

## 한반도의 긴장 구조 - 항구적 평화체제의 모색

윤덕민 / 외교안보연구원 교수

한반도 긴장 구도를 해소하는 길은 두 가지 차원에서 논하여질 수 있을 것이다. 하나는 제도적 측면에서 현재의 한반도 휴전 상태를 여하히 항구적인 평화체제로 전환시키냐의 문제이다. 또 하나는 실질적 측면에서의 해소 방안으로 궁극적으로는 여하히 남북 공존을 통해 평화 통일을 이룩하느냐이지만, 우선적으로 고려해야 할 것은 현재 남북 대립의 본질이 되고 있는 위기의 북한 정세를 여하히 연착륙시킬 것이냐일 것이다. 심각한 경제 식량난의 결과로 북한 정세가 극도의 혼란에 처하게 될 경우, 한반도의 안전은 물론 동아시아의 안전에도 심각한 영향을 미칠 것이다. 북한체제의 붕괴 사태는 구동독에서와 같이 평화적으로 진행되기 보다는 폭력과 혼란을 수반할 가능성이 높으며, 설령 평화적으로 진행되어 남북 통일이 가능하게 된다고 하더라도 천문학적인 통일 비용은 한국에게는 엄청난 부담이 될 것이다. 북한 정세의 연착륙을 모색하는 일은 한반도 긴장 구도의 해소에 있어서 출발점이 될 것이다.

### 머리말

90년대 들어, 한반도를 둘러싼 전략 환경은 숨들릴 틈도 없이 연속하여 일어나는 역사적 사건들의 전개로 지각 변동이 일어나고 있는 중이다. 돌이켜보면, 베를린 장벽의 붕괴 이후 구소련 등 사회주의권의 붕괴, 한소 및 한중 수교, 남북한 유엔 동시 가입, 북한의 '핵확산금지조약'(NPT) 탈퇴 선언, 북미제네바기본합의, 북한의 경

제 식량 위기, 한국의 금융 위기 그리고 4者 회담 등 그 하나하나가 한반도 질서의 향방에 중대한 영향을 미쳤으며 또한 미치고 있는 중이다. 끝로별한 냉전 종결에도 불구하고 마지막 냉전 지역으로 남아 있는 한반도의 긴장 구조가 대전환기에 직면하여 어떠한 모습으로 귀착될지는 한반도의 지정학적 위치를 고려할 때, 냉전 이후 동아시아 질서의 향방을 가늠하는 데 있어서 결정적 중요성을 갖는다.

90년대 들어, 남북한의 역학 관계는 크게 변화되었다. 한때 북한체제는 한국에 비하여 정치, 경제, 군사 등 거의 모든 측면에서 우월하다는 神話를 갖고 있었다. 50~60년대 북한의 경제는 한국과의 경쟁에서 이미 승부가 판가름난 것으로 보일 정도로 순조롭게 성장하여, 남북의 격차는 벌어질 뿐으로 한국이 도저히 북한의 경제를 따라잡는 것은 불가능할 것이라는 생각이 국제 사회에 통용되던 시기도 있었다.<sup>1)</sup> 한편, 강력한 통제로 정치적 안정을 유지해온 북한 정권은 건국 이래 쿠데타와 소요로 점철되었던 한국에 비하여 정치적으로도 우위에 있었다고 볼 수 있다. 또한 병영 국가로서 가공할 만한 군사력을 건설한 북한은 군사적 측면에서 미국에 안보를 의존하고 있는 한국보다 훨씬 강력하다는 것이 일반적 평가였다. 이러한 상황에서 80년대 초까지만 해도, 적지 않은 제3세계 국가들과 소위 종속이론 학자들은 자급자족의 북한 정치·경제체제를 높이 평가하면서 발전 모델로 삼은 반면, 한국에 대해서는 종속 국가의 대표적 사례로서 혹평을 아끼지 않았던 것이다.

그러나 상황은 역전되어 한국전쟁 이래 북한이 유지하고 있던 한국에 대한 체제 면

에서의 우위라는 신화는 붕괴되었다. 한국이 70년대 초반 북한의 경제력을 추월한 이래, 1988년 서울올림픽은 남북한이 벌여온 체제 경쟁에서 한국이 완전히 승리했음을 알리는 상징적 사건이었다. 또한 1989년 베를린 장벽이 무너지자, 한국민들은 독일 통일에 고무되어 북한을 흡수하여 통일하는 소위 '독일식 통일'을 열망하게 된 반면, 북한은 총체적으로 실패한 사회주의의 전형으로 체제 생존을 적극적으로 모색하지 않으면 안될 입장에 처하였던 것이다. 90년대 초반 한국의 북방 외교는 북한의 동맹국인 구소련·중국과의 수교를 이루어냄으로써, 북한으로 하여금 한국과의 유엔 동시 가입과 기본합의서 조인을 여지없이 하는 성공을 거두었지만, 이어 북한은 남북 대화의 틀을 깨고 핵무기 개발을 지렛대로 하여 미국과의 제네바합의를 성사시킴으로써 미국, 일본 등 서방국들과의 관계 개선의 길을 열었던 것이다.

결국, 변화된 남북간의 역학 관계와 국제적 냉전 종결은 전통적인 한반도 긴장 구도의ダイナ미즘을 변화시켜 국제 냉전의 일환으로서의 한반도 긴장 구도를 남북한만의 긴장 구도로 변질시켰으며, 긴장의 본질도 북한의 대남 적화 통일 노선에서 흡수 통일 내

1) 神谷不二(1968. 6), "朝鮮半島と日本の安全", 「中央公論」, pp. 72~73.

지는 북한 붕괴 가능성에서 야기되는 것으로 변화하였다. 본고는 제네바합의 이후 부각된 한반도의 긴장 구도를 평가하고 그 과정에서 긴장 구도의 해소 방안으로서 현재의 한반도 휴전 상태를 여하히 항구적인 평화체제로 구축할 것인지의 문제와 한반도 긴장 해소의 실질적 문제인 북한 정세의 연착륙 문제에 초점을 두고 평가하기로 한다.

### 핵협상과 북미제네바합의

북한 외교의 반격은 1993년 3월의 NPT 탈퇴 선언을 계기로 시작되었다. 북한의 핵무기 개발이 본격화된 시점은 영변 지역에 독자적으로 원자로와 핵 재처리 시설을 건설하기 시작한 80년대 중반으로 볼 수 있다. 북한은 1985년 '핵확산금지조약'(NPT)에 가입했음에도 불구하고 오히려 조약의 의무 사항인 핵시설에 대한 공개 및 사찰을 거부하면서 핵무기 개발을 위한 비밀 핵시설의 건설을 강행하였다. 북한의 핵무기 개발은 북한을 둘러싼 안보 환경을 반영하면서 그 절박성을 더해갔다. 핵무기 개발은 궁지에 처한 북한 정권으로서 체제 유지 및 흡수 통일의 방지를 위한 정치적·심리적 안정판이 될 수 있었다. 특히, 90년대 들어 북한의 핵개발에 대한 국제 사회의 압력이 높아지는

가운데, 북한은 점점 핵무기 개발 강행과 포기를 둘러싼 자신의 정책이 체제 유지의 유일한 효과적 지렛대라는 점을 인식하기 시작했다.

북한은 IAEA가 북한의 핵무기 개발의 중대한 근거를 포착하여 특별 사찰을 요구하게 되자 1993년 3월 IAEA 사찰의 법적 근거가 되는 NPT로부터 탈퇴를 선언하고, 핵문제의 종국적 해결의 전제 조건으로 미국과의 직접 협상을 요구하기에 이른다. 북한 외교부는 1993년 3월 29일 핵문제 해결을 위해 “조미 양국이 상호 신뢰 속에 평등과 호혜의 원칙에 입각하여 협상을 실현시켜야 한다”라며 북미 협상을 요구하였다.

한국 정부는 북한의 핵무기 개발 저지라는 사활적 이익을 평화적 방법으로 해결하기 위해 한반도 문제에 있어서 ‘당사자 해결’이라는 원칙에도 불구하고 핵문제에 한하여 북미 직접 협상을 인정하는 자세를 취하였다. 그러나 비록 한국 정부는 북미 협상과 병행하여 북한과의 직접 대화를 모색하였지만, 북미회담을 수용한 것은 협상의 주도권이 사실상 한국으로부터 미국으로 넘어가게 되는 것을 의미하는 것으로, 과거 미국과의 협상을 통해 확보해낸 한반도 문제의 남북 당사자 해결 원칙의 일각이 무너지는 계기가 되었다.

1993년 6월 첫 고위급회담이 뉴욕에서 개최된 이래, 미국과 북한은 1994년 10월 21일 제네바에서 '기본합의문' (Agreed Framework)에 합의함으로써 북한의 NPT 탈퇴 선언 이래 19 개월에 걸친 오랜 핵협상에 일단락을 지은 바 있다. 비록 한국과 긴밀히 협의했다고는 하지만 한미간에 양해된 사항을 넘어서, 미국은 과거 핵문제 해결을 사실상 향후 과제로 남겨둔 채 핵동결을 얻는 대신, 북미 관계 개선, 에너지 문제 해결 등을 담은 제네바포괄합의를 북한과 합의하기에 이른다. 일단 제네바합의 직전에 남북정상회담제의와 김일성 사망으로 제네바합의에 따른 충격이 많이 회석되었지만, 한미간의 갈등의 씨앗이 되었다.

결국, 북한은 국제 사회를 대상으로 아슬아슬한 핵계임을 벌려 IAEA와 한국이라는 당사자를 배제한 채, 미국과의 협상으로 냉전 이후 시대에 있어서 체제를 유지할 수 있는 일정의 틀을 마련하는 데 일단 성공하였다. 1994년 10월의 제네바합의는 북한의 대외 정책에 있어서 작지 않은 승리였다고 볼 수 있을 것이다. 제네바합의는 북한이 경수로, 중유, 대미 관계 개선이라는 정치·경제적 보상을 받는 대신에, 경수로 건설의 진척에 따라 플루토늄 생산 능력의 포기과 IAEA 핵안전조치협정을 하기로 한 일종의 거래이다.

북한은 핵협상 과정에서 오랜 숙원이었던 미국과의 직접 협상의 길을 마련하였으며, 더욱이 한국이라는 버거운 상대를 배제할 수 있는 선례를 만들었던 것이다. 제네바합의에서 북한은 미국, 일본 등과의 직접 대화를 확보할 수 있게 됨으로써, 한국이 상당한 노력을 통해 구축한 「남북기본합의서」에 입각한 한반도 문제의 남북 당사자 해결 구도로부터 벗어날 수 있는 전기를 마련하였던 것이다. 그러나 제네바합의에 있어서의 가장 큰 수확은 체제 생존을 위한 틀을 마련했다는 데 있을 것이다.

북미제네바합의는 한반도 냉전 구도에 혁명적인 전환을 불가피하게 하였다. 결국, 제네바합의에 따라 미국과 북한 사이의 관계 개선 프로세스가 시작되고 양자간의 적대 관계가 종식되어감에 따라, 한반도의 국제적 냉전은 사실상 종식되고 남북한만의 대립 구도만이 존재하는 상황이 초래되었던 것이다. 또한 제네바합의에서 북한에 대해 1,000 MW 경수로 2 기를 공급하기로 됨에 따라, 60억 달러 가까이 드는 이 사업을 진행시키기 위하여, 한·미·일이 주축이 된 국제 컨소시엄인 '한반도에너지개발기구' (KEDO)가 구성되었으며, 대북 경수로 문제를 둘러싼 한·미·일의 협력은 이후 대북한 정책을 둘러싼 한미일공조체제의 전형이 되었다.

즉, 한미일공조체제의 전형은 북한과 직접 협상 채널을 갖는 미국이 북한과의 협상을 통해 합의를 이끌어내고, 이 합의를 이행하는 과정에서 한국과 일본이 재정적으로 뒷받침하는 체제라고 볼 수 있다. 물론, 미국은 한·일과 긴밀한 협의를 통해 북한과의 협상을 진행한다는 입장이지만, 한·일이 북한과의 채널이 없는 상황에서 결과적으로는 북한과의 협상에서 미국 자신의 이익을 충분히 반영한 합의를 이끌어내고, 이를 한·일이 따르는 형태가 되고 있다. 한·미·일이 추구하고 있는 북한 정세의 연착륙 정책은 북한에 대한 대규모 지원을 위한 재정 자원의 확보에 많은 부분 달려있는 상황이다. 그러나 재정 부담의 대부분을 맡아야 하는 한국과 일본은 소외되어 있는 반면, 미국이 대북 정책을 주도하고 있는 실정이다.

#### 4者회담과 항구적 평화체제의 모색

1953년 한국전쟁이 정전된 이래, 한국전쟁 처리를 위해 이듬해인 1954년 제네바평화회의가 개최된 바 있었다. 그러나 양측의 입장이 팽팽히 맞서는 가운데 제네바회담은 결렬되고 말았다. 이후 45년 이상 한반도는 기술적으로는 휴전 상태로 전쟁이 종결된 것이 아니었으며, 그 결과 휴전선을 둘러싼 적지

않은 충돌로 군사적 긴장 상태가 지속되었던 것이다. 따라서 한반도의 휴전 상황을 항구적인 평화체제로 전환하는 일은 한반도 평화 문제에 있어서 핵심적 사항의 하나인 셈이다.

제네바합의 직후, 북한 외교는 제네바합의에서 마련된 생존의 틀을 구체화하기 위하여 대미 및 대일 관계 개선에 주력할 것으로 예측되었다. 그러나 김일성 주석의 급작스런 사망 이후 김정일의 공식 승계가 지연되는 가운데, 북한은 대미 관계 개선 등 생존의 틀을 구체화하기 보다는 대미평화협정 체결을 요구하고 나섰다. 대미 관계 개선의 첩경인 상호연락사무소 설치가 오히려 북한측 사정으로 미루어지는 가운데, 북한은 한국을 철저히 배제한 채 미국이 받아들이기 힘든 평화협정 체결 등 정치·군사 문제에만 치중하는 양상을 보였다. 북한은 미국과 정치·군사 문제가 해결되면, '뺑'을 비롯한 모든 문제가 풀린다는 도그마에 빠진 듯 하였다.

북한은 미국에 대해 판문점 군사정전위원회를 대신할 한반도의 새로운 평화체제 수립을 요구하면서, 자신과 중국의 정전위 대표를 철수시키는 등 군사정전위를 무력화하는 행동을 통해 한반도의 긴장 상황을 일부러 조성한 바 있었다. 북한 외교부는 1994년 4월 미국과의 핵협상에서 쟁점이 되고 있던 원자로 연료봉의 일방적 인출을 발표한 직후

자신의 군사정전위 대표를 판문점으로부터 철수시키는 한편, 미국에 대하여 정전협정을 평화협정으로 대체하고 현 군사정전기구를 대신하는 '새로운 평화체계 수립'을 제의한 바 있다. 북한이 주장하는 새로운 평화보장 체계가 무엇을 의미하는지 불명확하지만, 미국에 대한 제안이며 북미평화협정 체결과 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다.

제네바합의 직후 북한의 대미평화협정 공세는 강화되었다. 북한에 불시착한 미군 헬기 승무원 송환을 위해, 북한을 방문한 미국의 하버드 국무부 부차관보는 1994년 12월 북한 당국과의 양해문을 통해 "한반도의 평화와 안전을 위협하는 사건을 막기 위해 적절한 형태의 군사적 접촉을 유지"하기로 합의하였다.<sup>2)</sup> 이는 군정위가 무력화된 상황에서 이를 대체하는 북미 군사 채널이 필요하다는 점을 미국이 인정하는 것으로, 한국측의 반발을 불러일으키기도 하였다.

북한 외교부는 1996년 2월 평화협정의 중간 단계로서 비무장지대의 관리, 돌발 사건 발생시 해결 방안, 군사공동기구 구성 등을 포함하는 북미잠정협정 체결을 요구하면서 이에 불응할 경우 모종의 조치를 취할 것임을 위협하였다. 그리고 북한은 1996년 4월

비무장지대 불인정을 선언하면서 판문점 공동 경비 구역에 중무장한 병력을 진입시킴으로써 한반도의 군사적 긴장 상황을 조성하기에 이른다.

한국 정부는 한반도 평화 문제에 있어서 1992년 남북한간에 마련된 「기본합의서」에 따른 남북 당사자 해결이라는 기본 전제에도 불구하고, 제네바합의 이후 북미 관계 개선의 추진과 함께 북한이 남북 대화를 철저히 거부하고 대미 평화 협상을 주장하고 있는 현실을 고려하여, 한반도의 휴전 상태를 향구적인 평화체제로 전환시키기 위한 새로운 틀을 모색하게 된다. 한국 정부는 미국과의 협의를 통해 남북한과 한국전쟁에 직간접적 책임이 있는 미국과 중국이 참여하는 소위 '4측회담' 방식을 추진하여, 1996년 4월 제주도에서 열린 한미정상회담에서 4측회담을 북한과 중국에 공식적으로 제의하였던 것이다. 이와 함께 한국은 북미 접촉을 남북 대화 재개에 연계하던 정책에서 벗어나, 미사일 통제 문제, 미군 실종자(MIA) 문제 등과 같은 현안 문제에 대하여 북미간의 직접 접촉을 용인하는 조치를 취하였다.

경제적 어려움이 가중되는 상황에서, 북한은 1997년 3월 식량 지원과 미국과의 준고

2) 「동아일보」(1994. 12.31).

위급회담 개최를 담보로 하여 한국과 미국에 의한 '4者회담설명회'에 응하였으며, 대규모 식량 지원, 경제 제재 완화 등이 선행될 경우 4者회담을 수락할 수 있음을 밝히게 된다. 국제 기구를 통한 한·미·일의 간접적 식량 지원이 이루어지는 가운데, 1954년 한국전쟁 처리를 둘러싼 제네바회의가 결렬된 이래 43년만인 1997년 12월 제네바에서 한국전쟁의 실질적 당사자들인 남북한과 미국·중국이 참가한 4者회담이 개최되었다. 이 회의에서 한국과 미국이 한반도평화체제 구축과 긴장 완화를 주 의제로 하려는 반면, 북한은 대미 평화협정 체결 및 주한 미군 철수라는 기존 입장을 견지하였다. 한편, 중국은 신중한 입장을 견지하면서 한반도의 평화체제 구축에 있어서 건설적 역할을 수행할 것임을 표방하였다.

북한의 대미평화협정 주장은 본래 1973년 베트남전쟁 종결에 따르는 미국과 북베트남 사이의 '파리평화협정'을 본따, 대미평화협정을 통하여 주한 미군을 철수시키고 한국을 고립시켜 적화 통일 달성하려는 소위 '남조선 해방 노선'과 깊은 관련이 있다고 볼 수 있다.<sup>3)</sup> 그러나 북한이 처한 현실을 감안할 때, 북한 정권이 대미평화협정을 통해 적화

통일이 가능하다고 생각할지는 의문이다. 남북간의 국력 격차가 놀이킬 수 없는 수준으로 확대되고 심각한 경제난이 심화되는 상황에서, 역설적이지만 북한 정권의 안전을 보장해줄 수 있는 존재는 미국밖에 없는 실정이다. 북한의 입장에서 미국은 흡수 통일을 꾀하는 한국을 통제하여 안전 보장을 제공할 수 있고, 일본, 한국 등의 경험을 유도하여 경제 재건을 위한 발판이 될 수 있는 존재이다. 따라서 북한은 한국을 견제하여 자신의 존립을 보장받기 위해 대미 관계 개선을 통해 미국을 남북 관계에 있어서 중립적 仲裁者化(honest broker)하는 데 관심이 있을 것이며, 주한 미군의 철수보다는 중립적 존재로서 한반도에 남는 것을 바랄 수 있다. 결국, 북한의 대미평화협정 체결 주장은 대남 적화보다는 이러한 목표들을 달성하기 위한 수단으로 미국과의 협상에서 활용되어갈 것으로 보인다.

그렇다고 해서 북한 정권이 적화 통일을 포기하는 것은 아니다. 북한 정권은 세계 최장기 독재 정권으로서 주민의 지지를 동원하는 체제의 정통성을 소위 '남조선 해방'에 두고 있다고 볼 수 있다. 북한 정권은 국내 정치적 필요성에 따라 부단히 남조선 해방을

3) 북한은 한국전쟁 휴전 이래 1974년 이전까지 「남북평화협정」 체결을 주장해온 바 있다.

추구하고 있음을 주민들에게 주지시킬 필요가 있다. 이러한 맥락에서 북한 정권이 대미 평화협정 체결을 추진하여 한반도의 정통성이 자신에게 있으며 남조선 해방을 달성하기 위해 노력하고 있다는 점은 체제 유지 차원에서 매우 중요한 요소인 셈이다.

비록 북한이 대미평화협정을 주장하고 있는 하지만, 한반도의 평화체제 전환 문제는 본질적으로 남북간의 적대적인 대결 구도를 해소하는 문제이기 때문에, 궁극적으로 이 문제에 대한 남북간의 담판없이 불가능한 일일 것이다. 따라서 4者회담의 틀 안에서 한반도평화체제 전환 문제를 다룬다고 하더라도 궁극적으로는 남북간의 담판과 미·중의 보장이라는 '2+2' 방식이 될 수밖에 없으며, 향후 한반도의 평화체제를 공고히 하는 의미에서 일본과 러시아가 참여하는 '2+4' 방식으로 보완될 수 있을 것이다.

### 북한 정세의 연착륙 모색

제네바합의 이후 북한이 취한 일련의 강경 노선의 이면에는 북한 정권 나름대로 김일성 사망으로 초래된 불안감, 최장기 독재 정권으로서의 조직 피로, 체제 피로에 인한

심각한 경제난과 사회 불안 그리고 수해로 인한 식량난에 직면하여 사회의 동요를 막고 단속하기 위한 교육지책이 존재한다고 본다. 제네바합의 이후 북한 상황은 호전될 기미도 없이 극도로 악화되었다. 침체 상태에 있던 북한 경제는 1990년 들어 7년간 연속하여 마이너스 경제 성장을 기록하였으며, 다소 과장된 측면이 있어 보이지만, 북한측도 최근 자신의 1995년도 총GNP가 52억 달러로 1989년 177억 달러에 비하여 1/3 이상 줄었다고 발표한 바 있다.<sup>4)</sup> 더욱이 북한의 공장 가동률은 25% 수준인 것으로 알려지고 있다. 1997년 현재 북한 경제는 동구권의 붕괴 시보다도 훨씬 악화된 상황으로 이미 파산 상태에 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

설상가상으로 2년 연속의 대홍수는 이미 만성적인 부족 상태에 있던 식량 사정을 더욱 악화시켜 1997년 약 300만 톤 수확에 그쳐 최소 필요량에서 약 150만 톤이 부족한 상황으로 일부 지역에서 기아 상황이 보고되고 있을 정도이다. 1996년 및 1997년의 경우, 한국, 일본, 중국 및 국제 기구의 식량 지원으로 일단 고비는 넘겼지만, 북한의 식량 부족은 구조적 문제로 북한의 농업체제에 있어서 획기적인 개혁이 없는 한 향후 지속될

4) 「동아일보」(1997. 6.24).



수밖에 없을 것으로 보인다.

북한이 심각한 경제 위기에 처하였다는 점에 대해서는 이론의 여지가 없으나, 정치적 위기 상황이나에 관해서는 여전히 의견이 엇갈리고 있다. 분명한 것은 경제적 위기는 필연적으로 정치적 위기로 진화된다는 점이다. 북한의 심각한 식량 사정은 주민 통제에 있어서 매우 중요한 두 메커니즘 즉, 배급제도와 주민 이동 통제의 기능 상실을 여지없게 하고 있다. 배급제도가 무너지고 이에 따라 식량을 구하기 위한 굶주린 주민들의 이동을 정부가 방임할 수밖에 없게 됨으로써, 중앙정부의 對주민 통제력은 현저히 이완되어 있는 형편이다. 이와 관련, 탈북자가 증가하고 있으며, 중조 국경에서 북한 탈출자를 목격하는 것은 어려운 일이 아니다. 비록 중국 및 북한 당국의 국경 지역 경비 강화로 대량 탈북 사태로까지는 비화되고 있지 않지만, 경비 강화에도 불구하고 탈북자 수가 꾸준히 증가되고 있음은 주목할 만하다. 남한으로의 탈출도 급증하여 80년대를 통틀어 49명에 불과하던 것이 1996년 한 해에만 50명에 달하였으며, 1997년 들어 남한으로의 탈출자 수가 급증하여 1997년 5월 말까지 46명에 달하여 1997년중 100명을 넘었을 것이 확실시된다. 구동북 붕괴가 주민 탈출을 계기로 일어났던 만큼, 북한 정권으로서는

중대한 문제가 아닐 수 없을 것이다.

또한 과거에 없었던 황장엽 당서기, 장승길 이집트 대사 등 고위층의 방명이 이어지면서, 북한 권력층도 상당히 동요되고 있다고 볼 수 있다. 김일성 사후 3년 3개월만인 1997년 10월 김정일이 당 총서기직에 공식 승계하였지만, 국가 예산이나 각종 시책이 제도와 법률에 관계없이 결정되는 등 현재 북한의 정치체제는 일종의 계엄령과 같은 군에 의존한 비상위기관리체제라 할 수 있을 것이다. 북한의 상황이 극도로 악화된 것은 근본적으로 사회주의체제(주체체제)와 장기 독재 정권으로서의 조직·체제 피로 등 구조적 모순에 기인한 것으로 볼 수 있다. 이러한 상황에서 체제의 발본적인 구조적 개혁만이 유일한 처방전일 것이다. 그러나 근본적인 개혁은 현 북한 정권에게는 차명적이 될 수 있다는 점에서, 그 전망이 매우 불투명한 현실이다. 김일성 사후, 지난 3년간 김정일은 체제의 개혁을 위한 어떠한 비전도 제시하지 못한 채 과거의 틀만을 강조해왔다. '神政體制'에 비유될 수 있는 북한체제의 특수성은 경제·사회 전반적으로 구사회주의 국가들이 붕괴했던 상황보다도 훨씬 악화된 상황임에도 불구하고 체제를 지탱해주는 이유가 되고 있지만, 이는 북한체제가 여타 사회주의권에 비해 내구력이 있다는 것을 의미하는 것에

불과할 뿐으로, 근본적 개혁이 없는 상황에서 단순히 중국적 파국 시점을 연장하고 있는 것에 불과하다.<sup>5)</sup> 향후 북한체제를 지탱해주는 가장 핵심적인 요소는 북한체제의 내구성이라 대외 지원 여부에 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 사실, 심각한 경제 식량난 하에서 파국 상황을 막으면서 북한체제를 지탱하고 있는 것은 외부로부터의 지원인지도 모른다.

향후 한반도 긴장 구도의 본질은 북한의 대남 혁명 노선에 의한 남북한간의 적대적 대립으로부터 북한의 붕괴 가능성에서 비롯되는 불안정으로 변화되어갈 것으로 보인다. 북한이 경제 식량난의 결과로서 극도의 사회 혼란에 처할 경우, 북한 지도부는 이를 극복하기 위한 방편으로 자포자기의 심정에서 전쟁을 도발할 가능성을 배제할 수 없다. 더욱이 중국과 북한 사이의 특수한 관계를 고려할 때, 북한의 지도부가 붕괴 위기에 처하여 질서 회복 차원에서 중국의 지원을 요구할 경우, 중국은 북한의 이러한 요청을 거절하기 어려운 상황이다.<sup>6)</sup> 중국이 북한의 붕괴 사태를 막고 질서를 회복시키기 위하여 군사력을 투입하여 직접 개입하는 사태는 한·중간의 마찰은 물론 미국, 일본, 러시아 등의 반작용

을 불러일으켜 지역 분쟁의 가능성도 내포하고 있다. 따라서 북한 정세를 연착륙(soft landing)시키는 것은 한국은 물론 주변국 모두에게 이익이 되고 있다고 볼 수 있다.

이러한 인식을 바탕으로, 한·미·일 3국은 북한 핵문제를 계기로 시작된 한·미·일간의 정책협의회와 함께 정상들의 빈번한 접촉을 통해 북한 문제에 대한 대처 방안을 적극적으로 조율하는 과정을 강화하게 되었다. 연착륙 정책은 현 상황에서 한국의 안전은 물론 동북아의 안정과 평화에 심각한 파장을 미칠 수 있는 북한체제의 붕괴 사태를 사전에 방지하고, 실제 내부 붕괴든 외부 폭발이든 붕괴 사태가 발생했을 경우 그 파장을 최소화할 수 있는 현실적으로 가능한 유일한 대안이라고 판단된다. 한·미·일은 북한과의 제네바합의를 계기로 북미 접촉과 3국간의 정책 협의를 통해 북한 정세의 연착륙을 위한 틀을 마련한 바 있다. 미국이 주도하여 마련한 이 틀은 제네바합의를 기본으로 북한이 한반도 군사적 긴장 완화, 핵무기, 미사일, 테러 문제 등을 해결해가는 과정에서 미일과의 관계 개선과 함께 식량 지원, 경험 제공, 에너지 문제 해결을 가능하게 해줌으로써 체제의 연착륙을 유도하도록 하는 것으로 적지 않은 비용을

5) 神政體制와 관련한 북한에 대한 평가는 鏞木昌之(1992), 「北朝鮮: 社會主義傳統共鳴」, 東京大出版 참조.

6) 중국은 사회주의체제인 북한체제가 유지되는 것이 중요한 한반도 이익으로 보고 있다.

필요로 하는 것이다. 일단 이를 위한 최소한의 지원만을 두고 생각할 경우에도 향후 상당 기간 매년 11억~14억 달러가 소요될 것이다. 우선 북한의 식량 문제가 구조적 문제인 상황에서, 매년 150만 톤 규모의 지원이 상당 기간 제기될 것이다. 150만 톤의 대북 식량 지원을 위해서는 약 3억~5억 달러가 필요하다. 또한 대북 경수로 지원 사업과 관련, 향후 10년 가까이 매년 7억~8억 달러가 소요되며, 중유 지원 등으로 1억 달러가 추가로 필요할 것으로 판단된다. 그러나 현상 유지를 넘는 북한체제의 진정한 연착륙을 목표로 한 지원 규모는 11억~14억 달러 수준을 훨씬 상회할 것으로 보인다. 최근 북한체제의 유지 내지는 연장이 조속한 붕괴보다도 훨씬 많은 비용이 든다는 지적도 있지만,<sup>7)</sup> 북한체제의 조속한 붕괴를 유도하는 정책은 전쟁과 폭력 사태를 동반할 수 있는 등 상당한 리스크를 수반한다.

결국 한·미·일이 추구하고 있는 북한 정세의 연착륙 정책은 북한에 대한 대규모 지원을 위한 재정 자원의 확보에 많은 부분 달려있는 상황이다. 그러나 1997년 말에 닥친 한국의 금융 위기로, 경수로·식량 지원의 대부분의 자금을 맡아야 하는 한국의 재

정 상황이 극도로 악화되어 대북 연착륙 정책 전반에 악영향을 주지 않을까 우려된다.

## 맺음말

한반도의 긴장 구도는 본래 국제 냉전의 산물이었다. 그러나 90년대 들어 베를린 장벽의 붕괴에서 상징되는 국제 냉전의 종결과 함께, 한국의 북방 외교는 북한의 동맹국인 구소련·중국과의 수교를 이루어냈으며, 그 결과 북한은 한국과의 유엔 동시 가입과 「남북기본합의서」를 받아들일 수밖에 없었다. 이후 북한은 핵무기 개발을 협상카드로 하여 남북 대화의 틀을 깨고 미국과의 직접 협상 채널을 확보함과 동시에 미국·일본과의 관계 개선의 길을 확보하였던 것이다. 결국, 이러한 상황의 변화는 전통적인 한반도 긴장구도의 다이내미즘(dynamism)을 변화시켜 국제 냉전의 일환으로서의 긴장 구도를 남북한만의 대립 구도로 변질시키고 있다.

한편, 90년대 들어 북한은 사회주의 경제권의 붕괴와 함께 경직된 사회주의체제의 구조적 모순과 장기 독재 정권으로서의 체제 피로로 성장의 한계에 도달하여 마이너스 성장을 지속하는 가운데, 남북한 국력의 차이

7) Nicholas Eberstadt(March/April 1997), "Hastening Korean Reunification," *Foreign Affairs*, vol.76, no.2, pp. 77~93.

는 더 이상 돌이킬 수 없을 정도로 확대되었다. 이에 따라 반세기 가까이 추진해온 '남조선 적화 통일'의 실현이 불가능해졌지만, 북한 정권은 체제 방어적 성격에서 대남 강경 노선을 취하고 미국과의 직거래에 전력을 기울이고 있는 형편이다. 남북한 대립 구도의 본질도 북한의 대남 혁명 노선에 따른 남북의 적대적 대치 상황으로부터 북한 정세의 심각성에서 비롯되는 불안정으로 전환되고 있다.

한반도 긴장 구도를 해소하는 길은 두 가지 차원에서 논하여질 수 있을 것이다. 하나는 제도적 측면에서 현재의 한반도 휴전 상태를 여하히 항구적인 평화체제로 전환시키느냐의 문제이다. 1954년 휴전 상태인 한국전쟁 처리를 위해 열린 제네바평화회의가 결렬된 이래, 45년 이상 한반도는 기술적으로는 휴전 상태로 전쟁이 종결되지 않은 채, 남북간의 군사적 긴장 상태가 지속되고 있다. 따라서 한반도의 휴전 상황을 항구적인 평화체제로 전환하는 일은 한반도 평화 문제에 있어서 핵심적 사항이다. 한반도의 평화체제 전환 문제는 국제 냉전이 종결된 현재 본질적으로 남북간의 적대적인 대결 구도를 해소하는 문제이기 때문에 남북간의 담판없이 불가능한 일이다. 이 문제와 관련, 북한은 대미평화협정을 주장하고 있고 현재 4者회담이

진행 중이지만, 궁극적으로는 남북간의 담판과 주변국들이 보장하는 방식이 될 수밖에 없을 것이다. 그러나 북한은 심각한 체제 위기 상황 하에서 한국과의 직접 협상을 꺼려하고 가능하면 미국을 중간에 두어 한국을 견제하려는 의도를 갖고 있다고 볼 수 있다. 따라서 한반도의 평화체제 전환 문제는 미국 등 주변국들의 영향력이 매우 중요한 변수가 될 것이다.

또 하나는 실질적 측면에서의 해소 방안으로 궁극적으로는 여하히 남북 공존을 통해 평화 통일을 이룩하느냐이지만, 우선적으로 고려해야 할 것은 현재 남북 대립의 본질이 되고 있는 위기의 북한 정세를 여하히 연착륙시킬 것이냐일 것이다. 심각한 경제 식량난의 결과로 북한 정세가 극도의 혼란에 처하게 될 경우, 한반도의 안전은 물론 동아시아의 안전에도 심각한 영향을 미칠 것이다. 북한체제의 붕괴 사태는 구동독에서와 같이 평화적으로 진행되기 보다는 폭력과 혼란을 수반할 가능성이 높으며, 설령 평화적으로 진행되어 남북 통일이 가능하게 된다고 하더라도 천문학적인 통일 비용은 한국에게는 엄청난 부담이 될 것이다. 북한 정세의 연착륙을 모색하는 일은 한반도 긴장 구도의 해소에 있어서 출발점이 될 것이다. **국**

# 〈漫評〉 40



“간절한 목소리 메아리가 되어 돌아오라”