

학술회의 종서 2003-01

신정부 국정과제 추진방향

- 통일·대북정책을 중심으로 -

국내학술회의(2003. 2. 18.) 발표 논문집

통 일 연 구 원

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

<행 사 일 정>

09:00~09:30 등록 및 접수

09:30~09:40 개회식

- 개 회 사: 서병철(통일연구원 원장)

09:40~12:30 학술회의

- 사 회: 최장집 (고려대학교 교수)

09:40~11:00 제1회의: 한반도 평화체제 구축 - 현황과 대안 모색

- 발 표: 조 민 (통일연구원 선임연구위원)
- 토 론: 심윤조 (외교통상부 북미국장)
이봉조 (통일부 통일정책실장)
안인해 (고려대학교 교수)

11:00~11:10 휴 식

11:10~12:30 제2회의: 동북아경제중심국가 건설과 남북경협

- 발 표: 오승렬 (통일연구원 경제협력연구실장)
- 토 론: 정운영 (경기대학교 교수)
조명균 (통일부 교류협력국장)
고일동 (한국개발연구원 선임연구위원)

차 례

학술회의 총서 2003-01

◆ 개 회 사: 서병철(통일연구원장)

◆ 사 회: 최장집(고려대학교 교수)

◆ 제 1회의

발 표: “한반도 평화체제 구축 - 현황과 대안 모색” /
조 민(통일연구원 선임연구위원)

토 론: 심윤조 (외교통상부 북미국장)
이봉조 (통일부 통일정책실장)
안인해 (고려대학교 교수)

◆ 제 2회의

발 표: “동북아경제중심국가 건설과 남북경협” /
오승렬 (통일연구원 경제협력연구실장)

토 론: 정운영 (경기대학교 교수)
조명균 (통일부 교류협력국장)
고일동 (한국개발연구원 선임연구위원)

“한반도 평화체제 구축 -
현황과 대안 모색”

조 민

(통일연구원 선임연구위원)

요약

I. 문제제기

한반도의 평화는 한민족의 통일보다 중요하다. 평화와 통일의 이중적 목표가치가 하나로 합치되지 않는 한, 평화는 통일에 우선한다. 최근 북한의 핵개발 문제로 한반도 위기가 고조되면서 한반도 평화체제 구축을 향한 평화 프로세스는 크게 흔들리고 있다. 우리는 지금 선택적 결단을 강요받고 있다. 국가이익과 민족이익, 북한과 미국, 민족과 동맹, 외세와 자주 등 상호 배타적 가치를 조화시켜 나가는 노력 못지않게 현 단계에서 둘 중 하나를 우선해야 하는 ‘전략적 선택’을 하지 않을 수 없는 상황에 직면해 있다. 따라서 전략적 선택의 문제를 논의의 중심에 두고 한반도 평화체제 구축을 위한 장기전망의 과제를 설정해 나가는 것이 바람직하다.

II. 한반도 핵위기의 성격과 전망

1. 핵위기 : 미국의 세계전략과 북한의 생존전략

한반도의 긴장국면은 북한의 對美불신과 미국의 對北위협이 상호작용에서 기인한다. 핵무기는 미국의 세계제패의 전략적 사안이라면, 북한은 핵보유를 체제생존을 보장받을 수 있는 궁극적인 수단으로 인식하고 있다. 이런 점에서 한반도 핵위기는 미국의 세계전략과 북한의 생존전략이 맞물린 상태에서 발생하는 위기라고 볼 수 있다. 북미관계를 둘러싼 한반도의 주기적인 긴장국면 속에서 한국의 역할과 위상을 찾는 문제가 더욱 절실한 실정이다.

가. 북한 핵은 민족공멸이다

북한의 최대목표는 핵을 보유한채 미국과 불가침협정을 체결하고자 하는데 있다. 핵을 가진 북한과의 공존은 최악의 상황을 초래할 수 있다. 우리가 북한 핵을 용납할 수 없는 이유는 미국보다 더욱더 심각하다. 북한의 핵보유가 공인되면 북한은 대남 저장도 분쟁을 일상화시킬 가능성이 높다. 남한이 스스로 핵을 보유하거나 재반입된 주한미군의 핵에 의존한다고 하더라도 북한은 남한이 핵전쟁을 두려워하여 국지적 도발에 항상 소극적으로 대처할 수밖에 없을 것이라는 확신아래 김정일 정권의 내부적 위협이나 체제적 단합을 위해 저장도 분쟁에 호소하는 방식을 손쉽게 택할 수 있다. 예컨대 과거의 경험을 준거로 한다면 군사분계선 침략, 해상 도발, 영해·영공 무단침범, 도시에틸라 침투파괴 공작, 국가기간시설의 파괴 또는 파괴위협 등 온갖 형태의 침략과 협박에도 불구하고 확전으로 인한 핵전쟁의 공포와 두려움으로 단호하고 효과적인 대처방안의 선택을 어렵게 할 것이다. 또한 핵무기의 존재 과시로 남북관계를 일방적으로 끌고가거나 협박성 대북지원을 요구하는 상황도 나타날 수 있다. 그리하여 마침내는 핵무기 위협으로 한반도의 '해방' 의지를 구현하려 들 경우 심각한 위기에 빠지게 된다.

여기에서 핵을 보유한 북한의 다양하고 치밀한 도발과 협박에 대해 '민족적', '해방적' 논리를 전파하고자 하는 입장과 그에 대한 비판세력과의 갈등으로 이성적 판단이 외면되는 혼란 상태에 빠질 우려도 있다. 우리 사회 일각에서는 이러한 악몽의 시나리오가 현실화될 잠재적 가능성이 커졌음에도 불구하고 북한 핵에 대한 무책임하고 '강 건너 불보듯' 하는 핵불감증, 북한 핵이 마치 통일한국의 군사력의 자산 목

록썸으로 여기는 환상에서 깨어나지 못하는 현실이 작금의 실정이다. 북한 핵은 냉전시대 미·소간 상호확증파괴(MAD)에 의한 ‘공포의 균형’을 이룬 그러한 성질의 핵이 결코 아니다. 남한 사회는 북한 핵에 의해 멸망하기보다는 북한이 핵무기를 보유하고 있다는 사실 그 자체만으로 남한 사회 내부의 균열·붕괴의 위험성이 더욱 크다.

2. 2003년 위기 시나리오(4개)

시나리오① : 전쟁 시나리오② : 先타결·後지지부진
 시나리오③ : 위기지속 및 악화 시나리오④ : 전면적 관계개선

4가지의 시나리오 가운데 최선의 시나리오는 전면적 관계개선이고, 최악의 시나리오는 전쟁이다. 현 단계에 있어 가능성이 높은 시나리오는 ‘위기지속 및 악화 시나리오’ 및 ‘先타결·後지지부진 시나리오’ 이다. 이라크전이 속전속결로 끝날 경우, 2003년 2월 대한민국 신정부 출범이후 ‘先타결·後지지부진’으로 북미관계가 전개될 가능성이 높다. 그러나 이라크전이 장기화될 경우, 북미관계는 위기가 지속되는 가운데 점차 더욱 악화될 가능성이 높은 것으로 전망된다.

Ⅲ. 한반도 평화체제 구축방안 : 평화정착의 전제

1. 한·미동맹과 주한미군

한·미동맹과 주한미군은 한미 양국간의 합의에 의해 관계 조정을

4. 신정부 국정과제 추진방향 - 통일·대북정책을 중심으로

위한 기본 원칙을 설정하고, 단계별(대치 구도, 평화공존 구도 및 통일 구도) 세부 정책대안을 강구·추진해야 할 것이다. 그 방향으로는 첫째, 한반도 군사적 긴장완화 수준 및 평화체제구축의 진전 단계에 연동하여 주한미군의 역할 및 임무를 조정하고, 한미동맹의 성격을 “이익창출” 동맹으로 발전시킨다. 둘째, 한반도 평화체제 구축과정에서의 남북합의 등 통일 과정에서 통일 이후 주한미군의 역할 및 임무에 대한 합의를 도출할 필요가 있다. 셋째, 동아시아 및 아·태 지역 주둔 미군의 전력 구조와 전력규모, 그리고 역할 및 임무라는 커다란 맥락 속에서 주한미군의 역할, 임무 및 규모가 결정되는 것이 바람직하다.

2. 한·미동맹의 변화와 다자안보체제 형성

한·미동맹의 성격이 한반도 차원을 벗어나 지역의 안정과 평화를 위한 역할로의 기능으로 전환하는 과정에서, 한국은 동북아 다자안보협력 형성 및 다자안보협력을 활용한 통일환경 조성 정책을 추진할 수 있을 것이다. 결국 동북아 다자안보협력은 한반도의 평화와 안정을 바라는 역내 국가들의 정책적 입장에 비추어 볼 때, 한반도 평화체제 구축에 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 궁극적으로 한반도 평화체제와 통일문제는 한반도문제에 이해관계가 있는 모든 국가들의 안보정책과 직결되는 문제이므로 다자안보협력은 한반도 평화체제 구축에 긍정적인 측면이 있으며, 궁극적인 통일과정의 유리한 환경조성에 관련된다.

IV. 한국의 정책 방향 : 북핵위기 총력극복 및 한·미 신뢰회복

1. 기본방향 : 평화안정- 국민화합, 국제협력, 민족화해(남북관계 개선)

2. 실천방안

가. 대내정책 : 북핵위기 관련, 평화지향적 국민화합 추구

나. 대외정책 : 북핵문제 해결을 통한 한·미 마찰 해소와 향후 정책협력 적극 모색

다. 대북정책 : 북핵 문제 해결을 통한 화해협력과 평화공존 정책 병행 추진

V. 모색 : 새로운 출발

북한 핵개발은 남북관계의 근본전제를 부정하는 행위가 아닐 수 없다. 우리는 지금 그 동안 남북관계의 다양한 측면에서의 많은 변화에도 불구하고, 한반도의 위기수준이 높아지고 있는 상황에서, 안보와 평화정착의 차원에서는 별다른 진전이 없었음이 확인된 지점에 서있다.

가. 국가이익은 민족이익에 선행한다

남북한은 지금 한 손으로 악수를 하면서도 다른 손으로는 상대방의 이마에 총구를 겨누고 있다. 말하자면 남북한의 적대적 관계의 해소를 지향하는 문제와, 아직 적대적 관계가 완전히 해소되지 못한 현실은 서로 다르다. 따라서 대한민국의 존립을 위태롭게 하는 북한의 대남정책이나 핵개발과 같은 명백한 위기국면에서 우리는 마땅히 현실적 국가이익의 관점에서 북한을 대해야 한다. 그렇다고 해서 민족이익을 부정하는 것은 아니다. 남북한간 신뢰가 구축되고 위기국면이 해소되었을 때, 비로소 민족이익의 지평 위에서 남북회합과 국제사회에서의 공동협력을 적극적으로 추구해 나갈 수 있다.

나. 동맹과 민족의 조화

북한의 핵보유·핵개발은 민족공조가 아니라, 민족공멸을 획책하는 길이다. 이를 극복하기 위해서는 우리 사회의 '민족' 지향성(민족공조)은, 상호의존의 세계 속에서, '동맹'(한미공조) 논리와 배척되지 않는 방향으로 나아가야 한다.

다. 북한 핵개발은 용납될 수 없다

북한 핵개발은 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」(1992년 2월 29일 발효)을 전면 위배하는 조치이다. 김정일 위원장은 김일성 주석이 민족 앞에서 합의한 비핵화 선언을 스스로 파기하는 행위에 대해 입장을 밝혀야 한다. 북한의 NPT 탈퇴는 국제사회에 대한 약속 이행

의 거부이며, 제네바 북·미 기본합의서를 위반(미국도 마찬가지만)하는 행위가 된다. 북한의 핵보유와 한·미동맹관계의 약화 가능성은 대외의존도가 높은 한국경제에 심대한 영향을 미칠 것인 바, 해외자본의 한국투자 기피, 위기지수가 반영된 국가신용도 하락에 따른 폐해, 국내자본 및 인적 자산의 해외유출 등 막대한 폐해가 현실화될 수 있는 가능성이 과소평가되어서는 곤란하다. 북한은 ‘경제회복과 핵보유’ 라는 두 마리 토끼를 동시에 쫓을 수는 없다. 이러한 북한의 오관은 일깨워져야 하며, 핵을 가진 북한과의 ‘평화적’ 공존 가능성은 상상도 하지 말아야 한다.

라. 기다려라! 그러면 다가온다

정부는 정경분리원칙에 입각하여 대북투자의 정치적·법적·제도적 장애를 해소하는데 힘써야 하며 대북투자와 남북경협 환경을 조성하는 데 역점을 두어야 할 것이다. 대북투자와 남북경협 사업은 시장 원리에 입각하여 기업 스스로의 판단과 책임아래 추진되어야 한다. 기업이 정부 차원의 지원을 전제로 대북사업을 추진하려는 시도는 더 이상 허용되어서는 안되며, 정부가 특정 기업에 독점적 형태의 특혜를 주는 듯한 정책은 위험하다. 북한의 핵개발 포기없이 남북경협의 획기적인 진전을 기대하기는 어렵다. 남북경협을 추진하더라도 내실있는 성과를 거두는 데는 한계가 있을 것이다. 우리 정부는 북한 경제회복을 위한 북한판 마셜플랜을 준비하고 있다. 북한은 핵개발을 포기하고 당국 차원에서 공식적으로 요청할 필요가 있다. 그때 우리는 국가적 차원에서 남북경협과 대대적인 지원정책을 추진할 수 있을 것이다. 서두르지 말고 분명한 원칙을 지켜야 한다.

마. 지금은 주한미군 철수를 말할 때가 아니다.

남북한간 전쟁의 방지는 남북교류협력의 효과라는 측면도 무시할 수 없지만, 적어도 아직까지는 주한미군과 한국의 국방력에 의한 억지력에 있다. 물론 주한미군과 국방력 중심의 전쟁억지력은 점차 화해협력을 통한 평화구조 속에서 해결할 수 있는 방향으로 바뀌어지도록 해야 할 것이다. 우리 사회의 ‘반미감정’은 젊은 층의 미국을 향한 민족적 자긍심과 인간적 존엄성의 문제를 환기시키고자 한 정당한 요구에서 출발했으나, 미국측의 불성실한 태도와 무성의한 반응으로 악화일로를 걸으면서 한·미동맹과 주한미군 주둔의 필요성 자체를 부정하는 분위기가 확산되고 있다. 이에 미국도 한국의 ‘반미감정’에 대응하여 미국에서는 반한감정과 함께 주한미군 철수·감축 문제가 조금씩 논의되는 상황이 나타나고 있다.¹⁾ 한반도의 굳건한 평화구조가 수립되지 못한 상황에서 한·미동맹의 근간인 주한미군의 변경 문제는 보다 신중하게 대처해 나가야 한다.

바. 진보/보수, 반미/친미, 자주/외세 등의 냉전적 사고를 극복해야

진보/보수, 좌/우, 개혁/수구, 자주/외세 등의 이분법적 도식에 사로잡힌 냉전적 사고는 극복되어야 한다. 미국이 주도하는 구조 속에서 실질적으로 우리가 미국에게 더 많은 것을 얻었다. 미국의 도움 없이는 한국의 민주주의와 경제적 성공의 신화는 창조될 수 없었다. 물론

1) “한-미동맹 이상징후 주한미군 영향줄 듯,” 오공단(인터뷰), <한겨레> 7면, 2003년 2월 14일자.

미국을 ‘나쁜 나라’ 라고 생각할 수도 있지만, 세계 유일의 초강대국으로서의 미국의 막강한 힘을 냉소적으로 비난하는 주장은 합리적이지 않다. 규범적 對美觀도 존중되어야 하지만, 우리 국가와 민족 앞에 선 미국의 실체를 거부하는 태도도 지양될 필요가 있다.

한반도 평화체제 구축 - 현황과 대안 모색

<목 차>

- I. 문제제기
- II. 한반도 핵위기의 성격과 전망
 - 1. 핵위기 : 미국의 세계전략과 북한의 생존전략
 - 2. 2003년 위기 시나리오
- III. 한반도 평화체제 구축방안 : 평화정착의 전제
 - 1. 한·미동맹과 주한미군
 - 2. 한·미동맹의 변화와 다자안보체제 형성
- IV. 한국의 정책 방향
 - 1. 기본방향
 - 2. 실천방안
- V. 모색 : 새로운 출발

I. 문제제기

한반도의 평화는 한민족의 통일보다 중요하다. 평화와 통일의 이중적 목표가치가 하나로 합치되지 않는 한, 평화는 통일에 우선한다. 최근 북한의 핵개발 문제로 한반도 위기가 고조되면서 한반도 평화체제 구축을 향한 평화 프로세스는 크게 흔들리고 있다.

盧武鉉 정부는 2003년 2월 한민족의 활로를 개척하고 21세기의

민족사적 비전을 제시해야할 역사적 소임을 띠고 출범한다. 새정부 대북정책의 목표는 ‘한반도 평화정착’에 있다. 그러나 ‘한반도 평화정착’의 과제는 본격적인 추진에 앞서, 북한 핵개발을 둘러싼 북·미관계의 긴장과 그로 인한 한반도 위기 국면에 직면하여 시험대에 올랐다.

한반도 평화체제 구축은 북한 핵개발을 비롯한 대량살상무기의 해결없이는 한걸음도 나아갈 수 없다. 지난 5년간 남북관계는 대북 화해협력정책의 성과에 의해 상당한 진전을 보았으며, 북한의 개혁개방도 많은 기대를 모았다. 그러나 최근 세계적 이목을 끌고 있는 북한의 핵개발 문제는 동북아 지역의 긴장을 초래할 뿐만 아니라, 남북관계를 급냉시키는 요인이 되면서 북한의 미래전망을 한층 불투명하게 한다.

북한 핵사태는 탈냉전 이후 한반도를 둘러싼 동북아 국제질서의 구조적 불안정과 갈등 상황 속에서 남북한과 미국을 비롯한 주변국들과의 관계를 압축적으로 부각시키는 돌출 사안이 아닐 수 없다. 북한 핵사태는 동북아 지역패권의 유지를 추구하는 미국과 현상(status quo)의 변화를 통한 새로운 질서 창출의 가능성을 모색하는 중국과의 ‘협력과 경쟁’을 둘러싼 구조적이고 장기지속적인 위기구조와 내재적 연관성이 크다. 그러한 관련 속에서 북한 핵위기는 동북아 지역패권의 하위체계인 한반도의 ‘국면적 위기’(conjunctural crisis)가 반복적으로 나타나는 계기라 할 수 있다.²⁾ 따라서 북한 핵위기를 타개하

2) 그람시의 분석틀을 빌어, 동북아 지역패권의 구조적 장기지속적 위기를 ‘유기적 위기’(organic crisis)라고 한다면, 미국의 세계전략과 북한체제의 생존전략이 맞부딪친 북한 핵사태는 ‘국면적 위기’(conjunctural crisis)로 파악할 수 있다. 유기적 위기가 해결되면 국면적 위기도 해소될 수 있다. 비록 국면적 위기가 유기적 위기의 구조적 성격과 역사

기 위해서는 동북아 지역패권의 문제와 남북관계에 대한 장기전략적 접근 방식도 중요하지만, 당장 주어진 조건에서 ‘선택적 결단’을 내려야 하는 절박한 상황에 대한 인식이 더욱 중요하다.

우리는 지금 선택적 결단을 강요받고 있다. 국가이익과 민족이익, 북한과 미국, 민족과 동맹, 외세와 자주 등 상호 배타적 가치를 조화시켜 나가는 노력 못지않게 현 단계에서 둘 중 하나를 우선해야 하는 ‘전략적 선택’을 하지 않을 수 없는 상황에 직면해 있다. 따라서 전략적 선택의 문제를 논의의 중심에 두고 한반도 평화체제 구축을 위한 장기전망의 과제를 설정해 나가는 것이 바람직하다.

성에서 나타나는 위기라고 하더라도 이 국면적 위기의 발생 요인 포착과 그것의 극복에 초점을 맞추는 전략이 필요하다. Antonio Gramsci., edited and translated by Quintin Hoare and Geoffrey Nowell Smith, *Selections from the Prison Notebooks*(N.Y.: International Publishers, 1983), pp. 201~223.

II. 한반도 핵위기의 성격과 전망

1. 핵위기 : 미국의 세계전략과 북한의 생존전략

미국의 21세기 세계제패(global primacy) 전략은 지정전략적(Geostrategy) 논리에 기반한 미국 중심적 세계체제 구축에 있다.³⁾ 미국의 동북아전략은 미·일 동맹(한·미·일)을 중심으로 아시아정책을 추진하며 對中 견제에 전략적 목표를 설정하고 있다. 동북아 지역에서의 한·미동맹에 의한 주한미군의 주둔은 이 지역에서의 미국식 민주주의와 자본시장의 보존·확대를 위한 미국의 국익 추구의 일환이나 주변국의 이해관계와의 일치·상충의 문제가 제기된다. 그리고 남북한 긴장완화에 기여하는가 혹은 긴장유발 요인인가가 논쟁점이며, 유럽지역의 군비축소 경향과는 달리, 동북아 지역은 군사력 중심의 세력균형론에 입각한 군비증강과 군비경쟁이 가속되고 있는 지역이다. 동북아 국제환경의 변화로 인한 군사안보위협 수준이 완화되어가고 있음에도 불구하고, 아·태지역에 대한 미국의 일방주의적 전략적 이익의 강조는 중국과 북한에 커다란 위협으로 부각되면서 새로운 긴장관계를 유발하고 있는 측면도 무시할 수 없다.

부시 행정부의 대북 포용정책의 폐기와 강경정책으로의 전환의 배경은 미국의 對中정책과의 관련성 속에서 파악할 수 있다. 부시 행정부는 과거 클린턴 행정부와는 달리 출범부터 북한에 대하여 강경한 입장을 보이며 북한과의 협상이나 대화를 거부하였다. 부시 행정부의 출범 초기에 미중앙정보국(CIA) 산하 국가정보위원회(NIC)에서 발

3) Zbigniew Brzezinski·김명섭 옮김, 『거대한 체스판(The Grand Chessboard 1997)』(삼인, 2000), 서문 pp. 15~17.

간한 회의결과 보고서의 서론에 나타난 미국 대북정책의 기본 입장은 북한이 국제사회의 경제지원을 얻고 정치적 인정을 받으면 오히려 미국의 영향력이 감소할 것이라는 우려를 반영하고 있다. 또한 북한의 남한·중국·일본 등의 국가들과 관계개선은 미국의 대북 통제능력의 감소로 보였다. 특히 주목되는 점은 미국의 대북 포용정책은 지난 50년간 미국이 북한을 주요 적대국이자 군사적 위협이라고 보아왔던 미국의 안보 패러다임에 대한 도전이며, 주한미군 주둔의 명분을 약화시키고, 미국적 가치에 도전하는 나라에 대한 원조와 협상 추구는 미국적 가치와 규범의 훼손으로 규정하고 있다.⁴⁾ 이런 맥락에서 본다면 부시 행정부의 대북 강경책은 미국의 대북 접근법을 근본적으로 수정하여 클린턴 행정부 이전 시기, 즉 냉전시기의 미국의 대북정책을 복구한 셈이 된다.

미국은 '9·11' 이후 '테러와의 전쟁' 수행에 필요한 타깃 지목에 북한을 연계시켰다. 북한은 미국의 이러한 대북강경책에 대하여 미국을 비난하며 맞대응하고 있지만 민주주의와 인권 문제의 시각지대로 이미 국제사회에서 나쁜 이미지로 각인된 북한이 미국을 비난할수록 '불량국가'의 소행으로만 여겨질 뿐이다. 사실 그후 북한은 미국의 동북아 전략의 뒷에 빠져 움썩달짝 못하는 형국에 처하게 되었고, 남북한 교류협력을 통한 한반도의 화해협력 분위기는 구체적인 진전을 보지 못하는 가운데 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기를 둘러싼 북미간 긴장의 고조되면서 한반도 평화구축 과정은 정체상태에 처하게 되었다. 미국의 이러한 전략적 변화를 간과하면 부시 행정부의 대북정책을 클

4) US National Intelligence Council, *North Korea's Engagement: perspective, Outlook, and Implication: Conference Report* (May 2001), p. 6.

린턴 행정부의 유연한 대북정책보다 보다 강력한 협상수단을 구사하는 것으로 해석하는 오류를 범할 수도 있다. 즉, 북한을 힘으로 굴복시켜 미사일 문제를 해결하겠다는 것으로 해석할 수 있게 된다. 그러나 국가정보위원회(NIC)의 입장과 이후 부시 행정부의 대북 태도로 볼 때 북한 미사일 문제 ‘해결’ 보다는 북한 미사일 문제 ‘이용’에 무게를 두고 있는 것으로 평가할 수 있다. 미사일 방어의 진짜 명분은 중국이기 때문이다.⁵⁾ 김대중 대통령이 부시 행정부 출범 직후에 미국을 방문하여 한국 정부의 한반도 냉전구조 해체를 위한 노력과 대북포용 정책에 대한 이해와 지지를 설득하였으나 아무런 소득을 얻을 수 없었던 것은 미국의 대북정책을 비롯한 동북아 전략과의 마찰 때문이라고 할 수 있다.⁶⁾

한반도의 긴장국면은 북한의 對美불신과 미국의 對北위협을 상호작용에서 기인한다. 북한과 미국은 서로 상대방이 약속을 지키지 않는다고 주장해왔다. 북미 기본합의서(제네바 1994.10)의 경우도 상호 의무사항⁷⁾을 불이행하고 있으나, 제네바 합의문에 의하면 미국측 준수사항이 더 많음에도 불구하고 미국은 처음부터 합의사항 이행 의지

5) 레온 시갈, “부시 행정부의 대북정책,” 《평화논총》 2001년 봄·여름 제 5권1호(통권 9호)(아태평화재단, 2001), p. 33.

6) 서재진, “미국의 대북정책과 남북관계,” 외교통상부 안보정책과 및 경남대학교 공동주최 세미나 발표문(2002.11.29), 참조.

7) 북한의 이행 의무사항: △합의문 서명 1개월 이내에 흑연감속로와 관련 시설들의 완전 동결 △국제원자력기구(IAEA)의 감시 허용 및 협조 제공 △한반도비핵화에 관한 남북공동선언 이행 조치 등이 의무사항이나, 북한은 94.11.1 핵활동 동결을 공식 선언했을 뿐 IAEA의 영변 핵관련 시설에 대한 사찰요구는 거부하고 있다. 미국의 이행 의무사항: △2003년까지 북한에 경수로 제공 △합의문 체결 3개월 이내 통신 및 금융결재 제한 조치 해결 △북한에 대한 핵무기 위협금지(소극적 안전 보장 약속) 등.

가 없었던 것으로 밝혀지고 있다. 미국은 김일성 사후 북한체제가 머잖아 붕괴할 것으로 예상하여(갈루치, 보스워스의 증언), 따라서 합의문은 휴지조각이 될 것으로 보았다. 여기에는 미국 공화당과 부시행정부의 매과들은 클린턴 민주당정부의 제네바 합의문은 북한측의 폐이스에 말려든 것으로 비판하면서 줄곧 합의문의 사실상 폐기라고 할 수 있는 개정을 줄곧 요구해왔던 것이다. 그리하여 부시의 매과들은 제네바합의가 북한측에 지나치게 많은 것을 양보했다고 비판하면서 이미 약속 자체를 무효화시켜왔다고 할 수 있다.

북한은 미국의 핵선제공격 태세를 실질적인 위협으로 인식하지 않을 수 없을 것이다. 미 국방부가 2002년 1월 8일 의회의 군사·외교·정보위원회에 제출한 비밀보고서 「핵태세검토」(Nuclear Posture Review: NPR)는 핵무기가 “비핵공격에 견딜 수 있는 목표물(깊은 터널이나 동굴 등)이나 핵·생화학무기 사용에 대한 보복, 불시의 군사 사태에 사용될 수 있다”고 하면서,⁸⁾ 파괴력이 낮은 핵무기 개발 필요성을 강조하는 한편, 잠재적 핵보유국으로 지목되는 북한과 이라크를 겨냥 “2개국은 오랫동안 미군의 우려가 되어왔다”는 내용을 보도하였다.⁹⁾ 2002년도의 「핵태세검토」 보고서는 지난 96년 4월 미 국방부가 발간한 것에 비해 상당히 진전된 내용을 담고 있다. 이와 함께 부시의 ‘악의 축’ 발언(2002.1.29)에 의한 대북 적대정책은 북한으로 하여금 미국의 약속 위반을 확산하는 계기가 되었다.¹⁰⁾

미국의 북한 핵문제 제기 배경 및 의도는 다음과 같이 지적할 수

8) *LA Times*, 2002.1.9.

9) *The Washing Post*, 2002.1.10.

10) 북한 관점에서 “북한은 미국이 약속을 어겼다고 간주” 하는 기사로, North Korea, U.S. Is Violator of Accords,” *The Washing Post*, 2002.10.21.

있다. 첫째, 동북아 긴장완화 국면 봉합, 이를테면 북·일정상회담(평양 9.17)과 북·일수교에 의한 미국중심의 동북아 국제체제의 변화에 대한 우려 즉, 북·일수교의 템포 관리 및 일본의 대북지원 내용 통제, 둘째, 한국의 대북화해협력정책에 의한 북한체제의 ‘숨통 터우기’ 거부, 셋째, 북한의 핵·미사일 등 대량살상무기에 대한 강경대응과 비타협적 입장 과시 등을 들 수 있다. 그러나 북한 핵문제를 둘러싸고 미국 정책입안자들 사이에서 갈등이 전혀 없는 것은 아니지만,¹¹⁾ 그것은 결국 동북아 지역에서의 미국의 헤게모니의 효과적인 유지를 위한 방안 선택의 과정에 불과한 논리라 할 수 있다.¹²⁾

한반도 평화를 구축하는 과정에서 북한 핵문제 해결은 가장 중요한 사안이라 할 수 있다. 핵문제 해결을 위한 3전제로는, 핵개발측의 자발적 협조, 장기간의 교섭과 인내(소요기간), 그리고 핵개발자의 안보문제 해결이 보장되어야 한다. 따라서 북한 핵문제를 푸는 데에는 먼저 북한의 자발적이고 성실한 협조가 있어야 한다면, 미국은 많은 시간이 소요되는 핵문제에 대해 보다 인내심을 갖고 교섭에 임해야 하며, 특히 북한의 체제보장과 안보불안을 해소할 수 있는 조치가 보장되어야 한다. 그럼에도 미국은 좀처럼 북한과 협상하려 하지 않는 자세를 보여왔다. 예컨대 미국은 1992~1993년의 북한 핵 위기시에 처음부터 북한과 대화를 통한 해결을 거부하면서 북한과의 협상을 시도하지 않았다.¹³⁾ 북한의 입장에서 보면, 미국의 약속 이행을 관철시

11) 백악관 참모진들의 갈등을 밝힌 기사, ‘전쟁중인 부시’(W. Bob, *Bush at War*), *The Washing Post*, 2002.11.16; <중앙일보> <한국일보>, 2002.11.18.

12) 북한 핵문제를 둘러싼 미국내 대결과와 협상과의 정책노선 갈등을 “무자비한 적대자들 사이에서 벌어지는 피튀기는 싸움”으로 보는 기사로, “blood feud between implacable foes,” *The Washing Post*, 2002.8.2.

키기 위해서는 끊임없이 ‘새로운 카드’를 마련하지 않을 수 없는 실정이다. 북·미 제네바 기본합의의 핵심내용은 북한으로서는 체제보장인바, 이는 미국과의 관계 개선의 문제이나, 미국은 북한과의 관계개선의 의지를 보이지 않았다. 이는 미국의 한반도에서 긴장유지 정책의 일환으로 북한의 국가적 실체를 인정하지 않고 대북 적대정책의 고수에 집착하는 미국의 태도에 대해 북한은 미사일 발사(광명성 1호 '98.8.31)로 미국과 협상테이블을 마련할 수 있었으며 그 결과 북·미 공동코뮤니케(2000.10)를 끌어낼 수 있었다. 이처럼 북한은 그들이 미국의 세계전략의 약한 고리를 치는 협상카드를 가지지 못한다면 미국은 결코 북한을 상대하려들지 않을 것으로 보고 있는 것이다.

핵무기는 미국의 세계제패의 전략적 사안이라면, 북한은 핵보유를 체제생존을 보장받을 수 있는 궁극적인 수단으로 인식하고 있다. 이런 점에서 한반도 핵위기는 미국의 세계전략과 북한의 생존전략이 맞물린 상태에서 발생하는 위기라고 볼 수 있다. 북한의 핵·미사일 카드를 활용하는 ‘수세적 공세’와 미국의 ‘공세적 회유’는 장기간의 소동 끝에 평화적 해결 방안을 모색할 수 있는 전망도 있지만,¹⁴⁾ 북미관계를 둘러싼 한반도의 주기적인 긴장국면 속에서 한국의 역할과 위상을 찾는 문제가 더욱 절실한 실정이다.

<북한 핵은 민족공멸이다.>

북한의 최대목표는 핵을 보유한채 미국과 불가침협정을 체결하고자

13) 레온 시걸, 『미국은 협력하려 하지 않았다 - 북한과 미국의 핵외교』, (사회평론, 1999), 참조.

14) “Defusing a bomb,” <http://www.economist.com>, Oct 21st 2002.

하는데 있다. 핵을 가진 북한과의 공존은 최악의 상황을 초래할 수 있다. 미국측의 시각에서 북한의 핵보유를 용납할 수 없는 이유는 다음과 같다. 첫째, 북한이 플루토늄을 판매할 수 있으며 둘째, 북한이 붕괴할 경우 관리가 느슨해진 핵무기가 군벌이나 정파의 손에 들어갈 수 있다. 셋째, 핵무기가 북한 정부의 손에 그대로 있다고 해도 북한은 핵무기 위협으로 주한미군을 철수시킬 수 있다고 보며, 넷째, 북한 핵보유는 동아시아의 한국·일본·대만의 도미노 효과를 낳아 모두 핵보유에 대한 강렬한 유혹을 갖게 되어 지역 긴장을 고조시키며, 다섯째, 북한 핵무장은 세계 핵비확산체제에 심대한 타격을 가한다는 등의 요지로 압축된다.¹⁵⁾

그러나 우리가 북한 핵을 용납할 수 없는 이유는 더욱더 심각하다. 북한의 핵보유가 공인되면 북한은 대남 저항도 분쟁을 일상화시킬 가능성이 높다.¹⁶⁾ 남한이 스스로 핵을 보유하거나 재반입된 주한미군의 핵에 의존한다고 하더라도 북한은 남한이 핵전쟁을 두려워하여 국지적 도발에 항상 소극적으로 대처할 수밖에 없을 것이라는 확신 아래 김정일 정권의 내부적 위협이나 체제적 단합을 위해 저항도 분쟁에 호소하는 방식을 손쉽게 택할 수 있다. 예컨대 과거의 경험을 준거로 한다면 군사분계선 침략, 해상 도발, 영해·영공 무단침범, 도시게릴라 침투 파괴 공작, 국가기간시설의 파괴 또는 파괴위협 등 온갖 형태의 침략과 협박에도 불구하고 확전으로 인한 핵전쟁의 공포와 두려움으로 단호하고 효과적인 대처방안의 선택을 어렵게 할 것이다. 또한

15) 애시턴 카터 예방방위계획(PDP)공동국장, <미국 상원 북핵 청문회 요약>, 연합뉴스, 2003. 2. 6.

16) 파키스탄이 핵폭탄을 보유하고 나서 인도에 대한 군사적 공격이 보다 대담해진 사례를 주목할 수 있다. 정영태, 연구총서 02-12, 「파키스탄-인도-북한의 핵정책」 (통일연구원, 2002. 12), pp. 33~37.

핵무기의 존재 과시로 남북관계를 일방적으로 끌고가거나 협박성 대북지원을 요구하는 상황도 나타날 수 있다. 그리하여 마침내는 핵무기 위협으로 한반도의 ‘해방’ 의지를 구현하려 들 경우 심각한 위기에 빠지게 된다.

여기에다 핵을 보유한 북한의 다양하고 치밀한 도발과 협박에 대해 ‘민족적’, ‘해방적’ 논리를 전파하고자 하는 입장과 그에 대한 비판세력과의 갈등으로 이성적 판단이 외면되는 혼란 상태에 빠질 우려도 있다. 우리 사회 일각에서는 이러한 악몽의 시나리오가 현실화될 잠재적 가능성이 커졌음에도 불구하고 북한 핵에 대한 무책임하고 ‘강건너 불보듯’ 하는 핵불감증¹⁷⁾, 북한 핵이 마치 통일한국의 군사력의 자산 목록쯤으로 여기는 환상에서 깨어나지 못하는 현실이 작금의 실정이다. 북한 핵은 냉전시대 미·소간 상호확증파괴(MAD)에 의한 ‘공포의 균형’을 이룬 그러한 성질의 핵이 결코 아니다. 남한 사회는 북한 핵에 의해 멸망하기보다는 북한이 핵무기를 보유하고 있다는 사실 그 자체만으로 남한 사회 내부의 균열·붕괴의 위험성이 더욱 크다.

2. 2003년 위기 시나리오

2003년 북미관계는 미국 부시행정부의 대북정책과 북한 김정일 정부의 대미정책이 어떤 성격을 띠게 되느냐에 따라서 틀이 잡힐 가능성이 높다. 부시 행정부 및 김정일 정부가 취할 수 있는 상호간의 정책 조합에 따라 예상 시나리오를 분류해 보면 다음과 같다.

17) 북한 핵위기에 대한 외부 세계의 우려와는 달리 위기의식을 전혀 느낄 수 없는 우리 사회의 평온한 분위기와 미 부시행정부에 대한 비판의 목소리에 대한 보도기사로, “South Korea’s changing attitude”, CNN.com, Feb. 11. 2003, 참조.

2003년에도 부시 행정부의 대북정책은 유화·포용적이기 보다는 강경·봉쇄적 자세를 지속할 가능성이 높다. 부시행정부의 정책에 대해서 ABC(Anything But Clinton)정책이라는 평가가 있듯이, 대북정책에 있어서도 부시행정부는 클린턴 행정부의 포용·확장정책과 다른 정책을 계속 모색할 것이기 때문이다. 이 같은 부시행정부의 대북정책은 제2차 세계대전이후 지금까지 지속해 오고 있는 패권유지 전략에 기초하거나 또는 9·11 테러사건이후 지금 새로 추진하고 있는 테러와의 전쟁차원에서 테러지원국의 정권제거 전략에 기초할 수 있다. 패권유지 전략차원에 기초한 미국의 대북정책은 김정일 정권의 생존 보장 또는 불량국가 지정 지속 가운데 하나로 나타날 수 있다. 그러나 테러와의 전쟁전략 차원에서 그 배후 테러지원국을 제재하기를 원한다면 미국의 대북정책은 김정일 정권의 ‘붕괴’(regime change) 모색으로 표출될 수 있다. 반면 북한의 대미정책은 부시행정부의 대북정책에 대해 수용적 입장을 표명하거나, 반대로 반발적 입장을 드러낼 수 있다. 따라서 양국이 서로를 향해 선택한 정책의 결과를 4가지 시나리오 형태로 접근해 볼 수 있다.

가. 시나리오① : 전쟁

미국이 김정일 정권의 붕괴를 적극적으로 추구하고, 이에 대해 북한이 강력하게 반발할 경우, 한반도에서 전쟁이 일어날 수 있다. 이 시나리오를 좀 더 세밀하게 예상해 보면 다음과 같다. 부시 행정부가 북한을 불량국가이자 테러지원국가로서 반드시 제거해야 할 세력으로 간주하고, 이를 위해 군사력 등 물리력을 사용하려고 한다. 이 과정에서 부시 행정부는 이라크전을 성공적으로 치뤘을 경우 이를 강압의

교의 성과로 선전하는 동시에 김정일 정권을 ‘악의 축’ 길들이기 차원에서 제거하려고 할 것이다. 또한 서구의 비판에 직면하여 이라크전을 감행하지 못했을 경우, 부시 행정부는 김정일 정권을 먼저 공격할 수 있다.

1단계 : 이런 맥락에서 미국은 중유공급 중단을 지속하고 나아가 북한이 제네바 합의를 파기했으므로, KEDO 사업을 중지할 수밖에 없음을 선포한다. 이에 대응하여 북한은 에너지 문제 타개와 안보의 자구책으로 흑연감속로 재가동을 선포한다.

2단계 : 미국은 국제기구 등의 대북 식량 및 인도주의적 원조를 중단시킬 뿐만 아니라, 경제제재를 강화함으로써 북한의 개혁·개방 조치를 좌절시킨다. 이에 대응하여 북한은 중단되었던 핵 시설들의 가동 및 건설을 실제적으로 재개하고, 봉인된 사용 후 핵연료들도 재처리에 들어간다.

3단계: 미국은 이지스 구축함을 동해와 서해 공해상으로 파견하여 북한의 해상진출로를 봉쇄한다. 이에 대응하여 북한은 컴퓨터를 활용한 핵무기개발 실험에 이미 성공했음을 밝히고, 대포동II 미사일 엔진실험이 완료되었고, 2003년 내로 시험 발사할 수 있음을 천명한다. 이 과정에서 남한에서 반미·반전평화시위가 전국적으로 확산된다.

4단계 : 미국은 한국과 함께 작전계획 5027-98(OPLAN 5027-98)에 따라 전쟁 수행준비를 진행시키고, 북한은 NLL 침

18) 「작계 5027-98」은 미국의 대북 선제공격의 가능성을 시사하고 있는 것으로 1998년 11월 14일 공개되었다. Richard Halloran, "New Warplan Calls for Invasion of North Korea," <http://www.nyu.edu/globalbeat/asia/Halloran111498.html>,

범과 대포동Ⅱ 미사일을 발사하고 핵무기개발을 본격적으로 추진한다. 그 결과 미국과 한국은 작계 5027을 작동시킴으로써 미국의 전시작전권하에 북한에 대한 선제공격이 감행되고, 한반도에서 전쟁이 일어난다.

평가 : 수위전략(Primacy)을 선호하던 부시 행정부는 9·11 테러사태 이후 더욱 독단에 가까운 행동을 해도 용납되는 분위기 하에서 수위전략을 보다 극단적 행태로 진행할 수 있다. 이런 맥락에서 부시 행정부는 ‘불량국가’들의 초보적인 대량살상무기의 개발·조립 능력에 대해 기꺼이 ‘예방전쟁’(preventive war)을 전개할 수 있다.¹⁹⁾

나. 시나리오② : 先타결 · 後지지부진

미국이 전쟁이라는 최악의 상황은 회피하되 김정일 정권의 붕괴 또는 체제변화를 지향하며, 이에 대해 북한이 할 수 없이 편승하게 될 때, 핵개발 문제가 일단 해결됨으로써 단기적으로 양국관계는 개선될 수 있다. 그러나 미국의 대북정책이 근본적으로 김정일 정권의 변화를 요구하고 있으므로 북미관계 개선은 점차 지지부진해 질 것이다. 그 결과 북한으로서는 대미관계 개선에 주력하기 보다는 2004년 가을 미국 대선을 부시행정부가 교체되기만 기다리면서 버티기 전략을 구사할 것이다.

pp. 1-6.

19) 북한이 미사일 실험을 재개하면 일본은 미국에게 북한에 대한 선제공격을 요청할 수 있다. <讀書新聞> 2003.2.9(2003-02-10/Agence France-Presse/Tokyo).

1단계 : 미국은 북한의 선 핵개발포기 없이 어떠한 협상도 없음을 거듭 강경하게 천명한다. 이에 대해 미국이 2개 전선에서 동시 전쟁을 수행하기가 쉽지 않음을 북한은 간파하고, 이라크전쟁이 끝날 때까지 대미 협상기반 구축차원에서 강경하게 대응한다.

2단계 : 이라크전을 끝낸 후, 미국은 북한의 핵개발계획 철회가 없이는 어떠한 협상도 없음을 거듭 천명한다. 이에 북한은 미국의 선제공격 포기 조건하에 핵개발계획 철회와 제한적 핵사찰을 수용할 의사가 있음을 천명하는 동시에 불가침조약 체결을 재요구한다.

3단계 : 북한의 핵개발계획 철회가 발표된 이후, 이를 확인하기 위하여 북미협상을 통해 핵사찰 일정을 협의한다. 그리고 이에 따라 제한적 사찰을 실시한다.

4단계 : 이후 북미간에 다양한 협상(핵·미사일·생화학무기·재래식 군비 태세·정치·경제협상 등)이 진행되나, 일단 전쟁을 모면하게된 북한으로서는 부시행정부의 대북정책 의도에 대해 의심을 지속하게 됨에 따라, 협상들에 적극적으로 나서지 않는다.

다. 시나리오③ : 위기지속 및 악화

미국이 대북정책을 세계 및 동북아 지역차원에서 패권을 유지하기 위한 전략적 차원에서 추진하고, 비록 김정일 정권의 붕괴를 도모하는 것은 아니나 북한을 계속해서 '불량국가'로 지정할 때, 북한은 이에 대해 강력하게 반발할 수 있다. 그 결과 양국간에 위기는 지속되면서 북·미관계는 점차 악화될 것이다.

- 1단계 : 미국은 비록 대북 선제공격 불가방침을 천명하나, 북한의 핵 개발계획을 비롯한 대량살상무기 개발이 중단되지 않는 한 ‘불량국가’ 지정을 해제할 수 없음을 천명한다. 이에 대해 북한은 대미 대화를 모색하면서 불가침조약 체결을 주장한다.
- 2단계 : 미국이 한국과 일본에게 정책조율을 강조하면서, 대북 강경 노선을 요구함에 따라 남북 및 북일관계는 교착상태에 빠진다. 이에 북한은 핵무기개발을 체제보장 수단으로 간주하고, 불가침조약 체결 및 테러국가 지정해제가 이뤄질 때까지 핵 개발을 지속한다.
- 3단계 : 유엔 안보리 회부 및 대북제재 결의가 이루어지고, 이에 미국은 제네바 합의 파기를 선언하자 북한은 대포동 미사일 발사를 비롯하여 자위적 수단확보 차원에서 핵개발 재개를 천명하는 등 강력하게 반발한다. 그리고 남북 및 북·일관계는 전면 중단된다.
- 4단계 : 미국은 물밑접촉을 통해 북한과 협상을 재개하나, 근본적 진전은 없다.

라. 시나리오④ : 전면적 관계개선

미국이 김정일 정권의 생존을 정치·경제·군사적으로 보장해 주고, 북한 또한 적극적으로 미국의 요구사항을 수용할 경우, 양국관계는 획기적으로 개선될 수 있다.

- 1단계 : 미국이 비공식접촉을 통해 부시행정부의 대북정책은 김정일 정권 붕괴를 유도하는 데 있는 것이 아니라, 동북아에서 패

권유지를 지속하는 가운데 남북관계의 점진적 개선에 있는 것임을 북한에게 확신시킨다. 이에 북한은 핵동결 해제의 추가적 행동을 자제하는 동시에 미국의 체제보장 조치의사 천명시 핵포기 선언 및 사찰협상에 임할 것임을 천명한다.

2단계 : 미국이 불가침을 보장하는 동시에, 한·미·일 정책공조를 통해 대북 설득과 체제인정을 선언한다. 이에 북한은 미국의 특사를 받아들여 특사회담을 통해 과거핵 및 농축우라늄 사찰관련 협상을 준비하고, 불가침 보장을 위한 고위급회담도 합의한다.

3단계 : 미국은 ‘대담한 접근’ 정책을 선언하고, 한·미·일 주도의 대북경제지원 담당 국제기구를 발족하여 대북 식량·전력·차관 지원 조치를 취한다. 이에 북한은 핵동결 재개와 농축우라늄 핵개발 포기를 선언하고, 김정일 위원장의 서울 답방과 북·일 수교에 적극 나선다.

4단계 : 부시대통령의 평양방문을 통해 북·미 국교정상화가 전격 합의된다.

이와 같은 4가지의 시나리오 가운데 최선의 시나리오는 전면적 관계개선이고, 최악의 시나리오는 전쟁이다. 현 단계에 있어 가능성이 높은 시나리오는 ‘위기지속 및 악화 시나리오’ 및 ‘先타결·後지지부진 시나리오’이다. 이라크전이 속전속결로 끝날 경우, 2003년 2월 대한민국 신정부 출범이후 ‘先타결·後지지부진’으로 북미관계가 전개될 가능성이 높다. 그러나 이라크전이 장기화될 경우, 북미관계는 위기가 지속되는 가운데 점차 더욱 악화될 가능성이 높은 것으로 전망된다.

<표 1> 2003년 북·미관계 시나리오

시나리오 단계	전쟁	先타결·後 지지부진	위기지속 및 악화	전면 개선
	(미: 고강경 북: 강경)	(미: 고강경, 북: 온건)	(미: 저강경, 북: 강경)	(미: 온건 북: 온건)
I	미:중유공급 중단, KEDO 중지 선포	미: 선행개발포기 강경요구	미:대북선제공격 불가 및 불량국가 지정 지속 천명	미: 비공식접촉 통해 점진적 관계개선 약속
	북: 후연감속로 재가동	북: 강경 대응천명	북: 대화의사 표명 및불가침 조약 요구	북: 핵포기 선언 및 사찰 수용의사 천명
II	미: 대북식량 및 인도주의적 원조 중단 및 경제제재 강화	미: 이라크전 종료후 강경 처리 천명	미: 한·미·일 정 책조율 강조 및 대북강경 노선 지속	미: 불가침 문서보장 및 한·미·일 공동의 대북체제 보장
	북: 핵시설 가동 및 건설 실제 추진, 사용후 핵연료 재처리 시작	북: 선제공격 포기시 핵개발 계획 철회와 제한적 사찰 수용의사 천명	북: 핵개발 지속	북: 특사회담 및 고위급회담 추진
III	미: 이지스 구축함 동해·서해 파송, 해상봉쇄	북·미 협상 시작 및 제한적 사찰 실시	유엔안보리 회부 및 대북제재 결의 미: 제네바합의 파기 선언	미: 대담한 접근 정책 선언 및 대북경제 지원 실시
	북: 핵무기개발 실험 성공천명, 미사일 시험발사 천명		북: 대포동 미사일 발사 및 핵개발 지속	북: 핵동결 재개 및 농축우라늄핵개 발 포기 선언
IV	미: 작전계획 5027 작동, 대북 선제공격 단행	다양한 종류의 북·미 협상 진행되나, 상호불신 가운데 진전없음.	미: 물밑접촉과 협상 재개	
	북: NLL 침범 및 대포동II 미사일 발사, 핵무기개발 본격추진		북: 소극적 대응	부시 대통령 평양 방문 및 국교정상화

Ⅲ. 한반도 평화체제 구축방안 : 평화정착의 전제

1. 한·미동맹과 주한미군

한·미동맹은 지금 새로운 변화의 시점을 맞고 있다. 남북정상회담 이후 우리 사회에서 남북간 긴장과 대립이 해소되어 북한의 위협이 감소했다는 인식이 확산되고 민족주의적 자주주의의 팽배, 여기에다 주한미군 주둔에 따른 마찰 등으로 전통적 한·미관계의 기본 전제들이 도전을 받고 있는 중이다.

그 동안 한·미관계는 비대칭성을 특징으로 하는 동맹의 논리로 묶여져왔다. 모겐소의 지적처럼 “동맹은 필연적으로 이해의 일치라는 토대를 필요로 한다”²⁰⁾는 점에서 공동 위협의 존재는 동맹 형성의 주된 요인이라 할 수 있다. 냉전기에는 미·소 양대국의 군사적 대립체제 속에서 초강대국과 약소국간의 후견-피후견 관계의 동맹이 일반적인 형태였다. 그럼에도 그러한 동맹관계는 강대국과 약소국간 자원과 용역을 필요에 의해 주고받는 합리적인 상호 교환관계로 작용하기도 하였다. 따라서 후견-피후견의 동맹관계를 일방적인 착취관계(exploitative relationship)로만 보는 것은 적절하지 않다.²¹⁾ 한·미동맹 역시 전략적 필요성 등 상호 국가이익을 기반으로 성립된 관계로, 양국간 관계가 일방적인 관계로부터 상호 영향력을 미치는 관계로 변화·발전되어왔다. 최근 한·미관계는 탈냉전 시대의 국내외적

20) Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*(New York: McGraw-Hill, Inc., 1973), p. 202.

21) 홍규덕, “21세기 한미동맹의 새로운 방향과 주한미군의 지역적 역할,” 「교리연구」 제45호(공군본부 전투발전단, 2001. 12), p. 18.

안보 상황의 변화에 부응하여 냉전적인 동맹규범(alliance norms)을 조절해야 하는 시점을 맞이하면서 전통적 동맹관계에 대한 상호 접근의 차이를 노정하고 있다.²²⁾ 탈냉전의 국제적 흐름 속에서, 특히 부시 행정부 등장과 함께 미국이 자국중심주의적 국가이익 관점에서 한반도 문제를 보고 있다면, 한국은 민족주의적 국가이익의 관점에서 주한미군 문제를 바라보기 시작하였다.²³⁾ 이 점에서 상호 안보 이익을 공유하면서 비대칭적 동맹의 위계적 성격을 점차적으로 변화시켜 온 미·일 동맹관계의 재정의는 중요한 시사점을 제공한다.²⁴⁾

한반도에 대한 미국의 장기적 국가이익은 민주주의와 시장경제체제의 확산·유지에 있으며, 통일 후에도 한반도가 미국의 영향권에 남아 동북아시아에서의 미국의 경제·안보 이익을 관철시키는 데 있다.²⁵⁾ 여기서 한·미 안보관계의 발전을 위해서는 한·미동맹의 ‘안보-자주성’ 차원의 비대칭성 문제를 해소해 나가는 문제가 제기된다. 말하자면 비대칭적인 의존관계에서 상호 호혜적인 안보협력관계로 발전시키고, 동맹의 비대칭성을 해소시켜 나가는 방안을 찾는 것이다.

22) 신옥희, “한·미동맹의 내부적 역동성: 분석틀의 모색”, 『국가전략』, 7권 2호(통권 제16호)(2001년 여름)

www.sejong.org/korea/publications/ns/ns0702/ns0702-a1.htm.

23) 강성학, “주한미군과 한미관계: 중년의 위기인가 황혼이혼인가?” IRI 리뷰, 제7권제1호/2002년 가을호(고려대 一民국제관계연구원), pp. 18~19.

24) 1996년 미·일 정상회담이 발표한 ‘미·일 신안보선언’을 통해 미·일 동맹관계는 대등한 전략적 동반자관계로 격상되었다. 조성렬, “한반도 전략 환경의 변화와 한·미 동맹의 재정의”, 『통일정책연구』 제11권 1호(통일연구원, 2002), p. 95.

25) CSIS Working Group Report, *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea* (Washington, D.C.: CSIS, August 2002), p. 15.

그 관건은 서로에 대한 존중을 근본 바탕으로 하면서 전략적 위상, 국가능력, 안보 현안에 대한 대응 구조 등에 대한 현실적 조율을 모색하는 것이다. 이 과정에서 동맹부담에서 분담의 수준과 범위를 확대시켜 나가는 문제가 등장한다. 즉, 비대칭성의 극복과 안보 자주성의 확보는 그만큼 유형적, 무형적 안보 부담능력의 증대를 요구하는 문제라 할 수 있다.

그리고 한·미동맹의 성격이나 주한미군의 위상과 역할 변화문제는 한반도 평화공존 구조의 확립과 주변 안보상황의 변화 문제와 관련된다. 한·미 동맹체제가 평화공존체제가 이루어진다면 동북아 지역안보 협력체제를 지향하게 될 수도 있다. 주한미군의 위상과 역할은 한반도 차원에 국한되지 않고 동북아 지역안보협력의 방향으로 전환될 수 있다.²⁶⁾ 남북관계와 북·미관계의 발전, 그리고 한반도에서의 군비통제 추진과정에서 전진 배치된 미군은 연성(flexibility)과 상호보완성(complementarity) 차원에서 조정되는 가운데 주한미군의 위상과 역할이 변화될 수 있다. 이 경우 북한이 주한미군의 주둔을 잠정적으로 용인할 가능성도 배제할 수 없다. 주한미군의 급격한 감축이나 철수가 한국 및 일본의 과민한 대응을 유발할 수 있으며, 동북아의 군비경쟁을 촉진할 수도 있다는 점에서, 그리고 주한미군이 북한정권과 체제의 지속을 위한 주민 설득의 수단으로 계속 활용할 수 있기 때문

26) Jonathan D. Pollack and Young Koo Cha, *A New Alliance for the Next Century: The Future of U.S.-Korean Security Cooperation*(Santa Monica, CA: RAND, 1995), pp. 30~32; Zalmay Khalilzad, et. al., *The United States and Asia: Toward a New U.S. Strategy and Force Posture*(Santa Monica, CA: RAND, 2000); CSIS Working Group Report, *A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea*(Washington, D.C.: CSIS, August 2002), pp. 43~44.

이다. 그러나 북한은 유엔사령부의 해체를 통해 주한미군의 성격과 지위를 중립화시키는 한편, 주한미군 지상병력의 일부 철수와 후방배치를 주장할 것으로 예상된다.²⁷⁾

미국의 입장에서 주한미군은 북한의 위협 수준의 감소에 연동되어 점차로 억제전략에 기반한 역할로부터 한반도의 안정보장 및 동북아 지역의 세력균형이라는 광범위하고 지정학적인 차원의 균형자 역할로 전환될 수 있다. 한반도에 평화공존체제가 정착하는 것에 따라 주한미군은 아·태지역 균형자로서의 지역적 역할이 중시될 것이며, 주한미군의 규모와 배치조정문제가 더욱 구체화될 수 있다. 한국의 입장에서도 주한미군은 한반도 안보 상황과 우리의 국가이익 등과 연계된 것이지 주한미군의 항구적인 주둔이 용인되는 것은 아니다. 예를 들어 남북간 평화체제의 정착과 그 제도적 수준의 발전과정에서, 그리고 한반도 통일과정의 전개양식 등에 따라서 주한미군의 역할은 발전적 변화가 이루어져야 한다.

가. 주한미군 재조정 문제

한·미동맹의 변화 방향과 주한미군의 역할, 임무 및 규모의 재조정 문제는 다양한 요소들을 고려해야 할 것이다. 주요 요소들로는 통일에 이르는 과정, 미국의 국가안보전략 및 군사전략의 변화, 미국과

27) 북한은 주한미군 전면철수를 기본원칙으로 삼고 일관되게 주장해오고 있지만, '90년대에 이래 잠정적 주둔 용인과 자진 철수론으로 방법론적 전환을 보였다. 즉, 북한의 주한미군 철수론은 ①즉각적 완전철수 → ②단계적 철수 → ③자진철수로 변화되어왔다. 한반도평화체제 구축을 통한 북·미관계의 정상화가 이루어지면 주한미군 문제에 대한 북한의 타협적 입장을 기대할 수 있다.

주변국들과의 관계 조정, 한반도 통일 이후의 위협 및 우발 사태, 통일한국의 군사력과 전력구조, 그리고 한국과 미국 내 여론(미군의 해외주둔, 방위분담, 주권 문제 등), 통일한국의 군사력 등을 들 수 있다.²⁸⁾

이러한 요소들을 고려하여 기본적으로 한미 양국간의 합의에 의해 관계 조정을 위한 기본 원칙을 설정하고, 단계별(대치 구도, 평화공존 구도 및 통일 구도) 세부 정책대안을 강구·추진해야 할 것이다. 그 방향으로는 첫째, 한반도 군사적 긴장완화 수준 및 평화체제구축의 진전 단계에 연동하여 주한미군의 역할 및 임무를 조정하고, 한미동맹의 성격을 “이익창출” 동맹으로 발전시킨다. 둘째, 한반도 평화체제 구축과정에서의 남북합의 등 통일 과정에서 통일 이후 주한미군의 역할 및 임무에 대한 합의를 도출할 필요가 있다. 셋째, 동아시아 및 아·태 지역 주둔 미군의 전력 구조와 전력규모, 그리고 역할 및 임무라는 커다란 맥락 속에서 주한미군의 역할, 임무 및 규모가 결정되는 것이 바람직하다.

또한 한반도에 평화공존이 제도화되는 과정에서 주한미군의 활용방안을 강구할 필요가 있다. 그 방안으로는 첫째, 주한미군을 기존의 대북 억제 역할에서 남북한의 화해와 협력, 평화공존 및 통일을 지원하는 역할로 전환을 유도한다. 둘째, 남북한 군비통제 과정에서 주한미군의 역할과 임무를 축소·조정하는 방향을 제시하여 주한미군을 협상 카드로 활용할 수 있을 것이다. 셋째, 주한미군의 지역안보역할을 공론화하고, 유엔사/연합사 발전 방안, 주한미군 기지 조정 및 방위비 분담 조정과 연계할 수도 있을 것이다.

28) 김창수, “한반도 평화정착과 한·미동맹의 미래,” 「한반도 평화전략」 (통일연구원, 2000. 12), pp. 278~286.

주한미군의 주둔 규모 조정과정은 첫째, 주한미군의 역할과 임무 조정에 대한 한미간 합의에 따라 규모 조정 작업을 착수한다. 둘째, 남북관계와 미·북 관계의 진전 및 북한 위협의 감소에 따라 점진적 감축을 추진한다. 셋째, 그 과정에서 강건한 안보태세를 위한 전력 유지 차원에서 지상군의 규모 축소와 함께 해·공군 중심의 전력을 유지한다. 한편, 향후 미 본토 방위의 중요성과 더불어 해외주둔 미군의 전반적 규모조정이 불가피하므로 이와 연계하여 주한미군의 규모 조정이 있을 수 있다.

나. 전시작전통제권, 한미작전협조체제 및 유엔사 문제

한·미 동맹이 발전되어 나가는 과정에서 기존의 유엔사/연합사 체제를 기반으로 한 한·미 연합지휘체제의 변화 요구가 증대할 것이다. 남북관계의 진전 수준에 따라서 한·미 동맹관계의 성격 전환과 함께 전시작전통제권 환수에 대해 협의 및 합의를 거쳐 작전통제권 환수 논의를 본격화해야 할 것이다. 이 과정에서 고려해야할 요소들로는 첫째, 남북대결 구도의 종식에 대한 한·미 양국의 공통된 인식 위에서 연합사체제의 본질적 변화를 검토할 수 있을 것이다. 둘째, 그러나 양국의 국익과 전략적 관심의 차이로 인해 합의의 도출이 쉽지 않을 것이다. 셋째, 따라서 미국의 동의·협조의 담보를 위해 중요한 변수는 남북관계 개선의 내용, 특히 북한의 위협 축소 등 군사분야에서의 남북관계 발전이다. 넷째, 이를 위해 남북관계의 전체 구도, 동맹관계의 발전방향 및 주한미군에 대한 청사진 등을 종합, 양국간 공동 연구와 합의 도출을 위한 작업이 진행되어야 할 것이다.

전시작전통제권 환수는 ①한국의 독자적 군사력 운용권 보유를 통

한 실질적인 자주국방의 실현, ②한미연합군의 주축이 한국군이므로 이에 상응하는 작전통제권을 한국이 행사, ③독자적 작전개념 및 전략 정보의 수집분석 능력 발전 계기로 작용, ④CFC에 대한 한국전쟁지휘부의 전략지시 전달 및 시행, ⑤군사적 차원에서 대미의존으로부터의 탈피 등의 측면에서 긍정적이다. 그러나 북한의 기습공격 능력 상존, 독자적 전쟁관리 경험 부족, 작전 전략정보 수집 및 획득능력의 결여 등의 문제가 고려되어야 한다. 따라서 전시작전통제권의 환수는 우리 군의 독자적 작전능력의 확보, 한반도 군사상황의 전개에 상응하는 방향으로 준비하면서 한미군사협력의 발전에 부응하도록 추진해야 할 것이다. 사전대비조치로서는 전쟁기획능력, 지휘통제체제, 정보수집 및 분석능력, 전장감시기능 및 조기경보능력, 해·공군력의 증강 노력이 포함된다.

한국군이 전시작전통제권을 환수할 경우, 한·미 연합사령부의 재편을 수반하게 될 것이므로, 한·미간 지휘체계와 작전협력관계의 조정문제가 대두될 것이다. 그 방안으로는 ①평시 독자적 통수체계 유지, 전시 연합사령부의 지휘를 받는 통합군사체제방식, ②미·일 안보협력체제와 같이 한·미 양군이 독립적인 관계를 유지하면서 유사시 공동 작전을 하는 경우 협력하는 병립적 협조체제를 생각할 수 있는 데 그중 병립형으로의 발전을 강구하는 것이 바람직하다.²⁹⁾

한반도 냉전체제를 해체하고 평화체제로 전환을 모색하는 시점에서 연합사의 발전적 재편 및 전시작전통제권 환수 문제와 함께 유엔군사

29) 제성호, 『한반도 평화체제의 모색-법규범적 접근을 중심으로』(서울: 지평서원, 2000), p. 377; 박건영, “미국의 새로운 동북아전략과 한·미관계의 재조정,” 제7차 세종 국가전략 포럼 『국제질서 전환기의 국가전략-한국의 외교·안보·대북 전략』(세종연구소, 2002년 5월17일), pp. 33~35.

령부의 해체문제 논의가 본격적으로 제기될 것이다. 유엔사령부의 해체문제를 다루는 과정에서 고려할 사항으로는 유엔사의 해체와 정전협정의 존속 여부 판단, 정치·군사적 파급 효과에 대한 검토와 해체 시기 결정, 유엔사의 해체가 주한미군 철수 문제에 미치는 영향, 유엔사에 대한 한미 양국간의 인식·전망의 상이성 등이다.

다. 주한미군 기지 조정, 방위비 분담

미군의 기지 조정에 관한 논의는 탈냉전 이후 급격한 미군의 감축과 군 구조 혁신 추진에 따라 1988년부터 본격적으로 추진되어왔다. 현재 1988년 대비 21%의 기지를 조정하였으며, 향후 20년간 국방예산의 순절감액은 567억 달러 규모로 추정된다. 주한미군도 국내의 기지조정 경험을 통해 주둔국 내에서 고조되는 군사훈련 및 군기지 관련 민원의 포괄적 해결을 위한 대대적인 ‘기지조정계획’을 추진하고 있다. 주한미군의 기지조정계획은 한국 내 미군 기지를 몇 개의 중심축으로 재편함으로써 한미연합 군사대비태세를 유지하는 가운데, 미측은 유희토지와 독자적 훈련장을 유지하고, 예상되는 각종 마찰과 고비용을 절감하고, 한국정부는 90%(사유지)에 달하는 공여지를 소유권자에게 반환하는 일종의 윈-윈 개념을 도입한 계획이라는 긍정적인 측면이 있다. 그러나, 도심지의 미군기지 반환문제와 반환기지의 ‘정화 등 복원 비용’문제에 대한 추가 협상이 필요하며, 용산 기지 문제에 대한 양국의 입장이 분명하게 정립되지 못한 현실을 감안할 때, 기지에 대한 전반적인 재조정문제가 다시 부상할 것이다.

그리고 주한미군의 방위비 분담문제는 기본적으로 주한미군의 역할을 필요로 하는 한, 적절하고 균형적인 협력을 제공한다는 원칙을 유

지하되, 한반도 안보상황의 유동성을 고려하여 미국의 주둔정책 변화에 맞추어 재조정할 수 있도록 융통성을 확보할 필요가 있다. 또한 단순한 주한미군 주둔 경비 분담보다는 지역 안보역할 분담 지향, 미국의 분담 요구 충족과 한국의 위상 제고를 동시에 만족하는 대안을 선택해야 할 것이다.

2. 한·미동맹의 변화와 다자안보체제 형성

한반도에 평화공존의 상태가 현재화되면, 동북아안보의 큰 위협 요인으로 간주되어왔던 북한의 위협 변수가 현저하게 약화되는 반면, 통일 한반도의 등장 가능성에 대한 주변국가들의 전략적 이해관계에 변화가 발생할 수 있다.³⁰⁾ 즉 주변국가들은 한반도의 상황 변화가 자국의 이익에 도움이 되는 방향으로 이끌기 위하여 패권적 각축 현상이 진행될 가능성도 있다.

미국은 양자 안보동맹 및 관계 발전을 근간으로 하되, 점차로 다자간 협력체제의 구축을 적극 추진함으로써 패권각축 현상의 완화를 추구할 것이며, 일본은 미·일동맹의 틀 속에서도 자율적인 정치·군사적 역할의 확대를 추구하려 할 가능성이 있다. 중국은 장기적인 국가전략인 중진국으로서의 도약을 위해서도 동북아지역의 안정과 평화 유지가 바람직하다. 이 점에서 한반도 평화공존이 구현되면 중국으로서는 북한에 대한 부담이 줄어들 수 있다. 다만, 중국으로서는 미국과

30) 남북한의 통일과정과 통일 한국에 대한 일본, 중국, 러시아의 이해관계에 대한 미국정책연구기관의 한 시각으로는 CSIS Working Group Report, A Blueprint for U.S. Policy toward a Unified Korea (Washington, D.C.: CSIS, August 2002), pp. 29~39 참조.

일본의 영향력 유지 또는 확대가 중국 사회주의 정치체제의 변화를 유인하는 영향을 경계할 것이다. 그리고 러시아는 영향력 행사의 한계 속에서도 안보차원에서 러시아에 불리하지 않도록 전체적인 군사적 균형이 이루어지는 방향으로 역내 문제에 대한 관여 입장을 강화할 가능성이 있다. 남북 평화공존의 시기에 주변 4국간에는 안보적 차원에서 쌍무적인 전략적 협력관계를 발전시키려는 노력을 지속하면서도 한반도 정세가 그러한 발전에 걸림돌이 되지 않도록 하는 대한반도정책을 추진할 것이다.

이러한 점에서 동북아 다자안보협력체제의 형성은 유럽안보협력기구(OSCE)처럼 국가간의 갈등이나 상호 이해관계의 충돌을 조정함으로써 평화공존에 기여하는 역할을 수행할 수 있을 것이다.³¹⁾ 향후 한·미 동맹의 성격이 변화할 것이고, 한국의 입장에서는 남북 평화공존체제와 함께 중국, 러시아 등과의 전략적 대화채널 형성, 그리고 이를 아우르는 대화와 협력 메커니즘으로서 동북아 다자안보체제를 통해 통일과정의 평화적 관리를 추진할 수 있을 것이다. 또한 동북아 다자안보체제의 형성은 한반도의 통일과정에서 발생할 수 있는 불확실성과 불안정성에 대한 주변4국의 우려를 불식시키면서 우리 주도의 통일에 대한 지지를 끌어낼 수 있는 場으로서의 역할로 활용할 수 있으며, 통일 한반도가 동북아지역질서의 틀 속에서 평화와 안정 및 상호 안보협력에 기여할 것이라는 믿음을 사전에 주지시키는 안보 외교적 메커니즘의 기능을 할 수 있을 것으로 기대할 수 있다.

결국 동북아 다자안보협력력은 한반도의 평화와 안정을 바라는 역내

31) Jan de Weydenthal, "Poland: Geremek Sees OSCE As Structure Of Peaceful Coexistence".

www.rferl.org/nca/features/1999/03/F.RU.990301135906.html

국가들의 정책적 입장에 비추어 볼 때, 한반도 평화체제 구축에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다. 궁극적으로 남북한 당사자간에 해결되어야 할 문제이지만 한반도 평화체제와 통일문제는 한반도문제에 이해관계가 있는 모든 국가들의 안보정책과 직결되는 문제이므로 다자안보협력은 한반도 평화체제 구축에 긍정적인 측면이 있으며, 궁극적인 통일과정의 유리한 환경조성에 관련된다.

따라서 통일에 유리한 환경조성을 위한 동북아 다자안보협력의 형성·가동은 ‘한반도문제의 국제화’와 ‘한반도문제의 한반도화’의 갈등적 관계를 상호 보완적 협조관계로 발전시키는 방향에서 인식되고, 추진되어야 할 것이다. 한국의 입장에서는 근본적으로 동북아 역내 국가간의 상대적 힘의 관계 차원에서 통일과정에서는 물론 통일후의 우리의 역량에 대한 현실주의적 평가의 바탕 위에서 다자안보 협력레짐의 형성 및 그 활용을 실리주의적 입장에서 추진해야 할 것이다.

첫째, 동북아 다자안보협력의 형성·가동이 통일환경조성과 통일한국의 안보상황에 유리한 측면이 있으나, 통일과정에서 다자안보협력이 기존의 한·미동맹과 한·미 및 미·일동맹으로 연계된 한·미·일 안보협력 관계를 대체하는 것으로 보아서는 안 될 것이다.

둘째, 동북아 다자안보협력의 형성을 한반도 통일의 수단으로써 공식 연계하거나 부각시키지 말고 남북관계를 군사안보차원에서 안정화시키는 분단질서관리 외교정책의 일환으로 추진하는 것이 바람직하다.

셋째, 남북관계가 진전되어 통일의 가능성이 증대되는 상황이 도래하는 경우, 주변국의 통일한국 등장에 따른 동북아 안보환경 변화에 대한 불안감을 불식하고 통일 지지 입장을 확고히 유도하는 차원에서 통일한국의 안보정책이 동북아 다자안보의 틀 속에서 추진될 것임을 공식화한다.

요컨대 한미동맹의 성격이 한반도 차원을 벗어나 지역의 안정과 평화를 위한 역할로의 기능으로 전환하는 과정에서, 한국은 동북아 다자안보협력 형성 및 다자안보협력을 활용한 통일환경 조성 정책을 추진할 수 있을 것이다. 우리는 통일이 유럽의 안보와 발전에 공헌하며 통일 이후에도 유럽공동체(EC 및 NATO)의 일원으로 남을 것이라는 확신을 장기간에 걸쳐 주변국가들에게 심어준 서독의 외교적 노력으로부터 교훈을 찾아야 한다. 서독은 또한 통일과정이 유럽의 틀, 특히 CSCE의 활성화 속에서 이루어질 것임을 분명히 함으로써 주변국의 협력을 얻을 수 있었다.³²⁾ 따라서 다자안보협력은 한반도의 평화체제 구축 및 공고화 과정에서는 물론 통일과정 및 통일 이후 동북아시아 안보와 발전에 기여하는 정책목표 속에서 추진되어야 한·미 협력관계와 더불어 실효성을 제고할 수 있을 것이다.

32) Horst Teltschik, *329 Tage: Innenansichten der Einigung* (Berlin: Wolf Jobst Siedler Verlag GmbH, 1991), 호르스트 텔치, 엄호현 옮김, 『329일-베를린장벽 붕괴에서 독일통일까지』(서울: 고려원, 1996), pp. 173~178.

IV. 한국의 정책 방향 : 북핵위기 총력극복 및 한·미 신뢰회복

1. 기본방향 : 평화안정- 국민화합, 국제협력, 민족화해(남북관계 개선)

앞에서 본 여러가지 시나리오와 관련하여, 우리 정부는 가장 가능성이 높은 경우뿐만 아니라 최악의 경우에도 대비해야 한다. 따라서 우리 정부는 북한이 제네바 합의와 핵확산금지조약 및 한반도 비핵화 공동선언에 따른 모든 의무를 계속 준수해야 할 것임을 강조해야 한다. 동시에 대북 군사적 제재조치는 한반도에 전쟁을 불러일으킬 수 있으므로 절대반대를 천명하는 동시에 평화적·외교적 노력이 유일한 해법임을 미국과 유관국 및 국제사회에 강조해야 한다. 그리고 북미 대화가 당분간 진행되기 어려울 것으로 예상되는 바, 북한의 핵포기를 설득하면서 단기적으로는 북핵위기 극복에 총력적으로 대응하여 한반도 전쟁위기 해소를, 중·장기적으로는 한반도문제 해결의 역량 확보를 통해 한반도 평화정착의 틀을 마련해 나가야 한다. 현 단계 평화안정을 위해 ‘국민화합, 국제협력, 민족화해(남북관계개선)’ 세 측면에서의 과제가 제기되고 있다.

첫째, 향후 우리 정부의 대북정책이 지향해야 할 중점분야는 한반도 위기관리와 북한의 변화노력을 지원하기 위해서는 무엇보다 먼저 남남갈등의 해소와 국민화합이 이루어져야 한다. 국민화합의 토대 위에서 대북정책에 대한 국민적 지지와 합의도출의 기반을 마련할 수 있다. 말하자면 국민적 합의 기반확충과 국민적 지지없는 대북정책은

가시적 성과에 급급함으로써 장기적인 통일전망과 한반도 평화정착 프로세스에 혼란을 가중시키는 결과를 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 논리적 차원에서 선후 맥락은 先국민화합, 中한·미협력, 後남북 관계개선 순으로 추진되는 것이 바람직하다. 그러나 현실은 역순으로 진행되고 있는 모습을 보여주고 있다. 따라서 노무현 정부는 대북정책이 국내정쟁의 소용돌이에 휘말리지 않도록 정책적 접근의 선후 맥락의 의미를 깊이 인식해야 한다. 또한 한·미 정책적 협력없이 남북 관계가 크게 진전하기 어렵다는 현실적 조건을 유념하여 대북정책에 대한 사전에 충분히 미국과의 정책적 조율을 이루어야 한다.

둘째, 북한에게도 우리가 주장하고 요구할 것은 당당하게 주장하고 요구해야 한다. 이런 맥락에서 북한의 핵무기개발 의혹은 반드시 해명되어야 하고, 북한이 핵무기개발을 진행하는 것은 한반도비핵화선언에 위배되는 일로서 결코 용납될 수 없음을 분명히 한다. 동시에 북핵 위기를 일시 미봉책으로 푸는데 그칠 것이 아니라, 한반도 평화정착 문제를 근본적으로 풀기 위한 장기적 협상의 마스터플랜을 함께 준비하여 적극적으로 꾸준히 추진하도록 한다.

셋째, 주변 4국과 EU에 대해서는 한반도 평화와 동북아 공동번영을 위해 북핵 위기가 평화적으로 해결되어야 함과 이를 위한 노력에 협력해 줄 것을 요청한다. 미국의 선제공격은 한반도를 초토화시킬 뿐 아니라 중국, 러시아, 일본의 전쟁개입을 가능하게 해 세계전쟁으로 촉발될 수 있음을 경고한다. 특히 미국에 대해서는 '68년 푸에블로호 납치사건과 청와대 기습사건을 처리하는 과정과 '94년의 북한 핵위기를 처리하는 과정에서 한민족의 존망이 달린 문제임에도 불구하고 한국의 의견이 전혀 반영되지 않았던 점을 상기시키는 한편, 한·미간 정책적 협력이 원만히 이뤄지지 않음에 따라 북한의 의도대

로 협상이 타결된 역사적 사실을 분명하게 주지시킨다.

넷째, 최근 국내사회에서 점차 확산되기 시작한 반미정서에 대해, 능동적으로 대처한다. 반미도 문제가 있으나, 친미 회귀 주장도 21세기 한민족 발전전략으로 바람직하지 않다. 따라서 한미관계에서 한국의 주체적 위상을 확보하되, 미국의 세계전략과 위상을 훼손시키지 않으면서 양측 모두 실익을 확보할 수 있는 방안을 적극 모색한다.

2. 실천방안

가. 대내정책 : 북핵위기 관련, 평화지향적 국민화합 추구

첫째, 여야는 대북정책 관련, 기본틀과 방향을 깨는 일이 없이 반드시 합의하여 국민 불안감을 해소시켜주어야 한다. 여당은 대북화해협력정책에 대한 독점의식을 버리고, 과거 정부에서 시작된 화해협력정책의 기초를 인정함으로써 국민적 지지를 확충해야 한다. 야당 또한 화해협력정책이 21세기 한민족 생존과 통일 그리고 번영을 위한 방향임을 인정해야 한다.

둘째, 국내 남남갈등을 해소하고, 국민화합을 이뤄내기 위해서는 북한에 대한 객관적 이해를 확산시키는 것이 요청된다. 북한에는 아직도 공산화통일을 지향하는 300만 공산당원과 130만 군대가 있으며 동시에 분단 이후 태어난 세대가 전체주민의 90%에 달하는바, 북한의 '적'과 '동반자'의 이중적 특성을 균형적으로 인식할 수 있도록 한다. 이를 위해 북한의 조기변화론, 변화낙관론 등을 유포하지 않도록 조심하며, 한반도 평화와 통일을 이루어가기 위해서는 인내심이 필요함을 강조하다.

셋째, 대북 협상과정과 관련해서는 북한에게 끌려가는 인상을 국민에게 주지 않도록 유의해야 한다. 시간과 국력은 북측이 아닌 우리 편이기 때문이다. 동시에 북한으로 하여금 오판이나 실기하지 않도록 우리 정부는 북한 핵개발을 조금도 용납할 수 없으며, 핵포기 없는 남북관계개선은 불가능하다는 단호하고 명백한 입장을 천명해야 한다.

나. 대외정책 : 북핵문제 해결을 통한 한·미 마찰 해소와 향후 정책협력 적극 모색

첫째, 한국과 미국의 대북정책에 있어 공통점과 차이점을 정확하게 구별하고, 공통점과 보완점을 중심으로 양국관계를 돈독히 한다. 따라서 한·미간 마찰이 있는 부분이 존재함을 인정한다. 그리고 미국과의 의제 및 역할 분담을 적극 협의한다. 이런 맥락에서 북한의 핵·미사일 개발 중단 필요성에 대해서는 공감과 공동 대응의 필요성을 표출하되, 과도한 부담을 떠 맡지 않도록 유의한다. 1994년 북핵 문제 해결과정에서 지나치게 감정적으로 대응하다가, 경수로 건설의 70%이상을 우리가 부담하게 된 과정을 타산지석으로 삼아야 한다.

둘째, 한국정부는 북한의 이중전략에 대한 대응논리로서 미국에게 역할 및 주도권 분담을 적극 제의한다. 즉 한국은 좋은 형제(good brother), 미국은 무서운 경찰(tough international cop)역할을 맡음으로써 북한의 안정적 변화를 유도한다. 그러나 이를 위해서는 먼저 한·미 신뢰구축이 공고하게 이뤄져야 한다. 미 측으로부터 신뢰를 확보하기 위해, 정부는 반미 감정 또는 정서·운동이 확산되지 않도록 노력하는 모습을 보여주어야 한다. 예컨대 한반도 정세 논평시 미국의 대한반도 정책에 대해 비판적 태도는 절대로 공개언론을 통해 표

출하지 않도록 노력한다. 자율성 문제, 동맹 강화 문제, 사안별 공조 문제에 있어서도 차이점이 지나치게 부각되지 않도록 한다. 한편 ‘새 북·미 협상’ 추진분위기를 조성한다. 미국에 대해선 북측이 핵문제를 대화를 통해 해결하기 바란다는 메시지를 일관되게 전하고 있다는 점을 강조하며 대화기반 조성에 주력하는 한편, 미국이 APEC 3국 정상회담에서 “북한이 우리의 지원을 필요로 하고 있으므로 다른 문제들과 함께 핵문제를 해결할 기회를 갖고 있다”고 언급한 것은 대북 지원 문제를 북핵 문제 해결 카드로 사용할 수 있음을 시사한 점에 착안하여 경제적 유인수단을 고려할 필요가 있다. 다만, 미국이 ‘先 지원을 통한 문제 해결’ 방식은 반대할 것이므로, 북측의 ‘핵개발 포기 선언’ 또는 폐기를 전제로 하는 동시 진행 방식의 경제지원 방식을 미측에 제시한다.

셋째, 미국의 ‘과감한 접근’ 구체화를 설득한다. 부시 대통령이 북핵 문제를 ‘위기가 아닌 기회’라는 인식을 보이며, ‘과감한 접근’(bold approach)을 취할 준비가 되어 있다는 입장을 재확인하여, 제네바합의문 제2조 “정치적, 경제적 관계의 완전한 정상화 추구” 방향으로의 북·미간 접근을 추진할 수 있다. “쌍방은 이 합의문이 서명된 후 3개월 안에 통신 및 금융결제에 대한 제한을 포함하여 무역 및 투자제한을 완화시켜 나간다”(제2조1항)를 활용하여, 우리 정부는 미측에 대해 북·미 양측이 상호주의적 차원에서 이와 관련한 조치들을 동시에 취함으로써 북측을 유인하도록 설득한다.

넷째, 여타 주변 3국과의 관계설정에도 항상 유념하도록 한다. 한·미 공조를 지나치게 강조하여, 중국 및 러시아의 반발을 불러일으키지 않아야 할 것이며, 동시에 일본으로 하여금 소외감을 갖지 않도록 정책적 협조를 원활하게 진행할 필요가 있다. 동시에 중국과 러시아

모두 북한의 핵무기개발 및 무장을 원치않는 점을 감안, 이들과 대북 핵개발 저지를 위한 정책적 협력을 적극 모색한다.

다. 대북정책 : 북핵 문제 해결을 통한 화해협력과 평화공존 정책 병행 추진

첫째, ‘평화·화해·협력을 통한 남북관계 개선’이라는 기본목표 아래 ‘당장의 통일을 추구하기 보다 상호위협을 해소하고, 화해 협력을 통해 공존공영을 추구’한다는 기조를 지속한다. 이런 맥락에서 보다 대규모의 대북경제 지원을 과감하게 확대하고, 한반도 평화정착을 위해 북한 군부에게 긴장완화를 적극 제시해야 한다. 이를 위해 ‘한민족 경제발전 전략’과 ‘한반도 평화방안’을 남북한이 함께 수립하여, 추진하도록 한다.

둘째, 북한의 핵무기 개발에 대해서는 우리의 반대 입장을 분명하게 정립·천명한 후, 이에 기초하여 북한을 설득한다. 남북합의에 따른 각급 수준의 당국간 회담 및 각종 합의 사항 이행을 진행하여 남북관계와 대북 포용정책의 지속성을 유지하되, 우리 정부는 장관급 회담 등 각급 수준의 회의에서 북측에 대해 핵문제 해결이 북한의 미·일 등 서방과의 관계 개선 또는 확대, 경제회복을 위한 외부 자원 확보, 북한의 체제 안전문제 등의 관건이라는 입장을 지속적으로 주지시킨다. 북한 핵문제 해결이 없이는 정부간 남북관계 진전에 한계가 있으며, 북·미관계 진전 없는 북한의 체제안전 보장 요구 실현이 불가능함을 설득한다. 특히 북한의 ‘북·미 불가침조약’ 체결 제의가 국면전환과 대미대화를 겨냥한 것이라면 북한의 계산 착오임을 적극 주지시킨다. 또한 남북관계와 북·미관계의 분리 활용 전략은 남북관계의 지속성에

문제를 야기할 것임을 강력하게 주시킨다.

세째, 남북대화를 계속하면서 핵문제 해결과 남북협력사업을 병행해 추진한다. 대화과정에서 북한의 핵문제 해결을 촉구하고 경의선-동해선 철도·도로 연결, 개성공단 건설, 금강산 특구지정 및 육로관광, 임진강 수해방지 대책, 이산가족 상설면회소 설치 등 합의 사항을 차질 없이 이행될 수 있도록 노력한다. 그러나 북한이 의사(擬似)협상관을 고집하면서 대화를 진행할 때, 실질적 합의성과가 예상되지 않음에도 불구하고 일방적으로 짝사랑의 대화만을 강조하지 않도록 유의한다. 북한이 대화의 실제적 필요성에 의해 진의(眞意)협상관에 기초한 대화를 제의해 올 경우에는 보다 성과있는 대화가 될 수 있도록 대화 환경을 조성해야 하나, 다른 목적을 달성하기 위한 형식적 제의에 불과할 경우에는 지나치게 낙관적인 태도를 취하지 않도록 유념한다.

네째, 개성공단 전력지원 사업을 추진하여, 북한의 에너지 확보 차원에서의 핵개발 진행논리를 약화시킨다. APEC 한·미·일 3국 정상 공동발표문에서 북한이 한반도 비핵화에 대한 책임있는 자세를 보일 경우 경제적 혜택을 받을 수 있음을 명문화한 성명에 기반하여, 북한의 핵문제 해결에 대한 전향적 입장 표명을 전제로 남한의 '개성공단 전력지원' 방안을 제의할 수 있다. 우리 입장에서 보았을 때, 개성공단 전력지원 문제는 남한기업 진출의 필수 불가결한 전제이다. 그러나 북한이 핵개발 문제를 해명하고 남북대화과 남북관계 개선에 적극적으로 나올 때까지 기다리는 것이 필요하다.

V. 모색 : 새로운 출발

한반도 평화체제는 남북한 평화정착과 함께 동북아 지역내 관련국들간의 평화협력체제가 구축되어야 가능하다. 동북아 다자간 안보협의체를 형성해 나가는 데에는 현재 유지되고 있는 한·미, 미·일 안보동맹과 북·중, 북·러간 안보협력관계의 급격한 변화를 야기시키는 방향보다는 현단계 동북아 세력균형을 유지·보완하는 방향으로 접근하는 것이 바람직하다. 남북한에 대한 주변국들의 교차승인이 완성되어야 한다. 북·미, 북·일관계 정상화가 이루어질 때 비로소 군사적 신뢰구축과 군축 문제를 포함한 실질적 안보 논의를 위한 場을 마련할 수 있다.

한반도 평화체제 구축을 위한 노력은 남북한 교차승인 단계를 거쳐 교류협력의 심화를 통한 남북관계의 질적 개선과 함께, 동북아지역의 역내 안보의 실질적 증대를 위해 주변국들이 참가 속에서 평화와 안정을 보장하는 다자간안보협의체 틀을 마련하는 방향과 병행되어야 한다. 이 과정에서 무엇보다 남북한의 정치적·군사적 신뢰구축이 중요하다. 그러나 북한 핵개발은 남북관계의 근본전제를 부정하는 행위가 아닐 수 없다. 우리는 지금 그 동안 남북관계의 다양한 측면에서의 많은 변화에도 불구하고, 한반도의 위기수준이 높아지고 있는 상황에서, 안보와 평화정착의 차원에서는 별다른 진전이 없었음이 확인된 지점에 서있다.

1. 국가이익은 민족이익에 선행한다

모든 국가는 인류 보편의 가치와 이익보다 국가이익을 대외정책의

준거틀로 삼는다. 일반적으로 적용되는 인간관계에서의 도덕과 윤리의 기준이 국가에 적용될 수 없으며, 추상적인 개인 윤리관이 국가정책 결정과정의 기준이 되어서는 안된다.³³⁾ 그러나 대중의 심리는 단순히 도덕적이고 법적인 관점에서 절대악과 절대선을 파악하는 경향이 있다. 민주주의체제에서 공공여론은 국가가 위기에 처했을 때 국가이익에 파괴적으로 작용하는 경향이 있으므로,³⁴⁾ 정치가는 천천히 우회적으로 접근하며 큰 이익에 작은 손실을 감수하는 장기적인 관점을 지녀야 하며 대중의 감정적 요구를 경계할 줄 알아야 한다.

세계사에서 유일한 분단민족인 우리의 경우 통일 문제를 국제정치의 논리인 국가이익의 관점에서 접근하기에는 커다란 한계가 있다. 이를테면 우리는 국가이익과 민족이익의 이중구조 속에서 양자의 갈등적 현실과 함께 국가이익과 민족이익을 조화시켜야 하는 딜레마를 안고 있다. 물론 양자의 조화는 말처럼 그렇게 쉬운 일이 아니다. 그러나 국제관계에서 남북한은 엄연히 각각 서로 다른 국가적 실체로서 활동하고 있다. 남북한은 지금 한 손으로 악수를 하면서도 다른 손으로는 상대방의 이마에 총구를 겨누고 있다. 말하자면 남북한의 적대적 관계의 해소를 지향하는 문제와, 아직 적대적 관계가 완전히 해소되지 못한 현실은 서로 다르다. 따라서 대한민국의 존립을 위태롭게 하는 북한의 대남정책이나 핵개발과 같은 명백한 위기국면에서 우리는 마땅히 현실적 국가이익의 관점에서 북한을 대해야 한다. 그렇다고 해서 민족이익을 부정하는 것은 아니다. 남북한간 신뢰가 구축되

33) 구영록, “대외정치의 핵심개념으로서의 국가이익,” <한국과 국제정치> 제10권제1호, 1994년 봄·여름호 (경남대학교 극동문제연구소, 1994), 참조.

34) Walter Lippman, *The Public Philosophy*(Boston: Little, Brown and Company, 1955), p. 20.

고 위기국면이 해소되었을 때, 비로소 민족이익의 지평 위에서 남북 화합과 국제사회에서의 공동협력을 적극적으로 추구해 나갈 수 있다.

2. 동맹과 민족의 조화

우리는 ‘동맹보다 민족’이라는 인식이 비현실적이었음을 이미 경험했다. “어느 동맹도 민족보다 더 큰 행복을 가져다주지 못한다”는 감상적 민족애는 북한 핵문제가 터지자 하루아침에 엄청난 배신감으로 뒤바뀌었던 것이다. 그러나 그 당시의 북한 핵문제의 위기감과 달리 지금은 미국의 대북정책을 비판하는 분위기 속에서 한·미간 동맹에 기반한 유대의식에 간극이 나타나고 있는 모습이 특징적이다.

북한은 우리 사회의 반미감정과 한·미간 불신 분위기에 편승하여 ‘민족’ 논리의 확산을 바라고 있다. 북한은 남북정상회담 이후부터 ‘민족공조’, ‘우리민족끼리’, ‘민족대단결’을 강조하면서 “현시기 조선반도에서의 대결구도는 북과 남의 조선민족 대 미국”이라고 규정하고 “북과 남, 해외의 전체 조선민족은 미제의 무분별하고 모략적인 전쟁책동에…온 민족의 단합된 힘으로 단호한 반격을 가해야 한다”고 주장하였다.³⁵⁾ 더욱이 “민족공조로 핵전쟁 발발을 막자”³⁶⁾고 하여, 마치 남측에 ‘특별’ 임무를 부여하는 듯한 오해를 살 수 있는 주장을 하고 있다. 북한의 핵보유·핵개발은 민족공조가 아니라, 민족공멸을 획책하는 길이다. 이를 극복하기 위해서는 우리 사회의 ‘민족’ 지향성(민족공조)은, 상호의존의 세계 속에서, ‘동맹’(한미공조) 논리와 배척되지 않는 방향으로 나아가야 한다.

35) “<로동신문>, <조선인민군>, <청년전위> 공동사설” 2003년 1월 1일.

36) <로동신문> 2003년 2월 9일.

3. 북한 핵개발은 용납될 수 없다

북한 핵개발은 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」(1992년 2월 29일 발효)을 전면 위배하는 조치이다. 김정일 위원장은 김일성 주석이 민족 앞에서 합의한 비핵화 선언을 스스로 파기하는 행위에 대해 입장을 밝혀야 한다. 북한의 NPT 탈퇴는 국제사회에 대한 약속 이행의 거부이며, 제네바 북·미 기본합의서를 위반(미국도 마찬가지로)하는 행위가 된다. 북한의 핵개발은 미국·국제사회·민족에 대한 위협이나, 對美 체제보장이 최종 목표라면 북한은 불가침조약(treaty) 요구를 한 단계 낮추어야 할 것이다. 불가침조약은 미국 의회의 비준을 요구하는 사안으로 전례가 없을 뿐만 아니라 부시 미 대통령의 힘으로도 의회의 조약비준을 기대하기는 어렵다. 따라서 미국 대통령의 불가침의 문서 형태의 보장은 최대의 양보라고 할 수 있다. 북한은 부시 미국 대통령의 불가침의 문서 보장 방식을 제의한다면 즉각 받아들이는 것과 동시에 핵동결 원상회복 및 IAEA의 핵사찰을 무조건 수용해야 한다.

북한의 핵보유와 한·미 동맹관계의 약화 가능성은 대외의존도가 높은 한국경제에 심대한 영향을 미칠 것인 바, 해외자본의 한국투자 기피, 위기지수가 반영된 국가신용도 하락에 따른 폐해, 국내자본 및 인적 자산의 해외유출 등 막대한 폐해가 현실화될 수 있는 가능성이 과소평가 되어서는 곤란하다. 북한은 ‘경제회복과 핵보유’ 라는 두 마리 토끼를 동시에 쫓을 수는 없다. 이러한 북한의 오판은 일깨워져야 하며, 핵을 가진 북한과의 ‘평화적’ 공존 가능성은 상상도 하지 말아야 한다.

4. 기다려라! 그러면 다가온다

남북경협을 실질적 추진은 쉽지 않다. 정부는 정경분리원칙에 입각하여 대북투자의 정치적·법적·제도적 장애를 해소하는데 힘써야 하며 대북투자자와 남북경협의 환경을 조성하는 데 역점을 두어야 할 것이다. 대북투자자와 남북경협 사업은 시장원리에 입각하여 기업 스스로의 판단과 책임아래 추진되어야 한다. 기업이 정부 차원의 지원을 전제로 대북사업을 추진하려는 시도는 더 이상 허용되어서는 안되며, 정부가 특정 기업에 독점적 형태의 특혜를 주는 듯한 정책은 위험하다. 그러나 정부차원에서 동포애적 인도적 차원의 대북지원은 지속적으로 추진될 필요가 있으며, 민간 차원의 대북지원 사업도 전국민적 관심을 끌어내고 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

북한의 핵개발 포기없이 남북경협의 획기적인 진전을 기대하기는 어렵다. 남북경협을 추진하더라도 내실있는 성과를 거두는 데는 한계가 있을 것이다. 우리 정부는 북한 경제회복을 위한 북한관 마샬플랜을 준비하고 있다. 북한은 핵개발을 포기하고 당국 차원에서 공식적으로 요청할 필요가 있다. 그때 우리는 국가적 차원에서 남북경협과 대대적인 지원정책을 추진할 수 있을 것이다. 서두르지 말고 분명한 원칙을 지켜야 한다.

5. 지금은 주한미군 철수를 말할 때가 아니다

한국과 미국에서 주한미군의 철수 또는 감축 주장이 제기되면서 많은 혼동과 한·미간 전통적 우호관계가 변화될 수 있는 상황을 맞이하고 있다. 미국은 냉전이 끝난 시기에 해외주둔 미군병력의 감축과

구조개편을 검토해왔다. 동아시아의 주한미군의 경우도 구조개편을 검토했으나 1992년 북핵 문제가 돌출하자 철군에서 군사력 유지로 전환했다. 그러나 최근 미국은 해외주둔병력을 당사국이 “원치 않으면 주둔하지 않겠다”는 입장을 표명하고 나섰다. 이는 한국의 반미감정과 독일의 對이라크전 비협조에 대한 경고성의 의미로 해석되기도 하지만, 한반도의 평화구조가 정착되지 못한 상황에서 주한미군 철수·감군 문제는 심각한 결과를 초래할 수 있다. 남북간 전쟁의 방지는 남북교류협력의 효과라는 측면도 무시할 수 없지만, 적어도 아직까지는 주한미군과 한국의 국방력에 의한 억지력에 있다고 보아야 한다. 물론 주한미군과 국방력 중심의 전쟁억지력은 점차 화해협력을 통한 평화구조 속에서 해결할 수 있는 방향으로 바뀌어지도록 해야 할 것이다.

우리 사회의 ‘반미감정’은 젊은 층의 미국을 향한 민족적 자긍심과 인간적 존엄성의 문제를 환기시키고자 한 정당한 요구에서 출발했으나, 미국측의 불성실한 태도와 무성의한 반응으로 악화일로를 걸으면서 급기야 한·미동맹과 주한미군 주둔의 필요성 자체를 부정하는 분위기가 확산되고 있다. 이에 미국도 한국의 ‘반미감정’에 대응하여 미국에서는 반한감정과 함께 주한미군 철수·감축 문제가 조금씩 논의되는 상황이 나타나고 있다.³⁷⁾ 한반도의 굳건한 평화구조가 수립되지 못한 상황에서 한·미동맹의 근간인 주한미군의 변경 문제는 보다 신중하게 대처해 나가야 한다.

37) “한-미동맹 이상징후 주한미군 영향줄 듯,” 오공단(인터뷰), <한겨레> 7면, 2003년 2월 14일자.

6. 진보/보수, 좌/우, 개혁/수구, 자주/외세 등의 냉전적 사고를 극복해야

진보/보수, 좌/우, 개혁/수구, 자주/외세 등의 이분법적 도식에 사로잡힌 냉전의식은 극복되어야 한다. 미국이 주도하는 구조 속에서 실질적으로 우리가 미국에게 더 많은 것을 얻었다. 미국의 도움 없이는 한국의 민주주의와 경제적 성공의 신화는 창조될 수 없었다. 물론 미국을 ‘나쁜 나라’ 라고 생각할 수도 있지만, 세계 유일의 초강대국으로서의 미국의 막강한 힘을 냉소적으로 비난하는 주장은 합리적이지 않다. 규범적 對美觀도 존중되어야 하지만, 우리 국가와 민족 앞에 선 미국의 실체를 거부하는 태도도 지양될 필요가 있다.

우리는 대북정책을 적극적으로 지지하지 않거나 비판적 입장을 취한다고 하여 敵으로 돌리는 우를 범해서는 안된다. 민주주의는 다양성을 수용한다. 시민단체(NGO)의 활동과 견해를 경청하되, 이들의 정책결정 과정에의 직접적인 참여에 있어서는 신중성이 요구된다. 현재 진보적 성향을 지닌 시민단체들은 동맹보다 민족을 우선시하는 경향을 보이고 있지만, 마찬가지로 앞으로 반복적·보수적 성향의 시민단체와 네티즌들이 조직화될 개연성이 높으며 이들의 동일한 참여 요구가 예상된다. 이 경우 대북정책은 그야말로 소모적인 이념적 논쟁에 휘말릴 수 있다. 시민단체의 역할은 제고되어야 하나, 직접적 참여의 제도화에 있어서는 신중한 검토가 필요하다.

책임집필 및 발표: 조 민(통일연구원 선임연구위원)

공동작성: 허문영(통일연구원 선임연구위원)

박영호(통일연구원 통일정책연구실장)

제 1회 의 토 론

· 심윤조 (외교통상부 북미국장) :

북핵문제의 본질을 미·중간의 대립, 미국의 세계전략의 대립과 북한의 생존전략의 충돌로 보고 있다. 미국은 중국과의 관계가 9.11이후 많은 변화를 겪고 있다. 9.11이후 미국의 세계전략의 가장 큰 중점은 테러정책이고 중국, 러시아와도 협조관계를 유지하고 있다. 또한 미국의 큰 관심은 WMD의 비확산이다. 북한의 핵이나 미사일 대량살상무기 등이 불량국가나 제3테러집단에 유출이 된 후 미국을 다시 위협할 수 있다는 우려에서 바라보고 있다. 부시행정부의 북핵문제에 대한 입장은 클린턴 행정부때의 정책을 부정하고 새로운 정책을 추진한다는 것이다.

제네바합의 때 북한의 핵개발을 저지하진 못할 것이라는 기본적인 인식이 있었다. 부시행정부는 북한정부에 대한 극도의 거부감을 갖고 있다. 2000년 3월에 김대중의 방미가 있었고 조박시는 방미의 성과가 상당히 미흡했다고 보고 있다. 한미정상회담 후 공동발표문에서 한반도의 문제는 우리의 주도적 역할을 인정하고 포용정책을 지지한다는 것이었다.

미·북 대화의 진행과 중단이 어느 한쪽의 책임이 있는 것은 아니었다. 미국과 북한과의 대화의 틀을 만들어 줘야 한다. 양자든 다자대화든 신정부가 추진해야한다.

올초부터 제기된 주한 미군의 재조정 문제에 대하여 아직 확립된 것은 없다. 한·미 양국의 공동의 목표가 일치한다면 그러한 재조정 결과는 한·미 연합 방위력은 강화되는 것이며 결과는 더 좋아진 한·미 연합 방위 태세력이다. 한·미 양국은 그러한 공동의 목표를 갖고 협의에 임할 것이다.

조박사의 결론중에 국민화합, 국제협력, 민족화해가 순차적으로 행해져야 한다는 이상적인 말씀을 하셨는데 현실적으로는 이러한 세 가지가 동시에 추진되고 있고 거기에 따른 문제가 제기되고 있기 때문에 그러한 현실을 감안하여 보다 현실적이 대응이 필요할 것으로 본다.

· **이봉조 (통일부 통일정책실장) :**

한반도 평화체제 구축과정을 통해서 제기된 문제들을 다 해소하기 위한 전략적 틀을 만드는 것이 우리에게 주어진 중요한 과제이다. 조 박사는 위기상황을 많이 기술하였으나 이러한 위기에 대한 처방을 내려야 한다. 그리고 시나리오를 구체적·객관적으로 상정하고 있고 필요하기는 하나 전쟁을 피하고 협상을 통해 문제해결을 하기 위해서는 구체적 방안을 제시할 수 있어야 한다. 한미동맹, 주한미군의 문제는 한반도 국가이익에 부합되고 한반도 평화체제가 형성되는 과정을 보면서 추진되어야 한다.

한반도의 평화체제를 구축해나가는 것을 본격화 해나가야 한다. 먼저 핵문제를 해결해야 한다. 핵문제의 해결은 한반도 평화체제의 구축이 필요하다. 현재 불감증을 얘기하고 있는데 이러한 공포를 느끼면서 아무 것도 하지 않는 것도 문제이다.

9.11이후 심화된 WMD 문제에 대한 국제사회의 우려는 북한 핵문제의 근원적 해결을 모색하고 있는데 우리와 마찬가지로 미국도 북한 핵, WMD해결을 위한 구체적 방안이 있는 것인가 의문이 가고 미국의 입장도 지금으로서는 불분명하다고 본다. 우리의 입장에서 근본적 해결책을 강구해야 할 필요가 있다. 평화체제라는 전략적 틀속에서 이 문제를 바라볼 필요가 있는 것이다. 북한 핵문제는 이미 10여년이 넘은 문제이고 앞으로도 많은 시간이 필요한 문제이다. 평화체제구축이라는 전략적 틀에서 해결 노력이 필요하며 북핵문제는 북·미간의 상호신뢰와 직결되는 것이다. 시간을 갖고 장기적 관점에서 접근해야 한다.

두 번째로 통일을 달성해야 한다는 것이다. 남북관계의 개선과 평화통일을 지향하기 위해서도 평화체제의 구축이 필요하다. 군사적 긴장완화와 같은 부족한 부분을 해결·보완하고 평화체제를 구축해 나가야 한다.

세 번째로 경제문제인데 동북아 경제중심국가가 되는 것은 우리의 경제력이 좀더 부강해지는 기반을 구축한다는 것이다. 즉 남북관계를 개선하고 한반도 평화체제를 구축함으로써 우리의 경제력이 좀더 부강해지고 튼튼해진다는 것이다. 안보협력체만 만드는 것이 아니라 동북아의 경제협력체를 병행하여 만들어 가야 한다는 것이다.

넷째로 북한상황을 안정적으로 관리한다는 측면에서도 한반도의 평화체제 구축이 필요하다.

평화는 남북관계의 차원에서 남북간의 화해와 협력을 증진시키는 것이다. 또 국제적 측면에서 동북아의 안보·협력을 강화해 나가는 것이다. 우리 내부적으로는 대북정책에 대한 국민적 합의를 이루어 내는 것이다. 이러한 요소들이 종합적으로 한반도 평화체제 구축이라는

개념을 상정하고 이를 구체화 할 수 있는 전략적 틀을 만들어 나가는 노력 속에서 북핵문제도 해결하고 우리의 현실적 문제를 해결해 나갈 수 있을 것이다.

이러한 상황에서 남북간에 평화체제가 구축되고 경제공동체가 형성되고 동북아에서 안보협력체가 구축되고 우리가 이를 주도해 나갈 수 있을 것이다. 이러한 문제를 추진하기 위한 방향으로서는 당사자 해결 원칙이 관철되어야 한다. 그리고 국제사회의 지지와 동의가 필요하다. 다음으로 남북간 포괄적 협력을 추진해나가야 하고 우리의 실용주의적인 외교를 추진동력으로 활용하여야 한다. 그리고 남북간에는 평화체제 구축에 대한 실질적 보장 즉 군사적 신뢰구축 등을 병행해 나가면서 동시에 평화협정을 염두에 둔 제도적 보장을 추진해 나가야 한다.

이러한 틀을 주도해 나가기 위해서는 우리의 국방력 증강이 필요하다. 한·미동맹과 자주국방을 통해 안보태세를 확립하여야 한다. 정책 추진을 위해 국민적 합의와 지지가 필요하며 정부, NGO, 국민들 모두 공감대 형성을 통해 이러한 정책이 설득력을 갖고 미국과 북한을 설득시킬 수 있다. 이러한 작업은 단계적으로 추진되어야 한다.

· 안인해(고려대 교수) :

한반도 평화체제를 구축해야 한다는 것은 ‘평화체제’를 우리가 어떠한 의미로 쓸 것인가에 대한 정의가 필요하다. 한반도에서의 현상유지 자체를 평화라고 할 것인지 그랬을 경우 평화가 어떤 의미를 갖는 것인지 혹은 한반도에서의 변화를 추구한다고 했을 때의 평화가 갖는 의미는 무엇인가를 생각해 보았을 때 평화체제 구축에 따른 제도적인

실천방안 마련이 필요하다.

다자간 안보 협의체에 대한 구상이 필요하다. 협의체를 구성하는데 있어서도 기능적인 문제를 생각해 보아야 한다. 안보협의체의 틀속에서 구성원으로서 단지 협의만 해야하는 것인지 아니면 유럽처럼 다자 안보협력의 속에서 구성원이 침략등을 당했을 때 안전보장까지 해주는 것을 의미하는 것인지가 이러한 문제는 동북아에서는 지난한 문제이다.

여러 가지 지적중에 동맹과 민족의 조화라는 표현은 동맹과 민족의 이익이 부딪혔을 때 현실적으로 어떤 이익이 우선하는가에 대해 국가 이익이 민족이익에 우선되어야 한다고 설정하는데 이를 논리적으로 설명할 것인가에 대해 조민 박사는 국민화합, 민족화합, 국민통합, 국제협력이 이루어져야 되고 민족화해, 남북관계 개선이 동시적인거 보다 순차적으로 되어야 한다는 것이다. 국민화합은 국가이익을 우선시하는 것으로 보여진다. 국제협력은 한미관계와 같은 동맹을 우선시하는 것으로 보여지고 민족화해는 남북관계의 개선등 순차적인 것으로 이해가 된다. 그렇다면 국가이익을 도모하기 위해서는 동맹관계가 잘 되어야 한다는 것인데 그렇다면 핵문제를 둘러싸고 공유할 수 있는 민족이익은 무엇인가? 조박사는 핵은 공멸이기 때문에 용납이 안 된다고 했는데 동맹과 민족의 조화측면에서 볼 때 논리적인 모순이 있는 거 같다. 즉 남한의 핵 불인정과 북한의 민족공조는 모순을 갖고 있는 것이다.

노당선자의 주한미군의 인정은 동맹을 중시한다는 것이다. 이 문제를 둘러싸고 동맹과 조화될 수 있는 민족의 이익은 무엇인가라는 질문을 할 수 있다.

북한 핵문제는 1994년의 북한 상황과 현재는 상당히 다르다. 1994년

에는 북한의 핵문제에 대해 구사한 전략은 소위 ‘벼랑끝 외교’ 였던 것이다.

과거핵은 묻어두고 현재와 미래의 핵을 동결하는 방안의 제시였던 것이다. 당시엔 체제 내구력이 있었으나 현재 경제상황은 7.11 이후 취한 가격개혁 조치는 체제 내구력에서 불안한 요인이 많다.

조민 박사의 네가지 시나리오는 북핵문제를 해결하는데 있어서 이라크 문제에 대한 종속변수로 북핵 문제를 보기보다는 북한 핵문제가 가지는 본질 등 보다 더 독립된 변수로 본다면 지속적인 북한과 미국의 주장이 평행선을 긋다가 전쟁일보전 극적인 타협점을 찾지 않을까 하는 생각이다.

우리는 지정학적으로 동북아 중심에 있지만 동북아 중심국가에서 우리가 주도적으로 한다고 할 때 어떤 지렛대를 가지고 우리가 주도적이 될 수 있는지 의문이다. 이러한 방안들에 회의를 가질 수 밖에 없다. 주도적이라는 표현보다는 능동적이고 적극적으로 풀어 나가야 한다는 표현이 더 맞을 거 같다.

『동북아경제중심국가』
건설과 남북경협

오 승 렬

(통일연구원 경제협력연구실장)

「동북아경제중심국가」 건설과 남북경협

<목 차>

- I. 머리말
- II. 기본방향
- III. 동북아경제중심국가 건설을 위한 실천과제
- IV. 남북경협에 대한 합의
- V. 맺음말: 정책적 고려사항

I. 머리말

국민의 정부는 포용정책을 통해 남북한간의 다면(多面)적인 교류·협력을 확대하려는 노력을 지속해 왔으며, 북한 현실에 대한 우리의 이해를 높일 수 있었다. 그러나 대북 송금문제의 사례에서 보듯이 북한체제가 가지는 폐쇄성과 남북관계의 과도기적 한계성, 그리고 정부와 기업의 역할 분담상의 혼란 등의 적지 않은 부작용을 낳은 것도 사실이다. 곧 출범할 새정부는 기본적으로는 대북 포용정책의 틀을 유지할 것이나, 그 동안 야기되었던 과제도 동시에 해결함으로써 대북정책을 둘러싼 국내의 이견을 조율해야 하는 어려운 상황에 놓이게 되었다. 더욱이 북한의 핵문제를 둘러싼 한반도 주변정세가 악화되고 있고, 세계경제도 당분간은 호전되기 힘든 상황이며, 작년 7월 이후

가시화된 경제정책 변화에도 불구하고 북한경제의 어려움 역시 지속되고 있는 상황에서 남북경협의 새로운 틀과 방향 정립이 매우 요긴한 시점이다.

새로 출범하는 노무현 정부는 경제적 측면에서 한국이 동북아 물류 및 금융의 중추 역할을 할 수 있도록 한다는 계획을 제시하고 있다. 지난 1997년 아시아금융위기 이후 한국경제는 세계에서 유래를 찾아보기 어려운 정도로 신속하게 경제적 어려움을 극복하고, 안정적인 성장궤도에 진입했다. 그러나 최근 이라크 전쟁 및 북한 핵문제에 대한 우려와 미국을 위시한 세계경제의 침체, 그리고 국내 수요의 부진 등으로 인해 올해 한국경제 전망은 그리 밝지만은 않다. 중국의 세계 무역기구(WTO) 가입과 북한의 변화 등 동북아지역의 새로운 경제질서가 형성되는 과도기에 한국경제의 발전을 위해서 새로운 경제정책 방향의 정립도 매우 필요한 시점이다. 이와 같이 불투명한 경제전망과 주변환경의 급격한 변화에 대응하여 새로 출범하는 한국 정부가 「동북아경제중심국가」라는 경제청사진을 제시하고 있는 것은 매우 적절한 움직임이라고 할 수 있다.

지난 2월 6일 인천공항에서 열린 국정토론회에서 발표된 동북아경제중심국가 건설방안은 정보기술(IT) 등 기술혁신을 선도전략으로 하는 방안을 제시하고 있다. 대통령직인수위원회가 주축이 되어 제시한 방안을 구체적으로 살펴보면, 인천 송도지역에 국내 기업과 대학의 연구기관을 우선적으로 유치하여 IT연구개발단지를 형성하고, 장기적으로는 다국적기업의 아시아지역 본부 등 외국기업과 대학까지 유치한다는 것이다. 또 인천지역의 연구개발단지를 남쪽으로 기흥, 광양만까지, 북쪽으로는 개성공단에 이어지는 광역 네트워크를 확산시킨다는 계획을 밝히고 있다. 궁극적으로는 인천, 부산, 광양지역을 동북아 중

심 물류기지로 하여 남북한 및 유라시아 대륙연계교통망과 종합정보망을 구축하고, 규제완화와 인적·물적 인프라 확충을 통해 금융·외환 시장을 선진화한다는 구상을 제시했다.

제시된 방안은 앞으로 보완되어 나갈 장기계획이기는 하나, 개성공단과 경인산업 클러스터의 연계에 대한 언급을 제외하고는 남북한 경제관계의 전반적 틀과 추진방향에 대한 구체적 내용은 결여되어 있다. 동북아경제중심국가 구상은 기본적으로 역내 경제의 물류와 산업, 금융 부문에 있어서 한국이 중추적인 역할을 할 수 있게 한다는 것으로서 네트워크의 개념을 기본 틀로 삼고 있다. 따라서 남북관계의 안정적 발전과 남북경협 제도의 발전은 성공적인 계획추진을 위한 필요조건이라고 할 수 있다. 한국이 동북경제중심국가로 발전하기 위해서는 지경학적 입지를 활용하여 제조업·물류 및 금융·정보기술(IT)·천연자원 개발 부문에 있어서 동북아지역을 연결할 수 있는 여건을 조성하고, 이를 바탕으로 지속적 경제성장 및 경제구조의 선진화를 추진해야 한다. 이를 위해서는 남북경협과 관련하여 비경제적 장애요인을 극복하고 북한을 동북아 역내 경제협력의 장에 동참시키며, 한반도의 군사적 대치상태를 종결시킬 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

한편 남북관계의 특수성으로 인해 남북한 양자간 경제교류·협력은 정치·군사적 이슈의 영향하에 불안정한 양상을 보이기 쉽다는 단점을 가지고 있다. 또 최근의 송금문제에서 보듯이, 북한은 남북한 양자간의 경협사업을 추진함에 있어서 사업자체의 성공에 따른 경제적 과급 효과보다는 '사업권'의 제공에 따른 반대급부의 획득에 상당한 비중을 두고 있는 것도 사실이다. 남북한의 제도적 보장하에 경제적 논리에만 충실할 수 있는 수익성 사업을 발전시키기에는 앞으로도 상당한

시일과 북한 경제체제의 합리적 변화가 필요하다. 동북아중심국가로의 발전구상이 남북한 관계의 안정적 발전을 전제로 한다면, 역으로 남북한 경제관계의 안정적 발전 역시 동북아 지역경제 협력의 틀 속에서 보다 효율적으로 추진될 수 있다. 이와 같은 관점에서 본다면 동북아중심국가 건설 방안과 남북경협의 안정적 발전은 사실상 서로 필요충분조건에 관계에 놓여있는 것이다. 본 보고서에서는 이와 같은 점을 감안하여, 동북아경제중심국가의 건설과 남북경협의 상호 보완 기능을 최대화하기 위한 방안을 제시하고자 한다.

II. 기본방향

한국이 동북아 경제중심국가로 발전하기 위해서는 지경학적 입지를 활용, 제조업·물류 및 금융·정보기술(IT)·천연자원 개발 부문에 있어서 동북아지역을 연결하는 중추로서의 여건을 조성함으로써 고도의 부가가치 창출을 통한 지속적 경제성장 및 경제구조의 선진화를 구현해야 할 것이다. 한편으로는 「동북아경제중심국가」 건설을 위한 장기발전계획의 추진과 병행하여 남북경협을 비경제적 장애요인을 극복하고 북한을 동북아 역내 경제협력의 장에 동참시키며, 한반도의 군사적 대치상태를 종결시키기 위한 노력을 경주해야 할 것이다.

산업분야의 경우 구조적 전환기를 맞고 있는 동북아시아 지역경제는 한국경제의 새로운 역할을 필요로 하고 있다. 특히 중국은 세계무역기구 가입 및 시장개방에 따라 한국이 국제적 경쟁력을 갖추고 있는 산업분야에 있어서의 한·중 협력을 통해 서방국가의 지나친 경제적 영향력 확대를 견제하려는 동기를 보유하고 있다. 한국과 중국은 상호 보완적 기능을 위주로 동반자로서의 관계를 발전시켜 나갈 수 있을 것이다.

또한 동북아 역내 국가는 남북한을 포함하여 일본, 중국, 러시아, 몽골 등 경제발전단계, 체제, 역사적 배경, 자연환경이 판이한 국가로 구성되어 있으므로, 선진산업기술을 각 지역경제의 현실에 적용시키기 위한 응용기술의 개발이 필수적이다. 한국은 지경학적 이점과 응용·공정기술상의 우위, 남북경협 통로 등을 활용하여 역내 경제를 연계시킬 수 있는 실용기술을 개발함으로써 한국경제의 부가가치 창출능력을 제고하고, 역내 산업표준 통일에 기여할 수 있는 위치에 놓여있다.

한편 동북아경제를 잇는 중추로서의 기능을 발휘하기 위해서는 무엇보다도 물류와 금융센터로서 갖추어야 할 기반을 조성하는 일이 급선무라고 하겠다. 한국경제가 동북아 물류 및 금융센터로서 발전하기 위해서는 법이나 제도적 개선과 사회간접자본 확충이 동시에 이루어져야 한다. 특히 새정부는 인천과 광양 및 부산 지역을 동북아지역 물류중심 기지로 집중 육성한다는 방침을 세워놓고 있다. 이들 지역은 물류기지 및 금융센터로서 싱가포르·홍콩·상하이 등과 보완적 관계를 강화하면서 한국경제의 장점을 결합시키는 방향으로 발전해 나갈 것이다. 정보기술 부문에서 한국이 가지고 있는 우위를 물류 및 금융 부문에 적용한다면 매우 효율적인 물류중심으로서의 역할을 수행할 수 있을 것이다.

물론 한국경제가 동북아 물류 및 금융중심으로 발전하기 위해서는 현재 남북한간에 추진하고 있는 철도 및 도로 연결사업과 개성공업지구 및 금강산관광지구 사업을 성공시켜야 할 것이다. 또한 동북아 지역을 하나의 통신권으로 묶을 수 있는 기술표준에 대한 관련국간의 합의와 러시아 극동지역의 천연자원을 활용하여 역내 경제를 발전시킬 수 있는 수송수단의 건설도 필요하다. 한국의 동북아경제중심국가 구상은 단순하게 한국경제의 발전만을 염두에 둔 배타적 발상이 아니며, 동북아 역내 경제의 연계 발전을 추구하는 지역협력 방안이다.

현재 남북한간에는 비교우위를 따지기 어려울 만큼 북한경제 여건이 열악하며, 따라서 기존의 여건에 기초한 비교우위 개발의 추구는 남북한 경제의 불균형을 확대시키고, 북한주민의 반발을 초래할 가능성이 존재한다. 북한지역의 지경학적 입지와 부존자원 등을 감안하여 장기적 산업구조 목표를 설정하고, 남북한간 협력에 의한 북한 산업재건을 위해 남북한을 묶는 경제개발 전략을 추진할 수 있을 것

이다.

이와 같은 장기적이며 다면적인 발전 구상은 단순히 국내정책의 조율만으로 이루어질 수 있는 것은 아니다. 특히 중국과 일본에 거주하는 재외동포 역량의 결집과 참여는 매우 중요한 성공 요인이다. 남북한과 재외동포의 협력관계를 일층 더 발전시킴으로써 남북한 통일의 준비과정으로서의 민족통합을 도모하고 동북아경제중심 국가시대에 대비해야 할 필요성이 대두되고 있다. 재외동포들이 보유하고 있는 현지 기반 활용은 남북경제공동체의 건설과 더불어 한국이 동북아 경제 중추로 성장하는데 필수적 요건인 것이다.

Ⅲ. 동북아경제중심국가 건설을 위한 실천과제

1. 제조업 부문

한국이 동북아경제중심국가로 발전하기 위해서는 물류와 금융 등 제3차 산업 영역의 발전이 핵심적 중요성을 갖는다고 보겠으나, 한국 경제의 규모와 기존 산업기반을 감안할 때, 제3차 산업과 제2차 산업의 보완적 성격을 강화하려는 노력이 필요하다. 물류와 금융부문의 발전이 제2차 산업을 대체하는 것이 아니라 상호보완적 기능을 통해 한국의 제조업 영역을 한 단계 격상시키는 계기가 되어야 할 것이다. 일부에서는 중국경제의 규모와 가격경쟁 잠재력으로 인해 한국 제조업 부문의 장래에 관해 회의적인 시각도 나타나고 있으나, 중국경제의 지방보호주의와 시장분할 현상, 그리고 지역간의 경제력 격차 등을 감안할 때, 한국은 오히려 중국 제조업부문의 유력한 협력 파트너로 성장잠재력을 가지고 있다고 볼 수 있다. 최근 한국자동차 산업에 대한 중국의 호의적 접근은 바로 이와 같은 가능성을 반증하고 있는 것이다.

중국을 포함한 동북아경제의 변화와 지역 국가간 발전단계 격차, 북한경제의 실태 등을 감안할 때, 동북아중심국가 건설을 위해서는 산업 육성 영역의 「선택과 집중」, 「역내경제 연계 응용기술」 개발, 「남북한 연계비교우위」의 개발을 제조업 부문 발전 및 산업구조 고도화를 위한 핵심 개념으로 추진할 필요가 있을 것이다.

가. 「선택과 집중」을 통한 산업구조 고도화

중국은 노동집약 산업 및 저부가가치 산업 영역에 있어서 우위를 지속적으로 보유할 것이나 자동차, IT, 제철, 조선, 건설 등의 제조업 분야에 대한 막대한 국내 잠재수요가 존재한다. 더욱이 이들 산업 영역에 있어서 중국의 국내 산업이 자체 수요와 기술발전의 필요성을 충족시키기 어려운 상황에서 중국은 대외경제협력을 산업구조 고도화의 주요 정책수단으로 간주하고 있다. 한편 중국의 세계무역기구 가입에 따라 시장개방이 일방적으로 서방국의 독점적 지위를 강화시킬 우려가 있는 바, 중국정부는 지역국가와의 경제협력을 통해 서방기업의 독점적 지위를 희석시키고, 보다 유리한 조건 하에서 국내시장을 개방하려는 노력을 기울여 왔다.

일본의 경우, 고부가가치 산업 영역에 있어서 한국보다 우위를 보유하고 있으나, 제조업 공동 현상과 기업 수익성 악화에 대한 우려, 거시경제 불안 등의 요인으로 인해 당분간 공격적인 중국시장 진입이나 경제협력 전략의 추구가 어려울 것으로 판단된다. 따라서 한국은 일본이 소극적 전략을 구사하는 상황하에서 투자 및 R&D 역량을 핵심 경쟁우위 산업을 선택하여 집중시킴으로써 중국시장 점유율 제고 및 세계시장에서의 경쟁력 확보를 도모할 수 있을 것이다. 한편 한국의 임금수준 상승과 이를 둘러싼 노사간의 갈등 가능성을 감안할 때, 선택과 집중을 통한 산업구조 고도화는 부가가치 제고를 통해 노사간의 안정적 경영풍토 구축에도 기여할 수 있을 것이다. 이와 같은 관점에서 본다면, 이미 일부 영역에서 세계적 경쟁력을 갖추고 있는 정보기술 산업부문을 포함하여 비교우위를 보유하고 있는 산업에 대한 과감한 R&D 투자와 기술인력 양성 등 ‘선택과 집중’ 전략의 적극적 추진이 바람직하다.

나. 「역내경제 연계 응용기술」의 개발 및 활용

동북아 역내 국가는 남북한을 포함하여 일본, 중국, 러시아, 몽골 등 경제발전단계, 체제, 역사적 배경, 자연환경이 판이한 국가로 구성되어 있으므로, 선진산업기술을 각 지역경제의 현실에 적용시키기 위해서는 투자 및 관리비용과 기술습득 시간을 절감할 수 있는 공정기술 및 응용기술의 개발이 필수적이다. 따라서 한국은 지경학적 이점과 응용·공정기술상의 우위, 남북경협 통로 등을 활용하여 역내 경제를 연계시킬 수 있는 실용기술을 개발함으로써 한국경제의 부가가치 창출능력을 제고하고, 역내 산업표준 통일에 기여할 수 있을 것이다. 특히 한국경제는 비교적 짧은 기간내에 수출지향적 고도성장을 경험하면서, 선진기술의 응용 및 표준화에 우위를 가지게 되었으므로, 한국의 경험은 동북아 역내국가간 다양한 발전단계의 격차에서 오는 지역경제 협력상의 장애요인을 극복하는데 매우 긍정적인 역할을 수행할 수 있을 것이다.

다. 「남북한 연계비교우위(linked comparative advantage)」 개발

현재 남북한간에는 비교우위를 따지기 어려울 만큼 북한경제 여건이 열악하다. 따라서 남북한간에 기존의 여건과 경제적 역량에 기초한 비교우위 개발의 추구는 오히려 남북한 경제의 불균형을 확대시키고, 북한주민의 감정적 반발을 초래할 가능성이 존재한다. 따라서 남북한의 지경학적 여건과 부존자원, 그리고 장기적인 국토개발계획을 감안하여, 남북한을 하나의 통일된 단위로 묶는 한반도경제의 대주변

국 비교우위 개발을 추진할 필요성이 대두되고 있다. 이를 위해서는 북한지역의 지경학적 입지와 부존자원 등을 감안하여 장기적 산업구조 목표를 설정하고, 북한산업 재건 및 남북산업간 협력 방안을 강구함으로써 북한경제의 장기적 개선과 남한경제의 경쟁력 제고를 병행 추진해야 할 것이다.

2. 물류·금융 부문

최근 세계경제의 일체화 움직임, 통신 및 IT 산업의 급속한 발전, 금융자산의 국제적 이동성 증가 등 일반적인 흐름과 EU의 확대, 중국과 ASEAN 국가들과의 FTA 체결, 배타적 지역경제협력 움직임의 병존(並存)은 각국의 산업정책 및 대외정책에 새로운 기회이자 도전으로 인식되고 있다. 새로운 세계경제의 흐름 속에서도 특히 물류와 금융은 지역경제의 성패를 가늠하는 중요한 영역으로 인식되고 있다. 비교적 우리와 근접한 동남아시아만 하더라도, 싱가포르의 「자유무역지대」, 홍콩의 「자유항」, 대만의 「수출가공구」 및 「과학공업원구」 등은 일종의 「경제특구」로서 지역경제의 발전에 크게 기여해 왔다. 각 지역의 경제특구 개념은 목적과 환경 및 역사적 배경에 따라 상이하 며, 또한 각 지역경제의 특성에 따라 제각기 「경제특구」 건설의 목적 과 그 기능이 다르다고 볼 수 있다.

예를 들면, 중국의 경우, 개혁초기에 경제특구의 건설 목표를 단순히 외자 및 선진기술 도입을 위한 창구의 건설뿐만 아니라 경제개혁 조치의 실험기지, 홍콩·대만과의 완충지역, 국내 무역 촉진을 위한 중 개기지 건설과 지역경제의 종합적 발전 등 포괄적으로 규정하였으나, 일반적으로 다른 나라 또는 지역의 경제특구는 이보다 제한된 역할

및 기능을 수행하도록 설계되었다. 그러나 이들 경제특구의 공통점은 물류와 금융부문의 발전을 통한 국제자본 유치에 역점을 두었으며, 그와 같은 목적 달성을 위한 여건 조성이 매우 중요한 성공요인이라는 점이다. 지역경제가 물류 및 금융중심지로 기능하기 위한 조건으로서는 경제특구나 산업클러스터와 같은 지리적 입지 및 여건 확보도 중요하겠으나, 인적자원의 확보와 법·제도적 환경 조성, 그리고 정보기술의 현실적 적용을 통한 효율적 관리네트워크의 구축 등 소프트웨어적 측면이 결정적인 요건이라고 볼 수 있다.

가. 인적자원 육성

우선 외국어 및 국제실무 능력을 겸비한 인력 양성이 필요한 바, 외국어 능력(중국어·일어·영어)을 갖춘 무역·금융·서비스 인력을 집중 육성하고, 이를 위해 외국어 교육 기관의 학제·커리큘럼 등의 현실적 개편을 고려할 수 있을 것이다. 또한 국제무역·금융·국제기구·투자법률 전문가 및 인력을 육성하기 위해 MBA과정 및 전문대학원을 확충하고, 산학협동을 통한 인턴십 제도를 적극 활용해야 할 것이다. 한편 투자관련법 개선과 법규 및 절차의 단순화 및 세계화, 규제 투명성 보장, 행정규제의 축소 등이 필요하며, one-stop-service의 실질적 도입을 위한 중앙부서와 지방자치단체의 협력 체계 구축 및 역할 분담체계의 확립도 중요한 과제이다. 특히 동북아 신경제질서의 태동에 능동적으로 대처하기 위해서는 인적자원 및 법·제도적 여건 조성을 위한 남북한간의 협력체계 구축도 매우 시급하다.

나. 물류거점 및 네트워크 구축

한편 새정부의 동북아경제중심국가 건설방안에서 제시하고 있는 수도권·광양지역·부산지역의 물류거점화는 교통·통신·거주·법규·환경에 있어서 국제적 기준을 충족해야 할 뿐만 아니라 이들 물류거점간의 네트워크화를 통해 우리의 정보기술 우위를 구현할 수 있는 첨단 물류서비스망을 구축해야 할 것이다. 한국경제의 물류 및 금융 경쟁력 강화를 위해서는 한국이 싱가포르·홍콩·상하이 등에 대해 가질 수 있는 비교우위를 파악하여 이를 개발 강화하는 것이 바람직하다. 특히 물류 네트워크 구축 과정에서는 한국이 가지고 있는 IT 부문의 우위를 적용할 수 있도록 물류거점 및 금융기관간의 초고속통신망을 이용한 통합시스템을 형성할 수 있을 것이다. 또한 한국 서해안의 지리적 이점을 활용하여 중국경제의 지역 분할 및 사회간접자본 미흡 부분을 보완할 수 있는 기능을 수행함으로써 우리경제의 부가가치 창출 능력을 제고하는 방안도 강구할 수 있다.

장기적으로는 한반도 경제와 유라시아 대륙을 연결하는 물류네트워크 구축을 위해 한국이 주도하여 관련 국가간의 해운, 항공, 철로, 육로, 해저터널 수송 개선 및 연계를 추진해야 할 것이다. 특히 대륙횡단철도망(TSR, TCR)과 남북한철도의 연계 및 활용 방안 협의를 위한 남북한-중-러-유럽중착국간의 협의체를 구성하여 사업추진 및 재원조달계획은 물론 관련제도 정비가 필요하다. 특히 남북한 운송망 연계 및 관리 운영을 위한 상설 조직을 남북한간에 창설해야 할 것이며, 동북아 역내 사회간접자본 확충을 위한 국제 금융협력체제 구축도 시급한 과제이다. 동북아 국제 금융협력체제는 종합적 성격을 가지는 별도의 금융기구 창설에 대한 미국의 부정적 입장 등을 감안하

여 조직이나 기구보다는 프로젝트 위주의 사안별 컨소시엄 등을 구성하는 것이 현실적인 방식이 될 것이다. 또 하나의 가능한 대안은 한국 자본시장의 국제화와 동시에 동북아 금융센터로서의 기능을 갖추으로써 자본 조달 능력을 강화하여 역내 경협사업을 위한 자본을 시장에서 제공받을 수 있는 환경을 갖추도록 하는 것이다. 이를 위해서는 국내금융기관의 경쟁력을 신속히 제고하고, 국제금융회사의 진입을 자유롭게 허용함으로써 동북아 금융센터로서의 기능을 확보하고, 장기적으로는 한국원화의 태환성을 제고하여 국제결제 화폐로서의 요건을 충족시켜야 할 것이다. 한국 원화를 태환화하는 과정에서 국제결제화폐로서의 편의성을 위해서는 화폐 단위의 축소조정(denomination)도 고려해 볼 수 있을 것이다.

3. 동북아 정보기술(IT) 네트워크 구축

가. 동북아 단일 통화(通話)권 구축 및 산업표준 주도

한국이 동북아경제중심국가로 도약하기 위해서는 이번에 제시된 유형의 정보기술클러스터 건설뿐만 아니라 한국이 가지고 있는 IT부문의 우위를 활용한 네트워크 형성을 포함한 무형의 중추(中樞)기능을 발전시켜야 한다. 그 중에서도 동북아 역내 국가간의 통합 통화(通話) 체계 구축과 이를 위한 이동통신 산업표준의 통일은 핵심적인 사업이 될 수 있다. 한국의 지리적 이점과 기술적 우위를 활용한 제3세대 휴대전화 통합 통화지역 구축과 단일 표준의 CDMA 벨트 구축을 동시에 추진(한국의 CDMA 표준을 우선적으로 고려)하고, 나아가서는 한태평양 CDMA 벨트 구축을 한국이 주도함으로써 세계를 향한 동북

아지역의 창(窓) 기능을 확보할 수 있을 것이다. 동북아 통합 통신체계 구축의 일환으로 남북한간 통신경로의 확보와 북한의 무선통신망 구축사업을 남북이 협력하여 추진하여, 북한경제의 세계경제질서 편입을 촉진하고, 대외개방을 위한 사회간접자본 확충의 효과를 기대할 수도 있을 것이다.

나. 역내 온라인 문화교류 확대 및 소프트웨어 개발 협력

IT 응용분야에 있어서 한국의 우위를 활용하여 동북아 통합관광사이트, 전자상거래망 구축 등 정보·문화 콘텐츠를 개발하여 역내 국가간의 무역 및 투자를 촉진하고, 자유무역시대 창설을 위한 기초를 확충하는 것이 필요하다. 또한 남북경협과 관련하여서는 북한의 체제특성을 감안하여 당분간 남북 위성방송 및 인터넷을 통한 경협 애로사항 해소(클레임처리, 기술지도 등)에 중점을 두도록 한다. 한편 온라인 문화콘텐츠의 개발과 교류확대를 위해서는 남북한과 중국 및 일본이 협력하여 한자 컴퓨터처리의 표준화 및 번역프로그램 개발과 응용을 추진할 수 있을 것이다. 남북한 협력을 중심으로 역내 국가간 협의를 통해 한자코드를 표준화하고, 번역소프트웨어를 개발하여 인터넷 교류에 응용하여 동북아 문화공동체 형성에 기여해야 할 것이다. 특히 북한은 음성처리, 번역 등의 소프트웨어 개발에 우위를 가지고 있으므로 이를 매개로 하여 북한의 적극적 참여를 유도하는 것이 바람직하다. 소프트웨어 분야와 관련, 남북한과 중·일 등을 포함하는 지적재산권 협의체를 구성하여 지적재산권 보호체제를 구축함으로써 인터넷을 통한 동북아 정보문화권 형성 및 교류를 가속화할 수 있을 것이며, 이를 위해서는 북한을 포함한 동북아 인터넷 지적재산권 보호 협의·관리 기구의 설립이 필요하다.

4. 동북아 천연자원 개발 및 활용

북한 경제난의 요인중의 하나는 에너지자원을 포함한 천연자원의 부족을 들 수 있으며, 중국 역시 대국이라고는 하나 인구대비 활용 가능한 자원에 있어서는 자원빈국이라고 할 수 있다. 한국 또한 천연 자원과 관련하여 자원빈국에 속한다고 볼 수 있으며, 일본 역시 석유 자원 등은 전적으로 외부에 의존하고 있다. 따라서 한반도 주변국 중 유일한 자원부국으로 볼 수 있는 러시아와의 천연자원 협력체계 구축은 역내 국가의 경제발전을 담보하기 위해 매우 중요한 사안이다. 최근 러시아의 한반도 문제에 대한 관심이 증대되고 있는 바, 이를 활용하여 남북한과 러시아의 공동 사업을 추진함으로써 남북관계를 개선하고, 천연자원 공급원을 확보하여 한국이 동북아경제중심국가로 발전하기 위한 여건을 마련할 수 있을 것으로 판단된다.

남북한의 에너지 문제 해결을 위해 시베리아 지역에서 원유 및 가스분야 개발사업에 공동 참여, 러시아 이르쿠츠크-중국-북한-남한-일본을 연결하는 파이프라인의 조기 건설을 추진하는 것이 바람직하다. 북한의 협력과 경제개혁을 전제로 하여 러시아 기술과 한국의 자본을 결합하고 북한 내 제철, 석유화학, 에너지 등 중화학공장의 시설 개·보수 및 현대화를 상업적 관점에서 추진할 수 있을 것이며, 특히 김책제철소, 승리화학 공장, 홍남비료공장, 회천공작기계공장 등을 우선적으로 고려할 수 있을 것이다. 이외에도 한국의 자본과 북한의 노동력을 이용하여 시베리아 지역 건설사업 및 러시아 극동지역의 건설·임업·농업·수산업 부문에 공동 참여할 경우 북한경제의 정상화는 물론, 한국경제의 안정적 자원확보도 가능할 것으로 판단된다. 구체적인 협력 가능 사업으로는 나호트카 한-러 공단 건설 공동 참여를 포함하여, 시

베리아 벌목 및 목재가공 사업 협력, 극동 연해지방에서의 남북한 합작 농장 개발과 러시아 극동해역의 공동 어획사업 등을 들 수 있다.

5. 해외동포 네트워크의 강화 및 활용

재외동포 규모로 미루어 볼 때, 재외동포의 한민족으로서의 정체성 확립과 이를 통한 동북아경제중심국가 건설 역량의 강화는 시급한 과제이다. 특히 재외동포의 경제역량이 성장하고, 본국 경제에 기여할 수 있는 법적장치가 마련됨에 따라, 재외동포상공인의 역량을 결집하여 국가의 경제적 이익실현 및 통일의 준비과정으로서의 민족통합을 도모하고 동북아경제중심 국가시대에 대비해야 할 필요성이 대두되고 있다. 재외동포들이 보유하고 있는 자본, 기술, 유통망 등의 현저한 기반 활용은 남북경제공동체의 건설과 더불어 한국이 동북아경제중심국가로 발전하는 과정을 가속화시킬 수 있는 중요한 민족적 자산이다.

최근 한국의 국제적 위상 제고와 함께 동포들의 경제적 역량이 성장함에 따라 재외동포재단을 비롯하여 세계해외한인무역협회, 세계한인상공인총연합회, 한인정보기술네트워크 등의 조직이 빠른 속도로 활성화되고 있으나, 민간차원의 노력만으로는 재외동포상공인의 역량 결집 및 거주국 경제와 본국경제의 연계 확보 등 실질적 과제를 추구하는 데 한계성이 존재한다. 따라서 한국정부는 동북아경제중심국가 건설 방안의 일환으로 ① 21세기 국제경제 질서에 대비하여 내외동포 경제인간의 상호 교류 증진 및 경제협력을 통한 국가 경쟁력 강화, ② 남북한과 재외 동포 경제인 네트워크 형성을 통한 「한민족경제공동체」의 구현, ③ 재외동포들의 투자 유치를 통한 국내 경제

활성화 및 국가 경쟁력 강화를 추진하는 것이 바람직하다. 국내경제와 해외 동포상공인의 역량을 결집하여 향후 북한경제 개방에 대비하여 북한의 세계진출을 지원할 수도 있을 것이다.

IV. 남북경협에 대한 함의

1. 남북경협 환경과 동북아경제중심국가 건설 방안

북한은 작년 7월의 가격-임금 및 인센티브체계 개혁에 이어 신의주 행정특별구, 개성공업지구, 금강산관광지구를 지정하고, 관련법을 공표함으로써 경제 개혁과 개방을 동시에 추진하려는 의지를 보여주었다. 북한은 1990년대에 계획경제체제를 정비함으로써 경제정상화를 시도했으나, 그 결과가 기대에 미치지 못하자 경제관리 개선조치를 통해, 적어도 경제적으로는 유연한 '현실 수용'의 정책을 강구하게 된 것으로 이해할 수 있다. 그러나 지금까지의 전개된 상황을 살펴보면 당초 우려했던 대로 물자 공급부족으로 인한 인플레이션 압력의 증가와 암시장의 재확산이라는 부작용이 나타났으며, 북한 원화의 평가절하에도 불구하고, 암시장에서 외화 환율은 더욱 큰 폭으로 상승함으로써 일단 경제개선 관리조치는 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 보인다. 초기에 임금 인상에 의해 형성되었던 북한주민의 화폐적 환상도 물자부족과 임금체불 등을 겪으면서 사라지고, 지역간 계층간의 경제격차 확대에 따른 불만이 증폭되고 있는 것으로 판단된다.

북한이 모처럼 채택했던 전향적 경제정책 변화가 성과를 거두지 못하게 된 요인으로는 북한의 상품공급 능력 부족, 가격자유화, 후속 개혁조치의 미흡 등 경제적 변수를 들 수 있겠으나, 북한지도부의 이념적 한계성과 강력한 기득 보수세력 및 불리한 주변 환경 등 비경제적 변수도 중요한 제약요인으로 작용했다. 특히 제한된 영역에서 이루어진 경제개혁 조치의 부작용에 따른 보수세력의 입장 강화는 핵문제 등을 다루는 과정에서 북한으로 하여금 강경일변도의 자세를 취하게

하는 직접적인 원인이 된 것으로 판단된다. 또한 핵문제를 계기로 조성된 북한의 대미항쟁 분위기는 김정일이 전면에서 지휘했던 이번의 경제관리 개선조치가 소기의 성과를 거두지 못하게되자 이에 대한 책임을 북·미갈등 구조에 전가하기 위한 것으로 해석할 수도 있다.

핵문제를 둘러싼 북·미갈등이 지속되고 있는 상황하에서 북한은 적어도 남북경협에 관한 한 아직까지는 비교적 적극적인 자세를 보여주고 있다. 지난 해 4월의 대북특사 파견을 계기로 재개된 남북장관급 회담은 제9차 회담까지 진행되었으며, 남북경제협력추진위원회도 제4차 회의를 지난 2월 11일부터 14일까지 서울에서 개최하였다. 그 동안 지연되었던 금강산 육로관광이 가능하게 되었으며, 개성공단 사업 등 기합의된 경협사업에 대해서도 계속 추진하겠다는 의향을 내보이고 있다. 그러나 핵문제가 아직 해결의 실마리를 찾지 못하고 있으며, 최근 문제시되고 있는 대북송금문제로 인해 남북경협사업에 대한 우리 국민의 우려와 회의가 확산되고 있는 상황에서 단기간내에 극적인 남북경협사업의 확대는 기대하기 어려울 것으로 전망된다. 북한 역시 대미항전 분위기가 고조되고 있는 상황하에서 남북경협사업에 적극 호응하여 구체적 진전을 도모하기에는 상당한 부담을 가지고 있는 것으로 보인다.

2002년도에 비거래성 교역을 포함한 남북교역규모는 사상최대인 6억4천만달러 수준에 이르렀으며, 경제적 동인에 의해 추진된다고 볼 수 있는 위탁가공교역도 1억7천만달러를 돌파하였다. 그러나 올해의 경우, 남한경제가 부진할 전망이며, 북한 핵문제로 인해 비거래성교역 역시 큰 폭으로 줄어들 수밖에 없는 상황이어서 남북교역 역시 작년에 비해 감소할 가능성이 크다. 이와 같은 남북경제교류 협력의 현주소는 남북관계의 특수성과 제도적 미비, 그리고 북한을 둘러싼 국제

정치적 환경의 악화 등으로 인해 더 이상의 발전이 어려운 한계에 봉착하고 있음을 보여주고 있다. 더욱이 그 동안 대북 경협사업 추진과정에서 나타났던 우리 정부와 기업의 역할 및 기능상의 혼란은 대북 송금 문제에서 나타난 문제점을 야기하였으며, 이에 대한 국민들의 회의적 시각이 개선되지 않는 한 남북관계의 축으로서 경제협력사업의 실질적 기능에 대한 긍정적 평가와 지지를 얻는 일도 쉽지는 않을 것이다.

그러나 앞 부분에서 살펴보았듯이 동북아경제중심국가 건설과 남북관계의 개선 및 남북경협의 안정적 발전은 상호간에 필요충분적 조건으로서 기능할 것이라는 점을 감안할 때, 국민합의에 기반을 둔 남북경협의 새로운 틀 마련은 반드시 거쳐야 할 과정인 것으로 판단된다. 이를 위해서는 우선 남북경협 과정에서 정부와 기업의 기능과 역할을 분명히 나누어 기업은 사업타당성 위주로, 정부는 북한주민에 대한 인도적 지원과 평화체제 구축, 그리고 남북관계의 발전을 위한 환경 마련에 주력해야 할 것이다. 특히 동북아경제중심국가 건설은 한국경제의 재도약을 위해 긴요한 현실적 목표임을 제시하고, 이의 성공적 추진을 위해서는 남북경협이 필요조건임을 논리적으로 보여줌으로써 경협사업의 현실적 기능을 인정받아야 한다.

이와 같은 맥락에서 본다면, 동북아경제중심국가 건설과 남북경협은 현실적 기능 강화의 역할을 통해 상호간에 일종의 상승작용을 가지는 것으로 파악할 수 있다. 남측의 입장에서 본다면, 동북아경제중심국가 건설을 위한 과제를 추진하는 과정에서 남북경협의 방향과 경제적 타당성에 대한 논리를 제공할 수 있으며, 북측 입장에서는 동북아 역내경제협력이라는 보다 큰 틀에서 남북경협사업을 진행시킴으로써 남북한 양자간 협력사업이 북한체제에 부가하는 부담을 경감시킬

수 있을 것이다. 또한 남북한간의 사회간접자본 연계 등의 대형 협력 사업은 동북아 사회간접자본 네트워크의 형성이 전제되지 않는 한 소요재원 규모에 비해 기대되는 경제적 파급효과는 매우 작기 때문에 재원조달이 쉽지 않으며, 국제적 호응도 얻기 힘들다는 한계성이 있다. 그러나 동북아중심국가 건설계획의 틀 속에서 역내 경제협력체계 구축의 한 부분으로서 기능할 수 있다면 남북한간 사회간접자본 연계는 경제적 타당성은 물론 안정적 추진을 위한 논리적 근거를 갖추게 되는 것이다. 더욱이 남북한 양자간 경협사업 추진과정에서 발생할 수 있는 높은 불확실성도 역내 국가들이 동참하는 동북아경제협력체제의 틀 속에서 추진함으로써 상당정도 감소시킬 수 있을 것으로 판단된다.

한편 북한의 경우, 순조로운 경제개혁을 위한 정책경험이나 환경적 여건을 갖추지 못하고 있는데, 그 중에서도 가장 중요한 걸림돌은 중국의 성공적 개혁을 가능하게 했던 홍콩과 대만 및 해외 화교 네트워크와 유사한 대외경제 통로를 갖추지 못하고 있다는 점이다. 이와 같은 북한경제의 결함을 감안할 때, 한국경제가 동북아경제중심국가로 발전하는 과정에서 한국이 갖추게 될 지역 경제네트워크의 중추기능에 북한을 접목시킬 수 있다면, 북한의 개혁·개방을 순조롭게 유도할 수 있는 가장 유력한 수단이 될 것이다. 따라서 동북아경제중심국가의 기본 구상은 남북한간 경제관계 발전을 통해 북한의 개혁·개방을 심화·확대할 수 있는 하나의 중요한 메카니즘을 제공하게 되는 것이다.

2. 정책방향에 대한 함의

동북아중심국가 건설과 남북경협간에 존재하는 상호관계는 기능적 접근을 통한 남북관계 발전의 효율적 정책수단을 제공하고 있다. 이는 중·홍콩·대만간에 형성되고 있는 중화경제권의 구조적 특징을 통해 이해할 수 있다. 이들 지역은 정치·경제적 제도의 상이함에도 불구하고 중국경제의 개혁·개방 정책을 계기로 하여 홍콩이 가지고 있는 역내 경제협력 중추로서의 기능을 활용하여 경제·사회·문화분야의 교류·협력 증진을 도모함으로써 실질적인 역내 생산요소의 보완적 결합이 가능하게 되었고, 궁극적으로는 하나의 경제통합체로 발전하고 있음을 주목할 필요가 있다. 대만과 중국은 대만의 ‘국제법인성’과 관련하여 첨예한 입장 대립의 양상을 보여왔으며, 제도적 장치가 없는 가운데 기능적인 경제·사회적 교류를 확대해 왔다는 점에서 특이한 사례라고 할 수 있다. 이에 비해 남북한간에는 상호간 ‘국제법인성’에 대한 갈등이 해소되었으나, 기능적인 교류 확대를 제약하는 이념·군사적 갈등구조를 가지고 있다. 따라서 남북관계의 근본적 개선을 위한 출발점은 남한이 역내 경제협력을 주도할 수 있는 경제중추로서의 기능을 확보하고, 이에 북한을 접목시키려는 노력을 기울이는 것이 될 것이다.

한반도 냉전구조의 해체와 평화정착을 기조로 하는 대북 포용정책에 의한 남북경제공동체는 남북한간의 이질적인 제도가 존재하는 가운데 생산요소의 결합을 통한 공동의 번영을 목표로 하고 있다는 점에서 기능적 경제공동체를 지향하였다. 그러나 그 동안 한국경제는 이와 같은 목표를 만족시킬 수 있는 열린 경제중추로서의 기능을 확보하는데까지는 이르지 못했던 것이 사실이다. 비록 아시아금융위기

이후 경제구조 개선 노력을 통해 체제유연성과 기업 및 금융구조 건전성을 어느정도 개선할 수 있었으나, 경제중추로서 갖추어야 할 유형·무형의 자산을 축적하지는 못했다.

남북경협의 확대는 ‘평화공존’의 기반위에서 남북한 경제의 생산요소를 상호보완적으로 결합함으로써 북한경제의 회복과 남한경제의 재도약을 통해 동북아 신경제질서 구축과정에서 한반도경제가 주도적 역할을 수행할 수 있도록 하는데 기여하게 될 것이다. 또한 동북아시아 역내경제는 중국의 WTO 가입과 북·러 북·일 관계의 개선을 계기로 하여 역내경제의 결합도 및 생산요소 이동성이 제고될 것으로 기대되는 바, 남북한의 경제관계가 역내 경제질서의 변화 방향과 조화를 이룸으로써 남한경제의 부담을 최소화함과 동시에 북한경제 회복속도를 가속화시킬 수 있을 것이다. 이와 같은 맥락에서 본다면, 동북아경제중심국가 건설 구상은 남북경협과 관련, 북한경제의 취약성과 남한경제의 부담을 감안하여 ① 주변국 시장 진출을 통한 남북경협사업의 수익성 보장, ② 주변국의 투자유치를 통한 남한경제의 부담 경감, ③ 남북한경제의 발전과 주변국의 국익의 조화를 통한 역내협력체계 구축, ④ 한반도경제의 국제경쟁력 제고를 위한 역내 생산요소의 적극적 활용 등의 요건을 충족시킬 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

V. 맺음말: 정책적 고려사항

1. 동북아경제중심국가 건설과 남북경협 발전을 위한 정책간의 상호 보완성을 극대화하기 위해 남북 경제협력 사업은 환경조성단계, 협력증진단계, 공동사업단계로 구분하여 추진하는 것이 바람직하다. 환경조성단계에서는 남북한간 신뢰구축과 남북한 경제의 연계성 제고를 위하여 절차 간소화, 인프라 연계 등 교역 확대를 위한 조치와 인도적 경제지원 사업을 추진해야 할 것이다. 협력증진단계에서는 수익성에 입각하여 대북 투자대상 사업과 지원성 경협외의 규모 및 범위를 확대하는 것이 필요하다. 공동사업단계에서는 남북한 경제의 상호보완성 활용을 통한 산업구조조정 및 경제효율성 제고와 비교연계우위를 개발하기 위한 공동사업을 시행해야 할 것이다.
2. 대북정책의 안정적 추진을 위해서는 국민여론의 지지가 필수적이다. 북한 개혁 초기단계의 대북 경제지원이 궁극적으로 동북아경제중심국가 건설을 통한 한반도 경제의 재도약을 위해 장기적 투자효과를 가진다는 점을 명백히 보여줄 수 있는 남북한 경제협력의 종합 청사진을 제시할 필요가 있다. 특히 국민적 지지의 도출을 위해서는 대북정책에 대한 정치적 ‘합의’나 ‘타협’ 보다는 북한체제 개혁의 가속화와 동북아경제중심국가 건설정책의 일환으로서 대북정책 수단의 파급효과에 대한 논리적·실증적 근거를 제시하는 것이 바람직하다.

3. 북한의 개혁·개방을 지원하거나 정치·군사적 긴장완화를 위한 정부차원의 남북경협 방안과 개별 사업의 수익성을 근거로 한 민간차원의 남북경협 방안을 구분하여 정부와 민간기업의 역할과 기능을 재정립할 필요성이 있다. 특히 북한식량난의 완화는 향후 북한의 경제개혁 모멘텀 유지에 필수적이므로 인도적 차원에서 식량지원의 지속적 추진이 필요하다. 단지 지원과정에서 지원식량의 용도 등에 대한 우리측의 모니터링 기능 강화를 강구해야 할 것이다.
4. 정부차원의 경협사업은 북한의 개혁·개방을 유도하고 그 부작용을 최소화시킴으로써 북한체제의 합리화를 지원하는데 초점을 맞춰야 한다. 한국은 경제적 부작용을 최소화할 수 있는 북한의 개혁·개방프로그램 개발을 지원하고 이의 실현을 지원하기 위한 역내국가와의 협력 방안을 사전에 마련하는 것이 바람직하다. 또한 남한 여론과 미국을 위시한 국제사회가 공감할 수 있는 북한의 개혁·개방의 판단 준거를 마련하고, 기준에 적합할 경우 관련된 지원 방법과 재원조달 방안을 사전에 마련해야 할 것이다.
5. 북한에 대한 기술지원 프로그램을 포함시킨다. 특히 동북아경제중심국가 정책의 일환으로 향후 건설될 IT 산업클러스터와 국제물류기지를 북한에 개방하고, 이를 활용하여 북한에 대한 해외 마케팅 기술·인력·정보 지원, 거시경제통계 및 지표 개발을 위한 교육훈련 지원, 국제무역·금융 인력 육성을 위한 교육훈련 지원·협력, 경제정책 입안을 위한 기초자료(연구결과, 통계, 서적 및 정기간행물) 제공 등을 추진하는 것이 바람직하다.

6. 한반도의 지정학적 이점을 최대한 활용하여 남북한이 동북아경제중심국가로 발전하기 위한 기반구축 작업에 주변국가의 협력을 유도해야 할 것이다. 이를 위해서 중국·러시아·일본과의 인적·물적 연계망을 구축함으로써 한반도가 종합적인 정보·물류기지로 부상할 수 있는 여건 마련에 노력해야 하며, 이를 위해 북한과도 협력체계를 구축할 필요가 있다.
7. 동북아경제중심국가 건설과 남북경협 과정에서 중국은 매우 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다. 중국 활용방안은 크게 ① 동북아 신경제질서의 구축에 대비한 동북아 인프라망 연계, ② 북한 생산요소를 활용한 중국시장 진출, ③ 남북한 및 중국의 상호 협력을 통한 중국자원의 공동개발, ④ 북한경제에 대한 중국으로부터의 투자유치, ⑤ 러시아 자원의 개발·가공 및 대중국 수출을 통한 부가가치의 창출 등으로 나누어 추진할 수 있을 것이다.
8. 동북아 인프라 연계망의 건설은 한국이 경제적 중추로 기능하는데 결정적인 중요성을 가진다고 볼 수 있다. 특히 중국-한반도-일본을 잇는 인프라 연계축은 장기적으로 추진해야 할 중요한 과제이다. 중국과의 협력하에 중국경제와 한반도경제의 연계축을 크게 남한의 인천·군산과 상하이·티엔진·칭다오·다리엔을 연결하는 해운과, 서울-평양-신의주-단둥-선양을 연결하는 철도 수송망(TCR과 연계), 북한 나진·선봉지역과 중국의 훈춘-옌지-창춘을 잇는 육로로 구분하고 단계적으로 확대·개선해 나갈 수 있을 것이다. 한편 수송망 확대·건설시 광통신망 연계 등 통신망 연결을 위한 기반시설을 동시에 구축하는 것이 바람직하다.

9. 남북한 및 중·러·일간의 협력에 의한 천연자원 공동개발 및 활용은 동북아 역내 경제의 안정적 발전과 한국경제의 중추적 기능 확대에 필수적이다. 남북한의 안정적 에너지 공급을 위해 중국과 협력하여 지하자원 및 서해안 대륙붕을 공동개발하고, 전력계통을 상호보완적 기능을 감안하여 연결하며, 시베리아지역의 천연가스 도입을 위한 가스관 설치 및 공동 원유공급선 확보를 추진할 수 있을 것이다. 이 과정에서 일본은 기술과 자본을 제공함으로써 천연자원 개발의 공동수혜자가 될 수 있을 것이다.

10. 중국(홍콩 및 대만 포함)과 일본의 대북한 투자를 적극 유도하는 것이 바람직하다. 나진·선봉지역은 중국 훈춘·엔지지역 경제발전을 위한 남한·일본-중국 동북지역을 연계하는 배후 물류기지로써 적합한 입지조건을 가지고 있을 뿐만 아니라 해안과 멀리 떨어져 있는 중국 동북3성 북부지역 주민들의 관광지로서 잠재력을 가지고 있는 바, 중국계 자본을 유치하여 동지역의 개발을 촉진하고, 중국의 개혁경험을 북한에 전파할 수 있을 것이다. 한편 일본은 니카타(新潟) 지역을 중심으로 하는 환동해 경제권의 발전과 대륙 진출을 위한 거점 확보차원에서 대북 진출을 도모하고 있으므로, 남북협력하에 북한의 동해안 지역에 경제특구를 설립하는 등 ‘연안 지역 발전 전략’의 추진과 함께 일본의 투자를 유치하기 위한 노력을 경주해야 할 것이다.

11. 남북경협 발전 과정에서 주변국과의 협력틀로서는 주변국의 이해관계 조율과 북한의 수용가능성 등을 감안하여, 다자간 협의체와

남북한-해당 주변국간 3자 협의 채널을 동시에 활용하는 것이 바람직하다. 다자간 협의체는 역내 인프라 연계망 구축의 장기계획 입안 및 자원조달 방안 마련, 역내국가간 관세·비관세 장벽의 제거 등과 같은 역내 경제통합과 관련된 사안을 협의하는 데 적합하다. 남북한과 경험사업 관련국간의 3자 협의들은 남한의 자본·기술과 북한의 인력·자원을 결합하여 해당국에 진출하거나, 수출하는 경우 이와 관련된 세부사항 및 투자관련 사안을 협의·결정하기 위해 활용할 수 있을 것이다.

12. 한국이 동북아경제중심국가로 발전하기 위해서는 주변국을 포함하는 역내경제협력체의 구성을 통해 역내경제교류의 제도적 장벽을 제거해야할 것이나, 초기단계에서 강력한 역내경제 보호적 성격을 가지는 배타적 협력체의 표방은 여타 경제권 국가들의 견제 및 경계를 야기할 우려가 있으므로, 역내국가간의 협력은 project base로 시작하여 점차 제도적 장치 마련 등의 단계를 거쳐 확대하는 것이 바람직하다.

책임집필 및 발표: 오승렬 (통일연구원 경제협력연구실장)

공동작성: 김영윤 (통일연구원 선임연구위원)

박형중 (통일연구원 북한연구실장)

배정호 (통일연구원 선임연구위원)

제 2회의 토 론

· 조명균(통일부 교류협력국장) :

신정부가 동북아 경제중심국가 건설을 추진하면서 남북경협을 소홀하게 다루고 있지는 않은가 하는 지적이 있었으나 실제로는 그러하지 않다. 동북아 중심국가 건설과 남북경협은 상당히 밀접한 관계에 있다.

남북경협은 통계상 25개정도 사업승인을 받아 추진중이다. 이중 수익을 내는 남북경협 사업은 사실상 없다. 그러나 조금씩 발전되어 가고 있다.

남북경협의 장애 요인은 북한경제 인프라의 부족, 남북간 물류비의 과다, 투자보장등(상사분쟁)의 제도적 장치의 미비점등의 장애요인이 있다. 남북관계의 정치·군사적이 상황들이 남북경협에 미흡한 부분으로 작용한다고 보여진다. 최근의 북한핵문제와 대북송금문제와 관련하여 남북경협이 주춤하는 것을 보면서 남북관계의 정치·군사적 상황들이 남북경협에 상당히 밀접함을 알 수 있다. 북핵 문제와 관련 세계국가들이 테러국가에 대한 수출 통제를 강화하면서 북한과의 경협(교역)여건이 어려워지고 있다. 그러나 남북간 정치·군사적 긴장완화의 가장 확실한 수단은 남북경협이 될 수밖에 없다. 이러한 측면에서 북한의 핵에 대한 해법도 찾아야 한다. 남북경협과 관련하여 어려운 측면은 우리 내부적으로 국민적 합의도 이루어 내야 한다는 것이다.

북한 인프라의 개발 없이는 남북경협은 물론 동북아 경제 중심국가로 갈 수 없다. 북한인프라 개발에는 주변국과 우리도 나서야 한다. 북한 인프라 개발에는 막대한 재원이 필요하다. 국제사회도 있지만 우리의 부담도 크다. 여기에는 우리의 국민적 합의가 필요하다.

남북경협에 대해 북한은 독약처럼 생각한다. 과거 동독이 서독에 흡수통일 당한 것처럼 분단국가에서 남북경협에 대하여 북한으로서는 상당한 경계심을 갖고 있다.

북한의 개혁·개방에 대해 북한도 많은 고민을 하는데 어떻게 해야 하는 것인지를 모르는 거 같다. 여기에는 인적 자원이 없다. 정책추진의 잘못 등도 원인이다.

현재 남북경협에 대한 북한의 인식이 많이 바뀌고 있다. 7.11 경제관리 개선조치, 신의주 경제특구 이후 북한의 경제관리들이 많이 적극적인 태도를 보이고 있다. 그러나 여전히 방향성과 남북경협이 체제에 미칠 영향등을 우려하는 상태라 할 수 있다.

동북아 경제중심국가 건설은 남북경협에 긍정적 역할을 한다. 결론적으로 다자간 협력체 구성이 필요하며 현 단계에서 북한은 이 체제에 부정적 인식을 갖고 있다. 다자간 협력체를 추진하면서 삼자 협상을 추진해 나감도 필요하다.

· 정운영(경기대 교수) :

논문의 형식면에서 각론과 방법론이 보완되어야 한다. 예컨대 실천과제, 정책적 고려사항등이 총론으로 흐르는 경향이 있다고 보여진다. 서술방법에서 무엇 무엇이 필요하다. 바람직하다는 문구는 토론자로서 난감한 부분이 있는 것이 사실이다.

내용면에서 세 가지를 지적하면 첫째 동북아 중심국가라는 내용이 모호하고 다의적이다. 지정학이 큰 의미가 없기 때문에 지정학적 위치를 가지고 따지는 건 의미가 없다고 본다. 우리가 동북아 중심국가라 할 때 중국과 러시아의 중간에 위치해 있어서 중심이라고 한다면 물자이동면에서 한국이 필요한가? 또한 한국을 거쳐가는 물동량면에서 우리의 역할이 큰 것인가? 금융중심이라면 싱가포르, 도쿄, 홍콩보다 얼마나 비교우위가 있는가? 정보기술면에서도 우리가 일본과 중국을 설득해서 통화중심권이 된다고 한다면 많은 난제가 있다. DJ 정부의 금융중심의 발전과 정보·기술(노무현 정권) 단위의 발전이 논란되고 있다.

두 번째 우리가 중심이 될 때 누가 주변이 되는 것인가? 중국은 우리와 경쟁하기 힘든 대국이다. 일본도 대동아 공영권 건설에 대한 강박관념에서 벗어날 때만 주변과 중심의 관계가 올바르게 정립 될 것이다. 중국은 한국보다 일본한테 배우는 게 많다고 생각하고 일본도 한국보다는 중국에 팔 것이 더 많다고 생각한다. 중국과 일본의 악연은 우리에게 도움이 될 지도 모르지만 중국동포들에 대한 우리의 짓을 보면 반성이 일어난다.

북한경제에 대한 중국의 투자를 유치한다거나 러시아 자원의 개발 등은 야심찬 말이다. 그러한 것들이 우리를 통해서 이루어질 것이냐는 회의적이다. 동북아 중심국가에서 얻을 수 있는 것은 외국기업을 유치하는게 고작일 거라 생각한다.

세 번째 남북경협에서 벨기에는 경상도 면적 정도의 나라이다. 프랑스 독일 사이에 끼어 있으면서 1인당 GNP 가 세계 10위이다. 이렇게 잘사는 노하우가 뭔가? 강소국의 지혜를 배워야 한다. 동북아 중심국가 건설에 있어 한반도 경제가 통일되어 있어야 한다. 동북아

중심국가 건설과 남북경협은 상호 필요 충분조건이라는 거에 충분히 동의한다. 그럼에도 불구하고 동북아 경제중심국가 건설이 먼저인지 남북경협이 먼저인지 우선 순위를 정해 놓는 것을 생각해 보아야 한다. 남북의 정권의 성격을 어느 정도 관심을 갖고 우리가 개입해야 하는지가 첫 번째 의문이고 두 번째는 남한의 이익과 미국의 이익이 다를 때를 생각해 보아야 한다. 북한핵의 정체와 용도가 무엇인가? 경제적 측면에서 2005년에 통일이 되어 남북의 생산성이 같아지려면 4천조원이 필요하다는 보고가 있다. 만약 이것이 2000년도에 해결이 된다면 800조원이 든다고 한다. 시간이 갈수록 비용이 커진다. 전쟁 억지비용, 평화비용을 생각해 보아야 한다. 세 번째 경제협력측면에서 현대의 북한에 대한 5억불은 6천억원 정도인데 방법의 문제이다. 중앙일보에서는 Agenda의 하나로 중앙정부의 1%를 북에 지원하자는 의견이 있었다. 5억불 돈의 액수의 문제보다는 제대로 전달되느냐의 문제라 본다. 현대등 북한에 대한 기업의 투자에 있어서도 수익성을 고려하여야 한다.

북한에 지원하는 모든 단체들은 입북하는 사람들도 입북료를 지불하고 있다. 북한의 인도적 지원에 대해서도 새로운 인식을 가져야 한다. 이산가족의 재회등 남한의 일부단체는 거간등의 사기행각이 있기도 하다. 국가를 넘어서 민간의 교류·협력 차원에서도 새로운 인식을 가져야 한다.

· **고일동(한국개발연구원 선임연구위원) :**

남북경제협력 문제를 동북아 경제협력의 구도하에서 그려보는 시도는 많이 있었지만 난관에 봉착하는 경우가 많았다. 남북문제가 정치

적 문제가 정비가 안 되었기 때문이다. 신정부에서 동북아중심국가로의 발전이 제기된 배경에는 충분히 언론에서 소개가 되어왔다.

60년대는 수출주도형 경제성장이었으나 이제는 수출만이 살길이라는 인식은 현재의 통상환경으로는 이러한 방식이 작동할 수 없다는 한계에 와있다.

동북아 경제중심국가 건설과 남북경협문제가 어떤 관계가 있는가는 투자환경의 문제이다. 최근의 무디스에서 국가 신용등급을 두 단계나 하락시켰다. 북한의 핵문제, 남북관계가 안정적인 상태가 되지 않고는 동북아 경제중심국가로 발전한다는 것은 대단히 기대하기 힘든 상황이다. 우리경제가 지속적인 발전을 위해서는 안보적인 차원에서도 안정이 되어야 하고 미국과의 전통적인 우방·우호관계, 중국 일본의 관계도 선린의 우호관계가 되어야 한다. 동북아 경제협력과 관련하여 수도권 비즈니스 집적지 개발, 개성공단 연결문제, 접경지역 종합계획 및 파주, 김포일대의 남북철도 연결과 관련된 물류도시 조성과 TKR, TSR 문제등의 발표가 있었고 사할린가스를 남쪽으로 끌어오는데 있어서 북한을 통과하게 되면 여기에 통과료를 지불하게 되고 여기에 우리가 조금 지원만 하면 북한의 가스 발전이 KEDO의 약속한대로 전력 생산이 가능한 거 아닌가 하는 제안이 있었다. 이 문제는 공개적으로 언급하기는 어렵다. 현재의 동북아 중심국가 건설과 남북경협은 여러 가지 접점과 공통점이 있기는 하나 정치적 성격이 강하고 예민한 국제적인 문제들이 있다.