

허문영 · 오일환 · 정지웅

평화번영정책 추진성과와 향후과제

www.kinu.or.kr



허문영 · 오일환 · 정지웅

평화번영정책 추진성과와 향후과제

평화번영정책 추진성과와 향후과제

인 쇄 2007년 12월 30일
발 행 2007년 12월 30일

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 평화기획연구실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 4-19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300
(직통) 901-2523
(팩시밀리) 901-2543

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 도서출판 늘품 (2275-5326)
인 쇄 처 (주)세원문화사 (2265-1141)

가 격 9,000원

© 통일연구원, 2007

통일연구원에서 발간 한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터
·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

평화번영정책 추진성과와 향후과제 / 허문영, 오일환, 정지웅. —
서울 : 통일연구원, 2007
p. ; cm. -- (연구총서 ; 07-10)

참고문헌수록
ISBN 978-89-8479-421-4 93340 : ₩9,000

340.911-KDC4
320.9519-DDC21

CIP2007004121

평화번영정책 추진성과와 향후과제

○본 서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

목차

I. 문제제기	1
II. 평화변영정책 배경과 내용	5
1. 이론적 배경	7
2. 역사적 배경	16
3. 평화변영정책 주요 내용	24
III. 평화변영정책 추진과정	27
1. 9·19 공동성명 이전기	30
2. 핵실험 이전기	38
3. 핵실험 이후기	42
4. 2007 남북정상회담과 10·4 공동선언	51
IV. 평화변영정책 평가	65
1. 기초 평가 : 햇볕정책 계승·발전 (시장평화론)	67
2. 분야별 평가 : 화해·협력 이행과 절반의 성공	69
3. 총괄적 평가 : 남북협력기반 마련과 대전략 부재	116

V. 남북한 통일정책 평가 : 평화공존 對 혁명공존 ..	123
1. 상호인식 : 무장한 형제 對 혁명적 협력상대	125
2. 통일개념 : 공동체 형성 對 민족 해방	127
3. 통일방안 : 3단계 통일방안 對 연방제 통일방안	129
4. 통일정책 기조 : 3대 선언 對 3대 현장	135
5. 남북합의 변천과정	138
VI. 향후 대북정책 과제와 실천방향	149
1. 목표 : 평화한국(Peace Korea) 기반 건설	153
2. 추진과제 : 한반도 평화프로세스 진행	155
3. 2대 추진전략 : 무지개 전략과 십자균형외교	158
4. 3대 추진방향 : 국내화합·국제협력·남북화해	160
5. 10대 세부실천방안 : 10·4 선언 이행과 신 평화정책 전개	164
참고문헌	184
최근 발간자료 안내	191

표목차

<표 II-1> 남한 통일방안의 지속과 변화 (1948~현재)	19
<표 II-2> 평화변영정책 체계도	26
<표 III-1> 9·19 공동성명 주요 내용	36
<표 III-2> 9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치(2·13 합의) 주요 내용	49
<표 III-3> 10·4 선언 주요 내용	57
<표 IV-1> 시범단지 입주기업 현황	90
<표 IV-2> 사회문화교류 분야별 남북왕래 현황	115
<표 VI-1> 한반도 평화프로세스 진전 구도	158
<표 VI-2> 한반도 평화체제 주요 보고서 비교	172
<표 VI-3> 한국의 정책 선택	180

그림목차

<그림 IV-1> 북한이 생각하는 남북회담 위상	79
<그림 IV-2> 남북군사회담 유형	81
<그림 IV-3> 연도별 남북간 교역액 현황	86
<그림 IV-4> 금강산 관광객 누적인원	96
<그림 VI-1> 한반도 평화프로세스 개념도	156
<그림 VI-2> 무지개 전략	160

I

문제제기



이 글의 목적은 노무현 참여정부에서 추진한 평화번영정책¹의 성과와 한계를 평가하는 한편, 변화된 국내·외 정세를 고려하여, 민족의 숙원인 평화통일을 달성하기 위한 향후 한국의 대북정책 목표와 방향이 어떠해야 하는가를 제시하는 데 있다. 특히 핵을 가진 북한의 대남 및 통일정책과 미·일·중·러 주변 4국의 21세기 정책방향을 간략히 살펴본 후, 한국의 정책구도를 제안하고자 한다. 또한 대북정책 또는 남북관계가 국내 보수여론의 반발과 상관없이, 동시에 동북아 국제관계 및 한·미관계 등으로부터도 지나치게 독립적으로 추진되어 온 경향이 있는 바, 이를 시정하는 새로운 접근 방식을 수립해 보고자 한다.

대북 포용정책 또는 노무현 정부의 평화번영정책에 대한 비판은 △국민적 합의 부족, △국제적 지지 약화, △북한의 변화 거부 세 가지로 요약해 볼 수 있다. 이러한 비판들은 부분적으로 타당하기도 하지만, 부분적으로는 평화번영정책에 대한 잘못된 이해에서 나온 것들이다. 북한의 변화 거부에 대해 살펴보자. 대북 포용정책 또는 평화번영정책의 모델이라고도 할 수 있는 서독의 ‘동방정책’이 그랬듯이, 대북 포용정책도 북한을 평화적이고 안정적으로 관리하는 데 목표를 둔 접근방식이지 당면한 군사적 현안을 해결하려고 하는 구체적인 해법은 아니다. 핵이나 미사일과 같은 군사적 현안이 발생하더라도 북한을 안정적으로 관리하기 위해 비군사적 분야의 교류·협력을 지속한다고 하는 병행적 접근방식이 대북 포용정책의 핵심인 것이다. 군사적 현안의 미해결이 대북 포용정책의 한계나 문제점은 아니다. 군사적 현안의 해결은 비군사적 분야의 교류

¹ 이 글에서는 노무현 정부의 평화번영정책을 김대중 정부의 햇볕정책과 함께 대북 포용정책의 일환으로 규정한다.

I
II
III
IV
V
VI

협력과 연계시키지 말고 별도로 모색되어야 한다.

그런데 군사적 현안이 발생했는데도 모르쇠하며 교류·협력을 계속해 나간다는 것이 전략적인 행위일지는 모르나, 국민들의 감정상 받아들이기 어려운 것도 사실이다. 특히 대북 포용정책을 추진하기 위해서는 국민의 세금이 적지 않게 투입되는 만큼 국민적인 동의가 뒷받침되지 않으면 안 된다. 따라서 대북 포용정책은 좀 더 많은 국민들이 동의할 수 있는 방식으로 추진되어야 한다.

대북 포용정책에 대한 국제 사회의 지지가 과거와 같지 않은 것도 사실이다. 그렇게 된 원인으로 북한의 핵실험과 미사일 개발이라든지 부시 미 행정부의 일방주의 등을 들 수 있다. 그러나 무엇보다 근본적인 이유는 대북 포용정책을 추진해 나가는 방식이 국제 기준에 맞지 않았다는 점이다. 이러한 문제의식 하에서 이 글에서는 ‘평화변영정책 추진성과와 향후과제’를 제시해 보고자 한다.

주요 연구내용은 다음과 같다. 먼저 평화변영정책의 이론적 및 역사적 배경과 특징적 내용을 검토한다. 그리고 평화변영정책의 추진 과정을 시기별로 정리한 뒤, 그 성과와 한계를 기초·분야·총괄로 구분해서 평가한다. 그리고 역대 남북한 통일정책의 변화실태와 주요합의 변천과정을 분석한다. 마지막으로 이 같은 평가와 분석을 토대로 향후 차기정부가 추진해야 할 통일정책을 목표·추진과제·2대 추진전략·3대 추진방향·10대 세부실천방안을 중심으로 제시한다.

연구 방법은 다음과 같다. 먼저 문헌 조사연구를 기본으로 할 것이다. 그리고 대북정책, 동북아 국제문제 등과 연관되어 있는 미국을 비롯한 각 국 정책 담당자 및 한국 내 여러 정책 관련자와의 면담 및 의견 청취를 통해 현장성과 현실성을 높일 것이다. 그리고 공동 연구자 상호토론을 통해 정책 대안을 제시한다.

II

평화번영정책 배경과 내용



1. 이론적 배경

남한의 통일정책 형성과정에 영향을 미친 이론들로서는 크게 다음 5가지를 상정할 수 있다. 이들 각각의 특징을 정리해 보면 다음과 같다.

가. 기능주의

기능주의 이론의 사고와 체계적인 연구의 기본적 틀을 제시한 학자는 데이비드 미트라니(David Mitrany)교수였다. 그는 모든 국가가 비논쟁적인 사회, 경제적 제문제(諸問題)의 노력의 증대에 의해 상호의존의 복잡한 망상(網狀)구조 속에 통합되어, 분쟁과 전쟁의 물질적 심리적 기반이 점차로 침식된다고 생각했다. 그리고는, 최종적으로 국경을 횡단하는 다수의 기능별 국제기구의 행정망이 확립되어, 평화스러운 지역공동체가 창설될 것이라고 생각하고 있다.² 공동체와 이를 구성하는 단위와의 관계는 공동체의 정의에서 잘 나타나고 있는데, 이 정의에 의하면 공동체는 그 구성원들이 수행하는 기능의 총계(總計)라는 것이다. 기능은 공동체를 건설하는 개개의 벽돌인 동시에 또한 개인을 위한 지표이기도 하다.³ 따라서 미트라니는 활발한 사회적 기능을 결여한 정치 권력과 권위는 공허한 것으로 보았다. 기능주의에 있어서는 정부와 법률이 공동체의 형성 후에 수반되어 나타나는 최종단계로 보았던 것이다.

기능주의의 가장 기본적인 전제는 인간의 합리성에 대한 믿음이

²- David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966), pp. 92~93.

³- James P. Sewell, *Functionalism and World Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1966), p. 17.

다. 기능주의자들은 인간은 합리적이기 때문에 사회관계에서 갈등보다는 조화를 그들의 이익으로 추구한다고 주장하며, 또 평화적인 세계에서만 그들의 욕구가 충족될 수 있다고 보는 것 같다. 미트라니 교수는 인간과 국가간의 갈등을 국가의 비창조적 실제 내(實際內)에 인간의 삶이 강요당하고 있기 때문이라고 보고, 사회적 갈등이 인간의 자연적 상태는 아니며 사회적 활동 속에서 자연스러운 상태가 발견될 수 있을 것이라고 전망하였던 것이다.

미트라니 교수는 스스로의 통합 성취방법은 ‘분납식(分納式) 연방주의’라고 부르고, 다른 사람들은 ‘peace by pieces’라고 표현했듯이 그 취지는 기능적인 부분통합이 하나씩 이루어져 나가면 궁극에 가서는 하나의 불가분의 사회가 되고 만다는 생각이었다.

미트라니 교수는 한 영역에서 얻은 기능주의의 경험은 다른 영역의 개발을 위한 모델로 사용될 수 있다고 보고, 이러한 시도에서 얻은 성공적인 경험은 축적 확산되며 이것이 곧 국제사회의 토대를 형성하는 것이라고 보았다. 그는 이러한 국제활동과 이를 관장하는 국제기관의 성장은 통합운동의 증추를 담당할 것이며, 이 성장은 국가간의 정치적 분열이 국제활동과 국제기관의 망에 의해서 뒤덮혀질 때까지 계속되어야 한다고 보았던 것이다.⁴

이와 같은 견해는 국제활동의 선택된 영역에서는 포괄적이고 견고한 권위체의 창설이 필요하게 된다고 보고, 이에 따라 광범위한 활동범위를 담당하는 전반적 국제 계획 기관도 탄생하게 된다고 보고 있다. 그러나 다른 한편에서 보면, 기능주의자들은 기능을 강조하는 나머지 법과 제도 및 권위체를 소홀히 하는 경향이 있다. 이

⁴- Mitrany, *A Working Peace System*, pp. 61~64.

때문에 그들은 국가간의 갈등을 유발시킬 수 있는 위험이 다분한 정치적 문제에서 벗어나, 보다 낮은 차원의 비정치적 영역에서 협동의 대상과 시발점을 찾아 이를 점진적으로 확대하고 견고히 하는 방향에서 정치적 통합을 모색하고 있는 것이다. 따라서 기능주의자들의 전략은 정치문제 이전의 영역 - 즉 비정치적 영역 - 에서 협동과 조화를 모색하는 것이며, 이러한 기반이 굳건히 구축되어 정치문제의 충격에 의해서도 기능으로 얽혀진 국가간의 관계가 붕괴될 수 없을 정도가 될 때 비로소 정치적 영역의 통합 시발점이 발견될 수 있다는 것이다. 이리하여 어떤 특정국가 간의 기능적 활동과 협조를 위하여 이전되는 미미한 정도의 주권이 축적되면 이것이 새로운 권위체를 창조해 내며, 이것은 다시 상당한 기간의 사회활동과 경제와 기술 영역의 협동을 통하여 진정한 정치권위의 모체로 등장할 수 있을 것으로 보고 있다. 브라이얼리(J.L.Brierly) 교수는 이와 같은 과정을 통한 국가주권의 약화과정을 “침투작용에 의한 주권의 공격방법”⁵이라고 지칭하고 있다.

나. 신기능주의

신기능주의자들은 어떤 기능적 분야에 있어서 초국가적인 중앙기구가 결성되어 이것이 각 회원국 내 여러 집단의 통합에 대한 기대나 요구를 일으키는 정책을 추구한다면, 이 집단들의 충성심이 점차로 민족국가를 초월한 주체로 이전하게 된다고 보았다. 또한 제도적 정치적 측면에서의 통합이 일정한 단계에 이르면 필연적으로 사회 심리적 측면으로 확대되어 정치적 통합을 달성하게 된다고 본다.

⁵- J. L. Brierly, *The Covenant and Charter* (Cambridge: Cambridge University Press, 1947), p. 26.

I
II
III
IV
V
VI

신기능주의는 다음과 같은 기본적 가설을 전제로 한다.

1. 당초에는 특정한 목적을 위해 형성되었던 지역적 조직이 점차로 그 기능분야를 확대하는 동시에 정책결정의 권한도 강화해 간다는 파급효과(spill-over)가설.
2. 파급효과 과정의 발전에 의해 경제적 기능을 중심으로 한 정책결정의 범위가 확대되어 최종적으로는 정치수준에까지 미친다는 정치화(politicalization)가설.
3. 파급효과 과정이 진전됨에 따라서 참가국은 제3국에 대하여 공통의 정책행동을 취한다고 하는 외부화(externalization)가설.

신기능주의는 기능적 협력과 정치적 협력이 분리될 수 없다고 보면서 정치적 감각이 뛰어난 전문인의 역할과 정치적으로 밀접한 기능적 문제를 중심으로 제도 형성에 역점을 둔다.

신기능주의자는 기능주의의 탈을 쓴 연방주의자들이라고 할 수 있는 바, 그들의 목표는 기능적 수단을 통해서 연방적 목적을 추구하는 것이다. 그들은 정치적 관련성이 결여된 사소한 영역의 기술적 활동이나 협동에 의한 통합방식을 택하지 않고, 의도적으로 정치성이 다분하고 또 정치적으로 중시되는 영역을 택하여 이것을 통합의 기술진이 계획하도록 하는 것이다. 전통적 기능주의는 경제와 기술 및 기타 분야의 거래에서 얻은 혜택을 타분야로 이식시킴에 있어서 언제나 경제와 기술상의 필요와 또 그 가능성에 따라 향방을 결정하고 있지만 신기능주의는 “랑그르나지(l'engrenage)”, 즉 톱니바퀴처럼 “부분적 통합의 확장논리”를 통해서 연속적인 통합에 이를 수 있는 제도를 의도적으로 구상하고 있는 것이다.⁶

다. 다원주의

칼 도이취는 안전 공동체의 유형을 단일안전 공동체와 복합안전 공동체로 분류하였다. 전자는 평화의 보존이나 보편적인 정부의 목적을 동시에 달성할 수 있는 것이기에 매우 매력적이지만 성취하기가 어렵다고 보았다. 반면 후자는 평화의 보존만을 목적으로 하는 공동체이기 때문에 성취하기가 보다 용이하다고 보았다. 뿐만 아니라 복합안전 공동체는 단일안전 공동체보다 오히려 평화의 유지에 더욱 바람직한 것으로 간주했다. 도이취는 비록 통합운동이 여러 단계를 거쳐 일어난다 할지라도 통합 움직임의 과정에는 전진과 후퇴의 양상이 뒤섞여 일어날 수 있을 뿐만 아니라, 통합에 대한 국민들의 호응도 기복을 보이는 복잡한 과정을 거친다고 주장한다.⁷

그는 독일, 합스부르크 제국, 이태리, 노르웨이-스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등의 사례분석을 통하여 안전 공동체가 형성되는 배경 조건을 제시했는데 다원적 안전 공동체 형성의 조건은 다원주의의 강화, 커뮤니케이션과 공동체 의식, 핵심 지역의 성장 등이다. 즉 통합을 위한 필수적인 조건들은 통합에 참여하는 단위들의 능력과 그들 사이에 발생하는 다원적인 교류의 과정과 밀접한 관련이 있다. 다원주의 이론에 의하면 통합을 위한 조건으로는 정치엘리트의 가치 양면성, 정치적 태도의 상호대응성과 예측 가능성, 일반 대중을 지도할 수 있는 능력 등이 있는데, 이는 국가 간의 정치통합이 개별 국가에서 정책 결정자의 인식과 행동에 의해 영향 받을 뿐만 아니라 다른 국가 정치엘리트와의 가치의 공유에 의해서도 영향 받는다

⁶- 구영록, 『인간과 전쟁』 (서울: 법문사, 1977), pp. 329~331.

⁷- Karl Deutsch, *The Nerves of Government* (New York: Free Press, 1963), pp. 98~101.

는 점을 보여준다. 즉 정치엘리트와 대중의 정치적 태도와 행위의 변화가 정치통합의 주요 변수가 된다. 또한 커뮤니케이션과 상호거래의 증대를 통하여 공동체로 통합될 수 있다.

통합을 위한 필수적인 조건들은 통합에 참여하는 단위들의 능력과 그들 사이에 발생하는 커뮤니케이션의 과정과 밀접한 관련이 있다. 이 중 가장 중요한 요소는 프러시아, 미국의 예를 통해 볼 때 통합되려는 정치 단위들의 정치적, 행정적 능력이다. 다른 중요한 요소는 경제능력이고 또 다른 요소는 관계되는 정치단위 사이의 끊이지 않는 사회적 커뮤니케이션이다. 또 다른 필수적인 조건은 정치적, 사회적, 경제적 엘리트의 확산이다.⁸

라. 연방주의

연방주의⁹적 접근은 제도적 법률적 분석에 중점을 두어 현 국가의 정치기구를 폐지하고 하나의 국제기구를 창설한다는 것이다. 그리하여 국제 법인 기구 또는 연방제도를 구축하게 되면 그것에 의해 지역의 통합은 급속도로 촉진되며, 가맹국 국민의 새 정부에 대한 충성심도 점차 강화될 것이라고 본다. 즉 연방주의 이론은 기능주의와는 달리 통합의 촉진을 위해 정치적 해결과 정치기구를 강조하고 있고 통합된 연방국가를 위해서는 각국의 주권은 포기되어야 한다고 주장함으로써 의사결정의 초국가적 중심부 형성을 통합

⁸- *Ibid.*, pp. 50~53.

⁹- 연방주의에 대해서는 W.S. Livingston, *Federalism and Constitutional Change* (Oxford: Clarendon Press, 1956); K.C. Wheare, *Federal Government*, 3rd ed. (London: Oxford Univ. Press, 1956); 김학준, “정치적 통합 방안으로서의 연방제,” 『통일 한국의 모색』 (서울: 박영사, 1987); 김명기, 『남북한 연방제 통일론』 (서울: 탐구당, 1994).

의 목표로 간주하고 있다.

연방제는 중앙정부와 지방정부 사이의 권력관계가 일반적으로 대등성의 원칙 위에 서 있다. 그렇다고 하여 지방정부가 주권을 지니지는 않는다. 연방국가를 만들 때 이 연방에 참여하는 지역단위들은 각자가 지녔던 주권을 완전히 포기한다. 그리고 그 주권들을 취합하여 새로운 연방정부, 즉 연방국가의 중앙정부가 탄생한다. 그러므로 이 연방정부가 대내외적으로 주권을 독점한다.

그러나 연방정부가 지방정부를 완전히 지배하지는 않는다. 일반적으로 상당한 권한을 지방정부가 행사하도록 허용되어 있다. 연방제는 이처럼 연방에 가입하는 지역단위들의 권한을 설정해야 하기 때문에 반드시 성문헌법을 지녀야 한다. 그 성문헌법 속에 연방정부의 권한과 지방정부의 권한이 명백히 기록되며, 양자 사이의 해석에 차이가 있을 때 그 분쟁을 중재할 헌법재판소의 존재가 명기되어야 한다. 이처럼 연방제는 제도적으로 복잡하며 그 운영에 있어서도 상당한 기술을 요구한다. 자칫 잘못하면 연방제는 실패할 수 있기 때문이다.¹⁰

마. 구성주의

구성주의가 관심을 끌게 된 것은 소련의 해체에 이은 사회주의 체제의 변화, 양극체제의 붕괴, 새로운 국제제도의 등장으로 이전의 국제정치학이 다루고 있던 행위자, 즉 주체, 그리고 구조와 과정의 모든 면에서의 질적인 변화를 수용할 수 있는 새로운 이론적 틀이 필요했기 때문이다. 다시 말해서 세력균형이론이나 세력전이이론

¹⁰- 정지웅, 『통일과 국력』 (서울: 학문사, 2002), pp. 35~41.

이 다루는 국제 체제 내의 행위자의 권력 분포의 단순한 재배열이 아니라 행위자 자체의 변화, 행위를 지배하는 요인의 변화, 그리고 행위가 이루어지는 유형의 변화를 포괄하는 복합적인 양상을 띠고 있다고 할 수 있다.

구성주의는 정체성에 대한 분석 없이 국제정치를 이해하거나 설명할 수 없다고 주장한다. 웬트에 의하면 정체성이란 국가 간 상호작용 과정에서 형성된 개별 국가의 이미지 혹은 국가 집단의 성격을 말한다.¹¹ 구성주의는 개별국가의 정체성에도 관심이 있지만, 국가수준을 뛰어 넘어 국제사회에서 집단적 정체성 형성이 가능하다는 점에 더욱 주목하고 있다. 구성주의는 국제체계가 국가 상호간의 주관적 관계에 의해 구성된다고 본다. 그리고 이렇게 형성된 국제체계의 관념적 요소에 의해 특정한 국가가 가지는 힘과 이익의 의미가 결정된다는 것이다. 수백 개의 영국 핵무기가 불량국가가 보유한 몇 개의 핵무기보다 위협적이지만, 관념적 측면에서 볼 때 서방세계에게 영국의 핵무기는 위협을 막는 수단으로 느껴질 것이다. 따라서 구성주의적 관점에서 볼 때, 구조로서의 국제체계는 단위 국가의 성격을 변화시키고, 변화된 국가의 정체성은 다시금 국가간의 관계에 영향을 미쳐 국제체계를 변하게 한다는 것이다. 구성주의는 이러한 상호의존의 협력논리를 부정하지는 않지만 경제협력의 증대가 평화를 가져올지 혹은 갈등을 초래할지는 협력이익의 크기와 같은 물질적인 요소보다 국민이나 정치가의 관념에 의해 더욱 좌우된다고 보는 것이다. 구성주의자들은 분배에 참여한 국가 상호간에 호의적인 이미지가 구축되어 있을 때에 경제협력이 평화

¹¹ - Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 25.

증진에 기여할 수 있다고 본다. 적대적 혹은 갈등적 관계에 있는 국가간에는 아무리 높은 수준의 경제협력이 이루어진다고 하여도 평화증진의 효과는 제한적이라는 것이다.¹²

구성주의자들은 주권이란 근대 국제관계의 사회적 구성물로 간주하며 그 형성의 과정을 추적하거나 공유나 해체의 가능성을 언급하고 있으며, 국가의 행위를 제약하고 있는 무정부적 구조는 하나의 일관된 환경이 아니라 상대방을 적의 이미지로 보는 흡스적인 상태, 경쟁자의 이미지로 보는 로크적인 상태, 그리고 친구로 보는 칸트적인 상태 등으로 구분될 수 있다고 생각한다. 다시 말하면 적, 경쟁자, 혹은 친구 등 서로 다른 성격의 국가관계에 의해 질적으로 다른 무정부 상태의 형성이 가능하다는 것이다. 국가를 영원한 이기적 존재로 간주하는 윌즈가 국제 무정부 상태를 흡스적 문화이며 무는 상수로 취급하는 반면, 웬트는 초기의 흡스적 문화가 국가 간 관념의 변화로 말미암아 로크적 문화를 거쳐 칸트적 문화로 발전될 수 있다고 보는 것이다.¹³

구성주의자들은 또 다른 상호작용을 통해 국가 행위자에 의한 배타적인 권위나 이익의 정의가 바뀌게 되고 궁극적으로 권력정치의 구조적 전환이 일어날 수 있는 가능성을 상정하고 있다. 물질적인 요인과 체제의 구조적 영향을 강조해 온 다른 이론과 달리 구성주의는 문화나 정체성과 같은 관념적인 요소와 개별 행위자가 행사하는 주체성에 상대적인 비중을 두고 있다. 또한 구성주의자들은 국제정치도 개별 국가와 체제의 구조가 서로에게 영향을 미치고 있는

¹²- 고상두, “구성주의의 관점에서 본 유럽의 안보 통합,” 『한국정치학회보』, 37집 2호 (2003), pp. 327~328.

¹³- Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, p. 247.

I
II
III
IV
V
VI

상호작용의 장으로 해석한다. 즉 국가도 인간과 마찬가지로 일정한 행위를 통해 그들이 존재하는 체제를 생산하고 변화시키는 의도적인 주체이며, 국제체제는 이러한 단위 차원의 상호작용에 구조적인 영향을 미치는 사회적 관계로 이루어져 있다는 것이다.

구성주의는 물질적이고 주관적인, 그리고 간주관적인 세계가 현실의 사회적 구성에서 어떻게 상호작용하고 있는가를 이해하는 데 관심을 가지고 있고, 어떻게 구조가 주체의 정체성과 이익을 구성하는가에 대해서만 배타적으로 초점을 맞추는 것이 아니라 어떻게 개별적 주체들이 이러한 구조를 먼저 사회적으로 구성하는가 또한 설명하려 한다는 점에서 중간적 위치를 점하고 있다.¹⁴ 구성주의의 핵심적 논의는 사회적 현실을 주어진 것으로 간주하지 않고 행위자의 속성, 제도 그리고 구조 등의 사회적 현실이 행위자 간의 상호작용에 의해서 만들어지는 것으로 파악한다.

2. 역사적 배경

남한의 통일정책 변천사는 곧 남한의 대북한 능력의 성장사라 할 수 있다. 남한의 군사력과 경제력이 북한보다 열세였던 1950년대, 1960년대에는 통일정책도 수세적이고 대외 의존적이었다. 이러한 남한의 통일정책은 1970년대에 와서 자체역량에 대한 자신감을 배경으로 재조정되기 시작하였으나, 1970년대만 하더라도 군사적 열세가 현저했으므로 평화정착을 목표의 상한으로 하는 소극적 태도를 견지하였다. 1980년대 이후에는 남한의 경제력이 북한을 압도하

¹⁴- Emanuel Adler, "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics," *European Journal of International Relation*, Vol. 3, No. 3 (1997).

I
II
III
IV
V
VI

게 되었고 군사적 열세도 만회되었으므로, 남한의 통일정책은 보다 적극적인 형태로 바뀌게 되었다. 다시 말하면, 통일주도 역량의 신장이 보다 유리한 통일여건의 조성을 위하여, 보다 전향적인 통일정책을 가능하게 하였던 것이다.¹⁵

남북한 역대정부의 통일정책은 민족이익이 아닌 정권의 이익을 위해 전략적으로 이용되기도 하였고, 때로는 반통일적이기도 하였다. 또한 통일논의가 금지되기도 하였고, 정책적 일관성의 부재를 노출하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 남북한의 정치 지도자들은 민족통일을 달성하기 위하여 나름대로 힘을 써 온 것 또한 사실이다. 특히 자신의 국력이 상대방 보다 강하고 국제정세가 유리할 때 그러하였다.

이러한 남북한의 통일정책에서 우리는 하나의 일관성(continuity)을 발견할 수 있는데 그것은 통일 후 한반도에서 상대방의 영향력을 가능한 한 최소화하고 자신의 세력이 지배적인 지위를 유지하도록 하는 것이었다. 남북한은 이러한 목표를 달성하기 위하여 국내외 환경의 변화에 따라 다양한 전략을 사용하였다.

역대 정부가 수립한 통일과 관련한 수많은 제안·합의·방안이 있었지만, 6·15 남북공동선언이 나오기까지 우리 민족은 통일의 실마리를 찾지 못했다. 남북 간에는 ‘7·4 남북공동성명’, ‘남북기본합의서’ 등 남북관계를 평화적으로 관리하고 통일로 나아갈 수 있는 훌륭한 틀을 마련해 두었음에도 불구하고 이를 실천하지 못했다. 그동안 남북한은 이념과 체제를 달리하면서 자기 체제를 상대 지역으로 확장하려는 제로섬(zero-sum)적인 적대관계를 유지해 왔다. 남

¹⁵- 김영재, “남북한 정부의 통일정책 분석,” 『한국정치외교사논총』, 제22권 1호 (2000), pp. 376~377.

북한은 이른바 ‘적대적 의존관계’라는 틀 속에서 서로 상대방을 적으로 규정하고 상대방부터의 위협을 강조하면서 내부 권력을 강화하기도 했고, 상대를 부정하는 데서 자기 정체성을 찾는 ‘자폐적인 정의관’에 사로 잡혀 있었다. 남북한의 과거 정권들은 통일문제를 정치적으로 활용해왔다.¹⁶

그러나 탈냉전 이후 국제정세를 배경으로 1989년에 ‘한민족 공동체 통일방안’을 제시함으로써 새로운 통일정책을 확립하였다. 또한 1991년 12월 13일의 ‘남북기본합의서’가 남북관계의 좌표를 규정하였다는 의미를 가진다면, 2000년 6월 15일의 ‘남북공동선언’은 현재 남북관계 발전의 토대를 구축한 획기적인 분기점이었다.

남한의 통일정책 변천과정은 북한체제에 대한 현실 인정 여부에 근거하여 크게 세 시기로 구분할 수 있다. 첫 번째 시기(분단 이후 1960년대까지)는 남북한 적대적 관계를 전제로 유엔에 의한 통일 실현을 모색한 기간이다. 두 번째 시기(1970년대 이후 현재까지)는 남북한의 경쟁적 관계를 전제로 민족자주적 통일 실현에 주력한 기간이다. 특히 1990년대 들어와서는 체제·국토적 통일에 앞서 민족공동체의 우선 건설이 보다 현실적이라는 인식 하에, 교류와 협력을 통한 점진·단계적 통일 실현에 많은 노력을 기울였다.¹⁷ 세 번째 시기(2000년 남북정상회담 이후 현재까지)는 남북한 협력적 관계를 전제로 민족 자주·점진적 합의통일을 추진한 시기라 할 수 있다.

¹⁶- 고유환, “남북한의 통일전략과 한반도의 평화적 통일 전망,” <<http://www.ziff.net/~jckim/down/6-ko.hwp>> (검색일: 2006.3.29).

¹⁷- 허문영, “남북한의 평화전략,” 김학성 외, 『한반도 평화전략』 연구총서 2000-34 (서울: 통일연구원, 2000), p. 49.

<표 II-1> 남한 통일방안의 지속과 변화 (1948~현재)¹⁸

시기별 특징		시기	정부 구분	남한의 통일방안
북한체제 부인기	평화통일정책의 부재	1948년~1960년	이승만 정부 (제1공화국)	유엔 감시 하 남북한자유총선거에 의한 통일론
	평화통일정책의 준비	1960년대	장면 정부 (제2공화국)	남북자유총선거론 (유엔 감시 하)
북한체제 인정기	기능주의 평화통일접근	1970년대	박정희 정부 (제4공화국)	선 평화 후 통일론, 평화통일외교정책선언 (1973.6.23)
	기능주의와 신기능주의 병행	1980년대	전두환 정부 (제5공화국)	민족화합 민주통일방안(1982)
	탈냉전적 평화통일방안의 모색	1990년대	노태우 정부 (제6공화국)	한민족공동체 통일방안(1989)
북한체제 지원기	단계적 평화통일의 발전	2000년~2002년	김대중 정부 (국민의 정부)	햇볕정책, 화해협력정책(2000) 민족공동체 통일방안 계승
	평화통일정책의 발전	2003년	노무현 정부 (참여정부)	평화번영정책, 민족공동체 통일방안 계승

¹⁸ 허문영, “대북정책에 대한 국민적 합의형성 방안,” 『대북·통일정책의 국민합의 형성 방안』 (동북아시아대위원회, 2006.8.29), pp. 6~7.



통일방안의 역사적 관점에서 지속과 변화를 구체적으로 개괄해 보면 다음의 <표 II-1>로 나타낼 수 있다. 북한체제를 부인하던 시기를 넘어 북한체제를 인정하기 시작한 제4공화국에서부터는 기능주의적 방식이 엿보이기 시작한다. 이것은 남한의 경제력이 북한을 앞서기 시작한 것과도 밀접한 연관이 있다. 1970년대에 들어서면서 국제정세의 변화와 경제력의 발전을 바탕으로 박정희 정부는 대북정책에 적극성을 띠게 되었다.

한편 이 시기에 북한 뿐만 아니라 남한은 무력에 의한 일방적인 통일(흡수 통합)이 사실상 불가능하다는 것을 깨닫게 된다. 이러한 현실인식이 표현된 것이 7·4 공동성명으로서, 이 성명의 핵심은 남북한이 군사적 해결방식을 포기한다는 것이다.

7·4 남북공동성명은 최초로 남북이 통일과 관련해서 합의를 이루었다는 점에서 남북통일에 있어서 중요한 전기를 마련했으며, 7·4 공동성명에서 합의된 ‘자주, 평화, 민족적 대단결’의 통일원칙은 이후 남북한 당국의 통일정책뿐 아니라 재야의 통일방안의 기초가 되어 왔다. 결국 7·4 공동성명 이후 ‘평화적 통일’이라는 합의된 목표를 어떻게 달성할 것인가를 둘러싼 남북한 간의 방법론적 투쟁이 전개되어 왔다. 7·4 공동성명 이후 이제까지의 ‘대화 없는 대결’에서 ‘대화 있는 대결’로의 전환이 이루어졌으나 근본적인 대결구조가 타파된 것은 아니었다.¹⁹ 이러한 방법론적 경쟁에서 남한은 기능주의적 접근을 시도하였다.²⁰

19- 정연선, “한국의 통일정책과 방안,” 민병천(편), 『전환기의 통일문제』 (서울: 대왕사, 1990), p. 241.

20- 1973년 6월 12일 남북조절위원회 제3차 회의에서 남한 측이 제시한 경제분과 위원회와 사회, 문화분과위원회의 설치와 경제인, 물자, 과학기술의 교류, 자원 공동개발, 학술, 문화, 체육, 영화, 무대예술, 사회인사 및 단체, 기자, 통신, 관광

남한 측이 기능주의적 접근의 타당성을 주장하는 근거는 남북이 지난 40여년간 독자적인 사회변화를 겪고 사회공동체의 해체과정이 진행되어 이제는 완전한 2개의 독립된 정치공동체로 굳어졌다는 현실인식이었다. 따라서 두 개의 존재에서 하나의 존재로의 도약을 목적으로 하는 연방주의적 접근은 실현성이 희박하며 통일은 비정치적인 분야에서 정치적 분야로의 단계적인 확산과정을 거쳐야 한다는 것이다.

기능주의적 교류의 확산의 필수적인 전제조건은 남북한 간의 평화 정착이다. 남북한 간의 잠정적인 평화공존론과 기능주의적 교류 확산론은 ‘동전의 양면’의 관계에 있다. 분단 이후 남북은 두 개의 독립된 정치공동체로 굳어져왔을 뿐 아니라, 적대적인 관계가 유지되어 왔기 때문에 평화의 정착 없이 교류는 불가능하였다.

이후 제5공화국에 접어들면서부터는 경제제안 뿐만 아니라 정치 회담도 먼저 제안하는 등, 기능주의적 방식에 신기능주의적 양상이 오버랩되어 나타나는 양상을 보이기 시작한다.²¹ 80년대의 남한 통일정책은 기능주의적 접근의 틀을 벗어나지 않았지만, 전통적 기능주의의 소극성을 벗어나기 위해 제시된 신기능주의 이론을 수용함으로써 방법론적인 진전을 보여준다. 기능주의 이론의 핵심이랄 수

분야의 교류, 국제 체육 행사 남북 단일팀 구성, 고고학, 국사 국어분야의 공동 연구와 1978년 6월 23일 박정희 대통령이 제의한 “남북한 경제협력 추진을 위한 협의기구 결성” 등은 이러한 기능주의 이론에 입각한 통일의 단계적 실천 방안의 제시였다.

²¹ 제5공화국 정부는 1980년 “남북한 당국 최고 책임자 상호방문”(1.12), “남북한 당국 최고 책임자 회담”(6.5)을 제의하였고 1982년 1월 22일 『민족화합 민주통일방안』을 발표하였다. 이러한 일련의 제안은 남한이 신기능주의적 요소를 통일정책에 적극적으로 포함시킨 것으로 평가된다. 임혁백, “평화통일정책과 남남갈등의 극복,” 경남대학교 극동문제연구소, 『남남갈등 진단 및 해소방안』(2004), pp. 293~297.

있는 파급효과(spill-over)는 정치적 타결이 따르지 않을 경우 역류효과(spill-back)의 위험이 있다. 그러므로 신기능주의(neo-functionalism)는 파급효과의 보편성을 부인하고, 정치적 문제의 의식적인 해결을 통한 파급효과의 확산을 주장하고 있다(high politics).

제6공화국에서도 기능주의와 신기능주의적 양상이 나타났으며, 이때의 한민족 공동체 통일방안도 기존의 남한 통일정책의 기본 원칙인 인구비례주의를 벗어나지 못하고 있다. 즉 최종단계에서 민주적 방식과 절차에 따라 통일헌법을 확정·공포하고 그 통일헌법에 따라 총선거를 실시하여 통일 민주공화국을 완성한다는 것은 기존의 남한 통일방안의 일관된 입장이라고 할 수 있다.

문민정부 출범 이후 한민족 공동체 통일방안을 계승한 민족공동체 통일방안을 주창하여 남북관계는 한때 정상회담을 개최하기로 합의하는 등의 관계개선이 모색되기도 하였으나 전반적으로는 ‘적대적 긴장관계’를 지속하였다. 김영삼 정부의 민족우선론 제시(1993년 2월 취임사), 대북 쌀지원(1995년 6~7월), 4자회담 제의(1996년 4월) 등의 주요 대북정책은 치밀한 대북전략의 부재와 남한당국의 선의에 대한 북한당국의 왜곡과 ‘통미봉남(通美封南)’ 정책에 의한 남한당국 배제정책, 그리고 통일 관련 부처 간의 정책조정 미숙 등으로 실효를 거두지 못했다.

국민의 정부는 이른바 햇볕정책을 표방하였는데 이는 전형적인 기능주의를 바탕으로 한 정책이었다고 평가할 수 있다. 또한 남북 정상회담을 통해 남북관계가 급진적으로 변화하였는데 이는 신기능주의적인 요소의 전형적 표현이라 할 수 있을 것이다.

참여 정부에서는 대화와 제재의 병행론과 시장평화론이 논의되었다. 병행론이 첨예한 군사적 대치상태 속에서 어떻게 북한에 ‘접근’

할 것인가를 제시하는 것이라면, 시장평화론은 비군사분야의 교류·협력을 통해 어떻게 북한을 ‘변화’시킬 것인지를 보여주는 것이다.

병행론은 북한의 핵실험 이후 대북 제재론이 국제적 여론으로 되면서 무조건적인 제재보다는 대화도 병행해야 된다는 인식을 보여준 것이고, 한편으로는 무조건적으로 북한에 끌려가지 않겠다는 의지의 표현이기도 하였다.

시장평화론은 “자유시장이 민주주의보다 평화를 가져올 가능성이 높다”는 결론을 내리면서, “민주국가끼리는 전쟁하지 않는다”는 ‘민주평화론’의 명제를 “높은 수준의 자유시장을 가진 국가끼리는 전쟁하지 않는다”는 명제로 바꾸어 놓은 것이다. 시장평화론의 전략은 먼저 자유시장의 확산을 통해 평화의 토대를 구축하고, 그 뒤 민주주의를 지원하는 방향으로 자유시장을 활용한다는 접근방식을 취한다.

시장평화론에서는 북한을 국제사회의 일원으로 편입시키는 과정이 한반도에 평화를 정착하고 나아가 평화체제를 구축하는 과정이라고 보고 있다. 특히 안보적 측면은 물론 경제적 측면에서 북한이 국제사회의 규범을 준수하고 국제적으로 통용되는 룰에 따라 행동하도록 유도하는 노력이 평화를 이룩하는 과정과 대체로 일치한다고 본다. 그리하여 북한과 개성공단 추진 등 북한을 개방하기 위한 다양한 정책을 추진하였다. 이 시장평화론도 기능주의적 방식의 일환이라 할 수 있다.

이처럼 참여 정부의 평화변영정책은 경제적 교류와 협력을 중시한다는 점에서 기능주의적 요소가 가장 중심이 된다. 하지만 정치 회담을 계속하려고 노력했다는 점에서 신기능주의적 요소가, 북한과의 끊이지 않는 사회적 커뮤니케이션을 위해 노력했다는 점에서

I
II
III
IV
V
VI

는 다원주의적 요소가, 그리고 북한의 행위자 속성, 제도 그리고 구조 등을 이해하려는 바탕에서 노력했다는 점에서 구성주의적 요소가 부분적으로 녹아있기 때문에 다양한 통합이론이 혼재된 것으로 평가할 수 있을 것이다.²²

3. 평화변영정책 주요 내용

참여정부의 평화변영정책은 “한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반조성과 동북아 경제 중심국가로의 발전토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상”이다.²³ 노무현 정부의 평화변영정책은 김대중 정부의 햇볕정책의 성과를 계승하고 문제점을 해결하려는 의욕으로부터 출발하였다. 다시 말해 평화변영정책은 햇볕정책의 ‘계승과 발전’이라 할 수 있다.

‘계승’이라 함은 대북관과 대북정책 철학을 함께 함을 뜻한다. 북한을 타도 또는 제거의 대상으로 보는 냉전적 대북관과 흡수통일 지향하는 강경일변도의 대북정책을 추진하는 것이 아니라, 북한을 화해와 협력의 대상으로 보는 탈냉전적 대북관과 체제인정과 평화공존을 통한 사실상의 통일을 지향하는 대북정책을 이어받는 것이다. 평화변영정책 추진원칙의 하나인 ‘대화를 통한 문제 해결’이 이를 시사한다.

‘발전’은 김대중 정부의 햇볕정책이 드러냈던 문제점들을 보완하는 것과 더불어 그 성과들을 더욱 질·양적으로 발전시킬 것임을 동

²²- 정지웅, “대북포용정책에 관한 이론적 검토” (2006년 북한연구학회 동계학술회의 발표논문), pp. 221~226.

²³- 통일부, 『참여정부의 평화변영정책』 (2003.3), p. 2.

시에 의미한다. 예컨대 김대중 정부에서 드러났던 ‘남남갈등’, 대북 정책 결정 및 추진과정에서의 ‘투명성’, 대북정책의 ‘과잉정치화’ 등과 같은 문제점들을 해결할 것임을 의미한다. 평화번영정책 추진원칙의 하나인 ‘국민과 함께 하는 정책’은 이런 맥락에서 제시된 것이라 할 수 있다. 또한 햇볕정책이 ‘화해와 협력을 통한 남북관계 개선’에 초점이 맞춰졌다면, 평화번영정책은 ‘화해와 협력’을 넘어서 ‘평화의 제도화’로, ‘남북관계 개선’을 넘어서 ‘동북아 평화와 공동번영’까지 이루기 위해 노력하겠다는 의지를 표명한 것으로 볼 수 있다.

평화번영정책은 목표로서 ‘한반도 평화증진과 (남북한 및 동북아) 공동번영 추구’를 제시하였다. 안보적 측면에서의 평화와 경제적 측면에서의 번영이 서로 분리되어 있는 것이 아니라 상호 연관되면서 서로 보완하고 강화시켜주는 관계로 규정되고 있다.²⁴ 이 같은 평화와 번영이라는 양대 목표달성을 위한 추진원칙으로서 4가지가 제시되었다. ‘대화를 통한 문제해결, 상호 신뢰 우선과 호혜주의, 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력, 국민과 함께하는 정책’이 그것이다. 그리고 이를 추진하기 위한 단·중·장기 전략을 천명하였다. (단기) 북한 핵문제 해결, (중기) 한반도 평화체제 구축, (중·장기) 동북아 경제중심국가 건설이 그것이다.

그리고 이 가운데 한반도 평화체제 구축과 관련해서는 그 개념을 “지난 50년간 한반도 질서를 규정해온 불안정한 정전상태가 평화상태로 전환되고, 안보와 남북 및 대외관계 등에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태”로 정의하고, 이를 달성하기 위한 3단계 전략을 구체적으로 제시하였다. (1단계)북핵문제의 해결과 평화증

²⁴- 통일부, 위의 책, p. 18.

I
II
III
IV
V
VI

진 가속화, (2단계) 남북협력 심화와 평화체제의 토대 마련, (3단계) 남북 평화협정 체결과 평화체제의 구축이다. 이 같은 평화변영정책의 체계는 다음과 같이 도표화될 수 있다.

<표 II-2> 평화변영정책 체계도

평화변영 정 책	개념	한반도에 평화를 정착시키고 남북공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심국가로의 발전토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상
	추진원칙	<ul style="list-style-type: none"> · 대화를 통한 문제 해결 · 상호 신뢰 우선과 호혜주의 · 남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력 · 국민과 함께 하는 정책
	달성 목표	<ul style="list-style-type: none"> · 평화증진 · 공동번영
	추진 전략	<ul style="list-style-type: none"> · 북한 핵 문제 해결 <단기> · 한반도 평화체제 구축 <중기> · 동북아 경제 중심국가 건설 <장기>
	대량살상 무기 해결 (WMD 정책)	정책기조
	북한 핵문제 해결 원칙	<ul style="list-style-type: none"> · 북한의 핵 불용 · 대화를 통한 평화적 해결 · 대한민국의 적극적 역할

III

평화번영정책 추진과정



남북관계는 2000년 남북정상회담 이후 ‘6·15 남북공동선언’의 합의 이행 차원에서 분야별 남북회담 추진을 통해 남북경제공동체 형성의 토대를 마련하고, 인적·물적 교류를 증대시킴으로써 한반도 평화와 화해 분위기 조성에 기여하는 방향으로 전개되어 왔다. 그러나 2002년 10월에 제기되었던 제2차 북핵문제²⁵로 인해 북·미관계의 악화는 곧 남북관계의 경색으로 이어지게 되었다. 당시 미국은 안보환경은 9·11테러 이후 대량살상무기에 대한 미국의 인식이 ‘미국 국내 안보에 대한 직접적 위협’으로 바뀐 상황이었고, 그런 상황에서 제기된 북핵 파문은 한반도의 평화뿐만 아니라, 동북아와 직결되는 중대한 문제로 다시 부각되기에 충분했다.

이처럼 북핵위기가 우리 안보의 최대 위협이자 동북아의 평화와 안정을 크게 저해하는 핵심 현안으로 대두된 시기인 2003년 초에 참여정부가 출범하였다. 참여정부는 북핵개발이 기존의 대북화해 협력정책의 전제조건에 해당하는 북핵동결 상황의 변화를 의미한다는 점에서 한반도 평화정착을 위한 새로운 해법이 요구되는 것이라고 판단하고, 한반도 차원에서뿐만 아니라 동북아 차원에서 새로운 평화의 틀을 구축할 필요성을 느꼈다. 그리하여 한반도 평화와 동북아 평화를 연계시키는 동시에 전쟁억지와 긴장완화를 연계시킴으로써 안보적 측면과 경제적 측면의 선순환구조를 통해 긴장완

²⁵- 2002년 10월 평양을 방문한 제임스 켈리 미 국무부 차관보는 북한 측에 우라늄 농축을 통한 핵무기 개발 의혹을 제기한다. 당시 북한의 강석주 외무성 부부장은 미국이 북한을 압살하려고 하기 때문에 이에 대항하기 위해서는 핵무기는 물론 그보다 더한 것도 가지게 되어 있다는 취지의 발언을 하여 사실상 핵무기 개발을 시인하였다. 더욱이 북한은 미국의 적대정책으로 인하여 핵무기를 개발하고 있고, 이를 해소하기 위해서는 자신을 압살하지 않는다는 불가침조약이 필요하다는 논리를 전개하였다. 북한은 2002년 10월 25일 외무성 담화를 통해 “미국이 불가침조약을 통해 우리에게 대한 핵불사용을 포함한 불가침을 확약한다면 미국의 안보상 우려를 해소할 용의가 있다”고 주장하기도 하였다.

I
II
III
IV
V
VI

화와 경제중심으로 가기 위한 방안을 모색했다. 이와 같은 노력은 다름 아닌 ‘평화번영정책’(Policy of Peace and Prosperity)으로 귀결되었다.

평화번영정책은 노무현 정부의 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 한반도 평화 발전의 기본구상이다.²⁶ 이 정책의 추진과정을 면밀히 분석하기 위해 9·19 공동성명 이전기, 10·9 핵실험 이전기, 10·9 핵실험 이후기로 나누어 정리하고자 한다.

1. 9·19 공동성명 이전기

2003년 초 북한의 핵확산금지조약(NPT)탈퇴 등 북핵문제가 악화되고 있던 가운데 출범한 참여정부는 출범 초기부터 한반도 평화를 증진하고 공동번영을 추구하기 위해 평화번영정책을 단기적으로는 북한 핵문제 해결, 중기적으로는 한반도 평화체제 구축, 장기적으로는 동북아 경제중심국가 건설이라는 전략으로 추진하고자 노력하였다.

참여정부는 북핵문제 해결이라는 현안과 관련하여 북한의 핵 불용, 대화를 통한 평화적 해결, 대한민국의 적극적 역할을 북한 핵문제 해결 3대원칙을 제시하였다.

중기 추진전략인 한반도 평화체제 구축과 관련하여서는 첫째, 남북 당사자 해결원칙과 국제사회의 협력 확보, 둘째, 남북간 포괄적

²⁶ - 평화번영정책은 한반도 평화증진과 남북공동번영이라는 목표를 달성하여 한반도를 동북아 경제중심으로 만들어 나가기 위한 참여정부의 포괄적인 중장기 국가발전전략으로서 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하고 있으며, 그 추진 전략으로 북한 핵문제의 평화적 해결, 한반도 평화체제 구축, 동북아 시대 추진 등을 내세우고 있다.

협력과 실용주의 외교 병행 추진, 셋째, 북·미, 북·일관계정상화 지원 등 새로운 국제환경 조성, 넷째, 평화체제에 대한 실질적 보장과 제도적 보장 병행, 다섯째, 확고한 평화보장을 위한 국방태세 확립, 여섯째, 한·미관계의 미래지향적 발전 추구라는 추진방향을 수립하였다.

장기 전략인 동북아 중심국가 건설 실현과 관련하여서는 첫째, 평화체제 구축 노력과 더불어 남북경제교류 협력의 심화를 통한 한반도 경제공동체 형성 추진, 둘째, 미국, 일본, 중국, 러시아를 대상으로 한반도 및 동북아의 평화와 번영을 협의하기 위한 포괄적 다자협력체 구성 추진, 셋째, 한·중·일 FTA 추진과 병행하여 남북한 및 4개국이 참여하는 동북아 경제협력체 구성 추진이라는 기본 구상을 설정하였다.²⁷

참여정부는 출범 초기부터 이전의 대북정책이 한반도 평화정착의 여건과 환경의 불비로 문제해결을 위한 실질적 협력으로까지 발전되지는 못하였다고 판단하고, 평화체제 구축의 실질적 기반을 강화해 나가기 위한 제반 노력을 경주하기 시작하였다. 특히 북핵문제와 남북관계는 상호 해결을 촉진하는 관계에 있다는 인식에 따라 양자를 병행시키는 정책 기조를 정립, 여기에 입각하여 북핵문제의 평화적 해결을 위해 관련국 간 외교적 해결을 모색하는 동시에 남북대화를 통한 대북 설득에 주력하고자 했다. 참여정부는 당면한 북핵문제의 평화적 해결이 평화체제 기반 구축의 필수적 요건이라는 점에서, 남북대화 채널을 통한 대북설득은 물론, 국제사회와의 협력이 필수적이라고 판단하고 북핵 문제 유관국과의 양자 또는 다자회

I
II
III
IV
V
VI

²⁷- 통일교육원, 『2007 통일문제 이해』 (서울: 통일교육원, 2007), p. 86.

담을 적극 활용하고자 했다.

남북대화 채널을 통한 대북설득노력은 남북장관급회담을 적절히 활용하였다. 참여정부가 출범하고 처음으로 개최된, 2003년 4월 제 10차 장관급회담에서 한국 측은 북한을 대화의 장소로 유도하기 위해 다자회담의 필요성을 특별히 강조하였으며, 그 결과 같은 달 베이징에서 개최된 미국, 중국, 북한이 참가하는 3자회담을 성사시키는 데 일정 기여를 할 수 있었다. 같은 해 7월에 개최된 제11차 남북 장관급회담에서도 다자회담의 불가피성, 유용성, 시급성을 논거로 북한을 집중 설득하여, “핵 문제를 적절한 대화의 방법을 통해 해결해 나가기로” 합의하는 데 성공하였다. 결국 이러한 노력들은 8월 27일부터 29일까지 사흘 동안 베이징에서 남북한을 비롯해 미국, 일본, 중국, 러시아가 참여하는 제1차 6자회담을 성사시키는 개가를 올리는 데 크게 기여할 수 있었다. 10월에 열린 제12차 남북장관급 회담에서도 북한측에 6자회담 재개에 호응할 것을 강력히 촉구하였으며, 그 결과 2004년 2월 25일부터 28일까지 베이징에서 개최된 제2차 6자회담을 성사시키는 데 일정 기여를 할 수 있었다.

참여정부는 남북관계에 있어서 많은 우여곡절²⁸을 겪으면서도

²⁸- 2004년 후반기 들어 김일성 10주기 조문 불허, 대규모 탈북자 입국, 북핵문제, 북한인권법의 미 의회 통과 등을 이유로 북한이 당국간 대화 중단 및 일부 민간급 교류를 연기하는 등 한 때 소강 국면이 지속되기도 했으나, 개성공단건설 등 3대 경협사업을 비롯한 교류협력과 일부 민간급 교류 등 남북 교류협력의 모멘텀은 유지하면서 남북회담 재개의 여건을 마련하였다. 이 기회를 이용하여 정부는 남북화해 협력의 기초를 유지해 나가며 북측에 지속적으로 대화 재개를 촉구하였고, 이에 북측이 호응하여 2005년 5월 18일부터 19일까지 이틀간 개최된 남북차관급회담을 비롯한 남북회담이 재개되었다. 이 회담에서는 장관급 회담을 중심으로 한 남북 당국자간회담 재개 등 남북관계정상화의 중요한 계기를 마련하였다. 통일교육원, 『2006 통일문제 이해』 (서울: 통일교육원, 2006), p. 106.

이러한 남북대화 채널을 통한 대북 설득에 꾸준히 힘쓰는 한편, 북핵문제 해결을 위한 6자회담의 원활한 진행을 돕기 위해 외교역량을 총동원해 나갔다. 5월에 열린 한·미정상회담²⁹에서는 양국 정상이 북핵문제 해결과 남북관계 병행의 절충점을 도출함으로써 북핵문제로 인한 상황 악화와 군사적 긴장 확산을 차단하는 데 함께 노력할 것을 합의하는 데 성공했다. 제2차 6자회담 직후에는 반기문 외교통상부 장관은 제3차 6자회담의 모멘텀을 살리기 위해 북핵문제 협의차 2004년 3월 2일부터 8일까지 미국과 일본을 차례로 방문하였고, 3월 25일부터 30일까지는 중국을 방문하였다. 그리하여 6월 23일부터 26일까지 베이징에서 열린 제3차 6자회담에서는 참가국들간 한반도 비핵화 원칙에 대한 의지를 재확인하고, 이를 위해 가능한 한 조속히 초기 조치를 취할 필요성을 강조하였으며, 한국, 미국, 북한이 북한 핵문제 해결을 위한 구체적인 방안을 각각 제시하고, 이를 중심으로 실질적인 논의가 진행되었다. 이 회담에서 한국은 모든 핵프로그램을 국제적 검증하에 투명하고 철저히 폐기할 것을 요구하였으며, 미국과 일본도 이에 동조하여 철저히 투명한 핵프로그램의 폐기를 주장하였다.

2004년 하반기에는 11월 칠레 아시아태평양경제공동체(APEC) 회의를 계기로 열린 한·미정상회담과 ASEAN+3를 계기로 개최된 한·중·일 3국 정상회담, 12월 가고시마에서 열린 한·일 정상회담 등 일련의 정상외교를 통해 북핵 문제의 평화적 해결 및 조속한 6자회담 재개 필요성에 대한 공감대를 견인해내는 성과를 거두었다.

²⁹- 2003년 5월 14일 개최된 한·미정상회담은 미래지향적 한·미관계의 방향을 제시하였다. 양국 정상은 한·미정상공동성명을 채택하고 한·미동맹을 제반 분야에서 미래지향적 협력을 강화하는 ‘포괄적이고 역동적인 동맹’으로 발전시켜 나갈 것을 천명하였다.

I
II
III
IV
V
VI

그러나 북한은 우리의 이 같은 노력에 호응하지 않은 채 회담 재개에 소극적인 자세를 보이면서 제4차 6자회담 개최를 계속 지연시켰다. 특히 북한은 새로이 출범한 2기 부시 행정부의 대북 강경 성향을 파악한 뒤 느닷없이 2005년 2월 10일 외무성 성명, 이른바 ‘2·10 성명’을 통해 핵무기 보유 주장과 함께 6자회담 무기한 참가 중단을 일방적으로 선언하는 일탈행위를 보였다. 3월말에도 외무성 대변인 담화를 통해 6자회담을 남북한 쌍방의 핵무기를 다루는 군축회담으로 전환해야 한다고 주장하였으며, 5월에는 5MWe 원자로에서 폐연료봉 인출을 완료하였다고 발표하는 등 점차 ‘벼랑끝 외교’의 강도를 높여갔다.

이처럼 북핵문제 해결 양상이 더욱 어려운 국면으로 빠져들자 정부는 북핵불용, 평화적·외교적 해결, 우리의 적극적 역할이라는 3대 원칙을 견지하면서 미국, 중국 등 관련국들과 6자회담 재개를 위한 협력을 모색해 나갔다. 이를 위해 5월 9일에는 중국과의 정상회담을, 6월 10일에는 미국과의 정상회담을 개최하고, 수차례에 걸쳐 관련국들과 외교장관회담 및 6자회담 수석대표간 협의 등 다양한 양자 또는 다자 협의를 통해 북한의 추가적인 상황 악화 조치를 방지하고 회담 복귀를 설득하는 데 주력했다.

대북정책에 있어서도 남북의 공동번영과 민족경제의 균형적 발전을 유도하겠다는 방침을 굳히고 북한이 6자회담에서 핵 폐기에 합의하면 현재 중단상태인 KEDO 경수로 건설공사를 종료하는 대신, 독자적으로 200만kW의 전력을 3년 이내에 북핵 폐기와 함께 북한에 직접 송전방식으로 제공할겠다는 ‘중대제안’을 구상하였다. 정부는 2005년 5월 남북차관급회담을 통해 중대제안을 준비하고 있다는 사실을 북한측에 먼저 전달한 다음, 한 달 뒤인 6월 17일 정동영

통일부장관이 방북하여 북한 김정일 국방위원장과 의 면담을 통해 중대제안의 구체적 내용을 상세히 설명하면서 한반도 비핵화 원칙은 반드시 준수되어야 한다는 점을 강조하고, 북한이 6자회담에 조속히 복귀할 것과 핵 폐기에 관한 전략적 결단을 내릴 것을 촉구하였다. 당시 김정일 위원장은 ‘중대제안’에 대해 신중하게 검토하겠다고 언급하면서 7월 중이라도 6자회담에 복귀할 용의가 있음을 밝혔다. 이 점에서 ‘중대제안’은 3차 6자회담 이후 13개월 동안 공전돼 온 제4차 6자회담 개최를 성사시키는 데 상당부분 기여했다고 평가할 수 있다.

이러한 한국의 6자회담 재개를 위한 외교적 노력과 남북장관급회담 등 남북대화 통로를 활용한 대북 설득에 이어 7월 9일에는 베이징에서 크리스토퍼 힐 미 국무부 차관보와 김계관 북한 외무성 부상간 북·미 양자회담이 이루어졌으며, 이 자리에서 북한은 제4차 6자회담에 응하겠다는 결단을 내렸다. 이처럼 어렵사리 재개된 제4차 6자회담은 두 차례에 걸쳐 진행되었는데, 먼저 7월 26일부터 8월 7일까지 1단계 회의가 진행되었다. 이 1단계 회의에서는 긴 마라톤 협상 끝에 6자회담의 목표와 원칙을 담은 공동문건을 채택하는 것이 필요하다는 점에 합의하고 한반도 비핵화, 대북안전보전보장, 관계정상화 등에 대해 대부분 의견일치를 확보하는 성과를 거두었다.

9월 13일부터 19일까지 속개된 제4차 6자회담 2단계 회의에서는 관련국 간 핵심쟁점에 대해 집중적인 의견 조율을 한 결과, 마침내 참가국 만장일치로 회담의 목표와 원칙을 담은 ‘9·19 공동성명’이 채택되었는데, 한반도에서 항구적인 평화체제 구축에 대한 상호 공감대를 확인하고 향후 별도의 포럼을 통해 직접 관련 당사국들간에 한반도 평화체제에 관한 협상을 가지기로 합의하였다.

I
II
III
IV
V
VI

<표 III-1> 9·19 공동성명 주요 내용

- 1조: 북핵 폐기 및 북한의 안보 우려 해소
 - 북한은 모든 핵무기와 현존 핵프로그램 포기, NPT 및 IAEA 안전조치로의 조속한 복귀 공약
 - 미국은 핵무기 혹은 재래무기에 의한 대북 공격·침공의사 불보유 확인
 - 남한 내 핵무기 부재 확인
 - 북한은 평화적 핵이용 권리 보유, 여타국은 이를 존중하고 적절한 시기에 경수로 제공문제 논의에 동의
- 2조: 관계정상화
 - 북·미간 상호주권 존중, 평화적 공존, 관계정상화 조치
 - 일·북 관계정상화 조치
- 3조: 대북 국제적 지원
 - 에너지, 교역 및 투자 분야 경제 협력 증진
 - 대북 에너지 지원 제공 용의 표명
 - 한국은 200만kW 전력공급 제안 재확인
- 4조: 한반도 및 동북아 안정과 평화 비전 제시
 - 직접 당사국들간 별도 포럼에서 한반도 평화체제 협상 개최
 - 동북아 안보 협력 증진 방안 모색
- 5조: 이행원칙
 - ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙에 입각, 단계적으로 상호 조율된 조치
- 6조: 차기회담(11월 초 베이징)

‘9·19 공동성명’에서 북한은 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’의 입각하여 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것임을 공약하고 유관국들은 경제협력, 에너지 지원, 관계정상화 등 상응조치를 취하기로 약속했다는 점에서, 이 성명서는 북핵문제를 근본적으로 해결할 수 있는 기초로 평가되었다. 또한 한반도 평화체제에 관한 협상 및

동북아 안보협력 증진방안 모색에도 상호 합의함으로써 북핵문제 해결을 넘어서 한반도 및 동북아 냉전구조 해체 과정이 개시될 수 있는 국제적 논의의 발판을 마련한 것 역시 귀중한 성과 중의 하나였다. 또한 공동성명은 관계정상화, 안보 우려 해소, 경제지원 등 북한의 주요 관심사항을 포괄적으로 반영함으로써 향후 공동성명 이행단계에서 북한이 개방화를 통해 국제사회의 정상적 국가로 발돋움할 수 있는 계기를 마련해주는 성과를 거두었다.

이와 같은 결실은 참여정부 출범 이후 정부가 국제사회와의 협력 속에 북핵 해결 3대원칙에 입각해 일관되게 노력해온 적극적인 외교 및 남북대화의 성과로 평가할 만한 것이었다. 실제로 정부는 6자 회담 진행과정에서 주요 사안에 대해 구체적이고 합리적인 구상을 제시함으로써 참여국 간 실질적인 논의와 의견접근을 위해 외교적 노력을 적극 경주하였고, 남북장관급회담을 비롯한 각종 남북대화를 통해 꾸준히 북한을 설득해왔다. 특히 제4차 6자회담 2단계 회의 기간에는 노무현 대통령(9월 14~16일) 및 반기문 외교통상부장관(9월17~20일)의 유엔방문, 그리고 평양에서의 제16차 남북장관급 회담(9월 13~16일) 개최시기가 중복되었는데, 한국 측은 이 기회를 활용하여 회담 진전을 위해 6자회담 관련국들을 설득하는데 결정적인 기회로 삼았다. 반기문 장관은 콘돌리자 라이스 미 국무장관과 총 7회의 긴급통화 및 회담 등 접촉을 통해 공동성명의 최종 쟁점을 타결하기 위해 노력하였으며, 일본·중국 등 관련국 외교장관과의 협의 등 10여 차례 이상의 협의를 개최하였다. 제16차 장관급회담에서는 북한 측에 북핵문제에 대한 우리 국민과 국제사회의 우려를 가감 없이 전달하고, 북핵문제의 실질적 진전을 위한 태도 전환을 촉구하였다. 당시 대북 설득은 제4차 6자회담 2단계 회의에서 임하

I
II
III
IV
V
VI

고 있는 북한의 태도변화에 적지 않은 영향을 미쳤을 것으로 판단된다. 한마디로 제4차 6자회담 2단계 회의 기간 중 정부는 베이징-뉴욕-평양-서울을 잇는 유기적·입체적 외교노력을 총동원해 공동성명 최종 타결의 견인차 역할을 수행했던 것이다.³⁰

2. 핵실험 이전기

정부는 9·19 공동성명 이후 이 성명이 한반도 평화정착을 마련하는 토대를 구축하는 계기가 될 것으로 기대하고, 평화번영정책의 기조에서 외교적 해결을 통한 북핵문제 해결에 더욱 박차를 가하고자 노력했다.³¹ 주변국가와 협력하여 당면한 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고, 이를 토대로 남북의 실질적인 협력 증진과 군사적 신뢰구축을 실현하며, 북·미, 북·일관계의 정상화를 지원하여 한반도 평화체제를 구축하는 실마리를 풀고자 노력했던 것이다. 특히 한국 정부는 북핵 문제를 근원적으로 해결하고자 한·미간의 공조를

³⁰- 외교통상부, 『2006년 외교백서』 (서울: 외교통상부, 2006), pp. 35~36.

³¹- 이러한 정부의 노력은 2005년 11월 18~19일 부산에서 열린 제13차 APEC 정상회의에서 확인할 수 있다. 당시 참가국 정상들은 9·19 공동성명의 채택을 높이 평가하였으며, 의장 자격을 가진 노무현 대통령이 “우리는 한반도의 검증 가능한 비핵화를 위한 6자회담의 최근의 긍정적인 진전들을 환영하며, 이러한 진전들은 역내 평화와 안정, 그리고 번영에 기여할 것으로 기대된다. 또한 우리는 6자회담의 추가적인 실질적 진전과 특히 제4차 6자회담에서 만장일치로 채택된 공동성명의 ‘공약 대 공약’, ‘행동 대 행동’ 원칙에 따른 성실한 이행을 격려했다”는 내용의 의장 구두성명을 발표하였다. 아울러 회의기간 내내 한국은 미·일·중·러 등 6자회담 참가국과의 양자 정상회담, 외교장관회담 및 기타 다자포럼 등을 통해 북핵문제의 평화적 해결과 6자회담의 진전에 대한 국제사회의 폭넓은 지지와 공감대를 재확인하는 기회로 삼았다. 특히 한·미정상회담에서는 양측이 북핵불용, 평화, 외교적 해결, 조속하고 검증가능한 핵프로그램 폐기 등 3원칙과 함께 9·19 공동성명을 한반도 비핵화의 중요한 진전으로 평가하고, 공동성명의 상응조치 이행공약을 재확인했다.

중시하며 북·미간의 갈등을 해소시키는 방향으로 유도하기 위해 중국과 함께 북한과 미국의 관계개선을 위한 중재 역할을 감당했다.

나아가 남북 공동번영을 추구하여 평화통일의 실질적 기반을 조성하고, 한반도를 동북아의 경제중심으로 발전시켜 나가고자 했다. 이 목표를 달성하기 위해서는, 기능주의적 통합이론에 근거하여, 점진적으로 북한을 개혁개방으로 나서도록 유도하는 것이 필수적인데, 이를 위해 노무현 정부는 남북간의 경제교류·협력을 차질 없이 진행시켜 나가고자 노력했다. 9·19 공동성명은 정부의 이러한 노력에 가세했다. 실제로 남북경제공동체 형성을 위한 개성공단 건설과 남북경협협회사무소 개소(10.28), 그리고 『남북관계발전에 관한 법률』 제정·공포(12.29)에 큰 힘을 실어주었다.

그러나 이러한 한국 정부의 노력에도 불구하고 다시금 북핵문제가 난항을 겪게 된다. 제5차 6자회담 1단계 회의³² 과정에서 돌출된 방코델타아시아(Banco Delta Asia: BDA) 문제³³로 북·미간의 갈등이 재발되고 만 것이다. 이후 북·미 양국간에 팽팽한 대립이 계속되고 후속회담이 계속 지연되자, 정부는 미·일·중·러 등 주요 6자회담

³² - 9·19 공동성명 채택 이후의 과제는 북핵 폐기 및 상응조치의 시기·방법·절차 등 구체적인 이행계획에 합의하는 것이었다. 이를 위한 첫 회담인 제5차 6자회담 1단계 회의는 2005년 11월 9~11일 베이징에서 개최되었는데, 이 회의에서는 관련 국간 활발한 의견교환을 통해 상대방 입장에 대한 이해를 높이는 계기를 마련하였으나, 회의과정에서 북한이 자신의 불법행위에 대한 미국의 금융관련 조치문제를 제기해 난항을 겪을 수밖에 없었다.

³³ - BDA 문제란 2005년 9월 15일 미국 재무부가 마카오 소재 방코델타아시아 은행을 북한의 불법자금을 세탁한 혐의로 미국 애국자법(USA PATRIOT Act) 제311조에 따라 '돈세탁 주요 우려대상'(primary money laundering concern)으로 지정한 것을 말한다. 북한이 이에 반발하며 6자회담 속개를 지연시키자, 미국은 이 금융제재조치가 불법행위로부터 미국의 국익을 보호하기 위한 방어적 조치로서 6자회담과는 별개의 법집행 차원의 문제이며 타협의 대상이 아니라는 입장을 취했다.

I
II
III
IV
V
VI

참가국들과 조속한 회담재개를 위해 긴밀히 협력해나갔다. 이러한 노력에 힘입어, 2006년 1월 베이징 미·북·중 3자회담, 3월 뉴욕에서의 미국의 BDA문제에 관한 대북 브리핑, 4월 도쿄 동북아 협력대화(NEACD: Northeast Asia Cooperation Dialogue)회의 계기에 관련국간 협의 등이 개최되었다. 특히 3월 뉴욕에서 열린 BDA 관련 브리핑에는 이근 북한 외무성 미국국장이 참석하였는데, 미국과 북한 양측은 각기 BDA 관련조치에 대한 북측의 주요 관심사항과 미국의 상세한 설명을 청취할 수 있는 기회를 가졌다. 아울러, 한국 정부는 아시아협력대화(Asia Cooperation Dialogue: ACD)를 계기로 5월 23일 한·미, 한·중, 한·러 외교장관회담을 각각 개최하고, 6월 29일에는 반기문 장관이 미국을 방문하여 주요 인사들과 6자회담 재개 문제를 협의하였다. 또한, 미국·일본·러시아 등과의 외교차관 협의를 연속으로 개최하는 등 6자회담 과정의 모멘텀을 유지하고 상황 타개 방안을 마련하기 위한 외교적 노력을 강화하였다.³⁴

한편, 정부는 남북대화를 통한 대북설득에도 노력을 기울였다. 2006년 4월에 개최된 제18차 남북장관급회담에서 북측에 6자회담 복귀를 촉구함과 아울러 한반도 평화의 제도화, 호혜적 경제구조 창출, 과거청산, 인도주의 문제 실천, 남북협력의 저변 확대 등 다양한 분야에서 남북간에 공감대를 형성하였다. 이 회담에서 북한이 김대중 전 대통령의 방북에 동의함에 따라 김 전 대통령의 방북을 추진하기 위한 실무협의를 5월에 진행되기도 했다.

우리 정부의 이러한 노력은 물론, 중국을 비롯한 유관국들이 핵문제 이외의 문제가 6자회담의 걸림돌이 되는 것은 바람직하지 않다

³⁴- 외교통상부, 『2007년 외교백서』 (서울: 외교통상부, 2007), pp. 30~31.

는 입장에서 조속한 6자회담 재개를 위한 외교적 노력을 기울였음에도 불구하고, 대북 금융제재조치 문제를 중심으로 북·미간의 대립이 심화되면서 6자회담 재개가 장기간 지연 되었다. 이러한 교착 상황 속에서 북한은 우리 정부와 국제사회의 거듭된 경고에도 불구하고 2006년 7월 5일 대포동 2호를 포함한 7기의 미사일 발사를 강행하는 모험을 감행했다. 우리 정부는 미국 등 주변국과 긴밀한 협조체제를 유지하면서 한반도에서 긴장이 조성되지 않는 방향으로 문제가 해결될 수 있도록 외교채널과 남북대화를 통한 해결 노력을 경주하였다. 미사일 발사 직후인 2006년 7월 부산에서 개최된 제19차 남북장관급회담을 통해 정부는 한국을 비롯한 유관국가들의 적극적인 만류에도 불구하고 북한이 미사일 발사를 강행한데 대해 매우 개탄스럽고 유감이라는 입장을 북한 측에 직접 전달하고, 빠른 시일 내에 6자회담에 복귀할 것을 강력하게 촉구하였다. 이와 함께 유엔 안보리 결의 1695호에 따른 국제사회의 제재조치³⁵에 부응하는 한편, 국민감정을 감안하여 북한이 제기한 쌀 50만 톤 제공문제에 대한 논의를 유보하였다.

정부는 대북 인도적 지원을 보류하고, 유엔 안보리 결의를 충실히 이행하는 등 국제사회와 함께 미사일 발사에 대해 분명하고 단호한

³⁵- 유엔은 7월 15일 안전보장이사회를 소집하여 북한의 미사일 발사를 규탄하고 북한에 대한 미사일 및 대량살상무기(WMD) 관련 물자와 재정적 지원을 금지하는 안보리 결의 1695호를 안보리 15개 이사국의 만장일치로 채택하였다. 그 주요내용은 ①북한의 장거리 미사일 발사행위를 규탄하며 미사일 개발 중지 및 기존 미사일 발사 모라토리엄 약속 준수 촉구, ②모든 회원국에게 북한으로부터 미사일 및 미사일 관련 물품, 재료, 기술을 구매하지 않고 북한에 미사일 및 대량살상무기(WMD) 관련 재정 자원을 이전하지 않으며 이를 감시할 것을 요청, ③북한의 조건 없는 6자 회담 복귀 및 9·19 공동성명 이행, 핵확산금지조약(NPT) 및 국제원자력기구(IAEA) 안전조치 협정 재가입 강력 촉구 등으로 이루어졌다.

I
II
III
IV
V
VI

입장을 견지해 나가는 동시에 6자회담을 조속히 재개하기 위한 외교적 노력도 병행하여 나가는 두 가지 방향의 균형 잡힌 접근을 취하여 나갔다. 이에 따라, 한·미 양국 정상은 9월 14일 워싱턴 한·미 정상회담에서 북핵 문제의 평화적 해결 원칙을 재확인하면서, 6자회담을 조속히 재개하여 9·19 공동성명의 이행을 추진해 나가야 한다는 데 의견을 같이하고, 회담 재개 및 진전을 위해 6자회담 참가국들과 함께 ‘공동의 포괄적 접근 방안’을 만들어 나가기로 합의하였다.

그러나 이러한 가운데서도 북한은 2006년 10월 3일 외무성 성명을 통해 실험 실시 계획을 발표하고, 뒤이어 10월 9일 핵실험을 감행하는 무모한 행태를 보였다. 북핵 실험은, 북한의 입장에서 볼 때, 체제 보장 차원에서 미국의 ‘대북적대시정책’을 반전시키고 북·미 관계를 개선하기 위한 극약처방이었다고 볼 수도 있겠지만, 한반도와 동북아의 안정과 평화는 물론 국제 비확산 질서에 대한 중대한 위협임과 동시에 6자회담 당사국간 합의한 9·19 공동성명이 요구하는 의무를 저버리는 행위였다. 이는 또한 남북한이 1991년에 합의한 ‘한반도 비핵화 공동선언’을 정면으로 위반하는 행위이기도 했다.

3. 핵실험 이후기

9·19 공동성명 채택과 남북관계 개선 노력에도 불구하고, 2006년 10월 9일 북한의 핵실험으로 인해 한반도 상황은 다시금 경색되게 마련이었다.

정부는 북핵실험 사태에 강력히 대응, 노무현 대통령 주재 국가안전보장회의를 개최하여 정부 입장과 대책을 협의하고, 단호하고 엄

중한 내용의 성명을 발표하였다. 정부 성명은 북한의 핵실험이 “한반도는 물론 동북아의 안정과 평화를 뒤흔드는 중대한 위협이며, 한반도의 비핵화를 열망하고 대화를 통해 핵문제를 평화적으로 해결하려는 국제사회의 기대를 짓밟는 행위”, “6자회담 당사국간 합의한 ‘9·19 공동성명’상의 의무를 저버리는 것이며, 지난 7월 15일 채택된 ‘유엔 안보리 결의 제1695호’에 정면으로 도전하는 것인 바, 이는 결코 용납할 수 없는 도발적 행위”라고 규정하고, “우리 군은 한·미동맹을 바탕으로 하여 북한의 어떠한 도발에도 대처할 수 있는 만반의 대비태세를 갖추고 있다”며 “북한은 이를 직시하여 여하한 경우에도 결코 오만하지 말 것을 경고한다”고 천명하였다. 한편, 정부는 대외적으로 대통령, 외교장관·차관·6자회담 수석대표를 중심으로 한 다양한 외교채널을 가동하여, 주요국과 연쇄협의를 갖고 핵실험 이후의 한반도 정세를 평가하고 대응방안을 협의하였다. 정부 내에서는 안보정책조정회의 등 관계 부처간 협의를 강화하여 대응방안을 모색하였다.

유엔 역시 다시금 안보리를 소집하여, 7·5 미사일 시험발사에 대한 안보리 결의 1695호에도 불구하고 북한이 핵실험을 강행한 데 대해 강력히 규탄하고, 핵·미사일·여타 대량살상무기 관련 품목, 기술 및 자산의 거래와 이전을 금지하는 안보리 결의 1718호를 2006년 10월 15일 만장일치로 채택하였다.³⁶ 한반도와 동북아 지역의

³⁶ - 안보리 결의 1718호의 요지를 살펴보면, 첫째 대북한 요구사항으로 ①북한 핵실험 규탄, 추가적 핵실험·탄도미사일 발사 금지, 핵확산금지조약(NPT) 복귀 등 요구, ②북한이 탄도 미사일 관련 활동을 중지하고, 미사일 발사 모라토리움을 재확립할 것을 결의, ③북한이 모든 핵무기와 현존 핵프로그램, 여타 대량살상무기(WMD) 및 탄도미사일 프로그램을 포기할 것을 결의, ④북한의 6자회담 복귀 촉구 및 9·19 공동성명 이행 필요성 지적 등을, 둘째 회원국 의무사항인 대북한 제재조치로 ①북한에 대한 WMD·주요 재래식 무기 및 관련물자,

I
II
III
IV
V
VI

평화를 지향하는 9·19 공동성명을 무시하고 핵실험을 자행한 북한에 대한 유엔의 제재는 더 한층 강화될 수밖에 없는 일이었다. 한국 정부는 외교부 대변인 성명을 통해 “유엔 안보리 결의를 존중하고 이행하는 것은 유엔 회원국으로서 당연한 의무이며 한반도 평화의 담당자로서 마땅히 해야 할 일”이라며, “북한 핵실험에 대한 유엔 안보리 결의 1718호를 존중하며, 결의에서 요구하는 의무사항을 충실히 이행할 것”임을 천명하는 한편, 북한의 6자회담 복귀 및 9·19 공동성명 이행을 촉구했다.

북한 핵실험으로 인해 한반도 정세가 악화된 상황에서 정부는 유엔 안보리 결의 이행을 통해 엄중하고 단호한 대응을 해 나가되, 전략적으로 조율된 대처를 해나갈 필요성에 대한 주요국과의 공감대를 조성하여 북한의 핵포기를 이끌어 내기 위한 외교적 노력을 강화해야 했으며,³⁷ 남북관계의 당사자로서 한반도 상황의 안정적 관리를 위해 대화와 협력의 끈을 유지해야 하는 어려움에 직면하게 되었다. 우선 정부는 안보리 이행계획을 담은 안보리 결의 이행보고서를 마련하고, 이를 2006년 11월 13일 유엔안보리 제재위원회에 제출하였다.³⁸ 나아가 정부는 유엔 안보리 결의 이행조치와 별개로

사치품(luxury goods) 등의 공급·판매·이전 금지, 북한으로부터의 해당품목 조달 금지, 해당품목 관련 용역 제공 금지, 제재대상 개인·단체에 대한 금융 동결 및 재원 이전 방지, 제재대상 개인·단체에 대한 출입국 제재, 북한 출입 화물에 대한 검사(inspection of cargo)를 포함한 제재이행 감시조치 시행, ② 안보리 산하 제재위원회 설치·운영, ③북한의 결의 이행을 주시하면서, 제재조치의 강화·완화·해제 여부 검토 등을 제시하였다.

³⁷- 외교통상부, 『2007년 외교백서』 (서울: 외교통상부, 2007), pp. 34~35.

³⁸- 14개 관련 부처로 구성된 정부 태스크 포스팀은 부처 간 의견을 조율함과 동시에 국회와 국민 여론을 수렴하고 이를 바탕으로 안보리 결의 이행 보고서를 마련하였다. 우선 정부는 안보리 결의 1718호상의 제재대상 품목의 이전 및 조달 규제, 제재대상 개인 및 단체의 금융자산 동결 및 이전 방지, 제재대상자의 출입국이나 경유 방지, 북한 행·발 화물검색 협력 등 핵심 제재 내용에 대해

북한의 핵실험에 대한 독자적 대북 대응조치를 취했다. 먼저 북한의 미사일 발사로 인해 정부가 취했던 당국 차원의 쌀·추가비료 지원 유보조치들을 계속 유지하며, 금강산 체험학습에 대한 정부 차원의 지원을 중단하고, 개성공단 1단계 2차 분양을 계속 보류하기로 결정하였다. 또 정부는 북핵 실험 이후 잠정적으로 중단시켰던 철도·도로 자재 및 장비(철도 역사 건축공사 마무리용) 잔여물량(약 1,200만 달러 상당) 인도는 계속해서 보류될 것이며, 2006년 6월 6일 제12차 남북경제협력추진위원회에서 이미 합의한 바 있는 경공업 원자재 제공과 북한의 지하자원 공동개발 현물상환, 그리고 앞으로 추진해 나가기로 한 한강하구 개발사업 등 당국간 남북 경험 사업들도 잠정적으로 중단될 것임을 공표하였다. 이와 함께, 유엔 안보리 결의와 직접 관련이 없는 민간 차원의 교류협력사업들에 대한 지원의 대상과 범위도 변화된 정세에 부합되는 방향으로 조정하는 한편, 민간 차원 경험에 대해서도 기업의 자율적 판단과 책임에 따라 추진하는 방향으로 심사를 강화해 나갈 것임을 분명히 했다. 아울러 정부는 북한의 잘못된 행동에 대해서는 단호하게 대응해 나가야 하나, 이는 한반도에서의 안보위협과 경제불안을 증폭시키지 않는 방향으로 진행되어야 한다는 입장을 분명히 했다. 북한을 대화의 테이블로 유도하여 남북관계 모멘텀을 유지하면서 북핵문제를 평화적으로 해결하는 것이 가장 시급하다는 판단에 따른 것이었다.³⁹

그리하여 정부는 북핵문제의 실질적 해결에 대한 노력이 재개될 수 있도록 미국, 중국, 일본 등 유관국과의 정상간 협의, 장관급회담,

정부가 시행 중이거나 시행 예정인 조치사항들을 포함하고 있는 이 이행보고서를 2006년 11월 13일 유엔안보리 제재위원회에 제출하였다.

³⁹- 통일부, 『대한민국의 평화와 번영, 국민과 함께 지키겠습니다: 북한 핵실험 이후 대북정책 설명자료』(서울: 통일부, 2006) 참고.

I
II
III
IV
V
VI

6자회담 수석대표급 접촉 등 외교적 노력을 기울였다. 이를 통하여 긴장국면으로 치닫던 북핵문제는 2006년 10월 31일 베이징에서 북·미·중 6자회담 수석대표급 접촉을 통해 6자회담 재개에 합의하였다. 또한 6자회담 재개시 실질적 진전을 확보하기 위한 노력의 일환으로 2006년 11월 28일부터 29일까지 북·미 양자접촉이 이루어졌다. 회담 재개 합의 이후 한국 정부도 하노이 APEC 정상회의 계기에 정상회담을 비롯하여 6자회담 참가국들과 북핵 관련 연쇄 협의를 갖고, 차기 6자회담 관련 협력 방안에 대해 중점적으로 협의하였다. 이와 같은 협의를 통해 6자회담 참가국들 간에는 회담 재개시 실질적인 성과의 도출이 긴요하며, 이를 위해서는 긴밀한 사전 조율과 내실있는 준비가 필요하다는 공감대가 형성되었다.

이러한 과정을 통해 2006년 12월 18~22일 베이징에서 제5차 6자회담 2단계 회의가 개최되어 비핵화 초기단계 조치 및 공동 성명 이행방안에 대한 집중적인 협의가 진행되었다. 이 회의는 참가국간의 심도 있는 의견교환이 이루어지면서 핵심쟁점에 대한 상호이해를 제고하고 향후 논의 진전을 위한 유익한 기초를 마련하였다. 이 회담에서 참가국들은 한반도 비핵화라는 공동목표를 달성하고 공동성명상의 의무를 성실히 이행하겠다는 의지를 확인하였으며, ‘행동 대 행동’원칙에 따라 공동성명을 이행하기 위해 단계적으로 합의된 조치를 취하기로 합의하였다. 그러나 북한이 BDA 문제해결 등의 진전을 우선적으로 강조함에 따라 실질 문제에 대한 논의는 이루어지지 못하고 의장 성명 채택과 함께 휴회가 선언되었으며, 가장 빠른 기회에 회의를 속개하기로 합의하였다. 제5차 6자회담 2단계 회의는 북한의 미사일 시험발사 및 핵실험 강행으로 악화된 상황에서 우리 정부를 포함한 관련국들이 서로 조율된 외교적 대처

를 통해 이끌어낸 결과로서, 6자회담의 모멘텀을 유지하고 차기 회담 재개시 실질적 진전을 이루기 위한 사전 정치 작업 또는 징검다리로서의 역할을 하였다.⁴⁰

이후 정부는 중국과 함께 북핵 문제의 주 당사국인 북한과 미국의 관계 회복을 위한 중재 역할에 커다란 노력을 기울였다. 그 결과, 북·미 양자회담이 성사되어 2007년 1월 베를린에서 미국의 크리스토퍼 힐 국무부 차관보와 북한의 김계관 외무성 부부장 사이에 상호 ‘전략적 선택’⁴¹을 통해 6자회담 재개는 물론, 미국은 BDA의 동결된 자산을 해제하고 경제적 인센티브를 제공하는 대신에 북한은 핵 활동을 동결하고 이에 대한 검증에 응한다는 9·19 공동성명의 초기 이행에 관한 골격을 합의하기에 이른다. 그리하여 2007년 2월 8일~13일간 베이징에서 개최된 제5차 6자회담 3단계 회의에서 북핵 해결의 큰 돌파구로서 2005년 9·19 공동성명 이후 최초의 구체적 이행합의인 ‘9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치’(Initial Actions for the Implementation of the Joint Statement), 즉 ‘2·13 합의’⁴²가 탄생한다.

당시 2·13 합의 도출에는 부시 미 대통령이 스스로 천명했던 ‘3불원칙’을 포기함으로써 사실상 북한에게 파격적인 양보를 한 것이 직접적인 계기가 되었겠지만,⁴³ 한국 정부의 주도적 역할이 크게

40- 외교통상부, 『2007년 외교백서』, pp. 34~35.

41- 북한은 10·9 핵실험 이후 유엔 안보리 결의를 통한 강력한 국제사회의 압박과 BDA 북한계좌에 대한 금융제재로부터 벗어나기 위하여, 미국의 부시 행정부는 지난해 11월 중간선거 패배 이후 네오콘(신보수주의세력) 중심의 외교정책에 변화를 모색하기 위하여 각기 ‘2·13 합의’라는 ‘전략적 선택’이 가능했던 것으로 보인다.

42- 이 2·13 합의는 ‘대북지원 부담의 분담에 관한 합의 의사록’을 포함하고 있다.

43- 부시 대통령은 ‘ABC(Anything but Clinton)’을 외치면서 전임 정부의 대북 유화책을 비난하면서 취임했고, ‘북한과의 직접 대화 불용’, ‘CVID 이외의 타결

주요했던 것으로 보인다. 미국과의 공조체제 구축은 물론, 중국을 비롯한 여타 관련국들과도 긴밀한 협력체제를 구축하는 등의 외교적 노력이라든지, 제5차 6자회담 3단계 회의과정에서 최대 쟁점이었던 대북 지원 문제와 관련하여 연간 일정량의 지원이 아닌 북측의 비핵화 행동과 연계하는 성과급 개념을 제안하는 등 창의적이고 다양한 대안 제시를 한 것은 북한의 마음을 움직이는 데 크게 기여하였을 것으로 판단된다.⁴⁴

정식 명칭이 암시하고 있듯이 2·13 합의는 9·19 공동성명의 실행을 위한 관련 당사국의 초기단계에서의 행동계획을 규정하고 있다. 2·13 합의는 60일 내 초기 단계에서 영변 핵시설을 폐쇄(shutdown)·봉인(seal)하고 다음 단계에서 불능화(disablement)⁴⁵한다는 것이다. ‘말대 말’ 차원에 머물렀던 ‘9·19 공동성명’이 이제 ‘행동 대 행동’ 차원으로 진전되는 계기를 맞이하게 된 것이다.

불용’ 등 3불 원칙을 제시했다. 그러나 미국은 2007년 1월 베를린에서 북한과 직접 대화를 가졌고, CVID에 상당히 못 미치는 내용의 2·13 합의에 서명하면서 테러지원국 명단 해제 등 보상책을 제시했다. 김태우, “한반도 비핵화 가능한가: 북핵 끝나지 않은 고민,” 『북한』, 통권428호 (2007.8), pp. 39~40.

⁴⁴- 외교통상부, 『2007년 외교백서』, p. 38.

⁴⁵- 불능화는 북한의 주장대로 임시가동 정지의 의미가 내포되어 있다고 볼 수 있다. 즉 해체는 ‘돌이킬 수 없다’(irreversible)는 의미가 있지만, 불능화는 시간이 걸리지만 ‘돌이킬 수 있다’(reversible)의 뉘앙스가 있다. 2·13 합의는 비핵화 이행의 긴 여정에 행동의 첫발을 내딛었다는 의미가 있다. 윤덕민, “한반도 평화체제 구축을 위한 외교 전략,” 『지속 발전 가능한 남북 경협 체계 구축』 (2007년 남북 경협 정책 세미나, 대한상공회의소·현대경제연구원, 2007.6.19), p. 51.

<표 III-2> 9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치(2·13 합의) 주요 내용

- 초기단계 이행계획: 60일 이내
 - 재처리 시설을 포함한 현존 북한 핵시설 폐쇄 및 봉인, IAEA 사찰관 복귀
 - 모든 핵프로그램의 신고 목록 작성 협의
 - 북·미관계정상화 양자대화 개시, 테러지원국 및 적성국 교역법 적용 종료과정 개시
 - 북·일관계정상화 대화 개시
 - 중유 5만톤 상당 에너지 지원
- 5개 실무그룹 구성: 30일 이내 첫번째 회의 개최
 - 비핵화실무그룹, 북·미관계정상화실무그룹, 북·일관계정상화실무그룹, 경제·에너지 협력실무그룹, 동북아평화안보체제실무그룹
- 다음단계 이행계획: 초기단계 완료 이후
 - 모든 핵프로그램의 완전한 신고 및 모든 현존하는 핵시설 불능화
 - 중유 95만톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원 제공
 - *지원부담은 한·미·중·러간 균등·형평의 원칙에 따라 분담 합의 (일본은 자국 우려사항 진전시 참여 기대)
- 6자 장관급회담 개최: 초기단계 완료 이후
- 한반도 평화체제: 직접 관련 당사국간 별도 포럼에서 협상 개최
- 차기회담 개최: 2007년 3월 19일

2·13 합의는 영변 핵 활동의 동결에 초점을 두고 시한의 설정 없이 인센티브를 통해 북한 스스로 영변 핵시설의 불능화에 응하도록 한 합의로 볼 수 있다.⁴⁶ 이것이 제대로 이행되기만 한다면, 북핵 정세 및 남북관계를 포함한 한반도 안보정세 전반에 큰 변화를 수반할 중차대한 사안임에 틀림없다.

⁴⁶- 위의 글, p. 51.

- I
- II
- III
- IV
- V
- VI

특히 2·13 합의 제1항은 북한이 모든 “핵무기와 현존하는 핵 프로그램들을 포기하며, 빠른 시일 내에 핵비확산조약(NPT)에 복귀하고 국제원자력기구 안전조치협정을 이행할 것을 공약”하고 있는데, 이는 동 합의가 비록 ‘초기 조치’에 대한 이행 합의지만, 궁극적으로 북한의 완전한 비핵화를 최종적인 목표로 하고 있는 합의임을 잘 말해주고 있다.⁴⁷

2·13 합의와 9·19 공동성명 이행을 통한 6자회담 진전은 북핵문제 해결을 넘어서 한반도 평화체제 및 동북아 평화·안보체제 기반을 구축하여 역내에 새로운 안보 구도를 창출해 나갈 수 있는 기초가 될 수 있을 것으로 기대된다. 요컨대, 2·13 합의는 비핵화와 관련된 단계적 조치를 구체화하고, 비핵화에 상응하는 대북지원, 북·미간 및 북·일간 관계정상화 논의, 한반도 평화체제 논의 재확인 및 동북아 다자안보 대화 논의개시 등에 합의함으로써, 북한으로 하여금 정치·안보·경제적 우려를 해소하여 핵을 포기하도록 하고 지역내의 정상적인 일원으로 유도하는 다층적인 장치를 마련하게 된 것으로 평가된다.⁴⁸

그러나 이러한 평가가 현실화되기 위해서는 무엇보다도 6자회담의 핵심 당사국인 북한과 미국의 의지에 달려 있음은 두말할 필요가 없다. 그 시금석으로 2007년 10월 3일 채택된 제6차 6자회담 2단계 회의(2007.9.27~30) 합의문인 ‘9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치’의 이행여부를 살펴보면 될 것이다. 이 합의의 주요 내용을 살펴보면, 북한은 9·19 공동성명과 2·13 합의에 따라 포기하기로 되

⁴⁷- 백학순, “6자회담 ‘2·13 합의’: 내용, 쟁점, 전망,” 『정세와 정책』, 통권 130호 (2007.3), p. 1.

⁴⁸- 외교통상부, 『2007년 외교백서』, p. 37.

어 있는 모든 현존하는 핵시설을 불능화하기로 하고 영변의 5MWe 실험용 원자로, 재처리시설(방사화학실험실) 및 핵 연료봉 제조시설의 불능화는 2007년 12월 31일까지 완료한다는 것이다. 북한은 이어 핵 물질, 기술 또는 노하우를 이전하지 않는다는 공약을 재확인했다. 이런 조치들과 함께 관련국가들간의 관계정상화에도 의견을 같이 했다. 특히 북한과 미국은 양자관계를 개선하고 전면적 외교관계로 나아가겠다는 공약을 유지해야 하며, 미국은 북한의 조치에 병행하여 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하기 위한 과정을 개시하고 또 북한에 대한 대적성국교역법 적용을 종료시키기 위한 과정을 진전시켜 나갈 것을 약속했다. 양국은 북·미관계정상화 실무그룹 회의를 통해 도달한 컨센서스에 기초해 병렬적으로 공약을 완수해 나가기로 한 것이다. 10·3 합의의 이행 여부는 북한의 비핵화와 한반도 평화체제 구축의 미래를 엿볼 수 있는 창의 구실을 할 것이다.

4. 2007 남북정상회담과 10·4 공동선언

2007년에는 한반도를 둘러싼 대내·외 정세가 다시 급격하게 움직였다. 국제적으로는 6자회담을 통한 북핵문제 해결에 한 걸음 더 진전이 있었다. 제6차 6자회담 2단계 회의(9.27~30, 베이징)에서 북핵문제 해결을 위한 조치인 「9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치」(10.3)가 합의되었다. 북한이 모든 현존 핵시설을 불능화하되, 2007년 12월 31일까지 영변의 3개 핵시설(5MWe 원자로, 재처리시설, 핵연료봉제조공장) 불능화 완료와 모든 핵프로그램의 완전·정확한 신고를 하고, 이에 미국은 테러지원국 지정 해제 과정 개시와 적성국교역법 적용 종료과정 진전을 약속하였다. 일본 또한 평양선언에

I
II
III
IV
V
VI

따라 신속한 관계정상화 노력을 경주하기로 합의하였다.

남북관계에서는 우여곡절 끝에 제2차 남북정상회담(10.2~4, 평양)을 통해 한 단계 더 도약할 수 있게 되었다. 남북한은 8개의 본항과 2개의 별항으로 구성된 『남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(이하 ‘10·4 선언’)』(10.4)에 합의하였다. 2000년 6·15 공동선언에 기초하여 진행되어 온 남북관계를 한 단계 더 발전할 수 있도록 하는 새로운 기반이 구축된 것이다.

이 같은 국제 및 남북한 관계의 변화는 한반도 평화와 통일의 관점에서 볼 때, 일단 긍정적으로 볼 수 있다. 한반도 문제는 남북한이 주체적으로 풀어가야 할 민족적 문제이자, 동시에 미·일·중·러 주변 4국의 국가이익이 걸려있는 국제적 문제이다. 따라서 한반도 문제가 제대로 풀리기 위해서는 민족적 차원의 수레바퀴와 국제적 차원의 수레바퀴가 함께 돌아가야 한다.

남북정상회담을 통해 한반도 문제를 풀기 위한 기회가 우리에게 세 번 있었다. 1994년 김영삼-김일성 불발의 정상회담에서는 10월 북·미 제네바 합의가 타결됨으로써 국제적 수레바퀴는 잘 돌아갔으나, 7월 김일성 사망이후 민족적 수레바퀴가 돌지 못함으로써 한반도 문제는 풀리지 못했다. 2000년 김대중-김정일 정상회담에서는 6·15 공동선언이 도출되어 민족적 수레바퀴는 잘 돌아갔으나, 2001년 1월 북한에 대해 매우 강경한 네오콘 중심의 부시 행정부가 출범하면서 국제적 수레바퀴는 돌지 못하자, 한반도 문제는 다시 정체하기 시작했다. 아니 오히려 2006년 북한의 미사일 발사(7.5)와 핵실험(10.9)으로 더욱 나빠졌다. 그런데 이번 2007년 노무현-김정일 정상회담에서는 ‘10·3 합의’라 할 수 있는 북핵 불능화를 위한 제2단계 조치 합의로 국제적 수레바퀴가 잘 돌기 시작했고, ‘10·4

선언'으로 인해 민족적 수레바퀴가 더욱 잘 돌 것으로 예상되기 때문에 한반도 문제를 풀기 위한 호기를 맞이한 것이라 할 수도 있다.

그러나 제2차 남북정상회담에 대한 평가는 극에서 극을 달리고 있다. '예상을 뛰어넘는 진전' '남북 공동번영 가속페달'⁴⁹라는 긍정적인 평가가 있는가 하면, '현실 무시, 명분 상실, 이행 불능과 같은 총체적 문제를 안고 있는 문서'⁵⁰라는 혹평도 있다. 또한 북방한계선(NLL)과 관련해서 '영토선'이 아니므로 발상을 전환해야 한다는 통일부장관과 '해양경계선'이므로 양보 못한다는 국방부장관의 입장이 국민들에게는 충돌로 보이고 있다.⁵¹ 게다가 북핵문제 해결과정에서 종전선언과 평화체제에 대한 입장이 정부 부처 간에 상이함을 노정해서 국민을 혼란케 하는 부분도 있다.⁵² 종전선언을 한 뒤 평화협상을 진행할 수 있다는 청와대의 분리적 입장과 종전선언은 평화협정의 첫 부분이라는 외교부의 동시적 입장이 마찰을 빚고 있기 때문이다. 여·야간의 갈등에다가 정부 부처 간의 마찰 까지 더해지면서 한반도 문제를 진전시키기에 좋은 호기가 다시 실기될 수도 있는 상황이다.

가. 의의 : 한반도 시간 조율과 10·4 체제로의 도약

제2차 남북정상회담은 어떻게 보아야 하는가? 노무현 정부와 국내 보수 진영 그리고 국제사회 및 북한의 입장을 정리해 보면 다음과 같다.

49- 『한겨레신문』, 2007년 10월 5일.

50- 『조선일보』, 2007년 10월 9일.

51- 『중앙일보』, 2007년 10월 18일; 『조선일보』, 2007년 10월 18일.

52- 『국민일보』, 2007년 10월 25일; 『한겨레신문』, 2007년 10월 25일.

노무현 정부는 2000년 정상회담이 남북간 ‘대화’의 문을 열었다면, 2007년 정상회담은 남북간 ‘평화’의 문을 활짝 연 회담으로 규정한다. 한반도 평화와 남북의 공동번영을 위한 기본틀을 제시하면서 동시에 구체적 과제에도 합의함으로써 ‘한반도 평화’의 새로운 역사를 열어나가는 계기를 만들었다고 본다. 그리고 그 성과로서는 『서해평화협력특별지대』를 설치, 평화와 경제를 결합한 선순환 구조를 창출한 것, 남북국방장관회담 개최와 평화체제 구축 합의를 통해 평화안보 논의의 새로운 장을 연 것, 북핵문제 해결 촉진과 남북대화·6자회담 선순환 관계를 입증한 것, 남북경협 양·질적 도약, 남북관계의 실질적 제도화 등을 제시하고 있다.

국내 보수진영에서는 ‘10·4 선언은 김일성의 10대 시정방침’이며, ‘반통일적·반동적·반역적 선언’이라는 극단적 비판⁵³부터 시작해서 ‘1차 정상회담보다 진일보한 만남이나, 합의 내용 이행과정에서 각종 문제점이 발생할 가능성이 높은 선언’⁵⁴이라는 온건 비판이 있다. 그 주된 비판 내용은 ‘10·4 선언’ 제 1·2항은 북한의 대남 공산화 통일전략을 용인한 것이며, 3항은 NLL을 무력화시켜 우리 안보에 위협을 주는 것이며, 4항은 북핵 폐기에 대한 진정성을 확인하지 않은 것이며, 5~6항은 퍼주기의 반복이며, 7항에는 국군포로와 납북어민의 안위가 배제되는 등 임기말의 정부가 국민적 합의가 없는 30조 이상의 대북지원사업을 약속함으로써 차기정부와 국민에게 과도한 부담을 초래하였고, 한·미동맹관계를 어렵게 만들었다고 주장한다.

⁵³- 국가비상대책협의회·자유지식인선언 공동주최 토론회 (2007.10.11). 『데일리안』, 2007년 10월 12일.

⁵⁴- 여의도연구소 토론회 (2007.10.9), 『연합뉴스』, 2007년 10월 10일.

국제적 반응을 정리해보면, 대체로 긍정적 평가와 더불어 환영의 분위기이다. 미국은 종전선언을 통해 한반도 긴장을 완화시키고 평화를 정착시키며 북핵문제 해결을 위해 공동 노력하기로 한 남북정상간 합의에 환영의 뜻을 표했다. 동시에 남북대화는 6자회담의 맥락에서 이뤄지는 것이 바람직하다는 입장을 반복하면서, 서해 NLL 재설정 문제의 의제화에 대해서는 부정적 입장을 피력하였다. 중국은 남북정상회담에서 얻어진 적극적인 성과에 환영을 표시하면서 한반도 평화의 진전과 역내 평화 및 안정에 도움이 될 것으로 기대하였다. 일본은 남북한 화해 분위기가 한반도를 중심으로 한 동아시아 정세 안정에 도움을 주고 북일 관계에도 긍정적인 영향을 줄 것으로 전망하였다. 다만 남북경협이 범위의 불확실성, 한국의 대북지원 주도에 따른 일본의 대북 ‘대화과 압력’ 정책의 효율성 저하 등을 우려하는 모습도 보여주었다. 러시아는 남북한이 철도 연결을 포함한 경제협력 사업을 확대·발전시키기로 한데 대해 높은 관심을 표명하면서 회담 성과에 긍정적 입장을 표명하였다. 기타 국가들도 이번 정상회담이 한반도에 새로운 평화질서를 구축할 수 있는 커다란 희망을 주었다고 평가하였다. 다만 우리로서는 2007년 남북정상회담이 남북한 주도로 이루어진 동북아의 중요한 정치적 이니셔티브이기 때문에, 이로 인해 주변국가의 이익을 침해할 우려가 있다는 인상을 줄 경우, 역풍을 맞을 수도 있음도 유념해야 한다.

북한의 경우, 남북 경제협력에 대한 기대와 더불어 낮은 단계 연방제로의 초석을 다진 것으로 평가하는 모습을 보여주고 있다. 재일조총련 기관지인 조선신보는 ‘통일열의로 들끓는 조선국내 각계 인사들의 포부와 반향’ 기사를 통해 북한이 통일열의로 또 다시 들끓고 있다고 보도했다.⁵⁵ 특히 여맹위원장·국가계획위원회 부위원

I
II
III
IV
V
VI

장·사회과학원 부원장 등의 견해를 인용해, 선언 5항에서 합의한 민족경제의 균형적 발전과 공동번영에 큰 관심을 갖고 있는 것으로 전했다. 또한 북한의 입장을 충실히 전달하는 한 재미학자의 견해에 따르면 ‘10·4 선언’은 낮은 단계의 연방제를 실현하는 정치공약이며, 상설협의기구 창설을 지향한 실천적 합의로 평가된다.⁵⁵

이상의 논의를 정리해 볼 때, 국내 보수 여론의 비판에도 불구하고 북한을 포함하여 국내·외적으로 대체적으로 긍정적인 평가를 내리고 있음을 알 수 있다.

필자 또한 이번 ‘10·4 선언’을 ‘1004(천사)선언’이라고 부를 정도로 그 의의를 높게 평가한다. 그 이유는 두 가지이다. 하나는 빠른 동북아 시간과 느렸던 한반도 시간의 조율이다. 6자회담(9·19, 2·13, 10·3)으로 인해 동북아 정세가 급변하는 가운데, 미사일 발사와 핵 실험으로 단절되었던 남북관계를 다시 정상회담을 통해 속도를 조율할 수 있게 되었기 때문이다. 다른 하나는 2000년 6·15 공동선언에 기초해서 진행해 오던 남북관계가 더 이상 발전 못하고, 그 동력을 상실하고 있는 가운데 정상회담을 통해 도약 기반을 다시 확보할 수 있게 되었기 때문이다. 2000년 정상회담이 남북관계를 적대와 대결의 관계에서 화해와 협력의 관계로 전환시켰다면, 2007년 정상회담은 화해협력의 초기단계를 이행과 완성을 준비하기 위한 단계로 도약시켰다고 볼 수 있다. 이제 6·15 체제에서 10·4 체제로 이행해서, 남북관계를 한 단계 더 질적 도약할 수 있는 기반 구축에 합의한 것으로 평가할 수 있다.

⁵⁵- 『조선신보』, 2007년 10월 16일.

⁵⁶- 한호석, “심층분석-남북(북남)관계 발전과 평화번영을 위한 선언,” <<http://www.onekorea.org>> (검색일: 2007.10.8).

김정일 위원장의 약속된 답방이 이뤄지지 않는 가운데 7년 만에 정상회담이 재개되었고, 또한 노무현 정부의 임기 말에 개최되어 정략적 의혹과 더불어 향후 추진력에 있어 의문이 일고 있다는 점에서 비록 아쉬움은 많으나, 우리 민족의 역사가 바른 방향으로 나아가고 있다고 본다. 이 같은 참여정부의 노력 또한 긍정적으로 평가를 받을 수 있다.

나. 주요 합의 내용과 과제

‘10·4 선언’은 3대 현안(평화정착, 공동번영, 화해통일)에 대한 남북 정상의 협의에 기초해서 합의되었으며, 다음과 같이 총 10개항(8개 본항, 2개 별항)의 공동선언으로 발표되었다.

<표 III-3> 10·4 선언 주요 내용

《 합의사항 》	
<ol style="list-style-type: none"> 1. 6·15 공동선언 적극 구현, <u>통일문제 자주적 해결, 6·15 기념</u> 2. 상호존중과 신뢰의 남북관계로 전환, 내부문제 불간섭, 통일 지향 제도·법률정비 3. 군사적 긴장 완화와 신뢰 구축(<u>국방장관회담</u> 개최) 4. 2·13 합의이행 협력, <u>3 또는 4자 종전선언과 평화체제</u> 구축 추진 5. 남북경협 확대·발전, <u>서해평화협력특별지대</u> 설치 (부총리급 <u>경제협력공동위원회</u> 개최) 6. 사회문화분야 교류협력의 발전, <u>올림픽남북응원단 경의선 이용</u> 7. 남북간 인도적 사업 협력, 금강산 면회소 상시 면회 8. 국제무대에서의 공동 노력 <p>※ <u>총리회담</u> 개최</p> <p>※ 정상회담 수시 개최</p>	<div style="margin-bottom: 10px;">I</div> <div style="margin-bottom: 10px;">II</div> <div style="margin-bottom: 10px; background-color: #cccccc;">III</div> <div style="margin-bottom: 10px;">IV</div> <div style="margin-bottom: 10px;">V</div> <div style="margin-bottom: 10px;">VI</div>

이 합의 사항은 향후 추진해야 할 분야별 세부 의제로 구분해 보면, 총 45개로 정리할 수 있다. 정치·화해분야 7개,⁵⁷ 평화·군사분야 5개,⁵⁸ 경제 19개,⁵⁹ 사회문화 9개,⁶⁰ 인도 5개⁶¹ 등이다. 합의 사항 가운데 북측 제안이 10% 정도, 남측 제안이 80%, 남북 합의가 10% 정도 되는 것으로 전해진다.

북한이 주도적으로 제의한 것으로 알려지는 의제는 통일문제의 자주적 해결, 6·15 기념, 북경올림픽 남북 응원단 경의선 이용, 총리 회담 등 4가지이다. 특히 북한은 1항과 2항에 있어 주도적으로 자신들의 입장을 반영하기 위해 노력한 것으로 알려진다. 그리고 한반도 평화체제 구축방안과 관련해서 북한은 남한을 주요 당사자로 인정하는 대신, ‘3 또는 4자에 의한’ 문구의 삽입을 요청하여 북한의 외교적 입지를 강화하려는 의도도 보여주었다.

전체적 구성을 분석해 볼 때는, 북한의 주장인 6·15 공동선언과 통일문제의 자주적 해결을 강조하는 모습을 보여주었으나, 반대로 남북기본합의서 체제인 화해(1, 2항) 불가침(3, 4항), 교류·협력(5~8항)의 틀을 갖추고 있으므로 해서 한국의 주장인 남북기본합의서 체제로의 복원의지가 반영된 측면도 엿볼 수 있다.

아무튼 잘된 점으로는 첫째, 남북대화의 제도화 관점에서 볼 때,

⁵⁷- 6·15 기념, 법률·제도적 정비, 국회회담 추진, 국제무대 협력, 총리회담 추진, 정상회담 추진 등.

⁵⁸- 공동어로수역 지정 및 평화수역 조성, 협력사업 군사적 보장조치 협의, 국방장관회담 개최, 종전선언 추진, 2·13 합의 이행 등.

⁵⁹- 환경 개선, 서해평화협력특별지대 설치, 개성공단, 신규경협, 남북경제협력공동위원회 설치 등.

⁶⁰- 역사·언어·교육·과학기술·문화예술, 체육 등 분야별 교류협력 발전, 백두산 관광 실시, 남북 응원단 경의선 열차 이용 등.

⁶¹- 이산가족 상봉, 영상편지 교환, 상시상봉, 금강산 면회소 쌍방대표 상주, 자연재난 발생시 협력 등.

10·4 선언 이행을 위한 총리회담과 군사적 긴장완화를 위한 국방장관 회담, 경협확대를 위해 차관급 경추위를 부총리급 남북경제협력공동위원회로 격상한 것, 그리고 남북관계 발전을 위해 수시 정상회담에 합의하였다는 점이다. 둘째, 제반 현안 해결방안을 제시한 점이다. 한반도 평화와 관련해서는 서해평화협력특별지대 설치, 한반도 핵문제 해결을 위한 공동노력, 분쟁의 평화적 해결 노력, 한반도 평화체제 구축을 위해 3-4국 정상회담을 통한 종전선언 추진 등을 합의했다. 한반도 번영을 위해서는 문산 봉동 철도화물수송, 3통 문제 해결, 도로 철도 개보수, 안변·남포 조선협력단지 건설, 백두산 서해 직항로 개설 등을, 남북관계 발전을 위해서는 이산가족 문제 해결 노력 지속(금강산 면회소), 재해 공동 대처, 국제무대서 민족 및 해외동포 이익 협력 등에 합의했다.

그러나 아쉬운 점도 있다. 김정일 위원장의 답방에 대한 합의가 없다는 사실이다. 일방적 방문이 지속되는 것은 향후 남북관계 발전을 위해 바람직하지 않다. 그리고 6·15 공동선언만 강조했다지, 남북기본합의서에 대한 강조가 없어, 기왕의 남북합의를 실천하려는 모습이 다소 약하다. 또한 3항의 내용과 5항의 내용이 중복되어 있는 바, 시간에 쫓긴 합의라는 느낌과 민족의 대사가 너무 쉽게 타협되는 것 같은 느낌도 갖게 된다. 국군포로와 남북자 문제에 대한 해결노력이 언급되지 않은 것은 국내 보수여론의 반발을 불러일으킬 수 있다.

또한 북한 핵문제가 아니라 한반도 핵문제로 규정함으로써 향후 논란의 여지가 있고, 현안의 핵심을 다소 벗어난 모습을 띠고 있다. 게다가 종전선언 및 평화체제 구축 당사국과 관련해서 3 또는 4국으로 합의함으로써 모호함과 중국의 반발을 불러일으켰다.

I
II
III
IV
V
VI

비록 선언문에는 삽입되기 어려운 부분이나, 선언문에 발표된 합의사항을 잘 추진하기 위해서는 다음 두 가지 노력이 반드시 있어야 한다. 하나는 국제적 협력이고, 다른 하나는 국민적 합의와 초당적 협력기반을 구축하는 것이다. 주지하다시피, 한반도 문제는 민족문제일 뿐 아니라, 주변 4국의 이해관계가 걸려있는 국제문제인데, 이번 합의는 ‘우리민족끼리’ 등 지나치게 민족중심적 모습을 보여주고 있기 때문이다. 다른 하나는 많은 합의가 이뤄졌으나, 이를 추진하는 과정에서 NLL 같은 문제를 성급히 다룰 때, 국민적 반발로 말미암아 다른 합의들을 추진하는 데 영향 받을 수 있기 때문이다.

다. 북한의 의도 : ‘알 먹고, 꿩 먹고, 동지털어 볼때기’ 전략

그러면 북한의 의도는 과연 무엇일까? 북한의 의도는 크게 국가전략적 차원과 대남 전술적 차원으로 구분해서 살펴볼 수 있다.

먼저 국가 전략적 차원에서 정리해 보면 두 가지 목표를 추구하는 것으로 분석된다. 북한 노동당 규약에 따르면 북한의 국가목표는 최소목표로서 ‘사회주의 체제유지’와 최대목표로서 ‘한반도 공산화 통일’로 정리될 수 있다. 2007 남북정상회담에 임한 북한의 의도도 이 두 가지 목표에 기초해서 분석할 수 있다.

하나는 최소목표 추진차원에서 경제난 해소이다. 북한은 1999년 ‘강성대국 건설’을 국가목표로 설정하고, 세부추진과제로 ‘정치·사상강국, 경제강국, 군사강국’ 건설을 제시한 바 있다. 북한은 ‘선군정치’를 통해 정치·사상강국을, 핵무기 실험(’06.10.9)으로 군사강국을 건설한 것으로 자평하고 있다. 따라서 북한은 남한과의 경제교류협력 활성화를 통해 경제난을 해소하고, 국제사회로의 진출도 적극 모색해서 이를 통해 ‘경제강국 건설의 기초’도 세울 수 있다.

다른 하나는 최대목표 추진 차원에서 ‘연방제 통일기반’ 조성이 다. 북한은 ‘10·4 선언’ 목적을 ‘6·15 공동선언에 기초하여 남북관계를 확대·발전시켜’나가는 데 있음을 주장하고, ‘낮은 단계 연방제 실현’을 ‘남북관계 발전’의 의미로 제시하고 있다. 북한은 이를 위해 ‘상설협의기구’ 설치를 주장할 가능성 있으며, 남북한 정부당국과 ‘상설협의기구’ 관계 문제를 설정하기 위한 ‘남북의회회담’ 개최를 제의할 수도 있다. 또한 북한은 ‘법률·제도적 장치’ 정비 차원에서 ‘국가보안법 폐지’를 강력 주장할 가능성이 있으며, 정전협정의 평화협정으로의 대체와 평화체제 수립도 강조할 것이다.

북한은 이 같은 양대 목표를 달성하기 위한 방도로서 대남전략을 구사하고 있고, 그 수단으로서 ‘무력해방’, ‘남조선혁명(지하당사업)’, ‘남북대화’ 등의 방식을 국내·외적 상황(3대혁명역량 편성)에 따라 융통성있게 배합하여 사용해 왔다.⁶² 한편 2000년 6·15 공동선언 이후 2007년 현재까지 진행되어온 북한의 대남전략은 ‘민족공조’로 특징화할 수 있다. 민족공조에는 3차원이 있다. 북한은 2000년 6·15 공동선언 이후 남북공동선언 1항(자주)과 4항(민족경제 균형발전, 교류협력 활성화)을 최대한 활용하여 경제난을 해소하고 정통성을 제고하기 위해 노력하는 모습을 보여주었다. 그리고 2001년 1월에 출범한 부시행정부가 강경한 대북정책을 표출하는 가운데 9·11 테러사건 이후 테러와의 전쟁을 외치면서, 북한을 ‘악의 축’ 일원으로 규정하고 제거할 것임을 천명하자, 안보난을 해소하기 위해 전력을 기울이는 모습이였다. 2002년 12월 대선에서 진보적인 노무현 후보가 대통령으로 당선되자, 북한은 남북대화에 적극 나오는

⁶²- 허문영, “북한의 통일정책,” 양성철·강성학 공편, 『북한외교정책』 (서울: 서울프레스, 1995), pp. 131~172.

I
II
III
IV
V
VI

동시에 뒷전에 두었던 통일전선사업을 다각도로 추진하기 위해 노력하는 모습을 보이기 시작했다. 북한은 ‘실리 민족공조’로 경제적 실리를, ‘반미 민족공조’로 안보난 해소를, ‘통일 민족공조’로 북한중심의 ‘조국통일’을 추구해 왔던 것으로 평가된다. 체제유지와 공산화 통일을 위해 이른바 “알(경제적 실리)먹고, 썩(안보난 해소)먹고, 동지 털어(조국통일을 위한 대남 통전사업 추진) 불때기 전략”을 추진해 온 것으로 분석할 수 있다.⁶³ 북한은 남북회담을 이런 맥락에서 활용하고 있다. 남북회담의 의의도 다음과 같이 정리할 수 있다. 실리 민족공조 차원에서 대북 지원협의 창구가 되며, 반미 민족공조 차원에서 대미 협상기반구축 창구가 되고, 통일 민족공조 차원에서 대남 통일전선사업추진 창구가 되는 것이다.

대남 전술적 차원에서도 북한은 3가지 목적을 추구하고 있는 것으로 보인다. 첫째는 진보정권의 재창출에 기여하기 위해 각종 대화에 적극 호응함으로써 평화 분위기 조성을 통한 ‘반보수 대연합’을 구축하고자 할 것이다. 북한은 남한의 대선구도를 ‘평화 대 반평화세력’간의 대결로 틀 지워 보수세력의 정권탈환을 억제하고, 이른바 ‘개혁민주평화’세력의 정권 재창출을 이끌어 내려는 의도가 있는 것으로 보인다.

둘째는 NLL문제를 다시 한 번 적극 제기하면서, 이를 통해 ‘공동어로수역’과 ‘평화수역’ 그리고 ‘서해평화협력지대’를 만들어 가는데 있어 주도권을 장악하려 할 것이다. 그리고 NLL문제를 통해 남한으로부터 최대한으로 ‘경제적 지원과 정치적 양보’를 얻어내기 위해 노력할 것이다.

⁶³- 허문영, “6자회담과 남북한 관계 전망” (성균관대학교 국가경영전략연구소 2005년 추계학술회의 발표논문, 2005.11.24), pp. 63~71.

셋째는 북한은 비핵화, 종전선언 및 평화협정 체결, 북·미관계정상화 등을 속결로 처리하기 위해 남한을 활용하려는 의도도 보인다. 2·13 합의 후 워싱턴 방문 시 김계관 수석대표는 연락사무소 단계를 생략하고 북·미관계정상화를 이룰 수 있음을 주장한 바 있다. ‘10·4 선언’에서 한국을 종전선언 당사자로 공식 인정하는 대가로 종전선언 시기를 앞당기는 데 한국 협조를 기대한 것으로 보인다. 종전선언 당사자를 ‘3자 혹은 4자’로 설정한 것은 중국을 실제적으로 제외하려는 의도보다는 북한의 시간표와 계획에 협조하게 하려는 계산된 압박 의도도 있는 것으로 보인다.

I

II

III

IV

V

VI

IV

평화번영정책 평가



1. 기초 평가 : 햇볕정책 계승·발전 (시장평화론)

평화번영정책의 모체가 되는 대북 포용정책의 전략적 기초는 크게 ‘시장(경제)평화론’과 ‘분리론’으로 구성된다. 시장(경제)평화론은 남북한의 경제적 공동번영이 평화의 필요조건이라는 인식 하에 북한경제의 시장화를 지원하는 것이며, 분리론은 군사문제와 비군사문제를 연계시키지 않고 분리해 대응하는 것이다.

평화번영정책의 첫 번째 전략적 기초는 ‘시장평화론’이다. 시장평화론은 ‘자유시장이 민주주의보다 평화를 가져올 가능성이 높다’는 결론을 내리면서, ‘민주국가끼리는 전쟁하지 않는다’는 ‘민주평화론’의 명제를 ‘높은 수준의 자유시장을 가진 국가끼리는 전쟁하지 않는다’는 명제로 바꾸어 놓은 것이다. 시장평화론의 전략은 먼저 자유시장의 확산을 통해 평화의 토대를 구축하고, 그 뒤 민주주의를 지원하는 방향으로 자유시장을 활용한다는 접근방식을 취한다. 시장평화론에서는 북한을 국제사회의 일원으로 편입시키는 과정이 한반도에 평화를 정착하고 나아가 평화체제를 구축하는 과정이라고 보고 있다. 특히 안보적 측면은 물론 경제적 측면에서 북한이 국제사회의 규범을 준수하고 국제적으로 통용되는 룰에 따라 행동하도록 유도하는 노력이 평화를 이룩하는 과정과 대체로 일치한다고 본다.

평화번영정책의 두 번째 전략적 기초는 ‘분리론’이다. 김대중 정부에 들어와 우리 정부의 대북 정책이 ‘연계론’에서 ‘분리론’으로 방향을 크게 선회하였다. 햇볕정책으로 불리던 김대중 정부의 대북 정책은 서해교전에도 불구하고 금강산 관광을 계속함으로써 분리론의 진면목을 보여주었다. 햇볕정책은 클린턴 행정부의 개입정책

I
II
III
IV
V
VI

(engagement policy)과 북핵동결이라는 조건 하에서 추진되었으며 비교적 성공을 거두었다. 참여정부의 평화변영 정책은 햇볕정책을 계승했지만, 부시 행정부의 일방주의와 북핵 개발이라는 새로운 조건 하에서 그 추진에 상당한 어려움을 겪었다. 그리고 햇볕정책의 상대적 성공은 평화변영 정책을 추진하는 과정에서 김대중 정부 당시 채택했던 원칙들을 고수하려는 교조주의적 태도를 낳았다. 그 결과 평화변영정책은 북한주민의 인권을 외면하거나 대북 인도적 지원을 하면서 투명성과 접근성을 요구하지 않는다는 비판을 받게 되었다. 또한 ‘반전평화’의 목소리를 높이면서도 ‘반핵평화’를 말하지 않는 태도도 문제시되었다.

요컨대 분리론이 첨예한 남북 군사적 대치상태 속에서 어떻게 북한에 ‘접근’할 것인가를 모색하는 길이었다면, 시장평화론은 비군사 분야의 교류·협력을 통해 어떻게 북한을 ‘변화’시킬 것인가를 보여주는 것이다.

차기정부에서는 이 같은 대북 포용정책의 전략적 기초를 유지하는 것만으로는 부족하다. 문제점은 과감히 해결하고, 성과는 더욱 발전시켜야 한다. 평화를 만들어 가는 길에는 시장평화론 뿐만 아니라, 민주평화론과 안보평화론이 있을 수 있기 때문이다. 또한 변영을 이뤄가는 길에도 연계론 및 분리론과 같은 극단적 태도 뿐만 아니라 병행론 같은 균형적 태도가 있기 때문이다. 더욱이 분리론은 적대적 남북 대결구도 속에서 경직되어 있던 북한을 테이블로 끌어들이기 위한 과도기적 조치였던 것이므로, 이것이 향후 대북정책의 기본원칙으로 지속될 수는 없는 것이다. 또한 정책판단의 기준을 ‘현 시점에서의 한반도 평화와 안정’에만 두는 것은 어쩐지 미봉책인 것처럼 들린다. 차기 정부에게 필요한 것은 현안과 더불어

대북정책의 장·중·단기 목표를 세우고, 이를 달성하기 위한 추진 원칙과 전략적 기조 및 탄력적으로 운용할 전술적 방안을 분명히 하는 것이다.

2. 분야별 평가 : 화해·협력 이행과 절반의 성공

가. 핵문제 해결 : 과잉 의욕과 단초 마련

노무현 정부는 북한 핵문제 해결을 위해 의욕적으로 도전하였다. 결과는 북한의 핵실험 강행(2006.10.9)과 한반도 위기상황까지 겪게 되었으나, 그 근본적 해결을 위한 수순을 마련하고 이행하는 수순을 밟게 되었다는 점에서 절반의 성공을 거둔 것으로 평가할 수 있겠다. 노무현 정부는 북핵문제 해결 3원칙 ①북핵불용, ②대화를 통한 평화적 해결, ③한국의 주도적(적극적)역할을 강조하고, 평화번영정책 추진전략으로 3단계 연계전략(단기: 북핵문제 해결, 중기: 한반도 평화체제 구축, 중장기: 동북아 경제중심국가 건설)을 제시하고, 이를 이뤄내기 위해 열심히 일하였다. 그러나 북한의 미사일 발사와 핵실험으로 발목을 잡혀 평화번영정책은 그 실효성을 거두는 데 한계를 노정하고 말았다. 북핵문제의 악화가 북·미관계의 악화를 야기했고, 이것이 남북관계의 진전을 2007년 남북정상회담이 개최되기까지 상당기간 가로막는 결과를 초래하였던 것이다. 이제 이를 역사적으로 반성해 보자.

김대중 정부의 대북정책이 ‘남북관계’의 개선을 통한 ‘화해와 협력’에 초점이 맞춰졌다면 노무현 정부는 이를 넘어서서 한반도 ‘평화’의 제도화를 이루고 남북뿐 아니라 ‘동북아 전체의 공동번영’을 이루기 위해 노력하겠다는 포부를 나타낸 것이었다. 결국 노무현

I
II
III
IV
V
VI

정부의 평화번영정책은 ‘한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심국가로의 발전토대를 마련하고자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상’으로 자리매김되었다.⁶⁴

그러나 노무현 정부의 평화번영정책이 애초의 원대한 구상대로 성과를 내기 위해서는 무엇보다도 최대 현안인 북핵문제가 원만히 해결되어야 함을 필요조건으로 했다. 남북의 화해협력력을 넘어 동북아의 평화번영을 거론하면서 북한의 핵문제가 여전히 미해결의 사안으로 남아 있다면 이는 공염불에 불과할 것이기 때문이다. 평화번영정책의 추진전략 중 제1단계로 북핵문제 해결이 제시되고 있는 것도⁶⁵ 바로 이런 이유에서이다. 또한 대북정책 추진에서도 북핵문제 해결은 기존의 남북관계를 유지할 뿐 아니라 한층 발전된 단계로 남북관계를 업그레이드시키기 위해서도 반드시 요구되는 조건이 되었다. 따라서 북핵문제 해결은 평화번영정책의 성공적 시작을 가늠하는 첫 단추이자, 대북포용정책이 지속되고 결국 남북관계 발전을 이루어낼 수 있는지 판가름하는 관건으로 규정되었다.

2002년 10월 미 국무부 켈리 특사가 북한 방북시 북한측이 우라늄 핵개발 계획을 시인한 이후 북·미관계는 더욱 악화되었다. 더욱이 미국은 북한이 핵무기를 다수 제조하여 세계질서에 큰 위협이 될 것이라는 인식 하에 대북 강경 입장을 고수하고 있는 상황이었다. 베이징의 제1차 6자회담(2003.8.27~29)에서 북한 핵문제에 대한 관련국의 입장이 대체로 드러났으며, 예상되는 문제점과 대책방향 등도 제기되었다고 할 수 있다.

⁶⁴- 통일부, 『참여정부의 평화번영정책』, p. 2.

⁶⁵- 위의 책, p. 15.

북한 핵문제를 해결하기 위해 주변국들은 2002년 들어 미·북·중이 참여한 3자회담(4.23)에 이어, 한·미 정상회담, 미·일 정상회담, 한·미·일 정책조정감독그룹(TCOG) 회의 등을 잇따라 개최하여 상호 입장을 조율하였다. 특히 중국이 북한 핵문제에 대한 국제적 논의를 위해 적극적으로 나섰다.

이러한 다각적인 노력 끝에 베이징에서 개최된 제 1차 6자회담(2003.8.27~29)은 각국의 기조연설 청취 및 양자 접촉 등으로 진행되었으나, 북한측의 반대로 공동성명 발표나 차기 회담의 시기·장소에 대한 합의를 도출하지 못한 채 폐막되었다. 회의 종료후 주최국인 중국측이 결과를 요약하여 발표하였는데, 그 내용은 ①대화를 통한 핵문제의 평화적 해결, ②한반도 비핵화 유지 및 북한의 안보 관심사 해결, ③단계적·동시행동·병행실시 방식 추진, ④회담진행 중 사태 악화·고조 행동 자제, ⑤대화유지·신뢰증진·이견축소·공동인식 확대, ⑥6자회담 과정 지속·외교채널을 통해 차기 회담의 시기와 장소 조속 확정 등이며, 여기에 대해 참가국들이 대체로 동의하였다고 확인하였다.

1차 회담에서 회담 참가국들간에 한반도 비핵화와 대화를 통한 북한 핵문제의 평화적 해결에 대해 공감대가 형성되었으며, 각국의 입장이 비교적 진지하게 제시되었는가 하면, 참가국들이 6자회담에 대해서도 긍정적으로 평가한 것은 회담의 성과라고 할 수 있다. 그러나 각론에 이르러 북·미간에 견해 차이가 심해 이를 조정하는 데에는 시간이 필요하며, 주변국들의 각별한 노력이 요망된다는 점은 앞으로의 과제라 할 수 있다.

미국은 1차 회담을 통해 구체적인 이행방안을 제시하지는 않았으나, 북한 핵문제 해결을 위한 주요 요소를 설명하였다. 미국은 북한

I
II
III
IV
V
VI

이 핵폐기를 이행할 경우 이에 상응하는 조치를 취하고, 관계의 정상화를 목표로 미사일, 재래식 군사력 등 여타 사안에 대한 해결을 추진한다는 개략적 방안을 제시하였다.

이에 대해 북한은 미국의 입장이 전혀 새롭지 않다고 비난하면서 ‘핵보유 선언과 핵실험 불사 가능성’ 등을 주장한데 이어, 2003년 4월 베이징 3자회담 시의 4단계 방안을 다시 제기하였다. 즉, ①미국이 중유공급을 재개하고 인도적 식량지원을 대폭 확대하는 것과 동시에 북한은 핵포기 의사 선포, ②미국이 구속력이 있는 불가침 조약을 체결하고 전력손실을 보상하는 시점에서 북한은 핵시설과 핵물질 동결 및 사찰 허용, ③북·미, 북·일 외교관계가 수립되는 동시에 북한은 미사일 문제 해결, ④경수로가 완공되는 시점에서 북한은 핵시설 해체 등을 강조하였다. 특히 북한이 선 핵폐기 및 조기 사찰 수용 불가 입장을 견지한 반면, 미국은 대북 불공격 의사를 재확인하면서도 불가침 조약 체결은 불가하다는 입장을 밝혀 앞으로 조율이 쉽지 않을 것으로 보인다.

중·러는 한반도 비핵화의 필요성을 강조하면서 북한의 핵폐기와 북한의 안보 우려 동시 해소의 필요성을 지적한데 비해, 미국은 북한의 안보 문제는 추후 회담시 구체적으로 논의하자는 입장을 피력하였다. 북한은 미국이 북한에 대해 유일한 위협이므로 다자적 안전 보장은 필요하지 않다면서 ‘북·미 불가침조약’ 체결을 강조하였다.

이후 북의 핵보유 선언이 뒤따랐고, 이어 역사적인 2005년 9·19 공동성명이 채택되었지만 결국 북한은 2006년 10월 9일 북한은 핵 실험을 단행하였고, 동년 12월 18일 5차 2단계 6자회담이 개최되어 치열한 외교전이 전개되었다. 이후 약 17개월만에 한반도 비핵화를 향한 구체적 행동조치를 담은 첫 문서가 2·13 합의이다. ‘9·19 공동

성명 이행을 위한 초기조치'라는 제목으로 발표된 이 문서는 '말 대 말' 공약을 뛰어넘어 '행동 대 행동' 단계의 첫 구체적 이행조치를 담고 있다.⁶⁶ 이후 난항을 겪던 BDA 문제도 풀리고 북핵 동결을 위한 1단계 작업이 진행중에 있는 것은 주지의 사실이다.

그러나 구조적으로 북핵문제는 남북관계로만 해결할 수 있는 사안이 결코 아니다. 물론 북핵문제 해결에서 남북관계가 할 수 있는 역할과 여지가 없는 것은 아니지만 본질적으로 북핵문제는 탈냉전기 북한의 (김정일 정권)생존전략과 미국의 세계(패권)전략의 충돌 과정에서 나온 것이기 때문이다.⁶⁷ 안타깝지만 북핵위기는 한국 정부의 의지와 능력만으로 문제가 말끔히 해결될 수 있는 현실이 아니었다. 참여 정부의 대북정책 추진과제 제1순위로 북핵문제 해결 노력을 설정한다고 해도 사실상 북핵위기의 주요 당사자인 북한과 미국의 양보와 협상을 이끌어내지 못한다면 현실에서 이 문제 해결은 난망할 수밖에 없는 것이었다. 때문에 햇볕정책을 계승하는 평화변영정책이 북핵문제의 해결과 연동해서 남북관계를 접근하는 한, 참여정부는 북핵문제의 교착상황과 미해결의 현실 앞에서 그동안 남북관계에 있어서는 현상유지에 머물렀고 북핵문제에 있어서는 위기관리의 제한된 모습을 보였다는 비판에 노출될 수밖에 없었다.

잘 알려진 대로 참여정부는 북핵 3원칙을 제시하였다. 그러나 실제에서 북핵 3원칙은 북핵불용이 일차적이고 선차적인 원칙으로 간주되기도 하면서 동시에 북·미관계 개선까지를 고려한 평화적 해결

⁶⁶ - 행동 대 행동'의 첫 단계 이행조치를 담고 있는 2·13 공동성명은 ▲전문 ▲초기 단계 행동조치 ▲실무그룹 설치 조항 ▲경제 및 에너지 지원 조항 ▲장관급 회담 개최 관련조항 ▲차기 6자회담 일정 등 총 6개항으로 구성돼 있다.

⁶⁷ - 허문영, "북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향," KINU 정책연구 시리즈 2005-1 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 7~9.

I
II
III
IV
V
VI

이 일차적이고 선차적인 원칙으로 간주되기도 함으로써 북핵불용과 평화적 해결이 상호 딜레마에 처할 때도 있었다. 물론 핵불용과 평화적 해결은 민족의 운명과 직결된 핵문제의 성격상 어느 하나도 포기할 수 없는 원칙임이 분명하다. 그러나 북·미간 상충 가능성을 안고 있는 이들 두 원칙이 병행적으로 나열되어 있음으로 해서 구체적인 상황에서는 정책의 딜레마를 노정할 것도 사실이다.

북핵불용이 바로 비확산 규범에 충실한 것이라면 평화적 해결은 또한 주권 규범에 손을 들어준 것이라고 할 수 있다. 이처럼 북한과 미국의 양측 요구를 모두 수용한 결과 한국은 때로는 ‘한·미공조’와 ‘남북관계 유지’ 사이에서, 때로는 ‘대북 압박’과 ‘북·미간 대화 요구’의 사이에서 딜레마적 상황에 놓이기도 했다. 핵불용을 염두에 두고 정책을 펼칠 경우 그것은 북핵해법에서 ‘대화보다는 압박’, ‘남북관계보다는 한·미공조’에 더 힘을 실을 수밖에 없었고 마찬가지로 평화적 해결에 초점을 맞추고 정책을 펼 경우 그것은 북핵해법에서 ‘압박보다는 대화’, ‘한·미공조보다는 남북관계 유지’에 더 힘을 실을 수밖에 없었다.

북핵문제의 본질적 성격으로 인해 참여정부의 북핵정책은 기대와 의욕과는 달리 성공적 추진이나 화려한 성공을 보장하기 힘들었다. 실제로 참여정부는 북핵문제에 관해 북·미간 위기고조를 막아내고 한반도의 긴장을 완화시키는 안전판으로서의 소극적 역할이 우선일 수밖에 없었다.⁶⁸ 최악의 경우는 남북관계가 어찌할 수 없는

⁶⁸ - 사실상 노무현 정부 출범 이후 지금까지 한국 정부의 북핵정책은 북·미관계에서 결과된 위기상황을 제어하고 긴장고조를 완화시키는 위기관리 측면이 주였음을 부인할 수 없다. 북한의 대미 강경입장이 고조되면 남북관계를 통해 이를 완화시키거나 미국의 대북 압박과 제재가 고조되면 또한 한·미조율을 통해 이를 진정시키는 역할이 지금까지 가장 주된 것이었다.

북·미대결의 심화로 인해 북핵문제가 악화됨으로써 결국은 유지하던 남북관계마저 중단되거나 경색되는⁶⁹ 수동적 부정적 영향 하에 놓이기도 했다. 물론 보다 적극적인 역할로서 북핵해결을 위한 북·미간 협상을 유도하고 진전시키기 위해 한국정부가 나름의 개입을 하기도 했다. 즉 남북관계를 주도함으로써 북한을 설득하고 한·미 공조를 통해 미국을 설득하여 결국 북·미가 상호 수용가능한 접점을 찾을 수 있도록 우호적 환경을 만드는 실제 성과를 내기도 했던 것이다.⁷⁰

결국 참여정부의 북핵정책은 북핵문제 자체가 민족적 의제라기 보다는 북·미간 국가전략의 충돌과정에서 대두된 국제적 의제성격이 보다 크다는 구조적 특징을 고려할 때, 그리고 한반도 위기상황을 그나마 관리해내고 향후 해결의 실마리를 마련했다는 점을 긍정적으로 평가할 경우엔 성과가 될 것이다.⁷¹ 그러나 몇 가지 분명하게 반성해야 할 부분도 있다. 예컨대 ‘북핵문제의 주도적 해결’과 같은 과잉의욕적 자세에서 비롯된 주장은 문제를 푸는 데 있어 사실상 도움이 되지 못했음을 분명히 해야 한다. 따라서 향후 북핵문

⁶⁹- 2004년 4차 6자회담이 무산된 이후 미국 대선을 앞두고 북한과 미국의 상호 대결이 상층되던 즈음에 결국은 남북관계 역시 노무현 정부 들어 처음으로 중단되고 말았다. 2005년 5월 재개된 남북관계는 2006년 북미대결의 심화로 인해 북한이 미사일을 발사한 이후 또다시 중단되었고 10월 핵실험 이후 지금까지 경색국면이 지속되고 있다.

⁷⁰- 2005년 상반기 4차 6자회담의 장기 소강국면에서 한국정부는 정동영 장관의 방북과 김정일 위원장과의 6.17 면담을 성사시켜 북한의 회담 복귀를 이끌어내고, 동시에 6·11 한·미정상회담을 통해 부시 대통령의 ‘미스터’ 호칭을 유도하며 대북 유연성을 이끈 결과 7월의 4차 6자회담 재개를 성사시키는 데 결정적 기여를 했던 게 사실이다. 그리고 7월의 1단계 4차 6자회담과 곧이어 열린 9월의 2단계 4차 6자회담을 통해 9·19 공동성명이 도출되는 과정에서 한국이 그 어느 때보다 활발한 역할을 한 것은 분명 돋보이는 것이었다.

⁷¹- 김근식, “북핵사태와 우리의 대북정책” (2006년 북한연구학회 동계학술회의 발표논문), pp. 148~150 참조.

I
II
III
IV
V
VI

제뿐만 아니라 기타 한반도 문제를 풀어가는데 있어 우리의 능력 범주 밖에 있는 국제적 의제와 우리가 주도적으로 해결해야 할 민족적 의제, 그리고 양자 성격이 혼합되어 있는 복합적 의제를 신중하게 분별하는 것이 필요하다.

또한 북핵문제 해결 후에 한반도 평화체제를 구축하고, 이에 기초해서 동북아 경제중심국가를 만들겠다는 단계론적 주장도 일견 일리가 있는 것 같았으나, 역으로 북핵문제가 해결되지 않음으로 인하여 미래를 향해 한 걸음도 나갈 수 없는 고착(추진)전략으로 전략할 수밖에 없었음도 냉정하게 반성할 필요가 있다.

그리고 무엇보다 북핵문제 해결을 지나치게 낙관적으로 바라보던 것은 뼈아프게 반성해야 할 자세라 하겠다. 향후에도 우리의 간절한 희망에도 불구하고 북한 당국이 쉽게 핵문제 해결을 위해 적극적으로 나올 가능성은 높지 않다. 경제난과 재래식 군사력의 열세적 상황이 예상되는 가운데 김정일 정권 유지를 위해 선군정치와 강성대국을 주창하는 현 북한지도부가 핵무기를 완전 포기할 것으로 예상하기는 너무 어렵기 때문이다.⁷²

나. 정치·군사

6·15 남북공동선언 이후 7년 동안 남북관계는 여러 부문에서 많은 발전을 이루었다. 정치적 부문에서는 남북대화가 다양한 차원에서 매우 자주 이뤄져 정상회담 이후 2006년 12월 말 현재까지 총 176회 개최되었다. 경제적 부문에서는 교역량이 2001년 4억 달러선에서 6.4억('02), 7.2억('03), 6.9억('04), 10억('05), 13.5억('06)을 거쳐

⁷²- KINU-USIP 한·미워크숍 (2007.9.6).

2007년 9월 현재 12.2억 달러로 중국에 이어 북한의 두 번째 교역상 대국으로 발전했다.⁷³ 남북한 인적왕래도 2000년 7,280명에서 2001년 8,742명, 2002년 13,877명, 2003년 16,303명, 2004년 26,534명, 2005년 88,341명, 2006년 101,708명 2007년 9월 현재 102,809명 등 남북도로 연결, 개성공단 개방 등으로 계속해서 증가하고 있는 추세이다. 그리고 민족의 숙원사업 중 하나인 이산가족 상봉사업도 정상회담 이후 2007년 10월까지 총 16회에 걸쳐 실시되는 동안 총 3,378가족, 16,212명이 2박 3일 동안 이산의 한을 달랠 수 있었다. 그리고 무엇보다도 남북간에 철도·도로가 연결된 것은 분단 60년 만에 민족의 혈맥을 다시 잇게 되었을 뿐 아니라, 남북경제공동체 형성과 군사적 긴장 완화의 초석을 놓을 수 있게 되었음을 시사하였다.

그러나 지난 7년 동안 남북관계에는 역경과 난관도 많이 나타났다. 국제적 차원에서는 2001년 미사일 방어체제(MD)구축과 관련해 미국 대 러시아·중국의 대결 구도 가운데 한국정부의 위상이 흔들리면서 부시 행정부의 강경한 대북정책과 2002년 악의 축 발언으로 인해 한반도 정세가 휘청거렸다. 남북관계 차원에서는 북한의 이중적 대남전략과 더불어 남한의 대북 에너지 및 사회간접자본 지원사업이 원활히 추진되지 못하면서 남북한 상호간에 불만이 노정되면서 대화가 중단되기도 했다. 그리고 남한 사회 또한 대북정책 추진 방식과 통일방안 그리고 한·미관계에 대한 입장 차이를 중심으로 국론분열의 남남갈등이 극심하게 나타나 남북관계의 진전에 어려움을 주기도 하였다.⁷⁴ 북한 또한 남북관계 진전에 따른 내부 동요

⁷³- 통일부, “평화번영정책 추진현황,” <<http://www.unikorea.go.kr>> (검색일: 2007.11.20).

I
II
III
IV
V
VI

를 막기 위해 남북대화를 중단하고, 체제정비에 주력하는 모습을 보여주기도 했다.

2000년 6월 남북정상회담 이후 지난 5년 동안 남북은 159회, 년 평균 30회 이상의 대화를 진행했다. 남북대화가 가장 많았던 2003년에는 총 106일에 걸쳐 38회의 대화가 있었다. 이 기간 동안 남북한은 장관급회담을 중심으로 경제, 군사, 체육, 적십자 등 여러 분야의 회담을 개최하였다.

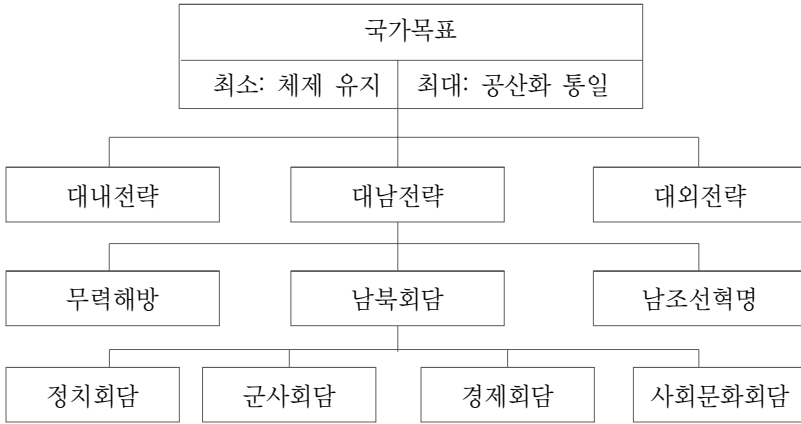
한편 북한에게 있어 남북회담은 대남전략의 하위전략이다. 북한의 대남전략은 북한의 국가목표를 이루기 위한 전략의 하나이다. 사회주의 헌법과 노동당 규약에 따르면 북한의 국가목표는 크게 두 가지로 정리된다. 하나는 최대목표로서 공산화 통일이고, 다른 하나는 최소목표로서 체제유지이다. 북한은 이 같은 양대 목표를 달성하기 위한 방도로서 대남전략을 구사하고 있고, 그 수단으로서 ‘무력해방’, ‘남조선혁명(지하당사업)’, ‘남북대화’ 등의 방식을 국내·외적 상황(3대혁명역량 편성)에 따라 융통성있게 배합하여 사용해 왔다.⁷⁵ 따라서 남북회담은 이런 맥락에서 분석되어야 한다.

⁷⁴- 허문영, “광복60주년, 남북관계 어디까지 왔는가?” (통일동우회 세미나 발표문, 2005.9.30), pp. 28~29.

⁷⁵- 허문영 “북한의 통일정책,” pp. 131~172.



<그림 IV-1> 북한이 생각하는 남북회담 위상



한편 2000년 6·15 공동선언 이후 2007년 현재까지 진행되어온 북한의 대남전략은 ‘민족공조’로 특징화할 수 있다. 민족공조에는 3차원이 있다. 북한은 2000년 6·15 공동선언 이후 남북공동선언 1항(자주)과 4항(민족경제 균형발전, 교류협력 활성화)을 최대한 활용하여 경제난을 해소하고 정통성을 제고하기 위해 노력하는 모습을 보여주었다. 그리고 2001년 1월에 출범한 부시 행정부가 강경한 대북 정책을 표출하는 가운데 9·11 테러사건 이후 테러와의 전쟁을 외치면서, 북한을 ‘악의 축’ 일원으로 규정하고 제거할 것임을 천명하자, 안보난을 해소하기 위해 전력을 기울이는 모습이였다. 2002년 12월 대선에서 진보적인 노무현 후보가 대통령으로 당선되자, 북한은 남북대화에 적극 나오는 동시에 뒷전에 두었던 통일전선사업을 다각도로 추진하기 위해 노력하는 모습을 보이기 시작했다. 북한은 ‘실리 민족공조’로 경제적 실리를, ‘반미 민족공조’로 안보난 해소를, ‘통일 민족공조’로 북한중심의 ‘조국통일’을 추구해 왔던 것으로 평

I
II
III
IV
V
VI

가된다. 체제유지와 공산화통일을 위해 이른바 “알(경제적 실리)먹고, 평(안보난 해소)먹고, 동지 털어(조국통일을 위한 대남 통전사업 추진) 불때기 전략”을 추진해 온 것으로 분석할 수 있다.⁷⁶

북한은 남북회담을 이런 맥락에서 활용하고 있다. 남북장관급회담의 의의도 다음과 같이 정리할 수 있다. 실리 민족공조 차원에서 대북 지원협의 창구가 되며, 반미 민족공조 차원에서 대미 협상기반구축 창구가 되고, 통일 민족공조 차원에서 대남 통일전선사업추진 창구가 되는 것이다. 북한은 남북군사회담도 이런 구도 속에서 활용하는 모습이다. 북한이 군사회담에 호응해 나온 것은 북한의 경제적 이익 확보와 연관되어 있기 때문에, 즉 실리 민족공조 차원에서 나오는 것이라 할 수 있다. 따라서 북한은 한반도 안보문제와 관련, 남한 군사당국과 본격적 논의는 회피한 채, 북한 경제난 해결을 위해 남북 경협 활성화를 뒷받침하는 수준에서만 군사회담에 호응해 왔다. 물론 북한이 군사회담에 전향적으로 나온 경우도 간과할 수는 없다. 그러나 이 또한 남북관계 주도권을 북한이 확보·유지하는 수준에서 임한 것이라 할 수 있다. 2004년 장성급회담을 통해 북한은 NLL 무력충돌 방지대책 및 군사분계선 내 선전·비방행위 금지 등 4개 항의 합의서 채택에 호응하였다. 그러나 이후 북한의 NLL 침범 횟수는 오히려 더 늘어났다. 또한 자신들이 원하는 시기에 긴장조성과 긴장완화를 반복하고 있다.

한반도 군사문제 성격과 관련해서도 남북한은 첨예한 입장 차이를 드러내고 있다. 남한의 경우 한반도 군사문제는 남북한 당사국의 문제이기 때문에 남북군사회담을 통해 해결해 나가야 하는 것으

⁷⁶- 허문영, “6자회담과 남북한관계 전망,” pp. 63~71.

로 인식하고 있다. 그러나 북한은 그들에 대한 핵심적 안보위협은 주한미군을 비롯한 미국의 군사적 위협에 기인하는 것으로 판단하고, 군사적 신뢰구축을 포함한 한반도 군사문제 해결은 남북군사회담이 아니라 북·미군사회담을 통해 해결해야 한다는 입장을 견지해 오고 있다. 이런 맥락에서 북한은 ‘주한미군 철수’, ‘유엔사 해체’ 등을 북·미 군사회담의 쟁점으로 강조하고 있다. 그 결과 2000년 제1차 남북국방장관회담에서 군사적 긴장완화와 평화와 전쟁위험제거 노력에 대한 선언적 합의는 도출했으나, 이후 한반도 군사적 신뢰구축을 위한 남북군사회담 개최는 원천적으로 제한될 수밖에 없었다.

남북군사회담은 다음 <그림 IV-2>과 같이 크게 5가지 종류로 구분할 수 있다. 장관급회담 산하에 2축의 회담이 있다. 하나는 남북한 교류협력사업을 지원하기 위한 군사적 보장회담으로서 남북군사실무회담과 실무접촉이다. 다른 하나는 한반도 군사적 긴장완화를 다루기 위한 남북장성급회담과 실무대표회담이다.

<그림 IV-2> 남북군사회담 유형



I
II
III
IV
V
VI

남북군사회담은 1990년대 경우, 2년간 고위급회담 체제하에서 군사분과위원회를 총 14회 개최되었다. 한편 2000년 6월 정상회담이 후, 지난 7년간 국방장관·장성급·실무급 회담은 총 30여회가 넘게 개최되었다. 이 과정에서 2개 공동 보도문과 7개 합의서가 체결되었다. 대체로 이행 중에 있다. 그러나 보다 냉정히 평가하자면, 남북한 실질적 긴장완화나 군사적 신뢰구축에는 아직 미흡한 실정이다.⁷⁷

다. 남북경협 : 남북한 경제적 상호의존성의 확대와 북한의 자발적 변화 협력

한국 정부는 무력을 통한 통일이나 갑작스런 흡수통일보다는 점진적으로 남북경제공동체를 형성하는, 이른바 기능주의적 통합 방식으로 통일을 모색하고 있다. 그런데 이러한 남북경제공동체의 실현이 많은 시간을 요함은 물론이다. 남북경제공동체의 완성단계에서는 생산요소의 자유로운 이동뿐만 아니라, 경제 관련 법·제도 등도 상당한 수준으로 동질화되어야 하나, 현재 매우 상이한 경제체제를 지니고 있는 남북한이 이러한 수준으로까지 경제관계를 발전시키기란 결코 쉬운 일이 아니기 때문이다. 게다가 경제공동체의 완성을 위해서는 경제적으로 뿐만 아니라, 정치적·군사적으로도 선결되어야 할 문제들이 많이 존재한다. 그러므로 남북경제공동체의 형성을 위해서는 먼저 장기적이고 종합적인 계획을 수립한 다음, 그에 따라 착실하게 경제관계를 단계적으로 발전시켜 나가야 할 것이며, 초기단계에서는 남북경협의 활성화를 위해서 최우선적인 노

⁷⁷- 상세한 내용은 허문영, “한반도 평화체제 구축과 남북군사회담 활성화 방안,” 『2007년도 군비통제세미나』 (국방부, 2007.11.21) 참조

력을 기울여야 한다.⁷⁸

참여정부는 2003년 6월부터 개성공단을 적극적으로 개발하면서 북한과의 경제협력회담시 새로운 방식의 남북경협을 개척할 필요성을 지속적으로 피력하였다. 그 결과 2005년 7월 제10차 남북경제협력추진위원회 회담에서 북한과 ‘호혜와 상생’의 원칙에 입각한 새로운 방식의 남북경협을 추진하기로 합의하였다. 그동안 지원성 경협방식으로 전개되어 왔던 남북경협방식을 남과 북, 두 경제지리상에 보유하고 있는 요소부존도의 차이를 ‘분업의 이익’을 도모하는 정상적 경제거래 형태로 발전시켜 나가기로 합의한 것이다. 즉 남한이 북한에 절실하게 필요한 의류, 신발, 비누 등의 원료를 제공하면 북한은 그 대신 아연, 마그네사이트, 석탄, 인회석 등 지하자원의 개발투자권 및 생산물을 제공하기로 한 것이다. 또한 참여정부는 신경협모델로서 농업, 수산업부문에서의 산업간 협력도 북한과 합의하였다. 민간차원에서 진행되고 있는 일회성 지원성격의 농업협력을 개발성격의 반관·반민의 남북한 간 농업협력 형태로 발전시키고, 제3국의 불법어로활동을 공동으로 저지하면서 북한의 수산자원을 남북한이 공동으로 생산·가공·유통하기 위한 수산업협력도 추진하고자, 2005년 7월에 제1차 남북수산협력실무협의 회담을, 8월에는 제1차 남북농업협력위원회 회담을 개최하였던 것이다. 물론, 참여정부 들어와 모색된 이러한 새로운 남북경협모델은 11차 남북경제협력추진위원회 및 각각의 1차례 실무회담 이후 남북한 사이의 정치·군사적 환경으로 인해 더 이상 진척되고 있지 못하다. 그러나 향후 남북관계의 발전 속에서 새롭게 전개할 수 있는 경협모델을

⁷⁸- 오승렬·조동호, “남북경제공동체 형성과 동북아 경제협력,” 박종철 외, 『평화번영정책의 이론적 기초와 과제』 (서울: 통일연구원, 2003), pp. 181~182.

I
II
III
IV
V
VI

기본적으로 설정해 놓았다는 면에서 그 의미는 아주 크다고 할 수 있다.⁷⁹

1989년 이후 남북교역이 처음으로 시작된 지 18년 동안 남북 경협은 커다란 진전이 있었다고 볼 수 있다. 1989년 남북교역 규모는 1,872만 달러에 불과하였으나, 2006년에는 13억 4,974만 달러로 무려 72배나 증가하였다. 이밖에도 개성공단 건설사업, 금강산 관광사업, 경의선 및 동해선 철도·도로 연결 협력사업이 진행돼 왔고, 투자보장 합의서 등 다양한 제도적 장치가 구축되고 있으며, 남북 경제당국 간의 회담도 정례화되고 있다. 그러나 남북경협이 양적으로는 이처럼 괄목할 만큼 성장해 왔지만,⁸⁰ 질적으로는 아직 개선되어야 할 여지가 많다. 남북경협은 남북한 간의 경제뿐만 아니라, 정치·사회·안보·외교 등 남북한 간의 전반적인 관계에 영향을 미치므로 비경제적 차원의 파급효과도 고려해야 하기 때문이다.⁸¹

(1) 남북 교역

2003년 참여정부가 출범한 이후 4년 간의 남북 교역액은 38억 3천만 달러로 참여정부 이전 남북 교역액을 모두 합한 32억 3천만 달러를 넘어섰다. 개성공단 건설, 육로 통행 등 교역확대 여건 마련, 일반교역·위탁가공·경제협력 등 상업적 거래의 비중 증가 등에 따라

⁷⁹- 권영경, “참여정부 남북경제교류 협력의 성과와 과제” (2006년 북한연구학회 동계학술회의 발표논문), pp. 240~241.

⁸⁰- 남북경협이 이처럼 크게 성장해 왔음에도 불구하고, 아직 북한은 남한 경제에 거의 의미가 없는 존재이다. 예컨대 2006년도의 경우 남북교역이 남한의 무역에서 차지하는 비중이 0.2%에 불과하다. 거래성 교역만 고려할 경우는 0.1%에도 미치지 못한다. 조동호, “남북경제 발전의 상생 모델 모색,” 『지속 발전 가능한 남북 경협 체계 구축』 (2007년 남북 경협 정책 세미나, 대한상공회의소·현대경제연구원, 2007.6.19), p. 7.

⁸¹- 위의 글, pp. 5~6.

급격한 성장세로 전환하게 된 것이다.⁸² 이러한 사실은 점점 시간이 지날수록 남북한 경제의 상호의존성이 커간다는 것을 의미한다.

북한의 입장에서 볼 때, 남한은 북한의 제2위의 교역 상대국이자, 제1위의 수출시장에 해당한다. 게다가 남한은 북한의 제1위의 투자국으로 부상하였을 뿐만 아니라, 인도적 차원에 있어서도 제1위의 지원국의 위치를 차지하고 있다. 반면에, 북한이 남한 경제에서 차지하는 비중은 아주 미미하다. 예컨대, 2006년도에의 경우, 남북교역이 남한의 무역에서 차지하는 비중은 0.2%에 불과하다. 거래성 교역만 고려할 경우는 0.1%에도 미치지 못한다. 이와 같은 사실은 경제 차원에서 북한의 대남의존도가 점점 커지고 있음을 단적으로 보여주는 징표라고 판단된다. 최근 남북교역의 동향을 보면, 2005년에 10억 달러를 돌파했고, 2006년도에는 7월 북한의 미사일 시험발사와 10월 핵실험에도 불구하고 2005년 대비 27.8% 증가한 13억 4,974만 달러를 기록하였다. 이는 개성공단 건설 자재·장비 반출, 건설중 장비 재반입 및 생산품 반입 증가, 일반교역과 위탁가공교역 증가 등 상업적 거래가 증가한 데 따른 것이다. 반입은 5억 1,954만 달러로 전년대비 52.7% 증가했으며, 반출은 역시 개성공단·금강산 등 협력사업장 자재·장비, 위탁가공 원부자재, 대북지원 등에 따라 8억 3,020만 달러로 전년대비 16% 증가했다.⁸³ 2007년 들어서도 1~9월 중 남북교역액은 12억2천7백만 달러로 전년 동기(10억8천8백만 달러)에 대비하여 12.7% 증가했다. 이중 상업적 교역은 9억2백만 달러로 전체 교역액의 75.4%를 차지하고 있다.⁸⁴

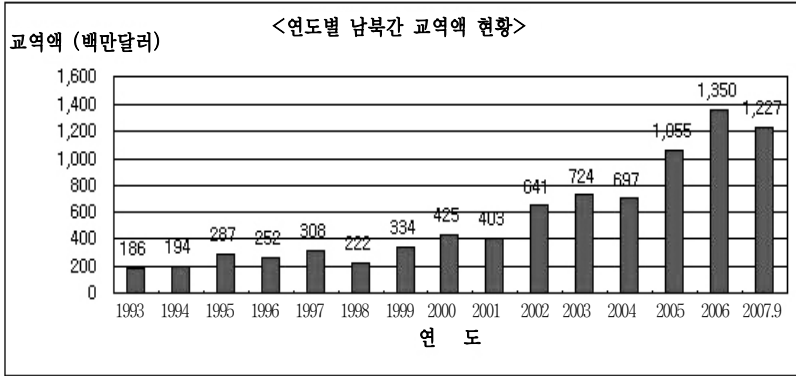
⁸²- 통일부, 『평화를 향한 질주 4년: 참여정부 4년 대북정책 성과』 (서울: 통일부, 2007), p. 15.

⁸³- 통일부, 『2007 통일백서』 (서울: 통일부, 2007), p. 38.

⁸⁴- 통일부, <<http://www.unikorea.go.kr/>> (검색일: 2007.11.1).



<그림 IV-3> 연도별 남북간 교역액 현황



자료: 통일부, <<http://www.unikorea.go.kr/>> (검색일: 2007.11.1).

남북 교역 외에도 육상 운송로 연결 및 공단 조성 등과 같은 투자 개발은 물론, 정부 및 민간 차원의 인도적 지원도 꾸준히 이루어지고 있다. 이러한 남북 교류협력의 활성화는 인적 접촉의 기회를 대폭 증가시키면서 남북한 경제의 상호의존성 제고는 물론 남북한간의 정치·군사 분야의 긴장완화도 당연히 수반하게 될 것이다. 결국 남북경협은 남한의 북한에 대한 ‘일방적 퍼주기’가 아니라, ‘경제적 지원’과 ‘평화 유지 및 분단 관리 비용’의 맞교환이라는 무형적 편익도 내재되어 있는 것으로 평가할 수 있다.⁸⁵

(2) 개성 공단 사업

개성공단 건설은 현대아산과 한국토지공사가 개성시 및 판문군 일대에 800만평의 공단구역과 1,200만평의 배후도시를 포함, 총

⁸⁵ - 홍순직, “참여정부의 남북경협 주요 성과와 과제,” 『평화 만들기』, 제171호 (2005.2.26).

2000만평(65.7km²)을 개발하는 대규모 사업이다. 개성공단지역은 북방한계선에서 북서쪽으로 4km 정도 떨어져 있어 남한 지역으로부터는 판문점을 통해 쉽게 접근할 수 있는 지점이다. 무엇보다도 경의선 철도 및 도로를 통해 서울 및 인천을 비롯한 수도권으로부터 다양한 자원을 쉽게 공급받을 수 있는 이점이 있다. 이 점에서 개성공단은 남북을 연결하는 물류 중심지로 발전할 가능성이 있고, 남한의 기술력과 자본, 북한의 노동력이 결합된 제품이 생산되어 국제 경쟁력 강화에 도움이 될 것으로 예상되고 있어 남북한 모두에게 경제적 이익을 가져다주는 상생(win-win)을 위한 남북경협 성공 모델이 될 수 있을 것으로 내다보인다.⁸⁶

1999년 10월 1일 정주영 현대그룹 명예회장이 평양을 방문했을 때 김정일 국방위원장은 당시 현대가 가지고 있던 서해안 공단 조성사업계획에 관심을 보였으며, 이 계획에 원칙적으로 동의하였다. 이에 따라 현대와 한국토지공사는 2000년 8월에 개성지역에 대한 현지조사를 실시하였다. 특히 8월 9일 정몽헌 현대아산 회장과 김정일 국방위원장은 개성지역산업단지를 조성하기로 합의했으며, 이에 따라 8월 22일 베이징에서 현대와 북한의 조선아시아태평양평화위원회(아태위원회)간에 『개성경제지구 및 관광사업 합의서』에 서명하였다. 이후 11월에 현대와 한국토지공사는 공단개발을 공동 시행키로 합의하고, 1단계 조치로 개성시 및 판문군 평화리 일대 100만평에 대해 현지 측량 및 지질조사를 실시하였다.

남북한 당국도 제5차 장관급회담(2001.9.15~18)에서 개성공단 건설을 적극 추진할 것을 약속하였다. 그러나 부시 행정부에 의한

⁸⁶- 박하진, “남북관계의 어제와 오늘,” 『통일문제 이해』 (서울: 통일교육원, 2004), p. 137.

I
II
III
IV
V
VI

미국의 대북 강경책으로 북·미관계가 급격히 악화되자, 개성공단 건설문제도 한동안 영향을 받게 마련이었다. 남북간에 개성공단 건설사업 계획에 대한 논의가 다시금 활기를 띠게 된 것은 2002년 8월에 개최된 제7차 남북장관급 회담부터이며, 이에 따라 같은 달 서울에서 열린 남북경제협력추진위원회 제2차 회의에서 2002년 연내 공단건설 착공을 합의했다.

2002년 10월 19~23일 평양에서 개최된 제8차 남북장관급 회담에서는 개성공단 건설 착공 관련 사항을 개성공단건설실무협의회에서 토의할 것을 합의했다. 이어 11월 6~9일 평양에서 열린 제3차 남북경제협력추진위원회에서는, 북측은 11월 중순 「개성공업지구법」을 공포하는 반면, 남측은 빠른 시일 안에 기반시설 건설을 상업적 방식으로 추진하되, 12월 하순에 개성공단을 착공하고, 이를 원활히 추진할 것을 약속했다. 이 약속에 따라 북한은 11월 20일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 「조선민주주의인민공화국 개성공업지구법」⁸⁷을 채택했다. 이후 북측은 지금까지 세금·노동·세관·부동산·보험 등 11개 하위규정을 공포해 왔다. 남북한은 개성공단 건설사업의 모멘텀을 유지하기 위해 2003년 6월 30일에는 착공식을 거행하였으며, 제1단계 100만평에 대한 측량과 토질검사를 완료하였다.

남북한은 2004년 4월 13일 토지 임차료 협상을 타결했으며, 계약 체결 이후 사업을 본격적으로 추진하기 시작했다. 6월 30일에는 시범단지 2만8천 평 부지조성을 준공하였고, 9월 8일에는 이 시범단지에 입주할 기업들을 대상으로 1차 협력사업을 승인했는데, 6월

⁸⁷ - 동 법은 개성공업지구의 개발 및 관리 기업관 창설 운영, 분쟁해결 등을 규정한 5장 46조와 부칙 3개항으로 구성하고 있으며, 이에 따라 우리측 사업자에게는 개성공단에 토지 장기임대, 시설물 소유권 보장, 각종 조세 및 공과금 면제 또는 최소화, 자율적인 노무관리 등이 제시되어 있다.

14일 계약 체결한 15개 입주기업 중 반출물자 심사 등을 거쳐 의류, 봉제, 신발, 기계, 전자, 플라스틱 등을 생산하는 13개 기업을 승인했다. 승인을 받지 못한 기업은 ‘전략물자 반·출입 통제’ 문제와 관련이 있다.⁸⁸ 이후 10월 20일에는 시범단지에 입주하게 될 기업의 생산시설 착공식이 개최되었다.

한편, 범정부적 지원체계 구축을 위해 2004년 10월 5일에는 통일부, 건교부, 산자부 등 관련기관 인원으로 구성되는 「개성공단사업지원단」을 설립했고, 10월 20일에는 개성 현지에 공단의 종합적 관리·운영업무를 수행할 「개성공업지구관리위원회」를 발족했다.

2004년 12월부터 시범단지 내에 기업들이 입주하기 시작하면서 2006년 9월의 매직 마이크론을 끝으로 예정기업 15개사의 입주가 마무리 되었고 본격적으로 가동하고 있다. 이어서 본 단지 1차 입주 예정 기업 24개 업체·기관 가운데 코튼클럽이 2006년 7월에 시제품을 내놓았고 이어 한국마이크론힐터, 평안 등이 현재 조업 중으로 이제 개성공단 사업은 시범단지 시대와 본단지 시대의 공존이 시작되고 있다.⁸⁹

⁸⁸- 개성공단 추진에 영향을 끼치고 있는 ‘전략물자 반·출입 통제’는 국제평화와 안전유지를 위해 수출관리가 필요하다고 인정되는 물자와 기술을 통제하는 것을 말한다. 따라서 미국에 의해 위험국가로 분류된 북한에 반입되는 물자와 생산설비는 「바세나르 협약」을 비롯해 미국의 수출관리법, 우리나라의 대외무역법 등에 의해 규제를 받게 된다. 특히 우리 정부가 회원국으로 있는 「바세나르 협약」은 재래식 무기 및 이중 용도로 사용될 수 있는 물품과 기술에 대해 광범위하게 통제하고 있다.

⁸⁹- 손기웅, “남북정상회담 이후 남북관계 발전과 향후 과제,” 『6·15 정상회담과 한반도 평화체제』 (통일연구원 2007 International Conference, 2007.6.7), p. 18.

I
II
III
IV
V
VI

<표 IV-1> 시범단지 입주기업 현황

회사명	주요 생산제품명	회사명	주요 생산제품명
로만손	손목시계	소노코쿠진웨어	주방기기
삼덕통상	신발	호산에이	공조기 부품
태성산업	화장품 용기	재영솔루텍스	자동차 부품 금형
신 원	의류	매직마이크로	LCD 모니터
부천공업	전기배선부품	TS 정밀	반도체 금형부품
대화연료펌프	자동차 연료펌프	용인전자	트랜스포머
SJ테크	반도체부품용기	제시콤용인전자	광통신 부품
문창기업	의류		

자료: 통일부, 『2007 통일백서』 (서울: 통일부, 2007), p. 60.

2006년도 개성공단사업은 북한의 미사일 시험발사와 핵실험으로 사업 중단 논란이 일기도 하였지만, 남북당국의 사업 지속 의지와 입주기업들의 정상적 업무수행, 대내외 사업지속 요구 등에 힘입어 중단 없이 추진되어 향후 사업이 안정적으로 발전될 수 있는 기반을 마련하였다.⁹⁰

2006년 11월 21일에는 공단 내 북측 근로자가 1만 명을, 2007년 5월 25일에는 1만 5천명을 돌파하였다. 2007년 9월 30일 현재 총생산액 2억불을 달성하는 성과를 내었다.⁹¹

개성공단이 조성되기만 하면 남북한 경제협력의 심화는 물론이고, 신뢰회복과 함께 남북관계 개선에 크게 이바지할 것으로 보인다.

⁹⁰- 통일부, 『2007 통일백서』 (서울: 통일부, 2007), p. 57.

⁹¹- 통일부, <<http://www.unikorea.go.kr/>> (검색일: 2007.11.1).

기대되는 효과로서는 다음 사항들을 지적할 수 있을 것이다.

첫째, 개성공단 건설은 남한의 자본과 기술, 북한의 값싼 토지와 노동력이 결합됨으로써 남북 경제협력을 크게 활성화시켜 남과 북이 상호이익을 나눠 가지는 상생의 모델을 창출한다는 면에서 큰 의의가 있다. 특히 남한의 참여업체들은 저렴하고 질 좋은 북한 노동력을 확보함으로써 국제 경쟁력을 갖출 수 있는 이점이 있다. 북한 노동자의 인건비는 57.5달러 수준으로 책정되어 중국 심천 경제특구의 100달러 수준에 비해서도 가격 경쟁력이 월등하다. 북한도 산업인프라 확충, 기술 습득, 관광 수입 등을 통해 경제회복을 도모할 수 있을 것이며, 인건비, 철도 운임료, 용수비 등 상당한 규모의 경제적 수익을 올릴 것으로 예상된다.⁹²

둘째, 개성공단 가동이 본격적 궤도에 들어서면 남북한 모두 커다란 고용 창출 효과를 얻게 될 것이다. 남한의 경우, 해당 분야의 경영인들은 물론 많은 기술인력들이 진출하게 될 것이며, 특히 북한의 경우는 공단지역에 유희노동력을 대거 진출시킴으로써 소득증대는 물론 기술습득을 통해 경제난 해결의 기회로 삼을 수 있을 것이다.

셋째, 개성공단은 수도권에서 가까워 수많은 남한기업들의 배후 생산기지로써 최근 고임금, 인력난, 노사분규에 시달리는 기업들에게 대안을 제시하고, 제조업 공동화 현상을 겪고 있는 한국경제에 활력을 줄 것으로 기대된다.

넷째, 개성공단이 북한 내에 위치하고 북한 노동자들을 고용하는 만큼 공단의 원활한 운영은 북한의 개혁·개방을 촉진하는 촉매 역

⁹²- 우승지, “개성공단과 남북한관계,” 『주요국제문제분석』 (서울: 외교안보연구원, 2004.12.29), p. 6.

I
II
III
IV
V
VI

할을 할 수 있을 것이다. 특히 북한 노동자들에게 경쟁원리에 입각한 시장경제를 습득케 하는 기회를 제공함으로써 그들의 자본주의에 대한 이해를 촉진시키는 학습효과(learning effect)를 기대할 수 있다.

다섯째, 개성공단 개발의 성공은 남북 경제협력의 시너지 효과를 창출하게 될 것이다. 특히 개성특구가 공동 경제활동의 시범적 모델로 추진됨으로써 남북경협 문제점 해소에, 나아가 남북경제통합에 크게 기여할 것으로 기대된다. 이는 곧 통일비용을 절약하는 효과를 수반하게 될 것이다.

여섯째, 개성공단 건설은 동북아시대 구현 기반 구축에 기여할 것이다. 중장기적으로는 평화번영정책의 목표인 동북아시대를 향한 교두보를 제공할 것으로 전망된다. 즉 서울과 인천, 평양과 남포를 연결하는 지역으로 발전시켜 나간다면, 개성공단은 동북아 허브 및 동북아 경제협력의 거점으로 발전할 가능성이 크다. 무엇보다도 개성은 서울에서 60km, 인천에서 50km 거리에 위치하고 있다는 점에서 서울의 금융, 인천의 물류, 개성의 제조업을 연결하는 협력체제를 잘 구축해 나간다면 그 가능성은 충분히 있다.

일곱째, 공단사업이 발전하는 과정에서 인적 교류의 활성화와 상호 경제적 이익의 확대로 화해·협력의 분위기가 심화됨으로써 군사적 긴장완화를 수반하게 될 것이고, 이는 결국 한반도 평화 정착에 기여할 것으로 기대된다.

그런데 개성공단은 남북경협의 새로운 단계의 시금석이 되는 것은 분명하다고 하겠으나 이에 대한 과도한 기대와 환상은 금물이다.⁹³ 개성공단사업의 성공을 위해서는 자유로운 기업 활동이 보장되어야 함은 물론, 공단의 원활한 가동을 위한 전력 및 공업용수

공급, 교통 및 통신망 구축 등 각종 물적 인프라의 확보가 급선무이다.

또 개성공단사업 성공을 위해서는 북·미간 최대 난제인 북핵문제를 최우선적으로 해결해야 한다. 북·미관계가 긴장국면에 처해 있는 한 남북관계는 영향을 받을 수밖에 없고 이 사업의 실현 역시 지체될 수밖에 없는 일이다. 따라서 북한이 개성공단 건설 촉진을 진정으로 기대한다면 하루빨리 북핵문제 해결에 전향적으로 나와야 한다. 또한 개성공단사업은 남북경협 중심으로 자리 잡을 것이 확실시되므로 우리정부도 이 사업을 성공적인 상생의 남북경협 모델로 발전시켜 나가는 데 전력투구해야 한다.

(3) 금강산 관광개발사업

금강산 관광사업은 원래 1989년 1월 고 정주영 현대 명예회장이 북한을 방문하여 「금강산관광개발의정서」를 체결하면서 가시화되기 시작하였다. 그러나 1990년대 들어 북한 핵문제 등 남북관계 악화로 오랜 기간 사업협약이 교착상태를 보였으며, 1998년 6월에 있었던 정주영 명예회장의 소 떼 방북 시 「금강산 관광을 위한 기본계약서」가 비로소 체결되었다. 이에 따라 1998년 11월 18일 882명의 승객을 태운 금강호가 동해항을 출항함으로써 금강산 관광이 본격화되기에 이르렀다. 그러나 사업자의 자금난, 육로관광·특구지정 등 관광 활성화 조치의 이행이 지연되면서 이 사업이 중단될 위기에 직면하기도 했다.

금강산 관광의 중단으로 남북관계의 냉각을 우려한 정부는 급기야 관광대금 보조금 지원⁹⁴을 강구하게 됐고, 아울러 현대아산과

⁹³- 유호열, “개성공단과 남북관계,” 『개성공단과 남북관계』 (제5회 북한대학원 전문가 워크숍, 2004.12.22).

I
II
III
IV
V
VI

북한의 아·태위원회도 2001년 6월 8일 회담을 열어 동 사업에 활력을 불어넣기 위한 차원에서 육로관광의 필요성을 타진하였다. 당시 양측은 조속한 육로 연결 공사착공 등 육로관광과 관련한 구체적인 사항이 당국 차원에서 협의될 수 있도록 건의하기로 합의했다. 이에 따라 2001년 9월 15~18일에 서울에서 열린 제5차 장관급 회담에서 이 문제가 당국 차원에서 거론되었으며, 그 결과 10월 3~5일 금강산 관광 활성화를 위한 제1차 남북당국간 회담이 금강산에서 개최되기기에 이르렀다. 이 회담에서 남측은 육로관광 실현 및 관광특구의 지정 등을 통해 관광사업을 활성화할 것을 제의하고 금강산관광사업이 지금까지 진행해온 대로 민간사업으로 추진되어야 한다는 입장을 견지하였다. 이에 대해 북한은 기존의 해로관광을 정상화할 것과 민간에서 추진되어온 관광사업을 쌍방 당국이 책임지고 추진할 것 등을 주장함으로써 진전을 보지 못했다. 그러다 2002년 8월 12~14일에 서울에서 개최된 제7차 장관급회담에서 다시 금강산 관광사업문제가 주요 의제로 다루어졌고, 이에 따라 9월 10~12일에 금강산 관광 활성화를 위한 제2차 당국회담이 금강산에서 개최되었다. 이 회담에서 남북 양측은 2002년 11월 중에 육로관광을 시작한다는데 원칙적 합의를 이루고 해로관광 활성화를 위해 협력한다는 데도 잠정적으로 합의하였으나 사업자 간에 해결할 사항과 당국 간 협력범위에 대한 의견 차이로 최종합의에 이르지 못하였다.⁹⁵ 이어 9월 17일에 열린 남북 철도 및 도로 연결 실무협의회

⁹⁴ 김대중 정부는 2002년 3월 28일 『금강산 관광객에 대한 경비지원지침』을 제정하여 2002년 4월부터 초·중·고 학생들에게는 70%, 이산가족, 대학생, 국가유공자, 장애인 등에게는 60%의 관광경비를 지원하기도 하였다. 그렇지만 관광경비 보조금 지급은 국회의 부정적 의견으로 지속되지 못하였다.

⁹⁵ 최진욱 외, 『남북관계의 진전과 국내적 영향』 (서울: 통일연구원, 2003),

에서 양측이 동해선 임시도로의 차량운행을 12월 초에 개시하기로 합의함에 따라 금강산 육로관광은 사실상 이때부터 시작될 것으로 예측되기도 하였다.

특히 북한 최고인민회의 상임위원회는 2002년 10월 23일 금강산 관광지구 지정을 내용으로 하는 정령을 발표, 금강산 지역을 ‘관광지구’로 지정하고 11월 13일에는 『금강산 관광지구법』을 제정하여 금강산 지역을 사실상 관광특구로 명문화했다. 북한은 이 법을 통해 개발투자자들에게 비과세를 적용하고 현대아산에게 일정한 자율권을 부여하는 등 금강산 관광을 더욱 활성화하기 위한 실질적인 조치를 취함으로써 금강산 관광사업이 장기적으로 경쟁력 있는 사업으로 발전할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다.⁹⁶

2003년 1월 27일에는 남북군사실무회담에서 임시도로 통행에 대한 군사 보장 합의를 타결하기에 이르렀고, 이에 따라 사전답사(2003.2.5~6), 시범관광(2003.2.14~16)에 이어 일반인 대상 육로관광이 세 차례 실시된 바 있다. 이후 남북한 당국은 2003년 8월 28일 제6차 남북 경제협력추진위원회 2차 전체회의에서 “남과 북은 금강산 관광사업의 활성화를 위한 필요한 조치를 취하며 해로관광과 육로관광, 관광지구 개발 등 사업자 간 합의가 원만히 실현될 수 있도록 적극 협력한다”는 공동합의문을 채택했으며, 9월 1일 이후 당일 관광, 1박 2일 관광, 2박 3일 관광 등을 다양하게 개발, 본격적인 육로관광을 실시하고 있다. 육로관광 실시 이후 관광객은 급격히 늘어나기 시작했으며, 그 결과 2004년 관광객 수는 전년 대비 무려

pp. 50~51.

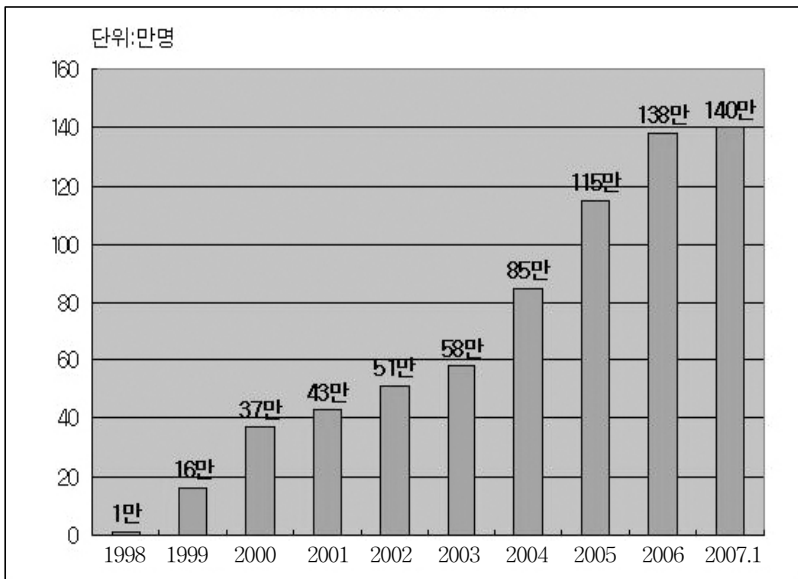
⁹⁶ 이상만, “새 정부의 남북 경제교류 협력의 추진 방향과 과제,” 『새 정부 무엇을 해야 하나?: 대북·외교 정책 과제』 (바른사회를 위한 시민회의 제19차 정책 심포지엄, 2003.1.8), p. 34.

I
II
III
IV
V
VI

240%나 증가했다. 그 결과, 2005년 6월 7일에는 관광객 수가 100만 명을 돌파했다.

2006년에는 북한의 핵·미사일 사태로 인한 남북관계 불안과 남북 경협에 대한 국내의 부정적 인식 확산 등으로 관광객이 크게 감소하였다. 2007년에 접어들면서 2·13 합의, 제20차 장관급회담과 남북 철도의 시범 연결 등으로 이어지는 남북관계의 개선으로 인해 금강산 관광은 다시 활기를 되찾았으며, 6월 1일부터는 내금강 관광도 실시되고 있다.

<그림 IV-4> 금강산 관광객 누적인원



자료: <<http://www.unikorea.go.kr/>> (검색일: 2007.11.1).

금강산 관광사업이 보다 안정적으로 지속되기 위해서는 많은 과제가 선결되어야 한다. 그 중에서도 우선적으로 금강산 육로관광이

정착되어 보다 활성화되어야 한다. 본격적인 금강산 육로관광사업의 활성화는 적어도 다음과 같은 효과를 가져 올 수 있을 것으로 기대된다. 금강산 육로관광사업은 남북한 모두에 실질적인 이익을 가져다 줄 수 있는 사업이다. 북한의 경우는 막대한 관광대가를 창출하게 되었으며, 남한의 경우에도 금강산 육로관광 활성화에 따라 설악산 연계관광이 촉진된다면 덩달아 큰 수익을 얻을 수 있을 것이기 때문이다. 무엇보다도 직접적인 관광객의 증가에 따라 숙박업, 음식업, 특산물 및 관광상품업, 교통산업 등 관광과 연관되는 산업의 번창이 기대된다. 결국 금강산-설악산 연계관광의 촉진은 남북을 연결하는 동해권 지역 전체의 경제발전에 크게 기여할 것으로 기대된다.

금강산 육로관광의 활성화는 북한 사회의 개방화도 이끌어 낼 수 있다. 북한에 한국 및 외국 관광객의 왕래가 빈번해지면, 이는 북한 주민의 의식에 상당한 변화를 수반하게 됨으로써 그만큼 북한 사회를 개방시키는 힘으로 작용하게 될 것이다. 이러한 상황을 고려하여 한국은 금강산 관광의 활성화 외에도 북한이 백두산, 묘향산, 칠보산을 비롯한 명승지들의 문호도 개방할 수 있도록 인센티브 제공과 함께 적극 권유한다. 빈번한 인적 왕래로 남북한 간의 신뢰회복이 크게 신장될 것이기 때문에 남북 화해와 평화공존에도 크게 기여할 수 있다.

또한 금강산 관광은 적극적 개념의 안보 교육장 역할을 할 수 있다. 해로와 육로를 연결하여 군사분계선을 가로질러 다닐 수 있도록 하는 것은 ‘대결과 갈등의 지뢰밭’을 ‘화해·협력의 평화의 공간’으로 거듭나게 하고 있기 때문이다.⁹⁷ 특히 금강산 육로관광의 실현은 분단 50여년 만에 비무장지대가 최초로 민간인에게 개방되고 군

I
II
III
IV
V
VI

사분계선을 넘나들며 군사협력이 증대되어 한반도 긴장완화에도 기여하게 되었다.

두말할 필요 없이 금강산관광특구사업⁹⁸과 관련하여 가장 큰 수혜자는 외화부족으로 어려움을 겪고 있는 북한당국일 것이기 때문에 이 사업은 남측보다도 오히려 북측이 더 적극적일 수 있다.⁹⁹ 그런데 북한 측이 금강산을 관광특구지역으로 지정하기는 했지만, 이 사업이 보다 활기를 띠기 위해서는 우선 북한 스스로가 적극적인 정책 변화를 모색해야 한다. 자유통행의 보장, 환율정책 변화, 관광상품의 다양화 등이 필요하다.¹⁰⁰ 아울러 북·미관계개선 역시 최우선적으로 해결해야 할 급선무이다.

(4) 경의선·동해선 철도·도로 연결

남북 철도·도로 연결사업은 2000년 6·15 공동선언 이후 개성공단, 금강산 관광사업과 함께 추진되어온 대표적인 3대 남북경협사업 중 하나로 꼽어진 민족의 혈맥을 잇는 사업일 뿐 아니라, 개성공단 및 금강산 관광사업의 성공을 보장하고 남북경제공동체 형성의 근간을 세우는 의미를 가진다.¹⁰¹

2000년 6월의 남북정상회담에서 김대중 대통령은 민족경제의 균형적 발전과 민족경제공동체 형성의 필요성을 강조하면서 그 구체

⁹⁷- 홍순직, “참여정부의 남북경협 주요 성과와 과제.”

⁹⁸- 금강산 관광특구 개발과 관련하여 북한은 2003년 6월에 『금강산 특구 개발규정』과 『기업창설 운영규정』을 발표하고, 10월에는 총 600여 만 평의 관광특구의 경계를 확정하였으며, 현대 측은 세계보건기구(WTO), 관광공사와 협조하여 개발계획을 수립하고 있다.

⁹⁹- 북한이 2004년 5월 26일과 5월 29일 특구개발을 위한 하위규정을 추가로 발표함으로써 금강산 특구개발을 위한 여건도 점차 성숙되어 가고 있다.

¹⁰⁰- 김근식 외, 『통일·남북관계 사전』 (서울: 통일교육원, 2004), p. 207.

¹⁰¹- 손기웅, “남북정상회담 이후 남북관계 발전과 향후 과제,” pp. 19~20.

적 사업의 하나로 남북한간에 철도와 도로를 연결할 것을 제안하였으며, 이에 대해 북한의 김정일 국방위원장도 그 필요성을 인정하였다. 곧 이어 서울에서 개최된 제1차 남북장관급회담(2000년 7월 29일~31일)에서 남측은 민족경제의 대동맥을 잇는 사업이라는 의미를 부여하며 경의선 철도 연결을 공식 제안하였고, 북측도 이를 전격 수용하였다. 이에 따라 1주일 뒤인 8월 8일 남측은 관련 부서간 조정 역할을 담당하는 범정부 차원의 '남북철도연결사업추진단'을 구성하였다.

평양에서 열린 제2차 남북장관급회담(2000년 8월 29일~9월 1일)에서는 경의선 철도 연결과 병행하여 문산-개성간 신규도로를 건설하는 문제도 다루었다. 2000년 9월 11일부터 14일까지 북한 노동당 비서 김용순이 특사로 방문했을 때, 남북한 양측은 조속히 경의선 철도·도로 연결 기공식을 개최하기로 합의했으며, 이에 따라 남측은 9월 18일 임진각에서 기공식을 가졌다.

그런데 경의선 철도 및 도로 연결 사업은 군사적으로 민감한 비무장지대(DMZ) 및 군사분계선 상에서 이루어지는 사업이기 때문에 남북 군사당국간의 긴밀한 협조를 필요로 했다. 이에 따라 2000년 9월 25~26일 제주도에서 제1차 남북국방장관회담이 개최되었으며, 여기서 쌍방은 공사를 위해 각 측의 DMZ 안에 인원과 차량, 기재들의 출입을 허가하고 이에 대한 안전을 보장하기로 합의하였다. 이 같은 합의에 따라 2000년 11월 28일부터 2001년 2월 8일 사이에 남북군사실무회담이 다섯 차례에 걸쳐 개최되었는데, 양측은 제1차 회담(2000.11.28), 제2차 회담(2000.12.5), 제3차 회담(2000.12.21)을 통해 남북 관리구역의 범위와 남북 철도 및 도로 연결공사를 군사적으로 보장하는 문제에 관한 입장을 서로 교환하였다. 제1·2차 회

I
II
III
IV
V
VI

담에서 쌍방은 합의서의 명칭, 지뢰 제거의 시기, 공사 책임자간 접촉 및 통신연결, 공사인원과 경계병력간 식별문제 등에 대해서는 대체적인 의견일치를 보았고, 남북관리구역의 폭, 지뢰제거 범위 등에 대해서도 의견 차이를 상당히 좁혔다. 그러나 제3차 회담에서 남측이 「남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도와 도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서(안)」을 제시하자, 북측은 국방부가 「2000년 국방백서」에 자신을 ‘주적’(主敵)으로 명기한 데 대해 신경질적인 반응을 보이면서 실질적 토의를 회피했다. 이 때문에 제4차 회담(2001년 1월 31일)과 제5차 회담(2001년 2월 8일)에서 거듭된 논의 끝에 「남북 관할구역 설정과 철도·도로 연결 관련 합의서」 문안을 타결할 수 있었다. 그러나 이와 관련한 추가회담이 개최되지 못해 동 합의서 발효는 계속 지연되었다. 그 주된 이유는 새로이 등장한 부시 미 공화당 행정부의 대북 강경책으로 북·미관계가 악화되었고, 이로 인해 남북관계가 경색되었기 때문이다.

남북한 당국은 2002년 8월 12~14일에 개최된 제7차 남북장관급 회담과 8월 27~30일에 개최된 남북경제협력추진위원회 제2차 회의를 통해 경의선과 동해선의 철도 및 도로 연결공사를 2002년 9월 18일 쌍방이 동시에 착공하기로 합의, 경의선 철도는 연내에, 경의선 도로는 2003년 봄까지 완공하고, 동해선 철도 및 도로의 경우는 2003년 9월을 완공 목표로 하되, 동해선 임시도로는 11월말까지 개통하기로 합의했다. 남북은 또 2002년 9월 14일부터 15일까지 군사 실무회담을 개최, 공동관리구역 설정, 지뢰 제거 방법 등을 규정한 경의선·동해선 연결 공사에 따른 「DMZ 군사보장합의서」¹⁰²를 타

¹⁰² - 이 합의서에는 공사와 안전 운영을 위해 필요한 공간을 고려, 경의선은 폭 250m, 동해선은 폭 100m의 남북관리구역을 설정하고 관리구역 안에 철도와 도로,

결했다. 이어 9월 16일과 17일 판문점에서 2차례 회담을 더 열어 상호 국방장관의 서명 교환을 마무리 지음으로써 합의서를 발표시켰다. 이로써 비무장지대 공사 개시와 함께 철도 및 도로 연결 사업의 성공적 추진의 발판을 마련하게 된 것이다.

2004년 6월 5일 남북이 남북경제협력추진위원회 제9차 회의에서는 2005년에 철도연결을 위해 관련 공사를 차질 없이 진행할 것을 합의했는데, 실제로 2004년 7월 이후 남북 당국간 회담이 중단된 상황에서도 자재·장비 제공 및 기술지원 등 관련 공정이 꾸준히 진행됐으며, 그 결과 도로는 동년 10월 말에 경의선·동해선 모두 연결 구간 공사가 완료되어 12월 1일부터 정상적인 차량 왕래가 가능해졌다.

남북 철도의 경우, 남측 구간 경의선은 2002년 12월 공사가 완료되었으며, 동해선은 2005년 12월 본선궤도 부설 등 열차운행을 위한 기본 시설공사가 모두 완료되었다. 북한 구간은 2007년 11월 현재 경의선, 동해선 모두 궤도 부설을 완료하고, 역사건축 및 신호·통신·전력계통 마무리 공사를 진행하고 있다. 철도 역사 건축이 98%, 신호, 통신, 전력계통 공사가 95% 공정 단계에 있다.¹⁰³

제9차 회의 후 남북대화 중단으로 1년여가 지나도록 개최되지 못했던 남북경제협력추진위원회 제10차 회의가 2005년 7월 9~12일 서울에서 개최되면서, 이 회의에서 남북 양측은 경의선과 동해선

경비초소 외에 군사시설물을 건설하지 않으며, 경비초소는 군사분계선으로부터 250m 떨어진 곳에 각각 1개씩을 설치한다는 내용을 담았다. 합의서는 또 비무장지대 자기측 경계선으로부터 군사분계선 방향으로 나가면서 남북관리 구역 자기측 지역의 지뢰와 폭발물을 제거하고, 작업과 관련해 수시로 제기되는 문제 해결을 위해 남북 군사당국간 전화 통지문을 통해 협의하기로 했다.

¹⁰³ - <<http://www.unikorea.go.kr/>> (검색일: 2007.11.1).

I
II
III
IV
V
VI

철도 연결공사를 조속한 시일 내에 끝내고 군사적 보장조치를 조속히 마련하는데 따라 연내에 철도 개통식을 진행기로 합의했다. 이후 여러 차례 진통을 겪어온 철도 연결은 2007년 5월 11일 제5차 남북장성급군사회담에서 열차시험운행을 위한 군사적 보장조치가 합의됨으로써 역사적인 남북철도연결 시범운행이 2007년 5월 17일 거행되었다.

경의선과 동해선의 철도 및 도로 연결사업은 민족의 동맥을 잇는다는 상징적인 의미와 함께 남북간 인적·물적 인프라를 구축한다는 실질적인 의미를 가지고 있으며, 정치·군사·경제적으로 매우 중요한 의미와 효과를 지닌다. 두말할 필요 없이 이 사업은 남북한 경제통합을 앞당기는 효과가 있을 것이라는 점에서 커다란 의의를 가진다.

철도 및 도로 연결사업이 완료되면 남북경협이 보다 활발히 전개될 것이다. 남북간 직교역로 확보로 인해 물류비 절감 등의 효과가 발생하게 되어 남북한간의 인적·물적 교류가 크게 활성화될 것이기 때문이다. 특히 도로 개통은 앞으로 개성공단 개발에 따른 인원과 물자의 수송, 금강산 육로관광의 활성화에 더욱 기여할 수 있다. 지금까지 해상 운송에 전적으로 의존하고 있는 남북한 간의 교역은 정기 직항로 없이 제3국적선에 의해 우회 운항되고 있기 때문에 높은 해상 운송비와 시간적인 부담이 컸다. 현재로서는 남북간 물동량 부족, 북한항의 입출항 수속 지연과 하역설비 미비에 의한 체선기간 연장 등으로 운송비용이 국제시세보다 월등히 높은 실정이다. 2004년 3월 현재 인천-남포 항로의 20피트짜리 컨테이너 편도운임이 800달러로서 인천-천진(280달러), 인천-홍콩(370달러)에 비해 터무니없이 높은 실정이다.¹⁰⁴ 그러나 경의선이 연결되기만 하면 남북간 물동량 이동에 따른 운송시간은 물론 물류비는 대폭 절감시킬 수 있다.

경의선 및 동해선 철도 연결사업의 완공과 운행은 남북한 모두 막대한 중계 수송이익을 확보할 수 있게 할 것이다. 각각 중국횡단 철도(TCR)와 시베리아횡단철도(TSR)와 연결되기 때문에 한반도는 유라시아 대륙세력과 태평양 해양세력을 연결하는 가교로서 기능할 수 있어 동북아 교역의 간선교통망으로서, 그리고 동북아 물류 중심지로서 기능할 것이기 때문이다. 철도의 경우, 북한이 연계될 수수료는 연간 1억 달러 이상이 될 것이며, 남한은 부산항과 광양항 등을 통한 해외 물동량을 확보하는 부수적 효과까지 노릴 수 있어 남북한 전체적으로는 수십 억 달러의 경제적 이득을 볼 수 있을 것으로 전망된다.¹⁰⁵ 유럽과의 교역에서 TSR을 이용할 경우, 선편을 이용하는 것보다 남한은 30% 이상의 물류비를 줄일 수 있을 것으로 예측된다. 또한 남북한, 일본, 중국, 러시아 지역으로 구성되는 동북아 자유무역지대 형성의 토대를 구축하게 될 것이다. 이러한 점을 고려하여 정부는 남북 철도 연결 이후 역내 관련국과의 협력을 통해 동 사업을 ‘평화와 번영의 동북아 시대’ 실현을 위한 선도 사업으로 추진할 계획으로 있다.

민족경제가 번영할 수 있는 핵심 축을 한반도 동서 양쪽에서 연결하는 의미도 있다. 경의선은 개성공단 개발을 촉진하고 인천공항의 허브(hub)기능 강화에 기여할 것이며, 동해선은 육로관광 등 금강산관광 활성화 및 설악산 연계관광을 촉진시킴으로써 동해권 지역의 경제발전에 크게 기여하게 될 것이다.

군사적으로도 민감한 DMZ 및 군사분계선 상에서 남북 철도 및

¹⁰⁴ - 홍익표, “남북경협 의 현주소와 향후 과제” (통일연대 주최 2004 통일 심포지엄 발표논문, 2004.7.22), p. 9.

¹⁰⁵ - 김영운, “건설부문에서의 남북 협력: 현황과 과제” (한국건설산업연구원 남북 건설 경협과 개성단지 개발의 파급효과 세미나, 2002.9.18). p. 6.

I
II
III
IV
V
VI

도로가 연결된다는 점에서 남북한 군(軍)의 신뢰회복 및 군사적 긴장 완화에 크게 이바지할 것으로 내다보인다. 예컨대 비무장지대의 지뢰를 제거하고 도로·선로를 부설하기 위해서는 DMZ와 군사분계선에 대규모 군병력이 동원되는 작업이기 때문에 쌍방간 군사분야의 신뢰와 협력 없이는 이 사업이 진행될 수 없는 일이다.¹⁰⁶

한마디로 남북간의 철도·도로 연결 사업은 한반도 경제권 형성을 가능케 하여 남북 경제공동체 실현 및 평화정착에 기여함으로써 궁극적으로 남북 통합의 계기를 마련할 수 있다는 데 큰 의의가 있다. 또한 남북간 철도·도로 연결 사업이 완성될 경우 한반도 전체가 동북아의 새로운 물류기지로 부상할 것임은 물론이다.

그러나 북한의 남한을 비롯한 외부 지원에 주로 의존하는 경제난 극복책은 근본적인 한계를 가질 수밖에 없는 일이다.¹⁰⁷ 그것은 현재의 북한 경제의 위기가 단순히 자연재해에 의한 것이라기보다는 이미 실패한 사회주의 경제 원리에 여전히 매달리고 있는 데서 오는 당연한 귀결이다. 북한 경제의 진정한 회복도, 북한의 체제 변화를 가져올 대남의존도의 심화도 결국은 북한지역에 시장경제 모델을 이식시키는 데 있음은 두말할 필요가 없다.

¹⁰⁶ 경의선·동해선 철도 및 도로의 착공은 남북한 사이의 군사분계선을 열고 비무장지대를 개방함으로써 명실상부하게 분단의 장벽을 허무는 역사적 사건이며, 군사보장합의서 발효와 직접 연계됨으로써 향후 남북협력사업을 쌍방 군사당국이 보장·지원하였다는 선례를 마련하였다(박하진, “남북관계의 어제와 오늘,” p. 136).

¹⁰⁷ 북한의 최근 경제성장이 생산요소 투입의 증가 혹은 생산효율의 증가와 같은 내부적 요인보다는 남한 및 국제사회의 지원과 같은 외부적 요인에 주로 기인하는 것으로 분석되고 있다(조동호, “남북경제 발전의 상생 모델 모색,” p. 14).

라. 사회·문화

사회문화 교류는 “보다 많은 접촉과 교류협력 추진”이라는 정책 기조 아래 민간단체를 중심으로 각계각층에서 다양하게 추진되어 왔다. 사회문화분야 교류·협력에 대한 성과는 남북공동행사와 부문단체 간 교류, 언론·방송 교류, 문화·학술·체육교류, 그리고 종교 교류 등으로 대별할 수 있을 것이다.

참여정부 출범 이후 민간차원의 교류·협력의 활성화를 지원하기 위해 제도화를 추진하여 왔다. 2003년도의 경우 「자치단체 남북교류협력사업 추진지원계획」, 「정당차원 대북교류지원지침」, 「남북사회문화협력사업 승인·관리지침」을 마련하였다. 2004년 4월 「남북사회문화협력사업처리에 관한 규정」을 개정하여 매 귀환시마다 방문증명서를 반납하던 규정을 없애고, 수시방문증명서 발급신청시 ‘향후 1년 6월간의 방북예정서’ 제출을 폐지하는 등 방문증명서 관련 신청인의 불편사항을 해소하였다.

(1) 남북공동행사의 정례화

참여정부 출범 이후 남북공동행사는 일정 정도 정례화·제도화 단계에 진입하고 있다. 먼저 6·15 공동선언을 계기로 성립된 공동행사가 참여정부에서도 계속됨으로써 일회성·이벤트성 교류행사를 넘어 지속적으로 정례화되고 있다. 특히 통합기구 형성을 통해 보다 제도적 틀 속에서 공동행사를 추진해나가는 특징을 보이고 있다. 참여정부 출범 이후 2001년 5월에 결성된 ‘6·15남북공동선언실천을 위한민족공동행사추진본부’와 이를 계승하여 2005년 1월 31일에 ‘6·15 공동선언실천남측위원회’가 결성되었다.

I
II
III
IV
V
VI

남북공동행사는 3·1절 남북공동행사, 6·15남북공동행사, 8·15남북공동행사, 5·1절 남북공동행사 등을 중심으로 쌍방향 교류 방식으로 진행되어 오고 있다. 남과 북이 교차 주최 방식으로 행사를 진행함으로써 북한 인사들의 남한 방문 교류가 확대되고 있다. 이러한 공동행사는 서울을 넘어 남한의 지방에서 개최됨으로써 남한을 방문하는 북한 인사들이 서울이 아닌 지방에서의 행사에 참여하는 성과도 도출되고 있다. 2004년에는 사스(SARS)로 개최 되지 못하였던 5.1절과 6·15 남북공동행사는 평양과 인천에서 개최되었다. 지방에서 개최는 2006년 광주에서 6·15행사가 개최됨으로써 지속되고 있다.

또한 공동행사를 지속적으로 정례화해 나가는 과정에서 민간과 당국이 함께 참여하는 행사 모델도 정립되고 있다. 2005년 행사에서 정동영 통일부 장관을 비롯한 당국대표단 40명이 서해 직항로를 이용하여 참가함으로써 당국과 민간이 함께 참여하는 남북교류의 새로운 모델을 정립하였다. 또한 북한대표단이 분단 이후 최초로 국립현충원 현충탑에 참배함으로써 6·15 5주년을 계기로 정상화된 남북관계 흐름이 한 단계 심화·확대되는 데 기여하였다. 이와 같이 민간 차원에서 정립된 공동행사는 정부-민간의 공동 활동으로 정립되어 가는 계기로 작용하고 있다.

나아가 남북공동행사에는 노동, 농민, 여성, 청년, 교육, 작가 등 다양한 부문의 남북 교류도 포함되고 있다. 8·15 남북공동행사에서 8·15 남북통일축구경기를 개최한 사례에서 보듯이 노동·농민·교육·종교·여성·청년학생 등 부문별 상봉행사를 개최함으로써 부문별 교류 활성화에도 기여하고 있다. 공동행사가 정례화되어 가는 과정에서 '부문, 단체별 상봉모임'이 이루어져 교류관계도 정례화 되고 있

다. 그리고 부문별 교류도 점차 독자적인 영역을 구축해가는 성과를 거두고 있다. 부문 간 교류는 대체로 만남의 성사 단계에서 내용을 확충하는 단계로 넘어가고 있으며, 실무회의, 대표자회의, 대화 등 관계의 정례화가 구축되어 가고 있다.¹⁰⁸

그러나 인도적 분야의 교류를 제외한다면 남북 교류 숫자는 훨씬 줄어든다. 이는 사회문화 분야의 교류는 아직까지는 남북 당국 차원의 교류 성격이 강하다는 것을 말해 준다고 하겠다. 참여정부 출범이후에도 여전히 민간차원의 교류에서 정부가 일정부분 역할을 수행하는 현상은 지속되고 있다. 특히 주로 남북장관급회담에서 새로운 교류 의제에 합의함으로써 민간차원의 교류 기반 확대에 기여하여 오고 있다. 장관급회담을 통해 남북간 교류를 활성화할 수 있는 의제를 지속적으로 개발하여 왔다는 점은 중요한 특징의 하나로 평가할 수 있을 것이다.

(2) 분야별 실태

주요 분야별 교류·협력 실태 및 성과를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

동아시아 지역의 역사문제가 현안으로 대두되면서 역사 및 과거사문제를 중심으로 교류·협력이 활성화되고 있다. 특히 중국의 동북공정에 대응한 고구려 문화유적 발굴·보존 관련 학술회의 및 전시회를 중심으로 교류·협력이 이루어지고 있다. 민족화해협력범국민협의회는 2003년에 이어 2004년에도 서울에서 ‘남북공동기획, 고구려전’(2004.4.9~6.20)을 통해 북한에서 제작한 고구려 유물 모사

¹⁰⁸ - 김수암, “사회문화 및 대북지원 분야의 성과와 과제” (2006년 북한연구학회 동계학술발표회의), pp. 266~268.

I
II
III
IV
V
VI

품을 전시하였다. 2005년 2월 러시아의 블라디보스톡에서 남·북·러 학자들이 3국 공동학술회의를 개최, 그간의 고구려·발해역사에 대한 연구성과를 발표하는데 이어 7월에는 고구려 유적 평양공동답사를 추진하기도 하였다. 이와 같이 고대사의 경우 남북이 비교적 쉽게 접근할 수 있는 분야이기 때문에 협력이 심화되고 있다.

역사문제는 남북한간 방송 교류에도 영향을 미치는 요소로 작용하였다. KBS는 2004년 6월에 다큐멘터리 ‘고구려는 살아있다’를 북한과 공동으로 제작하였다. MBC는 2004년 6월에 취재팀이 평양을 방문하여 고구려 유적을 취재해 6월 24일 ‘살아있는 고구려’란 제목으로 TV프로그램을 방영하였다. SBS는 2004년 2월 평양에서 개최된 ‘일제 약탈문화재 반환을 위한 남북공동학술토론회’ 취재차 방북하여 고구려 유적인 강서대묘를 취재 방영하였다.

또한 일제 과거사 청산문제도 남북한 협력이 강화되고 있는 분야의 하나이다. 2004년 2월 평양에서 개최된 ‘일제 약탈 문화재 반환 공동학술 토론회’에서는 남북이 공동으로 민족사와 관련한 문제의식을 공유하고, 더불어 남북이 합의하여 ‘남북역사학자협의회’를 구성하는 성과를 거두었다. 2004년 5월에는 ‘일본의 과거청산을 요구하는 국제연대협의회’의 서울 행사 참가를 위해 북한위원회 대표단 9명이 서울을 방문하였다. 남북한은 을사조약 100주년을 맞아 일본의 군국주의를 규탄하는 사진전시회를 2005년 11월 서울과 평양에서 공동개최하고 강점기 일본에 의한 우리민족 수탈사를 중심으로 협력하였다. 2005년에는 광복 60주년을 맞이하여 북관대첩비 반환사업, 안중근 의사 유해발굴·봉환사업 등 남북간에 민족사적 의미가 큰 사업들이 추진되었다.

문화적인 차원의 교류도 활성화되고 있다. 겨레말큰사전편찬사

업은 남북의 언어학자들이 참여하는 문화통합사업으로 남북의 당국에서도 적극적으로 지원하고 있어 당국·민간의 직접 협력사업의 중요한 사례이다. (사)민족문학작가회의는 2005년 7월 『6·15 공동선언 실천을 위한 민족작가대회』를 평양·백두산·묘향산 등지에서 개최하였다. 분단 이후 남북 문학인들의 첫 만남으로 『민족작가대회』가 성사되었고 6·15 민족문학인협회 결성 및 6·15통일문학상 제정, 남북공동 문학지 발간 등을 합의하는 성과를 거두었다.

남북 문화분야 교류가 활성화되면서 출판 분야에서도 교류가 확대되고 있다. 2005년 남북한 출판교류는 남북한 공동편찬, 저작권 교류 및 북한 저작물의 국내 출판, 남북 문인들의 만남 등 다양한 분야에서 활발하게 추진되었다. 평화문제연구소는 북한 과학백과사전출판사와 공동편찬한 『조선향토대백과』 20권을 2005년 4월 완간하였다. (사)통일맞이의 『겨레말큰사전』 편찬사업은 2005년 2월 금강산에서 열린 남북공동편찬위원회 결성식을 시작으로 본격적으로 추진되기 시작하였다. (사)남북경제문화협력재단은 2005년 3월 북한으로부터 북한 도서 3종과 노래 2종의 저작권 침해 보상 합의와 관리에 대한 위임을 받고 관련 활동을 진행하여 남한에서 출판된 월북작가 홍명희의 대하소설 『임궏정』에 대한 저작권료를 북한에 전달하였다. 도서출판 보리는 북한 사회과학원 학자들이 우리 고전을 국역한 『조선고전문학선집』을 『겨레고전문학선집』으로 편집하여 출간하고 있다. 현재까지 박지원의 『열하일기』를 비롯하여 총 11권이 출간되었다. 예맥출판사는 북한 전통 건축물 조사·실측 보고서 발간 사업을 추진하고 있다.

문화·예술 공연 교류도 활성화되고 있다. 먼저, 평양방문 공연과 관련하여 남북 교류가 활발하게 추진되고 있다. KBS 평양노래자랑

I
II
III
IV
V
VI

(2003.8.15), 설운도, 이선희, 조영남 등이 출연한 류경정주영체육관 개관 기념공연(2003.10.6~7) 등 대중가요 부문의 방문 공연이 성사되었다. 2005년 6·15 통일대축전문화행사로 가극 『금강』 평양공연과 가수 조용필 평양공연(SBS, 8.23) 및 뉴서울오페라단의 창작오페라 『아, 고구려-광개토대왕』 평양공연(9.7)이 개최되었다. 또한 2005년 10월 평양에서 개최된 『제24회 평양 윤이상 음악제』에 우리 측 관계자가 참가하였다.

공동제작 형태의 교류도 증가하고 있다. 먼저 방송사 차원에서 프로그램 제작을 통해 협력을 추진하고 있다. 남한의 프로그램을 북한과 연계하여 제작하는 양상이 나타나고 있다. KBS는 역사극 『사육신』을 주문제작하여 현재 방영하고 있다. 2004년 상반기 EBS에서 방영하여 호응을 얻었던 남북합작 애니메이션 ‘게으른 고양이 덩가’는 사업자인 하나로통신이 북측과 추가제작을 합의, 15편 추가 제작에 들어갔다. 뿐만 아니라 (주)민족네트워크는 북측 인력을 활용한 임가공 형태로 애니메이션 제작 사업을 추진하고 있다.

방송교류도 활성화되고 있다. 먼저 방송인 간 정례 교류가 성사되고 있다. 2003년 분단 이후 최초로 ‘남북방송인토론회’가 평양에서 개최되었다. 2005년 9월에는 방송위원회가 주관한 제2회 남북 방송인 토론회가 금강산에서 개최되어, 남북 방송계의 회합이 정례화되고 있다. 다음으로 영상물 상호 구매 형태로 방송 교류가 추진되고 있다.¹⁰⁹ 또한 방송위원회는 북한에 방송중계차를 제공하는 등 방송 기자재 지원 및 방송기술교류 사업도 추진하고 있다. 2005년 최초

¹⁰⁹ - 11월 역시 금강산에서 열린 방송 영상물 소개모임에서 남한 방송사들은 북한 영상물 114편을 구매하였고, 북한은 남한 방송사들의 영상물 22편을 구매하였다. (주)판도라TV는 북한 뉴스, 음악영상물 등을 인터넷 동영상으로 서비스하고 있다.

로 북한의 무용수가 남한의 모델과 함께 TV광고 모델로 출연하는 등 방송을 매개로 기존에 남북교류가 추진되었던 분야와 달리 새로운 형태의 교류사업이 성사되고 있다. 이외에도 MBC는 2005년 2월 개성공업지구 현황, 개성시내 설맞이 모습, 개성지구 역사유적 등을 취재하여 뉴스데스크 및 PD수첩에서 방영하였다.

체육교류도 다양화되고 있다. 남북 체육교류가 축구, 권투, 육상, 마라톤, 골프 등 다양한 분야로 확산되고 있다. 또한 북한 선수단이 남한에서 개최된 동아시아축구대회, 8·15 통일축구대회, 인천아시아육상경기대회에 참가하고 있다.¹¹⁰ 북한 지역에서 개최되는 체육 행사를 통한 교류도 다양화되는 추세에 있다. 2005년 8월말에는 평양에서 한국여자프로골프대회가 개최되었다. 또한 분단 이래 최초로 평양에서 개최된 남북 공동 마라톤대회는 남북선수가 함께 달리는 의미있는 대회가 되었다. 또한 국제대회 남북한 동시 입장 등을 통해 체육 교류가 활성화되고 있다. 2003년 2월 아오모리 동계 아시아게임, 2004년 8월 아테네 올림픽에 남북한은 한반도기를 앞세워 공동으로 입장하였다. 2005년 9월 8일 중국 광저우에서 개최된 아시아올림픽평의회 참가시, 남북 올림픽위원장간의 접촉에서 2006년 도하 아시아 경기대회와 2008년 북경올림픽대회에서 남북 단일팀을 구성하자는 데 원칙적으로 합의하였다. 2005년 남북 공동 입장이 이루어진 동아시아 대회(10.29~11.6, 마카오) 기간 중에는 남북 대표단간 단일팀 실무접촉이 이루어져 차기회담 개최에 합의하였

¹¹⁰ 이 과정에서 지방자치단체가 참여함으로써 체육교류 지역이 확산되는 효과를 낳고 있다. 2003년 남녀 통일축구, 마라톤은 제주도가, 2005년 아시아육상선수권대회는 인천시가, 2006년 3월 춘천의 남북아이스하키 친선경기는 강원도가 성사시켰다. 아울러 2003년의 평양 통일농구대회는 현대아산이 만든 행사로서 기업이 체육교류에 기여한 사례이다.

I
II
III
IV
V
VI

고, 이에 따라 12월초 개성에서 남북단일팀 체육회담을 개최하였다.

한편 체육 교류는 방송과 연계된 복합적 성격을 지니면서 활성화 되는 양상이 나타나고 있다. SBS의 경우 2003년 10월 정주영 체육관 개관행사와 더불어 열린 평양통일농구대회를 방영하였다. 방송위원회는 2004년 8월 13일부터 29일까지 아테네 올림픽 기간동안 올림픽의 주요경기 장면 및 남북 선수들의 경기장면을 북측에 중계해줌으로써 남북방송교류의 새로운 지평을 열었다. 방송위원회는 2004년 아테네올림픽 중계 지원에 이어 2005년 7월에서 8월에 개최된 동아시아축구대회에서도 전 경기장면을 북한에 중계하였다.

영화분야에서의 교류도 추진되기 시작하고 있다. 특히, 남한영화제에 북한 영화 상영이 많이 이루어졌다.¹¹¹ 종교분야 교류는 북한 주민들에 대한 선교 차원의 관심과 대북지원 등 인도적 차원의 관심을 바탕으로 기독교, 불교, 민족종교 등 각 종단·교단을 중심으로 교류가 추진되는 특징을 보여 왔다.¹¹² 다음으로 종교인들의 공동에

¹¹¹- 2003년 전주국제영화제에서 「살아있는 령혼들」, 대중상영화제에서 「청자의 녀」, 부산국제영화제에서 「신혼부부」 등 7편이 상영됨으로써 북한영화에 대한 관심이 증대되었다.

¹¹²- 먼저 남북한 종교교류는 양측 종교단체간 접촉뿐만 아니라, 종교시설에 대한 복원사업을 남북이 지원하는 형태로 협력이 활성화되고 있다. 시설 복원은 불교에서 금강산 신계사, 개성 영통사, 개신교에서는 평양 제일교회와 봉수교회 개관사업이 대표적이라고 할 수 있다. 조계종이 금강산 신계사 복원 사업을 지원하고 있다. 또한 조계종은 2003년 8월 북한사찰 ‘법운암’ 시범 단청을 시작으로 사찰에 필요한 단청재료를 지원하여 오고 있다. 대한불교 천태종은 개성 영통사 복원 협력사업에 필요한 단청용 페인트와 기와를 지원하였다. 2005년 10월 31일에는 영통사 낙성식 및 천태학술회의를 남북의 불자 500여명이 참석한 가운데 성대히 거행하여 남북이 협력하여 종교시설을 건립한 최초의 기록을 남겼다. 대한예수교장로회총회는 평양신학원 신축 협력사업을 2003년 1월에 승인을 받아 2003년 9월에 완료하였다. 예장 통합 남선교회원으로 구성된 (사)기쁜소식에서는 낙후된 평양 봉수교회를 전면적으로 재건축하기 위해 기존 건물을 철어버리고 새로운 예배당을 건축하기 위한 협력사업을 조선그리스도교연맹과 협의, 소요 자재 등을 지원하고 있다. 「한국정교회」에서는 북한의

배나 예불 행사도 늘어나는 추세에 있다.¹¹³

끝으로 종교 교류는 일정 부분 대북지원의 형태와 결합되어 활성화되는 특징을 보이고 있다.¹¹⁴

지방자치단체의 대북교류는 교류사업 추진 중에 다양한 남북 지방주민들을 참여시킴으로써 서로에 대한 이해와 공감대를 형성하는데 크게 기여하고 있다. 인천시 대표단은 평양을 방문(5.30~6.2) 하여 인천시의 대북교류사업을 협의하였으며, 인천에서 개최된 제 16회 아시아육상경기선수권대회(9.1~4)에 북한선수단 20여명과 응원단 124명을 초청하기도 하였다. 강원도는 금강산 병해충 방제사업, 연어 부화장 지원사업 등 기존의 협력사업을 심화·발전시켜 추진하는 한편, 인적왕래 및 문화분야의 교류협력사업을 추진하여 금강산에서 남북강원도민속문화축전(9.27~29)을 개최하는 성과를

『조선정교회』와 러시아의 지원으로 평양에 건축 중인 『정백사원』 건축을 위한 내부 시설용품 등 자재를 지원하면서 남북정교회간의 교류를 시작하였다.

¹¹³ - 한국기독교교장로회에서도 2004년 5월 금강산에서 총회장 등이 참석, 남북공동기도회를 개최하였다. KNCC(한국기독교교회협의회)에서는 3월 독일에서 개최된 독일교회 초청, 남·북·독일교회 선교대회에 참석, 남북간 선교문제 등을 협의하였다. 민족종교계에서도 2003년도 개천절 남북공동행사 준비위원회를 결성하여 북한의 단군민족통일협의회와 2003년 10월 평양에서 개천절 민족공동행사 및 단군학술토론회를 개최하였다. 기독교 선교단체인 조국통일기도동지회에서는 2005년 10월 평양 칠골교회에서 남북의 교인 200여명이 참석한 가운데 합동기도회를 개최하였다. 평양에서의 남북기독교인이 대규모 기도회를 가진 것은 처음으로 기독교 교류에 있어 새로운 장을 연 것으로 평가할 수 있다. 기독교교장로회에서는 2005년 5월 금강산 문화회관에서 우리측 200여명과 북측 10여명이 참석한 남북공동기도회와 성가제를 개최하였다.

¹¹⁴ - 『예장총회』는 평양 대동강 구역의 온실 건립을 지원하였다. 동북아북지선교회에서는 평양 봉수빵공장에 냉동설비를 지원·설치토록 하여 북한 교인들에게 제공될 빵 생산량을 늘려 식량지원을 통한 대북선교 확대를 모색하고 있다. 한민족남북한선교회에서는 봉수농장에 왜성 사과과수원을 조성해 주기위해 사과묘목, 지주, 울타리시설 자재 등을 지원하면서 남북선교협력의 장을 확대하기 위해 노력하였다. 천주교, 원불교 및 기타 종단에서도 대북 인도적 지원을 지속적으로 하면서 각 종단차원의 교류 확대를 위해 노력하였다.



거두었다. 경기도는 북한 민족화해협의회측과 공동으로 평양시 용성구역에 3ha 규모의 시범농장을 건설하였다. 경기도가 영농기술과 농기구를 제공하고 북한의 노동력을 합친 시범농장은 14.8톤의 쌀을 수확하는 등 남북간 기술협력을 통한 농업생산성 증대의 가능성을 보여줬다. 경상남도는 평양시 강남군과의 농업협력사업을 실시하기로 합의하여 2006년부터는 농자재 지원, 농업기술 지원 등 본격적인 대북교류사업에 나설 예정이다. 전라북도는 황남 신천군 농기계 지원 및 농기계 수리공장 건설 지원사업을 2004년에 이어 지속적으로 추진하였다. 제주도는 1998년부터 매년 추진하여 왔던 감귤 등 농산물 보내기 사업을 2005년에도 실시하여 감귤 3,000톤, 당근 7,000톤 등 제주산 농산물 10,000톤을 북한주민에게 전달하였다. 그 밖에 서울시는 경평축구 부활사업, 부산시는 부산국제영화제에 북한영화 상영, 울산시는 전국체전시 북한 지역선수단 참가, 경상북도는 농업협력사업 등을 추진하였으나 성과는 거두지 못하였다. 한편, 기초자치단체중에는 충북 제천시가 북고성군 과수원 조성 사업을 2004년부터 지속적으로 추진하고 있다.¹¹⁵

¹¹⁵- 김수암, “사회문화 및 대북지원 분야의 성과와 과제,” pp. 268~274.

<표 IV-2> 사회문화교류 분야별 남북왕래 현황

구분	연도	'00		'01		'02		'03		'04		'05		'06.3		계	
		방북	교육 학술	2	(5)	13	(76)	15	(68)	22	(360)	19	(797)	32	(273)	8	(147)
	문화 예술	3	(25)	10	(134)	19	(513)	11	(34)	12	(784)	19	(286)	1	(4)	89	(1,900)
	체육	51	(446)	37	(310)	37	(326)	19	(1190)	4	(5)	27	(799)	1	(8)	196	(3,434)
	종교	9	(47)	11	(86)	15	(165)	22	(584)	24	(376)	68	(1231)	13	(108)	189	(2,696)
	언론 출판	12	(143)	11	(82)	9	(84)	21	(253)	21	(107)	69	(1122)	7	(37)	165	(1,891)
	과학 환경	2	(8)	2	(13)	5	(37)	6	(51)	13	(121)	12	(53)	0	(0)	56	(342)
	기타	21	(476)	23	(2215)	15	(1308)	24	(923)	39	(1367)	140	(7066)	18	(210)	291	(14,013)
	계	100	(1,150)	107	(2,916)	115	(2,501)	125	(3,395)	132	(3,557)	367	(10,777)	48	(994)	1,106	(26,580)
방남	교육 학술							1	(18)	4	(41)			2	(21)	7	(80)
	문화 예술	3	(336)							1	(141)					5	(510)
	체육			1	(1)	4	(765)	3	(717)			1	(78)			12	(1,771)
	종교																
	언론 출판											3	(60)			3	(60)
	과학 환경																
	기타	4	(68)	2	(31)	3	(172)	4	(206)	4	(98)	10	(537)	1	(16)	32	(1,481)
	계	7	(404)	3	(32)	7	(937)	8	(941)	9	(280)	14	(675)	3	(89)	59	(3,954)

자료 : 통일부.

I
II
III
IV
V
VI

그렇지만 2004년 하반기에는 김일성 10주기 조문문제, 대규모 탈북자 남한 입국 등의 문제로 인해 남북당국간 대화가 중단됨에 따라 민간교류에도 영향을 미쳐서 8·15와 개천절 남북공동행사가 개최되지 못하였다. 이와 같이 정례화 단계에 접어든 공동행사도 정치적 환경에 영향을 받는 현상이 지속되고 있다. 그러나 2007년 정상회담으로 남북한 사회문화 교류는 더욱 활성화 될 것으로 기대되고 있다.

3. 총괄적 평가 : 남북협력기반 마련과 대전략 부재

북한의 통일전선전술과 부시 행정부의 대북 강경정책에도 불구하고, 참여 정부는 남북관계에서 꾸준한 지속성을 유지함으로써 성과를 만들었다. 다시 말해 미국의 강경정책에 대한 일방적인 동조를 피하는 동시에, 6자 회담이 진행되는 과정에서는 미국과 북한의 어느 한쪽 일방적 편들기를 벗어나 비교적 객관적 중재자의 역할을 수행하였다. 그리고 이와 병행하여 창의적 노력들을 전개함으로써 결과적으로 2005년 9·19 공동성명과 2007년 2·13 합의를 도출하는데 일익을 감당하였다.

또한 참여정부는 2003년 2월 출범 이후 각종, 각급의 남북대화를 개최하고, 2007년 10월에는 제2차 남북정상회담을 개최하여 우리민족의 미래를 위한 ‘천사선언’이라 할 수 있는 ‘10·4 선언’까지 이끌어냈다. 장관급회담을 통해서도 북핵문제 해결의 분위기 마련에 주력하면서 남북관계 주요일정을 조정하고 제반 현안 문제를 협의하였으며, 경추위 등 실무회담에서는 화해협력의 내실화를 도모하였다. ‘평화와 번영’ 양대 국정목표 달성을 향해 열심히 전진하였다.

특히 남북대화가 정례화 되는 동시에 실무화, 전문화되는 추세는 주목할 만하였다. 북한 핵상황, 이라크전 등 여러 위기 속에서도 회담은 일정 간격으로 개최되었으며, 경제협력에서도 구체적 이행문제가 많아짐에 따라 회담내용도 전문화되었다. 경추위 산하의 5개 실무협의회(전력, 철도·도로, 임진강 수방, 개성공단, 경협제도)에 2개 실무협의회(원산지 확인, 청산결제)가 추가 된 것은 이러한 상황을 반영하는 것이다. 또한 원칙과 신뢰에 기초한 새로운 회담문화가 정착되고 있다. 과거처럼 소모적인 논쟁이 줄어들고 실질적 협의 중심의 회담이 운영되고 있다. 회담 행사가 간소화되고 출퇴근 회담이 시도되기도 했고, 회담 장소도 서울, 평양, 개성, 문산, 설악산, 금강산, 판문점 등으로 다양화 되어 가고 있다.

그러나 근본적으로 해결하거나, 전환해야 할 문제점들도 나타났다. 한마디로 대전략(Grand Strategy) 부재라 할 수 있다. 평화변영정책을 추진하는 과정에서 나타난 문제점들을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 아래로부터의 접근(Bottom-up Approach)은 잘됐으나, 위로부터의 접근(Top-down Approach)은 부족하였던 것으로 평가된다. 한반도 문제는 주지하다시피 남북한이 주체적 차원에서 풀어야 할 민족문제인 동시에, 주변 4국 미·일·중·러의 국가이익이 연계되어 있는 국제문제이다. 따라서 북한에 대한 철저한 이해와 더불어 주변 4국의 세계 및 한반도 전략에 대한 깊이 있는 분석이 병행될 때, 한반도 문제를 풀어갈 수 있는 대전략이 수립될 수 있다. 물론 이것만 갖고는 부족하다. 유기체 생명과 같이 시간에 따라 변화하는 현실적 상황에 대해서도 냉정하게 평가할 수 있어야 한다. 그런데 참여정부에서는 북한문제 전문가들이 많이 중용되었고, 상

I
II
III
IV
V
VI

대적으로 주변 4국을 비롯한 국제 문제 전문가들의 견해가 상대적으로 확대되는 모습이였다. 따라서 북한과의 협상에서는 다소 여유 있게 대응할 수 있었으나, 주변국과의 관계 그리고 결과적으로는 대북관계에서도 많은 파열음을 만들었다. ‘협력적 자주국방(외교)’에 대한 미국의 반발¹¹⁶과 ‘동북아 중심국가론’에 대한 중국과 일본의 반발¹¹⁷ 그리고 2004년 동남아에 흩어져 있던 탈북자들을 단체적으로 전세 항공기를 통해 입국시킨데 따른 ‘기획탈북’허용과 ‘김일성 10주기’ 조문 불허에 대한 북한의 반발 등이 그것이다. 결국 참여정부는 출범 이후 ‘균형적 실용외교’와 ‘협력적 자주국방’ 그리고 ‘동북아중심국가론’을 주요 내용으로 하는 ‘평화번영정책’을 제시하였으나, 세계적 시각에서 한반도 문제를 보고 풀어나가는 능력의 부족으로 말미암아 주변국의 반발에 직면하게 되었고, 그 결과 정책추진에 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 참여정부의 ‘평화’는 전 세계 논리인 ‘비핵평화’ 아닌 친북반미 성향의 국내시민단체 논리인 ‘반전평화’로 오해되었고, ‘번영’은 한반도 및 동북아 경제협력 구도에서 미국없는 ‘탈미’ 동북아 공동번영을 추구하는 논리로 오해받게 되었다.¹¹⁸ 따라서 차기 정부에서는 한반도 문제를 제대로 풀어나가기 위해 위·아래 접근을 함께 그리고 균형있게 추진할 수 있도록 인재를 골고루 등용하는 것이 필요하다.

둘째, 과거 청산을 위한 분석과 해법 마련은 열심히 하고 일정한 성과도 거두었으나, 미래 청사진 구축은 많은 노력에도 불구하고 여전히 부족한 모습을 드러낸 것으로 평가된다. 북핵문제의 본질을

¹¹⁶- 북한 핵문제, 린스펠드 국방장관 발언 등.

¹¹⁷- 중국 : 동북공정, 일본 : 독도문제화 /과거사 왜곡.

¹¹⁸- 조민, “차기정부의 대북통일정책,” 『차기정부의 외교·안보, 국방, 통일정책의 과제』 (평화재단, 2007.11.15), p. 78.

미국의 세계전략과 북한의 생존전략의 충돌로 본 점이라든가, 이를 해결하기 위해 우선적 노력을 기울이기로 작정한 것은 매우 시의적절하고 타당한 분석과 해법이라 할 수 있다. 그러나 북핵문제 해결을 위해 노력하는 과정에서 북핵개발을 경제난 해결을 위한 대미 협상용으로, 그리고 국제사회의 압력속에 북한은 포기할 수밖에 없다고 지나치게 안이하게 낙관함으로써 결과적으로 북핵실험까지 촉발한 것은 잘못된 정책집행이라 할 수 있다. 또한 2000년 6·15 공동선언 제2항에서 남북통일을 위해 노력하기로 합의하였음에도 불구하고, 이후 7년이 지나도록 이를 실천하기 위한 정부적 차원의 연구와 준비를 이행하지 않은 소극적 자세도 문제라 할 수 있다. 김대중 정부에서부터 정책적 고려대상에서 제외된 통일문제는 참여정부에 들어와서도 여전히 무시되고, 결과적으로 논의자체가 사라지고 말았다. 이제 차기정부에서는 통일문제에 대한 해법을 미래 지향적 차원에서 창의적으로 정면으로 적극적으로 국민과 함께 모색해 나가야 한다.

셋째, 부분별 정책집행은 잘 된 면도 많이 있으나, 이를 체계화하여 종합적으로 균형있게 추진하는 모습은 매우 부족했던 것으로 판단된다. 예컨대 주한미군의 휴전선으로부터 한강이남으로의 이전하는 사안은 휴전선에 과잉 전진배치된 북한의 군사력을 후방으로 이동하는 사안과 병행해서 추진할 수 있었다. 또한 남북경협활성화는 남북 군사대화의 활성화와 병행해서 추진할 수 있는 사안이었으며, 남북사회문화교류 및 대북인도지원 활성화는 북한사회의 개방화 및 북한인권 개선과 병행해서 진행할 수 있는 사안이다. 차기 정부에서는 이 같은 의제들을 별개로 추진할 것이 아니라 상호 유기적 관계를 설정한 후, 그 틀 내에서 병행 추진하도록 노력해야 한다.

I
II
III
IV
V
VI

넷째, 한반도 문제 해결과제는 잘 설정했으나, 그 추진 수순을 잘못 이행한 것으로 평가된다. 북핵문제를 해결하고 한반도 평화체제를 구축하고 동북아 변영체제를 만들겠다는 평화변영정책의 과제 제시는 매우 바람직하다. 그러나 이를 이뤄내기 위한 전략으로서 제일 먼저 북한과의 대화를 강조한 것은 문제의 본질을 잘못 이해한 결과이며, 잘못된 수순이라 할 수 있다. 북핵문제가 북한의 핵무기 개발의지와 실천에 의해 촉발된 것은 명약관화한 사실이다. 그런데 이 문제가 국제사회의 뜨거운 현안으로 대두된 것은 미국에 의해서임도 유념해야 한다. 그리고 그 시기가 탈냉전으로 이행되면서, 동아시아 질서가 재편되는 가운데 남북대화(90년대 고위급회담, 2000년대 장관급회담) 또한 진행됨으로써 남북관계가 근본적으로 바뀔 가능성이 높아지면서 한·미동맹과 주한미군 위상 및 역할도 재조정하게 된 상황에 봉착하게 되었음을 함께 이해해야 한다. 이 와중에 한국전쟁을 경험했던 기성세대들은 남북관계 및 북한에 대한 이해에 있어 근본적 변화를 쉽게 받아들이기 어려운 상황이었다. 따라서 만약 남북관계를 진정으로 개선하기를 원한다면, 먼저 미국과의 관계를 미래지향적으로 합의하여 미국의 세계전략적 이해관계와 충돌되지 않도록 해야 했다. 그리고 미국을 이 같은 대화로 이끌어 내기 위해서는 먼저 우리 국민들의 의견이 일치되도록 하는 것이 필요했다. 따라서 차기 정부에서는 만약 남북관계를 보다 진전시키기를 원한다면, 먼저 미국을 비롯한 주변국과의 관계를 잘 만들어놓아야 할 것이고, 이를 위해서는 더 먼저 국민화합을 이루도록 노력해야 할 것이다.

다섯째, 개성공단 활성화를 통한 남북협력은 잘 이뤄졌으나, 주변 4개국과 함께 이뤄가는 동북아 변영은 잘 이루지 못했다. 개성공단

은 남한의 자본·기술과 북한의 토지·노동이 결합하여 남북 상생을 도모할 수 있는 좋은 사업이다. 그러나 낙후되어 있는 일본의 관서 지역과 중국의 동북삼성, 그리고 러시아의 극동지역이 우리 남북한과 함께 살아날 수 있는 사업을 추진하지 못한 것은 평화변영정책의 또 다른 한계라 할 수 있다. 따라서 차기 정부에서는 나진·선봉 개발 프로젝트를 잘 준비해서 우리민족의 평화와 번영 뿐만 아니라, 우리와 함께 하고 있는 주변 4국도 더불어 평화와 번영을 진정으로 이뤄갈 수 있도록 제시해야 한다.

I

II

III

IV

V

VI

V

남북한 통일정책 평가
: 평화공존 對 혁명공존



지난 60여 년 동안 남북한이 추진해 온 통일정책의 특징은 다음과 같다. 남한의 경우 북한 실체와 분단 현실에 대한 인식이 점차 현실화함으로써 평화통일 지향성이 크게 제고된 점을 들 수 있다.¹¹⁹ 북한 또한 전반적으로 볼 때, ‘공세적 통일’ 자세에서 ‘방어적 공존’ 자세를 거쳐, ‘실리적 공존(통일)’으로 전환하는 양상을 보여주고 있다. 따라서 남북한 통일정책은 ‘공존’ 지향의 공통적 모습을 보여주고 있다. 그러나 통일국가의 궁극적 체제에 대해 남북한이 각각 갖고 있는 생각은 아직도 상당히 차이가 있다.¹²⁰

1. 상호인식 : 무장한 형제 對 혁명적 협력상대

1960년대까지 남한은 북한을 소련의 세계 적화 노선에 의해 탄생된 불법적 괴뢰체제로 간주하고, 실지회복의 대상으로 규정하였다. 그러나 1970년대에 들어와 정부는 북한을 비록 독립적 주권국가로는 인정하지 않았으나 현실적으로 존재하는 정치적 실체로는 인정하였다. 이 같은 관점은 남북대화와 교류·협력을 주요내용으로 하는 「평화통일구상 선언」(1970.8.15)에서 비롯되었다. 1980년대 이후부터는 북한을 경쟁과 대결, 그리고 적대하는 대상으로서 뿐만 아니라 신뢰·화해·협력을 바탕으로 공동번영을 추구하는 민족공동체의 일원 또는 동반자로 인정하기 시작하였다. 이러한 인식들은 1988년 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」(7·7선언)과 1989년 「한

¹¹⁹ 통일부, 『통일백서 2005』, pp. 13~30.; 허문영, “남북한의 평화전략,” 『한반도 평화전략』 (서울: 통일연구원, 2000) pp. 51~109.

¹²⁰ 허문영, “대한민국의 통일정책 변천사,” 『한국민주시민교육학회보』, 제4호 (서울: 한국민주시민교육학회, 1999), pp. 113~120; 심병철, 『조국통일문제 100문 100답』 (평양: 평양출판사, 2003); 김태영, 『애국애족의 통일방안』 (평양: 평양출판사, 2001).

민족공동체 통일방안』(9.11)에 반영되었으며, 드디어는 북한을 대 화석상으로 이끌어내 1992년 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서』(이하 『남북기본합의서』)에 합의케 하였다.

이 같은 정책의 연장선상에서 김대중 정부는 북한을 다음과 같이 인식하였다.¹²¹ 북한은 실패한 체제로서, 오래 지속되기 어렵다. 그러나 조직적 반체제 세력의 부재와 주변국의 현상유지 정책으로 인해 북한이 조기붕괴(Imminent Collapse)할 가능성은 높지 않다. 그리고 자발적 개혁·개방은 아니나 상황에 의해 강요되고 있는 조정적 차원의 변화는 이미 시작되었다. 그럼에도 불구하고 북한의 대남혁명노선은 지속되고 있으며, 김정일 정권은 결코 이를 쉽게 포기하지 않을 것이다. 대남혁명노선의 포기는 체제경쟁에서의 실패를 자인하는 것이 되기 때문이다. 요컨대 북한을 김영삼 정부가 ‘고장난 비행기’로 평가했던 것과 달리, 김대중 정부는 ‘변화하고 있는 무장한 형제’로 규정했던 것이라 하겠다.

북한 당국은 분단 이후 남한을 “미제의 완전한 식민지이며 침략적 군사기지”¹²²로 선전하고, 남한 정부를 “미제의 식민통치를 가리우기 위한 병풍에 지나지 않으며, 역대 괴뢰정권은 모두 그 어떤 자주권도 행사하지 못하는 허수아비 정권이었으며, 식민지적이고 예속적이며 지주·매판자본가들과 반동관료배들의 리익을 대변하는 반인민적 반동정권”¹²³으로 규정하였다. 반면에 북한은 스스로를 “인민이 창건하였고 전체 인민의 통일되고 단결된 역량에 의거하고 있으며 가장 민주주의적이며 가장 공고한 국가”¹²⁴로 자평하

¹²¹ - 임동원, “『국민의 정부』 대북정책,” (동아시아연구회 아침포럼, 1998.9.10).

¹²² - 『정치사건』 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 211.

¹²³ - 허중호, 『주체사상에 기초한 남조선 혁명과 조국통일 리론』 (평양: 사회과학원 출판사, 1975), p. 36.

였다. 따라서 북한은 한반도에서 유일 합법정부는 오직 『조선민주주의인민공화국』이라는 ‘하나의 조선’ 논리를 주장하였고, 남한을 그들의 체제에 흡수되어야 할 혁명대상으로 인식하였다. 그러나 1980년대 후반 동구 사회주의권의 붕괴와 남한의 적극적인 북방정책 추진 그리고 1990년 독일통일에 따른 한반도 통일환경의 급격한 변화로 인해 북한은 ‘남조선혁명을 통한 공산화 통일’이라는 최대목표 보다 ‘우리식 사회주의’ 체제유지라는 최소목표에 보다 비중을 두게 만들었다. 그 결과 북한에게 있어 이제 남한은 ‘혁명의 대상’일 뿐 만 아니라, 흡수통일과 관련한 ‘경계의 대상’이자 동시에 북한 경제회복에 도움을 줄 수 있는 ‘협력의 대상’이라는 인식들이 혼재해 있는 것으로 보인다.

2. 통일개념 : 공동체 형성 對 민족 해방

통일개념의 변화과정을 살펴볼 때, 1960년대까지만 해도 남한은 통일을 주로 실지회복(대한민국 통치권의 북한지역으로의 확장)을 지향하는 국토통일로서 생각하였다. 그리고 1970년대부터는 통일을 남북의 두 정치체제가 하나로 되어야 완전한 통일이 된다는 점에서 정치적 통일을 지향하는 체제통일로서 간주하였다. 그러나 남북대화가 진행되면서 남북한은 가치관과 행동양식 그리고 생활습속 등에서 심각한 이질화 현상을 노정시켰고, 그 결과 내면적 통일을 지향하는 민족(마음)통일이 이루어져야 진정한 통일이 되는 것임을 인식케 되었다. 따라서 남한의 통일정책은 남북한의 체제공존을 통해 민족(마음)통일을 거쳐 체제통일과 국토통일로 나가는 점

¹²⁴ - 김일성, 『김일성저작선집 5』 (평양: 조선로동당출판사, 1972), p. 135.

I
II
III
IV
V
VI

진·단계적 통일접근으로 전환케 되었다. 이러한 남한 정부의 통일 정책은 1989년 『한민족공동체 통일방안』으로 제의되었고, 1994년 『민족공동체 통일방안』으로 보완·발전되었다.

북한의 통일개념은 ‘사회구성체론’¹²⁵에 기초한다. 북한은 사회구성체론에 기초하여 남한 사회의 성격을 ‘미제국주의의 강점’하에 있는 농업중심의 사회 즉 ‘식민지 반봉건사회’¹²⁶로 규정하고, 통일논리로서 『민족해방투쟁론』과 『인민민주주의혁명론』을 제시하였다. 다시 말해 북한은 ‘미제의 남조선 강점과 식민지 통치’를 민족분단의 원인으로 강조하고, 통일을 분단된 민족의 재통합이 아니라 ‘미제’ 때문에 성취하지 못한 ‘민족해방’과 ‘인민민주주의혁명’을 완성하는 것으로 주장한다. 따라서 북한은 1960년대 이후 ‘미제를 타도하기 위한 민족해방투쟁’과 ‘반동정권을 퇴진시키기 위한 인민민주주의혁명’을 달성하면 남한에서 ‘인민정권’이 수립될 수 있으며, 이후 남북한의 ‘인민정권’이 ‘합작(평화)통일’을 이룩할 수 있는 것으로 주장해 왔다. 그 순서에 있어서는 ‘해방’이 ‘혁명’보다 우선임을 분명히 하였다.¹²⁷

¹²⁵ 사회구성체란 맑스주의자들의 사적 유물론에서 사용되는 개념으로서, ‘경제적 토대와 그것에 의해 규정된 상부구조의 총체로 이루어진 하나의 특수한 사회적 유기체’를 의미한다. 맑스주의자들은 사회의 역사적 발전을 원시공산제사회에서부터 사회주의사회에 이르기까지 5개의 사회구성체로 구분하며, 이러한 논리에 근거하여 북한은 남한사회를 ‘식민지 반봉건사회’로 규정하고, 혁명의 방향으로서 ‘반제 반봉건 인민민주주의 혁명’을 강조하였다. 조용범·박현채 감수, 『경제학사전』 (서울: 풀빛, 1988), pp. 44~45. 북한은 ‘사회구성체’라는 개념보다 ‘사회경제구성태’(역사발전의 일정한 단계에 있어서의 사회경제제도와 그에 상응하는 상부구조의 총체)라는 개념을 사용한다. 『정치사전』, pp. 527~528.

¹²⁶ 1990년대 들어와 북한은 남한사회 성격을 반봉건사회에서 반자본주의사회로 전환된 것으로 규정했다. 『평양방송』, 1995년 3월 12일.

¹²⁷ 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자(1997.8.4),” 『김정일선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 350. 장석, 『김정일장군 조국통일론 연구』 (2002), pp. 15~30.

이런 맥락에서 제 1단계 ‘민족해방’을 위해서는 주한미군 철수 (1974년 3월 이후부터는 대미 평화협정 체결 → 주한미군 철수 → 한·미 상호방위조약 폐기의 순서/1988년 이후부터는 신뢰구축 → 북남무력감축 → 주한미군 철수 → 평화협정 체결)를, 제2단계 ‘인민민주주의 혁명’을 위해서는 60년대 ‘통혁당’같은 전위당 구축과 통일전선체 형성 → 남조선혁명 → ‘인민정권’ 출범의 순서를, 제 3단계 ‘조국통일’을 위해서는 남북 『정치협상회의』 개최를 통한 연방제 통일의 순서로 발전시킬 것을 강조해 왔다. 북한은 이 같은 통일관을 분단이후 지금까지 지속해 오고 있다.¹²⁸

3. 통일방안 : 3단계 통일방안 對 연방제 통일방안¹²⁹

통일방안과 관련하여 생각해 볼 때, 평화통일에 대한 남한의 의지 또한 더욱 공고화되어 온 것으로 평가된다. 혹자는 제1공화국 정부가 한 때 무력통일을 추구한 것으로 주장한다. 그러나 제1공화국 정부는 무력통일을 성취하기 위한 힘도 없었을 뿐만 아니라, 실질적 준비도 하지 않았다. 단지 구호만 있었던 것이다. 평화통일에 대한 의지는 1960년대 이후 고도성장기를 거치면서 더욱 확고해 졌고, 제4공화국 정부 하에서 ‘선 평화·후 통일’의 접근방식으로 구체화되었다. 그 결과 평화적 통일방식으로서 ‘자유총선거’가 강조되었다. 그 내용에 있어서는 ‘북한만’의 자유총선거에서 ‘남북한’ 자유총선거로의 변화가 있었고, 선거규범은 ‘대한민국 헌법’에서 ‘남북한 통일 헌법’으로의 발전적 변화가 나타났다. 현재 남한정부는 1994년 8월

¹²⁸ - 허문영, “북한의 통일정책,” 『북한외교정책』, pp. 131~172.

¹²⁹ - 공제민, 『고려민주연방공화국창립방안』 (평양: 사회과학출판사, 1989); 심병철, 『조국통일문제 100문 100답』 (2003), pp. 23~50.

I
II
III
IV
V
VI

15일 제49주년 광복절 대통령 경축사를 통해 기존의 통일방안을 보완·발전시킨 「민족공동체 통일방안」을 평화통일방안으로 지속하고 있다.¹³⁰ 「민족공동체 통일방안」은 통일을 민족공동체 건설로 이해하고, 통일원칙으로 「자주」·「평화」·「민주」를 통일과정으로 「화해·협력단계」 → 「남북연합단계」 → 「통일국가 완성단계」로 제시하고 있다.

북한의 통일방안 또한 ‘남북총선 통일’에서 ‘연방제 통일’로의 변화가 있었다. 연방제 내용 또한 과도적 조치에서 최종형태로 그리고 다시 국가연합적 성격으로의 변화가 있었다. 그러나 ‘주한미군의 철수’와 ‘민주정권의 출범’과 같은 선결 조건들은 변함없이 주장되었다. 예컨대 북한은 1970년대 초반까지 주로 「남북총선을 통한 통일정부수립」방안을 제시하였으며, 1960년대 초반부터는 「연방제」방안을 차선책으로 제시하기 시작하였다. 또한 「연방제」도 1960·70년대의 총선을 위한 과도적 조치로서의 「연방제」 및 「고려연방제」방안에서 1980년대의 통일국가 최종형태로서의 「고려민주연방공화국」 창립방안으로의 변화가 있었다. 그리고 1990년대에 들어와서는 국가연합적 성격을 지니며 공존지향적인 수정적 「고려민주연방공화국」안이 제시되었다.

연방제 방안의 성격 또한 시기별로 변화가 있었다. 3대혁명역량이 남한에 비해 상대적으로 강한 시점인 1960년대 초반에 제시된 연방제는 흡수통일 방안으로 평가되며, 남한의 혁명역량만이 강화된 시점인 1970년대의 연방제는 패권적 합작통일 방안으로 평가된다. 그리고 3대혁명역량이 점차 약화되는 시점인 1980년대의 연방

¹³⁰ - 통일부, 『통일백서 2005』, pp. 15~16.

제는 대등적 연방통일 방안으로 평가되며, 3대혁명역량의 전반적 약화에 따라 체제유지에 있어 위기적 상황에 직면하게 된 시점인 1990년대에 제시된 연방제는 공존적 통일방안으로서 형식만 통일 방안이지 실제에 있어서는 김일성·김정일 체제를 수호하기 위한 분단관리방안으로 평가된다. 이 같은 ‘총선’에서 ‘연방제’로의 통일방안의 변화는 통일노선이 「민주기지노선」에서 「지역혁명노선」으로 변화한데 기인한 것으로 분석된다. 그리고 ‘연방제’ 방안 내부에서의 변화는 3대혁명역량의 편성상황의 변화에 기인하는 것으로 분석된다.

가. 연합제안

남한의 연합제안은 「민족공동체 통일방안」의 두 번째 단계인 ‘남북연합’을 지칭하는 것이다. 남한이 통일의 과도적 단계로서 연합을 최초로 구체화·체계화한 것은 1989년 9월 11일 발표된 「한민족공동체통일방안」이다. 이후 1994년 김영삼 대통령의 8·15 경축사를 계기로 「민족공동체통일방안」으로 명칭이 변경되지만 그 골격은 계속 유지되었다.¹³¹ 민족공동체 통일방안은 통일을 하나의 민족공동체를 건설하는 방향에서 점진적·단계적으로 이루어 나가야 한다는 기조 위에 기초하고 있다. 그리고 통일의 과정을 화해·협력 단계¹³² → 남북연합 단계¹³³ → 통일국가 완성단계¹³⁴의 3단계로 설정하였다.

¹³¹ - 남북정상회담 이후 김대중 대통령의 3단계 통일론에 기초하여 합의가 이뤄졌다는 주장도 있었으나, 이는 잘못된 것이다. 대한민국의 통일방안은 개인의 견해에 의해서 좌지우지되는 것이 아니기 때문이다

¹³² - 1단계인 화해·협력 단계는 남북한이 상호체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단상태를 평화적으로 관리하면서 경제, 사회, 문화 등 각 분야의 교류·협력을 통해 상호 적대감과 불신감을 해소하는 단계이다.

¹³³ - 2단계인 남북연합(Korea Commonwealth) 단계는 단일국가건설을 위한 중간과정이다. 이 단계에서 민족공동체(특히 경제·사회공동체)를 형성하고 남북한

I
II
III
IV
V
VI

이 방안의 특징으로는 민족공동체 우선 강조, 통일국가의 미래상 제시, 단계론적 접근 등을 들 수 있다. 남한의 통일 방안은 자유민주주의를 통일의 기본철학으로 제시하고, 통일 주체로서 민족 구성원 모두를 강조하고 있다. 또한 남북연합은 완전한 통일의 과도적 단계로서 민족 내부의 특수관계를 염두에 둔 사실상의 국가연합이다. 따라서 남북연합은 국가의 이중성을 극복하고 궁극적으로 통일헌법에 의해 단일국가를 성취하는 과도단계로 제시되고 있다.

나. ‘낮은 단계’ 연방제안

분단 55년 사이 북한의 통일방안은 남북총선 통일에서 연방제 통일로 변화가 있었다.¹³⁵ 북한의 ‘낮은 단계’ 연방제는 공식적으로는 6·15 남북정상회담에서 처음 제기되었으나, 그 내용은 이미 1980년대 말부터 언급되기 시작하였다. 북한은 80년대 후반 냉전체제의

간 특수한 기능적 연합체를 결성한다. 남북한은 각각 외교, 경제, 국방권을 보유하는 실질적 2개 국가이면서도 특수한 관계로 인해 남북연합이라는 기구를 통해 현안 문제를 협의·해결한다. 그리고 최고의결기구인 남북정상회의, 남북정부대표가 동등한 자격으로 참여하는 남북각료회의, 남북 동수의 국회의원으로 구성되는 남북평의회, 실무담당 기구인 공동사무처를 둔다. 남북연합단계에서는 제도적 기구의 구성과 동시에 경제·사회공동체를 실현하고 민족공동생활권을 구축함으로써 통일을 준비한다.

¹³⁴ - 마지막 3단계인 통일국가 단계에서는 남북평의회가 통일헌법을 만들고 이에 따라 총선거를 실시하여 통일국회와 통일정부를 구성함으로써 완성된 단일 통일국가를 이룩한다.

¹³⁵ - 북한은 1960년대 후반까지 외국군(미군)철수, 후 남북한 총선 통일을 주장하였다. 동시에 북한은 1960년대 초반부터 연방제 통일을 병행 제시하였고, 1980년대부터는 연방제 통일만을 주장하기 시작하였다. 연방제 명칭과 내용 또한 변화가 있었다. 1960년대 ‘남북연방제’, 1970년대 ‘고려연방제’, 1980년대 ‘고려민주연방공화국 창설방안’으로 변화가 그것이다. 북한은 연방제를 1970년대까지는 총선을 위한 과도적 조치로서 제시하다가, 1980년대에는 통일국가 최종형태로 강조하였고, 1990년대 들어와서는 국가연합적 성격을 지닌 공존지향적 수정안으로 제시하였다.

붕괴와 남한의 북방정책 등으로 외교적 고립과 경제난 등을 겪게 되고 체제유지에 불안을 느끼게 되자, 남북공존을 강조하기 시작하였다. 북한은 1988년 신년사와 9월 공화국 창건기념사에서 공존의 원칙을 제시하고, 1991년 신년사에서 ‘잠정적으로는 연방공화국의 지역적 자치정부에 더 많은 권한을 부여하며, 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성’하여야 할 것임을 천명하였다. 이같이 수정된 연방제는 '80년에 발표된 『고려민주연방공화국 창립방안』보다 수세적인 통일방안으로서, 통일 그 자체보다 체제보존에 역점을 두는 모습이다.

북한의 ‘낮은 단계’ 연방제안은 국가연합적·과도기적·체제보존적 특징을 갖고 있다. 북한은 두 정부, 두 제도 인정을 강조하면서, 지역정부가 경제·문화뿐만 아니라 외교·군사권 까지도 독자적으로 행사할 것을 제안하고 있다. 그리고 하나의 국가, 하나의 제도에 의한 완전 통일에 대해서는 시기와 방법을 구체화시키지 않은 채, 후대의 숙제로 제시하였다. 따라서 낮은 단계 연방제안은 적극적 통일 방안이라기 보다는 남북한의 분단상태 유지를 목표로 한 방안으로 평가된다.¹³⁶

¹³⁶ - 북한은 1980년 10월 10일 조선노동당 제6차 대회에서 “북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일정부”를 창립해야 한다고 주장하면서 『고려민주연방공화국창립방안』(Democratic Confederal Republic of Koryo)을 제안하였다. 북한은 남북한 같은 숫자의 대표와 적당한 수의 해외동포 대표로 연방 국가의 통일정부인 『최고민족연방회의』를 구성하고, 『최고민족연방회의』의 상설기구인 『연방상설위원회』에서 정치, 외교, 군사를 관장하되, 연방정부의 지도하에 사상 및 제도가 상이한 남북의 지역정부들이 독자적으로 정책을 추진할 것을 주장하였다. 따라서 북한의 연방제는 남북한이 “하나의 민족, 하나의 국가, 두 개의 제도, 두 개의 정부”를 구성하자는 것이다. 즉 1민족, 1국가, 2체제, 2정부 통일방안이다.

I
II
III
IV
V
VI

연방제 통일방안은 ①남북한 당국·정당 및 사회단체 대표를 중심으로 「민족통일정치협상회의」 개최 → ②통일방안 협의·결정 → ③ 고려민주연방공화국 선포 등의 수순으로 추진된다. 기존의 연방제안이 통일에 이르는 과도단계로 제안된 반면, 「고려민주연방공화국 창립방안」은 통일의 완결상태로 제안된 차이점이 있다. 또한 「고려민주연방공화국 창립방안」은 1973년 「고려연방공화국안」보다 연방제의 특성을 구체화 하였던 바, 연방정부가 군사·외교권을 행사하고 지역정부는 내치(內治)만을 담당하는 것으로 명시하고 있다.

다. 남북한 통일방안 유사점과 차이점

북한의 수정된 연방제는 「민족공동체 통일방안」과 같이 연합성격의 중간단계를 설정하였다는 점에서 외형적 유사점을 갖고 있으나, 연방제 통일을 궁극적으로 추구한다는 점에서 궁극적 차이점을 또한 갖고 있다. 아무튼 6·15 공동선언의 제2항 합의로 말미암아 김정일 체제는 적어도 남한으로부터는 생존을 확고하게 보장받은 것이라 할 수 있다.

먼저 유사점을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, ‘낮은 단계’의 연방제안과 남북연합안은 모두 평화적 통일을 전제로 하고 있다. 두 안은 통일의 완성상태가 아니라 최종 통일을 향한 과도기적 단계를 설정하고 있다. 북한은 수정된 연방제안에서 외교권과 국방권까지도 지역정부에 맡기는 등 지역정부에 더 많은 권한을 부여함으로써, ‘낮은 단계’의 연방제안은 민족공동체통일방안의 중간단계인 남북연합안과 유사성을 지니고 있다. 둘째, 남북 지역정부가 동등한 자격으로 연방 혹은 남북연합에 참가하는 것으로 되어 있다. 남북연합안은 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회의 구성을 제안하

고, 연방제안은 최고민족연방회의와 연방상설위원회 등의 구성을 제안하고 있다.¹³⁷

그러나 다음과 같은 차이점도 있다. 첫째 구성방식과 관련하여, 북한의 연방제 통일방안은 「1민족 1국가 2체제 2정부」를, 민족공동체통일방안은 「1민족 1국가 1체제 1정부」를 지향한다. 둘째 접근방법에 있어, 북한의 ‘낮은단계’연방제는 교류·협력을 통한 기능주의적 접근을 의미하는 것은 아니다. 그러나 민족공동체 통일방안은 화해·협력단계를 장기간 거치면서 이질감을 해소하는 파급효과(spill-over effect)를 중시하고 있다. 셋째 통일가치와 관련하여, 연방제는 빨럭불가담의 중립국가를 목표로 하는 반면, 남한의 남북연합은 자유민주주의 체제의 통일을 지향한다. 넷째 전제조건에 있어, 연방제는 미군철수, 보안법 철폐 등 전제조건을 제시하나, 남북연합에는 전제조건이 없다. 다섯째 민족공동기구의 성격과 관련하여, 낮은 단계 연방제는 협의기구(초보적 통일)로 규정하나, 연합제는 국가기구(과도적 통일)로 간주한다.

4. 통일정책 기조 : 3대 선언 對 3대 현장

통일문제가 정권적 차원에서 이용당하는 경우가 왕왕 있었음에도 불구하고, 국가적 차원에서 남한의 통일정책 기조는 3가지 선언을 통해 올바른 방향으로 발전되어 온 것으로 볼 수 있다. 박정희 정부는 1970년 8월 15일 ‘8·15 평화통일 구상선언’을 통해 북한 공산정권을 ‘사실상의 정권’으로 인정하고, 무력통일이 아닌 평화통일을

¹³⁷ - 북한은 ‘높은 연방제를 지향한다’는 점이 또 다른 공통점이라고 강조하나 그렇게 보기 어렵다. 남한의 민족공동체통일방안 최종목표는 단일국가이기 때문이다. 장석, 『김정일장군 조국통일론연구』(2002), p. 394.

I
II
III
IV
V
VI

통일정책 기조로 천명하였다. 이후 평화공존의 정신을 천명한 1973년 ‘6·23 평화통일·외교정책 선언’¹³⁸ 더불어 이 선언은 『평화통일 3대 기본원칙』(1974.8.15)¹³⁹으로 발전되어 종전의 ‘선 건설·후 통일’에서 ‘선 평화·후 통일’로 정책을 전환케 하고, 이후 평화통일을 공식적 통일방식으로 정착케 하였다. 또한 노태우 정부는 1988년 7·7 선언과 1989년 한민족공동체 통일방안을 통해 북한을 ‘선의의 동반자’로 간주하고, 민족공동체로서의 관계를 발전시켜 나가는 데 필요한 기본 방향을 제시하였다. 그리고 김영삼 정부는 1996년 8·15 경축사를 통해 한반도 문제를 둘러싼 주변 국가의 영향력 확대경쟁과 북한의 경제난 심화와 불안정성 증대 상황에 직면하여 ‘한반도 평화와 남북한 협력’원칙을 강조함으로써 민족 주체적 통일 준비와 더불어 평화통일의 기조를 강화한 것으로 평가된다.¹⁴⁰

한편 북한은 공산화 통일을 목표로 하는 통일정책을 지속해 왔다. 그러나 방법에 있어서는 3대혁명역량의 편성상황에 따라 다양한 전략을 선택한 것으로 평가된다. 한국전쟁 이전기에 북한은 ‘선 북한 내부 및 남북한간의 『민족통일전선』 강화·후 무력통일’ 전략을 선택

¹³⁸ - 평화통일외교정책선언의 주요내용은 다음과 같음. ①조국의 평화적 통일을 위한 모든 노력 경주, ②한반도의 평화유지, 남북한간의 내정불간섭 및 불침략, ③성실과 인내로써 남북대화 계속, ④북한의 국제기구 참여 불반대, ⑤남북한 유엔동시가입 불반대, ⑥평화선린에 기초한 대외정책의 추진. 통일교육원, 『통일문제이해』 (서울: 통일교육원, 2004), p. 58.

¹³⁹ - ①한반도의 평화정착과 상호 불가침협정 체결, ②상호 문호 개방과 신뢰 회복, 남북대화와 다각적 교류·협력 진행, ③공정 선거관리와 감시하 토착인구비례에 의한 남북한 자유총선거 통일. 『통일문제이해』 (2004), pp. 58~59.

¹⁴⁰ - 김영삼 정부는 1997년 광복절 기념사를 통해 한반도 평화를 위한 4가지 방향(①무력포기, ②상호존중, ③신뢰구축, ④상호협력)과 남북협력에 관한 4가지 방향(①식량난 해결협력, ②남북대화, ③국제사회 진출지원, ④북한의 자세번화)를 제시하였다. 김영삼, “광복 52주년 기념 대통령 경축사,” 『북한』, 1997년 9월호, pp. 197~200.

하였고, 1950년대에는 대외적으로 평화통일을 선전하되, 대남관계에 있어 「반제·반봉건 민주혁명」의 장기적 수행과 더불어 ‘선 북조선혁명역량강화·후 남조선해방’ 전략을 추진하였다. 그리고 1960·70년대에는 「패권적 혁명통일」 전략을 선택하였는데, 북한 혁명역량의 강화 상황 및 남한 혁명역량의 변화에 따라 1960년대에는 ‘선 남조선혁명(민족해방 민주주의혁명)·후 조국통일(완전통일)’ 전략을, 1970년대에는 ‘선 남조선혁명(민족해방 인민민주주의혁명)·후 합작통일(과도적 연방제)’을 추진하였다. 그리고 1980년대에 들어와 남북한간의 국력격차가 점차 확대되기 시작하자, 북한은 선전적 차원에서 「패권적 혁명통일」 전략을 포기하고 「대등적 연방통일」 전략을 제시하였는 바, ‘선 민족자주정부수립·후 연방국가창설’ 전략을 추진하였다. 1990년대에는 3대혁명역량의 전반적 약화 상황 가운데 김일성·김정일 체제의 존립자체가 위기 국면에 처하게 되자, 북한은 체제수호를 위해 ‘선 남북공존·후 연방통일’의 공존통일 전략을 선택한 것으로 분석된다. 이런 맥락에서 북한은 남북대화를 재개하고 수정적 연방제안을 제시하는 동시에, ‘민족대단결’ 논리를 강조함으로써 ‘전민족적통일전선’¹⁴¹ 구축 전략을 추진한 것으로 볼 수 있다. 그리고 북한은 1997년에 1970년대에 제시한 ‘조국통일 3대원칙’과 1980년대에 제시한 ‘고려민주연방공화국창립방안’, 1990년대에 제시한 ‘전민족대단결 10대강령’을 ‘조국통일3대헌장’으로 묶어 향후 김정일 정권의 통일의 근본원칙과 방도로 제시하였다.¹⁴²

따라서 북한은 대남정책의 비중을 「남조선혁명」을 위한 ‘남한체

¹⁴¹ 강승춘, 『위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 조국통일사상과 그 빛나는 구현』 (평양: 사회과학출판사, 1993). pp. 126~165.

¹⁴² 김정일, “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관찰하자(1997.8.4),” 『김정일선집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 2000), p. 344.

I
II
III
IV
V
VI

제 전복' 정책으로부터 북한체제 유지를 위한 '남한체제 약화' 정책으로 점차 이전시켰던 것으로 분석된다. 북한의 대남정책은 '공세적 정책 또는 패권적 정책'으로부터 '방어적 정책 또는 공존적 정책'으로 변화하는 모습을 보여 주었다. 이는 북한의 지도부가 대내·외적 상황 변화에 따라 대남인식에 있어 '공격적 입장(무력공격의 대상)'에서 점차 '경쟁적 입장(체제경쟁의 상대)'으로, 1990년대에는 '방어적 입장(흡수통일의 주체)'으로, 6·15 남북공동선언 이후에는 '실리적 입장(체제발전의 후원자, 민족대단결의 동반자)¹⁴³로 변화를 보인데 기인하는 것으로 분석된다.

5. 남북합의의 변천과정

분단 60년 기간 우리 민족은 남북대화를 통해 크게 3가지 주요 합의를 이끌어 냈다. 이는 향후 한반도 평화와 통일을 이뤄 가는데 있어 소중한 자산이자, 기본현장으로 평가할 수 있다. 1970년대 초반 미·중 관계개선으로 긴장완화 조류가 국제사회에 흐르자, 남북한은 제1기 남북대화를 통해 1972년 「7·4 남북공동성명」을 만들어 냈다. 1990년대 초반 동구 사회주의 진영의 붕괴 및 소련의 해체로 탈냉전시대가 도래하자, 남북한은 제2기 남북대화를 통해 1991년 「남북 기본합의서」에 합의하였다. 2000년대 초반 인류가 새 천년·새 세기로 들어서자, 남북한은 제3기 남북대화를 통해 2000년 「6·15 남북공동선언」을 도출하여 적대적·경쟁적 남북관계를 화해적·협력적 남북관계로 전환시킬 수 있는 계기를 마련하였다.

¹⁴³ - 김정일, “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적평화통일을 이룩하자(1998.4.18),” 『김정일선집 14』, p. 424.

가. 7·4 남북공동성명

1972년 7월 4일 남북한은 7개항의 역사적인 공동성명을 발표하였다. 이는 당시 몇 가지 상황변화와 관련이 있다. 미국의 세계전략이 변화하는 가운데 미·중 관계개선과 일·중 관계정상화가 1971년부터 1972년에 이루어졌다. 동북아 정세가 긴장완화 추세로 가는 반면 남북관계만 긴장상태로 있어 강대국에 의한 희생 강박감이 남북한 모두에게 작용하였다. 1968년 청와대 습격사건과 울진·삼척 무장공비침투사건을 경험한 남한은 대화를 통해 북한의 무력통일전략을 차단할 필요가 있었다. 북한 또한 중·소의 대미관계개선 과정에서 희생양이 될 가능성을 최소화하고, 월남 공산화 통일방식을 한반도에 적용하기 위해 남한의 대화제의를 수용한 것으로 보인다.

남북한 당국의 의도와 상관없이 「7·4 남북공동성명」은 1970년대 남북한 관계에 새로운 획을 그었다. 이는 분단 이후 최초의 남북합의문 성격을 가지며, 이후 남북한관계 설정에서 하나의 기준이 되었다. ‘자주·평화·민족대단결’의 통일 3원칙으로 유명한 동 성명은 분단사를 통일사로 바꾸는 전환의 계기가 될 것으로 평가되었으나, 발표되는 그 시각부터 문제점을 노출하였다. 성명 문안에 대한 해석상 의견 차이로 남북관계 개선과 통일이 쉽게 이루어질 수 없음을 노정하였다. 예컨대 북한은 자주를 ‘주한미군 철수, 반미’로, 평화를 ‘연공합작’으로, 민족대단결을 ‘국가보안법 철폐, 용공활동 보장’ 등의 뜻으로 일방해석하고, 선전·선동하여 남한 정권의 약화를 기도하였다. 남한은 기능주의 접근에 기초한 통일전략을, 북한은 상층부 통일전선전술에 기초한 합작통일전략을 구사하였다.

그 결과 7·4 남북공동성명을 통해 남북한 각각의 정권은 남북관계를 개선·발전시키기보다, 헌법개정과 독재정권 강화의 길로 나갔

I
II
III
IV
V
VI

다. 남한은 유신체제(1972.10), 북한은 유일체제(1972.11)를 각각 세웠다. 이후 남한정부가 1974년 남북한 유엔동시가입 지지의 『6·23 평화통일외교 선언』을 발표하자, 북한은 두개의 한국을 지향하는 영구분단의 음모라고 비난하고, 남한의 유신체제와 6·23 선언을 조국통일의 장애물로 규정하고 남북대화를 중단하였다.

7·4 남북공동성명은 통일운동이 성명의 운동이 아니라 현실의 운동이며, 국민들에게 굳게 뿌리내리지 못한 당국 합의는 사상누각에 지나지 않음을 보여줬다. 또한 북한의 전략에 대한 깊은 이해 없는 원칙적 합의는 향후 문제의 근원이 될 수 있음을 가르쳐주었다.

나. 남북기본합의서

1990년 제2기 남북대화는 북한의 대남 위기의식과 남한의 대북 자신감이 맞물려 진행되었던 것으로 평가된다. 당시 북한은 1989년 폴란드 자유노조가 자유총선에서 압승을 거둔 후 동구공산권이 붕괴되고, 1991년 냉전체제의 한 축인 소련마저 해체되는 가운데 경제난과 안보난이 매우 심각한 상황에 처하게 되어, 남북대화를 통해 체제방어적 장치를 확보하기 원했던 것으로 보인다. 남한은 고도경제성장을 배경으로 '86년 아시안 게임과 '88년 올림픽을 성공적으로 개최하고, 북방외교를 통해 북한의 동맹국과도 수교를 이뤄가고 있었다.

1988년 11월 16일 북한의 리근모 총리가 '북남고위급 정치·군사 회담'을 제의한 이후, 동년 12월 28일 남한도 강영훈 총리 명의로 '남북고위급당국자 회담'으로 호응하자, 1년 반 정도의 차관급 예비 회담을 거쳐 1990년 9월 제1차 '남북고위급회담(단장: 총리)'이 추진되었다.¹⁴⁴ 제1차 회담에서 남측은 '남북관계 개선을 위한 기본합의

서'의 내용과 관련된 구체적인 제안들을 내놓았다. 제2·3차회담에서 북쪽이 유엔 단독가입 반대, 방북인사(문익환) 석방, 팀스피리트 훈련중지 등을 긴급과제로 제기, 우선 토의할 것을 제안하면서 회담은 중단될 위기에 처했다. 우여곡절 끝에 1991년 10월 제4차 회담에서 남북한은 화해·교류·긴장완화 등에 대한 기본적인 틀을 짜는데 성공한다. 이후 1991년 12월 제5차 회담에서 '남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서'를 만들어내고, 6차 회담에서 발효시켰다. 1991년 12월 31일 핵문제 협의를 위한 제3차 대표접촉에서 '한반도 비핵화 공동선언'에도 남북한은 합의하였다. 이는 향후 한반도 핵문제를 민족적 차원에서 풀기 위한 매우 중요한 합의라 할 수 있다.

남북 기본합의서는 남과 북이 서로 상대방을 인정(1조)하고 군사적으로 침범(9조)하거나 상대방 체제를 파괴·전복(4조)하지 않으며 상호 교류협력을 통해 민족 공동발전을 도모하여 점진적이며 단계적으로 통일을 실현하겠다는데 남북 당국이 최초로 합의했다는 점에서 대단히 중요하다. '적대적 냉전 분립'시대 청산과 '공존 교류'시대 진입 발판을 구축하고, 남북관계 개선과 평화통일을 위한 기본틀을 제시하고 있다는데 무엇보다 큰 의의가 있다. 이런 의미에서 남북 기본합의서는 남북연합이 이루어질 때까지 남북관계를 규율해 나갈 기본 장전(章典)이며, "7·4 남북 공동성명" 보다 역사적 의미가 더욱 크다 할 수 있다. 이 합의서는 남북 쌍방의 총리가 수석대표로서 서명하고, 남북의 최고당국자가 재가한 분단사상 최초의 공

¹⁴⁴ - 남북관계에서 총리회담이 최초 제기된 것은 1980년 초였으나, 실무접촉만 추진되고 진전되지 못하였다. 이후 총리회담은 제5공화국 기간에는 전혀 논의되지 못하다가, 1988년에 이르러 재론되기 시작하였다.

I
II
III
IV
V
VI

식문서로서, 이를 이행할 제도적 장치들과 구체적 실천조치들을 폭넓게 담고 있다.

이후 3개 분야별 부속합의서가 채택되었다. 정치, 군사, 교류·협력 등 3개 분과위원회와 화해, 불가침, 경제협력, 사회문화협력 등 4개 공동위원회, 남북연락사무소를 구성·운영 시작하였다. 핵통제 공동위원회도 가동하였다. 다만 “남북 기본합의서”의 채택과 발효는 그 자체로서 남북관계의 획기적인 변화를 보장하고 있는 것은 아니었다. 남북간에 놓여 있는 현실적 여건이나 과거의 경험에 비추어 볼 때 동 합의서의 이행에 관하여 낙관만 할 수는 없었다. 남북 기본합의서는 일방적 노력만으로 결코 이행될 수 없으며, 북한도 합의사항 실천에 성실한 자세로 호응해 나와야 한다. 남한에서는 국회 비준이 아직 이루어지지 않았으므로 비준을 추진하든지, 기타 법적 조치를 취할 필요성이 있다.

또한 우리는 국제적 압력에 대한 현명한 정책적 대응과 북한의 상황을 활용한 정책 구사가 필요함도 경험적으로 알게 되었다. 1992년 북한의 플루토늄 핵무기 개발의혹이 심화되는 가운데, 10월 한·미 연례안보협의회에서 북한이 남북상호사찰을 수용하지 않을 경우, 93년 팀스피리트를 계속 할 것이라는 결정이 나오자, 북한은 제8차 고위급회담을 비롯 모든 남북대화를 중단하였다. 우리로서는 북핵 문제해결과 남북관계개선을 위한 대화를 병행 추진하는 것이 바람직했던 것이다. 그리고 북한의 경제난과 안보적 위협감이 심각했던 점에 착안하여, 이미 합의한 각종 분과 및 공동위를 활용해서 북한의 위협감을 해소하며 남북관계를 개선하는 것이 보다 필요했다.

다. 6·15 남북공동선언

2000년 제3기 남북대화는 북한의 현실적 필요성과 남한의 현실적 대북접근전략이 맞물려 진행된 것이라 할 수 있다. 북한은 정상회담을 통해 내부적으로는 김정일을 민족적 영도자로 부각시키는 한편, 남한으로부터 경제지원을 최대 확보하여 경제회생의 기회를 활용하고, 이를 바탕으로 대미·일 관계정상화와 정치·군사적 안전보장을 확보하려는 의도가 있었던 것으로 보인다.

남한 김대중 정부는 대북 포용자세로 교류·협력을 활성화하는 것만이 남북관계를 개선하고, 한반도 냉전구조를 해체하는 최선의 길로 판단하고, 이를 햇볕정책으로 명명하였다. 특히 김대중 정부는 햇볕정책을 추진하기 위해 북한과 주변국의 신뢰와 호의를 이끌어내기 위해 다양한 노력을 전개하였다. 북한에게는 민간차원의 대북 지원과 경협 승인 조건을 대폭 완화(98.4)하여 실리 보장과 두려움을 해소하도록 하였다. 또한 북한 잠수정 침투(98.6), 금창리 지하핵 의혹 시설 발견(98.8), 대포동 1호 미사일 발사(98.8.31), 서해교전(99.6.15)에도 불구하고 인내심과 정책적 일관성을 보였다. 미국에게는 김대중-클린턴 정상회담(98.5)을 통해 햇볕정책에 대한 지지를 이끌어 냈다. 그리고 중국에게는 미국의 TMD/NMD체제 구축 동참요구에 NCND 정책으로 응답함으로써 안보적 위협감을 해소할 수 있게 하였다.

6·15 공동선언은 통일원칙, 통일방안, 인도적 문제, 교류·협력, 남북대화 등 5가지 사항에 대한 합의를 담고 있다. 가장 중요한 것은 “통일문제를 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결 한다”는 제1항이다. 이는 통일문제의 남북 당사자 해결원칙(또는 한반도 문제의 한반도화)을 의미한다. 반외세 자주를 강조하는 7·4 남북공

I
II
III
IV
V
VI

동성명 ‘자주’ 원칙과 차이가 있다. 제2항은 90년대에 들어서 북한의 통일방안이 ‘느슨한 연방제’로 변화한 것에 바탕하고 있다. 제3항은 이산가족의 교환방문과 비전향장기수의 송환문제를 해결함으로써 인도적 문제를 다루고 있다. 제4항은 경제협력으로 발전을 꾀하고, 다방면적 교류협력으로 신뢰를 다져 나가기로 하였다. 이는 민족통합·발전을 지향하는 것으로 이해된다. 제5항은 당국 대화 개최를 적시하고 있다.

6·15 남북공동선언의 핵심은 기본적으로 남북한이 협상을 통해 통일을 이룩하겠다는 것이고, 그 방법은 ‘남북연합과 낮은 단계 연방제의 공통성’에 기초하여 모색해 나간다는 것이다. 평화체제 전환문제 등 합의 도출이 어려운 국제적 문제보다, 남북간 문제이면서 합의 도출이 상대적으로 용이한 실제적 문제에 대한 양측 입장을 담고 있다. 또한 상호간 이해증진, 남북관계 발전, 평화통일 실현 등 민족내부 문제에 중점을 두고 있다. 6·15 남북공동선언은 남북관계를 진전시키기 위한 단기적 중점 분야와 남북협력의 중장기적 목표라고 할 수 있는 통일방안에 대한 합의내용을 포함하고 있다. 현상 유지의 틀 위에서 가능한 협력방안 뿐만 아니라, 우리의 지향 목표인 통일 방안에 대해서도 언급하고 있다.

동 선언의 결과 중 무엇보다 중요한 사실은 이로 인해 북한의 변화가 되돌리기 어려운 차원으로, 다시 말해 전술적 변화가 아닌 전략적 변화로 들어서게 되었다는 점이다. 6·15 공동선언에 나타난 북한 통일정책의 변화는 일순간에 생긴 변화가 아니라, 90년대 전반에 걸쳐 수행된 변화가 집약되어 있다. 이 변화는 사회주의 체제의 붕괴와 북한의 경제위기라는 대내외 조건의 변화와 함께 이루어진 것인 바, ‘가역적인’ 변화로 보기 어렵다. 북한 통일정책 목표의

우선순위가 ‘혁명’에서 ‘체제유지’와 ‘남북협력에 의한 강성대국 건설’로 변화한 것은 불가피한 것이다. 동시에 근본적 변화는 아직 아나라는 점도 유념해야 한다.

라. 특징, 의의 및 한계

(1) 특징

남북한은 하나의 체계로서 상호작용하고 있으며 한반도 주변국 가들이 이뤄내는 보다 상위체계인 ‘동북아 국제체계’의 변화에 대해서도 적응적 변화를 해오고 있다. 주변 환경과의 적응적 변화를 모색해야만 하는 체계적 특성을 가진 남북한은 주변 환경이 변화되어 나갈 때, 하나의 생존전략 일환으로서 남북한 관계개선을 시도하는 모습을 보여준다. ‘7·4 남북공동성명’과 ‘남북기본합의서’는 상위체계인 ‘동북아 국제체계’로부터 오는 변화에 대해서 남북한 정권이 민족주의를 기반으로 공동 대처한 것으로 해석될 여지도 있다. 따라서 향후에도 남북한은 민족주의에 기초한 통합을 추진할 것인바, ‘제도 통합’과 더불어 남북한간 인식의 차이를 극복하는 ‘가치 통합’에도 유념해야 한다.

(2) 의의

남북간 합의의 과정은 남북한간의 관계를 진전시키는데 있어서 반추하고 시사점을 얻어야 할 아주 중요한 유산이다. ‘남북기본합의서’와 ‘6·15 남북공동선언’은 과거 ‘7·4 남북공동성명’ 당시와는 엄연히 차이가 있는 ‘자주적 결정’에 의해서 남북한관계 개선을 가져왔던 것인 만큼 시사하는 바가 매우 크다. 6·15 공동선언은 남북관계

I
II
III
IV
V
VI

의 획기적인 변화와 교류를 추동한 계기가 된다. ‘7·4남북공동성명’ 당시에는 미국의 권고가 있었지만 ‘남북기본합의서’가 만들어지기 이전에는 미국의 ‘지도’와 ‘협력’이 있었다고 볼 수 있음. 그러나 결과적으로 당시 6공화국 정권의 자주 외교적 자신감에서 비롯되어 남한이 과거에 비해서 주도적으로 만들어낸 ‘남북기본합의서’는 ‘동북아 국제체제’의 주도세력인 미국과 남한의 외교마찰을 가져왔고 북한으로 하여금 외교적 고립으로부터 벗어나게 해주었다. 또한 ‘남북기본합의서’ 전문에서 “7·4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대 원칙을 재확인하고…쌍방사이의 관계가 나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”로 인정한 것은 그 의의가 무척 크다.

또한 그동안 남북관계에서 이뤄진 합의는 역대 정권의 노력이 축적·발전된 것으로 볼 수 있으며, 이에 대한 존중을 여당과 정부가 표명할 때, 당시 여당과 정부에서 활동했던 오늘의 야당으로부터 훨씬 용이하게 동의를 받아 낼 수 있을 것이다. 남북관계에서 볼 때, 2000년 김대중 정부와 김정일 정권의 6·15 남북공동선언은 1992년 김영삼 정부와 김일성 정권의 남북기본합의서에 기초해 있고, 이는 1972년 박정희정부와 김일성 정권의 7·4 남북공동성명에 기초해 있는 것으로 볼 수 있기 때문이다. 따라서 남한의 대북정책 차원에서 볼 때, 노무현 정부의 평화변영정책은 평화통일의 역사적 흐름의 맥아에서부터 시작되어 오늘에 만개된 것으로 볼 수 있다.

박정희 정부는 1970년 8월 15일 ‘평화통일구상 선언’을 발표하여 무력통일이 아닌 평화통일의 씨앗을 뿌렸으며, 1973년 6월 23일 ‘평화통일외교정책 선언’을 통해 그 내용물을 받아시켰다. 노태우 정부는 1988년 7월 7일 ‘민족자존과 통일변영을 위한 특별선언’을 발표

하여 북한을 선의의 동반자로 간주하고, 1989년 9월 11일 ‘한민족공동체통일방안’을 발표함으로써 평화통일의 줄기를 배출했다. 김영삼 정부는 1994년 8월 15일 ‘민족공동체통일방안’을 발표하고, 1995년 8월 15일 ‘한반도 평화와 남북한 협력’의 원칙을 발표함으로써 평화통일의 가치를 만들었다. 김대중 정부는 1998년 2월 출범과 더불어 햇볕정책(화해협력정책)을 적극 추진하기 시작하여 2000년 6월 역사적인 남북정상회담을 이끌어냄으로써 평화통일의 꽃망울을 맺었다. 노무현 정부는 2003년 출범과 더불어 2차 북핵위기 상황에도 불구하고 평화번영정책을 차분히 진행하여, 남북대화의 정례화 및 각종 남북교류협력을 심화발전시켰을 뿐 아니라, 2005년 9월 19일에는 북핵문제 해결을 위한 6자공동선언을 이끌어냄으로써 한반도 및 동북아시아의 평화 구축에 기여하였을 뿐만 아니라 통일의 관문에 한 발짝 더 다가서는 계기를 마련하였다.

(3) 한계

남북한은 각자의 정치체제가 심각한 스트레스에 직면했을 때 이런 스트레스의 분출구로서 남북한의 관계개선을 이용해왔다. 김일성은 1972년 남북공동성명에 들어가 있는 ‘조국통일 3대 원칙’을 대대적으로 선전함으로써 북한주민들로 하여금 김일성 정권의 정통성을 강화시키는 계기로 활용하였다. 1991년 ‘남북기본합의서’ 체결 당시에 북한은 북한체제를 ‘우리식 사회주의’로 단합시키는 동시에 남한과의 관계개선의 의지를 표명하여 외부로부터 오는 개방의 압력을 벗어나려고 하였다. 남한의 경우에도 박정희 정권은 남북대화를 통해서 나타난 민족통일이라는 정보를 남한사회에 유입하여 과다하게 생산된 정치적 불안정 현상을 제거하였다. 따라서 남북한

I
II
III
IV
V
VI

관계는 진정으로 남북한이 통일문제를 풀어나가려는 실질적인 대화에서 비롯되기보다는 국내외 정세에 편승한 형식적인 접촉으로 점철되어왔다. 그렇기 때문에 남북한 간에 수많은 제안과 회담이 있었으나, 남북한관계 개선은 더디었고 파행적이었다. 남북한 간의 대화가 있더라도 그 기간은 길어야 1~2년이었고, 화해의 기간보다도 대결의 기간이 더욱 길 수 밖에 없었던 것이다. 게다가 한반도 문제에 영향을 미치고 있는 미국을 비롯한 주변 4국의 영향력은 우리 민족의 자주적 결정을 제한하는 모습을 보여주었다. 미·일·중·러 주변 4국의 이해관계를 고려하지 않은 남북한만의 일방적 합의와 결정은 결코 오래갈 수 없음도 역사적으로 경험하였다.

VI

향후 대북정책 과제와 실천방향



현재 주변 4국과 북한은 각자의 21세기 중·장기 국가전략하에 외교·안보·경제 정책을 추진하는 가운데 국익 충돌가능성도 보여주고 있다.

미국은 세계유일의 패권적 지위를 유지하기 위하여 패권경쟁국의 등장을 방지하는 한편, 21세기 군사변환과 자유확산전략을 통해 반테러·비확산을 확보하려는 태도를 보여주었다. 향후 동아시아에서 중국의 부상을 견제하기 위해 국방력 투자 및 증강을 지속하는 한편, 동맹관계를 강화할 것으로 예상된다.

중국은 국가목표로 ‘전면적 소강사회’ 건설(2020)을 제시하고 있는 바, 이를 위해 ‘도광양회(韜光養晦)’전략을 지속하는 한편 ‘화평굴기(和平崛起)’전략을 적극 추진할 것이다. 향후 동아시아에서는 미국의 주도권을 인정하되, 미국에 의한 반(反)중국 포위망 결성은 저지할 것이며, 한반도에서는 한반도 평화와 안정유지를 지지하되, 불통불난(不統不亂) 기조 하에 남북한에 대한 영향력을 강화할 것으로 예상된다.

일본은 중국과 북한을 안보적 측면에서 견제하면서, 미국의 협력 관계 강화를 통한 균형유지를 지속적으로 도모할 것이다. 향후 동아시아에서는 중국의 군사력 증강과 정치·경제적 부상, 북한의 대량살상무기 개발, 중·대만 분쟁사태를 향후 예상되는 위기상황으로 상정하되, 헌법개정 또는 집단 자위권에의 참가에 대한 논의를 본격화할 것이고, 보통국가로 변화에 박차를 가할 것이다.

러시아는 ‘안정적 국내개혁을 위한 평화적 외부여건의 조성’에 외교목표를 두고, ‘실용주의에 입각한 전방위 외교를 통해 강대국으로서의 국제적 영향력 확보’를 위해 계속 노력할 것이다. 한반도에서는 대북한 정치·안보적 유대강화와 대남한 다차원적 경험을 통해

I
II
III
IV
V
VI

정치적 역할 확대의 ‘명분의 이익’과 경제이익 확보의 ‘실리의 이익’ 추구하는 ‘실용적 신 등거리노선’을 지속할 것이다.

북한은 체제보전을 위해 대내 ‘선군의 실리 사회주의’와 대외 전방위 외교, 대남 ‘민족공조와 우리민족끼리’ 전략을 상당기간 지속할 것이다. 특히 대남전략은 남한의 영향력을 차단하면서도, 체제유지를 위한 대미 대결 우군과 경제지원자로서 남한을 활용하는 통일전술을 지속할 것이다.

향후 동아시아 국제정치구조는 다음 3가지 질서 가운데 하나로 될 귀결될 가능성이 있다. 첫째 미국중심의 패권질서다. 이는 중국의 경제발전 및 종합 국력 성장이 한계에 달하고, 여전히 미국이 패권을 발휘하여 동북아를 주도하는 질서를 뜻한다. 둘째는 미·중 대립의 양극질서다. 이는 중국의 경제발전이 지속적으로 이루어져 2015년 이후 미국과 중국의 본격적인 대결이 시작되고, 이에 따라 동북아 우호관계가 대립구도로 재정립되는 질서를 의미한다. 마지막으로 다자주의의 협력안보질서다. 이는 동아시아 국가들의 공동안보위협에 대한 인식이 증가함에 따라 공동/포괄안보의 개념이 확산되어 형성되는 협력적 지역안보질서이다.

현재 추세로는 협력적 안보질서보다 미국중심 또는 미중대립 질서가 등장할 가능성이 높다. 따라서 미래지향적 국가전략 수립과 통일논의를 본격화하는 것이 매우 필요하다. 미국주도질서나 미중대립질서의 구도에서는 여전히 분단을 조장하고, 이를 통해 이익을 추구하는 주변국의 대한반도 정책이 지속될 가능성이 크기 때문이다. 특히 미·중대립의 양극질서가 도래하면, 북·중 대 미·일의 대립이 심해지고, 이에 남북갈등이 국제적으로 고착화될 가능성 높다. 따라서 미국주도의 패권 질서 하에서 남북 평화(통일)프로세스를

시작하고, 정착시키는 것이 한민족의 미래를 위해 무엇보다 중요하다.¹⁴⁵

따라서 급변하는 21세기 태평양 시대에 민족 숙원인 한반도 평화와 평화통일을 달성하기 위해서는, 동아시아 정세의 변화 현황을 지정학적·지경학적·지문화학 차원에서 함께 정확히 읽어낸 토대 위에 주변 4국의 국가전략을 중·장기적으로 분석한 후, 우리의 국가전략(grand strategy)과 대북·통일정책을 수립하는 것이 필요하다. 물론 북한의 부정적 반응을 고려하여 통일논의를 자제하는 것도 일면 타당하나, ‘한반도 시간’보다 ‘동북아 시간’이 더욱 급박하게 흐르고 있음을 유념해야 한다.

1. 목표 : 평화한국(Peace Korea) 기반 건설

현재 우리사회는 새로운 시대정신 또는 발전방향의 정립이 요청되고 있다. 이는 ‘통일한국’ 또는 ‘평화한국’ 건설이 될 것이다. 해방 이후 남한은 건국, 산업화, 민주화의 3대 시대정신을 통해 2차대전 이후 독립한 국가중 유일하게 정치·경제적 발전을 이룬 나라가 되었다. 그러나 21세기에 들어와 ‘통일한국 건설’이 지연되는 가운데, 민주화 세력과 산업화 세력의 갈등이 노골화되면서 양극화 현상은 더욱 심화되고 있다. 따라서 새로운 시대정신 또는 국가의 발전방향 제시가 필요하며, 이를 추진하기 위한 새로운 주체세력의 등장도 요청되는 바이다. 진보진영에서는 ‘사회통합적 세계화’를, 보수진영에서는 ‘선진화’를 제시하고 있으나, 필자의 소견으로는 민족적

¹⁴⁵ - 허문영·전재성 외, “미·중·일·러·북한의 국가전략과 한반도 평화를 위한 우리의 대응전략” (열린정책연구원, 2006).



과제인 ‘통일한국’을 세계사적 요청인 ‘평화한국’으로 만들어가는 것이 필요하다고 생각한다.

또한 평화통일의 철학을 재정립하고, 꾸준히 노력해 나가도록 한다. 공존 논리와 화해 윤리에 기초한 다양성 속의 통일성을 지향하고, 합리적 안보관(공동안보, 협력안보)과 주변 4국 협력관계 구축을 토대로 한 평화를 지향하며, 동아시아 국가들의 조화롭고도 평화로운 관계를 위해 한반도 평화체제 구축이 각국에도 이익이 됨을 구체적으로 제시하도록 한다.

남북교류협력 및 통일과정에서 우리 정부·국민의 주도적 책임을 지향한다. 독일·베트남·예멘식이 아닌 새로운 창의적 통일을 지향하며, 한반도의 지정학적 특성과 한민족의 역사성을 토대로 우리에게 가장 적합하면서도 인류평화에 비전을 제시할 수 있는 통일상과 추진전략을 추구한다. 또한 평화를 통일이전의 분단관리 방식으로 서가 아니라 통일과정 및 통일이후 등 모든 단계에서 추구해야 할 최고 가치로 설정한다.

통일방안 명칭과 통일한국제도를 포함한 통일방안의 재설정을 적극 검토하도록 한다. 단방제 통일국가상(통일한국) 뿐 만 아니라, 복합국가 통일국가상(남북연합, 낮은단계 연방제, 연방제 등)에 대해서도 적극적인 검토와 준비가 필요하다. 통일방안 명칭의 경우, ‘고려(Corea)공동체’ 통일방안으로 단순·명료화함으로써 국민들에게 통일 국호와 방식을 선명하게 인식케 하는 것도 적극 고려한다. 또한 남남 및 남북한 간의 향후 지역주의 극복차원에서 단원제가 아닌 양원제, 대통령제가 아닌 내각제에 기초한 통일국가상도 적극 검토할 필요가 있다.

2. 추진과제 : 한반도 평화프로세스 진행

한국은 국민의 정부 햇볕정책과 참여정부의 평화번영정책을 통해 당장의 통일보다 현 남북관계 상황을 토대로 평화공존과 공동번영을 구현하는 점진적 통일과 평화체제 구축정책을 지속해 왔다. 이 같은 입장은 다음 정권에서도 크게 바뀌지는 않을 것이다. 우리는 북한과 미국과 달리, 한반도 평화체제 추진과정을 보다 복합적으로 추진해야 한다. 우리의 목표는 단순히 비핵화에 있는 것이 아니다. 우리 민족의 소원인 평화통일을 이루고, 우리의 통일이 우리 민족의 발전만 보장하는 것이 아니라 인류 평화에 기여하기 위해서는 (1) 북핵폐기, (2) 남북관계 개선, (3) 한반도 평화체제 구축, (4) 동북아 안보협력체제 구축 (5) 국내 통일기반구축 등 5대 과제를 균형있게 추진해야 한다. 따라서 북핵 폐기 과정의 진전과 한반도 평화체제 구축과정을 직접적·단선적으로 연계하기 보다는 5대 과제의 유기적 연관관계를 유지하면서 상호 선순환 구조가 형성되도록 노력해야 한다. 이를 도표화하면 다음과 같다.

I

II

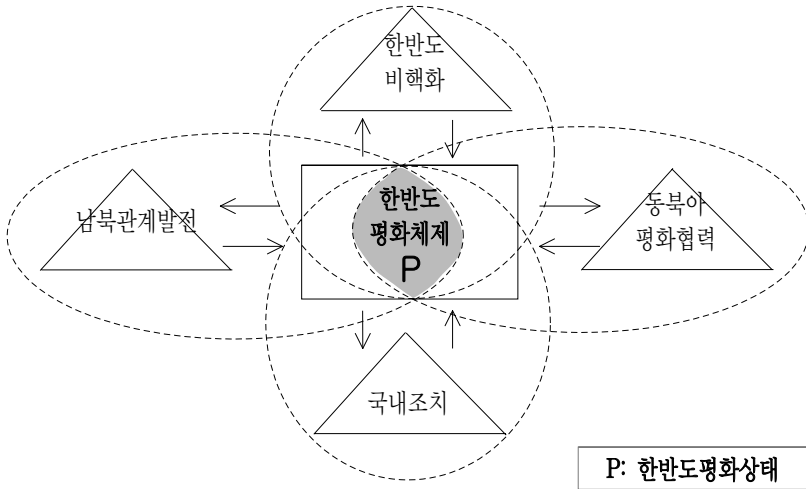
III

IV

V

VI

<그림 VI-1> 한반도 평화프로세스 개념도



그러면 한반도 평화체제는 한반도 평화통일 과정에 있어 어느 단계에서 추진되는 것인가? 한반도 정세는 갈등적 공존 → 경쟁적 공존 → 협력적 공존 → 남북연합 → 통일국가의 단계로 발전할 수 있다. 갈등적 공존(Conflictive Coexistence)은 힘의 균형에 의해 유지되는 과도기적 상황을 의미한다. 이는 남북한이 상대방의 존재 자체를 부정하려는 의도 하에 이념, 정치·군사, 경제, 사회·문화 등 전 차원에서 벌이는 상호 전면적 대결로 나타난다. 경쟁적 공존(Competitive Coexistence)이란 상호 불가침조약 또는 이에 준하는 의사표시를 하고 이를 신뢰할 수 있는 실질적 보장장치를 마련함으로써 제도적 보장에 의해 공존관계는 이뤄지나, 적극적 협조가 이뤄지지 않는 상태를 의미한다. 이 상황에서는 경제 및 사회·문화적으로는 제한적 교류·협력이 이뤄지나 정치·군사·이념적으로는 대립상태가 완전히 해소되지 않는다. 협력적 공존(Cooperative Coexistence)은 독립적

정치체제를 갖춘 두 개의 국가가 서로의 번영을 위해 공동목표를 설정하고, 이를 성취하기 위해 상호의존적 관계에서 적극적으로 협조하는 공존관계를 의미한다. 체제의 이념적 차이에도 불구하고 경제·사회·문화분야에서의 전면적 교류·협력과 더불어 정치·군사 측면에서도 협력할 수 있는 상황을 뜻한다.

이러한 상황에서 남북한 간에 정치적 합의가 이루어질 경우 한반도 통일의 실현과정으로서 “1민족·2국가·2체제·2정부”의 남북연합이 가시화될 수 있다. 나아가 남북한 주민과 당국자들의 완전한 신뢰와 합의가 이루어질 경우, 우리 민족의 숙원인 “1민족·1국가·1체제·1정부”의 통일국가도 평화적으로 탄생될 것이다. 따라서 한반도 평화체제는 3번째 단계인 협력적 공존단계에 위치하고 있는 것으로 규정할 수 있다. 이상의 관계를 도표화하면 <표 VI-1>과 같다.¹⁴⁶

¹⁴⁶ 손기용, “KPP 진전구도와 CSCE/OSCE의 시사점” (통일연구원 KPP 간담회 발표문, 2007.3.7); 손기용, “제2차 남북정상회담 평가” (평화한국 세미나 발표문, 2007.10.10); 허문영, 『한반도냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향』 연구총서 99-26 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 9~11 참조.

I
II
III
IV
V
VI

<표 VI-1> 한반도 평화프로세스 진전 구도

평화프로세스				1단계	2단계	3단계	
국제 차원		평화유지기 (소극적 평화)		평화구축기 (적극적 평화)		평화공고기 (평화제도화)	평화완성기
주요 의제				북핵문제 해결			
				(중전선언)(평화협정)			
남북관계 차원		갈등적 공존	경쟁적 공존	협력적 공존		남북연합	통일한국
분야	상위정치	이념 × 정치 × 군사 ×	이념 × 정치 × 군사 ×	이념 × 정치 △ 군사 △	이념 × 정치 ○ 군사 ○	이념 △ 정치 ◎ 군사 ◎	1 민족 1 국가 1 정부
	하위정치	경제 × 사회 × 문화 ×	경제 ○ 사회 ○ 문화 ○	경제 ○ 사회 ○ 문화 ○	경제 ◎ 사회 ◎ 문화 ◎	경제 ● 사회 ● 문화 ●	
규정문건		정전협정	남북기본 합의서	평화협정		민족공동체 헌장	통일헌법
체계적 특징		정전체제	기본합의서 체제	평화체제		사실상의 통일체제	통일체제

×: 단절, △: 제한적 협력, ○: 협력, ◎: 협력심화, ●: 공동체 구축

3. 2대 추진전략 : 무지개 전략과 십자균형외교

무지개 전략이란 국격을 고려한 품위와 호연지기를 갖고 국력을 키우며, 미국과 동맹관계를 재정립하되 21세기 미래지향적으로 구축하고, 이 축을 토대로 북한과의 관계를 밀접하게 해서 동심원을 강화하고, 이를 기반으로 주변 3국(중·일·러)과의 관계를 발전시켜

나가며, 나아가 우리도 적극적 지지국가(베트남, 인도, 호주 등)를 확보해서 국제사회에서 일정한 목소리의 주도세력이 되는 것이다.

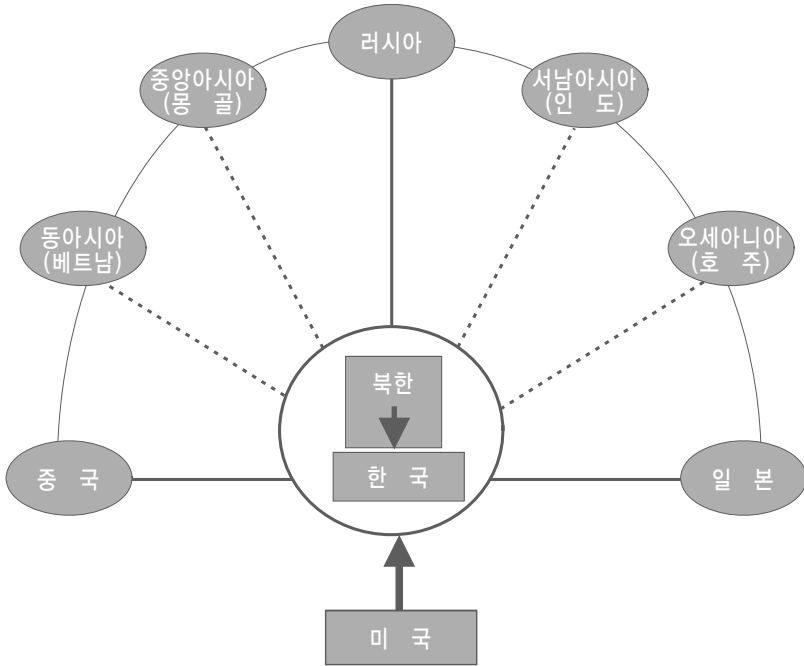
십자균형외교란 친미 또는 친중 정책과 같이 어느 한 나라에 치우치는 것이 아니라, 미·일·중·러 주변4국 모두와 선린·우호·협력관계를 유지하는 것을 의미한다. 통일한국이 해양세력과 대륙세력의 대결 지역이 되는 것이 아니라, 평화와 공동번영 지역이 되도록 하는 외교이다. 이를 그림화하면 다음과 같다.

한편 무지개 전략은 단기(남북한 화해협력단계)적으로 추진되는 전략으로서 굳건한 한·미 동맹관계에 기초한다. 십자균형외교는 중·장기(남북연합단계)적으로 추진되는 전략으로서 대4국 친선관계에 기초한다.

따라서 향후 우리의 외교전략은 냉전시대 이데올로기와 힘에 기초한 미·일 중심의 동맹외교(Alliance Diplomacy)에서 점차 벗어남을 의미하며, 원칙에 기초한 평화외교(Peace Diplomacy)를 지향함을 뜻한다. 또한 안보전략은 ‘공동안보’와 ‘협력안보’에 기초한 균형국방(Balance Defense)정책이 되어야 할 것이다. 우리의 해·공군력을 강화해서 육군력과 균형 발전을 이뤄야 하며, 향후 동아시아 분쟁상황 시, 방어 뿐 아니라 평화질서 복원세력이 될 수 있도록 균형자(Balancer)로서 안보능력을 가지는 것 의미한다. 일본과 중국간 분쟁 시, 피침략국과 힘을 합쳐 침략국을 격퇴할 수 있는 정도의 국방력은 보유해야 한다.

I
II
III
IV
V
VI

<그림 VI-2> 무지개 전략



4. 3대 추진방향 : 국내화합·국제협력·남북화해

한반도 문제의 이중성, 즉 탈냉전과 냉전의 상황적 이중성과 민족 문제와 국제문제의 구조적 이중성을 유념하여 균형적 인식과 관용적 자세에 기초한 평화전략을 수립한다. 국제공조와 민족공조의 조화, 과거 청산과 미래 지향의 조화, 보수와 진보의 화해, 평화와 안보 병행, 정치·경제·군사·사회문화 등 제반 분야의 통합적 발전을 지향한다.

또한 국민화합·대외협력·남북화해의 병행 발전을 추구한다. 다만 남한의 역량 부재시 우선순위를 설정한 국가전략의 추진이 필요하다.

이 경우 선(先) 국민화합, 후 대외(한·미)협력과 남북화해 병행 추진하도록 한다. 최근에는 정부의 대북정책이 보수층뿐만 아니라, 일부 진보층으로부터도 공격을 당하고 있는 실정이기 때문이다. 남북관계 진전 속도는 다소 조절하도록 한다. 당분간 새로운 대북사업 추진은 자제하고, 대북지원사업에는 민간단체(NGO)를 최대 활용한다. 장단기 대북지원·협력사업 실천계획을 수립하되, 투명한 정책 결정과정과 공개적 논의를 통해 국민의 지지를 확보한다. 또한 북한 내 유화적 그룹의 입지를 배려한다.

가. 국민화합 : 통일적 삶에 대한 준비와 초당적 협력 구축

남남갈등을 해소하고, 국민화합을 이뤄내기 위해서는 북한에 대한 객관적 이해를 확산시켜야 한다. 북한에는 아직도 공산화 통일을 지향하는 300만 공산당원과 130만 붉은군대가 있으나, 동시에 분단 이후 태어난 세대가 전체 주민의 90%에 달한다. 따라서 북한의 ‘적’과 ‘동반자’의 이중적 특성을 균형적으로 인식할 수 있도록 홍보한다. 이를 위해 북한의 조기변화론, 변화낙관론 등을 유포하지 않도록 조심하며, 한반도 평화와 통일을 이루어가기 위해서는 인내심이 필요함을 강조한다.

또한 보수와 진보진영은 대북정책과 관련, 기본틀과 방향을 반드시 합의하여 국민 불안감을 불식시켜주어야 한다. 진보진영은 대북 화해협력정책에 대한 독점의식을 버리고, 역대 정부에서 시작된 화해협력정책의 기조와 성과를 인정함으로써 국민적 지지를 확충해야 한다. 보수진영 또한 그 문제점은 비판적으로 지적하되, 화해협력정책이 21세기 한민족 생존과 통일 그리고 번영을 위한 방향임은 인정해야 한다.

I
II
III
IV
V
VI

그리고 국민의견의 다양화를 존중하자. 대북정책과 관련, 국민적 공감대를 형성하기 위해 무리하게 애를 쓰다가 오히려 획일사회로 돌아갈 수 있기 때문이다. 사실 우리 사회는 과거 권위주의적 정권 하에서 ‘우경 획일화’에 젖어 있었다. 그래서 오늘과 같이 민주정권 하에서 극단적인 ‘좌우 양극화’ 현상이 나타나자, 획일성을 안정의 지표로 이해하는 반동적 태도도 표출되고 있는 것으로 보인다. 그러나 우리 사회가 가야할 길은 양극화를 넘어 ‘무지개의 다원화’로 나가는 것이라 생각한다.

이런 맥락에서 지금 국내적으로 우리가 해야 할 일은 상호존중이다. 민주사회에는 다양한 의견이 존재할 수 있어야 하며, 동시에 자유롭게 개선되고 토론될 수 있어야 한다. 최근 일련의 보수·진보 논쟁은 우리 대북정책 방향과 속도에 대한 국민여론 수렴과정이라는 점에서 긍정적으로 볼 수 있다. 그러나 나와 다른 의견을 존중하는 관용의 정신이 결여되고, 통일문제가 정략적으로 이용될 때, 자유민주주의는 훼손되고 우리 민족의 장래가 어두워지게 될 수 있다는 점도 동시에 유념해야 한다. 따라서 정부는 비판 여론 가운데 타당한 지적은 겸허히 수용하여 남북대화와 6자회담에 임해야 한다. 지금 함께 사는 국민과의 화합 없이 미래에 함께 살 동족 및 타민족과의 화해는 불가능하기 때문이다

나. 국제협력 : 주변국 협력을 위한 신뢰회복 추구

주변 4국의 세계전략과 한반도 정책을 정확히 읽어 낸 후, 우리의 통일정책을 수립하도록 한다. 특히 동아시아 질서 재편과 관련하여 미국과 중국의 관계를 예의 주시해야 하며, 미국 및 중국의 세계전략과 주도적 외교이념의 변화 그리고 미국 지도부의 정세인식에

적절히 대응하는 정책을 구사해야 한다. 미국의 경우 대륙지정학 대 해양지정학의 세계전략, amiltonian·Jeffersonian, Jacksonian, Wilsonian의 외교정책 주도권, 부시 대통령의 개인적 신념 변화 등을 잘 고려해야 한다. 중국의 경우 도광양희, 유소작위, 화평굴기, 화평발전 등의 발전전략을 구사하고 있다. 따라서 우리의 통일정책은 힘에 의한 동맹외교에서 원칙에 의한 평화(균형)외교로의 점진적 전환에 기초하는 것도 적극 검토해야 한다.

한편 우리로서는 북한 미사일 문제 및 북핵문제와 대북정책은 분리된(seperate) 것도 아니나, 일치된(eness) 것도 아닌 구분된(distinguished) 사안으로 접근하는 시각이 필요하다. 한반도 안보 문제는 크게 국제문제(핵, 미사일 등)와 민족문제(재래식 무기 등)로 구분할 수 있으며, 국제문제 또한 핵무기, 생·화학무기, 미사일 등으로 구분 가능하다. 국제문제와 민족문제를 하나로 섞어서 대응하는 것은 국가이익과 정책 수립에 도움이 되지 않는다. 따라서 ‘북핵문제의 주도적 해결’이라는 정책은 과잉 의욕적 자세에 기인하는 것으로, ‘한반도 비핵화 공동선언’과 ‘남북관계와 국제문제의 병행 해결’이라는 원칙에서 볼 때 ‘북핵문제의 건설적(적극적) 해결’이 보다 적절한 정책이라 할 수 있다.

다. 남북화해 : 4대 남북합의서 실질적 이행

통일정책은 이미 이뤄진 남북한 4대 합의문서에 기초하되, 장기적 차원에서 추진되어야 한다. 실질적 평화공존으로 북한당국의 흡수통일 우려 해소와 접촉을 통한 북한의 변화와 대남적대감 해소를 통하여, 한반도형 통일을 추구한다. 1990년대 제2기 남북대화시 기본합의서·3개부속합의서·한반도비핵화 공동선언과 총리급회담, 3

I
II
III
IV
V
VI

개분과위, 5개 공동위원회가 북핵(PT)문제에 잘못 대응함으로써 완전 좌절된 역사적 사례를 다시 반복해서는 안된다.

2000년대 제3기 남북대화시 북핵(HEU)문제가 다시 8차 장관급 회담 직전 제기되었으나, 우리정부는 병행전략으로 잘 극복하였다. 앞으로도 남북관계에서는 북한의 대량살상무기문제와 인권 및 위폐·마약문제 등으로 계속 어려움이 예상되나, 국제 보편적 원칙을 유념하되, 남북한 간의 기합의된 문서위에 기초위에 통일정책과 협력적 남북관계를 만들어 가도록 노력해야 한다.

또한 북한에게 경제협력과 더불어 군사관계 개선 및 상호간 신뢰 구축을 강력히 요구하도록 한다. 북한의 대남위협 감소와 평화보장이 정부의 대북정책에 대한 국민적 합의를 획득하는 지름길이기 때문이다. 군사부문에 있어 남한에 대한 북한의 호의적 변화를 국민들이 확신할 때까지 대북정책에 대한 국민적 합의기반 도출은 쉽지 않다. 이런 점과 관련하여 주변국들과 협력하여 북한 지도부의 전향적 자세를 이끌어내는 노력이 필요하다.

5. 10대 세부실천방안 : 10·4 선언 이행과 신 평화정책 전개

가. 주체 : 통합지향적 중용의 중심세력으로 평화세력을 일으키자

평화세력을 새로운 역사의 주체세력으로 일으켜 세우자. 남한에서는 보수와 진보, 좌로나 우로나 치우치지 않는 통합지향적 중용의 중심세력이 일어나야 한다. 다시 말해 남북갈등은 물론 이념·지역·세대·계층간 갈등을 극복하는 통일지향적 평화세력이 일어나야 한다. 민족사의 새로운 주체세력 등장이 지연되고 있다. 현대 우리 역사의 주체세력 주기를 살펴보면, 민족사의 발전을 위해 자기희생

을 아끼지 않았던 세대가 대략 20년 단위로 일어났음을 파악할 수 있다. 40~50년대의 건국세력, 60~70년대의 산업화세력, 80~90년대의 민주화세력이 그들이다. 그러나 안타깝게도 2000년대 들어와 새로운 주체세력이 나타나지 않고 있다. 그 가운데 민주화세력이 '30년 정권 지속'을 운운하자, 산업화 세력과 그 후예들이 '뉴라이트'와 '선진화'를 표방하며 반발하고 나섰다. 이에 민주화세력도 '개혁·통일·평화'의 방향성을 제시하며 다시 결집하고 있다. 그러나 산업화세력은 경제발전을 이뤄냈으나 우리 사회를 획일화사회로 만들어 버렸고, 민주화세력은 정치발전을 이뤘으나 양극화사회를 초래하였다. 특히 386 세대는 미숙함과 무능의 상징으로 극단적 비판마저 받고 있다. 이제 새로운 역사주체로서 평면적인 양분법적 발상을 넘어 새로운 패러다임에 기초한, 즉 입체적인 통합적 발상에 기초한 평화세력이 일어서야 한다. 새 패러다임은 다양성 속에 통일성을 지향하는 관용과 공존의 철학이 될 것이다. 그리고 이들이 새로운 남북교류협력의 주역이 되어야 한다. 또한 평화체제 구축문제와 관련해서, 지금 한국 사회에는 북한의 군사적 위협을 강조하면서 대북 강경·대결을 강조하는 안보론자들과 북한의 변화를 강조하면서 대북 유화·대화를 강조하는 시민단체 중심의 평화군축론자들이 있다. 두 진영 모두 일리가 있는 부분이 있으나, 또한 극단적인 모습도 있다. 동시에 이들은 모두 평화체제를 준비통제적 관점 중심으로만 보는 한계가 있다. 이들을 넘어서는 새로운 균형잡힌 평화통일론자들이 일어나야 한다.

북한에도 평화지향적 친한파가 나타나야 한다. 한반도 문제는 남북한이 풀어야 할 민족문제이자, 주변 4국(미·일·중·러)의 이해관계가 얽혀있는 국제문제이다. 한반도 문제를 제대로 풀기 위해서는

I
II
III
IV
V
VI

한반도 문제의 국제적 비중이 지나치게 커지는 것을 방지하면서, 우리 민족이 주도할 수 있는 공간을 확보해야 한다. 동시에 화해·협력과 평화통일을 위해 우리는 남한에 대한 냉전적 적대의식을 갖고 있는 북한 지도부와 북한주민들에게 희망의 등대가 되어야 한다. 따라서 우리 민족의 주체적 역량 강화차원에서 뿐만 아니라 남북 평화통일을 위해서도 이제 친한파 등장 시점이 되었다. 이를 위해 북한을 주체로 인정하고, 협력정책을 구사하는 것은 결코 포기되어서는 안된다.

나아가 그동안 대북지원에 앞장서거나 민족화해를 위해 애써 온 평화지향적 해외동포를 교류협력과 통일의 또 다른 주체로 인정하고, 활동의 장을 적극 마련해 주자. 21세기 우리민족의 통일은 단순히 한반도에 사는 우리 민족만을 위한 우리 민족만의 통일이 아니기 때문이다. 우리 민족의 통일은 전 세계에 흩어져 있는 디아스포라 한민족과 함께 세계의 희망을 만들어가는 과정이 될 것이기 때문이다.

또한 주변 4국 정부와 국민들도 한반도 평화체제 구축에 동참할 수 있는 기회를 주도록 하자. 그리고 그들이 한반도 평화체제로부터 오는 실익을 함께 누릴 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 주변 4국 평화NGO의 발전을 격려하고, 유기적 협력관계를 구축하는 것이 필요하다.

나. 대북정책 목표 : 북핵폐기와 한반도 평화체제 구축에 있음을 분명히 하자

우리의 평화지향적 대북·대외정책 목표를 분명히 하자. 이를 통해 북한의 신뢰와 미국·중국의 이해와 협조를 이끌어 내 9·19 공동성명과 2·13 및 10·3 합의가 이행되도록 해야 한다. 이를 위해 우리의 대북정책 목표가 김정일 정권타도(leadership change)에 있는 것이 아님을 분명히 하자. 우리의 목표는 북핵폐기와 ‘북한의 자주적 체제발전’에 대한 협력정책’을 통한 한반도 평화체제 구축에 있음을 명확히 하도록 한다. ‘수령제 사회주의 국가’인 북한체제의 특수성으로 인해 김정일 정권교체가 현 단계에서는 쉽지 않은 목표이다. 나아가 민족몰락적 재앙 초래 방향의 단초도 될 수 있다. 그 이유는 북한의 경제난이 비록 심각하나, 체제 정통성과 중국의 지원에 따른 연대성 그리고 내부 통제적 장치는 공고하게 작동하고 있으며, 조직적 대안세력이 부재하기 때문이다. 그리고 내부 분열과 연계된 한반도 전쟁, 그리고 주변4국의 개입 등은 엄청난 혼란을 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 정치적 관계개선과 경제적 지원과 협력을 통해 김정일 정권을 보장해 주되, 북한 인권 및 제한적 개혁·개방 수용을 통한 국제사회의 책임있는 일원으로서의 참여를 적극 촉구하는 것이 보다 실제적으로 가능한 정책목표가 될 수 있다. 그리고 핵무기 개발·보유는 정권 붕괴와 민족불행의 단초가 될 수 있음을 분명하게 전하고 반대해야 한다. 나아가 평화원칙에 기초한 십자군 형외교를 통해 주변 4국 관계를 유기적으로 만들어 나가도록 한다. 예컨대 미국의 대한반도 영향력과 주도권을 인정하고, 중국의 대북 영향력을 적극 활용하며, 북한의 민족공조론에는 남북협력론으로 적극 대응하되, 일본·러시아가 소외되지 않도록 유념하도록 한다.

I

II

III

IV

V

VI

다. 대북정책 방향 : 북한의 급변사태도 대비하자

북한의 급변사태에도 대비해야 한다.¹⁴⁷ 경제난이 더욱 심화되거나, 반대로 매우 급진적으로 해소될 경우, 그리고 북한 최고지도자의 유고상황이 발생할 경우¹⁴⁸ 북한은 통제불가능한 상태로 돌입할 수 있기 때문이다. 먼저 북한의 경제난은 근본적으로 해결하기가 쉽지 않음을 유념해야 한다. 정책적 한계로 인한 것이 아니라 ‘우리식 사회주의 체제’의 구조적 모순에 기인하는 바가 크기 때문이다. 따라서 북한의 경제난이 심화될 경우, 1990년대 고난의 행군으로 중국으로 탈북했던 북한주민들과 2000년 남북정상회담과 북한의 대외개방 및 원조 도입 외교로 외부와의 접촉을 경험했던 북한주민들에 의한 비조직적 반발이 만연하게 될 가능성도 있다. 다른 경우는, 2·13 합의 이후 해빙 분위기로 인해 한반도에 위기상황이 재연될 가능성이 있다. 이미 추출한 50kg 상당의 플루토늄과 기 개발한 핵무기 폐기 문제는 향후 북·미간 첨예한 이슈가 될 수 있다. 북한은 인도/파키스탄 모델처럼 기존 핵무기를 보유한 채 북·미관계정상화 및 평화체제 구축 등을 시도할 것이다. 그러나 미국은 핵비확산 체제유지와 일본·한국·대만 등 동북아 핵개발 경쟁방지차원에서 북한의 핵무기 보유를 허용하지 않을 것이다. 이런 상황 가운데 김정일 위원장이 핵무기 포기과 북·미수교를 교환할 경우, 북한군부 강경파들은 내적으로 체제붕괴, 외적으로 안보불안을 촉발할 것으로 간주, 강력 반발할 가능성도 배제할 수 없다. 강경 군부세력은 북·미관

147- 전현준 외, 『북한체제의 내구력 평가』 (서울: 통일연구원, 2006); 조민, “통일 프로세스: 평화체제 구축과 통일협정,” 『남북한 통일프로세스와 통일협정(안)』 (서울: 평화재단, 2007.5.28), pp. 20~24.

148- 김정일 위원장이 심장병과 당뇨병으로 인해 건강에 어려움을 겪고 있다는 설이 제기되고 있다. 『조선일보』, 2007년 5월 28일.

계 개선으로 안보위기가 불식되면 선군정치, 강성대국 건설 등으로 북한사회에서 누리왔던 특권적 위상이 사라질 것을 우려, 대외 온건노선에 반발할 수도 있다. 따라서 강경 군부세력이 개방에 따른 체제위기와 핵 포기에 따른 안보위기를 문제삼아 김정일 및 온건파들에 대하여 물리력을 행사할 경우 군부 분열 및 상호물리력 행사, 핵무기 통제 약화, 대량 난민 발생 등으로 체제붕괴 위기가 도래할 수 있다. 이러한 상황이 후계문제¹⁴⁹와 어울려져서 급부상할 수 있다. 또한 북·미관계 개선은 한반도 냉전구조 해체를 가져와 남북관계 개선은 물론, 서방국과의 관계 개선 등으로 상당 규모의 교류협력 증진 등 엄청난 개방효과를 가져올 수 있다. 체제 내구력이 고갈되고 있는 북한은 개방으로 남한 및 서구 고도 발전 산업사회에 스스로를 노출시켜 민주봉기, 사회적 일탈행위, 지배엘리트 분열 등으로 체제붕괴 위기에 봉착할 수 있다. 북한의 급변사태로 혼란사태가 조성되면 동북아 안보균형에 심각한 균열이 생기고, 한반도 주변 4강은 해양세력 미국과 일본, 대륙세력 중국과 러시아로 나누어 지정학적으로 전략적 이익을 추구하기 위해 북한지역에 대한 각종 개입을 강구할 것이다. 미국은 북한 급변 사태시 대량살상무기 관리를 통한 한반도 비핵화와 미국식 정치 질서를 갖춘 정권 설립에 관심을 갖고 있으나, 중국과 러시아는 미국의 영향력이 압록강 및 두만강까지 미치는 데 우려를 나타낸다는 점에서 심각한 군사적 갈등이 빚어질 수 있다

I
II
III
IV
V
VI

¹⁴⁹ - “北 포스트 김정일 대비…후계구도 가시화 조짐,” 『연합뉴스』, 2007년 5월 27일.

라. 대북전략 : 분리·연계론에서 구분·병행론으로 전환하자

의제를 잘 구분해서, 정책을 추진해야 한다. 한반도 문제는 민족 문제이자 국제문제이다. 또한 보편적 가치와 국가적 가치가 섞여 있는 문제이기도 하다. 예컨대 북핵문제나 대량살상무기문제는 상대적으로 국제적 비중이 큰 문제라 할 수 있다. 재래식 무기문제나 남북경협(개성공단, 금강산관광 등)과 대북지원 같은 문제는 민족적 비중이 더 큰 문제로 규정할 수 있다. 따라서 국제적 비중이 높은 북핵문제를 남한이 주도적으로 해결하겠다는 정책은 뜻은 좋으나 과잉의욕이라 할 수 있다. 반면에 북핵실험 이후 인도적 지원문제에 대해서는 말할 것도 없거니와 개성공단과 금강산 관광 문제에 대해 미국이 중단 또는 파기의 발언을 제기한 것 또한 민족차원의 문제에 대한 지나친 개입이라 할 수 있다. 또한 북한의 굶어 또는 병들어 죽어가는 동포들을 위해 식량과 의약품을 지원하는 것은 보편적 가치인 인도주의적 차원의 문제이다. 특별독재대상구역에 갇혀 있는 정치범 등의 인권도 보편적 가치의 문제이다. 이에 비해 정치·경제·군사적 이슈는 국가적 가치라 할 수 있겠다. 따라서 대북 식량 및 의약품 지원 문제를 핵 실험 및 미사일 발사 등 정치·경제·안보적 이슈와 연계해서 처리하는 방식은 앞으로 자제하는 것이 좋겠다. 명분상 이유 뿐 만 아니라 실제적으로도 도움이 안 되기 때문이다. 지난 10년 대북사업 역사를 돌이켜 볼 때 쌀 지원을 중단 또는 지연시키는 것이 북한의 태도를 교정하는데 별 도움이 되지 않았음이 드러났다. 게다가 국내적으로 보수·진보 진영 양쪽으로부터 비난받는 계기가 되었고, 국제사회로부터 큰 지지를 받기 어려웠다.

한편 북핵문제로 인해 모든 것을 중단시키려는 일지적 관점이나, 전혀 상관없이 민족공조를 주장하는 분리적 관점 또한 모두 한반도

문제를 이해하고, 풀어가는 데 바람직하지 않다. 구분적 관점을 갖고, 상황에 따라 우리의 입장을 정립해서 국가이익과 민족이익을 증진시켜 나가도록 하자.

이런 관점에서, 최근에 나온 한반도 평화체제 관련 보고서들을 비교해 볼 때, 미국의 경우 페리 보고서와 아틀랜틱보고서 모두를 통해 미국내 초당적 합의를 중시여기는 모습을 보여주고 있다. 그러나 김대중 정부 시절 발표된 한반도냉전구조 해체에는 국론통합은 물론 국내적 조치가 별로 언급되어 있지 않다. 노무현 정부에서는 국민과 함께 하는 정책을 표방하고 있지만, 실제적으로는 양극화 논리에 함몰되고 말았다. 그리고 최근에 한반도 평화체제에 대한 국내 논의들도 여전히 군사적 또는 국제정치적 측면에 초점이 맞춰져 진행되고 있다. 그러나 이렇게 될 경우, 한반도 문제를 국제적 차원에서만 다루면 되는 주변 열강들과 달리, 우리는 민족적 차원에서도 함께 다뤄야 하기 때문에 즉 통일을 이룩하기 위한 준비가 필요한 데, 이에 대한 준비를 소홀히 할 수 있다.

I

II

III

IV

V

VI

<표 VI-2> 한반도 평화체제 주요 보고서 비교

년 도		2007. 4	1999. 5	1999.10
보고서명		Atlantic Report ¹⁵⁰	한반도 냉전구조 해체 방안 ¹⁵¹	Perry Report
한반도 비핵화		비핵화 협정	④한반도 대량살상 무기 제거와 군비통제 ⑤정전체제의 평화체제로의 전환	미사일 시험중지와 대북무역금수조치 철회
한 반 도 평화체제	종전선언 평화협정	4자협정 ¹⁵²		북한핵·미사일 개발중단 (단기목표)
	한·미동맹 조 정	3자 군사협정 ¹⁵³ 한·미정책공조		협상과 봉쇄의 이중전략
국내조치		*미국 내 초당적 합의 구축		4자회담으로 한반도 항구적 평화구축(장기목표) 주한미군 (부분)철수 반대
남북관계 발전		경 제 사회 지 원 인 권 정 치 군 사 남북평화협정		국무성내 북한문제 고위실무 그룹설치 (대사급) 미국내 초당적 협의
동 북 아 안보협력 체 제	양 수 자 교	북수의 북·미 협정 ¹⁵⁴ 북·일수교협정	①남북한 관계 개선	한반도통일은 당사자 결정 문제
	다 자 안보협력	6자협정 ¹⁵⁵ 6국 외무장관회담	②북·미 수교/ 북·일 수교	북·미관계 개선 (제네바합의 기초)
			③북한의 변화·개방 환경조성	생·화학무기 다자 해결 한·미·일 3자 대북정책조정그룹 (TCOG) 설치

¹⁵⁰ - The Atlantic Council Working Group on North Group, *A Framework for Peace and Security in Korea and Northeast Asia* (Washington D.C.: The Atlantic Council, April 2007).

또한 북한의 변화를 격려하고, 국제관계와 남북관계 발전을 병행 추진하는 것이 필요하다. 극단적 태도인 ‘북한 불신론’과 ‘북한 낙관론’을 모두 자제하고, ‘북한 변화의 단계적 발전론’적 관점에서 북한의 변화를 격려해야 한다. ‘북한은 절대로 믿을 수 없으며, 핵을 포기하지 않을 것이다’라는 ‘북한불신론’은 북한의 변화를 간과한 측면이 있다. 반면에 ‘북한도 국제적 합의에 따라 핵을 포기할 것이다’라는 ‘북한낙관론’은 북한이 핵보유를 체제 유지의 최후 보루로 생각하고 있음을 과소평가하고 있다. 그러나 북한은 2·13 합의와 10·3 합의를 통해 조건부 전략적 변화를 보여 주었다. 아직은 단정하기 어렵지만, 이는 북한의 근본적 변화를 유도하는 바탕이 될 수 있음도 간과할 수 없다. 국가간 이해가 첨예하게 충돌되고 부시 대통령과 김정일 위원장의 상호불신이 심화된 상황에서 협상을 도출했다는 데 큰 의미가 있다. 다만 협상결과에 대한 지나친 낙관은 아직 시기상조이다.

또한 남북관계 ‘과속론’과 ‘속도조절론’과 관련해서는 ‘국제관계와 남북관계의 병행 발전론’이 보다 현실적 접근이라 할 수 있다. 2·13 및 10·3 합의는 6개국 합의에 의해 도출된 것으로 향후 남북관계에 미칠 영향력이 크다. 이로 인해 남북관계를 독자적으로 이끌어 나갈 수 있는 역량이 축소될 수 있다. 2·13 합의 이행과 더불어

151- 한반도 냉전구조 해체방안의 문제점은 국내적 수준과 개인적 수준에서 해야 할 노력들을 제시하지 못한 것이다. 국가보안법 같은 냉전적 법·제도 개정 노력, 안보교육에서 평화교육으로의 전환과 냉전의식 극복 노력이 필요하다.

152- 4(남·북·미·중) + UN안보리 추인

153- 3(남·북·미), - 선 한·미조정, 후 대미협상, - 선 잠정적 군사신뢰 구축, 후 정치신뢰 형성

154- 정치·법적 문제해결협정, 국교정상화협정, 경제발전·개혁·원조 협정

155- 신동북아협력기구 창설

I
II
III
IV
V
VI

휴전협정 청산이 3국(미·북·중국)간에 논의되고, 평화협정이 2국(미·북)간에만 진행되는 일이 발생해서는 절대 안 된다. 따라서 남북관계 발전과 국제관계 진전을 위한 우리 정부의 적극적이고 전략적인 노력이 요청되는 시점이며, 통일·외교·안보정책에 대한 국민적 지지와 컨센서스의 구축이 중요하다. 동북아 질서 변화과정에서 국론의 분열은 자국의 국익 극대화를 위한 외교 각축 과정에서 불리한 환경 조건이 될 수 있고, 120년전 개화기 우리 민족이 처한 어려움을 반복할 수 있다.

마. 대북 의제 : 인권문제를 본격 제기하되, 창의적으로 풀어가자

북한 인권문제에 대해서도 창의적으로 풀어가자. 북한당국도 이제는 북한주민 인권문제에 대해 보다 개선하는 방향으로 나와야 한다. 그러나 미국이 이 같은 문제에 대해 공세적으로 나온 배경에 대해서도 잘 분석·대처하는 것이 필요하다. 우리로서는 북한의 인권정책이 이 같은 상황에 처할 수밖에 없게 된 역사적·현실적 배경에 대해 이해할 수는 있으나, 현 실태를 그대로 인정하고만 있을 수는 없는 것임을 분명히 하도록 한다. 동시에 북한 지도부가 미국과 남한에 대해 갖고 있는 두려움을 해소할 수 있도록 평화지향적 정책을 추진해야 한다. 이를 위해 사전에 미국과 정책협력을 잘 이뤄가야 한다. 그리고 대북 인도적 지원과 경제 및 사회문화 교류·협력력을 더욱 확대하여 북한 당국의 신뢰를 사되, 북한 인권 문제에 대해서는 생존권적 기본권과 자유권적 기본권을 잘 연계해서 풀어나가도록 한다. 그리고 화해협력과 평화공존을 병행해 나가야 함을 북한당국에게 주지시키도록 하자.

동시에 북한 주민들이 갖고 있는 왜곡된 두려움도 해소하도록 노

력하자. 이를 위해 우리의 대북지원과 교류협력은 더욱 확대되어야 하고, 또한 지속되어야 한다. 비록 그것이 단기적으로 북한 군사력을 유지하는데 전용되는 부분이 크다 할지라도, 만약 남측의 지원으로 유지되는 북한군이라면, 그들은 과연 무슨 생각을 하겠는가. 북한 주민들에게 우리들이 희망의 등대가 될 수 있도록 더욱 노력하는 길만이 평화적 통일을 이룰 수 있고, 통일비용과 통일후유증을 최소화할 수 있는 길이 될 것이다.

바. 남북경협 : 북한의 대남경제의존도를 제고하고, 상호이익을 추구하자

남북경협은 대북포용정책의 핵심에 해당하는 사안으로 그동안 남북한 관계에 괄목할만한 변화를 가져왔다는 점에서 차기정부에서도 포용정책을 이어가는 것이 바람직한 것은 두말할 필요가 없다. 다만 본질적 차원에서 전 정부에 비해 북한의 실질적인 변화를 유도해 낼 수 있어야 할 것이다.

남북경협을 보다 활성화시키고 북한의 개혁·개방을 촉진시키기 위해서는 북한의 대남 경제의존도를 제고시켜야 한다. 기능주의적 통합이론의 관점에서 볼 때, 남북경제교류협력은 남북간에 정치적 관계개선의 수단으로 활용될 수 있으며, 나아가 북한 변화의 지렛대 역할을 한다¹⁵⁶는 점에서 가능한 한 폭넓게 활성화되는 것이 바람직하다. 이를 위해 위에서 언급하고 있는 4개 경제협력합의서의 실질적인 발효가 급선무이다. 이 경우, 상호 호혜적인 경제 이익 창

¹⁵⁶ - 김학성, 『남북한 관계의 제도적 발전: 이론과 실제』 (서울: 통일연구원, 2002), p. 102.

I
II
III
IV
V
VI

출과 함께 북한의 대남 경제의존도가 보다 심화될 것이며, 그 결과는 북한의 개혁과 개방을 가속화시키는 동인이 될 것이다. 그런데 간과하지 말아야 할 사실은 가능한 한 현금성 대북 지원은 피해야 한다는 점이다. 그것은 북한 주민들의 실질적인 삶의 질을 개선시키기보다는 오히려 지배집단의 정권 유지비용이나, 한반도 및 동북아 안보질서를 해칠 대량살상무기 개발비용으로 사용될 공산이 크다는 점에서 그렇다. 또 현금성 대북 지원은 남한사회 내에 ‘퍼주기’ 논란을 불러일으키는 등 ‘남남갈등’의 주요 요인 중의 하나로 작용할 뿐만 아니라, 북한의 대량살상무기 확산을 우려하는 미국의 오해를 사게 돼, 우리 안보에 있어서 필수 불가결한 한·미 동맹관계에 갈등을 초래하게 된다는 점에서도 제한돼야 마땅하다. 그러나 인도적·동포애적 차원의 현물 지원은, 군수물자로 전용되지 않도록 하는 조건하에서, 여력이 닿는 한 많이 지원하는 것이 바람직하다. 굶주리는 북한주민들에게 남한에 의한 현물 지원이 제대로 이루어질 경우, 그것은 체제 변화의 동인으로 작용하게 될 것이기 때문이다.

북한의 대남 경제의존도를 높이기 위해서는 남한 측이 북한 내 SOC 건설에 적극 참여하는 것이 필요하다. 현재 도로, 철도, 항만, 전력 등에 있어서 북한의 열악한 SOC 시설은 북한의 경제발전에 걸림돌이 되고 있음은 물론, 남북간의 경제협력을 저해하는 요인이 되고 있다. 바로 이 점에서 남북경협을 극대화하기 위해서는 먼저 북한 내부의 인프라 구축에 우선권을 둘 필요가 있다. 이 중에서도 교통망 구축과 전력을 비롯한 에너지원 확충이 가장 중요하고 시급한 것으로 판단된다. 그러나 이러한 사업에는 천문학적인 비용이 든다는 점에서 선불리 나서기 힘든 점이 있다. 따라서 이 분야의 남북협력에 있어서는 우선 북한의 수용 가능성과 남북간의 산업연

관 효과를 정확히 분석한 다음, 재원 확보 가능성과 투자 순위를 고려하여 단계적으로 추진해 나가는 방법을 모색해야 할 것이다.

그런데 남북경협은 북한으로 하여금 경제난을 극복케 할 수 있을 뿐만 아니라, 경협의 실질적 주체인 남한기업에도 경제적인 실익을 가져다 줄 수 있을 때 확대·발전될 수 있다는 사실을 간과해서는 안 된다. 따라서 남북한 당국은 남북한 모두에게 최대한의 경제적 이익이 돌아올 수 있는 방안을 강구해야 한다. 만약 북한에만 이익이 되고 남한에는 손해를 끼치는 경제협력이 될 경우에는 국민들의 지지를 받지 못하고 실패할 수밖에 없는 일이다. 남북경협을 통해 상호이익을 점증시켜 나갈 때, 그만큼 군사적 긴장을 완화시키게 될 것이며, 나아가 이데올로기적 갈등을 극복하며 체제수렴에 의한 통일의 길이 열리게 될 것이다.

사. 대북 지원 : 개발협력과 나진·선봉 개발사업을 추진하자

대북 지원정책을 긴급구호에서 개발협력(development cooperation)¹⁵⁷으로 발전시켜 나가자. 최근 남북경협이 정부뿐만 아니라 차기 대권주자들에 의해서도 적극적으로 추진되고 있다. 정권 창출 의지도 있으나, 북한의 성공적 개혁·개방을 이끌어 내고 남북경제공동체를 구축하여 미래 공동번영을 추구하려는 목적을 띠고 있는 것으로 볼 수 있다. 민간 차원에서도 기존 긴급구호 지원방식에서 지속가능한 개발지원 형태로의 전환을 서두르는 상황이다. 그리고 북한도

¹⁵⁷ - 개발협력은 선진국에서 저소득국가로는 물론 저소득 국가간, 개발도상국간에도 자원과 지식의 교류가 이뤄지는 개념으로서, 선진국에서 저소득 국가로 자원과 기술이 이전되는 개발지원(development assistance)보다 포괄적 개념이다. 임을출, 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책과제』 KINU정책연구시리즈 2006-03 (서울: 통일연구원, 2006).

I
II
III
IV
V
VI

이 같은 방식을 수용하려는 자세를 보여주고 있다. 남북한 모두 개발협력이 자신들에게 이익을 줄 것으로 기대하고 있기 때문이다. 북한은 개발협력을 통해 경제발전에 도움이 되는 인프라 건설, 기술, 물적 지원을 보다 많이 확보할 수 있다는 막연한 기대를 갖고 있는 모양이다. 남한도 지난 10년의 인도적 지원의 피로감이 나타나는 상황에서, 북한주민 인식변화와 경제통합 및 통일비용 감소를 위해서는 개발협력이 필요하다고 생각하고 있다. 통상 긴급구호는 3~4년 안에 수습되는 것이 관례이다. 그런데 북한의 식량난과 경제난은 북한체제의 구조적 모순과 연계되어 있다.

게다가 나진·선봉 특구 사례에서 보았듯이 계기만 된다면 미·일·중·러는 북한경제재건과 관련된 대규모 개발사업에 관심을 가지고 있다. 이는 또한 참여정부가 개성공단 사업 발전 및 서해평화협력지대 합의를 통해 남북관계는 한단계 더 도약시켰으나, 주변4국과 공동번영의 길을 함께 하지 못한 점을 고려할 때, 차기정부에서 나진·선봉특구 개발협력사업을 추진하는 것은 주변 4국의 호의적 태도를 끌어낼 수 있다는 점에서 매우 매력적이다. 나아가 6국 중심의 북한개발협력사업을 통해 북한을 국제사회로 이끌어 내는 동시에 한반도 평화체제 구축에 보다 전향적으로 나올 수 있도록 계기도 마련해 줄 수 있다.

아. 대미 전략 : 한·미동맹관계를 강화하되, 미래지향적으로 재정립하자

한·미동맹관계를 미래지향적으로 재정립해야 한다.¹⁵⁸ 종속적 한·미

¹⁵⁸ - Jason W. Forrester, *Congressional Attitudes on the Future of the U.S. South*

관계에 기초한 한·미동맹 강화론은 오늘 한국의 국력과 위상을 반영하지 못한 점이 문제이나, 대등한 한·미관계에 기초한 한·미동맹 이완론은 유일초강국 미국의 국력과 대한반도 영향력을 제대로 평가하지 못한 한계가 있다. 우리는 균형적인 한·미관계에 기초한 또는 현실적인 상호이해관계에 기초한 한·미동맹의 전향적 발전론을 적극 모색해야 한다고 본다.¹⁵⁹ 1990년대 초반 탈냉전상황 하에서 미국은 주한미군 3단계 감축안과 한반도 긴장완화 및 한·미연합사 전환단계를 연계·제시한 바 있다. 그러나 2004년 촛불시위와 반미 운동을 경험하게 된 미국은 ‘세계적 차원의 군사태세전환(Global Posture Review)’을 정립하는 과정에서 주한미군의 규모축소와 후방배치를 추진하면서, 이를 한반도 긴장완화와 연계시키지 않았다. 한국의 참여정부 또한 미국의 GPR을 한반도 긴장완화에 활용하려는 의지를 보여주지 않았다. 따라서 향후 한반도 평화체제 구축과정세관리를 위해서는 한·미동맹의 기본 방향을 한·미 협의 하에 잘 정립해야 한다. 북핵문제의 평화적 해결과 남북관계 진전 그리고 한반도 평화체제 수립과정(정전체제의 평화협정 체결을 통한 평화체제로의 전환)을 동시 병행추진해 가면서, 부딪히는 때 국면마다 한·미 관계 공고화에 기초해서 해결하도록 노력해야 한다. 더욱이 아래 TOWS분석에 따르면, 향후 남한의 전략은 우호적 대미관계에 기초해야 함을 알 수 있다. 남한이 약해질수록, 한·미동맹은 더욱 강화되어야 하는 것으로 평가되었다.

Korea Relationship (Washington D.C.: CSIS, May. 2007), pp. 23~26.

¹⁵⁹ - 허문영, 『북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향』, KINU정책연구 시리즈 2005-1. pp. 20~21.

<표 VI-3> 한국의 정책 선택

외적요소		위협(T)		기회(O)	
		내적요소			
약점 (W)	<ul style="list-style-type: none"> · 남남 갈등 (북한관, 대북정책) · 정쟁화 (대통령선거) 	<ul style="list-style-type: none"> · 한·미동맹 강화와 남북 대화·교류협력 지속 · 남북정상회담 포기 			<ul style="list-style-type: none"> · 유관국 합의 <ul style="list-style-type: none"> - 9·19 공동성명 - 2·13 합의 · 미 Bush 행정부의 대북 정책 변화
			<p style="text-align: center;">TW 전략</p>	<p style="text-align: center;">OW 전략</p>	
강점 (S)	<ul style="list-style-type: none"> · 압도적 경제력 (대북지원 및 경협) 	<ul style="list-style-type: none"> · 남북평화경제공동체 추진 (한국주도) · 남북정상회담 추진 	<p style="text-align: center;">TS 전략</p>	<p style="text-align: center;">OS 전략</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 한반도 마샬플랜과 동북아 평화번영체제 추진 (다자협력) · 6자 외무장관회담 및 4자 정상회담 추진

자. 대내 정책 : 탈이데올로기적 남남대화와 국민동의를 이뤄 내자

차기정부와 여당은 야당의 지지 없이 남북대화가 성공할 수 없다는 사실을 인식하고 남북문제에 관해 야당과 대화합의 정치를 펼쳐 나가야 한다. 남북문제는 당파적 이익이 걸린 문제가 아니라 민족

의 문제이기 때문에 남북문제를 당파적 이해가 걸린 일반 정치로부터 따로 떼어내어 초당적 협의와 결정이 이루어지는 영역으로 만들어야 한다. 여당과 야당은 통일문제와 관련하여 기본 틀과 방향을 깨는 일이 없이 반드시 합의하는 모습을 보여줌으로써 국민의 불안감을 해소시켜주어야 한다.

여야 간의 대화와 협력체제의 구축과 더불어 대북정책을 둘러싼 보수와 진보 진영 간의 소모적 이념논쟁을 종식시켜야 한다. 이데올로기적 갈등의 해소는 ‘민족’을 매개로 한 탈이데올로기적 화해로부터 출발해야 한다. 정책결정자들은 역사적 경험과 문화를 공유했던 동일한 민족이라는 공통점을 바탕으로 남과 북이 상대방의 체제를 배제하고 소멸시켜야 할 대상으로 간주하지 말고 남과 북에 현실적으로 존재하는 체제를 인정하는 바탕 위에서 상호공존을 모색하여야 한다.

또한 향후 남북관계를 안정적으로 발전시키기 위해 차기정부는 평화비용과 북한의 변화에 대해 국민적 동의를 구해야 한다. 평화비용 문제와 관련, 앞으로 남북한 사이의 ‘긴장완화와 교류협력’ 확대 및 한반도 평화체제 구축에는 반드시 평화비용이 들 수밖에 없다는 사실을 주지시키고 동의를 구하도록 한다. 그리고 북한의 변화는 매우 느릴 것이며, 남북한 사이의 교류와 협력은 상당 기간 동안 투자성일 수밖에 없음도 분명히 해야 한다. 특히 북한에서 무엇이 변하고, 또 무엇이 변하지 않았는지를 객관적으로 제시해야 한다. 변하지 않았다는 시각은 대체적으로 ‘북한 지도부의 태도’와 통일정책 기조를 문제 삼는 것이고, 변했다는 시각은 ‘주민들의 의식’과 남북대화에 초점을 맞추는 것이다. 동유럽의 공산정권이 몰락하기 전에 그랬듯이 북한정권도 스스로 변하기를 기대하기는 어렵

I
II
III
IV
V
VI

다. 그러나 상호주의로 강화된 화해·협력정책이 북한지도부 및 주민들의 의식 변화에 기여하고, 이것이 북한사회의 ‘주체적인’ 변화에 도움이 될 것이라는 점도 제시해야 한다.

한편, 국민화합을 위해 제 세력간 합의도출과 공동성명 발표를 위해서도 노력해야 한다. 먼저 여야 정당들이 통일문제와 관련해서 합의를 도출하고, 이를 공동성명으로 발표하도록 한다.¹⁶⁰ 시민단체간의 합의도출은 현안인 주한미군의 이중성에 대한 합의¹⁶¹와 북한 인권문제에 대한 정부와 시민사회의 역할분담¹⁶²을 중심으로 이뤄내도록 한다. 종교단체간의 합의도출은 대북 인도적 지원과 북한인권문제 해결을 병행하는 데 중점을 두고 이뤄내도록 한다.

그리고 각 단체들로 하여금 국가공동체를 유지하고 존속시키기 위해 이념적 양 극단의 배제, 법치주의 존중 등 최소한의 규범 준수

¹⁶⁰- ①남북교류·협력을 통한 공동번영의 호혜적 관계와 평화통일 추구, ②인도적 대북지원 확대와 민족동질성 회복에 대한 합의, ③동북아의 평화와 번영을 위한 다자안보협의체 구축, ④군의 정예화와 과학화를 통한 선진자주국방 실현, ⑤한반도 평화체제 구축과정에서의 남북당사자 원칙과 주변국 지지 확보에 대한 합의

¹⁶¹- 한반도 평화에 대한 주한미군의 기여와 저해 요인에 대한 객관적 설명을 통해 진보 및 보수 진영의 정당성을 제한적으로 인정하여 합의도출 추진한다. 또한 한·미협력 공고화의 필요성에 대한 합의를 이끌어 내도록 한다. 주한미군으로부터의 전시작전통제권 회수는 자주독립국가의 국민정서상 당연히 추진해야 한다. 다만 한반도 상황과 우리 군의 능력을 고려하여, 한국군의 기술적 준비를 사전에 철저히 하면서 점진적으로 조용히 추진해야 무리가 없다.

¹⁶²- 정부는 민간의 자유로운 대북인권문제 제기를 용인하도록 한다. 민간단체는 정부의 전략적 인권정책을 수용해야 한다. 그리고 이에 대한 정부와 민간단체의 이면합의를 적극 모색한다. 인권문제를 정부가 앞장서서 거론할 경우 북한 당국을 자극하여 남북화해협력 추진에 역행할 수 있다. 때문에 정부는 국제인권기구와의 연대 하에 그리고 민간부문과의 적절한 역할 분담을 통해 북한인권의 개선을 모색하는 것이 필요하다. 또한 시민단체 내에서도 북한과 직접적인 교류와 지원을 하는 시민단체들은 비판을 삼가고, 그렇지 않은 단체들은 남북관계를 근본적으로 해치지 않는 범위 내에서 비판을 제기하여 ‘조화와 병행’을 모색하는 것이 필요하다.

에 대한 ‘최소주의적 합의’에 동의하도록 유도한다. 현안에 대한 국민다수의견 청취, 보수 및 진보 언론 간 공개토론을 통한 건설적 합의 유도, 공청회를 통한 국론수렴, 최소 1박 2일 또는 2박 3일 합숙을 통한 끝장 토론 등은 그 주요 방법이 될 것이다. 방송·언론의 토론문화도 논쟁적 대결에서 건설적 대안 합의도출로 변화되어야 한다. 방송과 언론매체는 다양한 토론문화를 활성화시켜 국민들이 양분법적인 사고방식에서 벗어나 타자에 대한 이해와 인정·존중을 통해 통일 이전에 한국사회가 보다 다원적인 사회로 나갈 수 있도록 한다.

차. 통일방안: 복합국가론에 기초해 연합제와 연방제를 적극 검토해 보자

기존 남북합의¹⁶³에 기초해서 복합국가(Composite State) 모델에 대한 연구와 논의도 심화시키자. 체제통일의 진전을 위해서는 남북한이 각각 제시한 남북연합과 낮은 단계 연방제의 공통점을 잘 살려, 단계적 접근을 통해 한반도 평화와 평화통일의 기반을 구축해 나가자. 이를 위해 기왕의 통일방안에 대한 연구심화와 논의 활성화가 필요하다. 이 같은 과정은 남북한 주민들이 각각 자본주의 체제적 통일 또는 사회주의 체제적 통일만을 고집할 것이 아니라, (자유)민주주의적 틀 속에서 양 체제가 공존하는 통일방식도 가능하다는 의식을 배태할 수 있다. 이는 통일의 당위성과 현실적 가능성 사이의 괴리를 해결함으로써, 남북한 주민들의 심리적 거리를 줄이는 데도 도움이 될 것이다.

¹⁶³- 7·4 공동성명, 남북기본합의서, 6·15 공동선언, 10·4 선언.

참고문헌

1. 단행본

- 강승춘. 『위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 조국통일사상과 그 빛나는 구현』. 평양: 사회과학출판사, 1993.
- 공제민. 『고려민주련방공화국창립방안』. 평양: 사회과학출판사, 1989.
- 구영록. 『인간과 전쟁』. 서울: 법문사, 1977.
- 김근식 외. 『통일·남북관계 사전』. 서울: 통일교육원, 2004.
- 김명기. 『남북한 연방제 통일론』. 서울: 탐구당, 1994.
- 김일성. 『김일성저작선집 5』. 평양, 조선로동당출판사, 1972.
- 김태영. 『애국애족의 통일방안』. 평양: 평양출판사, 2001.
- 김학성. 『남북한 관계의 제도적 발전: 이론과 실제』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 심병철. 『조국통일문제 100문 100답』. 평양: 평양출판사, 2003.
- 외교통상부. 『2007년 외교백서』. 서울: 외교통상부, 2007.
- _____. 『2006년 외교백서』. 서울: 외교통상부, 2006.
- 임을출. 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책과제』. KINU정책 연구시리즈 2006-03. 서울: 통일연구원, 2006.
- 장 석. 『김정일장군 조국통일론 연구』. 2002.
- 전현준 외. 『북한체제의 내구력 평가』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 정지웅. 『통일과 국력』. 서울: 학문사, 2002.
- 최진욱 외. 『남북관계의 진전과 국내적 영향』. 서울: 통일연구원, 2003.

- 통일교육원. 『통일문제이해』. 서울: 통일교육원, 2004.
- _____. 『2006 통일문제 이해』. 서울: 통일교육원, 2006.
- _____. 『2007 통일문제 이해』. 서울: 통일교육원, 2007.
- 통일부. 『평화번영정책 추진현황』. 서울: 통일부, 2005.11.15.
- _____. 『2007 통일백서』. 서울: 통일부, 2007.
- _____. 『대한민국의 평화와 번영, 국민과 함께 지키겠습니다: 북한 핵실험 이후 대북정책 설명자료』. 서울: 통일부, 2006.
- _____. 『평화를 향한 질주 4년: 참여정부 4년 대북정책 성과』. 서울: 통일부, 2007.
- _____. 『참여정부의 평화번영정책』. 서울: 통일부, 2003.3.
- _____. 『통일백서 2005』. 서울: 통일부, 2005.
- 허문영. 『북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향』 KINU 정책연구시리즈 2005-1. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. 『한반도냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향』 연구총서 99-26. 서울: 통일연구원, 1999.
- 허종호. 『주체사상에 기초한 남조선 혁명과 조국통일 이론』. 평양: 사회과학원출판사, 1975.
- 『정치사전』. 평양: 사회과학출판사, 1973.

Brierly, J. L. *The Covenant and Charter*. Cambridge: Cambridge University Press, 1947.

Deutsch, Karl. *The Nerves of Government*. New York: Free Press, 1963.

Forrester, Jason W. *Congressional Attitudes on the Future of the U.S. South Korea Relationship*. Washington D.C.: CSIS,

May. 2007.

Livingston, W.S. *Federalism and Constitutional Change*. Oxford: Clarendon Press, 1956.

Mitrany, David. *A Working Peace System*. Chicago: Quadrangle Books, 1966.

Sewell, James P. *Functionalism and World Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1966.

Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Wheare, K.C. *Federal Government*. 3rd ed. London: Oxford Univ. Press, 1956.

2. 논문

고상두. “구성주의 관점에서 본 유럽의 안보 통합.” 『한국정치학회보』, 37집 2호 (2003).

권영경. “참여정부 남북경제교류 협력의 성과와 과제.” 2006년 북한 연구학회 동계학술회의 발표논문.

김근식. “북핵사태와 우리의 대북정책.” 2006년 북한연구학회 동계 학술회의 발표논문.

김영운. “건설부에서의 남북 협력: 현황과 과제.” 한국건설산업연구원 남북 건설 경험과 개성단지 개발의 파급효과 세미나 (2002.9.18).

김영재. “남북한 정부의 통일정책 분석.” 『한국정치외교사논총』, 제22권 1호 (2000).

김정일. “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적평화통일을 이룩하자

- (1998.4.18.) 『김정일선집 14』. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- . “위대한 수령 김일성동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자(1997.8.4.)” 『김정일선집 14』. 평양: 조선로동당출판사, 2000.
- 김태우. “한반도 비핵화 가능한가: 북핵 끝나지 않은 고민.” 『북한』 통권 428호 (2007).
- 김학준. “정치적 통합 방안으로서의 연방제.” 『통일 한국의 모색』. 서울: 박영사, 1987.
- 박하진. “남북관계의 어제와 오늘.” 『통일문제 이해』. 서울: 통일교육원, 2004.
- 백학순. “6자회담 ‘2·13 합의’: 내용, 쟁점, 전망.” 『정세와 정책』 통권 130호 (2007).
- 손기용. “남북정상회담 이후 남북관계 발전과 향후 과제.” 『6·15 정상회담과 한반도 평화체제』. 통일연구원 2007 International Conference (2007.6.7).
- . “제2차 남북정상회담 평가.” 평화한국 세미나 발표문 (2007.10.10).
- . “KPP 진전구도와 CSCE/OSCE의 시사점.” 통일연구원 KPP 간담회 발표문 (2007.3.7).
- 오승렬·조동호. “남북경제공동체 형성과 동북아 경제협력.” 박종철 외. 『평화번영정책의 이론적 기초와 과제』. 서울: 통일연구원, 2003.
- 우승지. “개성공단과 남북한관계.” 『주요국제문제분석』. 외교안보연구원, 2004.12.29.
- 유호열. “개성공단과 남북관계.” 『개성공단과 남북관계』. 제5회 북

- 한대학원 전문가 워크숍 (2004.12.22).
- 윤덕민. “한반도 평화체제 구축을 위한 외교 전략.” 『지속 발전 가능한 남북 경협 체계 구축』. 2007년 남북 경협 정책 세미나, 대한상공회의소·현대경제연구원 (2007.6.19).
- 이상만. “새 정부의 남북 경제교류 협력의 추진 방향과 과제.” 『새 정부 무엇을 해야 하나?: 대북·외교 정책 과제』. 바른사회를 위한 시민회의 제19차 정책 심포지엄 (2003.1.8).
- 임동원. “『국민의 정부』 대북정책.” 동아시아연구회 아침포럼 (1998.9.10).
- 임혁백. “평화통일정책과 남남갈등의 극복.” 『남남갈등 진단 및 해소방안』. 경남대학교 극동문제연구소, 2004.
- 정연선. “한국의 통일정책과 방안.” 민병천(편). 『전환기의 통일문제』. 서울: 대왕사, 1990.
- 정지용. “대북포용정책에 관한 이론적 검토.” 2006년 북한연구학회 동계학술회의 발표논문.
- 조동호. “남북경제 발전의 상생 모델 모색.” 『지속 발전 가능한 남북 경협 체계 구축』. 2007년 남북 경협 정책 세미나, 대한상공회의소·현대경제연구원 (2007.6.19).
- 조 민. “차기정부의 대북통일정책.” 『차기정부의 외교·안보·국방·통일정책의 과제』. 서울: 평화재단, 2007.11.15.
- _____. “통일 프로세스: 평화체제 구축과 통일협정.” 『남북한 통일 프로세스와 통일협정(안)』. 서울: 평화재단, 2007.5.28.
- 통일부. “참여정부의 평화번영정책.” 서울: 통일부, 2003.3.
- 허문영. “6자회담과 남북한관계 전망.” 성균관대학교 국가경영전략연구소 2005년 추계학술회의 발표논문 (2005.11.24).

- _____. “광복60주년, 남북관계 어디까지 왔는가?” 통일동우회 세미나 발표문 (2005.9.30).
- _____. “남북한의 평화전략.” 김학성 외. 『한반도 평화전략』 연구총서 2000-34. 서울: 통일연구원, 2000.
- _____. “대북정책에 대한 국민적 합의형성 방안.” 『대북·통일정책의 국민합의 형성 방안』. 동북아시아대위원회 (2006.8.29).
- _____. “대한민국의 통일정책 변천사.” 『한국민주시민교육학회보』 제4호. 서울: 한국민주시민교육학회, 1999.
- _____. “북한의 통일정책.” 양성철·강성학 공편. 『북한외교정책』. 서울: 서울프레스, 1995.
- _____. “북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향.” KINU 정책연구시리즈, 2005-1. 서울: 통일연구원, 2005.
- _____. “한반도 평화체제 구축과 남북군사회담 활성화 방안.” 『2007년도 군비통제세미나』. 국방부, 2007.11.21.
- 허문영·전재성 외. “미·중·일·러·북한의 국가전략과 한반도 평화를 위한 우리의 대응전략.” 열린정책연구원, 2006.
- 홍순직. “참여정부의 남북경협 주요 성과와 과제.” 『평화 만들기』 제171호 (2005.2.26).
- 홍익표. “남북경협의 현주소와 향후 과제.” 통일연대 주최 2004 통일 심포지엄 발표논문 (2004.7.22).

Adler, Emanuel. “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics.” *European Journal of International Relation*, Vol. 3, No. 3 (1997).

3. 기타

『국민일보』.

『데일리안』.

『연합뉴스』.

『조선신보』

『조선일보』.

『중앙일보』.

『평양방송』.

『한겨레신문』.

KINU-USIP 한·미워크숍 (2007.9.6).

통일부. <<http://www.unikorea.go.kr/>> (검색일: 2007.11.1).

고유환. “남북한의 통일전략과 한반도의 평화적 통일 전망.” <<http://www.ziff.net/~jkim/down/6-ko.hwp>> (검색일: 2006.3.29).

한호석. “심층분석-남북(북남)관계 발전과 평화번영을 위한 선언.” <<http://www.onekorea.org>> (검색일: 2007.10.8).

연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈	저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택	저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영	저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원

2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한·미 안보관계의 변화와 북·미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개발과정에서 인권의제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문화에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화번영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규륜 외	공저	10,000원
2007-15(11)-1	동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-2	New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-3	東北アジア地域協力の新たな連係	김규륜	편저	10,000원
2007-15(11)-4	東北亞区域合作的新联系	김규륜	편저	10,000원
2007-16	남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외	공저	8,000원
2007-17	북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이석	저	8,500원
2007-18	북한 사회개발협력방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-19	북한주민의 거주·이동: 실태 및 변화 전망	이금순	저	7,000원

학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력		8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화-변영: 평가와 전망		10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks		10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula		10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안		10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia		7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축		8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제		10,000원
2007-03	2007 남북정상회담과 한반도 평화-변영: 평가와 전망		9,000원

협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	10,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원

2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(I): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(II): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류 협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	9,000원
2007-11-03	한반도 평화변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화변영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원



논총

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원

북한인권백서

북한인권백서 2005	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외 공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외 공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외 공저	10,000원

독일통일백서

독일통일백서 2005	8,500원
-------------	--------

연례정보보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원
2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원

통일정세분석

비매품

2005-01	2005년 북한의 신년 「공동사실」 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영운, 최수영
2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태

2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영운, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중-일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조망: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영운, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미-일동맹의 강화와 주일미군의 재편	최정호
2005-19	주변4국과의 연해 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결과와 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영운
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북-중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중-러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영운
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영운
2006-09	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한민국 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영운, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호

2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영

KINU정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병근, 곽진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한·미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력에 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인사: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한·미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기를 위한 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

북한인권:	국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)
북한인권:	국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)
북한인권:	국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호(2007)

월간 북한동향

월간 북한동향 제1권 제1호

한반도 평화체제 연구총서

제1호 한반도 평화체제: 자료와 해제 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조민, 조정아

Studies Series

- 2005-01 Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
- 2005-02 The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women Lim Soon Hee
- 2005-03 Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success Young-Yoon Kim
- 2005-04 North Korea's Market Economy Society from Below Jae Jean Suh
- 2005-05 Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
- 2005-06 The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact Suk Lee
- 2006-01 The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications Kim Soo-Am
- 2006-02 North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era Huh, Moon-Young
- 2006-03 The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification Cho, Min
- 2006-04 A Study on the structure of industry in North Korea Choi, soo-young
- 2006-05 The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects Keumsoon Lee
- 2006-06 North Korea's Human Resource Development System Cho, Jeong-Ah
- 2007-01 Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects Lim, Soon-Hee
- 2007-02 North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability Jeung, Young-Tai
- 2007-03 An Assessment of the North Korean System's Durability Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
- 2007-04 A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System Kim, Young-Yoon
- 2007-05 North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures Choi, Soo Young
- 2007-06 The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties Cho, Jeong-Ah



■■ 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시십시오. 정회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시십시오. 정회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 4.19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

이 책은 국제산림경영인증(FSC)마크를 획득한 무염소 펄프 친환경용지 띠또레또(표지)와 친환경소재로 만들어진 재생용지 이라이트(본문)를 사용하였으며 환경에 유해한 코팅을 하지 않았습니다.

KINU 연구총서 07-10

평화번영정책 추진성과와
향후과제