

학술회의 총서 2003-02

# 한반도 평화번영과 국제협력

국제학술회의(2003.6.13) 발표 논문집

통 일 연 구 원

**<행 사 일 정>**

13:30~14:00 **등록 및 접수**

14:00~14:30 **개회식**

- 개회사: 서병철(통일연구원 원장)
- 축사: 정세현(통일부 장관)

14:30~16:00 **제1회의: 다자회담-과제와 전망**

- 사 회: 유재건(새천년민주당 의원)
- 발 표:
  - 토마스 허버드 (주한 미국대사)  
His Excellency Mr. Thomas C. Hubbard
  - 다카노 도시유키 (주한 일본대사)  
His Excellency Mr. Toshiyuki Takano
  - 도리안 프린스 (주한 EU 대사)  
His Excellency Mr. Dorian Prince
- 지정질의자:
  - 김영희(중앙일보 대기자)
  - 이금순(통일연구원 통일학술정보센터 소장)

16:00~16:20 **휴 식**

16:20~18:00 **제2회의: 「평화번영정책」과 동북아 평화**

- 사 회: 강태훈(한국국제정치학회 회장)
- 발 표:
  - “「평화번영정책」과 한반도 평화프로세스”  
박영호(통일연구원 통일정책실장)
  - “「평화번영정책」과 동북아 안보협력”  
전경만(국방연구원 안보전략연구센터장)
- 토 론:
  - 임혁백(고려대학교 교수)
  - 신언상(통일부 통일정책실장)
  - 남찬순(동아일보 심의연구실장)
  - 여인곤(통일연구원 국제관계연구실장)

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙  
니다.

## 차 례

- ◆ 개 회 사 : 서병철(통일연구원장)
- ◆ 축 사 : 정세현(통일부 장관)
- ◆ 제1회의 발표: 다자회담 - 과제와 전망  
토마스 허버드(주한 미국대사)  
다카노 도시유키(주한 일본대사)  
도리안 프린스(주한 EU 대사)
- ◆ 제1회의 토론:  
김영희(중앙일보 대기자)  
이금순(통일연구원 통일학술정보센터 소장)
- ◆ 제2회의 발표: 「평화번영정책」과 동북아 평화  
“「평화번영정책」과 한반도 평화프로세스”  
박영호(통일연구원 통일정책연구실장)  
“「평화번영정책」과 동북아 안보협력”  
전경만(국방연구원 안보전략연구센터장)
- ◆ 제2회의 토론: 임혁백(고려대학교 교수)  
신언상(통일부 통일정책실장)  
남찬순(동아일보 심의연구실장)  
여인곤(통일연구원 국제관계연구실장)

개 회 사

서 병 철  
(통일연구원장)

존경하는 정세현 통일부 장관님!

존경하는 유재건 의원님!

내외귀빈 여러분!

금번 학술회의에 참석하여 주신데 대하여 감사를 드립니다.

특히 토마스 허바드 주한 미국 대사님,

다카노 도시유키 주한 일본 대사님,

도리안 프린스 주한 EU 대사님,

오늘 회의에서 발표를 해 주시는 것에 대해 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

한미정상회담 이후 다자외교를 통한 북한핵문제의 해결과 한반도 평화정착을 위한 국제적 협력이 요청되고 있는 이 때에 미국, 일본, 중국, EU, 러시아 등의 대사께서 다자회담에 대해 발표해 주실 회의는 오늘 학술회의의 의미를 한층 높여주고 있다고 하겠습니다.

오늘 국제회의는 신정부 출범 100일이 지난 시점에 남북한 관계에 발목을 잡고 있는 북한핵문제 해결 가능성을 전망하고 한반도의 평화정착을 동북아의 공동번영으로 연결하기 위한 국제적 지지 획득방안을 논의하기 위하여 마련되었습니다.

참여정부는 한반도의 평화와 번영을 동북아의 틀 속에서 주변국과 함께 협력하여 추진한다는 『평화번영정책』을 추진하고 있습니다.

이 정책은 한반도라는 틀에만 머무르지 않고 남북관계 차원을 넘어 동북아 지역의 평화와 공동번영을 추구하는 보다 넓은 차원의 국가전략으로 설정되었습니다.

우리는 당면하고 있는 가장 큰 난제인 북한핵문제를 현명하게 해결함으로써 이를 한반도 평화정착을 위한 도전이자 기회로 삼을 수 있을 것입니다.

북한의 핵문제는 한반도 생존뿐만 아니라 동북아의 평화와 직결되어 있으며 한반도 평화정착 없이 동북아의 안정과 평화는 기대할 수 없습니다.

북핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화체제 구축을 위해서는, 다자 대화 틀을 통한 해결방식과 국제사회의 적극적인 협조와 지지가 반드시 뒷받침되어야 합니다.

이를 위해 미국·중국·일본·러시아 및 유럽국가들과도 정책공조를 긴밀히 하며 협조체제를 유지함으로써, 한반도 평화가 정착될 수 있도록 모든 외교적 노력을 기울여야 할 것입니다.

북한대표의 핵보유 발언으로 실질적 성과 없이 끝나기는 하였지만 베이징 3자회담을 계기로 다자회담의 틀 속에서 북한핵문제의 해결방안이 모색되고 있으며, 한미 양국은 한미정상회담에서 다자외교를 통한 성공적이고 포괄적인 해결에 있어 한국과 일본의 참여가 필수적이며, 러시아와 여타 국가들도 건설적 역할을 할 수 있다는 데에 동의하였습니다.

금번 한미정상회담을 통해 양국 정상은 대북정책의 대원칙에 합의하고, 북핵 절대 불용 및 폐기와 북한핵문제의 평화적 해결을 재천명하는 등 상호신뢰 증진의 성과를 이루었습니다.

앞으로 한미 양국은 북핵문제를 비롯한 당면 현안문제뿐만 아니라

중장기적으로 북한경제의 재건과 통일에 우호적인 국제환경 조성에 주요역할을 할 수 있는 미래지향적 인식 하에 현실적이고 실용주의적 입장을 견지해 나가야 할 것입니다.

부친 조지 부시대통령이 1990년 독일통일을 이끌었던 것과 같이 현 조지 W. 부시대통령은 한반도 평화정착과 통일기반 조성에 중추적 역할을 수행함으로써 역사적 인물로 길이 남게 될 것을 기대해 마지않습니다.

한반도 평화정착을 위한 우리의 노력에 국제사회가 적극적으로 협력한다면, 한반도에서의 평화와 안정은 확고하게 뿌리 내릴 것으로 확신합니다.

오늘의 자리를 통해 다자회담을 통한 북한핵문제의 평화적 해결방안과 한반도 평화정착을 위한 국제사회의 역할에 관한 심도있는 논의가 이루어지고 정책대안이 제시되기를 기대합니다.

남북화해·협력과 통일 나아가 동북아의 항구적인 평화정착을 위해서는 당사국인 남북한의 노력과 주변 관련국들의 협조가 함께 어우러져야 할 것입니다.

다시 한 번 이 자리에 참석해 주신 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드리고, 학술회의가 생산적이고 성과 있는 대화의 장이 되기를 기원하면서 개회의 인사에 가름하고자 합니다.

대단히 감사합니다.

2003. 6. 13  
통일연구원 원장  
서 병 철



# 축 사

정 세 현  
(통일부 장관)

서병철 통일연구원 원장님, 그리고 바쁘신 가운데 학술회의에 참석해 주신 참석자와 내외 귀빈 여러분!

북핵 문제로 한반도 정세가 긴박해지는 가운데서도 남북정상회담 3주년을 기념하는 국제학술회의가 내외의 큰 관심 속에 성황리에 열리게 된 것을 뜻깊게 생각합니다.

특히 토마스 허버드 주한 미국대사와 다카노 도시유키 일본대사, 그리고 도리안 프린스 EU대표께서 자리를 함께 해 주신 것도 의미가 크다고 생각합니다.

### **참석자 여러분!**

분단 이후 처음으로 지난 2000년 6월에 개최된 남북정상회담은 우리민족사에 큰 획을 그은 역사적 사건이었습니다.

서로 전쟁을 했고, 50년동안 서로 불신하고 반목했던 남북의 양 정상은 만났습니다. 만나서 허심탄회한 의견교환을 통해 신뢰와 이해의 폭을 넓히고, 남북관계 개선 필요성에 대한 공감대를 형성하였습니다.

남과 북이 상호 존중하며, 대화와 협력을 통해 평화적으로 공존하면서 공동 번영을 추구하기로 하였습니다.

그 결과로 나온 ‘6.15 남북공동선언’은 대립과 불신의 지난 시대를 마감하고, 평화와 화해협력의 새로운 시대를 열어나가는 출발점이자 이정표가 되었습니다.

지난 3년 동안 남북한은 ‘6.15공동선언’ 정신에 따라 경제·사회문화·인도 분야 등 남북관계 전반에 걸쳐 커다란 진전을 이루어 왔습니다.

남북은 '6.15공동선언'을 이행하기 위해 장관급회담을 중심협의체로 하여 지금까지 총 69회의 당국간 회담과 실무접촉을 해왔습니다.

남북정상회담 이후 금년 4월말까지 남북을 왕래한 인원은 33,000여명으로 월 평균 약 1,000명이며 남북교역은 총 15억불에 달합니다.

6차례의 방문단 교환으로 총 6,210명에 달하는 이산가족들이 그리던 가족·친지들을 만났고 현재 7차 상봉이 준비되고 있습니다.

남북의 하늘과 바다가 이어졌고 이제는 땅에서 철도와 도로가 이어지고 있습니다.

남북관계의 진전은 무엇보다도 북한의 개방과 변화를 촉진시켜 나가는 요인으로 작용하고 있습니다.

남북관계의 양적·질적 변화는 북한의 대남 의존도를 크게 증대시켜 가고 있습니다. 북한의 대내외 정책이 변화하고 있고 주민들의 의식과 행동양식도 크게 변화하고 있습니다.

남북정상회담이 없었다면 이같은 성과가 과연 가능했겠는가 라는 생각을 하면서, 새삼 그 의의를 되새겨 보게 됩니다.

참여정부는 출범과 함께 평화번영정책을 천명하고, 이를 구체화하는 노력을 진행하고 있습니다.

참여정부의 평화번영정책은 국민의정부의 대북 화해협력정책을 계승·발전시킨 것입니다.

또한, '60-'70년대의 산업화와 '80년대의 민주화, '90년대의 국제화와 정보화시대를 거치면서 축적된 우리의 역량이 그 토대가 되고 있습니다.

평화번영정책은 남북한과 함께 주변국이 공존공영함으로써 한반도와 동북아의 안정과 번영을 이뤄나가려는 것입니다.

평화변영정책이 성공하기 위해서는 한반도 평화와 남북간의 화해협력이 진전되어야 합니다.

아울러 미국과 일본 등 동북아 주요국가들의 협력이 필수적입니다.

이런 점에서 평화변영정책은 통일·외교·안보 분야를 포괄 하는 종합적인 국가발전전략 구상이라고 하겠습니다.

21세기 동북아 경제중심이 됨으로써 평화와 번영의 미래를 보장 받으려는 우리민족 발전의 청사진이기도 합니다.

우리정부는 주변국의 지지와 협력을 통해 한반도 평화정착과 동북아 공동번영을 이룩하려는 비전을 가지고 있습니다.

평화변영정책을 실현하기 위해서는 당면 안보현안부터 해결해야 합니다.북한 핵문제의 평화적 해결은 평화변영정책의 첫 출발점입니다. 6.15공동선언의 실현을 위해서도 북핵문제가 해결되어야 합니다.

한반도 안보가 위협받는 상황에서는 한반도와 동북아의 평화·번영을 위한 그 어떤 노력도 성과를 거둘 수 없습니다.

우리정부는 그동안 우리경제와 안보에 미치는 영향을 최소화하는 방향에서 북한 핵문제를 해결하기 위해 다각적으로 노력해 왔습니다.

정부는 주변국과 긴밀히 협력하는 한편, 남북대화 채널을 통해서도 북한이 핵개발을 포기하도록 촉구해 왔습니다.

## **참석자 여러분!**

북한의 핵 개발은 한반도뿐만 아니라 동북아의 평화와 안정을 저해하는 심각한 위협이라는 점에서 용인될 수 없습니다.

한·미·일 3국은 북한 핵문제를 국제적 협력에 기반하여 평화적 수단을 통해 해결해 나가기로 합의한 바 있습니다.

제사회도 이를 지지하고 있습니다.

북한 핵문제의 평화적 해결을 위해서는 대화가 필요합니다.

우선 남북대화와 다자대화 등 다양한 수준의 대화채널을 통해 해결 방안을 모색해 나가는 것이 바람직합니다.

우리정부는 한·미·일 정상간의 합의를 바탕으로 국제공조를 튼튼히 하는 가운데 가능한 대화채널을 모두 활용하여 북한의 핵 포기를 지속적으로 설득할 것입니다.

그런 한편으로 중국과 러시아, EU 등 국제사회의 이해와 협력을 구하는 노력도 계속해 나갈 것입니다.

북한은 핵문제와 관련하여 상황을 악화시키는 무모한 행동을 더 이상 해서는 안될 것입니다. 국제사회의 공론을 존중하여 핵문제를 평화적으로 해결하기 위한 노력에 적극 호응해 나와야 합니다.

북핵문제를 비롯한 당면 현안이 해결될 경우 한반도 평화체제를 구축하는 문제는 남북이 당사자가 되고 국제사회가 협력하는 형태로 추진해 나갈 수 있을 것입니다.

한반도 평화체제를 구축하는데는 당사자인 남북한이 합의한 틀을 국제사회가 지지하고 보장하는 방안이 바람직 하다고 하겠습니다.

## **참석자 여러분!**

우리의 당면 과제는 북한 핵문제를 하루빨리 해결하는 일입니다.

나아가 남북정상회담 후 이어져온 남북 화해협력의 흐름을 한반도와 동북아의 평화번영의 흐름으로 키워나가는 일입니다.

내일(6.14)은 지난 50여년 동안 끊어졌던 경의선과 동해선 철도가 연결되는 뜻깊은 날입니다.

곧 해로와 육로를 통한 금강산 관광이 재개될 것이며, 7차 이산가족 상봉도 이루어질 것입니다. 이달 말쯤에는 개성공단 착공식도 거행될 예정입니다.

최근 개최된 남북장관급회담과 남북경제협력추진위원회에서 보듯이 남북관계는 ‘협력적 의존관계’로 발전되고 있습니다.

북한 핵문제가 슬기롭게 해결되고 남북간에 화해 협력이 계속 확대 되어 나간다면 한반도의 평화번영은 물론 동북아의 평화와 번영도 반석 위에 놓이게 될 것입니다.

### **참석자 여러분!**

우리정부는 남북한 정상이 합의한 ‘6.15공동선언’을 비롯하여 남북간의 합의사항을 이행해 나갈 것입니다.

특히 남북 화해협력과 평화번영의 기초를 유지하면서 3대 경협사업 등 기존의 여러 가지 남북간 합의사항을 성실하게 실천해 나갈 것입니다.

그러나 북한이 핵문제의 평화적 해결을 지연시키거나 상황을 악화시킨다면 현실적으로 남북 교류협력도 영향을 받지 않을 수 없을 것이라는 점에서 걱정스럽습니다.

북한 핵문제는 우리가 남북관계를 안정적으로 관리해 나가는 일이 얼마나 어려운지 다시 한번 확인해주고 있습니다.

이런 점에서 오늘 전문가들이 한자리에 모여 한반도 평화 문제를 토론하고 대안을 모색하는 일은 뜻이 깊다고 하겠습니다.

6.15 남북정상회담 3주년에 즈음한 이번 국제학술회의가 한반도 화해협력과 평화정착을 동북아 공동번영으로 연결시킬 수 있는 방안들

을 도출하는 소중한 토론의 장이 되기를 기대합니다.

끝으로, 통일연구원의 무궁한 발전을 바라면서, 발표자와 토론자, 그리고 참석하신 모든 분들의 건승을 기원합니다.

감 사 합 니 다 .

# “다자회담 - 과제와 전망”

토마스 허버드(주한 미국대사)

다카노 도시유키(주한 일본대사)

도리안 프린스(주한 EU대사)



---

---

## 제1회의 발표문

---

---

토마스 허버드(주한 미국대사)

김대중 대통령의 역사적인 방북 3주년을 맞아 미국은 남북합의를 처음부터 지지했다는 것을 밝힙니다. 우선 작년 6월 13일 날 있었던 여중생사망사건에 대해 죄송하다는 말씀과 함께 한국민 여러분께 주한 미군에 대한 불신을 심어줬던 해당 사건으로 유가족과 한·미 모두에게 슬픔을 드려 죄송하다는 말씀을 올립니다. 1주년을 맞아 주한 미군 병사들이 제 2사단을 비롯한 여러 곳에서 추모행사를 열 것이며 이와 유사한 사고가 재발하지 않도록 새로운 안전조치 이행을 위한 합의를 2주전 마련했다는 것을 말씀드립니다. 현재 하와이에서 대북정책조정감독그룹(TCOG) 회담이 개최되고 있는데 북핵문제는 다자간 사안으로서 다자간 대화를 통해 해결해야 하는 것으로 믿고 있습니다. 한·미 정상회담에서 두 대통령은 북한의 핵무기를 용인하지 하지 않을 것이며 북한이 계속해서 핵무기 개발을 고집할 경우 고립이 가중될 것이라고 밝힌바 있습니다. 아울러서 평화적 방법으로 북핵문제를 해결하고, 검증가능하고 불가역적인 방법으로 완전한 핵폐기를 위해 노력할 것입니다. 4월말에 있었던 베이징 3자 회담을 통해, 북핵문제에 있어 앞으로 중국이 큰 역할을 할 수 있을 것으로 기대하면서 북

## 2 한반도 평화번영과 국제협력

핵은 여러 나라들에 영향을 미치는 사안인 만큼 한·일을 포함한 다자간 회담이 필요할 것입니다. 북핵문제는 동북아 전체뿐만이 아니라 북한 주민에게도 큰 부담을 줄 것입니다. 북한주민에 대한 인도주의적 지원은 정치논리와 관련 없이 진행되도록 하고 필요한 이들에게 꼭 전달되도록 계속 감독할 것입니다. 북핵문제를 해결하기 위한 한·미 간 강력한 동맹 및 신뢰할 수 있는 역지력은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것입니다. 인권유린문제와 더불어 북한 조직에 의한 마약 밀매 및 달러위조 등의 불법 행동저지를 위해 서방국들은 함께 노력하고 있습니다. 일본, 한국, 유럽 및 전 세계 여러 국가들의 북핵문제 해결을 위한 참여와 중요한 역할에 감사하다는 말씀 올리면서 두 분 대사님들의 발표를 기대하겠습니다.

---

---

## 제1회의 발표문

---

---

다카노 도시유키(주한 일본대사)

저는 일본과 일본정부의 북한문제와 한반도에 대한 의견, 일본의 대북정책 및 일본과 한국의 관계에 대해 말씀드리겠습니다. 우선 일본과 일본정부의 북한문제 및 한반도에 대한 의견에 대해 말씀드리면 노무현대통령과 고이즈미 준이치로 총리는 방일 정상회담에서 북한의 어떠한 핵무기개발도 용인될 수 없으며 즉각 해체되어야 한다는데 합의하였습니다. 핵문제 해결을 위해 일본정부는 한·미와 함께 다자적·외교적·평화적 방법을 통해 해결하도록 노력할 것입니다. 북핵문제 해결을 위해 모든 수단을 동원한 대화가 계속되어야 할 것이며 특히 한·미·일 협력이 필수적입니다. 이번 TCOG회의 역시 이전의 공조체제를 강화하는 계기가 될 것입니다. 일본의 대북정책에 대해서는 6·15 남북공동선언이 있는 뒤인 지난해 9월 17일 고이즈미 준이치로 총리와 김정일 국방위원장간의 정상회담에서 양측은 외교관계 정상화 정책 추진을 다짐하였습니다. 이와 함께 발표된 공동성명에서 양국은 북한의 핵문제·미사일문제·일본인 납치문제를 해결키로 합의했는데 북한과의 관계개선을 위한 일본의 노력은 지금도 변화가 없습니다. 마지막으로 일본과 한국의 관계에 대해 말씀드리겠습니다. 이에 관해서

#### 4 한반도 평화번영과 국제협력

는 일·한관계의 중요성을 부각시켜 새로운 차원으로 도달할 수 있도록 할 것입니다. 2002년 월드컵의 성공적 개최를 계기로 상당한 일·한 민간교류가 이뤄졌는데 이를 바탕으로 자유무역협정과 쌍무적 교류 증진을 위해 더 많이 노력할 것입니다. 지금까지 양국간의 긍정적인 발전을 강조하고 싶고 앞으로도 계속해서 경제, 사회, 문화 분야로도 이러한 긍정적인 발전이 확대되어야 할 것으로 생각합니다.

---

---

## 제1회의 발표문

---

---

도리안 프린스(주한 EU대사)

저는 EU와 한반도의 관계에 대한 제 의견을 말씀드리겠습니다. 올해는 EU와 한국 간 수교가 체결된 지 40주년이 되는 해입니다. 40년 전 당시 EU는 6개국의 회원국이었습니다. 1963년 이래로 EU와 한국 간 쌍무적 상호관계는 더욱 발전하면서 1997년 아시아 금융위기가 발생했을 때는 EU기업이 한국에 약 230억 달러 이상 투자하기도 했습니다. 한편, 1995년 이전까지 EU는 북한과 어떤 관계도 없었습니다. 1995년 EU가 처음으로 북한에 대해 인도주의적 지원을 하게 되면서부터 관계를 맺기 시작하였고 그 이후 매년 인도주의적 지원은 증가하고 있는데 EU는 미국과 함께 북한에 대해 가장 많은 지원을 하고 있는 나라 중 하나입니다. 대북 식량지원에 있어서도 EU는 세계에서 세 번째로 많은 지원을 하고 있는 곳이며 북핵위기에도 불구하고 대북 식량원조지원은 더 늘어났습니다. 북한과의 관계는 EU가 KEDO 회원국이 되면서 더욱 발전하였고 한반도 안보에 많은 관심을 가지게 되었는데 특히 2000년 남북정상회담은 더 큰 관심을 불러일으킨 계기가 되었습니다. 1999년 한 개국에 불과하던 EU 북한간 수교 국가는 2002년 말 13개국으로 늘어났습니다. 남북정상회담이후 고위급 EU관료들

## 6 한반도 평화번영과 국제협력

이 2001년 처음으로 평양을 방문하면서 쌍무회담이 이뤄졌고 북한측이 미사일 개발 유예를 발표하면서 관계가 진척되는 듯 했으나 2002년 10월 북한이 고농축 우라늄 개발을 선언하고 NPT협정에서 합의된 내용을 위반하면서까지 농축 우라늄개발을 추진하고 있다는 핵보유 시인으로 그 동안의 상황이 반전되면서 한반도 긴장이 확대되고 있습니다. 이에 대해 EU는 깊은 우려를 표명하고 있으며 ‘1992년 제네바 협정’ 위반에 대해 강경한 비판과 함께 북한의 핵무기개발금지를 촉구하고 있습니다. 한반도 및 동북아 전역의 평화, 번영과 안정에 우려가 될 북한의 핵개발은 즉각 중지되어야 하며 이를 위해 다자간체제협약이 이루어져야 합니다. 더불어 북한은 책임 있는 국제사회일원이 되기 위해 국제사회의 의무를 충실히 이행해야 할 것입니다. EU는 베이징 3자회담이 다자간 회담으로 진전되어 북핵문제가 평화적으로 해결되기를 바라며, 이를 위해 어떤 외교적 방법으로라도 지원할 준비가 되어 있으며 다시 한번 북한이 국제사회일원으로 책임을 다할 것을 촉구하는 바입니다. EU는 동북아문제에 있어 최전선에 있지는 않지만 조정자의 역할을 다할 것입니다. 남북한 평화 유지를 위한 한국정부의 노력을 지지·찬성하는 바이며 특히 노무현 대통령의 비전에 대해 많은 기대를 하고 있다는 것을 말씀드리면서, 단기적으로 경제, 정치 및 안보 상황에 많은 제한을 받고 있으므로 가급적 북한에 많은 압력을 가하면서 북핵문제를 해결하도록 해야 할 것입니다.

---

---

## 제1회의 토론

---

---

### 주한 미국대사 토론문:

Q 1: 미국이 주장하는 다자회담에 러시아는 왜 배제되었는지?

A: 초청은 미국이 한 것이 아니며 한국과 일본의 참여가 생산적일 것입니다. 미국은 러시아의 참여도 환영합니다.

Q 2: 주한 미군 제 2사단의 배치는 북한과의 협상카드인지? 북한군의 재래병력을 더 북쪽으로 옮기게 하려는 것인지?

A: 협상카드라기 보다는 남한의 국방을 유지하는데 중요하리라 봅니다.

### 주한 일본대사 토론문:

Q 1: 최근의 일본과 미국은 강경한 대북태세를 취하고 있는데 지난 '평양선언'이 여전히 유효한지 아니면 무효인지?

A: 무효는 아님. 하지만 북한 핵개발프로그램과 일본인 납치 문제 등을 고려할 때 북한의 행위나 조치는 작년 공동성명내용에 위배된 유감스러운 것입니다.

## 8 한반도 평화번영과 국제협력

Q 2: 북한 선적의 일본 항 입항이 금지되고 철저히 검사되고 있는데 이는 강경한 조치가 아닌지?

A: (오해의 소지가 있는 것 같은데) 이는 지금까지 해왔던 것과 다른 것이 아닙니다. 다만 불법적 활동을 하지 못하게 하는 것으로 북한 뿐 아니라 어떤 나라라도 위조지폐나 마약밀매와 같은 불법 행위를 저지르는 나라에 대해 국내법과 국제법에 따라 조치를 취한 것이며, 이는 북한으로 하여금 책임 있는 국제사회일원으로 참가시키기 위한 것입니다.

Q 3: 전체 조총련의 자금으로 약 2억에서 5억 달러가 북한에 송금되고 1500여대의 북한선박이 일본에 입항하는 것으로 하는데 선박수색이 계속된다면 북한을 봉쇄하는 것이 아닌지?

A: 위와 마찬가지로, 지금까지 여러 해 동안 해 온 것처럼 국내법과 국제법에 따라 북한을 책임 있는 국제사회일원으로 참가시키기 위한 것으로 일본 재무장관에 의하면 조총련이 북한에 송금한 액수가 손익 계산 등록으로 40억 엔(¥)입니다.

### 주한 EU대사 토론문:

Q: EU의 북한에 대한 중요하고도 건설적·인도주의적 지원에 대해 감사드리며 EU가 여러 부분에서 실시하고 있는 지원에 대해 좀 더 알려주시기를 바랍니다.

A: 인도주의적 차원의 지원과 관련해서 EU의 입장은 북핵문제를 연결시키지 않고 어떤 상황에서도 지원을 전달하고 있습니다. 2003년 1월에는 900만 달러를, 5월에는 700만 달러에 해당하는 인도주의적 지



원을 계속하고 있는데 특히 올해는 약 50%가 증가했습니다. 핵위기 이전 열린 EU-북한 양자간 회의로 인권분야에서 진전이 있었으나 핵위기의 고조로 인권문제는 어려움을 겪으면서 전체적으로 다시 동결 상태입니다. 다자간 회담에 대해서는, 북한이 어떤 형태로 수용할지 아무도 모르지만 제 생각에는 5자보다도 크게 확대된 8자 회담까지도 되지 않을까합니다.

### 이금순(통일학술정보센터소장) 토론문:

본 학술회의가 한반도의 평화를 이루어가기 위한 국제적인 협력의 중요성을 같이 공감하고, 현재 한반도의 평화를 심각하게 위협하고 있는 북한의 핵문제를 지혜롭게 풀어가기 위한 소중한 자리라고 생각하고 있습니다.

지난 10월 이후 핵문제를 둘러싸고 상당한 인식의 차이를 보여왔던 것이 사실입니다. 초기에는 북한 핵개발계획관련 현상인식에서 조차 차이를 보여왔으며, 오랜 동맹관계에도 불구하고 한국과 미국사회에서는 상대국에 대한 국민적인 반감이 심각한 수준으로 악화되는 것이 아닌가하는 우려를 낳게 했다. 저는 개인적으로 9·11이후 미국사회가 받은 엄청난 충격을 지켜보고, 이후 우리사회의 촛불시위를 양사회가 어떻게 보도하는지를 비교할 수 있는 기회가 있었다. 이러한 과정에 양측은 상대가 안고 있는 다양한 어려움과 변화하고 있는 상황을 이해하려 들지 않고, 상황을 자신들의 입장에 따라 단순화하고 있었다. 특히 언론은 부분만을 강조하면서, 국민들의 상대에 대한 반감만을 자극하여 왔다. 이는 미국의 경우뿐 아니라, 일본의 경우에도 대사님이 지적 해 주신대로 현재 일본사회가 북한과의 관계개선을 위해 핵문제

뿐만 아니라 일본인 납치문제 등의 해결을 전제로 하고 있는 상황에 대한 상호이해가 필요하다. 따라서 상호간 오해를 불식시키기 위한 적극적인 노력이 필요하다. 북한의 핵은 한반도 뿐 만이 아니라 지역의 평화를 위해 용인될 수 없는 사안이며, 문제 해결을 위해서는 현실정치역학상으로는 ‘대화’와 ‘압력’등 다양한 조치들이 열려있어야 한다. 그러나 군사적 옵션은 바로 수많은 생명의 희생을 수반하게 된다는 점에서 매우 제한되어 있다.

지난 북경회담을 통해 핵문제해결을 위한 국제협력이 시작되고 최근 5자회담의 가능성이 제기되고 있는 것은 다행한 일이다. 북한 또 다시 핵문제에 집착하고 있는 배경을 살펴보고, 이들이 안고 있는 대내외적인 어려움을 국제사회가 관심을 갖고 해결의 실마리를 보여줘야 할 것이다. 물론 북한의 대응이 국제사회가 이해하기에 매우 당혹스러운 모습으로 이루어지는 것은 유감이다. 북한은 체제유지를 위해 미국으로부터의 체제보장을 받고자하며, 이를 위해 핵카드를 쥐고 있는 것으로 평가된다. 이는 국제질서에 대한 인식의 부족을 반영한 것으로 북한의 체제유지를 위해서는 국제사회로부터의 대규모 지원이 필요한 것이 사실이다.

지난 4월 유럽연합이 북한에 대한 인권결의안을 유엔인권위원회에 상정하여 통과시켰다. 우리사회에서 이러한 조치에 대한 평가가 엇갈리고는 있다. 저는 인권결의안이 국제사회가 북한에서의 인도적 위기상황의 재현을 막기 위해 인도적 지원을 지속해 나가고자 하는 노력이라고 이해하고 있다. 국제사회의 인도적 지원이 9년째 지속되고 있고, 북한의 식량난이 96년-97년을 고비로 완화되었다는 것이 일반적인 평가이다. 2002년 북한이 도입한 7.1경제관리개선조치로 인해 최근 북한내 취약계층의 삶은 다시 어려워지고 있다. 국제사회가 핵문제의

해결 없이는 대북지원을 유보해야 한다는 입장들이 있으나, 핵문제의 해결을 위한 ‘대화’의 과정에서 대북인도적 지원은 일정수준 지속되어야 하며 이를 통해서 북한이 잘못된 계산을 하지 않도록 설득하여야 할 것이다.

인도적 지원을 위해 현재 100명이 넘는 국제요원들이 북한에 상주하고 있고, 국내외 민간단체들의 방북도 지속적으로 이루어지고 있다. 다른 지역과 비교할 때 북한내 지원환경이 아직도 매우 제한되어 있는 것이 사실이나, 열려있는 작은 통로를 통해 북한의 관료들에게 국제관계를 준수하도록 하고, 일반 국민들에게 변화의 요구를 심어준다는 차원에서 매우 중요하다.

국제사회가 북한에 대해 갖고 있는 인권적 관심은 매우 중요하다고 생각된다. 앞으로 핵문제를 논의하는 과정에서 국제사회의 기대에도 불구하고 북한이 상황을 악화시킬 경우, 북한에 대한 ‘제재’와 ‘압력’의 수위를 고민하게 될 텐데 이러한 과정에서 북한의 취약계층이 겪게 될 ‘인도적 위기상황의 재현’을 어떻게 다룰 것인지 답변해 주시기 바랍니다. 또한 일본 대사님이 언급하신대로, 북한의 선박에 대한 조사 강화의 입장을 이해하지만, 일본인 처를 포함한 북송교포들의 생존을 위해서는 일본 친척들로부터의 도움 지속되어야 하는데, 향후 이와 같은 개인 송금이나 물품지원에는 영향이 없을 것인지 궁금합니다.

유럽연합의 경우에는 대북 인도적 지원에 매우 중요한 역할을 해 오신 것에 대해 감사드리고, 현재 논의되고 있는 다자회담의 틀에는 EU가 언급이 되고 있지 않은데, 향후 유럽연합의 인권적 관심과 대북 지원을 어떻게 병행해 가실 것인지 다시 한번 답변해 주시기 바랍니다. 감사합니다.

“『평화번영정책』과 한반도  
평화프로세스”

박 영 호

(통일연구원 통일정책연구실장)

## < 요약 >

“평화·화해·협력을 통한 남북관계 개선”을 목표로 세웠던 김대중 정부의 “햇볕정책”은 남북관계의 지속성을 확보하는데 어느 정도 기여하였다. 그러나 평화(안보)문제에 대해 북한의 한국 배제 정책을 변화시키는데 소홀하였다. 결국 한반도문제가 다시 한 번 북핵 문제에 의해 지배되는 상황이 초래되었다. 평화번영정책은 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 전략적 구상이라고 설명된다. 동 정책은 한반도의 평화와 번영이 동북아의 평화와 번영과 상호 밀접한 관계가 있다는 인식 위에서 출발하고 있으며, 안보 측면(평화)과 경제 측면(번영)의 균형을 강조하고 있다.

한반도 평화프로세스의 목적은 당면하게는 북핵으로 비롯된 한반도의 불안정한 상태를 극복하고 남북관계가 평화와 협력의 양 측면에서 균형적인 발전을 이룸으로써, 남북기본합의서의 전문에서 남북한이 약속한대로 민족적 화해, 무력 충돌 방지, 긴장완화와 평화보장, 다각적 교류·협력 실현, 그리고 민족공동의 이익과 번영을 실현하려는 것이다.

이와 같은 상태의 실현은 남북한에 있는 모든 우리 민족 구성원들이 인간으로서의 삶의 가치를 누릴 수 있도록 하는 근본적인 의미를 가진다. 따라서 가치 지향에 있어서 자유민주주의와 시장경제체제, 그리고 인간의 존엄성에 대한 믿음 체계를 내포하고 있다. 이러한 전제 위에서 우리는 국제정치 현실, 한반도문제의 ‘민족문제’와 ‘국제문제’로서의 구조적 이중성, 남북관계 발전 추세, 북한의 체제내적 변화 가능성, 남한의 역량과 의지 등을 고려하여 한반도 평화공존과 민족 공동발전의 정책을 적극적으로 병행하여 추진하여야 할 것이다. 평화프로

세스는 전략적으로 한반도 평화정책과 병행한 남북한의 호혜적 상호 협력, 남북협력과 국제협력의 균형 있는 보완, 평화체제 구축을 통한 평화공존의 달성을 지향한다. 개념적으로 평화프로세스는 평화기반조성 → 평화와 협력의 심화 → 평화공존체제 달성의 3단계의 과정으로 추진할 수 있다. 한반도 평화프로세스의 세부적인 목표들로서는 북핵 문제의 우선 해결, 정치적 화해와 군사적 신뢰구축, 교류·협력의 활성화와 제도화, 북한주민의 기본 생활 여건 개선, 북한체제의 자발적인 변화 여건 조성, 북한의 국제사회 진출 등이 있다.

이와 같은 목표 달성을 위하여 한반도 평화프로세스는 다음과 같은 원칙을 채택하는 것이 바람직하다.

첫째, 평화·안보문제와 교류·협력문제의 균형적인 추진이다. 확고한 안보의 토대 위에서 군사적 긴장완화 및 신뢰구축의 추진과 교류·협력의 확대 및 제도화를 균형 있게 추진함으로써 남북관계의 전반적 발전을 도모할 필요가 있다.

둘째, 남북간 상호 작용(transactions)에서의 상응성에 기초한 호혜주의가 적용되어야 한다. 북한의 일방적인 기대를 충족시키는 거래 작용은 북한의 대남 태도를 변화시키는데 한계가 있다. 따라서 남북 상호 작용은 서로의 필요를 일정한 정도로 충족시켜주는 상응성에 토대를 둔 호혜주의가 적용되어야 한다.

셋째, 남북간 합의사항의 이행과 이행·실천의 투명성을 확보해야 한다. 북한의 대남 인식 및 행위 양식의 변화를 유도하기 위해서는 남북간 합의사항의 철저한 이행과 이행·실천 과정의 투명성 확보가 필요하다. 이는 우리의 지난 시기의 남북관계에서 배울 수 있었다.

넷째, 국민적 컨센서스에 기반한 정책의 입안과 집행이다. 남북관계를 발전시키려는 과정에서 새롭게 부각된 남남갈등을 극복하고, 대북

## 12 한반도 평화번영과 국제협력

협상에서의 자신감 및 유연성을 확보하기 위해서는 다양한 여론을 최대한 반영하고 설득할 수 있도록 정책 입안과 집행과정을 국민적 컨센서스 위에서 추진하여야 할 것이다.

다섯째, 남북관계와 국제협력의 조화이다. 남북문제는 남북 상호간의 축과 국제협력의 축을 상호 보완적으로 추진할 때 효율적이며 주변국의 협력과 지지를 획득할 수 있음을 우리는 현실적으로 경험하고 있다.

---

## 『평화번영정책』과 한반도 평화프로세스\*

---

박영호(통일연구원 통일정책연구실장)

### I. 머리말

1970년대 초 남북대화가 시작된 이래 남북관계는 많은 우여곡절을 겪으면서도 꾸준히 진화해오고 있다. 서로 “통일”을 내세우며 대화를 하면서도 그 이면에는 상대방의 숨은 의도를 먼저 생각했던 남북관계는 이제 과거와는 다른 정도의 물질 및 인적 교류가 이루어지는 상태로 발전하였다. 1989년에 처음 시작된 남북교역은 2002년에는 6억 4천만 달러 규모로 성장하였으며, 남한이 중국에 이어 북한의 두 번째 교역상대국이 되었다. 이와 같은 경제분야에서의 남북관계 발전은 2002년도 중국과 대만의 교역규모인 446억 4천만 달러에 비한다면 상대적으로 매우 미미하다.<sup>1)</sup> 그러나 남북교역이 북한의 2002년 무역총액 22

---

※ 본 논문은 토론을 위한 초고이므로 인용을 삼가하여 주시기 바랍니다

1) 박명립, “한반도 평화: ‘조건’, ‘프로세스’, ‘체제’” 『북핵 위기와 한반도 평화 - ‘한반도 평화 프로세스’의 제언』, 한국통일포럼 학술회의Ⅱ 발표논문집 (2003. 6. 10), p. 128.



억 6천만 달러의 28.3%, 명목 GNI 170억 달러의 3.7% 정도를 차지하고 있다는 점은 북한 경제에서 차지하는 남한의 비중이 커지고 있다는 것을 의미한다.<sup>2)</sup> 남북당국간 관계도 남북정상회담 이후 형식적인 측면에서 장관급회담이 단속적이지만 계속 열려 2002년 4월말 제10차 회담이 개최되었으며 그 밖에 경제분야를 중심으로 각종의 실무회담과 접촉이 진행되어왔다. 1990년을 전후하여 활발하게 전개되었던 남북당국간 회담이후 10년만에 다시 한 번 활성화의 계기를 맞고 있는 것이다. 그 내용에 있어서도 1990년대와는 다른 양상을 보여주고 있다.

그럼에도 불구하고 남북관계의 변화 내용에 대한 평가가 여전히 그렇게 만족스럽지는 못한 상황이다. 예를 들어 2002년 12월 초 실시된 통일관련 전문가에 대한 한 정부기관의 설문조사에 따르면,<sup>3)</sup> “햇볕정책”의 종합적 성과에 대한 긍정적 견해(77.1%)에도 불구하고, 응답자의 압도적 다수(89.9%)가 추진과정상의 문제를 지적하고 시정해야 한다는 견해를 피력하였다. 2002년 연말에 실시된 한 방송국의 여론조사에 따르면,<sup>4)</sup> “햇볕정책”에 대한 비판도가 매우 높게 나타났다. 즉 “햇볕정책”을 ‘계속 유지’를 해야 한다는 응답자가 7.6%에 불과한데 반하여, ‘부분적으로 보완’해야 한다는 견해가 52.5%로 나타났으며, 특히 ‘전면 재검토’의 입장도 36%에 달했다. 이러한 비판적 견해는 한반도

2) 북한경제 지표는 한국은행의 “남북한의 주요경제지표 비교”(www.bok.or.kr) 참조

3) 민주평화통일자문회의 통일전문가(대상 170명, 응답자 111명) 모니터링 (2002.12.4~6) 결과. 민주평화통일자문회의 사무처, 「통일논의 리뷰」, 통권 제4호 (2003.1), p. 110.

4) MBC 여론조사(조사기간: 2002.12.28, 조사방법: 전화조사, 조사대상: 전국성인남녀 2,000명, 표본오차: 95% 신뢰수준에서±3.1%) 결과. 민주평화통일자문회의 사무처, 「통일논의 리뷰」, 통권 제4호 (2003.1), p. 115.

문제에서 안보와 동전의 양면 관계에 있는 평화의 문제에 대한 우리 국민의 우려의 시각을 상당한 정도로 반영하는 것으로 평가된다.

여하튼 2002년 10월 이후 한반도문제는 다시 한 번 북한 핵문제가 압도적으로 지배하는 상황이 되었다. 1993~4년 기간동안 한반도문제를 지배하였던 제1차 북핵 위기 이후 근 10년만에 다시 발생한 제2차 북핵 위기는 북한의 제네바합의를 벗어나는 고농축우라늄 핵프로그램 계획 의혹, 북·미 양자관계의 갈등, 한·미 동맹관계의 변화, 9.11 테러 사태 이후 변화된 미국의 공세적인 안보전략 등의 요인과 맞물리면서 한반도의 상황을 더욱 복잡하게 만들고 있다. 이러한 상황은 우리에게 남북관계를 안정적이고 지속 가능한 과정으로 진입시키기 위해서는 평화(안보)의 문제가 결코 소홀히 다루어져서는 안 된다는 교훈을 주는 것이다. ‘참여정부’는 「평화변영정책」을 제시하면서 “햇볕정책”을 계승하되 미흡했던 점들을 보완·발전시킨 것으로 설명하고, 특히 “동북아 평화변영의 틀 속에서 한반도 평화변영의 안정적 관리 추구”와 “남북간 군사·안보 분야에서의 협력을 증진과 긴장 완화를 통한 경제·사회·문화 분야와의 균형적 발전 도모”를 그 추진배경으로서 강조하고 있다.<sup>5)</sup> 즉 북핵 문제가 상징하듯이 한반도문제에서 평화·안보 측면을 뒤늦게나마 적극적으로 다루어야 할 필요성을 인식하고 있는 것이다. 제2차 북핵 문제를 남의 일 바라보듯 한다는 남한의 “핵불감증”을 비판하는 목소리<sup>6)</sup>가 현실과 동떨어진 것으로 볼 수 없는 까닭이다.

이러한 문제 인식으로부터 본 논문은 「평화변영정책」을 간략히 소

5) 통일부, “대북정책 추진현황,” 제3회 서울 「열린포럼」 발표 자료 (2003.5.29), p. 1.

6) 조민, “핵불감증에 걸린 한국,” 「월간중앙」, 2003년 6월호, pp. 296~301.

개·평가하고, 한반도 평화프로세스의 추진 방향과 구체적인 대안의 개관을 제시하고자 한다. 이의 배경으로서 먼저 향후의 국제정세와 북한체제의 변화 전망을 중기적 관점에서 기술한다.

## II. 국제정세 및 북한체제 변화 전망

### 1. 국제정세 변화

이라크전쟁을 수행하기 위한 사전 준비 작업이나 그 이후의 미국의 움직임을 보면, 세계 질서 주도국가로서의 미국의 힘의 성격을 보여주고 있다. 미국의 국가안보전략은 단지 미국 영토에만 머무는 것이 아니라 전세계를 대상으로 한다. 물론 세계적 수준에서의 안보 및 정치경제 질서를 주도하고 있는 미국의 일방주의적 주도권 행사에 대한 국제적 비판이 상당하고, EU의 상대적 독자성 증대, 중·러의 협력을 통한 미국 견제와 같은 도전도 나타나고 있다. 그러나 미국은 NATO 확대, 중동 질서의 재편 시작, 중앙아시아 진출 등으로 영향력을 오히려 확대하고 있으며, 현실적으로 어떠한 나라도 단독으로 또는 집단적으로 미국의 힘에 도전하지는 못하고 있다.<sup>7)</sup> 향후 상당기간동안 미국의 국제질서 주도력은 지속될 것으로 예상된다.

아시아지역에서 미국은 중국이 미국에 도전하는 국가로 등장할 가

---

7) 2001년 미국의 GDP는 90,395억 달러로서 일본 56,515억 달러, 독일 27,019억 달러, 프랑스 18,123억 달러에 압도적으로 앞서 있으며, 2003년도 미국의 국방비는 3,800억 달러로서 전세계 모든 국가들의 국방비의 총액 7,500억 달러의 50.7%를 차지하고 있다. 2003년도 미국의 국방비의 비중은 GDP의 3.2%에 불과하다. 이춘근, “미국 국력의 실체,” Opinion Leaders’ Digest 03-17 (No. 222) (2003.05.28). [www.cfe.org/OLD/](http://www.cfe.org/OLD/)

능성을 경계하면서도 동시에 중국을 포용하려는 이중적인 對중국정책을 전개하고 있다. 그러나 9·11 테러사태 이후 미국과 러시아, 중국의 對테러연대가 형성되고, 중국의 WTO 가입과 2008년 하계올림픽 개최에 대한 미국 측의 지원, 미·러 유대 및 협력 강화 등에 따라 ‘미·일 vs 중·러’의 구도가 성립될 가능성은 크지 않은 것으로 판단된다. 따라서 동북아 안보정세는 미국을 정점으로 중·일·러가 일정한 영향력을 행사하는 ‘1+3」 형태의 질서 속에서 갈등적이기보다는 협력적 관계를 보여주고 있으며, 평화공존과 안정유지를 중시하고 있다. 향후 중기적 관점에서 동북아정세 변화 판단에서의 핵심 변수는 미국의 역할과 정책이며, 다음으로 중국의 정책이 변수로 중요하다. 미국은 지역 질서 균형자 및 조정자로서의 역할 수행을 위해 세계적 수준에서의 군사력 개편(transformation)을 적극적으로 추진하면서 안보 투사력(projection power)을 유지하고 미·일 안보협력체제의 토대 위에서 ‘일본의 군사력 강화’ 지지 입장을 견지할 것이다. 일본은 미국과 같은 이해관계를 가지고 있으며, 중국의 초강대국화를 경계할 것이다. 중국은 지속적 경제발전을 중심으로 국력강화를 추진하면서 러시아로부터의 군비 도입을 통한 군사현대화를 추진할 것이다. 그리고 러시아는 국내문제, 특히 경제문제로 대외적 역할에 강한 힘을 발휘하기는 어려울 것이나, 역할 회복에 주력할 것이다.

이와 같은 한반도 주변 4국의 안보전략에 따라서 그들간의 역학관계는 뚜렷한 갈등 상황이 부각될 것으로는 예상되지 않으며, 다만 미·중 관계의 발전 수준 또는 갈등 수준이 전반적 정세 변화에 가장 커다란 영향을 미칠 것으로 예상된다. 주변 4국은 한반도에서 급격한 현상타과 현상이 발생하여 동북아 국제질서에 영향을 미치는 것을 바라지 않고 있다. 즉 최소한 남북관계의 평화적 진화와 북한의 안정적인

변화를 선호한다. 그러나 주변 4국은 모두 북한의 WMD와 미사일, 탈북자의 증가 등에 따른 변동의 가능성에 대해서 우려하고 있다. 당면한 북한 핵문제에 대한 이들의 입장은 북한의 핵보유가 허용되어서는 안 되며, 또한 북한 핵문제가 동북아의 안정과 평화를 지배하는 문제가 되어서는 안 된다는 것이다. 특히 미국은 테러와의 전쟁 차원에서 북한 핵문제를 보고 있으며, 북한 핵문제의 외교적이며 평화적 방법을 통한 해결을 우선하되, 경제봉쇄, 군사적 압박, 국지적 공격 등 폭넓은 정책대안을 고려하고 있다. 일본은 최근 미·일 정상회담에서 나타난 것처럼 북핵 불인정과 더 강경한 조치(tougher measures)에 대해 미국과 견해가 일치하고 있다. 중국과 러시아는 미국의 강경책에 대한 거부감을 보이면서도 북핵 불인정과 평화적 해결을 동시에 강조하고 있다.

## 2. 북한체제의 변화

북한체제의 변화에 대한 상반된 논리가 있음에도 불구하고, 적어도 경제적 차원에서 북한은 제한적인 변화의 모습을 보여주고 있다. 1998년 9월 사회주의 헌법을 수정·보충한 이후 북한에서는 ‘새로운 사고방식’의 강조 및 ‘국가경제력’의 중요성에 대한 인식과 이를 실천적인 방안으로 구체화하려는 모습이 나타나고 있다. 그 실례로서, 주요 기업 관리체계의 개선 및 부문별 예산수납제도의 도입을 통한 경제효율성 제고, 토지정리사업과 군(郡)협동농장경영관리위원회의 운영을 통한 농촌경제의 통합적 관리, 가공무역법, 갑문법, 저작권법 등 대외경제관련 법규 제정(2001. 4) 및 무역촉진, 지방경제 및 생산단위의 자율권 확대, 전산화와 정보기술 사업 육성을 통한 경제관리의 현대화, 임금·

상품가격·달러환율 현실화, 기업에 대한 이윤 동기 부여 등을 지적할 수 있다.

북한의 경제정책에서의 실용주의적 조치 도입은 우선은 사회주의 경제체제의 작동을 원상 회복하기 위한 목적을 가지고 있으나, 부분적으로는 “자본주의식” 경제작동 메커니즘의 도입을 통해 경제 ‘개혁’을 시험하려는 성격을 가지고 있음을 배제할 수 없다. 그러나 개혁·개방 초기부터 개인의 생산동기의 인정을 통해 경제작동양식의 변화를 추진한 중국과는 달리 북한의 “시장 지향형” 경제작동체제 도입을 통한 개혁·개방의 정책적 의지나 체제 유연성은 여전히 긍정적으로 평가하기 어렵다.

이러한 북한의 경제정책은 최소한 경제적인 측면에서 ‘생존’을 도모하는 소극적인 경제정책으로부터 점차 ‘회복’과 ‘발전’을 추구하는 정책으로 이동하고 있는 것으로 보여진다. 따라서 북한체제의 변화 모습은 체제내적(within-system)인 통제된 변화의 성격을 가지게 될 것이다. 그 이유로는 중국과 동구권의 변화는 새로운 개혁적 리더십의 등장으로 가능했던데 반해, 북한의 리더십에는 변화가 없을 것이기 때문이다.

북한은 체제를 유지하고 정권의 안정적 지속을 담보하기 위한 최선의 방책으로서 미국으로부터의 안전보장을 담보 받고 경제적 지원을 획득하는 것을 생각하고 있다. 그러나 보다 중요한 것은 국내적인 안정의 구조를 만들어내는 것이다. 북한지도부로서는 장기간의 경직된 유일 지배체제에 결정적인 손상이 없이 얼마만큼의 탄력성을 부여할 것인가에 대한 고민을 가지고 있을 것이다. 북한지도부가 추진할 수 있는 정책적 방향으로서의 제한적 인센티브체제 도입을 통한 생산력의 제고, 외부와의 경제관계 확대, 경제정책의 변화를 통한 경제발전

과 사회주의 체제유지전략을 추진하기 위하여 체제내적인 통제된 변화와 함께 기존 체제의 전반적 성격은 유지시키는 전략을 추진하는 것이다. 그러나 정치적으로는 제한적 시장요소 도입 허용에 따른 간부 부패 증가, 사회적 계층 분화심화, 국가에 대한 주민신뢰 상실 등을 극복하기 위해 공안통치를 지속할 가능성이 크다. 대외정책에서는 미국과 일본에 대한 수사상의 강력한 대응에도 불구하고 그들과의 관계 개선을 이끌어내는 데 주력할 것이다. 이 과정에서 북한은 중국과 미국간의 상호 갈등을 통한 경쟁적 외교를 도모할 가능성이 있다. 대외 경제정책으로는 장기간의 경제난 타개를 위한 제한적 경제개방정책을 적극 추진할 수밖에 없는 상황이다. 그리고 대남정책에서는 남한과 미국의 정책 변화에 대응하여 기본적으로 북한체제 유지를 위한 공존정책을 추진하면서, 때로는 강경책을 그리고 때로는 유화책을 수행하는 그 동안의 패턴으로부터 크게 벗어나지 못할 것이다. 요컨대 북한은 경제난 극복과 대외관계 개선을 통한 체제안정화와 정상화에 주력할 것이고, 중기적으로는 급격한 변동 사태 요인이 발생하지 않도록 유의하는 체제 장기지속 전략을 추진할 것으로 예상된다.

### Ⅲ. 「평화번영정책」의 요체<sup>8)</sup>

#### 1. 개념

통일부의 설명자료에 따르면, 「평화번영정책」은 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 한반도 평화발전을 위한 전략적 구상으로서 대북 정책을 초월하는 것이다. 즉 한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반조성과 동북아 경제중심국가로의 발전 토대를 마련하고자 하는 전략적 구상으로 설명된다. 다시 말하여, 당면한 북한 핵문제는 주변국가와 협력하여 평화적으로 해결하고, 이를 토대로 남북의 실질협력 증진과 군사적 신뢰구축을 실현하고 북미·북일 관계 정상화를 지원하여 한반도 평화체제를 구축하며 나아가 남북 공동번영을 추구하여 평화통일의 실질적 기반을 조성하고 동북아 경제 중심국가 건설의 토대를 마련한다는 것이다. 한반도의 평화와 번영이 동북아의 평화와 번영과 상호 밀접한 관계가 있다는 인식 위에서 나온 이 정책은 김대중 정부의 대북화해협력정책(포용정책, 햇볕정책)을 보완·발전시킨 대안이며, 안보적 측면(평화)과 경제적 측면(번영)의 균형을 강조한 것으로 그 배경을 설명하고 있다.

#### 2. 목표와 추진원칙

「평화번영정책」의 목표는 정책의 이름이 그대로 담고 있다. 즉 한

---

8) 이 부분은 통일부 홈페이지([www.unikorea.go.kr](http://www.unikorea.go.kr))에 실려 있는 “평화번영정책 해설자료” 대북정책초점 no. 18(2003.3.10)의 내용을 인용하여 기술하면서 제한적으로 필자의 견해를 부가한 것이다.



반도 평화 증진과 공동번영 추구(남북한 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구)이다. 우선 ‘한반도 평화증진’은 탈냉전의 국제질서 흐름과 6.15 남북정상회담 등으로 조성된 한반도 평화정착의 새로운 기회를 맞아 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고 이를 토대로 남북의 실질협력을 증진하며 군사적 신뢰구축을 실현함으로써 한반도에 평화를 증진시킨다는 것이다. 그리고 ‘공동번영 추구’는 한반도의 지정학적 위치를 활용하여 정치·경제 등 모든 측면에서 대륙과 해양을 연결하는 교량역할을 수행하며 아시아와 세계의 중추국가(Hub State)로서 도약할 수 있는 무한한 가능성을 지니고 있기 때문에 남북한을 포함하는 한반도의 번영을 실현시켜 나가면서 동시에 동북아시아 지역의 공동번영도 추구해 나간다는 것이다.

사실 지구상의 모든 국가들은 적어도 생존과 자기보전이라는 근본적인 국가목표와 더불어 평화(안보), 경제발전, 인권 신장 등을 목표로 내세우고 있다. 이러한 점에서 평화와 번영을 내세우는 「평화번영정책」이 뚜렷하게 새로운 것으로서 부각되는 측면은 약하다. 그럼에도 불구하고 한반도의 평화와 민족의 공동 번영이 우리에게 여전히 달성해야 할 목표가 된다는 점에서 목표로서 내세울 수 있는 가치를 부정할 수는 없다고 하겠다. 목표 자체보다 중요한 것은 그것을 달성하기 위한 능력과 의지가 얼마만큼 부응하는가의 문제이다. 예를 들어, 평화의 문제와 동시에 추구하려는 번영의 문제에서 ‘중추국가’로서의 역할을 수행하려는 비전을 뒷받침해줄 수 있도록 우리의 자원 동원능력을 기르는 문제가 남아 있으며, 만약 그러한 능력이 따르지 않을 경우 그것을 보완해줄 수 있는 외교적 능력이 수반되어야 한다는 점을 인식해야 한다.

「평화번영정책」은 두 개의 목표 달성을 위한 4개의 추진원칙을 제

시하고 있다. 첫째, 대화를 통한 문제 해결원칙이다. 이는 남북간 현안을 대화를 통해 평화적으로 해결하며, 이를 위해 남북대화·다자대화 등 다양한 대화채널을 활성화하겠다는 것이다. 북핵 문제 해결을 위한 베이징 3자회담이나 그 후속회담으로서 거론되고 있는 5자회담은 상황에 따른 적절성 여부와는 무관하게 이러한 원칙의 틀에 부합된다고 하겠다.

둘째, 상호 신뢰 우선과 호혜주의의 원칙이다. 북한 및 주변국가와의 관계증진과 건전한 상호협력을 위해 서로 이익이 되는 호혜주의를 추구하고, 일방주의를 배제하며, 동등한 협력관계를 추구해 나갈 것입니다. 특히 상호 신뢰에 기반을 두고, 남북한이 함께 이익을 얻고 협력하는 바탕 위에 추진하겠다는 것이다.

셋째, 남북한 당사자 원칙에 기초한 국제협력의 원칙이다. 이 원칙은 한반도평화체제 구축 및 남북 경제공동체 형성 등 한반도문제는 실질적 당사자인 남북간 협의를 바탕으로 국제사회와의 협력을 통해 해결하겠다는 것이다. 이러한 원칙은 과거에도 강조되었었다. 그러나 북한은 한반도 평화의 문제에 있어서 남한의 당사자 입장을 배척해왔다. 이러한 북한의 입장을 어떻게 변화시킬 수 있는가 또는 북한 스스로의 입장 변화 여부가 남북한 당사자 원칙의 실효성을 찾을 수 있는 주요 관건으로 작용할 것이다.

넷째, 국민과 함께 하는 정책 원칙이다. 즉 국민적 합의와 법·제도에 따라 정책을 투명하게 추진하고, 정책결정과정에서 초당적인 협력과 시민사회의 참여를 확대하겠다는 것이다. 김대중 정부 아래서도 특히 강조되었으나, 정책결정 및 집행과정에서의 투명성 결여 문제가 다시 부각되었고, 특히 대북정책과 관련하여 남남갈등의 문제가 뚜렷하게 대두됨에 따라 이 원칙의 중요성이 더욱 부각되고 있다.

### 3. 추진 전략

「평화번영정책」의 추진전략은 3단계로 제시되고 있다. 그 첫 단계는 북핵 문제로 비롯된 당면한 안보위기를 해결하고 평화증진을 가속화하겠다는 것이다. 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 전기를 마련하겠다는 것으로서 여기에서 제시되고 있는 한국의 입장의 핵심은 북핵 불용, 대화를 통한 해결, 우리의 적극적 역할이다. 이 밖의 주요 과제로 제시되고 있는 사안들은 남북 화해협력 지속 및 남북 군사회담 정례화, 남북정상회담 등을 통한 평화정착의 토대 마련, 외교역량 강화를 토대로 동북아 평화협력의 분위기 조성, 북한 핵·미사일 문제의 해결 협의 등이다.

다음의 제2단계는 남북협력의 심화와 평화체제의 토대를 마련하겠다는 것이다. 주요 과제들로서는 북한 핵·미사일 해결 협의사항의 구체적 이행, 남북 실질협력 심화 및 군사적 신뢰구축 조치의 추진, 동북아 평화협력체 구상의 제안 및 추진 등이다.

마지막으로 제3단계는 남북간에 평화협정을 체결하고 평화체제를 구축하는 단계이다. 주요 과제들로서는 남북 평화협정 체결 및 국제적 보장 확보, 평화체제 전환에 따른 제반 조치사항 추진, 남북 경제공동체 본격 추진 및 운용적 군비통제의 단계적 추진, 동북아 평화협력체 구축 실현 등이다.

이와 같은 단계별 추진 전략은 아직 구체화의 수준이 낮은 상태이며, 단계별 추진 전략의 상호 연계성도 미흡하기 때문에 추가적인 보완 조치가 필요하다. 예를 들어 북핵 문제의 해결은 남북관계의 제반 측면을 촉진시킬 수 있는 역할을 할 수 있으나, 북핵 문제의 해결이 지연될 경우라도 남북간에 필요한 군사적 신뢰구축과 긴장완화를 위

하여 적극적인 남북간 군사회담의 추진이 필요하다. 또한 이와 같은 단계별 추진 전략이란 이름으로 제시된 과제들을 실천하기 위한 ‘전략’이 강구되어야 할 것이다.

## IV. 한반도 평화프로세스의 개념, 목표와 추진 원칙

### 1. 개념

한반도 평화프로세스는 당면하게는 북한 핵으로 비롯된 한반도의 불안정한 상태를 극복하고 남북관계가 평화와 협력의 양 측면에서 균형적인 발전을 이룸으로써, 남북기본합의서의 전문에서 남북한이 약속한대로 민족적 화해, 무력 충돌 방지, 긴장완화와 평화보장, 다각적 교류·협력 실현, 그리고 민족공동의 이익과 번영을 실현하려는 것이다. 따라서 한반도 평화프로세스는 과정이자 그 결과로서의 목표달성을 포괄하는 개념으로 이해할 수 있다.

이와 같은 상태의 실현은 남북한에 있는 모든 우리 민족 구성원들이 인간으로서의 삶의 가치를 누릴 수 있도록 하는 근본적인 의미를 가진다. 따라서 가치 지향에 있어서 자유민주주의와 시장경제체제, 그리고 인간의 존엄성에 대한 믿음 체계를 내포하고 있다고 하겠다. 이러한 전제 위에서 우리는 한반도문제가 가지고 있는 국제 정치적 현실과 ‘민족문제’와 ‘국제문제’로서의 구조적 이중성, 남북관계 발전 추세, 북한의 체제내적 변화 가능성, 우리의 역량과 의지 등을 고려하여 평화공존(한반도 평화)과 협력(민족 발전) 정책을 적극적으로 병행하여 추진하여야 할 것이다.

## 2. 목표

### 가. 평화공존체제 달성

안정적이고 지속 가능한 발전과정으로 남북관계를 진입시키기 위해서는 정치·군사 및 비정치·군사분야가 균형적으로 진화되어야 하며, 이를 위해서는 평화공존의 달성이 중요하다.

### 나. 정치적 화해와 군사적 신뢰구축

남북관계의 지속성 유지와 교류·협력의 안정화·제도화를 위해서는 체제공존과 안전보장에 대한 상호 확신이 쌓여야 한다. 따라서 북한 지도부가 체제생존과 정권안보에 어느 정도의 자신감을 가지고 남한과 안보문제를 논의할 수 있도록 해야 할 것이다.

### 다. 교류·협력의 활성화와 제도화

북한은 경제회복을 위한 외부 자원 동원을 위해서라도 남한과의 교류·협력을 지속적으로 추진할 수밖에 없는 상황이다. 따라서 남한은 교류·협력의 범위, 규모, 폭 등을 점차로 확대하고 경협 제도화를 위한 합의가 이루어나가고 남북한 경제의 상호 의존성을 높여 나가야 한다.

## 라. 북한 주민의 기본 생활 여건 개선

최소한 인도적 차원에서의 북한에 대한 지원을 지속하고, 북한의 경제 회복 노력에 협력함으로써 주민들의 기본 생활 여건을 개선하고, 중기적으로 북한 주민의 생활 및 사고 양식의 변화를 추동한다.

## 마. 북한체제의 자발적인 변화 여건 조성

남북한 경제의 상호 의존도를 높여나가면서 북한이 스스로 경제작동체제의 변화를 선택하는 환경을 조성하고, 북한체제의 안정적 변화가 북한 스스로의 이익 선택으로서 발생할 수 있는 여건이 되도록 협력한다.

## 바. 북한의 국제사회 진출 협력과 지원

북한의 국제사회와의 관계를 정상화하도록 북한의 국제 사회 진출을 적극적으로 유인하고 지원한다.

## 3. 추진 원칙

### 가. 평화·안보문제와 교류·협력문제의 균형 추진

확고한 안보의 토대 위에서 군사적 긴장완화 및 신뢰구축의 추진과 교류·협력의 확대 및 제도화를 균형 있게 추진함으로써 남북관계의 전반적 발전을 도모한다.

### **나. 남북한 상호작용(transactions)에서의 상응성에 기초한 호혜주의**

북한의 일방적인 기대를 충족시키는 상호 작용이나 거래는 북한의 대남 태도와 행위가 변하는데 한계로 작용한다. 따라서 남북 상호작용은 서로의 필요를 일정한 정도로 충족시켜주는 상응성에 토대를 둔 호혜주의를 적용할 필요가 있다.

### **다. 남북간 합의사항의 이행과 이행·실천의 투명성 확보**

북한의 대남 인식 및 행위 양식의 변화를 유도하기 위해서는 남북간 합의사항의 철저한 이행과 이행·실천 과정의 투명성 확보가 필요하다. 이는 우리는 지난 시기의 남북관계에서 배울 수 있었다.

### **라. 국민적 콘센서스에 기반한 정책 입안과 집행**

남북관계를 발전시키려는 과정에서 새롭게 부각된 남남갈등을 극복하고, 대북 협상에서의 자신감 및 유연성을 확보하기 위해서는 다양한 여론을 최대한 반영하고 설득할 수 있도록 정책 입안과 집행과정을 국민적 콘센서스 위에서 추진하여야 할 것이다.

### **마. 남북관계와 국제협력의 조화**

남북문제는 남북 상호간의 축과 국제협력의 축을 상호 보완적으로 추진할 때 효율적이며 주변국의 협력과 지지를 획득할 수 있음을 우리는 현실적으로 경험하고 있다.

## V. 한반도 평화프로세스의 단계별 이행 방안

### 1. 3단계 추진 방안

한반도 평화프로세스의 개념적 구도는 3단계로 구성할 수 있다. 3단계는 평화(적극적 평화)기반 조성단계, 평화와 협력 심화단계, 평화 정착 단계로 구성된다.

제1단계인 ‘평화기반 조성단계’에서는 무엇보다 북핵 문제 해결의 실마리를 찾고 사문화된 제네바합의를 대체하는 새로운 합의를 이루며, 남북한간의 정치·군사적 신뢰를 구축하기 시작하는 단계이다. 그리고 경제·사회 분야의 교류협력이 활성화되며, 외교적 차원에서 다자 회담이 진행되고, 북한이 국제사회의 정상적인 일원으로서 참여하는 단계이다. 특히 북·미관계 개선을 위한 협상이 진행되어야 한다.

제2단계는 평화와 협력의 심화 단계이다. 이 단계에서는 북핵 문제가 완전히 해결됨으로써 북한이 다시 한 번 핵카드로써 한반도의 위기 상황을 조성할 수 없도록 한다. 정치분야에서 남북정상회담이 상설화됨으로써 제도적인 단계로 진입하고, 경제·사회분야에서는 남북경협의 심화·제도화와 함께 교류·협력의 본격화로 북한 경제의 구조적 개선을 위한 투자계획(가칭 한반도종합개발계획)이 추진된다. 북·미관계에서 미국이 북한에 대해 테러지원국 및 경제봉쇄 해제를 통해 양자 관계가 정상화를 향해 진일보하고, 나아가 북·일관계 또한 정상화를 향해 발전한다. 군사적인 차원에서는 운용적 군비통제가 본격적으로 추진된다. 이와 함께 한반도 평화체제 수립을 위한 다자회담의 진행과 함께 동북아 차원의 안보협력 체제의 수립을 위한 ‘동북아평화협력체’(2+4)를 추진한다.



제3단계는 평화 정착 단계로서 한반도 비핵화의 완성, 남북한간 구조적 군비통제와 더불어 한반도 평화공존체제를 형성하는 단계이다. 남북간에 평화협정이 체결되고, 주변국이 보장하는 구조를 실현함으로써 한반도 및 동북아의 안정과 평화문제를 제도적으로 정착시킨다. 경제적으로는 남북공동시장을 형성하고 자유로운 통행, 통신, 통상을 실현하여 남북간 경제공동체를 구현한다.

## 2. 3단계 평화프로세스 로드맵의 정책대안<sup>9)</sup>

### 가. 제1단계: 평화(적극적 평화) 기반 조성단계

- (1) 정치·외교분야: 남북간 비방·중상 중지와 북·미/북·일 관계개선 협상 재개
  - 화해와 신뢰 축적을 위해 전면적인 상호 비방·중상 중지(제3조)를 우선적으로 시행함.
    - 「비방·중상중지실무협의회」를 구성하여 비방·중상 행위의 실태 조사
    - 쌍방의 모든 언론매체를 통한 상대방 체제비방 중지

---

9) 여기에서 제시된 3단계 방식의 각 분야별 정책대안들은 필자의 연구서인 「남북한 평화공존과 대북정책」(서울: 통일연구원, 2001), pp. 77~91에서 한반도의 평화공존을 제도화하기 위한 방안으로 제시된 것을 수정·보완한 것이다. 한반도 평화프로세스는 결국 한반도에 평화공존의 상태를 현실화함으로써 남북한이 상대방으로부터의 위협을 느끼지 않는 상태를 만들고 자연스럽게 통일의 논의를 시작할 수 있는 상태를 실현하는 것이라고 할 수 있다.

- 남북간 화해조치의 이행과 더불어 북·미/북·일협상을 재개하도록 하고, 특히 미국의 테러지원국 명단에서 북한을 제외하도록 추진함.
  - 북한의 테러에 관한 모든 국제협약의 이행·준수
  - 미국의 대북 인도적 지원 지속과 경제제재 추가 해제 조치

#### 나. 군사분야: 북한 핵문제 해결 방안 협상과 남북한 군사적 신뢰 구축 논의

- 북한의 정전체제(군사정전위원회)의 완전 복귀 가능성이 희박한 상황에서 남북한 중심 구도의 평화체제로 이행하기 위해서는 군정위 체제의 복원보다 기존 체제와 남북군사위원회 체제가 병존·협조하는 과도적 체제의 수립이 필요함.
  - 판문점 장성급회담을 재개하고 비서장급 회담과 함께 통상적 관리기구로 활용하면서, 남북 군사관계 개선을 위한 남북군사위원회와 산하의 분과위원회를 활용하면서 상호간 연락기구를 구축하는 형태
- 「3자회담」 또는 「다자회담」의 재개 추진과 병행하여 남북한 및 미국의 「3자회담」 개최를 제의하여 한반도의 군사적 문제 논의의 장을 마련함.
  - 다자회담의 한 방식으로 「4자회담」 재개를 추진하여 평화체제전환문제에 대해 협의하되, 의제문제의 갈등을 해결하기 위하여 의제를 범주(basket)화하여 협상함.
  - 부시 행정부가 제안한 북한의 재래식 군사력문제와 북측의 관심

사안인 주한미군 철수문제에 대한 대립을 조정하기 위하여 「3자 회담」에서는 북·미군사관계와 「기본합의서」의 불가침 조항들의 이행을 협의함.

- 「4자회담」에서는 한국전쟁의 종결, 한반도 평화체제 수립, 긴장 완화 및 군사적 신뢰구축문제 등에 관한 기본 원칙 및 방향을 설정하고, 남북 군사공동위원회에서는 「기본합의서」의 불가침 조항과 불가침 부속합의서의 세부적 이행방안을 강구함.
- 4자회담과 병행, 한반도 평화보장의 차원에서 보다 광역화된 국제회담의 개최도 동시 추진하는 것이 바람직함. 러·일이 추가로 참여하는 6자회담은 긴장완화와 평화정착을 위해 필요한 정책수단으로 될 수 있다는 점에서 추진 가능성에 대한 개방적인 입장이 필요함.

○ 비무장지대의 평화적 이용을 제의함

- 비무장지대의 평화적 이용을 위한 구체적 협의와 실천을 추진함.
- 비무장지대내의 자연 생태계 공동 학술조사 등으로부터 시작하여 군사시설물에 대한 공동 조사 등의 추진으로 확대해 나가도록 함.
- 경의선 연결 및 육로 개설의 시행과 더불어 「평화市」건설 등을 협의토록 함.
- 비무장지대 내 또는 한강 하구 지역에 자연재해가 발생하거나 우발적인 조난 사고 발생시, 이의 공동 조사 및 공동 대처방안을 협의토록 함.

- 우발적 무력충돌 방지방안을 마련함.
  - 동일한 신호규정을 마련토록 함.
  - 자연재해나 불가피한 실수로 상대방을 침범하였을 경우, 이를 원만하게 해결하기 위한 협의 기구를 설립토록 함.
  
- 남한의 국방혁신계획 추진에 따라 군사구조를 현대화, 체계화하면서 남한의 잉여군사력을 조정하는 방식으로 일부분의 병력을 일방적으로 감축함.
  - 상근예비역을 포함한 현역병력의 규모를 65만명 정도로 축소
  
- 북한은 핵동결 및 미사일 발사 유예를 지속하고, 미국과 대량살상무기 및 미사일문제에 관한 협상을 재개하고, 남한과는 국방장관회담을 통해 신뢰구축조치에 대해 협의·실천함.

#### **다. 교류·협력분야: 교류·협력의 기반 확대와 활성화**

##### <경제분야>

- 민간기업의 자율성에 기반한 남북경협을 확대 추진함.
  - 투자보호, 이중과세방지, 상사분쟁 해결, 청산계정 등 협의서의 조속한 발효와 투자 및 과실송금 보장장치 마련
  
- 분쟁해결을 위해 우리측 『협의조정기구』와의 책임 있는 협상에 임할 북한측 기구를 설립하도록 하고, 양측 기구가 직접 통신수단을 갖추도록 함.

34 한반도 평화번영과 국제협력

- 남한의 지원에 대한 북한의 상환조건 및 기술적 관련사항을 북측과 협의하기 위해 「협의조정기구」를 활용
- 남한 경제상황의 회복 상황에 맞추어 기존 교류·협력사업의 내실화를 기하는 한편, 점차 남북한 공동프로젝트를 개발, 남북 교역총량을 증대시킴.
- 농업용품 생산설비와 농기계, 어로장비 수리용 부품을 장기차관 형태로 현물지원하는 동시에 농업분야의 계약재배 및 공동재배를 추진함.
  - 교류·협력 활성화 수단으로 일정 규모의 농업용품을 정부차원에서 비공식적으로 지원
- 북한이 요구하는 경우, 매년 일정 규모의 소비재를 북측의 희망조건을 반영한 장기차관형식으로 제공함.
  - 소비재 제공은 적십자사 등 민간기구의 인도적 지원과는 구분되며, 남북 물자교역의 일환으로 추진
- 간접교역을 직접교역으로 전환하기 위해 직항로 개설 및 물류센터 건립을 적극 추진함.
  - 제3국의 중개자에 의존함으로써 발생하는 불필요한 중개비용을 절감할 수 있도록 남북교역관련 통신·정보·운송·보험·금융 사업에 대한 내부적 규제 완화
  - 나진-부산, 포항-원산 및 인천-남포를 잇는 직항로 및 문산-개성간 육로수송로 개설

- 판문점 또는 남북 교통로 주변에 『남북물자교류센터』(가칭) 설치 제의
- 직항로가 개설되고 남한 국적선의 취항이 가능할 경우, 북한의 해당 항구시설을 개선하기 위한 설비 및 기술을 제공함.
- 항만설비로는 컨테이너 하역을 위한 크레인 및 자동제어 시스템 설치지원, 설비운용을 위해 우리측 기술자 상주 추진

<사회·문화분야>

- 대북정책 추진에 있어 사회문화 교류·협력을 남북이질화 해소와 민족공동체 형성의 장으로 활용되어야 함.
- 사회문화 교류·협력이 외적 요인들에 관계없이 지속될 수 있는 자율적·안정적 기반을 구축함.
- 사회문화분야의 대규모 인적 방북 및 수시 방북을 포함하는 남북한 왕래교류가 확산될 것인바, 이에 대한 대비체제를 구축함.
- 자연스러운 인적 접촉확대 자체가 남북한 주민의 냉전의식변화를 유도할 수 있도록 하는 전략적 사고가 필요함.
- 학자·예술인·종교인 등의 방북은 원칙적으로 허용하고, 해외동포 네트워크를 활용하여 이산가족 상봉사업적극 추진 등 인적 교류 확대를 위한 기반을 조성함.
- 북·중·러 등에서 한반도 역사유적 공동조사
- 국제대회 남북 단일팀 구성 등 체육교류 우선 추진
- 음악·무용, 문화제, 제3국에서의 영화제 공동 행사

- 아동·청소년 분야, 한글 컴퓨터화 사업 등 지원적 차원의 교류
- 두만강 생태조사 등 민간차원의 다자간 환경분야 교류
- 자유무역지대 내에 북한측 문화·예술·역사 등의 소개를 위한 전시공간 건설을 지원하고, 이 공간을 추후 남북간 사회문화교류 및 이산가족 접촉의 장이 되도록 추진함.
- 각종 민간단체, 준정부단체 및 정부출연연구기관, 학술 및 문화기관 등을 활용하여 북한측 관련 기구의 대외접촉 및 진출의 확대를 유도함.
  - 정부출연연구기관 및 정부관련 (연구)기관을 남북사회문화교류·협력 연계망 구축을 위한 전략 단체로 활용
  - 남북협력기금을 활용, 이들 단체의 사회문화 교류·협력을 지원
- 정부의 남북교류협력 관련법을 준수(예: 법령 준수 서약서)하는 범위 내에서 북한측이 선호하는 대학생 및 각종 단체의 방북을 허용함.

## 라. 제2단계: 평화·협력 심화 단계

- (1) 정치·외교분야 남북 체제인정·존중과 북한의 대미·일관계 진전
- 화해 부문의 제1조(체제인정·존중), 제2조(내부문제 불간섭), 제4조(파괴·전복 행위금지)의 실천
  - 상대방 정부의 대표성 공식 인정

- 상대방의 정치·경제·사회·문화제도 존중
  - 상대방의 법질서 존중
  - 상대방 외교정책에 대한 불간섭
- 상호존중, 내부불간섭, 파괴·전복 행위금지 등의 선언적 조항은 개념 및 용어해석, 대상설정 등에 있어 남북 입장이 대립될 가능성이 큼.
- 조항의 기본개념과 용어해석에 대한 논쟁이 유발될 것이므로 이에 대한 사전 대비 필요
- 북한측은 우선 이행과제로 국가보안법의 철폐 등 상대방의 실체를 부인하는 법률적·제도적 장치의 개정 또는 폐기를 주장할 것으로 예상됨.
- 이와 관련, 부속합의서 제7조에 따라 ‘화해공동위’내의 『법률실무협의회』를 조속히 구성, 쌍방 법률문제를 함께 논의하는 것으로 대처
- 북·미간 연락사무소의 설치로 시작하여 이를 영사관으로 발전시키고, 북·미무역대표부를 개설함.

(2) 군사분야: 운용적 군비통제의 본격화

- 남북간 우발적 무력충돌 및 이의 확대를 방지하기 위해 군사당국자간 직통전화를 설치하고 운용토록 함.
- 군사직통전화의 설치 및 운용문제는 불가침 부속합의서 제15조



에 명기되어 있고, 남북간 군사적 신뢰구축을 위한 기초적 조치로서 상징성이나 실효성의 측면에서 우선적으로 이행되어야 할 과제임.

- 일차적으로 국방장관-인민무력부장간 직통전화 개설
  - 점차적으로 쌍방총리간, 정상간 직통전화 설치로 발전시킴.
- 군사정보 교환과 대규모 부대이동 및 군사훈련에 대한 상호 통보 및 참관을 실시함.
- 병력과 군예산 등 기초적인 군사정보 교환사업 우선 실시
  - 우리측은 대규모 훈련제도를, 북한은 소규모 훈련제도를 채택하고 있음을 감안, 우선적으로는 상호 합의 가능한 규모의 부대이동을 상호 통보하고, 점차적으로 연간 군사훈련계획의 상호통보를 추진
  - 북측이 군사훈련과 이동의 참관에 거부반응을 보이고 있음을 감안, 최초 실시단계에서는 자발적 통보에 국한하며 이에 대한 검증을 요구하지 않도록 함. 다만 통보되지 않은 훈련이나 이동 징후가 포착되었을 경우 이에 대한 해명을 요구할 수 있어야 함.
  - 남북 군인사들의 일정규모 이상의 군사훈련 참관, 군사령부 방문, 기념행사 참관 등을 통해 군인사교류를 실시함으로써 군사적 신뢰증진을 도모
- 남북 군사공동위원회를 가동시켜 군사적 신뢰구축 방안을 협의·추진하며, 남북간 군비통제의 기본 방향에 대한 협의를 시작함.
- 군사공동위원회 산하에 전문가협의회 및 실무추진 소위를 구성·운영

- 초기에는 군정위와 남북군사공동위원회의 병립체제를 유지하면서 점차적으로 군사공동위원회의 역할을 증대시키는 방향으로 유도
  - 잠수정 침투 같은 사건이 발생하였을 경우, 기본적인 문제는 UN사-북한간 장성급 회담에서 다루겠지만, 시신 송환 같은 구체적인 실무문제는 가능한 한 남북간 군사공동위원회를 가동시켜 취급
- 비무장지대의 비무장화를 추진함.
- 비무장지대내에 설치된 모든 군사시설, 장비 및 병력을 단계적으로 철수하여 비무장지대의 비무장화를 실현
- 군사훈련 통제 및 군비증강 중지방안을 마련함.
- 군사훈련 통제와 관련, 우리측은 미국측과의 긴밀한 협의하에 한·미 합동군사훈련의 규모 및 횟수제한을 추진
  - 남북한의 상호 군사력 증강계획의 축소조정 및 동결을 위한 우선적 조치로서 신무기도입·개발제한 또는 금지협정을 체결
- 군사력배치를 방어적 전력배치로 전환하는 한편, 비무장지대를 중심으로 일정한 거리를 ‘공세전력배치 제한지대(LDZ)’로 설정하고 해당지역안에 배치된 공격용 무기 및 병력을 후방지역으로 이동 배치함.

(3) 교류·협력분야: 남북협력사업 확대와 직접교류 추진

<경제분야>

- 남북 교류·협력사업 확대를 위한 제도적 장치를 마련하고 남북 간 관련 사안별 합의를 도출함.
  - 남북간 선박 운행 및 육로수송과 관련 통신·접안·하역 방법 등에 관한 통행협정 및 통관협정 등의 조기체결 추진
  - 남북교역과 관련, 기업간의 청산계정 개설 및 직교역 반출에 대한 무이자 대월자금(swing facility)제공 등 다양한 결제방식 도입
  
- 남북간 부문별 경제공동사업을 적극적으로 추진함.
  - 섬유, 철강, 전자제품 등의 생산 및 판매공동체 형성
  - 농업용품 생산 설비 및 수송수단, 농·수산업 관련 통신설비와 냉동·가공 및 어로설비 생산부문의 합작사업 실시
  - 남북한의 계절적 전력수요상의 차이를 이용, 전력교환체계 추진
  
- 남북간 직항로 개설에 따라 북한의 항만 시설을 개선하기 위한 설비 및 기술을 제공함.
  - 항만 설비로는 컨테이너 하역을 위한 크레인 및 자동제어시스템 설치를 지원하며, 설비운용을 위한 기술 지원
  
- 남북간 우편부문과 전기통신부문의 교류·협력에 대비한 우편 전달절차, 요금부담방법의 세부적 방안에 관한 협정을 체결함.

- 남북 통신망간의 호환성 확보를 위해 공동연구단을 발족, 이를 통해 음성 및 비음성 분야의 정보교환, 남북 위성통신망과 세계 통신망의 연계 등 정보통신교류방안을 수립·추진
- 향후 동북아시아 광역통신망 구축에 대비한 남북협조체계 구축
- 남북경협 확대에 따른 국제기구의 지원과 협조를 적극 모색함.
  - ADB, IMF, IBRD 등 북한의 국제금융기구 가입 지원
  - 국제사회로부터 남북교역의 민족내부간 거래 승인 획득
- 관광분야의 교류 및 공동사업을 추진함.
  - 원산·금강산, 남포·평양지구, 나진·선봉 및 백두산 지구 등 북한 4대 관광특구에 대한 공동투자
  - 속초-나진간 해로 개설 및 나진·선봉 경유 연변지역 관광 실시
- 남북한이 공동으로 동북아 역내개발사업에 적극 참여함.
  - 두만강 소삼각지대(TREZ)의 집중 개발, 북한측 지역 외자유치 확대 지원
  - 중국 동북3성, 시베리아 및 러시아 극동지역 등에서 남북공동으로 농·임업분야 개발
- 남북한의 경제교류·협력의 규모와 범위가 확대되는 것에 따라 각종 제도적 채널을 남북당국간 채널로 정규화하도록 추진하고, 남북경제교류·협력공동위를 본격 가동함.
  - 공동위의 역할은 『기본합의서』의 규정 수행에 중점을 두되, 각종 접촉채널 및 분쟁을 조정하는 역할도 수행

<사회·문화분야>

- 대학생, 정치인 등을 포함 북한측의 초청을 받은 모든 남한주민의 방북을 허용하고, 북한 당국의 허용 범위 내에서 매년 일정 규모의 북한 주민들을 초청함.
  - 우리측의 경비부담으로 북측 이산가족부터 초청
  - 「한총련」, 「범민련」 등의 단체도 정부의 입장을 존중하는 경우 허용
  
- 북한측이 지정하는 장소, 판문점 또는 남북합작공단 지역에 사회문화 교류를 위한 창구 및 공간을 개설·확대하고, 이를 남북한간 이질감 해소를 위한 실험적 장소로 활용함.
  
- 남북한간, 제3국내 및 다자간 협력의 경험축적을 기반으로 남북 사회문화공동위를 가동하고 직접교류를 실시, 점차 확대함.
  - 초기에는 이벤트 중심으로 공동행사를 추진하되, 점차 정례화
  
- 남북한이 공동으로 학술서적을 출판·보급하고, 문화·예술 분야의 공연물을 공동제작함.
  - 비이념적 분야의 정기간행물 및 방송프로그램 교류 추진
  - 남북공동 통일음악회의 비무장지대 개최
  
- 남북한이 전통문화유산 연구·보존사업을 공동으로 추진함.
  - 문화재, 고고학 분야의 공동조사 및 연구결과의 교류
  - 한글 이질화 공동연구

- 비무장지대·백두산 등에 대한 공동학술조사를 추진함.
  - 백두산·비무장지대 등의 공동 생태조사
  - 백두산 등에서의 공동 촬영대회 등

#### 마. 제3단계: 평화정착 단계

##### (1) 정치·외교분야: 평화체제전환과 북·미/북·일 수교

- 『다자회담』을 통해 정전상태의 평화상태로의 전환을 추진하는 한편 국제무대에서 남북한간 협력을 추진함.
- 평화상태로의 전환 문제는 『4자회담』에서 정전협정의 처리, 당사자해결 원칙에 입각한 남북간 평화협정 체결, 평화협정에 대한 미·중의 보장 등을 통해 타결
  - 타결 이전에도 군사정전위원회 및 중립국감독위원회의 기능 정상화 모색
- 국제무대에서의 남북간 정치·외교적 협력은 UN 및 국제기구에 서의 남북대표부간 협의체 구성, 남북 대치공관간 협력창구 개설 등을 통해 추진
  - 미·중의 협조 요청
- 북한과 미국, 북한과 일본간의 국교를 수립하고, 국제금융기구 등을 통한 북한 경제 재건 프로그램을 추진
  - 북한에 대해 최혜국 조치 부여

(2) 군사분야: 평화체제 구축과 구조적 군비통제

- 본격적인 군비축소는 「방어적 전력배치로의 전환 → 대량살상무기·공격용 무기 제거·감축 → 본격적 군축」으로 단계적으로 추진하고, 각 단계의 합의사항 이행을 보장하기 위해 남북한 공동 감시단 및 검증위원회를 설치·운영함.
- 대량살상무기 제거 및 공격용 무기를 감축함.
  - 핵무기와 생화학 무기를 포함한 대량살상무기를 시험·제조·생산·접수·보유·저장·배비·사용하지 않으며, 보유중인 무기는 전면 폐기
  - 공격용 무기의 개념 및 적정수준과 우세한 측의 우선 감축 원칙 등에 대한 합의 도출
  - 기습공격력과 중심타격력이 뛰어난 전차, 자주포, 방사포, 잠수함, 전술기 등 감축
  - 장갑차, 견인포, 수륙양용차, 유도탄정, 상륙함정, 기뢰 등 감축
  - 특히 서울과 평양 및 주변지역(반경 50km)을 ‘수도권 안전보장지대’로 설정하고 동지대를 겨냥한 공격무기 제거
  - 대량살상무기 및 공격용 무기의 상한선을 초과하는 무기는 완전 폐기하거나 민수용으로 전환
- 본격적 군축을 실시함.
  - 기타 재래식 무기를 단계적으로 감축하고 군수산업을 민수산업으로 전환
  - 공수부대 등 특수군을 우선 감축하고 예비군 및 정규군도 적정 수준으로 감축하는 등 남북한 군병력을 감축

- 남북간의 군축 실시와 더불어 주한미군의 전면적인 재조정 내지는 대규모 축소를 추진하고, 한국군에게 작전권을 완전히 이양하도록 함.
  - 남북 평화체제의 안정성 수준과 동북아안보협력체제의 구축 수준에 따라서 주한미군의 전면적 철수 계획도 구상 가능
  
- 군비통제를 이행·감시하기 위한 검증방안을 마련함.
  - 군비통제 및 검증에 관한 남북한의 입장차이를 감안, 당분간 군사공동위에서 검증에 관한 다음과 같은 협상전략을 견지하는 것이 바람직함.
  - 검증의 필요성은 역설하되, 검증문제를 지나치게 부각시키지 않도록 함.
  - 침투성이 크고 북측의 반발이 심한 검증방법에 대한 논의는 자제
  - 북측에게 검증이 군비통제조약과 관련없는 대북한 정보수집 또는 간첩행위의 한 수단이라는 인식을 주지 않도록 함.

(3) 교류·협력분야: 남북경제공동체 및 사회·문화공동체 실현

<경제분야>

- 남북교역이 북한전체 교역의 50% 이상을 차지하고 북한이 외화를 안정적으로 획득할 수 있도록 남북한 대규모 합작사업을 체계적으로 추진함.
  - 북한 사회간접시설 확충, 발전소 건설 지원 등 본격적 투자



46 한반도 평화번영과 국제협력

\* 남북한 공동으로 투자계획을 세우고 자원배분 및 투자추진을 담당할 합작방식의 「한반도투자개발회사」를 설립

- 북한의 지하자원 및 대륙붕 공동개발, 전력계통의 연결, 시베리아 지역의 천연가스 도입을 위한 북한 통과 가스관 설치 및 공동 원유공급선 확보를 추진함.
  - 러시아-만주-한반도-일본을 연결하는 석유 및 천연가스 파이프라인 설치
  - 러시아 원동지역의 석유, 석탄, 천연가스, 산림자원개발에 남북한이 합작투자하고, 코크스 및 발전용 석탄의 원활한 공급을 위해 시베리아 지역 석탄개발에 공동으로 참여
- 한반도 전체를 유기적으로 연결할 수 있는 수송·통신망 등 사회간접자본시설을 확충함.
- 남북경협 확대에 따른 법·제도적 장치를 마련하여 남북경제공동체를 실현함.
  - 남북간 자유무역을 실현하고, 외국에 대해서는 남북이 동일관세 부과
  - 남북공동으로 상호보완적 경제성장을 위한 남북한 산업구조 조정에 착수

<사회·문화분야>

- 남북문화협정을 체결하여 다양한 분야의 교류·협력을 본격 추진함으로써 남북사회문화공동체를 형성함.
  - 남북학술교류·협력센터 공동 운영
  - 남북한 공동의 국어·지리사전 편찬
  - 학술분야에서의 공동학회 구성
  - 문화·예술공연, 공동영화제 등의 정례화
  
- 남북한의 민간단체 및 지역간의 교류를 확대함.
  - 청년단체, 부녀단체, 노동조합, 농민단체 등 민간사회단체 간 자매결연
  - 시, 도 등 지방자치단체간의 지역단위 교류 실시

## VI. 결 론

『평화번영정책』이나 한반도 평화프로세스는 모두 한반도의 공고한 평화체제와 민족 공동의 발전을 지향하고 있다. 남북관계가 북핵 문제로 압도적인 영향을 받더라도 결국 우리의 정책적인 지향은 남북관계의 안정화와 지속 가능한 발전이다. 이를 위해서는 평화의 문제가 결코 소홀히 다루어져서는 안 된다는 점을 우리는 “햇볕정책”의 추진과정에서 교훈으로 얻었다. ‘참여정부’가 내세우고 실현하려는 평화와 번영의 비전도 결국 우리가 지향해야 하는 남북관계의 발전을 담고 있다. 특히 과거의 경험으로부터 교훈을 얻으면서 새로운 환경의 변화에 따른 정책적 보완을 강조하고 있다. 중요한 점은 비전의 결핍이 아니

라 그러한 비전을 어떻게 구체적인 실천으로 담아내는가 하는 것이다. 또한 구체적인 이행을 추진하는 과정에서 항상 유념해야 할 사항은 남북관계나 대북정책의 문제에 있어서는 ‘나만의 정도’가 없다는 것이다. 항상 다양한 견해와 나와 다른 견해, 그리고 우리가 처한 지정학적인 현실의 문제를 고려하는 일에 게을리 하지 말아야 할 것이다.

“『평화번영정책』과 동북아  
안보협력”

전 경 만

(한국국방연구원 안보전략연구센터장)

## < 요약 >

참여정부는 전임정부와 달리 북핵문제와 한미관계를 심각하게 안고 출범하였으므로 평화번영정책은 여건이 그렇지 않았던 대북포용정책을 여과없이 승계할 수가 없다. 또한, 부시행정부가 미국의 유일 초강대국 지위에서 대테러 전쟁과 대량살상무기 비확산을 세계전략의 기초로 기실행하고 있는 점, 주변국들의 대한반도 이해관계, 남한과 북한의 안보여건 등, 한반도 대내외 안보현실이 진화해온 상황을 평가해서 평화번영정책의 구상에 반영할 필요가 있다.

평화번영정책은 한반도 평화와 남북한 공동번영을 달성목표로 설정하고 있는데, 이를 위해 북한핵 문제의 평화적 해결, 한반도 평화체제 구축, 그리고 동북아 경제 중심국가 건설 등을 핵심전략으로 삼고 있다. 이들 전략의 순조로운 추진을 위해, 특히, 북한핵의 평화적 해결 전기를 마련하는 것이 평화번영정책의 출발점이자 성패의 관건이 되기 때문에 동북아 지역국가들의 조기 안보협력을 적극 모색해 나가지 않을 수 없다.

미국과 북한이 서로 버티기 전략을 고수하고 있어 교착되고 있는 북한 핵문제는 미국의 입장과 요구에 주변국들이 긍정적으로 호응해서 북한으로 하여금 일단 협상에 임하도록 다자적 대북 외교압력을 가하기를 조기에 도모해야 한다. 비록, 미국내에 북핵 문제 처리방향에 대해 강경, 온건으로 양분되어 있으나, 북한이 핵재처리 착수, 핵실험, 핵무기 실전배치, 그리고 핵물질의 수출 등으로 현 상황을 더 악화시키는 경우, 대북 제재조치 쪽으로 기울어질 가능성이 커질 것이다. 이 점은 역설적으로 한국의 대중, 대일, 대러 협력외교를 전개하면, 미국과 북한이 체면 손상에도 불구하고 양자협상에 임하게 될 것임을

시사한다. 북핵을 다자방식으로 해결하는 과정에서 이행될 각종 역내 대북협력과 지원은 동북아 경제협력체 형성과 한반도 평화체제 구축을 동시에, 또는 순차적으로 달성할 수 있는 계기가 될 것이다. 한반도의 평화적 현상유지를 바라는 주변국들이 자국 이익을 위해 이런 안보여건 조성에 협력할 것이므로, 평화체제 구축은 남북한의 노력과 의사에 따라, 또한 장기적으로 동북아 다자안보협력체가 발족할 수 있을 것이다.

이런 관점에서, 동북아 안보협력은 현실주의 및 실용주의적 인식에 입각하여 평화변영정책의 원칙과 기조에 정밀하게 반영되도록 해야 한다. 한미공조와 한미일 안보협력을 기반으로 해서 북한에 대해 좀더 자신있게 방향 제시적인 역할을 수행해야 한다. 미국이 유일하게 막강한 위상을 고수하고 있는 현행 국제질서가 향후 상당기간 지속할 것이므로, 이를 평화변영정책 성과달성에 활용하기 위한 책략으로서 ‘一密三均’의 대주변국 안보협력이 바람직하다.

---

## 「평화번영정책」과 동북아 안보협력

---

전경만 (한국국방연구원 안보전략연구센터장)

### I. 서론

노무현 정부는 북한 핵문제가 극한상황으로 고조되고 있는 가운데 출범하였으며, 그만큼 안보문제에 대한 부담을 크게 안고 있는 셈이다. 1993년 전후 1차 북핵위기가 고조되고 있었던 당시 출범했던 문민 정부와 달리 참여정부는 더욱 심각해지고 있는 2차 북핵문제와 한미 동맹의 불확실한 미래로 인한 안보불안 해소문제 등 이중적 안보문제를 직면하면서 국민의 정부가 추진했던 대북정책의 기조인 ‘대북 포용’을 계승하는 정책을 구상해 오고 있다. 참여정부의 안보·통일·대북 정책은 이러한 안보현실을 감안했을 뿐 아니라, 한반도는 물론 동북아의 평화와 번영을 장기비전으로 포괄해서 평화번영정책으로 산출해 냈다.

출범초기라서 세부방침이 아직 완벽하게 그려져 있지 않기도 하지만, 안보와 경제의 동시 추구, 한미관계와 남북관계의 동시 발전, 북핵 문제와 주한미군 재배치 문제의 동시 해결 등 과거 어느 정부도 경험하지 못한 어려움이 평화번영정책의 추진 앞길에 놓여 있음은 분명해

보인다. 그런 만큼 평화번영정책의 구체적인 정향점을 설정하기가 쉽지 않으며, 따라서 많은 논의를 거칠 필요가 있다. 평화번영정책은 전임 정부의 햇볕정책(대북포용정책)이 지향했던 화해협력을 사실상의 남북한 평화공존 단계로 진전시켜 한반도 평화 번영을 달성하고, 이에 기반해 동북아의 평화와 번영까지 추구하고 있어 정책수단의 외연이 대단히 넓고 많은 셈이다. 지난 5월15일 노무현 정부의 최초 한미정상 회담은 이런 시각에서 평화번영정책의 당초 구상을 추진할 수 있는 수단의 선택폭을 안보현실에 맞게 재검토하게 한 하나의 좋은 기회가 되었다고 생각된다. 참여정부가 평화번영정책을 추진할 방안을 개발할 공간이 커졌지만, 해석하기에 따라 대미 및 대북 관계에서 그 이상으로 국제적 여건과 상황을 감안하지 않을 수 없음을 시사하고 있다.

한반도 안보와 평화문제는 남북한이 당사자일지라도 그들만이 해결할 수 없는 역사적, 지정학적 조건을 포함하고 있다. 평화번영정책은, 따라서, 한국만의 노력과 전략은 물론 국제적 협력, 특히 동북아 지역 국가들의 안보협력을 필요로 하지 않을 수 없다.

본고는 참여정부의 평화번영정책이 보다 현실적이고 실제적으로 가동되게 하기 위해서 고려해야 하는 한반도의 대내외적 안보요인은 어떤 것이 있으며, 이를 전제로 해서 추구해야 할 동북아 역내국가와의 안보협력 방향은 무엇인가를 파악해 보고자 한다.



## II. 평화번영정책의 내용과 의미

### 1. 정책체제

노무현 정부의 평화번영정책 기조는 남북한 ‘평화’ 및 공동 ‘번영’이다. 이에 골간은 전임정부의 대북 포용정책이나 햇볕정책을 골간은 계승하되 명칭은 상황을 선도하는 의미로 변경했을 뿐 아니라, 한 걸음 더 나아가 정책의 실체에 있어서도 남북한이 화해협력 단계를 심화시켜 한반도에 평화체제를 구축하여 공동 번영하자는 미래지향적인 남북한 win-win 개념을 담고 있다고 해석될 수 있다. 즉, 평화번영정책은 한반도에 평화를 증진시키고 남북한 공동번영을 추구함으로써 평화통일의 기반을 조성하고 동북아에서 경제중심국가로 발전할 토대를 마련하는 것을 내용으로 하는 전략적 구상이다.<sup>1)</sup> 이를 달성하기 위한 단계적 전략은 1차적으로 북한 핵문제를 평화적으로 해결하고, 이를 기반으로 해서 2단계에서 현행 정전체제를 평화체제로 전환하여 남북한 평화공존을 달성하고 경제공동체와 동북아 평화협력체를 실현함으로써 3차적으로, 경제적으로 동북아 역내 물류, 관광, 무역, 산업 등의 중심적 위치를 차지하는 등 3단계를 취하고 있다. 특히, 한반도 평화체제 구축 및 남북경제공동체 형성 등은 한반도 문제의 당사자인 남북한이 협의하여 추진하며, 한반도의 평화번영을 위해 당사자 원칙을

1) 통일부, 참여정부의 평화번영정책, 2003. 3. 제6-23쪽, 통일부, 평화번영정책 해설자료, 2003. 5. 11.(www.unikorea.go.kr/) 한편, 노무현 대통령의 방미시 평화번영정책에 관해 부시 행정부에 설명할 예정인 것으로 보도된 바 있고, 통일부 장관은 오는 8.15 광복절 경축사에서 평화번영정책의 청사진을 밝힐 예정으로 구체화 작업 중에 있음을 대정부 질의 답변시 언급한 바 있다.(세계일보, 2003. 4. 12. 제5면)

기초로 국제사회와 유기적으로 협력하고 동북아 지역의 평화와 번영에도 기여하도록 추진원칙을 설정하고 있다.

한반도 평화체제 구축은 ‘평화번영’정책의 핵심으로서 북핵문제를 평화적으로 해결한 이후 남북한의 평화공존 상황임과 동시에 장기적으로 달성할 동북아 경제중심국가 건설을 위한 조건으로 삼고 있다. 한반도 평화체제 구축은 과거 정부들에 의해서도 사실상 추진되어 왔지만 획기적인 진전이 없었다. 신정부는 그 원인을 정확하게 분석해서 성과를 위한 방안을 세부적으로 정비할 필요가 있다. 한반도 평화체제를 구축하려면 근본적으로 평화체제개념과 조건에 대한 남북한간 인식차이를 제거해야 하며, 이를 위해서 군사적 불신을 우선 해소해야 한다. 경제협력과 지원이 설사 군사적 불신을 해소한다 하더라도 평화공존의 개념과 조건을 남북한 당국이 공유하지 못하면 서로 유리한 안보상황을 상대에게 요구하는 ‘동상이몽’의 긴장과 갈등상태에서 벗어나지 못할 것이다. 따라서, 북핵 문제가 평화적으로 완전하게 해결되는 경우 한반도 평화체제 구축에 대한 여건은 남북간은 물론, 한반도 주변국과 남북한간에도 호의적으로 형성될 수 있다. 현재 제시되어 있는 추진방향은, 남북 당사자 해결원칙에 입각하여 국제사회의 협력 확보, 남북 포괄적 협력과 실용주의 외교, 북미, 북일 관계 정상화 환경조성, 평화체제의 보장, 평화보장을 위한 확고한 국방태세 확립, 그리고 한미관계의 미래지향적 발전 등이 일괄적으로 나열되어 있을 뿐이다.

한편, 평화체제 구축을 3단계별로 추진하는 전략을 마련해 두고 있다. 제1단계에서 평화증진 가속화를 위해 북핵문제의 평화적 해결을 위한 전기를 마련하고, 이에 후속하는 작업으로서 화해협력사업, 남북 군사회담 정례화, 남북정상회담, 동북아 평화외교 추진 그리고 북한

핵과 미사일 문제의 해결합의 등을 추진하는 것이다. 제2단계는 평화체제의 토대 마련을 목적으로 남북협력을 심화하고 북한 핵·미사일 합의사항을 이행하고, 군사적 신뢰구축 조치를 추진하며, 동북아 평화협력체제를 제안하는 것을 포함하고 있다. 한반도 평화체제의 구축을 최종목표로 하는 제3단계에서는 남북 평화협정을 체결하고 국제적 보장을 확보하며, 평화체제 전환에 필요한 제반조치를 취하며, 남북경제공동체를 본격 추진하며, 운용적 군비통제를 단계적으로 추진하며, 나아가서 동북아 평화협력체제를 실현하는 것 등으로 구성하고 있다. 이러한 한반도 평화체제 구축 전략은 전임 정부의 대북정책 성과를 인정하고 발전시키겠다는 입장을 로드맵으로 보여주고 있다<sup>2)</sup>

## 2. 배경 및 의미

노무현 정부가 출범한 시기의 안보상황은 북핵문제가 최고조의 위기상황에 있다는 점, 남북관계에 관해 남북한간 합의사항(정상회담 남북공동발표문)의 이행을 서로 강조하거나 요구하고 있는 시기라는 점, 미국이 패권적 세계질서의 단일 주체로서 크게 부상한 이후라는 점 등의 측면에서 국민의 정부보다는 문민정부의 출범 시기와 유사하다. 그럼에도 평화번영정책은 전임 국민의 정부의 햇볕(대북 포용)정책 공

2) 전임 국민의 정부는 초기 대북정책 3기조(98.2)로서 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해협력 적극 추진을 내세웠으며, 이를 햇볕정책에 포함했으며(98.4), '99년 2월에는 장기포괄적 대북 포용정책으로 발전시켰으며, '99년 5월에는 한반도 냉전구조 해체 5대 전략으로 변형시켰고, 2000년 6월 남북정상회담 공동발표문에 반영시켜 나갔는데, 이 이후 대북정책은 통일정책과 혼용되는 상태에서 대북 사업을 다양하고 대규모로 개발함으로써 추진되어 나갔다. 한반도 평화체제 구축이 공식적인 정책구상으로 설정된 경우는 없었던 셈이다.

과(功過) 중 功은 계승 발전시키고 過는 보완 개선한 것으로 말해지고 있다.<sup>3)</sup> 보완 개선의 대상은 주로 추진방식에 있어 대북 정경분리의 상대적 완화, 국민적 합의에 입각한 시행, 결정과 실행 과정의 투명성 증진, 탄력성 있는 상호주의 적용, 그리고 남북관계 발전에 대한 주도권 행사 등으로 집약될 수 있다. 계승 발전 부분은 주로 대북 교류협력 사업의 개발 또는 확대에 관한 것으로 교류 및 대화경로의 다양성 유지, 한반도 문제의 한국화, 북한의 실질적 변화 유도, 그리고 남북한 전반적 신뢰 증진 등으로 요약될 수 있다.

이와 같은 배경에서 평화번영정책은 첫째, 북한 핵문제의 평화적 해결을 본격적인 정책추진을 위한 출발점으로 책정하고 있는 점, 둘째, 한반도 평화체제 구축에 전임정부에 비해 상대적인 중점을 두고 있는 점, 셋째, 안보측면과 경제측면을 동시에 포괄하고 있는 점, 넷째, 한반도의 평화와 안정을 통해 동북아 평화와 공동번영에 기여하고자 하는 점, 그리고 다섯째, 남북한이 경제공동체로서 평화적으로 공존함으로써 평화통일 여건달성을 최종목표로 한다는 점 등에서 햇볕정책에 비해 다소의 차별성을 보이고 있다.

현재 구상되고 있는 평화번영정책은 단계별 사안 하나하나의 성격상 국제적 협력을 필요로 하지 않을 수 없게 되어있다. 먼저, 북핵문제의 단기적 해결에 있어 한국의 적극적 역할은 미국이 북한 핵문제를 어떻게 해결하고자 의도하느냐에 따라 보장 여부가 결정될 수 있다. 한국 정부의 역할은 북핵 문제가 심각해질수록 제한될 것이다. 현

3) 햇볕정책의 공과에 대하여 논쟁이 많은데, 대체로 과보다 공에 관해 덜 합의되는 경향을 보인다. 북한 체제에 대한 '햇볕' 또는 북한주민에 대한 '포용'이 신뢰할 수준으로 안정적으로 달성되었는가에 대한 답이 명확하지 않기 때문이다. (민주평통 자문회의 사무처, 『통일논의 리뷰』(2003. 4), 세종연구소, 『새 정부의 대외정책』(2003. 2), 등을 참조)

행 정부가 북핵 해결을 위한 회담방식보다 결과를 중시한다는 입장을 취하고 있는 것도 이와 같은 상황을 정확하게 헤아리고 있기 때문이다. 향후 다자적 접근 방식에 따라 세부적인 역할도 규정될 것으로 보인다.

지난 5월15일의 한미정상회담 공동성명에서 이러한 변화의 가능성이 여러 차례 선명하게 드러났다. 당초 구상된 평화번영정책은 안보와 경제를 고려하여 포괄적 안보를 지향하되, 북한이 핵과 미사일을 평화적으로 해결하는 절차를 취하면 매 단계에 맞춰 대북 경제협력을 취하지만, 한반도 군사적 긴장을 고조시키는 행위에 반대하고 가담하지 않는다는 입장을 견지하는 것이었다. 그러나 한미정상회담 공동선언에서는 한반도의 평화와 안정에 대한 위협이 증대될 경우 추가적인 조치를 한국과 미국이 검토하기로 합의했으며, 이에 따라 국제사회가 북한 핵 위기가 고조될 경우 대북 경제 또는 군사적 제재를 취하는 경우 한국도 개입이 불가피할 가능성이 열려지게 되었다. 또한, 남북교류협력을 북핵문제 전개상황에 따라 추진하기로 한미간 합의하였는데, 이것은 당초의 평화번영정책 기초를 더욱 적극적 입장으로 해석하게 한다. 한편, 대북 인도주의적 지원은 정치적 상황과 연계하지 않기로 재확인함에 따라 대북 경제협력 및 지원을 대북 인도적 지원과 엄격하게 구분하여 정경연계의 대상이나 상호주의의 수단으로 사용될 가능성이 있게 되고, 이에 따라 인도적 성격의 대북 지원을 정치적 성격의 대북 경협으로부터 식별해 내야 하는 부담을 안게 되었다.<sup>4)</sup> 북핵

4) 5월 19일 평양에서 개최된 제5차 남북경제협력추진위원회에서 정부는 북한이 핵문제를 악화시키지 않을 조건으로 북한이 4월 27-30일 제10차 장관급 회담에서 요청한 50만톤의 쌀 지원을 할 수 있다는 입장을 북한에 밝혔지만, 정부는 지금까지 경험으로 구분했던 쌀지원을 인도적 지원으로 취급할 의향을 보여 대북 지원의 범위를 넓히고자 하였다.(세계일보, 2003년 5월 20

문제해결을 위해 4월 23일 개최되었던 북경 3자회담에 대해서도 한미 정상은 이를 긍정적으로 평가하는 한편, 한국과 일본 나아가 러시아까지 건설적 역할에 참여하는 다자접근에 동의했다. 결과적으로, 북한핵을 해결하기 위해 평화적 방법과 추가적인 조치들까지 고려할 수 있음을 한미정상회담에서 합의됨에 따라 노무현 정부의 당초 평화번영 정책은 한미공조와 국제협력에 대해서도 현실주의적 모형을 수용할 가능성이 높게 되었다.

특히, 신 정부가 구상하는 한반도 평화체제 구축은 우선, 북핵문제가 평화적으로 해결되어야 하고, 이 과정에서 남북한간 군사적 신뢰를 완벽하게 상호 부여할 수 있어야 가능해질 것이다. 전임정부의 대북 포용정책이 비군사분야에서의 교류협력 효과가 군사분야로 파급되어 군사적 긴장완화를 달성할 것으로 전제하였지만, 북한의 핵개발 계획 시인이나 서해 해전 도발 등 기대에 반하는 결과가 파생한 점을 충분히 고려했다고 짐작된다. 기존의 평화체제 구축에 관한 논리와 수순을 달리하여 핵문제 우선해결을 계기로 해서 과감하게 평화체제 구축을 위한 대북정책 물꼬를 트려는 것이다. 이 경우에서 ‘북한 핵문제의 해결 전기’가 무엇을, 어떤 상태를 지적하는가가 분명해져야 할 것이다.

몇 가지 사항을 추가적으로 검토해 보면, 우선 한반도 평화체제 구축을 한반도의 현실적 안보상황을 감안해서 한국이 당사자가 되더라도 독자적으로 추진할 과제는 한정되어 있으므로 대미협의를 요하는 사항(주로 한미동맹 조정), 대북 합의이행을 요하는 사항(주로 군사적 신뢰조치), 북미 합의이행을 요하는 사항(주로 관계 정상화) 등으로 구분하여 과제별로 세부적인 추진방안을 마련할 필요가 있다. 또한 한반도 평화체제 구축 개념에 동북아 평화번영까지 결부한 것은 비전과

전략간 구별을 흐리게 할 수 있다. 또한, 2단계에서의 군사적 신뢰구축 조치는 제3단계의 운용적 군비통제를 통해 기대될 수 있는 사안이므로 추진단계의 선후가 바뀐 것으로 보인다. 오히려 제3단계에서는 군비감축 합의 및 이행 등 축소 및 균형지향적인 군비통제를 추진해야 할 것으로 판단된다. 실제, 남북한이 군사적으로 적대적이고 신뢰가 전혀 구축되지 않고 있는 점을 타개할 획기적 조치 개발이 필요하다. 핵, 미사일이외에도 대량살상무기와 재래식 군사력에 대한 처리, DMZ 평화적 관리, 무기체제와 장비 및 병력별 구조적 군비통제(감축)에 관해서도 정전체제의 평화적 관리 및 평화체제 전환 차원에서 좀더 선명하게 정립하도록 해야 할 것이다.

동북아 경제 중심국가의 건설은 남북한 경제공동체를 형성하고 동북아 평화협력체를 구축한 이후 달성하는 장기 국가발전 전략에 해당하고 남북한이 지향할 비전을 제시한 것으로 해석할 수 있다. 그러나 북핵이 평화적으로 해결된 이후에도 주변국들이 한반도에 대해 공통적인 이해관계를 견지할 수 있느냐는 후술하듯 회의적이다. 주변 4국은 자국 이익에 따라 북핵문제가 해결되면 한반도의 현상유지를 더 바랄 수 있으며, 따라서 정전체제의 평화체제로의 전환은 의외로 더딜 수 있다. 즉, 북핵이 다자회담으로 해결되는 경우, 남북경제협력을 획기적으로 증진시킬 수 있도록 동북아 다자체제가 활발해질 수 있다. 이 경우, 동북아 경제협력체를 한반도 평화체제 구축의 이후보다는 오히려 선행하여 추진하는 것이 현실적일 수 있다. 다시 말해, 북한 당국의 개혁정도, 주변국의 한반도에 대한 이해관계 등을 미루어 볼 때, 한반도 평화체제의 구축보다 남북경제공동체 구축이나 동북아 안보협력체 발족이 조기에 실현 가능해질 수 있다고 보는 것이다. 한반도 안보상황 역사를 조망하면, 한반도 평화체제가 구축된다는 것은 다자협

력을 통해 이미 남북한이 평화공존 상태에서 경제공동체를 형성해 있음을 의미한다. 따라서, 사실상 한반도 평화체제는 동북아 역내 경제협력체 또는 평화협력체의 구축과 병행해서 달성되거나 그 이후에 달성된다고 보는 것이 오히려 평화변영정책을 유연하게 추진하여 성과를 달성할 수 있을 것이다.

### Ⅲ. 동북아 안보협력을 위한 고려사항

#### 1. 역내 국가의 대한반도 인식

동북아 역내 안보상황은 평화변영정책의 추진에 한반도 대내외 차원에서 긍정적이든 부정적이든 거의 결정적인 영향을 줄 수 있는 요인이다. 동북아의 지정학적 특성은 강대국 중심으로 구성되고 있으며, 따라서 한반도 상황에 나름대로 이해관계를 걸고 있고 강대국 특유한 정상외교를 통해 안보적 이해관계를 타협해 나가는 경향이 지속할 것이다.

탈냉전이후의 국제현상인 세계화 정보화는 동북아에서도 급속하게 진행중에 있으며 이것은 군사·경제·기술적 우위를 향유하고 있는 미국의 국제적 위상을 계속해서 강화, 유지시키려는 측면과 미국의 일방적 패권주의를 반대하고 부정하는 세력의 등장을 도모하는 요인으로 작용하고 있다. 유엔의 역할을 무시하고 이라크전쟁을 개시함으로써 미국은 국익과 정치적 가치를 위해 국제체제나 동맹체제(alliance)도 유보할 수 있을 만큼 압도적인 세력을 확보하고 있다.<sup>5)</sup> 미국 정치

5) 1990년 전후 구 소련 붕괴이후의 질서를 ‘탈냉전’이라 말하지만, 엄격하게 국제질서의 양상을 설명하자면, ‘탈 양극체제’(post-bipolar world order)라고



지도층과 여론이 초강대국으로서 대테러 및 대확산 정책에 안보전략의 우선순위를 부여하고 있는 한, 미국은 신보수주의 정책이념에 입각하여 군사력과 경제력의 강화를 통해 일방적인 세계지배를 향후 상당기간 주도하고자 할 것이다.<sup>6)</sup> 그러면서 국익이 비중있게 연계된 국제현안에 대해서는 국제적 연대(coalition)와 협력을 필요에 따라 적극 활용해 개입해 나갈 것으로 보인다. 미국은 북핵 해결을 다자방식에 따른다는 원칙을 정했을 뿐, 대북정책의 로드맵 없이 북한이 만드는 안보상황에 따라 초강대국으로서 대응하고 있다. ‘악의 축’의 하나로 지목했던 이란에 대해 최근 이라크 시위 배후조종, 알카에다 테러집단 지원, 핵개발 의혹 등에 대해 전방위적 비난공세를 펴고 있는 것도 다중적인 대북정책의 일환일 수 있다. 민주당이 2004년 11월 대선에서 이긴다 해도 대테러 전쟁을 위한 정책의 우선순위가 바뀌지 않을 것이며, 특히 부시 대통령이 재선되는 경우 공화당 정부의 대외정책은 북한에 더욱 강력해질 것이다.

중국이 정치, 경제, 군사 전반에 걸쳐 단기간에 미국의 도전 세력이 되지 못하지만, 능동적인 협력도 미국이 기대하는 수준으로 제공하지

---

표현하는 것이 보다 정확하다. 구소련의 붕괴가 냉전종식을 가져왔기보다 양극체제의 종식을 가져왔으며, 냉전은 그 이전에 이미 종식되었으며, 또한 향후에도 발생할 수 있는 양상으로 볼 수 있기 때문이다. (쉬린 마자린, ‘동북아 안보와 파키스탄 그리고 북한’, 『주간국방논단』(2003. 5. 12.) 제940호 한국국방연구원, 참조)

6) 다른 나라들이 힘을 합쳐 미국 파위에 균형을 취할 것인가는 잠재도전국가들이 지닌 힘의 원천과 미국의 처신 방법에 좌우될 것인데, 향후 30여 년간은 미국이 단극적 군사력, 다극적 경제력, 초국가적 활동력 등을 유지하면서 국제적 연대를 통해 패권적 위상을 견지할 것으로 본다. (조셉 나이, 『제국의 패러독스』, 세종연구원(홍수원 번역), 2002. 7. 제40-77쪽 참조) 또한, 미국의 패권에 대해 외부의 도전세력이 강하면 강할수록 미국내 신보수주의 세력도 강하게 결집할 것으로 보인다.

않을 수 있다. 중국은 경제부문에서 미국의 협력을 필요로 하지만, 정치부문에서는 대만 문제를 쥐고 있는 미국에 대해 북한카드를 적당하게 견제할 수 있다. 중국은 미국 견제 목적 및 사회주의 형제국의 존치 목적에서 북한 핵문제의 외교적 해결을 위해 과거 어느 때보다 적극적인 역할을 맡지 않을 수 없게 될 것으로 보인다. 중국은 대한반도 정책인 한반도의 비핵화와 남북한 당사자 위주의 평화적 문제해결을 견지하면서, 한국이 기존 대북정책의 원칙이었던 정치경제 분리 및 상호주의 배제를 참여정부에서도 견지해주기를 바랄 것이다. 지금까지 지나칠 정도로 중국이 한반도 정책의 원칙론에 단선적으로 일관했지만, 북핵의 평화적 해결에 적극 개입할 것으로 보인다. 미국의 독자적인 대북 무력행사를 예방하고, 북한 핵무장이 초래할 동북아 지역의 핵 도미노(특히, 일본과 대만) 가능성을 배제하고, 지역불안정이 자국 경제에 대해 미칠 악영향을 방지해야 하는 이해관계가 급부상하고 있기 때문이다. 한반도의 위기상황은 한 마디로 중국의 안보이익을 해칠 가능성이 크므로 최소한 평화적 해결의 방향으로 일단 선회하고자 할 것이다.<sup>7)</sup> 따라서 중국은 제2차 북핵 해결을 위해 첫째 ‘적극적’ 역할을 발휘할 것이다. 이것은 자국 이익과 대미관계를 고려할 때, 불가피한 선택에 해당한다. 즉, 미국의 대북 대량살상무기 비확산 정책을 동조하고 대북 압력행사를 암시할 필요가 있음과 동시에 북핵의 사태추이를 주도함으로써 대미 및 대한반도 관계에서 중국 나름대로의 관여권을 유지하고자 할 것이다.<sup>8)</sup> 둘째, ‘비공개적’으로 대북 접촉을 견지

7) 중국이 북한 핵으로 인해 한반도에 전쟁이 발발하는 경우, 우려하는 사항은 북한으로부터의 대량 난민, 원하지 않는 대북 지원, 중국경제에 대한 부정적 영향, 미국의 동북아 발언권 강화 등이다.

8) 미국의 여론의 다수는 북핵문제가 동북아는 물론 국제문제이므로 북한의 부도 격에 있는 중국이 대북 설득과 압력을 가해 북핵문제를 평화적으로 해

함으로써 북한의 체면을 살려주면서 북한에 영향력도 유지하고, 셋째, 북한을 용이하게 설득하기 위하여 가급적 ‘비공개적 행동’을 전개하고자 할 것이다. 지난 4월 10일 북핵문제를 유엔 안보리에서 비공식적 검토만하고 의장성명이나 언론발표문과 같은 일체의 공개적 언급을 보류하는 결정을 유도한 점, 4월 23일 북경 3자회담을 최초로 성사시킨 점 등에서 유추될 수 있다. 이런 관점에서, 중국은 가급적이면 북핵문제가 유엔의 틀 외부에서 논의되고 협상되면서도, 다자대화보다 북한이 선호하고 있는 미-북간 양자합의로 종결되기를 여전히 바라고 있어 보인다.

러시아는 강대국으로서 영향을 완전 회복하는 시기까지는 한반도 문제에 관해 대미 협력과 견제를 반복하는 전형적인 강대국 외교행태를 유지할 것이다. 따라서, 한반도에 대해 남북한 균형정책을 통해 한반도 ‘현상유지’를 바라고 있다. 그런 의도에서 북한의 핵개발과 미사일 개발에 대한 미국의 우려와 주장을 전적으로는 수용하지 않으면서 독자적인 입장을 제시하고 있다. 지금까지 러시아는 북한 핵문제에 적극적이지만, 중국과는 긴밀하게, 미국과는 의례적으로 협력해오고 있는 인상이다. 우선 북한핵 상태를 1994년 미-북 제네바합의시의 상태로 회귀하기를 바라는 ‘제로 버전’(zero version)과 미-북간 일괄타결(package deal) 방식을 지지했고, 미-북 양자협상을 선행할 것을 주장하는 한편, 남북한과 중국, 미국 및 일본과 여러 차례 협의를 주도하였다. 특히, 러시아의 입장은 북한이 핵무기 제조기술을 보유하고 있지 않으며, 북한의 대미 군사적 위협을 해소시켜야 하며, 인도적 차원에서 주변국의 대북 에너지 공급이 필요하며, 북한의 우라늄 농축 계

---

결할 책임을 져야 한다는 입장이다.(William Safire, "North Korea: China's Child", New York Times, 2002. 12. 26. 참조.)

획에 대한 확실한 증거 제시를 주장하는 점이다. 이는 러시아가 가질 수 있는 한반도 영향력을 확보하고 기존 대북 군사협력관계를 유지하려는 기조를 보이는 것이다.<sup>9)</sup> 러시아는 궁극적으로 북핵문제가 평화적으로 해결되기를 희망하면서도 북한 핵문제 해결방식에 따라 동북아에서 자국의 영향력 위축을 매우 우려하는 인상이 짙다. 최근 이바노프 국방장관이 북핵문제의 평화적 해결은 북-미 직접대화나 주변국이 참여하는 다자간 대화를 통해 해결될 수 있음을 밝혀 다자 대화에 대해 유연성을 보임으로써 미국 주장을 수용도 하고, 북핵해결을 위한 다자대화 참여에도 진전된 관심을 보이고 있다.<sup>10)</sup>

일본은 대북 대량살상무기 비확산에 관한 미국 입장에 거의 같은 보조를 취하며, 북핵과 이로 인한 위기 등 안보여건 변화에 사전 대비하기 위해 유사법제를 구비하며 자위대의 군 위상 격상 등 ‘보통국가’로서의 정상적인 군사안보 역할을 꾸준히 모색하고 있다. 북한이 핵무기와 장거리 미사일을 개발함에 따라 대량살상무기 확산을 안보위협 의 우선순위에 두고, 대미 동맹을 공고하게 유지하고 있다. 특히, 9·11 테러 이후 미국은 아태 지역의 안정을 위해 일본이 일정수준 이상의 안보협력 역할을 일본은 담당해야 할 것으로 기대하고 있다. 또한, 한·

- 
- 9) 러시아 정부가 북핵문제를 취급하는 입장이 대미 동조적이지 않은 부분을 예시하면: 미-북 긴장고조는 한반도 전쟁을 유발한다고 경고했고(1.26), 북핵 문제의 유엔 안보리 상정을 반대하고(2.4), 북한 핵무기 보유를 부정하고(2.6), IAEA결의가 국제사회의 대북제재를 유도할 가능성이 있음을 발표했으며(2.13), 평화적 해결방안을 배척하는 대북제재를 반대하며(2.20), 북한의 미사일 발사는 통상적 행위로서 국제협정을 위반하지 않으며(2.26), 국제사회의 어떠한 제재도 거부하며(3.12), 북한 영변 원자로 재가동으로 핵무기 개발이 불가능하며(3.7), 미국의 한반도 주변 군사력 증강과 군사연습이 대북 군사작전을 시사한다고 보도했던(3.25) 점 등이다.
- 10) 이바노프 국방장관이 한국과 일본을 방문한 후 4월 11일 도쿄에서 가진 기자회견에서 밝혔다.

미·일 공동 대응도 중시하여 ‘가장 성공적인 안보협력 3각 체제’ 구현을 희망하고 있다. 그러면서도 일본은 북한의 핵보유를 용인하지 않겠지만, 설사 북한이 핵을 보유하더라도 비핵국가로서 존속해야 한다는 견해가 제기되고 있다. 이시바 시게루 방위청 장관은 북한이 대포동 미사일에 연료를 주입하는 경우에 선제공격을 가할 수 있다는 견해를 표명한 바 있듯, 일본정부는 북한이 폐연료봉을 재처리할 경우 경제제재 등 강력한 조치를 미국과 공동으로 취하기로 미·일 정상회담에서 합의해 두고 있다.<sup>11)</sup> 또한, 일본은 지난해 9월 고이즈미 수상의 방북 시 관계개선을 지향해 발표한 일북 평양선언의 합의사항인 ‘상호 안전을 위협하는 행동’을 국제법 준수로 예방하며, 북한이 국제적 합의를 준수해서 북핵문제가 제네바 합의체제로 원상 회복되기를 추구하고 있다. 일본은 북핵 문제가 재발하기 이전 시기에는 대북 관계개선을 적극 시도하였으나, 지금은 다자대화 및 대북정보 교환 등 미국의 입장을 적극 지지하고 있다.<sup>12)</sup>

## 2. 북한의 대내외정책 및 행태

11) 도쿄신문(2003. 3. 6.)에 의하면, 일본은 대북 송금중단, 북일간 무역중지, 환경보호 입항규제가 이루어질 수 있도록 외환법, 외국무역법 등 관련법 정비를 서두를 방침이며, KEDO에 대한 자금분담도 재검토할 계획이다.

12) 9.11 테러 이후 일본은 미국의 대북정책을 적극 지지하고 추종하고 있는 바, 중동외교도 이라크 전쟁이전에는 독자성을 발휘하려 했지만, 이라크 전쟁의 단기속전에 따라 일본의 대중동 외교도 독자성까지 상실한 채 미국의 입장을 수용하게 되었다는 견해가 있다.(일본 심바 카쥬야 참의원 및 슈 와타나베 중의원이 2003년 4월 16일 한국국방연구원을 방문하여 가진 간담회에서 언급했음.)

북한 당국은 이라크 전쟁에 의해 정치군사적으로 엄청난 충격을 받았을 것으로 짐작된다. 미국의 일방적인 선제공격이 현실화될 수 있다는 우려와 핵무기 등 강력한 대칭적 무기체계 확보의 긴요성, 그리고 주민과 지도부간 심리적 이간 및 통신교란 작전을 가장 중요하게 인식했을 것이다. 그 결과로서 미국이 요구하는 대로 양자가 아닌 3자방식의 다자회담에 즉각 응했을 뿐 아니라 공개적으로 핵보유를 발설했으며, 미국이 요구하고 있는 다자회담에 응할 가능성도 지난 5월 하순 시사하고 있다.

북한의 현행 선군정치에 의한 통치방식과 강성대국 슬로건은 기본적으로 한반도 안정에 부정적으로 작용하고 있다. 우선 북한 경제를 더욱 비효율적으로 전락시켜 붕괴가능성을 증대시키고 있고, 화해협력을 지향하는 남한에 대해 위압적 회담자세와 일방적 관계 변형을 주도하려 들고 있으며, 미국에게 다양한 위협(핵, 미사일, 테러, 확산 등)으로 낙인찍히고 있는 한편, 2000년경 급속했던 유럽국가와의 수교에서도 성과를 얻지 못하게 되었다. 북한은 핵, 미사일, 화학무기 등 대량살상무기의 일방적 확산을 도모할 뿐 아니라 위조달러 제조와 마약 밀매와 같은 비군사적 위협도 자행하는 등 국제사회로부터 완전 고립을 자초하는 행동을 취하면서, 또 다른 한편, ‘연속적 핵 위협’의 유지로 국제사회의 부정적인 관심을 사고 있는 형국에 있다.

지난 3년간의 연속적 경제성장이 시도된 경제개혁에 의한 구조적 효과이기보다 대외적 경제지원, 곡물원조, 정치선전물 건축으로 인한 방편적 효과에 불과하다.<sup>13)</sup> 외국 자본과 기술을 도입할 수 있는 자체

13) 북한 경제성장은 통계에 따라 다소 다르지만, 1999년 이후 연속 3년 플러스 성장을 기한 것은 공통적이다. (한국은행「2001년 북한GDP 추정결과」 자료에 의하면, 1999년 6.2%, 2000년 1.3%, 2001년 3.78% 임.) 경제개혁에 대해, 긍정적, 부정적, 그리고 중립적 평가가 있으나, 미국 정보기관은 북한

변화를 획기적으로 조치하지 않는 한, 시간이 지날수록 북한의 경제적 파산 가능성은 증대할 것으로 예상된다.

전반적으로, 부시 행정부 등장 이후 북한은 대미 위협을 강도있게 인식하기 시작하여 9·11테러, 아프간 전쟁을 목도하고 이라크 전쟁을 지내면서 미국에 대한 안보위협은 급히 고조되었다고 본다. 북한은 1996년 6월 전쟁계획을 작성하면서 대미 핵전쟁 시나리오를 마련하는 등, 대내외적으로 장거리 미사일과 ‘핵무기’보유에 대한 강한 의욕을 피력해 온 것으로 평가된다. 러시아와의 군사협력 복원을 중시하여 대러 군사외교를 적극 전개하며 중국과의 군사협력관계 유지를 과시하는 것들은 이런 맥락에서 해석될 수 있다. 또한, 최근 민족공조를 부쩍 강조하며 대남 당국자 회담에 집착하고 남한정부에 대화를 유지하려는 모습을 보이는 것도 대미관계를 의도대로 조정함에 실패하고 있음을 보상하고 나아가서 대체할 수 있음을 타진하려는 것으로 해석할 수 있다.

### 3. 한국의 대내적 안보정책 추진 여건

남한 내부적인 몇 가지 요소가 평화번영정책의 입안에서부터 집행에 이르기까지 영향을 미칠 수 있으며, 따라서 동북아 안보협력을 추진함에 있어서 고려되어야 할 것이다.

우선, 최근 대북정책과 한미관계를 둘러싸고 국민들의 분열상이 심각한 지경이다. 작년 하반기 여중생 사망사건을 즈음해 있었던 촛불시위를 계기로 소위 한미공조와 민족공조간 대립적 견해가 아직 치유되

---

의 경제적 파국을 지속적으로 경고하고 있다.(2002. 11. 19, 의회 제공자료)

지 않고 있다. 이것이 대북 포용정책의 맹목성 계승을 규탄하거나 역으로 반패권적 반미감정을 조건없이 표출할 잠재성을 안고 있다.<sup>14)</sup> 금년 초반이래 반미감정이 잠재워져 있어 보이나, 지난 이라크 전쟁 기간에 보듯 미국의 행동에 대해 여론 차이가 발생하는 경우 언제든 지 재발할 가능성을 안고 있다. 반미감정이 고조되어 지속하는 경우, 반한감정을 대칭적으로 유발시켜 대미동맹에 대한 부정적 견해가 증폭할 것이고 중국을 합리적 수준이상으로 선호할 가능성을 낳을 수 있다. 장기적으로 중국의 대미 패권 반대경향과 미국의 대중국 견제로 인한 한반도에서의 미중 대립이 반미감정과 결합되어 한국안보에 불리하게 전개될 우려도 있다. 또한 한국의 반미감정은 한미일 공조를 취약하게 하고 일본의 유사대응 군사태세를 조기에 강화하게 하는 효과를 자초할 수 있다.

둘째, 대북정책 추진의 투명성이 크게 요구되고 있다. 이는 전임정부의 대북정책과 관련하여 대북송금 조사를 위해 특별검사제가 진행 중에 있는 점에서 단적으로 증명되고 있다. 평화변영정책은 정책추진의 대내외적 투명성을 제고해서 대북정책의 신뢰도를 증진하고자 할 것이나 제도적으로 국회의 동의를 거치지 않는 경우, 정확하게 국익의 소재도 규정하지 않은 소수 특정사람 중심으로 정책을 입안하고 추진한다는 인상을 면하기 어려울 것이다. 또한 국회의 초당적 협력을 구하지 않는 경우, 여야간 정쟁의 수단으로 전락하는 경우 국제협력은 위축되고 남남갈등은 더 불거지게 될 것이다.

셋째, 주한미군 제2사단의 한강이남 재배치가 6월초의 양국 협의회

---

14) 비근한 사례로 5월 노무현 대통령의 방미 및 한미정상회담의 성과를 성공으로 보는 견해가 있는가 하면, 굴욕외교로서 실패작으로 보는 견해가 있다.



의에서 합의되어 전방을 직접 방위하는 책임을 전적으로 한국군이 맡게 되었다. 지난 한미정상회담에서 한반도 정치·경제·군사 상황을 신중하게 고려하여 추진하기로 공동성명에서 밝혔지만, 미국은 당초의 자국 계획에 의거 조기에 추진하기로 한 것이다.<sup>15)</sup> 미국은 주한미군 뿐 아니라 주일미군의 조정 및 재배치도 조기 실행할 것으로 보인다. 대테러 전쟁을 수행하기 위해 ‘위협’보다 ‘능력’에 기반해서 해외배치 미군의 전투력을 보다 경량화, 강력화, 기동화 등을 추구하는 군사전환(transformation)의 일환이지만 북한 핵문제 해결과 무관하게 미국이 거의 일방적인 결정한 것이다. 이는 미국의 대 동북아 정책, 한반도 정책, 남한의 전략가치, 한국정부에 대한 신뢰 등에 상당한 변화가 현실적으로 일어나고 있다는 반증이며, 나아가 미국 일방적인 대북 선제적 공격의 수순으로까지 해석되게 할 수 있다.

#### IV. 동북아 안보협력 추진 방향

평화번영정책의 추진전략은 동북아 안보협력을 절대적으로 필요로 한다. 대북 레버리지가 제한되어 있고 북한이 대남 및 대외 관계에 현저한 비대칭성을 보이는 상황에서는 특히 그렇다. 역내 국가들의 강대국 행태, 대 한반도 정책, 그리고 전개되고 있는 안보상황 등을 능동적으로 판단, 정치, 외교, 군사, 경제, 정보 분야에 걸쳐 단·중기적 입장에서 방안을 개발해야 할 것이다. 동북아 역내 개별국가들의 안보이

15) 미국은 주한미군 기지 이전을 연합사 및 주한미군 본부인 용산기지 이전, 제2사단 재배치, 연합토지관리계획(LPP) 이행 등 3 유형으로 구분하고 있으며, 가급적 결부시켜 통합수행을 검토중이다. 럽스펠드 미 국방장관은 2003년 3월 한국이 전방방위를 책임져야 함을 천명한 바 있다.

익에 기여하지 못하거나 현실적이지 못할 경우에는 안보협력을 도모할 방안이라도 가동되기가 어려울 것이다.

### 1. 북한핵 해결 전기 마련

평화번영정책의 출발점은 북한핵 해결을 위한 전기 마련에 있다. 작년 10월 북핵문제가 악화되기 시작한 이래 북한과 미국은 서로 상대방이 자국의 요구에 응하기를 일방적으로 요구하는 가운데 지난 4월 23일 3자회담을 가졌으나, 북한의 핵무기 보유발언으로 성과없이 끝나 버렸다. 그 이후 북한은 ‘선 양자회담, 후 다자회담’을 제의하면서 북미 직접회담을 재차 요구했고, 미국은 다자회담이외는 수용하지 않겠다는 반응을 천명함에 따라 공식적인 대화창구가 실제 8개월 이상 폐쇄되고 있다.

이와 같이 북미 협상창구가 양측이 원칙적인 입장에서 물러나 조정을 가하지 않고 계속해서 폐쇄되는 경우, 북한 핵문제는 완화되기보다는 오히려 예상외로 조기에 악화될 가능성이 대폭 커질 것이다. 미국은 대북 강경입장이 주도하는 대북 ‘시간벌기’를 통해 북한의 미국요구 수용과 주변국의 대북 압력행사를 요구하고 있으며, 이에 대응하기 위해 북한은 핵무기 개발과 보유 방향으로 ‘벼랑끝 전술’을 가속할 것이기 때문이다. 특히, 북한은 핵재처리 시설을 본격적으로 가동해서 핵물질을 다량 생산하고 핵실험도 실시해 다수의 핵탄두를 제조하려 들 것이며, 나아가서 장거리 미사일에 장착해서 필요에 따라 실전 배치하는 한편, 핵부품과 핵물질을 테러단체 수준으로 수출할 능력과 의도를 과시할 가능성도 상정될 수 있다.<sup>16)</sup> 즉, 미국뿐 아니라 일본과

16) 국방연구원이 미국 국제전략문제연구소(INSS)와 2003년 6월 2-3일 공동

한국도 대단히 우려하는 북핵 사항이, 벼랑끝 전술이든 실질적인 핵무장 의도이든, 북한의 대미 보복적인 행태로 볼 때 전개될 수 있다는 점이다.

이러한 상황에서 미국이 택할 수 있는 강경한 대안은 외교적으로 주변국의 대북 중단압력 행사에 관한 협력을 요청하거나, 경제적으로 유엔에 북핵문제를 상정해서 대북 경제 제재를 즉각 실시하거나, 또는 군사적으로 대북 선제공격을 가하고 해상봉쇄를 실시하는 것이다. 한편, 택할 수 있는 온건한 대안은 초강대국으로서 택하기 어려운 ‘치킨 게임’을 먼저 포기하면서 북한이 요구하는 양자회담을 수용하고 협상을 중단하지 않고 유지해야 한다. 다시 말해, 미국은 북한이 핵무기를 포기하도록 하기 위해 어떠한 형식이든 상당한 비용을 치르는 일이 현실적으로 불가피해 보인다. 초강대국으로서 북한의 요구사항에 응하거나 또는 주변국, 특히 중국에 협력을 청해야 하는 외교적 비용을 감당해야 하거나, 아니면 군사적 공격을 감행해야 하는 정치적·경제적 비용을 크게 부담해야 할 것이다. 특히, 군사적 선제조치를 취하는 경우 북한의 대남 공격이 유발되어 한반도에 전면전이 재발할 가능성을 배제하지 못할 뿐 아니라, 군사적 공격을 통한 북한 지도부 제거 또는 정권봉괴의 시도는 현실적으로 성공할 가능성을 결코 보장하지 않을 수 있다.

한편, 북한도 마찬가지로 미국의 요구사항을 거부한 채, 미국이 협상에 나오도록 하기 위해 벼랑끝 전술을 계속해 써서 상황을 악화시켜 특히, 핵물질을 추가생산해서 핵부품과 미사일을 중동지역으로 수출하는 것은 엄청난 수준의 비용을 각오하지 않을 수 없을 것이다. 우선, 평화적으로 북한 핵을 해결한다는 방침을 미국은 철회하고 군사적

---

실시한 한반도 정치군사게임의 일부 결과를 해석한 것이다.

선제공격을 택하도록 할 수 있다. 이 경우, 미국은 북한 정권의 교체를 달성하고자 모든 수단을 동원할 것이다. 북한 주민의 생명과 경제에 막대한 피해가 따르지 않을 수 없다. 또한, 북미가 서로 버티기를 고집하는 경우, 북한 경제는 거의 붕괴수준에 들게 될 것이다. 이 또한, 북한 정권 유지를 어렵게 하고, 수습이 불가능해질 정도로 사회혼란이 발생할 것이며 주민의 이탈이 불가피해질 것이다. 외교적으로도 북한은 핵을 설령 가지더라도 외교적인 고립을 면하기 어렵게 되어 경제난국을 쉽게 헤쳐나갈 기초능력을 확보하지 못할 것이다.

이상과 같이 상정될 수 있는 북한핵의 파국적인 종결상황을 방지하고 차단하는 데에 무엇보다도 동북아 안보협력이 집중되어야 한다. 첫째, 미국과 북한이 지속적으로 협상에 임하며 유지하도록 해야 한다. 협상주기가 정례화되는 경우를 일차적인 북핵 해결의 전기로 간주할 수 있을 것이다. 1994년 양자방식으로 체결했던 제네바 기본합의서가 실패했다는 미국의 평가와 북한 핵의 임시적 '동결'이 아닌 완전한 '포기'를 요구하는 미국의 입장이 회담방식 선택에 일단 반영되지 않을 수 없다. 협상과정에서 미국과 북한은 합의 체결 당사자로 한국과 중국, 일본은 보장 당사자로서 임무와 권한을 갖도록 다자와 양자방식의 절충이 가능할 것이다. 한미정상회담에서 밝힌 바 있듯, 다자방식을 일단 채택하도록 한미협의를 기반으로 해서 더 적극적으로 대북 설득은 물론, 중국과 일본에 대해서도 외교적 협력을 각급 공식, 비공식적 경로를 통해 취해야 할 것이다. 한국은 대화형식보다 문제해결의 실질적 진전을 중시하는 입장을 견지하되 한반도 비핵화 선언의 당사자이자 대북 경제협력의 상대로서 그러한 노력을 주도적으로 배가해 나가야 한다.

둘째, 북한이 미국의 우려사항을 해소할 것을 약속하도록 한다. 이

단계는 북핵 해결을 위한 중대한 전기가 될 것이며 북한이 요구하는 사항을 충족하는 조건이 될 것이다. 우선, 북한의 약속에는 핵재처리 및 우라늄 농축의 핵개발계획을 전면 중단하고 국제사찰을 수용하며, 폐연료봉의 즉각 해외반출을 이행할 것이 포함되어야 한다. 미사일 또는 핵부품의 해외판매를 중단하고 중장거리 미사일의 시험발사와 생산을 하지 않을 것을 밝혀야 한다. 이를 위한 한국의 노력은 긴밀한 한·미·일 정책협외와 대북 일정수준의 경제지원과 협력을 연계해서 전제조건으로 활용하면서 북한에 대해서 의견을 타진하고 중용하며 제안하는 역할을 담당하는 방향으로 추진될 수 있을 것이다.

셋째, 북한의 약속이 일부 이행되는 경우 대북 경제협력과 지원을 크게 늘리며, 여기에 일본과 중국이 동참하도록 한다. 이에 후속하여 북한에 제공할 대규모 경제원조와 체제보장 방안에 관해 한·미·일 3국은 공조하여 그 내용을 북한에 제시한다. 식량과 에너지 공급, 경제개발 방법 등에 관해 한국은 특히, 중국과 긴밀한 협의를 유지해야 할 것이다.

넷째, 주변국, 특히 중국에 대해 고위급 회담을 초반에 적극 추진해서 북한이 미국 요구를 '선 수용'하게끔 권유와 압력을 분명하게 행사하도록 한다. 중국이 유지해오는 대한반도 정책의 하나인 '비핵화 한 반도'를 '안정적인 한반도'를 위해 포기까지 하면서 미국의 정책기조를 견제 또는 거부하는 것이 결코 중국에 유리하지 않음을 설득시킨다. 북한이 핵을 소량 보유하되 수출은 금지하도록 하는 절충적인 방안도 미국에게는 군사적 조치의 대상으로 간주될 것이며, 남한도 일본도 핵무장 빌미로 작용하게 될 것이고, 북한 붕괴를 초래해 중국에 북한 난민문제를 안기게 할 것이다.

다섯째, 북한 핵의 평화적 해결을 위해 대미 안보협외와 공조를 무

엇보다도 철저하게 유지한다. 이를 위해 양국간 안보정책의 신뢰와 정책공유를 우선 분명히 하며, 핵과 테러의 국제적 비확산을 일관성 있게 지지하고 실행하는 원칙을 남북관계에서 고수해야 한다. 북한을 구하기 위해서는 일단 ‘민족공조’를 유예하고 한미공조를 위시해서 국제공조를 주도한다는 방침을 택하는 것이 실용적이고 현실적이며 실현 가능한 전략일 것이다. 미국내 온건파도 한국의 대미 공조가 평화적 북핵 해결의 대전제로 보고 있다. 공조과정을 굳건히 할수록 평화적 북핵 해소를 위한 한국의 역할은 증대할 수 있으며, 한국의 각종 대미 제의는 반영될 수 있을 것이다. 특히, 중요 정보의 공유, 한국군의 조기 억제력 강화, 미사일 방어체제의 도입, 동북아 다자협력체제 가동, 대규모 대북 경제회생 지원책, 대북 경제 제재의 수준과 방법, 그리고 군사적 조치의 수준과 방향과 시기 책정 등에 있어 한국에 불리하지 않게 미국이 한국의 입장을 고려하면서 결정하고 집행해 나가지 않을 수 없도록 부담과 유대를 갖게 해야 한다.

여섯째, 북한이 고집스럽게 핵보유를 기정사실화하는 경우에 대해서도 준비해야 한다. 북한이 주변국의 반대와 제재 가능성에도 불구하고 미국의 반북 적대시 정책에 대항한다는 명분과 대내적 체제 고수에 집착해서 지난 이라크 전쟁 직후 있었던 외무성 발언에서 보았듯, 벼랑끝 전술을 단계적으로 높일 가능성을 배제할 수 없는 일이다.<sup>17)</sup> 즉, 핵보유의 불가피성을 강변하고 기존의 핵개발 NCND정책에서 ‘전략적’ 기정사실화 정책으로 선회하고 다량의 핵탄두 제조에 착수할 가능성이 있다. 경제사정의 악화로 재래식 군사력을 강화하는 대신 핵무기와

17) 북한이 핵보유를 발설한 배경에 관해 대미 압력을 위한 벼랑끝 전술 또는 대등한 협상을 위한 핵보유 기정사실화로 대별되고 있으나, 분명한 점은 북한이 이라크전쟁의 전후과정을 목도하면서 미국의 선제공격 전략에 의한 체제불안을 더욱 심각하게 인식한 결과의 표출로 해석할 수 있다.

화학무기 등의 전략무기 보유가 유리할 것이기 때문이다. 이 경우, 미국이 독자적으로 비외교적인 조치를 강행하기보다 유엔에 상정하여 유엔의 공식적인 결정에 따르도록 대미협의를 긴요하게 추진함은 물론, 대미 압력을 위해 한국은 대 중국, 대 러시아, 대 일본 협력을 주도적으로 펼쳐 나간다. 지금까지 북한의 핵무장은 결과적 현실은 역내 국가들간 북핵을 둘러싼 이해관계가 다소 유보되었거나 불분명했었다면, 향후의 이해관계를 좀더 분명하게 정리하도록 할 것으로 보인다. 주변 4국이 한반도 비핵화라는 공동의 이해관계에 급속하게 수렴해 나갈 것으로 전망하기 때문이다. 북한 핵무장은 한반도는 물론 동북아 군비경쟁과 불안정을 초래하고 역내 국가들의 국익에 손상을 가할 것으로 계산된다는 뜻이다. 따라서, 동북아 안보협력의 방향이 긴급하게 북핵의 평화적 해결에 집중되도록 해야 할 것이다. 특히, 북한이 자국의 외화 공급원으로서 핵무기 또는 핵부품을 수출하지 않도록 자제하도록 강력하게 종용해야 할 것이다. 핵관련 수출은 테러집단의 수중에 핵무기를 안겨주어 대규모의 대미 테러를 지원하는 것으로서 미국이 정한 최후의 ‘금지선’(red line)을 무단 추월한 것으로 규정될 것이기 때문이다. 미국은, 이 경우 주변국의 반대와 압력을 무시함은 물론 유엔 안보리의 결의를 기다리지 않고 일방적으로 즉각적인 선제공격을 실행할 수 있다.

국민의 정부가 대북 포용정책을 추진할 수 있었던 배경의 중요한 부분이 탈냉전과 더불어 ‘94년 제네바 합의서가 우선 대과없이 이행되고 있어서 핵위기가 심각하지 않았던 데다가 북한에 닥친 경제위기였다고 해석해 본다면, 참여정부의 평화번영정책의 성패는 북한핵의 평화적 해결을 위한 전방위 외교의 성과에 달려있다고 볼 수 있다. 이 성과 달성은 일차적으로 북한이 현실적인 인식하에 결정을 하도록 강

력하게 설득하고, 이차적으로 한미간 정책신뢰를 조기에 구축해서 한국의 의견과 입장을 미국이 감안하도록 하며, 삼차적으로 북한의 결정 여하에 따라 공동보조를 취해 나가도록 한반도 비핵화를 대 한반도정책의 기조로 삼고 있는 중국을 포함해서 일본과 러시아의 협력을 진지하게 확보하도록 한국이 정상외교를 비롯해서 각급 공식, 비공식적 외교접촉을 조기에 전방위적으로 추진하느냐에 좌우된다고 본다. 금년 5월부터 7월 사이 미국과 한국은 주변 5개국 정상간 교차회담이 집중적으로 개최되거나 개최될 예정이다.<sup>18)</sup> 미국과 한국은 각자 쏘고 있는 북핵 해결에 관한 외교적 노력의 결과를 양국이 공동으로 논의하고 후속방안을 협의해 나갈 수 있는 공조체제를 가동할 수 있도록 해야 할 것이다.

사실, 북핵 해결에 관한 한 당사국으로서 한국은 선언적 방안이외에 적극적으로 주도할 분야와 방법이 제한되어 있음을 노무현 정부는 시인하고 평화적 해결을 위해 다양한 비평화적 수단도 검토하는 전략적 접근의 필요성을 공감한 것이라고 본다.<sup>19)</sup> 북한이 자발적으로 핵무장을 포기하도록 유도하기 위해 대북 회담에서 종용하는 한편, 사전 혹은 사후적으로 경제지원을 탄력적으로 연계하여 증대하는 일이다. 대북 포용정책의 문제점으로 지적되고 있듯, 북한이 남한의 경제협력에

18) 5월 15일 한미정상이, 5월 23일 미일 정상이, 5월27일 중러 정상이, 5월 31일 러시아 상트 페터스부르크에서 미·러·중·일 4국 정상의 연쇄회담이, 6월 7일 한일 정상이, 7월중 한중 및 한러 정상회담이 각각 열렸거나 열릴 예정되어 있다.

19) 제10차 남북장관급 회담 개최(2003. 4. 27-29)결과 공동발표문에 북한핵의 조속한 해결을 삽입하지 않은 대신 한반도 핵문제의 평화적 해결을 위한 협력을 추진하는 것으로 모호하게 처리한 점이 당시 북한핵의 심각성이 대내외적으로 제기되고 있음에도 불구하고 북한을 설득시키지 못했던 점을 한국의 대북 핵해결 노력의 한계로서 언급된 바 있었다.



상응하는 군사적 신뢰조치를 하지 않았다는 점에서 전임정부에서와 같은 사전적인 경제협력은 여론에 위배될 수 있거나 한계에 부딪히지 않을 수 없을 것이다. 오히려 북한이 핵을 포기하지 않는 한, 한국은 대미 협력적인 대북 방위태세를 강화해야 할 것이며, 그 만큼 한미동맹이 비대칭적으로 존속하지 않을 수 없을 것이며, 자주적 방위력 구비도 지체되지 않을 수 없을 것이다.

중국은 한반도의 비핵화를 한반도 정책기조의 일환으로 추구하고 있으면서도 북한 사회주의의 소멸은 바라지 않을 것이며, 다른 한편으로는 북한핵해결에 중국을 활용하려는 미국에 대해서 자국의 대북 영향력을 레버리지로 이용해서 대만문제에 일정한 이득을 얻고자 하는 전략적 접근을 모색할 수 있다. 부시 행정부가 대만에 대해 부여하고 있는 전략적 가치만큼 중국은 미국에 대해 북한 핵을 전략적으로 이용하려 들 것이다. 이 점이 중국으로 하여금 미국과 한국이 기대하는 만큼 북한핵의 평화적 해결에 적극적 역할을 발휘하는데 주저하고 있는 이유에 해당한다. 중국은 비록 미국이 세계질서를 임의로 조성하고 있지만, 한반도에서는 자국의 입장과 이익을 배려하지 않을 수 없도록 철저하게 ‘국익’중심주의로 접근하려 들고자 할 것이다.

미국은 북한핵 문제 해결을 위한 모든 수단을 적용할 수 있는 위치에 있다. 미국이 북핵문제 해결에 있어 평화적 수단을 사용할 수도, 또는 비평화적 방법을 적용할 수 있으며, 또한 이를 위해 동북아 안보 협력을 주도하거나 부정할 수도 있음을 의미한다. 미국 내부에 북한핵 해결방안을 두고 끊임없이 강경 견해와 온건 견해가 충돌하고 있는 배경은 북한지도부에 대한 불신의 강도와 직결되고 있는 문제이다. 강경파는 신뢰가 전제되지 않는 대북 대화는 부적합하며, 북한은 행동으로 신뢰의 단초를 열어야 할 것임을 주장하고 있다. 따라서, 북한핵

해결을 위한 동북아 안보협력은 무엇보다도 미국이 3자회담을 얼마만큼 실용성이 있다고 평가하느냐에 좌우될 것이다. 북한핵은 동북아 지역의 불안정을 증대시키는 요인으로서 역내 어느 국가도 반대하고 있음에도 불구하고 그 정도는 국가마다 처한 현실적 이해관계에 따라 다르다. 일본은 미국의 입장에 거의 전폭적으로 지지를 보내는 반면, 한국, 중국, 그리고 러시아는 해결접근에 따라서는 입장을 달리하고 있다.<sup>20)</sup>

종합적으로 볼 때, 북한 핵문제를 해결하기 위해서는 일단 미국이 추진하는 평화적 다자접근을 우선적으로 협의해 나가는 것이 중요하다. 한국과 일본, 러시아까지 포함되는 역내 6국이 기본적으로 참여하는 다자방식으로 해결해 나가되, 세부 사안에 관한 참여국별 역할은 달라지는 방식을 검토할 것으로 본다.<sup>21)</sup> 6국 다자방식이 북한의 핵포기 불응, 구체적으로는 핵재처리가 분명하거나 핵실험 또는 핵무기 배치를 추진하거나, 또는 대외 핵확산 행동을 하는 경우 등의 추가행동으로 평화적 해결에 기여하지 못하는 경우, 미국은 한반도 주변국의 공동참여를 기반으로 하여 유엔의 대북 제재의 수순에 착수할 수 있는 여건을 확보하는 것을 단계적 목표로 삼을 가능성이 있다. 북핵 해

20) 전경만, “북한 핵문제와 한반도 평화체제 구축”, 『신정부 출범과 남북한 관계: 과제와 전망』(동아시아 국제정치학회 및 통일문제연구협의회 공동주최 국제학술회의, 발표논문), 2003. 4. 25. 제3-6쪽 참조.

21) Robert Einhorn, "The North Korean Nuclear Issue: The Need for US-ROK Cooperation", presented at the Conference on Mandate for Leadership Priorities for the President, Feb. 20-21, 2003, Seoul. 아인혼 박사는 북한의 태도로 보아 북미간 직접대화 없이는 해결방안 도출이 어려울 것으로 다자틀 속에 양자대화가 필요하다고 보며, 다자로서 참여하는 국가들은 직간접적으로 합의사항 이행을 독려하고 설득하는 역할을 맡을 수 있음을 설명하고 있다.

결을 위한 동북아 협력은 중국과 한국이 미국과 북한 사이에서 미국 측 입장을 분명히 취해야 가동이 가능해질 것이다. 즉, 3자이상의 다자방식이 되어야 북핵을 평화적으로 해결할 수 있는 전기가 마련되면서 역내 국가들간 안보 협력을 촉구하는 계기가 될 수 있을 것이다. 한국은 대북 기존 대화창구를 통해 미국의 입장과 동북아 안보협력 방향을 설득하는 등 미국의 다자회담에 대한 구상에 관해 긴밀하게 협조해 나가야 할 것이다.

## 2. 한반도 평화체제 구축 추진

노무현 정부의 평화번영정책은 전임정부의 대북 포용정책이 진전시킨 남북한 화해협력에 힘입어 남북한간에 실질적인 평화공존을 일정 수준 달성하는 것을 목표로 하고 있다. 전임정부가 한반도의 냉전구조 해체 또는 평화체제 전환을 햇볕정책을 통해 달성하고자 했지만 결과적으로 성과가 부진했다고 평가된다. 한반도 평화체제의 구축은 북핵 문제에 비하여 국제적 성격보다 상대적으로 한반도 대내적 성격 내지 남북한 관계가 지배하는 것으로서 남북한간의 노력과 의지가 성패 요소로 작용할 것으로 보인다. 특히, 북핵 문제가 평화적으로 해결되는 경우, 그러할 것이다. 우선, 기본적으로 안정과 평화가 전제되는 한반도의 현상유지를 대체로 바라는 주변국들은 북핵문제 해결로 동북아 안정 회복에 좀더 안도할 수 있을 것이므로 주변국들은 남북한의 자발적인 평화체제 추진을 지지하는 입장을 표명하되 단지 ‘지켜 보는’ 정책을 취할 것으로 보이기 때문이다.

이런 관점에서, 남북한은 한반도가 정전체제에서 평화체제로 전환하기 위해 확보해야 하는 두 조건인 평화회복(peace restoration)과 평화

유지(peace maintenance) 중 전자에 우선적인 책임과 노력을 기울여야 할 것이다. 후자인 평화유지는 주변국의 협력을 더 필요로 하는 부분이다.<sup>22)</sup> 먼저, 평화회복을 위해 남북한은 한반도 평화체제 구축에 가장 핵심적 부분인 상호 군사적 신뢰조치를 주체적으로 추진해서 가시적으로 제도화해야 한다. 경제사회적 교류의 심화가 군사적 신뢰조치를 주도하거나 유도해 내지 못함을 전임정부에서 이미 목격했으므로 참여정부는 이 양자를 조화있게 병행함으로써 북한의 자발적 이행을 촉구해 나가야 할 것이다. 남북기본합의서를 체결했던 정신을 회복해서 군사적 신뢰 구축을 위한 운용적 사항(군사긴급 전화 가설 및 활용, 군사훈련 참관교류, 군사실무 및 고위급 회담 정례화 등)을 우선적으로 하나하나 이행하도록 해야 한다.<sup>23)</sup> 그런 연후에 남북한이 한반도 평화체제의 당사자로서 평화협정을 체결하도록 한다. 군사적 신뢰 구축을 위한 구조적 사항(무기와 병력의 통제 또는 감축)은 남북한 평화협정 체결 이전에 이행하는 것이 보다 논리적이고 확실한 평화회복 조치에 해당하지만, 현실적 차원에서 상호주의 또는 일방주의가 적용될 수 있는 부분이므로 평화협정 체결이후 평화유지 일환으로서 이행해도 무방할 것으로 보인다. 동북아 안보협력체와 경제협력체가 가동되는 경우, 남북한간 구조적 군사신뢰구축 조치의 필요성을 인식하고 그 실행을 도모할 수 있는 여건이 성숙될 것이기 때문이다. 1992년

22) 평화회복을 위한 역내 안보협력은 한반도 정전체제의 평화체제 전환을 위한 주변국들의 협력을 의미하며, 평화유지를 위한 주변국 협력은 회복된 평화가 안정적으로 존속하는 체제를 보장하기 위한 협력을 각각 의미한다.

23) 남북한이 군사적 신뢰구축을 위해 이행할 조치로서 남북기본합의서에서 열거한 초보적 사항이외에도 군별로, 무기분야별로 신뢰구축을 심화시키는 다양한 방안을 식별하여 적용할 수 있다.(김태우 외 3인, 한반도 평화체제 구축을 위한 신뢰구축 방안연구, 한국국방연구원 연구보고서(안 03-1889), 2003. 3, 제16-19쪽 참조)

2월 발효되었던 남북기본합의서는 남북한이 한반도 평화공존의 당사자로서 평화회복을 위해 상호 협력하기로 했음을 말해주고 있다. 1996년 4월 제의되어 1997년 12월 이후부터 1999년 8월까지 6차례 본회담을 개최했던 4자회담에서 남북한은 한반도 평화체제 구축의 조건이 남북간 상이함을 인식할 수 있었다. 또한, 2000년 6월 남북 정상회담을 개최하여 남북한은 평화공존이후 달성할 수 있는 통일상태에 관해서도 입장을 확인한 바 있다. 따라서, 남한과 북한이 한반도를 정전상태에서 평화상태로 회복하겠다는 진정한 의사가 있다면, 기존 합의사항을 자주적으로 이행해서 평화회복 조치에 조속히 착수해야 한다.<sup>24)</sup>

한편, 평화회복을 위한 국제협력은 북핵문제의 평화적 해결에 우선 집중되도록 한다. 북핵의 평화적 해결은 다자회담으로 착수하고 양자회담으로 완결될 것으로 예측되는 바, 주변국들이 밀접하게 대미 및 대북 설득을 추진해야 한다. 부시 행정부는 북한 핵문제에 있어 온건적 접근(대화)과 강경한 접근(제재) 사이에서 노선을 분명하게 설정하지 못하고 있으므로 주변국들이 강력하게 설득하면 대화로 선회할 수 있을 것으로 본다. 북핵 해결을 위한 다자방식은 그 이후 동북아 다자안보협력체제를 출범하는 데에 기틀이 될 수 있다. 특히, 미국은 대북 체제보장을 약속하는 과정에서 북미평화협정이 타당하지 않으며, 남북한이 당사자가 되는 남북평화협정이 체결되어야 함을 분명하게 밝혀주어야 한다. 이는 북미관계 정상화가 남북한 평화협정 체결과 무관하며 동시에 주한미군 문제를 한미협의로사항으로 규정함으로써 북한이

24) 국민의 정부는 대북정책 3원칙(대남도발 불용, 흡수통일 불원, 교류협력 증진)을 통해 대북 화해협력 추진에 당초 대북정책의 목표를 두었으나 2000년 6월의 남북한정상회담을 기화로 해서는 남북한 평화공존을 강조했기보다 남북한 통일을 위한 접근을 추구하였던 것으로 보인다.(통일원, 『통일백서』(1997) 및 통일부, 『통일백서』(2002) 참조)

개입하지 않도록 하는 조치이기도 하다.

북핵이 해결된 이후, 주변국은 무엇보다도 북한 지도부가 정치체제의 안전을 보장받으면서 경제 개방과 개혁을 추진하는데 자신감을 갖도록 조치를 취하면서, 남한에 대한 적대적이며 이중적인 접근을 포기하도록 설득하는 일이 중요하다. 한반도 평화체제가 구축되는 경우, 주변국의 대한반도 정책 또는 동북아 역학에 변화를 초래할 것이므로 주변국들로부터 사전 지지와 지속적인 협력을 기대하지 않을 수 없다. 대북 경제협력과 지원이 조기에 대규모로 추진될 수 있도록 기존의 북핵 해결을 위한 다자방식을 중심으로 해서 미국과 일본이 주도하는 국제협력기구를 결성할 필요가 있다. 경제관리 제도의 개선, KEDO사업의 가속, 러시아 가스공급, 원유공급, 산업기술제공 등을 국제적으로 추진하도록 포함시켜야 할 것이다.

나아가서, 회복된 평화상태가 평화체제로 완전하게 전환되게 하기 위해 평화유지 작업에 주변국의 적극적 지원과 협력이 필요하다. 무엇보다도, 남북평화협정이 안정적으로 이행되도록 국제사회가 보장해야 한다. 즉, 평화협정의 이행을 감시할 기구가 있어야 하며, 평화협정 사항이 손상을 받아 평화유지가 난관에 처하는 경우에 이를 적기에 조정 및 회복하는 조치를 취하고 수용하게 하는 권위가 마련되도록 해야 한다. 이를 위해서 세 가지 방안이 구상될 수 있으며, 이들이 동시에 또는 순차적으로 이행될 필요가 있다. 첫째, 다자체제로써 북핵을 평화적으로 해결하는 경우, 이를 한반도 평화체제의 보장 장치로서 발전시킨다. 이들 참여국가가 남북한 평화협정에 대해 공동으로 보장합의를 체결하고 주로 정치, 외교적 차원에서 남북한이 동 협정의 안정적 이행을 지속해서 동북아 안정을 도모하도록 지원하는 것이다. 일정한 시기가 경과하면 동북아 6국의 안보협력체제로 공식 발족할 수

있을 것이다.<sup>25)</sup> 이를 위해 미국과 일본은 대북 관계정상화 조치를 먼저 밟도록 해야 한다. 일본은 작년 9월의 평양선언에 입각해서 관계 개선을 추진하고, 미국은 향후 핵문제 해결을 목적으로 하는 대북 합의에 의거해서 진전시킬 수 있을 것이다. 미국과 일본의 대북 관계정상화에 따라 러시아도 불필요한 대북 군사협력을 강조하지 않음으로써 남북한 등거리 외교의 틀 이상으로 벗어나지 않게 하여 한반도 평화유지에 협력할 것으로 본다.

둘째, 남북한이 기존의 국제안보 협력체제에 공동 참여하고 한반도 평화체제에 기여하도록 적극 권유하고 공동책임을 부담한다. 각종 대량살상무기 비확산 국제체제를 비롯하여 지뢰사용 금지, 국제 평화유지 활동, 남북군사공동위원회 출범, 남북한 핵통제위원회 운영, 남북 재래식 군축추진위원회 등 남북한이 한반도 평화유지를 보장하기 위해 가동시킬 제도적 장치를 구비하고 공동 관리해 나간다. 남북한간 정치적 신뢰와 군사적 신뢰가 결합하여 일단 군사관계가 제도화하는 경우, 북한 지도부가 한반도 평화체제에서 이탈하면 정치, 군사, 경제적 손해를 부담해야 함을 인식하도록 해야 한다.

셋째, 한국과 미국은 현행 한미연합방위체제를 남북한 군사관계의 발전에 후행하면서 한반도 평화체제 유지에 부합하도록 발전적으로 조정해 나간다. 북핵의 평화적 해결이 실현되고 국제 비확산체제를 북한이 준수하며, 남북한 재래식 군사력 감축이 합의 이행되는 경우, 주한미군의 역할, 규모, 지위에 변경이 가해지지 않을 수 없다. 작전통제권을 환수할 수 있는 방침을 실현할 대내외 여건도 한미 협의하에 조기 마련될 수 있을 것이다.

25) 전경만 외, 한반도 평화공존시기의 안보전략과제 식별 및 대응, 한국국방연구원 연구보고서, 2001. 11.

### 3. 동북아 경제 및 안보협력체 발족

동북아 경제 중심국가의 건설이 논리상 평화변영정책의 종국적인 지향점으로 책정될 수 있지만, 현실적으로는 한반도 평화체제 구축을 위해 비군사분야에서 선행 추진사항으로서 취급하는 것이 타당하다. 오히려 동북아 경제협력체 또는 동북아 평화협력체를 북한 핵의 해결 계기에 연계하여 추진하는 것이 국제적 호응과 그 달성도를 높이는 방안이 된다. 북핵이 평화적으로 해결되는 경우, 대북 대규모 경제지원과 투자 인프라를 제공하는 한편, 다자회담방식에 북한이 동참하도록 여건을 조성해서 동북아 경제협력체 또는 평화협력체 발족을 조기에 실현할 수 있을 것이다.<sup>26)</sup> 이것에 병행해서, 동북아 에너지 협력체, 동북아 전자협력체, 동북아 기술협력체 등을 동시에 상호 보완적으로 추진함으로써 북한의 개방과 개혁을 실질적으로 지원할 수 있을 것이다. 이런 경로를 거치는 경우 남북한의 경제공동체가 한반도 평화체제의 구축 이전시기에 발족됨으로써 한반도의 평화체제 전환을 유리하게 촉진할 것이다.

현행 한·미·일 안보협력체제가 실무차원에서 제도화되어 있으나, 동북아 차원에서 다자안보협력체로 발전하기 위해서는 중국과 러시아가 북한과 함께 참여할 수 있어야 한다. 동북아 역내 6국이 협력하여

26) 1988년 10월 노태우 대통령의 유엔총회 연설에서「동북아 평화협의회」제안 이후 별 진전이 없었는데, 그 주된 이유는 강대국이 위치하고 있는 동북아의 지정학적 이해관계가 상치하는 점, 기존 다자대화체인 ARF, NEACD가 잘 가동되는 점, 등이 원인이 되고 있다는 견해가 있다.(엄태암, “동북아 평화협력체의 실효적 추진 방안”, 『주간국방논단』, 제939호 (2003. 5.5.), 한국국방연구원 참조)



다자안보체제를 발족하기에는 강대국간의 우월지향적인 행태와 이념과 체제의 상이성 때문에 여전히 제한이 많은 게 사실이다. 북핵의 다자적 해결이 실현되면, 미국이 대중 및 대러 노력을, 남한이 대북 노력을 각각 경주함으로써 역내 다자안보협력체의 발족을 시도할 수 있을 것이다. 한국은 미국과 일본에 이어 중국과 러시아와도 군사우호협력관계를 발전시켜 나가고 미국과 일본의 대북 군사분야 우호관계도 추진할 분위기를 제공할 수 있을 것이다.

또한, 동북아 경제 중심국가 개념은 남한이 단독으로 달성할 수 있는 과제가 아니며 남한과 북한이 공동번영을 위해 공동으로 추구해야 할 상징에 해당할 것이다. 남북한의 이러한 협력의지는 ‘사실상의 통일’을 달성하느냐의 시금석이 될 수 있다. 한반도가 평화체제를 구축하는 이후 남북한은 민족공동체를 건설하여 경제는 물론, 문화, 사회 분야에서도 공동체로서 영위할 수 있을 것이기 때문이다. 이런 포괄적인 공동체 노력으로 한반도가 주변국들의 경제활동에 근거지(center of gravity)로 인식되고 활성화할 때 동북아 경제중심국가 개념은 달성되는 것으로 이해될 수 있다. 이 경우에도 특히 구매력과 생산력을 동시에 가진 중국과의 경제협력을 점증시키고 공고화해야 한다. 중국이 자국 스스로 아시아의 중심이며, 장기적으로 경제통합의 중심이 될 잠재력을 지니고 있기 때문이기도 하고, 북한에 근접하여 경제활동에 대한 수요를 지배할 수 있기 때문이기도 하다.<sup>27)</sup> 시베리아 철도 연결,

27) 세계은행의 ‘동아시아 통합-성장 공유를 위한 무역정책’ 보고서는 동아시아 경제통합을 이루면 향후 10년내 역내국가들이 연간 총 3000억 달러, 또는 GDP 10% 가량의 이익을 얻을 것으로 추산하고 있다. 중국은 세계 최대의 외국인 직접투자 유치국이자 개도국에 대한 최대 자금 공여국으로서 역내통합의 중심역할을 담당할 것으로 동 보고서는 전망하고 있다. (조선일보, 2003년 6월 9일, B4(세계경제) 면 참조)

원유와 천연가스 공급선 부설, 연료 및 에너지산업 건설 등 러시아와의 대규모 경제협력은 북한이 경제개방을 추진해서 공동참여하는 경우에 가능한 성격의 것이다. 한국은 우선 중국과 경제기술 대국인 일본과 함께 자유무역협정(FTA)을 조기 체결하여 동북아 경제협력의 상승효과를 도모하고 그 여파를 러시아와의 경협으로 확대할 필요가 있다. 이를 통해 한반도가 동북아의 물류 중심의 위치를 굳히고 이에 부합하는 서비스와 생산 중심의 경제역할을 자임하도록 역할분담을 추진해 나갈 수 있다.

북한이 개방과 개혁을 추진하는 경우, 필요한 국제자금의 제공이 원활하도록 북한의 각종 국제금융기구 가입을 조기에 완료하고, 경제개혁과 개방을 위한 북한측 로드맵 작성에 세계은행 등 국제기구가 참여해서 자문하도록 협조한다.

## V. 결 론

평화번영정책은 노무현 정부의 대북정책은 물론 외교 및 안보정책의 비전이자 안보정책 추진기조다. 대북포용정책의 기조는 계승발전하고 취약점은 보완개선하고 있음은 바람직하지만, 평화번영정책이 기대 목표를 향해 순항을 하기 위해서는 대북 포용정책을 구상하고 착수했던 전임정부 시절의 대내외 안보상황이 지금 크게 변경되었음을 심분 인식해야 한다. 특별히 고려하지 않아도 되었던 두 개의 안보현안인 2차 북핵문제와 한미동맹의 정상화 문제를 우선적으로 타개하는 것이 평화번영정책의 순탄한 출범을 보장할 것이다. 평화번영정책을 위한 우선적인 동북아 안보협력은 북핵문제의 확실한 해결을 평화적으로 도모하도록 직접적으로는 북한당국을 상대로, 간접적으로는 역내

국가지도부를 상대로 하는 다자접근을 중점적으로 전개해야 할 것이다. 이러한 전개를 위해 현실적으로 한미공조를 공고히 하는 것이 지혜로운 책략으로 평가될 수 있다. 나아가서, 한반도 평화체제 구축과 동북아 경제협력체 및 안보협력체 발족은 북핵 해결이후에 병행하거나 수순에 상관없이 전방위적으로 추진해 나갈 필요가 있다. 이론적 체계상으로는 한반도 평화체제의 구축이 동북아 안보협력체와 경제협력체 형성의 전제가 될 것 같지만, 안보현실상 그 역순이 실현가능성이 높다고 본다. 사실상의 통일에 해당하는 한반도 평화체제 구축은 역내 국가들간 고도의 국익 상충으로 한반도 현상유지가 선호됨에 따라 이런 동태적 관계를 활용해서 한반도 평화회복과 평화유지 방안을 실행하도록 한다.

정보화와 세계화 시대에 있어 국가번영을 위한 양 수레바퀴에 해당하는 안보와 경제의 안정적 유지를 전제할 필요가 있다. 이들 문제는 그 성격상 역내 국가들의 협력을 통해서 다자외교에 의해 해결하도록 조기에 추진해야 한다. 대외정책은 속성상 효율성 및 형평성의 논리에 결정되는 대내정책과 달리 철저하게 국익에 기반해서 결정되는 것이 불가피하기보다 당연하다. 점진적으로 관계변화가 도래하는 국제질서를 고려해서 점진적인 변화, 진화를 밟아야 하는데, 이 진화론적 정책 입안과 실행은 대북정책의 경우에도 동일하게 적용되어야 한다. 남북한의 공동번영을 추구하기 위해 우선해야 하는 평화공존은 동북아 안보협력 방향과 남북 협력 추진방향이 상호 보완적이어야 조기에 달성될 수 있을 것이다.

북핵 해결의 추진체인 다자협력 방식을 통해 일단 동북아 경제 및 안보협력체 추진에 박차를 가하면서 동북아 경제중심국가로 역량을 구비하는 과정에서 남북한 평화체제 구축을 실현해 나가는 것이 바람

직하다고 본다. 한 마디로, 다자협력과 다자회담을 평화번영정책의 목적달성을 향해 상황에 따라 복합적 활용하도록 하자는 것이다.

평화번영정책을 추진하기 위한 주변국과의 안보협력은 균형성과 목적성을 안배하면서 추구되어야 한다. 포괄적이면서 더 조직적으로 동북아 국가들의 협력을 도모하도록 해야 하지만, 기존의 한·미·일 안보협력관계 중국과 러시아와의 우호협력관계를 능동적으로 모색한다. 따라서, 향후 상당한 기간에 걸쳐 안보전략상 ‘1密 3均’ 기초를 대 주변국 안보협력에 대입시키는 것이 평화번영정책의 성과 확보에 바람직하다. 동북아 안보협력 상황을 이상적 비전으로 그릴 수는 있겠지만 단·중기적 정책실행은 현실적인 국익 중심으로 평가해서 추구하지 않을 수 없는 일이다.

---

## 제2회의의 토 론

---

**임혁백(고려대학교 교수) :**

참여정부의 평화번영정책과 김대중정부의 햇볕정책의 기본원칙은 같으나 접근방식에서는 차이가 있다고 본다.

평화번영정책은 국제협력이라는 큰 틀, 국제공조의 틀속에서 남북공조를 추구하는 것이고 햇볕정책은 한반도 문제의 당사자 해결원칙하에 한민족의 화해협력을 위한 보조적·보완적 입장에서 국제적 공조를 본 것이다.

한반도 주변국가의 국제적인 입장에서 북핵문제에 대한 컨센서스가 마련되어 있다고 본다. 북핵을 허용할 수는 없다는 합의와 북핵문제의 해결책은 핵포기 밖에 없다고 본다는 합의는 마련되어 있는 거 같다.

북핵문제의 관건을 쥐고 있는 것은 부시정권의 대북정책의 최종적인 목표는 어디에 있는가를 분명히 해야 한다고 본다. 부시정권은 노무현정권과 북핵문제의 평화적 해결에 어느정도 합의는 했다고 하지만 대북정책의 최종목표가 레짐 체인지, 북한정권의 폐지나 북한정권의 교체냐에 대하여 확실하지 않다고 본다. 이러한 점으로 북핵문제의 최종적인 협상을 통한 타결이 이루어지고 있진 않는 거 아닌가 한다. 부시의 최종목표가 북한정권의 붕괴나 제거라는 목표가 설정되어 있다면 현재 김정일위원장으로 하여금 북핵문제의 협상에 응할 수 없

게 하고 있는 것이다.

이러한 해결책은 다자주의가 해결책이다. 왜냐하면 부시 독트린은 대량살상무기나 핵무기 개발등 국제적인 질서를 어지럽힌 자는 용납하지 않겠다는 것을 이미 천명하였다. 그렇다면 결국 양자대화로는 해결할 수 없고 다자주의의 틀 속에서 해결하려는 것이다.

핵문제에 대해서는 본인은 낙관적이다. 왜냐하면 부시정권이 북한에 대하여 북한정권의 폐기나 붕괴를 추구하지는 않을 것이라는 것이다. 이러한 목표를 추구할 경우 핵문제를 해결 할 수는 없다는 것이다. 한반도에 전쟁을 촉발할 가능성이 있기 때문이기도 하다. 이라크와 북한은 다르다는 것이다. 부시정권은 한반도에서 주변국이나 한국이 바라지 않는 전쟁은 하지 않을 것으로 본다. 반핵과 반전은 같은 선상에 있는 것이다.

발표자의 논문에서 참여정부의 평화변영정책을 단계적으로 접근하는 것 같은 느낌을 받았다. 북핵문제를 해결한 후에 교류와 경제협력을 하고 동북아 중심국가 건설과 평화정착을 해야 한다는 단계적 사고를 하고 있다. 이러한 단계적 사고는 위험한 사고라 보며 교류협력과 북핵문제의 해결은 단계적으로 생각해야 할 문제가 아닌 것이다. 교류협력이 북핵문제의 해결을 위한 수단이 될 수도 있다. 북한은 생존을 위해 핵을 사용하고 있는 것이다.

### 신언상(통일부 통일정책실장):

지난 3년 전 6.15남북정상회담의 감격이 있었고 남북간에 많은 인적·물적 교류가 있었고 대결과 불신에서 화해·협력이라는 남북관계의 패러다임이 바뀌었다. 그러나 정상회담이나 공동성언의 의의가 퇴색하고 있는 것 같다는 느낌을 갖게 된다. 북한핵 상황과 송금문제등의 상황논리들로 인해 정상회담의 의의가 일시적으로 구름에 가리워진 느낌이 든다.

발표자는 한반도 평화 프로세스에 대하여 많은 좋은 얘기를 해주셨고 이미 6.15이후에 한반도 평화프로세스는 시작되었고 진행되고 있다고 본다. 즉 지체와 서행은 계속되고 있지만 한반도 평화 프로세스는 진행되고 있다는 것이다.

물론 경제·사회분야는 교류와 확대가 있었고 군사분야 에서는 신뢰 구축이 미흡하지 않느냐는 지적이 있지만 군사분야 에서는 전혀 신뢰 구축이 전혀 없다고는 볼 수 없다. 다만 군사분야의 신뢰구축이 경제·교류협력에 비해 다소 비중이 적기 때문일 수도 있다.

지난 3년간 교류·협력이 지속되고 확대된 결과 북한의 변화도 많이 있다. 북한을 보는 시각에 따라서는 일부에서는 변한 것이 없다고 보기도 하고 긍정적으로 많이 변했다고 보는 시각도 있다.

북한이 과거에 교조적이고 이념적이던 국가 운영방침이 실리중심으로 바뀌어 가고 있다.

자본주의적 요소가 스며들고 있다고 보여 지며 주민들의 대남인식이 많이 바뀌었다. 북한에선 대남 적개심이 완화되어 있음을 느낄 수 있다. 결국 이러한 점이 시사하는 것은 시장경제주의적 마인드가 형성되어가고 있다는 것이다. 경제문제와 민족인식의 문제에서 점점이 형

성되고 있다는 것이다. 이러한 접점은 평화공존과 평화프로세스가 진행되고 있음을 알 수 있게 하는 것이다.

박영호 박사의 논문은 훌륭한 아이디어를 많이 제시하고 있다. 그러나 단계론을 많이 얘기하고는 있으나 사실은 단계를 설정한다는 것이 어렵다고 본다. 내용의 성격이 동시적이고 맞물려 있기 때문이다. 또 매단계마다 제시되는 구체적인 내용들이 우리정부가 혼자서 할 수 있는 것은 아니고 북한의 반응과 호응이 있어야 실현이 가능하다는 것이다. 북한은 기본적으로 수세적이고 방어적이다. 남한에 대한 흡수의 문제가 있고 항상 체제유지라는 명제가 있기에 호응하기가 어렵다.

통일부에서 국민적 반응을 알아보기 위하여 통일정책의 지지도에 대한 여론조사를 해보면 지역에 따라서도 20%정도 까지 차이가 난다. 경상도 전라도의 지지도에서 큰 차이가 난다. 지역주의와 정파의 문제점과 언론의 양면성으로 인해 지난 5년간의 햇볕정책이 정당한 평가를 받지 못하고 있다고 보여 진다. 북한 핵문제가 불거졌지만 정부는 화해·협력을 계속 추진해 나갈 것이며, 평화적으로 해결하려 한다. 우리가 인내심을 갖고 기다린다면 평화적으로 해결 될 수 있다고 본다.



### 남찬순(동아일보 심의연구실장):

언론적인 관점에서 현정부의 평화프로세스는 굉장히 좋은 말로 포장되어 있는 있으나 상당히 허구적이라는 생각이 든다. 왜냐하면 기본적으로 대북정책에 핵문제를 다루는 데는 딜레마가 있다. 북핵문제를 평화적으로 해결한다고 하나 북한이 핵을 갖고 있는지 없는지 확실치도 않다. 만일 북한이 핵을 한·두개 가졌을 경우 우리의 정책등 대응에 대하여는 아무런 언급이 없다고 본다. 그러나 북한이 핵을 가졌을 경우에 우리가 어떻게 해야 하는지에 대한 대응책이 없는 거 같다. 미국이 물리적인·군사적·경제적인 제재를 북한에 취하는 데는 한계가 있다고 본다. 외교적 수단을 강화해야 한다고 하는데 외교적 수단에는 체적효과가 없다.

또 하나의 딜레마는 북한의 정권교체(regime change)나 핵문제의 해결을 바라는 것이냐 이다. 우리가 김정일 정권을 어떻게 보고 있는가에 대해서도 확실치가 않다. 민족공조가 북한정권과의 동조나 북한 동포와의 공조냐에 대하여 이러한 기본적인 문제에 대하여도 언급이 없다. 이러한 약점을 건드리기 싫어하지만 정부가 어떠한 정책을 갖고 있는지 참 궁금하다.

본인은 결국 핵문제의 해결은 북한의 대남경제의존도가 가장 중요한 레버리지라고 본다. 북한은 3, 4월이면 조용하다. 이유는 우리가 비료와 쌀을 지원해주기 때문이다. 대남의존도를 높여가면 밥줄을 쥐는 것이고 이렇게 되면 우리가 북핵문제를 해결하는데 첩경이라고 본다. 한반도에서 핵문제의 해결은 북한의 대외 경제의존도라고 본다.

### 여인곤(통일연구원 국제관계연구실장):

세부방침이 최종적으로 아직 확정되지 않은 평화번영정책의 정책체제와 한반도 평화체제 구축을 위한 3단계 전략을 잘 분석하면서, 추진 방향이 일괄적으로 나열되어 있다고 문제점도 잘 지적하고 있다고 생각된다. 평화번영정책의 성공적 추진을 위한 동북아 안보협력의 고려 사항들을 도출하기 위해 (1) 역내 국가의 대한반도 인식, (2) 북한의 대내외정책 및 형태, (3) 한국의 대내적 안보정책 추진 여건을 먼저 분석하고 있다. 그 다음으로 우리 정부가 동북아 안보협력을 위해 추진해야 할 방향을 (1) 북한 핵 해결의 전기 마련, (2) 한반도 평화체제 구축 추진, (3) 동북아 경제 및 안보협력체 발족으로 제시하고 있다.

정책대안 제시를 위한 논문의 체계성이나 서술의 논리성이 대체적으로 잘 되어 있다.

수정·보완될 점, 의견을 달리하는 점 몇 가지를 언급하면 한반도 평화체제 구축문제에서 3페이지의 윗부분: “과거 정부들에 의해 추진되어 왔지만 획기적인 진전이 없었다. 한반도 평화체제를 구축하려면 근본적으로 평화체제 개념과 조건에 대한 남북한간 인식차이를 제거해야 하며, 이를 위해서 군사적 불신을 우선 해소해야 한다”에는 전적 동의 한다.

4자회담 실패 원인은 당초부터 회담목적이 상이, 남한은 남북한 평화협정 체결, 북한은 북미 평화협정·불가침협정 체결이 목적이었다. 이제는 새로운 접근법 모색해야 한다. 북핵 문제 해결을 위한 다자회담이 성공한다면 그러한 회담형식이 모델이 될 수 있을 것이다.

3페이지의 각주 2) 마지막 부분의 “한반도 평화체제 구축이 공식적인 정책구상으로 설정된 경우는 없었다”는 것은 잘못된 서술이다. 발

표자 본인도 3페이지의 윗부분에서 “한반도 평화체제 구축은 과거 정부들에 의해서도 사실상 추진되어 왔다”고 서술하고 있다.

두번째 한반도 평화체제 형성과 동북아 경제협력체 형성의 선행 문제에서 6페이지 제일 아랫부분에서 “한반도 평화체제는 동북아 역내 경제협력체 또는 평화협력체의 구축과 병행해서 달성하거나 그 이후에 달성된다고 보는 것이 오히려 평화번영정책을 유연하게 추진하여 성과를 달성할 수 있을 것이다”라고 했는데 선행의 문제는 중요하지 않다고 본다.

세번째 동북아 평화협력체의 구축 문제는 역내국가들의 안보정책 고려할 때 쉽지 않다.

한·러는 이해가 크고 미국은 미·일 동맹 중심의 역내지도력을 유지하고자 하기 때문에 역내 군축에 관심이 없다. 일본은 과거에 평화협력체 형성에 관심이 많았으나 유사법제 제정 이후 관심이 적을 것이다. 중국은 대만문제, 인권문제, 남사군도 문제 등이 논의되는 것을 원하지 않기 때문에 이해가 적다. 헬싱키 협정(1975)은 동서 진영간의 군사력 균형이 이루어졌기 때문에 가능했다. 동북아에서는 상당기간 미국의 일방주의가 예상되기 때문에 한반도 평화체제 구축 이후에나 동북아 평화협력체 또는 다자안보협력체가 형성될 수 있을 것이다.

제Ⅲ장, 1. ‘역내 국가의 대한반도 인식’은 인식에 해당되는 서술이나 고찰이 없다. 한반도 안보·경제 상황, 남북한관계, 김정일 정권의 장래, 한반도 통일 문제 등을 주변4국이 어떻게 인지하고 있는가에 대한 분석이 보완되어야 한다.

9페이지 각주 (9)의 기술 “러시아 정부가 북핵 문제의 유엔안보리 상정을 반대하고(2. 4)”는 잘못된 것이므로 수정이 필요하다. 러시아는 2월 12일 IAEA의 투표시 미·북 관계를 고려, 기권하였다.

마지막으로 북핵 문제 해결을 위한 북경 3자회담 이후 5자회담의 개최 가능성이 커지고 있는데 우리 정부는 동북아 경제중심국가 건설을 위해서는 러시아가 포함되는 6자회담을 주장해야 한다고 생각하는데 어떻게 생각하는지 질문을 드립니다.