

# 녹색·평화국가론과 한반도 평화체제\*

국가형태와 남북관계

구갑우(북한대학원대학교)

## 국문요약

이 글은, 남북이 추구했던 발전·안보국가가 한계에 직면하면서 대안으로 제시되고 있는 '녹색·평화국가론'의 시각에서, 국가형태와 남북관계에 대한 이론적 검토를 토대로, '한반도 평화체제' 의제를 조망한다. 남북관계는 남의 발전·안보국가와 북의 발전·안보국가의 갈등과 협력관계에서 남의 (발전주의적) 녹색·안보국가와 북의 약탈·군사국가의 갈등과 협력관계로 변형되었다. 이 새로운 남북관계에서 의제화되고 있는 한반도 평화체제를 둘러싼 쟁점으로, 비핵화와 평화체제의 관계, 안보담론의 전환, 평화체제의 내용과 형태, 비핵화의 의미, 평화체제와 한미동맹, 평화체제와 유엔군사령부, 평화체제와 다자간 안보협력 등을 검토한다. 결론 부분에서는 녹색·평화국가로 가는 경로와 녹색·평화국가의 철학적 기초를 제시한다.

주제어: 녹색국가, 평화국가, 발전국가, 안보국가, 국가형태, 국가행동의 이론, 남북관계, 비핵화, 한반도 평화체제

---

\* 유익한 논평을 해주신 익명의 심사위원들과 학술회의 발표 시 토론을 해주신 세종연구소의 이상현 박사님께 깊은 감사를 드린다.

## I. 문제설정

북한은, 2006년 10월 9일과 2009년 5월 25일 핵실험을 했다. 북한은, 핵을 보유한 다른 국가들처럼, 핵무기를 공격용이 아닌 전쟁을 막기 위한 ‘억제력’으로 정당화했다. 북한이 설정한 억지의 대상은 ‘미국’의 “핵전쟁 위협과 극악한 제재압력책동”이다.<sup>1)</sup> 또 다른 정당화의 논리는, 핵무기의 개발을 통해 한반도의 비핵화와 세계적 수준에서 핵군축과 핵철폐를 실현하겠다는 것이다. 1964년 10월 중국이 핵실험을 했을 때도 비슷한 정당화의 논리를 제시한 바 있다. 전쟁과 위협의 억지를 위해 핵무기를 개발하고 그것을 핵군축 및 핵철폐로 정당화하는 모순적 담론의 구조다.

북한의 핵무기 개발은, “그 목적이 타국의 영토나 정치적 독립에 대한 침해에 있지 않고 또한 방어수단으로 활용할 때 필요성과 비례성의 원칙만 충족시킨다면” 국제법 위반이 아닐 수 있다.<sup>2)</sup> 그러나 북한의 핵실험은, 북한 국내법 위반이다. 1985년 12월 북한이 핵확산금지조약(NPT)에 가입한 이후 1986년 4월 제정되고 2004년 4월 “수정보충”된 북한의 「환경보호법」 제7조는, “핵무기, 화학무기의 개발과 시험, 사용을 금지하고 환경의 파괴를 막는 것은 조선민주주의인민공화국의 일관한 정책이”고, “국가는 조선반도와 그 주변에서 핵무기, 화학무기의 개발과 시험, 사용으로 환경이 파괴되는것을 반대하여 적극 투쟁한다”고 규정하고 있다.<sup>3)</sup>

---

1) 2006년 10월 3일 북한 외무성 성명. 북한의 발표문은 [www.kcna.co.jp](http://www.kcna.co.jp) 참조.

2) 이근관, “국제적 인권으로서의 평화권에 대한 고찰,” 『인권평론』 창간호 (2006), p. 225.

3) 2006년 10월 9일 핵실험 전후로 북한이 「환경보호법」을 개정했는지의 여부에 대한 확인이 필요하다. 1991년 3월 17일 『민주조선』에 실린 「환경보호법」 해설에는 “미제를 우두머리로 하는 제국주의자들의 핵전쟁, 화학전쟁 도발책을 반대하며 우리 민족과 인류의 생활환경을 보호하도록 법적담보를 마련해주고

다른 한편, 남한의 이명박 정부는 북한에게 재래식 군사력의 감축을 제안하면서도, 전임 노무현 정부처럼 북한의 핵무기와 핵위협에 미국의 ‘핵우산’으로 맞서는 전통적 방법을 고수하고 있다. 2009년 10월 41차 한미안보협의회의 공동성명에서 미국의 국방장관은, “미국의 핵우산, 재래식 타격능력 및 미사일 방어 능력을 포함하는 모든 범주의 군사능력을 운용하여 대한민국을 위해 확장억제를 제공한다는” 공약을 재확인하기도 했다.<sup>4)</sup> 미국은 2010년 4월 6일 「핵태세보고서」에서, NPT를 탈퇴하고 “핵 비확산의 의무”를 준수하고 있지 않은 “잠재적 적국” 북한을 사실상 핵공격 대상에 포함시켰다.<sup>5)</sup> 북한은 외무성 성명이나 대변인 성명, 대변인 담화보다는 ‘낮은’ 수준인 외무성 대변인이 조선중앙통신사 기자의 질문에 대답하는 형식으로, 미국의 핵위협이 지속되는 한 억지력으로서 핵무기를 증강하고 현대화하겠다고 응수했다.<sup>6)</sup>

한미동맹이 제공하는 핵우산은 남한이 핵실험이나 핵개발과 같은 반생태적 행위를 하지 못하게 하는 제약요인이다. 그럼에도 불구하고, 남한의 이명박 정부는 2014년 만료되는 한미원자력협정 개정협상에서, 핵무기 제조가 가능할 수도 있는 핵연료 재처리에 대해 미국의 승인을 받으려 하고 있다. ‘그러나/그리고’ 이명박 정부는 이른바 친환경적 ‘녹색성장’의 담론을 국가전략으로 설정하고, 2009년 7월 『녹색성장 국가전략 및 5개년계획』을 제출했다.<sup>7)</sup> ‘녹색’과 ‘성장’이 충돌하는 개념이고 따라서 녹색성장은 녹색을 상품화하는 담론이라는 비판이 제기되고 있음에도 불

---

있다”는 구절이 보인다. 반핵주의를 규정하고 있는 「환경보호법」 7조에 대해서는 ‘무규범적 정치선언’이라는 비판이 있다. 박상철·김창규, 『북한의 환경보호관계법제』, 북한법제분석 95-2, 한국법제연구원, 1995.

4) 한미안보협의회의 성명은, 국방부 웹사이트 [www.mnd.go.kr](http://www.mnd.go.kr) 참조.

5) US Department of Defense, *Nuclear Posture Review*, April 2010.

6) 『로동신문』, 2010년 4월 10일.

7) 녹색성장위원회, 『녹색성장 국가전략 및 5개년계획』, 2009.7.

구하고, 이명박 정부는 “환경적으로 지속가능한 경제성장”을 국가담론의 중추로 만들어 가고 있다.

남북한은 생태·평화와 직접 연관되어 있는 ‘한반도 핵문제’에 대해 ‘비핵화’라는 정답을 가지고 있다. 1992년 1월 20일의 「한반도 비핵화 공동선언」은 한반도의 비핵화에 남북한이 동의한 문건이기도 하다. 그러나 비핵화의 내용과 형태 그리고 비핵화에 이르는 경로에 대해서는 이견이 있다. 한반도 평화의 내용과 형태 그리고 평화의 길과 평화의 제도화인 평화체제에 대해서도 인식차이를 보이고 있음은 물론이다. 또한 비핵화를 추동하는 발본적 상상력인 녹색담론에서도 서로 다른 인식을 보이고 있다. 이 글은, 남북이 추구했던 발전·안보국가가 한계에 직면하면서 대안으로 제시되고 있는 ‘녹색·평화국가’의 시각에서,<sup>8)</sup> 국가형태와 남북관계에 대한 이론적 검토를 토대로, ‘한반도 평화체제’ 의제를 조망해 보고자 한다.

## II. 녹색·평화국가론과 국제질서

### 1. 국가행동의 이론

국가행동의 이론화는 국제정치학의 주요 과제 가운데 하나다.<sup>9)</sup> 의인화된 행위자인 국가의 행동을 예측하는 것이 국제정치이론의 “궁극적인

---

8) 녹색·평화국가는 녹색평화 패러다임의 실현가능성을 담지한 현실태로 규정될 수 있다. 녹색평화의 패러다임은 “한반도가 지향해야 할 21세기 가치의 하나”로 제시되고 있다. 박명규, “남북정상회담과 한반도 녹색평화선언,” 서울대 통일평화연구소 창립 4주년기념 심포지엄 기조발제 (2010년 4월 26일).

9) 함택영·백창재·구갑우, “국제관계,” 김세균·박찬욱·백창재 편, 『정치학의 대상과 방법』 (서울: 박영사, 2005).

목표”라고 말할 정도다.<sup>10)</sup> 국가행동의 이론화는 국가의 밖과 안의 변수들을 고려하면서 진행되어 왔다. 미국의 국제정치학계에서는, 국제체제적 수준에서의 힘의 분포가 국가행동을 결정한다고 생각하는 신현실주의 국제정치이론이나 또는 국내정치를 통해 국가행동을 설명하려는 자유주의 계열의 이론들이 서로 경쟁해 왔다.<sup>11)</sup> 국가행동의 이론화를 위해 국가의 안과 밖의 변수를 모두 고려하게 되면, 즉 신현실주의 국제정치이론에서 의도적으로 제거했던 국가의 속성과 국가행동의 관계를 설정하게 되면, 이론의 간결성(parsimony)을 훼손하게 된다.<sup>12)</sup>

그러나 이론의 간결성은, 그 자체가 미덕일 수 있지만, 현실을 이론으로 재단하고 구성하는 담론적 효과를 지닌다.<sup>13)</sup> 복잡한 현실에 대한 복잡한 이론화는 불가피하다. 어느 한 수준의 변수를 강조할 수는 있지만, 국가행동은 국가의 안과 밖의 변수에 의해 결정된다고 보는 것이 적절할 것이다. 국가행동의 이론화와 관련한 다른 하나의 문제는, 국제정치이론이 가지고 있는 강대국 중심적 또는 선진자본주의국가 중심적 편향이다. 예를 들어 신현실주의 이론가 왈츠는 양극체제에서 두 국가만이 행위자의 역할을 한다고 본다. 미국패권이 없어도 협력이 가능한가를 묻는 신자유주의 이론가의 저작에서도 행위자는 선진자본주의국가들이다.<sup>14)</sup>

<sup>10)</sup> 이근욱, 『왈츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』 (파주: 한울, 2009).

<sup>11)</sup> 신현실주의 국제정치이론은, K. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading: Addison-Wesley, 1979). 왈츠를 둘러싼 논쟁과 신현실주의 연구프로그램 내부에서의 다양한 수정은 이근욱, 『왈츠 이후』. 자유주의적 이론은 A. Moravcsik, "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics," *International Organization*, vol.51, no.4 (1997).

<sup>12)</sup> J. Hobson, *The State and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000).

<sup>13)</sup> 구갑우, 『국제관계학 비판: 국제관계의 민주화와 평화』 (서울: 후마니타스, 2008), 2장.

<sup>14)</sup> Waltz, *Theory of International Politics*; R. Keohane, *After Hegemony: Cooperation*

국가행동의 이론화와 관련하여 제기될 수 있는 또 다른 문제는, 자본주의적 사회관계가 국가행동에 미치는 영향이다. 자유주의적 시각처럼 국가이익이 국내정치를 통해 구성되는 방식에 주목한다면, 자본주의적 사회관계는 국내정치를 설명하는 한 변수로 활용할 수도 있다.<sup>15)</sup> 이 견해를 수용한다고 할 때도 두 가지의 이론적 문제가 남는다. 첫째, 자본주의적 사회관계를 포함한 국내정치적 변수 때문에, 국제체제적 수준에서 국가들이 추구하는 목표와 이익을 동일화하는 효과가 있을지라도, 국가들이 서로 다른 행동을 보일 수 있는지의 여부다. 둘째, 자본주의적 사회관계가 일국적 수준을 넘어서 관찰된다고 할 때 우리는 국가와 경쟁하는 초국적 기업이나 초국적 금융기관, 초국적 범죄조직이나 테러리스트와 같은 행위자를 설정할 수 있다.<sup>16)</sup>

국가행동의 이론화와 관련된 쟁점들을 조율하는 방법 가운데 하나가 국제정치와 비교정치의 결절점에 ‘국가형태’(form of state)의 개념을 도입하는 것이다.<sup>17)</sup> 국가형태를 “특정한 영토적 경계 내부에서 작동하는 정치적 제도의 집합이면서 동시에 그 사회의 지배적 사회관계가 응축되어 있는 형태로 이해할 때,” 국가형태는, 역사적으로 특수한(specific) 자본축

---

*and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

<sup>15)</sup> A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power From Messina to Maastricht* (Ithaca: Cornell University Press, 1998).

<sup>16)</sup> S. Strange, *States and Markets: An Introduction to International Political Economy* (London: Pinter, 1988) ; S. Gill, ed., *Gramsci, Historical Materialism and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993) ; M. Rupert and H. Smith, eds., *Historical Materialism and Globalization* (London: Routledge, 2002) ; R. Hall and T. Biersteker, eds., *The Emergence of Private Authority in Global Governance* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

<sup>17)</sup> 비교정치와 국제정치를 가로지르는 국가개념의 재구성은 난제다. J. Caporaso, ed., *The Elusive State: International and Comparative Perspective* (London: Sage, 1989).

적의 단계에 조응하는 역사적으로 특수한 정치체제(political regime)로 정의될 수 있다. 그리고 그 국가형태를 결정하는 안과 밖의 변수로, 축적체제, 국가-시민사회 관계 및 정치적 대표, 국가제도, 세계질서 등을 제시할 수 있다.<sup>18)</sup> 역사특수적 국가형태론을 도입할 때, 국제적 수준은 시간의 관념이 결여된 국제체제가 아니라 변화가 가능한 국제질서 또는 세계질서로 개념화할 수 있게 된다. 즉 국가가 유일한 행위자는 아니지만 국가를 매개로 국내적 수준과 국제적 수준의 상호작용을 통해 구성되는 국제질서 또는 세계질서를 상정하게 된다.

## 2. 남북한의 발전·안보국가와 남북관계

20세기 특히 2차대전 이후 이른바 서구 자본주의의 황금시대—대략 1958~1971년의 짧은 기간—에는 ‘영토성의 관리’가 지구적 통치(global governance)의 동의어였다. 즉, 이 시기 세계질서의 특징은 ‘완성된’ 열국체제(inter-state system)의 안정적 재생산이었다. 이 재생산의 국제정치적 토대는 미국과 소련의 이데올로기적 대립 및 핵무기를 매개로 한 공포의 균형이었고, 국제경제적 토대는 서구 자본주의권에서는 금과 미국 달러의 태환을 보장하면서 동시에 화폐자본의 투기적 이동을 제약함으로써 국가의 정책자율성을 보장한 ‘브레튼우즈체제’와 소련의 루블화를 기축 통화로 사회주의국가들 사이의 호혜적 지원을 목표로 만들어진 ‘코메콘(Council of Mutual Economic Assistance)체제’였다. 이 국제정치경제적 토대를 기초로, 열국체제는 미국 또는 소련과의 동맹을 통해 안보우산을 제공받는 동서의 국가군과 미국과 소련이 영향력을 행사하기 위해 경쟁

<sup>18)</sup> 구갑우, 『국제관계학 비판』, 6·8장 ; B. Jessop, *The Future of the Capitalist State* (Cambridge: Polity, 2002) ; R. Cox, *Production, Power, and World Order: Social Forces in the Making of History* (New York: Columbia University Press, 1993).

하는 제3세계로 구성되었다.

이 국제정치경제체제하에서 남북한은 ‘발전·안보국가’의 국가형태를 선택했다.<sup>19)</sup> 발전국가(developmental state)는, 남한의 경제기획원(Economic Planning Board)과 북한의 국가계획위원회와 같은 ‘국가제도’가 경제계획을 통해 자원배분을 조정하면서 중공업우선 발전전략의 강행적 산업화를 추진하는 ‘축적체제’에 기초했다. ‘정당화’ 기제로서 발전국가는 업적주의적 관료제가 사회와의 관계에서 ‘연계된 자율성’을 가지고 있었다.<sup>20)</sup> 안보국가(security state)는 적과 위협을 설정하고 군사적 방법에 의한 국가이익의 실현을 목표로 하면서 폭력의 제도적, 물질적, 이념적 기반이 국가장치와 시민사회로 확장된 형태다. 부국·강병의 다른 표현인 발전·안보는 미국과 소련이 국내정책과 외교정책을 연계하는 개념으로 동맹국가 및 제3세계에서 수출하면서, 국가형태를 구성하는 분리불가능한 이념과 정책으로 결합되었다.<sup>21)</sup>

19) 발전국가와 안보국가의 개념은, 국제관계의 영역에서 나타는 주권의 자율성을 국내적으로 투사해서 자율성을 가진 제도로서 국가의 역할에 주목하는 ‘국가중심적 국가론’에 기초하고 있다. P. Evans, D. Rueschemeyer, and T. Skocpol, eds., *Bringing the State Back In* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985). 고전적 사회주의체제의 국가목표가 강행적 산업화 또는 근대화라는 가정에 기초할 때, 북한을 발전국가로 규정할 수 있다. J. Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton: Princeton University Press, 1992) 참조.

20) P. Evans, “Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State,” *Sociological Forum*, vol. 4, no. 4 (1989).

21) 더글러스 러미스, 김중철·이반 율김, 『경제성장이 안되면 우리는 풍요롭지 못할 것인가』 (대구: 녹색평론, 2006) ; J. Der Derian, “The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche, and Baudrillard,” in D. Campbell and M. Dillon, eds., *The Political Subject of Violence* (Manchester: Manchester University Press, 1993) ; B. McSweeney, *Security, Identity, and Interests: A Sociology of International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).



북한에서는 1954년 3개년 ‘인민경제계획’이 시작되고 1962년 경제건설과 국방건설의 ‘병진노선’—‘국방의 자위’—이 등장하면서, 남한에서는 1953년 초반 ‘한국경제부흥계획서’가 만들어지고 1962년 제1차 5개년 경제개발계획이 시작되고 1968년경부터 ‘자주국방’이 담론과 정책으로 등장하면서, 남북관계에서는 발전·안보국가들이 서로의 필요에 따른 적대적 경쟁을 재생산하는 상호의존의 분단체제가 형성되었다.<sup>22)</sup> 1968년 1월 북한의 청와대 기습사건이 있는 후 남한이 자주국방과 자주국방의 기초로 방위산업과 연관된 중화학공업의 육성—1968년 4월 포항종합제철, 1970년대 중화학공업기지 등—을 시작한 것처럼, 남북관계는 남북한의 국내적 수준에서 발전·안보국가를 강화하는 역할을 한 ‘특수한’ 국제적 수준의 변수였다.

남북한 발전·안보국가들의 형태적 유사성과 더불어 두 국가의 내용적 차이에 주목할 필요가 있다. 남북한이 중공업우선 발전전략을 선택하면서 투입요소를 극대화하는 방식의 강행성장을 추구했던 발전국가이기는 했지만, 세계경제와의 연관 속에서 외자도입형 수출중심적 축적전략을 선택했던 남한과 달리, 북한은 사회주의 국제분업 속에서도 외자배

<sup>22)</sup> 북한은 1953년 8월 당 중앙위원회 제2기 제6차 전원회의에서 중공업을 우선적으로 발전시키면서 경공업과 농업을 동시에 발전시킨다는, 중공업우선 발전전략을 채택했다. 국방력의 강화를 내세운 병진노선은 1962년 12월 당 중앙위원회 제4기 제5차 전원회의에서 결정되었다. 이 전략과 노선에 대해서는, 양문수, 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』 (서울: 서울대학교출판부, 2001) 참조. 남한에서는 1953년 초 “조속한 시일 내에 한국통일이 실현되지 않는다는 가상하에” ‘한국경제부흥계획서’가 제출되었고, 1960년 민주당 정부는 제1차 5개년 경제개발계획을 수립했다. 이 계획이 박정희 정부에 계승되었다고 볼 수 있다. 『문화일보』, 2010년 5월 26일. 박정희 대통령은 1968년 2월 서울대학교 졸업식에서 ‘국방의 주체성’과 ‘자주국방’이라는 용어를 처음 사용했다고 한다. 박승호, “박정희 정부의 대미 동맹전략: 비대칭동맹 속의 자주화” (서울대학교 대학원 정치학과 박사학위 논문, 2009), pp. 213~214. 분단체제에 대해서는, 백낙청, 『분단체제 변혁의 공부길』 (서울: 창작과비평사, 1994) 참조.

제, 수입대체 산업화를 추구하는 자립적 발전전략—경제의 자립—을 선택했다.<sup>23)</sup> 남한은 사적 소유에 기초한 시장경제를 부정하지 않았지만, 북한은 국가소유에 기초하여 현물동학과 관료적 조정기제를 전면적으로 도입하는 방법으로 시장경제를 제거하고자 했다.<sup>24)</sup> 그리고 국가가 ‘정당화’의 기제로 발전이념에 대한 사회적 합의를 강제했음에도 불구하고 남한에서는 시민사회가 정치적 반대파를 생산하는 저항의 공간으로 기능한 반면, 북한에서는 1950년대와 1960년대를 거치면서 정치적 반대파 숙청이 완료되고 ‘국가사회주의’와 당의 ‘일원적 지도’의 길을 걷게 되면서 자율적 공간으로서 시민사회는 소멸하게 된다.<sup>25)</sup> 이 차이들은, 남북한이 발전·안보국가라는 형태적 유사성에도 불구하고, 민주주의와 경제성과의 측면에서 비대칭성을 생산한 결정적 요인들이었다.<sup>26)</sup>

1970년대에 들어서면서, 북한은 남한과 비슷하게 외자도입과 기술혁신을 통해 경제발전을 하고자 했다. 그러나 세계경제의 위기에 맞물려 북한의 개방정책은 실패로 돌아가게 되고, 외연적 축적체제에서 내포적 축적체제로의 전환에서 필수적인 기술혁신도, 북한판 ‘기술혁명’에 대한 강조에도 불구하고 이루어지지 않았다. 결국 북한은 ‘사상혁명’의 강화를

23) 남한도 수입대체 산업화를 고려했지만, 1960년을 전후로 하여 수출주도형 산업화 전략으로 전환했다. 『문화일보』, 2010년 5월 26일.

24) 전철환, “수출·외자 주도 개발의 발전론적 평가,” 김병태 외, 『한국경제의 전개과정』 (서울: 돌베개, 1981); 이정철, “북한의 경제발전론 재론: 1960년대 경제조정기제의 변화를 중심으로,” 경남대 북한대학원 엮음, 『북한현대사 1』 (서울: 한울, 2004).

25) 서동만, 『북조선사회주의체제성립사 1945~1961』 (서울: 선인, 2005). 1967년 5월 조선로동당 제4기 제15차 전원회의에서 갑산파가 숙청되면서 ‘당의 유일사상체계’가 확립되었다. 이 숙청을 계기로 북한에서 정치적 반대파는 최종적으로 소멸되었다.

26) 비대칭성에 주목하고 있는 연구로는, 박명규, “남북관계와 비대칭적 분단국체제론,” 『통일과 평화』, 창간호 (2009).

통해 투입요소를 극대화하는 것을 제외하고는 다른 대안을 찾기 어려운 상태에서 다시금 폐쇄적 경제정책으로 복귀하게 되고, 1970년대 말부터 경제침체에 들어가게 된다.<sup>27)</sup> 북한 발전국가의 위기는, 1990년대 중반 이른바 ‘고난의 행군’ 시기에 식량난, 에너지난, 원자재난, 외화난 등으로 절정에 오르게 된다. 발전국가의 위기는 안보국가를 유지하기 위한 국방비 투자를 감소시켰고 1990년대 초반에 이르러 ‘투자비+운영유지비 누계비교’에서 남한이 북한을 앞서게 된다.<sup>28)</sup> 결국 냉전의 해체로 극단적인 안보위협을 느끼게 되는 북한은, 수령이 최고사령관의 역할을 하는 ‘유격대국가를 더욱 극단화한 형태인 ‘선군정치’를 앞세운 ‘정규군국가’ 또는 ‘군사국가’로 전환하게 된다.<sup>29)</sup>

세계경제와 연관되어 있던 남한의 발전국가는 1970년대 초반부터 진행되는 세계경제의 위기와 금융세계화의 진전에 따라, 신자유주의적 경제정책을 도입하기 시작했다. 박정희, 전두환, 노태우 정부를 거치면서 신자유주의적 경제자유화가 가속화되었고, 1990년대에 들어서면서 미국은 남한에 대해 금융 및 자본시장의 개방과 같은 신자유주의적 경제제도를 이식하고자 했다.<sup>30)</sup> 김영삼 정부는 1994년 발전국가의 제도적 상징이

27) 북한은 사상·기술·문화의 3대혁명을 추진하기 위해, 1973년 ‘3대혁명 소조운동’, 1975년 ‘3대혁명 붉은기쟁취운동’ 등을 시작했다. 박순성, “북한의 사회주의 경제체제와 자립적 민족경제건설노선,” 박재규 편, 『새로운 북한읽기를 위하여』 (서울: 법문사, 2004).

28) 함택영·서재정, “북한의 군사력 및 남북한 군사력균형,” 경남대 북한대학원 연구, 『북한군사문제의 재조명』 (파주: 한울, 2006).

29) 와다 하루키, 서동만·남기정 옮김, 『북조선』 (서울: 돌베개, 2002).

30) 1990년 2월 한국과 미국은, 제1차 한미금융정책회의(Financial Policy Talking) 개최에 합의했다. 회의의 주요 의제는, 금융자유화, 증권시장개방, 외국은행의 국내지점에 대한 규제철폐, 금리의 자유화, 정책금융의 폐지 등이었다. 수차례에 걸친 한미금융정책회의를 통해 1992년 6월 말 한국은 ‘금융자유화와 시장개방 계획’이라는 청사진을 완성했다. 구갑우·안정식, “김영삼·클린턴 정부 시기의 한미관계: 북한 위협의 상수화와 미국식 자본주의의 수입,” 『역사비평』, 통권

던 경제기획원을 폐지했고, 세계화를 명분으로 자본시장의 개방을 추진했다. 결국 1997년 이른바 IMF 위기로 남한의 발전국가는 해체되었다. 그럼에도 남한 발전국가의 '성공'은 안보국가의 경제적 토대였다. 앞서 지적한 것처럼 남한은 군사력의 측면에서도 북한을 앞지를 수 있었다. 1990년대 초 사회주의권의 붕괴로 남한의 안보국가가 설정했던 적과 위협이 약화되면서 남한의 안보국가도 이행국면에 접어들게 되었다. 남북한의 비대칭적인 국가형태의 변형은, 1980년대 말부터 남한이 대북화해 협력정책을 추진하게 한 동력 가운데 하나였다.

### 3. 녹색·평화국가론과 남북한, 그리고 국제질서

녹색·평화국가는 발전·안보국가의 대안으로 제시되는 개념이다. 20세기의 국가이념이었던 발전이 자연에 대한 폭력을, 안보가 인간에 대한 폭력을 결과했다는 반성 속에서,<sup>31)</sup> 녹색과 평화가 국가이념으로 제시되고 있다. 발전과 안보와 마찬가지로 녹색과 평화도 일란성 쌍생아다. 한반도에서 녹색은, 예를 들어 비무장지대의 생태계 보존이 군사분계선의 철폐를 상상하게끔 한다는 점에서, 평화를 위한 급진적 상상력이 될 수 있다.<sup>32)</sup> 한국에서 제기되고 있는 녹색·평화'국가론'은, 1980년대의 '신식민지국가독점자본주의론'이나 '식민지반봉건사회론'과 같은 혁명적 기획이 아니다. 또한 1990년대의 급진적 시민사회론과 같은 '반국가주의적 실천'도 아니다. 녹색·평화국가론은 시민사회의 비판과 저항을, 국가의 개

88호 (2009년 가을) ; 손호철·전제성, “세계화에 대한 동아시아 발전국가의 대응 비교연구: 1997년 경제위기에 대한 한국과 인도네시아의 대응,” 손호철·김원 역음, 『세계화와 한국의 국가-시민사회 II』 (서울: 이매진, 2009).

31) 토다 기요시, 김원식 옮김, 『환경학과 평화학』 (대구: 녹색평론사, 2003).

32) 백낙청, 『흔들리는 분단체제』 (서울: 창작과비평사, 1998), 5장.

혁과 국가행동의 변화 그리고 다른 국가의 개혁과 행동의 변화와 연계하려는 정치적 기획이다.

녹색국가, “인간존재의 조건변화로 인해 생태중심성과 인간중심성 그 사이에서 인간복지와 생태복지를 동시에 추구하는 국가”다.<sup>33)</sup> 이 정의에 입각할 때 녹색국가의 형태는, 환경부담의 관리를 생각하고 국가에 환경주의자를 포함시킨 ‘약한’ 녹색국가에서부터, 시민사회에서 이해당사자들이 참여하는 민주적 과정을 만들고 이를 기초로 스스로를 변형시키는 ‘강한’ 녹색국가가 있을 수 있다. 약한 녹색국가의 외곽에 환경과 생태를 위해 국가폭력에 의존하는 생태권위주의 국가가, 강한 녹색국가의 외곽에 자연국가 또는 생태자치연방이 있을 수 있다. 녹색국가도 국가인한 그 본질에서 지배와 통치의 관계를 포함하기 때문에 생태중심적인 자연국가나 생태자치연방이 녹색국가의 외곽에 위치하고 있고, 국가의 폭력과 강제로 생태적 가치가 보호되는 국가는 민주주의를 배제하기 때문에 녹색국가의 형태에 포함시키지 않고 있다. 녹색국가의 형태변환은, 국가능력, 국가와 시민사회의 관계, 시민사회의 능력 등의 함수다.

녹색국가론에 기초할 때, 남한과 북한의 비대칭성이 뚜렷하게 나타나고 있다.

남한의 이명박 정부는, 녹색국가의 건설과 녹색성장을 국가전략으로 제시하고 있다.<sup>34)</sup> 담론의 수준에서 남한은 강한 녹색국가로 이행하고 있

33) 문순홍, “녹색국가 논의의 구조와 과정: 녹색국의 유형화·단계화 및 이를 결정하는 변수들”; 구도완, “녹색국가의 전망,” 바람과 물 연구소 편, 『한국에서의 녹색정치, 녹색국가』 (서울: 당대, 2002). 또 다른 정의는, “민주주의와 환경주의/생태주의를 통합한 국가이다.”

34) 녹색성장위원회, 『녹색성장 국가전략 및 5개년계획』. 녹색성장 10대과제는, 효율적인 온실가스 감축, 탈석유·에너지자립, 기후변화 적응 강화, 녹색기술 산업개발, 전 산업 녹색화, 산업구조 고도화, 녹색경제 기반 조성, 녹색국토 교통 조성, 생활의 녹색혁명, 녹색성장 모범국가다.

는 듯이 보인다.<sup>35)</sup> 그러나 녹색성장 핵심프로젝트 가운데 하나인 ‘4대강 살리기’를 둘러싼 논란에서 보듯이, 이해당사자들이 참여해서 공공이익을 결정하는 민주적 과정은 생략되어 있다. 일시적 고용창출의 효과는 있지만, 4대강사업은 발전국가의 개발사업과 다를 바 없다는 비판도 제기되고 있다.<sup>36)</sup> 4대강살리기가 생태계 파괴를 결과한다면, 남한의 국가가 약한 녹색국가로 이행하고 있다고 말하기도 어려울 것이다. 남한정부의 녹색국가론은, 발전국가가 해체되고 신자유주의적 이념에 입각하여 경제성장과 경쟁우위를 확보하고자 하는 ‘경쟁국가’가 발전국가적 방식으로 녹색을 포섭하는 전략의 산물이다.<sup>37)</sup>

북한에서도 환경에 대한 관심이 증대하고 있음에도 불구하고,<sup>38)</sup> 북한의 발전국가는 ‘약탈국가’(predatory state)로 퇴행하고 있는 듯이 보인다. 북한의 「환경보호법」 해설에 따르면, “자연을 정복하여 풍부한 물질적

35) 남한에서는 1967년 2월 보건사회부에 환경위생과가 만들어지고 산하에 공해계를 신설함으로써 환경문제를 담당하는 부서가 설치되었다. 1977년에는 「환경보전법」이 제정되었다. 그리고 1980년 1월 보건사회부 소속의 환경청이 설립되었다. 노태우 정부는 1990년 보건사회부 소속의 환경청을 환경처로 승격시키면서 환경원년을 선언했다. 김영삼 정부는 1994년 12월 정부조직법 개정을 통해 환경처를 환경부로 승격시켰다. 그리고 김영삼 대통령은, 환경대통령 선언을 통해 환경정책을 강화하고자 했다. 김대중 정부하에서는 ‘새천년 국가환경비전선언’과 함께 2000년 9월 ‘지속가능발전위원회’(Committee of Sustainable Development)가 대통령 자문기구로 발족되었다.

36) 정민걸, “4대강사업을 멈추면 살아날 것들,” 『창비주간논평』 (2010년 4월 14일).

37) 경쟁국가 또는 신자유주의적 국가에 대해서는, Jessop, *The Future of the Capitalist State*; 구갑우, 『국제관계학 비판』, 13장 참조.

38) 1986년 4월 「환경보호법」이 제정되고 그 일을 담당하는 비상설기구로 ‘국가환경보호위원회’가 설립되었다. 1996년 10월에는 정무원 산하에 ‘국토환경보호부’가 설치되었고, 1998년 정무원이 내각으로 개편되면서 ‘도시경영 및 국토환경보호성’으로 통합되었다가 1999년 3월 ‘국토환경보호성’으로 분리했다. 2004년의 「환경보호법」에서는 “환경보호사업에 대한 지도는 내각의 통일적인 지도밑에 중앙국토환경보호지도기구가 한다”(39조)고 규정되어 있다. 북한의 환경보호와 관련된 법과 제도에 대해서는, 박상철·김창규, 『북한의 환경보호관계법제』.

부”를 생산한다는 개발주의적 사고를 다시금 확인할 수 있다.<sup>39)</sup> 2003년 유엔환경프로그램(UNEP)이 발간한 북한 환경상태보고서에 따르면, 산림 황폐화, 수질악화, 대기오염, 토지황폐화, 생물다양성의 위기 등에 대해 북한정부는 다양한 법제정—수자원법, 산림법, 토지법 등—을 통해 대응하고 있지만, 북한의 환경위기가 심각한 수준임을 확인할 수 있다. 북한은 핵실험이 환경과 배치된다는 인식을 가지고 있음에도, 핵실험을 강행하고 있다. 보다 근본적인 문제는, 2009년 11월 ‘화폐교환’처럼 국가가 재정능력의 확대를 위해 인민의 화폐소득을 수탈하는 방식의 정책을 선택하고 있는 것에서 볼 수 있듯이, 반생태적인 과거의 발전모델을 넘어서는 대안을 만들어내지 못하고 있다는 점이다. 북한의 약탈국가화는, 시민사회의 소멸과 더불어 예견된 길로, 발전국가의 연계된 자율성과 달리 ‘전제적 자율성’이 행사되면서 당경제와 군경제와 같은 특수경제가 출현하고, 정당화 기제에서 일반주민에 대한 강제와 방임—시장기제의 억압과 자생적 시장의 형성—이 이루어지는 것을 통해 확인할 수 있다.<sup>40)</sup>

평화국가론은, “국가의 폭력성과 폭력적, 억압적 국가장치에 기초한 평화라 아니라 평화적 방법에 의한 평화를 추구하는 새로운 정치체”다.<sup>41)</sup> 평화국가를 구성하는 기본원칙은 다음과 같다. 첫째 평화국가도 물리적 폭력의 정당한 독점이 유지되는 국가이지만 평화국가는 물리적 폭력의 적정 규모화 및 최소화를 추구한다. ‘비도발적 방어’ 또는 ‘방어적 방어’의 개념이 그 사례일 수 있다.<sup>42)</sup> 둘째, 평화국가는 평화외교와 윤리외교를 지향하는 국가장치를 필요로 한다. 셋째, 평화국가는 정치경제적인 측면에서 구조적 폭력이 제거된 ‘적극적 평화’를 지향하는 축적체제에 기초한

39) 『민주조선』, 1991년 3월 17일.

40) P. Evans, *Embedded Autonomy* (Princeton: Princeton University Press, 1995).

41) 구갑우, 『비판적 평화연구와 한반도』 (서울: 후마니타스, 2007).

42) D. Barash and C. Webel, *Peace and Conflict Studies* (London: Sage, 2002).

다. 평화의 이념도 녹색의 이념처럼 궁극적으로는 반국가적이지만, 국가의 존재를 인정하는 한 녹색·평화국가가 시민권을 획득하기 때문에 불가피하게 현실에서는 ‘과정-구조’의 성격을 지닌다.<sup>43)</sup> 국가와 시민사회의 다양한 행위자의 역할조화 및 관계형성이 요구되기 때문이다. 평화국가의 형태로, 안보국가를 지양하려는 평화지향적 안보국가와 앞서 지적한 구성의 원칙을 충족하는 평화국가를 설정할 수 있다.<sup>44)</sup> 그리고 평화국가의 외곽에 국가성을 넘어선 정치체를 상정해 볼 수 있다.

평화국가론에 입각할 때도 남북한의 비대칭성이 현저하다.

지구적 수준의 냉전이 해체된 1990년대 초반 남한은 평화지향적 안보국가로 전환할 수 있는 계기를 맞이했다. 그러나 적의 위협이 감소된 상황에서, 한미동맹을 유지하려는 이익집단은 한미동맹의 강화를 이끌어냈다.<sup>45)</sup> 다른 한편 남한정부는 노태우 정부부터 시작된 대북화해협력정책을 통해 남북한 사이의 안보딜레마를 해소하고자 했다. 그러나 김대중·노무현 정부에서 나타난 지속적인 국방비 증액은 대북화해협력정책과 모순되는 것이었다. 남한정부는 대북화해협력정책에도 ‘불구하고’ 북한의 핵개발을 막지 못했다. 평화국가론의 시각에서 볼 때, 남한은 평화지향적 안보국가의 문턱 정도에 들어서는 것처럼 보였다. 이명박 정부는, 전임 김대중·노무현 정부와 달리 재래식 군사력의 감축을 제안하고 국방비를 증액하지 않았음에도, 북한의 핵포기를 강요하는 대북강압정책을 선택했다.<sup>46)</sup> 2010년 3월 천안함 침몰사건 이후 남한정부는 제한된

43) J. Lederach, *Moral Imagination: The Art and Soul of Building Peace* (Oxford: Oxford University Press, 2005).

44) 평화국가론을 둘러싼 쟁점은, ‘평화담론과 안보담론의 관계’, ‘평화(국가)담론과 통일담론의 관계’, ‘평화국가담론과 현실의 국제관계’ 등이다. 구갑우, “한반도적 맥락의 비판적 평화·안보담론: ‘평화국가담론’ 재론,” 『한국과 국제정치』, 제24권 제3호 (2008).

45) 서재정, 이종삼 옮김, 『한미동맹은 영구화하는가』 (파주: 한울, 2007).



무력의 사용을 배제하지 않는 대북강압정책을 강화하면서 다시금 전형적인 안보국가로 회귀하고 있다. 국가형태가 남북관계에 의해 규정될 수 있음을 확인해 주는 사례다.

북한은 사회주의권 붕괴 이후 안보위협을 느끼며 핵게임에 들어가게 된다. 1994년 10월 핵문제를 봉합한 북미 제네바합의가 체결될 즈음에 북한은 ‘선군정치’를 시작하게 된다.<sup>47)</sup> 결국 2002년 10월 제2차 핵위기가 발생하고 북한은 2003년 3월 미국의 이라크 침공을 계기로 전쟁 ‘억지력’으로서 핵무기의 제조에 착수한 것으로 보인다.<sup>48)</sup> 북한 국내적으로는, 2009년 헌법개정을 통해 국방위원회를 최고국가기관으로, 국방위원장을 최고영도자로 규정함으로써 선군정치의 제도화를 마무리했다. 결국 북한은 안보국가에서 ‘군사국가’로 형태전환을 했다고 볼 수 있다.

남북한의 국가형태를 고려할 때, 남북관계는 ‘(발전주의적) 녹색국가·안보국가와 ‘약탈국가·군사국가’가 협력·갈등하는 관계로 정리할 수 있다. 국가형태의 차이는 남북한의 갈등을 유발하는 요인이다. 특히 천안함 침몰사건에서 볼 수 있듯이, 안보국가와 군사국가가 충돌할 경우, 녹색·평화의 문제의식은 실종되곤 한다. 이명박 정부 녹색성장위원회

46) 다니엘 바이먼 외, 이옥연 옮김, 『미국의 강압전략: 이론, 실제, 전망』 (서울: 사회평론, 2004) 참조.

47) 이정철, “북핵의 진실 게임과 사즉생의 선군정치,” 경남대 북한대학원 엮음, 『북한 연구의 성찰』 (파주: 한울, 2005). 북한의 선군정치 시점은 다시 쓰여지고 있다. 북한문헌에서 선군 또는 선군정치라는 표현은 1997~1998년경에 등장했다. 북한은 최초 선군정치의 시작을 1995년 1월 1일 김정일 국방위원장이 평양방위를 담당하고 있는 고사포부대인 ‘다박솔초소’를 방문했을 때로 공식화했다. 김봉호, 『위대한 선군시대』 (평양: 평양출판사, 2004). 그 이후, 선군정치와 짝을 이루는 ‘선군영도’는, 김정일이 김일성종합대학에 입학하기 직전인 1960년 8월 25일 ‘류경수 땅크부대’를 방문했을 때로 소급되고 있다고 한다.

48) 장달중·이정철·임수호, 『북미대립: 탈냉전 속의 냉전대립』 (서울: 서울대출판부, 근간).

가 제안한 “저탄소를 지향하는 그린 한반도”—“북한 산림복구 지원, 에너지협력과 생태·환경 벨트 구축, 남북 공동의 기후변화대응”—가 의제화 될 수 있기 위해서는 남북한의 정치군사적 협력이 필요하다. 개성공업지구의 환경보호를 위해 북한의 최고인민회의 상임위원회가 2006년 11월 개성공업지구 환경보호규정을 제정하는 등의 남북환경협력이 실제로 이루어지기도 했고, 북한나무심기가 녹색평화공존이고 재생가능에너지는 평화의 에너지라는 주장이 남한 내부에서 제기되고 있지만,<sup>49)</sup> 남북한과 남북한 내부의 행위주체들의 패러다임 전환에까지 도달한 것처럼 보이지는 않는다. 녹색이 무엇인가, 평화가 무엇인가, 그리고 녹색과 평화는 함께 가는 가치인가를 둘러싼 담론투쟁은 불가피하다. 녹색·평화는 발전·안보의 삶의 형태를 바꾸려는 근본적 문제제기다. 생태계와의 평화가 녹색이고, 녹색은 적극적 평화를 위한 조건이다. 녹색·평화국가론이 담지하고 있는 규범적 차원의 실현가능성은, 한반도 비핵화와 평화체제를 둘러싼 정치사회세력 사이의 협력과 갈등을 통해 검증될 것이다. 녹색·평화국가로의 전환은 한반도 비핵화와 평화체제를 추동하는 국내적 원천이다. 동시에 한반도 비핵화와 평화체제는, 남북한이 녹색·평화국가로 전환하게 하는 국제적 계기가 될 수 있다.

49) 이해정, “북한나무심기는 녹색평화공존사업이다” ; 이유진, “재생가능에너지는 ‘평화의 에너지’이다,” 『민족화해』, 2010. 03+04.

### Ⅲ. 한반도 비핵화와 평화체제

#### 1. 핵문제와 남북관계

김대중·노무현 정부의 대북화해협력정책에도 ‘불구하고’ 북한은 핵개발을 통해 전쟁 억지력을 확보하고자 했다. 2005년 2월 10일 외무성 성명을 통해 북한은 핵무기 보유를 선언했고, 2006년 10월 9일 핵실험을 했다.<sup>50)</sup> 이명박 정부의 대북강압정책에도 ‘불구하고’ 북한은 2009년 5월 25일 두 번째 핵실험을 했다. 북한은 “자위적핵억제력”을 다시금 강조했다. 이 두 번의 사건은, 남한의 대북정책이 북한의 핵정책에 영향을 미치는 주요 변수가 아닐 수 있음을 보여준다. 그러나 남한은 북한의 핵무기를 ‘위협’으로 인식할 수밖에 없는 지리적으로 인접한 이웃국가다. 북한의 핵무기 ‘그 자체’에 대한 남한의 대응은, 한미동맹을 통해 미국의 핵우산을 재확인하는 것이었다. 2006년 10월 20일 38차 한미안보협의회의 공동성명에서는 “핵우산 제공을 통한 확장억제”를 언급했고, 2009년 41차 한미안보협의회의 공동성명에서는, “핵우산 재래식 타격능력 및 미사일 방어능력을 포함하는 모든 범주의 군사능력”을 이용한 “확장억제”를 재확인했다.

<sup>50)</sup> 2003년 1월 10일 ‘공화국 대변인 성명’을 통해 NPT 탈퇴를 밝힌 후 2003년 3월 미국의 이라크 침공에 즈음한 같은 해 4월 6일 “군사적 억제력”만이 전쟁을 막을 수 있다는, 외무성 대변인 성명을 발표했다. 제1차 6자회담(2003.8.27~29)이 시작되기 전인 8월 18일에는 미국이 “대조선정책전환용의를 표시하지 않는다면 핵억제력을 포기할 수 없다”는 조선중앙통신 “론평”을 발표하기도 했다. 2003년 9월 29일에는, 외무성 대변인 대답의 형태로, “미국의 핵선제공격 막는 핵억제력 강화의 실제적 조치를 취해 나가고 있다”는 글이 나오기도 했다. 북한의 대외발표문의 중요도는, 정부성명, 외무성 성명, 외무성 대변인 성명, 외무성 담화, 외무성 대변인 담화, 외무성 대변인 대답 순이다.

“미국만이 우리를 위협하고 있다”고 생각하는 ‘군사국가’ 북한은 국내 자원을 동원하여 미국에 맞서는 세력균형정책을, ‘안보국가’ 남한은 미국에 편승하는 방식의 세력균형정책을 선택하고 있다.<sup>51)</sup> 남북한의 부차적 선택들도 있다. 남북한은 국제제도인 6자회담에 참여하여 각자가 인식하는 위협을 감소시키려는 ‘초월(transcending) 정책’을 선택하고 있다. 남한의 김대중·노무현 정부는 북한과의 기능적 교류를 통해 북한을 변화시키려는 ‘방어적 관여정책’을 실천했다. 이와 더불어 ‘국방개혁 2020’처럼 군비증강을 통한 내적균형정책도 노무현 정부의 선택이었다.<sup>52)</sup> 이명박 정부는 방어적 관여정책보다는 북한을 배제한 상태에서 유엔의 북한에 대한 제재나 대량살상무기확산방지구상(PSI)에 참여하는 형태로 북한의 안보위협을 줄이려는 또 다른 초월정책에 참여하고 있다. 북한도 남한과 미국에 대해 방어적 관여정책을 주기적으로 시도하고 있기도 하다.<sup>53)</sup>

녹색·평화국가론에 입각할 때, 세력균형의 지속이나 일방의 ‘세력우위’에 의한 타방의 흡수는 적절한 대안이 아니다. 전쟁이 최악이라면, 세력균형은 ‘차악(次惡)일 수도 있다. 현실주의적 세계에서 차악의 선택은

51) 2003년 8월 13일 북한 외무성 대변인 담화. 2006년 7월 5일 북한은 미사일 발사를 하고, 6일 외무성 대변인이 조선중앙통신 기자가 제기한 질문에 답하는 형식으로 세력균형정책을 정당화했다. “힘의 균형이 파괴될 때 불안정과 위기가 조성되고 지어 전쟁까지 벌어진다는것은 력사의 교훈이며 오늘날의 이라크사태가 보여주는 국제관계의 랭혹한 현실이다.……결국 우리의 미싸일개발과 시험, 생산 및 배비는 동북아시아지역에서 힘의 균형을 보장하고 평화와 안정을 보장하는 주되는 요인으로 되고있다.”

52) 노무현 정부의 모순적 정책에 대해서는 구갑우, 『국제관계학 비판』, 14장.

53) 중소국의 또 다른 선택으로는, ‘숨기(hiding)와 ‘특화’(specialization)가 있다. 이 이론화는, 조동준, “안보위협에 대처하는 중소국의 선택,” 『세계정치』, 30집 1호 (2009). 강대국의 선택으로는, 균형과 편승 그리고 ‘유화’(appeasement)와 ‘책임전가’(buck-passing) 등이 있다. J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001).

불가피할 수 있다.<sup>54)</sup> 그러나 한반도에서 차악의 선택은 비핵화의 과제를 외면하게 할 수 있다. 한반도의 평화가 세력균형이라면, 그것은 북한의 핵무기와 억지력을 인정하는 냉전시대로의 회귀를 의미한다. 현실주의자들은, 핵확산이 억지력에 기초한 평화—‘소극적 평화’—를 가져올 것이라고 주장하기도 한다.<sup>55)</sup> 1975년 6월 박정희 대통령은, 미국이 핵우산을 걷는다면 생존을 위해 핵개발을 하겠다는 의지를 표명하기도 했고, 북한의 핵실험 이후 남한도 핵개발을 해야 한다는 보수우파의 목소리도 나오고 있다. 그러나 이 선택은 남북한의 안보딜레마를 악화시킬 뿐만 아니라 남북한에서 녹색·평화국가의 건설을 제약하는 퇴행적 길을 가게 할 수 있다.

녹색·평화국가로 ‘가는 길’에서 발견할 수 있는 유의미한 합의들이 1992년 1월 20일의 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」, 2005년 9월 19일의 「제4차 6자회담의 공동성명」, 2005년 11월 17일의 「한미동맹과 한반도 평화에 관한 공동선언」 등이다. 이 문건들에는 한반도 핵문제의 직접 당사자들인 남북미의 비핵화에 관한 입장들이 담겨 있다.<sup>56)</sup> 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」은, “남과 북은 핵무기의 시험, 제조, 생산, 접수, 보유, 저장, 배비, 사용을 하지 아니”하며, 또한 “핵재처리시설과 우라늄농축시설을 보유하지 아니한”고 비핵화의 내용을 규정하고 있다. 9·19공동성명은 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」을 수용하면서 한반도의 비핵화와 평화체제를 연계하고 있다. 한반도 핵문제의 당사자인 남북미의 역할을 규정하고 있는 1항의 전문이다:

54) 라인홀트 니버, 『도덕적 인간과 비도덕적 사회』 (서울: 문예출판사, 1992).

55) S. Sagan and K. Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed* (New York: W.W. Norton & Company, 2003).

56) 한반도 평화체제와 관련된 자료모음집으로는, 허문영 외, 『한반도 평화체제: 자료와 해제』 (서울: 통일연구원, 2007).

6자는 6자회담의 목표가 한반도의 검증 가능한 비핵화를 평화적인 방법으로 달성하는 것임을 만장일치로 재확인하였다.

조선민주주의인민공화국은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것과, 조속한 시일 내에 핵확산금지조약과 국제원자력기구의 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다.

미합중국은 한반도에 핵무기를 가지고 있지 않으며, 핵무기 또는 재래식 무기로 조선민주주의인민공화국을 공격 또는 침공할 의사가 없다는 것을 확인하였다.

대한민국은 자국 영토 내에 핵무기가 존재하지 않는다는 것을 확인하면서, 1992년도 「한반도의 비핵화에 관한 남북 공동선언」에 따라, 핵무기를 접수 또는 배비하지 않겠다는 공약을 재확인하였다.

1992년도 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」은 준수, 이행되어야 한다.

조선민주주의인민공화국은 핵에너지의 평화적 이용에 관한 권리를 가지고 있다고 밝혔다.

여타 당사국들은 이에 대한 존중을 표명하였고, 적절한 시기에 조선민주주의인민공화국에 대한 경수로 제공 문제에 대해 논의하는데 동의하였다.

2항에서 북미, 북일의 “관계정상화”가 언급되고, 3항에서는 “6자의 에너지, 교역 및 투자 분야에서의 경제협력”이 약속되었다. 5항에서는 공동성명 실행의 “방법론”으로 “공약 대 공약, ‘행동 대 행동’의 원칙에 입각한 “단계적 방식”이 합의되었다. 4항이 평화체제와 관련된 내용이다:

6자는 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약하였다.

직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다.

6자는 동북아시아에서의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의하였다.

9·19공동성명에 담긴 한반도의 비핵화와 평화체제는 한국과 미국이

재확인했다. 「한미동맹과 한반도 평화에 관한 공동선언」에서 “양 정상은 북한 핵문제 해결과정이 한반도에서 공고한 평화체제를 수립하는데 중요한 기초를 제공할 것이라는 데 인식을 같이 하였고, “평화체제에 관한 협상과 6자회담이 상호 보강하기를 기대하였다.” 2007년 2월 24일 한국과 미국의 국방장관이 미국이 행사하던 한국의 전시작전통제권을 2012년 4월 17일 한국에 이양하기로 합의한 이유 가운데 하나는, 한반도 평화체제의 구축을 위해서는 한국이 작전통제권을 가지고 있어야 한다는 문제의식이었다.<sup>57)</sup> 2007년 10월 4일 「남북정상선언」에서는 “평화체제 구축을 위해 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제”가 언급되기도 했다.

2007년 2·13합의와 10·3합의를 거치면서 2008년 하반기에 북한 핵시설의 불능화와 미국의 북한에 대한 테러지원국 해체가 교환되면서 북미 관계는 정상화로 가는 중착역에 접근하는 듯했다. 그러나 다시금 말 대 말, 행동 대 행동의 방법론은 지켜지지 않았다. 6자회담 참여국 내부에 핵문제의 해결에 동의하지 않는 세력이 있음을 보여준다. 결국 북한은 2009년 5월 25일 두 번째 핵실험을 했고, 남한정부는 5월 26일 PSI 참여를 선언했다. 2009년 4월 5일 북한이 로켓을 발사하고 4월 14일 유엔 안전보장이사회가 ‘의장성명’을 통해 북한을 비난하자 북한은 외무성 성명을 통해, 6자회담에 참여하지 않겠다는 의사를 밝혔다. 2009년 6월 12일 유엔 안전보장이사회의 대북제재안인 결의안 1874호가 발표되자 외무성 성명의 형태로, 새로 추출되는 플루토늄의 전량 무기화와 우라늄 농축작업에 착수하겠다고 대응했다. 그러나 2009년 9월 4일 유엔주재 북한 상임대표가 유엔 안전보장이사회 의장에게 보내는 편지에는, 대화와 제재 모

57) 이수형, “노무현 정부의 동맹재조정정책: 배경, 과정, 결과,” 이수훈 편, 『조정기의 한미동맹: 2003~2008』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 2009).

두에 대처할 준비가 되어 있다고 말하며 대화의 가능성을 열어 놓기도 했다.

2009년 10월 24일 북한 외무성의 리근 미국국장과 미국 국무부의 성 김 북핵담당 특사가 뉴욕에서 만났다. 20여 년간 타협과 결렬을 반복해 온 북미대화의 또 다른 시작이었다. 그리고 2009년 12월 8~10일 미국의 보즈워스 대북정책특별대표가 북한을 방문했다. 북미가 만나기 전인 2009년 10월 5일 중국의 원자바오총리가 평양을 방문하여 김정일 국방위원장과 회담을 했다. 양체즈 중국 외교부장은 한반도 비핵화를 이루는데 큰 진전이 있었다고 이 회담을 평가했다고 한다. 중국, 미국과 접촉한 후 북한은 평화체제와 평화협정을 의제화했다. 2010년 1월 1일 신년공동사설에서는 “조선반도의 공고한 평화체제를 마련하고 비핵화를 실현하겠다”고 밝혔다. 선 평화체제 후 비핵화로 읽히는 대목이다. 북한은 2005년 7월 22일 외무성 대변인 담화의 형식으로, “정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원으로 되고 있는 미국의 대조선적대시정책과 핵위협이 없어지는 것으로 되며 그것은 자연히 비핵화실현으로 이어지게 될 것이”라고 주장한 바 있다.<sup>58)</sup> 2010년 1월 11일 북한은 평화협정의 체결을 정전협정 당사국들에게 제의하면서, 평화협정의 체결을 위한 회담은 9·19공동성명에서 합의한 것처럼 별도로 진행될 수도 있고, 6자회담의 테두리 내에서 진행될 수도 있다는 유연한 입장을 보이기도 했다.

비핵화와 평화체제를 연계하는 북한의 전략은 미국 오바마 정부의 핵무기 없는 세상 정책에 대한 나름의 독해에 기초하고 있는 듯이 보인다. 2009년 5월 핵실험 이후 북한은 미국에게 핵군축과 CTBT의 규범을 한반도에 적용해야 한다고 요구했다. 북한은 “국제적인 핵군축, 핵철폐의 움

<sup>58)</sup> 한반도 평화체제 논의의 역사에 대해서는 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』, 제18집 제2호 (2009).



직임"과 연계하여 "조선반도비핵화"를 추진하려 하고 있다. 한반도 비핵화는 동북아시아의 핵군축, 핵철폐와 직결된 문제라는 것이 그들의 주장이다. 미국은 2010년 4월 「핵태세보고서」에서 비확산의 의무를 준수하지 않고 있는 북한을 잠재적 적으로 설정하고 있지만, "지구적 핵전쟁의 위험은 감소했지만, 핵공격의 위험은 증가했다"는 표현에서 볼 수 있는 것처럼, 미국의 주 관심사는 핵물질에 대한 통제를 통해 핵확산을 막는 것이라고 볼 수 있다. 2010년 4월 12~13일 열린 '핵안보정상회의'는 핵안보(nuclear security)라는 '기묘한' 표현에서 볼 수 있듯이 '핵물질의 안전한 관리'가 가장 중요한 의제였다. 2010년 4월 9일 미국의 힐러리 클린턴 국무장관이 북한이 1~6개의 핵무기를 보유하고 있다고 발언한 것은, 미국이 북한의 핵을 사실상 인정하면서 핵확산만을 막겠다는 의지를 보인 것으로 해석될 수 있다. 따라서 만약 북한이 미국에게 NPT 복귀라는 선물을 줄 수 있다면,<sup>59)</sup> 북미 핵갈등이 새로운 차원으로 '전환'되는 한 계기가 될 수 있을 것으로 보인다. 북한이 2010년 4월 21일 핵무기의 과잉생산을 하지 않을 것이며, 비확산과 핵물질의 안전관리에 기여하겠다는 외무성 비망록을 발표한 것도 국제적 맥락에서 갈등의 전환을 염두에 둔 포석이라고 해석할 수 있다.<sup>60)</sup>

남한정부의 선택이 핵문제의 향방을 결정하는 변수가 될 가능성이 높아지고 있다. 이명박 정부는 북한이 핵을 포기하면, 이라는 단서를 설정해 놓고, 남북한의 교류와 대화를 사실상 중단했다. 또한 이명박 정부의

59) 2005년 9월의 외무성 대변인 담화이기도 하지만, 북한은 미국이 경수로를 제공하는 즉시 NPT에 복귀하겠다는 입장을 밝힌 바 있다.

60) 북한의 비망록에 대해 미국 백악관 대량파괴무기 정책조정관인 게리 세이모어는, 북한을 핵보유국으로 인정할 수 없으며 한반도의 완전한 비핵화를 이루어야 한다는 미국의 정책은 분명하다는 입장을 밝혔다. 그는 미국이 북한에 대한 압박과 외교적 노력을 병행하는 '전략적 인내'를 발휘하고 있다고 말하기도 했다. 『한겨레신문』, 2010년 4월 23일.

‘비핵개방 3000’ 정책은 북한을 개발의 대상으로 생각하는 발전주의적 사고의 전형이기도 하다. 2010년 3월 천안함사건 이후 이명박 정부의 대북 강압정책이 강화되고 있다. 남북관계가 정지된 상태에서, 6자회담이 재개된다 하더라도, 이명박 정부가 북한의 선 핵포기를 고수한다면, 비핵화와 함께 평화체제가 의제화되는 것은 어려울 수도 있다. 이명박 정부는 「한반도 비핵화 공동선언」과 9·19공동성명에 대해 모호한 입장을 견지하고 있다. 만약 재개된 6자회담에서 합의를 도출하기 어렵게 된다면, 미국과 중국이 사실상 북한 핵무기의 ‘실존적 억지력’을 인정하면서 핵확산을 막기 위해 ‘공동관리’하는 형태의 미봉책이 장기화될 수도 있다. 북한이 자신의 ‘지정학적 이점’을 활용하여 미국과 중국 사이에서 등거리외교를 하고,<sup>61)</sup> 남북관계는 단절되어 있는 상태가 만들어질 수도 있다는 것이다.

남한이 6자회담을 소집할 능력은 없지만, 6자회담이 재개된다면 6자회담과 같은 다자외교에서 영향력을 행사할 수 있는 ‘중견국가’(middle power)의 정체성을 가지고 있다.<sup>62)</sup> 만약 남한이 녹색·평화국가를 지향한다면, 국제적 맥락에서 핵군축과 핵폐기를 향한 흐름, 일본의 민주당 정부 등장 이후 활성화되고 있는 동북아 비핵지대화 구상, 그리고 한반도 비핵화와 관련된 논의에서 주도권을 행사할 수도 있다. 만약 북한에 급변사태가 발생할 경우에도 국제적으로 통일의 정당성을 확보할 수 있다. 물론 남한의 녹색·평화국가 구상에 대해 북한이 반응하지 않을 수 있다. 그러나 약탈·군사국가와 소통하려는 노력이 남한에게 손실을 야기하지는 않을 것이다. 최소한 남한 내부의 진화를 가능하게 할 뿐만 아니라 세력균형정책보다는 평화의 가능성을 높일 수 있다. 한반도 평화체

61) 김철우, 『김정일장군의 선군정치』 (평양: 평양출판사, 2000).

62) 김치욱, “국제정치의 분석단위로서 중견국가: 그 개념화와 시사점,” 『국제정치논총』, 제49집 1호 (2009).

제의 의제화 자체가 쟁점이지만,<sup>63)</sup> 남한정부가 적극적으로 비핵화와 평화체제의 연계를 의제화하는 것이 비용/편익의 관점에서도 유용할 수 있다. 이를 위해서는 이 의제화에서 발생할 수 있는 쟁점에 대한 나름의 해결책을 가지고 있어야 한다.

## 2. 한반도 평화체제의 쟁점

한반도 평화체제는 1953년 정전체제의 대체물이다. 북미가 평화체제를 의제화하려 하고 있지만, 전임 노무현 정부와 달리 이명박 정부의 입장은 불분명하다. 전쟁이 일시적으로 중단된 상태인 정전체제의 새로운 체제로의 전환이 필요한가, 라는 질문에 대해 아니오와 예로 나누어질 수 있다. 정전체제 또는 분단체제의 유지에 이해관계를 가지는 정치사회세력들은 분단체제의 재안정화를 선호할 것이다. 예를 들어, 한미동맹의 유지·강화에 이해관계를 가지는 이익집단들이 연루되어 있다. 만약 평화체제가 한미동맹의 유연화를 결과한다면, 평화체제의 의제화에 강한 반대세력이 될 것이다. 북한을 적으로 유지해야만 이익을 얻을 수 있는 정치사회세력도 같은 의사를 보일 것이다.

반면 정전체제의 새로운 체제로의 전환을 생각하는 좌우파 정치사회세력들도 존재한다. 보수우파 가운데는 북한의 붕괴 가능성을 고려하며 ‘흡수통일’을 지향하는 세력이 있다. 만약 한반도에 이해관계를 가지고 있는 패권국가 미국과 잠재적 패권국가 중국이 분단의 평화적 관리를 선

<sup>63)</sup> 예를 들어 다음과 같은 주장이 있다. “우리는 평화가 반드시 평화체제라는 제도로 인해 확보되는 것은 아니라는 점을 인식할 필요가 있다. 제도 이외에도 힘, 이해관계, 관념 등도 중요한 역할을 할 수 있는 것이다. 힘과 경제력이 뒷받침되고, 우리가 상대에게 매력 있게 보일 때 평화란 제도적 보장 장치 없이도 자연스럽게 올 수 있는 것이다.” 최영중, “평화체제에 대한 이론적 검토와 한반도 평화체제,” 2005년도 한국국제정치학회 연례학술회의.

호한다면, 흡수통일을 추구하는 이른바 ‘통일외교’와 충돌할 수도 있다. 진보좌파 가운데는, 정전체제 극복의 대안으로 ‘국가연합’을 제시하는 세력이 있다. 남북의 협력을 기반으로 한반도를 포함한 동북아질서의 지각변동을 시도하는 입장이라고 할 수 있다.<sup>64)</sup> 그러나 흡수통일과 국가연합 모두 정전체제를 대체하는 현실적 대안이라고 보기는 힘들다. 두 대안 모두 중간단계를 결여한 비약일 수 있기 때문이다. 따라서 정치적 다수의 동의를 얻기 어려울 것이다.

정전체제를 대체하는 새로운 체제의 필요성을 주장하는 정치사회세력들에게 정전체제의 평화체제로의 대체는, 너무 앞서 가지 않는 현실적 대안일 수 있다. 뿐만 아니라 평화체제는 지금-여기서 흡수통일과 국가연합에 동의하지 않는 국내적 좌우파는 물론 국제적 행위자를 설득할 수 있는 의제기도 하다. 그러나 평화체제로 가는 길에는 국내적으로, 국제적으로 논의해야만 하는 피해갈 수 없는 쟁점들이 있다. 이 쟁점들의 조정과정이 평화체제를 둘러싼 협상의 주요 내용이 될 것이다. 주요 쟁점들을 살펴보자.

첫째, 평화체제는 남한과 북한, 북한과 미국이 서로 더 이상 적과 위협이 아닌 상태다. 따라서 평화체제 협상과정에서 적과 위협에 기초한 안보담론의 변경이 요구된다. 평화체제 논의는 안보담론의 평화담론 내지는 평화지향적 안보담론으로의 전환과정일 수밖에 없다. 안보담론의 법적 장치들인 남한의 헌법 3조 영토조항이나 국가보안법 그리고 북한의 조선로동당 규약 등의 수정도 불가피할 것이다.

둘째, 평화체제와 비핵화의 관계다. 이명박 정부는 집권 초기 비핵화가 이루어지면 북한에 대한 대규모 경제적 지원을 하겠다는 비핵개방

64) 박세일, “한반도 위기의 본질과 선진화포용 통일론”; 백낙청, “포용정책 2.0버전이 필요하다,” 『전환기에 선 한반도, 통일과 평화의 새로운 모색』, 2009 화해상생마당.

3000 구상을 밝힌 바 있다. 선 비핵화 후 평화체제로 임할 수 있는 정책 대안이다. 그러나 북한과 미국의 협상과정에서 비핵화와 평화체제는 9·19공동성명에 명시된 것처럼 동시 과정으로 의제화되고 있는 것처럼 보인다. 그렇다면 누군가의 ‘양보’가 필요하다. 남한정부가 비핵화와 평화체제의 동시 진행에 동의하지 않는다면 한반도 평화체제 논의는 가장 큰 장벽을 만나게 될 것이다.

셋째, 평화체제의 내용과 형태도 논란의 대상이 될 것이다. 평화체제(peace regime)는 평화라는 이슈영역에 만들어진 규범, 규칙, 원칙, 절차 등과 같은 제도의 집합이라고 할 수 있다. 핵심 구성요소는 전쟁의 종료를 선언하는 평화조약이다. 쟁점은 평화조약이 각 국가에서 비준을 요구하는 강제성이 있는 형태가 될 것인지의 여부다. 다른 쟁점은, 평화조약의 서명국이 누가 될 것인지의 여부다. 2007년 노무현 대통령과 김정일 위원장의 10·4공동선언에서는 3자 또는 4자의 정상이 참여하는 종전선언에 대한 언급이 있었다. 1953년 정전협정에 유엔과 중국과 북한이 서명했다는 점을 생각할 때, 논란을 야기할 수 있는 표현이었다. 남한이 정전협정에 참여하지 않았기 때문에 평화조약의 당사자가 될 수 없다는 주장은 적절하지 않다. 남한은 연합군의 형태를 취했던 유엔군의 일원이었고, 무엇보다도 북한이 정전협정을 위반했다고 문제제기를 하곤 했던 당사자이기 때문이다. 일반적으로 정전협정의 당사자와 평화조약의 당사자는 일치하지 않는다. 그렇다면, 평화조약은 최소한 남북미, 그리고 여기에 중국이 참여하는 방식이 될 가능성이 있다. 9·19공동성명도 6자회담과는 별도의 한반도 평화포럼을 통해 평화체제를 논의하는 방식을 제안하고 있다. 역사적으로 북한은 평화협정의 당사자를 미국으로 제한하려 했다.<sup>65)</sup> 그러나 남한의 남북당사자주의와 북한의 북미당사자주의를

65) 임수호, “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점,” 『한국정치연구』, 제18

넘어서기 위해서는 보다 많은 국가의 참여하는 평화조약을 생각해 볼 필요가 있다.

넷째, 비핵화 평화체제가 함께 논의될 때 비핵화의 의미를 둘러싼 논쟁이 예상된다. 북한은 미국 오바마 행정부의 ‘핵무기 없는 세상’ 정책 이후 “조선반도 비핵화”를 북핵만의 폐기가 아니라 한미동맹에 의해 남한에 제공되는 미국의 핵우산 및 동북아 차원의 핵군축 및 핵철폐와 연계하고 있다. 비핵화의 의미를 둘러싸고 북미는 물론 한미와 남북한 사이에도 이견이 표출될 가능성이 있다. 북한의 핵개발이 한미동맹의 군사력에 대응하는 정책이라면, 북한이 추구하는 비핵화는 한반도에서 핵의 반입과 반출을 금지하는 ‘비핵지대화’의 성격을 가지고 있다.<sup>66)</sup> 따라서 한미동맹에 대한 근본적 문제제기도 불가피할 것이다. 한미동맹의 법적 기초인 「한미상호방위조약」에는 북한의 위협이 명시되어 있지 않지만, 한미동맹은 북한을 적과 위협으로 설정해 왔다. 미군이 한국에 주둔하는 이유도 북한의 위협 때문이었다. 평화체제 논의에서 한미동맹과 북한이 중국과 맺고 있는 군사동맹의 형태변환 또는 폐기가 의제화될 수 있다.

핵에너지의 평화적 이용권은 비핵화와 연관된 또 다른 쟁점이다. 북한

집 제2호 (2009).

<sup>66)</sup> 한반도 비핵화를 동북아 비핵지대화와 연계하는 것도 평화체제 구축과 관련된 과제다. 최근 ‘한반도 비핵화-동북아시아 비핵지대-핵 없는 세상’을 연결하는 ‘3차원 비핵화’도 논의되고 있다. 한반도 비핵화를 북한 비핵화가 아니라 동북아 비핵지대화로 확장하자는 주장이다. 동북아 비핵지대화는, 비핵국가인 남한, 북한, 일본에 대한 핵보유국 미국, 중국, 러시아가 소극적 안전보장을 제공하는 것을 핵심 내용으로 하고 있다. 2009년 11월 23일 핵군축 및 비확산을 위한 의원 네트워크(PNND) 한국위원회가 주최한 『한반도 비핵화와 동북아 비핵지대를 위한 한일국제회의』 자료집 참조. 다른 지역의 비핵지대화와 관련하여서는, A. Acharya and J. Boutin, “The Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone Treaty,” *Security Dialogue*, vol.29, no.2 (1998) ; J. Redick, “The Tlatelolco Regime and Nonproliferation in Latin America,” *International Organization*, vol.35, no.1 (1981) 참조.

은 9·19공동성명에서 볼 수 있는 것처럼 경수로 제공을 요구하고 있고, 우리나라농축을 통해 핵에너지를 사용하겠다는 입장을 밝힌 바 있다. 남한은 2014년 만료되는 한미 원자력협정 개정협상을 시작하려 하고 있다. 1974년 체결된 한미 원자력협정은 사용 후 핵연료의 재처리를 제한하고 있다. 남한은 건식처리 공법인 ‘파이로프로세싱’(pyro-processing)은 핵물질을 분리할 수 없기 때문에 재처리가 아닌 재활용이라고 주장하면서, 사실상 재처리의 권리를 확보하려 하고 있다. 북한의 우리나라농축과 남한의 재처리는 「한반도 비핵화 공동선언」 위반이다.

다섯째, 평화체제가 만들어진다고 할 때 정전협정을 관리하고 있는 유엔군사령부의 존폐여부도 쟁점이 될 것이다. 유엔군사령부의 성격과 관련하여, 유엔군사령부가 유엔의 보조기관이라는 견해와 유엔군은 미국을 중심으로 한 참전국들의 연합군이라는 견해가 대립하고 있다. 전자라면 유엔군사령부는 유엔 안전보장이사회의 결의로 해체되는 것이고, 유엔군사령부가 한미연합군으로 해석하는 후자의 입장에 서면 평화협정 체결 이전에도 유엔군사령부를 해체할 수 있다.<sup>67)</sup> 평화체제와 관련하여, 유엔군사령부를 대체하는 새로운 평화관리기구를 만들 것인가 아니면 유엔군사령부를 존속시키면서 새로운 평화관리의 임무를 부여할 것인가를 둘러싼 논쟁이 전개되고 있다.<sup>68)</sup>

여섯째, 한반도 평화체제와 동북아 다자간 안보협력의 관계설정도 논의될 수 있다. 동북아에는 유럽과 달리 양자동맹—한미동맹, 미일동맹, 북중동맹—이 군사협력의 지배적 형태다. 공동안보를 지향하는 한반도

67) 정태욱, 『한반도 평화와 북한인권: 법철학적 기록』 (파주: 한울, 2009). 정태욱은 유엔군사령부의 정식명칭이, United Nations Command가 아니라 미국 지휘하의 ‘통합사령부’(Unified Command)라는 점을 지적하고 있다.

68) 유엔군사령부의 존속을 주장하는 세력들은, 한국군이 전시작전통제권을 미국으로부터 환수했을 때 유엔군사령부가 한국군에 대한 전시작전통제권을 행사할 수도 있음을 암시하는 발언들을 하고 있다는 점도 지적될 필요가 있다.

평화체제는 최소한의 동북아 다자간 안보협력에 의해 담보되지 않는다면, 지속가능성이 훼손될 수밖에 없다. 한반도 평화체제와 동북아 다자간 안보협력은 선후관계의 문제가 아니라 한반도 평화체제를 매개로 동시적으로 진행되는 사안이 될 필요가 있다.

### 3. 녹색·평화국가의 길

한반도 평화체제의 구축과정에서 다루어야 할 또 다른 쟁점들이 ‘군축’과 ‘남북관계의 정의’를 둘러싼 논쟁이다. 공포의 균형이 부활할 수도 있고, 한반도와 동북아에서 새로운 평화과정이 시작될 수 있는 이 지각변동의 정세에서, 녹색·평화의 길을 가고자 하는 세력들은 무엇을 할 수 있을 것인가. 민주화와 탈냉전 이후 남한의 국내정치는 한반도를 포함한 동북아 국제정치의 향방을 결정하는 핵심 변수의 역할을 하고 있다. 한반도 평화체제를 둘러싼 논의도 예외는 아니다. 남한 내부에서 평화체제를 둘러싼 쟁점에서 ‘실현가능성’을 고려한 단계를 설정하고 합의를 도출할 수 있을 때, 국제적 수준에서 평화체제에 대한 합의가 가능할 것이다. 따라서 한반도 평화의 길을 둘러싼 국내에서의 담론투쟁이 가지는 파급효과를 고려해야 한다.

무엇을 할 것인가는 세 수준에서 생각해 볼 수 있다. 지구적 수준과 동북아 수준과 남북한 수준이다. 각 수준을 관통하는 실현가능한 연대의 원칙으로 우리가 제시할 수 있는 것은 두 가지다. 하나는, ‘반전·반핵·평화의 원칙’이다. 다른 하나는, 평화적 방법에 의한 평화의 원칙이다. 소극적 평화의 원천인 반전의 원칙과 더불어 우리는 사람의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 적극적 평화를 실현할 수 있어야 한다.

첫째, 미국 오바마 행정부의 핵무기 없는 세상 정책은 평화담론을 지구적 수준에서 재구축할 기회를 제공하고 있다. 물론 핵무기 없는 세상



정책이 더 이상 핵무기가 미국의 안보에 도움이 되지 않는다는 현실인식의 반영임을 부정할 수는 없다. 그럼에도 핵무기 없는 세상 정책은 보편적 차원에서 반핵·평화의 원칙을 실현할 수 있는 계기를 제공하고 있다. 남한의 국가와 시민사회는, 평화지향적 국가의 네트워크 구축과 지구시민사회 내에서 평화지향적 정치사회세력의 연대를 통해 평화권을 국제인권의 하나로 만들어 갈 수 있도록 노력해야 한다.

둘째, 한반도의 평화를 위해 남한의 국가와 시민사회는 현실주의적 세력균형론에 얽매어 있는 두 대안인 자주냐 동맹이냐를 넘어서서 동북아 수준에서 냉전체제의 해체를 유도하고 동북아 구축과 비핵지대화를 실현할 수 있는 동북아 다자간 안보협력체의 건설을 의제화할 수 있어야 한다. 동북아 다자간 안보협력체는 한반도 평화체제의 구축을 위한 국제적 조건이다. 한반도 핵문제의 해결을 위한 6자회담은 동북아 수준에서 다자간 안보협력체를 구축할 수 있는 기회로 활용되어야 한다.

셋째, 남북관계 수준에서는 이른바 6·15담론에 대한 비판적 성찰이 필요하다. 하나는 기능적 접근이 정치군사적 협력을 결과하지 않을 수 있다는 것이다. 북한의 핵실험은 기능적 접근의 한계를 보여주고 있다. 다른 하나는 보다 근본적인 것으로 남북관계의 화해와 협력이 진행될수록 남한은 비용을 북한은 체제의 붕괴를 고민할 수밖에 없다는 것이다. 달리 표현하면 통일을 이야기하면 할수록 누가 통일의 주체가 되어야 하는가라는 문제가 발생하게 된다는 것이다. 남북관계의 딜레마를 극복하는 유일한 방향이 한반도 평화체제의 구축이다. 국가 대 국가의 관계로 참여할 수밖에 없는 평화체제 이후는 열린 선택으로 남겨둘 수 있을 것이다.

마지막으로 지속가능한 한반도 평화를 위해서는 남북한 각 국가 내부의 체제전환이 필수적임을 다시 강조한다. 녹색·평화국가론은 이 지점에 주목한다. 남북한 두 국가가 군비증강을 중단하고 적극적 평화를 실

현할 수 있어야 한다는 것이다. 북한의 핵무장은 북한 주민의 삶의 질을 악화시키는 행위다. 가용한 자원의 배분에서의 우선성 문제만을 지적하는 것이 아니다. 북한의 핵무장은 주민의 평화와 녹색에 대한 감수성을 심각하게 훼손한다. 뿐만 아니라 역지의 상호작용을 통해 만들어지는 군사적 긴장은 한반도를 포함한 동북아에서 군산복합체의 입지를 강화하고, 평화지향적 세력의 입지는 약화시킨다. 남한에서는 무엇보다도 평화와 녹색 그리고 복지를 연계하는 정치적 기획이 필요할 것이다. 이를 기초로 남북한의 기능적 교류에서, 그리고 북한에 대한 개발지원에서 녹색·평화의 가치를 공유할 수 있어야 한다.

#### IV. 결론에 대신하여: 녹색·평화의 철학

국가형태는 국가의 안과 밖의 요인에 의해 결정된다. 남북한의 국가형태가 남북관계를 규정하는 것처럼, 남북관계는 남북한 국가형태의 변동을 야기할 수 있다. 남북관계는 발전·안보국가 대 발전·안보국가의 관계에서, (발전주의적) 녹색·안보국가 대 약탈·군사국가의 관계로 변형되었다. 한반도 핵문제는 새로운 국가형태가 상호작용하면서 나타난 사건이라고 할 수 있다. 남북한 국가형태의 비대칭적 변화는 남북관계의 내용과 형태를 결정함에 있어, 남한의 자율성 제고의 효과를 생산했다. 남한 국내정치가 남북관계를 결정하는 변수로서 그 역할이 제고되었다는 것이다. 발전·안보국가의 대안으로 제시되는 국가형태인 녹색·평화국가론은 남북한 국가형태의 변화가 한반도에서 지속가능한 평화, 즉 한반도 평화체제의 형성을 위한 조건임을 강조한다. 국가형태의 변화를 통해 남북관계를 포함한 국제질서의 변화를 추동하는 것이다.

즉 녹색·평화국가론의 철학적 기초는 ‘변화를 통한 접촉’이다. 녹색·

평화가 ‘나’의 변화에서 출발하는 것처럼, 녹색·평화국가론은 개별국가의 행동에서 촉발되는 국제질서의 변화에 주목한다. 선 변화는, 타자를 관용할 수 있는 차이의 철학의 기초다. 추상적인 이 철학적 원칙들이 현실의 국제정치에 투사되는 모습을 일본의 국제정치학자 사카모토 요시카즈(坂本義和)는 다음과 같이 서술하고 있다.

북한측의 전쟁 공포를 가라앉히고 한반도의 전쟁 위험을 최소한으로 줄이기 위해서는, 비대칭적인 우위에 선 미국과 한·일이 먼저 긴장완화의 이니셔티브를 취하는 것이 불가결하다. 대개 비대칭적인 사회관계에서 약자는 굴종하거나 교활하고 불법적인 수단으로 호소하는 것 말고는 선택지가 없으며, 관계개선의 이니셔티브는 강자가 먼저 취하는 것이 당연하다. 현재 미국은 ‘먼저 북한이 비핵화를 실행하라, 그러면 휴전협정에서 평화협정으로의 격상 등을 진전시켜 궁극적으로는 북미관계 정상화로 나아갈 것이다’라고 공식적으로 주장하고 있는 듯하나, 이는 우선순위가 거꾸로 된 것이다. 먼저 미국이 북미관계 정상화나 평화협정 체결을 보장함으로써 북한이 비핵화를 용이하게 하고, 상호 군축을 진행하는 식의 길을 택해야 한다. 또 전쟁을 상정하여 연중행사처럼 실시하는 한미합동군사훈련을 조속히 축소해야 한다.<sup>69)</sup>

북한에 대한 오리엔탈리즘적 사고가 있기는 하지만, 차이의 철학에 기초하여 국제정치의 현실을 읽고 있다.<sup>70)</sup>

<sup>69)</sup> 사카모토 요시카즈, “21세기에 ‘동아시아 공동체’가 갖는 의미,” 『창작과 비평』, 146호 (2009년 겨울).

<sup>70)</sup> 일본인 납치문제가 북일관계에서 다른 쟁점을 덮고 있는 상황에서도 사카모토 요시카즈는 다음과 같이 발언하고 있다: “자신의 아이가 납치된 것을 비인도적이라고 분노한다면, 굶주리는 북한 아이들에게 일본에서 남는 쌀을 보내기를 거부하는 것은 비인도적이지 않은가”라고 강한 비판을 신문에 쓴 적이 있다. 그 후 그들은 격렬한 비난의 편지를 보내왔다. 그래서 필자가 다시 ‘설령 보낸 쌀이 군용으로 사용된다고 해도 북한에 쌀을 보내지 않으면 군 이외의 어린이나 민간인에게 가야 할 쌀이 더 줄어들 뿐이지 않은가’라고 하자 더 이상의 반론이 없었다.”

녹색·평화국가론의 시각에서 한반도의 문제를 본다는 것이, 현실에 기초하지 않은 이상은 아니다. 녹색·평화는 이익과 권력과 같은 현실의 개념을 넘어서려는 초월적 담론이 아니다. 두 가지 측면에서 그렇다. 첫째, 녹색·평화국가론은 우리사회의 지속가능성에 대한 고려에서 비롯된 것이다. 지속가능성에 대한 해석이 다르다면, 이익과 권력을 둘러싼 쟁투는 불가피하다. 그러나 발전·안보담론의 한계에 대한 합의는 있는 듯하다. 녹색·평화가 시민권을 획득하게 된 이유다. 즉 우리의 현실 속에서 발아하고 있는 국가형태의 싹을 구체화하려 한다는 점에서 녹색·평화국가론은, 현실주의와 이상주의의 대립을 넘어서 ‘비판적 현실주의’라고 할 수 있다. 둘째, 연속선상에서, 타자를 대화의 상대로 인정하고, 평화적 방법에 의한 평화를 추구하며, 녹색적 가치를 담은 지원을 생각하는 녹색·평화의 사유가 이익과 권력의 기초일 수 있다. 예를 들어 미국 오바마 정부의 핵무기 없는 세상 정책은 인류보편의 가치를 지향하는 것처럼 보이지만, “최초의 핵테러리즘”<sup>71)</sup> 국가였던 미국이 핵공격의 대상이 될 수도 있다는 인식에서 비롯된 것임을 부정할 수는 없을 것이다. 실현가능한 한반도 평화체제를 구상하고 그 길에 이르는 단계들을 만들어 가고자 하는 정치사회세력에게 녹색·평화국가론은 유용한 이론적 기반이 될 수 있을 것이다.

■ 접수: 2010년 4월 23일 / 수정: 2010년 5월 19일 / 게재확정: 2010년 5월 31일

<sup>71)</sup> J. Gerson, *Empire and the Bomb: How the US Uses Nuclear Weapons to Dominate the World* (London: Pluto Press, 2007).

**【참고문헌】**

- 구갑우. 『비판적 평화연구와 한반도』. 서울: 후마니타스, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『국제관계학 비판: 국제관계의 민주화와 평화』. 서울: 후마니타스, 2008.
- \_\_\_\_\_. “한반도적 맥락의 비판적 평화·안보담론: ‘평화국가담론’ 재론.” 『한국과 국제정치』, 제24권 제3호 (2008).
- 구갑우·안정식. “김영삼·클린턴 정부 시기의 한미관계: 북한 위협의 상수화와 미국식 자본주의의 수입.” 『역사비평』, 통권 88호 (2009).
- 김봉호. 『위대한 선군시대』. 평양: 평양출판사, 2004.
- 김철우. 『김정일장군의 선군정치』. 평양: 평양출판사, 2000.
- 김치욱. “국제정치의 분석단위로서 중견국가: 그 개념화와 시사점.” 『국제정치논총』, 제49집 1호 (2009).
- 녹색성장위원회. 『녹색성장 국가전략 및 5개년계획』. 2009.7.
- 다니엘 바이먼 외. 이옥연 옮김. 『미국의 강압전략: 이론, 실제, 전망』. 서울: 사회평론, 2004.
- 더글러스 러미스. 김종철·이반 옮김. 『경제성장이 안되면 우리는 풍요롭지 못할 것인가』. 대구: 녹색평론, 2006.
- 라인홀트 니버. 『도덕적 인간과 비도덕적 사회』. 서울: 문예출판사, 1992.
- 바람과 물 연구소 편. 『한국에서의 녹색정치, 녹색국가』. 서울: 당대, 2002.
- 박명규. “남북관계와 비대칭적 분단국체제론.” 『통일과 평화』, 창간호, 2009.
- \_\_\_\_\_. “남북정상회담과 한반도 녹색평화선언.” 서울대 통일평화연구소 창립 4주년 기념 심포지엄 기조발제. 2010.4.26.
- 박상철·김창규. 『북한의 환경보호관계법제』. 북한법제분석 95-2. 한국법제연구원.
- 박세일. “한반도 위기의 본질과 선진화포용 통일론.” 『전환기에 선 한반도, 통일과 평화의 새로운 모색』. 2009 화해상생마당.
- 박순성. “북한의 사회주의 경제체제와 자립적 민족경제건설노선.” 박재규 편. 『새로운 북한읽기를 위하여』. 서울: 법문사, 2004.
- 박승호. “박정희 정부의 대미 동맹전략: 비대칭동맹 속의 자주화.” 서울대학교 대학원 정치학과 박사학위 논문. 2009.
- 백낙청. 『분단체제 변혁의 공부길』. 서울: 창작과비평사, 1994.
- 백낙청. 『흔들리는 분단체제』. 서울: 창작과비평사, 1998.

- 백낙청. “포용정책 2.0버전이 필요하다.” 『전환기에 선 한반도, 통일과 평화의 새로운 모색』. 2009 화해상생마당.
- 사카모토 요시카즈. “21세기에 ‘동아시아 공동체’가 갖는 의미.” 『창작과 비평』, 146호 (2009).
- 서동만. 『북조선사회주의체제성립사 1945~1961』. 서울: 선인, 2005.
- 손호철·전제성. “세계화에 대한 동아시아 발전국가의 대응 비교연구: 1997년 경제위기에 대한 한국과 인도네시아의 대응.” 손호철·김원 역음. 『세계화와 한국의 국가-시민사회 II』. 서울: 이매진, 2009.
- 양문수. 『북한경제의 구조: 경제개발과 침체의 메커니즘』. 서울: 서울대학교출판부, 2001.
- 와다 하루키. 서동만·남기정 옮김. 『북조선』. 서울: 돌베개, 2002.
- 이근관. “국제적 인권으로서의 평화권에 대한 고찰.” 『인권평론』, 창간호, 2006.
- 이근욱. 『왓츠 이후: 국제정치이론의 변화와 발전』. 파주: 한울, 2009.
- 이수형. “노무현 정부의 동맹재조정정책: 배경, 과정, 결과.” 이수훈 편. 『조정기의 한미동맹: 2003~2008』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 2009.
- 이정철. “북한의 경제발전론 재론: 1960년대 경제조정기제의 변화를 중심으로.” 경남대 북한대학원 역음. 『북한현대사 1』. 서울: 한울, 2004.
- 이정철. “북핵의 진실 게임과 사즉생의 선군정치.” 경남대 북한대학원 역음. 『북한 연구의 성찰』. 파주: 한울, 2005.
- 임수호. “한반도 평화체제 논의의 역사적 경험과 쟁점.” 『한국정치연구』, 제18집 제2호 (2009).
- 장달중·이정철·임수호. 『북미대립: 탈냉전 속의 냉전대립』. 서울: 서울대출판부, 근간.
- 전철환. “수출·외자 주도 개발의 발전론적 평가.” 김병태 외. 『한국경제의 전개과정』. 서울: 돌베개, 1981.
- 정민걸. “4대강사업을 멈추면 살아날 것들.” 『창비주간논평』, 2010.4.14.
- 정태욱. 『한반도 평화와 북한인권: 법철학적 기록』. 파주: 한울, 2009.
- 조동준. “안보위협에 대처하는 중소국의 선택.” 『세계정치』, 제30집 1호 (2009).
- 최영중. “평화체제에 대한 이론적 검토와 한반도 평화체제.” 2005년도 한국국제정치학회 연례학술회의.
- 토다 기요시. 김원식 옮김. 『환경학과 평화학』. 대구: 녹색평론사, 2003.
- 함택영·백창재·구갑우. “국제관계.” 김세균·박찬욱·백창재 편. 『정치학의 대상

- 과 방법』. 서울: 박영사, 2005.
- 함택영 · 서재정. “북한의 군사력 및 남북한 군사력균형.” 경남대 북한대학원 엮음.  
『북한군사문제의 재조명』. 파주: 한울, 2006.
- 허문영 외. 『한반도 평화체제: 자료와 해제』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 『문화일보』, 2010년 5월 26일.  
『민주조선』, 1991년 3월 17일.
- Acharya, A. and J. Boutin. “The Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone Treaty.”  
*Security Dialogue*, vol.29, no.2 (1998).
- Barash, D. and C. Webel. *Peace and Conflict Studies*. London: Sage, 2002.
- Caporaso, J. ed. *The Elusive State: International and Comparative Perspective*.  
London: Sage, 1989.
- Cox, R. Production. *Power and World Order: Social Forces in the Making of History*.  
New York: Columbia University Press, 1993.
- Der Derian, J. “The Value of Security: Hobbes, Marx, Nietzsche, and Baudrillard,” in  
D. Campbell and M. Dillon, eds. *The Political Subject of Violence*.  
Manchester: Manchester University Press, 1993.
- Evans, P. “Predatory, Developmental, and Other Apparatuses: A Comparative Political  
Economy Perspective on the Third World State.” *Sociological Forum*, vol.4,  
no.4 (1989).
- P. Evans. *Embedded Autonomy*. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- Evans, P., D. Rueschemeyer and T. Skocpol, eds. *Bringing the State Back In*.  
Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Gerson, J. *Empire and the Bomb: How the US Uses Nuclear Weapons to Dominate  
the World*. London: Pluto Press, 2007.
- Gill, S. ed., *Gramsci, Historical Materialism and International Relations*. Cambridge:  
Cambridge University Press, 1993.
- Hall, R. and T. Biersteker, eds. *The Emergence of Private Authority in Global  
Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Hobson, J. *The State and International Relations*. Cambridge: Cambridge University  
Press, 2000.

- Jessop, B. *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity, 2002.
- Keohane, R. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Kornai, J. *The Socialist System: The Political Economy of Communism*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- Mearsheimer, J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W.W. Norton & Company, 2001.
- Moravcsik, A. "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics." *International Organization*, vol.51, no.4 (1997).
- Moravcsik, A. *The Choice for Europe: Social Purpose & State Power From Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- Redick, J. "The Tlatelolco Regime and Nonproliferation in Latin America." *International Organization*, vol.35, no.1 (1981).
- Rupert, M. and H. Smith, eds. *Historical Materialism and Globalization*. London: Routledge, 2002.
- Sagan, S. and K. Waltz. *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate Renewed*. New York: W.W. Norton & Company, 2003.
- Strange, S. *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*. London: Pinter, 1988.
- B. McSweeney. *Security, Identity, and Interests: A Sociology of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Waltz, K. *Theory of International Politics*. Reading: Addison-Wesley, 1979.



Abstract

A Theory of Green-peace State and Peace Regime on the Korean Peninsula: Forms of States and Inter-Korean Relations

Koo, Kab-woo(University of North Korean Studies)

This paper attempts to outline an agenda for peace regime on the Korean peninsula based on theoretical reviews for the forms of states and inter-Korean relations from the perspective of green-peace state which has gained grounds as a viable alternative to the developmental security states that North and South Korea have pursued. In the South-North relations context, the developmental security states of the two Koreas first formulated a conflicting and cooperating, which took its course of transformation as the South evolved into a (developmental) green-security state while the North became a predatory military state. At the point of disputes, this paper analyzes the Korean Peninsula peace regime's relationship with denuclearization ; its contents and form of the regime ; the security discourses in transition ; as well as the peace regime vis-à-vis the South Korea-US alliance ; the UN Command and multilateral securitycooperation in Northeast Asia. In conclusion, the path toward green-peace states and it's philosophical foundations.

**Keyword:** Green state, Peace state, State forms, Theory of the State Actions, Inter-Korean relations, Denuclearization, Peace regime on the Korean Peninsula

**구갑우** .....

현재 북한대학원대학교 교수·경남대 극동문제연구소 기획실장으로 재직 중이다. 주요 저서로, 『비판적 평화연구와 한반도』(2007), 『국제관계학 비판: 국제관계의 민주화와 평화』(2008), 『유럽통합의 정치와 신자유주의적 통신정책』(2007) 등이 있다.