

한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안

함택영 · 김근식 · 김갑식 · 이정진

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대



한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안

함택영 · 김근식 · 김갑식 · 이정진

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대

한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안

인 쇄 2007년 12월
발 행 2007년 12월

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울 강북구 4.19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)
인 쇄 처 양동문화사

가 격 6,000원

© 통일연구원, 2007

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 정부간행물관매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안 / 함택영, 김근식, 김갑식, 이정진[지음]. — 서울 : 통일연구원, 2007
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 07-11-04)

참고문헌 수록
ISBN 978-89-8479-436-8 93340 : ₩6000

340.911-KDC4
320.9519-DDC21

CIP2007003949

“한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안”

1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
07-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)	통일연구원
07-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	서울시립대학교
07-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	북한대학원대학교
07-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로	한국행정연구원
07-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	대전대학교

2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	통일연구원	김 국 신 선임연구위원 (협동연구 총괄책임자)	박 형 증 선임연구위원 강 동 완 연구원
협력 연구기관	통일연구원	김 규 룬 선임연구위원	조 한 범 선임연구위원 이 석 연구위원 조 정 아 부연구위원
	"	배 정 호 선임연구위원	박 영 호 선임연구위원 여 인 곤 선임연구위원 최 춘 흡 선임연구위원
	"	이 교 덕 선임연구위원	최 수 영 선임연구위원 이 금 순 선임연구위원 김 병 로 연구교수(서울대 통일연구소) 이 주 철 연구원(KBS 남북교류협력팀)
	"	전 성 훈 선임연구위원	송 정 호 교수(우석대) 오 현 철 교수(전북대) 이 원 태 책임연구원(정보통신정책연구원)
	한국행정연구원	양 현 모 연구위원	이 준 호 교수(안양대) 최 유 성 연구위원(한국행정연구원) 최 진 욱 선임연구위원(통일연구원)
	대전대학교	박 광 기 교수	박 채 복 연구위원(숙명여대 통일문제연구소) 유 진 숙 선임연구위원(고려대 아세아문제연구소) 차 조 일 교사(경인고등학교) 설 규 주 교수(경인교대) 박 정 란 선임연구위원(서울대 통일연구소)
	북한대학원대학교	함 택 영 부총장	김 근 식 교수(경남대) 김 갑 식 교수(경남대 극동문제연구소) 이 정 진 연구교수(합림국제대학원대)
	서울시립대학교	임 성 학 교수	서 창 록 교수(고려대 국제대학원) 민 병 원 교수(서울산업대 IT정책대학원) 전 재 성 교수(서울대)

목 차

한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안

함택영 · 김근식 · 김갑식 · 이정진

I. 서 론 / 1

1. 문제제기 1
2. 연구내용 및 접근방법 4

II. 한반도 평화체제 거버넌스 / 7

1. ‘한반도 평화’와 ‘한반도 평화체제’ 7
2. ‘바람직한’ 한반도 평화체제 거버넌스 14

III. 국제적 차원과 6자회담 / 20

1. 6자회담과 한반도 평화체제 20
 - 가. 한반도 평화체제의 전제로서 6자회담 20
 - 나. 한반도 평화체제에 대한 각국 입장 26
2. 국제적 차원에서의 활성화 방안 31
 - 가. 한국정부의 조정기능 1: 예산 31
 - 나. 한국정부의 조정기능 2: 지식/정보 34
 - 다. 한국정부의 조정기능 3: 네트워크/조직 36
 - 라. 한국정부의 조정기능 4: 분쟁해결/갈등해소 38

IV. 남북관계 차원과 남북협력 / 43

1. 남북협력과 한반도 평화체제	43
가. 우리 정부의 한반도 평화체제 구축 노력	43
나. 남북간 한반도 평화체제 관련 주요 쟁점	50
2. 남북관계 차원에서의 활성화 방안	54
가. 한국정부의 조정기능 1: 예산	55
나. 한국정부의 조정기능 2: 지식/정보	58
다. 한국정부의 조정기능 3: 네트워크/조직	58
라. 한국정부의 조정기능 4: 분쟁해결/갈등해소	60

V. 국내적 차원과 국민적 합의 / 62

1. 국민적 합의와 한반도 평화체제	62
가. 국민적 합의의 중요성	62
나. 시민사회의 참여와 역할	63
2. 국내적 차원에서의 활성화 방안	65
가. 한국정부의 조정기능 1: 예산	66
나. 한국정부의 조정기능 2: 지식/정보	68
다. 한국정부의 조정기능 3: 네트워크/조직	81
라. 한국정부의 조정기능 4: 갈등해소/분쟁해결	86

VI. 결 론 / 89

목 차

한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안

함택영 · 김근식 · 김갑식 · 이정진



참고문헌 / 93

표 목차

<표 II-1> 거버넌스 유형	15
<표 II-2> 한국정부의 전략자원 및 메타적 조정기능	19
<표 III-1> 동북아 다자안보협력에 대한 각국의 입장 비교	31
<표 IV-1> 남북간 한반도 평화체제 쟁점	54
<표 IV-2> 2007년도 남북협력기금 지출 총괄표	56
<표 V-1> 평화재단 평화협정안	78
<표 VI-1> 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	90

그림 목차

<그림 I-1> 거버넌스 활성화 방안 접근방법	6
<그림 II-1> 한반도 평화체제 구성도	12
<그림 II-2> 한반도 평화체제 거버넌스	16

I. 서론

1. 문제제기

한반도 평화체제 구축은 21세기 우리 민족의 평화통일 과정에서 반드시 우선적으로 이뤄야 할 과제인 바, 이에 대한 현실적·이론적 준비가 필요하다. 북한의 핵실험 이전까지 한반도 안보상황은 정전협정과 군사력 균형에 의해 전쟁이 억제되고 있는 ‘불안정한 평화상태’를 유지해 왔으나, 북한이 핵무기를 보유함에 따라 비대칭적 전력에 의한 군사력 불균형이 야기되면서 한반도 비핵화와 연계한 평화체제 구축이 긴요한 상황이 되었다.

다행히 지난 2·13 합의로 북핵문제 해결을 위한 구체적 실천으로서 ‘9·19 프로세스’로의 진입이 시작되었다. 북핵폐기를 위한 첫걸음을 내딛었고 북미관계 정상화의 첫 단추를 시작할 수 있게 됨으로써 핵문제 해결의 구체적 이행과정이 본격적으로 진입된 것이다. 핵시설의 불능화를 명시하고 북미 양자대화 시작과 테러지원국 해제 및 경제제재 해제 논의 등이 구체화되었고, 아울러 6개국 외무장관 회담 개최 등이 합의됨으로써 향후 북핵 폐기와 북미관계 정상화의 ‘단계적 진입’이 시작될 수 있는 토대가 마련된 것이다.

이미 미국은 필립 켈리코 자문관 보고서 등 정전체제의 평화체제로의 전환에 대해 심도 있는 논의와 준비를 하고 있고, 북한 역시 한반도 비핵화의 지름길로서 평화체제 필요성을 인식하고 있었다(2005.7.22 외무성 성명).

더욱이 제6차 2단계 6자회담에서 북한이 현존하는 핵시설의 불능화를 2007년 말까지 완료하기로 하였고 미국은 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하기 위한 과정을 개시하고 북한에 대한 대적성국 교역법 적용을 종료시키기 위한 과정을 진전시켜 나가기로 합의한 것은 의미가 크다 하겠다. 따라서 향후 북핵해결의 진전 과정에서 한반도 평화체제 등 급격한 정세변화의 가능성이 상존하는 만큼 이에 대한 적절한 대비와 논의가 뒤따라야 할 것이다.

그런데 평화체제를 구축하는 과정에서 한반도 문제의 과도한 국제화는 문제의 해결을 어렵게 만드는 요인으로 등장할 수 있다. 이러한 점에서 한반도 평화체제 구축과정은 남북 주도하에 분단의 고착화를 방지하면서 궁극적으로 통일을 지향하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 그러나 북한은 1990년대 초반부터 정전체제 무실화 기도와 평화체제를 논의하기 위해서는

주한미군 철수, 미북 평화협정 체결이 선결되어야 한다고 주장해 왔으며, ‘남북기본합의서’, ‘한반도비핵화공동선언’ 등 수차례 한반도 문제의 궁극적 해결을 위한 남북간 합의가 이루어지기는 하였으나 이행되지 않았다. 참여 정부 기간 동안 6·15공동선언을 계기로 남북관계가 진전되어 가고 있음에도 불구하고 군사적 투명성(transparency)과 개방성(openness) 제고를 통한 공고한 한반도 평화의 길을 열지는 못하였던 것이다. 그런데 지난 2007년 남북정상선언에서 남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였고, 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는 데 인식을 같이하며 종전선언을 추진하기로 합의하였다. 남과 북이 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담을 통한 9·19공동성명과 2·13합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 한 것이다.

이러한 상황에서 한반도 평화체제 구축에 대한 논의가 진전되면 이를 계기로 남북 당사자간 해결 노력과 국제적 협력의 조화를 토대로 남북관계를 주도적으로 개선해 나갈 수 있도록 해야 하며, 남북관계가 실질적으로 발전하기 위해서는 평화체제 구축 추진과정에서 제기될 수 있는 남북간 장애요소를 식별하고 해결책이 제시되어야 할 것이다. 물론 이 과정에서 우리 사회의 다양한 행위자들의 목소리를 경청하고 이를 한반도 평화체제 구축의 추진력으로 삼는 것도 우리의 과제라 할 수 있다.

한편, 통일정책 환경의 변화, 정책의 투명성 확보, 정책효율성 제고와 국민참여의 확대라는 시대적 흐름에 부응하기 위해서는 통일정책 거버넌스에 대한 인식의 확대와 그 정비가 필요하다. 이러한 관점에서 한반도 평화체제 구축 문제는 단순히 정부간 협상에만 의존하는 접근이 아니라, 민·관·NGO 등의 협력에 기초한 거버넌스적 접근으로 이루어져야 한다.

이러한 맥락에서 본 연구는 1차년도 ‘한반도 평화체제 거버넌스 실태조사’의 연구성과를 비판적으로 수용하면서 향후 한반도 평화체제 거버넌스가 활성화되기 위해서는 어떠한 원칙과 개선책이 필요한지를 분석하고자 한다. 특히, ‘한반도 평화체제’, ‘한반도 평화체제 거버넌스’에 대한 개념적 정의를 도출하고 이에 기반하여 한반도 평화체제의 ‘바람직한(good) 거버넌스’ 활성화 방안을 다층적 차원에서 접근하고자 한다. 즉, 국제적 차원, 남북관계 차원, 국내적 차원 등으로 나누어 그 정책적 대안을 제시할 것이다.

한반도 평화체제, 그리고 한반도 평화체제 거버넌스에 대한 연구성과는 적지 않다. 40여년간 지속되어온 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 방안을 모색한 곽태환의 연구, 한반도 평화체제 구축의 가능 요소와 제약 요소를 규명한 후 이에 기초해 추진전략을 제시한 송대성의 연구, 남북한이 건설해야 할 평화체제의 상과 가능한 수립방안을 탐구한 함택영의 연구, 한반도에서 전쟁참화를 막고 화해평화의 구축방안을 제시한 백영철의 연구 등이 대표적이다.¹

하지만 기존 연구는 한반도 평화체제에 대한 구축 가능성 및 제약 요소를 개괄적으로 소개하는 수준이고 그 실현방안 모색도 국가 주도 차원을 중심으로 진행되었을 뿐이다. 설사 거버넌스적 관점에서 한반도 평화체제를 분석했다 하더라도 한반도 평화변영 거버넌스에 대한 공감대가 형성되지 않은 상황에서 대체적인 거버넌스의 기본 일개를 총론적 수준에서 소개하고 있는 정도이다. 실제 한반도 평화체제 구축은 국가간 네트워크 뿐만 아니라 NGO, 개인 등 다차원적 수준에서 전개되어야 한다. 따라서 본 연구는 평화변영 거버넌스에 대한 관심이 고조되고 6자회담에서 2·13합의를 이끌어내는 등 한반도 평화체제 구축에 대한 협력과 관심이 높아진 상황에서 한반도 평화체제 구축의 협력 및 속도 그리고 범위를 한층 업그레이드 하기 위하여 거버넌스 개념에 입각해 활성화 방안을 마련한다는데 독창성이 있다 하겠다. 본 연구는 1차년도 실태조사²의 연구성과를 바탕으로 한반도 평화체제 거버넌스 개념 및 진행정도, 문제점 등을 파악하고 다층적 이해관계자들의 파트너십 제고를 바탕으로 한반도 평화체제 거버넌스 구축을 위한 활성화 방안을 제시할 것이다.

이러한 문제의식에서 출발한 본 연구는 한반도 평화체제 거버넌스의 실태파악에 기초한 그 개선 및 활성화방안을 제시함으로써 한반도 평화체제 구축을 위한 다양한 분야의 정책형성 및 정책집행을 분석하는데 일종의 준

¹ 곽태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997); 송대성, 『한반도 평화체제: 역사적 고찰, 가능성, 방안』 (성남: 세종연구소, 1998); 함택영, “한반도 평화체제 수립방안: 경제협력 및 군축을 통한 민족공동체의 모색,” 세종연구소 편, 『남북정상회담과 한반도 평화』 (성남: 세종연구소, 2001); 백영철 외, 『한반도 평화프로세스: 평화와 통일』 (서울: 건국대학교출판부, 2005).

² 허문영 외, “한반도 평화체제 거버넌스 실태조사,” 황병덕 외, 『한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사(상)』 (서울: 통일연구원, 2006).

거스를 제공할 것이다. 즉, 2·13 합의에 따른 한반도 평화체제에 관심이 높아진 상황에서 이 분야에 대한 연구는 시의적절하며 정책적 실효성을 강화하는데 기여할 수 있다는 것이다. 또한 중층적 차원과 다양한 행위자가 관계하고 있는 이 분야에 대한 지속적 연구는 이론과 현실의 상호 연관성, 국내적 수준의 거버넌스와 글로벌 수준의 거버넌스의 결합 가능성 등을 실증적으로 보여줄 수 있다는 장점을 가지고 있다. 그리고 본 연구는 우리의 통일정책과 통일정책 거버넌스 구축방안에 대한 논리적이고 실증적인 설명을 제공함으로써 통일정책에 대한 소모적 논쟁을 지양하고 통일정책에 대한 국민적 공감대를 형성하는 데도 기여할 수 있다. 정부, NGOs 등 여러 행위 주체들이 통일정책에 참여하는 과정을 분석함으로써 통일정책의 투명성을 확보하고 이를 통한 평화번영정책의 대내외적 신뢰도를 제고하는데 일조할 수 있기 때문이다.

2. 연구내용 및 접근방법

한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안을 제시하는 본 연구는 1차년도 실태조사와 3차년도 공고화 방안의 ‘징검다리’ 역할의 연구내용을 수행한다. 즉, 1차년도 실태파악을 중심으로 바람직한 거버넌스 구축을 위한 활성화 방안을 제시함으로써 3차년도 연구의 기본 토대를 마련하고자 하는 것이다. 이를 위해 본 연구는 먼저 ‘한반도 평화체제’와 ‘한반도 평화체제 거버넌스’에 대한 개념화를 시도하고 ‘바람직한’ 한반도 평화체제 거버넌스의 상을 제시한다. 그리고 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안을 국제적 차원, 남북관계 차원, 국내적 차원 등으로 나누어 대안을 모색한다.

한반도 평화체제를 분석하는 본 연구가 협동총괄연구의 소주제이기 때문에 분석대상은 한반도 평화협정, 군사적 신뢰구축 등 주로 제도이다. 하지만 한반도 평화체제가 제도, 물질적 능력, 이념 등으로 구성되어 있기 때문에 물질적 능력과 이념도 부분적으로 분석대상에 포함한다. 특히 이념의 경우 남북관계 차원에도 중요하지만 한반도 평화체제와 관련하여 국내적으로 남남갈등이 증폭되어 있으므로 이에 대한 분석은 절대적으로 필요하다.

다음으로 행위자 문제이다. 한반도 평화체제 거버넌스와 관련된 행위자는 국제기구 및 국제레짐, 외국 정부 및 외국 시민사회, 북한, 국내 행위자

등 다양하다. 정부기구(Track 1), 반관반민기구(Track 1.5), 비정부기구(Track 2) 등이 다 포괄된다. 그러나 본 연구에서는 현실적 한계를 자인하고 그 행위자를 추적 가능한 범위로 한정한다. 즉, 국제적(동북아) 차원에서는 비정부기구들의 활동도 의미가 크지만 주로 6자회담을 중심으로 정부간 거버넌스 양상을 검토한다.³ 남북관계 차원에서는 남북 민간간 교류와 대화가 확대되고 있지만 기본적으로 북한의 민간기구가 정부의 지시를 받고 있기 때문에 남북정부간 거버넌스 행태에 주목한다. 국내 차원에서는 정부와 민간간, 그리고 민간과 민간간 한반도 평화체제를 둘러싼 여러 갈등과 조정 그리고 협력을 살펴본다. 여기에는 정당, 언론, NGO, 기업, 전문가 집단 등 다양한 행위자가 있다.

본 연구는 기본적으로 전략적 메타거버넌스 접근⁴을 중심으로 진행한다. 거버넌스 현상은 사회 각 분야, 국제관계의 모든 분야 뿐 아니라 한반도 평화체제를 포함한 남북관계에서도 필연적으로 일어나고 있다. 다시 말하면 한반도 평화체제에서도 ‘정부에서 거버넌스로(from government to governance)’의 이행이 진행되고 있는 것이다. 하지만 거버넌스적 조정기제가 나타난다고 해서 반드시 관련 행위자간 갈등이 제어되고 협력이 증진되는 것은 아니다. 오히려 ‘바람직하지 않은’ 거버넌스가 나타난다면 이것은 ‘선’이 아니라 ‘독’이 된다. ‘정부의 실패’, ‘시장의 실패’에 못지않게 ‘거버넌스의 실패’에도 각별한 주의를 해야 한다. 특히 경제협력이나 사회문화 교류 분야와 달리 한반도 평화체제에서는 (한국)정부의 역할이 중요하다. 따라서 한반도 평화체제를 거버넌스적 관점에서 접근할 때 거버넌스적 현상의 장점을 최대화하면서도 거버넌스의 실패를 막을 수 있는 방안을 모색하는 것이 매우 중요한 과제라 할 수 있다.⁵

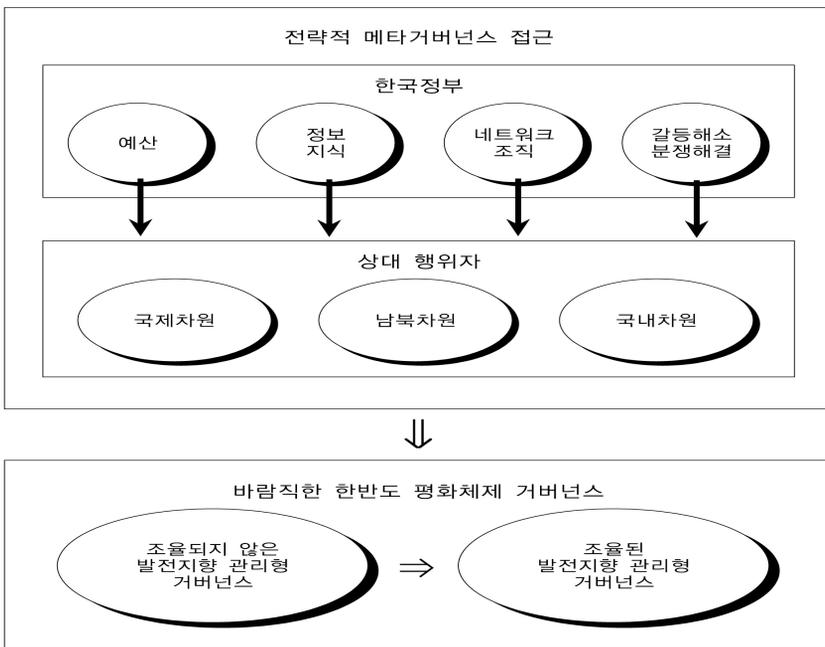
3. 한반도 평화체제 거버넌스 관련 국제적 차원의 행위자에는 6자회담의 6개국 이외에도 UN, IAEA, NPT, PSI, 국제금융기구 등 국제기구 및 국제레짐 등 다양한 행위자들이 있고 이들의 역할도 매우 크다. 그렇지만 이들 모두를 행위자로 하기에는 분석 범위가 매우 넓고 사실상 6자회담을 통해 한반도 평화체제와 관련된 주요 논의들이 형성, 결정, 파급되고 있기 때문에 본 연구에서는 국제적 차원의 행위자를 6자회담으로 국한한다.

4. 이에 대한 자세한 내용은 임성학·서창록·민병원·전재성, “한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 틀,” (통일연구원 거버넌스 협동연구 최종보고회 발표논문, 2007) 참조.

5. 하지만 본 연구는 전체 연구에서 사용하고 있는 ‘굿 거버넌스’, ‘네트워크 거버넌스’

전략적 메타거버넌스적 접근은 이러한 문제의식에서 출발하였다. 한반도 평화체제에서 정부의 역할이 강화되거나 축소 또는 없어지는 것이 아니라 정부의 역할이 ‘변화’되어야 한다는 것이다. 이제 정부는 거버넌스 행위자 중 하나가 아니라 거버넌스 자체의 관리자로서, 한반도 평화체제 구축 또는 구축 이후의 과정에서 각 구성단위의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성 등을 고양시켜야 한다. 한국정부는 예산, 정보와 지식, 네트워크와 조직, 갈등해소와 분쟁해결 등 전략자원을 동원하여 행위자별로 각기 분절화되고 전략적으로 분화된 전략을 가져야 한다. 그래야 ‘바람직한’, ‘조율된 변화지향 관리형’ 한반도 평화체제 거버넌스를 구축할 수 있다. 이러한 논의를 기초로 접근방법을 도식화하면 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 거버넌스 활성화 방안 접근방법



를 분석방법으로 사용하지 않고 오직 ‘전략적 메타거버넌스’적 입장을 취하고 있기 때문에 다양한 행위자간 상호 관계를 보여주기도는 한국정부의 메타적 조정기능을 통해 거버넌스 과정을 관리하고 실패를 방지하기 위한 방안들에 집중하고 있다. 따라서 ‘굿 거버넌스’나 ‘네트워크 거버넌스’적 접근에서 보여주는 정책단계별 네트워크 현상을 드러내는 데에는 한계가 있다.

II. 한반도 평화체제 거버넌스

1. ‘한반도 평화’와 ‘한반도 평화체제’

한반도 평화체제가 목표로 하는 평화란 어떠한 것인가? 현상황에서 우리는 대략 세 가지 평화의 상태를 상징할 수 있다. 첫째는 현재의 정전협정을 그대로 유지하면서 적대행위의 재발을 방지하는 ‘불완전한 평화’이다. 그러나 이 방안은 ‘평화의 유지’는 물론 ‘평화의 회복’에도 미치지 못하는 ‘준평화의 유지’에 불과하다.⁶ 이 상태에서 현실적으로 한반도의 군사력균형을 통한 억지(deterrence) 이외에는 전쟁의 재발을 방지하는 수단이 별로 없다. 둘째, 부정적 혹은 ‘소극적 평화’는 평화의 회복, 즉 전쟁 이전의 상태로 돌아가거나 전쟁이 부재한 상태를 지칭한다. 이는 전쟁부재 상태를 회복 또는 유지한다는 개념이다. 셋째, 이에 비하여 긍정적 혹은 ‘적극적 평화’는 비록 전쟁은 없을지라도 구조적 폭력(structural violence)이 존재하는 상태를 평화라고 볼 수는 없다는 관점에 의거한 개념이다. 즉, ‘적극적 평화’는 전쟁발생의 원인을 제거 내지 봉쇄한 상태를 의미한다.⁷

정전협정이 유효한 ‘준평화’ 상태는 평화상태가 아니기 때문에 남북한 평화체제는 적어도 전쟁부재의 소극적 평화 이상을 의미한다고 보아야 한다. 남북한의 통일 없이 진정한 평화란 없다. 남북한의 갈등이 민족 내부의 문제가 아닌 국가간 관계라면 상대방의 주권을 인정하고 평화공존에 합의함으로써 소극적 평화를 모색할 수 있다. 그러나 남북한간에 “통일의 포기는 정권의 명분과 대중적 기반을 위협할 뿐 아니라 상대방의 주도권을 강화하는 결과”를 낳을 것이다.⁸ 통일이나 최소한 어떤 형태의 민족공동체 수립이 남북한 평화체제의 대전제인 것이다. 문제는 남북한 분단체제의 통일과정에서 평화와 통일은 다분히 모순적인 관계에 있다는 사실이다.

첫째, 통일 없이 진정한 평화는 없지만, 평화 없이도 통일은 가능하다.

6-김명기, “평화체제 구축에 관한 이론적 개관,” 광태환 외, 『한반도 평화체제의 모색』 (서울: 경남대 극동문제연구소, 1997), p. 25.

7-송대성, 『한반도 평화체제: 역사적 고찰, 가능성, 방안』 (성남: 세종연구소, 1998), pp. 6-8.

8-백낙청, “한반도 평화통일을 위한 새 발상,” 『통일시론』, 통권 5호 (1999), p. 117.

역사상 국내의 봉건지배집단 등 경쟁세력들을 복속시킴으로써 전인민에 대하여 주권을 행사하는 국민국가의 건설은 적지 않은 경우 비평화적인 방법으로 달성되었다. 베트남과 예멘의 통일은 물론 19세기 미국의 남북전쟁이나 이탈리아의 통일에서 보듯이, ‘통일전쟁’은 그리 예외적인 현상이 아니었다. 남북한은 통일이 진정한 한민족 평화의 길임을 알고 있지만, 각기 주장하는 ‘무력통일’과 ‘자유통일’은 그 상(像)이 너무나도 이질적이고 배타적이다. 남북한의 ‘합의에 의한 평화적 통일’은 요원하며 무력통일의 가능성은 상존하고 있는 것이다.

둘째, 남북한 평화와 통일의 두번째 모순은 ‘미완의 통일’이 분단보다 위협할 수 있다는 것이다. 무력에 의한 남북한 통일은 결코 신라의 삼국통일이나 고려의 후삼국통일과 같은 ‘건설적인 폭력’이 아니다. 북한의 남침이나 남한의 북진은 오히려 외세까지 개입시킨 동족상잔의 비극을 낳았을 뿐이며, 또 다른 무력통일 노력은 한민족의 자멸을 가져올 것이다. 그러므로 폭력을 수반하게 될 통일에 집착할 것이 아니라 분단체제를 안정화함으로써 평화공존을 도모하는 것이 보다 합리적이고 현실적이라고 볼 수도 있다.⁹ 그러나 분단체제는 극단적인 강제력에 의존하지 않고는 유지되기 어려울뿐더러 이미 냉전체제의 해소와 더불어 최종 국면을 맞은 불안정한 체제이다. 더욱이 남북한의 분단은 외세에 의한 공간적 분단에 그치는 것이 아니라, 냉전과 맞물리면서 한민족이 근대국가의 건설과정에서 ‘계급문제의 해결’에 실패했음을 단적으로 의미한다. 따라서 무엇보다 중요한 것은 분단상태에서는 ‘근대화 콤플렉스’를 극복할 수 없고 또한 남북한이 민주사회로 발전하거나 종속성을 극복하기 어렵다는 사실이다. “분단체제 아래서라도 잘 살 수만 있다면”이라는 가정은 성립되기 어렵다.¹⁰

분단체제의 극복은 ‘분단체제의 안정화’와 남북한 통합을 통한 ‘공동체 수립’을 요구한다. 그러나 현실적으로는 소극적 평화 개념, 즉 ‘분단체제의 안정화’에서 출발하지 않을 수 없을 것이다. 우선 상호억지(mutual deterrence)에 의존하는 현재의 불안정한 정전체제를 주변 4강의 남북한 교차승인, 남북한 혹은 (남)북미 평화협정의 체결, 불가침조약 체결, 군비통제

9- 지만원, 『통일의 지름길은 영구분단이다』 (서울: 자작나무, 1996).

10- 백낙청, “한반도 평화통일을 위한 새 발상,” p. 108.

및 군축 등을 통하여 안정화시키는 작업은 평화체제의 필수적 요건이다. 특히 1980년대 후반 탈냉전과 더불어 남한정부가 한반도 군비통제 및 군축에 대한 소극적 자세에서 탈피함에 따라 군축 및 군비통제에 관한 논의가 활발히 이루어져 왔다. 군비통제 및 군축, 그리고 평화협정 등 한반도 평화체제 논의는 추상적 통일논의보다 분명히 진일보한 것이다.

그러나 소극적 평화 개념에 기반을 둔 ‘분단체제의 안정화’, 특히 ‘분단의 관리’에 집착하는 방안은 지양되어야 한다. 예를 들어 군축(disarmament) 대신 냉전적 사고에 기반을 둔 군비통제(arms control)를 강조하는 비관적 현실주의는 극복되어야 한다. 지금도 정부당국이나 학계 일각에서 군비증강과 군비통제를 동시에 주장하는 현상은 매우 시사적이다. 이러한 이율배반은 ‘금강산 관광’과 ‘서해교전’이 동시에 이루어지고, 역사적인 2000년 남북한 정상회담에서 상호간의 긴장완화와 신뢰구축 측면에서 진전을 이룩한 뒤에도 우리 정부가 북한을 ‘주적’으로 지목하지 않을 수 없는 오늘의 현실을 반영한 것이기도 하다.

그러므로 ‘분단체제의 안정화’는 남북한 공동체 수립을 목표로 하는 통합과정과 병행되어야 한다. 남북한 관계를 일반적인 갈등이론으로써 분석하는 데에 다소 한계가 있을지 모르나, 갈등관리 이론에서 볼 때도 남북한 평화체제는 ‘갈등의 예방’과 ‘갈등의 종결’을 동시에 추진해야 한다는 어려움이 있음을 보여준다. 즉 갈등관리 양식은 상호 배타적인 것이 아니라 연계적이며 관리방식의 순서가 반드시 고정적인 것도 아니다.¹¹ 남북한의 (정치 혹은 안보)공동체 수립은 갈등종결 혹은 나아가 갈등해소(conflict resolution)를 목표로 하는 것이다. 단 유념해야 할 것은 공동체 건설을 향한 통합과정이 ‘과정으로서의 통일’임에는 이의가 없으나, 통일과는 다르다는 점이다. 남북한 통일이 평화적으로 이루어지기 난망한 여건에서는 통일 이외의 대안적 공동체를 추구하는 것이 우회적이기는 하나 보다 평화적이고 가능성 높은 평화통일의 길이다.

국가, 특히 근대국민국가 이외의 대안적인 정치공동체(political community)가 보다 바람직할 뿐만 아니라 또 실현 가능하다는 명제는 ‘해방공동체’를

¹¹ 이석수, “분단과 대립을 넘어서: 한반도 평화체제의 모색,” 『통일연구』, 3권 1호 (1999), pp. 10-15; 문정인, “김대중 정부와 한반도 평화체제 구축,” 『국가전략』, 5권 2호 (1999), pp. 139-170 참조.

지향하는 반자본주의적 급진사상의 주관심사였다. 오늘날 역설적이지만 국민국가에 도전을 제기한 것은 자본주의 시장경제의 무제한적 확대과정인 세계화(globalization)이다. 물론 시장경제의 원활한 작동을 위하여, 특히 자본주의 계급사회의 통합과 재생산을 위해서는 아직 국가가 필요하다. 그러나 ‘영토적 주권국민국가’는 오늘날 주권의 절대성에 제약을 안게 되었고, 자본을 정점으로 하는 새로운 지배구조에서 부수적 지위로 전락할 위기에 있다.¹² 예컨대 틸리가 말하는 지배권력의 양식이 ‘강제중심적’(현존 사회주의국가) 또는 ‘온건한 강제와 온건한 자본의 결합’(자본주의국가)으로부터 ‘자본중심적’으로 이행중이라고 볼 수도 있는 것이다.¹³

평화와 통일, 즉 ‘평화적 통일’은 우리 민족이 염원하는 지상의 과제이다. 국민국가의 지위나 역할이 상대적으로 약화되고 있는 세계화라는 세계사의 새 조류에서 남북한의 ‘기능주의적 통합’의 가능성은 증가하고 있다. 또 이러한 ‘아래로부터의 통합’이 정치·군사적 통일, 즉 ‘위로부터의 통합’에 비해 바람직하다. 물론 이러한 공동체는 결속수준이 약한 경제공동체(혹은 공동시장)에 머물기 때문에 공동체의 충분조건이 되지 않는 것이다. ‘시장’을 ‘공동체’로 승화시키는 데에는 민족과 같은 ‘규범공동체’의 상징이 절실히 요구되는 것이다.

남북한 평화체제 수립작업은 1차적으로 현재의 불안정한 정전체제에 있는 분단상태를 안정화시킴으로써 평화공존을 도모하는 것이다. 지난 반세기 동안 한반도에서 전쟁의 재발을 막아온 것은 동맹국의 안보공약을 포함한 ‘힘의 균형’(balance of power)이나 최소한 군사력균형(혹은 한·미측의 군사력우위)에 의한 상호억지였다. 그러나 이 체제는 ‘공포의 균형’(balance of terror)은 아닐지라도 ‘위협의 균형’(balance of threat)에 기반을 둔 위협하고 불안정한 것이다. 남북한의 군비경쟁은 때때로 군사력균형의 불안정을 초래할 뿐 아니라, 어느 편이 군비증강도 안전보장을 추가적으로 제공하지 못하는 이른바 ‘수확체감의 법칙’이 적용되는 한계를 노정하고 있다.

불안정한 정전체제를 평화체제로 전환하기 위하여는 1) 외교적·법적으로

¹²-John Holloway, "Global Capital and the National State," *Capital and Class*, Vol. 52 (Spring 1994), pp. 23-49.

¹³-Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), pp. 127-160.

분단체제를 정착시키는 방안, 2) 정치·군사적으로 군비경쟁을 지양하여 배타적 안보가 아니라 공동안보를 추구하는 방안, 3) 경제적으로 상호협력을 통하여 긴장완화와 신뢰구축을 증진하고 나아가 통합의 기초작업에 착수하는 방안, 4) 남북한 국내적으로 각기 국가이익과 민족이익을 그리고 안보와 평화를 뛰어넘는 사회문화공동체의 이념을 모색하는 방안 등이 있다. 물론 이 방안들은 상호 배타적인 것이 아니라 보완적인 것이다.

다시 말하면, 남북한의 공동안보는 최소한 불가침조약 등 평화협정과 군비통제 및 군축을 바탕으로 한다. 첫째, 남북한은 그 이름이야 어떠하든 평화정착을 위한 제도적 틀을 마련하기 위해 현재의 불안한 정전체제를 평화체제로 전환할 필요가 있다. 현재의 6자회담이나 기타 방식을 통하여 4강의 남북한 교차승인을 완료하고 국제적으로 구속력 있는 평화협정을 도출하는 것이야말로 한반도 및 동북아 평화 레짐의 제도적 기반이 되는 것이다. 또한 동북아의 평화는 경제협력에 달려 있기에 남북한 경제의 번영이 미국은 물론 일·중과의 긴밀한 협력을 전제조건으로 한다는 사실을 망각할 수 없다.

둘째, 남북한의 상호 인정은 군비통제 및 군축과 밀접히 연관된다. 상대방의 존재로 인한 안보위협은 우리가 감내하면서 살아야 하는 숙명적인 것으로 인정하면서, 이른바 ‘절대안보’에 대한 집착으로부터 탈피해야 하는 것이다. 먼저 남북한은 피차 무력도발을 억지하면서도 상대방의 안보불안감을 자극하지 않는 ‘합리적 충분성’(reasonable sufficiency) 원칙을 필요로 한다. 남북한은 나아가 동북아 다자간안보체제의 수립에 적극적으로 참여하며 동북아의 군비통제 및 군축을 지향해야 한다. 장차 통일한국의 안보정책은 4강과 군비경쟁을 전개하는 것이 역부족일 뿐 아니라 위협한 전략이라는 뼈아픈 자각에서 나와야 하는 것이다. 남북한의 자주적 ‘위기관리’ 체제와 안보외교능력의 배양이 절실히 요구된다.¹⁴

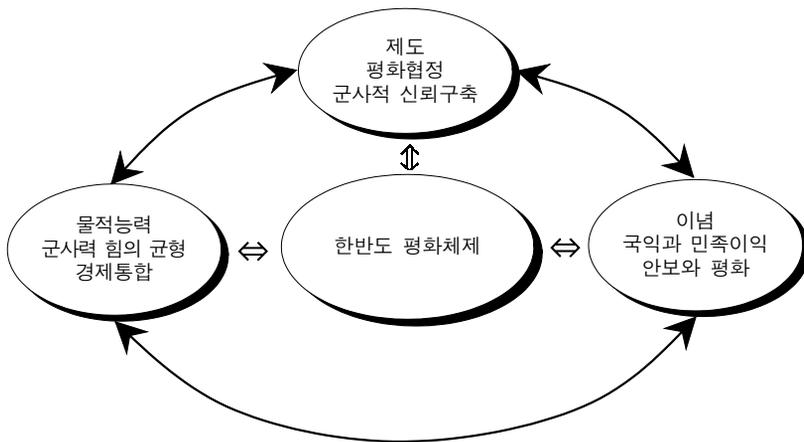
셋째, 적극적인 평화체제를 목표로 하는 세계화시대의 바람직한 평화통일전략은 정치·군사적 접근보다 경제적인 접근에 의하여 즉, 경제통합을 통하여 민족공동체의 기반을 조성하는 길이다. 범세계적 자본(global capital)의 지배가 관철되는 세계화시대에 남북한이 선택할 수 있는 대안은 ‘시장의 논리’와 ‘(민족)공동체의 논리’를 변증법적으로 종합하는 길이다. 즉 상호의

14_백종천·이민룡, 『한반도 공동안보론』 (서울: 일신사, 1993), pp. 338-340.

존성 증대를 통해 경제적 공영이 쌍방의 주요 정책목표로 정착되고, 또한 경제협력을 통한 신뢰구축이 군비통제 및 군축을 촉진함으로써 안보공동체의 기반이 마련될 수 있을 것이다.

넷째, 평화는 단순히 지키는 것이 아니라 인간의 마음과 사회 속에서 평화의 문화를 창조해 나가야 한다. 이러한 관점에서 평화교육은 헤이그 만국평화 100주년을 기념하여 1999년에 열린 헤이그 평화회의의 「평화와 정의를 위한 헤이그 어필」에서도 가장 우선적으로 강조되었다. 즉, 이 회의에서 제안된 ‘21세기 평화와 정의를 위한 시민 아젠다’ 50항목 가운데 가장 첫 번째 주제인 ‘전쟁의 근절: 평화의 문화’는 평화운동에 있어서 주안점이 평화정착을 위한 제도와 물질 능력 못지않게 무엇보다도 평화문화를 확산하는 것임을 세계인들에게 보여주었다.¹⁵ 따라서 남북한 주민들 사이에 평화문화를 심어주는 것이야말로 한반도 평화를 비가역적으로 만들 수 있는 토대라 할 수 있다.

<그림 11-1> 한반도 평화체제 구성도



15- 강순원, “한반도 평화실현을 위한 사회문화적 재구성,” 하영선 편, 『21세기 평화학』 (서울: 풀빛, 2002), p. 434.

결국 본 연구에서는 한반도 평화체제(peace regime)를 역사특수적 형태, 즉 민족공동체의 역사적 구조¹⁶로서 정의하며, 이념, 물질 능력, 제도의 3가지 힘의 상호작용하는 관계로 본다.¹⁷ 여기서 제도란 평화협정 체결(정전협정의 평화협정으로의 대체), 남북간 군사적 긴장완화와 신뢰구축 (그리고 북핵문제의 평화적 해결과 북미·북일 관계 개선) 등을, 물질 능력이란 군사력에 바탕을 둔 힘의 균형 또는 비대칭 힘의 균형, 경제협력을 통한 경제공동체의 물질 토대 구축 등을, 마지막으로 이념이란 국익을 넘어서는 민족이익, 안보를 넘어서는 평화 등 평화문화·평화활동 등을 중심으로 한 사회문화공동체 이념의 모색을 의미한다. 이를 도식화하면, <그림 II-1>과 같다.

그런데 이러한 한반도 평화체제 개념은 다음과 같은 특성을 가지고 있다.¹⁸ 먼저, 한반도 평화체제는 ‘과정(process)’으로 이해해야 한다. 단순히 전쟁의 법적 종결에 국한되는 것이 아니라, 남북 및 국제적 차원의 제반 긴장요인들을 포괄적으로 해결하면서 평화를 제도화하고 정착시켜 나가는 장기적 과정이라는 것이다. 즉, 평화체제 구축은 평화협정 체결과 같은 일시적 사건이 아니라 포괄적이고 장기적 과정이라는데 그 특징이 있다. 그리고 한반도 평화체제는 ‘한반도 문제이자 국제적 사안’이다. 한반도 평화문제는 정치, 군사, 경제 등 다양한 분야에서 민족 내부적 요소와 북미·북일간 안보 현안 등 국제적 요소들이 혼재되어 상호 작용한다. 관련 당사국들간 국제적 협력을 통한 조화와 보완이 요구된다 하겠다. 또한 한반도 평화체제는 ‘평화적·점진적 통일의 제도적 기반’이라는 특징도 가지고 있다. 국제사회의 보편적 평화 프로세스와는 달리, 한반도 평화체제는 남북 평화공존 실현과 남북연합으로의 진입을 위한 제도적 기반을 제공하는 과도기적 체제로 받아들여야 한다. 한반도 문제의 과도한 국제화를 지양하고 남북 당사자간

16-Robert Cox, “사회세력, 국가, 세계질서: 국제관계이론을 넘어서,” 박건영 외, 『국제관계론강의 2』 (서울: 한울, 1997), p. 464.

17-2003년 2월 대통령인수위에서 제기한 평화체제 구축의 개념은 “한반도 평화체제 구축이란 지난 50여년간 한반도 질서를 규정해 온 불안정한 정전상태가 평화상태로 전환되고, 안보, 남북관계 및 대외관계 등에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태”이다. 최근 정부의 견해는 “전쟁의 법적 종결 및 전쟁방지와 평화유지를 위한 제도적 장치를 마련함으로써 정전상태를 평화상태로 전환하고, 남북 및 국제적 차원에서 상호 적대적 긴장관계를 초래했던 제반 긴장요인들을 완화·해결함으로써, 항구적 평화정착을 위한 제도적 발전 실현”이다.

18-허문영 외, “한반도 평화체제 거버넌스 실태조사,” p. 320.

해결노력과 국제적 협력의 조화가 중요한 대목이다. 즉, ‘한반도 문제의 국제화’와 ‘한반도 문제의 한반도화’라는 두 축을 제로섬적 상황이 아닌 상호 이익이 되는 방향으로 만들어가야 한다.¹⁹

2. ‘바람직한’ 한반도 평화체제 거버넌스

한반도 평화체제 거버넌스는 국제적·남북관계·국내적 차원에서의 환경 변화, 즉 탈냉전과 정보화, 세계화에 부응한 측면이 강하다. 먼저, 국제적 차원의 환경변화에서 가장 중요한 점은 초국가 행위주체가 등장하였다는 것이다. 탈냉전으로 인해 미국 중심의 단·다극 구조화가 나타났으며 반테러 전이 주요한 현상으로 부각되었다. 동북아에서는 주변 4국이 영향력을 확대하기 위해 서로 경쟁하면서도 협력관계를 맺고 있다. 국제적 차원에서 정보화는 유동적이고 다층적이며 다원적인 거버넌스 등장 of 구조적 요인을 제공했으며 세계화로 인해 민족국가의 주권 제약은 불가피하게 되었다. 이에 한반도 평화체제 구축과정에서 6자회담의 효용성은 증가하고 있다. 한편, 남북 화해협력의 심화와 북한의 전략적 변화를 이끌어내기 위해 남북 협력의 중요성이 높아지고 있다. 국민의 정부 이후 남북관계는 적대적 의존관계에서 협력적 의존관계로의 전환을 서두르고 있으며 또한 북한의 경제난과 안보난도 한반도 평화체제 거버넌스 구축과 관련하여 중요한 변수로 등장하였다. 한편, 국내적 차원에서는 민주화로 인해 통일정책에 대한 시민사회의 영향력이 제고되고 정보화의 성과로 통일정책에 대한 정부의 배타적 권위가 축소되고 있다. 이러한 비정부 행위주체의 등장은 한반도 평화체제 구축과 관련하여 국민적 합의의 중요성을 의미한다 하겠다.²⁰

이러한 입장에서 1차년도에서는 한반도 평화체제 거버넌스 실태를 분석한 바 있다. 그 결과 현재의 한반도 평화체제 거버넌스를 <집권-관리-분권>을 한 축으로, 그리고 <지속성-혁신>을 다른 축으로 결합, 개념화하여 ‘조율되지 않은 변화지향 관리형 거버넌스’로 규정하였다.²¹ 자율성과 전문성에 있어서는 매우 높은 수준에 달했으나, 참여성·분권화·네트워크·효용성

19-이에 대한 자세한 설명은 김기정, “한반도 평화의 거버넌스,” p. 465.

20-허문영 외, “한반도 평화체제 거버넌스 실태조사,” pp. 311-318.

21-황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사』, p. 1405.

부분에 있어서는 보통에 가까웠기 때문이다. 이는 1990년대 초반 1차 북핵 위기때 권위주의적 체제하에서 정부중심으로 정책이 결정·추진되었던 계층적 집권형 거버넌스를 벗어난 것으로 평가되었지만, 여전히 정부와 시민단체와 언론이 바람직한 정책협조를 이룩하지 못했다는 것이었다.

<표 II-1> 거버넌스 유형

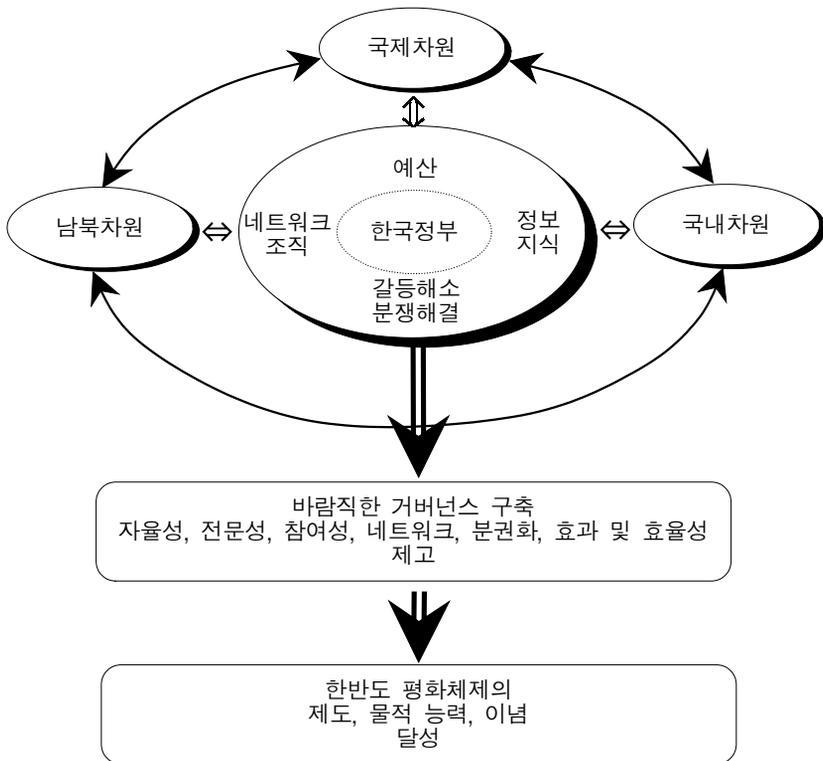
	집권형	관리형	분권형
지속성, 질서 위주	계층제	조율된 현상유지	자치형
혁신, 변화위주	계획적 혁신	조율된 변화지향	개방형

그러면, ‘바람직한’ 한반도 평화체제 거버넌스의 상은 어떤 모습일까? 현재의 ‘조율되지 않은 변화지향 관리형 거버넌스’가 어떤 거버넌스로 발전해야 하는가? 서론에서 밝혔듯이, 본 연구에서는 거버넌스적 현상이 탈정치적 현상이 아니라는 점과 거버넌스의 실패를 막기 위해서는 전체의 작동양식을 관리할 수 있는 효과적인 관리자가 필요하다는 전제 하에 ‘전략적 메타거버넌스’를 원용하고 있다. 다시 말하면, 바람직한 한반도 평화체제 거버넌스를 구축하기 위해서는 대체로 자율적으로 작동하는 거버넌스의 체제를 관리하고 거버넌스의 실패 현상을 막아, 거버넌스의 제 측면, 즉 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크적 체계, 분권화, 효과와 효율성 등을 제고하는 국가의 전략적 노력과 행위가 절대적이고 필수불가결하다. 따라서 한반도 평화체제 거버넌스는 위계적 집권형도 방임적 분권형도 아닌 기본적으로 관리형의 모습이어야 한다. 그리고 한반도 평화체제 구축의 주요 당사자가 북한이기 때문에 기존 질서의 유지보다는 계속된 혁신의 모습을 보여야 한다. 결국 본 연구에서는 바람직한 한반도 평화체제 거버넌스로 ‘조율된 발전지향 관리형 거버넌스’를 제시한다. 현재 모습과 비교하여 한국정부가 전략적 자원을 효율적으로 동원하여 국제적 차원, 남북관계 차원, 국내적 차원에서의 정책협조를 이루어야 한다는 것이다.

이에 ‘한반도 평화체제 거버넌스’에 대한 개념도 새롭게 정의된다. 1차년도에서는 한반도 평화체제 거버넌스를 “국제·남북관계·국내의 3차원에서 공공부문과 민간부문이 협력적 정책 네트워크를 구성하여 각자의 전문성과

참여도를 높이고, 부문들 간의 연결성을 강화하여 한반도 평화라는 목적을 효율성 있게 달성해 나가는 과정”²²으로 규정하였다. 하지만 본 연구에서는 전략적 메타거버넌스의 관점에서 한반도 평화체제 거버넌스를 “한국정부가 국제·남북관계·국내의 3차원에서 예산, 네트워크·조직, 정보·지식, 갈등해소·분쟁해결이라는 전략자원의 메타적 조정기능을 통해 행위자들의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효율성을 제고시켜 한반도 평화체제의 제도, 물적 능력, 이념 등을 달성해 나가는 과정”으로 정의한다. 이를 도식화하면 <그림 II-2>와 같다.

<그림 II-2> 한반도 평화체제 거버넌스



²² 허문영 외, “한반도 평화체제 거버넌스 실태조사,” 참조.

여기서 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안과 관련하여 주목해야 할 부분이 한국정부의 메타적 조정기능(meta-steering)이다. 메타거버넌스가 모든 거버넌스 부문을 통제하는 정부의 상위 레벨을 의미하는 것이 아니고, 또한 하나의 통괄적 목적을 가진 거버넌스를 부과하는 것을 의미하는 것도 아니며, 오히려 거버넌스 과정을 관리하면서 실패를 방지하는 것이 중요하기 때문이다. 한국정부는 한반도 평화체제를 원활히 구축하기 위해서는 다양한 전략자원을 가지고 세계화, 정보화, 민주화된 사회에서 활동하는 국내의 다양한 행위자들을 메타적으로 관리하는 막대한 노력을 경주해야 한다.

한국정부가 사용할 수 있는 전략자원은 크게 예산, 네트워크·조직, 정보·지식, 갈등해소·분쟁해결이라 할 수 있다.²³ 먼저, 예산의 효율적, 전략적 지원을 통해 각 주체들이 자율성, 전문성, 참여성을 고양하도록 유도하는 것이다. 국제차원에서는 6자회담에 우선적으로 예산을 활용하고 외국정부의 예산지출을 유도해야 하며, 관련국 공동예산 집행을 통해 북한의 핵포기와 한반도 평화체제 구축이라는 정책목표까지 공유하도록 해야 한다. 남북차원에서는 북한내 행위자에 대한 지원을 통해 이들이 한반도 평화체제에 대한 전향적 태도를 가지도록 변화시켜야 하고, 대북지원 예산집행의 투명성을 확보하여 북측의 예측가능한 협상태도를 유도해야 한다. 국내차원에서는 여러 행위자들에 대해 예산을 지원하고 매칭펀드식 지원방식을 적용해야 하며, 예산운영의 투명성을 제고하고 세제혜택을 확대해야 하며, 다양한 행위자들의 전문성 향상을 위해 연구와 활동을 연계시키도록 지원해야 한다.

그리고 정보와 지식을 올바르게 제공하여 정부가 제시하는 비전을 공유하도록 한다. 국제차원에서는 한국정부의 입장을 적극적으로 홍보해야 하며, 관련국들에게 한반도 평화체제에 대한 기초자료를 제공해야 한다. 남북차원에서는 북한의 정책입안자와의 교류를 확대하고 정보를 교환해야 한다. 국내차원에서는 국내 행위자들에게 한반도 평화체제와 북한의 입장과 관련한 정보와 지식을 제공하고, 각 행위자들의 정보와 지식을 총괄하여 이를 수집·편찬해야 한다.

또한 각 구성단위들을 효율적 네트워크를 통해 연결시키기 위해 조직적

23_ 하영선·김상배 편, 『네트워크 지식국가』 (서울: 을유, 2006) 참조.

비전과 역할을 가지고 각 구성단위들을 대해야 한다. 국제차원에서는 한반도 평화에 대한 국제사회의 관심을 유발하는데 충분한 정도의 클러스터를 형성하는 작업을 해야 하며, 관련 국가와의 네트워크 외교를 강화해야 한다. 남북차원에서는 중국뿐만 아니라 일본·러시아를 활용하여 북한과의 접촉 점을 분산해야 하며, 장관급회담·군사회담 등 다양한 접촉 기회를 마련해야 한다. 국내차원에서는 국내 행위자간 갈등을 해결할 메커니즘을 구축해야 하며, 특정단체나 인물의 독점을 견제할 장치와 프로그램을 개발해야 한다.

마지막으로 행위자간에 갈등의 가능성을 사전에 줄이고 갈등이 발생할 경우 해결하는 갈등해결능력을 갖추어야 한다. 국제차원에서는 한반도 평화를 다루는 동북아 차원의 국제기구·레짐의 설립을 유도해야 하며, 각급 상시전략대화 및 협력대화체를 유지할 수 있도록 외교적 노력을 경주해야 한다. 남북차원에서는 북한과 적절한 수준의 대화통로를 준비하고 협상이 난관에 부딪혔을 때를 대비한 협상해결책을 준비해야 하며, 북한이 국제규범을 어길 경우에는 확고한 입장을 견지해야 한다. 국내차원에서는 서로 대립하고 있는 당사자들에게 정보를 제공하고 이견을 중재해야 하며, 갈등 조정위원회를 통해 분쟁해결을 시도하고, 정당·의회의 도움을 받아 갈등조정을 입법화해야 한다. 위의 내용을 도표화하면 <표 II-2>와 같다.

<표 11-2> 한국정부의 전략자원 및 메타적 조정기능

한국정부	전략자원	상대 행위자	메타적 조정기능
	예산	국제차원	
남북차원			<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한내 행위자 지원을 통한 한반도 평화체제에 대한 전향적태도 유도 ○ 예산집행의 투명성 제고를 통한 예측가능한 협상태도 유도
국내차원			<ul style="list-style-type: none"> ○ 행위자에 대한 예산지원 및 매칭펀드식 지원방식 적용 ○ 예산운영의 투명성 제고 및 세제혜택 확대 ○ 행위자의 전문성 향상을 위한 연구와 활동 연계 지원
정보 지식	국제차원		<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국정부 입장 적극적 홍보활동 ○ 한반도 평화체제에 대한 기초자료 제공
	남북차원		<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한 정책입안자와의 교류 및 정보 교환
	국내차원		<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내 행위자에게 정보·지식 제공 ○ 각 행위자들의 정보·지식 총괄하여 수집·편찬
네트워크 조직	국제차원		<ul style="list-style-type: none"> ○ 한반도 평화에 대한 국제사회의 관심 유발하는데 충분한 규모의 클러스터 형성 작업 ○ 관련 국가와의 네트워크 외교
	남북차원		<ul style="list-style-type: none"> ○ 중국·일본·러시아 활용, 북한과의 접촉점 분산화 ○ 장관급회담·군사회담 등 접촉 기회 확대
	국내차원		<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내 행위자간 갈등(남남갈등)을 해결할 메커니즘 구축 ○ 특정단체의 독점을 견제할 장치·프로그램 추구
갈등해소 분쟁해결	국제차원		<ul style="list-style-type: none"> ○ 한반도 평화를 다루는 동북아 차원의 국제기구/레짐 설립 유도 ○ 각급 상시전략대화 및 협력대화체를 유지할 수 있도록 한국정부의 외교적 노력 경주
	남북차원		<ul style="list-style-type: none"> ○ 북한과 적절한 수준의 대화통로 준비, 협상해결책 모색 ○ 북한이 국제규범 어길시 확고한 입장 견지
	국내차원		<ul style="list-style-type: none"> ○ 이견 당사자들에게 정보제공 및 중재역할 강화 ○ 갈등조정위원회를 통한 분쟁해결 시도 ○ 정당·의회의 도움받아 갈등조정 입법화 시도

이러한 한국정부의 메타적 조정기능이 원활하게 가동된다면 한반도 평화체제 거버넌스가 ‘조율된 발전지향 관리형 거버넌스’로 발전하여 행위자들의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효율성이 향상되어 한반도 평화체제의 제도, 물적 능력, 이념 등이 달성될 것이다.

III. 국제적 차원과 6자회담

1. 6자회담과 한반도 평화체제

가. 한반도 평화체제의 전제로서 6자회담

한반도 평화체제 구축의 전제는 북핵문제 해결이다. 그리고 북핵문제 해결과정은 한반도 평화체제, 더 나아가 동북아 안보협력의 과정과 병행되어 진행되어야 한다. 따라서 한반도 평화체제가 구축되기 위해서는 지금의 북핵위기를 벗어나 6자회담이 성과를 내고 실질적인 9·19 프로세스가 착실히 진행되어 동북아 안보협력의 틀로서 6자회담이 발전해야 한다. 이미 9·19 성명 안에도 6자는 ‘동북아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동노력하기로 공약’하고 ‘동북아의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의’한다는 내용이 포함되어 있다. 2·13 합의문 안에도 ‘참가국들은 상호 신뢰를 증진시키기 위한 긍정적인 조치를 취하고 동북아에서의 지속적인 평화와 안정을 위한 공동노력을 할 것을 재확인’하고 있다. 즉 9·19 성명과 2·13 합의가 제대로 실천되고 이행된다면 6자회담이 동북아의 다자안보협력을 위한 의미 있는 틀로 작용할 가능성을 내포하고 있는 것이다. 이는 한반도 평화체제 구축에 결정적 기여를 할 것이다.

하지만 여전히 북핵문제는 진행형이다. 2005년 9·19 공동성명의 도출로 북핵문제는 해결의 가능성을 보이기도 했지만 북미간의 불신과 대결은 곧바로 해소되지 않고 있다. 그리고 이러한 상황은 한반도에서 북핵문제의 해결없이 평화도 번영도 이룰 수 없음을 누구나 인식하고 있다. 극한 대결과 극적 대화의 기복을 겪으면서 지금까지 진행되어 온 북핵문제는 아직도 평화적인 해결을 위해 가야할 길이 멀기만 하다. 북핵문제가 여전히 현재진행형으로 남아 있는 한 한반도 및 동북아 평화는 원천적으로 불안정성에 노출될 수밖에 없음은 자명한 이치이다. 즉, 탈냉전 이후 한반도의 평화와 화해가 증진되고 이를 통해 동북아의 협력이 증대되는 추세에도 불구하고 북핵문제가 존재하는 한 결국 한반도는 긴장고조와 위기상황에 노출될 수밖에 없고 이 경우 동북아 평화마저 위협받게 된다. 북핵을 다루기 위해 6자회담이라는 동북아 다자틀이 구성되었지만 이 틀이 핵문제 해결에 성공하지 못한다면 향후 동북아의 안보와 협력은 의미 있는 진전을 이루기 힘들다. 6자

회답이라는 전후 최초의 동북아 다자 대화체가 소기의 성과를 내야 향후 한반도 평화체제 논의는 급물살을 탈 것이기 때문이다.

기본적으로 상호불신의 상황에 놓인 북미 모두가 극단적 파국을 원하지 않는다면 핵문제는 결국 ‘거래’일 수밖에 없다. 물론 미국은 거래방식이 아닌 북한의 일방적 굴복을 선호하고 이게 여의치 않다면 강제와 압박을 통해 북한의 체제붕괴와 정권교체까지 염두에 두고 행동에 옮길 수도 있다. 북한 역시 미국과의 협상을 포기하고 핵보유를 기정사실화함으로써 핵포기가 아니라 핵무장이 오히려 자신의 체제보장을 가능케 하는 수단이라는 착각을 할 수도 있다. 그러나 이같은 극단적 전략은 북미 모두 감당하기 힘든 정치적, 군사적 부담을 동반하는 것이므로 주관적 의지에서는 가능하지만 현실에서는 실제의 행동으로 옮기기는 힘들다는 것이 중론이다.

결국 지금의 북핵문제 해결은 미국이 요구하는 핵포기를 북한이 언젠가 이행해야 하고 북한이 요구하는 체제인정과 안전보장을 미국이 어떤 식으로든 제공함으로써만 가능하다. 지금의 북핵문제가 미국 주도의 비확산 문제와 북한이 주장하는 주권문제가 결합되어 있는 만큼 그 해결방안은 당연히 ‘핵비확산 규범’과 ‘주권존중의 원칙’을 동시에 만족하는 병행 해결에서 찾아야 한다. 즉, 북한은 비확산 규범을 수용하여 핵포기를 명확히 하는 동시에 미국 역시 주권규범을 존중하여 북한의 안전을 보장하고 체제붕괴용 대북 압박과 적대정책을 철회하는 동시행동의 해법이 최선인 것이다.²⁴

근본적으로 북핵문제는 북미 양자가 상호행동으로 해결해야 할 시안이고 이를 전제한다면 북핵문제의 평화적 해결을 위해서 북한과 미국은 실현가능한 ‘거래의 방식’에 합의하는 것이 현실적 해법일 수밖에 없다. 이처럼 북미간 거래의 방식이 북핵문제 해결의 현실적 방식이라고 한다면 그 거래가 실제로 이루어지기 위해서는 현재 구성되어 있는 6자회담이 유용한 장소로 쓰일 수 있다.

2003년 8월 1차 6자회담이 극적으로 개최된 이후 북핵문제에서 6자회담은 문제해결의 실질적 열쇠로 간주되고 있다. 5차례 열린 바 있는 6자회담이 비록 한계는 있지만 거래를 가능케 하는 북핵문제 해결의 유일한 창구이자 통로로 인식되고 있는 것이다. 1차 회담은 핵문제를 대결이 아닌 대화의

24- 그리고 이는 사실상 2005년 9·19 공동성명에 명시된 내용의 핵심이다.

방법으로 풀겠다는 북미의 양해가 이루어지고 특히 미국의 의도대로 양자 회담이 아닌 다자 대화틀을 북한이 동의했다는 점에서 만남 그 자체만으로도 북핵문제의 평화적 해결을 위한 청신호로 받아들여졌다. 당시 1차 회담에서 북한은 자신들의 해법으로 이른바 일괄타결 도식과 동시행동순서를 구체적으로 밝혔고 미국은 북한의 선택포기를 일관되게 주장했다. 2004년 2월에 개최된 2차 회담은 대화의 모멘텀을 유지하고 실무협의를 가동하기로 합의했다는 점에서 나름의 의미를 가졌지만 여전히 미국은 구체적 협상안을 내놓기 보다는 북한에게 리비아식 모델을 수용하라고 요구했다. 4개월 만에 다시 열린 2004년 6월의 3차 회담은 처음으로 미국이 5단계 해법을 제시하면서 북한의 동결 대 상응조치 요구에 대한 미국 측 입장을 밝혔다. 북미간 구체적 내용에서 일정한 진전을 기대할 수 있는 셈이었다. 그러나 3차 회담 이후 그 해 9월에 열기로 되어 있던 4차 6자회담은 미국의 리비아식 모델 요구를 비난하는 북한의 반발과 미국 대선일정 그리고 남한의 핵파문 등이 겹치면서 사실상 무산되었고 우여곡절 끝에 2005년 7월에 재개되었다. 북미간 요구사항에 대한 일정한 의견접근을 이루면서 막판 합의서 문안을 놓고 신경전을 벌이다가 2005년 9월에 다시 열린 2단계 4차 6자회담에서 결국 9·19 공동성명이 합의 서명되었다. 북한은 모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램을 폐기하고 미국은 대북 안전보장과 함께 향후 북미관계 정상화를 하기로 합의했다. 북핵문제의 포괄적 해결을 가능케 하는 총론적 합의가 거의 모두 망라된 것이었다. 그러나 2005년 11월에 개최된 5차 6자회담에서는 북한의 위폐활동을 이유로 미국 재무부가 집행한 금융제재 문제가 불거지면서 9·19 공동성명의 합의이행에 관한 논의도 하지 못한 채 결렬되고 말았다. 이후 북한은 금융제재 해제를 조건으로 회담불참을 표명했고 미국은 금융제재 해제는 불가능하다며 북한의 조건 없는 회담복귀를 요구함으로써 거래장으로서의 6자회담은 제구실을 전혀 하지 못하게 되었다.

6자회담을 통한 진전된 거래가 불가능해지게 된 데에는 무엇보다 2006년 내내 지속된 미국의 대북압박 강화와 이에 대한 북한의 대미 대결 의지가 맞부딪친 점 때문이었다.²⁵ 9·19 공동성명 이후 미국은 금융제재를 필두로

25_김근식, '9·19 합의 1주년, 한반도 프로세스가 필요하다,' 『프레시안』, 한반도 브리핑 제20호, 2006.9.13.

북한의 체제전환을 노리는 대북 압박 정책을 강화했다. 북핵문제 이외에 위폐, 인권, 마약 등 다양한 이슈들을 통해 북한에 대한 실질적 압박을 전면화시킨 것이다. 2005년 말부터 시작된 위폐논란과 금융제재는 직접적으로 북한의 돈을 봉쇄하는 탁월한 효과를 보고 있을 뿐 아니라 간접적으로는 북한이 타국과 맺고 있는 정상적 경제거래마저 제한하는 결과를 낳았다.²⁶

부시 2기 행정부의 대외정책 목표인 ‘민주확산’과 ‘폭정종식’에 따라 북한의 체제변환을 위한 이른바 ‘변환외교’(transformational diplomacy)가 핵을 넘어 인권과 민주주의 및 불법행위 차단 등으로 확대되면서 본격적인 대북 압박을 시도했던 것이다. 대량살상무기의 이전을 물리적으로 차단하는 PSI와 경제적으로 돈을 끊는 금융제재는 북한에 대한 전면적 압박의 성격을 짙게 갖는다. 미국의 대북정책이 북핵문제의 해결을 넘어 북한체제의 근본적 변화를 의도하는 이른바 ‘북한 문제’로 접근하게 됨으로써 ‘북핵문제’와 ‘북한문제’가 동시 병행적으로 진행되면서 북미간 갈등이 보다 악화되었던 것이다.

북한은 미국의 대북 압박외교에 대응하여 일단 6자회담 불참을 선언하고 금융제재 해제를 전제조건으로 요구하고 있지만 미국의 입장변화를 이끌어 내지 못했다. 결국 북한은 부시 행정부 임기 동안 이른바 ‘버티기’ 전략을 택한 것으로 보인다. 부시 행정부와는 북핵해결이나 북미관계 개선의 기대를 갖지 않고 임기가 끝나는 시점까지 전면적 대결 구도 하에서 체제유지를 피하겠다는 전략적 선택인 것이다. 이처럼 미국의 대북 체제전환용 압박 전면화와 이에 맞서는 북한의 대미 대결 불사가 맞부딪침으로써 한반도는 9·19 이후 오히려 더 심각한 구조적 대결 국면을 맞게 되었고 결국은 북미간 최악의 대결 상황에까지 이르게 되었다. 미국의 대북 압박 전면화에 대응하여 북한은 소극적인 ‘3년 버티기’를 넘어 아예 미국을 협박하는 ‘적극적 강공’을 선택했고 급기야 미사일 시험발사와 핵실험 강행으로 이어졌다. 그리고 미국은 신속한 국제공조를 통해 유엔안보리의 대북제재 결의를 통과시

26_ 마카오 방코델타아시아 은행의 계좌동결 이후 북한과 거래하는 다수의 은행들이 거래중단을 통보했고 심지어 마카오를 피해 베트남, 몽고, 러시아 등에 새로 개설한 북한 계좌에 대해서도 미국 재무부는 거래중단을 요구하고 나섰다. 실제로 2006년 7월 스투어트 레비 미국 재무부 차관이 베트남을 방문한 이후 베트남에 개설된 북한계좌가 폐쇄된 것으로 알려졌다. 『연합뉴스』, 2006년 8월 29일.

김으로써 북한에 대한 본격적인 제재의 포위망을 가동시켜 놓았다.

극단적 위기구조를 겪고 서로 강대강의 충돌을 주고 받은 이후에 북한과 미국은 오히려 대화재개에 나설 수 있게 되었다. 다행히 2006년 12월에는 5차 6자회담 2단계 회의를 개최함으로써 상대방에 대한 협상 가능성을 타진 하기도 했다. 급기야 북한과 미국은 2007년 1월 중순 베를린에서 전격적인 양자회담을 갖고 현안에 대한 심도 있는 논의를 교환했다. 곧이어 개최된 2007년 2월의 5차 6자회담 3단계 회의는 결과적으로 북미 베를린 협상의 결과를 6개국 대표가 추인하는 형국이었고 그 공식적 문서로서 이른바 ‘2·13 초기조치’ 합의가 도출되었다. 6자회담이라는 거래의 장에서 마련된 9·19 공동성명의 거래방식이 합의실천되는 것이야말로 사실상 가장 현실적인 북핵문제 해법이었고 결국은 오랜 시간을 돌고 돌아 2007년에 들어서야 2·13 합의를 통해 그 해법의 첫 단추를 꿰게 된 것이다. 9·19 공동성명이라는 모범답안에 따라 북한과 미국이 상호 요구사항을 교환하는 실제적 거래를 시작하게 된 셈이다.

최근 9월 27일부터 30일까지 개최된 6차 6자회담 2단계 회의의 합의는 그 실제적 거래가 본격적으로 가동되고 있음을 보여준다. 북한은 이 회의에서 모든 현존하는 핵시설을 불능화하기로 하면서 2007년 12월 31일까지 영변의 5mW 실험용 원자로, 재처리시설 및 핵 연료봉 제조시설을 불능화 하겠다고 선언하였다. 그 대가로 북한과 미국은 양자관계를 개선하고 전면적 외교관계로 나아간다는 공약을 유지하며 양자간 교류를 증대하고 상호 신뢰를 증진할 것임을 밝혔다. 즉, 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하기 위한 과정을 개시하고, 또 북한에 대한 대적성국 교역법 적용을 종료시키기 위한 과정을 진전시켜 나간다는 공약을 상기하면서 미국은 북미관계정상화 실무 그룹 회의를 통해 도달한 컨센서스에 기초해 북한의 조치들과 병렬적으로 북한에 대한 공약을 완수하기로 하였다. 또한 북한과 일본은 불행한 과거 및 미결 관심사안의 해결을 기반으로 평양선언에 따라 양국 관계를 신속하게 정상화하기 위해 진지한 노력을 할 것이며 북한과 일본은 양측간의 집중적인 협의를 통해 이런 목적 달성을 위한 구체적인 조치를 취해 나가기로 공약하였다.

지금까지 6자회담의 지속은 대화틀의 가동 그 자체만으로도 북핵상황의 극단적 악화를 방지한다는 차원에서 위기관리의 성과라는 긍정성을 가졌

다. 그리고 9·19 공동성명과 2·13 합의문의 도출로 참가국 모두가 수용할 수 있는 해법마련에도 성과를 낸 게 사실이다. 이미 북핵문제의 현실적 해법으로 북미간 거래를 가능케 하는 내용이 9·19 공동성명에 포함되어 있고 이의 실천을 위한 2·13 합의가 도출된 만큼 향후 6자회담의 진전을 통해 다음 단계의 합의와 실천이 구체적으로 진전된다면 북핵문제의 평화적 해결은 충분히 가능할 것이다.

그런데 우리가 6자회담에 관심을 갖는 것은 단순히 북핵문제를 해결하기 위해서만은 아니다. 우리는 6자회담에서 북핵문제를 해결하고 그 과정에서 한반도 평화체제 구축 논의를 진행시켜야 하기 때문이다. 6자회담에서 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구상이 병행되어 진행되어야 한다는 것이 우리 정부의 입장인 것이다. 이는 9·19 공동성명과 2·13 합의에도 반영되어 있다.

먼저 2005년 7월 12일 한미 외교장관 회담시 라이스장관은 북한의 핵 포기 시 평화체제 등 광범위한 이슈를 다룰 수 있을 것이라고 언급하였고, 북한은 7·22 외무성 담화의 긍정적 요소(북미 평화협정, 주한미군 철수 불언급)와 함께 7월 12일 한미 외교장관 회담 및 6자회담 과정에서 미국측의 평화체제에 대한 긍정적 입장을 표명하였다. 우리 정부 또한 북핵 해결과정을 평화체제 구축의 전기로 적극적으로 주도해 나간다는 기본 인식을 바탕으로 6자회담 과정에서 평화체제 관련 논의를 주도하였다. 이러한 노력의 결과, 9·19 공동성명을 통해 “직접 관련당사국들은 적절한 별개의 포럼에서 한반도의 항구적인 평화체제를 수립하기 위한 협상을 진행할 것이다.”에 합의한 것이다. 형식에 있어 「별도 포럼」은 평화체제 논의가 북핵문제 해결의 초점을 흐려서는 안 되며, 평화체제 문제의 특성상 6자회담을 통한 논의는 부적절하다는 정책적 고려가 반영되어 있다. 참여당사국에 있어 「직접 관련 당사국」은 당사자 문제에 있어 상호 입장차가 있는 만큼 ‘관련당사국’ 등 적절한 표현으로 추후 협의 가능성을 남긴 것이다. 그리고 2·13 합의에서도 참가국들은 상호신뢰를 증진시키기 위한 긍정적인 조치를 취하고 동북아에서의 지속적인 평화와 안정을 위한 공동노력을 할 것을 재확인하면서 직접 관련 당사국들은 적절한 「별도 포럼」에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 갖는다고 합의하였다.

이러한 합의와 더불어 2006년 11월 한미정상회담에서 부시 대통령은 한

반도 평화정착과 관련 “이미 결단을 내렸으며, 남북정상과 함께 한국전쟁 종식을 위한 평화협정에 서명할 용의가 있다.”는 입장을 표명하였고, 2007년 9월 시드니에서도 “나의 목적은 한국전쟁을 종결시키기 위한 평화협정에 김정일 위원장 등과 서명하는 것이며, 한국전쟁을 종결시켜야 하고 종결시킬 수 있다.”면서 이를 김정일 위원장에게 전달을 요청하였다. 이는 2007년 남북정상회담에서 노무현 대통령이 김정일 위원장에게 이 뜻을 전달하여 종전선언에 대한 언급이 합의문에 적시되었다.

나. 한반도 평화체제에 대한 각국 입장

첫째, 한국정부의 입장이다. 우리 정부는 당장의 통일보다는 현재의 남북 관계 상황을 토대로 남북 평화공존과 공동번영을 구현해 나가는 평화적·점진적 통일을 추구한다는 입장이다. 이러한 평화적·점진적 통일과정은 한반도 평화체제 구축과 경제·사회공동체 형성을 통해 진전이 가능하다. 우리 정부는 「민족공동체 통일방안」을 통해 평화적·점진적 통일의 과정으로 「화해협력→남북연합→통일국가 완성」의 3단계를 제시한 바 있다. 여기서 화해협력 단계는 남북간 대립과 적대의 관계를 한반도 평화체제 구축을 통해 평화공존과 공동번영의 관계로 발전시켜 나가는 시기이다. 남북연합 단계는 남북연합기구를 구성·운영하여, 경제·사회공동체를 형성·발전시키면서 ‘사실상의 통일’ 상황을 실현해 나가는 시기이다. 그리고 통일국가 완성 단계는 민주적 방식과 절차에 따라 통일헌법을 확정·공포하여 법적·제도적 통일을 이룩하고, 정치·경제·사회·문화 등 부문별 통합을 완성해 나가는 시기이다.

평화번영정책은 한반도 평화체제를 구축하려는 정책목표를 가지고 있다. 이를 통해 남북한 공동번영을 추구해서 평화통일의 실질적 기반을 조성하려는 것(대통령, 2005.4.18)이다. 평화체제 구축을 위해 준비하고 합리적 대화체제를 마련해야 한다. 이러한 점에서 4차 6자회담 결과가 한반도 평화체제 마련의 출발점이라는 점에서 중요하다(대통령, 2005.9.20). 한반도 비핵화, 관계정상화 등의 6자회담과 한반도 평화체제 문제는 병행되지는 않지만 서로 연관되어 물리면서 추진해야 하는 것이다(송민순, 2007.3.21). 우리 정부의 평화체제 구축과정은 「선 평화증진, 후 평화협정 체결」이지만, 최

근 정치적·군사적 신뢰구축을 통해 평화 분위기가 충분히 갖춰지지 않았을 경우라도 비핵화의 추진과정에서 평화협정 체결이 가능한 상황이 오면 이를 조기에 실현하는 방안에 관심을 두고 있다. 이는 평화협정을 한반도 비핵화와 군사적 긴장이 완전히 해소된 이후에 추진하는 것이 아니라, 오히려 비핵화와 냉전구조 해체를 촉진하기 위한 수단으로 활용하려는 전략으로 이해된다.

둘째, 북한정부의 입장이다. 북한의 기본구상은 「남북한 불가침선언」, 「북미 평화협정」, 「남북간 무력감축」, 「주한미군 철수」 등 4가지로 구성되어 있다. 그런데 최근 북미수교와 한반도 평화협정에 적극적인 관심을 표명하였다. 2005년 7월 22일 북한 외무성은 평화체제 수립이 한반도 비핵화 실현을 위해 반드시 거쳐야 할 노정이라고 하면서, 정전체제를 평화체제로 전환하게 되면 미국의 적대시정책과 핵위협이 없어지게 되며 자연스럽게 비핵화 실현으로 이어지게 된다는 것이다. 이때 북미 평화협정과 주한미군철수 문제를 언급하지 않은 것은 눈여겨볼 대목이다. 그리고 북한은 4차 6자회담에서 평화체제 및 평화협정 당사자 문제와 관련하여 남한의 참여 가능성을 시사하였는데, 평화체제 문제는 북미간 논의되어야 하나, 남북미 3자도 가능하고 정전협정에 서명한 중국도 당사자라는 것이다. 2007년 3월 10일에는 김계관 부상이 평화체제 문제는 앞으로 힘을 다해서 빨리 한반도에 평화체제를 수립함으로써 한반도의 냉전 산물을 없애버리자는 일체의 합의로서 평화체제 논의는 당연히 4개국 관련돼 있으니 4개국만 논의하면 된다는 입장을 피력하였다.

기본적으로 북한의 입장은 「잠정협정」 → 「평화협정」의 2단계 구상이다. 북한은 평화협정과 북미수교를 연계시키는 차원에서 ‘잠정평화협정’ 방안을 제시하고 있는 것이다. 1998년 6월 ‘유엔사-북한군 장성급회담’에서 처음으로 한국을 당사자로 인정한 남북미 3자의 ‘잠정평화협정’을 제안하였다. 한성렬 유엔대표부 차석대사도 2004년 5월에 가진 『USA Today』와의 인터뷰 및 2005년 8월 미국측과의 비공식 접촉에서 이 주장을 되풀이하였다. 잠정협정안에 따르면, 한국도 당사자로 참여할 수 있고, 국교수립 이전에 미국과 북한은 연락사무소 설치도 가능하다. ‘군사정전위’의 역할을 대신하여 ‘3자공동안보위원회’를 설치하고 주한미군의 성격전환(평화유지군)이 이루어지면 주한미군 주둔에 반대하지 않겠다는 입장이다. 다음 단계로 남

북한, 미국과 중국이 참가하여 정식으로 ‘한반도 평화협정’을 체결하는 것이다. 남북군사공동위원회를 신설하여 남북한이 담당하고, 미국과 중국은 기존 ‘중립국감독위원회’와 같은 임무를 담당한다. 북미관계가 정상화되어 북미수교협정을 체결하고 ‘2+2 평화협정’의 체결과 동시에 주한미군이 철수한다. 최근 북한은 연락사무소를 생략하고 바로 북미수교 교섭을 주장하는 등 2단계 구상에 변화 여지를 보였다. 김명길 유엔주재 북한 정무공사의 연락사무소 개설 희망 발언을 소개한 이창주 전언 이후, 김계관 외무성 부상은 3월 17일 ‘우리는 연락사무소의 필요성을 느끼지 않는다.’고 재확인한 바 있다.

셋째, 미국정부의 입장이다. 부시 2기 대북 외교라인은 북핵해결과 북미수교를 연계시키는 등 다소 유연한 구상을 가지고 있다. ‘선 핵포기, 후 보상’이라는 기존 입장에서 핵포기와 보상의 ‘동시행동’에 타협(9·19 공동성명)하고, 북한의 단계별 비핵화 조치에 따라 북미관계 정상화와 평화체제 논의를 추진할 수 있다는 것이다(2·13합의). 2006년 4월 미중 정상회담에서 부시가 후진타오에게 ‘미국이 김위원장에게 평화협정을 제안하면 어떻겠느냐’고 타진한 바 있고, 2006년 11월 베트남 APEC 행사에서 부시는 남북미 3자 종전서명 발언, 즉 ‘북한이 핵을 포기하면 미국이 한국전쟁 종료를 선언하고 평화조약을 맺을 수 있다’는 언급을 하였다. 한반도 평화체제 논의를 2008년 상반기 중 종료하는 것이 부시 대통령의 확고한 생각으로 전해진다. 이 시점은 미국무부가 ‘2008 회계연도 업무계획 보고서’에서 제시한 북핵 폐기 시한과 일치한다(존 네그로폰테, 2007.3).

미국은 평화협정과 북미수교의 병행추진을 생각하고 있는 것으로 보인다. 4자회담에서 북미평화협정을 거부하고 대신, 남북한과 미중이 참가하는 ‘4자협정’을 기본협정(umbrella agreement)으로 하고, ‘남북양자협정’과 ‘북미양자협정’을 부속협정으로 하여 서로 맞물린 한반도 평화협정의 구조를 고려할 수 있다는 입장이다. 북미수교²⁷는 미 의회의 비준절차가 필요하기 때문에 단계적 추진이 이루어질 것이다. 2·13 초기조치 이후 핵시설의 불능

27-북한이 북미평화협정을 고집했던 이유는 평화협정에 들어가게 될 ‘상호 주권존중’, ‘내정 불간섭’, ‘불가침 및 무력 불행사’, ‘분쟁의 평화적 해결’과 같은 약속을 미국으로부터 문서로 보장받고 싶어했기 때문이다. 그러나 그 내용들은 북미수교를 통해서도 보장받을 수 있는 것들이다.

화와 불법행위 재발방지 등이 이루어지면 연락사무소가 설치되고, 이후 모든 핵무기 및 현존 핵프로그램이 폐기되며, 인권문제의 개선 및 국제불법행위의 근절 등이 이루어지면 대사관이 설치될 수 있을 것이다.

넷째, 중국정부의 입장이다. 중국의 한반도 정책은 기본적으로 한반도의 평화와 안정, 북한체제의 붕괴 방지, 한반도에 대한 영향력 증대 등이다. 중국은 정전협정 서명당사국의 일원이라는 이유로 국제법적으로 한반도문제에 대해 발언권을 가지고 있다고 생각하고 있다. 4자회담에서 중국은 평화협정의 당사자와 관련하여 평화협정이 정전협정을 대체하는 것인만큼 양자협정이 되기 어려울 것이며, 중국이 정전협정 체결의 일방이라는 사실이 고려되어야 한다는 입장을 취했다.²⁸ 또한 정치·경제·군사 분야에서 포괄적인 긴장완화를 추진하되, 평화협정 체결 이후 남북미 등 관련국들이 협의하여 주한미군 문제를 해결할 필요가 있다는 입장이었다. 최근 원자바오 총리는 6자회담을 진행하면서 대화와 협상을 통해 한반도 평화체제를 구축하기를 바라며, 남북이 대화와 협상을 통해 자주평화통일을 실현하길 희망한다는 발언을 한 바 있다. 특히 중국정부가 이 문제에서 적극적인 촉진작용을 할 것이라는 주장이다(2007.4.5).

다섯째, 일본정부의 입장이다. 평화포럼에는 불참하지만 북일수교 카드로 영향력을 행사하려 하고 있다. 남북분단이 일본의 식민지 지배에서 비롯되고 정전협정의 당사자도 아니기 때문에 일본은 협상 참가권을 적극적으로 주장하지는 못하고 있다. 하지만, 협상과정을 자세히 알아야 하고, 특히 한반도 평화협정 체결로 유엔사 해체문제 등 일본의 이해관계에 영향을 미치는 사안에 대해서는 협의를 가져야 한다는 입장이다. 유엔사와 일본간에 맺어진 SOFA에 따라 유엔군이 유사시에 일본내 미군기지 7곳을 사용할 수 있도록 되어 있기 때문이다. 북일수교 카드(100억 달러 규모의 식민지 보상금)로 한반도문제에 영향력을 행사할 방안을 찾고 있는 것으로 보인다.

마지막으로 러시아정부의 입장이다. 러시아는 6자회담에 대해 동북아와

²⁸ 중국의 공식입장은 아니지만, 웨리루(崔立如) 중국현대국제관계연구원(CICIR) 원장은 2006년 5월 2일 동국대 발표에서 한반도 평화체제와 관련 2단계를 제시하였다. 1단계로 정전협정 조인국가들인 미국, 북한, 중국의 3개국이 적당한 방식으로 양해각서를 체결하여 '정전협정'의 정치적 사명을 종결되었음을 선포하고, 2단계로 한국이 참가하는 4개국이 한반도 평화협정 체결을 추진한다.

한반도에서 자국의 영향력 유지 차원에서 접근하고 있다. 한반도 평화체제의 구축으로 북한이 개방됨으로써 시베리아와 극동지역의 경제개발 사업이 촉진되기를 기대하며, 이 과정에서 중재역할을 자임하고 있다. 그러나 한반도 평화체제 구축 논의에 참가하기를 희망하나 현실적으로 힘들 것으로 보인다. 북한과 국경을 접하고 있고, 한국과 북한 양국과 모두 외교관계를 맺고 있으며, 유엔안보리 상임이사국이라는 근거를 내세우고 있고, 또한 ‘동북아 평화안보 실무그룹’의 의장국이기 때문에 한반도문제에 일정한 발언권을 가지고 있는 것도 사실이다. 하지만, 한반도 평화협정의 체결문제는 한국 전쟁의 교전당사자와 정전협정의 서명국 등으로 제한될 것이므로 러시아의 입지는 제약될 수밖에 없다.

이상과 같이 한반도 평화체제에 대한 6개국의 입장은 공통점과 차별성을 드러내고 있다. 한국·미국 대 북한·중국이 주요 대립을 하면서도 공통점을 찾아가고 있다. 여기서는 본격적으로 논의하지는 않았지만 한반도 평화체제에 대한 입장과 더불어 동북아 다자안보협력에 대한 6개국의 입장을 접목하면 한반도를 둘러싼 안보환경은 더욱 복잡해진다. 현재 동북아 다자안보협력에 대해 한국은 주도적/적극적 추진을, 북한은 조건부 참여를, 러시아는 적극적 참여를, 미국은 소극적 참여를, 중국은 적극적 참여를, 일본은 적극적 참여를 고려하고 있다. 한반도 평화에 대한 각국 입장의 매트릭스는 다층적으로 구성되어 있는 것이다. 따라서 한국정부가 한반도 평화체제를 원활히 구축하고 이를 위한 거버넌스를 활성화하기 위한 각고의 노력이 필요함은 물론이다.

<표 III-1> 동북아 다자안보협력에 대한 각국의 입장 비교

구분	과거입장	입장변화 (냉전종식 이후)	향후 예상 태도
한 국	<ul style="list-style-type: none"> ○소극적 ○남북/독도문제의 국제화를 원치 않음 ○동맹체제 유지 	<ul style="list-style-type: none"> ○적극적 ○한반도 평화와 안정 ○외교안보 자율성 확대 ○중일 군비경쟁 저지 	<ul style="list-style-type: none"> ○주도적/적극적 추진 ○한반도, 동북아 평화 ○한미동맹 보완
북 한	<ul style="list-style-type: none"> ○부정적 ○양자관계 선호 ○북한문제 국제화 ○참여국과의 미수교 	<ul style="list-style-type: none"> ○선별적 ○체제보전, 고립 방지 ○경제지원 모색 	<ul style="list-style-type: none"> ○조건부 참여 ○수교, 경제지원 요구 ○압박수단으로 인식 ○긍정적 신호도 보냄
러시아	<ul style="list-style-type: none"> ○적극적 ○풍부한 다자협력 경험 ○영향력 강화 ○지역 경제발전 	<ul style="list-style-type: none"> ○소극적 ○특정국 주도 반대 ○관련국 비협조 ○이념적 차이 	<ul style="list-style-type: none"> ○적극적 참여 ○미국 독주 저지 ○전략적 취약성 보완 ○새로운 위협에 대처 ○경제협력 강화
미 국	<ul style="list-style-type: none"> ○소극적 ○양자주의 선호 ○영향력 약화 ○동질성 부족 	<ul style="list-style-type: none"> ○선별적, 필요성 인정 ○대테러전 및 WMD 확산 방지를 위한 국제협력 ○책임/비용 분담 차원 	<ul style="list-style-type: none"> ○소극적 참여 ○미국 위상 인정 요구 ○역내 소외 방지 ○중국 견제 ○새로운 위협에 대처
중 국	<ul style="list-style-type: none"> ○부정적 ○양자주의 선호 ○내정불간섭(대만) ○영토문제(조어도) 	<ul style="list-style-type: none"> ○적극적(2000년 이후) ○세계질서 다극화 ○국제적 위상 강화 ○동북아에서 역할 강화 ○중국위협론에 대처 	<ul style="list-style-type: none"> ○적극적 참여 ○국제적 위상 강화 ○미국 주도 거부 ○경제협력 강화
일 본	<ul style="list-style-type: none"> ○부정적 ○미일동맹 선호 ○영토문제(독도, 조어도, 북방 4개 섬) ○역사적 반목 	<ul style="list-style-type: none"> ○점차 적극적 ○보통국가화 ○중국경제의 급속한 성장 ○북한위협에 대처(대포동 미사일 실험발사 이후) 	<ul style="list-style-type: none"> ○적극적 참여 ○북한위협 대처 ○중국 견제 ○영향력 증대 ○미일동맹 보완

2. 국제적 차원에서의 활성화 방안

가. 한국정부의 조정기능 1: 예산

우리 정부가 6자회담에서 주도적 역할을 수행하고 관련 국가와의 협조체계를 구축하려면 무엇보다도 6자회담 과정에 투입될 예산에 대해 선도적으로 기여하고 이것을 가지고 관련 국가의 예산지출을 유도해야 한다. 그리고 우리 정부를 중심으로 공동예산 집행을 통해 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축이라는 정책목표까지 공유해야 한다. 그런데 우리 정부의 예산

조정기능에서 중요한 것은 6자회담이 다자간 기구이기 때문에 관련국들의 예산 지원 능력 및 의지 확대 그리고 관련국 사이의 예산 분담의 적절한 원칙의 수립이라 할 수 있다.

6자회담에서는 예산과 관련하여 크게 세 차례의 합의가 있었다. 2005년 9·19 공동성명에서는 우리 정부가 북한에 대해 2백만kW의 전력공급을 하기로 한 2005년 7월 12일자 제안을 재확인하였다. 그리고 한·미·일·중·러 등 5개국은 북한에 대해 에너지 지원을 제공할 용의를 표명하였다. 또한 적절한 시기에 북한에 경수로 제공 문제에 대해 논의하는데 동의하였다.

2·13 합의에서는 참가국들이 9·19 공동성명에 따라 북한에 대한 경제·에너지·인도적 지원에 협력하기로 합의하였다. 참가국들은 초기단계에서 북한에 긴급 에너지 지원을 제공하기로 합의하였고, 중유 5만톤 상당의 긴급 에너지 지원의 최초 운송은 60일 이내에 이행되며, 이러한 목표를 향하여 상호 조율된 조치를 취한다는데 합의하였다. 이에 초기조치 기간 및 북한의 모든 핵프로그램에 대한 완전한 신고와 흑연감속로 및 재처리시설을 포함하는 모든 현존하는 핵시설의 불능화를 포함하는 다음 단계 기간 중, 북한에 최초 선적분인 중유 5만톤 상당의 지원을 포함한 중유 100만톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원이 제공되기로 된 것이다. 그리고 이러한 지원에 대한 세부사항은 경제 및 에너지 협력 실무그룹의 협의와 적절한 평가를 통해 결정하기로 하였다. 여기서 중요한 것은 5개국이 북한에 대한 지원부담을 평등과 형평의 원칙에 기초하여 분담할 것에 합의하였다는 것이다. 2007년 10월 3일 합의에서도 미국이 불능화 활동을 주도하고 초기 자금을 제공키로 했으며, 2·13합의에 따라 중유 100만톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원(이미 전달된 10만톤 중유 포함)을 북한에 제공하기로 하였다.

이러한 합의를 통해 우리 정부가 부담해야 할 예산은 중유 제공, 대북송전, 새로운 경수로 비용 등이다. 2005년 9월 22일 통일부 국감에서 정동영 통일부 장관은 앞으로 9~13년 동안 6조 5,000억원에서 최대 11조원의 비용이 들 것이라고 말했다. 구체적으로는 3년간 중유제공 1,500억원(제네바 합의 규모인 50만톤을 5개국이 균등분담할 경우), 대북송전시설 건설비 1조 7,000억원, 6~10년간 송전비용 3조 9,000억원~8조원, 경수로 제공비용 7,000억~1조원(5개국이 균등분담할 경우) 등이라고 밝혔다. 이 금액은 6자회담의 예산 집행 방식이 구체화되어 있지 않고 계속 변화되고 있기 때문에

바뀔 가능성이 높다. 어쨌든 이 예산은 우리 정부가 선도적 예산 활용을 하는데 부족함이 없는 금액이라 할 수 있다. 그리고 1994년 제너바 합의에서는 핵동결에 대해 매년 50만톤을 지원하기로 하였는데, 이번 6자회담에서는 핵불능화에 대해 일회 100만톤으로 합의하였으며, 한국의 일방적인 부담에서 벗어나 ‘평등과 형평의 원칙’에 따라 공동부담하기로 합의한 점은 눈여겨볼 만하다. 다만 여기서 ‘평등과 형평의 원칙’이 ‘N분의 1’ 원칙을 기계적으로 적용하는 것만으로 이해해서는 안 되고 이 원칙의 실행에 있어 큰 차원에서의 원칙의 훼손이 없다면 다소 유연성을 발휘해야 할 것이다.

한편, 관련국이 핵불능화에 대해 중유 100만톤 ‘상당’의 ‘경제·에너지·인도적 지원’을 북한에 제공하기로 하였기 때문에 지원 품목의 결정은 각국의 실정에 맞게 해야 하고 북한이 원하는 품목을 되도록 제공해야 할 것이다. 그래야 예산집행의 효율성을 제고하고 북핵폐기라는 정책목표까지 북한을 포함한 6개국이 함께 할 수 있기 때문이다. 먼저 중유제공을 기본으로 하되 각국의 실정에 맞게 지원 품목이 결정되어야 한다. 현재 북한 지원 방식 및 품목에 대한 5개국의 상응조치가 서서히 윤곽을 드러내고 있다. 미국은 북한주민들이 식량을 얻을 수 있도록 돕는 데 관심이 있다는 부시 대통령의 발언에서 알 수 있듯이, 클린턴 정부의 중유제공과는 달리 식량을 포함한 인도적 차원의 대북지원을 선호하는 것으로 보인다. 러시아는 셰르게이 라브로프 외무장관이 북한의 입장에 따라 다를 수도 있지만, 어쨌든 북한의 부채가 크게 줄어들 것이라고 언급한 것처럼 부채탕감쪽으로 쏠리는 기색이다. 중국은 석유 수송용 파이프라인인 ‘중조수유관(中朝輸油管)’이 북한과 연결돼 있는 것은 물론, 수자원을 나눠 쓰는 수풍댐을 비롯해 대북 에너지 지원 네트워크가 충분히 구축되어 있는 상태이므로 중유와 전력을 축으로 할 것으로 예상된다. 우리 정부는 중유 외에도 인도적 차원의 대북지원도 추진할 것으로 알려지고 있다. 쌀·비료 지원 문제가 이것과 연계될 가능성이 높다. 한편, 일본은 대북 에너지 및 경제지원에 확답을 하지 않고 있는 상황이다. 다만 2·13합의 부속서격인 ‘대북 지원부담의 분담에 관한 합의의사록’에 따라 일본은 적절한 시점에 에너지 지원에 참여할 것으로 예상된다. 하지만 식량을 선호하는 미국이나 부채탕감을 원하는 러시아도 막판 합의 단계에 가서 ‘성의 표시’ 차원에서 소규모라도 중유나 전력 부담을 질 가능성이 높다.²⁹

다음으로, 가능하면 북한이 원하는 품목을 지원해야 지원의 효율성을 높일 수 있다. 2007년 8월 7일 판문점 남측 구역내 평화의 집에서 경제·에너지 협력 실무그룹 회의가 있었는데 이 자리에 참석한 임성남 외교통상부 북핵 외교기획단장은 브리핑에서 북한이 소비형과 투자형 등 두 갈래 형태의 지원을 받기 원한다고 밝혔다. 소비형은 중유·석탄 등 한번 소비되면 없어지는 지원이고 투자형은 에너지를 지속적으로 생산하기 위한 설비나 발전소 개보수 등의 개념이라는 것이다.³⁰

나. 한국정부의 조정기능 2: 지식/정보

북핵문제와 6자회담에 대한 우리의 입장을 적극적으로 홍보하려면 먼저 우리의 입장을 명확히 해야 한다. 이 문제에 대해 우리 정부는 2002년 10월 다시 대두된 북핵문제가 한반도 평화·안보에 대한 직접적인 위협인 동시에 동북아의 평화와 안정에 대한 중대한 도전이라는 입장을 가지고 있다. 이에 우리 정부는 어떠한 경우에도 북한이 핵을 보유해서는 안 되며 이 문제는 평화적인 방법을 통해 근원적으로 해결해 나가야 한다는 입장을 바탕으로, 북핵문제의 조속하고도 평화적인 해결을 위한 노력을 경주하고 있다. 이와 함께, 북핵문제와 남북관계는 상호 진전을 촉진하는 관계에 있다는 전략적 인식에 따라 북핵문제 해결과 남북관계 진전의 병행 발전 노력을 일관되게 추진하였다.

정부 차원에서 우리의 입장을 적극적으로 홍보하려면 무엇보다도 관련국가와의 긴밀한 협조관계를 유지하여 북핵문제의 평화적 해결에 대한 국제사회의 공감대를 형성하여야 한다. 후술하겠지만 한미, 한중, 남북, 한일간 정상회담 및 외교장관회담 등을 수시로 개최하여 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축에 대한 우리의 입장을 설명하고 상호 이견에 대해서는 서로 정보를 교환하며 상호 이해의 폭을 넓혀야 할 것이다. 이와 더불어 정부 차원에서 우리의 입장과 관련된 책자를 발간할 필요가 있다. 이 홍보책자는 각국 정부당사자들뿐 아니라 민간전문가들이 우리의 입장을 이해하는데 유용한 자료로 활용될 수 있기 때문이다. 지금까지 우리 정부가 발간한 대표적

29- 『연합뉴스』, 2007년 2월 15일.

30- 『내일신문』, 2007년 8월 8일.

인 책자로는 『참여정부 3년, 평화번영정책성과』, 『국민과 함께하는 평화번영의 길: 남북관계 발전에 관한 법률 해설자료』, 『평화와 번영의 실천 Policy for Peace and Prosperity』, 『평화를 향한 질주 4년』 등이다. 이 자료들과 향후 더 발간할 자료들은 각국 언어로 번역하여 그들에게 보내야 할 것이다.

정부차원의 홍보활동 이외에도 1.5 track, 2 track 등의 다양한 활동을 통해 북핵문제 해결과 한반도 평화체제에 대한 우리의 구상을 전달할 필요가 있다. 먼저, 우리 정부(동북아시아대위원회 중심)가 평화와 번영의 동북아시아대구상 실현을 위한 대외정책의 일환으로 중국·러시아·미국·일본과 전략대화 개최를 추진하고 있는데, 이 전략대화는 현재 주변 4강과의 정부간 공식채널을 보완하는 기제를 형성하고 우리 정부의 안보정책에 대한 상대국 전문가들의 이해도 제고 및 우호적 여론을 형성하며 대통령 외교안보 철학에 공감하는 국내 학계인사 및 전문가들을 발굴, 육성하는데 적지 않은 기여를 하고 있다. 따라서 이 전략대화를 한반도 평화체제 구축에 활용할 필요가 있다. 우리 정부와 주변 4강의 전문가 및 정부실무자가 참여하는 1.5 track 성격을 가지고 있기 때문에 한반도 평화체제와 관련한 지식과 정보를 다층적 차원에서 상호 교환하는데 유리하다.

또한 한미 외교안보 분야 전문가들의 민간 대화 채널인 ‘서울-워싱턴 포럼’이 세종연구소와 미국 브루킹스연구소가 한국국제교류재단 후원으로 해마다 양국에서 번갈아 포럼을 열고 있다. 지난해에는 미국 워싱턴에서 “미국의 대북정책과 북한 정권 교체 및 북한 인권 문제”라는 주제로 임동원(세종재단 이사장), 백학순(세종연구소), 양성철(전 주미대사), 문정인(국제안보대사), 박건영(가톨릭대), 마이클 그린(전 백악관 아시아담당 선임보좌관), 존 텔러리(전 주한미군 사령관), 브루스 커밍스(시카고대), 리언 시걸(미 사회과학연구협회), 크리스토퍼 힐(국무부 차관보), 제임스 켈리(전 국무부 동아태 차관보), 제니퍼 윈저(프리덤하우스 사무총장) 등이 참석하였다. 올해에는 서울에서 임동원, 홍순영(전 외교통상부 장관), 양성철, 제임스 켈리, 데이비드 스트라우브(전 미 국무부 한국과장), 로버트 아인혼(전 국무부 차관보), 잭 프리처드(전 대북교섭담당특사) 등이 참석하여 “한미관계의 신뢰회복과 역동성”을 주제로 포럼을 개최하였다. 우리 정부는 ‘서울-워싱턴 포럼’을 활성화하고 더 나아가 ‘서울-북경 포럼’, ‘서울-모스크바 포럼’, ‘서울-동경 포럼’ 등 다양한 채널을 구축하여 우리 정부와 관련국가의

전문가간 소통의 장을 마련하는데 적극적으로 지원해야 한다.

한편, 평화여성회는 2008년에 여성6자회담 개최를 목표로 해서 이를 위해 한국여성평화방문단을 조직해 올해에 중국, 일본, 미국, 러시아의 정책결정자와 여성단체를 방문하여 평화형성을 위한 네트워크를 추진하고 있다. 이들은 한반도 평화체제 실현과 동북아 평화과정에서 여성참여를 높이고, 동아시아 식민지와 냉전의 경험, 그리고 체제·문화의 차이로 인한 상대방에 대한 오해와 불신을 완화하며, 상호이해와 신뢰형성을 추진하기 위한 여성들의 만남의 장을 마련하고, 한반도/동북아 평화형성을 위한 여성의 비전과 그 비전을 실현하기 위한 방법을 모색하기 위해 2008년에 여성6자회담의 개최를 준비하고 있다. 이의 실현을 위해 올해에는 한국여성평화방문단(한국여성단체 대표, 여성평화활동가, 여성의원 등으로 구성)을 조직하여 각국 정책결정자와 여성단체를 방문할 계획이다. 우리 정부는 ‘2008 여성6자회담’이 성공적으로 개최될 수 있도록 정부차원에서 최대한 정보와 편의를 제공하고 이들과의 자리를 마련하여 우리 정부의 입장을 충분히 전달해야 한다. 또한 여성부문만이 아니라 다양한 부문에서도 이러한 활동이 이루어지도록 측면 지원하고 이들과의 만남의 자리를 자주 마련해야 할 것이다.

다. 한국정부의 조정기능 3: 네트워크/조직

한반도 평화체제를 실효적으로 건설하려면 당사자인 남북관계 뿐 아니라 관련국들의 협조가 필수적이다. 이를 위해 우리 정부는 국제사회의 공감대 형성, 6자회담을 통한 외교적 노력 경주, 남북대화를 통한 북핵문제 진전 및 한반도 평화체제 구상이라는 다층적 차원에서의 네트워크 외교를 활발히 추진해야 한다.

그동안 우리 정부는 북핵문제의 평화적 해결에 대한 국제사회의 공감대 형성에 많은 노력을 하였다. 2003년 5월 한미정상회담에서는 북핵문제 해결과 남북관계 병행의 절충점을 도출하여 핵상황 악화와 군사적 긴장 확산을 차단하였다. 2004년 하반기 APEC의 한미정상회담, ASEAN+3의 한·중·일 3국 정상회담 등 일련의 정상외교를 통해 북핵 불용, 북핵문제의 평화적 해결, 북한의 전략적 결단 필요성 등에 대한 국제적 공감대를 견인하였다. 2005년 부산 APEC의 한미정상회담에서는 북핵불용, 평화·외교적 해결, 조

속하고 검증가능한 핵프로그램 폐기 등 3원칙과 함께 9·19 공동성명을 한반도 비핵화의 중요한 진전으로 평가하고 공동성명상 상응조치 이행공약을 재확인하였다. 2006년 11월 한미정상회담에서는 북핵문제를 외교적 방식으로 해결하겠다는 의지를 표명하고 외교적 해결의 가능성이 있음을 분명히 하면서, 북한이 핵무기를 폐기할 경우 상응한 조치로서 대북 경제지원과 안전보장, 평화체제 문제 등 취할 수 있는 조치에 대해 협의하였고 북한 핵문제를 해결하기 위한 관련국들과의 협조방안에 대해 이야기를 나눴다. 특히 2007년 9월 한미정상회담에서는 부시 대통령의 북한의 검증가능한 핵 폐기 시 평화협정 제안이 있었으며, 양 정상은 비핵화 진전에 따라 항구적인 한반도 평화체제를 마련하기 위한 협상을 조속히 출범시킬 필요성에 공감하였다. 향후에도 한미정상회담을 비롯한 각국과의 정상회담에서 우리 정부는 북핵문제의 평화적 해결에 더해 한반도 평화체제 구축방안에 대한 건설적인 합의가 도출되도록 다각적인 노력을 하여야 한다.

또한 우리 정부는 우여곡절을 겪었지만 6자회담을 통한 외교적 해결 노력에 많은 공을 들였다. 우리 정부와 유관국들이 노력한 결과 2003년 4월 북경에서 미국, 중국, 북한이 참가한 3자회담이 개최되었고 이어 2003년 8월 베이징에서 미국, 일본, 중국, 러시아, 남한, 북한이 참여하는 6자회담으로 확대되어 본격적인 다자간 해결 노력이 시작되었다. 현재 6차 회담이 진행되었으며 이 과정에서 9·19 공동성명, 2·13 합의, 10·3 합의 등 세 가지의 주요 합의를 만들어내면서 유관국은 한반도 비핵화, 대화를 통한 평화적 해결, 포괄적·단계적 해결 등 북핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축을 위한 주요 사항에 대한 공감대를 확산하고 있다. 우리 정부는 6자회담의 주요 합의가 더 진척되도록 노력을 계속 해야 하고 이제는 북핵문제 해결의 대강(大綱)이 마련되었기 때문에 분쟁해결과 갈등해소에 더 많은 관심을 두어야 할 것이다.

그리고 우리 정부는 남북대화를 통한 북핵문제 진전 추동이라는 원칙 하에서 핵문제를 조기에 그리고 주도적으로 해결해 나감으로써 한반도 평화 정착과 남북 공동번영을 실현해 나간다는 차원에서 2005년 ‘중대제안’을 구상하였다. 중대제안은 6자회담에서 북한이 핵폐기에 합의하면 현재 중단상태인 KEDO 경수로 건설공사를 종료하는 대신, 우리가 독자적으로 200만 kW의 전력을 3년 이내에 북핵폐기와 함께 북한에 직접 송전방식으로 제공

한다는 것이다. 이 중대제안은 4차 6자회담 개최에 강력한 유인책으로 작용했다는 평가를 받고 있다. 더욱이 2007 남북정상회담에서 남북정상차원에서 한반도 핵문제 해결을 위해 9·19 공동성명과 2·13 합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하자는 합의를 이루어낸 것은 한반도 평화체제 구상에서 큰 역할을 할 것으로 기대된다. 향후에도 우리 정부는 남북관계와 6자회담이 선순환적 구도에서 피드백될 수 있도록 정상회담 합의의 실천에 노력해야 한다.

한반도 평화에 대한 동북아·국제사회의 관심을 유발하기 위해서는 정부차원의 노력 이외에도 민간차원의 네트워크 형성에 정부의 각별한 관심과 지원이 요구된다. 우리가 예상할 수 있는 민간차원의 네트워크 형성방식은 여성6자회담을 벤치마킹하여 이른바 ‘한반도와 동북아 평화실현을 위한 민간6자회담’이다. 현재 유관국에는 한반도와 동북아 관련 전직 정부관계자 및 전문가들이 많이 있다. 그리고 이들은 각국에서 자기 정부에 대해 일정한 영향력을 미치고 있는 것도 사실이다. 우리 정부의 지원 하에 우리의 민간단체가 유관국들의 민간단체와 네트워크를 형성한다면 동북아 차원, 국제사회에서 적지 않은 반향을 일으킬 것이다. 일단 여성6자회담의 추진과정을 살펴보면 여성을 포함한 학계, 전직관료, 노동계, 청년, 언론 등 점차 다양한 계층을 포함하는 방식으로 민간6자회담을 성사시켜야 한다.

라. 한국정부의 조정기능 4: 분쟁해결/갈등해소

6자회담의 향후 로드맵이 만들어진 상황에서 우리 정부가 더욱 집중해야 할 부분이 6자회담의 성공을 위해 각급 단위의 조직을 활성화하고 6자회담을 장기적 관점에서 발전시키는 문제이다. 먼저 2·13 합의에서 참가국들은 상호신뢰를 증진시키기 위한 긍정적인 조치를 취하고 동북아에서의 지속적인 평화와 안정을 위한 공동노력을 할 것을 재확인하였으며, 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 갖기로 합의하였다. 대체적 전망은 북한이 10·3 합의사항에 있는 모든 현존 핵 시설을 불능화하면 한반도의 항구적 평화체제를 위한 ‘한반도 평화포럼’이 구성될 것이다. 이 한반도 평화포럼의 구성은 ‘직접 관련 당사국들’로서 남북한 및 미국과 중국이 참가하는 형식이 될 것이다. 한반도 평화포럼이

본격 가동되면 한반도 평화체제와 관련된 군사적 긴장 완화 및 평화협정 문제 등이 논의된다. 이때 우리 정부는 한반도 평화포럼의 구성, 역할, 의제 등의 협상에서 주도성을 보이면서 나머지 국가들의 협조를 확보하는데 만전을 기해야 한다. 특히 미국이 ‘중전선언’과 ‘평화협정’을 구분, 북한이 초기 단계 및 중간단계의 조치를 이행할 경우 남·북·미 3자 정상회담을 통한 중전선언 서명식을 가질 수 있다고 하는데, 이 입장에 대한 우리의 원칙을 정해야 한다. 2007 남북정상선언에서도 모호하게 3자 혹은 4자로 되어 있기 때문에 중전선언에서 중국을 참여할 것인가 아니면 배제할 것인가를 정하고 그 합당한 이유를 제시해야 한다.³¹ 만약 중전선언에 중국이 빠질 시, 동북아 역학관계상 한반도 평화체제 구축과정에서 중국의 역할을 완전히 무시할 수 없으므로 최종적인 평화협정 체결 시 중국의 보충인 역할을 약속하는 것도 고려해야 한다. 그리고 한반도 평화협정 체결 시에도 그 내용에 못지않게 형식에도 명확한 입장을 세워야 한다. 남·북·미 3자방식, 남·북·미·중 4자방식, 남·북+미·중 2+2 방식 중에서 적절한 방식을 선택해야 한다.

다음으로, 6자회담 내 5개의 실무그룹을 효율적으로 가동하고 6자 외교장관회담을 정례화하여 장기적으로 6자회담을 동북아 다자안보체제로 발전시켜야 한다. 먼저, 6자회담 내의 5개 실무그룹을 분야별로 그리고 상호 연관적으로 잘 가동해야 한다. 미국의 대북적대시 정책 폐기에 관한 북미관계 정상화 실무그룹, 북핵폐기 절차 및 수순에 관한 한반도비핵화 실무그룹, 대북 에너지 및 경제협력 방안에 관한 경제 및 에너지 지원 실무그룹, 동북아 다자안보협력방안에 관한 동북아 평화안보체제 실무그룹, 일본인 납치 문제 및 조총련 탄압 중지 관련 북·일관계 정상화 실무그룹 등 5개의 실무그룹은 독자적인 주요 의제를 가지고 있다. 2·13 합의에서 ‘원칙적으로 한 실무그룹의 진전은 다른 실무그룹의 진전에 영향을 주지 않는다’고 명시되어 있으므로 각 실무그룹의 독자적인 계획을 가지고 각기의 의제합의에 주력해야 한다. 하지만 ‘행동 대 행동’의 원칙에 의거, 어떤 형태로든 상호 연계

31- 중국은 1958년 북한에서 병력을 철수했고 1992년에는 군사정전위원회 대표단에서 빠졌다. 그런데 북한은 여러차례에 걸쳐 잠정협정의 당사자로 ‘한반도에 군대를 주둔한 나라’로 규정하고 있다. 그리고 정전협정 서명주체인 ‘중국인민지원군’은 이미 존재하지 않는다. 조성렬, 『한반도 평화체제』 (파주: 푸른나무, 2007), pp. 364-365.

될 개연성이 높다. 특히 한반도 비핵화, 북미관계 정상화, 경제·에너지 지원 등은 매우 밀접하게 연관되어 있다. 한반도 비핵화 진전에 따라 대북지원 수위를 조절하는 방침인 만큼 한반도 비핵화 및 경제·에너지 지원은 상호 밀접하게 연계될 수밖에 없고, 테러지원국 명단에서 북한을 해제하는 문제 등의 진전 정도에 따라 북한의 핵폐기 이행속도가 달라질 것이기 때문에 북미관계 정상화와 한반도 비핵화도 밀접하게 연계되어 있다. 반면, 상대적으로 동북아 평화·안보체제는 다른 실무그룹에 비해 독립적인 성격을 가지고 있다. 여하튼 상호 중복되는 의제와 양자간 문제 또는 국내문제 등을 의제화하는 것은 실무그룹 진전에 방해가 되기 때문에 이러한 부분들을 미리 6자회담 수석대표회의를 통해 배제하는 것이 바람직하다.

2·13 합의와 10·3 합의에서 초기조치가 이행되는 대로 6자는 9·19 공동성명의 이행을 확인하고 동북아 안보협력 증진방안 모색을 위한 외교장관급 회담을 신속하게 개최하기로 합의한 바 있다. 6자 외교장관회담이 개최되면 북핵문제 해결은 어느 정도 실마리를 찾은 것이라 볼 수 있는데, 이때부터는 이 6자 외교장관회담을 정례화하고 이를 통해 우선 비전통적 안보위협에 대한 공동대응 방안을 협의해 나가야 한다. 비전통적 안보위협에 대한 협력방안으로 테러관련 정보의 교환, 자연재해 시 상호지원, 해난사고 발생시 공동구조, 참가국간 대테러 공동 군사훈련, 해상교통로 보호, 황사 및 조류독감에 대한 공동대응책 등을 들 수 있다.³²

한편, 6자회담이 북핵문제를 해결하고 그 과정에서 참가국간 신뢰형성을 통해 공통의 아젠다를 창출하면서 공동의 협력을 이끌어낼 수 있는 규범과 원칙을 형성한다면 분명 다자주의로의 발전을 기대할 수 있고 더 나아가서는 동북아의 다자안보협력의 제도적 장치로도 발전할 수도 있다. 다자주의는 결국 제도와 밀접성을 가지는 바, 6자회담이 북핵문제 해결 이후 공통의 아젠다를 논의하기 위해 상설화, 정례화된다면 동북아 다자안보협력의 제도화를 이룰 수도 있는 것이다.

실제로도 각국은 정책구상에서 6자회담이 순조롭게 진행될 경우 동북아의 다자안보체로의 발전을 염두에 두고 있다. 한국은 참여정부의 안보정책 구상을 통해 '6자회담을 동북아 안보대화의 틀로 발전시키는 방안을 검토'

³²-조성렬, 『한반도 평화체제』, p. 388.

하겠다고 밝혔고³³ 노무현 대통령이 이 같은 의지를 직접 밝히기도 했다.³⁴ 미국 역시 고위 인사들이 여러번 6자회담의 다자안보체로의 발전 가능성을 밝힌 것으로 알려졌다.³⁵ 중국과 일본, 러시아 등도 이에 대해 지지하는 입장을 보이는 것으로 평가되고 있다. 아직 북한의 입장이 알려진 적은 없지만 ‘국제제도가 약소국의 관점에서 볼 때 강대국의 자의적인 힘의 행사를 억제할 수 있는 거의 유일한 수단’³⁶이라는 일반론을 감안할 때, 6자회담이 참가국 모두의 평등성이 보장된 동북아 다자안보협의체로 발전한다면 미국의 힘을 제어할 수 있다는 점에서 북한도 반대할 이유가 없을지 모른다.

그러나 6자회담의 제도화, 다자안보협력체로의 발전을 위해서는 북핵문제의 평화적 해결과 함께 동북아의 정치군사적 불안정 요인을 해소하고 완화시킬 수 있는 노력이 동시에 요구된다. 미·중간 협력관계가 안정적으로 정착되어야 하고 중·일간 패권경쟁 및 군비경쟁이 완화되어야 하며 미일동맹과 중·러협력의 긴장관계가 증대되지 않도록 관리해나가는 한편, 각국 간 영토 및 역사분쟁의 핵심인 일본의 과거청산 및 타국과의 협력적 태도가 필요하다.

물론 이들을 쉽게 이루기는 쉽지 않을 것인 바, 오히려 동북아의 정치군사적 불안정성이 해소된 후에 다자안보협력체가 가능하다는 접근보다는 비록 초보적이지만 다자안보협력체가 모색되는 가운데 동북아 정세의 불안정성이 완화되도록 하는 병행적 접근이 타당할 것이다. 더욱이 동북아시아는 전통적 안보위협과 비전통적 안보위협이 공존하는 상황에서 국가간 정치군사적 갈등과 대립이 온존하기 때문에 오히려 테러와 대량살상무기, 자연재해, 환

33- 국가안전보장회의(NSC), 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책구상』 (2004), p. 56.

34- 노무현 대통령은 2004년 7월 제주도에서 열린 한일정상회담에서 ‘북핵문제가 해결되면 6자회담이 동북아 지역안보를 협의하는 유용한 대화의 틀로 활용되는 것이 바람직하다’는 입장을 밝혔다. 『조선일보』, 2004년 7월 22일.

35- 라이스 당시 안보보좌관이 2004년 7월 중국을 방문했을 때 6자회담을 동북아의 안전보장 문제를 논의하는 항구적 기구로 격상시키는 방안을 중국에 타진했다는 보도가 나오기도 했다. 『조선일보』, 2004년 11월 19일. 줄릭 국무부 부장관은 상원 인준 청문회에서 중국의 안보체계 편입과 관련해 6자회담을 예로 들면서 ‘이것이 미래에 가질 수 있는 안보 구조’라고 말해서 6자회담을 향후 동북아 다자안보체제로 전환할 뜻을 피력한 바 있다. 『조선일보』, 2005년 2월 16일.

36- 최영중, “국제제도론,” 우철구·박건영 편, 『현대 국제관계이론과 한국』 (서울: 사회평론, 2004), p. 355.

경, 마약, 인권, 조류독감 등 전염병 예방, 난민 등의 비전통적 안보위협에 공동대처하는 것을 선차적인 아젠다로 정하고 이 분야에서 협력을 늘려가는 것이 바람직하다.³⁷ 미·중간, 중·일간, 미·일-중·러간 복잡한 대립관계가 구조화되어 있는 동북아에서 각국이 쉽게 공감할 수 있는 탈근대적, 비전통적 안보위협에 대한 공동대처를 논의하면서 다자적 협력을 이끌어 내는 것이 보다 효율적일 것이다. 대량살상무기(WMD) 차원의 북핵 문제를 공동으로 논의하는 6자회담이 향후 동북아의 다자적 협력을 증진시킬 수 있다는 기대도 바로 이런 맥락에서이다.

37_박종철, “동북아 다자안보협력방안,” 박종철 외, 『동북아 안보, 경제 협력체제 형성 방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 378-379.

IV. 남북관계 차원과 남북협력

1. 남북협력과 한반도 평화체제

가. 우리 정부의 한반도 평화체제 구축 노력

2000년 남북정상회담은 한반도의 평화와 번영을 개척하는데 결정적 계기를 마련하였다. 남북정상회담 이후 남북관계는 전쟁의 위협과 적대감이 현저히 감소하고, 사람의 왕래와 물자의 교류 및 상호 협력사업이 크게 증가하는 등 괄목하게 발전한 것이다. 그러나 전쟁의 경험과 반세기 이상 지속된 분단은 대립·반목 의식을 지속시키려는 관성력으로 작용하고 있으며, 군사적 대치상황도 엄연한 현실이다. 한반도는 반세기 이상 1953년 정전협정에 기반한 불안정한 정전체제에 놓여있는 상황이고, 6·15 공동선언 이후 남북 화해협력의 진전 속에서도 이러한 정전체제의 특수성은 정치·군사 분야에서의 남북관계 발전에 대한 제약요인으로 작용하고 있다.

이에 참여정부는 한국전쟁의 유산으로 형성된 현재의 정전상태와 군사적 대립을 청산하고, 한반도에 항구적 평화를 정착시키기 위해 한반도 평화체제 구축을 국정의 주요과제로 제시하였다. 정부는 국민의 정부 이후 남북 화해협력의 성과를 바탕으로, 한반도 평화정착을 실현해 나간다는 입장에서 ‘한반도 평화체제 구축’을 추진하고자 한 것이다. 즉, 전쟁방지와 항구적 평화를 제도화하고, 남북 평화공존과 공동번영의 기반을 조성하며, 경제·사회 분야에서의 교류협력에 상응하는 정치·군사 분야에서의 남북관계 발전을 유도하겠다는 것이다.

그리고 참여정부는 한반도 평화체제 구축의 추진원칙으로 ‘평화체제의 점진적·단계적 실현’과 ‘남북 당사자 해결 원칙과 주변국 협조의 조화’ 등을 제시하였다. 먼저, 평화체제의 점진적·단계적 실현원칙은 평화체제 구축이 반세기 한반도 질서를 규정해 온 정전체제를 변경하는 과정인 만큼 성급하게 추진하기 보다는, 북핵문제 해결, 남북관계 진전, 북한의 변화 및 동북아 정세 등을 종합적으로 고려하면서 점진적·단계적으로 추진한다는 것이다. 즉, 북핵문제 해결과 남북간 정치·군사·경제·사회 분야의 협력을 심화하여 평화체제의 토대를 마련하고, 이에 기초하여 평화협정 체결과 평화체제 구축을 실현하겠다는 것이다. 그리고 남북 당사자 해결 원칙과 주변국 협조의

조화 원칙은 평화체제 구축이 한반도에서 평화를 만들어 나가고 또 이를 지켜 나가야 할 직접 당사자인 남과 북이 중심이 되어야 한다는 남북 당사자 해결 원칙에 입각하여 추진함과 동시에 주변국의 참여와 협조를 조화시켜 나감으로써, 평화체제의 안정성과 실효성을 제고하겠다는 것이다.³⁸ 결국 한반도 평화체제 구축과정에서 참여국의 협조와 지지가 필수적이지만 그 핵심적 역할은 당사자인 남북이 담당해야 할 것이다.

물론 한반도 평화체제 구축을 위한 논의의 시작은 1988년 7월 7일 노태우 대통령이 발표한 특별선언 6개항이었다. 이 선언에서 정부는 남북관계와 통일외교정책에 있어 획기적인 전환을 모색하겠다는 뚜렷한 의지를 천명한 것이었다. 이어 1989년 9월 11일 노태우 대통령은 민족통합의 토대 위에서 국가통합으로 이행해 나가는 것을 주요 내용으로 하는 ‘한민족공동체통일방안’을 우리의 새로운 통일방안으로 제시하였다. 이러한 기조에서 노태우 대통령은 남북한의 유엔가입 직후 ‘평화로운 하나의 세계공동체를 향하여’라는 제46차 유엔총회 연설에서 다음과 같은 3개항의 실천과제들을 제기하였는데, 여기에 휴전체제를 평화체제로 전환하고, 군사적 신뢰구축을 바탕으로 실질적인 군비감축을 추진하자는 내용이 들어 있었다.

이후 제6공화국 정부는 남북고위급회담 등 꾸준한 노력을 기울임으로써 남북기본합의서와 비핵화공동선언을 발효하게 되었다. 이는 남북쌍방이 8차례의 예비회담과 6차례의 남북고위급회담 및 13차례의 관련 실무대표접촉 등을 통해 도출해낸 결과였다. 특히 남북기본합의서에는 한반도 평화체제에 관련한 주요 내용들이 대부분 담겨져 있다. 먼저 서문에서는 남북한이 서로 “정치·군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장완화와 평화를 보장”하자고 다짐하고 있고, 제1장에서는 상대방 체제의 인정·존중(1조), 내부분쟁 불간섭(2조), 비방·중상 중지(3조), 파괴·전복행위 금지(4조), 현 정전상태를 남북사이의 공정한 평화상태로 전환(5조), 국제무대에서의 대결과 경쟁 중지(6조) 등 분단과 대결의 장벽을 허물고 한반도 평화로 나아가자는 실천과제들이 제시되어 있다. 제2장에서도 불가침에 대한 쌍방의 확고한 약속을 내외에 선언하면서

³⁸-http://www.unikorea.go.kr/정책자료/평화번영정책/한반도_평화체제구축(검색일: 2007.9.9).

그 이행을 보장해 나갈 구체적인 실천조치로서 무력불사용과 무력침략 포기(9조), 의견대립과 분쟁문제의 평화적 해결(10조), 불가침의 경계선과 구역의 명시(11조), 불가침의 이행과 보장을 위한 남북군사공동위원회의 구성·운영과 동 위원회에서 협의·추진할 사항의 명시(12조), 쌍방 군사당국자간 직통전화의 설치(13조) 등을 규정하고 있다.³⁹

그러나 북한은 북미평화협정 입장을 견지하면서 1996년 이후 ‘대미 잠정 협정’ 체결 제의, DMZ 불인정 조선인민군 판문점대표부 담화 발표, 판문점 공동경비구역에서 무력시위 등 정전협정을 무실화하려는 기도를 본격화하였다. 이후 한국정부와 미국정부는 1996년 4월 제주 한미정상회담을 통해 4자회담 개최를 제의하였는데 1년 뒤인 1997년 8월부터 3차례에 걸쳐 4자 예비회담을 개최하게 되었다. 예비회담에서 한미측은 ‘평화체제 수립문제’와 ‘긴장완화 및 신뢰구축문제’를 의제로 설정할 것을 주장한 반면, 북한은 ‘주한미군철수’ 및 ‘북미 평화협정 체결’을 의제로 요구하여, 한미측이 ‘한반도 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반 문제’라는 포괄적 단일의제를 절충안으로 제시하고 북측이 합의하여 본 회담이 1997년 12월부터 1999년 8월 사이 6차례에 걸쳐 개최되었다.

하지만 남북과 미국, 중국은 평화협정 당사자, 평화협정 내용, 긴장완화 방안 등에 있어 이견만 노출한 채 합의에 이르지 못했다. 평화협정 당사자 문제에 있어, 남한은 남북 평화합의서를 체결하고 미국과 중국은 증인자격 서명을 하자고 주장한 반면, 북한은 북미 평화협정을 체결해야 하고 남북 평화협정 주장은 기본합의서를 무효화하려는 기도라 반발하였다. 평화협정 내용에 있어서도 남한은 전쟁종식 선언, 불가침·무력불사용, 분쟁의 평화적 해결, 체제 존중 및 불간섭, 기존합의서 준수 이행 등을 제시한 반면, 북한은 당사자 형식 문제가 올바르게 정립되어야 내용 문제를 협의한다는 강경한 입장을 취했다. 그리고 긴장완화 방안에서 남한은 군사분야를 중심으로 ‘先易後難’ 접근을 이야기하면서 군당국 직통전화, 군사훈련 통보·참관, 군인사 상호교환 등을 우선 시행하자고 했고 주한미군 문제는 협의가 불가하다는 입장이었던 반면, 북한은 한반도 평화를 저해하는 본질문제를 우선 해결해야 하는데 이는 주한미군 철수, 한미합동군사연습 중지, 전쟁장

39- 통일원, 『통일백서』 (서울: 통일원, 1992), pp. 111-118.

비반입 중지 등을 거론하였다. 결국 4자회담에서 한반도 평화체제 구축과 관련한 실질적 협력을 이루어내지 못한 것이다.

그런데 2000년 6월 남북정상회담 이후 한반도 평화체제에 대한 논의는 국민의 정부에서 우여곡절은 있었지만 더욱 진전되었다. 남과 북은 빠른 시일 내에 당국 사이의 대화를 개최하기로 한 6·15공동선언의 제5항에 따라 남북장관급회담을 개최하여 한반도 긴장완화에 대한 의제도 다루게 된 것이다. 특히, 2000년 8월 평양에서 개최된 2차 남북장관급회담에서 남과 북은 긴장완화와 평화보장을 위해 조속한 시일 내에 군사당국자 회담 개최문제를 협의키로 함으로써 평화와 협력을 병행하여 추진해 나갈 수 있는 계기를 마련하였다. 이후 2000년 9월 제주에서 열린 1차 남북국방장관회담에서 남북은 군사적 긴장을 완화하며 한반도에서 항구적이고 공고한 평화를 이룩하여 전쟁의 위협을 제거하는 것이 긴요한 문제라는데 이해를 같이하고 공동으로 노력하기로 합의하였다.

그리고 미국의 9·11테러사태 이후 개최된 6차 장관급회담에서는 북한이 남한의 비상경계강화 조치에 항의하고 이에 남한은 남북간 군사적 긴장완화를 위해서는 군사적 신뢰구축조치 및 이를 위한 군사당국자회담 개최가 요구된다고 지적하였다. 제2차 북핵위기 이후인 8차와 9차 장관급회담에서 남한은 북한 핵문제를 거론하였다. 장관급회담에서 한반도 평화와 군사완화에 대한 의제들이 주요하게 다루어지게 된 것이다. 한편, 남북군사실무회담도 개최되어 2001년 ‘남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도와 도로작업의 군사적 보장을 위한 합의서’가 타결되었다.

이러한 성과는 참여정부로 이어졌다. 참여정부는 6공화국 정부와 국민의 정부의 평화체제 구축에 대한 노력이 한반도 평화정착의 여건과 환경의 미비로 문제해결을 위한 실질적 협력으로까지 발전하지 못했다는 판단 하에, 평화체제 구축의 실질적 기반을 강화해 나가기 위한 제반 노력을 경주하였다. 먼저, 당면한 북핵문제의 평화적 해결이 평화체제 기반 구축의 필수적 요건이라는 점에서, 6자회담을 통해 적극적 역할을 수행하고자 하였다. 2005년 9월 4차 6자회담에서 9·19 공동성명을 채택, 한반도에서 항구적인 평화체제 구축에 대한 상호 공감대를 확인하고 향후 별도 포럼을 통해 직접 관련 당사국들간에 한반도 평화체제에 관한 협상을 가지기로 합의한 것이다.

남북관계 차원에서 우리 정부는 매년 남북장관급회담을 통해 한반도의 긴장완화와 비핵화에 대한 의제 제안과 합의를 이루어 나갔다. 2005년 9월에 개최된 16차 장관급회담에서 남과 북은 공동합의문을 통해 “한반도의 공고한 평화를 보장하기 위해 노력하며 6·15시대에 맞게 군사적 긴장완화를 위한 실천적인 방안들을 적극 모색해 나가기로 하였다(2항).” 6·15 5주년 공동행사 이후의 남북관계 진전과 6자회담에서 한반도 문제가 다루어지고 있는 상황을 감안하여 한반도 평화문제에 대한 본격적 협의를 모색한 결과이다. 우리 정부의 노력으로 남북은 한반도의 공고한 평화를 위해 노력키로 하고 군사당국자회담 개최에 대한 공동 인식을 확인하고, 한반도 평화문제에 대한 남북간 협의를 시작하는 계기를 마련한 것이다. 2005년 12월에 열린 17차 장관급회담에서도 남과 북은 공동보도문을 통해 “한반도에서의 군사적 긴장완화와 평화를 보장하기 위한 적극적이며 실천적인 노력을 기울이기로 하였다(3항).” 즉, 군사당국자회담을 조속히 개최하여 군사적 긴장완화와 평화보장을 위한 적극적·실천적 노력에 합의함으로써 남북이 한반도 평화체제 구축을 위한 당사자로서의 역할을 시작한 것이다. 이는 남북 군사당국자회담과 6자회담에서 합의된 관련 직접당사자간 별도 포럼을 병행하면서 상호 조화롭게 한반도 평화체제 구축을 진전시켜 나가는 기반을 마련하였다고 볼 수 있다.

그리고 2006년 4월에 개최된 18차 장관급회담에서 우리 정부는 ‘평화의 제도화’에 중점을 두고 회담에 임하였는데, 한반도에 평화를 정착시키고 공고히 해나가는데 있어서 무엇보다도 중요한 것은 핵문제를 평화적으로 해결하고 군사적 신뢰구축을 실현하는 것이 긴급하다는 입장에서 북측에 9·19 공동성명이 본격적으로 이행될 수 있도록 6자회담을 조속히 재개할 것을 촉구하였다. 6자회담이 재개되면 당시 북측의 우려사항을 포함하여 모든 관심사항이 논의될 수 있을 것이라며 설득한 것이다. 또한 핵문제 해결 노력과 함께, 또 하나의 중요한 과제는 남북간의 군사적 긴장을 완화하고 신뢰를 구축하는 것이라는 인식하에 서해 공동어로 등 군사적 긴장완화를 촉진하는 실천적 조치, 군사당국간 직통전화 설치·운영, 군사훈련 상호 참관 등 군사적 신뢰구축조치를 통해 한반도 평화체제 구축을 위한 든든한 토대를 마련할 것을 강조하였다. 이를 위해 4차 장성급군사회담과 2차 국방장관회담을 조속히 개최하여 군사적 긴장완화와 신뢰구축 문제를 본격적으로 논

의해 나갈 것을 제의하였다. 그 결과 남북은 공동보도문에서 “한반도에서 군사적 긴장을 완화하고 평화를 보장하기 위한 실천적인 대책들을 취해 나가야 한다는데 인식을 같이하고 그 실현을 위해 협력(2항)하기로 하였고, 한반도 비핵화를 위한 노력을 계속하며 9·19 공동성명이 조속히 이행되어 핵문제가 민족공동의 이익과 안전에 부합되게 평화적으로 해결되도록 적극 협력(3항)한다.”는 합의를 이루어냈다.

그런데 2006년 7월에 개최된 19차 장관급회담에서는 북한의 6자회담 복귀에 대한 명확한 답을 이끌어내지는 못하였지만 우리 입장을 명확히 전달한 의미는 있었다. 즉, 어려운 상황 속에서도 남북회담을 개최함으로써 회담 미개최에 따른 남북관계 장기 공전 가능성을 예방하고 남북관계의 모멘텀을 유지하는데 기여했다 할 수 있다. 미사일 문제에 대한 우리 및 국제사회의 우려와 함께 이의 해결을 위한 6자회담 조속 복귀 필요성에 대해 북측에게 설명하고 상황타개를 위한 노력을 했던 것이다. 이후 2007년 3월의 20차 장관급회담에서는 우리 정부의 꾸준한 설득 끝에 비핵화 초기단계 조치사항의 이행 가속화에 대해 남북간 공동인식을 담은 합의를 도출하였다. 공동보도문에 “한반도 비핵화와 평화보장을 위해 5차 6자회담 3단계 회의에서 이룩된 합의들이 원만히 이행되도록 공동 노력(2항)”하자는 합의를 적시한 것이다. 이로써 남과 북이 새로운 정세변화를 선도하면서 한반도에 항구적 평화를 정착시키는데 기여할 수 있게 될 것이며 향후 6자회담과 남북대화 병행 추진으로 북핵문제 해결과 남북관계 발전의 선순환적 진전의 추동력이 강화될 긍정적 전망도 제출되었다.

한편, 우리 정부는 장관급회담 이외에도 남북군사회담을 가동시켜 한반도에서의 군사적 긴장을 완화하기 위한 남북간의 노력도 병행하였다. 2004년부터 시작된 서해상에서의 우발적 무력충돌방지 등 남북간 초보적 군사적 신뢰구축의 성과를 바탕으로 군사분야의 신뢰구축과 긴장완화를 위한 실질적인 조치에 대한 합의와 실천 노력을 가속화한 것이다. 특히, 2005년 8월에는 남북군사당국자회담을 통해 남북 합정간 무선통신체계와 해군 당국간 긴급연락체계를 마련하고, 군사분계선 지역의 선전활동 중지와 선전수단 제거를 완료하기로 하였다. 최근 2007년 5월에 개최된 5차 장성급군사회담에서는 남북간 군사적 긴장완화 및 신뢰구축 추진동력을 강화하였다. 서해상에서의 군사적 충돌방지 및 공동어로 수역설정과 관련된 사안들을

지속 협의해 나가기로 함으로써 남북간 군사적 긴장을 완화하고 신뢰를 구축하기 위한 쌍방 군사당국의 확고한 의지를 확인한 것이다. 특히, 공동어로 실현에 있어서 ‘서해 평화정착’, ‘공영·공리 도로’라는 ‘원칙적 합의’ 마련을 통해 군사분야 제반 문제들을 남북 군사당국간에 원만히 해결해 나갈 수 있는 ‘기본방향’을 제시하였고, 이 기본방향 마련은 그동안 미진했던 군사분야에 있어서 남북간 협력을 진전시킬 수 있는 좋은 선례로 작용할 것으로 기대하고 있다. 또한 이 회담은 남북 경제협력 사업들이 확대·발전할 수 있는 밑거름을 제공한 측면이 있다. 2007년 5월 17일 동·서해지구 남북관리구역 열차시험운행을 군사적으로 보장하기 위한 잠정합의서를 채택함으로써 2006년 5월 군사적 보장조치 미비로 무산되었던 열차시험운행이 성공적으로 재개될 수 있도록 보장하였고, ‘철도·도로 통행의 군사적 보장 합의서 채택’ 문제를 지속 협의해 나가기로 합의함으로써 민족의 혈맥을 다시 잇는 역사적인 사업이 빠른 시일 내에 마무리될 수 있도록 남북 당국간 협력의 모멘텀을 유지하였다.

결국 한반도 평화체제 구축에 대한 참여정부의 노력은 2007년 10월 남북 정상회담으로 이어졌다. 2007년 남북정상선언에서 남과 북은 한반도의 긴장완화와 종전선언 추진에 합의하였다. 먼저 남과 북은 한반도 긴장완화 및 군사적 신뢰구축이 한반도 안보문제를 해결하는 시발점이며 향후 평화체제 수립을 위한 선결과제라는 점에 인식을 같이하고 국방장관회담 재개 등 남북간 군사분야 협력증진에 합의, 한반도 평화를 확고히 보장할 수 있는 토대를 마련하였다. 2007년 11월 국방장관회담 개최는 1차회담 이후 약 7년 여만에 남북의 국방장관이 마주 앉아 한반도 평화정착 문제를 논의하게 되는 자리인데, 여기서 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로수역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과, 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰구축을 협의할 것으로 예상된다. 또한 남북기본합의서에 명시된 직통전화 설치, 대규모 부대이동과 군사훈련 상호 통보·참관, 군 인사교류 및 정보교환 등의 문제들도 협의할 것이다.

다음으로 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는 데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다. 또한 남북이 이번 회담에서 한반도 비핵화를 위한 노력을 계속

하며 2·13합의, 9·19공동성명, 비핵화공동선언의 차질없는 이행을 통해 6자 회담 성공을 촉진해 가기로 함으로써 북핵문제와 관련된 한반도 상황을 안정적으로 관리하는데 남북대화가 유용한 협의 채널임을 재확인하였다. 특히 2007 남북정상회담을 앞두고 개최된 6차 2단계 6자회담에서 한반도 비핵화 관련하여 진전된 합의가 도출되고 이어 정상회담을 통해 재확인함으로써 한반도 비핵화 관련하여 되돌릴 수 없는 흐름을 형성하였다고 할 수 있다. 이번 정상회담 결과는 다시 6자회담 프로세스에 피드백되어 이른바, 남북관계 진전과 북핵문제 해결의 선순환적 구도가 강화될 것으로 기대된다.

나. 남북간 한반도 평화체제 관련 주요 쟁점

남북간 한반도 평화와 관련한 논의는 한국전쟁 직후부터이다. 북한 외무성 남일 외상은 1954년 6월 15일 제네바정치회의 최종회의에서 남북간 평화협정을 제의한 것이다. 그 이후 남북 정부의 평화체제 논의는 자기주장을 일방적으로 상대방에게 제시하는 ‘시위’의 성격이 강했다. 그러다 탈냉전과 세계화의 흐름 속에서 1999년 5월 김대중 대통령이 CNN회견에서 정전체제의 남북간 평화체제로의 전환을 한반도 냉전구조 해체의 과제로 제시하면서 한반도 평화체제 논의는 본격화된다. 최근 북한이 평화체제 및 평화협정 당사자 문제와 관련하여 남한의 참여 가능성을 시사하는 등 전향적인 자세를 보이고 있지만 여전히 남북간에는 한반도 평화체제와 관련하여 대립각을 세우고 있는 부분이 적지 않다. 이는 크게 한반도 평화관, 평화협정 당사자, 평화협정 내용, 평화체제 구축과정, 주한미군 문제, 유엔사(UNC) 문제, 평화보장관리 문제 등이다.

먼저, 한반도 평화체제 쟁점의 근본문제는 한반도 평화를 위협하는 것이 무엇이며 이에 따른 평화관의 차이이다. 북한은 불안정한 한반도 정세의 원인과 책임을 미국의 대북적대시정책이라고 강조하면서 북미관계 정상화, 주한미군 철수 등 미국의 적대시정책이 철회되어야 북·미간 평화공존이 실현되고 남북간 자주적 통일의 여건이 조성된다고 바라보고 있다. 반면, 남한은 북한의 안보적 위협이 한반도 안보의 불안정성을 야기하는 원인이고 이에 한반도에서 전쟁을 방지하고 평화를 제도화하며 북한이 국제사회에 참여해야 안보적 불안정성이 제거될 수 있다고 생각하고 있다.

평화협정 당사자 문제에 있어서는 북한의 입장 변화가 눈에 띈다. 북한은 1973년 3월 이후 북미 평화협정 체결 입장을 견지하였고 남북미중 4자회담을 통해서도 북미 평화협정 체결 주장을 지속하였다. 그런데 2005년 7월 22일 외무성 담화 및 6자회담을 통해 “평화체제 문제는 북·미간 논의되어야 하나, 남·북·미 3자도 가능하다”, “정전협정에 서명한 중국도 당사자”라며 당사자 문제와 관련한 다소 진전된 입장 변화 가능성이 시사되었다. 이러한 최근 입장은 평화체제 문제와 관련한 남한의 당사자 지위를 인정한 것으로 평가 가능하다, 남한 참여의 구체적인 폭과 범위에 대해서는 향후 관련 입장 변화를 주목할 필요가 있다. 다만, 현재까지의 북측 언급만으로는 이러한 발언이 남한을 평화협정의 당사자로 인정한다는 의미인지, 아니면 4자회담과 같은 평화체제 관련 논의에 참여하는 것을 인정한다는 의미인지 여부가 불확실하다. 한국은 1990년 8월 15일 「남북 평화협정」 제의와 함께 일관되게 남북 당사자 해결 원칙을 견지하고 있다. 1995년 8월 15일에 ① 남북 당사자해결 ② 남북합의서 존중 ③ 관련국의 협조와 뒷받침 등을 「한반도 평화체제 구축 3원칙」으로 천명하였고, 4자회담 과정에서도 이러한 남북 당사자 해결 원칙에 입각, 남북 평화합의서 체결 및 미중의 지지·보장선언 채택을 주장하였다. 참여정부 또한 출범과 함께 평화변영정책을 통해 「한반도 평화체제 구축 구상」을 발표하면서, 남북 당사자 해결 원칙을 강조하였다. 평화협정은 남북이 중심이 되고 국제사회가 지지·보장하고 적극 동참하여야 한다는 것이다.

평화협정 내용 문제에 있어서는 남북간 입장 차이가 크다. 북한은 평화협정 당사자 문제에 대한 우선 논의를 주장하며, 평화협정의 내용에 대해서는 구체적 언급을 자제하면서 당사자 문제가 해결된 후에 내용에 대한 협의가 가능하다는 입장이다. 다만, 보도매체를 통해 △전쟁의 법적 종결 △북·미간 불가침 △주한미군 지위문제 △무력증강 중단 △남한의 군사기지화 반대 등 북·미간 적대관계 해소 관련 사안을 개괄적으로 언급하는 정도이다. 그리고 1994년 4월 30일 외교부 비망록을 통해 전쟁 책임 및 손해배상은 불제기해야 한다고 주장하였다. 한편, 남한은 평화협정 당사자에 대해서는 상호 입장차가 큰 만큼, 평화협정의 내용 문제를 중심으로 논의를 진전시켜 나가자는 입장이다. 평화협정의 내용으로 △전쟁의 법적 종결 △불가침 및 무력불사용 △분쟁의 평화적 해결 △체제 존중 및 불간섭 △기존합의서 존

수 이행 등이 반드시 포함되어야 한다는 것이다. 남·북·미, 남·북·미·중 등의 다자화된 평화협정 추진시에도 상기 요소들이 포함되어야 할 것이며, 특히 경계선 및 평화보장관리 등 평화제도화의 핵심 조항은 남북간 합의가 필요하다고 주장하고 있다.

평화체제 구축과정 문제는 평화협정과 긴장완화(신뢰구축)의 선후관계가 어떻게 되어야 하느냐와 관련된 문제이다. 북한은 현재의 정세긴장과 전쟁위기는 북·미간 교전관계와 적대관계에 따른 것이므로, 평화협정 등을 통해 교전·적대관계를 종식시키고 정치적 신뢰구축을 이루어야 된다는 입장이다. 이러한 ‘근본문제가 우선 해결’되어야 기본합의서 이행, 군사적 신뢰구축, 군축 등 남북간 평화증진을 위한 제반 조치 또한 가능하다는 것이다. 북핵문제 발생 이후에는 북핵문제 또한 불안정한 정전체제에 원인이 있는 만큼, 평화협정 체결을 통해 평화체제가 수립되면 북미 적대관계가 청산되고 북핵문제가 완전 해결이 가능하다고 주장하고 있다. 북핵문제 초기에는 불가침조약 체결을 주장(2002.10)하며 평화체제 문제를 북핵해결 이후의 과제로 상정하는 듯 했으나, 2005년 7월 22일 외무성 담화를 기점으로 북핵문제 해결과정을 평화체제를 중심으로 「북핵합의 ⇒ 평화체제 수립 ⇒ 관계정상화 ⇒ 비핵화 실현」의 과정으로 설정하였다. 반면, 남한은 평화체제 문제가 단순히 정전협정을 평화협정으로 전환하는 문제에 국한되는 것이 아니라, 남북간 군사적 신뢰가 구축되어 가면서 평화제도화가 이루어지는 장기적 과정이기 때문에 남북 화해협력, 군사적 긴장완화 및 신뢰구축 등 「先 평화증진 後 평화협정 체결」 입장을 견지하고 있다.

한미동맹 차원의 쟁점 또한 남북간 입장 차이가 크다. 주한미군 문제에 있어서는 북한이 평화협정 체결과 병행하여 주한미군 철수를 요구하고 있고, 남한은 주한미군 문제가 기본적으로 한미 상호방위조약에 따른 것으로 남북 또는 북·미간 협의 의제가 될 수 없다는 입장이다. 주한미군 재조정 역시 한반도 안보환경 변화에 따라 한미 양자간에 결정될 사안이라는 확고한 견해를 가지고 있다. 유엔사(UNC) 문제에 대해 북한은 유엔사가 UN과 무관한 불법적 간섭도구이므로 해체되어야 하며, 특히 평화협정이 체결되면 해체되는 것이 당연하다는 입장인 반면, 남한은 「정전협정」 제17항⁴⁰에

40- 「정전협정」 제17조: “본 협정의 조항과 규정을 준수하여 집행하는 책임은 본 협정

따라 정전체제가 존속되는 한 정전협정의 집행기관으로 유엔사령부의 기능이 유지되어야 한다는 입장이다. 다만, 평화협정이 체결되고 새로운 평화보장관리기구가 구성될 경우, 발전적 해체를 검토할 수 있다는 신축성을 보이고 있다.

마지막으로 평화보장관리 문제에 있어 북한은 1996년 2월 28일 외교부 담화를 통해 평화협정에 앞선 잠정협정 체결 및 ‘조미공동군사기구’ 설치를 제의한 바 있다. 잠정협정의 내용은 군사분계선·비무장지대 관리, 우발적 충돌발생시 해결수단, 군사공동기구 조직·운영 방안(효력은 완전한 평화협정이 체결될 때까지 정전협정을 대체) 등이다. 잠정협정의 이행·감독을 위해 판문점에 군사정전위원회를 대체하는 「조미공동군사기구」를 설치·운영 하자는 것이다. 그리고 1998년 10월 북한군-유엔사 장성급회담 비공식 접촉 시, 북한은 새로운 군사공동기구인 남·북·미 3자간 군사안전보장위원회를 설치하자고 제의하기도 하였다. 남한은 평화보장관리가 「실질적 평화보장관리」와 「제도적 평화보장관리」로 구분될 수 있는 바, 남북 군사대화를 통한 기본합의서 수준의 긴장완화와 신뢰구축 조치의 진전이 실질적 평화보장관리, 아울러 「비무장지대」를 평화지대로 전환하고 「남북 군사공동위원회」를 구성하여 남북간 공동관리해 나가는 것이 제도적 평화보장관리인데, 남북간 군사적 긴장상태와 신뢰부족 등을 감안할 때 실질적 평화보장관리와 제도적 평화보장관리가 조화롭게 진전되어야 전쟁방지와 공고한 평화상태를 실현할 수 있다는 입장이다. 위와 같은 남북간 쟁점을 도표화하면 <표 IV-1>과 같다.

을 조인한 자와 그의 후임 사령관에게 속한다.”

<표 IV-1> 남북간 한반도 평화체제 쟁점

	남 한	북 한
평화관	<ul style="list-style-type: none"> 한반도에서 전쟁방지와 평화제도화, 북한의 국제사회 참여로 안보적 불안정성 제거 	<ul style="list-style-type: none"> 북미수교, 미국의 대북 적대시정책 철회로 북미간 평화공존 실현 및 남북간 자주적 통일의 여건 조성
평화협정 당사자	<ul style="list-style-type: none"> 기본적으로 남북 당사자 해결원칙, 평화협정은 남북이 중심에 서고 국제사회(미, 중)가 지지·보장 ▶ 최근 당사자 문제에 신축적 	<ul style="list-style-type: none"> 74년 이후 북미평화협정 체결 견지 ▶ 최근 한국 참여에 긍정적, 평화협정 논의는 남·북·미·중 4개국
평화협정 내용	<ul style="list-style-type: none"> 남북간 긴장완화와 불가침 국제적 지지·보장 	<ul style="list-style-type: none"> 대북 적대시정책 철회, 주한미군 철수 ▶ 최근 주한미군철수 불언급
평화체제 구축과정	<ul style="list-style-type: none"> 先 평화증진 後 평화협정 체결 ▶ 최근 순서에 얽매이지 않는 입장에 관심 	<ul style="list-style-type: none"> 북핵합의→평화체제 수립→관계 정상화→비핵화 실현
주한미군	<ul style="list-style-type: none"> 주한미군 문제는 기본적으로 한 미상호방위조약에 따르는 것 남북 또는 북미간 협의 의제 아님 	<ul style="list-style-type: none"> 평화협정 체결과 병행하여 주한미군 철수 요구 ▶ 최근 잠정협정에서 주한미군 성격 전환시 주둔 가능 입장 표명
유엔사(UNC) 문제	<ul style="list-style-type: none"> 「정전협정」 제17항에 따라 정전체제가 존속되는 한 정전협정의 집행기관으로 유엔사령부의 기능이 유지되어야 함 다만, 평화협정이 체결되고 새로운 평화보장관리기구가 구성될 경우, 발전적 해체 검토 가능 	<ul style="list-style-type: none"> 유엔사는 UN과 무관한 불법적 간섭 도구이므로 해체되어야 하며, 특히 평화협정이 체결되면 해체되는 것이 당연
평화보장 관리 문제	<ul style="list-style-type: none"> 「비무장지대」를 평화지대로 전환하고 「남북 군사공동위원회」를 구성하여 남북간 공동관리 	<ul style="list-style-type: none"> 평화협정에 앞선 잠정협정 체결 및 ‘조미공동군사기구’ 설치 제의 1998. 10 새로운 군사공동기구인 남·북·미 3자간 군사안전보장위원회 설치 제의

2. 남북관계 차원에서의 활성화 방안

한반도 평화체제 및 군사적 문제와 관련하여 북한의 반응은 주로 외무성, 인민무력부, 최고인민회의, 직업동맹, 청년동맹, 조평통, 로동신문, 조선중앙통신, 중앙방송, 조선신보, 우리민족끼리 등에 의해 이루어지고 있다. 즉, 정부, 준정부, 사회단체, 언론 등에 의해 집중적인 반응이 나오고 있다. 의견상

다양한 기구에서 한반도 평화문제에 대한 반응을 보이고 있는 것처럼 보이지만 주장내용은 북한정부의 입장을 강변하는 것으로 천편일률적으로 대동소이하다. 그리고 북한체제에는 노동당과 정부 이외에도 조선사회민주당, 천도교청우당 등 정당도 있고 조선직업총동맹, 조선민주여성동맹, 조선농업근로자동맹, 김일성사회주의청년동맹 등 근로단체도 있으며 조선문학예술총동맹, 조선적십자회, 조선그리스도연맹, 조선불교도연맹 등 외곽단체들도 많다. 또한 한반도 문제가 발생할 경우 조선아태평화위원회, 조국평화통일위원회, 조국통일민주주의전선, 반제민족민주전선, 조선평화옹호전국민족위원회, 조선반핵평화위원회, 조선해외동포원호위원회, 조국통일범민족연합, 조국통일범민족청년학생연합, 민족화해협의회 등 다양한 단체에서 우리 정부를 비난하는 성명을 발표하곤 한다. 하지만 이러한 외곽단체와 통일관련 단체들은 기본적으로 북한당국과 당의 입장과 노선을 관철하는 기구에 불과하다.⁴¹ 따라서 현재의 시점에서는 한반도 평화체제 거버넌스의 남북관계의 상대행위자로 북한당국만을 거론하는 것이 큰 무리가 없다 하겠다.

이하에서는 전략적 메타거버넌스 관점에서 우리 정부가 한반도 평화체제 거버넌스를 활성화하기 위해 남북관계(북한당국)를 어떻게 발전시켜야 하는 것인지를 예산, 지식과 정보, 네트워크와 조직, 갈등해소와 분쟁해결 등 4가지 전략차원을 중심으로 살펴본다.

가. 한국정부의 조정기능 1: 예산

우리 정부의 대북지원은 과거의 긴급구호성 지원으로부터 북한의 자립능력 제고 차원에서 농업생산성 향상, 병원 현대화 등 개발지원을 점진적으로 확대하고 있다. 특히 영양부족 등으로 심각한 상황에 처한 230만 북한 영유아에 대한 지원사업을 중점 시행하고 있다. 그리고 우리 정부의 대북지원 입장은 궁극적으로 남북화해협력 증진 및 한반도 평화정착, 나아가 남북경제공동체 형성에 기여할 수 있도록 하는 것이다. 따라서 북한에 인도적 지원이 필요한 상황이 지속되는 한 우리의 부담능력, 국민여론, 남북관계 개선

41_ 여인곤 외, 『정보화 시대 통일정책 거버넌스 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 334-338.

효과 등을 고려하여 성의껏 지원해야 할 것이다. 2007년 남북협력기금 지출 계획은 남북협력계정이 1조 395억원, 경수로계정이 6,509억원 등 총 1조 6,904억원이며, 2006년 대북 인도적 지원은 정부차원이 2,993억원, 민간차원이 704억원 등 총 2,797억원이다. 우리의 대북지원이 남북화해 증진 및 한반도 평화체제 정착에 긍정적 효과를 가져오게 하려면 적어도 우리 예산의 1% 정도는 지원해야 하고 이를 점차적으로 늘려야 한다. 2007년 예산이 약 240조원인 것을 감안하면 2조 4,000억원 정도는 되어야 할 것이다.

<표 IV-2> 2007년도 남북협력기금 지출 총괄표

(단위: 백만원)

구 분		'06계획	'07계획	증감		
		(A)	(B)	(B-A)	%	
□ 남북협력계정		1,228,899	1,039,492	△189,407	△15.4	
○ 사업비		1,068,100	870,403	△197,697	△18.5	
경 상 사 업	- 인적왕래지원	6,000	3,000	△3,000	△50.0	
	- 사회문화교류지원	11,500	8,500	△3,000	△26.1	
	- 이산가족교류지원	20,600	37,100	16,500	80.1	
	- 인도적지원사업	307,800	218,940	△88,860	△28.9	
	- 교역경협지원	4,600	10,000	5,400	117.4	
	- 금융기관지원	2,500	1,375	△1,125	△45.0	
	- 경제분야협력기반조성사업	476,900	254,388	△222,512	△46.7	
	소 계	829,900	533,303	△296,597	△35.7	
	용 자 사 업	- 민족공동체회복지원 자금대출(인도)	154,500	156,500	2,000	1.3
		- 교역·경협자금대출	71,000	82,200	11,200	15.8
- 민족공동체회복지원 자금대출(경협)		12,700	98,400	85,700	674.8	
소 계		238,200	337,100	98,900	41.5	
○ 공자기금 이자상환		2,300	25,122	22,822	992.3	
○ 기금관리비		1,908	1,939	31	1.6	
○ 예비자금운용		156,591	142,028	△14,563	△9.3	
□ 경수로계정		1,250,241	650,949	△599,292	△47.9	
○ 사업비		204,119	-	△204,119	-	
○ 공자기금원금상환		773,000	533,000	△240,000	△31.0	

○ 공자기금이상환	151,006	105,262	△45,744	△30.3
○ 예비자금운용	122,116	12,687	△109,429	△89.6
합 계	2,479,140	1,690,441	△788,699	△31.8

출처: 통일부 혁신재정기획본부 남북협력기금팀

대북지원의 문제점 중 하나로 지적되는 것이 예산집행의 투명성 문제이다. 일부에서는 지원을 받는 북한이 남북협력기금이나 대북지원을 당연히 자기의 몫이라고 생각한다는 비판을 제기하고 있다. 이것은 그동안 대북관련 예산이 투명성을 담보하지 못한 것에서 비롯된 비판이라 할 수 있다. 예산집행의 투명성을 제고하면 이러한 북한의 태도는 달라질 수밖에 없고 더 나아가 남북협상시 북측의 예상가능한 태도도 유도할 수 있다.

예산집행의 투명성 제고는 두 차원에서 이야기할 수 있는데, 국내적 차원과 북한 내부에서의 문제이다. 2007년 남북정상선언으로 인해 대규모 남북경협과 이에 따른 북한지원이 늘어날 것으로 전망된다. 2005년 12월에 제정된 「남북관계발전예관한법률」에 따르면, 정부는 인도주의와 동포애 차원에서 필요한 경우 북한에 대한 지원을 할 수 있고, 정부는 북한에 대한 지원이 효율적이고 체계적이며 투명하게 이루어질 수 있도록 종합적인 시책을 수립·시행해야 한다. 그리고 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻어야 한다고 되어 있다. 따라서 향후 대북관련 예산은 가능한 범위 내에서 되도록 「남북관계발전예관한법률」에 따라 수립되고 집행되어야 할 것이다.

현재 정부는 지원물자가 북한주민에게 제대로 전달될 수 있도록 품목 선정, 분배결과 확인 등 여러 면에서 다각적인 노력을 경주하고 있다. 지원품목 선정에 있어 전용 가능성 방지와 분배투명성 확보를 우선 고려하고 있으며, 남북 협상과정을 통해서 북측을 꾸준히 설득한 결과 북측도 이를 수용하고 점차 협조하고 있다. 쌀차관 제공의 경우, 우리측 인원이 북측 식량공급소를 직접 방문하여 분배과정을 참관하고 양정사업소 관계자 및 지역주민들과 인터뷰를 실시하고 있으며, 민간차원 대북지원시 ‘지정기탁제’ 방식으로 구체적인 분배결과를 통보받고 있으며, 매 지원시마다 단체관계자들이 방북하여 분배결과를 확인하고 있다. 하지만 아직까지는 우리의 기대 수준에 미치지 못하고 있기 때문에 분배투명성을 높여나가는 노력을 지속적으로 해야 할 것이다. 이러한 노력이 정착되면 북측의 예측가능한 협상태도를

유도할 수 있고 우리의 대북지원이 남북관계 발전 및 한반도 평화구축에 더 도움이 될 것이다.

나. 한국정부의 조정기능 2: 지식/정보

남북관계 차원에서 남북한 정책입안자간 교류 및 정보 교환이 활발히 이루어져야 한다. 한반도 평화문제에 대한 남북간 직접 소통을 강화해야 평화체제 구축의 실질적 기반을 확충하고 한반도 평화 정착 과정에서 우리 정부의 능동적이고 주도적 역할을 수행할 수 있기 때문이다.

현재 남북장관급회담은 20여 차례가 개최되었다. 일정정도 제도화 수준에 도달하였고 이 과정에서 남북 정책입안자간 친밀감이 높아졌고 상호 이해의 폭도 넓혀졌다 하겠다. 남북총리급회담이 재개된다면 남북장관급회담의 위상은 달라질 수 있으나 남북문제 직접 관장부서간 장관의 만남은 지속되어야 할 것이다. 이외에도 한반도 평화체제에 관련한 국방장관급회담이 재개되어야 한다. 국방장관회담이 개최되어 남북기본합의서에 명시된 직통전화 설치, 대규모 부대이동과 군사훈련 상호 통보·참관, 군 인사교류 및 정보교환 등을 협의하여야 남북간 군사적 신뢰가 향상될 것이다.

이러한 정부간 만남 이외에도 민간간 교류(track 2), 반민반관간 교류(track 1.5)도 활성화하여야 한다. 비록 북한체제에서 민간과 정부를 구분할 수 없다 하더라도 정부자격이 아닌 민간자격으로 남측 인사를 만날 경우 허심탄회한 이야기를 할 수 있기 때문이다. 우리 정부는 적절한 수준에서 남북 민간교류 분야에서 한반도 평화체제에 대한 진지한 고민들이 만들어질 수 있도록 지원해야 한다. 또한 남북 당국간 회담이 아닐지라도 국회의원 등의 만남도 지원하여 남북간 소통의 장이 다양한 수준에서 만들어질 수 있도록 노력해야 한다. 더 나아가 남북의 평화변영을 위해 이 문제에 대해 남북의 학자들이 공동으로 연구하는 가치 ‘한반도 평화변영연구원’을 판문점 부근에 설립하는 방안도 고려해볼 만하다.

다. 한국정부의 조정기능 3: 네트워크/조직

한반도 평화체제 구축과정은 그 당사자로서 남북의 주도적 역할이 중요하지만 ‘한반도문제의 국제적 성격’ 때문에 주변국의 협조가 뒷받침되어야

한다. 남북협력과 국제공조가 서로 피드백되어 이른바 남북관계 발전과 국제적 지지가 '선순환적 구조'를 형성해야 굳건한 한반도 평화체제를 구축할 수 있다. 사실 한반도 평화체제는 미국, 중국, 일본, 러시아 등 주변 4강의 이해관계와 밀접히 연관되어 있다. 따라서 평화체제 전환 문제가 한반도 비핵화와 더불어 민족의 공존공영과 직결되는 문제인 만큼 우선적으로 우리 정부는 북한과의 협상에 매진해야 하고 또한 관련국과의 네트워크 강화에 힘써야 한다. 이래야 국제적 협력 분위기 속에서 한반도 평화체제 구축과정을 진척시킬 수 있고 이 과정에서 남북만의 협상에 따른 부담을 덜 수 있다. 결국 한반도 주변 4강을 잘 활용하여 북한과의 접촉점을 분산시킴으로써 우리 정부의 다양한 협상전략이 관철될 수 있도록 해야 한다.

현재 남북간에는 책임있는 당국간 대화통로가 정례화됨으로써 남북간 상호협력을 심화, 발전시키고 남북관계를 실질적으로 진전시키는 방향으로 정착되어 가고 있는 상황이다. 남북대화는 남북장관급회담을 중심으로 각 분야별로 경제협력추진위원회, 국방장관회담·장성급회담, 적십자회담 등이 분야별로 추진되고 있다. 여기서 남북장관급회담은 남북간 제반 현안문제를 협의·해결하는 중심적 협의체로서 남북관계의 발전방향을 제시하고 분야별 회담에서 합의된 사항들의 이행을 총괄·조정하고 지원해 나가는 역할을 담당한다. 군사분야 회담은 긴장완화와 평화정착이라는 목표 하에 국방장관회담, 장성급회담을 중심으로 군사실무회담과 실무대표회담을 추진한다. 경제분야 회담은 남북경제협력추진위원회를 중심으로 산하에 개성공단건설실무협의회, 철도·도로연결실무협의회, 수산협력실무협의회, 임진강수해방지실무협의회 등 분야별 실무회담을 운영하고 있으며, 남북간 농업분야 상생협력을 위해 농업협력위원회를 별도로 설치하였다. 이산가족 상봉 등 인도적 문제 해결을 위한 적십자회담은 산하에 적십자 실무접촉, 화상상봉 실무접촉이 진행되고 있다. 이외에도 남북간 단일팀 구성을 위한 체육회담, 안중근 유해발굴 등 사회문화 분야에서도 다양한 회담이 진행되고 있으나 이를 총괄하는 사회문화협력분과회의는 북측의 소극적 태도로 인해 개최되지 않고 있는 상황이다.

2000년 6·15 정상회담 이후 2006년 12월 31일 현재까지 남북회담을 총 176회 개최하였다. 분야별로 보면 정치, 군사분야에서는 19차례에 걸친 남북장관급회담과 1차례의 국방장관회담과 4차례의 장성급군사회담 등 총 72

회의 회담이 개최되었다. 경제분야에서는 12차례의 경제협력추진위원회 회의, 1차례의 농업협력위원회, 5차례의 철도·도로 연결 실무협의회, 해운협력 실무접촉 및 수산협력실무협의회 등 총 69차례의 회담이 개최되었다. 그리고 인도, 사회문화분야에서는 7차례의 남북적십자회담과 각급 체육회담 등 총 35회의 회담이 열렸다.

이처럼 우리 정부는 북한과 장관급회담을 필두로 다양한 분야에서 회담을 개최하면서 북한과의 접촉기회를 확대해오고 있다. 향후 우리 정부는 무엇보다도 비군사 분야의 대화노력을 강화하는 동시에 군사적 긴장완화를 위한 노력을 기울임으로써 비군사 분야의 협력과 긴장완화를 위한 군사분야의 협력간 선순환적 구조를 만들어 나가기 위해 노력해야 할 것이다. 그리고 군사당국자 회담의 정례화를 통해 한반도 긴장완화와 신뢰구축을 실천해 나가면서 한반도 평화체제 구축을 위한 노력을 지속적으로 추진해야 한다. 더 나아가 2007 남북정상선언에서 합의한 대로 오는 11월에 남북총리급 회담이 재개될 것이다. 우리 정부는 총리급회담을 정례화하여 남북간 상호 신뢰와 군사적 신뢰구축 더 나아가 한반도 평화체제 구축을 한 차원 도약시켜야 한다. 그리고 총리급회담이 개최되기 때문에 남북간 대화체계에 있어서도 조정이 필요하다. 총리급회담이 남북대화의 총괄회담의 성격을 가질 수밖에 없으므로 이에 따라 통일장관회담은 다른 역할을 부여받아야 한다.

라. 한국정부의 조정기능 4: 분쟁해결/갈등해소

남북관계에 있어 우리 정부의 분쟁해결과 갈등해소 기능을 배가하려면 무엇보다도 특사파견 및 책임 있는 남북라인이 구축되어야 한다. 국민의 정부 시기에도 대통령특사가 적지 않은 역할을 하였고, 참여정부에 들어서도 2005년 6월 정동영 당시 통일부장관이 대통령특사로 김정일 위원장을 면담하고 8월에는 김기남 노동당비서가 김정일 위원장의 특사로 노무현 대통령을 면담함으로써 당시의 남북 교착국면을 뚫는데 많은 기여를 하였다.

남북간 군사적 신뢰구축 및 한반도 평화문제를 비롯한 남북현안을 해결하는데 결정적 기여를 하는 남북정상회담의 경우에도 특사와 책임 있는 남북라인의 역할이 두드러졌다. 2000년에는 박지원-송호경 비공식 라인이 가동되어 정상회담에 남북이 합의하였다. 그런데 2007년에는 공식, 비공식,

반공식 라인이 가동되다가 결국 정상회담은 남측 김만복 국정원장과 북측 김양건 통일전선부장의 ‘김-김’ 라인을 통해 성사됐다. 정부는 2000년과 달리 이번에는 철저히 공식 라인을 통해 접촉하겠다는 방침을 세운 것으로 보인다. 7월 초 우리측이 남북관계 진전 및 현안사항 협의를 위해 김양건 통일전선부장과 고위급 접촉을 제안했고, 북측은 이에 대해 7월 29일 김양건 통전부장 명의로 8월 2~3일 국정원장이 비공개로 방북해줄 것을 공식 초청하였다. 8월 2일 국정원 고위간부 몇 명과 함께 극비리에 방북한 김원장은 김양건 통전부장으로부터 ‘8월 하순 평양에서 수뇌 상봉을 개최하자’는 제의를 받았다. 3일 서울로 돌아온 김원장은 이날 오후 노무현 대통령에게 이를 보고했고 노대통령도 북측 제의를 수용하도록 지시하였다. 노대통령의 친서를 받은 김원장은 다음날인 4일 재차 방북, 김통전부장에게 이를 전달했다. 5일 김정일 국방위원장의 최종 답변이 나왔고 이를 바탕으로 김원장과 김통전부장은 ‘8월 28일~30일 평양에서 정상회담을 개최한다’는 요지의 남북합의서를 작성할 수 있게 됐다.

이처럼 교착국면의 남북관계를 돌파하거나 한반도 평화체제와 같은 남북 간에 보다 큰 합의를 도출하기 위해서는 특사교환과 책임 있는 남북라인의 구축이 필수적이다. 그런데 이러한 것들은 어느 순간 서로의 필요에 의해서도 가능하지만 지속적인 신뢰 속에서 그 역할이 강화될 수밖에 없다. 따라서 남북관계나 동북아 정세 변화의 부침 속에서도 꾸준히 남북신뢰를 쌓아 긴요한 때에 특사교환과 남북라인을 가동해야 할 것이다.

이러한 특사교환, 남북라인의 구축과 더불어 분쟁해결과 갈등해소를 위해서는 북한이 국제규범을 어길 시에는 확고한 우리 정부의 입장을 견지해야 한다. 한반도에 위협적인 미사일을 발사하거나 북핵을 실험하는 등 국제적 약속을 위반할 경우에 이의 해소를 위해 외교적인 노력을 경주함과 동시에 북한의 무모한 행동이 ‘벌’이 된다는 것을 일깨워야 다음부터는 이러한 행동에 대해 보다 신중한 자세를 견지하도록 할 수 있기 때문이다. 이러한 점에서 우리 정부의 ‘원칙 있는’ 포용정책이 요구된다 하겠다.

V. 국내적 차원과 국민적 합의

1. 국민적 합의와 한반도 평화체제

가. 국민적 합의의 중요성

한반도의 정전체제를 평화체제로 전환하는 데는 국제적 차원과 남북한 정부 차원의 활동 외에 국내적 차원에서 국민적 합의가 조성되는 환경이 중요하다. 국내적 평화체제 구축 거버넌스가 중요해진 이유는 무엇보다 남북한 관계개선 과정에서 남한의 민주화가 크게 진전된 상황 때문이다. 한국은 1980년대 말의 절차적 민주주의의 시작 이후 민주화가 계속 진행되어 정권이 국민의 뜻에 따라 바뀌고, 각종 선거에서 여론의 지지도가 가장 중요한 변수가 되어 대선이나 총선 후보들이 국민의 뜻을 파악하고 이에 모든 정책과 선거운동의 초점을 맞추는 데 온갖 노력을 기울이고 있다. 따라서 현 정부나 야당 지도자들도 대북정책의 수립과 집행과정에서도 여론을 수렴하고 대다수 국민의 동의를 얻는 것이 매우 중요한 과정이 된 것이다.

한반도 평화체제 구축의 국내적 거버넌스 관련 행위자들은 정부 외에 정당, 기업, NGO, 언론, 전문가집단, 일반시민참여 등이 있을 수 있다. 민주화 이후에도 정부는 한반도 평화체제 구축과정에서 남북한 관계의 특수한 사정상 다른 행위자에 비해 독점적이고 주도적인 역할을 해왔지만, 최근에는 언론이나 시민단체 그리고 일반 기업들도 다양한 분야에서 역할을 맡으며 참여하고 있다. 특히 남북관계 중 정치적 색채가 덜하고 인도적, 경제적 교류가 강조되는 부문인 남북경협, 사회문화교류, 인도적 지원 등의 분야에서는 정부와 기업 및 시민단체 간 협력체제가 구축될 수 있는 가능성이 크다.

실제로 최근 정부는 북한 핵문제를 둘러싼 대북정책 수립과정에서 일반 국민과 언론, 시민단체 등과의 쌍방향적 의사소통과 정부정책에 대한 지지와 비판의 상호관계를 중시하고 대북정책에 대한 국민적 합의의 지평을 넓히기 위해 노력해 오고 있다. 노무현 정부에 들어 통일부는 국민과 함께하는 정책추진 원칙을 내세워 ‘평화번영정책’의 추진에 대한 국민적 합의 기반을 강화하고자 여러 가지 참여 시책을 마련하고 있다. 통일부는 우선 정보제공 차원에서 인터넷 웹사이트 운영, 입법예고, 정책설명회 개최, e-메일링 서비스, 홍보책자 발간 등의 일을 하고 있다. 둘째, 협의 차원에서 열린통일포럼,

정책고객과의 대화, 통일정책모니터링, 통일정책평가회의, 정책자문위원회, 개성공단포럼 등 전문가 집단이나 이해관계자의 견해를 정책에 수용하기 위해 다양한 제도를 운영하고 있다.⁴² 이렇게 정부가 사회 각 분야의 의견 수렴과 협조가 필요함을 인식하고 가능한 한 국민적 합의의 지평을 넓히기 위해 노력하는 것이 바로 통일문제에 관한 국내적 거버넌스 구축과정인 것이다.

나. 시민사회의 참여와 역할

최근 통일 정책과정에 있어 특히 시민참여가 부쩍 증가하고 있는 현상은 한국의 민주화라는 큰 변수 외에도 지구적인 세계화의 물결과 정보화도 많은 영향을 미쳤다. 세계화는 다방면의 국제적 교류와 통합을 확대시켜 국가, 시장, 시민사회 사이의 관계를 재조정하는 역할을 하였다. 과거 국가가 독점하던 정책결정 영역은 초국적기업, 국내·국제 NGO들의 사회운동 및 글로벌 시민사회의 확산으로 그 영역의 문을 열게 되었다. 더불어 정보화의 급속한 진전은 시민들로 하여금 인터넷이나 TV를 통해 북한 및 세계 동향에 대한 정보를 수시로 접할 수 있게 하였고, 시민들은 ICT 도구를 통해 정책과정 전반에 그 목소리를 낼 수 있게 되었다. 이렇게 민주화, 세계화, 정보화로 인한 통일정책 환경 변화로 행위자와 이슈영역이 다양해지고 다원적인 거버넌스 형성이 가능해졌다.⁴³

OECD는 정책과정에 시민을 관여시키는 것은 ‘좋은 거버넌스(good governance)’를 위한 핵심적 요소라고 하며 국민을 파트너로 인식해야 한다고 지적한다. 현재 OECD 국가들을 비롯한 세계 여러 나라들은 정책과정에 보다 광범위한 국민참여를 촉진하고자 노력하고 있다.⁴⁴ 국내에서는 앞의 거버넌스 실태에서 본 바와 같이 NGO들이 시민사회의 입장을 대변하며

42-송정호, “21세기 통일정책 환경변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로,” 『통일정책연구』, 15권 1호 (2006), pp. 283-284.

43-송정호, “통일정책과 시민참여 현황,” 『시민사회와 NGO』, 3권 1호 (2003), pp. 244-247.

44-OECD, *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation* (OECD, 2001); 김상묵·이창원·한승환, “중앙정부 정책과정과 시민참여,” 『한국행정논집』, 16권 4호 (2004), pp. 862-865.

최근 10년간 그 활동이 대폭 증가했고, 실제로 기본적인 조건을 갖춘 NGO 들은 평화체제 방안의 형성에서부터 정책집행에까지 전문지식과 실행능력을 동원해 많은 활동을 하고 있다.

현재의 활동범주에 속하기도 하지만 이에 더해 앞으로 NGO들이 거버넌스의 활성화를 위해 수행할 수 있는 역할을 분류해 보면 다음과 같다. 첫째, 우리 사회의 다양한 이익과 이념을 반영하고 있는 NGO들은 대북지원, 북한인권, 이라크 파병, 주한미군 문제 등 많은 이슈를 의제화(agenda setting) 할 수 있다. 둘째, 평화체제 관련 정책의 세부 의제에 대해 전문지식 제공, 조사연구, 대안 개발 등 실질적인 입법 자문의 역할을 할 수 있다. 셋째, 통일 문제가 정치·안보의 영역에서 점차 남북 경험 및 교류, 북한인권, 대북 SOC 지원 등으로 확장되면서 전문성을 지닌 NGO들이 창의적인 정책제안 역할을 할 수 있다. 넷째, 통일정책을 둘러싼 사회적 갈등 조정과 협력 창출의 역할을 할 수 있다. 다섯째, 정부정책에 반대도 할 수 있지만 정부정책에 정당성을 부여하는 역할도 할 수 있다. 예를 들어 대북 포용정책을 지지하는 NGO들은 시위, 성명서, 보고서 및 조사활동, 시민교육 등 다양한 루트를 통해 포용정책이 실효성을 갖고 실행되는 데 기여한 바가 컸다. 여섯째, NGO들은 대북 인도적 지원, 새터민 지원, 북한인권 등의 분야에서 정부보다 더 잘 할 수 있는 일들이 있기 때문에 정부와 역할 분담을 하는 경우 정책효과를 높일 수 있다.⁴⁵

이렇듯 시민사회가 통일정책에 참여할 수 있는 환경이 조성되고, 그 역할의 범위가 넓어진 가운데 현실적으로 효과성이 있는, 특히 실질적인 진전이 가능한 분야가 있을 것이다. 우선 정부의 거버넌스 구축을 위한 전략자원 분야별로 다른 주요 행위자와 더불어 NGO가 참여할 수 있는 역할을 살펴보면, 구체적으로 NGO가 기업 혹은 시민사회와 연계하여 효율적인 공헌을 할 수 있는 방안을 살펴본다.

45-송정호, “21세기 통일정책 환경변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로,” 『통일정책연구』, 15권 1호 (2006), pp. 277-279.

2. 국내적 차원에서의 활성화 방안

정부는 한반도 평화체제를 원활히 구축하기 위해 다양한 전략자원을 가지고 세계화, 정보화, 민주화된 사회에서 활동하는 국내의 다양한 행위자들을 메타적으로 관리하는 노력을 경주해야 한다. 이 글에서는 한국정부가 사용할 수 있는 전략자원을 크게 예산, 정보·지식, 네트워크·조직, 갈등해소·분쟁해결 등 네 가지로 분류하였다. 먼저, 예산의 효율적, 전략적 지원을 통해 각 주체들이 자율성, 전문성, 참여성을 고양하도록 유도하는 것이다. 국내차원에서 여러 행위자들에 대해 예산을 지원하고, 예산운영의 투명성을 제고하고 세제혜택을 확대하며, 다양한 행위자들의 전문성 향상을 위해 연구와 활동을 연계시키도록 지원해야 한다. 둘째, 정보와 지식을 올바르게 제공하여 정부가 제시하는 비전을 공유하도록 한다. 국내행위자들에게 한반도 평화체제와 북한의 입장과 관련한 정보와 지식을 제공하고, 각 행위자들의 정보와 지식을 총괄하여 이를 수집·편찬해야 한다. 셋째, 각 구성단위들을 효율적 네트워크를 통해 연결시키기 위해 조직적 비전과 역할을 가지고 각 구성단위들을 대해야 하고, 국내 특정단체의 독점을 견제할 장치와 프로그램을 개발해야 한다. 넷째, 행위자간에 갈등의 가능성을 사전에 줄이고 갈등이 발생할 경우 해결하는 갈등해결능력을 갖추어야 한다. 국내에서 서로 대립하고 있는 당사자들의 이견을 중재해야 하며, 갈등조정위원회를 통해 분쟁해결을 시도하고, 정당·의회의 도움을 받아 갈등조정을 제도화해야 한다.

이러한 정부의 메타적 기능을 중심으로 평화체제에 관여하는 국내의 주요 행위자로는 정당, 언론, 기업, NGO, 전문가집단, 일반시민을 선정하여 정부의 네 가지 전략자원과 관련해 어떤 역할을 하고 있는지 그 실태를 분석하고 보다 활성화 할 수 있는 방안을 모색해 본다. 이 과정에 각각의 행위주체들이 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효율성이라는 평가지표를 기준으로 할 때 어느 정도의 수준에서 활동하고 있는지도 평가해 본다. 6가지 평가지표는 정부의 4가지 전략자원에 일률적으로 적용하지는 않으며 예산의 경우에는 자율성과 참여성을 주로 살펴보고, 정보·지식 차원에서는 전문성과 참여성, 네트워크·조직면에서는 행위주체들의 네트워크 형성상태, 갈등해소 측면에서는 효율성을 위주로 평가할 것이다.

가. 한국정부의 조정기능 1: 예산

평화체제 거버넌스 구축과 관련해서 정부의 예산이 집행되는 행위자로는 NGO를 들 수 있다. 현대 사회는 광범위한 영역에서 다양한 문제를 다루는 NGO가 생겨나 시민사회의 복잡한 이해관계를 대변하는 주요 행위자로 역할하고 있다. 일반적으로 한국에서는 다음과 같은 경우 NGO로 규정한다. 첫째, 가치를 공유한 시민들이 자신들의 목표를 달성하기 위해 자발적으로 모인 단체이다. 둘째, 이익집단과 달리 회원가입에 배타성이 없어야 한다. 셋째, 주로 회원이나 자원봉사자의 자원봉사에 의거하여 사업을 수행한다. 넷째, 사회의 불특정 다수나 사회적 약자를 위한 공익추구를 목표로 한다.⁴⁶ 이러한 NGO의 존재가치는 사적 정부의 일방적 독주와 이익집단의 이익 추구를 견제하며 정책의 균형을 유지시켜 주는 견제세력으로 볼 수 있다. 거버넌스의 시대에는 NGO와 시민의 목소리를 정책에 반영시키고 이들의 의견을 수렴하는 제도를 갖춰야 한다. NGO의 활동은 시민의 지지를 받으며 정부정책을 비판하고 문제를 제기하는 측면도 있고, 다른 한편으로 정부 스스로 불신을 받지 않고 민주적 정책과정을 추구하기 위해 NGO와 시민을 정책파트너로 수용하는 제도를 갖춰가는 측면도 있다.

대부분 선진국에서 정부가 NGO에 지원하는 것은 당연한 일로 인식되고 있다. 실제로 유럽연합은 회원국들에게 전체 예산의 1% 이상을 NGO 지원에 쓰도록 권고하고 있다. 반면 우리는 이에 턱없이 부족한 형편이다. 정부의 민간단체 지원금은 2000년 제정된 비영리민간단체지원법에 근거해 프로젝트를 공개모집하고, 독립적 인사들로 구성된 공익사업선정위원회의 심사를 거쳐 집행된다. 집행 뒤에도 사업시행 결과 보고 및 감사를 받는다. 이렇게 일반적인 비영리법인으로 분류되어 정부의 보조금을 받는 시민단체 중에도 평화체제 관련 연구를 하고 자신들의 입장을 발표하는 단체들이 있다. 하지만 구체적으로 대북지원사업을 하는 단체에 대해서는 정부는 1999년부터 단체의 자부담을 강조하는 매칭펀드 형식으로 지원하고 있다. 매년 초 대북지원단체들로부터 사업계획과 모금 예정액 등 남북협력기금 지원신청을 받아 여러 가지 심사를 거쳐 지원액을 결정한 뒤 단체의 이행실적에 따라

46_김동춘·조효제·이대훈, 『시민단체 활동여건 개선을 위한 비영리민간단체 지원사업 성과분석 및 발전방안 연구』 (서울: 성공회대학교, 2004), pp. 15-16.

집행된다. 이렇게 시민단체의 자부담을 강조하는 것은 시민단체의 자율성 확보라는 면에서 기본적으로 옳은 방향이라고 할 수 있다. 순전히 정부의 보조금에 의존하는 경우에는 시민단체가 정부의 정책에 반하는 목소리를 낼 수가 없고, 대안형성의 역할도 극히 제한될 수밖에 없기 때문이다.

하지만 이런 매칭펀드 방식에도 문제점이 있는데, 대북지원단체들이 정부기금을 가능한 한 많이 받기 위해 편법으로 실적을 부풀려도 정부는 이에 대해 정확한 감시를 할 수 있는 장치가 없다. 정부는 대북단체의 물품 구매 절차, 구입단가의 적절성, 매칭펀드 지원금 사용내역 등을 서류 검토를 통해 하고 있다. 현재 정부가 대북민간단체가 북한에 지원한 물품을 모니터링 하는 수단은 북한의 유일한 대남 창구인 ‘민족화해협의회’에서 재차 방문 시 건네주는 ‘분배내역서’ 정도다. 통일부는 분배 투명성이 보장되지 않은 ‘분배내역서’를 대북지원단체로부터 넘겨받아 확인을 해 해당 기금을 집행한다. 따라서 완전한 투명성은 북한당국이 협조하지 않는 이상 어려운 실정이다.

현재 각 대북단체에 매칭펀드 방식으로 배분되는 지원금에 대한 비율의 산정수치는 공개돼 있지 않다. 대북지원단체들은 하나같이 2006년에 정부로부터 자금을 얼마나 지원받았는지 공개하기를 꺼려하고 있다. 대북지원단체들의 협의체인 ‘대북협력민간단체협의회’관계자도 이에 대해 대북단체들과 같은 입장이다. 현재 모금액을 마련하기 위한 충분한 자립 대책이 없으면서도 통일부의 협력기금만을 바라고 경쟁적으로 설립된 단체들도 적지 않다는 것이 전문가들의 지적이다. 2001년 6개였던 대북지원단체수는 2006년 12월까지 65개 이상으로 대폭 증가했다. 우후죽순 경쟁적으로 생겨난 대북지원단체 증가의 원인은 매칭펀드와 남북교류 절차 간소화에 원인이 있다. 정동영 통일부 장관 때인 2005년 당시 북한과 교류 실적이 없어도 사업자 등록을 할 수 있도록 하는 등 대북지원 규제조항이 대폭 수정·삭제되었기 때문이다.

평화체제 거버넌스를 활성화시키는 방안의 일환으로 통일부가 최근 민간단체를 통한 대북지원을 확대하는 방안을 검토 중인 것은 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 2007년 1월 15일에 있는 이재정 장관과의 면담에서 대북협력민간단체협의회 상임위원들은 대북 지원액의 10%를 대북지원단체 등을 통해 지원하는 방안을 검토해 줄 것을 요청했다.⁴⁷ 대북지원액의 10%는 약

500억 원 정도가 되므로 이런 요구가 반영되면 현재 65여 개의 대북지원단체를 통해 지원되는 연간 150억 원 이상의 대북지원액은 현재의 3배 정도로 늘어날 가능성이 있다. 전체적으로 시민단체에 대한 지원액이 늘어나서 시민단체가 평화체제 거버넌스 구축에서 하는 역할이 증대되는 것은 원칙적으로 바람직한 현상이지만, 이럴수록 그 지원방식은 투명화되고 효율적이 되어야 보조금을 노리는 사이버 단체가 줄고 시민단체의 진정한 참여성이 향상될 수 있을 것이다. 구체적으로 제시할 수 있는 방안으로는 첫째, 북한에서의 물품분배내역의 투명성을 확보하기 위한 정부 차원의 노력을 할 것, 둘째, 대북지원단체들의 비리나 지원금 신청 시 편법을 차단할 수 있는 제도적 장치를 마련할 것, 셋째, 정부의 매칭펀드 방식과 기금지원 시행과정을 철저히 관리·감독하여 그 투명성을 확보하여 진정으로 참여성을 높이도록 해야 할 것이다.

나. 한국정부의 조정기능 2: 지식/정보

정부의 전략자원 중 정보/지식과 관련하여 평화체제 거버넌스에 참여할 수 있는 행위자로는 정당, 언론, NGO, 전문가집단을 포함시킬 수 있다. 이들의 참여 실태를 살펴보고 문제점을 찾아보며, 문제의 원인에 따른 활성화 방안을 제시해 본다. 특히 그 과정에서 각 그룹의 거버넌스 구축에의 참여성과 전문성을 중심으로 평가해 본다.

정당은 선거에서 이겨 권력을 획득하는 데 일차적 목적을 두는 집단이다. 한국의 경우 권위주의 시기에는 민주화를 이끄는 지도자적 인물에 따라 정당이 이합집산하기도 하였고, 민주화 이슈가 사라진 후에는 지역주의에 따라 정당이 만들어지고 소멸하였다. 현재까지도 지역갈등 구조가 정당의 이합집산에 중요한 변수가 되고 있고, 대선을 앞두고는 여전히 인물을 중심으로 새로운 정당이 만들어지고 있다. 하지만 민주화 이후에는 정책정당을 지향하며 이념정당 혹은 정책정당으로서 정책에 관심을 갖고 정당의 노선을 택하는 것이 바람직한 현상이고 정당들이 내세우는 정당양식이다. 현재 평화체제에 관하여 뚜렷한 입장을 주장하고 있는 정당인 대통합민주신당(구 열린우리당), 한나라당, 민주노동당의 사례를 살펴본다.

47- 『미래한국』, 2007년 2월 8일.

현재 소위 진보정당으로 분류되는 정당은 보안법 폐지 입장이 강하고, 반미정서가 강하며, 대북 포용정책에 대해 지지 입장을 보인다. 반면 보수정당으로 불리는 정당은 대북 및 통일정책에 대해 보안법 폐지반대 입장이 강하고, 친미적이며, 김대중 정부 이후 지속되는 대북 포용정책에 대한 평가가 부정적이다. 여당인 대통합국민신당은 열린우리당 시절부터 정부의 6자 회담을 통한 북한 핵문제 해결과 한반도 평화증진 후 평화협정 체결의 방침을 지원하는 입장이었다. 하지만 정부가 비핵화 추진과정에서 평화협정 체결이 가능한 상황이 오면 이를 조기에 실현하는 방안을 검토할 경우 역시 이런 방침에 동의하는 입장을 취할 것이다.

이에 대해 제1야당인 한나라당은 다른 논리를 갖고 있다. 우선 북한 핵이 완전하게 폐기되지 않는 가운데 선부른 ‘평화선언’이나 ‘종전협정’ 체결 등 허황된 논리가 국민적 합의없이 밀실에서 이루어져서는 안 된다는 입장이다.⁴⁸ 한반도 평화체제 구축단계에 대한 공식입장은 1단계는 ‘북핵 폐기’이며 2단계는 군축협상 구체화를 통한 ‘평화선언’ 및 ‘종전협정’이다. 또한 임기가 얼마 남지 않은 현 대통령은 1단계 역할에 총력을 기울여야 하며, 그 다음 이를 바탕으로 차기 대통령이 한반도 평화체제를 완결짓는 2단계 역할을 추진하는 것이 옳다고 주장한다. 즉, 평화체제니 종전선언 같은 것은 차기정권, 다음 대통령의 몫이라는 점을 강조하고 있는 것이다.⁴⁹

민주노동당은 “한나라당은 ‘한미동맹에 의존한 분단고착형’ 평화, 노무현 정부와 여당은 ‘부시 대통령의 눈치를 보며 6자회담에 의존하는 분단관리형’ 평화를 말하고 있다.”고 비판하면서 “민주노동당은 ‘평화공동체를 실현하며 통일로 달려가는 평화’를 말한다.”⁵⁰고 주장한다. 구체적으로 민노당은 정부의 2+2 방식 평화협정의 정당성을 부정하며 남북한, 미국, 중국이 실질적이고 공식적인 당사자가 되는 4개국 평화협정체결을 주장하고 있다. 또한 아직 전쟁이 끝나지 않았기에, 유엔사는 여전히 북진할 수 있는 법적 근거를 갖고 있고, 미국의 이해에 따라 북한을 향한 공격적 작전계획이 더욱 강화되고 있으며, 매년 공격적 성격을 띠는 한미합동군사훈련이 반복되는 실정을

48- 강재섭 대표최고위원, 최고위원회의 발언(2007년 8월 9일).

49- 한나라당 정책위원 인터뷰(2007년 9월 4일).

50- 민주노동당 자주평화통일위원회의 “평화협정 체결촉구 범국민선언운동” 기자회견에서 심상정 의원의 발언(2007년 7월 13일).

비판한다. 그리고 그런 의미에서 유엔사를 한반도 평화와 양립할 수 없는 존재로 규정하며 평화협정 체결 시 한미동맹 해소 및 주한미군 철수를 동시에 추진하여 해결해야 한다고 주장한다. 또한 한반도 평화체제 형성을 위해 해상분계선(NLL) 문제를 당장 해결해야 한다고 한다. 해상분계선은 정전협정에도 명시되어 있지 않고 남북한 간에 그 어떤 합의도 없으며, 각자 임의로 설정한 선을 해상분계선으로 주장하고 있으므로 국제법과 남과 북이 처한 현실을 고려하여 가장 합리적인 해상경계선을 설정해야 한다고 주장한다. 더불어 남과 북이 주장하는 해상경계선이 겹치는 해역을 공동어로수역으로 설정하고 남과 북의 어선들이 자유롭게 어로활동을 할 수 있게 해야 한다고 한다.⁵¹

이렇듯 각 정당은 대북정책에 대한 입장을 분명히 밝히고 있다. 단지 그 정책배경은 자신들의 권력 확보와 집권에 유리한 입장에서 제시하고 있지만, 정당 본연의 임무로서 정책을 만들어 표명하는 역할은 하고 있으므로 거버넌스에서의 참여성은 매우 높다고 평가할 수 있다. 더불어 그 산출되는 정보·지식의 수준이 발전되어 전문성이 향상되기 위해서는 대북정책에 관한 한 정부로부터 보다 많은 정보 공유가 이루어져서 더 실현성 있고 국익에 도움이 되는 정책이 만들어지는 것이 바람직하다. 현재 각 정당이 요구하고 있는 바와 같이 정부 관련 부처에서 각 정당의 정책위원에 대해 보다 적극적으로 브리핑과 정보제공을 할 수 있는 방안을 검토하는 것이 바람직하다.

언론은 일반적으로 TV, 신문, 라디오 등 대중매체를 의미한다. 이들은 민주화 이후 공공정책 결정에 대한 여론의 영향력이 커짐과 더불어 그 중요성이 증가해왔다. 평화체제 거버넌스를 구성하는 언론에 대해서는 언론사의 입장을 사설이나 해설기사 등을 통해 뚜렷하게 독자들에게 표명하는 주요 일간지를 대상으로 한다. 민주주의 사회에서 언론은 국민의 여론을 형성하는 역할을 하고 여론은 다시 정부의 공공정책 결정과정에 영향을 미친다. 언론은 정책과정의 여러 가지 문제점을 보도하여 이슈화하기도 하고, 알려지지 않은 사회적 이슈를 어젠다로 끄집어내기도 한다. 그리고 정부와 전문가들 사이에 논의되고 있는 중요한 대안들을 국민에게 소개하고 다른 정책결정자에게 알려 정책결정에 간접적으로 영향을 미치기도 한다. 언론은 직

⁵¹ 민노당 정책위원 인터뷰(2007년 9월 4일).

업적 전문성에서 분야별 전문기자를 보유하고 있고 또한 전문가들의 의견을 반영해 수준 높은 정책분석과 평가를 할 수 있다. 일부 메이저 언론사들은 통일문제에 대한 연구소를 두고 관련 자료의 수집과 분석에도 높은 수준의 전문성을 발휘하고 있다.

노무현 정부에서는 언론사간의 대북정책에 대한 보수-진보의 입장이 매우 첨예하게 나뉘었고, 대통령 자신이 보수 언론에 대해 노골적으로 공격을 하고 취재를 제한하는 상황이 되었다. 비단 대북정책에서 만이 아니라 전반적인 정치·경제·사회 문제에서 정부와 보수언론의 이러한 대립이 나타나고 있으며 이런 현상은 노무현 정부 말까지 계속되고 있다. 평화체제에 관해서도 언론의 입장은 크게 나뉘어 있다. 평화협정 당사자 및 평화협정 체결경로에 대해 각 언론이 뚜렷한 입장을 제시한 것은 아니어서 일률적으로 비교 가능한 것은 아니지만 최근의 각 언론사 사설을 통해 나타난 언론사들의 입장은 다음과 같다.

우선 진보적 입장을 대변하는 『한겨레』의 경우 한반도 전시 작전통제권 환수를 적극적으로 환영하며, 작통권이 없으면 남북관계에서 협상력이 떨어지고 평화협정 체결을 비롯한 평화체제 구축 과정을 주도하기도 어렵다고 한다. 또한 핵폐기 못지 않게 중요한 것이 평화체제 논의라고 하며 이 논의는 이룰수록 좋다고 본다. 또한 많은 시간이 필요한 평화협정 체결의 앞단계로 종전선언을 하는 것이 적절하다고 주장한다. 당사자 문제는 남북한이 평화협정을 주도하고 다른 나라들은 뒷받침하는 구조가 되어야 한다고 한다.⁵² 『경향신문』도 이와 유사하게 평화체제 논의를 핵폐기 논의 이후로 늦추는 것은 시간낭비라고 주장한다. 그리고 2007년 남북정상회담에서 북한 핵, 평화체제, 북방한계선(NLL) 문제, 남북경협 및 교류, 그리고 남북자 및 이산가족 문제를 모두 다루기를 주문한다.⁵³ 『서울신문』도 한국이 주도적으로 평화체제 논의를 선도해야 하며, 당사자는 남북한·미·중이 함께 종전선언을 한 뒤 남북한이 평화협정을 맺고 미·중이 보장하는 2+2 방식을 주장한다. 더불어 남북한·미·중 4자 정상회담의 가능성도 타진해야 한다고 한다.⁵⁴

52- 『한겨레』, 2007년 2월 26일, 7월 12일, 7월 16일, 7월 20일.

53- 『경향신문』, 2007년 8월 9일.

54- 『서울신문』, 2006년 7월 20일.

하지만 보수적 언론사는 이와는 다른 견해를 표명하고 있다. 『동아일보』는 평화체제 구축이 중요해도 그 선행과제를 뛰어 넘을 수는 없다고 하며 평화체제 논의는 북핵문제가 되돌릴 수 없을 만큼 확고하게 해결 국면에 접어든 뒤에 시작하는 게 옳다고 주장한다. 또한 북한이 근본적으로 변화하지 않으면 어떤 합의도 휴지가 될 수 있으니, 북핵 포기를 이끌어 내는 노력만이 평화체제를 앞당기는 길이라고 한다.⁵⁵ 『조선일보』는 한반도의 영구 평화체제를 위한 별도 협상은 9·19 공동성명에서 한반도 비핵화와 함께 합의한 내용이지만, 이런 단계는 북핵문제의 해결 진도와 북·미 관계 진전, 남북 관계 변화에 따라 성사 여부가 결정되는 문제지 한국이 일방적으로 서두른다고 해서 될 일은 아니라고 성급한 평화체제 논의를 비판하고 있다.⁵⁶ 『중앙일보』는 핵불능화의 정확한 개념도 합의되지 않은 상황에서 2단계 조치의 이행 시간표가 쉽게 확정되지 않을 것이므로 정부는 성급하게 평화체제 문제를 언급해서는 안 된다고 주장하며, 평화체제는 비핵화의 결과로서 완성되는 것이지 평화체제가 비핵화에 선행할 수는 없다고 한다.⁵⁷ 『세계일보』는 이제 겨우 비핵화 초기조치가 이행되기 시작한 시점이라고 하며, 한국이 주도권을 갖기 위해 미국에 앞서 종전선언을 해야 한다는 논리는 한미공조를 더욱 굳건히 해야 하는 상황에서 매우 부적절한 것이라고 주장한다.⁵⁸ 『문화일보』도 평화체제 논의는 북핵문제가 해결된 이후에 해야 한다는 입장을 표명하고 있다.⁵⁹

이렇듯 보수 언론은 정부의 대북정책에 대한 비판의 기세를 낮추려 하지 않고 있으며, 진보 언론은 나름대로의 포용정책에 대한 지지 입장을 굽히지 않고 있다. 이렇게 뚜렷이 이념적으로 나뉘어 있는 언론의 태도는 분명히 부작용을 수반할 수 있는 문제점이지만, 우리 사회에서 일반 시민에게 정보 제공과 여론형성 면에서 가장 영향력이 많은 언론으로서 정보·지식분야의 거버넌스 구축에는 많은 참여성과 전문성을 보이고 있다고 평가할 수 있다. 뒤의 갈등해소·분쟁해결 부문에서 자세히 논하겠지만 평화체제 거버넌스

55- 『동아일보』, 2007년 7월 20일.

56- 『조선일보』, 2007년 7월 10일.

57- 『중앙일보』, 2007년 7월 21일.

58- 『세계일보』, 2007년 7월 14일.

59- 『문화일보』, 2007년 7월 10일.

구축에 언론의 참여를 인위적으로 조장하는 것은 있을 수 없고 바람직하지도 않지만 정부가 언론과의 협조관계를 긴밀히 하기 위한 방안을 강구하는 일은 필요하다고 판단된다. 예로 현 정부에서는 각 정부부처의 기자실을 축소하는 작업을 시행하였는데 이런 조치는 보수언론과의 관계를 개선하는데 전혀 바람직하지 않으므로 재검토가 필요하다고 생각된다.

정보/지식을 시민들에게 전달하고 정부의 메타적 기능과 연계하여 평화체제 거버넌스 구축에 도움을 주는 그룹으로서 최근 가장 그 활동과 역할이 급속으로 상승하고 있는 그룹은 NGO라고 할 수 있다. 단체별로 평화체제에 대한 입장이 다르기는 하지만 많은 시민단체들이 평화체제에 관심을 갖고 많은 연구를 통해 그 입장을 천명하고 있다. 대표적인 대북정책 관련 단체로는 우선 ‘민족화해협력범국민협의회(민화협)’가 있다. 민화협은 1998년 이후 남북 화해협력 분위기가 조성되면서 200여개의 정당, 종교, 시민단체로 구성된 통일운동 상설협의체로서 민관협치기구라고 볼 수 있다. 민화협의 정책위원회는 민간과 정부, 정당인으로 구성되어 있으며 분야별로 총 150여명의 정책위원이 있다. 특히 현재 정세현 대표상임의장은 김대중 정부 말기부터 노무현 정부 초기 통일부장관을 역임했기 때문에 민화협은 현 정부의 대북정책 및 평화체제 입장과 거의 유사한 태도를 취하고 있다. 민화협은 2007년 들어 BDA문제가 해결된 후 2·13합의에 따른 북핵문제 해결과정이 순항하고 있다고 보고, 북한의 적극적 협조자세 때문에 부시 정부 임기 내 한반도전쟁 종료선언과 북·미수교까지 가능할 수 있다고 보고 있다. 한편 한반도 평화체제 논의 개시가 임박했다고 판단하며 한반도 평화체제를 위해서는 4자 정상회담도 필요하지만 그 이전에 남북 정상이 먼저 만나서 해야 할 일이 있다고 주장한다. 2007년 남북정상회담에 대해서는 장차 구축될 한반도 평화체제와 관련하여, 남북이 어떤 위상에서 어떤 역할을 해야 통일 지향적인 평화체제가 구축될 것인지에 대한 논의가 이루어져야 한다고 주장한 바 있다.⁶⁰ 특히 한반도 평화협정 체결문제와 관련하여 논의되어온 “2+2방식”에서 앞의 “2”가 북·미가 아니라 남·북이 되어야 한다는 데 대한 논의와 합의가 필요하다는 입장이다. 그리고 군사지역을 넘나들 수밖에 없는 남북경협과 경제공동체 형성을 원활하게 하기 위해서, 또 평화체제로

60- 정세현, “평화체제 구축 주춧돌 놓는 회담 될 것,” 청와대 브리핑 (2007년 8월 29일).

나가기 위한 준비 차원에서 군사분야 협력을 어떻게 할 것인지에 대한 논의가 중요하며, 후속조치로서 국방장관회담의 정례화, 남북군사공동위원회의 재가동 문제가 논의되어야 한다고 주장한다.

다음으로 상대적으로 진보성향이 강한 시민단체로 분류되는 참여연대 평화군축센터와 ‘평화와 통일을 여는 사람들(평통사)’ 및 평화네트워크의 입장이 있다. 참여연대는 평화체제에 대해 특별한 입장을 표명하기보다는 ‘평화국가’라는 개념을 내세워 추구하는 모양을 취하고 있다. ‘평화국가’라는 개념은 특정 정책은 아니며 가시적인 로드맵과 당장 연결될 수도 없다. 단지 평화라는 잣대를 국가정체성으로 하고 그에 걸맞은 분쟁예방과 번영의 비전을 구성하려는 일관된 노력이 필요하고, 이를 현실에 탄력적으로 적용할 때 실용주의나 현실주의가 빛을 발할 수 있다고 한다. 즉 평화국가는 만들어 가는 과정에서 구체화되는 국가의 상이자 사회운동의 과정이라는 것이다.⁶¹

참여연대는 평화국가를 만들어 가는 구체적 과제로 국가적 영역에서는 (1) 비핵시대의 선포와 핵무기 이동 배치의 금지 (2) 특정 군사작전에 대한 헌법적 통제 (3) 합의된 방어 목적 외의 목적을 위한 동맹국 군대의 입·출입 제한 (4) 이라크 파병 등 침략적 성격의 파병 금지 (5) 기타 군사적 개입을 의미하는 다국적군 파병의 엄격한 제한과 군사적 수단을 이용한 유엔 평화유지활동(PKF)의 최소화를 주장하며 이들에 대해 헌법적·입법적인 논의와 제도화를 요구하고 있다. 지역 및 개인의 영역에서는 국가안보를 내세운 (1) 국가의 주민재산 수용에 대한 거부권의 실질화(강제수용조항의 정비) (2) 국가안보를 내세운 징발 혹은 동원의 최소화와 적정기준, 불복의 요건 등에 대한 재정리 (3) 양심에 따른 병역거부와 대체복무제 확보 (4) 기타 군대 내 부당하고 반인권적 명령에 대한 불복종의 권리 등의 헌법적·입법적인 논의와 제도화를 주장한다.

참여연대가 정책적인 목소리를 내는 분야를 살펴보면, 우선 남한 정부의 북한에 대한 절대역지 전략의 폐기와 이에 바탕을 둔 공격적인 군사교리와 작전계획의 수정을 주장하며, 절대역지 대신 ‘합리적 방어 충분’, ‘비공격적 방어’라는 개념이 도입되어야 한다고 한다. 이러한 기준에 의해 남한의 군비

⁶¹ 이태호·박정은, “평화국가 만들기와 시민사회 운동,” (참여연대 평화군축센터 발족 3주년 기념 심포지엄, 2006년 8월 10일).

는 북의 상호적인 감축에 구애받지 않고 대폭 축소될 수 있다고 한다. 또한 대북 포용정책은 유지·강화되어야 하지만, 특별히 남에 대한 북의 경계심을 완화하고 북의 변화를 위한 유연한 환경을 조성하는 방안에 더 초점이 맞추어져야 한다고 주장한다. 한미동맹은 불균형적이고 무조건적인 군사동맹에서 각국의 헌법과 평화주의적 규범에 의해 상호 통제되는 민주주의적이고 호혜적인 군사동맹으로, 그리고 군사동맹의 성격을 갖지 않는 정치동맹으로 단계적으로 그 내용과 성격이 변화되어야 한다고 주장한다.

평통사의 평화체제에 대한 입장은 다음 몇 가지로 요약할 수 있다.⁶² 첫째, 미국은 대북 전쟁위협 의 실체로서 남북과 함께 한반도 평화에 대한 책임 당사자다. 따라서 미국이 평화조약의 당사자로 참여해 국제법적 규범 하에 한반도 평화에 대해 책임 있는 행동을 하는 것이 당연하다. 둘째, 평화협정이 체결되면 북한의 공격에 대한 방어를 목적으로 주둔하고 있던 미군은 철수해야 한다. 주한미군이 통일이후까지 주둔하면서 동북아 세력균형자, 평화유지군의 역할을 수행해야 한다는 한미동맹 유지세력들의 주장을 비판한다. 셋째, 한미동맹은 북한을 대상으로 한 ‘잠재적 전쟁공동체’로서 북한 체제 붕괴를 목표로 하는 작전계획에 따라 그를 실행하기 위한 지휘체계, 전력체계를 구축하고 있다. 이러한 한미동맹을 폐기하지 않고서 적대관계의 청산 및 공격적 무력의 제한과 감축을 주요 내용으로 하는 평화협정을 체결할 수는 없다. 이런 논리와 더불어 남한은 2008~2012년 국방중기계획을 폐기하고 국방비를 대폭 삭감해야 한다고 주장한다. 위헌적이고 불법적인 전략과 교리를 폐기하고 방어위주의 전략으로 전환한다면 전략적 감시정찰 및 정밀타격전력, MD체계는 불필요해지고 대폭적 군비삭감이 가능해진다고 한다.

평화네트워크는 일반시민·학생들이 북한·평화·통일 문제에 대해 자유롭게 이야기하고 참여할 수 있는 공간을 마련하여 시민적 담론을 형성해 나가는 것을 목표로 하는 통일운동진영의 시민단체이다. 평화네트워크는 한반도와 동아시아에 평화체제를 형성하기 위해 다음과 같은 제안을 하고 있다. 첫째, 북한의 핵무기 폐기와 함께 한반도에 대한 핵우산 정책도 폐기되어야 한다. 한반도의 비핵화를 넘어 동아시아 전역이 비핵지대화 되어야 한다. 둘째,

62- 문규현·홍근수, “정전협정 체결 54주년에 즈음한 평통사의 성명,” (2007년 7월 28일).

한미동맹은 한반도 평화협정 체결과 그 이행과정에서 해소되어야 한다. 유엔사는 해체되어야 하며, 한국 스스로의 동아시아 평화정책에 기반하여 독자적인 방어위주의 작전계획을 확보해야 한다. 더불어 한미군사동맹과 관련된 각종 협정 등은 평화체제 논의와 함께 폐기되어야 한다. 셋째, 군비축소와 관련하여 한국 스스로 미국의 대중국 패권전략에 편승하여 각종 최첨단 무기를 구매하는 이른바 ‘협력적 자주국방’ 정책을 새로운 평화정책으로 전환하고 주도적으로 군축을 실시해야 한다. 넷째, 미국의 대테러전쟁에 대한 협력을 중단하고 분쟁을 가중시키는 해외 파병은 중단해야 한다. 다섯째, 반평화적이고 냉전적인 국가보안법과 국가안보에 대한 소수 관료들의 독점을 보장하는 각종 법과 제도를 폐지해야 한다. 평화네트워크의 입장은 참여연대나 평통사의 입장과 많은 부분 유사하다.

여성의 경험과 관점을 토대로 한반도의 평화와 통일을 추구하는 ‘평화를 만드는 여성회’도 나름의 평화체제에 관한 의견을 제시하고 있다. 첫째, 정부는 군사적 억지력에 기반을 둔 안보 위주 정책에서 탈피하여 공동안보와 평화체제를 구축해야 한다. 둘째, 북핵문제의 근본적인 해결 없이 한반도의 근본적 정상화가 불가능하며, 북미관계 정상화 없이 한국전쟁의 공식적인 종식이 불가능하다. 한반도 비핵화와 더불어 한반도 평화협정을 체결해야 한다. 셋째, 한반도 및 동북아의 상호군축과 더불어 군사비를 사회보장비 및 교육비로 전환해야 한다. 넷째, 여성들은 동북아시아 평화공동체 형성을 위한 화해자로서 그 역할을 다할 것이다. 다섯째, 정부는 평화협상태이블과 외교, 통일, 국방정책결정과정에 여성 참여를 30% 이상 보장해야 한다.

이상의 시민단체의 입장에 비하여 경실련과 평화재단의 평화체제에 대한 입장은 중도적으로 볼 수 있다. 경실련은 평화체제에 대한 구체적인 안을 제시하지는 않지만 남북한이 당사자이고 여기에 미국과 중국이 결합하는 방식의 정부안을 지지하며, 특히 남북한이 우선 평화를 위해 핵심적이고 원칙적인 합의를 해내면 나중에 미국과 중국이 참여하는 평화체제 관련 협상이 가속도가 붙을 것이란 전제 하에 2차 남북정상회담의 중요성을 강조하는 입장이다. 더불어 현재 남북경협과 사회문화 교류를 보장하고 확대·발전시키기 위해서는 우선 정치군사 분야의 진전이 담보되어야 한다는 의미에서 남북정상회담에서 남북간 군사적 신뢰구축에 관한 진전이 이루어져야 한다고 주장한다. 구체적으로 북한이 본격적인 거론을 요구하는 NLL 문제

에 대한 유연한 접근을 통해 남한도 국군포로 및 납북자 문제를 북에게 요구할 것을 주장한다.⁶³

이상의 시민단체들에 비해 평화와 통일에 대한 연구 및 토론회를 활발히 개최하고 있는 평화재단은 좀 더 구체적으로 평화체제에 대한 입장을 제시하고 있다. 평화재단은 우선 2·13 합의 이후 평화협정의 당사자 및 평화협정 체결경로와 관련하여 두 가지 안을 제시하고 있다. 제1안은 당사자를 남북·한·미·중 4개국으로 하고 한번에 포괄적 평화협정을 맺는 것이고, 제2안은 당사자는 남북한+미·중 형식으로 하고 종전선언 후 평화협정을 맺는 방식이다. 그 주요 내용은 다음 <표 V-1>과 같다.

63_경실련 통일협회, “제2차 남북정상회담과 한반도 평화체제,” (2007년 8월 28일).

<표 V-1> 평화재단 평화협정안

	제1안	제2안
기본 내용	남북미중 4국 당사자가 2·13합의에 따른 핵불능화 조치가 완료되는 시점에 종전선언을 포함하는 포괄적 평화협정 체결	초기조치 이행 혹은 불능화조치 이행 완료 시점에 남북미중 4자 종전선언을 하고, 북핵 문제가 완전 해결되는 시점에 남북이 당사자가 되고, 미국과 중국이 보장하는 남북 평화협정 체결
평화협정과 평화체제의 관계	당사자가 되는 4국이 평화협정을 통하여 북한 체제를 보장함으로써, 한반도 비핵화를 촉진하고 한반도 평화체제를 앞당긴다는 입장(평화협정 수단론)	평화협정은 핵문제가 완전 해결된 후에 체결이 가능하므로, 4자 종전선언을 통해 북한의 비핵화조치가 계속 이행되는 전제조건을 형성하고, 핵폐기 완료후 평화협정 체결한다는 입장(평화협정 결과론)
평화협정 체결 시기	2·13합의에 따른 불능화 조치가 완료되는 시점에 평화협정 체결이 현실적으로 가능함. 적극적인 평화협정 체결 필요성을 인정	북한 핵문제가 완전 해결되고 주한미군 문제, 유엔사 해체 문제, 경계선 문제 등이 해결되기 전에는 완전한 평화협정 체결은 어렵다고 보고 종전선언(잠정협정) 단계를 상정
당사자 문제	미국과 중국이 당사자로 참여하는 것이 한반도 문제의 현실에 부합하고 평화보장의 실효성 측면에서 유리하다는 입장	4자가 당사자가 되는 경우, 한반도 문제의 국제화, 외세의 개입이 우려된다. 종전선언 및 북미수교로 북한 체제를 보장하고 핵폐기를 유도한 후, 핵폐기가 완료되는 시점에 남북 중심의 평화협정 및 평화체제를 완성
기본 원칙	① 현상 유지적 평화체제에 대한 경계, 외세 개입의 최소화, 한반도 평화와 통일문제의 연관성 부각 ② 남북, 북미간의 기존 합의된 내용(남북기본합의서 등)의 계승성 강조	
주요 내용	① 종전선언 ② 한반도 비핵화 ③ 체제보장(북미, 남북 불가침 합의, 각종 제재 해제, 관계정상화), 에너지, 경제지원 ④ 미국과 중국의 남북한 특수관계의 인정 및 한반도 통일 노력 지지, 지원 ⑤ 군사경계선 확정의 문제 ⑥ 전후청산 문제 ⑦ 남북 간 군사적 신뢰구축 및 군비통제 문제 ⑧ 주한미군 문제, 쌍무적 군사동맹의 유지 문제 ⑨ 경제교류협력 확대 ⑩ 평화관리방안 ⑪ 국제적인 평화보장 방안 ⑫ 평화협정에 위반되는 남과 북의 법률, 제도의 개폐 문제 ⑬ 남북한 상주대표부의 설치 및 정례적인 정상회담 개최	

출처: 윤영관, “한반도 평화협정(안),” (평화재단 제8차 전문가 포럼, 2007년 4월 18일) 발표문에서 재구성.

<표 V-1>의 두 가지 안 중 평화재단 법제팀은 제1안을 지지하고 있으며 제2안을 유력한 대안으로 제시하고 있다. 즉, 남북한·미·중이 당사자가 되는 포괄적 평화협정이 현실적으로 실효성면에서 유리하다는 입장이다.

이밖에 대북지원단체로 활발한 활동을 하는 시민단체로 ‘우리민족서로돕기운동’이 있는데 그 산하에 사업기구로 평화나눔센터를 두고 법제부문을 연구하며 대정부건의서, 기자회견, 법 개정운동 등을 벌이고 있다. 평화나눔센터는 교수, 연구소 연구위원 등 전문가로 구성되어 있고 정책토론회를 통해 대북지원과 남북교류협력과 관련된 정책을 개발하고 있어 앞으로 평화체제를 뒷받침하는 정책개발에도 국내의 전문가집단과 협력하여 공헌을 기대할 수 있을 것이다.

이렇게 NGO는 각 단체별로 그 전문성에 많은 차이를 보이고, 참여성의 측면에서는 매우 뛰어난 면모를 보이지만 현재까지 실제로 정책입안 및 결정과정에 영향력을 행사한 효과성은 그다지 높지 않다. 대북정책에 있어 정부와 NGO의 관계를 보면 여전히 정부 주도적 형태가 일반적이다. 정책관련 분야의 어떤 구축과정에서의 참여가 실질적 효과성을 말하는 것이라 할 수 있는데 대북정책의 경우 이런 사례가 거의 없다. 정부는 비공개적으로 이슈를 선정한 후 공청회를 열어 NGO를 참가시키고, 대국민 홍보 채널로 정책결정과정에 참여한 것처럼 보이게 하는 방식을 채택해 왔다. 이러한 현상이 나타나는 데는 NGO 자체의 문제점도 있다. 대북문제의 특성상 구체적, 실천적 과제를 찾기 어렵고, 지역 내에서 실질적으로 작업을 할 수 있는 단체는 많지 않기 때문이다. 하지만 최근 들어 이렇게 다양한 민간초안이 나오는 것은 의미가 있다. 우선 평화협정을 둘러싼 공론화의 장을 활성화시킬 수 있고, 국내의 다양한 논의를 통해 평화협정의 구체적 내용을 선점할 수 있는 계기가 될 수 있기 때문이다.

또한 우리사회의 대북문제 관련 NGO는 극좌에서 극우에 이르기까지 이념적으로 다양한 모습을 보여준다. 시민운동 초기 민주화운동의 연장선에서 전개된 NGO의 경우 진보적이고 민족자주적 성향을 보이는 데 비해, 최근 활발하게 활동을 시작한 보수적 NGO는 그에 대항해 보수적인 이념의 확산을 위해 움직이고 있다. 이렇게 NGO간 이념적 대립과 갈등이 첨예하게 나타날 때 대북정책에 NGO를 포함한 거버넌스 구축은 현실적으로 그 한계를 드러낸다. 따라서 우선 NGO의 참여가 가능한 인도주의적 대북지원과

기업과 연계한 경험활동 등에서부터 그 참여영역을 구축해야 할 것이다. 뒤의 네트워크·조직 부문에서 논의되겠지만 이렇게 기업 및 정부와의 협력이 가능한 분야부터 네트워크를 강화하여 정책결정 과정에서 일정한 역할을 갖고 참여하는 것이 평화체제 거버넌스 활성화의 시작이 될 것이다.

전문가와 지식인들은 정책결정과정에 참여해 대안을 제시하거나 정책평가를 통해 많은 영향을 미친다. 한국의 경우 정부출연 연구기관들이 주요 전문가집단 역할을 하고 있다. 대북정책 분야의 전문연구기관은 통일연구원, 외교안보연구원, 국방연구원, 세종연구소 등이 있다. 이 외에 대학교 내에 북한 및 통일 관련 연구소들이 있고, 언론사와 기업의 부설연구소 및 시민사회단체의 소규모 연구소들도 있다. 또한 이들 전문가들은 시민단체의 일원으로 활동하기도 하고, 여러 토론회에 참석하여 전문적인 의견을 발표하기도 하며 평화체제에 관한 여론 형성에 영향을 미치기도 한다.

이런 전문가집단의 중요한 역할은 다음과 같다. 첫째, 정부와 시민 사이의 중개기능을 한다. 둘째, 문제를 제기하고 이슈를 표출하며 정책대안을 평가한다. 셋째, 아이디어와 문제를 정책이슈로 전환한다. 넷째, 정책논의에서 전문적 정보를 바탕으로 독립적 입장을 개진한다. 다섯째, 정책결정과정에서 여러 이해 당사자들 사이에 정보를 교환하게 만드는 역할을 한다.⁶⁴

대북교류가 진전되고 평화체제 구축에 대한 합의가 무르익을수록 전문가집단의 역할은 점점 증가할 것이다. 전문가집단은 정부와 국회의 정책결정에 직접적으로 연루되기도 하고 간접적으로 영향을 끼치기도 하며 매우 실질적인 역할을 담당할 것이다. 평화체제를 향한 속도와 방법론에 서로 다른 의견을 개진할 수는 있지만, 그런 의견들이 토의되고 수렴되는 과정에서 남한의 평화체제 거버넌스 구축이 활성화 될 수 있는 것이다. 전문가집단은 자연스럽게 정책결정 거버넌스의 중심에서 역할을 하고 있고, 따라서 이들이 평화체제와 관련하여 정보·지식 분야의 거버넌스 구축에 이바지하는 전문성과 참여성은 매우 높으며 앞으로도 계속 많은 영향력을 미칠 것으로 평가된다.

64. K. Weaver and J. McGann, "Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change," J. McGann and R. Weaver eds., *Think Tanks and Civil Society* (New Brunswick: Transaction Publishers), pp. 3-6.

다. 한국정부의 조정기능 3: 네트워크/조직

정부의 전략자원 중 네트워크/조직과 관련하여 평화체제 거버넌스에 참여할 수 있는 행위자로는 기업, NGO, 일반시민을 포함시킬 수 있다. 이들의 참여 실태를 살펴보고 문제점을 찾아보며, 문제의 원인에 따른 활성화 방안을 제시해 본다. 특히 그 과정에서 각 행위자의 거버넌스 네트워크 구축을 중심으로 평가해 본다.

기업은 일반적인 이익집단과 구별되는데 그 이유는 막강한 자금과 조직을 가진 집단이며, 정부 관료들이 기업을 마치 제2의 공직자 집단처럼 실질적 권위를 인정해 주기 때문이다. 자본주의 사회에서 이러한 기업의 지위는 정책결정에 많은 영향력을 미친다. 특히 국내외 경제정책에 재계가 미치는 영향력은 막강하며, 의회에 대한 직간접적인 로비도 매우 활발한 수준이다. 하지만 대북정책에 미치는 영향력은 상대적으로 그리 크지 않은 것으로 나타나 있다. 정부의 정책은 한편으로는 신자유주의적으로 기업에 대한 규제를 풀고 자율성을 보장해 주기도 하지만, 실질적으로 대북정책은 정치논리로 그 어젠다가 구성되고 국제관계를 감안하여 결정이 이루어지기 때문이다.

단지 우리나라의 대북정책에서 남북한 경제협력 분야와 인도적 물자지원 분야에서 기업은 일정 역할을 담당하고 있다. 2000년 남북정상회담 이후 추진된 북한의 개방정책과 남북경제협력 사업이 진전되면서 기업이 참여하는 영역도 넓어진 것이다. 개성공단이 구축되는 과정에서 기업은 북한을 왕래하며 남북 공동사업을 추진하고 남북 경제교류의 교두보 역할도 하게 되었다. 하지만 남북교류가 정치적 이해관계에 따라 수시로 그 수준과 속도가 변하기 때문에 기업의 역할은 정부의 결정에 매우 민감한 영향을 받는다. 이런 가운데 기업의 평화체제 거버넌스에서의 참여는 정부 및 대북 NGO와의 밀접한 협력 가운데 이루어지는 것이 그 효과성 면에서 적절하다고 할 수 있다.

평화체제 구축에 관한 연구에 의하면,⁶⁵ 남북한의 현 상황에서 가장 유력한 신뢰구축 조치는 군비감축이다. 남측의 현실성 있는 군비통제방안 특히 신뢰구축 제안이 있지만 이는 북한이 그 협상에 참여하지 않는 이상 의미가

65_ 함택영, “한반도 평화체제 수립방안: 경제협력 및 군축을 통한 민족공동체의 모색,” 세종연구소 편, 『남북정상회담과 한반도 평화』 (서울: 세종연구소, 2001).

없다. 따라서 일단 정치적 신뢰구축이 요망되는 것이며, 남북정상회담을 통해 이루어진 정치적 신뢰구축을 군사적 신뢰구축으로 진전시켜야 하는 것이다. 하지만 철도사업에서 보듯이 일정한 수준 이상의 정치·군사적 해결이 갑자기 진전되기를 기대하기는 힘들다. 이 경우 보다 효과적인 방법은 경제협력이라는 간접적 방법이다. 즉, 남한은 선신뢰구축 - 후경제협력 같은 철저한 상호주의를 고집하지 말고 양자를 동시에 진전시킬 수 있어야 하는 것이다. 동서독 관계가 보여주듯이 경제협력이야말로 남한이 구사할 수 있는 가장 유력한 신뢰구축 방안이기 때문이다.

국가통합의 단계 수준에서 살펴보면 남북한 모두 ‘공동시장을 통한 국가연합’ 만이 가장 합리적인 선택이다. 요컨대 세계화·정보화 시대에 현실적으로 가장 기대되는 남북한 민족공동체 수립방안은 공동시장을 통한 경제공동체-사회문화공동체-정치공동체의 단계로 추진되는 신기능주의적·시민사회중심적인 통합전략인 것이다. 이러한 인식을 기초로 하면 정부는 현재 남북관계 개선에 큰 역할을 못하고 있는 기업을 적극적으로 활용하고 지원하여 경제공동체를 만드는 첨병으로 그 역할을 확대시켜야 할 것이다.

기업의 입장에서 평화체제 거버넌스 구축을 위해 전문성이나 분권성은 별 의미가 없다. 중요한 것은 정부와의 관계에서 얼마나 협조적 네트워크를 구성하여 참여하고 있는지 일 것이며, 그리고 결과적으로 얼마나 거버넌스 구축에 효과를 발생했는지가 핵심일 것이다. 기업의 적극적 참여과정에서 문제점도 발생할 수 있다. 남북경협을 추진하는 기업들은 열의를 가지고 참여하려 할 경우 처음에 선발기업의 독점권 문제에 부딪친다. 사실 대북경협사업의 성사를 위해 어느 정도 독점권이 보장되어야 하는 측면이 있으며 이에 따라 상당수 기업들이 초기 투자를 하게 된다. 하지만 이는 후발기업의 진입장벽으로 인식되는 경우도 있다. 금강산 관광의 경우 현대가 개발 독점권을 갖고 있고, 개성공단도 현대가 원천적 토지이용권에 대한 독점권을 갖고 있다. 이런 독점적 지위에 대한 처리문제는 앞으로 많은 기업을 거버넌스 구축에 참여시키려면 정부가 계속 합리적으로 풀어내야 할 과제이다.

대북 경제협력을 추진하는 기업들은 중소기업진흥공단, 무역협회, 중소기업중앙회, 상공회의소, 전국경제인연합회 등의 단체를 통해서 서로간의 사업영역에 대해 의견을 교환한다. 또한 기업들은 대북 지원사업을 추진하고 있는 NGO들과도 연계하는 경우가 많다. 특히 북한에 인도적 지원사업을

추진하는 기업들은 인도적 지원단체의 도움을 받아 지원을 하다 후에 대북 경험에 진출하기도 하는 것으로 파악된다.⁶⁶ 이런 현상은 기업과 NGO의 네트워크가 효율적으로 작동하는 거버넌스의 활성화를 위해 바람직한 방향이라고 할 수 있다.

기업이 참여하는 효율적인 대북정책 거버넌스 구축을 위해 가장 중요한 것은 정부와의 네트워크 구축이다. 남북경협을 담당하고 있는 기업들은 통일을 현장에서 실천하는 것이며 따라서 정부에 많은 협조사항을 제안하고 있다. 정부는 이들의 현장경험을 중요하게 여기고 종합적 고려를 통해 남북경협의 근간이 되는 정책을 만들어 나간다. 정부의 남북경협정책도 역시 중소기업진흥공단, 산업단지공단, 토지공사, 관광공사, 한전, KOTRA, 무역협회, 상공회의소 등 각종 경제단체들과의 협의를 통해 추진된다. 정부는 기업의 대북사업을 승인하고 이들 경제단체는 기업의 경험사업을 정책적으로 지원하는 체제이다. 결과적으로 정부는 남북간 교섭에 의해 경험의 큰 틀을 정하지만, 남한의 입장에서는 우리 기업들의 현장경험을 살려 실질적으로 경험에 도움이 되는 정보를 취합하여 제시하게 된다.

남북 평화체제 거버넌스를 향한 네트워크 구축 영역에서 기업의 역할을 활성화시키기 위해서는 기업의 요구사항이 합리적일 경우 실제로 정책에 반영되도록 하는 체계를 구축하는 것이 중요하다. 현 단계에서 남북경협에 기업의 자율성이 보장되기는 힘들지만, 남북교류의 진전에 따라 대북정책 거버넌스 체제에서 기업은 정부와의 네트워크를 효율적으로 이용하여 보다 많은 역할을 할 수 있을 것이다.

정보·지식 분야 거버넌스 구축 실태에서 살펴 본 바와 같이 몇몇 시민단체들은 실제 평화체제에 대한 연구를 하고 그 입장을 표명하고 있다. 하지만 이런 시민단체들은 참여성의 측면에서 뛰어난 면모를 보이지만 현재까지 실제로 정책입안 및 결정과정에 영향력을 행사한 효과성은 그다지 높지 않다. 대북정책에 있어 정부와 NGO의 관계를 보면 여전히 정부 주도적 형태가 일반적인 것이다. 특히 우리사회의 이념적 갈등구조가 투영되어 NGO간 이념적 대립과 갈등이 첨예하게 나타날 때 대북정책과 평화체제에 NGO가

66_김규륜 외, “한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태조사,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사 [중]』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 726-729.

기여하는 거버넌스 구축은 현실적으로 그 한계를 드러낸다. 따라서 우선 NGO의 참여가 가능한 인도주의적 대북지원과 기업과 연계한 경협활동에서부터 그 네트워크를 활성화 하는 것이 실질적이고 기능주의적인 효과면에서 가장 중요하다고 생각된다.

최근 많은 NGO들은 남북경협에 다소간의 연관성을 가지고 있다. 2005년 말에는 남북경협 관련 17개 시민단체들이 '남북경협시민연대'를 결성하여 정책토론회를 열고 성명서를 발표하는 등 활발한 활동을 하고 있다. 경협과 관련된 NGO 중 대북지원 NGO들은 북한과의 오랜 지원사업을 통해 신뢰관계를 유지하고 이를 바탕으로 일부 남측 기업들의 대북사업을 중개하고 있다. 하지만 NGO의 대북 지원사업은 정부의 남북경협사업과 중첩되는 면이 있어 NGO 활동은 그 대표성을 인정받기 힘든 상황이다. 따라서 대북정책 거버넌스에서 NGO의 역할은 그 전문성이나 참여성을 스스로 높이려는 노력은 인정되나, 결국 큰 틀에서 정부와의 연계 하에 활동해야 하므로 자율성이나 분권성은 큰 의미가 없다고 할 수 있다. 하지만 남북경협이 통일의 기반이라는 측면에서 기업과의 네트워크 구성을 통한 활동으로 경협의 효과성을 향상시키는 역할은 매우 중요한 것이라 하겠다.

정부와의 네트워크 구성관계는 대북지원사업 NGO들의 남북경협 참여과 정부터 살펴보아야 한다. 많은 NGO들이 대북지원을 통해 쌓은 북한과의 신뢰관계로 남북경협사업을 중개하게 된 것이다. 이런 사례에 대해 통일부는 남북경협과 대북지원을 구분하는 법체계와 통일부의 업무에 혼란을 가져온다는 입장이었다. 하지만 최근에는 3대 경협사업 등 경협이 활발해지며 NGO의 경협 주선이 부차적인 문제가 되어 별 논란이 없다. 몇 가지 문제점으로는 우선 NGO는 상당수가 남북협력기금을 활용하고 있기 때문에 정부의 통제를 받을 수밖에 없는 한계가 있다. 이 외에도 NGO의 대북지원사업은 경협과 마찬가지로 전략물자 반출 등의 민감한 문제를 안고 있다. 컴퓨터 지원이나 정보화 교육사업에서의 이런 한계 때문에 정부와의 협력적 네트워크를 전제로 하지 않을 수 없는 것이다. 하지만 NGO의 대북지원사업이 시범사업(Pilot Project)의 성격을 갖고 있으며 경협사업으로 발전할 가능성이 있기 때문에 이를 사전에 감안하여 장기적 안목에서 사업을 추진해야 할 필요성이 있다.

남북경협에는 나름대로 특수한 면이 있어서 NGO가 기업들의 남북경협

을 증대하는 역할을 하게 되었다. 보통 경협사업에서 개성공단 이외의 지역은 민경련 단동대표부를 통해 접촉하고 최근에는 개성공단 내 남북경협연락사무소를 경유하여 접촉하는데, 단동대표부의 경우 북한과 네트워크를 가진 기업이나 NGO를 통하면 비용도 적게 들고 진행속도가 빨라질 수 있다. 이런 네트워크의 유무가 북한측 사업파트너를 선정하는데 매우 중요하며 초기 사업의 성패에 큰 영향을 미친다. 북한측 사업파트너를 선정한 후 국내에서 법적 절차를 진행하고 자금조달과 설비반출을 빠른 속도로 진행하기 위해서도 남북경협에 관한 각종 정보와 지식을 제공할 수 있는 시민단체와의 네트워크 활용이 중요하다. 남북경협을 체계적으로 지원할 수 있는 공식·비공식 제도가 구축되어 있지 않은 상황에서 NGO는 정부와 기업을 연결하는 매개체로서 역할을 하는 것이다. 하지만 이런 비공식 네트워크 역할은 남북경협이 진전되어 그 규모가 커지고 정부가 모든 기업의 경협참여 과정을 처음부터 끝까지 지원할 수 없는 상황이 되었을 때 역할 범위가 더 확대될 것이다. 남북관계의 진전에 따라 결국 NGO의 자율성이 증가하고 그 역할 범위가 확대될 경우에 대비해 정부와 NGO의 네트워크에 대해 장기적 안목을 갖고, NGO의 활동을 효과적으로 이용할 수 있는 비전 있는 정책개발이 필요한 것이다.

대의민주주의 체제에서 일반시민이 정책결정과정에 참여해서 직접 영향력을 행사하는 것은 거의 불가능하다. 시민은 선거를 통해 자신이 선호하는 정치인을 뽑아 이들이 자신의 입장을 대변하도록 한다. 하지만 최근에는 외국 사례에서 주민투표 및 주민제안 등의 직접민주주의 방식으로 시민이 직접적인 영향력을 행사하는 경우도 늘고 있다. 일반시민이 정책결정과정에 참여해야 하는 이유는 몇 가지가 있다. 첫째, 시민의 비판·압력·지지가 투입되어 공공정책의 질적 향상을 불러올 수 있다. 둘째, 정부는 정부에 대한 불신을 회복하는 기회를 얻을 수 있다. 셋째, 시민참여에 의해 공공정책의 투명성과 책무성이 제고되며 이는 보다 공고한 민주주의를 지향하게 해주기 때문이다. 따라서 대의민주제도에서 시민들은 자신들이 직접 혹은 NGO에 참여해서 활동하는 역할이 정책과정에 영향을 미쳐 대의제의 보충적 역할을 해주길 기대하는 것이다.

최근 한국은 정보화산업의 급격한 발달로 시민 상호간, 언론과 시민 상호간의 정보교류가 급속히 늘고 있으며, 전자정부의 제도화가 확대되며 일반

시민이 정책에 관한 의견을 제시하는 사례도 늘고 있다. 통일 및 평화체제와 관련한 기사에 인터넷에 댓글을 다는 형식의 참여는 일반화 되어있다. 전문성과 효과성은 떨어지지만 자율성이 높은 개별 시민들은 IT를 활용한 자신의 의견개진을 점차 활발히 하기 시작하여 그 참여의 네트워크가 넓어질 것으로 예상된다. 시민이 개개인으로 혹은 인터넷을 통한 카페나 단체를 통해서 활발히 개진하는 의견이 얼마나 효과적으로 정책 거버넌스에 영향을 미칠 수 있을 지에 대해서는 전문분야에서 조금 더 연구가 필요하다. 일례로 비실명으로 명예훼손이 되는 악성 댓글을 올리는 것을 규제하는 조치는 필요하다. 하지만 거버넌스 네트워크의 활성화를 위해 가능한 한 시민의 참여를 유도하고 불필요한 규제를 줄이는 방향으로 정책을 구축해야 할 것이다.

라. 한국정부의 조정기능 4: 갈등해소/분쟁해결

정부의 전략자원 중 갈등해소/분쟁해결과 관련하여 평화체제 거버넌스에 참여할 수 있는 행위자로는 정당, 언론, NGO를 포함시킬 수 있다. 이들의 참여 실태와 문제점을 살펴보고, 문제의 원인에 따른 활성화 방안을 제시해 본다. 특히 그 과정에서 각 행위자의 거버넌스 구축에의 효율성을 중심으로 평가해 본다.

정보·지식 분야 거버넌스 실태에서 파악한 바와 같이 현재 우리나라의 정당들은 정치사회적 갈등구조와 밀접히 연관되어 평화체제에 대한 입장 차이를 보이고 있고, 2007년 대선을 앞두고는 후보간에 대북정책을 통해 주도권을 잡기 위해 매우 날카로운 대립을 보이고 있다. 특히 2007년은 북한의 핵실험에 대한 대응과 6자회담을 통한 북한의 핵폐기 문제에 모든 대북정책의 초점이 맞추어진 까닭에, 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제는 정당간에 국회에서 구체적으로 논의되지 못하였다. 하지만 2008년 17대 대통령 정부부터는 다시 국가적 차원에서 북한을 상대하는 입장으로 국회에서 국익을 위해 정당간에 협조할 것은 협조하여 평화체제 거버넌스의 효율성을 높이는 모습을 보일 것을 기대할 수 있을 것이다. 정치권에서 협력방안은 국회의 기존 대북정책기구 활용 혹은 신설을 통해 초당파적, 국가적 차원에서의 의견수렴과 협력체제 구축이 우선되어야 할 것으로 판단된다.

언론의 경우 현 정부에서 보수 언론은 정부의 대북정책에 대한 비판의 기세를 낮추려 하지 않고 있으며, 정부는 햇볕정책을 계승한 ‘평화변영정책’의 노선을 수정할 의도를 보이지 않고 있다. 결과적으로 노무현 정부에서 언론의 태도는 크게 양분되어 보수 주류 언론의 입장은 정책결정에 큰 영향력을 미치지 못하는 낮은 효율성을 보여주고 있는 상황이다. 이는 민주주의가 공고화되는 시점에 있는 국가로서는 매우 특이한 현상인데, 지역주의가 다소 쇠퇴하고 보수-진보 대립구도를 취하고 있는 대선을 앞두고 어쩔 수 없이 나타나는 정치발전 과정상의 문제라고 봐야할 것이다.

거버넌스 형성과 관련하여 노무현 정부는 정부와 언론의 공식적 접촉을 강조하며 정부부처의 기자실을 축소하고 있다. 이렇게 정부와 언론의 네트워크 구축이 어려워지면 정부-언론 간에 마찰과 긴장이 나타나고 그 갈등이 정치사회적으로 다시 영향을 미치는 폐해가 나타날 수 있다. 이렇게 정부와 보수 언론 상호간에 불신이 팽배한 상황에서는 언론이 정부의 일관된 대북정책 수립을 위한 거버넌스 구축에 일조하기를 기대하기 힘들고, 평화체제로의 전환이라는 이슈에도 서로 근접한 의견수렴이 어려워 그 효율성을 기대하기 힘들 것으로 판단된다. 전문성과 참여성의 면에서 정당과 언론은 그 수준이 매우 높지만 한반도 평화체제 구축에 대해서는 그 입장이 보수-진보로 나뉘어 의견합치가 어렵고, 현재로서는 17대 대통령 정부에 들어서는 여야의 협력과 정부-언론, 언론사 간의 관계를 협조적으로 잘 관리하여 거버넌스의 효율성을 높이는 데 일조할 것을 기대할 수밖에 없는 실정이다.

거버넌스 구축 영역 중 정보·지식 분야에서 살펴본 바와 같이 평화체제에 대한 입장을 적극적으로 표명하는 시민단체들은 많은 경우 이념적으로 진보-보수의 한 편에 치우쳐 있어 시민단체 간에 연합도 쉽지 않고 정부와 보수 언론의 악화된 관계를 개선하는 데도 아무런 도움을 주지 못하고 있다. 언론은 언론대로 상이한 입장을 보이며 평화체제에 대한 해설과 주장이 일치하지 않고 있다. 따라서 일반 국민들은 평화체제에 대하여 매우 혼돈된 이해를 하고 있는 실정이다. 이러한 혼돈과 갈등을 해소하는 역할을 메타거버넌스적 역할을 하는 정부가 해 주면 좋겠지만, 정부는 보수언론과의 대결 구도에 말려 있어 그런 중재자의 역할을 기대하기가 힘든 실정이다. 그러면 언론도 상이한 주장을 펴는 이 시기에 이런 갈등을 해소하는 모종의 역할을 할 수 있는 것은 역시 자발적으로 이런 사업의 중요성을 인식하고 참여하는

시민들로 구성된 시민단체 밖에 없다고 할 것이다.

굳이 평화체제 연구와 대북경협 및 지원에 적극 참여하는 시민단체가 아니더라도, 평화체제 거버넌스 구축의 중요성을 인식한다면 평화체제에 대해 일반 국민들에게 정확한 정보와 바른 인식을 심어 줄 시민단체가 필요한 것이다. 현재 평화교육과 관련한 활동을 하는 NGO로는 ‘평화박물관건립추진위원회’, ‘평화인권연대’, ‘평화를만드는여성회’, ‘평화네트워크’, ‘민족화합운동연합’, ‘평화와통일을여는사람들’, ‘우리겨레하나되기운동본부’, ‘평화재단’ 등이 있는데 많은 경우 앞에서 살펴본 바와 같이 이념적 성향이 있는 단체들이다. 하지만 우선 이들 단체들이 한반도 평화체제 거버넌스 형성의 필요성과 이를 평화적으로 이루는 기능주의적 방법에 대한 교육을 통해 국민들에게 평화문화를 확산시켜 나간다면 그것으로 많은 의미가 있다고 생각되는 것이다.

평화교육을 실시하는 NGO에 대한 법적 근거 자체가 없기 때문에 이들 단체들은 정부로부터 규제를 거의 받지 않으며 다양한 주제로 평화교육을 실시하고 있다. 교육방법은 주로 세미나와 학술회의에 의존하고 있고, 체계적인 프로그램과 교육담당기관을 통해 일관되게 평화교육을 실시하는 단체는 드문 것으로 보인다. 평화교육이 실제로 시민들에게 평화의 의미와 가치를 인식시키고 시민교육으로 자리 잡기 위해서는, 우선 NGO들이 자신들이 주장하는 이념노선을 관철시키려는 것을 목표로 삼지 말고, 순수하게 시민운동으로서 평화문화를 확산시켜 평화체제를 앞당기는 데 기여하는 것이 중요하다는 데 동의해야 한다. 이런 기본 인식을 바탕으로 NGO들 간에 활발한 연대와 협력을 통하여 우리사회 갈등해소를 위한 NGO 차원의 평화교육 거버넌스를 구축하는 노력이 필요할 것이다. 이런 작업이 쉬워 보이지는 않지만, 현재 평화체제 구축의 방법론을 둘러싼 우리사회의 이념적 갈등을 해소하는 데는 다른 어떤 행위자보다도 우선 NGO의 역할이 보다 효율적이고 실현성이 많다고 판단되는 것이다. 이런 NGO의 역할은 차후 갈등을 해소하는 공식적인 정부 혹은 비정부 차원의 ‘갈등조정위원회’를 신설하는 방향으로 이루어질 수도 있고, 국회 차원에서 정당들이 모여 갈등을 해소하는 기구가 제도화되는 방향으로 이어질 수도 있을 것이다.

VI. 결 론

한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안을 제시하기 위한 본 연구는 기본적으로 전략적 메타거버넌스 접근을 중심으로 진행하였다. ‘정부의 실패’, ‘시장의 실패’에 못지않게 ‘거버넌스의 실패’에도 각별한 주의를 갖는 것이 한반도 평화체제 거버넌스에서 매우 중요한 과제라 생각했기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 한반도 평화체제에서 정부의 역할이 강화되거나 축소 또는 없어지는 것이 아니라 정부의 역할이 ‘변화’되어야 한다는 입장에 입각하여 정부를 거버넌스 행위자 중 하나가 아니라 거버넌스 자체의 관리자로 설정하였다. 이에 1차년도의 연구와 달리 한반도 평화체제 거버넌스에 대한 개념도 “한국정부가 국제·남북관계·국내의 3차원에서 예산, 네트워크/조직, 정보/지식, 갈등해소/분쟁해결이라는 전략자원의 메타적 조정기능을 통해 행위자들의 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효율성을 제고시켜 한반도 평화체제의 제도, 물적 능력, 이념 등을 달성해 나가는 과정”으로 새롭게 정의하였고, 바람직한 거버넌스 유형으로 ‘조율된 발전지향 관리형 거버넌스’를 상정하였다.

본 연구의 활성화 방안 제시는 국제적 차원, 남북관계 차원, 국내적 차원 등에서 각각 한국정부가 예산, 정보/지식, 네트워크/조직, 갈등해소/분쟁해결 등 메타적 조정기능을 어떠한 방식으로 해야 하는지를 중심으로 진행되었다.

<표 VI-1> 한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안

전략자원	상대행위자	메타적 조정기능	
한국 정부	예산	국제차원	o관련국들의 예산 지원 능력 및 의지 확대 o'평등과 형평의 원칙' 유연화 o지원품목 각국 결정 및 북한 입장 반영
		남북차원	o우리 예산의 1%(2조 4천억원) 대북지원 o예산집행의 투명성 및 분배투명성 제고
		국내차원	o북한에서의 물품분배내역 투명성 확보 o대북지원단체의 탈법·불법 제도적 차단 o대북지원단체의 관리·감독 강화
	정보 지식	국제차원	o한국정부 입장 표명 및 각국 언어로 홍보책자 발간 o1.5 track, 2 track 등 다양한 소통의 장 마련
		남북차원	o장관급회담·국방장관회담의 합의사항 진척 o남북공동운영의 한반도평화번영연구원 설립
		국내차원	o정부와 여타 행위자간 정보공유 시스템 발전 o전문가 집단의 참여성 고양
	네트워크 조직	국제차원	o정상회담·외무장관회담 등 네트워크 활성화 o한반도와 동북아 평화실현을 위한 민간6자회담 지원
		남북차원	o총리급회담, 부총리급회담, 장관급회담, 실무회담 등 다층적 회담체계 구축 o군사회담과 비군사회담 병행 발전
		국내차원	o기업의 합리적 요구 정책에 반영, 불필요한 규제 해제 oNGO의 평화활동 독려, 지원
갈등해소 분쟁해결	국제차원	o한반도 평화포럼 가동, 정전선언과 평화협정 분리 추진 o6자회담을 동북아 다자안보체제로 발전 구상	
	남북차원	o특사 파견 및 책임 있는 남북라인 구축 및 가동 o'원칙 있는 포용' 견지	
	국내차원	o평화문화 창출, 평화교육 강화 o갈등조정위원회 신설	

먼저 국제적 차원이다. 예산 부문에서는 관련국들의 예산 지원 능력 및 의지를 확대해야 하고 관련국 사이의 예산 분담의 적절한 원칙인 '평등과 형평의 원칙'이 유연하게 적용되어야 한다. 지원 품목의 결정은 각국의 실정에 맞게 해야 하는데 되도록 북한이 원하는 품목을 제공해야 한다. 지식/정보 부문에서는 먼저 한반도 평화체제 구상에 대한 우리 정부의 입장을 명확히 밝히고 이를 위한 국제적 공감대 확산에 진력해야 하며 관련국 언어로

홍보책자를 발간해야 하고 동북아위원회의 전략대화 및 세종연구소의 서울-워싱턴 포럼, 여성계의 여성6자회담 등 1.5 track, 2 track 등 다양한 의사소통의 장을 구축해야 한다. 네트워크/조직 부문에서는 관련국과의 정상회담, 외무장관회담 등 네트워크 외교를 활발히 진행해야 하며 6자회담을 통한 외교적 노력을 경주해야 하고 한반도와 동북아 평화실현을 위한 민간6자회담도 고려해야 한다. 분쟁해결/갈등해소 부문에서는 한반도 평화포럼 구성 및 가동에 온 힘을 쏟고 종전선언과 평화협정 체결에 대한 만반의 준비를 해야 하며, 6자회담 내 5개 실무그룹과 6자 외무장관회담을 더욱 발전시켜 6자회담을 동북아 다자안보체제 구상으로 연결해야 한다.

다음으로 남북관계 차원이다. 예산 부문에서는 우리의 대북지원이 실효성을 갖기 위해 적어도 우리 예산의 1%(2조 4천억원) 정도를 지원해야 하며 예산집행의 투명성을 제고하기 위해 남북관계기본법에 따라 예산을 집행하고 북측의 분배투명성을 높여야 한다. 지식/정보 부문에서는 총리급회담을 하더라도 장관급회담이 지속되어야 하고 국방장관회담에서 내실 있는 합의가 이루어져야 하며 남북 학자들이 공동으로 한반도 문제에 대해 연구하는 ‘한반도평화번영연구원’(가칭) 설립을 고려해야 한다. 네트워크/조직 부문에서는 주변 4강과의 긴밀한 협력 네트워크를 구축하고 총리급회담, 부총리급회담, 장관급회담, 실무회담 등이 다층적으로 가동되어야 하며 결국은 남북간에 군사회담과 비군사회담이 병행 발전해야 한다. 분쟁해결/갈등해소 부문에서는 특사파견 및 책임 있는 남북라인의 구축이 필요하며 북한이 국제규범을 어길 시에 대비하여 ‘원칙 있는 포용정책’이 요구된다.

마지막으로 국내 차원이다. 예산 부문에서는 북한에서의 물품분배내역 투명성을 확보하고 대북지원 단체들의 문제점이나 지원금 신청시 편법을 차단할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 하며 정부의 매칭펀드 방식과 기금 지원 시행과정을 철저히 관리·감독해야 한다. 지식/정보 부문에서는 정부와 여타 행위자간 정보 공유 시스템을 발전시켜야 하고 특히 전문가 집단의 참여성을 고양하는 방안을 강구해야 한다. 네트워크/조직 부문에서는 기업의 요구사항이 합리적일 경우 실제로 정부정책에 반영되도록 하는 체계를 구축해야 하고 불필요한 규제를 해제하며 NGO의 평화활동을 독려하고 지원해야 한다. 갈등해소/분쟁해결 부문에서는 우리 사회의 남남갈등을 해소하기 위해 평화문화를 창출하고 평화교육을 실시하며 제도적으로는 정부

혹은 비정부 차원의 ‘갈등조정위원회’를 신설하는 방안을 고려해야 한다.

위에서 제시된 활성화 방안은 정부 단독으로도 할 수 있고 아니면 관련 행위자들의 도움을 받아야만 실현가능성이 높은 것도 있다. 그리고 단기적인 과제도 있고 중장기적인 과제도 있으며, 제도에 집중된 것도 있고 사회문화적으로 개선되어야 할 것도 있다. 아직까지는 체계가 일목요연하게 잡혀 있지 않다. 따라서 3차년도 ‘한반도 평화체제 거버넌스 공고화 방안’에서는 이러한 어젠다를 심화 발전시키고 이를 체계적 관점에서 구조화시켜야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 곽태환 외. 『한반도 평화체제의 모색』. 서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997.
- 국가안전보장회의(NSC). 『평화변영과 국가안보: 참여정부의 안보정책구상』, 2004.
- 김동춘·조효제·이대훈. 『시민단체 활동여건 개선을 위한 비영리민간단체 지원사업 성과분석 및 발전방안 연구』. 서울: 성공회대학교, 2004.
- 백영철 외. 『한반도 평화프로세스: 평화와 통일』. 서울: 건국대학교출판부, 2005.
- 백종천·이민룡. 『한반도 공동안보론』. 서울: 일신사, 1993.
- 송대성. 『한반도 평화체제: 역사적 고찰, 가능성, 방안』. 성남: 세종연구소, 1998.
- 조성렬. 『한반도 평화체제』. 파주: 푸른나무, 2007.
- 지만원. 『통일의 지름길은 영구분단이다』. 서울: 자작나무, 1996.
- 통일원. 『통일백서』. 서울: 통일원, 1992.
- 하영선·김상배 편. 『네트워크 지식국가』. 서울: 을유, 2006.
- 황병덕 외. 『한반도 평화·변영 거버넌스의 실태조사(상)』. 서울: 통일연구원, 2006.
- OECD. *Citizens as Partners: Information, Consultation, and Participation*. OECD, 2001.
- Tilly, Charles. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

2. 논문

- 강순원. “한반도 평화실현을 위한 사회문화적 재구성.” 하영선 편. 『21세기 평화학』. 서울: 풀빛, 2002.
- 김규륜 외. “한반도 경제발전과 남북경협 거버넌스 실태조사.” 황병덕 외.

- 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(중)』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 김기정. “한반도 평화의 거버넌스.” 하영선 편. 『21세기 평화학』. 서울: 풀빛, 2002.
- 김명기. “평화체제 구축에 관한 이론적 개관.” 곽태환 외. 『한반도 평화체제의 모색』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1997.
- 김상묵·이창원·한승환. “중앙정부 정책과정과 시민참여.” 『한국행정논집』. 16권 4호, 2004.
- 문정인. “김대중 정부와 한반도 평화체제 구축.” 『국가전략』. 5권 2호, 1999.
- 박종철. “동북아 다자안보협력방안.” 박종철 외. 『동북아 안보, 경제 협력체제 형성방안』. 서울: 통일연구원, 2004.
- 백낙청. “한반도 평화통일을 위한 새 발상.” 『통일시론』. 통권 5호, 1999.
- 송정호. “21세기 통일정책 환경변화와 시민참여: 참여민주주의에 관한 논의를 중심으로.” 『통일정책연구』. 15권 1호, 2006.
- 이석수. “분단과 대립을 넘어서: 한반도 평화체제의 모색.” 『통일연구』. 3권 1호, 1999.
- 이태호·박정은. “평화국가 만들기와 시민사회 운동.” 참여연대 평화군축센터 발족 3주년 기념 심포지엄, 2006.
- 임성학·서창록·민병원·전재성. “한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 틀.” 통일연구원 2007 거버넌스 협동연구 최종보고회 발표논문, 2007.
- 최영중. “국제제도론.” 우철구·박건영 편. 『현대 국제관계이론과 한국』. 서울: 사회평론, 2004.
- 함택영. “한반도 평화체제 수립방안: 경제협력 및 군축을 통한 민족공동체의 모색.” 세종연구소 편. 『남북정상회담과 한반도 평화』. 성남: 세종연구소, 2001.
- 허문영 외. “한반도 평화체제 거버넌스 실태조사.” 황병덕 외. 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)』. 서울: 통일연구원, 2006.
- Cox, Robert. “사회세력, 국가, 세계질서: 국제관계이론을 넘어서.” 박건영 외. 『국제관계론강의 2』. 서울: 한울, 1997.

Holloway, John. "Global Capital and the National State." *Capital and Class*. Vol. 52, 1994.

Weaver, K. and J. McGann. "Think Tanks and Civil Societies in a Time of Change." J. McGann and R. Weaver eds. *Think Tanks and Civil Society*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2003.

3. 기타

『경향신문』.

『내일신문』.

『동아일보』.

『문화일보』.

『미래한국』.

『서울신문』.

『세계일보』.

『연합뉴스』.

『조선일보』.

『중앙일보』.

『한겨레』.

<<http://www.unikorea.go.kr>>.

최근 발간자료 안내

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	김영윤 저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅 저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범 저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외 공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암 저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영 저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외 공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민 저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석 저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영 저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호 저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신 저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호 저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외 공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중 저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈 저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택 저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영 저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석 저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외 공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외 공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영윤 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
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원

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	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원

2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오혜섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	10,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(Ⅰ): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(Ⅱ): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기응 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	9,000원
2007-11-03	한반도 평화변영을 위한 외교안보정책 거버넌스의 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	9,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원

2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화-번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원

논 총

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
-------------	--------

연례 정세보고서

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

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2005-01	2005년 북한의 신년 『공동사설』 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영운, 최수영

2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 남북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의의 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 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치법 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 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 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영윤
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 정상회의의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영윤, 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 최고인민회의의 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 수석대표회의의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호

KINU 정책연구시리즈		
2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병근, 곽진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성열
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 개발협력력을 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·남북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

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

월간 북한동향

월간 북한동향 제1권 제1호

한반도 평화체제 연구총서

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

Studies Series

- 2005-01 Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
- 2005-02 The Food Crisis and the Changing Roles and

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

통일연구원 定期會員 가입 안내

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

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員제를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여 하오니 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 보내주시으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 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 4.19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

