

한반도 냉전 구조 해체의 5대 과제

김달중 / 세종연구소 소장

평화와 대립의 길목에 선 한반도

O T 리는 반목과 대립으로 얼룩진 20세기의 끝자락에서 다가오는 세기가 평화와 공영의 시대가 되기를 기원하고 있다. 이러한 소망은 분단과 갈등의 시대를 종식시키지 못하고 있는 우리 민족의 처지에서 더욱 절실하다. 사실 그동안 많은 사람들이 탈냉전의 세계사적 추세가 분단의 역사에 종지부를 찍고 화해와 통일로 나아갈 새로운 기회를 제공할 것이라고 믿어왔다. 그러나 남과 북이 냉전의 계곡에서 벗어나지 못한 채 적대적 대결을 지속하고 있는 오늘의 현실은, 이러한 믿음과 현실 사이에 아직 커다란 괴리가 있음을 극명하게 보여주고 있다.

90년대 한반도에서 평화를 향한 위기와 기회가 교차한 적이 한 두 번이 아니었지만, 특히 올해 한반도는 평화와 대립 가운데 하나를 분명하게 선택해야 할 갈림길에 서 있는 것으로 보인다. 이미 한반도 위기설의 근원이었던 '금창리 지하 시설'에 대한 미국의 현장 조사가 이루어지고, 북한 핵·미사일 문제를 비롯한 '북한 문제'의 해법을 다룬 페리보고서의 작성을 위해 관계국들간에 분주

한 협의가 있었으며, 급기야 페리 대북조정관의 북한 방문도 이루어졌다. 금창리 현장 조사의 결과와 페리보고서에 대한 북한의 반응은 향후 한반도 정세를 규정하는 가장 중요한 가늠자가 될 것이다.

코소보 사태로 빚어진 미중·미러간의 갈등 역시 한반도 정세에 어떤 형태로든 영향을 미칠 것이다. 다행히 중국이나 러시아의 대북 전략 기조가 포용 정책과 친화성을 가지고 있기 때문에, 현재로서는 부정적인 영향이 크지 않겠지만 미국과 중러간의 갈등이 한반도 평화 문제와 뒤엉키지 않도록 정교하게 분리시키는 노력은 여전히 우리의 몫으로 남아있다.

한편, 한반도 평화를 향한 노력을 한꺼번에 물거품으로 돌려놓을 수 있는 악재도 도처에 널려있다. 그 가운데서도 북한의 추가 미사일 실험 발사나 대남 도발은 가장 위험한 장애물이다. 먼저 북한이 추가 미사일 실험 발사를 강행한다면 미일의 대북 불신은 극도에 달할 것이며, 이는 기존의 포용 정책을 뿌리부터 흔들어 놓을 가능성이 높다. 물론 이러한 상황은 북한 봉쇄를 초래해서 북한체제를 심각한 위기로 몰아갈 것이다. 따

라서 북한이 이러한 카드를 쉽게 선제적으로 사용하지는 못하리라고 본다. 그러나 거울 영상(mirror image)에 기초한 냉전적 적대 관계의 잔영이 짙게 남아있는 북미·북일 관계를 감안할 때 방심할 수 없는 일이다.

작년처럼 북한이 잠수정 침투와 같은 대남 도발을 감행해도 한반도 평화는 중대한 타격을 받을 것이다. 물론 이 경우 침투하는 잠수정을 일거에 격침시키거나 나포한다면 그 여파는 어느 정도 관리 가능하겠지만, 그렇지 못할 경우 대북 포용 정책은 심각한 도전을 받을 것으로 예상된다. 결국 이 문제는 북한이 평화를 택할 때 얻는 이익과 도발을 통해서 치르는 대가의 차이가 얼마나 큰 것인지를 사전에 분명하게 인식시키는 것 외에 당장에 별다른 대책이 없어 보인다. 다만, 사태 발생시 상대를 격퇴하거나 나포할 수 있는 충분한 안보 태세를 꾸준히 확립해가는 것이 중요하다.

한반도 냉전 구조의 해체와 포괄적 접근

평화와 대립의 기로에 선 한반도의 운명은 결국 행위 주체들이 움직이는 방향에 따라서 결정될 것이다. 그런데 이 갈림길에서 김대중 정부는 선도적으로 평화를 획득하기 위한 방안으로 한반도 냉전 구조의 해체를 제창하고 그 실현 방법으로 포괄적 접근을 내놓았다. 아울러 5월 초에는 냉전 구조 해체

의 전략적 지표로서 김대중 대통령이 직접 한반도 평화 정착을 위한 5대 과제를 제시하였다.

한반도 냉전 구조는 1945년 해방 이후 진영간의 적대적 대결 상태가 지속되면서 남북한과 주변 4강 관계가 뒤얽혀서 만들어졌다. 현재 하나의 공고한 틀처럼 보이는 이 냉전 구조는 내용적으로 연결되어 있는 서로 다른 네 개의 층위로 나뉘어져 있다. 남북한과 주변 4강이 교차하는 가장 큰 틀의 냉전 구조와 남북 관계라는 냉전의 띠, 그리고 남북한 내부 사회가 그것이다. 그런데 이 냉전 구조 내에서 행위자들은 이데올로기와 정치·군사적 대립을 하고 있으며, 행위자간에는 적대성, 상호 불신, 동맹성, 배제성 등이 주요한 문화로 자리잡고 있다. 오늘날 북한의 핵·미사일 개발, 북미 수교, 북일 수교 등 북한을 둘러싸고 발생하고 있는 다양한 '국제적 갈등과 쟁점'이 모두 이 냉전 구조를 밑바탕에 깔고 있다.

따라서 우리가 한반도 냉전 구조를 해체한다는 것은 행위 주체들간의 적대성과 불신을 해소하여 평화 관계를 형성하자는 것이다. 이렇게 해서 냉전 구조가 해체된다면 그것은 곧 한반도에 평화가 정착되었음을 의미한다. 여기서 평화 정착의 지표는 김대중 대통령이 제시한 5대 과제, 즉 남북 화해와 협력 구축, 미일의 대북 관계 개선, 북한의 개방 환경 조성, 군비 통제의 실현, 현 정전체

제의 남북한간 평화체제로의 전환 등이 될 것이다.

그런데 여기서 한반도 냉전 구조 해체를 위한 구체적인 방법론이 포괄적 접근이다. 포괄적 접근은 군사·정치·외교·경제 문제를 포괄적으로 고려하면서 문제 해결에 접근하는 전략으로 이해되고 있다. 현재 북한과 관련해서 발생하는 현안 이슈들을 보면, 갈등 주체간의 대립이 비대칭적 목적을 지니고 있다는 특징을 보이고 있다. 예컨대, 미국은 핵과 미사일 등 북한의 대량 살상 무기 개발을 불용하겠다는 입장을 분명히 하고 있는데 비해서, 북한은 이에 대칭적으로 맞서는 것이 아니라 체제 유지가 보장된다면 경제적 보상을 전제로 한 협상이 가능하다는 입장을 보이고 있다. 이는 같은 쟁점에 대해서 갈등 주체들이 얻고자 하는 목표물이 다를 수 있다는 것을 의미하며, 그만큼 문제 해결의 전망이 비관적이지만은 않다는 것을 시사한다. 다만, 이 경우 현안 이슈들을 단일 분야로 국한시켜서 풀기 어렵기 때문에, 서로의 요구를 광역적으로 고려하여 교환할 필요가 제기되고 있다. 따라서 문제를 개별 쟁점별로 풀 것이 아니라 전체를 종합적으로 사고하는 포괄적 접근이 필요한 것이다.

한편, 포괄적 접근을 통한 대북 협상을 위해 제시되고 있는 것이 일괄 타결이다. 일괄 타결은 포괄적 접근에 기초해서 관련 갈등 국가들이 '북한에게 원하는 것'과 '북한이

국제 사회에 원하는 필요 사항'들을 일괄적으로 묶어서 맞교환함으로써 해결하고자 하는 방식이다. 이렇게 볼 때, 일괄 타결의 완전한 이행은 한반도 냉전 구조의 기본적인 해체를 의미하며, 그것은 곧 평화 정착의 실현을 의미한다.

그런데 여기서 중요한 것은 일괄 타결의 기본 항목이다. 이 경우 북한이 원하는 것은 체제 유지 보장, 외교적 고립 탈피(즉, 미일과 수교), 경제난 극복(즉, 경제 지원과 협력) 등이 될 것이고, 미국은 핵동결·미사일 문제 해결을, 일본은 미사일 실험 발사 금지를, 남한은 군비 통제와 남북간 평화의 제도화를 바랄 것이다. 이렇듯 서로 원하는 바를 하나의 꾸러미로 만들어 교환하는 방식이 일괄 타결이다. 김대중 대통령이 한반도 평화 정착을 위한 5대 과제로 제시한 내용들이 바로 이 일괄 타결의 핵심적인 교환 꾸러미들이라고 할 수 있다.

이처럼 한반도 냉전 구조 해체와 포괄적 접근, 한반도 평화 정착을 위한 5대 과제, 일괄 타결은 하나의 일관된 전략 틀 내에 유기적으로 배열되어 있다. 그리고 이 전략 틀의 밑바탕에는 대북 포용 정책이 깔려 있다. 강력한 안보 태세를 바탕으로 북한과 화해 협력 관계를 실현하기 위해 추진되는 포용 정책은 분단 상태를 안정적으로 관리하고 나아가 평화 정착을 실현하여 통일로 나아가겠다는 이중적인 과제를 수행하고 있다. 이 정책

은 지난 1년간 갖은 시련 속에서 정부가 일관되게 지켜나감으로써 국제 사회에서 폭넓은 공감대를 확보했으며, 국내에서도 나름대로 정착 단계에 와 있는 것으로 판단된다. 북한도 공개적으로는 비판적인 태도를 보이고 있으나, 실제 내용에서는 부분적으로 내면적 수용 단계에 접어든 것으로 관측되고 있다.

그러나 대북 포용 정책의 전략 목표인 남북한 평화 공존을 실현시키기 위해서는 보다 많은 시간과 인내가 필요하다. 그리고 시민 사회 일부에서는 아직도 이 정책을 '무조건 북한에게 주기만 하는 정책' 혹은 '양보만 하는 정책'이라는 인식이 씻겨지지 않고 있다. 정부는 이를 단순히 '오해'라고 일축하지 말고 보다 진지하게 포용 정책이 지닌 안보와 대화의 이중성과 원칙적인 단호함을 설득력 있게 설명하고, 또 이를 현실 정책 구사에서 분명하게 보여줄 필요가 있다.

5대 과제의 의미와 내용

김대중 대통령이 제시한 한반도 평화 정착을 위한 5대 과제는 한반도 냉전 구조 해체의 구체적인 전략 구도를 보여주는 것으로서, 그 각각의 내용은 충분히 흥미해볼 만한 가치가 있는 것들이다. 먼저 남북한의 화해 협력 관계의 구축은 이것이 전제되지 않은 평화는 탁상공론에 불과하다는 점에서 한반도 냉전 구조 해체의 가장 중요한 지표라고

할 수 있다. 그런데 이 화해 협력의 실마리는 역시 「남북기본합의서」의 이행에서부터 찾아야 할 것으로 보인다. 1992년 2월 19일 발효된 「남북기본합의서」와 이후 합의된 부속합의서들은 비록 현재는 사문화 상태에 있지만, 남북한의 공존을 현실로 인정하고 그 위에서 화해와 협력을 통해 통일로 나아갈 수 있는 구체적인 경로를 밝힌 '합의된 안내도(road map)'이다. 이제 우리는 남북간 이념 및 체제의 차이, 정책 우선 순위에 대한 상이한 입장 등을 고려하여 실천이 용이하고 상호 필요성에 공감하는 분야부터 점차 기본합의서의 내용을 실천할 수 있도록 노력해야 한다.

한편, 북한이 외부 세계에 대해서 적대성과 의심을 버리고 국제 사회로 나오지 않는 한, 한반도 평화 정착은 그만큼 요원할 수밖에 없다. 따라서 북한이 개방과 변화만이 자신이 살 길이라는 사실을 자각하여 스스로 문을 열도록 여건을 조성하는 것도 중요하다. 다행히 북한은 더디지만 분명하게 개방을 향해서 움직이고 있다. 물론 이러한 움직임은 그들이 처해있는 구조적 난관때문이다.

현재 김정일 정권은 체제 유지와 대내적 정권 안정화를 위해서 '군사주의'를 추구하고 있다. 그러나 다른 한편 내부 경제 자원의 고갈로 인해서 외부 세계로부터 경제 지원을 받아야만 하는 상황이다. 이것이 오늘날 북한으로 하여금 '개방 지향형 변화'를 선택하

도록 하고 있다. 모순되는 두 전략을 동시에 구사해야 하는 딜레마에 직면하여 북한 지도부는 체제 생존을 위해서 '개방 지향형 변화'를 기본으로 하되, 이 목표들을 달성하기 위해서 군사주의를 활용하는 전략을 구사하고 있다. 이는 '금창리 지하 시설'과 같은 군사적 쟁점을 경제적 보상으로 해결하려는 북한의 자세에서 잘 보여지고 있다.

한편, 한반도 평화를 위해서는 북한을 고립시키기 보다 국제 사회의 규범을 준수하는 정상적인 국제 행위자로 끌어내는 것이 바람직하다. 이를 위한 기본적인 해법은 북미·북일 관계의 정상화이다. 탈냉전시대에 접어들면서 한국은 중국·구소련과 오랜 적대 관계를 청산하고 외교 관계를 수립하였다. 그러나 북한과 미국·일본의 관계는 여전히 미수교의 상태에 있다. 이는 북한이 동북아 국제 사회의 場 밖으로 배제되어 있다는 것을 의미한다. 이러한 상태에서 북한은 장내에 있는 국가들로부터 핵 및 미사일 개발 중단과 압력을 받고 있다. 그러나 그렇지 않아도 호전적인 북한이 이 압력을 '자신에게 권리 없이 의무만 강요하는 격'이라고 생각하는 것은 쉽게 이해되는 일이다. 이제 미국과 일본은 북한을 동북아시아의 경쟁과 협력의 장으로 끌어내고, 북한의 불안정성을 감소시키기 위해서 외교 관계 수립을 진지하게 모색해보아야 할 때가 왔다.

한반도에서 핵과 미사일 등 대량 살상 무

기 개발을 억제하고 전반적인 군비 통제를 실현해가는 것도 평화 정착을 위해서 중요하다. 군비 통제의 첫걸음은 군사적 신뢰 구축이다. 군사적 신뢰 구축은 적대국들이 상호 군사적 의도와 행태에 관한 투명성을 높임으로써 우발적 사건이나 판단 착오, 또는 기습에 의한 전쟁 가능성을 억제하는 것을 가리키는데, 이는 본격적 군비 통제를 위한 기초적 단계에 해당한다. 현재의 남북한간 첨예한 군사적 대치 상황을 고려할 때, 군사적 신뢰 구축은 시급히 필요한 과제이다. 한편, 군비 통제와 함께 현재의 불안정한 정전 상태를 종식하고 남북한간에 새로운 평화체제를 구축하는 것도 한반도 냉전 구조 해체를 위한 전략적 과제이다. 현재 이 문제는 4측회담이 논의의 틀이 되고 있다. 그런데 여기서 문제는 남북한간에 평화체제를 구축한다 해도, 주한 미군의 장기적 주둔이 예상되는 상황에서 그동안 적대 관계에 있던 주한 미군과 북한과의 관계를 재정립하기 위한 북미간의 일련의 합의가 불가피하다는 점이다. 남북간 평화협정 체결을 추진하고 있는 정부로서는 아직 논리적 공백 상태에 가까운 이 문제에 대해서 심층적인 연구가 요망된다.

주도적 국제 협력의 모색

김대중 정부가 21세기 한반도 평화 정착을 위해서 화두로 내놓은 한반도 냉전 구조

해체나 이를 실현하기 위한 대북 포용 정책과 포괄적 접근, 그리고 5대 과제 등은 기본 방향에서 높은 합리성을 지녔으며 현실성도 구비한 것으로 판단된다. 아울러 그것들은 국익을 수호하며 동북아 평화를 증진하는 우리의 철학과 방법을 국제 사회에 제시했다는 점에서 외교사적 맥락에서도 자못 의의가 크다. 비록 '북한 문제'가 우리의 의도대로만 풀려나가지는 않겠지만, 적극적으로 합리적인 대안을 작성하고 이를 국제 사회에 제시하고 설명하는 것은 매우 바람직하다.

그러나 새로운 패러다임에 기초한 한국 정부의 대북 전략 제안들이 성공하기 위해서는 아직 극복해야 할 장애가 적지 않다. 국제 사회에서 높은 지지를 확보하고 있는 대북 포용 정책이 국내에서는 아직도 논란의 대상이 되고 있고, 우리의 희망에도 불구하고 미일과 북한간의 거울 영상적인 적대 관계가 크게 나아지지 않고 있으며, 우리의 탈냉전 지향적인 대북 접근에 대한 북한의 대응은 아직 미온적이라는 점 등이 이를 예증한다. 물론 이것들은 국내 시민 사회의 북한에 대한 낮은 관용도와 미일과 북한의 냉전 고수적인 상대 인식, 적대적이며 호전적인 북한의 태도 등에서 비롯되고 있다. 그러나 정부는 이러한 원인 분석에 머무르지 말고 한걸음 더 나아가 진지하게 국민을 설득하고, 적극적으로 미국과 일본의 협력을 유도하며 북한의 호전성과 적대성을 감소시켜나가는 한

다. 이것만이 대북 포용 정책의 적실성을 높이는 길이라고 판단된다.

여기서 특히 요청되는 것이 국제협력체제의 구축이다. 주변 4대 강국의 국제적 갈등이 심화되고 있는 상황에서 정부가 포괄적 대북 포용 정책을 원만하게 추진하려면, 다자적·쌍무적 방법을 병행하여 이들 국가와의 지속적인 협력체제를 구축해나가야 한다. 그 가운데서도 한미간의 긴밀한 협력은 정책 성공을 위한 필수 조건이다. 한국과 미국은 민주주의, 시장 경제, 공산주의 반대 등 많은 분야에서 이익을 공유하고 있다. 그러나 어느 우방도 100% 이익이 일치할 수 없으며, 한미도 여기에 예외가 아니다. 특히, 한반도 위기를 대하는 한미의 체감 온도는 다를 수밖에 없다. 바로 여기서 국익에 바탕을 둔 긴밀한 협력과 조율의 필요성이 제기된다.

사실 한반도 냉전 구조 해체나 포괄적 접근이라는 거시적 해법은 한반도 위기 관리가 중대한 국익인 우리의 입장에서는 적절하지만, 핵·미사일 문제 등에서 발생하는 단기적 현안의 對症的 처리에 깊은 관심을 보이는 미국에게는 '너무 길고, 너무 많은 인내를 요구하는 방법'으로 비칠 수도 있다. 그렇기 때문에 지금은 이 거시적 접근이 한국의 국익을 증진시킬 뿐만 아니라, 미국에도 유용하다는 점을 확인시키기 위한 대미 외교 노력을 어느 때보다도 강화할 때라고 본다. **○**