



박영호·홍우택·김영호·전봉근

한반도 통일 외교 인프라 구축 연구

한반도 통일 외교 인프라 구축 연구

인 쇄 2008년 12월 12일
발 행 2008년 12월 17일

발 행 처 통일연구원
발 행 인 통일연구원장
편 집 인 국제관계연구실
등 록 제2-02361호 (97.4.23)
주 소 (142-728) 서울시 강북구 4·19길 275 통일연구원
전 화 (대표) 02) 900-4300
(직통) 02) 901-2527
(팩시밀리) 02) 901-2543
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

기획·디자인 도서출판 늘품 (02 2275-5326)
인 쇄 처 양 동 (02 2272-1767)

가 격 9,000원

© 통일연구원, 2008

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서
구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

한반도 통일 외교 인프라 구축 연구/ 박영호, 홍우택, 김영호, 전봉
근[지음] -- 서울 : 통일연구원, 2008

p. ; cm. -- (KINU 연구총서 ; 08-06)

참고문헌수록

ISBN 978-89-8479-485-6 93340 : ₩9,000

한반도 외교 정책[韓半島外交政策]

349.11-KDC4

327.519-DDC21

CIP2008003931

한반도 통일 외교 인프라 구축 연구

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

목차

I. 서론	1
II. 통일 외교의 이론적 고찰	7
1. 국제정치이론의 조건부일반화(Conditional Generalization) 필요성	11
2. 국가의 성향: 현상유지(Status quo) vs. 현상타파(Revisionist) 14	
3. 북한의 국가성향: 현상유지국가? 아니면 현상타파국가? ... 18	
4. 국가성향 변수를 통한 국제정치이론의 비판적 고찰	22
5. 소결: 전략적 개념으로서의 통일 외교	32
III. 통일 외교의 역사적 전개과정과 특징	35
1. 기본노선 및 전략	39
2. 추진 형태/방식	52
3. 주요 분야	60
4. 행위 주체	69
5. 소결	81

IV. 평화 및 통일 외교의 성과와 평가	85
1. 북핵 문제	87
2. 대북정책에 대한 국제적 지지 문제	93
3. 북한의 변화 조성문제	95
V. 신 평화구조 창출을 위한 통일 외교 추진체계	109
1. 이명박 행정부의 ‘신 평화구조 창출’ 방안	111
2. 한반도 평화체제 구축과 6자회담	121
3. 신 평화구조를 위한 외교 추진체계와 전략	126
VI. 통일 외교를 위한 인프라 구축 방향	133
1. 기본 방향	135
2. 인프라 구축 방안	143
VII. 결론	159
참고문헌	165
최근 발간자료 안내	175

표목차

<표 III-1> 대북 인도적 지원 현황	68
<표 III-2> 민간단체 설립 추이	73
<표 V-1> 새로운 평화구조 창출을 위한 과제	113
<표 V-2> '비핵·개방·3000' 구상의 5대 중점 프로젝트	116
<표 V-3> 평화체제 관련 조치와 합의 연혁	123
<표 V-4> 신평화구조 구축 로드맵	128

I

서론



공산권의 몰락 이후 세계적으로는 민주주의와 공산주의의 대결에서 전자가 판정승을 했을지 몰라도, 한반도에서의 남한과 북한, 두 국가는 아직도 체제보존을 위해 경쟁을 하고 있다고 볼 수 있다. 남북한 어느 일방도 자신의 현 체제를 포기하고 상대방에게 흡수되기를 원하지 않기 때문이다. 오히려 앞으로의 한반도에서의 통일 문제에 대해서도 남북한 공히 자신의 체제를 중심으로 이루어지기를 목표로 삼고 있다고 봐도 무방할 것이다. 결국 한반도에서의 통일문제는 무수히 많은 논의에도 불구하고 쉽게 해답을 찾을 수 없는 난제인 동시에 풀어야만 하는 문제이기도 하다. 지금까지 남한 정부는 북한의 개방·개혁체제로의 변화, 남북관계의 발전, 평화정착 등이 어우러진 통일의 달성을 목표로 삼아왔다. 즉, 북한체제를 개방·개혁정책의 성공적인 수행으로 경제발전을 이룬 중국이나 베트남식의 체제 변화로 고무·유도하는 것이었다. 이렇게 해서 장차 한반도 전체를 “풍요롭고, 강하고, 민주적이며 통일된 정부가 통치하는”¹ 모습을 가장 이상적인 통일한국으로 그려왔다.

이러한 모습의 통일이라는 목표를 향해 나아가는 과정에서 수행해야 할 중요한 과제 중의 하나가 한반도 주변4국을 포함하여 국제사회로부터 우리의 정책에 대한 굳건한 지지와 협력을 획득하는 것이다. 사실 한반도 문제가 남북관계 차원만이 아니라 국제적 차원의 문제라는 점은 널리 공유되어 왔었다. 이는 통일의 과정과 통일 이후

¹ 통일한국정부에 대한 이러한 모습의 묘사는 다음의 논문에서 인용하였다. William B. Brown, “The United States, Korea, and East Asia in the 21st Century,” *The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula*, Proceedings of the International Conference commemorating the 60th anniversary of the founding of the Republic of Korea, organized by Korea Institute for National Unification, Seoul Plaza Hotel (September 9, 2008), p. 10.

에 충당해야 할 통일비용의 외적 자원을 확보하기 위해서도 국제적인 지지와 협력의 획득은 통일정책에서의 핵심적 과제라는 인식에 바탕을 둔 것이다. 이와 같은 인식은 독일의 경험에서 비롯되었다. 독일의 통일은 급격하게 이루어졌으나, 서독의 입장에서 보면 동독과의 관계 개선을 위한 노력과 함께 서독의 외교가 유럽의 평화와 안보의 틀 속에서 추진된다는 국제적인 신뢰를 얻은 것이 큰 도움을 주었다.² 특히 미국으로부터의 강건한 지원과 협력은 영국의 대처 수상, 프랑스의 미테랑 대통령, 그리고 당시 소련의 지도자 고르바초프를 독일 통일의 지지자로 만드는데 결정적인 역할을 하였다. 독일의 통일이 주변국의 안보이익을 저해하는 것이 아니라 유럽의 안보와 발전에 공헌한다는 믿음을 주었기 때문이었다고 볼 수 있다. 남북관계도 민족문제이자 동시에 한반도의 현상 변경에 깊은 이해관계를 가지는 국가들이 영향을 미치는 국제문제로서의 성격을 갖는다. 간과하지 말아야 할 점은 동독의 변화를 위해 서독이 추구했던 정책이 어떻게 주변국들의 협조와 신뢰를 얻었고, 또 동독의 변화를 위해 주변국들을 어떻게 활용했냐 하는 것이다. 다시 말해 남한정부가 맞추어야 할 초점은 북한의 변화를 위해서 주변국들의 역할을 고취시키고 협력을 얻는 것이다. 단지 통일만을 위해 그들의 협력을 구한다는 것은 자칫 한반도 문제가 이해관계가 상충하고 있는 주변국들의 헤게모니 추구 경쟁의 소용돌이 속으로 빠져들어 갈 수 밖에 없는 문제가 있다. 미국과 이해관계가 다른 중국의 협력을 구하면서 미국과 마찰을 빚을 수 있으며, 동시에 미국하고 만의 정책공조는 중국을

² Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997), chaps. 4~9.



소원하게 만들 수 있기 때문이다.

사실 주변4국은 남북관계 개선이나 한반도 통일을 원한다는 공식적 입장을 표명하면서도 한반도 분단 상황을 안정적으로 관리하면서 자국의 실리를 확보하려는 전략을 추구하는 양태를 보이고 있다. 이러한 상황은 북한체제의 급격한 붕괴 없이 그리고 통일에 따른 유상, 무상의 부담을 가급적 완화하면서 북한을 변화시킴으로써 평화적인 방식의 통일을 추구하는 우리의 전략적 입장에 비추어 볼 때, 어떻게 북한의 변화를 위해서 주변4국의 협력과 지지를 획득하는가의 문제가 과제로 대두된다. 한반도의 평화정착과 통일을 위한 외교정책은 북한의 변화에 대한 지역 국가들의 이해관계와 공유점을 넓히면서 안보와 경제적 번영에 이익이 되는 것으로 인식되어야 주변국의 확고한 지지와 협력을 얻을 수 있을 것이다. 1970년대 이후 한국의 역대 정부는 통일정책을 추진하는 과정에서 최소한 이러한 점을 고려한 정책 목표를 내세워왔다. 이명박 정부도 그러한 점에서는 예외가 아니다. 이명박 정부는 대외적 국정지표로서 ‘성숙한 세계 국가’를 설정하고, 특히 평화와 통일문제와 관련해서는 ‘새로운 평화 구조 창출,’ ‘동아시아 지역 전략적 파트너십과 경제안보문화공동체 구축’ 등의 과제로 내세웠다.³ 이러한 과제도 결국은 한반도에 공고한 평화체제를 구축하고 장차 통일에 우호적인 외적 환경을 조성하려는 목적을 내포하고 있는 과제라고 할 수 있다.

그러나 아무리 잘 내세운 목표와 과제라고 하더라도 어떻게 달성할 수 있는가의 문제가 중요하다. 즉, 목표를 달성하기 위한 정책 방향이 잘 강구되고 대안이 제시되어야 효과적으로 과제가 집행될

3. 이명박 정부의 국정과제 <www.president.go.kr>.

수 있을 것이다. 이러한 문제 인식에서 본 연구는 한반도에서 북한의 변화에 기초한 통일에 우호적인 환경을 만들기 위한 통일 외교의 인프라 구축의 정책 방향을 연구하고자 하였다. 이를 위해 먼저 II장에서 평화 및 통일 외교에 대해 이론적 고찰을 하였다. 일종의 연구 준거로써 북한의 변화를 위한 방향을 국제정치이론들의 주장에서 도출하였다. 다음으로 III장에서는 한국 정부의 평화 및 통일 외교의 역사적 전개과정과 특징을 다루었다. IV장에서는 통일 외교의 성과와 그리고 북한을 변화시키는 점에서의 한계에 대한 평가를 하였다. 그리고 이명박 정부의 신 평화구조 창출을 위한 평화 및 통일 외교 추진체계를 V장에서 다루었고, VI장에서 통일 외교를 위한 인프라 구축 방향을 제시하였다.

II

통일 외교의 이론적 고찰



국제정치이론이 외교정책의 수립과 연결되어질 때 고려되어야 할 사항 중의 하나가 국제정치이론에서 정책관련성(policy relevance)을 찾아내는 것이다. 그러나 정책결정자들의 바람과는 달리 조작 가능한 정책변수 혹은 수단을 이론에서 도출해 내는 것은 쉬운 일이 아니다. 더구나 국제관계에 대해 합의가 이루어진 이론은 없는 까닭에 국제정치이론들간에는 특정한 정책의 효율성에 관해서도 논란이 지속되고 있다. 예를 들어, 한 이론에서는 X라는 정책수단이 Y라는 결과를 가져온다고 믿고 있지만, 다른 이론에서는 Y라는 결과를 얻기 위해서는 X라는 수단이 효율적이지 못하다는 반론을 제기하고 있다. 그렇다면 각 이론들이 제기하는 주장에서 현실 적용에의 타당성은 어떻게 검토해야 할까? 이러한 타당성에 대한 분석을 위해 본 장에서는 ‘조건부일반화’(Conditional Generalization)라는 방법을 이용하였다. 이는 어느 특정한 이론의 주장 및 도출된 정책변수들의 효율성을 다른 이론의 시각으로 평가하지 않고, 특정한 조건하에서는 각각의 주장들이 어떻게 구체화 되는지를 이론내부에서 분석한 것이다. 요약하면 북한의 의도나 성향을 ‘현상유지’(status quo)국가냐 아니면 ‘현상타파’(revisionist) 국가냐를 기준 혹은 조건으로 삼아 기존 대북정책의 바탕이 되었던 국제정치이론들에 대해 조건부 일반화를 시도하였다. 이에 맞추어 바람직한 통일외교의 방향을 도출하여 보았다. 도출된 통일외교의 방향은 북한의 변화를 이끌어 내는 데 초점을 맞추었다. 분석결과에 의하면 북한은 현상타파적인 성향을 가진 국가일 가능성이 크며, 지금까지의 대북정책은 기존의 국제정치이론들이 제시하는 방향과는 다소 어긋나게 추진되었다고 분석되었다. 이는 이론들의 주장과 현실세계 사이에 괴리가 존재하기 때문도 아니고, 이론간 시각의 차이 때문도 아니었다. 단지 이론들의 주장에 대한 정확한 이해가 부족하였기 때

I

II

III

IV

V

VI

VII

문이라고 보인다.

남한의 입장에서 통일외교라는 것은 남북한간에 적극적인 평화를 구축하고 평화로운 방법을 통해 남북한간의 통일을 추구하는 외교를 의미한다. 또한 통일외교는 한반도에서의 통일에 대한 주변국들의 협조와 지지를 얻어내는 외교라 하겠다. 이러한 점에서 통일외교는 남북한간의 관계는 물론이고 주변국들에 대한 외교라 할 수 있다. 하지만 주목할 점은 통일외교가 북한의 변화를 목표로 한다는 것이다. 다시 말해 주변국들에 대한 통일외교는 남한에 대한 지지를 얻는 것과 동시에 북한을 변화시키기 위한 주변국들의 역할을 고취시키는 외교이기도 하다. 따라서 본 연구는 우선 북한의 변화가 발생하려면 어느 부분에 초점이 맞추어 져야 하는지 기존 국제정치이론을 중심으로 분석하였다. 즉, 주변국들을 어떻게 움직여야 하는지에 대한 연구는 이번 연구의 범위에서 제외시켰다.

기존 남한정부가 추구하였던 대북정책은 북한이 기본적으로 변화가 가능한 국가이며 변화를 해야지만 생존할 수 있다는 가정에 기반을 두었다. 과거 김대중 정부와 노무현 정부의 대북포용정책이나 평화번영정책은 이러한 시각에 바탕을 두었다. 즉, 경제교류나 인적교류 그리고 이러한 교류에 의한 상호의존정도의 증대는 점차적으로 북한의 변화를 이끌어 낼 수 있고, 결국에는 북한정권의 안보관도 변화시킬 수 있다고 보는 시각이다. 확인할 수는 없지만, 만일 북한정권의 진정한 의도가 호전적이며 비타협인적인 성격을 가진 존재이고, 외부의 대북정책에 의해서 변화가 일어날 가능성이 희박한 존재일 수도 있다. 이에 근거하여 경제나 인적교류가 북한의 안보관을 변화시킬 수 있다는 것은 너무 성급한 판단이라는 주장도 있어 왔다. 일련의 북한 핵문제나 주한미군철폐와 같은 내용의 지속적인 주장이 위와 같

은 주장의 근거로 제시되고 있다.

이와 같이 상반되는 대북정책의 방향은 특정한 국제정치이론의 시각에 바탕을 두고 있다. 하지만 어느 특정한 국제정치이론의 주장을 하나의 정설로 받아들여 남북관계에 적용하는 것은 무리가 따를 수 있고, 이러한 문제점은 널리 공유되어 왔다. 왜냐하면 일반적으로 이론의 특성은 다수의 경우들을 포괄해 설명하려고 하기 때문이다. 국제정치이론에서 보다 나은 설명력을 구할 수 있는 대안 중의 하나는 특정한 조건에서 각 이론들의 주장이 타당성은 있는지, 그리고 그 조건에서 각각의 이론들의 주장은 어떻게 조정되어야 하는지를 분석하는 것이다. 이에 근거하여 본 장에선 북한의 성향분석을 바탕으로 국제정치이론들의 적용가능성을 살펴보았다.

1. 국제정치이론의 조건부일반화(conditional generalization) 필요성

현실에서의 국가간 관계를 설명하고자 하는 국제정치이론은 오랜 경험의 축적에서 비롯되었다. 이렇게 많은 경험의 축적에서 유추된 국제정치이론은 일반화를 지향하기 때문에 어느 특정한 이슈나 행위자 그리고 역사적 사건들에 국한되지 않고 모두를 포괄할 수 있는 패턴을 밝히고 설명하고자 하였다.⁴ 하지만 국제정치학의 어떤 이론도 제한되지 않은 풍부한 설명력을 갖추었다고 볼 수는 없다. 풍부한 설명력을 지니지는 못했기에 어떠한 국제정치이론도 완벽하게 현실을 그려내지는 못하고 있다. 이러한 이유는 이론의 간결성(parsimony)을

⁴ Alan C. Lamborn, "Theory and the Politics in World Politics," *International Studies Quarterly* 41 (June 1997), pp. 187~214.

유지하기 위하여 대체적으로 몇 개 되지 않는 독립변수를 통하여 종속변수의 변화를 설명하려고 하기 때문이다. 더구나 국제정치이론은 국가간의 행위양태에 있어서 특정한 행동패턴에만 설명의 초점을 맞추는 경향도 있다. 예를 들어 현실주의 계통은 안보분야에서 전쟁과 평화가 주요한 주제인 반면, 자유주의 계통은 국제정치경제 및 국제기구에서의 협력과 비협력을 주제로 삼아온 색깔이 짙었다. 이러한 이유 때문에 어떤 이론은 특정한 주제에는 강한 설명력을 지니지만 다른 주제에서는 그렇지 못한 모습을 보여주기도 한다. 따라서 특정한 하나의 이론으로 복잡하고 다양한 현실세계를 바라보고 또 이에 맞추어 정책수립의 근거로 삼고 결과를 기대한다는 것은 욕심이라고 볼 수 있다.⁵

이렇게 국제정치이론들 사이에 X라는 변수의 사용결과가 어떤 모습으로 나타날지 합의를 이루지 못하는 이유는 이론들의 주장이 변수들 사이의 관계를 규정하고 있지만 대체적으로 특정한 어느 조건 하에서 변수들간의 관계가 성립되는지 규명하는 데는 소홀하였기 때문이다. 다시 말해 하나의 이론에서 도출되는 주장은 변수들간의 관계를 규정하고 있지만, 대체적으로 어느 특정한 조건 하에서 변수들간의 관계가 성립되는지 규명하는 데는 소홀하였다. 카플란(Kaplan)에

5. 일각에서는 이론들이 갖는 장점을 고려하여 각각의 이론들의 시각을 절충해야 한다는 주장을 제기하기도 하였다. 박종철 편, 『2020선진 한국의 국가전략』, 경제인문사회연구회 협동연구총서 06-04-01 (서울: 통일연구원, 2006), p. 18. 하지만 이론들의 절충을 통한 방법은 원인에 대한 진단과 결과에 대한 처방사이에 일관성을 상실할 수 있는 가능성이 있다. 연구대상의 원인과 결과에 대해 각기 다른 이론의 잣대로 재단을 했을 때 더욱 그렇다. 이론간의 절충이 갖는 한계 그리고 절충이 성공할 수 있는 조건들에 관해서는 다음 논문을 참조. Thomas J. Fararo, John Skvoretz, "Unification Research Programs: Integrating Two Structural Theories," *The American Journal of Sociology*, Vol. 92, No. 5 (March, 1987), pp. 1183~1209.

의하면 이론적인 면에 비추어 봤을 때 문제가 없는 행동계획이라 할 지라도 실제로는 작동하지 않는 경우가 있기 때문에, 이론은 자신의 주장이 충족될 수 없는 경우를 명시해야 할 필요성이 있다고 지적하고 있다.⁶ 앞서 언급하였던 것처럼 간결성(parsimony)을 목적으로 하는 이론들은 이론의 구성에서 제외된 변수 혹은 조건들을 상수(constant)로 취급하거나 혹은 결과에 영향을 미치지 못하는 것으로 가정을 한다. 하지만 제외된 변수가 이론이 구성한 모델에 영향을 미치는 경우와 그렇지 않은 경우를 구별할 수 있다면, 보다 편차치가 낮은 설명력을 갖춘 조건부 일반화(conditional generalization)를 만들어 낼 수 있을 것이다.⁷

조건부 일반화(conditional generalization)를 만드는 방법 중의 하나는 유형화가 가능한지 살펴보는 것이다.⁸ A라는 유형이 있고 이것과 구별되는 B라는 유형을 분류한다는 것은 특정한 변수가 A라는 유형에서만 다른 변수들과 상호영향을 끼치고 B라는 유형에서는 그렇지 않은 경우를 살펴보는 것이다. 예를 들어 능력과 의지에 대한 잘못된 판단이 전쟁을 일으키게 된다는 주장이 있다. 하지만, ‘상대방이

⁶- Abraham Kaplan, *The Conduct of Inquiry* (New York: Chandler, 1964), pp. 295~296.

⁷- Lamborn, “Theory and the Politics in World Politics,” p. 16. 적지 않은 연구들이 이와 같은 방법을 이용하였다. 예를 들어 국력의 구성요소는 이슈별로 다르게 설정되어야 하며 또한 어떤 국가들이 분석대상이냐에 따라 달라져야 한다고 지적하는 연구들이 있다. Robert A. Dahl, “The Concept of Power,” *Behavioral Science* 2 (July 1957); David Baldwin, “Power Analysis and World Politics: New Trends Versus Old Tendencies,” *World Politics* 31 (January 1979); Bruce Bueno de Mesquita, “Risk, Power Distribution, and the Likelihood of War,” *International Studies Quarterly* 25 (December 1981).

⁸- Joseph Leggold, “Is Anyone Listening?: International Relations Theory and the Problem of Policy Relevance,” *Political Science Quarterly*, Vol. 113, No. 1 (1998).

갖고 있는 전쟁의 의지에 대한 오해는 정보의 흐름이 막혀있는 권위주의 국가에서 흔하게 발견된다,' 혹은 '자신의 전쟁능력에 대한 잘못된 판단은 상대적 국력의 변화가 자주 발생하게 됨으로 해서 커진다'와 같이 유형화를 시도함으로써 변수들간의 구체적인 관계를 구별해 낼 수 있다.

그렇다면 위의 논리적 근거를 바탕으로 어떻게 각각의 국제정치이론들의 주장들에서 조건부 일반화를 시도할 것인가가 관건이 된다. 본 연구는 국가의 성향이 현상유지적이냐 아니면 현상타파적이냐를 기준으로 국제정치이론들을 조건부 일반화로 변형시키고, 이를 바탕으로 통일외교 정책방향을 저울질하여 보았다.

2. 국가의 성향: 현상유지(Status quo) vs. 현상타파(Revisionist)

현상유지적인 국가와 현상타파적인 국가의 성향에 대한 관심은 방어적 현실주의(defensive realism)와 공격적 현실주의(offensive realism) 이론간의 논쟁에서 찾을 수 있다.⁹ 방어적 현실주의자들은 모든 국가들이 현상유지를 추구한다고 보았다. 이들에 의하면 현상타파적인 성향을 가진 국가들이 있을 수는 있지만, 이는 아주 희박한 예외적인 현상이라고 보았다.¹⁰ 이들의 주장은 카(Carr)의 주장과 일

⁹ 자유주의 계통의 이론에서 현상타파적인 성향에 대해 관심을 갖지 않은 이유는 국가의 목표에 대한 그들의 기본가정이 국가는 상대적 이득(Relative gain)이 아닌 절대적 이득(Absolute gain)을 추구한다고 보았기 때문이다. 다시 말해 나 자신이 이득을 취하게 되면 상대방이 이득은 고려대상이 아니기에 자유주의 계통의 이론은 국가를 성향별로 나눌 필요가 없었다.

¹⁰ Kenneth Waltz, K.N, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979); B. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars* (Ithaca: Cornell University Press, 1984).



맥상통하는 것으로써 카(Carr)는 국제질서에 의해 이득을 취하는 국가들이 장기적으로 질서를 유지하려는 목적하에 이득을 취하지 못하는 국가들에게 최대한 양보를 하게 되고, 결과적으로 모든 국가들이 현상유지를 원한다고 보았다.¹¹ 반면에 현상타파적인 국가의 행위는 국제관계의 역사에서 흔히 발견되는 현상이라는 주장도 있다. 이는 주로 공격적 현실주의자들에 의해 제기되었는데, 대표적으로 미어샤이머(Mearsheimer)는 모든 국가가 현상타파국가들이라고 주장하고 있다.¹² 이와 같은 주장을 하는 학자들은 국가들이 현상타파적인 성향을 갖게 되는 이유를 국제체제가 무정부 상태라는 데서 찾았다.¹³ 즉 공격적 현실주의자들은 무정부 상태에서 생존을 위한 국가정책의 목표는 현상유지가 아니라 국력을 증대시키는 데 초점이 맞추어져있고, 심지어 때에 따라서는 국력의 증대를 위해 선제공격도 정책반경안의 고려사항이라고 주장하고 있다.¹⁴ 슈웰러(Schweller) 또한 현상타파 국가는 현재 가지고 있는 것보다 더 많은 것을 추구하기 때문에 군사력을 동원해서라도 현재의 상황을 바꾸려는 국가라고 보았다.¹⁵

¹¹- E.H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919 - 1939* (London: Macmillan, 1991), p. 169.

¹²- Jhon J. Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War," *International Security* 15 (1990); Jhon J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001).

¹³- Jhon J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001); F. Zakaria, *From Wealth to Power. The Unusual Origins of America's World Role* (Princeton: Princeton University Press, 1998); E.J. Labs, "Beyond Victory: Offensive Realism and Expansion of War Aims," *Security Studies* 6 (1997), pp. 1~49.

¹⁴- G.H. Snyder, "Mearsheimer's World. Offensive Realism and the Struggle for Security. A Review Essay," *International Security* 27 (2002) pp. 149~173; C. Krauthammer, "The Obsolescence of Deterrence," *The Weekly Standard* (December 9, 2002).

¹⁵- Randall L. Schweller, "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist

I
II
III
IV
V
VI
VII

이와 같이 현실주의 계통의 이론 사이에는 국가성향에 대한 논란이 있어왔음에도 불구하고 왜 국가가 그런 행태들을 보이는지에 관해서는 연구가 많지 않았다. 그러나 국가들의 성향에 대한 분별은 쉽게 간과해 버리기에는 너무 중요한 연구 주제임에는 틀림이 없다. 데이빗슨(Davidson)은 현상타파적인 국가가 지녀온 국가의 목표와 그 유래를 이해하는 것이 그 국가의 행위를 이해하는데 결정적인 힌트를 제공해 준다고 주장하고 있다.¹⁶ 이와 함께 행위자들이 문제를 어떻게 인식하고 그 인식의 차이에 따라 행동도 달라진다는 주제는 국제정치학에서 주요한 관심 중의 하나였다.¹⁷ 사실 국가간의 관계에서 그들이 추구하는 목표가 유사하면 유대관계가 공고해 진다는 주장도 있다.¹⁸ 또한 합리적 억지이론은 위협회피적인 상대방과 위협을 감수하는 상대방과는 대응전략을 달리해야 한다고 주장하고 있다. 요약하면 자신의 효용이 나와 경쟁적인 관계에 있다고 여기는 상대방과 윈-윈(win-win)적인 해결가능성이 존재한다고 여기는 상대방과는 서로 흥정방법이 다르다고 여길 수 있듯이 국가의 성향이 현상유지적이냐 아니면 현상타파적이냐를 구분하는 것은 전 절에서도 언급하였다시피 국제정치이론의 현실적용 가능성을 높이고 정책관련성을 보다 구체

State Back In,” *International Security*, Vol. 19, No. 1 (Summer 1994), p. 105

¹⁶- J.W. Davidson, “The Roots of Revisionism: Fascist Italy, 1922 - 1939,” *Security Studies* 11 (2002), pp. 125~159.

¹⁷- Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton: Princeton University Press, 1976), pp. 143~165; Christopher Hill, “Academic International Relations: The Siren Song of Policy Relevance,” in Hill and Beshoff (eds.), *Two Worlds of International Relations* (London: Routledge, 1994), p. 21; Alexander L. George, *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy* (Washington D.C.: U.S. Institute of Peace, 1993), p. xviii.

¹⁸- 슈웰러는 정치적 목표의 유사성이 국가간 유대를 강화시키는 가장 중요한 요소라고 보았다. R. Schweller, *Deadly Imbalances. Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1998).

적으로 제공받을 수가 있다.

한 국가가 현상유지적인 국가이냐 아니면 현상타파적인 국가이냐를 구분할 수 있는 기준에 대해선 몇몇 연구에서 찾아 볼 수 있다. 세력전이이론에서는 국제질서에 대한 국가의 만족도를 기준으로 국가들을 만족군과 불만족군으로 나누고, 만족군에 속하는 국가들은 현상유지를 추구하는 반면 불만족군에 속하는 국가들은 기본적으로 현상타파의 성향을 가진다고 보았다.¹⁹ 자신들의 주장에 대해 경험분석을 중요시 하는 세력전이이론은 동맹간의 유사도, 민주화의 정도, 그리고 정책유사도등을 국가 성향에 대한 판단기준으로 삼았다. 하지만 여러 종류의 지표를 사용한 것에서 알 수 있듯이, 국가성향을 판단할 수 있는 기준에 대해서는 세력전이이론가들 내부에서도 합의된 것이 없는 형편이다. 이에 반해 길핀(Gilpin)은 현상유지국가와 현상타파국가의 차이점을 구분하는 기준을 다소 명확히 제시하였다. 그에 의하면 국가의 지도자가 첫째, 국가간 외교, 안보기구, 그리고 국제경제기구 등, 소위 국제질서, 둘째, 세계 및 지역차원에서의 국가간 국력분배 상태, 마지막으로 영향력이라는 면에서의 위계적인 국제질서에 대해 어떻게 표명을 하고 행동을 하느냐에 따라 국가들은 두 가지의 성향으로 구분이 될 수 있다고 보았다.²⁰ 그는 위와 같은 세 가지의 질서를 바꾸려고 시도를 하는 국가를 현상타파국가라고 보았다. 한편 존스톤(Johnston)은 앞의 연구들에 비해 아래와 같이 구체적인 지표를 제시하여 현상유지국가와 현상타파국가를 구분하는 유형화의 기준을 설

¹⁹- A. F. K. Organski, *World Politics* (New York, NY: Alfred A. Knopf, 1958); Organski, A. F. K. and J. Kugler, *The War Ledger* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1980).

²⁰- Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981), p. 34.

정하였다.²¹

1. 구성원의 행위를 통제하는 국제기구에의 참여율
2. 국제기구 규범에의 충실도와 존속성 여부
3. 물질적인 국력에 대한 선호도
4. 군사력을 정책도구로의 사용가능성 여부

존스톤(Johnston)에 의하면 현상타파국가들은 구성원간의 관계를 중재하는 국제기구에 참여를 하지 않으며, 설사 참여를 하더라도 공동체의 규범을 받아들이지 않고 규칙과 질서를 어긴다고 보았다. 또한 일시적으로는 공동체의 규범을 받아들이더라도 기회가 있을 때마다 본래의 설립취지에 어긋나는 방향으로 바꾸려고 한다고 보았다. 더구나 이러한 국가들은 물리적인 힘에 대한 선호도를 우선순위로 두고 상대적인 국력의 변화를 목표로 삼기 때문에 군사력의 행사를 중요한 정책도구로 사용한다고 보았다. 그렇다면 북한은 어떠한 성향을 가진 국가일까? 다음 절에서는 길핀(Gilpin)과 존스톤(Johnston)이 제시한 지표를 기준으로 놓았을 때 남한의 통일외교의 주 당사국인 북한이 어떠한 성향을 가진 국가인지를 들여다보았다.

3. 북한의 국가성향: 현상유지국가? 아니면 현상타파국가?

분단이후 지금까지 남한과 북한은 서로 경쟁의 관계에 있는 것은 부인할 수 없다. 일각에서는 소련 및 동구권 공산주의의 국가들의 체

²¹- Alastair I. Johnston, "Is China a Status Quo Power? International Security," Vol. 27, No. 4 (2003), pp. 5~56.

제변환 이후 한반도에서도 체제경쟁은 남한의 승리로 마침표를 찍었다고 보는 견해도 있다. 하지만 체제보존이라는 측면에서 평가했을 때 남북한 어느 일방도 자신의 현 체제를 포기하고 상대방에게 흡수되기를 원하지는 않을 것이다. 오히려 앞으로의 한반도에서 통일국가가 탄생한다 할지라도 남북한 공히 자신의 체제를 중심으로 이루어지기를 목표로 삼고 있다고 봐도 무방할 것이다. 결국 세계적으로는 민주주의와 공산주의의 대결에서 전자가 판정승을 했는지 몰라도, 한반도에서의 두 국가는 아직도 체제보존을 위해 경쟁을 하고 있다고 볼 수 있다. 그렇다면, 남한의 경쟁국인 북한은 현재의 상태를 수용하고 오로지 자신의 체제보존만을 추구하는 현상유지적인 국가로 보아야 할까, 아니면 현재의 상태를 수용하지 않고 무력사용을 통해서라도 남한에 대해서 적극적인 팽창을 시도하는 국가로 보아야 할까?²²

북한이 현상유지를 추구하는 국가인지 아니면 현상타파를 추구하는 성향을 가진 국가인지는 우선 김정일 시대의 북한이 가지고 있는 기본이념을 통해서 대략적인 짐작을 할 수 있다. ‘선군정치’는 김정일 집권 이후 지금까지 북한 공영매체나 정부발표에 의해 계속해서 강조되어온 김정일의 기본정치방식이라고 볼 수 있다. 1998년 8월 22일자

²² 실제로 무력사용을 통해서라도 현재의 상태를 바꾸고 적극적인 팽창을 시도하는 행위가 보여야 현상타파를 추구하는 국가로 분류되는 것은 아니다. 단지 그러한 행동은 보이지 않더라도 그러한 선호도를 가지고 있느냐를 기준으로 판단하는 것이다. 몇몇 학자들의 견해에 따르면 현상타파적인 목표를 가지고 있다고 하더라도 경제, 군사, 그리고 정치적인 능력이 불충분하기 때문에 실제로의 행동은 일시적으로 현상유지적인 행동을 한다고 보았다. 이에 대해서는 다음을 참조. R. Schweller, *Deadly Imbalances. Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest* (New York: Columbia University Press, 1998); J.W. Davidson, "The Roots of Revisionism: Fascist Italy, 1922 - 1939," *Security Studies 11* (2002), pp. 125~159; B. Buzan, *People, States & Fears 2nd edn* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publisher, 1991).

로동신문 정론에서는 김정일 시대 북한의 대내외 정책목표로 사회주의 사상강국, 정치강국, 군사강국, 경제강국의 건설방향을 제시하고 있다.²³ 이 중 군사강국의 건설을 위해서는 군사중시와 국방공업발전, 전군의 간부화, 전군의 현대화, 전국의 요새화, 전민의 무장화 등을 과업으로 내세우고 있다. 또한 경제강국 건설을 위해서는 자립적이고 주체적인 민족경제 등의 건설을 강조하고 있다.²⁴ 이와 함께 북한의 선군정치는 “군대를 중시하고 그를 강화하는데 선차적인 힘을 넣는 정치”라고 정의되는 김정일 특유의 정치방식이라고 할 수 있다.²⁵ 이와 같은 선군정치는 1997년 김정일이 ‘경제사정이 아무리 부담이 크더라도 선군후로(先軍後勞)하라’는 발언에 바탕을 두었고, 이후 북한은 계속해서 경제보다 군사의 우위를 강조하여 왔다.²⁶ 선군정치의 강조는 김정일체제 수호차원에서 해석될 수 있다. 군대가 강해야지만 체제와 자주권을 수호할 수 있다는 김정일이 내세운 통치방식이다.²⁷

이와 같은 선군정치와 함께 북한의 대남전략도 항상 군대를 강조하여 왔다. 북한의 대남전략 내부지침은 “당이 연방제 구호를 들고 나가든 평화통일을 구호로 들고 나가든 인민군대는 이에 개의치 말고 싸움준비에만 만전을 기하라”하고 강조하고 있다.²⁸ 즉, 북한의 궁극적인 목표는 결국 북한위주의 통일이라고 짐작할 수 있다.

국제기구의 활동에서 북한의 태도는 1990년대 초반 1차 북핵위기

23- 최진옥, 『현대북한 행정론』 (서울: 명인문화사, 2008).

24- 『로동신문』, 1998년 8월 22일.

25- 고상진, 『위대한 령도자 김정일 동지의 선군정치 근본특징』 (서울: 철학연구, 1999).

26- 최진옥, 『현대북한 행정론』, p. 71.

27- 김철우, 『김정일 장군의 선군정치: 군사선행, 군을 주력군으로 하는 정치』 (평양: 평양출판사, 2000), pp. 52~53.

28- 현성일, 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』 (서울: 도서출판 선인, 2007).



이후 지금까지 국제원자력기구(IAEA)와 북한과의 관계에서 찾아 볼 수 있다. 북한과 국제원자력기구와의 관계는 약속과 약속파기가 반복되어 온 줄다리기의 연속이었다. 북한의 핵무장은 체제의 안정적 보존을 위한 것이라는 의견이 지배적인 것처럼, 항상 협상대상국은 미국이었기에 IAEA의 규정과 약속은 미국과의 관계상황 여부에 따른 부속적인 과정에 불과하였다.

앞 절에서 언급한 길핀(Gilpin)과 존스톤(Johnston)은 현상유지를 추구하는 국가와 현상타파를 추구하는 국가와의 구별을 위한 몇 가지의 기준들을 놓고 보았을 때 간단히 살펴본 앞의 증거들은 북한의 성향은 현상타파 쪽으로 기울어졌다고 볼 수 있다. 한편에서는 북한의 목표가 기존 대남적화전략에서 공산권의 몰락 이후 남한에 의한 흡수통일의 우려 때문에 체제보존으로만 국한되었다고 말하고 있다. 즉 공세적인 적화통일전략에서 수세적인 평화공존전략으로 바뀌었다고 보고 있다.²⁹ 따라서 북한이 적극적인 팽창을 시도하는 현상타파국가라고 분석되는 것을 지적할 수 있다. 그러나 국가의 성향은 실제 나타나는 행위와 더불어 그 국가가 가지고 있는 선호도에 의해 판정이 되어야 한다고 했을 때, 북한의 국가성향이 바뀌었다고는 보기 힘들다.³⁰ 한 연구에 의하면 북한은 남북평화공존을 수용하는 듯 남북간 대화에 응하긴 하지만 내부지침을 보면 지속적으로 적화통일전략을 추구하고 있다고 주장하고 있다.³¹

²⁹ 박영규, 『김정일 정권의 외교전략』 (서울: 통일연구원, 2002).

³⁰ 최진욱, 『현대북한 행정론』 참조.

³¹ 박영규, 『김정일 정권의 외교전략』, pp. 24~25.

I
II
III
IV
V
VI
VII

4. 국가성향 변수를 통한 국제정치이론의 비판적 고찰

김대중 정부로부터 노무현정부에 이르는 시기 동안에 본격화된 인도적 대북지원과 경제협력으로 인해 남북간에는 불신과 대결이 끝나고 화해협력의 기운이 싹트고 있다는 평가가 있다. 이와는 반대로 같은 시기에 추진되었던 대북정책은 현실을 직시하지 못한 대북유화정책이며, 결국 실속은 챙기지 못하고 오히려 북한의 핵무장을 도왔다는 평가도 있다. 앞에서 언급하였다시피 북한의 변화를 이끌어 내는 것을 목적으로 삼은 남한의 대북정책의 밑바탕은 국제정치이론의 영향에서 자유롭지 않았다. 그렇다면 지금까지의 대북정책은 국제정치이론을 제대로 반영한 것일까? 일반화라는 특성을 지닌 국제정치이론이 특수한 상황이라고 불리는 한반도에 적용가능성은 있는 것인가? 국가의 성향이라는 채널 통해 걸러진 각각의 이론들의 주장은 어떠한 모습을 보일까? 북한을 현상유지 혹은 현상타파를 추구하는 국가로 가정을 한다면 국제정치이론에서 유추할 수 있는 통일외교의 방향은 무엇일까? 이러한 질문에 답하기 위해 국제정치이론 중 대표적인 두 이론 - 현실주의와 자유주의 - 을 중심으로 살펴보았다.

가. 현실주의와 대북정책

앞에서 들여다 본 바, 방어적 현실주의자(defensive realism)들에 의하면 모든 국가들은 현상유지를 추구한다고 여긴 반면에 공격적 현실주의자(offensive realism)들은 현상타파를 추구하는 것이 국가의 성향이라고 보았다. 이러한 가정에 기초한 두 주장들은 북한의 핵무장에 대해서도 서로 다른 해석을 내어놓고 있다.³² 방어적 현실주의에 의하면 북한의 핵무장은 팽창적인 성향 때문이 아니라 오히려 자신의

안보보존을 위해서였다고 보고있다.³³ 따라서 외부로부터 제공되는 안보위협완화와 경제적 보상은 안보위협을 해소할 수 있기에 북한으로 하여금 핵을 포기하게끔 할 수 있다고 보고 있다.³⁴ 하지만 이러한 주장은 자신의 이론 맥락에 충실하지 못한 점이 엿보인다. 우선 어떠한 계통의 현실주의 이론이건 국가들은 국력의 증강을 가장 중요하게 생각하는 선호도라고 보았다. 경제적 보상이 자신의 국력의 증강으로 이어지고 또 이를 통해 안보위협이 해소되지 않는다면, 국가들은 이를 받아들이지 않는다고 보는 것이 현실주의이론이다. 다시 말해 상대방 국가가 갖고 있는 안보위협을 해소시키기 위해서 제공되는 경제적 보상은 나로부터의 위협을 해소시킬 수 있을 만큼 그들의 국력을 강화시켜주어야 하는 것이다. 결국 북한에게 그만큼의 보상을 제공해 줄 용의가 있는냐고 묻는 것과, 그만큼의 보상이 아닌데도 불구하고 북한 자신이 안보위협이 해소됐다고 여길까하고 묻는 것은 우문(愚

³² 북한 핵무장에 대한 현실주의 이론들간의 설명에 대해서는 다음 논문을 참조. 황지환, “국제정치이론과 북한의 핵 위기: 이론과 실제의 비판적 재구성,” 『국제관계연구』, 제13권 1호 (2008), pp. 115~148.

³³ Kenneth Waltz, “More May be Better,” in Scott D. Sagan and Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate* (New York: W.W. Norton, 1995).

³⁴ 방어적 현실주의자의 맥락은 신현실주의와 같이한다. 신현실주의는 안보딜레마라는 고전 현실주의의 이론상의 허점을 보완하기 위해 국가의 목표를 국력극대화에서 안보의 극대화로 수정하였다. 하지만 이들에게 있어 안보위협의 해소는 외부로 제공되는 안보위협의 해소가 아니라 동맹의 결성으로 인한 안보위협의 해소였다. 즉 무정부상태에서 자신의 안위는 자신의 행동에 의해서만 해결할 수 있다는 신현실주의의 가정을 고려할 때, 외부로부터 제공되는 안보위협해소는 이론상으로는 성립이 되질 않는다. 신현실주의의 가정에 대해서는 Kenneth Waltz, K.N, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979) 책을 참조. 그리고 남한과 미국으로부터 제공되는 안보완화와 경제적 지원이 북한으로 하여금 핵을 포기하게 할 수 있다는 주장에 대해선 다음을 참조. David C. Kang, “International Relations Theory and the Second Korean War,” *International Studies Quarterly*, Vol. 47, No. 3 (2003); Michael J. Mazarr, *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation* (London: Macmillan, 1995).

I
II
III
IV
V
VI
VII

問)이지 아닐까 싶다. 또한 현실주의에서 말하는 외부로 제공되는 안보완화라는 것은 동맹이다. 다시 말해 북한이 남한이나 미국을 위협이라고 생각한다면 이들 국가에 대응할 수 있는 동맹의 결성이 안보 위협의 완화이고, 그렇지 않다면 자신을 위협하는 세력에 편승하여 동맹을 맺는 것이 안보위협 완화이다. 그렇다면 어떻게 북한의 안보위협을 해소시켜 줄까?

반면에 현상타파를 국가의 성향으로 보는 공격적 현실주의에 의하면 북한의 핵무장은 북한이 팽창주의적인 정책을 펼칠 수 있기 때문에 그 자체로서 위협이라고 보고 있다.³⁵ 심지어 이들은 북한이 비록 제한적일 수는 있어도 남한에 대해 분쟁을 일으킬 수 있다고도 보고 있다.³⁶ 만약 북한이 현상타파를 추구하는 성향을 가진 국가라면, 현재 한반도에서 볼 수 있는 긴장관계는 피할 수 없는 안보경쟁의 관계이기 때문에 평화유지를 위해서는 양보 혹은 억지가 필요하다고 주장을 한다.³⁷ 다시 말해 공격적 현실주의에서 말하는 북한의 목표인 국력의 극대화가 체제보존을 우선시 하는 것이라고 가정했을 때, 양보를 통한 평화는 그들에게 체제보존의 위협을 해소시켜 줌으로써 얻을 수 있고, 억지를 통한 평화는 그들에게 팽창적인 행동을 통한 체제보

35- 공격적 현실주의자들은 국가들이 국력의 극대화를 추구한다는 점에서 고전 현실주의자들의 주장과 맥락을 같이한다. 즉 부정부적인 국제체제에서 국가들은 항상 무력점령에 대한 위협을 가지고 있기 때문에 생존을 위해서 국력의 극대화와 팽창적인 정책을 추구한다고 보았다. Jhon J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: Norton, 2001); Eric J. Labs, "Beyond Victory: Offensive Realism and the Expansion of War Aims," *Security Studies*, Vol. 6, No. 4 (1997).

36- Chuck Downs, *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy* (Washington: AEI Press, 1999); Paul Bracken, "Nuclear Weapons and State Survival in North Korea," *Survival*, Vol. 35, No. 3 (1993).

37- 이근욱, "한반도 평화체제 구축 논의에 대한 비판: 평화조약과 군비통제의 필요성과 국제정치이론," 『사회과학연구』, 제14집 2호 (2006).

존이 물리적으로 불가능하다는 것을 인식시켜 줌으로써 평화를 가져올 수 있다.³⁸ 여기서 양보와 억지를 통한 평화에 대한 설명은 현실주의에 바탕을 두고 있는 전쟁이론에서 찾아 볼 수 있다.

우선 현실주의에서는 북한의 핵무장의 원인이 외부와 비교해서 국력열세로 인한 위기감에 있다고 보고 있으며, 결국 외부위협에 대한 세력균형의 방법이 핵무장이었다고 본다.³⁹ 사실 세력균형이론(Balance of power theory)에 의하면 두 국가간에 국력이 균등할 때 평화가 유지된다고 보았다.⁴⁰ 결국 북한의 핵무장은 재래식 무기에서의 열세를 극복하고 미국 및 남한에 대해 세력균형을 이루었고 그래서 미국 및 남한의 위협으로부터 안전을 확보했다고 볼 수 있다.⁴¹ 그렇다면 세력균형이론이 제시하는 평화의 방향은 북한의 핵을 인정해야 북한이 갖고 있는 안보위협이 해소 된다는 것을 뜻한다. 즉 북한의 위협을 해소시켜 평화를 이루려면 북한 핵을 용인해야 하고, 북한 핵을 포기하게 하는 것은 그들로 하여금 다시 위협을 느끼게 만드는 것이 된다.⁴² 현실주의가 바라보는 국가는 경제적 보상으로 안보위협이 해소되지 않기 때문에 그렇다. 심지어 세력균형이론에 바탕을 둔 고전 핵억지이론에 의하면 이와 같은 이유로 해서 핵확산이 세계에 평화를 가져

³⁸ 체제보존이 물리적으로 불가능하다는 것을 인식시킨다는 표현은 북한이 전쟁이라는 수단을 사용해서 목표를 달성하고자 하는 의지를 없앤다는 것을 의미한다.

³⁹ Kenneth Waltz, "More May be Better," in Scott D. Sagan and Kenneth Waltz, *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate* (New York: W.W. Norton, 1995).

⁴⁰ Kenneth Waltz, K.N, *Theory of International Politics* (New York: McGraw-Hill, 1979).

⁴¹ 북한의 핵무장이 미국 및 남한과의 세력균형으로 이어진다고 보는 시각은 한반도가 작은 땅덩어리이기 때문이다. 즉 핵의 파괴력을 고려할 때 한반도 한쪽에서의 선제공격은 상대방의 대응공격능력(Second strike capability)을 없애버리기 때문이다.

⁴² 일각에서는 북한으로 하여금 안보위협 혹은 체제보존에 대한 위협을 해소시켜 주면 북한은 핵을 포기할 수 있을 것이라고 하였다.

다주는 조건이라고 보고 있다.⁴³ 결국 세력균형이론에서의 억지는 북한 핵의 용인이고, 이것은 곧 양보를 의미하게 된다.

반면에 세력전이이론(Power Transition Theory)은 평화를 가져오는 조건에 대해 세력균형이론과 상반되는 주장을 한다. 세력의 균등(parity)은 전쟁이 발생할 수 있는 조건이 되고 오히려 한쪽에 의한 힘의 우월이 평화를 이루는 조건이라고 본다. 덧붙이면 두 국가간의 질서 혹은 현상(status quo)에 만족하지 않는 현상타파적인 도전국이 기존의 우월국과 세력균등이 이루어지는 시점에 도전국에 의해서 갈등이 발생할 가능성이 크다고 보고 있다.⁴⁴ 결국 세력전이이론의 주장이 의미하는 바는 현상을 유지하려는 국가가 국력이라는 면에서 우월한 위치를 점하는 것이 평화를 가져오고 또 억지를 이루는 조건이라는 것이다. 이런 면에서 보았을 때, 핵무장으로 북한이 남한과 비교하여 세력균형을 이루었다는 것은 갈등의 소지가 크다는 것을 의미한다. 더구나 북한이 현상타파적인 성향을 가졌다고 보았을 때, 군사력의 힘의 의거하여 기존의 남북관계의 질서를 변모시킬 수 있는 능력을 갖추게 되었다고 볼 수 있다. 결국 여기서의 양보는 북한의 주장을 수용하는 것이고, 억지는 북한 핵의 효용성을 없애 버리는 것이다. 정책방향면에서 북한핵의 효용성을 없애 버린다는 것은 여러 가지가 있

43- Steven Rosen, "A Stable System of mutual Nuclear Deterrence in the Arab-Israeli Conflict," *American Political Science Review*, Vol. 71, No. 4 (1977), pp. 1367~1383; Kenneth Waltz, "The Spread of Nuclear Weapons," Adelphi Paper #171. *The International Institute for Strategic Studies: Michael Intriligator and Dagobert Brito*; "Nuclear Proliferation and the Probability of War," *Public Choice*, Vol. 37, No. 2 (1981), pp. 247~260.

44- Organski, A. F. K., *World Politics* (New York, NY: Alfred A. Knopf, 1958); Organski, A. F. K. and J. Kugler, *The War Ledger* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1980); 홍우택, "상대적 국력이 국가간 협력에 미치는 영향: 경험분석을 통한 경험이론의 확장," 『국제정치논총』, 제47집 1호 (2007).

을 수 있다. 미사일방어시스템을 갖추거나 미국과의 시스템 통합이라는 방법이 있을 수 있고, 미국으로부터 전술 핵무기를 반입해서 핵억지력을 확보하는 방법도 있다.⁴⁵ 또한 북한으로 하여금 핵을 이용해 얻을 수 있는 이득보다 잃는 것이 많다는 것을 각인시키는 방법도 고려할 만한 방법이다.

현실주의는 국가의 힘에 의해서 국제체제가 움직인다고 보았다. 국가간의 협력에서도 많은 연구들은 국력의 중요성을 제기하였다. 특히나 현상타파적인 국가와의 협력은 강제에 의한 협력일 뿐이라고까지 주장한 연구도 있다.⁴⁶ 세력전이 이론의 분석대상을 협력으로까지 확대하여 연구한 결과에 의하면, 같은 지역 내 국가들간의 관계에서는 한 국가가 현상유지적이냐 아니면 현상타파적이냐를 막론하고 국력의 차이가 현격하게 차이가 날 때 국가간 협력이 발생할 가능성이 높다고 주장하고 있다.⁴⁷ 전쟁을 분석한 많은 경험연구들은 세력균형이

45- 전성훈, “핵보유국 북한과 한국의 선택,” 『국가전략』, 제10권 3호 (2004).

46- Lisa L. Martin, *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions* (Princeton University Press, 1992); Joseph M. Grieco, “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism,” *International Organization*, Vol. 42, No. 3, 1995, pp. 485~507; Stephen D. Krasner, “Global Communications and National Power: Life on Pareto Frontier,” *World Politics*, Vol. 43, No. 3 (1991), pp. 336~366; James K. Sebenius, “Challenging Conventional Explanations of International Cooperation: Negotiation Analysis and the case of Epistemic Communities,” *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (1992).

47- 소극적 평화와 적극적 평화로 구분하듯이 평화의 범위는 다양하다. 갈등이 잠재해 있지만 겉으로 드러나지 않는 평화에서부터 유럽의 경우에서 볼 수 있듯이 국가간 통합이라는 현상도 평화라고 볼 수 있다. 기존 이벤트데이터를 이용한 경험분석은 평화의 이러한 면을 협력의 정도로 구분하여 협력을 가져오는 조건들을 분석하였다. 세력전이이론은 전쟁과 평화라는 이분법적인 연구를 협력의 정도분석으로 확장을 시켰다. 다시 말해 전쟁과 평화를 분석하는데 이용되어진 상대적 국력과 질서에 대한 만족도를 독립변수로 이용하여 어떠한 경우에 적극적인 협력이 일어날 가능성이 높은가를 분석하였다. 홍우택, “상대적 국력이 국가간 협력에 미치는 영향: 경험분석을 통한 전쟁이론의 확장,” 『국제정치논총』,

I
II
III
IV
V
VI
VII

론이 아닌 세력전이이론의 주장이 전쟁을 막는 조건에 가깝다고 손을 들어주고 있다.⁴⁸ 즉, 평화를 위한 선택은 양보가 최선이 아님을 보여 주고 있다.

나. 자유주의와 대북정책

현실주의 계통의 이론들이 국가의 목적을 국력 혹은 안보의 극대화라고 가정을 한 반면, 자유주의 계통의 이론들은 부의 축적을 국가의 목표로 보았다. 또한 이들은 국가들이 상대방과의 관계에서 절대적 이득(Absolute gain)을 중시한다고 보았다.⁴⁹ 현실주의와는 다른 자유주의의 기본적인 가정들로 인해 국가들간의 협력을 설명할 수 있었으며, 결국 협력은 자유주의 계통의 이론들의 종속변수역할을 하여왔다. 다시 말해 현실주의에서의 협력은 균형정책(Balancing policy)이나 편승정책(bandwagoning)과 같은 곳에서만 볼 수 있는 현상이었지만, 자유주의이론은 국제기구에서의 협력, 그리고 경제협력등과 같은 다양한 국가간 협력현상들을 설명할 수 있었다. 또한 현실주의에서의 행위자는 블랙박스로 표현되는 국가로 단순화 되었지만, 자유주의에서는 국가 내부에 여러 개의 행위자가 존재하고 이들에 의한 영향력은 국가의 정책결정자에게 영향을 미친다고 보았다. 결국 국가 내부

제47집 1호 (2007); B. Effird, J. Kugler, and G. M. Genna, "From War to Integration: Generalizing Power Transition Theory," *International Interactions*, 29 (2003).

48- 홍우택, "Difference of Power between Nations and Cooperation: Game Theory Analysis and International Cooperation," 『세계지역연구논총』, 제25권 2호 (2007); Llyod Gruber, *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions* (Princeton: Princeton University Press, 2000); Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1981).

49- 현실주의자들은 국가들이 상대적 이득(Relative gain)을 추구한다고 보았다.

의 다양한 행위자들이 갖고 있는 초국가적인 연합과 협력에 대한 이해관계는 자연스레 국가들간의 협력도 이끌어 낸다고 보고 있다.

이러한 자유주의 시각은 국가간 협력의 가능성을 보여주었다는 점에서 남북관계도 개선될 수 있다는 희망을 대북정책 수립에 가져다주었다. 더구나 북한 핵무장을 바라보고 이에 대한 대처방법을 강구하는 것도 낙관적인 방향으로 흐르게 하였다. 흥미로운 점은 북한의 핵무장에 대한 원인에 대한 해석이 현실주의의 시각과 일치하고 있다는 것이다. 즉, 자유주의 시각도 외부의 위협으로부터의 대응책으로 북한이 핵무장을 했다고 보고 있다. 단지 현실주의가 북한의 핵무장을 위협에 대한 체제보존용이라고 보는 반면, 자유주의 시각에서는 위협을 풀고자 하는 협상용이라고 보고 있다는 점이 두 시각 사이의 차이점이다. 자유주의 시각이 제시하는 북한 핵에 대한 대처 방법은 그들의 이론적 맥락에 충실히 따르고 있다. 즉, 북한의 목표는 부의 축적이기 때문에 이득을 제공하면 핵도 자연스레 포기할 것이라고 보고 있다. 구체적으로 보면, 북한에게 안보에 대한 확신과 경제적 보상을 제공하면 그들도 핵을 포기할 것이라고 예상하고 있다.⁵⁰ 자유주의 시각에 의하면 북한은 핵을 이용하여 호전적인 태도를 취하지는 않을 것이며, 단지 핵이라는 협상용 카드를 이용하여 미국을 비롯한 한국과 관계개선과 이에 따른 경제적 보상을 추구할 것이라고 주장하고 있다. 따라서 채찍보다는 당근을 이용한 대북정책이 보다 효과적이며 당근을 계속

⁵⁰- David C. Kang, "The Avoidable Crisis in North Korea," *Orbis*, Vol. 47, No. 3 (2003); C. Martin, "The US-North Korean Agreed Framework: Incentives-based Diplomacy after the Cold War," in Steve Chan and A.C. Drury (eds.), *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice* (New York: St. Martin's, 2000); Selig Harrison, "Did North Korea Cheat?" *Foreign Affairs*, Vol. 84, No. 1 (2005).

해서 제공하면 결국은 북한도 핵을 포기할 것이라고 생각하고 있다. 또한 북한과의 인적교류 및 경제교류가 북한을 변화시킬 수 있고 나아가 남북관계 개선에도 도움을 줄 수 있다고 보기 때문에 포용이나 유화 정책이 기본이 되는 대북정책이 지속되어야 한다고 주장하고 있다.

이러한 자유주의 계통의 시각들은 현상유지나 현상타파와 같은 개입변수의 역할을 명시하지는 않았다. 즉, 현상타파적인 성향을 가진 국가라도 이 국가와의 인적 혹은 경제적 교류가 상호협력을 가져오는 지에 대해서는 구체적으로 밝히지 않고 있다. 그러나 그들의 주장 이면에서 국가의 성향에 따라 달라지는 내재된 상호관계 패턴을 발견할 수 있다. 자유주의이론의 주장 중의 하나는 경제적 상호의존의 심화로 인해 정치적 관계도 협력적으로 발전한다는 것이다.⁵¹ 하지만 좀 더 면밀히 살펴보면 이러한 인과관계의 가능성이 커지기 위한 조건은 두 국가가 민주주의 형태의 체제를 갖고 있어야 한다는 것을 알 수 있다. 자유주의는 경제적 상호의존 강화로 인해 두 국가 내부의 이익 집단들이 정치적 관계의 증진을 위해 압력을 가하기 때문에 협력이 이루어진다고 주장을 하고 있다.⁵² 결국 어느 한쪽이 민주주의 국가가 아니라서 중앙정부를 향해 압력을 행사할 수 있는 행위자들이 존재하

⁵¹- Bruce Russett and John Oneal, *Triangulating Peace* (New York: W.W. Norton & Company, 2001), p. 127. 경제가 정치에 우선한다는 면에서 보았을 때 자유주의의 주장은 기능주의의 주장과 합치한다. 즉, 국가간의 상호접촉의 증가가 정치적인 면에서의 협력으로 이어진다고 기능주의자들은 주장한다. 기능주의에 기초한 대북정책에 대한 연구는 다음을 참조. 김계동, “한국의 대북한 정책 변화에 대한 이론적 연구,” 『국방정책연구』, 제24권 1호 (2008).

⁵²- Bruce Russett and John Oneal, *Triangulating Peace*, pp. 125~155; Gelpi, Christopher and Joseph Grieco, “Economic Interdependence, the Democratic State and the Liberal Peace,” in Edward Mansfield and Brian Pollins (eds.), *Economic Interdependence and International Conflict* (Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, 2003).

지 않는다면 경제적 상호의존이 정치적인 관계개선이나 협력으로 이어진다고는 볼 수가 없게 된다. 다시 말해 만약 국가의 성향을 판단하는 기준을 민주주의로 삼아 민주주의가 아닌 국가를 현상타파적인 성향을 가진 국가라고 가정을 한다면,⁵³ 경제적 상호의존이 정치적인 면에서도 협력을 가져오는지는 확실치가 않게 된다. 오히려 비민주주의 국가와의 경제적 의존도 증가는 갈등을 일으킬 개연성이 크다고 주장하는 연구를 받아들인다면 자유주의시각에 바탕을 둔 대북정책의 수립이나 관계개선에 대한 기대를 희망으로 채우기엔 적당하지가 않다.⁵⁴ 북한 내부에 남북교류에 의해 얻는 이득이 있고 또 행동반경이 자유로운 행위자들이 있다면, 금강산관광의 중단은 없었을 지도 모르고 개성공단의 활동중단과 같은 위협은 나오지 않았을 수도 있다.

종합하면 기존의 남한 정부에 의해 추진되었던 대북정책 즉, 상호 접촉과 교류가 북한을 변화시키고 정치적 긴장관계도 완화시킬 것이라는 믿음은 한번 되짚어 볼 필요가 있다. 북한이 독재국가의 모습을 갖고 있고, 노동당에 의한 지배체제가 확고하다고 보는 것이 틀리지가 않는다면, 북한 내부에 얼마나 많은 수의 행위자들이 독립적인 행동반경을 갖고 있고 또 이들이 김정일이나 노동당에 영향을 끼칠 수 있는가는 의문으로 남는다.

⁵³- 민주주의를 현상유지와 현상타파의 기준으로 삼은 연구는 다음과 같다. Lemke, Douglass and William Reed, "Regime Types and Status Quo Evaluations: Power Transition Theory and the Democratic Peace," *International Interactions*, Vol. 22, No. 2 (1996), pp. 143~164.

⁵⁴- Gelpi, Christopher and Joseph Grieco, "Economic Interdependence, the Democratic State and the Liberal Peace," in Edward Mansfield and Brian Pollins (eds.), *Economic Interdependence and International Conflict*.

I
II
III
IV
V
VI
VII

5. 소결: 전략적 개념으로서의 통일 외교

상대방 국가에 대한 정책의 성공여부는 상대방 국가의 반응도 중요하다. 앞 절에서 언급하였다시피 자신의 효용이 나와 경쟁적인 관계에 있다고 여기는 상대방과 윈-윈(win-win)적인 해결가능성이 존재한다고 여기는 상대방과는 흥정방법이 다르다고 볼 수 있다. 중요한 점은 통일외교의 결과는 남한의 입맛에 맞는 것이어야 할 것이다. 남한의 입맛에 맞는 결과는 북한의 변화이지 남한의 변화는 아니다. 예를 들어 다음과 같은 세 개의 결과가 있다고 하자. ① 민주주의와 시장경제를 바탕으로 한 통일, ② 현재의 분단 상태, ③ 북한체제 위주의 통일. 남한의 대북정책은 어느 결과를 목표로 삼아야 할까? 또 북한은 어떠한 형태의 결과를 선호할까?

지금까지 살펴본 내용들을 종합하면, 북한은 현상타파적인 성향을 가진 국가일 가능성이 높은 것으로 나왔다. 북한이 현상타파적인 성향을 갖고 있고, 이러한 북한을 변화시키려고 할 때, 현실주의가 제시하는 정책방향은 국력 면에서나 북한에 대한 협상카드 면에서 우월한 위치를 점하는 것이다. 즉, 북한으로 하여금 현상타파적인 행위를 시도할 의지를 잃게 만드는 것이다. 미국이 일방주의적인 패권을 향유하면서 이데올로기에서 자유로울 수 있는 이유는 그들이 가지고 있는 힘이 그렇게 만들기 때문이라는 분석이 있다. 어느 시기부터인가 국방력의 중요성에 대한 강조가 우리사회에서 터부시 되어왔다. 그러나 동서고금을 막론하고 국력의 약한 국가가 자신의 의지를 관철시킨 경우는 드물었다. 보다 유연하고 효율적인 대외정책은 국가가 지닌 힘으로부터 나온다. 이것이 현실주의가 보는 세상이다.

또한 현상타파적인 성향을 갖고 있는 북한을 변화시키려고 할 때,

자유주의가 제시하는 방향은 북한 내부로부터의 변화를 촉진시키는 정책을 찾는 것이다. 여러 가지 형태의 교류가 북한의 변화를 유도한다는 바람은 어쩌면 너무 무지갯빛을 닮지 않았나 싶다. 특히나 북한이 당과 같은 행위자에 의해서 강력하게 통제되는 체제이기에 더욱 그렇다. 여러 가지 형태의 남북교류의 조건으로 북한에게 요구할 것은 북한 정권의 통제로부터 자유로운 행위자들을 만드는 것이어야 할 것이다. 북한이 계속해서 추진하였던 대남적화전전략도 타산지석으로 삼아 연구해 볼 필요가 있다. 정책은 발표된 것이 있고 발표할 수 없는 것이 있다고 한다. 발표할 수 있는 정책의 이름은 포용정책이든, 화해협력이든, 그리고 상생공영이든 아무 상관이 없다. 단 발표할 수 없는 정책은 앞에서 살펴 본 그러한 조건을 갖추는 정책이어야 할 것이다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

III

통일 외교의 역사적 전개과정과 특징



2차 세계대전 이후 독립한 국가들 중 한국은 상대적으로 매우 성공적인 국가건설(state-building) 과정을 거친 대표적 국가로 손꼽힌다. 다른 많은 신생독립국가들이 아직도 완전히 해결하지 못하고 있는 정치안정과 경제성장이라는 2가지의 주요 국가건설 과제를 모두, 그것도 비교적 짧은 시간 내에 훌륭히 잘 해결해 냈기 때문이다. 그런 모범적인 한국이 아직도 풀지 못하고 있는 국가건설의 과제가 바로 분단의 극복, 즉 통일이다.

사실 독일이나 예멘의 경우에서 보듯이 통일은 결코 쉬운 일이 아니다. 특히 한반도의 통일은 독일의 경우와 비슷하게 단지 남북한의 힘과 의지만으로 해결될 수 있는 소위 “민족문제”에만 국한되지 않고, 역내 다른 주변 강대국들의 이해타산과 정치동학과도 함께 고려되어야 만하는 “국제문제”이기 때문이다. 한반도의 통일문제가 이렇게 지역화 내지 국제화된 원인은 두 가지이다. 우선 첫째로는 남북분단이 2차 세계대전 말 강대국들의 정치적 타협의 산물로 생겨났기 때문이고, 둘째로는 그 후 6.25전쟁을 통해 냉전적 전후 질서가 한국화(Koreanization)하면서 통일문제가 지역질서의 안정 및 평화와 불가분의 관계로 되었기 때문이다. 결국 한반도의 통일은 남북한 각각의 국내 상황이나 남북당사자간 관계뿐만 아니라, 역내 국가들의 정치적 이해와 지역정세 변화에 크게 영향을 받을 수밖에 없음을 의미한다. 따라서 한반도의 통일은 민주화나 경제성장과 같은 다른 국가건설 과제들에 비해 오히려 더욱 더 어려운 난제일 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고 통일은 한국의 모든 역대 정부들에 의해 중요한 국정과제로 간주되어 왔고, 그 결과 통일을 위한 다양한 전략과 방안들이 꾸준히 제안되었다. 물론 그간 제안된 정책이나 방안들의 진정성 여부에 대해서는 다소 논란이 있다. 특히 과거 권위주의 정권

I
II
III
IV
V
VI
VII

시절에는 통일이 정권유지나 국내정치 안정의 수단으로 이용되기도 했기 때문이다. 그렇지만 이유야 어찌됐건 한국의 역대 정권들은 모두 나름대로 통일을 위한 정책적 노력을 경주해 온 것이 사실이며, 그들의 노력에는 국내와 북한뿐만 아니라 주변국과 해외 다른 국가들 및 국제기구들을 상대로 한 외교 활동도 아울러 포함되어 있었다.

그래서 본 장에서는 역대 한국의 정권들이 추진해온 통일 외교의 전개과정을 분석해보려고 한다. 역대 정권의 통일정책이나 통일외교에 관한 글들은 이미 다수가 있다. 그런데 대부분 그 연구들은 시대적 흐름에 따른 역사적 서술방식을 따르고 있다. 이에 비해 본 글은 좀더 분석적인 시각에서 역대 정권들의 한반도 통일을 위해 전개한 외교활동을 살펴보고자 한다. 다시 말해, 각 정권별로 추진된 통일 외교의 주요 특징을 통시적으로 기술, 나열하기 보다는, 해방 이래부터 현재까지 추진되어 온 통일 외교의 큰 흐름, 즉 역사적인 추세 속에서 나타난 특징적 변화양상들을 지적하고 그 내용들을 하나씩 논하고자 한다. 단 분석범위는 남한의 통일외교 전개과정에 제한하였다. 즉, 남한의 통일외교에 대한 북한의 대응외교, 그리고 남한의 통일외교 결과로 이어진 북한의 변화에 대한 분석은 연구범위에서 제외시켰다.

한국의 역대정권들이 추진해온 통일 외교의 흐름은 대개 네 가지 측면에서 큰 변화를 보였다. 즉, 기본노선과 전략, 추진형태 혹은 방식, 주요 분야, 그리고 추진주체 등이 그에 해당된다. 그리고 이들 네 가지 측면에서 나타난 변화들은 시기적으로 볼 때 대개 탈냉전기에 접어들면서 그 현상이 크게 두드러졌다고 할 수 있다. 물론 정확한 변화의 시점은 각 측면 별로 조금씩 차이를 보이기도 하지만, 거시적으로 보면 역시 변화의 양상이 확연해진 시기는 냉전종식을 전후한 기간이었다. 이는 한반도의 분단이 지역 및 국제질서와 깊게 연계되어 있다는

점을 새삼 상기시켜주는 대목이기도 하다. 또 그런 변화의 발생시점은 남북한간 상대적 국력변화 추세도 중요한 요인으로 작용했다고 할 수 있다. 1970년대 중반부터 역전되기 시작한 한국의 대북한 경제력 우위는 1980년대 말에 와서 그 격차가 도저히 좁힐 수 없을 만큼 더 커지게 되었고, 그로 인해 한국은 통일정책과 통일외교에 있어서 강한 대북 자신감을 바탕으로 보다 과감하고 전향적인 노선을 취할 수 있었던 것이다. 그리고 그것은 시기적으로 때마침 냉전의 종식을 전후한 시점과 일치하였던 것이다. 그러면 지금부터 네 가지 측면별로 한국통일 외교의 역사적 변화양상을 하나씩 살펴보기로 하자.

1. 기본노선 및 전략

지난 60여년간 한국의 역대정권은 서로 다른 정책성향과 대내외적 위상을 갖고 있었기 때문에 당연히 통일정책과 통일외교에 있어서도 각기 차이를 보여 왔다. 더구나 대북 및 통일정책이 갖는 상징성으로 인해 그 이전 정권과의 차별성을 부각하려는 의도에서 몇몇 정권들은 대동소이한 내용의 통일방안을 명칭만 달리하여 제시하는 경우도 있었다. 또한 역대정권들은 국내정치용이나 대북 선전용, 혹은 대주변국 외교전술 차원에서 다소 진정성이 의문시되는 정책이나 선언들을 공표하기도 하였다. 따라서 단순히 공식적으로 천명된 정책의 내용만으로 그 정권이 추진한 통일정책과 통일외교의 근본적 성격을 규정하는 데에는 좀 무리가 따를 수 있다. 해당 시기의 대내외적 상황에 대한 종합적인 고려가 반드시 수반되어야 한다는 말이다. 그런 점들을 모두 감안하였을 때 한국 역대정권의 통일정책과 통일외교가 기본노선 및 전략에 있어서 진정으로 근본적 변화를 보인 것은 1980

I
II
III
IV
V
VI
VII

년대 중반 이후에 와서라고 할 수 있다. 즉, 1980년대 중반 이전까지는 냉전적 논리가 전제된 대결적 노선을 벗어나지 못했었고, 1980년대 후반에 와서야 비로소 공존을 전제로 한 더욱 포용적인 노선의 통일정책이 추진되었다.

물론 통일정책의 기본노선에 근본적 변화가 일어난 시기에 대해서는 다른 의견들도 있다. 예를 들면, 박정희대통령의 “평화통일 3대원칙”과 “6.23선언”을 기점으로 기본노선의 변화를 지적하는 견해가 있다. 다시 말해, 1970년대 초를 그 전까지의 대결 및 경쟁구도를 넘어 공존노선이 시작된 전환점이라고 규정하는 주장이다.⁵⁵ 그러나 이 주장은 당시 국제적인 데탕트의 영향과 뒤이은 유신정책을 계기로 10여년 이상 다시 경색되었던 남북관계를 감안하면 무리가 있는 구분으로 보인다. 또 다른 견해로는 아예 1990년대 후반 내지 2000년 6.15 선언을 기점으로 잡는 주장이 있다.⁵⁶ 이는 탈냉전기에 한참 접어든 1990년대 중반까지도 여전히 한국의 통일정책은 대북 압박 및 흡수 통일을 전제로 한 정책이었고, “국민의 정부”에 들어와서야 비로소 진정한 “공존공영”에 입각한 정책이라는 주장이다. 이 주장은 첫 번째 주장보다는 일리가 있긴 하다. 그러나 1980년대 말과 1990년대 초 남북한간에 있었던 여러 합의와 선언들, 그리고 이를 가능하게 해주었던 국제 및 지역정세 등을 꼼꼼이 따져 볼 때 1990년대 노태우 정부와 김영삼 정부의 통일정책을 너무 과소평가하고 있다는 점이다. 비록 김대중 정부 때만큼 급진적이지는 못했지만 노태우 정부나 김영삼 정부 때도 통일정책에는 꽤 큰 변화가 있었음을 부인할 수 없기

55- 예를 들면, 김동수 외, 『통일문제 이해 2008』 (서울: 통일교육원, 2008).

56- 예를 들면, 김성주, “남북한 통일외교의 비교,” 백학순 편, 『남북한 통일외교의 구조와 전략』 (성남시: 세종연구소, 1997), pp. 97~153.



때문이다. 그렇다면 위의 두 주장들을 한꺼번에 반영하여 아예 시기 구분을 2개가 아닌 4개로 할 수도 있을 것이다.⁵⁷ 그러나 단순한 전략 전술 차원이 아닌 좀 더 거시적으로 기본노선의 근본적 변화라는 점을 생각한다면, 역시 냉전기와 탈냉전기라는 2개 시기로의 구분이 더욱 타당할 것으로 보인다.

그럼 냉전기와 탈냉전기라는 시기별로 나타난 한국 통일외교의 구체적인 특징에 대해 살펴보기로 하자.

가. 냉전기: 해방부터 1980년대 중반까지

한반도는 1945년 일제로부터의 해방을 맞이하긴 했지만 자력이 아닌 승전국들간 정치적 타협에 의해 주어진 불완전한 독립을 의미했다. 그 결과 식민지화 이전 하나의 단일국가로 한반도에 존재해왔던 한국은 일본군 무장해제와 급격한 소련군 남하저지라는 군사적 편의성 논리에 따라 북위 38도선을 경계로 양분되었다.⁵⁸ 뒤이은 미·소간 협상과 유엔결의를 통한 단일정부 수립 시도가 실패하면서 한반도에는 1948년 결국 2개의 정부가 남한과 북한에 각기 따로 출범하였고, 그를 계기로 분단은 고착화의 길로 들어서게 되었다.

비록 별개의 정부가 들어서긴 했지만 1940년대 후반 통일은 민족 최대의 염원이자 숙제로 간주되었고, 남북한 당국 모두가 역점을 두고 추진한 정책과제였다. 그러다가 민족적 통일열망과 소련의 세계

57- 1990년대 말에 출판되어 4개로 시기구분을 하지는 않았지만 2000년대 이전까지를 70년대초, 80년대 후반 이전과 이후 등 3개 시기로 구분한 예로 정규섭, “통일외교,” 김달중 편, 『한국의 외교정책』 (서울: 도서출판 오름, 1998), pp. 235~260을 들 수 있다.

58- 38선 획정에 대한 논란은 통일부, 『통일부 30년사』 (서울: 통일부, 1999), pp. 8~10을 참조.

I
II
III
IV
V
VI
VII

전략에 편승, 한반도 전역의 공산화를 노린 김일성 정권의 대남 무력 도발에 의해 6.25전쟁을 겪었다. 그 전쟁을 계기로 한반도는 당시 서서히 유럽에서부터 형성되기 시작하던 미·소 양대 진영간 냉전적 대립질서를 자발적으로 받아들임으로써 국제적 냉전질서 속에 깊숙이 편입되었다. 따라서 해방 이후부터 1950년대 초까지의 통일정책 및 통일외교는 각각 ‘적화통일’과 ‘승공통일’이라는 기조 위에 남북한이 참여한 대립과 경쟁을 벌이던 양상이었다. 비록 실현성이 거의 없긴 했지만 이승만 정부의 “북진통일론” 주장도 그러한 대립적 상황을 잘 보여주는 한 예였다.

민족통일과 독립완성이라는 명분하에 전쟁이라는 극단적 대결까지 펼쳤던 남북한은 이해와 화합보다는 오히려 반목과 질시를 더 강조하는 쪽으로 정책방향을 잡았고, 주변국들과의 관계에 있어서도 냉전적 논리에 따라 각기 해당진영 내 국가들과의 동맹을 체결하고 진영 내 국가와의 결속과 안보협력을 점차 강화하였다. 특히 당시 국력격차로 다소 다급해진 남한의 이승만대통령은 “반공포로” 석방이라는 강경조치까지 쓰면서 미국과의 상호방위조약을 체결하였고, 북한도 소련 및 중국과 각각 우호동맹조약을 맺었었다. 또한 당시 국력의 상대적 우위를 바탕으로 보다 공세적이었던 북한의 대남전략에 대처하기 위해 남한은 미국과의 동맹을 더욱 공고히 하는 한편, 경제발전을 통한 대북 우세확보를 위해 국가적 노력을 집중시켜 나갔다.

이는 4.19혁명에 의해 출범하게 된 장면 정부의 경우도 예외가 아니었다. 단지 민주화의 분위기로 인해 남북학생회담 개최, 남북협상론, 중립화론 등 다양한 통일론이 개진되긴 했지만 정부의 공식 입장은 여전히 반공주의의 고수였고, 유엔의 결의에 따른 남북한 자유선거 실시를 주장하였다.⁵⁹ 통일 이전 남북교류에 대해서도 “공산 파괴

공작이 진정하게 정치되리라는 보장이 없으므로” 거부한다는 의사를 분명히 천명하였다.⁶⁰ 정치·사회적 불안정과 행정력의 미흡으로 인해 결국 민주당은 내세웠던 경제건설 목표를 그 다음 박정희 정권으로 넘겨야 했지만, 시기적으로는 이미 2공화국 때부터 대북 국력우위를 위한 경제건설이 주창되었던 것이다.

5.16쿠데타를 통해 등장한 박정희 정부가 내건 통일정책의 슬로건은 보다 확실하게 냉전기 통일정책과 통일외교의 특징을 잘 대변해 준다. 즉, “반공, 선건설 후통일”이 바로 그것이다. 북한과의 대결적 관계를 전제로 하고, 그 대결에서 이기기 위해서는 미국의 안보공약을 공고히 한 상황에서 경제개발에 총력을 기울이겠다는 전략이었다. 이는 3공화국 기간 동안 월남전 참전을 통한 한·미간 우의다지기와 미국의 군사 및 경제원조 확보, 그리고 한·일국교 정상화 등과 같은 일련의 외교정책을 통해 정책화되었다. 또한 1960년대 중반 2차례에 걸친 한·독 정상회담과 박대통령의 동남아순방, 그리고 대중립국 및 대유엔 외교 등을 통해 “대한민국의 유일합법성과 2개의 한국관 불용” 원칙에 대한 국제적 지지 호소 등도 통일외교의 일환으로 이 시기에 추진되었다.⁶¹

그런데 1970년대에 들어오면서 앞서 언급했듯이, 대립과 경쟁 일변도의 남북관계가 조금씩 변화의 조짐을 보였다. 1970년 8.15경축사에서 박대통령은 북한이 만약 대남폭력혁명 전략을 포기한다면 그에 상응하여 남북간 대화와 교류를 논의할 의사가 있음을 표명했고, 1971년에는 남북한 이산가족 재회를 위한 적십자회담 개최를 제안하

⁵⁹ 통일부, 『통일부 30년사』, pp. 41~43.

⁶⁰ 통일원, 『통일백서 1990』 (서울: 통일원, 1990), p. 27.

⁶¹ 정규섭, “통일외교,” 김달중 편, 『한국의 외교정책』, p. 242.

I
II
III
IV
V
VI
VII

기도 했다. 그리고 1972년 7월 4일에는 마침내 해방 이후 최초의 남북
 한간 공식 합의문서인 “남북공동성명”이 발표되기도 했다. 남북한 고
 위층간 상호방문과 비밀접촉을 통해 합의하고 발표된 7.4남북공동성
 명은 “자주, 평화통일, 민족대단결”이라는 조국통일 3대원칙을 기본
 내용으로 하였다. 그를 계기로 남북조절위원회가 설치되어 남북관계
 개선과 통일문제가 정식으로 논의되었고, 이산가족상봉을 위한 남북
 적십자회담이 진행되는 등 그 이전까지의 남북관계와는 사뭇 다른
 양상을 보이긴 했다. 또 그 이듬해에는 “6.23선언”을 통해 박대통령이
 처음으로 북한의 국제기구 참여와 남북한 유엔 동시가입을 반대하지
 않는다는 점을 공식화했으며, “할슈타인원칙”을 포기하고 체제가 다
 른 국가들에 대해서도 문호를 개방하겠다는 공존정책을 표방하기도
 했다. 그리고 1974년에는 “남북 상호불가침 협정” 체결 제의와 더불어
 “평화통일 3대 기본원칙”을 천명하기도 했다.

그렇게 1970년대 박정희 정권의 통일정책에 일련의 변화가 나타난
 배경에는 우선, 그간 경제개발 노력의 성과로 생긴 국력신장에 대한
 자신감이라는 요인이 크게 작용하였다. 그 다음은 국외적으로는 닉
 슨독트린 발표, 미·중화해, 일·중화해 등으로 인한 동북아 지역질서
 의 변화가 중요한 요인으로 작용했다. 즉, 국제 및 세계적인 데탕트의
 분위기 속에서 박정희 정권도 혼자서만 냉전적 대결논리를 고집할
 수는 없었을 것이다. 여기에 덧붙여 비동맹외교의 중요성 대두라는
 또 하나의 요인도 적잖은 영향을 미쳤다. 1955년 인도네시아 반둥에
 서 아시아와 아프리카의 29개국 대표들이 모여 “평화 10원칙”을 발표
 하며 출범한 비동맹회의는 1960년대와 1970년대에 걸쳐 국제사회에
 서 제3세계 국가들의 구심점이자 창구역할을 하였다고 볼 수 있다.
 그런 비동맹회의의 제3차 정상회담(1970년)에서 참석국 대표들이 북



한의 막후조정에 따라 주한미군 주둔을 비판하면서 북한의 대외정책을 지지하는 발언들을 한 것이었다.⁶² 사실 그때까지만 해도 한국은 “한반도에서의 유일합법정부”라는 1948년 12월 유엔의 결의만을 내세우며 국가정통성에서 대북 우위를 주장하였고 그 외에는 별다른 외교노력을 기울이지 않았었다. 따라서 그 사건에 무척 당황한 박정희 정부는 그 이후 북한과 이미 수교한 비적성 국가들을 포함한 제3세계 국가들을 대상으로 적극적인 수교확대와 친선강화에 집중적인 노력을 경주하게 되었다. 그런 노력의 결과 1976년 제5차 비동맹 정상회담에서 북한은 비동맹국들의 지지 확보에 실패하였고, 제31차 유엔총회에서도 한반도 문제에 대한 북한입장을 반영한 공산측 결의안이 자진철회 되는 성과를 거두게 되었다.⁶³

이러한 국내외적 요인들의 영향으로 1970년대 박정희 정권의 통일정책은 남북한간에 노골적인 적대적 경쟁관계인 “대화없는 대결”에서 벗어나 “대화있는 경쟁”으로의 정책적 변화를 모색하게 된 것이다.⁶⁴ 다시 말해, 그 이전의 “선건설 후통일”정책에서 “선평화 후통일”정책으로의 변화를 보여주는 것이었다.

1980년대 5공화국 전두환 정권에 들어오면서 한국의 통일정책은 더욱 공세적으로 변화하게 되었다. 이는 급성장한 경제력에 기초한 강한 대북 자신감에서 비롯된 것이었다. 특히 집권 초 정통성 부족으로 국내정치에서 난맥상을 보이던 전두환 정권은 대북 정책과 순방 외교에 치중하면서 정권의 위상 제고에 힘쓰는 경향이 컸다. 그래서 1981년 전두환대통령은 “남북한 당국 최고책임자 상호방문과 회담”

⁶² 외무부, 『한국외교 30년』 (서울: 외무부, 1980), p. 221.

⁶³ 외무부, 『한국외교 40년』 (서울: 외무부, 1990), pp. 97~99.

⁶⁴ 김성주, “남북한 통일외교의 비교,” 백학순 편, 『남북한 통일외교의 구조와 전략』, p. 109.

을 제의하였고, 1982년에는 점진적이고 기능주의적인 “민족화합 민주통일방안” 제시를 통해 “남북한 기본관계에 관한 기본협정” 체결을 제안하기도 했다. 그리고 신장된 한국의 경제력을 내세우고 아·태 시대의 도래를 표방하면서, 전두환 정권은 1980년대 초 동남아시아 순방(1981.6~7), 아프리카 지역순방(1982.8), 국교정상화 이후 국가원수로는 최초의 일본 방문(1984.9) 등을 통해 대북정책과 통일문제에 대한 외국의 한국입장 지지를 확대하고 한국의 위상을 강화하면서 대북 압박을 높여 나갔다.⁶⁵

이에 북한은 이 시기 “아웅산테러” 사건(1983.10)과 대한항공기 격추사건(1987.11) 등을 통해 남한내 혼란조성 및 남북관계의 상황반전을 꾀하였지만, 사건들의 배후가 북한임이 밝혀지면서 오히려 국내 외적 비난과 고립화를 자초하는 상황에 봉착하게 되었다. 여기에 1980년대에 들어와 나타나기 시작한 동구 사회주의국가들의 붕괴조짐은 북한으로 하여금 더욱 더 큰 초조함과 위기감을 갖게 했고, 대남 정책에서도 수세적인 입장을 취할 수밖에 없도록 만들었던 것이다.

결국 해방 이후부터 1980년대 후반에 이르기까지 한반도의 통일과 평화를 위한 한국의 대북 및 외교정책은 남북대결을 전제로 한 상태에서 일차적으로는 대북 방어 및 억제를 위한 안보강화 외교였으며 이는 한·미동맹 체결 및 강화와 한·일관계 정상화 등을 통해 실천에 옮겨졌다. 그리고 둘째로 통일문제에 있어서는 우선적으로 국력의 대북 우위확보를 위한 경제성장에 박차를 가하였고, 그 후 신장된 경제력을 바탕으로 통일문제에 대한 한국입장지지 확대와 대북압박 강화를 위한 대주변국, 대유엔, 그리고 대비동맹국 외교를 전개하였다.

⁶⁵ 김성주, “남북한 통일외교의 비교,” 백학순 편, 『남북한 통일외교의 구조와 전략』, pp. 110~111.

요컨대, 이 시기 평화와 통일을 위한 한국 역대정부의 외교노선과 전략은 대개 “경쟁, 안보, 압박”을 통한 “승공”으로 정리될 수 있다.

나. 탈냉전기: 1980년대 후반부터 현재까지

한국 대북정책 노선의 근본적 변화가 나타나기 시작한 것은 노태우 정권 때부터라고 할 수 있다. 6.29선언을 통해 다소 극적으로 출범한 노태우 정권은 1988년 2월 대통령 취임사, 동년 7월 “민족자존과 통일번영을 위한 특별선언”(7.7선언), 동년 10월 유엔총회 연설, 1989년 9월 “한민족공동체 통일방안” 등을 통해 대북정책의 기초를 발표하였는데 이들은 그 이전 역대정권과는 확연히 차별화된 대북정책 노선을 보여주었다. 특히 7.7선언은 그 때까지의 경쟁과 대결에서 탈피하여 진정한 화해와 협력을 통해 남북 공동번영의 민족공동체 건설을 촉구하면서, ① 남북 상호교류와 자유왕래, ② 이산가족의 서신왕래와 상호방문, ③ 남북교역·문화개방, ④ 남북한 민족경제의 균형발전, ⑤ 국제사회에서의 남북한 협조, ⑥ 북방외교 추진 및 북한과 우방과의 관계개선 협조 등 6개항의 정책을 담고 있었다.⁶⁶

7.7선언이 기본적 대북인식과 정책노선에서 그 이전 정권들과 완전히 다른 것이라는 것을 확인시켜주는 대목은 7.7선언의 후속조치로 남북적십자 실무회담 개최 제의, 남북 교육당국자회담 제의, 전향적인 대북 외교시책 시행, 북한 및 공산권 자료 개방, 대북 비난방송 중지, 대북 경제개방조치 추진 등 상당히 진정성이 엿보이는 정책들이 추진되었다는 사실이다.⁶⁷ 뿐만 아니라 계속해서 남북불가침 공동

66- 통일부, 『통일부 30년사』, p. 66.

67- 위의 책, pp. 66~67.

I
II
III
IV
V
VI
VII

선언을 위한 남북정상회담 개최도 제의되었고, 실제로 남북 체육회담, 적십자회담, 국회회담 등이 진행되기도 했으며, 1990년 8월에는 “남북교류협력에 관한 법률”과 “남북협력기금법”이 공포되어 남북한 간 인적·물적 교류 활성화의 실질적인 기반이 만들어졌던 것이다.

노태우 정권 통일정책노선의 변화된 성격을 가장 여실히 보여주는 또 하나의 증거는 북방외교라고 할 수 있다. 박정희대통령의 “6.23선언”에 의해 공산권국가들에 대한 개방과 교류가 허용되긴 했지만 실제로 추진의지나 성과 면에서는 상당히 미약했었다. 하지만 노태우 정권에 와서는 상황이 달랐다. 1988년 서울올림픽에 공산권 국가들이 대거 참여한 것을 필두로 1989년 헝가리(2월), 폴란드(11월), 유고슬라비아(12월)와의 수교, 그리고 1990년 소련, 1992년 중국과의 수교 등을 통해 노태우 정권의 북방외교는 확실한 가시적 성과를 산출하였던 것이다.⁶⁸ 물론 그럴 수 있었던 배경에는 1989년 베를린 장벽 붕괴를 기점으로 시작된 탈냉전의 물결이 있었기 때문이기는 하다. 하지만 그런 기회를 주도적으로 활용하여 공산권국가들과 수교에 적극성을 보인 것은 노태우 정권의 이니셔티브이자 노력의 결실이었음도 사실이다.

게다가 그런 유리한 국제 및 지역정세를 대북 압박이나 제압용으로 사용하지 않았다는 점에서도 그 이전 정부의 노선과는 변화된 특징을 보여준다. 즉, 대결을 전제로 북한을 제압하거나 몰락시키려 하기보다는 북한을 “선의의 동반자”로 인정하고 긴장완화와 이해증진을 통한 상호공존을 추구했다는 것이다. 이는 1991년 9월 실현된 남북한의 유엔 동시가입, 동년 12월 채택된 “한반도 비핵화에 관한 공

⁶⁸ 정규섭, “통일외교,” 김달중 편, 『한국의 외교정책』, p. 250.

동선언”, 그리고 1992년 2월 남북한간 최초로 이루어졌던 고위급회담 6차회의에서 합의된 “기본합의서” 등을 통해 명백히 입증되었다. 비록 아쉽게도 북한의 거부로 제대로 실천에 옮겨지진 못했지만, 노태우 정권에서 천명된 남북간 합의사항이나 선언들은 법적 명문화나 실천방안의 구체성을 통해 대북정책과 통일외교의 근본적인 변화를 확실히 보여주었다고 할 수 있다.

1990년대 이후 가속화된 국제적인 탈냉전적 평화 분위기와 국력신장에 기초한 한국정부의 전향적 통일노력은 아이러니컬하게도 오히려 북한정권의 위기감과 고립감을 더욱 고조시킨 결과를 초래했다. 또 불리한 국외 상황에 더하여 식량난의 지속과 자연재해의 반복으로 인해 북한은 국내적으로도 경제가 피폐화되면서 정권의 불안감을 더욱 더 고조되었다고 할 수 있다. 그런 상황에서 돌파구 마련을 위해 북한이 선택한 것은 핵개발 카드였고, 그를 통해 북·미관계 개선과 경제난 타개를 모색하게 되었다. 결과적으로 북·미 제네바합의를 통해 북한은 정권붕괴와 경제파탄은 간신히 모면할 수 있었지만, 그 과정에서 남한 김영삼 정부에게는 상당한 배신감을 안겨줌으로써 남북관계는 다시금 경색되어 별 진전을 보지 못하게 되었다.⁶⁹

사실 최초의 문민정부인 김영삼 정부의 등장은 통일정책에 큰 진전이 예상되었었다. 출범 초 김영삼대통령이 노태우 정권의 한민족 공동체 통일방안을 계승한 3단계에 걸친 민족공동체 통일방안을 제시할 때만 해도 기대는 컸었다고 한다.⁷⁰ 실제 3단계 민족공동체 통

⁶⁹- 이는 당시 김영삼대통령이 *New York Times*와의 인터뷰에서 직접 밝힌 내용이다. 권만하, “남한 통일외교의 구조와 전략,” 백학순 편, 『남북한 통일외교의 구조와 전략』, p. 1.

⁷⁰- 권만하, “남한 통일외교의 구조와 전략,” 백학순 편, 『남북한 통일외교의 구조와 전략』, p. 40; 김성주, “남북한 통일외교의 비교,” 백학순 편, 『남북한 통일외교의

I
II
III
IV
V
VI
VII

일방안은 민주적 절차의 존중, 공존공영, 민족복리를 기조로 하고, “가난한 공존”보다는 “공동번영”을 강조하며 통일을 결코 서두르지 않고 민주적, 평화적, 점진적으로 추진하겠다는 입장이었다. 그러나 북한핵문제의 대두로 인해 김영삼 정부의 대북정책과 통일외교는 당연히 핵문제 해결로 초점이 맞추어질 수밖에 없었다. 남북한간 교류협력 증진으로 민족동질성 회복과 공동번영보다는 눈앞의 이슈인 안보가 더욱 중요해진 셈이었다. 그래서 김영삼 정부는 미·일·중·러 등 주변 4국을 상대로 소위 “4각 정상외교”를 추진하였고, 그를 통해 원만한 북핵문제 해결과 직접적 남북대화 촉구에 대한 각국 정상들의 지지를 확보하는데 노력을 쏟았던 것이다.⁷¹

1990년대 중반 북핵문제로 상당기간 경색국면을 맞았던 남북관계는 김영삼 정부 임기 말에 와서 다시 회생의 조짐을 보이기 시작했다. 그것은 바로 정전체제를 영구적인 평화체제로 전환하기 위한 4자회담이었다. 결국은 북한의 거부로 제대로 성사를 보지 못했지만 이 역시 한국정부의 통일정책 노선이 더 이상은 대결이 아닌 공존을 위한 것이었음을 다시 확인시켜주는 대목이었다.

김대중 정권과 노무현 정권에 들어서면서 남북관계는 그야말로 급격한 진전을 보게 된다. 기본적인 노선이나 통일방안에서는 1989년 노태우 정권 시 제안된 “한민족공동체 통일방안”을 계승하였지만, 구체적 실천정책 면에서는 훨씬 더 전향적이고 적극적인 대북 포용정책을 추진하였다고 할 수 있다. 소위 “햇볕정책”과 “평화번영” 정책이란 말에서도 알 수 있듯이, 이들 정부의 통일정책은 공존을 넘어

구조와 전략』, p. 116; 김동수 외, 『통일문제 이해 2008』, p. 61 등 참조.

⁷¹ 김성주, “남북한 통일외교의 비교,” 백학순 편, 『남북한 통일외교의 구조와 전략』, p. 117.



공영을, 소극적 평화를 넘어 적극적 평화를 향한 대북정책과 통일외교를 추진하였다. 그 결과 2차례에 걸친 정상회담이 이루어졌고, 양쪽 정상간에 2000년 “6.15남북공동선언”과 2007년 “남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언(10.4선언)” 등이 합의, 발표되었다.

이런 김대중 정권과 노무현 정권의 통일정책 노선은 화해협력과 신뢰구축을 통한, 통일을 서두르지 않는 한반도 평화 프로세스를 강조함으로써 평화통일에 대한 가능성을 넓히고 그 실질적 기반을 조성하는데 큰 기여를 했다고 할 수 있다. 즉, 이들 정권에 들어오면서 1980년대 후반 이후부터 추진된 공존공영의 대북정책 기본노선이 보다 구체화되고 제도화되는 단계에 이르렀다고 할 수 있다.

통일외교 측면에서도 이들 두 정부는 남북한 교차승인은 물론 다른 국가가 북한과 협력하는 것에 대해서도 반대하지 않으며, 나아가 북한이 국제체제에 깊이 동참하여 개혁개방의 길로 나갈 수 있도록 국제사회가 더욱 적극성을 보여줄 것을 장려하는 정책을 취했다. 외교적 측면에서 본다면 김영삼 정부가 “아태지역”을 강조했다면, 상대적으로 김대중 정부는 “동아시아”를, 노무현 정부는 “동북아”를 강조하는 차이를 보였다. 또한 김영삼 정부와 김대중 정부는 공고한 한·미관계를 기반으로 하면서 다른 국가들과의 관계를 넓혀나갔다면, 노무현 정부는 한·미관계와 다른 동북아국가들과의 관계를 보다 균형적으로 유지하려고 노력한 점이 달랐다고 할 수 있다.

그런 외교노선 차이의 배경에는 각 정권의 이념적 성향차이도 영향이 있었지만, 미국을 비롯한 주변국들의 외교노선과도 연관이 있었다. 특히, 1990년대 미국의 클린턴 행정부의 “개입과 확대(Engagement and Enlargement)” 정책 하에서⁷² 김대중 정부의 햇볕 정책은 상호 조화롭게 추진될 수 있었던 반면, 9.11 이후 강화된 부시

I
II
III
IV
V
VI
VII

행정부의 강경 외교노선은 노무현 정부의 대북 화해협력정책과 병행되기 어려운 면이 많았다. 더구나 노무현 정부 출범 직전 발생한 2차 북핵문제로 인해 미국의 대북정책은 더욱 강경화되었고, 그로 인해 기치로 내걸었던 노무현 정부의 “평화번영의 동북아시대” 건설은 임기 내내 큰 진전을 볼 수 없었다. 이는 동북아시대 건설의 출발이자 초석이 북한과의 공존공영 확대 및 심화였는데 남북관계의 진전이 북핵에 막혀있는 상황이었고, 북한과 주변국들의 관계진전도 역시 북핵문제로 인해 경색된 상황이었기 때문이었다. 그러다 보니 북핵 해결을 위한 6자회담이 해결의 실마리를 찾게 된 임기 말에 와서야 겨우 남북정상회담이 성사되었고, 뒤늦게 과거 기본합의서와 6.15공동선언에서 합의사항들을 보다 구체화하고 실천할 수 있는 남북한간 합의를 이루어 냈던 것이다.

종합하면, 해방 이후부터 최근까지 평화통일을 위한 한국 역대정부의 외교노선은 냉전기 “승공 및 안보중심” 노선에서 시작되어, 탈냉전기 초의 “공존 및 평화통일 강조” 노선을 거쳐 “공영 및 평화치중” 노선으로 변화되어 온 것으로 정리된다. 이는 안보의 개념을 빌린다면 “대결/봉쇄”에서 “공동/협력 안보”로, 평화의 개념에 따르면 “소극적 평화”에서 “적극적 평화”의 방향으로 발전되어 나왔다고 할 수 있다.

2. 추진형태/방식

한반도의 평화 및 통일을 위한 외교활동은 그 추진형태 혹은 방식

⁷²- The White House, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement* (Washington D.C.: July 1994).

에 있어서도 변화를 보였다. 시기적으로는 기본노선의 변화처럼 역시 냉전종식을 전후한 때라고 할 수 있다. 냉전기에 한반도의 평화와 통일을 위한 외교활동은 주로 양자적 관계가 중심이었다면, 탈냉전기에 들어와서는 양자뿐만 아니라 다자적 외교활동도 추가로 병행하여 추진되었다고 하겠다.

단지 예외는 1970년대까지 지속된 유엔총회에서의 정례적인 한반도 문제 논의였다. 이는 6.25전쟁 참전으로 인해 정전체제의 법적 당사자들 중 하나가 유엔이었고, 그로 인해 한반도 통일문제에 대한 지속적인 보고와 논의가 총회결의로 자동적으로 정례화되어 있었기 때문이다. 그런데 아래에서 보다 자세히 서술하겠지만, 표면상 상당히 열띤 논쟁과 남북 별도의 결의안 제출 및 지지확보 경쟁의 반복에도 불구하고, 유엔 역시 진영중심 이념대결의 장으로 퇴색하면서 실질적인 해결에는 큰 도움이 되지 못했다. 그래서 결국 1970년대 중반 이후 유엔총회의 재결의에 의해 한반도 문제의 정례적 상정 중지를 결의함으로써 불필요한 외교력 낭비를 중단할 수 있었다.

사실 2차 대전 이후 안보 및 지역문제 논의와 관리 면에 있어서 아시아지역이 유럽과 대별되는 가장 대표적인 것 중 하나가 양자 대 다자적 질서이다. 이는 이슈의 특징도 영향이 있지만 역내 국가들의 외교적 선호도와 역사적 관계가 더 큰 영향을 미친 결과라고 할 수 있다. 한반도 문제도 결코 예외가 아니어서 대부분의 기간 동안 양자 관계에 의해 주로 논의되고 관리되어 온 경향이 크다. 다만 탈냉전기에 접어들면서 진영 결속에 대한 부담이 줄어들었고, 그로 인해 다자적 기제들에 대한 관심이 높아졌다고 할 수 있다. 각 시기별로 좀 더 구체적으로 살펴보기로 하자.

I
II
III
IV
V
VI
VII

가. 냉전기

앞에서 논의한 것처럼 냉전 기간 동안 한반도 평화와 통일을 위한 역대 한국정부의 외교활동은 대체로 남북한 대결을 전제로 한 상황에서 북한도발에 대한 방어 및 억제와 통일문제에 대한 한국 입장 지지 확보가 주된 내용이었다. 특히 6.25전쟁이 종전이 아니라 정전상태로 지속되었고, 지리적으로도 아시아지역 냉전체제의 최전방에 위치하고 있었기 때문에 한국으로서는 전쟁재발 방지와 군사적 안전확보가 최대의 현안일 수밖에 없었다. 따라서 냉전기 평화·통일 외교는 일차적으로 소극적 평화의 유지를 위한 안보외교의 성격이 강했고, 그를 바탕으로 통일방안 지지확보와 경제건설을 위한 외교활동이 추가로 보태졌다고 할 수 있다.

냉전기의 안보외교라고 한다면 냉전체제의 구조적 특성상 당연히 대북 봉쇄 및 견제를 위해 미국과의 군사동맹 결성 및 강화가 최우선시 될 수밖에 없었다. 그런데 미국과 소련이 대립적 양극체제를 이루고 서로가 세력권확장 경쟁을 하는 상황이긴 했지만 한·미동맹 체결이 결코 저절로 이루어진 손쉬운 외교성과는 아니었다. 이는 당시 미국이 아태지역에서 한국의 전략적 가치를 그리 높게 평가하고 있지 않았기 때문이다. 대신 미국은 일본을 아태지역에서 대소련 봉쇄 및 억제의 전초기지로 간주하고, 전후 원래 계획했던 일본의 농업국화를 변경하여 산업화를 지원하고 일본과의 군사동맹도 강화해 왔던 것이다.

미국의 대한반도 전략이 그렇게 불리했고, 국력 면에서도 대북 열세였던 당시 정황을 감안한다면 이승만 정부에게 미국과의 동맹결성은 정말 절실하고 중차대한 외교안보 목표였다. 그런 연유에서 이승만대통령이 한편으론 “북진통일”을 주장하면서도, 다른 한편으로는

반공포로 석방이라는 강경수를 통해 한·미동맹 결성을 촉구하는 데 미 외교적 압력을 행사한 것이다. 즉, 미·중·북한간 정전협상에서 이미 합의된 포로 전원송환 약속을 한국정부가 임의적으로 깨고 원하는 많은 포로들을 석방함으로써 한국의 묵시적 동의 없이는 미국이 원하는 정전협정의 체결이 어려워질 수도 있음을 보여준 것이다. 그리고 한국의 묵시적 동의는 한·미 상호방위조약의 체결이 있을 때 가능하다는 의사표시였다. 반공포로 석방 외에도 미국의 확고한 안보공약 담보를 위해 전쟁 초기 이승만대통령은 한국군에 대한 작전지휘권을 맥아더 유엔군 및 미군사령관에게 이양하기도 했다. 그런 노력의 결실로 1954년 한·미상호방위조약이 체결되었고, 그를 근간으로 미군의 한국 내 주둔과 미국의 군사원조도 합의되었다.

그 후 박정희 정부에 들어와서는 한반도 평화 및 통일을 위한 안보외교는 한·미동맹을 근간으로 하되, 보완적으로 일본과의 관계까지 정상화하여 안보를 보다 튼튼히 하는 한편 경제개발을 위한 협력도 강화하는 쪽으로 전개되었다. 또한 같은 진영의 국가들인 호주, 뉴질랜드, 필리핀 등과도 우호적인 양자관계를 맺어 안보외교를 더욱 확고히 하였다.

요컨대, 흔히 냉전기 동북아 지역질서는 소위 “북방삼각” 대 “남방삼각”의 형상으로 묘사되곤 했다. 즉, 남북한이 각각 꼭짓점이 되어 북쪽에는 소련, 중국, 북한이 삼각형의 협력관계를 형성하고 남쪽에는 미국, 일본, 한국이 삼각형의 협력관계를 형성하여 서로 대치하는 형국을 의미한다. 그러나 이는 개념상 혹은 전략적 구도상 그런 삼각관계를 상정한 것일 뿐, 법적으로나 제도적으로는 3자적 협력관계는 아니었다. 북방삼각에 속한 소련, 중국, 북한간에도 북한과 중국 그리고 북한과 소련간 각기 별도의 양자동맹이 체결되었지 북·중·소 3국

I
II
III
IV
V
VI
VII

이 함께 동맹을 체결한 것은 아니었다. 남방 삼각의 경우도 물론 마찬가지이다. 한·미·일간에는 3자동맹이 성립되지 않았으며 한·미와 미·일이 각기 양자동맹을 맺고 전략적으로 소련을 비롯한 공산진영에 맞서는 형국을 이루었을 뿐이다.

사실 동북아를 벗어나 아태지역 전체의 전략적 구도를 생각해보면 양자적 관계의 질서가 더욱 명확해진다. 냉전기 아태지역의 안보협력질서를 묘사할 때는 주로 미국을 중심으로 한 자전거바퀴 모델이 많이 사용된다. 국가들간 연결관계를 소위 “중심축(Hub)-바퀴살(Spokes)” 형태의 자전거바퀴에 빗대어 묘사한 것이다. 즉, 중심축에 미국이 위치하고 한국, 일본, 호주, 필리핀, 대만 등의 국가들이 바퀴살 끝에 각각 미국과 실질적 혹은 공식적 양자동맹 관계를 맺고 위치하면서 대소전쟁 협력체제를 형성하는 형상이다. 여기서 물론 주변국들간에도 동일 진영국가들로서 친선우호관계는 성립되긴 하지만, 하나의 단일동맹체로 결성되어 있는 것은 아니며 잘 해야 때때로 사안별(ad hoc) 군사협력이 가능한 정도인 것이다. 그래서 결국 이 자전거 바퀴 모델의 핵심은 아태지역에서 미국의 동맹체제는 다자가 아니라 양자관계로 구성된다는 사실이다. 종합하면, 삼각형 모델이건 자전거바퀴 모델이건, 냉전기간 동북아지역의 안보질서는 다자가 아닌 양자적 관계를 근간으로 하는 진영내 협력과 진영간 대립이 특징이었다고 할 수 있다. 그런 지역질서의 구도 속에서 중소국인 한국이 다른 형태의 형성을 모색할 역량이 있는 상황도 아니었기 때문에 당연히 한국정부의 평화·통일 외교도 당연히 양자적 관계를 통해 주로 추진되었던 것이다.⁷³ 또한 의지 면에서도 한국의 입장에서는 대북

73- 물론 앞에서 언급하였듯이 예외는 있었다. 대표적인 예로 대유엔 외교와 비동맹 외교를 들 수 있다. 두 경우 모두 지나치게 미국과의 양자동맹 관계에만 치중한

방어와 억제가 가장 일차적인 국가목표였고, 그를 바탕으로 경제건설을 서둘러 북한과의 체제경쟁에서 승리하려는 전략을 취했기 때문에 굳이 다른 형태의 안보질서를 달리 추구하려 하지 않았던 것이다.

나. 탈냉전기

탈냉전기에 접어들어서도 동북아의 기본질서는 여전히 양자적 관계가 지배적이었고, 한국의 외교노력도 근간은 여전히 한·미동맹을 중심으로 한 양자관계였다. 이는 일차적으로는 세계적인 탈냉전의 분위기 속에서도 여전히 휴전선을 중심으로 남북한간 냉전적 대치상태가 지속되고 있는 데서 원인을 찾을 수 있다. 즉, 안보에 대한 우려가 현실로 상존하고 있는 상황에서 한국으로서는 쉽게 한·미동맹을 포기할 수 없기 때문인 것이다. 한국정부와 많은 한국 국민들이 보다 확실한 영구적인 평화체제가 한반도에 구축될 때까지는 주한미군과 한·미 군사협조체제는 안전망으로서 한국안보에 꼭 필요하고, 다자적 안보협력은 한·미동맹의 보완재일 수는 있어도 대체재일 수는 없다고 생각하기 때문이다.

둘째는 굳이 냉전기 형성된 양자 중심 질서의 관성이 아니더라도, 대외문제 해결에 있어서 동북아의 역내 국가들 대부분이 다자보다는 양자적 접근을 더 선호하는 경향이 있다는데 또 다른 원인이 있다.⁷⁴ 그런 선호는 협상의 번거로움, 복잡함, 산만함 등 다자적 접근의 절차에서 연유되는 문제도 있지만, 역내 국가들의 경우 제3자의 개입보다

당시 외교의 부정적 영향과 다자적 외교의 병행 필요성을 보여준 사례들이라고 할 수 있다.

74. 동아시아 다자안보협력에 대한 논의에 관해서는 황병무 외, 『동아시아 안보공동체』 (서울: 나남, 2005)를 참조.

는 직접 나서서 문제를 해결하려는 의지들이 더 강한데서 이유를 찾을 수 있다. 그리고 또 그럴 만한 역량을 가지고 있는 것도 사실이다.

분명 역내 국가들의 지배적 성향이 양자관계 선호이긴 하지만, 탈냉전기에 접어들면서 그런 성향에 다소 변화의 조짐이 나타났다. 즉, 동북아 지역에서도 다자적 협력에 조금씩 관심을 갖기 시작한 것이다. 그 이전까지 유엔만을 다자외교의 주요 대상으로 여겨오던 한국도 그 대상을 적극적으로 더욱 넓혀나가기 시작하였다. 사실보다 정확히 말하자면 탈냉전기 한국외교의 변화는 다변화와 다자화가 함께 나타났다. 즉, 앞서 언급하였듯이 7.7선언을 통해 노태우 정부는 냉전 종식의 국제적 화해무드에 편승하여 “북방외교”를 내세우며 구 공산권 국가들과의 수교활동을 활발히 벌이는 한편, 주변 강대국인 중국과 러시아와도 관계를 정상화하였다. 물론 여전히 외교안보정책의 근간은 한·미동맹에 있었지만 그 외 다른 국가들과의 우호친선을 확대하는 일에도 박차를 가하기 시작하였던 것이다.

냉전기 동북아 역내에는 기존의 다자협력체가 없었던 관계로 새로운 다자기구의 창설부터 다자외교의 노력이 시작되었는데, 이미 다자협력체를 상당히 제도화시킨 동남아시아의 ASEAN을 제외하면 동북아에서는 한국정부가 이 부분에 상당히 적극성을 보였다. 동북아 최초의 다자안보협력체 제안은 고르바초프 대통령에 의해 1980년대 중반부터 있었지만 탈냉전기를 맞이하면서는 한국의 노태우 대통령이 동북아평화협의회를 1988년과 1990년에 두 차례에 걸쳐 제안함으로써 가장 먼저 정책적 관심을 표명한 셈이다. 그 후 김영삼 정부 때는 동북아 다자안보대화(1993), 북핵문제 해결과 남북관계 개선을 위한 2+4형식의 6자회담(1993), 그리고 동북아 안보기구 등이 제안되었다. 김대중 정부는 동북아의 평화와 안정의 위한 6개국 공동선언

(1998), 그리고 2005년부터 개최된 동아시아정상회의의 모태가 된 동아시아연구그룹(2000)을 ASEAN+3 회의에서 제안한 바 있다. 노무현 정부도 동북아 평화안보협의체(2003)를 제안함으로써 다자적 협력체를 구상을 밝힌 바 있다.

한국은 다자협력체의 창설 제안뿐만 아니라 탈냉전기 새로 출범한 여러 다자협력체에도 적극성을 갖고 참여하였다. 경제분야에 초점을 둔 APEC은 물론 동남아의 ASEAN의 주도로 시작된 ASEAN+3에도 활발하게 참여해오고 있다. 뿐만 아니라 동북아지역의 안정과 평화를 구축하려는 다양한 다자협력체에도 적극 참여하여 주도적인 역할을 수행하고 있다. 현재 동북아지역의 대표적 다자협력체로는 정부차원의 ASEAN Regional Forum(ARF)와 연관 회의체(트랙 1), 민간차원의 Council for Security Cooperation in Asia Pacific(CSCAP, 트랙 2), 그리고 반관반민 성격의 Northeast Asia Cooperation Dialogue(NEACD, 트랙 1.5) 등이 있다.⁷⁵ 이들은 아직 제도적으로는 비교적 느슨한 편이지만 이미 10년 이상을 정기적인 회합과 논의를 통해 상호 이해증진을 지속하였고, 낮은 수준이지만 신뢰구축 활동을 지속해왔다. 그동안 축적된 경험과 노하우가 적절한 계기나 리더십을 만나게 된다면 언제든지 도약할 수 있는 여건은 되어 있다고 하겠다.

총체적으로 볼 때, 당분간은 동북아에서 다자안보협력체가 유럽처럼 제도화되기에는 좀 시간이 걸릴 것으로 보인다. 앞서 지적한 것처럼 역내 국가들의 양자관계 선호성향에다 공통된 위협의 부재, 그리

75. 이들 다자안보협력체에 대한 논의는 이석수, “다자간 안보협력과 아·태안보질서의 재구축,” 김달중 외, 『새천년 한반도 평화구축과 신지역질서론』 (서울: 도서출판 오름, 2001), pp. 271~302 참조.

고 과거 일본 식민지에 대한 부정적 기억 잔존 등으로 인해 강한 응집력을 가진 다자안보협력체의 출현은 쉽지 않을 것이란 전망이다. 다만 역내 국가들간 경제적 상호의존도의 가속화가 촉진적 요인으로 작용할 수 있고, 최근 진전을 보이고 있는 6자회담이 만약 성공적으로 북핵문제를 해결하게 된다면 역내 최고의 다자안보협력체로 발전될 가능성이 높다고 하겠다. 여기에 또 하나의 가능성은 마약, 무기밀매, 인신매매, 조직범죄, 해적, 환경오염 등 탈냉전기에 들어와 새로운 중요 위협으로 인식되고 있는 소위 초국가적 위협(Transnational Threats)에 대한 공동 대처의 필요성이 강조되면서, 이들 분야에서의 공동협력이 향후 보다 제도화된 다자협력체로 발전될 수 있다는 것이다.

중국과 인도의 부상, 러시아의 재기노력, 중·일 패권경쟁 등으로 여전히 불투명한 동북아의 안보상황에서 향후 북한의 급변사태 발생 가능성을 감안하면 평화롭고 원만한 남북통일의 달성을 위해 기존의 양자관계에 더하여 역내 주요 당사자들이 모두 참여하는 제도화된 다자협의체가 있다면 상당히 큰 도움이 될 것이다. 대화와 타협에 의한 갈등해소 및 긴장완화를 위해 논의와 중재의 장을 제공함으로써 한반도의 평화와 통일은 물론 지역 전체의 안정과 공영에 커다란 촉매역할을 할 수 있을 것이기 때문이다.

3. 주요 분야

해방 이래 한반도에 평화와 통일을 실현하려는 한국 외교의 역사적 전개과정을 자세히 살펴보면 정책적 노력을 집중적으로 기울인 이슈영역 혹은 분야에도 변화가 있었음을 알 수 있다. 평화·통일 외

교의 기본노선이 무력통일 불사에서 출발해서 승공통일을 거쳐 평화 통일로 변화하고, 실현코자 하는 평화의 상태가 단지 전쟁재발 방지라는 소극적 평화에서 상호이해와 공영이라는 적극적 평화로 전환되면서 평화와 통일을 위한 외교활동의 주된 영역도 더욱 다양화되고 폭이 넓어지게 되었다고 할 수 있다.

평화·통일을 위한 외교활동의 분야가 그 이전과 달리 다양화되고 확대된 시점은 다른 측면에서의 변화들과 마찬가지로 대개 냉전종식을 전후한 시기라고 할 수 있다. 대립과 경쟁의 냉전적 구도에서 화해와 공존의 탈냉전적 구도로 통일의 여건과 전략이 바뀔에 따라 외교활동의 영역도 함께 변화를 보인 것이다. 다시 말해, 북한에 대한 제압과 압박을 목표로 할 때와 이해와 협력을 목표로 할 때는 필요한 수단과 대상이 각기 달라지기 마련이며, 그 결과 당연히 집중적인 노력을 기울이는 외교활동의 분야도 달라질 수밖에 없는 것이다. 그러면 냉전기와 탈냉전기 각 시기별로 평화·통일 외교의 주된 활동 분야에 대해 살펴보기로 하자.

가. 냉전기

1950~1960년대까지 평화·통일을 위한 한국의 외교는 주로 국가 정통성을 해외에 널리 알려 공인받고, 유엔감시 하 남북한 동시선거라는 한국 통일방안에 대한 지지를 확보하는 데에 주된 초점이 맞추어 졌다. 이는 이슈영역으로 분류하자면 정치적 이슈에 해당된다고 할 수 있다. 비록 정부수립 직후 유엔결의를 통해 “한반도 유일합법 정부”라는 공인을 받긴 했지만 개별국가들과의 수교를 통해 그 사실을 다시금 확인받고 또 통일의 주도권을 장악하기 위해 한국정부는 계속해서 외교적 노력을 기울였던 것이다. 특히 1960년대에는 많은

I

II

III

IV

V

VI

VII

신생국들의 등장과 그들의 비동맹 세력화로 인해 앞에서 언급한 것처럼, 그들을 대상으로 수교와 통일방안에 대한 지지확보를 위해 북한과 치열한 외교경쟁을 벌여야만 했었다.

사실 냉전 초기 통일방안에 대한 북한과의 외교전은 주로 유엔에서 이루어졌다.⁷⁶ 유엔은 해방 직후부터 한반도 통일문제에 소위 “한국문제(Korean Question)”란 이름으로 깊이 관여해왔기 때문이다. 유엔은 1948년 유엔 감시 하 남북한 동시선거 실시에는 실패했지만, 1954년부터 6.25전쟁으로 일시 중단됐던 한반도 통일문제를 총회에서 다시 논의하기 시작했고, 그 해 총회에서 유엔 한국위원단의 연례 보고서 제출을 결의함에 따라 매년 의무적으로 한국문제에 대한 논의가 이루어지게 되었던 것이다.

그런데 1960년대 비동맹세력 등장 이전까지는 한국이 주장하는 통일방안을 지지하는 결의안이 수차례 채택되는 등 한국이 우세를 누릴 수 있었다. 그러나 1960년대 들어오면서 상황은 점차 달라졌고, 매년 한국을 지지하는 서방진영측 결의안과 북한을 지지하는 동구 및 일부 비동맹국가들의 결의안이 동시에 제출되어 표 대결을 벌이는 양상을 되풀이 하였다. 즉, 서구진영 쪽은 유엔이 제시한 남북한 동시선거를 통한 민주정부 수립이라는 “통한원칙”의 재확인과 유엔한국위원단 활동 지속을 담은 결의안을 제출하여 매년 압도적 다수로 통과시켰고, 반면 북한 쪽 지지국들은 비록 모두 부결되긴 했지만 남북한 동시초청과 주한미군철수 및 한국위원단 해체요구 결의안을 계속해서 제출하는 상황을 매년 반복하였던 것이다. 결국 그렇게 한국문제는 1960년대 내내 특별한 해결책도 없이 매년 연례적으로 유엔 총

⁷⁶ 유엔에서의 한국문제 논의에 관해서는 외교통상부 홈페이지(<http://www.mofat.go.kr>)에 수록된 “한국과 UN과의 관계”에 자세히 소개되어 있음.

회에 상정되어 공허한 결의와 표 대결만을 되풀이하게 되었고, 그로 인해 불필요한 남북한간 외교적 소모전만을 지속토록 했던 것이다.

그러다가 1970년대 초 데탕트 분위기와 7.4남북공동성명 및 6.23선언 등으로 인해 잠시 유엔에서의 남북한간 외교전은 소강국면을 맞는 듯 했으나, 1975년 월맹과 북한이 비동맹 회원국으로 가입하게 되면서 다시 대결국면이 고조되었다. 그 결과 다시금 남북한 지지세력들간에 대대적인 표 대결이 총회에서 벌어지게 되었는데, 황당한 일은 한국측 통일안을 지지하는 결의안과 북한측 통일안을 지지하는 결의안 동시에 채택된 것이다. 즉, 남북대화 지속 촉구와 휴전협정 대체 및 항구적 평화보장을 위한 협상개시 등을 담은 한국측 결의안과 함께 유엔군사령부 해체, 주한미군 철수, 휴전협정의 평화협정으로의 대체 등을 담은 북한측 결의안이 같이 모두 통과된 것이다. 그 사건은 결국 한국문제 해결에 대한 유엔의 역할이 한계가 있음이 확인시켜주는 계기가 되었고, 그 결과 1977년부터는 한국측이 제안한 한국문제 불상정 및 불토의 방침이 총회에서 채택됨으로써 마침내 남북한간 소모적 외교전을 중단하게 되었던 것이다.

통일방안에 대한 지지확보라는 이슈와 더불어 냉전 초부터 초점이 되었던 평화·통일을 위한 한국 외교의 또 하나의 주된 분야는 군사적 이슈영역이다. 정부수립 이후 곧바로 6.25전쟁의 발발로 인해 북한의 남침을 저지하고 격퇴하기 위한 유엔의 지원을 확보하는 일은 국가의 존폐가 달린 중요한 외교적 과제였다. 이에 한국정부는 미국의 도움을 얻어 유엔 안전보장이사회에서 북한의 행위를 국제평화의 파괴와 침략행위로 규정하고, 원상회복을 위한 유엔군의 파견을 성사시킴으로써 북한의 남침을 막아내고 국권을 수호하는데 성공하였다. 또한 유엔 총회에서는 한국 내 독립된 통일민주정부의 수립과 전후

I

II

III

IV

V

VI

VII

복구 및 재건을 위한 7개국으로 구성된 유엔 한국통일부흥위원단(UNCURK)과 전후 부흥계획 추진을 위한 유엔 한국재건단(UNKRA)을 설치할 결의토록 하는 성과를 달성하기도 했다.

전쟁 초뿐만 아니라 전쟁 중과 이후에도 상당 기간 군사적 이슈는 한국 외교에 가장 중요한 과제였다. 특히 한·미동맹을 결성하고 지속적인 미국의 안보지원을 확약 받는 일은 국가의 생존과 직결된 중대한 과제로 간주되었으며, 앞서 언급했듯이 무리수까지 동원한 이승만대통령의 외교술에 의해 해결되었다. 전쟁까지 경험한 당시 상황에서는 “힘에 의한 평화” 구축이 절실했으며 그를 위해 북한의 무력재도발 방지와 억제제를 위한 동맹 및 우방외교에 최고의 우선순위가 주어질 수밖에 없었다. 따라서 냉전기 한국외교는 군사적 이슈가 매우 큰 비중을 차지하였다고 할 수 있다.

물론 1970년대로 들어오면서 한국 외교는 소위 “조국 근대화”를 지원하기 위한 경제외교라는 또 다른 과제를 담당해야 했다. 선진 외국의 자본과 기술 유치, 가공무역을 위한 원활한 원자재 확보와 시장개척 등 국가주도 경제개발계획의 추진상황에서 때로는 민간 기업을 대신하여 때로는 함께 정부차원에서 많은 외교적 노력을 쏟은 것이 사실이다. 하지만 그것은 당시 한국외교가 일반적으로 수행해야 했던 주된 이슈영역이지 평화·통일을 위한 외교와는 직접적인 연관이 약하다. 따라서 평화와 통일을 위한 냉전기 한국 외교의 주된 활동영역은 정치와 군사영역으로 규정해야 할 것이다.

종합하면, 냉전기 평화·통일 외교의 주된 분야는 대북 방어 및 억제를 위한 군사(안보) 분야와 국가정통성과 통일방안에 대한 지지확보라는 정치 분야로 요약된다. 평화보다는 안보가 우선시 되었고 공존보다는 제압을 목표로 했던 시기였기 때문에 소위 “상위정치” 영역이라고

부르는 정치와 군사 분야가 더욱 더 중시되었다고 할 수 있겠다.

나. 탈냉전기

1980년대에 접어들면서 한국은 국력 면에서 명실상부하게 대북 우위를 점하게 되었고, 그로 인해 통일정책에 있어서도 자신감을 바탕으로 상당히 과감하고 전향적인 자세를 취하게 되었다. 특히 1980년대 중반 이후부터는 국제적인 냉전질서의 와해와 “북방외교”의 결실로 한국의 통일정책은 더욱 더 포용력과 융통성을 갖는 경향을 보였다. 북한의 군사적 위협에 대해서도 초조감이 덜 했고, 북한의 고집과 변덕스런 행동에 대해서도 아량있게 대응하는 면모를 보였다. 게다가 2000년 남북정상회담 이후부터는 공존공영의 기초가 더욱 더 강화되면서 제도적 통일을 서두르지 않고 소위 “사실상의 통일단계”를 지향하면서 대북 이해와 포용의 폭은 더욱 커졌다.⁷⁷ 그 결과 북한의 잠수함 침투사건, 2차레에 걸친 핵개발 시도와 서해상 무력도발, 미사일발사 및 핵무기 실험 등 반복되는 북한의 반평화적 도발행위에도 좌절하지 않고 일관되게 대북화해협력 정책을 지속적으로 추진해나왔다.

그러한 변화된 대북 노선과 자세로 인해 한반도의 평화와 통일을 향한 한국 외교의 주된 활동내용도 많이 달라졌다. 물론 그 이전까지 해오던 안보확립을 위한 동맹 및 우방외교나 자국 통일정책에 대한

⁷⁷ 여기서 말하는 “사실상의 통일 상황”이란 김대중 정부의 통일정책에서 제시된 것으로 “남북간에 정치, 경제, 사회문화, 외교 등 모든 방면에서 교류협력이 제도화되고 군사적 긴장이 해소되어 평화체제가 정착된 상황”을 지칭하며, 좀 더 구체적으로는 남북한 정치, 군사적인 신뢰구축과 군비축소 및 통제 실시, 정전체제의 평화체제로의 전환, 남북한 호혜적 경제관계 구축, 남북한간 자유왕래 등이 이루어진 상황을 말한다. 통일부, 『통일백서 2003』, p. 19.

지지확보 노력은 계속해서 이루어져 왔다. 하지만 이들은 과거처럼 대북 우위확보라는 공세적 자세로 추진된 것이 아니었다. 안보강화 외교도 북한을 제압하거나 흡수통일을 가정한 봉쇄차원의 노력이 아니라 단지 유사시를 대비한 방어적 자세에서 추진된 것이었다. 또 통일정책에 대한 외국의 지지확보 노력도 통일의 주도권 장악을 위해서가 아니라 북한과 화해·협력정책을 지지해달라고 요청한 것으로 냉전기의 경쟁적 차원에서 추진된 지지확보 노력과는 완전히 구별된다.

냉전기와 확연히 구별되는 탈냉전기 한국정부 평화·통일 외교의 특성은 국제사회에 북한의 개혁·개방 유도과 대북 지원을 요청하고 나선 것이었다. 주변 4강은 물론 전 세계를 대상으로 북한과의 수교 및 관계개선을 장려하고 나아가 북한과의 교류협력 확대를 촉구하였다. 이는 북한이 고립되거나 급격히 몰락하는 것보다는 국제사회의 당당한 일원으로 참여하여 발전하는 것이 장기적으로 한반도의 평화와 통일에 더욱 더 유리하다는 판단에서 나온 것이다. 그래서 양자접촉은 물론 APEC, ASEM, ARF 등 다자적 접촉의 기회를 최대한 활용하여 북한과의 경제협력, 기술지원, 북한주민연수 등을 적극적으로 권장하였다.

그런 노력의 결과로 예를 들면, 서방국가들 중에는 이탈리아, 호주, 필리핀, 영국 등이 2000년에 북한과 수교를 했고, 2001년에는 추가로 네덜란드, 벨기에, 캐나다, 스페인, 독일, 룩셈부르크, 그리스, 브라질, 뉴질랜드, 쿠웨이트, 리히텐슈타인, 바레인, 터키 등 13개국과 유럽집행위원회(EC)가 외교관계를 맺게 되었다.⁷⁸ 뿐만 아니라 2001년에는 유럽연합과 북한과의 관계가 큰 진전을 보였는데, 페르손 스웨덴 총

⁷⁸ 외교통상부, 『외교백서 2002』 (서울: 외교통상부, 2002).

리를 단장으로 하는 유럽연합의 대표단의 방북과 EU·북한 인권대화 개최 등이 이루어지기도 했다.⁷⁹ 또한 스웨덴, 독일, 이탈리아, 영국 등 여러 EU 회원국들은 대북한 연수프로그램을 대폭 확대하여 시장경제, 인권, 군축, 농업, 건축설계, 컴퓨터 등 분야에 대해 북한의 인력초청 연수를 실시하였다.⁸⁰

79- 외교통상부, 『외교백서 2002』 (서울: 외교통상부, 2002).

80- 외교통상부, 『외교백서 2003』 (서울: 외교통상부, 2003).

<표 III-1> 대북 인도적 지원 현황

기간	정 부 차 원	민 간 차 원	합 계
'95	23,200만불 (1,854억원)	25만불 (2억원)	23,225만불
	쌀 15만톤 직접 지원	담요 8천매 국적 경유	(1,856억원)
'96	305만불 (24억원)	155만불 (12억원)	460만불
	CSB, 분유, 기상자재 UN기구 경유	밀가루, 분유, 식용유 국적 경유	(36억원)
'97	2,667만불 (240억원)	2,056만불 (182억원)	4,723만불
	CSB, 옥수수, 분유, 보건의료 등 UN기구 경유	옥수수, 밀가루, 감자, 라면 등 국적/남북적십자 경유	(422억원)
'98	1,100만불 (154억원)	2,085만불 (275억원)	3,185만불
	옥수수 3만톤, 밀가루 1만톤 UN기구 경유	밀가루, 옥수수, 비료, 한우, 비닐, 등 남북적십자 경유	(429억원)
'99	2,825만불 (339억원)	1,863만불 (223억원)	4,688만불
	비료 11.5만톤 직접 지원	밀가루, 옥수수, 약품, 비료 4만톤 등 한적 / 독자창구(2.10 ~)	(562억원)
2000	8,139만불 (978억원)	3,238만불 (387억원)	11,377만불
	비료 30만톤 직접 지원	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 한적 / 독자창구	(1,365억원)
2001	7,522만불 (975억원)	6,017만불 (782억원)	13,539만불
	내의 150만벌, 옥수수 10만톤. 비료 20만톤, 말라리아 방역지원 직접지원/WFP/WHO경유	옥수수, 감귤, 의류, 설탕, 분유 등 한적 / 독자창구	(1,757억원)
2002	8,915만불 (1,140억원)	4,577만불 (576억원)	13,492만불
	옥수수10만톤, 비료30만톤, 말라리아방역 직접지원/WFP/WHO경유	농기계, 의류, 의료장비, 새감자 등 한적 / 독자창구	(1,716억원)
2003	9,377만불 (1,097억원)	6,386만불 (766억원)	15,763만불
	말라리아 방역지원, 취약계층 지원,비료 30만톤, 옥수수 10만톤 직접 지원/WFP/UNICEF경유	동내의, 아동복, 밀가루, 항생제 등 한적/ 독자창구	(1,863억원)
2004	11,541만불 (1,313억원)	13,250만불 (1,558억원)	24,791만불
	의약품, 긴급구호세트, 비료 30만톤 말라리아 방역지원, 옥수수 10만톤 직접 지원/WFP/WHO경유	농자재, 피복, 감귤, 의료설비 등 한적/ 독자창구	(2,871억원)
2005	13,588만불 (1,360억원)	7,666만불(779억원)	21,254만불
	말라리아, 조류인플루엔자 방역지원, 비료 35만톤, 수해응급구호, 취약계층 직접 지원/WHO/UNICEF경유	밀가루, 의료설비, 농업용비닐 등 한적/독자창구	(2,139억원)
2006	22,967만불 (2,296억원)	7,088만불(709억원)	30,055만불
	비료 35만톤, 수해복구 지원, 말라리아 방제약품, 영유아 지원 직접 지원/WHO/UNICEF경유	밀가루, 의류, 의료설비, 수해복구 등 한적/독자창구	(3,005억원)
2007	22,736만불 (2,159억원)	9,698만불(920억원)	32,434만불
	비료30만톤, 성용밀, 구제역, 산림병충해 방제품, 수해복구(의결액 기준, 정산중), 말라리아 방제약품, 영유아, 식량 지원 직접 지원/WHO/WFP/UNICEF경유	의류, 의료설비, 연탄, 농자재 수해복구 등 한적/독자창구	(3,079억원)
합계	134,882만불 (13,929억원)	64,104만불 (7,171억원)	198,986만불(21,100억원)

출처: 통일부 홈페이지, <http://www.unikorea.go.kr/data/src/webzine/200801_04.pdf>.

4. 행위 주체

전통적으로 국제관계는 국가간의 상호작용이며 외교행위는 정부의 전유물로만 간주되어 왔다. 그래서 정부간 공식적 대화와 협상을 외교업무라고 부르고, 일반 국민들의 해외활동이나 타국 국민들과의 민간차원 교류와 교역을 영사업무라고 부르며 구별하는 것이 관례이다. 그러나 최근에는 외교 행위주체에 대한 구별이 점차 모호해지고 있다. 세계화와 정보화의 진전에서 보듯이, 교통·통신 수단의 눈부신 발달에 힘입어 정부뿐만 아니라 개인, 집단, 기업, 국제기구 등 실로 다양한 행위주체들이 국제문제에 간여하여 큰 영향력을 행사하고 있기 때문이다. 그래서 오히려 때로는 국가간 상호작용(inter-state interactions)보다 국경을 넘나드는 초국가적인(trans-national) 민간차원의 행위들이 더 중요하거나 더 영향력이 클 때도 많다. 2000년대 들어오면서 가장 문제시 되고 있는 알카이다(Al-Qaida)와 같은 범세계적 테러조직도 바로 그런 비국가행위자들(non-state actors)의 커진 영향력을 보여주는 좋은 예에 해당된다. 여기에 세계적인 민주화의 확산에 따라 정부의 공식적인 외교행위도 타국의 일반국민을 겨냥하여 직접 추진되는, 소위 대중외교(public diplomacy)가 점차 강조되는 추세이다.

이런 민간차원의 초국가적 외교활동이나 국제 연대활동의 확대는 한국의 경우도 예외가 아니다. 특히 1987년을 기점으로 시작된 민주화의 진전과 더불어 한국의 시민사회와 NGO들도 빠른 속도로 성장하였고, 그 결과 1990년대 중반부터는 정부정책의 옹호와 비판, 제언, 감시, 대행 등 여러 차원에서 활발한 참여와 영향력을 행사해왔다. 비록 다른 정책분야에 비해 다소 시작이 늦어지긴 했지만 외교안보

I
II
III
IV
V
VI
VII

및 통일정책 분야에서도 상당히 많은 NGO들이 활발하게 활동을 해 오고 있다. 특히 1990년대 중반 시작된 대북 인도적 지원이 활성화되면서 통일관련 NGO들의 수가 급격히 늘어났고, 2000년 남북정상회담 이후에는 급진전된 남북교류협력에 따라 또다시 NGO들의 종류와 수가 늘어나게 되었다. 그러면 구체적으로 행위주체라는 측면에서 한국의 평화·통일 외교가 냉전기와 탈냉전기를 기점으로 어떻게 변화되었는지 살펴보기로 하자.

가. 냉전기

냉전기간 동안 평화와 통일을 위한 한국외교의 주체는 당연히 정부일 수밖에 없었다. 첫 번째 이유는 한국의 시민사회가 1970년대 말까지는 국외문제는 물론 국내문제에 대해서도 제대로 정책적 비판, 감시, 그리고 제언을 하기에는 조직이나 능력 면에서 부족했기 때문이다. 물론 해방 직후 신탁통치반대운동, 4.19혁명, 반유신 투쟁 등에서 보듯이, 통일이나 민주화에 대한 한국민의 열망과 의지는 냉전기에도 내내 대단했고, 그 덕분에 결국은 세계에서 유래가 드물게 짧은 기간 내에 민주화를 성공할 수 있었던 것이다. 하지만 대중을 동원하거나 집단행동을 통한 의사표시와 압력행사를 넘어 지속적인 정책감시와 비판, 그리고 합리적 대안까지 제시할 수 있을 정도로 시민사회가 성숙되는 데는 좀 더 시간이 필요했다고 할 수 있다. 결국 한국의 시민사회가 제대로 역할을 할 수 있을 정도로 인적, 물질, 제도적 여건을 갖추게 된 것은 1980년대에 들어와서이다.

두 번째 이유는 외교안보라고 하는 정책분야의 특수성 때문이다. 다른 정책분야와 달리 외교안보 영역은 국익차원에서 기밀유지나 신속한 정책결정이 요구될 때가 많고, 기술적인 복잡성이나 전문성으

로 인해 일반인들이 이해하기 어려운 이슈도 많다. 그래서 외교안보 분야는 선진 민주국가에서조차 주로 엘리트들에 의해 정책이 결정되는 수가 많다. 하물며 과거 한국과 같이 권위주의 정권 하의 개발도상국에서는 외교안보 정책은 당연히 정부 주도로 결정되고 추진될 수밖에 없었던 것이다.

세 번째 이유는 공산당을 통해 북한 전역을 일사분란하게 조직화한 북한이 대남 통일전선전술 차원에서 계속 남북한 정당 및 사회단체 연석회의를 주장했기 때문이다. 이를 경계한 한국정부측에서 통일문제에 대한 민간단체의 정책적 관여를 제한하고 통제했던 데서도 그 이유를 찾을 수 있다. 그런 상황에서 민간 통일 혹은 평화단체들이 외국과의 접촉이나 연대를 시도하는 일은 쉽게 간첩활동이나 반체제 운동으로 간주될 가능성이 높았기 때문에 민간단체들의 입장에서도 선불리 나서기가 쉽지 않았다고 할 수 있다.

그런 구도하에서 냉전기에 통일을 위한 민간차원의 해외교류는 체육이나 문화예술 분야에서 간헐적으로 있었지만, 대부분은 정부의 기획이나 선전 차원에서 이루어진 것들이었다. 진정으로 순수 민간 차원에서 한반도의 평화와 통일을 위해 한국 민간단체들이 나서서 외국정부나 민간단체들을 상대로 협의하고 공조하는 일은 거의 없었다고 하겠다.

요컨대, 냉전기 평화 및 통일을 위한 외교적 노력은 인적, 물적 기반의 취약성과 법적, 제도적 제약으로 인해 민간차원에서는 거의 이루어지기 어려웠다. 따라서 모든 외교적 노력은 정부의 주도 내지 주관으로 기획되고 시행되었다고 봐야 할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

나. 탈냉전기

사실 탈냉전기는 세계적으로 시민사회 내지 시민단체의 위대함에 대한 재발견으로 시작되었다고 해도 과언이 아닐 것이다. 소련의 페레스트로이카와 글라스노스트를 시작으로 1980년대를 지나면서 점차 가속화되던 동구 사회주의체제의 변화조짐은 1989년 베를린장벽 붕괴를 계기로 동구진영 전체의 체제몰락과 도무지 끝이 보이지 않던 냉전적 국제질서의 종언으로 이어졌다. 바로 그 사회주의체제의 몰락과 냉전종식의 배경에는 다름 아닌 결집된 시민사회의 힘이 크게 작용했던 것이다. 그로 인해 시민사회의 각성과 조직화는 민주화와 사회발전의 견인차이자 동시에 발전척도로 간주되었으며, 그 중요성이 널리 강조되었다. 그래서 그 후 동구 이외 다른 지역에서의 민주화에서도 시민사회의 역할과 기능이 늘 주요 요소로 지적되었다.

한국의 민주화도 예외 없이 바로 그런 시민사회 성장의 중요성을 보여준 사례 중 하나였다. 즉, 1987년 “6.29선언”을 계기로 한국의 민주화는 급속도의 진척을 이루게 되었는데, 그 배경에는 1970~1980년대를 통해 이룩한 경제발전과 그로 인해 많아진 중산층, 그리고 그들의 발전된 정치의식이 크게 작용하였다. 다시 말해, 경제발전으로 물질적 욕구가 어느 정도 충족됨에 따라 시민들의 정치적 자유에 대한 관심이 높아진 상태에서 권력승계를 통한 권위주의체제 연장조짐이 나타나자 시민사회의 강력한 저항과 반발이 생겼고 그것이 결국은 민주화의 성공으로 이어진 것이었다.

일단 민주화의 물꼬가 터지자 사회의 분화와 조직화는 더욱 더 가속화되었고, 그로 인해 민간단체의 수와 종류도 더욱 더 많아지고 다양화되었다. 사회 전반에 걸쳐 그 동안 억눌려 왔던 욕구들이 일제히 표출되었고, 그들은 다시 조직화를 통해 자신들의 이익을 보다 많이

더 효과적으로 얻고자 하였다. 그로 인해 말 그대로 자발적 결사의 붐이 일어났던 것이다.⁸¹ 그런 사실은 <표 Ⅲ-2>에서 보듯이, 1990년대 설립된 민간단체가 그 이전 시기에 생겨난 모든 단체들을 다 합친 것보다 수적으로 훨씬 더 많음에서 확인된다.

<표 Ⅲ-2> 민간단체 설립 추이

(전체 분포: 892 / 단위: %)

구 분	시민 사회 일반	여 성	청년 학생	법·행정· 정치	인권 추사업	평화 통일	소비자 생활	전 체
1940~49년	4.39	2.35	3.28	0	0	1.02	0	2.02
1950~59년	0.88	3.76	4.92	0	1.03	1.02	0.59	1.79
1960~69년	6.14	6.75	1.64	0	4.12	3.06	1.18	4.26
1970~79년	6.58	11.74	9.84	0	1.03	9.18	1.76	6.61
1980~89년	9.21	21.60	11.48	4.0	18.56	15.31	15.88	15.13
1990~99년	61.84	38.97	57.38	56.0	54.64	51.02	57.06	53.03
2000~02년	10.97	15.01	11.48	40.0	20.62	19.38	23.53	17.15

출처: 시민의신문, “21세기 NGO의 대동여지도,” 2003 한국민간단체총람 출판기념회(2003.1.28) 배포 자료, p. 11.

물론 이들 단체들 대부분은 주로 국내에서 한국정부와 북한을 상대로 평화와 통일에 관련된 활동을 하고 있고, 외국의 정부나 국민 혹은 단체를 상대로 한 초국가적 활동을 하는 단체는 그리 많지 않다. 그리고 지역 특성상 앞서도 설명한 것처럼, 정부간 관계와 마찬가지로 민간차원에서도 아직은 국제적인 다자간 협력활동이 미약한 편

⁸¹ 6.29이후 시민단체와 이익집단 결성의 과정에 관해서는 유팔무, “비정부사회운동단체(NGO)의 역사와 사회적 역할,” 유팔무·김정훈 편, 『시민사회와 시민운동』 (서울: 한울, 2001)을 참조.



이다. 따라서 여전히 많은 부분에서 평화와 통일을 위한 한국외교 활동은 탈냉전기에도 정부에 의해 추진된다고 해야 할 것이다. 하지만 민간차원 활동이 거의 전무했던 냉전시기에 비한다면 탈냉전기 이들 NGO들에 의한 국제적 연대활동 시도는 상당히 인상적이며, 계속 증가하는 추세임에는 틀림이 없다.

동북아 지역에서 NGO들의 국제적 협력은 비록 성과는 아직 좀 미흡하지만, 추진 분야는 환경, 여성, 인권, 평화·반전, 역사인식, 위안부 문제, 긴급구호 및 인도적 지원 등 의외로 상당히 다양하다. 그 중에서 보다 직접적으로 한반도 평화 및 통일에 연관이 깊은 것은 평화정착 및 분쟁방지, 대북 인도적 지원, 북한인권문제 등을 들 수 있을 것 같다.

우선 평화정착 및 분쟁방지 분야에서는 가장 대표적인 것이 세계 무력갈등방지연대(Global Partnership for Prevention of Armed Conflict, GPPAC) 동북아위원회를 들 수 있다.⁸² GPPAC는 갈등의 “사후대응보다 사전예방”을 강조하면서 시민사회와 유엔을 포함한 정부간 기구들의 경험을 공유하고 공존과 화해를 위해 협력하는 조직이다. 이는 2001년 코피 아난(Kofi Atta Annan) 유엔 사무총장의 무력갈등 예방을 위한 시민사회의 참여를 촉구한 데 대해 네덜란드 유럽갈등 예방센터(ECCP)가 중심이 된 국제적 NGO들의 화답으로 시작되었다. 이들은 2005년 유엔본부에서 열리는 “갈등·분쟁 예방 국제회의”를 준비하는 네트워크 모임을 제안한 후 각 지역별로는 지역 회의를, 세계적으로는 예비회의를 매년 개최하면서 조직과 활동을

⁸²- GPPAC에 대해서는 평화를 만드는 여성회, 『2005 갈등·분쟁예방국제회의의 한국 위원회 활동보고서』(서울: 평화를 만드는 여성회, 2005)와 최대석 외, “동북아 NGO 교류협력 현황에 대한 진단과 문제점 파악,” 『동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라구축 방안』(서울: 통일연구원, 2006) 등을 참조.

확대해 나갔다. 그 후 1천여 개의 NGO들이 참여하게 되었고, 동북아 위원회를 포함하여 15개 지역회의가 결성되었으며, 2005년 유엔회의에서는 “무력갈등 예방을 위한 세계행동의제”(Global Action Agenda for the Prevention of Violent Conflict)”를 채택한 바 있다.

GPPAC 동북아위원회는 2002년 도쿄 지역회의를 통해 창설되었는데, 동북아의 갈등요인으로 한반도 핵위기, 중국-대만문제, 일·러 영토분쟁, 일본 재무장문제, 일·중 영토분쟁, 일본 제국주의적 침략과 관련된 역사 이해 및 지역국가들 사이 문제, 환경 및 인간안보 문제 등을 지적하였다. GPPAC는 일본의 “피스보트(Peace Boat)”, 한국의 “평화를 만드는 여성회”, 홍콩의 “아시아평화연대”가 공동주최자를 맡아 활동을 시작하였고, 2004년에는 자체적으로 “동북아지역 행동의제”를 채택하기도 했다. “동북아지역 행동의제”는 서문과 10대 원칙, 그리고 평화공존, 평화적 개입, 평화문화, 평화경제 등 4개 주제로 이루어져 있다.

2006년 GPPAC 동북아위원회는 금강산에서 회의를 개최하였으며, 서울, 베이징, 홍콩, 상하이, 타이베이, 도쿄, 울란바토르, 블라디보스톡 등에서 많은 시민단체와 학계 전문가들이 참석하여, 동북아 행동의제의 이행을 위한 5개년 계획을 작성하였다. 또한 동북아의 주요 현안인 북핵문제와 6자회담, 일본 평화헌법 9조, 동북아 비핵화 관련 시민사회 역할 등을 집중적으로 논의하고 동북아 평화와 안전을 위한 공동성명도 채택하였다. 그 후 2007년에는 몽고 울란바토르에서 “동아시아 비핵지대화”를 주제로 연례 회의를 개최하고, 동북아 비핵화 방안과 6자회담에 대한 시민사회의 지원방안에 대해 집중적으로 논의하였다.

한국과 일본을 제외하면 동북아지역 국가들의 특성상 아직 시민사

I
II
III
IV
V
VI
VII

회의 발달이 그리 크지 않기 때문에 강력한 단체행동을 함께 하기에 한계가 있지만, 핵문제와 같은 경성 안보이슈에 대해 시민단체들이 진지하게 논의하고 공동성명서를 발표하는 것만으로도 상당한 의미는 있다. 특히 세계 다른 지역의 국가들과도 네트워크를 형성하여 필요시 공조를 취할 수 있는 기반을 갖고 있고, 회의와 활동 경험을 계속 축적하고 공유해나갈 수 있는 제도적 틀이 잘 갖추어져 있다는 점에서 GPPAC의 활동은 당장의 성과보다는 장기적으로 큰 기대가 된다고 하겠다.

한반도의 평화 및 통일과 관련하여 가장 활발하고 성과가 있는 민간단체들의 국제적 공조는 대북 인도적 지원 분야일 것이다.⁸³ 1995년 북한에 대한 국제사회의 대북 지원이 최초로 시작된 이래로 동북아지역 NGO들은 북한의 상황을 국제사회에 알리고 자국정부를 설득하여 대북 지원에 참여토록 하는 일에 상당한 기여를 하여 왔다.

1995년 북한의 공식 요청이 있는 후 대북 인도적 지원은 미국 NGO들이 가장 먼저 나섰고, 1996년에는 머스그로브 회의를 통해 미국의 NGO, 정부기관, 국제원조기구 등이 한데 모여 효과적인 지원방안에 대해 논의하면서 세계적으로 확산되기 시작하였다. 그래서 1997년 머스그로브 2차 회의에는 한국, 유럽, 일본의 NGO들도 다수 참석하여 대북 지원의 필요성을 강조하고 보다 더 많은 국제사회의 호응을 촉구하였다.

대북 지원을 위한 국제적 협력이 본격화된 것은 1999년 북경에서

⁸³ 국제적 대북 인도적 지원에 대해서는 강명옥, “북한인권과 국제사회,” (연세대학교 박사학위논문, 2006); 김근식, “남북한 사회·문화협력 거버넌스 실태조사,” 황병덕 외, 『남북한 평화변영 거버넌스 실태조사』 (서울: 통일연구원, 2006); 이교덕 외, 『남북한 사회문화협력 거버넌스 활성화방안』 (서울: 통일연구원, 2007) 등 참조.

개최된 제1회 국제 NGO회의 때부터였다. 아시아, 유럽, 미국의 NGO들과 유엔기구 및 한국, 미국, 유럽의 정부대표들이 다수 회의에 참가하여 대북 지원의 경험과 노하우를 서로 공유하고 향후 지원방향에 대해 논의하였다. 2000년에는 2차 회의를 통해 북한의 식량부족 상황에 대한 평가와 전망, 의료보건 시설 개선 방안, 안전한 용수 공급 등 지원 대상에 대한 논의와 더불어 접근의 제약, 정보와 자료 부족, 지원효과 측정 등 지원 절차에 관련된 문제들에 대해서도 폭넓게 토의하였다. 그 후 계속해서 2001년 3차 회의와 2005년 4차 회의를 통해 북한의 상황변화에 대한 평가와 분석을 업데이트하고, 단순한 긴급 구호 차원의 지원에서 보다 장기적인 개발지원으로의 전환을 강조하였다. 또한 북한의 보다 높은 개방성, 접근 용이성, 투명성 및 책임성을 촉구하면서, 더욱 성의있는 북한 당국의 호응을 요구하기도 했다.

이런 대북지원 NGO들간의 국제적 협력은 북한의 핵문제와 분배 투명성 문제로 다소 위축된 면이 있지만, 북한의 상황에 대한 지속적 업데이트, 대북지원의 경험 공유, 그리고 평양에 상주사무소를 두고 있는 유엔과 유럽의 NGO들과 사무소가 없는 한국, 미국, 일본의 NGO들간의 교류 등에 크게 기여하였다. 대북지원이 10년 넘게 경과되면서 국가에 따라서는 부정적인 여론과 정부의 소극적인 태도로 대북지원에 대한 관심과 지지가 다소 떨어지는 상황에서, 민간단체들이 보다 적극적으로 나서서 대북지원의 필요성을 홍보하고 경험을 공유하며 보다 효과적인 지원방안을 논의하는 것은 상당히 중요한 일이다. 이는 북한의 경제난 해소는 물론 궁극적으로는 북한사회의 개방과 개혁을 촉진하고 한반도 평화와 통일에 대한 세계인들의 지지와 지원을 확보하는데 큰 기여를 할 것으로 기대된다.

통일문제와 관련하여 민간차원에서 비교적 활발히 활동하고 있는

I

II

III

IV

V

VI

VII

또 다른 분야가 북한인권 개선에 관한 것이다. 흥미로운 점은 다른 평화 및 통일에 관한 노력에 있어 정부가 주도적인 입장을 취해온 반면, 이 분야만큼은 반대로 민간단체가 오히려 더 주도적으로 문제를 제기하고 국제기구, 외국정부, 그리고 민간단체들과 적극적으로 연대하면서 활동을 벌여왔다는 것이다. 그 이유는 김대중 정부와 노무현 정부 시절 남북관계 진전을 위해 추진해온 대북 화해협력정책과는 충돌이 될 소지가 많았기 때문이었다. 즉, 북한과의 관계개선과 교류협력을 강화하려는 마당에 북한의 인권상황을 비판하는 것은 당연히 북한의 반발을 야기할 것이기 때문이다. 따라서 유엔을 비롯한 국제사회의 북한인권 문제 거론에도 불구하고 한국정부는 공개적인 북한문제 거론을 자제한 상황에서 오히려 민간단체들이 적극적으로 앞장을 서 왔던 것이다. 그로 인해 한국 내 평화운동 내지 통일운동을 주로 하는 민간단체들과 북한인권운동을 주로 하는 민간단체들은 서로 다소 불편한 관계에 놓여 있는 실정이다.⁸⁴

사실 국제사회에서 북한 인권문제가 공식적으로 거론된 것은 1994년 유엔인권위원회에서 유럽연합, 호주, 스웨덴 대표가 연설을 통해 북한 인권상황에 대한 우려를 표명하면서였다. 그 후 간헐적인 논의가 있어오다가 2003년 유엔인권위에서 북한인권개선 결의안이 공식 채택된 이래 매년 결의안이 채택되어 오고 있고, 유엔총회에서도 2005년부터는 계속 북한인권 결의안이 통과되어 오고 있는 실정이다. 국가별로는 유럽이 미국보다 더 일찍부터 북한인권에 관심을 가져왔고, 미국은 부시 행정부 등장 이후 관심을 보이기 시작하여 2004년에는

⁸⁴ 평화 내지 통일운동 단체들과 북한인권운동 단체들간의 관계에 대해서는 평화재단이 주최한 “제7회 남북화해와 평화네트워크 워크숍: 북한인권운동, 더 나아가기” (2007. 7. 20~21)에서 발표된 2개 논문인 하태경, “북한인권운동의 평가와 방향”과 이영환, “한국 평화단체들의 북한인권개선을 위한 활동”을 참조.

북한인권법을 제정하기도 했다. 이런 국제사회의 지속적인 관심표명에도 그간 한국정부는 북한인권에 대해 공개적인 언급이나 국제사회의 비판에 관여를 자제해왔고, 대신 민간단체들이 나서서 적극적인 홍보와 비판활동을 전개해왔다.

가장 대표적인 단체로는 1996년 설립된 “북한인권시민연합”과 1999년 설립된 “북한민주화네트워크”를 들 수 있다.⁸⁵ “북한인권시민연합”은 일찍부터 인권문제에 관심을 가졌던 인권운동가들과 새터민들을 중심으로 구성되어 국내 단체 중에서는 가장 일찍부터 북한인권문제에 관여했던 단체이다. 홍보책자 발송과 국제회의 개최 등을 통해 북한의 인권실상을 국내외적으로 알리고, 국제인권단체들의 조사활동을 촉구하며, 실질적인 개선방안 논의에 상당히 적극적으로 활동을 전개해온 단체이다. 또한 국내와 해외에서 북한이탈주민의 송환과 정착 및 이주를 위한 지원 및 교육 사업들도 해오고 있다.

“북한민주화네트워크”는 과거 한국 민주화운동에 앞장섰던 이들이 주도하여 설립한 단체로 그 경험을 토대로 북한의 민주화에 힘쓰고 북한인권 개선을 모색하는 단체이다. 이 단체도 유엔을 비롯한 국제사회의 인권논의에 참가하여 북한의 인권침해 실상을 알리고, 국제사회의 압력행사를 촉구하는데 적극적인 노력을 기울이고 있다. 청소년 자전거달리기 대회, 대학생 기아체험 등 국내외적인 행사 개최와 Keys라는 월간잡지 발간을 통해 북한 인권참상을 알리는 일에도 적극적으로 활동을 벌여왔다.

종합컨대, 탈냉전기에 들어와서도 여전히 평화 및 통일을 위한 한

⁸⁵ 두 단체의 성격과 활동에 대해서는 전봉근 외, 『동북아 NGO백서』 (서울: 통일연구원, 2005)와 두 단체의 홈페이지를 참조. “북한인권시민연합”의 홈페이지는 <<http://kor.nkhumanrights.or.kr>>이고, “북한민주화네트워크”의 홈페이지는 <<http://www.nknet.org>>이다.

국 외교의 행위주체는 정부가 중심이긴 하지만, 관련 분야가 안보와 정부간 외교의 영역을 넘어서서 인도적 지원, 인권, 문화예술 및 학술 교류 등의 분야로 넓어지면서 민간단체들도 보다 많은 참여와 활동을 벌이고 있는 실정이다. 즉, 한반도 평화와 통일의 당위성을 널리 알리고 그 실현을 위한 방안들을 모색하기 위해 한국의 여러 민간단체들이 나서서 해외의 개인, 단체, 정부, 그리고 국제기구들과 다양한 접촉과 연대활동을 벌이고 있고, 앞으로 그런 경향은 더욱 커질 것으로 보인다.

이런 평화·통일 외교의 행위주체에 변화가 일어날 수 있었던 이유는 첫째로는 국내 시민사회 및 NGO들의 역량 강화될 수 있고, 둘째로는 통일정책의 노선변화가 자유롭고 다양한 통일정책에의 민간참여를 가능토록 여건을 마련해준 것이며, 마지막으로로는 국제적 여건 변화로 탈냉전적인 화해협력 분위기가 한국정부의 노선변화와 한국 시민단체의 적극적인 활동의 물꼬를 터주었던 것이다. 탈냉전기 평화 및 통일 외교 행위주체의 확대와 다양화는 한반도 평화와 통일을 위한 국제적인 지지여론 조성 및 지원확대라는 차원에서 상당한 기여를 할 것이며, 그 실현에도 장기적으로는 큰 효과가 있을 것으로 판단된다. 다만 다양한 단체들의 참여에 따라 자칫 단체들간 성향이나 의견차이로 인한 대립이나 갈등이 발생하여, 오히려 평화와 통일 실현을 저해하는 일이 생길 우려가 있다. 따라서 민간단체들간에 상호존중과 진솔한 의견교환, 그리고 나아가 역할분담까지도 모색할 수 있는 자세와 노력이 요구된다고 하겠다.

5. 소 결

이제까지의 논의를 통해 통일을 위한 한국 외교의 역사적 전개과정 속에서 네 가지의 주요 특징적 변화가 있음을 알 수 있었다. 우선 첫째로 기본노선의 변화가 있었는데, 대북 대결 및 경쟁을 전제로 한 제압과 우위확보 노선에서 공존을 전제로 한 평화와 공영의 노선으로 변화한 것이었다. 탈냉전의 국제적 여건 변화와 한국의 국력신장이라는 요인이 시너지효과를 내며 가능했던 변화였다.

둘째는 추진방식의 변화이다. 주로 양자적 접근방식에서 점차 다자적 외교노력으로서의 확대가 이루어진 것이다. 동북아 지역의 특성상 제도화된 다자협력체의 등장은 아직도 다소 시간이 필요한 것으로 보인다. 그러나 번거로움과 복잡함에도 불구하고 북한을 포함한 다자협력체의 발전은 결국 북한의 개혁개방과 평화적 통일 달성은 물론 주변국들의 지지와 지원을 끌어내는데 중요한 역할을 할 것이기 때문에 더욱 더 외교적 노력이 필요한 부분이다.

셋째는 분야에서의 변화이다. 냉전기에는 주로 국가정통성에서의 우위확보와 안보강화라는 정치 및 군사 분야에 외교적 노력이 치중되었다. 그러나 탈냉전기에 접어들면서 그 외에도 경제협력, 사회문화교류, 인권, 인도적 지원 등 보다 다양한 영역에서 통일을 위한 외교적 노력이 증대되었다. 즉, 북한의 개혁개방을 유도하고 진정한 공영을 위해 보다 다양한 분야에서 외국의 정부와 기업, 그리고 민간단체들이 북한과의 교류협력에 활발히 참여하도록 설득하고 독려하는 방향으로 바뀌었다는 것이다. 물론 그렇다고 정치와 군사 분야에서의 평화 및 통일외교 노력이 없어진 것은 아니고 기본노선 변화에 따라 내용상 변화가 있었다. 예컨대, 국가정통성 확보를 위해 북한과

I
II
III
IV
V
VI
VII

수교경쟁을 하던 것에서 외국의 북한과의 수교를 장려하는 방향으로 바뀌었다.

넷째는 외교의 행위주체 다양화이다. 과거에는 당연히 정부만이 주체적인 역할을 수행했다. 하지만 평화와 통일을 위한 외교활동의 분야가 다양해지고 국내 시민사회의 성숙에 따라 정부 외에 민간단체들의 참여가 커진 것이다. 인권, 인도적 지원, 사회문화적 교류 등의 분야에서 민간단체들의 대북 직접교류도 많아졌고, 외국의 정부, 기업, 단체들과의 협력이나 연대를 통한 통일지원 활동도 늘어났다. 비록 효과 면에서는 다소 미약하지만 계속 증대될 추세이다. 다만 다양한 민간단체들의 참여로 인해 정책적 혼선이나 불협화음이 야기될 수 있기 때문에 이를 방지하고 조율할 수 있는 논의의 장을 마련하는 것이 요구된다.

결국 이런 네 가지 측면의 변화가 일어나게 된 원인은 첫째, 국제여건의 변화이다. 앞서서도 여러 번 강조했지만 한국의 통일은 민족문제가기도 하지만 국제문제가기도 하다. 따라서 대결과 압박이라는 냉전적 국제질서가 와해되면서 팽배한 화해와 평화의 분위기는 한국이 대북 및 통일정책을 추진하는 데 있어 보다 자유롭고 진취적인 접근을 시도할 수 있는 조건을 제공해주었다고 할 수 있다. 즉, 국제정세의 변화로 인해 북방외교가 가능할 수 있었고, 또한 다양한 분야에서 다양한 행위주체들이 통일외교에 참여할 수 있었던 것이다.

둘째는 국내여건의 변화이다. “선건설 후통일”의 기치를 내걸고 시작된 경제발전 노력은 비록 대북 우위확보 차원에서 시작되었지만, 결과적으로는 대북 자신감과 여유를 갖게 해 줌으로써 보다 전향적이고 유연한 통일정책을 추진할 수 있게 해주었다. 북한보다 월등히 우세한 국력이 뒷받침되었기 때문에 외국의 대북 수교나 협력에 초

조하지 않을 수 있었고 오히려 장려할 수 있게 되었다. 또 국력신장이 있었기 때문에 민간차원에서 통일을 위한 국내외적 노력을 확대해나올 수 있었다. 그리고 무엇보다도 국력신장이 있었기 때문에 평화적이고 점진적 통일에 대한 국민적 공감대가 널리 확산될 수 있다고 할 수 있다.

마지막으로는 국내역량의 강화이다. 냉전의 종식과 국력신장은 평화통일 외교변화의 조건들이다, 조건의 변화가 있어도 그것을 인식하고 활용할 수 있는 주체적인 역량이 없다면 변화는 불가능했을 것이다. 탈냉전과 국력신장이라는 국내외적 여건변화를 잘 읽고, 북방외교, 화해협력 및 평화번영 등 평화·통일을 위한 적절한 외교 전략을 구사할 수 있었던 한국의 외교역량도 중요했다는 의미이다. 또한 정부뿐만 아니라 민간차원에서도 초국가적 활동을 통해 평화와 통일을 지원하고 촉진시킬 수 있을 만큼 발전한 한국 시민사회의 역량도 한 몫을 했다고 할 수 있다.

종합컨대, 한국통일 외교의 변화와 발전은 국내외적 여건변화와 국내 역량강화의 시너지적 효과에 의해 가능했었다. 향후에도 민족의 염원이자 전략적 이해이기도 한 평화통일의 달성을 위해서는 한국정부와 시민사회가 변화하는 국내외 정세를 정확히 파악하고 그에 맞는 효과적인 평화·통일 전략을 개발하고 추진할 수 있도록 지속적인 역량강화에 힘써야 할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

IV

평화 및 통일 외교의 성과와 평가



1. 북핵 문제

1990년 초 북핵 문제가 등장한 이후 북핵 문제의 해결을 위한 협상 과정에서 한국정부는 소외되었다. 북한이 이른바 통미봉남(通美封南)의 정책을 추진하기도 했으나 한국정부가 북한이 1992년 발표된 『비핵화공동선언』을 이행하기를 기대한 측면도 간과할 수 없다. 1993년 2월 출범한 김영삼 정부는 북한의 선의를 기대하고 이인모를 송환했으나 북한은 3월초 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 선언으로 이를 되받았다. 북핵 문제는 탈냉전시대 비확산 및 반확산을 안보전략의 우선순위로 삼은 미국이 북한을 상대하는 미·북 주도의 문제로 변했다. 미·북이 중심이 된 협상 구도는 3단계의 협상 과정을 거치면서 1994년 10월 21일 제네바합의를 산출하였다.

한국의 입장에서는 한국의 안보 및 동북아의 안보를 위협하는 북핵 문제에 대해 수수방관만 할 수는 없었다. 이에 따라 등장한 것이 한·미 공조이며, 일본 또한 미국과의 동맹관계 속에서 한·미·일 3자 공조체제의 일원이 되었다. 한국은 한·미 공조 및 한·미·일 3자 공조체제를 통해서 한국의 입장을 미국의 정책에 투영하는 방법을 찾을 수밖에 없었으며, 각종 국제회의의 무대에서 북한의 핵개발을 비판하고 비핵화의 약속을 이행하라며 촉구하고 그를 반영하는 결의문이나 성명 등을 채택하게 하는 외교를 전개하였다.

2002년 10월 제2차 북핵 문제 등장 이후 한국의 평화 및 통일 외교는 북핵 문제해결에 다시 한 번 중심을 두게 되었다. 1990년대 전반에 걸쳐 북핵 문제가 남북관계와 한국의 주변국 외교를 지배했던 것처럼 2002년 이후에도 한반도 평화와 안정을 위한 주변국과의 협력 방안 강구가 외교의 핵심 사안이 되었다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

한국정부는 북핵 문제 해결을 한반도의 평화와 안정을 위해 반드시 해결해야 할 최대 안보 현안이자 동북아의 평화·번영과 전 세계 핵 비확산체제 유지를 위해서도 조속히 해결해야 하는 국제적 관심사안이라는 관점에서 접근하였다. 그러나 김대중 정부와 그 연장선상에 있는 노무현 정부는 북핵 불용을 최우선의 정책으로 내세웠으나, 북한은 2006년 10월 핵실험을 함으로써 그 목표는 성취하지 못했다. 이명박 정부도 북핵 문제의 해결을 가장 우선 해결해야 할 과제로 두고 대북정책을 추진하고 있다.

제2차 북핵 문제의 해결 방식은 다자회담이 도입되었다. 미·북·중 3자회담으로 시작된 북핵 해결 다자회담은 2004년 남북한, 미·일·중·러가 참여하는 6자회담으로 확대되었으며 진통 끝에 2005년 9월, 『9.19 공동성명』이 채택되었으나 비핵화의 이행이 쉽게 진척되지는 않았다. 5차 6자회담 2단계 회의(2006.12.18~22, 베이징)에서 한반도 비핵화 이행을 위한 단계적 조치를 취할 것에 합의했으나, 미국이 방코델타아시아(BDA) 은행의 북한 계좌를 불법적 활동과 연계된 것으로 판단, ‘돈세탁 주요우려대상’(primary money laundering concern)으로 지정함에 따라 북한 자금이 동결되었다.⁸⁶ 북한이 이 문제의 선 해결을 주장하면서 『9.19 공동성명』의 이행을 위한 협상은 지체되었다.

2006년 말 이후 미국측이 북한측에 제안한 이른바 조기수확(early harvest)⁸⁷ 방안에 대해 북한은 긍정적인 반응을 보이기 시작하였다.

⁸⁶ 북한은 미 재무부가 2005년 9월 15일 마카오 소재 BDA 은행을 북한의 불법 활동과 관련된 거래를 문제 삼아 미국 애국자법(USA PATRIOT Act) 제311조에 따라 ‘돈세탁 주요 우려대상’으로 지정한 것이 대북 금융제재이며 철회되어야 한다고 주장하였다.

⁸⁷ 힐 차관보는 2006년 11월 27~29일간 베를린을 방문한 계기에 김계관 부상을 만나 6자회담 재개 관련 협의를 실시하였다. 이때 힐 차관보는 이른 시일 내에 비핵화 관련 조속한 결과물을 내야 한다는 의미에서 ‘조기수확(early harvest)’

이에 따라, 미국은 북한과의 대화에 박차를 가하였고, 2007년 1월 16~18일간 개최된 미·북 베를린 회동에서 양측은 BDA 문제 해결 등을 통한 6자회담의 재개와 영변 핵시설 폐쇄·봉인 등 초기조치에 대해 협의하였다. 뒤이어, 미·북 베를린 회동 후속 조치로 1월 30~31일간 베이징에서 제2차 미·북 금융 실무그룹 회의가 개최되어, BDA 문제 해결을 위한 양측간의 구체적인 협의가 진행되었다. 이러한 노력의 결과로 2007년 2월 8일 6자회담이 베이징에서 개최되었다. 2월 8일부터 13일까지 진행된 제5차 6자회담 3단계 회의를 통해 『9.19 공동성명』의 이행을 위한 방안을 협의한 결과, 『9.19 공동성명 이행을 위한 초기조치(2.13 합의)』가 채택되었다. 동 합의를 통해 6자회담 참가국들은 비핵화의 단계별 조치를 최초로 구체화하고, 이에 상응하는 대북 경제·에너지 지원, 미·북/일·북간 관계정상화, 한반도 평화체제 및 동북아 다자안보 대화 논의 개시 등에 합의하였고, 이를 위한 5개의 실무그룹이 구성되었다.

2.13 합의의 초기조치를 이행하기 위한 후속 협의로서, 각 실무그룹 제1차 회의가 개최되었다. 3월 17~18일간 베이징에서 개최된 제1차 한반도 비핵화 실무그룹 회의를 통해서는 △초기단계 △다음단계 이행 △비핵화 실무그룹과 IAEA간의 관계 등에 대한 협의가 이루어졌다. 3월 15일 베이징에서 개최된 제1차 경제·에너지 협력 실무그룹 회의에서는 △한국측의 초기단계 중유 5만톤 지원, △각 측의 다음단계 지원 등에 대한 논의가 이루어졌다. 한편, 3월 16일 베이징에서 개최된 제1차 동북아 평화·안보체제 실무그룹 회의에서는 △동북아 다자안보에 대한 구상, △향후 동북아 평화·안보 실무그룹 운영 방안

이라는 용어를 사용하면서, 북한이 비핵화 관련 일정한 조치를 취할 경우 미국도 상응하는 조치를 취한다는 방안을 제시하였다.

등에 대한 의견이 교환되었다. 3월 5~6일간 뉴욕에서 개최된 제1차 미·북 관계정상화 실무그룹 회의에서 미·북 양측은 △농축우라늄 프로그램 문제, △테러지원국 지정 해제 문제 등을 해결하기 위한 방안을 협의하였다. 3월 7~8일간 베트남 하노이에서 개최된 제1차 일·북 관계정상화 실무그룹 회의에서 일·북 양측은 일본인 납치문제 및 과거사 문제 등 양국간 주요 현안에 대하여 의견을 교환하였다.

BDA 문제가 해결되고 관련국간에는 2.13 합의의 조속한 이행 등 6자회담 과정의 실질적·구체적 진전을 위한 협의가 진행되었다. 7월 18~20일간 베이징에서 개최된 6자회담 수석대표 회의에서는 비핵화 초기단계 조치 이행을 가속화하기 위한 협의가 이루어졌고, 더 나아가 다음 단계 진입을 위한 구체적 방안도 논의되었다. 이어서 7~8월에는 우리측의 대북 중유 조기 지원(5만톤)과 북측의 영변 핵시설 폐쇄 및 IAEA 감시·검증단 복귀 등 초기단계 조치가 마무리됨으로써 6자회담 재개를 위한 여건이 조성되었다. 또한 관련국간 고위급 협의를 통해 차기 6자회담의 성과 거양을 위한 사전 준비 노력이 이루어졌다. 한편, 2.13 합의 이행을 가속화하기 위해 우리를 비롯한 6자회담 참가국들은 8~9월에 5개 실무그룹별 제2차 회의를 개최하여 비핵화, 경제·에너지 협력 등 분야별 실천 계획을 구체화하였다.

2.13 합의에는 한반도 평화체제 논의를 위한 관련국간의 포럼 구성과 동북아 다자안보 대화 논의 개시가 포함됨으로써 한반도와 한반도를 둘러싼 지역의 평화를 신장하기 위한 다자 틀의 구성에 지역 국가들의 인식 공유가 이루어졌음을 보여주었다. 그러나 북핵 문제 해결의 지체로 한반도 평화체제 구축을 위한 다자포럼 형성 논의는 시작도 하지 못한 상태에 있으며, 러시아가 의장국이 된 동북아 다자안보 대화 논의를 위한 실무그룹도 북한측의 미온적인 태도로 인해

별 진척이 없는 상태이다.

북핵 문제는 2.13 합의에 따른 3단계 조치가 ‘행동 대 행동’ 원칙에 따라서 일정한 정도로 진행되었다. 1단계는 북한 핵시설의 폐쇄와 봉인, 2단계는 불능화 및 북한의 핵 신고, 그리고 3단계는 북한의 신고를 검증해 나가면서 북핵의 폐기를 추진하는 것이다. 2.13 합의는 2007년 10.3합의로 재확인되었다. 2007년 1단계 조치가 이루어진 이후, 2단계의 불능화 및 북한의 핵 신고가 당초 12월말까지로 예정되어 있었으나, 불능화는 11개의 조치 중 8개의 조치가 완료되고 북한의 핵 신고는 2008년 6월 말에 이루어졌다. 그러나 핵 신고와 동반해야 할 검증계획서와 관련 미국과 북한의 입장 차이가 좁혀지지 않음에 따라서 미국은 북한의 테러지원국 명단 삭제를 유보했고 이에 대응 북한은 2008년 8월 26일 폐쇄·봉인되었던 영변의 핵시설을 원상 복구하겠다는 외교부 대변인 담화를 발표하고 행동에 옮기고 있다.

한편, 한국정부는 2007년 1월 초 한·미 외교장관회담을 개최하여 6자회담 재개 방안 및 회담 개최 시 협의 진전 방향에 대해 논의하고, 이후 외교장관회담에서나 6자회담 수석대표간 회담·접촉 등을 통해 6자회담에서의 양국의 협력 방안을 지속적으로 협의해오고 있다. 그러나 6자회담의 실질적인 진전을 결정하는 요인은 미국과 북한 양자간의 상호 이해관계의 불일치를 어느 정도 좁히는가에 달려 있다. 한국 정부는 1990년대에 북핵 문제를 다루는 과정에서 북한의 이른바 ‘통미봉남’ 전술에 따라서 협상에 참여하지 못하고 소외를 당한 경험이 있다. 한국은 정책적 선호와 입장을 반영하기 위해 한·미간 정책 협의를 말하는 ‘한·미 공조’가 북핵 문제 해결과정에서 핵심 요소로 등장하였다.

6자회담 형성 이후 한국이 북한과 6자회담 틀 내에서 양자간 접촉

I

II

III

IV

V

VI

VII

을 하기도 하였으나, 북한의 한국 ‘회피 자세’에 따라서 양자간의 본격적인 협상이 이루어지지지는 않았다. 따라서 한국으로서는 6자회담의 한 구성원으로서 북한 이외의 타 참여국과의 정책 협력을 위한 외교 활동을 강화하는 방식을 취했으며, 그 과정에서 다양한 대안을 제시하여 한국측의 입장을 반영시키려는 외교를 전개하였다.

2008년 9월 북한은 미국의 테러지원국 지정 해제 ‘불이행’을 이유로 북핵 문제는 다시 폐쇄 및 봉인 이전의 상태로 회귀하려는 움직임을 보였다. 이에 미국은 한국, 중국, 일본 등과의 협의를 거쳐 대응 방안을 논의하는 일방, 북한의 핵 신고 관련 검증의정서를 단계적으로 접근하는 방안을 북한과 합의함으로써 문제의 돌파구를 찾았다. 10월 11일 미국은 북한을 테러지원국 지정에서 해제하기로 하였고 북한측은 다시 핵 불능화의 과정을 진행할 것을 선언하였다. 이명박 정부의 입장은 북한 핵 프로그램의 신고와 검증체계 합의 등 비핵화 관련 제2단계 조치를 조속히 완료하고, 대북경제·에너지 지원과 대북 제재 해제 등 비핵화 상응 조치의 이행을 지속 추진하며, 본격적인 핵 폐기 단계로의 조속한 진입을 추진하기 위해 노력을 기울이겠다는 것이며, 이를 위한 외교적 노력을 계속 강화하겠다는 것이다. 이명박 정부는 2008년 10월 노무현 정부에 들어서 사실상 해제된 한·미·일 고위급 정책협의채널을 구축·가동하기로 합의했다.

북핵 문제의 평화적 해결을 위한 한국정부의 노력은 한·미 공조라는 대미외교가 핵심이다. 그동안의 한·미 공조 노력을 실패로 평가할 수는 없으며, ‘철저하고 광범위한(through and broad)’ 접근이나 ‘포괄적(comprehensive)’ 접근과 같은 용어으로써 협력의 결과를 산출하기도 하였으나, 사실상 한국은 핵 협상에서 ‘간접적인 당사자’로서의 역할에 머무는 게 사실이었다.

2. 대북정책에 대한 국제적 지지 문제⁸⁸

한반도 평화의 정착과 궁극적인 통일을 이룩하는 과정에서 한국의 정책에 대한 국제사회의 지지와 협력을 확보하는 것은 대북정책의 추진과정에서 가장 주요한 요소의 하나이다. 예를 들어 이명박 정부 출범 이후 미국의 부시 대통령은 2008년 8월 방한 정상회담에서 “(대북정책과 관련해서는) 한국이 반대하는 것은 하지 않겠다”는 입장을 분명히 했다”고 말한 것으로 알려졌다.⁸⁹ 동맹국 대통령의 이러한 언급이 수사적 차원이 아니라 실질적인 정책의 협력으로 나타날 경우 통일 추진에 큰 힘을 얻을 수 있다.

역대 한국정부는 양자 정상회담 또는 외교장관회담 등 양자회담 및 주요 국제회의에서 한국의 통일정책과 대북정책에 대한 지지를 호소할 뿐 아니라 대북정책 관련 특정 사안에 대한 한국정부의 입장을 지지 받기 위한 외교적 노력을 꾸준히 전개해왔다. 또한 북핵문제의 평화적 해결과 한반도의 평화체제 구축을 위한 우리 정부의 평화번영정책에 대해 국제사회의 이해와 지지를 확보하기 위한 노력을 꾸준히 전개해왔다. 2005년에는 ASEM 정상회의(10.7~9), APEC 정상회의(11.20~21), ASEAN+3 정상회의(11.28~30) 등 주요 다자회의와 한·일 정상회담(7.21, 12.17), 한·러 정상회담(9.21), 한·영 정상회담(12.2) 등 각종 정상회담을 비롯한, 고위급 양자회담 계기에 북핵문제의 평화적 해결 및 남북관계 개선을 위한 우리 정부의 노력을 적극 설명하였으며, 각국 정상들은 우리의 평화번영정책과 북핵문제의 평

⁸⁸ 역대 한국정부의 대북정책에 대한 국제사회에서의 지지 획득 노력에 대해서는 외교부, 『외교백서』(각 년도)의 대북정책에 대한 지지 확보의 절을 참조하여 재 정리하였음.

⁸⁹ 『연합뉴스』, 2008년 10월 14일, <<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2008/10/14/05>>.

화적 해결을 위한 우리 입장에 대해 지지를 확인하였다.

특히, 제3차 6자회담 이후 북한이 6자회담 참가에 소극적인 태도를 보이는 상황에서, 노무현 대통령은 APEC 계기 한·미 정상회담 등 6자회담 참가 5개국간 양자 정상회담(11.19~20), ASEAN+3 계기 한·중·일 3국 정상회담(11.29) 등 일련의 정상외교를 통해 북핵문제의 평화적 해결, 6자회담의 조기 재개 필요성 등에 대한 국제적 공감대를 재확인하였다. ASEM을 비롯하여 ASEAN+3, 한·ASEAN 정상회의 등 각종 다자회의 계기에 북핵문제의 조속한 해결을 촉구하고 한반도의 평화와 번영을 위한 남북간 대화 노력에 지지를 표명하는 의장성명이 발표되었다.

노무현 정부는 북핵문제의 평화적 해결을 위한 외교 활동과 함께 「평화번영정책」에 대한 국제사회의 지지와 협력을 확보하기 위해 노력을 전개하였다. 그러나 2006년 7월 북한은 미사일을 시험 발사하고 10월에는 핵실험을 강행함으로써 남북 당국간 대화가 중단되고 남북 관계가 경색되었으며 대북정책에 대한 국내외의 비판이 고조되었다. 이에 노무현 정부는 ASEM 정상회의(9.9~12), 제61차 유엔총회(9.17~27), APEC 정상회의(11.17~19) 등 다자간 정상회의 및 미국, 일본, 중국, 러시아 등 주변 강대국과의 고위급 회담 시 「평화번영정책」이 남북간 긴장완화를 통해 한반도 평화와 안정유지에 기여했다는 점을 설명하면서 한국의 대북정책에 대한 국제사회의 지지확보를 위한 외교적 노력을 지속해 왔다.

2007년도에도 제62차 유엔총회, ASEAN+3/EAS 등 각종 다자회의와 다수의 양자회담을 계기로 우리의 대북정책과 남북 경협사업 진행상황에 대해 설명하면서, 우리의 대북정책에 대한 국제사회의 이해와 지지를 지속적으로 요청해 왔다. 특히, 2007년에는 북핵문제

의 평화적, 외교적 해결 노력과 함께 개성공단 개발 사업의 국제적 지지 확보를 위한 노력을 경주하였다. 각종 국제회의 및 정부간 협의회 개최 계기에 개성공단 개발 사업의 추진현황과 남북관계 및 한반도 정세에 미치는 긍정적 영향을 설명하였다. 페리(William Perry) 전 미국 국방장관, 킨츠(Kinga Goncz) 헝가리 외교장관, 예오(George Yeo) 싱가포르 외교장관, 반 트란(Van Tran) 미 캘리포니아주 의원 등 영향력 있는 해외 인사의 개성공단 방문을 지원, 국제사회의 지지와 이해 확보를 위해 노력하였다.

3. 북한의 변화 조성문제

한반도에서의 평화달성을 위한 주 당사자인 남한과 북한은 평화에 대해 서로 상이한 평화관과 전제조건들을 갖고 있다. 주요 쟁점 중의 하나는 북한은 우선 미·북간의 평화협정을 체결하는 것이 평화체제를 이루는 첫 순서라고 여기고 있는 반면, 남한은 정치군사적인 신뢰를 구축한 다음 평화체제를 단계적으로 이루는 것이 순리라고 보고 있다. 또한 북한은 평화체제를 이루는 전제조건중의 하나가 주한미군의 철수를 들고 있지만, 남한은 주한미군은 한반도의 평화와는 관계가 없는 사안인 동시에 동북아의 안정을 위해서 필요한 존재라고 보고 있다.

문제는 평화체제라는 것이 남북한간 협의를 통해 상호 양보할 수 있는 협상대상이냐 라는 것이다. 만일 남한의 입장에서 평화체제에 대해 양보할 수 없는 부분이 있고 그래서 그 부분이 충족된 상태에서의 평화체제를 원한다면 통일외교는 전략적인 개념의 성격이 더욱 강할 것이다. 통일외교를 통해 이루어야 될 가장 큰 결과가 북한의

I
II
III
IV
V
VI
VII

변화이기 때문에 더욱 그렇다. 이와 같은 맥락에서 노태우 정부 이후 노무현 정부에 이르기까지 각각의 정부에서 추진되었던 통일외교의 성과와 북한을 변화시키는데 있어서의 한계를 살펴보겠다.

가. 노태우 정부 시기

(1) 성과

노태우 정부 시기의 통일 외교는 “북방외교”의 틀 속에서 진행되었다. 북방외교는 구소련 및 동구권 국가들의 개혁 및 개방정책을 추구하기 시작한 이래 동서관계 및 국제질서가 미·소를 중심으로 화해의 신데탕트를 맞이한 시점에서 남한의 외교 범위를 기존의 전통적인 동맹국들로부터 구사회주의 국가들로 확대하려는 시도였다. 1988년 7월 7일 노태우 대통령에 의해 발표된 “민족자존과 통일번영에 관한 대통령 특별선언(7.7선언)”에 의해 시작된 북방외교는 기존의 북한 우방국들과 관계개선을 통하여 우회적으로 북한의 개방을 시도한 정책이었다. 북한으로 하여금 개방을 하게하고 이를 기점으로 남북한 교류와 협력을 증대시켜 한반도에서의 긴장을 완화시키고 신뢰를 구축하여 평화통일을 이루려는 정책이었다. 즉, 과거 북한의 동맹국과의 관계개선은 북한의 개방화를 촉진하는 것은 물론이고 한반도에서의 긴장완화와 평화통일까지 기여할 것이라는 전제에 기초한 정책이었다.

이와 같은 북방외교의 첫 번째 발걸음은 동구권 국가들과의 외교 정상화로 시작되었다. 헝가리(1989년 2월 1일), 폴란드(1989년 11월 1일), 유고(1989년 12월 27일), 체코(1990년 3월 22일), 불가리아(1990년 3월 23일), 루마니아(1990년 3월 30일) 등 동구권 국가들과 외교관계

가 수립되었다. 1990년 9월에 최종적으로 한국과 소련간의 수교가 합의되었으며, 당시 소련은 공산정권의 붕괴이후 개혁지향적인 정책을 추구하고 있었다. 따라서 러시아와는 공통의 가치, 즉 자유와 민주주의 그리고 시장경제체제를 추구하는 관계를 바탕으로 수교가 이루어졌다. 공통의 가치가 양국간에 공유되고 있던 만큼, 러시아로 하여금 북한에 대해 군사적 지원 자제 및 모험주의 억제, 그리고 북한의 개혁개방을 유도하여 주기를 촉구하기도 했다. 1992년 3월 한·러 외무장관 회담에서는 북한이 국제 핵사찰에 응하도록 적극 협조하고 북한의 모험적인 행동을 자제시키는데 노력하기로 합의하기도 하였다.

정치경제적인 가치의 공유가 러시아와의 외교관계 수립을 촉진시켰다고 한다면, 중국과의 수교는 경제교류의 증대와 맞물려 외교관계의 정상화가 이루어졌다고 볼 수 있다. 한국과 중국은 1991년 1월 무역대표부를 교환 설치한 이래 양국간 무역량은 기하급수적으로 증가하였고, 이듬해인 1992년 8월 공식적인 외교관계 수립이 이루어졌다. 이후 중국과 실질협력관계가 심화되기 시작하였으며, 중국은 북한에게 IAEA 핵사찰을 수용토록 간접적인 영향력의 행사를 함과 더불어 경제개혁과 대외개방을 권고하여 1992년 1월 북한이 경제특구 건설계획을 발표하는 등, 북방외교의 가시적인 성과가 나타나기도 하였다.

이러한 북방외교는 기존의 북한 동맹국들과의 관계개선을 통하여 우회적으로 북한개방을 유도하는 것뿐만이 아니라, 직접적으로 북한의 변화를 추구하기도 하였다. 1990년에는 “남북교류협력법과 남북협력기금법”을 제정하고 그해 7월에는 “민족대교류선언”을 하는 등 북한의 개방을 유도하는 정책을 발표하였다. 구체적으로 민족대교류선언에 포함된 내용을 요약하면, 상호개방과 교류를 통해 민족화합과

I

II

III

IV

V

VI

VII

통합을 추구하고, 같은 민족간의 왕래와 교류를 실현시켜 상호신뢰를 구축함과 동시에 남한 전지역을 북한 주민에게 개방하고 북한측도 이에 상응하여 북한 전지역의 개방을 요구하는 선언이었다. 이후 남북한은 수차례의 대표접촉 끝에 1991년 12월 한반도에서의 비핵화에 협력한다는 “한반도 비핵화 공동선언”을 이끌어 내었고, 동시에 남북이 공존공영관계를 이루어 나가자는 취지의 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서”에 서명하기까지 이르렀다.

(2) 한계

북방외교 혹은 북방정책이 추진되었던 시기는 동서 냉전으로 특징지어지는 국제질서가 새로운 모습을 보여주던 때였다. 더구나 공산권 국가들의 몰락과 이후 이들에 의해 추진된 개혁개방정책의 분위기는 곧이어 북한의 변화까지 기대하게 되었다. 6공화국에 의해 추진된 북방정책은 이러한 시류에 힘을 입어 간접적이고 우회적으로 북한의 변화를 유도하려고 하였다. 하지만 남북간에 합의된 “한반도 비핵화 공동선언”이나 “남북기본합의서”는 1992년 후반기에 들어 북한이 핵개발 의혹해소에 소극적인 태도를 보이는 등 남북간의 관계는 경색국면으로 접어들었다.

개혁개방과 변화로 특징지어지는 구(舊) 공산권 국가들의 변모와는 거리가 먼 북한의 태도는 한 국가의 변화가 대외적인 변화뿐만이 아닌 자체적인 변모의지 혹은 내부에서의 변화가 있어야 가능하다는 것을 보여주었다. 수차례 이어진 남북고위급회담의 쟁점을 보면, 남한측은 우선 개방과 교류협력을 통한 점진적인 방법으로 한반도에서의 평화를 만들어 가자는 입장인 반면, 북한은 정치군사적인 위협해소를 먼저 해결하는 것이 평화를 가져오는 방법이라고 대치하고 있

었다. 당시 북측은 현재와도 마찬가지로 체제유지가 제일 우선인 목표이었는데, 남측과의 교류협력으로 인해 체제가 붕괴하고 이로 인해 서독에 의한 흡수통합과 같은 사례가 발생할 것을 우려하였다. 이에 반해 남측은 북측이 요구하는 정치군사적인 위협해소가 주한미군 철수를 의미한다고 보았다. 6공화국 시기 남한과 미국은 북한의 군사 위협과 한반도에서의 평화유지를 위해서는 대북군사억지력이 필요하다는 시각을 정부간 공식차원에서 공유하고 있었다. 결국 한반도에서의 평화의 조건에 대한 남한과 북한의 좁혀질 수 없는 시각차로 인해 북한의 변화를 유도하겠다는 북방외교는 목표를 달성하기에는 근본적인 한계가 존재하였다.

나. 김영삼 정부 시기

(1) 성과

김영삼 정부시기 남북관계에 관련된 굵직한 사건들을 정리하면 다음과 같다. 우선 초기 북핵 위기가 발생한 이후 1994년 미·북간 제네바 합의로 일단락되어진 듯 하였으며, 이에 맞추어 한·미·일 3국은 1995년 한반도에너지개발기구(KEDO)를 설립하고 그해 KEDO-북한간 경수로 공급협정을 체결하는 등의 제네바 합의를 실행하였다. 또한 김영삼 정부 시기는 한반도평화체제 논의가 본격적으로 시작되었으며 이에 따라 한국·북한 미국·중국간 4자회담이 추진되었다.

1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴선언 이후 제네바합의에 이르기까지 북한의 협상대상국은 미국이었다. NPT 탈퇴선언 당시 한·미양국은 유엔안보리 의장성명에 의거 핵문제 해결을 미·북회담을 통해 시도하였다. 비록 1993년 10월 한 달 동안 특사교환을 위한 남북실무접촉

I

II

III

IV

V

VI

VII

도 3차례 개최되었으나 북한이 수용하기 힘든 특사교환의 전제조건을 요구하였던 까닭에 진전을 보지 못하는 상황에서 북한은 실무접촉마저 일방적으로 중단하였다. 하지만 여러 차례의 미국과 북한간의 실무접촉, 고위급회담, 그리고 IAEA와 유엔안보리의 촉구 등을 거치면서 1994년 미·북간 제네바 합의에 이르게 되었다. 제네바 합의는 남한이 제외된 채 미국과 북한간에 이루어진 결과라는 까닭에 북한의 통미봉남 전술이 성공한 케이스라는 등의 비난을 받았다. 더구나 제네바 합의에 의해 이루어진 북한에 대한 경수로 제공에서 건설비용의 상당부분을 남한이 부담해야 하는 것에 대해 재주는 곰이 부리고 돈은 광대가 챙긴다는 비판도 받았다. 하지만 제네바 합의로 인해 북한이 특별핵사찰을 수락하게 되었고, 흑연감속 원자로의 핵활동 동결 및 추후 해체조치는 핵개발 가능성을 봉쇄하는 의미가 있어 북한의 핵투명성을 완전히 확보하게 되었다는 긍정적인 평가를 당시에 받았다. 또한 제네바 합의의 주요 요지 중에 남북대화 재개, 그리고 남한의 인적·물자 지원에 의한 대북 경수로 지원은 남북간의 교류를 열고 이로 인해 북한의 개방을 위한 여건 조성에 기여할 것이라고 여겨졌다.

북한에 경수로를 제공한다는 합의에 따라 한·미·일 3국은 1995년 3월 한반도에너지개발기구(KEDO)를 설립하고 1995년 12월 KEDO-북한간 경수로 공급협정을 체결하였다. 이후 1997년에는 신포지역을 경수로 공식부지로 선정하여 한국은 4,500만달러의 재원을 경수로 부지 정지 공사에 투입하였다. 경수로 부지정지 공사에는 수백명의 남북한 건설인력이 같이 작업을 함으로써 남북한간에 직·간접적인 대화와 접촉을 가졌다. KEDO에 대해 주목할만한 점은 비록 시작한 한·미·일 3국의 컨소시엄 형태로 출발하였으나 나중에는 EU를 비롯

한 전세계 25개국이 참여하는 국제기구의 형태를 갖추었다는 것이다. 즉, 북한 핵문제의 평화적 해결을 위해 사안을 공식적으로 국제화하였다는 것이다. 또한 북한 핵사찰 문제에 있어서도 한국은 국제기구 차원에서 해결하려고 노력하였다. IAEA에서는 이사회 및 총회를 통하여 북한의 안전조치 협정을 촉구함으로써 북한 핵문제 해결을 위한 국제사회의 역할을 제고시켰으며, 1997년 제52차 유엔총회에서도 미·북 제네바 합의 이행과 동시에 안전조치 협정을 이행해야 한다는 국제사회의 기본입장을 확인하는 총회 결의를 채택하도록 하는 등의 성과를 거두었다.

(2) 한계

노태우 정부의 북방외교가 과거 북한의 동맹국들과의 교류를 통해 간접적으로 북한의 변화를 꾀했다고 하면, 김영삼 정부 정책의 특징은 한반도 주변국들의 지원을 통하여 북한을 평화지향적인 국가로 변모시키겠다는 정책을 펼쳤다. 하지만 주변국들의 지원만 목표로 삼지는 않았다. 1995년 8.15경축사에서 김영삼 대통령은 “한반도 평화체제 구축을 위한 기본원칙”을 천명하였는데, 세부내용 중에는 남북 당사자간 협의 해결을 강조하였다. 하지만 이러한 남한측의 정책 방향에도 불구하고 북한을 움직일 수 있는 지렛대의 역할을 하기에는 역부족이었다. 북측은 북핵문제 해결을 위해 남측이 국제사회와 공조하는 것을 포기하기를 공식적으로 요구하는 한편, 협상 대상국을 남한이 아닌 미국으로 고집하였다. 1994년 4월 북한이 특사교환에 관한 실질문제 토의를 회피하면서 내건 4개의 요구조건을 살펴보면, 핵무기를 가진 자와 약속할 수 없다는 김영삼 대통령의 발언을 공식 취소하기를 요구하면서 남한이 추구하는 국제공조체제를 포기할 것

I

II

III

IV

V

VI

VII

도 요구하였다. 동시에 북한은 1993년 NPT 탈퇴선언 이후 1994년 10월 제네바 미·북합의에 이르기까지 협상 대상국을 미국으로 고집하면서 전반적인 미국과의 관계개선과 양보를 얻어내려는 태도를 유지하여 왔다. 결국 남한측의 입장에서 보면 국제사회의 협력으로 북한을 변화시키는 것도 성과를 거두지 못한 동시에 남북간의 직접적인 협상과 해결을 하려는 시도도 북한의 거부로 효과를 거두지 못했다는 한계를 노출하였다.

다. 김대중 정부 시기

(1) 성과

북핵문제의 해결을 위해서 김대중 정부는 국제기구 및 다자외교의 역할을 중요시하였다. IAEA 정기이사회의 총회를 통해 북한의 안전조치협정 의무 불이행에 우려 표명 및 제반조치를 촉구하여 왔으며, 1998년 제53차 유엔총회 결의에서는 북한의 미·북 제네바합의와 안전조치협정을 이행해야 한다는 국제사회의 입장을 재확인하는 총회 결의를 유도하기도 하였다. 또한 주기적으로 미국, 일본 등 우방국과 그리고 중국과의 협력을 통하여 한반도 안보상황에 대한 위협에 모든 가능한 대응책을 강구하였다. 기본적으로 남한은 한반도 문제에 대북 포용정책의 목표를 추구하기 위해서는 북한으로부터의 군사위협해소와 한·미·일이 제공할 수 있는 정치, 안보, 경제적 혜택을 큰 틀에서 주고받는 방식이 효과적이라고 생각하고 북한과의 관계개선을 추진하였다. 1998년 8월 북한이 대포동 미사일발사와 금창리 지하시설에 대한 의혹이 불거졌을 때, 한·미·일 3국은 대북정책 조정그룹(TCOG)회의를 창설하여 한반도에서의 평화공존체제를 구축하는 데



에 있어 공동으로 대북정책을 검토·조율했다.

이러한 대북정책에는 김대중 정부의 대북정책 기조인 대북포용정책 혹은 대북화해협력정책에 바탕을 두고 있다. 대북포용정책은 북한이 체제에 대한 불안 없이 변화를 모색할 수 있도록 환경을 조성하기 위해서는 포용을 통해 북한변화를 유도해야 하며, 이를 통해 남북관계를 개선하고 궁극적으로는 평화통일 기반을 조성하겠다는 정책이었다. 이러한 대북정책을 추진하기 위해서 1998년 민간차원의 대북지원 활성화 조치, 그리고 정경분리원칙에 따른 남북경협 활성화 조치 등을 시행하였다. 결과적으로 김대중 정부시기 남북관계에서 성과가 두드러지게 보인 부분은 대북지원과 남북경협이었다. 또한 남북관계 개선에 대한 기대감은 남한 내에 대북교류열기를 고조시켰으며 이는 곧 남북간의 협력 사업의 증가로 이어졌다. 1998년 11월 금강산관광이 시작된 이래 많은 수의 관광객이 금강산을 관광하는 인적교류가 획기적으로 증가하였다. 물적교류 측면에서도 2000년 개성공단 설립이 추진된 이래 위탁가공교역의 증대 및 경협사업 진전에 힘입어 교역량은 크게 증가하였다. 2000년 8월 평양에서 개최된 장관급회담에서는 경의선 철도 연결 및 문산-개성간 도로 개설에도 합의하는 등 대북경협사업의 발전은 지속되었다.

남북관계 개선을 위한 김대중 정부의 노력은 지역협력외교를 통해서도 간접적으로 이루어졌다. ASEAN+3 정상회의 및 아시아 태평양 경제협력체(APEC)는 물론이고 아세안 지역안보포럼(ARF) 및 동북아 다자안보 및 협력대화를 통해서 역내 국가들간의 평화와 신뢰를 증진시켜왔다. 특히 북한은 2000년 23번째 ARF 회원국으로 정식 가입하였다. 남북한이 동시에 참여하고 있는 ARF는 아태지역에서의 평화는 물론이고 한반도에서의 안정유지 및 평화공존체제 수립에도

I

II

III

IV

V

VI

VII

긍정적인 역할을 할 것으로 평가되었다.

(2) 한계

김대중 정부시기 주목할 만한 외교적 사건은 분단이래 최초로 남북정상간 회담이 이루어졌다는 것이다. 남북정상회담에서 채택된 6.15 남북공동선언에선 전쟁 재발 방지와 평화정착에 대한 공감대 형성과 한반도 문제의 당사자 해결원칙 등에 합의하였다. 또한 정상회담 이후 55차 유엔총회에서는 남북한이 공동으로 발의한 ‘한반도 평화, 안전 및 통일 결의안’이 채택되는 등 한반도 평화과정에 대한 국제사회의 협력과 지지도 얻어내었다.

하지만 남북정상회담으로 인한 화해와 협력의 분위기는 2002년 10월 북한이 고농축 우라늄(HEU) 핵개발 프로그램의 존재를 시인하고, 미국에게 ‘선택개발 계획 포기’ 요구를 거부하고 북·미간 불가침협정 체결을 주장함으로써 차가워지기 시작했다. 더욱이 북한 핵개발 의혹으로 인한 KEDO의 중유공급 중단조치 이후 북한은 미국이 일방적으로 제네바 합의를 파기하였기 때문에 2003년 1월에 NPT를 탈퇴한다고 선언하였다.

또한 ‘햇볕정책’은 시간이 지나면서 상호주의 원칙은 사라지고 선공후득(先供後得) 원칙이 그 자리를 대신해 터를 잡았다. 이에 따라 ‘안보와 협력의 병행 추진’ 전략은 교류·협력의 중시로 변화되었다. 긴장 완화와 군사적 신뢰구축, 그리고 북핵 문제와 미사일 문제 등을 해결하여 적극적인 평화를 구축하려는 목표는 철도와 도로의 길을 트기 위한 군사적 접촉으로 만족해야 했다. 북한의 약속 불이행이 다반사로 나타나도 남북 관계 모멘텀이 유지되어야 한다는 이유로 별 문제 삼지 않았다. 이러한 ‘햇볕정책’의 모습은 북한이 남한의 협상대

표를 바꾸는 데 영향을 미치는 상황까지 초래했다. 남북 관계의 모든 것을 담고 있는 ‘남북기본합의서’의 전면 이행 목표는 그 일부분인 ‘6.15 남북공동선언’ 이행으로 축소되었다.

‘햇볕정책’의 맹점은 여전히 많은 부분을 차지하고 있는 변하지 않는 북한의 모습을 마치 변하고 있는 것처럼 믿었다는 점이다. 그 토대가 된 참여(engagement)는 상대방과의 고리를 만들고 접촉을 하며 관계를 확장시켜 나간다는데 그 본질이 있다. 상대방의 잘못도 무조건 안아준다는 것이 아니다. 체계적 틀을 가지고 출발했던 정책은 집행을 하면서 이러한 본질을 점차 잃어버렸다.

결국 북한의 핵문제를 국제기구 및 다자외교의 차원에서 해결하겠다는 김대중 정부의 의지와 아울러 한반도 문제는 남북한 당사자가 해결하겠다는 6.15공동 성명의 취지도 빛을 보지 못하였다. 더구나 북한을 포용함으로써 북한을 변화시키겠다는 대북포용정책도 한계를 보였다. 북한의 핵개발 포기 및 한반도에서의 평화정착은 국제사회의 공조 그리고 남북한간의 교류에 의해 이루어지기 이전에 북한 자체의 결단 및 의지에 의해 성취될 수 있음을 보여주고 있다. 이는 1998년 10월 제네바에서의 3차 4자 본회담에서 분과위 구성에 대한 논의과정과 그리고 2002년 10월 북한이 핵개발 프로그램을 시인할 때에도 나타났듯이 북한과 그 외 국가들간의 한반도 평화의 전제조건에 대한 인식의 차이에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 북한은 줄곧 주한미군 철수와 북·미간 불가침 협정이 한반도 평화의 전제조건임을 주장한 반면, 남한과 미국은 한반도에서의 평화정착과 유지에는 한·미간 안보협력이 필수적이라는 포기하기 힘든 인식이 팽팽히 대립하고 있다. 이러한 입장차이 때문에 북한의 핵개발 포기과 한반도에서의 평화체제를 이루는 데에는 한계가 있었다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

라. 노무현 정부 시기

(1) 성과

김대중 정부의 대북 화해·협력정책의 계승·보완·발전을 내세운 노무현 정부는 대북정책의 틀을 남북관계 차원에서만이 아니라 동북아 차원과 연결시킨다는 평화번영정책을 내세웠다. 한반도에 평화를 증진시키고 남북 공동 번영을 추구함으로써, 평화통일의 기반을 조성하고 동북아 경제중심국가로의 발전의 토대를 마련하는 전략적 구상이었다.

이러한 구상 아래서의 대북 정책 목표로 ‘한반도 평화 증진’과 ‘공동 번영 추구’를 제시하였다. 평화 증진은 북핵 문제를 평화적으로 해결하고 이를 토대로 남북한의 실질 협력을 증진하며 군사적 신뢰 구축을 실현함으로써 한반도에 평화를 증진시킨다는 것이다. 공동 번영 추구는 남북한을 포함하는 한반도의 번영을 실현시켜 나가면서 동시에 동북아시아 지역의 공동 번영도 추구해 나간다는 것이다.

목표 달성을 위해 대화를 통한 문제 해결, 상호 신뢰 우선과 호혜주의, 남북한 당사자 원칙에 기초한 국제 협력, 국민과 함께 하는 정책 등 4개의 추진 원칙이 제시되었다. 김대중 정부의 원칙과도 크게 다르지 않다. 3단계 추진전략이 제시되었는데 그 첫 단계가 북핵 문제로 비롯된 당면한 안보 위기를 해결하고 평화 증진을 가속화하는 것이다. 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 원칙은 북핵 불용, 대화를 통한 해결, 우리의 적극적 역할이다. 두 번째 단계에서는 남북한 협력 심화와 평화 체제의 토대 마련을 상징한다. 그리고 마지막 단계에서 남북한이 평화 협정을 체결하고 평화 체제를 구축한다는 구상이다.

이러한 단계적 구상은 김대중 정부에서처럼 현실에 있어서는 대북

지원을 통한 남북관계 개선 우선 정책으로 나타났으며, 5년의 기간 동안 가장 많은 물질적 대북지원과 협력을 제공하였다. 이에 따라 남북관계는 외형적인 측면에서 상당한 신장을 보였으며, 각종 회담이 열렸다. 노무현 정부의 정책은 2007년 10월 제2차 남북정상회담을 결과로 낳았으며, 북한측과 상당한 규모의 경제사회 인프라 구축협력을 약속하는 10.4선언을 만들어냈다.

(2) 한계

노무현 정부 기간 동안에는 한·미 정책협력이 외형적으로 많이 이루어졌으나, 다른 한편으로는 한·미관계가 가장 정서적으로 이완된 시기이기도 하다. 정권 출범 후 노무현 대통령의 미국에 대한 공개적인 비판 발언이 이를 상징한다. 이러한 결과는 한·미 관계에 대한 남남갈등을 더욱 촉발하는 요소로 작용하기도 했으며, 정치적 정향과는 무관하게 한·미 정책 협력의 효과에 대한 비판을 낳았다. 특히 노무현 정부는 북핵 문제와 관련해서 북핵 불용의 원칙은 선언적 차원에 머물렀으며, 북한의 핵 실험에서 보듯이 외교적 ‘실패’로 평가할 수 있다.

사실 북핵 문제를 포함해서 북한문제의 해결을 위해서는 미국의 역할이 압도적으로 작용해왔으며, 따라서 한국의 입장에서 한·미 협력이 평화와 통일 외교의 핵심이 되었다. 그러나 한·미 정책공조는 때때로 불협화음을 낳았으며, 특히 노무현 정부에 들어서는 한·미간 갈등이 고조되었다. 한국과 미국의 국가적 위상과 국제질서, 양국의 능력 등 구조적 요소를 고려할 때 양자간의 국가이익과 전략, 정책 우선순위 등에서 일치할 수 없는 것은 당연한 이치이다. 노무현 정부 시기 양국은 북한에 대한 인식과 그에 따른 전략과 접근 방식 등에서 상당

I
II
III
IV
V
VI
VII

한 입장 차이를 보였으며, 특히 노무현 정부의 ‘반미적 성향’은 표면적으로는 물론 실제에 있어서도 정책의 갈등을 노출하기도 하였다.

한편 대북 및 통일정책에 관한 전략차원의 이미지 창출(image making)을 적극적으로 추진하기 보다는 정책추진 과정에서 제기된 현안에 대한 사실 설명(facts explaining)에 치중하는 소극적이며 근시안적인 외교행태의 틀을 지속적으로 답습하였다. 물론 이러한 한계는 노무현 정부에만 국한되는 것은 아니다. 다만, 한·미 정상회담 과정에서는 양국이 공감대를 형성하고서도 국내 정치적 차원에서 상대방을 비판하는 언술체계를 자주보임으로써 외교적 성과를 반감시켰다.

V

신 평화구조 창출을 위한
통일 외교 추진체계



1. 이명박 신정부의 ‘신 평화구조 창출’ 방안

가. 개요

한반도 평화체제 구축은 1990년대부터 대북정책 또는 외교정책의 핵심과제로 검토되어 왔다. 특히 노무현 정부는 한반도 평화체제를 대북정책의 최우선과제로 선정하였으며, 제한적이거나 이에 대한 성과도 있었다. 9.19 6자 공동성명(2005년)은 한반도 평화체제에 대한 언급을 포함하고 있어, 이에 대한 6자의 지지를 확인한 셈이다. 그러나 이러한 합의에도 불구하고 평화체제 구축을 위한 회의가 아직 열리지 않았다.

2008년 출범한 이명박 정부는 한반도 평화체제를 직접 다루기보다는 다소 우회적인 접근방법을 선택하였다. 아직 북한이 북·미 평화협정만을 주장하고 있고 또한 역내 분위기도 충분히 성숙하지 않았다고 판단하였기 때문으로 보인다. 대안으로 동북아 역내의 ‘새로운 평화구조’창출 방안을 제시하였다. 따라서 여기서는 이명박 정부의 ‘새로운 평화구조’ 창출 방안을 소개하고, 이것을 평화체제 구축방안과 비교한 후, 마지막으로 이 두 개의 개념을 연계한 새로운 평화통일외교 추진체계를 제시하고자 한다.

이명박 신정부가 제시한 ‘새로운 평화구조 창출’ 방안은 신정부의 5대 국정지표 중 하나인 ‘성숙한 세계국가’를 달성하기 위한 전략목표의 하나로 제시되었다.⁹⁰ 우리 신정부는 『제17대 대통령직 인수위

⁹⁰- ‘새로운 평화구조 창출’은 2008년 1월 17일 당시 이명박 대통령 당선인이 “선진화시대의 개막과 이명박 정부의 국제적 역할”이란 제목으로 열린 신년외신기자 회견에서 처음으로 언급되었는 바, 이와 관련한 발언은 다음과 같다.

“세계와 호흡하는 진정한 ‘글로벌 코리아’(Global Korea)를 지향할 것입니다. 그리하여, ‘보다 안전한 한반도, 보다 풍요로운 아시아, 보다 정의로운 세계질서’를

백서』를 발간하면서 여기에 5대 국정지표와 21대 전략목표를 제시하였는데, ‘새로운 평화구조 창출’은 국정목표 ‘성숙한 세계국가’를 달성하기 위한 5개 전략목표 중 첫째로 제시되었다. 그리고 ‘새로운 평화구조 창출’을 위해 4개 핵심과제, 3개 중점과제, 2개 일반과제를 각각 제시하였다. 이중 핵심과제로 (1) 북한 핵문제 해결, (2) 비핵·개방·3000 구상, (3) 한·미 전략동맹, (4) 남북 인도적 문제 해결 등이 제시되었다. 또한 평화구조를 창출하기 위한 중점과제로는 (1) 나들섬 구상 추진, (2) 동북아 신협력체제 구축, (3) 비무장 지대의 평화적 이용 등이 있고, 일반과제에는 (1) 동아시아 지역 전략적 파트너십과 경제안보문화 공동체 구축, (2) 남북협력 기금의 투명성 강화 등이 있다.

그런데 9개 이행과제 중 ‘새로운 평화구조’ 창출과 보다 직접적으로 관련된 과제는 (1) 북한 핵문제 해결, (2) 비핵·개방·3000 구상, (3) 한·미 전략동맹, (4) 동북아 신협력체제 구축 등 4개이다. 따라서

만드는 데 우리의 힘을 다하겠습니다. 이를 위해 무엇보다도 북핵문제의 완전한 해결과 ‘한반도의 새로운 평화구조’를 창출하기 위해 노력하겠습니다. 현재 비핵화가 지연되고 있지만 인내심을 갖고 신중하게 대처할 것입니다. 앞으로 미국, 일본, 중국, 러시아 등 6자회담 참가국들과의 공조체제를 더욱 강화하겠습니다. 또한 북한과의 대화 및 교류에도 최선을 다하겠습니다. 북한이 핵을 포기하는 것이 북한 정권이나 주민들에게도 도움이 된다는 것을 꾸준히 설득하겠습니다. 그러한 전제하에 국제사회와 더불어 10년 내 북한경제 수준을 일인당 3,000달러 소득 수준으로 도약하도록 돕는 구상도 갖고 있습니다. 이처럼 북핵문제를 근원적이며 생산적으로 해결하도록 노력하겠습니다. 저는 세계의 새로운 성장엔진으로 떠오르는 아시아 국가들과의 협력관계를 더욱 돈독히 하겠습니다. 아시아 국가들간에 보다 과감하게 개방하고, 진취적으로 교류하기 위한 발상의 전환이 필요합니다. 한국의 안보와 지역의 안정을 위해서 한·미동맹은 보다 창조적으로 재건될 것입니다. 일본과 중국은 한국의 국익에 매우 중요합니다. 중국은 최대의 경제파트너로서 향후 양국관계를 한층 업그레이드 할 것입니다. 일본과는 공동의 가치를 바탕으로 국제사회에 기여하는 관계로 발전시켜 나갈 생각입니다. 러시아와의 관계를 심화시키기 위한 노력들도 배가 할 것입니다. 뿐만 아니라 차기 정부는 ASEAN, 호주, 뉴질랜드와 같은 우방국들 그리고 인도, 중앙아시아, 중동 지역과의 접촉을 더욱 확대해 나가겠습니다. 저는 특히 아시아 외교를 넘어 EU와 협력 확대에도 많은 기대를 갖고 있습니다.”



아래에서는 이를 중심으로 그 구체적인 추진방안과 상위목표인 ‘새로운 평화구조 창출’과 관계를 조사한다. 이렇게 다양한 이행과제에 보이듯이, 신정부의 ‘평화구조’에 대한 구상은 과거의 한반도 차원에 한정된 평화체제 구축방안과 달리, 북핵문제 해결, 북한의 양자관계 정상화, 동북아 다자안보협력, 그리고 한반도 평화체제 구축 등 4개 차원에서 전개되는 복합적인 평화구조라는 특징을 갖는다.

<표 V-1> 새로운 평화구조 창출을 위한 과제

핵심과제 (4개)	중점과제 (3개)	일반과제 (2개)
<ul style="list-style-type: none"> - 북한 핵문제 해결 - 비핵·개방·3000 구상 추진 - 한·미 전략동맹 - 남북 인도적 문제 해결 	<ul style="list-style-type: none"> - 나들섬 구상 추진 - 동북아 신협력체제 (산업협력체제 구축) - 비무장 지대의 평화적 이용 	<ul style="list-style-type: none"> - 동아시아 지역 전략적 파트너십과 경제안보문화 공동체 구축 - 남북협력 기금의 투명성 강화

나. 북핵 폐기의 우선적 해결

이명박 정부는 새로운 평화구조를 창출하기 위한 첫 번째 핵심과제로 ‘북핵문제 해결’을 내세우고 있다. 무엇보다 북한 핵문제는 북한의 진정한 변화와 개방, 그리고 남북관계 개선과 한반도 및 동북아의 평화와 안정을 위해 최우선적으로 해결해야 할 과제이기 때문이다.

북핵문제의 해결원칙으로 이명박 정부는 “철저하고 유연한” 원칙을 제시하였다. 이것은 북한의 핵무장을 절대 용납하지 않고 북한을 개방의 길로 이끌어낸다는 ‘철저’한 원칙 아래, 이를 달성하기 위한 접근방식에 있어서는 ‘유연’하게 대처한다는 입장이다. 그렇다면 실제

I
II
III
IV
V
VI
VII

북핵문제를 어떻게 해결할 것인가. 이명박 정부는 우선적으로 6자회담 2.13합의와 10.3합의에 따른 북한의 신고와 불능화 조치를 조기에 완료하고, 이어서 핵폐기 협상의 타결과 이행을 추진한다는 일정표를 갖고 있다. 새 정부는 이러한 과정을 미국 등 6자회담 참여국뿐 아니라 국제사회와 긴밀히 공조하여 ‘비핵·개방·3000’ 구상과 연계함으로써 북한의 비핵화 결단을 유도해 나간다는 전략을 갖고 있다.

따라서 남북관계도 북핵을 폐기하는 데 우선순위를 두고 관리해 나간다는 구상이다. 북한의 핵폐기에 진전이 있을 경우 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 본격적으로 추진하게 된다. 이렇게 되면 북·미관계와 북·일관계의 정상화, 동북아 다자안보 협력체, 그리고 한반도 평화체제를 구축해 ‘한반도의 새로운 평화구조’를 창출하는 작업도 본격적으로 추진하게 된다.

북한 핵문제의 해결은 우리의 안보 우려를 해소함과 동시에 ‘한반도의 새로운 평화구조’를 창출하는 기반이 되면, ‘비핵·개방·3000’ 구상의 본격적인 추진 여건을 조성해 북한의 실질적 개방·변화를 유도하고, 궁극적으로는 평화통일의 기반을 마련하게 될 것이다. 북핵 해결은 또한 한반도와 동북아 지역의 안보 불안감 해소를 안정적인 경제활동의 기반이 조성되고, 한국의 신용등급이 상승하고 외국인투자 증대, 국내 주가 상승 등 우리 경제에 긍정적인 효과도 나타날 것이다.

다. ‘비핵·개방·3000’ 구상 추진

신정부가 표방하는 대북정책의 대표 프로그램으로 ‘비핵·개방·3000’ 구상이 있다. 우리 정부는 3000 구상을 이행하기 위해서는 우선 정부의 실천 의지를 명확히 하여 북한의 조속한 태도 변화를 촉구해야 한다고 강조한다. 그렇다면 실제 ‘비핵·개방·3000’ 구상을 어떻게 추

진해 나갈 것인가. 3000 구상의 이행은 우선 내부적으로 정부 내 각 부처의 역할을 통합·조정하기 위한 ‘범정부 협의체’를 구성하는데서 시작한다. 그 다음 ‘남북 협의체’를 구성해 북한의 비핵화 진전 상황에 따라 단계별로 주요 과제들을 협의하고 이행한다는 계획이다. 남북간 협의체는 우선 기존의 남북회담 체제를 활용하고자 한다. 향후 열리게 될 남북회담에서 우리의 구상을 구체적으로 제시하고 북측의 호응을 촉구할 것이다.

그 다음 단계로 북핵시설의 불능화와 신고가 완료된 이후 핵폐기 협상이 진행될 때 남북간에 ‘경제공동체협력협정’ 체결부터 논의하게 된다. 그 다음 북핵 폐기 단계에 들어가면, 진전 상황을 보아가며 ‘비핵·개방·3000’ 구상의 5대 분야(경제, 재정, 교육, 인프라, 생활 향상) 사업들을 순차적으로 추진한다. 이런 조치를 통해 북한을 수출주도형 시장경제체제로 전환시키고 개방을 유도해 나간다.

5대 분야 사업은 범정부 협의체가 마련한 실행계획을 바탕으로 추진하되, 핵문제 진전 상황을 보아가며 단계적으로 확대한다는 구상이다. 분야별로 사업 내역은 다음과 같다.

우선 경제 분야에서는 북한을 수출주도형 경제로 전환시키는 데 중점을 두고, 북한 내 자유무역지대를 설치하고 해외수출을 진흥시킨다. 둘째, 재정 분야에서는 10년간 총 400억 달러 자금을 조성하기로 하되, 우선 남북협력기금을 확충하며, 여건이 조성되면 북한에 대한 국제금융기구의 차관, 해외 직접투자 유치, 북·일관계 개선 관련 자금 등을 활용한다. 셋째, 인프라 분야에서는 철도·도로(新경의고속도로 등), 항만, 통신, 에너지 등 분야별·단계별 협력을 추진한다. 넷째, 교육 분야에서는 직업훈련센터 설립, 경제시찰단 교환, 국제기구 등을 통한 북한 경제인력 양성 지원사업부터 추진한다. 다섯째, 생활

I
II
III
IV
V
VI
VII

향상 분야는 보건·의료, 주택·상하수도 개선, 농업협력, 산림녹화 등의 사업들을 추진하되, 기존의 대북지원 민간단체의 활동과 정부 당국간 합의가 상호 보완성과 연속성을 가질 수 있도록 체계적으로 시행한다.

<표 V-2> '비핵·개방·3000' 구상의 5대 중점 프로젝트

분야	중점 프로젝트	실천과제
경제	300만불 이상 수출기업 100개 육성	<ul style="list-style-type: none"> - 경제·법률·금융 분야의 전문컨설팅 인력파견 - 북한지역 내 5대 자유무역지대 설치 - 年 300만불 이상 수출 가능한 100개 기업 육성 - KOTRA 등 한국의 해외네트워크 활용
재정	400억불 상당 국제협력자금 조성	<ul style="list-style-type: none"> - World Bank 및 ADB 국제차관 - 남북교류협력기금 - 해외직접투자 유치 협력 - 북·일 관계 개선에 따른 일본의 대북지원금
인프라	新경의고속도로 건설	<ul style="list-style-type: none"> - 에너지난 해소를 위한 협력 - 기간통신망 연결 및 항만·철도·도로 정비 - 400km 新경의(서울-신의주) 고속도로 건설 - 대운하와 연계
교육	30만 산업인력 양성	<ul style="list-style-type: none"> - 30만 북한 경제·금융·기술 전문 인력 육성 - 북한 주요도시 10곳에 기술교육센터 설립 - 북한판 KDI 및 KAIST 설립 지원 - 북한 대학의 경제, 금융, 통상 교육과정 지원
복지	인간다운 삶을 위한 복지 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 식량난 해소를 통한 절대빈곤 해소 - 의료진 파견, 병원설비 개선 등 의료 지원 - 주택 및 상하수도 개선사업 협력 - 산림녹화를 위한 1억 그루 나무심기

우리 정부는 ‘3000 구상’의 이행을 통해 북한이 개방되고 세계경제 체제로 편입되기를 기대한다. 또한 남북 경제통합의 기초가 마련될 것이며, 궁극적으로는 사실상의 통일 상태인 남북경제공동체 형성을 목표로 한다.

라. 한·미관계의 창조적 발전

한·미동맹은 이명박 정부가 특별한 가치를 부여하는 정책과제로서 우리가 대북정책과 평화구조 창출을 추구할 때에도 핵심 요소가 된다. 우리 정부는 한·미동맹을 종래와 같이 북한을 겨냥한 한반도용이 아니라 지역적, 범세계적 차원의 평화와 번영에 기여할 수 있는 동맹으로 발전시키고자 한다. 이것은 우리 정부가 한·미동맹을 가치동맹, 신뢰동맹, 그리고 평화구축동맹으로 발전시키고자 하는데도 잘 나타난다. 따라서 한·미동맹은 우리의 국익은 물론 한반도와 동북아의 평화·안정에 있어 매우 중요한 과제로 간주된다.

우리 정부는 한·미동맹을 공동의 가치와 이해 및 상호 이익의 균형을 바탕으로 발전시켜 나가고, 변화하는 대내외 환경과 미래 안보 수요에 부합되도록 조정하고자 한다. 이러한 목표는 이미 수차례의 한·미정상회담을 통해 확인되고 실천되고 있다.

이러한 동맹 발전 노력을 통해 한·미 양국은 공동의 가치와 이해에 기초한 ‘전략동맹’을 구축하고, 한반도의 장래와 직결된 북한문제 및 동북아 지역 정세 관리 등에 있어 능동적으로 대처할 수 있는 기반을 더욱 강화하는 효과를 거두게 될 것이다. 이와 같은 한·미전략동맹의 구축·발전은 새로운 평화체제의 한 구성요소이며 기반이 되어, ‘성숙한 세계국가’ 실현 목표에도 기여할 것이다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

마. 동북아 신협력체제 구축

새로운 평화구조 창출을 위한 마지막 과제로서 ‘동북아 신협력체제 구축’이 있다. 이미 동북아 지역에서는 경제사회적 교류의 확대를 통해 협력체의 기반이 조성되고 있는 가운데, 국가안보와 국제안보 차원에서도 공통의 이해관계가 계속 확대되고 있는 실정이다. 따라서 지역협력의 확대 발전을 통해 동북아 국가간 신협력체제를 추구하는 것이 중요한 과제로 부상하고 있다. 예를 들면, 동북아 신협력체제 구축을 위해서는 역내 국가간 다양한 양자 및 다자 FTA를 체결하고, 환경·에너지·문화 등 다양한 분야에서의 교류·협력도 확대해야 한다. 또한 한·미·일 및 한·중·일 등 3국 협력을 균형 있게 추진하여 역내 평화와 번영에 기여하는 방안도 있다.

이와 관련한 구체적 프로그램으로 우선 ‘한·일 신협력체제’ 구축이 있다. 한·일간 우선 서틀외교를 복원해 정상교류를 포함한 최고위 협력기반을 강화하고, 정치·경제·문화 등 각 분야에서의 인적 교류를 활성화한다. 또한 역내 최대 현안인 북핵문제 해결과 일·북관계 진전을 위해 협력을 강화한다. 이밖에도 한·일간 보편타당한 역사인식 공유를 위한 노력을 지속하여 한·일관계의 장애요인을 제거한다. 이러한 노력은 한·일간 성숙한 동반자 관계 구축에 기여하게 될 것이다. 아울러 양국의 관계는 ‘비핵·개방·3000 구상’ 실현을 위한 일본의 협력을 확보하는데도 도움이 된다.

다음 한·중간 신협력체제 구축도 중요한 과제이다. 우선 한·중 정상간 교류를 확대하고 고위급 정책대화도 추진한다. 이명박 정부는 이미 한·중정상회담을 통해 양국관계를 ‘전략적 협력동반자 관계’로 격상시키는데 성공하였다. 양국간 교류협력관계를 더욱 확대시키기 위해 한·중 FTA를 추진하는 방안을 검토하고, 또한 에너지, 환경보

호, 첨단기술 등 새로운 분야에서의 협력방안을 모색한다. 이런 노력의 결과 2012년 목표로 설정된 양국간 교역액 2천억달러도 조기에 달성하게 될 것이다.

우리 신정부는 한·미·일 신협력체제를 구축하여 동북아 지역 내 보편적 가치를 확산시키고 평화와 번영을 이룩하는 데 기여할 수 있도록 추진한다는 구상이다. 한·미·일 3국간 포괄적이고 전략적인 협의를 강화함으로써 동북아는 물론 범세계적 문제에 대한 정보교류 및 공동의 이해 증진에 기여할 수 있을 것이다.

우리 정부는 또한 한·중·일 3자 협력을 추진한다. 이를 위한 한·중·일 3국간 정상회담과 외교장관회담을 순환 개최하는 방안을 추구하며, 3국간 FTA 체결 추진을 목표로 3국 연구기관의 공동연구도 계속한다. 협력분야를 환경, 항공, 물류, 투자환경 개선, 청소년 교류 등에서도 새로운 분야로 계속 확대한다. 한·중·일 3국간 협력은 동북아 지역협력의 촉진자로서의 우리의 위상을 확립하는 데 기여할 것으로 보이며, 분야별 협력 증진을 통한 실리 확보에도 기여할 것으로 예상된다.

마지막으로 우리 정부는 아세안지역포럼(ARF), 아·태안보협력이사회(CSCAP), 유럽안보협력기구(OSCE) 등을 중심으로 민간 차원(Track II)의 활동을 촉진해 한반도 안정과 평화를 지지하고 지원하는 전략적 네트워크를 아태지역과 글로벌 차원에서 구축하고자 한다.

바. 소결

이명박 정부가 추구하는 ‘새로운 평화구조’는 과거 남북간 정전체제를 평화협정체제로 전환한다는 평화체제 논의에 비하여 그 대상국가와 이슈의 폭이 넓다. 새로운 평화구조는 무엇보다도 북핵문제 해

I

II

III

IV

V

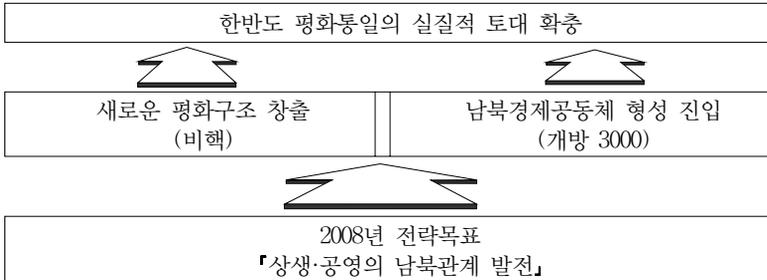
VI

VII

결, 남북경제공동체 구축, 북한의 양자관계 정상화, 동북아 다자안보 협력, 그리고 한반도 평화체제 구축 등 다차원적 공간에서 전개되는 복합적인 평화구조라는 특징이 있다.⁹¹

그런데 한반도와 동북아의 평화구조 창출을 위해서 유럽의 경험에 눈을 돌릴 필요가 있다. 독일통일뿐만 아니라 유럽통합을 가능케 한 유럽식 안보협력의 경험은 우리가 추구하는 복합적이며 광범위 ‘평화구조’ 틀을 창출하는데 큰 시사점을 줄 것이다. 특히 우리가 평소 접하는 미국식 평화는 전쟁과 억지를 통한 평화유지(peace-keeping)이다. 이것은 평화를 지키는 것은 가능케 하지만 결코 영구적으로 정착시키거나 평화구조를 창출하기 위한 방안은 아니다. 유럽식 평화는 협상과 대화를 통한 평화구축(peace-building) 방안이다. 아직 한반도의 평화가 보장되지 않은 상태에서 우리는 평화유지를 추구하면서도, 평화구조를 창출하기 위해서는 별도의 평화구축 노력이 필요하다.⁹²

⁹¹ 한편, 새로운 평화구조가 제한적으로 해석되기도 한다. 통일부가 발표한 ‘2008년 연구업무보고’에 따르면, ‘상생과 공영의 남북관계 발전’을 목표로 한 2대 프로그램의 하나로 ‘새로운 평화구조 창출(비핵)’이 제시되었다. 또 다른 프로그램은 ‘남북경제공동체 형성 진입(개방 3000)’이다. 이 경우, ‘새로운 평화구조’는 비핵화를 달성한 상태로서 제한적으로 정의된다. (통일부 2008년 연구업무보고 그림 참조)



⁹² 앞 장에서 이미 평화구축(peace-building), 평화유지(peace-keeping), 평화창출

위에서 우리는 이명박 신정부가 추구하는 새로운 평화체제의 창출 방안을 소개하고 이를 비판적으로 고찰하였다. 그런데 여기서 북핵 문제 해결, 남북관계 개선, 한·미동맹 발전, 동북아 평화협력 추진 등 새로운 평화구조의 핵심요소가 망라되었지만, 평화체제 문제가 빠져 있어 이에 대한 보완이 필요하다. 따라서 아래에서는 평화체제 문제를 중심으로 평화구조 창출방안을 보완하고자 한다.

2. 한반도 평화체제 구축과 6자회담

가. 한반도 평화체제 구축 논의 경과

‘한반도 평화체제 구축’은 가장 많이 논의되는 대북정책 과제 중 하나이나 그 성과는 아직 미미하다. 특히, 노무현 정부는 정부 출범 초기에 ‘한반도 평화체제 구축’을 『12대 국정과제』의 하나로 선정하고 이를 추진하기 위해 많이 준비하였음에도 불구하고 북핵문제가 해결되지 않아 별 성과를 거두지 못했다.

당시 노무현 정부는 ‘한반도 평화체제’를 “지난 반세기 동안 한반도 질서를 규정해 온 정전상태가 평화 상태로 전환되고 안보, 남북관계, 대외관계에서 이를 보장하는 제도적 발전이 이루어진 상태”로 정의

(peace-making) 개념의 특징과 차이를 토론하였는데, 참고로 여기서 일부를 되풀이 한다. “평화구축은 갈등으로 되돌아가는 것을 회피하기 위해 평화를 공고하고 견고하게 하는 조치와 구조를 규명하고 지원하는 행위를 의미한다. 평화유지는 정전상태나 다른 평화조약(합의)의 이행을 모니터링하고 촉진하기 위해 적대적 대치관계에 있는 당사자들의 동의 아래, 군대, 경찰 및 민간인을 배치하는 활동(field mission)을 말한다. 그리고 평화창출이란 적대행위에 있는 당사자들을 설득하여 갈등을 평화적으로 해결하도록 하는 외교적 수단의 사용을 의미한다. 이러한 관점에서의 평화외교는 국방력뿐만 아니라 국가이미지와 신인도 제고, 그리고 평화유지 및 평화재건을 위한 대외 홍보, 지원, 기여 활동의 의미도 담고 있다.”

I
II
III
IV
V
VI
VII

하였다.⁹³ 여기서 평화체제의 ‘제도화’는 평화협정 체결, 유엔사 해체, 주한미군의 지위와 역할 변경 등과 직간접적으로 연결된 복합적 문제이며 평화체제 구축의 최종단계에서 완성된다.

노무현 참여정부가 발간한 『참여정부의 안보정책 구상: 평화변영과 국가안보(2004)』에 따르면, 한반도 평화체제 구축을 위한 추진원칙으로서 (1) 단계적, 점진적 추진, (2) 평화체제 전환까지는 정전체제 준수, (3) 남북 당사자 원칙 등 3개 원칙을 제시하고 있다. 이 중에서 특히 단계적 추진원칙에 따라 (1) 북핵문제 해결과 평화 증진 가속화, (2) 남북협력 심화 및 평화체제 토대 마련, (3) 평화협정 체결 및 평화체제 완성 등 3단계를 제시하고 있다. 또한 당사자 원칙에 대하여, 평화협정 체결은 남북이 중심되어 추진하여, 주변국과 국제사회의 지지와 보장을 추진한다고 밝히고 있다. 이 원칙들은 1990년대 후반 평화체제 구축을 위한 4자회담을 추진하면서 우리 정부가 이미 유지하였던 원칙을 재확인한 것이다. 구체적으로 당시 우리 정부는 정전체제 유지, 남북기본합의서 실천으로 신뢰구축, 미·중과 협의 하에 남북간 평화협정 체결로 평화체제 전환 등 기본원칙을 견지한 바 있다.

노무현 정부 기간 동안 평화체제 구축에 있어 가장 중요한 진전은 9.19 6자 공동성명(2005)에서 6자가 별도 평화포럼을 지지하고 그 개최 방침에 합의한 것이다. 6자는 9.19 6자 공동성명 4항에서 “직접 관련 당사국들이 적절한 포럼에서 한반도의 영구적인 평화체제에 관한 협상”을 하기로 합의하였다. 이를 계기로 평화체제 구축에 대한 논의가 활성화되고, 평화체제회담에 참가하는 당사국 범위, 실질적 조치와 집행시점을 둘러싸고 다양한 의견이 제시되었다.

⁹³ 노무현 정부 청와대 홈페이지, “참여정부 12대 국정과제.”

<표 V-3> 평화체제 관련 조치와 합의 연혁

연대	이행조치와 합의 내용
1953	○ 정전협정 체결
1992 ~1996	○ 북한의 정전체제 무력화 조치 - 중립국감독위 대표 철수 및 사무실 폐쇄 - 북측 군정위 대표 철수 및 조선인민군 판문점 대표부 설치 - 공동공동경비구역 무장병력 투입 등
1994	○ 북한, 북·미 평화협정 제안
1995.8	○ 한국, 한반도평화체제 구축 3원칙 발표 - 남북당사자, 관련국 협조, 남북합의 존중
1996.2	○ 북한, 북·미 잠정협정 체결, 북·미 공동군사기구 구성, 유엔사 해체 주장
1996.4	○ 한·미, 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 제안
1997.12 ~1999.8	○ 4자회담 6차 개최(제네바)
1998.10	○ 3차 본회담에서 긴장완화, 평화체제 분과위 구성에 합의 - 한·미: 평화체제 구축, 긴장완화, 신뢰구축 중심 논의 주장 - 북 한: '긴장완화 분과위' 의제로 주한미군 철수와 북·미 평화협정 제기
2005.9	○ 6자 공동성명 4항 - 직접 관련 당사국들은 적절한 포럼에서 한반도의 영구적인 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다.
2006.11	미 부시대통령, 남·북·미 종전선언 서명용의 표명

6자는 9.19 6자 공동성명에서 별도의 평화체제 협상을 위한 포럼을 열기로 합의하였으나, 그 포럼은 2008년 현재까지 열리지 않았다. 비핵화 과정이 충분히 진행되지 않은 상태에서 평화협상이 열린다면 그로 인해 비핵화가 모멘텀을 잃을 것을 우려하였기 때문이다. 그리고 1990년대 말 이미 평화체제를 위한 4자회담이 열렸으나 결렬된 경험이 있기 때문에 평화체제포럼이 지루하고 비생산적인 협상이 될 것이라는 우려도 같이 작용한 것으로 보인다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

양측이 평소 평화체제에 대하여 보인 상반되는 입장차를 보면 사실 포럼이 열렸다고 하더라도 진전이 거의 없었을 것이다. 우리는 평소 선 평화정착, 후 평화체제 제도화를 주장하였다. 이에 따르면 우선 북한 비핵화, 군사적 긴장완화, 신뢰구축이 달성된 이후 평화협정 체결, 북·미수교, 유엔사 해체 등을 추진하게 된다. 반면 북한은 선 평화체제 구축, 후 핵문제 해결을 주장하였다. 특히 북한이 주장하는 선 평화체제 구축 조치에는 북·미 평화협정과 수교가 포함되므로 우리가 수용하기 어렵다.

나. 평화체제 구축에 대한 접근방법

평화체제와 관련해서 당사국간 입장차만 있는 것이 아니라, 국내에서도 2000년 초 햇볕정책을 둘러싸고 벌어진 ‘남남갈등’을 연상시키는 입장차가 존재한다. 크게 3개의 시각이 존재하는데 이를 편의상 안보론(또는 동맹론), 남북론, 절충론으로 각각 부를 수 있다.

우선 전통적인 접근법으로 ‘안보론’이 있다. 안보론자 또는 한·미동맹론자들은 전통적으로 평화협정과 평화체제의 논의에 대하여 매우 신중하며, 가능하다면 그 협상을 최대한 미루자는 입장이다. 북핵문제가 완전히 해결되기 전에 평화체제 협상을 시작하면, 북한의 논리, 즉 “미국의 적대시 정책이 핵무장 원인이며 북·미 평화협정이 해결책”이라는 논리를 정당화시키는 결과를 초래할 것이라고 우려한다. 또한 평화체제 협상이 열리면 세간의 관심이 핵문제에서 평화협정과 북·미수교로 전환되고, 국내적으로 주한미군 철수론이 등장할 것이라고 지적한다. 요약하면, 안보론자의 기본 입장은 ‘선 비핵화, 긴장완화, 실질적 평화정착, 후 남북평화협정, 북·미관계 개선’으로 정리된다.⁹⁴

둘째, 남북중심론은 북한의 안보위협 해소, 미국의 대북 적대시정책 종식, 북·미관계 개선 등을 조기에 추진하여 한반도에 평화를 정착시키며, 이와 더불어 비핵화도 촉진할 수 있다고 한다. 특히 미·북간 적대적인 불신관계 속에서 평화정착을 위한 한국의 역할이 매우 중요하다는 입장이다. 남북한이 한반도 문제의 해결에 주도권을 행사해야 하며, 그렇게 하지 못할 경우 주변국이 한반도의 운명을 결정하는 사태가 발생한다고 경고하고 있다. 그리고 한반도의 항구적인 평화정착을 위해서는 미군의 전시작전통제권 환수, 주한미군의 지위와 역할 변경, 유엔사 해체가 동시에 추진되어야 한다는 입장이다.

마지막으로 위의 두 입장이 상충하고 있는 가운데 양측을 타협한 실용적인 절충론이 있다. 사실 위의 두 입장은 지나치게 원칙적이어서 끊임없이 변화하는 현실을 간과하는 경향이 있다. 현실주의적 절충론은 비핵화, 평화협정, 북·미수교, 동북아다자안보협력 등 동북아와 한반도의 다양한 평화프로세스를 병행하여 추진할 것을 제기한다. 사실 이런 방법론은 9.19 6자 공동성명과 2.13 6자합의에서 채택되었다.

동맹론과 남북론이 충돌하는 가운데 실용적인 절충론에 대한 추가 연구가 필요하다. 사실 평화체제 구축, 비핵화, 북·미관계개선 등은 단시간에 완성되는 조치가 아니라, 각각 장기간에 걸친 일련의 조치 또는 프로세스로 구성되어 있기 때문에 단계별로 병행 추진이 가능하다.

비핵화 조치만 하더라도 폐쇄, 불능화와 신고, 폐기 등 단계가 이미 설정되어 있으며, 불능화와 폐기 조치도 그 범위와 정도에 따라 세분화가 가능하다. 북·미관계 개선도 수교협상 개시, 테러지원국 지정

94- 김성한, “6자회담 진전에 따른 평화체제 논의의 쟁점과 전망,” 『주요 국제문제 분석』, 범호 (서울: 외교안보연구원, 2007. 5. 30). 이와 대비되는 ‘남북중심론’은 비핵화를 촉진하기 위해 평화체제를 이용한다는 차원에서 ‘평화체제 수단론’으로 불린다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

해제, 연락사무실 개설, 경제제재 전면 해제, 수교 등 다양한 단계가 있고, 평화체제 구축도 평화협상, 평화선언, 잠정조치, 종전선언, 평화협정 등 단계를 나눌 수 있다. 이 때 각 분야(프로세스)의 단계별 조치를 상호‘등가’의 원칙에 따라 상호 연계하여 이행하는 방법이 있다.

향후 평화체제 구축에 대한 논의가 본격화되면서, 그 접근방법에 대한 논쟁도 확산될 것이다. 특히 북한이 비핵화에 비협조적인 자세를 보이고 위기고조 전략에 의존한다면, 이에 대한 대응을 두고 심각한 정책논쟁과 더불어 남남갈등이 재현될 우려도 있다. 반대로 북·미 간 대화가 급진전될 경우, 국내적으로 이에 대한 우려와 반발이 비등할 가능성도 있다. 그런데 실용적이고 전략적이며 단계적 병행 추진 방법은 국가간 이견 또는 국내 남남갈등으로 인하여 정책마비가 발생하는 것을 예방하는 효과도 있다.

3. 신 평화구조를 위한 외교 추진체계와 전략

가. 신 평화통일외교 추진 체계

새로운 평화구조를 창출하기 위한 평화통일외교는 (1) 남북관계 개선과 비핵·개방·3000 구상 추진, (2) 북핵문제 해결, (3) 한반도 평화체제구축, (4) 동북아의 평화정착, (5) 북·미관계 개선 등 5개축으로 구성된 복합적인 통합정책 추진체계이다. 이 5개축은 상호 연계되어, 긍정적으로 상호 촉진 작용을 하지만 때로는 정반대로 한 축의 지체가 다른 부분의 진전을 방해하기도 한다. 사실 여기서 거론된 분야는 북핵문제 해결을 위해 6자회담이 지향하고 있는 복합 추진 전략과 유사하다.

남북한과 주변 4국은 지난해 2005년 9·19 6자 공동성명에서 (1) 동

북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동노력하고, (2) 직접 관련 당사국들은 적절한 별도의 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 갖고, (3) 6자는 동북아시아에서의 안보협력 증진을 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의하였다. 이것은 종래 북핵 협상이 북핵문제 그 자체에만 집중하여 그 비핵화 목표를 달성하는데 실패하였다는 반성에서 도출된 새로운 전략이다. 이러한 복합 추진전략은 보다 광범위한 목표를 추구하는 새로운 평화구조 창출전략에도 동일하게 적용되어야 한다.

따라서 새로운 평화구조 창출을 위한 평화통일외교 추진체계는 이렇게 5개의 축을 동시에 아우르는 병행발전을 추진하지 않으면 그 목표를 달성할 수 없다. 아래에서 이러한 5개 축 또는 프로세스를 통합한 평화통일외교 추진 체계를 구축하고자 한다. 이를 위해 우선 북핵문제의 해결을 중심으로 하여 다른 프로세스와 상호 연계관계를 설정하고자 한다. 왜냐하면 북핵문제는 현재 남북 및 동북아시아의 최대 안보현안으로서 독자적인 동력을 갖고 있으며, 현실적으로 그 심각성으로 인하여 다른 분야의 활동 한계를 설정하는 경향이 있기 때문이다.

비핵화 프로세스를 현재 진행되고 있는 (1) 불능화와 신고, (2) 핵폐기 협상과 합의, (3) 핵폐기 이행, 그리고 (4) 핵폐기 완료 등 4단계를 나누었다. 과거에는 비핵화 단계를 6자합의 내용을 반영하여 통상적으로 (1) 폐쇄, (2) 불능화와 신고, (3) 핵폐기 등 3단계로 나누는 경향이 있었다. 그런데 폐쇄는 이미 완료되었으며, 또한 핵폐기가 한 단계로 설정하기에는 너무 긴 과정이고 그 도중에 여러 가지 의미있는 이정표 설정이 가능하다는 지적을 반영하여, 여기서는 핵폐기 부분을 3단계로 세분화(핵폐기 협상, 핵폐기 이행, 핵폐기 완료)하였다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

<표 V-4> 신평화구조 구축 로드맵

비핵화 단계	불능화/신고	핵폐기 협상/합의	핵폐기 이행	핵폐기 완료
한반도 평화체제		평화포럼 가동 평화포럼에서 평화체제 로드맵 합의(공동성명) 남북 군사대화 정례화	평화체제 초기 조치 - 남·북·미 평화관리 기구 구성 - 남북 군비통제회담 - UNC 기능 전환	정전상태 종료 평화협정 체결과 국제적 보장 남북평화관리 기구 가동
동북아 평화체제	6자 외무장관 회담	동북아 안보협력 대화 및 공동선언	동북아 안보협력체 구성 협상	동북아 안보협력체 창설
남북관계	남북대화 복원/정례화	남북정상회담 정례화 남북경제공동체 협력협정 협상	남북 연락사무소 개설	남북경제공동 체 운영
북·미관계	테러지원국 지정 해제	연락사무소 개설 북·미수교 협상 개시	경제제재 완전 해제	북·미수교
3000 구상 추진	경협 타당성 조사 구호지원	북한 수출기업 육성 및 인력양성 프로그램 개시 북한개발/협력 자금(400억불) 조성 준비 시범프로젝트 실시	북한 수출기업 가동 남북연계 인프라 건설 개성공단 2단계 확장 북한농업/ 에너지개발기구 설립	협력자금 지원 남북경제공동체 구축
6자회담 경제지원	중유 100만 톤 지원	경수로제공 협상 CTR 지원 협상	국제금융기구 가입 지원	경수로 제공

나. 추진전략과 원칙

이 글은 한반도의 평화 정착과 통일을 촉진하기 위한 목적으로 한 반도와 동북아에서 새로운 평화구조를 정착시키는 방안을 제시하였

다. 사실 한반도의 평화와 통일은 지고 지난한 국가목표로서 지난 반 세기에 걸친 대내외적 노력에도 불구하고 여전히 달성하기 어려운 목표로 남아있다. 과거 이러한 노력의 하나가 한반도 평화체제 구축이었지만, 북핵문제와 환경의 미성숙으로 아직 성과가 미미하다.

당초 북핵문제를 해결하기 위해 조직된 6자회담이 한반도 평화체제와 동북아 안보협력을 구축하기 위한 근거를 제공하였다. 2005년 채택된 9.19 6자 공동성명에서 북한의 외교관계를 정상화하고, 동북아 6개국 외무장관회담과 동북아 안보협력을 추진하며, 이와 별도로 한반도 평화체제를 위한 포럼을 개최하기로 합의하였다. 이렇게 6자회담 참여국들은 북한의 비핵화를 촉진하기 위하여 과거 비확산 중심의 단일 이슈 접근법에서 탈피하여, 평화체제 구축, 양자관계 개선, 동북아안보협력 추진 등 다양한 이슈를 병행추진하기로 합의하였다. 이와 같은 이슈의 확대와 병행추진은 북핵문제의 완전한 해결을 위해 한반도 평화체제와 동북아 안보협력의 구축이 필요하다는 현실적 인식에서 비롯된 것으로 보인다.

이명박 정부가 제기한 ‘새로운 평화구조 창출’도 같은 맥락에서 이해할 필요가 있다. 한반도와 동북아의 새로운 평화구조를 정착하는데도 같은 방식으로 새로운 평화구조를 구성하는 다양한 프로세스를 병행 추진하는 전략이 적용되어야 한다. 그런데 9.19 공동성명은 병행추진 분야와 그 목표를 설정하는데 그치고, 2007년 2.13 합의도 비핵화의 단계만을 개략적으로 설정하고 초기 단계에서 발생할 일부 상호조치를 제시하는데 그쳤다. 6자회담 참여국, 특히 북·미간 입장이 첨예하게 대립하는 상황에서 최종 목표를 제시하고, 나아가 초기 조치를 합의하는 정도가 현재 6자회담이 갖는 한계이다. 따라서 우리는 위에서 이러한 한계를 극복하기 위해, 비핵화의 단계적 진전에 따

I
II
III
IV
V
VI
VII

라, 평화구조를 구성하는 다른 핵심 프로세스도 단계화하여 그 진전을 전략적으로 상호 연계시킬 수 있는 방안을 목표로 제시하였다. 이 도표는 ‘새로운 평화구조’ 창출을 위한 ‘전략적 로드맵’에 해당된다.

그렇다면 새로운 평화구조를 만들기 위한 전략적 로드맵을 이행하는데 있어 적용할 원칙은 무엇인가. 평화구조 창출과정은 북핵문제 해결만큼 많은 장애요인과 예상치 못한 사건으로 점철될 것이다. 비록 전략맵을 갖고 출발하지만 상황의 변화에 따라 중간목표와 전략이 계속하여 수정될 수 있다. 그럼에도 불구하고 최종목표에 도달하기 위해 이 보고서는 아래와 같은 포괄적, 호혜적, 단계적, 동시병행 원칙을 유지할 것을 제기한다.

첫째, 포괄성의 원칙은 평화구조 당사국과 관련국의 우려와 관심 사항을 모두 협상 테이블에 올려놓고 일괄 타결하는 것을 말한다. 예 들 들면, 북·미 수교, 대북 경제제재 해제, 경수로 제공, 에너지 지원, 체제 보장 요구, 미국의 검증가능하고 완전한 핵폐기, 미사일을 포함한 일체의 대량파괴무기 폐기, 남북 평화협정, 남북 군사대화 등 위의 ‘신평화구조 로드맵’에 포함된 모든 양자, 다자 사항이 여기에 해당된다. 그렇다고 이 모든 과제를 같은 경중을 갖고 다룰 필요는 없다. 사안의 경중과 상호 연관성에 따라 핵심 주제, 주변 주제, 양자회담 주제 등으로 분류하여 차별적으로 접근하는 것이 바람직하다.

둘째, 호혜성의 원칙에 따라 일방의 요구를 타방에 강요하는 방식이 아니라 상호이익이 되는 합의가 만들어져야 한다. 상호성의 원칙을 적용할 때, 동시 행동과 등가성도 함께 고려해야 한다. 동시 행동이라고 하여 반드시 시간적으로 엄격하게 동시에 이행할 필요는 없다. 보다 중요한 것은 양측 조치의 비중이 비슷해야 한다는 점이다. 만약 그렇지 않다면 일단 합의에 도달하는 것도 어렵지만, 설사 합의

했다고 하더라도 이행을 보장하기는 어렵다. 특히, 북한은 합의와 서명에도 불구하고, 만약 집행단계에서 스스로 불리하다고 인식한다면 언제나 합의를 불이행하거나 심지어 파기하는 경향이 있기 때문이다. 따라서 합의의 이행성을 보장하기 위해 사전에 호혜성을 높일 필요가 있다.

셋째, 평화구조 창출은 긴급하고 타결 가능한 사안부터 합의·이행하는 방식으로 단계적으로 접근해야 한다. 이것은 관련국간, 특히 북·미와 남북간 극심한 상호 불신과 입장 차이로 인하여 모든 현안을 일괄 타결하더라도 순조로운 이행을 기대할 수 없는 현실을 반영한 것이다. 협상의 모멘텀을 유지하기 위하여 초보적인 행동조치에 합의하고 이를 이행하는 것이 필요하다. 이런 초기의 작은 성공은 협상에 대한 신뢰와 모멘텀을 유지하는 데 도움이 될 것이다.

마지막으로, 평화구조 창출은 북핵문제 해결, 북·미관계, 남북관계 개선, 한반도 평화체제 구축, 동북아 평화협력체 구축 등을 포함하여 다차원적으로 병행추진 해야 한다. 북핵문제 해결, 북한의 변화, 북·미관계 개선, 남북한의 관계 개선과 평화 정착, 동북아 협력 진전 등은 상호 긴밀한 연관성을 가지고 있기 때문이다. 또한 이들 분야가 균형 있게 진전된다면 상호보완과 상승작용을 일으키지만, 불균형이 심화된다면 오히려 타 분야의 진전도 저해할 수 있기 때문이다. 우리 입장에서 볼 때 한반도의 통일과 평화가 최고 목표가 될 것이므로, 이를 조건으로 평화구조가 반드시 필요한 실정이다.

그런데 병행추진 원칙을 추진하면서도 우리는 선도적인 역할을 할 부분의 우선 추진 필요성을 잊어서는 안 된다. 사실 평화구조의 모든 프로세스들이 상호 연관되어 있는 상태에서 때로는 한 프로세스의 진전이 없다면 그 전체 과정의 진전을 기대할 수 없다. 남북관계의

I
II
III
IV
V
VI
VII

진전이 때로는 북핵문제의 정체상태를 타파한 적이 있으며, 북·미대화가 그런 역할을 수행하기도 했다. 따라서 병행추진 원칙에 충실하면서도 선도역할을 담당할 프로세스와 조치를 찾아 이를 통해 전체적인 발전을 추구하는 노력도 병행되어야 한다.

VI

통일 외교를 위한 인프라 구축 방향



1. 기본 방향

한반도의 분단은 이미 60년을 넘었다. 남북대화가 시작된 지도 37년이 지나고 있다. 남북대화는 두 번의 정상회담을 비롯하여 현재까지 근 600회에 이르고 있다. 그러나 남북관계는 여전히 신뢰의 부족에서 벗어나지 못하고 있다. 1989년부터 시작된 남북교역과 1990년대 이후 서서히 늘어난 남북교류와 협력도 불신의 장벽을 무너뜨리지는 못하고 있다. 남북관계에 관한 최근의 한 연구에 따르면, 각 분야의 교류와 협력이 진화됨에 따라서 ‘남북통합’이 진행되어 왔으나 2007년 현재의 남북통합 수준은 전체 1,000점 만점 중 272.7점이며, 0~10단계의 총 11단계 중 3단계에 머물고 있다는 평가이다.⁹⁵

그러나 이러한 수준의 남북관계도 오랜 기간에 걸쳐 시행해온 통일정책의 산물이다. 통일정책과 그 하위 수준의 대북정책에서 항상 중요한 변수가 되는 것은 국제사회와의 관계, 국제협력의 문제로써 통일외교의 과제이다. 한반도의 분단이 국제관계의 역학 구조에서 크게 영향을 받은 것처럼 남북한의 통일도 특히, 한반도를 둘러싼 국제적의 역학관계를 무시해서는 이루어지기 어렵다. 특히 세계적 수준에서의 냉전구조 해체 이후 한반도의 상황은 북핵 문제가 압도적인 영향을 주고 있으며, 북핵 문제를 해결하는 과정은 북한이 핵 프로그램 포기하도록 유도하고 동시에 한반도 주변국으로부터 한반도 비핵화를 위한 한국정부의 목표와 구상에 대한 협력을 얻는 과정이기도 하다.

1990년대 후반기에 한반도에 공고한 평화체제를 구축하기 위한 목적으로 구성·가동되었던 4자회담이나 2002년 10월 이후 대두된 제2차

⁹⁵ 서울대 통일문화연구소, 『남북통합지수 개발』 (발표집, 2008. 11), p. 162.

북핵 위기를 풀기 위해 구성된 6자회담이 한반도 문제의 국제화를 생생하게 증명해준다. 통일 이전의 당면 안보현안을 풀기 위해 구성된 다자회담은 결국 북한의 행태를 변화시키기 위한 협상이며, 그 과정에서 한국은 북한 이외의 참여국과 정책협력을 통해 한국의 구상을 지지받는 동시에 북한이 제시하는 대안을 한국의 구상에 접근시켜 합의를 이루고 그 합의를 이행함으로써 평화체제 구축이나 북한 핵 폐기를 통한 한반도 비핵화의 목표를 달성하려는 것이다.

그러나 4자회담은 6차례의 본회담에도 불구하고 논의할 의제에 대한 합의조차 하지 못한 채 중단되고 말았다.⁹⁶ 남북한과 함께 한국의 통일외교의 주요 대상인 미국과 중국이 참여한 4자회담에서 한·미간에는 정책공조의 과정이 이루어졌다. 그러나 중국은 4자회담을 미국의 영향력을 견제하면서 한·미와 북한 사이에서 중재자적 입장을 유지함으로써 한반도에 대한 영향력 확대하려는 장(場)으로 활용하였다.⁹⁷ 한반도 평화체제 구축 논의에 참여하면서 평화체제 구축 그 자체보다는 자국의 이익을 최대한 확보하려는 자세를 유지했다. 한국이 탈냉전 시대에 들어서야 중국과 국교를 수립한 반면 북한은 중국과 오랜 기간 혈맹관계를 유지해왔다는 점을 감안하더라도, 한국은 중국이 중간자적 입장에서 자국의 실리를 극대화하는 데에 이렇다할 외교적 대응을 하지 못했다.

제2차 북핵 문제를 해결하기 위해 구성·가동되고 있는 6자회담에서도 한국의 외교적 노력은 한계를 극복하지 못하고 있다. 김대중 정부는 ‘무력도발 불용’을 대북정책 3원칙의 첫 번째로 내세웠고 북한

⁹⁶ 4자회담의 진행과정과 쟁점 등에 대한 논의는 박영호 외, 『4자회담 추진전략』 (서울: 통일연구원, 1999) 참조.

⁹⁷ 신상진, 『한반도 평화체제에 구축에 대한 중국의 입장과 전략』 (서울: 민족통일연구원, 1998), pp. 27~31.

의 핵개발이 “우리의 안보에 직결되는 심각한 사안으로서 어떠한 시도도 용납할 수 없다”고 했으나,⁹⁸ 남북 당국간 차원에서나 주변국과의 공조를 통해 북한의 핵개발 지속을 막는데 실패했다. 김대중 정부의 대북정책 노선을 계승한 노무현 정부는 ‘북한의 핵 불용’을 북핵 문제 해결 3원칙의 첫 번째로 내세웠으나 2006년 10월 북한이 핵실험을 단행함으로써 ‘북핵 불용’ 정책은 완전한 실패로 돌아가고 말았다.

김대중 정부와 노무현 정부 아래서의 북한 문제를 둘러싼 한·미관계에서의 갈등은 북핵 문제를 해결하는 과정에서도 부정적인 영향을 미쳤다.⁹⁹ 특히 노무현 정부는 한·미관계를 ‘주종의 관계’로 인식하고 대미 관계를 전개하였으며, 북핵 문제에서도 때로는 북한을 ‘옹호하는 듯한’ 시각을 보여주었다.¹⁰⁰ 한·미간의 북한에 대한 인식의 차이는 한·미 공조에서의 문제를 불러일으켰으며 동시에 한·미·일 3자 공조체제도 중단시키는 결과를 초래했다. 한국, 미국, 일본 3국이 선택한 각각의 대북정책의 실효성 여부와는 무관하게 정책조율을 위한 외교에 큰 한계가 있었음을 보여주는 것이다. 이에 따라 2005년 7월의 제4차 6자회담부터는 다자회담의 틀 속에서 양자간 협의가 중점적으로 이루어지는 사실상 미국과 북한간 협상 중심의 회담으로 진행되었다.

제2차 북핵 문제의 해결과정에서 의장국으로서 그 역할이 떠오른

⁹⁸- 통일부, 『대북정책 추진 현황』 (2002. 12), p. 4, p. 99.

⁹⁹- 박영호, “북한문제와 한·미관계의 변화,” 『통일정책연구』, 제15권 1호 (2006), pp. 169~179.

¹⁰⁰- 노무현 대통령은 2004년 11월 “핵이 자위수단이라는 북한 주장에 일리가 있는 측면이 있다”고 말했으며, 2006년 9월 7일 핀란드 대통령과 정상회담 후 가진 기자회견에서는 북한의 핵실험 가능성과 관련 “아무런 징후나 아무런 단서를 갖고 있지 않다”며 “근거 없이 가정을 가지고 이야기 하는 것은 여러 사람을 불안하게 할 뿐”이라고 말했다.

I
II
III
IV
V
VI
VII

중국과의 정책협력도 성과를 거두지 못했다. 노무현 정부는 미국에 대해서는 거리를 두는 한편 중국에 다가서려는 친화적인 입장을 보여주었다. 그러나 중국은 오히려 북한의 정치적 후원자로서의 역할 강화하였으며 서울과 평양을 활용하여 자국의 이익을 확보하는 등거리 정책을 추진함에 따라 중국의 남북한에 대한 영향력이 크게 증대하였다.¹⁰¹ 6자회담 과정에서 중국의 역할이란, 미국과 북한의 갈등을 중재하는 역할로부터 크게 진전되지 않았다. 중국은 북한이 핵실험을 한 이후 유엔 안보리의 대북제재에 동참하였으나 그렇다고 중국의 북한 끌어안기 전략이 변하지는 않았다.

북핵 문제는 이명박 정부에게로 이어졌다. 이명박 정부는 그 이전의 두 정부가 북핵 문제를 국정의 최우선과제로 다루지 않았다고 평가하고, 북핵 문제의 해결 없이는 한반도에 진정한 평화를 정착시키기 어려우며 또 남북관계의 성숙한 발전을 기대할 수 없다는 인식 위에서 대북정책을 세웠다.¹⁰² 특히, 국제협력과 남북협력의 조화를 추진원칙의 하나로 강조하고 있다.¹⁰³ 이명박 정부가 강조하고 있는 국제협력은 남북관계의 특수성을 고려하되 국제사회의 보편적 기준과 가치를 존중하면서 국제사회와의 협력을 통해 남북문제를 풀어갈 때 북한의 변화도 촉진할 수 있고 남북관계도 더욱 발전할 수 있다는 것이다. 이명박 정부는 김대중 정부 및 노무현 정부와는 달리 북한의 변화를 강조하고 있다. 사실 북한체제의 본질적 변화가 없는 남북관계의 성숙한 발전은 기대하기 어렵다.

¹⁰¹- 조 민, “평화경제론: 남북경제공동체 형성의 이론적 틀,” 『통일정책연구』, 제15권 1호 (2006), pp. 199~200.

¹⁰²- 통일연구원, 『이명박 정부 대북정책은 이렇습니다.』 (서울: 통일연구원, 2008. 8), p. 12.

¹⁰³- 위의 책, p. 14.

결국 국제협력은 북한의 변화와 남북관계 발전, 그리고 장차 평화적 통일을 달성하기 위한 한국의 외교적 노력을 말한다. 한반도 주변국과 국제사회에 대하여 한국정부의 대북정책 및 통일정책에 대한 지지를 얻고 협력을 획득하려는 외교적 행위의 결과이다. 이러한 통일외교를 실효성 있게 추진하기 위해서는 그 기반(infra)을 충실히 다져야 할 것이다. 다시 말해 한반도 평화의 실질적 토대를 구축하기 위한 외교의 기반을 튼튼히 하는 것이다. 여기에는 한국의 대북 및 통일정책에 대한 설득력 있는 논리의 개발이나 한국 자체에 대한 국제사회의 이미지 증대와 같은 무형적 기반도 있고, 주변국으로부터 한국의 대북정책 및 통일정책에 대한 지지·협력을 획득하는 업무에 직접 종사하는 인력자원의 개발이나 네트워크 구축과 같은 유형적 기반도 있다. 이러한 기반의 구축을 위한 기본 방향을 다음과 같이 제시한다.

첫째, 통일전략(unification strategy)을 국가발전전략(national security strategy)의 일환으로 추진하고, 통일청사진(Blueprint for Korean Unification)을 구상하여 제시한다. 그동안 대북정책이나 통일정책은 국가발전 전략과 긴밀하게 연계되어 추진되지 못했다. 국가경제발전계획에 남북관계 상황이 포함되어 있기는 했으나 실천성이 확보되지 못했다. 세계경제는 극소수를 제외하고는 커다란 시장 경제로서 공유되고 있으며, 정보화의 확산은 세계를 일일생활권으로 좁히고 있다. 최근 미국 발 국제금융위기로 촉발된 세계의 금융위기와 경제위기는 세계의 주요 경제가 사실상 하나의 틀 속에서 움직이고 있음을 말해준다. 이러한 시대적 변화는 국가발전의 새로운 패러다임을 요구한다. 대북 및 통일 정책에서도 이러한 시대적 변화가 수용되어야 한다. 남북관계 개선과 평화통일을 달성하기 위한 대북정

I
II
III
IV
V
VI
VII

책은 한국의 국가발전 전략과 떨어져 생각할 수 없다. 이명박 정부의 국가발전전략에는 북한의 변화와 남북관계의 질적인 변화를 포함한다. 따라서 통일외교는 이제 분단 극복을 위해서 뿐만 아니라 국가발전전략의 차원에서 접근해야 할 필요가 있다. 통일외교는 북핵 문제를 포함한 ‘북한문제’의 해결을 위한 차원을 넘어서 선진국 진입을 위한 국가발전전략의 중요 요소가 되는 것이다. 북한이 핵실험을 한 이후 국제사회가 보여준 한반도에 대한 관심이나 최근 김정일의 건강이상설 등장 이후 국제사회가 보여주는 한반도에 대한 관심은 바로 통일외교가 그만큼 중요하다는 점을 증명해주고 있다.

둘째, 한반도 통일의 필요성과 ‘동북아의 평화와 협력 틀’ 속에서의 한국의 통일 추진이라는 정책 의지를 대내외적으로 홍보하고 각인시킬 수 있는 설득력 있는 논리와 정책을 개발하고, 이를 주변국 및 국제사회에 이해시키기 위한 효과적인 외교력을 구축한다. 남북한의 분단, 특히 북한의 군사적 위협으로부터 오는 한반도의 불안정과 불확실한 미래는 동북아 안보와 평화의 주요 장애요인이 되어왔으며 앞으로도 상당기간 그럴 것이다. 한반도의 평화적 통일은 북한체제의 변화를 전제로 한다. 북한체제의 변화란 북한의 대내외 정책의 변화와 체제의 작동체제의 변화를 의미한다. 북한이 중국의 개혁·개방 모델을 쫓아 체제의 변모과정에 진입하게 되면 경직된 사회주의체제는 경제적으로는 ‘시장주의’와 정치적으로는 일정한 정도의 ‘자유화’를 동반하게 된다. 이 과정에서 기존 체제의 변화에 따른 불안정이 발생할 수 있으나, 기존 체제의 유지로부터 오는 한반도와 동북아시아의 평화와 안정에 미치는 불안정 요인은 상당한 정도로 완화될 수 있을 것이다. 따라서 북한체제의 변화를 통한 평화적인 남북한의 통일은 한반도뿐만 아니라 동북아 전체의 평화와 안정에 크게 기여할

수 있는 것이다.

미국과 중국, 일본과 러시아는 한반도의 현상 변경에 가장 첨예한 이해관계를 갖는 주변국이다. 중국, 일본, 러시아는 지역 강국이자 세계적 강국이다. 세계 강국인 미국은 지리적으로 이 지역의 국가는 아니지만 2차 대전 종전 처리와 6.25전쟁을 계기로 한 한·미 동맹조약을 통해 오래전부터 지역 국가로서의 위상을 유지해왔다.

경성권력(hard power)을 살펴볼 수 있는 2007년 현재의 명목 GDP는 미국 13조 8,440억 달러, 일본 4조 3,840억 달러, 중국 3조 2,510억 달러, 러시아 1조 2,900억 달러, 한국 9,570억 달러이다.¹⁰⁴ 한국은행이 추산한 2006년도의 북한의 명목 GNI 256억 달러를 한국의 경제력에 포함시켜도 9,820억 달러 정도에 불과하다. 한반도 주변 4국은 여전히 남북한 통합의 경제력보다 훨씬 앞서 있다. 에너지, 식량 등 자원민족주의의 대두, 금융위기와 경제위기 등 오늘의 국제정치경제질서에서 한국의 경쟁력은 주변 강대국들에 비해 매우 불리하다. 연성권력(soft power)을 간접적으로 살펴볼 수 있는 스위스 국제경영개발원(IMD)의 2008년 세계경쟁력 평가에서 한국은 31위를 기록하였다. 부동의 1위인 미국과 17위인 중국, 22위인 일본이 우리를 앞서 있으며, 47위의 러시아가 우리에게 뒤쳐져 있다.¹⁰⁵ 결국 한반도를 둘러싸고 있는 국가들의 경성권력과 연성권력을 합친 총체적 국력은 한국에 비해 여전히 매우 강력함을 보여준다.

이러한 구조적 조건에서 한국이 통일의 목표를 달성하기 위해서나 그 과정에서 현안문제를 해결하기 위해서는 이들 국가들로부터의 지지와 협력이 필수적이다. 한반도에 공고한 평화를 구축하고 그 토대

¹⁰⁴- IMF, “2007년 경제규모,” 『중앙일보』, 2008년 4월 24일.

¹⁰⁵- 기획재정부, “IMD의 2008년 세계경쟁력 평가 결과 분석” (2008. 5. 14), p. 8.

I
II
III
IV
V
VI
VII

위에서 통일을 추진하는 과정은 중장기적인 과정이다. 그 과정에서는 북핵 문제처럼 한반도의 안보를 위협하는 현안들이 있다. 이러한 현안들을 해결하면서 중장기적으로 북한, 주변 4국, 그리고 국제사회에 대한 외교 전략을 단계적으로 구분하여 실천방안을 마련해야 한다.

셋째, 대북 및 통일 정책의 전파를 뒷받침할 수 있는 국가이미지 제고 전략을 세우고 실천해야 한다. 정권의 성격에 따라서 대북정책 및 통일정책의 전략과 접근, 그리고 북한에 대한 인식의 차이가 있을 수는 있으나, 대한민국 헌법 이념에 따른 통일의 철학과 목표가 바뀔 수는 없다. 평화통일이라는 장기적인 목표를 실현시키기 위해서는 한국의 정책에 대한 신뢰를 확보하는 노력이 배가되어야 한다.

한국의 선진화 국가전략은 한국의 대외적 역할이 한반도 차원을 넘어서 동북아 및 세계적 차원으로 확대됨을 의미한다. 세계 12~13위의 경제력은 당연히 한국으로 하여금 그러한 역할의 발휘를 요구하고 있다. 사실 그동안 우리는 자신의 역할을 한반도차원의 문제를 해결하는 데 제한시킨 측면이 있다. 민족의 실질적인 화해와 협력을 통해 한반도 문제를 해결해나가고 동북아의 평화와 공동 번영 나아가 범세계적 차원의 평화와 공동 발전에 이바지하려면 우리의 전략적, 지정학적, 국제적 위상에 대한 냉정한 평가의 토대 위에서 창조적인 방안이 강구되고 실천되어야 할 것이다.

한반도 통일에 이해관계를 가지고 있는 나라들이 한국의 정책이 자국의 전략적 이익을 저해하거나 침해한다고 판단하는 한, 지지와 협력을 확보하기 어렵다. 따라서 중견 국가로서의 외교적 역량을 확대하는 한편, 전반적인 대외관계에서의 각종 현안해결과정에서 한국의 외교적 신뢰를 확보하는 일이 중요하다. 이러한 과정을 통해서 한국의 국가이미지가 제고되면 통일외교에 큰 도움이 될 수 있다.

넷째, 평화통일방안에 대한 연구를 지속적으로 지원하여 정책 개발 역량을 강화하고, 평화통일에 대한 대내외적 지원을 확보하기 위한 유형적 인프라 구축에 대한 지원을 강화해야 한다. 한국의 대북 및 통일 정책에 대한 설득과 홍보를 위해선 합리적인 정책 대안의 개발이 우선되어야 한다. 통일이 헌법의 목표이자 국가의 목표임을 강조하고 남북관계와 대북정책 문제가 항상 정치적 쟁점이 되면서도 통일을 준비하기 위한 지적 역량의 구축, 국민적 공감대의 확충, 대외적인 설득 및 홍보 등을 위한 유형적 지원은 매우 빈약하며 인색하다.

남북관계와 대북정책에 대한 논의는 일반적이고 상식적인 수준에서도 논의될 수 있으나, 구체적인 정책과 전략의 개발은 매우 세심한 정보 수집 및 분석과 판단 위에서 이루어져야 한다. 이를 위한 물적, 제도적 지원이 강화될 필요가 있다. 또한 통일외교는 단기적인 현안 문제의 해결도 중요하지만 중장기적으로 접근해야 하며 정부간 차원에서는 물론 의회, 연구기관, 언론, 민간 등 다차원에서 협력의 저변을 확대해야 한다. 즉, 주변국 사회와 국제사회에서의 한국의 정책에 대한 지지와 협력의 뿌리를 내려야 하는 것이다.

2. 인프라 구축 방안

가. 무형적 정책역량 강화

(1) 통일외교의 중요성에 대한 인식 확립

냉전 시기에 한국정부가 ‘평화통일외교’를 내세웠으나 한국정부의 통일외교에서의 주안점은 북한과의 경쟁에서 승리하기 위한 외교였다. 탈냉전시대에는 한국의 국력이 신장하면서 경제·통상·문화·환경·에너지·공동안보 등 외교 영역의 확대가 이루어지고 있다. 따라서 통

I

II

III

IV

V

VI

VII

일외교의 비중이나 그 중요성에 대한 인식이 상대적으로 위축되는 경향도 나타나고 있다.

그러나 탈냉전시기를 전후에 시작된 북한과의 교류·협력은 여러 우여곡절은 있으나 꾸준히 늘어나고 있으며, 또 북핵 문제에서 보듯이 한반도 문제의 국제화가 심화되고 있다. 따라서 통일외교의 비중은 결코 축소되거나 그 중요성이 낮아졌다고 볼 수 없다. 특히 1990년 초 북핵 문제가 대두된 이후 한국정부의 주변 4국과 유엔 무대에서의 외교에서 가장 중요한 문제는 북핵 문제를 해결하기 위해 우리의 정책에 대해 지지를 획득하는 일이었다. 또한 한국의 경제적 차원의 국력이 세계 12~13위권에 위치하는 정도로 성장하고 국제사회에서의 위상이 증대하면서도 선진국으로의 진입을 위한 국가발전전략에 걸림돌이 되고 있는 것은 북한으로부터 비롯되는 한반도 정세의 불안정성과 불확실성에 대한 국제사회의 우려이다.

그리고 한국이 분단국가로 남아 있고 북한이 계속하여 한반도와 동북아지역의 안정과 평화, 공동 번영의 위협요소로 남아있는 한, 한국의 선진국으로의 진입 전략에 큰 장애요소가 된다. 또 주변국들이 한반도의 분단이라는 현상 유지로부터 자국의 국익을 찾는 한, 그 자체가 한국의 국익에 계속하여 중대한 도전요소로 남아있게 될 것이다. 한국의 선진국 진입 전략에서 분단은 커다란 장애요소이다. 북한으로부터의 군사적 위협은 항상 한국의 경제에 대한 부정적 요인으로 작용하고 있다. 민주주의의 심화, 사회적 다원성과 자율성 및 포용성, 경제의 재도약에 토대를 둔 선진화 진입을 통해 우리는 세계의 주요 강국으로 부상할 수 있다. 분단의 장기화로 인해 우리 사회에서 통일에 대한 기대치가 낮아지고 있다. 통일이 선진국 진입과 연계된 것이라면 통일에 대한 국민의 자신감을 고취시킬 필요가 있다. 단

지 한민족의 재결합이 아니라 세계의 일류국가로 나가기 위한 차원에서 통일의 중요성에 대한 인식이 제고되어야 한다. 통일 이후 대규모 투자에 따른 경제적 부담, 실업문제, 주민간의 갈등 등 사회통합문제 등의 비용은 통일을 달성함으로써 얻을 수 있는 긍정적 효과를 상쇄하지 못할 것이다. 이러한 관점에서 보았을 때, 우리 사회에서는 통일국가에 대한 자신감을 낳을 수 있는 정치·경제·사회적 기반의 확보가 무엇보다도 필요하다.

한편, 서울대 통일문화연구소가 2008년 9월 실시한 통일의식조사에 따르면, 우리 국민의 압도적 다수는 주변 4국이 한반도의 통일을 원하지 않는다는 부정적인 인식을 하고 있는 반면,¹⁰⁶ 10명 중 9명의 비율로 남북한이 통일을 이루기 위해서는 그들 국가의 협력이 필요하다고 보고 있다.¹⁰⁷ 사실 통일을 위한 외교는 분단국가라는 한국의 특수성을 반영하는 것이다. 그러나 한국의 외교에서 통일외교를 일반외교와 쉽게 분리할 수 없는 경우가 많다. 북핵 문제나 북한체제의 급격한 붕괴 가능성 등 북한으로부터 비롯되는 문제로 인해 통일외교의 영역이 특히 강조되는 경우도 있다. 주변 4국과 유엔 등 국제기구를 대상으로 한 외교의 경우 더욱 그렇다.

(2) 한반도 통일의 지역 평화·안보 및 공동번영 기여 논리 개발

북핵 문제가 장기간에 걸쳐서 남북관계를 지배하고 통일비용이나 통일의 후유증에 대한 논의가 대두되면서 우리 국민 사이에서도 통일

¹⁰⁶ 우리 국민들은 미국 73%, 일본 90%, 중국 87%, 러시아 85%의 비율로 남북한의 통일을 원하지 않는다고 보았다. 서울대 통일문화연구소, 『남북통합지수 개발』 (발표집, 2008. 11), pp. 180~186.

¹⁰⁷ 서울대 통일문화연구소, 『남북통합지수 개발』 (발표집, 2008. 11), p. 32.

의 필요성에 대한 유보적인 견해가 등장하고 있다. 즉 통일이 남한에 그렇게 이익이 되지 않을 것이란 인식이다.¹⁰⁸ 또한 위에서 지적한 바와 같이 우리 국민들은 주변 4국이 남북한의 통일을 별로 바라지 않고 있다고 본다. 그러나 남북한의 분단 지속과 북한으로부터의 지속적인 군사적 위협으로 인한 비용 부담 또한 적지 않다. 따라서 통일의 필요성과 통일의지를 설득할 수 있는 정책 방안의 개발이 필요하다.

마찬가지로 한반도의 통일은 주변 4국의 전략적 이익과 공유할 때 적극적인 지지와 협력을 받을 수 있다. 2009년 1월 20일 미국의 제44대 대통령으로 취임할 오바마(Barack Obama) 당선인은 2008년 2월 11일 미 상원외교위원회에서 “한반도 비핵화 과정에서 우리는 한·미 양국 간 단합과 공동 목표를 확신할 수 있도록 한국 국민의 국익에 관심을 집중해야 한다”고 언급했다.¹⁰⁹ 한반도 문제 해결과정에서 한국과 미국의 국가이익에 공유점을 찾아야 한다는 점을 강조한 것이다. 예를 들어 미국의 오바마 차기 행정부와 한국간의 관계에 대북정책과 관련 주요 현안들로 부각될 북핵 문제, 북한 인권에 대한 접근, 북한 김정일 체제의 급변 가능성 등에 대한 정책 조율을 통해 상호의 이익을 실현시키는 경우 한반도 통일에 대한 미국의 지지와 협력은 더욱 굳건해질 수 있을 것이다. 미국 이외의 한반도 주변국에 대해서도 동일한 논리가 적용된다. 물론 한국의 입장에서 일본, 중국, 러시아와의 관계는 동맹국인 미국과의 관계와는 수준에서 차이가 있지만, 이들

¹⁰⁸- 2008년 9월 실시된 한 통일의식조사에 따르면 우리 국민의 52%가 통일이 남한에 이익이 되지 않을 것이다(별로 이익이 되지 않을 것이다+전혀 이익이 되지 않을 것이다)라고 보았다. 서울대 통일문화연구소, 『남북통합지수 개발』 (발표집, 2008. 11), p. 32.

¹⁰⁹- “오바마 역사의 새 장을 열다 - ⑤ 새로운 한·미 관계,” 『세계일보』, 2008년 11월 11일.

국가로부터의 통일에 대한 지지와 협력을 얻는 일은 결국 양자간의 이익의 공유를 확대하는 일인 것이다.

남북한의 통일은 당장에 이루어지는 것은 아니지만 북한의 급변사태로 인해 의외로 갑자기 통일의 기회가 올 수도 있기 때문에 한반도의 통일이 가져올 수 있는 지역 평화와 안보, 그리고 경제적 공동 번영에 대한 기여의 논리를 사전에 마련하여 주변국에 대한 설득에 활용해야 한다. 주변 4국은 한반도 현상 변경의 상황이 자국의 전략적 이익에 어떠한 영향을 주고 또 지역의 역학구조에 미칠 영향에 매우 민감하기 때문이다. 이런 점에서 서독의 경험은 한국의 논리 개발에 여전히 유효한 교훈을 준다.¹¹⁰

서독은 안보차원에서 대미 의존적인 구조 속에 놓여 있는 자국의 외교정책의 한계를 미국을 통해 주변국, 특히 독일의 현상 변경에 참여한 이해관계를 가지고 있는 영국, 프랑스, 소련의 대 통일독일 우려를 완화하는 데 활용하였다. 서독의 선택은 유럽안보의 보장과 독일의 통일이 병행해야 한다는 미국의 전략을 활용한 것이다. 이를 통해 소련, 영국, 프랑스의 통일독일에 대한 위협 인식을 감소시키고 서독의 입장을 이해시켰다. 그리고 통일과정에서는 서독이 과거 유럽은 물론 세계 질서를 흔들어 놓은 독일 민족의 발흥의 재등장에 대한 주변국가의 우려를 인식하여 EC, NATO, CSCE와 같은 다자간 틀을 활용함으로써 안보적 제약에 따른 부담을 벗어나는 한편, 정치·경제적 발전을 적극적으로 활용할 수 있는 기회를 찾았다.

한국이 추구하는 21세기 한·미 전략적 동맹은 한국이 미국에 대한 보다 성숙한 파트너로 성장했다는 의미이다. 따라서 한·미관계의 축

¹¹⁰- 박영호, 『한국의 대미 통일외교전략』 (서울: 통일연구원, 1998), pp. 77~78.

이 기반이지만, 신장된 외교적 자율성을 통해 중국, 일본, 러시아와의 양자적, 다자적 정치·안보적 관계를 발전시켜 나가야 한다. 한국은 경제 재도약을 통하여 우리의 경제적 역동성을 외교적 수단으로 활용해야 할 것이며, 북한에서 급격한 체제전환과정이 발생할 경우 주변국으로부터의 지원을 획득할 수 있을 것이다. 동북아지역에서는 아직까지 유럽에서와 같이 경제 및 안보 차원에서 다자간 협력이 활성화되고 있지는 않으나 6자회담 참여국은 이미 동북아 다자안보협력 틀의 구축에 일정한 공감대를 형성해나가고 있다. 한국은 지역적 수준의 다자협력채널에 주도적으로 참여하고 역할을 발휘하는 노력을 배가해야 할 것이다.

(3) 정책개발을 위한 연구 활동 지원의 강화

분단이 장기화되면서 통일에 대한 우리 국민의 열의도 약화되고 있다. 통일을 한국의 이익에 기여한다는 현실적인 관점에서보다는 ‘같은 민족이기 때문에’ 이루어져 한다는 정서적 관점에서 인식하는 경향이 매우 강하며, 반면에 과거와는 달리 통일을 10년 이내의 가능한 일로 인식하는 경향은 매우 약해졌다.¹¹¹ 세대교체 등 한국 사회의 전반적인 발전과 변화에 따라서 자연스러운 현상으로 볼 수 있으나 통일에 대한 국민의 열의가 없이 북한의 변화를 이끌어 내거나 주변국의 지지와 협력을 획득하기 위한 외교가 힘을 받기 어렵다. 국내적으로 시민사회와 정치사회의 지원과 협력이 없이는 효과적인 대주변국 외교협상을 전개할 수 없다는 민주주의체제의 논리는 통일외교에 더욱 적용될 것이다.¹¹² 이를 위해서도 통일과정과 통일 이후에 대한

¹¹¹- 서울대 통일문화연구소, 『남북통합지수 개발』 (발표집, 2008. 11), p. 30, p. 8.

¹¹²- Peter Evans, Herold Jacobson, and Robert Putnam (eds.), *Double-Edged*

대비한 정책 개발이 더욱 필요하며, 통일에 대한 연구 활동이 활발히 이루어질 수 있도록 지원이 강화되어야 한다.

나. 유형적 인프라 구축

(1) 대내적 차원

(가) 통일의 필요성에 대한 관심 제고 방안 확충

가장 중요한 것은 국민들에게 통일의 필요성에 대한 지속적인 홍보와 제대로 된 교육을 하는 것이다. 현재 통일교육은 주로 통일부의 통일교육원에서 이루어지고 있다. 연간 많은 인원에 대한 교육이 이루어지고 있으며, 그중에는 교원, 공무원, 지역 인사, 통일 유관기관 및 민간단체 등 통일에 대한 여론에 영향을 미칠 수 있는 인사들도 포함된다. 또한 공무원 및 국영기관의 중견관리자를 대상으로 한 장기 교육과정도 운영하고 있다. 그리고 학교 교육을 통해서도 통일교육이 이루어지고 있다. 헌법기관인 민주평화통일 자문회의를 통해서도 통일 및 북한에 대한 정보 확산을 위해 홍보 활동이 이루어지고 있다.

그러나 이러한 교육체계와 통일 홍보 활동이 통일에 대한 국민의 관심을 제고하는 데 기여하고 있는가의 여부는 불분명하다. 따라서 통일교육과 통일 홍보의 실효성에 대한 평가를 통하여 잘못된 부분이 있으면 수정하고 부족한 부분이 있으면 보완하여 통일에 대한 현실적인 인식과 관심을 제고하도록 해야 한다.

Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics (Berkeley: University of California Press, 1993) 참조.

(나) 통일전문요원의 양성 및 해외파견 확대

통일외교의 일선 현장 요원은 외교관이다. 신임 외교관의 교육과정은 외교안보연구원이 담당하고 있다. 교육과정에 통일 및 북한 관련 분야가 있으나 주요 영역으로 다루어지고 있는 것 같지 않다. 외교의 분야와 영역이 확대됨에 따라서 전문성이 있는 외교관의 확충을 필요로 한다. 통일외교는 여전히 한국 외교의 중요 영역이며, 그만큼 전문성이 있는 통일외교 인력의 활동을 필요로 한다. 따라서 외교관의 교육 및 재교육과정에 통일 관련 분야를 강화해야 할 것이다. 외교부 및 고위 공무원단의 통일교육원 입교 교육이 마련되어야 한다.

또한 한반도 문제에 가장 중요한 영향을 미치고 있는 주변 4국과 유엔, 제네바 등지의 다자협력체와 주요 국제무대에는 통일 관련 업무를 전담하는 전문 인력을 파견하여 통일외교 활동을 전개하는 것이 필요하다.¹¹³ 통일이 국가발전 전략과 떨어질 수 없는 것이라면 통일문제를 전담하는 외교 인력의 해외 파견에 대해 관료 사회 내의 제도 및 인사문제의 경직된 규제를 적용시키는 것은 바람직하지 않다. 통일 및 북한 분야 정부출연연구기관의 능력 있는 전문가들을 일정 기간 유관 국가에 파견하여 정부의 통일외교를 뒷받침하는 방안도 있다.

(다) 통일외교 활동 논의의 장 마련

1990년대 이래 한국정부는 통일 및 북한 문제와 관련한 고위정책 결정체계를 운영해오고 있다. 통일관계장관회의, 통일안보정책조정회의, 통일관계장관 고위전략회의, 안보관계장관회의, 국가안전보장

¹¹³- 현재 미국, 일본, 중국의 3개국에는 통일부 주재관이 파견되어 있다.

회의 상임위원회 등에 이어 이명박 정부에서는 장관급이 참여하는 외교안보정책조정회의가 설치·운영되고 있다.¹¹⁴ 그 산하에 차관/차관보급 외교안보정책 실무조정회의가 설치·운영되고 있다. 이러한 고위정책결정회의 및 실무조정회의에서는 북핵 문제, 북한의 핵실험, 김정일의 건강문제 등 현안 문제들이 주로 다루어지고 있다. 당면한 정책 현안에 대한 논의의 장으로서 그 중요성이 있으나, 통일외교에 대한 논의를 정례적 의제로 채택하는 방안을 고려할 필요가 있을 것이다.

(라) 북한 포함 다자경협 전담기구 신설

이명박 정부의 대북정책의 주요 목표 중 하나는 북한의 개혁·개방이다. 북한의 개혁·개방이 없는 남한의 대규모 경제협력이나 국제사회의 대북투자는 아무런 실효성도 없으며, 또한 북한의 개혁·개방이 이루어지지 않는 상태에서 대규모 대북투자가 이루어지기도 어렵다. 따라서 북한의 개혁·개방 추진은 북한 핵의 폐기와 함께 북한 스스로의 경제적 난관 극복을 위해서나 북한 주민의 삶의 개선을 위해서, 그리고 남북한의 상생과 공영을 위한 협력적인 발전을 위해서도 필요조건이다. 또한 국제사회의 투자와 협력을 촉발함으로써 한반도의 평화와 안정에도 기여할 수 있다.

향후 북한의 개혁·개방과정을 적극적으로 지원하고 협력하는 기구를 준비할 필요도 있을 것이다. 북한을 포함한 다자간 경협사업을 개발, 기획, 제안, 추진하는 역할을 담당할 전담 부서를 설치하는 것이다. KOTRA를 활용하거나 통일부 산하에 설치를 고려할 수 있다.

¹¹⁴ 『서울신문』, 2008년 3월 7일.

이 기구는 북한과의 합작 또는 경협을 시도하는 외국정부나 외국기업들에 대해 정보제공, 사업알선 등을 전담하는 역할을 담당한다. 개성공단 및 남북경협사업에 공동 참여할 외국정부나 기업을 찾고, 지원하는 일도 전담할 수 있다.

(마) 통일외교센터 설립

남북한 통일외교에 관한 정책 및 사례 연구, 현장체험 등을 종합프로그램화 하여 추진할 수 있는 별도의 연구기구를 통일연구원의 전담부서로 설치한다. 통일정책 및 북한에 대한 연구를 기반으로 통일외교를 효율적으로 추진할 수 있는 대안을 연구하고, 한반도 문제에 관련한 해외의 동향 파악, 해외 정부관료 및 학자 초청 토론회 개최, 통일관련 해외활동에 대한 모니터링과 필요시 정책조율 및 건의 업무를 담당하도록 한다.

주한 외교사절이나 해외언론, 그리고 주한 외국기업들은 북한 및 통일 문제에 대해 매우 깊은 관심을 가지고 있다. 주한 외교사절, 해외언론, 외국 기업의 경영진들을 초청하여 정기적인 통일관련 브리핑을 실시하고, 특별 강연회 및 토론회 참가, 현장 방문 활동 업무를 담당한다.

(2) 대외적 차원

(가) 정책협력 네트워크의 체계적 구축

통일외교는 평소부터 신뢰와 협력을 쌓는 것이 중요하다. 서독은 미국과의 정책협력을 중시, 양국의 지도부 및 정책실무진들간의 긴밀한 협력관계를 유지하면서 핫라인 및 수시 협력채널을 가동, 사안

이 발생할 경우마다 긴급한 협의와 지원을 요청하였다. 그동안 한·미 간에는 북핵 문제를 두고 정책 공조를 중시해왔다. 특정 사안을 두고 긴밀한 정책협의를 하는 것도 중요하지만, 제도화된 정책협력 채널을 가동하면 우리의 통일정책에 대한 지지를 확보하는 데 도움을 받을 것이다.

미국과의 협력 채널은 특히 중요하다. 대미 외교에서는 설득력 있는 논리와 정책, 효과적인 외교력이 중요하며, 미국과의 협의는 현실적이고 설득력 있는 정책을 두고 상대방과 브레인스토밍(brainstorming)식의 논의를 하는 것이 매우 실효성 있는 방법이다.¹¹⁵ 따라서 한·미간에는 최고 정책결정자 수준에서부터 각급 정책실무선에 이르기까지 상시적인 협력채널이 구축·운영되는 것이 바람직하다. 한·미간 정책협력과 조정 측면에서의 제도화를 위한 출발점으로서 대미 통일외교 창구의 체계화가 필요하다.

미국의 외교정책 결정과정을 고려할 때, 대미 통일외교를 위한 정책 네트워크는 복합적인 구조를 형성할 필요가 있다. 대미 통일외교의 1 트랙(track) 행위자들은 정부(외교부, 통일부, 국방부, 국정원 등)와 국회이며, 2 트랙 행위자는 전문가, 언론인, NGO 활동가 등이고, 그 사이에 1.5 트랙 행위자로서 국책연구기관 연구원, 정부 정책자문위원 등이 있다. 각 트랙의 행위자와 미국의 상대 행위자들이 제도화된 틀 위에서 통일 및 북한 문제에 대한 협의가 이루어질 수 있도록 정책네트워크를 구축할 필요가 있다. 현재에도 일부 그러한 형식의 협의가 이루어지고 있으나, 실효성이 약하다. 따라서 이와 같은 정책협력 네트워크를 체계화하고 강화하는 것이 필요하다.

¹¹⁵ “연합초대석 - 한승주 전 외무장관” 『연합뉴스』, 2008년 11월 12일.

미국 이외의 주변 강국들인 중국, 일본, 러시아에 대해서도 마찬가지이다. 물론 이들 나라들의 국내정책 결정구조 및 정치과정은 미국과는 다르다. 예를 들어 중국의 경우 아직까지는 완전한 민간 차원의 외교안보 정책협력 네트워크를 구성할 수는 없다. 그러나 중국의 한반도 및 외교안보전문가들과도 민간 및 1.5 트랙 차원의 협의를 추진할 수 있다. 일본과 러시아의 경우에도 각 나라의 실정에 맞도록 정부, 준정부, 민간 차원의 협력 네트워크 구축을 적극 추진하여 가동하는 것이 필요하다.

(나) 주변 4국 한반도 문제 관련 인사에 대한 체계적 정보관리
통일외교는 상대국 정부 및 정책결정자, 의회 의원들에 대한 공식적인 외교에 그치는 것이 아니다. 상대국의 한반도 문제 전문가 집단이나 유력한 언론인, 민간인 정책 영향 행위자 등에 대한 접촉과 정보교환 및 교류를 유지하는 것도 통일외교의 일환이다. 공식적인 외교의 저변을 확대해주는 효과가 있다.

한반도 주변 4국에 대해서는 한반도 정책에 영향을 미치는 정책결정자들뿐 아니라 각국의 의회의 관련 의원, 전문가, 언론인, 민간단체의 유력한 관련 인사들을 파악하여 지속적으로 한국의 통일정책에 대한 정보를 전달함으로써 관심을 유발하고 우호적인 관계를 형성하도록 유도해야 한다.

한국의 입장에서는 미국에 대하여 이러한 활동을 하는 것이 우선되어야 하지만, 중국을 비롯한 주변의 타국에 대해서도 활동이 강화되어야 한다. 일본이나 대만은 오래전부터, 그리고 탈냉전시대에 들어서서는 중국이 미국의 자국에 대한 정책결정에 우호적인 영향을 투입하기 위하여 관련 인사들에 대한 접촉과 교류, 정보 축적을 활발히

전개해오고 있다. 한국도 정부와 관련기관, 기업 등이 주변 4국의 유력 인사들에 대한 체계적인 정보를 교환하여 그들과의 공식적, 비공식적 관계를 발전시켜 나가야 할 것이다. 정부와 민간, 그리고 정부출연기관 등이 정보를 상호 교환하고 규합하여 관리할 수 있는 정보전담기구가 필요하다. 그리고 한반도 문제 관련 정책담당자, 학계 및 연구기관의 전문가들의 인적 정보도 체계적으로 수집하여 관리해야 할 것이다.

그러나 정보수집과 관리만으로는 불충분하다. 정부는 현재까지 축적한 높은 질의 정보를 민간부문에 제공하여 이들의 관심을 유도하고, 이들로부터 자발적으로 정보를 제공받는 관행을 수립하는 노력이 필요하다. 우선 정부가 자세한 자료를 공개하고 공유하려는 자세를 가져야 한다. 이러한 과정을 거쳐서 주변 4국의 정책결정자, 정책영향자, 유력 인사들이 한반도 문제에 대해 가지고 있는 이익과 정책적 선호에 대한 종합적인 자료의 축적이 이루어질 수 있다.¹¹⁶

(다) 주변 4국에 대한 전략적 접근 방법의 개발

남북한간 현안을 푸는 과정에서 남한의 입장에 대한 전폭적인 지지와 협력을 획득하는 것은 쉽지 않은 일이다. 또 통일외교의 성과는 단기간 내에 결실을 맺을 수 있는 것도 아니다. 주변 4국은 각자의 국가이익의 우선순위가 있고 그것을 실현하기 위한 전략이 있다. 더욱이 주변 4국은 남한보다 훨씬 강한 국력을 가지고 있다. 따라서 남한으로서는 주변 4국에 대한 통일외교는 강대국과의 관계를 발전시키는 어려운 작업이다. 각 나라의 제도와 정책결정과정의 차이 때문

I
II
III
IV
V
VI
VII

¹¹⁶ 박영호, 『한국의 대미 통일외교전략』, pp. 85~86.

에 정부 차원, 민간 차원, 정부와 민간의 결합 차원에서 통일외교를 전개하는 방법도 세심한 주의를 기울여야 한다. 한국의 통일외교는 그만큼 다변적이고 복잡할 수밖에 없다. 따라서 한국의 정책적 선호를 주변 4국의 대외정책, 특히 한반도정책에 반영시키기 위해서는 고도의 전략적인 접근을 필요로 한다. 각 나라의 정책결정과정과 정치문화, 인간관계 및 사회적 관계 형성 방식에 대한 심층적인 연구를 기반으로 우리의 통일정책 선호를 투영시키는 방법을 개발해야 할 것이다.

(라) 통일외교 관련 국제공동기금 설립

남북한은 국내적 차원에서 통일을 이루기까지의 특수한 관계이지만, 국제적 차원에서는 각각 별도의 유엔회원국이다. 유엔과 다자국제협의체에서 남한과 북한은 각각의 외교적 선호를 투영하는 경쟁을 여전히 전개하고 있다. 이에 따라 국제사회에서는 남한과 북한을 별도의 국가로 취급하려는 경향이 증대하고 있다. 국제정치 현실과 제3국의 입장에서 볼 때, 남한과 북한은 당연히 별도의 국가로 취급된다.

그러나 통일을 지향하는 우리의 입장에서는 이러한 국제사회의 경향이 분단을 더욱 고착화하는 데 영향을 줄 것으로 보인다. 따라서 이에 대한 대응논리를 개발하고 적극적으로 해외 홍보에 주력할 필요성이 제기된다. 공식적인 국제회의에서 통일문제를 현안으로 올리는 것은 어려우나 민간 차원의 국제회의를 통하여 남북한이 특수한 관계이며 하나의 국가를 지향하고 있음을 적극적으로 인식하도록 하는 외교적 노력이 필요하다. 이와 관련, 한반도 통일에 대한 국제사회의 여론을 계속 환기시키고 향후 통일의 상황이 초래되었을 때 다자협력을 강화하는 차원에서, 민간 차원에서, 국내 및 국외의 기업, 단

체, 연구기관 등이 함께 참여하여 자금을 출연한 가칭 「국제통일재단」의 설립 추진을 고려한다.

I

II

III

IV

V

VI

VII

VII

결론



한국의 통일정책에서 ‘통일외교’란 용어가 처음 사용되기 시작한 것은 1973년 6월 23일 박정희 대통령의 ‘6.23 평화통일외교선언’이 시초라고 할 수 있다. ‘평화통일외교선언’은 남북한의 통일은 평화적인 방식으로 이루어져야 하며, 이를 위해서는 북한과는 선의의 외교적 경쟁을, 우리와 적대적인 관계에 있지 않는 사회주의 국가들과도 우호적인 관계를 맺기 위한 외교를 펼치겠다는 것이었다.

본 연구에서 사용한 통일외교의 개념도 이와 크게 다르지 않다. 평화적 통일을 위해 통일의 상대방인 북한의 변화를 양자간 차원에서 추진하면서 동시에 한국의 대북 및 통일 정책에 대한 주변국들의 지지와 협력을 얻고 북한의 변화를 고무시키도록 주변국과 협력하는 외교를 말한다. 한국의 통일정책에 대한 주변국들의 지지와 협력은 결국 북한의 변화를 촉진하는 외교적 환경을 조성하는 것이며 폭력적 ‘강제’가 아닌 설득과 평화적 방식으로의 우호적 설복작업이라고 할 수 있다.

한반도의 분단은 이미 60년을 넘었으며, 남북한에 각각의 정부가 수립된 지도 60년이 지났다. 1971년 시작된 남북대화도 이미 근 40년을 향해가며 동서독의 통일도 근 20년이 되어 간다. 만약 21세기의 상반기에 통일이 되지 않는다고 가정하면 한반도의 분단 기간은 1세기가 넘을 것이다. 그럴 경우 남북한의 이질성은 더욱 확대되고 통일은 그만큼 더 멀어지게 될 수도 있다. 현실적으로 남한과 북한의 국력 격차는 현격하게 벌어져 있다. 남한이 민주주의와 시장경제의 풍요를 향유하고 있는 반면, 북한은 세계에서 가장 빈곤하고 가장 인권이 열악한 나라에 속한다.

따라서 통일을 무작정 기다리기 보다는 통일대계를 전략적으로 세우고 구체적인 행동 계획을 세워 추진하는 과제가 21세기에 우리에게

I
II
III
IV
V
VI
VII

게 부여되고 있다. 남한이 선진국으로 진입하기 위해서도 통일은 국가발전 전략의 일환으로 추진되어야 함을 지적하였다. 그런데 선진국이 되기 위한 통일은 현재의 북한체제의 변화가 전제되어야 한다. 결국 통일은 북한의 변화를 유도하면서 남북한이 하나로 통합되는 것이다. 그동안 ‘통일’ 그 자체에 대해서는 남한과 북한이 모두 각각의 이념적 기치나 믿음 체계에 따라 국가목표로 삼고 추진해왔다. 그러나 21세기적 상황에서 우리에게는 어떠한 방식으로 통일의 과정을 진척시켜 나갈 것인가의 문제가 중요하다. 6자회담 방식을 통해 당면한 북핵 문제를 해결하려는 노력은 평화통일을 향한 평화정착을 추진하기 위한 것이다. 또한 이명박 정부가 대북정책이나 통일정책의 추진과정에서 국민적 공감대를 형성하는 데 더욱 노력하고, 정권적 차원이 아닌 국가발전과 남북관계를 만들어 나가며, 정책의 우선순위에 대한 고려를 중시하는 것도 평화통일의 초석을 다지기 위한 것이다.

이러한 단계를 거쳐 통일을 추진하는 과정에서 주변국과 국제사회로부터의 지지와 협력을 얻는 작업은 결코 순탄한 과정이 아닐 것이다. 한반도의 통일은 특히 주변 4국에게는 동북아시아의 현상 변경을 초래하는 중대한 이익이 달린 문제이기 때문이다. 독일의 통일과정에서 전승 4국의 이해관계를 조정하는 것이 ‘민족자결’ 원칙에 따른 서독과 동독의 통합과정보다 더 힘든 작업이었다. 독일의 통일이 냉전구조의 해체과정에서 소련사회주의체제의 몰락이라는 역사적 흐름과 맞물려 발생하였다면, 한반도의 통일은 남북한 차원의 관계 발전을 추진하면서 주변의 환경을 우호적으로 만드는 의도적인 과정이 될 것이기 때문에 더할 수 없이 지난한 작업이 될 것이다.

한반도의 지리적 조건은 통일의 추진과정에 세계 질서를 끌어가는

주요 강대국이 모두 관여될 수밖에 없도록 만들고 있다. 따라서 한반도의 현상 변경에 침예한 이해관계를 가지고 있는 주변 4국과의 관계를 튼튼히 하는 일은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 그런데 손을 잡는 방식이 중요하다. 한국의 전략적 선택은 ‘동아시아의 평화와 협력 틀’ 구축 차원에서 이들 국가와 양자적, 다자적 협력 체제를 구축하는 것이다. 그것이 통일외교의 핵심이라고 할 수 있다. 한반도 주변 4국과의 협력관계 증진은 상호 이해와 신뢰를 구축하는 토대 위에서 새로운 협력질서를 형성해 나가는 것이다. 동아시아 지역은 세계의 다른 어느 지역보다도 역동적인 변화를 보이고 있으며, 역내 국가들은 각각의 국가발전 전략 차원에서 양자적, 다자적 차원의 협력관계 발전을 추진하고 있다. 한국도 이러한 역내의 흐름에 뒤쳐져서는 안 될 것이다. 오히려 대륙과 해양을 연결하는 가교(架橋)국가로서 중국, 일본, 러시아와의 양자관계를 발전시킴으로써 각각의 나라와 협력 체제를 구축하는 것이 바람직하다. 또한 한·미·일, 한·중·일 등 다양한 3자 관계를 중점적으로 발전시키는 데 적극적인 역할을 모색해야 할 것이다.

그러나 한국의 입장에서는 대북정책의 원활한 추진과 평화통일의 추진을 위해서 한·미동맹 발전 기반의 내실화가 무엇보다도 중요하다. 이를 기반으로 지역 내 평화와 공동 번영을 위한 주도적 역할 강화가 모색되어야 한다. 한국의 역할 신장은 남북관계의 개선과 한반도의 현상 변경이 주변국의 이해관계의 신장에 도움이 되며 지역의 새로운 평화 및 번영의 질서 구축에 기여한다는 신뢰의 외교로 이해되어야 한다.

한 국가는 수백 년, 수천 년 전부터 그 땅 위에 살아온 사람들의 정신과 노력의 결실임과 동시에 앞으로 무궁한 세월 동안 그 땅위에

I

II

III

IV

V

VI

VII

서 살아갈 사람들의 것이다. 따라서 이 시대의 사람이, 이 시대의 관점에서만 함부로 국가의 틀이나 제도나 관행을 뜯어고칠 것이 아니라고 버크(E. Burke)는 주장하였다. 이러한 버크의 주장은 바로 자기 혁신의 바탕 위에서 미래를 바라보아야 함을 강조한 것이다. 우리의 미래, 즉 통일국가의 실현은 우리가 만들어나가는 오늘의 산물이다.

참고문헌

1. 단행본

- 고상진. 『위대한 령도자 김정일 동지의 선군정치 근본특징』. 서울: 철학연구, 1999.
- 김근식. “남북한 사회·문화협력 거버넌스 실태조사.” 황병덕 외. 『남북한 평화변영 거버넌스 실태조사』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 김동수 외. 『통일문제 이해 2008』. 서울: 통일교육원, 2008.
- 김성주. “남북한 통일외교의 비교” 백학순 편. 『남북한 통일외교의 구조와 전략』. 성남시: 세종연구소, 1997.
- 김철우. 『김정일 장군의 선군정치: 군사선행, 군을 주력군으로 하는 정치』. 평양: 평양출판사, 2000.
- 박영규. 『김정일 정권의 외교전략』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 박영호. 『한국의 대미 통일외교전략』. 서울: 통일연구원, 1998.
- _____. 외. 『4자회담 추진전략』. 서울: 통일연구원, 1999.
- 박종철 편. 『2020선진 한국의 국가전략』. 통일연구원 경제인문사회연구회 협동연구총서 06-04-01, 2006.
- 서울대 통일문화연구소. 『남북통합지수 개발』. 발표집, 2008. 11.
- 신상진. 『한반도 평화체제에 구축에 대한 중국의 입장과 전략』. 서울: 민족통일연구원, 1998.
- 이교덕 외. 『남북한 사회문화협력 거버넌스 활성화방안』. 서울: 통일연구원, 2007.
- 유팔무. “비정부사회운동단체(NGO)의 역사와 사회적 역할.” 유팔무·김정훈 편. 『시민사회와 시민운동』. 서울: 한울, 2001.

- 외교통상부. 『외교백서 2002』. 서울: 외교통상부, 2002.
- _____. 『외교백서 2003』. 서울: 외교통상부, 2003.
- 외무부. 『한국외교 30년』. 서울: 외무부, 1980.
- _____. 『한국외교 40년』. 서울: 외무부, 1990.
- 전봉근 외. 『동북아 NGO백서』. 서울: 통일연구원, 2005.
- 김달중 외. 『새천년 한반도 평화구축과 신지역질서론』. 서울: 도서출판
오름, 2001.
- _____. 『한국의 외교정책』. 서울: 도서출판 오름, 1998.
- 최대석 외. “동북아 NGO 교류협력 현황에 대한 진단과 문제점 파악.”
『동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라구축 방안』.
서울: 통일연구원, 2006.
- 통일부. 『통일부 30년사』. 서울: 통일부, 1999.
- _____. 『통일백서 2003』. 서울: 통일부, 2003.
- _____. 『대북정책 추진 현황』. 서울: 통일부, 2002. 12.
- 통일원. 『통일백서 1990』. 서울: 통일원, 1990.
- 통일연구원. 『이명박 정부 대북정책은 이렇습니다』. 서울: 통일연구원,
2008. 8.
- 평화를 만드는 여성회. 『2005 갈등·분쟁예방국제회의 한국위원회 활동
보고서』. 서울: 평화를 만드는 여성회, 2005.
- 현성일. 『북한의 국가전략과 파워엘리트: 간부정책을 중심으로』. 서울:
도서출판 선인, 2007.
- 황병무 외. 『동아시아 안보공동체』. 서울: 나남, 2005.
- Buzan, B. *People, States & Fears 2nd edn*. Boulder, CO: Lynne
Rienner Publisher, 1991.

- Carr, E.H. *The Twenty Years' Crisis, 1919 -1939*. London: Macmillan, 1991.
- Downs, Chuck. *Over the Line: North Korea's Negotiating Strategy*. Washington: AEI Press, 1999.
- Evans, Peter, Herold Jacobson and Robert Putnam (eds.). *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- George, Alexander L. *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy*. Washington D.C.: U.S. Institute of Peace, 1993.
- Gelpi, Christopher and Joseph Grieco. "Economic Interdependence, the Democratic State and the Liberal Peace." in Edward Mansfield and Brian Pollins (eds.). *Economic Interdependence and International Conflict*. Ann Arbor: Univ. of Michigan Press, 2003.
- Gilpin, Robert. *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- Gruber, Llyod. *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*. Princeton: Princeton University Press, 2000.
- Hill, Christopher. "Academic International Relations: The Siren Song of Policy Relevance." in Hill and Beshoff (eds.). *Two Worlds of International Relations*. London: Routledge, 1994.
- Jervis, Robert. *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

- Kaplan, Abraham. *The Conduct of Inquiry*. New York: Chandler, 1964.
- Martin, C. “The US–North Korean Agreed Framework: Incentives–based Diplomacy after the Cold War.” in Steve Chan and A.C. Drury (eds.). *Sanctions as Economic Statecraft: Theory and Practice*. New York: St. Martin’s, 2000.
- Martin, Lisa L. *Coercive Cooperation: Explaining Multilateral Economic Sanctions*. Princeton University Press, 1992.
- Mazarr, Michael J. *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation*. London: Macmillan, 1995.
- Mearsheimer, Jhon J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton, 2001.
- Organski, A. F. K. *World Politics*. New York, NY: Alfred A. Knopf, 1958.
- Organski, A. F. K. and J. Kugler. *The War Ledger*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1980.
- Posen, B. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca: Cornell University Press, 1984.
- Russet, Bruce and John Oneal. *Triangulating Peace*. New York: W.W. Norton & Company, 2001.
- Schweller, R. *Deadly Imbalances. Tripolarity and Hitler’s Strategy of World Conquest*. New York: Columbia University Press, 1998.
- The White House. *A National Security Strategy of Engagement and*

- Enlargement*. Washington D.C.: The White House, July 1994.
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill, 1979.
- _____. “More May be Better.” in Scott D. Sagan and Kenneth Waltz. *The Spread of Nuclear Weapons: A Debate*. New York: W.W. Norton, 1995.
- Zakaria, F. *From Wealth to Power. The Unusual Origins of America’s World Role*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- Zelikow, Philip and Condoleezza Rice. *Germany Unified and Europe Transformed: A Study in Statecraft*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.

2. 논문

- 강명옥. “북한인권과 국제사회.” 연세대학교 박사학위논문, 2006.
- 김계동. “한국의 대북한 정책 변화에 대한 이론적 연구.” 『국방정책연구』. 제24권 1호, 2008.
- 김성한. “6자회담 진전에 따른 평화체제 논의의 쟁점과 전망.” 『주요 국제문제 분석』. 봄호. 서울: 외교안보연구원, 2007. 5. 30.
- 박영호. “북한문제와 한·미관계의 변화.” 『통일정책연구』. 제15권 1호, 2006.
- 이근욱. “한반도 평화체제 구축 논의에 대한 비판: 평화조약과 군비통제의 필요성과 국제정치이론.” 『사회과학연구』. 제14집 2호, 2006.
- 전성훈. “핵보유국 북한과 한국의 선택.” 『국가전략』. 제10권 3호, 2004.

조 민. “평화경제론: 남북경제공동체 형성의 이론적 틀.” 『통일정책연구』. 제15권 1호, 2006.

홍우택. “상대적 국력이 국가간 협력에 미치는 영향: 경험분석을 통한 경험이론의 확장.” 『국제정치논총』. 제47집 1호, 2007.

_____. “Difference of Power between Nations and Cooperation: Game Theory Analysis and International Cooperation.” 『세계 지역연구논총』. 제25권 2호, 2007.

황지환. “국제정치이론과 북한의 핵 위기: 이론과 실제의 비판적 재구성.” 『국제관계연구』. 제13권 1호, 2008.

Baldwin, David. “Power Analysis and World Politics: New Trends Versus Old Tendencies.” *World Politics* 31. January 1979.

Bracken, Paul. “Nuclear Weapons and State Survival in North Korea.” *Survival*. Vol. 35, No. 3, 1993.

Brown, William B. “The United States, Korea, and East Asia in the 21st Century.” *The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula*. Proceedings of the International Conference commemorating the 60th anniversary of the founding of the Republic of Korea. organized by Korea Institute for National Unification. September 9, 2008.

Bruce Bueno de Mesquita. “Risk, Power Distribution, and the Likelihood of War.” *International Studies Quarterly* 25. December 1981.

Davidson, J.W. “The Roots of Revisionism: Fascist Italy, 1922 - 1939.” *Security Studies* 11. 2002.

- Dahl, Robert A. "The Concept of Power." *Behavioral Science* 2. July 1957.
- Effird, B, J. Kugler, and G. M. Genna. "From War to Integration: Generalizing Power Transition Theory." *International Interactions* 29. 2003.
- Fararo, Thomas J. & John Skvoretz. "Unification Research Programs: Integrating Two Structural Theories." *The American Journal of Sociology*. Vol. 92, No. 5, March 1987.
- Grieco, Joseph M. "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism." *International Organization*. Vol. 42, No. 3. 1995.
- Harrison, Selig. "Did North Korea Cheat?" *Foreign Affairs*. Vol. 84, No. 1, 2005.
- Intriligator, Michael and Dagobert Brito. "Nuclear Proliferation and the Probability of War." *Public Choice*. Vol. 37, No. 2, 1981.
- Johnston, Alastair I. "Is China a Status Quo Power?" *International Security*. Vol. 27, No. 4, 2003.
- Kang, David C. "International Relations Theory and the Second Korean War." *International Studies Quarterly*. Vol. 47, No. 3, 2003.
- Kang, David C. "The Avoidable Crisis in North Korea," *Orbis*. Vol. 47, No. 3, 2003.
- Krasner, Stephen D. "Global Communications and National Power: Life on Pareto Frontier." *World Politics*. Vol. 43, No. 3, 1991.
- Krauthammer, C. "The Obsolescence of Deterrence." *The Weekly*

- Standard*. December 9, 2002.
- Labs, Eric J. "Beyond Victory: Offensive Realism and the Expansion of War Aims." *Security Studies*. Vol. 6, N. 4, 1997.
- Lamborn, Alan C. "Theory and the Politics in World Politics." *International Studies Quarterly* 41. June 1997.
- Lemke, Douglass and William Reed. "Regime Types and Status Quo Evaluations: Power Transition Theory and the Democratic Peace." *International Interactions*. Vol. 22, No. 2, 1996.
- Lepgold, Joseph. "Is Anyone Listening?: International Relations Theory and the Problem of Policy Relevance." *Political Science Quarterly*. Vol. 113, No. 1, 1998.
- Mearsheimer, Jhon J. "Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War." *International Security* 15. 1990.
- Rosen, Steven. "A Stable System of mutual Nuclear Deterrence in the Arab-Israeli Conflict." *American Political Science Review*. Vol. 71, No. 4, 1977.
- Sebenius, James K. "Challenging Conventional Explanations of International Cooperation: Negotiation Analysis and the case of Epistemic Communities." *International Organization*. Vol. 46, No. 1, 1992.
- Schweller, Randall L. "Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In." *International Security*. Vol. 19, No. 1, Summer 1994.
- Snyder, G.H. "Mearsheimer's World. Offensive Realism and the Struggle for Security. A Review Essay." *International Security*

27. 2002.

Waltz, Kenneth. "The Spread of Nuclear Weapons." Adelphi Paper #171. *The International Institute for Strategic Studies*. 1981.

3. 기타 자료

『로동신문』.

『서울신문』.

『세계일보』.

『중앙일보』.

『연합뉴스』.

기획재정부. "IMD의 2008년 세계경쟁력 평가 결과 분석." 2008. 5. 14.

노무현 정부 청와대 홈페이지. "참여정부 12대 국정과제."

평화재단. "제7회 남북화해와 평화네트워크 워크숍: 북한인권운동, 더 나아가기." 2007. 7. 20~21.

북한민주화네트워크. <<http://www.nknet.org>>.

북한인권시민연합. <<http://kor.nkhumanrights.or.kr>>.

이명박 정부의 국정과제. <www.president.go.kr>.

외교통상부 홈페이지. <<http://www.mofat.go.kr>>.

연구총서

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	이 석	저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외	공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외	공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영운	저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅	저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태	저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕	저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진	저	10,000원
2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조 민	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 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문학에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원
2007-06	새터민의 증언으로 본 북한의 변화	이교덕 외	공저	10,000원
2007-07	북·중 경제관계 확대와 대응방안	최수영	저	6,000원
2007-08	한반도 비핵화와 평화체제 구축전략	허문영 외	공저	10,000원
2007-09	북한군대의 대내외 정세 인식 형성과 군대변화	정영태	저	6,000원
2007-10	평화변영정책 추진성과와 향후과제	허문영 외	공저	9,000원
2007-11	비교사회주의 측면에서 본 북한의 변화 전망 : 리비아와 쿠바 사례를 중심으로	정영태 외	공저	7,000원
2007-12	미·일동맹 강화에 따른 동북아정세 변화와 한국의 안보정책 대응전략	김국신 외	공저	8,500원
2007-13	아베정권의 국내정치와 대외전략 및 대북전략	배정호	저	6,000원
2007-14	중국의 대북 정책과 2·13합의에 대한 입장	최춘흠	저	5,000원
2007-15(1)	남북협력과 동북아협력 연계 추진방안	김규룡 외	공저	10,000원

2007-15(II)-1 동북아 지역협력의 새로운 연계	김규륜 편저	10,000원
2007-15(II)-2 New Linkages of Northeast Asian Regional Cooperation	김규륜 편저	10,000원
2007-15(II)-3 北東アジア地域協力の新たな連係	김규륜 편저	10,000원
2007-15(II)-4 东北亚区域合作的新联系	김규륜 편저	10,000원
2007-16 남북 물류·운송 활성화 및 협력방안 연구	김영운 외 공저	8,000원
2007-17 북한의 통계: 가용성과 신뢰성	이 석 저	8,500원
2007-18 북한 사회개발협력방안 연구	조한범 저	5,000원
2007-19 북한주민의 거주 이동: 실태 및 변화 전망	이금순 저	7,000원
2008-01 북한체제의 안정성 평가: 시나리오 워크숍	최진욱 외 공저	9,000원
2008-02 한반도 선진화를 위한 남북 경제관계 발전방안 모색	임강택 외 공저	10,000원
2008-03 남북한 출입제도 [통행·통신·통관] 개선 및 정착 방안 연구	김영운 저	8,000원
2008-04 전환기 동북아 국가들의 국내정치 변화와 대북전략	배정호 외 공저	10,000원
2008-05 중국의 한·중 FTA 추진의도와 남북관계에 주는 함의	전병근, 구기보 저	7,500원
2008-06 한반도 통일외교 인프라 구축 연구	박영호 외 공저	9,000원
2008-07 북한 주민의 일상생활	조정아 외 공저	10,000원
2008-08 김정일 정권 등장 이후 북한의 체제유지 정책 고찰과 변화 전망	전현준 외 공저	10,000원
2008-09 이명박정부 대북정책의 추진환경과 정책과제	박형중 외 공저	6,500원
2008-10 국제사회의 인권개선 전략: 이론과 실제	이금순, 김수암 저	9,000원
2008-11 North Korea's External Economic Relations	김규륜 저	9,000원

학술회의총서

2006-01 남북경제공동체 형성전략		10,000원
2006-02 한반도 평화포럼: 구상과 이행		9,500원
2006-03 동북아구상과 남북관계 발전전략		10,000원
2006-04 Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation		9,500원
2006-05 The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia		7,000원
2007-01 2-13 합의와 한반도 평화체제 구축		8,500원
2007-02 6-15 정상회담과 한반도 평화체제		10,000원
2007-03 2007 남북정상회담과 한반도 평화-번영: 평가와 전망		9,000원
2008-01 이명박 정부 대북정책 비전 및 추진방향		10,000원
2008-02 The Vision for East Asia in the 21st Century and the Korean Peninsula		9,500원

협동연구총서

2006-04-01 2020 선진 한국의 국가전략: 총괄편	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-02 2020 선진 한국의 국가전략(Ⅰ): 안보전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-04-03 2020 선진 한국의 국가전략(Ⅱ): 경제전략	박종철 외 공저	10,000원
2006-11-01 한반도 평화-번영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외 공저	10,000원

2006-11-02	한반도 평화-변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화-변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기웅 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류-협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화-변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화-변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화-변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원
2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화-변영을 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
2008-07-01	한반도 평화-변영 거버넌스의 모형개발 및 발전방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,500원
2008-07-02	남북 교류협력 효율화를 위한 거버넌스 모형구축	양현모, 이준호	저	6,000원
2008-07-03	북한의 국가 사회관계와 통일정책 거버넌스	최진욱 외	공저	7,000원
2008-07-04	남북연합 형성-운영의 거버넌스	박종철 외	공저	8,000원
2008-08-01	국제사회의 개발지원 이론과 실제: 북한개발 지원을 위한모색(총괄보고서)	박형중 외	공저	10,000원
2008-08-02	국제 개발이론 현황	이금순 외	공저	8,000원
2008-08-03	국제사회의 원조 현황 및 추진전략	임강택 외	공저	10,000원
2008-08-04	UN기구의 지원체계와 대북 활동	최춘흠 외	공저	6,500원
2008-08-05	양자간 개발기구의 체계와 활동	권 울 외	공저	10,000원
2008-08-06	다자간 개발기구의 체계 및 활동	장형수 외	공저	10,000원
2008-08-07	국제 NGO의 원조정책과 활동 연구	이종무 외	공저	8,000원

논총

통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제16권 2호 (2007)	10,000원
통일정책연구, 제17권 1호 (2008)	10,000원
통일정책연구, 제17권 2호 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 2 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 1 (2008)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 17, No. 2 (2008)	10,000원

북한인권백서

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
북한인권백서 2008	이금순 외 공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2008</i>	이금순 외 공저	10,000원

독일통일백서

2006	2005 독일통일백서	8,500원
2008	2006 독일통일백서	8,000원

연례정세보고서

2006	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원
2007	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2007~2008	6,000원

통일정세분석

비매품

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 최고인민회의 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 정상회의 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 최고인민회의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기('07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포버서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호
2007-13	러시아 총선(12·2) 결과분석	여인곤
2007-14	하반기('07년 7월~12월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2008-01	2008년 북한 신년 공동사실 분석	정영태, 김영윤, 박영호, 서재진, 임순희, 허문영
2008-02	중국 11기 전국인민대표대회 제1차 회의 결과분석: 지도부 개편을 중심으로	전병곤
2008-03	최근 북한 권력엘리트 변동 분석	전현준
2008-04	한-미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2008-05	이명박 대통령의 방일과 한-일 정상회담에 대한 분석	배정호
2008-06	북한 최고인민회의 제11기 제6차 회의 결과분석	최수영
2008-07	북한인권 특별보고관 유엔인권이사회 보고서 평가	이금순, 김수암
2008-08	2단계 비핵화 이후 북한의 대남정책 전망	최진욱, 박형중
2008-09	남북 이산가족문제: 평가와 향후 정책 방안	임순희
2008-10	상반기('08년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	서재진, 정영태, 전현준, 최수영, 최진욱, 임순희, 조정아
2008-11	아소 정권의 출범과 대외전략노선 및 대북전략	배정호
2008-12	한-러 정상회담 결과분석	여인곤

KINU정책연구시리즈

비매품

2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
---------	-----------------	-----

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	국내의 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·납북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
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
2007-06	국제금융기구의 북한 개입: 조건, 시나리오 및 과제	임을출
2007-07	평화조약의 역사적 변천과 사례: 한반도평화체제에 주는 시사점	최진욱
2007-08	북핵 폐기 한반도 모델: 기본원칙과 추진방향	전성훈
2008-01	남북 상생·공영을 위한 비핵·개방·3000 정책의 이론적 체계: 연구	서재진
2008-02	향후 5년 남북관계 주요 환경과 전개 시나리오	박형중, 허문영, 조 민, 전성훈
2008-03	북한의 기상관리 정책의 변화와 남북한 기상협력 방안연구	최은석, 황재준

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

비매품

2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호	임순희, 이금순, 김수암
2006	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호	임순희, 이금순, 김수암
2007	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호	이금순, 서재진, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 2호	이금순, 최진욱, 김수암
2008	북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제3권 1호	이금순, 김수암, 임순희

월간 북한동향

비매품

2007	월간 북한동향 제1권 제1호	북한연구실
2007	월간 북한동향 제1권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제1호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제2호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제3호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제4호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제5호	북한연구실
2008	월간 북한동향 제2권 제6호	북한연구실

2007 한반도 평화체제: 자료와 해제 제1호 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아

Studies Series

비매품

- 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
- 2008-01 Conceptions of Democracy and Human Rights in the Democratic People's
Republic of Korea Kim Soo-Am
- 2008-02 Internal and External Perceptions of the North Korean Army Jeung, Young-Tai
- 2008-03 PSI and the Korean Position Seongwhun Cheon
- 2008-04 Transformation of the U.S.-Japan Alliance and South Korea's Security
Strategy Kim Kook-shin, Yeo In-kon, Kang Han-koo
- 2008-05 Changes in North Korea as revealed in the Testimonies of Saetominis
Lee Kyo-Duk, Lim Soon-Hee, Cho Jeong-Ah, Lee Gee-Dong, Lee Young-Hoon
- 2008-06 Economic Hardship and Regime Sustainability in North Korea Suh, Jae-Jean

■■ 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 정기회원에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 정기회원제를 운영하게 되었습니다.

정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 회원의 구분

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

2. 가입방법

- 1) 「도서회원 가입신청서」 작성
- 2) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 3) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

3. 가입기간

- 1) 가입한 날로부터 1년간 회원으로서의 자격유지
- 2) 회원자격을 계속 유지하실 분은 유효기간 만료 이전에 연회비를 납부하시면 됩니다.
(재가입 안내장을 발송)

4. 회원의 특전

- 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 15-20권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 협동연구총서(연평균 5-10권), 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.
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

5. 회원가입 문의

- (142-728)서울시 강북구 4·19길 275(수유6동) 통일연구원
- 출판정보관리팀 도서회원 담당자(전화: 901-2559, FAX: 901-2547)

※가입기간중 주소 변경시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다

