평화재단 평화연구원 2015 **심포지엄**

## 광복 70주년

# 한반도 평화공동체 건설을 위한 실천 전략의 모색

- 일시 | 2015년 6월 18일 (목) 오후 2:00-6:00
- 장소 | 프레스센터 20층 국제회의장
- 주최 | 평화재단 평화연구원

# 프로그램

평화재단 평화연구원 2015 심포지엄

## 광복 70주년 한반도 평화공동체 건설을 위한 실천전략의 모색

| | | |
|---|---|---|
| 13:30 | 30 | 접 수 |
| 14:00 | 5 | 개 회 |
| 14:05 | 5 | 여는말 김형기(평화재단 평화연구원 원장) |
| 14:10 | 15 | 기조발제 **한반도 평화공동체 건설을 위한 우리 사회의 전략은?**<br>박형준 (국회사무총장) |
| 14:25 | 10 | 사 회 조민 (통일연구원 부원장, 평화재단 평화교육원 원장) |
| 14:35 | 20 | 발 표 **통일코리아의 평화외교 전략: 동아시아 평화공동체 구상**<br>임혁백 (고려대 정치외교학과 교수) |
| 14:55 | 30 | 토 론<br>김흥규 (아주대 중국정책연구소장)<br>김준형 (한동대 국제지역학과 교수)<br>남기정 (서울대 일본연구소 교수) |
| 15:25 | 40 | 질의응답 및 토론 |
| 16:05 | 20 | 휴식 |
| 16:25 | 20 | 발 표 **평화공동체를 위한 한국 사회의 혁신: 정치개혁과 민주주의**<br>박동천 (전북대 정치외교학과 교수) |
| 16:45 | 30 | 토 론<br>최태욱 (한림국제대학원대학교 국제학과 교수)<br>이현우 (서강대 정치외교학과 교수)<br>천정배 (제19대 국회의원) |
| 17:15 | 40 | 질의응답 및 토론 |
| 17:55 | | 닫는말 법륜스님 (평화재단 이사장) |
| 18:00 | | 폐 회 |

# 차례


| | | |
|---|---|---|
| 4 | 모시는 글 | |
| 5 | 약력 (사회자, 발표자, 토론자) | |
| 7 | 기조발제 | **한반도 평화공동체 건설을 위한 우리 사회의 전략은?**<br>박형준 (국회사무총장) |
| 13 | 발표 1 | **통일코리아의 평화외교 전략: 동아시아 평화공동체 구상**<br>임혁백 (고려대 정치외교학과 교수) |
| 51 | 토론 | 토 론<br>김흥규 (아주대 중국정책연구소장)<br>김준형 (한동대 국제지역학과 교수)<br>남기정 (서울대 일본연구소 교수) |
| 67 | 발표 2 | **평화공동체를 위한 한국 사회의 혁신: 정치개혁과 민주주의**<br>박동천 (전북대 정치외교학과 교수) |
| 75 | 토론 | 토 론<br>최태욱 (한림국제대학원대학교 국제학과 교수)<br>이현우 (서강대 정치외교학과 교수)<br>천정배 (제19대 국회의원) |

# 모시는 글

광복과 동시에 분단의 아픔을 맞게 된 지 올해로 꼭 70년째입니다. 돌아보면 숨 가쁘게 앞만 보고 달려왔습니다. 남북으로 갈라지고 동족상잔의 비극을 겪었으며, 빈곤과 긴장의 질곡 속에 갇혀 있기도 했습니다. 그러나 우리 모두가 한데 뭉쳐 시련과 불행을 이겨내고 대한민국의 자존을 세웠습니다. 잘 살아보자는 일념으로 경제성장을 이루었고, 자유와 평등에 대한 갈망으로 독재를 타파하고 민주화도 성취했습니다. 대한민국은 이제 성공한 역사의 모델로 우뚝 서있습니다.

그러나 현실의 과제 역시 만만치 않습니다. 성공한 역사는 지속가능성을 의심받고 있습니다. 극단적인 빈부격차의 심화, 청년들의 실업, 저출산과 고령화, 성장 동력의 소진 등 당면 문제의 탈출구가 도무지 보이지 않습니다. 국제정세를 봐도 매우 어려운 처지에 놓여있습니다. 미중 간의 세력 각축 속에 일본까지 재무장으로 나서면서, 동북아는 점차 평화와 안전이 위협받는 국면으로 들어가고 있습니다. 여기에다 남북관계마저 악화상태를 벗어나지 못해 북한의 핵무장과 군비강화 동향에 손을 쓰지 못하고 있습니다.

광복은 통일을 이루기까지는 미완입니다. 한반도에 공고한 평화체제를 구축하고 나아가 동아시아의 평화공동체를 이루고자 하는 우리의 소망을 과연 어떻게 이룰 수 있을까요? 평화재단 평화연구원은 이번 심포지엄에서 바로 이를 위한 구체적 전략을 모색하고자 합니다. 아울러 시선을 평화공동체를 담지해줄 수 있는 우리 사회의 혁신과제가 무엇인지 정치개혁을 중심으로 진지하게 성찰함으로써 앞으로 나아가야 할 길을 고민해보려고 합니다. 부디 사계 여러분들께서 애정 어린 관심을 가져주시고, 지혜를 한데 모아주시면 더없이 기쁘겠습니다. 많은 참여를 부탁드립니다. 감사합니다.

2015년 6월

평화재단 평화연구원

# 약력

**기조발제** **박 형 준**

현 국회사무총장
전 대통령 사회특별 보좌관
대통령실 홍보기획관·정무수석비서관
대통령자문 정책기획위원회 위원

**사회** **조 민**

현 통일연구원 부원장
평화재단 평화교육원장
코리아글로브(KG) 이사장
전 한국동양정치사상사학회 초대연구이사

**발표** **임 혁 백**

현 고려대학교 정치외교학과 교수
세계정치학회(IPSA) 집행위원
전 한국국제정치학회 부회장
국회입법조사처(NARS) 자문위원

**토론** **김 흥 규**

현 아주대학교 정치외교학과 교수
아주대학교 중국정책연구소 소장
전 한중 전문가공동연구위원회(외교통상부) 위원
청와대 외교안보실 정책자문위원
(전) 현대 중국학회 부회장 (2012)

**토론** **김 준 형**

현 한동대학교 국제지역학과 교수
한반도평화포럼(재) 기획위원장
전 미래전략연구원(재) 외교안보센터장
언론중재위원
풀브라이트 미국 교환교수

**토론** **남 기 정**

현 서울대학교 일본연구소 교수
전 일본 도호쿠대학 법학연구과 조교수
국민대학교 국제학부 부교수
일본 도쿄대학 사회과학연구소 객원교수

**발표** **박 동 천**

현 전북대학교 정치외교학과 교수
경력 한국 정치학회 이사
한국 국제정치학회 부회장
한국 정치사상학회 편집위원장

**토론** **최 태 욱**

현 한림국제대학원대학교 국제학과 교수
경력 대통령자문 동북아시대위원회 수석전문위원
『창작과 비평』 편집위원
한림국제대학원대 정치경영연구소 소장
비례대표제포럼 운영위원장

**토론** **이 현 우**

현 서강대학교 정치외교학과 교수
한국선거학회 회장
서강대 현대정치연구소 소장
서울시 선거관리위원회 위원

**토론** **천 정 배**

현 19대 국회의원
전 민주사회를 위한 변호사 모임(민변) 창립
법무법인 해마루 창립
법무부장관

한반도 평화공동체 건설을 위한 우리 사회의 전략은?

기조발제

# 한반도 평화의 우선성과 유연한 상호주의

**박형준** 국회사무총장

## 1. 통일에 대한 현실 인식

우리는 언젠가는 통일이 될 것이라 생각한다. 또 통일이 될 것임을 안다. 하지만 언제 통일이 될지, 또 어떤 과정으로 통일이 될 지에 대해서는 누구도 단언하지 못한다. 한민족의 통일을 임박한 것으로 묘사한 예측은 늘 과녁을 비껴가곤 했다.

조속한 한반도 통일론은 거의 모두 조속한 북한 붕괴를 전제로 한다. 가장 잘 알려진 얘기가 김일성 사후 '3초에서 3년' 안에 북한이 붕괴할 것이란 예측이었다. 북한이 수령 중심의 유일 전체주의 체제이기 때문에 수령의 사망은 체제의 가장 큰 위기임에는 틀림없고, 이를 북한 붕괴 시나리오로 그려보는 것은 자연스런 일이다. 김정일 사후에도 어김없이 이런 예측들이 이어졌다. 특히 그런 '희망 섞인 관측' (wishful thinking)은 김정일 후계체제로 이어지는 데도 수십 년 준비기간이 필요했는데, 준비도 제대로 되지 않는 어린 김정은이 과연 북한을 통제할 수 있는가에 대한 합리적 의심에 근거를 둔다. 심지어 대한민국 정부의 핵심 정보기관도 북한 붕괴에 무게를 둔 정세 판단을 했던 것으로 추정된다. 여러 정보를 종합해보면 '통일 대박론' 도 이런 정세 인식과 무관하지 않다. 최근에는 북한에서 '공포의 숙청 사태' 가 빈발하면서 급작스런 변고 가능성을 예측하는 논의도 무성하다.

이런 저런 북한 체제 붕괴 시나리오는 물론 상존하는 하나의 가능성 판단이다. 하지만 역사의 복

도와 출구는 워낙 가변적이고 미로가 많아서 단선적인 인식은 복잡한 상황을 관리하는 인식으로서는 많은 한계를 드러낸다. 실제로 김정일 사후 북한 체제는 잔혹한 권력 투쟁의 과정을 보여주고 있지만 이를 근거로 북한 체제의 변고 가능성을 높게 예측하는 것은 성급한 일이다. 사실 역사적 사례들을 보면 공포정치가 과도할 때는 오히려 정권 내 잠재적 불만 세력들도 숨죽이는 경우가 더 많이 발견된다. 더구나 북한은 오랫동안 '우상 숭배 이데올로기의 내재화를 축으로 한 전체주의 체제의 공고화'를 이루어온 체제이다. 시민사회의 반대 세력은 물론 정권 내부의 반대 세력의 조직화도 예상만큼 쉽지 않다는 뜻이다.

오히려 변화는 경제적으로 일어나고 있다는 관측들이 제기되고 있다. 2010년대 들어 음성적 시장경제가 북한에서도 급속히 확산되고 있음이 확인되고 있다. 평양모란시장을 비롯해 약 200여개의 장마당이 북한 경제에 필수 요소로 등장했다. 사실상 배급 체제가 이완되면서 시장의 역할이 커진 것이다. 이 과정에서 북한에서도 시장을 통한 부의 축적이 가능해졌다. 기득권층과 연결된, 따라서 새로운 부패의 온상이 되는 '돈주'들이 수십 만 이상 생겼다는 분석도 나오고 있다. 이 음성적 시장경제 덕분으로 경제적으로 어렵기는 하지만 '고난의 행군' 때와 비교할 극한 상황은 아니라는 것이다.

북한 체제의 지속가능성과 지속 시간의 문제는 합리적으로 예측할 수 있는 범위를 넘어서는 문제이다. 북한의 조기 붕괴를 전제로 한 시나리오가 비현실적이고 실용적이지 못한 이유이다. 특히 북한의 레짐 체인지 과정은 군사 충돌이나 전쟁의 위험성을 높이기 때문에 이에 대한 경계 없이 북한 붕괴론과 조기 통일론에 의존하는 것은 판단을 그르칠 위험도 그만큼 커진다. 그렇다고 한다면 대북통일 정책은 '평화'와 '통일 준비'에 우선적인 방점을 찍는 것이 합리적이다.

평화와 통일 준비라는 측면에서 지금 남북관계와 한반도 정세는 한 마디로 매우 답답한 상황이다. 우선 북한의 핵무기 문제는 한 발짝도 진전이 없다. 북한의 핵무기가 현실이 된 마당에 핵무기를 포기시킬 마땅한 방안이 없고, 심지어 북한 핵무기 제거보다는 핵 확산 방지 쪽으로 무게 중심이 옮겨지지 않을까 우려하는 상황이 벌어지고 있다. 북한의 핵무기 보유 및 개발 능력이 강화되고 있는 것은 물론 핵무기의 이동식 탑재가 가능한 단거리 미사일과 장사정포의 비거리를 훨씬 능가하는 방사포의 개발, 미사일 탑재 잠수함 개발 등 북한의 전력이 한층 강화되고 있는 것도 현실이다. 북의 핵전력 강화에 대비한 한미의 대응 수위도 높아지고 있지만, 과연 북의 핵무기를 통제할 수 있는 억지력이 대한민국에게 있는가에 대해서는 의문이 높아지고 있다. 이런 딜레마를 북한은 더욱 적극적으로 이용하고 있다. 국제 정치적으로 고립되어 있는 북한은 그들의 군사적 위협력을 증강 과시하는 모험적 전략을 더 강화하고 있는 것이다. 물론 이는 장차 있을 대화에서 자신들의 협상력을 높이기 위한 전략이기도 하다.

한반도 평화 관리의 일차적 목표는 전쟁의 재발과 심각한 군사적 충돌을 막는 데 있다. 하지만 상황은 의도하지 않은 사악한 결과를 언제든지 만들어낼 수 있다. 군사적 도발이 있을 경우 어떤 피해를 감수하더라도 응징을 하지 않을 수 없는 상황이다. 하지만 이런 충돌의 확산은 '피해의 비대칭

성' 을 고려하거나, 전쟁으로의 확산이 가져올 재앙적 상태를 고려할 때 반드시 피해야 하는 시나리오다.

## 2 평화를 위한 전략

군사적 충돌의 방지를 위해서 필요한 두 가지 요소가 있다. 하나는 억지력이고, 다른 하나는 다각적인 대화이다. 억지력은 상대가 두려움을 가질 만한 정도의 군사적 힘을 확충하는 것이다. 북한의 위협에 대해 스스로를 지키기 위한 억지력을 높이는 데 대해 소극적일 이유는 없다. 오히려 이 점에 관한 한 우리는 단호함을 보여줄 필요가 있다. 하지만 우리가 분명히 인식해야 할 사실이 있다. 군사적 위협을 군사적 억지력으로 대응하는 것은 필요조건일 뿐이다. 궁극적으로 군사적 위협을 줄이기 위해서는 긴장 완화를 위한 정치적 노력이 결합되지 않을 수 없다. 그동안 강대 강의 대치 국면이 지속되면서 정치적, 군사적 긴장은 더 높아졌다. 6자 회담이 실패로 돌아가고, 북한이 핵실험을 강행한 후 한미 양국의 대북 정책은 '압박과 봉쇄 전략'으로 굳어졌다. 이는 천안함과 연평도 도발 이후 더욱 강화되었다. 이란 문제와 IS 문제 등 중동 문제에 집중할 수밖에 없는 미국의 입장에서 '압박과 봉쇄' 중심의 대북 정책은 당분간 변화의 조짐을 보이지 않을 것이다. 사실상 이것은 현상을 타개하는 정책이라기보다는 현상을 유지하는 정책에 가깝다고 보는 것이 정확하다.

사실 북한의 레짐 체인지 없이 북한 핵문제를 해결할 뚜렷한 수단이 없다는 데 미국의 고민이 있다. 압박과 봉쇄가 북한 체제에 고통을 주는 수단이기는 하지만, 이것이 북한의 개혁개방 또는 핵무기 통제를 위해 효과적인 수단으로 기능하고 있는지에 대해서는 누구도 확신하지 못한다. 오히려 압박과 봉쇄의 강도에 비례해 북한의 핵무기에 대한 집착은 더욱 강화되고 있다. 이니셔티브를 취할 수 있는 대안이 없는 상황에서 관성적으로 지속되는 '압박과 봉쇄'가 전체적으로 한반도의 평화관리와 통일 준비에 얼마나 효과를 거둘 수 있는지에 대한 회의도 점차로 늘어나고 있다. 압박과 봉쇄에 의해 북한이 스스로 핵무기를 포기하고 국제사회로 나오길 기대하기는 현실적으로 어렵다. 그렇다고 한다면 대안적 행동에 대한 심도 있는 검토가 요청되는 시점이다. 과거와 같이 북한이 겉으로는 악수하면서 뒤로는 총구를 들이대는 행동을 하지 않는다는 보장을 전제로 다각도의 정치적인 대화를 재개하려는 노력이 필요할 것이다. 대화의 문턱을 한 두 계단 낮출 때가 된 것이다. 이를 위해서는 한국과 미국의 동북아 질서 변화와 대북 정책에 대한 고도의 조율 과정이 필요할 것이다. 북미 양자 대화든, 남북 대화든, 6자 회담의 재개든 필요한 대화에 나서는 태도 전환이 필요한 시점인 것이다.

## 3. 경제 교류 협력 재개의 의미

경제적 관점에서 보면 분명 북한은 기회의 땅이다. 개혁 개방으로 나서지도 못하는 체제의 한계와 강력한 경제 봉쇄에도 불구하고 앞서 말했듯이 북한의 시장경제와의 접촉 면적은 지속적으로 늘고 있다. 개성공단의 사례에서 보듯 경제 특구 전략은 실행만 된다면 전망이 밝다. 유라시아 경제권을 형성하기 위해서도 북한의 협력은 필수적이다. 남북한 경제협력은 단순 물자 교역에서 투자협력으로 진행하는 과정에서 북한 핵 실험과 천안함, 연평도 도발로 발이 묶여 있는 상태이다. 남북 경제협력은 교역의 확대 뿐 아니라, 인프라 건설을 위한 참여와 협력, 특구를 중심으로 한 투자 협력, 인적자원 개발과 산학 협력 등 다양한 차원에서 전개될 수 있다. 발동만 제대로 걸리면 남북한 모두에게 새로운 기회의 장이 될 수 있는 것이다.

통일연구원은 남북한 경제가 통합된다면 2030년 기준으로 6,300조의 이익이 생길 것이라고 진단했고, 아시아문제연구원도 2015년에 경제 통합이 시작될 경우 30년 간 약 5,000조의 혜택이 발생한다고 계측했다. 남북한 경제 통합이 이미 고도성장 시대를 지난 대한민국 경제에도 블루 오션이 될 수 있다는 진단이 나오는 것도 이 때문이다.

하지만 경제만을 따로 떼놓고 진행되는 이런 논의는 장밋빛 환상의 탁상공론이 될 소지도 있다. 한반도 문제에서 정경 분리 원칙은 생각만큼 쉽지 않다. 북한이 정경 분리가 안 되는 체제이기도 하지만, 군사적 긴장과 위협이 높아지는 만큼 경제교류도 제약을 받을 수밖에 없기 때문이다. 따라서 정치군사적 긴장 완화의 국면을 열어야만 경제협력과 사회문화적 교류도 제 트랙에 오를 수 있는 것이다.

그렇다고 핵문제가 해결되기 전까지 경제교류와 협력에 부정적 태도로 일관하는 입장이 바람직한 것인가? 그렇지 않다. 이 점에 대해서는 보수세력 내에서도 교류 협력의 상대적 자율성을 높이는 쪽으로 가야 한다는 주장이 설득력을 얻어가고 있다. 일부 보수 세력은 모든 문제에서 미국과 보조를 맞추는 것을 절대적인 선으로 간주하고 남북관계에서 대한민국의 자율성을 봉쇄하는 논리를 지당한 것으로 여긴다. 이는 또 다른 사대주의적 발상이다. 적절한 역할 분담이 오히려 한반도 평화와 통일 준비에 도움이 되면 한미동맹도 역동적인 것으로 만들 수 있다. 북한의 핵개발에 대한 잘못된 신호를 주거나, 북한 정권에 노골적으로 현금을 갖다 바치는 식이 아닌 이상 남북 대화와 관계 개선에 미국이 반대할 명분과 이유가 없다. 남북이 경제, 사회, 문화적으로 꽁꽁 막힌 상황이 지속될수록 북한의 중국 의존도는 계속 심화된다는 사실도 눈여겨봐야 한다. 이 상황이 방치된다고 해서 미국의 입장에서는 다급할 일이 없지만, 통일을 주도적으로 준비해야 하는 우리의 입장에서는 그냥 넘길 일이 아닌 것이다. 어떤 형태로든 교류 협력의 폭을 넓혀야 한다는 시각이 보수 중도 진보를 넘어서 확산되고 있는 만큼 이런 공감대를 실천으로 이어지게 할 필요가 있다.

대한민국의 대북 정책에서 엄격한 상호주의에서 유연한 상호주의로의 전환이 요구된다고 주장하는

이유도 여기에 있다. 유연한 상호주의는 어떤 방식으로든 대한민국에서 전쟁이 일어나는 것을 방지하고, 북한의 도발을 억지하면서 경제적 사회적 문화적 교류와 협력은 확대하는 것을 핵심 내용으로 한다. 이는 경제 협력과 사회문화 교류를 확대하기 위한 차원에서는 대북 정책에서도 상당한 유연성을 발휘할 필요가 있다는 것을 시사한다. 북한이 이 사안들에 대해 고슴도치처럼 나온다면 모를까, 그렇지 않은 경우에는 교류 협력을 위해 더 적극적인 자세가 필요한 것이다.

5.24 조치 해제를 포함한 일련의 대북 경제봉쇄 완화도 이 범주에 속한다. 5.24 조치는 남북한의 경제 거래는 크게 줄이는 이른바 '당사국 효과'는 있었다. 5.24 조치로 북한은 남한으로부터 얻었던 2.5억 달러 수준의 경화 수입이 줄어들고, 일반교역과 위탁가공교역이 중단되었다. 하지만 그것이 북한 경제에 큰 타격을 줄 정도는 아니었다. 오히려 북한은 중국과의 경제관계를 크게 확대했다. 5.24조치 이전 북한의 대외무역에서 중국의 비중은 52%, 한국의 비중은 33%였으나 2013년에 중국 비중은 80% 이상으로 늘었다. 북한에 대한 직접적 경제 압박 효과는 저조한 반면에 그 대신 의도하지 않게 중국에 대한 북한의 경제적 의존도는 급격히 높아지고 있는 것이다. 그 조치가 우리의 북한에 대한 경제 관여 수준을 낮추는 효과만을 갖고 있다면 이를 합리적으로 재검토할 이유는 분명히 있는 것이다.

남북 경제관계에 새로운 활로를 모색하는 노력은 미룰 이유가 별로 없다. 그것이 한반도 긴장 완화에 도움을 주고, 북한의 핵 문제 등 한반도 군사적 긴장 완화를 위한 새로운 대화의 기회를 제공할 수도 있기 때문이다.

## 4. 공진 통일을 위한 유연한 상호주의

요컨대 대북 정책은 '위협에 대한 대응'이라는 측면과 '기회의 확산'이라는 측면, 이 양 측면에서 바라봐야 한다. '위협에 대한 대응'에서는 단호함이 필요하고, '기회의 확산'에서는 유연함이 필요하다. 대북 정책의 혼선과 혼란은 단호함이 필요한 장에서 유연함으로 대응하고, 유연함이 필요한 장에서 단호함으로 대응하는 데서 비롯된다. 엇박자가 문제인 것이다.

북한의 현실적 위협이 제고되는 상황에서 상호주의 자체를 포기할 수는 없다. 북한이 핵무기를 체제 유지의 수단으로 삼고, 위협의 수단으로 삼는 데 대해서는 군사적 억지력을 높이는 방향으로 갈 수밖에 없음을 분명히 해야 한다. 북한의 도발에 대한 유혹을 막는 길은 적어도 군사적 수준에서는 '도발=멸망'의 등식이 자명할 만큼 오판할 수 없을 정도의 강력한 억지력을 갖추는 길 밖에 없다. 여기서 중요한 것은 억지력을 확보하는 것은 필요조건일 뿐, 한반도 평화 관리를 위한 충분조건은 되지 못한다는 것이다. 어떤 형태로든 한반도 평화를 위한 대화의 장을 넓히고, 계기를 확보하려는 노력은 확장되어야 한다.

돌이켜보면 부시 정권과 오바마 정권에서의 압박과 봉쇄 정책은 그 이전 북한 정권의 이중 전략에 대한 '진절머리' 와 그 이중 전략에 말렸다고 보는 햇볕정책에 대한 거부감에서 비롯됐다. 이명박 정부에서는 두 가지 노선의 갈림길이 있었다. 북한에 일방적으로 끌려 다닌 것으로 평가된 햇볕정책은 바로잡으면서도 대화를 통한 적극적인 평화/경제교류의 노선을 전개하려는 노선과 압박 봉쇄 중시 노선이 내부적으로 갈렸으나 남북정상회담 추진 실패를 계기로 후자의 노선으로 귀결되고 말았다. 천안함 사건은 여기에 마침표를 찍는 결과를 가져왔다. 이런 과정을 통해 한미 간에는 대북 정책에서 틈새가 없었으나, 남북관계 측면에서는 진전된 성과를 거두지 못했다. 물론 혹자는 북한에 대한 압박 봉쇄가 북한 체제의 불안정성을 증폭시켜 김정일을 사망에 이르게 하고, 김정은 정권의 취약성을 가져와 북한 체제의 붕괴를 촉진하고 있다고 보지만 이는 '주관적 희망' 일 뿐이다.

북한 정권의 조기 붕괴를 전제로 하거나 기대하는 압박 봉쇄 정책, 그리고 북한의 리비아식 양보를 전제로 하는 압박 봉쇄 정책은 전략적 유연성의 중요성을 간과할 소지가 크다. 정치군사적 긴장을 완화하고 경제교류와 다방면의 협력을 강화하는 것은 시간이 갈수록 그 중요성이 더 커지고 있다. 북한 체제 내부의 문제는 한반도 평화를 일관되게 추구하는 과정에서 일단 괄호 안으로 넣을 필요가 있다. 우리의 지적 실천적 통제 범위를 넘어서는 문제이기 때문이다. 우리로서는 북한의 도발을 억지하고, 북한에 대한 국제 사회의 관여의 폭을 넓히는 정책을 일관되게 수행할 필요가 있다. 경제교류와 협력의 장에서 모든 문제를 북한 핵무기 문제로 환원하거나 5.24 조치로 밀어 넣는 것은 현재의 시점에서 더 이상 지혜로운 일이 아니다. 북한의 시장경제에 대한 의존도가 커질수록 이를 촉진하는 데 우리의 더 많은 관심과 노력이 기울여져야 한다. 따라서 대북 정책에서 완벽한 정경 분리는 힘들더라도 비대칭적 정경 분리는 용인되어야 하고, 활용되어야 하는 것이다.

우리가 파괴적인 통일이 아니라 함께 나아가는 공진 통일을 전망하고 구상한다면, 바로 지금의 정책에서부터 이를 구현하려는 노력을 전개해야 한다. 공진 통일은 1) 전쟁과 분쟁이 없는 통일, 2) 남북 경제공동체를 매개로 한 통일, 3) 민족적 정체성을 바탕으로 남한과 북한 내부, 그리고 남북한 사이의 사회 통합을 중시하는 통일, 4) 한반도 비핵화를 동반하는 통일 등을 주요한 요소로 한다. 이 공진통일은 낭만적인 통일론이나 환원론에 입각한 경직된 대북 정책으로는 구현될 수 없다. 어느 한 나라의 일방적 행위로도 이루어질 수 없다는 사실도 인식해야 한다. 민족 문제이자 국제 문제인 한반도 통일을 21세기 한민족이 웅비하는 계기로 삼으려면, 다원적 주체들을 한반도와 동북아 평화와 번영의 신질서 구축이라는 큰 목표로 묶어낼 수 있는 입체적이고 복합적인 전략을 모색하지 않을 수 없는 것이다.

# 한반도 평화체제와 동아시아 평화공동체 구상

발표 1

**임혁백** 고려대학교 정치외교학과 교수

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 북한의 예외적 체제생존능력: 북한체제 붕괴론의 허구성
Ⅲ. 한반도 평화를 위한 북한 민주화
Ⅳ. 한반도 평화체제
Ⅴ. 한반도 평화체제의 국제적 보장: 동아시아 평화공동체

# Ⅰ. 머리말

1989년 동구 사회주의 국가들이 도미노처럼 붕괴한 이래, 급변사태, 임박한 붕괴(imminent collapse), 갑작스런 붕괴(sudden collapse) 등의 이름으로 북한 사회주의 독재체제의 조기 붕괴론이 끊이지 않았다. 그러나 북한의 독재체제는 '조기' 에 붕괴되지 않았고, 식량위기, 대량 아사, 핵 위기에도 살아남았고, '중동의 봄' 에서 불어온 SNS 민주화 혁명에도 전염되지 않았다.

1989년 이래 북한은 김일성에서 김정일(1994년), 김정일에서 김정은(2011년)으로의 3대 세습을 비교적 순탄하게 이뤄냄으로써 지구상에 가장 장기지속하고 있는 신가산주의적 사회주의 독재체제(neo-patrimonial socialist dictatorship)를 유지하고 있다.

북한 가산주의 독재체제가 예외적인 내구성(durability)과 생존능력(survivability)을 보여주고 있음에도 불구하고 보수적인 힘에 의한 북한 체제변화론자들(regime change)은 여전히 소망적 사고(wishful thinking)를 버리지 못하고, 북한에서 일어나는 표피적 변화를 체제붕괴의 징후로 제시하면서 임박한 북한붕괴에 대한 준비(*Preparing the collpase of North Korean regime*)를 해야 한다고 주장하고 있다(Bennett, 2013).

북한붕괴론자들은 북한이 자체적으로 붕괴하지 않으면 금융, 경제, 군사 제재 및 위협, 도발을 통해서라도 붕괴시켜야한다는 발상을 내놓는 것을 서슴지 않는다. 그러나 외부세력에 의한 강제적 체제변화는 오히려 내부 결속을 강화하여 북한 인민들의 김정은에의 충성을 강화할 뿐이며, 우발적 무력충돌로 이어지고, 전쟁으로 확산될 경우 남북한의 공멸로 이어질 것이다.

북한 독재체제의 예외적인 내구성과 생존능력 탓에 1989년 국제 냉전체제의 종식에도 한반도에는 평화가 도래하지 않았다(임혁백, [한반도와 동아시아의 안보와 평화, 2014). 1989년에 국제 냉전은 종식되었고 다른 여러 곳에서 평화가 회복되었으나 한반도는 여전히 남북의 분단국 갈등이 계속되고

있는 섬으로 남아 있다. 한반도 평화 구축에서 풀어야 할 주 퍼즐은, 한반도 평화에 대한 주요한 국제 장애물이 사라졌음에도 '두 개의 한국' (two Koreas)의 재통일을 위한 기초를 쌓는 것이 왜 그렇게 어려우냐 하는 것이다.

한반도의 평화 구축은 아마도 동아시아뿐 아니라 세계에서 가장 어렵지 않은가 생각한다. 당사자들이 한반도에서 평화를 구축하는 데 제기되는 문제들, 즉 북한 핵 문제, 남북 대결, 동아시아에서 미국과 중국의 헤게모니 경쟁 등에 대한 실현 가능한 해결책을 찾지 못하고 있기 때문이다. 남북 관계는 중국과 타이완 간의 양안 관계(Cross-Strait Relations)와 상당히 대조적이다. 중국과 타이완은 상대방의 주권을 인정하지 않고 공식적인 대화가 거의 없음에도, 엄청난 규모의 무역 거래, 투자, 통신, 인적 교류가 일어나고 있다.

반면에 남북한은 상대적으로 많은 공식적 대화, 협정, 공동선언, 정상회담이 있었고, 1991년에 UN에 동시 가입하면서 사실상(de facto) 상대방의 주권을 인정하고 있음에도 교육, 인적 교류, 방문, 교환은 급속히 늘어나지 않았다. 또한 남북한 대화와 교류가 기능주의적 '파급효과' (spill-over)를 일으켜 경제 교환이 정치 협력과 화해로 확산되기보다는, 오히려 '역류효과' (spill-back)를 초래해 남북한 사이에 불신, 증오, 적대가 심화되고, 심지어 천안함 침몰, 연평 포격과 같이 국지적 무력 충돌로까지 치닫고 있다.

본 논문은 남북한 평화체제 구축은 남북한의 국내정치요소와 밀접한 연관을 맺고 있다는 내정과 외정의 상호결정론(co-determination)에 입각하여 북한의 민주화, 한반도 평화체제 구축, 한반도 평화를 보장하는 동아시아 평화공동체 형성 등을 논의할 것이다.

본 논문은 먼저 북한 독재체제의 예외적인 내구성과 생존능력을 가능케 한 핵심요소가 무엇인지를 살펴보고, 둘째, 예외적인 생존능력을 가진 북한과 평화체제를 구축하기 위해서는 남북한이 모두 민주주의여야 한다는 '민주적 평화론' (democratic peace theory)이 가장 타당한 남북한 평화구축 이론이라는 주장을 논증할 것이다. 셋째, 현재 민주화된 남한과 독재체제인 북한과 평화체제를 구축하기 위해서는 북한의 민주화가 필수적이라는 전제 아래 북한의 민주화를 달성할 수 있는 실현가능한 북한 민주화이론을 제시할 것이다. 넷째, 민주화된 남북한의 평화체제 구축방안에 관해 논의할 것이다. 마지막으로, 남북한 평화체제를 국제적으로 보장할 수 있는 동아시아 평화공동체의 가능성을 모색할 것이다.

## II. 북한의 예외적 체제생존능력: 북한체제 붕괴론의 허구성

북한의 예외적 체제생존 능력을 설명해야하는 이유는 예외적인 체제 생존능력과 내구성이 세계적 민주화 물결에 대한 북한의 면역성(immunity)을 높여주는데 북한이 민주화되지 않으면 한반도의 평

화와 통일은 생각하기 어려울 것이기 때문이다. 역으로, 한반도와 동북아에 평화가 구축되지 않고 군사 대치 상태가 계속되면 북한의 독재자들은 신 가산주의적 사회주의 독재 체제의 지속성을 늘리는 방법을 찾을 수 있을 것이고 북한의 민주화는 더욱 요원해질 것이기 때문이다.

## 1. 순망치한론: 중국의 북한 안보보장

그러므로 북한의 민주화와 한반도 평화의 길을 찾기 위해서는 먼저 북한의 가산주의적 사회주의 독재체제의 예외적인 지속성, 내구성, 생존가능성을 해명해야한다. 북한 체제의 내구성을 설명하는 첫 번째 이론은 순망치한론(脣亡齒寒論)이다. 고려시대부터 한반도는 지정학적으로 대륙세력과 해양세력으로부터 중국을 보호해 준 '입술' 즉 완충 국가였다.

마오쩌뚱이 한국전쟁 시(1950년 말) 부하들의 반대에도 북한을 돕기 위해 대규모 파병을 결정했을 때 마오쩌뚱은 순망치한의 논리로 부하들을 설득했다.[1] 둘째, 북한의 전략적 가치 때문에 후견국인 중국이 북한을 보호하는 한 북한의 독재 정권은 SNS를 매개로 한 민중 봉기, 대량 아사, 핵 위기에도 생존할 것이다. 최근 중국과 북한이 소원해졌다는 이야기가 한국과 중국에서 들려오고 있으나, 현재 동아시아의 지정학적 안보구조가 G2로 불리는 미국과 중국의 패권경쟁으로 큰 틀이 짜이면서 중국에 대한 북한의 지정학적 가치는 상승하고 있다. G2 패권경쟁에서 중국의 가장 큰 취약점은 군사력이고 그 중에서도 해군력이다. 특히 동해에서 중국은 항구를 갖고 있지 않고 북한의 나진항을 통해서 동해로 나와야한다. 중국은 자신의 앞 바다에 군함을 띄우지 못하면서 감히 미국과 패권경쟁을 하고 있다는 말을 꺼내지 못할 것이다. 북한과 중국의 지도자들 간에 퍼스낼리티와 이해관계로 불화와 반목이 있을 수 있으나, 구조적으로 중국에 대한 북한의 전략적 가치는 상승할 것이고, 중국은 북한이 자체적으로 또는 외부의 공격으로 붕괴하여 자신을 보호해주는 '입술'을 잃고 싶지 않아서, 북한체제의 붕괴를 어떤 수를 쓰더라도 막을 것이다.

## 2. 핵에 의한 안정과 생존론(Nuclear Stability and Survival Thesis)

둘째, 김일성에서 김정은에 이르는 3대에 걸친 북한 핵무기의 개발과 보유는 북한의 신 가산주의적 사회주의 독재 정권을 국내외의 도전과 저항으로부터 보호해주고 있다는 핵 안정과 생존론이 있

1 마오쩌뚱은 부하장군들이 불과 1년 전에 중국 대륙을 통일하고 아직 대륙이 불안정한데 무슨 여력으로 한반도에 파병을 할 수 있느냐고 반대하자 북한은 우리의 입술이라는 말로 부하 장군들을 설득하였다. 마오쩌뚱의 아들도 비행조종사로 참전하여 전사하였다. 이는 마오쩌뚱이 북한의 전략적 가치를 중국 안보에 사활이 걸린 정도로 높이 평가했다는 것을 보여준다.

다. 이 이론은 김정일을 비롯한 북한 독재자들이 신봉하고 있는 북한체제생존론이다. 김정일과 김정은은 북한 핵이 미국과 한국의 공세로부터 보호해 줄 뿐 아니라, 국내 반체제 시위, 항의, 궁정 쿠데타로부터 자신을 보호해 주고 있다고 믿고 있다.

그러나 북한 독재자들의 핵에 의한 생존론은 다른 유사 사례들에 적용하면 근거가 없다는 것이 드러난다. 소련(Soviet Union), 우크라이나, 카자흐스탄, 벨라루스, 파키스탄의 경우 핵무기가 독재의 붕괴를 막아주지 못했다. 김정일은 리비아의 카다피가 핵무기 개발을 완전히 포기하자 서방에 의해 축출되고 살해당하는 것을 보면서 미국의 부시정권과 WMD 프로그램을 포기하는 대신 체제변화를 도모하는 협상을 더 이상하지 않겠다고 하였다. 카다피의 죽음은 김정일로 하여금 핵무기가 자신을 지켜주고 있다는 신념을 더욱 굳힌 계기가 되었다. 그러나 카다피가 몰락한 것은 핵무기를 포기했기 때문이 아니었다. 카다피가 국민을 잔인하게 억압하면서 경제적으로 고통을 안겨 주자, 민중들이 아래로부터 봉기하면서 그를 축출한 것이다.

북한의 핵무기는 '양날의 칼' 이다. 한편으로 가공할 위력을 지닌 북한 핵은 동아시아의 군사적 현상유지(status-quo)를 깨고 미국의 군사 우위를 심각하게 위협할 것이다. 군사적 현상유지가 깨지면, 북핵 위협에 노출된 관련 국가들에게는 두 가지 대응이 있을 수 있다. 하나는 북핵문제를 평화적으로 해결하려는 인센티브를 가지는 것이다. 그들은 양자적으로 또는 다자적으로 경제원조, 정치적 인정 (recognition), 외교관계 정상화 등과 같은 양보에 대한 대가로 북한 핵의 폐기(dismantling), 비핵화(denuclearization), 동결 (freezing) 등을 추구할 것이다.

다른 하나는 북한 핵이 한국, 미국을 비롯한 관련국들의 온건파의 목소리를 약화시키고 강경파의 목소리를 강화시킬 것이라는 시나리오이다. 이 경우 북한의 독재자들은 외부로부터의 강화된 위협에 취약해질 것이고 궁극적으로 안보, 경제, 정치적 체제위기에 빠질 수 있다.

## 3. 독재자의 민중반란 방지 능력론

자유주의자들은 근대화론에 입각하여 독재체제의 경제실패와 민중의 경제적 고통은 민중들로 하여금 민중봉기를 촉발하고 궁극적인 체제붕괴를 가져온다고 주장한다(Cho, 2005: 90-99). 이러한 자유주의자들의 독재체제붕괴론은 독재체제의 붕괴가 경제 실적과 연관되어 있으며 경제 실패가 민중의 항의, 저항, 봉기를 불러와 독재체제의 강압(coercion) 비용을 늘리고 위기에 대응하는 강압 능력을 약화시킨다는 논리다. 또한 경제의 어려움은 독재자가 자신의 부하들과 민중들에게 물질적 혜택을 나누어줄 능력을 약화시키며, 따라서 경제위기는 민중반란 뿐 아니라 지배 엘리트 내부에 긴장을 불러와 지배 엘리트의 분파에 의한 궁정반란의 가능성을 높인다는 것이다. 그러나 역사적으로 자유주의 혁명이론은 경험의 근거가 거의 없다. 경제위기 그리고 대량아사가 반드시 혁명이나 독제체제의 붕괴

로 이어졌다는 경험적 증거를 거의 발견하기 힘들다.

북한이 바로 혁명 또는 체제붕괴에 관한 자유주의 이론을 반박하는 살아있는 사례다. 1990년대부터 20여 년 동안 3백 50만의 북한인들이 아사하거나 기아와 관련된 질병으로 사망하였다. 그럼에도 고(故) 김정일 독재정권은 '고난의 행군'을 하면서 건재하였고 자신의 아들인 김정은으로 삼대 세습을 성공시켰다. 가산주의 독재체제 하에서 기아는 체제붕괴를 보장하지 않으며, 오히려 가난으로 북한 주민들이 web 2.0 디지털 모바일을 구매할 수 없게 되어 SNS와 연계된 민중 저항과 항의, 반란을 일어나기 어렵게 만들고 있다.

## 4. 신가산주의적 사회주의 독재체제의 제도화

북한의 독재체제의 장기지속성을 설명하는 가장 강력한 이론은 "독재 정권의 장기 지속성은 독재의 제도화에 달려 있다"는 신가산주의 독재체제의 제도화이다. 북한의 독재체제는 전통적인 전 근대적 가산주의(patrimonialism) 독재체제가 아니라 근대적인 신가산주의(neo-parimoniamism) 독재로 불린다. 김정일 정권 이래 북한의 독재는 가산주의 지배와 법적-제도적인 관료적(bureaucratic) 지배가 혼합된 (hybrid) 신가산주의 체제이고, 이 점에서 전통적인 전근대적 가산주의 독재와 구별된다. 또한 북한의 독재는 공산당이라는 제도화된 대중 정당이 나라를 지배하는 데 핵심 역할을 수행하는 근대적인 사회주의 독재 체제이다.

북한체제 아래에서 가산주의 요소가 법적-제도적 체제에 침투하여 독재체제의 지배논리와 산출에 영향을 미치나 가산주의 요소가 법적-제도적 합리성의 논리를 통제하지 못한다. 또한 김일성 이래 북한은 공산당이 통치에 핵심 역할을 수행하는 사회주의 독재체제를 견지해왔다. 공산당(노동당)을 비롯한 강력한 권위주의적 제도들이 독재자의 지배 연한을 늘려주고 있으며 독재의 지지기반을 확장해주고, 반란의 위협을 막아주는 역할을 수행한다. 관료와 공산당은 최고 지배엘리트, 중간 단계의 관료와 당 간부, 그리고 군 장교들에게 질서 있게 지대를 배분함으로써 북한 독재체제의 지속성을 늘려준다.

북한의 독재체제의 제도화와 관련해서 논란의 핵심은 당과 군 중 어느 제도적 권력이 북한 독재체제의 가장 중요한 지주(pillar)인가에 관한 것이다. 김일성은 1948년부터 1994년까지 47년간 장기집권하였다. 김일성 정권의 장기지속(longevity)을 설명하는 이론은 김일성이 주체사상, 일본제국주의로부터 북한을 해방시키고 미제국주의의 침략으로부터 북한을 지켜낸 해방자이며, 2달 만에 농지를 개혁한 개혁자라는 것으로, 김일성을 어버이와 같은 자애로운 수령의 이미지로 조작하고, 세뇌했다. 뿐만 아니라 협력에 대한 대가로 지대와 전리품을 나누어주는 팔로워십을 구축하고 반대파들의 반란을 억제하며, 독재자의 대중적 기반을 넓혔다고 본다. 그런데 실상 김일성 정권의 장기지속은 김일성이 군에 대한 공산당의 통제를 제도화하는 전체주의 체제를 수립함으로써 가능하였다. 김일성의 주체 전체

주의는 단일 공식이데올로기로서의 주체사상, 단일 대중정당으로서의 북한노동당(KWP), 당과 국가에 의한 군의 완벽한 독점 통제, 그리고 경제에 대한 국가의 독점 소유와 통제로 완성되었다. 특히 김일성의 전체주의적인 북한노동당은 군에 대한 제도적 통제를 확립함으로써 김일성을 위해 군부 내의 반란을 억제했을 뿐 아니라 민중의 항의와 폭력적인 저항을 억제했다.

김일성이 1994년에 급작스레 사망한 뒤 장남인 김정일은 북한 사회주의 체제 수립 이래 가장 어려운 상황에서 권력을 승계하였다. 핵위기, 대량 아사와 경제위기 속에서 가산제적 권력을 계승해야했던 김정일은 권력기반을 당에서 군으로 이전하였다. 선군정치로 불리는 군 우위의 정치는 권력기반의 이동을 의미할 뿐 아니라 김일성의 전체주의적 사회주의체제에서 신가산주의적 사회주의 체제로의 체제성격의 변동을 의미하였다. 김정일은 김일성이 맡고 있었던 당과 국가의 주석직을 공석으로 하고 자신은 당 국방위원회 위원장으로서 권력을 행사하였다. 선군정치는 김정일로 하여금 당과 국가의 공식 권력을 맡지 않으면서 권력을 독점적으로 행사하는 것을 가능하게 해 주었다. 김정일의 가산주의적 체제의 성격은 유훈통치에서 나타난다.

김정일은 자신의 위대한 아버지의 후광, 유산, 카리스마, 세습이라는 자산에 의지해서 아버지의 정통성을 계승하여 자신의 정통성을 세우고 유지하려하였다. 또한 가산주의에 의거하여 군을 김씨 왕주의 사병 또는 가병(家兵)으로 만들어 그들에게 특혜를 베풀면서 김씨 왕조를 보호하게 하였다. 공식적인 조직적 폭력인 군을 사유화함으로써 김정일은 군을 자신을 보호하는 집정관적 군사호위대로 삼고, 군대를 '고난의 행군'을 위한 다기능적 일꾼으로 이용하였다. 김정일 시대의 군인들은 농민들을 도와 농사일을 해주었고, 국경에서 중국과 러시아와이 무역일꾼으로 일했다.[2]

2011년 김정일이 사망하면서 김정은이 3대 세습을 하였고 세습과정은 상대적으로 순조로운 것으로 보인다.[3] 김정은으로의 세습의 성공은 아버지 김정일이 선군정치를 키워놓은 군을 어떻게 장악하고 군에 의한 군사기술 사용을 통제하느냐에 달려있다. 당분간 김정은은 군에 대한 당의 독점적 통제라는 조부 김일성의 전체주의와 부친인 김정일의 선군정치와 같은 신가산주의를 혼합하여 통치할 것으로 보인다. 그러나 김정은은 부친인 김정일 보다 조부인 김일성의 카리스마를 닮고 전체주의 통치를 닮으려하는 유훈통치를 선호하는 듯하다. 관료, 군, 보안기구는 조선노동당의 지도하에 단결하여 김정은에 충성하는 전체주의 체제를 만들고 싶어 한다.[4]

간디와 쉐보르스키는 독제체제의 장기 지속은 독재의 제도화에 달려있다고 주장하였다(Gandhi and Przeworski, 2007). 지금까지 김일성은 공산당을 핵심 지주로 하는 전체주의적 독재의 제도화에 성공하여 47년간 집권할 수 있었고, 그의 아들 김정일도 수많은 고난, 아사, 기근과 핵 위기에도 군을

2 김정일이 선군정치를 한 배경에는 핵무기 개발에 있어서 군이 전문적 기술을 보유하고 있다고 믿었기 때문이다.

3 장성택의 처형과 현영철의 숙청은 김정은의 세습이 아직 완결되지 않은 징조로 보는 사람이 많으나 아직도 김정은의 권력이 흔들린다는 징후는 발견되지 않는다.

4 장성택의 처형이 당의 확대 정치국회의에서 결정되었다는 사실은 군에 대한 당의 우위와 당이 이제 권력을 장악했다는 증거로 보인다. (Moon, Chung In, 2014)

중심으로 하는(선군정치) 신가산주의적 독재체제를 제도함으로써 17년간 집권하고 자신의 아들에게 권력을 세습한 뒤 사망하였다. 3대세습의 주인공인 김정은이 장기집권하기 위해서는 군에서 당으로 권력이동을 실시하여 120만에 달하는 북한군을 효과적으로 통제, 장악해야한다.

김정은도 당의 군에 대한 통제를 강화하는 방향으로 움직이고 있는 것 같다. 이러한 군에 대한 당의 우위 정책에 대해 군부 엘리트들은 두 가지 선택이 있을 것이다. 하나는 군부가 금전적 보상, 수혜, 특전 등을 받으면서 계속 김씨 왕조의 충성스런 집정관적 호위대 역할을 담당하는 것이고, 다른 하나는 김정은에 반란을 일으켜 김정은을 제거하고 집단지도체제를 확립하는 것이다. 그러므로 신가산주의 체제는 김정은을 보호해줄 수 있는 안정적인 메커니즘이 아니다. 그러므로 김정은의 장기집권은 군과 군사기술을 어떻게 통제하느냐에 달려있다. 이점에서 김정은이 할아버지인 김일성의 유훈통치를 따라 군에서 당으로 권력의 중심축을 이동시키기로 한 것은 본인의 생존을 위해서 적절한 선택이었다.

# III. 한반도 평화를 위한 북한 민주화

## 1. 한반도 평화 구축이 한반도 재통일에 선행해야한다

위에서 살펴본 바와 같이 북한 독재체제는 북한 핵개발에 대한 미국의 각종 제재, 남한으로 내려온 탈북자들의 북한에 대한 프로파간다 공격, 국제금융기관에 예치된 북한 독재자의 예금 인출동결 등 각종 제재(sanctions)에도 여전히 건재하다. 군사 또는 금융 제재는 북핵을 폐기(dismantling)하거나, 탈핵(deculearization), 동결(freezing)하는데 성공하지 못했다(Shin, Straub, *Lee, Tailored Engagement*, 2014). 그러므로 북한 독재체제가 철권으로 북한을 통치하고 핵무기로 외부의 위협에 대해 자신을 보호하는 한 미국과 한국은 북핵문제에 대한 실현가능한 해결책을 찾지 못할 뿐 아니라 한반도는 항시적인 전쟁위협에 놓이게 되고 제2의 한국전쟁이 발발할 가능성까지 있다.

이러한 상황 하에서 남북한은 아직 재통일을 논의할 단계에 있지 않다. 두 개의 한국은 재통일을 논의하기 전에 평화를 논의해야하고, 재통일을 위한 기반으로 남북한 평화체제를 구축해야한다. 지금까지 남북통일보다 남북평화를 구축하기 위한 시도가 있었으나 성공적이지 못했다.

김대중 정부의 햇볕정책, 노무현 정부의 평화와 번영정책은 기능주의적 또는 신기능주의적 접근을 통해 경제, 사회 협력과 교류가 넘쳐흘러(spill over) 정치적인 남북평화체제를 유도한다는 시도였으나 실패하였다. 왜냐하면 사전적 신뢰구축 과정이 없이 교류와 협력을 시도했을 때 각종 수준에서의 대화에서 약속한 사항들이 지켜지지 않음으로써 남북한의 불신과 증오만을 증대시키는 역류현상 (spill back)을 초래하였기 때문이다.

미국에서는 조지 부시 정권이 들어서면서 공세적 매파 개입(hawkish engagement)을 시도하였다. 부시는 기왕에 미북 사이에 체결되었던 제네바 합의를 깨면서 북한 핵의 폐기를 시도하고 북한 독재정권을 붕괴(regime change)시키고 민주정권을 힘으로 세우려 하였으나 실패하였다. 부시는 온갖 종류의 제재를 동원하였다. 방코델타 아시아(Banco Delta Asia)에 예치된 북한 예금을 동결하는 금융제재, 인권법을 통과시켜 북한 김정일의 인권침해를 규탄하고 이를 근거로 다른 나라들도 북한 제재에 동참하게 하는 인권외교제재, '악의 축' '깡패 국가' '폭압의 최전방국가' (outpost of tyranny)와 같은 종교적 언어로 무장한 프로파간다로 북한을 공격하였으나 북한 독재체제는 움직이지 않았고 그 동안 핵무기개발을 더욱 진전시켜 소형핵탄두를 개발하기에 이르렀다. 여기에 놀란 부시 정권이 다시 대화로 복귀하여 2007년 2일 13일 합의를 이루어 내었으나, 한국에서 이명박 정권이 들어서면서 합의는 깨지고 오바마 정권도 이명박 정권의 매파 정책을 추종하였다.

오바마 정부는 부시 정부 보다 더 최악이었다. 오바마 정부의 기본적인 대북 전략은 '비결정'(decision of non-decision)이었다. 오바마의 전략적 모호성(strategic ambiguity), 전략적 인내(strategic patience)는 사실 부시의 힘과 압력에 의한 북한 정권붕괴론(regime collapse)과 맥락을 같이 한다. 오바마의 전략은 북한은 외부 개입 없이 내부 갈등으로 언젠가는 붕괴할 것이기 때문에 인내심을 가지고 북한의 붕괴를 기다리자는(wait and see) 전략이다. 그래서 워싱턴에서는 오바마를 또 다른 붕괴론자(collapist)라고 비웃고 있다. 오바마가 인내를 가지고 북한독재체제의 붕괴를 기다리는 동안 북한의 김정일과 김정은이 더 많은 핵탄두와 미사일을 만들고, 그들이 핵무기를 운반할 수 있는 장거리 미사일을 개발하는 경우 미국도 사정거리에 들어갈 가능성이 있으며, 한반도에 다시 전운이 감돌게 될 것이다.

북한 핵문제를 물질적 인센티브(햇볕정책 평화와 번영정책)나 물리적 제재를 통해 해결하려는 노력이 실패했음에도 보수적인 매파 개입주의자들은 여전히 북한체제의 급작스런 붕괴나 임박한 붕괴를 이야기하면서 남한과 미국이 북한체제 붕괴 시 북한을 흡수 통일할 준비를 해야 한다고 공공연히 이야기하고 있다(Bennett, 2013, Lind, 2012, Bennett and Lind 2011, Victor Cha and Anderson, 2012, Klinger, 2014, Harrington and Ramberg, 2014, Sue Mi Terry, 2014). 이에 대해 딜러리와 문정인은 Sue Mi Terry의 경착륙을 통한 흡수통일 주장에 대해 흡수통일 후 김정은 110만 군대를 해체하고 떠오르는 중국과 재무장하려는 일본에 상응하는 국방비지출을 들어 흡수통일의 이득보다는 비용이 훨씬 크다고 반박하였다. 남북 간의 경제 격차가 엄청난 상황에서 흡수통일이 이루어질 경우 북한으로부터 내려오는 싼 노동력의 이득보다는 북한의 경제를 끌어올리는데 한국의 납세자들의 비용이 더 크다는 것도 지적하였다(Delury and Moon, 2014).

북한의 독재체제가 예외적인 생존능력을 보이고 있어서 급작스런 자체적인 체제붕괴는 매우 먼 이야기가 되고 있는 상황에서 생각해볼 수 있는 재통일 시나리오는 남북한의 군사 대결(전쟁)에 의한 통일이다. 그러나 군사 대결에 의한 통일은 흡수통일보다 천문학적으로 많은 비용과 인명살상을 지불해야하는 최악의 시나리오이다. 전쟁을 통한 재통일은 2조 달러의 비용과 측정 불가능한 인명 손실

과 사회 비용을 치러야하기 때문에 한국이 부담할 수 있는 수준을 넘어서고 있을 뿐 아니라 인도주의적으로 추구해서는 안 되는 비도덕적인 시나리오이다.

이와 같이 전쟁을 통한 통일이나 흡수 통일 모두 소망스럽지 않을 뿐 아니라 어떤 경우에라도 회피해야할 시나리오이자 전략이다. 따라서 남북한의 재통일 전략은 평화적이고 협상을 통한 해결인 동시에 연착륙과 점진적 화해를 통한 재통일이어야 한다. 그렇기 때문에 남북한은 재통일보다는 남북평화체제의 구축을 남북 협상의 최우선 과제로 올려놓아야한다.

## 2. 민주평화 이론(Democrtic Peace Theory)

한반도 평화 구축에 대한 가장 큰 장애물은 북한 핵무기가 아니라 끈질기게 지속되고 있는 북한 독재체제이다. 그러므로 남북한 평화체제 구축의 첫 번째 과제는 예외적인 장기지속성을 보여주고 있는 북한 독재체제의 민주화이다. 왜냐하면 민주화된 남북의 두 코리아만이 남북평화체제를 만들 수 있기 때문이다. '민주적 평화이론' (democratic peace theory)에 의하면 민주국가들은 서로 전쟁을 하지 않는다고 가정한다. 왜냐하면 민주국가들은 서로 평화적인 관계에 있으며 민주국가들은 일반적으로 덜 전쟁지향적이기 때문이다.[5]

민주평화이론은 또한 1) 민주주의는 비민주국가와 전쟁을 하는 경우 비민주국가를 압도한다; 2) 민주국가가 시작한 전쟁에서 민주국가는 비민주국가보다 적은 희생자를 내고 짧은 시간 내에 전쟁을 끝낸다; 3) 민주국가는 서로 분쟁에 들어갈 경우 비민주국가들보다 더 평화적인 수단으로 분쟁을 해결하려한다; 4) 민주주의 강대국은 예방 전쟁(preventive war)을 시작하지 않는다는 주장을 한다.

민주평화이론은 "민주주의 국가들은 서로 싸우지 않는다" 는 '2항적 평화' (dyadic peace)를 이야기하지, 민주주의 국가가 일반적으로 더 평화적이라는 '단항적 평화' (monadic peace)를 이야기하지 않는다.

단항적 민주평화이론은 민주주의 국가들이 비민주국가들과 전쟁을 다양한 방법과 정도로 하고 있기 때문에 확실한 근거가 없다. 단항적 민주평화 이론을 비판하는 사람들은 민주주의 국가들이 비민주적 국가들보다 더 평화적이지 않으며(Quackenbush and Rudy, 2009), 정기적으로 비민주국가들과 전쟁을 한다고 주장한다. 그러나 레이(James Lee Ray)는 규범적 설명이 민주평화이론을 설득하는데 더 강력한 이론이 될 수 있다고 주장한다. 자유민주주의는 비민주국가들보다 숙고와 조정에 의한 갈등해결 경향이 있는데, 왜냐하면 민주적 규범이 민주국가들로 하여금 비민주국가들 보다 더 평화적이

5 Kant's *Perpetual Peace* (1985). 키신저는 "평화는 무엇보다도 민주적 제도의 촉진에 의존한다"는 것인 윌슨이상주의 (Wilsonianism)의 기본 가정이라고 주장한다. (Kissinger 1994: 33, 44) 현대의 민주평화이론은 Babst (1972); Rummel (1975-1981); Doyle (1983); Small and Singer (1976); Maoz and Russet (1992); Russet (1993); de Mesquita and Silverson (1995); Ray (1995, 1998).

게 만들기 때문이라는 것이다(Ray, 1998: 40-41).

드 메스키타와 실버슨은 이항적 그리고 단항적 평화에서 모두 민주평화이론을 지지하는 강력한 경험적 증거를 발견하였다: 1) 민주주의는 비민주주의와 상당히 정기적으로 전쟁을 한다; 2) 민주주의가 비민주주의와의 전쟁에서 승리하는 경향이 있다; 3) 민주주의는 전쟁에서 비민주국가보다 적은 사상자를 내는 경향이 있다; 4) 민주주의 국가 간의 분쟁은 평화적으로 해결되는 경향이 있다; 5) 강대국 민주주의가 덜 강한 민주주의보다 전쟁을 회피해야한다는 제약을 더 강하게 받는다(de Mesquita and Silverson, unpublished).

민주평화이론 문헌을 리뷰하면서 레이는 결정적으로 "민주주의가 평화를 가져오느냐?" 는 질문에 대한 대답은 '그렇다' (Yes)고 결론지었다. 필립 슈미터도 지역통합분야에서 비슷한 결론을 냈다. 슈미터는 " 지역통합이 성사되기 위해서는 회원 국가들이 반드시 민주 국가여야 한다." (Schmitter and Kim, 2005)고 했다. 그래서 성공적인 지역통합의 사례인 EU는 회원국 조건(conditionalities)으로 민주주의, 인권 그리고 법의 지배를 들고 있다.

슈미터에 따르면, 민주주의가 필요한 이유는 1) 강한 민주적 정통성이 있는 정부만이 지역공동체 협약, 인준, 그리고 협약이행을 감시하는데 필요한 '신뢰할 만한 언약' 을 할 수 있고; 2) 민주적 책임성이 있는 정부는 분쟁을 해결하는데 힘을 사용하지 않는다. 왜냐하면 강력한 민주국가가 약한 국가에게 양보를 얻어내기 위해 힘을 사용하는 것을 강한 민주 국가의 국민들이 지지하지 않기 때문이다; 3) 신기능주의적 통합을 진전시키기 위해서는 초국적 시민 사회와 이익 집단의 형성과 그들의 통합 과정에의 개입이 있어야 한다. 자유민주주의에서만이 시민들은 그러한 집단행동이 가능하고 시민사회를 조직하는 것이 가능하며, 국경을 넘어서 연대와 연결을 하는 것이 가능하다. (Schmitter and Kim, 2005) 슈미터는 이러한 주장을 하면서 남북한이 연방주의적 또는 국가연합적 통합을 이뤄내기 위해서는 헌정체제, 상호연결된 시민사회, 법의 지배, 정당간 평화적 경쟁이 있는 민주화가 북한에서 필요하다고 주장하였다(Schmitter and Kim, 2005: 15-16).

## 3. 북한의 신가산주의적 사회주의 독재체제에서 민주주의로의 전환

그렇다면 어떻게 엄청난 체제생존력을 보유하고 있는 북한의 신가산주의 독재체제를 민주화시킬 수 있을 것인가? 북한은 내생적으로(endogenously) 그리고 외생적으로 민주화될 수 있다. 내생적으로 북한은 독재자와 지배엘리트에 의한 위로부터 통제된 자유화와 민주화, 또는 아래로부터 민중의 압력, 항의, 그리고 반란에 의해 이뤄질 수 있다. 외생적으로 북한은 전염(contagion), 통제(control), 동의(consent), 조건부(conditionality)라는 4가지 국제적 맥락차원에서 외부세력에 의해 민주화될 수 있다(Schmitter, 1996; Whitehead, 1996).

**<그림1> 국제적 맥락에 의한 민주화**

| Basis for action | | | |
|---|---|---|---|
| | | Coercion: backed by states | Voluntary: supported by private actors |
| Number of Actors | Unilateral | Control | Contagion |
| | Multilateral | Conditionality | Consent |

Source: Schmitter (1996)

### (1) 외부세력에 의한 북한의 외생적 민주화 시도와 실패

국제 맥락에서 외부세력이 독재국가를 민주화할 수 있는 방법 중 **'전염' (contagion)**은 중립적이고, 강압적이지 않으며, 가끔 의도적이지 않은 국가에서 국가로 연결되는 채널을 통하여 민주화가 확산, '전염' 되는 것을 말한다. **'통제' (control)**는 외부국가가 적극적인 또는 소극적인(negative) 제재를 통해 민주주의를 촉진(promotion)하는 것이고; **조건부(conditionality)**는 어떤 국가(국가들) 또는 다국적 기구(예: IMF, 6자회담), 초국적 지역공동체(예: EU)가 경제 또는 안보 수혜국에게 수혜를 배분해주는 대가로 특정한 민주화의 조건을 충족시킬 것을 요구함으로써 일어나는 외부세력에 의한 민주화이다. 마지막으로 **동의(consent)**는 국제 시민사회와 독재국가의 국내 시민단체의 복합 상호작용을 통해 아래로부터의 새로운 민주적 규범 확립과 민중의 개입을 통해 민주화를 도모하는 외부로부터의 민주화이다.

이러한 4가지 범주의 '외부로부터의 민주화' 는 모두 북한에 시도되었으나 실패하였다. 첫째, 북한 독재체제는 1989년에서 1991년에 도미노처럼 무너진 동구와 소련의 사회주의 독재체제의 붕괴에 **전염**되지 않고 건재했으며, 1987년의 한국의 민주화는 물론 최근 2011년-2012년에 튜니지아의 자스민 혁명에서 시작하여 '아랍의 봄' 으로 번진 북아프리카와 중동의 민주화의 SNS 민주화 혁명의 물결에도 전염되지 않았다.

둘째, 외부세력, 특히 미국의 압력과 제재에 의한 민주화인 **통제**는 북한의 경우 여러 번 시도되었으나 실패하였다.[6] 북한체제는 완고하고 강경하게 외부세력의 제재에 저항하였다. 외부의 제재에 대해 북한의 독재자들은 강력한 카리스마와 정통성을 갖고 있는 자신들에 대한 불의한(unjust) 외부개입으로 규정(Grauvogel and von Soest, 2013: 18)하고, 오히려 외부세력의 제재를 역으로 이용하여

6 Grauvogel von Soest, 2013; 미국의 북한제재는 1993년 북한의 NPT 탈퇴에 대한 제재, 핵과 생화학 무기확산에 대한 제재, 2006년, 2009년, 2013년 북한 핵실험에 대한 금융제재, 그리고 가장 최근에는 SONY 영화사에 대한 해킹에 대한 제재가 있다.

북한 주민을 자신을 중심으로 단결시키고 독재체제를 강화하였다.

북한의 독재자들이 강력한 정통성을 주장하는데 성공한데 반해,[7] 미국과 한국의 제재는 포괄적이지 않았고, 전 인민을 타겟으로 삼지 못했으며 따라서 외부세력이 주장하는 민주화라는 깃발을 중심으로 운집(rally-round-the-flag)하도록 촉발(trigger)하는 효과를 내지 못했다. 경제 제재는 북한 독재체제를 약화시키기보다 강화시키는 역설적 결과만을 초래했을 뿐이다.[8]

셋째, **동의**는 한국의 김대중과 노무현 정권 시 '햇볕정책' 과 '평화와 번영정책' 이라는 이름하에 실시되었으나 성공적이지 못했다. 김대중의 햇볕정책은 비정치적인 차원에서 남북한의 경제인, 학자, 환경운동가, 농업전문가, 종교단체가 교류협력하여 신뢰가 축적되면 낙수효과(spill-over)가 일어나 남북한의 평화와 민주주의를 위한 정치협상으로 발전할 것을 기대하였고 상당한 진전이 있었으나, 남한의 정권교체와 국제 환경의 변화(클린턴의 연착륙에서 부시의 경착륙)로 낙수효과가 아닌 남북한 간에 불신이 심화되는 '역류효과' (spill-back)만을 낳았고, 북한 독재체제를 녹이지 못했다.

넷째, **조건부**를 통한 북한 정권의 자유화와 민주화는 이명박 정권에 의해서 시도되었으나 시도하자마자 실패하였다. 2008년 이명박 정권은 북한에 대해 '비핵화와 개방' 을 수용하면 북한을 일인당 국민소득 3,000불의 나라로 만들어주겠다고 제의하였다. 그러나 북한은 핵이 가장 중요한 체제 생존 수단이기 때문에 이명박 정권의 제의를 즉각 거부하였다. 이명박 정권의 조건부는 전략적으로 실패작이었다. 왜냐하면 한국이 북한 주민의 물질적 풍요를 책임진다는 조건을 받아들이는 순간 강성대국을 만들어 주겠다고 약속했던 북한 독재자의 정통성은 무너지게 되기 때문이다. 북한이 받아들일 수 없었던 것은 비핵화 보다는 국민소득 3000불의 국가로 만들어주겠다는 남한의 '모욕적' 제안이었던 것이다.

4가지 종류의 외생적 민주화는 미국과 한국에 의해 여러 번 시도되었으나 북한에 원초적 민주화도 만들어 내지 못했다. 북한 독재체제는 전체주의와 신가산주의가 혼합된 신가산주의적 사회주의 독재체제이고, 예외적으로 강력한 생존능력을 과시하고 있으며, 외부로부터의 불어오는 민주주의의 물결을 성공적으로 차단할 수 있는 능력이 있음을 보여주고 있다. 그러므로 우리는 북한 민주화의 가능성을 북한 외부가 아니라 북한 내부에서 찾아야한다. 북한 내부 특히 북한의 지배 엘리트집단 내부에서 민주화의 역동성을 찾는 '내생적 민주화' (endogenous democratization)의 가능성을 찾아야하는 것이다.

7 김일성은 사회주의 조선인민공화국의 건국의 아버지, 반일제독립투쟁의 영웅, 미제국주의의 침략으로부터 조국을 구한 구세주로 자신을 반외세 민족주의 영웅으로 정당화하였고, 김정일은 위대한 유일 수령 김일성의 위대한 유산을 독점적으로 세습받았다는 가산주의적 정통성을 가지고 외세의 압력에 저항하였다.

8 한국계 미국인으로 부시행정부 백악관 행정관으로 근무했던 빅터 차 (Victor Cha)는 제재를 통한 매파적 개입(hawkish engagement)을 주장하는 대표적 미국 북한 전문가이다. (Cha and Kang, 2005; Cha, 2012)

### (2) '권력을 유지하기 위한 권위주의 정권의 민주화 양보'(Concede to Thriving)[9]

외생적 민주화가 불가능하다면 북한의 민주화는 현 독재자인 김정은과 그의 명령을 추종하는 북한의 지배엘리트에 의해 이루어질 수밖에 없다. 외부세력들은 다양한 인센티브를 제공하여 김정은과 지배엘리트들이 북한을 민주화하고 한반도 평화를 복원하는데 도움을 줄 수 있으나, 그들을 민주화하도록 강제할 수는 없다. 왜냐하면 북한은 부시와 미국의 신보수주의자들의 체제전환을 위한 군사적 압박을 견뎌내는 방법을 체득했으며, 한국과 미국은 북한에게 체제의 생존을 위태롭게 할 수 있는 조건부(conditionality)를 거절했고 한국은 더 이상 북한에게 조건부를 받아들이라고 밀어붙일 수 없었기 때문이다.

그렇다면 실현가능한 내생적 민주화 전략은 무엇인가. 최근 미국 시카고 대학의 댄 슬레이터 (Dan Slater)와 캐나다 토론토 대학의 조셉 웡 교수는 "힘이 있을 때 양보 한다" (the strength to concede)는, 이른바 끈질긴 생명력과 지속성, 생존가능성이 있는 '힘 있는 권위주의 체제' 를 민주화할 수 있는 맞춤형 전략을 발표한바 있다(Slater and Wong, 2013).

'힘이 있을 때 양보한다' 는 모델은 약한 권위주의 체제보다 강력한 권위주의체제에 더 적용가능성이 크다. 예외적인 내구성, 생존가능성과 민주화에 저항력이 높은 권위주의 체제의 지배자들은 역설적으로 민주화에 양보하는 경향이 있다. 왜냐하면 **지배자들은 권위주의체제에 남기보다는 계속 권력에 남아 나라를 지배하는 것을 선호하는 합리적 계산**을 하기 때문이다.

강력한 집권 정당을 가진 권위주의 지배자는 매우 약한 위치에서보다 예외적으로 강력한 위치에서 민주화에 양보하는 인센티브를 가진다. 강력한 정당을 가진 권위주의 지배자는 민주화에 양보하여 자유롭고 공정한 선거를 치르더라도 반드시 선거에 패배하지 않는다. 따라서 그들은 권위주의체제 유지를 고집하지 않으면서도 현직을 유지할 수 있다. 슬레이터와 웡은 강력한 권위주의 정권이 민주적 방법을 통해 권력의 자리에 계속 남는 시나리오를 "계속 집권하기 위한 양보" 시나리오라고 불렀다.[10]

"계속 집권하기 위한 양보를 통한" 민주화 시나리오는 권위주의 체제가 1) 과거부터 실질적인 힘을 축적하고 있고(antecedent strength), 2) 그러나 그들은 지배의 정상(apex)을 지나 내려오는 것밖에 없다는 '후퇴' 의 신호로 고통받고 있으며(bittersweet spot), 3) 따라서 임박한 쇠퇴를 막기 위해 새로운 정통성을 구축하는 전략을 추구하는 과정에서 채택하는 시나리오이다.

1) 독재자로부터 "계속 집권하기 위한 양보" 를 얻어내기 위해서 권위주의 지배자와 정당에게 '승리의 확신' (victory confidence)과 '안정의 확신' (stability confidence)을 주는 것이 필요하다. 그들은 민주적 경쟁에서도 승리할 수 있다는 확신과 민주화로 인해 정치적 안정이 깨지지 않을 것이

9 Dan Slater and Joseph Wong, 2013. "The Strength to Concede: Ruling Parties and Democratization in Developmental Asia," *Perspective on Politics*, Vol. 11 (3)

10 대만, 한국, 인도네시아, 도미니칸 공화국의 집권당은 민주화에 양보했으나 패배에 양보하지 않았다. 자신의 패배를 시인하고 권력에서 물러나기보다 그들은 양보함으로써 번영하였다. Slater and Wong, 2013: 718.

라는 확신이 있을 때 민주화에 양보한다.

2) 권위주의 정권이 현직(incumbents)으로서의 강력한 힘을 보유하고 있을 때 그들은 두 가지 대안 중에 하나를 선택한다. 하나는 권위주의 체제를 지속하고 권력을 계속 보유하거나, 다른 하나는 "계속 집권하기 위한 양보" 를 하는 것이다. 집권하기 위한 양보를 선택하게 하는 상황은 권위주의 지배자들이 '씁쓸한 점' (bittersweet spot)에 있다는 인식을 할 때이다. '씁쓸한 점' 은 지배자가 통제, 인기, 정통성을 유지할 수 있는 능력이 계속 쇠퇴하고 있다는 신호를 받아들이고 인식하는 점이다. 권위주의 지배자가 자신이 '씁쓸한 점' 의 위치에 있다고 판단하게 되면 그들은 "계속 집권하기 위해 양보" 하는 대안을 생각하게 된다.

3) 일단 "계속 집권하기 위한 양보" 의 대안을 선택하면, 권위주의 집권자와 정당은 새로운 역사적 정통성 공식에 합의하고, 권위주의 과거를 단절하는 수사학적 결정을 내리며, 선거경쟁에 들어가고 선거의 결과에 따라 권위주의체제의 민주화가 시작된다.

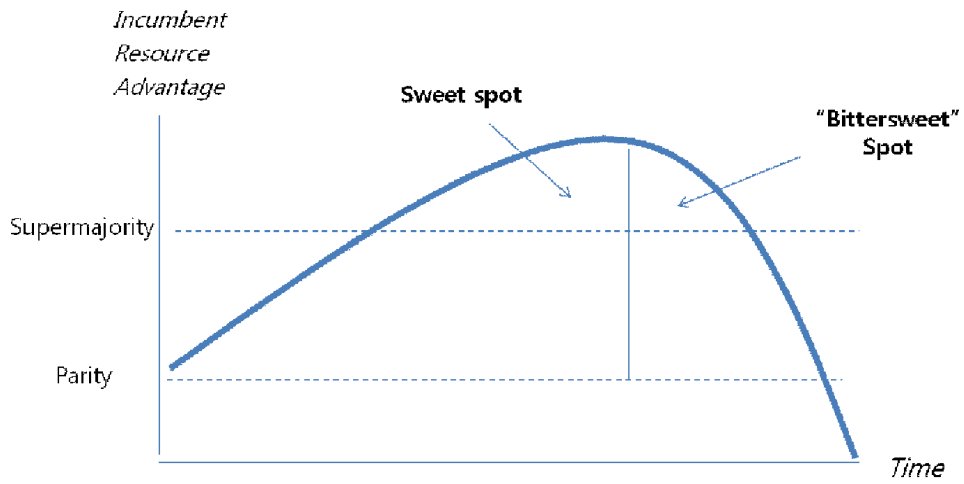
### (3) 북한은 "계속 집권하기 위한 양보" 모델의 후보가 될 수 있는가?

북한이 계속 집권을 위한 양보를 통한 민주화의 후보가 될 수 있는가. 필자는 북한은 확실하게 후보가 될 수 있다기보다는 '후보가 될 수 있는 가능성'이 있다고 생각한다.

첫째, 북한의 지도자인 김정은은 3대 세습 이후 자신의 체제를 받치고 있는 지주(pillar) 권력을 군부(KPA)에서 당(KWP)으로 이전하였고 이러한 강력한 대중 기반을 가진 당으로의 권력이전은 "힘있는 위치에서 양보" , "계속 집권하기 위한 양보" 의 기반이 될 수 있다. 권위주의체제 하에서 당료들은 권력을 넘겨주는데 군부보다 더 저항적인데 그 이유는 당료는 군 장교들과 달리 안전하게 귀대할 병영이 없기 때문이다(Geddes, 1999: 129).

권위주의 집권 정당은 권력에 매달려야할 강력한 동기가 있고, 철의 의지로 권력에 남기를 원하나 반드시 권위주의 체제에 집착하지는 않는다. 그러므로 권위주의 지배정당은 현직을 잃지 않는다면 권위주의를 버리고 민주화에 동의할 수 있다(Slaterand Wong 2013: 717). 아담 쉐보르스키가 이야기했듯이, 민주주의는 제도화된 불확실성을 보장한다. 권위주의 집권당은 현직의 권력을 잃지 않는다면 자유롭고 공정한 선거에 양보할 수 있다.

**그림 2. "계속 집권하기 위한 양보" 시나리오의 경로**




둘째, 북한 지도자 김정은과 노동당 (KWP)은 '승리의 확신' (victory confidence)과 '안정의 확신' (stability confidence)을 갖고 있기 때문에 민주주의에 양보하고 계속 번영할 수 있다. 김정은과 노동당은 과거부터 쌓아놓은 선행(antecedent) 권력자원과 선거 때 예상되는 반대세력에 절대 우위에 있고 이러한 자원이 그들이 민주 선거에서 승리하리라는 강한 예상을 하게 만든다. 그들은 민주적인 조건 아래에서 정치 안정이 유지될 것이라는 예상을 강하게 하는 '안정의 확신' 도 가지고 있다. 왜냐하면, 민주주의는 독재와 달리 패자에게 안전한 귀가(safe return home)를 보장하기 때문이다.[11]

셋째, 2011년 이래 김정은은 자기 스타일의 독재를 공고히 하였고, 그 과정에서 김정일이 물려준 보호자들인 리용호, 장성택, 최룡해 등을 숙청, 처형 및 강등시켰다. 자기 패밀리의 일원인 장성택을 처형한 뒤 김정은은 사실상 도전받지 않는 독재자가 되었다. 김정은은 김일성과 김정일의 유훈통치에 충실하면서도, 버터(경제)보다 총구(guns)를 중시한 그의 아버지 김정일과 달리, '인민의 경제생활'을 중시하고 "다시는 인민들이 자신의 허리띠를 졸라매지 않게 하겠다" 고 하면서 철 지난 이념에 사로잡힌 관료들을 꾸짖고 지방의 농업과 산업을 발전시키기 위해서 창조적이고 기업가적인 (entrepreneurial) 마인드를 가질 것을 지시하기도 했다.

11 이는 불확실성을 제도화하는 핵심적 요건중의 하나이다. '약한 위치에서 민주화에 양보' (weakness to concede)할 경우 권위주의 지배자들은 안전한 귀가만을 보장받으려 하나 (immunity concession), '강한 위치에서 민주화에 양보' (strength to concede)하는 권위주의 지배자들은 민주적 살인(demo-killing)을 방지하는 안전 귀가는 물론 과거에 행한 인권침해, 테러, 폭력에 대한 면책과 사면을 요구할 것이다.

현재 김정은은 약탈적(predatory)이 아닌 발전주의적(developmental)인 가산제 독재자의 이미지를 구축하려고 애쓰고 있다. 김정은은 선군정치보다 경제우선 정치를 강조하고 있고, 부패와의 전쟁을 치르고 있으며 그 와중에서 자신의 고모부인 장성택을 처형했다. 김정은은 또한 경제를 분권화하고 외국과의 거래를 확대하려하고 있다. 그는 동아시아 발전국가의 독재자가 될 가능성을 보여주고 있다.

넷째, 북한 노동당이 김정은 체제하에서 다시 권력의 제일 지주(pillar)가 되었다는 사실은 계속 집권하기 위한 양보 모델에 김정은이 동의할 수 있는 가장 큰 호재이다. 노동당은 장성택의 처형을 결정하는데도 핵심적인 역할을 했다. 북한에서 경쟁 선거는 아직 아무런 의미가 없고, 민주 선거는 총칼에 의해서 방지되고 있을 뿐 아니라 프롤레타리아트 독재라는 사회주의체제의 강력한 이데올로기 세뇌에 의해서 생각할 수 없는 사안이었다.

법적으로 북한은 다당제 국가이다. 노동당 외에도 조선천도교중앙우당과 같은 천도교 종교정당이 있고 다른 정당들과 함께 조선통일민주전선(DFRK)을 형성하고 있고, 조선노동당을 제외한 모든 정당의 후보들은 DFKR 후보로 등록한다. 북한의 국회인 북조선최고인민회의(SPA)는 단순한 고무도장의 역할만 하는 기구가 아니고 각 지방의 당료들이 내부경쟁을 통해 올라가고 싶어 하는 권력의 정상부이다. 따라서 SPA 의원들은 각자 자신의 지역(특히 평안도 대 함경도)의 이해를 대변한다. 이러한 포크배럴정치(pork barrel politics)는 대의 민주주의의 첫 번째 단계에서 나타나는 행태이고, 북한이 민주화 되었을 때 나타날 지역 경쟁에 기반 한 정당정치의 원초적 모습이다.

다섯째, 김정은과 노동당이 '승리의 확신'을 가지고 있다고 추측할 수 있는 근거는 김정은은 조부인 김일성과 아버지인 김정일의 카리스마를 세습했고, 세습한 카리스마를 일상화할 수 있는 능력을 보여주었으며, 김일성이 창당한 북한 노동당은 일제에 대한 투쟁에서부터 대중의 지지기반을 구축한 전력이 있다는 점이다. 북한 노동당은 일제에 대해 무장투쟁을 하였고, 한국전에서 북한을 구했으며, 동구와 소련이 몰락한 가운데서도 '고난의 행군'을 통해 경제 붕괴와 대량아사의 위기를 극복한 실적을 통해 정통성을 쌓았다. 따라서 만약 민주경쟁이 회복된다고 해도 조선노동당은 심각한 경쟁자를 만나지 못하고 쉽게 다수를 차지할 것으로 예상된다. 이는 북한이 '승리의 확신'에 근거하여 계속 집권하기 위해 민주화에 양보할 것이라는 가장 중요한 근거이다.

여섯째, 북한의 독재자와 노동당에서 '안정의 확신'을 깨는 불안 요소(destabilizer)는 과대 성장된 군부와 인터넷과 SNS의 확대로 전개될 온라인 시민사회이다. 그러나 북한에서 군부쿠데타가 일어날 가능성은 매우 낮다. 유일지배자인 김일성 이래 김씨 가족은 군부에 대한 당의 통제를 제도화하고 강화하는데 소홀하지 않았다. 김정일이 선군정치를 할 때에도 군에 대한 당의 통제는 확고하였다. 다만 상대적으로 군의 기능이 확대되고 군이 다용도로 김정일의 통치수단으로 쓰이면서 선군정치라는 구호까지 나온 것이다. 더구나 김정은은 당군관계에서 다시 김일성 시대로 회귀하여 군부에 대한 당의 통제를 확고히 하려하고 있다.

### (4) 민주화 양보를 생각하게 되는 "씁쓸한 점"은 어디인가?

그렇다면 충분한 선행적 자원과 이데올로기적 헤게모니를 가지고 있는 중국공산당은 왜 민주화에 양보하지 않는가? 중국 공산당은 아직 권력을 잃을 지도 모른다는 쓴맛을 상상조차하고 있지않기 때문에 민주화에 양보하려하지 않는다. 말하자면 중국 공산당은 그 동안 쌓은 선행 자원, 이데올로기적 헤게모니 만으로 충부히 인민의 지지를 받으며 공산당 독재를 계속할 수 있는 "달콤한 점" (sweet spot)에 있기 때문에 민주화는 생각조차 하지 않는다는 것이다.

반면에 북한의 김정은과 노동당은 자신들이 지배의 정점(apex)에서 내려오고 있으며 그들에 대한 지지와 인기, 정통성, 권력자원이 계속 완만하게 감소하고 있다고 느끼는 '씁쓸한 점' (bittersweet spot)에 와있다. 어떤 신호들이 북한의 독재자와 지배엘리트들로 하여금 '씁쓸한 점' 에 와 있다고 느끼게 하는가?

첫 번째 신호는 2002년에 북한에서 스탈린주의적 명령경제가 종말을 고했고, 그 후 북한의 후기 전체주의 경제(post-totalitarian economy)는 점점 더 악화되어 매우 나쁜 성적을 보여주었다는 사실이다. 북한 지도자들로 하여금 '씁쓸한 점' 에 와있다는 것을 일깨워주는 두 번째 신호는 광범위하게 확산된 부패이다. 국가 소유경영 경제가 악화되면 대중 뿐 아니라 엘리트들의 경제상황도 나빠진다. 악화되고 있는 경제에서 살아남는 길은 부패이다. 세 번째 신호는 가산제적 엘리트 연합의 정치적 그리고 경제적 지대의 독점이다. 이 경우 고위직 정치엘리트에 의한 공적 재산의 사유화와 정치적 충성과 경제적 지대의 교환이 일어난다.[12]

중국 공산당과 북한의 김정은 왕조와 노동당은 모두 선행적 자원을 축적하고 이데올로기적 헤게모니를 장악하여 권력을 유지하고 있지만, 중국 공산당은 아직 권력을 잃을지도 모른다는 염려를 하지 않아도 되는 '달콤한 점' (sweet spot)에 있기 때문에, 스스로 자유화나 민주화를 시도해야할 인센티브가 없다. 반면에 북한의 김정은과 노동당은 경제상황 악화, 부패, 당과 군, 정부 지배층의 각종 지대 독점으로 인한 정치적, 경제적 효율성의 상실,[13] 대중의 지지와 이데올로기 정통성의 약화로 권력을 유지하는 것이 어려워질지도 모른다고 느끼는 '씁쓸한 점' (bittersweet spot)에 와 있다고 인식하고 있다(그림 2 참조).

12 지대에는 천연광물자원의 판매에서 나오는 경제적 지대, 국제무역의 독점에서 나오는 무역지대, 인프라시설과 교통로선의 소유에서 나오는 위치지대(location rents), 지정학적으로 중요한 포스트를 전세줌으로써 얻는 전략적 지대, 중동, 중국, 러시아로 파견된 해외 이주노동자의 소득에서 나오는 이주 지대 등이 있다. (박형중, 2011: 51)

13 현재 북한에서는 국가계획경제부분이 축소되고 있고, 당과 군은 봉건영주와 가신처럼 지재를 나누고 있으며, 그에 따라 비공식적 사적 경제부분이 확대되고 있다. 북한이 시장을 확대하고 지대경제를 축소하는 구조적 개혁을 하지 않으면 경제침체와 위기는 피할 수 없을 것이다. 북한은 이미 '씁쓸한 점'에 와 있다.

### (5) 북한의 "계속 집권하기 위한 양보" 전략

독재자의 "집권을 위한 양보" 는 구조적 절대 명제가 아니라 독재자의 전략적 선택이다(Tucker 2012). 김정은 체제 생존 위기와 가산제적 세습의 위기라는 양대 위기를 극복한 것처럼 보인다. (Park, Hyeong Joong, 2011: 17) 김정은은 당, 군, 관료, 정보기관과 같은 핵심 억압 국가기구를 감시, 공포, 협박 등의 수단을 통해 장악한 것으로 보인다. 시민사회는 아직 북한에서 부활하지 않았다. 인터넷과 모바일 폰을 소유하고 사용하고 있는 북한인들이 대거 늘어나고 있지만 소셜미디어와 SNS를 통한 김정은을 반대하는 운동이 조직되고 동원되고 확산되고 있다는 조짐은 없다(Moon, Chung-in, 38 North). 만약 경쟁 선거가 내일 치러진다면 김정은과 노동당을 대체할 수 있는 어떤 유효한 대안 정당과 정치세력이 조직되지 않았기 때문에 김정은과 노동당이 쉽게 다수를 차지할 것이다.

김정은과 노동당이 독재를 유지할 수 있는 능력이 있고[14] '급작스런 붕괴' (급변)의 가능성이 희박하다는 것이 체제유지가 김정은의 절대명제(imperative)라는 것을 말해주지 않는다. 북한의 경제가 악화되고 있고 김정은이 이미 '씁쓸한 점' 에 와 있다고 인식하고 있다는 사실은 만약 한국, 미국, 일본, EU가 '집권을 위한 민주화나 적어도 자유화' 를 선택하면 경제 번영을 위한 충분한 인센티브를 제공하겠다고 제의하면 '내생적 민주화' 를 김정은이 고려하기 시작할 것이라는 예상을 할 수 있다.

단기적으로 김정은은 그와 노동당이 민주적 선거에서 승리할 수 있다는 '승리의 확신' 을 갖고 있다하더라도 내생적 민주화에 양보하거나 타협하지 않을 것이다(Levi,2014). 현재 김정은은 그와 그의 가신들(당, 군, 관료)을 '씁쓸한 점' 으로 넣고 있는 낡고 쇠퇴하는 경제를 회복시키는데 최고의 우선순위를 두고 있다. 만약 김정은의 제1 우선순위가 경제라면 김정은으로 하여금 내생적 민주화에 양보하도록 하는 인센티브는 경제원조와 구조개혁을 위한 경제지원이 될 것이다.

단기적으로는 침체하고 쇠퇴하고 있는 경제를 부양시키고 (boost), 장기적으로는 경제구조개혁을 지원하고 하부구조를 건설해 주며,[15] 그리고 중장기적으로 북한의 엘리트들(주로 노동당과 각종 사회단체)이 다원적 민주주의 하에서 선거를 통해 계속 다수를 차지하여 집권할 수 있는 능력을 키워주

14 빅터 차는 북한체제의 지속가능성에 회의적이다(Cha, 2012).

15 최근 아이버슨(Iverson, 2014)은 '코리아평화펀드'를 만들어 북한 지배자들을 매수하여 평화를 회복하자는 '평화를 매수하자'(buying peace)는 대안을 제시했다. 북한 엘리트들에게 권력을 포기하는 대가로 금전으로 보상한다는 아이디어이다. 아이버슨은 '북한 엘리트가 황금 낙하산이 있다면 지금처럼 잔인하게 현 체제를 유지하려 하지 않을 것'이라는 가정과 북한의 현 경제 위기는 외부로부터의 원조 수혈이 없으면 극복불능이라는 가정 하에 한국을 중심으로 중국, 미국, 일본이 북한 엘리트들을 경제적으로 매수하여(3,000억$) 그들의 안전한 퇴장을 보장하고, 외부세력에 의한 경제개혁에 나선다는 것이다. 아이버슨의 '평화 매수'안의 문제점은 북한 지배자들이 '씁쓸한 점'에 있다고 느끼고 있다하더라도 그들은 평화적 퇴장을 하도록 매수되기 보다는 가산제적 독재체제에서 민주주의로 전환 이후에도 계속 권력에 남는 것을 선호할 것이라는 데 있다. 북한의 지배엘리트들은 '민주적 살인'(demo-killing)(Sartori)을 피하기 위한 '안전한 귀가'(safe return home)를 위해서 순순히 돈을 받고 권력을 내놓을 것으로 보이지 않는다. 북한의 권력엘리트들은 독재 이후에도 계속 권력을 잡거나 어떤 형태라도 의미 있는 세력으로 남는 것을 최우선적으로 선택할 것이다.

는 것이다. 현재의 독재체제와는 완전히 다른 다원주의적 경쟁구조 하에서 과거 공산당 독점시대와는 달리 다른 정당의 후보와 경쟁해서 표(지지)를 얻을 수 있는 능력, 즉 캠페인 능력, 정책개발능력, 지지자들을 조직하는 능력을 키울 수 있는 '민주주의 지원' (democratic assistance)을 해야 한다.

# IV. 한반도평화구축전략: 절충주의 방식(Eclecticism)

## 1. 절충주의(edecticism) 이론

지금까지 우리는 1) 한반도 통일을 이야기하기 전에 평화를 이야기해야하고, 2) 남북한 평화체제구축을 이야기하기 전에 북한의 민주화를 이야기해야하고, 3) 북한의 민주화는 외부세력에 의해서 강압적으로 또는 물질적 매수를 통해 외생적으로(exogenously) 이루어져서는 지속가능하지 않기 때문에 내생적으로(endogenously) 북한 체제 자체적으로 이루어지는 것이 바람직하며, 그를 위한 이론으로 '평화를 위한 민주주의' 이론 (Slater and Wong, 2013)을 제시하였고, 4) 이 이론은 예외적인 체제생존능력을 보이고 있는 북한과 같은 신가산주의적 사회주의 독재체제에 적용가능성이 높고, 5) 그리고 이론에서 민주화로 양보하는 임계점(tipping point)인 '씁쓸한 점' (bittersweet spot)에 현재 북한의 김정은 체제가 도달했기 때문에 김정은 체제는 외부세력들이 계속 권력에 남을 수 있는 강력한 인센티브를 제공하면 민주화에 양보할 가능성이 크다. 그러나 북한 지배자들은 권력에 남는 것에 최우선 순위를 두기 때문에 '평화적 퇴장, 안전귀가' 에 대한 대가로 금전적으로 매수당하는 것(Iverson, 2014)을 선택하기는 아직 북한의 김정은과 지배엘리트들은 자신의 권력이 위태롭다고 생각하고 있지 않는 것 같다.

이제 북한이 민주화 또는 적어도 자유화(liberalization)되어 선거를 통해 권력의 소재지가 결정되는 체제로 전환되었다고 가정하고, 두 개의 민주화된 남북한이 어떻게 평화체제를 구축할 있는가에 관한 방법론에 관해 이야기할까 한다. 한반도 평화구축 방법론으로 필자는 절충주의 이론을 제시한다. 말하자면 민주평화이론, 간정부주의 협상 이론(inter-governmentalism), 기능주의와 신기능주의 이론, 안보딜레마를 해소하기 위한 현실주의 이론(realism) 그리고 새로운 한반도 정체성을 구축하자는 구성주의(constructivism)이론을 절충적으로 결합하여 한반도라는 구체적 현실에 적용시키려는 것이다.

절충주의는 현실주의를 이용하여 무정부적 국제사회로부터 질서를 회복할 수 있는 지혜를 얻을 것이고, 구성주의를 적용하여 독일에서 소극적 구성주의에서 적극적 구성주의로 전환을 통해 통일 이후 성공적인 '사회전환' (social transformation)을 이룩했는가를 살펴볼 것이고, 기능주의와 신기능주의를 적용하여 김대중 정부와 노무현 정부의 화해, 협력정책이 자동적으로 정치협력과 화해로 파급

(spil-over)되지 않았는가를 설명할 것이다. 그리고 기능주의와 구성주의를 결합하여 기능주의 협력이 신기능주의적 갈등해결, 평화구축, 민족공동체 형성으로 업그레이드되기 위해서는 제도, 사회자본, 사회적 신뢰, 구성주의적 정체성 형성이 필요하다는 것을 설명할 것이다.

절충주의는 또한 평화구축 능력, 도구, 지적자본네트워크를 늘리는데 기여할 것이다. 왜냐하면, 한반도의 갈등해결과 평화구축은 특정 국가에 한정된 지역 편향적(parochial) 연구가 아니라 갈등해결과 평화구축에 관한 일반이론을 구축하는데 기여한다. 한반도의 경험은 우리에게 갈등해결에 관한 예외주의(exceptionalism)와 불가능주의(impossibilism)라는 부정적인 교훈을 주고 있지만 이러한 한반도의 경험은 역설적으로 갈등해결에 관한 예외주의, 불가능주의, 실현불가능성을 분석적 절충주의 방법론을 통해 제거해야할 필요성을 일깨워주고 있다. 불가능성주의, 예외주의의 제거는 갈등해결과 평화구축에 관한 일반이론을 정립하는데 크게 기여할 것이다.

## 2. 기능주의와 신기능주의: "평화를 사라" (buying peace)

기능주의 이론은 한국, 미국, 중국, 일본 러시아가 경제원조, 협력, 하부구조 건설을 북한에 제공하여 민주 북한의 지도자들이 '승리의 확신' 과 '안정의 확신' 을 강화하는데 기여해야한다고 주장한다. 북한의 독재자들과 조선노동당 (KWP)이 민주주의자로 변신하여 더 많은 표를 얻을 수 있기 위해서는 북한주민들의 경제적 풍요를 보장해줄 수 있는 능력을 키워야한다. 기능주의 이론은 남한이 북한 독재자들의 자유화, 민주화, 북핵 포기와 교환하여 경제적 지원을 제공함으로써 사실상 평화를 사는 (buying) 방식은 유효한 한반도 평화구축 전략이라고 주장한다.

두 개의 한국은 이미 기능주의와 신기능주의 실험을 몇 차례 한 바 있다. 2000년 6월 15일 김대중-김정일 남북정상회담과 2007년 노무현-김정일 남북정상회담에서 양측은 기능주의적 대화, 교환, 교류, 협력을 여러 가지 수준에서 논의하였고 합의하였다. 2000년 정상회담에서 남과 북은 끊어진 철로를 연결하고, 이산가족의 상봉, 국경긴장을 완화하기 위한 국방장관회담 개최, 남한 기업인의 북한 투자에 대한 법적 보장 등을 논의하였다. 그 후 남북의 교류는 금강산 관광과 개성공단사업으로 확대되었다. 노무현-김정일 회담에서는 개성공단 확대와 환황해권 경제 협력, 그리고 NLL 주위 바다을 남북평화수역으로 만들어 남북간에 해상 (maritime) 경제협력이 이뤄지는 공간으로 변화시키자고 합의하였다.

많은 기능주의인 비정치적 교류와 협력이 신기능주의적 제도 합의, 대화기구, 남북분쟁해결을 다루는 양자기구와 조직에 관한 합의로 '넘쳐흘렀으나' (spilled over), 승자독식 구조를 갖고 있는 대통령제하에서 정권이 교체되면서 진보정권 10년의 기능주의적 교류 협력은 뒤집어져 버렸다. 게다가 한국의 기능주의적 교류 협력의 성공은 미국의 지지와 지원이 핵심이었다. 클린턴 정부는 연착륙(soft landing) 정책을 통해 김대중 정부의 햇볕정책을 적극 지원하였으나 클린턴 정권의 뒤를 이은

부시정권은 경착륙 (hard landing or hawkish engagement) 정책을 채택하여 김대중정부의 기능주의적 햇볕정책을 일방적으로 뒤집어 버렸다. 이로써 기능주의적 교류협력은 동력을 상실하였고, 노무현 정부의 '평화와 번영' 정책도 미국이라는 장벽을 넘지 못했다(Im, 2006).

그러므로 정경분리와 민간부문의 주도로 이루어지는 교류와 협력이 축적되면 정치적인 평화로 '넘쳐흐른다'(spill-over)는 기능주의의 가정은 자동적으로 실현되지 않는다는 것을 한반도의 사례가 보여주고 있다. 정치적 이슈를 기술적인 이슈에 종속시키고, 국제평화에 대한 비정치적이고 보편적인 접근인 기능주의는 국가지도자의 리더십의 문제, 국가지도자 (특히 민주주의 지도자)가 기본적인 국가이익을 양보하는 것이 어렵다는 것을 간과하는 경향이 있다.

한국의 경우 동맹국인 미국이 쉽사리 한국 진보정권의 화해, 교류, 협력정책에 동의하고 지원해줄 것으로 믿었던 외교적 미숙성이 있었고 기능주의가 작동하지 않는 주요인이 있었다. 북한의 비핵화는 미국의 핵심적 국가이익이었고 아무리 동맹국이라 하더라도 한국의 진보정권의 화해협력정책에 호응하기 위해 국익을 희생할 준비가 전혀 되어 있지 않았다.

기능주의의 또 다른 문제점은 과소제도화 (under-institutionalization)이다. 기능주의는 민간, 기업, 시장이 주도하는 아래로부터의 (bottom-up) 통합이론이고 비공식적이고, 비정부적인 행위자가 통합, 평화구축과정을 주도하기 때문에 정부간의 협상을 통해 만들어진 협약을 법과 제도로 제도화하여 위로부터 사회에 대해 규약과 협약을 강제하는 (enforcing) 능력이 부족하다. 남북 간의 협약은 기능주의가 가정하는 바와 같이 자기강제적인 (self-enforcing)인 균형에 의해서 실행되지 않으며, 홉스가 사회계약에서 상정한바와 같이 강제력을 지닌 국가에 의해서 강제되어야한다.

## 3. 정부간주의(inter-governmentalism)와 한국평화체제의 제도화

이러한 기능주의의 과소 제도화의 결함은 정부간주의에 의해서 보완되어야한다. 정부간주의는 기능주의와 정반대 축에 있다. 정부간주의는 정부의 주도로 (government- sponsored), 공식적이고 (formality), 정부차원에서의 공식적 협상에 의해서 통합과 평화를 제도화한다. 정부간주의는 제도, 법제화, 사무국, 공식적 규칙과 필수요건(requirements)를 갖춤으로써 정부간에 이루어진 합의를 강제할 수 있는 장치를 갖춘다. 이러한 정부간주의는 기능주의의 과소 제도화라는 결함을 보완하여 아래로부터 일어난 평화의 운동을 실제로 집행가능한 평화로 제도화할 수 있는 장점이 있다. 정부간주의는 주권국가라는 단일 행위자가 기왕에 이루어진 민간부문 (비정부적 기업인, 시민단체, 종교단체)의 교류, 대화, 협력에 관한 협약과 규약을 승인하고 인증하고, 국회와 지방정부의 관리들이 그 협약들을 신뢰할 수 있는 공약으로 만들어준다.

한국에서 정부간주의는 노태우정부 하에서 시행되었다. 동구사회주의가 몰락하자 노태우 대통령은 북방정책(Nordpolitik)이라는 이름하에 남북평화 만들기를 주도하였다. 노태우 대통령은 동구사회주의

의 붕괴로 두려움에 떨고 있는 김일성을 설득하여 1991년 9월 남북한이 유엔에 동시에 가입하도록 하였으며, 1991년 12월 31일에는 '화해 및 불가침, 교류협력에 관한 남북 기본합의서'를 체결하였고, 1992년 9월에는 화해의 이행과 준수, 남북불가침의 이행과 준수, 남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서에 합의하였다. 노태우 정부의 기본합의서는 전형적인 정부간주의에 의한 평화 협상과 이행을 위한 제도화노력이었다. 그런데 정부간주의의 문제는 기능주의가 풀어줄 수밖에 없다. 아무리 아름다운 정부간 합의 문서를 만들어 내었다 하더라도 밑으로부터 남북한의 주민들 간의 교류와 협력이 축적되어 신뢰가 형성이 되지 않으면 정부간 합의는 사상누각이 될 수밖에 없기 때문이다. 강제력을 갖춘 정부간 합의가 제도화되어도 그 제도를 적용할 대상 (기업, 민간단체, 주민, 종교인)을 찾지 못하고 정부간 합의된 제도는 아무것도 생산하지 못하는 (barren) 석녀와 같이 된다.

한국의 경우 냉전체제 붕괴 이후 노태우정부의 주도로 정부간주의가 먼저 실험되었고 1991년의 남북기본합의서라는 아름다운 남북평화 문서를 만들어 내었으나 실제로 작동하지 못했고 1994년 북한이 핵확산금지조약(NPT)에서 탈퇴함으로써 남북기본합의서는 효력이 정지되었다. 그후 1994년 다자주의적인 제네바 기본합의(Agreed Framework)에 의거하여 KEDO라는 다국적 국가기구가 설립되어 북한 경수로 건설을 시행하였고, 이러한 화해 무드에 힘입어 김대중 대통령이 햇볕정책을 주도할 수 있었다. 한국의 경우, 기능주의를 시행하고 이를 보완하기 위한 정부간주의를 도입한 EU와 달리, 정부간주의가 먼저 실험되고 정부간주의가 실효성이 없다고 판명되었을 때 정경분리원칙에 의해 민간부문의 주도에 의한 아래로부터의 교류와 협력을 축적하여 신뢰를 구축한다는 기능주의를 실험하였다.

## 4. 현실주의: 북핵으로 인한 안보딜레마 해결

현실주의는 안보딜레마, 외적 균형과 내적 균형, 헤게모니 국가에 편승전략와 같은 개념으로 냉전시대의 남북관계를 설명하는 주류이론이었다. 그러나 현실주의는 한반도의 현상유지를 바라는 헤게모니 국가인 미국의 반대에도 불구하고 한국이 간헐적으로 북한과 대화를 시도하고 성사시킨 것을 설명하지 못한다. 탈냉전 이후에도 현실주의는 남북간에 합의, 정상회담, 협약이 이루어지는 것을 예측하지 못했다. 현실주의는 1991년의 기본합의서, 1994년의 제네바 합의, 2000년과 2007년의 남북정상회담, 그리고 다자주의적 6자회담이 북한의 대량아사와 경제적 고난에도 불구하고 이루어진 것을 설명하지 못한다.

클린턴과 부시 행정부는 공히 현실주의적 국제정치관을 갖고 있었지만, 북한에 대한 인식은 매우 대조적이었다. 부시는 김정일은 비합리적이고, 공격적이고 팽창적이어서 미국이 협상할 수 없는 상대로 보았다. 반면에 클린턴은 북한을 예측불가능한 국가이며 북한의 나쁜 행동들은 안보 불안, 두려움, 그리고 딜레마에서 나온다고 보고, 협상을 통한 포용이 북한의 위협과 안보딜레마를 해결해줄 것이라

믿었다. 이러한 인식의 차이는 클린턴과 부시가 다른 종류의 현실주의를 채택하고 있었기 때문이다. 부시는 공세적 현실주의 (Mearsheimer, Schweller, Labs)를 채택하여 국제사회는 무정부상태이고 이는 국가들로 하여금 권력을 극대화하게 하는데 왜냐하면 그것만이 안보를 보장하는 최선의 길이기 때문이라는 것이다. 반면에 클린턴은 방어적 현실주의(defensive realism)를 선택하였는데 무정부상태에서 안보를 극대화하는 최선의 길은 현상유지(staus-quo)를 보존하는 것이라고 믿었다.

부시 정부는 김정일에 대해 공세적 현실주의적인(offensive realism) 강경 매파 정책을 채택했다.[16] 부시와 신보수주의자들은 북한에 대해 햇볕정책 지지자들과는 매우 다른 인식을 갖고 있었다. 햇볕정책 지지자들은 북한의 적대적인 행동이 체제 생존에 대한 불안에서 비롯된 것이고, 포용정책은 위협의 인식을 줄이는데 도움을 줄 것이라고 믿었던 반면, 딕 체니(Dick Cheney) 부통령과 같은 신보수주의자들은 대북 포용 정책은 단지 김정일의 독재를 연장시켜줄 뿐이라고 주장했다. 그들은 북한 체제는 서구적 가치와 공존할 수 없으며, 북한은 생존을 대가로 적대적 행동을 절대 포기하지 않을 것이라고 주장했다. 도널드 럼스펠드(Donald Rumsfeld) 전 국방부 장관과 폴 월포위츠(Paul Wolfositz) 전 국방부 부장관을 비롯한 신보수주의자들 역시 김정일과 그의 지지자들을 제거하는 것이 북한의 위협을 종식시키는 마지막 해결책이라고 주장했다.

2002년 10월 북한의 한 관리는 제임스 켈리 당시 미 국무부 동아태 차관보에게 고농축 우라늄(HEU) 프로그램의 존재를 밝혔다. 이러한 북한의 폭로는 부시 행정부를 극도로 자극하여 동북아시아 안보 문제를 위해 1994년 체결된 제네바 협정이 무산되는 상황에 이르렀다. 부시 행정부는 대북 원유 제공을 중단하였고, 예멘으로 미사일 운반을 시도하던 북한 선박을 붙잡았으며, 남한에 병력을 재배치하였다.

그러나 부시와 신보수주의자들이 공세적 현실주의는 이라크 전쟁에서의 미국의 곤궁과 대화를 통한 북핵 문제 해결을 주장하는 남한, 일본, 중국 그리고 러시아의 압박으로 계속 유지되지 못하고 다시 대화로 회귀하였다. 부시 대통령은 2003년 1월 국정연설에서 북한 문제를 외교적으로 해결하겠다는 의사를 밝혔다. 연설 이후 미국과 남한은 상호 대화 및 첫 6자 회담(미국, 남한, 북한, 중국, 일본, 러시아)을 제안하였고, 6자회담은 1994년 제네바 기본합의 이후 두 번째로 다자주의가 시험대에 오르는 계기가 되었다.

특히 부시는 두 번째 임기 중에는 북핵 문제 해결에 있어서 정부간주의적 외교적 접근법을 강조하였다. 양자 대화 이후, 부시 행정부는 북한이 핵을 개발하거나 소유하는 것을 허용하지 않겠다는 결론을 내렸지만, 군사적 해결은 마지막 선택이라는 입장을 고수하였다. 노무현 정부 역시 같은 입장을 취하였다. 2005년 부시가 북한이 모든 핵무기를 제거해야한다는 것을 협상의 전제조건으로 삼지 않겠다고 태도를 바꿈에 따라 협상이 재개되었다. 그 결과 오랫동안 정체되었던 제4차 6자회담이 재

16 그러나 맥스웰 (David S. Maxwell)은 김정일이 매우 합리적인 인물로 평가한다. 김정일은 김씨 왕조의 생존이야말로 국가이익이며, 북한 주조하에 남북통일이 김씨 왕조의 장기적 지속을 보장한다. 왜냐하면 장기지속은 미국으로 하여금 북한이 핵국가라는 것을 인정하게 할 것이기 때문이다. (Maxwell)

개되었고, 2005년 10월에 1) 검증가능하고 평화로운 한반도의 비핵화, 2) 북한의 NPT (Non-Proliferation Treaty)와 IAEA (International Atomic Energy Agency)로의 복귀, 3) 미국은 북한을 공격하거나 침공하지 않고, 한반도내의 지속적인 평화를 협상하겠다는 공약, 4) 6자에 의한 경제협력의 촉진 등의 내용을 포함하는 6자회담 공동성명을 이끌어냈다. 미국과 노무현 정부는 2007년 2월 6자회담에서 여러 6자회담 중 가장 큰 성과를 이루어내었다. 2007년 2월 13일에 합의된 6자회담은 사전에 미국과 북한 간에 양자회담을 통해 합의된 사항을 승인하는 세레모니 회의였다. 2월 13일 합의는 1) 북한은 영변 핵시설을 폐쇄하고 다시 IAEA 감시단을 불러와 감시와 검증을 하게 하며, 2) 북한을 제외한 5자는 북한에 대한 긴급 에너지 지원을 하며, 3) 6자는 상호신뢰, 동북아 평화와 안정을 위한 공동노력을 하여, 6자회담과 별개의 다자회담에서 영구적인 한반도평화체제를 협상하며, 4) 6자는 5개의 실행그룹을 두는데, 실행그룹은 1. 한반도 비핵화, 2. 북미 관계정상화, 3. 북일관계정상화, 5. 경제와 에너지 협력과 동북아평화와 안보 공동메커니즘에 관한 실행그룹(working groups)으로 구성되었다.

2007년 2월 노무현 정부 말기에 이루어진 역사적인 합의는 노무현 정부를 이은 이명박 정부에 의해서 폐기되었다. 이명박은 김대중과 노무현의 기능주의 접근법이 남한이 직면해 있는 안보딜레마를 극복하는데 실패했다고 확신했다. 딜레마 극복을 위한 이명박 정부의 선택은 한국의 '외부' 균형(external balancing)[17]에 중요한 역할을 하는 미국과의 연대 강화였다. 남한은 경제적 협력과 교류의 선 조건으로 북한의 비핵화를 강조하였다. 이명박 정부는 김정일의 반복적인 도발행동에 대해 조건부 포용정책을 강조함으로써,[18] 북한에 대해 엄격한 제재를 가하였다.

이명박 대통령의 대북정책은 2007년 그의 공약이었던 '비핵개방 3000' 에 기반을 두고 있다. 비핵개방 3000은 북한이 핵을 완전히 폐기하고 경제를 세계시장에 개방할 경우, 10년 안에 북한의 국민소득이 3000달러가 되도록 지원한다는 구상이다(Jung and Rector, forthcoming). 이명박 정부의 새로운 정책은 기본적으로 전임 대통령들의 대북 포용정책과는 반대되는 것이다. 방법론적으로 이명박의 정책은 재통일에 대한 기능주의와 신기능주의 접근법의 종식을 의미하고, 냉전시기 현실주의로의 회귀를 나타낸다.

북한은 이명박의 '비핵개방 3000' 을 친미적, 반통일적 선언이라는 이유로 거절하였다.(Jung and Rector, forthcoming) 결과적으로 남북 간의 대화는 물론 금강산 관광 역시 중단되었고, 개성공단 폐쇄 역시 논의되었다. 남북관계는 2010년 일어난 천안함 피격사건과 연평도 포격사건 이후 더욱 악화

17 페이프(Pape)는 국가들이 "'내부' 균형(재무장(rearmament) 또는 재무장을 지원하기 위한 경제성장의 가속 등) 또는 '외부' 균형(균형을 위한 동맹의 조직 등)"을 통해 경쟁국가들의 팽창주의 위협에 대항할 수 있다고 주장했다. See Robert A. Pape, "Soft Balancing against the U.S.," *International Security* 30:1 (Summer 2005), p. 15.

18 국제합동조사단에 따르면 남한의 천안함은 2010년 3월 26일 북한의 어뢰 공격으로 침몰하여 46명 선원의 사망자를 낳았다. 또한 북한은 2010년 11월 23일 연평도를 포격하여 수채의 집과 군사시설을 파괴시켰고, 두 명의 해군과 두 명의 시민 사망자를 낳았다.

되었다. 천안함 침몰 이후 이명박의 조건부 포용은 강경정책으로 전환되었고, 통일의 시계는 냉전시기로 되돌아갔다.

필자는 한국에서의 현실주의를 논의하면서 다음과 같은 정책제언을 한다. 북핵문제는 근본적을 북미간의 양자주의적 문제이기 때문에 기본적으로 미국이 북한과 양자주의적 대화를 통해 북핵문제를 평화적으로 해결할 수 있는 방안을 만들어 내고 한국, 일본, 러시아, 중국은 6자회담을 통해 이를 보장하고 이를 위한 정치적 그리고 금융지원을 해야 한다. 이점에서 2007년 2월 17일 6자회담 4개항 합의는 2 + 6의 좋은 선례를 남겼다고 본다. 2007년 2월 합의는 양자주의와 다자주의의 절충주의적 조합을 통해 북핵문제를 양자주의로 해결하고, 다자주의적 6자회담을 통해 이를 승인, 보장, 보상을 하는 공식으로 현실주의가 갖고 있는 한계를 극복하는데 많은 해결점을 제시하였다고 평가한다.

## 5. 구성주의: 한국 민족의 정체성 재건

지속가능한 남북평화체제는 남북간에 이익과 번영의 공유 (기능주의)와 안보딜레마와 평화체제의 국제적 보장 뿐 아니라, 1945년 분단 이전에 존재했던 민족 정체성의 복원을 요구한다. 구성주의는 어떻게 냉전기에, 특히 한국전쟁기, 파괴된 민족 정체성을 복원할 수 있는가를 알려줄 것이다.

구성주의자들은 행위자들은 새로운 규범과 가치체계를 학습하면서 선호를 바꿀 수 있고 사회화 과정과 학습을 통해 새로운 정체성을 가질 수 있다고 주장한다. 이와 같이 구성주의는 물질적 요소보다 이념, 규범, 정체성을 강조하는데, 이 점에서 구성주의가 권력의 배분(현실주의)과 물질적 요소(자유주의, 기능주의)로 설명되지 않는 국제정치현상을 설명하는데 유용하다. 구성주의의 대가인 웬트(Wendt)는 국제체제가 하나의 사회구조이고 사회적 관계의 산물이라고 주장한다.(Wendt, 1992)

사회구조는 물질적 자원, 공유된 지식과 행동으로 이루어져 있는데, 구성주의자들은 그 중 공유된 지식이 가장 중요하다고 간주한다. 만약 안보공동체가 공유된 지식으로 조직되어 있다면, 그러한 지식은 국가들의 아이디어의 산물이고 국가의 행동에 영향을 미친다. 그럴 경우, 국가들은 갈등을 해결하는 과정에서 서로를 신뢰하게 된다. 말하자면 구성주의는 국제체제가 물질력 보다도 이데올로기의 힘에 의존하며, 동시에 이데올로기의 힘인 정체성과 행위자의 이익은 처음부터 초월적으로 주어진 것이 아니며, 사회적으로 구성된 공유된 이데올로기라는 것이다. 구성주의자들은 집단의 구성원들은 상호간의 담론적 소통을 통해 역할과 가치를 항상 변화시킨다고 가정하고, 따라서 사회적 법도 변화하고, 그것이 확장되면 사회적 변화가 일어난다는 것이다. 그러므로 불변의 법은 없으며 법은 담론을 통해 항상 변화한다는 것이다.

남북한의 경우 구성주의는 한국 민족을 다시 건설하는데 맞춤형 접근이다. 구성주의를 통해 남북한의 한국인들은 민족이 파괴(nation destroying)되기 이전 과거에 공유했던 정체성, 역사, 문화를 다시 불러와서 학습과 지식의 공유를 통해 다시 새 민족을 건설할 수 있는 것이다. 기능주의와 자유주

의가 이익에 의존하고, 현실주의가 권력에 기댄다면, 구성주의는 감정(passions)과 규범에 기초하여 공유된 정체성을 구성(construct)하는 것이다. 새로운 한국의 정체성은 엘리트와 대중의 사회화과정을 통해서 상상되고, 창조되고, 재강화되는 것이다. 과거 한국인을 복원하는 것은 아니고 새로운 한국인을 복원하는 것이다. 구성주의자들은 사회화과정이 새로운 남북평화체제를 지속가능하게 하는데 필수적이라고 주장하는데 왜냐하면 새로운 한국 민족 건설은 복원이 아니라 새로운 한국인의 정체성 구축이기 때문이다. (Acharya, 1991) 구성주의는 평화구축과 민족통일을 통해 한국 민족의 재건을 모색하는데 뿐 아니라, 해방 후 1948년 이후 민족파괴 (nation destroying)와 민족 정체성의 상실을 분석하는데도 매우 유용한 개념이다.

## VII. 한반도평화체제를 보장하는 동아시아 지역안보 공동체

6자회담 이전에 동아시아에서는 다자주의적 지역안보 기구, 대화, 포럼이 존재하지 않았다. 이점에서 6자회담은 동아시아 최초의 원초적 지역안보공동체 실험이며, 동아시아국가들은 6자회담을 통해 다자주의적 지역안보공동체를 구축하고 관리하며 학습하는 소중한 경험을 쌓고 있다. 만약 6자회담이 북핵문제를 해결하는데 성공하고 한반도 평화에 결정적으로 기여한다면 6자회담은 다자주의적인 동아시아 안보공동체의 인큐베이터가 될 것이다.

냉전시기 동안 미국은 서유럽에서 NATO, CSCE, OECD와 같은 다자적이고 협력적인 정책을 펼친 것과는 달리, 동북아시아에서는 협력을 위한 다자적 제도와 메커니즘을 시도하지 않았다. 미국은 동북아에서 소련과 중국의 공산주의를 봉쇄하고 자본주의 국가들을 보호하기 위해 일방주의를 선택했다(Cumings, 2002: 162-163).

미국은 동아시아에서 미국이 단일 중추이고 동북아 국가들이 부채살인 '중추와 부채살 체제(Hub and Spoke system)'[19]를 구축했다(Cumings, 2002: 167; Calder, 2004: 226-227). 동아시아의 지역질서는 단일한 지배적 중추국가인 미국과 많은 부채살 국가들로 구성되었다. 수직적 안보레짐은 일본, 한국, 대만, 필리핀과 같은 동북아의 자본주의 부채살 국가들과 미국 간의 양자적 방위조약에 의해 견고해졌다(Cumings, 2002: 167). 동북아 부채살 국가들은 수직적, 위계적, 비대칭적인 유대관계에 의해 단일한 중추국가로부터 뻗어나갔다(Calder, 2004: 227). 중추와 부채살 체제에서는 미국의 중개 없이 동아시아 국가들 간에 어떠한 대화와 협력도 이뤄질 수 없었다. 동아시아의 중추와 부채살 체제는 미국과 부채살 국가들 사이의 쌍무적 안보, 경제 관계에 의해 미국의 일방주의가 강화되는

19 중추와 부챗살 체제는 간단하게 설명할 수 있다. 세 개의 국가 A, B, C 가 있다고 할 때, A국가는 B, C 국가와 각각 협정을 맺었지만 B와 C는 서로 협정을 맺지 않았을 경우 A국가는 중추 국가이고 B, C 국가는 부챗살 국가이다. See Pangestu Mari and Sudarshan Gooptu, "New Regionalism: Options for China and East Asia," Kathie L. Krumm and Homi J. Kharas(eds.) *East Asia Integrates: A Trade Policy Agenda for Shared Growth* (Washington, D.C.: World Bank & Oxford University Press, 2004), p.90.

'일방적 쌍무주의' 에 기초한 시스템이었다. 중추와 부채살 체제는 지역주의, 지역공동체가 자라나기에 매우 척박한 토양이었다.

그런데 냉전의 종식과 1997년의 동아시아 금융위기를 동아시아에서 지역적(regional) 금융위기의 충격에 집단적으로 대응하고 지역 내 경제협력과 교류를 촉진시키기 위해 지역기구, 제도, 포럼, 대화(dialogues) 등이 우후죽순처럼 쏟아져 나왔다. 치앙마이 이니셔티브(Chiang Mai Initiative, CMI)를 시작으로 아시아 채권시장 이니셔티브 (Asian Bond Market Initiative, ABMI), 아시아 채권기금(Asian Bond Fund, ABF), 동아시아 정상회의(East Asian Summit: APT+3+인도, 호주, 뉴질랜드), 상하이 협력기구(Shanghai Cooperation Organization, SCO: 중국, 카자흐스탄, 키르기스스탄, 러시아, 타지키스탄, 우즈베키스탄), RCEP, TPP, ARF, 6자회담(Six Party Talks) 등 다양한 지역 대화, 포럼, 제도, 기구가 생겨났다. 그러나 지역 안보 공동체는 여전히 사막지대였다. 2003년의 6자회담이 첫 번째 다자주의 지역대화기구로 출범했다. 우리는 6자회담이 궁극적으로 동아시아 지역 안보 공동체로 업그레이드되기를 희망한다.

그러나 남북평화체제가 구축되면 남북평화체제를 관리하고 남북평화를 보장할 국제적 집단안보기구로서 동아시아 지역안보공동체의 필요성과 소망성 (desirability)에 따라 지역안보공동체가 형성될 것이다. 동아시아 지역안보공동체가 한반도평화를 보호하고 보장하는 보장자의 역할을 수행하기 위해서 지역안보공동체는 다음의 조건을 만족시켜야한다.

## 1. 동아시아지역안보공동체에 미국을 끌어넣기(entrapment of US)

첫째, 미국은 반드시 동아시아지역안보공동체의 핵심 멤버가 되어야한다. 지리적으로 미국은 동아시아에 포함될 수 없으나, 지정학적, 지경제학적, 지문화적으로 미국은 1945년 이래로 이 지역에서 가장 중요한 국가였다. 미국은 여전히 아시아-태평양의 여러 나라들과 쌍무적인 동맹관계를 유지하고 있다. 동남아에서 또한 미국의 '테러와의 전쟁' 은 싱가포르와 같은 몇몇 나라들과 미국과의 외교, 군사 관계를 더욱 가까이 만들었다. 하지만 여전히 마하티르와 같은 지도자는 오직 지리적으로 동아시아의 경계 안에 있는 나라들만이 동아시아 지역기구의 회원국이 될 자격이 있고 따라서 미국, 캐나다, 러시아는 동아시아 지역주의로부터 배제되어야 한다는 "동아시아인들의 동아시아," '아시아 가치 (Asian Values)'를 내걸고 지리적 개념으로서의 동아시아를 주장하면서 소동아시아론(Minimalist East Asia; Asians' Asia; Geographical East Asia)을 주장하면서 미국을 동아시아 공동체, 지역기구에서 배제하려하여 왔다.

반면, 미국, 특히 클린턴 행정부는 동아시아를 지리적 차원에서 배타적으로 개념화해서는 안 되며, 좀 더 포괄적 방식으로, 즉 정치, 경제, 문화적 차원에서 동아시아를 정의함으로써 호주, 뉴질랜드, 미국, 캐나다, 멕시코, 칠레, 페루, 러시아의 극동지방까지 동아시아의 경계에 포함시켜야 한다는,

'대동아시아(greater East Asia)' 를 주장했다. 일본과 한국은 정치, 안보, 경제에서 미국은 엄연히 동아시아에서 가장 중요한 행위자이고 지리적으로도 아태지역(아시아-태평양)의 일원이기 때문에 당연히 동아시아 지역에 포함되어야한다는 정치, 안보, 경제적 개념으로서의 동아시아를 주장하여 미국의 '대동아시아론' (Greater East Asia)을 지지하였다. 상충하는 동아시아의 정체성에 관한 상충하는 두 견해들이 APEC 창설과정에서 부딪쳤고, 결국 '대동아시아론(greater East Asia)' 이 미국의 지원과 압력에 의해 승리했다. 그러나 정체성 전쟁은 끝나지 않았고 "누가 동아시아인가" 를 정의하기 위한 투쟁은 여전히 동아시아의 지역적 경계와 정체성 형성에 주된 방해물로 남아있다.

이러한 동아시아 정체성 논쟁은 현실적으로 논의해야 한다. 모든 기준을 떠나서 미국이 동아시아 지역안보공동체제에 들어와 있지 않다면 동아시아안보공동체는 유효한 집단안보체제가 될 수 없을 것이다. 더구나 지난 70년간 한국의 안보를 보호하고 보장해온 미국이 빠진 동아시아 안보공동체는 한국의 안보를 보장하는데 유용한 집단안보기구가 될 수 없다. 따라서 미국을 동아시아 집단안보체제에 끌어들이는 것(entrapment)은 동아시아안보공동체가 효과적인 집단안보를 보장하기 위해 필수적이다.

## 2. 동아시아 평화유지군으로서 주한미군[20]

둘째, 남북 평화체제가 구축되었을 때, 한미동맹은 북한에 대한 방어동맹에서 남북평화의 수호자로서 적극적인 역할변화를 시도해야한다. 한미동맹의 목표를 소극적인 평화유지(peace-keeping)에서 적극적인 평화만들기(peace-making)로 한 차원 높여야 한다. 한반도평화체제 구축이 본격적으로 진행될 경우, 한미동맹은 새로운 한반도 평화체제 구축의 중심이 되어야 한다.

한반도 평화체제 구축은 정전협정체제를 평화체제로 전환하는 것에서부터 시작되어야 한다. 정전체제는 전쟁 발발 원인을 제거하지 않은 채 전쟁을 종결시켰으며, 이 과정에서 한국이 구조적으로 소외되었다. 또한 정전협정을 위반하는 사건에 대한 억제와 시정을 위한 강제규정과 방법이 제도화되어 있지 않고, 해상군사분계선을 명백히 규정하지 않음으로써 서해상의 분쟁을 제도적으로 방지할 수 없는 결함을 내포하고 있다. 다시 말해, 정전체제는 전쟁억지와 평화유지에 한계를 갖고 있다.

북핵문제가 해결되면, 다음 단계로 한국과 미국은 정전체제를 대체할 평화체제를 구축해야 한다. 이를 위해 우선 정전협정을 평화협정으로 대체해야 하며 평화협정의 당사자는 남북과 미국, 중국이 되어야 한다(제성호, 2004: 253-256). 그리고 평화협정에 담을 주요내용으로는 한국전쟁의 법적 종결, 불행한 과거사 정리(6·25 발발책임을 후대의 역사적 판단에 맡긴다는 합의), 비무장지대의 평화지대화 및 평화적 이용 추진, 불가침 의무 확인 및 이행 보장, 남북기본합의서의 전면적 이행, 미국과 중국으로 구성된 국제평화감시단 설치 및 감시 등이 포함되어야 한다(제성호, 2004: 260).

20 임혁백, 2014. [한반도와 동아시아의 안보와 평화], 제6장 참조.

이러한 남북평화체제 구축과정에서 주한미군의 역할이 중요하다. 주한미군은 과거 북한의 무력남침을 억제하는 역할에서 한반도 평화를 유지하고 남북 간 평화협정의 이행을 보장하고 감시하는 역할로 변화해야 한다. 더 나아가 동북아 평화와 안전을 보장하는 안정자 내지 균형자 역할을 수행하는 것으로 역할을 확장할 필요가 있다. 그리고 이렇게 주한미군이 한반도와 동아시아에서 균형자, 보장자, 안정자 역할을 수행하기 위해서는 한국군과 미군의 작전권이 분리될 필요가 있다. 다시 말해, 한반도 평화체제 구축과정에서 한국군의 작전통제권을 환수하는 것이 반드시 수반되어야 한다. 이렇듯 평화협정체결을 통해 남북관계는 '평화체제'로 나아가고, 한미관계는 작전지휘권 이양을 통해 '대등화'되며, 북미관계는 국교수립을 통해 '정상화'로 가게 될 것이다(박명림, 2004: 59).

셋째, 통일 후 한미동맹은 한반도의 평화를 관리하고 동북아의 평화와 번영을 주도하는 동맹이 되어야 한다. 북한의 공격에 대한 억지를 목표로 출발한 한미동맹은 한반도가 통일된 이후에는 새로운 존재이유(raison d' etre)를 발견해야 한다. 한미동맹의 지속과 주한미군의 지속적 주둔 이유는 통일한국의 안전을 보장하고 더 나아가 통일한국이 동북아를 불화와 반목의 진원지에서 평화의 중추로 거듭나게 하는 데서 찾아야 한다.

한반도 통일 이후에도 통일한국과 주변국(일본, 중국, 러시아)간의 평화가 유지되기 위해서는 주한미군이 동북아 질서의 안정자, 동북아 세력 간의 균형자 역할을 해야 할 필요가 있다. 한반도 통일 이후에 중국과 일본 간에 첨예한 경쟁구도가 형성되었을 때 주한미군이 균형추 역할을 담당한다면, 주한미군은 동아시아 지역안보를 위한 사실상(de facto) 평화유지군이 될 수 있을 것이다.

재통일된 한반도에서 주한미군은 또한 중국으로부터의 위협을 억제하고 한일관계의 긴장을 완화하는 데 도움을 줄 것이다(O' Hanlon and Mochizuki, 2003: 150). 그리스와 터키, 이스라엘과 이집트의 경우와 같이 미국이 한일 두 나라에 군대를 유지하는 것은 미국의 영향력을 유지하는 데 도움을 줄 뿐만 아니라 한일 간 평화를 유지하는 데도 기여할 것이다(O' Hanlon and Mochizuki, 2003: 152-153). 더 나아가 한반도 재통일 이후, 한미동맹과 주한미군은 중국과 일본 간 분쟁을 조정하고 중재하는 균형자 역할도 수행할 수 있을 것이다. 지정학적으로 대륙과 해양, 동과 서, 남과 북, 중국과 일본을 연결하는 교량에 위치하고 있는 한반도가 강대국이 충돌하는 교차지가 아니라 대륙국가와 해양국가 사이에 평화를 매개하는 평화중추가 되기 위해서도 통일한국은 한미동맹과 주한미군의 힘을 필요로 한다.

마지막으로, 아시아-태평양 지역의 다자간 안보공동체의 성장을 위해서도 주한미군이 중요하다. 유럽의 평화를 보장하는 데 있어 유럽주둔 미군이 큰 역할을 했듯이 주한미군을 비롯한 동아시아에 주둔하고 있는 미군 또한 동아시아 평화를 보장하는 데 있어 중요한 역할을 할 수 있다. 동아시아 내 다자주의 안보공동체를 형성하기 위해서는 동아시아 지역의 양자동맹을 해체해야 한다는 주장이 있다. 그러나 미국이 동아시아 국가들과 맺고 있는 양자동맹은 동아시아 다자주의 안보공동체와 양립할 수 있을 뿐만 아니라 느슨한 다자간 안보공동체를 묶어주는 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

## 3. 고삐 풀린 민족주의 길들이기[21]

동아시아 지역공동체의 부상을 가로 막는 주된 장애물 중 하나는 동아시아에서 민족주의의 부활이다. 세계화로 인해 EU를 비롯한 다른 지역에서는 민족주의가 후퇴해 온 반면, 동아시아에서는 민족주의를 부활시키려는 운동들이 분출하였고 이러한 움직임이 이 지역에서 지역공동체와 지역통합의 발전을 저해하였다.

동북아에서 고등학교 역사교과서를 개정하려는 움직임은 일본이 과거 자신들의 동아시아 침략을 정당화하기 위해 시작되었다. 고이즈미 전 총리의 야스쿠니 신사 참배뿐만 아니라 한일 독도분쟁, 중일 센카쿠열도 분쟁, 중국과 동남아 국가들의 남사열도 분쟁, 중국의 동북공정 등은 지역적 협력과 교류에 찬물을 끼얹었다.

민족주의는 여러 측면에서 동아시아 지역주의의 발전을 저해한다. 첫째, 민족주의는 다자주의적 협력보다 국가 경쟁을 부추긴다. 일본과 중국은 ASEAN 국가들과의 협력에 관한 이슈에 있어서 협력하기 보다는 경쟁한다. 동아시아 국가들 간 경쟁은 역내 다자주의적 무역기구의 창설을 저해하고 대신 동아시아 국가와 비동아시아 국가 간 쌍무적 형태의 FTA의 확산으로 이어지고 있다.

일본과 중국의 경쟁과 갈등은 중국을 포위, 억제하려는 미일동맹을 강화시킨다. 그 결과 중국은 동아시아에서 미국이 포함된 동아시아 NATO같은 지역집단안보체제를 반대할 것이고 동아시아지역공동체는 후퇴할 것이다.

그러므로 동아시아 지역 안보 공동체의 형성을 위해서 현재와 같은 날뛰는 민족주의의 열정은 반드시 순화되어야 한다. 첫째 한국과 일본은 불화를 끝내고 협력을 논의해야 한다. 왜냐하면 한국과 일본은 동아시아 국가들 중 가장 표준적인 민주주의와 시장경제를 갖고 있고, 양국이 협력해야만 중국과 균형을 이룰 수 있고 동아시아가 어느 한 나라의 패권주의에 지배되지 않기 때문이다.[22] 둘째, 한국과 일본은 패권국가인 미국의 강력한 동맹국으로서의 안보이익을 공유하고 있고 미국, 한국, 일본의 남방삼각동맹 네트워크는 중국, 북한(그리고 러시아)의 북방삼각동맹과 동아지중해에서의 군사적 균형을 보장하여 동아지중해를 장기 지속의 평화의 바다로 만들고 있기 때문이다. 셋째, G-2로 부상한 중국은 그 규모의 경제, 군사력, 정치력으로 인해 동아시아 지중해에서 차지하는 비중이 압도적이다. 동아시아 지중해 시대의 가장 큰 장애물은 제국(empire) 형성 시도다. 이점에서 한국과 일본은 차이를 치유하고 협력하여 중국의 패권화를 저지해야 동아지중해 시대가 도래하고 유지될 수 있

21 임혁백, 2014. [한반도와 동아시아의 안보와 평화], 제12장 참조

22 한국과 일본은 영국 *Economist* 지의 '민주주의 지수'에서 아시아에서는 유일하게 30위 안에 들어가는 '완전한 민주주의' (Full Democracy) 국가이며, 일인당 국민소득 2만달러가 넘는 자본주의 시장경제의 선진국이다.

다.

둘째, 그렇다면 한국과 일본은 협력을 위해 무엇을 해야 하는가? 먼저 한국은 일본과 협력하기 위해서라도 일본과 힘의 균형을 이루기 위해 노력해야한다. 약자의 입장에서 협력은 진정한 협력이 아니라 구걸이다. '힘이 있는 한국' 만이 일본과 진정한 협력을 할 수 있다(cooperation from strength). 한국은 동아시아 지중해 시대의 핵심국가(중국, 일본, 한국) 중 가장 약한 핵심 국가라는 것을 명심하고 대국인 중국, 일본과 균형을 이루기 위해 노력해야한다. 한국은 '동아지중해 시대' 를 여는 주역이 될 수밖에 없다. 유럽의 지중해 시대를 이끈 나라가 그리스, 이태리, 스페인과 같은 반도국가였듯이 동아시아 지중해 시대도 반도국가인 한국이 열어야 할 것이다.

한반도는 동해, 남해, 서해의 중심부에 위치해 있으면서 태평양과 중국대륙을 연결할 수 있는 지정학적 중추이다. 그러나 동아시아 지중해의 강대국인 중국, 일본과 어느 정도 균형을 이루지 않고서는 한국은 중추국가가 될 수 없다. 한국이 중축국가가 되기 위해서는 한중일 동북아 삼각균형체제를 구축해야한다. 그런데  현 시점에서 한국의 국력은 일본과 중국에 균형을 이야기조차 할 수 없을 정도로 취약하다.

균형을 이루기 위해서는 내적으로 힘을 키우는 자강을 통한 내적균형(internal balancing) 전략이 있으나 이는 단시일에 이룰 수 없는 비현실적 전략이다. 따라서 현실적이고 실현가능한 균형전략은 미국과의 동맹 강화를 통한 외적균형(external balancing) 전략이다(Pape, 2005). 현재 유일한 초강대국이고 앞으로도 예측 가능한 시간 내에는 유일 패권국으로 남을 밖에 없는 미국의 힘을 한미동맹 강화를 통해 업음으로써(狐假虎威), 우리는 중국과 일본과 거의 대등한 균형을 이룰 수 있다. 북한과의 화해를 통해 7,000만 한반도 경제권을 형성한다면 일본과는 인구수와 시장에 있어서 균형을 이룰 수 있다.

셋째, 일본은 戰間期에 재앙을 가져다주었던 脫亞論을 버리고 아시아로 귀환하여(入亞論) '아시아 속의 일본' 이 되었다는 것을 이웃 국가들에게 진정성을 가지고 보여주어야 한다. 그러기 위해서 일본은 국내 정치 목적으로 이웃 국가들과의 영토분쟁을 벌이는 위험한 대외정책을 즉각 중단해야한다. 일본은 독도, 센카쿠 열도, 쿠릴열도를 둘러싸고 한국, 중국, 러시아와 좌충우돌 영토분쟁을 동시에 벌이고 있고, 동아시아 지중해에서 왕따가 되어 고립될 처지에 놓여있고, 종군위안부, 역사교과서 문제에서 한국, 중국에 대해 아직 진정한 사과조차하지 않고 있다. 동아지중해 시대에도 일본은 아직 이웃 나라들에게 좋은 이웃이 되지 못하고 있다. 그래서 일본이 보통국가화, 맥아더 평화헌법 개정 등을 통해 정상적인 주권국가로 복귀하려 하나 이웃 나라들이 동의하지 않아 국가적 숙원을 아직 이루지 못하고 있다. 정상국가로 복귀하기 위해서 일본은 독일의 경험에서 배워야한다.[23]

23 독일은 두 차례의 세계대전을 일으킨 독일 민족주의를 버리고 전쟁과 학살에 대해 이웃나라에 사죄하고, 이제부터는 유럽의 일원이 되겠다고 약속하고 그것을 행동으로 보여줌으로써 독일이 진정성을 가지고 독일의 유럽화를 추진하고 있다는 인상을 유럽인들에게 심어주었다. 독일은 희생된 이웃나라 폴란드에 사죄했을 뿐 아니라 전전의 오데르-나이세 국경을 인정함으로써 영토 양보까지 함으로써 아직도 영토 야심에 얽매어 있는 일본과 대조적으로 과감한 결단을 내렸다. 그리고 독일은 유럽의 일원으로서의

일본도 평화헌법을 개정하고 정식 군대를 갖춘 정상국가가 되고 유엔 안보리 상임이사국이 되려면 독일이 했던 것처럼 '아시아의 일원으로서의 일본' 으로 돌아가기 위한 노력을 경주해야한다. 일본에서는 과거사 문제에 대해 도대체 몇 번이나 사과해야하는가 하는 '과거사 피로감' 이 존재한다는 것을 인정하는 바이다. 그러나 일본이 아무리 과거사에 대해 사과를 했다고 하더라도, 동아시아 희생국들은 여전히 사과의 진정성에 의구심을 갖고 있다. 일본은 사과가 자신의 약함을(weakness) 보여주는 것이라는 강박관념에 사로잡혀 있다. 그러나 한국의 김대중 대통령은 객관적으로 한국의 대중문화가 일본의 대중문화에 비해 취약하기 때문에 문화개방을 할 경우 문화교류역조 현상이 발생할 것이라는 예측에도 일본 방문시 오부치 수상과 한일전면 문화개방이라는 단안을 내림으로써 한일간에 가장 행복한 동거시대를 열었다. 문화교류역조 현상도 일어나지 않았고 지금 일본에서는 韓流가 휩쓸고 있다.

結者解之라는 말에서 보듯이 과거사 문제를 만든 장본인이 과거사 문제를 해결하는 것이 당연하다. 현재 한일, 한중 과거사 문제는 20세기에 일본 군국주의가 저지른 악행이다. 물론 현재의 일본 지도자들이 과거사 문제에 직접적인 책임은 없다. 그러나 일본 정부가 넘겨받은 과거사의 유산은 현재의 일본 지도자들이 해결해야할 과제이다. 일본이 과거사 문제를 해결하지 않고 철지난 민족주의 방식을 고집한다면 일본은 미래로 나갈 수 없고, 동아지중해 시대를 열 주역이 될 수 있는 기회를 상실하고 고립될 것이다.

독일을 확신시켜주기 위해서 유럽통합을 주도하였고 철석탄공동체에서 유럽공동시장, 유럽공동체를 EU와 유로통화 통합을 이루어 냄으로써 이웃나라 뿐 아니라 소련과 미국의 의심을 해소하였다. 독일 통일은 냉전의 붕괴와 함께 급작스럽게 온 것이 아니라, 오랫동안의 통일을 위한 준비 끝에 기회가 찾아오자 그 기회를 포착한 것이다(임혁백, 2010).

## 참고문헌

Acharya, A., 1991. "The Association of Southeast Asian Nations: 'Security Community' or 'Defence Community?' ," Pacific Affairs, Vol. 64, No. 2, pp. 159-78.

Bennett, Bruce W., 2013. *Preparing for the Possibility of a North Korean Collapse,* (Santa Monica, CA:Rand Corporation)

Bennett, Bruce W. and Jeniffer Lind, 2011. "The Collapse of North Korea: Military Mission and Requirements," *International Security*, Vol.36(2)

Bratton, Michelle and Van de Walle, Nicholas, 1997. *Democracy Experiments in Africa: Regime Transition in Comparative Perspective* (NewYork: Cambridge University Press)

Bratton, Michelle and Van de Walle, Nicholas, 1994. "Neopatrimonial Regime and Political Transition in Africa," *World Politics,* Vol.46(4)

Brownlee, Jason. 2002. "And Yet They Persist: Explaining Survival and Transition in Neopatrimonial Regimes", *Studies in Comparative International Development*, Vol.37,No.3:35-63(Fall)

Bueno do Mesquita, Bruce and Ralph M. Silverson, "War and the Survival of Political Leaders: A Study of Comparative Regime Types and Political Accountability," *American Political Science Review*, Vol.89(December)

Byman Daniel and Jennifer Lind, 2010. " Pyongyang' s Survival Strategy: Toward Authoritarian Control in North Korea," *International Security*, Vol.35(1)

Calder, Kent E., 2004. "U.S Foreign Policy in Northeas Asia," in Samuel S. Kim(ed), *The International Relations of Northeast Asia* (Lanham,MD:Rowman&Littlefied)

Cha, Victor, 2000. "Abandonment, Entrapment, and Neoclassical Realism in Asia," *International Studies Quarterly,* Vol.44, Iss.2,pp.261-291.

Cha, Victor, 2002. "Hawk Engagement and Preventive Defense on the Korean Peninsula," *International Security*, Vol. 27, No. 1, pp. 40-78.

Cha, Victor, 2012. *Impossible State: North Korea, Past and Future* (New York: HarperCollins)

Cha, Victor and Nicholas D. Anderson, 2012. "A North Korean Spring?," *WashingtonQuarterly*,Vol.35(1)

Chehabi, Houchang E. and Juan J. Linz, eds., 1998. Sultanistic Regimes (Baltimore: Johns Hopkins University Press)

Cho, Yun-jo, 2005. "The Sources of Regime Instability in North Korea: Insights from Democratization Theory," *Stanford Journal of East Asian Affairs*, Vol.5, No.1, pp.90-99.

Cumings, Bruce. 2002. "Historical, Economic and Security Realms in East Asian Community Building : Regional Regime sin Search of a Legitimation", paper presented at International Conference on " Building an East Asian Community: Visions and Strategies," Asiatic Research Center, Korea University, Seoul, Korea,

December 11.

Delury, John,and Chung-in Moon, Sue Mi Terry, 2014. "A Reunified Theory: Schould We Welcome the Collapse of North Korea?" *Foreign Affairs*,November/DecemberIssue.

Denney, Steven, 2013. "The Strength to Concede in Developmental Asia," in *Sino-NK*.

Doyle, M.W., 1983. "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs," *Philosophy and Public Affairs,* 12(3&4).

Frank, Ruediger, 2014. "Some Thoughts on the North Korean Parliamentary Election of 2014," *Domestic Affairs*, posted to *38 North*, March 14, 2014.

Friedrich, Carl and Z. Brezezinski, 1961. Totalitarian Dictarorship and Autocracy (New York: Praeger)

Gandhi, Jennifer and Przeworski, Adam, 2006. "Cooperation, Cooptation, and Rebellion under Dictatorships," *Economics and Politics,* Vol. 18, No. 1, pp. 1-26.

Gandhi, Jennifer and Przeworski, Adam, 2007. "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats," *Comparative Political Studies,* Vol.40, No.11(November), pp.1279-1301.

Gause, Ken E., 2006, "North Korean Civil-Military Trends: Military-First Politics to a Point," http://StrategicStudiesInstitute.army.mil/

Gause, Ken, 2011. "Meet Kim Jong Un's New Team: The Politics of Succession in North Korea," *Foreign Affairs*, December2011)

Geddes, Barbara, 1999. "What Do Know Democratization after Twenty Years," *Annual Review of Political Science*, Vol.2(June).

Grauvogel, Julia and Christian von Soest, 2013. "Claims to Legitimacy Matter: Why Sanctions Fail to Instigate Democratization in Authoritarian Regimes," GIGA Working Papers, No. 235 (October, 2013)

Green, Christopher, 2013. "Domain Consensus: Engaging the Delury Argument on North Korean Reform," *Sino-NK*(June29)

Grzelczyk, Virginie, 2012. " In the Name of the Father, Son, and Grandson:Succession Patterns and the Kim Dynasty," *The Journal of Northeast Asian History*, Volume 9(2)

Gurr, Ted, 1970. *Why Men Rebel?* (Princeton:PrincetonUniveristyPress).

Haisam Abu-Samura. 2011. "Expulsion and Explosion: How Leaving the Internet Fueled Our Revolution," Motherboard. T.V. (3 February).

Han, Yong Sup, 2005. "Approaches to North Korea's Nuclear Issue and Peace in Northeast Asia," paper presented at KAIS International Conference on "Non-Governmental Six-Party Talks on Cooperation in Northeast Asia, October 6-7, Seoul, Korea. tali

Harrington, Kent and Bennett Ramberg, "The United States and South Korea: Who Does What if the North Fails?," *Washington Quarterly*, vol.37(3).

Heginbotham, Eric and Richard J. Samuels. 1998. "Mercantile Realism and Japanese Foreign Policy." *International* Security Vol.22, No.4, pp.171-203.

Hicham Ben Abdllah El Alaoui. 2011. "The Split in Arab Culture," *Journal of Democracy* Vol.22, No.1(January), pp.5-16.

Howard, Philip N. 2011. "The Arab Spring's cascading effects," *PACIFIC STANDARD*(23Feb), Retrieved from http://www.miller-mccune.com/politics/the-cascading-effects-of-thearabspring-28575.

Hwang, Ji hwan, 2004. "Realism and U.S. Foreign Policy toward North Korea: The Clinton and Bush Administration in Comparative Perspective," *World Affairs*, Vol.167,No.1,pp.15-29.

Im, Hyug Baeg, 1992. 'Comparative Analysis Reunification Policy of N-S Korea', *Politcal Integration of Two Koreas : Theory and Practice*(Seoul:Inkansarang)(inKorean).

Im, Hyug Baeg, 2006. "The US Role in Korean Democracy and Security since Cold War Era," *International Relations of the Asia-Pacific,* Vol.6, No.2, pp.157-187.

Im, Hyug Baeg and Yujeong Choi, 2010. "A Comparative Study on Inter-Korean and Cross-Strait Relations through the Window of Regional Integration Theories: Realism, Federalism, (Neo)-Functionalism, and Constructivism," Paper presented at the International Conference on "Democratic Consolidation and Peaceful Development," sponsored by Taiwan Foundation for Democracy, Mainland Affairs Council, National Chengchi University, Peace & Democracy Institute of Korea University, Howard International House, Taipei, May 5th,2010.

Im, Hyug Baeg and Yu jeong Choi, 2011. 'Inter-Korean Relations and Cross-Strait Relations Through the Regional Integration theories" *Asian Survey*, Vol.51, No.5, pp.785-811.

Lind, Jeniffer, 2013, "Planning for North Korean Collapse: Military Missions and Requirements," *Strategic Studies*(전략연구), vol. 55 (July)

Iverson, Shepherd, 2013. *One Korea : A Proposal for Peace*(Jefferson,NC:McFarland&Co).

Jai-Kwan Jung and Rector, Chad, 2012. "South Korea's Reunification Dilemmas," *Asian Politics&Policy*, Vol.4, Iss.4, pp.487–505.

Kahler, Miles and Scott L. Kastner, 2006. "Strategic Uses of Economic Interdependence: Engagement Policies on the Korean Peninsula and Across the Taiwan Strait," *Journal of Peace Research,* Vol.43,No.5,pp.523-541.

Khouri, Rami G. 2011. "The Long Revolt," *TheWilsonQuarterly,*Vol.35,No.3(Summer),pp.43-46.

Klinger, Bruce, 2014. "North Korea Heading for the Abyss," *Washington Quarterly*, vol.37(3);

Kim, Yonho, 2013. "A Closer Look at the 'Explosion of Cell Phone Subscribers' in North Korea," *Domestic Affairs* posted to *38North*, November26,2013.

Lampton, David M., 2004. "China's Growing Power and Influence in Asia: Implications for U.S.

Policy," unpublished paper.

Lind, Jennifer, 2012. "Planning for North Korean Collapse: Military Missions and Requirements," KRIS (Korea Research Institute for Strategy), *Strategy Research*(전략연구), vol. 55 (July);

Lind, 2015. "Korean Unification: Before the Bonanza," Commentary, posted to *38North*,February12.

Linz, Juan J. and Alfred C. Stepan, 1996. *Problems of Democratic Transitionand Consolidation : Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*(Baltimore : Johns Hopkins University Press)

Machiavelli, Niccolo, 1948. *The prince*(Chicago:Regnery).

Mansourov, Alexandre, 2014. "North Korea: Leadership Schisms and Consolidation during Kim Jong Un's Second Year in Power," *Domestic Affairs*, posted to *38 North* January 22, 2014.

Maxwell, David S., 2012. "Is the Kim Family Regime Rational ad Why Don't the North Korean People Rebel?" E-Notes, Foreign Policy Research Institute, Georgetown University, February 2012.

Maoz, Zeev ad Bruce Russett, 1993. "Normative and Structural Causes of Democratic Peace, 1946-1986," *American Political Science Review*,87(3)

Maxwell, David S., 2012. "Is the Kim Family Regime Rational ad Why Don't the North Korean People Rebel?" E-Notes, Foreign Policy Research Institute, Georgetown University, February 2012.

Moon, Chung-in, "Shocking, But Not a Game Changer: Unravelling Dynamics in Post-Jang North Korea", *Commentary*, posted to *38North*, Feb.24, 2014.

O' Hanlon, Michael and Mike Mochizuki. 2003. Crisis in the Korean Peninsula: How to Deal with a Nuclear North Korea. (Washington, DC: Brookings Institution)

Pangestu, Mari and Sudarshan Gooptu. 2002. "New Regionalism: Options for China and EastAsia," unpublished paper.

Pape, Robert A., 2005. "Soft Balancing against the United States," International Security, Vol, 30, No. 1..

Park, Hyenong jung, 2011. "Political Dynamics of Hereditary Succession in North Korea," *International Journal of Korean Unification Studies*, Vol.20(1).

Park, Hyeong Jung, 2011b, "Post-Stalinist Neopatrimonial Rentier State," *JournalofPeace and Unification*, Vol.1(1)

Park, Jae Young, 2009. *International Politics Paradigm*(3rd ed)(Seoul:Bubmunsa).

Philip N. Howard. 2011. *The Digital Origins of Dictatorship and Democracy :Information* Technology and Political Islam (OxfordUniversityPress).

Ray, James Lee, 1995. *Democracy and International Conflict*(UniversityofSouthCarolinaPress)

Ray, James Lee, 1998. "Does Democracy Cause Peace," *Annual Review of Political Science,* Vol.1.

Rummel Rj, 1995. "Democracies are less warlike than other regimes," European Journal of International Peace, Vol. 1.

Russet, Bruce M. 1993. *Grasping the Democratic Peace*(Princeton :Princeton University Press)

Saxonberg, Steve, 2013. *Transitions and NonTransitions from Communism :Regimes Survival in China, Cuba, North Korea, and Vietnam* (NewYork: Cambridge University Press).

Schmitter, Philippe C., 1996. "'The Influence of the International Context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies," " in Laurence Whitehead (ed.), The International Dimensions of Democratization (Oxford: Oxford University Press, 1996), 26-54.

Schmitter, Philippe and Sunhyuck Kim, 2005. "The Experience of European Integration and the Potential for Northeast Asianm Integration," East-West Center Working Papers, No. 10 August 2005.

Shin, Gi-wook, David Straub, Joyce Lee, 2014. *Tailored Engagement :Towardan Effective and Sustainable Inter-Korean Relations Policy*, Walter H. Shrenstein Asia-Pacific Research Center, Stanford University.

Shin, Ryan, 2013. "North Korean in the Kim Jung-un Era, Where to Go?," *The Global Times.*

Shirky, Clay, 2011. "The Political Power of Social Media," *Foreign Affairs* Vol.90, Iss.1(January), pp.28-41.

Slater, Dan and Joseph Wong, 2013. "The Strength to Concede: Ruling Parties and Democratization in Developmental Asia," *Perspective on Politics*, Vol.11(3)

Snyder Richard, 1994. "Explaining Transitions from Neopatrimonial Dictatorships," *Comparative Politics*, Vol.24, No.4(July), pp.379-399.

Stubbs, Richard. 2002. "ASEAN Plus Three: Emerging East Asian Regionalism?," *Asi an Survey, Vol.42, No.3.*

Wendt, A, 1992. "Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics," *International Organization*, Vol.46, No.2, pp.391-425.

Zinin, Yu, 2011. "The War in Libya," *International Affairs,* Vol.57, No.4, pp.85-94.

박명림, 2004. "동북아 평화공동체의 형성과 전망," [IT의 사회문화적 영향연구: 21세기 한국 메가트렌드 시리즈] 04-36.
임혁백, 2014. [한반도와 동아시아의 안보와 평화] 서울: 한울출판
임혁백. 2010. "서장: 한반도는 또 다른 통일 독일이 될 수 있을까?," 임혁백, 이은정 편저, [한반도는 통일 독일이 될 수 있을까?]. 서울: 송정출판사
제성호,, 2004. "남북평화협정의 체결방향과 법적문제," 심지연, 김일영 편, [한미동맹 30년: 법적 쟁점과 전망] 서울: 백산서당

# 중국과 한반도 평화체제

토론 1

발표 1 한반도 평화체제와 동아시아 평화공동체 구상 토론문

**김 흥 규** 아주대학교 중국정책연구소장

## 1. 평화체제 수립의 지지

중국의 대한반도 정책이나 북한 급변사태에 대한 중국의 태도에 미묘하지만 분명한 변화가 진행 중인 것은 분명하다. 그러나 중국의 입장에서 가장 선호하는 것은 기존의 한반도 정전체제를 해소하고, 평화체제로 전환하여 보다 안정적이고 예측 가능한 한반도 정세를 창출하는 것이다.

중국은 현재 남북 간의 역학구도를 고려할 때 급진적인 방식으로 통일이 된다면 한국과 미국의 한반도에 대한 영향력이 증가할 것이라는 점에 우려를 하고 있다. 분단국가로서 중국은 본질적으로 한국의 통일지향적 정책에 대해 부정적인 입장을 취하기는 어려울 것이다. 그러나 현실에서 현상 변경은 북한의 붕괴 및 중국에 전략적으로 불리한 결과를 가져올 것이라는 판단이 강하다. 설사 북한 중심으로 통일을 한다고 하더라도 통일조선은 중국이 원하는 보다 유연하게 개혁과 개방정책을 취하기보다는 기존의 정치체제를 더 강화하고 이념지향적인 정책을 실시하여 중국의 국익에 긍정적이지는 않을 것이라는 판단이다. 중국이 추구하는 2020년까지 소강사회를 달성한다는 목표를 이루기 위해서라도 한반도의 현상유지 및 안정은 긴요하다.

한반도 통일 시 주한미군의 지위에 대한 중국내 한 조사결과는 한반도 통일에 대해 중국인들의 부정적인 심리를 드러내 준다. 중국인들은 미군이 38선까지 주둔하는 시나리오 약 39%, 북중 국경지대에 완충지대를 수립하는 시나리오 26%, 한반도 전체 점령 시나리오 15%, 평양-원산 진출 시나리오 13%, 서울 장악 시나리오 4%, 철수 시나리오 3% 순이다. 이 결과를 놓고 볼 때, 중국인들은 통일 이후에도 미군이 한반도에 주둔할 개연성이 크며, 더욱 중국 국경 근처로 전개될 가능성도 커진다고 보고 있다. 따라서 한미동맹이 공고한 상황에서는 한반도 통일에 대해 부

정적인 인식을 지니는 것은 중국인의 입장에서는 자연스런 일이다.

중국은 북한의 핵무장에 반대한다는 공식적인 입장을 취하면서도 다양한 채널의 대화에서 드러난 바에 따르면 북한의 핵무장은 북한의 안보 불안에 기인한다는 입장을 지니고 있다. 북한의 안보불안은 탈냉전 시기 형성된 전략적 불균형에서 유래되고 있고, 또한 미국의 적대적인 정책 때문이라는 북한의 입장에 대체로 동조한다. 중국이 우선시 하는 한반도 상황을 안정적으로 관리하고, 북한의 안보불안을 제도적으로 해소하여, 북한 변수나 북핵문제의 부정적 작용을 최소화하기 위해 중국은 현실적인 정책으로서 한반도 평화체제의 수립을 지지한다.

21세기 들어 북한이 지속적으로 핵개발을 추진하면서 한반도 정세가 불안정하고, 추후에도 연루의 개연성이 커지는 상황에서 중국은 한반도 평화체제 구축에 보다 관심을 지닐 것으로 보인다. 중국은 이를 긴 과정으로서 인식하며, 우선, 최소한의 목표로 한반도에서 평화와 안정을 실현하기 위한 신뢰를 배양하기 위한 조치들을 취해나가며, 두 번째로는 남북한 양측이 한반도의 미래 비전에 대한 입장을 일치시켜나가면서 상호 공존과 발전을 추구하는 것이다. 그리고 마지막 단계는 남북한이 상호간의 입장을 담아 통일을 달성하는 것이다. 이를 추진하기 위한 방식은 6자회담을 기반으로 하면서도 양자, 소다자, 다자 협상 등 다양한 방식을 유연하게 채택할 필요가 있다는 입장이다.

한반도 평화체제로의 이행을 저해하는 요소로는 우선, 정전협정 체제를 들 수 있다. 정전체제는 평화체제로 전환의 출발점이기도 하고 한반도의 안정을 유지하기 위한 최소한의 기제역할을 하고는 있지만 동시에 한반도의 지속가능한 평화를 저해하는 기제가 된다는 점을 지적한다. 정전체제는 군사적 색채가 너무 강하고, 정전의 시효나 주체가 불명확하며, 위반 시 재제가 거의 불가능하여 갈등과 충돌을 억제하기는 명확히 한계가 존재한다는 점이다. 두 번째 저해 요인으로는 남북한 간에 상호 화해와 충돌이 반복하면서 신뢰가 형성되지 않는 신뢰의 부재 상태에 있다는 점이다. 세 번째로는 강대국 관계가 복잡하게 형성되어 있어 그 이해관계를 해소하기 쉽지 않다는 점이다. 이 강대국 정치는 종종 한반도 내부의 변수보다 더 강력한 영향력을 발휘하기도 한다.

## 2. 한반도 평화체제 수립에 대한 중국의 정책

중국은 '한반도평화체제' 건설 및 '평화협정' 체결과 관련하여 평화체제구축 여건 성숙, 同사안의 국제 문제적 성격 주목, 구축과정의 어려움, 평화체제 구축의 원칙 필요 등을 제기하고 있다. 한반도 평화체제는 1994년 4자회담으로부터 북핵문제 해결을 위한 6자회담 및 9·19 공동성명 등 일련의 과정을 통해서 구축 여건이 갈수록 성숙하고 있는 것으로 평가하고 있다. 그러나 한반도평화체제 구축은 남북문제인 동시에 국제 문제적 성격이 강한바 북미관계 개선, 남북관계 발전, 정전협정의 평화협정 전환 등이 선결조건이라고 인식하고 있다.

중국은 이명박 정부의 "비핵·개방·3천" 과 "상생과 공영," 박근혜 정부의 "통일은 대박," "드레스덴 선언" 등에서 보여주는 정책이 모두 북한의 붕괴를 전제로 추진되고 있지 않았나 하는 강한 의구심을 지니고 있다. 특히 북한의 안보적 불안에 대한 해소책 없이 핵동결이나 비핵화를 전제로 남북관계를 개선시키려 하는 것은 현실적으로 실현 가능성이 없는 어려운 문제라 평가하고 있다. 따라서 평화체제 구축을 위한 가장 중요한 전제조건인 남북관계의 개선에 한국 측이 크게 성의를 보이지 않고 있다는 생각이 강하다. 중국 측은 한반도의 안정과 평화체제 구축을 위해 한국의 새로운 정부가 남북관계 개선에 적극적으로 나서주기를 희망하면서, 한국의 새로운 정부의 정책을 예의 주시하고 있는 실정이다.

평화체제 구축은 매우 어려운 과정이 될 것으로 예상되는바 기술적 측면(주한미군, NLL, 국가보안법, 노동당 규약)과 북미관계 요소(미국의 비핵화요구, 북한 군부의 입장)의 해결이 필수적인 것으로 평가하고 있다. 한편 중국은 한반도 평화체제 구축의 원칙으로는 평화체제 구축을 통한 평화통일 지향, 참여국 간의 신뢰증진, 북한 핵폐기 유도 방향으로의 진전 등을 주장하고 있다.

제도적으로는 한반도평화체제 구축에 관한 논의는 6자회담 틀 내에서 비핵화를 추진하는 기초 위에 추진되어야 하며, 평화협정의 당사자는 남·북한과 미국, 중국 등 4자가 되어야 한다고 강조하고 있다. 중국은 노무현 정부시절 10.15 남북정상회담에서 북한이 주장한 "3자 혹은 4자" 라는 표현에 무척 민감해 하면서 당혹해 했다. 중국의 입장에서 보면 중국은 한반도 문제에 강한 전략적 이해를 지니고 있으며 명백히 한반도 문제에 참여할 역사적·법적 연원을 지니고 있다. 당연히 평화체제 구축의 과정에 중국은 참여해야 하며, 중국은 이를 바탕으로 한반도에 대한 이해를 유지·확대하며, 한반도의 현상변경이 중국의 이해에 반하는 일이 없도록 하고자 한다.

다른 한편으로는 6자회담 틀 내에서 한반도 평화체제 구축이 논의될 경우 남북한 당자자의 주도원칙, 더 나아가 실제적으로는 한국의 주도적 지위 확보가 가능하다는 입장이다. 중국으로서는 한반도 평화체제 구축이 동북아 안보에 기여한다는 점에서 전폭적인 지지입장을 지니고 있으나

평화체제 구축 이후 주한미군 문제에 대해서는 관심이 지대하다.

중국의 일부 전문가들은 현재의 한반도 정전체제는 강대국들의 일방적 이해관계에 의해 형성된 것으로 법률·제도적 측면에서도 비정상적 상태라는 점에서 한반도 평화체제는 반드시 필요한 것으로 주장하고 있다. 그러나 한반도 평화체제 구축을 위해서는 참가자 지위(한국), 평화체제 구축 뒤 주한미군 지위, 각국의 이해 조정 등이 필요하며 이 과정에서 북·미간 비밀협상의 가능성을 우려하는 시각도 존재한다.

중국은 기본적으로 한반도 평화협정 및 평화체제 구축에 긍정적 시각을 지니고 있으나 그 과정에 반드시 중국이 관련 당사국으로 참가해야만 한다는 입장이고 최종적 결과는 중국에 불리하지 않아야 한다는 것이다. 한중 간 한반도 평화협정의 체결 필요성 자체에 대해서는 입장의 차이가 크게 없을 것으로 보인다. 그러나 북핵문제가 해결의 선후 문제를 놓고, 중국은 아마도 Two Track 접근을 선호하는 반면에 한국 측은 지금까지는 일련의 과정으로 평가하고 있어, 실마리를 찾기 쉽지 않고 구체적인 논의의 진행 가능성도 현재로서는 낮은 편이다. 설사 이와 관련한 논의가 본격적으로 진행된다 할지라도 평화협정의 체결을 포함한 평화체제의 구축 문제를 놓고 한·중이 충돌할 소지가 큰 사안이다. 우선 주한미군과 한미동맹 문제에 대해 중국이 문제를 제기할 가능성이 있고, 평화협정 체결에 중국의 참여 여부도 명확하게 입장이 정리되어 있지 않은 상태라는 점에서 향후 문제가 될 수 있다.

굳이 한반도 평화체제 구축을 위한 긍정적인 요인을 찾자면, 중국은 한·중관계가 서로 경쟁하고 갈등하는 미·중 관계 및 일·중 관계와는 차별성을 둔다는 점이다. 한중은 서로 전략적 경쟁자이거나 적대적 세력으로 간주해야할 이유가 없는 상황이란 점에서 전략적 선책과 현명한 외교가 뒷받침된다면 중·장기적으로는 '긍정적 발전'을 기대할 수 있다.

탈냉전의 시대적 배경에서 양국은 상호 전략적 협력관계를 통해 얻을 수 있는 것이 더 많기 때문에 중국의 안정적 국력 신장이나 한국의 한반도 주도권 확보 자체는 상호 국익에도 부합하는 측면이 존재한다. 2010년대에는 세계적 차원은 물론이고 동아시아 지역에서 세력전이 진행되고 있고, 또 미·중간의 복합적인 경쟁과 협력이 강화되고 있는 시점에서 중국은 주변 국가들과의 우호적 관계 형성을 '화평발전'(和平發展)의 출발점으로 삼을 것이다. 이는 기본적으로 한국에 대한 우호정책이 당분간은 지속될 것이란 전망을 조심스레 내놓게 한다. 다만 2010년 '천안함 피격사건' 및 '연평도 포격사건' 등에서 확인된 바와 같이 동북아 정세가 한·미·일 안보협력 및 북·중 동맹 대립구도로 발전될 경우 한중 관계에도 상당히 부정적 영향이 미칠 전망이다. 이 경우, 중

국은 한반도 평화체제의 구축 노력이 현실적으로 불가능하고 무의미하다고 판단할 개연성이 크고, 한반도 평화체제 구축을 위한 추동력도 그만큼 감소할 것이다.

또 하나 긍정적인 요소는 중국이 다자협력기제에 대해 긍정적이고 적극적으로 평가한다는 것이다. 중국은 1990년대 후반부터 다자협력기제 활용을 국제사회에서 영향력 확대의 중요한 경로로 인식하고 있는바 이는 한반도 평화체제 구축에도 긍정적으로 작용할 가능성이 크다. 특히 한국은 동북아 다자안보기제 형성을 통해 한반도 평화체제 구축을 추구하고 있다는 점에서 향후 중국과 한반도 평화를 위한 국제다자기구 창설에서 협력이 가능하다. 한국은 동아시아에서 중국의 전략적 의도와 필요성을 활용해야 한다. "전략적 협력 동반자" 관계 구축을 심화하고, '한반도 평화와 안정' 이라는 중국의 對한반도정책을 적극 활용하여 한반도 평화체제 구축에 중국의 긍정적인 에너지를 불러 낼 수 있다. 중국은 공식적으로 북한 핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화통일을 지지한다는 점에서 향후 남북간 평화체제의 구축과정에서 중국과의 신뢰증진을 통해 신장된 중국의 국력을 활용할 필요가 있다.

중국은 이미 2000년대 들어 남북한 어느 일방에 편향되지 않으면서 남북한 모두에 영향력을 강화하려는 정책을 추진하고 있는 것으로 보인다. 논란의 여지가 많기는 하지만 최근 시진핑 시기 북한과 관계를 공식적으로 규정하는 "전통적 우호협력" 관계보다 한중이 2008년 체결한 "전략적 협력동반자" 관계가 실제적으로는 더 고도의 협력관계를 구성한다는 인식도 강해지고 있다.

## 3. 시진핑 시기 중국의 새로운 대외전략 방향과 미중관계

오바마의 미국은 최근 들어 "아시아 재균형 정책" 및 미일 동맹 강화를 통해 대 중국 견제를 추진하고 있다. 아베의 일본은 이러한 미국의 정책에 적극 호응하여 동아시아에서의 긴장은 높아지고 지역 다자기구나 공동체의 형성은 더 요원해지는 형상이다. 이에 대한 중국의 대응은 동관(東管), 서진(西進), 남개(南開), 북화(北和) 전략으로 요약할 수 있다. 동쪽으로부터 오는 거센 도전에 응전하기보다는 동쪽은 점진적인 대응과 관리, 서쪽은 적극 진출, 남쪽은 새로운 영역확장, 북쪽은 협력을 강화하겠다는 것이다.

중국은 동시에 최근 5월 26일 발간한 [중국의 군사전략] 백서에서 중국의 핵심이익 수호에 대한 의지와 마지노선을 제시하였다. 최근 미국이 핵전략과 관련하여 가장 껄끄러워할 수 있는 영역인 잠수함 발사 탄도미사일(SLBM) 실험을 수차례 감행했고, 다탄두 핵미사일을 개발하고 있으

며, 백두산 배후에는 일본과 대만에 진입하는 미국의 항공모함을 공격할 수 있는 DF-21D 지대함 탄도미사일을 배치하여 결국 THAAD의 한국 배치 논쟁을 불러일으켰다. 미국으로서는 곤혹스러우면서도 반드시 대응책을 찾아야 하는 상황에 직면해 있다.

현 국제정세는 '팍스 아메리카나 3.0' 과 '중국의 부상 2.0' 시기가 중첩되면서 독수리와 용이 다 날아오르고 있는 형세이다. 혼돈스런 시기이며, 선택의 압력은 그 만큼 강해질 것이나 선택의 대가도 그 만큼 커지는 시기라는 것이다. 중국의 미국을 대신하여 우리의 안보를 보장할 수 없고, 미국이 중국을 대신하여 경제적 기회와 재화를 제공할 수 없는 것이 현실이다(ex, 중국의 신 실크로드 추진, AIIB 관련 최근 상황 참조). 이에 대한 우리의 사고와 논의구조는 지나치게 경직된 안보 위주에다가 덧붙여 퇴행적이기 까지 하다.

미국과 중국을 다 같이 고려하고 중시할 수밖에 없는 것이 우리의 지정학적 이해와 국력에 부합한다는 것이 필자의 판단이다. 특히 한반도 평화체제 구축과 통일의 꿈을 지향할 때, 미중은 반드시 다 같이 고려해야 한다. 미국을 통한 대 중국 압박이라는 일각의 주장은 전혀 현실성이 없다. 이는 대 일본 및 러시아와의 관계에서도 적용할 수 있다. 대립보다는 자유주의적 국제질서 통해 수용과 협력 강화가 필요한 시점이다.

향후 중국의 국제적 영향력은 더 증대될 것이다. 대신, 미중 간의 갈등과 경쟁의 골은 더 첨예하고 깊어질 것으로 예상되어 한국의 외교안보에는 더 부담스런 상황에 직면할 개연성이 다대하다. 중국이 현재 추진하고 있는 새로운 실크로드(일대일로) 전략에서 동북아는 그 발전계획에 들어가 있지 않다. 중국의 대 한반도 정책은 한국에 대한 기대치는 낮추고, 북한과의 관계 개선을 추진하고, 한반도 변수의 영향을 낮추는 방향으로 정책이 전개될 것으로 예상된다. 중국의 한반도에 대한 상대적 관심이 줄어들면, 북한이 도발할 개연성은 상대적으로 증대할 것이다. 우리 정부의 AIIB 참여의 주요 명분인 대북 경제개발, 북방 경제협력에 활용하려는 기대는 당분간 실현되기 어려울 수 있다. 남북관계 개선도 어려울 전망이다. 중국은 북한의 도발을 억제하고, 경제개발계획에 유인하면서, 김정은을 중국에 초청하기 위한 노력을 가중시키고 있는 것으로 보인다. 이 결과가 우리에 미치는 영향이 다대하므로 주목할 필요가 있다.

## 4. 한국의 대응

한반도 평화협정에서 당사자 문제는 아직 확정되지 않은 상황이다. 한반도 평화체제를 구축하는 과정에 중국의 참여가 필요하기는 하지만 어떤 방식으로 참여할지에 대해서는 많은 논의가 필요한 문제이다. 북한도 중국의 참여를 무조건적으로 보장하지 않을 것이다. 북한은 한반도 문제에 있어 중국의 지나친 간섭이나 영향력을 배제하는 정책을 선호하고 있다. 2007년 한국 측과 10.24 합의 시 한반도 문제의 협의당사자로 "3자 혹은 4자" 란 표현을 넣어 중국을 당혹하게 한 예가 이를 잘 말해준다. 중국의 역할에 합의하는 과정은 한국의 입장을 적극 개진하는 기회로 활용할 필요가 있다. 우리의 입장에서는 평화체제 구축을 위한 논의의 시작과 북한 비핵화 진전을 연계하는 것을 전제조건으로 놓을 필요는 없다. 그러나 평화체제의 구축과정과 비핵화는 더불어 진행되어야 할 사안이고, 이는 중국 역시 동의할 것이다.

한국은 평화체제의 구축과정에서 미·중 양국에 의한 교차 보장방안과 추후 UN 및 주요 이해당사국들의 이중 보장방안도 고려해 볼 수 있을 것이다. 다만, 한반도 문제에 대한 한국의 주도적 지위문제를 지속적으로 직간접적으로 제기할 필요가 존재한다.

현 단계에서 우리가 추진할 전략방향은 "연미화중(聯美和中)" 과 "연미협중(聯美協中)" 의 전략을 동시에 추진하는 것이다. 박근혜 정부 초에 강조했던 연미화중의 전략은 중일간의 소세력전이, 미중간의 대세력전이가 진행되면서 한국의 전략적 가치는 상승하고, 중국은 여전히 대미정책에 신중한 태도를 취할 것이라는 전제를 담고 있었다. 시진핑 시기 들어 한국에 대한 적극적인 우호적 태도는 이러한 한국의 전략적 가치 상승을 말해준다. 한국은 이러한 전략적 입지를 활용하여 중국과는 공동의 이익을 추구하고 서로 갈등의 영역은 최대한 억제하는 기존의 구존동이(救同存異)적인 방책(聯美通中의 시기)을 넘어서서 공동의 이익을 지향하면서, 상호 차이점을 논의하고 줄여나가는 구동축이(救同縮異) 방책을 추구할 것을 제시하였다.

시진핑 시기 중국은 북핵문제 해결을 위해 한국이 가장 협력해야 할 대상으로 부상하고 있다. 다른 어느 국가보다도 북핵에 대해 강경한 입장을 개진하면서 실제 압력을 행사할 의지를 보여주고 있기 때문이다. 상호 간의 전략적 목표를 공유하고 공동의 행동을 강조하는 "연미협중" 전략을 예상보다 일찍 가동해야 할 동기를 제공하고 있다. 이는 중국과 기존의 "전략적 협력동반자 관계" 의 내실화라는 방책을 넘어 안보부문에서도 협력강화를 함의하고 있는 "전면적 전략협력동반자 관계" 의 수립을 요구하고 있다.

동시에 한국의 대중정책은 크게 중국의 외교안보적 불확실성에 대한 대응과 견제, 경제와 안보 간의 균형추구, 중국의 국제사회로의 통합과 규범에 합의하도록 유도하는 것일 것이다. 이 세 가

지 목표 가운데, 한국은 상대적으로 대응과 견제보다는 균형추구와 통합에 더 노력을 배가할 것을 제안한다. 상호 소통의 수준을 넘어서 높은 신뢰를 형성하면서 통일외교의 기초를 튼튼히 하고, 화합의 단계에 도달하려는 외교를 추진하는 것이다.

한미동맹을 저해하지 않은 수준에서 중국과 비전통 안보 및 안보 분야에서의 소통과 협력을 꾸준히 강화해나가야 한다. 안보 만능주의에서 벗어나 보다 유연하게 이슈에 따라 차별적인 위계질서를 인정하는 사고가 필요하다. 안보는 미국에 경제는 중국에 의존한다는 이분법적인 논법을 타개해야 한다. 안보 만능주의에 입각한 사고는 변화하고 있는 국제정세에 대한 무지, 한국의 위상과 현실에 대한 몰이해, 남북관계에 대한 성찰부족에서 비롯된 것이다. 향후 중국의 국제 위상 및 변화하는 미중관계, 중국 경제가 한국 경제에 차지하는 비중을 고려하고, 북한 문제와 통일국면을 한국이 주도하기 위해서도 이 연미화중과 연미협중 전략의 병행 추진은 필수적인 상황이 되고 있다. 이를 바탕으로 한중은 한반도에서의 상호 이익을 확대하고 공유하기 위한 노력을 적극 검토할 필요가 있다. 양국은 정치적 신뢰를 구축하여 보다 적극적으로 상호협력을 모색하고, 공통의 정치적 묵계들을 마련하고, 군사협력을 포함한 다방면에서 보다 적극적으로 협력을 개시하는 연미협중의 단계로 이행해야 하는 것이다.

토론 2

# 한반도 평화체제와 동아시아 평화공동체 구상

발표 1 한반도 평화체제와 동아시아 평화공동체 구상 토론문

**김 준 형** 한동대학교 국제지역학과 교수

## 1. 발제자의 주장에 기본적으로 동의

- 방대한 이론과 분석이 돋보임: 한 논문에 담기 어려울 정도이며, 책으로 집필한다 해도 넘칠 만큼의 내용과 주제를 담고 있음
- 한반도 평화체제나 동아시아 평화공동체 등 결론은 전형적이라고 할 수 있지만 그에 이르는 방법론과 이론적인 분석과 제안은 흥미롭고 창의적임
- 특히 민주화이론의 대가답게 북한의 민주화 가능성에 대한 이론적 분석이 탁월한데다가 국제정치와 남북문제 역시 해박함을 보여주는 발제문임
- 햇볕정책부터 북한 붕괴론까지 지난 20여 년 간 대북정책에 대한 냉철한 비판과 반성: 이념적인 편향성을 지양하고 객관적이고 균형 있는 평가를 내리고 있음
- 통일지상주의를 극복하고 우선적으로 통일기반조성을 위한 평화정착에 나서는 것은 현 시점에서 가장 바람직한 대안으로 공감
- 동아시아지역 안보 공동체 건설을 통해 한반도평화체제를 보장해야한다는 주장에 대해서도 지지함: 특히 현실적인 힘을 발휘하는 다자체제가 되기 위해서는 미국을 반드시 포함해야 한다는 주장에 공감

## 2. 몇 가지 문제제기

- **너무 많은 이슈가 다뤄지다 보니 focus 문제 발생**

- 큰 주제만 해도 여러 가지가 중첩됨: 북한 체제의 견고성과 민주화 가능성, 한반도 평화체제 구축, 동아시아 평화공동체 등
- 이로 인해 각 주제 사이의 유기적 연결이 분명하지 않았음: 특히 전반부의 북한의 민주화를 통한 체제변화와 후반부의 평화체제구상과의 연결고리가 다소 모호해짐
- 북한의 민주화가능성에 대한 분석 위주였더라면 하는 생각이 듦: 특히 기존의 북한 민주화론은 우파들의 정권교체론에서나 북한붕괴론자들이 가장 많이 주장하는 것이었는데 이들과의 비교를 통한 차이점을 보다 분명하게 제기했더라면 더 큰 의미가 있었을 것으로 사료됨

● **북한이 민주화되지 못하면 평화통일의 가능성이 낮아지고, 민주화되면 높아지는 것은 맞지만 필요충분조건은 아닐 수 있음**

- 북한의 민주화를 전제하고 평화통일을 말할 경우 두 가지 위험성이 있음: 1) 북한이 변화하지 않으면 어떤 변화도 시도할 수 없다는 강경파의 논리를 역설적으로 정당화할 수 있음; 2) 북한 리더십의 양보에 의한 민주화를 상정할 경우 전적으로 북한에게 의존하는 구도가 될 수 있음

● **전염, 동의, 통제, 조건부의 외생적 민주화의 패턴들: 한번 실패하고 지나갔다고 해서 재현 또는 적용하지 못하는 것은 아닌데도, 실패했으니 더 이상 작동하지 않을 것으로 취급하는 듯함**

- 이명박 정부의 경우 외생적 조건부 민주화라기보다는 '통제'로 보는 것이 더 타당해보임: '비핵개방 3000'은 '조건' 제시에 의한 민주화의 모양을 가지고 있으나 정권 전체의 대북정책은 '통제'로 보는 것이 타당함

● **중국은 sweet spot에 있는 반면, 북한이 현재 bittersweet spot에 있다는 것에 대한 보다 객관적인 논증이 필요**

- 중국이 권력을 잃을지도 모른다는 쓴맛을 상상조차하지 않는 반면, 북한은 자신들이 지배의 정점에서 내려오고 있고, 인기, 정통성, 권력 자원이 계속 완만하게 감소하고 있다고 느끼는 씁쓸한 점에 와있다고 판단하지만 생각하기에 따라 반대일 수도 있음(IV-1, 북한이 현재 민주화로 양보하는 임계점인 씁쓸한 점에 도달했다고 필자는 판단하는 동시에 아직은 위태롭다고 생각하지 않고 있다고도 표현하고 있음)
- 동유럽의 경우 bittersweet spot을 느끼게 되어 자유선거를 받아들일 때는 주로 내부 민중의 저항으로 위기감을 느낄 때였던 데 반해,[1] 북한은 그런 기미도 없이 스스로 민주화에 대한

1 경우에는 집권 공산당의 당내 보수-개혁세력의 합의에 따라 스스로 권력독점을 포기하게 되었

양보를 해야만 권력을 유지할 수 있다는 인식지점인 bittersweet spot에 있다고 보기 어려움

- bittersweet spot이라는 인식은 결국 경제위기나 체제위기의 지점까지 가서야 할 수 있다는 것이 보다 설득력 있는 것이 아닐까?: 그렇다면 1990년대 중반 가장 어려운 시기를 지났을 때도 양보를 하지 않았는데, 왜 지금 양보가 가능하다고 보는지?(권력기반이 아직 미약한 김정은 정권이기 때문에 그런 것인가?)

● **김대중과 노무현 정부의 햇볕정책을 실패로 평가한 부분: 특히 신뢰구축과정이 없이 교류와 협력을 시도했을 때 각종 수준에서의 대화에서 약속한 사항들이 지켜지지 않음으로써 남북한 간의 불신과 증오만을 증대시키는 역류현상을 초래했다는 비판에 관한 문제제기**

- 햇볕정책의 핵심이 교류와 협력을 통한 신뢰구축과정인데, 신뢰구축과정이 없는 교류와 협력으로 인해 spill over이 아니라 spill back이 일어났다고 한 것은 과도한 비판의 가능성: 그렇다면 어떤 방식으로 신뢰구축과정이 가능한 가 되물을 수 있음
- 기능주의적 접근인 김대중 정부의 햇볕정책과 노무현 정부의 평화와 번영정책이 실패했다는 것은 동의할 수 있지만 그것 자체가 남북한 불신과 증오의 원인으로 보는 것은 과도함
- 불신과 증오의 결과를 낳은 합의 비 준수는 다른 이유들이 존재

● Selection Bias(?)

- 발제문 중 "따라서 경제적 위기는 민중반란 뿐 아니라 지배엘리트 내부에 긴장을 불러와 지배엘리트의 분파에 의한 궁정반란의 가능성을 높인다는 것이다. 그러나 역사적으로 자유주의 혁명이론은 경험적 근거가 거의 없다. 경제위기 그리고 대량아사가 반드시 혁명이나 독재체제의 붕괴로 이어졌다는 경험적 증거를 거의 발견하기 어렵다. 북한이 바로 혁명 또는 체제붕괴에 관한 자유주의 이론을 반박하는 살아있는 사례이다."
- 경제위기가 반드시 독재체제의 붕괴로 이어지는 충분조건은 아니지만 가장 중요한 필요조건임은 분명해 보임: 소련과 동유럽의 체제붕괴는 대부분 경제침체와 이에 대응하는 지배엘리트의 분열로 인한 것이었음
- 권위주의 정부의 양보에 의한 민주주의 사례: 한국의 6.29가 가장 성공한 사례지만, 소련, 루마니아 등 동유럽국가의 경우 경제난 악화가 붕괴로 이어지는 등 오히려 실패 사례가 더 많은 것 아닌가?

. 1989년 중반 원탁협상에 임했으며 궁극적으로 다당제 하에 대통령과 의회선거를 실시하는데 합의했던 것임. 폴란드의 경우도 반체제세력과의 협상을 통해 권력이양의 기반이 마련되었음. 그러나 이런 양보는 외부로부터의 전염과 더불어 반체제 시위가 큰 영향을 미쳤음.

- 중국에서 가능한 시나리오인데, 중국은 양보할 생각도 안한다?: 오히려 한국 권위주의의 양보에 의한 민주화사례는 북한보다 중국에 대한 적용성이 더 높아 보임.

● **북한의 민주화의 가능성에 대한 낙관적 및 이상적 시각 노정**

- 비록 필자가 북한에 대해 계속 집권을 위해 양보를 통한 민주화의 확실한 후보가 될 수 있다기보다는 '후보가 될 수 있는 가능성'이 있다고 생각한다고 조심스럽게 밝히지만 이후 진술은 상당히 낙관적 및 이상적으로 보임.

● **한반도 평화구축 방법론 제시: 절충주의적 방법론**

- 북한 체제가 민주화되었다고 전제한 후 평화구축의 방법론으로 절충주의를 채택(현실주의, 구성주의, DPT, 기능주의 및 신기능주의, 간정부주의 협상론)했다고 필자는 주장하지만, 실제 내용전개는 북한 체제의 전환이라는 전제위에 기술하지 않고 있으며, 오히려 과거 역사 중 경험 사례를 분석하고 있음

● **한반도 평화체제를 보장하는 대안으로서 동아시아 지역안보 공동체를 제의한 것에는 지지하지만 한미동맹이 평화유지군으로의 역할 변화 문제 부분은 보다 면밀한 분석이 필요: 동맹과 다자체제의 공존문제, 중국 문제를 어떻게 다룰 것인가?** 등

토론 3

# 한반도 평화체제와 동아시아 평화공동체 구상

발표 1 한반도 평화체제와 동아시아 평화공동체 구상 토론문

**남 기 정** 서울대학교 일본연구소 교수

(1) 발표자가 던지는 가장 큰 질문은 "한반도 평화를 위한 국제적 장애물이 사라졌음에도, 두 개의 한국의 재통일을 위한 기초 구축이 왜 어려운 가" 라는 것이다. 다시 말하면, "국제적 냉전이 종식되었음에도 한반도 평화구축이 왜 어려운 가" 라는 것이다. 이에 대한 발표자의 대답은 다음과 같다. 즉 북한의 독재체제가 예외적인 내구성과 생존능력을 보여주고 있기 때문에, 한반도에 평화가 도래하지 않았다는 것이다. 이러한 발표자의 문제의식은 한반도 평화를 위해서는 북한의 민주화가 전제조건이 되어야 한다는 주장으로 전개된다. 그 결론으로서 발표자는 북한의 붕괴를 기다려 흡수통일을 기대하기 보다는, 북한의 민주화를 유도하고 지원하여, 남과 북이 공존하며 협조하는 평화체제를 구축하는 것이 보다 실현 가능한 목표라고 주장하며, 이를 국제정치와 비교정치의 제반 이론들을 동원하여 증명하려 하고 있다.

(2) 그런데 이러한 주장이 성립하기 위한 관건은 북한이 붕괴하지 않는다는 것과 북한의 민주화가 가능하다는 것을 동시에 증명해야 한다. 이는 거의 묘기에 가까운 일인데, 전자는 북한의 체제가 변하지 않을 것이라는 점을, 후자는 북한의 체제가 변할 수 있다는 점을 증명하는 일이기 때문이다. 이것이 2장과 3장의 내용을 이루고 있다. 발표자는 우선 2장에서 북한의 체제 생존능력이 예외적으로 높다고 하여, 중국의 대외정책, 북한 핵의 순기능, 민중반란 가능성의 부재, 신가산주의적 사회주의 독재체제의 성공적 제도화 등을 그 논거로 들고 있다. 언뜻 보기에 이러한 설명은 북한이라는 사회/체제를, 일반 이론을 구사하여 합리적으로 설명할 수 있다는 시점에 서 있다. 그러나 발표자는 구체적 개별적 사안의 서술에서는 북한이 시간적으로나 공간적으로 비교의 대상이 없는 '불가사의' 로서 일반 이론의 적용조차 불가능하다는 방식을 취하고 있어서, 북

한에 대한 관점이 비교정치론과 북한특이론 사이에서 오락가락하는 난점이 있다. 이러한 서술은 다분히 '북한특이론'을 내파하기 위한 전략적 입장에서 나오는 것이라고 이해할 수 있으나, 서로 모순되는 서술들을 오가며 발표자의 '진심'을 파악해 내는 것은 보통의 독자로서는 매우 어려운 일이다.

(3) 이는 한편으로는 발표문의 '이론과잉'에서 나오는 것이기도 하다. 이 또한 '이론과잉'인 '북한특이론'에 대응하기 위한 전략일 것이거니와 그럼에도 논쟁의 '전선'이 과다 형성되어 있어서 이 또한 보통의 이해력을 가지고는 조리 있게 따라가기 어렵다. '이론'의 유용성은 복잡한 현실을 단순하게 보여주는 데 있다. 발표자는 여러 이론의 적용과 배제로 북한의 실상을 설명하려 하고 있는데, 가장 크게 의존하고 있는 이론은 '신가산주의적 사회주의 독재체제의 제도화'이다.

발표자의 주장에 따르면 북한은 바로 고도로 제도화된 '신가산주의적 사회주의 독재체제'이기 때문에, 내구적이면서도 민주화가 가능하다는 것이다. 북한의 민주화를 전제로 발표자는 후반부에서 '절충주의 방식'으로의 한반도 평화체제 구축을 논하고, 이를 보장하는 동아시아 지역 안보 공동체의 가능성을 언급하고 있다. 그런데, 북한의 민주화를 전제로 한반도 평화체제 논의가 가능하다는 입장은 현실적이면서도 비현실적이다.

북한의 민주화가 전제가 된 가정의 세계(가상현실)에서는 '절충주의 이론'이 아니라 해도 한반도 평화체제 구축은 가장 현실적인 시나리오가 될 수 있다. 다른 한편, 북한의 독재체제가 상당한 정도의 내구성을 갖추고 있다는 발표자의 분석을 받아들이면, 북한의 민주화가 상당기간 미루어질 수밖에 없는 현실의 세계(실재 현실)에서는 어떠한 이론적 곡예를 하더라도 한반도 평화체제 구축은 비현실적인 시나리오가 되어 버린다. 따라서 보다 현실적인 문제제기는 현재의 북한 독재체제가 상당기간 지속될 수 있다는 전제를 따라서, '비민주적 북한 체제가 지속되는 경우라면 어떠한 경로로 남북한 공존과 협력의 한반도 평화체제를 구축할 것인가'로 수정되어야 하는 것이 아닌가 생각한다.

(4) 발표문이 '이론과잉'의 문제를 보이는 또 다른 이유는, 현실의 과정이 지나치게 비관적이기 때문에, 이론의 곡예를 통해서라도 낙관적인 전망을 제시해보고자 하는 발표자의 희망이 강렬하기 때문인 것으로 이해할 수 있다. 실제로 통일의 불가능성을 설명하는 이론으로는 낙관적 전망을 제시하기 어려우며, 통일의 가능성을 설파했던 이론은 현실에 의해 부정되었다. 따라서 앞의 경우에는 이론 그 자체의 한계를 지적하는 것으로, 뒤의 경우에는 이론 적용의 실패를 지적하는 것으로 새로운 전망을 제시해 보려 했던 것으로 이해할 수 있다. 그래서 이 짧은 글에 국제정치와 비교정치에서 접할 수 있는 이론의 거의 전부가 동원되고 있는 것 같다.

(5) 그러나 발표자의 문제의식과 방법, 지향을 공유한다고 해도 '내구적이면서 변화 가능한 북한체제' 라는 전제의 모순(2장과 3장의 관계), '민주화된 북한을 전제로 한 한반도 평화체제 구축' 이라는 '가정법 미래' 의 문제(3장과 4장의 관계)는 성공적으로 극복하기에 더욱 어려운 문제라는 생각이 든다. 그만큼 한반도 평화체제 구축이 어렵다는 이야기일 수 있으나, 그것이 이 발표문의 목적은 아닐 것이다. 토론자는 북한체제의 변화(민주화), 한반도 평화체제 구축, 동아시아 평화공동체 구축이라는 세 가지 과정을 거꾸로 세우는 것이 보다 현실적이라고 생각한다. 특히 미중 관계가 동아시아에서 돌출하고 있는 현재 그러한 방식이 장기적이지만 현실적인 과정으로 생각하고 있다. 이하 한반도 평화체제 구축과 동아시아 공동체 구축의 과정의 연계전략에 대한 토론자의 생각을 소개하는 것으로 토론을 마무리하고자 한다.

(6) 미중관계가 이 지역의 새로운 질서 형성에 큰 의미를 갖게 된 현재, 한국과 일본, 남북한, 북한과 일본 등 세 가지 양자관계의 평화와 협력이 동아시아 지역협력의 중핵이 되고 있다. 그 가운데에서도 한일관계는 핵심이 되고 있다. 동아시아 지역 수준에서 평화와 번영의 미래를 구축하는 데에서 한일관계가 핵심의 지위를 차지하고 있다는 점을 가장 잘 이해하고 있던 사람은 김대중 대통령이었다. 1990년 한일관계가 새로운 시대로 진입하고, 2000년에는 남북관계가 새로운 시대로 진입하고, 2002년에는 북일관계가 새로운 시대로의 입구에 서 있었다. 새로운 세기로의 진입을 사이에 두고 2년 터울로 4년에 걸쳐 동아시아 평화공동체의 중핵을 이루는 삼각형이 완성되려 하고 있었다. 이때를 토론자는 동아시아공동체 구상이 가장 현실화한 시기였다고 보고 있다. 그런데 이 삼각형의 세 변은 2005년경부터 붕괴되기 시작했다. 북일관계가 벽에 부딪혔고, 한일관계가 구조적인 불안정 상황에 노출되고 있었으며, 남북관계는 겨우 지속되고 있었지만, 2005년 2월에 북한이 핵 보유를 공식 선언함으로써 커다란 타격을 받게 되었다. 이로부터 동아시아는 대립과 갈등이 제어되지 않는 위기의 시대를 맞이하고 있었던 것이다.

(7) 현재 동북아시아의 국제정치는 미중관계와 한일관계가 이층구조를 형성하고 있다. 미중관계의 전개로 구조화된 상부의 새로운 국제질서 속에서 한일관계가 하부 국제질서를 형성하고, 이 두 개의 국제질서가 서로 중첩되고 배제되면서 새로운 국제질서가 형성되고 있다. 그런데 한일관계는 한미일관계와 한중일 관계를 연결하는 고리인 바, 한일 양국은 이 양자관계를 강화함으로써 하부행위자로부터 상부행위자로 상승하는 기회를 포착할 수 있을 것이다. 따라서 한국의 외교가 지향해야 하는 것은, 악화된 한일관계를 수복하는 길이다. 이를 위한 출발점으로 삼을 수 있는 것이, '21세기를 향한 새로운 한일 파트너십 선언' 이다. 동아시아에서 21세기 진입을 앞두고 시작되어 2년 주기로 채택된 일련의 공동선언 즉, 한일공동선언(1998), 남북공동선언(2000), 북일

공동선언(2002)는 21세기 동아시아 국제정치의 안정화의 기초가 되어 있다. 나아가 이 과정은 동아시아공동체 구상의 실현과 이중주를 이루고 있었다.

(8) 일련의 공동선언은 동아시아에서의 냉전의 유제인 휴전체제를 극복하고, 평화와 번영의 동아시아를 재구축하기 위한 기초가 된다. 북일관계 정상화와 남북관계 정상화는 동아시아에서 구조화한 휴전체제를 해체시키고, 평화체제의 구축으로 나서는 길에 남겨진 마지막 과제이다. 한일관계가 이를 위한 지렛대가 될 수 있다.

발표 2

# 평화공동체를 위한 한국 사회의 혁신 : 정치개혁과 민주주의

**박동천** 전북대학교 정치외교학과 교수

Ⅰ. 평화로운 공동체: 비폭력, 무전횡, 법치와 복지, 다원성과 통합
Ⅱ. 민주주의의 제도적 이해:
실질적 민주주의, 절차적 민주주의, 제도의 중요성, 제도의 진화
Ⅲ. 개혁 의제: 국회개혁, 지방자치(연방주의), 사법개혁, 병무개혁, 교육개혁
Ⅳ. 결론

# 평화로운 공동체 **비폭력**

◈ **갈등의 평화적 해결 - 갈등의 문명화**

- 말다툼과 이익 다툼이 전쟁과 살육으로 증폭되는 방향이 아니라, 전쟁과 살육의 소인이 될 수도 있는 일을 말다툼(논쟁) 이상으로 번지지 않는 수준에서 해결.
- 오크쇼트(Michael Oakeshott, 1901-1990) "피상적 질서"(superficial order)

◈ **갈등의 예방**

- 예방할 수 있는가? 모든 갈등을 미연에 방지할 수는 없다(계몽적 합리주의의 오만, 오류)
- 예방이 필요한가? 어떤 갈등은 개성의 자발적 표현. 갈등 자체가 문제라기보다는 갈등의 폭력적 전개가 문제.

# 평화로운 공동체 **무전횡**

◈ **전횡(tyranny, 정서적 미숙)의 풍조에서**

- 강자: 가진 힘을 한껏 맘대로 행사
- 약자: 당장 느끼는 불만을 무한 발산

◈ **자제와 인내의 풍조로**

- 강자: 가진 힘을 꼭 필요할 때만 행사
- 약자: 도저히 참을 수 없을 때까지 인내하며 미래를 기약

# 평화로운 공동체 **법치와 복지**

◈ **법치(the rule of law), 헌정(입헌)주의(constitutionalism)**

- 강자의 전횡에 대한 법률적(민주적, 공동체적) 통제
- 발생한 갈등을 평화적으로(문명사회의 절차에 따라, 사법적으로) 해결

◈ **복지(welfare)**

- 약자에게 인내할 여유(이유) 제공
- 더 나은 미래를 기대하면서 경쟁력을 기를 터전
- 갈등 예방

## 평화로운 공동체 **다원성과 통합**

- **다수의(공론장의 토론을 거친 후) 결정과 소수의 권리(생존, 생활, 발전)**
- **E pluribus unum (one out of many)**
- **사회적 자유주의**(social liberalism, welfare-state liberalism, reform liberalism)
- **J. S. Mill, J. M. Keynes, J. Rawls ⇔ F. Bastiat, L. von Mises, F. A. Hayek**

## 민주주의의 제도적 이해

- **실질적 민주주의**: 하나의 이상(거의 utopia)으로 설정된 민주주의
- **"모든 사람이 동등한 권력을 행사한다"** - 어떤 상태를 가리킬까?
- 막연하다, 사람들마다 생각이 다르다, 불만과 좌절감의 표현일 때가 많다, 뭘 어떻게 하자는 얘기보다는 지금 세상이 엉망이라는 얘기로 연결되기 쉽다.

## 민주주의의 제도적 이해 **절차적 민주주의**

- 사실상 법치주의, 헌정주의, 입헌주의를 가리키는 다른 표현
- 모든 권력은 공동체로부터 위임 받은 권력, 그러므로 거기가 권력의 경계
- 권력에 의한 비리, 불의, 월권(참월), 은폐는 공동체에 사적 범죄보다 더 큰 피해
- 아울러, 억울한 사람들이 구제(remedies)를 요청할 장치 – 수사, 체포, 처벌

## 민주주의의 제도적 이해 **제도의 중요성**

- **절차적 민주주의라고 할 때 '절차'는 고정된 하나를 가리키는 것이 아닌 일반적 통칭**
  지속적인 진화(퇴화)와 개선(개악)의 대상이며, '완성'된 적도 '완성'될 수도 없는 항목
- 설령 실질적 민주주의를 실현하고자 하더라도 그 실현의 구체적 발현은 제도(헌법, 법률, 조례, 명령, 관행, 문화)의 형태로 이뤄질 수밖에 없음.

## 민주주의의 제도적 이해 **제도의 진화**

- 인류의 역사를 고대부터 현대까지 엮은 통사(通史)
  → **현재가 역사의 끝이라는 착각을 종종 낳는다.**
- **"민주주의"가 제도의 모습으로 발현한 역사는 최근 300여 년에 불과** (한국은 불과 30년) - 앞으로 전개될 역사는 무한대
- **의회제, 선거제, 지방자치, 사법제도, 병역제도, 교육제도 등에서 무한한 개선의 여지**

## 개혁 의제 **국회**

- **국회의 위상: "견제"가 아니라 "주권적 최고 의결 기관"**
  (정부 = 국회>사법>행정)
- **국회의 재판(판단) 기능 : 정책 결정, 사실 확정, 청문, 조사, 심판**
- **국회의 수사권:** 인사청문회, 국정조사가 유명무실한 이유는 수사권이 없기 때문(미국 의회는 소환권은 물론이고 구인/체포권도 보유, 심지어 의사정족수 미달 시 의원도 체포)
- **국회를 무력화하려는 세력이 현재 다수 의석**
  - 구실은 "삼권분립", "재판중인 사안"
- **상시국회(예산안 3-4월에 제출)**

● **감사원 국회 소속으로 변경**

- 일상적 감사는 감사원이, 특별한 감사는 국회가 맡도록.

## 개혁 의제 **국회의원 선거**

● **비례대표제 전면 도입**

● **국회의원 정수를 492명으로 하고, 명부에서 246명, 지역구에서 246명 선출. 전체 의석은 정당별 득표율에 따라 분배**(독일/뉴질랜드식 MMP)

● **권역별 개방형 명부**

● **국회구성 다양화, 연립(타협과 흥정) 정치의 일상화, 전횡(일당독재)의 가능성 축소**

● **통일 이후를 바라보더라도 평화로운 민주정치를 유지하기 위한 최선책이자 유일한 길**

● **단기간에 긍정적인 효과만을 기대할 수는 없지만, 장기적으로는 사실상 유일한 득책**
명확한 통찰과 설득이 필요

## 개혁 의제 **지방자치(연방제)**

● **Principle of Subsidiarity(보조의 원리):**

"개인들이 스스로 기획하고 노력해서 성취할 수 있는 일을 그들의 손에서 빼내 공동체에게 맡기지 말아야 한다는 원리는 사회철학을 구성하는 하나의 근본이다. 그러므로 작은 하위 단위가 수행하고 제공할 수 있는 기능을 더 크고 더 높은 단위에게 양여하는 것도 마찬가지로 하나의 불의이자 동시에 심대한 악행이며 난동이다. 사회적 활동은 모두, 다름 아닌 그 자체의 본령에 의해, 사회적 결사체의 구성원들에게 도움이 되는 것으로 판명되어야 하는 만큼, 사회적 활동이 구성원들을 파괴하거나 흡수하는 일은 결코 없어야 한다." Pope Pius XI, Quadragesimo Anno (1931), quoted in Michael Burgess, Comparative Federalism, pp. 175.

● **지방정부의 구성과 선출에 관한 규칙은 해당 지방자치단체가 정하도록 위임**

- 인구 10만 명 이내 기초단체의 경우 유럽이나 미국에서 그렇듯이 5-10인 정도로 구성되는 평의회(단체장은 그 안에서 호선) 형태로 수렴할 것.

⇨ **다양한 형태의 광역/기초 정부(행정부-의회 관계), 다양한 형태의 선거제도**

- 실험을 통한 자율적 개선의 여지, 선택과 책임

⇨ **중앙정부와 지방정부 사이에 수직적 관계를 기능적 관계로 대체.**

● 고도로 분화되고 전문화된 현대 사회

● 중앙집권은 기술-관료제의 일방적인 독재 + 일반 시민의 소외, 불가해성

● 불가해성을 축소하거나 우회할 수 있는 유일한 길이 분권

● 정당 운동의 희망도 지방화에 있음. 지역을 거점으로 한 다양한 정당/정치조직의 출현 고무, 기능별/사안별로 지역들을 관통하는 연대 장려

● 2015 마드리드 선거에서 Ahora Madrid(Manuela Carmena)의 사례. Podemos("할 수 있다"), Equo(생태평등당), 마드리드 공산당 연합.

● 중앙당 규정 자체를 없애고, 정당에 관한 규칙을 지방 단위의 조례로 정해야 한다.

## 개혁 의제 **사법**

● **지방검사장, 지방법원장 직선제**

● **판사(대법원, 헌법재판소 포함)의 자격에서 변호사 자격이라는 제한 해제**

예컨대, 법학자, 철학자, 정치학자, 경제학자, 사회학자, 여타 일반적인 지식인들이 왜 판사의 자격에서 원천적으로 배제되어야 하는가?

● **판사는 법조기술자가 아니라 사회적 통념(양식)과 이치에 따라 균형 잡힌 판단을 내려야 하는 사람**

- 법조기술에 관해서는 어차피 조수(law clerks)의 도움을 받아야 한다.

● **배심재판의 확대 - 실체적 진실 발견(fact finding), "살인", "절도", "선거법 위반", "명예훼손" 등의 분별을 동료시민들의 눈높이에서 판단** - 사법적 기준의 민주화

● **명예훼손, 통신기밀보호법, 공직선거법 등을 통한 표현의 자유 제한 철폐**

● **국회/인권위/감사원/국세청의 강제수사권. 국회 청문회 및 국정조사특위의 사법적 지위 확인**

- 진상을 확인하지 않고는 공동체가 유지될 수 없다는 인식 확산, 기소독점 주의라는 미명 아래 벌어지는 짜맞추기 수사의 악폐 청산

## 개혁 의제 **병무**

● **한국에서 군대는 문민통제에서 벗어난 권력의 성역**
- 모든 은폐와 부패와 조작과 비리의 온상

● **이런 조직이 본연의 임무를 수행할 수 있을까? 수행하고 있는가?**

● **사병수를 줄이고 직업군인들의 전문성을 강화**해야 한다.
(사병수 감축이 전문성 제고에 기여한다)

● 평시강제징집제 폐지(자원병+직업군인), 여성 자원자에게도 입대할 길 개방. 장애인이라도 자원하는 사람에게는 기능에 따라 군직책 개방

● 프랑스의 경우 잠재적 동원 대상 남녀 16-49세, 실제 자원병 18-25세

● 필요한 병력 계산 - 자원병으로 부족하다면 소집 (입대 시기 자율 조정), 기능적 복무

● 직업훈련, 사회적 재교육 기관으로 군대의 위상 확인

● 군대/국방부에 대한 국회의 감시 기능 강화.

● 안보/국방/전쟁 공포에 짓눌리는 의식에서 해방

● 폐쇄적 민족주의 탈피

## 개혁 의제 **교육**

● **초중등 교육의 지방화**
- 장기적으로는 각 학교 단위에서 주요 정책 결정, 우선은 교육감과 지방의회가 광역단위에서 교육자치

● **무엇을 가르칠까? (커리큘럼) + 어떻게 가르칠까? (수업방식)**
- 전형적으로 작은 단위에서 결정해도 충분한 사안, 그렇게 했을 때 특별한 문제가 발생한다면 그만큼만 중앙정부의 보조

● **민주시민** - 주제에 직면했을 때 스스로 탐구한 다음 선택하고 결과에 책임지는 사람

● 초중등 교육에서 이런 행동양식이 **습관화(habitus)/내면화**되어야 한다.

● 학교 행정에서도 **학생 자치**의 폭이 넓어질 필요(보조의 원리)

● **대학통합** - 교육부 폐지, 국가교육위원회 설치. 장기적으로는 유럽식 국립대학으로 통합, 우선 사립대는 유보하고 국립대학들을 캘리포니아형 연합대학으로 재편성

# 결 론

1. **"진보는 분열로 망한다"?**
   ⇨ 그렇다면 새누리당 또는 군대 수준의 획일성이 대안인가?

2. **다양성은 사회적 생명력의 핵심**
   - 다양성이 문제가 아니라, 필요할 때 다양성을 아우르면서 집단적 결정을 생성할 수 있는 역량(공동체의 공적 역량)이 없는 것이 문제

3. **절차주의적 사고, 연방주의적 사고로 전환하지 못하면 진보에 미래는 없다.**

4. **이 방면의 제도는 인류의 역사에서 이제 걸음마 단계**
   무한한 상상력이 작동할 수 있는 영역이자, 바로 여기에 정치적 발전의 모든 희망이 있다.

토론 1

# 평화공동체를 위한 한국 사회의 혁신: 정치개혁과 민주주의

발표 2 평화공동체를 위한 한국사회의 혁신: 정치개혁과 민주주의 토론문

**최 태 욱** 한림국제대학원대학교 국제학과 교수

o **"갈등 자체가 문제라기보다는 갈등의 폭력적 전개가 문제"라는 발제자의 주장에 100% 동의**

- 다양성, 따라서 갈등은 "사회적 생명력의 핵심"
- '다양성이 문제는 아니고, 그 다양성을 아우르면서 집단적 결정을 생성할 수 있는 역량이 없는 게 문제'
- 갈등이 문제가 아니라 갈등의 관리와 조정 기제가 부족하다는 게 문제

o 민주주의 체제는 사회 갈등을 (없애기 위해서가 아니라) 당연한 것으로 여기고 그것을 관리하고 조정하기 위해 필요한 정치 및 사회경제 제도들의 체계화

o '다수제 민주주의' (majoritarian democracy)보다는 '합의제 민주주의' (consensus democracy) 체제의 갈등 관리 능력이 우수하다는 것은 이론과 경험으로 입증

- 합의제 민주체제는 정치, 경제, 사회 등의 제 영역에 다양한 행위 주체가 존재하며 그들 사이에 갈등이 상존함을 전제로 하는 바, 그 갈등 주체들이 정치 및 정책 결정 과정에 '포괄적으로' 참여하여 서로 합의를 도출함을 지향함
- 합의제 민주주의 체제는 세 가지 차원의 제도들로 구성됨. ① 절차적 민주주의 '협의주의' (consociationalism)라고 분류할 수 있는 절차적 민주주의 제도들(비례대표제, 다당제, 연정형 권력구조), ② '사회적 합의주의' (social corporatism)라고 구분되는 거버넌스 제도, 그리고 ③ 지방분권(연방제)

- ①은 정치 영역, ②는 사회경제 영역, ③은 지역 차원에서의 합의제적 갈등 관리 기제
- 발제자는 이 셋 중 ①과 ③은 강조했으나 ②는 언급하지 않았음

o 합의제형 절차적 민주주의 발전 과정에서 비례성이 보장되는 선거제도의 도입은 가장 기본적이며 가장 핵심적인 과제임
  - 국회의원 정수를 492명으로 하고, 명부에서 246명, 지역구에서 246명 선출. 전체 의석은 정당별 득표율에 따라 분배(독일/뉴질랜드식 MMP) –〉 설명 요청!
  - "국회구성 다양화, 연립(타협과 흥정) 정치의 일상화, 전횡(일당독재)의 가능성 축소" 하는 절차적 민주주의 발전이 "통일 이후를 바라보더라도 평화로운 민주정치를 유지하기 위한 최선책이자 유일한 길" 이라는 주장에 적극 동의

o "고도로 분화되고 전문화된 현대 사회" 에서 "중앙집권은 기술-관료제의 일방적인 독재 + 일반 시민의 소외, 불가해성" 문제를 일으킬 뿐이며, 그 "불가해성을 축소하거나 우회할 수 있는 유일한 길이 분권" 이라는 주장에도 동의

o 사회적 합의주의의 발전이 왜 필요한지에 대한 설명이 이 발제문에 포함되기 바람
  - '조정' 시장경제의 근간으로서의 사회적 합의주의
  - 협의주의 정치체제에서만 안정적으로 발전할 수 있는 사회적 합의주의
  - '포괄정치' 가 '포괄경제' 및 '포괄사회' 로 이어지는 이유를 설명해주는 사회적 합의주의 : 협의주의 정치 → 경제의 민주화 → 복지국가

토론 2

# 평화공동체를 위한 한국 사회의 혁신: 정치개혁과 민주주의

발표 2 평화공동체를 위한 한국사회의 혁신 : 정치개혁과 민주주의 토론문

**이 현 우** 서강대학교 정치외교학과 교수

## 1 이론적 담론

### ㅇ 모두가 만족하는 공동체란

갈등이 없는 사회는 행복한가라는 질문을 던져본다. 모두가 만족하는 사회를 꿈꾼다는 것은 이상적이기 보다 위험하다. 본래적으로 공동체 속의 모두가 같은 사상과 선호를 가질 수 없기 때문에 모두를 만족시킬 수는 없다. 만일 모두를 만족시키는 것처럼 보이는 사회가 있다면 이는 분명 억압된 동의에 기초한 공동체일 것이다.

### ㅇ 민주주의의 본질로서의 다양성

민주주의가 구성원 개개인에 대한 존중을 기초로 한다면 다양성이 근본 덕목이 되어야 한다. 그리고 다양성은 관용(tolerance)의 수준이 높을 때 보장될 수 있다. 우리가 추구하는 사회가 평화공동체라면 그 실천적 내용에는 갈등의 부재가 아니라 갈등의 관리와 높은 수준의 사회적 합의가 이루어진 사회가 포함되어야 한다. 이를 위해서는 기본적으로 규칙이 존중(the rule of law)되고 사회적 소수자의 권리가 보장되는 사회구축이 선행되어야 한다. 제도를 통한 민주주의 발전도 중요하지만 관용수준이 민주정치에 필수적인 문화적 요인이라는 점을 강조해야 한다.

### ㅇ 무전횡 사회의 모호함

자제와 안내를 통해 이룰 수 있는 무전횡의 사회는 현실적으로 보장되기 어렵다는 문제에 직면한

다. 무전횡 사회구축을 위해서는 구성원들의 높은 덕성이 요구된다. 강자가 가진 힘을 꼭 필요한 때만 행사한다는 것이 얼마나 현실적인지 검토해보자. 우선 꼭 필요한 때라는 판단은 누가 할 것인가. 그리고 그 힘을 행사하는 것을 얼마나 용인할 것인가? 약자의 경우에도 도저히 참을 수 없을 때까지 인내하라는 요구가 정의로운 것인가? 이러한 의문에 대한 실천적 방안으로 제시한 것이 법치와 복지제도이다.

**ㅇ 절차적 가치 신봉의 문제**

절차적 가치는 최소한의 기준이 될 뿐 지고(至高)의 가치가 될 수는 없다. 절차가 내용의 질을 보장할 수 없기 때문이다. 절차가 공정하다고 합의적이라는 보장이 있는가? 따라서 절차의 가변성을 논의하는 것과 제도에 대한 끊임없는 평가와 개선에 관심을 두는 것이 중요하다는 의견에 동의한다.

## 2. 평화공동체 구현을 위한 구체적 개혁방안

**ㅇ 파상적 국회비판**

민주주의 국가에서 심지어 대통령제에서도 의회가 가장 중요한 권력기관이라는 의견에 동의한다. 한국국회에 대한 국민의 신뢰도는 17.4%로 국가기관 및 사회단체 중 꼴찌(보사연 2015년 3월 발표)이다. 이런 기사를 접하면서 국민들은 국회에 대해 더 냉소적 태도를 보인다. 그러나 미국의회에 대한 국민신뢰는 2015년 7%, 작년에도 10%로 오히려 한국보다 더 낮은 수준이다. 국회는 원래 다양한 의견이 수렴되는 공론의 장으로서 이견과 논쟁 등 정치경쟁을 통한 합의를 이루는 기구이다. 따라서 국회에 대한 평가 잣대로 효율성을 언급하는 것은 타당하지 않다. 언론에서는 국회의 생산성이나 효율성을 지적하는데 과연 국회의 생산성이 무엇인지 타당한 지표를 제시한 적이 없다. 더 많은 법안을 통과시켰다는 것이 국회가 생산적이라는 의미는 결코 아닐 것이다.

**ㅇ 선거제도 개선**

의원정수에 대해서는 전문가들은 정수확대를, 일반국민들은 현상유지 혹은 정수축소를 주장하는 실정이다. 전문가들은 의원정수가 확대된다면 특히 비례대표 정수의 확대가 필요하다는 공감대를 갖고 있다. 여기서 짚고 넘어가야 할 것은 현행과 같은 정당에 의한 비례대표명부가 작성된다면 정치발전에 도움이 되지 않는다는 사실이다. 개방형 명부제 방식으로 유권자가 비례대표 선출에도 일정한 영향을 미칠 수 있는 장치가 필요하다. 뿐만 아니라 한국정당정치 및 국회의 다양한 문제는 정당공천에서부터 출발한다. 따라서 현재와 같은 상향식 공천으로 가장된 여론조사 방식

공천이나 전략공천을 적극적으로 억지해야 할 필요가 있다.

한편, 권역별 비례대표 도입은 지역주의 완화효과가 있을 것이라는 주장이 있으며, 지난 19대 총선결과를 바탕으로 한 시뮬레이션 결과를 증거로 제시한다. 그러나 제도가 바뀌면 유권자의 투표결정도 바뀐다는 점에서 오히려 권역별 비례대표제는 현재의 전국비례대표제도보다 지역주의를 강화시킬 우려가 높다. 뿐만 아니라 권역별 비례대표제는 군소정당의 의석확보에 매우 불리하게 작용한다는 점을 고려해야 한다.

**○ 지방자치에서 지방정부로 개념변화**

현재와 같이 중앙정부가 모든 권한을 독점하고 지방정부를 위계적으로 통제한다면 민주주의 발전은 한계가 있다. 부분적이고 사무적 독립성을 지칭하는 지방자치의 개념에서 업무에 따라서 중앙정부와 대등한 독립성을 갖는 지방정부의 개념으로 사고의 전환이 필요하다. 또한 국회에서도 상임위원회나 상설특별위원회의 형식으로 '지방정부위원회'를 새로운 위원회로 만들 필요가 있다. 현재 상임위 중심의 국회에서 지방정부가 중앙정치에 접근할 수 있는 통로가 막혀있다. 점차 중앙과 지방의 갈등이 심화되는 상황에서 정부는 적극적으로 이러한 갈등의 예방을 위해 전향적 자세를 보여야 한다.

**○ 한국대학교육의 방향**

인구론(인문전공자들의 90%는 논다), 문송(문과라 죄송합니다) 등의 유행어가 88만원 세대의 좀 더 구체적인 표현이다. 현재 대학은 여러 면에서 위기이다. 한국사회 위기의 축소판이며 미래를 보여주는 것이 대학의 현주소라 할 수 있다. 취업기준으로 이루어지는 대학구조조정, 계량적으로 평가하는 교수의 업적, 일관성 없는 정부당국의 지침과 이를 따라야 하는 대학들… 이제 대학의 차별성은 수능성적 서열 이외에는 없게 되는 몰개성의 시대가 되었다. 기업은 대학이 실용적 능력을 키워주지 못한다고 비판한다. 현 사회에서 대학에 기대되는 역할을 무엇일까 의문을 던지게 된다.

토론 3

# 새로운 정치세력에 의한 개혁정치세력의 변화와 재구성 필요

발표 2 평화공동체를 위한 한국사회의 혁신 : 정치개혁과 민주주의 토론문

**천 정 배** 제19대 국회의원

## 1. 들어가며

발제를 해 주신 박동천 교수께 감사하다. 평화공동체에 대한 철학적면서도 현실적인 성찰에서 나아가 이를 실천하기 위한 민주주의와 우리 사회의 개혁의제까지 폭넓고 깊은 의견을 제시해 주셨다. 특히, 국회, 지방자치, 사법, 병무, 교육 등 사회 중요 부분들에 대한 개혁 방향과 구체적인 방안에 대한 새로운 시각과 문제제기에 공감할 수 있는 부분이 많았다.

모든 문제를 정치로 환원할 수는 없지만, 현실적으로 정치가 바뀔 때 다른 분야의 개혁과 변화도 이룰 수 있다고 본다. 그것은 다름이 아니라 정치의 변화는 국민들의 보통선거권에 의해 가능성이 얼마든지 열려 있고, 정치는 여전히 다른 부분의 개혁과 변화를 위한 충분한 영향력을 가지고 있기 때문이다.

## 2. 정치가 희망

가. 지금 우리사회는 다양하고 복잡한 문제에 직면에 있다. 그렇기 때문에 어느 한 분야의 변화

나 개혁만으로는 사회의 변화를 이끌기 어렵다. 더구나 사법, 언론, 경제 등 대부분의 분야에서 기득권 구조는 갈수록 더욱 확고하게 구축되어 가고 있다. 각 분야 내부의 힘으로 개혁을 기대하기에는 이미 어려운 상황에 있는 것이 아닌가 생각한다. 특히 정치의 독점적 기득권화는 가장 커다란 문제이다. 그러나 정치에 희망이 있다. 한국의 민주주의는 국민의 정부선택권이 실질적으로 보장되는 수준에 이르렀다. 이제 쿠데타는 물론 돈과 권력으로 선거결과를 뒤집는 것도 불가능하다. 국민들이 마음만 먹으면 선거를 통해 언제든지 정치를 바꿀 수 있는 보통선거권이 있기 때문이다.

나. 좋은 정치는 3박자가 맞아야 한다. 좋은 국민, 좋은 정치세력(정당), 좋은 지도자가 있어야 한다. 좋은 국민은 이미 있다. 이제 좋은 세력과 지도자를 만들어야 한다. 이것이 개혁정치세력의 책무이다.

## 3. 정치개혁의 최우선 과제

가. 현행 국회의원 선거제도(이하 선거제도)가 국민의 의사와 정치 대표의 불일치를 낳고 있는 것은 커다란 문제이다. 거대 양당은 과대대표 되고 소수 정당은 과소대표 되면서, 양당의 독점체제를 뒷받침하고 정치의 양극화를 초래하고 있는 것이다.

현재 여야 양대 정당이 약 60%의 국민 지지를 받고 있음에도 불구하고, 거의 100%에 가까운 의회권력을 행사하는 것은 부당한 독과점 기득권일 뿐만 아니라, 정치가 국민과 괴리되는 중요한 원인이다.

나. 양당 독점체제와 정치의 양극화는 몇 가지 큰 문제점을 가지고 있다. 첫째, 스스로 기득권화 된다. 둘째, 선거가 끝나면 국민과 유리될 가능성이 매우 높다. 셋째, 개혁과 변화를 가로막는 작용을 한다. 넷째, 비전과 정책 경쟁을 상실한다. 다섯째, 정치 기득권 차원에서 담합과 부패의 가능성을 높인다. 여섯째, 국민들의 다양한 선택 가능성마저 제도적으로 차단돼 오히려 하향식 여론형성이 강제된다. 전체적으로 국민에 의한 정치의 지배가 아니라 정치에 의한 국민의 지배로, 결국 국민주권을 약화시키고 있다고 본다.

다. 선거제도가 국민의사를 정확히 반영하지 않는다면, 어떤 권력구조도 국민의 지배하에 작동하지 않을 가능성이 높다고 본다. 선거는 민심의 거울이어야 한다. 그래야 정치도 민심의 거울이 될 것이다. 그러나 다원화한 사회와 다양해진 국민 의사를 반영하기에 현행 선거제도는 충분하지 않다. 국민들의 의사가 정확히 반영되어야 하고, 다양한 의견이 다양한 경로로 충분히 반영될 수 있어야 한다. 또 소수의 의견이 묵살되지 않는 방향으로 바뀌어야 한다. 선거를 통해 국민이 정

치를 바꾸고 국가의 미래를 결정할 수 있는 실질적 권한이 보장되어야 한다. 선거제도 개편은 정치개혁의 주춧돌이 될 것이다. 독일정당명부비례대표제가 가장 바람직한 방법이라고 본다.

## 4. 개혁정치세력의 성찰

가. 지난 10년을 되돌아보면 개혁정치세력에게 유리한 쪽으로 민심이 빠르게 변화해 왔다. 경제민주화, 민생복지, 정의와 평화, 새로운 정치에 대한 국민의 지지가 급격히 높아지고 있다.

반면, 그동안 새누리당 세력을 떠받쳐 온 고도성장 신화, 색깔론, 지역주의라는 삼발이는 조금씩 그 시효를 다해 가고 있다. 색깔론과 지역주의는 김대중 대통령 이후 개혁정치세력이 집권하면서 급격히 무너지고 있다. 고도성장 신화도 기득권 타파(개혁)와 민생안정을 향한 대다수 국민의 열망 앞에 무너져 가고 있다.

국민의 흐름은 개혁정치세력이 새누리당 세력을 압도할 가능성을 충분히 열어놓고 있는 것이다. 감히 시간과 역사는 개혁세력의 편이라고 말하고 싶다. 그런데도 개혁정치세력이 이런 국민의 요구를 받아들일 변화를 이루기 못했기 때문에 국민의 신뢰를 상실했다.

나. 개혁정치세력은 자신과의 싸움에서 졌다. 김대중 대통령께서 정권교체와 정권재창출에 성공하고 퇴임한 이후 지난 10여 년 동안 민주당을 필두로 한 개혁정치세력은 우왕좌왕해 왔다. 뚜렷한 국가비전도 내실 있는 정책도 제시하지 못했으며 어느 새 계파만 날뛰는 계파 패거리 기득권 카르텔이 되고 말았다.

국민은 이런 개혁정치세력을 선거 때마다 준엄하게 심판하고 경고했다. 그러나 한 번도 진정한 자기반성의 모습을 보여주지 못했고, 당연한 귀결이지만 철저한 자기쇄신도 이루지 못했다. 소통, 반성, 성찰, 책임도 국가비전도 없었던 것이다. 안타깝지만 앞으로도 기대하기 어렵다.

## 5. 개혁정치세력의 과제

개혁정치세력은 다음 몇 가지를 실천할 필요가 있다.

첫째, 자기 성찰의 자세를 확고히 해야 한다. 지난 10여 년간 야당은 두 차례 대선에서 패배하는 등 다수 국민의 지지를 얻지 못했다. 야권 정치인들의 행태에 대해서도 많은 비판이 제기되고 있다. 그 이유에 대해 철저하게 반성하고 책임지는 자세가 요구된다.

둘째, 양극화 청산 등 시대적 과제를 해결할 수 있는 뚜렷한 국가비전과 구체적인 정책을 제시해

야 한다. 이때 부조리와 기득권에 대해서는 확고한 개혁의 입장을 취하면서 합리적이고 온건한 진보적 태도를 견지하는 것이 바람직하다. 당장 실현할 수 있는 정책과 장기적으로 추진해야 한 과제들을 세분해 구체적이고 실현 가능한 대안을 마련할 필요도 있다.

셋째, 정당 시스템은 풀뿌리 당원들이 보통선거권을 가지고 주요 결정에 직접 참여할 수 있도록 상향식 민주주의의 원리에 따라 재조직돼야 한다. 이는 고질적인 계파패거리 기득권정치를 극복하고 예방하는 길이기도 하다.

넷째, 소통하고 포용하고, 상생하는 열린 자세가 절실히 요구된다. 정당 내부 상호 간은 물론 지지자, 국민, 심지어 반대세력과도 진지하게 대화하고 타협하며 상생의 방안을 찾아야 한다. 합리적인 개혁세력이 널리 연대해야만 수권에 이를 수 있음을 명심해야 할 것이다. 내년 총선과 내후년 대선을 앞두고 개혁정치세력이 든든한 수권세력으로 거듭 태어나기 위한 전제 조건이다.

## 6. 새로운 세력에 의한 개혁정치세력의 변화와 재구성 필요

지금 가장 중요한 시대의 과제는 양극화를 청산하고 누구에게나 안정된 생활이 보장되는 정의로운 통일복지국가를 만드는 일이다. 하지만, 이 과제를 해결하는데 앞장서야 할 개혁정치세력의 모습은 실망스럽다.

개혁정치세력의 변화와 재구성이 절실한 시점이다. 현재 야당을 가지고는 안 되겠다고 하는 것이 많은 개혁정치 지지자들의 인식이다. 그러면 방법은 두 가지이다. 하나는 현재 야당이 스스로 환골탈태 하는 방법이 있을 것이고, 그렇지 못하면 새로운 세력을 만들 수밖에 없을 것이다. 그러나 현재 야권 내부에서 스스로 변화와 개혁 이룰 수 있으리라 기대하기는 어렵다.

새로운 정치세력을 통한 야권의 변화와 재구성으로 개혁정치세력의 부활을 이끌어야 한다. 이것이 희망이다. 이렇게 해서 '좋은 세력'과 '좋은 지도자'를 만든다면 '좋은 국민'은 적극 지지할 것이다. 이 힘으로 많은 개혁의제들을 실천하고 평화공동체를 실현할 수 있으리라 믿는다.

# 메모

# 메모

# 메모