

연구총서 2002-34



21세기 한국의 발전구상과 대북전략

-한반도 경영시대의 개막과 동북아
중추국가로서의 발전을 지향하여-

배 정 호

통 일 연 구 원

요 약

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

국가발전전략은 선택의 문제로서 정권에 따라 또는 정치지도자에 따라 바뀔 수 있는 가변적인 성향을 지니지만, 21세기 한국의 발전전략은 국내외 환경의 변화, 한민족의 역사의식, 한반도의 지전략적·지정학적·지경학적·지문화적 조건, 한국의 국력 등을 고려하여 동아시아 중추국가로 지향하여야 할 것이다. 그런데, 한반도의 동아시아 중추국가로서의 발전은 분단의 제약과 한계를 극복했을 때, 해양과 대륙을 연계하며 본격적으로 추구될 수 있으므로, 한국은 한반도의 동아시아 중추국가로서의 발전을 추구하는 ‘21세기 한반도의 그랜드 디자인(Grand design)’의 수립과 더불어 남북한과 동북아 지역의 상호 이익의 증대 및 상호의존도의 심화를 꾀할 수 있는 상생의 전략을 지향하여야 할 것이며, 그와 같은 상생의 전략으로서 ‘한반도-동북아 연계 발전전략’을 추구하여야 할 것이다.

한반도-동북아 지역 연계 발전전략은 남북관계의 개선 및 성숙화를 전제로 하면서 주변국가들과의 경제적 상호이익을 도모하는 것이며, 역으로 주변국가들과의 상호이익의 창출 및 상호의존의 심화를 추구하여 이를 남북관계의 성숙화를 촉진하기 위한 환경조성에 활용하려는 ‘순환고리형 전략’인데, 한국은 이와 같은 한반도-동북아 지역 연계 발전전략을 위해 동북아 다자간 포괄적 협력을 지향한 대외 경제외교 전략 및 안보외교전략을 추구하여야 할 것이다.

1. 21세기 국내외 환경의 변화와 한국의 발전전략 구상

가. 21세기 한반도의 역사인식

20세기에는 일제의 식민지 지배를 받아야 하는 굴욕을 겪었고, 해방과 더불어 분단의 아픔을 겪었다. 분단의 아픔은 21세기를 맞이해서도 계속되고 있는데, 남북정상회담의 성사를 계기로 한반도는 새로운 전환국면으로 접어들게 되었다.

즉, 21세기의 한반도는 남북관계의 진전과 더불어 대륙진출의 단절에 따른 ‘인공의 섬’을 벗어나 반도의 지정학적 이점과 기회를 살릴 수 있는 전환기를 맞이하고 있는 것이다. 반도라는 지정학적 조건을 한민족의 발전을 ‘가로막는 제약’에서 ‘촉진시키는 기회와 이점’으로 전환시키고자 하는 것은 21세기 한반도의 역사인식이기도 하다.

나. 21세기 한국의 발전전략 구상과 동아시아 중추국가

국가발전전략은 선택의 문제로서 정권에 따라 또는 정치지도자에 따라 바뀔 수 있는 가변적인 성향을 지니지만, 21세기 한국의 발전을 위한 국가전략은 ‘인공의 섬’의 극복과 더불어 ‘한반도 경영’을 추구하는 한반도의 역사인식을 바탕으로 물적 환경 및 국내외 환경에 적절하게 대응하면서 민족모순의 극복, 번영과 발전 등을 효율적으로 달성할 수 있는 방안이어야 한다.

그와 같은 한국의 국가발전전략은 다음과 같은 공통적 지향성을 가질 것이다.

- ① 세계화, 지식 정보화, 민주화의 흐름에 전향적으로 대응
- ② 동아시아 역내 국가들과의 지역경제 협력 강화 및 EU, NAFTA

와의 경제협력 추구

- ③ 한반도의 지경제적 이점을 최대한 활용
- ④ 한반도 냉전체제의 해체에 따른 분단모순의 극복과 한반도 경영시대의 개막
- ⑤ 한반도 경영과 동북아 지역발전과의 조화

따라서, 한국은 한민족의 역사의식, 한반도의 지전략적·지정학적·지경학적·지문화적 조건, 한국의 국력 등을 고려하여 ‘동아시아의 중추국가로서의 발전전략’을 국가전략차원에서 구상하여 추진하여야 할 것이며, 그와 같은 발전전략의 추진은 남북관계의 진전과 더불어 남북한 화해협력 및 평화공존의 성숙화 단계에 진입하게 될 경우, 한층 가속화될 수 있을 것이다.

이와 같은 전략적 맥락에서 2002년 7월 한국 정부가 발표한 「동북아 비즈니스 중심국가 실현방안」(2002.7)을 검토해 보면, 동북아 비즈니스 중심국가 실현방안은 주로 동북아 물류 중심 및 거점화를 위한 H/W 확충 및 S/W 발전 등 국내 제반여건 개선·개혁에 중점을 두고 있다.

그런데, 한반도의 동아시아 중추국가로서 발전은 분단의 제약과 한계를 극복했을 때, 해양과 대륙을 연계하며 본격적으로 전개될 수 있으므로, 「동북아 비즈니스 중심국가 실현방안」은 분단의 제약을 극복할 수 있는 남북관계의 성숙화와 주변국가들과의 상호이익을 증대시킬 수 있는 전략의 보완을 필요로 하고 있다.

요컨대, 한국은 동아시아의 중추국가로서의 발전구상은 ‘21세기 한반도의 그랜드 디자인(Grand design)’으로서 생존 기반 및 경쟁력 강화 전략에 의해 동아시아 중추국가가 되기 위한 국내 H/W 확충 및 S/W 발전 등 제반 조건의 개선 및 개혁을 추구하고, 대북전략의

전개와 더불어 분단의 제약의 극복과 더불어 ‘인공의 섬’을 벗어나 ‘한반도 경영시대의 개막’을 도모하며, 글로벌 및 지역차원의 대외전략에 따라 관련 국가 및 국제기관의 협력의 확보를 추구하여야 하는 것이다.

2. 동북아 중추국가로서의 발전과 대북전략

가. 김대중 정부의 대북정책의 성과와 한계

김대중 정부의 대북 포용정책은, ① 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불응, ② 흡수통일 배제, ③ 남북화해협력 적극추진 등을 기본철학이자 원칙으로 삼고, ① 안보와 화해협력의 병행추진, ② 평화공존과 평화교류의 우선 실현, ③ 화해협력으로 북한의 변화여건 조성, ④ 남북간 상호이익의 도모, ⑤ 남북 당사자해결 원칙 아래 국제적 지지 확보, ⑥ 국민적 합의에 의한 대북정책의 추진 등을 추진 기조로 삼아 적극적으로 전개되어 정상회담을 비롯한 다양한 당국자 대화채널의 확보와 더불어 경제, 사회문화 등의 분야에서 적지 않은 성과를 거두었다.

그러나, 김대중 정부의 대북 포용정책은 당위적 및 이론적 수준에서는 상당한 지지를 확보하게 됨에도 불구하고, 그 추진과정에서 적지 않은 비판에 부딪쳐야 했다. 특히 대북 포용정책을 둘러싼 세대별, 지역별, 성별, 이념별 남남 갈등은 대북 정책의 주요 쟁점을 정치화시키면서 국론의 분열 및 사회의 균열의 한 요인이 되기도 하였다.

이는 김대중 정부의 대북 포용정책의 한계를 의미하는 것인데, 대북 포용정책의 한계에 관해서는 다음과 같이 정권적 차원, 정책적 차원, 사회적 차원으로 살펴 볼 수 있다.

(1) 정권적 차원: 기반과 운용

김대중 정부는 IMF사태의 극복에 최역점을 두어야 했으므로, 건국 후 최초의 평화적 정권교체를 통해 등장했음에도 불구하고, ‘국정운영 중심세력의 구축’을 위한 합리적이고 개혁적인 인사를 단행하기에 한계가 있었다. 이는 소수정권으로서 권력적 기반이 취약한 김대중 정부의 권력기반 확대에 역기능적 요인으로 작용하게 되고, 국정운영은 소수 그룹과 관료에 의해 주도되면서 정책과 인사의 공간이 취약해지는 결과가 초래하게 되도록 하였다. 대북 포용정책의 추진도 특정인물을 중심으로 한 소수그룹에 주도되는데, 특정인물을 중심으로 한 소수그룹의 대북 정책 주도는 초기에는 추진력을 갖고 효율적으로 전개되지만, 국정운영 중심세력의 부재상태에서 정책과 인사의 공간이 한층 협소화되도록 하였고, 따라서 시간의 흐름과 더불어 ‘원론 지지, 각론 비판’을 비롯한 강도 높은 비판의 확산에 직면하게 되었으며, 국민적 합의 도출에 취약성을 노출하였다.

(2) 정책적 차원

대북 포용정책은 이론적 수준에서는 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불응을 원칙 가운데 제 1의 원칙으로 삼고, 안보와 화해협력의 병행추진을 주요 추진기조의 하나로 설정하였지만, 실제 집행에 있어서는 북한과의 관계개선 및 화해협력에 더 역점을 둔 것으로 평가되고 있다.

즉, 대북 포용정책과 관련, 통일부, 국가정보원, 국방부 등의 역할과 임무, 기능 등은 상호보완적이면서도 부처의 특성상 현안에 따라 배치될 수 있는데, 이 경우 국가안전보장회의에서 심의와 조율을 거

쳐 ‘안보와 대북 화해협력의 균형된 정책’의 집행이 이루어지도록 되어 있으나, 특정인물을 중심으로 대북 정책을 주도하는 소수그룹이 안보보다는 화해협력에 역점을 두고 치중한 까닭에 국가안전보장회의 정책 조율기능의 취약에 대한 비판과 더불어 국방부, 국가정보원에 대한 비판도 제기되었다.

국가안전보장회의의 조정 및 통합 기능이 취약하고 통일부, 국가정보원, 국방부 등 대북정책 관련 부처의 상호보완적 역할이 취약한 경우에는 특히 북한의 전략적 돌출행위의 발발시에 정책의 혼란이 야기될 수 있다.

(3) 사회적 차원

탈냉전의 시대가 도래하였지만, 한반도의 냉전구조는 아직 해체되지 않고 있고, 한국사회에는 북한에 대한 시각의 차이와 함께 이념 갈등이 잔존하고 있다. 따라서, 대북 정책의 국내 정치화와 더불어 대북 포용정책에 대한 시각의 차이는 시민사회 균열의 한 요인이 되어 남남 갈등을 야기시키고 있다. 즉, 대북 포용정책에 대한 시각의 차이는 북한에 대한 인식의 차이를 바탕으로 교류협력의 방식, 속도 등에 인식을 다르게 하도록 하면서 이념적 갈등, 정책적 갈등, 시민사회의 분열·대립을 초래하면서 대북 정책의 주요 쟁점의 정치화를 가속시키고 있다.

대북 포용정책의 비판론자들은 북한의 대남 적화통일 혁명전략과 위협은 변함없이 존재하고 있다는 부정적인 인식아래 북한의 변화를 전술적 차원에서 보고 있으며, 따라서, 상호주의의 엄격한 적용을 주장하며 대북 포용정책에 대해 조급성과 무분별성에 의해 북한의 전술에 끌려가며 ‘피주기식’ 지원을 하고 있다고 비판하고 있다.

이에 비해, 옹호론자들은 대북 포용정책의 추진 성과로서 북한이 개혁·개방을 향해 점진적으로 변화하고 있고, 따라서 한반도의 냉전구조의 해체를 지향해 남북 긴장관계가 완화되고 있다는 인식아래 상호주의의 신축적 또는 탄력적 적용을 지지하며, 교류 속도의 조절아래 교류·협력의 활성화를 지지하고 있다. 단, 옹호론자들 가운데에 적지 않은 수는 대북 현금지원에 대해 군사적 악용을 우려하여 신중한 입장을 나타내고 있고, 안보와 교류·협력의 ‘균형잡힌’ 대북 포용정책을 지지하고 있다.

나. 동북아 중추국가로서의 발전과 대북전략

한국의 동아시아 중추국가로서 발전은 분단의 제약과 한계를 극복하여 한반도가 해양과 대륙을 연계하는 기능을 수행할 수 있을 때, 비약적으로 이루어질 수 있다. 다시 말해, ‘동아시아의 중추국가로서의 발전전략은 남북관계의 진전과 더불어 남북한 화해협력 및 평화공존의 성숙화 단계에 진입하게 될 경우, 한층 가속화되어 추진될 수 있는 것이다.

따라서, 한국은 21세기 한반도의 역사의식을 바탕으로 남북경제공동체의 건설, 한반도 평화정착 등을 통해 남북관계의 성숙화를 이룩할 수 있는 제 3차원의 대북전략을 수립하여 전개하여야 하고, 아울러 이를 촉진시킬 수 있는 동북아 환경의 조성을 위한 제 2차원의 대외전략을 수립하여 전개하여야 할 것이다. 이는 통일을 지향한 대북정책의 성공적인 추진을 위해서는 남북관계 차원의 노력뿐 아니라 주변국의 협력 및 지지 또한 중요함을 의미하며, 제 2차원 대외전략과 제 3차원의 대북전략의 공통영역에 속하는 통일외교의 중요성을 의미하는 것이기도 하다.

그러므로, 한국은 대북 정책의 추동력의 증강을 위한 정책의 신뢰성 제고와 더불어 국민적 합의를 바탕으로 한 지지기반의 확대를 도모해야 하고, 이를 위해 국가안전보장회의의 정책 통합 및 조율 능력의 강화와 함께 안보와 화해협력의 균형 잡힌 대북 정책을 추구하여야 할 것이다. 아울러, 한국은 통일 및 대북정책에 대한 주변국의 협력과 지지를 유도·확보하기 위해 남북한과 한반도 주변지역의 상호이익의 증대 및 상호의존도의 심화를 꾀할 수 있는 상생의 전략(win-win strategy)을 지향하여야 할 것이다. 즉, 상생의 전략으로서 ‘한반도-동북아 연계 발전전략’을 추구하여야 하며, 이를 위한 통일외교전략을 추진하여야 하는 것이다.

한반도-동북아 연계 발전전략은 남북관계의 개선 및 성숙화를 전제로 하면서 주변국가들과의 경제적 상호이익을 도모하는 것이며, 역으로 주변국가들과의 상호이익의 창출 및 상호의존의 심화를 추구하여 이를 남북관계의 성숙화를 촉진하기 위한 환경조성에 활용하려는 ‘순환고리형 전략’이다.

3. 한반도-동북아 연계발전과 통일외교전략

가. 통일경제외교전략

한국으로서는 한반도-동북아 연계 발전전략에 따라 남북관계 성숙화의 요체가 되는 남북한 철도의 연결 등 한반도 경제공동체의 건설과 21세기 동북아 지역발전의 순기능적 상관관계를 강조하며, 미·일·중·러 등의 동아시아 및 동북아 지역 경제협력과 한반도 경제공동체에 대한 인식과 구상 및 역할 등에 관한 분석·추정을 통하여 통일경제외교전략을 수립·추진하여야 한다.

(1) 남북경제협력의 성숙화와 21세기 동북아 지역개발의 순기능적 상관관계

한반도 경제공동체의 형성은 ① 한반도 차원에서는 남북관계를 한층 성숙화시키는 물질적 기반의 구축과정으로서 직접적인 경제적 효과뿐만 아니라 상호신뢰 증대에 따른 긴장완화 및 통일비용의 경감이라는 효과를 가져 올 수 있고, ② 동북아지역 차원에서는 중국의 동북지방 개발계획, 일본의 대륙진출 및 환동해 경제발전 계획, 러시아의 극동 연해지방 개발계획 등과 연계되어 동북아 인프라 구축 등 역내 경제협력의 활성화를 촉구할 수 있으며, 아울러 투자안전보장과 함께 역내 다자간 포괄적 협력의 필요성을 한층 제고시킬 수 있다.

이처럼, 남북 철도 교통망의 복원·정비, 교류협력의 활성화 등을 통한 남북관계의 성숙화는 동북아 발전에 직·간접적 영향을 미칠 수 있고, 남북 협력 및 한반도-동북아 협력은 순환 고리형으로서 상호 연계되어 전개될 수 있다. 즉, 남북경제협력 등 남북관계의 성숙화는 동북아 지역의 포괄적 협력의 가속화에 기여하고, 아울러 동북아 지역의 상호협력에 의한 발전 역시 남북관계의 진전 및 한반도의 동북아 중추국가로서의 발전을 촉진시킬 수 있는데, 이와 같은 순기능적 상호작용은 순환고리처럼 전개될 수 있는 것이다.

(2) 통일경제외교전략

한국의 통일경제외교전략은 ① 동북아 경제협약체 및 동북아 개발은행의 설립 등 동북아 경제협력체제의 구축을 위한 기반의 조성에도모하는 대외 경제협력전략의 추구하고 보조를 맞추면서, 아울러 ② 남북경제협력의 활성화 및 한반도 경제공동체의 건설이 21세기 동북

아 지역개발의 순기능적으로 기여할 수 있음을 강조하고, 남북 경제 협력의 활성화 및 한반도 경제공동체의 건설에 대한 미·일·중·러 등 주변국의 긍정적 역할의 극대화 및 부정적 역할의 극소화를 추구하여야 한다.

나. 통일안보전략

(1) 통일안보외교의 전략적 사고

미국의 신안보정책 및 반테러·비확산 정책과 그에 따른 북·미 갈등, 일본과 중국의 역내 주도권 및 군사적 경쟁 등은 동북아 안보환경 및 한반도 안보환경에 적지 않은 영향을 미치고 있으므로, 한국의 통일안보외교는 역내 안보환경의 불안정성·불확실성·유동성을 감소·제거시키고, 안보환경의 변화에 의해 파급되는 부정적 영향을 극소화시킬 수 있도록 전략적으로 전개되어야 할 것이다.

이는 한국의 통일안보외교의 전략적 사고가 예방외교(preventive diplomacy)에 역점을 두어야 함을 의미하는 것이다.

한국의 통일안보외교는 한반도-동북아 연계발전을 위한 안보환경이라는 명분아래 예방외교의 적극적 활동을 통하여 역내 불확실성을 감소·제거함으로써 한반도 평화공존 및 평화정착의 필요조건인 동북아 평화와 안정의 확보를 추구하여야 하며, 이를 위해 포괄적으로 접근하여야 할 것이다.

(2) 통일안보외교전략

유럽지역에는 핵심적인 안전보장 장치로서 양자간 동맹 및 집단방

위를 피하는 다자동맹인 NATO, 보완적인 안전보장 장치로서 협력안보의 틀인 OSCE가 운용되고 있지만, 동북아 지역에는 양자간 동맹체제만이 있다.

그러므로, 한국도 양자간 차원의 동맹외교뿐 아니라 다자간 차원의 안보협력외교도 추구하여야 할 것이다.

(가) 양자간 차원

한국의 통일안보외교는 양자간 차원에서 한·미동맹의 강화를 위한 대미 통일외교를 전개하고, 한·일 안보우호협력을 위한 대일 통일안보외교를 전개하면서, 한·미·일 공조체제의 정책조율에 일본을 전략적으로 활용할 수 있는 대일 통일외교전략을 전개하여야 할 것이다.

그리고, 미·일동맹의 강화 및 일본의 군사적 역할의 증대에 따른 ‘미·일 대 중’의 군사·안보적 갈등이 한반도에 부정적 영향을 미치지 않도록 한국은 대중 통일안보외교는 물론 대러 통일안보외교도 적극적으로 전개하여야 할 것이다.

(나) 다자간 차원

한국은 한반도-동북아 지역 연계 발전을 위한 동북아 안보환경의 조성을 지향하여 한반도 평화공존 및 역내 다자간 안보협력을 포괄적으로 추구해야 하는 것이다. 즉, 한국은 북한과의 양자간 차원에서는 교류·협력의 확대와 더불어 정치적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축을 추구하여 평화통일의 기반을 조성하면서, 4자회담 등을 통하여 평화공존의 틀을 만드는 노력을 추구하여야 하고, 아울러 이와 같은 노력들이 원만하게 전개되도록 동북아 국제환경의 조성에도 전략적으로 노력을

기울어야 하는 것이다.

그러므로, 한국의 동북아 안보협력을 위한 안보외교는 기존의 양자 동맹과의 상호보완적 전략, 단계별·포괄적 접근전략, ‘Track 1’과 ‘Track 2’의 병행전략, 4자회담과의 분리 및 상호보완적 전략, 북한의 참가를 위한 다각적 접근전략 등을 전략기조로 삼아 인내심을 가지고 꾸준히 전개되어야 할 것이다.

목 차

I. 서론	1
II. 21세기 국내외 환경의 변화와 한국의 발전전략 구상	3
1. 21세기의 국내외 환경의 변화와 한반도의 역사인식	3
가. 21세기의 한반도와 국내외 환경의 변화	3
나. 21세기의 한반도의 지정학적 조건과 역사인식	7
2. 21세기 한국의 발전전략 구상	9
가. 한국의 발전전략의 특징	9
나. 한국의 발전전략의 지향성	12
3. 21세기 한국의 발전과 ‘동아시아 중추국가’ 구상	14
가. 한국의 동아시아 중추국가로서의 발전 여건	14
나. ‘동아시아 중추국가’ 구상과 「동북아 비즈니스 중심국가 실현 방안」(2002. 7)	16
III. 동아시아 중추국가로서의 발전과 대북전략	20
1. 김대중정부의 대북정책의 특징과 성과 및 한계	20
가. 김대중정부의 대북 포용정책의 배경	20
나. 대북 포용정책의 특징	25
다. 김대중 정부의 대북 포용정책의 성과와 한계	32
2. 동아시아 중추국가로서의 발전과 대북전략	43
IV. 한반도-동북아 연계발전과 통일외교전략	46
1. 한반도-동북아 연계발전과 통일경제외교전략	46
2. 통일경제외교전략	46

가. 남북경제협력의 성숙화와 21세기 동북아 지역개발의 순기능적 상관관계	47
나. 21세기 동북아 개발 및 한반도 경제공동체에 대한 주변국의 입장 및 역할과 한국의 통일경제외교전략	51
3. 통일안보외교전략	76
가. 동북아 안보환경의 특징과 변화요인	76
나. 통일안보외교전략	80
V. 결 론	94

<부 록>

1. 남북 기본합의서	96
2. 6·15 남북공동선언	100
3. 제1차 남북장관급회담 공동보도문	102
4. 제2차 남북장관급회담 공동보도문	104
5. 제3차 남북장관급회담 공동보도문	106
6. 제4차 남북장관급회담 공동보도문	108
7. 제5차 남북장관급회담 공동보도문	110
9. 제8차 남북장관급회담 공동보도문	116

참고문헌

I. 서론

2000년 6월의 남북정상회담을 계기로 민족사의 새로운 국면을 맞이한 한반도는 남북관계를 한 차원 높게 질적으로 발전시켜 민족모순의 극복과 더불어 ‘한반도 경영시대’를 개막하고, 나아가 동아시아의 중추국가로서 발전을 도모해야 하는 역사적 시기에 놓여 있다.

더욱이, 중국의 경우, 동남아의 화교자본과 연계되어 21세기 동아시아의 중심국가로서 발전을 도모하고 있고, 일본 역시 싱가포르와 자유무역협정의 체결과 더불어 ‘동아시아 경제공동체’의 구축을 도모하면서 발전을 추구하고 있으므로, 한국은 하루라도 빨리 반도라는 지정학적 조건의 한계를 기회와 이점으로 전환시킴과 더불어 발전전략을 모색하여야 하는 시기에 있는 것이다.

그런데, 한국이 21세기의 동아시아의 중추국가로서 발전을 도모하기 위해서는 무엇보다도 한반도 경제공동체의 건설을 지향한 남북관계의 진전을 이루어야 하고, 아울러 한반도 경제공동체의 건설과 관련하여 이해관계가 얽혀 있는 주변국가들과의 협력을 확보할 수 있어야 한다. 주변국가들과의 협력은 남북관계의 진전을 위한 환경조성에도 매우 중요하다.

따라서, 본서는 21세기 한민족의 역사적 과제에 대한 인식과 더불어 이를 바탕으로 한반도의 발전전략에 관해 구상하고, 나아가 발전구상의 실현을 위한 대북전략과 통일외교전략을 모색하는 것이다.

즉, 본서는 ‘Ⅱ장 21세기 국내외 환경의 변화와 한국의 발전전략구상’에서는 21세기 국내외 환경의 변화와 한반도의 역사인식에 관한 분석을 바탕으로 21세기 한국의 발전구상으로 ‘동아시아 중추국가’ 구상에 대해 연구하고, ‘Ⅲ장 동아시아 중추국가로서의 발전과 대북전략’에서는 김대중정부의 대북정책의 특징과 성과 및 한계에 대해 살펴

2 21세기 한국의 발전구상과 대북전략

본 뒤, 동아시아 중추국가로서의 발전을 위한 대북전략에 관해 연구한다. 그리고, 'Ⅳ장 한반도-동북아 연계발전과 통일외교전략'에서는 동아시아 중추국가로서의 발전을 위한 한반도-동북아 연계발전전략과 더불어 통일외교전략에 대해 연구하는 것이다. 보다 구체적으로는 'Ⅱ장 21세기 국내외 환경의 변화와 한국의 발전전략 구상'에서 21세기 국내외 환경의 변화와 한반도의 지정학적 조건과 역사인식, 21세기 한국의 발전전략의 특징 및 지향성 등에 관해 분석한 뒤, 한국의 동아시아 중추국가로서의 발전 여건에 대한 분석을 바탕으로 '동아시아 중추국가' 구상에 대해 연구한다. 'Ⅲ장 동아시아 중추국가로서의 발전과 대북전략'에서는 김대중정부의 대북정책의 배경, 특징, 성과 등에 관한 분석과 더불어 한계를 정권적 차원, 정책적 차원, 사회적 차원에서 분석하고, 나아가 한국의 '동아시아의 중추국가로서의 발전은, 남북관계의 진전과 더불어 남북한 화해협력 및 평화공존의 성숙화 단계에 진입하게 될 경우, 한층 가속화되어 추진될 수 있다는 문제의식' 아래 대북전략에 관해 연구한다. 그리고, 'Ⅳ장 한반도-동북아 연계발전과 통일외교전략'에서는 한국의 대북정책은 상생의 전략으로서 한반도-동북아 연계발전전략을 지향하면서 통일외교를 전개하여야 한다는 문제의식 아래 남북관계의 개선 및 성숙화가 동북아 지역발전에 '필요조건'이라는 논리 개발과 함께 통일경제외교전략, 통일안보외교전략 등에 관해 연구한다.

Ⅱ. 21세기 국내의 환경의 변화와 한국의 발전전략 구상

1. 21세기의 국내의 환경의 변화와 한반도의 역사인식

가. 21세기의 한반도와 국내의 환경의 변화

(1) 국제환경의 변화

국제환경의 변화는 글로벌 차원, 지역차원으로 나누어 고찰할 수 있는데, 지역차원의 변화는 글로벌 차원의 변화로부터 적지 않은 영향을 받는 것이지만, 21세기 한국의 발전전략을 구상하는 데 있어서는 아시아·태평양 또는 동북아 지역 차원의 변화로부터 보다 직접적인 영향을 받을 수 있다.

글로벌 차원에서의 국제환경의 변화는 탈냉전의 효과 및 영향, 세계화의 전개 등을 통하여 나타나고 있는데, 냉전적 양극체제의 해체에 따른 국제환경의 변화는 초대국 미국의 주도하에 일초다극체제로의 전환, 경제력 및 경제관계의 비중 증대, 다양한 분야에 걸친 국제적 상호의존의 증대, 냉전시대의 동맹관계의 약화, 국가이익에 기초한 경쟁과 협력의 강화 등의 양상들을 나타내고 있다. 아울러 글로벌 차원에서 과학기술의 혁신을 통하여 전개되고 있는 21세기의 물질 환경의 변화도 매우 주목되는 변화이다. 즉, 첨단기술의 전략적 가치의 제고, 정보혁명에 따른 지식정보화시대의 도래, 생명공학의 발전과 후유증 등은 21세기 인간생활의 토대에 중요한 영향을 미치는 물질 환경의 변화이다.

특히 지식정보화는 정보혁명과 지식혁명이 거의 동시에 진행되는

현상으로 21세기에 진행되는 다양한 변화들 가운데 가장 광범위하고 혁명적인 변화이고, 아울러 21세기의 국가경쟁력, 생활양식, 사고방식을 결정하는 가장 중요한 추동력이다.¹⁾

지식정보화는 경제영역에서는 새로운 산업혁명으로서 산업의 급속한 재편과 더불어 시장경제의 역동성을 증진시키고 있고, 정치사회영역에서는 골드칼라(지식전문가, 지식노동자, 인지 엘리트, 상징분석가 등)를 새 시대의 새로운 지배계급으로 부상토록 하고 있으며, 아울러 공간영역에서는 ‘지리의 종말’(end of geography)과 더불어 국경을 초월하는 네트워크를 구축하면서 세계화를 촉진시키고 있다. 지식정보화와 함께 진행되는 세계화의 과정은 혁신경쟁과 속도경쟁을 중심으로 하는 무한경쟁을 세계 곳곳으로 확산시키고 있다. 세계화의 진행과 함께 무한 경쟁시대의 도래는 한반도에게 도전이자 기회이다.

아울러, 이와 같은 21세기의 물질 환경의 변화는 첨단기술에 의한 무기 혁신과 더불어 하이테크 전쟁의 시대를 도래시키면서 세계안보 환경의 변화에도 적지 않은 영향을 주고 있다. 탈냉전시대의 전환기적 상황에서는 전통적인 군사적 위협뿐 아니라 국제 테러리즘, 마약, 환경, 인권, 국제조직 범죄, 사이버 테러, 해적 행위 등 초국가적·비군사적 위협이 다양하게 나타나고 있고, 특히, 9·11테러와 같이 무차별적 목표를 대상으로 시간·공간·수단의 구분없이 가해지는 국제테러는 하이테크 무기의 등장과 함께 21세기의 새로운 주목되는 안보 위협요인으로 등장하고 있다.

이상과 같은 글로벌 차원의 변화 속에서 동아시아 및 동북아 지역에서도 적지 않은 변화가 나타나고 있다.

동아시아 지역의 국제환경을 군사-안보분야와 경제분야로 나누어 볼 때, 경제분야에서는 ‘경쟁 속의 협력’ 또는 ‘협력 속의 경쟁’을 추구

1) 임혁백·안석교 외, 『새천년의 한국과 세계』 (서울: 나남출판, 2000).

하면서도 ‘군사·정치’분야에서는 ‘경쟁과 갈등’, ‘협력과 견제’ 등의 양상을 나타내고 있다.

예컨대, 동아시아 지역의 안보 환경은 위에서 언급한 세계안보환경 변화의 직·간접적 영향, 과거 냉전 유산의 잔존 및 냉전기류의 존속에 따른 갈등과 대립의 존재 등으로 인하여 전략환경의 유동성·불확실성이 증대하고 있다. 즉, 동북아 안보환경은 탈냉전시대의 도래 이후, 중국의 개혁·개방, 러시아의 개혁·개방, 중·러 국경지역의 군사력 감축, 남북한 관계의 개선 등으로 정치·군사적 긴장이 완화되는 경향을 나타내고 있고 아울러 역내 안보 대화 및 지역안보협력의 활성화 경향 등 보이고 있으나, 여전히 동북아 지역에는 강대국간의 이해관계 교차에 따른 견제·갈등·대립, 한반도의 불안정한 평화공존과 군사적 긴장의 가능성, 중국·대만의 안보 갈등 등 다양한 불안정한 요인들이 내재하고 있는 것이다.

이처럼, 협력과 갈등, 공조와 대립의 이중성을 내포하고 있는 동북아 안보환경은 일초다극체제의 역학구도, 역내 국가들의 군사력의 첨단화와 군비증강 추세, 유동성과 불확실성의 증가 등을 주요 특징으로 나타내고 있고, 그리고 미국의 신안보정책, 일본과 중국의 군사력 및 역내 주도권 경쟁, 한반도의 불안정한 평화공존과 군사적 긴장의 가능성, 중국·대만의 안보 갈등, 역내 도서 영유권 및 해양 관할권을 둘러싼 갈등 등은 동북아 안보환경에 변화를 초래할 수 있는 요인들이다.

그리고, 동아시아 지역의 경제환경은 세계화와 더불어 추진되고 있는 지역주의 영향으로 역내 국가들의 지역경제협력에 대한 인식의 제고 속에서 ‘경쟁 속의 협력’ 또는 ‘협력 속의 경쟁’이 전개되는 양상을 나타내고 있다.²⁾ 즉, 1997년의 동아시아 외환위기를 계기로 공동체

2) 2002년 1월부터 유럽연합(EU)의 단일화폐가 출범되고, 미국을 포함한

의식이 높아진 동아시아 국가들은 EU, NAFTA의 발전에 따른 위기의식으로 인하여 동아시아 경제협력의 제도화·공식화를 가속화시키면서도³⁾ 자국의 21세기의 경제발전 전략을 중심으로 동아시아 경제공동체의 건설 및 동북아 경제협력을 추구하고 있으므로, ‘경쟁 속의 협력’ 또는 ‘협력 속의 경쟁’이 전개되는 양상이 나타나는 것이다. 즉, 중국은 동남아의 화교자본과 연계아래 중국 중심의 동아시아 경제공동체의 건설을 구상하면서 동북 3성 지방의 개발을 추구하고 있고, 일본 역시 아세안과의 자유무역협정의 체결과 더불어 동아시아 확대 경제공동체의 건설을 추구함과 동시에 동북아 경제협력을 추진하고 있다. 또 러시아는 극동 및 시베리아 지역의 개발계획의 수립과 더불어 가스전 개발 등 대형 국제 프로젝트를 추진하고 있다. 요컨대, 동아시아 지역은 GDP면에서는 EU, NAFTA보다 작지만, 교역면에서는 NAFTA보다 크고(EU보다는 적음), 동북아 경제권은 EU, NAFTA와 함께 세계 3대 교역권의 하나로 부상하고 있으므로, 역내 국가들은 지역경제 협력과 더불어 자국의 발전을 추구하지 않을 수 없는 것이다.

북남미 34개국이 2005년을 목표시한으로 미주 자유무역지대(FTA)의 결성을 추진하는 등 세계경제의 블록화가 강화되면서 한국, 일본, 중국 등 동아시아 국가들도 동아시아 경제통합에 높은 관심을 갖게 되었다.

- 3) 1980년대에 동아시아 개발도상 국가들에 대한 일본의 해외직접투자가 증가하면서 동아시아 지역에서는 생산과 교역의 네트워크가 형성되었고, 중국의 개혁·개방과 더불어 중국과 주변국들간의 경제교류가 활발하게 전개되고 있다. 게다가, 1997년부터는 ASEAN 10개국과 한·중·일은 매년 정상회의를 개최하고 있고, 여기서 합의된 사항들의 이행을 위한 재무·외무·경제·농업장관회의가 정례화되어 열리고 있다.

(2) 국내환경의 변화

국가의 발전전략의 구상 및 수립에 중요한 영향을 미칠 수 있는 국내환경 차원의 주요한 요인으로는 IMF사태에 따른 경제적 고통 및 한국자산의 해외로의 매각 등에 의한 국가 생존기반으로서의 경제력에 대한 국민들의 중요성 인식 증대, 삶의 질 향상에 대한 회구, 20세기의 아픈 역사적 유산인 민족모순의 평화적 해결에 대한 갈망, 2002 한-일 월드컵 공동주최대회에서 보여준 한민족의 에너지 및 저력 등을 지적할 수 있다.

IMF사태 이후, 경제사정의 악화, 실업과 빈부격차의 확대 등은 삶의 질에 대한 불만이 확산되어 가는 가운데 한국사회 균열의 주요요인으로 작용하고 있고, 대북 정책을 둘러싼 소위 ‘보수 대 진보’적 시각 간의 갈등은 남북관계의 진전에도 불구하고 오히려 증대되어가고 있지만, 월드컵 대회에서의 응원을 통하여 보여준 국내외 한민족의 응집된 기(氣) 및 에너지는 지역갈등·이념갈등·계급갈등 등을 용해시키면서 지역화합, 민족통합 등을 이끌어 낼 수 있는 가능성을 보여주었다.

즉, 월드컵의 응원에서 보여주었던 한민족의 기(氣)를 민족발전의 에너지로 상승시켜서 ‘인공의 섬’의 극복과 더불어 ‘한반도 경영시대의 개막’을 이룩하는 것은 한민족의 주요한 시대적 과제인 것이다.

나. 21세기의 한반도의 지정학적 조건과 역사인식

반도는 대륙과 해양의 접점에 위치하고 있으므로, 연결기능과 그 반대인 분리기능을 잠재적으로 지니고 있다.⁴⁾ 따라서, 반도국가는 국력

4) 任德淳, 『地政學-理論과 實際』, (서울:法文社, 1999).

이 강할 때에는 연결 내지 결합기능을 전략적으로 활용하여 육지나 해양 어느 한쪽으로, 또는 육지·해양 양쪽으로 뺏어 나갈 수 있고, 반면, 국력이 약하거나 쇠할 때에는 고립되거나, 해양·대륙세력 어느 한 세력권에 편입될 수 있으며, 아울러 해양·대륙세력의 갈등에 의해 분리될 수도 있다. 즉, 반도라는 지정학적 조건은 기회이자 제약인 것이다.

한반도에 관해 역사적으로 고찰해 보면, 동아시아의 대륙세력과 해양세력의 접점에 위치한 한반도는 반도가 가질 수 있는 지정학적 이점과 기회를 적절하게 활용하지 못하고, 반도의 지정학적 비용만을 지불해 왔다. 즉, 지나간 천년을 돌이켜 볼 때, 한반도는 동아시아의 국제질서속에서 대륙세력과 해양세력의 패권경쟁의 각축장이었고, 아울러 대륙세력과 해양세력의 패권확장을 위한 도약대로서의 역할만을 강요당해 왔던 것이다.⁵⁾

따라서, 20세기에는 일제의 식민지 지배를 받아야 하는 굴욕을 겪었고, 해방과 더불어 분단의 아픔을 겪었다. 분단의 아픔은 21세기를 맞이해서도 계속되고 있는데, 남북정상회담의 성사를 계기로 한반도는 새로운 전환국면으로 접어들게 되었다.

즉, 21세기의 한반도는 남북관계의 진전과 더불어 대륙진출의 단절에 따른 ‘인공의 섬’을 벗어나 반도의 지정학적 이점과 기회를 살릴 수 있는 전환기를 맞이하고 있는 것이다. 반도라는 지정학적 조건을 한민족의 발전을 ‘가로막는 제약’에서 ‘촉진시키는 기회와 이점’으로 전환시키고자 하는 것은 21세기 한반도의 역사인식이기도 하다.

5) 대륙세력인 중국은 한반도를 해양으로 헤게모니를 확장하기 위한 교두보로 이용하려 하였고, 해양세력인 일본은 한반도를 중국대륙으로 진출하기 위한 ‘다리’로 인식하였다. 원제국의 일본원정과 전초기지, 정명가도와 임진왜란 등이 단적인 예이다. 청일전쟁, 한국전쟁 등도 동아시아 국제질서속에서 대륙세력과 해양세력의 패권경쟁의 각축에 따라 야기된 것이다. 임혁백, “아시아 중추국가를 위한 통일디자인,” 『민주평통』 (2000. 2. 15.)

세계 3대 교역권의 하나로 부상되고 있는 동북아 지역의 대륙과 해양의 접점에 위치하고 있는 한반도는 세계의 주요 간선항로(main trunk route)상에 위치하고 있을 뿐 아니라, 1,200km 반경내에 7억 인구와 6조 달러 GNP를 가진 거대한 시장이 존재하고 있다. 게다가, 서울은 동북아 5대 도시, 즉 도쿄(東京), 베이징(北京), 상하이(上海), 서울, 블라디보스톡 가운데 다른 도시에 최단시간에 접근할 수 있는 중심적 위치에 있고, 게다가 서울에서 3시간 비행거리에 인구 100만 명 이상의 도시가 43개 위치해 있다. 또, 한반도 횡단철도(Trans Korea Railway, TKR)는 경의선 및 경원선의 복원과 더불어 중국 대륙횡단철도(Trans China Railway, TCR), 시베리아 횡단철도(Trans Siberian Railway, TSR), 몽고 횡단 철도(Trans Mongolia Railway, TMR) 등과 연결될 수 있다.

요컨대, 21세기 한반도는 ‘동아시아의 십자로’이자 전략적 관문(strategic gate)이고, 따라서 동아시아의 대륙과 해양은 한반도를 중추(hub)로 하여 부채살(spokes)처럼 연결될 수 있는 것이다.

2. 21세기 한국의 발전전략 구상

가. 한국의 발전전략의 특징

국가발전전략은 “한 국가가 전략수행 능력을 바탕으로 환경의 동태적 변화(dynamic change)에 적응하면서 국가의 생존 및 발전을 위하여 인식되는 국익의 실현을 추구하고, 아울러 국가목표의 효율적 달성을 꾀하는 방안”이다.⁶⁾ 그리고, 이와 같은 국가발전전략의 구상 및 수립, 추진에 있어서는 ① 국내외 환경의 변화에 대한 분석, ② 국

6) 배정호, 『21세기 한국의 국가전략과 안보전략』 (서울: 통일연구원, 2000).

가이익에 대한 인식과 그에 따른 국가목표의 설정, ③ 국력 및 국가 전략의 수행능력에 대한 정확한 평가, ④ 한정된 가용자원을 우선 순위가 높은 목표에 집중적이고도 효율적으로 사용할 수 있는 전략적 기획(strategic planning), ⑤ 정치지도자들의 국가전략에 대한 중요성에 대한 인식과 전략적 사고(strategic thinking) 등이 중요하다. 따라서, 21세기 한국의 발전을 도모하기 위한 국가전략을 구상 및 수립하는 데 있어서는 먼저, 한반도에 대한 역사인식을 바탕으로 한국이 처해 있는 국내외 환경 및 물질 환경 등에 관해 분석한 뒤, 국가이익에 대한 인식과 더불어 실현 가능한 국가목표를 설정하고, 국가전략의 수행능력을 고려하여 국가목표의 효율적 달성을 꾀하는 방안을 모색하여야 하는 것이다.

그런데, 한국의 경우에는 국가목표에 일반적으로 추구되는 보편적인 목표뿐 아니라 민족모순의 극복이라는 주관적이고 특수적인 목표가 담겨져 있다. 예컨대, 일반적인 국가의 경우, 국가목표로서 ① 생존기반의 확보 및 공고화, ② 번영과 발전, ③ 국민적 합의를 바탕으로 하는 가치와 체제의 보존 등을 지향하는 공통성이 있는데, 한국의 경우에는 이와 같은 보편적인 목표뿐 아니라 분단의 평화적 해결, 민족모순의 극복이라는 목표에 역점을 두어야 하는 특수성이 있는 것이다. 이는 한국의 발전전략의 특수성인 동시에 특징을 나타내는 것이기도 하다.

요컨대, 21세기의 한국의 발전전략은 ‘인공의 섬’의 극복과 더불어 ‘한반도 경영’이라는 차원에서 구상되어야 하고, 아울러 그 전략의 구성은 <표 1>과 같이 다차원적으로 이루어져야 할 것이다.

국가발전전략은 선택의 문제로서 정권에 따라 또는 정치지도자에 따라 바뀔 수 있는 가변적인 성향을 지니지만, 한국이 처해 있는 국내외 환경 및 민족사 차원의 시대적 의미 등을 고려해 볼 때, 어느 정권이

나 어느 정치지도자이든 한국의 국가발전전략은 기본적으로 <표 1>와 같은 다차원적인 전략이 될 것이다.

제 1차원 및 제 2차원의 전략은 글로벌 차원(global level) 및 아시아-태평양 지역차원(regional level)의 환경의 변화에 대응하는 대외전략인데, 한국입장에서는 국력, 국제사회에서의 위상 등을 고려하여, 주변지역 즉 동북아 및 아시아-태평양 지역차원의 대외전략에 더 큰 비중을 두어야 할 것이다. 특히 동북아 차원의 대외전략은 한반도 평화통일의 환경조성과 그와 관련된 동북아 평화발전에 매우 중요하다.

제 3차원의 전략은 분단국가라는 특수성에 따른 민족모순의 해결을 위한 대북·통일전략인데, 이는 역사적 과제인 ‘한반도 경영시대’의 개막에 직결되는 전략이다.

제 4차원의 전략은 세계화·지식정보화·민주화 등에 대응하기 위한 사회 제반 여건의 개선·개혁, 자주 국방능력이나 국가경쟁력⁷⁾ 등의 강화를 자조적으로 추구하는 국가 생존능력의 강화전략이다. 즉, 한국의 발전전략을 구성하고 있는 각 부문별 전략은 국가발전전략의 전체적인 틀 속에서 총합성과 정합성을 가지고 전개되는 것이다.

7) 경쟁력(competitiveness)은 원래 미시적인 차원에서 기업의 경영능력과 성과를 평가하는 개념인데, 이를 국가차원에 적용한 국가경쟁력의 일반적인 개념정의는 “복잡한 세계경제환경아래에서 국민의 지속적인 생활 수준 향상을 담보할 수 있는 전반적인 생산성 수준 향상을 달성하는 데 있어서의 국가의 능력”이다. 王允鍾·申東和·李炯根, 『WEF 국가경쟁력 보고서 분석』(서울: 대외경제연구원, 2000).

<표 1> 21세기 한국의 발전전략의 구도와 부문별 전략

제 1차원	국제환경의 전체개선노력 (global level)	대외전략
제 2차원	국제환경의 부분적 개선노력 (regional level)	
제 3차원	· 남북한 공존공영 및 성숙화를 위한 노력 · 평화통일을 위한 노력	대북·통일전략
제 4차원	· 국내사회의 제반 여건 개선노력 · 생존능력의 증강과 자조노력	· 정치·경제·사회 등 발전전략 · 국방력 증강전략 · 국가경쟁력강화 전략

나. 한국의 발전전략의 지향성

21세기 한국의 발전을 위한 국가전략은 앞에서 언급한 한반도의 역사인식을 바탕으로 물질 환경 및 국내외 환경에 적절하게 대응하면서 민족모순의 극복, 번영과 발전 등을 효율적으로 달성할 수 있는 방안이어야 한다.

그러므로, 그와 같은 한국의 국가발전전략은 다음과 같은 공통적 지향성을 가질 것이다.

첫째, 21세기를 주도하는 추동력은 세계화, 지식정보화, 민주화이므로 세계화, 지식 정보화, 민주화의 흐름에 전향적으로 대응한다.

둘째, EU, NAFTA처럼 세계화와 더불어 지역화가 전개되고 있으므로, 동아시아 역내 국가들과의 지역경제 협력을 강화하면서, 다른 한편에서는 EU, NAFTA와의 경제협력도 추구한다.

셋째, 세계 제 2의 경제대국인 일본과 21세기의 경제대국으로 부상하고 있는 중국 사이에 위치한 한반도의 지경제적 이점을 전략적으로 최대한으로 활용하면서 발전을 도모한다.

넷째, 한반도 냉전체제의 해체에 따른 분단모순의 극복과 더불어

한반도 경영시대를 개막하며, 21세기의 한민족의 도약과 번영을 추구한다.

다섯째, 남북관계의 진전에 따른 한반도 경영이 동북아 지역발전과 조화를 이루도록 추구함으로써, 역내 국가들과의 상호이익의 창출·증대 및 협력의 강화를 도모한다. 즉 한반도-동북아 지역의 연계 발전을 추구하며 21세기 동북아 국가들의 한반도에 대한 의존도의 증대를 추구한다.

이상과 같이 21세기 한국 국가전략의 공통적 지향성을 고찰해 보면, 한국은 한민족의 역사·의식, 한반도의 지전략적·지정학적·지경학적·지문화적 조건, 한국의 국력 등을 고려하여 '동아시아의 중추국가로서의 발전전략'을 국가전략 차원에서 구상하고 추진하여야 한다고 주장하게 된다.

여기서 의미하는 중추국가(hub state)의 개념은 사람, 물자, 문화가 모여서 전파되는 동태적이고 평화적인 교류국가를 의미한다.⁸⁾ 이는 동아시아의 전략적 관문으로서 대륙과 해양, 동양과 서양, 북반구의 부국과 남반부의 빈국, 기독교·불교·유교문화를 연결할 수 있는 한반도의 지전략적, 지정학적, 지경학적, 지문화적 가치를 전략적으로 최대한으로 활용하여⁹⁾ 동아시아의 ① 물류 중추, ② 정보네트워크의 중추, ③ 비지니즈·금융 중추, ④ 평화·민주주의 중추 등을 추구한다는 21세기 국가발전전략의 구상에 따라 제시된 것이기도 하다.¹⁰⁾

8) 이와 같은 중추국가에 비해, 중심국가는 정태적이고 폐권적인 개념이다. 한국의 인구, 국토의 크기, 경제력, 군사력 등을 고려해 볼 때, 한국이 일본, 중국 등을 제치고 아시아의 중심국가가 되기는 현실적으로 어렵다.

9) 홍철·김원배 편저, 『21세기 한반도 경영전략』 (안양: 국토연구원, 1999).

10) 임혁백·안석교 외, 『새천년의 한국과 세계』(2000).

3. 21세기 한국의 발전과 '동아시아 중추국가' 구상

가. 한국의 동아시아 중추국가로서의 발전 여건

한국이 동아시아 중추국가로서를 추구해 가는 데 있어서 동아시아 비즈니스 중추국가로서의 발전은 매우 중요하다. 이는 한국이 동아시아의 문화중추, 정보중추, 민주주의 중추 등을 도모하는 데 지극히 중요한 물질적 기반의 확립에 직결되기 때문이다.

한국은 산업화의 추진과 더불어 수출주도형 전략을 전개하였는데, 수출주도형 전략은 국내 영토 및 노동력을 바탕으로 하며 중상주의의 성향을 지니고 있는 전략이다.

이에 비해, 동북아 중추국가를 위한 비즈니스 중추화 전략은 국내 영토 및 노동력뿐 아니라 주변국의 경제적 기회까지 활용하여 세계적 기업, 자본, 기술 및 전문인력 등을 흡입함으로써 한국경제의 선진화 및 고부가가치화를 도모하는 전략이며 근간에는 개방적·포용적 사고가 자리잡고 있는 전략이다.

한국은 이와 같은 동아시아 비즈니스 중추국가로서 발전을 도모하는데, 다음과 같은 긍정적 여건과 취약·부정적 여건을 지니고 있다.

(1) 긍정적 및 유리한 여건

한국이 동북아 비즈니스 중추국가로서 발전을 도모하는 데 유리한 여건은 무엇보다도 지경학적 이점이다. 앞에서 언급한 바처럼, 한국은 EU, NAFTA와 함께 세계 3대 교역권의 하나로 부상하고 있는 동북아 경제권에 속해 있고, 아울러 세계 제 2의 경제대국인 일본과 향후 경제대국으로 부상할 중국 사이에 위치해 있으며, 21세기 시베리아

개발이라는 대형 프로젝트를 추진중인 러시아 극동지역에 인접해 있다. 게다가, 대륙과 해양의 접점에 있는 한반도는 세계의 주요 간선헥로(Main Trunk Route)상에 위치해 있어 경의선 및 경원선의 복원과 더불어 한반도 횡단철도(TKR)가 개통되면 중국 대륙횡단철도(TCR), 시베리아 횡단철도(TSR), 몽고 횡단 철도(TMR) 등과 연결될 수 있고, 서울은 동북아 5대 도시 즉 도쿄(東京), 베이징(北京), 상하이(上海), 서울, 블라디보스톡가운데 다른 도시에 최단시간에 접근할 수 있는 중심적 위치에 있다. 이처럼 21세기의 '동아시아의 십자로'이자 전략적 관문(strategic gate)으로서의 잠재적 기능을 가진 한반도의 지정학적·지경적 가치는 한국으로 하여금 싱가포르, 홍콩 등에 비해 월등한 비교우위를 가지도록 하는 것이다.

그리고, 한국은 정보 인프라 및 정보산업 등 IT분야에서 높은 경쟁력을 지니고 있고, 도시국가인 싱가포르나 홍콩에 비해 전자·자동차·철강·조선 등 기간산업 분야의 제조업이 강하고 R&D 기반도 강하다.

또, 중국의 상해, 싱가포르는 민주화의 전개에 따른 정치적 불안요인을 안고 있고, 홍콩은 상당한 경제적 어려움을 겪고 있는데, 이러한 상황들 또한 상대적으로 한국의 비교우위로 작용할 수 있다.

이 외, 한국인들의 높은 교육열, 문화적 잠재력 등도 한국이 동북아 중추국가로 발전을 도모하는 데 기여할 수 있는 긍정적 요인이다.

(2) 취약 및 부정적 여건

한국은 경쟁상대인 홍콩 및 싱가포르보다는 물론, 대만, 중국의 상해보다도 '동아시아 중추국가화' 정책을 늦게 입안·추진하고 있다. 도시국가인 싱가포르나 홍콩은 일찍부터 국제 금융·물류의 중심지로 발전을 도모하였고, 대만도 1995년 '아시아 태평양 지역운영센

타(Asia-Pacific Regional Operations Centre: APROC) 추진계획의 발표와 더불어 아시아 비즈니스 거점으로서의 발전을 위한 자유로운 기업환경의 조성을 도모하기 시작하였으며, 중국은 「10·5계획」(2001~2005년) 아래 상해의 동아시아 비즈니스 중심지로서 기능의 강화를 추구하기 시작하였다.

따라서, 한국은 물류인프라, 외국인 편의시설, 제도의 개방성 및 투명성, 서비스 및 금융부문 등이 홍콩이나 싱가포르에 비해 낙후되어 있고, 국제화된 인력 또한 홍콩이나 싱가포르에 비해 부족하다. 또, 한국은 중국이나 일본에 비해서 내수시장이 협소하다. 때문에, 한국은 세계적 대기업의 동북아 지역본부의 분포 면에서도 홍콩, 싱가포르, 동경 등에 비해 상당히 뒤진 상태에 있다.

그리고, 한국이 동아시아 중추국가로서의 발전을 도모하는 데 한국인의 국수주의 성향 및 경직된 집단이기주의, 교육제도의 질적 문제 등은 취약요인으로 거론되고 있고, 남북분단에 따른 한반도의 불안정한 상황 역시 매우 부정적이고 저해요인으로 지적되고 있다.

나. ‘동아시아 중추국가’ 구상과 「동북아 비즈니스 중심국가 실현 방안」(2002.7)

동북아 경제권이 EU, NAFTA와 함께 세계 3대 교역권의 하나로 부상하고 있는 가운데 동북아 물동량 선점 및 비즈니스 거점화를 위한 중국의 상해 및 홍콩, 대만, 일본 등 주변국간 경쟁이 가속화되고 있고, 중국의 경제가 급성장하고 있으므로, 향후 5~10년 내에 한국이 동북아 비즈니스 중추국가로서 위상을 확보하지 못할 경우, 한국은 일본과 중국 사이에서 너트크래커(nutcracker) 사이의 호두와 같은 상황에 빠질 수 있다.

다시 말해, 한국이 동아시아 비즈니스 중추국가로서 발전을 추구하는 데 있어서 긍정적이고 유리한 여건을 최대한 활용하지 못하고, 취약·부정적 여건을 개선하지 못한다면, 한국의 지정학적 여건은 넛크래거 사이의 호두처럼, 오히려 생존에 장애요인으로 작용할 수 있는 것이다.

따라서, 한국정부는 ‘21세기 동아시아의 중추국가’로서의 발전방안을 모색하게 되었고, 김대중 대통령은 2002년 1월 14일 연두기자회견에서 한국을 ‘동북아 비즈니스 중심국가’로 육성한다는 기본구상을 발표하게 되었다.

그리고, 동년 4월 국민경제자문회의 겸 경제정책조정회의에서는 ① 한국의 지정학적 위치 활용 및 공항·항만 등 물류시설의 확충을 통한 동북아 물류중심지로서의 육성, ② 세계 유수 기업 및 금융의 동북아 거점으로서의 위상 정립 등을 골자로 하는 ‘동북아 비즈니스 중심국가의 실현을 위한 기본계획(master plan)’을 확정하였고,¹¹⁾ 동년 7월 경제장관간담회에서는 관련 부처간 협의를 통해 마련된 ‘동북아 비즈니스 중심국가의 실현을 위한 세부실행 계획(action plan)’을 확정·발표하였다. 즉, 「동북아 비즈니스 중심국가 실현방안」(2002.7)¹²⁾을 발표하였다.

「동북아 비즈니스 중심국가 실현방안」의 주요 전략적 구상 및 핵심 내용은 <그림 1>과 같은데, 동북아 물류 중심 및 거점화를 위한 H/W 확충 및 S/W 발전 등 제 4차원의 국내 제반여건 개선·개혁에 중점을 두고 있다. 즉, 동북아 물류중심화를 위한 세부 계획은 ① 인천공항, 부산·광양항 확충 등을 통해 동북아 중심공항 및 항만으로 개

11) 동북아 비즈니스 중심국가 발전기획단, 「동북아 비즈니스 중심국가 실현방안」(2002. 4. 4)

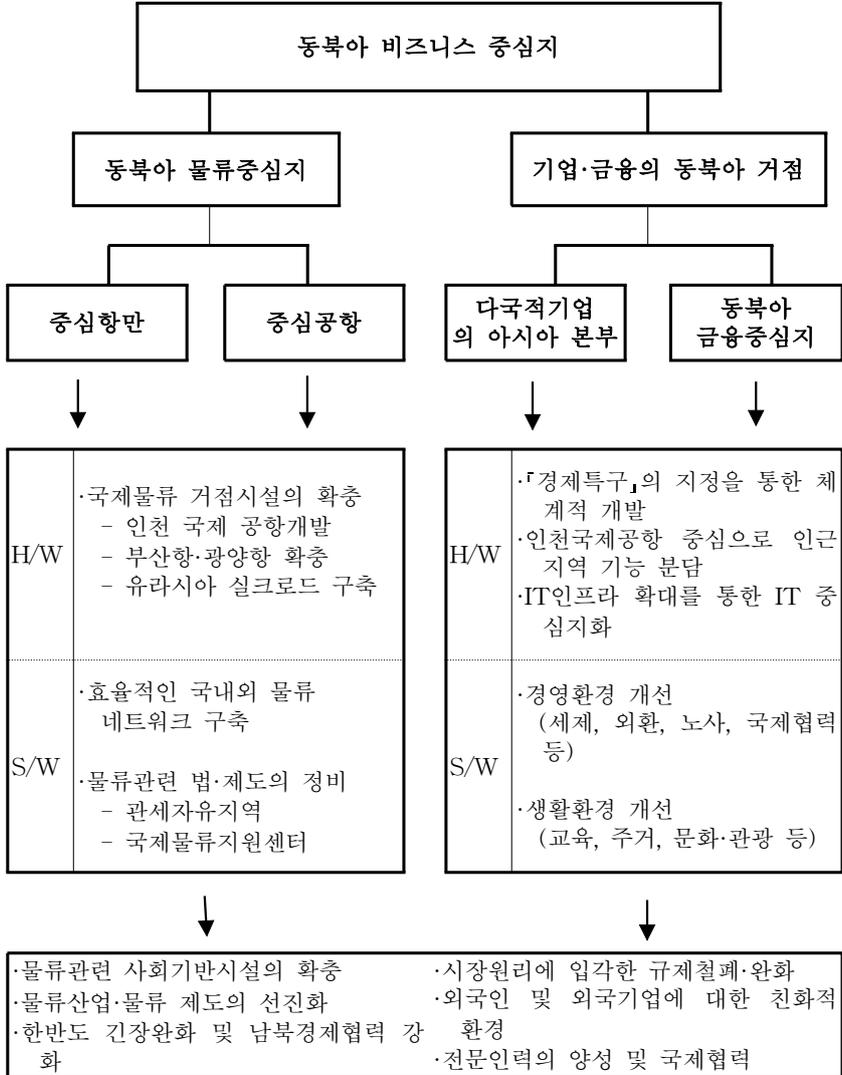
12) 재경부 등 관련 21개 정부기관, 「동북아 비즈니스 중심국가 실현방안」(2002. 7. 29)

발하고, 중장기적으로 남북철도 연결을 통한 유라시아대륙과의 연계를 추진하며, ② 국내외 물류 네트워크의 구축, 관세자유지역 지정 및 국제물류지원센터의 설립 등 관련 제도의 정비를 추구하는 것을 핵심 내용으로 하고 있다. 그리고, 동북아 비즈니스 거점화의 추진을 위한 세부계획은 ① 경제특구의 지정 및 체계적인 개발, ② 지방핵심 거점의 중점개발 및 지역균형 발전 도모, ③ 동북아 IT 및 미디어 산업 중심지 개발, ④ 외국인 친화적 경영·생활환경의 조성을 위한 국내 제도 개선, ⑤ 경제특구 내에서의 선진국 제도 운영 및 특별행정기구 설치 등을 핵심내용으로 하고 있다.

요컨대, 동 정책보고서는 분단이라는 현실적 제약의 틀 내에서 한국경제의 생존과 번영을 추구하기 위한 제 4차원의 국가경쟁력 강화를 위한 전략 개발에 역점을 둔 중기적 수준의 보고서라고 평가할 수 있다. 즉, 「동북아 비즈니스 중심국가 실현방안」은 분단이라는 현실적 제약의 틀 내에서 한국경제의 생존과 번영을 추구하기 위한 제 4차원의 국가경쟁력 강화를 위한 전략 개발에 역점을 둔 중기적 수준의 보고서이다. 즉, 분단의 제약을 극복할 수 있는 남북관계의 성숙화와 주변국가들과의 상호이익을 증대시킬 수 있는 전략의 보완을 필요로 하는 정책보고서이다.

한반도의 동아시아 중추국가로서 발전은 분단의 제약과 한계를 극복했을 때, 해양과 대륙을 연계하며 본격적으로 전개될 수 있다. 다시 말해, ‘동아시아의 중추국가로서의 발전전략은 남북관계의 진전과 더불어 남북한 화해협력 및 평화공존의 성숙화 단계에 진입하게 될 경우, 한층 가속화되어 추진될 수 있는 것이다.

<그림 1> 동북아 비즈니스



<출처> 「동북아 비즈니스 중심국가 실현방안」, (2002. 7. 29)

Ⅲ. 동아시아 중추국가로서의 발전과 대북전략

1. 김대중정부의 대북정책의 특징과 성과 및 한계

가. 김대중정부의 대북 포용정책의 배경

전후 냉전체제가 약화되어 가는 국제환경의 변화속에서 노태우 정부는 1988년의 「7·7선언」¹³⁾ 및 이를 계승한 1989년의 「한민족 공동체 통일방안」을 발표하고, 남북관계에서의 주도권의 확보아래 점진적 남북관계의 개선을 추진하는 대북정책을 추진하였다. 즉, 노태우 정부는 한반도 냉전구조의 해체를 위해 한·중 및 한·소 국교정상화에 역점을 둔 북방외교의 전개와 남북관계의 개선을 위한 대북정책을 적극적으로 추진하였다.

그 결과, 남북간에는 상호 물자교류와 인적 교류를 위한 다양한 노력들이 경주되었고, 아울러 한반도 평화공존을 위한 다각적 접촉 및 합의가 이루어졌으며, 1991년 12월에는 남북관계의 개선과 평화통일을 향한 「기본틀」로서 평가되고 있는 「남북기본합의서」¹⁴⁾의 채택이 이루어지게 되었다.

13) 「7·7선언」은 6개의 항 즉, ① 남북 각계각층 인사의 교류 및 해외동포의 남북한 자유왕래 허용, ② 이산가족의 교류·지원, ③ 남북교역의 문호개방 및 민족내부교역으로서의 간주, ④ 우방국의 대북한 교역 불반대, ⑤ 소모적 남북 대결외교의 종식, ⑥ 북한의 미·일 등 우방과의 관계개선 협조 등을 포함하고 있다.

14) 「남북기본합의서」는 서문과 함께 남북화해(제 1장), 남북불가침(제 2장), 남북교류·협력(제 3장) 및 수정·발효(제 4장) 등 4장 25조문으로 구성되어 있는데, 남북관계 개선 및 통일 추진의 기본틀이며, 「한민족 공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」의 화해·협력단계의 규범으로 평가되고 있다.

따라서, 김영삼 정부는 남북관계의 개선을 위한 여건이 과거에 비해 상당히 성숙된 상황에서 출범하게 되었으나, 대북정책의 일관성 부재에 의한 정책상의 혼란 등으로 인하여 남북관계는 재차 대결국면으로 악화되면서 전개되었다.

제 15대 대통령직 인수위원회에서는 김영삼 정부의 대북정책이 지도자의 철학 빈곤과 장기적 비전 및 구체적 실천전략의 부재로 인하여 단기적 현안위주 중심으로 그리고 일시적 여론에 비중을 두고 전개됨에 따라, 정책의 일관성 부재에 의한 혼란이 야기되고, 북한은 공존의 대상이 되지 못한 채 남북관계가 대립적인 상태로 악화되었다고 파악하였다.¹⁵⁾

이처럼 남북관계의 대립상황에서 출범하게 된 김대중 정부로서는 정책의 일관성 유지의 중요성을 인식하여야 했고, 아울러 건국이래 최대의 위기인 IMF 사태의 극복을 위해서도 안정된 남북관계를 조성하여야 했다.

따라서, 김대중 정부는 탈냉전시대의 전개에 따른 동북아 국제환경의 변화를 전략적으로 활용하면서 북한의 변화의 유도하기 위한 대북 포용정책을 추진하게 되는 것이다. 김대중 정부의 대북 포용정책은 소위 ‘햇볕정책’(Sunshine policy)을 ‘휴먼 프로젝트’(human project)¹⁶⁾로서 구상한 김대중 대통령의 남북문제에 대한 개인적 철학 및 신념 등을 바탕으로 일관성을 가지고 적극적으로 강력하게 추진되었다.

김대중 정부의 대북 포용정책의 추진배경에 관해서는 동북아 국제

15) 대통령직 인수위원회 편, 『제15대 대통령직 인수위원회』(1998) 및 동북아 평화연구회, 『국민의 정부, 대북포용정책』(서울: 밀레니엄북스, 1999).

16) J.Y. Ra, "Sunshine Policy and Japan-Korea Cooperations"(일본 자유민주당 외교위원회, 초청 강연 논문, 2001. 2).

환경의 변화, IMF사태의 극복을 위한 안정된 남북관계의 필요성, 북한의 변화 가능성, 김대중 대통령의 민족문제에 대한 철학 등의 관점에서 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

(1) 동북아 국제환경의 변화

1990년대에 접어들어 동구 사회주의권의 몰락과 구소련의 붕괴로 인하여 미·소를 두 축으로 구축되었던 전후 냉전체제가 해체되고 탈냉전시대가 도래하게 되면서, 국제사회는 21세기의 새로운 국제질서의 형성을 향하여 과도기적 상황을 맞이하게 되었다.

이와 같은 글로벌 차원의 국제환경의 변화는 동북아 지역에도 적지 않은 영향을 미치게 되었다. 즉, 동북아 지역은 냉전 유산의 잔존 및 냉전기류의 존속에 따른 갈등과 대립의 존재로 인하여 ‘경쟁과 갈등’의 양상을 나타내면서도, 미·일·중·러 주변 4국은 활발한 교차 정상회담을 통해 협력이 가능한 사안을 중심으로 상호 실리를 극대화해 나가는 ‘전략적 파트너십’을 추구해 가고 있고, 따라서, 주변 4국의 대한반도 정책도 자국의 국가이익의 관점에서 한반도 평화와 안정의 유지에 중점을 두고 추진되고 있는 것이다.

요컨대, 한반도를 둘러싼 국제환경의 변화는 21세기를 목전에 둔 한민족에게 도전이자 기회로 다가온 것이다. 다시 말해, 한민족은 분단을 극복하고 인공의 섬을 탈피하여 민족의 번영을 도모할 것인가 아니면 분단상태의 늪 속에서 대결과 반목의 역사를 되풀이해 갈 것인가 하는 역사의 전환기적 국면에 직면하게 된 것이다.

(2) IMF사태의 극복을 위한 안정된 남북관계의 필요성

1996년 중후반경부터 한국경제는 심상치 않은 조짐을 보였고, 유수기업들이 침하되면서 마침내 IMF사태를 맞이하게 되었다. 즉, 1998년 1월 김대중 대통령 당선자는 취임을 앞두고 3~4일밖에 버틸 수 없는 외환보유고의 고갈과 국가부도 위기에 엄청난 고민을 하여야 했다.

김대중 정부로서는 IMF사태의 위기 극복이 최우선 과제였고, 따라서 외자유치를 위해서 안정된 남북관계의 형성 및 구축이 필요하였다.

(3) 북한에 대한 현실적 인식과 변화 가능성

정책의 수립에 주요 문제에 대한 인식과 진단이 매우 중요한 것처럼, 대북정책의 수립에도 북한의 현실에 대한 정확한 진단과 인식이 출발점이 되는데, 대북 포용정책은 다음과 같은 대북 인식을 기초로 하고 있다.¹⁷⁾

첫째, 북한체제는 심각한 구조적 문제점을 안고 있지만, 쉽게 붕괴되지는 않을 것이다. 즉, 북한은 식량난, 에너지난, 외화난 등 심각한 경제적 어려움에 직면하고 있지만, 그럼에도 불구하고 외부와 단절된 폐쇄체제, 변화추구세력의 부재, 중국 등 주변국들이 북한의 급격한 붕괴를 원하지 않는 현실 상황 등으로 인하여 조만간에 붕괴될 가능성은 적은 것이다.

둘째, 중국과 베트남이 개혁·개방을 통하여 점진적 변화를 추구하는 것처럼, 심각한 경제난 등에 의한 체제위기를 우려하고 있는 북한도 실리추구 차원의 변화를 추구하지 않을 수 없을 것이다. 즉, 한국이 중국 및 구소련과 국교정상화를 이룩한 것처럼, 북한도 미국 및 일본과의 관계 개선을 도모하고, UN 등 국제기구에서의 적극적인 외교활

17) 「2000 통일백서」.

동을 추구하며, 경제난 극복을 위한 외국자본 유치 등을 피할 것이다.

셋째, 그럼에도 불구하고, 북한은 근본적인 체제개혁을 할 때까지 대남 혁명전략과 군사노선을 포기하지 않을 것이다. 즉, 북한의 위협은 상존하고 있다.

(4) 김대중 대통령의 민족 통일철학과 사상적 기초

김대중 대통령은 1970년대부터 민족 통일의 대원칙으로서 자주, 평화 그리고 민주를 주장하여 왔다. 즉, 민족 자결의 정신에 입각하여 협상을 통한 평화적 통일을 지향하며, 통일의 전 과정은 민주적 절차에 따라야 한다는 것이다.

남북연합단계 → 연방단계 → 완전통일단계를 추구하는 김대중 대통령의 '3단계 통일론'도 통일의 대원칙으로서 자주, 평화, 민주를 지향하고 있는데, 통일의 대원칙으로서 자주, 평화, 민주는 김대중 대통령의 통일사상 즉 '열린 민족주의'(open nationalism), '적극적 평화주의'(positive peace), '전 지구적 민주주의'(global democracy)에 깊게 뿌리를 두고 있다.¹⁸⁾

열린 민족주의는 자기 민족만의 이익을 위해 다른 민족을 탄압하고 수탈하는 외연적 민족주의(外延的 民族主義)를 반대하며, 무조건 반외세 자주화로 치닫는 폐쇄적 민족주의를 경계하는 사상으로서, 통일의 이념적 기반이자 추진력을 제공해 주는 동인이요, 지향점이다. 적극적 평화주의는 단순히 '전쟁의 부재 상태'만을 추구하는 소극적 자세에 머무르지 않고, '평화 창조'를 적극적으로 추구하는 사상이다. 그리고, '전 지구적 민주주의'는 아시아에도 서구에 못지 않은 민주주의

18) 아태평화재단, 「김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로」(서울: 한울, 2000).

적 요소들이 역사와 전통속에 용해되어 있다는 인식 아래 민주주의 일국적 측면을 넘어서 국제적 측면을 강조하는 사상이다.

나. 대북 포용정책의 특징

(1) 3원칙

(가) 3원칙

김대중 대통령이 1998년 2월 25일 취임사에서 현 단계에서 당장 통일을 서두르기보다는 “남북관계는 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두고 발전시켜 나가야 할 것”이라고 밝혔는데, 이는 대북 포용정책이 ‘북한의 변화는 불가피하다’는 점과 ‘북한의 안보위협은 상존한다’는 인식을 기초로 하고 있고, 아울러 북한 변화의 적극적 유도과 더불어 ‘평화와 화해협력을 통한 남북관계의 개선’을 추구하여 한반도 냉전구조의 해체와 평화체제의 구축을 목표로 하는 정책임을 명백하게 나타내는 것이다.

따라서, 김대중 대통령은 취임사에서 ① 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불응, ② 흡수통일 배제, ③ 남북화해협력 적극추진 등이 대북 포용정책의 기본철학이자 원칙임을 명백히 하였다.

1) 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불응

평화가 없는 남북관계의 개선이나 통일은 기대하기 어렵다. 이는 대북 포용정책이 적극적으로 추진되기 위해서는 한반도의 평화가 전제되어야 함을 강조하는 것이고, 아울러 확고한 안보를 통한 평화정

착이 대북 포용정책의 추진 토대일 뿐만 아니라, 대북 포용정책의 실질적 효과를 위한 중요한 환경조성임을 의미하는 것이다.

따라서, 대북 포용정책은 한반도 냉전구조의 해체와 평화체제의 구축을 지향한 전쟁억지와 긴장완화를 위한 노력을 중시하며, 북한의 도발에 대한 감정적 대응을 경계하는 것이다¹⁹⁾.

2) 흡수통일 배제

동서독의 경우, 오랜 기간 많은 교류와 협력을 해 왔고, 사회·문화적 동질성을 상당히 회복하였음에도 불구하고, 통합이후 적지 않은 갈등과 혼란 등 부작용을 겪었다.

민족상잔의 아픔속에 불신과 반목, 대립을 되풀이 해왔고 서로 체제 아래에서 상호 이질성이 심화된 남북한이 어느 한쪽의 급작스러운 몰락이나 붕괴에 의해 흡수통일을 맞이하게 될 경우 매우 심각한 통합 후유증에 시달릴 수 있고, 또 한국정부가 성급하게 흡수통일 정책을 추구하게 될 경우, 남북관계가 심각한 긴장과 갈등관계로 악화되어 예기치 못한 불행한 사태를 초래할 수 있다.²⁰⁾

통일은 과거로 회귀하거나 단순히 영토나 체제만을 통합하는 데 그치는 것이 아니라, 인류의 보편적 가치가 구현되는 민족공동체를 이루어 가는 것이므로, 한국은 통일에 필요한 여건을 조성·구축해 가는 차원에서 우선 평화공존의 관계의 정착과 교류·협력을 통한 민족 동

19) 북한의 도발에 감정적 대응은 긴장을 확대 재생산할 수 있으므로, 한국의 안보상황을 더 악화시킬 수 있고, 남북관계의 개선에도 그다지 도움이 않는 것이다.

20) 김대중 대통령은 취임 이전부터 「월간 말」(1993. 8)과의 인터뷰, 아태평화재단 창립 1주년 기념 연설문(1995.1.25), 일본 朝日新聞社 강연(1995.4.15) 등을 통해 흡수통일의 위험성을 강조하였다.

질성 회복에 주력해 나려는 것이다.

3) 남북화해협력의 적극추진

남북간의 불신과 적대감의 해소 및 민족 동질성의 회복 등을 위해서는 보다 많은 대화 접촉, 협력이 이루어져야 하고, 남북 쌍방이 필요로 하고 파급효과가 큰 분야부터 교류·협력을 활성화해 나가는 것이 중요하다. 따라서, 한국정부는 민간차원의 교류·협력의 활성화를 도모하고, 특히 경제협력에 정경분리의 원칙을 적용하여 남북경협을 적극적으로 추진하려는 것이다. 정치와 군사분야에서 대립관계에 있다고 하더라도, 남북한 상호 실익을 증대시키는 경제분야의 교류·협력을 꾸준히 추진해 나가면, 남북간에 호혜적인 의존관계를 형성함과 더불어 북한의 위협도 근원적으로 해소시켜 나갈 것이다.

(나) 추진기조 및 방향

1998년 김대중 정부는 출범과 더불어 상기의 3원칙에 입각하여 대북정책의 추진기조로서 ① 안보와 화해협력의 병행추진, ② 평화공존과 평화교류의 우선 실현, ③ 화해협력으로 북한의 변화여건 조성, ④ 남북간 상호이익의 도모, ⑤ 남북 당사자해결 원칙 아래 국제적 지지 확보, ⑥ 국민적 합의에 의한 대북정책의 추진 등을 설정하였다.²¹⁾

그리고, 김대중 대통령은 1999년 1월 「국가안전보장회의」에서 통일외교안보정책의 기본방향은 한반도의 평화와 안정(peace and stability)의 지속적인 증진에 역점을 두고, 남북화해·협력의 지속적 추구를 통한 공존·공영관계의 정착에 역점을 두며, 한반도문제의 해결

21) 「1998 통일백서」.

을 위한 국제공조의 강화에 역점을 둔다고 역설하였다.²²⁾ 즉, 김대중 대통령은 대북정책의 기본 방향으로 한반도의 평화와 안정을 위해 남북관계의 개선을 통한 공존·공영을 추구하며, 이를 위한 국제공조의 강화를 강조한 것이다.

1) 안보와 화해협력의 병행추진

북한은 안보를 위협하는 적대적 존재인 동시에 화해·협력을 통해 통일을 함께 이루어 나가야 할 동반자이다.

북한의 이와 같은 양면성 때문에, 대북 포용정책도 이중성을 띠고 추진되는 것이다. 즉, 대북 포용정책은 긴장 및 전쟁 역지를 위한 확고한 안보태세를 갖추면서 화해·협력을 유연하게 추구해 가는 것이다. 남북교류·협력을 통한 호혜적인 의존관계의 형성 및 구축도 장기적으로 한반도의 평화를 확보하는 방안이다.

2) 평화공존과 평화교류의 우선 실현

당장 통일의 실현이 어려우므로, 무력대결 위험성의 제거와 평화공존의 구축이 무엇보다도 시급한 과제이다.

따라서, 대북 포용정책은 평화공존의 남북관계를 정착시켜 분단상황을 평화적·안정적으로 관리하면서, 교류와 협력을 적극적으로 활성화하여 북한의 변화 유도 및 남북관계의 개선을 추구함으로써 점진적 통일을 지향하는 남북관계를 이루어 나가는 것이다.

22) 『대한매일』, 1999. 1. 5.

3) 화해협력으로 북한의 변화여건 조성

남북관계를 개선하고 통일을 추구하는 데 북한의 변화는 가장 중요한 관건이다. 따라서, 대북 포용정책은 북한의 변화를 강요하기보다 북한 스스로가 변할 수 있도록 여건의 조성을 추구하는 것이다. 다시 말해, 북한체제의 특성상 변화를 강요하는 것은 그들 체제의 붕괴를 의도하는 것으로 인식되어 반발을 불러일으킬 수 있기 때문에, 북한 스스로 변화의 필요성에 대한 인식과 더불어 개혁·개방의 길로 나오도록 하는 것이 중요한 것이다.

4) 남북간 상호이익의 도모

남북간의 교류와 협력은 북한에 대한 일방적인 지원이나 시혜의 차원이 아닌 남북 상호이익의 증대 및 민족 전체의 공동발전과 번영이라는 대승적 차원에서 추구되어야 한다. 따라서, 대북 포용정책은 남북관계의 발전 도모라는 장기적 차원에서 상호이익의 증대를 지향하여 추구하고, 따라서 경제교류 및 협력은 민족 경제공동체의 형성 및 구축을 지향하여 추진되는 것이다.

5) 남북 당사자해결 원칙 아래 국제적 지지확보

분단의 당사자인 남북한이 민족의 장래를 주도적으로 결정하고 해결해야 하는 것은 당연한 일이지만, 한반도 분단의 해체 및 평화정착을 위해서는 주변국을 비롯한 국제사회의 협력과 지지가 필요하다. 남북협력, 한반도의 평화와 안정 등은 동북아 지역의 개발과 안보환경에도 적지 않은 영향을 미칠 수 있고, 따라서 주변국들의 이해관계

가 한반도에 얽혀 있기 때문이다.

그러므로, 한국정부는 남북문제를 남북 당사자간 직접대화를 통해 해결한다는 원칙에 입각하여 북한과의 접촉·대화를 적극적으로 추구하는 한편, 대북 포용정책에 대한 주변국의 지지와 협력의 확보를 위해 정상외교 등 통일외교를 전개하는 것이다.

6) 국민적 합의에 의한 대북정책의 추진

일반적으로 정책의 성공적인 추진을 위해서는 국민들의 이해와 지지가 필요한데, 대북 포용정책은 반목과 불신의 대상이었던 북한을 상대로 상대한 비용과 인내심을 가지고 추진되어야 하기 때문에 효율적인 추진을 위한 한층 국민들의 확고한 지지를 필요로 한다. 즉, 대북 포용정책은 국민들의 합의기반 조성을 위한 노력을 경주하면서 전개되는 것이다.

(3) 전략적 특징

대북정책의 유형에는 봉쇄정책(containment policy), 불개입정책(benign neglect policy), 포용정책이 있는데, 봉쇄정책은 북한의 붕괴 가능성을 전제로 하는 것이고, 불개입정책은 북한 군사력의 위협이나 북한 주민들의 경제적 고충을 방관하는 무관심정책이며, 포용정책은 힘을 바탕으로 불신과 대결의 관계를 화해와 협력의 관계로의 전환을 추구하는 정책이다. 포용정책은 힘을 바탕으로 하는 점에서 강자의 정책이며, 약자의 정책인 유화정책(appeasement policy)과 근본적으로 구별된다.

김대중 정부의 대북 포용정책은 미국 1975년 헬싱키 조약의 체결

과 더불어 유럽에서 전개했던 데탕트 정책과 유사한데, 다음과 같은 전략적 요소 등의 특징을 내포하고 있다.²³⁾

첫째, 대북정책의 3원칙 가운데 가장 먼저 “한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불응”이 제시되어 있듯이, 대북 포용정책에는 전쟁억지라는 전략적 요소가 내포되어 있다. 즉, 대북 포용정책은 한반도 평화가 유지되지 않는 한 어떤 국가목표도 달성할 수 없다는 문제의식 아래 평화를 최우선과제로 삼고 있는 것이다. 따라서, 대북 포용정책은 전쟁억지를 지향하여 강력한 안보를 바탕으로 북한과의 대화·협상을 통해 평화정착을 추구하는 것이다.

둘째, 대북 포용정책은 북한 스스로 변화할 수 있도록 유도해 나가는 정책이므로, ‘포용’은 전략적 포용을 의미한다. 즉, 대북 포용정책은 인도적 대북 지원과 ‘보다 많은 접촉과 대화와 협력’을 통하여 남북화해·협력을 추진하면서 북한의 대외의존도를 제고시켜 개혁·개방으로 유도하고, 궁극적으로 북한 스스로 대남 혁명전략 및 도발의지를 포기하도록 하는 ‘적극적 참여정책’이다.

셋째, 대북 포용정책은 현 단계에서 당장 통일에 주력하기보다는 평화적 공존·공영의 관계를 형성하는 것이 급선무라는 기본적 인식을 바탕으로 하고 있으므로, 대북 포용정책에는 남북관계의 평화적 관리라는 전략적 요소가 내포되어 있다. 즉, 대북 포용정책은 남북대화, 국제협력 등을 통한 분단상황의 평화적 관리를 추구하는 정책이다.

넷째, 종래의 대북정책은 정치·군사부문과 비정치·군사부문을 연계시키는 ‘연계적 상호주의’를 운용했는데 비해, 대북 포용정책은 당국간 차원에서는 ‘상호주의’를 강조하면서도, 민간차원에서는 시장경제원리에 따른 정경분리 원칙의 적용을 추구하는 것이다. 즉, 대북 포용정책

23) 「2000 통일백서」 및 동아시아평화연구회의 「국민정부의 대북 포용정책」(1999).

은 정경분리원칙에 입각한 ‘탄력적 상호주의’ 및 ‘비연계 상호주의’를 통해 신뢰구축의 계기를 만들 수 있는 여건의 조성과 더불어 남북관계의 개선을 모색하는 정책이다.

다. 김대중 정부의 대북 포용정책의 성과와 한계

(1) 성과

대북 포용정책은 김대중 대통령의 대북 정책에 관한 강한 의지 및 소신, 철학 등에 힘입어 일관성 있게 추진되었다.

따라서, 남북간에는 남북대화의 재개와 더불어 다양한 대화가 진행되었고, 남북경제협력의 활성화와 함께 경제공동체의 건설을 지향한 남북철도의 연결, 개성공단의 건설 등이 전개되었으며, 문화·예술·종교·체육 등 남북 사회문화의 교류가 확대되었다. 아울러, 남북 이산가족방문단의 교환, 대북 식량지원 등 인도적 차원의 사업도 적극적으로 추진되었다. 그리고, 이와 같은 교류·협력의 산물이자 촉진제로서 최초의 남북정상회담도 개최되었다.

요컨대, 대북 정책은 국내외적으로 적지 않은 어려움이 따랐지만, 일관성 있게 꾸준히 추진되어 분단이후 최초의 남북 정상회담을 개최할 수 있게 되었고, 나아가 그 성과로서 최고지도자간의 인간적 접촉을²⁴⁾ 통한 남북한 신뢰관계의 조성·강화 계기를 마련할 수 있게 되었으며, 다양한 당국자 수준의 대화채널의 확보와 더불어 경제, 사회문화, 안보분야 등에서의 교류와 협력을 한층 활발하게 전개할 수 있게 되었다.

24) 이종석, “남북정상회담의 성과와 향후 과제,” 세종연구소 편 「정상회담 이후 남북관계 개선전략」 (성남: 세종연구소, 2000).

(가) 다양한 남북 대화채널의 확보

남북간의 갈등의 해소 및 긴장의 증폭의 사전예방 등을 위해서는 남북간의 신뢰할 수 있는 대화채널의 확보 및 유지가 매우 중요한데, 김영삼 정부 아래에서는 북·미 핵 갈등, 결여된 대북정책의 전개에 따른 혼란과 불신의 야기 등으로 남북관계가 악화되고, 남북대화도 일시적으로 중단되게 되었다.

따라서, 김대중 정부는 남북관계의 개선을 위해 당국간 대화의 재개를 추구하게 되고, 차관급 회담의 재개를 시발로 접촉과 갈등의 다소의 어려움 속에도 정상회담까지 개최하게 되었다.

그리고, 남북한이 남북정상회담의 결과로서 발표된 「6·15 남북공동선언」의 제5항을 통해 남북공동선언에서 합의한 사항을 조속히 실천에 옮기기 위해 빠른 시일안에 당국자 사이의 대화를 개최하기로 합의함에 따라, 남북장관급회담을 비롯한 남북적십자회담, 남북국방장관회담과 남북군사실무회담, 남북경제협력실무접촉과 남북경제협력추진위원회의 개최 등 다양한 남북대화가 진행되게 되고, 남북연락사무소의 업무가 개재되게 되었다.

즉, 대북 포용정책의 적극적 추진의 결과 남북정상회담을 계기로 남북한은 당국자 차원의 다양한 대화채널을 확보·유지하게 되었는데, 이와 같은 당국자 차원의 다양한 대화채널의 확보·유지는 갈등의 증폭 및 우발적 충돌의 확대 등을 예방하고 교류·협력을 유지·촉진시키는 데 매우 중요한 것이다.

(나) 경제분야의 성과

대북 포용정책은 남북경제교류 및 협력의 활성화를 위하여 당국간

차원에서는 ‘상호주의’를 강조하면서도, 민간차원에서는 시장경제원리에 따른 정경분리 원칙의 적용을 피하였고, 나아가 김대중 대통령은 2000년도 신년사를 통하여 남북경제공동체의 건설을 표명한 뒤, 동년 4월의 『한반도 평화와 통일을 위한 남북화해·협력 선언』(소위 베를린 선언)을 통하여 농업협력·사회간접자본 투자·경제협력의 법적·제도적 장치 마련 등 남북당국 협의에 의한 경제협력 추진을 주창하였으며, 동년 6월의 남북정상회담 및 『6·15 남북공동선언』에서는 남북경협의 활성화를 위한 법적·제도적 장치의 보완, 철도연결, 전력지원 등 단기적 사업과 공단건설 등 장기적인 사회간접시설 투자문제 등이 실천내용으로 함축된 민족경제의 균형적 발전을 위한 경제협력이 제시되었다.

따라서, 남북간에는 『6·15 남북공동선언』의 합의 사항의 실천을 위한 남북장관급회담이 개최되어 투자보장·이중과세 방지·상사분쟁 해결 절차·청산결계 등 4개 합의서가 타결·성립되었고, 경의선 철도·도로 연결사업이 합의되어 추진되게 되었다. 그리고, 한국의 현대와 북한의 아태위원회간에 개성공단 조성에 대한 합의서가 체결됨에 따라 현대와 한국토지공사는 개성공단사업을 추진하고 있다.

이처럼, 대북 포용정책의 추진과 더불어 남북간에는 교역의 증대 등 경제교류의 활성화뿐만 아니라, 경협의 제도화, 인프라 건설 등 남북경제공동체의 건설을 위한 기반 조성이 시도되고 있는 것이다.

그리고, 남북의 경제공동체의 건설을 지향한 경제협력의 기반 조성의 추구는 북한경제에 변화를 불러일으키고 있다. 북한은 2001년 신년 공동사설에서 소위 ‘신사고’를 강조함과 더불어 경제관리 개혁 조치를 취했고, 대외경제협력의 확대를 위한 제도적 장치 마련 및 다양한 조치를 취하였다. 예컨대, 북한은 가격·임금 대폭 인상 및 식량·생필품 배급제의 축소, 기업의 경영 자율권 확대 및 관리 개선, ‘개인

경작지' 확대와 개인 영농제 실시, 환율 현실화 및 관세 인상, 나진·선봉특구에 제한하였던 위탁가공의 전 지역 확대 등의 경제 관리 개혁 조치를 취했고, '가공 무역법', '감문법', '저작권법' 등의 법적·제도적 장치를 마련하였다.

그리고, 북한은 경제난 극복을 위한 대외경제협력 및 외국 투자의 유치를 위하여 신의주 특구의 설치에 이어 금강산 지역 및 개성공단 지역을 관광특구 및 경제특구 지역으로 지정하였다. 신의주 특구, 금강산 관광특구, 개성 공업특구 등의 특징 및 주요 내용은 <표 2>와 같은데, 개성공단 특구의 경우, 한국측 인사가 관리기관의 책임자인 이사장을 맡는 것으로 남북간에 합의되었다.

요컨대, 북한은 체제유지의 틀 내에서 경제난 극복을 위한 외자 유치를 지향한 개방·개혁의 조치를 취하고 있는데, 이는 대북 포용정책의 경제분야의 주요한 성과이다.

<표 2> 개성·금강산·신의주 특구의 특징

구 분	개성 공업특구	금강산 관광특구	신의주 특구
위 치	개성시 일대 남한 접경	강원도 고성군 통천군 남한 접경	평북 동북부 중국 접경
지정시기	2002년 11월	2002년 11월	2002년 9월
법적근거	개성공업지구법(남한전용 공업단지)	금강산관광지구법(관광특구)	신의주 특별행정구 기본법(홍콩식 특별행정 지향)
투자업종	신발 등 노동집약업종	여행업, 숙박업, 오락·편의시설 등	물류업, 금융업, 경공업 등
법적지위	<ul style="list-style-type: none"> ○상속권과 사유재산권 보장 ○공단내 자유활동 보장 ○우편·전화·팩스 등 통신수당 자유 이용 ○개성 시가지를 관광구역으로 지정 	<ul style="list-style-type: none"> ○북한 당국 주권 행사 ○관광지구 관리기관 지도 ○남측, 해외동포, 외국인 등 자유관광 ○관광증명서가 있으면 금강산 바깥도 출입 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○입법 행정 사법권보장 ○중앙정부에서 임명한 장관이 자율적 통치 ○선거권·노동권·언론·출판·집회·시위·신앙의 자유 보장 ○무비자 입국 제도 예정
투자여건	<ul style="list-style-type: none"> ○토지이용증 발급일로부터 50년간 임대 ○무관세원칙과 외화 반출입 자유 ○환경을 저해하는 투자 금지 ○공단내 광고와 신용카드 사용 허용 	<ul style="list-style-type: none"> ○현대아산 50년간 토지 이용 ○비과세 원칙과 외화 반출입 자유 ○개발업자 권한 양도·임대 가능 ○자연생태환경 파괴와 변화 개발 금지 	<ul style="list-style-type: none"> ○50년간 토지 임대 ○자체적인 화폐금융제도, 외화 반출입 자유 ○특혜적 세금·관세 제도 ○외국인력 도입 허용
과세방식	특혜관세	비과세	소득세만 지불
외국인 참여	행정장관을 신의주 특구주민으로 규정해 외국인 참여 허용	<ul style="list-style-type: none"> ○관리기구 구성원에 남측 및 해외 개발업자 추천 받음. ○경우에 따라 관리기구 책임자를 외부인으로 임명 	<ul style="list-style-type: none"> ○금강산과 동일한 데, 단, 관리기관 책임자를 이사장으로 호칭. ○남측 인사가 이사장이 될 수 있는 가능성이 열려 있음

* 『매일경제』(2002. 11. 28); 『동아일보』(2002. 11. 28); 『중앙일보』(2002. 11. 28) 등을 참조하여 작성.

(다) 사회문화분야의 성과

김대중 정부의 출범과 더불어 대북 포용정책이 적극적 추진됨에 따라 과거에 제3국에서 주로 이루어지던 접촉과 각종 교류가 서울, 제주, 평양, 금강산 등 남북한 내에서 직접 이루어지게 되었고, 다양한 사회문화교류가 활발하게 진행되었다. 특히, 남북정상회담 이후에는 남북교류가 체육, 학술, 문화, 예술, 언론, 교육 등 다양한 분야로 확대되었을 뿐 아니라 대규모 행사들도 남북을 오가며 개최되었다.

예컨대, 문화예술분야에서는 1998년의 「리틀엔젤스 평양공연」·「윤이상 통일음악회」 및 1999년의 「2000년 평화친선음악회」·「민족통일음악회」 등의 방북 공연이 이루어졌고, 2000년에는 「평양학생소년예술단」·「평양교예단」·「조선국립교향악단」·조총련의 「금강산가극단」의 공연이 서울에서 이루어졌으며, 2001년에는 「춘향전」 공연·「민속옷 전시회」 및 「남북 공동사진전」 등의 개최가 이루어졌다. 2002년에는 대중가요, 클래식 등의 공연이 평양에서 이루어졌다.

체육분야에서는 2001년에 「금강산국제자동차경주대회」 및 「금강산 모터 사이클 투어링」이 개최되었고, 2002년에는 사회·문화·종교 등의 단체들이 「평양 아리랑 축전」을 관람하기 방북하였고, 또 「부산 아시아 대회」에는 북한 선수단 및 응원단이 참가하였다.

그 외, 언론단체들은 2000년 언론사 사장단의 평양 방문을 계기로 교류·협력을 활성화하기 시작하였고, 통일관련 사회유관단체 및 노동·농민단체들은 금강산지역에서 공동행사를 개최하기도 하였다. 그리고, 금강산 관광사업을 통해 금강산을 관광한 인원이 45만 명을 넘어서고 있다.

(라) 군사-안보분야의 성과

한반도 냉전구조의 해체 및 평화체제의 구축을 위해서는 남북관계가 긴장완화상태로 진전된 뒤, 군사적 신뢰구축 조치가 뒤따라야 하고, 이를 바탕으로 군비 통제 및 감축의 실현과 더불어 평화협정이 체결되어야 하는데, 안보분야의 남북관계는 북한측의 남북안보대화에 대한 소극적인 태도로 인하여 아직 군사적 신뢰구축 단계로 접어들지 못하고 있다.

다시 말해, 남북관계는 앞에서 언급한 바와 같이, 다양한 당국자 대화채널의 확보와 함께 각종 사회문화교류가 이루어지고, 남북경제공동체를 지향한 기반조성 협력이 추구하고 있으나, 북한이 대미 군사-안보 대화를 원하고 있는 까닭에 아직 군사적 신뢰구축 단계로는 나아가지 못하고 있는 것이다.

그러나, 남북간에는 대북 포용정책의 추진과 더불어 금강산 유람선의 안전을 위한 군사협력이 이루어져 왔고, 6·15 정상회담의 성과로서 남북 국방장관회담 및 군사실무회담이 개최되게 되었고, 경의선과 동해선의 연결을 위한 지뢰제거 작업도 이루어졌다.

요컨대, 남북 경제협력 및 사회문화교류의 활성화로 인하여 한반도는 과거에 비해 상당히 긴장이 완화된 상태로 진전하였으나, 군사-안보 차원의 북한의 능력과 의도는 아직도 위협적 존재로서 남아 있는 것이다.

(2) 한계

김대중 정부의 대북 포용정책은, 앞에서 분석해 본 바와 같이, ① 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불응, ② 흡수통일 배제,

③ 남북화해협력 적극추진 등을 기본철학이자 원칙으로 삼고, ① 안보와 화해협력의 병행추진, ② 평화공존과 평화교류의 우선 실현, ③ 화해협력으로 북한의 변화여건 조성, ④ 남북간 상호이익의 도모, ⑤ 남북 당사자해결 원칙 아래 국제적 지지 확보, ⑥ 국민적 합의에 의한 대북정책의 추진 등을 추진기조로 삼아 적극적으로 전개되어 정상회담을 비롯한 다양한 당국자 대화채널의 확보와 더불어 경제, 사회 문화 등의 분야에서 적지 않은 성과를 거두었다.

그러나, 김대중 정부의 대북 포용정책은 당위적 및 이론적 수준에서는 상당한 지지를 확보하게 됨에도 불구하고, 그 추진과정에서 적지 않은 비판에 부딪쳐야 했다. 특히 대북 포용정책을 둘러싼 세대별, 지역별, 성별, 이념별 남남 갈등은 대북 정책의 주요 쟁점을 정치화시키면서 국론의 분열 및 사회의 균열의 한 요인이 되기도 하였다. 이는 김대중 정부의 대북 포용정책의 한계를 의미하는 것인데, 대북 포용정책의 한계에 관해서는 다음과 같이 정권적 차원, 정책적 차원, 사회적 차원으로 살펴볼 수 있다.

(가) 정권적 차원: 기반과 운용

김대중 정부는 소위 ‘DJP연합’에 의해 가까스로 집권한 만큼, 자유민주연합과의 권력분점을 하여야 했고, 게다가 건국 이래의 최대의 위기인 IMF사태를 맞이한 상태에서 출범하여야 했다.

따라서, 김대중 정부는 IMF사태의 극복에 최역점을 두어야 했으므로, 건국후 최초의 평화적 정권교체를 통해 등장했음에도 불구하고, ‘국정운영 중심세력의 구축’을 위한 합리적이고 개혁적인 인사를 단행하기에 한계가 있었다.

이는 소수정권으로서 권력적 기반이 취약한 김대중 정부의 권력기

반의 확대에 역기능적 요인으로 작용하게 되고, 국정운영은 소수 그룹과 관료에 의해 주도되면서 정책과 인사의 공간이 취약해지는 결과가 초래되도록 하였다.

대북 포용정책의 추진도 특정인물을 중심으로 한 소수그룹에 의해 주도되는데, 특정인물을 중심으로 한 소수그룹의 대북 정책 주도는, 초기에는 추진력을 갖고 효율적으로 전개되지만, 국정운영 중심세력의 부재상태에서 정책과 인사의 공간이 한층 협소화되도록 하였고, 따라서 시간의 흐름과 더불어 ‘원론 지지, 각론 비판’을 비롯한 강도 높은 비판의 확산에 직면하게 되었으며, 국민적 합의 도출에 취약성을 노출하였다. 특히, 미국의 클린턴 민주당 정부에서 부시 공화당 정부로의 정권교체에는 유연한 대응을 제대로 못하는 경직성을 드러내었다.

(나) 정책적 차원

대북 포용정책은 이론적 수준에서는 한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불응을 원칙 가운데 제 1의 원칙으로 삼고, 안보와 화해협력의 병행추진을 주요 추진기조의 하나로 설정하였지만, 실제 집행에 있어서는 북한과의 관계개선 및 화해협력에 더 역점을 둔 것으로 평가되고 있다.

즉, 대북 포용정책과 관련, 통일부, 국가정보원, 국방부 등의 역할과 임무, 기능 등은 상호보완적이면서도 부처의 특성상 현안에 따라 배치될 수 있는데, 이 경우 국가안전보장회의에서 심의와 조율을 거쳐 ‘안보와 대북 화해협력의 균형된 정책’의 집행이 이루어지도록 되어 있으나, 특정인물을 중심으로 대북 정책을 주도하는 소수그룹이 안보보다는 화해협력에 역점을 두고 치중한 까닭에 국가안전보장회의

의 정책 조율기능의 취약에 대한 비판과 더불어 국방부, 국가정보원에 대한 비판도 제기되었다.

국가안전보장회의의 조정 및 통합 기능이 취약하고 통일부, 국가정보원, 국방부 등 대북정책 관련 부처의 상호보완적 역할이 취약한 경우에는 특히 북한의 전략적 돌출행위의 발발시에 정책의 혼란이 야기될 수 있다.

그리고, 김대중 정부의 대북 포용정책이 남북 당사자해결 원칙 아래 국제적 지지확보를 추진기조로 삼고 있지만, 특정인물을 중심으로 대북 정책을 주도하는 소수그룹은 대북 포용정책의 실제 추진에 있어서 남북 당사자 해결을 중시한 나머지 국제적 지지확보를 상대적으로 소홀히 하는 경향을 나타내었다. 즉, 대북 정책은 Two track, 즉 남북 양자간 차원과 주변 4국 중심의 국제적 차원에서 전개되어야 되어야 하는데, 대북 포용정책의 주도그룹은 남북 양자간 차원에 치중한 나머지 주변국 지지 확보를 위한 통일외교에 상대적인 취약성을 드러내었다. 미국의 클린턴 민주당 정부에서 부시 공화당 정부로의 정권 교체 이후, 대북정책을 둘러싼 미국과의 갈등은 통일외교의 취약성을 드러내는 대표적 예이다.

(다) 사회적 차원

탈냉전의 시대가 도래하였지만, 한반도의 냉전구조는 아직 해체되지 않고 있고, 한국사회에는 북한에 대한 시각의 차이와 함께 이념 갈등이 잔존하고 있다.

따라서, 대북 정책의 국내 정치화와 더불어 대북 포용정책에 대한 시각의 차이는 시민사회의 균열의 한 요인이 되어 남남 갈등을 야기시키고 있다. 즉, 대북 포용정책에 대한 시각의 차이는 북한에 대한

인식의 차이를 바탕으로 교류협력의 방식, 속도 등에 인식을 다르게 하도록 하면서 이념적 갈등, 정책적 갈등, 시민사회의 분열·대립을 초래하면서 대북 정책의 주요 쟁점의 정치화를 가속시키고 있다.

대북 포용정책의 비판론자들 및 옹호론자들의 시각 및 인식, 입장은 <표 3>과와 같은데, 비판론자들은 북한의 대남 적화통일 혁명전략과 위협은 변함없이 존재하고 있다는 부정적인 인식 아래 북한의 변화를 전술적 차원에서 보고 있다. 따라서, 비판론자들은 상호주의의 엄격한 적용을 주장하며 대북 포용정책에 대해 조급성과 무분별성에 의해 북한의 전술에 끌려가며 ‘피주기식’ 지원을 하고 있다고 비판하고 있다.

이에 비해, 옹호론자들은 대북 포용정책의 추진 성과로서 북한이 개혁·개방을 향해 점진적으로 변화하고 있고, 따라서 한반도의 냉전구조의 해체를 지향해 남북 긴장관계가 완화되고 있다는 인식 아래 상호주의의 신축적 또는 탄력적 적용을 지지하며, 교류 속도의 조절 아래 교류·협력의 활성화를 지지하고 있다. 단, 옹호론자들 가운데에 적지 않은 수는 대북 현금지원에 대해 군사적 악용을 우려하여 신중한 입장을 나타내고 있고, 안보와 교류·협력의 ‘균형잡힌’ 대북 포용정책을 지지하고 있다.

이상과 같은 대북 포용정책에 대한 비판 및 옹호적 시각은 세대별, 성별, 지역별, 이념별로 나누어져 나타나고 있고, 극단적 비판론자와 옹호론자들 간의 갈등의 심화는 시민사회의 균열의 한 요인이 되어 남남 갈등을 초래하고 있는 것이다.

<표 3> 대북 포용정책에 대한 비판론자와 옹호론자의 시각 및 입장

	옹호론자	비판론자
북한에 대한 인식	○ 개혁·개방을 향해 점진적으로 변화	○ 북한의 대남 적화통일 혁명전략과 위협 변함없이 존재 ○ 북한 전술적 차원의 변화
교류방식에 대한 인식	○ 상호주의의 신축적 또는 탄력적 적용을 지지 ○ 대북 현금지원에 대해서는 군사적 악용을 우려, 신중한 입장	○ 상호주의의 엄격한 적용 주장 ○ 북한의 전술에 끌려가며 ‘피주기식’ 지원
교류속도에 대한 인식	○ 속도의 조절아래 교류·협력의 활성화 지지	○ 조급성과 무분별성

2. 동아시아 중추국가로서의 발전과 대북전략

한국은 ‘21세기 한반도의 그랜드 디자인(grand design)’으로서 동아시아의 중추국가로서 발전을 구상함과 더불어 이를 국가전략차원에서 추진하여야 할 것이다. 즉, 한국은 동아시아의 중추국가로서의 발전을 구상함과 더불어 제 4차원의 동아시아 중추국가가 되기 위한 국내 H/W 확충 및 S/W 발전 등 제반 조건의 개선 및 개혁을 통한 경쟁력 강화 전략, 제 3차원의 분단의 제약을 극복하기 위한 대북전략, 그리고 관련 국가 및 국제기관의 협력을 확보할 수 있는 제 1 및 제 2차원의 대외전략 등으로 구성된 ‘21세기 한반도의 그랜드 디자인(grand design)’을 수립하고, 이를 추진하여야 하는 것이다.

그런데, 한국의 동아시아 중추국가로서 발전은 분단의 제약과 한계를 극복하여 한반도가 해양과 대륙을 연계하는 기능을 수행할 수 있을 때, 비약적인 도약을 추구할 수 있다. 다시 말해, ‘동아시아의

중추국가로서의 발전전략은 남북관계의 진전과 더불어 남북한 화해협력 및 평화공존의 성숙화 단계에 진입하게 될 경우, 한층 가속화되어 추진될 수 있는 것이다.

따라서, 한국은 21세기 한반도의 역사의식을 바탕으로 남북경제공동체의 건설, 한반도 평화정착 등을 통해 남북관계의 성숙화를 이룩할 수 있는 제 3차원의 대북전략을 수립하여 전개하여야 하고, 아울러 이를 촉진시킬 수 있는 동북아 환경의 조성을 위한 제 2차원의 대외전략을 수립하여 전개하여야 할 것이다.

이는 통일을 지향한 대북정책의 성공적인 추진을 위해서는 남북관계 차원의 노력뿐 아니라 주변국의 협력 및 지지 또한 중요함을 의미하며, 제 2차원 대외전략과 제 3차원의 대북전략의 공통영역에 속하는 통일외교의 중요성을 의미하는 것이기도 하다.

그러므로, 한국은 대북 정책의 추동력의 증강을 위한 정책의 신뢰성 제고와 더불어 국민적 합의를 바탕으로 한 지지기반의 확대를 도모해야 하고, 이를 위해 국가안전보장회의의 정책 통합 및 조율 능력의 강화와 함께 안보와 화해협력의 균형 잡힌 대북 정책을 추구하여야 할 것이다. 아울러, 한국은 통일 및 대북정책에 대한 주변국의 협력과 지지를 유도·확보하기 위해 남북한과 한반도 주변지역의 상호이익의 증대 및 상호의존도의 심화를 꾀할 수 있는 상생의 전략(win-win strategy)을 지향하여야 할 것이다. 즉, 상생의 전략으로서 '한반도-동북아 연계 발전전략'을 추구하여야 하며, 이를 위한 통일외교전략을 추진하여야 하는 것이다.

한반도-동북아 연계 발전전략은 남북관계의 개선 및 성숙화를 전제로 하면서 주변국가들과의 경제적 상호이익을 도모하는 것이며, 역으로 주변국가들과의 상호이익의 창출 및 상호의존의 심화를 추구하여 이를 남북관계의 성숙화를 촉진하기 위한 환경조성에 활용하려는 '순

환고리형 전략이다.

즉, 한반도-동북아 지역 연계 발전전략은 제 2차원의 남북한 양자 간 차원의 대북전략의 한계성을 보완하는 전략이기도 하다. 따라서, 한국의 대북정책은 상생의 전략으로서 한반도-동북아 연계발전전략을 지향하면서 통일외교를 전개하여야 하는 것이다.

IV. 한반도-동북아 연계발전과 통일외교전략

1. 한반도-동북아 연계발전과 통일경제외교전략

한반도-동북아 연계 발전전략은 동북아 중추국가로서의 발전을 위하여 남북관계의 진전 및 성숙화, 주변 관련국들과의 상호협력 등을 연계시키면서 추구하며, 아울러 동북아 발전의 필요조건으로서의 남북관계의 성숙화를 주변 관련국들에게 역설하는 전략이다. 즉, 한반도-동북아 연계발전전략은 제 2차원 대외전략과 제 3차원의 대북전략의 공통영역에 속하는 전략들을 내포하며, 제 3차원의 남북한 양자간 차원의 대북전략의 한계성을 보완하는 전략이다.

따라서, 본 장에서는 한반도-동북아 지역 연계 발전전략이 역내 국가들의 협력을 확보할 수 있도록 남북관계의 개선 및 성숙화가 동북아 지역발전에 ‘필요조건’이라는 논리 개발과 함께 통일경제외교전략, 통일안보외교전략 등에 관해 살펴본다.

2. 통일경제외교전략

한국으로서는 한반도-동북아 연계 발전전략에 따라 남북관계 성숙화의 요체가 되는 남북한 철도의 연결 등 한반도 경제공동체의 건설과 21세기 동북아 지역발전의 순기능적 상관관계를 강조하며, 미·일·중·러 등의 동아시아 및 동북아 지역 경제협력과 한반도 경제공동체에 대한 인식과 구상 및 역할 등에 관한 분석·추정을 통하여 통일 경제외교 전략을 수립·추진하여야 한다.

가. 남북경제협력의 성숙화와 21세기 동북아 지역개발의 순기능적 상관관계

(1) 한반도 경제공동체의 건설과 동북아 발전

1988년 7·7선언 이후, 한국 정부는 남북관계를 화해·협력관계로 전환하기 위해 남북간의 교류·협력을 꾸준히 추진해 왔고, 특히 1998년 김대중 정부 출범과 더불어 남북간의 교역·교류를 확대·확산시켜 왔는데, ‘한반도 경영시대’의 개막을 위해서는 무엇보다도 남북관계의 진전과 그에 따른 신뢰구축이 이루어져야 하며, 이를 위해서는 남북간의 상호이해의 증진 및 상호이익의 증대를 도모할 수 있는 사업이 전개되어야 한다. 즉, 한국은 남북간의 인적 교류 및 사회문화교류, 경제협력 등의 활발한 전개와 한반도를 ‘하나의 경제권’으로 만드는 한반도 경제공동체의 건설을 추구하여야 하는 것이다.

한반도 경제공동체는 남북한 및 해외교민 경제의 생산요소를 상호 보완적으로 결합함으로써 북한경제의 회복과 남한경제의 재도약을 추구하고, 궁극적으로는 민족경제의 균형있는 발전, 공동의 경제생활권 형성, 민족전체의 복리향상 등을 추구하는 것으로²⁵⁾, ‘사실상의 통일’(de facto unification)상태를 이룩하는 것을 의미한다.

그리고, 이와 같은 한반도 경제공동체를 형성하는 주요 요인으로는 북한의 체계적인 개혁·개방 프로그램의 작성 등 발전전략의 수립과 강인한 추진 의지 및 노력, 한국의 경제적 역량 및 정치·사회적 추진 역량, 한반도 경제권의 전략적 가치, 미·일·중·러 등 주변국들의 협력과 참여, 그리고 국제사회의 협력과 참여도 등을 들 수 있다.

25) 통일부 홈페이지(www.unikorea.go.kr/kr/load/A14/A14301.htm) 「남북 경제공동체」 건설 관련 해설자료 참조.

따라서, 한반도 경제공동체의 형성은 ① 한반도 차원에서는 남북관계를 한층 성숙화시키는 물질적 기반의 구축과정으로서 직접적인 경제적 효과뿐 아니라 상호신뢰 증대에 따른 긴장완화 및 통일비용의 경감이라는 효과를 가져 올 수 있고, ② 동북아지역 차원에서는 중국의 동북지방 개발계획, 일본의 대륙진출 및 환동해 경제발전 계획, 러시아의 극동 연해지방 개발계획 등과 연계되어 동북아 인프라 구축 등 역내 경제협력의 활성화를 촉구할 수 있으며 아울러 투자안전보장과 함께 역내 다자간 포괄적 협력의 필요성을 한층 제고시킬 수 있는 것이다.

(2) 남북한의 교통망 정비와 동북아 발전

한반도 경제공동체의 건설을 지향한 경제교류 및 협력의 활성화를 위해서는 북한 지역의 항만, 도로, 철도, 전력, 통신 등 인프라의 건설이 필요한데, 특히 남북 교통망의 연결 등 물류체계의 정비가 필요하다.

남북간의 단절된 철도구간은 <표 4>에 나타나 있는 바와 같이, 경의선, 경원선, 동해 북부선, 금강산선 등 4개 노선이 있고, 그와 같은 단절구간의 복원 및 북한 철도의 현대화 작업은 북한의 전력난, 철도 인프라의 낙후 등으로 인하여 막대한 자금을 필요로 하고 있다. 즉, '민족 대동맥의 복원사업'인 남북 교통망의 연결사업은 막대한 비용이 드는 대역사로서 남북 화해·협력의 성숙화를 상징적으로 나타내는 사업이다.

<표 4> 남북한 철도망 단절구간 현황(2002.12)

노 선	단절구간(km)	현 황
경의선	남측: 문산-장단(12km) 북측: 장단-개성(12km)	○ 실시설계(1985) ○ 용지매수(1997) ○ 연결공사 개시(2000) -민통선 구간 외에는 거의 완료
경원선	남측: 신탄리-군사분계선(16km) 북측: 군사분계선-평강(15km)	○ 실시설계 완료(1991) ○ 용지 매입(1998)
금강산선	남측: 철원-군사분계선(33km) 북측: 군사분계선-내금강(34km)	○ 기본/실시설계 완료(1999)
동해북부선	남측: 강릉-군사분계선(27km) 북측: 군사분계선-온정리(18km)	○ 건설계획 수립 ○ 연결공사 착공(2002)

그리고, 이와 같은 교통망의 연결은 남북차원뿐 아니라 동북아 차원에서도 적지 않은 다양한 효과를 가져올 수 있다.

한반도는 동아시아의 대륙과 해양을 연결시키는 접점에 위치하고 있지만, 남북분단으로 인해 대륙과 단절됨에 따라, 아시아 횡단철도(TAR)의 마지막 단절구간(missing link)으로 남게 되었는데, 남북 경제공동체 건설의 초석인 남북교통망의 연결은 남북차원에서 남북간 물류비를 1/3 정도 절감시키면서 산업협력, 교역확대 등 경제 교류 및 통합을 촉진시킬 것이며, 아울러 인적 교류, 사회문화교류 등을 활성화시킬 것이다. 나아가, 동북아 차원에서 남북교통망의 연결은 역내 해운, 항공 등과 함께 운송망을 다양화시키면서 TSR, TCR, TMR과 연계되어 물류비용의 절감과 더불어 한반도~동북아 대륙~유럽 대륙을 연결시킬 것이고, 경제교류·협력, 인적 교류, 사회문화교류 등을 활성화시킬 것이다.

즉, 남북철도의 연결은 물류 차원의 이상의 효과를 나타내면서 환

황해경제권(광양, 서울, 신의주, 북경, 상해 배후지역) 및 환동해경제권(부산, 동해, 홍남, 청진, 블라디보스톡, 일본 동해안지역)의 형성의 촉진과 더불어 한반도 중심의 경제권의 탄생을 가능케 하는 것이기도 하다.

따라서, 남북한은 경의선의 복원작업의 전개와 더불어 동해 북부선 및 금강산선의 복원 작업에 대해서도 구체적으로 논의·추진을 하고 있고(<표 4> 참조), 중국, 러시아, 일본 등 주변국들도 한반도 횡단 철도(TKR)의 복원과 그에 따른 동북아 대륙 및 유라시아 대륙과의 연결 및 파급효과에 대해 적지 않은 관심을 표명하고 있다.

요컨대, 남북화해·협력의 상징적 역사인 철도 교통망의 복원·정비는 ① 한국의 경제단위를 한반도 전체로 확대시킴으로써 남북경제공동체의 건설 및 ‘21세기 한반도 경영시대’의 개막을 촉진시킬 것이며, 아울러 ② 한반도를 동북아 대륙 및 유라시아 대륙에 연계시킴과 더불어 ‘21세기 동북아 발전’을 위한 역내 국가들의 포괄적 협력의 활성화에 순기능적으로 작용할 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 남북관계의 성숙화는 동북아 발전에 직·간접적 영향을 미칠 수 있고, 남북 협력 및 한반도-동북아 협력은 순환 고리형으로서 상호 연계되어 전개될 수 있는 것이다. 즉, 남북경제협력 등 남북관계의 성숙화는 동북아 지역의 포괄적 협력의 가속화에 기여하고, 아울러 동북아 지역의 상호협력에 의한 발전 역시 남북관계의 진전 및 한반도의 동북아 중추국가로서의 발전을 촉진시킬 수 있는데, 이와 같은 순기능적 상호작용은 순환고리처럼 전개될 수 있는 것이다.

나. 21세기 동북아 개발 및 한반도 경제공동체에 대한 주변국의 입장 및 역할과 한국의 통일경제외교전략

(1) 21세기 동북아 개발 및 한반도 경제공동체에 대한 주변국의 입장 및 구상과 역할

(가) 미국

동아시아 및 동북아 지역 경제협력과 관련하여 미국은 역내 국가가 아니므로 적극적이지는 않지만, 최근 동아시아 지역이 교역면에서 NAFTA보다 크고, 특히 동북아 경제권이 EU, NAFTA와 함께 세계 3대 교역권의 하나로 부상함에 따라 높은 관심을 보이고 있다. 즉, 미국은 중국, 일본, 러시아 등 역내 국가들에 비해 상대적으로 소극적이지만, 이것이 곧 미국의 역할이 상대적으로 미약하다는 의미는 결코 아니다. 세계경제에서 차지하는 미국경제의 양적, 질적 비중을 감안할 때 향후 지역협력에서도 미국과의 관계 설정 및 활용이 지역협력 성패의 관건이 될 수도 있다.

미국은 동아시아 및 동북아 지역 경제협력과 관련하여 시장의 상호 의존, 자원확보를 위한 투자자 등의 면에서 중요한 역할을 할 수 있다.

즉, 1990년대 후반부터 미국은 21세기의 아시아 신흥시장의 중요성을 인식하여 중국 등 동아시아 지역을 중심으로 하는 거대신흥시장(BEMs: Big Emerging Markets)의 달성을 추진하고 있고, 동아시아 경제 역시 세계경제의 1/4 이상을 차지하고 있는 미국에 상당부분 의존하고 있으며, 게다가 미국은 동아시아 및 동북아 지역개발에 소요되는 투자재원의 확보를 위한 세계통화기금(IMF), 세계은행

(IBRD), 아시아개발은행(ADB) 등을 활용하는 데 매우 중요한 역할을 할 수 있는 것이다.

이와 같은 동아시아 및 동북아 지역 경제협력에서의 미국의 역할은 한반도 경제공동체의 건설에도 중요한 영향을 미칠 수 있다. 남북한 경제협력에 필수적인 국제금융기구의 대북 자금지원과 경제협력의 결과로 활성화될 북한 상품의 수출 환경 개선 등의 핵심과제들이 대부분 미국과 직접적으로 관계되어 있기 때문이다.

요컨대, 미국은 대북 경제제재의 해제, 국제기구 가입 지원을 통한 투자재원 확보, 시장 제공 등을 통해 북한 경제의 회복 및 한반도 경제공동체의 건설에 중요한 역할을 할 수 있는 것이다.²⁶⁾

1) 대북 경제제재의 해제

미국의 대북 경제제재 완화는 북한 대외 경제관계의 돌파구를 의미한다. 북한경제가 안고 있는 구조적 문제를 고려할 때 경제난의 극복은 외부 지원이 없이는 불가능하고, 그러한 외부 지원의 필요조건 가운데 중요한 것이 미국의 대북 경제제재 완화이다.

그런데, 대북 경제제재 완화는 북한의 핵 및 미사일 문제 등 대량살상무기 문제와 한반도 평화협정 문제에 대한 북한의 진전된 입장을 전제로 하므로, 북한의 핵 투명성, 군사적 투명성 등이 타결되어 한반도의 평화적 환경이 조성되면 대북 경제제재 완화를 통한 북한 개혁·

26) 외교안보연구원의 조용균 교수는 “남북경제공동체의 건설과 미국의 역할”에 관한 필자와의 토론(2002. 8)에서 동아시아 및 동북아 지역 경제협력에서의 미국의 역할은 한반도 경제공동체의 건설에도 중요한 영향을 미칠 수 있다는 문제의식 아래 미국의 주요한 역할로서 대북 경제제재의 해제, 국제기구 가입 지원을 통한 투자재원 확보, 시장 제공 등을 제시하였다.

개방의 외적 환경이 호전될 수 있는 것이다. 구체적으로는 미국이 대북 경제제재를 완화하게 되면 이는 북한의 대외신인도 상승으로 이어지게 되고 나아가서는 남북한 경제협력에 필수적인 외부 투자재원의 유치에 보다 유리한 환경을 조성할 수 있는 것이다. 예컨대, 초기의 제한적인 제재 완화 조치가 당장 외국 자본의 대북 진출 러시로 이어지는 않겠지만, 북한의 국제적 신용 상승을 통해 국제기구의 지원이 가능하게 될 것이고, 나아가 본격적인 제재 완화조치가 이루어지게 되면 미국 및 유럽의 자본을 포함한 다국적기업의 대규모 자본의 유입도 가능해 질 수 있는 것이다.

그리고, 이처럼 미국의 경제제재 조치의 완화는 해외자본의 유입, 수출기지로서의 북한의 가치 제고²⁷⁾ 등을 통하여 남북한간 경제협력의 활성화를 가져올 수 있는 것이다.

2) 북한의 국제금융기구 가입

북한의 국제금융기구 가입은 대북 경제제재 완화와 연결된 문제이면서 독자적 중요성을 가지는 문제이고, 아울러 북한의 국제금융기구 가입을 통한 남북경협 투자 자원 확보에 있어서는 미국의 역할이 절대적이다.

한반도 경제공동체 형성의 출발점은 북한경제의 회생이며 여기에는 막대한 규모의 투자 재원이 요구된다. 소요투자 규모가 남한이 단독으로 부담할 수 있는 규모를 훨씬 넘어서는 상황에서 외부 자금의 유입이 필수적인데 특히 개발 초기에 국제금융기구의 양허성 자금은 매

27) 미국의 경제제재 완화로 북한 내 현지생산을 통한 대외수출이 가능하게 되면, 물류 등 제반경비의 절감과 값싼 노동력을 바탕으로 하는 저렴한 생산비를 활용하기 위해 노동집약적 산업의 대북 진출이 본격화되는 계기가 마련될 수 있다.

우 유용한 투자 재원이 될 수 있다.

북한에 개발자금 및 투자자금을 제공할 수 있는 국제금융기구로는 국제통화기금(IMF), 세계은행(IBRD) 그리고 아시아개발은행(ADB) 등을 들 수 있다. 이들 국제금융기구들이 제공하는 양허성 자금은 무상지원 환산율이 높은 장기 저리자금이므로 북한으로서는 큰 도움이 될 수 있다.

또, 이러한 국제금융기구들은 직접적인 자금 지원 이외에도 시장경제로의 전환에 필요한 다양한 형태의 기술지원을 제공함은 물론 국제 민간부문의 대북한 직접투자를 유도하는 간접적인 효과도 가져올 수 있기 때문에 매우 중요하다.²⁸⁾

이러한 점을 인식하여 북한은 얼마 전부터 이들 국제금융기구와의 접촉을 확대하려는 노력을 기울여왔다. 지난 1997년 IMF 조사단이 최초로 북한을 방문하여 북한경제 실태에 관한 보고서를 작성한 바 있으며 이듬해인 1998년 2월에는 같은 목적으로 세계은행 대표단이 북한을 방문하였다. 이러한 기회를 통해 IMF와 세계은행은 북한관련 정보수집과 기초연구에 입각한 지원의 준비 및 조사를 실시하여 왔다.

그러나, 이러한 국제금융기구의 지원은 공통적으로 북한의 가입을 전제로 한다. 특히 양허성 자금지원은 가입 이전에는 불가능하다고 할 수 있다.

따라서 북한은 이미 1997년 ADB 가입 의사를 표명하였고 한국도 이에 대해 가입지지 의사를 밝힌 바 있지만, 북한이 국제금융기구에 가입하는 데 있어 가장 큰 문제는 미국 및 일본의 지지 확보이며 그 중에서도 특히 미국의 입장이 중요하다.²⁹⁾

28) 북한의 국제금융기구 가입 의미에 대해서는 Bradley O. Babson, "Potential for Multilateral Economic Cooperation in North Korea," in *The Political Economy of Korean Reconciliation and Reform* (The Korean Economic Institute of America(KEI), 2001), pp. 59~64 참조.

미국은 북한을 테러 지원국으로 지정하고 있는 바 미국의 국내법은 테러 지원국에 대한 국제금융기구의 자금 지원에 대해서는 국제금융기구 의사결정회의에서 반드시 반대하도록 규정하고 있다. 따라서, 북한이 미국의 테러 지원국 지정에서 해제되지 않는 한, 이들 국제금융기구 가입은 사실상 불가능하다.

테러 지원국 지정은 북·미관계의 개선을 막고 있는 북한의 대량살상 무기 문제의 해결과 직결되어 있고, 아울러 미국이 북한에 대해 행사할 수 있는 주요 외교적 카드의 하나이기 때문에 북한의 적극적인 태도 변화 없이는 이루어지기 어려운 상황이다.

요컨대, 북한의 국제금융기구 가입은 경제적 문제라기보다는 정치적 성격의 문제이며 미국과의 문제 해결이 그 첩경이 되고 있다.

3) 미국시장

동아시아 지역협력의 경우와 마찬가지로 한반도 경제공동체 형성과정에서도 북한에서 생산된 상품의 판매 시장으로서의 미국의 역할이 매우 중요하다.

현재 한국 기업들의 대북 투자는 대부분의 경우 저렴한 노동력을 활용하기 위한 임가공의 수준을 벗어나지 못하고 있다. 이것은 북한 내 불확실한 투자 환경에 기인하는 바도 있지만, 북한의 낮은 소득수준으로 북한 내 수요가 미미하고, 아울러 선진국 시장으로의 진출 또한 막혀 있기 때문이다.

29) 북한의 IMF, 세계은행 등 국제금융기구 가입조건 및 그 가능성에 대해서는 장형수·이창재·박영곤, 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』 (대외경제정책연구원, 1998) 및 장형수·박영곤, “국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원 방안,” 『KIEP 조사분석 00-05』 (대외경제연구원, 2000).

그러므로, 남북경제협력을 통해 생산된 재화는 대부분 남한으로 반입되고 있다. 이러한 상황에서 세계 최대의 시장인 미국 시장이 북한 상품에 대해 개방된다면, 한국 기업은 물론 노동집약적 산업을 중심으로 외국기업의 대북 투자도 크게 활성화될 수 있다.

그러나, 미국은 현재 수출규제법과 적성국 교역법 등에 의거하여 대부분의 북한과의 교역 및 금융거래를 금지하고 있으며, 무역법에 따라 일반특혜관세 공여나 최혜국대우 부여를 금지하고 있다. 그 동안 수차에 걸친 미국의 대북 제재 완화로 원칙적인 의미에서 제한된 분야에서의 수출입이 가능해졌지만, MFN 부여나 GSP 공여 없이 북한산 제품의 대미 수출은 사실상 불가능하다. MFN이나 GSP의 혜택 없이는 북한산 제품이 중국 제품과 가격경쟁력에서 상대가 되지 않기 때문이다.

그러나, 북한이 MFN이나 GSP 혜택을 얻기까지는 상당한 시간이 걸릴 것이다. 그것은 이러한 혜택 역시 테러 지원국의 지정 및 인권 등의 문제와 연계되어 있으므로, 북한의 변화를 전제로 하지 않고는 이루어질 수 없기 때문이다.

(나) 일본

일본은 21세기 동아시아 및 동북아 지역의 발전과 관련하여 식민통치의 역사적 유산에 의한 잠재적 갈등, 경제발전의 수준 및 정치체제의 차이, 지역차원의 경제협력의 상대적인 부진 등으로 인하여 유럽에 비해 지역협력의 기반이 취약하다고 판단하고 있고, 그러한 판단에 따라 상호협력의 기반을 조성·구축하기 위한 역내 인적 교류의 활성화와 공생의식의 제고, 다양한 분야의 상호접합 등을 추구하여야 함과 더불어 이를 통하여 국민국가에 대한 귀속의식과 동아시아 지역

에 대한 귀속의식이 공존하도록 다양한 노력을 경주하면서 지역별 국지경제권(局地經濟圈)을 초지역 생활교류권으로 확대·발전시키야 한다고 인식하고 있다.

즉, 일본은 동아시아 지역의 포괄적 협력을 지향한 파트너십의 구축·강화를 위하여 동아시아 공동체의 정신인 ‘동아시아 의식’의 확산·공유의 중요성을 강조하면서 그와 같은 동아시아 의식을 바탕으로 국지경제권인 동북아 경제권, 화남경제권, 대베콩권, IMS-GT의 상호 결합 및 확대·발전을 통한 ‘21세기 동아시아 지역공동체의 건설’을 구상하고 있다.

따라서, 일본은 동남아와 동북아 경제의 첫 결합인 일본-싱가포르 자유무역협정(FTA)의 체결과 더불어 ASEAN+한·중·일에 오스트레일리아와 뉴질랜드를 포함하는 ‘동아시아 확대 공동체’의 건설을 추진하고 있고, 아울러 동북아 경제권의 구축을 위해 역내 국가들과의 협력과 국내 개발을 전개하고 있는 것이다.

일본은 21세기 동북아 경제권의 구축을 위한 협력사업으로 TKR과 TCR 및 TSR의 연계 등 간선동맥 및 교통망 정비, 극동 러시아의 사할린, 이르쿠츠크, 야쿠츠크 등의 천연가스田으로부터 북한, 한국, 중국, 일본에 이르는 파이프 라인의 건설, 동북아 전력 네트워크의 구축, 동북아 정보통신 네트워크의 구축 등을 구상·계획하고 있고, 아울러 국내 차원에서는 니이가타縣, 도야마縣, 이시가와縣 등을 환태평양권의 동해측 거점으로 개발하고 있으며, 중국의 동북 3성 및 극동 러시아와의 경제교류 확대에 대비하여 야마가타縣의 시스템을 정비하고 있다.

이와 같은 일본의 21세기 동아시아 및 동북아 구상은 북한과의 관계 개선과 더불어 남북경제협력의 활성화를 필요로 하는데, 한반도 동북아 물류중추로서의 기능은 일본의 구상에 중요한 이익을 줄 수

있다. 즉, 일본은 한반도를 통하여 대륙진출이 가능한 것이다.

따라서, 일본은 동아시아 및 동북아 경제권의 구축 및 발전을 위한 전략적 구상에 따라 한·일 협력을 강화하면서, 한반도 및 대북 투자를 전개할 수 있다. 일본은 북·일 국교 수립시, 50억~100억 달러로 추정되는 보상 및 배상금의 전략적 활용을 통하여 중국 견제 및 대륙 진출을 위한 교두보 확보를 지향한 북한의 인프라 건설 등 투자환경 정비 부문에 관여하면서 아울러 전략적 정부개발원조(ODA)도 추진할 수 있다. 일본 정부의 대북 경제지원이 추진되면 일본 기업들의 대북 진출도 전략적 사업을 중심으로 활발하게 전개될 수 있다.

요컨대, 일본의 대북 지원 및 투자는 남북경제협력의 활성화와 더불어 남북 경제공동체의 건설을 촉진시키는 데 순기능적으로 기여할 수 있는 것이다. 일본의 자본과 기술이 북한에 투입될 경우, 한국의 자본 및 기술과 결합되어 북한을 생산기지로 발전시킬 수 있고, 아울러 한국~북한~중국 동북 3성 지역~극동 러시아 지역~일본 동해안 연안 지역의 경제교류를 활성화시키면서 한반도 경제공동체의 건설을 촉진시킬 수 있는 것이다.

(다) 중국

지난 20년간의 지속적인 경제성장을 바탕으로 새로운 강대국으로 발돋움하고 있는 중국은 강대국으로 발전하는 과정에서 가장 중요한 요소로 지속적인 경제발전을 들고 있으며 이를 위하여 중국은 대외개방과 대내개혁을 연계시키며 촉진시키고 있다. 즉, 중국은 남쪽으로는 ASEAN과의 경제협력을 강화하고 있고, 북쪽으로는 서부지역의 대개발과 연계하여 동북지역의 공업화 및 사회간접자본의 확충을 추진하고 있다.³⁰⁾

서부 대개발은 중서부지역의 막대한 시장, 숙련된 노동력 및 광산 자원 등 자원개발, 서부 대개발을 통한 심각한 내수부진 문제의 해결, 동부지역에 비해 상대적으로 낙후한 서부지역(전국토의 56%)의 생활 수준 향상을 통한 정치적 안정도모 등을 목표로 하고 있고, 동북 대개발은 동북지역의 지리적 조건 즉 대내적으로는 河北省, 山東省 및 北京市, 天津市, 대외적으로는 내몽고, 러시아, 북한, 한국, 일본 등과 인접하고 있는 지리적 조건을 이용한 개발을 도모하고 있으며, 농업 근대화 사업, 공업 생산기지화 사업, 석유·천연가스·철 등의 자원 개발 사업, 철로 대발전 사업 등을 추진하고 있다.

이와 같은 21세기 중국의 발전전략 및 동북부 지역 개발은 북한의 경제개발 및 한반도 경제공동체의 건설에 적지 않은 직·간접적 영향을 미칠 수 있다.

예컨대, 교통망의 경우, 평양~심양(瀋陽)간 정기 항공로, 신의주~단동~심양의 육로 수송로 등의 연계가 이루어지고 있고, 중국·러시아·북한 등 3국이 인접해 있는 두만강 하류에는 중국 훈춘시 정부의 취엔허 통상구가 건설되고 있으며, 나진·선봉 지구는 과거 북한이 추진했던 경제특구로서의 기능보다 중국 길림성 북부지역의 경제개발과 관련, 배후 경제권으로서의 역할이 부각되고 있다.

이처럼, 북한의 경제개발 및 한반도 경제공동체의 건설은 중국의 동북 3성 지역의 개발 등과 밀접한 관계를 갖고 있는데, 중국은 동북아 인프라망 연계, 북한의 생산요소를 활용한 중국시장 진출, 남북한 및 중국의 상호협력을 통한 중국자원의 공동개발, 북한 경제에 대한 중국으로부터의 투자 유치, 러시아 자원의 개발·가공 및 대중국 수출을 통한 부가가치의 창출 등에서 북한 경제개발 및 한반도 경제공동체의 건설과 관련된 역할을 할 수 있는 것이다.³¹⁾

30) 黒岩達也·藤田法子, 『開かれた中國巨大市長』(東京: 蒼蒼社, 2002).

남북 경제협력의 확대 및 한반도 경제공동체의 건설을 위한 한·중 협력사업 분야는 다음과 같다.³²⁾

1) 동북아 인프라망 구축

해운, 철도, 육로 등 교통망의 정비 등 동북아 인프라 연계망의 건설을 위한 한·중협력은 중국 경제와 한반도 경제를 연계하며 상호 이익의 증대를 도모할 수 있고, 따라서 한반도 경제공동체의 건설을 가속화시킬 수 있다.

예컨대, 인천~남포~단둥~대련 해로 및 신의주~단둥~심양 육로는 남북한 경제 및 중국 동북 3성 경제를 연계하고, 인천~상하이 해로는 남북한 경제(개성공단 포함)와 화중 경제권(양자강 유역)을 연계하며, 경의선·동해북부선의 복원에 따른 TKR은 TCR 및 TSR과 연결되면서 남북한~중국 동북 3성 지역~극동 러시아 지역의 물류망을 구축하게 되는데, 이는 통신망 연결 등 다른 기반시설의 구축을 촉진시키면서 남북한~중국 동북 3성 지역~극동 러시아 지역의 개발을 가속화시키면서 경제교류 및 인적, 문화교류를 촉진시킬 것이다.

2) 국경지역의 거점 연계 개발

남북한과 중국의 경제교류는 특정지역을 중심으로 산업협력을 하는 것이 효과적인데, 북한과 중국간에는 중국의 동북 3성 지역을 중심으로 이루어지고 있다. 즉, 중국은 동북 3성지역에 교류거점을 개발하여 북한의 교류거점과의 연계를 통하여 북한 경제 및 한반도 경제공

31) 최수영, 『남북경협 발전을 위한 동북아활용 방안』 (통일연구원, 2001).

32) 위의 책.

동체의 건설에 순기능적인 역할을 할 수 있는 것이다.

예컨대, 중국의 동북부 지역의 거점도시인 훈춘을 나진·선봉지대와 연결할 경우, 나진·선봉지대는 동북아 중계수송의 거점 역할을 하면서 훈춘 등 길림성 북부지역의 배후 경제권으로서의 역할도 하게 될 것이다. 중국의 훈춘에서 나진·선봉지대를 통하여 일본의 니이카타항으로 화물을 수송하는 경우, 대련을 통하여 수송하는 것보다 육로는 1/10, 해상으로는 1/2를 단축하게 되고, 일본에서 나진항을 통하여 유럽으로 가는 경우, 대서양으로 가는 것보다 수송거리는 1/2, 수송시간은 1/3로 단축할 수 있다.

요컨대, 북중 국경지역의 거점 연계 개발은 북한 지역의 개방 및 시장경제체제의 도입을 유도할 수 있고, 나아가 남북 경제협력의 확대 및 한반도 경제공동체의 건설에 기여할 수 있는 것이다.

3) 국경 관광사업의 연계 협력

한·중 수교와 더불어 1990년대에 들어오면서 한·중간의 관광 인구는 급속히 증대하는 추세에 있지만, 중국과 북한간의 관광협력은 아직 본격적으로 이루어지지 않고 있고, 변경지역의 도시간 관광 합작 수준에서 이루어지고 있다. 즉, 중국의 요녕성은 1988년부터, 지린성은 1991년부터 국가관광국의 허가를 받아 북한 관광사업을 추진하였는데, 연변지역에서는 훈춘~새별간 1일관광에 이어 평양~금강산 및 나진·선봉 관광코스를 개발하기도 하였다.

북한도 1997년부터 나진·선봉지대에 대한 출입 완화 조치를 취함에 따라 중국과 북한간의 관광은 비교적 용이해 지고 있다. 현재, 중국 길림성은 북한과의 국경 관광사업 협력을 위하여 6개 육지통상구를 개설하고 20여 개의 관광코스를 개설·운영하고 있다³³⁾.

중국과 북한간의 관광협력 사업은 한국~중국~북한을 연계하는 관광협력으로 발전할 수 있고, 그와 같은 관광사업 협력은 인적 교류의 활성화 촉진과 더불어 북한을 개방으로 유도하는 데 일조할 수 있으며, 아울러 남북 경제협력의 확대 및 한반도 경제공동체의 건설에 기여할 수 있는 것이다.

(라) 러시아

1) 21세기 러시아의 발전전략 구상과 동북아 경제협력

푸틴 정권은 21세기 러시아 경제발전을 위하여 시장경제로의 경제강국 도약, 서구 자본주의 국가들이 인정하는 러시아 자본주의체제의 완성, 세계무역기구(WTO) 가입 등을 추구하고 있으며, 이를 위하여 시베리아·극동 개발을 위한 대형 국제프로젝트를 추진하고 있다. 즉, 푸틴 정권은 러시아가 전체 면적의 약 3/4 정도가 아시아 지역을 차지하는 유라시아 국가이므로, 시베리아·극동 개발을 통하여 경제재건 및 지속적 발전의 원동력을 확보하고, 아시아와 유럽을 연결하는 동북아 중추국가로서의 발전을 도모하고 있는 것이다.³⁴⁾

다시 말해, 러시아는 주변국들과의 우호관계를 통한 아시아·태평양 지역으로의 진출을 도모하고 있고, 이는 21세기 러시아의 동북아 경제공동체의 건설 구상과 연계되어 있는데, 러시아의 동북아 경제공동체 구상은 다음과 같은 핵심 사업의 추진과 더불어 전개되고 있다.³⁵⁾

33) 중국 지린성과 북한을 연결하는 6개의 통상구는 집안 육지 통상구, 장백 육지 통상구, 남평 육지 통상구, 삼합 육지 통상구, 두만강 육지 통상구, 사타자·권하 육지 통상구 등이다.

34) 윤익중, “남북한 실질적 통합과 러시아의 역할”, 배정호 외 「남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도 방안」 (서울: 통일연구원, 2002).

(A) 나호트카 공단조성 사업

한·러 양국정부는 1990년대 초부터 나호트카 한·러 공단 조성을 어려운 여건 하에서도 계속 추진하여 왔다. 1999년 김대중 대통령의 러시아 방문 및 2001년 2월 푸틴의 한국 방문시에 재확인된 나호트카 공단사업은 현재까지 가시적 성과는 나타내지 못하고 있지만, TKR과 TSR이 연계될 경우, 한·러 경제관계뿐 아니라 남북한-중국-러시아의 경제교류의 활성화에 상당한 영향을 줄 수 있다. 나호트카 공단지역은 한반도와 시베리아횡단철도가 연결되는 교차지점의 근거리 위치에 위치해 있으므로, 한국으로부터의 원자재의 조달 및 제품의 판매에 매우 용이한 입지적 조건을 갖추고 있다.

(B) 이루크츠크 가스전 개발사업

동시베리아 지역의 이루크츠크 가스전 개발사업은 이루크츠크시 북방 450km에 위치한 코빅틴스크 가스전을 개발하여 일부는 러시아에 공급하고 나머지는 파이프라인을 통하여 중국, 한국 등 인근국가에 공급하는 동북아 지역차원의 대표적인 에너지 국제협력사업이다.

즉, 이루크츠크 코빅틴스크 가스전은 확인매장량이 8,700억 입방미터이고 파이프라인은 이루크츠크~몽골~중국(북경~산둥반도)~황해~한국으로 이어지는 총 연장 4,100km로서 추정사업비는 약 110억 달러 정도인데, 경제적 타당성 면에서 그 파급효과가 매우 클 것으로 평가되고 있다.

2000년 9월 러시아, 한국, 중국 등 5개국은 이루크츠크 코빅틴스

35) 권원순, “러시아의 동아시아 경제공동체 구상과 대러 외교정책의 문제점 및 대책” (통일연구원 정책간담회 발제논문, 2002. 5. 29).

크 가스전 개발사업의 타당성 조사에 함께 참여하기로 합의하였는데, 타당성 조사결과가 긍정적일 경우에는 2010년경에는 가스생산 및 공급개시가 이루어질 것으로 전망되고 있고, 최근, 남북관계의 진전으로 북한을 통과하는 노선도 검토되고 있다.

(C) TSR과 TKR 연계사업

TSR과 TKR 연계사업은 한·러간 경제협력의 활성화와 더불어 ‘철의 실크로드’ 구상을 구체화시킬 수 있는 동아시아 경제공동체 실현에 있어서 가장 핵심적인 협력 분야이다.

특히, 러시아측이 확고한 시베리아 횡단철도의 개선의지를 표명하고 있음을 감안할 때, 철도수송 부문에서의 협력은 한·러 경제협력을 새로운 분야로 확대시키는 것 외에도 양국간 물리적 거리를 단축시킴으로써 이에 따른 다양한 긍정적인 파급효과를 가져올 수 있다.

극동지역의 연해주, 하바로프스크주, 아무르주 등 지방정부들은 TSR과 TKR의 연계는 러시아 지역경제의 활성화에도 도움이 될 뿐 아니라 한국 및 북한 모두에게 커다란 경제적 실익을 가져다주는 상생의 전략사업으로 평가하고 있다. 최근, 러시아는 TSR과 TKR의 연계를 위하여 통과화물을 위한 절차의 간소화와 더불어 통과 화물용 철도 운임을 낮추는 등 제도적 미비점 등을 보완하고 있다.

러시아는 현재 통과화물 수익이 10억 달러에 불과하나, 장기적으로 볼 때 TSR의 활성화로 인한 통과화물 수수료는 150억 달러 이상이 될 것으로 전망하고 있다.

2) 한반도 경제공동체의 건설과 러시아의 역할

위에서 언급한 바와 같이, 21세기 러시아의 발전전략의 핵심사항인 시베리아·극동지역 개발계획의 구체적인 추진과 그 성과는 북한 경제 및 한반도 경제공동체의 건설에 적지 않게 직·간접적으로 영향을 미칠 수 있다.

시베리아·극동지역의 주요 개발사업이 전개될 경우, 러시아는 한국의 자본·기술 등과 결합하여 북한-중국-러시아 접경지역의 경제개발을 촉진시키면서 동북아 경제권의 형성을 가속화시킬 것이고, 이는 북한의 경제개발 및 한반도 경제공동체의 건설을 촉진시키는 데 적지 않게 기여할 수 있다.

예컨대, 경의선 및 동해선의 TSR 연계사업은 직접적으로는 북한 철도의 현대화, 국제화물에 대한 통관료 수입의 발생, 중간기착지로서의 대규모 물류집하시설 및 환적 시설의 건설 등에 기여할 수 있고, 간접적으로는 극동 시베리아 지역의 개발 촉진에 의한 북·러 경제교류의 활성화를 통하여 북한 경제 및 한반도 경제공동체의 건설에 다양한 영향을 줄 수 있다. 또, 극동 연해 지역의 나호트가 공단 등은 러시아의 기술 및 시장, 한국의 자본 및 기술, 북한의 노동력을 결합하여 제3국 또는 러시아 시장을 향한 제품을 생산할 뿐 아니라, 나진·선봉 지대와 연계되어 수송로의 개척과 더불어 북·러간 인적, 물적 교류를 활성화시킬 수 있다. 그리고, 대형 국제 프로젝트인 이투크츠크 코빅틴스크 가스전 개발사업 및 사하 가스전 개발사업 등은 동북아 다자간 경제협력사업일 뿐 아니라, 파이프 라인이 북한을 지나 한국으로 이어지므로, 북한으로 하여금 천연가스의 안정적인 공급과 파이프 라인의 통관료 수입을 확보할 수 있게 해주는 남북경제협력 및 한·러 경제협력을 촉진시키는 사업이다. 이 외에, 시베리아·극동지역의 주요

개발사업이 전개될 경우, 러시아는 수력 자원의 개발과 더불어 동일한 전력 시스템을 갖추고 있는 북한에 전력 공급을 할 수 있다. 현재, 러시아도 자원 부족으로 수력발전 잠재력의 1% 미만을 이용하고 있으므로, 한국과 러시아, 북한간의 주요한 협력 사업분야이다.

그리고, 북한의 주요 산업시설과 공장의 상당 부분이 소련의 지원으로 건설되었으므로, 한·러 협력에 의해 북한 산업시설의 현대화를 추구할 수 있는데, 이 협력사업 역시 남북경제협력 및 한·러경제협력을 촉진시키면서 한반도 경제공동체의 건설에 기여할 수 있는 것이다.

요컨대, 러시아는 한국과의 협력아래 북한의 철도 및 산업시설의 현대화, 에너지 및 자원 개발 등에 일정 부분 역할을 하면서 북한의 경제개발 및 한반도 경제공동체의 건설에 순기능적인 역할을 할 수 있는 것이다.

(2) 한국의 통일경제외교전략

한국의 통일경제외교전략은 ① 동북아 경제협의체 및 동북아 개발은행의 설립 등 동북아 경제협력체제의 구축을 위한 기반의 조성을 도모하는 대외 경제협력전략의 추구하고 보조를 맞추면서, 아울러 ② 남북경제협력의 활성화 및 한반도 경제공동체의 건설이 21세기 동북아 지역개발의 순기능적으로 기여할 수 있음을 강조하고, 남북 경제협력의 활성화 및 한반도 경제공동체의 건설에 대한 미·일·중·러 등 주변국의 긍정적 역할 극대화 및 부정적 역할 극소화를 추구하여야 한다.

(가) 대미국 통일경제외교전략

남북경제협력의 활성화 및 한반도 경제공동체의 건설과 관련, 미국의 역할은 매우 중요하다.

그러나, 북한 핵문제의 해결과 더불어 북·미관계가 개선되어 북한이 테러지원국에서 해제되지 않을 경우, 앞에서 언급한 미국의 경제적 역할은 기대할 수 없고, 아울러 한반도 경제공동체를 지향한 한국의 대북 경제협력의 추진에도 한계가 있다. 즉, 한국의 대북 경제협력은 양과 질면에서 북·미 갈등에 의해 제약을 받을 수 있는 것이다.

이는 한국의 대미국 통일경제외교전략이 경제적 차원뿐 아니라 안보적 차원까지 포함하는 포괄적인 것이 되어야 함을 의미하는 것이기도 하다. 따라서, 한국의 대미국 통일외교전략은 북·미관계 개선의 지원과 더불어 한·미 경제협력의 확대차원에서 전개되어야 할 것이다.

1) 북·미관계 개선의 지원과 대북 설득 강화

부시 정부의 대북 인식은 대체로 부정적인데, 그와 같은 부정적인 대북 인식은 2001년의 9·11 테러사건이후에 한층 강해지고 있다. 즉, 9·11 테러사건 이전, 부시 정부의 대북 인식은 ‘국제사회의 이탈 세력으로서 불량국가’이며, 체제유지만을 추구하는 ‘변하지 않는 신뢰성 없는 독재정권’이라는 부정적인 것이었는데, 9·11 테러사건 이후에는 대테러 전쟁의 차원에서 핵, 미사일 등 대량살상무기의 개발 및 확산에 대해 우려하는 맥락에서 북한을 ‘악의 축’으로 규정함과 더불어 불량국가·테러지원국가·국가안보위협국가로 간주하는 한층 더 부정적인 대북 인식을 나타내고 있다.

그러므로, 9·11 테러사건 이후의 미국의 대북정책은 북한의 대량살

상무기를 본토안보와 직결된 것으로 파악하여 협상과 거래의 가능성을 제시하면서도 ‘공세적 압박’전략을 전개하고 있고, 따라서, 북·미관계는 2002년 10월 켈리 특사의 방북이후, 북한의 농축 우라늄 30kg 보유 발언과 더불어 한층 냉각되고 있다.

이와 같은 미국의 대북 정책 및 북·미관계의 갈등은 남북관계에도 적지 않은 부정적 영향을 줄 수 있는데, 한국은 한반도 경제공동체를 지향한 남북경제협력을 적극적으로 추구하기 위해서 북·미관계의 개선을 위한 일정부분의 역할을 하지 않을 수 없는 상황에 있는 것이다. 즉, 한국으로서는 한·미공조의 강화속에 대미 설득외교를 전개하면서 아울러 대북 설득을 적극적으로 추구해야 할 입장에 있는 것이다.

따라서, 한국은 대북 설득을 위한 전략적 차원에서 앞에서 구체적으로 언급한 바 있는 북한의 경제회복 및 한반도 경제공동체의 건설에 있어서의 미국의 역할 즉 미국의 제재 조치 해제 및 그에 따른 시장, 자본 유치 등의 혜택 등에 대해 적극적으로 설명하면서 북·미관계의 개선을 위한 중재자 역할을 도모하는 한편, 그와 같은 역할의 전략적 활용을 통하여 미국의 대북 정책이 한반도 경제공동체의 건설에 순기능적으로 작용할 수 있도록 유도하여야 할 것이다.

요컨대, 한국은 ‘채찍과 당근’의 역할 분담이라는 전략적 차원에서 미국의 대북 강경정책과 조화를 이루며 대북 설득을 적극적으로 추구하여야 할 것이다.

2) 개방적 지역협력을 위한 한·미 경제협력의 강화 및 확대

미국은 21세기의 아시아 신흥시장의 중요성을 인식하여 중국 등 동아시아 지역을 중심으로 하는 거대신흥시장(BEMs: Big Emerging Markets)의 달성을 추진하고 있으나, EU, NAFTA와 함께 세계 3

대 교역권의 하나로 부상하고 있는 동북아 경제권은 동북아 FTA의 추진과 내부결속을 추진할 수 있다. 이 경우, 동북아 지역협력은 EU 및 NAFTA와의 경쟁을 의식한 나머지 배타적 지역협력으로 나아갈 수 있다.

따라서, 한국은 동북아 경제권이 협력의 활성화와 더불어 통합이 심화되더라도 배타적 방향으로 나아가지 않고, 미국을 포함한 역외 국가들과의 새로운 무역을 창출할 수 있는 개방적 지역협력으로 전개 될 수 있도록 역내 주도적 역할을 추구하면서 대미 호혜적 통상관계의 강화를 도모하여야 할 것이다.

그리고, 대미 호혜적 통상관계의 강화를 위한 일환으로 한국은 한국의 FTA 정책의 틀 내에서 한·미 자유무역협정(FTA)의 체결을 전략적 차원에서 적극적으로 도모할 필요가 있다. 현재 한국은 칠레와의 FTA 협상을 진행하고 있으며 한·일 FTA를 검토하고 있는 등 과거에 비해 양자간 FTA에 대한 전향적 자세를 견지하고 있는데, 한·미 FTA는 농산물과 일부 서비스 등의 국내산업에는 다소 부담되지만, 한국경제 선진화의 계기를 제공하는 한편 다양한 제조업 분야에서 한국의 수출증대 효과를 가져올 수 있다. 또, 지역협력의 시각에서 보면 아직은 미국과의 FTA를 체결하고 있는 동아시아 국가가 존재하지 않은 상황에서 한국이 미국과의 FTA를 통해 양자간의 창구 역할을 담당하게 될 경우, 동북아 및 동아시아 역내협력에서 미국의 역할을 확보하는 한편 한국의 지역적 위상을 제고하는 효과도 겨냥할 수도 있을 것이다.

따라서, 한국은 FTA 정책의 국가별 우선순위에 대한 총체적 청사진 마련을 위한 종합적 연구를 전개함과 더불어 이를 한반도 경제공동체의 건설에 전략적으로 활용하는 방안을 모색하여야 할 것이고, 이와 같은 연구를 바탕으로 대미 호혜적 통상관계의 강화를 위한 한·

미 FTA의 체결을 추진하여야 할 것이다.³⁶⁾

(나) 대일본 통일 경제외교전략

1) 일본의 동아시아 경제공동체 구상의 전략적 활용과 동북아 물류망의 한반도 기점 확보

일본의 21세기 동아시아 및 동북아 개발구상은 북한과의 관계 개선과 더불어 남북경제협력의 활성화에 따른 한반도의 동북아 물류중추로서의 기능 등을 필요로 하므로, 한국은 한반도-동북아 연계개발에 21세기 일본의 동북아 구상의 전략적 활용을 도모하여야 할 것이다. 즉, 한국은 한·일 상호 국익에 부합되고 상호이익을 증대시킬 수 있는 방향으로 한·일협력이 전개될 수 있도록 '21세기 동북아 개발과 남북 경제공동체의 건설'에 관한 구체적인 협력방안을 한·일 공동으로 마련하고, 이를 공조체제의 틀 내에서 추진하여야 할 것이다. 이와 같은 맥락에서 한·일 자유무역협정(FTA)의 체결시, 한국은 한·일 자유무역지대에 개성 공업특구를 비롯하여 향후 한·일이 협력하여 투자·개발하는 경제특구를 포함시키는 방안을 일본과 사전협의를 하여야 할 것이고, 마련된 방안은 공조체제의 틀 내에서 추진되도록 하여야 할 것이다.

그리고, 한국은 대륙과 해양을 연결하는 동북아 물류중추의 기능을 위한 기점을 한반도에 확보하는 전략적 노력을 하여야 할 것이다. 즉, 동북아 경제권의 구축 및 발전을 위한 차원에서 한·일 협력은 강화하되, 한·일 해저터널의 건설 등은 절대 하지 않아야 하는 것이다. 한·일 해저터널이 건설될 경우, 동북아 물류망의 기점은 한국이 아닌 일

36) 조용균 교수 필자와의 토론(2002. 8)에서 주장.

본이 되고, 한국은 그에 따른 상당한 경제적 손실을 입게 될 것이다.

2) 국교정상화를 지향한 북·일 관계개선의 지원과 일본의 대북 투자 유도

현재 일본의 대북 투자는 소강상태의 수준을 벗어나고 있지 못하지만, 북·미관계의 개선과 더불어 북한이 테러 지원국 지정에서 해제되고, 북·일 국교정상화 회담이 순조롭게 전개될 경우, 일본 정부의 대북 경제지원과 함께 일본 기업들도 재차 대북 진출을 적극적으로 도모할 것이다. 특히, 국교정상화와 더불어 북한에 제공되는 약 50~100억 달러의 보상금 및 배상금은 일본의 기업의 대북 진출을 촉진시키면서 북한 경제 및 한반도 경제공동체의 건설에 상당한 영향을 미치게 될 것이다.

따라서, 한국은 남북경제공동체의 건설과 동북아 중추국가로서의 발전을 도모하는 데 일본의 대북 지원을 전략적으로 활용할 수 있는 방안을 수립하여야 할 것이며, 나아가 한·일 공조의 강화를 추구하여야 할 것이다. 즉, 북·일 국교정상화와 더불어 제공되는 일본의 보상금 및 배상금이 북한 경제의 개발 및 한반도 경제공동체의 건설에 긍정적으로 활용될 수 있도록 한국은 한·일 공조체제의 강화와 함께 사전협의를 전략적으로 전개하여야 할 것이다.

3) 일본 자본의 대북 투자 유치와 북한의 투자환경 개선

일본은 어느 국가보다도 북한의 투자 환경의 문제점을 정확하게 파악하고 있으므로, 일본 자본의 유치를 위해서는 북한의 투자환경의 개선은 불가결하다.

일본이 니이가타 지역을 중심으로 환동해 경제권의 발전과 대륙진출을 위한 거점 확보차원에서 대북 진출을 도모하고 있으므로, 한국은 남북 경제협력추진위원회의 협의를 통하여 북한의 동해안 지역에 경제특구를 설립하는 등 ‘연안지역 발전전략’의 추진과 함께 북한의 사회간접자본 등 투자환경을 개선하면서 일본의 대북 투자의 유치를 도모하여야 할 것이다. 연안지역의 경제특구화는 도로·철도 등 사회간접자본의 취약성을 어느 정도 극복하면서 자본주의식 경영이 가능한 투자환경의 정비를 추구할 수 있을 것이다.

그리고, 동북아 물류중추로서의 한반도의 기능은 일본경제에게 적지 않은 이익을 줄 수 있으므로, 한국은 ‘동북아 물류기지의 건설과 일본의 경제적 이익’이라는 관점에서 북한의 사회간접자본의 건설에 일본의 자본 투자를 유치하는 전략을 전개하여야 할 것이며, 대북 투자의 위험도를 감소시키기 위한 일환으로 ‘북한의 비교생산 우위 + 조총련계 기업 + 한국기업’ 등과 같은 협력형태의 대북 진출도 꾀하여야 할 것이다.

(다) 대중국 통일 경제외교전략

1) 21세기 중국의 경제발전 계획의 전략적 활용

21세기의 지속적인 경제성장을 위하여 중국은 대외개방과 대내개혁을 연계시키며 추진시키고 있는데, 남쪽으로는 화교자본과의 결합아래 ASEAN과의 경제협력을 강화하고 있고, 북쪽으로는 서부지역의 대개발과 연계하여 동북지역의 공업화 및 사회간접자본의 확충을 추진하고 있다.

따라서, 한국은 한반도 경제공동체의 건설과 동아시아 중추국가로

서의 발전을 도모하는데, 이와 같은 중국의 경제발전 계획의 전략적 활용을 도모하여야 할 것이다. 즉, 한국은 동아시아 중추국가로서의 발전을 위하여 중국 경제발전 계획의 전략적 활용과 한·중 경제협력 아래 환황해 경제권의 발전 및 중국 시장의 확보를 도모하여야 하고, 아울러 동북 3성과 북한간의 경제교류 등 북·중 경제관계를 활용하여 남북경제협력의 활성화를 위한 환경 조성을 추구하여야 할 것이다.

2) 동북 3성~북한 경제관계의 전략적 활용과 남북한 연계 및 중국 진출의 거점 개발

중국은 21세기 국가발전전략 차원에서 서부 대개발과 더불어 동북 대개발을 추진하고 있고, 북한과 중국간의 경제관계는 중국의 대북 지원을 제외하다면 사실상 중국의 동북부 지역과 북한간의 경제관계가 대부분을 차지하고 있으므로, 한국은 21세기 중국의 발전전략에 관한 냉철한 분석과 더불어 동북 3성-북한 경제관계의 전략적 활용을 도모해야 할 것이다.

즉, 동북지역-북한 접경지역에 남북한을 연계하고 중국 진출의 거점이 될 수 있는 거점의 개발과 더불어 지역 특성에 맞는 산업을 육성하는 것이다. 단동 및 훈춘에는 이미 한국이 개발한 공단이 있고, 최근 북한이 제2의 개방지역으로 신의주를 언급하고 있으므로, 압록강 하구의 단동-신의주, 두만강 하구의 훈춘-나진-선봉의 연계 개발은 남북을 연계하는 공간축으로서 동시에 북한산 제품의 중국 진출의 거점으로서 전략적 가치가 매우 높다.

3) 경의선~TCR 연계사업과 동해선~TSR 연계사업의 상생적 경쟁전략의 추구

경의선 복원은 남북교역의 물류비 절감뿐만 아니라 TCR과 연결될 경우, 동북아의 지하자원, 노동력, 자본, 기술의 결합을 촉진시키면서 황해경제권의 형성을 가시화시킬 수 있다. 즉, 경의선의 복원과 더불어 남북한과 중국의 협력이 이루어 질 경우, 중국 동북부 지역의 개발 및 한반도 경제공동체 건설의 촉진을 통하여 동북아 경제권의 구축을 가속화시킬 수 있는 것이다. 중국은 동북부 지역의 개발차원에서 동해선~TSR의 연계를 경계하면서 경의선~TCR연계사업에 높은 관심을 나타내고 있다.

따라서, 한국은 중국과 러시아의 협력을 유도하기 위한 차원에서 경의선~TCR 연계와 동해선~TSR 연계 사업을 전략적으로 경쟁시키면서 추진하되, 제로섬(zero sum)적 경쟁이 아닌, 중국-한반도-극동 러시아 지역의 경제권 발전에 상호 보완적으로 기여할 수 있는 상생의 경쟁전략을 추구하여야 할 것이다.

(라) 대러시아 통일 경제외교전략

1) 21세기 러시아 경제발전을 위한 시베리아-극동 지역 개발 계획의 전략적 활용

러시아는 21세기 경제발전을 위하여 시장경제로의 경제강국 도약, 러시아 자본주의체제의 완성, 세계무역기구(WTO) 가입 등의 추구하고 더불어 아시아와 유럽을 연결하는 동북아 중추국가로서의 발전을 도모하고 있으며, 이를 위해 나호트카 공단조성 사업, 이루크츠크 가스

전 개발사업, TSR과 TKR 연계사업 등을 추구하고 있다.

그런데, 이와 같은 대형사업은 한국을 비롯한 국제적 차원의 자본·기술 유치를 필요로 하고 있다. 즉, 한국은 대러 통일경제외교차원에서 시베리아-극동지역의 주요 개발사업의 참여를 상생적이고 전략적으로 활용하여야 하는 것이다.

한국의 자본·기술 등이 러시아의 노동력 및 자원과 결합될 경우, 시베리아-극동지역의 주요 개발사업을 촉진시킴은 물론, 북한-중국-러시아 접경지역의 경제개발을 촉진시키면서 동북아 경제권의 형성을 가속화시킬 것이고, 이는 북한의 경제개발 및 한반도 경제공동체의 건설의 촉진시키는 데 적지 않게 기여할 수 있다.

요컨대, 러시아는 한국과의 협력아래 북한의 철도 및 산업시설의 현대화, 에너지 및 자원 개발 등에 일정 부분 역할을 할 수 있으므로, 한국은 21세기 러시아 경제발전을 위한 시베리아-극동 지역 개발 계획의 전략적 활용을 통하여 북한의 경제개발 및 한반도 경제공동체의 건설에 대한 러시아의 순기능적인 역할을 유도하여야 하는 것이다.

2) 대러 경제협력을 위한 다채널 확보와 활용

1990년대 이후 러시아에서는 정치·경제적으로 중앙에서 분리되는 지역주의 및 지방시대가 전개되어 지고 있다. 이는 한국이 중앙정부 및 지방정부 양 수준의 공식외교, 민간수준의 비공식 외교 등 대러 접근을 다각적으로 하여야 함을 시사한다.

따라서, 한국은 대러 통일경제외교의 효율성 제고를 위해 중앙정부 간 수준의 상위경제외교와 극동시베리아 지역을 기반으로 하는 지역 레벨의 통일경제외교를 동시에 추구하여야 할 것이고, 아울러, 민간차원의 다양한 네트워크의 구축 지원 등을 통한 비공식 외교도 추구하

여야 할 것이다. 즉, 한국의 대러 통일경제외교전략은 공식 및 비공식 수준, 중앙정부 및 지방정부 수준 등의 다양한 채널을 확보하며 전개 하여야 하는 것이다.

3) 대러 장기적·포괄적 접근

한국이 러시아의 시베리아 횡단철도 개발계획이나 극동 및 시베리아 개발 프로젝트 등 관련하여 경제적 타산에만 입각한 근시안적인 대러시아 접근을 지속할 경우에 그 결과는 매우 부정적으로 될 수 있다.³⁷⁾ 이는 극동·시베리아 개발에 대해 한국이 러시아를 비롯한 인접 국가들(중국, 일본, 몽골 등)과 함께 협력하며 살아가야 할 공동체로 이해하고 접근해야 함을 의미한다.

따라서, 한국은 TKR과 TSR의 연결을 이용한 범아시아 교통망의 건설 등에 대해서도 단순히 물류로 대변되는 경제적인 고려에서뿐만 아니라 교통망을 통한 인적, 문화적 교류의 활성화 및 그에 따른 동북아 문화권의 형성 등이라는 시각에서 접근하여야 하며, 아울러 남북경제협력의 촉진 및 남북경제공동체의 건설을 위한 대러 통일경제 외교도 장기적이고 포괄적 수준에서 추진하여야 하는 것이다.

3. 통일안보외교전략

가. 동북아 안보환경의 특징과 변화요인

제 II장에서 언급하였듯이, 탈냉전시대 이후의 국제안보환경의 변화가 동북아 지역의 안보환경에도 직·간접적으로 투영되어 나타나고 있

37) 윤익중, “남북한 실질적 통합과 러시아의 역할.”

다. 즉, 동북아 지역은 아직 과거 냉전의 유산이 잔존하고 있어 냉전 기류의 존속에 따른 갈등과 대립이 존재하고 있고, 아울러 국제안보환경의 변화의 영향에 따른 안보영역의 확대 즉, 전통적인 군사적 위협 뿐 아니라 국제 테러리즘, 마약, 환경, 인권, 국제조직 범죄, 사이버 테러, 해적 행위 등 초국가적·비군사적 위협이 다양하게 나타나고 있으며, 불안정성·불확실성·유동성이 증대되는 양상을 나타내고 있다.

이와 같은 동북아 안보환경은 역내 국가들로 하여금 군사력의 첨단화 및 군비 증강을 추구하게 하고 있는데³⁸⁾, 동북아 안보환경에 변화를 초래할 수 있는 요인은 미국의 신안보정책, 일본과 중국의 군사적 경쟁, 한반도의 불안정한 평화공존과 군사적 긴장의 가능성, 일본과 중국의 역내 주도권 경쟁, 중국·대만의 안보 갈등, 역내 도서 영유권 및 해양 관할권을 둘러싼 갈등 등이 있고, 특히, 미국의 신안보정책과 북한의 대량살무기능력, 일본과 중국의 역내 주도권 및 군사적 경쟁 등은 동북아 안보환경 및 한반도 안보환경에 적지 않은 영향을 미칠 수 있다.

38) 동북아 역내 국가들이 군사력의 증강을 추구하는 요인에 대해서는 다음과 같이 지적할 수 있다. 첫째, 동북아시아 모든 국가들이 새로 형성된 신 국제질서의 전략 환경에 대해 불안감과 두려움을 느끼고 있다는 사실이다. 즉, 동북아시아 국가들은 새로운 국제질서를 불안하게 생각하고 있으며 그 결과 자국의 군사력을 증강하고 있다는 것이다. 둘째, 동북아 국가들이 최근 상당한 수준의 경제발전을 이룩한 결과, 군사력을 증강시킬 수 있는 여유를 가지게 되었다는 사실이다. 특히 경제발전 결과, 에너지 자원의 수입, 생산된 제품의 수출 등을 위한 해로의 안전 보장 등이 아시아 국가들이 새로이 당면하게 된 전략 환경의 특징이다. 세 번째, 동북아 지역에는 유럽의 유럽안보협력기구(OSCE)와 같은 국제적 안전보장 체제가 존재하지 않는다는 점이다. 공동의 안보조치가 어려운 곳에서 국가들은 스스로의 힘으로 군사력을 증강시키고 안전을 확보하는 경향을 보이게 마련이다. 이춘근, “동아시아의 군비증강 현황과 한반도 안보” (통일연구원 주최 Workshop 발표 논문, 2002. 11. 1).

(1) 미국의 신안보정책

탈냉전시대의 도래와 더불어 1990년대 초반부터 미국은 자국 중심적 일방주의의 국제질서의 구축을 지향한 세계전략과 안보전략을 추구하기 시작하였는데, 그와 같은 안보전략은 부시 정부의 등장과 더불어 강화되고 있다. 특히, 부시 정부의 안보전략은 9·11테러사건을 계기로 하여 질적 변화를 나타내고 있다.

즉, 부시 정부의 신안보전략은 「국방전략검토서」(2001년 Quadrennial Defense Review; QDR)³⁹⁾ 및 「핵태세검토서」(2002년 Nuclear Posture Review; NPR)⁴⁰⁾ 등을 통하여 체계적이고도 구체적으로 나타나고 있는데, 9·11테러 이후에는 반테러·비확산에 대한 강한 의지의 표출과 함께 반테러 정책과 대량살상무기의 비확산 정책이 연계·통합되어 추진되고 있다.⁴¹⁾

이와 같은 부시 정부의 신안보전략은 향후 국제질서, 동북아 지역 및 한반도의 안보환경에 상당한 영향을 미치고 있다. 특히, 북한의 핵·미사일 관련문제를 둘러싼 미·북관계의 전개에 따라 남북관계 및

39) 「2001년 QDR」은 9·11 테러사건에 의한 충격으로 반테러와 대량살상무기의 비확산에 대한 대처를 최우선 과제로 역설하면서 반테러 정책과 대량살상무기의 비확산 정책을 통합시키고 있다.

40) NPR은 핵정책의 기초를 판단하는 근거 문서로서 국방부가 의회에 보고하는 공식 비밀보고서로 1994년에 제1차 NPR이 작성되었다. 제2차 NPR은 9·11 테러사태의 영향을 받으며 작성되었는데, 부시 정부의 신핵정책을 제시하는 중요한 근거문서가 되고 있다.

41) 2002년 6월 1일 부시 대통령은 미국 육군사관학교 졸업식장에서의 연설을 통하여 “이제 미국은 보복수단을 통한 억제에만 의존하지 않고 적의 모습이 부상할 경우 먼저 공격해야 한다”라고 천명하면서, ‘선제 공격’(preemptive action)을 언급하였다. *Washington Post*, June 2, 2002.

한반도 안보환경은 적지 않은 영향을 받을 수 있다.

(2) 북한의 대량살상무기 능력

미국 국방부의 핵태세 검토서 「2002년 NPR」에서는 북한, 이라크, 이란, 시리아, 리비아 등 5개국을 미국과 적대관계, 대량살상무기 능력 보유, 테러지원, 예측 불가능성 등으로 언제라도 미국과 적대행위에 돌입할 수 있는 국가로 지목하고, 핵무기가 사용될 수 있는 상황으로 ① 재래식 공격으로 대상목표를 파괴할 수 없을 때, ② 핵·생화학무기 사용에 대한 보복, ③ 긴급 군사상황 발생 등을 예시하였다. 그리고, 「2002년 대통령 연두교서」에서는 북한, 이란, 이라크 3개국을 가장 큰 위협인 대량살상능력을 갖춘 테러지원국으로 지목하여 ‘악의 축’으로 규정하였다.

이처럼, 북한은 미국의 안보에 직접적인 위협이 되고 있고, 특히 북한의 대량살상무기 및 강력한 재래식 무기는 한국, 일본 등 핵심동맹과 현지 주둔 미군을 사정권내에 두고 있어 주목을 받고 있다.

9·11 테러사건 이후 미국이 세계적 차원의 대테러전을 공언하면서 북한의 대량살상능력에 대한 관심이 다시 고조되고 있는데, 북한의 대량살상무기 능력은 한국뿐만 아니라 동북아와 국제평화와 안보까지 위협할 수 있는 수준이다.

(3) 중국과 일본의 역내 주도권 경쟁

탈냉전시대의 도래이후, 일본에서 전개된 일련의 정치변동 속에서 21세기 정치대국을 지향한 ‘국제사회에서의 일본의 역할 증대론’을 주창하는 신보수세력이 정계의 주도세력으로 등장하게 되고, 신보수세

력은 국정기반의 권력강화 및 보수대연합의 추구하고 더불어 미·일동맹의 강화를 명분으로 군사력의 질적 증강 및 제도적·법적 정비를 추진하고 있다.

그리고, 중국은 미국의 세계패권 추구, MD체제의 구축 추구, 미·일동맹의 강화에 따른 일본의 전략적 역할 및 범위의 확대, 대만 군사력의 질적 증강 등에 대응하여 러시아와의 전략적 협력을 추구하고, 군사력의 질적 증강을 추구하고 있다. 2000년, 2001년 세계 제1의 무기 수입국가인 중국은 러시아로부터의 첨단 무기 구입 등을 통하여 인민해방군의 현대화 즉 군사력의 질적 증강을 도모하고 있는 것이다.

이와 같은 중국과 일본의 군사력의 질적 증강은 향후 동북아 및 동아시아 지역의 주도권 경쟁과 무관하지 않으며, 동북아 안보환경에 중요한 영향을 미칠 수 있다.

나. 통일안보외교전략

(1) 통일안보외교의 전략적 사고

동북아 역내 국가들이 군사력의 첨단화 및 군비 증강을 추구하고 있는 가운데 중국과 일본은 역내 주도권 확보를 지향한 군사적 경쟁을 전개하고 있고, 아울러 미국은 탈냉전시대의 세계패권의 확보를 위한 신안보정책의 전개와 더불어 반테러 정책과 대량살상무기의 비확산 정책의 연계·통합을 추진하고 있다.

이와 같은 미국의 신안보정책 및 반테러·비확산 정책과 그에 따른 북·미 갈등, 일본과 중국의 역내 주도권 및 군사적 경쟁 등은 동북아 안보환경 및 한반도 안보환경에 적지 않은 영향을 미치고 있으므로, 한국의 통일안보외교는 역내 안보환경의 불안정성·불확실성·유동성을

감소·제거시키고, 안보환경의 변화에 의해 파급되는 부정적 영향을 극소화시킬 수 있도록 전략적으로 전개되어야 할 것이다.

이는 한국의 통일안보외교의 전략적 사고가 예방외교(preventive diplomacy)에 역점을 두어야 함을 의미하는 것이다.

한국의 통일안보외교는 한반도-동북아 연계발전을 위한 안보환경이라는 명분아래 예방외교의 적극적 활동을 통하여 역내 불확실성을 감소·제거함으로써 한반도 평화공존 및 평화정착의 필요조건인 동북아 평화와 안정의 확보를 추구하여야 하며, 이를 위해 포괄적으로 접근하여야 할 것이다. 탈냉전시대의 도래이후, 동북아 지역의 안보영역도 전통적 군사문제뿐 아니라 마약, 테러 등으로 확대되고 국제적 성향을 지니고 있으므로, 안보수단도 군사적 수단뿐 아니라 경제, 외교 등의 비군사적 수단의 전략적 활용을 꾀해야 하기 때문이다.

(2) 통일 안보외교전략

(가) 국제안보협력의 유형

국제사회에서 지역안보를 도모하기 위한 안보협력의 유형에는 동맹, 집단안전보장, 다자간 안보협력 등이 있다.

1) 동맹(alliance)

동맹은 특정한 위협에 대하여 공동으로 대처하기 위해 힘을 규합하는 집단방위로서, 세력균형을 위해 가장 흔히 사용되어온 방법의 하나이다. 동맹은 지역 안보협력의 형태중 국가간의 관계가 가장 긴밀하고 특별한 형태인데, 동맹의 개념은 공동의 적에 대항하는 공동안

보를 위하여 무기한 또는 정해진 기간 동안 국가들이 공식적으로 결속하는 것을 의미한다.

이와 같은 동맹관계는 공동으로 대처해야 하는 위협이 명확하게 존재하고, 동맹자간의 동질성·호혜성·균등성이 높을 때 한층 공고해진다. 즉 동맹관계는 동맹자가 정치적·경제적·문화적으로 동일하거나 유사하면 더 공고할 가능성이 높고, 또 동맹자간의 상호 혜택이 있을 때, 한층 오래 지속될 수 있다. 아울러 세력이 균등한 행위자로 구성된 동맹이 세력이 불균등한 행위자로 구성된 동맹보다 더 공고할 수 있다.

그러므로 강대국과 약소국간에 동맹관계가 형성될 경우, 약소국은 동맹관계의 공고화를 위하여 강대국의 국익에 중대한 영향을 미칠 수 있는 ‘전략적 가치가 있는 것’을 가져야 하는 것이다.

그렇지 못할 경우, 동맹국내 약소한 참여국들은 안보를 담보로 주도국의 영향력아래 놓이게 되고 대외적 자율성을 제약받을 수 있다. 즉 동맹은 강대국이 약소국을 통제하고 지배하기 위한 전략적인 도구가 되는 것이다.

동맹관계는 둘 이상의 독립국가가 참가함에 따라 이루어지는데, 동맹은 참가자의 수에 따라 양자동맹과 다자동맹으로 구분된다. 양자동맹으로는 한·미동맹, 미·일동맹 등의 사례를 들 수 있고, 다자동맹으로는 NATO나 Warsaw pact가 대표적인 사례이다.

2) 집단안전보장(collective security)

동맹이 외부의 특정한 위협에 공동으로 대처하기 위해 힘을 규합하는 안보협력인 데 비하여, 집단안전보장은 가상의 특정한 위협이나 적을 상정하지 않고, 대립관계에 있는 국가들을 포함한 독립국가들이 안보 제휴를 통하여 불특정한 참여국에 의한 평화파괴 행위에 대처하

는 안보협력을 의미한다.

따라서 집단안전보장은 한 국가의 안보를 특정 국가나 국가집단을 겨냥한 동맹조약에 의해 보장하는 것이 아니라, 어느 한 참여국이 무력으로 위협을 받거나 무력공격을 받게 될 경우, 다른 모든 참여국들은 자신이 직접 무력의 위협이나 공격을 받지 않았더라도 자신에 대한 공격으로 간주하고 공동으로 침략자 또는 평화파괴자에 대해 대항함으로써 참여국들의 안전을 보장하는 것이다.

그러므로, 집단안전보장과 동맹은 강제력에 의한 제재조치를 강구하는 공통점은 있지만, 집단방위동맹(collective self-defence alliance) 즉 양자 및 다자 동맹이 특정한 비참여국으로부터 참여국을 보호하는데 비하여, 집단안전보장은 평화를 파괴하는 모든 국가로부터 참여국들을 보호하는 것이다.

이와 같은 집단안전보장은 제1차 대전이후 창설된 국제연맹(League of Nations)에 의해 처음으로 구현되었고, 현재는 국제연맹의 약점이었던 조직된 강제력을 보완한 국제연합(The United Nations)에 의해 추구되고 있다.

3) 다자간 안보협력

(A) 다자간 안보협력과 협력안보

기존의 다자간 안보협력 레짐을 보면, 대체로 협력안보를 바탕으로 결성된 것이 주목된다.

대표적인 다자간 안보협력 레짐인 유럽의 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE)나 유럽안보협력기구(Conference on Security and Cooperation

in Europe, OSCE)도 협력안보를 바탕으로 결성되었다.⁴²⁾

협력안보는 대립구조가 불명확하고 안보적 불안정성이 잠재하는 지역에서 분쟁의 발생 소지 및 불안요인을 비군사적 수단에 의해 사전에 방지·제거하는 예방외교(preventive diplomacy)적 성향이 강한 개념이다.

따라서 협력안보는 역내 국가간 안보정책의 다양성에 대한 인정 및 안보대화의 관습화 및 제도화, 신뢰양성조치(confidence-building measures), 안전보장에 대한 포괄적 접근 및 비군사적 수단의 전략적 활용, 예방외교 등에 바탕을 두고 있는 안보협력 레짐의 형성을 추구한다. 말하자면, 협력안보는 특정한 안보위협에 군사적으로 대응하기보다는 ① 불특정의 잠재적 위협이 현재화(顯在化)하여 군사적 충돌로 악화되는 것을 정치·군사적 신뢰의 축적 등을 통하여 사전에 예방하고, ② 분쟁의 평화적 해결을 지향하며, ③ 군사적 충돌의 발발 시에는 그 규모를 한정시킬 수 있는 틀의 구축을 추구하는 것이다.

이는 협력안보가 군사적 침략이나 분쟁이 발발한 후에 군사적으로 대처하는 데에 취약하다는 것을 시사하는 것이기도 하다. 따라서 협력안보는 분쟁발생 이후에 군사적으로 대처하는 장치로서 동맹이나 집단안전보장을 필요로 한다. 즉 협력안보는 동맹이나 집단안전보장 처럼 강제력에 의한 제재수단을 강구하는 대결안보(confrontational

42) 유럽에서는 1975년에 정치, 경제, 이념이 다른 동·서구 국가들, 즉 미국과 캐나다를 포함한 유럽 35개국 이 모여 다자간 안보협력회의인 유럽안보협력회의(CSCE)를 설립하였다. 그리고, 탈 냉전시대의 도래와 더불어 CSCE는 새롭게 변화하는 안보환경에 대응하기 위해 점차로 기능을 강화하다가, 1995년에 미국과 캐나다를 포함한 유럽 55개국이 참여하는 대조직으로 확대·발전되었다. 즉, CSCE는 유럽안보협력기구(OSCE)로 개칭되어 재탄생된 것이다. 김계동, “다자안보기구의 유형별 비교연구: 유럽통합과정에서의 논쟁을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 제28집 1호(1994); 홍기준 “안보레짐의 형성: CSCE/OSCE의 사례연구,” 『국제정치논총』, 제38집 1호(1998).

security)와 상호보완적으로 작용하면서 전쟁억제의 기능을 하는 것이다.⁴³⁾

실제로 유럽에서도 집단방위를 피하는 다자동맹인 NATO가 핵심적인 안전보장 장치이고, 협력안보의 틀인 OSCE는 보완적인 안전보장 장치이다.

(B) 다자간 안보협력 레짐의 역할

협력안보의 개념을 근간으로 하는 다자간 안보협력 레짐은 참여국의 공동 관심사의 개발 및 논의를 통하여 역내 국가간의 대화의 관습화를 도모하고, 공통규범의 공유를 추구하며, 국가 행동양식의 예측가능성을 제고시킴으로써 분쟁의 사전예방을 꾀하고자 하는 것이다.

따라서 CSCE 및 OSCE의 경험을 참고해 보면, 다자간 안보협력 레짐은 대체로 다음과 같은 역할 및 기능을 수행한다.⁴⁴⁾

-
- 43) 다자간 안보협력의 군사분야인 군비통제(arms control)와 정치분야인 평화적 해결(peaceful settlement)은 개념상 집단동맹으로부터 집단안전보장, 협력안보 진반에 걸쳐 기능하나, 군비통제는 대결영역이 협력영역보다 클 때부터 중요시되며, 평화적 해결은 협력영역이 대결영역보다 우세할 때 비로소 가능해 진다. 아울러 군비통제는 군사적 안정에 기여하고, 평화적 해결은 정치적 안정에 기여한다. 여기서 정치적 안정이란 정치적으로 무력분쟁(armed conflict)을 일으키는 긴장(tension)이나 동기(incentive)가 없거나, 분쟁의 평화적 해결이 국가간 통용되어지는 상태를 의미한다. 이원우, “지역 다자안보협력 현황과 우리의 대응방향,” 『한반도 군비통제』, 제23집 (1998); Heinz Velschera, *Instrument of Cooperative security in the CSCE Framework-Confidence Building Measures, Emergency and Conflict Prevention* (Vienna: CSCE Secretariat, 1994).
- 44) 김계동, “다자안보기구의 유형별 비교연구”; 문수언 외 “한반도 통일의 국제정치와 동북아 다자안보 협력,” 『국제정치논총』, 제37집 3호 (1998); 김유남·노병렬, “동북아 안보레짐의 형성 및 가능성: 다자간 안

첫째, 역내 안정과 평화를 위한 사전예방을 위하여 지역분쟁의 원인이 될 수 있는 다양한 안보영역 즉 군사적 위협뿐 아니라, 정치, 경제, 사회, 환경, 테러, 마약, 첨단기술 등 다양한 안보영역에 대해 협의가 이루어지도록 한다.

둘째, 그와 같은 포괄적 협의를 통하여 역내 안보의 불확실성을 감소시키고, 또 역내 국가간 안보협력을 촉진시킬 수 있는 공동의 안보 정책과제를 개발하며, 공동의 안보영역이 확대되도록 한다.

셋째, 안보의 상호의존 및 상호신뢰의 증대를 통하여 경제, 문화 등 여러 분야에서 국가간 상호의존과 통합이 촉진·강화되도록 한다.

넷째, 역내 국가들의 군사력 및 국방정책에 대한 ‘토론의 장’을 제공하고 정기적인 군사정보의 교환 및 군 인사의 교류를 주선함으로써 역내 국가들의 군사력 및 국방정책의 투명성을 제고시키고, 군사적 신뢰가 축적되도록 한다.

다섯째, 그와 같은 운용적 신뢰구축과 더불어 구조적 군비통제의 실현이 추구되도록 한다.

여섯째, 분쟁방지를 위한 예방외교의 수행을 위하여 사실 조사 활동(fact finding)이 시행되도록 한다.

요컨대, 국제레짐은 국가간 협력을 촉진시키는 매개변수(intervening variable)⁴⁵⁾의 기능을 하므로, 다자간 안보협력 레짐은 참가국들이 주어진 안보영역에서 기대하는 효과를 달성할 수 있도록 조정하는 역할을 하는 것이다. 즉 다자간 안보협력 레짐은 참가국들의 기대를 조정함으로써 다자간 안보협력을 제도화시키는 데 일조하는 역할을 하는 것이다.

보협의체와 상호보완성 연구,” 『국제정치논총』, 제39집 1호(1999).

45) Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton: Princeton University Press, 1984).

(2) 통일안보외교전략

유럽지역에는 핵심적인 안전보장 장치로서 양자간 동맹 및 집단방위를 꾀하는 다자동맹인 NATO, 보완적인 안전보장 장치로서 협력안보의 틀인 OSCE가 운용되고 있지만, 동북아 지역에는 양자간 동맹 체제만이 있다.

그러므로, 한국도 양자간 차원의 동맹외교뿐 아니라 다자간 차원의 안보협력외교도 추구하여야 할 것이다.

(가) 양자간 차원

한국은 한·미동맹을 기축으로 거부력 및 억지력의 강화를 도모하고 있고, 한·미동맹은 미·일동맹과 연계되어 운용되고 있다. 예컨대, 한반도 급변사태시, 미사와(三澤), 요코스카(橫須賀), 사세보(佐世保), 이와쿠니(岩國) 등의 주일 미군기지에 주둔해 있는 해·공군이 한반도로 출동하고 아울러 오키나와(沖繩) 기지에 주둔하고 있는 미국 해병대가 한반도 상륙작전을 펼치게 될 때, 이와 같은 주일 미군의 행동은 일본 자위대의 후방지원아래 이루어지는 것이다.⁴⁶⁾ 예컨대, 한반도 긴급사태시, 일본 자위대는 정보교환을 비롯하여 북한에 출입하는 선박에 대하여 임검을 실시하고, 주일 미군기지에 대한 테러에 대비하

46) 미·일 신방위협력지침의 제정 이후 미·일 양국은 처음으로 제 179회 미·일 합동 군사훈련을 대규모로 실시하게 되었다. 이 훈련에 일본의 해상자위대 함선 120척, 항공기 80대, 병력 3만 4천명이 참가하고, 아울러 대미 지원항목 가운데 정보제공과 해상자위대 보급함의 미 함정에 대한 해상 급유 등을 실시한다. 그리고 일본 항공자위대와 주일 미군간의 합동훈련에는 군산의 미 제8전투 항공단 F16 전투기 6기가 참여하였다고 한다. 『조선일보』, 1997. 11. 5 및 1997. 11. 7.

여 경비를 강화하며, 요코스카, 사세보 등 미 해군기지의 항구에 북한이 기뢰를 부설하는 것에 대비하여 경계경비를 강화하는 활동 등을 전개하는 것이다. 아울러 오키나와 기지의 해병대의 한반도 상륙작전을 위하여 공해상의 기뢰 제거작업 등을 펼치는 것이다.⁴⁷⁾ 따라서, 한·미·일 안보협력은 한·미동맹 및 미·일동맹을 양축으로 하여 이루어지고 있고, 그 틀 내에서 한·일 안보협력도 이루어지고 있다.

그러므로, 한국의 통일안보외교는 양자간 차원에서 한·미동맹의 강화를 위한 대미 통일외교를 전개하고, 한·일 안보우호협력을 위한 대일 통일안보외교를 전개하면서, 한·미·일 공조체제의 정책조율에 일본을 전략적으로 활용할 수 있는 대일 통일외교전략을 전개하여야 할 것이다.

그리고, 미·일동맹의 강화 및 일본의 군사적 역할의 증대에 따른 ‘미·일 대 중’의 군사·안보적 갈등이 한반도에 부정적 영향을 미치지 않도록 한국은 대중 통일안보외교는 물론 대러 통일안보외교도 적극적으로 전개하여야 할 것이다. 즉, 한국은 미국 및 일본뿐 아니라, 중국과 러시아와도 북한 및 한반도 안보정세, 동북아 지역의 전략환경 등에 관한 정보교환, 공동대응책 모색 등과 관련하여 다양하고도 실천 가능한 대화가 평소에도 활발하게 이루어 질 수 있도록 안보협력 대화의 장(場)을 중층적으로 마련하고, 이를 제도화시켜 양국간 신뢰성이 제고되도록 운영하여야 할 것이다.

(나) 다자간 차원

한반도-동북아 지역 연계 발전을 위한 안보환경의 조성을 위해서

47) 일본은 33척의 소해정과 소해 헬리콥터를 보유하고 있는데, 기뢰 제거 수준은 세계 최고 수준급이다.

한반도 평화정착을 위한 남북관계의 성숙화와 더불어 역내 국가들간의 안보협력이 필요하다.

동북아 지역 차원 및 한반도 차원에서 동북아 다자간 안보협력의 필요성과 역할에 대해서 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 동북아 지역의 국제질서는 역내 강대국간의 세력관계의 변화 가능성으로 인한 유동성과 기존의 냉전적 구도와 새로운 탈냉전적 변화가 병존하는 이중성에 기인한 ‘안정과 불안정’이라는 양면성을 내포하고 있으므로, 안보대화 및 협력을 모색할 수 있는 ‘제도화된 대화의 장’이 필요하다.

둘째, 탈냉전시대의 안보영역의 확대에 따라, 동북아 지역의 안보문제도 군사문제뿐만 아니라 경제, 환경, 인권, 마약, 테러 등으로 증대되고 있는데, 이와 같은 안보문제들은 국제적 성향을 지니고 있다. 즉, 관련 국가들간의 긴밀한 안보정책의 협력을 필요로 하고 있으므로, 역내 포괄적 안보문제들을 논의하고, 정책조정과 협력을 위한 장(場)이 필요하다.

셋째, 동북아 지역에는 냉전시대에 결성된 양자간 동맹만이 있고, 포괄적이고 효과적인 집단안전보장체제는 물론, 예방적인 다자간 안보협력 레짐도 없다. 즉, 기존의 역내 양자간 동맹관계의 한계성을 보완하는 역할을 할 수 있는 다자간 안보협력 레짐이 필요하다.

넷째, 한반도 차원에서는 예방외교의 활동을 통하여 역내 불확실성을 감소·제거함으로써 한반도 평화공존의 필요조건인 동북아 평화와 안정에 기여하면서, 남북한간의 신뢰구축을 위한 유리한 환경조성에 일조할 수 있는 다자간 안보협력 레짐이 필요하다. 다자간 안보협력 레짐은 한반도 평화공존의 틀이 만들어지면, 그 틀을 지지하고 보장하는 역할도 할 수 있다.

따라서, 한국은 한반도-동북아 지역 연계 발전을 위한 동북아 안보

환경의 조성을 지향하여 한반도 평화공존 및 역내 다자간 안보협력을 포괄적으로 추구해야 하는 것이다. 즉, 한국은 북한과의 양자간 차원에서 교류·협력의 확대와 더불어 정치적 신뢰구축, 군사적 신뢰구축을 추구하여 평화통일의 기반을 조성하면서, 4자회담 등을 통하여 평화공존의 틀을 만드는 노력을 추구하여야 하고, 아울러 이와 같은 노력들이 원만하게 전개되도록 동북아 국제환경의 조성에도 전략적으로 노력을 기울여야 하는 것이다.

현재 동북아 지역의 다자간 안보협력 레짐은 아직 초보단계의 수준을 벗어나지 못하고 있으므로,⁴⁸⁾ 한국은 기존의 동맹체제를 손상하지 않고 상호 보완할 수 있는 방향으로 동북아 다자간 안보협력을 추구하여야 할 것이며,⁴⁹⁾ 이를 위한 안보외교를 추진하여야 할 것이다.

동북아 다자간 안보협력에 대해 미국은 긍정적,⁵⁰⁾ 일본⁵¹⁾과 러시

48) 현재 동북아 지역에는 정부차원의 공식적인 다자간 안보협력 레짐은 존재하지 않고 있다. 즉, Track 2 또는 Track 1.5 형태의 ‘동북아 협력대화’(North-East Asia Cooperative Dialogue: NEACD)가 있고, 한국이 주창한 ‘동북아 다자간 안보대화’(North-East Asia Security Dialogue: NEASeD)가 Track 1 형태로 추진된 바가 있으며, 한국과 일본이 주도하는 Track 2 형태의 ‘동북아 6자회담’이 논의·추진중에 있다. 그리고 중국의 주도아래 러시아, 중앙아시아 3개국—카자흐스탄, 키르기스스탄, 타지크 공화국—이 참가하는 소위 ‘상하이 5개국회의’가 1996년 4월에 중국의 상하이에서 개최된 이후 상호신뢰구축 및 안보협력을 위해 계속해서 운영되고 있다.

49) 양자간 동맹체제는 제3의 적을 염두에 둔 갈등체제이므로, 다자간 안보협력 레짐의 형성에 부정적으로 작용할 수 있다.

50) 현재 미국은 캘리포니아 주립대학 샌디에고 분교의 『세계 분쟁 및 협력 연구소』(IGCC)를 중심으로 ‘동북아협력대화(NEACD)’를 주도하고 있고, 1994년 7월 25일에 출범한 아시아·태평양 지역의 다자간 안보협력 레짐인 ARF에 적극적으로 참석하고 있다. 미국은 미국의 힘(power)이 직접적으로 미치지 못하는 영역에 대해서는 동맹 및 우방 국가들과의 합의와 협력을 바탕으로 하는 다자간 안보협력을 통하여 영향력을 유지하려는 전략적 맥락에서, 동맹국가인 한국과 일본이 추

이⁵²⁾는 적극적이고, 이에 비해 중국은 소극적이며 북한은 부정적이므로, 한국은 기존의 양자동맹인 한·미동맹을 손상하지 않고 상호보완을 할 수 있는 방향으로 전개하여 다자간 안보협력에 대한 미국의 협력·지지를 확보하고, 일본과 러시아에 대해서는 다자간 안보협력을 통한 한반도 평화의 환경조성에 기여할 수 있도록 대일 및 대러 안보외교를 추구하여야 할 것이다. 그리고, 중국의 경우, 다자간 안보협력에 대해 상당한 부담을 갖고 있으므로,⁵³⁾ Track 2전략으로 대중 접근을 도모하는 것이 바람직하고, 북한에 대해서는 참가를 위한 직접적

진하고 있는 동북아 6자회담을 긍정적으로 지지하고 있고, 그리고, NEACD의 Track 1에 대한 중국의 반대 등을 고려하여 NEACD를 Track 2로서 계속 운용시키려 하고 있다.

- 51) 일본은 미국보다 먼저 아시아·태평양 지역의 다자간 안보협력 구상에 전향적인 태도를 보였고, 동북아 6자회담의 실현도 한국과 함께 가장 적극적으로 추진하고 있다. 즉, 일본은 1991년 7월 나키야마 외무장관으로 하여금 ASEAN-PMC에서 아시아·태평양 지역의 안보문제를 논의하자는 제의를 하도록 하였고, 이어 1993년 1월 ‘미야자와 독트린’의 발표를 통하여 일본정부가 아시아·태평양 지역의 다자간 안보협력에 깊은 관심을 갖고 있음을 명백하게 표명하였다. 그리고, 일본은 1994년 7월 ARF의 출범과 더불어 그 운영에 주요한 역할을 담당하면서 경제적 영향력이 큰 동남아 지역에서 정치적 영향력의 확대를 적극적으로 도모하고 있고, NEACD에도 열심히 참가하고 있다.
- 52) 러시아는 동북아 지역의 주요 현안인 한반도문제를 다루는 4자회담에서의 소외 등 동북아 지역에서 상실된 자국의 영향력의 회복을 피하기 위하여 동북아 다자간 안보협력을 위한 움직임에 매우 전향적인 태도를 나타내고 있다.
- 53) 중국은 동북아 지역에서 다자간 안보협력 레짐이 구축되어 발전될 경우에 다루어지게 될 포괄적 주요 의제 즉 군사적 신뢰구축을 위한 투명성 보장문제, 인권문제, 민주화, 환경문제 등에 대해 내정간섭으로 인식하고 있고, 아울러 남사군도 및 타이완(臺灣)문제가 의제화되는 것도 원하지 않고 있다. 즉, 중국은 타이완 주권에 관한 언급에 대해 내정간섭차원에서 매우 민감하게 반응하고 있고, 아울러 신장·티벳 문제, 종교의 자유문제, 인권문제 등에 대해서는 매우 민감한 정치적 문제로 인식하고 있다.

설득뿐 아니라 중국, 일본, 러시아를 통한 간접적 유도전략 등 다각적으로 접근하여야 할 것이다⁵⁴⁾.

그러므로, 한국의 동북아 안보협력을 위한 안보외교는 기존의 양자 동맹과의 상호보완적 전략, 단계별·포괄적 접근전략,⁵⁵⁾ ‘Track 1’과 ‘Track 2’의 병행전략,⁵⁶⁾ 4자회담과의 분리 및 상호보완적 전략,⁵⁷⁾

54) 북한은 ① 6자회담이 주변 대국을 한반도에 끌어 들임으로써 한반도의 분열을 영구히 지속시킬 수 있고, 아울러 ② 미·일과 공식 외교관계가 없으므로 6자회담에 반대한다는 입장을 표명하고 있는 것이다. 따라서 동북아 다자간 안보협력에 대한 북한의 동참은 현실적으로 적지 않게 어렵다고 볼 수 있다. 그러나, 다른 한편에서 북한이 1993년 7월 NEACD 준비회의에 참가한 이후 불참하고 있음에도 불구하고, 매년 회의자료의 제공을 NEACD 사무국에 요청하고 있는 점과, 또 오스트레일리아(1994. 9)와 태국(1995. 7)을 통하여 ARF의 회원국 가입여부를 타진하다가 남북정상회담 전후의 적극적 외교정책의 전개와 더불어 2000년 7월의 제7차 ARF에서 23번째 회원국으로 가입한 점에 주목할 필요가 있다.

55) 참여국의 수가 적절할 때, 다자간 협력 레짐의 효율성이 유지될 수 있고, 아울러 다자간 레짐은 주권국가의 영역 및 범위를 침해할 수 있으므로, 한국은 동북아 다자간 안보협력 레짐의 구축에 단계적이고 포괄적으로 접근하는 것이 바람직할 것이다. 한국은 동북아 안보환경의 현실 즉, ‘미·일 대 중국’을 축으로 한 잠재적 대결구도의 존재와 더불어 안보차원의 신뢰가 조성되어 있지 않은 현실을 감안하고, 아울러 동북아 다자간 안보 레짐의 구축시에 초래될 수 있는 안보주권의 제약 등을 고려하여 동북아 다자간 안보협력을 ① 역내국가들이 관심을 가지고 비교적 용이하게 접근할 수 있는 공동의 포괄적 안보정책 분야, ② 역내국가들간의 상호의존 및 상호협력을 증대시킬 수 있는 전략적인 안보정책 분야 등에 관한 ‘포괄적 대화체제’의 형태로 출발시키는 것이다. 그리고, 한국은 이와 같은 포괄적 대화체제를 단계적이고 점진적으로 발전시킨 뒤, 이를 안보대화의 제도화와 더불어 분쟁예방 및 해결을 위한 동북아 다자간 안보협력 레짐의 수준으로 발전시키는 것이다.

56) 중국의 경우, 다자간 안보 포럼의 참가에 대해 상당한 부담을 가지고 있으므로 Track 2를 선호하고 있고, Track 2는 Track 1보다 훨씬 유연하고도 포괄적으로 운용될 수 있다. 따라서, 동북아 다자간 안보협

북한의 참가를 위한 다각적 접근전략 등을 전략기조로 삼아 인내심을 가지고 꾸준히 전개되어야 할 것이다.

력과 관련, 한국은 먼저 Track 2를 추진하여 여건이 성숙된 뒤 Track 1을 추진하는 유연한 병행전략을 추구하여야 할 것이다. 아울러, 한국은 Track 2의 정책투입 기능을 높이는 전략적 차원에서 Track 2에 참가하는 전문가들을 정부의 안보정책과 관련된 핵심 브레인으로 구성되도록 하여야 할 것이다.

- 57) 남북한 주도의 협상체제인 4자회담은 대화·협의체제인 동북아 다자간 안보협력 레짐과 명백히 구분되므로, 분리·추진되어야 하며, 아울러 상호보완적으로 운영되어야 한다. 4자회담이 원만하게 진행될 경우, 4자회담은 동북아 다자간 안보협력의 추진을 촉구하는 촉매제의 기능을 할 수도 있고, 또 역으로 동북아 다자간 안보협력 레짐의 성사를 위한 역내 국가들의 안보협력 지향은 남북한을 비롯한 4자회담 참여국들의 협력을 유도하는 환경조성에 순기능적으로 작용할 수 있을 것이다.

V. 결 론

국가발전전략은 선택의 문제로서 정권에 따라 또는 정치지도자에 따라 바뀔 수 있는 가변적인 성향을 지니지만, 21세기 한국의 발전전략은 국내외 환경의 변화, 한민족의 역사의식, 한반도의 지전략적·지정학적·지경학적·지문화적 조건, 한국의 국력 등을 고려하여 다음과 같은 공통적 지향성 즉, ① 세계화, 지식 정보화, 민주화의 흐름에 대한 전향적 대응 ② 세계화 및 지역화의 흐름에 대응한 동아시아 역내 국가들과의 지역경제 협력 강화 및 EU·NAFTA와의 경제협력 추구, ③ 일본과 중국사이에 위치한 한반도의 지경제적 이점의 전략적 활용, ④ 한반도 냉전체제의 해체에 따른 분단모순의 극복과 한반도 경영시대의 개막, ⑤ 남북관계의 진전에 따른 한반도 경제공동체의 건설과 동북아 지역발전과의 조화 추구 등을 지향하여야 할 것이다.

그리고, 이상과 같은 공통적 지향성은 한국으로 하여금 동아시아의 중추국가로서의 발전을 추구토록 하는데, 한반도의 동아시아 중추국가로서의 발전은 분단의 제약과 한계를 극복했을 때, 해양과 대륙을 연계하며 본격적으로 추구될 수 있다. 다시 말해, 동아시아의 중추국가로서의 발전전략은 남북관계의 진전과 더불어 남북한 화해협력 및 평화공존의 성숙화 단계에 진입하게 될 경우, 한층 가속화되어 추진될 수 있는 것이다.

따라서, 한국은 21세기 한반도의 역사의식을 바탕으로 남북경제공동체의 건설, 한반도 평화정착 등을 통해 남북관계의 성숙화를 이룩할 수 있는 제 3차원의 대북전략을 수립하여 전개하여야 하고, 아울러 이를 촉진시킬 수 있는 동북아 환경의 조성을 위한 제 2차원의 대외전략을 수립하여 전개하여야 할 것이다.

즉, 한국은 한반도의 동아시아 중추국가로서의 발전을 추구하는

‘21세기 한반도의 그랜드 디자인(Grand design)’의 수립과 더불어 남북한과 동북아 지역의 상호 이익의 증대 및 상호의존도의 심화를 꾀할 수 있는 상생의 전략을 지향하여야 하고, 그와 같은 상생의 전략으로서 ‘한반도-동북아 연계 발전전략’을 추구하여야 하는 것이다.

한반도-동북아 지역 연계 발전전략은 남북관계의 개선 및 성숙화를 전제로 하면서 주변국가들과의 경제적 상호이익을 도모하는 것이며, 역으로 주변국가들과의 상호이익의 창출 및 상호의존의 심화를 추구하여 이를 남북관계의 성숙화를 촉진하기 위한 환경조성에 활용하려는 ‘순환고리형 전략’인데, 한국은 이와 같은 한반도-동북아 지역 연계 발전전략을 위해 동북아 다자간 포괄적 협력을 지향한 대외 경제외교 전략 및 안보외교전략을 추구하여야 할 것이다.

부 록

1. 남북 기본합의서

◆ 남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북 기본합의서) 1992.2.19 발효

남과 북은 분단된 조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 뜻에 따라, 7·4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대원칙을 재확인하고, 정치군사적 대결상태를 해소하여 민족적 화해를 이룩하고, 무력에 의한 침략과 충돌을 막고 긴장 완화와 평화를 보장하며 다각적인 교류·협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영을 도모하며 쌍방사이의 관계가 나라와 나라사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계라는 것을 인정하고 평화통일을 성취하기 위한 공동의 노력을 경주할 것을 다짐하면서 다음과 같이 합의하였다.

제 1 장 남북화해

제1조 남과 북은 서로 상대방의 체제를 인정하고 존중한다.

제2조 남과 북은 상대방의 내부분쟁에 간섭하지 아니한다.

제3조 남과 북은 상대방에 대한 비방·중상을 하지 아니한다.

제4조 남과 북은 상대방을 파괴·전복하려는 일체 행위를 하지 아니한다.

제5조 남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다.

- 제 6 조 남과 북은 국제무대에서 대결과 경쟁을 중지하고 서로 협력하며 민족의 존엄과 이익을 위하여 공동으로 노력한다.
- 제 7 조 남과 북은 서로의 긴밀한 연락과 협의를 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 판문점에 남북연락사무소를 설치·운영한다.
- 제 8 조 남과 북은 이 합의서 발효 후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북정치분과위원회를 구성하여 남북화해에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의한다.

제 2 장 남북불가침

- 제 9 조 남과 북은 상대방에 대하여 무력을 사용하지 않으며 상대방을 무력으로 침략하지 아니한다.
- 제 10 조 남과 북은 의견대립과 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 평화적으로 해결한다.
- 제 11 조 남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.
- 제 12 조 남과 북은 불가침의 이행과 보장을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북군사공동위원회를 구성·운영한다. 남북군사공동위원회에서는 대규모 부대이동과 군사연습의 통보 및 통제문제, 비무장지대의 평화적 이용문제, 군인사교류 및 정보교환 문제, 대량살상무기와 공격능력의 제거를 비롯한 단계적 군축실현문제, 검증문제 등 군사적 신뢰조성과 군축을 실현하기 위한 문제를 협의·추진한다.
- 제 13 조 남과 북은 우발적인 무력충돌과 그 확대를 방지하기 위하여

쌍방 군사당국자 사이에 직통전화를 설치·운영한다.

제14조 남과 북은 이 합의서 발효후 1개월 안에 본회담 테두리 안에서 남북군사분과위원회를 구성하여 불가침에 관한 합의의 이행과 준수 및 군사적 대결상태를 해소하기 위한 구체적 대책을 협의한다.

제 3 장 남북 교류·협력

제15조 남과 북은 민족경제의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상을 도모하기 위하여 자원의 공동개발, 민족내부 교류로서의 물자교류, 합작투자 등 경제교류와 협력을 실시한다.

제16조 남과 북은 과학·기술, 교육, 문학·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다.

제17조 남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다.

제18조 남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운 서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결할 문제에 대한 대책을 강구한다.

제19조 남과 북은 끊어진 철도와 도로를 연결하고 해로, 항로를 개설한다.

제20조 남과 북은 우편과 전기통신교류에 필요한 시설을 설치·연결하며, 우편·전기통신 교류의 비밀을 보장한다.

제21조 남과 북은 국제무대에서 경제와 문화 등 여러 분야에서 서로

협력하며 대외에 공동으로 진출한다.

제22조 남과 북은 경제와 문화등 각 분야의 교류와 협력을 실현하기 위한 합의의 이행을 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 남북경제교류·협력공동위원회를 비롯한 부문별 공동위원회들을 구성·운영한다.

제23조 남과 북은 이 합의서 발효 후 1개월 안에 본회담 테두리안에서 남북교류·협력분과위원회를 구성하여 남북교류·협력에 관한 합의의 이행과 준수를 위한 구체적 대책을 협의한다.

제 4 장 수정 및 발효

제24조 이 합의서는 쌍방의 합의에 의하여 수정·보충할 수 있다.

제25조 이 합의서는 남과 북이 각기 발효에 필요한 절차를 거쳐 그 문본을 서로 교환한 날부터 효력을 발생한다.

1991년 12월 13일

2. 6·15 남북공동선언

조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 숭고한 뜻에 따라 대한민국 김대중 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장은 2000년 6월 13일부터 6월 15일까지 평양에서 역사적인 상봉을 하였으며 정상회담을 가졌다.

남북정상들은 분단 역사상 처음으로 열린 이번 상봉과 회담이 서로 이해를 증진시키고 남북관계를 발전시키며 평화통일을 실현하는데 중대한 의의를 가진다고 평가하고 다음과 같이 선언한다.

1. 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.
2. 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.
3. 남과 북은 올해 8.15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며, 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.
4. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.

3. 제1차 남북장관급회담 공동보도문

2000.7.31

제1차 남북장관급회담이 2000년 7월 29일부터 31일까지 서울에서 진행되었다.

회담에서 쌍방은 남북 정상들의 역사적인 평양 회담과 6.15 남북공동선언의 중대한 의의를 강조하고, 공동선언을 성실히 이행해 나가기 위하여 다음과 같은 당면사항들에 합의하였다.

1. 남과 북은 남북장관급회담을 남북공동선언 정신에 부합되게 운영한다.

첫째, 남북장관급회담은 쌍방 정상들이 서명한 공동선언의 합의사항을 존중하고 공동이익을 추구하는 방향으로 그 이행문제를 협의, 해결하는 대화가 되도록 한다.

둘째, 남북장관급회담은 불신과 논쟁으로 일관하던 과거의 낡은 타성에서 벗어나 신의와 협력으로 쉬운 문제부터 해결하는 대화가 되도록 한다.

셋째, 남북장관급회담은 민족 앞에 실질적인 결실을 내놓을 수 있도록 실천을 중시하며, 평화와 통일을 지향해 나아가는 대화가 되도록 한다.

2. 남과 북은 1996년 11월에 잠정적으로 중단되었던 판문점 남북연락사무소 업무를 2000년 8.15를 계기로 재개한다.
3. 남과 북은 올해 8.15에 즈음하여 남과 북, 해외에서 각기 지역별로 남북공동선언을 지지, 환영하며 그 실천을 위한 전민족적 결의를 모으는 행사를 진행한다.
4. 남과 북은 총련 동포들이 방문단을 구성하여 고향을 방문할 수 있도록 협력하며, 이와 관련한 적절한 조치를 취한다.
5. 남과 북은 경의선 철도의 끊어진 구간을 연결하며, 이를 위한 문제는 빠른 시일 내에 협의하기로 한다.
6. 남과 북은 제2차 남북장관급회담을 2000년 8월 29부터 8월 31까지 평양에서 개최한다.

2000년 7월 31일
서울

4. 제2차 남북장관급회담 공동보도문

2000.9.1

제2차 남북장관급회담이 2000년 8월 29일부터 9월 1일까지 평양에서 진행되었다.

회담에서 쌍방은 6·15 남북공동선언의 중대한 의의를 다시금 강조하고, 그것이 훌륭한 결실을 가져오고 있는 데 대하여 평가하였다.

회담에서 쌍방은 남북공동선언을 성실히 이행하기 위하여 함께 노력할 것을 재확인하고, 다음과 같은 실천사항들에 합의하였다.

1. 남과 북은 올해 안에 흩어진 가족, 친척방문단 교환 사업을 두 차례 더 진행한다. 이와 관련한 실무적 문제는 남북 적십자 단체들이 곧 토의하며 이와 함께 흩어진 가족, 친척들의 서신교환을 추진하는 등의 문제들을 협의한다.
2. 남과 북은 긴장을 완화하고 평화를 보장하기 위하여 노력한다. 이와 관련하여 쌍방 군사당국자들이 회담을 조속한 시일 내에 가지도록 협의한다.
3. 남과 북은 경제협력을 확대·발전시키기 위하여 투자보장, 이중과세 방지 등 제도적 장치를 마련한다. 이와 관련한 쌍방 전문가들의 실무접촉을 9월중에 가진다. 그리고 남측은 북측이 연이어 자연재해를 겪고 있는 실정에서 상부상조의 원칙에 따라

북측에 식량을 차관으로 제공하는 문제를 검토하여 추진한다.

4. 남과 북은 서울-신의주 사이의 철도를 연결하며 문산-개성사이의 도로를 개설하기 위한 실무접촉을 9월중에 가지고 착공식 문제 등을 협의한다.
5. 남과 북은 조속한 시일 내에 임진강 수해방지 사업을 공동으로 추진한다.
6. 남과 북은 백두산, 한라산 관광단을 각기 100명 정도의 규모로 하여 오는 9월 중순부터 10월초까지 사이에 상대측 지역에 보낸다.
7. 남과 북은 제 3차 남북장관급회담을 2000년 9월 27일부터 30일까지 한라산에서 개최한다.

장관급회담 대표단의 규모는 각기 편리한대로 한다.

2000년 9월 1일

평양

5. 제3차 남북장관급회담 공동보도문

2000.9.30

제3차 남북장관급회담이 2000년 9월 27일부터 9월 30일까지 제주도에서 진행되었다.

이번 회담에서 남북 쌍방은 역사적인 6·15 남북공동선언 발표후 합의한 사항들이 성실히 이행되고 있는 데 대해 긍정적으로 평가하고 남북공동선언을 변함없이 적극 이행해 나갈 것을 다짐하면서 다음과 같은 사항들에 합의하였다.

1. 남과 북은 이미 여러 갈래 회담에서 합의한 모든 문제들을 차질없이 이행하면서 앞으로의 실천적인 사업들을 계속 폭넓고 깊이 있게 협의하고 성실히 추진해 나가기로 한다.
2. 남과 북은 이산가족 문제의 조속한 해결을 위해 쌍방 적십자 단체들이 제2차 회담에서 합의한 문제들과 함께 금년말부터 생사확인, 서신교환, 면회소설치 등에 관한 조속한 조치를 취해 나가도록 적극 협력하기로 한다.
3. 남과 북은 경제협력의 제도적 장치를 마련하기 위한 제1차 실무접촉이 성과적으로 진행되었음을 평가하고 투자보장과 이중과제방지 문제와 함께 분쟁해결절차와 청산결제제도 마련 문제도 빨리 타결하기 위해 협력하기로 한다.

4. 남과 북은 경제분야에서 교류협력을 확대시키기 위한 제반문제를 협의·추진하기 위하여 「남북경제협력추진위원회」를 협의·설치한다.
5. 남과 북은 학술·문화·체육 등 제반분야에서 교류와 협력을 활성화하는 것이 중요하다는 데 인식을 같이하는 바탕위에서 남측은 서울과 평양을 왕래하며 정기적으로 친선축구대회를 개최하는 문제와 시범적으로 교수·대학생·문화계 인사 등의 방문단을 상호 교환하는 문제를 제의하였고, 북측도 위의 제안을 포함하여 교류 협력문제에 대해 긍정적으로 연구·검토하기로 하였으며, 쌍방은 제4차 남북장관급회담에서 협의·결정하기로 한다.
6. 남과 북은 제4차 남북장관급회담을 2000년 11월 28일부터 12월 1일까지 3박 4일간 개최하기로 한다. 장소는 추후 협의하기로 한다.

2000년 9월 30일
제주도

6. 제4차 남북장관급회담 공동보도문

2000.12.16

제4차 남북 장관급회담이 2000년 12월 12일부터 16일까지 평양에서 진행되었다.

회담에서 쌍방은 역사적인 남북 공동선언 이행을 위한 지난 6개월 동안의 사업추진결과를 평가하고 2001년을 맞으며 남북공동선언을 적극 이행해 나가야 한다는 데 인식을 같이하고, 다음과 같은 사항들에 합의하였다.

1. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위하여 남북 경제협력추진위원회를 구성·운영하기로 한다.
이 위원회는 각기 차관(부상)급을 수석대표(단장)로 하여 5-7 명으로 구성하며, 2000년 12월 26일경에 첫 접촉을 평양에서 하되 여기에서는 전력협력 문제를 비롯하여 철도 및 도로연결 문제, 개성공업단지 건설 문제, 임진강유역 수해방지사업 추진 문제 등 당면한 경제협력에서 제기되는 실무적 문제들을 협의·해결한다.
2. 남과 북은 어업부분에서 상호 협력해 나가기로 하였으며, 북측이 남측에 동해 북측 어장의 일부를 일정한 기간 제공할 것을 제의한 데 대해 쌍방 당국의 관계자들이 빠른 시일안에 금강산 지역에서 접촉을 가지고 협의하기로 한다.
3. 남과 북은 태권도 시범단 교환 문제를 협의하기 위한 쌍방 태

권도 단체들 사이의 접촉을 권고하기로 한다.

4. 남과 북은 이산가족들의 생사·주소 확인사업과 서신교환 사업을 시범적으로 하되, 생사·주소확인은 2001년 1월과 2월에 각각 100명씩, 서신교환은 2001년 3월에 300명 정도로 한다.
5. 남과 북은 제3차 이산가족 방문단 교환을 2001년 2월말에 100명씩 한다.
6. 북측은 한라산관광단을 2001년 3월, 경제시찰단을 2001년 상반기에 파견한다.
7. 남과 북은 쌍방 수석대표(단장)들이 서명한 남북사이의 투자보장에 관한 합의서, 남북사이의 소득에 관한 이중과세방지 합의서, 남북사이의 청산결제에 관한 합의서, 남북사이의 상사분쟁 해결 절차에 관한 합의서에 대해 각기 발효절차를 거치며 그 결과를 상대측에 통보하기로 한다.
8. 남과 북은 제5차 남북장관급회담을 2001년 3월중에 개최하며, 장소는 추후 협의하여 정하기로 한다.

2000년 12월 16일

평 양

7. 제5차 남북장관급회담 공동보도문

2001.9.18

제5차 남북장관급회담이 2001년 9월 15일부터 18일까지 서울에서 진행되었다.

회담에서 쌍방은 6·15 남북공동선언을 철저히 이행해 나가려는 서로의 의지를 확인하고 남북관계의 지속적인 발전과 평화 보장을 위하여 적극 노력하기로 하면서 다음과 같은 사항들에 합의하였다.

1. 남과 북은 민족의 화해와 단합을 도모하기 위하여 쌍방 당국 사이의 대화와 협력사업을 발전시키는 것과 함께, 민간급에서의 접촉과 왕래, 협력사업을 상호 이해와 존중의 바탕 위에서 적극 지원하기로 한다.
2. 남과 북은 올해 추석을 계기로 이산가족들의 고통을 덜어주기 위한 인도적 조치를 취하는 것이 필요하다는 데 인식을 같이 하였으며, 이를 위하여 제4차 이산가족 방문단을 10월 16일부터 18일까지 서로 교환하기로 한다.
3. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 경제협력 확대를 위하여 다음과 같은 조치들을 취하기로 한다.
 - ① 남과 북은 서울-신의주 사이의 철도와 문산-개성 사이의 도로를 우선적으로 개성공단에 연결시키기 위하여 쌍방사이에

군사적 보장에 관한 합의서가 서명 발효되는 데 따라 연결 공사에 곧 착수하고 가급적 빠른 시일내에 개통하기로 한다.

- ② 남과 북은 개성공단 사업을 적극 추진하기로 하였으며, 이를 위한 실무접촉을 빠른 시일내에 가지고 공단의 규모와 구체적 실천계획을 확정하여 공사에 착수하기로 한다.
- ③ 남과 북은 금강산 관광사업의 활성화를 위한 대책을 적극 추진하기로 하였으며, 이를 위하여 10월 4일 당국간 회담을 열고, 육로 관광을 비롯한 금강산 관광활성화 문제를 협의 해결해 나가기로 한다.
- ④ 남과 북은 남과 북, 러시아 사이의 철도연결사업을 실현하기 위하여 적극 협력해 나가기로 하고, 가스관의 연결 사업도 검토해 나가기로 한다.
- ⑤ 남과 북은 평화적인 민간선박들의 상호 영해통과 허용 문제를 협의하기 위하여 해운 관계자들 사이의 실무 접촉을 빠른 시일내에 가지기로 한다.
- ⑥ 남과 북은 임진강 수해방지 대책 문제와 관련하여, 이미 협의한 바탕 위에서 쌍방 군사당국 사이에 필요한 조치가 취해지는데로 11월중 현지조사에 착수하기로 한다.
- ⑦ 남과 북은 이미 서명 교환한 남북경제협력의 법적, 제도적

장치들을 마련하기 위한 투자보호, 이중과세 방지, 상사분쟁 해결절차, 청산결재 등 4가지 합의서들을 각기 내부절차를 거쳐 빠른 시일내에 발효시키기로 한다.

⑧ 남과 북은 북측의 동해어장의 일부를 공동으로 이용하는 문제를 협의하기 위하여 실무자들 사이의 접촉을 빠른 시일내에 가지기로 한다.

⑨ 남과 북은 이상의 경제실무적 문제들의 구체적인 이행대체들을 경제협력추진위원회와 해당부문 접촉들에서 협의해 나가며 제2차 경제협력추진위원회를 10월 23일부터 26일까지 개최하기로 한다.

4. 남과 북은 태권도 시범단을 교환하기로 하고, 북측 시범단을 10월에, 남측 시범단을 11월에 각기 상대측 지역에 파견하며, 이와 관련한 실무적인 문제들을 관계자들 사이에 협의해 나가기로 한다.

5. 남과 북은 제6차 남북장관급회담을 2001년 10월 28일부터 31일까지 개최하기로 한다.

2001년 9월 18일

서울

8. 제7차 남북 장관급회담 공동보도문

제7차 남북 장관급회담이 2002년 8월 12일부터 14일까지 서울에서 진행되었다.

회담에서 쌍방은 역사적인 6·15 남북 공동선언을 확고히 이행해 나갈 의지를 확인하였으며, 4·5 공동보도문과 그밖의 상호 관심사를 실천해 나가기 위한 대책을 협의하고 다음과 같이 합의하였다.

1. 남과 북은 남북 경제협력추진위원회 제2차 회의를 8월 26일부터 29일까지 서울에서 개최한다.

여기에서 남북 철도·도로 연결문제, 개성공단 건설문제, 임진강 수해방지문제와 그밖의 경제협력문제들에 대해 협의하기로 한다. 경의선 및 동해선의 철도·도로 연결공사와 관련하여 남북이 동시에 병행시켜 착공하기로 하되 기술적인 문제 등을 고려하여 날짜를 최종 확정하기로 한다.

2. 남과 북은 남북 철도·도로 연결을 위한 군사적 보장조치를 시급히 취하며, 쌍방 군사당국자간 회담을 빠른 시일안에 개최하기로 한다.
3. 남과 북은 안변청년발전소 임남댐 공동조사를 위한 관계 실무자들의 접촉을 9월 중순에 금강산에서 갖기로 한다.
4. 남과 북은 제5차 이산가족 상봉을 추석을 계기로 금강산에서

진행한다.

상봉단의 규모와 상봉절차는 제4차 이산가족 상봉의 관례에 따르며 구체적인 문제는 관문점을 통해 협의한다. 아울러 이산가족 문제를 해결하기 위하여 쌍방 적십자단체의 책임자급을 수석대표로 하는 제4차 남북적십자회담을 9월 4일부터 6일까지 금강산에서 개최하며 이 때 면회소 설치·운영 문제 등을 협의한다.

5. 남과 북은 금강산관광 활성화를 위한 제2차 당국회담을 9월 10일부터 12일까지 금강산에서 개최하기로 한다.
6. 남과 북은 북측의 제14회 부산 아시아경기대회 참가와 백두산 성화 운반 등 제반 실무적 문제들과 관련하여 8월 17일부터 금강산에서 개최되는 부산 아시아경기대회 조직위원회와 조선 올림픽위원회간의 협의가 원만히 진행되도록 적극 협력한다.
7. 남과 북은 남북축구경기가 9월 6일부터 8일까지 서울에서 성공적으로 진행될 수 있도록 적극 협력하기로 한다.
8. 남과 북은 태권도 시범단 교환을 추진하기로 하며 남측 시범단이 9월 중순에 평양을, 북측 시범단이 10월 하순에 서울을 방문하기로 하고 관계 단체들간의 실무적 협의를 주선하기로 한다.
9. 북측 경제시찰단이 10월 하순에 남측 지역을 방문한다.

10. 남과 북은 제8차 남북장관급회담을 10월 19일부터 22일까지 평양에서 개최한다.

2002년 8월 14일
서 울

9. 제8차 남북장관급회담 공동보도문

제8차 남북장관급회담이 2002년 10월 19일부터 22일까지 평양에서 진행되었다.

회담에서 쌍방은 최근 남북관계가 6·15 공동선언의 기본정신에 부합되게 좋게 발전하고 있는 데 대하여 긍정적으로 평가하고 남북공동선언을 이행하기 위하여 계속 노력하며 당면한 문제들을 풀어 나가기 위하여 다음과 같이 합의하였다.

1. 남과 북은 6·15 공동선언의 정신에 맞게 한반도의 평화와 안전을 보장하기 위하여 공동으로 노력하며, 핵문제를 비롯한 모든 문제를 대화의 방법으로 해결하도록 적극 협력하기로 한다.
2. 남과 북은 경의선과 동해선 철도·도로 건설이 동시에 빨리 진척 되도록 남북장관급회담이 적극 추진하기로 한다.
쌍방은 1차적으로 경의선 철도·도로를 개성공업단지에, 동해선 철도·도로를 금강산 지역에 연결한다.
쌍방은 동해선 철도 연결공사를 빨리 추진하며, 남측은 강릉방향으로의 남측구간 연결공사를 중단없이 빨리 추진시킨다.
3. 남과 북은 개성공단 건설착공을 12월중에 하는 문제와 건설과 관련한 실무적 문제들을 개성공단건설실무협의회에서 토의하기로 하며, 개성공단이 건설되면 그 안에 남측의 해당부문 사무소를 설치하기로 한다.

4. 남과 북은 쌍방 민간선박들의 상대측 영해통과와 안전운항 등 해운협력에 관한 해운합의서 채택을 위한 관계자 실무접촉을 11월중에 금강산에서 갖기로 한다.
5. 남과 북은 상대측의 인원통행 및 물자수송에 관한 통행합의서 채택 문제를 남북철도·도로가 처음 연결되는 시기에 맞추어 협의하기로 한다.
6. 남과 북은 남측 어민들이 북측의 동해어장의 일부를 이용하는 문제와 관련하여 해당 실무접촉을 빠른 시일 내에 금강산에서 갖기로 한다.
7. 남과 북은 이산가족들의 금강산 면회소를 빨리 건설하고, 전쟁 시기 소식을 알 수 없게 된 이들의 생사주소를 확인하는 적십자단체들의 사업을 적극 밀어 주기로 한다.
8. 남과 북은 제9차 남북장관급회담을 2003년 1월 중순에 서울에서 개최한다.

2002년 10월 22일

평양

참고문헌

1. 단행본

- 김국신. 『미국의 대북정책과 북한의 반응』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 김규륜. 『미국의 대북한 경제제재 완화와 남북경제공동체 건설방안』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 김대중. 『김대중의 3단계통일론: 남북연합을 중심으로』. 서울: 아태 평화재단, 1995.
- 김성철. 『국제금융기구와 사회주의 개혁·개방』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 김성철. 『미일동맹외교』. 성남: 세종연구소, 2001.
- 김원배·권영섭·이영아. 『동북아경제와 한반도 개편 전략』. 안양: 국토 연구원, 1998.
- 동북아평화연구회. 『국민의 정부 대북포용정책』. 서울: 밀레니엄북스, 1999.
- 박영규. 『통일한국의 안보정책 방향』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 배정호. 『일본의 국가전략과 한반도』. 서울: 통일연구원, 2001.
- _____. 『21세기 한국의 국가전략과 안보전략』. 서울: 통일연구원, 2000.
- _____. 『조총련계 기업의 대북 투자 실태』. 서울: 통일연구원, 1998.
- _____. 『남북한 실질적 통합과 주변국 협력 유도방안』. 서울: 통일연구원, 2002.
- 신상진. 『중·러 전략적 협력강화와 한반도』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 신지호. 『일·북 경제협력의 전개구도와 한국의 대응방안』. 서울: 대외 경제연구원, 2000.

- 오승렬. 『중국경제의 개혁·개방과 경제구조』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 王允鍾·申東和·李炯根. 『WEF 국가경쟁력 보고서 분석』. 서울: 대외경제연구원, 2000.
- 임혁백·안석교 외. 『새천년의 한국과 세계』. 서울: 나남출판, 2000.
- 장형수·이창재·박영곤. 『통일대비 국제협력과제: 국제금융기구 활용방안을 중심으로』. 서울: 대외경제연구원, 1998.
- 장형수·박영곤. 『국제협력체 설립을 통한 북한개발 지원방안』. 서울: 대외경제연구원, 2000.
- 정진영 편. 『세계화 시대의 국가발전전략』. 성남: 세종연구소, 1995.
- 재정경제부 등 21개 기관. 『동북아비즈니스 중심국가 실현방안』. 2002.7.29.
- 조명철·홍익표. 『북한의 외국인투자유치 정책과 투자환경』. 서울: 대외경제연구원, 1998.
- 최수영. 『남북경협을 위한 동북아 활용방안』. 서울: 통일연구원, 2001.
- 황병덕. 『부시 행정부의 대북정책과 우리의 대북정책 추진방향』. 서울: 통일연구원, 2000.
- 홍철·김원배. 『21세기 한반도 경영전략』. 안양: 국토연구원, 1999.
- 岡崎久彦. 『戰略的思考とは何か』. 東京: 中央公論社, 1983.
- 防衛大學校 安全保障研究會. 『安全保障學入門』. 東京: 亞紀書房, 2001.
- 山本吉宣. 『國際的相互依存』. 東京: 東京大學出版會, 1989.
- 伊藤憲一. 『國家と戰略』. 東京: 中央公論社, 1985.
- 西原正. 『戰略研究の視覺』. 東京: 人間の科學社, 1988.
- 佐藤德太郎. 『大陸國家と海洋國家の戰略』. 東京: 原書房, 1973.
- 猪口邦子. 『戰爭と平和』. 東京: 東京大學出版會, 1989.
- 猪口孝. 『國家と社會』. 東京: 東京大學出版會, 1989.
- 黑岩達也·藤田法子. 『開かれた中國巨大市場』. 東京: 蒼蒼社, 2002.

- Booth, Ken and Russell Troad. ed. *Strategic Culture in the Asia-Pacific Region*. New York: ST. Martin's Press, INC., 1999.
- Earle, Edward Mead. ed. *Makers of Modern Strategy*. Princeton, N.J., 1943.
- Frankel, Joseph. *Contemporary International Theory and Behavior of State*. Oxford: Oxford University, 1973.
- Gray, Colin S. *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press. 1999.
- Hart, Basil H. Liddel. *Strategy*. New York: Signet, 1974.
- Katzenstein, Peter J. *Cultural Norms and National Security*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1996.
- Luttwak, Edward N. *Strategy: The logic of war and Peace*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University, 1987.
- Shanghai Institute for International Studies. *The Post Cold War World*. Shanghai: SIIS Publication, 2000.
- Strategy and Force Planning Faculty. *Strategy and Force Planning*. Newport, RI: Naval War College Press, 2000.
- Velschera, Heinz. *Instrument of Cooperative security in the CSCE Framework-Confidence Building Measures, Emergency and Conflict Prevention*. Vienna: CSCE Secretariat, 1994.

2. 논문

- 김계동. “다자안보기구의 유형별 비교연구: 유럽통합과정에서의 논쟁을 중심으로.” 『한국정치학회보』, 제28집 1호. 1994.
- 김유남·노병렬. “동북아 안보레짐의 형성 및 가능성: 다자간 안보협의체와 상호보완성 연구.” 『국제정치논총』, 제39집 1호. 1999.
- 문수언 외. “한반도 통일의 국제정치와 동북아 다자안보 협력.” 『국제정치논총』, 제37집 3호. 1998.
- 배정호. “21세기 동북아시아 한국의 발전전략 구상.” 『평화논총』, 2002.
- _____. “일본 안보정책의 보수화와 국내외적 요인.” 『통일정책연구』, 2002.
- 백진현. “한반도 평화체제와 동북아 다자간 안보협력.” 곽태환 외. 『한반도 평화체제의 모색』. 서울: 경남대 극동문제연구소, 1997.
- 엄태암. “동북아 6자회담의 실효적 추진방안.” 유재건 편. 『21세기 한국의 외교정책』. 서울: 나남, 1999.
- 이원우. “지역 다자안보협력 현황과 우리의 대응방향.” 『한반도 군비통제』, 제23집. 1998.
- 임혁백. “21세기 아시아 중추국가의 비전.” 통일연구원 초청 정책간담회 발표 논문, 2000.9.5).
- 홍기준. “안보레짐의 형성: CSCE/DSCE의 사례연구.” 『국제정치논총』, 제38집 1호. 1998.
- 總合研究開發機構 研究チーム. “東アジアにおける經濟回生.” 『政策研究』, Vol.14 No.5. 2001.

Kim, Eun-seok. "Multilateral Security Cooperation in Northeast Asia: A South Korean perspective." *IFANS Review*, Vol. 7, No. 1. July 1999.

United Nations, "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peace-making and Peace-keeping." July 17, 1992.

3. 기타

「1998~2001 통일백서」

「2001~2002年度 防衛白書」

「東アジア戦略概観 2000~2002」