

통일정세분석 2001-09

정상회담이후 한반도 정세와
정책 방향

2001. 6

통일연구원

(요 약)

I. 문제제기

○ 제1차 남북정상회담(2000.6.13~15)이후 한반도 정세는 우호적인 분위기 속에서 실질적 성과들을 산출해 왔으나, 2001년에 들어와 우리 정부는 어려운 상황에 처하게 되었음.

- 국제 차원에서 미사일방어체제(MD)구축 관련 미·러 양국으로부터 불만을,
- 남북 차원에서 에너지 등 사회간접자본 지원사업 추진과 관련 북한으로부터 불신을,
- 국내 차원에서는 ‘퍼주기’정책 비난과 더불어 국민적 불화에 직면하게 되었음.

○ 본 보고서에서는 이 같은 역경상황을 해결하고, 향후 남북관계를 개선하기 위한 방안을 제시하고자 함.

II. 남북정상회담 이후 1년 성과 : 진전과 지체

○ 남북은 합의사항 이행과 더불어 남북관계 개선을 위하여

- 6개 회담채널 가동, 남북회담 16차례 개최.
- 이산가족 교환행사 3회 개최 통해 분단고통 해소 시작.
- 경의선 철도연결, 개성공단 개발, 경협관련 4개합의서 채택 등 민족공동번영의 토대 마련하기 시작.
- 시드니 올림픽 공동입장 등 국제무대에서의 협력을 통해 민족 자존심 회복 시작함.

○이 같은 남북관계 순항과 더불어 북한은 대미관계와 대외관계를 빠른 속도로 개선하고, 개방지향 모습도 보여줌.

- 북미 공동커뮤니케 발표 및 북한 미사일 문제 상당 합의
- 김정일 위원장의 ‘신사고’와 최측근 간부들의 상해 방문

○그러나 부시행정부 출범 이후 2001년 2월 한러정상회담과 3월 한미정상회담이 진행되면서, 한반도 정세 긴장국면에 들어섬.

- 5차 장관급회담 돌발 무기연기와 김정일 위원장 답방 지연

Ⅲ. 남한·북한·미국의 대외정책 특징

1. 미국 : 현실주의적 국제주의

○ 부시 행정부의 등장은 대외정책 기조에 있어 자유주의적 국제주의에서 현실주의적 국제주의로의 전환을 의미함.

- 부시 행정부 또한 지배적 패권과 지도적 패권을 병행하는 그람시안 패권(Gramscian hegemony)을 구사할 것이나, 지배적 패권을 보다 많이 추구할 것임.

○ 부시 행정부는 기본적으로 ‘클린턴 행정부의 대북정책을 지속하나 속도는 조절’할 것이며,

- 인도적 대북지원을 제외한 일방적 지원을 자제할 것이고,
- 현안에 대해 엄격한 상호주의 접근을 채택할 가능성이 높고
- 북한의 미사일과 안보위협에 대해서는 심각하게 다룰 것으로 예상된다.

2. 북한 : 전방위외교와 경쟁적 공존

- 북한은 자주·평화·친선 이념에 기초한 대외정책 기조 지속 의사를 강조함으로써, 전방위외교를 시사함.
 - 2001년 북한은 적극 개방·소극 개혁 정책 추구 모습을 보여 주고 있음.
 - 북한은 부시 행정부에 대해 ‘균형’(Balancing)과 ‘편승’(Band-wagoning)의 이중전략을 전개하는 모습을 보여주고 있고, ‘돌파’(Breakthrough)정책도 구사할 수 있음을 시사하고 있음.
- 정상회담 이후 북한은 대남정책에 있어 전략적 변화에 이르고 있으나, 협력적 공존 단계까지는 미치지 못하고 있는 것으로 평가됨.

3. 남한 : 화해 협력 정책

- 한국이 선택할 수 있는 대북정책은 3가지로 상정할 수 있으며,
 - 화해협력 또는 햇볕정책(sunshine or engagement policy), 봉쇄 정책 (containment policy), 불개입 또는 무관심정책 (disengagement or benign neglect policy)임.
 - 현 김대중 정부는 화해 협력정책을 지속하고 있음.

IV. 한반도 정세: 주요 현안과 전망

1. 북·미관계: 회의·관망과 협상 재개

- 정치적 관계개선과 관련, 부시 행정부는 대북정책을 전면 재검토하고, 이에 대해 북한은 강경 대응과 관계개선 의사를 병행함.
 - 평화체제 문제와 관련, 미국은 4자회담 지속, 북한은 북미 평화협정 체결 주장
- 군사적 관계에 있어 부시 행정부는 핵·미사일문제에 대해 강한 우려 및 검증을 강조하는 데 반하여, 북한은 미사일 개발 당위성과 보상을 주장함.
 - 재래식 무기문제에 대해 미국은 감축을, 북한은 주한미군 철수를 강조
- 사회문화적 관계에 있어 부시 행정부는 북한 인권상황 악화를 지적하고 있고, 이에 대해 북한은 내정간섭으로 반발함.
 - 양국간 학술교류문제는 잘 진행됨.
- 따라서 향후 북미 대화는 재개될 것으로 보이나, 급진전은 어려울 것으로 예상됨.
 - 북한으로서는 식량난 극복 및 경제난 타개 위해 대미 관계 개선 절대필요.
 - 미국이 제기한 대화의제(미사일, 대량살상무기, 재래식무기)가 북한으로서는 쉽게 양보하기 어려운 문제들이기 때문임.

- 일단 북미대화 재개되면 남북대화도 재개될 가능성 높아짐.
 - 북한이 미국의 대북 적대정책 때문에 남북대화도 진전이 안 되고 있음을 주장한 바 있기 때문임.
 - 그러나 남북관계가 진전되기 위해서는 금강산 관광 지속문제, 전력협력사업 추진 문제 등 남북간 현안이 해결되어야 함.

2. 남북관계: 정체와 회담 재개

- 정치적 관계에 있어 북한은 경쟁적 공존 추구하고 있고, 남한은 포괄적 상호주의를 제시함.
- 경제적 관계에 있어, 남한내의 정치 경제적 여건 악화와 미국의 대북 강경화 조짐으로 인해 협력사업이 정체됨.
- 군사적 관계 또한 군사안보 문제는 미국과 협상하겠다는 북한의 기존 입장 고수로 인해 정체상태에 머물고 있음.
- 다만 사회문화적 교류관계는 1998년 이후 양적 확대의 모습을 보여줌.

3. 국내관계: 여야 대립과 보혁 갈등

- 현재 남한 주민들은 정치지도자들과 언론의 영향력으로 인해 대북정책과 관련하여 분열양상을 보여주고 있음.
 - 이 같은 의견차이와 대결은 부시 행정부의 대북정책으로 인해 보다 뚜렷해질 수 있는 위험이 있음.

V. 우리의 정책 방향

1. 기본 방향: 신뢰감 회복과 화해협력 정책 지속

- 우리 정부로서는 주변 4국 및 북한 그리고 국내 보수계층으로부터 신뢰감을 회복하기 위해 노력하는 것이 필요하며, 우선적으로 남북간의 신뢰 회복에 역점을 두는 것이 필요함.
 - 대북 화해 협력정책(포용정책)을 지속해야 함.
 - 남북관계 진전 속도는 다소 조절하도록 함.
 - 장단기 대북지원·협력사업 실천계획을 수립하되, 투명한 정책 결정과정과 공개적 논의를 통해 국민 지지 확보
 - 당분간 새로운 대북사업 추진은 자제하고, 대북지원사업에는 민간단체(NGO)를 최대한 활용
 - 북한내 유화적 그룹의 입지를 배려함.

2. 세부 실천방안

가. 대외정책: 한·미 마찰 해소와 한반도 냉전구조 해체 지속 추진

- 한국과 미국의 대한반도 정책에 있어 공통점과 차이점을 정확하게 구별하고, 공통점을 중심으로 양국관계를 돈독히 함.
 - 한·미 마찰의 현실을 인정하도록 함.
 - 한·미간 의제 및 역할 분담 적극 협의
 - 북한의 핵 미사일 개발 중단 필요성에 대해 공감을 표명하되, 과도한 부담을 하지 않도록 유의함.
 - 주변 4국과의 관계설정도 항상 유념하도록 함.

나. 대북정책 : 화해협력과 평화공존 정책 병행 추진

- “평화·화해·협력을 통한 남북관계 개선”이라는 기본 목표 하에
 - “당장의 통일을 추구하기보다 상호위협을 해소하고 화해·협력을 통한 공존·공영 추구”를 지속함.

- 추진 방향과 관련, 남북화해·협력분위기를 지속하여 북측이 현 상황으로부터 이탈하지 않도록 예방함.
 - 정치적 화해를 지속 추진하여 당국회담 제도화하도록 함.
 - 남북경협은 정부 주도과 민간 자율 판단을 병행하도록 함.
 - 이산가족 문제는 면회소 설치 및 상봉 후속문제 처리 등을 중심으로 단계적으로 처리하도록 함.
 - 사회문화 교류는 비용과 편익 중심으로만 검토되어서는 안 되며, 반대로 완전 도외시되어서도 곤란한 바, 균형적으로 추진함.
 - 한반도 냉전구조 해체는 지속적으로 추진함.

다. 대내정책 : 역사와 방향 상호인정을 통한 국민화합 추구

- 여당과 야당은 통일문제와 관련하여 기본 틀과 방향을 깨는 일은 없이 반드시 합의하여서 국민 불안감을 해소시켜주어야 함.
 - 여당은 햇볕정책(화해협력정책, 포용정책)에 대한 독점의식을 버리고, 역사를 인정함으로써 국민적 지지를 확충하도록 함.
 - 야당은 화해협력정책의 역사적 흐름과 방향을 인정해야 할 것임.

- 향후 남북관계를 안정적으로 발전시키기 위해 남한 정부는 다

음 두 가지 사항에 대해 국민 동의를 구해야 함.

- 첫째, 앞으로 남북한 사이의 '긴장완화와 교류협력'의 확대에는 비용이 들어간다는 것을 주지시키고 동의를 구해야 함.
- 둘째, 북한의 변화는 매우 느릴 것이며, 남북한 사이의 교류와 협력은 상당 기간 동안 투자성일 수밖에 없음.

○ 한국을 비롯한 주변 4국의 대북정책은 향후 북한의 정책 선택 및 남북한관계 개선에 중요한 결정요인이 될 수 있음. 이런 맥락에서, 우리가 가져야 할 자세는

- 첫째 목표를 분명히 함.
- 둘째, 균형적인 인식과 자세를 견지함.
- 평화지키기(peace-keeping)와 평화만들기(peace-making)를 병행함.

- 목 차 -

I. 문제제기

II. 남북정상회담 이후 1년 성과 : 진전과 지체

III. 남한·북한·미국의 대외정책 특징

1. 미국 : 현실주의적 국제주의
2. 북한 : 전방위외교와 경쟁적 공존
3. 남한 : 화해협력정책

IV. 한반도 정세: 주요 현안과 전망

1. 북·미관계: 회의·관망과 협상 재개
 - 가. 정치적 관계 : 전면 검토 對 변화 유도
 - 나. 군사적 관계 : 우려 및 검증 對 보상
 - 다. 사회문화적 관계 : 인권 악화 對 내정간섭
 - 라. 향후 전망: 급진전 어려움
2. 남북관계: 정체와 회담 재개

- 가. 정치적 관계: 협력적 공존 對 포괄적 상호주의
 - 나. 경제적 관계: 협력사업 정채
 - 다. 군사적 관계: 정채
 - 라. 사회문화적 관계: 양적 확대
3. 국내관계: 여야 대립과 보혁 갈등

V. 우리의 정책 방향

1. 기본 방향: 신뢰감 회복과 화해협력 정책 지속
2. 세부 실천방안
 - 가. 대외정책: 한·미 마찰 해소와 한반도 냉전구조 해체 지속 추진
 - 나. 대북정책: 화해협력과 평화공존 병행 추진
 - 다. 대내정책: 역사와 방향 상호인정을 통한 국민통합 추구

VI. 고려사항

I. 문제제기

- 민족분단 55년, 한국전쟁 50주년에 남북 정상은 처음으로 만나, 한민족의 염원과 전세계의 관심 속에서 5개항¹⁾으로 구성된 남북공동선언(6.15)에 합의하였음.
- 1차 남북정상회담 이후 남북관계와 한반도 정세는 과거 어느 시기보다 우호적인 분위기 속에서 실질적인 성과들을 산출하였음. 그러나 2001년에 들어와 남북한 및 미국의 정책 기조와 주요 현안들에 대한 입장 차이로 인해 마찰 발생과 합의 사항 이행 지연의 상황이 지속되고 있음.
- 이 과정에서 최근 우리 정부는 불만·불신·불화에 처하게 되었음.
 - 국제 차원에서는 러시아의 탄도탄요격미사일협정(ABMT) 유지 강화안과 미국의 미사일방어체제(MD)구축안 사이에서 미·러 양국으로부터 불만을,
 - 남북 차원에서는 베를린선언시 약속하였던 농업 및 에너지를 비롯한 사회간접자본 지원사업을 추진하지 못함으로써 북한으로부터 불신을,²⁾
 - 국내 차원에서는 경제적 어려움의 지속과 대북정책의 정치적 쟁점화에 따라 ‘피주기’정책이라는 비난과 더불어 국민적

1) ①통일문제의 자주적 해결 ②남북 통일방안의 부분 공통성 인정 ③이산가족 등 인도적 문제 해결 ④민족경제 균형발전과 제반 분야 교류 활성화 ⑤당국 회담 개최와 김정일 국방위원장 서울 답방 합의
2) 북한은 지난 5.17~18일 베트남 하노이에서 열린 아세안지역안보포럼(ARF)에서 미국을 비난하면서 남한의 포괄적 상호주의에 대해서도 의구심을 표명하였음. 『동아일보』, 2001.5.22.

불화에 직면하게 되었음.³⁾

○ 따라서 본 보고서에서는 현재 우리가 직면하고 있는 3차원의 역경상황을 구조적으로 해결하고, 향후 남북관계와 한반도 정세를 개선하기 위한 방안을 제시하고자 함.

- 제1차 남북정상회담 이후 남북관계 개선 추이를 점검하고,
- 미국, 북한, 남한의 대외정책 기본틀을 분석한 후,
- 북미관계, 남북관계, 남남관계 현황과 전망을 살펴본 후,
- 각각의 관계에서 제기된 문제들을 해결하기 위한 우리의 정책방향을 제안할 것임.

3) 갤럽에 의한 김대중대통령 취임 2주년(2000.2) 여론조사시 대북정책 지지도는 49%, 비판도는 25.8%이었으나, 6.15 1주년(2001.6) 여론조사에서는 지지도가 33.9%로 줄어든 대신 비판도는 43.9%로 늘어난 것으로 보도됨. 「조선일보」, 2001.6.11. 금강산관광사업 지원문제도 52.7%가 반대하는 것으로 나타남. 「동아일보」, 2001.6.11.

II. 남북정상회담 이후 1년 성과

○첫째, 제 1차 남북정상회담 이후 남북은 합의사항 이행과 더불어 남북관계를 개선하기 위하여 총 6개 회담채널을 가동하여 남북회담을 16차례 개최하였음.

- 남북장관급 회담: 4 회
- 남북특사 회담 : 1 회
- 남북국방장관회담:1 회
- 남북군사실무회담:5 회
- 남북경제실무회담:2 회
- 남북적십자회담 : 3 회

○둘째, 3차례에 걸친 이산가족 교환방문 및 상봉행사를 통해 분단 고통을 해소하기 시작하였고, 남북 교환 방문을 통해 사회문화 분야에서도 가시적 성과를 거두었음.

- 이산가족⁴⁾의 경우 대면상봉 3,100명, 생사 및 주소확인 6,000명, 서신교환 600통(남북 각각 300통)을 통해 이산의 한을 풀기 시작함.
- 또한 남북어부와 국군포로출신도 북측지역에서나마 재남가족을 만날 수 있게 되었음.
- 방북인원은 1999년 5,590명 보다 30% 이상 증대된 7,280명, 방남인원은 1999년 62명 보다 무려 100%이상 증대된 706명에 달했음.⁵⁾

4) 2000년 말 현재 남한내 이산 1세대는 약 123만명, 이중 60세 이상은 약 69만명으로 추정

5) 남측 언론사 사장단, 백두산관광단, 김진선 강원도지사, 유종근 전북도지사, 김한길 문화부장관 방북; 평양교예단, 평양학생소년예술단, 조선국립교향악단

- KBS-TV와 조선중앙방송 TV의 프로그램 공동제작 및 방영
- 남북노동자토론회 개최 및 창무극 춘향전 평양 공연

○ 셋째, 경제 분야 또한 경의선 철도연결, 개성공단 개발, 임진강 공동수해방지 사업, 경협관련 4개합의서 채택 등을 비롯, 교류·협력을 활발히 추진함으로써 민족공동번영의 토대를 마련하기 시작함.

- 2000년 남북교역액은 1999년의 3억 3,340만 달러보다 27.5% 증대된 4억 2,514만 달러를 기록하였음.
- 정상회담 직후 북한은 개성공단 개발을 허용하였고, 현대와 한국토지공사는 북측 아태와 개성공단 조성 합의서 체결(2000.8)함으로써 남한의 신발·섬유 등 사양산업 국제경쟁력 회복의 길을 도모함.
- 민족경제 균형발전 합의에 따라 남북은 경의선 연결과 문산
- 개성간 도로 개설에 합의(2000.9.1)하고, 지뢰제거 공사를 시작함으로써 민족경제 동맥 연결과 직교역로 확보 뿐만 아니라 한반도를 대륙과 해양 연결의 거점화 할 수 있는 길을 개척함.
- 또한 남북경협실무접촉에서 대북경협 활성화에 필요한 투자 보장, 청산결제, 이종과세 방지, 상사분쟁 해결 등 4개합의서를 채택함(2000.11.11).

○ 넷째, 시드니 올림픽 남북공동입장과 UN 등 국제무대에서의 협력을 통해 민족 자존심을 회복하기 시작함.

의 서울 공연 등

- 남북선수단은 한반도기를 앞세우고 'KOREA'로 공동입장 (2000.9)
- 제55차 UN 총회에서 남북정상회담과 6.15공동선언을 환영하는 「한반도 평화와 안전 및 통일」 결의안 만장일치로 채택 됨(2000.10).
- UN 인권위에서 남북은 일본의 종군위안부 및 역사왜곡에 대해 공동 항의(2001.4.9)

○ 다섯째, 이 같은 남북관계 순항과 더불어 클린턴 행정부하에서 북한의 대미관계와 대외관계도 빠른 속도로 개선되어 나갔음.

- 조명록 특사의 워싱턴 방문(2000.10)과 북미 공동커뮤니케 발표
- 올브라이트 국무장관의 평양 방문(2000.10)과 김정일 위원장 면담 및 북한 미사일 문제에 대해서도 상당정도 합의⁶⁾
- 아시아지역안보포럼(ARF)에 회원국으로 가입(2000.7)하였고, 2000년에 이탈리아, 호주, 필리핀, 영국, 2001년 5월 현재 네델란드, 독일, 브라질 등 총 14개국과 새로 수교함.

○ 여섯째, 남북 교류협력 활성화와 미국을 비롯한 주변 4국의 대북 우호적 정책으로 인해 북한도 2001년에 들어와 보다 적극적인 개방지향 모습을 보여주기 시작하였음.

- 김정일 위원장의 '신사고'적 어록 공개⁷⁾

6) '미사일 협상기간 중 장거리 미사일 발사 중지, 인공위성 대리발사 가능, 외화보상시 미사일 수출 중지' 「외무성 대변인 담화」, 2001.2.21.

7) 「노동신문」, 2001.1.4.; “21세기는 거창한 전변의 세기, 창조의 세기이다.” “지금은 1960년대와 다르므로 지난 날의 낡은 일본새로 일하여서는 안됩니다. 21세기에 들어서서는 새 시대의 요구에 맞게 무슨 일이나 손색이 없게 하여야 합니다”

- 김정일 위원장과 최측근 당·정·군 간부들의 중국 최첨단 개방현장 상해 방문(1.15~20)
- 서방국가에 경제시찰단 파견 및 경협사절단 초청 활발히 추진⁸⁾
- 홍성남 총리는 내각의 사업 방향으로 ‘과감한 실리주의 원칙’과 ‘대외지향적 정책노선’을 표명함⁹⁾

○ 그러나 미국 부시행정부가 출범한 이후 2001년 2월 한러정상회담과 3월 한미정상회담이 진행되면서, 한반도 정세는 갑자기 긴장국면에 들어서게 되었음.

- 국제관계 차원에서는 국가미사일방어체제(NMD)를 개발하려는 미국의 입장과 이에 반발하는 중국 그리고 탄도탄요격미사일협정(ABMT)를 유지 강화시키려는 러시아의 입장이 첨예하게 대결하기 시작하였고,
- 남북관계 차원에서는 제5차 장관급회담의 돌발 무기 연기와 김정일 위원장 서울 답방 협의가 지연되고 있으며,¹⁰⁾
- 남한 국내관계 차원에서는 경제적 어려움이 지속되는 가운데 대북정책과 관련해서도 남남갈등이 심화되는 양상을 보여주고 있기 때문임. (김정일위원장 서울 답방 반대와 ‘피주기’ 대북정책 반대)

8) 2001년 1/4분기 북한 경제시찰단 파견 74회, 경제대표단 초청 53회

9) 『노동신문』, 2001.4.6.

10) 북한이 정상회담을 받아들여 남북대화는 활성화되었으나, 실질적 교류는 아직 답보상태임. 또한 북한은 대남혁명노선의 포기를 시사하면서도, 이면에서는 남한내 영향력확대를 기도하고 군 중시정책과 사상통제를 강화하는 등 이중전술을 구사하고 있음. 따라서 향후 남북관계 진전은 아직 유동적임. 일본공안청, 『2000년도 대외정세 회고와 전망』, (2000.12.23발표)

○ 한편 북한은 2001년 5월, EU 의장인 페르손 스웨덴 총리 일행을 초청하여, 2003년까지 북한 미사일 발사 유예와 제2차 남북 정상회담 개최에 대한 기대를 언급함.

- 또한 남북당국 대화 중단상황과 별도로 민간차원에서 남북 정상회담과 공동선언 1주년을 기념하는 「민족통일대토론회」 개최를 제의함.¹¹⁾

○ 이에 미국은

- 동일(5월 3일) 북한의 미사일 실험 유예결정을 환영하였고,
- 방한한 리처드 아미티지 미 국무부 부장관을 통해 ‘수주내 대북정책 재검토가 끝날 것이며, 북한과 접촉이 있을 것임’을 확인하고,
- 세계식량계획(WFP)요청에 따라 북한에 10만t 식량지원을 결정하였으며,
- 6월 6일 부시 대통령은 국가안보팀에 대북 대화재개 지시를 주요 내용으로 하는 성명을 발표함.

11) 「조선중앙방송」, 2001.5.29.

Ⅲ. 남한·북한·미국의 대외정책 특징

○ 남북관계를 발전시켜 나가기 위해서는 당사국인 남북한과 주요 영향국인 미국의 입장과 대외정책 특징을 차분히 점검해 볼 필요가 있음.

1. 미국 : 현실주의적 국제주의

가. 외교정책

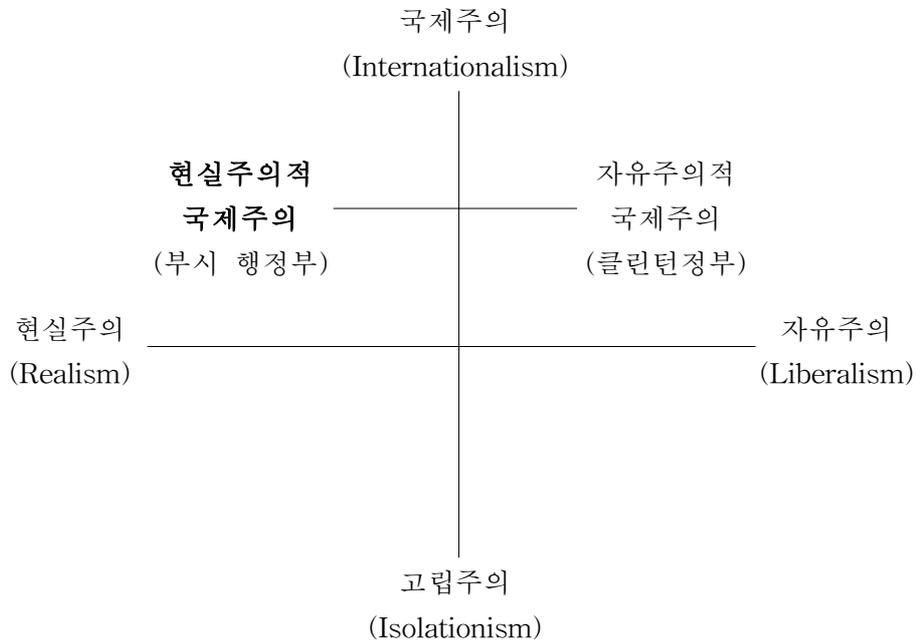
○ 미국 외교정책 기조는 현실주의(realism) 대 자유주의(liberalism), 국제주의(internationalism) 대 고립주의(isolationism)의 이중결합에 의해 분석될 수 있음.¹²⁾

- 현실주의는 국가역할로서 대외안보, 수단으로서 군사력, 문제해결방식으로 쌍무동맹체제를 강조하는 반면, 자유주의는 경제, 국제제도, 유엔과 다자제도를 강조함.
- 국제주의는 국제문제에 적극 개입을 선호하는 반면, 고립주의는 미국의 광범위한 국제정치적 역할 확대에 반대함. 군사안보동맹체제 유지 여부가 그 판단기준이 됨.

○ 따라서 클린턴 정부에서 부시 행정부¹³⁾로의 교체는 미국외교정책 기조에 있어 자유주의적 국제주의에서 현실주의적 국제주의로의 전환을 의미하는 것이라 할 수 있음.

12) 이삼성, 「현대미국외교와 국제정치」 (서울, 한길사, 1993), pp. 21~60.

13) 부시는 “미국은 고립주의를 택해서는 안되며, 트루먼 및 레이건 대통령의 전통을 이어받아 세계의 지도자로서의 역할을 수행해야 한다”고 하면서 세계 경찰국가 역할 수행을 주장함.



나. 동북아 정책

- 미국의 동북아 정책 성격은 크게 3 유형으로 구분할 수 있음.¹⁴⁾
- 첫째, 支配的 패권(dominant hegemony)으로서, 강압적이며, 절대적 힘의 우위에 기초하며 강제(coercion)에 의해 질서를 수립하려함.
 - 둘째, 指導的 패권(leadership hegemony)으로서, 협력적이며, 상대적 힘의 우위에 기초하며 광범위한 동의(consensus)에 의해 주도권을 확립하려 함.
 - 셋째, 그람시안 패권(Gramscian hegemony)으로서 지배적

14) 최종철, “미국의 동북아 안보정책: 지배와 리더십의 이중주,” 정진위 외, 「새로운 동북아질서와 한반도」 (서울: 법문사, 1998) pp. 98~154.

패권과 지도적 패권을 병행 추진하여 강압과 설득에 의해 주도권을 확립하려는 이중전략임.¹⁵⁾

○ 클린턴 정부나 부시 행정부나 모두 그람시안 패권에 기초한 것으로 분석됨.

- 다만 클린턴 정부가 지도적 패권을 보다 많이 선호하였던 반하여,
- 부시 행정부는 출범 초기부터 지배적 패권을 보다 많이 추구하는 모습을 보여 주고 있음. 예컨대 ‘힘과 국익’을 앞세워 MD 강행, 대 중·러 견제¹⁶⁾, 불량국(rogue state) 응징에 주력하는 강경노선을 추진함.

○ 클린턴 정부는 확장정책을 보다 많이 구사하였으나, 부시 행정부는 상대적으로 봉쇄정책을 언급하면서 실제적으로는 확장정책을 지속할 것으로 보임.¹⁷⁾

- 일반적으로 평화는 크게 힘과 대화의 2가지 방식에 의해 이뤄지는 것으로 간주됨.¹⁸⁾

15) Alan W. Cafruny, "A Gramscian Concept of Declining Hegemony: Stages of U.S. Power and the Evolution of International Economic Relations," in David P. Rapkin, ed., *World Leadership and Hegemony* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1990), pp. 97-118.

16) 미국은 대중국관계를 ‘동반자적 관계’에서 ‘전략적 경쟁관계’로 인식하는 모습을 보여주고 있으며, 중·러의 반대에도 불구하고 MD체제를 구축하려는 의도를 강하게 피력함.

17) 전 클린턴 행정부 국무차관이었던 루빈(James Rubin)은 부시행정부에게 북한미사일 처리방법으로 외교적 해결을 적극 권유함. *International Herald Tribune*, 2001.5.22.

18) 대북정책에 있어 힘의 평화정책은 압도적 힘의 우위를 바탕으로 무력에 의해 평화상태를 추구하겠다는 봉쇄정책 (containment policy)으로, 대화의 평화정책은 자유민주주의, 시장경제를 확대를 통해 평화를 이뤄가겠다는 확장

다. 대북정책

○ 지난 6월 6일 부시 행정부는 대통령 성명발표를 통해 북한과의 대화 재개의사를 천명하였음. 성명내용은 크게 3부분으로 구분해 볼 수 있음.¹⁹⁾

- 첫째 대화 의제와 관련된 것으로, 부시 행정부는 핵, 미사일, 재래식 무기 문제를 주요 의제로 설정할 것임을 제시함.
- 둘째 대화 목적과 접근방법으로서, 남북화해·한반도 평화·건설적 북미관계 구축·지역의 안정성 증대에 있는 것임과 포괄적 접근방법으로 임할 것임을 천명함.
- 셋째 북한이 호응할 경우 제공할 사안으로서, 북한인민을 돕고(식량 의약품 제공 등 인도적 지원), 대북제재 완화(경제 제재 완화, 테러지원국가 해제), 기타 정치적 조치 노력(정치적 관계개선 및 수교)임.
- 그 외 동맹국인 한국, 일본과 공조지속을 천명하고 있음.
- 따라서 향후 북·미 대화는 재개될 가능성이 높으나, 세부 협의과정에 있어서는 우여곡절을 겪을 것으로 보임.

○ 부시 행정부는 북한을 주민의 인권을 유린하고 있는 ‘공산 독재 국가’ 또는 국제사회의 이탈세력으로 규정하고, 핵·화학·세균무기 등 대량살상무기와 미사일 개발을 지속하고 있는 것으로 간주함.

- 부시 행정부는 북한의 핵개발과 장거리 미사일 개발을 미국

정책 (enlargement policy)으로 전개됨.

19) Statement by the President, 2001.6.6.;
<http://www.yonhapnews.net/news/20010607>

안전 위협 사태로 간주, 이의 중지를 주요 목표로 언급하고 있음.

- 북한의 재래식 군사력도 문제시하고 있음.

○ 부시 행정부의 주요 대북정책 결정자들은 대체로 강경 보수적 입장을 보여 주며 그 강도는 파월(Colin L. Powell)²⁰⁾ → 라이스(Condoleezza Rice)²¹⁾ → 럼스펠드(Donald H. Rumsfeld)²²⁾ 순으로 점점 강경해지는 모습임.

- 이들은 부시 전 대통령 하에서 ‘힘에 기반한 외교정책’을 추진한 경험이 있는 인사들이기 때문에 북한에 대한 신중한 접근을 권유할 것임.

- 또한 이들은 클린턴 정부의 대북정책으로부터 완전한 방향 전환을 할 수 없는 구조적 여건(제네바 합의, 페리프로세스, 북미공동성명 등) 속에서도 페리의 권고안 보다는 강력한 정책대안을 강구하여 권고할 가능성이 높으며,

- 그 내용은 다자적이며 조건적인 상호주의 그리고 강화된 군사적 억지력에 기반한 대북정책을 제시할 가능성 높음.

- 따라서 북한의 입장변화가 전제되지 않는 한 북미관계의 급속한 진전은 기대난.

20) 국무장관 콜린 파월(Colin L. Powell)은 2001. 1.17 상원외교관계위 청문회에서 전역/ 국가미사일방어체제 구축의 필요성을 강조.

21) 국가안보보좌관 콘돌리자 라이스(Condoleezza Rice)는 "Promoting the National Interest" Foreign Affairs (2000년 1/2월)에서 전쟁 억지를 위해 군사력 보강할 것과 동맹국과의 강력하고 긴밀한 관계를 복원해야 함을 주장하고, 불량국가에 대해서는 NMD 개발을 통해 강력하게 대처 제시.

22) 국방장관 도널드 럼스펠드(Donald H. Rumsfeld)은 2001.1.26 국방성 브리핑에서 다른 나라 반대에 상관없이 미사일 방어체제 추진할 의사임 표명.

- 이상을 정리해 볼 때, 부시 행정부는 기본적으로
 - ‘클린턴 행정부의 대북정책을 지속하나 속도는 조절’할 것이며,
 - 인도적 차원의 대북지원을 제외하고는 일방적인 성격의 지원을 자제할 것이며,
 - 북미 현안에 대해서는 엄격한 상호주의 접근을 채택할 가능성이 높고
 - 특히 북한의 미사일개발과 안보위협에 대해서는 매우 심각하게 다루어 나갈 것으로 예상됨.

2. 북한 : 전방위외교와 경쟁적 공존

- 북한은 자주·평화·친선의 대외정책이념에 기초한 대외정책 기조를 지속할 것임을 강조함으로써, 전방위외교를 시사함.
 - “지난해 조중, 조러 친선관계 발전과 유럽연합(EU) 여러나라와의 수교²³⁾는 우리의 사상과 이념 제도에 변화가 있어서가 아니라 우리 대외정책 이념의 정당성과 생활력, 견인력의 결과”라고 주장하고
 - “우리는 21세기에도 자주적인 대외정책을 계속 실시하면서 국제사회 성원들과의 친선협조 관계를 발전시켜 나갈 것”임을 강조.²⁴⁾

가. 2001년 대외정책 : 적극 개방·소극 개혁²⁵⁾ 정책

23) 2000.5 김정일 중국방문, 7월 러시아 대통령 푸틴 북한방문, 10월 조미 공동 코뮤니케 발표와 미 국무장관 올브라이트 방북, 7월 이태리와 수교, 이후 필리핀, 영국과 수교, 호주와 외교관계 재개, 유럽연합 국가들 수교 의향 표시

24) 2001.1.4. 『노동신문』 및 『조선중앙방송』

25) 북한은 1990년대 중반 이후 ‘무역법’제정(’98.3)을 통해 무역활성화, 헌법 개정(’98.9)을 통해 가격·수익성 등 시장경제요소 부분적 도입, 금강산 관광사

○북한은 2001년 신년공동사설에서 “제국주의의 강권과 지배주의적 책동이 더는 허용될 수 없다”고 주장하며 국제사회의 대북 인권개선, 개혁·개방 확대 등의 정책변화 요구에 거부 입장을 밝히는 한편, “우리의 자주권을 존중하는 나라와는 대외관계를 개선해 나갈 것”이라고 강조, 미·일 등을 비롯한 서방권과의 관계개선 등 국제무대 진출을 계속 확대할 것임을 시사함.

- 김정일은 중국 상해 비공식 방문 시(1.15-20) 상해 발전상에 대해 “천지개벽, 상상 초월” 등으로 극찬하고, “중국의 정책이 옳았다”고 평가함으로써 개방정책 추진 의사를 표명함.²⁶⁾

○그러나 북한은 강성대국 건설 방식으로 ‘새로운 관점과 높이’를 강조하는 한편, ‘종자 중시사상’을 제시함으로써 여전히 ‘우리식·주체식’을 강조하고 있음.²⁷⁾

- ‘종자 중시사상’은 ‘모든 부분에서 근본 문제부터 풀어 사업 전반에서 근본적 변혁과 비약적 전진을 이루는 사상이론’으로서,
- 이는 ‘경제건설에서 최단기간에 최상의 실리를 이루고 우리식, 주체식으로 나라와 민족의 강성부흥을 이루는 담보’로 강조되고 있음

업(’98.11) 개시, 관료 학자들의 서방과견을 통한 자본주의 경영방식 학습 등을 시도함으로써 조심스럽게 상황추수적 변화를 선택하고 있음.

26) 김정일은 ‘상해시가 짧은 기간에 세상 사람들의 상상을 초월하여 변모되었으며, 중국 발전에 중요한 국제도시가 된’ 것으로 평가하고, ‘중국 역사에 남을 위대한 창조물이 되었다’고 소감을 표명함. 또한 강택민 주석과의 정상회담(1.20, 북경)에서 ‘중국 공산당이 실행한 개혁·개방 정책이 옳았다는 것을 증명하는’ 것임을 인정함.

27) ‘종자론, 종자 중시사상에 관한 중앙연구토론회’개최 (2001.1.25, 평양 인민문화궁전)

- 요컨대 북한은 정치·사상적 변화 없이 경제·사회적 변화를 통해 ‘강성대국’을 건설하려는 의도를 보임.²⁸⁾
- “선군혁명·강성대국 건설 전략이 김정일의 21세기 전략임”을 공언하면서, 실용주의적 사고와 행동을 전주민들에게 확산시키려 함.
 - 2.15 김정일 생일 중앙보고대회에서 군 총정치국장 조명록은 간부들에게 “새 세기에 맞게 사상관점과 사상방식에서 근본적인 전환을 일으킬 것”을 강조하고, 또한 “올해를 21세기 경제강국 건설의 새로운 진격의 해, 전면적 부흥의 해” “21세기를 영광스러운 김정일 세기”로 빛내어 갈 것을 주장.

나. 대미정책

<유형>

- 북한이 대미관계에서 선택할 수 있는 정책은 크게 4가지 유형으로 구분할 수 있음.²⁹⁾

28) 2001.1.1. 『당·군·청년보』 공동사설 “혁신적 안목, 진취적 기상” 강조; 2001.1.4 『노동신문』 “새로운 관념에 의한 문제 해결과 시대 요구에 따른 경제발전” 방침 보도; 2001.1.9. 『노동신문』 정론 “21세기에 맞게 사고방식, 일하는 자세, 생활기풍 등을 새롭게 바꾸자” 강조.

29) Kenneth N.Waltz, *Theory of International Politics* (N.Y.:Random House, 1979), p. 126; Stephen M. Walt, “ Alliance: Balancing and Bandwagoning,” in Robert C. Art and Robert Jervis, eds., *International Politics: Enduring Concepts and Contemporary Issues*, 4th ed.(N.Y.: Harper Collins College Publishers, 1996), pp. 108-115; Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Germany Between The World Wars* (Ithaca: Cornell University Press, 1984), index

- 첫째 균형정책(balancing policy)으로서, 중국, 러시아와 동맹을 맺어 미국에 대항하는 정책임.
- 둘째 편승정책(bandwagoning policy)으로서, 미국의 정책방향에 동조하여 실리를 추구하는 정책임.
- 셋째 돌파정책(breakthrough policy)으로서, 미국의 강압정책에 대항하여 핵무기 및 장거리 미사일 개발 등을 통해 국면타개를 모색하는 정책임.
- 넷째 버티기정책(muddling-through policy)으로서, 미국의 정책에 동조없이 그럭저럭 간신히 지내는 정책임.

- 이 같은 정책 유형을 북한외교에 적용해 볼 때, 북한은
 - 냉전시대에는 중국, 소련과 동맹을 맺어 대항함으로써 대미 균형정책을 추구하였으며,
 - 1990년대 초반(한소/한중 수교 직후)에는 핵무기 개발과 NPT 탈퇴선언으로 돌파정책을 선택하였고,
 - 1994년 제네바 기본합의문 체결이후에는 편승정책을 채택하였던 것으로 보임.
 - 그리고 1998년 금창리 핵의혹 압력을 전후하여 8.30일 대포동1호 미사일 발사에 의한 돌파정책을 선택한 후,
 - 편승과 균형정책을 함께 구사하는 이중정책을 전개하여 지금에 이르는 것으로 분석됨.

<목표·전략·수단>³⁰⁾

- 북한의 국가목표는 기본 목적(Goal), 중기 목표(Objective), 단

30) 허문영, 『북한의 대미국정책 변화연구』, (서울: 민족통일연구원, 1995)

기 현안(Issue)으로 구분할 수 있음.

- 북한은 대미관계 정상화를 통해 주한미군 완전철수를 이룩한 후, 이에 기초하여 ‘조국통일’(공산화통일) 달성하는 것을 장기 목적으로 추진할 것임.
- 북한은 김정일 국방위원장과 부시 대통령의 정상회담을 통해 김정일을 21세기 태양으로 자리매김 함으로써 정당성을 강화하여 체제발전을 도모하는 것을 중기 목표로 추진할 것임.
- 현 단계에서 북한은 미국의 대북 경제제재 해제 유도과 원조 도입 및 대미 관계개선(테러리스트 국가 지정 해제 등)을 통해 경제난 해소와 체제유지를 단기 현안(당면과제)으로 추진할 것으로 보임.

○북한의 대미전략은 3가지 차원에서 특징화할 수 있음.

- 성격별로 구분할 때, 공격전략·방어전략·현상유지 전략으로 구분할 수 있음.
- 유형별로 구분할 때, 무력전략·협상전략·백안시 전략이 있음.
- 통일전선전술에서 볼 때, 상층부 통일전선과 하층부 통일전선으로 구분할 수 있음.

○북한의 대미정책 수단은 정치적·경제적·군사적·심리적·문화적 수단 등 5가지로 구분할 수 있음.

<인식과 대응>

○북한은 미국중심의 세계 1극화가 미국의 힘 부족과 세계 절대다수 나라들의 반발로 인해 흔들리고 있는 것으로 평가함.

- 미국이 군사초대국으로 허장성세 하고 있으나,
- 러시아와 중국이 미국의 1극세계화 책동에 정면으로 맞서고 있으며,
- 유럽동맹국들이 미국의 지배에서 벗어나 독자적 길을 지향하고 있는 것으로 지적함.³¹⁾

○북한은 부시 행정부 출범이후 미국내 대북 강성기류가 조성되고 있는 것을 의식, 미국의 대북 적대적 태도를 부각하여 북미관계 악화시 책임전가 명분을 구축하는 한편, 북미관계 개선이 남북관계 및 동북아 평화에도 유익함을 함께 강조하여 대북 유화정책을 유도하려는 의도를 보여줌.

- 예컨대 미국의 [2001년도 국방보고서]와 관련하여, “미국은 발칸사태 후 다음 작전대상으로 조선반도를 확정하고 제2조선전쟁을 강행하려 획책하고 있는 조선반도와 동북아 평화 파괴의 주범임”을 강조하고,³²⁾
- “미국이 북의 군사적 위협에 대해 떠든 것은 좋게 발전하고 있는 남북관계에 찬물을 끼얹으려는 불순한 행동이며, 어느정도 진전을 보이던 북미관계가 원점으로 돌아갈 수 있음” 언급.
- “미국의 강경 보수세력들은 북미관계를 보다 개선하는 길로 나와야 하며, 이렇게 하는 것이 남북관계를 더욱 전진시키는 데도 좋고 동아시아의 평화보장에도 유익할 것임” 강조.³³⁾

○북한은 부시 행정부에 대해 ‘균형’(Balancing)과 ‘편

31) 『노동신문』, 2001.1.2.

32) 『노동신문』, 2001.1.30.

33) 『민민전 방송』, 2001.2.1.

승'(Bandwagoning)의 이중전략을 전개하는 모습을 보여주고 있고, '돌파'(Breakthrough)정책도 구사할 수 있음을 시사하고 있음.

○균형 정책의 경우

- 김정일은 방중 강택민과의 회담(1.20)에서 편리한 시기에 방북해 줄 것을 초청하고, 강택민은 이를 쾌히 수락한 바 있음.
- 김정일은 중국 대외연락부 부부장 왕가서의 방북 면담(2.9)시 “조·중 두나라 관계가 새 세기에 새로운 발전이 있을 것을 확신한다”고 강조하면서 강택민의 북한 방문을 재차 초청.
- 한미 정상회담 개최와 제5차 남북장관급회담 연기 이후 북한은 중국공산당 대표단 방북시(단장: 증경홍 3.20-24) 김정일의 이례적인 5차례회동을 통해 양국 공조강화의 모습을 보여줌.

○편승 정책의 경우

- 북한은 미국의 대북정책에 따라 대응할 것임을 수 차례 천명하고, 대응하고 있음.
- 예컨대 「리처드 바우처」 대변인이 정레브리핑(3.2)통해 제네바 기본합의 철저 이행 의사를 밝히자, 북한은 즉각적으로 외무성 대변인 중통 기자회견(3.3)을 통해 환영함.

○돌파 정책의 경우

- 북한은 미국의 대북정책이 변하지 않을 시, 대포동 2호 미사일을 발사할 수 있음을 시사함.³⁴⁾

34) 「중앙일보」, 2001. 6.5. 해리슨 연구원(Selig Harrison, 미 센추리재단)은 백남순 북한 외상과 면담, 2003년까지 미사일 시험발사 유예를 지속하는 것은 미국의 대북정책 변화에 연계되어 있는 것으로 확인함.

다. 정상회담 이후 대남정책: 전략적 변화 및 경쟁적 공존 추구

- 북한의 대남·대외 정책은 과거와 비교할 때 유연해지면서, 대외 관계에서 북한의 ‘정상국가화’가 점진적으로 성사될 것이며, 대남관계에서도 공존지향적 정책을 선택할 것으로 예상된다.³⁵⁾
- 최근 북한이 취하고 있는 대남전략은 다음과 같은 변화가 있는 것으로 분석됨.
 - 목표에서는 최대목표인 한반도 공산화통일보다 최소목표인 체제유지에 주력하고 있는 바, ‘강성대국 건설’ 주장이 이를 시사함.
 - 전략에서는 선 공존, 후 통일 전략을 보여주고 있음.
 - 전술에서는 무력, 혁명, 대화 전술 가운데 대화 전술에 주력하고 있음.
- 따라서 비록 근본적 변화³⁶⁾에까지는 미치지 못하나, 현상적 변화³⁷⁾ 또는 전술적 변화³⁸⁾는 넘어선 전략적 변화³⁹⁾에 이르고 있는 것으로 평가됨.

35) 과거 주로 우리측이 ‘선의의 선제 조치’를 통해 북한의 호의적 반응을 유도하고자 했으나, 앞으로 북한측도 ‘선제조치’를 통해 우리측의 반응을 유도하고자 할 수 있음. (휴전선 비방 중단, 한국전쟁 기념 행사 포기, 북측의 범민련 8.15 행사 포기 등은 북한측의 선제 조치).

36) 근본적 변화(fundamental change): 당 규약 전문에서 적화통일 조항 삭제

37) 현상적 변화(superficial change): 내부 개혁 없는 대외개방 정책 추진

38) 공산화 통일을 위한 무력, 위장평화, 혁명, 대화 수단을 선별적 구사

39) 목표 자체의 변화가 아니라, 최대목표인 공산화 통일과 최소목표 사회주의 체제유지 가운데 상대적 비중의 변화, 즉 목표 내의 변화를 의미함. 즉 공산화통일전략에서 생존전략으로의 변화

- 우리로서는 향후 북한이 스스로 안정적으로 변화를 이뤄내, 근본적 변화까지 선택할 수 있도록 협력하는 것이 필요함.
- 북한은 정상회담으로 조성된 화해 협력분위기를 계속 이어 나가려는 모습을 보이고 있으나, 당분간 남북관계를 급속히 진전시키기 보다는 속도조절을 통해 보다 많은 실리를 챙기는 한편, 남북협력 증진에 따른 내부 이완의 위험성을 차단하려 할 것임.

○이런 맥락에서 볼 때, 북한은 경제협력 분야에 우선적으로 주력할 것이며, 장관급회담과 적십자 회담이 그 다음 순서이며, 군문제에는 당분간 소극적인 태도를 보일 것임.

- 북한은 군사회담에는 응하되, 그 주된 내용을 경협 관련 의제에 국한할 것이며, 긴장완화 및 평화체제 구축문제 협의는 꺼리고 있는 바, 앞으로 이를 남북대화에서의 협상카드로 활용할 가능성이 높음.
- 군사회담의 활성화는 김정일 위원장 서울답방이후 가능할 것으로 보임.

○이 같은 북한의 대남전략 변화는

- 김정일 체제 정통성 강화(인덕정치 선전) 차원의 조치일 뿐 아니라
- 한계에 달한 임시변통 자원조달 방식을 극복하여 경제적 실리를 확보하며,
- 나아가 평화의지를 선전함으로써 국가이미지를 개선하는 동시에 대미, 일 협상에서 교섭력을 강화하려는 의도인 것으로 분석됨.

- 「민족통일대토론회」 제안 의도도 이런 맥락에서 이해할 수 있음.

3. 남한

- 한국이 선택할 수 있는 대외정책은 힘에 기초한 동맹외교 정책과 대화에 기초한 원칙외교 정책 2가지로 구분할 수 있음.
- 또한 한국이 선택할 수 있는 대북정책은 크게 3가지로 상정할 수 있음.
 - 첫째는 화해협력정책 또는 햇볕(포용) 정책(sunshine or engagement policy)
 - 둘째는 봉쇄 정책 (containment policy)
 - 셋째는 불개입정책 또는 무관심정책 (disengagement or benign neglect policy)임.

IV. 한반도 정세: 주요 현안과 전망

○ 현재 한반도 문제에 있어서 영향을 미치는 주요 관계는 북·미관계, 남·북관계, 남·남관계 등 크게 3가지를 들 수 있음. 따라서 각각의 관계 현황을 점검해 보고, 향후 방향을 예측해 보면 다음과 같음.

1. 북·미관계: 회의·관망과 협상 재개

가. 정치적 관계

<관계개선: 전면 검토 對 강력 대응 및 변화 유도>

○ 부시 행정부는 제네바 기본합의문과 페리 프로세스의 기본골격을 수용하되, 엄격한 상호주의, 레드라인(red line) 설정(북한과의 협상 실패시 대북압력수단 강구 및 대북포용의 시한 설정), 합의사항 이행의 검증 등을 강조할 것으로 보임.

- 제네바 기본합의문에 대해서는 1998년에서 시작되어 99년 가을 의회에 제출된 페리보고서에서 검토된 바 있음.⁴⁰⁾
- 현재 강경파는 기본합의서가 핵문제를 근본적으로 해결하지 못하고 있기 때문에 폐기 또는 재협상해야함을 주장하고 있고,
- 온건파는 폐기는 북미관계를 악화시키고 대북정책에 혼선을 빚을 것임을 지적하고 있음.

40) 당시 페리는 대체 아닌 보완을 요망하였고, 한반도 안보문제 해결에 빠른 해결책은 없음을 경고하였음.

- 부시대통령, 파월 국무장관 등 미국 지도부는 김정일과 북한에 대한 부정적 인식을 지속함.⁴¹⁾
 - “1인 독재(despot)라는 북한정권의 본질에 대한 현실적 시각을 가지고 김정일의 심중을 파악할 필요가 있다.”
 - “대북관계를 전면 검토하되 한국과 동북아지역의 지속적 평화와 번영이라는 기준에 의해 미국의 대응을 조절할 것이며, 대북관계 정상화를 조급하게 추진하지는 않을 것”임을 강조.

- 북한은 한미정상회담(3.7)이후 이에 대한 공식 입장 표명 없이, 미국의 군사력 증강 및 북한 테러 인권문제제기, 국가미사일 방어체제 강행 입장 표명 등 대북 강경태도에 대해 비난과 더불어 강력 대처할 것임을 강조하고 있음.
 - “최근 부시 행정부가 군사적 압살과 적대시 정책을 강화하고 있는 데, 침략자들에 대한 우리의 타격은 무자비하며 한계를 모름”⁴²⁾
 - “미국이 일본의 납치소동에 맞장구를 치고 우리를 테러지원국으로 몰아붙이는 것은 조미 관계개선을 바라지 않으며 대북 압살책동을 강화하려는 미국의 입장을 보여주는 것임”⁴³⁾
 - “미제의 NMD 수립책동은 국가의 안전을 위한 것이 아니라 세계지배 야망을 기어이 실현하려는데 있는 바, 미제는 저들의 세계지배 책동이 저들 자신을 과멸로 몰아간다는 것을 알고 NMD 계획을 당장 걷어치워야 함”⁴⁴⁾
 - “미사일 개발 생산은 자주권의 문제이며, 우리는 누가 뭐라

41) 미국무성 바우처 대변인 대북대화 재개 결정이후에도 북한을 여전히 ‘신뢰할 수 없는 정권’으로 규정함. 「동아일보」 2001.6.9.

42) 「노동신문」, 2001.3.17.

43) 「노동신문」, 2001.3.14.

44) 「평양방송」, 2001.3.15.

해도 방위력을 백방으로 강화해 나갈 것임”⁴⁵⁾

○ 그러나 다른 한편 북한은 대미 관계개선의사를 계속해서 표명하고 있음.

- “우리는 대화에도 전쟁에도 다 준비되어 있는 바, 미제는 침략적인 대조선 적대시 정책을 견어치우고, 조미 기본합의문을 성실히 이행하는 데도 나와야함.”⁴⁶⁾
- “우리는 미국을 선제 공격할 의사를 갖고 있지 않으며 우리가 바라는 것은 조미 사이의 대결이 해소되고 관계개선이 이루어지는 것인데도 미국의 새 행정부는 우리와의 대화를 중단하고 대조선 적대시정책을 강화하는 길로 나가고 있음”⁴⁷⁾
- 북한은 파월의 부정적 발언에 대해서도, 미 행정부의 대북태도 여하에 따라 선택적으로 대응할 것임을 강조함.⁴⁸⁾
- 조총련 또한 북미 관계개선 지속입장을 강조하고 있는 바,⁴⁹⁾ “부시 정권이 NMD와 TMD를 강행한다면, 중국과 러시아 등 세계 비난을 면치 못할 것이며” “미국에 어떤 정권이 서건 평화에는 평화로, 강경선회에는 견결하게 맞선다는 것이 조선의 입장이며, 현 시점에서는 조미 기본합의(94.10)에 따라 관계를 근본적으로 개선”해야 함 주장.

45) 『조선중앙통신』, 2001.3.17.

46) 『노동신문』, 2001.3.15.

47) 『노동신문』, 2001.3.19.

48) 외무성 대변인의 『조선중앙통신』 기자회견(2001.1.25) “조미관계를 적대관계로 고착시키려는 강경보수세력(대군수독점체)의 저의가 깔려있는 것”으로 “새 미 행정부가 어떻게 나오든 그에 대처할 만반의 준비가 되어있는 바, 칼을 내밀면 칼로, 선의로 나오면 선의로 대답할 것” 천명.

49) 『조선신보』 2001.1.19. “2001년 전망- 되돌릴 수 없는 관계개선에로의 길”; 2000.12.19.; 2001.1.10.

- 요컨대 북한은 부시행정부의 대북 강경정책 선회를 사전 견제하고 대북 강경정책 지속시 강경 대응할 것임을 위협함으로써 미국의 대북태도 변화를 유도하여, 대미관계 악화를 방지하려는 의도가 있는 것으로 보임.
 - 동시에 내부적으로는 긴장분위기를 조성하고 주민들의 대미 적개심을 고취하여 내부결속을 강화하려는 의도도 있는 것으로 보임.

<평화체제(4자회담): 4자회담 對 북미 평화협정>

- 부시행정부는 북한이 요구하는 북미 평화체제논의를 거부하고, 4자회담을 통해 한반도 평화문제를 논의하고자 할 것임.
- 반면에 북한은 미국을 한반도 분단의 장본인으로 주장하고, 북미 평화협정 체결을 주장하고 있음.
 - “미국이 조선문제의 평화적 해결에 관심이 있다면 정전협정을 평화협정으로 바꾸지 못할 이유가 없음”⁵⁰⁾

나. 군사적 관계

<핵·미사일: 강한 우려 및 검증 對 보상>

- 미 국방부는 북한이 남북정상회담 이후에도 화생방(NBC) 무기 및 “핵·미사일등 대량파괴무기의 개발을 지속하여 역내 군비경쟁과 긴장고조를 유발할 가능성이 있다며 강한 우려를 표명하

50) 『평양방송』, 2001.3.16.

고,⁵¹⁾ MD 구축 당위성 강조

- 동 보고서는 북한이 제네바 핵합의(94.10)에도 불구하고, 핵무기관련 기술 획득을 추진해왔다는 증거가 있으며, 3단계 대포동 1호 미사일 발사(98.8) 이후 ICBM(대륙간 탄도미사일)급 대포동 2호 미사일을 개발중인 것으로 평가함.
- 또한 북한이 생화학무기로 탄저균, 콜레라 등 세균무기 생산 시설을 보유하고 있고, 신경·수포·질식가스 등 상당 규모의 화학무기도 비축하고 있는 것으로 판단함.
- 「2001년도 국방보고서」(2.16 발표)는 “탄도미사일 공격 가능성 등 북한의 군사적 위협이 계속되고 있으므로 NMD 구축이 긴급요” 주장

○ 럽스펠드 미 국방장관은 상원 군사위 인준청문회에서 북한문제와 관련 부정적 인식을 보여주고 있는 바, 북미 미사일 회담에서 북한의 양보와 철저한 검증을 요구할 가능성 높음.

- “북한은 미사일과 기술을 전세계에 판매하고 있는 세계수준의 대량파괴무기 확산국으로서, 대화에는 나서고 있으나 실제로 변화하고 있지 않으며,” “제네바 핵합의도 이행하지 않을 것으로 확신” 강조함.⁵²⁾
- 미국은 미사일 수출중단에 대한 금전적 보상과 미사일 개발 중단에 대한 인공위성 발사 등 보상조치 제공에 대해 부정적 입장 취할 가능성 있으며, 보상을 제공할 경우 일본, 한국 등 관련 국가에 전가시키려 할 것임.

○ 이에 대해 북한은 (2.21) “미국이 지금처럼 기본합의를 성실

51) 미 국방부, “확산: 위협과 대응”(2001.1.10)

52) 2001.1.11.

히 이행하지 않는다면 더 이상 거기에 매여 있지 않을 것이며, KEDO의 존재도 무의미”함을 주장함.⁵³⁾

- 또한 이전에 내놓은 미사일문제⁵⁴⁾와 관련한 제안에 구속되지 않을 것임도 강조하는 동시에 북미 기본합의('94.10.21)와 미사일 발사유예 선언('99.9.24) 파기 가능성을 위협함.⁵⁵⁾
- 이에 『리처드 바우처』 대변인은 정레브리핑(3.2)통해 “미국은 제네바 기본합의를 철저히 완전하게 이행할 것이며, 기본합의를 준수할 것임을 명확하게 밝혔다”고 언급
- 다시 북한은 외무성 대변인 중통 기자회견(3.3)을 통해 “미측이 조미 기본합의문 이행의사를 밝힌데 대해 유의하고 있으며, 그 실제적 행동조치로서 미측은 전력손실에 대한 해결책을 조속히 내놓아야 할 것”을 촉구함.

○ 한편 북한은 미 국방부의 [2001 국방보고서]와 관련하여 적절히 대처할 것을 강조하는 동시에, 일본 사이토 방위청 장관이 방블(1.23-25)시 프랑스 군 총사령관에게 북한 미사일개발계획 저지 대책 마련에 협조해 줄 것 요청한 것과 관련하여, 미사일 개발 사실을 인정하면서 그 당위성을 강조함.

- “아태지역에 대한 군사적 지배를 강화하려는 속셈, 북한을 압박하여 무장해제 시키려는 술책, 미국이야말로 역내 평화와 안전을 파괴하는 장본인”으로 비난하고, “새 세기에 들어

53) 『외무성 대변인 담화』 2001.2.21.

54) ‘미사일 협상기간 중 장거리 미사일 발사 중지, 인공위성 대리발사 가능, 외화보상시 미사일 수출 중지’ 『외무성 대변인 담화』, 2001.2.21.

55) 이에 다음날(2.22) 미국 『리처드 바우처』 국무부 대변인은 ‘북한의 미사일과 핵무기 계획에 대해 우려하고 있음과 건설적 처리를 희망’하였음. 또한 같은 날 『콘돌리자 라이스』 안보담당 보좌관도 기자회견을 통해 ‘북한이 미사일 실험을 재개하겠다고 위협하는 것은 도움이 안됨’을 천명함.

와 미국이 북한에 대해 어떤 태도를 취하는가를 면밀히 주시하면서 그에 적절히 대처해 나갈 것”임을 강조.⁵⁶⁾

- “우리는 구태여 미사일 개발에 대해 숨기려 하지 않는 바, 그것은 적대세력들의 대조선 압살책동에 대처한 자위적인 군사조치이기 때문이다.”⁵⁷⁾

<재래식 무기: 감축 對 주한미군 철수>

○클린턴 행정부는 핵과 미사일을 강조하였으나, 부시 행정부는 세균 화학무기의 위협과 재래식 무기문제도 아울러 제기함. 파워 미 국무장관은 상원 인준청문회에서 대북 경계태세를 강조함.⁵⁸⁾

- “북한의 독재정권이 자위수준을 넘어선 재래식 군사력을 계속 배치하고 미사일과 비재래식 무기를 개발하는 한 동맹국들과 함께 경계태세를 지속할 것”임을 언급.
- 휴전선 북방의 재래식 무기 감축과 후방철수도 대북 관계개선의 조건으로 제시.

○이에 북한은 부시 행정부가 북한의 핵·미사일 개발문제 뿐만 아니라 재래식 무기 감축문제까지 들고 나올 경우, 주한미군 철수 문제를 본격 제기할 것이며,

- KEDO의 경수로 건설이 지연되는 것은 북한 정권이 지속되는 데 대한 미국의 지연 술책 때문인 것으로 주장하고 있음.⁵⁹⁾

56) 『노동신문』, 『민주조선』, 『조선중앙방송』, 『평양방송』 등 2001.1.27~30

57) 『노동신문』 논평, 2001.1.31. 『중앙통신』 및 『평양방송』 보도

58) 파워 파워(Colin L. Powell)의 상원외교관계위 청문회 발언(2001.1.17)

59) 이용호 북한 외무성 참사 (영국 외무부 산하 Wilton Park 연구소 주최 세미나 발표2.12-26)

○이에 부시 행정부는 주한미군 문제가 남북대화에서 논의될 대상이 아니라, 한미 동맹체제의 문제라는 입장을 표명할 것으로 보임.

다. 사회문화적 관계

<인권 문제: 악화 對 내정간섭>

○미국은 지난 2.26 발표한 「2000년도 각국 인권실태 보고서」에서 북한 인권상황이 개선되지 않았으며 부분적으로는 더욱 악화된 것으로 평가함.

○북한은 외무성 대변인 기자회견(3.1)을 통해 미국이 자기 인권 기준으로 다른 나라 내정에 간섭하려는 오만성을 버려야 할 것임을 강조하고, 이는 단지 국제관계에서 선린관계의 파괴만을 초래할 것으로 비난함.

<학술교류문제: 진행>

○김정일 국방위원장은 올브라이트 미 국무장관 방북시 (2000.10.23-25) 북한의 영어교육 강화를 위해 영어교사를 지원해 줄 것을 요청한 바 있음.

- 이후 북한 교육성 대표단4명이 방미(11.13-22)하여 북한 학생 및 전문인들의 단기연수와 영어교사 파견, 컴퓨터 공학분야 기술습득 문제 등을 논의함.

라. 향후 북미관계 전망: 급진전 어려움

○ 일단 대화는 재개될 것으로 보이나, 급진전은 어려울 것으로 예상됨.

- 북한으로서는 왕가뭉에 따른 식량난 극복 및 경제난 타개하기 위해 미국과의 관계개선 절대필요. 미국의 인도적 지원과 대북 경제제재 해제 그리고 북미관계 개선에 따른 북일관계 진전으로 일본의 자본도입을 통해 이 문제들을 해결해 나가야 하기 때문임.
- 그러나 미국이 제기하고 있는 대화의제(미사일 문제, 대량살상무기, 재래식무기 등에대한 전향적인 입장)들이 북한으로서는 쉽게 양보하기 어려운 문제들이므로, 급진전은 기대하기 어려움.

○ 파월 국무장관이 조건없는 대화를 천명한 바 있기 때문에, 북미 대화는 조만간 재개될 가능성 높음

- 대화 장소는 미국이 선호하는 뉴욕과 북측이 선호하는 베를린, 또는 동남아 등을 예상해 볼 수 있고
- 대화 수위는 비공식 실무접촉을 거친 뒤, 잭 프리처드 한반도 평화회담 특사와 북한의 김계관간 차관보급 회담으로 발전될 것으로 보임.
- 대화 의제는 일단 대화재개 자체가 될 것이며, 점차 대북 지원, 제재완화, 기타 정치적 조치를 취하기 위한 노력 확대 수순으로 발전할 것으로 예상됨.

- 일단 북미대화 재개되면 남북대화도 재개될 가능성 높아짐.
 - 북한이 미국의 대북 적대정책 때문에 남북대화도 진전이 안 되고 있음을 주장한 바 있기 때문임.
 - 그러나 남북관계가 진전되기 위해서는 금강산 관광 지속문제, 전력협력사업 추진 문제 등 남북간 현안이 해결되어야 함.
 - 또한 북미회담이 전혀 진전이 없을 경우에도 진전이 쉽지 않을 것으로 보임.

- 현재의 북미관계 경색과 남북관계 진전 고착이 2-4개월 정도에 그칠 경우, 북한 당국으로서는 오히려 급진전된 남북관계와 북한의 대서방관계 (EU, 중동 등)개선 속도를 한 템포 완화시키는 동시에 체제단속의 기회로 삼을 수 있음.
 - “제국주의의 사상·문화적 침투를 막자면 그들이 강요하는 자유화를 절대로 받아들이지 말아야 하며, 사상문화의 침투통로를 철저히 차단하고 사상교양 사업을 강화해야 한다”고 강조(60)

- 한편 북한은 대미관계 진전이 어렵게 되자, 금년 신년 공동사설에서 ‘민족공조’를 제기한 이후, 『민족 자주 및 공조원칙』을 적극 반복 선전하고 있고,⁶¹⁾ “총대 중시사상”을 다시 적극 강조하기 시작함.⁶²⁾
 - “안보를 구실로 동족을 주적으로 간주하고 동족을 압살하기 위해 외세와 공조를 추구하는 배신행위를 하지 말고 동족과의 공조”를 촉구하며 “민족공조의 길에 한사람같이 떨쳐나설

60) 『조선중앙통신』, 2001.2.7.

61) 『노동신문』 및 『조선중앙방송』 3.20-25.

62) 『중앙방송』3.25.

것”을 선동함.

- “미국의 반공화국 반통일책동은 당장 저지되어야 하며, 온 민족이 확고한 민족공조를 실현하고 연대연합하여 그것을 저지 파탄시켜야 함”⁶³⁾
- 이는 미국의 대북 강경태도와 관련 군사력에 의한 체제수호 의지를 대내외에 과시하려는 의도인 것으로 보임.

○ 따라서 부시 행정부의 신중한 대북접근과 북한에 대한 ‘강한 톤’의 표출이 북한의 ‘적대적 반응’을 초래할 가능성도 배제할 수 없음.

- 이 경우 대북정책과 관련, 한미간 정책갈등이 초래될 가능성도 있으므로, 한국정부는 이에 대한 대비방안도 강구해야 함.

○ 이 과정에서 한미 갈등이 심화될 가능성 배제할 수 없음.

- 김대중 정부의 대북정책에 대한 부시 행정부의 미온적 지지와 부시 행정부의 MD 계획에 대한 회의적 태도로 인해 양국간 정책 마찰이 지속될 경우, 한국 내 자주성 강조와 반미주의 점증에 따라 한미 갈등이 심화될 가능성 높음.
- 미국 언론은 작년에 사실상 매듭진 것으로 알려진 미국 보잉사의 40억 달러 규모 F-15 전투기 구입문제가 한미 양국 외교간장과 경쟁 군수업체들의 경합으로 불투명해지는 것 우려함.⁶⁴⁾

63) 『노동신문』 3.25.

64) Wall Street Journal, 2001.6.14.

2. 남북관계: 정체와 회담 재개

가. 정치적 관계: 경쟁적 공존 추구 對 포괄적 상호주의 제안

- 북한은 1.10 [우리민족끼리 통일의 문을 여는 2001대회] (이하 2001 통일대회)를 개최하여,
 - 6.15 공동선언 이행의지를 다짐하고 남북 화해 협력기조를 더욱 발전시킬 것을 강조하면서
 - 6.15~8.15 간을 [민족통일 촉진 운동기간]으로 제시함.⁶⁵⁾
 - 특히 전력협력과 철도와 도로연결, 임진강유역 수해방지 사업, 어업협력 등 당면한 경제협력문제를 실천에 옮길 것을 주장함.

- 북한은 동진호 문제와 관련, “화해 협력의 새국면이 열리고 있는 오늘 과거의 망령과 하루빨리 결별해야 하고 새로운 시대에는 새로운 사고가 필요하다”고 강조함.⁶⁶⁾

- 북한은 “『6.15 공동선언』이 김정일의 통일의지와 민족자주의식의 결정체이며, 민족주체의 단결된 힘으로 자주통일을 이룩하려는 철의 선언”이라고 주장하고 있음.⁶⁷⁾
 - 필자의 금강산 방문시(4.8) 북측 안내원들은 김정일 서울 답방시기를 6.15 공동선언 1주기 부근으로 언급함.

- 한편 김대중 대통령은 3월 한미정상회담에서 ‘포괄적 상호주의’

65) “7천만 겨레에게 보내는 호소문” 『로동신문』, 2001.1.11.

66) 『평양방송』, 2001.1.20.

67) 『로동신문』, 2001.3.1

를 제시하였음.⁶⁸⁾

- 포괄적 상호주의는 제네바 합의의 철저한 준수, 미사일문제 해결, 무력도발 방지 보장등이 해결되면,
- 북한의 안전에 대한 한미 양국의 보장, 적정한 경제협력, 북한의 국제사회 진출과 금융기관 차관 주선 등을 제공하는 것으로 구성됨.

나. 경제적 관계: 협력사업 정체

<원인>

- 남한정부의 소극적 대북경제지원(협력)에 대한 북한의 불만
 - 금강산사업 및 전력지원문제 등의 해결에 미온적인 우리정부의 태도에 대한 불만 팽창⁶⁹⁾
 - 미국의 대북정책에 좌우되는 우리정부의 경제협력 추진 능력 및 의지에 대한 신뢰감 상실
- 국내의 정치·경제적 여건 악화로 인한 남한 정부의 운신 폭 축소
 - 경제적 어려움이 지속되고 있는 상황에서 대북정책(사업)에 대한 여론의 악화
 - 정치권의 대치 국면속에서 정부·여당의 정책 추진력 약화

68) 이에 대해 북한은 지난 5.17~18일 베트남 하노이에서 열린 아세안지역안보포럼(ARF)에서 미국을 비난하면서 포괄적 상호주의에 대해서도 의구심을 표명하였으며, 남한은 이에 대해 포괄적 상호주의는 '엄격한 상호주의'의 반대 개념임을 강조한 것으로 전해짐. 『동아일보』, 2001.5.22.

69) 북한은 김대중대통령이 베를린선언을 통해서 전력지원을 약속하지 않았느냐며, 신의없는 정부와의 대화는 무의미하다는 입장임.

○ 미국의 대북정책 강경화 조짐

- 미국의 대북정책이 보수적으로 선회할 가능성이 부각되고 있는 상황
- 금강산사업을 통한 현금 제공과 전력지원에 대한 미국의 거부감 표시와 동시에 대북정책 검토가 마무리 될 때까지 기다려줄 것을 요구

○ 중국·러시아 및 유럽과의 경제협력관계 개선

- 중국 및 러시아와의 협력관계가 강화되고 있으며, 유럽국가들과의 외교관계가 지속적으로 확대 발전
- 북한은 유럽국가들이 자국의 경제발전을 지원하고 미국을 움직일 수 있는 제3의 대안으로 인식

○ 기업들의 수익모델 발견 어려움

- 정상회담이후 남북관계의 진전에도 불구하고 북한내 사업여건이 실질적으로 개선되지 않고 있어 이익을 실현할 수 있는 투자사업을 발견하기 힘든 실정임.
- 장기적인 수익사업을 추진하기 위해서는 북한내 산업인프라의 확충이 전제되어야 하나 전망이 불투명한 상태임.
- 또한 아직까지 많은 기업들이 대북사업을 기업홍보용으로 추진하는 경향이 있어 남북경협의 장기적인 확대에 부정적인 영향을 미치고 있음.

<단기 전망과 과제>

○ 국내여건의 호전 가능성은 상대적으로 기대하기 어려움

- 경제상황이 조금씩 나아지고 있다고는 하지만 국민들의 체감경기는 아직까지 개선되고 있지 않은 상황인데다 정부의 전반적인 개혁정책에 대한 실망감과 연결되어 있어
 - 대북지원에 대한 국민들의 거부감을 줄이는 문제는 어려운 작업이 될 것이며, 이는 북한내부의 가시적인 변화를 이끌어내는 문제와 연결되어 있음.
 - 정치권의 불협화음은 갈수록 확산될 가능성이 큰 실정이어서 대북지원에 대한 정치권의 합의 도출이 쉽지는 않을 것으로 보임.
 - 국민적 공감대 형성을 위한 정부의 노력이 강화되어야 함.
- 미국의 대북정책 가시화에 따라 미국측 요소는 다소 완화될 전망
- 부시행정부의 대북대화 재개 방침은 남북대화에도 긍정적으로 작용할 것으로 예상됨.
 - 그러나 주요 현안인 금강산사업지원 및 전력협력문제에 대한 긍정적인 반응을 기대하기는 당분간 힘든 실정
 - 남북관계에서 미국변수를 최소화할 수 있는 전략이 마련되어야 함.
- 유럽 변수의 영향력을 평가하기는 아직 시기상조
- 현재 북한과 EU의 이해관계가 일치하는 측면이 있는 것은 사실이지만 북한의 최종목표는 미국과 일본이라는 점에서 한계가 있음.⁷⁰⁾
 - 다만 북미간 소강상태가 장기화될 경우에는 의외로 효용성이 커질 수 있을 것으로 예상됨.

70) EU는 동북아에 대한 영향력 확대 및 중국시장 진출의 교두보로 활용할 의도로 보임.

- 유럽기업들과 북한에 동반 진출할 수 있는 방안을 사전에 마련함으로써 운신의 폭을 확대할 필요가 있음.

○북한내 사업환경의 획기적인 개선 전망은 불투명

- 대북투자사업의 수익성이 제고되기 위해서는 물류비 감소와 함께 북한내 사업환경이 획기적으로 개선되어야 함.
- 그러나 경의선 및 도로의 연결사업이 중단상태에 있을 뿐만 아니라 작년에 합의 서명한 4개 합의서의 이행을 위한 후속 작업이 추진되지 않고 있는 상황
- 경의선 및 도로 연결사업의 조속한 완공과 4개 합의서의 조속한 이행을 위해 노력

다. 군사적 관계: 정체

○부시 미 대통령은 북한과의 대화 재개를 선언(2001.6.6)하면서 핵·미사일문제와 함께 북한의 재래식 군비태세도 북·미간에 다루어야 할 의제로 포함시켰는 바, 우리 정부는 북한의 재래식 군비문제는 남북 국방당국간의 회담을 통해 군사적 신뢰를 쌓으면서 다루어나가길 바라고 있음.

- 한·미간의 역할분담을 통해 미국은 핵·미사일문제에서 주도적 역할을, 한국을 재래식 군비문제에서 주도적 역할을 수행하기를 희망

○북한은 일단 군사·안보적 문제는 미국과 협상하겠다는 기존의 입장을 유지할 것으로 예상되는 바, 남북간 군사관계는 북·미간 협상에서 핵·미사일·재래식 군비태세 문제가 어떠한 방식으로

전개되는가에 지대한 영향을 받게 될 것임.

- 북한이 북·미간 군사협상의 지렛대로서 남북간 군사협상을 활용할 가능성은 높지 않으며,
- 미국도 자국을 제외하고 남북 양자간에만 군사적 문제에 대한 협상이 이루어지는 것에 유보적인 입장을 보일 것임.

○따라서 남북간에 국방장관회담이 재개되더라도 북한은 경의선 철도 연결 및 새 도로 건설과 관련한 협의와 금강산 육로관광 문제와 관련한 군 당국간의 실무회담 개최 수준에 머무르려 할 것이며, 남북 국방장관회담에서 군사적 신뢰구축 및 군축문제를 논의하는 데에 부정적인 입장을 나타낼 것임.

○또한 북한은 우리 정부가 장관급회담 또는 국방장관회담에서 군사적 신뢰구축을 위한 시범적 조치들을 협의하자고 제안할 경우, 「남북기본합의서」의 제2장 불가침 분야의 합의를 이유로 가급적 회피하려는 입장을 견지할 것임.

- 협의과정에서는 재래식 군사력문제 논의는 주한미군문제와 결부되어 있기 때문에 남북간에 논의할 수 있는 사안이 아니라고 주장할 것임.

○결국 남북간 군사적 관계는 김정일 국방위원장의 과감한 정책적 결단과 북한 군부의 이해가 없이는 경제, 사회·문화 등 분야에서 남북관계 진전과 비교하여 상당한 기간정도 정체 국면을 유지하게 될 것으로 예상됨.

- 다만 북한은 남북간의 직접적인 군사협상을 회피하기 위한 목적에서 과거 제시하였던 단기간내의 대규모 병력 감축(예:

10만명 규모로 축소) 제안 등 비현실적인 제안을 할 가능성은 있음.

라. 사회문화적 관계: 양적 확대

- 90년대 중반까지 남북 사회문화 교류·협력은 스스로가 남북관계에 영향을 미치는 독립변수로 작용하지 못했으며, 교류·협력이 안정적으로 추진되지 못했음.
 - 교류·협력이 정부당국의 주도하에 이루어지는 경우가 많았으며, 왕래교류보다는 제3국에서의 접촉이 주류를 이룸
 - 대부분의 교류가 협력사업으로 연결되지 못하는 주민접촉에 그쳤으며, 특히 북한주민의 남한방문은 극히 미미했음.

- 대북포용정책의 구사와 민간부문 교류·협력 요구의 증가, 북한의 실리추구적 자세전환 등이 복합적으로 작용하여 1998년 이후 사회문화 교류·협력은 과거에 비해 크게 진전된 모습을 보이고 있음.
 - 특히 남북 정상회담 이후 상징성이 큰 사회문화 교류가 남북 왕래교류형태로 성사되었음.
 - 1998년 이후 사회문화분야의 교류·협력이 양적인 측면에서 크게 증가하고 있으며, 1999, 2000년에는 남북왕래형태로 진행된 체육교류와 문화예술분야의 공연이 성사되었음.
 - 분야별로는 학술분야에서 가장 활발한 접촉이 이루어졌으며, 종교, 문화·예술, 언론·출판, 체육분야가 그 뒤를 잇고 있음.
 - 남북 왕래교류형 교류·협력 추세가 확산되고 있으며, 금강산 관광 및 이산가족상봉 등으로 남북 주민접촉 및 방북이 일

반주민들에게 확대됨.

○ 사회문화 교류·협력의 양적 확대에도 불구하고 민간에 의한 자율적 기반형성은 미흡한 실정이며, 제도적 개선점, 교류협력 확대에 따른 과열 및 과당경쟁의 문제 등 상당한 개선점을 내포하고 있음.

- 남북관계 개선 및 통일에 대한 종합적 관점에서 남북 사회문화 교류의 발전을 위한 조치들이 필요함

○ 정상회담 이후 대북정책 추진에 있어 사회문화 교류·협력은 새롭게 해석되어야 하는바, 남북이질화 해소와 민족공동체 형성의 장으로 활용되어야 함.

- 사회문화 교류·협력이 외적 요인들에 관계없이 지속될 수 있는 자율적·안정적 기반을 구축하는 것이 필요함.
- 사회문화분야의 대규모 인적 방북 및 수시방북을 포함하는 남북한 왕래교류가 확산될 것인바, 이에 대한 대비체제를 구축하는 것이 필요함.
- 자연스러운 인적 접촉확대 자체가 남북한 주민의 냉전의식 변화를 유도할 수 있도록 하는 전략적 사고가 필요함.

3. 국내관계: 여야 대립과 보혁 갈등

○ 현재 남한 주민들은 정치지도자들과 언론의 영향력으로 인해 대북정책과 관련하여 분열양상을 보여주고 있음.⁷¹⁾

71) 정석홍, “대북정책에 대한 국민적 합의기반 조성 및 공감대 형성방안,” (민주평화통일자문회의 교육홍보분과위원회 제47차 회의자료, 2001.4.27), pp. 2~4.

- '6.15 공동선언 이후 1년간 남북관계 진전 여부'와 관련한 질문에 대해
 - '진전됐다' 응답자는 51%이며,
 - '그렇지 못했다' 응답자는 49%로 큰 차이가 없음.⁷²⁾

- '남북관계 개선을 위해 우리 정부가 북한에 더 많은 양보를 해야 하는가?' 질문에 대해
 - '더 많은 양보를 해야 한다'는 53.8%에서 23.2%로 줄어든 반면,
 - '더 이상 양보하는 것은 좋지 않다'는 37.8%에서 69.6%로 늘어남.⁷³⁾

- '북한상선의 영해 및 북방한계선(NLL)침범에 대한 정부의 대응'에 대해
 - '보다 강경하게 대응했어야 했다'는 66.0%로서
 - '남북관계를 고려해 적절히 대응했다' 32.6% 보다 두배 이상 많음.⁷⁴⁾

- '김대중 대통령이 요즘 대북정책을 잘하고 있다고 보는가?' 질문에 대해
 - '잘하고 있다'는 49%에서 33.9%로 낮아진 반면,
 - '잘하고 있지 못하다'는 25.8%에서 43.9%로 높아짐.⁷⁵⁾

72) 「동아일보」 2001.6.11, '리서치 앤 리서치'의 전국 성인남녀 1007명 대상 전화여론조사

73) 「조선일보」 2001.6.11. 2000년 6월 정상회담 직후와 2001년 6월 갤럽조사 비교치임.

74) 「동아일보」 2001.6.11.

75) 「조선일보」 2001.6.11. 2000년 2월 갤럽조사와 2001년 6월 갤럽조사 비교치임.

- ‘김 대통령이 남은 임기 동안 가장 중점을 뒀야 할 분야’ 질문에 대해
 - ‘남북관계 진전’ 12.7% 보다
 - ‘경제와 민생’ 66.2%로 압도적으로 높았음.⁷⁶⁾

- 이 같은 남한내의 대북정책을 둘러싼 의견차이와 대결은 부시 행정부의 대북정책으로 인해 보다 뚜렷해질 수 있는 위험이 있음.
 - 부시 행정부의 부정적인 대북관 영향으로 남한 내에서 북한에 대한 여론이 더욱 나빠질 수 있는 한편,
 - 부시 행정부의 정책 과장을 두려워하면서 남북화해를 더욱 촉구하는 여론이 강해질 수도 있음.
 - 이런 과정에서 남·북·미 3자관계에서 남한이 일정한 주도권을 유지하며, 긴장 격화를 방지하고 협력을 촉구하기 위한 정책방향과 수행 비용이 반드시 국민여론과 일치할 수 있는 것이 아닐 수도 있음.

- 남한 정부의 정책은 여론의 지지를 받아야 하지만, 다른 편에서 여론을 이끌어 가야 함.
 - 현재 상황에서 남·북·미 관계가 악순환에 빠지지 않기 위한 조치로서 중요한 것은 제2차 정상회담을 통해, 남북한이 긴장 완화와 교류협력과 관련하여 보다 높은 차원의 대타결을 이룩해 내면서, 남북관계를 안정화시키는 작업임.
 - 이는 결국 남한은 북한으로부터 보다 많은 안전, 더 많은 교류와 협력을 확보하는 대가로, 북한에 대한 인도적 지원과 경제 협력을 증대하는 것이 될 것임.

76) 「동아일보」 2001.6.11.

- 이를 위해 남한 정부는 북한을 설득해야 하는 한편, 무엇보다도 국민의 동의를 얻어내야 함.

○ 한편 본 연구원 초청간담회⁷⁷⁾에서 여당 의원은 국민들이 답방과 햇볕정책을 지지 하나, 대북 경제지원 문제에 대해서 반발이 크며, 풀어가는 방식과 추진하는 속도에 대해서도 이견이 큼을 인정하고 있음.

○ 반면에 6선 야당 의원은 국민의 정부 대북정책 문제점을 다음과 같이 제시하고 있음.

- 첫째, 너무 서두름. 서두르면 손해를 보게 됨.
- 둘째, 국민과 더불어 가지 못하고 있음.
- 셋째, 순서를 무시하고 있음. 예컨대 이인모 노인 송환시 카드만 상실(쌀 15만톤 지원도 마찬가지)함. 또한 북한은 전혀 변화하고 있지 않는데 우리만 너무 급하게 변하고 있음 주장.

77) 통일연구원 초청세미나, 2001.3.19.

V. 우리의 정책 방향

1. 기본 방향: 신뢰감 회복과 화해협력 정책 지속

○첫째, 신뢰감을 회복하도록 노력하되, 남북간의 신뢰 회복에 역점⁷⁸⁾을 둔다.

- 미국의 경우, 한국측의 ABMT에 대한 지지와 MD에 대한 미온적 태도 그리고 남북정상회담 전후의 한중/한러관계 진전 등에 대한 불만과 불신을 해소해야 함.
- 북한의 경우, 베를린선언 시 약속하였던 농업 및 사회간접자본 지원사업을 이행함으로써 대남 불만과 불신을 해소함.
- 국내의 경우, 경제적 어려움이 지속됨에 따라 대북정책을 ‘퍼주기’ 정책으로 비난하고 있는 바, 이성적 이해와 감성적 설득을 병행하여 국민적 동의를 얻기 위해 노력할 필요가 있음.

○둘째, 화해 협력정책(포용정책)을 지속해야 함.

- 봉쇄정책을 선택할 경우, 남북대치 상황을 격화시켜 군비경쟁과 적대감을 증폭시키는 결과를 초래할 가능성이 크며,
- 무관심정책을 구사할 경우, 동포애적 견지에 바람직하지 못할 뿐 아니라 국가안보에 위협을 초래할 가능성이 높기 때문임.
- 따라서 튼튼한 안보를 바탕으로 대화와 협력을 통해 평화와

78) 현재의 소강상태가 지니고 있는 문제의 심각성은 미국의 대북정책 향배가 불투명하다는 점이라기보다는 북한의 우리정부에 대한 신뢰도가 급속하게 저하된 점임. 이 문제를 조기에 극복하지 못하게 되면 남북관계는 상당기간 동안 북미관계에 종속될 것이며, 한반도 문제 해결과정에서 우리의 주도권을 상실하게 될 가능성이 큼.

공존의 터전을 마련하려는 포용정책은 현재의 남북관계 상황에서 가장 현실적 선택임.

- 다만 지난 2년 동안의 포용정책이 ‘방어적이며, 호전적이고, 고립·폐쇄된 북한’을 끌어내는 정책이었다면, 향후 포용정책은 ‘방어적이지만 대화와 협력 및 개방과 변화를 매우 조심스럽게 추구하는 북한’을 국제사회의 합리적 행위자로서 뿌리내리도록 협력하는 정책이어야 함.

○셋째, 남북관계 진전 속도는 다소 조절하도록 함.

- 우리의 경제적 어려움이 지속됨에 따라 대북정책에 대한 국민적 불만과 무관심이 나타나고 있기 때문임.
- 또한 북측 내부에서도 내부 통제를 비롯하여 조정할 시간적 여유가 필요한 것으로 보임.
- 미국도 현재 한반도 문제관련 담당자 임명 및 한반도정책 최종안을 검토할 시간이 필요함.

○넷째, 장단기 대북지원·협력사업에 대한 종합적·지속가능한 실천 계획을 수립하되, 투명한 정책결정과정과 공개적 논의를 통해 국민의 지지 확보

- 해당분야의 실무자·전문가들의 자문을 통하여 구체적인 실행 계획 수립
- 북한측과의 협의 및 국내 공론화 과정을 거쳐서 결정하되, 남북한의 수용능력, 자원조달 가능성, 장단기 파급효과 등을 우선적으로 고려
- 정부의 고민을 솔직하게 국민들에게 털어놓음으로써 공개적인 논의과정을 통하여 자연스럽게 국민적 공감대가 형성될

수 있도록 노력

- 이러한 작업은 북한을 이해시키는데 있어서 중요할 뿐만 아니라 미국에 대한 압력수단으로도 작용

○ 다섯째, 당분간 새로운 대북사업 추진은 최대한 자제하고, 대북 지원사업에는 민간단체(NGO)를 최대한 활용

- 경의선 연결, 4대 합의서 이행 등 지금까지 추진해 온 사업의 성공적인 마무리 작업에 집중하되, 서두르지 않으면서 내용에 충실
- 금강산사업 지원과 전력협력 문제는 해결을 위해 정부가 최대한 노력하겠다는 약속을 하더라도 충분한 사전 검토와 국민적 공감대 형성 이후에 실질적으로 집행될 수 있도록 전략적으로 추진
- 대북지원사업에서 민간단체와 정부의 역할분담을 통해서 활동영역을 보장해 주고, 필요한 경우 대북지원사업을 최대한 지원

○ 여섯째, 반드시 평화와 평화통일을 이뤄 가야하며, 북한내 유화적 그룹의 입지를 배려해야 할 것임.

- 이를 위해 한반도 문제가 민족문제 일뿐 아니라 국제문제임을 고려하여
- 주변4국의 협조를 받기 위해 평화외교를 추진하는 동시에,
- 북한동포와 관료의 마음을 사기 위한 화해협력정책을 지속해야 할 것임. 현재 남북대화 단절의 원인 중의 하나로 남한의 대북경제지원 실적 저조에 따른 북한내 대화주도세력의 입지가 취약해진 측면도 있음.⁷⁹⁾

2. 세부 실천방안

가. 대외정책: 한·미 마찰 해소와 한반도 냉전구조 해체 지속 추진

- 첫째, 한국과 미국의 대한반도 정책에 있어 공통점과 차이점을 정확하게 구별하고, 공통점을 중심으로 양국관계를 돈독히 함.
 - 미국은 대한반도 정책목표로서 ①한반도 평화와 안정 ②북한의 핵·미사일 무기 확산 억제 ③테러리스트 국가 북한의 정상국가화를 제시하고 있는 바,
 - 양국은 한반도 평화공존과 평화통일 달성이라는 목표에 있어 일치함.

- 둘째, 한·미 마찰의 현실을 인정하도록 함.
 - 평화구축 접근방법과 관련하여 미국은 클린턴 민주당 구정부의 민주평화론에 기초한 대화에 의한 평화 정책에서 달리 부시 공화당 현정부의 패권적 안정론에 기초한 힘에 의한 평화정책으로 전환하고 있기 때문에, 대화에 의한 평화를 지지하고 있는 김대중 정부와 긴장관계에 들어서게 됨.
 - 국력과 시각에 있어서도 미국은 세계전략적 차원에서 북한 문제를 바라보는 반면, 한국은 남북관계적 차원에서 북한문제를 바라봄.
 - 궁극적으로는 대미 종속성에서 자주성 회복을 통한 대미 상호협력적 관계 수립할 수 있도록 노력함.

- 셋째, 한·미간 의제 및 역할 분담을 통해 한반도 평화구축 및

79) 김정일의 남한과의 협력 주장도 어느 정도는 설득력을 상실하였을 가능성을 배제할 수 없음.

통일기반을 조성함.

- 북한 핵 및 미사일 문제와 같이 세계차원 안보문제는 북·미 협상으로,
- 한반도 평화체제 및 주한미군 위상문제와 같은 한반도 안보 문제는 4자회담과 남북대화 또는 한미회담을 병행함으로써, 남북정상회담과 같은 남북관계 문제는 남북대화를 통해 풀어가도록 함.
- 또한 한·미 신뢰와 협력을 강화하는 가운데 미국은 국제경찰 또는 악역(international cop, bad guy)을 감당하여 북한의 대량살상무기 해제와 동북아(한반도) 평화정착에 주력하는 한편, 남한은 선교사 또는 좋은 형제 역할(missionary, good guy)을 취해 북한의 재래식 무기 감축과 남북 긴장완화에 주력하도록 함.

○ 넷째, 대북 포용정책의 원칙을 견지하되, 미국의 대북정책과 조화되는 수준으로 규모와 속도를 조절하는 방안을 적극 검토함.

- 부시 행정부의 그람시안 패권정책과 마찬가지로 우리의 대북정책도 안보와 협력의 병행정책임을 강조·설득하여 견해차이를 좁혀 나감.
- 이를 위해 미 행정부, 의회, 정책연구기관에 대한 홍보를 강화하고 이의 일환으로 한미 전문가 협의 채널을 구축하여 정책 세미나, 워크숍 등을 적극 개최함.
- 이런 맥락에서 남북관계진전 상황과 북한의 태도를 감안하여 점진적으로 북한의 WMD 및 재래식 군사력 문제를 남북협상의 주요의제로 삼을 계획임도 미측과 협의하도록 함. (단 WMD는 북미협상에서, 재래식 군사력은 남북협상으로)

○다섯째, 북한의 핵 미사일 개발 중단 필요성에 대해 공감을 표명하되, 과도한 부담을 하지 않도록 유의함.

- 한국의 입장에서는 북한의 장사정포, 화학 세균무기 및 재래식 무기 위협이 더 심각한 문제임을 강조.
- 북한 미사일 수출 및 개발중단에 대한 보상 제공시, 한국은 주한미군의 방위비 분담, 경수로 비용 부담 등으로 추가 비용을 부담하기 어렵다는 입장을 설명.
- 대북 미사일 보상은 일본, 이스라엘, 유럽 등이 우선적으로 제공하도록 유도함.
- 미래 평화적 로켓 개발을 위해 “남북우주개발협력위원회” 구성을 적극 검토함.

○여섯째, 주변 4국과의 관계설정도 항상 유념하도록 함.

- 한 미 일 군사공조를 지나치게 강조할 경우 한반도 냉전구조를 강화할 가능성이 높은 바, 군사안보적 접근 대신 자유민주주의와 시장경제적 가치관에 기초한 정치 경제적 접근으로 주변 4국과 평화협력관계를 만들어 나가도록 노력함.

나. 대북정책 : 화해협력과 평화공존 정책 병행 추진

<목표>

○“평화·화해·협력을 통한 남북관계 개선”이라는 기본 목표 하에 “당장의 통일을 추구하기보다는 한반도에 상존하고 있는 상호위협을 해소하고 남북한이 화해·협력하면서 공존·공영을 추구”를 지속함.

<추진 방향>

- 남북화해·협력분위기를 지속하여 북측이 현 상황으로부터 이탈하지 않도록 예방함.
- 대북포용정책의 전략적 추진을 위한 2대 방향은
 - 튼튼한 안보에 기초한 다방면의 남북교류·접촉을 확대, 화해·협력 추진
 - 줄 것은 주고, 받을 것은 받는 신축적 상호주의에 입각한 포괄적 접근임.
- 대북포용정책은 북한에 대한 선의의 선제조치를 통해, 북한의 긍정적 반응과 자발적 변화를 위한 환경을 조성하는 정책임.
 - 북한의 ‘변화’는 포용정책의 예상 결과이지 전제가 아님.⁸⁰⁾
 - 포용정책은 ‘(우리의 기대치만큼 아직) 변화하지 않은 북한과 대화 협력하면서, (우리의 기대치에 부합하게) 변화 환경을 조성하는 정책’임.⁸¹⁾
- 김정일 위원장이 정상회담과 6.15 선언 이행에 관심을 갖는 이유는 체제생존을 위해 대내외 정책을 조절 또는 변화시키려는 것으로 이해해야 하며, 이를 우리가 주도적 입장에서 적극 지원하는 것이 바람직함.

80) 북한의 남북정상회담 수용 및 남북관계 개선 및 확대 의지 표명은 우리의 포용정책이 북한 ‘변화’의 중간 목표를 달성했음을 의미.

81) 이러한 뜻에서 우리 정부는 북한에게 1) 안전보장, 2) 경제회복 지원, 3) 국제 진출 협조와 관련한 대가없는 선행 조치들을 취했고, 북한에게 1) 무력도발 포기, 2) 핵무기 포기 약속 준수, 3) 장거리 미사일 야망 포기 등을 요구하고 있음.

- 향후 북한의 정책 변화 여부는 김정일 위원장의 능력과 우리 측의 효율적인 지원 여부에 달려 있다는 책임의식이 필요함.
- 따라서 북한의 변화시도를 인정하고 그 안정을 침해하지 않는 가운데, 남북관계를 다방면에서 두텁게 만들 수 있게 함으로써, 대남 의존성을 증대시킴.
 - 북한체제의 안정 속 변화가 남한 및 주변 국가와 협력관계를 유도할 수 있고, 그로부터 발생하는 합의와 의무를 이행케 함.
 - 이를 통해 중장기적으로 북한 내부에서 스스로 변화를 불가피하게 만드는 사회정치적 역동성이 발생할 수 있도록 함.

<정치적 화해 지속적 추진 : 당국회담 제도화>

- 첫째, 김정일 위원장 서울 답방 성사를 통해 정상회담의 의의를 계속 살려 나가도록 함.
 - 다만 김정일 국방위원장의 서울 답방을 너무 서둘러 추진함으로써, 정치적 차원에서 이용한다는 의혹을 사지 않도록 유념함.
 - 동시에 남북한이 주고 받을 것이 무엇인지 세밀하게 검토해야 함.
- 둘째, 북한은 제2차 남북정상회담을 통해 김정일 국방위원장의 정통성 강화와 경제난 해소의 실마리를 찾고자 할 것인 바, 우리로서도 한반도 냉전구조 해체와 평화정착의 기회를 확보할 수 있도록 하며 동시에 이산가족 문제 해결(생사확인, 서신교환, 면회

소 설치 및 교환방문/상봉 정례화)을 위해서도 노력하도록 함.

- 이런 맥락에서 남북대화의 단계적 제도화를 위해 남북정상 간 직통전화를 개설하고 군사적 긴장완화를 위해 노력함.
- 북한은 제2차 남북정상회담을 작년 중반기부터 시작된 ‘태양을 향한 별들의 행진’⁸²⁾ 연장선상에서 북한 주민들에게 선전할 가능성이 높으며, 동시에 북한의 전력난을 타개하기 위해 노력할 것이고, 나아가 남한에대한 인민외교 차원의 통일전선 사업을 진행할 것이기 때문임.

○ 셋째, 제반분야의 당국 회담을 제도화함으로써 남북기본합의서의 이행구조를 만들어 나가도록 함.

- 북측은 당국 회담 진전과정에서 실익을 추구하면서, 다양한 전술을 통해 협상력을 증대하고자 시도할 것임.⁸³⁾
- 따라서 이제까지 북한이 우리측의 당국간 대화 요구를 남북협상의 지렛대로 사용하거나, 대화합 이후에도 대화자체를 협상전술로 사용하여 기선을 잡으려고 했던 것을 시정할 수 있는 보장 장치를 마련하도록 추진함.
- 북한이 당국간 대화로 방향을 전환하고, 이의 파기에 대한 부담이 있을 것이기 때문에, 우리측은 실질적 문제논의를 중시하되, 회담의 격식과 의전 문제 등 문제들을 활용, 회담의

82) 장쩌민 주석 (2000.5), 김대중 대통령(2000.6), 푸틴 대통령 (2000.7), 페르손 EU 집행위의장(2001.5)

83) 북측의 협상력 증대 전술로서는 다음과 같은 것을 예상할 수 있음. 당국 회담을 분야별로 분권화시키기 보다는 중앙집권화하여 진행 상황에 대한 통제를 용이하게 하며, 분야별 ‘주고-받기’ 거래가 가능하도록 할 것임. ; 단계적 접근, 완급의 조절, 분야별 ‘주고 받기’를 통한 협상력 증대 시도; 이산가족 등 인도주의 문제, 경제협력의 제도화 및 사회문화 교류 확대 등에서 양보하는 대신에 경제적 이득을 취함. ; 군사·정치 문제는 가능한 한 최종적 협의 사항으로 남겨 놓을 것임.

완급을 조절하는 전술을 구사

- 넷째, 북한은 당국 대화 과정과 여러 조치들을 대내 명분차원에서 ‘통일사업’으로 포장할 것인바, 이에 대한 대응이 필요함.
 - 북측의 ‘통일’ 논리가 한반도 군사-안보 현상의 변경 문제로 성급하게 연결되는 것을 차단하되, 북측이 통일방안 논의를 위한 협의기구 제안에 대해서는 적극적으로 대응함.

<남북경협 확대: 정부 주도과 민간 자율 판단>

기본방향

- 첫째, 남북한 경제협력을 통해 추구해야 할 남북경제협력의 기본 목표는 정상회담 합의문에 포함된, ‘남북한 경제의 공동발전’임.
 - 단기적으로는 북한경제의 체질강화 작업을 지원함으로써 자생력 회복을 통한 북한경제의 재건을 추진하고,
 - 장기적으로는 남북한 경제의 상호 보완성과 의존성 확대를 통한 남북경제공동체 건설을 목표로 함.
- 둘째, 남북경협 확대는 현재로서는 순경제적 논리보다 정치적·전략적 의미가 강한 바, 당분간 정부가 주도적 역할을 하면서 그 환경과 자원 조성에 나서는 한편, 개별 사업 추진은 민간기업의 자율적 판단에 의해서 추진하도록 함.
- 셋째, 향후 수년 동안의 대북 사회간접자본 투자는 우리 정부 기금에 의한 공공투자방식위주가 될 것인바,⁸⁴⁾ 국민적 합의, 정

84) 순조롭게 진행된다 해도 일본의 대북 배상금 지불에는 적어도 앞으로 2-3

치권 합의, 그리고 북한측 협조가 필요함.

- 정부는 대북정책의 투명성 강화로 국민적 합의를 구하며, 국회에 초당적 남북관계협의기구를 형성하여 합의를 도출하도록 협력을 요청함.
- 북측에 대해서는 인도주의 분야와 특히 군사·안보 분야에서 남북관계의 가시적 성과들이 축적되어야 함을 설득함.

구체적 추진방향

○첫째, 베를린 선언에서 제시했던 약속들을 이행하도록 노력하며, 금강산 사업도 지속적으로 추진할 수 있도록 함. 다만 ‘북한 특수’ ‘철의 실크로드’와 같이 단기적으로 현실성 결여된 희망적 견해를 지나치게 부풀리는 것은 자제하도록 함.

- 금강산 사업은 남북군사적 긴장완화와 경협확대, 그리고 남한 국민들 통일교육에 기여하고 있음.

○둘째, 단기적으로는⁸⁵⁾ 일단 기다리면서 내실을 다져나감으로써 국내 정치경제적 부담을 완화시키고, 대미 외교마찰을 최소화 함.

- 지금까지의 대북사업을 종합적으로 재검토하고 보완하여 남북한의 수용 및 재원조달 가능성 등에 기초한 ‘지속적으로 실천가능한 계획’을 수립하는 계기로 활용
- 기업들의 대북사업에 대해서는 ‘정경분리의 원칙’하에서 자율성은 최대한 보장하되 정부차원의 재정지원은 엄격하게 적용
- 정부차원의 인도적인 지원사업은 지속적으로 추진함으로써 여건 성숙을 위한 최소한의 노력

년, 국제금융기구 차관에는 5-6년 정도의 시간이 필요.

85) 6월 말 미국의 대북정책 검토작업이 끝나고 북미간의 대화가 재개되어 남북대화의 분위기가 성숙될 때까지

○셋째, 7월 이후부터는 금강산사업과 전력협력문제에 대해서 전향적인 입장을 표명하고, 대북식량지원 용의를 시사함으로써 남북 신뢰구축 계기와 한반도 문제 해결에서 주도적 역할을 수행하도록 함.

- 금강산사업에 대한 정부의 지원은 금강산지역의 관광특구 지정과 육로관광, 그리고 관광요금 지불방법의 변경(정액에서 입장객 수에 따른 금액 지불)을 선결조건으로 하여 남북 교류협력기금의 한시적 대출형식 또는 민간기업의 콘소시엄 구성을 고려
- 전력협력 문제는 최소량(20만kW)의 지원을 약속하되 기술적 문제의 해결을 위한 '남북전력협력실무협의회'에서 구체적인 협력방법을 논의하기로 입장을 정리
- 어려워진 북한의 식량사정을 고려하여 추가적인 식량지원 용의를 표명하되, 북한의 광물이나 수산물을 대가로 요구하고, 북한의 광물자원 공동개발이나 동해안 지역에서의 어업 협력을 통한 대가 지불도 대안으로 고려

<인도적 문제 단계적 해결: 면회소 설치 및 상봉 후속문제 처리>

○첫째, 이산가족 상봉의 정례화를 위한 「이산가족 면회소 설치·운영에 관한 합의서」를 구속력이 있는 형태로 제정하여 면회 장소, 대상, 규모, 신변안전 등에 대한 사항을 명시하도록 함.

- 북측의 요구를 적극적으로 수용하여 금강산에 이산가족 면회소 설치토록 함.

○ 둘째, 남북 이산가족간의 서신 및 우편물 교환, 송금 및 증여허용 조치, 미귀환 국군포로 및 납북억류자 문제를 해결하기 위해 노력함.

- ‘특수 이산가족’(국군포로, 납북자가족)은 과거 동서독이 선택하였던 정치범 석방 거래방식 적용을 통해 해결하는 것을 적극 검토함.⁸⁶⁾
- 공개 추진시 북측의 부담감을 고려하여 비공개 협상 및 자금 지원

○ 셋째, 다양한 방식으로 이산가족교류확대의 제도적 발전으로 인적 교류 활성화의 기반을 마련해 나감.

- 남북적십자간에 합의한 지정기탁제를 활용, 재북가족에 대한 지정기탁을 위하여 방북신청을 할 경우 적극 지원
- 이산가족들이 초청장 등 방북요건을 갖추어 방북신청을 할 경우, 개별방문을 적극 지원
- 인터넷, 화상통신 등을 활용한 간접적 이산가족 상봉실현 위한 기술 및 장비 지원
- 연고자가 없는 실향민의 경우 고향투자형태의 투자방문단을 허용함.

<사회문화 교류 발전방안 : 균형적 추진>

○ 사회문화 교류는 비용과 편익 중심으로만 검토되어서는 안되며, 반대로 완전 도외시 되어서도 곤란함.

- 북한이 외화벌이 수단으로 활용하고 있는 바, 우리로서는 이

86) 서독은 1964년 이후 통일에 이르기까지 총25만여명에 이르는 이산가족의 재결합과 약 3만3천명의 정치범 석방을 위해 34억 6천만 마르크를 지원)

를 이해해 주고 그 대가를 성실하게 이행할 것을 요구할 수 있어야 함.

- 남북 사회문화 교류협력과정에서 북한측이 경제적 대가를 요구하는 추세가 지속될 경우 장기적으로 남한 사회내부에서 비판적 여론이 형성될 가능성이 있음.
- 정부차원에서 북한측이 사회문화분야에서 비영리적으로 접근하는 모습을 보이게 할 필요가 있음.

사회문화 교류·협력에 대한 인식의 전환

- 교류·협력을 통해 국가통일에 앞서 남북한의 민족간 통일과 사회통합의 기초를 형성한다는 인식을 대국민 홍보를 통해 적극 주지시킬 필요가 있음.
- 사회문화 교류·협력의 활성화를 통한 남북한 주민간 이질화의 완화 및 해소는 현단계에 있어 남북한 냉전구조해체를 위한 기초적이고 현실적인 방법임을 주지시킴.
- 북한이 경제적 이익 및 대외이미지 개선 등 자신들이 원하는 실리만을 추구하고 있다는 비판에 대해 남북 교류·협력이 북한체제의 개방과 개혁을 유도하는 현실적·효과적 수단이라는 점을 주지시킬 필요가 있음.

정부와 민간의 역할분담

- 정부와 민간의 명확한 역할분담을 통해 교류·협력의 효율성을 증대시킬 필요가 있으며, 기본적으로 사회·문화분야의 특성상 민간분야가 자율적인 교류·협력의 주체가 되어야 하므로, 민간이 주도적 역할을 수행하는 구조를 정착시켜야 함.

- 민족적 상징성과 남북한의 통합에 긍정적 영향을 줄 수 있는 사안에는 정부차원의 적극적 지원이 필요함
- 민간주도와 아울러 사안의 특성상 정부부문이 효율적인 분야에 대해서는 정부가 직접 관여하는 것이 필요하며, ‘남북한 문화재의 교환전시’, ‘국책연구기관간 학술교류’ 등의 형태가 될 수 있을 것임.

법·제도의 정비 및 예방적 조치완비

○ 관련 법·제도는 과거 소수 선별적 인원의 비정기적 교류상황에서 만들어진 것으로 현재와 같은 수시 방북과 대규모의 인적교류가 이루어지고 있는 체제하에서는 개선의 여지가 있는바, 수시방북체제로의 전환에 유연하게 적용될 수 있는 법제도의 정비가 필요함.

- 북한주민과의 접촉이 급증함에 따라 남북 주민간의 갈등이 표출될 가능성이 증가하고 있는 바, 방북자들에 대한 포괄적 신변안전보장체제를 마련해야 함.
- 불특정 다수의 방북이 수시로 이루어지는 현실에서 과거의 방북교육체제로는 적용이 어려운바, 효율적인 사전 교육이 필요함.

물적 기반의 확충

○ 사회문화 교류·협력사업에 참여하는 다양한 주체들에 대해서 남북협력기금을 지원함으로써 협력사업을 다양화, 활성화시키는 방안이 강구되어야 함.

- 남북협력기금 이외에 각 분야에 축적되어 있는 기금들을 해당 분야의 민간주체들의 남북 교류·협력에 이용할 수 있도록

해야 할 것임.

- 남북협력기금의 이용에는 제약이 따를 수 있으므로 민간차원의 통일기금을 조성하고 민간주도의 교류·협력에 유연하게 활용하는 방안이 모색될 필요가 있음.

민간협의체 구성

○ 민간분야의 교류·협력활성화에 따라 교류·협력에 대한 과당경쟁과 과열 등 부작용들이 야기될 수 있는 가능성이 있으므로 민간의 자율적 협의체를 구성하여 상호정보교환 및 공동협력사업의 실시, 그리고 교류·협력과정에서 발생할 수 있는 부작용을 사전에 예방할 필요가 있음.

- 민간차원에서의 부문별 통일관련협의체구성이 발전적으로 진전되어야 하며, ‘민화협’의 발전적 운영방안도 모색되어야 함.

민간분야의 교류·협력 활성화를 위한 지원

○ 한국의 경우 시민사회의 기초가 매우 취약하므로 민간분야의 자율성과 정부의 재정적 지원이 결합될 수 있는 방안이 강구되어야 함.

- ‘재정협력방식(Co-financing)’과 ‘위임 또는 하청계약방식(Sub-contracts)’등 선진국의 개발 NGOs에 대한 정부의 재정지원방식을 참조, 민간분야에 대한 정부의 재정적 지원시 응용하는 방안을 고려함.
- 통일분야 민간단체에 대해 우편, 통신료 등의 각종 공공요금의 할인과 아울러 세금감면혜택, 기부금품 모집규제 완화 등 제도적 지원이 필요함.

중국지역 등 제3국에서의 주민 접촉의 활용

- 이산가족 상봉을 포함 남북한간의 주민접촉은 대부분 중국지역에서 이루어지고있는바, 이를 적극적으로 활용할 필요가 있음.
 - 남북한 주민 및 연변지역 교포간의 민족적 화합의 장이 마련되는 것이 필요하나, 중국당국이 민족문제에 매우 민감한 점을 고려해야 할 것임.

교류·협력 사안의 지속적 개발

- 환경·노동·보건·복지 등 향후 확대 가능성이 큰 분야의 개발.
 - 경수로 본 공사 개시, 금강산사업·서해공단 본격추진 등 북한체류 근로자수의 급증에 따라 이를 남북주민의 화합의 장으로 활용.
 - 청소년 분야의 교류·협력을 확대, 미래 통일주역간의 정서적 일치감을 확대하는 작업이 필요함.
 - 금강산 지역에서의 청소년 수련회 개최, 공동 체육대회, 비무장 지대 공동 탐사 등 프로그램개발을 통해 인적교류확대를 시도함.

<한반도 냉전구조 해체: 지속적 추진>

- 김대중 정부는 한반도 냉전구조 해체와 관련 남북한 적대관계 해소, 북한의 대미일관계 정상화, 북한의 변화와 개방여건 조성, 한반도 대량살상무기 제거와 군비통제, 정전체제의 평화체제로의 전환 등 5대 과제를 제시한 바 있음.
 - 한반도 냉전구조 해체의 노력은 계속 되어야 함.
 - 동시에 한반도 냉전구조 해체를 보다 효율적으로 추진하기

위해서는 국내 및 개인적 수준에서의 노력을 보완·병행할 필요가 있음. 국가보안법 등 냉전적 법과 제도를 개정하는 동시에 적극적 평화교육을 강조하여 냉전의식을 극복할 수 있도록 함.

○ 또한 한반도 냉전구조 해체의 5대 과제는 기본합의서의 3대 이행과제 중 불가침 분야와 밀접한 관계가 있는 바, 다층적 회담 진행과 「한반도 평화조약」을 적극 추진함.

○ 첫째, 한반도 평화체제를 구축하기 위해 다층적 회담을 병행 추진함.

- 남북대화를 통해 「남북기본합의서」 이행 및 실천과 관련된 협의,
- 북·미 회담에서 양국 관계개선과 더불어 북한의 불안감 해소,
- 4자 회담을 통해 한반도 평화조약과 주한미군 및 군축문제 논의,
- 동북아 다자 회담에서 한반도 주변환경의 안정화 문제 및 국제사회 활동에 대한 북한의 적극적 참여 조성.

○ 둘째, 북한의 대량살상무기 문제를 해결하는 데 있어 대북 포용 정책 기조 하에 국제공조체제를 유지함. 그러나 미국의 MD 체계 공동개발 및 군사기술 협력문제에 대해서는 신중한 태도를 취함.

○ 셋째, 한반도 평화체제 구축을 위해 4자 회담을 성실히 지속하며, 평화체제 구축과정이 남북기본합의서 이행 및 실천과정과 연계될 수 있도록 노력함.

- 물론 일부에서는 4자회담의 무용론도 제기하나, 동 회담이 정전협정 대체를 위한 회담이고, 한반도 긴장완화에 일정부분 기여하고 있으므로 지속하는 것이 바람직.

○넷째, 주한미군 문제를 본격적으로 검토하기 위한 준비 시작함.

- 남북대화를 재개하고 한반도 문제를 풀어나가기 위해서는 주한미군 문제에 대해 보다 유연하게 대처할 필요가 있음.

다. 대내정책 : 역사와 방향 상호인정을 통한 국민통합 추구

○여당은 햇볕정책(화해협력정책, 포용정책)에 대한 독점의식을 버리고, 역사를 인정함으로써 국민적 지지를 확충하도록 함. 햇볕정책은 김대중 정부의 노력에 의해 꽃피게 된 것이 분명하나, 그 씨앗과 뿌리, 줄기 성장은 그 이전부터 역사적으로 진행되어 온 것이기 때문임.

- 김영삼 정부는 1995.8.15 선언을 통해 ‘한반도 평화와 협력’ 원칙을 제시함.
- 노태우 정부는 1988.7.7 선언을 통해 북한을 더 이상 적으로 뿐만 아니라 평화통일을 이뤄 갈 동반자로 인정하기 시작하였음. 이후 국가보안법과 상관없이 대북 경제교류협력을 할 수 있게 되었음.
- 박정희 정부는 1973.6.23 평화통일외교선언과 1970년 8.15 평화통일구상선언을 통해 무력통일이 아닌 평화통일로 나갈 것임을 천명함.
- 상해임정 주석이었던 백범 김구 선생은 평화국가를 강조한 바 있음.

- 1919년 3.1 운동은 비폭력 평화지향적 독립운동이었음.

○야당은 화해협력정책의 역사적 흐름과 방향을 인정해야 할 것임. 21세기 태평양시대에 우리 민족이 화해 협력의 길로 나서지 않을 경우, 민족의 생존과 번영에 있어 어려움을 겪게 될 뿐 아니라 인류의 공영에도 저해 요인이 될 것이기 때문임.

- 현재 북한은 전략적 변화를 추구하고 있는 것으로 보임.⁸⁷⁾ 이를 남북관계 차원에서 재해석 하자면, 갈등적 공존에서 경쟁적 공존으로, 그리고 협력적 공존으로 전환하는 전환기에 있는 것으로 규정할 수 있을 것임.

- 1972년 7.4 공동선언, 1992년 남북기본합의서, 2000년 6.15 남북정상공동선언은 남북에서 모두 존중되어야 할 합의사항임.

○따라서 여당과 야당은 통일문제와 관련하여 기본 틀과 방향을 깨는 일은 없이 반드시 합의하여서 국민들의 불안감을 해소시켜 주는 동시에,

- 대북정책 추진 속도와 방식과 관련해서는 협의를 진행함으로써 국민들의 불만감을 풀어주어야 할 것임.

○한편 향후 남북관계를 안정적으로 발전시키기 위해 남한 정부는 다음 두가지 사항을 명확히 하여 국민을 설득하고 동의를 구해야 할 것임.

- 이제까지, 남북관계의 진전 속도와 그 성과는 지나치게 낙관

87) 북한의 변화는 3가지로 구분할 수 있음. 공산화 통일에 주력하는 전술적 변화와, 체제유지에 주력하는 전략적 변화 그리고 공산주의를 완전히 포기하는 근본적 변화임.

적으로 홍보되었음. 이러한 설득 방식은 단기적으로 효과를 보았을지 모르나, 그에 대한 반론을 확산시키는 데도 공헌했기 때문임.

○첫째, 한국정부는 앞으로 보다 분명하게 남북한 사이의 '긴장완화와 교류협력'의 확대에는 비용이 들어간다는 것을 주지시키고 동의를 구해야 함.

- 현실적으로 향후 남북관계에서 '긴장완화와 교류협력'의 지속 여부 그리고 속도는 일정 기간을 주기로 남북한 당국이 벌이는 공개 또는 비공개협상의 결과에 따라 결정될 것임.
- 남북한은 이 협상에서 남한의 대북인도주의 지원 물량 (그리고/또는 사실상 지원성.투자성 경협 규모)과 북한의 그에 대한 정치군사적-인도적.교류협력적 양보 사항을 놓고 대치할 것임.
- 이러한 거래에서 남한이 부담해야 하는 비용은 '긴장격화와 교류협력의 축소' 경우의 비용보다 낮을 것이라는 것을 충분히 설명해야 함.

○둘째, 북한의 변화는 매우 느릴 것이며, 남북한 사이의 교류와 협력은 상당 기간 동안 투자성일 수밖에 없다는 것을 주지시켜야 함.

- 그 동안 남한 정부는 포용정책에 대한 국민적 동의를 구하기 위해, 북한의 내부변화와 경협 확대 가능성에 대해 지나치게 낙관적인 견해를 펴왔음. '북한 특수론', '철의 실크로드론' 등.
- 북한의 '중국식 변화'와 관련할 때, 북한의 여러 여건은 중

국의 경우 보다 좋지 못하며, 중국조차도 현재의 개혁 상황에 오기까지 1979년 개혁 시작 이후 20여 년이 걸렸다는 사실을 망각하지 말아야 함.

- 북한의 변화가 그보다 빠르기 어려울 것임. 현재 북한의 지도부가 최선의 의지를 가졌다고 할 지라도, 단순 정책 당국의 의지표명을 넘어서서, 남한 국민이 북한 내부에서의 변화를 피부로 느낄 수 있을 때까지는 5년 이상의 시간이 걸릴 것이기 때문임.

VI. 고려사항

- 한국을 비롯한 주변 4국의 대북정책은 북한의 정책 선택 및 남북한관계 개선에 중요한 결정요인이 될 수 있음.
 - 김정일 정권이 장기 지속할 수 있는 기반을 조성하였음에도 불구하고, 위기상황을 맞이할 가능성은 아직도 남아 있기 때문임.
 - 김정일 정권의 안정성을 보장해 주는 동시에 북한의 체제수호적 개방정책에 신중하게 협력할 경우, 북한은 남북한관계 개선과 나아가 서방이 원하는 개혁·개방정책도 조심스럽지만 선택할 수 있음.
 - 따라서 북한의 정책변화를 전략적 변화에서 근본적 변화 수준으로 이끌어 올릴 수도 있으며, 반대로 전술적 변화 수준으로 전략시킬 수도 있는 것임.

- 이런 맥락에서 볼 때, 우리가 가져야 할 자세는 첫째 목표를 분명히 함.
 - 한반도문제는 현상유지와 현상타파, 민족문제와 국제문제, 국가발전과 21세기 민족 생존 및 번영이라는 이중적 성격을 가지고 있음.
 - 따라서 우리의 목표는 김정일 정권의 변화를 유도하는 데 있는 것이 아니라, 21세기 민족 생존 및 번영을 위해 ‘선 북한의 자주적 발전 및 한반도 평화정착, 후 평화통일’에 있음을 분명히 함.

○ 둘째, 균형적인 인식과 자세를 견지함.

- 북한의 대내·외정책과 대남전략이 아직 근본적으로 변화한 것 아님. 그러나 실리위주로 전략적 수준에서 변화하고 있음 또한 인정해야 함. 따라서 남북관계 개선에 대한 부정적 예단과 조기통일에 대한 낙관적 기대 모두 자제하고, 차분하게 추진해 나가도록 함.
- 남한이 지나치게 공세적인 태도를 취하지 않는 한, 북한 당국이 체제위협감을 느끼지 않는 범위 내에서 남북대화는 진행될 가능성이 높음.

○ 셋째, 평화지키기(peace-keeping)와 평화만들기(peace-making)를 병행함.

- 평화의 기치아래 주변 4국과 유기적인 협력관계를 구축하면서, 남북관계를 발전시킴.
- 한·미·일 공조체제를 군사·안보적 차원에서 지나치게 강화할 경우, 중국과 북한의 반발을 일으킴으로써 한반도 냉전구조는 해체되기 보다 강화될 가능성이 높음.
- 따라서 냉전시대에 추구했던 힘을 강조하는 동맹외교에서 평화를 강조하는 원칙외교로 전환하여 민족이익과 국제이익을 함께 추구하도록 함.

○ 이와 같이 화해와 공존의 가치관을 토대로 한반도 평화와 동북아 협력을 지향해 나갈 때, 21세기 민족화해와 한반도평화체제의 기초를 조성할 수 있을 것임.

연구책임자: 허문영 (통일정책연구실 선임연구위원)

연구참여자: 박영호 (통일정책연구실 선임연구위원)

임강택 (통일정책연구실 연구위원)

조 민 (통일정책연구실 연구위원)

조한범 (통일정책연구실 연구위원)

박형중 (북한연구실 연구위원)