 거쳐 진행되는 지에 대한 ‘의지적 표현의 가상적 로드맵(Road-Map)’이다. ‘의지적 표현의 가상적 로드맵’이란 평화체제 구축을 위한 참여정부의 의지적 노력은 기본 상수로 하되 상황과 환경의 변화에 따라 전체적인 전개과정은 변화·수정될 수 있음을 의미하는 것이다.

즉 단계별 추진전략은 평화체제구축을 둘러싼 제반 조건과 상황, 환경들이 상당히 가변적이기 때문에 각각의 분야별 과제들이 순차적이고 점진적으로 정해진 변화 발전의 노정을 그대로 거치지 않을 수도 있을 뿐만 아니라, 때로는 주요 과제들끼리 상호작용하면서 새로운 문제를 파생시키기도 하고,

소멸시키기도 하면서 상당히 복잡한 전개양상을 나타냄으로써 기존의 추진 계획과 단계별로 순조롭게 변화발전하지 않을 수도 있음을 의미한다.

더불어 단계 구분을 1, 2, 3단계로 도식적으로 구분한 것도 시기적 구분의 효율성을 높이기 위해 설정한 것일 뿐, 실제 상황은 전혀 다르게 나타날 수도 있다.

우선 개괄적이거나 평화체제의 주요 분야별 과제나 내용들이 어떠한 단계를 거쳐서 평화체제구축으로 수렴되는지를 설명하면 다음과 같다.

먼저 1단계로 설정될 수 있는 것이 “북핵문제 해결 모색과 평화체제의 토대 마련”이다.

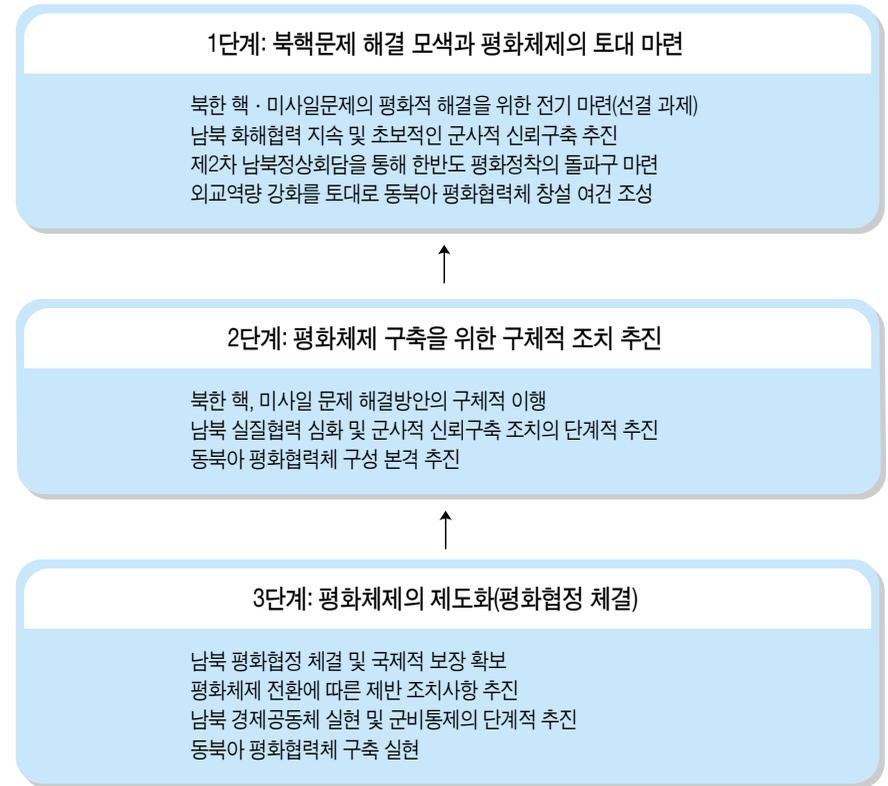
북핵문제는 당면한 한반도 위기의 핵심으로써 이에 대한 남 북 미간의 평화적 해결 없이는 평화체제는 단 한 걸음도 진전될 수 없다. 평화체제라는 전체 큰 그림을 그릴 수 있는 기본 전제가 당면한 북핵문제의 평화적 해결인 것이다.

이러한 1단계에 놓여질 수 있는 주요 분야별 과제들을 구체적으로 열거하면, 기본 선결과제로서 ‘북한 핵·미사일문제의 평화적 해결을 위한 전기 마련’을 토대로 하여 ① 남북 화해협력 지속 및 초보적인 군사적 신뢰구축 추진, ② 제2차 남북정상회담을 통해 한반도 평화정착의 돌파구 마련 ③ 외교역량 강화를 토대로 한 동북아 평화협력체 창설 여건 조성 등이다.

평화체제 구축 과정의 2단계는 “평화체제 구축을 위한 구체적 조치 추진”으로서 1단계의 주요 분야별 과제들이 좀 더 진전된 과제로 놓여진다. 여기에는 ① 북한 핵, 미사일 문제 해결방안의 구체적 이행, ② 남북 실질협력 심화 및 군사적 신뢰구축 조치의 단계적 추진, ③ 동북아 평화협력체 구성 본

북핵문제는 당면한 한반도 위기의 핵심으로써 이에 대한 남 북 미간의 평화적 해결 없이는 평화체제는 단 한 걸음도 진전될 수 없다. 평화체제라는 전체 큰 그림을 그릴 수 있는 기본 전제가 당면한 북핵문제의 평화적 해결인 것이다.

도표 15. 단계별 추진전략



격 추진 등으로 구성된다.

마지막 3단계는 평화협정 체결 등이 가시화되는 “평화체제의 제도화 단계”이다. 이 시기의 구체적 과제와 내용들은 ① 남북 평화협정 체결 및 국제적 보장 확보, ② 평화체제 전환에 따른 제반 조치사항 추진, ③ 남북 경제공동체 실현 및 군비통제의 단계적 추진, ④ 동북아 평화협력체 구축 실현 등이 놓여진다. (<도표-15> 참조)

한편 이러한 단계별 추진전략을 주요 핵심 분야와 과제별로 더욱 세분화해서, 세분화 된 분야 및 과제들의 진전과정을 단계별로 구체화할 수 있다. 물론 이러한 과정에 대한 적시 또한 의지적 노력을 수반한 가상적 상황임은 위에서 설명한 바와 같다.

여기에서 한 가지 특별히 강조하고자 하는 것은 이러한 주요한 세부 과제들은 분야별로 각각이 독립적으로 존재하는 것이 아니라 각각의 과제들이 상호 유기적으로 결합되어 끊임없이 상호작용한다는 것이다.

즉 각각의 분야별 과제들이 진전되어가는 과정은 상호 유기적으로 맞물려 있어서 특정 분야나 과제가 별다른 진전이 없는데, 또 다른 부분들이 진전되는 등의 불균형적 전개는 나타나기 힘들다는 것이다. 결국 전체가 함께 맞물려 진행되는 과정을 밟게 되는 것이다.

더불어 단계 구분도 반드시 3단계로만 규정되어 확일적으로 나타나지도 않는다. 3단계의 구분은 구분의 효율성을 위해 둔 것일 뿐 실은 모든 분야의 연속적인 과정으로 이해해야 한다.

이러한 평화체제 구축과 관련한 주요 분야 과제별 세부 추진계획을 도표화하면 <도표-16>과 같다.

도표 16. 평화체제 구축 로드 맵(Road Map)

단계 분야	1단계 북핵문제 해결 모색과 평화체제의 토대 마련	2단계 북핵문제 해결 모색과 평화체제의 토대 마련	3단계 북핵문제 해결 모색과 평화체제의 토대 마련
북핵 미사일 문제	<ul style="list-style-type: none"> 북한의 핵포기 선언 유도 핵문제 해결 관련 북미협의 북미간 미사일 문제 협의 	<ul style="list-style-type: none"> 북한 핵 투명성 검증 및 북미관계 개선 북한, 국제통제체제 가입 	<ul style="list-style-type: none"> 한반도 비핵화 실현 대량살상무기 검증 미사일 투명성 검증
남북관계 개선	<ul style="list-style-type: none"> 각종 당국회담 정례화 · 핵문제 해결 관련 북미협의 제2차 남북정상회담 개최 경의선, 동해선 철도 연결 개성공단 시범공단 착공 금강산 육로관광 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 남북정상회담 정례화 아테네 올림픽(2004년) 단일팀 참가 개성공단 시범공단 (100만평)운영, 본공사 착공 농업협력사업 (시범농장 건설 등) 본격화 북한 SOC 건설 협력 (경제 재건 마스터 플랜 작성) 	
국제협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> 북미관계 개선 북일수교회담 재개 국제사회 대북지원 지속 동북아 평화협력체 선언 	<ul style="list-style-type: none"> 대북경제체제 해제, 국제금융기구 대북지원 포괄적 북미관계 진전 북일경제교류 활성화 한반도 종단 국제프로젝트 본격화 동북아 경제협력체 가동 	<ul style="list-style-type: none"> 북미관계 정상화 북한의 국제금융기구 가입 및 경제지원 본격화 북일수교 및 경제지원 동북아 평화협력체 구축 (6자회담 등)
군비통제	<ul style="list-style-type: none"> 군사적 신뢰구축 조치 개시 남북한 교류협력사업의 군사적 지원, 보장 우발적 무력충돌 방지 방안마련 국방장관회담 정례화 	<ul style="list-style-type: none"> 군사적 CBM, 구조적 군비통제 군인사 교류/접촉 및 다양한 군사회담 확대 대규모 군사훈련 통보 및 참관, 미통보된 군사연습 금지 등 DMZ 일대 대규모 군사활동 제한 등 긴장완화조치 현 정전협정 관리체제를 대체할 수 있는 기구 구성, 운용 	
한미관계 발전	<ul style="list-style-type: none"> 한미관계의 미래지향적 발전 협의 (연합지휘체제 조정, 주한미군의 역할, 임무, 규모 변경, 용산기지 이전 재원확보 등) 	<ul style="list-style-type: none"> 한미관계의 미래지향적 발전 협의 한미연합지위체제 조정 용산기지 이전 부지매각, 시설공사 	<ul style="list-style-type: none"> 한미관계 조정 주한미군 역할 변경 용산기지 이전
평화협정 체결	<ul style="list-style-type: none"> 제2차 남북정상회담시 “한반도 평화선언” 채택 평화체제 문제 포괄 협의 정전체제의 평화협정으로의 대체문제 논의 본격화 	<ul style="list-style-type: none"> 평화협정 및 보장선언 채택 	

우선 평화체제 구축과 관련된 좀 더 세분화 된 주요 분야 과제들을 보면 첫째, '북핵/미사일문제 해결' 분야, 둘째, '남북관계 개선' 분야, 셋째, '국제협력 강화' 분야, 넷째, '군사적 신뢰구축' 분야, 다섯째, '한미관계 발전' 분야 등으로 나눌 수 있다.

이러한 주요 분야별 발전과정들을 세부적으로 설명하면 다음과 같다.

첫째, '북핵/미사일문제 해결' 분야는 1단계에서 북한의 '핵포기 선언'을 유도하고, 핵문제 및 미사일 문제와 관련한 북미협의를 본격화한다.

2단계는 북한의 '핵 투명성을 검증' 하고 아울러 북미관계 개선의 가시적 조치들이 진행된다. 더불어 북한은 국제통제체제에 가입된다. 이러한 과정을 거쳐 마지막 3단계에서 한반도의 비핵화를 실현하고, 북한의 대량살상무기를 완전히 검증하며, 미사일 투명성도 검증함으로써 북핵 미사일 문제의 완전한 해결을 도모한다는 것이다.

둘째, '남북관계 개선' 분야는 1단계에서 각종 '당국회담의 정례화' 혹은 '2차 남북 정상회담'이 개최될 수 있으며, 경의선 동해선 연결, 개성공단 착공, 금강산 육로관광 활성화 등을 유도한다.

이러한 제반 신뢰구축을 토대로 2004년 아테네올림픽에 단일팀으로 참가하고, 개성공단 공사의 본격화와 본공사 착공, 일부 공단의 시범운영을 진행하며, 남북한 농업협력사업(시범농장 건설 등)의 본격화와 북한 내의 SOC 건설협력(경제재건 마스터플랜 작성) 등이 전개될 수 있다. 더불어 이 시기에는 '남북정상회담의 정례화'도 가능해질 수 있을 것이다.

셋째, '국제협력 강화' 분야는 우선 1단계에서 '북미관계 개선'을 위한 노력과, '북일수교회담 재개' 모색, 국제사회의 대북지원 모색 등이 이루어지고,

이를 바탕으로 2단계에는 '대북경제제재 해제', '국제금융기구 대북지원', '포괄적 북미관계 진전', '북일경제교류 활성화', '한반도 종단 국제프로젝트 본격화' (TKR-TSR), '동북아 경제협력체' 가동 등이 놓여질 수 있다.

3단계는 1, 2단계의 성과를 바탕으로 '북미관계의 정상화'와 북한의 국제금융기구 가입 및 경제지원 본격화, 북일수교 및 경제지원, 동북아 평화협력체 구축(6자회담 등) 등이 가시화될 수 있을 것이다.

넷째, '군사적 신뢰구축' 분야는 크게 '군사적 신뢰구축 조치 추진' 단계와 '군사적 신뢰구축 및 구조적 군비통제' 단계로 나눌 수 있다.

먼저 군사적 신뢰구축 조치 개선 단계에서는 남북한 교류협력사업의 군사적 지원 보장과 우발적 무력충돌 방지 방안 마련, 국방장관회담의 정례화 등이 있을 수 있다. 이를 기반으로 군사적 신뢰구축 및 구조적 군비통제 단계에서는 군 인사 교류·접촉 및 다양한 군사회담의 확대와 대규모 군사훈련 통보 및 참관, 미통보된 군사연습 금지 등이 진행될 수 있으며 DMZ 일대 대규모 군사활동 제한 등 긴장완화 조치와 현 정전협정 관리체제를 대체할 수 있는 기구 구성 논의가 본격화 할 수 있다.

다섯째, '한미관계 발전분야'는 평화체제 구축에 조응하여 현재의 한미관계를 어떻게 상호 발전적으로 재조정할 것인가의 문제를 다룬다.

여기에서는 우선 1단계에서 한미관계의 미래지향적 발전 방향에 대한 협의를 시작한다. 협의의 주요 내용으로는 '연합지휘체제 조정', '주한미군의 역할, 임무, 규모' 및 '용산기지 이전' 등의 문제들을 구체적으로 논의하기 시작하는 단계이다.

2단계는 한미관계의 미래지향적 발전에 상호 합의하고, '한미연합지휘체

제를 조정' 하며, 용산기지 이전 부지 매각과 시설공사 등이 포함될 수 있다. 그리고 마지막 3단계에서는 한미관계의 재조정과 주한미군 역할 변경(대북 지역에서 지역안보 역량으로), 용산기지 이전 마무리 등이 놓여질 수 있다.

한편 이러한 각 분야마다의 세부 단계별 추진계획과 함께 평화체제 구축을 상징적으로 나타내는 '평화협정' 체결문제의 단계적 진전과정도 상정해 볼 수 있다.

평화협정 체결의 단계별 추진은 우선 제2차 남북정상회담시 한반도 평화에 대한 남북한 양 정상의 분명한 의지를 천명하고(예를 들어 '한반도 평화선언' 등), 한반도 평화체제에 대한 포괄적 논의를 통하여 정전체제의 평화체제로의 대체문제를 본격적으로 논의할 수 있을 것이다. 이러한 성과와 결과들을 바탕으로 좀 더 진전된 단계에 평화협정 혹은 한반도 평화보장 선언 등을 채택할 수 있을 것이다.

평화협정 체결은 한반도 분단체제 해소의 완성단계이며, 정전협정에 기초한 냉전질서를 타파하고, 한반도 평화변영의 시작을 알리는 법적 출발점이라고 해도 과언이 아니다. 남북한의 평화협정 체결은 한반도의 평화를 위한 '방안' 일뿐만 아니라 무엇보다 남북간 평화체제 구축에 관한 확고한 '의지'를 문서로서 확인하는 것으로 남과 북이 한반도 안보위협의 해소와 전쟁의 포기를 실현하고 평화통일을 지향하는 민족적 요구에 부응하기 위한 명시적 합의에 도달하는 것을 의미한다.

한편 한반도 평화체제 구축을 남·북·미간의 거시적 평화관계 수립으로 보았을 때 3대 주체인 남한, 북한, 미국간의 관계적 상황들을 염두에 두고,

평화협정 체결은 한반도 분단체제 해소의 완성단계이며, 정전협정에 기초한 냉전질서를 타파하고, 한반도 평화변영의 시작을 알리는 법적 출발점이라고 해도 과언이 아니다. 남북한의 평화협정 체결은 한반도의 평화를 위한 '방안' 일뿐만 아니라 무엇보다 남북간 평화체제 구축에 관한 확고한 '의지'를 문서로서 확인하는 것

평화협정체결 이외에 이들 3자간에 진행될 수 있는 평화체제 구축의 법 제도적 공식화의 구비요건들을 상정해보는 것도 의미가 있을 것이다.

우선 남북한 사이에는 “한반도 평화선언” 혹은 “남북기본합의서의 비준”, “평화협정체결” 등이 있을 수 있으며, 북 미간에는 “북 미간 불가침조약” 혹은 “평화협정체결” 등이 관계 정상화의 상징으로 놓여질 수 있다. 더불어 남 북 미간에는 “정전협정의 평화협정으로의 전환”이 있을 수 있고, 한 미간에는 “유엔사 해체 및 작전통제권 환수” 등이 있을 수 있다.

이러한 평화체제 구축의 항구적 제도화를 위한 법·제도적 구비 요건들은 그러나 상황과 환경의 변화에 따라 반드시 진행되지 않을 수도 있으며, 구체적인 법·제도적 조약이나 협정의 체결 없이도 정치적 선언 등을 통해서도 이루어질 수 있다.

남·북·미간의 법·제도적 구비요건들은 궁극적으로 한반도를 중심으로 한 상호간의 안보위협 요인을 근원적으로 해소하는 것을 핵심내용으로 담고 있다. 이를 위해 남북간에는 우선적으로 정치·경제·군사·외교적 차원의 포괄적 신뢰구축을 선행하고, 이를 기반으로 북한 핵·미사일 문제의 국제적 해결을 도모해야 한다.

이를 위해서는 한반도 긴장의 핵심인 적대적 북미관계를 평화적 외교관계로 정상화해야 한다. 이러한 북미외교관계의 정상화는 국내적으로는 한미우호관계의 지속성 강화를 토대로 전개되어야 하며, 이를 바탕으로 북미관계의 외교정상화로 나아가야 한다.

북미관계의 외교정상화와 더불어 한반도 평화체제는 동북아 주변국과의 평화호혜관계 증진이 병행될 때 가능하므로, 동북아 주요 국가들을 한반도

남북한 사이에는 “한반도 평화선언” 혹은 “남북기본합의서의 비준”, “평화협정체결” 등이 있을 수 있으며, 북 미간에는 “북 미간 불가침조약” 혹은 “평화협정체결” 등이 관계 정상화의 상징으로 놓여질 수 있다.

평화체제를 중심으로 하는 4자회담이나 6자회담의 틀 내에 묶어세움으로서 평화체제에 대한 국제적 보장을 이룰 수 있도록 해야 한다. 이것은 한반도 평화체제가 동북아 지역의 평화와 일맥상통하고 있음을 보여준다.

평화체제 구축의 국내적 과제: 국민적 합의를 위한 남남대화의 활성화

위에서 살펴본 평화체제 구축의 세부 분야별 추진계획에는 평화체제 구축을 위해 필요한 주요한 핵심과제들이 거의 망라되어 있다. 북한 핵문제의 해결에서부터, 남북관계, 국제협력 및 한미관계까지 거의 망라되어 있다. 그러나 평화체제 구축에 있어서 무엇보다 중요한 우리 사회 내부적인 과제는 크게 언급되어 있지 않다.

앞에서도 서술했다시피, 한반도 평화체제 구축은 국내적 과제와 국제적 과제 남북한 간의 과제 등 3대 영역으로 대별할 수 있는데 여기에서는 국내적 과제를 중심으로 설명하고자 한다.

국내적 과제와 관련해서는 이미 평화체제 구축의 추진방향에서 “국민적 합의와 지지를 토대로 한 추진”을 설명한 바 있다. 구체적 내용으로는 ‘국민적 합의 및 지지 기반 확충’과 ‘법 제도적 차원의 점진적 개선’이 상정되었었다.

“국민적 합의와 지지기반 강화”는 한 마디로 우리 사회 내부적인 ‘통일역량의 구축’ 및 ‘평화 통일 지향적 환경 개선’과 관련되어 있다. 즉 통일문제와 관련하여 무엇보다 중요한 것은 남남대화 혹은 북미/한미대화만큼이나 우

‘남남대화’의 부침과 ‘북미관계’의 우여곡절에 일희일비하기보다는 오히려 과학적이고 합리적인 평화·통일의 개념 및 과정에 대한 합리적 인식, 그를 위한 기본적인 범국민적 공론화 및 합의형성을 위한 ‘남남대화’가 활발히 전개되어야

리 사회 내부적인 통일환경, 제도, 국민들의 평화 통일인식이 중요하다고 보고, 이러한 평화·통일문제에 대한 국민적 가치합의, 즉 ‘남남대화’의 활성화를 위해 적극적인 노력을 전개해야한다는 것이다.

분단된 남과 북의 대립과 반목을 극복하고 민족화해와 교류협력의 평화 통일시대를 열어 가기 위해서는 무엇보다도 ‘남남대화’의 부침과 ‘북미관계’의 우여곡절에 일희일비하기보다는 오히려 과학적이고 합리적인 평화·통일의 개념 및 과정에 대한 합리적 인식, 그를 위한 기본적인 범국민적 공론화 및 합의형성을 위한 ‘남남대화’가 활발히 전개되어야 한다는 것이다.

여기에서 국민적 가치합의를 위한 ‘남남대화’란 우리사회 내부적인 평화 통일논의의 과정에서 과학적이고 합리적이며, 실현 가능한 통일논의의 공론화와 활성화를 위한 초당적이고 범국민적인 ‘통일대화의 열린 광장’을 의미한다. 명실상부한 통일대화의 광장은 진실성·포용성·적극성·현실성·객관성·실현가능성을 바탕으로 토론을 전개해 나갈 때에 국민적 합의와 공감대를 형성할 수 있다.

특히 국민의정부 이후, 사회 전반적으로 민족화해와 통일기반 조성이 전에 없이 급격히 진전되었다. 더불어 건강하고 온전한 의미에서 시민사회가 그 어느 시기보다 괄목할만한 성장을 하고 있다. 이러한 긍정적 조건 하에서 사회 내부적으로 합리적이고 실효성 있는 통일논의의 활성화를 위한 제반 노력들이 더욱더 크게 요구된다.

위에서도 살펴보았듯이 사실 평화·통일문제와 관련한 우리 사회의 인식 수준은 간단치 않은 상황이다. 반세기 동안 지속된 적대적 분단체제가 여전히 정치·사회적인 주류 메카니즘으로 작동되고 있는 상황에서 국민들의 평

국민적 가치합의를 위한 ‘남남대화’란 우리사회 내부적인 평화 통일논의의 과정에서 과학적이고 합리적이며, 실현 가능한 통일논의의 공론화와 활성화를 위한 초당적이고 범국민적인 ‘통일대화의 열린 광장’을 의미한다. 명실상부한 통일대화의 광장은 진실성·포용성·적극성·현실성·객관성·실현가능성을 바탕으로

화 통일인식, 나아가 북한인식은 화해협력보다는 적대적 대립 대결의식이 클 수밖에 없는 것이 현실이다. 이러한 상황이 결국 평화 통일문제와 관련한 우리 사회의 남남대화에 상당히 큰 장애요인으로 작용하고 있다고 평가할 수 있다.

부연하면 통일논의의 기본 전제가 되는 것이 북한에 대한 현실적이고 과학적인 인식이다. 북한에 대한 과학적 인식이란, 북한체제와 사회에 대한 편견 없는, 객관적이고 올바른 인식을 의미한다.

통일(평화체제를 포함하는)이 남한과 북한이라는 두 체제간의 상호노력에 의해서 이루어지는 쌍무적 관계의 통합과정임을 전제할 때, 북한은 이미 우리와 함께 평화와 통일을 함께 논의해야 할 파트너로서 평화·통일논의의 일 주체이자 당사자이다.

즉 북한은 우리가 감정적 차원에서 부정할 수 없는 국제정치의 행위자로 존재한다. 엄연한 현실적 인식으로서 북한은 2,500만의 인구와, 남한보다 조금 더 넓은 영토, 대외적으로는 독립적인 정부와 정치적 주권을 가진, 유엔의 주체적인 일 회원국으로서 국제정치에서 결코 부정되지 않는 독립된 주권국가로서 존재하고 있는 것이다.

북한에 대한 이러한 엄연한 상식적 차원의 국가주체성을, 적대적 분단체제의 반복의식에 근거해서 감정적으로 부정하는 것은 아무런 실효성을 가지지 못한다. 더군다나 남북간의 화해와 평화, 통일을 논의하는 마당에서 우리의 감정적이고 적대적인 북한인식은 전혀 실효성을 가지지 못할 뿐만 현재 진행되고 있는 남북한의 화해협력과 평화·통일논의 자체를 부정하는 것보다 다를 바 없다.

통일(평화체제를 포함하는)이 남한과 북한이라는 두 체제간의 상호노력에 의해서 이루어지는 쌍무적 관계의 통합과정임을 전제할 때, 북한은 이미 우리와 함께 평화와 통일을 함께 논의해야 할 파트너로서 평화·통일논의의 일 주체이자 당사자이다.

평화체제 구축을 위한 국내적 과제의 핵심은 평화·통일문제에 대한 국민적 합의기반의 강화로 요약되었다. 그러면 구체적으로 어떠한 내용을 합의하고, 어떻게(방법) 합의기반을 강화할 것인가?

우선 합의의 내용으로 들 수 있는 것은 첫째, '평화 및 통일의 필요성에 대한 합의'이다. 둘째, 평화체제로부터 출발하는 '통일의 개념 및 과정에 대한 합의'이다. 셋째, 평화 통일문제 인식의 본질적 과제인 '북한에 대한 평화 지향적 인식의 합의'이다.

나아가 이러한 합의의 내용들을 중심으로, 합의기반 강화를 위한 구체적 방법은 어떻게 할 것인가? 여기에는 범사회적 차원의 총체적 노력이 필요하다. 그것은 교육, 언론, 사회문화, 법 제도적 차원 등 사회 전 분야에서 다양한 방법으로 진행되어야 한다.

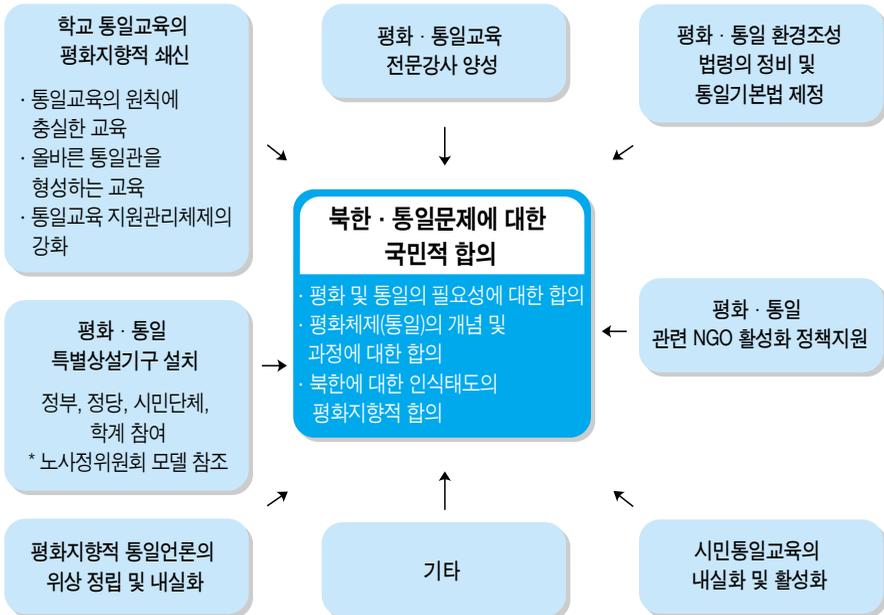
우선 학교 통일교육의 평화·통일지향적 개선 및 내실화이다. 크게는 평화 통일교육의 원칙에 충실한 교육, 올바른 통일관을 형성하는 교육 및 통일 교육 지원관리제도 및 체계의 강화 등이 있을 수 있다.

이외에도 '평화 통일지향적 언론의 위상 정립 및 내실화'를 들 수 있고, 법 제도적 차원의 노력으로서 '평화·통일환경 조성 법령의 정비 및 통일기본법(가칭) 제정'이 있을 수 있다. 또한 '시민통일교육의 개선 및 활성화', '평화 통일관련 NGO활성화 정책지원', '평화 통일교육 전문강사 양성' 등 우리 사회 내부적으로 평화 통일역량을 강화할 수 있는 다종다양한 방법들을 활용하여, 전체적인 국민적 합의기반을 강화해 나갈 수 있을 것이다.

이와 같은 국민적 합의 기반 강화를 위한 국내적 과제들을 도표화하면 <도표-17>과 같다.

현실적 인식으로서 북한은 2,500만의 인구와, 남한보다 조금 더 넓은 영토, 대외적으로는 독립적인 정부와 정치적 주권을 가진, 유엔의 주체적인 일 회원국으로서 국제정치에서 결코 부정되지 않는 독립된 주권국가로서 존재하고 있는 것이다.

도표 17. 평화체제구축을 위한 국내적 과제



6부 한반도 평화체제를 위하여



올해는 한국전쟁 휴전 50주년이 되는 해이다. 1953년 7월 27일 맺어진 정전협정은 한반도의 남북관계를 전쟁의 종식상태가 아닌, 잠시 전쟁을 쉬고 있는 상태로 규정하고 있다. 이후 꼭 반세기가 지났다. 1990년대 탈냉전의 범세계적 물결도, 21세기 새로운 세계질서도 한반도의 분단과 정전체제를 근본적으로 바꾸지는 못하고 있다.

정전체제를 평화체제로 전환시켜야 한다는 당위성에 대해서는 남북한과 주변국가들 오래전부터 모두 한결같이 인정하고 있다.

정전협정이 맺어진 53년 7월 27일로부터 꼭 한달만인 53년 8월 28일, 유엔총회는 한반도의 정전협정을 평화협정으로 대체하자는 결의안을 채택했다. 나아가 그 후속조치로 이듬해 4월부터 7주간 제네바에서 한반도 평화회담이 열렸으나 아무런 소득도 없이 흐지부지 되고 말았다.

또한 북한은 이미 1962년부터 남북한 평화협정 체결을 주장해왔고, 1994년 북미제네바협정 이후부터는 정전협정이 이미 유명무실화되었음을 주장하면서 미국에 대해 북미평화협정 체결을 포함한 포괄적 평화보장체계 수립을 제의하였다.

새로이 출범한 참여정부도 지난 반세기 동안 유지되어 온 불안한 정전체제를 항구적인 평화체제로 전화하기 위한 한반도 평화체제구축을 무엇보다 중요한 국정과제로 설정하고 있다.

그러나 분단 반세기의 적대적 남북관계가 단 한번의 정상회담과 이후 2-3년의 성과만으로 평화적 관계로 쉽게 전환되리라 믿는 것은 너무도 성급한 태도이다. 지나온 분단의 고통만큼이나 평화적 남북관계를 지향해가야 할 우리에게 그 기간은 더욱더 많은 인내와 노력, 성찰을 요구할 것이다. 이것이

정전협정이 맺어진 53년 7월 27일로부터 꼭 한달만인 53년 8월 28일, 유엔총회는 한반도의 정전협정을 평화협정으로 대체하자는 결의안을 채택했다.

우리가 지난 반세기의 분단역사를 돌아보면서 배워야 할 교훈일 것이다.

남북정상회담 이후 남북관계는 우리 민족에게 평화와 통일에 대한 무한한 희망을 준 시기이기도 했지만 동시에 한반도 평화체제구축과 통일의 길에서 우리가 극복해가야 할 과제가 무엇인지를 분명히 가르쳐 준 시기이기도 했다.

평화 통일문제의 핵심은 북한에 대한 인식의 태도와 자세와 관련되어 있다. 즉 북한을 실질적인 평화 통일의 일 주체이자 당사자로서, 엄연한 국가체계를 유지하고 있는 국가권력으로써 인정할 때, 건강한 통일논의의 첫출발이 가능하다는 것이다.

결국 통일의 과정에서, 내지는 한반도의 평화적 통일을 염두에 둔다면, 이미 북한은 우리의 적이 아니라 우리의 민족이요 동포이며, 현재의 북한체제는 나름의 체제목표와 사회운영 시스템을 가지고 있는 엄연한 정치체제이며, 우리의 의지에 의해서 부정되고, 극복될 수 있는 존재가 아님을 두루 인식할 필요가 있다는 것이다. 바로 이에 대한 국민적 가치합의가 필요한 것이다.

북한을 부정하고 극복하는 방법의 통일은 지금껏 우리가 추구하고 열망해왔던 평화 통일의 필요성 자체를 부정하는 과정임에 다름 아니다. 즉 그것은 남과 북 모두에게 불행으로 다가드는 통일이다.

우리가 추구하는 통일이 민족의 생존권을 유린하고, 한반도의 평화를 파괴하는 통일이라면 그런 통일은 필요가 없는 것이다. 전체 국민과 민족 모두가 불행해지는 통일은 오히려 통일하지 않는 만 못한, 아예 상정할 필요조차 없는 것이다.

북한에 대한 과학적인 인식을 바탕으로, 현실적으로 실현 가능하고 남북

이 함께 공존공영할 수 있는 합리적인 통일의 방안과 과정에 대한 총체적 대안으로써 한반도 평화체제구축이 중 단기적 과제와 목표로서 상정된다.

남북한의 화해협력과 신뢰구축을 통한 평화공존, 즉 한반도 평화체제구축이 현재의 남북한의 역관계를 고려해 보았을 때, 가장 합리적이고 이상적인 통일의 단기적 목표인 것이다.

남북한 정부 당사자간의 노력과 우리 사회 내부적인 국민합의를 위한 노력, 그리고 한반도 평화에 대한 주변 국가들의 공감대 형성을 위한 국제협력 강화 노력 등 우리 앞에 놓여진 과제는 어느 것 하나 간단한 게 없다. 그러나 그 어느 것도 남북이 분단된 채 적대적으로 살아가야만 하는 과정에서 겪게 되는 분단모순의 폐해보다는 작은 것이 사실이다.

지금 당장 우리에게 직면한 북핵문제의 평화적 해결을 위한 단초마련이 평화체제구축의 선결적 조건이다. 그간 미국의 압박 강화와 북한의 핵개발 박차에 따라 한반도의 군사적 긴장이 점증해왔으나 한편으로 그것은 우리에게 평화체제구축의 절박성과 당위성을 반증하는 계기였으며, 최근 들어서는 대화를 통한 평화적 해결의 단초들이 확대되는 등 고무적인 주변정세가 마련되어지고 있다.

우리는 이번 기회에 북핵문제로 발생한 일대위기를 한반도 평화체제구축을 위한 결정적 기회로 반전시켜야 한다. '제도적 평화'의 안착만이 한반도의 항구적 평화를 위한 주춧돌이 될 것이기 때문이다.

국가의 모든 정치·경제·군사·외교력을 현재의 긴장을 억제하고 전쟁을 방지하는데 총동원되어야 하며, 이를 위한 길에서 정부와 시민사회, 여와야, 민과 관이 따로 있을 수 없다. 모든 역량이 하나가 되어 전쟁방지와 평화

북핵문제로 발생한 일대위기를 한반도 평화체제구축을 위한 결정적 기회로 반전시켜야 한다. 21세기 새로운 민족의 진운이, 평화 통일의 길에 있음은 주지의 사실이다. 새로운 도약과 번영을 위한 시금석이 바로 한반도 평화체제에 있는 것이다.

체제구축으로 나아가야하는 것이다.

21세기 새로운 민족의 진운이, 평화 통일의 길에 있음은 주지의 사실이다. 새로운 도약과 번영을 위한 시금석이 바로 한반도 평화체제에 있는 것이다.

김진향 NSC 사무처 한반도 평화체제 담당관

경북대학교 정치외교학과 졸업

경북대학교 정치학 박사

경북대, 공주대, 계명대, 대구대 강사

민족화해협력범국민협의회 정책위원

세종연구소 객원연구위원

16대 대통령직 인수위원회 행정관

참여정부의 국정비전 ②

한반도 평화체제구축

발행인 · 조영동

발행처 · 국정홍보처(www.allim.go.kr)

발행일 · 2003. 8. 4

편집 제작 · 김형운편집회사

인쇄 · 동원 P&G

분단 반세기 동안의 대립적 남북관계가 단 한번의 정상회담과 이후 2-3년의 성과만으로 평화적 관계로 전환되리라 믿는 것은 너무도 성급한 태도이다. 한반도 평화체제는 지나온 분단의 기간만큼이나 우리에게 더욱더 많은 인내와 노력, 성찰을 요구할 것이다.

화해협력과 신뢰구축을 위한 남북한 당국간의 노력과 우리 사회 내부적인 국민합의를 위한 노력, 그리고 한반도 평화에 대한 주변 국가들의 공감대 형성을 위한 국제협력 강화 등 우리 앞에 놓여진 과제는 어느 것 하나 간단한 게 없다. 그러나 그 어느 것도 남북이 분단된 채 적대적으로 살아가야만 하는 과정에서 겪게 되는 분단모순의 폐해보다는 작은 것이 사실이다.

21세기 새로운 민족의 진운이, 평화·통일의 길에 있음은 주지의 사실이다. 새로운 도약과 번영을 위한 시금석이 바로 한반도 평화체제에 있는 것이다.