

6·15 정상회담과 한반도 평화체제

The June 15 Summit and Building of
a Peace Regime on the Korean Peninsula

「6·15 정상회담 7주년 기념 국제학술회의 발표논문집」

2007년 6월 7일(목) 13:00~18:30 프라자호텔 그랜드볼룸

Korea Institute for National Unification

6·15 정상회담과 한반도 평화체제

The June 15 Summit and Building of
a Peace Regime on the Korean Peninsula

「6·15 정상회담 7주년 기념 국제학술회의 발표논문집」
2007년 6월 7일(목) 13:00~18:30 프라자호텔 그랜드볼룸



Korea Institute for National Unification

6·15 정상회담과

한반도 평화체제

인 쇄 2007년 10월
발 행 2007년 10월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울특별시 강북구 수유6동 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2521 (팩시밀리) 901-2541
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 도서출판 늘품 (2275-5326)

인 쇄 처 모아기획(739-1747)

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2007

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

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

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

6·15 정상회담과 한반도 평화체제 / 통일연구원 [편]. -- 서울 : 통일연구원, 2007
p. ; cm. -- (학술회의 총서 ; 07-02)

ISBN 978-89-8479-409-2 93340 : ₩10000

340.911-KDC4
320.9519-DDC21

CIP2007003369

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

행사 일정

13:00 - 13:30 등록 및 접수

13:30 - 13:50 개회식

개회사 이 봉 조 (통일연구원장)

축사 신 언 상 (통일부 차관)

격려사 이 중 오 (경제·인문사회연구회 이사장)

13:50 - 15:20 제1회의_남북정상회담과 한반도 평화체제

사 회 김 동 성 (중앙대학교 교수)

발 표 남북정상회담 이후 남북관계 발전과
향후 과제

손 기 응 (통일연구원 선임연구위원)

2·13합의 이후 한반도 평화체제

구축방안 : 쟁점 및 추진방향

허 문 영 (통일연구원 평화기획연구실장)

토 론 김 영 수 (서강대학교 교수)

전 경 만 (한국국방연구원 부원장)

안 인 해 (고려대학교 교수)

15:20 - 15:40 휴 식

15:40 - 18:30 제2회의_한반도 평화체제에 관한 주변국의
구상과 이행

사 회 김 영 희 (중앙일보 대기자)

발 표 미국의 한반도 평화체제 구상과 이행
스콧 스나이더 (아시아재단 선임연구원)

중국의 한반도 평화체제 구상과 이행
푸 명 즈 (현대국제관계연구원 원장조리)

일본의 한반도 평화체제 구상과 이행
하지메 이즈미 (시즈오카 현립대학교 교수)

러시아의 한반도 평화체제 구상과 이행
바실리 미헤예프 (러시아과학아카데미
IMEMO 중국 및 일본연구센터 소장)

토 론 전 성 훈 (통일연구원 선임연구위원)

정 재 호 (서울대학교 교수)

배 정 호 (통일연구원 선임연구위원)

홍 현 익 (세종연구소 수석연구위원)



6·15 정상회담과

한반도 평화체제

개 회 사
축 사
격 려 사

Session I The South-North Korea Summit and Building of a Peace Regime on the Korean Peninsula

남북정상회담과 한반도 평화체제

Development of Inter-Korean Relations and Future Tasks since the South-North Korea Summit 3

남북정상회담 이후 남북관계 발전과 향후 과제

Gi Woong Son (*Senior Research Fellow, KINU*)

손 기 응 (통일연구원 선임연구위원)

Measures for Building a Peace Regime on the Korean Peninsula since the February 13 Agreement: Issues and Future Directions 45

2·13합의 이후 한반도 평화체제 구축방안: 쟁점 및 추진방향

Moon Young Huh (*Director, Division of Peace Planning Studies, KINU*)

허 문 영 (통일연구원 평화기획연구실장)

제 1회의 토론 113

Session II Strategies for the Implementation of a Framework for Peace on the Korean Peninsula by Neighboring Countries
한반도 평화체제에 관한 주변국의 구상과 이행

US's Strategy for the Implementation of a Framework for Peace on the Korean Peninsula 129

미국의 한반도 평화체제 구상과 이행

Scott Snyder (*Senior Associate, The Asia Foundation*)

스콧 스나이더 (아시아재단 선임연구원)

China's Strategy for the Implementation of a Framework for Peace on the Korean Peninsula 147

중국의 한반도 평화체제 구상과 이행

Fu Mengzi (*Assistant President, CICIR*)

푸멍즈 (현대국제관계연구원 원장조리)

Japan's Strategy for the Implementation of a Framework for Peace on the Korean Peninsula 165

일본의 한반도 평화체제 구상과 이행

Hajime Izumi (*Professor, University of Shizuoka*)

하지메 이즈미 (시즈오카 현립대학교 교수)

Russia's Strategy for the Implementation of a Framework for Peace on the Korean Peninsula 175

러시아의 한반도 평화체제 구상과 이행

Vasily Mikheev (*Director, Center for China & Japan, IMEMO RAS*)

바실리 미헤예프 (러시아과학아카데미 IMEMO, 중국 및 일본연구센터 소장)

제 2회의 토론 191



개회사

존경하는 이종오 경제·인문사회연구회 이사장님, 신언상 통일부 차관님, 그리고 내외 귀빈 여러분!

통일연구원이 주최하고 통일부가 후원하는, 6·15 공동선언 7주년 기념 국제학술회의에 참석해 주신 데 대해 감사의 말씀을 드립니다.

또한 뜻 깊은 오늘 회의에서 발표와 토론, 그리고 사회를 맡아주시기 위해, 국내는 물론이고 멀리 해외에서 참석해 주신 전문가 여러분께 심심한 감사의 뜻을 전합니다.

참석자 여러분!

1주일 후면 21세기 남북관계의 초석을 다진 6·15 공동선언이 채택된 지 7주년이 됩니다.

당시 전 세계의 이목이 집중된 가운데 채택된 6·15 공동선언은 세계사의 보편적 흐름에 부응하여, 우리 겨레의 삶을 왜곡하고, 우리 민족의 발전을 저해하며, 한반도와 동북아의 불안을 초래하고 있는 분단과 냉전을 극복하고자 남과 북이 내린 결단이었습니다.

이후 남북관계는 때로는 가다 서다를 반복하기도 하였지만, 이전 시기와는 비교할 수 없을 정도로 변화·발전되어 왔습니다.

그동안 남과 북은 다양한 분야에서 교류와 협력을 추진하여 상호 이해의 폭을 넓혀 왔습니다.

또 이를 바탕으로 국제사회는 한반도와 동북아의 평화와 번영을 위해 협력을 지속하여 왔습니다.

그리하여 북핵실험으로 인한 위기국면에도 불구하고, 금년 초 ‘2·13 합의’라는 성과를 이루어 낼 수 있었습니다.

2000년 남북정상회담에서 6·15 공동선언이 채택된 지 7년 만에 한반도에 평화를 정착시킬 수 있는 기회를 다시 만들어낸 것입니다.

참석자 여러분!

주지하다시피 그동안 한반도 평화체제와 관련해서 많은 연구들이 진행되었고, 또 여러 차례에 걸쳐 실제적인 노력이 진행되기도 하였습니다.

하지만 ‘2·13 합의’ 이후 한반도 평화체제에 대한 접근은 더 이상 ‘당위’가 아니라 ‘현실’의 문제로 다가서고 있습니다.

한반도 평화체제 구축을 위한 구체적인 문제들이 실무차원에서 논의, 검토되고 있습니다.

물론 BDA 송금과 관련한 기술적 문제로 인해 합의사항 이행이 지연되고 있습니다만, ‘2·13 합의’를 조속히 이행하기 위해 관련국 모두가 머리를 맞대고 해결 방안을 모색하고 있습니다.

그리고 남북관계도 어려울 때마다 6·15 공동선언의 정신에 따라 화해협력의 모멘텀을 유지해 왔고, 지난주에 열린 제21차 남북장관급회담에서도 쌀차관 제공문제에 대한 입장 차이에도 불구하고 남북관계의 지속 발전에 합의하였습니다.

오늘 이 시간에도 수많은 사람과 차량이 하늘길, 땅길, 바닷길로 남북을 오가고 있습니다.

분명 이는 6·15 공동선언 이전 시기와는 달라진 괄목한 모습이며, 한반도의 평화정착에 대한 밝은 전망을 가능케 하는 대목입니다.

6·15 공동선언 이후 지난 7년간 한반도의 평화를 위해 추진된 남북화해 협력정책의 소중한 결과입니다.

앞으로도 우리는 한반도 평화체제 구축과정에서 수많은 장애와 난관에 봉착할 수 있습니다.

우리 주도로 난관과 장애를 헤쳐 나갈 수 있도록 한걸음 앞서 도전요소를 전망하고 분석하여 올바른 대응방향을 마련해 가야 합니다.

우리는 ‘9·19 공동성명’ 전체가 차질 없이 이행될 수 있도록 적극 노력하

고, 한반도 평화체제 구축에 대비하여 만반의 준비를 해야 합니다.

이를 위해서는 한결같은 우리 정부의 노력과 국민의 지지, 그리고 전문가들의 탁월한 전문적 식견이 필요합니다.

이 같은 상황적 인식에 기초하여 통일연구원은 6·15 공동선언 7주년을 기념하여 “6·15 정상회담과 한반도 평화체제”를 주제로 한 국제학술회의를 기획하게 되었습니다.

이번 학술회의는 2000년 남북정상회담의 의의를 새롭게 되새기면서 향후 한반도 평화체제 구축의 실행방안을 구상하고, 이에 관한 각국의 입장 및 역할에 대해 논의하는 자리가 될 것입니다.

저명하신 각국의 전문가들이 고견을 나누는 자리인 만큼, 한반도 평화체제 구축에 관한 풍성한 의견교환이 있으리라 기대합니다.

귀한 시간을 내어 왕림해주신 내외 귀빈 여러분께 다시 한 번 감사의 말씀을 드리면서 개회의 인사에 대신하고자 합니다.

감사합니다.

2007년 6월 7일

통일연구원 원장 이 봉 조



존경하는 이봉조 통일연구원장님, 이종오 경제·인문사회연구회 이사장님, 그리고 오늘 학술회의에 참석하신 내외귀빈 여러분,

먼저 남북정상회담 7주년을 기념하는 국제학술회의가 올해에도 내외의 큰 관심 속에 성황리에 개최된 것을 축하드립니다.

특히, 오늘 발표를 위해 멀리 해외에서 오신 분들께 특별한 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 심도있고 활발한 토론을 통해 좋은 의견들이 많이 나오기를 기대합니다.

참석자 여러분,

어느덧 역사적인 남북정상회담이 개최된 지 7년이 흘렀습니다.

그동안 남북관계는 가다 서다를 반복하면서도 꾸준히 진전을 이루어 왔습니다.

어느 한 시점에서 보면 멈춰 서 있는 것처럼 보일 때도 있었지만, 7년의 흐름 속에서 보면 괄목한 만한 발전을 이룩했습니다.

2000년 이전 한해 5~6천명에 불과하던 남북 왕래인원이 지난해에는 10만 명을 넘어섰습니다.

물론 한해 30만 명에 가까운 금강산 관광객은 제외한 숫자입니다.

지금은 하루에 1천 명이 넘는 인원과 2백 대가 넘는 차량이 군사분계선을 넘나들고 있고, 서른 척이 넘는 선박이 매일 남북을 오가고 있습니다.

지난 달 진행된 열차시험운행을 계기로 반 세기 넘게 끊어졌던 하늘길, 땅길, 바닷길이 모두 연결되었습니다.

남북교역액은 2000년 이전 3억 달러 내외에서 작년에는 13억 5천 달러로 증가했습니다.

개성공단 건설도 차질없이 추진되어, 1만 5천 명이 넘는 북측 근로자가 근무하고 있고, 벌써 23개 업체가 입주해서 월 1천만 달러 이상을 생산해 내고 있습니다.

6·15 공동선언은 바로 이러한 남북관계 진전의 시발점이었습니다.

지난 주 끝난 제21차 남북장관급회담에서도 현재의 남북관계 흐름을 더욱 확대·발전시켜 나가자는 데 남북이 공감대를 이루었습니다.

물론 회담에서 구체적인 사업에 대한 합의를 도출하지는 못했지만, 저는 그 이상의 의미가 있었다고 생각합니다.

남북관계를 보다 높은 단계로 끌어올리자는 데 남북이 합의하고, 이 문제를 계속 협의하기로 한 것은 향후 남북관계 도약을 위한 발판이 될 것으로 생각합니다.

아울러 어려운 상황에서도 회담을 개최하여 예정대로 진행한 것은, 이제 남북관계가 개개 사안에 일희일비하지 않는 안정적 제도화의 단계로 접어들었음을 보여주는 것이라 할 것입니다.

현안에 대한 현격한 입장 차이에도 불구하고 논쟁을 지양하고 상호 성의있고 진지하게 협의한 것 또한 남북간 신뢰가 한 차원 높아졌음을 보여주는 징표입니다.

다시 말해서 이번 장관급회담에서 남북관계 발전의 역사적 방향성을 읽을 수 있었다고 말씀드릴 수 있겠습니다.

특히, ‘2·13 합의’ 이행 지연과 6자회담 중단 상황에서, 고위급 남북대화를 통해 ‘2·13 합의’ 이행의 시급성과 중요성에 대해 우리와 국제사

회의 강한 의지를 북측에 전달한 것은 매우 중요한 의미를 가지고 있다고 생각합니다.

참석자 여러분,

최근 한반도를 둘러싸고 동북아 역내국가들이 매우 발빠르게 움직이고 있습니다.

미국은 그간의 대북정책을 변경하여, 북한과의 관계정상화를 위해 전향적 자세를 취하고 있습니다.

최근 BDA 문제만 보더라도 조속한 해결을 위해 다양한 방안을 강구하는 등 적극적인 노력을 기울이고 있습니다.

중국은 고도 경제성장을 지속하는 가운데, 북한과의 전통적인 군사적·경제적 밀착도를 높이고 있습니다.

일본 역시 대미 군사동맹을 강화하면서, 경제력에 걸맞는 역내 위상을 확보하기 위해 노력하고 있습니다.

최근 동북아에서 전개되는 이러한 상황의 공통점은 바로 “변화”입니다.

주변국 모두 새로운 시각으로, 새로운 동북아를 머리 속에 그리며, 새로운 접근을 하고 있는 것입니다.

변화의 시대에 중요한 것은 변화의 방향을 미리 읽고 변화의 흐름을 주도해 가는 것이라고 생각합니다.

한발 앞서 미래를 내다보고, 정확히 분석해 냄으로써 올바른 방향을 잡아 나가는 것이 필요합니다.

이를 바탕으로 한발 앞서 움직임으로써 우리가 원하는 한반도의 모습

을 그려내야 합니다.

그 모습은 한반도와 동북아의 평화와 번영으로서 이는 바로 평화번영 정책이 지향하는 바이기도 합니다.

이러한 ‘변화선도자’로서의 역할을 가능하게 하는 핵심적 수단이 바로 남북관계 진전입니다.

지난 1990년대 1차 북핵위기 때와 달리, 이번 북핵위기에서 우리 정부가 목소리를 내고 역할을 할 수 있었던 것도 바로 진전된 남북관계의 힘이었습니다.

다양한 분야에서 긴밀해진 남북관계, 완화된 정치군사적 긴장, 높아진 남북간 신뢰와 유대의 힘입니다.

그리고 그 힘의 원천은 2000년 남북정상회담 이후 어려움 속에서도 일관되게 지속하여, 이제는 역사적 방향성을 획득한 “화해와 협력”입니다.

참석자 여러분,

오늘의 발전이 내일의 성공까지 보장해 주지는 않습니다.

지금 남북관계가 이만큼 왔으니, 앞으로도 잘 가겠지 라고 안주해서는 안됩니다.

남북관계가 발전하고 남북간 접점이 확대될수록, 더 복잡하고 더 어려운 문제들과 마주칠 것입니다.

제가 여기서 강조하고 싶은 것은 위기와 기회는 동전의 양면이라는 점입니다.

위기 앞에 좌절하면 기회도 사라져 버리지만, 힘을 합쳐 이겨내면 위기

는 기회가 됩니다.

그러므로 정권의 차원을 넘어 남북간 교류협력을 확대·심화하여, 공존과 화해의 관계를 더욱 확고히 정착시켜 나가는 일관성이 필요하다고 봅니다.

그리고 이제는 보다 큰 틀에서 한반도 평화정착을 위한 노력과 민족공동체의 비전에 대한 공감대를 모색해야 합니다.

그 과정에서 중요한 것은 국민적 통합과 국제사회와의 협력입니다.

이러한 차원에서 정부는 미래의 비전과 전략에 대한 국민적 동의를 더욱 강화하고, 국제사회와도 긴밀히 협력해 나갈 것입니다.

특히, 국제사회가 한반도의 평화변영을 위한 한국민들의 노력을 적극 지원하고 협력해 주실 것을 기대합니다.

그러한 점에서 오늘 국내외 전문가들이 모여 한반도 평화에 대해 지혜를 모으는 자리가 마련된 것은 매우 의미있는 일이라 생각합니다.

다시 한번 이번 국제학술회의 개최를 축하드리며, 오늘 학술회의가 한반도와 동북아의 항구적 평화를 정착시키는 데 크게 기여하게 되기를 바랍니다.

그리고 통일연구원의 무궁한 발전과 참석자 여러분들의 건승을 기원합니다.

경청해 주셔서 감사합니다.

2007년 6월 7일

통일부 차관 신 언 상



격려사

존경하는 신언상 차관님, 그리고 이봉조 원장님, 바쁘신 와중에도 참석 해주신 내외 귀빈 여러분!

6·15 공동선언 7주년을 기념하여 통일연구원이 주최하고 통일부가 후원하는 국제학술회의가 개최된 데 대해 진심으로 축하드립니다.

참석자 여러분!

주지하다시피, 현재 한반도 운명은 중대한 고비에 놓여 있습니다.

금년 초 우리는 ‘2·13 합의’로 6·15 공동선언 이후 7년 만에 다시금 한반도 평화정착의 기회를 맞이하였습니다.

그러나 한반도와 동북아에서 새로운 평화를 창조하는 일은 여러 도전적 요인들로 인해 곳곳에서 애로를 겪고 있습니다.

한반도 평화정착을 위한 우리의 오랜 노력에도 불구하고 냉전의 굴레에서 벗어나기 위한 과제의 해결은 결코 만만한 것이 아님을 알게 해 줍니다.

한반도의 평화정착은 우리의 주도적인 노력 하에 주변국들의 협력을 유도해 냈을 때 실현가능합니다.

우리 정부는 2000년 6·15 공동선언을 기점으로 냉전의 장벽을 허물고 분단의 갈등을 뛰어넘고자 많은 노력을 경주하여 왔습니다.

하지만 이 같은 노력에도 불구하고 현실에서는 여전히 남북의 군사력과 전쟁억지력으로 깨어지기 쉬운 평화가 유지되어 왔습니다.

참석자 여러분!

우리가 현재 이루려는 평화는 지속가능한 평화, 남북의 미래 세대에게 이어지는 평화입니다.

우리가 추구하는 평화는 이념과 종교, 문화를 뛰어넘는 보편타당한 평

화입니다.

새로운 평화를 이루어 내기 위해서는 각자의 정파적 견해와 배경을 뛰어넘어 하나가 되어야 합니다.

우리는 한반도 평화체제를 구상하며 많은 난관을 예상하였고, 그 난관을 뛰어넘기 위한 우리의 주도적인 역할도 각오했습니다.

따라서 한반도 평화정착을 위해서는 무엇보다도 우리 내부의 응집된 의지가 필요하며, 이를 바탕으로 남북관계의 실질적으로 진전되어야 합니다.

다행히도 우리는 숭한 전쟁과 평화의 갈림길에서 단결된 힘으로 많은 난관을 헤쳐 온 경험을 갖고 있습니다.

한반도와 동북아의 평화를 향해 우리의 지혜와 힘을 한데 모아 한걸음씩 나아간다면, 이 땅에 진정한 평화를 정착시켜 나가는 것은 결코 불가능한 일이 아닙니다.

이러한 면에서 국내외 전문가들이 한 자리에 모여 한반도 평화체제 구축에 대한 의견을 나누는 것은 매우 시의적절한 일이라고 평가합니다.

이 회의를 통해 한반도의 평화와 번영을 위한 국제사회의 관심을 환기시키고, 또 중요한 정책적 시사점을 풍부하게 도출하기를 기대해 봅니다.

아울러 이 자리에 모이신 참석자 여러분 모두가 한반도에서 새로운 평화의 길을 열어가는 데 힘을 보태주시기를 진심으로 바랍니다.

끝으로 해마다 국내외적 관심사와 여론의 추이를 살펴 학술회의를 준비해 준 통일연구원의 노고를 치하하며, 통일부 관계자 여러분께도 격려의 말씀을 전하는 바입니다.

감사합니다.

2007년 6월 7일

경제·인문사회연구회 이사장 이 중 오

제 1 회의

남북정상회담과 한반도 평화체제
The South-North Korea Summit and Building of
a Peace Regime on the Korean Peninsula



남북정상회담 이후 남북관계 발전과 향후 과제
Development of Inter-Korean Relations and Future Tasks since the South-North Korea Summit

손기웅 (통일연구원 선임연구위원)

제1발표



>>> Summary

1. Historical Significance of the Inter-Korean Summit

Before the Kim Dae jung Administration, inter-Korean relations were defined as that of "hostile confrontation" in which both Koreas were in total showdown over all aspects of life including the ideological, political, military, economic, social and cultural dimensions. The inauguration of the Kim Dae Jung Administration ushered in a new era with a new Southern approach towards the North: that of reconciliation and cooperation with North Korea. With this change, inter-Korean relations began to enter the initial stage of "hostile cooperation." There appeared partial exchanges and cooperation in economic and socio-cultural fields while ideological and politico-military confrontation continued. It was surmised that if such a "hostile cooperation" were to be expanded upon and deepened following the pursuit of mutual interests, an era of "peaceful coexistence" would be achieved despite the deep ideological rift between the two Koreas.

The inter-Korean summit of 2000 was the turning point which proved this point—it suddenly changed inter-Korean relations from the "initial stage of hostile cooperation" to the "initial stage of peaceful coexistence." Since then, however, inter-Korean relations have regressed to the stage of "hostile cooperation" due mainly to the changes in US North Korea policy and the so-called "Second North Korean nuclear crisis." At this stage, a national task for South Korea is to lead inter-Korean relations from "hostile cooperation" to "peaceful coexistence" through the dismantlement of Cold War on the peninsula.

2. Developments and Tasks in inter-Korean Relations after the South-North Summit

There have been notable developments in inter-Korean relations following the summit such as dialogues between authorities in the political, military and cultural fields, as well as exchange and cooperation in economic and socio-cultural fields. During the process, however, inter-Korean relations have been fluctuating and development is intrinsically limited. Reasons included a worsening of the North Korean nuclear problem, the continuation of Cold War tensions on the Korean peninsula, the adoption of a hard-line North Korea policy by the Bush Administration, the clashing of differing voices on the priorities between inter-Korean relations. The so-called South-South cleavage regarding the results of policy of reconciliation and cooperation was also added up for the worse.

A series of ministerial talks (general, defense, economic working group) unfolded and the volume of inter-Korean economic cooperation increased a great deal. The deal soon involved the Kumgang Mountain tour business, the development of the Gaeseong industrial complex, the connection of railways and roads across the DMZ, as well as large scale rice and fertilizer aid. Thirteen agreements regarding

economic cooperation have been signed and implemented to institutionalize inter-Korean economic cooperation. More than ten thousand North Korean workers are toiling at the Gaeseong industrial complex today, while the number of tourists visiting Kumgang Mountain is ever increasing.

The summit of 2000 also yielded positive results in the humanitarian field, particularly in the reunion of families divided by the DMZ. There have already been 14 reunion events and a permanent structure is under construction in the Kumgang Mountain area solely for the purpose of reunions. However, the results of inter-Korean dialogues for easing military tension on the peninsula were limited. It was because North Korea continues to prefer the US as its negotiation partner on military issues.

3. Tasks for the Second inter-Korean Summit

The possibility of cooperation between states sharing hostile relations depends a lot on the perceptions and decisions of the top leadership. Face to face meetings such as the proposed summit can facilitate the solution of many pending issues because they can directly influence the final decisions of top leaders. It is thus desirable to hold a summit as soon as possible if only we are sure of summit's purposes and contents for ending the mutual distrust and antagonism, while building a future oriented relationship on a new dimension. The summit should be promoted under conditions and environments that people can accept.

In order for the second summit to be held, it is an imperative for the leaders of the two Koreas to reaffirm their will to realize a nuclear free Korean peninsula and an institutionalization of a peaceful coexistence on the peninsula that will do away with the danger of war. At the least, dismantling the outdated Cold War structure on both sides is a must. Items which should be on the agenda for such a summit include blueprint for inter-Korean economic cooperation, the signing of an inter-Korean cultural agreement that will lead to the institutional activation of socio-cultural exchange and cooperation, and finally, a regular summit meeting.

4. Peace Initiatives on the Korean Peninsula: Invite the UN Environmental Agency to DMZ

Inviting the UN Environmental Agency to the DMZ is an issue that both the Koreas and the rest of the world can support. It would serve the purpose of promoting peace and stability, economic revitalization, environmental protection not only in a Korean but also in a Northeast Asian regional dimension.

I would recommend the top leaders of both Koreas to launch the project "Korean Peninsula Peace Initiative" a joint national strategy as a way to co-prosperity of both Korea and other regional powers as well as a way to advance inter-Korean relations into the "peaceful coexistence" stage.



It should proceed as follows. First, set up a convention facility in the DMZ and host an annual UN conference related to peace and environment and other issues. Along with the development in inter-Korean relations, we would gradually expand the invitation of various UN conferences in steps. We'd better positively examine the possibilities of inviting at least partial functions of UNEP which is located in Nairobi, Kenya, with special attention to air and ocean pollution that is directly related to Northeast Asian environment issues in particular.

I. 문제제기

2000년 남북정상회담은 남북관계를 질적·양적으로 전변시키는 분수령을 이루어 상전벽해라는 표현이 지나치지 않을 정도로 남북 간의 접촉과 왕래는 활발히 진행되었다. 남북의 주민들은 열린 창문을 통해 서로를 예전보다 더욱 선명한 관점에서 볼 수 있게 되었다. 이전까지 얼굴이 없고 예측 불가능한 존재로 여겼던 서로의 인간적인 면모를 파악하게 되었고, 또한 서로가 인간이기 때문에 갈등하면서도 협력할 수 있음을 깨닫게 되었다.

이 글에서는 남북정상회담이 개최된 지 7년이 지난 이 시점에서 정상회담이 우리민족에게 가지는 역사적인 의미가 무엇이며, 그것을 계기로 남북관계는 어떻게 진전되었으며, 그 과정에서 나타난 문제점과 향후의 과제는 무엇인지를 살펴보고자 한다. 남북관계 전개에 관한 논의의 경우 노무현 정부가 김대중 정부의 “햇볕정책”(대북포용정책, 대북화해협력정책; 이하 “남북화해협력정책”)을 계승함에 따라 양 정부기간을 구분하지 않을 것이다. 이어서 현 단계 남북관계에서 제기된 과제를 바탕으로 향후 제2차 남북정상회담이 어떠한 형식과 내용으로 추진되는 것이 바람직한가를 논의해보고자 한다.

또한 남북화해협력정책이 기본적으로 추구하는 평화공존의 실현을 위한 구체적인 정책방안을 제안하고자 한다. 즉 남북화해협력정책의 입안·추진 이후 「베를린선언」→「6·15 남북공동선언」→ 현 단계에 이르기까지 일관되게 소망되어온 평화공존으로의 남북관계 진입을 위한 실천적 추진방안으로서 “비무장지대내 유엔환경기구 유치”를 제안하고자 한다. 이는 한반도 평화체제 구축이 중·장기적 과제로 판단되는 현재의 시점에서 남북관계를 실질적인 평화공존의 관계로 진입시킬 수 있는 정책방안이라 판단하기 때문이다.



II. 남북정상회담의 역사적 의미

1. 남북정상회담의 배경

1) 김대중 정부 남북화해협력정책의 성과

김대중 정부는 남북화해협력정책을 추진하였다. 당장 통일을 추구하는 것은 현실적으로 어려우며 고통이 따를 것이라는 점을 감안하여 남북이 상호 위협감소와 화해협력을 통해 평화공존을 달성하는 것이 남북관계의 현실적 목표라는, 상호 이익이 되고 도움이 되는 방향에서 주고받는 상생관계로 남북관계를 전환시켜 전쟁이 아닌 평화, 대결이 아닌 협력, 불신이 아닌 화해를 추구하여 상호 안전보장을 획득하자는 의도였다. 북한체제가 실패하여 위기에 직면하였으나 체제특성상 단기간 내에 붕괴할 가능성은 현실적으로 어려우며, 따라서 현 단계에서는 무리한 통일의 추구보다 통일의 기초 형성에 주력하는 보다 현실적인 정책이 요청된다고 판단한 결과였다.

따라서 대북정책의 목표를 평화·화해·협력의 실현을 통한 남북관계 개선 및 북한체제 변화로 명시하고, 서독의 “접근을 통한 변화”에 상응하는 “보다 많은 접촉, 보다 많은 대화, 보다 많은 협력”이란 전략 아래 남북 간 교류협력을 부단히 추진하였다.¹ 그 결과 1988년 「7·7 선언」 이후 1997년간 남한주민의 방북이 2,408명인 것에 비해 1998년에서 2000년간 방북자는 16,196명에 달하였으며, 1998년 11월에는 금강산관광이 시작되었고, 남북한간 교역액은 1998년 2억 달러에서 1999년 3억3,400만 달러로 급증하였다.

한편 2000년 3월 9일에는 「베를린선언」을 통해 남북 당국간 협의에 의한 경제협력, 이산가족문제 해결, 한반도 냉전종식과 평화체제 전환, 이를 위한 남북당국간 대화 재개 등 4대과제를 제안하였다. 이는 대북 농업 구조 개선 및 사회간접자본 확충 지원을 포함하는 정부차원의 대규모 경

¹ 손기웅 외, 「신동방정책과 대북포용정책」, (서울: 두리, 2000) 참조.

협을 제안하고, 한반도 문제에 대한 남북한의 주도적 해결의지를 표명함으로써 북한이 남북정상회담을 수용할 수 있는 근거를 제공한 것이었다.²

2) 북한의 호응

북한이 남북정상회담에 호응한 것은 “햇볕정책”, “대북포용정책”이 북한의 사상무장 해제와 체제외해를 통해 흡수통일하려는 고도의 책략이란 의구심을 가졌던 북한이 남북화해·협력을 선도하려는 동 정책에 대해 탄력적으로 대응한 결과였다. 90년대 경제난의 위기를 고난의 행군을 통해 버티고 있던 북한의 절박했던 내부상황이 북한이 남북관계 개선과 당국간 대화의 필요성을 선택케 강요한 것이다.³ 또한 김정일 국방위원장이 탈냉전의 국제정세에 부응하여 대외 이미지를 제고하고 대외관계의 개선을 의도한 것도 영향을 미쳤다.

2. 한반도 평화프로세스 진전구도

1) 남북한 차원

분단 이후 지금까지의 남북관계의 전개구도를 교류협력의 상대적으로 형성되기 어려운 이념, 정치, 군사 등의 “상위정치”(high politics)분야와 상대적으로 형성되기 쉬운 경제, 사회, 문화 등의 “하위정치”(low politics)분야로 나누어 분석해보면 다음과 같이 개념지을 수 있다(<그림 1> 참조). 남북이 사회 전분야에 걸쳐 전면적으로 대립하는 “적대적 대결”의 단계 → 상위정치분야에서는 적대적으로 대립하나 하위정치분야에서는 교류협력관계가 형성되는 “적대적 협력”의 단계 → 하위정치분야에서의

² 김대중 대통령은 베를린선언 직후 육군사관학교 졸업식(2000.3.14)에서 북한에 베를린선언의 수용을 거듭 촉구하면서 어떠한 수준의 남북대화도 적극 수용할 용의가 있다고 밝혔다.

³ 정세현, “제1차 남북정상회담의 성과와 제2차 남북정상회담의 전망과 과제,” 『East Asian Review』, 2권(2001) 참조.



교류협력의 심화와 아울러 이를 바탕으로 상위정치분야인 정치·군사적 측면에서도 교류협력이 이루어지는 “평화공존”의 단계(이념적으로는 차별성 노정) → 남북한의 합의에 따라 상·하위정치 어떤 분야에서 남북을 아우르는 제도적·법적 차원에서의 공동체를 형성하는 “남북연합”의 단계(이념적으로도 어느 정도의 수렴가능성이 존재) → 한민족이 염원하는 궁극적인 “통일”의 단계(1민족, 1국가, 1체제)로 상정할 수 있다.

<그림 1> 한반도 평화프로세스 진전구도



(X: 단절, △: 제한적 협력, ○: 협력, ◎: 협력심화, ●: 제도적 협력)

2) 국제적 차원

“한반도 평화”의 특성상 평화프로세스가 국제적 성격을 가질 수밖에 없는데, 남북관계차원에서의 적대적 협력 → 평화공존 → 남북연합이 다음과 같은 동북아 평화프로세스와 맞물려 추진되어야 한다. 우선 적대적 협력 → 평화공존으로 진전되는 과정에서 정전체제가 평화체제로 전환되어 한반도 냉전구조가 해체되어야 한다. 이는 한국전쟁으로 초래된 평화의 부재 상태에서 평화를 이끌어내는 “평화의 회복”을 의미하고, 이와 병행하여 북핵문제의 기본적인 해결이 실천되어야 하며, 이 과정을 1단계 한반도 평화프로세스라 규정한다.

다음으로 적대적 협력 → 평화공존 → 남북연합으로 진전의 외부환경적 전제는 동북아국가들이 정치, 군사, 경제, 과학·기술, 인권 등 포괄적 측면에서 협력을 제도화 할 수 있는 동북아안보협력의 형성이며, 이 양자는 한 동전의 양면과 같은 선순환적 프로세스로서 상호 맞물려 추진되어야 한다. 이는 지역차원에서 “평화의 회복”과 “평화의 유지·관리”를 이룩하는 적극적 의미에서의 평화프로세스를 말하고, 그 과정에서 북핵문제는 “완전하고 검증가능하며 되돌릴 수 없는 비핵화”(Complete, Verifiable, Irreversible, Dismantlement; CVID)되어야 하며⁴, 이 과정을 2단계 한반도 평화프로세스라 규정한다.

3단계 한반도 평화프로세스는 적대적 협력 → 평화공존 → 남북연합 → 통일로 진전되는 전 과정으로서 “평화의 회복”과 “평화의 유지·관리”에 더하여 “한반도 통일”이 달성되는 과정으로 규정한다.

3. 남북정상회담의 역사적 의미

김대중정부 이전까지의 남북관계는 남북이 이념, 정치, 군사, 경제, 사회, 문화 등 사회 전 차원에서 전면적으로 대결하였던 “적대적 대결”의 시기로 특징지을 수 있다. 서로 간에 체제비난과 유형적, 무형적인 적대성이 표출되었던 반면, 교류협력은 단절되었다.

그러나 남북화해협력정책을 추진한 김대중 정부가 출범한 이후 한반도의 남북관계는 이념적으로, 정치·군사적으로는 적대적인 대립의 상태가 지속되고 있지만, 경제적으로 그리고 사회·문화적으로는 부분적으로 교류와 협력이 형성되는 “적대적 협력”의 “초입단계”에 들어서게 되었다. 잠수정의 침투, 서해에서의 무력충돌과 같은 적대적인 대립이 사라지지 않은 가운데서도 금강산관광사업과 같은 남북한 경협이 추진되었고, 예

⁴ 평화공존단계의 과정에서 북핵문제가 CVID하게 해결되기를 소망하나, 여러 가지 정황상 북핵문제는 동북아안보협력과 맞물려 상당기간 진행될 것이라고 판단하는 것이 현실이라 본다.



술단이나 체육·종교단체의 방북이 실현되는 등 사회·문화분야에서도 교류협력이 형성되었다.

만약 이러한 적대적 협력이 서로간의 이해에 의해 확대되고 심화될 경우에는 이념적으로는 체제의 성격을 달리하더라도 정치·군사적 측면에서도 협력할 수 있는 “평화공존”의 시대가 남북관계에 도래할 수 있었다. 이념적으로는 상이하더라도 경제, 사회, 문화분야에서의 상호간 전면적인 교류와 협력이 이루어짐은 물론, 정치적 측면에서도 남북한이 합의하여 당국 간의 관계가 정상화되고, 군사적으로도 긴장이 완화되어 상호 신뢰가 구축되는 상황으로 남북관계가 발전되는 것이다.

2000년 남북정상회담은 당시 “적대적 협력의 초입단계”에 놓여져 있던 남북관계를 “평화공존의 초입단계”로 급전시키는 계기였다. 쌍방의 정치지도자겸 군통수권자가 회동하여 통일방안과 제도적인 교류협력을 명시한 「6·15 공동선언」이란 정치적 합의를 발표함으로써, 상호 상생의 기반위에 한반도에서 냉전구조를 해체할 수 있는 디딤돌을 마련한 것이었다. 그러나 이후 남북관계는 미국의 대북 강경정책 변화, 2차 북핵문제 등으로 인해 다시 적대적 협력의 단계로 퇴보하고 말았다.

김대중정부의 남북화해협력정책을 계승한 노무현정부하 현 단계의 남북관계는 하위정치분야에서의 교류협력의 진전과 아울러 정치분야에서의 부분적인 교류협력 및 군사적 측면에서의 초보적인 교류협력이 이루어지는 “적대적 협력의 심화단계”로 규정될 수 있다. 결국 현 단계의 국가적 과제는 남북관계를 적대적 협력에서 평화공존으로 진입시킴과 동시에 한반도냉전구조를 해체시키는 일이다.

Ⅲ. 남북정상회담 이후 남북관계 발전과 과제

남북정상회담 이후 남북은 정치·군사·경제적 차원에서의 당국간 대화, 경제 및 사회·문화분야에서의 교류협력, 이산가족문제의 해결 등에서 괄목할만한 진전을 보였다. 그러나 그러한 과정에서 북핵문제의 지

속·악화, 한반도 냉전구조의 온존, 부시 미행정부의 대북강경정책, 남북 관계와 한미관계의 우선순위를 둘러싼 국내적 이견, 남북화해협력정책의 성과에 관한 남남갈등 등으로 인해 남북관계는 부침을 거듭했으며, 발전이 근원적으로 제한될 수밖에 없었다.

1. 남북회담 개최현황

남북은 정치, 군사, 경제, 사회·문화·인도분야에 걸쳐 당국 간에 다양한 회담을 개최하였다. 2001~2006년간 개최된 남북회담 현황은 <표 1>과 같다. 2007년에도 제20차 남북장관급회담(2007년 2월 27일~3월 2일, 평양)과 제5차 남북장성급회담(2007년 5월 8~11일, 판문점) 그리고 구제역 방역 실무접촉, 남북경제협력추진위원회 위원급 실무접촉, 남북철도·도로연결 실무접촉, 경공업 및 지하자원개발 협력 실무협의 등이 이루어졌다.

<표 1> 남북회담개최현황 (2001년~2006년)⁵

| 구 분 | | 합계 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|-------------|-----------------------|-----|------|------|------|------|------|------|
| 합 계 | | 161 | 8 | 33 | 38 | 25 | 34 | 23 |
| 정치 분야 (28건) | 남북장관급회담 | 15 | 2 | 2 | 4 | 2 | 3 | 2 |
| | 장관급회담 실무접촉 | 1 | | 1 | | | | |
| | 남북차관급회담 | 1 | | | | | 1 | |
| | 특사파견 | 3 | | 1 | 1 | | 1 | |
| | 6.15 남북당국공동행사 관련 실무접촉 | 4 | | | | | 3 | 1 |
| | 8.15 남북당국공동행사 관련 실무접촉 | 2 | | | | | 2 | |
| | 김대중 전대통령 방북 실무접촉 | 2 | | | | | | 2 |
| 군사 분야 (34건) | 남북군사실무회담·수석대표접촉 | 8 | 2 | 3 | 2 | | | 1 |
| | 남북군사실무접촉 | 10 | | 6 | 4 | | | |
| | 군사통신실무자접촉 | 1 | | 1 | | | | |
| | 동해선통신선연결실무접촉 | 2 | | | 2 | | | |
| | 장성급 군사회담 | 4 | | | | 2 | | 2 |
| | 장성급 실무대표회담·수석대표접촉 | 7 | | | | 3 | 3 | 1 |
| | 장성급 군사통신실무접촉 | 2 | | | | 2 | | |

⁵-<표 1>~<표 6> 출처: 통일부, 『2007 통일백서』(서울: 통일부 2006) 참조.



| 구 분 | | 합계 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|----------------------|-------------------------|-----|------|------|------|------|------|------|
| 합 계 | | 161 | 8 | 33 | 38 | 25 | 34 | 23 |
| 경제 분야 (66건) | 남북경제협력추진위원회·위원급접촉 | 13 | | 2 | 4 | 2 | 4 | 1 |
| | 남북농업협력위원회 | 1 | | | | | 1 | |
| | 남북경제협력실무접촉 | 4 | | | | | 1 | 3 |
| | 금강산관광활성화당국회담 | 2 | 1 | 1 | | | | |
| | 남북철도도로연결실무협의회 | 5 | | 1 | 2 | 1 | 1 | |
| | 남북철도도로연결실무접촉 | 12 | | 3 | 5 | 2 | | 2 |
| | 임남댐 공동조사실무접촉 | 1 | | 1 | | | | |
| | 개성공단건설실무협의회 | 2 | | 1 | | 1 | | |
| | 개성공단건설실무접촉 | 2 | | 1 | | | | 1 |
| | 임진강수해방지실무협의회 | 3 | 1 | 1 | | 1 | | |
| | 임진강수해방지실무접촉 | 1 | | | | | | 1 |
| | 남북전력협력실무협의회 | 1 | 1 | | | | | |
| | 남북해운협력실무접촉 | 5 | | 2 | 1 | 1 | 1 | |
| | 남북해운협력협의회 | 1 | | | | | 1 | |
| | 남북수산업협력실무협의회 | 1 | | | | | 1 | |
| | 경공업 및 지하자원개발 협력 실무협의 | 1 | | | | | 1 | |
| | 원산지확인실무협의회 | 1 | | | 1 | | | |
| | 청산결제실무협의 | 3 | | | 1 | 2 | | |
| | 청산결제거래위한 은행접촉 | 2 | | | | 2 | | |
| | 남북경제협력제도실무협의회 | 4 | | 1 | 3 | | | |
| 남북경제협력제도실무접촉 | 1 | | | | 1 | | | |
| 사회 문화 인도 분야 (33건) | 남북적십자회담 | 5 | 1 | 1 | 1 | | 1 | 1 |
| | 남북적십자실무접촉 | 5 | | 2 | 1 | 1 | | 1 |
| | 대북 수해복구지원 관련 남북적십자 실무접촉 | 1 | | | | | | 1 |
| | 이산가족 화상상봉 적십자실무접촉 | 3 | | | | | 3 | |
| | 금강산면회소건설 비공개접촉 | 2 | | | 2 | | | |
| | 면회소건설추진단회의 | 3 | | | 3 | | | |
| | 북한 조류인플루엔자 관련 실무접촉 | 1 | | | | | 1 | |
| | 8.15 통일축구경기 실무접촉 | 2 | | | | | 2 | |
| | 단일팀 구성을 위한 남북체육회담 | 3 | | | | | 1 | 2 |
| | 안중근의사 유해발굴 및 봉환 실무접촉 | 3 | | | | | 2 | 1 |
| | 용천재난구호회담 | 1 | | | | 1 | | |
| | 아시아경기대회참가실무접촉 | 2 | | 2 | | | | |
| | U대회참가실무접촉 | 1 | | | 1 | | | |
| | 아테네올림픽공동입장실무접촉 | 1 | | | | 1 | | |

2. 남북경협

1) 현황

남북화해협력정책 이후 남북경협은 양적으로 크게 증가하였을 뿐만 아니라, 내용상으로도 개성공단 사업이나 금강산관광 사업, 철도·도로 연결 사업이 추진되고, 쌀 및 비료의 본격적인 지원이 이루어지는 등 크게 발전하였다. 남북경협은 남한경제에 대한 직접적인 기여는 적었지만, 북한의 식량난 및 경제난과 그에 따른 정치적 불안정, 그리고 한반도의 정치·군사적 긴장관계를 완화시키는 등 북한리스크의 감소에 기여하였다. 남북정상회담 이후 정부가 주도하거나 주요한 행위자로 참여한 3대 경협사업은 남북경협을 남한의 기업과 북한의 명목적인 비정부 단체 간의 협력사업이 아닌 남북한 당국 간의 협력사업으로 한 단계 격상시켰고, 이러한 정부간 협력사업의 추진을 통하여 남북경협이 제도화되었을 뿐만 아니라, 남북한 간의 대화와 접촉의 질적 향상을 가져왔다.

남북경제협력을 제도화하기 위해서는 정치적인 합의수준을 넘어 범·규정적 강제력을 발휘할 수 있는 남북간 합의서가 필요하다. 그 결과 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」, 「남북사이의 소득에 대한 이중과세 방지 합의서」, 「남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서」, 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」 등 4개 경협합의서가 체결(2000년 12월 16일)된 데 이어, 2004년까지 추가로 「남북해운합의서」 등 9개 경협합의서가 타결되었다(<표 2> 13개 경협합의서 참조). 이후 남북은 각기 내부 절차를 거친 후 발효문본을 교환함으로써 13개 경협합의서를 정식 발효시켰다. 또한 경협분야 합의서의 실효성을 확보하고 진행 중인 경협사업들을 효과적으로 관리하기 위해 남북은 「남북상사중재위원회」, 「개성·금강산 출입체류공동위원회」, 「남북도로운영공동위원회」, 「남북철도운영공동위원회」 등을 남북공동기구로 두기로 합의하였다.



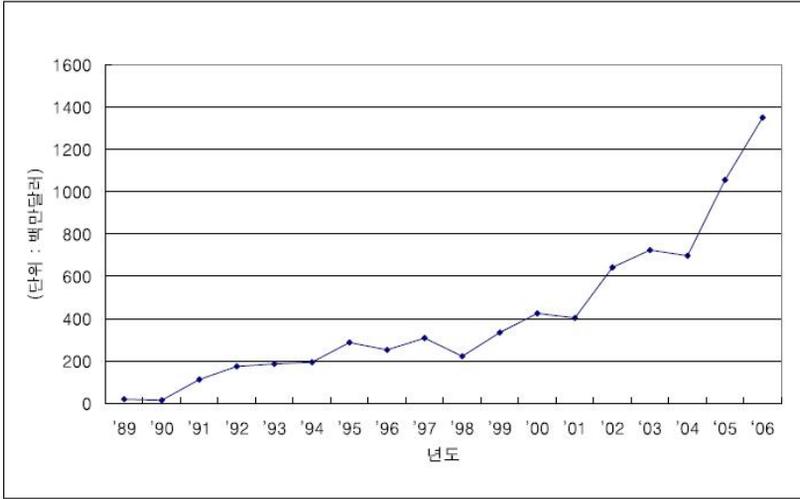
<표 2> 남북간 13개 경험합의서

| | | | |
|----------------------------------|---------------|----------------|--------------|
| 남북사이의 투자보장에 관한 합의서 | 2000.12.16 체결 | 2003.6.30 국회동의 | 2003.8.20 발효 |
| 남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서 | | | |
| 남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서 | | | |
| 남북사이의 청산절제에 관한 합의서 | | | |
| 남북사이 차량의 도로운행에 관한 합의서 | 2002.12.6 체결 | 2004.9.23 국회동의 | 2005.8.1 발효 |
| 개성공업지구 통관에 관한 합의서 | 2002.12.8 체결 | 2004.9.23 국회동의 | |
| 개성공업지구 검역에 관한 합의서 | | 2004.12.9 국회동의 | |
| 개성공업지구 통신에 관한 합의서 | | | |
| 남북상사중재위원회 구성·운영에 관한 합의서 | 2003.10.12 체결 | 2004.9.23 국회동의 | |
| 개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서 | 2004.1.29 체결 | 2004.9.23 국회동의 | |
| 남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서 | 2004.4.13 체결 | 2004.12.9 국회동의 | |
| 남북해운합의서 | 2004.5.28 체결 | | |
| 남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서 | | | |

남북경협의 증가를 통계적으로 살펴보면 다음과 같다. 북한 전체무역에서 남북경협이 차지하는 비중이 1998년 13%에서 1999년 이후 크게 증가하여 2005년에는 26%로 확대되었고, 2006년도 남북교역은 11억 6,932만 달러(1~10월) 규모로 성장하였다(<표 3> 연도별 남북교역액 변동추이 참조). 이는 2006년 하반기 북한의 미사일 발사 및 핵실험에도 불구하고 전년 동기 8억 7,565만 달러 대비 33.5% 증가한 것으로 상업적 거래와 비상업적 거래가 모두 증가한 데 기인한다.⁶

⁶-통일연구원, 『통일환경 및 남북관계 전망: 2006~2007』 (서울: 통일연구원, 2006) 참조.

<표 3> 연도별 남북교역액 변동추이



남북경협이 부문별 추이를 보면 무역은 완만하게 증가해온 반면 투자 및 지원은 1995년부터 급격하게 증가하여 무역비중은 점차 낮아지고 투자와 지원의 비중이 높아지고 있으며, 그 결과 2005년에는 무역이 39.8%, 투자가 25.6%, 지원이 34.6%를 차지하였다. <표 4>는 연도별 대북지원 현황을 보여준다.

<표 4> 대북지원 현황

(단위: 만불)

| 구분 | '95.6 | '96 | '97 | '98 | '99 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 누계 | |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| 한국 | 정부 | 23,200 | 305 | 2,667 | 1,100 | 2,825 | 8,139 | 7,522 | 8,915 | 9,377 | 11,541 | 13,588 | 19,939 | 109,118 |
| | 민간 | 25 | 155 | 2,056 | 2,085 | 1,863 | 3,238 | 6,017 | 4,577 | 6,386 | 13,250 | 7,666 | 8,048 | 55,366 |
| | 계 | 23,225 | 460 | 4,723 | 3,185 | 4,688 | 11,377 | 13,539 | 13,492 | 15,763 | 25,612 | 21,254 | 27,987 | 164,484 |
| 국제사회 | 5,565 | 9,765 | 26,350 | 30,199 | 35,988 | 18,177 | 36,531 | 27,388 | 15,680 | 18,426 | 12,064 | 2,481 | 238,614 | |
| 총계 | 28,790 | 10,225 | 31,073 | 33,384 | 40,676 | 29,554 | 50,070 | 40,880 | 31,443 | 44,038 | 33,318 | 29,906 | 403,357 | |

* 민간단체에 대한 정부의 기금지원분은 정부지원에 포함



남북경협은 북한리스크를 완화함으로써 남한경제에 부정적 영향을 제하고, 북한의 식량난, 외화난 등을 해소함으로써 경제난 회복에 기여하고 있다. 특히 정부차원의 남북경협지원은 재정의 약 0.1%에 불과하지만 경협 가운데 대북 식량 및 비료지원은 북한 자체 곡물생산량의 약 1/4에 해당할 만큼 북한경제에 큰 영향을 미치고 있다.

2) 과제

첫째, 북한의 핵실험 및 미사일발사 등으로 인해 그 동안의 북한경제 회복, 북한의 개혁·개방 유도, 남북한 경제통합 촉진에 제한적이거나 남북경협이 기여했던 성과가 무색해지게 되었다. 오히려 남북경협으로 확보된 외화로 핵실험을 할 수 있었다는 반론이 제기되는 실정임에 비추어 남북경협이 북한리스크를 해소하려면 남북경협과 별도로 남북간 긴장완화를 위한 노력이 병행 추진되어야 한다.

둘째, 수익성 측면에서 북한의 저임금에 기반한 경제특구중심의 대북 투자와 위탁가공무역 등이 상대적으로 유리한바, 향후 남북경협은 개성공단과 같은 경제특구 개발을 중심으로 추진되어야 할 것이며, 이를 위해 정부는 개성공단의 성과를 바탕으로 개성공단의 이점을 적극적으로 활용(예를 들어 개성공단을 대북 육상운송의 경유지로 활용)할 필요가 있다.⁷⁾ 이를 위해서는 무엇보다 남북 철도·도로 운행의 정상화가 전제되어야 한다.

셋째, 북한경제의 발전과 남북경협을 통한 남한경제의 추가적인 성장 기회 확보 전략이 포함된 남북경협의 중·장기 비전과 전략에 입각하여 남북경협을 추진해 나감으로써 남북경협에 대한 국민적 지지를 확보하는 것이 필요하다. 여기에는 남북경협을 우선적으로 추진할 산업분야 및 부문, 대북 에너지 지원의 방식과 규모 등 경제협력의 우선순위와 추진전략이 포함되어야 할 것이며, 북한 경제개발 지원을 위한 원칙, 규모, 전략,

⁷⁾ 이영훈, “남북경협의 현황 및 평가,” 『통일경제』 (2007.2.1) 참조.

북한의 참여확보 방안 등도 검토되어야 할 것이다.⁸

넷째, 남북경협이 확대가 남북관계 개선과 북핵문제 해결의 촉매제가 될 수 있도록 일관된 남북화해협력정책을 유지해야 하며, 정책결정과정의 투명성 제고로 국민적 합의가 확산되어야 한다.

3. 금강산관광

1) 현황

1998년 11월 18일 금강호가 출범하면서 시작된 금강산 관광사업은 북한의 사업 지연, 북핵문제 등으로 인한 군사적 긴장, 재원조달 장애, 계약 조건 문제, 관광객 방문실적 저조 등 여러 장애 요인에도 불구하고 초창기의 부진에서 벗어나 점진적으로 성장하였다. 금강산관광객은 1998년 10,543명, 1999년 147,460명, 2000년 212,020명, 2001년 58,833명, 2002년 87,414명, 2003년 77,683명, 2004년 272,820명, 2005년 274,942명으로 증가세를 보였다. 2006년에는 북한의 핵·미사일 사태로 인한 남북관계 불안과 남북경협에 대한 국내의 부정적 인식 확산 등으로 관광객이 크게 감소하여 2006년 10월 현재 금강산관광객은 전년 동기보다 약 20% 감소한 216,872명으로 집계되었다.

2007년에 접어들면서 「2·13 합의」, 제20차 장관급회담과 남북철도의 시범연결 등으로 이어지는 남북관계의 개선으로 인해 금강산관광은 다시 활기를 찾고 있으며, 금년 6월 1일부터는 내금강에 대한 관광도 실시된다.

2) 과제

첫째, 금강산관광을 비롯한 남북 관광교류가 확대되기 위해서는 방문 절차 간소화, 관광객의 신분 보장, 북한내 주요 관광자원에 대한 공동 개

⁸-이석기, “남북경협 15년의 평가와 과제,” 『통일경제』, (2007.2.1) 참조.



발, 북한 관광인프라시설에 대한 남한기업의 투자 확대 등에 관한 남북간 합의가 이루어져야 한다.

둘째, 남북한 관광부문 교류협력의 증대와 공동 관광자원 개발을 위해 남북 간에 관광교류협력에 관한 기본합의서의 체결이 요청된다.

셋째, 남북 공동 관광개발사업에 대한 자원 조달 및 투자지원 확대를 위해 국제금융 전문가, 투자유치 전문가 등을 활용하여 남북 공동 해외투자 유치도 추진되어야 한다.⁹

4. 개성공단

1) 현황

개성공단사업은 남북간 처음으로 추진되는 진정한 의미의 호혜적인 경협사업이란 점에서 그 의의가 있으며, 한국기업이 북한의 토지·인력을 모두 활용해 제품을 생산하게 됨에 따라 사실상 토지만 활용하는 금강산 관광사업보다 진일보한 경협사업이다. 특히 개성공단은 높은 임금과 공장부지 비용 등 고비용 문제에 직면한 국내 중소기업과 해외진출을 고려하고 있는 기업에게 경제적 활로를 제공하고 있다.

2004년 12월부터 시범단지 내에 기업들이 입주하면서 2006년 9월의 매직 마이크론을 끝으로 예정기업 15개사의 입주가 마무리되었고 본격 가동의 막이 올랐다. 이어서 본 단지 1차 입주예정 기업 24개 업체·기관 가운데 코튼클럽이 2006년 7월에 시제품을 내놓았고, 이어 한국마이크로 휠터, 평안 등이 현재 조업 중으로 이제 개성공단 사업은 시범단지 시대와 본단지 시대의 공존이 시작되고 있다.

개성공단 사업의 직접적인 성과를 몇 가지 지표들을 통해 살펴보면 다음과 같다. 2004년 12월에 첫 시제품이 나온 이래 2005년 8월에는 월간 생산액이 처음으로 100만 달러를 넘어섰고, 이어 2006년 3월에는 월 500

⁹-김상태, “남북 관광 활성화를 위한 과제,” 『통일경제』 (2005.12.9) 참조.

만 달러 생산 시대로 진입했으며, 9월에는 700만 달러를 돌파했다. 현대 아산이 2004년 2월에 북측의 건설분야 근로자 42명을 채용한 이후 현대 아산과 입주 기업이 채용한 북측 근로자는 2004년 11월에 1천 명을, 2005년 10월에는 5천 명을 넘어섰고 2006년 11월 21일자로 1만 명을 돌파하였다.

수출의 측면에서 살펴보면 2005년 생산·반출에서 수출이 차지하는 비중이 15% 이하였으나, 2006년에 접어들면서 비중이 상승하여 한 때는 40%에 육박하기도 하고 6월 이후에는 30%를 약간 웃도는 수준에서 움직였다. 또한 입주 기업들이 채용한 북측 근로자 1인당 노동생산성도 급속히 상승하여 2005년 1/4분기에 월평균 1인당 생산액이 243달러에 불과하던 것이 2006년 3/4분기에는 무려 4배 이상 증가한 1,082달러에 이르렀다.¹⁰

2) 과제

첫째, 개성공단 사업이 활성화되기 위해서는 핵문제 등 국제정치적 여건이 안정되어야 하고, 사업의 원활한 추진을 위한 제도적 조치가 마련되어야 한다.

둘째, 바세나르체제 등 다자간 전략물자 수출통제체제와 미국의 수출 관리규정(EAR)에 따라 남한 기업의 대북 설비·물자의 반출에 상당한 제한이 있으므로 이에 대한 해결책이 모색되어야 한다.

셋째, 개성공단에서 생산된 제품의 판로문제로서 미국이 대북 경제제재조치의 차원에서 북한산 제품에 대해 수입금지적 고율 관세를 부과하고 있기 때문에 개성공단 생산제품의 대미 수출은 법적으로는 가능하나 실제로는 거의 불가능하다. 일본시장과 EU시장도 정도의 차이는 있으나 비슷한 사정이다.¹¹

¹⁰- 양문수, “개성공단 시범단지 사업의 성과와 과제,” 『통일경제』 (2007.1.15) 참조.

¹¹- 한미 양국은 FTA 협정문을 통해 한반도 비핵화 진전시 “한반도역외가공지역 위원회”의 설치를 합의한 바, 핵폐기에 대한 북한의 태도 여하에 따라 남북경협지역 생산제품(개성공단 포함)이 한국산으로 인정될 수 있는 길이 열렸다.



넷째, 북한 당국이 「개성공업지구법」의 형태로 약속했던 북한노동자에 대한 임금 직불과 남측 기업에 대한 근로자 선발에 대한 선택권, 양질의 노동력 공급, 북한인력을 위한 주거시설 확보, 통행·통관 등 출입절차의 간소화 등도 해결되어야 한다.

5. 경의선·동해선 철도·도로 연결

1) 현황

6·15 남북공동선언 이후 가장 괄목할 만한 성과가 남북 철도·도로의 연결이라 할 수 있다. 2000년 7월 31일 제1차 남북장관급회담에서 경의선 구간의 철도·도로 연결 합의, 2002년 임동원 특사의 방북을 통한 동해선 철도·도로 연결 합의를 거쳐 2002년 9월 18일 경의선·동해선 철도·도로의 공사가 동시에 착공되었다. 동해선 도로는 2003년 가을부터 금강산 육로관광에 활용되고 있으며, 경의선 도로는 2004년 초부터 개성공단 개발과 출퇴근에 활용되고 있다.

진통을 겪었던 철도연결은 2007년 5월 11일 제5차 남북장성급군사회담에서 열차시험운행을 위한 군사적 보장조치가 합의됨으로써 역사적인 남북철도연결 시범운행이 2007년 5월 17일 거행되었다. 남북 철도·도로 연결사업은 2000년 6·15 공동선언 이후 개성공단, 금강산 관광사업과 함께 추진되어온 대표적인 3대 남북경협사업 중 하나로 꼽아진 민족의 혈맥을 잇는 사업일 뿐만 아니라, 개성공단 및 금강산 관광사업의 성공을 보장하고, 남북경제공동체 형성의 근간이 되는 의미를 가진다.

2) 과제

이번 열차시험운행이 일회성으로 끝나지 말고 정식으로 개통되고 열차가 상시적으로 운행되어 한반도의 항구적 평화는 물론, 남북간 경제교류 확대에 따른 동반 성장, 대륙으로의 철도 연결에 따른 동북아 물류거점 확보 등 남북공동의 경제성장과 번영에 크게 기여할 수 있는 과제가

남아 있다. 남북이 열차운행 구간, 시간, 속도 및 신호방법 등을 정한 2004년 4월 10일의 「남북 사이의 열차운행에 관한 기본합의서」에 입각하여 남북철도운영공동위원회를 발족하여 가능한 빨리 남북간 철도를 개통해야 한다.

6. 북한 핵문제

1) 현황

「제네바합의」(1994년)의 틀 내에서 산통을 거듭하던 북한의 핵문제는 2002년 10월 고농축우라늄(HEU) 문제가 덧붙여지면서 재연하였고, 이후 북·미·중의 3자회담을 거쳐 2003년 8월부터 6자회담이란 국제적 틀 속에서 해결이 모색되고 있다. 2005년 9월 19일 제4차 6자회담에서 북핵폐기에 관한 최초의 합의인 「9·19 공동성명」이 채택되어 북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것임을 공약하고 유관국들은 경제협력, 에너지 지원, 관계 정상화 등 상응조치를 취하기로 약속함으로써 북핵문제를 근본적으로 해결할 수 있는 기초를 마련하였다. 또한 한반도 평화체제에 관한 협상 및 동북아 안보협력 증진방안 모색에도 합의함으로써 북핵문제 해결은 물론 한반도 및 동북아 냉전구조 해체과정이 개시될 수 있는 발판이 마련되었다.

그러나 공동성명문의 발표 직전인 9월 15일 마카오 소재 BDA (Banco Delta Asia)를 북한의 불법자금 세탁혐의로 “돈세탁 주요 우려대상”으로 지적하였던 미국은 공동성명 발표 다음 날인 9월 20일 BDA의 북한계좌에 대한 동결 조치를 발표함으로써 6자회담은 공전되었다. 이러한 교착상황 속에서 북한은 2006년 7월 5일 대포동 1기를 포함한 7기의 미사일을 발사하였으며, 10월 9일에는 핵실험을 강행하였다. 이는 「9·19 공동성명」에서 요구되는 의무를 저버린 것임과 동시에 1991년에 남북이 합의한 「한반도 비핵화 공동선언」을 정면으로 위반한 행위이다.

미사일 발사에 대한 유엔안보리 결의 1695호, 핵실험에 대한 유엔안보



리 결의 1718호 등으로 나락으로 빠져들던 북핵사태는 2007년 2월 13일 제5차 6자회담 3단계 회담에서 6자회담 대표들이 “9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치”(이하 「2·13 합의」)라는 공동성명을 발표함으로써 해결의 가닥을 다시 잡게 되었다. 「2·13 합의」는 한반도 비핵화를 향한 구체적인 행동조치를 담은 문서로서 “말대 말” 공약을 뛰어넘어 “행동대 행동”의 조치가 명시된 것으로 전문, 초기단계 행동조치, 실무그룹 설치 조항, 경제 및 에너지 지원 조항, 장관급 회담 개최 관련조항, 차기 6자회담 일정 등 총 6개항으로 구성되었다.

초기단계 이행조치의 내용을 보면 ① 북한은 포기를 목적으로 재처리 시설을 포함한 영변 핵 시설을 폐쇄·봉인하고, IAEA와 합의에 따른 감시 및 검증활동목적의 IAEA 요원 복귀를 허용하며, 9·19 공동성명에 따라 포기하도록 되어 있는 사용 후 플루토늄을 비롯한 모든 핵 프로그램 목록을 다른 참가국들과 협의하며, ② 미국은 북한을 테러지원국 지정으로부터 해제하기 위한 과정을 개시하고, 대적성국 교역법 적용을 종료시키기 위한 과정을 진전시켜 나가며, ③ 북미양자는 현안을 해결하고 전면적 외교관계로 나가기 위한 양자대화를 개시하며, 북일양자는 평양선언에 따라 양국관계의 정상화를 위한 양자대화를 개시하며, ④ 참가국들은 북한에 대한 경제·에너지·인도적 지원에 협력하기로 하고, 이와 관련 초기단계에서 북한에 긴급에너지 지원을 실시하며, 구체적으로 중유 5만 톤 상당의 긴급 지원량의 운송을 60일 이내에 개시하는 것으로 되어 있다.

또한 참가국들은 초기단계 “행동대 행동의 원칙”에 따른 상호 조율된 이행조치의 실시와 함께 ① 한반도 비핵화, 북미관계 정상화, 북일관계 정상화, 경제 및 에너지 협력, 동북아 평화안보체제 등 5개의 실무협상그룹을 설치하고, ② 초기단계를 포함하여 다음단계(핵프로그램에 대한 완전한 신고 및 핵시설의 불능화 단계)동안 북한에 대한 100만 톤 상당의 경제 및 에너지 지원을 제공하며, ③ 초기조치가 이행되는 대로 6자회담 장관급 회담을 개최하며, ④ 관련 당사국들은 별도의 포럼을 통해 한반도

평화체제 수립을 위한 협상을 갖기로 합의하였다.

그러나 합의에 따라 미국의 BDA 북한자금 동결의 해제에도 불구하고 BDA 북한자금의 송금문제가 아직까지 해결되지 못함으로써 현재 「2·13 합의」의 구체적 실천은 유보되고 있다.

2) 과제

「2·13 합의」에도 불구하고 북핵문제의 해결에는 많은 어려움과 긴 시간이 예상된다. 우선 「2·13 합의」 자체도 다음과 같은 문제점을 안고 있다. 첫째, 합의문의 “포기”가 완전한 물리적 해체 또는 철폐를 가리키는 지 혹은 북한측의 주장대로 “일시적인 가동 중단”을 의미하는지 논란이 있을 수 있다.

둘째, 고농축우라늄(HEU) 계획에 대한 구체적인 언급이 빠져 있어 포기대상의 핵무기 속에 이것이 포함되는가의 여부에 논란이 있을 수 있다.

셋째, 합의문 IV에 나오는 “불능화”(disablement)에 대한 의미로서 미국은 이를 “불가역성”(irreversibility)으로 이해하여 일단 모든 핵 시설에 대한 불능화 조치를 취하고 나면 다시는 그 것처럼 가동·처리·생산 기능을 발휘하는 상태로 돌아갈 수 없는 것으로, 북한이 핵무기를 더는 만들 수 없게 하는 조치로 생각하는 반면에, 북한이 “disablement”를 어떻게 해석하는지는 알 수 없다.

넷째, 북한이 과연 핵무기를 완전히 폐기할 의지가 있느냐의 문제이다. 이는 쉽게 판단할 수 있는 사안이 아니나, 북한이 미국이나 6자가 아무리 약속이나 문서로 보장한다 하더라도 실제로 북미수교나 평화협정의 서명을 통해서 미국이 대북 적대정책을 종식하지 않는 한 미국을 믿고 핵을 완전히 폐기할 수는 없다는 주장¹²을 펴고 있음을 받아들여 만약 북한이 핵무기를 폐기한다고 가정한다면, 6자회담의 마지막 단계에서 북미

12- 북한에서 회자되고 있는 “핵은 민족의 정조이다. 정조를 돈을 받고 팔 수 있겠는가?”, “사랑하면 해결된다” 등에서 북미관계 개선에 대한 북의 열망을 읽을 수 있다.



수교와 맞바꾸거나, 수교 후에도 경제적 대가를 “충분히” 받은 이후에야 폐기를 고려할 가능성이 있다.

다섯째, 미국의 북핵문제 해결에 대한 의지도 관심의 대상이다. 공식적으로 북핵의 CVID를 주장하고 있으나, 북핵문제 해법과 관련하여 한미 간 국가이익의 차이가 있을 수 있다.

7. 군사적 긴장완화

1) 현황

군사적 문제에 관한한 대미협상을 우선시 하는 북한의 태도로 인해 한반도 군사적 긴장완화를 위한 남북간 대화는 커다란 결과를 산출하지 못하였으나, 제한적인 범위 내에서 성과를 보였다. 그간 진행되었던 남북군사회담의 주요 의제는 ① 선전활동 금지 및 선전수단 철거, ② 서해 우발 충돌 방지 문제, ③ 군사적 긴장완화 조치, ④ 남북 교류협력사업의 군사적 보장 등이었다. 현재 ①항은 실행이 완료되었으며, 현재 ②·③·④항을 중심으로 회담이 진행 중이다.

2000년 9월 25~26일간 제1차 남북국방장관급회담을 개최하여 “쌍방은 군사적 긴장을 완화하며 한반도에서 전쟁의 위험을 제거하기 위해 공동 노력한다”는 공동보도문을 낸 이후 5차 군사실무회담(2001년 2월 8일)에서 「DMZ 관리구역 공동규칙」이란 정전협정 이후 최초의 남북군사합의를 이루었다.

그러나 북한이 「국방백서」(2000년판)의 주적문제를 거론하여 2차 국방장관회담을 일방적으로 연기하고, 2002년 6월 29일 서해에서 해상무장도발을 감행한 이후 북한은 군사적 신뢰구축과 긴장완화를 위한 우리측의 노력에 미온적이었으며, 다만 초보적인 군사적 신뢰구축 조치나 남북 경제협력에 기여하는 방향에서 제한적으로 합의에 응하였다. 경의선·동해선 연결 작업을 위한 「남북군사보장합의서」(2002년 9월 17일), 「서해 해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및

선전수단 제거에 관한 합의서」(제2차 남북장성급군사회담, 2004년 6월 4일), 「2007년 5월 17일 남북 열차시험운행을 군사적으로 보장하기 위한 잠정합의서」(5차 남북장성급군사회담, 2007년 5월 11일) 등이 그것이다.

2) 과제

첫째, 쌍방간 충돌 방지를 위한 군사당국자간 직통전화, 특히 우리측 국방장관과 북측 인민무력부장간 직통전화 개설이 필요하다. 남북은 군사당국자간 직통전화의 개설을 이미 「남북기본합의서」에서 합의하였을 뿐만 아니라, 당시 개통일시까지 합의하였다가 무산된 바 있다.

둘째, 「남북기본합의서」에서 합의된 군사적 신뢰구축 조치(군사정보 교환, 군인사 교류, 군사훈련 참관, DMZ 평화적 이용)들을 의제화 하고 그 실천방안에 관한 합의가 이루어져야 한다. 현재 북한은 「남북기본합의서」의 폐기를 명시적으로 말하지 않고 있다.

셋째, 서해 상에서의 우발적인 군사적 충돌을 방지하기 위해서 현재 통신연락소를 운영하고, 국제상선공동망을 이용한 무선 교신과 중국 어선의 불법조업과 관련한 자료·정보의 교환을 실시하고 있으나, 그 이행이 순조롭지 못한 실정이다. 무선교신의 성공률이 낮고, 관련 자료·정보의 내용이 부실함으로 이를 개선하기 위해 국제상선공동망의 주파수 변경, 중국 어선의 불법조업과 관련한 자료·정보 교환의 개선·발전, 남북 서해 합대사간 직통전화 등이 이루어져야 한다.

넷째, 남북은 제1차 남북수산협력실무협의회(2005년 7월 25~27일, 개성)를 통해 서해에서 남북공동어로 수역의 설정·이용과 관련하여 “공동어로 수역 및 시작 시기는 남북군사당국회담에서 합의되는 데 따라 확정”하기로 합의하고 이에 대한 논의를 지속하고 있으나 아직 성과를 거두지 못하고 있다.

다섯째, 기타 남북경협사업에 대한 군사보장대책(임진강 수해방지 사업, 한강하구 골재채취 사업 등)도 아직까지 협의수준에 머물고 있다.

여섯째, 북한이 강력하게 요구하고 있는 북측 선박의 서해 해주항 직항



문제도 쌍방의 합의가 요구되고 있다.

일곱째, 2007년 5월 17일의 시험운영에만 한정된 1회성의 남북연결 열차통행에 대한 군사적 보장을 항구적인 군사적 보장합의서의 채택으로 이끌어야 한다.

여덟째, 남북이 제16차 장관급회담(2005년 9월 13~16일, 평양)에서 한반도의 공고한 평화를 보장하기 위해 노력하며, 군사적 긴장완화를 위한 실천적인 방안들을 적극 모색하며, 군사당국자회담이 개최되어야 한다는 데 인식을 같이“한다고 합의한 데 근거하고 최근 6자회담의 진전과 연계하여 남북군사회담(국방장관급회담, 장성급회담, 실무회담)의 정례적 개최를 도출해야 한다.

8. 이산가족문제

1) 현황

『6·15 공동선언』 이후 이산가족문제의 해결은 큰 진전을 보였다. 우선 이산가족 교류·상봉 인원의 규모가 크게 증대되었다. 정상회담 직후인 2000년 8월 15~18일간 제2차 이산가족 상봉(1차 이산가족 상봉은 1985년 9월 21~22일간 진행됨)이 이루어진 이후 15차 상봉(2007년 5월 9~14일)까지 14차례에 걸쳐 대면 상봉이 이루어져 총 14,471명(화상상봉 제외)의 가족·친척이 상봉하였다. <표 5>는 2000~2006년간 당국차원의 이산가족 교류 현황을 보여준다. 다음으로 5차례의 화상상봉을 통해서 2,732명의 상봉이 이루어졌고, 39,217명의 생사·주소가 확인되었으며, 서신교환에서는 총 679건의 서신이 교환되었다. 또한 금강산관광지역에 이산가족면회소가 2005년 8월 31일 착공되었고, 지난 해 북한의 미사일 발사 이후 중단되었던 공사가 제20차 남북장관급회담의 합의에 의해 다시 재개되었다.

한편 납북자·국군포로문제의 해결에도 조금의 진전을 보여 수적으로는 미흡하지만 매 이산가족 상봉행사시 1~2가족이 상봉하였고, 제18차

남북장관급회담(2006년 4월 21~24일, 평양)에서는 이를 의제화하여 북한에 실질적 해결을 촉구하였다(<표 6> 참조).

<표 5> 당국차원의 이산가족 교류 현황

(단위: 건/명)

| 구분 | 연도별 | '00 | '01 | '02 | '03 | '04 | '05 | '06 | 총계 |
|------|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| | 상봉 | (건) | 403 | 200 | 398 | 598 | 400 | 597 | 674 |
| | (명) | 2,394 | 1,242 | 1,724 | 2,691 | 1,926 | 3,134 | 3,236 | 16,347 |
| 생사확인 | (건) | 792 | 744 | 261 | 963 | 681 | 962 | 1,069 | 5,472 |
| | (명) | 7,543 | 2,670 | 1,635 | 7,091 | 5,007 | 6,957 | 8,314 | 39,217 |
| 서신교환 | (건) | 39 | 623 | 9 | 8 | - | - | - | 679 |
| | (명) | 39 | 623 | 9 | 8 | - | - | - | 679 |

<표 6> 남북자·국군포로 생사확인·상봉 현황(2차~14차 이산가족 상봉)

| 구분 | 생사확인/의뢰수 | 생존확인 | 사망확인 | 확인불가 | 상봉 | 상봉가족 |
|-------|----------|------|------|------|----|------------|
| 전후남북자 | 79 | 14 | 18 | 47 | 13 | 15가족(69명) |
| 국군포로 | 82 | 13 | 9 | 60 | 11 | 17가족(67명) |
| 합계 | 161 | 27 | 27 | 107 | 24 | 32가족(136명) |

2) 과제

첫째, 금강산 관광지역내 「이산가족면회소」의 설치·운영을 조기에 달성하고, 개성공단지역과 같은 곳에 추가적인 「이산가족면회소」의 설치·운영이 이루어져야 한다. 상봉을 기다리는 이산가족의 수가 많고, 또 이들이 연로하여 금강산지역으로 이동하는 데 어려움이 있기 때문이다.

둘째, 면회소를 통한 이산가족 상봉의 정례화를 위해서는 남북이산가족간의 서신 및 우편물거래가 보장되어야 한다. 「남북통신협정」의 체결을 통해 우편물교환소를 면회소지역에 설치하고 정례적인 교환이 이루어져야 하며, 국제우편의 이용도 가능하도록 되어야 한다.

셋째, 남북자 및 국군포로문제의 해결에도 성과를 거두어야 한다. 일반



이산가족문제와는 별도로 북측과 협의한다는 원칙을 견지하되, 이러한 접근이 현재 북한의 태도를 볼 때 단기적으로 실현되기에는 어려움 - 북일 정상회담에서 일본인 납치문제를 시인한 후 많은 어려움을 겪고 있는 북한이 납북자 및 국군포로의 존재를 시인하고 이에 대한 공개적인 해결에 응하기는 어려울 것이다 - 이 있음을 고려하여, 일반 이산가족문제로 접근하여 부분적인 해결(상봉 및 서신교환)을 모색하는 동시에, 별도로 이들의 송환에 관한 협의가 병행 추진되어야 한다.

넷째, 제2차 남북정상회담에서는 합의문에 이산가족 상봉의 정례화를 명문화해야 한다. 1차 정상회담에서는 8·15라는 시기를 명시해 정례화보다 1회성을 내포하였다.

IV. 제2차 남북정상회담의 과제

북한의 미사일 발사와 핵실험은 UN의 대북제재 결의가 상징하듯 한반도문제의 국제화를 심화시킴으로써 남북한 모두에게 부정적 영향을 초래하였다. 북한은 남한으로부터의 대북지원 중단으로 인한 피해를 감수해야 했으며, 남한은 남북관계의 안정적 발전을 통한 한반도 긴장완화의 주도권을 상실했다고 할 수 있다.

「2·13 합의」는 남북관계 발전을 위한 동력 회복의 중요한 계기로 평가될 수 있다. 「2·13 합의」에도 불구하고 장기적으로 북한의 과거핵 및 완전폐기 등의 난제가 남아 있으나, 단·중기적으로는 남북관계 발전의 중요한 계기로 활용될 것이다.¹³ 북한의 경우 국방위원장 취임 10주년이 되는 2008년에 새로운 비전과 정책을 출범시킬 가능성이 있고, 여기에 필요한 물질 자원을 남한으로부터 최대한 확보하기 위해서는 상징적 계기가 필요하기 때문이다. 남한의 경우 한반도 긴장완화 및 북핵문제 해결에

¹³-여인곤 외, 「2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망」 (서울: 통일연구원, 2007.2) 참조.

뚜렷한 족적을 남기고자 하는 의지가 있기 때문이다.

이와 같은 점에서 당분간 남북 당국대화에 있어서 청신호가 있을 것으로 전망되며, 남북장관급회담과 남북장성급회담에 이어서 특사교환은 물론 남북정상회담의 가능성도 적지 않다. 제2차 남북정상회담이 개최될 경우 논의·합의되어야 할 과제를 정리하면 다음과 같다.

1. 형식

1) 시기 및 필요성

남북한 정상회담은 언제, 어디에서 개최되건 회담의 성사 자체가 큰 의미를 가진다. 적대적 협력관계란 양측 모두 어느 한편의 도움이 없이는 발생된 문제를 해결할 수 없는 상황에 직면할 때 형성되는 관계로서, 협력을 통하여 생기는 협력이익을 보다 많이 양보할 의사를 가진 강자의 적극적인 자세에 의해서 협력이 가능한 관계이다.¹⁴ 적대관계에 있는 국가 간의 협력 가능성은 양국 최고지도자의 인식과 결단에 의해 크게 좌우되며, 정상회담을 통해 최고지도자의 결심을 직접 이끌어낼 수 있다는 점에서 현안 해결의 지름길이 될 수 있다.

북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축에 도움이 될 수 있다는, 상호불신과 반목을 종식시키고 새로운 차원의 미래지향적인 관계를 구축할 수 있다는 분명한 목적과 내용을 가지는 정상회담은 언제라도 개최되어야 한다. 다만 국민들이 납득할 수 있는 여건과 환경을 만드는 가운데 정상회담이 추진되어야 한다.

남북정상회담에 대해 국민의 60~70%가 찬성 여론이나, 현 정권하 개최 찬성이 37.1%인데 반하여, 45%가 정상회담이 차기정권으로 넘겨져야 하는 것으로 생각하고 있다.¹⁵ 이러한 상황 속에서 정상회담의 개최는

¹⁴ 고상두, “적대적 협력관계: 동서독과 남북한 정상회담의 비교분석,” 『협상연구』, 6권 2호(2001) 참조.

¹⁵ CBS가 여론조사기관 「리얼미터」에 의뢰한 조사 결과, 2007.5.17.



『2·13 합의』의 “초기 단계”와 “다음 단계” 기간 중 북한이 약속사항을 성실하게 이행함으로써 신뢰의 기초를 마련한 뒤에 추진되는 것이 가장 바람직하다. 즉 『2·13 합의』에 따른 핵폐기 초기조치가 완료되고 핵폐기 로드맵이 구체화되는 시점이다.

또한 남북정상회담 개최 준비과정의 투명성이 확보되어야 한다. 상생의 평화공존에 화답하는 북한에 어느 정도의 지원은 불가피하나, 1차 정상회담과 같은 “거래”의 재연이 일어나서는 안 된다.

한편 북한이 현 정부의 임기가 만료되어가는 상황에서 정상회담에 미온적일 것이라는 주장도 있으나, 2000년 10월 정권말기의 클린턴 미대통령과 평양에서의 북미정상회담을 적극 추진하였다는 점을 상기할 수 있다. 정치적 판단과 이해관계의 득실 여부에 따라 정상회담에 북한도 상시 화답할 수 있다.

2) 답방 혹은 제2차 남북정상회담

정상회담이 성사될 경우 “답방”보다는 “제2차 남북정상회담”으로 표현하는 것이 바람직하다. 답방이라 함은 1차 정상회담 성공의 매우 자연스러운 결과를 표현하는 말로 내외적 조건의 질적 연속성을 전제하는 것으로서 1차 회담의 합의내용을 다지고 그 바탕에서 한반도 탈냉전을 가속화한다는 내용을 표현한다. 즉 답방이라는 말은 상황이 1차 정상회담 시와 크게 달라진 것이 없는, 큰 연속성을 전제로 한다.¹⁶

그러나 현재 한반도의 상황은 북한의 핵·미사일 발사·실험, 미 행정부의 대북정책 변화 등으로 1차 정상회담 당시와는 크게 달라진 상황이므로 답방보다는 제2차 남북정상회담이라는 표현이 더욱 적절하다. 따라서 정상회담의 개최 장소도 남한 내로 집착할 필요는 없다고 본다.

¹⁶ 최장집, “제2차 남북정상회담의 과제와 전망,” (아시아-유럽 미래포럼 발표원고, 2001.4.24) 참조.

3) 한미 공조

미국은 일방적인 남북정상회담에는 신중해야 한다는 입장이다. 따라서 6자회담의 진행 가운데서도 남북관계의 개선을 위한 정상회담과 같은 당국간 노력이 병행 추진되어야 하며, 남북관계의 진전이 6자회담에도 긍정적으로 영향을 미칠 것임에 관한 공감대를 한미간에 형성해야 한다.

즉 정상회담이 특히 북한이 느끼는 체제위협감을 감소하게 하고 북미간 신뢰감 구축에 기여할 수 있으며, 남한-북한-미국 사이의 관계개선을 촉진시키는 선순환적 구조가 만들어지도록 하는 것이 중요하며, 이를 위한 가장 중요한 정책수단이 남북정상회담임을 상호 인식케한다.

미국의 대한반도 정책 결정은 미국내의 여론, 동맹국들의 여론뿐만 아니라, 결국 현지 국가의 국내정치적 조건과 여론에 보다 크게 영향을 받을 것이다. 이 점에서 국내정치와 국제정치는 분리될 수 없고, 미국의 대한반도정책과 한국내의 평화정책에 대한 지지/반대는 분리될 수 없는 하나의 고리를 이룬다. 그렇기 때문에 남북화해협력정책이 함축하고 있는 비전의 지속과 이를 실천할 수 있는 리더십, 그리고 이를 위한 지지기반의 확대는 부시정부와 현 한국정부의 정책 간에 존재하는 이견의 현실에서 더욱 요구되고 있다.¹⁷

2. 내용

1) 이산가족문제 해결

이산가족문제에 대한 조속하고도 근본적인 해결이 합의되어야 한다. 이산가족상봉의 정례화 및 규모 확대, 이산가족면회소의 확대 등이 합

¹⁷ 양국 최고지도자는 대북정책에서 서로 다를 수 있음을 상호 인정했다(agree to disagree on North Korea)라는 표현이 언론에 회자된 바 있다. 『9·19 공동성명』을 외교적 성과로 간주한 한국정부는 여기에 기초하여 남북관계 발전과 북핵문제 해결을 추진하려 한 반면, 공동성명과 동시에 미국은 금융제재라는 대북 “저강도 압박”을 시작한다는 것이었다.



의·선언되어야 한다.

이산가족문제 해결은 이산가족 당사자의 인권 구현을 의미할 뿐만 아니라, 정치, 이념 및 제도를 뛰어넘는 인도주의의 구현을 통해 남북관계의 개선을 보여주는 주요 징표라 할 수 있다. 따라서 이산가족문제는 인권 및 인도적 차원에서 다루어져야 할 뿐만 아니라, 남북관계 개선의 필수과정으로 다루어져야 할 사안이며, 동시에 남북한 사회통합과 밀접한 관계가 있는 통일의 선결과제이다.

2) 북핵문제 해결

한반도 비핵화 실현에 대한 두 정상의 명확한 재확인 포함되어야 한다. 남북관계는 그 자체로 홀로 서거나 혼자서만 앞으로 나갈 수 없는 북미관계 및 한미관계와 함수관계가 있다. 따라서 북한이 남한의 입장을 어렵게 만들지 말아야 한다. 북핵문제가 순탄하게 해결되어 나가면서 북미관계가 풀려야 남북관계도 편하게 발전할 수 있으므로, 그런 점에서 북한은 이러한 3자간의 함수관계를 빠르고 정확하게 인식하고 핵문제 해결에 적극 협조해야 한다.¹⁸

3) 한반도 냉전구조 해체

2차 정상회담은 그 자체가 남북관계 개선에 기여해야 함은 물론, 새로운 평화공존과 화해를 중심으로 하는 남북관계가 합의되고, 남북관계가 2차 정상회담 이전으로 회귀될 수 없도록 하는, 그럼으로써 사실상의 전쟁위험이 종식되는 내용으로 진행되어야 한다. 「6·15 공동선언」을 준수해야 한다는 차원을 넘어 전쟁위험을 종식하는 남북한 평화공존관계의 제도화와 최소한 남북 상호간에 내재하는 냉전구조를 일정하게 해체하는 내용을 담아야 한다.

민족공조의 원칙을 군사분야에도 적용하여 남북관계를 발전시켜나갈

¹⁸ 정세현, 「6·15 남북공동선언 이후 5년: 회고와 전망」 통일연구원, 「6·15 남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망」(2005.6.9) 참조.

수 있는 방안들을 제도화해야 한다. 한반도 냉전구조의 해체를 제도화하는 문제, 전쟁위험의 종식과 실질적 군축의 내용을 담은 한반도 평화선언이나 평화협정과 관련한 문제를 포함해야 한다. 이를 통해 2차 정상회담이 「7·4 공동성명」, 「남북기본합의서」, 「6·15 공동선언」을 이어가는 평화공존체제 구축을 위한 기념비적 업적으로 기록될 수 있어야 한다.

군사분야에서 의미 있는 진전이 있을 경우, 남한 주민들의 남북관계 개선에 대한 기대감이 충족되면서 대북지원을 포함한 남북 교류협력 활성화에 대한 여론이 긍정적인 방향으로 조성될 것이다. 군사부문에서의 진전은 미국내 보수층의 북한에 대한 합리적 이해를 위해서도 필요하다.

2차 정상회담에서 한반도 긴장완화 및 냉전구조 해체를 위한 구체적인 방안들이 합의된다면, 미국내 보수층의 북한에 대한 의구심이 완화되고, 북미관계의 난점인 동시에 한미공조 과정에서의 난점이기도 한 대북강경론에 입각한 엄격한 상호주의와 철저한 검증도 해결의 실마리를 찾을 것이다.¹⁹ 또한 남북 사이의 평화·군축을 위한 실질적인 합의는 북한의 군사위협을 명분으로 한 보수적인 미행정부의 정책변화에 기여할 것이다.

한편 한반도 냉전구조 해체를 위한 실질적 추진방안도 명문화되어야 한다. 평화문제에 관한한 원칙적인 선언에 그치지보다는 차원이 다소 실무적이라고 하더라도 구체적인 내용이 중요하다. 무력도발 금지 및 갈등의 평화적 해결, 그리고 남북한 군통수권자 및 군사당국자간 직통전화 개통, 일정 규모 이상 병력이동의 사전 통보, 군인사 상호교류, 상대방 훈련의 상호 참관 등 1992년 「남북기본합의서」의 불가침분야에 이미 규정되어 있는 조치들이 시행되는 시기 및 일정 등에 합의하고 이를 공개적으로 선언해야 한다.

¹⁹ 정세현, 앞의 글, 참조.



4) 남북경제공동체 청사진

남북경제공동체 형성에 입각한 대규모 남북경협프로젝트에 관한 합의가 이루어져야 한다. 상생의 관점, 중·장기 비전과 전략에 입각한 남북경협의 청사진이 제시되어야 한다. 구체적으로 전력을 포함한 에너지, 농업, SOC, 신 경제특구 등이 포함되는 것이 바람직하다.

5) 남북문화협정

남북 사회·문화분야 교류협력의 제도적 활성화를 위한 「남북문화협정」(가칭)의 체결에 합의해야 한다. 문화협정에서는 비국가성(非國家性), 즉 문화당사자들끼리 교류하도록 하고 국가가 독점하지 않는다는 점을 분명히 한다.

넓은 문화의 영역 가운데 교류협력의 대상을 어떠한 분야로 설정하는냐란 문제에 있어서 북한이 긍정적으로 혹은 소극적으로 대응하는 분야(예를 들어 라디오와 텔레비전 분야)가 있을 것을 고려할 때, 문화협정 범위의 자체를 축소 설정하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 그러나 그것을 검토하는 작업도 쉽지 않을 것이므로 오히려 교류협력의 범위를 포괄적으로 제의하고 북한의 반응을 보면서 신축적으로 대응하는 것이 바람직하다.

6) 기타

첫째, 남북정상회담의 정례적 개최를 명문화해야 한다.

둘째, 제1차 정상회담에서 합의된 “자주” 및 “연방” 개념의 연장선 상에서 북한이 「6·15 선언」을 넘어서는 통일논의의 진전을 논의할 가능성에 대비해야 한다.

V. 남북정상의 한반도 평화이니셔티브: 비무장지대내 유엔환경기구 유치

제2차 남북정상회담에서 남북관계를 평화공존단계로 진입시키고, 남북한 및 동북아 역내 국가들이 공동으로 번영하기 위한 남북공동 국가전략으로 “비무장지대(DMZ)내 유엔환경기구 유치”²⁰를 제안하며, 양 정상이 이를 “한반도 평화이니셔티브”로 천명할 것을 고려한다. 물론 정상회담이 개최되지 않을 경우에는 남북합의에 의해 추진할 것을 제안한다.

1. 제안배경

현 단계 남북관계의 화두는 북핵문제의 해결이다. 그러나 북핵문제 해결이 장기적 과정을 거칠 것으로 판단됨에 따라, 핵문제 해결의 과정에서 남북한이 한반도 및 동북아차원에서 평화공존하면서 공동번영 할 수 있는 구체적이고 장기적인 국가전략이 요청된다. 남북한이 정치·군사·경제·문화·환경 등 모든 분야에서 상호협력을 심화시킬 수 있는 방안을 모색하여야 한다.

이렇게 볼 때 화해·협력과 평화공존에 대한 남북한의 의지는 무엇보다 한반도의 허리를 가로고 있는 DMZ를 평화적으로 활용하는 데 서로가 합의하느냐의 여부에서 확인될 수 있다. 남북한의 이해가 정치·군사·경제·환경·문화 등의 측면에서 복합적으로 얽혀 있는 DMZ에서 남북한이 평화적 협력사업에 합의한다는 사실은 바로 서로가 정치·군사·경제·환경·문화 등 포괄적 측면에서 협력관계를 형성하여 평화공존을 확고히 하겠다는 적극적인 의지를 보여주는 것이기 때문이다.

이러한 인식 아래 제2차 남북정상회담에서 남북정상이 “DMZ내 유엔환경기구 유치”가 남북한이 포괄적 측면에서 이해가 합치하여 호응할 수

²⁰ 자세한 논의는 손기웅, 「비무장지대내 유엔환경기구 유치 방안」(서울: 통일연구원, 2000) 참조.



있는 DMZ의 평화적 활용방안이며, 동시에 한반도 나아가 동북아 평화와 번영, 그리고 환경보호에 기여하기 위한 상생의 사업으로 채택하기를 제안한다.

2. DMZ 평화적 활용시 고려사항

남북한은 DMZ에 정치·군사·경제·환경·문화 등의 측면에서 다양하고 복합적인 이해관계를 가지고 있다. 따라서 DMZ의 평화적 활용방안이 실천성을 가지기 위해서는 이와 같은 포괄적인 측면에서 남북한의 국가이익에 부합하여야 한다.

첫째, 정치적 측면: 체제나 당국에 부정적인 영향을 주거나 부담이 되어서는 안되며, 오히려 체제나 당국의 정치력·외교력을 대내외적으로 선전·고양할 수 있어야 한다.

둘째, 군사적 측면: 현재의 군사적 상황을 자국에 불리하게 재편하는 계기가 되지 말아야 한다.

셋째, 경제적 측면: 경제적 이득을 획득할 수 있어야 할 뿐만 아니라, 향후 경제이득의 확대를 위한 계기가 되어야 한다.

넷째, 환경적 측면: 지난 반세기간 조성된 환경과 생태계를 오염·파괴시켜서는 안되며, 오히려 보호·개선할 수 있어야 한다.

다섯째, 문화적 측면: 산재한 문화유적·유물을 훼손시켜서는 안되며, 오히려 보존·관리할 수 있어야 한다.

여섯째, DMZ 자체가 미국과 중국의 이해가 얽혀 있는 곳일 뿐만 아니라, 지역 나아가 세계적인 관심지역임을 고려할 때, 주변국과 국제사회의 이해도 함께 아우르는 DMZ의 평화적 활용방안이 제시될 때 국제사회의 지지를 바탕으로 실현가능성이 높아질 것이다.

이렇게 볼 때 기존의 DMZ 평화적 활용계획(평화시, 접경생물권 보존 계획, 생태공원 혹은 물류기지 건설 등)은 이상과 같은 남북한의 이해를 포괄적으로 설득력있게 고려하지 않거나, 국제적 지지를 이끌어낼 수 있

는 논거에 소홀하였다고 평가된다. 예를 들어 DMZ내 평화시·공원 혹은 물류기지 등을 제안하면서 북한 군사력의 후방배치를 구상하는 제안은 군사적 측면에서 북한이 받아들일 수 없는 것이다.

3. DMZ내 유엔환경기구 유치 의의

남북한이 DMZ에 가지고 있는 정치·군사·경제·환경·문화적 이해관계를 고려하고 DMZ에 대한 국제적 관심과 이해관계를 고려할 때, DMZ에 유엔환경기구를 유치하는 방안이 이들에 가장 부합하는 DMZ의 평화적 활용방안이라고 판단된다. DMZ내 유엔환경기구의 유치는 ① 남북한 모두의 포괄적인 국가이익에 부합하여 서로로부터 호응 받을 수 있을 뿐만 아니라, ② 국제사회로부터의 지지도 획득할 수 있는 방안으로서, ③ 통일 이후에는 동북아 나아가 세계평화유지와 번영, 환경보호·개선활동의 거점으로 활용될 수 있는 사업이다.

1) 남북한의 호응

DMZ내 유엔환경기구의 유치는 남북한의 정치·군사·경제·환경·문화적 국가이익에 부합하여 남북한 쌍방으로부터 호응 받을 수 있다.

첫째, 정치적 측면: ① 세계 제1의 중무장지역에 평화를 상징하는 유엔의 기구를 유치함으로써 한반도의 공존공영, 동북아 나아가 세계평화와 공동번영에 기여하려는 의지를 대내외적으로 과시할 수 있다. 북한이 핵 실험에 따른 유엔안보리의 결의에는 반발하고 있으나, 대북지원을 얻을 수 있는 기타 유엔기구와는 협조적 관계를 유지하고 있고, 북중 및 북러 우호조약의 전문에 유엔헌장의 준수를 명시하고 있으며, 대유엔외교를 적극적으로 펼치고 있음을 고려해야 한다. ② “21C의 화두”인 환경문제에 남북한이 선도적으로 대처하려는 의지를 대내외적으로 과시할 수 있다.

둘째, 군사적 측면: ① 사실상 세계 제1의 중무장지역에 유엔기구를 유치함으로써 현재의 남북한 군사력의 이동·변동 없이 항구적인 긴장완화,



전쟁억제, 평화유지의 효과를 얻을 수 있다. 이를 위해서 남북이 상호 공감할 수 있는 속도·범위 내에서 유엔환경기구의 유치를 단계적으로 접근한다. 즉 처음에는 경의선 및 동해선의 DMZ내 통로와 같은 범위에서 회의시설의 건설만으로 출발하고, 상호 공감의 확대에 따라 시설의 규모를 넓혀가는, 북한군이 부담을 느끼지 않을 속도·범위로 사업을 추진한다. ② 현재 진행되고 있는 주한미군의 감축, 향후 정전체제의 평화체제 전환 이후 예견될 수 있는 유엔사령부의 해체에도 불구하고 DMZ내 유엔기구의 존재는 한반도 평화를 국제적으로 담보하는 중심축으로 기능할 수 있다.

셋째, 경제적 측면: ① DMZ에 평화를 상징하고 지속가능한 발전을 지지할 유엔환경기구가 존재한다는 자체가 한반도의 공존공영에 대한 남북한의 의지를 보여주어 남북한의 대외적 경제신인도와 안정성을 크게 증대시킬 것이다. ② 국제기구로서 유엔환경기구의 소재지는 남북간의 육로, 공로 등 교통망과 자연스럽게 연결될 것이고, 이 교통로는 유엔기구란 국제적 기구의 성격으로 인해 항구적 통행이 보장되어, 이를 통해 한반도에서 유라시아 대륙에 연결되는 안정성 있는 교통망의 연결이 구축됨으로써 남북간 경제교류협력의 활성화는 물론, 한반도가 동북아 경제거점으로 부상하는 효과도 얻을 것이다. ③ 유엔환경기구의 소재지와 남북한의 관광지가 연계되어 생태관광이 실시될 경우 경제적 실리는 더욱 커질 것이다. ④ 결국 DMZ내 유엔환경기구의 유치는 남북경제공동체 형성을 위한 DMZ 평화적 활용의 기폭제가 될 수 있다.

넷째, 환경적 측면: ① 생태적 보고인 DMZ에 유엔환경기구가 들어서고 모든 활동이 환경친화적으로 전개됨으로써 DMZ내 환경보호·개선은 물론, 한반도 나아가 지역의 환경보호·개선에 파급적인 영향을 미칠 수 있다. ② 유엔환경기구의 설치와 연계하여 평화생태공원의 조성, 생태계 보전지역의 지정, 환경캠프의 설치, 각종 국내·국제 평화·환경행사의 진행 등이 이루어질 경우 DMZ는 세계적으로 환경보호와 평화를 상징하는 지역으로 자리매김할 수 있다.

다섯째, 문화적 측면: ① 유엔환경기구의 모든 활동이 문화유물·유적의 보존·관리적으로 진행됨으로써 유엔환경기구의 소재지는 물론 DMZ 전역의 문화유물·유적의 보존·관리에 기여할 수 있다. ② 유엔환경기구의 소재지가 다양한 국내·국제 평화와 환경보호를 위한 문화활동의 공간으로 활용될 수 있다.

2) 국제사회의 호응

DMZ내 유엔환경기구의 유치는 다음의 측면에서 주변국은 물론 국제사회로부터 지지를 받을 수 있다.

첫째, 중무장지역인 DMZ에 평화를 구현하려는 유엔기구가 유치됨으로써 한반도는 물론 동북아, 나아가 세계평화번영에 항구적으로 기여한다. 특히 주변국의 경우 현 정치·군사적 상황의 변화 없이도 한반도 평화정착을 담보할 수 있다. 정전체제의 평화체제 전환 이후 예상되는 유엔사령부의 해체 시에도 한반도 평화를 담보할 수 있다.

둘째, 유엔기구의 유치로 한반도에서 대륙으로 연결되는 교통망이 확보되어 동북아 경제교류의 활성화와 역내 경제산업체제의 통합에 크게 기여할 것이다.

셋째, 더욱 심각해질 것으로 예상되는 역내 및 세계적 환경문제 해결을 위한 구심점의 역할을 할 수 있다. 서해는 이미 유엔이 지정한 오염해역이며, 현재 황사 등 대기오염은 심각한 수준이다. 북한의 경제가 회생하고 중국의 경제가 더욱 활성화되어 석탄의 소비가 급증할 경우 동북아지역의 대기오염은 국가안보적 차원의 문제를 야기할 수 있음을 고려할 때 유엔환경기구의 유치는 더욱 큰 의미를 가진다.

넷째, 유엔기구의 소재지는 평화와 환경을 위한 지역적·세계적 문화공간으로 조성될 것이다.



4. DMZ내 유엔환경기구 유치사업 추진방안

1) 준비단계

먼저 DMZ내 유엔환경기구의 유치가 남북한의 포괄적인 국가이익에 부합하고 국제사회로부터 지지를 이끌어낼 수 있는 DMZ의 평화적 활용 방안을 이론적으로 설득력 있게 완결한다. 다음으로 DMZ내 유엔환경기구의 소재지로 가장 적합한 지역을 남북한의 정치·군사·경제·환경·문화적 측면에서 검토하여 확정한다. 이때 서부의 개성·장단지역, 중부의 철원지역, 동부의 남북고성지역 등을 적극 검토한다. 판문점 지역도 고려될 수 있다.

이어서 현재 환경과 관련하여 활동하고 있는 다양한 유엔(전문)기구를 분석하여 DMZ에 유치할 유엔환경기구를 확정한다. 이 경우 다음의 세 가지 방안중 가장 적합한 유엔환경기구 유치방안을 확정한다. ① 기존의 환경관련 유엔기구중 그 소재지를 DMZ에 이전, ② 기존 유엔환경기구의 기능 가운데 일부를 독립하여 그 사무국을 DMZ에 유치, ③ 새로운 유엔환경기구의 설립 등이다.

그 중에서 아프리카 케냐의 나이로비에 위치하고 있어 접근성이 어려우며, 다양하고 과중한 업무로 포화상태에 있는 유엔환경계획(UNEP)의 일부 기능 - 특히 현재 동북아 환경문제와 직결되는 대기오염과 해양오염분야 - 을 DMZ에 유치하는 방안을 적극 검토한다.

또한 점진적 접근을 위해서 우선 DMZ에 회의시설을 건설하여 매년 개최되는 유엔의 평화·환경관련 회의 및 기타 유엔회의를 이곳에서 개최하고, 남북관계의 진전에 맞추어 유엔환경기구의 유치를 점진적·단계적으로 확대 추진하는 방안도 적극 검토한다.

2) 실질적 추진단계

DMZ내 유엔환경기구 유치사업을 다음과 같은 3단계로 나누어 추진한다. 3단계는 단순히 시간적인 축차적 개념이 아니라, 동시에 추진되는 3

단계 가운데 시간별 중점추진분야를 의미한다.

첫째, 제1단계: DMZ내 유엔환경기구 유치사업을 전담할 「한반도유엔기구유치위원회」(가칭)를 남북한, 제3국 및 국제기구의 인사로 구성·출범시키고, 사업에 대한 합의기반을 대내외적 차원에서 확산한다. 그리고 세계 주요 평화·환경관련 NGOs에 평화와 환경보호에 기여할 수 있는 DMZ내 유엔환경기구 유치사업의 의의를 홍보하여 사업에 대한 지지여론을 형성하고 이들이 지지성명을 발표하게 한다.

둘째, 제2단계: 남북한 정부 및 민간외교력을 경주하여 유엔회원국, 유엔사무국, 각종 유엔기구, 기타 국제기구·단체 등에 동 사업의 의의를 홍보하고 이들로부터 지지를 이끌어낸다. 이러한 기반작업을 바탕으로 DMZ내 유엔환경기구 유치사업의 세부실천방안을 남북한 및 유엔이 참여하는 원탁회의에서 협의하고 실행한다.

셋째, 제3단계: DMZ내 유엔환경기구 유치를 실질적으로 추진한다.

2·13합의 이후 한반도 평화체제 구축방안: 쟁점 및 추진방향
Measures for Building a Peace Regime on the Korean Peninsula since the February 13 Agreement: Issues and Future Directions

허 문 영 (통일연구원 평화기획연구실장)

제2발표



>>> Summary

The February 13 Agreement set the stage for the transformation of the current Korean situation into a peaceful management phase which would allow the construction of a peace regime on the peninsula. Lack of follow through, however, may cause hardships not only to the development of inter-Korean relations but also to the establishment of a peace and prosperity system in Northeast Asia. This paper focuses on how to build a peace regime on the Korean peninsula. For that purpose, this paper examines the positions of both Koreas on a peace regime on the Korean peninsula, as well as related issues such as the North Korean nuclear problem and the impact of the rumor of US-North Korean normalization. This paper will suggest, on the basis of the examination, an array of factors to be considered and implemented.

A peace regime on the Korean peninsula is conceptualized as a "system that can not only restore and maintain peace but also aim at and contribute to national unification." This regime would consist of "a denuclearization agreement, an inter-Korean agreement, and a Korean peninsula peace treaty." The system has procedural guidelines, and is duplicable and transitional nature and is stipulated here to be at the third, Cooperative Coexistence phase of the five stage peaceful unification process.

A Korean peninsula peace regime has been talked about by North Korea since the Geneva Political Talks of 1954, based on its apparent superiority in economic and military capabilities. South Korea has been putting up similar suggestions, encouraged by its rapid economic growth beginning with the latter's suggestion of non-aggression pact of 1974. North Korea insisted the withdrawal of US Forces and signing of US-North Korean peace treaty, calling for "the cooperative unification based on the national liberation struggle and people's democracy." South emphasized the principle of the concerned parties--North and South Korea--out of a functionalist unification theory.

Four issues concerning a peace regime on the Korean peninsula are discussed. First, South Korea emphasizes a passive peace, defined as the "absence of war," while North Korea differentiates a "real" peace from a "servile" peace with an emphasis on the former. Second, with regard to the methodology of peace building, South prefers a procedural approach stressing conditions for peace; instead, North Korea emphasizes an institutional approach with its focus on the signing of a peace treaty. As for the concerned parties to peace building, South Korea recognizes both Koreas while North Korea accepts the US and North Korea.

South Korean version of the peace treaty stresses non-aggression, non-use of force, and observance of existing agreements. The North Korean version avoids mentioning specifics but hints not to bring out responsibilities of war and indemnities. South Korea puts confidence-building (denuclearization) prior to the peace treaty,

while North insists to sign the peace treaty ahead of confidence-building.

Third, it is noted that the pending North Korean nuclear problem is not simply a nuclear proliferation case by North Korea, but that of clashing strategies--American hegemony and North Korean survival--that cannot be easily solved. Fourth, this paper looks into the possible impacts to South Korean conservatives and China caused by President Bush's suggestion of termination of war statement. The suggestion needs a careful scrutiny by North Korean authorities particularly because it makes an alternative to North Korean demand for a non-aggression pact.

Three principles and four directions are offered as the implementation methods for the peace regime on the Korean peninsula. Three principles are those of balance, creativity and strategic flexibility. The principle of balance is to pursue five objectives--renouncing North Korean nuclear weapons program, improving inter-Korean relations, building a peace regime on the Korean peninsula, building a Northeast Asian security and cooperation system, building basis for unification--in balance. Creativity means to go beyond the existing ideas and inspirations. Strategic flexibility let you adjust appropriately to rapidly changing domestic and international situations.

It is noted that a force with the middle-of-the-road orientation should rise and lead the building of a peace regime. The faction consists of domestic peace-lovers, pro-South Korean faction in North Korea, and overseas Korean community. Peaceful foreign and North Korean policies centering on the "cooperation for the independent regime development in North Korea" are presented as objectives. A direction for a federated state and a new peace strategy covering even the sudden and unexpected changes in North Korea are also presented.

A change of strategy is proposed, from the strategy of pursuing five objectives in linkage to that of driving those objectives side by side. In order to do so, it is suggested that we should differentiate the national problem from international one, deal inter-Korean relations in parallel with international relations, constructively overhaul South Korean-US alliance. A parallel running of an inter-Korean summit meeting from above and the Korean peninsula peace mechanism governance from below are offered as practical means.

As a detailed implementation scheme for a peace regime on the Korean peninsula, the paper suggests a careful use of terms: the "permanent peace mechanism" seems to sound in favor of division, while the meaning of the "peace agreement regime" is ambiguous. Legal documents required to support the peace regime are a new denuclearization agreement, three existing inter-Korean agreements and Korean peninsula peace agreements.

Four parties--South and North Korea, the US and China--are designated, instead of three, as parties for the termination of war statement. Concerned parties in the Korean peninsula peace agreement are presented as 2+2+2+UN Security



Council. It is also offered that the termination of war statement shall be announced at the completion of shut-down of nuclear facilities, and that discussions of the peace regime will begin at the completion of disablement of North Korean nuclear facilities. This paper suggests that a combined perpendicular and horizontal drive is necessary for the building of Korean peninsula peace mechanism.

I. 문제 제기: 위기 재발 또는 따돌림

제5차 2단계 6자회담(2007.2)에서 도출된 2·13합의는 북한 미사일발사(2006.7.4)와 핵실험(10.9)으로 악화된 한반도 정세를 군사적 충돌가능성으로부터 벗어나 평화적 관리 국면으로 전환하는 길을 마련하였다. 그러나 제6차 6자회담(2007.3.19~22)은 아무 진전 없이 휴회형식으로 종료되었다. 미국의 해제조치에도 불구하고, 방코델타아시아은행(BDA)에 동결된 북한자금이 북측 은행으로 전달되지 않자, 북한은 핵시설 동결을 이행하지 않았고, 5국은 중유지원을 실행하지 않았다.

이 같은 6자회담의 공회전과 2·13합의 이행의 부진은 향후 남북관계 발전에도 어려움을 미칠 수 있다. 2·13합의가 이행되지 않는 상황에서 남북경협을 확대하고 대북지원을 실행하기가 쉽지 않기 때문이다. 또한 2·13합의가 진전되지 않을 경우 다시 한반도 정세가 악화될 수 있다. 동시에 잘 진전될 경우에도, 북·미관계의 급진전에 따라 남북관계가 부진하게 될 가능성도 배제할 수 없다. 북한으로서는 미국으로부터 정치·군사적 보장과 경제적 지원을 받을 수 있다면, 남한으로부터의 '자유화 바람'을 차단하면서 체제결속을 다질 수 있기 때문이다.

게다가 우리는 한반도 및 동북아 판이 바뀌고 있음도 유념해야 한다. 핵실험을 강행한 북한은 향후 한반도질서 운영을 자신이 주도하고자 할 가능성이 크다. 미국 또한 2006년에 한·미동맹(10.20) 및 미·일동맹(5.1)에 대한 조정을 완료함으로써 미국주도의 동북아질서 재편 구도를 확고히 구축하고 있다.

우리의 차분하고도 전략적인 대응이 필요한 시점이다. 2·13합의와 9·19공동성명은 '직접관련 당사국'들이 '별도 포럼'을 통해 '한반도의 항구적인 평화체제'를 협상하는 데 합의하였음을 밝히고 있다. 한반도 평화체제를 어떻게 보고, 만들어갈 것인지를 준비해야 한다. 따라서 이 글에서는 한반도 평화체제를 둘러싼 남·북한간의 입장 차이와 쟁점을 먼저 정리할 것이다. 그리고 현안인 북핵문제를 둘러싼 미국·북한의 전략과 2·13합의가 도출되게 된 배경 및 문제점을 살펴본다. 그리고 마지막으로 한



반도 비핵화와 평화체제를 구축하는 과정에서 우리가 고려하고, 추진해야 할 사항들을 제시하고자 한다.

II. 한반도 평화체제 어떻게 볼 것인가?

1. 한반도 평화체제

가. 개념¹

일반적으로 평화체제는 전쟁의 법적 종결 및 전쟁방지와 평화유지를 위한 제도적 장치를 의미한다. 그리고 평화체제를 구축한다는 의미는 이 같은 제도적 장치를 마련함으로써 정전상태를 평화상태로 전환하고, 상호 적대적 관계를 초래했던 긴장요인들을 해소함으로써 항구적 평화정착을 위한 제도적 발전을 실현하는 행위라 할 수 있다. 참여정부는 한반도 평화체제 구축을 ‘지난 50여년간 한반도 질서를 규정해 온 정전상태가 평화상태로 전환되고, 안보·남북관계 및 대외관계에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태’로 규정하고 있다.²

한편 민족분단 60년의 고통의 세월을 지내온 우리로서는 평화체제 그 자체를 목적으로만 삼을 수는 없다. 평화체제는 분단고착적 평화체제와 통일지향적 평화체제로 구분될 수 있기 때문이다. 전자는 외세에 의해 분단된 한반도가 다시 외세에 의해 평화를 유지하는 경우이고, 후자는 비록 외세에 의해 분단되었을지라도 남북한이 중심에 서서 평화를 회복·유지하고 통일을 지향하는 경우이다. 따라서 한반도 평화체제는 ‘한반도에서 평화를 회복하고 유지할 뿐 아니라, 통일을 지향하고 기여할 수 있는 체제’로 규정할 수 있다.

¹ 허문영, “한반도 평화체제 거버넌스 실태조사,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사』 (통일연구원, 2006), pp. 149-152.

² “청와대 브리핑,”

<http://www.president.go.kr/cwd/kr/government/agenda_01.php?m=1>

(검색일: 2007.5.29).

나. 구성요소

한반도 평화체제는 3가지 요소로 구성된다. 정전협정의 평화협정으로의 대체, 남북간 군사적 긴장완화와 신뢰구축, 북핵문제의 평화적 해결과 북·미/북·일 관계개선과 정상화가 그것이다.

이것을 구성문건 관점에서 재규정해보면, 한반도 평화체제는 남북한이 주도할 경우, 크게 3가지 문건, 평화협정·남북기본합의서·한반도비핵화 선언에 의해 틀지워 지는 것을 볼 수 있다. 이 가운데 이미 발효된 남북기본합의서는 이행되면 되는 것이고, 한반도비핵화선언은 준수되면 되는 것이다. 오직 남북평화협정만 새로 체결되면 된다.

그러나 북한의 이행을 강조하고 주변국의 이에 대한 보장과 관여를 이끌어 내는 방식으로 보다 적극적으로 한반도 평화체제를 새로 구축해나가고자 할 경우, 그동안 남북간에 합의된 3대 합의문건(7·4공동성명, 남북기본합의서, 6·15공동선언)을 이행하도록 하고, 한반도비핵화협정을 주변 4국도 포함하여 새로 합의하면 된다. 그리고 평화협정도 한반도 평화협정으로 체결하면 되겠다.

다. 특성

한반도 평화체제는 또한 3가지 특성을 갖고 있는 것으로 볼 수 있다. 먼저 과정(Process)적 특성이다. 한반도 평화체제는 전쟁의 법적 종결만을 의미하지는 않는다. 남북한 및 주변4국이 함께 제반 긴장요소들을 포괄적으로 해결하면서 평화를 제도화하고 정착시켜 나가는 장기적 과정이라 할 수 있다. 따라서 평화협정 체결과 같은 일시적 문서합의 사건만을 의미하는 것이 아니다.³

이중성(Duality)의 특성도 있다. 한반도 문제가 남북한만의 민족문제일 뿐 아니라 주변 4국의 이해관계가 걸려있는 국제문제적 성격도 갖고 있기 때문이다. 한반도 평화문제는 정치·경제·군사 등 다양한 분야에서

³-통일부 서기관 인터뷰 (2006.6.5).



민족내부적 문제와 핵·미사일·인권·위조지폐·납치 등과 같은 북·미·북·일간 안보현안인 국제적 문제들이 뒤섞여 있다. 따라서 관련 당사국들과의 국제협력을 통한 평화정착에의 노력도 매우 필요하다.

마지막으로 과도기(Transition) 특성도 있다. 국제사회에서 그동안 이뤄졌던 보편적인 평화체제는 그 자체가 최종목표가 되고 있다. 그러나 한반도 평화체제는 그 자체가 최종목표가 아니다. 우리의 최종목표는 남북한 민족통일이다. 따라서 한반도 평화체제는 남북한 평화공존을 실현하고, 남북연합으로 진입하기 위한 제도적 기반을 구축하는 데 목적이 있다.

라. 시기

그러면 한반도 평화체제는 한반도 평화통일 과정에 있어 어느 단계에서 추진되는 것인가?4 이를 파악하기 위해 한반도 정세의 변화단계, 각 단계 규정 문건, 한반도 정세의 체제적 특징, 평화구축과 통일조성의 단계를 정리해 보면 다음과 같다.

한반도 정세는 갈등적 공존→경쟁적 공존→협력적 공존→남북연합→통일국가의 단계로 발전할 수 있다. 갈등적 공존(conflictive coexistence)이란 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. 한국전쟁 이후 1990년대 초반까지 남북한은 갈등적 공존을 지속해 온 것으로 특징화 할 수 있다. 경쟁적 공존(competitive coexistence)이란 상호 불가침 조약 또는 이에 준하는 의사표시를 하고 이를 신뢰할 수 있는 실질적 보장장치를 마련함으로써 제도적 보장에 의해 공존관계는 이뤄지나, 적극적인 협조가 이뤄지지 않는 상태를 의미한다. 이 상황에서는 경제 및 사회·문화적으로는 제한적 교류·협력이 이뤄지나 정치·군사·이념적으로는 대립상태가 완전히 해소되지 않는다. 김대중 정부가 대북 포용정책을 바탕

4_ 허문영, 『한반도 냉전구조 해체방안에 대한 북한의 입장과 우리의 정책방향』 (통일연구원, 1999), pp. 5~11.

으로 남북한 화해·협력정책을 추진한 이후, 현 단계의 한반도 정세가 바로 경쟁적 공존 단계의 초입에 들어서고 있는 것으로 평가된다. 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. 즉 체제의 이념적 차이에도 불구하고 경제·사회·문화분야에서의 전면적 교류·협력과 더불어 정치·군사 측면에서도 협력할 수 있는 상황을 뜻한다.

이러한 상황에서 남북한간에 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.

위의 5단계를 열고, 규정하는 문건으로서는 정전협정, 남북기본합의서, 평화협정, 민족공동체 헌장(가칭), 통일헌법을 상정할 수 있다. 그 결과 위 5단계의 한반도 체제적 특징을 정전체제와 평화유지기(peace maintaining), 기본합의서체제와 평화구축기(peace building), 평화체제와 통일형성기(unification making), 사실상의 통일(de facto unification) 체제와 통합구축기(integration building), 통일체제와 통합완성기(integration completion)로 규정할 수 있다.⁵ 이상의 관계를 도표화하면 <표 1>과 같다.

⁵-Gareth Evans, *Cooperating for Peace* (St Leonards: Allen &Unwin, 1993), pp. 3~16.



<표 1> 한반도 평화통일 5단계

| 단계 구분 | 갈등적 공존 (conflictive coexistence) | 경쟁적 공존 (competitive coexistence) | 협력적 공존 (cooperative coexistence) | 남북연합 | 통일한국 |
|-------------|--|--|--|------------------------------------|--------------------------------------|
| 규정 문건 | 정전협정 | 남북기본 합의서 | 평화협정 | 민족공동체 헌장 | 통일헌법 |
| 체계적 특징 | 정전체제 | 기본합의서 체제 | 평화체제 | 사실상의 통일체제 | 통일체제 |
| 평화와 통일단계 | 평화유지기 (Peace Keeping) | 평화구축기 (Peace Making) | 통일추진기 (Unification Making) | 통합구축기 (Integration Building) | 통일완성기 (Unification Completion) |

2. 한반도 평화체제에 대한 남북한 입장

한반도 평화체제를 구축하기 위해 남북한은 비록 선진적 차원이라 할 지라도, 분단이후 지금까지 각종 제의를 상호 제시해왔다. 특히 분단직후부터 60년대 말까지는 군사·경제적 우위에 있었던 북한이 보다 적극적으로 평화체제와 관련한 주장들을 제기하였다. 남한 역대정부 또한 1970년대 들어와 남북불가침협정 체결의(1974.6.18)를 시작으로 꾸준히 평화체제와 관련한 제의들을 제시하였다. 특히 1991년 소련붕괴 이후 탈냉전적 국제정세가 들어서면서 남북기본합의서가 도출된 이후, 한국정부는 이를 적극적으로 제기해 오고 있다. 한반도 평화체제에 대한 남북한 각각의 입장을 간략히 정리해 본다.

가. 북한: 주한미군 철수와 대미 평화협정 체결

남북 평화협정

북한의 평화협정안은 정전협정(1953.7.27)체결 직후에 열린 제네바 정치회담의 남일 북한외상 연설(1954.6.15)에서 시작되었다. 북한은 “외국 군대의 철거와 남북군대의 축소”를 조건으로 “전쟁상태를 평화상태로 전

한시킬” 협정을 남·북 정부가 체결할 것을 주장하였다. 그리고 1955년 8·15 경축사에서 김일성은 “정전을 공고한 평화어로 전환시키”기 위해 ‘외국군대 철수와 남북군대 축소’와 더불어 ‘조선의 평화적 방도를 강구하기 위한 극동회의 소집’을 제의하였다. 한국전쟁 이후 전후복구가 최우선적 과제가 될 수밖에 없었던 북한정권으로서는 내부체제 강화를 위해 방어적·선전적 차원에서 평화협정을 제의한 것으로 보인다. 한편 외군(미군)철수와 남북 군대 축소는 이후 북한이 주장하는 모든 제의에서 각각 대미관계와 대남관계에서의 핵심목표로 꾸준히 제시되었다.

1962년 10월 23일 최고인민회의 제3기 제1차 회의에서 북한은 내각수상 김일성 연설을 통해 ‘남북 평화협정’체결을 제의하였다. 김일성은 ‘미국군대 철수와 남북 평화협정 체결 및 무력 감축(각각 10만명 이하)’이 ‘연방제 통일’에의 ‘중요한 첫 걸음’이라고 강조하였다. 당시 남한에서 4·19학생혁명(1960)과 5·16군사혁명(1961)이 발생하자, 북한은 조선로동당 제4차 전당대회(1961.9)를 통해 3단계 통일방식⁶을 수립한 바 있다. 이후 북한은 ‘미제를 타도하기 위한 민족해방 투쟁’과 ‘반동정권을 퇴진시키기 위한 인민민주주의 혁명’을 달성해야, 남북한의 ‘인민정권’이 ‘합작(평화)통일’을 이룩할 수 있는 것으로 주장해왔다. 남북평화협정 체결은 이 같은 남한의 정치적 상황변화를 공산화통일에 적극적으로 활용하려는 통일전선전술의 일환으로 제안된 것이라 할 수 있겠다.

북미 평화협정

1974년 3월 25일 최고인민회의 제5기 제3차 회의에서 북한은 「미합중국 국회에 보내는 편지」를 통해 ‘북·미 평화협정’⁷체결을 제안하였다. 당

6_ 북한은 제1단계 ‘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 진위당 구축과 통일전선체 형성→남조선혁명→‘인민정권’출범의 순서를, 제3단계 ‘조국통일’을 위해서는 남북 ‘정치협상회의’ 개최를 통한 연방제 통일의 순서로 발전시킬 것을 강조해 왔다. 허문영, “북한의 대남 및 통일정책,” 『북한외교정책』 (서울: 서울프레스, 1995), pp. 131-172.



시 닉슨 독트린과 파리협상으로 주월미군 완전철수(1973.3.19)와 베트남 공산화통일(1975.4.30)이 가시화되자, 이에 고무된 북한이 한반도 공산화 통일에 최대 걸림돌인 주한미군 철수에 주력하기 시작한 것으로 볼 수 있다. 북한은 1974년 제29차 유엔총회에서 남한으로부터 유엔군을 철수 시키려는 결의안을 제출하여 찬반 동수인 48:48의 지지를 얻었고, 1975년 10월 제30차 유엔총회에서 유엔군사령부 해체와 주한미군 철수에 대한 결의안을 제출하여 51:38로 지지를 이끌어 냈다. 북한은 대미평화협정 체결 → 유엔사 해체 및 주한미군 철수 → 남한정권 타도 → 한반도공산화 통일의 수순을 적극 모색하였다.

북미 평화협정과 남북 불가침선언

1984년 1월 10일 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의 연합회의에서 북한은 ‘서울당국과 미정부 및 의회에 보내는 편지’를 통해 ‘남북불가침 공동선언 및 북미 평화협정의 병행체결’의 ‘3자회담’⁸을 제안하였다. 이는 당시 3개월 전에 한국대통령의 암살을 기도했던 버마 랭구은 테러 사건으로 인해 북한에 대한 국제여론이 극도로 악화되자, 한-미가 제의했던 3당국회담(1979.9.1)과 남북불가침협정(1974.6.18 박정희대통령 연두 기자회견)에 응하는 모습으로 국제적 비난을 모면하려는 의도가 있었던 것으로 보인다. 그러나 북한은 여전히 파리협상을 준용하여 주당사자인 미국과는 주한미군 철수를 이끌어 내기 위한 평화협정을, 종속적 당사자인 한국과는 남북 군비축소를 이루기 위한 불가침선언을 다룬다는 자세

7- 평화협정의 주요내용은 ① 상호불가침서약 및 직접 무력충돌 위험제거, ② 무력증강 및 군비경쟁 중지, ③ 한국주둔 외국군으로부터 유엔군 모자 제거 및 완전 철수, ④ 외국군에 의한 조선의 군사기지화 및 작전기지화 방지 등이다. “최고인민회의 제5기제3차 회의(1974.3.25)에서 채택된 미합중국 국회(상하 양원)에 보내는 편지,” 통일연구원 편, 『한반도 평화체제 자료집』 (2007 발간예정), pp. 157-159.

8- 3자회담의 주요 내용은 ‘북한과 미국 사이에 평화협정을 체결하고, 미군을 남조선에서 철거시키며, 북과 남 사이에 불가침 선언을 채택’하는 것이다. “중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의 연합회의에서 서울당국과 미정부 및 의회에 보내는 편지,” 통일연구원 편, 『한반도 평화체제 자료집』, pp. 136-137.

를 견지하였다.

1988년 11월 7일 중앙인민위원회, 최고인민회의 상설회의, 정무원 연합회의를 통해 북한은 ‘포괄적 평화방안’을 제의하였다.⁹ 그 주요 내용은 ‘북·미 평화협정과 주한미군 철수(1991년말까지 3단계 철수완료), 남북한 불가침선언과 남북간 무력축감(1991년말까지 3단계 군축, 1992년 이후 병력은 각각 10만 명 유지)’로 제시되었다. 당시 북한은 1985년에 등장한 고르바초프 소련공산당 서기장의 개혁·개방정책으로 동구공산국가의 몰락과 베를린 장벽붕괴(1989.11.9), 몰타(Molta)냉전종식 선언(1989.12.25), 동서독 통일(1990.10.3) 등 한국전쟁 이래 최악의 국제정세와 경제난에 봉착하게 되었다. 이에 북한은 발빠르게 대처한 것으로 보인다. 그러나 정책조정 차원만으로는 대세를 거역할 수 없었다. 따라서 북한은 남북총리급회담에 응할 수밖에 없었고, 1991년 9월 30일 남북 유엔동시가입과 12월 13일 『남북 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(이하 남북 기본합의서)』에 합의하였다. 이후 북한은 남북한 사이에 불가침 및 화해·협력에 관한 합의가 이루어진 것으로 간주하기 시작하였다. 그리고 유엔과 북한간의 비정상관계 청산 차원에서 정전체제의 평화체제 전환 및 유엔사 해체, 대미 평화협정 체결, 주한미군 철수를 더욱 적극 주장하기 시작하였다.

새로운 평화보장체계와 북미 잠정협정

한편 북한은 1991년 3월 유엔사(UNC)측 군사정전위 수석대표에 한국군 장성(황원탁 소장)이 임명된 후 군사정전위원회 본회의를 중단한 상태였다. 그러나 유엔사 해체 및 주한미군 철수가 전혀 이뤄지지 않자, 북한은 중감위 체코대표부 철수(1993.4), 군정위 북한대표단 철수(1994.4), 조선인민군 판문점대표부 설치(1994.5), 군정위 중국대표단 철수(1994.12), 중감위 폴란드대표단 철수(1995.2), 판문점 중감위 건물 폐쇄

⁹ 김태영, 『애국애족의 통일방안』(평양: 평양출판사, 2001), p. 174; 심병철, 『조국 통일문제 100문 100답』(평양: 평양출판사, 2003), pp. 95-97.



조치 발표(1995.5) 등으로 정전협정체계를 무력화시켜 나갔다. 이 와중인 1994년 4월 28일 북한은 외교부 성명을 통해 북·미 평화협정체결과 정전 기구를 대체할 ‘새로운 평화보장체계 수립’을 위한 대미협상을 제기하였다. 그리고 2년 뒤 1996년 2월 22일 외교부대변인 담화를 통해 ‘북·미 잠정협정’¹⁰체결을 제의하였고, 조선인민군 판문점대표부 대변인 담화를 통해 ‘비무장지대 유지 및 관리임무 포기’를 선언하였다. 북한이 평화협정의 과도적 조치로서 ‘북미 잠정협정’ 체결을 제안한 것은 남북기본합의서 채택 및 남북 군사공동위원회 발족과 병행하여 북미 잠정협정 체결 및 북미 군사공동기구 구성을 이뤄보려는 의도였던 것으로 보인다. 이는 북한이 탈냉전기 대미관계정상화를 통해 체제생존을 보장받으려는 의도에서 돌파전략에 기초한 벼랑끝 전술을 구사한 것이라 할 수 있다. 또한 북한은 평화협정 체결당사자에서 남한을 배제하고 있는데, 남한이 정전협정의 서명당사자가 아니라는 이유뿐만 아니라 남한으로부터의 자유화 바람을 차단하고 체제결속에 주력하려는 의도도 있었던 것으로 판단된다.

북미 불가침조약과 평화체제 수립

2000년대 들어와 북한은 3가지 제안을 보여주었다. 2000년 10월 12일 조명록 국방위 제1부위원장의 특사방미시 합의·발표된 「북·미 공동코뮤니케」를 통해 평화협정체결을 위한 4자회담 유용성에 견해를 같이하였다. 2002년 10월 25일 외무성대변인 담화를 통해 북핵문제 해결을 위해서는 체제보장을 전제로 한 ‘북·미 불가침조약’ 체결을 제의하였다.¹¹ 그리고 2005년 7월 22일 외무성대변인 담화를 통해서도 한(조선)반도 평화체제 수립을 주장하였다.¹² 북한이 북·미 양자회담이 아닌 다자인 4자회담

10- 잠정협정의 주요내용은 군사분계선과 비무장지대의 관리, 무장 충돌과 돌발사건 발생시 해결방도, 군정위를 대신하는 조미 공동군사기구 구성 등이다. 위의 책, pp. 112-113.

11- 조선외무성대변인 담화, “조미사이의 불가침조약체결이 핵문제해결의 합리적이고 현실적인 방도,” 『조선중앙방송』, 2002년 10월 25일.

12- 조선외무성대변인 담화, “미국이 정전유지정책을 평화체제수립으로 전환할 것,” 『조선중앙통신』, 2005년 7월 22일; 통일연구원 편, 『한반도 평화체제 자료

에도 동의한 것은 당시 남북정상회담 이후 북·미관계개선의 돌파구가 열리는 기회를 활용하려는 의도였던 것으로 보인다. 한편 2002년 북한이 대북 핵 불사용을 포함한 불가침을 법적으로 보장해 줄 것을 제의한 것은 부시행정부의 대북정책 조정이 완료된 상황에서 북·미대화 재개를 기다리던 북한의 기대와 달리, 미국 켈리 특사가 방북(10.3~5)하여 고농축우라늄핵무기개발(HEU)문제를 제기하는 등 대북 강경정책을 전달하자, 위협감을 느낀 가운데 제기하였던 것으로 보인다. 당시 북한은 경제관리개선조치 채택(7.1)으로 대내 경제개혁과 특구 확대지정(신의주 9.12, 금강산 10.23, 개성 11.13)으로 대외 경제개방 그리고 대러 정상회담(8.20~24), 대일 정상회담(9.17), 제8차 남북장관급회담 개최(10.19~22) 등으로 전향적인 자세를 취하고 있었기 때문에 미국의 대북 강경정책으로 인한 충격이 더욱 컸을 것이다.

그리고 가장 최근 제안인 2005년 7월 22일 외무성대변인 담화를 통한 북한의 대미 평화체제수립 제의는 좀 더 세밀히 볼 필요가 있다. 북한은 “조선반도에서 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 핵문제의 발생근원으로 되고 있는 미국의 대조선적대시정책과 핵위협이 없어지는 것으로 되며, 그것은 자연히 비핵화실현으로 이어지게 될 것이다”고 수순을 제시한 바 있다. 그리고 “평화체제 수립은 조선반도의 비핵화목표를 달성하기 위해서도 반드시 거쳐 가야 할 로정으로 된다”고 주장하였다. 즉 북한은 먼저 평화체제를 수립하고, 그다음 북·미 관계정상화를 이룩하고, 최종적으로 한반도비핵화를 이루어 나갈 것임을 밝혔다.

주요 특징

지난시기 북한은 공산화통일과 체제유지를 위해 주한미군 철수와 평화협정 체결이나 평화보장체계의 수립 등을 주장한 것으로 볼 수 있다. 이 같은 논리는 지금도 그대로 반복되고 있다.¹³ 다만 그 형식과 내용상

집], pp. 109~110.

¹³_엄국현·윤금철, 『조선반도평화보장문제』 (평양: 평양출판사, 2006), pp. 4~5.



에는 변화가 있었다.

북한의 평화체제 주장은 체결방식과 관련해서 양자(남북/북미)· 3자(북·미·남:2+1)· 4자(북·미·중·남:4-2)· 6자(북·미·중·남·러·일: 6-4)회담 등 국내·외 정세에 따라 융통성있게 선택한 것으로 평가된다. 그러나 1974년 3월 이후부터 「북·미 평화협정 체결을 통한 한반도 문제에 대한 북·미간 직접해결」 차원에서 북미 양자협정이 그 핵심이 되어야 한다는 주장은 지금까지 지속하고 있다.

내용면에서는 초기 「주한미군 철수」를 겨냥한 대남전략에서 점차 「북·미간 한반도 문제 직접해결과 관계정상화」에 중점을 둔 대미전략의 차원으로 바뀌었다. 1960년대에는 대남 적화통일 전략의 연장선에서 주한미군 철수와 남북 평화협정 체결을 북한은 주장하였다. 1970년대 초에는 데탕트, 베트남 평화협정 등으로 북한의 북·미대화에 대한 기대와 수요가 증가하면서, 북·미 평화협정 체결 주장을 중심으로 대미 직접대화 추구하였다. 그리고 1990년대 들어 사회주의 진영 붕괴, 경제난 심화 등에 따라 생존전략 차원에서 북핵문제 및 평화체제 문제를 제기, 체제보장 및 실리 확보를 도모하였다. 최근 북한은 평화체제 수립은 한반도 비핵화 실현을 위해 반드시 거쳐야 할 노정임을 주장하고 있다.

주한미군 철수문제¹⁴는 북한의 대미정책 중 전 시기를 거쳐 가장 중요한 목표였다. 북한은 주한미군을 조국통일의 근본적 장애물로 평가하였기 때문이다. 물론 그 내용과 방법에 있어서는 다소 변화가 있었다.¹⁵ 예컨대 한국전쟁 이전 시기에는 한반도에 미군과 소련군이 주둔하고 있었기 때문에 외국군대의 동시철거 대상으로, 한국전쟁 이후에는 6개월 이내 철거 대상으로, 1970년대에는 평화협정체결 이후 철거 대상으로, 1980년대 후반(1987)에는 평화통일의 선결조건으로서 단계적·점진적 철수의

14- “미군의 남조선 강점이야말로 우리 민족이 겪는 모든 재난의 화근이며 자주적 지향과 통일을 가로막는 암초이다.” 조국평화통일위원회 서기국 보도 제930호, 『조선중앙방송』, 2007년 5월 5일.

15- 허문영, 『북한의 대미국정책 변화연구』 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 47~48.

대상으로, 1990년대 초반(1990)에는 남북군축에 상응하는 비율로의 단계적 철수 대상으로, 1990년대 초·중반(1992)이후부터는 통일 전까지 철수 의사 표명·통일이후 단계적 철수의 대상으로 제기되었다. 그리고 2000년 남북정상회담 이후 북한은 주한미군 지위와 역할 변경 시, 주둔을 용인할 수 있음도 간접적으로 시사하였다. 그러나 공식 담론에서는 여전히 주한미군 철수가 조국통일의 선차적 과제임을 강조하고 있다.

북한은 주한미군을 북한체제에 위협을 주는 제1차적 군사·안보 대상으로 인식하였다. 이에 1970년대 중반에 「조미 평화협정」과 「조선반도의 비핵지대화」를, 1980년대에는 「조선반도 비핵지대·평화지대 창설」과 「다국적 군축협상」, 「포괄적 평화방안」을 제의하였다. 그리고 1990년대에는 「새로운 평화보장 체계」 수립 등을, 2002년에는 「조미 불가침조약」체결을 제의함으로써 안보상의 두려움을 해결하기 위해 끊임없이 노력하였다.

이상의 논의를 정리해 볼 때, 분단 이후 북한은 남한과 남한 정부를 ‘미제의 식민지’와 ‘반동·괴뢰정권’으로 각각 규정해 왔음과 ‘민족해방투쟁’과 ‘인민민주주의혁명’에 기초한 ‘합작(평화)통일’이라는 기본틀 아래 북한은 3대혁명역량의 객관적 편성상황과 이에 대한 북한 지도부의 주관적 인식과의 의지에 따라 그 동안 다양한 ‘평화통일안’ 또는 ‘평화공세’를 전개해 왔음도 알 수 있다. 향후 북한은 핵카드를 최대한 활용하여 미국과의 직접협상을 통한 평화협정 체결 → 유엔사 해체 및 한·미동맹관계 변화 → 주한미군의 기능과 역할 변화 → 주한미군 철수를 이뤄가기 위해 노력할 것으로 전망된다. 그리고 북한은 ‘북·미 안보대화’라는 틀을 우선적으로 구축하여 여기에서 한반도의 주요 군사문제 즉, 정전체제의 평화체제로의 전환, 주한미군 문제, 남북한군축 문제 등을 협상하면서 한·미 군사관계를 약화시키는 단계적 전략을 추구할 가능성도 배제할 수 없다.



<표 2> 북한의 평화협정 체결 주장: 지속과 변화

| 구분 | 1950년대 | 1960년대 | 1973~83 | 1984~91 | 1992~2001 | 2002~현재 |
|----------|---------------------------|------------------------|-----------------------|---|---|---|
| 당사자 | 남·북 평화협정 (1954. 6. 15) | 남·북 평화협정 (62.10.23) | | 남북 불가침선언 및 북·미 평화협정 병행 체결 (88.11.7) | 남북기본합의서 체결로 대체 북·미 평화협정 | 남북기본합의서 북·미 평화협정 |
| | | | 북·미 평화협정 (74.3.25) | | 북·미 잠정협정 (96.2) | 북·미 불가침조약 (02. 10. 25) |
| 방식 | 양자회담 | 양자회담 | 양자회담 | 3자내 양자회담 (북·남·미: 2:1) | 4자내 양자회담 (북·남·미·중· 4-2) (96~99) | 6자내 양자회담 (북·미·중·러·남·일 : 6-4) (05.9.19-현재) |
| 전제 조건 | 先 외국군대 철수 남북군대 축소 | 先 주한미군 철수 | 後 주한미군 철수 | 先 주한미군 철수 - 단계적 철수 - 북남무력 단계적 축감 | 명목상 先 주한미군 철수 (실제 주둔용인의 사 표명, -2000년 남북정상 회담 이후) | 명목상 先 주한미군 철수 지속 |
| 기타 제의 | | | 유엔사 해체와 유엔군 철수(74) | | 주한미군 지위와 역할 변경 요구(92) 새로운 평화보장 체계 (94. 4. 28) | 先 평화체제수립 (05. 7. 22) -북·미평화공존 -남북 평화통일 환경조성 中북·미관계정상화 -미국의 대북적 대시 정책과 -핵위협 철회 後 한반도비핵화 |

나. 남한 : 남북 평화협정

한반도 평화체제와 관련하여 남한에 의해 최초로 제기된 의제는 1974년 6월 18일 박정희 대통령 연두기자회견에서 나온 「남북간 상호불가침 협정」 체결제이다. 박대통령은 무력침범 절대불가 약속, 상호내정간섭 중단, 현행 휴전협정 효력존속을 주요 내용으로 제시했다. 남한의 평화체제 관련한 최초 제의가 1970년대가 되어서야 나오게 된 이유는 남한의 대북한 능력과 관련이 있는 것으로 보인다. 남한의 군사력과 경제력이 북한보다 열세였던 1950년대와 1960년대에는 통일정책도 수세적이고 대외 의존적이었다. 그리고 1970년대 들어와 경제성장을 토대로 자신감을 갖기 시작했으나, 군사적 열세가 현저했으므로 평화정착을 목표의 상한으로 하는 소극적 태도를 견지한 것으로 평가된다. 이런 맥락에서 박정희 정부는 1970년 ‘8·15 평화통일 구상선언’을 통해 북한 공산정권을 ‘사실상의 정권’으로 인정하고, 무력통일이 아닌 평화통일을 통일정책 기조로 천명하였다. 그리고 평화공존의 정신을 천명한 1973년 ‘6·23 평화통일·외교정책 선언’¹⁶과 함께 「평화통일 3대 기본원칙」(1974.8.15)¹⁷으로 발전되어 종전의 ‘선 건설·후 통일’에서 ‘선 평화·후 통일’로 정책을 전환케 하고, 평화통일을 공식 통일방식으로 정착케 하였다.

이후 박정희 정부는 1976년 5월 13일 박동진 외무부장관 성명을 통해 ‘남북한 당사자해결 원칙에 입각한 정전협정 대체방안 모색 용의’가 있음을 발표하였다.¹⁸ 그리고 1979년 7월 1일 서울서 개최된 박정희·지미 카터 한·미 정상회담후 공동성명을 통해 ‘남북한 및 미국이 참여하는 3당국 회담’으로 긴장완화 방안을 마련하자고 제의하였다. 이는 당시 북한이 한

16_ 평화통일외교정책선언의 주요내용은 ① 조국의 평화적 통일을 위한 모든 노력 경주, ② 한반도의 평화유지, 남북한간의 내정불간섭 및 불침략, ③ 성실과 인내로써 남북대화 계속, ④ 북한의 국제기구 참여 불반대, ⑤ 남북한 유엔동시가입 불반대, ⑥ 평화선런에 기초한 대외정책의 추진

17_ ① 한반도의 평화정착과 상호 불가침협정 체결, ② 상호 문호 개방과 신뢰 회복, 남북대화와 다각적 교류·협력 진행, ③ 공정 선거관리와 감시하 토착인구비례에 의한 남북한 자유총선거 통일

18_ 통일연구원 편, 『한반도 평화체제 자료집』, p. 211.



국의 당사자 자격을 거부하고, 북·미간 양자협상을 통해 평화협정을 체결하자는 주장을 미국과 유엔 등 국제사회에 제기한 데 대한 반박 논리로 제시하였던 것으로 보인다.

노태우 정부는 북한을 경쟁과 대결의 상대이자 민족공동체의 동반자로 인정하고, 1988년 10월 18일 제43차 유엔총회 연설을 통해 ‘정전협정을 항구적 평화체제로 대체할 용의’가 있음을 표명하였고,¹⁹ 1990년 8월 15일 광복절 45주년 경축사를 통해 「남북평화협정」을 제의하였다.²⁰ 1980년대 들어와 남한의 경제력이 북한을 압도하기 시작하였고, 군사적 열세도 만회하는 가운데 국제적으로 냉전이 종식하기 시작하자 1980년대 말에 한국의 대북정책은 보다 적극적인 정책으로 자세를 바꿀 수 있게 되었다. 이는 1988년 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7·7선언)」과 1989년 「한민족공동체 통일방안」(9.11)에 반영되었다. 이후 노태우 정부는 북방정책을 적극 추진하여 1990년에 공산권 국가들과의 수교 및 남북한 유엔동시가입을 이뤄내고, 북한을 남북대화 석상으로 이끌어내 「남북기본합의서」(1992.2.19)와 「비핵화공동선언」을 발표시켰다.

김영삼 정부는 북한을 ‘고장난 비행기’로 규정하고, 1995년 8월 15일 광복절 50주년 경축사를 통해 ‘한반도평화체제 구축 3원칙’을 제시하였다. 3원칙은 ① 남북당사자 해결, ② 기존남북합의서 존중, ③ 관련국 협조와 뒷받침으로 구성되었다. 김영삼 정부는 이에 기초해서 4자회담을 추진하였다.²¹ 그리고 주변국가의 대한반도 영향력 확대경쟁 증가와 북한의 경제난 심화와 불안정성 증대 상황에 직면하여 ‘한반도 평화와 남북한 협력’원칙을 강조(1996.8.15 경축사)하여 민족주체적 통일준비와 평화통일의 기초를 강화하였다.²²

19_ 위의 책, pp. 192-193.

20_ 위의 책, p. 187.

21_ 기본목표: 남북대화재개를 통해 한반도 긴장완화 유도, 남북한 주도하 휴전체제의 평화체제로의 전환, 미국·중국에 의한 실효성 있는 보장장치 강구; 기본원칙: ① 장기·종합적 추진방안, ② 남북한협상 우선원칙, ③ 남북간 기존합의 존중원칙, ④ 평화체제 수립 시까지 현 정전협정의 철저한 준수, ⑤ 관련국 협조 중시, 위의 책, p. 185.

김대중 정부는 북한을 ‘변화하고 있는 무장한 형제’²³로 간주하고, 1999년 5월 『한반도 냉전구조 해체방안』을 제시하였다. 여기에는 5대 추진과제와 5대 추진원칙이 있다.²⁴ 김대중 정부의 햇볕정책은 이런 대북·통일 정책 기조의 연장선상에서 대두된 것이라 할 수 있다.

노무현 정부는 2003년 2월 대통령취임사를 통해 한반도평화체제 구축 구상을 제시하였다.²⁵ 당장의 통일보다 현 남북관계 상황을 토대로 평화 공존과 공동번영을 구현하는 평화·점진적 통일을 추구하려는 의도를 보여주고 있다. 노무현 정부는 한반도 평화체제 구축과 경제·사회 공동체 형성을 통해 평화·점진적 통일과정이 가능하다고 본다. 그리고 평화체제는 정전협정의 평화협정 전환문제에 국한된 것이 아니라, 남북군사신뢰가 구축되면서 평화제도화가 이뤄지는 장기과정으로 평가한다. 따라서

22_ 김영삼 정부는 1997년 광복절 기념사를 통해 한반도 평화를 위한 4가지 방향(① 무력포기, ② 상호존중, ③ 신뢰구축, ④ 상호협력)과 남북협력에 관한 4가지 방향(① 식량난 해결협력, ② 남북대화, ③국제사회 진출지원, ④ 북한의 자세변화)을 제시하였다. 김영삼, “광복 52주년 기념 대통령 경축사,” 통일연구원 편, 위의 책, p. 184.

23_ 임동원, “『국민의 정부』 대북정책”(1998.9.10), 북한은 ① 실패한 체제, ② 반체제세력 부재와 주변국 현상유지 정책으로 조기붕괴가능성 높지 않음, ③ 자발적 개혁·개방아닌 상황에 의해 강요된 조정적 변화 시작됨, ④ 그럼에도 불구하고 대남혁명노선 쉽게 포기하지 않을 것이다.

24_ 5대 과제(① 남북간 화해협력, ② 미·일의 대북관계 개선, ③ 북한의 대외개방 환경조성, ④ 비핵화 및 재래식 군비통제, ⑤ 정전체제의 평화체제로의 전환) 5대 원칙(① 당면현안과 근본문제 해결 병행, ② 일관성, ③ 포괄적 접근, ④ 단계적 접근, ⑤ 한·미·일 공조와 대중·러 협력) 통일연구원 편, 『한반도 평화체제 자료집』, p. 181.

25_ <점진적·단계적 추진전략> 1단계: 북핵 문제의 해결과 평화증진 가속화(북한 핵문제의 평화적 해결을 위한 전기 마련, 현안 핵심과제, 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 합의), 2단계: 남북협력 심화와 평화체제의 토대 마련(북한 핵, 미사일 해결 합의사항의 구체적 이행, 남북 실질협력 심화 및 군사적 신뢰구축 조치의 추진, 동북아 평화협력체 구상의 제안 및 추진), 3단계: 남북 평화협정 체결과 평화체제의 구축(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), 『참여정부의 평화번영정책』(통일부, 2003.3); 『평화번영과 국가안보-참여정부의 안보정책 구상』(국가안전보장회의, 2004.3.1.) 참조.



선 평화증진(화해협력·군사적 긴장완화·신뢰구축), 후 평화협정 체결 입장을 견지하고 있다.

지난 시기를 총괄적으로 볼 때, 남한은 분단 상태를 평화적으로 관리하면서 경제·사회·문화 등 각 분야 교류협력을 통해 상호적대감과 불신을 해소하는 한편, 가공적 국가체제의 조립보다 ‘민족공동체 형성’에 주력하는 평화프로세스를 추진해 온 것으로 평가할 수 있다.

한편 노무현 참여정부의 핵 해결 우선전략은 한반도 평화체제 구축 및 남북관계 발전에 도움이 안 되는 것임을 유념할 필요가 있다. 핵문제는 남한이 주도해서 해결할 민족적 비중이 큰 문제가 아니라, 국제사회와 함께 풀어야할 국제적 비중이 더 큰 문제이기 때문이다. 그러므로 ‘북핵문제의 주도적 해결’은 처음부터 실현되기 어려운 과잉 의욕적 정책기조였다.²⁶ 또한 북핵문제 해결(단기) - 한반도 평화체제 구축(중기) - 동북아 경제중심 추진(중·장기)의 단계적 연계전략도 자승자박이 되었다.²⁷ 북핵문제가 풀리지 않자, 중·장기 목표들을 추구하기 어렵게 되었다.

따라서 향후 한국정부는 의제를 구분하는 지혜와 더불어 핵과 남북관계개선·평화체제구축 연계전략에서 병행전략으로의 전환이 필요하다. 층위의 병행 차원에서 북핵문제 해결과정을 남북관계 개선 및 한반도 평화체제 구축 그리고 동북아 평화번영체제 구성과 병행해서 추진해야 한다. 그리고 영역의 병행 차원에서 남북 안보·경제·문화 공동체 구성노력을 병행 추진하는 것이 바람직하다.

26_『통일백서』 (통일부, 2007), pp. 19~27.

27_『통일백서』 (통일부, 2006), p. 20.

<표 3> 남한의 평화체제 제의 변화과정

| 시기 구분 | 박정희정부 | 전두환 정부 | 노태우 정부 | 김영삼 정부 | 김대중 정부 | 노무현 정부 |
|----------------------|---|---|--|---|---|--|
| 당사 자 | 남북 불가침 협정(74. 6) 3당국(남·북·미) 회담(79.7) | | 남북평화협정 (90.8) | 한반도평화체제 구축 3원칙 (95. 8) | 한반도방전구조 해체방안 (99.5) | 한반도 평화체제 구축 구상 (03. 2) |
| 조건 또는 기타 사항 | 남북한 당사자 해결원칙에 입각한 정전협정 대체방안 모색 용의 (76. 5) | 정전협정유지하 에 군비경쟁 및 대치상태 해소 (82. 1) | 정전협정을 형구적 평화체제 대체 용의 표명 (88. 10) 남북기본합의서 5조 (92. 9) | 남북당사자 해결 남북합의서 존중 관련국의 협조와 뒷받침 | ①남북화해협력, ②미·일의 대북관계개선, ③북한의 대의개방 환경조성, ④비핵화 및 재래식 군비통제, ⑤정전체제의 평화체제로의 전환 | 선 북핵문제해결 후 평화협정체결 (남북당사자, 국제사회지지보 장) |

III. 한반도 평화체제 무엇이 쟁점인가?

1. 평화관

가. 남한: 소극적 평화(전쟁이 없는 평화)

남한은 평화를 전쟁 또는 전복의 반대 개념으로 정의하고, 헌법에서 평화통일을 통일방법으로 규정하고 있다.²⁸ 평화통일이 남한헌법의 이념으로 규정되고 있음은 평화통일의 실현이 남한의 국가적·국민적 과제로 제

²⁸ 헌법은 “평화적 통일의 사명에 입각하여 정의·인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히”(前文)할 것과 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진”(제4조)할 것을 규정하고 있다. 또한 “대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다”(제66조 3항)고 규정함으로써 평화통일을 위한 대통령의 의무도 제시하고 있다. 『1987년 대한민국 헌법』 참조.



시되고 있음을 의미한다. 이에 남한 정부는 분단상태를 평화적으로 관리하면서 경제·사회·문화 등 각 분야의 교류·협력을 통해 상호 적대감과 불신을 해소하는 한편, 가공적인 국가체제의 조립보다 더불어 살아가는 ‘민족공동체 형성’에 주력하는 공동체통일방안²⁹을 수립하여 평화통일을 추진해 왔다.

남한은 「민족공동체 통일방안」을 통해 통일의 기본원칙으로 ‘자주·평화·민주’를 제시하고 있다. 여기서 ‘평화’의 의미와 관련하여 남한은 통일이 전쟁이나 상대방을 전복하려는 방식에 의해 이루어져서는 안되며, 반드시 평화적인 방법으로 추구되어야 한다는 것을 강조하였다. 민족공동체 통일방안은 아무리 통일이 민족지상의 과제로 절실한 염원이라 할지라도 이를 달성하기 위하여 민족의 희생을 강요하는 무력이나 폭력의 방법을 결코 사용해서는 안될 것임을 강조하고 있다. 즉 통일은 무력의 사용이나 폭력적인 수단을 배제하고 대화와 교류를 통하여 평화적인 방법으로 달성해야 한다는 것이다. 남한은 북한의 무력도발에 대한 경험에 기초하여 평화의 원칙을 강조한 것으로 볼 수 있다.³⁰ 그리고 평화의 문제를 신뢰의 문제와 연결시켜, 1992년에 발효된 「남북기본합의서」에 신뢰를 구축하기 위한 조항을 삽입하였다.³¹ 그러나 남한은 평화를 통일의 방

²⁹ ‘공동체통일 방안’은 「민족화합 민주통일 방안」(1982)으로 시작되어 「한민족 공동체 통일방안」(1989)을 거쳐 「남북기본합의서」와 「한반도비핵화 공동선언」(1992) 등의 남북관계 개선을 고려한 「민족공동체 통일방안」(1994.8.15)으로 발전적으로 제시되었다.

³⁰ 남한은 1950년 한국전쟁을 북한의 남침에 의해 발발된 것이며, 따라서 전쟁 당사자도 북한과 미국이 아니라 남·북한이고 평화의 당사자도 남·북한인 것임을 강조한다. 또한 1953년 휴전이후에도 남·북한간에 폭력사태가 끊일 날이 없었음도 강조한다. 1968년 1·21사태를 시작으로 1970년대 비무장지대 남침땅굴 굴착행위와 1983년 미얀마 아웅산묘소 테러사건과 1987년 대한항공여객기 폭파사건 그리고 1996년 잠수함 침투사건, 1998년과 2002년 서해교전이 그 대표적 실례이다.

³¹ 기본합의서 12조는 대규모 부대이동과 군사훈련의 사전통보와 통제, 비무장지대의 평화적 이용, 군인사의 상호교류와 정보의 교환, 검증 등을 규정하고 있다. 이 같은 신뢰구축조치의 시행을 통해 필요한 정도의 투명성(Transparency)을 확보한 뒤 이를 토대로 대량살상무기와 공격능력의 제거를 포함한 단계적 군축을 추진해야 할 것이다. 그러나 북한은 「선 신뢰, 후 군축」의 수순을 거부하고, 「선 군축, 후 신뢰회복」을 주장하고 있다.

법·과정·목적 중 방법과 관련하여 주로 강조하는 제한적인 모습을 보여 주고 있다. 일반적으로 평화란 소극적 의미에서는 전쟁으로 상징되는 무력적 충돌이 없는 상태를, 적극적으로는 여기에 더하여 분쟁요소가 해소되고 평화가 유지·관리되는 상태를 의미한다.³² 남한의 평화관은 소극적 평화관에 가깝다.

나. 북한 : 굴종적 평화와 진정한 평화

북한은 계급적 관점에 기초해서 평화를 2가지로 구분한다. 하나는 이른바 ‘제국주의 국가’들의 억압에 의해 이뤄지는 노예적 굴종의 ‘부르조아 평화’이며, 다른 하나는 사회주의 국가들이 ‘제국주의 국가’를 지구상에서 영원히 축출한 후 이룩할 수 있는 ‘진정한 평화’가 있다는 것이다.³³ 또한 북한은 ‘진정한 평화’는 협상과 같이 구걸하는 방법이 아니라 제국주의자들과의 투쟁에 의해서 이룩되는 것이며,³⁴ ‘미 제국주의’와의 투

32_ 평화연구자 갈통(Johan Galtung)은 평화를 ‘소극적’(negative)의미와 ‘적극적’(positive) 의미로 구분하였다. 소극적 평화관은 전쟁의 반대가 곧 평화라는 인식 아래 전쟁 및 갈등, 또는 물리적 폭력이 없는 상태를 평화 상태로 본다. 소극적 관점에서 평화는 분쟁이나 전쟁, 갈등의 제거를 통해서만 달성된다고 본다. 적극적 평화관은 전쟁이나 대립을 발생하게 하는 요소들과 원인들을 근원적으로 제거해야 비로소 평화가 달성될 수 있다는 개념이다. 적극적 평화관은 사회·경제적 측면의 ‘구조적 폭력’(structural violence)(빈곤, 기아, 정치적 탄압 등)의 제거를 통하여 평화가 보장된다고 본다. 따라서 평화는 인간의 기본적 욕구 충족, 경제적 복지, 평등, 정의 그리고 인간과 자연의 가치가 구현되고 보전되는 진정한 발전 상태를 의미한다. Johan Galtung, “Violence, Peace, and Peace Research,” *Journal of Peace Research*, No. 6 (1969), pp. 167-191.

33_ “노예적 굴종이 가져다 주는 평화는 평화가 아니다. 평화의 파괴자들을 반대하여 투쟁하며 노예의 평화를 반대하여 억압자들의 통치를 뒤집어엎지 않고서는 진정한 평화를 달성할 수 없다.” 김일성, 『김일성 저작선집 4』 (평양: 조선로동당출판사, 1968), p. 521; “부르조아평화주의의 반동적 본질은 제국주의의 존재 자체가 전쟁의 근원이라는 사실을 은폐하면서 제국주의를 때려부시지 않아도 지구상에서 영원한 평화를 이룩할 수 있다고 설교하는 데 있다.” 『정치사전』 (평양: 사회과학출판사, 1973), p. 1163.

34_ “침략과 전쟁은 제국주의의 본성이다. 제국주의자들에게 구걸하는 방법으로서는 평화를 유지할 수 없다. 우리의 주체적 혁명력량을 강화하여 침략자들을 단말에 소멸할 수 있을 때 평화의 유지와 그 공고성은 담보된다. 평화를 전취하기 위해서는 또한 제국주의를 반대하는 원칙적 입장을 견지하고 견결한 반제투쟁



쟁³⁵이 그 기본되는 것으로 간주한다. 따라서 이러한 평화관에 기초하여 북한은 한·미 상호방위조약과 주한미군이 지속되는 한(제국주의가 남아 있는 조건하에서) 한반도의 평화는 노예적 굴종의 사이비 평화이며, 진정한 평화는 될 수 없음을 강조하고 있다. 결국 북한이 주장하는 ‘조선반도의 평화’는 주한미군 철수와 직결되어 있는 것이다.

한편 북한은 통일수단으로 평화적 방도와 비평화적 방도의 두 가지 방법을 제시하고 있다.³⁶ 평화적 방도란 남한 내에서 인민민주주의혁명을 수행한 다음,³⁷ 남한의 혁명정권을 흡수하거나 또는 남한의 현 체제가 연공정권 또는 용공정권으로 교체된 후, 이 정권과 합작통일을 실현하는 방법을 말한다. 이러한 평화적 방도를 적용한 전술이 바로 연방제 통일론이다. 그리고 비평화적 방도란 전쟁의 방법으로 남한을 공산화하고 통일을 달성하는 것으로 무력통일론을 의미한다. 무력통일론은 가장 완전하고 가장 빠른 통일방법이므로 북한으로서는 가장 원하는 방법일 수 있다. 단지 월등한 대남 군사력 우위와 외국간섭의 배제 (특히 미국)라는 두 가지 조건이 쉽게 갖추어 지지 않아서 그 동안 주저해왔던 것으로 평가된다. 따라서 북한이 분단 이후 줄곧 주장해 온 주한미군 철수는 바로 비평화적 방도의 통일을 지향하는, 즉 무력통일 여건을 조성하기 위한 전략이라

을 전개해야 한다.” 김일성 “우리의 혁명과 인민군대의 과업에 관하여,” p. 31.

35- “제국주의를 반대하는 투쟁에서도 반미투쟁은 평화를 위한 투쟁의 기본이다. 미제국주의는 평화의 주된 교란자이며, 평화의 가장 흉악한 원수이다. 미제국주의를 반대하는 투쟁을 떠나서는 세계평화를 수호할 수 없으며, 민족적 해방과 독립도, 민주주의와 사회주의의 승리도 이룩할 수 없다.” 『김일성 저작선집 3』 (평양: 조선로동당출판사, 1975), p. 415.

36- 『김일성 저작선집 4』 (평양: 조선로동당출판사, 1968), pp. 91-93. 북한은 평화적 방법에 의한 통일이란 ① 남한 당국이 인민들의 압력에 못 이겨 「조국통일 3대원칙과 5대강령」을 접수·실현할 경우, ② 남한에 반제·자주적 민주정부가 수립되거나 중립화될 경우, ③ 「남조선혁명」이 승리할 경우 가능함을 주장하였다. 한편 비평화적 방법에 의한 통일은 ① 미국이 북침하여 전쟁을 일으킨 경우, ② 미국의 세력이 약화된 경우, ③ 남한의 혁명정세가 고양되고 남한 인민이 북한의 지원을 요구할 경우 가능함을 주장하였다. 허중호, 『주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 리론』 (평양: 사회과학출판사, 1975), pp. 264-271.

37- “평화통일은 남조선에서 파쇼통치제도의 청산과 원수들을 반대하는 계급투쟁을 동반한다.” 위의 책, pp. 205-210.

할 수 있다.

남북한의 평화관을 정리해 볼 때, 한반도 평화에 대하여 남북한은 공통적 인식과 상이한 인식을 가지고 있는바,³⁸ 이를 정리하면 <표 4>와 같다. 남북한의 한반도 평화인식은 적극적인 의미에서 “한반도에서 무력적 충돌이나 군사적 행동이 없고, 한반도 평화를 교란할 수 있는 비평화적인 요소들이 제거되었던 상태”로 정리할 수 있다. 따라서 무력적 충돌의 소멸이란 점에서는 상호 공통점이 있다. 그러나 비평화적 요소들에 대한 해석에 있어서는 상호 다른 입장을 취하고 있다.

<표 4> 남북한의 평화개념

| | 남한 | | 북한 |
|--------|--|--------|--|
| 소극적 평화 | 한반도에서 전쟁이나 무력충돌이 없이 국내적·국제적으로 사회가 평온한 상태 | 균종적 평화 | 한·미 상호방위조약과 주한미군이 지속되는 가운데 군사적 행동이 중지된 평화상태 |
| 적극적 평화 | 한반도에서 전쟁이나 무력충돌이 없이 국내적·국제적으로 사회가 평온하고, 북한이 적화통일 전략·전술을 포기한 상태 | 진정한 평화 | 조선반도에서 군사적인 행동이 중지된 가운데 평화상태를 회복하고, 주한미군이 철수되었던 상태 |

38- ‘자주’의 개념과 관련, 남한은 통일이 어떤 외부세력의 간섭을 받음이 없이 민족자결의 정신에 따라 남북 당사자간의 상호협의를 통해 우리 민족 스스로의 뜻과 힘으로 통일을 이룩해야 한다는 의미로 제시하고 있다. 그러나 북한은 ‘자주는 남조선에 대한 미국의 지배를 끝장내고, 남조선에서 미제가 나가도록 하는 것입니다(1990.8)’라는 김일성의 주장처럼 주한미군의 철수와 한·미 안보동맹체제의 와해를 의미한다. 심병철, 『조국통일문제 100문 100답』 (평양: 평양출판사, 2003), p. 13; 강승춘, 『위대한 수령 김일성동지께서 밝히신 조국통일사상과 그 빛나는 구현』 (평양: 사회과학출판사, 1993), pp. 39-51; 허종호, 『주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 리론』 (평양: 사회과학출판사, 1975), pp. 10-11.



2. 평화구축방안

남북한은 남북기본합의서 제5조를 통해 ‘현 정전상태를 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동 노력할 것’과 ‘평화상태가 이룩될 때까지 현군사정전협정 준수’에 합의한 바 있다. 그러나 이미 북한에 의해 군사정전협정 준수는 위반되었다. 또한 공고한 평화상태가 무엇인지, 정전협정을 대체하기 위해 누가(당사자), 언제(시기), 무엇을(대체협정의 성격), 어떻게(대체방법), 어떤 식(보장방안)으로 할 것인지에 대해서는 많은 논란이 있을 수 있다. 사실 남북한은 한반도 평화구축 방법론과 관련하여, 상이한 접근 방식과 구축 틀 그리고 당사자관을 보여주고 있다. 이를 정리해 보면 다음과 같다.

가. 평화구축 방식 : 과정적 접근 대 제도적 접근

남한은 한반도 평화구축을 하나의 긴 ‘과정(process)’으로 보고 있다. 이 과정에서 평화를 공고하게 만드는 규범과 절차, 제도를 채택하고 점진·단계적으로 실행해야 한다는 것이다. 이렇게 평화구축을 위한 실질적인 기반조성 및 유지·증진 노력을 통해 불안한 정전상태를 공고한 평화상태로 전환해야 한다는 것이다.

반면에 북한은 한반도 평화구축의 핵심을 평화협정 체결에 있는 것으로 간주한다. 현 정전협정으로는 평화가 보장될 수 없다는 것이다. 따라서 불안정한 정전상태와 적대적 대결관계를 종식시키기 위해서는 평화협정을 시급히 체결해야 한다고 북한은 주장한다.

나. 평화구축틀 : 평화체제(peace regime) 대 평화보장체제(peace arrangement)

남한은 한반도 평화구축을 새로운 체제형성(regime building) 과정으로 인식한다.³⁹ 남한은 평화의지 확인, 정치 군사적 신뢰구축, 군비통제

³⁹국제정치학에서 체제(regime)라는 개념은 2개 또는 그 이상의 국가간에 설치

(군사적 신뢰구축 및 군축 포함), 본격적인 경험, 남북이산가족 상봉, 사회문화적 교류협력 등을 추진함으로써 평화체제를 이뤄 실질적으로 평화를 구축할 수 있는 것으로 보고 있다.

북한은 1994년 4월 28일자 외교부 대변인 성명을 통해 ‘새로운 평화보장체계(new peace arrangement)’라는 용어를 처음으로 사용하였다.⁴⁰ 그러나 북한은 ‘새로운 평화보장체계’가 무엇을 의미하는지 명확하게 천명한 적이 없다. 그 동안 북한이 발표한 성명이나 고위 당국자의 발언 등을 정리해 볼 때, 정전협정 폐기와 평화협정 체결 그리고 군사정전위원회 해체와 새로운 평화감시(보장)기구 설치와 같이 협정 체결과 기구 마련을 그 핵심 과제로 제시하고 있는 것으로 추정된다.⁴¹ 그리고 2006년에 평양에서 출판된 평화체제관련 책자를 통해 북한은 ‘불안정한 정전협정체제의 평화보장체제로의 전환, 주한미군 철수, 한·미 상호방위조약 해체, 국가보안법 해체’를 주요내용으로 강조하고 있다.⁴² 따라서 ‘새로운 평화보장체계 수립’의 핵심은 북·미 평화협정을 체결하는 데 있으며, 평화협정의 핵심내용은 주한미군 철수가 된다.

이에 대해 남한은 평화협정 체결과 주한미군 철수는 별개 사안으로 판단하고 있다. 전자는 남북한이 해결할 과제이고, 후자는 한·미 양국이 협

된 기관, 상호관계를 규율하는 합의된 원칙, 규범, 절차와 규칙을 의미한다. Joseph Nye, Jr., “Nuclear and U.S. Soviet Security Regimes,” *International Organization*, vol. 41, no. 3 (1987), p. 391.

40- “조선반도에서 조성되고 있는 제반사태는 조·미 사이의 적대관계를 해소하고 화해를 이룩하며 조선반도의 진정한 평화와 안전을 보장하자면 반드시 정전협정을 평화협정으로 바꾸고 현 정전기구를 대신하는 평화보장체제를 수립할 것을 요구하고 있다. 이와 관련하여 조선민주주의인민공화국은 … 새로운 평화보장체계 수립을 위한 협상을 진행할 것을 미합중국에 제기한다.” 통일원, 『월간 북한동향』, 통권 제154호, p. 246.

41- 제성호 교수는 북한식 평화구상의 실현을 위해 복무하는 기구(조선인민군 판문점대표부 등), 한반도 평화협상을 위한 북·미간의 상설적인 협의체(장성급 고위군사접촉 채널 등), 북한식 평화의 제도화를 뒷받침하는 법제도(북·미 평화협정), 주한미군 철수와 남북군축 및 불가침을 이행 감시하는 장치, 유엔군사령부 해체 등의 후속조치를 포함하는 것으로 추정한다. 제성호, 『한반도 평화체제의 모색』, (서울: 지평서원, 2000), pp. 109-146.

42- 엄국현·윤금철, 『조선반도 평화보장문제』, (평양: 평양출판사, 2006), pp. 4-5.



의할 문제로 규정되고 있다. 또한 평화협정이 체결되더라도 주한미군 철수가 반드시 수반되어야 하는 것은 아니라는 것이다. 주한미군 철수로 인해 남북한 군사력 불균형이 초래될 경우, 결과적으로 한반도 불안정을 가중시킬 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 또한 남한의 평화체제론자들도 평화협정 체결의 필요성을 인정한다. 다만 평화체제 수립의 순서에 있어서 먼저 북한의 평화공존의지가 확인되고 한반도 대내외 여건이 성숙됨으로써 남북한간 정치군사적 신뢰구축이 된 후, 이와 같은 평화상태를 확인 선언하는 차원에서 평화협정이 체결되어야 하는 것임을 주장한다. 따라서 평화구축들과 관련하여 남한은 실질적 접근의 평화조성중심주의로, 북한은 제도적 접근의 협정·기구 중심주의적 입장을 취하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

다. 평화구축 당사자 : 남한·북한 대 북한·미국

평화구축 당사자 문제와 관련하여서도 남북한은 첨예하게 대립하고 있다. 이에 대한 남한 입장은 남북한 당사자 해결 원칙이다. 휴전선을 경계로 남과 북의 막대한 군사력이 직접 대치하고 있는 한반도의 현실적 상황을 고려할 때, 한반도 평화체제 문제에 대한 협의를 남북한이 주도하는 것은 당연하며, 남북이 직접 협상하지 않는 어떠한 평화협정이나 평화체제도 현실적으로 무의미하다고 보고 있다.

반면에 북한은 정전협정 당사자 논리와 주한미군 주둔상태에 근거하여 북한과 미국이 정전협정을 대체할 평화협정의 당사자가 되어야 한다고 주장하고 있다. 북한은 정전협정이 유엔군사령관, 조선인민군 최고사령관, 중국 인민지원군 사령관에 의해 서명되었는데, 중국은 북한에서 철수하였기 때문에 결국 북한과 미국이 정전협정의 실질적 당사자라는 것이다. 따라서 정전협정의 실질적 당사자가 이 협정을 대체할 평화협정의 당사자가 되어야 한다는 것이다. 또한 북한은 미군의 남한주둔을 강조하면서, 남한 정부는 '미제국주의자의 괴뢰'로서 자율성이 없고, 남한은 국군에 대해 작전지휘권을 갖고 있지 않기 때문에 미국이 평화협정의 당사

자가 되어야 한다고 주장한다. 이런 맥락에서 북한은 “새로운 평화보장 체계를 수립하는 문제는 정전협정 체결의 당사자인 우리와 미국사이에 협의해서 해결할 문제이지 괴뢰들이 끼어들 문제가 아니다”라고 주장한 바 있다.⁴³

이에 대해 남한은 미국만이 조약당사자라는 북한측 주장은 조약서명자(Signatory)와 조약당사자(Party)를 혼동, 자의적으로 해석한 데서 연유한 것이라 반박하고, 법적 현실적 측면에서 정전협정의 당사자는 남북한이라고 강조한다.⁴⁴ 또한 남한은 북·미 평화협정 체결 주장이 남북기본합의서 제5조 및 남북화해분야 부속합의서 제19조의 정전체제의 남북한 간 평화체제로의 전환 조항 즉 남북한당사자 해결원칙과도 정면 배치되는 것임을 지적하고 있다.

한편 남북한은 모두 평화협정과 평화체제를 혼동하는 모습을 보여주고 있다. ‘평화협정체제’라는 단어가 그 실례이다. 평화협정과 달리 평화체제는 일종의 바구니(Basket)와 같은 보다 광범위한 틀이라 할 수 있다. 평화체제는 하나의 평화협정에 의해서 성립될 수도 있으나, 복수의 평화협정에 의해서도 세워질 수 있기 때문이다. 그러다 보니 남북한은 양자에 의한 평화협정을 주장하고 있으나, 양자 및 다자에 의한 복수의 (평화)협정에 의해 한반도 평화체제가 구축될 수도 있다.

라. 평화협정 내용 : 보편적 내용 대 불분명

남한은 전쟁의 법적 종결, 불가침 및 무력불사용, 분쟁의 평화적 해결, 체제존중 및 불간섭, 기존합의서 준수이행이 반드시 포함되어야 한다는 입장이다.

43_ “...그 당사자는 어디까지나 우리와 미국이다. 정전협정에 도장을 찍은 것도 미국이며, 남조선에 있는 전반적인 무력에 대한 작전지휘권을 장악하고 행사하고 있는 것도 미국이다. 남조선괴뢰들은 미국의 허수아비에 불과하다. ...이렇게 놓고 보면 새로운 평화보장체계 수립의 당사자가 다름아닌 미국이라는 것은 더 논의할 여지도 없다.” 『로동신문』, 1995년 3월 3일; 1997년 6월 25일.

44_ 외무부, 『한반도문제 주요현안 자료집』 (1998), pp. 148-150.



반면에 북한은 당사자 문제에 대한 우선적 논의를 주장하며, 평화협정 내용에 대해서는 구체적 언급을 자제하고 있다. 그러나 북·미간 불가침, 주한미군 지위문제, 남한의 군사기지화반대 등 북·미간 적대관계 해소관련 사안을 개괄적으로 언급하며, 전쟁 책임 및 손해배상은 제기하지 말아야 함을 강조한 바 있다.⁴⁵

마. 평화협정 체결시기 : 선 신뢰구축(비핵화)·후평화협정 체결 대 선 평화협정 체결·후 신뢰구축(비핵화)

남한의 평화체제구축 추진방법은 ① 정전체제 유지 → ② 교류협력 증대 → ③ 신뢰구축 형성 → ④ (남북)평화협정 체결 → ⑤ 자유민주주의 통일의 단계를 모색한다.

북한의 추진방법은 ① 정전협정 폐기 → ② 북·미 평화협정 체결 → ③ 주한미군 철수 및 국가보안법 철폐 → ④ 남북연방제 실시 → ⑤ 사회주의 통일을 추구하는 것으로 볼 수 있다.⁴⁶

한편 미국 부시행정부는 ① 핵시설 폐쇄·봉인 완료 및 불능화 개시 → ② 연락사무소 개설 및 비정부간 접촉 증대 → ③ 일정한 양의 무역 거래 개시 → ④ 핵시설 불능화 완료 → ⑤ 테러지원국 명단에서 삭제 → ⑥ 종전선언 → ⑦ 적성국교역법 적용 해제 → ⑧ 북핵폐기 완료 → ⑨ 수교 → ⑩ 평화협정 체결 수순을 선호하고 있는 것으로 알려진다. 다만 테러지원국 명단에서 해제되기 전 일본인 납치문제가 해결되어야 함을 주장하는 견해도 있다. 반대로 소수이지만, 북핵폐기 심지어 테러지원국 명단 해제 이전에 수교와 대사관 개설도 가능하다는 의견도 있다.⁴⁷

45- 북한 외교부 비망록, 1994.4.30.

46- 송대성, 『한반도 평화체제 구축과 군비통제: 2000년대 초 장애요소 및 극복방안』 (성남: 세종연구소, 2001), p. 59.

47- 전성훈, 『부시 행정부의 북핵정책 변화 분석』 (서울: 통일연구원, 2007.4), p. 10.

3. 북핵문제

가. 북핵문제의 본질 : 미국의 세계전략과 북한의 국가전략 충돌

북핵문제는 북한의 핵 문제가 아니다. 그것은 북핵문제의 현상에 불과하다. 북핵문제의 본질은 북한의 국가생존전략과 미국의 세계패권전략의 충돌이다.⁴⁸ 북핵문제는 2000년 남북정상회담 이후 변화하고 있는 한반도 정세의 연장선상에서 보아야 한다. 특히 21세기 유일초강국으로 자리매김을 한 미국 부시행정부의 세계전략과 강성대국·선군정치를 주창하고 나선 북한 김정일정권의 입장과 국가전략을 세밀하게 분석해야 그 해법을 찾을 수 있다. 사실 이 문제는 21세기 세계패권(Supremacy)을 유지하기 위한 미국의 세계전략 및 동아시아전략과 맞물려 있다.⁴⁹ 또한 북한이 이 문제를 사실상 김정일정권의 생존확보 차원에서 다루고 있음도 유념해야 한다. “김정일 장군님과 조선이 없으면, 지구도 없다”고 주장하면서, 수령결사옹위와 총폭탄 정신을 북한이 강조하고 있기 때문이다.

나. 북한의 목표와 전략 : 정권유지와 강점확대 전략

현재 북한은 국제적 차원에서는 대미·일 관계개선이 지연되는 외교난을 극복하지 못하고 있고, 국내적으로는 경제난과 식량난을 계속 겪고 있으며, 남북관계에 있어서는 경제적 차원에서 절대 열세를 극복 못하고 있다. 이른바 3대혁명역량의 전반적 열세상황이 지속되고 있는 것으로 평가할 수 있다. 따라서 김정일정권 생존보장과 사회주의체제 유지를 우선적 국가목표로, 한반도 공산화통일 기반 조성을 부차적 국가목표로 추진하는 것으로 보인다.

그러므로 북한은 김정일정권의 안정화를 위해 다음 4가지 변인의 상태

48- 허문영, 『북한의 핵개발계획인정과 우리의 정책방향: 대미협상상태 변화를 중심으로』 (서울: 통일연구원, 2002), pp. 39-56.

49- Jason W. Forrester, *Congressional Attitudes on the Future of the U.S. South Korea Relationship* (Washington D.C.: CSIS, May, 2007), p. 6.



를 높여야 한다.⁵⁰ ① 정통성(Legitimacy, 그 정권의 합법성에 대한 국민들의 지지여부 - 이데올로기에 기초한 자발적 동의), ② 유효성(Effectiveness, 그 정권이 당면하고 있는 어려움을 해결해 내는 능력 - 경제난 해결), ③ 통제성(Coerciveness, 구성원들에 대한 통제력- 북한 주민에 대한 공포정치), ④ 연대성(Solidarity, 주변국가들과의 관계 - 외교난 해결)이다.

한편 1998년 김정일 국방위원장체제 출범 이후 북한은 약점 보완전략을 구사한 것으로 보인다. 약점 보완전략은 북한식 개방정책을 통해 약점인 경제난과 외교난을 극복하려는 노력 즉 유효성과 연대성을 제고하려는 전략을 의미한다. 그러나 2002년 7·1경제관리개선조치와 적극적인 대외관계개선(북·일·북·러·북·중 정상회담)노력에도 불구하고 부시행정부의 대북 강경정책으로 인해 북한의 노력은 좌절되었다. 게다가 남북정상회담 이후 남한으로부터의 경제적 지원과 정보유입으로 인하여 기왕의 장점인 통제성과 정통성마저 약화되는 상황에 처하게 되었다. 이에 2006년 북한은 강점 유지·확대전략으로 전략적 변화를 선택한 것으로 보인다. 기왕의 장점인 통제성과 정통성을 다시 추스르며 체제안보를 확보하는 가운데, 대미 협상에서 우세적 지위를 확보하기 위해 미사일발사와 핵 실험을 단행한 것으로 볼 수 있다.

또한 북한의 대미 외교전략 유형은 다음과 같이 4가지로 구분할 수 있다.⁵¹ ① 균형(Balancing) 전략,⁵² ② 편승(Bandwagoning) 전략,⁵³ ③ 돌

50_허문영, “북한의 생존전략과 진로,” 『정책연구』 (서울: 국가안보정책연구소, 1999), pp. 179~186.

51_허문영, 『북한외교의 특징과 변화 가능성』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 15~16.

52_이는 어느 A강대국의 압박에 대항하여 체제생존을 위해 다른 B강대국과 동맹을 맺음으로써 힘의 균형을 이뤄 대응하는 정책이다. 북한이 중국, 러시아와 동맹을 맺어 미국에 대항하는 정책이다.

53_이는 어느 A강대국의 압박에 직면하여 다른 B강대국이 더 이상 존재하지 않거나, 동맹을 맺어 힘의 균형을 이루기 어려울 경우, A강대국에 정책적으로 동조하여 생존을 모색하는 정책임. 탈냉전시대 유일 초강국으로 부상한 미국의 정책방향에 동조하여 실리를 추구하는 정책이다.

파(Breakthrough) 전략,⁵⁴ ④ 버티기(Muddling-through) 전략⁵⁵이 그것이다. 이런 유형화에서 볼 때, 북핵 실험(2006.10.9)은 경제난과 외교난을 해결하기 위해 미국의 관심을 이끌어 내려는 돌파전략이라 할 수 있다. 2·13합의는 미국과의 양자협상을 통해 정권안보를 확보하려는 편승전략으로 판단할 수 있다. 그리고 이번 제6차 6자회담과정에서 북한측 수석대표의 일방적 귀국은 버티기 전략으로 평가할 수 있다.

그리고 협상전략 차원에서 볼 때, 김계관 수석대표의 일방적 귀국은 미국 부시행정부의 방코텔타아시아은행(BDA)의 동결자금 해제 및 송금 문제가 지연되는 것에 대한 맞대응전략(Tit for Tat)이라 할 수 있다.⁵⁶

한편 2007년 신년공동사설에 따르면, 북한은 3가지 Key Word(핵 군축 회담·우리민족끼리·경제강국 건설)에 착안하여 2007년 대외·대남전략을 구사할 것으로 예상된다.⁵⁷ 특히 핵군축회담을 통해서도 미국으로부터 김정일정권에 대한 경제·정치·군사적 안전보장과 더불어 중·장기적으로 주한미군철수를 이끌어내기 위한 단초를 확보하기 위해 노력할 것이다. 사실 북한에게 있어서 핵 동결은 경제적 보상과 연계·이행될 수 있다. 그러나 핵 폐기는 북·미관계정상화와 연계되어 있다. 북한측 의도를 보다 정확하게 기술하면 주한미군 위상변화와 궁극적 철수가 있어야 핵 폐기는 가능하다. 북한은 ‘사탕알은 없어도 살 수 있으나, 총알이 없으면 살 수 없다’고 주장한다.⁵⁸ 또한 ‘핵은 정조다’고 주장하면서, 돈으로 살 수

54_ 이는 현재 직면한 난관을 타개할 수 있는 여력이 있을 때, 선택하는 정책이다. 미국의 강압정책에 대하여 핵무기 및 장거리 미사일 개발 등을 통해 국면 타개를 모색하는 정책이다.

55_ 이는 현재 직면한 난관을 타개할 수 있는 여력이 없을 때 선택하는 정책이다. 강대국의 정책을 수용하기 어려울 때 그리고 주변에 도움을 줄 수 있는 다른 국가도 없을 때, 특정 강대국의 정책에 동조하지 않고 내부결속을 통해 그러저럭 간신히 지내는 정책이다.

56_ 허문영, 『6·15공동선언이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화』 (서울: 통일연구원, 2005), pp. 10-13.

57_ 정영태 외, 『2007년 북한신년공동사설 분석』 (서울: 통일연구원, 2007), pp. 13-22.

58_ 엄국현·윤금철, 『조선반도평화보장문제』 (2006.10), pp. 175-176.



없는 것이라 주장하고 있다. 오직 결혼으로 해결된다는 것이다. 즉 북·미 관계정상화만이 북핵문제를 해결할 수 있다는 것이다.⁵⁹ 따라서 2007년 북한은 선미후남(先美後南) 편승전략과 버티기 전략을 병행 추진할 것이다. 이런 맥락에서 볼 때, 2007년 북한이 6자회담과 다양한 수준의 남북 대화에 임하는 것은 편승과 버티기 전략하에 국제사회의 압력을 완화시키고, 경제적 실리를 확보하여 체제안정을 도모하려는 조건부 전략적 차원의 대응이 될 것이다. 따라서 북한은 당분간 김정일정권의 사활과 관련된 대미 협상에 주력할 것이다. 대미관계가 지나치게 경색되어 북한 체제안보에 위기감을 느끼게 될 경우, 그리고 식량 및 경제난을 최소한으로 해소하기 위해서는 대남관계를 보조적으로 활용할 것으로 예상된다.

다. 미국의 목표와 전략 : 일등적 지위와 한반도영향력 유지정책

2007년 한반도 주변정세에 가장 영향을 많이 미칠 요인은 21세기 세계 제국으로 입지를 확고히 구축한 미국의 정책이다. 미국은 2002년 10월 북핵(HEU)문제를 국제사회의 이슈로 부각시켜, 자국의 동의없는 동아시아의 질서재편과정을 단호히 중단시켰다.⁶⁰ 이후 미국은 중국을 내세워 6자 회담을 진행시키면서, 한반도 및 동아시아에서 미국의 주도권을 지키기 위해 노력하는 모습을 보여주고 있다. 미국의 현실주의적 대전략가(Realistic Grand Strategists: H. Kissinger, Z. Brzezinski, S. Huntington)들은 미국이 21세기에도 세계를 평화적으로 이끌어 나가기 위해서는 유럽(EU) 중동(ME) 동아시아(EA)에서 지역 패권을 유지하여 일등적 지위(Supremacy)를 유지할 것을 주장해 왔다. 이 같은 전략은 대륙지정학자 Mackinder 기조에 서있는 것으로 볼 수 있으며, 3정 전략이라 명명할 수 있다. 1990년대 및 2000년대 초반의 미국의 국가안보전략의 토대로 분석된다.

⁵⁹ 법륜, KINU 제6차 라운드테이블 (2007.5.18).

⁶⁰ 미국은 1990년대 초에도 북핵(PT)문제를 이슈화하여, 각각 8차례 진행된 남북 고위급회담과 북·일 수교교섭을 중단시킨 바 있다.

한편 2001년에 출범한 부시 1기 행정부는 9·11테러 이후 테러 및 대량 살상무기와의 전쟁 명분하에 대서양에서는 영국을, 태평양에서는 일본을 주요 동맹(Major Ally)으로서의 위상을 강화해서 세계패권을 유지하려는 모습을 보여주었다. 이 같은 전략은 해양지정학자 A. Mahan 기조에서 있는 것으로 볼 수 있으며, 2원 전략으로 규정할 수 있다. 이는 1900년 초반 T. Roosevelt 대통령 시절 추진된 미국 최초의 세계전략인 이원전략 즉 무지개전략(Rainbow Strategy)의 재현이라 할 수 있다. 그리고 부시 2기 행정부에서는 세계전략으로 3정 전략과 2원 전략을 결합한 복합 전략(Mixed Strategy)을 추진하고 있는 것으로 보인다. 따라서 아·태에서 미국은 자국의 동의가 없는 지역질서 재편을 절대 용인할 수 없다. 미국의 아·태 패권질서의 핵심은 주한미군과 주일미군 지위 및 주둔문제이다. 그러므로 한·미 및 미·일 동맹이 원만히 조정되어 21세기 동아시아질서에 대한 한·미 및 미·일 양국 합의가 최종도출되기 전까지 미국은 북핵문제와 ‘북한위협론’을 계속 카드로 사용하였다. 일종의 성동격서(聲東擊西) 전략이라 할 수 있다.

그리고 미국은 2006년 한·미동맹과 미·일동맹을 조정하였다. 2006년 5월 1일 미·일 안보장협의위원회(2+2)에서 2003년 11월부터 시작된 3년 협상 끝에 ‘주일미군 재편 로드맵’을 확정짓고, 미·일동맹 관계를 미·영동맹 관계 수준으로 강화하였다. 한국과는 2006년 10월 20일 제38차 한·미연례안보협의회의(SCM)에서 전시작전통제권 환수 및 한·미연합사령부 해체 그리고 이를 대체할 군사협조본부(MCC) 창설에 대해 합의하였다. 따라서 미국은 2006년 11월 이후부터는 ‘북한위협론’과 ‘북핵문제’를 과장할 필요성이 줄어들게 되었다.

대외정책 주도세력과 관련하여, Jacksonian 퇴조 및 Hamiltonian·Wilsonian 약화와 실용주의적 국무성 협상파의 부상도 주목할 만하다. 미국의 대외정책을 주도해 왔던 세력들은 크게 4개 학파로 구분할 수 있다.⁶¹ 2005년 하반기부터 2006년 후반까지 미국의 대북정책은 Jacksonia

⁶¹① Hamiltonian(상업적 현실주의자): 정부와 대기업 동맹 세력으로 경제를 중



n⁶² 단독 주도에서 Wilsonian과 Hamiltonian⁶³이 가세하여 더욱 강경해 지는 모습을 보여주었다.⁶⁴ 그러나 2006년 10월 콘디 라이스의 한국·중국·러시아 순방 뒤 북핵문제의 외교적 해법을 절감하게 된 국무성과 11월 중간선거 패배 및 중동문제의 딜레마에 처한 부시행정부는 네오콘을 퇴조시키고 대북 협상에 나서게 되었다. 이 과정에서 럽스펠드 국방장관, 존 볼튼 유엔대사가 퇴임했다. 그리고 부시대통령이 라이스 장관- 힐 차관보 라인의 도움을 받아 북핵문제를 직접 관장하기 시작하였다.⁶⁵ 그 결과 미국의 대북정책은 Jacksonian+Wilsonian+Hamiltonian 3자연합의 네오콘식 근본주의적 접근(김정일정권 교체론)에서 국무성 중심의 현실주의·실용주의적 접근(양자접촉 및 보상조치합의를 통한 북핵문제 해결론)으로 전환하게 된 것으로 보인다. 따라서 미국의 대북한정책 변화⁶⁶는 미국의 대동북아전략 조정이 2006년에 상당정도 완료된 상황에서, 패권적 일방주의에 기초한 부시독트린이 중동에서 어려움을 겪는 가운데 중간

요시하는 상인(Merchants)적 관점을 갖고 있다. ② Jeffersonian(고립주의자, 원칙적·유연한 평화주의자): 해외보다 국내사회에서 민주주의를 잘 보존하는데 관심을 가져야 한다고 생각하는 법률가(Lawyers)적 관점을 갖고 있다. ③ Jacksonian(군사적 현실주의자): 미 국민의 경제변영과 육체적 안전을 확보하기 위해서는 정부의 역할과 힘이 중요하다고 생각하는 군인(Militants)적 관점을 소유하고 있다. 네오콘은 이들의 현대적 변형이라 할 수 있다. ④ Wilsonian(십자군적 도덕주의자): 미국적 민주주의와 사회적 가치를 전세계에 전파하는 것이 중요하다고 생각하는 선교사(Missionaries)적 견해를 갖고 있다. Walter Russell Mead, *Special Providence* (New York: Routledge, 2002)

62- 게다가 2005년 말 힐 협상대표가 6자회담 모멘텀 유지차원에서 방북을 희망했으나, 체니 부통령이 영변핵원자로 폐기 때가진 방북하지 말것을 종용함으로써 무산되었다. *US News and World Report*, 2006.1.15.

63- Jacksonian: WMD PSI 문제 강조, Wilsonian: 북한인권문제 강조, Hamiltonian: 북한 위조지폐 및 돈세탁문제 강조

64- 2006년 3월 6일에 열린 북·미접촉에 대북금융제재에 강경파인 캐스린 스티븐스 국무부 동아태담당 부차관보가 참석하는 등, 힐 차관보의 영향력이 저하되는 가운데, 강경파가 북한체제 변화를 꾀하는 모습을 주여주고 있는 것으로 알려졌다. 『마이니치 신문』, 2006년 3월 28일; 『세계일보』, 2006년 3월 29일 재인용.

65- 문정인, 제4차 KINU 라운드테이블(2007.3.21).

66- David Sanger, "U.S. said to weigh an new approach on North Korea," *New York Times*, May 18, 2006; Philip Zelikow, "The Plan that moved Pyongyang," *Washington Post*, February 20, 2007.

선거에서 참패하자, 임기내 업적(Legacy)을 고려한 전략적 변화라 할 수 있다.⁶⁷ 다만 김정일 위원장과 북한에 대한 부시의 인식이 근본적으로 변한 것이 아니기 때문에 불확정적인 전략적 변화라 하겠다.

그 결과 2·13 합의는 진의(Real)협상에 기초한 것이라 할 수 있다. 그러나 북한과 미국의 조건부 전략적 변화 또는 불확정적 전략적 변화에 기초한다는 데 그 한계가 있다. 북한의 경우 협상행태 변화⁶⁸를 엿볼 수 있다. 다만 이 변화는 북한의 자발적 선택이라기보다, 중국의 압력과 미국의 압박 그리고 한반도 평화를 유지하려는 한국의 평화전략에 대한 북한의 생존전략적 차원의 대응 성격이 크다. 이에 북한은 국제적 압력을 완화시킬 수 있는 방안을 찾고, 동시에 경제적 보상 및 남한의 적극적 지원환경을 창출하는 것이 필요하다. 또한 북·미 양자대화 채널도 직접적으로 구축해야 한다. 따라서 북핵 ‘포기와 지속’의 이분법적 분석보다는 ‘핵시설·핵물질·핵무기’와 ‘동결·불능화·폐지’의 3 by 3의 연속 스펙트럼 상에서 정권유지에 도움이 되는 쪽으로 북한이 정책을 선택하는 것으로 보아야 한다.

라. 북핵문제의 장래 : 난제 산재

사실 미국의 대외정책상 성과달성 필요성과 북한의 대외지원 확보에 대한 절박성, 다자간 합의사항 등으로 인해 초기단계(30일 및 60일) 조치들은 이행될 것으로 전망되었으나, BDA 문제가 해결되지 않아 제6차 6자회담도 휴회에 돌입하게 되었다. 게다가 초기 단계뿐만 아니라 다음 단계 및 최종단계로의 진전과정에서는 더욱 많은 난관들에 봉착할 가능성이 크다. 다음과 같은 난제들이 예상된다.⁶⁹

67_ 천영우, “2·13합의의 의미와 이행과제,” 제3차 KINU 라운드테이블 (2007.3.6); 임동원, “한반도 평화프로세스,” 제6차 KINU 라운드테이블 (2007.3.27).

68_ 협상관에서는 일방적 이익을 강조하는 ‘무사적’ 협상관에서 상호 이익을 고려하는 ‘상인적’ 협상관도 함께 보여주기 시작하였다. 또한 ‘의사(Pseudo)협상’에서 ‘진의협상’으로의 전환도 보여주었다.

69_ 조민, “한반도 평화체제 구축방향: 평화 프로세스,” 『2·13합의와 한반도 평화체



첫째, BDA 동결계좌 해제문제이다. 김계관 부상은 핵폐기 프로세스를 BDA 문제와 연계할 뜻을 강력히 시사(3.10)한 바 있고, 북한은 BDA 동결계좌 해제여부가 ‘돈 문제’가 아니라(3.21, 조선신보) 미국의 대북한 ‘적대시정책’ 변화의 리트머스 시험지임을 주장하였다. 비핵화 이행 수순에 대해 비록 2·13합의를 통해 미국과 북한 생각이 모호하게 절충되었으나, 실천과정에서 미국은 북한 조치가 선행되어야 함을 주장하고, 북한은 미국의 언동에 대한 불신감과 더불어 미국과 여타국 조치가 선행되어야 함을 대립 주장하였다. 특히 북한은 동결(봉인·폐쇄)단계 이전에 핵시설 가동중단 단계를 BDA 해제에 연계할 것임을 강하게 주장하였다. 게다가 북한의 위조지폐 세탁협약이 여전히 미결상태로 남게 됨으로써, Hamiltonian들이 퇴장한 네오 콘과 함께 반발할 경우 2·13합의 이행은 암초를 만나게 될 경우가 크다.

둘째, 영변핵시설의 폐쇄·봉인 시간문제이다. 영변 핵시설의 폐쇄·봉인 등에 필요한 소요시간은 초기단계 조치의 이행완료 시한인 60일 이내에 맞추지 못했다. 원자로 가동중단 (약 10여일) - 사용후 연료봉 인출(최고 36일) - 통제실 폐쇄·봉인 (약 10여일) 등 최소 60일 정도 소요되기 때문이다. 이 문제에 대해서는 시간의 문제가 아니라, 이행의 문제로 대체적 양해가 이뤄진 것으로 볼 수 있다.

셋째, 핵 프로그램 신고 문제이다. 북한이 HEU 문제를 성실히 해소시키지 않거나, 추출된 플루토늄량을 은폐, 축소할 경우에도 난항을 겪게될 가능성 높다. 2007년 2월 현재 북한은 46-64kg의 플루토늄을 확보하였고, 28-50kg을 핵무기 제조에 활용한 것으로 추정된다. 그 결과 4-8개 핵탄두를 제조(개당 6kg 소요시)해서, 초보단계 핵탄두 노동미사일을 탑재했을 가능성이 있는 것으로 평가된다.

넷째, 불능화(Disablement)에 대한 개념정의 문제이다. 미국은 불능화를 ‘핵심장비·부품을 제거하는 조치를 통해 재가동이 불가능한 상태’를 의미하는데, 북한은 ‘핵시설 가동임시중지와 관련하여 중유 100만 톤에

제 구축』(서울: 통일연구원, 2007.4.13), pp. 72~79.

해당하는 경제·에너지 지원을 제공하기로 했다'고 언급(2.13, 평방)함으로써 불능화 조치에 대해서는 아직 언급하지 않고 있다.

다섯째, 경수로 제공 시기문제이다. 북한은 핵시설 동결·폐기 대가로 경수로 제공을 요구하고 있으며, 향후 불능화 이후 폐기의 전제조건화 할 것으로 예상된다. 이에 대해 미국은 '핵무기 및 핵계획 포기, NPT 복귀와 핵안전협정 이행하기 전까지는 경수로 제공논의 불가' 입장을 강조하고 있다. 게다가 우리 정부의 중대선언(2005.7)에서 제시되었던 200만KW 송전문제가 국내외적으로 논란이 될 가능성도 배제할 수 없다.

여섯째, 한·미 연합훈련 중지문제이다. 제6차 6자회담이 파행을 견고 있는 상황에도 불구하고, 북한 외무성은 한·미연합전시증원연습(RSOI)과 독수리 합동군사연습(FE)를 공개 비난하고 나온 바 있다.⁷⁰ 향후 북한은 대외협상에서 불리하게 될 경우, 대북 적대시정책 변화의 척도로서 연합군사훈련의 중지를 강하게 요구할 가능성이 있다.

일곱째, 무엇보다도 비핵화 이행수순에 대한 상이한 이해이다. 2·13합의문에 약속된 내용들은 단계별로 동시이행되는 것으로 생각되고 있다. 그러나 미국은 여전히 단계별 비핵화조치를 북한이 먼저 이행해야 하는 것으로 간주하는 모습을 보이고 있다. 반대로 북한은 미국을 비롯한 5국이 먼저 대북약속을 이행해야 자신들이 따라갈 것임을 분명하게 밝히고 있다. 2·13합의에도 불구하고 북핵문제 해결수순이 진전되지 않았던 이유는 북한의 이 같은 입장에 기인하는 것이라 할 수 있다.

⁷⁰ 북한외무성대변인의 조선중앙통신사 기자와의 문답 (2007.3.22).



<표 5> 비핵화 이행 수준

| 북미입장 단계 | 합의문 | 미국 | 북한 |
|---------------|---|----|----------------------|
| 1단계 (초기단계) | 동결(봉인·폐쇄) ↔ 대화, 긴급에너지 지원 | ⇒ | 핵시설가동중단 ← BDA해제 ↔ |
| 2단계 (다음단계) | 불능화 ↔ 테러지원국 지정 해제, 대적성국 교역 적용 종료 | ⇒ | ↔ |
| 3단계 | 폐기 ↔ 북·미관계정상화 (주한미군철수) | ⇒ | ↔ |

4. 한국전쟁 종전선언 구상의 충격

2006년 11월 18일 하노이 한·미정상회담에서 부시대통령은 북한이 핵 폐기에 나설 경우 현재의 정전체제를 평화체제로 전환하기 위해 노 대통령, 김정일 국방위원장과 함께 6·25전쟁 종전을 선언하는 문서에 공동서명하겠다는 뜻을 밝힌 것으로 알려졌다.⁷¹ 그리고 2007년 3월 6일 방한중인 존 네그로폰테 미 국무부 부장관은 ‘정전협정의 영구평화체제로의 전환’을 언급하고, ‘한반도 평화체제를 내년 상반기 종료하겠다는 것이 부시 대통령의 생각’으로 전했다. 북핵 6자회담 미국측 수석대표인 크리스토퍼 힐 차관보도 ‘부시대통령이 임기중 한국전 종전을 선언하려는 강한 열망(desire)을 갖고 있다’고 밝힌 바 있다.⁷²

71_ 『동아일보』, 2006년 11월 30일; 스노우(Tony Snow) 백악관대변인 브리핑, The White House, November 17, 2006.
<<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2006/11/print/20061117-16.html>>.

72_ 『경향신문』, 2007년 3월 23일.

이 같은 미국의 종전선언 구상은 한반도 외교·군사지형의 변화를 의미할 뿐 아니라, 이미 국내·외적으로 반향을 일으켰다. 국내 보수진영은 매우 깊은 우려를 표명했다. ‘북핵포기라는 전제를 달긴 했지만, 미국의 한국전쟁 종료선언 제안은 충격적’이라며 ‘이는 유엔사령부 해체 및 한·미 동맹 무효화 의미’를 담고 있기 때문에 ‘미국이 북한의 전략에 말려드는 것’이라고 주장하였다. 나아가 ‘영구분단의 길로 접어들었다’고 까지 보았다.⁷³ 종전선언 당사자에서 배제된 중국도 공개적은 아니나, 분명한 반대 의사를 보여주었다.⁷⁴

뿐만 아니고, 특히 북한에게는 큰 충격이 될 수 있다.⁷⁵ 북한이 원하는 것은 북한주도로 북·미 불가침조약이나 평화협정이 체결되는 것이다. 북한은 현 한반도 정세를 ‘전쟁의 위험이 가시지지 않은 상태’로 규정하고 있다.⁷⁶ 그리고 북한은 한반도 평화보장의 법적 담보 마련을 위하여 낡은 법인 ‘한·미 상호방위조약과 행정협정, 국가보안법’을 철폐하고, ‘조미 불가침조약’을 체결해야 함을 주장해 왔다. 북한으로서는 김정일 정권의 안정성을 국가목표로 삼고, 적절하게 대외적 긴장감을 유지하는 가운데 대북 경제제재 해제와 외자유치를 이끌어내서 경제난을 점진적으로 해소하려는 것이고, 나아가 할 수만 있다면 주한미군 철수를 이끌어 공산화 통일 기반을 조성하는 것이다. 따라서 대남·대미 적대적 관계가 근본적으로 해결되어 자유화 바람이 북한 내에 들어와 선군정치체제를 흔들 수 있는 가능성에 대해서는 매우 긴장하며 대응할 수밖에 없다. 그러므로 북한이 진정한 한반도 평화체제를 추구하고 있다고 보기는 어렵다. 미국주도의 종전선언이 체결될 경우, 휴전선을 경계로 한 긴장감과 적대의식이

73-『데일리 서프라이즈』, 2006년 11월 21일.

74-“주변국의 대북한관계와 한반도 평화체제 구축전망,” 한국 통일연구원-중국 현대국제관계연구소 워크샵 (2007.5.14).

75-새터민(전 북한 고위인사)면담 (2007.5.24); 새터민(전 북한외교관) 면담 (2007.5.3).

76-“우리 공화국과 미국은 아직도 일시적인 정전상태에 놓여있으며 우리 나라에서 전쟁의 위험은 가시지지 않고 있다,” 『김정일 선집』, 제14권, p. 353; 엄국현·윤금철, 『조선반도평화보장문제』 (2007), p. 219 재인용.



와해되어 일종의 군사중시의 비상체제적 성격을 띠고 있는 선군정치와 국방위원장체제가 북한주민들로부터 그 정당성과 유효성에 있어 의구심을 받게 될 가능성이 높다. 또한 김정일 위원장이 더 이상 경제문제에 대한 책임을 회피하기가 쉽지 않은 상황이 초래될 수도 있다. 그동안은 외부 적으로 인해 경제는 내각 총리에게 맡기고 국방위원장은 정치와 군 사업을 주관해 왔다. 그러나 종전선언이 체결될 경우 이후 경제난 책임에 대해 북한주민들이 더 이상 총리에게만 돌리지 않을 가능성이 높아지기 때문이다.

IV. 한반도 평화체제 어떻게 만들어 갈 것인가?

지금까지의 논의를 정리해 볼 때, 북핵문제 해결과 한반도 및 동아시아 평화번영체제가 함께 구축될 수 있도록 하기 위해서는 우리의 균형적·창의적·평화지향적 노력이 요청됨을 알 수 있다.

1. 3대 원칙

가. 균형

한반도평화체제의 추진과정에서 달성해야 될 (1) 북핵폐기, (2) 남북관계 개선, (3) 한반도 평화체제 구축, (4) 동북아 안보협력체제 구축, (5) 국내 통일기반구축 등 5대 목표를 균형있게 추진하는 것을 원칙으로 한다. 5대 목표의 달성을 위한 추진이 모두 과정상의 문제라는 인식하에, 균형추진 원칙을 설정한다. 북핵 폐기 과정의 진전과 한반도 평화체제 구축과정을 직접적·단선적으로 연계하기보다는 5대 과정의 유기적 연관관계를 유지하면서 상호 선순환 구조가 형성되도록 노력하는 것에 중점을 두고 추진한다. 균형추진의 기준은 북한의 비핵화과정과 더불어 북한변화의 속도와 폭으로 설정하며, 북한 변화는 국제사회에의 편입노력, 대량살상무기 및 재래식 군비 감축노력, 경제적 개혁·개방 노력 등을 평가하

는 것으로 한다.

나. 창의

비록 북한이 핵실험을 강행해서 다소 의의가 축소되었지만, 우리의 외교·통일·안보 일꾼들이 그동안 내놓은 ‘북핵 해결의 평화적 원칙’, ‘중대 제안’, ‘공동의 포괄적 접근방안’, ‘북핵 불능화와 균등분담원칙’ 등은 대표적인 창의적 대안 제시라 할 수 있다. 향후 한반도 및 동북아 평화체제 구축과정에서도 이 같은 창의적 노력과 대안이 계속 제시되어야 한다. 일례로 한반도 평화협정 체결과정에서 주요당사자와 관련하여 북한의 4-2안, 미국의 3(1+2)안, 중국의 4국안을 넘어서는 우리의 2+2+2안을 적극 추진하는 방법이 될 것이다.

한반도평화체제 구축과정은 남·북한 국내(정치·경제·사회), 남북관계(정치·경제·군사), 국제적 환경(경제·안보·문화) 등 3가지 차원의 상황변화를 평화체제 구축에 유리하도록 유도하여야 한다. 국내적으로 국민적 합의도출에 기초한 보다 투명한 대북정책 및 대외정책을 수립 및 추진한다. 그리고 남북관계 발전은 주민의 삶의 질 향상을 통한 북한사회의 질적 변화와 남북 군사대화 활성화를 유도한다. 국제환경 변화가 남북 평화공존과 통일에 유리하게 작용하도록 선도한다.

다. 전략적 신축성

한반도평화체제 구축과정에 가장 큰 영향을 미칠 것으로 예상되는 미국의 대북한 및 동북아 정책과 북한의 대외·대남정책이 지속적으로 발전되고 있는 점을 감안하여, 정책 집행은 상황변화에 유연하게 대처할 수 있도록 한다. 미국과 북한의 전략 및 정책 변화를 예의 주시하는 것이 필요하다. 한반도평화체제 추진과정상 핵심적 행위자인 남·북한 및 미국과 중국, 2차적 영향력 행사 잠재국인 일본과 러시아 등 6개국의 전략 및 정책변화는 상호 교호작용을 일으킬 것으로 예상되는데, 다자간 협력 및 협상모형을 체계적으로 설정하여 운용하되, 국제적 상황변화에 적응할 수



있도록 신축적으로 운용하도록 한다.

한반도평화체제 구축은 점진적 수행 원칙하에 추진하되, 북한의 급변 사태 및 상황 악화에 대비하는 위기관리방안도 함께 마련하여 돌발사태 시 신속 대응하는 동시에, 기본 프로세스로 조기 복귀할 수 있도록 한다.

2. 4대 방향

국민의 정부와 참여 정부가 남북중심의 민족통일로 민족사 전개수준을 높였다면, 다음정부에서는 한민족중심의 평화통일로 한 단계 더 높은 정책을 구사할 수 있어야 한다. 그럼에도 불구하고 국가담론 범주가 세계화(문민정부) → 아·태(국민의 정부) → 동북아(참여정부) → 한반도(현대권주자들)⁷⁷ 점차 줄어들고 있음을 유념하여 다시 확대와 내실을 함께 도모할 수 있는 국가전략을 모색해야 한다.

가. 주체 : 평화세력 (통합지향적 중용의 중심세력) 발흥

새로운 주체세력을 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 일어서야 한다. 민족사의 새로운 주체세력 등장이 지연되고 있다. 현대 우리 역사의 주체세력 주기를 살펴보면, 자기희생을 토대로 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 ‘뉴 라이트’와 ‘선진화’를 표방하며 나섰다. 이에 민주화세력도 ‘민주화·통일·평화’의 방향성을 제시하며 다시 결집하고 있다. 그러나 산업

⁷⁷-한반도 평화경제론, 한반도 운하론 등

화세력은 경제발전을 이뤄냈으나 우리 사회를 획일화사회로 만들어 버렸고, 민주화세력은 정치발전을 이뤘으나 양극화사회를 초래하였다. 이제 새로운 역사주체로서 양분법적 발상을 넘어서는 새로운 패러다임에 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 균비통제적 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 얽혀 있는 국제문제이다. 한반도 문제를 제대로 풀기 위해서는 한반도문제의 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 북한지도부와 북한주민들에게 희망의 등대가 되어야 한다. 따라서 우리 민족의 주체적 역량 강화 차원에서 뿐만 아니라 남북 평화통일을 위해서도 이제 친한파 등장 시점이 되었다. 이를 위해 북한을 주체로 인정하고, 협력정책을 구사하자.

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 한반도평화체제 구축에 동참할 수 있



는 기회를 주도록 하자. 그리고 그들이 한반도평화체제로부터 오는 이익을 함께 누릴 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 주변 4국 평화NGO의 발전을 격려하고, 유기적 협력관계를 구축하는 것이 필요하다.

나. 목표 : 신 평화와 복합국가 지향 및 급변 대비

우리의 평화지향적 대북·대외정책 목표를 분명히 하자. 이를 통해 북한의 신뢰와 미국·중국의 이해와 협조를 이끌어 내 9·19공동성명과 2·13합의가 이행되도록 해야 한다. 이를 위해 우리의 대북정책 목표가 김정일 정권타도(leadership change)에 있는 것이 아님을 분명히 하자. 우리의 목표는 북핵폐기와 ‘북한의 자주적 체제발전에 대한 협력정책’을 통한 한반도 평화체제 구축에 있음을 명확히 하는 것이 바람직하다. ‘수령제 사회주의국가’인 북한체제의 특수성으로 인해 김정일 정권교체가 현 단계에서는 쉽지 않은 목표이다. 나아가 민족몰락적 재앙초래 방향의 단초도 될 수 있다. 그 이유는 북한의 경제난이 비록 심각하나, 체제정통성과 중국의 지원에 따른 연대성 그리고 내부 통제적 장치는 공고하게 작동하고 있으며, 조직적 대안세력이 부재하기 때문이다. 그리고 내부 분열과 연계된 한반도전쟁 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 십자균형외교를 통해 주변4국 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.

기존 남북합의⁷⁸에 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 자본주의체제적 통일 또는 사회주의체제적 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.

북한의 급변사태에도 대비해야 한다.⁷⁹ 경제난이 더욱 심화되거나, 반대로 매우 급진적으로 해소될 경우, 그리고 북한 최고지도자의 유고상황이 발생할 경우⁸⁰ 북한은 통제불가능한 상태로 돌입할 수 있기 때문이다. 먼저 북한의 경제난은 근본적으로 해결하기가 쉽지 않음을 유념해야 한다. 정책적 한계로 인한 것이 아니라 ‘우리식 사회주의체제’의 구조적 모순에 기인하는 바가 크기 때문이다. 따라서 북한의 경제난이 심화될 경우, 1990년대 고난의 행군으로 중국으로 탈북했던 북한주민들과 2000년 남북정상회담과 북한의 대외개방 및 원조도입 외교로 외부와의 접촉을 경험했던 북한주민들에 의한 비조직적 반발이 만연하게 될 가능성도 있다. 다른 경우는, 2·13합의 이후 해빙 분위기로 인해 한반도에 위기상황이 재연될 가능성이다.⁸¹ 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·미관계 정상화 및 평화체제 구축 등을 시도할 것이다. 그러나 미국은 핵비확산 체제유지와 일

78-7.4공동성명, 남북기본합의서, 6·15공동선언

79-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.

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

81-이 부분은 통일연구원 황병덕 박사의 아이디어에 상당정도 의존하고 있다.



본·한국·대만 등 동북아 핵개발 경쟁방지차원에서 북한의 핵무기 보유를 허용하지 않을 것이다. 이런 상황 가운데 김정일 위원장이 핵무기 포기과 북미수교를 교환할 경우, 북한군부 강경파들은 내적으로 체제붕괴, 외적으로 안보불안을 촉발할 것으로 간주, 강력 반발할 가능성도 배제할 수 없다. 강경 군부세력은 북·미관계 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, 대량난민 발생 등으로 체제붕괴 위기가 도래할 수 있다. 이러한 상황이 후계문제⁸²와 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 민중봉기, 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 급변사태시 대량살상 무기 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.

⁸²-“北 포스트 김정일 대비..후계구도 가시화 조짐,” 『연합뉴스』, 2007년 5월 27일.

<표 6> 북·미관계 시나리오

| 미국 | | 북한 | |
|---------------|---------------|-------------------|-----------|
| | | 수용 (편승) | 반발 (균형) |
| 유연 (패권 유지) | 생존보장 | 전면 개선/ 또는 급변사태 | |
| | 불량국가 지정 지속 | | 위기지속 및 악화 |
| 강경(정권변화) | | 선 타결, 후 지지부진 | 전쟁 |

다. 전략 : 연계에서 병행으로 전환

첫째, 의제를 잘 구분해서 정책을 추진해야 한다. 한반도문제는 민족문제이자 국제문제이다. 또한 보편적 가치와 국가적 가치가 섞여 있는 문제이기도 하다. 따라서 의제도 잘 구별하는 것이 필요하다. 예컨대 북핵문제나 대량살상무기문제는 상대적으로 국제적 비중이 큰 문제라 할 수 있다. 재래식무기문제나 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 금강산관광문제에 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 갖혀 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 이유뿐만 아니라 실제적으로도 도움이 안되기 때문이다. 지난 10년 대북사업 역사를 돌이켜 볼 때 쌀 지원을



중단 또는 지연시키는 것이 북한의 태도를 교정하는 데 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 일치적 관점이나, 전혀 상관없이 민족공조를 주장하는 분리적 관점 또한 모두 한반도문제를 이해하고, 풀어가는 데 바람직하지 않다. 구분적 관점을 갖고, 상황에 따라 우리의 입장을 정립해서 국가이익과 민족이익을 증진시켜 나가도록 하자.

이런 관점에서, 최근에 나온 한반도평화체제 관련 보고서들을 비교해 볼 때, 미국은 페리보고서와 아틀랜틱보고서 모두 미국내 초당적 합의를 중시여기는 모습을 보여주고 있다. 그러나 김대중 정부 시절 발표된 한반도냉전구조 해체에는 국론통합은 물론 국내적 조치가 별로 언급되어 있지 않다. 노무현정부에서는 국민과 함께 하는 정책을 표방하고 있지만, 실제적으로는 양극화 논리에 함몰되고 말았다. 그리고 최근에 한반도평화체제에 대한 국내 논의들도 여전히 군사적 또는 국제정치적 측면에 초점이 맞춰져 진행되고 있다. 그러나 이렇게 될 경우, 한반도문제를 국제적 차원에서만 다루면 되는 주변 열강들과 달리, 우리는 민족적 차원에서도 함께 다뤄야 하기 때문에 즉 통일을 이룩하기 위한 준비가 필요한데, 이에 대한 준비를 소홀히 할 수 있다.

<표 7> 한반도 평화체제 주요 보고서 비교

| 년도 | 보고서명 | 한반도 비핵화 | 한반도 평화체제 | | 국내조치 | 남북관계발전 | | | | | 동북아 안보협력체 | |
|---------|---------------------------------------|--|--|--|---------------------------------------|-----------------|----|----|----|----|--|---|
| | | | 종전서언 평화협정 | 한·미동맹조 정 | | 경제 | 사회 | 지원 | 인권 | 정치 | 군사 | 양자 주교 |
| 2007. 4 | Atlantic Report ⁸³ | 비핵화 협정 | 4자협정 ⁸⁴ | 3자 군사협정 ⁸⁵ 한·미정책공 조 | *미국 내 초당적 합의 구축 | 남북평화협정 | | | | | 북수의 북·미 협정 ⁸⁶ 북·일수교협정 | 6자협정 ⁸⁷ 6국 외무장관회담 |
| 1999. 5 | 한반도 냉전구조 해체 방안 ⁸⁸ | ④한반도 대량살상무기 제거와 군비통제 ⑤정전체제의 평화체제로의 전환 | | | | ①남북한 관계개선 | | | | | ② 북·미 수교/ 북·일 수교 | ③북한의 변화·개방 환경조성 |
| 1999.10 | Perry Report | 미사일 시험중지와 대북무역금수 조치 철회 북한핵·미사 일개발중단 (단기목표) | 협상과 봉쇄의 이중전략 4자회담으로 한반도 항구적 평화구축 (장기목표) | 주한미군 (부분)철수 반대 미국내 초당적 협의 | 국무성내 북한문제 고위실무 그룹설치 (대사급) | 한반도통일은 당사자 결정문제 | | | | | 북·미관계 개선 (제네바합의 기초) | 생·화학무기 다자 해결 한·미·일 3자 대북정책조정그 룹 (TCOG) 설치 |

둘째, 북한의 변화를 격려하고, 국제관계와 남북관계 발전을 병행추진 하자. 극단적 태도인 ‘북한 불신론’과 ‘북한 낙관론’을 모두 자제하고, ‘북한변화의 단계적 발전론’적 관점에서 북한의 변화를 격려하자. ‘북한은 절대로 믿을 수 없으며, 핵을 포기하지 않을 것이다’라는 ‘북한불신론’은 북한의 변화를 간과한 측면이 있다. ‘북한도 국제적 합의에 따라 핵을 포

83-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).

84-4(남·북·미·중) +UN안보리 추진

85-3(남·북·미), - 선 한·미조정, 후 대미협상, - 선 잠정적 군사신뢰 구축, 후 정치 신뢰 형성

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

87-신동북아협력기구 창설

88-한반도 냉전구조해체방안의 문제점은 국내적 수준과 개인적 수준에서 해야할 노력들을 제시하지 못한 것이다. 국가보안법같은 냉전적 법·제도 개정 노력, 안보교육에서 평화교육으로의 전환과 냉전의식 극복 노력이 필요하다.



기할 것이다'라는 '북한낙관론'은 북한이 핵보유를 체제유지의 최후보루로 생각하고 있음을 과소평가하고 있다. 그러나 북한은 이번 협상을 통해 조건부 전략적 변화를 보였으며, 이는 북한의 근본적 변화를 유도하는 바탕이 될 수 있다. 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. 2·13합의는 6개국 합의에 의해 도출된 것으로 남북관계에 미칠 영향력이 커질 수 있다. 이로 인해 남북관계를 독자적으로 이끌어 나갈 수 있는 역량이 축소될 수 있다. 2·13합의 이행과 더불어 휴전협정 청산이 3국(미·북·중국)간에 논의되고, 평화협정이 2국(미·북)간에만 진행되는 일이 발생해서는 절대 안된다. 따라서 남북관계 발전과 국제관계 진전을 위한 우리 정부의 적극적이고 전략적인 노력이 요청되는 시점이며, 통일·외교·안보정책에 대한 국민적 지지와 컨센서스의 구축이 중요하다. 동북아질서 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.

그리고 김정일 정권의 근본적 고민인 안보난과 경제난을 함께 해결할 수 있도록 '한반도 평화전략'과 '한민족 발전전략'을 공동 수립하기 위해 노력하는 모습도 중요하다. 쌍방의 공동번영에 기여할 수 있는 발전 모델들을 개발하기 위해 남북 국책연구기관을 중심으로 산·학·연 협력체계 구축을 적극 추진한다. 또한 북한의 경제난을 해결할 수 있도록 대규모의 대북경제협력사업을 과감하게 확대하는 방안을 적극 검토하되, 반대급부로 북한 군부에게 군사적 긴장완화 조치이행을 적극 요구하도록 한다. 이를 통해 단기적으로 한반도 평화정착 기반을 조성하고, 중·장기적으로는 북한 경제력 강화가 적화통일을 위한 군사력 강화로 전이되지 않도록 보장장치를 마련한다.

<표 8> 한반도 평화체제 추진전략 개념지도

| 3대 원칙 | 균형·칭의·신속 | | | | |
|-------|---|---|---|--|---|
| 5대 분야 | 한반도 비핵화 | 한반도 평화체제 | 국내조치 | 남북관계발전 | 동북아 안보협력체제 |
| 추진 원칙 | <ul style="list-style-type: none"> ○북핵 보유 불용 ○핵무기 없는 평화통일 지향 | <ul style="list-style-type: none"> ○한국 주도, 미국 지원 ○한·미동맹 발전 계획과 연계 | <ul style="list-style-type: none"> ○역사와 방향 상호인정을 통한 국민화합 추구 ○통일미래상 합의 ○신뢰회복 (국내·남북·대외) | <ul style="list-style-type: none"> ○포용정책 기초 유지 ○점진적·단계적 추진 ○급변사태 대비 ○3대 남북합의서 기초 | <ul style="list-style-type: none"> ○6자회담 기반으로 발전·형성 ○한반도 통일에 기여 ○단기: 동맹(한·미) 강조, 중·장기: 원칙(평화) 강조 |
| 추진 전략 | <ul style="list-style-type: none"> ○2·13 합의 이행을 통한 비핵화 기반 구축 ○대화·압박 병행으로 북한 합의이행 유도 -대북지원과 북한 비핵화 의무이행 연계 ○비핵화 과정에서 한국의 역할과 위상 확보 -역할 상응의 경제·기술적 비용 지출 | <ul style="list-style-type: none"> ○상응전략 ○유인전략 ○무시(배제)전략 | <ul style="list-style-type: none"> ○초당적 평화통일정책 수립 ○제 세력 합의도출 및 공동성명 발표 ○냉전적 사고 및 제도 점진적 해소 | <ul style="list-style-type: none"> ○상징전략 ○유인전략 ○파급전략 | <ul style="list-style-type: none"> ○양자적 접근과 다자적 접근(6자회담)의 병행 추진 ○6개국 협력안보 과정의 제도화 |

셋째, 북한 인권문제에 대해서도 창의적으로 풀어가자. 북한당국이 북한주민 인권문제에 대해 보다 개선하는 방향으로 나와야 하는 것은 분명하다. 그러나 부시행정부하에서 미국이 이 같은 문제에 대해 공세적으로 나온 배경에 대해서도 잘 분석·대처하는 것이 필요하다. 우리로서는 북한 지도부와 북한주민들이 미국과 남한에 대해 갖고 있는 두려움을 해소할 수 있도록 평화지향적 정책을 추진해야 한다. 이를 위해 사전에 미국과 정책협력을 잘 이뤄가야 한다. 그리고 대북 지원과 교류·협력을 더욱 확대하여 북한 당국의 신뢰를 사되, 북한 인권문제에 대해서는 생존권적 기본권과 자유권적 기본권을 잘 연계해서 풀어나가도록 한다. 그리고 화해협력과 평화공존을 병행해 나가야 함을 북한당국에게 주지시키도록



하자.

동시에 북한 주민들이 갖고 있는 두려움을 해소하도록 노력하자. 이를 위해 우리의 대북지원과 교류협력은 더욱 확대되어야 하고, 또한 지속되어야 한다. 비록 그것이 단기적으로 북한 군사력을 유지하는 데 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 마음의 통일을 이루는 길이 될 것이다.

넷째, 한·미동맹관계를 미래지향적으로 재정립해야 한다.⁸⁹ 종속적 한·미관계에 기초한 한·미동맹 강화론은 오늘 한국의 국력과 위상을 반영하지 못한 점이 문제이나, 대등한 한·미관계에 기초한 한·미동맹 이완론은 유일초강국 미국의 국력과 대한반도영향력을 제대로 평가하지 못한 한계가 있다. 우리는 균형적인 한·미관계에 기초한 또는 현실적인 상호 이해관계에 기초한 한·미동맹의 전향적 발전론을 적극 모색해야 한다고 본다.⁹⁰ 1990년대 초반 탈냉전상황 하에서 미국은 주한미군 3단계 감축안과 한반도 긴장완화 및 한·미연합사 전환단계를 연계·제시한 바 있다. 그러나 2004년 촛불시위와 반미운동을 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 구축과 정세관리를 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 매 국면마다 한·미 관계 공고화에 기초해

⁸⁹- Jason W. Forrester, *Congressional Attitudes on the Future of the U.S. South Korea Relationship* (Washington D.C.: CSIS, May. 2007), pp. 23~26.

⁹⁰- 허문영, 『북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향』, KINU정책연구 시리즈 2005-1, pp. 20~21.

서 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.

<표 9> TOWS 분석

| 외적요소 | | 위협(T) | 기회(O) |
|--------|--|---|--|
| | | 내적요소 | <ul style="list-style-type: none"> ○북한 핵 개발 ○일본(납치문제제기) ○BDA 해결 지연 |
| 약점 (W) | <ul style="list-style-type: none"> ○남남 갈등(북한관, 대북정책) ○정쟁화(대통령선거) | <ul style="list-style-type: none"> ○한·미동맹 강화와 남북대화·교류협력 지속 ○남북정상회담 포기 | <ul style="list-style-type: none"> ○국민화합과 통일Governance 활성화 ○한·미 협력 강화 |
| | | | <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> TW전략 OW전략 </div> |
| 강점 (S) | <ul style="list-style-type: none"> ○압도적 경제력 (대북지원 및 경험) | <ul style="list-style-type: none"> ○남북평화경제공동체 추진 (한국주도) ○남북정상회담 추진 | <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> TS전략 OS전략 </div> |
| | | | <ul style="list-style-type: none"> ○한반도 마샬플랜과 동북아 평화번영체제 추진 (다자협력) ○6자 외무장관회담 및 4자 정상회담 추진 |

라. 수단 : 정상회담과 거버넌스 병행 추진

남북정상회담을 활용하자. 남북관계가 한 단계 더 도약하고, 한반도 평화체제를 구축하기 위해서는 남북 군사회담이 진전되어야 한다. 남북군사회담은 1990년대에 2년 동안 고위급회담 체제하에서 군사분과위원회로 13회 개최되었다. 그리고 2000년 6월 남북정상회담이후 7년 동안 국방장관회담을 비롯, 장성급·대령급 및 군사실무회담 등 4차원에서 약 30여 회 개최되었다. 또한 90년대 경우 남북기본합의서에 따라 군사공동위원회 구성운영에 관한 합의서와 불가침분야 부속합의서를 체결했으나, 이행되지는 못했다. 반면에 2000년대 이후에는 남북국방장관회담 공동보도문을 비롯하여 2개의 공동보도문과 7개 합의서 체결에 합의하였고, 일부



조항을 제외하고는 대체로 이행되고 있다. 외형상으로 볼 때, 2000년대 들어와 남북군사분야도 많은 발전이 있었다. 그러나 이로 인해 남북한간에 실질적인 긴장완화가 이뤄졌다거나, 군사적 신뢰구축이 확고하게 구축되었다고 평가하기는 어렵다. 그 이유는 북한의 방어적 자세에 기인하는 부분이 크다 할 수 있다. 남한의 관심사항인 군사적 신뢰구축은 사실상 북한 체제에 대한 위협과 도전요인이 될 수 있기 때문이다. 따라서 북한은 경제적 실리를 확보하기 위한 차원에서 낮은 수준의 군사회담은 수용하지만, 남북관계의 근본적 개선을 초래할 수 있는 국방장관회담과 같은 고위급 군사회담은 수용하기가 쉽지 않은 상황이다. 따라서 “밑에서 다 합의를 해가지고, 높은 분들은 수표(싸인)만 할 수 있게 하자”는 밑로부터의 접근(Bottom Up Approach)을 강조하는 북한군부의 발언은 이러한 상황을 반영한다.⁹¹ 또한 이번 제5차 남북장성급군사회담에서도 계속해서 북한군부가 ‘서해해상군사분계선 재설정’ 문제를 강조하는 것 또한 실제 해결을 원해서라기보다는, 이를 남북관계개선의 속도와 범위를 한정짓는 동시에 남북대화 주도권을 북한이 계속 장악하기 위한 ‘레버리지’ 또는 북한체제유지의 ‘빚장’으로 활용하는 것이라 할 수 있다. 게다가 남한 국방장관과 달리 북한 인민무력부장은 실제로 평가하기 어려운 위상이다. 따라서 남한의 위로부터 접근(Top Down Approach)방식이 수용되어 설령 남북 국방장관회담이 개최되더라도 여기서 군사적 긴장완화 및 한반도 전쟁위험 제거를 위한 합의를 기대하기가 쉽지 않다. 그러므로 북한의 최고실력자인 김정일 국방위원장과 남한 대통령간의 정상회담을 통해 한반도 군사적 긴장완화와 평화체제 구축을 위한 기본방향과 원칙 합의가 이뤄져야 한다.

다만 지금 당장 추진되어야 하는가에 대해서는 다소 회의적이다. 시기적으로 적절하지 않은 부분이 있기 때문이다. 남북 정상회담의 의의와 국면돌파력이 대단히 높음에도 불구하고, 국내적으로 대통령선거를 앞둔 정치적 소리는 비난으로 말미암아 국론분열 심화와 국가의 미래가 흔들

⁹¹ 남한측 남북회담대표 인터뷰 (2007.5.29).

릴 수 있다. 동시에 북한으로서도 임기말 정부와 협의를 통해 언어낼 실리가 크다고 보지 않기 때문에 현실적 수용 가능성이 높지 않다.

또한 한반도 평화체제 거버넌스를 구축하자. 한반도 평화체제 거버넌스는 ‘국제·남북한·국내의 3차원에서 공공부문과 민간부문이 협력적 정책 네트워크를 구성하여 각자의 전문성과 참여도를 높이고, 부문들간의 연결성을 강화하여 한반도 평화(평화협정체결, 기본합의서이행, 비핵화 공동선언준수)라는 목적을 효율성있게 달성해 나가는 과정’을 의미한다. 한반도 평화체제 구축을 단순히 정부간의 협상에만 의존할 것이 아니다. 21세기의 시대적 조류가, 다시 말해 국제적 차원에서 탈냉전·정보화·세계화에 따른 초국가 행위주체의 등장과 국내적 차원에서 민주화와 정보화에 따른 비정부 행위주체의 부상으로 인한 행위자의 다양화와 이슈의 다변화로 인해 국제 및 국내 모든 수준에서 민·관·NGO 등의 협력에 기초한 거버넌스적 접근이 요청되기 때문이다. 물론 북한은 이를 상·하층부 통일전선사업 차원에서 활용하려 할 것이다. 이를 현명하게 넘어설 수 있는 대안도 마련해야 한다.

이렇게 ‘위에서 아래로의 접근방법’(Top Down)에 기초한 남북정상회담과 ‘아래에서 위로의 접근방법’(Bottom Up)이라 할 수 있는 민간역량 발휘의 한반도 평화체제 거버넌스 구축을 병행하여, 그 접점에서 한반도 평화체제가 구축될 수 있도록 한다.

대북 지원정책을 긴급구호에서 개발협력(development cooperation)⁹²으로 발전시켜 나가자. 최근 남북경협이 정부뿐만 아니라 차기 대권주자들에게 의해서도 적극적으로 추진되고 있다. 정권 창출의지도 있으나, 북한의 성공적 개혁·개방을 이끌어 내고 남북경제공동체를 구축하여 미래 공동번영을 추구하려는 목적을 띠고 있는 것으로 볼 수 있다. 민간 차원에

⁹² 개발협력은 선진국에서 저소득국가로는 물론 저소득국가간, 개발도상국간에도 자원과 지식의 교류가 이뤄지는 개념으로서, 선진국에서 저소득국가로 자원과 기술이 이전되는 개발지원(development assistance)보다 포괄적 개념이다. 임을출, 『북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책과제』, KINU정책연구시리즈 2006-03 (서울: 통일연구원, 2006).



서도 기존 긴급구호지원방식에서 지속가능한 개발지원 형태로의 전환을 서두르는 상황이다. 그리고 북한도 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 지원 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·선봉특구 사례에서 보았듯이 계기만 된다면 미·일·중·러는 북한경제재건과 관련된 대규모 개발사업에 관심을 가지고 있다. 따라서 6국 중심의 북한개발협력사업을 통해 북한을 국제사회로 이끌어 내는 동시에 한반도평화체제 구축에 보다 전향적으로 나올 수 있도록 계기를 마련해 줄 수 있을 것이다.

3. 세부 추진방안

가. 한반도평화체제 개념과 구성요인 : 비핵화협정·남북합의서·평화협정

한반도 평화체제는 “한반도에서 평화를 회복하고 유지할 뿐 아니라, 나아가 통일을 지향하고 기여할 수 있는 체제”를 의미하는 것으로 개념화한다. 따라서 ‘한반도에서의 영구 평화체제’(‘조선반도의 항구적인 평화체제’)⁹³는 반통일적일 수 있고, ‘평화협정 체제’는 애매모호하기 때문에 사용하지 않는 것이 좋을 듯하다.

한반도 평화체제 구성문건으로는 북핵문제를 해결하는 비핵화협정, 남북관계를 발전시키는 데 도움이 되는 남북간의 합의서, 그리고 마지막으

93-‘제4차 6자회담 공동성명’(2005.9.19), 『한반도 평화체제자료집』(서울: 통일연구원, 2007), pp. 81~82.

로 한반도 정전협정을 종결지으면서 정전체제를 평화체제로 전환시키는 법적 장치로서 평화협정을 들 수 있다. 기왕의 한반도 비핵화선언은 북한의 플루토늄 핵무기 개발과 고농축우라늄핵개발계획으로 인해 이미 실효성을 상실했다. 따라서 새로운 한반도비핵화협정이 체결되어야 한다. 남북관계를 발전시키는 데 있어 새로운 합의도 중요하나 기왕에 합의된 문건들이 실효적으로 이행되는 것이 선행되어야 한다. 특히 7·4남북 공동성명과 남북기본합의서 그리고 6·15공동선언은 3대 남북합의문건으로서 한반도 평화체제의 구성·발전을 위해 반드시 이행되어야 한다. 마지막으로 가장 중요한 평화협정은 아래와 같이 체결되는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

나. 종전선언 주체 : 남·북·미·중

부시대통령이 제안한 남·북·미 3국 종전선언은 현실화되기가 쉽지 않다. 중국이 단호히 반대의사를 밝히고 있기 때문이다. 비록 2008년 베이징 올림픽과 2010년 상해 엑스포를 목전에 둔 중국으로서는 미국의 지지와 협조를 고려해 중·미관계를 훼손하지 않으려는 태도를 보여주고 있다. 북핵문제와 더불어 민감한 한반도문제에 대해서도 다소 자중하는 모습이다. 그러나 비공개 한·중회의를 통해서도 분명하게 정전서명 당사자로서 종전선언 체결에 일원이 되어야 함을 단호하게 주장하고 있다.⁹⁴

따라서 중국도 한국전쟁 종전선언의 일원으로 참석해야 한다. 우리로서는 현 한반도 정세를 평화상태로 만들어 가는 데 있어서 뿐만 아니라, 향후 한반도 통일을 이뤄나가는 데 있어서도 중국의 지지가 매우 중요하기 때문이다. 현재 북한의 주요 배후국가일 뿐 아니라 향후 통일한국과 국경을 접하게 되는 나라인 중국을 배제하면서 종전선언을 채택하는 것은 한반도의 현재와 미래를 위해 모두 바람직하지 않다.

⁹⁴한중 워크샵(베이징, 2006.2), 한중 워크샵(서울, 2007.5).



다. 한반도평화협정 주체 : 2+2+2+UN안보리

평화협정 체결방식은 크게 4가지로 구분할 수 있다. ① 기존 남북기본 합의서 이행·실천, ② 전통적 평화협정 체결, ③ 남북평화협정 체결(양자), ④한반도평화협정 체결(다자 접근)이 그것이다. 전통적 평화협정은 과거 불행한 역사에 대한 책임소재를 규명하고, 처벌하는 것이기 때문에 수용하기가 쉽지 않다. 동시에 다자적 접근에 대해서도 우리 민족의 주도권이 일방적으로 약화될 가능성이 있기 때문에 전적으로 수용하기 어렵다. 따라서 민족주도권 확보차원에서 남북기본합의서 이행·실천을 북한 당국에 촉구하는 동시에, 국제협력과 실효성 제고 차원에서 변형된 한반도 평화협정(양자와 다자 병행)체결을 적극 모색할 필요가 있다.

한편 평화협정 당사자안에 대해 각국은 국익에 따라 다음과 같이 주장할 가능성이 크다. 2자안은 남한(남·북)과 북한(북·미)이, 3자안은 미국(남·북·미)이 선호할 것이다. 4자안은 중국(남·북·중·미)이, 5자안은 러시아(남·북·러·미·중)가, 6자안은 일본(남·북·일·미·중·러)에 의해 제안될 가능성 있다.

따라서 우리로서는 남북이 주체적 당사자임을 분명히 하도록 해야 한다. 다만 실효성을 제고하기 위해, 주변국의 국제적 보장과 한민족 자결권을 침해하지 않는 범위 내에서 참여의 길을 열어놓도록 한다. 그 방식은 2(체결국)+2(보장국)+2(지원국)+ UN안보리가 될 것이다. 남북한이 직접적 당사자로서 체결국이 되고, 미국과 중국이 한국전쟁에 직접 참여했고 이후 남북한과 각각 군사동맹관계를 맺고 있기 때문에 한반도평화협정의 안보적 보장국이 되어야 한다. 그리고 일본과 러시아는 북한의 경제 재건을 위한 자본과 자원을 제공할 수 있는 국가이기 때문에 지원국으로 한반도평화협정의 경제적 지원국이 되어야 한다. 그리고 이를 국제기구인 유엔안보리에 추인 받음으로써 국제사회의 지지와 상징적 보장을 받도록 하고, 이후 UN 사무국에 기탁함으로써 실효성 있게 한반도 평화체제가 추진될 수 있도록 한다.

라. 한반도평화협정 구성문건과 주요내용 : 1개 기본협정+3개 부속협정

한반도평화협정은 크게 기본협정과 부속협정으로 구성된다. 기본협정은 앞서서도 언급했듯이 한반도문제 당사국인 남·북한과 유관국인 미·중·일·러 4개국이 참석하여 합의·도출하도록 한다. 부속협정은 그동안 남한이 주장하던 남북평화협정을 받아 남·북 부속협정으로, 북한이 주장하던 북·미 평화협정을 받아 북·미부속협정으로 수용하도록 한다. 또한 한·중간에도 한반도 평화와 관련한 한·중 부속협정을 체결하도록 함으로써 균형을 이루도록 한다.

한반도평화 기본협정이 담아야 할 주요 내용으로는 통일지향적 남북한 관계의 특수성 천명, 불행한 과거사 정리와 미래지향적 통일을 위한 공동노력 다짐, 군사분계선 및 NLL을 평화경계선으로 획정, 비무장지대의 평화지대화, 분쟁의 평화적 해결(적대행위 금지 및 무력불사용), 남북주도하에 미·중이 참여하는 한반도 평화보장관리기구 구성·운영, 기존 3대 남북합의문의 전면 실천, 다른 조약과의 관계, 국제적 보장, 북핵폐기 확인후 발효조항 등을 포함하도록 한다. 다만 불행했던 과거에 대해서는 진상을 규명하되, 상호용서 및 화해 차원에서 한국전쟁에 따른 책임문제와 피해보상 등은 포함하지 않도록 한다.⁹⁵

그리고 남·북 부속협정에는 남북평화공존 및 평화통일 의지 천명, 상주대표부 교환설치 및 남북정상회담 정례화, 3대 남북합의서 실천 등을 주요 내용으로 한다. 북·미 부속협정에는 한반도 평화통일 지지 및 분쟁의 평화적 해결(무력불사용, 적대행위 금지), 국교정상화 조치 등을 포함하도록 한다. 한·중 부속협정에는 한반도 평화통일 지지 및 분쟁의 평화적 해결, 동아시아 평화구축을 위한 공동노력 등을 포함하도록 한다.

⁹⁵- 조성렬, “한반도 평화체제 구축 방안” (통일연구원 KPP 제5차 회의 발표문, 2007.3.22), pp. 6~10.



마. 한반도평화협정 관리기구 : 4대 위원회

기존의 정전체제를 다음과 같이 대체·발전시키는 것을 적극 검토한다. 군사정전위원회는 남북이 중심이 되는 「남북군사통제위원회」와 미·중이 보장의 중심이 되는 「한반도평화보장위원회」로 대체한다. 또한 한반도변영을 통해 한반도평화체제를 공고히 하는 동시에 소외되는 주변국가가 없도록 하기 위해 남·북·미·일·중·러 모두 참여하는 「한반도변영위원회」를 새로 만들어 낸다. 그리고 중립국감독위원회가 이행하던 감시기구 기능은 「유엔평화감시단」을 만들어 이어받도록 한다.

바. 한반도평화협정 체결시기 : 북핵동결 완료시 종전선언, 북핵 불능화 완료시 평화협정 논의

한반도 종전선언은 북핵 동결이 시작되는 시점에서 논의를 시작해서, 북핵 동결이 완료될 때 합의된 선언이 발표될 수 있도록 한다. 이를 통해 북한의 신뢰를 이끌어 내 북한이 궁극적으로 핵무기를 포기할 수 있는 전략적 결단을 내릴 수 있도록 한다.

한반도평화협정 체결문제는 북핵 불능화가 이행되는 시점에서 논의를 시작해서, 북핵 폐기가 가시권에 들어올 때 체결할 수 있도록 함으로써 북한의 이행조치가 철저하게 이뤄질 수 있도록 독려한다. 그리고 한미군사관계의 전반적 조정시기(2012년)이전에 평화체제 전환조건(한반도 비핵화 완성 및 평화협정 체결)이 달성되도록⁹⁶ 한미협력을 활성화해야 한다.

사. 한반도평화체제 수립방식 : 중횡 병행안

두 가지 방식이 있으나, 상호불신으로 어느 안도 채택이 어려운 실정이다. 앞에서도 검토했듯이 남한 방안은 선 신뢰구축(비핵화), 후 평화협정 체결이다. 북한 방안은 선 평화협정 체결, 후 신뢰구축(비핵화)이다. 따라서 남북한 모두 수용할 수 있는 안으로서, 단계와 수준을 중횡결합한 병

⁹⁶ 전경만, “한반도 평화체제 구축과 군사적 고려사항” (통일연구원 KPP 제6차 회의 발표문, 2007.3.29), p. 9.

한안을 다음 <표 10>과 같이 적극 모색한다.

<표 10> 한반도 평화체제 로드맵

| 단계 | 한반도 비핵화 | 한반도 평화체제 수립 | | | | | |
|----------------|------------------------|---------------------------------------|------------------------------|--|---|--|-------------------------|
| | | 동북아 | | 한반도 | | 국내 | 개인 |
| | | 양자 | 다자 | 평화협정 | 남북관계 | | |
| 1단계 (여건 조성) | 동결 핵시설 폐쇄· 봉인 | 북·미/북· 일관계 정상화 협상 실시 | 다자안보 대화실시 | 한·미동맹 재조정 회의 실시 남북 군사당국 회담 실시 | 남북 경제공동체 준비 | 남한: 평화교육 실시 북한: 인권개선 시행 | 민간사회 단체교류 활성화 |
| 2단계 (구체화) | 불능화 불능화 및 신고 | 북·일관계 정상화 미국의 대북제재 완화 | 유엔사 해체문제 협상 진행 | 한·미 신안보선언 군사신뢰 구축 종전선언 | 남북경계기반 조성 남북평화선언 (제2차 남북정상회담) -서울·평양 상주 연락대표부 설치 남북기본합의서 부분적 이행 | 남한: 국가보안법개 정 전향장기수 송환 북한: 미송환 국군포로 및 남북인사 시범사업 실시 | 종교 교류 활성화 |
| 3단계 (제도화) | 폐기 핵무기 해체 | 북·미관계 정상화 | 유엔사 해체 동북아 평화선언 | 전시작전 통제권 환수 한반도평화협정 체결 (기본협정+3 부속협정) 운용적 군비통제 | 남북기본합의서 전면적 이행 남북경제공동체 발전, 심화 (대규모 SOC 사업 추진) 남북 사회문화협정 체결 | 남한: 첨단 군사장비 도입 중지 북한: 전방배치 기습 능력 후방조치 개혁·개방 전면적 실시 | 남북 인권 대화 |
| 4단계 (정착화) | 핵폐기 이후 | | 동북아 평화안보 기구 형성 | 구조적 군비통제 주한미군 지위변경과 일부감축 | 남북 경제통합위원회 운영 남북 사회문화공동체 기구 운영 | 남한: 국가보안법 폐지 북한: WMD 개발 완전포기 | 전방위 교류·협 력 활성화 |



V. 맺음말

한반도 정세는 아직 여전히 불투명한 상황이다. 아니 나빠질 가능성을 여전히 배제할 수 없다. 북한 핵문제 해결의 시발점인 BDA문제가 풀리지 않고 있기 때문이다. 풀린다 해도 많은 난관들이 기다리고 있다. 이 난제들이 풀리지 않을 경우, 일본·대만의 핵무장화가 우려된다. 그렇게 되면 한국 내에서도 핵무장화 주장이 상당한 정도로 지지받을 수 있다. 또한 동북아 군사력 경쟁도 우려되는 사안이다. ‘세계대국’ 건설차원에서 중국의 급속한 군사력 증강과 ‘보통국가’ 명분하에서의 일본의 꾸준한 군비증강은 동아시아 평화유지 차원에서 사실 우려할 만하다. 우리 또한 방위적 또는 균형자지향적 차원에서 이지스함, 미사일 개발 등을 추진하고 있지만, 이 같은 군비경쟁을 더욱 심화시키는 일이 될 수 있다. 따라서 북핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화체제는 반드시 이뤄야 할 시대적, 지역적 요청이 된다.

또한 한반도 평화체제는 동아시아 평화·번영에 기여하는 체제가 되어야 한다. 한반도 평화체제가 분단고착적 성격을 띠게 될 경우, 남·북한과 미·일·중·러의 6국체제는 전통적 이중삼각대립구도를 지속시킬 수 있다. 게다가 대륙국가 대 해양국가의 대립까지 겹치게 되면, 동아시아 평화는 더욱 요원하게 될 수 있다. 따라서 건실한 통일한국이 이룩될 때, 동아시아는 5국체제가 되어서 세력균형의 평화를 이룰 수 있는 구조적 조건을 갖추게 될 것이다. 게다가 우리 통일한국이 하드 파워와 소프트 파워 그리고 스피릿 파워의 총체적 국력을 갖춘 평화국가(Peace Maker)가 될 때, 동아시아 평화와 번영은 더욱 가까워 질 것이다.

그러므로 한반도 평화체제는 반드시 남북통일에 기여하는 체제가 되어야 한다. 그리고 통일한국은 단방 국가(Unitary State)보다는 복합 국가(Composite State)가 되는 것이 좋을 듯하다. 곧바로 단일통일국가(Unified Korea)가 되는 것보다 평화체제를 거쳐 연합통일국가(United Korea)가 되는 것이 분단 60년의 이질화 상태를 단계적으로 극복하면서 상생적 통일을 이룩할 수 있을 것이기 때문이다. 게다가 18-19세기 대영

제국은 the United Kingdom으로 세계를 이끌었고, 20~21세기 미합중국은 the United States of America로 세계를 이끌고 있는바, 통일이한국이 the United Korea의 북합국가(남북연합 또는 연합한국)를 이룰 경우, 남북한의 역사적 경험을 승화시켜 전세계 국가들을 섬기는 날이 올 수도 있을 것이기 때문이다. 물론 영국과 미국은 지배의 Pax 체제를 이끌었으나, 통일이한국은 5000년 고난과 피침략의 역사를 겪었기 때문에 섬김의 Neo-Pax 체제를 이뤄갈 수 있다고 기대해 본다.

제1회의 토론



■ 김 영 수 (서강대학교)

발제자의 발표문을 통해 그동안 전개되었던 남북관계 현황을 다시 정리할 수 있어 도움이 되었다. 특히 자신의 의견을 덧붙이면서 설명하는 글이라 읽는 동안 많은 생각을 하게 되었다.

먼저 회의 구성과 관련하여 다음과 같은 소망을 가져보았다. 제1회의에서 손기웅 박사와 북한 대표가 각각 자신의 입장에서 남북관계의 회고와 전망을 발표하고, 제2회의에서는 주변 강대국들의 입장을 각각 청취한 후, 제3회의에서 허문영 박사와 북한대표가 각각 쟁점과 과제를 종합적으로 발표하는 형식이다. 더욱이 오늘 주제와 관련한 북한 참가자의 생각을 들을 수 있다면 더 좋은 회의가 되었을 것으로 본다. 이것이 바로 오늘 회의의 한계이기도 하고, 또 앞으로 우리가 추구해야 할 모양새일 것으로 생각한다.

이와 더불어 강조하고 싶은 점은 한반도 평화체제 구축 방안 모색과 같은 논의는 남과 북의 노력으로만 이뤄질 수 없다는 사실이다. 제2회의에서 논의될 발표문에서 주변 강대국의 의견을 개진한 발표자들이 자신들의 직접적인 참여 없이는 한반도의 평화구축이 궁극적으로 불가능하다는 점을 주장하고 있다. 이는 남북관계 향방을 논의해 가는 과정에서 주변국의 변수가 얼마나 중요한 비중을 차지하고 있는가를 단적으로 보여주고 있다.

제1회의의 발표문을 보면, 적대적 관계의 남북관계가 이제는 의존적 적대관계를 넘어서서 비적대적인 관계, 화해협력단계로 가고 있음을 알 수 있다. 아울러 아직 넘어야 할 장애물도 많을 뿐 아니라 더 많은 노력이 필요하다는 점도 깨닫게 된다. 분단체제 아래 고체상태였던 남북관계가 햇볕정책으로 녹기 시작하면서 좀처럼 흐를 것 같지 않던 남북관계가 액

체상태로 변하고 있다. 남북 사이의 물꼬가 트이면서 물자와 사람의 왕래가 가시화되면서 바라던 통일이 조만간 다가올 것 같은 분위기도 형성되고 있다.

그러나 이런 낙관적인 기대와는 달리 예상하지 못한 장애물도 나타나고 있다. 남북관계 개선과 통일을 향한 우리의 의지와 북한의 의지가 서로 맞지 않는 이유가 가장 큰 원인이다. 또 한반도 안보환경을 둘러싼 날씨가 아직은 초봄 상태라 풀릴 듯 하면서도 다시 찬바람이 불 정도로 기후 변화가 심한 것이 또 하나의 원인이다. 요컨대, 한반도에는 아직 냉전이 완전히 해결되지 않고 있다. 이런 와중에 북핵이라는 검은 구름이 남북관계를 녹이는 햇볕을 가려 햇볕이 제대로 내려 쬐이지 못하고 있다. 설상가상 한반도 이데올로기 구조와 안보지형이 북고 남저의 형태를 띠고 있어, 우리의 의지와 노력이 북으로 잘 흐르지 않고 있다. 이상이 손기웅 박사의 발표문에 나타난 분야별 정리내용에 기초한 토론자의 의견이다.

다음은 두 발표문에서 공통적으로 언급하고 있는 남북정상회담의 필요성에 대한 의견이다. 2차 남북정상회담은 1차 남북정상회담과는 다른 성격이 되어야 가능하다고 본다. 조건이 많고 기대치가 높으면 상호 부담이 커서 누구도 남북정상회담을 추진하기가 어렵다. 위르겐 하버마스가 강조한 소통에 무게를 두고, 우리끼리 만나자는 소박한 목표를 실천하기 위한 실무적인 정상회담을 추진한다면 현재 안고 있는 부담을 줄일 수 있을 것으로 본다. 그동안 검토되었던 많은 조건들을 다 담고, 6·15 남북공동선언에서 제시되었던 통일방안을 뛰어넘는 것을 합의하는 정상회담은 좀처럼 실현하기 어렵다. 국제정치학 교과서를 보면, 정상회담은 'grand show'라고 써어 있다. 북한과 우리가 원하는 것 각각 하나씩 논의하고 민족의 장래를 논의하는 형식을 갖춘다는 가벼운 형식을 전제로 추진한다면 빠른 시일 내에도 정상회담 개최가 가능하다고 본다. 현재 상황에서는 뜨거운 정상회담보다는 보다 쿨한 접근을 시도했으면 한다.

손기웅 박사의 발표문에서 남북정상회담 이후의 남북간 과제를 짚어 주었는데, 이에 관한 의견은 다음과 같다. 먼저, 개성공단 문제와 관련한



의견이다. 얼마 전 1차 분양이 3대 1에 가까운 경쟁률을 보임으로써 개성공단의 장래와 관련하여 좋은 징조라는 평가가 나오고 있다. 이런 상황에서 상근 근로자가 부족하기 때문에 숙소까지 지어달라는 북측 주장이 개성공단과 관련한 큰 걸림돌로 부상하고 있다. 이를 받아들일 정도로 우리의 능력과 수용 의지가 강하지 않기 때문에 향후 개성공단 활성화의 과제가 될 것으로 예상된다. 손기웅 박사의 주장처럼, 평화이니셔티브의 역할을 할 수 있도록 비무장지대 내에 유엔 환경기구를 설치하는 차원에서 개성공단을 활성화시키는 방안을 모색할 필요가 있다. 손기웅 박사의 아이디어를 좀 더 복합적으로 연결시키는 것을 제의해 본다.

또한 손기웅 박사의 발표문을 보면, 이산가족 통계가 잘 정리되어 있다. 7년 동안 3,270건, 만난 사람들은 16,300명이다. 교류와 만남이 전혀 없었던 분단 시대와 비교하면 큰 진전이다. 그러나 17만 명이 넘는 고령 이산가족들이 빠른 속도로 생을 마감하고 있는 상황에서 7년 동안 16,300명 만난 것을 가지고 만족할 수는 없다. 지금까지는 할 수 없이 진행되어 왔지만, 이제는 인식의 전환을 꾀하여 새로운 방법을 모색해야 한다. 그렇지 않으면 훗날 비인도적인 이산가족 상봉에 의존했었다는 역사적 평가를 피하기 어렵다. 마지못해 화상 상봉에 동의하여 현재 진행 중이지만, 실제 진행되는 과정을 보면 화상 상봉처럼 비인간적이고 비인도적인 상봉 방식은 없다고 본다.

그리고 납북자 문제, 국군포로 문제를 놓고서 전쟁 이후 행방이 불분명한 사람들이라고 표현하는 접근은 역사적인 책임을 지지 않는, 국가의 정체성을 방기하는 방식이라고 생각한다. 최근 들어 북측이 우리민족을 내세우고 있는데, 이를 감안하여 우리민족에는 예외가 없다는 논리로 북측을 압박하고 설득하면 이 문제의 해결방안 논리를 강화시켜 나갈 수 있다고 본다.

끝으로 한반도 평화체제 구축과 관련하여 의견을 제시하고자 한다. 우리는 현재 안보의 기대구조가 매우 약한 상태에서 한반도 평화체제 구축 문제를 논의하고 있다. 기대구조가 약하기 때문에 많은 아이디어가 제시

됨에도 불구하고 설득력이 약하다. 또 북한의 생각과 주변국의 입장을 충분히 반영하지 않고 우리 생각만 강조하다보니 현실성이 떨어진다. 더욱이 한번 형성된 구조는 쉽게 변하지 않는다는 전제 아래 단계적 설명 방식을 활용하다보니 예기치 못한 구조의 변화를 담아내지 못하는 정태적 분석에 치우치고 있다. 또 학자들의 다양한 아이디어를 담으려다보니 평화체제 구축방안을 이해하기가 점점 더 어려워지는 경향이 있다. 까다로운 조건을 과연 충족시킬 수 있을까라는 회의를 낳기도 한다. 이런 상황에서는 국민들이 이해하기 쉬운 ‘평화체제 구축안’을 만드는 노력이 필요하다. 또 9·19, 2·13 등 특정 날짜에 지배된 임기응변식의 비생산적인 논의는 지양해야 한다. 이제 평화체제 구축 문제와 남북관계 문제는 천상의 논의에서 땅으로 내려와야 된다.

오늘 이 회의를 계기로 좀 더 실천적인 논의가 지속되기를 기대한다.

■ 전 경 만 (한국국방연구원)

한반도 평화체제에 관한 논의가 어제 오늘 있는 게 아니다. 1990년대 초반부터 그 이전시기와 달리 남한이 상대적으로 적극적으로 대응하기 시작하여 지금은 가히 백화제방 내지 백가쟁명에 해당할 정도로 담론이 풍성하다. 특히, 2005년 9·19 공동성명 및 금년 2·13 합의 이후 그 논의가 절정에 달한 기분이다. 이제 각 견해와 시각을 결합하여 하나의 완성된 한반도 평화체제 구축방안으로서 자리 잡게 할 시기가 되었다.

작년 북한의 핵실험 이후 안보딜레마는 더욱 심각해져 있다. 비대칭적 군사태세를 조정하는 문제와 평화체제 구축 문제가 우리 안보과제로서 더욱 어렵게 다가왔기 때문이다. 이런 여건에서 군사안보의 시각에서 평화체제 구축과 관련해 몇 가지 언급하고 두 발표자에게 궁금한 점을 한 가지씩 질문하고자 한다.

먼저, 북한 핵폐기와 한반도 평화체제 간의 관계인데, 지금까지 한반도 평화체제를 위해 북한 핵문제 해결이 선결사항으로 인식되었으나, 지금



은 오히려 북한 핵폐기를 위해 한반도 평화체제가 수단으로 운용되는 인상이 짙다. 핵폐기 단계에 맞춰 평화체제 구축 절차와 방안을 개발하는 것도 그 일환이다. 한반도 평화체제는 단어가 ‘평화’라는 말이 들어가 있지만, 국제정치적 시각에서는 정전협정의 종전협정 내지 종전조약 체결에 지나지 않는다.

따라서, 비핵화에 치중한 결과, 평화체제 구축에 전제조건이 되는 군사적 신뢰구축의 문제가 미진한 상황에서 평화체제 구축이 진행될 수 있다. 이것은 군사관점에서 보면 비정상적 수순에 해당한다. 군사관점에서는 군사적 신뢰구축 - 군비제한 - 군비감축 - 평화협정 체결의 수순으로 이어지는 대북 군비통제정책을 1988년 이래 고수해온 것이다. 그러나 통상적으로 종전조약이 전쟁외중에서 전쟁당사자간 협상에 의해 추진하는 것이므로 남북한간 정전협정 대신 평화협정을 체결하는 데 있어 완벽하고 이론적인 수순을 구하는 것도 한반도 상황에서 비현실적이라 보지 않을 수 없다. 즉, 한반도 평화체제에 필요조건인 평화협정 체결과 충분조건인 군비통제를 달성하기 위해서는 평화협정 체결 여건이 완벽한 수준의 군사적 신뢰구축을 전제할 필요가 없을 수 있다는 점이다.

그렇다면, 북한의 핵포기 수순 속에서 평화협정 체결에 임할 수 있는 최소 수준의 군사적 신뢰구축을 설정하는 것이 중요해진다. 2·13 조치가 이행되고 핵폐기를 위한 불능화 이후 단계에 관해 협상에 들어가는 것과 동시에 재래식 군사분야에서는, 군사 당국자간 핫라인 가설 및 운용, 군사연습 정부의 통지 및 군사훈련 참관초청이 그 수준이 될 수 있을 것이다. 이들 최소수준의 군사적 신뢰구축이 달성되면 평화협정 체결을 위한 협상에 임할 수 있을 것이고, 체결된 평화협정에 따라 이를 이행하기 위한 협상을 관련기구를 통해 그 이후 계속 추진해야 할 것이다. 이것이야말로 평화체제 구축을 과정으로서 인식할 수밖에 없는 상황으로 이해되는 부분이다.

둘째, 평화체제 구축의 최종상태를 어디로 설정하는가의 문제를 짚어볼 수 있다. 일반적으로 양국간 관계 스펙트럼을 볼 때, 가장 관계가 악화

된 한쪽 끝은 전쟁, 관계가 가장 양호한 다른 한쪽 끝은 통합이라고 말할 수 있다. 그 중간을 무관심 영역 또는 가장 평범한 관계로서 볼 수 있다. 현재는 한반도가 전쟁과 무관심 중간 영역에 있다고 말할 수 있다. 한반도 평화체제가 구축된다는 것은 한 쪽 끝인 완전 통합을 궁극적으로 전제할 수 있으나 이것은 평화체제 구축 이후의 대북정책 내지 한반도 안보정책이라고 말할 수 있다. 평화체제 구축의 목적은 어디까지나 평화공존과 번영에 두어야 하고 지금단계에서 평화통일까지 규정하고 언급하는 것은 덜 전략적이고 국력의 분산으로서 주변국의 평화통일에 대한 지지확보를 어렵게 하는 것이 아닌가 생각한다.

선택과 집중 방식을 평화체제 구축방안에도 적용할 필요가 있다. 즉, 평화체제 구축 그 자체가 목적이 되게 할 필요가 있으며, 통일을 위한 수단으로서까지 취급해서는 선택과 집중의 대북정책에 부합하지 않는다고 생각한다. 평화통일은 남북한이 평화공존하는 상황에서 자연발생적으로 한반도 내부에서 일어나게 될 것이기 때문이다. 평화체제 구축 목적은 평화공존에 최우선 역점을 두어 추진하면 통일여건 조성은 그 다음 단계에서 얼마든지 추진될 수 있기 때문이다.

한반도 안보의 특수성 내지 예외성을 흔히 강조하지만, 남북한 관계를 보면 남북한 평화협정 체결을 통한 평화체제문제는 본질적으로 군사문제에서 출발하고 군사문제에서 종결될 수밖에 없을 것이다. 열전 3년, 정전체제 55년, 대치적 공존 불면, 군사문제가 지배적 요소, 북한의 군사국가체제 등을 감안할 필요가 있다. '평화'란 용어가 있다고 해서 군사부문을 평화체제 구축에 관한 논의에서 배제되거나 등한시되는 것은 곤란하다. 따라서 평화협정의 초안을 잘 구상하여 이들 하나하나에 관하여 대북 접촉을 추진하고 의제화해 나가는 것이 필요하다.

남북정상회담과 종전선언은 좋은 방안이다. 정상회담은 시기에 상관 없이 열어 교착되고 있는 북한 핵문제나 미북관계 또는 남북관계에 돌파구를 마련하는 기대바깥의 외교수단으로 활용되어야 할 것이다. 종전선언은 정전협정과 평화협정을 연결하는 가교로서 역할을 할 수 있을 것이



다. 북한이 불능화 조치를 취할 수 있도록 적합한 시기에 활용되면 좋을 것이다.

손기웅 박사에게 드릴 질문은 남북정상회담에서 유엔환경기구를 DMZ에 설치한다는 것을 정상회담의 주요 의제로 제의하고 있는데, 개념과 의의를 심분 이해할 수 있지만, 이것은 또 다른 정전협정 내지 정전체제의 파괴가 될 수 있는 것은 아닌지? 이미 1990년대 중반 북한은 정전체제관리 장치의 중요한 두 가지인 중립국감독위원회와 군사정전위원회를 무력화시킨 바가 있다. 현재도 이것이 복원되지 않은 채 비정상적인 정전체제가 유지되고 있는데, 비무장지대를 비록 평화목적이라든가 정전협정 당사국의 사전양해 없이 추진한다면 정전체제의 마지막 장치도 훼손되는 것으로 볼 수 있는 것은 아닌지?

허문영 박사에게 드리는 질문은 평화체제의 구성요소로서 평화협정, 남북기본합의서, 비핵화공동선언을 지목하셨는데, <표 1>의 평화통일 5단계 도표에 의하면 기본합의서는 평화체제가 아니고 기본합의서체제에 해당하고 평화협정만이 평화체제에 해당하데, 굳이 기본합의서가 남북한 관계의 중장기 합의문서로서 획기적이긴 하지만 평화체제의 구성요소라고 말해도 되는 것인지? 개인적인 생각으로는 남북기본합의서 등 기존 여러 남북한 합의문서들이 결합하고 화학적으로 작용하여 평화협정이 산출되는 것이므로 평화체제의 구성문건은 평화협정 하나로 규정해야 합당한 것은 아닌지?

■ 안 인 해 (고려대학교)

한반도 평화체제와 관련하여 현시점에서 북한 핵문제가 가장 중심적인 현안이므로, '과연 북한이 핵을 포기할 것인가' 하는 문제를 다시 한번 짚고 넘어가지 않을 수 없다. 이라크와 파키스탄의 사례를 주목해야 한다. 파키스탄은 핵실험 후 경제제재를 받았으나, 현재는 핵보유국으로 인정받고 있으며 또한 미국과 가까운 관계를 유지하고 있다. 반면 이라크의

경우에는, 사담 후세인이 핵을 만들지 못했기 때문에 사형까지 당하지 않았는가 하는 생각을 북한 지도부에게 줄 가능성도 있다. 이라크와 파키스탄의 경우를 보면서, 김정일 위원장이 받고 있는 교훈은 무엇일까 생각하게 된다. 역시 김정일 위원장으로서 파키스탄과 인도가 NPT에 가입은 되어 있지 않지만 핵보유국으로 인정받는 모델로서 충분히 가치가 있다고 생각할 가능성이 있다. 더구나 역사상 핵실험을 한 국가가 자발적으로 핵을 포기한 경우는 없다. 리비아도 남아프리카도 핵실험을 하지 않았고, 핵실험을 한 국가는 현재 핵보유국으로 인정받는 국제정치의 현실이 주는 합의에 대해 생각해 보게 된다. 앞으로도 미국은 비확산에 중점을 둘 것으로 관측되고 있고, 이러한 면에서 북한 핵문제와 평화체제 구축을 연계해 가는 병행방식에 대한 깊은 연구가 필요하다고 생각한다.

김정일 위원장의 딜레마는 세습체제의 유지와 경제난의 해결이다. 덩샤오핑은 마오쩌둥의 이념투쟁을 부정하면서 자신의 새로운 경제건설을 위한 비전을 제시할 수 있었다. 하지만 북한의 경우 김정일 위원장이 어떻게 아버지 김일성을 부정할 수 있겠는가 하는 문제가 있다. 세습체제의 유지를 위해서는 폐쇄사회가 필요하고, 경제난의 해결을 위해서는 개혁·개방사회로 나아가야 하는 딜레마를 안고 있다. 이런 상황에서 북한 지도부는 딜레마를 해결하는 방안이 바로 핵보유라고 판단하는 것이 아닌가 생각한다.

복합국가론에 대한 문제를 제기해 주셨는데, 현재 독일의 경우 동서독 화폐의 일대일 통합 및 사회경제통합에 따라 여러 가지 부작용이 발생하였다. 이러한 점을 생각한다면, 남북한의 경우에는 북한의 저임금·자원과 남한의 자본·기술을 결합해서 활용할 수 있다는 측면에서, 즉 보완적 관계가 유지될 수 있다는 점에서, 효율적인 DMZ의 관리가 의미가 있다고 생각한다. 따라서 북한의 자생력을 키워준다면 통일비용이 감소되고 또한 남북한간의 경제적 보완관계가 지속되므로 해서, 점진적이고 평화적인 통일로 나아갈 수 있다고 본다. 즉 독일의 단순한 장벽허물기와는 달리, 남북한은 비무장지대를 가지고 있기 때문에 다르다고 본다. 이를 평



화적으로 활용하면서, 다른 국가의 통일에 따른 부작용을 하나의 교훈으로 삼고, 그러한 상황으로 발전시킬 수 있다면, 손기웅 박사의 발표문의 United Korea, DMZ의 유엔 환경기구 설치도 좋은 제안이 될 수 있다고 생각한다.

남북정상회담과 관련하여 한미동맹이 중요하다는 두 발표자의 의견에 전적으로 동의한다. 일본 고이즈미 전수상이 북한과 두 번의 정상회담을 할 수 있었던 것도 미일동맹이 굳건하다는 신뢰에 따라서 자주의교의 입지가 확대되었기 때문이다. 제1차 정상회담도 한미동맹관계가 굳건했고 미국에 지속적인 신뢰를 주었기 때문에 가능하였다고 본다. 향후 제2차 정상회담을 추진하는 과정에서도 오히려 자주의교를 넓히기 위한 한미동맹의 신뢰구축이 무엇보다도 중요하다고 생각한다.

마지막으로 남북정상회담과 남북관계 발전을 뒷받침할 만한 제도적 장치의 발전, 민간부문이 갖는 의미 등에 대해 손기웅 박사가 좀 더 분석해 주길 바라는 생각에서 말씀드리고자 한다. 정상회담을 포함한 당국간 회담에 나타난 다양한 협의채널을 발전시키고 이를 위계화하는 분석이 이루어져야 한다고 생각한다. 이러한 측면에서 보면, 정상회담을 포함한 남북대화의 제도화, 위계화에 관심을 기울일 필요가 있다. 또한 허문영 박사의 발표문에 나와 있는 평화체제 구축을 위한 4대 방향에서 강조되고 있는 수단으로서 정상회담과 거버넌스의 병행추진 관점에서도 남북회담의 제도화, 위계화가 상당히 중요하다. 통일부에서도 이런 측면에 대한 관심을 있을 것으로 판단된다.

허문영 박사의 발표문은 평화체제와 관련된 문제들을 체계적으로 잘 짚어주고 있으나, 지나치게 문제를 확산시키는 것은 아닌가 생각한다. 현재 6자회담에서 합의된 내용을 기준으로 한국이 할 수 있는 일을 우선적으로 하는 것이 간단하면서도 설득력이 있다고 본다. 또한 기존의 남북기본합의서와 비핵화선언을 활용하는 것도 설득력이 있는 방안이 아닐까 생각한다.

무엇보다도 한반도 평화체제의 핵심은 주한미군의 재조정과 군축협상

의 가능성이라고 판단한다. 한반도 평화체제 구축 이후에 전시작전권 이양을 포함하는 주한미군의 재조정이 이루어져야 한다는 것과 관련하여, 전시작전권 환수 및 단독행사에 반대하는 주장이 있고, 반대로 전시작전권 회수가 평화체제 구축에 도움이 될 수 있다는 주장이 있는데, 이에 대한 견해를 듣고 싶다.



■ 손 기 응 (통일연구원)

정상회담에 관한 의견을 주신 데 대해 감사한다. 사실 따지고 보면, 한일관계, 한일정상회담도 실무적으로 되지 않고 있다. 정상회담 역시 이벤트와 같은 요소가 있을 수밖에 없고, 서로가 동기부여가 될 수 있는 정상회담이 되길 바란다. 이러한 차원에서 정치적 이벤트의 하나로써 DMZ의 사례를 생각해 보았다.

개성공단을 활성화하는 것에는 전적으로 찬성하고, 개성공단이 성공하기 위해서는 군사적 긴장완화가 전제가 되어야 한다. 경제분야 교류·협력의 전제로서 정치, 경제, 군사, 환경 등 모든 분야에서 협력하겠다는 의사표시가 필요하고, 따라서 나름대로의 평화이니셔티브가 중요하다고 본다. DMZ의 유엔환경기구 유치는 북한의 개혁·개방을 통해서 우리가 원하는 방향으로 북한체제를 유도하고 그와 동시에 환경, 경제뿐만 아니라 군사적인 측면도 동시에 개선해보자는 차원에서 제시한 것이다.

경의선, 동해선의 철도·도로 연결이 군사적 무력화로 볼 수 있느냐하는 의견에는 동의할 수가 없다. 군사적 무력화가 아니라 군사적 긴장완화 조치라고 생각한다. DMZ의 유엔환경기구 유치는 처음에는 좁은 범위에서 시작하여 그것이 정전협정의 변화를 가져오는 것은 사실이다. 물론 유엔과 합의하여 정전협정이 유지되는 것으로 하겠지만, DMZ에 유엔환경기구를 유치한다면 그 지역에 있어서는 정전협정이 가지는 내용 이상으로 평화조약에 접근하는 내용이 될 것이며, 군사적 긴장완화를 공고화하는 조치라고 생각한다. 우리정부가 2001년부터 환경부 중심의 대규모 사업으로 유네스코의 “접경생물권보전지역” 지정을 추진하고 있는데 이것 역시 군사적 무력화가 아닌 긴장완화를 해보자는 조치이기 때문에 정부도 추진하는 것이다. 다만, 힘든 과제인 것은 사실이다.

정상회담에서 다양한 협의채널을 개발하고 제도화되어야 한다는 의견

에 동의한다. 그러나 정상회담은 지름길이 될 수 있다. 즉 정상회담이 지름길로서 현안해결을 위해서 필요하다고 생각한다.

DMZ 유엔환경기구 유치에 관하여, 정치·경제·군사·문화·환경적인 5가지 차원에서 남북한과 국제사회의 호응을 받을 수 있는가에 대해서 발표문에 제시하였다. 만약 DMZ에 유엔환경기구가 유치한다면 통일 전후에 우리 국가에 큰 도움이 될 것이다.

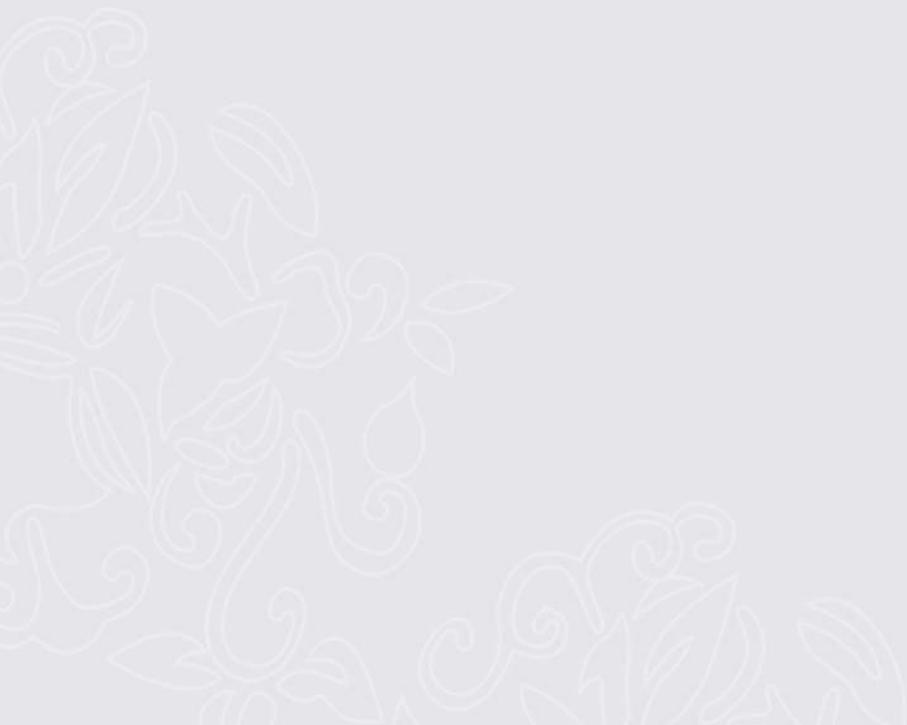
■ 허 문 영 (통일연구원)

오늘 제안하고 싶은 의견은 바로 발상의 전환을 하자는 것이다. 북한의 평화협정안이 1954년 제네바 정치회담 최종회의에서의 남일의 제1차연설에서 시작된 이래 60년이 지났고, 우리 또한 1974년 박정희 대통령 연두기자회견에서 나온 “남북간 상호불가침협정” 체결제의 이후 지금까지 33년이 지났음에도 평화체제는 아직까지 이루어지지 않았다. 즉 늘 하던 방식으로는 안되며, 이제는 발상의 전환이 필요하다고 생각한다.

현 정부의 ‘동북아중심시대를 열겠다’라고 한 것의 방향성은 옳다고 생각한다. 우리 민족이 어떻게 한반도 평화체제를 만들고, 통일을 이루어 가는 것에 따라서 대륙국가와 해양국가가 충돌이 아닌, 모두 같이 평화와 번영을 이루어 갈 수 있는 시대를 열 수 있는 것이 아닌가 생각한다. 한반도 평화체제구축이 단순한 군사적 문제가 아닌, 내부적으로는 국민 개인의 의식변화, 예를 들어 지역갈등, 세대갈등, 이념갈등, 국가보안법 해결 등이 해결되지 않으면, 평화체제구축은 대단히 어렵다고 생각한다. 우리에게 매우 힘들지만 지금과 다른 새로운 발상의 전환과 노력이 필요하며, 우리가 이러한 시대적 소명을 잘 감당할 때, 동아시아의 새로운 역사가 열릴 수 있다는 희망을 가지고 한번 이 문제를 바라보기 바란다.

제 2 회의

한반도 평화체제에 관한 주변국의 구상과 이행
Strategies for the Implementation of a Framework for Peace on
the Korean Peninsula by Neighboring Countries



미국의 한반도 평화체제 구상과 이행
US's Strategy for the Implementation of a Framework for Peace on the Korean Peninsula
Scott Snyder (*Senior Associate, The Asia Foundation*)

제1발표



»» 요약

한반도 안정유지를 위한 미국의 역할은 점차 감소되어 왔고 미국을 대신해 한국이 자연스럽게 협상 주체가 되어 한반도에서의 긴장완화를 위해 재래식 군비 감축, 군사력 수위 감소, 신뢰 및 안보 구축 수단 등의 대북 안보문제를 담당하여 왔다.

한반도 평화 체제를 구축하기 위한 미 전략의 첫째 요소는 동북아에서 대화의 지속 기제를 제도화하는 것이 바람직하다는 시각이다. 이는 북핵위기를 다루기 위한 것일 뿐 아니라 지역안정을 제고하기 위한 보다 장기적 수단으로서도 그러하다.

미 전략의 두 번째 요소는 이 지역 모든 국가들 간의 정상적 관계가 없이는 한반도의 평화는 발전될 수 없다는 시각이다. 그러나 평양정권과의 실질적인 관계정상화를 향한 미국의 약속은 북한의 핵포기와 직결되어 있다. 왜냐하면 미국이 핵무장한 북한을 외교적으로 승인하려 하는 모습을 상상하는 것조차 정치적으로 불가능하기 때문이다.

새로운 평화 체제에서 경계선 분쟁을 다루는 남북간 기제가 공식화되면 이것이 현재의 유엔군사령부 산하 군사정전위원회의 기능을 대체하게 될 것이다. 군사정전위원회의 해체를 포함하는 이러한 장치는 미국이 담당하고 있는 재래식 안보 협상으로부터 미국을 보다 자유롭게 하는 방향으로 진전될 것이며 남북한 군부 대 군부 간에 재래식 군축을 다루는 접근 방식으로 이전 될 것이다.

재래식 군축 관리의 상대역으로 한국의 역할과 책임이 증가하더라도 북한 지도부는 핵문제와 재래식 군축문제 모두를 해결하기 위한 정치적 상대로서 여전히 미국을 선호할 것이다.

문화 혹은 비군사적 영역에서 남북관계에서의 기본합의나 공동성명서와 비슷한 목적을 가진 북미 양자간 합의, 교류증대나 협력의 기록이 아직은 없다. 북한과 관련하여 어떻게 신뢰와 안보구축수단을 제고할 수 있을지에 대해 한미간에 보다 긴밀히 협력해야 할 필요가 있다.

The history of the American security role on the Korean peninsula is well-known. Perhaps the most striking aspect of that history as it relates to the current situation is that despite dramatic changes in the global structure of international relations (the end of the cold war), the material circumstances and relative power of North and South Korea (in favor of Seoul), the changing nature of the inter-Korean relationship (the inter-Korean summit and its impact on exchanges and cooperation), and the dramatic economic and political transformation that has taken place in South Korea (from authoritarian rule to democracy), the nature, forms, and objectives of the American security presence in and commitment to deterring North Korean aggression have remained essentially unchanged.

In light of these changes, there are two major questions that arise related to the formation of American strategy toward question of how to pursue a peace framework on the Korean peninsula and in Northeast Asia: 1) What are the new security realities and dominant security trends on the Korean peninsula and how should U.S. policy, strategy, and presence adjust to those new realities? 2) What forward-looking political strategies should the United States consider as a means by which to change the current situation on the Korean peninsula in ways that promote peace and how might they best be implemented? One question is passive and responsive to developments on the Korean peninsula and the other question is proactive and attempts to constructively reshape the current situation.



The emerging U.S. strategy and trends surrounding the Korean peninsula raises a third question for consideration: Do other parties, including North Korea, correctly understand the current and likely future U.S. role in maintaining peace on the Korean peninsula, and how do North Korean perceptions influence the type of role the United States will be expected to play in the future? By considering each of these three questions, I hope to identify U.S. strategic objectives and challenges to the pursuit of a framework for peace on the Korean peninsula:

1) What are the new security realities on the Korean peninsula and how should U.S. policy, strategy, and presence adjust to those new realities?

The role of the United States in maintaining stability on the Korean peninsula has diminished, making South Korea, not the United States, the natural negotiating partner for North Korea on security issues, including conventional arms reductions, reductions in levels of military forces, and CBMs to ease security tensions on the Korean peninsula. North Korea has fallen behind the United States and South Korea as its conventional military capacity has degraded and not been updated with state-of-the-art, modern weaponry. North Korea's development of nuclear capabilities may be regarded as an attempt to close the gap and deter US/ROK forces through unconventional means, but as a practical matter there is no viable strategic option for North

Korea to use nuclear weapons to enhance regime survival.

At the start of the first North Korean nuclear crisis in 1992, then-Secretary of Defense Richard Cheney halted implementation of a planned reconfiguration of USFK, but that decision was essentially reversed in 2003 under Secretary of Defense Rumsfeld. The decision to reconfigure USFK despite the advent of the second North Korean nuclear crisis effectively de-linked the configuration of USFK on the Korean peninsula from the North Korean nuclear crisis. In addition, South Korean military capabilities have strengthened and the South Korean desire for greater autonomy in managing its own defense is reflected in South Korea's national security and defense strategies. The reconfiguration of USFK on the Korean peninsula involves a long overdue transition from a leading to a supporting role and places South Korea in the lead on security issues, including managing the conventional balance of forces on the Korean peninsula. The decision to proceed with reconfiguration not only places the United States in a supporting role in providing for the security of the ROK, it also diminishes the political roles and responsibilities of the United States to negotiate conventional arms reductions with North Korea. This is a task which in any case arguably should be managed through implementation of the 1992 North-South Agreement on Reconciliation, Non-Aggression, Exchanges, and Cooperation (the Basic Agreement).



2) What forward-looking political strategies should the United States consider as a means by which to ameliorate current tensions on the Korean peninsula and how might they best be implemented?

The lack of a framework for addressing regional security issues reportedly has been a major concern of Secretary of State Condoleezza Rice and others that contributed to the establishment of the Six Party Talks. This was reportedly one of the major factors that led President Bush to declare that the second North Korean nuclear crisis was a regional problem rather than elevating it as a threat to global non-proliferation norms and treating it as a bilateral U.S.-DPRK issue.

As a practical matter, the September 19, 2005 Joint Statement marks the establishment of a rhetorical consensus among the six parties regarding common elements necessary to achieve permanent peace on the Korean peninsula and to safeguard stability in Northeast Asia, including denuclearization of the Korean peninsula, normalization of U.S.-DPRK and Japan-DPRK relations, and support for North Korea's economic and energy development needs. This consensus also reveals a two-pronged U.S. strategy for supporting the development of peace on the Korean peninsula.

The first element of the strategy accepts that it is desirable to institutionalize a permanent mechanism for dialogue in Northeast Asia, not only for dealing with the North Korean

nuclear crisis, but as a longer-term vehicle for enhancing regional stability. The Six Party Talks Joint Statement and February 13th Agreement build on this idea by establishing a working group on peace and security in Northeast Asia. This working group may be able to develop in greater detail the elements of a Northeast Asian Charter, laying the foundation for future cooperation and affirming the commitments of member nations to the maintenance of regional peace and security as the basis for an institutionalized dialogue on regional security. The United States does not see the establishment of a Northeast Asia security mechanism as mitigating or contradicting the continuing role of security alliances with South Korea and Japan.

The second element of the strategy recognizes that peace can not be developed on the Korean peninsula without normal relations among all the countries in the region. It is significant that the United States has publicly committed to normalize bilateral relations with North Korea and is pursuing bilateral talks with North Korea on how to improve the relationship in the context of the six party talks. In the course of pursuing diplomatic normalization between the United States and North Korea, it will be necessary to establish a permanent peace arrangement to replace the armistice. In many respects, this policy judgment by the Bush administration is all the more striking given the rhetoric that characterized the approach of the first Bush administration toward North Korea at the start of the crisis. **However, the U.S. commitment to normalization with**



Pyongyang as a practical matter is directly tied to North Korea's denuclearization, since it is politically impossible to imagine that the United States would be willing to give diplomatic recognition to a nuclear-armed North Korea. In other words, the United States will not treat North Korea in the same way that it has treated India or Pakistan following their 1998 nuclear tests. The normalization of relations between the United States and North Korea must be accompanied by a formal end to the Korean War, including the replacement of the armistice with a permanent peace settlement.

The Joint Statement calls for the establishment of a permanent peace regime on the Korean peninsula at an appropriate separate forum. The issue of replacing the armistice with a permanent peace settlement will involve negotiations among the United States, China, South and North Korea as the parties most directly associated with the signing and safeguarding of the original armistice agreement. These negotiations will involve both technical and political aspects, but two of the most interesting and complex issues relate to the question of how to replace the role of the UN Command under the armistice.

There is a surprisingly small amount of reference material available that considers this question and there are relatively few precedents for moving from armistice to permanent peace, but there are two aspects of the unique UN involvement in the conflict that surely will require a solution. First, the UN Command Military Armistice Commission (UNC MAC) holds

responsibility under the armistice for implementing the terms of the armistice and managing technical interactions with North Korea to uphold the agreement. This role would most likely be formally turned over to the two Koreas, presumably in the context of further steps toward normalization of inter-Korean relations and the establishment of clear precedents for management of border disputes. In many respects, inter-Korean border arrangements already in place for managing the Kaesong Industrial Zone and Keumgang tourism exchanges offer a clear place to start. **The formalization of an inter-Korean mechanism for handling border disputes in a new peace arrangement might replace the current role of the UNC MAC. Such an arrangement, including the dissolution of UNC MAC, would constitute a further step in the direction of disentangling the United States from negotiations on conventional security issues in favor of an inter-Korean approach to military-to-military conventional arms reductions.**

The second UN-related issue that would be involved in this process would be the cancellation of the original UN Security Council authorization that called for the formation of a UN-led command to resist North Korean aggression in June of 1950. Presumably, a new UN Security Council resolution might address this issue, but it is hard to imagine the UN Security Council taking up this issue unless actions have been taken by North Korea to denuclearize in response to UN Security Council resolutions 1695 and 1718, passed last year in the wake of North



Korea's missile and nuclear tests. Such a resolution would formally dissolve the UN Command and would require unanimous consent by the permanent members of the UN Security Council. Both of these actions would require U.S. support as a tangible expression of American will to coexist peacefully with North Korea and allow the DPRK's full integration into the international community.

Since the Joint Statement authorizes negotiations to establish a permanent peace regime, the outcome of negotiations should also be reported back to a forum of the six party talks, where all the parties including Russia and Japan should formally express their support for a permanent peace arrangement on the Korean peninsula. Such a process would provide a vehicle for the Russians and Japanese — who presumably will not be direct participants in peace negotiations — to formally express their support for the outcome of peace negotiations, since such an outcome also is related directly to their respective regional security interests.

The answers to the two questions above illustrate how the United States is both responding to developments in the conventional balance on the Korean peninsula and pro-actively attempting to address the challenges posed by rising tensions related to North Korea's nuclear program through active efforts to address both the symptoms of the underlying conflict (the North Korean nuclear program), and the core issues on the Korean peninsula (the continued security tensions connected to

the division of the Korean peninsula). It also shows that the current trend on the Korean peninsula is toward a reduced U.S. role and an enhanced ROK role in the practical management of security issues vis-à-vis North Korea. But this trend raises an additional question that may influence the effectiveness of U.S. strategy in promoting a new framework for peace on the Korean peninsula:

- 3) Do other parties, including North Korea, correctly understand the current trends affecting the U.S. role in maintaining peace on the Korean peninsula, and how do North Korean perceptions influence the type of role the United States will be expected to play in the future?

As inter-Korean reconciliation proceeds and the United States security role on the Korean peninsula continues to move from a leading to a supporting role, the United States may be increasingly likely to expect that the nuts-and-bolts of lessening conventional tensions on the Korean peninsula should logically fall to leaders in Pyongyang and Seoul, but the **Pyongyang leadership still sees the United States as the preferred political partner for addressing both the nuclear issue and conventional arms reductions.**

In this regard, it is useful to review progress in implementing the Basic Agreement, especially in the aftermath of the June 2000 inter-Korean summit and the June 15, 2007 North-South Joint



Declaration, the seventh anniversary of which will occur next week. The Basic Agreement included three chapters on South-North reconciliation, non-aggression, and exchanges and cooperation. As part of the chapter on reconciliation, the Basic Agreement called for the establishment of a South-North Liaison Office at Panmunjom and the establishment of a South-North Political Committee. These functions are today being served by an institutionalized set of ministerial talks and regular economic talks and cooperation to hold periodic divided family reunion activities, as well as daily cooperation to support the operations of the Kaesong Industrial Complex. Thus, Chapter One of the Basic Agreement on South-North Reconciliation is essentially in effect.

Likewise, Chapter Three of the Basic Agreement, covering inter-Korean exchanges and cooperation, has shown great progress in practical implementation through a wide range of exchanges and cooperation across many disciplines. The railways have been reconnected as called for in Article 19, but not most pre-existing roads, sea, and air routes. The world has seen North-South cooperation in the international arena at the 2000 and 2004 Olympics, as called for in Article 21, and there are active inter-Korean mechanisms for implementation of cultural and economic exchange through institutionalized inter-Korean ministerial and economic meetings. However, there is not yet free inter-Korean travel, correspondence or movement between the two sides, although periodic divided family reunions are allowed as called for in Articles 17 and 18. Likewise, there is no free

exchange by confidential post or telecommunications, as called for in Article 20. The implementation of exchange and cooperation has essentially been one-sided, with increasing numbers of South Koreans allowed to travel to North Korea for various purposes (always limited in their contact with the general population of the North), while North Koreans are rarely allowed to travel to the South. So the chapter on exchanges has been partially but not completely implemented by exchange activities in many fields that were reinitiated following the Joint Declaration.

The second chapter of the Basic Agreement on inter-Korean nonaggression is clearly the sector of inter-Korean relations that has not yet seen sufficient progress to assure conditions of peace on the Korean peninsula. Despite pledges of non-use of force and promises to resolve disputes through dialogue, a 2002 West Sea clash left several South Korean naval officers dead, and no significant progress has been made in conventional arms control. Likewise, there has been little institutionalized contact between the two Korean militaries, although occasional ad hoc meetings (three inter-Korean meetings involving military officials have occurred in 2000, 2004, and March of 2006) have occurred in support of arrangements to manage the exchange of people and goods across the DMZ. However, no significant steps have been taken as called for in Articles 12, 13, and 14 of the Basic Agreement to establish a South-North Military Sub-committee or South-North Joint Military Commission or any other regular



consultative dialogue between the two militaries, or to establish an inter-Korean military hotline. Likewise, no significant steps have been taken to “discuss problems or carry out steps to build up military confidence and realize arms reduction, in particular, the mutual notification and control of large-scale movements of military units and major military exercises, the peaceful utilization of the Demilitarized Zone, exchanges of military personnel and information, phased reductions in armaments including the elimination of weapons of mass destruction and attack capabilities, and verifications thereof.”

Although there is no clear explanation of why the DPRK has resisted the institutionalization of CSBMs through inter-Korean channels, some specialists speculate that this lack of movement is because the North regards negotiations on security issues as belonging to the sphere of negotiation with the United States. Despite the fact that the linkage between the U.S. security presence in South Korea and DPRK negotiations has been diminished through the decision to reconfigure USFK independent of the North Korean nuclear crisis, the DPRK still makes demands that joint exercises be ended and that U.S. forces leave the Korean peninsula while ignoring South Korea’s growing defense capacities in an attempt to place security front-and-center as an issue for discussion in the U.S.-DPRK relationship.

Some may argue that the improvements in the inter-Korean relationship that have been brought about through enhanced

exchanges and cooperation, have laid the foundations for progress in inter-Korean security dialogue. For instance, recent progress in allowing an inter-Korean test run of the new tracks also required successful inter-Korean military negotiations. But others point out that it is not clear that these exchanges have enhanced mutual trust between the two Koreas. Almost all progress on military-related issues has occurred because of the financial benefits on offer, not yet because of a commitment to reducing military tensions. On this model, the North might be ready to ease its security burdens by engaging in arms reductions but only in return for substantial “Marshall-plan” sized economic sustenance from Seoul.

A major obstacle to progress in building confidence between the United States and North Korea is reflected in their divergent approaches to confidence building. North Korea’s political structure and the centrality of the top leadership in decision-making requires top-down political agreements to precede and to authorize concrete step-by-step institutional measures mandating cooperation with the other side. But the preferred U.S. modus operandi is the “easy-to-hard” approach of starting with smaller steps toward enhancing cooperation and building trust as a means by which to address larger issues. This approach is virtually impossible with North Korea absent the explicit political authorization of the top leadership. The risks are simply too great for any arm of the bureaucracy to pursue absent prior political authorization.



The inter-Korean summit illustrated the advantages and risks of a “grand bargain” approach between two top leaders as a vehicle for creating political space for technical implication along the lines of broad political agreements, **but there does not yet exist a bilateral U.S.-DPRK agreement or record of enhanced exchanges and cooperation in cultural or non-military spheres that would serve a similar purpose to that of the Basic Agreement or Joint Declaration in the inter-Korean context.** The U.S.-DPRK Joint Communiqué signed in October of 2000 was one attempt to establish such a bilateral understanding, but it has low relevance to current circumstances faced on both sides. The absence of a bilateral statement of political intent to improve U.S.-DPRK bilateral relations further illustrates an asymmetry in the readiness of the United States and South Korea, respectively, in building the mutual confidence necessary to implement practical CSBMs in the security sphere.

In its recent report, the Atlantic Council recommends the negotiation of a trilateral agreement among the United States, South Korea and North Korea to implement CSBMs and to adjust deployments and force levels on the Korean peninsula, following further U.S.-ROK consultations on these matters. I would agree that there is an urgent need for close U.S.-ROK coordination on security discussions with the North, regardless of who takes the lead in negotiating with the North or the form of the negotiations, given the likely impact of such discussions on the U.S.-ROK security relationship. But it is harder to imagine

how a U.S.-ROK-DPRK trilateral negotiation on security would work in practice. It would seem preferable for either the United States or South Korea to take the lead in such discussions based on a thoroughly coordinated joint U.S.-ROK road map.

중국의 한반도 평화체제 구상과 이행
China's Strategy for the Implementation of a Framework for Peace on the Korean Peninsula

Fu Mengzi (*Associate President, CICIR*)

제2발표



»» 요약

한반도를 제외한 동북아 다른 곳들과 전 세계에서와 같은 극적인 변화에도 불구하고 냉전의 산물인 “한반도 요새”에는 변화가 없다. 한반도의 평화 구축은 남과 북 모두의 염원이며 동북아 모든 국가들의 이해와 맞닿아 있지만 그 과정은 비비 꼬여 있다.

한반도의 평화를 실현하는 일은 중국의 정치경제안보 이해와 일치한다. 중국은 한반도에 정전체제를 대체할 영구적 평화의 기제를 구축하는 과정에 대해 결코 방관자가 될 수 없다. 이는 중국이 유엔 안보리 상임이사국일 뿐 아니라 중국이 남북한 모두와 외교관계를 유지하고 있는 때문이기도 하다.

중국이 한반도의 평화기제를 촉진하는 데 나름의 역할을 하려는 데에는 몇 가지 이유가 있다. 첫째, 중국은 정전협정에 조인한 세 나라들 중 하나이며 따라서 정전체제를 평화체제로 변화시키는 데 관련된 당사국 중 하나이다. 둘째, 한반도에서의 평화를 촉진하고 동북아 평화기제를 확립하는 것은 중국의 포괄적인 외교적 준비태세의 핵심적 연결 고리이다. 셋째, 중국의 지속적 경제성장은 동북아 지역발전과 한반도 평화 증진의 원천이 될 것이다. 넷째, 중국은 한반도 평화 정착 과정에서 정치적·외교적 측면에서 상대적으로 유리한 위치에 있으므로 관련 당사국 모두를 조정하는 데 있어 건설적 역할을 담당할 수 있다.

중국의 대한반도 정책목표는 한반도에서의 평화와 안정을 유지하며, 자주적이고 평화적인 남북한의 통일을 기대하고, 한반도에 효과적 평화체제의 수립을 지원하며, 새로운 정황 하에서 남북한 모두와 협력을 강화하려는 것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 아래 이슈들이 매우 중요하게 된다. 첫째, 냉전적 사고의 종식과 상호 신뢰의 증진, 둘째, 외세의 개입을 배제하기 위해 장기적 필요에 따른 자주적 평화적 통일의 실현, 셋째, 한반도 통일과 동북아 안보체제의 연결, 넷째, 평화정책에 유리한 여건 조성 등이 그것이다.

한반도 평화체제의 수립은 한반도의 비핵화와 조화되어야 한다. 가장 적절한 평화체제의 형식은 2 플러스 2, 즉, 남북한 간의 관계에 미국과 중국의 동등한 자격으로 참여하는 것이다. 역사적이고 실질적인 이유들 때문에 한반도에서의 평화체제 수립을 위한 유리한 여건조성은 관련국들의 참여에 달려 있다. 그러나 이러한 참여자들은 평화의 파괴자가 아닌 조력자로서 행동해야 한다.

1. Korean Peninsula Longing for Peace

It has been more than half a century since the Korean Peninsula was separated. Despite the fact that no battles have broken out ever since the three parties of the DPRK, the U.S. and China signed an armistice agreement at Panmunjom in 1953, the peninsula actually remains to be in a non-war, non-peace state. After the end of the Cold War, most countries have shifted their focuses to the international competition with an emphasis on upgrading the economic, scientific and technological strength. As a result of the globalization, countries and regions have become more and more interdependent. However, in contrast to the enhanced regional security regimes in Europe and elsewhere, security mechanism for Northeast Asia is still a topic only. The 500 or so talks between South and North Korea have yet to deliver the real peace to the peninsula.

Silent evolutions have occurred to the regional situation in Northeast Asia. In the wake of the Cold War, relations among big powers have all been improved. Same can be said to the bilateral relations between China, the U.S., Russia, Japan, the ROK and Mongolia. Peace, development and cooperation have not only become the main stream in the region, but also the common desire of both South and North Korea. Nevertheless, the shadow of the Cold War is lingering: the U.S.-Japan alliance is strengthened, so is the U.S.-ROK alliance, with military exercises, the deployment of missile defense system, even the arms race



going on, which all contributed to the tension on the Korean Peninsula. Particularly due to the constant hostile policy of the West, the DPRK is unable to shake off her security concerns, no to mention concentrate on economic development. With the exception of the traditional friendship with Beijing and Moscow and improved relations with Seoul, Pyongyang has not been integrated into the process of establishing the Northeast Asian regional mechanism for cooperation and security. Since the “9.11” attacks, the U.S. has not only topped counter-terrorism on the agenda of its foreign strategy, but officially labeled the DPRK as a “rogue state” run by a “tyrant”. Besides, the Japan-DPRK relations are still in stalemate because of the so-called “abduction issue”. Hence any consultations on building up multilateral security arrangement in Northeast Asia are restrained from substantial effects.

Consequently, in spite of dramatic changes in the world and the rest of the region, the “Korean Fortress” left over by the Cold War has remained unchanged. During the half-century-long North-South confrontation, the division of the Korean nation has brought many sufferings to the people on both sides. What is more, tensions caused by North-South conflicts and big power’s military threats have emerged from time to time.

On May 17, test runs of inter-Korean train were launched on both the East and West bounds. With a ROK train entered the DPRK in the west coast and a DPRK train drove into the ROK eastern territory, the heavily guarded boarder areas have been

traversed for the first time since the 1950-53 Korean War. Actually, connecting railroads across the boarder is part of the newly reached reconciliation scheme between the North and South Korea. Military commanders of both sides had conducted talks at Panmunjom and agreed to provide security guarantee to the test run on the above date. That was indeed the highest-level military talks between the North and South and symbolized a significant breakthrough in the North-South history. Apparently, building up peace on the peninsula has become the strong desire and practical demand of both North and South Korea.

2. The Dawn of Korean Peninsula Peaceful Development Appeared

Although building up peace on the peninsula is the common desire of both North and South Korea and will meet the interests of all regional players, the process is full of zigzags.

As early as in the 1970s, the DPRK had tabled the issue of ending the armistice state and establishing a peace regime on the peninsula, and requested direct meetings with the U.S. However Pyongyang's requests were turned down by Washington at the excuse that the issue of Korean Peninsula should be solved by the two sides on the peninsula. In 1984, the DPRK suggested hold talks with the U.S. and the ROK simultaneously, hoping to reach a peace treaty with the U.S. and a non-aggression treaty with the ROK. But the U.S. and the ROK did not accept that suggestion.



In 1991, a breakthrough was achieved in the DPRK relations with the UN when both the DPRK and the ROK were admitted to the UN as a sovereign state. The DPRK took the chance and called for the dissolution of the UN Command in Korea so as to change the abnormal relations with the UN. Once again, the DPRK demanded the withdrawal of U.S. troops from the ROK and the signing of a peace treaty with Uncle Sam so as to change the armistice regime into a peace regime. The U.S. and the ROK refused as usual. In March the same year, the U.S. proposed that a ROK general to be appointed as the chief representative of the Korean Military Armistice Commission (MAC). Such a proposal was objected by the DPRK and led to the boycott of the MAC by Pyongyang.

Three years later, in April 1994, the DPRK advocated negotiation with the U.S. again, calling for the replacement of the armistice agreement by a new peace regime. In the following June, the DPRK denounced effectiveness of the armistice agreement. This crisis reflected the inborn defect of the armistice regime. At the same time, the first North Korean nuclear crisis took place and was interwoven with the crisis over the armistice agreement. The establishment of a peace regime on the Korean Peninsula suddenly became remotely possible and extremely difficult. However, the historical trend is irreversible; building up a peace regime on the Korean Peninsula continues to be the common goal of all parties. In 2000, ROK President Kim Dae-jung suggested carry out four-party talks aiming at helping

the South and the North signing a peace treaty. Unfortunately, his suggestion was somehow ignored by the DPRK.

A good example lies in the Joint Statement of the Fourth Round of the Six-Party Talks, which has clearly stated that building up a peace regime on the Korean Peninsula is one of targets for the joint efforts of China, the DPRK, Japan, the ROK, Russia and the U.S. The statement said “The Six Parties committed to joint efforts for lasting peace and stability in Northeast Asia. The directly related parties will negotiate a permanent peace regime on the Korean Peninsula at an appropriate separate forum.”

For the sake of changing the strategic standoff with the DPRK, the Bush administration also considered signing a peace treaty with Pyongyang. According to the *New York Times* (May 19, 2006), Secretary of State Rice and some senior advisors to President Bush had drafted a plan for nuclear negotiation with the DPRK, suggesting the Administration to broaden its engagement with the DPRK so as to reach a peace treaty that would replace the Korean Armistice Agreement signed at the end of the Korean War in 1953. Some advisors claimed that it was very likely that President Bush would approve this proposal despite the fact that it was highly controversial within the government. At the same time, they demanded that the DPRK must return to the negotiation table of the Six-Party Talks first, which it has left since last September. It was said that Vice President Cheney, another important figure regarding nuclear



talks with the DPRK, has not revealed his personal opinion yet.

If President Bush does accept the above proposal, it will become a dramatic change in the US' policy towards the DPRK. According to the analysis of the Americans, unlike China, the DPRK, the ROK and the U.S., the other two parties of Japan and Russia would not participate in the signing of the document.

Special Political Adviser to the ROK President Roh Moo-hyun and former ROK Prime Minister Lee Hai-chan will visit Washington in late May this year. He is scheduled to hold talks with Secretary of State Condoleezza Rice and National Security Advisor Stephen Hadley. It is said by the Korean sources that Mr. Lee is going to discuss the Korean Peninsula peace plan with his American hosts.

3. Building up Peace on the Korean Peninsula: the Role of China

Realizing peace on the Korean Peninsula will meet the political, economic and security interest of China. Regarding the process of building up a permanent peace regime instead of the armistice regime on the Korean Peninsula, China cannot be a stander-by. It is not only because China is one of the permanent members of the UN Security Council, but also because China maintains diplomatic relations with both sides on the Korean Peninsula. Besides, China is deepening and improving her relations with Japan, Russia and the U.S. at the same time. For a number of

reasons, China is to play a unique role in promoting a peace mechanism on the Korean Peninsula.

First, China is one of the three signing parties of the Korean Armistice Agreement and hence is the concerned party in changing the armistice regime into a peace regime. That China must play an important role in building up a peace mechanism on the Korean Peninsula is mainly because of her interdependent strategic relations with the Korean Peninsula as lips and teeth. The Cairo Declaration, which liberated the Korean Peninsula from the colonial rule at the end of World War Two, is consisted of China's diplomatic efforts. As for the Chinese involvement in the Korean War, there were certain strategic concerns behind for the sake of defending her homeland.

Second, to promote peace on the Korean Peninsula and then establish a security mechanism for Northeast Asia is a vital link in the overall diplomatic arrangement of China. Being a developing big power, China is concentrating on economic development and striving for building a harmonious society and a harmonious world. To create favorable external environments, including geopolitical and economic ones, so as to help her further integrate into the world and upgrade her overall national strength is the primary goal of China's diplomacy. China's utmost important strategic interest in Northeast Asia is to maintain the peace and stability on the Korean Peninsula. That China is actively engaged herself in mediating and solving the DPRK nuclear issue, China advocates the peaceful solution of the DPRK



nuclear crisis through dialogues, China carries out a balanced policy toward both North and South Korea, China promotes peaceful unification of the Korean Peninsula are all aiming at preventing major conflicts, turmoil even wars from happening in her surroundings. A peaceful, unified, friendly Korean Peninsula will become one of the best partners for a peacefully rising China.

Third, China's constant rapid economic growth will serve as the source for the regional development in Northeast Asia and promote peace-building on the Korean Peninsula. On the one hand, China enjoys traditional friendship with the DPRK. China is the largest trading partner of the DPRK, with frontier trade and investment between them still being on the rise. On the other hand, China is the biggest trading partner of the ROK, too. After their 15-year-long diplomatic history, annual bilateral trade volume surpassed US\$ 100 rapidly in 2005. Both countries are ambitiously expecting that their bilateral trade will reach US\$ 200 by the year 2012. Seoul has publicly acknowledged the market economy status of Beijing. Both sides will complete feasibility studies of establishing bilateral FTAs and submit policy recommendations to respective governments within two years. There exist great economic otherness but also huge economic complementarities between China and two sides on the Korean Peninsula. Shared economic interests have become common strategic assets for China and North and South Korea in the new era.

Fourth, China possesses relative political and diplomatic

advantages during the course of building up peace on the Korean Peninsula, hence could play a constructive role in coordinating all parties. After President Hu Jintao's visit to the ROK in November 2005, Sino-ROK relations have gained new momentums for new development. His speech "Strengthening Friendly Cooperation and Jointly Creating a Brighter Future" at the ROK National Assembly won high praise and was called "the roadmap for the development of ROK-China relations". At the same time, Sino-DPRK relations also climbed off the bottom, which caused by the establishment of diplomatic ties between Beijing and Seoul and the decease of Kim Il-sung, and restored exchange of high-level visits. In June 1999, Kim Yong-nam, President of the Presidium of the DPRK Supreme People's Assembly resumed visit to China. Then DPRK's supreme leader Kim Jung-il made two successive trips to China. All these, particularly the latter's visit to Shanghai, the frontier of China's reforms and opening-up, helped enhanced mutual understanding between the two countries. The DPRK-China friendly cooperative relationship was reaffirmed. In September 2001, President Jiang Zeming paid a return visit to the DPRK. In October 2005, President Hu Jintao paid another visit to the DPRK and put forward the guidelines—to build a tradition-based, future-oriented, good-neighborly relationship and to strengthen cooperation—for developing Sino-DPRK friendly relationship in the new era. His proposal was echoed by Kim Jung-il, who declared that "no matter what happens to the



world situation, the DPRK will handle the DPRK-China friendliness from the strategic height and stick to the unalterable strategic guideline of developing the DPRK-China relationship.”

4. Building up Peace on the Korean Peninsula: Some Chinese Thoughts

China is the friendly close neighbor of both sides of the Korean Peninsula. According to my personal understanding, China's policy goals toward the peninsula include: (1) to maintain peace and stability on the Korean Peninsula; (2) to expect independent and peaceful unification of North and South Korea; (3) to support the establishment of an effective peace regime on the Korean Peninsula; and (4) to strengthen cooperation with both sides on the peninsula under the new circumstance.

In order to achieve the above four goals, I think we should pay attention to the following issues:

First, to eliminate the Cold-War mentality and enhance mutual trust. The Korean Armistice Agreement is more than 50 years old and the Korean Peninsula is still in the state of ceasefire. Uncertainties about the peninsula situation plus the DPRK nuclear issue have posed serious threats to the security on the Korean Peninsula. Although the Bush Administration has readjusted its policy toward the DPRK recently, the latter still believes that the hostile policy of the U.S. has not changed. Military confrontation between the ROK/USFK and the DPRK

still exists. So does mistrust among big powers. Therefore to wash off the obsession of military alliance, to respect major strategic concerns of related parties, to strengthen strategic communication and understanding between them, to gradually set up CMBs and to eventually withdraw all outside forces should be regarded as the preliminary but fundamental steps towards the establishment of peace on the Korean Peninsula. Before his April visit to the ROK, Premier Wen Jiabao took an interview by the ROK journalists in Beijing. The foremost premise for establishing a peace regime on the Korean Peninsula is to completely eliminate cold wars of any kind, Wen said. He also pointed out that it is rather abnormal that there still lacks of a peace mechanism on the Korean Peninsula more than half a century after the ceasefire on the peninsula. In order to create favorable conditions for realizing a peace regime on the Korean Peninsula and achieve long-term stability, China hopes to strengthen consultations and dialogues with related parties while promoting the Six-Party Talks, Wen added.

Second, to realize independent and peaceful reunification in the long run needs to exclude outside forces' interference. That even half-century-long separation, different social systems and contrasted economic development levels cannot waver the common desire of the Korean people for stability is the basis for independence and peace on the Korean Peninsula. China wishes to see the realization of independent peaceful reunification of North and South Korea based on enhanced mutual trust,



improved relations and through negotiations and dialogues. Chinese government is willing to play a positive facilitating role to that end. The fundamental reason why China is coordinating the Six-Party Talks is to avoid deterioration of the situation on the Korean Peninsula and to promote regional security.

Third, to connect the issue with the Northeast Asian security mechanism. Building up peace on the Korean Peninsula is closely linked with the establishment of regional security mechanism in Northeast Asia and related to the interests of all regional players. At the moment, all related parties must display their political courage, earnestly implement the February 13th Communiqué, advance the Six-Party Talks and create favorable conditions for the eventual establishment of the security mechanism for Northeast Asia. To maintain lasting peace on the Korean Peninsula is undoubtedly an important component of such a mechanism.

Fourth, to create favorable conditions for peace-building. Northeast Asian economies, including the two on the Korean Peninsula, are complementary and have great potentials for cooperation. They share wide range of common interests regarding energy cooperation, environmental protection, coping with non-traditional challenges, developing regional transportation and promoting regional integration. However compared with other regions in the Asia Pacific, substantial economic cooperation in Northeast Asia is still facing with many obstacles, most of which are political and security ones. Mistrust

is still prevailing among related parties. China is willing to promote cooperation in above aspects, particularly those between the two sides on the Korean Peninsula, and to advance the goal of regional integration, which is also conducive to the implementation of the Revitalizing Northeastern China Strategy. The DPRK is in the middle of difficulties. That related parties, including the UN, respect the reasonable security concerns of Pyongyang and provide the latter with unconditional assistance will help the DPRK get out of the current economic difficulties. Further opening of the DPRK will increase the economic interdependence of the two sides on the Korean Peninsula, advance national amalgamation and benefit the peace process.

I believe the establishment of a peace regime on the Korean Peninsula must be coordinated with the denuclearization of the peninsula. Denuclearization of the Korean Peninsula should have two aspects, including the withdrawal of U.S. nuclear forces and influence from the peninsula; denuclearization should be synchronous with the establishment of a peace regime; denuclearization should be linked with the improvement of North-South relations. As for the participants of the peace regime, the DPRK plus the U.S. formula is obviously unrealistic; the DPRK vs. the U.S plus the ROK scheme will be deemed by Pyongyang as an imbalanced setup; an exclusive arrangement between the DPRK and the ROK will not be strong enough to decide the future of the U.S. military presence on the Korean Peninsula due to the lack of external support. Therefore, the most



appropriate mode should be 2+2 – the ROK vs. the DPRK, with equal participation of China and the U.S. Of course, the 2+2+1 design (namely the four concerned parties plus the UN) is also worth of exploring.

일본의 한반도 평화체제 구상과 이행

日本の朝鮮半島平和体制にかんする構想

Hajime Izumi (*Professor, University of Shizuoka*)

제3발표



>>> 요약

일본정부는 한반도의 항구적 평화체제 구축을 위한 구체적 계획이 없다고 말할 수 있다. 9·19 공동성명에서 “6자회담 참여국이 동북아시아의 항구적 평화와 안정을 위해 공동 노력하기로 했다”고 합의했으나, 일본은 참여국으로서 어떤 노력을 할 수 있는가를 아직 보여주지 못하고 있다.

9·19 공동성명은 또한 “직접당사국이 적절한 별도의 포럼에서 항구적인 한반도 평화체제 구축에 관해 논의할 것이다”고 언급했다. 일본은 직접 당사국이 아니기 때문에 이 포럼에 참여할 기회가 없다. 그렇다면 일본은 어떠한 방식으로 한반도 평화체제 구축 노력에 참여할 수 있는가? 한반도 평화체제 구축을 위한 일본의 역할에 대하여, 일본정부는 구체적인 아이디어를 표명한 적이 없다. 이는 일본정부의 관심이 결여되어 있다는 점을 보여준다.

현재 일본에서는 정부와 매스미디어가 모두 납치문제에 관심을 집중하고 있다. 그들은 (북한) 핵 및 미사일 문제를 “덜 중요한 (문제)”로 간주한다. 따라서 한반도 평화체제 구축에 관해서는 거의 관심이 없다. 그러나 일본정부의 이러한 태도는 고쳐져야 한다. 일본의 직접적인 참여가 없이는 한반도에 항구적 평화체제를 구축하는 것이 불가능하기 때문이다.

한반도의 항구적 평화는 남북한 화해만으로는 달성할 수 없다. 현재의 정전협정이 평화협정으로 변경되는 것은 단지 지난 반세기 이상 동안의 “전쟁 없는” 상태를 재확인할 뿐이다. 북·미관계와 북·일관계가 정상화된 이후에야 비로소 한반도에 항구적인 평화체제의 출현을 기대할 수 있다. 이를 현실화시키기 위해서는 북한이 핵무기와 중·장거리 탄도미사일을 포기하도록 해야만 한다.

따라서 일본이 해야 할 일은 ①납치문제와는 별도로 (북한의) 핵 및 미사일문제를 가장 중요한 사안으로 다루고, ②그러한 모든 문제를 해결함으로써 북한과 외교관계를 정상화하며, ③북·일관계가 정상화되면, 한반도에 항구적인 평화체제를 구축하도록 노력하고, ④동시에 동북아의 항구적인 평화와 안정 구축을 추구하는 것이다.

필자는 아베정부가 가까운 장래에 그러한 방향으로 (정책을) 전환하기를 열망한다. 그러나 그 가능성은 높지 않다. 결국 일본으로서는 한반도의 항구적 평화체제 구축이 다른 나라에 의해 다루어지는 문제가 될 것이다.

かつては、朝鮮半島の平和体制構築のためには、南北朝鮮の和解が最も大事だと考えられていた。そして、南北朝鮮が和解するときには、朝鮮半島の軍事的緊張もかなりの程度解消されるものと期待されていた。だが、そうしたアサンプションは、すでに過去のものになったと言ってよい。南北朝鮮関係が相当程度「和解」の道を辿って来たにもかかわらず、朝鮮半島に「確固たる平和」は訪れていないし、また軍事的對峙状況が大きく変化しているわけでもないからである。

いずれにせよ、現在、南北朝鮮間の和解は着実に進みつつある。十年前までは、南北間にこれほど頻繁に對話と交流そして協力が進展するとは、想像することも出来なかった。しかし、2000年6月に初めての南北首脳會談が開催されて以降、長官級會談や經濟協力會談はほぼ定期的に開催されるようになったし、南北をまたぐ鐵道の連結が實現し、また開城工業団地の開發も進むようになった。

まさに南北關係は、「持續的で安定的な關係改善」（盧武鉉大統領）のプロセスに既に入っていると見る事が出来る。かつては、どうやって南北間の對話を實現させるか、という点に多くの關心が拂われていたことを想うと、隔世の感すらある。

だがその一方で、南北間の軍事的緊張緩和が具体的に進むことはなかった。もちろん、その原因は北朝鮮に求められる。北朝鮮は、たしかに従來の姿勢を轉換させ、南北間の對話・交流・協力を進めることや、韓國から經濟援助を得ることを拒まなくなった。しかし、その一方で、韓國とのあいだに軍備管理を實現させることはなかったし、また軍備縮小に踏み切ることもなかったのである。

結局、北朝鮮にとって、軍事的脅威はアメリカからのみやって来る、ということになる。そうであればこそ、如何に南北關係が改善しようとも、他方で米朝關係が改善せず、アメリカの軍事的脅威に変化がないと認識するのであれば、北朝鮮は、南北間の軍備管理



に踏み切ることや、自らの軍事力を削減する方向に動くことはないのである。

実際、振り返ってみるならば、過去十年間、北朝鮮は大量破壊兵器能力を着実に増強させてきた。北朝鮮は、弾道ミサイル開発を継続遂行し、2006年の10月には核実験も敢行したのである。

もっとも、興味深いことに、この間韓国では明らかに北朝鮮の軍事的脅威にたいする認識が変化してきた。その結果、南北間には、かつてに比べて相対的に安定した「共存」の状況が生まれつつある。今後、韓国が北朝鮮の大量破壊兵器を自國にたいする深刻な脅威と見做さず、かつそれと同時に、すでに劣化が相当程度進行している北朝鮮の通常兵力を、深刻な脅威ではないと受け止めるのであれば、おそらく南北間の「平和的共存」関係が制度化されることもあり得よう。

したがって、現行の「休戦協定」を「平和協定」に轉換し、朝鮮戦争に法的な終止符を打つことは、現況下にあっても可能だと思われる。それは、過去54年間にわたり戦争が再發せず、まがりなりにも「平和が保たれてきた」状況を、追認すること以上の意味を多く持つものではない。そうであるが故に、かりに南北朝鮮が「平和協定」締結に合意するのであれば、米中兩國がそれに追隨することも十分に考えられる。

とはいえ、「休戦協定」から「平和協定」への轉換は、朝鮮半島の「恒久的な平和」を保障するには不十分な措置でしかない。北朝鮮が核兵器と中長距離弾道ミサイルを廢棄せず、それによって日朝関係と米朝関係の正常化が實現し得ない環境下では、北朝鮮は、北東アジアの平和と安全を脅かす存在であり續けるからである。そのような北朝鮮が、「恒久的な平和体制」の一角を担い得ないことは、至極当然であろう。

いずれにせよ、北朝鮮に核兵器および核プログラムを完全に廢棄

させることは、朝鮮半島に「恒久的な平和」を構築するうえでも、必要不可欠な前提条件となっている。その点で、2003年8月にスタートした「6者會談」の果たすべき役割は、より一層の重みを帯びるに至っていると見てよい。

2007年2月13日に、「6者會談」の場で北朝鮮の核兵器開發に齒止めをかける合意が成立してから、早いもので3ヶ月半もの時間が過ぎ去った。マカオの銀行(BDA)の北朝鮮關連口座の送金問題が、予想以上に紛糾したことにより、「初期段階措置」として北朝鮮が實行すべき寧辺の核施設の稼働停止・封印は未だに實現していない。

しかし、早晚、北朝鮮は「初期段階」における自らの義務を履行することになるであろう。そこまでは、北朝鮮にとってとくに痛痒を感じさせる譲歩を意味しないからである。むしろ、問題は「次期段階措置」を北朝鮮に實行させることにある。

2月13日の合意で、北朝鮮は、(1)「全ての核プログラムについての完全な申告」を提出することと、(2)「全ての既存の核施設の無能力化」を實行することを約した。われわれの立場からすれば、まず(1)について、少なくとも北朝鮮は「ウラン濃縮」活動の全容を明らかにする必要があるし、また(2)については、5メガワット原子爐が再稼働出来ないような措置をとらなくてはならない。さらに、北朝鮮は、過去2年間、5メガワット原子爐を稼働させてきた燃料棒8000本を國外に搬出する必要がある。それがわれわれの立場である。

だが、北朝鮮の立場は明らかに異なると考えておかねばなるまい。おそらく、北朝鮮は、「無能力化」を優先し「申告」は出来るだけ先送りしようとするであろう。しかも、北朝鮮の考える「無能力化」とは、クリントン時代に成立した米朝核合意のさいの「核活動凍結」と基本的には同じものだと見ておく必要がある。「初期段



階措置」は核施設の「稼働停止」と「封印」だけを意味し、使用済核燃料棒の取り扱い、そこに含まれていないと北朝鮮は考えている。したがって、使用済核燃料棒の「安全管理」作業を終えることが、「無能力化」の完成だと北朝鮮は強弁してくるものと思われる。

こうして、2月13日合意の「次期段階措置」をめぐり、われわれはさらに一段と困難な状況に直面することが想定される。ブッシュ政権は年内に「次期段階措置」を完了させたいと望んでいるが、それが叶わぬ場合には、使用済核燃料棒の国外搬出を最優先させ、その他の措置は継続努力する方向に舵を切ることになろう。

さらに、それらに加えて、ブッシュ政権は以下の二つの課題に焦点を当ててくるものと予想される。つまり、ひとつは少なくとも数十キログラムに達すると考えられる「既存のプルトニウム」を国外に搬出させることであり、いまひとつは朝鮮半島の冷戦構造に「終止符を打つ」ことである。

ブッシュ政権に残された時間は1年半しかない。この間、ブッシュ政権が目指すのは、北朝鮮核問題にかんする外交的「成果」にあるのではなく、過去8年間の北朝鮮政策が、イラク政策と同様に「失敗」であったと烙印を押されるのを避けることにあると言ってよい。そのためには、上記二つの課題を達成することに、ブッシュ政権は相当の労力を注ぎ込んでくるものと考えられる。

とくに、朝鮮半島の平和メカニズム創出については、現在、ブッシュ大統領自身が大きな関心を抱いていると伝えられる。「まず核問題の解決をはかってから朝鮮半島の恒久的平和の構築に着手する」という従来からの米国の立場にも、重大な変更が加えられるのかもしれない。たとえ北朝鮮を非核化に導く作業が遅滞に遅滞を重ねるにせよ、來年末までのあいだに南北朝鮮と米中兩國による「平和協定」締結が現実のものとなる可能性も、こうして、決して排除

することは出来ないのである。

以上のような状況のなかで、従来のように、日本が拉致問題の進展・解決を最優先課題に位置づけ、北朝鮮の核問題やミサイル問題を「二次の問題」と見做し、また核問題をめぐる「取引」にも積極的に加わらず、さらに朝鮮半島の平和体制構築にも直接的に関与しないのであれば、北東アジアにおける日本のプレゼンスは確実に低下してゆくであろう。その点を勘案すれば、日本の対北朝鮮政策を、根本から再考すべき時機が来ていることは間違いないが、現在の安倍政権の姿勢を見るかぎり、政策の再検討が試みられる兆候はとくに窺われない。

それ故、現時点において、日本政府には、朝鮮半島の恒久的な平和体制創出にかんして具体的に構想がないと言っても過言ではなかろう。実際、2005年9月19日に発表された「第4ラウンド6者會談共同聲明」で、「北東アジア地域の永續的な平和と安定のための共同の努力をおこなう」ことが合意され、さらに、2007年2月13日に発表された「共同聲明履行のための初期段階措置」においてもその点が再確認されたにもかかわらず、日本政府は未だに「北東アジア地域の永續的な平和と安定のための努力」について、具体的な構想を示したことはない。また、そうした政府の姿勢にたいする批判的な聲が、國會でもあるいはマスメディアでも、提起されたことはないのである。

さらに言うならば、日本政府は以下の点についても、自らの位置づけや役割にかんする見解を具体的に表明したことはない。すなわち、2005年9月の「共同聲明」に盛り込まれ、これまた2007年2月に再確認された合意——「直接の当事者は、適当な別途の話し合いの場で、朝鮮半島における恒久的な平和体制について協議する」ことについてである。

その話し合いの場に加わらず、したがって「朝鮮半島の恒久的な



平和体制」にかんする協議に直接参加し得ない状況にあることを、日本政府はとくに問題視していないと思われる。この点もまた、日本政府に、朝鮮半島の平和体制構築についての具体的な構想が欠如していることを、強く示唆していよう。

現在の日本では、行政府においても、立法府においても、マスメディアにおいても、北朝鮮にかんする關心の殆どは拉致問題に集中している。そこには、朝鮮半島の平和体制構築問題が割り込む隙はないと言ってよい。核問題やミサイル問題にたいしてすら、眞剣な關心の目が注がれることの少ないのが現状である。おそらく、朝鮮半島の平和体制について具体的な構想を示せと日本政府に求めるのは、過剰な要求を意味するのであろう。

しかし、筆者は、以上のような日本政府の姿勢は早急に改められるべきだと考えている。日本の直接的参加なくして、朝鮮半島に「恒久的な平和体制」を構築することは不可能だと思われるからである。

先にも見てきたように、南北朝鮮間の「和解」が進行するだけで、朝鮮半島に恒久的な平和が訪れるわけではない。現行の「休戦協定」を「平和協定」に轉換しても、それは過去半世紀にわたって「戦争が再発しなかった状況」を追認するだけである。米朝関係と日朝関係が共に正常化されて初めて、われわれは朝鮮半島に「恒久的な平和体制」が出現することを展望出来る。そして、それを導くためには、北朝鮮に核兵器と中長距離弾道ミサイルを放棄させることが前提条件になるのは斷るまでもない。

こうして、いま日本に求められるのは、拉致問題と並んで核問題とミサイル問題の二つを「最重要課題」として位置づけ、それら全てを解決することで北朝鮮との國交正常化を果たし、それをもって朝鮮半島における恒久的な平和体制の構築を目指すだけでなく、北東アジア地域の永續的な平和と安定の確立も追求するところにある

と言えよう。筆者は、近い将来、安倍政権がそうした方向に舵を切ることを切望するものではあるが、その可能性は多く見積もっても50パーセントを越えることはないと考えている。結局、朝鮮半島に恒久的な平和体制を構築する問題は、日本にとってあくまでも「他人が取り組むべき課題」として、位置づけられ続けるのかもしれない。

러시아의 한반도 평화체제 구상과 이행

Russia's Strategy for the Implementation of a Framework for Peace on the Korean Peninsula

Vasily Mikheev (*Director, Center for China & Japan, IMEMO RAS*)

제4발표



»» 요약

구 소련 시대와 마찬가지로 현재도 북한은 러시아의 정치, 경제, 안보 이해관계의 주변부에 위치하고 있다. 소련의 이해관계는 미국, 유럽, 중앙 아시아에 더 밀접하게 관련되어 있다. 같은 맥락에서, 한국도 러시아의 경제적 이해관계의 중심국이 아니었다. 그 점은 급격히 성장하고 있는 중국과 러시아의 경제협력과 일본의 신규 투자에 대한 러시아의 기대를 감안하면 보다 분명해진다.

전체적으로 볼 때 러시아는 예나 지금이나 동북아 지역의 지도자 국가들, 즉 미국, 중국, 일본과의 관계 속에서 한국을 주목하고 있다.

2006년 10월에 실시된 북한의 최근 핵실험은 고조되는 북한 핵 위기의 새로운 단계를 특징지을 수 있다.

국제적 비확산체제라는 프리즘을 통해서 볼 때, 국제사회는 매우 위험한 선례와 마주하게 된다: 조약을 어긴 국가가 핵무기 프로그램을 부분적으로 보류하는 데 대한 대가로 세계의 지도자 국가들로부터 경제적 특권을 부여 받는 것이다. 심지어 북한이 핵 프로그램을 완전히 폐기해 혜택을 받는다 해도 덜 위험하지는 않을 것이다 - 위에서 입증한 대로, 북한은 핵 협박을 계속 하는한 경제적 이득을 볼 수 있기 때문에, 그렇게 할 의향이 없기 때문이다.

지난 2월에 있었던 6자 회담은 협상 진행에서 매우 새로운 내용을 위한 초석을 놓았다. 중국이 다섯 개 실무 그룹을 동시에 진행시키는 안을 상정한 것이다. 비핵화, 북미 외교 관계, 북일 외교 관계, 대북 경제지원, 그리고 동북아 안보문제 전반을 다룬 다섯 개 그룹이다. 러시아는 다섯 번째 그룹의 의장국이다.

다섯 번째 그룹을 만드는 것은 북핵 문제뿐 아니라 지역 안보에 관련된 그 밖의 중요한 문제들까지도 논의할 기회를 제공한다. 더욱 중요한 것은 이러한 방법은 북한의 회담 참여 의지에 좌우되지 않고 6자 간 절차 (process) 를 전개할 기회를 제공한다는 것이다.

다섯 번째 그룹의 실무에 기초해 6자 회담을 동북아 안보회담을 위한 상임기구로 변화시킬 가능성은 **낙관적인 희망을 준다**. 즉, 동북아에 새로운 평화 안보 체제의 인프라를 조성하는 방법들이 입안될 것이고, 이는 북한으로 하여금 장차 올바른 방향으로 변화하도록 압력을 가할 수도 있을 것이다.

그러나 모든 다섯 개 국가들은 북한에 대해 공동의, 그리고 궁극적으로는 단일한 입장을 견지하기 위해 서로 간의 협력을 강화시키는 데 성공해야 한다.

그것이 바로 한반도의 진정한 평화 체제를 향한 길이 될 것이다.

Coming to power in 2000, Putin, in foreign policy, faced the problem of the expansion of NATO and the establishment of a National Missile Defense System, and in personal relations - with the problem of how to order the line of behavior with world leaders. One of the first experiences was Putin's first summit of the G-8 in Japan in the summer of 2000. A visit to Pyongyang - at that moment drawing the focus of world attention after the inter-Korean summit in June of that year - on the eve of the meeting of the G-8, allowed Putin to find himself, for a certain time, at the center of attention of the other leaders, none of whom had been in North Korea.

However, further attempts to play the "North Korean card" in the game with the US did not bring success. Pyongyang awaited from Moscow military assistance when Moscow was proposing on account of North Korea to strengthen its negotiating positions in the dialogue over security with the US. As a result, the two sides decided to maintain the appearance of good relations: the DPRK in order to have additional possibilities for diplomatic maneuvering; and Russia in order to demonstrate its presence in handling Korean affairs. A rational strategy by Moscow toward Pyongyang, thus, remained unformulated.

Over the time of Putin's administration, Russian policy toward Korea has undergone certain changes. These changes were a consequence of changes in Russian policies as a whole and in Northeast Asia in particular of changes in the situation on the Korean peninsula as a result of the Korean nuclear crisis. In the



process, the question of whether the influence of Russia in Korea has grown or, on the contrary, declined cannot be answered simply.

On the one hand, Russia does not have the necessary influence over the DPRK - sufficient to insist that the North Korean leadership return to the non-proliferation regime. But even in the Soviet years when the USSR provided large-scale economic and military assistance to the DPRK Moscow often could not oblige Pyongyang to act in its interests.

On the other hand, the personal contacts of Putin and Kim Jong Il increased the diplomatic respect for Russia from other participants in regulating the Korean situation and objectively strengthened the political position of today's Russia in comparison to Russia in the time of the Yeltsin administration.

In practice today the Kremlin looks at North Korea and the Korean situation in the context of global relations with the US and China. The Kremlin does not have its own view of the concrete problems of the Korean peninsula and it relies on the opinion of the Ministry of Foreign Affairs, the power structures, and experts.

Recently the relationship of Moscow to Kim Jong Il has changed:

at first Russia regarded Kim as a politician “with whom one could do business”,

then it became irritated with receiving constant requests from

Kim for assistance.

At the end of 2002 and beginning of 2003, Kim, exiting from the NPT and refusing to cooperate with the IAEA, put the Kremlin in an uncomfortable position before the West.

Not yet having a plan of action in relation to Kim Jong Il and seeing that Pyongyang made it clear that it did not regard Russia as a guarantor of its security, Moscow took a pause on the Korean problem. It wanted the US by itself to regulate the situation with North Korea, and then it could to perform the role of guarantor of the security of the North Korean regime.

However, Russia did not want on its own to perform this role since this could be construed by the US as a rebirth of the alliance of Russia plus the DPRK against the US. Therefore, the Kremlin already at the end of 2002 advanced the still weakly worked out idea of triangular cooperation and the concept of a guarantee of security of the DPRK by Russia, China, and the US. At the same time, Moscow continued to maintain with Kim Jong Il good relations, supporting Kim “as a reserve” in case of a change in the situation in Korea and in case there should arise the necessity for a new trade-off in relations with the US or China over Korea.

The Kremlin does not yet have its own vision of the path to Korean unification. The official position of Moscow consists of support for the unification of Korea by peaceful means without interference from outside. However, Russia considers that in reality unification will occur by means of absorption of North by the South and the establishment in a



unified Korea of the economic and political laws and institutes of South Korea. Regarded as a stage in this is the policy of “engagement” of the North and penetration of South Korean capital into the DPRK. At the same time, in Russia people are certain that in the lifetime of Kim Jong Il unification will not occur.

Russian experts consider that unification of Korea is not beneficial either to Russia or to China in as much as, politically, it will introduce on the borders of China and Russia a powerful pro-American state. And, economically, South Korea will need to focus its energy on the reestablishment of the economy of the northern part of the country, which objectively reduces the financial possibilities of the South in regard to investment in Russia. The basic approach of the Russian leadership toward the unification of Korea consists of the fact that it would be beneficial to preserve the status quo on the peninsula as long as possible.

Russian experts consider the variant of the collapse of the DPRK a consequence of the death of Kim Jong Il. Distinct from Kim Il Sung, who in his lifetime succeeded in preparing his political heir, Kim Jong Il still does not have an heir — which makes the variant of collapse real.

On the whole the position of Russia toward the unification of Korea remains passive. Real activity would ensue only in a situation where Russian business would display here its privatization interests.

Recently one can observe some *correction in Russia's approach to the DPRK*. In Moscow irritation is growing with the North Korean regime, which does not want to bring the situation back to its former peaceful track. *The nuclear test on October 2006 increased this irritation.*

Russia supports the 6-party mechanism of Beijing meetings on North Korea and in principle is prepared for its preservation and conversion into a wider forum on security and cooperation in Northeast Asia. However, remaining within the limits of a passive approach, it will take the necessary initiatives by itself, preferring as before only to react to the situation.

Many Russian experts and liberal politicians are aware that *the essence of the problem is the nature of the North Korean regime*. Concentration on the nuclear crisis does not focus on the essential issue of market reforms and openness or on the event of a regime crisis after the death of Kim Jong Il, which could bring chaos to the country. Yet, because of the diversity of strategic views among the “five” who are calling on North Korea to abandon its nuclear program there is no prospect of addressing the essentials. Such doubts set limits on Russian strategic thinking.

Russian trade with North Korea is very small (less than \$200 mln) in comparison to China and South Korea. Russia lacks the resources or motivation to provide substantial economic



assistance. Given the narrow (17 km) and well-fortified border with the North, Russia also lacks the worries of China about a flood of refugees. These factors limit Russia's involvement.

Pyongyang officially declared the nuclear test on Oct. 9, 2006. In Moscow views differed on how to react. The Ministry of Foreign Affairs meekly said that this “cannot but cause regrets.” The response from the Minister of Defense was firmer, calling this a “step in an incorrect direction.” These approaches hardly corresponded to the spirit of Putin's overall response to the problem of the spread of WMD. In December 2005, at a press conference, he said that in questions in the battle with terrorism and proliferation Russia and the US are not simply partners, but “allies.” A firmer response could have been expected when on Russia's border a nuclear state arose under a totalitarian regime. At the root of the passivity and flexibility is a desire to refrain from wrecking the emerging if unstable equilibrium that gives Russia its role.

Despite the various epochs from the past to today, *strategic thinking in Russia in regard to Korea reveals odd coincidences.* North Korea somehow falls outside the general political logic of Russia. Such was the case to Gorbachev when the DPRK was perceived as unreliable and pro-Chinese, but Russia started military cooperation with the North - that began to fall outside the general course of Moscow in its interaction with the US in questions of global disarmament. This is what is happening even today when the interests of alliance of Russia and

the US on contemporary security threats do not lead to corresponding logical steps by Moscow in relations to North Korea.

The reason for such a discrepancy is in the system of making political decisions in Russia. Both in the Soviet period and now North Korea is located on the periphery of Russian political, economic, and security interests, which focus on the US, Europe, and Central Asia. And South Korea thus did not become the focus of the economic interests of Russia, which is especially noticeable against the background of rapidly growing Sino-Russian economic cooperation and new investment expectations of Moscow in regard to Tokyo.

On the whole, Russia, both before and now, regards Korea in the context of its relations with regional leaders in Northeast Asia – the US, China and Japan.

The latest North Korea nuclear test in October 2006 can mark a new stage of the development of the North Korea nuclear crisis.

North Korea declared “a successful test of nuclear weapon”. However, first estimates of the tests results, made by Russian, American, South Korean and other military experts, were rather contradictory and cautious. It was not clear at the moment what had been tested: nuclear bomb, uranium bomb, or just a nuclear device, or just a big amount of trotyl (TNT). The power of the test was 5 to 50 times less than minimal power of the usual tested



nuclear explosion. Information about radiation, followed the test, appeared only a few days later.

Nevertheless, the majority of Russian experts believe that it was a not successful test of a nuclear device of small power - so called “a clap-like explosion”. Theoretically, North Korea needs at least 4-5 more tests of this type to make a nuclear bomb.

However, some experts, including myself, make reservations about whether North Korea really testes a nuclear devise and do not exclude that it was a big mystification.

Nevertheless, from the North Korean point of view, Pyongyang did strengthen its negotiation position at the 6-party talks after the nuclear test. Before, the US even had not wanted to discuss an issue about excluding the North from the list of terrorist-supporting countries or canceling financial sanctions against North Korea. After the test, in the eyes of North Korean leaders, Washington became more flexible and more ready-for-concessions. It served to Pyongyang - in despite all maneuverings around the nuclear inspections issue - as a signal to continue the nuclear weapons program in order to get more when trading it in exchange for new benefits in the future.

North Korea - feeling itself stronger against a background of the nuclear test - returned back to the negotiation table in February 2007. However, the results of this meeting are contradictory. On one hand, there were fixed concrete measures from both sides - what to do to solve the nuclear crisis. US, China, Russia, Japan and South Korea agreed to share

expenditures in providing economic and energy aid to North Korea.

But on the other hand, it seems that the main aim for North Koreans was to return back - by any means - deposits in Macao bank DBA, which seem to be used directly for the Kim John Il Family's overseas spending.

The agreed measures did not include the main component of the nuclear disarmament of the North - that is a concrete plan of dismantling of the North's nuclear weapons facilities and the date of the North's return to the IAEA and NPT regime.

Nowadays, North Korea, feeling strengthening of its negotiation position, has no reason to really dismantle its nuclear weapons program. Following the logic of the 6-party process, North Korea will continue to use it in order to get, firstly, economic, financial and energy benefits, and, secondly, to gain political time for totalitarian North Korean regime of the cult of personality.

North Korean diplomacy succeeded if refocusing the problem from the "regime change" issue to the issue of "trading the nuclear weapons program". And, further more, to the issue of just whether North Korea participates or not in the next 6-party meeting.

In the prism of the global non-proliferation regime, International Community meets a very dangerous precedent: in exchange for partial suspension of the nuclear weapons program the guilty-country receives economic privileges from the World



leaders.

It would be not less dangerous if Pyongyang got benefits even for total dismantlement of the program - for what, as we have just proved above, the North has no inclination, because as long as the North continues nuclear blackmail it continues to get economic gains.

Nevertheless, the February round of 6-party talks created a basis for a very new content of the negotiation process.

This is the Chinese proposal to establish 5 working groups which, in parallel, will discuss: the denuclearisation issue, the issues of North Korea - the USA and North Korea - Japan diplomatic relations, the issue of economic assistant to the North.

And the fifth group for North East Asia security in general. Russia is a chair country of the fifth group.

The positive meaning of this decision is, first, that it demonstrated that China becomes more active and more constructive in pushing forward the 6-party process, Second, the creation of the Fifth Group opens to us an opportunity to discuss not only the North Korean nuclear issue but, as well, other important issues of regional security.

And, what is more important, it presents a chance do develop the 6-party process being not depending upon the North's will to participate in the meetings or not.

North East Asia security issues are much wider than the North Korean nuclear issue. The North Korean nuclear issue is only one part - though very important - but just a part of the North East

Asia security. So, we can invite the North to attend the Fifth Group's meetings - but if it does not want to participate, we can have meetings on a regular basis without the North. Later on we would inform the North about the results of such kind of meetings of the Fifth Group.

On the other hand, the Chinese idea about the 5 groups raises some questions and doubts.

First, how the North Korea - US negotiations in the frame of the "DPRK - USA group" will be coordinated with the 6-party process in general. The problem is that the North, from the very beginning, insisted on the separate North Korea - US bilateral talks, but not on the multilateral talks. And it is not clear whether the North agrees to coordinate its the bilateral talks with the US with the work of the 6-party talks in a whole.

Second, China proposal does not include an idea about establishment of the diplomatic relations between the North and South Korea. Without mutual diplomatic recognition of the North and the South there will not be a real peace regime on the Korea Peninsula. Both countries, North and South Korea, are full members of the UN, and diplomatic relationship is a normal way of developing relations between the UN members.

Third, in the Chinese proposal, there is no an idea about linking economic assistance to North Korea with market reforms and opening of the North's economy. The point is that out-of-dated North Korean command-administrative economy cannot survive without economic aid from overseas. This pushes



the North to look for new assistance from abroad thinking that the best way to get aid is the nuclear blackmail.

Theoretically, market reforms and economic openness could give new impulses to the North's development.

So, the five members of the 6-party talks would better exchange economic aid to North Korea for market reforms and openness but not for promises to suspend or stop the nuclear program.

Nevertheless, the possibility of turning the 6-party talks into permanent mechanism of security talks in North East Asia on the basis of the work of the Fifth Group brings **optimistic hopes**. It draws up ways to creation of a new peace regime security infrastructure in North East Asia, which could push the changes of North Korea in right directions after Kim John Il's death in the future.

Another thing that makes me optimistic is that, after the North Korean nuclear test, all the five members of the 6-party talks, including Russia and China, for the first time, were united in condemning North Korea.

This could be the real new development of the situation that impedes North Korean maneuvering among the five countries. However, all the five countries need to develop success to strengthen their cooperation in order to have a coordinated and, in the future, single position on North Korea.

That will be the road to real Peace Regime on the Korean Peninsular.



제2회의 토론



■ **홍 현 익** (세종연구소)

Mikheev 교수의 논문은 러시아의 공식 견해를 대변하는 것은 아니나, 러시아 학자들의 동북아 정책관이 얼마나 빠르게 새로운 모습으로 변모하고 있는지를 잘 보여준다.

먼저 러시아의 공식 입장은 북한의 핵 실험이나 핵 보유에는 명백히 반대하지만 북한이 핵을 포기하도록 하기 위해서는 압박보다는 핵 폐기에 상응하는 에너지 등 경제적인 지원이 제공되어야 하고 북한이 안보 위협을 느끼지 않도록 보장해주어야 한다는 것이다. 이런 측면에서 2·13 합의가 악행을 행한 북한에게 핵 폐쇄의 대가로 경제적 지원을 제공한 것은 ‘위험한 전례’를 남긴 것이므로 잘못된 정책이고, 5개국이 단합하여 북한에게 압력을 가하여 북한의 체제가 시장경제와 개방으로 바뀌도록 만들어야 한반도에 진정한 평가가 온다는 주장은 러시아 정부의 공식 입장이나 주류 정치학자의 견해와는 차이를 보이는 것으로 평가된다.

북한의 체제가 인권을 탄압하는 독재정권이라는 평가에는 동의하지만 대량살상무기를 개발하는 북한이 핵을 포기하도록 유도하려면 필자의 의견처럼 주변국들이 단합하여 북한에게 압박을 가하는 것보다는 북한의 안보딜레마도 고려해주면서 상호위협감소 원칙에 의거하여 북한을 설득하는 것이 보다 합리적인 정책이라고 생각된다. 즉 북한의 체제 문제와 북핵문제는 서로 다른 차원의 문제이므로 북한의 안보딜레마를 고려하여 북한을 비핵화 시키고 국제사회에 연착륙시키는 가운데 북한 체제문제는 결국 북한 내부정치적 작동으로 해결되도록 하는 것이 합리적이다.

한반도가 통일되면 통일한국이 북한지역 개발에 전념하느라 러시아에 대한 투자가 줄 것이므로 러시아가 한반도 통일보다는 현상 유지를 선호한다는 평가도 소극적인 견해라고 평가된다. 러시아는 현재 북한이 동북

아 및 러시아 극동지역의 안정을 저해하고 있으므로 평화통일이 되면 지역적 안정이 강화될 것이라 기대할 수 있고, 현재 북한이 가로막고 있어 한국과의 경협이 진척을 보지 못하고 있으므로 통일이 되어 인접국으로서 한·러 경협 증진을 기대할 수 있는 것이다. 전략적으로도 통일한국은 동북아에서 러시아의 파트너가 되어 호혜적인 협력을 할 수 있을 뿐 아니라 중국 및 일본에 대한 러시아의 협상력을 증진시켜 줄 수 있을 것으로 기대하고 있다는 것이 토론자의 판단이다.

끝으로 발표자에게 몇 가지 질문을 제기하고자 한다. 첫째, 90년대 말 한반도 평화체제 관련 4자회담에서 러시아가 빠졌는데 향후 한반도 평화체제 관련 4자회담이 개최될 때, 러시아는 어떻게 대응할 것인가? 둘째, 러시아는 한반도 평화체제 구축에 핵심사항인 주한미군문제를 어떻게 보고 있는가? 셋째, 러시아가 남북정상회담을 주선하려는 움직임은 없는지? 넷째, 북한 급변사태 시 러시아의 대응방안은 무엇인지?

빠르게 변하고 있는 러시아 지식인의 새로운 대외정책관과 한반도 전략을 파악하는 데 유익한 도움을 준 Mikheev 교수에게 감사드린다.

■ 정재호 (서울대학교)

푸름즈 원장조리께서 한국의 한반도 평화체제 구축에 대해서 적절한 지적을 해주셨다. 발표문 요지대로 한반도의 현재 상황은 전시도, 평화도 아닌 상황이다. 어떻게 정전협상을 이뤄나갈지는 매우 중요한 상황인 것이다. 6자회담에서 6개국 이 합의를 도출해낸 것은 상당히 환영할 만한 일이다. 앞으로의 새로운 평화체제에서 중국이 방관자가 되어서는 안 되는데, 중국의 구체적 방안들에 - 다른 국가와 달리 중국이 할 수 있는 역할과 앞으로 한반도 평화체제 구축을 위해 어떤 것이 필요한지 - 대해 답해주셨으면 한다. 또 한반도 평화체제 구성에 필요한 것이 동북아내 냉전적 사고의 종식, 외부세력의 참여금지라고 하셨는데, 언급하신 외부세력의 - 외부세력이 종전협정을 맺은 당사자 이외국가를 지칭하는 것인가 - 정



의는 무엇인가 답해주기 바란다. 6자회담을 컨트롤하는 국가로서 중국은 이미 상당한 역할을 하고 있는데 한반도 문제에 대해 미국에 비해 중국의 역할이 줄고 있는 것에 대한 입장을 답해주셨으면 한다.

그리고 중국은 북핵문제에 대한 어떤 입장을 취하고 있는지 궁금하다. 마지막으로 한국전쟁의 종전선언이 가능할지에 대해서도 입장을 밝혀주셨으면 한다.

■ 전 성 훈 (통일연구원)

기본적으로 스콧 스나이더 박사의 발표내용에 동의한다. 그러나 몇 가지 문제에 대해 구체적으로 질문을 해보고자 한다. 첫째, 스콧 스나이더 박사의 기본전제에 대해 질문하겠다. 한반도의 새로운 현실에 대해 말씀하시면서 미국역할은 축소되고 남한의 역할은 증대되고 있다고 하는데, 이에 따라 미국의 정책이 어떻게 바뀌어야 하는가하는 것이다. 이 문제에 대해 평화와 안정을 구축하기 위해서라고 하셨는데, 두 문제 간 호환성이 없어 보인다. 한국 내 미국의 역할이 줄어들고 있는데 이를 어떻게 증가시킬 것인가 하는 미국의 숨겨놓은 의도가 있다고 생각한다. 새로운 체제 안에서도 미국의 역할을 계속 늘릴 수 있는 방법을 찾고 있는 것 같다.

둘째, 북미, 북일 간 관계정상화가 필요하다고 했는데, 현상을 바꿔 나갈 때 과거의 역사를 부인하겠다는 느낌을 주어서는 안 된다. 과거의 역사는 최선의 차안이었을 것이다. 새로운 정전협정을 체결 시, 이전의 노력을 존중해야 할 것이다.

셋째, 1992년도 상황을 언급하며 당시 덕 체니가 주한미군 철수 계획을 수정하였다고 했는데, 지금 와서는 실질적으로 북한이 핵을 시험해도 철수했다고 비교해 말하고 있다. 한국의 군사적 자율성 강화로 볼 수도 있지만, 북한의 핵문제가 한반도 평화에 별 문제가 되지 않는다고 판단하고 주한미군이 철수 했다고도 생각된다. 이처럼 북핵에 대한 한국과 미국의 군사적 대책은 무엇인가?

넷째, 스콧 스나이더 박사는 남북기본합의서를 기준으로 남북대화가 이뤄지고 있다고 했다. 그러나 현재 남북대화는 남북기본합의서를 기반으로 이뤄지는 것이 아니다. 남북기본합의서는 북한에서 합의해준 것이 없는 무용지물이 된 합의서임을 밝힌다.

■ 배 정 호 (통일연구원)

이즈미 교수 논문의 핵심 요지는 (1) 정전체제의 평화체제로의 전환만으로 한반도의 항구적 평화를 보장할 수 없고, (2) 북한의 핵무기 및 중거리 탄도미사일의 폐기, 북·미관계 및 북·일관계의 정상화 등이 이루어지지 않으면, 북한은 동아시아의 평화와 안전을 위협하는 존재로 계속 남을 것이라는 전제 아래 한반도의 항구적 평화체제를 위한 북·일관계의 정상화의 역할의 중요성을 강조하고 있는 점이다.

하지만 이즈미 교수는 일본은 아직 한반도의 항구적 평화체제에 관해 구체적인 구상을 가지고 있지 않다고 지적하고 있다.

따라서 이즈미 교수는 아베정권의 대북정책의 개선의 필요성을 언급하고 있으며, 일본은 납치문제와 함께 핵·미사일 문제를 최우선과제로 삼고, 납치문제, 핵·미사일 문제의 해결을 통하여 북한의 국교정상화, 한반도의 항구적 평화체제의 구축, 동아시아의 영속적 평화와 안정의 확립을 추구해야 한다고 주장하고 있다.

이즈미 교수의 주장에 상당부분 공감하며, 토론자로서 다음과 같은 문제제기를 한다.

첫째, 이즈미 교수의 주장에 따르면, 납치문제의 해결없이는 북·일국교 정상화가 어렵고, 따라서 ‘한반도의 항구적 평화체제’의 구축이 어렵다는 논리적 해석이 가능하다.

그런데, 일본 국내에서 납치문제는 상당히 정치화되어 있다고 생각한다. 아베 신조 총리도 납치문제의 국내 정치화 덕분에 총재·총리로서의 등장이 가능하였고, 그에 대한 부담으로 대북정책은 납치문제의 해결에



역점을 두고 있다.

일본 국내에서는 북한이 납치문제에 관해 어느 정도의 수준에서 조치를 취하면 해결의 수준으로 보고, 납치문제가 더 이상 북·일 국교정상화의 걸림돌로서 작용하지 않게 되는가.

둘째, 최근 일본의 국내정치상황을 보면, 아베 내각의 지지율이 30%대로 급락하고 있고, 7월 참의원 선거에 관한 일본 언론의 여론 조사도 민주당이 자민당을 다소 앞서고 있다. 도쿄의 현지 전문가들에 의하면, 자민당이 2004년 7월 참의원 선거 시와 비교하여 의석수를 잃는 것은 거의 확실시되며, 상황에 따라서는 아베 내각의 퇴진도 조심스럽게 전망되고 있다. 7월 참의원 선거결과, 아베총리에 대한 책임론이 제기되고, 아베 내각이 퇴진할 수 있는 상황에 이르게 되면, 일본의 대북정책에 어떤 영향을 미칠 수 있는가. 다시 말해, 납치문제에 역점을 둔 일본의 경직된 대북정책에 변화가 올 수 있는가.

셋째, 이즈미 교수도 논문에서 언급한 바 같이, 한반도의 항구적 평화체제는 동북아시아, 동아시아의 영속적 평화와 안전에도 매우 중요하다. 이는 일본의 국익에도 중요함을 시사한다.

따라서, 일본은 ‘21세기 동아시아의 평화와 번영’ 차원에서 한반도의 항구적 평화체제에 깊은 관심을 가질 필요가 있다. 다시 말해, 한반도 평화문제를 한반도 문제로만 국한시키지 말고, 일본의 국익 관점에서 ‘21세기 동아시아의 평화와 번영’ 차원에서 한반도의 항구적 평화체제에 접근할 필요가 있다. 즉, 일본은 보다 넓은 시야에서 대북정책을 전개할 필요가 있다. 이러한 맥락에서 한반도 평화체제의 구축과 관련하여 일본은 어떤 역할을 할 수 있는가, 그리고 일본의 바람직한 한반도 평화체제의 구상은 어떤 것을 지향하여야 한다고 생각하는가.

답 변

■ 일본 - 하지메 이즈미

첫 번째, 두 번째 질문은 대답하기가 매우 어렵다. 첫째 질문인, 어느 정도의 수준으로 북한이 성의를 보여야 납치문제가 해결되었다고 일본이 생각할 것인가에 대해서는 일본 국민들의 관심에 따라 달라질 것이기 때문에 확정하여 답변하기 어렵다. 예컨대, 북한에 생존해 있는 사람이 있다면 모두 일본에 돌아오게 해야 하고, 북한이 성의있게 납치사건의 진상을 밝혀야 하며, 이 문제에 대하여 북한에서 책임있는 사람의 문책이 있어야 할 것이다 정도로 답변하겠다. 그러나 더 구체적으로 들어가면 그 기준을 정하기 어렵다. 일본정부도 여론을 봐가면서 결정할 것이다.

두 번째 질문에 대해서는 답변하겠다. 아베정권의 지속성과 관련해서 그대로 유지될 수 있는 확률도 높고 일본 선거 후, 바뀔 수도 있지만 그 비율이 어느 정도인지는 예측하기는 힘들다. 새 지도자가 나오고 그 지도자가 어떤 대북정책을 입안할지는 잘 모르겠으나 아베총리가 너무 강경파였기에 대북정책의 변화를 가지기는 쉬울 수도 있다고 본다.

세 번째 질문에 대한 답변이다. 일본이 북한과 국교정상화를 추구하기 위해서는 평양선언으로 돌아가야 한다고 생각한다. 그러나 북일수교를 위해서는 일본사람들이 얼마나 일본정부를 믿을 수 있을지가 관건이다. 국민들의 정서가 일본정부를 얼마나 믿게 되느냐에 걸리는 시간에 따라 국교정상화의 시간이 연동될 것이다. 나머지 질문들은 답변하기에 일본정세가 너무나 불확실하다.



■ 러시아 - 바실리 미헤예프

먼저 앞으로 한반도 평화체제 관련 4자회담을 개최 시 러시아의 대응에 대해 답변을 하겠다. 러시아는 과거 한반도 상황에 대해 최종적인 역할을 수행해 왔으며 평화체제에서 역할이 없더라도 한반도에 평화체제가 성립되는 것을 환영할 것이다. 그러나 평화체제와 관련하여 러시아와 중국은 나름의 역할이 있으며, 한반도 주변국들의 국교 수립 시 러시아는 역할을 다 해나갈 것이다.

제2차 정상회담의 장소를 러시아에서 개최할 수 있는지 여부는 남과 북에서 동시에 러시아에 요청을 하는, 즉 푸틴대통령에게 정치적 이익이 있을 때는 가능할 것이다. 그러나 김정일 국방위원장은 국민들에게 선전하기를 좋아하므로 평양에서 열고 싶어 할 것이다. 따라서 정상회담이 러시아에서 열리는 것은 비현실적이다.

북한사태 급변 시 러시아의 대응에 대해 말하겠다. 러시아 군은 푸틴대통령의 영향력 하에 있어 북한에 긴급사태 발생 시, 직접 움직이지는 않을 것이나 국경선에 북한난민들이 몰려오는 것에 대한 우려는 있다. 북한 난민들이 중국을 통해서 또는 직접 러시아로 들어와서 극동지역의 경제에 변화를 일으킬 수 있으므로 국경감시태세가 강화되고 있는 중이다.

통일된 한반도는 과거 구소련의 이익에 상반되었지만, 지금은 현실적 이익을 생각해야 한다. 남북한이 통일이 된다면 시장경제 속에서 이루어질 것이고 통일한국은 수송망, 가스관등 러시아에 새로운 경제적 기회를 제공해 줄 것이다. 그러나 북한사회, 북한정권은 남한의 지원을 너무나 많이 필요하여 통일시 남한의 지원 가능한 모든 경제자원은 북한에 투자될 것이며 러시아에 대한 한국의 투자 상황은 안 좋아 질 것이라고 생각된다.

마지막으로 BDA 230억 원은 북한에 있어 그리 적지 않은 금액이다. 또 북한은 이 자금을 다른 은행에 예치시키는 것에 어려움을 겪고 있다. 북한이 이번에 북경에 온 것은 핵카드를 갖고 BDA문제를 해결하려고 온

것이며 이는 BDA에 묶여있는 돈이 북한에서는 작은 돈이 아닌 큰돈임을 짐작하게 한다. 앞으로도 북한은 핵프로그램을 더욱 진전시킬 것이고 이를 통해 보다 많은 경제적 지원을 얻으려 할 것이다.

■ 미국 - 스콧 스나이더

미국정부는 지난 1년간 5자회담을 소집하려고 애써 왔다. 앞으로도 북한이 6자회담에 참여하지 않으면 답답해서라도 공식적으로 5자회담이 추진될 것 같다.

전성훈 박사의 토론대로 미국의 전략은 서로 상충되는 면이 있다. 그러나 현실 상황에서는 모순점이 발생할 수밖에 없다. 전략을 짤 때 상황을 만들어 나가느냐, 상황에 대응하느냐에 따라 다르기 때문에 모순이 발생한다고 생각한다. 실제로는 상황이 우선이지, 정책에 의해 외교문제가 발생하는 것은 아니다.

평화체제와 관련해 미국이 하고 싶어 하는 것이 무엇인지 4년 전에는 대답할 수 있었다. 그 당시 부시대통령은 조기 남북통일 시 북한을 지원하겠다고 하였다. 최근 워싱턴에서 나오는 이야기들은 한반도의 전략적 가치가 떨어져 또 하나의 가치, 아시아의 힘의 균형론(호주까지 포함)에 대한 것이다. 이를 주장하는 사람들은 한반도 평화체제를 넘어서는 아시아의 신질서를 구상하고 있다.

본 발표자는 한국에서 남북한 화해의 장애요인을 미국이 제공하는 것처럼 보여서는 안된다고 워싱턴의 정책입안자들에게 말하고 있다. 그리고 한국의 미국을 넘어선 동맹관계의 확대는 필연적이다. 또한 북핵문제와 평화체제의 연계관계를 끊어내어야 한다. 한국이 북한의 재래식 무기와 핵공격에 대해서는 미국으로부터 지원을 받겠지만 작전권에 있어서는 주도권을 가져야 할 것이다. 이 문제는 핵우산과 직접적 관련은 없음에도 불구하고 한국보다는 일본으로 보다 많은 질문을 받은 것 같다. 한 일 간 반응이 매우 달랐다.



토론자의 질문대로 물론 북한이 남북기본합의서를 받아들였다는 표시는 없으나 남한정부가 이후 정권에서도 반드시 실현해나가야 하는 목표로 기본합의서를 들고 있으며 북한도 긍정적 발언이 없음에도 불구하고 북한도 합의서의 일부 내용에 대해 실행해 나가고 있으므로 하나의 기준으로 사용해 나갈 수 있는 것이 아닌가하고 생각을 했다.

■ 중국 - 푸명즈

토론자께서 세 가지 질문을 하셨다. 먼저 외부세력의 규정문제를 질의 하셨는데, 한반도 평화체제 구축에 있어 중국의 독특한 역할을 강조하면서도 외부세력을 배제되어야 한다고 발표한 것이 상충된 의견으로 들린 것 같다. 외부세력 개입을 말할 때 외부영향의 완전배제는 불가능하나, 중국의 독특한 역할을 일반적 개입역할과 대조하여 보면, 중국은 북한, 한국, 미국, 일본, 러시아 등 관련국 6개국과 외교관계를 수립하고 있고 그동안 북한의 조력자로서 활동하여 북핵문제 및 한반도 평화체제와 관련하여 조정자 역할을 수행할 수 있다고 생각한다. 그러나 김계관 부상이 미국에 가서 중국의 중재를 거부하고 북미직접대화를 요구하고 있는데, 미국이 북한과 직접 대화할 의사가 있다면 중국은 빠질 예정이다.

비핵화 문제와 관련하여 종전협정을 평화협정으로 대체하는 것이 초기단계라고 할 수 있는데, 그럼에도 불구하고 비핵화와 정전협정 두 문제는 연결된 문제가 아니고 따라서 서로의 선결조건이 되지 않는다고 생각한다. 향후 한반도 평화체제 구축 시 비핵화가 좋은 조건이 될 수 있겠지만, 북한이 비핵화 안한다고 영원히 평화체제를 구축하지 않을 것인가? 그건 아니라고 생각한다.

앞으로 북한은 2·13합의를 이행해야 하고 관련국은 이를 독려하는 실질적인 방안을 고려해야 할 것이다.

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 | 박중철 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 | 박중철 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 | 박중철 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·개방과정에서 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 |

학술회의총서

| | | | | |
|---------|---|--|--|---------|
| 2005-01 | 북한 경제의 변화와 국제협력 | | | 8,000원 |
| 2005-02 | 6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 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 |

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 | 윤종실 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 평화-번영 거버넌스의 실태조사 | 황병덕 외 공저 | 10,000원 |
| 2006-11-02 | 한반도 평화-번영 거버넌스의 분야별 현황과 과제 | | 10,000원 |
| 2006-11-03 | 한반도 평화-번영 거버넌스의 실태조사(상) | 황병덕 외 공저 | 10,000원 |
| 2006-11-04 | 한반도 평화-번영 거버넌스의 실태조사(중) | 황병덕 외 공저 | 10,000원 |
| 2006-11-05 | 한반도 평화-번영 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 |

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 |
| <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 |

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 |
|-------------|--------|

연례정세보고서

| | |
|----------------------------------|--------|
| 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 「공동사설」 분석 및 정책 전망 | 이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중 |
| 2005-02 북한의 경제개혁 동향 | 김영윤, 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 | 김영윤, 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 | 배정호 |
| 2005-19 | 주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석 | 여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠 |
| 2005-20 | APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할 | 김규륜 |
| 2006-01 | 2006년 북한 신년 공동사설 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 | 박중철, 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 대한반도 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 공동사설 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 |

KINU 정책연구시리즈

비매품

| | | |
|---------|---|----------|
| 2005-01 | 북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향 | 허문영 |
| 2005-02 | 북핵문제와 남북대화: 현안과 대책 이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오 | |
| 2005-03 | 6·15 남북공동선언 재조망: 이론과 실제 | 홍용표, 조한범 |
| 2005-04 | 광복 60년과 한반도: 한미관계, 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 개발협력을 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 정세인식: '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 |

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)

Studies Series

비매품

| | | |
|---------|--|----------------------------------|
| 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)를 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 보내주심으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내 주심으로써 정기회원 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 수유6동 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

KINU 학술회의총서 07-02

이 책은 친환경소재인 일레이션지(표지)와 이라이트지(본문용지)를 사용하였으며 환경에 유해한 코팅을 하지 않았습니다.

www.kinu.or.kr

6·15 정상회담과 한반도 평화체제