

학술회의 총서 06-03

동북아구상과 남북관계 발전전략

일시 : 2006. 6. 28 (수) 09:30~17:30

장소 : 롯데호텔 사파이어볼룸

통 일 연 구 원

동북아구상과 남북관계 발전전략

학술회의 발표논문집

일시 | 2006년 6월 28일(수) 09:30~17:30

장소 | 롯데호텔 사파이어볼룸

주최 | 통일연구원

주관 | 동북아시아위원회

통 일 연 구 원

동북아구상과 남북관계 발전전략

인 쇄 2006년 8월

발 행 2006년 8월

발 행 처 통일연구원

발 행 인 통일연구원장

편 집 인 기획조정실

등 록 제2-2361호 (97.4.23)

주 소 (142-887) 서울특별시 강북구 수유6동 535-353

전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2521 (팩시밀리) 901-2541

홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

가 격 10,000원

© 통일연구원, 2006

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

동북아구상과 남북관계 발전전략 / 통일연구원 [편]. — 서울 : 통일연구원, 2006

p. ; cm. — (학술회의 총서 ; 06-03)

ISBN 89-8479-356-6 93340

340.911-KDC4

320.9519-DDC21

CIP2006001830

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

행사일정

09:30 ~ 10:00 등록 및 접수

10:00 ~ 10:30 개회식

개회사 박영규 (통일연구원 원장)

축사 이수훈 (동북아시아대위원회 위원장)

10:30 ~ 11:50 제1회의: 동북아협력과 남북관계

사회 백종천 (세종연구소 소장)

발표 박명림 (연세대학교 교수)

“동북아구상과 남북관계 발전전략”

전재성 (서울대학교 교수)

“동북아구상, 남북관계, 국제관계”

토론 김학성 (충남대학교 교수)

박영호 (통일연구원 선임연구위원)

12:00 ~ 13:30 오찬

13:30 ~ 14:50 제2회의: 남북관계 발전전략: 정치군사부문

사회 김충배 (한국국방연구원 원장)

발표 김근식 (경남대학교 교수)

“남북관계 중장기 발전전략: 정치분야”

백승주 (한국국방연구원 연구위원)

“남북관계발전과 한반도 평화체제”

토 론 고유환 (동국대학교 교수)
전성훈 (통일연구원 선임연구위원)

14:50 ~ 15:10 휴 식

15:10 ~ 16:30 제3회의: 남북관계 발전전략: 경제사회부문

사 회 이경태 (대외경제정책연구원 원장)

발 표 임강택 (통일연구원 선임연구위원)

“남북관계발전과 한반도 경제권 형성전략”

김귀옥 (한성대학교 교수)

“남북관계발전과 사회문화공동체 형성”

토 론 양문수 (북한대학원대학교 교수)

윤덕희 (명지대학교 교수)

16:30 ~ 16:40 휴 식

16:40 ~ 17:30 종합토론

사 회 이수훈 (동북아시아연구원 위원장)

토 론 김용호 (한국정치학회 회장)

김형국 (한국국제정치학회 회장)

백종천 (세종연구소 소장)

이경태 (대외경제정책연구원 원장)

전현준 (북한연구학회 회장)

목 차

개 회 사

축 사

제1 회의 <동북아협력과 남북관계>

「동북아 시대, 동북아 구상, 그리고 남북관계」 3
박 명 림 (연세대학교)

「동북아 구상, 남북관계, 국제관계」 47
전 재 성 (서울대학교)

▶ 제1 회의 토론 87

제2 회의 <남북관계 발전전략: 정치·군사부문>

「남북관계 중장기 발전전략: 정치 분야」 95
김 근 식 (경남대학교)

「남북관계 발전과 한반도 평화체제」 135
백 승 주 (한국국방연구원)

▶ 제2 회의 토론 163

제3 회의 <남북관계 발전전략: 경제·사회부문>

「남북관계발전과 한반도경제권 형성전략」 171
임 강 택 (통일연구원)

「동북아시아대 ‘남북사회문화공동체’ 형성 방안: 민족의 화해,
신뢰, 그리고 공존을 위하여」 215
김 귀 옥 (한성대학교)

▶ 제3 회의 토론 257

종합토론 263

개회사

존경하는 이수훈 동북아시대위원회 위원장님, 한국국방연구원 김충배 원장님, 세종연구소 백종천 소장님, 대외경제정책연구원 이경태 원장님, 그리고 오늘 학술회의를 빛내 주시기 위해 참석해 주신 내외 귀빈 여러분!

먼저, 통일연구원이 주최하고, 동북아시대위원회가 주관하는 ‘동북아시대 구상 확산’을 위한 학술회의에 참석해주신 데 대해 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

또한 뜻 깊은 오늘 회의에서 발표와 토론을 맡아주시기 위해 참석해주신 전문가 여러분께도 심심한 감사의 뜻을 전합니다.

참여정부는 2003년 2월 출범한 이래 분열과 대립의 동북아에서 평화와 번영의 동북아시대를 구현하기 위해 다각적인 노력을 경주해 왔습니다.

동북아의 평화와 번영의 실현은 한반도의 평화와 번영을 초월해서 달성할 수 없으며, 한반도의 평화와 번영은 남북관계의 지속적인 발전을 통해서만 가능합니다.

주지하다시피, 6·15 남북공동선언 이후 남과 북은 다양한 분야에서 교류와 협력을 활발하게 추진하여 상호 이해의 폭을 넓히면서 관계를 발전시켜 왔습니다.

이와 함께 참여정부는 한반도 및 동북아의 평화번영을 위해 국제사회와의 지속적인 협력도 병행해 왔습니다.

그 결과, 남북한과 주변 4국은 지난해 개최된 제4차 6자회담에서 북핵폐기 및 한반도 평화체제 구축 등에 관한 ‘9·19 공동성명’에 합의하는 성과를 도출해 낼 수 있었습니다.



그러나 현재 6자회담이 더 이상 진척되지 못함으로써 9·19 공동성명의 구체적인 이행도 뒤따르지 못하고 있는 실정입니다.

특히 북한의 위폐·마약·인권문제 등이 동시에 불거지면서 북미관계가 대립되는 가운데, 미사일 시험발사문제까지 제기되어 최근의 한반도 정세는 다시금 격동의 상황으로 돌입하려는 조짐마저 보이고 있습니다.

아울러 남북 간에 합의되었던 남북철도연결 시범운행이 취소되고 김대중 전 대통령의 방북도 연기되는 등 남북관계의 발전 추세도 잠시 둔화되고 있습니다.

따라서 지금은 한반도의 평화와 번영을 위한 우리의 적극적이고 주도적인 노력이 그 어느 때보다도 필요한 시기라고 하겠습니다.

돌이켜보면, 3년여에 걸친 평화번영정책의 성과에도 불구하고, 국내적으로는 북한을 둘러싼 남남갈등이 상존하고 있고, 남북 간에는 정치군사적 신뢰구축이 아직도 요원하며, 동북아 차원에서도 군비경쟁 및 역사·영토문제 등 갈등이 지속되고 있습니다.

이러한 환경과 여건을 감안할 때, 남북관계 발전목표를 구체화하여 중장기적으로 안정적이고 지속가능한 남북관계 발전을 위한 토대를 마련하는 것이 요구된다고 하겠습니다.

이에 따라 통일연구원은 동북아시대위원회와 함께 ‘동북아시대 구상 실현을 위한 남북관계 중장기 발전전략’을 수립하고, 이의 공유와 확산을 위해 이번 학술회의를 기획하게 되었습니다.

오늘의 학술회의는 동북아 구상 하에서 정치·군사안보·경제·사회문화·국제 분야에 걸친 남북관계의 발전전략에 대해 논의하는 자리가 될 것입니다.

저명하신 각계의 전문가들께서 한 자리에 모여 고견을 나누어주실 것이기 때문에, 획기적인 남북관계 중장기 발전전략이 마련될 수 있으리라

확신합니다.

귀한 시간을 내어 왕림해주신 참석자 여러분께 다시 한 번 감사의 말씀을 드리면서 개회의 인사에 대신하고자 합니다.

감사합니다.

2006년 6월 28일

통일연구원장 박 영 규

박영규 통일연구원 원장님, 그리고 오늘 학술회의를 위해 참석해 주신 귀빈 여러분,

먼저 동북아 구상과 남북관계 발전전략을 주제로 한 학술회의가 각계 전문가들의 큰 관심 속에서 성황리에 개최된 것을 축하드립니다.

참여정부 3대 국정목표의 하나인 ‘평화와 번영의 동북아 시대 구현’을 위해 동북아시아위원회는 동북아 외교안보, 경제·사회협력, 남북협력 등 분야별로 중장기 전략을 수립하여 국정과제회의 등을 통해 대통령님께 정책자문 역할을 수행해 왔습니다.

동북아시아 구상은 우리의 미래 안보와 공동번영을 담보할 수 있는 지역질서에 관한 비전이며, 중장기적인 국가대외전략입니다.

그렇기 때문에 본 위원회는 동북아시아 구상의 실현을 위해 부문별 세부 실천전략을 구체화하고 대내외적으로 공감대를 확산시키려는 노력을 다방면으로 경주해왔습니다.

특히, ‘평화와 번영의 동북아시아 구상’을 대통령님께 보고한 이후, 우리의 중장기 외교안보전략을 수립하였고, 동북아 다자안보협력을 위한 방안도 마련하였습니다.

또한 동북아공동체 형성을 위한 다차원적인 협력전략을 수립하기 위해 동북아경제공동체 구상과 동북아사회문화공동체 구상을 정립한 바 있습니다.

아울러 한반도 및 동북아 평화구축을 위한 중장기 전략 수립의 일환으로 동북아구상 실현을 위한 남북관계 중장기 발전전략을 마련하였고, 남북경제공동체의 실현을 위한

한반도경제구상에 대한 학문적, 이론적 검토도 마쳤습니다.

이처럼, 동북아시대 구상을 위한 중장기 전략이 분야별로 모두 완성됨에 따라, 각 부처에서 정책화 작업이 진행되고 있어, 앞으로 적절한 시기에 구체적인 정책으로 시행될 것입니다.

이와 같은 동북아 구상의 심화 노력과 함께, 동북아 구상을 대내외적으로 확산시키려는 업무도 추진해왔습니다.

먼저, 주변 4개국의 주요 싱크탱크 기관과 1.5트랙의 전략대화를 통해 새로운 인적 네트워크 구축 및 동북아 구상에 대한 공감대 확산을 위해 노력해왔습니다.

지난 3월에는 제주에서 제2차 한·중 전략대화를 개최한 바 있는데, 금년 중 한·미 전략대화, 한·일 전략대화, 한·러 전략대화를 개최해 한반도 주변 4강과의 협력외교를 완성할 계획입니다.

둘째, 동북아 구상 공유와 담론 확산을 위해 국책연구기관장과의 정기적인 정책협의회도 개최하고 있습니다.

앞으로 동북아 구상에 대한 중점 연구과제를 선정하고 수행하는 데 필요한 협조체제를 더욱 강화할 예정입니다.

아울러, 이들 연구기관들이 동북아 구상에 대한 국내외 공감대 형성에 기여할 수 있도록 국내외 학술회의 개최도 지원해 나갈 계획입니다.

본 위원회는 이미 제주평화포럼, 외교안보연구원 주최 ‘동북아 평화·번영’ 심포지엄, 국방연구원 주최 ‘한반도 평화체제 구축’ 세미나 등을 주관하였으며, 3차와 4차 열린 동북아포럼을 대전과 광주에서 각기 개최한 바 있습니다.

오늘 동북아 구상과 남북관계 발전전략을 주제로 통일연구원이 주최하는 학술회의 역시 이의 연장선상에 있습니다.



특히, 오늘의 주요 의제는 이론적 측면이나 실천적 측면에서 모두 대단히 중요한 의미를 가지고 있습니다.

왜냐하면 남북관계의 안정적이고 지속적인 발전은 동북아 평화와 번영의 필요 조건이자 동북아시대 구현의 시발점이기 때문입니다.

그러한 점에서, 오늘 동북아구상과 남북관계 발전전략에 대한 전문가들의 소중한 지혜를 모으는 자리가 마련된 것은 매우 의미 있는 일이라 생각합니다.

다시 한 번 이번 학술회의 개최를 축하드리며, 오늘 학술회의가 한반도와 동북아의 평화와 번영의 시계를 앞당기는 데 크게 기여할 수 있기를 바랍니다.

그리고 통일연구원의 무궁한 발전과 참석자 여러분의 건승을 기원합니다.
감사합니다.

2006년 6월 28일

동북아시대위원장 이 수 훈

동북아협력과 남북관계



KINU

동북아구상과 남북관계 발전전략

동북아 시대, 동북아 구상, 그리고 남북관계

제 1 발표

박 명 립 (연세대학교)

본 발표는 “동북아 구상과 남북관계발전”에 대한 동북아시아위원회 공동연구프로젝트의 총론부분으로서 이론과 각주를 포함한 엄밀한 학술논문의 형식이 갖추어지지 못했음을 말씀드립니다. 또한 중장기 비전과 전략의 제시에 초점을 두는 동시에, 시간관계상 미시일문제를 포함한 최근의 상황전개는 포함하지 못하였음도 말씀드립니다.

I. 동북아 시대, 그리고 동북아 구상

1. 동북아 시대의 등장

21세기 초엽 세계는 일대 문명사적 전환점을 통과하고 있다. 세계사에서 처음 목도하는 이른바 동북아 시대의 등장인 것이다. 오랫동안 동서로 양분(兩分)되어있던 세계 냉전체제가 해체되면서 우리가 속해 있는 동북아는 오늘날 유럽, 북미와 함께 세계 정치와 경제를 3분하고 있다. 세계사에 처음으로 동북아, 유럽, 북미 3자의 정립(鼎立) 시대가 도래한 것이다.

한·중·일 3국만 보더라도 동북아는 참여정부 출범 직전인 2002년 현재 이미 북미자유무역지대(NAFTA) 및 유럽연합(EU)과 비교하여 각각 인구는 23.2%, 6.8%, 6.2%로 압도적으로 앞서있고, GDP는 20.8%, 25.0%, 20.2%로 대등한 규모로 성장해 있다. 동북아 시대의 도래를 동북아의 경제규모처럼 분명히 보여주는 징표도 없다.

<표 1> 동북아경제가 세계경제에서 차지하는 비중

(단위: %)

구 분	1997	2001	2005	2006~2020
한 국	1.6	1.7	1.9	2.1
중 국	3.0	3.6	4.3	6.0
일 본	14.5	13.1	12.2	11.0
홍 콩	0.6	0.5	0.6	0.6
대 만	1.0	1.0	1.0	1.1
동북아 합계	20.7	19.9	20.0	20.2

동북아가 세계의 중심 지역의 하나로 진입한 것은 근대 세계체제의 등장 이래 처음이라고 할 수 있다. 근대 세계체제가 등장하기 이전의 세계는 동양과 서양으로 판연히 분리되어 서로의 존재를 알지 못하고 상호 긴밀한 영향을 주고받지 못하는 독립적 생활세계였다. 그러나 근대 세계체

제 및 단일 국제사회의 등장 과정은 불행하게도 서세동점의 역사와 동일하였다. 서양 중심의 근대 세계체제의 등장이었던 것이다. 이러한 근대 세계체제는 제국주의 시대와 냉전시대를 거쳐 지속되었다.

그러나 현재의 시점은 동북아의 부상으로 이러한 역사진행의 축이 거대한 방향전환을 하고 있는 지각변동의 격변적 상황인 것이다. 동북아 시대의 등장과 함께 한국의 위상은 극적으로 변모되었다. 한국은 식민과 냉전시대를 거치는 동안 장기간 세계 최빈국이나 약소국의 위치를 벗어나지 못해 왔다. 그러나 그 동안의 빠른 경제발전과 민주화-정보화를 거치면서 지금은 경제력 세계 10~11위의 중견국가(middle power)로 부상하고 있다. 동북아 시대의 등장과 한국의 중견국가로의 부상이 시간적으로 일치하는 것은 커다란 함의를 지닌다.

이러한 이중전환의 시점에 어떻게 동북아와 한반도가 함께 평화와 번영을 이룰 것인가? 한국은 어떤 국가전략을 갖고 이 이중전환의 상황을 지혜롭게 헤쳐 나갈 수 있을 것인가? 냉전해체와 세계화, 미국의 유일 글로벌 제국으로의 부상, 중국의 아시아 제일 강대국으로의 대두, 전통적인 중·일 라이벌 관계 심화, 한국의 중견국가로의 성장 ... 이러한 격변을 맞이하여 우리는 어떤 비전과 구상, 국가전략을 채택할 것인가? 우리는 지금 우리의 미래 운명과 관련해 중대한 상황에 놓여 있는 것이다.

역사를 돌아보건대 한반도의 지정학적 전략적 위치를 활용한다면 동북아의 평화와 번영을 위해 우리가 창조적으로 기여할 수 있는 일은 무궁무진하다. 해양 및 대륙문명과 강대국들의 교차지점에 존재해 온 이유로 오랫동안 우리의 지정학, 지군사학(geo-military), 지경학(geo-economics), 지문화학(geo-culture)은 우리의 국가전략을 크게 제약하는 질곡의 역사로 기능해 왔다. 그것은 우리 운명이 늘 외세에 의해 결정되도록 강요하였다. 그러나 인류역사의 등장 이래 세계변화의 시대에 문명전환의 주도권은 항상 문명의 교량지대, 또는 해양과 대륙의 가교지대로부터 발원하였다. 한국은 바로 그런 지점에 위치해 있다. 이제 우리는 발상의 전환을 통해 이러한 질곡의 조건을 긍정적이고 적극적인 기회구조(structure of

opportunity)로 활용하는 전략적 선택이 필요한 시점에 놓여 있는 것이다.

2. 배경 I: 동북아 지역의 구조와 특징

동북아 구상의 중요한 등장배경은 동북아 시대 이 지역의 구조적 특징과 그러한 구조 속에서의 한국의 위상과 직결되어 있다. 먼저 동북아 지역의 가장 중요한 특징은 세계 3대 경제변영 지역으로 부상하는 동시에 활발한 역내 경제협력에도 불구하고 심화되고 있는 군비경쟁으로 인한 지역안보 및 평화구도의 불안정성이다. 동북아 역내 무역 비중은 이미 EU 및 북미 수준에 도달할 정도이다. 아래의 표는 동아시아 경제통합과 무역통합의 정도가 어느 정도인지를 보여준다.

<표 2> 주요 지역별 역내 무역 비중 추이

	1985	1995	2000
동아시아*	36.1	48.2	48.5
NAFTA	38.0	41.6	46.5
EU	58.2	61.7	53.2

* 동북아 구도에 들어오는 미국이 NAFTA 소속이기 때문에 이 경우 동북아 통계 대신 동아시아 통계 제시.

따라서 경제통합에 조응하는 역내 평화를 달성한 EU 및 북미에 비교하여 동북아에서 절실한 것은 경제협력 수준에 전혀 도달하지 못하고 있는 정치·군사적 수준의 새로운 돌파를 통한 협력임을 알 수 있다. 유사한 경제상황에도 불구하고 두 지역은 지역평화체제를 구축했고, 다른 한 지역은 그렇지 않다면 그 차이를 초래한 독립변수에 대해 주목해야하기 때문이다. 급속한 경제성장이 평화강화가 아니라 군비강화로 연결되는 데에 동북아 지역문제의 심각성이 있는 것이다.

실제로 냉전의 절정이었던 1985년과 탈냉전 중반의 1995년을 비교할

때 세계의 군사비는 31%가 감소(1조 1,700억 달러 → 8,140억 달러)하였으나 이 지역은 오히려 38%나 증가(1,020억 달러 → 1,400억 달러)하였다. 더욱 놀라운 것은 최근의 경향으로서 가장 안정적이고 평화로웠다는 1991년 이후 2000년까지(9·11 이전까지)의 기간조차 세계평균 군사비는 11% 감소한 반면, 이 지역은 오히려 27%로 급속히 증가하였다. 그 결과, 동아시아지역의 세계 군사비 점유 비율은 크게 상승하고 있다.

두 번째 특징은 주변 패권국가들과 한국 국력의 현저한 격차였다. 동북아 주변 4강은 곧 세계 4강이기도 하였다. 따라서 이들과 한국의 현저한 국력격차는 한국의 국가전략 선택에 심대한 제약요인이었다. 한국은 유럽에 위치하였을 경우 독-영-불-이태리에 이은 5위의 지역강대국으로 자리매김할 수 있었다. 그러나 동북아의 지정학적 특성상 주위 강대국과 국력의 현저한 차이를 노정하였다. 하나의 예로서 참여정부 출범 전후의 국력 지표 및 군사비를 비교해 보자. 우리의 군사비 수준은 세계 9위에 해당하지만 주변국과의 관계에서 보면 한국에 비해 미국은 24.95배, 일본은 2.83배, 중국은 3.69배에 달한다. 한국 종합국력이 세계 9위(중국 사회과학원, 2006년)에서 세계 17위(스위스 세계경제포럼(WEF), 2005년), 또는 세계 38위(스위스 국제경영개발원(IMD), 2006년)에 다다를 정도로 빠르게 성장하였음에도 불구하고 주변국가와의 이러한 비교 불가능할 정도의 군사력 격차는 새로운 국가전략을 요구하였다. 따라서 한국의 국가전략은 역내 평화와 번영을 가속화하는 가교국가이자 촉진국가를 선택하는 것이 최선의 가능한 전략인 것이다.

<표 3> 2002 동북아 국가들의 군사비

	미국	일본	중국	한국
군사비(\$)	3296억(1)	371억(5)	484억(2)	131억(9)

<표 4> 한·미·일·중 국력비교

	인구 (단위: 명)	국토면적 (단위: km ²)	국민총생산 (GDP)	교역규모 (수출+수입)	유엔분담금	공공개발 원조(ODA)
미국	2억9,103만 (3)	962만9,090 (3)	10조8,816억 900만달러 (1)	2조296억 5,400만달러 (1)	3억 6,285만달러 (1)	189억 9,900만달러
일본	1억2,747만 (9)	37만7,890 (61)	4조3,264억 4,400만달러 (2)	8,548억 9,300만달러 (3)	2억 7,956만달러 (2)	88억 5,900만달러
중국	13억230만 (1)	95만8,050 (4)	1조4,098억 5,200만달러 (7)	8,512억 1,000만달러 (4)	2,948만달러 (9)	정확한 자료부재
한국	4,743만 (25)	9만9,373 (109)	6,053억 3,100만달러 (11)	2,579만달러 (11)	2,579만달러 (11)	4억 300만달러
기준 연도 및 출처	2002, 유엔식량 농업기구	2002, 유엔식량 농업기구	2003, 세계은행	2003, 세계무역 기구	2004, 유엔	2003, OECD

주: ()의 숫자는 세계 순위

세 번째 특징은 역내 집단안보기구의 부재, 또는 다차기구의 부재였다. 유럽은 북대서양 조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization, 1949년 설립), 동남아 지역은 동남아시아 조약기구(SEATO: South East Asia Treaty Organization, 1954년 설립), 오세아니아 지역의 ANZUS (Australia, New Zealand and the U.S., 1951년 설립), 아메리카 대륙의 미주기구(OAS: Organization of American States, 1951년 설립), 아프리카 대륙의 아프리카 단결 기구(OAU: Organization of African Unity, 1963년 설립), 중동지역의 중동조약기구(METO: Middle East Treaty Organization, 1955년 설립) 및 중앙조약기구(CENTO: Central Treaty Organization, 1959년 설립) 등 집단안보기구, 또는 다차안보기구를 갖고 있었다. 전 세계가 몇 개의 뚜렷한 집단안보기구나 지역공동체로 묶여 있

있던 것이다.

그러나 동북아지역은 다른 지역과는 다르게 지역집단안보기구나 다자 안보기구가 전혀 부재하였다. 왜 동아시아 조약기구(EATO: East Asian Treaty Organization)나 동북아조약기구(NEATO: North East Asian Treaty Organization), 또는 동아시아국가기구(OEAS: Organization of East Asian States)는 없었는가? 이는 냉전시대는 물론 탈냉전 시대 동북아시아 지역질서를 이해하는 데에 있어 핵심문제이다. 특별히 아시아의 지역만 보더라도 동남아의 SEATO는 있으나 동북아의 NEATO는 없다는 것은 큰 아이러니였다. 그렇다고 하여 동북아 지역이 동남아 지역에 비해 더 안정적이었다고는 말할 수 없었다. 이것은 탈냉전시대의 동북아를 규정하고 있는 냉전시대 최대의 특징이자 열쇠였다.

탈냉전시대에도 여전히 동북아 지역은 다자안보기구나 집단안보기구가 부재한 세계 유일 지역이다. 이 점이야말로 세계의 다른 모든 지역과 구별되는 냉전 및 탈냉전 시대 동북아 지역의 특징이라고 할 수 있다. 결국 동북아에는 오직 한·미, 한·영, 남북, 한·중, 한·러, 북·미, 북·중, 북·일, 북·러, 미·일, 미·중, 미·러, 중·러, 중·일 등의 양자관계, 또는 쌍무관계만이 존재해 왔다. 오늘에도 우리는 6자회담을 제외하고는 지역현안을 논의하기 위한 지역기구가 전면 부재한 동북아의 현실을 목도하고 있다.

3. 배경 II: 한국의 대응

우리가 비록 세계 10~11위권의 경제력을 갖는 중견국가에 도달했다고 하나 그것이 결코 자동적으로 장밋빛 미래를 보장해 주지는 않는다. 더욱이 국가전략의 성공을 통한 선진국 진입을 보장해 주지도 않는다. 역사가 보여주듯 한 순간의 국가전략의 실패는 순식간에 국가의 운명을 바꿔 놓는다. 동북아 평화와 협력구조의 창출은 한반도의 생존과 발전, 동북아의 공동번영을 위한 불가피하며 유일무이한 선택이라고 할 수 있다. 그런 점에서 우리의 현재의 주체적 역량과 객관적 조건, 그리고 역사적 진행에

대한 면밀한 검토 위에 등장한 참여정부의 기저 국가전략으로서의 “평화와 번영의 동북아 시대 구상(이하 동북아 구상)”은 미래를 향한 능동적이고 선제적인 대응의 의미를 갖는다.

무엇보다도 참여정부 외교안보·남북관계 전략의 근본 기조인 동북아 구상은 아래와 같은 다층적 차원의 등장배경을 갖는다. 동북아 구상은 세계·동북아·한반도·국내의 어느 한 차원이 아니라 여러 층위의 복합구조 및 복합변동에 대한 주체적이고 적극적인 고려의 산물인 것이다.

첫째, 글로벌 차원에서 동북아 구상은 세계적 수준의 자유무역질서 확대, 경제와 시장의 글로벌화, 경제권역화·지역통합 추세의 가속화, 그리고 세계화에 따른 신자유주의의 확대에 대한 대응의 의미를 갖는다.

둘째, 동북아 차원에서는 중국경제의 비약적 성장, 중·일 경쟁의 격화, 일본우경화의 가속화 및 미·일동맹의 강화, 한반도를 둘러싼 역내 열강의 각축 강화에 대한 대응의 필요성으로부터 발원한다.

셋째, 한반도 차원에서는 남한의 민주화 및 남북 경제력 격차의 심화로 인한 남북 분단질서의 이완과 동요, 북한경제의 파탄과 선군주의 전략, 장기적인 통일대비의 필요성에 대한 대응을 뜻한다.

넷째, 국내차원에서는 중견국가로의 성장에 따른 대외 외교안보·경제 발전·통상 전략의 재검토 필요성, 그리고 이에 조용하는 국내적 조건과 대비의 필요성에 부응하는 새로운 국가전략 구축 요구에 대한 대응인 것이다.

결국 동북아 구상은 한반도의 역사적·지리적 위치는 물론 최근의 세계적 지각변동과 동북아 국제관계 및 한반도 주변 정세의 격동, 그리고 한국의 국제적 위상의 변화에 대한 복합적 성찰의 산물이라고 할 수 있다.

Ⅱ. 한국의 국가전략, 동북아, 남북관계

1. 한반도 문제와 동북아 구상의 3층위

역사적으로 한반도 문제는 다음과 같은 3층 구조를 안고 있다. 우선 국제·동북아 질서의 핵심 요소로서의 한반도 문제를 의미한다. 1876년 개항 이후 한반도 문제는 동북아에서 국제·지역 차원의 갈등과 대립, 안보와 평화 문제의 핵심요소로 기능해 왔다. 청일전쟁과 러일전쟁, 그리고 냉전 시대의 한국전쟁을 포함, 한국에서의 사태는 곧바로 이 지역과 세계의 국제적 사건으로 상승되었다. 탈냉전시대 15년 동안 동북아 최대의 안보현안으로 기능해온 최근의 북핵문제가 보여주는 바는 탈냉전시대에도 한반도 문제의 국제성과 지역성은 전혀 변함이 없다는 점이다. 요컨대 한반도가 갖는 지정학적 위치는 유럽의 폴란드와 유사하여 “열강 쟁투의 요충(vortex of the powers)”으로 작용해 왔던 것이다. 따라서 한국의 동북아 구상은 세계 4강을 포함한 동북아 역내 국가들의 치열한 동북아·한반도 지역 전략과 정책에 대한 대응으로서의 의미를 지닌다.

둘째로 1945년 이후에는 분단 및 남북관계로서의 한반도 문제를 의미한다. 분단으로 인해 발생한 문제영역으로서 한반도 문제는 남한과 북한의 정책선택 및 상호 반응과 변화의 수준을 말한다. 한국의 선택이 북한 및 남북관계를 변화시키고, 북한의 정책과 남북관계가 한국에 영향을 끼치는 구조를 말한다. 남한의 경제발전 및 민주화로 인한 대북 온건정책이 초래한 남북대치구도의 협력구도로의 변전은 이를 잘 보여준다. 우리 스스로 하기에 따라서는 남북관계를 포함한 한반도 문제를 스스로 주도해 갈 수 있음을 보여 주는 실례라 하겠다. 물론 이러한 분단으로부터 파생한 문제들은 근본적으로는 냉전체제를 포함한 국제적 차원의 구조로부터 파생한 것이었다.

셋째, 남한사회 내부 영역과 연결된 한반도 문제가 존재한다. 한국의 내부 변화, 이를테면 민주주의 발전, 시민사회 발전, 인권증진, 경제발전 에 따른 한반도 문제의 변화를 말한다. 우리의 내부 변화, 이를테면 경제

성장 및 민주주의 발전에 따라 우리의 대북정책은 물론 북한의 대남정책 뿐만 아니라 주변국가의 대한 정책 역시 변화하지 않을 수 없는 것이다. 하나의 예를 들면 남한의 민주화의 산물인 내부 차원의 『남북관계발전예 관한 법률』(2005. 12. 8 제정)은 국가보안법 시대의 한국 민주주의를 한 단계 업그레이드시켰을 뿐만 아니라 남북관계 자체의 법률적 차원을 변화된 현실에 맞게 조응시켰던 것이다. 이것은 한국의 민주화 발전이 없었으면 불가능하였을 것이라는 점에서 내부적으로 매우 큰 의미를 갖는다고 할 수 있다.

동북아 구상은 이 3층 구도에 대한 일관된 체계적·다층적 인식에서 파악되고 도출된 것이었다. 즉 “남한 내부 발전”, “남북관계 개선과 한반도 평화”, 그리고 “공고한 동북아 평화와 번영” 사이의 밀접한 쌍방향 상호영향에 대한 인식의 산물인 것이다. 3층 구조 중 동북아 구상에서는 특히 외부 조건에 지혜롭게 대응하는 남한의 선택과 이니셔티브가 가장 중시된다. 만약 실제의 정책선택이 제약을 받더라도 적어도 문제의식 자체는 그렇다고 할 수 있는 것이었다. 따라서 동북아 구상은 한반도, 지역, 글로벌 전략이라는 세 수준의 복합·다층적인 의미 연관을 가진다.

먼저 한반도 전략으로서의 동북아 구상은 남북관계를 포함한 한반도 문제 해결을 위한 국가전략의 의미를 갖는다. 요컨대 동북아 문제 및 국제문제인 남북문제 해결전략으로서의 정책 구상과 선택을 말한다. 이 때 동북아 구상은 한반도 및 동북아 문제에 대한 동북아적 사고 및 접근과 국제적 사고 및 접근의 결합을 의미한다. 왜냐하면 앞서 말한 글로벌 차원의 동북아 시대의 등장에서 볼 수 있듯 동북아 경제 및 안보 협력의 중요성, 그리고 중국을 포함한 역내 국가들의 한반도 및 동북아 이슈에 대한 발언권 확대에 의해 과거와 같은 한미동맹 유일 전략만으로는 한반도 문제는 해결될 수 없기 때문이다. 안보와 평화의 유지, 경제 및 민간협력의 증진 역시 같은 문제구도를 갖는다.

둘째로 지역전략으로서의 동북아 구상을 말한다. 중국, 일본, 북한의 국가전략에 대한 대비는 물론이려니와 동북아의 역내 대결과 통합에 대한

대응비전과 전략인 것이다. 이는 동시에 19세기 서세동점 이후 2세기만에 다시 세계중심으로 부상하는 동북아 시대에 주체적으로 대비하기 위한 전략이기도 하다. 일본의 보통국가론 및 미·일동맹 강화론, 중국의 화평 굴기 및 조화세계 전략, 북한의 선군주의 강성대국론에 통합적으로 대응하는 한국의 주체적 비전을 말한다.

끝으로 글로벌 전략으로서의 동북아 구상이다. 즉 유일제국 미국의 패권 강화, 유럽의 통합 및 중국부상 시대의 한국의 글로벌 국가전략으로서의 구상인 것이다. 그 동안 대륙과 해양, 동과 서, 중국과 일본의 충돌 및 대결 요소로서의 한반도 문제를 동북아 구상을 통해 남한을 대륙과 해양, 동양과 서양, 미국과 중국, 일본과 중국의 가교 및 교량으로 자리매김하여 갈등과 대결의 허브에서 평화와 번영의 허브로 만들려는 미래구상이자 전략인 것이다. 동시에 남북 모두를 그것들의 가교로 삼는 전혀 새로운 이중 가교국가 전략을 말한다. 따라서 비록 특정한 정책비전으로서의 동북아 구상 자체를 넘어 이러한 전략은 한반도의 영구 평화와 지속가능한 번영을 위해 우리가 향후에도 항구적으로 추구해야 할 이상이라고 할 수 있다.

2. 한국 국가전략의 복합지평, 역사적 전개와 동북아 구상

동북아 구상을 포함해 한국의 국가전략은 일반적으로 아래와 같은 세 지평을 갖는다. 한국의 국가전략에 대한 이 세 지평의 통합적 복합적 파악은 매우 중요하다.

첫째 비전과 이상의 지평으로서 이는 국가에 대한 내부와 외부의 사고, 이미지, 정체성, 인식을 결정한다. 즉 미래지향적인 새로운 국가정체성의 제시라는 의미를 지닌다.

둘째 의미와 이론 지평으로서 국가비전을 제시하고 이론적 의미를 설정하여 국민과 함께 추구해 나가는 담론과 동의의 체계를 의미한다. 요컨대 새로운 역사해석과 국민교육의 지평을 말한다.

셋째로는 실천과 정책 지평으로서 국가정책 및 국가전략 수준을 말한다. 동북아 구상은 단순한 외교전략 차원을 넘어 국제사회에서 국가의 품격과 현실적 위상 설정을 위한 자원배분과 실제 전략의 집행을 의미한다. 역사적 견지에서 볼 때, 동북아 구상에 이르기까지 한국의 역사적 국가전략의 핵심은 다음과 같았다. 즉 동북아 구상은 건국에서 오늘에 이르기까지 부채살처럼 퍼져나가는 국가전략의 하나의 정점이나 귀결지점에 놓여 있는 것이다. 동북아 구상은 냉전시대와 탈냉전시대의 앞선 한국의 국가전략에 21세기적 상황과 발상을 덧붙인 것이다.

먼저 냉전시대의 국가전략은 국가생존 및 안전보장, 경제발전을 위해 미국 및 일본과 연대하는 국가전략을 택하였다. 이승만 대통령은 건국과 국가수호를 위해 미국을 잡는 동맹국가 전략을 선택하였다(한·미상호방위조약과 한·미동맹 구축).

박정희 대통령은 미국과 한국의 중간고리로 지역 차원의 일본을 넣어 미국-일본-한국 연대, 즉 한-미-일 협조체제를 구축하였다(한·일협정과 경제부문에서의 한·일협조). 이로써 이후 지속된 냉전시대의 국가전략이 완성되었다.

탈냉전 시대로의 돌입시점에 한국은 이념대결을 탈피하고 새로운 시장 및 경제협력 대상을 통한 성장동력을 창출하며 외교지평 확대를 위해 중국 및 소련(러시아)을 잡는 국가전략을 택하였다. 먼저 노태우 대통령은 북방정책을 통해 냉전시대에는 적대국가였던 중국·소련(러시아)과의 국교를 정상화하고 협력관계 구축에 성공하였다. 최초로 주변 4강 모두와 외교관계를 형성하는 데 성공한 것이었다. 이는 1876년 개항 이후 처음으로 있는 일이었다. 수교 이후 중국의 급속한 성장으로 인해 한·중관계는 한국 경제발전의 새로운 축으로 기능하였다.

세계화 시대를 맞아 한국은 중견국가에 걸맞은 전방위 전략으로서의 아태 및 동북아 시대 국가전략을 채택하였다. 김대중 대통령은 미·일·중·러 4강 모두와 전방위 선린우호 관계를 구축하는 데 성공, 이후 새로운 아·태 시대 국가전략을 수립한 후 마침내 최후의 고립지대인 북한의 평양

에 도달하여 남북정상회담을 성사시키는 데 성공하였다. 우리의 핵심 국가전략 대상인 4강 및 북한 모두와 관계개선에 성공한 것이었다.

이러한 한국 국가전략의 부채살 같은 확장 모형의 완성으로서 노무현 대통령의 동북아 구상이 존재한다. 한반도 평화와 동북아 평화의 쌍방향 선순환 구조 구축, 동북아 가교·균형국가 전략, 한·미동맹과 동북아 다자주의 병행, 경제협력과 군사안보의 결합을 통한 지속가능한 평화전략을 제시하고 추구하는 것이었다.

3. 동북아 구상과 남북관계 발전

미래지향적인 하나의 국가전략으로서의 동북아 구상을 실현하기 위해서는 남북관계의 발전과 협력구도의 창출이 핵심과제라고 할 수 있다. 남북관계의 진전없는 동북아 구상의 실현은 요원하기 때문이다. 즉 남북관계의 발전을 중심 통로요, 요체로 삼아 동북아 구상의 실현을 추구할 때 그것이 목표로 하는 소기의 성과를 달성할 수 있는 것이다. 남북관계 개선과 한반도 평화구도를 안출할 때 비로소 동북아 안보공동체와 경제공동체 형성에 기여할 수 있는 동시에 그것의 구축이 가능할 뿐만 아니라, 이것이 궁극적으로는 한반도 통일과 동북아 통합으로 이어지는 선순환 구조를 창출할 수 있기 때문이다.

이를 위해 참여정부는 출범 이래 평화변영정책을 천명하고 일관되게 추진하여 왔다. 요점은 기존의 ‘화해’와 ‘협력’ 수준을 포함하는 동시에 한 차원 상승시켜 ‘평화’와 ‘공동 번영’의 차원까지 대북정책 및 남북관계의 목표를 상승·확대한 것이다. 따라서 평화변영 정책의 궁극적 목표는 한반도 평화정책과 남북공동번영을 통해 한반도 평화와 공동 번영을 제도화, 항구화하는 것이라고 할 수 있다. 남북관계의 도달지점 및 목표수준을 정부 수립과 분단 이후 역대 어느 정부보다도 높게 설정하고 추진하고 있는 것이다.

이러한 평화변영정책과 동북아 구상의 궁극적 비전은 한마디로 아래의

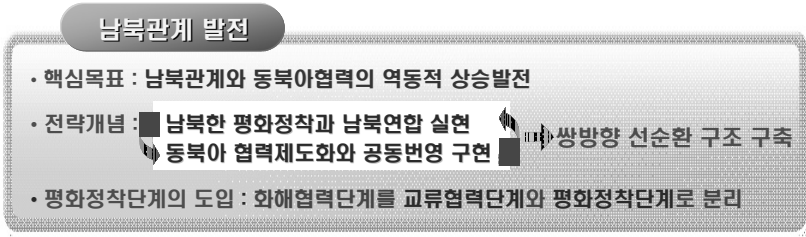
그림으로 압축설명이 가능하다. 한·미동맹과 동북아 다자안보의 동시 강화에 바탕해, 한반도 평화와 번영을 위한 국제·국내기반을 튼튼히 하는 토대 위에서 남북협력 심화와 동북아 안보·경제협력을 상호 발전시킴으로써 평화와 번영의 한반도·동북아 공동체를 건설하는 것이다. 출발점은 국제 및 국내기반의 강화라고 할 수 있다. 왜냐하면 이것이 없다면 동북아 구상과 평화변영정책의 추진 자체가 불가능하기 때문이다.

<그림 1> 동북아 구상과 남북관계 발전



따라서 「동북아 구상 실현과 남북관계 발전」을 연계하여 달성하려는 전략의 핵심목표는 무엇보다도 남북관계와 동북아협력의 역동적 상호 상승 발전에 있다. 앞의 논의에서 확인되었듯이 역사적으로 상호 분리할 수 없는 연계구도를 갖고 있는 한반도 평화·번영과 동북아 평화·번영의 상호 선순환 구조를 형성하려는 것이다. 이 점이야말로 항구적인 한반도 평화와 번영, 그리고 궁극적인 통일을 위한 핵심요체라고 할 수 있다. 그럴 때의 전략개념은 한반도 차원에서 평화정착과 남북연합을 실현하고, 동북아 차원에서는 협력의 제도화와 공동번영을 구현하는 이중 쌍방향 선순환 구조를 구축하는 것이다.

<그림 2> 남북관계 발전의 핵심목표와 전략개념



남북관계와 동북아 협력의 역동적 상승발전을 추구할 때 단계별 발전 전략과 구상은 한반도 차원의 교류협력, 평화정착, 남북연합, 그리고 동북아 차원의 협력증진, 협력제도화, 동북아 공동체 형성의 3단계로 이루어져 있다. 남북관계에서 각 단계별 핵심과제는 각각 경협제도화, 평화체제 공고화, 남북연합기구의 창설을 목표로 한다. 시기는 1단계가 2006~2010년, 2단계가 2010~2020년, 3단계가 2020년 이후라고 할 수 있다.

<그림 3> 남북관계 3단계 발전 구상



이를 위해 남북한 평화구축과 공동 번영, 그리고 동북아 평화정착과 공동 번영 사이의 쌍방향 선순환 구조를 구축하는 것이야말로 핵심적 전략 목표가 된다. 요컨대 한반도와 동북아 평화·번영의 쌍방향 선순환 구조를 구축하는 것이다.

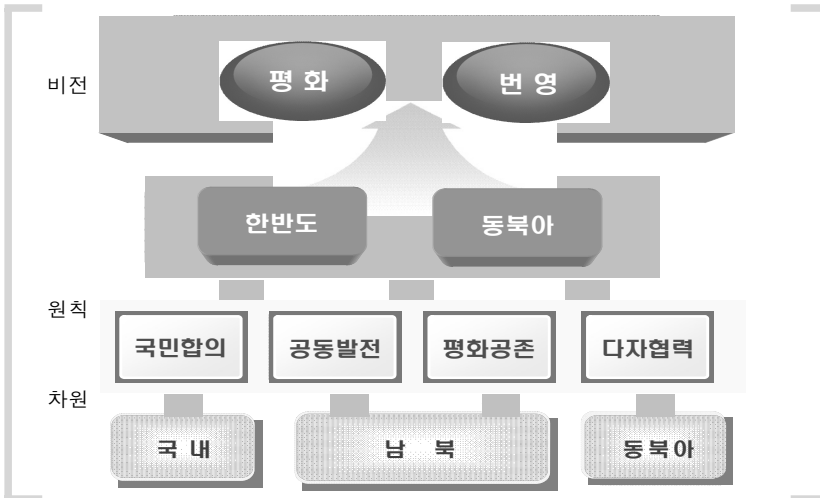
Ⅲ. 비전과 목표

1. 비전

평화변영정책과 동북아 구상의 궁극적 비전은 한반도와 동북아에서의 평화와 공동 번영의 달성이다. 한반도와 동북아에서 평화와 공동 번영을 달성하기 위해서는 국내, 남북, 동북아 세 차원에서의 접근이 필요하다. 따라서 『동북아 구상과 남북관계발전』의 연계 달성 전략 역시 국내, 남북, 동북아의 3차원으로 이루어져 있다.

각각의 차원에서 추구해야 할 핵심 원칙으로는 국내 차원의 국민합의 원칙, 남북차원의 공동발전 및 평화공존의 원칙, 그리고 동북아 차원의 다자협력 원칙이라고 할 수 있다. 이 네 가지는 한반도 및 동북아 평화와 공동번영을 위한 『동북아 구상과 남북관계 발전』 연계달성 전략의 기저원칙을 이룬다. 동시에 이것들은 향후 한국 국가전략의 중심 가치가 되어도 좋을 만큼 보편성을 띤다고 할 수 있을 것이다. 이를 그림으로 나타내면 다음과 같다.

<그림 4> 남북관계 발전의 비전



2. 목표

「동북아 구상과 남북관계발전」 연계전략의 궁극적 목표는 남북관계와 동북아협력의 쌍방향 선순환 구조를 창출하여 동북아 공동체를 형성하는 것이다. 그럴 때 한반도 수준에서의 궁극적 목표는 국내 기반을 구축하여 사실상의 통일을 실현하는 것이다.

사실상의 통일 단계에서 남과 북은 경제 영역에서는 남북경제공동체를 실현하고, 안보·군사 영역에서는 한반도 평화체제를 구축한다. 또한 정치 영역에서는 남북연합 공동기구를 창설하며, 사회·문화 영역에서는 사회문화공동체를 건설한다. 요컨대 동북아 구상과 평화변영정책은 동북아 공동체 형성(동북아 차원)과 사실상의 통일 실현(한반도 차원)이라는, 긴밀히 연결된 이중목표를 갖고 있는 것이다. 둘 중 어느 하나라도 실현되지 않으면 다른 하나도 상당히 어렵다는 점에서 둘은 사실상 병행추진되어야 할 목표라고 할 수 있다.

<그림 5> 남북관계 발전의 목표



IV. 추진전략

1. 추진환경

「동북아 구상과 남북관계 발전」 연계전략의 수립을 위한 추진환경을 살펴보면 크게 보아 아래의 긍정요인과 장애요인으로 나누어 볼 수 있다.

평화번영정책에 기반해 참여정부는 국내적으로는 “남북관계발전에 관한 법률”의 국회통과(2005. 12. 8)를 계기로 건국 이래 처음으로 남북관계 발전 및 대북정책 수립에 대한 국민적 합의와 여야 사이의 초당적 협력을 위한 법적 기반을 구축하였다. 이를 통해 대북정책을 여야정쟁 및 남남갈등 요인으로부터 제거해 냄으로써 남북관계 발전을 위한 국민적 합의와 국내적 기반구축의 획기적 계기를 마련한 것이었다. 이를 통해 남북관계는 향후 국가보안법 시대와 남북관계법 시대로 나뉠 수 있을지 모른다.

남북관계 차원에서는 연속적인 장관급 회담 등 각종 차원의 당국 및 민간 회담과 만남을 통해 남북대화를 지속하여 교류협력을 확대하고 활성화하였다. 남북의 교역액은 2005년 현재 1,055백만 달러로 1989년 2천만 달러로 시작된 이래 최고 수준을 기록하고 있다. 또한 2004년 현재 북한에 대한 남한의 인도적 지원규모는 2억 5,620만 달러(정부와 민간의 지원은 각각 1억 1,512만 달러와 1억 4,108만 달러)로 역시 사상 최고를 기록했다. 식량은 매년 50만 톤 지원이 이제 일상화하였다. 남북간 왕래 역시 89년 1명으로 시작하여 2005년 현재 88,341명으로 급증하였고, 금강산 관광의 경우 1998년 시작 이래 총 1,155,244명을 기록하고 있다. 2005년 선박 항공기의 운항횟수는 각각 4,000회와 208회에 달하고 있다. 민간 및 비군사 영역에서의 남북관계의 급격한 발전으로 인해 냉전체제 및 정전체제는 사실상 거의 해체되어가고 있는 것이다.

동북아 차원에서는 한국 주도의 북핵 3원칙 하에 초기의 급박한 대결 국면에서 대화국면으로 진입시키는 데 일단 성공하였다. 예컨대 2005년 제4차 6자회담에서 9·19 공동성명을 이끌어냄으로써 북핵문제의 평화적 해결과정에서의 진입과 한반도 평화체제 구축 및 동북아 안보협력을 위한

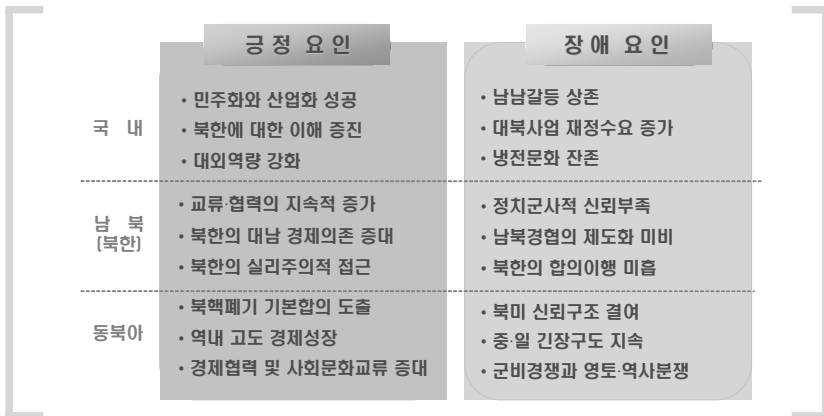
동북아 국가 간 협의기반을 마련해 놓고 있다. 또한 협력적 자주국방 노선을 통해 한·미관계에서도 긴밀한 협력을 통해 자주와 협력의 병행발전을 추구하고 있다.

그러나 아직도 국내적으로는 남북관계를 둘러싸고 여야는 물론 남남갈등과 이념대치가 심화되고 있어 국민합의 구축에는 아직 거리가 멀다고 할 수 있다. 남북 간에는 경제교류협력의 지속적 확대와는 달리 정치군사적 신뢰 구축 및 평화정착은 더디게 진행되고 있다. 북핵문제 역시 합의와 대치를 반복하며 여전히 풀리지 않고 있다.

동북아 수준에서도 경제협력은 급속히 확대되는 데 비해, 군비경쟁 가속화, 민족주의 분출, 영토분쟁과 역사갈등이 지속되고 있다. 동북아는 세계에서 유일하게 경제번영과 협력, 군비경쟁과 민족주의적 대결이 동시에 빠른 속도로 심화되고 있는 지역인 것이다.

한·미 간에는 전시 작전통제권 환수, FTA 체결, 미군기지 이전, 전략적 유연성 등 어려운 여러 현안들이 해결을 기다리고 있는 실정이다. 이 중 어느 하나도 『동북아 구상과 평화번영정책』의 실현을 위해서는 소홀히 할 수 없는 이슈라고 할 수 있다.

<그림 6> 남북관계 발전을 위한 추진환경



2. 추진전략 : 3대전략

남북관계발전을 통한 동북아 구상 실현의 3대 전략은 복합평화구조 구축, 다각적 선순환 관계발전, 단계적 점진적 접근이라고 할 수 있다. 즉 복합, 다각, 점진주의 전략인 것이다. 요컨대 동북아 지역의 역동성과 남북관계의 다층성을 고려하여 복합·다각·점진전략의 이상적 결합으로 남북관계의 발전을 추구하는 것이다. 이것은 현재의 시점에서 바람직하면서도 가능한 동시에 지속가능한 한반도·동북아 평화와 공동 번영의 창출전략이라고 할 수 있다.

가. 추진전략 I : 복합평화구조 구축

<그림 7> 복합 평화구조 구축 전략



첫째는 포괄적 평화(Comprehensive Peace)로서 이는 군사안보 부문만이 아닌 비군사 부문까지 포괄하는 평화 개념과 영역의 확장을 의미한다. 평화창조에서 군사부문과 비군사부문의 병행 발전을 추구하는 것이다. 환경, 테러, 납치, 경제안보, 에너지, 식량 등 전통적 안보와 평화 개념을 넘는 현상의 빈발로 인해 21세기의 평화는 국가간 군사부문의 평화에

만 한정하던 과거의 개념을 넘어 나아가야 한다.

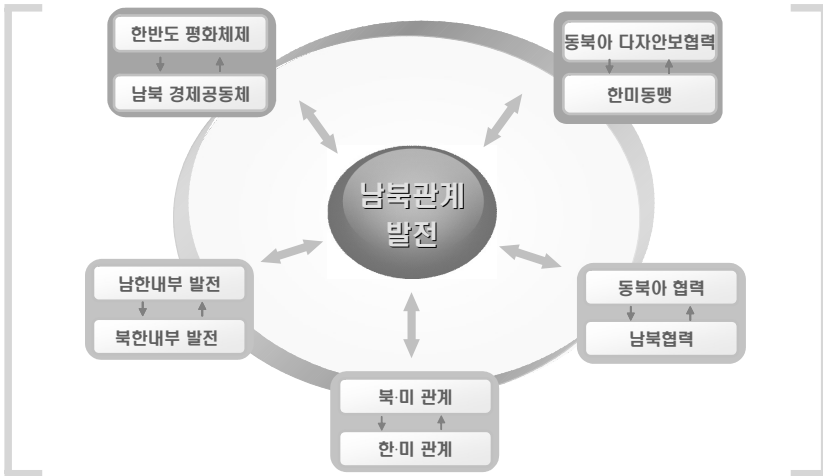
둘째는 다자적 평화(Multilateral Peace)로서 과거의 ‘한·미동맹 유일’ 안보구조에서 남·북·미·중·일·러로 이루어진 동북아 다자안보 구조와 지평으로의 확장을 뜻한다. 냉전시대 이래 한번도 구축된 적이 없었던 동북아 다자안보기구의 창설은 탈냉전 시대 다자주의 평화·안보 전략의 중요한 목표가 된다.

셋째는 다층적 평화(Multi-level Peace)로서 국가유일주의 평화구조에서 평화건설의 주체를 시민사회, 국가(남북), 지역(동북아), 국제 층위로 다층화하는 평화구조의 창출을 뜻한다. 국가만이 유일한 안보 및 평화주체인 시대는 종식된 지 오래이다. 오늘날 비정부단체(NGO, non-governmental organizations)를 포함한 시민사회나 다양한 형태의 국제 및 지역기구들(international/regional organizations)은 이제 국가 못지 않은 평화주체로 떠오르고 있다. 이제 평화에 대한 이러한 다층적 접근은 국가유일적 접근보다 훨씬 더 안정적인 평화질서와 체제의 창출로 이어질 수 있다.

나. 추진전략 II: 다각적 선순환 관계 발전

남북관계 발전을 통한 한반도와 동북아 평화번영 건설은 특정한 한 차원이나 측면의 평화구축으로 달성되지 않는다. 남북관계는 아래와 같은 서로 다른 다섯 차원이 상호 밀접히 얽힌 복합관계의 중심을 구성한다. 5개의 범주는 ‘한반도 평화체제와 남북 경제공동체’, ‘동북아 다자안보협력과 한·미동맹’, ‘남한내부의 발전과 북한내부의 발전’, ‘동북아협력과 남북협력’, ‘북·미관계와 한·미관계’를 말한다. 이들 다섯 범주를 동시에 발전시키려는 것이 동북아 구상의 핵심 전략을 이룬다. 이 5개의 범주 역시 각기 쌍방향 선순환 구조를 형성해 상호 상승발전을 촉진하면서 남북관계의 발전과 연결된다. 따라서 남북관계는 이들 다섯 차원들과의 상호 발전을 통해 상호 상승적으로 전개된다.

<그림 8> 다각적 선순환 관계 발전전략



첫째는 한반도 평화체제와 남북경제공동체의 선순환 발전이다. “평화경제” 개념의 확립을 통해 번영을 통한 평화(peace through prosperity)와 “평화를 통한 번영”(prosperity through peace)을 동시에 추구하는 것이다. 안보논리와 경제논리의 분리로 인해 한반도와 동북아에서 오랫동안 번영과 평화, 경제와 안보는 분리되어 인식되어 왔다. 그러나 이제 평화와 번영은 연계 발전의 요소로 존재해야 한다. 이른바 발전-평화 연계구도 (development-peace complex), 또는 양자의 상호 보장과 상호 발전 메커니즘의 구축을 뜻한다. 요컨대 동북아 구상은 평화가 번영을 보장하고, 번영이 다시 평화를 창출하는 쌍방향 선순환 구조의 철학이 토대를 이루고 있다.

둘째는 동북아 다자안보협력과 한·미동맹의 선순환 발전이다. 한·미동맹은 1953년 이후 한반도 안보를 지탱하는 가장 중요한 장치였다. 동시에 동북아 지역은 냉전시대 전 세계에서 유일하게 집단안보기구나 다자안보기구가 존재하지 않는 지역이었다. 동북아 지역은 오직 남·북, 한·미, 한·일, 한·중, 한·러, 미·일, 미·중, 일·중, 북·중, 북·미, 북·일 등 다자주의나 지역공동기구 없이 “양자관계”만 존재해 왔다. 이러한 양자관계 질서

를 극복하지 않고는 동북아 및 한반도의 평화체제 구축은 요원하다.

즉 현재와 같은 냉전시대의 양자관계가 지속되어서는 동북아 다자주의와 한·미동맹의 병행이라는 이중 선순환 구조의 실현은 불가능하다는 점이다. 양자관계에서 존재하는 이익의 충돌을 동북아 다자기구 형성 및 이익조정 과정을 거치지 않으면 한반도 평화체제 구축은 어렵다는 점이다. 동북아에서 안보(다자안보기구), 인권(지역인권협약 및 지역인권재판소), 경제(경제공동체), 역사(역사재단 및 공동통과서) 등의 분야에서 다자주의협력을 추구, 즉 역내 문제의 주체적 다자적 해결을 추구하면서 한·미동맹을 굳건히 강화해 한반도 평화를 위한 이중 보장체제를 갖추어 나가는 것이다.

셋째는 동북아협력과 남북협력의 병행이다. 한반도가 갖는 지정학적 위치상 남북협력만 증진되어서도, 또 한국과 동북아협력만 증진되어서도 한반도와 동북아 평화와 공동 번영이 달성되기는 매우 어렵다. 양자는 상호 규정관계에 놓여 있기 때문이다. 역사적으로 한반도 문제는 국제·동북아 질서의 핵심 요소로서 존재해 왔다. 1876년 개항 이후 한반도 문제는 동북아에서 국제·지역 갈등과 대립, 안보와 평화 문제의 핵심요소였다. 한국전쟁과 북핵사태에서 보듯 한국에서의 사태는 곧바로 국제적 지역적 사건으로 상승되었다. 한반도가 갖는 지정학적 위치로 인해 한국문제는 동북아시아 문제의 핵심이었고, 동북아 평화는 한국문제의 안정과 평화적 해결없는 달성이 어려웠다. 한반도는 동북아의 지전략적(geo-strategic) 중심으로서 한반도의 평화정착은 동북아평화 실현을 위한 핵심적 요소였던 것이다. 그러한 지역요충에서 동북아와 남북협력을 병행하는 것은 과거 양자의 부정적 관계를 긍정적 관계로 변전시키는 동학을 창출하는 구상일 수 있다.

넷째는 북·미관계와 한·미관계의 병행발전이다. 1953년 한국전쟁 종전 이후 남북관계는 북·미관계 및 한·미관계와 연동되어 진행되는 3자3변 관계 동학에 놓여 있었다. 따라서 남·북·미관계 동학에서 남북관계를 기축으로 한 3자3변 관계의 동시 발전이 동북아 구상과 연계된 남북관계 발전전략의 핵심이라고 할 수 있다. 남북관계의 증진에 따라 한미관계가 이

완되고 북·미관계가 악화되는 것을 극복해야 남북관계의 발전을 완성시킬 수 있기 때문이다. 3자3변 관계의 순차적·동시적 변화를 통해 북·미관계는 상주대표부 교환 및 경제제재 해제, 관계정상화의 결과, 최종적으로는 수교를 달성하며, 한·미관계는 동맹과 자주역량의 동시 강화의 결과, 궁극적으로는 남한이 한반도 평화의 실질적 주체로 부상하고, 이러한 변화에 힘입어 남북관계는 사실상의 통일인 남북연합 초기 단계로의 발전을 이룩하는 것이다. 이러한 3자3변 관계 동학의 동시 발전은 한반도 평화를 위한 가장 이상적인 경로라고 할 수 있다.

다섯째는 남한 내부와 북한내부의 병행 발전을 추구하는 것이다. 민주화, 경제발전, 인권증진, 냉전외식 해체, 냉전법령 개폐 등에서 남과 북이 함께 미래지향 개혁과 공동 발전을 이루어 평화와 번영의 공동협력자로 나서는 것을 말한다. 경제발전과 민주화는 물론 이를테면 법령의 수준에서도 남한의 국가보안법과 북한의 형법, 이 둘의 상호 개폐가 이에 해당한다고 할 수 있을 것이다. 남한이 내부 냉전체제를 유지하는 핵심기제였던 국가보안법의 문제조항을 개폐한다면 이는 다음과 같은 다층적인 파상효과(波狀效果)를 낳게 될 것이다. 첫째 이는 한국의 인권과 민주주의 신장을 대내외적으로 확인하는 선택이 된다. 남한은 비로소 정상국가로 도약, 분단 초기 좌우대결 때문에 등장했던 민주주의 제약요소가 대북우위, 남북화해, 민주 발전을 계기로 소멸되는 것이다. 남북화해와 민주 발전이 국가보안법 개폐의 조건이 되고 있는 것이다.

둘째는 통일과 민족일체성 회복에 대한 적극적 의지의 표현이다. 핵심 조항들이 개폐될 경우 남한의 교류협력 정책 및 대북 접근과 국가보안법 해당 조항의 충돌은 사라지게 된다. 물론 그렇다고 하더라도 분단 상태에서 국가안보 자체를 위태롭게 한다고 판명되는 행위에 대한 처벌조항은 다른 법률체계를 통해서라도 어떤 형태로든 존속해야 할 것이다. 세번째 의미는 시민사회의 오랜 요구를 수용하였다는 점이다. 즉 북한요구의 수용이 아니라 내부의 민주주의 발전의 산물로서 시민사회의 의사를 수렴한 결과라는 것이다. 다음으로 국가보안법의 개폐는 이 법률의 존치를 강

요하였던 북한문제와 직결되어 있다. 우선 남한은 이 문제를 둘러싸고 북한이 반통일적이라고 공격하던 빌미를 북한에게 더 이상 제공하지 않게 된다. 또한 이 개폐는 이념과 체제우위에 대한 확신의 소산이라고 할 수 있는 것이다. 끝으로 국제사회로부터 더 이상 우리 사회가 민주주의와 인권문제에서 받아오던 비판을 받지 않는 선진적인 정상국가로 진입하게 된다는 점이다.

남한 내 국가보안법 개폐문제와 북한의 국내문제와의 상관성은 특히 주목할 필요가 있다. 즉 남한이 국가보안법을 개폐할 경우, 북한은 반민주적·반인권적 법령과 제도의 개폐에 대한 국제 및 남한으로부터의 요구를 강력하게 받아야 하는 상황에 직면할 것이라는 점이다. 남북한 국내 냉전 구조 해체를 위한 선제적 조치로 우리는 국가보안법을 개폐함으로써 북한내부의 냉전적 반민주적 요소에 대한 개선압력을 가할 수 있게 되는 것이다. 이미 국제사회와 남한의 지원이 북한체제 유지의 주요 요소로 작용하기 시작한 시점에서 남한이 국내 냉전 요소를 먼저 척결할 경우, 북한이 받을 압력의 강도는 매우 클 것이다. 이는 남한의 민주화가 북한 내부에 가하는 영향이자, 나아가 남북냉전구조의 시차적 해체에 기여하는 역할을 수행하게 되는 것이다. 따라서 우리의 냉전요소를 먼저 제거하는 것은 이 문제에 대한 보편적 문제제기를 가능케 해 주고, 이를 통해 북한의 민주주의와 북한민중의 인권문제를 해결하기 위한 준비가 되는 것이다.

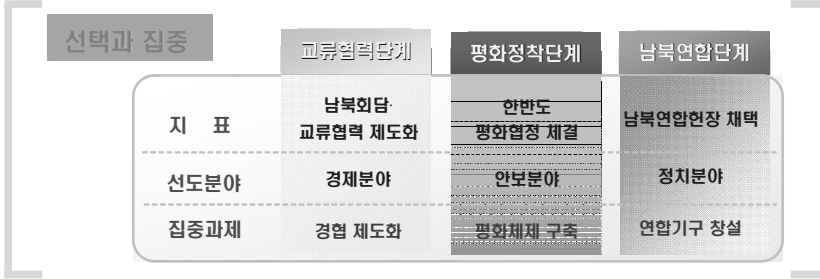
다. 추진전략 III: 단계적 점진적 접근

남북관계 발전과 동북아 평화변영을 병행 추구할 때 단계의 분리를 통한 점진적 접근을 통한 선택과 집중은 반드시 필요하다. 중장기 남북관계의 발전 단계는 교류협력, 평화정착, 남북연합의 3단계를 말한다. 이 때 한반도 평화의 달성은 남북관계발전과 동북아 구상 실현의 가장 중요한 가치라고 할 수 있다.

단계별 도달지표는 교류협력단계에서는 남북회담과 교류협력의 제도화, 평화정착 단계에서는 한반도 평화협정 체결, 남북연합단계에서는 남북연합

현장의 채택이다. 각각의 단계를 선도하는 핵심분야는 경제, 안보, 정치분야로서 집중과제는 경협제도화, 평화체제 구축, 연합기구 창설이 된다.

<그림 9> 단계적·점진적 접근전략

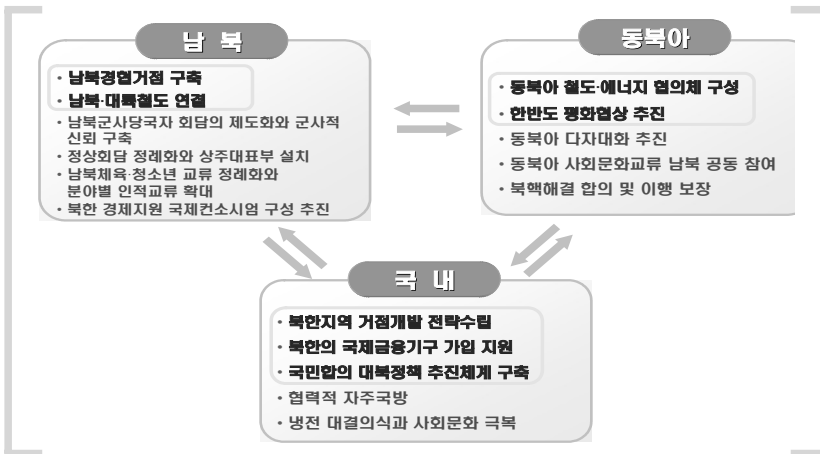


V. 단계별 과제와 전략

1. 교류협력단계

교류협력단계에 실현해야 할 국내, 남북, 동북아 차원의 전체 과제들은 다음과 같이 요약 가능하다.

<그림 10> 교류협력 단계의 추진과제



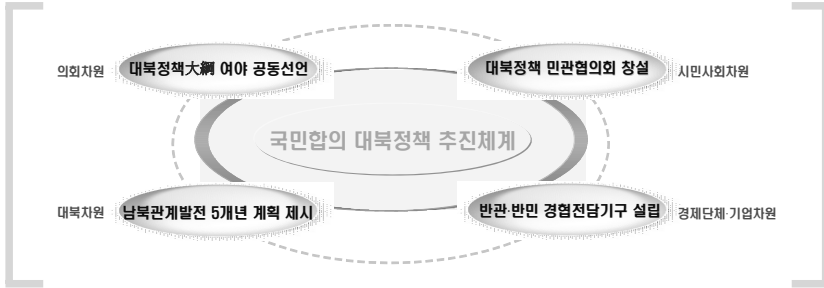
<국내 차원>

먼저 교류협력 단계의 국내차원의 주요 과제는 북한의 국제금융기구 가입지원, 국민합의 대북정책 추진체계 구축, 협력적 자주국방 달성, 냉전 대결의식과 사회문화 극복으로 요약된다. 특히 북한경제의 침체와 붕괴는 오늘날 한반도 평화와 번영을 가로막는 주요 요인의 하나라고 할 수 있다. 따라서 북한지역 거점개발전략 수립 및 경협거점 구축은 교류협력단계의 핵심추진과제라고 할 수 있다.

동시에 건국 이래 최초로 제정된 「남북관계 발전에 관한 법률」에 기초해 국민합의 대북정책 추진체계를 구축하는 것도 교류협력단계의 핵심과제에 속한다. 의회, 국민과 시민사회, 경제단체 및 기업 차원, 그리고 대북 차원에서 각각 예측 가능한 정책지표와 방향을 제시하고 합의와 동의를 통해 바람직한 대북정책을 선택하는 체계의 구축을 말한다. 이러한 접근은 정부 수립 이래 최초의 시도라고 할 수 있다.

먼저 의회 차원에서는 초당적 대북정책 대강을 여야가 합의하여 공동으로 선언하는 것을 말한다. 국민과 시민사회 차원에서는 대북정책민관협의회를 창설하여 정부의 대북정책에 대한 투명성과 민주성, 국민 참여성을 높인다. 경제단체와 기업 차원에서는 오늘날 금강산관광이나 개성공단 사례에서 볼 수 있듯 남북관계에서 기업과 시장의 영역과 역할이 증대되고 있음에 비추어 민간의 참여를 제고하는 반관반민경협전담논의기구를 설치한다. 끝으로 대북 차원에서는 남북관계발전에 관한 법률에 기초하여 남북관계발전 5개년 계획을 미리 작성, 제시하여 예측 가능한 단계와 경로를 설정하여 상호 이해와 합의의 폭을 넓혀 나가도록 한다. 물론 단계별 진행에 따른 북한의 참여 정도 역시 크게 제고시키도록 노력한다.

<그림 11> 국민합의 대북정책 추진체계 구축



<남북 차원>

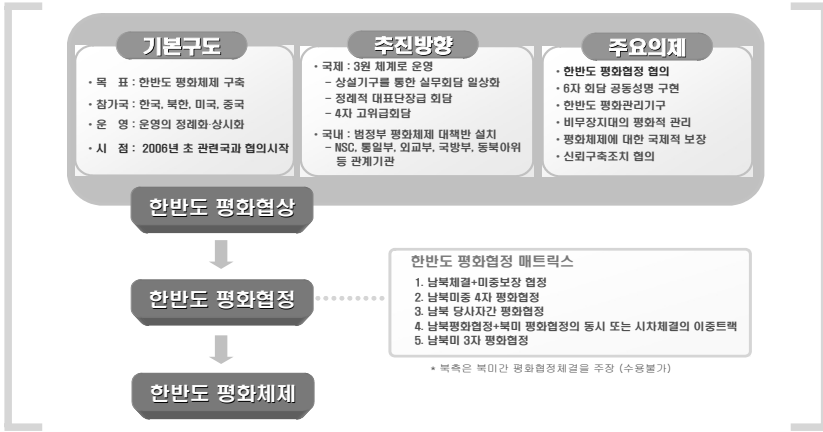
남북차원의 주요 추진과제들은 남북경협거점의 구축, 남북대륙철도 연결, 남북군사당국자회담의 제도화와 군사적 신뢰구축, 정상회담 정례화와 상주대표부 설치, 남북체육청소년 교류 정례화와 분야별 인적교류 확대, 그리고 북한 경제지원 국제콘소시움의 구성을 추진하는 것이다. 특히 교류협력단계의 선도분야가 경제부문인 점을 고려, 남북경협 거점을 구축하고 철도와 도로를 연결하는 과제를 핵심과제로 추진할 필요가 있다.

<동북아 차원>

동북아 차원에서는 무엇보다도 한반도 평화협상을 추진하여 동북아 역내 국가들과 한반도 평화정착을 위해 노력한다. 한반도 평화협상의 시작은 북핵위기와 6자회담을 계기로 고조된 한반도 정전체제의 근본적인 극복과 평화체제 구축을 위한 대안을 제시하고 실현하기 위한 유용한 채널이 될 것이다.

또한 여러 영역에서 동북아 다자대화를 추진하여 역내 문제에 대한 공통의 논의기반을 구축한다. 예컨대 동북아 철도·에너지 협의체를 구성하며 동북아 사회문화교류에 남북이 공동으로 참여한다. 동북아 차원에서 매우 중요한 다른 하나의 과제는 최선을 다해 북핵해결 합의 및 이행을 보장하는 것이다.

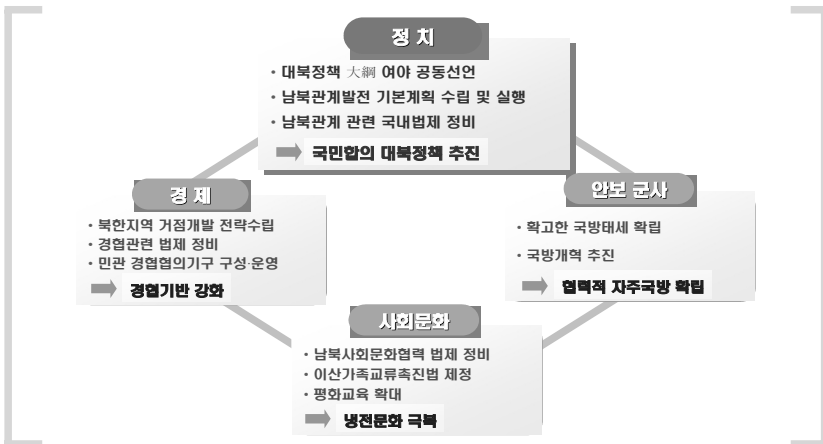
<그림 12> 한반도 평화협상 추진구상



교류협력 단계의 이상의 논의들을 다시 정치, 경제, 사회문화, 안보군사의 하위 영역에서 국내, 남북, 동북아 차원으로 각각 나누어 상세하게 살펴보면 다음과 같다. 교류협력 단계는 참여정부를 포함해 향후 5년 내외의 기간에 추진되어야 할 과제들이기 때문에 좀 더 상세하고 구체적으로 살펴볼 필요가 있다.

가. 국내 차원

<그림 13> 교류협력 단계에서의 국내차원 추진과제



(1) 정치

대북정책 대강 여야 공동선언을 추진하여 남북관계를 정쟁의 요소로부터 분리해 낸다. 남북관계 발전에 관한 법률에 따라 정부주도 및 여야합의 하에 남북관계 발전기본계획을 수립하고 실행, 남북관계를 법률적 제도적 정치적으로 예측가능한 지평으로 올려 놓는다. 또한 남북관계 관련 국내법제를 화해협력 시대에 맞게 정비한다. 이를 통해 국민합의 대북정책을 추진한다.

(2) 경제

먼저 국내차원 경제영역의 과제들은 북한지역 거점개발전략 수립, 경험 관련 법제 정비, 민관 경험협의기구 구성과 운영을 통해 남북경협의 기반을 강화는 조치를 취한다.

(3) 사회문화

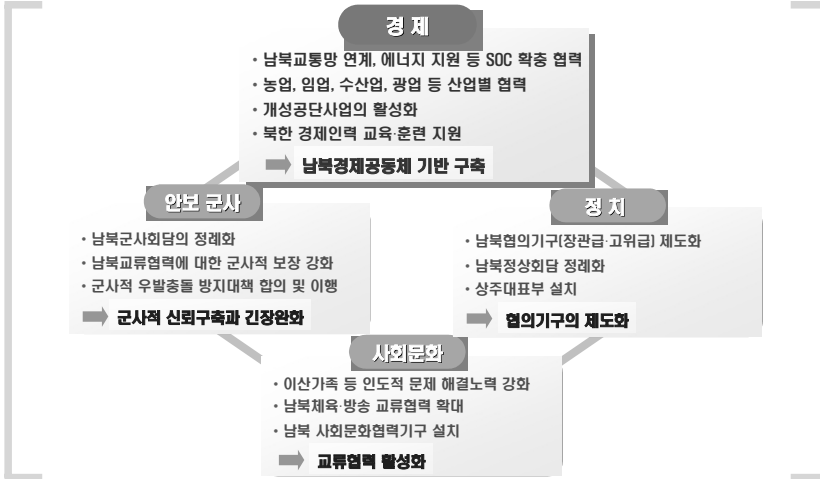
남북 사회문화협력 법제를 정비하고, 이산가족 교류촉진법을 제정한다. 나아가 평화교육 및 통일교육을 확대 강화한다. 이를 통해 부분적으로 남아 있는 냉전문화를 극복하도록 하며 북한의 냉전문화 극복을 유도한다.

(4) 안보 군사

확고한 국방태세를 확립하고 국방개혁을 추진하여 협력적 자주국방 체계를 수립하도록 노력한다. 이에 바탕해 튼튼한 안보체계를 구축한 토대 위에서 전시 작전통제권 단독행사를 위한 준비를 갖추어 나간다.

나. 남북 차원

<그림 14> 교류협력 단계에서의 남북차원의 추진과제



(1) 경제

남북교통망 연계, 에너지 지원 등 SOC 확충을 위해 노력하고 농업, 임업, 수산업, 광업 등 산업별 협력체계를 구축한다. 이미 진행되고 있는 개성공단사업을 대폭 활성화하고 북한 경제 인력에 대한 교육과 훈련을 체계적으로 지원한다. 이를 통해 남북 경제공동체의 기반을 구축한다.

(2) 안보 군사

남북군사회담을 정례화하고 남북교류협력에 대한 군사보장을 강화한다. 군사적 우발충돌 방지대책을 합의하고 이행하도록 노력한다. 이상의 조치로써 군사적 신뢰구축과 긴장완화를 이루도록 한다.

(3) 사회문화

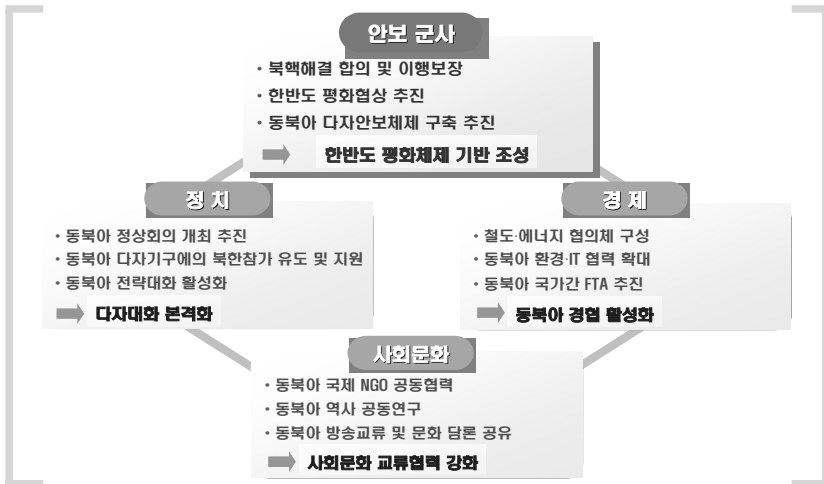
이산가족 등 인도적 문제의 해결 노력을 한층 강화하며, 남북체육방송, 청소년 교류협력을 확대하고 남북사회문화협력기구를 설치한다.

(4) 정치

남북협의회기구(장관급, 고위급)을 제도화하며 나아가 남북정상회담을 정례화한다. 그 동안의 단속적이며 불규칙한 대화방식을 극복하기 위해 남북 상호간에 서울과 평양에 상주대표부를 설치한다. 이를 통해 협의회기구를 상시화, 정례화, 제도화하도록 한다.

다. 동북아 차원

<그림 15> 교류협력단계에서의 동북아차원 추진과제



(1) 안보 군사

북핵해결 합의 및 이행을 보장하며 한반도 평화협상을 추진한다. 동시에 동북아 다자안체제의 구축을 추진하여 한반도 평화체제의 기반을 조성한다.

(2) 정치

동북아 정상회의의 개최를 추진하며 동북아 다자기구에의 북한참가를 유도하고 지원한다. 동북아 전략대화를 활성화하는 등 한반도와 동북아

평화를 위한 다자대화를 본격화한다.

(3) 사회문화

동북아 역내 국제 NGO 공동협력을 추진하며 동북아 역사 공동연구를 추진한다. 또한 동북아 지역에서 불고 있는 한류를 지속가능하도록 보장하며, 동북아 방송교류 및 문화담론을 공유하는 등 사회문화교류협력을 강화한다.

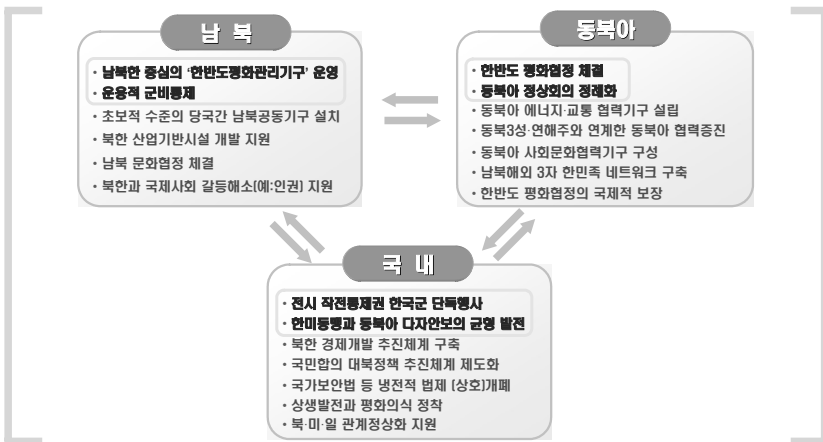
(4) 경제

동북아 철도·에너지 협의체를 구성하고 동북아 환경·IT 협력을 확대한다. 동시에 역내 공동번영을 위해 동북아 국가간 FTA를 추진한다. 이를 통해 동북아 경제협력과 통합을 촉진한다.

2. 평화정착단계

평화정착 단계의 핵심 선도영역은 군사안보 분야이다. 각각의 차원의 주요과제는 다음과 같다.

<그림 16> 평화정착단계의 추진과제



가. 국내 차원

평화정착 단계 국내 차원의 핵심과제는 전시작전통제권을 한국군이 단독으로 행사하는 동시에 한·미동맹과 동북아 다자안보의 균형발전을 추구하는 것이다. 북한경제개발 추진체계를 구축하고, 교류협력단계에서 이루어낸 국민합의 대북정책 추진체계를 제도화한다. 남한의 국가보안법과 북한의 형법을 포함한 냉전적 법제를 상호 개폐하고 남북의 상생발전과 평화의식을 정착시킨다. 북미·북일 관계의 정상화를 지원한다.

나. 남북 차원

남북한 중심의 한반도 평화관리기구를 설치, 운영하며 운용적 군비통제를 추진한다. 초보적 수준의 당국간 남북공동기구를 설치하여 장차 도래할 남북연합기구 구성에 대비한다. 북한 산업기반시설 개발을 지원하며 남북문화협정을 체결한다. 동시에 인권문제를 포함한 북한과 국제사회의 갈등해소 방안을 지원한다.

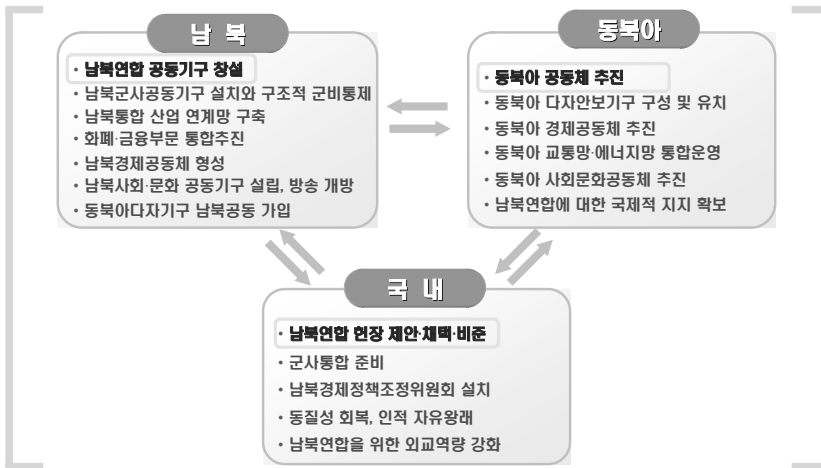
다. 동북아 차원

한반도 평화협정을 체결하여 동북아와 세계에 한반도 정전체제의 영구 종식을 선포한다. 동북아 정상회의의 정례화를 통해 동북아 역내 공통 이슈에 대한 다자적·지역적·정례적 해법을 마련하도록 노력하며 동북아 다자기구 및 공동체 건설의 단초를 놓는다. 동북아 에너지·교통 협력기구를 설립하고 동북 3성·연해주와 연계한 동북아 협력증진프로그램을 가동한다. 동북아 사회문화협력기구를 구성하고, 남·북·해외 3자 한민족 네트워크를 구축한다. 또한 한반도 평화협정에 대한 제도적이고 실질적인 국제적 보장을 추구한다.

3. 남북연합 단계

남북연합 단계는 남과 북이 사실상의 통일을 이루어 평화와 번영을 공동으로 추구하는 상태를 말한다. 동시에 동북아 차원에서는 각종 부문별 다자기구가 결성되고 남과 북은 이에 공동으로 가입하게 된다. 또한 동북아 공동체 결성이 추진된다.

<그림 17> 남북연합단계에서의 추진과제



가. 국내 차원

먼저 국내 차원에서는 사실상의 통일을 위해 국민적 합의를 전제로 남북연합 현장의 제안, 채택, 비준을 추진한다. 안보 군사 부문에서는 군사통합을 준비하며 경제 부문에서는 남북경제정책조정위원회를 설치한다. 또한 사회문화 부문에서는 동질성 회복 프로젝트를 추진하고, 인적 자유왕래를 실현한다. 대외적으로는 남북연합을 위한 외교역량을 강화한다.

나. 남북 차원

남북 차원에서는 정치 부문에서 남북연합 공동기구를 창설한다. 군사

부문에선 남북군사공동기구 설치와 구조적 군비통제를 실현한다. 경제 부문에서는 남북통합 산업연계망을 구축하고, 화폐·금융부문 통합을 추진하며 남북경제공동체를 형성한다. 사회문화 부문에서는 남북사회문화 공동기구를 설립하고 남과 북이 방송을 상호 개방한다. 또한 동북아의 각종 다자기구에 남북 공동의 가입을 추진한다.

다. 동북아 차원

동북아 차원에서는 동북아 가교국가·교량국가로서 한국 주도의 동북아 공동체를 추진한다. 또한 각 부문별 동북아 다자기구 결성을 주도하고 이를 한국에 유치하도록 한다. 군사안보 부문에서는 동북아 다자안보기구를 결성하고 유치한다. 경제 부문에서는 동북아 경제공동체를 결성하는 동시에 화폐통합을 추진한다. 또한 동북아 교통망과 에너지망의 통합운영을 추진한다. 사회문화 부문에서는 동북아 사회문화 공동체 결성을 추진한다. 또한 대외적으로는 남북연합을 통한 한반도의 사실상의 통일에 대한 국제적 지지를 확보하도록 한다.

특히 우리나라에 설립 및 유치 가능한 동북아 다자 기구들은 다음과 같은 것들이 있을 수 있다. 이러한 다양한 국제 및 지역다자기구의 유치와 함께 한국의 국격은 자연스럽게 국제적 수준의 선진국가로 발돋움하게 되는 것이다.

<표 5> 설립 및 유치가 가능한 동북아 다자기구-사례

동북아 조약기구(NEATO)	동북아 의회(North East Asian Parliament)
동북아 유엔난민고등판무관실	동북아 무역기구
동북아 경제협력기구	동북아 에너지공동체
동북아 집행회의	동북아 각료회의
동북아 인권재판소	동북아 인권위원회
동북아 평화센터	동북아 군축센터
동북아 이주노동자센터	동북아 여성인권센터
동북아 역사재단	동북아 환경센터
동북아 IT 허브	동북아 NGO 연합

요컨대 남북연합 단계에서는 동북아의 벨지움이나 스위스를 건설하자는 것이다. 우리는 이러한 기구들의 동북아 버전이 서울을 중심으로 인천, 판문점, 광주, 제주 등지에 유치되는 것을 꿈꾸어야 할 것이다. 그럴 때 한반도의 자연스런 국제화, 동북아 평화허브화와 함께 전쟁의 가능성은 영원히 소멸될 것이라는 점이다. 이를테면 스위스의 제네바에는 주요한 국제기구만 살펴보더라도 다음과 같은 기구들이 이미 집중, 유럽지역기구 허브로 기능하고 있다.

<표 6> 스위스 제네바에 있는 주요 국제기구

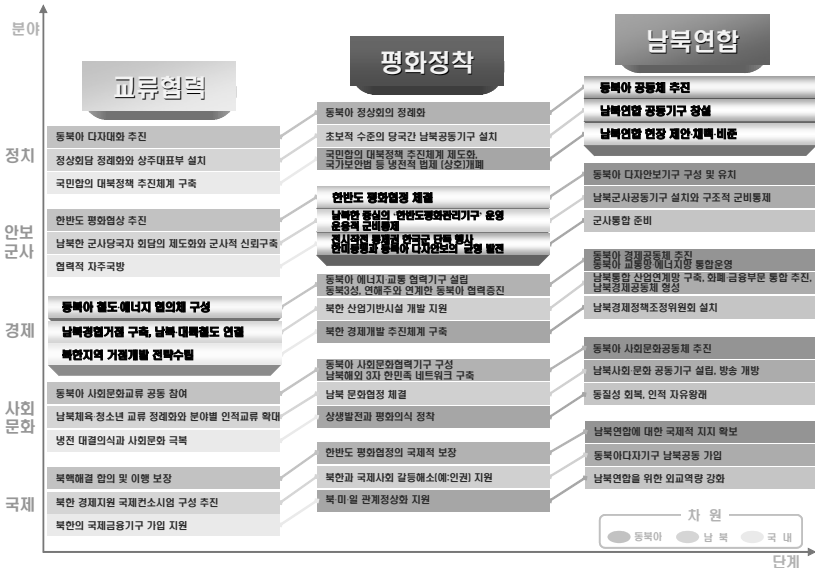
<p>1. 유엔 구주사무소 및 유엔 전문기관 유엔구주사무소(UN, Office at Geneva), 세계보건기구(WHO), 국제노동기구(ILO), 세계기상기구(WMO), 세계지적소유권기구(WIPO), UN에이즈기구(UNAIDS)</p> <p>2. 군축관련기구 유엔군축회의(CD), 유엔군축연구소(UN Institute for Disarmament Research)</p> <p>3. 경제, 무역 관련 기구 세계무역기구(WTO), 유엔무역개발회의(UNCTAD), 국제무역센터(ITC: International Trade Center), 유럽경제위원회(ECE), 섬유수출국기구(ITCB: International Textile and Clothing Bureau)</p> <p>4. 인권, 법률, 사회, 문화, 기타 기구 국제적십자위원회(ICRC: International Committee of the Red Cross), 유엔인권고등판무관실(UNOHCHR), 유엔난민고등판무관실(UNHCR), 국제적십자연맹(IFRC : International Federation of Red Cross & Crescent Societies), 국제이주기구(IOM), 국제법위원회(ILC : International Law Commission)</p>

Ⅵ. 종합 결론과 보완

1. 3단계 3차원 5분야 남북관계 발전 로드맵

「남북관계발전을 통한 동북아 구상의 실현」 전략의 전체 3단계를 3차원 5분야로 일목 요연하게 종합, 요약하면 다음과 같다. 이 종합 로드맵은 특정 정부의 정책과 전략의 차이에 관계없이 향후 남북관계 발전을 위한 하나의 중장기적 준거와 지침이 될 수 있을 것이다.

<그림 18> 남북관계 발전 로드맵 : 3단계 3차원 5분야 발전



2. 동북아 구상과 남북관계 발전의 기대효과

이상의 발전구상이 실현되었을 경우 우리는 국내, 북한, 한반도, 동북아 차원에서 다음과 같은 긍정적 기대효과를 예상할 수 있을 것이다.

<그림 19> 남북관계 발전의 기대효과



먼저 국내 차원에서는 대북정책 국민합의 체제가 구축됨으로써 정부 거버넌스가 선진화되며 남북문제에 대한 초당적 대처를 통한 민주주의의 질적 발전이 이루어질 것이다(정치). 또한 한반도 경제공동체를 결성하여 새로운 경제성장 동력을 창출하게 된다(경제). 냉전 이념과 냉전문화를 극복하여 민족통합에 대비할 수 있게 된다(이념). 대북정책을 둘러싼 남남갈등을 극복하여 사회통합을 크게 제고하게 된다(사회). 이상의 발전을 통해 우리 사회는 한 단계 질적으로 업그레이드하게 된다.

북한의 경우, 남북관계 개선을 통해 내부적으로는 경제회복과 인권개선을 이루게 된다. 남북관계 차원에서는 평화공존 의식과 상태가 심화되며, 대외적으로는 개혁개방의 심화와 국제사회 진입을 이루게 된다.

한반도 차원에서는 우리가 처음으로 한반도 평화를 주도하여 지속가능한 평화체제를 구축하게 되며, 남북공동 번영을 실현하게 된다. 나아가 동북아 평화하브·가교국가를 건설하고 통일이 가시화된다.

끝으로 동북아 차원에서는 무엇보다 먼저 동북아 공동체를 형성하며 다양한 영역에서 동북아 다자기구를 결성해 한국에 유치하게 된다. 동북아 다자안보기구, 경제공동체, 교통에너지기구, 사회문화공동체 등이 이에

해당한다.

이를 통해 대한민국은 선진국에 진입하고, 한반도는 사실상의 통일을 이루며, 동북아는 다양한 수준, 이를테면 평화 공동체 및 경제 공동체를 달성하게 된다. 그럴 때 우리는 “평화와 번영의 한반도”, “평화와 번영의 동북아”를 구가할 수 있게 되는 것이다.

3. 국가전략으로서의 동북아 구상의 보완요인

가. 동북아 민주주의와 인권발전 방안 모색

동북아와 동아시아 차원의 민주주의와 인권발전에 대한 전망과 전략을 마련할 필요가 있다. 특히 (동)아시아에만 존재하지 않는 지역인권협약을 주도하여 지역 차원의 인권증진을 선도해야 한다. 민주주의의 인권의 발전은 인류의 보편적 가치이기 때문이다. 주체적으로 민주화를 성공하여 동아시아 민주화의 한 촉진자 역할을 했고, 또 동아시아에서 가장 앞선 민주화의 정도를 자랑하는 한국이 아시아 민주주의의 인권증진에 대해 지나치게 무관심하다는 것은 이해하기 어려운 일이다.

특히 동북아 지역통합이 지지부진한 이유의 하나가 유럽과는 달리 동북아 역내 민주주의 발전의 정도가 크게 상이한 데서 비롯된 측면도 강하기 때문이다. 중국과 북한의 특수 상황 때문에 동북아 인권 및 민주주의 증진노력이 우리의 국익 및 비전과 충돌한다면, 동아시아 인권 및 민주화 문제의 정치이슈화를 차단하면서, 공개적·비공개적 방법을 적절한 수위에서 결합하여 전략적으로 접근할 수 있을 것이다. 오히려 우리의 선제적 문제제기와 적극적 해소노력이 최근 점증하고 있는 한국의 북한 인권문제 접근에 대한 국제사회 및 인권단체의 비판을 줄이는 방법일 수도 있다는 것이다.

나. 북한에 대한 ‘비판’과 ‘견인’의 결합

‘회초리’와 ‘당근’을 적절하게 결합하여 보다 적극적으로 북한의 변화를

주도하고 이끌어 나가야 할 필요가 있다. 하나의 분명한 객관적 전제는 북한은 인권과 기아문제, 경제위기를 주체적으로 해결하고, 핵문제를 적극적으로 타파할 조건, 의도, 능력이 결여되어 있다는 점이다. 따라서 해결의 요소는 평화적 방법을 통해 밖으로부터 투입되어야 한다. 이른바 외부투입효과이다. 현재와 같은 대응으로는 당분간 북한기아, 경제위기, 핵문제를 해소하기 어렵다. 동시에 북한문제에 대한 미국, 일본, 중국의 한계를 고려할 때 북한에 대한 남한의 비판, 관여, 개입, 협력 정도는 더 높고 깊어져야 한다. 미국 및 일본과의 적대관계를 고려할 때 이들 국가로부터 외부요소가 투입되기 시작하면 북한의 점진적 긍정적 변화는 기대하기 어려울 것이다. 중국의 대북지원과 북·중 협력이 더욱 깊어지는 것 역시 북한을 중국의 한 위성이나 동북4성으로 만들어 줄 우려가 크며, 이미 그러한 조짐이 상당 부분 보이고 있다.

따라서 미·일 및 중국의 북한에 대한 이러한 차별적 두 요인을 고려한 우리의 적절한 역할 설정이 필요한 것이다. 북한의 반발이나 다른 문제, 예컨대 핵문제의 악화를 예상한 다른 비판카드, 이를테면 인권문제나 위폐문제에 대한 비판적 접근의 선제적 제외는 우리의 대북 및 국제 레버리지와 협상력을 오히려 떨어뜨릴 수 있다는 점이다. 핵, 인권, 위폐, 미사일 문제 등에 대해 이슈별로 차별적 대응을 하는 것도 대북 견인과 국제협력 구도 모두를 창출하는 한 가지 방법일 수 있을 것이다.

다. 양자주의와 다자주의의 결합과 강화

남북협력이나 북·미대화를 포함하는 동시에 이를 넘어 동북아 구상을 통해 동북아와 북한문제를 해결하려는 ‘지역적’ 발상이 더욱 필요하다. 민족적 접근과 국제적 접근을 동시에 지양, 중간층위의 발상을 정밀하게 설정해야 한다는 점이다. 예컨대 북핵문제는 북한문제의 일부이고, 북한문제는 한반도 문제이며, 또 한반도 문제는 동북아 문제라는 다층복합적 연환구도로 파악하고 접근하는 것이다. 따라서 남북 및 한·미 사이의 신뢰와 협력구조, 한·미·일 사이의 신뢰와 협력구조, 한·중·일 사이의 신뢰와

협력구조가 모두 필요한 소이가 여기에 있다. 최종적으로는 한국의 관점에서 이 세 차원 간의 교집합을 추출하여 동북아 및 북핵문제를 포함한 북한문제의 해결을 시도하는 것이다. 이는 양자주의와 다자주의를 결합한 해법으로서 북한문제를 놓고 볼 때는 오직 한국만이 위의 세 차원 모두에 참가하고 있다. 예컨대 동북아 에너지개발기구를 설립하여 북핵해법을 시도할 때, 동북아 에너지기구와 북한체제 안전·동북아 평화구축 문제를 함께 접근할 수 있다는 것이다.

동북아 구상, 남북관계, 국제관계

제 2 발표

전 재 성 (서울대학교)

I. 서론

: 한반도 평화와 동북아 협력 간의 공진화, 선순환 관계 정립의 필요성

이 글은 한국의 대북 정책의 추진과정과 동북아 다자간 협력 관계가 상호 긴밀히 작용하여, 한반도의 평화정착이 동북아 협력과정에 기여하고 또 그 반대의 과정도 가능할 수 있는 길을 찾아보고, 방안을 탐구하기 위해 작성되었다. 한국은 냉전 종식 이후 북한에 대한 적극적인 화해, 협력, 교류, 평화정착 정책을 추진하여, 한반도 평화와 궁극적으로 통일을 위하여 노력하여 왔다. 현재 북핵 문제로 남북 평화과정이 어려움에 처해 있는 것이 사실이지만, 교류협력이 평화정착으로 그리고 평화정착이 남북연합과 통일로 발전하리라는 기대와 희망을 계속 추진해야 할 것이다. 본 논문은 이번 학술회의의 전반적 틀 속에서, 남북관계가 교류협력, 평화정착, 남북연합으로 발전할 것이라는 정책적 전망과 목표를 국제부문에서 어떻게 실현시켜야 할 것인가의 문제를 다루고 있다.

논의의 출발점은 남북관계와 주변국 관계는 긴밀히 연결되어 있다는 것으로, 남북관계가 잘되기 위해서는 주변국 관계가 원활해야 하고, 주변국 관계를 무리 없이 해나가기 위해서는 남북관계가 디딤돌이 되어야 한다는 점이다. 한국이 대북정책을 추구해 나가는 데 있어 주변국 관계를 등한시하거나, 주변국 관계 발전에 몰입하여 대북정책에 소원하면 결국에는 남북관계와 주변국 관계 모두에서 실패할 수밖에 없다.

남북관계는 분단에서 비롯된 것이고 분단과 분단의 고착화라는 비극적인 사건은 상당 부분 국제정치적으로 결정되었다. 분단의 역사를 되돌리기 위해서는 분단 원인의 뿌리를 살펴야 한다. 다시 말해서 남북의 화해와 평화, 그리고 궁극적으로 통일을 실현하기 위해서는 대북 정책과 주변국 정책이 조화롭게 상응하면서 진행되어야 한다.

만약 대북 정책에 지나치게 몰입하여 주변국 관계 발전을 소홀히 하거나, 상당 기간 동안 옆으로 제쳐놓는다면 어느 시점부터인가 대북 정책 자체도 원활히 진행되지 않음을 느끼게 될 것이다. 특히 한국이 북한에

비해 경제적, 사회문화적으로 월등하다는 자신감에 도취되어 대북 관계가 남과 북 사이의 세력균형만으로 진행될 것이라는 착각에 빠지면 남북관계에서의 실패를 맞볼 수밖에 없을 것이다. 반대로 주변국, 특히 특정 국가와의 관계 발전에만 집착하여 대북 관계를 등한시하게 되면 북한과의 관계 개선은 요원한 일이 될 것이다. 강대한 주변국과의 정책 공조만 믿고, 비용과 고통스러운 인내심이 필요한 북한과의 관계 개선 노력을 기울이지 않는다면, 한국이 대북 정책에서 가질 수 있는 자율성의 폭은 계속 줄어들 것이다.

남북관계 발전과 주변국 관계의 발전이 함께 발전하는 공진화(共進化)와 선순환의 구조를 가지기 위해서는 확실한 비전과 목표의 수립, 그리고 이를 실현하기 위한 전략의 마련, 그리고 전략을 실현시키기 위한 정책수단과 정책 추진력의 확보가 필요하다. 한국은 남북관계의 발전을 위한 가장 바람직한 비전과 전략을 궁구하여 왔다. 한국은 북한에 대한 구조적 관여를 통해 점진적으로 교류와 협력을 확대하는 교류협력의 단계, 교류 협력을 바탕으로 공존과 평화의 구조적 환경을 조정하는 평화정착의 단계, 그리고 남과 북의 통합을 위한 제반 조건들을 충족시켜 나가는 남북연합의 단계를 하나씩 밟아나가고자 노력하고 있다.

문제는 한국의 대북 정책이 주변국의 동의와 지지 속에서만 이루어질 수는 없다는 것이다. 무엇보다 북한이 한국의 대북 정책에 대해 많은 유보와 반대를 표명하여 왔다. 남과 북의 관계가 결국에는 정치적 관계인데, 통일의 주도권을 둘러싼 싸움은 치열할 수밖에 없기 때문이다. 또한 한국은 동북아에서 상대적으로 강대한 주변국에 둘러싸여 있다. 미국, 중국, 일본, 러시아 모두 세계의 강국들이며, 이들 국가들은 한반도에 대해 첨예한 이해관계를 가지고 있다. 한국의 대북 정책이 이들 강대국들의 이익을 모든 영역에서 고르게 만족시키는 것이 불가능하다고 할 때, 주변국에 대한 기민한 외교가 병행되지 않고서는 대북 정책에서의 성공을 기대하기는 힘들다.

한국이 교류협력, 평화정착, 남북연합이라는 대북 관계에서의 목표를 달

성하기 위해서는, 이러한 목표가 주변국들에게 결국에는 유리하다는 점을 설득시켜야 한다. 만약 주변국들이 한국의 대북 정책에 대해 유보와 반대의 태도를 표명한다면, 이를 극복하기 위한 정책수단을 최대한 마련하여야 한다. 그리고 주변국들의 지지를 확보하여 대북 정책이 다시 원활히 작동하도록 하여야 한다. 주변국 외교의 장애를 극복하여 대북 외교의 디딤돌로 삼고, 대북 외교의 난관을 뚫고 나가면서 주변국 외교의 거름으로 삼아야 한다. 남북 관계 발전과 주변국 관계 발전의 선순환 구조라는 목표를 달성하기 위해서이다.

현재 동북아는 유럽과는 달리 지속적인 다자적 협력의 체제를 갖추고 있지 못하다. 동북아의 체제적 속성은 현재 세계적인 미 패권구조와 동북아의 세력균형 구조의 공존에 의하여 특징지워진다. 그리고 이러한 상황을 변화시킬 다양한 요소들이 존재하고 있다. 즉, 중국의 부상, 일본의 보통국가화, 러시아의 강대국화, 불안정한 양안관계, 그리고 다양한 인간안보 현안들이 그것이다. 만약 동북아가 21세기 전반기에 지역의 문제를 다자주의적으로 다루어나갈 틀을 갖추지 못한다면, 세력균형에 의한 불안정한 질서가 지속될 것이다. 그리고 지역의 상대적 약소국인 한국이 이러한 경쟁과 불안정 속에서 특히 많은 어려움을 겪게 될 것이다. 이러한 상황을 방지하기 위해서는 무엇보다 남북 간의 평화와 통일이 정착되어야 한다. 그러나 이에 못지 않게 중요한 것은 한반도 평화과정이 지역의 다자적 협력을 촉진시켜, 평화한반도가 출현하였을 때, 한민족의 생존과 번영을 지속할 수 있는 지역의 질서가 자리잡아야 한다는 것이다. 한국이 한반도 전략을 추진하는 과정에서, 동북아 다자협력의 체제를 지향하는 것은 장기적으로 한반도가 안정된 지역 질서 속에서 생존과 번영을 지속하기 위한 필요조건이다. 따라서 한반도 전략과 동북아 전략의 상호 추진은 반드시 이루어야 할 과제라고 할 수 있다.

대북 정책과 주변국 정책이 선순환구조를 이루면서 함께 발전하기 위해서는 남북 교류협력, 평화정착, 남북연합의 단계에서 한국의 국내, 남북관계, 동북아 지역 및 세계의 차원에서 해나가야 할 일들이 매우 많다. 각

단계에서 해야 할 일들을 각 차원에서 성실히 이루어갈 때, 남북 관계를 뒷받침할 수 있는 국제환경이 마련될 것이고, 보다 평화로운 동북아 지역의 발전을 위해 남북 관계 개선이 기여하게 될 것이다.

Ⅱ. 한반도 평화와 동북아 협력 간의 선순환 관계 발전을 위한 비전과 목표

한국의 대북 정책이 전개됨에 따라 남북관계가 교류협력, 평화정착, 남북연합의 세 과정을 거치는 동안, 동북아의 국제관계 역시 이와 밀접한 관련을 가지면서 변화될 것이다. 한편으로는 남북관계의 발전을 위한 국제, 지역 환경의 조성에 힘쓰면서, 다른 한편으로는 남북관계의 발전이 동북아 국제정치의 성숙과 협력을 증진시키도록 노력해야 할 것이다.

1. 한반도의 교류협력, 평화정착, 남북연합 단계의 발전을 위한 우호적인 국제 환경 조성

무엇보다 한반도의 교류협력, 평화정착, 남북연합 단계의 발전을 위한 우호적인 국제 환경 조성이 중요하다고 할 수 있다. 한반도의 평화정착과 궁극적인 통합은 주변국의 협력과 도움이 절대적이기 때문이다. 이를 위해서는 효과적인 주변국외교를 달성하기 위해 노력해야 할 것이다. 한국은 4대 강국에 의해 둘러싸여 있으며, 21세기 초 동북아의 국제정치는 변화하는 세력균형으로 인해 급변하고 있다. 주변국들이 각자의 이해관계에 따라 치열한 외교를 전개하는 과정에서 한반도에서의 평화정착과 통합의 움직임이 주변국들의 이해를 해치지 않을 뿐 아니라, 궁극적으로는 모두에게 도움이 되는 방향으로 변화할 수 있다는 점을 이해시켜야 할 것이다.

효과적인 주변국 외교를 위해서는 모든 국가들과의 전략적 관계 설정에 만전을 기해야 할 것이다. 우선 한국이 현재 유지하고 있는 한·미동맹

을 21세기의 국제상황에 맞게 새롭게 정의하고 구조 조정하는 노력을 기울여야 할 것이다. 이를 통해 한·미동맹의 활용도를 높이고, 미국이 한반도의 교류협력과, 정착, 통합의 과정에 적극적으로 임할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 또한 부상하는 중국과의 전략적 협력관계를 다각적으로 확립하고, 평화정착과 통합의 과정에 중국이 보다 적극적인 역할을 담당할 수 있도록 설득해야 할 것이다. 일본과 러시아의 역할 또한 크다. 북핵문제를 해결하기 위한 6자회담의 과정에서 보여진 바와 같이 일본과 러시아는 북한의 개혁·개방 및 안전보장을 위해 적극적인 역할을 담당할 여지가 충분히 있다. 또한 한반도의 판도 변화에 밀접한 이해관계를 가지고 있는 만큼, 한국의 대북정책이 이들 국가에게도 도움이 된다는 점을 적극적으로 설득하고 최대한의 지지를 이끌어 내야 할 것이다.

2. 한반도의 평화과정과 동북아의 다자적 협력제도간 공진화 및 선순환의 관계 정착

동북아는 현재 다자적인 지역적 협력기제가 없는 상태에서 적나라한 세력균형에 의해 움직이고 있다고 보아야 할 것이다. 냉전이 종식되고 공산권의 세력이 약화된 이후, 동북아는 이념적 분리보다는 국가이익에 의해 움직이는 새로운 모습을 보이고 있다. 또한 냉전기에는 양대 진영 내부의 국가들끼리 분쟁과 갈등을 최대한 자제하고, 냉전적 대립에만 집중했던 데에 반해, 탈냉전기에는 과거 같은 진영에 있는 국가들끼리도 많은 분쟁사안을 표출하고 있다. 동북아 국가들 간의 영토분쟁과 역사인식 문제, 역사교과서 문제 등은 이러한 갈등의 단면을 보여주고 있다.

향후에 이러한 추세가 지속될 경우 동북아의 갈등을 해소해 나가는 데 많은 문제가 발생할 것이라는 것은 의심의 여지가 없다. 한반도에서의 평화정착과정과 통합의 과정이 주변국들의 이해와 동의가 반드시 필요하고, 이러한 과정은 냉전적 대립을 넘어서는 주변국들의 합의를 필요로 한다. 따라서 한반도의 평화과정은 동북아의 협력관계를 증진시킬 수 있는 때

우 중요한 기회이자 도전이 될 것이다. 향후 한국은 대북정책을 추진하고 한반도의 평화정착을 추진하면서 최대한 동북아 국가들의 다자적 협력을 도모하고 지역적 협력기구를 만들어 가는 데 노력해야 할 것이다. 이미 북핵문제를 해결해가는 과정에서 6자회담이라는 다자적 협력기제가 작동하고 있고, 수차례 걸친 회의는 다자적 협력의 기제를 이미 정착시키는데 많은 공헌을 한 것이 사실이다. 또한 제4차 6자회담의 9·19 공동성명에서 논의된 바와 같이 6자회담을 동북아의 다자적 안보협력기구로 발전시키고자 하는 주변국들의 관심과 의도가 합의된 바 있다. 이와 같이 한반도의 현안이 동북아의 다자적 협력의 정착을 위해 공헌할 여지가 많은 만큼, 한반도의 평화과정과 동북아의 다자적 협력제도의 확립 간에 공진화와 선순환의 관계를 정착시키는 비전을 추진해야 할 것이다.

3. 국제부문의 발전을 위한 대북 외교와 대내 공공외교의 활성화

이상의 목적을 달성해가는 데에는 외교적 노력과 더불어 북한의 변화를 설득하여 유도하는 대북관계의 노력과, 국내적 합의를 이끌어 내는 국내정치적 노력이 병행되어야 함을 반드시 유념해야 할 것이다. 한국이 아무리 국제환경조성과 외교적 노력에 성공하더라도 북한이 한국의 평화노력에 적극적으로 임하지 않는다면 정책성과를 거두는 데 한계를 가질 수밖에 없을 것이다. 따라서 북한과의 적극적 대화를 통해 북한의 변화를 이끌어 내고 이러한 변화를 제도화하는 데 노력해야 할 것이다.

현재 대북관계를 둘러싸고 한국 내에 많은 갈등과 의견의 차이가 있는 것이 사실이다. 그러나 한반도 평화과정에 대한 근본적인 합의는 존재한다고 보아야 하며, 이러한 가운데 실천을 이끄는 전략과 전술에서의 차이가 존재하는 것은 당연하다고 할 것이다. 문제는 이러한 의견의 차이를 민주적으로 해소해 나갈 수 있는 정치적 리더십과 여론의 적극적 역할을 보장하는 것이다. 적극적이고 지혜로운 국내정치과정을 통해 한반도의 평화과정과 동북아의 다자협력을 위한 노력의 성과를 배기해야 할 것이다.

<표 1> 한국의 한반도 전략과 동북아 전략 간의 선순환 관계의 성격과 전략

	한반도 전략	동북아 전략	주변국 외교 전략
교류 협력 단계	북핵문제 해결과정에로의 본격적 진입; 남북간의 경제, 사회문화교류의 심화, 확대, 평화체제논의의 시작	북핵에 관한 국제적 폐기체제의 마련; 북한 경제문제에 대한 국제적 지원체제의 마련; 북·미, 북·일 국교정상화를 위한 별도의 포럼들의 시작	미국, 중국, 일본, 러시아와 북핵문제 해결을 위한 외교적 공조노력; 북핵폐기/검증체제를 위한 미·중과의 협력; 평화체제를 위한 미국, 중국과의 외교적 협력; 국교정상화를 위한 미국, 일본과의 협력
평화 정착 단계	평화공존과 교류 협력의 본격화	북핵문제의 실질적 해결; 북한의 개혁, 개방을 뒷받침하는 국제적 지원체제의 본격화; 북한의 시장체제와 국제경제부문의 연결; 평화체제를 뒷받침하는 국제적 보장체제 완비; 북·미, 북·일 국교정상화 완성; 동북아 다자주의 평화체제의 구체적 실행체제 마련	평화체제를 위한 한·미 동맹의 조정; 평화체제 보장을 위한 중국의 협조와 참여를 유도; 북한의 경제개혁, 개방을 위한 동북아 국가들의 참여를 유도; 북한에 대한 경제제재 해소를 위한 대미외교; 평화체제마련 과정에서 동북아 국가들을 다자안보기구에 참여시키는 외교
남북 연합 단계	통합/통일과정의 시작; 연합체제의 발전	남북간의 사실적 교류의 완성; 남북연합체제의 정치적 측면의 완성을 위한 노력의 본격화; 남북통일을 뒷받침하는 국제적 보장체제 마련; 동북아 다자주의 평화체제의 본격화	한반도 통일을 위해 주변국의 동의를 유도; 한반도 통일의 지원체제를 동북아 다자주의 평화체제로 변화; 미·중 간의 경쟁체제 방지

Ⅲ. 분석 차원에 따른 전반적인 추진전략의 내용

1. 국제 차원의 전략 내용

첫째, 한반도의 교류협력, 평화정착, 남북연합의 과정의 주변국의 이익에 궁극적으로 기여한다는 점을 강조하고, 이를 설득하여 한반도 평화과정에 대한 주변국의 지지와 우호적인 국제환경을 이끌어내야 할 것이다. 현재 동북아는 미국의 패권적 지위, 중국의 부상, 동북아 국가들간 민족주의 갈등으로 미래의 정확한 행로를 예측할 수 없는 상황에 있다. 이러한 조건 속에서 한반도 평화과정이 진행되는 동안 주변국들이 다자적 협력을 도모할 수 있는 환경이 마련된다면 이는 비단 한반도 평화과정뿐 아니라 동북아의 평화정착을 위해서도 도움이 될 것이다. 한국은 한반도 평화과정의 동북아적 의미와 주변국들의 이익에 대한 기여를 강조하여 평화과정을 위한 주변의 지지구조를 이루어내야 할 것이다.

둘째, 한·미동맹과 지역다자협력의 선순환구조를 마련해야 할 것이다. 한국은 냉전기에 맺어진 한·미동맹의 존재근거를 넘어서는 21세기적 동맹의 합리적 근거를 마련함과 동시에, 새롭게 존속하는 한·미동맹과 지역전체의 이익의 조화 및 평화와의 상호조화의 관계를 마련해야 할 것이다. 한국은 급변하는 동북아의 지역질서 속에서 한·미동맹의 활용도를 높여 한국의 국가이익을 증진함과 동시에, 한·미동맹을 토대로 지역의 안보에 기여할 수 있는 전략을 추진해야 할 것이다.

셋째, 한국의 평화과정이 동북아의 안보, 경제, 사회문화의 다자제도의 창출과정에 기여하도록 해야 할 것이다. 현재 북핵문제의 해결과정에서 작동하고 있는 6자회담은 동북아 최초의 다자안보제도의 초석을 놓는 데 많은 기여를 하고 있다. 이와 같이 한반도의 평화과정에 관한 다자협력체제를 제도화하여, 21세기적 안보규범에 기초한 동북아 다자안보제도를 창출하는 데 한국이 앞장서야 할 것이다. 또한 이러한 동북아 다자안보제도가 한반도의 평화과정에 다시 기여할 수 있는 공진화와 선순환구조를 마련하기 위하여 전략을 추진해야 할 것이다.

2. 대북전략의 내용

한반도 평화과정이 우호적인 국제환경의 조성과 지역안보질서의 역할과 선순환구조를 가지기 위해서는 북한의 적극적인 호응이 반드시 필요하다. 이를 위하여 우선, 북한이 주변국들의 이익과 조화될 수 있는 외교정책을 추진하도록 설득, 중용해야 할 것이다. 현재 북핵문제와 같은 북한의 생존전략이 미국의 반테러, 비확산전략과 상충하여 교류협력단계에서 많은 문제점을 낳고 있다. 한국은 북한으로 하여금 미국은 물론 주변국들과 보다 적극적인 협력관계를 모색하도록 설득해야 할 것이다.

둘째, 북한이 한국과 교류협력, 정착, 통합을 추진하는 과정에서 남과 북의 상호이익을 적극적으로 고려하여 협력을 제도화하는 데 협력하도록 노력해야 할 것이다. 남과 북이 21세기에 함께 생존, 번영해 나가기 위해서는 자신의 이익만을 추구해서는 안 되며, 한반도 전체의 힘을 합쳐야 변화하는 동북아의 안보환경을 헤쳐 나갈 수 있다는 사실을 북한에게 인식시켜야 할 것이다.

셋째, 현재 북한은 동북아 지역차원의 다자주의제도에 대한 참여가 미비하다. 북한의 발전과 개혁, 개방을 위해서는 지역차원의 다자적 협력과 지원체제가 절실함을 설득시켜, 북한의 생존전략이 장기적으로 동북아의 다자협력과 선순환관계를 이룰 수 있도록, 북한의 지역전략 채택 및 추진 과정을 이끌어가야 할 것이다.

3. 국내전략의 내용

한반도 평화과정의 순조로운 추진을 위해서는 무엇보다 한국내 여론의 통일이 가장 중요하다. 현재까지 한국의 외교정책을 둘러싼 남남갈등은 냉전기의 한국 외교정책을 반성하고, 새로운 탈냉전기 외교정책을 마련해 가는 과정에서 어느 정도 필연적인 과정이었다고 보여진다. 그러나 앞으로는 한반도 전체의 이익을 위하여 냉정한 국가이익 추구가 무엇보다 중

요함을 국내적으로 설득해야 할 것이다. 또한 모든 주변국과의 조화관계가 한반도 평화과정에 필수적임을 인식시켜, 특정 주변국에 경도되는 여론을 교정하여야 할 것이다. 또한 한반도의 평화과정이 동북아 전체의 다자안보협력의 정착과정과 밀접히 연결됨을 인식시켜, 동북아 전체를 바라보는 보다 광범위하고 포괄적인 시각을 가질 수 있도록 여론을 주도해야 할 것이다.

Ⅳ. 한반도의 평화과정과 동북아의 다자적 협력제도 간 선순환 관계 발전을 위한 대북 정책 단계별 추진전략과 과제

1. 교류협력단계: 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 국제환경 조성과 남북교류협력을 지원하는 국제적 환경 공고화

가. 국제전략

(1) 북핵문제의 평화적 관리와 6자회담을 통한 북핵 문제의 해결

교류협력과 평화정착, 남북연합의 과정은 기본적으로 한국의 대북 관여 정책의 전개와 성공의 과정이라고 볼 수 있다. 북한이 탈냉전기와 21세기의 전반적 변화의 추세에 부응하여 적극적으로 개혁·개방에 나서고, 한국이 이러한 과정에 관여하는 것이 정책의 기본 내용이라고 볼 수 있다. 이 과정에서 북한은 자국이 원하는 변화의 과정을 확보하기 위하여 최대한의 정책수단으로 이익을 확보하고자 할 것인데, 현재 이러한 북한의 노력은 북핵문제로 나타나고 있다.

북핵문제는 무엇보다 개혁·개방의 과정이 본격적으로 일어나기 전에 북한의 체제와 현재의 정권의 안정을 보장받기 위한 노력의 과정에서 산출된 것이다. 북한은 취약한 사회주의 체제를 유지하기 위하여 국제적 안전 보장, 특히 21세기 유일의 패권국으로 등장한 미국으로부터의 안전보

장을 확보하기 위하여 최대한의 노력을 기울이고 있다. 그리고 이러한 노력이 가장 효과적으로 작동하기 위한 수단이 핵무기라고 믿고 있다. 북한은 핵무기를 포기하기 전에 미국으로부터 물적으로 확실한 안전담보를 받고자 하며, 이를 한국 및 주변국들이 적극적으로 보장해 주기를 바라고 있다. 또한 북한이 추진하는 변화를 가능하게 할 경제적 지원도 확보해 나가고자 노력하고 있다.

핵무기를 정책수단으로 한 북한의 생존전략은 미국의 적극적인 견제에 부딪혀 있다. 미국은 2001년 9·11 테러 이후 테러의 재발을 방지하기 위해 최대한의 노력을 기울이고 있다. 특히 핵무기와 같은 대량살상무기를 사용한 테러가 발생하는 것을 극도로 경계하고 있다. 만약 핵테러가 미국의 본토에서 발생한다면 이는 9·11 테러와는 비교가 안 될 정도의 파괴력을 가질 수밖에 없기 때문이다. 따라서 미국은 북한이 핵무기를 생산하고, 이를 외교적, 경제적 목적을 위해 테러집단에게 이전할 가능성에 대해 극도의 경계를 기울이고 있다. 따라서 북핵의 완전한 해체를 목표로 한 외교적 노력을 기울여 왔고, 이는 주변국의 동의를 바탕으로 한 6자회담으로 나타난 바 있다. 현재까지 5차에 걸친 6자회담을 진행하는 동안 제4차 6자회담에서 9·19 공동성명을 통해 북핵의 포기, 안전보장, 경제지원 및 주변국들과의 관계정상화에 대한 내용에 합의하였고, 한반도 평화체제와 동북아 다자협력을 위한 전망도 함께 한 바 있다.

그러나 북핵문제의 해결전망이 밝은 것만은 아니다. 9·19 공동성명 이후 합의한 원칙을 실행해 나가는 과정에서 여전히 많은 문제에 봉착해 있기 때문이다. 근본적으로 북한은 미국이 확실한 안전보장을 먼저 제공해야만 북핵 포기의 과정에 착수할 수 있다는 입장이다. 반면 미국은 북한이 북핵해결을 위한 가시적 노력을 확실히 보여주어야만 북한이 원하는 관계정상화 등의 안전보장을 제공해 줄 수 있다는 입장이다. 결국 원칙에 대해 합의하지만, 이를 실행해 나가는 실행의 과정에서 서로 상대방이 먼저 행동을 해주어야 한다고 주장하고 있는 것이다. 이는 미국과 북한 간에 장기간에 걸친 과거의 신뢰부족이 중요한 원인이며, 서로에 대한 불신

과 감정이 여전히 많은 문제를 야기시키고 있기 때문이다.

북한은 9·19 공동성명에 합의한 직후, 경수로 지원을 주장하고 나섬으로써 주변국들을 난처하게 만든 바 있다. 미국은 6자회담과 직접적인 관계는 없다고 보여지지만, 북한의 위조달러지폐 제조 및 유통의 문제를 제기하고, 북한에 대한 금융제재를 단행함으로써 북한을 압박하고 있다. 또한 북한의 인권문제에 대해 본격적인 문제를 제기함으로써 북한의 정권에 대한 외교적 압박을 하고 있다는 인상을 주고 있다. 북한은 이에 대해 금융제재와 인권문제 거론이 북한의 제도를 전복시키려는 적대적인 행동이라고 주장하고 있다.

결국 북핵 문제는 북한과 미국이 서로의 안보에 절대적으로 필요한 안전보장과 핵무기 해체를 주장하는 한편, 상대방의 선행동을 요구함으로써 현재 정체상태에 빠져 있다고 할 수 있다.

이러한 문제점은 장기적으로 한반도에서의 교류협력과정을 평화정착의 과정으로 이행해 나가기 위한 대목에서 부딪히고 있는 문제라고 하겠다. 2000년 6·15 공동성명 이후 남과 북은 급속한 경제적, 사회문화적 교류와 협력을 추진해 왔으나, 막상 정치적인 과정에서의 본격적인 합의와 협력은 이에 미치지 못했다. 이는 근본적으로 북한이 자신의 체제유지에 대한 불안을 느끼고 있으며, 경제의 개혁·개방이 정치체제의 변화에 영향을 미치지 못하게 하려는 노력에서 비롯된 것이다. 북한이 체제와 정권의 유지에 불안을 느끼는 한, 개혁과 개방은 한계를 가질 수밖에 없으며, 평화적 교류와 협력은 정치군사적 평화정착의 단계로 이행해 가기 어려울 것이다. 따라서 북핵문제를 해결하는 과정에서 북한이 체제와 정권에 대한 불안을 해결하고 보다 본격적인 변화를 추구할 수 있도록 정치적 환경을 마련하는 것이 교류협력의 단계에서 평화정착의 단계로 이행하는 주된 요소라고 할 수 있다.

한국은 지금까지 6자회담의 진행과정을 성공적으로 관리함으로써 6자회담의 정체 및 무산의 위기를 효과적으로 극복해 왔다. 결국 4차 6자회담에서 북핵문제의 해결원칙에 합의를 이끌어내는 데 많은 역할을 하였

다. 그러나 북한과 미국의 대립을 해결하는 데 아직도 많은 시간과 노력이 필요한 것이 사실이며, 이를 위한 외교적 노력을 지속적으로 기울여야 할 상황이다. 한국은 북핵 문제가 해결될 때까지 북·미 간의 긴장 상승 및 6자회담 밖에서의 대결구도 조성을 막고, 6자회담이 지속적으로 이루어질 수 있도록 모멘텀을 유지해야 할 것이다.

(2) 미국의 대북정책 변화를 위한 대미외교

한국은 미국에 대한 적극적 외교를 통하여 미국이 북핵문제에 전향적이고 유연한 자세를 보일 수 있도록 노력해야 할 것이다. 미국은 테러사태 이후 국가안보전략에 일정한 변화를 보여왔다. 무엇보다 반테러전을 성공적으로 수행하기 위하여 테러집단의 색출과 말살, 그리고 이를 비호하는 정권들을 공격하는 데 많은 노력을 기울여 왔다. 그러나 이러한 군사적 노력이 한계가 있다는 것을 절감하고 많은 국가들의 군사적, 외교적 지원을 획득하고자 많은 노력을 기울여 왔다. 반테러의 노력과 더불어 미국이 중점을 두고 있는 것은 대량살상무기의 비확산과 반확산이다. 테러가 대량살상무기와 결합하는 순간, 테러의 효과가 상상할 수 없을 정도로 커지기 때문이다. 이와 더불어 미국은 테러와 대량살상무기 확산이 독재정권과 밀접한 관련이 있다는 논리를 강화시켜왔다. 독재가 지배하는 국가에서 이를 극복하고자 하는 노력이 등장하고 이는 자국의 독재뿐 아니라 세계질서 전반에 대한 도전으로 이어진다고 가정했기 때문이다. 또한 독재국가의 지도자는 이익을 위해 대량살상무기의 불법이전을 포함한 다양한 불법행위와 인권탄압을 자행한다고 보고 독재의 타도와 민주주의의 확산이 대량살상무기 테러의 발생은 물론 세계평화를 위해 필요한 조건이라고 주장하고 있다.

이러한 미국의 정책은 북핵문제와 결합되어 미·북관계 개선에 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 미국은 북한이 독재정권이라고 가정하고 있을 뿐 아니라, 자국의 이익을 위해 핵무기 생산은 물론, 위조지폐, 마약, 가짜 담배 등의 상품을 생산, 유통시키는 문제국가라고 보고 있다. 또한 북한 내에서

자행되는 인권탄압과 외국인의 납치, 탈북자에 대한 강압정책에 주목하고 있다. 이러한 상황에서 미국의 대북정책은 점차 경색되어 가고 있고, 이러한 전반적 변화의 상황 속에서 북핵문제 해결을 위한 미국의 노력도 점차 힘을 잃어가고 있는 것이 사실이다.

한국은 한·미관계 속에서 미국의 북핵문제 해결노력의 방향을 잡아주어야 할 뿐 아니라, 미국을 설득하여 미국이 보다 본격적으로 노력할 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 북핵문제의 미해결 및 북·미관계의 정체상태가 미국의 국가이익에 도움이 되지 않는다는 사실을 강조해야 할 것이다. 현재 북한은 부시 행정부 하에서의 미·북관계 개선에 한계가 있다는 판단 하에 현재의 상황에서 버티기 전략을 적극적으로 고려하고 있는 것으로 보인다. 즉, 북한의 안보상황이 해결되지 않는 상태에서, 최대한의 경제지원을 확보하고 현재의 상태에서 버티기 전략을 추진하는 것이다. 이 과정에서 북한은 중국에 대한 의존도를 높이고 있으며, 중국 역시 북한에 대한 영향력 확보를 위해 경제적, 외교적 지원을 늘려가고 있다.

결국 이러한 상황이 장기적으로 지속될 경우, 북·중관계가 심화되고, 북한의 대중의존은 심화될 것이다. 이러한 상황은 동북아 지역에서의 미국의 이익에 도움이 되지 않을 것이며, 장기적인 미·중관계의 균형에서도 미국에게 우려할 사태를 야기할 수 있을 것이다. 또한 북핵의 정체 국면은 북한의 핵무기 개발에 대해 미국이 취할 수 있는 현실적 조치가 줄어들게 하는 효과를 가져온다는 사실을 강조해야 할 것이다. 북한이 중국으로부터의 경제적 지원을 확보하면, 핵무기 증산을 통한 대미 외교수단의 확보를 위해 노력할 여지가 있기 때문이다.

이러한 상황에서 한국은 미국이 더 이상 사태가 악화되기 이전 본격적인 외교적 교섭을 위해 나설 수 있도록 설득해야 할 것이다. 우선 미국으로 하여금 북한을 독재국가로 명명하고 북한에 대한 명분적 비판을 하는 것을 자제하도록 해야 할 것이다. 북한에 대한 도덕적 판단을 앞세우는 것은 대북 외교교섭의 여지를 스스로 줄이는 효과를 가져오기 때문이다.

이와 더불어 미국이 북한에 대해 장기적 정책을 수립하도록 종용해야 할 것이다. 현재 북한은 미국이 대북적대시정책은 물론 정권교체와 제도전복을 기도하고 있다고 보고 있다. 북한이 미국에 대해 불안과 불신은 느끼는 이상, 북핵을 자발적으로 포기하는 것을 기대하기는 어려울 수밖에 없다. 이런 상태에서 미국은 북한에 대한 구체적 정책을 가지고 있는 것으로 보이지 않는다. 오히려 핵포기에 모든 관심을 기울이고 있다.

따라서 미국이 북한에 대해 장기적인 북한정책을 수립하여 미·북관계의 장기적 전개에 대해 고려하고 있다는 사실을 확실히 보일 때, 북한의 대미 안보불안이 삭감될 수 있을 것이다. 이러한 미국의 변화는 실제로 미국의 국익을 해치지 않을 뿐 아니라, 대북정책의 대안을 늘이는 효과를 가질 수 있으므로, 한국은 한·미관계 속에서 미국의 대북정책이 보다 유연해질 수 있도록 설득해야 할 것이다.

(3) 북핵 해결을 위한 주변국 외교의 활성화

대미정책과 더불어 한국은 주변국의 대북정책을 효과적으로 선도해야 할 것이다. 현재까지 중국은 6자회담의 개최국으로서 북핵문제의 해결을 위해 많은 노력을 기울여왔다. 또한 미·북관계 속에서 양자를 중재하고 사태의 해결을 위해 교섭을 주도하고 북한을 설득해 온 공이 있는 것도 사실이다. 이러한 노력이 향후에도 지속될 수 있도록 한국의 대중 외교가 실행되어야 할 것이다. 무엇보다 우려되는 것은 현재의 미·북 정체상태 속에서 중국이 북한의 대중의존도를 심화시키는 데 주력할 가능성이 있다. 중국으로서는 북한의 핵개발이 직접적인 안보위협이 된다고 볼 수는 없다. 다만 북·미관계가 악화되어 미·중관계까지 경색되고, 이로 인해 중국의 경제발전정책이 방해받는 것을 우려하고 있다고 보아야 할 것이다. 그러나 북·미관계의 정체국면 속에서 중국이 북핵문제 해결을 위한 적극적 노력에 소홀히 한다면 이는 장기적으로 남·북관계는 물론 미·북관계의 미래를 위해서도 부정적인 결과를 낳게 될 것이다. 단기적으로는 북한의 대중의존이 중국에게 유리한 것으로 보일지 모르나, 북핵문제 미해결 상

황 속에서의 남북, 북·미관계 경색은 중국을 위해서도 결국 좋지 않을 수밖에 없다는 사실을 중국에게 설득시켜야 할 것이다. 중국이 북한과 미국에 대해 함께 외교적 설득을 해나갈 때 북핵문제의 해결가능성이 높아진다고 볼 때, 중국의 대북, 대미외교가 보다 적극적으로 작동할 수 있도록 한국의 대중관계도 강화해야 할 것이다.

일본과 러시아 역시 북핵문제 해결을 위해 할 수 있는 여지가 있다. 일본은 현재 납치자문제로 북·일관계 정상화 과정에 어려움을 겪고 있다. 그러나 장기적으로 북·일관계 개선은 북한의 개혁·개방을 위해 유리할 뿐 아니라, 미·북관계 개선을 위해서도 많은 도움이 될 것이다. 한국은 일본이 대북관계 개선에 계속 노력을 기울이도록 독려해야 할 것이다. 또한 러시아 역시 북한의 입장을 인식하고 북한을 설득하는 데 많은 노력을 기울여 온 것이 사실이다. 북한이 점차 개혁·개방을 향해 나갈 수 있도록 지속적 설득을 하도록 노력해야 할 것이다.

(4) 남북교류협력의 성과의 체계적 홍보외교와 교류협력을 위한 국제적 기반 확대

한국은 교류협력, 교류의 단계에서 남북 간의 경제, 사회문화 교류에 많은 노력을 기울였고, 또 급속한 성과를 거두어 온 것이 사실이다. 길게는 1988년의 7·7 선언 이후, 짧게는 2000년 6·15 공동성명 이후, 남북 간의 경제, 사회문화 교류가 급속히 증대한 것이다. 남북 간 교역관계를 보면 1991년 냉전의 종식시점으로부터 남북 간 교역액은 111만 달러에서, 2005년 1,055만 달러에 이르기까지 약 9.5배의 성장세를 보였다. 또한 교역 업체와 품목도 각각 56개에서 523개로 9.3배, 57개에서 774개로 13.6배의 성장세를 보였다. 이와 더불어 대북 지원액수도 1995년에는 민간 25만 달러, 정부 2억 3,200만 달러에서 2005년에는 민간 8,866만 달러와 정부 1억 2,388억 달러로 민간의 비중이 점차 커지고 지원액수도 꾸준히 유지되고 있다. 더불어 한국은 북한에 대해 매년 40만 톤의 쌀을 차관형식으로 지원하고 있다.

경제적 교류, 협력은 비단 무역과 대북 지원을 넘어 관광과 투자, 사회 간접자본 설비 등으로 확장되고 있다. 금강산 관광사업의 경우 2004년 26만 8,420명의 관광객을 기록하고 있다. 개성공단은 남북 간의 무역, 관광을 위주로 한 경제관계가 투자와 생산의 단계로 확대 발전할 수 있는가를 보여주는 평가기준이 될 것이다. 이미 북한은 1991년 11월 나진선봉 특구 정책, 2002년 신의주 특구정책을 통해 제한된 범위에서 해외자본 유치의 노력을 기울였으나, 성공하지 못하였다. 반면, 개성공단은 지리상의 이점, 시장성 등으로 볼 때, 기존의 경우보다 성공의 확률이 높은 것으로 평가된다. 물류, 소비시장근접도, 인프라구축 가능성 등의 경우에서 이전의 특구보다 유리한 상황에 있기 때문이다.

남북 간의 교류협력은 비단 경제분야에서만 이루어진 것이 아니라 광범위한 사회, 문화교류 부분에서도 이루어져 왔다. 연도별 방북 인원과 주민접촉을 보더라도 1990년대 후반부터 급속히 증가하여 2005년 한국의 북한방문 인원은 8만 7,028명에 이르게 되었다. 또한 사회문화협력 사업의 승인도 2005년 107명에 이르러 10년 전에 비하면 기하급수적으로 증가한 사실을 알 수 있다. 이러한 남북 간 사회문화교류는 이산가족 상봉과 함께, 학술, 예술, 종교, 방송 등에서 다양하게 이루어지고 있다.

이러한 남북간 평화교류, 협력의 성과를 볼 때 향후의 발전을 위해 중요한 점은 남북간 평화교류, 협력을 어떻게 국제적 차원으로 확대시킬 것인가 하는 점이다. 북한은 탈냉전기 사회주의 시장과의 관계가 악화되어 중국에 대한 경제관계를 불균등하게 심화시키고 있다. 부분적으로는 유럽 연합국가들과의 수교를 통해 경제, 사회문화관계를 발전시키고자 하였으나 북한의 경제난과 북핵위기로 인하여 이러한 노력이 한계에 봉착하여 왔다. 국제사회의 경우에도 부분적인 인도적 지원을 해온 것은 사실이나, 분배투명성의 문제 등으로 그 규모와 성격에는 많은 한계를 보였다.

따라서 평화교류, 협력의 단계가 국제적으로 확장되기 위한 전략을 마련하는 것이 매우 중요하다고 볼 수 있다. 무엇보다 한국은 북한과의 평화교류, 협력이 북한의 개혁·개방을 위해 대단히 긍정적인 역할을 해왔다

는 사실을 실증적으로 보여줄 필요가 있다. 한국의 대북 관여정책 및 교류, 협력정책에 대한 국제사회의 가장 큰 불안은 한국의 대북 지원 및 교류가 북한의 핵개발 및 불법행위와 연결되어 있을지도 모른다는 사실이다. 한국은 2000년 이후 대북화해, 협력정책을 추진해 오면서 북한의 개혁·개방을 유도해 왔지만 그 성과가 가시화되기 위해서는 많은 시간과 노력이 필요하다. 따라서 대북 경제, 사회문화 관계 개선이 한반도 평화는 물론 동북아의 안정을 위해 필요하다는 점을 설득시키는 보다 합리적인 노력을 기울여야 한다.

(5) 교류협력의 성과 및 전망에 대한 홍보의 체계화

국제사회는 남북 교류협력이 북한의 불법행위를 지속시키고, 독재정권의 변화보다는 지속에 기여한다는 의심을 가지고 있는 것이 사실이다. 특히 미국은 북한이 핵개발을 통하여 국제사회를 협박하고 있으며, 위조지폐, 마약 등 불법행위를 통해 국제사회의 질서를 교란시키고 있다고 보고 있다. 따라서 금융제재와 같은 강압정책을 사용하며, 이러한 강압정책이 불법행위 방지는 물론 북핵위기 해결을 위해서도 어느 정도 필요하다는 입장을 표명하고 있다. 반면 한국정부는 북한이 핵개발 및 불법행위를 하게 되는 데에는 경제적 난관이 자리잡고 있다고 보고 대북경제지원이 오히려 이러한 문제를 해결하는 데 장기적으로 도움이 된다고 보고 있다. 이러한 문제는 한국의 대북 정책의 평화성고를 실질적으로 보여주기 전에는 불식시키기 어렵다. 한국은 대북 관여정책의 성과를 정확히 보여줄 수 있는 지표를 개발함으로써 이러한 대북관여에 국제사회가 동참할 수 있도록 유도해야 할 것이다.

나. 대북 전략

(1) 북핵문제 해결을 위한 대북외교

북핵문제의 해결을 위해 한국이 국제적 노력을 기울임과 동시에 추진해야 할 핵심적 과제가 남북관계의 지속적 발전과 대북 설득이다. 한국은

탈냉전기 북한의 안보불안을 충분히 이해하는 한편, 개혁·개방을 위한 여건 조성을 위해 실제적인 도움을 준, 북한에게는 가장 중요한 국가이다. 한국은 북한에게 핵에 집중한 정책이 결국 한계를 가질 수밖에 없으며 21세기 표준에 맞는 국가로 발전하기 위해서는 북한이 보다 전향적인 노력을 기울여야 함을 설득해야 할 것이다.

이를 위해서는 무엇보다 국제적 표준과 법적 기준에 맞지 않는 북한의 행동을 조속히 해결하고 모든 현안에서 국제적 입지를 확보하도록 종용해야 할 것이다. 그리고 북·미관계 개선에서 미국의 대북 비판의 여지를 줄임과 동시에 대미관계에서 적극성을 보이도록 해야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 북핵 포기를 위한 진지한 노력의 모습을 보여야 할 것이며, 선행동의 부담이 있더라도 핵포기를 위해 노력하고 있다는 확신을 미국은 물론, 국제사회에 보여줄 수 있도록 종용해야 할 것이다. 또한 남북 대화를 통하여 한국의 대북지원노력에 적극 부응하도록 해야 할 것이다.

(2) 대북 관여, 교류협력의 지속을 위한 노력

남북 간의 경제교류와 사회문화 교류를 증진시키기 위해서는 무엇보다 북한의 적극적인 노력과 투명성 제고, 협력의 제도화 등이 필요하다. 남북 간의 경협은 그간 새로운 제도의 정착을 가져옴으로써, 남과 북의 경제협력에 대한 태도를 제도화하는 효과를 가져왔다. 남북경제협력 제도화를 위해 2000년 12월 16일 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」, 「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」, 「남북사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」, 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」등 4개 경협합의서를 타결한 이래 남북은 그 후속조치들을 계속적으로 논의하고 합의를 이루어 나감으로써 남북관계는 이제 정치적인 합의의 수준을 넘어 법적·제도적 단계로 점차 발전되고 있다.

또한 2004년 1월 27일부터 29일까지 개성에서 진행된 남북경제제도실무접촉에서 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」가 타결되어 개성공단 개발 및 운영에 필요한 일련의 합의서 채택이

마무리되자, 정부는 4개 경협합의서 발효(2003.8.20)의 선례에 따라 그간 채택된 남북간 경협합의서들을 발효시키기로 결정하였다. 총 9개의 경협 합의서들은 북측이 내부절차를 마친 후 상호 발효통지문을 교환하면 정식 발효되며, 정식 발효될 경우 개성공단, 철도·도로연결 등 남북경협을 실질적으로 뒷받침할 수 있을 것으로 보여진다.

향후 한국은 북한과의 교류협력에서 이러한 제도화를 더욱 강화하여 교류협력의 투명성과 법적 지원을 강화해야 할 것이다. 이와 더불어 한국은 북한이 교류, 협력의 성과를 정확히 파악하여 외부에 대해 성과를 정확히 알릴 수 있도록 설득해야 할 것이다. 북한은 경제교류, 협력 및 사회문화적 개방이 북한의 체제를 위협할 수 있다고 보고 있다. 그러나 제한된 한계 속에서나마 교류의 성과가 어떻게 나타나고 있는지를 한국은 물론 외부사회에 보임으로써 안정된 상황 속에서 국제사회의 지원을 지속적으로 확보할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

다. 대내전략

(1) 북핵 해결을 위한 국내지지기반 확충

한국의 국제적 노력과 대북 노력은 국내적 기반이 있지 않으면 성공할 수 없다. 현재 북핵문제를 둘러싼 한국 내의 여론은 상당부분 지지국면을 보이고 있다. 북핵문제가 평화적으로 해결되어야만 한반도의 평화과정이 진전될 수 있다는 데에 의견의 일치를 보이고 있기 때문이다. 이러한 합의를 좀 더 발전시켜, 정당 간의 합의, 언론의 적극적 홍보, 여론의 지지가 함께 갈 수 있도록 해야 할 것이다. 또한 주변국 외교를 뒷받침할 수 있도록 정부의 주변국 외교를 지원할 수 있는 여론을 확보하는 데 노력해야 할 것이다.

(2) 대북 교류협력의 체계화 노력

북한에 대한 경제, 사회문화 분야에서의 교류협력은 국내적으로 가장 가시성이 높은 분야이다. 그런 만큼 그 성과를 둘러싸고 가장 많은 논란

과 갈등이 있는 분야이기도 하다. 특히 제2차 북핵위기가 발생한 이후, 일부에서는 교류, 협력의 성과가 사실상 극히 제한적이며, 오히려 한국에 대한 안보위협을 가중시키는 방향으로 사태가 악화되었다고 비판하고 있다. 반면 일부에서는 교류, 협력은 북한을 구조적으로 변화시키고 있으며, 결국 개혁과 개방을 위한 효과가 나타날 것이라고 보고 있다.

한국은 대내적으로 이러한 갈등을 해결하는 노력을 기울일 필요가 있다. 이를 위해서는 무엇보다 그간의 대북관여정책이 어떠한 북한의 변화를 가져왔는지를 명확하게 지표화하여 보여주고, 기존의 정책추진과정에서 보여왔던 문제점을 진단하고 이를 해결하는 합리적 노력을 기울일 필요가 있다. 이 과정에서 성과평가에 대한 객관성과 더불어 대북정책을 국내정치적으로 이용하려는 각 정치세력의 노력을 철저히 차단해야 할 것이다.

이와 더불어 한국은 대북 협력에서의 효율성과 체계성을 진작시키기 위하여 명확한 대북협력 거버넌스 체제를 마련해야 할 것이다. 현재까지 대북협력은 다양한 기업주체들과 시민사회 및 이익집단, 미디어와 같이 다양한 주체에 의해 이루어져 왔다. 그러나 이러한 다양성이 때로는 혼란으로 나타난 것도 사실이다. 정부는 시민사회의 적극적 역할을 허용하면서도 이를 관리하고 조정할 수 있는 효과적인 관리체계를 마련해야 할 것이다.

2. 평화 정착 단계: 한반도 평화체제 수립을 위한 국제환경 조성과 주변국과의 평화관계공고화

가. 국제전략

(1) 평화체제 수립을 위한 국제적 지지 기반 마련

북핵문제의 평화적 해결과 평화교류, 협력의 심화, 그리고 한반도의 경제, 사회문화 공동체의 기반 마련과 함께 추진해야 할 과제는 한반도 평화정착이다. 현재까지의 상황으로 볼 때, 북핵문제의 해결과정과 남북 간의 평화교류, 협력, 그리고 평화정착의 핵심이라고 할 수 있는 영구적인 한반도 평화체제는 상호 간에 밀접한 관계를 가지고 추진될 전망이 많다.

그러나 평화체제의 문제는 교류협력의 단계를 넘어 평화정착으로 갈 수 있는 가장 중요한 요소이며 이를 위해서는 남과 북의 협력은 물론, 주변국들의 적극적인 지지가 또한 필요하다.

남과 북은 분단된 이래 한국전쟁을 겪고 정전체제 속에서 현재까지 이르고 있다. 다시 말해서 한국전쟁을 완전히 마감하지 못한 채, 전쟁을 잠시 중단한 상태로 냉전기와 탈냉전기를 보내고 있는 것이다. 이러한 상태는 남과 북의 대치는 물론, 정전협정의 당사자인 중국과, 미국, 그리고 국제연합 간의 관계를 매우 복잡하게 하고 있다. 조속히 한반도의 정전체제를 평화체제로 변화시키는 것이 평화정착을 위한 당면과제라는 데에는 의심의 여지가 없다.

한국전쟁이 끝난 이후 남과 북은 평화정착을 위해 나름대로 다양한 제안을 해온 것이 사실이다. 그러나 이러한 노력은 각자의 이익을 위해 평화를 이용하는 한계를 가져 왔으며, 이는 진정한 평화체제 수립을 위한 노력에 장애로 작용해 왔다. 그러나 두 차례의 핵위기를 겪어 가고 있는 한반도는 핵위기를 해결해 나가는 과정에서 보다 적극적인 평화를 위한 노력을 이제 막 시작하고 있다고 보여진다. 진정한 평화는 체제 간의 이질성을 극복하고 통합을 위한 구체적인 규범과 원칙, 규칙에 합의하고 이를 지켜감으로써 얻을 수 있다. 남북 간의 활성화된 교류, 협력, 북한의 제한된 개혁·개방의 실험과 핵 위기 해결과정에서의 노력은 이러한 적극적인 평화의 단초를 분단 역사상 최초로 제시하고 있다.

한반도의 평화는 남과 북만의 평화가 아니다. 한반도에 진정한, 적극적인 평화가 수립될 때 주변국들 또한 한반도를 둘러싼 상황에서 평화로운 상호관계를 유지해 나갈 수 있기 때문이다. 따라서 한반도의 평화를 통하여 주변국들이 자국의 이익을 확신하고, 한반도 평화체제 확립을 위하여 진정으로 노력할 수 있도록 한국이 외교정책을 추진하는 것이 대단히 중요하다 하겠다. 현재 동북아는 미국의 패권적 지위와, 중국의 화평발전 노력, 한·미, 미·일동맹 등을 축으로 하여 균형과 평화가 유지되고 있다. 이러한 상황에서 한반도에서 남과 북의 긴장이 높아진다면, 이는 남과 북의

동맹인 미국과 중국에게 부담으로 작용할 것이고, 일본 역시 남북 간의 긴장으로 인하여 북·일 관계 개선 및 수교, 대북 경제관계 수립에 많은 어려움을 겪게 될 것이다. 따라서 한국은 한반도의 영구적 평화체제 수립이 주변국 모두에게 이익이 될 수 있으며, 평화정착으로 인한 대북관계 개선으로 얻을 수 있는 실질적 이익이 있다는 점을 적극적으로 설득해야 할 것이다.

(2) 평화체제 수립을 위한 대미외교의 본격화

한반도 평화체제에 대한 논의는 지난 1997년부터 시작된 4자회담에서 본격적으로 개시된 바 있다. 물론 성공적으로 마무리되지는 않았으나 그 필요성에 대하여 남과 북은 물론 주변국도 공감했던 계기가 된 것이 사실이다. 2005년의 9·19 공동성명에서도 한반도 평화체제를 위한 노력을 6자 회담과 별도의 포럼에서 지속해 나가기로 6개국이 모두 합의하였다. 이후 미국은 2005년 부산 APEC 회담 당시와 2006년 한·미 전략대화 등 다양한 계기를 통하여 추진해 나갈 것을 확인한 바 있다. 평화체제의 타당성에 대한 근본적인 합의가 마련된 셈이다. 그러나 실제로 평화체제 교섭을 이루어가는 데 있어서는 북한과 미국의 의견 차이가 있다는 점을 인식하여야 한다. 우선 미국은 북한과의 평화에 대해 까다로운 조건을 가지고 있음을 알 필요가 있다. 미국이 생각하는 평화개념은 21세기 반테러의 시대에 들어와 근본적인 변화를 겪고 있으며, 이러한 근본 입장이 한반도의 평화체제에도 적용될 가능성이 높다.

미국은 전 세계적으로 자유와 인권, 민주주의가 확산되고, 세계의 모든 국민이 자신의 의사와 권리를 자국의 정부에 대해 자유롭게 이야기할 수 있을 때, 국가 내부의 평화와 국가 간의 평화가 이루어질 수 있다고 보고 있다. 달리 말하면, 인권이 억압되고 자유가 실현되지 않은 국가와의 평화로운 관계는 있을 수 없다는 입장이 강화되고 있다. 부시 행정부 2기에 들어 미국이 소위 '자유 확산' 전략의 적용이다. 미·북관계의 경우, 인권이 억압되고 자유가 보장되지 못한 북한과 미국이 평화체제를 만들어 간

다는 것은 이러한 미국의 전반적인 세계전략의 맥락에서 볼 때 상상하기 어려운 일이다. 미국은 국가 간 평화를 위해 상대국의 민주주의와 인권에 문제제기를 할 필요성을 더욱 강하게 느끼기 때문이다.

또한 미국은 평화체제의 논의가 한·미동맹의 성격과 주한미군의 역할 및 위상에 변화를 야기하는 것에 민감한 이해관계를 가지고 있다. 미국은 테러의 재발을 방지하고 동북아에서의 세력균형을 유지하기 위해 한·미동맹과 주한미군을 유지하는 데 많은 노력을 기울이고 있다. 특히 빠른 속도로 부상하고 있는 중국의 경제력, 그리고 경제력이 군사력으로 전환되는 것에 예리한 경계심을 가지고 있는 미국으로서는 한·미동맹과 주한미군이 여전히 유용한 미래의 군사적 수단이 될 수 있다. 따라서 미국은 북핵문제를 조속히 해결하는 한편, 한·미동맹과 주한미군의 문제는 별도의 문제로 고려해 간다는 입장이다. 특히 평화체제를 수립하는 과정에서 한·미동맹 및 주한미군의 문제가 불리하게 논의되는 것을 경계할 것이다.

한국은 평화체제의 논의과정과 한·미동맹, 주한미군의 지위에 관한 문제는 별도의 문제라는 점을 지속적으로 밝혀왔다. 즉 한·미동맹의 문제는 한국과 미국과의 문제이므로, 평화체제의 문제에서 다룰 수 없다는 입장이다. 한국은 이러한 입장을 지속함으로써 미국이 한·미동맹의 정책에서 안심할 수 있도록 하는 한편, 북한과의 평화체제 수립에 관해서는 유연하고 적극적인 입장을 취하도록 유도하여야 할 것이다. 이를 위해서는 북한의 체제 문제 및 불법행위 문제를 평화체제와 지나치게 연계하여 다루는 입장을 견지하지 않도록 해야 할 것이다. 평화체제의 문제는 한반도에서 정전체제를 종식시키고, 군사적 평화를 이룸과 동시에 전쟁재발을 막는 제도적 장치를 마련하는 것이다. 이를 위해 군사적 신뢰구축을 추진할 수 있는 다양한 기제를 마련할 수 있도록 실제적인 노력을 기울이는 데 미국과 북한이 집중할 수 있도록 환경을 조성하여야 할 것이다. 또한 이러한 평화체제의 수립노력이 미·북간 관계정상화로 이어질 수 있도록 해야 할 것이다. 평화체제가 수립되면 미국과 북한 간의 상호불신이 점차 약화되는 효과를 가져올 것이며, 이를 통하여 북한과 미국이 관계를 정상화할

수 있도록 해야 할 것이다.

(3) 평화체제 수립을 위한 대중 외교 활성화

평화체제의 과정에는 필연적으로 중국이 개입할 수밖에 없다. 중국은 한반도의 평화와 안정이 자국의 평화발전에 중요한 외부환경 요소라는 사실을 강조하며, 한반도 평화체제의 수립에 노력해 온 것이 사실이다. 4자 회담 당시에도 중국은 한반도의 안정유지와 미·중 간의 협력적 관계를 위하여 긍정적인 역할을 하였다. 그러나 평화 한반도가 중국의 국가이익에 위배되는 것은 지속적으로 경계하고 있다. 중국은 미·북 간의 관계개선의 필요성은 인정하지만, 미·북 간의 단독 평화협정의 체결에 대해서는 반대의 견해를 보여왔다.

향후 전개될 평화체제의 논의에서도 중국은 한반도의 정치적 환경이 중국에 불리하게 작용하는 것을 경계할 것이다. 설혹 북한이 평화체제 협상에서 미국과 전격적으로 합의하여 주한미군의 주둔을 인정한다 할지라도, 중국의 반발에 부딪힐 가능성이 존재한다. 북한이 주한미군의 주둔을 인정한다 함은 주한미군이 대북용이 아닌 지역용, 혹은 대중견제용이라는 사실을 인식한 것이 되고, 이는 중국에게 주한미군의 위상을 자국의 이익의 관점에서 충분히 의심할 만한 사안이 된다. 이 모든 상황을 고려하여 한국은 북핵 문제와 평화체제를 둘러싼 중국의 동의를 이끌어 내기 위해 평화체제 수립노력을 기울이는 과정에서 지속적인 전략 대화의 폭을 넓혀가야 할 것이다.

(4) 동북아 다자대화체제의 마련

6자회담을 통한 북핵문제의 해결과정과 주변국의 지원을 바탕으로 한 평화체제의 수립과정은 동북아 국가들의 대화의 다자화, 고위화를 위하여 대단히 유리한 상황을 조성할 것이다. 동북아 지역은 여태까지 일본제국주의의 잔재, 역사문제, 영토문제 등 근대화 과정에서 비롯된 문제들과, 동북아 국가들 간의 세력균형의 조정과 같은 근대 국제정치의 문제, 그리

고 테러, 대량살상무기 비확산, 환경, 마약, 인권, 협력안보, 경제위기 등과 같은 근대 후기, 혹은 탈근대의 문제를 동시에 가지고 있다. 그러나 근대화 과정의 문제와 근대 국제정치의 문제는 과거의 기억과 민족주의적 대립으로 인하여 해결하기가 수월하지 않다.

6자회담과 한반도 평화체제는 테러와 대량살상무기 비확산, 그리고 영구적 평화체제라는 탈근대적 가치를 실현하는 장으로서 기능할 수 있다. 동북아 국가들은 새롭게 대두한 21세기적 문제를 해결하는 과정에서 과거의 민족주의적 대립 상황을 극복하고 보다 다자화된 협력의 문화를 창출할 수 있을 것이다. 장차 동북아의 세력구도는 지역협력과 통합을 이루지 못하고 여전히 국가간 세력균형으로 귀결될 가능성이 높다. 이러한 상황에서 한반도의 평화과정이 동북아의 다자협력체제에 미치는 긍정적 영향을 고려해 본다면, 평화정착 단계에서의 동북아 다자대화의 가능성을 내다볼 수 있을 것이다.

현재 진행되고 있는 한·미간, 미·일간, 미·중간 전략대화의 수준을 높이고, 이들을 연결하여 다자전략대화로 발전시킬 수 있다면 이는 장차 동북아 정상회담으로 발전할 수 있을 것이다. 한반도의 평화과정이 독일 통일의 경우처럼 동북아의 세력균형 변화에 많은 영향을 미치는 사건이라고 볼 때, 이러한 동북아 다자회담의 필요성은 더욱 높아질 것이다. 또한 이슈영역도 확대하여 안보는 물론, 다자간 경제협력 혹은 지역경제통합, 그리고 동북아의 사회문화적 집합정체성의 창출을 점차 추진해 나갈 수도 있을 것이다. 한국은 한반도의 문제를 해결하는 과정에서 한반도의 평화는 물론 동북아의 평화를 위해서도 주변국들을 더욱 적극적으로 참여시켜야 할 것이다.

나. 대북전략

평화체제를 위한 국제적 노력과 더불어 북한과의 협상을 성공적으로 이끌어가는 것이 대단히 중요하다. 현재까지 평화체제를 둘러싼 북한의 다양한 주장이 있어온 것이 사실이다. 그러나 대부분의 경우 이러한 주장은

북한의 국가전략, 대남전략의 일부분으로서 수단적으로 추진되어온 경향이 있다. 현재의 상황에서 평화에 대한 이러한 수단적 접근을 벗어나 보다 적극적이고 긍정적인 접근을 할 수 있도록 평화체제를 둘러싼 세부사항에서 합의를 이끌어 갈 필요가 있다. 현재까지 평화체제를 둘러싸고, 휴전당사자문제, 유엔사해체문제, 작전지휘권문제 등에 관해 남과 북이 의견의 불일치를 보인 바 있다. 그러나 이러한 문제들에 관하여 한국이 진지한 자세로 북한을 설득한다면 긍정적인 결과를 이끌어 낼 수 있다. 또한 북한은 평화체제의 문제를 주한미군의 철수문제와 연계시켜 왔다. 평화가 수립되면 한국에 미국이 주둔할 필요가 없으므로 주한미군의 철수가 평화체제의 선결조건이라는 것이다. 또한 북한은 북핵문제의 해결의 선결조건으로 평화체제의 문제를 들고 나올 가능성도 있다. 이러한 모든 북한의 주장에 대하여 한국은 한·미동맹의 문제가 남과 북의 평화수립의 과정에 종속될 수 없다는 점을 북한에 대해 설득시켜야 할 것이다. 21세기에 들어 한국과 미국은 완전히 새로운 관점에서 한·미동맹의 존재근거와 필요성을 재정의하여 동맹의 구조재조정 과정에 들어가 있으며, 이는 지역의 평화를 위한 보다 적극적인 동맹으로 변화하고 있다. 따라서 한반도 평화체제 수립, 남북간 평화정착, 북·미간 평화정착 및 관계정상화와 한·미동맹이 상호 선순환 관계에 있을 수 있다는 점을 설득해야 할 것이다.

현재 북한은 동북아와 동아시아 차원에서 진행되고 있는 다자간 협력제도에 적극적으로 참가하고 있지 않다. 그러나 장차 남북간 평화체제가 수립되고, 한국과 국제사회의 대북 지원체제가 마련되면 북한도 지역차원의 협력체제에 더욱 적극적으로 참여할 기반이 마련될 것이다. 한국은 북한의 국제사회 진입이 북한의 미래를 위해서는 물론 동북아의 평화를 위해서도 긴요하다는 사실을 설득해야 할 것이다.

다. 국내전략

한국은 국내적으로 평화체제를 위한 의견의 일치를 이끌어내는 한편, 한·미동맹 정책을 둘러싼 갈등이 평화체제 수립과정에서 장애로 작용하

지 않도록 해야 할 것이다. 현재까지 평화체제 수립을 둘러싼 한국 내의 근본적 의견일치는 존재하며 다만 이를 추진하는 과정에서 한·미동맹의 구조조정 문제가 장애가 되지 않도록 하는 데 다양한 의견이 존재하고 있다. 그러나 전시작전권 환수 등 구체적인 문제를 논의함에 있어 의견의 일치를 이끌어 내고 있으며, 이러한 과정을 통해 평화체제 수립노력이 진전될 수 있을 것이다.

평화정착 단계에서 가속화될 동북아 다자협력을 위해서도 한국의 대내 공공외교는 중요할 것이다. 현재 한국의 여론은 동북아 차원의 지역협력과 다자제도에 그리 적극적이지 않다. 한국이 선구적으로 민족주의적 여론의 한계를 극복하고 지역 전체를 위한 안목과 가치관을 가질 수 있도록 여론을 선도하는 작업을 벌일 필요가 있다.

3. 남북연합 단계: 남북연합을 위한 국제환경 조성 및 남북연합과 동북아 다자주의 제도 수립의 선순환구조 확립

가. 국제전략

(1) 남북연합을 위한 환경조성과 주변국 설득 외교의 활성화

통합과 통일을 위해서는 한반도 전체의 합의가 필요한 것에 못지않게 주변국의 동의와 협조를 얻어내는 것이 대단히 중요하다. 독일통일 사례에서도 보았듯이, 통일은 주변국들이 자국의 이해와 일치할 때 합의하며 지지한다는 것을 알 수 있다. 결국 통합과 통일은 주변강대국들 간의 국제정치의 변화 속에서 이루어져야 하는 것으로, 주변강대국들이 분단을 통일보다 더 선호하는 상황이 되면 통일이 훨씬 더 어려워질 것이다.

한국은 장기적으로 한반도 통합과 통일이 주변국 모두에게 이익이 되며 이를 기초로 주변의 도움을 얻는 전략을 추진해야 할 것이다. 현재 동북아는 탈냉전의 상황 속에서 새로운 질서를 향해 나아가고 있다. 동북아는 유럽이나 다른 선진지역과는 달리 다자적, 혹은 지역주의적 협력의 기제가 작동하지 않는 지역이다. 동북아는 여전히 근대 이행기의 제국주의

의 기억을 가지고 있으며, 중국과 한국은 분단국가로 존재하고 있다. 또한 일본은 태평양 전쟁의 여파로 보통국가로 평화적 전환을 해야 하는 과제를 안고 있다. 이러한 많은 과제가 공존하는 상황에서 새로운 지역질서가 어떠한 모습을 띠게 될 지는 대단히 유동적이다. 이와 더불어 중국은 빠른 경제성장으로 동북아의 주도국으로 등장하고 있고, 미국과 일본은 일정 부분 이를 견제하고자 노력하고 있다. 미국은 또한 테러기에 접어들어 반테러전쟁을 성공적으로 수행하기 위한 목적에서 기존에 유지해 왔던 한·미 동맹과 미·일동맹을 이에 맞게 재편해 가고 있다.

이와 같이 동북아지역은 대단히 많은 요소들이 새로운 질서 형성에 작동하고 있는 지역이며, 새롭게 출현할 지역질서는 한반도의 통일과 같은 유동적 상황에 많은 변화를 가져올 것이다. 향후 동북아가 가질 수 있는 질서로서는 1) 미국의 패권체제의 지속, 2) 미국과 중국의 양극적 경쟁, 3) 동북아 강대국들 간의 다극적 경쟁과 협력, 4) 미국과 중국 간의 공동 리더십에 의한 지역질서, 5) 지역주의에 기반한 다자적 협력체제 등을 생각해 볼 수 있다. 한반도의 통일과 통합의 과정에서 가장 불리한 상황은 미국과 중국이 양극체제적으로 대립하고 한국과 북한이 각각 이들 체제 속에 편입되어 경쟁상황에 들어가는 것이다. 마치 냉전체제와 같이 양진영으로 나뉘게 되면 한반도의 통일과 통합은 평화교류와 평화정착의 단계를 거쳤더라도 매우 어려울 수밖에 없다.

따라서 한국은 미국과 중국의 양극적 대립과 경쟁이 도래하지 않도록 제한된 한계 속에서 최선의 노력을 다하는 한편, 중국의 국력성장 속도로 볼 때 미국과의 경쟁이 뚜렷해질 수 있는 시기가 도래하기 이전에 통일과 통합의 기회를 맞이하도록 서둘러야 할 것이다. 현재 중국의 경제성장속도로 볼 때, 대략 2040년이나 2050년이 되면 미국과 중국의 국내총생산이 비등해진다는 전망이 대두하고 있다. 미국과 중국의 경제력이 비등해진다고 해서 경쟁과 갈등의 관계가 필연적으로 도래하는 것은 물론 아니지만, 세력균형상 그러한 가능성이 증가하기 전에 가능하면 남북연합의 단계를 앞당기도록 노력해야 할 것이다.

(2) 동북아 경제공동체를 통한 동북아 평화정착 외교

남북연합을 위한 노력과 더불어 한국은 동북아의 질서가 지역주의적 다자협력의 질서로 변화할 수 있도록 노력을 기울여야 할 것이다. 동북아 지역은 유럽과는 달리 다자협력을 위한 기초가 마련되어 있지 않다. 물론 지역주의 협력을 위해 시장과 경제협력이 많은 역할을 할 수 있다는 사실이 잘 알려져 있다. 유럽의 경우, 2차 세계대전 이후 공동시장과 경제교류 협력으로 지역통합의 기반을 다진 것은 잘 알려진 사실이다. 동북아 국가들의 경우도 냉전이 종식된 이후, 특히 보다 심화된 경제적 상호의존 관계가 지속되고 있다. 그럼에도 불구하고 심화된 경제관계가 동북아의 민족주의적 대립과 갈등, 세력균형 상의 경쟁까지 해결할 정도로 강력한 힘을 발휘할 것인가에 대해서는 여전히 의문의 여지가 있는 것이 사실이다. 비근한 예로 중국과 일본은 일본의 신사참배문제와 역사인식문제로 많은 갈등을 겪고 있다.

반면 경제교류는 여전히 지속되는 현상을 보이고 있다. 소위 정랭경열(政冷經熱)의 현상이라고 할 수 있다. 그러나 경제적 관계가 지속되고 있다고 해서 정치적, 외교적 문제를 해결하는 데 결정적인 도움을 주거나 더 나아가 다자적 협력의 기초로 이용되고 있지는 못하다. 시장에 의한 평화가 동북아에서는 더욱 단단한 기반을 가지기 위해서는 무역, 금융, 에너지, 교통, 환경 분야에서의 다각적인 협력구도를 더욱 발전시켜야 할 것이다.

(3) 동북아 민주주의 네트워크와 지역적 시민사회를 위한 외교 활성화

현재 민주주의가 고양되어 동북아에서 많은 민주국가들이 등장하면 다자적 협력이 가능할 수 있다는 민주적 평화에 대한 논의가 있다. 유럽의 경우처럼 많은 국가들이 민주화되면 자연스럽게 협력이 고양되고 지역주의가 발전할 수 있다는 논의이다. 그러나 동북아의 경우 중국과 북한과 같이 나뉠대로의 정치체제와, 서구와는 다른 민주주의 개념을 가지고 있는 국가들이 존재하고 있다. 그리고 이러한 추세는 상당부분 지속될 가능성이 있다. 한국과 일본처럼 민주화이행을 상당부분 완수한 경우, 중국과

북한의 정치체제에 대해 이질감을 가질 수밖에 없으며, 이러한 상황에서 진정한 지역공동체성을 이루어내기가 쉽지 않다.

더 나아가 동북아에서 민주주의가 고양되어도 평화로운 지역공동체로 갈 수 있다는 확신도 없다. 예를 들어 한국과 일본의 역사 갈등의 경우, 많은 시민사회 및 이익집단이 이러한 논의에 개입하고 있지만, 오히려 사태를 악화시키는 경우도 많다. 시민사회가 활성화되어 정부간 갈등을 완화시키고, 국경을 넘는 초국적 시민사회가 형성될 것이라는 전망도 여전히 민족주의가 강한 동북아의 경우 직접적으로 적용되기가 쉽지 않다는 것이다.

한국은 이러한 상황에서 한반도 평화과정을 통해 시민사회의 역량을 성숙시키고, 타국의 시민사회와의 네트워크를 강화하여, 한반도 평화과정을 지원할 수 있도록 설득함은 물론, 동북아 민주주의 네트워크를 구성하는 선구적 역할을 담당하도록 해야 할 것이다.

(4) 남북연합을 통한 동북아 지역 협력의 제도화

이상의 상황에서 한반도를 둘러싼 다자적 안보협력은 매우 중요한 기회로 작용하게 될 것이다. 북핵해결과정에서 상당한 역할을 한 6자회담의 경우, 동북아의 주요 안보문제를 다자적으로 해결하는 매우 소중한 경험이 될 것이다. 또한 한반도 평화정착단계에서의 평화체제 수립을 위한 주변국들의 공동보조 또한 다자주의를 위해서는 중요한 발판이 될 것이다. 북한이 본격적인 개혁, 개방체제로 나설 경우, 주변국들의 공동관여를 통해 지원 및 개발을 함께 하게 되면, 이 또한 지역다자주의를 위하여 매우 중요한 계기가 될 것이다. 결국 유럽 및 선진 지역과는 다른 다자협력의 길을 걸을 수밖에 없는 동북아의 경우, 한반도의 평화과정은 매우 중요한 계기로 작동하게 될 것이다.

한국은 주변국에 대하여 평화교류, 협력 및 평화정착은 물론 궁극적으로 남북연합과 통일의 과정이 동북아 국가들의 이익을 위해서 뿐 아니라 동북아 지역주의 및 다자협력 과정을 촉진시키는 데 있어서 매우 중요한

계기가 될 것이라는 점을 적극적으로 설득해야 할 것이다. 앞에서 논의한 바와 같이 동북아의 세력구도가 양극적 혹은 다극적 경쟁과 대립으로 가지 않고 지역적 협력으로 가려면 장기적인 한반도 통합/통일과, 동북아 국제관계의 탈세력균형, 지역다자주의화 간의 상보적 선순환관계, 혹은 공진화의 관계가 반드시 필요하다는 점을 설득해야 하는 것이다.

동북아의 지역주의 다자협력은 다양한 계기와 제도를 통해 진전될 수 있다. 현재까지 동북아에는 동북아협력대화(NEACD)라는 비공식 협의기구만이 존재하고 있다. 물론 아세안지역포럼(ARF)와 같은 동아시아 지역안보기구가 동북아의 문제에 대해서도 긍정적이고 적극적인 역할을 하고 있는 것이 사실이다. 또한 아시아태평양경제협력체(APEC) 또한 경제 분야는 물론 안보분야에서의 협력에도 관여하고 있다. 그러나 향후의 발전과정에서 동북아 국가들간 보다 짜임새 있는 관계를 가지도록 노력할 필요가 있다. 현재 동북아에서는 미·중간, 미·일간, 한·미간 다양한 양자적 전략대화를 진행 중에 있다. 이러한 전략대화는 각자 다른 목적을 가지고 진행되고 있으며, 상호간에 경쟁관계에 있는 것도 사실이다. 그러나 동북아 전체의 구도를 위해서는 이러한 전략대화를 지역 전체로 확장시키는 것이 중요하며, 한국은 이러한 과정에서 남북연합의 과정과 동북아 전체의 협력대화 간의 선순환 관계를 설정하도록 최대한의 노력을 해야 할 것이다. 더 나아가 현재 간헐적으로 이루어지고 있는 동북아 한·중·일 정상 회담을 동북아 전체의 정상회담으로 확대시켜, 동북아의 현안을 보다 긴밀히 협의하는 안을 생각해 볼 수도 있을 것이다. 이러한 지역협력을 통해 기존에 추구해 왔던 경제사회문화적 협력체를 안보협력체와 연결시켜, 동북아의 지역주의를 완결하도록 노력해야 할 것이다. 그리고 이러한 과정 속에서 한반도 통일에 대한 주변국의 적극적 지지와 협조의 노력을 이끌어 내는 노력을 기울여야 할 것이다.

이러한 과정에서도 각 주변국들의 치열한 주도권 다툼은 충분히 예상할 수 있다. 이러한 속에서 한국은 특정 주변국에게 통일의 주도권과 통합 이후의 한반도에 대한 영향력을 최대한 중립화시키는 노력이 필요할

것이다. 일례로 중국은 통일된 한반도의 정치적 구도에 관해 많은 조심성을 보일 것이다. 특히 중국은 친미적 통일을 반대할 것이고, 중국을 견제할 가능성이 있는 주한미군이 주둔하는 통일을 경계할 것이다. 따라서 한국은 한반도의 통합 이후 중국의 이익에 반하지 않을 것이라는 확신을 주는 것이 필요할 것이다. 이를 위해서는 통일 이전 한국의 중국 전략과의 상보관계를 설정하고 이를 적극적으로 이해시키는 노력이 필요하다. 그리고 한·미동맹을 유지해 나가는 데 있어, 한·미동맹이 중국견제용으로 사용되지 않을 것이라는 의견을 지속적으로 피력해야 할 것이다.

이와 더불어 한국은 대북평화정책을 추구해 나가는 데 있어 미국의 도움이 필요하며, 이를 위해 한·미동맹을 유지해 나가되, 동북아 전체의 다자적 협력을 위해 미국이 함께 노력할 수 있도록 미국을 설득해야 할 것이다. 미국은 자국의 이익을 위해 동북아 다자주의보다는 한·미, 미·일 동맹과 같은 양자주의를 선호하는 경향을 보여왔다. 그러나 한반도의 통합, 통일의 과정을 위해서는 미국의 양자주의가 동북아의 다자주의를 압도하는 상황은 바람직하지 않으며, 미국으로 하여금 양자주의와 다자주의의 상보적 관계를 인식하고 이를 위해 노력하도록 설득하는 것이 필요할 것이다.

나. 대북전략

남북연합과 통일의 과정은 북한의 정책을 어떻게 유도하는가에 따라 그 모습이 달라질 것이다. 한국은 북한과의 통합, 통일을 추구하는 과정에서 북한이 한국의 평화정책에 동조하도록 설득하는 한편, 북한주민들의 적극적 동의를 유도하는 정책을 펴야 할 것이다. 독일통일의 경우, 동독주민들의 통일에 대한 의견이 대단히 중요하게 작용하였으며, 독일전체 주민의 통일된 견해가 주변국 및 정부의 의견을 압도할 수 있었다. 한국의 경우에도 한국국민과 북한주민들의 긴밀한 의견교환을 통해 통일, 통합 한국에 대해 공통된 비전을 가질 수 있도록 대화와 협력을 지속해 가야 할 것이다.

또한 한반도의 통일과정이 동북아 전체의 지역협력구도와 연결될 수

있도록 북한정부의 정책 개발을 유도하고 지원할 필요가 있다. 북한은 동북아 차원의 지역구도에 참가해 온 경험이 상대적으로 적을 뿐 아니라, 지역지원 차원을 넘어선 상호작용에 경험이 부족하다고 볼 수 있다. 따라서 안보, 경제, 사회문화 등의 현안에서 다자외교를 강화할 수 있도록 지원하는 노력이 필요할 것이다.

다. 대내전략

평화교류, 협력의 과정이 본격적으로 자리잡고, 평화정착 단계에서의 평화체제 수립이 성공을 거두게 되면, 남과 북의 통합을 위한 상당한 진척이 이루어질 것이다. 이러한 단계에서는 경제적, 사회문화적 연계가 상당부분 이루어질 것이며, 이는 자연스럽게 통합을 위한 국제적, 남북관계의 논의와 연결될 것이다.

남북연합의 단계에 이르면 무엇보다 한국이 남북연합에 대한 강한 정책의지를 확고히 하는 것이 중요하다. 특히 현재 국제정치 구도 속에서 한국과 북한이 치르고 있는 분단비용을 생각하면 통합과 통일의 당위성에 대한 논의와 결정이 중요한 기반으로 작용하게 될 것이다. 다른 문제와는 달리 통합의 문제는 이에 대한 확고한 국내적 합의가 작용하여야 할 것이다.

독일통일의 경우를 보면서 통일비용이 상당한 액수로 지불되어야 하면, 경제, 사회통합의 과정 또한 많은 난관이 있음이 알려진 바 있다. 따라서 현재 분단되어 있는 상태에서 치르고 있는 분단비용과 국력소모에 대한 정확한 인식이 없는 채로 통합과 통일에 대한 유보적 인식이 생겨난 것도 사실이다. 그러나 분단이 지속될 경우 남과 북은 물론 주변국도 소모적인 비용을 지속적으로 치를 수밖에 없음을 정확히 인식하고 이에 대한 정책의지를 대내외에 확고히 하여야 할 것이다. 현재까지 남북은 대립구도 속에서 주변국에 대해 상대적으로 막대한 국력을 소모하여 왔다. 한국은 대북 방어와 억지, 그리고 관여 정책 추구과정 속에서 막대한 비용을 치르고 있고, 북한은 탈냉전 이행을 완성하기 위해서 북핵개발, 경제적 난관,

기아 등 한국보다 더 많은 비용을 치르고 있다. 또한 주변국이 한국의 분단상황을 이용하여, 분단극복을 어렵게 하고, 주변국들의 이익을 충족시키는 비용 또한 치르고 있는 것으로 볼 수도 있다. 따라서 이러한 상황을 한국 내에서는 물론 북한에 대해서도 적극적으로 설득해야 할 것이다.

IV. 결론 및 당면과제

본 논문은 한반도 평화, 통일 과정이 교류협력, 평화정착, 남북연합의 단계들을 거치게 될 것이라는 거시적 틀 속에서, 한국의 대북, 한반도 전략과 동북아 전략이 어떻게 연결되어 있으며, 상호 간의 공진화, 선순환 관계를 발전시키기 위하여 각 단계에서 어떠한 국제전략을 사용하여야 할지를 분석하였다. 상당부분 향후의 과제에 관한 것이라, 미래의 상황에 대한 분석에서 가변성이 전제된 것이지만, 한국의 전략 목표라는 당위성을 어느 정도 전제한 상황에서 작성된 점이 고려되어야 할 것이다. 무엇보다 한국의 대북정책과 한반도 전략이 단순히 한반도의 평화와 통일뿐 아니라, 동북아 전체의 다자적 협력체제의 구축에 기여해야 하고, 그러할 때, 상대적 약소국인 한국의 생존과 번영이 가능할 것이라는 점을 인식할 필요가 있다.

현재 한국의 대북평화정책 과정은 평화교류와 협력 단계의 막바지에 와 있다고 볼 수 있다. 북핵문제의 평화적 해결과 평화체제 정착을 위한 대내외적 노력이 어떠한 성과를 보이는가에 따라 평화정착의 단계로 이행할 수 있는가가 결정될 것이다. 따라서 현재 한국은 교류, 협력의 성과가 평화의 과제로 자연스럽게 연결될 수 있도록 국내외 노력을 적극적으로 기울여야 할 때이다.

우선, 북핵 문제 해결을 위해 적극적인 노력을 기울여야 한다. 현재 6자 회담을 통한 한국정부의 노력을 북·미 간의 의견 차이에 의해 수시로 난관에 봉착하고 있다. 한국은 인내심을 가지고 북·미 간의 의견격차 해소

를 위해 노력해야 할 것이다. 우선 미국에 대해서는 현재와 같은 정체상태가 지속될 경우, 북한의 대중 의존도 심화 및 지역세력구도 악화와 같은 미국의 이익에 반대되는 상황이 초래할 것이며, 결국 북핵문제에 대한 정책대안의 폭이 줄어들 수밖에 없음을 설득해야 할 것이다. 또한 미국의 북한과의 양자대화를 지속적으로 회피할 경우 한국은 물론 동북아 국가들의 외교적 지원을 획득하기가 어려울 것이라는 사실을 보여야 할 것이다. 북한에 대해서는 북핵포기를 원칙적으로 약속한 만큼, 이를 위한 가시적인 움직임을 보이기 시작해야 한다는 점을 설득해야 할 것이다. 주변국 특히 미국의 물적 안전보장에 대한 요구만을 내놓고 북핵포기를 위한 실제적 움직임을 전혀 보이지 않을 경우, 결국 대북불신의 골만 깊어질 것이며, 한국 역시 노력을 기울이는 데 한계가 있다는 점을 이해시켜야 할 것이다.

둘째, 한국은 평화체제 정착을 위한 노력을 기울여야 할 것이다. 북핵문제의 해결과정이 정체상태에 처하면 평화체제 문제 역시 상당부분 후퇴하는 모습을 보이고 있다. 그러나 북핵문제의 해결 없이는 평화체제가 정착될 수 없으며, 평화체제 정착과정이 병행되어야만 북핵문제 역시 해결될 수 있음을 설득해야 할 것이다. 이를 위해서는 우선 미국 및 주변국에 대하여 북한과의 평화관계 수립을 위해 보다 적극적인 노력을 하도록 유도해야 할 것이다. 평화체제 수립의 노력이 한·미동맹의 견고성, 한·중관계의 전략적 협조관계를 해치지 않을 것을 설득시키고, 북한과의 평화체제 교섭에 적극적으로 나설 것을 주문해야 할 것이다. 이를 위해서는 북한과의 이념적, 체제적 문제보다 신뢰회복과 군사적 긴장완화, 신뢰구축을 위해 실제적 조치를 단행하도록 설득해야 할 것이다. 또한 북한에 대해서도 북핵 포기의 노력과 더불어 현실적인 평화체제 교섭에 임하도록 해야 할 것이다. 북한은 평화체제의 제안을 대남전략의 수단으로 삼지 말고, 특히 주한미군 철수 등 수용이 어려운 문제제기를 자제하도록 해야 할 것이다.

셋째, 한국은 대북관여정책을 지속적으로 추구하되 그 성과를 대내외적

으로 정확히 정리하여 알리는 역할을 해야 할 것이다. 현재까지 한국의 대북 교류, 협력정책은 많은 성과를 거둔 것이 사실이다. 그러나 대내외적으로 대북경제지원 교류가 북한의 안보위협을 오히려 증대시켰다는 비판이 일고 있는 것이 사실이다. 한국은 대북관여정책의 과정을 투명화함과 동시에 성과에 대한 설득력 있는 실증적 자료를 개발하는 데 최선을 다해야 할 것이다. 이를 통해 대북관여정책에 대한 국제적, 대내적 지지를 확보하고, 북한의 개혁·개방을 위한 국내외적 체제를 마련해야 할 것이다. 또한 북한도 제한된 범위에서 한국의 대북관여정책이 가지는 평화효과를 대외적으로 공개하도록 해야 할 것이다.

넷째, 한국은 대북 평화과정을 증진시킴에 있어 이러한 과정이 급변하는 동북아의 지역질서 형성에 매우 도움이 된다는 사실을 설득해야 할 것이다. 동북아는 과거 근대이행기의 많은 문제들을 여전히 간직한 채, 세력 균형적 경쟁과 다자적 협력의 부진과 같은 부정적 현상을 보이고 있다. 이러한 상황에서 한국은 북핵문제의 해결 과정에서 상당부분 자리잡게 된 6자회담의 협력기제, 대북관여정책의 국제적 체제, 한반도 평화체제 정착을 위한 다자적 노력, 더 나아가 남북연합과 통일이 지역협력적 동북아 지역질서의 형성에 도움이 된다는 점을 적극적으로 설득시켜야 할 것이다. 이를 위해서는 북한이 다자외교에 장에 나설 수 있도록 하는 한편, 대내적으로도 지역질서 형성에 필요한 자원을 마련할 수 있도록 정책을 추진해야 할 것이다.

김 학 성 (충남대 평화안보대학원 교수)

박명림 교수는 발표 논문에서 탈냉전 이래 학계·전문가·통일정책담당자 등에 의해 논의되어지고 또 부분적인 실천이 이루어졌던 남북관계 발전과 관련한 다양한 차원의 문제를 동북아구상과 연계시켜 잘 정리했다고 생각한다. 특히 동북아 구상과 남북관계의 발전을 묶는 ‘큰 그림’을 그리고 세부추진계획을 제시하고 있는데, 이는 당위론적 로드맵의 성격을 갖고 있다. 광범위한 내용을 의미 있게 묶으려 시도했다는 점에서 저자의 노고가 엿보인다. 또한 이 논문에서 저자의 냉철함과 더불어 어떠한 열정을 느낄 수 있었다. 그러나 열정은 간혹 이면의 문제점을 놓치는 원인이 되기도 한다. 토론자로서 비판적 시각을 가지고 토론을 진행하고자 한다.

이 논문은 정책구상의 비전·추진원칙·목표·과제를 제시하고 있는데, 평화변영정책이 표방된 지 3년이 훌쩍 지난 시점에서 이러한 내용이 과연 어떠한 의미를 가질 수 있는지 의문이 든다. 처음 평화변영정책이 표방되었을 때 제시되었던 주요 원칙과 목표, 그리고 과제들에 대한 문제의식 등은 비록 구성의 치밀함에서 떨어지기는 하나 오늘의 발제내용과 큰 차이가 있어 보이지 않는다.

그럼에도 불구하고 저자가 이 논문을 치밀하게 구성한 것에 대해 크게 두 가지 의미로 해석이 가능할 것이다. 첫째, 소극적으로는 단기적 성과보다 평화변영정책의 중장기적 비전과 과제를 부각하려는 의도일 수 있다. 둘째, 보다 적극적으로 평화변영정책이 다음 정부에서도 지속되어야 할 당위성을 재확인하는 가운데 정책 추진을 위한 구체적 방향을 제시하려는 것일 수도 있다.

토론자의 입장에서 보았을 때, 전자는 성공적일 수 있지만 후자의 경우는 그리 인상적인 결과를 낳지 못한 것으로 생각한다. 이 논문이 총론부

분을 다루고 있기 때문이기도 하겠지만, 다른 한편으로 저자가 제시한 과제나 전략은 새로운 것이 아니라 지금까지 항상 강조되어 왔던 것이기 때문이다. 실제로 한반도 문제에서 어떤 새로운 과제나 전략을 제시하기란 매우 어려운 것이 사실이다. 차기 집권당이 어디가 되더라도 선언적 차원에서 대북·통일정책은 여기서 제시된 원칙·목표·과제·전략을 넘어설 것으로 보이지 않는다. 다만 대북·통일정책의 명칭이 다른 포장지에 싸여 나올 가능성이 높을 것이다. 중요한 것은 평화변영정책이나 그 이전의 다른 정책도 원칙·목표·과제에 있어서 차이는 크지 않았고, 대신에 실천방법과 정세변화의 차이가 오히려 컸다는 점에 주목할 필요가 있다. 그렇다면 다른 무엇보다도 동북아에서 상대적으로 약소국인 우리의 목표를 관철시키기 위한 실천전략에 좀 더 큰 비중을 두어야 할 것이다.

이 외에도 좀 더 생각해 볼 필요가 있는 점이 몇 가지 있다.

첫째, “(II-3) 동북아 구상과 남북관계 발전”에서 설명하는 바에 따르면, 저자는 ‘남북관계’와 ‘동북아 구상’ 간의 상호관계에 대하여 (뒷부분에서 당위론적으로 상호보완 관계로 언급하고 있기는 하나) 기본적으로 남북관계를 우선으로 생각하고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 평화변영정책의 접근방식을 살펴보면, 이 두 가지 요소 간의 우선순위는 달라질 수 있음을 지적하고자 한다.

과거 한반도 문제를 오로지 남북 당사자 관계를 통해 해결하려는 정부의 노력에는 문제가 있었다. 이에 평화변영정책이 표방되었을 당시, 한반도 문제의 새로운 접근방식이라는 점에서 긍정적인 평가가 이루어졌다. 평화변영정책은 새로운 대외전략의 필요성 대두와 ‘한반도 문제의 국제화’라는 현실을 반영하여 보다 큰 범위의 국가 전략으로 탄생되었다. 현실 변화에 대한 인식변화가 만들어낸 접근방법의 변화인 것이다. 다시 말해서 평화변영정책에서는 ‘남북관계’가 오히려 ‘동북아 구상’의 일부분으로 비춰질 수 있다는 것이다.

둘째, “(IV-2-나) 추진전략 II: 다각적 선순환 관계 발전”의 마지막 부분에 언급된 국가보안법의 문제조항과 북한 인권문제에 관한 견해에 대

해 약간의 이견이 있다. 저자는 우리가 체제우위에 있기 때문에 먼저 자신감을 가지고 문제해결을 선도해 나가자는 입장이다. 기본적으로 포용의 필요성에는 동감하지만, 인권문제에 있어서는 우선순위가 중요한 것이 아니라고 본다. 남한과 북한의 인권문제는 서로 불가분의 관계를 맺고 있다. 즉 북한 인권에 대해 눈감은 채 우리의 인권 개선을 기대하는 것이나 혹은 반대로 우리의 인권에 대해 눈감은 채 북한의 인권을 논하는 것은 모두 비현실적이다. ‘반성’을 요구하는 인권문제는 결코 우선순위로 해결될 수 없으며, 항상 동시에 추진되어야 (정치적 공세가 아니라) 실천될 수 있는 것이라고 본다.

셋째, 전체적으로 분명하게 부각되지는 않지만 좀 더 깊이 생각해보면 혼란을 줄 수 있는 문제가 내재해 있다. 국가전략을 논하는 것은 현실주의적 시각의 소산이라 해도 과언이 아니다. 그런데 문제는 동북아 구상을 실현하기 위해서 동북아 협력을 확대한다는 것은 우리의 자율성이 손실될 수 있음을 감수해야 한다는 점을 전제하는 것을 의미한다.

힘을 ‘자율성’과 ‘영향력’으로 구분해서 생각해보면, 동북아에서 ‘복합평화구조’를 창출하기 위한 우리의 노력은 어느 정도 자율성 손실을 용인할 수 있을 것인가? 또 이를 통해 얼마나 효율적으로 영향력을 증대시킬 수 있을까? 이러한 문제와 상관없는 것이라면, 다자협력 및 동북아 공동체는 단지 우리의 국가이익 극대화를 위한 하나의 수단에 지나지 않을 뿐이다. 만약 수단이 아닌 목표라고 한다면, 통일은 과연 어떤 의미를 갖는 것인가?

내용상 약간의 의문 내지 불일치하다고 생각되는 몇 가지 문제를 지적하면, “(Ⅱ-1) 한반도 문제와 동북아 구상의 3층위”에서 ‘글로벌 전략으로서의 동북아 구상’을 언급하고 있는데, 문제는 지역전략으로서의 동북아 구상과 내용 차이가 무엇인지 명확하지 않으며, 또 후반부에 가면 글로벌 차원에 대한 언급은 완전히 사라지고 있다는 점이다. 적어도 비전과 목표 부분에서는 언급이 되면 좋겠다.

“(Ⅳ-2-다) 추진전략 Ⅲ: 단계적 점진적 접근”의 <그림 9 단계적·점진적 접근전략>에서 평화정착단계의 집중과제로 ‘평화체제 구축’이 제시되

있는데, 평화체제는 과정이기 때문에 평화체제의 구축을 판단할 수 있는 기준이 모호하다. 따라서 이를 ‘평화협정 체결’로 바꾸는 것이 좋을 듯하다.

박영호 (통일연구원 선임연구위원)

여러 전문가들이 평화변영정책이라는 구상 하에 한반도 평화와 동북아 평화·번영을 함께 연관시키는 중장기적 구도틀을 만들어냈다는 점에서 성과가 크다고 생각한다. 단기적인 문제뿐 아니라 중장기적으로 통일을 포함한 국가발전전략을 만들어 내야 한다는 필요성이 제기되고 있는 시점에서 매우 시의적절한 연구가 아닐 수 없다.

전재성 교수의 논문은 비교적 구체적인 다른 분야와는 달리 남북관계와 국제관계를 동북아 구상 속에서 엮어내는 다소 어려운 작업을 담고 있다. 구체적인 비전을 제시하고, 그 비전을 달성하기 위한 하위목표, 그리고 그 목표를 달성하기 위한 전략 및 정책동원 수단 등을 제시하고 있다.

그러나 실천전략이 구체적으로 제시되고 있지 못하다는 지적을 피할 수 없을 것이다. 저자 역시 일반론을 언급하고 있음을 지적한 바 있지만, 앞으로 더욱 구체적인 전략을 강구해야 한다는 관점에서 의견을 제시하고자 한다.

남북관계, 국제관계, 동북아구상을 엮어내려면 우리의 주된 대상인 북한과 주변국과의 관계도 분명하게 제시해야 할 것이다. 이상적인 형태뿐만 아니라 그의 구체적인 형태가 어떤 것인지를 적시할 필요가 있다.

“한반도 교류협력, 평화정착, 남북연합 단계 발전을 위한 우호적 국제환경의 조성 과정에서, 모든 국가들과의 전략적 관계설정에 만전을 기해야 한다”고 저자는 지적하고 있으며 이에 동감한다. 이에 덧붙여 한·미동맹을 21세기 국제상황에 맞게 새롭게 정의하고 구조조정하는 노력을 기울여야 할 것이다. 그렇다면 구체적으로 어떠한 한·미동맹의 그림을 그려야 할 것인가? 저자는 총론 부분에서 다자주의와 양자주의의 결합을 언급한 바 있다. 하지만 그 아래 하위부분에서의 한·미동맹 관계에 대한 21세

기적 상황에 대해서 전문가마다 각기 다른 정의를 내릴 수도 있는 문제이다. 추상성의 수준이 높다보니 이해하기 어렵다는 지적을 할 수 있다.

또한 저자는 “중국과의 전략적 협력관계를 발전시키자”는 언급을 하고 있다. 그렇다면 ‘전략적’ 협력관계를 구체적으로 어떻게 발전시켜야 하는가? ‘전략적’이라는 용어가 모호하게 사용되고 있음을 지적하고 싶다.

“국제부문의 발전을 위한 대북외교와 대내 공공외교의 활성화”를 제시 하면서, 북한의 ‘변화’에 대한 부분이 반복적으로 언급되고 있다. 이 역시 추상적인 언급에 그치고 있다. 경제적 발전과 민주화, 평화 등이 모두 연계되는 구상이라면 북한의 변화에 대한 수준도 구체적으로 적시해야 한다고 생각한다.

세부 전략을 만들어가는 과정에서 북한이 국제관계의 일원으로서 참여하기 위해서는 주변국의 이익과 조화될 수 있는 외교정책을 북한이 추진하도록 설득해야 한다고 지적하고 있다. 그렇다면 지금 당장 미국과 북한의 관계를 보더라도 조화가 이루어지지 않고 있음을 알 수 있다. 북한 문제를 논의할 때는 보편적 이익을 강조하면서도 북한의 특수성에 대해서 이해해야 한다는 전제를 깔고 있다. 그러나 진정으로 북한을 국제사회의 일원으로 참여시키기 위해서는 주변국의 입장 중에 보편적인 것들에 대해서 북한을 설득할 수 있어야 한다고 생각한다. 향후 세부전략을 수립할 때 이러한 점들이 고려되어야 할 것이다.

남북관계 발전전략: 정치·군사부문



남북관계 증장기 발전전략: 정치분야

제 1 발표

김 근 식 (경남대학교)

I. 서론: 중장기 대북정책의 필요성

단임 정부라고 해서 임기 내에 할 수 있는 정책과제만을 고민해서는 안 된다. 특히 대북정책 분야는 정책의 특성상 임기 이후까지를 내다보고 중장기 전략을 고민하고 설정해야 한다. 임기만을 고려한 단기적 정책에 매몰될 경우 정책의 연속성을 보장하기 어렵고 더욱이 대북정책 분야는 단기간에 특정한 성과를 내기보다는 중장기적 일관성 하에서 꾸준한 정책 성과를 기대해야 하기 때문이다. 현대사회의 복잡성이 모든 정책의 실제 효과를 과거보다 훨씬 길게 요구하고 있는 데다가 대북 정책 영역은 단기적 현안에 대한 임기응변적 대응이 아니라 미래지향적인 비전 하에서 국내외 여건과 정세를 고려하면서 차분하게 꾸준히 추진해야 한다는 점에서 중장기 전략의 필요성이 더 커진다.

일반론적인 의미에서의 중장기 발전전략의 필요성에 더하여 우리가 받들고 서있는 한반도의 현실과 특성은 더더욱 긴 호흡과 미래의 안목을 가진 정책과제의 설정을 요구하고 있다. 특히 동북아의 유동성과 한반도의 불안정성은 우리 정부의 대북(통일)정책¹이 다양한 요소를 고려한 중장기 전략 하에서 치밀하게 추진되어야 함을 필요로 한다. 대북(통일)정책은 한반도의 통일한국을 준비하고 만들어 가는 과정일 뿐 아니라 위기의 북한을 안정적으로 관리하고 이를 통해 한반도와 동북아의 평화와 안정을 추구함으로써 대한민국의 사활적 국가이익에 기여하는 중차대한 분야이다.

냉전은 종식되었지만 탈냉전의 확고부동한 동북아 질서가 아직은 불투명한 상황에서 한반도를 둘러싼 국제정세 역시 여전히 불안정성을 내포하고 있다. 미국의 패권유지 의도는 세계적 차원에서와 동북아 지역 차원

¹ 엄밀한 의미에서 대북정책과 통일정책은 구분될 수 있는바, 주로 통일방안 등 향후 통일단계를 염두에 둔 정책이 통일정책이라면 대북정책은 통일 이전의 평화공존 단계에서 북한을 어떻게 대하고 어떻게 다룰 것인가에 대한 정책이라고 할 수 있다. 그러나 평화공존에 의한 점진적 통일이 우리의 현실적 통일과정이라고 한다면 사실상 지금의 화해협력적 대북정책이 결국은 실제 통일을 준비하는 통일정책이 된다는 점에서 지금의 대북정책은 곧 미래의 통일정책이라고 할 수 있을 것이다.

에서 수미일관하게 관철되고 있고 중국의 ‘화평굴기’(peaceful rising) 대외정책과 이를 바탕으로 한 동북아 지역에서의 패권지향 역시 갈수록 증대되고 있다. 일본은 미·일동맹 강화를 통해 동북아 지역에서의 지역맹주를 피하면서 우경화와 군사대국화를 포기하지 않고 있고 러시아 역시 잃어버린 동북아에 대한 지대한 관심을 날로 증대하고 있다. 독도와 북방도서 및 센카쿠 열도 분쟁 등 영토문제뿐 아니라 일본의 교과서 왜곡을 둘러싼 과거사 문제도 해결되지 않는 등 동북아 역내 국가들의 갈등 역시 지속되고 있다. 더욱이 미·일동맹에 대항하는 성격의 중·러 군사 협력이 가시화되면서 최근 동북아는 경제적 협력과는 달리 군사안보적 차원에서 갈등과 긴장이 가시지 않는 상황이다.

불안정한 동북아 정세에 더하여 남북관계 역시 아직은 유동성을 벗어나지 못하고 있는 것이 사실이다. 2000년 남북정상회담 이후 남북관계의 개선과 민족화해의 증진이 이루어졌으나 지난 6년간의 과정을 살펴보면 대내외 환경의 변화에 따라 돌출적인 사안을 계기로 남북관계는 중단과 재개를 반복한 바 있다. 즉 아직도 화해협력의 남북관계는 제도화되지 못하고 상황과 조건에 따라 부침을 지속하고 있는 것이다.

이렇듯 한반도를 둘러싼 정세와 남북관계의 유동성을 감안할 때 향후 평화와 번영의 한반도를 정착시키고 화해와 협력의 공존적 남북관계를 확고히 정착시키기 위해서는 대북(통일)정책의 중장기 전략이 당연히 필요하게 된다. 길게 내다보고 지금부터 준비해야만 ‘되돌이킬 수 없는’ 남북관계의 질적 발전을 이룰 수 있기 때문이다.

II. 정치분야의 특성

남북관계의 진전과정을 보면 첫 단추를 여는 시작은 항상 정치분야였다. 1970년대 남북조절위원회의 태동을 가져왔던 7·4 공동성명이나 탈냉전기 남북회담의 중요한 분기점이었던 남북기본합의서가 양측의 고도의 정치적 결과물임은 두말할 나위가 없다.² 특히 최근의 남북관계 개선과 민족화해의 진전과정을 보면 더욱 그렇다. 적대와 대결로 지속되었던 남북관계가 화해와 협력의 방향으로 근본적 변화를 할 수 있었던 극적 계기가 바로 2000년 남북정상회담이었고, 이는 남과 북의 정치적 결단에 토대한 합의임을 부인할 수 없다.³ 지금 시기 남북관계를 포괄적으로 정리하고 진전시키는 장관급 회담이 남과 북의 정치영역의 만남임도 마찬가지이다. 정치적 영역에서의 합의가 전제되지 않고 이후의 구체적이고 실질적인 협력은 시작되지 않는 것이다.

그러나 첫 시작과 첫 계기가 정치적 영역임에도 불구하고 이후 남북관계의 구체적 진전과정에서는 정치분야의 진전이 가장 더디고 힘들다는 역설 또한 존재한다. 남북정상회담으로 물꼬가 터진 남북관계는 이후 발전과정에서 경제분야와 사회문화분야가 가장 활발하고 역동적으로 진전되는 모습을 보였다. 오히려 정치분야는 당국간 대화의 유지와 지속이라는 것 이외에는 남과 북의 관계 진전이 내실 있게 진행되기 힘든 특성을 갖고 있다. 오랫동안 지속된 체제대결에서 가장 첨예하게 맞부딪친 분야가 바로 정치영역이었고 따라서 정치적 갈등과 이견이 사실은 남북관계 진전에서 가장 해결하기 힘든 이슈이기 때문이다. 분단의 유산과 대결의 상흔이 가장 깊게 배어 있는 분야가 바로 정치 영역인 탓에 실제 남북관계에서 정치적 화해와 정치적 협력은 그만큼 어렵고 더딜 수밖에 없는 것이다. 예컨대 북에

² 분단 이후 최근까지 남북회담의 역사와 특징에 종합적 정리를 위해서는 강인덕·송종환, 『남북회담: 7·4에서 6·15까지』 (서울: 한울, 2004) 참조.

³ 자세한 내용은 김근식, “6·15 공동선언: 배경, 의미, 평가,” 『북한연구학회·6·15 남북 학술위원회 공동주최 6·15 공동선언 6주년 기념 학술회의 발표논문집』 (북한연구학회, 2006.6.12) 참조.

게 국가보안법의 존재는 남한의 정치적 신뢰를 의심케 하는 장애물이며 남에게 북의 국보법 철폐 요구는 북의 대남통일전선 전략이 변하지 않았음을 확신케 하는 구태의연함으로 인식된다.⁴ 여전히 국가보안법이라는 하나의 정치적 이슈를 놓고도 남과 북은 과거와 같은 힘겨루기를 소모적으로 진행하고 있는 것이다. 결국 남북관계에서 정치영역은 일정한 물꼬를 트는 첫 단추 역할을 하지만 이후 구체적 진전과정에서는 타 분야에 비해 상대적으로 뒤쳐지는 특성을 갖고 있음을 알 수 있다.

이처럼 화해와 협력의 과정에서 상대적으로 지체되는 정치분야이지만 앞서가고 있는 타 분야의 상호협력을 어느 시기에 이르러 일정한 수준에서 종합적으로 완결하는 역할 역시 또 정치영역이 해야 한다. 즉 정치적 돌파를 통해 남북관계가 진전되고 경제협력과 사회문화협력이 활성화되어 남북 공동체의 토대가 일정하게 마련된다면, 결국 마지막에 한반도 공동체 형성이라는 남북관계의 질적 발전은 남북공동기구 창설로 일단락을 짓게 되는바, 이는 결국 정치분야의 결단과 합의의 산물인 것이다.

따라서 남북관계의 정치분야는 새로운 발전의 물꼬를 터야 하는 선도성을 요구하기도 하고, 경제와 사회문화 분야에 비해 상대적으로 지체된 화해협력을 따라잡아야 하기도 하고, 일정 단계에서는 남북관계 전반을 종합적으로 업그레이드시키는 정치적 마무리를 필요로 한다. 이처럼 정치분야의 ‘사안별 시간차 현상’은 남북관계의 다른 영역에 비해 전략적 고민이 더욱 클 수밖에 없는 요인이 된다. 그만큼 더 신중하고 사려 깊으며 심화된 고민이 필요한 곳이 바로 정치분야의 남북관계 발전전략인 것이다.

4-2005년 15차 장관급 회담 재개 이후 북이 일관되게 주장하고 있는 이른바 ‘근본문제의 해결이 사실은 남북이 서로 접근방법이 다른 정치적 갈등 이슈들이다. 상호 참관지 방문제한 철폐, 한미연합훈련 중지와 해상경계선 재설정, 국가보안법 철폐, 지역 업종 규모를 가리지 않는 유무상통의 경험 방식 등 근본문제야말로 지금 시기 북이 볼 때는 남측의 의지를 의심하는 정치적 쟁점들이고 남이 볼 때는 북의 대남전략이 바뀌지 않았음을 짐작케 하는 요구들이다.

Ⅲ. 정치분야의 발전목표: 정치적 화해협력의 실현과 남북공동기구의 제도화

2000년 남북정상회담 이후 남북관계가 꾸준히 질적으로 성장해 왔지만 구체적 영역에서는 이른바 ‘부문간 불균형’의 모습을 보여온 게 사실이다. 즉 금강산 관광과 개성공단 사업 그리고 철도·도로 연결 등 3대 경협을 중심으로 한 남북간 경제협력과 민간차원의 다양한 사회문화 교류는 꾸준히 활성화되고 진전되어 온 반면, 정치군사부문의 남북관계 진전은 상대적으로 더딘 모습을 보이고 있는 것이다. 경제와 사회문화 분야가 앞서 가는 것에 비하면 아직도 남북관계의 정치군사 부문은 가야할 길이 멀고 넘어야 할 산이 많다.

따라서 타 분야에 비해 상대적으로 지체되고 있는 정치분야는 무엇보다 남북관계 발전의 부문간 불균형 상태를 해소하는 것이 목표로 설정되어야 한다. 지금 시기 경제와 사회문화 분야에서 남북의 ‘화해협력’이 실현되고 있음을 부인하기는 힘들다. 그러나 정치분야에서도 남북의 ‘화해협력’이 이루어지고 있는지는 여전히 의문이다.

또한 정치분야는 과거 남북정상회담이 관계개선의 역사적 계기를 만든 것처럼, 또 언젠가 남북관계의 한 단계 질적 발전을 정치적으로 일단락시켜야 하는 것이 목표로 설정되어야 한다. 즉 남북정상회담으로 시작된 남북관계가 경제와 사회문화 그리고 정치분야에서 명실상부한 화해협력의 실현을 이룬다면 미래의 시점에서 또 한번 남북관계를 전혀 다른 높은 단계로 도약시킬 수 있는 정치영역의 역할이 필요한바, 그것은 바로 초보적 수준의 남북연합기구가 창설됨으로써 사실상의 통일과정에 진입하는 것을 의미한다.

결국 향후 정치부문에서의 남북관계 중장기 발전전략 목표는 ‘정치적 화해협력의 실현과 남북공동기구의 제도화’로 요약될 수 있고 이를 구체적으로 설명하면 이미 진행되고 있는 경제협력의 진전과 사회문화교류의 활성화를 토대로 ‘향후 정치부분에서 실질적인 화해와 협력을 정착시키고

남북협외기구 등 남북관계의 제도화를 거쳐 초보적 수준의 남북공동기구를 창설함으로써 이후 남북연합의 첫 단계에 진입할 수 있는 정치적 기반을 마련하는 것이라고 할 수 있다.

여기서 특징적인 점은 ‘정치적 화해협력’이라는 ‘내용적’ 진전과 ‘남북간 공동기구 제도화’라는 ‘형식적’ 진전이 서로 보완적이며 서로를 강화시켜 주는 연관관계를 가진다는 점이다. 즉 내용 차원에서 정치적 화해협력이 이루어져야만 남북당국간 공동기구의 제도화가 가능하며 역으로 공동기구의 창설과 가동은 남북의 정치적 화해협력을 실질적으로 증진시키고 보장해 주는 역할을 하게 되는 것이다. 이는 곧 남북간 정치적 화해협력의 실현과 초보적 공동기구를 통한 실질 협력의 제도적 기반을 마련함으로써 향후 통일과정의 진전 및 통일기구의 논의를 대비하고 사실상의 통일에 진입할 수 있도록 굳건한 정치적 토대를 형성하는 것이다.

또한 여기서 제시한 ‘정치적 화해협력의 실현과 남북공동기구의 제도화’라는 목표에는 다중적 의미를 내포하고 있는 것도 특징이다. 우선 정치적 화해협력은 대상의 차원에서 남북간의 화해협력뿐 아니라 남한 내부의 정치적 화해협력까지 포함하는 개념이다. 즉 남한과 북한 사이의 오래된 적대의식과 반목을 해소하고 정치적으로 화해하고 협력하는 것을 기본으로 하되 이는 반드시 남남갈등의 해소를 동반하면서 남한 사회 내부의 정치적 화해와 협력도 이루는 것을 의미한다. 또 정치적 화해협력은 내용의 차원에서 ‘신뢰형성’을 거쳐 ‘화해협력의 구축과 발전’ 과정을 거치게 된다. 즉 남과 북 사이에 그리고 남과 남 사이에 우선은 정치적 신뢰를 단단하게 형성하는 것이 무엇보다 필요하고 이를 바탕으로 정치적 화해협력의 내용과 제도를 구축해 놓은 다음 비로소 정치적 화해협력을 질적으로 발전시키는 과정이 필요한 것이다. 남북공동기구의 제도화 역시 다중적 의미를 포함하는 목표인바, 여기에는 지금 진행되고 있는 남북대화의 정례화와 안정화 등 당국간 ‘회담의 제도화’를 비롯해서 ‘남북관계의 제도화’를 이룬 다음 결국에는 남북이 공동으로 운영하는 보다 높은 수준의 ‘상설기구의 제도화’까지 의미하는 것이다.

이처럼 정치적 화해협력과 남북공동기구의 제도화가 내용과 형식의 측면에서 상호 보완관계를 갖는다는 점과 각각의 개념의 측면에서 다중적 의미를 갖는다는 점을 전제로 정치분야의 목표를 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

1. 남북간 정치적 신뢰 구축

우리가 목표로 하는 정치 분야의 향후 발전 방향은 남북간 정치적 갈등을 해소하고 이른바 전면적인 정치 신뢰에 바탕한 화해협력이 진전되는 것이다. 그리고 남북의 정치적 화해협력의 첫 출발은 아직도 미흡한 수준에 머물고 있는 남북간 정치적 신뢰를 우선적으로 구축하는 것이다.

6·15 공동선언 이후에 남북관계가 발전의 방향을 지속하고 있음에도 불구하고 남북 당국은 여전히 쟁점을 놓고 정치적 갈등과 대결을 반복하고 있다. 체제문제와 관련된 것에서는 아직도 서로 물러설 수 없고 상대방에 대한 존중과 이해보다는 자신의 주장을 일방적으로 관철시키려는 집착이 아직도 강하다. 여전히 남북 간에는 정치적 차원의 전면적 신뢰가 부족한 것임을 여실히 드러내는 대목이 아닐 수 없다.

이제 정치분야에서도 탄탄한 신뢰가 구축됨으로써 부분적인 알력이나 갈등에도 불구하고 곧바로 오해를 풀고 관계가 지속되는 안정성을 확보해야 한다. 상대방을 믿고 존중하는 정치적 신뢰구축에 성공하면 이후 남북관계는 안정적으로 발전할 수 있게 되고 이를 통해 결국은 명실상부한 정치적 화해와 협력의 관계를 이룰 수 있을 것이다.

2. 남남갈등 해소

정치적 화해와 협력은 또한 대내적으로 남남갈등을 완전히 해소함으로써 남남 간의 정치적 화해가 가능하도록 하는 것을 목표로 한다. 정치적 화해협력은 비단 남북관계뿐 아니라 남한 내부적으로도 달성되어야 하는

것이다. 남북관계가 진전된다 하더라도 이를 뒷받침하는 우리 내부의 정치적 지지가 확고하지 못할 경우, 남북관계는 조그마한 대내외적 변수에 의해서도 쉽사리 충격을 받게 되기 때문이다. 따라서 향후 남북관계가 정치적 화해협력의 실현이라는 방향으로 안정적으로 진전되기 위해서는 당연히 남한 내부의 이념적 갈등과 대립의 해소가 뒤따라야 한다.

대북 인식과 대북 접근 방식을 놓고 첨예하게 대립하고 있는 우리 사회의 남남갈등이 극단적 대결을 극복하고 합리적이고 균형감각 있는 대북정책의 방향으로 국민 의견을 수렴해 가는 과정을 거친다면 남북관계는 대내적으로 탄탄한 지지기반을 갖게 될 것이다.⁵ 지금까지 남북관계의 불안정성은 남북간의 이슈나 갈등에 의해서도 초래되었지만 적지 않은 경우는 남한 사회 내부의 정치적 갈등과 균열에 의해 결과되기도 했다. 대북정책의 투명성과 국민적 합의를 획기적으로 제고시킴으로써 변화된 시대에 걸맞는 국민적 공감대를 마련하여 우리 사회 내부의 정치적 화해협력을 달성하는 것이 반드시 필요하다.

3. 남북대화의 제도화와 협의기구의 상설화

정치분야에 관한 남북관계의 발전 목표는 또한 지금 진행 중인 남북대화를 안정화하고 남북간 협의기구를 상설화함으로써 남북관계 자체를 제도화하는 것이다. 지금 시기 장관급 회담을 비롯해서 각급의 당국간 회담이 지속되고 있지만 남북대화가 완전히 제도화되었다고 보기는 어렵다. 6·15 공동선언 이후에도 지금까지 3번이나 당국간 대화가 단절되었고 적지 않은 소강기간을 지난 후에야 우여곡절 끝에 대화가 재개되는 과정을 반복했다.

정치군사적 상황 혹은 대외적 환경 변화에 영향 받는 남북관계가 아니

5- 남북의 화해협력 이후 부각되기 시작한 남남갈등의 배경과 현황 및 특징 및 해소방안 등에 대해서는 경남대 극동문제연구소 편, 『남남갈등: 진단 및 해소방안』 (경남대 극동문제연구소, 2004) 참조.

라 ‘제발로 걸어가는’ 안정적 지속적 남북관계가 마련되기 위해서는 무엇보다 남북대화의 제도화가 필요하다. 남북회담의 각급 채널이 외적 변수나 돌발 상황에 의해 중단되지 않고 안정적으로 지속될 수 있도록 하는 것이 바로 ‘제도화’의 선차적 과제이다. 합의하고도 실천되지 않는 회담이 아니라 이루어지면 어떤 경우에도 이행되는 남북회담의 안정성이 바로 제도화인 것이다.

남북관계가 발전하기 위해서는 대화의 제도화와 함께 협의기구가 상설화되고 체계화되는 것이 또한 필요하다. 장관급 회담 등의 회담 채널이 의제를 중심으로 필요에 따라 정기적으로 개최되는 대화기구라면 상주 대표부나 공동 사무국 등 남북이 상시적으로 협의할 수 있는 채널이 만들어져 가동된다면 이는 사실상 남북관계가 제도화되는 것을 의미한다.

4. 북한의 점진적 체제변화 유도

정치분야에서의 남북관계 발전 목표를 달성하기 위해서는 불가불 북한의 점진적 체제변화를 전제로 해야 한다. 남북이 정치적 신뢰를 구축하고 본격적인 화해협력을 확대발전시킨다는 것은 사실상 남과 북 모두 과거와는 다른 정치적 태도 변화를 보여야 가능한바, 이는 결국 북한의 개혁·개방과 체제변화가 수반되어야 함을 의미한다.

실질적인 의미에서 정치적 화해협력의 진전은 무엇보다 북한의 대남 전략이 근본적으로 수정되는 것을 필요로 한다.⁶ 물론 북한의 적화통일 노선을 대남 평화공존 노선으로 완전히 대체하려면 북한의 대남 정치적 신뢰를 제고시키기 위해 남한 역시 냉전 법제의 개폐를 통해 대내적 과제를 선도하는 것이 필요하다.

⁶ 1998년 개정헌법에는 ‘전국적 범위에서 외세를 물리치고’라는 문구가 삭제되고 ‘자유 평화통일 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다’로 바뀌었지만, 1980년 6차 당대회 이후 아직까지 새로운 당대회가 열리지 않은 상황에서 대남 적화외지를 명시한 노동당 규약은 아직 개정되지 않고 있다.

국가보안법, 헌법상 영토조항, 주적 개념 등 이른바 냉전 법제의 개폐와 북한의 적화통일 노선 및 통일전선 전략의 포기 등 상호주의에 입각한 남북한의 정치적 변화도 가능하지만 결국 본질적으로는 북한의 본격적인 개혁·개방 유도를 통해 북한 스스로 체제변화에 나서게 함으로써 남북의 정치적 화해협력의 조건을 만드는 것이 필요하다. 즉 북한의 실리 사회주의가 전면적으로 확대되고 실용과 개혁의 정책 노선이 자리잡으면서 시장경제 확산 등 개혁개방의 정치경제적 효과가 드러나게 되면 자연스럽게 북한의 변화가 진전되고 이에 따라 남북의 정치적 신뢰 구축과 정치적 화해협력이 실질적으로 가능하게 될 것이기 때문이다.

5. 사실상의 통일과정 진입

정치영역에서 남북관계 발전은 결국 사실상의 통일단계에 진입하는 정치적 기구화를 목표로 한다. 각 부문에서 화해협력이 가속화되고 정치 부문 역시 실질적인 차원에서 화해협력이 진전되는 경우 당국간 대화의 제도화와 협의기구의 상설화를 넘어 통합을 준비하는 일정 시기에 이르러서는 남과 북이 공식적으로 공동기구를 가동 운영함으로써 사실상의 통일과정을 시작해야 한다.⁷ 이는 남북관계의 일정한 진전을 정치적으로 마무리하는 작업이 반드시 요청되기 때문이다.

물론 사실상의 통일과정에 진입하기 위한 남북연합기구의 창설은 남북관계 중장기 발전목표의 최종 과제가 될 것인바, 여기에 도달하기 위해서는 남북관계가 돌이킬 수 없는 수준으로 충분히 발전되고 북한의 본격적인 체제변화가 가시화되며 남북간, 남남간 정치적 신뢰 및 화해협력이 전면화 되는 것을 전제로 한다. 이 경우, 남북 공동의 공식 기구를 통해 사실상의 통일과정을 구체화할 수 있는 초기 통일기구 논의가 가능할 것이다.

7. 일회성 통일이 아닌 '과정으로서의 통일'이라는 관점에서 보면 남북공동의 기구 창설이 아니더라도 이미 민간차원의 교류협력 및 남북의 공동협의 등을 통해 사실상 통일과정에 진입하고 있다는 백낙청 교수의 지적도 존재한다. 백낙청, 『한반도식 통일, 현재진행형』 (서울: 창비, 2006), pp. 75~84.

IV. 추진전략

정치 분야의 남북관계 발전을 효과적으로 이루기 위해서는 국내 차원과 대북 차원 그리고 동북아 차원이라는 3차원적 접근으로 추진되어야 한다. 그러나 정치 분야는 3차원의 입체적 접근에서도 각 차원의 중요성과 의미가 다르게 자리매김된다. 즉 정치적 화해협력을 실현하고 남북공동기구의 제도화를 이루기 위해 결국은 남북관계 차원이 가장 핵심적이고 본질적이되 이를 성공적으로 진전시킬 수 있는 필요조건으로서 대내적 차원과 충분조건으로서 국제적 차원이 종합적으로 고려되어야 한다. 남북차원이 가장 중심이 되어 정치분야의 발전목표를 추진하는데, 여기에는 국내적으로 남남갈등 해소와 대북 정치적 신뢰를 위한 대내적 정책 추진이 남북관계의 안정적 발전에 없어서는 안 될 필요조건이 된다. 마찬가지로 동북아 차원에서 북·미관계 정상화와 남·북·미 3자 선순환 관계 정립 및 협력적 국제관계 확보 등도 남북관계의 정치적 발전 목표를 더욱 잘 이루게 하는 충분조건이 된다. 이를 감안해서 대북 차원과 대내 차원 그리고 동북아 차원의 추진전략은 다음과 같다.

1. 대북 차원

첫째, 정부는 실리사회주의에 입각한 북한의 개혁개방이 향후 ‘체제변화’로 연결될 수 있도록 적극적인 지원과 협력을 기울이는 데 초점을 맞춰야 한다. 김정일 시대의 국가전략이 개혁·개방을 불가피한 선택으로 하고 있는 만큼, 향후 통일과정을 대비하여 북한 스스로 개혁·개방을 확대하고, 이것이 결국 북한의 체제변화(system change)⁸로 발전할 수 있도록

⁸ 일반적으로 체제변화(system change)라는 개념에는 이른바 ‘체제전환’(transformation)과 ‘체제개혁’(reform)이 모두 포괄된다. 코르나이에 따르면 현실사회주의의 체제변화를 개념적으로 분석하기 위해서는 그 변화의 내용에서의 ‘깊이’(depth)와 속도에서의 ‘급진성’(radicalism) 여부를 기준으로 삼아, 내용에서의 부분성과 속도에서의 온건성일 경우 그것은 ‘개혁’(reform)이라고 할 수 있으며 반대로 내용이

록 전략적 접근을 해야 한다. 특히 남북경협이 활성화와 대북 지원의 지속을 통해 북한이 본격적인 개혁·개방을 거부감 없이 수용할 수 있도록 하는 한편, 북한의 대남 ‘경제의존도’를 제고시킴으로써 자연스럽게 북한의 체제변화가 진행되도록 유도해야 할 것이다. ‘실리’ 사회주의가 ‘선군’ 정치로 인해 보수적으로 회귀하지 않도록 남북관계의 발전을 통해 북한이 실제로 경제적 이익을 볼 수 있음을 명확히 깨닫게 하는 것도 중요하다.

둘째, 정부는 6·15 공동선언 이후 민족화해 2기를 맞이한다는 입장에서 남북관계의 업그레이드를 위한 새로운 대화수요와 협력 방식을 창출하고 이를 통해 ‘되돌이킬 수 없는’(point of no return) 남북관계를 진전시켜야 한다. 돌이킬 수 없는 안정적이고 제도화된 남북관계를 만들어야만 이에 기초해서 정치적 화해협력과 연합기구 창설이라는 정치영역의 발전목표를 추진할 수 있을 것이다.

셋째, 남북관계 발전을 제도적으로 뒷받침할 수 있도록 당국간 남북협 의기구를 상설화 체계화해야 한다. 우선은 정상회담의 정례화를 통해 남북 양측의 평화공존 의지를 확인함과 동시에 남북관계의 질적 발전 계기를 도모하고 상호 정치적 신뢰를 높여나가는 것이 필요하다. 장관급 회담 등 당국간 대화기 안정성과 지속성을 담보하도록 남북대화의 제도화를 이루는 것 역시 정치적 남북관계 발전에 필수적이다. 나아가 서울과 평양에 상주대표부를 설치하고 남북이 공동운영하는 공동 사무국 형태의 상시적인 채널을 확보함으로써, 이를 기반으로 남북연합의 초기 기구 형성을 위한 토대 마련에 노력해야 한다.

넷째, 남북관계의 발전이 남과 북의 ‘상호 의존도’(inter-dependence)를 높이게 함으로써 상호 익숙함을 제고시켜 정치적 화해협력의 진전과 향후 통일과정을 대비하는 방향으로 진행되어야 한다. 즉 남북관계의 진전과 제도화에 의해 남북한 상호의존을 확대함으로써 협력의 공고한 연

전면적이고 속도에서도 급진적일 경우 그것을 ‘혁명’(revolution)이라고 부를 수 있다고 설명하고 있다. Janos Kornai, *The Socialist System: The Political Economy of Communism* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1992), pp. 386~392.

결망이 갈등을 억제하고 화해와 협력을 진전시키는데, 남북한간 상호 이익의 공유로 인해 긴장과 분쟁을 억제하는 효과를 내야 한다. 또한 남북 교류·협력의 증대과정에서 남북의 상호 접촉기회를 확대함으로써 평화공존에 대한 상호 긍정적 태도를 확산시켜야 한다. 이를 통해 일반 주민 차원에서 민족적 동질성을 회복하는 한편, 시장경제와 다원주의사회에 대한 북한주민의 이해를 증진시키는 효과도 기대할 수 있을 것이다.

다섯째, 정부는 북한붕괴가 아닌 북한의 점진적 체제변화를 전제로 해서 향후 다가올 통일과정을 준비해야 한다. 북핵의 평화적 해결이 달성되고 남북관계의 질적 발전이 가능해진다면, 북한으로서는 본격적인 개혁개방에 진입할 수밖에 없을 것이다. 북한의 조기붕괴에 의한 급격한 흡수통일이 아니라 북한의 개혁개방에 의한 점진적 체제전환(transformation)을 예상하고 향후 북한의 정치경제적 변화에 맞춰 남북관계 진전에 따른 통일과정의 진전을 준비해야 한다.

2. 대내적 차원

첫째, 남남갈등 해소를 위한 국민적 합의 마련에 적극 나서야 한다. 대북정책의 전 과정에 걸쳐 투명성을 확보하고 국민적 참여를 극대화하며 화해협력을 거친 점진적 평화통일 과정에 대한 국민적 공감대를 마련해야 한다. 특히 정책결정과제에서부터 집행과정 그리고 이후 정책평가에 이르기까지 국민들이 적극 참여할 수 있는 이른바 ‘통일정책 거버넌스’⁹⁾를 확립하는 것이 필요하다.

둘째, 북한의 대남 정치적 신뢰 제고를 위해 냉전적 법령의 개폐 등 대

9. 최근 통일연구원이 수행한 협동연구에서 통일정책 거버넌스는 ‘공공 및 사적 개인들과 제도들이 남북한 통합이라는 공공목적을 달성하기 위해 북한과 관련되는 정책이나 활동, 역할 등 자신들의 공통적인 업무를 관리하고 자원을 통제하고 권력을 행사하는 무수한 방법의 집합이며 갈등적인 이해나 다양한 이해관계들이 수용되면서 상호협력적인 행동이 취해지는 과정’으로 정의되고 있다. 여인곤 외, 『정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안』 (서울: 통일연구원, 2004), pp. 14~15.

내적 조치를 취하는 것이 필요하다. 국가보안법, 영토조항, 주적 개념 등의 개폐를 북한의 상호조치와 연관시키거나 혹은 일정한 시차를 두고 우리가 먼저 선도하는 것도 충분히 고려할 만하다. 남남갈등 해소로 남한 내부에 정치적 화해가 일정하게 진전된다면 북한의 태도변화를 적극 유도하기 위해서도, 그리고 사실상의 통일과정을 대비하기 위해서도 정치적 화해협력에 장애가 되는 대내적 과제들을 전향적으로 추진해야 한다.

셋째, 남북관계 발전과 통일과정을 대비하는 국내 인프라 구축에 적극 나서야 한다. 향후 정치적 연합기구의 창설 가동 등 실제 통일과정에 진입하게 될 경우, 이를 뒷받침하고 북한의 체제변화까지도 도움을 줄 수 있는 국내 기반으로 재정·금융 인프라, 법제도 인프라, 인적 인프라, 물적 인프라 등을 충분히 강화해야 한다.¹⁰

3. 국제적 차원

첫째, 북핵문제 해결을 넘어 북·미관계 정상화를 이루게 함으로써 북한의 안전보장 및 대외관계 정상화를 적극 지원해야 한다. 북한의 대외전략의 최대 목표가 체제안전의 보장인 만큼, 지금의 북핵문제는 단순히 북한의 핵개발 저지에 머물 것이 아니라 북·미 적대관계의 청산과 북·미간 국교 수립으로 연결시킴으로써 결국은 한반도 냉전구조의 해체를 지향해야 한다.

둘째, 민족공조와 한·미동맹의 모순관계를 해소하고 오히려 남북관계와 한·미관계가 병행 발전함으로써 상호 선순환 구조를 이룰 수 있도록 해야 한다. 남북관계와 한·미관계가 상호 제약하거나 모순되는 것이 아니라 한반도 평화와 안정을 증대한다는 목표 하에 상호 선순환 관계에 진입하도록 해야 한다. 남북관계 발전이 한·미관계를 약화시키고, 한·미관계

¹⁰ 최근 통일과정을 준비하기 위한 통일인프라 연구가 활발하게 진행되고 있는바, 통일연구원이 중심이 되어 현재 실태 조사를 거쳐 인프라 구축 및 개선방안을 영역별로 연구한 바 있다.

공고화가 남북관계를 제약하는 상호교환관계(trade-off)를 불식하기 위해서는 북·미관계의 진전이 반드시 필요하고, 이를 통해서 장기적으로는 남·북·미 3자관계의 선순환 구조가 시작될 수 있을 것이다. 북한의 대남 전략이 사실은 남조선 혁명이라기보다 북한의 수세적 체제유지에 목적이 있는 만큼, 북·미관계 정상화가 진전된다면 민족공조와 한·미동맹이 충분히 병행될 수 있을 것이다.

셋째, 동북아의 불안정성과 유동성을 감안할 때, 향후 사실상의 통일과정에 진입에 대비하여 주변국과의 대외관계를 조화롭게 이끌어야 하는 과제가 제기된다. 사실상의 통일, 예컨대 남북연합의 초기 단계에서 주변국의 우려를 해소하기 위해서는 대외정책의 자주적 성격을 증진시키되 전방위적인 협력관계를 매끄럽게 이루어내야 한다. 동북아 협력의 차원에서 경제통합을 주도하는 한편으로 북한요인을 잘 관리하는 방식으로 다자안보의 협력에서도 핵심적인 역할을 수행해야 한다.

4. 과제별 연계성과 단계적 접근

이처럼 대북, 대내, 동북아 차원을 종합적으로 고려하면서 추진하되 다른 한편으로는 영역별 과제의 상호 연계성을 강화하고 상황 진전에 따른 단계적 접근 역시 고려해야 한다. 즉 정치부문의 남북관계 발전전략이 단순히 정치영역의 과제로만 기능하는 것이 아니라 결과적으로는 경제, 군사, 사회문화 등의 영역과제에도 파급효과를 확산시키도록 해야 하며 동시에 경제, 군사, 사회문화 등의 정책 과제 역시 정치부문의 발전을 결과하는 상호 연계성을 강화해야 한다.

정치부문의 목표인 정치적 화해협력의 실현과 남북공동기구의 제도화는 형식과 내용에서 상호 보완적 관계이자 서로를 강화해 주는 것인 만큼 화해협력을 위한 다양한 과제들과 남북관계의 제도화 발전의 과제들이 상호 상승작용을 일으킬 수 있도록 정책과제의 연계성을 충분히 감안해야 한다.

정책과제들의 상호 연계성을 충분히 고려하되 구체적 시기별 추진전략에서는 단계별 접근을 취해야 하는 것도 잊어서는 안 된다. 물론 교류협력 단계와 평화정착 단계, 남북연합 단계의 3단계에 부합하는 추진전략과 과제들을 고민하는 것은 당연하며, 여기에 더하여 실제로 예상되는 대내외 환경에서 정부의 정책 의지를 제한하는 이른바 ‘정책적 제약’도 충분히 고려하는 단계적 접근도 필요하다. 남북관계 발전과 비전을 위한 정부의 정책 의지에도 불구하고 그것의 구체화 과정에서 한·미관계 및 동북아 정세와 북한 변수 그리고 국내 여론과 정치적 역학관계 등 대내외적 제약조건이 항상 존재하므로 이들을 고려하는 현실적인 단계 접근법을 세심하게 배치해야 할 것이다.

V. 단계별 추진과제와 주요추진사업

1. 교류협력 단계: 정치적 신뢰형성과 정치적 화해협력의 토대 구축

교류협력 단계에서는 정치적 신뢰 형성과 정치적 화해협력의 토대 구축이 핵심 과제가 된다. 여기서 정치적 신뢰 형성은 남북간에 상호 적대하는 정치적 대결을 완화하고 체제문제와 관련된 관성적 갈등조차도 상호 이해의 관점에서 해결할 수 있는 수준이 되어야 함을 의미한다. 사실 정치적 화해협력은 우선적으로 정치적 신뢰형성이 이루어진 이후에야 가능하다. 신뢰 없이는 진정한 화해도 협력도 불가능하기 때문이다. 따라서 정치영역의 남북관계 발전전략에서는 가장 일차적으로 정치적 신뢰형성이 필수과제로 제기될 수밖에 없다.

남북관계에서 정치적 신뢰형성을 본격화하기 위한 기본적 전제로는 당장의 북핵문제 해결과 2차 남북정상회담을 들 수 있다. 한반도의 오랫동안 쟁점이수였던 북핵문제의 평화적 해결을 전제하지 않고, 남과 북의 정상이 한번 만나지 않고 정치적 신뢰를 운운한다는 것은 어불성설이다. 따

라서 정치적 신뢰를 형성하기 위한 가장 기초적인 토대로서 북핵문제의 평화적 해결과 2차 남북정상회담의 개최는 반드시 달성되어야 한다.

정치적 신뢰를 형성하는 데는 또한 남과 북의 오랜 정치적 불신요인을 근본적으로 제거해 주는 노력이 필요하다. 북이 과거와 달리 정치적으로 변화할 것이라는 믿음을 보여주고 남도 역시 북에 대해 체제인정의 관점으로 접근할 것임을 명백히 보여줄 때, 진정으로 남북의 정치적 신뢰가 쌓일 수 있을 것이다. 이로부터 북의 개혁·개방 본격화와 남의 냉전법제 개폐 노력이 필요과제로 제기된다.

남북간 일정한 신뢰형성을 토대로 이제 정치적 화해협력을 본격화하기 위한 토대를 마련해야 하는바, 여기에는 남북대화의 제도화와 협의기구의 상설화 등 제도적 발전이 필요하다. 각종 남북회담이 상황변화에 상관없이 지속적 안정적으로 진행될 수 있도록 하고 이를 더욱 진전시켜 상주대표부 등 남북협회의 상설기구를 만드는 것은 남북간 정치적 화해협력의 굳건한 물질 토대임이 분명하다.

정치적 화해협력의 토대 마련은 비단 남북차원에서만 이루어지는 게 아니고 남한 내부에서도 서로 대결하던 세력 간에 정치적 신뢰가 형성되고 화해협력할 수 있도록 해야 한다. 이른바 남남갈등의 해소를 위한 기반을 마련해야 하는 것이다. 역시 동북아 차원에서도 남북의 정치적 화해협력을 돕기 위한 토대로서 북·미관계 정상화와 한·미동맹의 미래 비전 공유를 전제로 동북아에서 평화와 협력의 구도를 증진시키는 노력이 필요하다.

결국 평화협력 단계는 남북이 온전한 의미에서 정치적 신뢰를 형성하고 이에 기초하여 정치적 화해협력의 토대를 구축하기 위해 남북차원과 국내차원 그리고 동북아 차원에서 각각의 노력이 요구된다.

가. 남북관계 차원

<북핵의 평화적 해결 과정 진입>

평화협력 단계의 정치적 목표를 달성하기 위해서는 무엇보다 지금 당장 현안이 되고 있는 북핵 문제가 평화적으로 해결되어야 하는바, 2005년 어

렵게 도출된 9·19 공동성명에 따라 북핵문제의 평화적 해결과정이 안정적으로 진입할 수 있도록 해야 한다.

특히 지금 조성되고 있는 북·미간 구조적 대결 상황의 악화가 9·19 정신의 실종과 북핵문제의 장기 교착을 가져오고 있는 상황에서 남북채널과 한·미공조를 병행하여 북·미간 타협의 가능성을 높임으로써 9·19 공동성명 이후 북핵해결의 구체적 로드맵과 행동계획을 합의하는 데서 한국정부가 적극적 역할을 해야 한다.

북핵이슈가 해결과정에 진입해야 남북관계의 정치적 신뢰 형성도, 남북갈등의 해소 노력도, 북한의 변화 시작도, 평화와 협력의 동북아 구축도 가능해질 수 있다. 북핵의 평화적 해결과정의 진입은 남북관계의 정치적 발전의 최소조건인 것이다.

<정상회담 추진과 성사>

남북관계에서 정치적 신뢰를 형성하기 위한 또 하나의 전제적 조치로는 제2차 남북정상회담의 성사를 들 수 있다. 북핵상황의 진전에 따라서는 북핵의 평화적 해결이 가닥을 잡은 상황이거나 혹은 꼭 막힌 북핵문제의 새로운 돌파구 마련을 위해 참여정부 남은 임기 동안 2차 남북정상회담을 적극적으로 추진할 필요가 있다.¹¹

김정일 위원장의 전향적 양보 조치 유도를 통해 남북정상회담이 북핵문제의 의미 있는 진전을 위한 징검다리가 될 수 있도록 해야 한다. 또한 남북 정상이 주도적으로 가칭 ‘한반도 평화선언’을 발표함으로써 군사적 긴장완화와 상호 불가침 및 평화의지 등을 대내외에 표명하는 계기로 삼

¹¹ 18차 장관급회담에서 김대중 전 대통령의 방북 합의와 5월 9일 노무현 대통령의 몽골 발언 및 철도연결 시험운행 합의 등으로 지난 5월 초 만해도 남북정상회담의 가능성이 증대되면서 남북관계 진전에 의한 북핵문제 돌파구 마련이라는 기대를 갖게 했으나, 곧이어 열린 4차 장성급 회담에서 해상경계선 재설정 문제가 결렬됨으로써 북은 남측의 정상회담 의지를 의심하게 되었고 결국 시험운행 취소와 김대중 전대통령의 방북 연기 등으로 한 달여 만에 남북관계의 낙관적 분위기는 급랭했다. 이와 관련한 자세한 분석은 김근식, “북은 왜 미사일 시험발사에 나서야 했나?,” 『프레스이안-한반도 브리핑』 (2006.6.20).

을 수 있을 것이다.

평화체제 관련한 양 정상의 의지 말고도 2차 남북정상회담은 회담의 지속과 정례화라는 측면에서 역사적 의미를 찾을 수 있으므로 향후 남북관계의 정치적 발전이라는 차원에서도 의미가 있다. 또한 남북정상회담을 통해 남북관계의 질적 발전을 확인하고 이를 구체적으로 가시화하는 조치들을 합의해 낸다면 향후 남북관계의 전면화에도 기여할 수 있을 것이다.

<남북대화의 제도화와 협의기구의 상설화>

그 동안의 남북대화는 외적 변수나 돌발사태에 의해 예정된 회담이 열리지 못하거나 합의된 사항이 이행되지 않은 경우가 종종 있었다. 이 같은 남북대화의 불안정성은 남북간 정치적 신뢰와 화해협력을 이루기 위해 반드시 해결해야 할 과제이다. 무엇보다 남북대화가 정례화되고 체계화되고 안정화되는 각종 장치와 노력이 필요하다. 남북 당국간 협의기구를 안정적으로 제도화하고 남북정상회담도 정례화함으로써 남북의 정치적 신뢰구축과 정치적 화해협력 진전을 위한 제도적 장치가 마련될 수 있을 것이다.

남북대화의 제도화가 이루어짐으로써 당국간 일정한 정치적 신뢰가 형성되면 이를 토대로 이제는 정치적 화해협력의 제도적 토대로서 당국간 협의기구를 상설화하는 것이 필요하다. 즉 장관급 회담 등 대화채널을 안정적으로 발전시킨 다음 당국간 남북협의 기구의 상설화, 체계화를 이루는 것이다. 굳이 회담을 위한 정기적 채널이 아니더라도 상시적으로 남과 북이 만날 수 있고 논의하고 협력할 수 있는 공식 창구를 개설해 놓는다면 이를 통해 남과 북의 정치적 화해협력을 진전시키는 것이 가능할 수 있을 것이다.

<북한의 본격적 개혁개방 지원>

남과 북의 정치적 신뢰는 서로 상대방을 존중하고 믿는 데서 비롯될 것이다. 북의 변화의 방향이 시장경제와 자유화의 방향으로 갈 것임을 믿고

그것이 실제로 가시화될 때 남으로서의 북의 변화가 결국은 정치적 변화를 가져올 것이라고 기대하게 된다. 결국 북한 변화의 큰 흐름이 되돌이킬 수 없는 정도로 진전되는 경우, 남측은 북한 체제에 대한 정치적 신뢰를 보낼 수 있게 될 것이다.

따라서 평화협력 단계에서 남북의 정치적 신뢰형성과 정치적 화해협력의 토대는 바로 북의 체제변화를 짐작케 하는 본격적 개혁개방이 전제되어야 한다. 구체적으로 2002년 7·1 조치 이후 진행되고 있는 북한의 시장화 분권화를 보다 전면화하고 추가로 금융 및 재정 개혁프로그램을 추진하며 대규모 외자유치를 위한 경제특구 개방을 통해 본격적인 북한의 개혁·개방이 가시화되어야 한다.

정치적 신뢰형성은 북한의 변화에서 비롯되지만 이 과정에서 남한이 북한의 개혁·개방을 적극 지원하기 위한 각종의 대책과 노력을 경주하는 데서도 더욱 진전될 것이다. 북한의 경제회생과 경제발전을 지원하기 위한 남한의 보다 구체적이고 포괄적인 경제계획 마스터 플랜을 수립, 집행하고 북이 개혁개방을 마음 놓고 본격화할 수 있도록 남을 믿을 수 있을 만한 획기적인 대북 지원 방안 등을 적극 모색하는 것이 필요하다.

나. 국내 차원

<대북정책 총론에 대한 국민적 공감대 확보>

그 동안 남남갈등의 근본문제는 바로 북한을 어떻게 볼 것인가라는 대북인식과 북한을 어떻게 볼 것인가라는 대북접근 방법에 관한 것이었다. 북한을 타도의 대상으로 보는 극단과 무조건 감싸 안아야 할 대상으로 보는 친북적 경향을 극복하고, 대북 압박과 봉쇄로 조기 붕괴를 노려야 한다는 접근법과 무조건적 포용으로 끌려다니는 접근법을 넘어서 대다수의 합리적 국민들이 공감하는 대북 인식과 대북 접근을 합의해 내야 한다.

특히 야당과 언론의 참여 및 지지를 유도하고 북한의 가시적 실질 변화를 추동해냄으로써 반대여론을 설득할 수 있는 근거를 객관적으로 마련하는 것이 필요하다. 아울러 민족공조와 국제공조의 병행 원칙에 따라 남북

관계 진전과 한·미동맹 강화가 상충됨이 없이 서로 보완적인 관계로 정착 될 수 있음을 분명히 보여줌으로써 반대여론을 설득하는 것도 요구된다.

대북정책에 대한 국민적 합의 수준을 높임으로써 결국은 봉쇄와 압박이 아닌 화해와 협력에 의한 장기 평화공존과정을 거쳐 사실상의 통일로 나아간다는 대북정책의 정당성과 필요성에 대해 국민들이 공감대를 마련할 수 있도록 꾸준한 노력을 기울여야 한다. 남북간 정치적 신뢰와 정치적 화해협력의 시작은 바로 남남갈등의 완화와 해소로 뒷받침되지 않고는 불가능하기 때문이다.

<대북정책 거버넌스(governance) 체계 확립>

남남갈등 해소를 위한 제도적 장치로서 이른바 거버넌스 체계를 확고히 정착시키는 게 필요하다. 정부가 단독으로 정책을 결정하고 집행하는 것이 아니라 시민과 기업 등 민간 주체들의 요구와 관심이 적절히 반영되게 함으로써 협치(協治) 이른바 거버넌스 체계를 확립해야 한다.

대북정책의 결정과정과 집행과정 사후 평가과정 모두에서 국민들의 참여를 허용하고 이를 통해 대북정책 전반의 투명성과 민주성을 보장하는 전방위적 거버넌스 체계가 마련되도록 해야 한다. 이 같은 광범위하고 전방위적인 거버넌스 체계가 제대로 작동될 경우, 남남갈등을 해소하고 대북정책에 대한 국민적 합의기반이 획기적으로 확대됨으로써 이른바 남남간의 정치적 신뢰 형성에 적극 기여하게 될 것이다. 특히 거버넌스 체계 구축에서 민간기업, NGO, 언론, 야당 등의 적극적 참여를 확보하는 것이 성공여부의 관건이 될 것이다.

<정치적 화해협력 위한 국내 인프라 구축>

남과 북의 정치적 갈등을 해소함으로써 전면적인 차원에서 상호 정치적 신뢰를 구축해야만 향후 정치적 화해협력의 기반이 마련되는 의미를 가지게 되는데, 남북의 평화협력을 정착시키고 남북간 정치적 신뢰형성에 기여하기 위한 국내적 인프라 구축이 필요하다.

우선 인적 인프라 차원에서 교류협력 활성화와 통일에 대비한 전문인력 양성, 전문인력 협의체를 구축하고, 재정·금융적 인프라 차원에서는 남북협력기금의 적정규모 산출 및 조성, 국제금융기구의 대북 지원 관련 협력, 북한의 금융개혁 지원 및 국제금융기구 가입 지원, 통일기금 조성 등이 필요하며, 제도적 인프라는 남북교류협력 관련 법·제도의 개선·보완·정비(간소화, 체계화 등), 남북간 경제협력 관련 합의서의 확대·보완·이행, 경제통합 관련 중장기 계획 수립 및 제도적 장치 마련 등이 요구된다. 물리적 인프라 차원에서도 남북간 수송·통신·에너지망 연결, 북한 SOC 개발 및 확충 지원 등이 필요할 것이다.

특히 헌법(영토조항), 국가보안법을 포함한 제반 법률에 대한 종합적 검토와 함께 남북관계 발전법 등 남북간 평화협력에 부응하는 법·제도의 정비가 시급하다. 북한의 대남 신뢰를 높이고 남북간 정치적 화해협력을 제고하기 위해 남측이 먼저 국가보안법 개폐나 영토조항 수정 등의 선도적인 조치를 취하는 것도 검토할 필요가 있다.

다. 동북아 차원

<한반도 평화체제 구축 본격화>

6자회담에서 합의된 바에 따라 북핵의 평화적 해결이 진전되는 과정에서 한반도 평화체제 논의를 위한 가칭 ‘한반도 평화포럼’이 본격 가동되고 여기에서 정전협정의 평화협정으로의 대체 문제가 정식 논의됨으로써 한반도 평화체제 구축이 본격 추진되어야 할 것이다.¹²

6자회담에서 한반도 비핵화가 실현되고, 한반도 평화포럼에서는 평화협정 체결을 합의하고, 남북 군사회담에서 상호 군사적 신뢰구축을 논의 실천하고, 한·미회담에서 주한미군의 미래와 한·미동맹의 미래를 합의해 내는 다차원적 논의가 동시병행됨으로써 항구적인 한반도 평화체제가 분

¹² 이에 대한 자세한 논의는 박종철, “한반도 비핵화와 평화체제 전환,” 『한국과 국제정치』, 22권 1호 (2006년 봄호) 참조.

격적으로 구축될 수 있을 것이다.

<북·미관계 정상화와 남·북·미 3자 선순환 관계 정립>

핵문제 해결 이후 북·미관계가 국교수립으로 정상화되고 양국간 적대 관계를 해소함에 따라 한반도에 평화협력 구조가 정착되는 한편으로, 한·미 전략적 동맹관계 역시 새로운 환경에 맞게 양국간 미래 비전을 공유하고 합의함으로써 한반도를 둘러싼 남·북·미 3자의 선순환 관계가 정착되도록 해야 한다.

지금껏 북·미관계의 대결상황으로 말미암아 한·미관계와 남북관계 사이에는 상호 교환 관계(trade-off)가 구조화되는 측면이 있었고 이것이 사실상 남북관계의 질적 발전을 장애하는 중요한 요인이었음을 부인하기 힘들다. 따라서 북핵 해결 이후 북·미관계 정상화를 계기로 한·미관계와 남북관계 및 북·미관계가 서로 선순환하는 관계를 정립할 수 있을 것이고 이는 남북의 정치적 신뢰형성과 정치적 화해협력 토대 마련에 국제적 보장 장치가 될 수 있을 것이다.

<동북아 다자간 평화협력의 확대>

6자회담 이후 동북아지역의 신뢰구축과 다자안보협력을 증진시켜야 한다. 핵문제 해결 이후 동북아 국가들의 공통관심사가 될 수 있는 해상안전, 환경, 마약, 인권 등의 이슈를 중심으로 신뢰구축을 하고 향후 다자협력의 토대를 마련하는 것은 남북관계의 정치적 발전을 국제적으로 지지하는 대외 조건으로 자리잡게 될 것이다. 특히 동북아 다자협력을 증진시키는 과정에서 남북이 함께 참여하는 방식을 관례화함으로써 국제협력이 남북협력에 기여하도록 해야 할 것이다.

라. 주요 추진 사업

<남북 총리급 회담 신설과 남북간 ‘회담의 구성운영에 관한 합의서’ 체결>

남북관계가 지속적인 발전과정을 거치게 되면 보다 높은 수준의 남북 관계 조정 채널로서 총리급 회담을 신설할 필요가 있다. 지금까지의 장관급 회담이 남북간 합의사항의 점검 및 구체화 정도에 머물고 있음을 감안, 총리급 회담을 신설하여 남북 당국 간에 정치적 합의 수준을 높이고 정치적 신뢰를 구축할 수 있는 토대를 마련할 필요가 있다.

또한 각종 남북대화 창구를 조정하여 회담간 상호관계를 명확히 하고 회담을 정례화함으로써 남북대화를 제도화하는 것이 필요한바, 남북총리 회담은 남북관계의 중·장기문제들을 논의하는 회담으로 정착시키고 그 산하에 군사분야, 경제분야, 사회문화분야별로 분과위원회를 구성·운영하며, 각 분과위원회 산하에 기능별로 실무협의회 및 실무접촉을 구성·운영하는 식의 수직적 수평적 체계화가 필요하다. 이를 위해 남북간에 각종 남북대화의 상호관계와 운영방안에 대한 『남북회담의 구성·운영에 관한 합의서』를 채택함으로써 남북대화의 구성·운영을 제도화하는 것도 하나의 방법일 것이다.

<북한의 실리 사회주의 공식 선언 유도>

북한의 발전전략으로서 이른바 실리 사회주의가 공식 천명되고 본격적인 개혁개방의 청사진이 제시될 수 있도록 지속적인 유도 노력을 기울여야 한다.¹³ 2002년 7·1 조치 이후 북한에서도 시장화와 분권화 등 상당한 수준의 경제개혁 조치가 진행되고 있으나 여전히 북·미관계와 북핵문제 등 비우호적인 대외조건으로 인해 과감한 개혁·개방을 공식 추진하기 힘든 상황이다.

13. 북한이 향후 개혁개방의 발전전략으로서 실리사회주의를 표방할 것이라는 전망에 대해서는 김근식, “김정일 시대 북한의 신발전전략: 실리 사회주의를 중심으로,” 『국제정치논총』, 43집 4호 (2003년 겨울호); 정영철, 『북한의 개혁개방: 이중전략과 실리사회주의』 (서울: 선인, 2004) 참조.

따라서 교류협력 단계에서 북핵문제가 해결되고 북·미관계가 정상화되는 것을 상정하고 있는 만큼 북한이 그 동안 미루어 왔던 제7차 당대회 개최 등의 계기를 통해 북한식 개혁·개방 전략으로서 이른바 ‘실리 사회주의’를 공식 천명하고 본격적인 개혁·개방 정책을 대내외에 선언하도록 남북관계 차원에서 적극 지지 유도해야 할 것이다. 이는 또한 남북의 정치적 신뢰형성에도 크게 기여할 것이다.

특히 남한 전용 공단으로서의 개성공단을 성공적으로 추진함으로써 북한으로 하여금 경제특구의 종합적 발전 모델이 유익하고 성공적임을 실감케 하는 것이 매우 필요하다.

<서울과 평양에 상주 대표부 설치>

남북회담이 안정적으로 지속될 수 있는 제도화, 정례화를 이룬다면 이제 남북관계가 상시적으로 협의가능한 구조를 가질 수 있도록 장치를 갖는 게 필요하다. 즉 회담의 제도화를 넘어 ‘남북관계의 제도화’로 나아가야 하는 것이다.

구체적으로는 서울과 평양에 상주대표부를 설치하여 남북대화 및 남북교류·협력을 총괄하고, 이를 기반으로 남북 당국간 정치적 화해협력의 토대를 마련하는 것이 가능하도록 해야 한다. 정기적으로 개최되는 각급 당국간 대화 이외에 남과 북의 정부를 대표하는 공식창구가 상대방 지역에 상주함으로써 명실상부한 ‘남북관계의 제도화’를 이룰 수 있을 것이다.

<종합적 대북정책 합의체계 구축>

대북정책에 대한 국민적 공감대 확산 및 대북정책의 거버넌스 체계 정립과 관련하여 구체적으로 정책의 투명성을 확보하고 정책의 정당성 및 효율성을 제고시키며 결과적으로 대북정책에 대한 남남갈등 해소를 이루기 위해 전방위적인 대북정책 합의체계를 구축해야 한다.

대북정책의 추진환경이 급변하고 특히 대북정책과 관련된 행위자가 정부뿐 아니라 시민사회, 기업, 의회 등 다양화되고 있음을 감안, 이들 행

위자를 포괄하는 합의체계를 고려해야 할 것이다. 구체적으로는 의회차원에서 여야가 대북정책의 포괄적 원칙을 합의하여 ‘초당적 대북정책 大綱’(가칭)을 공동선언하고, 정부차원에서는 남북관계 발전 5개년 계획 발표에 따라 부처간 정책방향을 공유하도록 하며, 대시민사회 차원에서는 ‘대북정책민관협의회’(가칭)를 구성하여 정부와 시민사회의 협의를 제도화하고, 기업차원에서는 반관반민의 경험전담기구를 설립함으로써 정부와 기업의 대북경협 역할을 분담하는 것이 필요하다. 이로써 입체적이고 종합적인 대북정책 합의체계를 구축할 수 있을 것이다.

<‘동북아 정치대화’ 제안>

남북의 정치적 신뢰형성과 정치적 화해협력이 동북아 차원의 다자간 협력 증진과 연계될 수 있는 장치가 필요하다. 특히 동북아에서의 다자들에 남과 북이 동시에 참여하는 방식을 일반화함으로써 국제적 차원의 남북협력이 민족적 차원의 남북협력으로 연결될 수 있는 운용의 묘를 살려야 한다.

이를 위한 정치적 정책적 노력으로 6자회담 참가국 중심으로 6개국 정상(혹은 외무장관)의 ‘동북아 정치대화’를 제안하는 것을 검토해 봐야 할 것이다. 6자회담이 북핵 해결 이후 지속적인 다자들로 존재하도록 하고 이를 기반으로 동북아 6개국의 평화와 협력을 증진시킬 수 있도록 하기 위해 우선 정치적 대화가 필요함을 설명하고 각국 정상(외무장관)이 모이는 동북아 정치대화의 구성을 제안한다면 북한을 포함해서 동북아의 다자협력이 정치적으로 보장되는 효과를 낼 수 있을 것이다.

2. 평화정착 단계: 정치적 화해협력의 확대발전

평화정착 단계에서는 정치적 화해협력의 확대발전이 핵심과제이자 목표가 된다. 이미 평화협력 단계에서 이루어 놓은 정치적 신뢰와 화해협력의 기반을 토대로 남과 북, 남과 남, 동북아 각국 사이에 보다 높은 수준

의 정치적 화해협력을 확대시키고 발전시켜 나가는 것이다.

우선 남북관계에서는 상설협의기구를 더욱 발전시켜 이제는 정치적 화해를 지나 본격적인 협력이 가능한 공동운영기구를 창설가동하는 것이 필요하다. 남한의 냉전 법제의 개폐와 북한의 본격적 개혁·개방 가시화를 전제로 이미 남북의 정치적 화해협력의 조건은 갖추어진 상황에서 이제는 북한의 대남전략 공식 전환 등 정치적 근본 변화가 이루어진다면 이는 곧 남과 북의 화해와 협력이 정치적 차원에서 한 단계 질적으로 높아질 수 있음을 의미한다. 그리고 이같은 북한의 정치적 변화는 사실상 개혁개방의 진전에 의해 북한이 본격적인 시장경제체제로 전환되고 이른바 ‘체제전환’(transformation)에 돌입함을 의미한다.

마찬가지로 남한 내부에서는 남남갈등이 실질적으로 해소됨으로써 이제 남북의 정치적 화해협력이 확대발전되는 것에 대다수가 동의하는 상황이 조성된다. 대북정책의 총론적 방향에 근본적 합의가 만들어지고 이를 추진 집행하는 정책과정에 국민의 의사가 반영 수렴되도록 국민합의의 ‘제도화’가 확립됨으로써 이제 남한 내부에 남남갈등이라는 단어는 사라지게 될 것이다. 또한 남북의 정치적 화해협력 확대발전을 국제적으로 지지하기 위해 동북아의 경제통합이 가시화되고 초보적인 안보협력체가 구성되는 것도 필요할 것이다.

가. 남북관계 차원

<초보적 수준의 남북 공동기구 마련>

남북회담의 제도화와 남북관계의 상설화가 이미 평화협력 단계에서 마련되었음은 앞에서 본 바와 같다. 회담의 구성과 운영에 관해 남북이 합의를 교환하고 서울과 평양에 상주대표부를 설치함으로써 이제는 남북관계 자체가 제도화되는 단계에 진입했다면 이제 평화 정착 단계에서는 남북 당국간 정치적 화해협력을 확대발전시키기 위한 법제도적 장치로서 남북 당국자가 공동으로 근무하는 상설 기구를 창설해서 가동해야 한다. 즉 회담 협의체를 넘어 당국자가 공동으로 협력하는 상설 기구를 마련한

다면 여기에서 비로소 남북의 정치적 화해와 협력은 한 단계 업그레이드 될 것이다.

<북한의 체제전환 유도>

북핵문제가 해결된 이후 북·미관계 정상화를 전제로 북한의 변화는 불가피하고 대북 경제지원이 실현되는 것을 전제로 북한은 본격적인 개혁·개방에 나설 것임은 두말할 나위가 없다. 앞의 평화협력 단계에서 북의 개혁·개방 본격화를 적극 지원하는 것을 더욱 확대발전시켜 이제는 북한의 개혁·개방이 실질적인 체제전환으로 발전할 수 있도록 각종의 지원방안을 마련해야 한다.

특히 본질적 체제전환의 관건인 시장경제와 정치적 다원주의의 확산을 목표로 개혁·개방의 정치경제적 확산을 지속적으로 도모해야 한다. 이를 위해 남한은 보다 구체적으로 북한의 시장경제 요소에 대한 경제적 지원 확대 방안을 모색해서 추진할 필요가 있다. 즉 북한의 시장경제 요소, 특히 종합시장이나 자영업 및 특구 개발 등에 대해 장기 저리 대출 등 한국 정부가 실질적으로 도울 수 있는 경제적 지원방안을 마련하고 시행한다면 북의 체제전환을 유도하고 앞당기는 데 크게 기여할 것이다.

나. 국내적 차원

<정치적 화해협력 확대 위한 남한의 선도조치>

남한에서 북한의 대남 정치적 신뢰를 제고하고 정치적 화해협력을 한 단계 확대발전시키기 위해 좌파 혁신정당의 제도권 공식 진입을 허용하는 등 정치적 선도 조치를 취하는 것도 적극 검토해야 할 것이다. 아울러 북한의 체제전환 과정에서 남북의 정치적 화해협력이 획기적으로 확대발전되기 위해서는 무엇보다 노동당 규약 개정, 형법 개정 등 법제도적 변화가 필요함을 북한에 촉구하고, 이를 통해 국제적 기준에서의 인권과 민주주의를 제고시키도록 적극 유도하는 것도 잊지 말아야 할 것이다.

다. 동북아 차원

<동북아 경제 통합 가시화 및 다자 안보 협력 진전>

북핵 해결과 북·미관계 정상화 및 한반도 평화체제 구축, 그리고 동북아 평화협력 구도가 정착되면서 평화정착 단계에서는 동북아의 경제협력 수준이 더욱 심화되어 사실상의 경제통합으로 진전되고 이같은 물적 토대를 기반으로 동북아에서 다자안보의 협력이 대테러와 보건위생 등의 공통 관심사를 기반으로 진전될 것이다. 특히 한·중·일 3국의 자유무역협정이 공식 체결되어 물자와 인력 자본 등의 자유로운 이동과 거래가 보장되고 한반도 평화정착에 힘입어 동북아 지역내 초보적 수준의 안보협력 기구가 설립될 수 있을 것이다.

결국 동북아의 공동번영과 동북아의 다자 안보협력이 상호 상승적 효과를 내면서 지역내 협력과 통합의 가능성이 증대되는 것이다. 이는 곧 남북의 정치적 화해협력이 본격적으로 확대발전되는 것에도 크게 기여할 것이다.

라. 주요 추진사업

<남북 공동으로 가칭 '남북협력 공동사무국' 설립 및 가동>

개성이나 비무장지대(평화협정 체결 이후는 평화지대)에 남과 북의 당국자가 공동 근무하는 상설 기구로서 '남북협력 사무국'을 설립해서 가동해 봐야 한다. 여기에서는 남북이 합의한 사항과 공동실천하고 있는 사안들을 직접 관할하고 정책의 집행을 책임짐으로써 초보적 수준이지만 훗날 남북연합의 공동기구를 준비하는 역할을 하게 될 것이다. 또한 간헐적으로 대화가 중단되는 것을 막기 위해 남북이 상시 공동운영하는 '남북회담 공동사무국'을 구성하여 회담의 안정화를 보장하는 것과 함께 남북 공동의 협력을 증진시키는 것도 고려할 수 있을 것이다.

<북한 엘리트의 남한 경제시찰단 정례회>

이념·군사 엘리트가 주도권을 장악하고 있는 북한의 권력구조에 변화가 발생할 수 있도록 실용주의적이고 전문적인 테크노크라트와의 협력관계를 확대하는 것도 향후 남북의 정치적 화해협력의 확대발전에 중요한 요소가 된다. 북한 경제고찰단의 한국 방문의 경험을 살려 북한의 테크노크라트를 남한 경제시찰단으로 정기 초청함으로써 남북 관료 사이의 협력과 의사소통을 제고시킬 수 있는 방안을 모색할 수 있을 것이다. 남북의 공식 합의에 따라 북한 정치·경제 고위 인사들이 정기적으로 남한을 경제시찰하게 하고 이들에 대한 시장경제 학습과 연수를 재정적으로 지원하는 방식이면 유용할 것이다.

<북한 관료 등 테크노크라트의 해외 연수 직간접 지원>

북한의 엘리트들이 국제사회의 흐름 및 체제전환의 필요성을 체감할 수 있도록 하기 위해서 북한의 당·정엘리트에 대한 해외 연수 교육을 간접적으로 지원하는 방안도 모색되어야 한다. 국제금융기구 및 유럽국가들의 주선으로 중국, 독일, 오스트레일리아 등에서 북한의 경제관료, 기술관료 등에게 시장경제와 해당 전문분야에 대한 교육이 실시되고 있는바, 이를 한국정부가 간접적으로 지원하는 게 필요하다. 그 외에도 국제기구에 대한 기금 위탁 및 제 3국과 공동자금 부담으로 북한엘리트에 대한 해외 교육을 확대하는 방안도 검토해야 한다.

<가칭 ‘분단 이후 인도적 문제 해결 위원회’ 구성>

대북정책의 방향과 집행에 대한 남남갈등이 해소된 상태에서 이제는 남북의 화해협력 이후 사실상의 통일과정에서 본격 제기될 논란거리에 대해 미리 남한 내부의 합의기반을 마련하는 것이 필요하다. 특히 이와 관련해서 가장 민감하고 내부적 갈등을 첨예하게 유발할 수 있는 이슈가 바로 국군포로, 납북자, 반공포로, 탈북자 등 분단 시기 특수 이산가족들에 관한 것이다. 이는 자칫 잘못 건드렸을 경우 남북관계 악화는 물론 건

잡을 수 없는 남남갈등을 폭발시킬 수 있는 판도라의 상자이다.

따라서 이 평화협력 단계에서는 이들 복잡하고 어려운 이슈를 갈등유발 차원이 아니라 통합유도 차원으로 해결하기 위해 반관반민의 가치 ‘분단 이후 인도적 문제 해결 위원회’를 구성해서 활동하게 해야 한다. 여기에서 이들 국군포로와 납북자를 비롯한 분단 이후 시기 인도적 문제 관련 사건을 객관적이고 중립적인 관점에서 진상규명과 사실관계 파악 및 보상 등의 해법을 모색하도록 해야 할 것이다.

<‘동북아 정상회의’ 상설화 제안>

동북아의 경제협력이 통합의 수준으로 확대되고 이에 바탕하여 동북아의 안보협력이 비록 초보적인 수준이지만 증진되는 상황에서 한국은 남북의 정치적 화해협력의 확대발전을 도모하기 위한 국제적 보장 장치로서 이른바 ‘동북아 정상회의’의 상설화를 제안할 필요가 있다. 이것이 이루어지면 남과 북의 정상은 국제적 협력의 장에서 만나 회담하고 공통의 관심사를 논의하면서 남북간 정치적 화해협력의 수준을 한 단계 질적으로 높일 수 있을 것이다.

3. 남북연합 단계: 남북공동기구의 제도화

남북연합 단계는 남과 북이 사실상 통합단계에 진입하는 것으로서 정치부문의 핵심목표이자 과제로는 ‘남북연합기구의 창설과 남북공동기구의 제도화’를 들 수 있다. 결국 이 단계는 사실상의 통일과정이 실현되는 것이기 때문에 남북연합의 첫 단계가 시작된다고 볼 수 있다. 따라서 이 단계에서 정치적 영역의 핵심과제는 연합기구의 창설과 가동이고, 이는 곧 남북공동(연합)기구의 제도화를 의미하는 것이다.

우선 남북관계 차원에서 남북연합의 각급 기구로서 남북연합 정상회의, 남북연합 회의, 남북연합 공동 사무국, 남북연합 각료회의, 분야별 남북연합 위원회 등이 수직적 수평적으로 가동될 것이다. 즉 남북공동기구가 말

그대로 제도화되는 것이다. 남북연합의 초기 과정에 진입하기 위해서는 남한 내부에서도 필요한 제도적 절차가 존재하는바, 국내적으로 남북연합의 현장을 채택하고 비준하는 것이 필요하고 이 과정에서 정치적 갈등을 최소화하는 것이 요구된다. 아울러 이후 전개될 본격적인 통일과정에 대비하는 국민적 합의를 마련하는 것 역시 중요한 과제가 될 것이다. 북한은 이 단계에 이르면 체제전환의 결과로서 시장경제가 전면화될 것이며 이를 토대로 본격적인 경제발전에 시동을 걸 수 있을 것이다. 동북아 차원에서는 무엇보다 명실상부한 경제안보 협력체로서 ‘동북아 공동체’ 형성을 추진함으로써 앞으로 도래할 한반도 통일에 우호적인 국제여론을 조성하고 아울러 그 안에서 남북이 하나가 되는 연습을 하게 될 것이다.

가. 남북관계 차원

<남북연합기구의 창설과 가동>

이미 평화정착 단계에서 경험한 남북협력 공동사무국과 남북회담 공동사무국의 성과를 바탕으로 사실상의 통일과정에 진입한다는 의미에서 남북연합의 기구를 정식으로 발족하고 시험가동해야 한다. 남과 북의 제도와 주권은 그대로 둔 채 국가연합기구를 만드는 것인 만큼, 남북연합 정상회의와 각료회의 및 연합 의회와 공동사무국 등을 창설해서 가동해야 할 것이다.

<북한의 시장경제 전면화 및 경제발전>

점진적 체제전환이 진행됨에 따라 북한이 가격개혁까지 실시함으로써 시장경제의 전면화를 선언하고 남한과의 경제체제적 친화성이 증대될 것이다. 이로써 남과 북의 국가연합적 통일과정이 진전될 수 있는 토대가 마련될 수 있다. 시장경제의 정착을 토대로 북한은 경제특구를 중심으로 대규모 외자를 유치함으로써 서방의 자본과 기술을 도입하고 저렴하고 숙련된 노동력을 본격 활용하여 수출가공형 입가공을 전면적으로 추진함으로써 본격적인 경제발전에 진입하게 될 것이다.

<사실상의(de facto) 통일과정 본격화>

초보적인 수준의 남북연합기구가 설립 운영되고 북한의 시장경제가 본격화됨으로써 남과 북은 지금까지의 평화공존 단계를 질적으로 업그레이드하는 사실상의 통일과정에 진입하게 된다. 주거이전과 국적변경 등은 불가능하지만 자유롭게 물자와 사람이 오고 갈 수 있는 국가연합 상태의 통일과정이 시작되고 이로써 남과 북은 분단시대를 마감하고 본격적인 통일을 시작하게 된다.

나. 국내 차원

<화해협력 이후 사실상의 통일과정을 준비하는 국민적 합의 마련>

평화통합 단계에서는 대북인식과 대북접근에 대한 국내적 갈등이 아니라 향후 진행되는 본격적인 통일과정을 놓고 남한 내부에서 의견차이와 갈등이 있을 수 있다. 특히 사실상의 통일과정에 진입하면서 분단의 과거를 청산하는 문제와 향후 실질적 통합의 미래상을 놓고 적지 않은 대립과 반목이 있을 것이다. 따라서 평화통합 단계에서 국내 차원의 정치적 과제는 무엇보다도 사실상의 통일과정의 경로와 방식에 대해, 그리고 통일을 준비하는 과거청산의 원칙과 내용에 대해 진보와 보수가 동의하는 국민적 합의 기반을 마련하는 것이 중요하다. 즉 화해협력 시기를 지나 ‘통일 시기 남남갈등’의 해소인 것이다.

다. 동북아 차원

<동북아 공동체 형성>

동북아 각국간 평화협력의 증진을 통해 동북아 경제통합과 안보협력이 가시화되면 결국 경제와 안보의 통합을 추구하는 명실상부한 공동체 형성을 추진해야 한다. 한반도에서도 남과 북이 정치적 화해협력의 구축과 이후 확대발전을 겪으면서 본격적인 통합을 준비하는 단계인 만큼, 이를 대외적으로 지지 지원할 수 있는 충분조건으로서 ‘동북아 공동체’ 추진이 적극 시도되어야 한다. 이를 통해 남과 북이 국제적 틀에서 협력과 통합을 배워 나가고 아울러 향후 한반도 통일에 대한 국제적 지지기반을 만들어야 한다.

라. 주요 추진 사업

<‘남북 공동위원회’ 시험 가동>

본격적인 남북연합기구를 설립 가동하기 전에 시험적으로 초보적 연합기구를 만들어서 운영해 보는 것이 필요한바, 남북연합의 초기 단계를 위한 실험적 공동기구로서 가칭 ‘남북 공동위원회’를 구성하는 것을 검토할 수 있을 것이다. 남북 동수 약간 명으로 남북 공동위원회를 구성하고 그 산하에 정치, 경제, 군사, 외교, 사회문화 등 분야별 분과위원회를 가동함으로써 남북 공동의 정책 집행 능력을 실제로 검증하고 동시에 각 영역의 연합기구 구성의 가능여부를 논의한다면 추후 국가연합기구를 본격 구성하는 데 도움을 줄 수 있을 것이다.

<‘남북연합헌장’의 채택 및 비준>

남북연합 공동기구의 설립과 가동에 관한 내용을 포함해서 향후 남북의 지역정부가 견지해야 할 정책적 방향과 공동목표 등을 담은 남북연합헌장(confederation charter)을 남북이 공식으로 합의 채택하고 가능하면 이를 남과 북의 국회와 최고인민회의에서 각각 비준을 받아야 한다. 사실상의 통일과정에 진입하는 것인 만큼 남북의 합의와 함께 각각 양측의 내부적 합의도 도출해야 하기 때문이다. 남북 최초의 국가연합 진입과정에서 이를 정당화하고 합법화하는 제도적 절차가 반드시 필요한 것이다.

<범국민적 ‘과거사 위원회’ 및 ‘남북연합 준비위원회’ 구성>

통합 단계의 발생 가능한 남남갈등이 주로 분단의 과거사 청산 문제와 통일의 경로와 방식 문제이므로 이를 남한 내부의 정치적 통합의 차원에서 무리 없이 추진하기 위해 반관반민의 형태로 ‘화해와 통합을 위한 과거사 위원회’ 및 ‘남북연합 범국민 준비위원회’를 구성해서 이 기구를 통해 가장 합리적이고 바람직한 과거청산 방식과 통일추진 방식을 도출한다면 통일 시기 정치적 남남갈등을 해소하는 데 기여할 것이다.

<표 1> 정치분야 단계별 추진과제

		교류협력	평화정착	남북연합
목 표		정치적 신뢰형성과 정치적 화해협력의 토대 구축	정치적 화해협력의 확대 발전	남북공동기구의 제도화
핵심 과제	남북 관계 차원	○북핵의 평화적 해결과정 진입 ○정상회담 추진과 성사 ○남북대화의 제도화와 협의기구의 상설화 ○북한의 본격적 개혁 개방 지원	○초보적 수준의 남북 공동기구 마련 ○북한의 체제전환 유도	○남북연합기구의 창설과 가동 ○북한의 시장경제 전면화 및 경제발전 ○사실상의(de facto) 통일과정 본격화
	국내 차원	○대북정책 총론에 대한 국민적 공감대 확보 ○대북정책 거버넌스 체계 확립 ○정치적 화해협력 위한 국내 인프라 구축	○정치적 화해협력 확대 위한 남한의 선도조치	○화해협력 이후 사실상의 통일과정을 준비하는 국민적 합의 마련
	동북아 차원	○한반도 평화체제 구축 본격화 ○북·미관계 정상화와 남·북·미 3자 선순환 관계 정립 ○동북아 다자간 평화 협력의 확대	○동북아 경제 통합 가시화 및 다자 안보 협력 진전	○동북아 공동체 형성
주요 추진 사업	남북 관계 차원	○남북 총리급 회담 신설과 남북간 '회담의 구성운영에 관한 합의서' 체결 ○북한의 실리 사회주의 공식 선언 유도 ○서울과 평양에 상주대표부 설치	○남북 공동으로 가칭 '남북협력 공동사무국' 설립 및 가동 ○북한 엘리트의 남한경제시찰단 정례화 ○북한 판료 등 테크노크라트의 해외 연수 직간접 지원	○'남북 공동위원회' 시험 가동 ○'남북연합 현장'의 채택 및 비준
	국내 차원	○'종합적 대북정책 합의 체계' 구축	○가칭 '분단 이후 인도적 문제 해결 위원회' 구성	○법국민적 '과거사 위원회' 및 '남북연합 준비위원회' 구성
	동북아 차원	○'동북아 정치대화' 제안	○'동북아 정상회의' 상설화 제안	○'동북아 경제·안보 협력회의' 남북 공동 제안

<‘동북아 경제·안보 협력회의’ 남북 공동 제안>

동북아 각국이 경제통합과 안보협력을 동시에 병행발전시킴으로써 본격적인 동북아 공동체 형성을 가능하게 하기 위한 조치로서 이른바 ‘동북아 경제·안보 협력회의’의 구성을 추진하되 가능하면 남북이 공동제안함으로써 초보적 단계의 국가 연합 진입을 대외적으로 과시하는 것도 좋은 방법이 될 것이다. 동북아 경제안보 협력회의는 1975년 헬싱키 프로세스에 의해 만들어진 ‘유럽안보협력회의’(CSCE)의 동북아 모델로서 체제인정과 주권존중을 전제로 동북아에서 경제협력 및 통합과 다자간 안보 협력을 추구함으로써 동북아의 안정과 평화를 증진시키게 될 것이다. 그리고 이 틀 안에서 남과 북은 조금씩 하나로 통합되는 노력과 연습을 경험하게 될 것이다.

VI. 결론에 대신하여

6·15 공동선언 6주년을 맞으면서 아이러니컬하게도 우리는 요동치는 한반도 정세를 목도하고 있다. 민족의 화해와 한반도의 평화로 나아가려는 6·15 공동선언 정신과는 반대로 지금의 정세는 불안정한 국면이 확대되고 있다. 지금 남북관계는 명맥만을 유지한 채 바로 한 달 전에 남북정상회담을 기대하던 낙관적 분위기와 전혀 다르게 상호 신뢰가 약화되는 형국이다. 남북이 주도해서 남북관계를 진전시킴으로써 불안한 한반도 정세를 돌파하겠다는 의지는 실제에 있어서 실천으로 이어지지 못했다. 한국 정부의 준비 미흡과 기회 상실이 결국은 북측의 긍정적 대응을 유도하지 못함으로써 남북주도의 적극적 노력을 힘들게 해버렸다. 구조적 대결을 지속하던 북·미관계 역시 국면돌파를 위한 북한의 강경대응 방침으로 더더욱 살얼음판을 걷고 있다. 북한의 미사일 발사 움직임은 이제 북·미간 극단적 대결과 미국의 대북 제재 가능성마저 예상케 하고 있다. 남북관계와 북·미관계가 중첩적으로 불안한 국면을 조성하고 있는 것이다.

그러나 상황이 어렵고 불안하더라도 우리는 원칙과 기초를 놓쳐서는

안 된다. 한반도 정세는 어려울수록 원칙을 지키고 불안할수록 기초의 일관성을 유지해야 한다. 그리고 그것은 화해와 협력의 남북관계를 지속하는 것과 대화와 협상에 의해 핵문제를 풀고 북·미관계를 개선하는 것이다. 결국 지금의 복잡한 정세에서 요구되는 것은 증대되고 있는 악순환의 요소들을 약화시키고 아직은 남아 있는 선순환의 긍정적 요인들을 강화하는 것이어야 한다.

그리고 이에 기초해서 결국은 남북관계의 질적 발전을 이루어야 한다. 남북정상회담 이후 6년을 지나오면서 이제 한반도는 기존의 남북관계와 질적으로 다른 발전의 필요성을 제기하고 있기 때문이다. 그 동안 남북관계는 발전과 진통을 거듭하면서 3대 경협사업, 대북 인도적 지원, 당국간 대화 진전, 활발한 사회문화 교류 등이 이루어졌으나 아직 6·15 2기라는 근본적인 도약단계에는 진입하지 못하고 있고 기본적으로는 탈냉전의 수동적 반응으로서 교류와 접촉, 지원과 협력 수준에 머물고 있다. 따라서 남북관계를 안정적으로 정착시키고 화해협력의 수준을 넘어 제도화된 단계로 발전시켜야 할 필요성이 대두된다.

간헐적 중단과 지속을 보여 왔던 당국간 대화 역시 전면적 신뢰에 바탕한 제도화된 협력관계로 나아가고 정치적 수준의 관계개선이 보다 질적으로 향상되어야 할 필요성을 제기하고 있다. 이제 화해와 협력 수준을 넘어, 진퇴를 거듭하는 유동적 남북관계를 넘어, 안정되고 제도화된 관계 설정을 고민하고 초보적이지만 통합을 구상해야 하는 시점에 와 있는 것이다. 특히 북한의 변화를 염두에 둔 정치적 조치들을 미리 준비하고, 향후 동북아 평화와 공동번영까지 감안한 대북 정책, 대북한 정책을 고려해야 한다면 지금의 국면에서 중장기 대북정책으로서 남북관계를 질적으로 발전시킬 필요성에 부응하는 정책과제를 심각하게 고민해야 하는 것이다. 그 중에서도 정치분야의 중장기 발전전략은 남북관계의 질적 발전을 선도하면서 동시에 그 동안 뒤쳐져 왔던 부문간 불균형을 뒤따라 잡고 결국은 남북연합으로의 진입을 위한 정치적 마무리를 가능케 한다는 점에서 가장 중요하고 핵심적인 과제라고 할 수 있다.

남북관계 발전과 한반도 평화체제

제 2 발표

백 승 주 (한국국방연구원)

I. 이끄는 면서

안보, 군사, 평화 분야에서 우리 국가가 중장기적으로 추진해야 할 모습은 ‘지금 우리가 누리고 있는 평화상태보다 안전하고 항구적인 평화상태’를 보장 받는 대내외적 안보환경을 구축하는 것이다. ‘지금보다 안전한 안보환경’이라는 표현 속에는 현재의 평화환경이 불안정하고, 잠정적이란 인식을 기초로 현재의 상태에 만족하고 있지 않고 있음을 전제로 한다.

지금 향유되고 있는 ‘한반도의 평화상태’는 다음 몇 가지 특징을 갖고 있다. 첫째, ‘중전’이 아닌 ‘전쟁이 일시 중단된 상태’에서 평화가 유지되고 있다. 교전당사자였던 북한과 한·미 양국은 ‘교전의 일시 중지’라는 국제법적 환경 속에서 군사적으로 침예하게 대치하고 있다. 둘째, 정전협정에 의해 잠정적으로 확보된 평화도 남북한 당국만이 아닌 유엔사령부, 한·미 동맹태세에 상당부분 의존하여 유지되고 있다. 셋째, 남북한은 2000년 초부터 진행된 비군사적 분야에서 진행되고 있는 교류협력의 분위기를 군사분야로 확산시키지 못하여 남북간 군사적 신뢰구축 노력이 지연되고 있다. 넷째, 북한핵 문제, 북한의 내부 불안정 문제 등은 북한지역뿐만 아니라 한반도 전체의 안정성을 위협하고 있다.

한반도 평화구조의 이러한 특징들을 구성하는 요인들은 크게 세계 및 동북아 차원의 국제정치환경, 남북관계, 국내차원에서 분석해 볼 수 있다. 동북아 차원에서 미국·일본·한국을 중심으로 한 진영과, 중국·북한을 축으로 한 냉전적 대결구조가 완전히 청산되지 못하고 있다. 미국, 일본은 북한과의 관계정상화를 이루지 못하고 있으며, 유럽지역에 비해 동북아 지역에서 다자적 안보협의기구가 진전되지 않고 있다. 동북아 지역에 남아 있는 진영대결적 구도와, 다자안보협의기구의 미성숙은 우리 평화구조에 부정적 요인으로 작용하고 있다.

남북관계 차원에서 북한이 갖고 있는 심각한 대외위협 의식, 남북 간 경제격차 심화, 경제난 등은 북한체제가 남북군사신뢰구축에 대한 소극적 태도를 만드는 요인이 되고 있다. 북한은 군사적 긴장유지를 체제유지에

활용하는 측면이 있다. 우리 정부가 지속적으로 추진하는 남북한 군사적 신뢰구축이 진행될 경우, 중국적으로 북한체제의 버팀목이 되고 있는 군부의 충성심에 변화를 줄 것으로 북한당국은 우려하고 있는 것이다. 즉 대외 환경에 대한 북한체제의 높은 위기의식은 군사적 신뢰구축에 대한 소극적 태도와 긍정적 함수관계를 갖고 있는 것으로 보인다.

국내적으로 우리는 ‘남북한 군사력 비교에서 열세에 있다’는 이전의 평가에서 벗어나고 있지만, 핵무기 등 대량살상무기 보유에 대한 위기감은 상존하고 있다. 뿐만 아니라 북한의 위협의지와 ‘피해강요 능력’에 대한 대비태세를 강화해야 한다는 국민적 합의를 갖고 있다. 이러한 인식의 연장선상에서 미국과의 동맹전력을 유지하여 북한의 도발의지를 소멸시키고, 도발시 피해를 최소화한 가운데 도발을 격퇴할 수 있는 국방태세를 갖추어 나가야 한다. 국력에 상응한 군사력을 건설하여야 하며, 최소한 북한이 군사적 도발을 감행할 경우 단독으로 억제할 수 있는 태세를 확보하기 위한 국방개혁이 국민적 합의 속에 설계되고 있다.

이러한 현재의 평화구조 특징에 대한 진단을 토대로 우리의 안보, 군사, 평화분야에서 중장기 목표가 설정되어야 한다. 동북아차원에서 우리는 한반도의 평화를 보다 공고하게 만드는 데 순기능적 역할을 할 수 있는 질서를 유도하고 촉진하여야 한다. 남북관계 측면에서 군사적 신뢰구축을 가속화시켜 군사분야와 비군사분야의 균형발전을 진행시켜 나가서 구조적 군축 과정을 거쳐 중국적으로 남북한의 군사적 통합에 대비해야 한다. 정전협정을 기반으로 유지되고 있는 ‘새로운 제도적, 법적 기반’을 마련하여 남북이 주도하는 ‘평화관리구조’로 전환되고 국제체제가 이를 보장하도록 해야 한다. 아울러 국내차원에서 추진 중인 중인 국방개혁의 과제들도 이러한 평화상태를 공고하게 만드는 데 접목되어 추진되어야 한다.

이 글은 항구적 평화체제 구현의 비전, 목표, 기본전략을 수립한 가운데, 이를 구현하는 데 필요한 정책과제를 식별하여 제시하는 데 기본 목적이 있다. 기본전략은 평화체제의 주요한 정책환경을 구성하는 대북차원, 대내적 차원, 국제적 차원에서 분석하였다. 그리고 식별된 정책과제들

은 추진여건과 추진의 중요성, 난이도 등을 종합적으로 고려하여 우선순위를 정하여 단계별로 배열하였다. 단계 구분과 관련하여 통일 직전의 단계를 ‘남북연합단계’로, 중간단계를 ‘평화정착단계’로, 현재 진행 중인 단계를 ‘교류협력단계’로 하였다. 통일이 아닌 상태에서 항구적 평화체제가 구현된 단계로 ‘남북연합단계’로 한 것은 우리정부의 공식적 통일방안의 두번째 단계인 ‘남북연합단계’를 고려하였다. 두번째 단계로 설정한 평화정착 단계는 ‘현재 진행 중인 남북 간 교류협력 단계’가 정치·군사적 측면에 파급되어 평화체제와 구축과 관련하여 일정한 진전이 있는 단계로 설정하였고, 현재 단계는 다양한 초보적 정치·군사적 신뢰구축이 모색되는 ‘교류협력단계’로 하였다.

Ⅱ. 한반도평화체제 구현의 비전과 추진 전략

1. 비전과 목표

한반도평화와 관련하여 가장 완전하고 종국적인 모습(end state)은 통일상태이다. 분단이 정치적으로 극복되지 않은 상태의 한반도에서 우리가 준비, 구현할 수 있는 ‘최상의 평화상태, 평화구조’를 ‘항구적 한반도평화체제’라 명명할 수 있다. 통일 이전의 평화, 군사분야의 비전은 ‘한반도평화체제의 구현’이라고 할 수 있다.

이론적 차원에서 한반도평화체제 구축은 안보체제(security regime)라는 차원, 평화조약(treaty of peace)이라는 차원에서 논의되어 왔다. 1970년대 초 북한이 미국에 대하여 평화협정 체결을 주장한 이후 정부 및 민간차원의 논의를 토대로 발전, 정립되어온 한반도평화체제란 광의적으로 “남북한 간의 군사적 대결상태를 종식시킬 뿐만 아니라 적대적인 관계를 협력적인 관계로 전환시켜 평화를 정착·유지시키기 위한 원칙, 규칙, 규범 등 제도적인 틀을 마련하고 국제적으로 보장하는 체제 구축”으로 정의

되어 왔다. 협의로는 “정전협정에 의해 유지되고 있는 한반도의 군사적 대치상황을 관련국 간 새로운 협정을 통해 보다 항구적인 평화체제를 수립”하는 것을 의미하였다. 광의적으로, 협의적으로 논의된 한반도 평화체제를 주요 구성요소를 포괄적으로 고려하면 “한반도 평화체제란 정전협정 및 군사적 대결구조를 통하여 유지되고 있는 남북한 및 관련국간의 관계를 새로운 조약 및 관련국간 관계의 개선으로 평화상태가 공고하게 된 한반도 주변의 국제질서”로 정의할 수 있다.

지금까지 이론적 측면에서 논의되어온 ‘한반도 평화체제’는 적어도 동북아 질서, 남북관계, 국내질서 변화와 직·간접적인 상관관계를 맺는다. 따라서 비전이 구현되는 과정에서 다음과 같은 기대효과가 발생할 것이다.

첫째, 남북관계 차원에서 전쟁재발의 공포에서 우리 민족을 자유롭게 할 것이다. 남북이 전쟁재발의 공포에서 해방된다면 비군사적 분야에서 교류협력은 가속화 될 것이고 ‘사실상의 통일(de facto unification)’을 실현시킬 군사적 조건을 완성할 것이다. 장기적으로 ‘사실상의 통일’ 단계를 넘어 ‘제도상의 통일을 준비하는 마지막 통합분야’가 군사통합 논의를 준비하는 중요한 계기를 마련할 것이다.

둘째, 동북아 차원에서 다자협력을 가속화시킬 것이다. 한반도 평화체제를 논의하는 과정에서 불가피하게 실질적 관련국들인 남북한, 미국, 중국은 물론 주변국들은 각자의 세계 및 동북아 질서, 안보질서에 대한 기본 인식을 교환하게 될 것이다. 이러한 인식들은 동북아 각국들의 쌍무관계 및 다자협력관계를 촉진하는 데 기여할 것이다. 만약 한반도 평화체제 구축을 위하여 상설적 국제협의기구가 운영된다면 동북아 다자안보기구의 모체가 될 가능성도 있다.

셋째, 국내 안보·군사정책 분야에서도 남북한 대치구도 및 상호 위협인식을 토대로 진행되어온 우리의 군사력 건설 노력 등 국방태세가 ‘주변국가와 한국의 군사력 격차’를 해소하는 방향으로 전환됨으로써 우리의 국방발전에서 질적인 변화조건을 만들 것이다.

비전을 구현하고, 비전을 구현하는 과정에서 예상되는 기대효과를 극대

화시키기 위하여 ‘비전의 충족조건’을 고려할 때 한반도평화체제 구축 추진은 다음과 같은 정책목표를 가져야 한다.

<남북한 군사적 신뢰구축>

남북관계는 군사와 비군사 분야에서 발전 수준 측면에서 불균형적으로 진행되고 있다. 비군사분야인 교류, 경제협력이 진전되고 있는 반면에 군사분야에서는 초보적 신뢰구축 조치들이 진전되지 못하고 있다. 비군사분야에서의 진행되는 교류, 협력이 군사 분야의 신뢰구축에 일정한 영향을 미치겠지만 군사분야의 신뢰구축을 통한 긴장완화 조치가 없다면 비군사분야에서의 교류, 협력은 제한될 수밖에 없다. 군사적 긴장완화를 위한 구체적인 조치가 진행되지 않으면 비군사분야의 교류, 협력의 안정적 발전도 한계에 직면할 수밖에 없다. 초보적 군사적 신뢰구축 조치를 거쳐, 구조적 군축을 구현하여야 평화체제 구축에 필요한 정치군사적 조건을 충족시켰다고 할 수 있다. 구조적 군축이 구현되는 단계에서 정치통합에 대비한 남북한 군사통합도 준비해 나가야 한다.

<한반도 평화관리의 남북한 주도>

현재 한반도의 정전협정 체제를 운영 및 유지하는 실질적인 기구는 유엔사령부와 북한·중국군 사령부의 10명으로 구성된 정전위원회(Military Armistice Commission)다. 정전위원회가 정전협정을 위반하는, 즉 한반도 평화상태를 위협하는 사안을 다루고 필요한 조치를 취하고 있다. 북한은 1991년 3월 유엔사령부가 정전위원회 수석대표로 한국군 장성을 임명한 이후 본회담을 거부한 가운데 1998년 이후 유엔사와 북한군간 장성급 회담(UNC-KPA General Officer-Level Dialogue)이 정전위원회 기능을 대신하고 있다.

정전체제 하에서 남북이, 특히 우리 정부가 평화유지 기능을 주도적으로 하는 데는 한계가 있다. 한반도평화체제를 구축하는 과정에서 우리와 남북이 ‘정전위원회의 평화유지기능’을 대신하는 조치를 만들어 나가야

한다. 이를 위하여 제도적 차원에서는 정전협정을 대신하는 새로운 ‘한반도평화협정’이, 군사적 차원에서는 유엔사령부의 평화유지 임무를 남북이 대신하는 ‘공동의 군사관리 기구’가 협의되고 마련되어야 한다.

<실효적 보장체제 구축>

전쟁의 종식, 항구적 평화체제를 위한 제도적 장치들은 ‘체제 구성 요소’들의 보존을 전제로 한다. 즉 항구적 평화체제를 위한 평화협정을 만들어진다면 평화협정의 당사자들이 유지되어야 그 협정은 성공한 협정이라고 할 수 있다. 베트남 전쟁 종식을 위한 ‘파리평화협정’은 협정의 당사자인 베트남이 ‘스스로 원하지 않은 폭력적 방법’으로 소멸되는 것을 막지 못하였다. 평화협정의 기본적 목적에서 보면 실패한 협정이다. 평화협정의 당사자가 원하지 않는 폭력적 방법으로 소멸되는 것을 막기 위한 국제적 보장 조치를 ‘실효적 보장체제’라 할 수 있다. 한반도의 분단과정, 정전체제 구축과정과 관련하여 밀접한 관련이 있는 주변국들이 중심이 된 실효적 보장체제가 확보되어야 ‘한반도평화체제’가 구현될 것이다.

<국방개혁을 통한 국방태세 발전>

정전체제에서 평화체제로 전환하는 과정에서 안보적 불안감이 생성될 수 있으며 이를 극복할 수 있는 국방역량을 완비하면서 평화체제가 추진되어야 한다. 평화체제를 구축하는 과정에서 예상되는 안보적 불안감은 두 가지 차원에서 형성될 수 있다. 첫째는 주한미군의 규모 조정과 임무 조정이 전쟁억지 능력의 약화로 받아들여질 수 있다. 둘째는 북한위협에 대한 평가의 혼란 때문이다.

먼저, 주한미군의 조정이 우리 안보에 상당한 부담을 줄 수 있다는 논거는 국군의 능력, 준비태세와 관련되어 있다. 예를 들어 미 2사단이 후방으로 이전한다면 주한미군이 맡아오던 인계철선 역할뿐 아니라, 미 2사단이 전방에서 수행해오던 북한군에 대한 정보수집, 북한군 포병 및 기동부대에 대한 집중타격, 북한군 고속기동부대 저지, 북한의 중장거리 미사일

에 대한 방어역할을 해 오던 것을 한국군이 전방에서 제대로 수행할 수 있을지에 대한 문제를 제기하고 있는 것이다. 주한미군 규모의 조정을 북한 측이 정치심리전의 성과로 오판하여 군사적 도발을 감행할지 모른다는 의구심을 가질 수 있기 때문이다. 북한은 변하지 않고 있는데 우리의 안보골격인 한·미연합방위태세가 ‘약화되는 방향’으로 조정되고 있다는 인식 때문에 안보불안감이 형성될 수 있다.

둘째, 북한이 핵무기를 보유하여 절대 우위의 군사력을 갖고 있고, ‘전체 한반도의 공산화’를 규정한 노동당 규약을 고려할 때 북한이 우리 안보를 지속적으로 위협하는 국가의지를 갖고 있다는 사실이다. 북한에 대한 우리 국민 일반의 위협인식은 안보불안을 만들고 있다.

이러한 안보불안감을 극복하기 위해서는 무엇보다도 국방개혁이 ‘공고한 한·미동맹의 기반 위에 확고한 군사대비태세를 유지한 가운데’ 신중하게 추진되고 있다는 믿음을 갖게 하는 것이 중요하다. 국방개혁이 국방태세, 특히 대북군사태세를 약화시키는 것이 아니라 강화시킨다는 믿음을 주는 방향으로 추진되어야 한다.

2. 추진전략

추진전략은 향후에 전개될 동북아 질서, 한반도평화체제에 대하여 실질적으로 관련된 국가들의 입장이 매우 중요하다. 영향력 확대를 위한 세력 각축이 심화되고 있는 동북아질서가 한반도평화체제 구축에 유리하지만은 않다. 그러나 한반도평화체제와 직접 관련된 국가들의 기본입장들은 긍정적이다.

2005년 9월 19일 6자회담 참가국들은 공동성명을 통하여 ‘직접적인 당사국들은 적절한 별개의 포럼에서 한반도의 항구적인 평화체제를 수립하기 위한 협상’을 진행할 것에 합의했다. 이 정신이 유지된다면 6자회담 참가국들은 한반도평화체제 구축 자체에 대하여 적극적으로 반대하지는 않을 것으로 보인다.

그러나 향후 중기적 차원에서 동북아 환경은 매우 유동적으로 재조정될 것으로 보이며, 재조정되는 과정에서 예측되는 다음과 같은 특징들이 시현될 것으로 예측된다. 첫째, 미국 중심의 단극적 군사질서가 유지될 것이다. 미국은 세계적 차원의 단극적 군사질서를 동북아에서도 확보, 유지하고 있다. 둘째, 주변국간 국제영향력 확대 경쟁이 가속화 될 것이다. 일본은 경제력에 상응한 정치·군사적 역할 확대를 확보하기 위하여 공개적으로 유엔안보리 상임이사국 진출을 지속 추진할 것이다. 중국은 일본의 국제적 영향력 확대를 억제하는 차원에서 일본의 유엔진출을 반대하면서 한국 등 역내국가 및 제3세계국가들과의 외교적 공조를 모색할 가능성이 많다. 러시아는 구소련시대에 동북아지역에서 보유하고 있던 영향력을 새롭게 확보된 국부를 토대로 회복해 나가려 할 것이다. 셋째, 주변국간 쌍무관계의 유동적 변화가 진행될 것이다. 미국과 일본은 미·일동맹의 강화가 동북아 및 세계적 차원에서 양국의 영향력을 유지, 확대하는 데 매우 유리한 조건을 만들어주는 것으로 인식한 가운데 발전시켜 나갈 것이다. 러시아와 중국은 미국 중심의 단극적 군사질서에 불만을 갖고 있으며 중국과 전략적 제휴를 추진할 것이다. 넷째, 동북아 다자안보회담 노력은 큰 성과를 내는 데는 일정한 한계가 있을 것이다. 동북아 역내국가간 평화와 안전을 위한 실효적인 다자안보대화 메커니즘은 영향력 경쟁 노력 때문에 진전에 어려움을 겪을 것이다.

한반도평화체제에 대한 주변국의 기본입장은 현재 우호적이고 향후에도 우호적일 것으로 판단된다. 그러나 동북아 역내국가의 영향력 경쟁, 갈등적 쌍무관계 구도, 다자안보대화 노력의 부진 등은 한반도평화체제 유지에 불리한 환경을 만들 것이다.

우리 정부는 평화체제를 구축하겠다는 일관된 입장을 유지할 것이다. 그러나 북핵문제 미해결 상황이 장기화되면 그러한 입장 유지가 어려운 국내정치상황에 직면할 수 있다.

북한은 주한미군의 철수라는 목적을 달성하기 위하여 1990년대 이후 ‘한반도평화체제’를 논리적으로 제기하여 왔다. 2차 핵문제가 교착상태에

빠진 상황에서 ‘핵문제 해결의 전제조건’으로 한반도평화체제 문제를 거론하고 있다. 북한은 목적은 다를지라도 기본적으로 ‘한반도평화체제 구축’에 관심을 가질 것으로 전망된다. 북핵문제를 앞두고 북한이 구상하고 있는 ‘한반도평화체제 구상’의 요체는 ‘북·미관계 정상화’와, ‘직접 당사국 간 항구적인 평화체제’를 수립하는 문제라고 할 수 있다. 북한은 북한이 원하는 이러한 ‘평화방정식, 체제보호방정식’을 위하여 북·미관계정상화를 평화체제 구축의 핵심으로 인식하고 있는 것이다.

한반도체제 구축에 필요한 환경과 관련국들의 기본입장을 고려할 때 다음과 같은 전략이 필요하다.

<대북 차원>

군사와 비군사 분야에서 균형 있게 남북관계 발전을 만들어 나가야 한다. 우리의 대북정책과, 대북정책 추진 노력들을 한반도평화체제 구축과 철저하게 창조적으로 연계하는 노력이 필요하다. 우리의 대북정책은 ‘비군사분야의 교류, 협력증진을 선차적으로 진행하면 정치·군사분야의 긴장완화로 파급될 수 있다’는 기능주의적 통합이론을 기본전략으로 선택하고 있다. 그러나 우리는 군사분야의 신뢰구축 조치를 통하여 비군사분야의 교류, 협력을 증폭할 수 있는 ‘선순환 효과’를 만들 수 있는 대북정책을 추진해 나가야 한다. 아울러 군사분야의 신뢰구축 없이 비군사분야의 교류, 협력에 일정한 한계가 있음을 북측이 인식하도록 해야 한다.

여기서 ‘창조적 연계’라 함은 ‘대북 교류협력’을 사안별로 엄격하게 상호주의 원칙을 적용하여 교류협력 자체를 기계적으로 제한하는 ‘연계’가 아니라, 군사적 신뢰구축이 진전될 경우 양측이 공동의 이익을 얻을 수 있다는 ‘믿음을 만드는 연계’를 의미한다. 아울러 북한경제가 남북경제협력에 의존도가 증가되는 구조도 적극 활용하여 군사적 신뢰구축 조치, 운영적 군비통제 협상에 활용해 나가야 한다.

<대내적 차원>

평화체제를 구축하는 과정에서 평화체제에 대한 북한의 기존 인식에 대한 우리 사회 내부의 평가가 바뀌어야 하고, 한반도 평화유지 기능에 우리의 역할이 질적으로 달라져야 한다. 즉 북한은 “진정한 평화체제를 원하지 않으며, 주한미군 철수 요구를 관철하려는” 구호 차원에서 평화체제를 주장하고 있으며, “유엔사령부가 담당하는 평화유지 기능을 국군만으로 할 수 없다”는 기존의 인식이 유지되는 한 평화체제를 구현하려는 노력은 내재적으로 한계가 있을 수밖에 없다. 우리의 대내적 인식이 바뀌기 위해서는 북한의 태도, 특히 군사적 신뢰구축에 대한 성의 있는 태도가 가장 중요하다. 즉 북한의 태도가 본질적으로 바뀌어야 한다. 그래서 ‘남북간 군사적 신뢰구축 조치’에 의미 있는 진전이 이루어져야 한다. 아울러 한반도평화유지에 필요한 실질적 조치인 우리의 독자적 방위역량이 확충되어야 하고, 제도적으로도 유엔사를 대신하여 긴장상황이 발생하면 이를 ‘안정상태’로 복원시킬 수 있는 평화복원능력을 갖추어야 한다.

이러한 대내적 조건을 확보하기 위해서는 우리의 국방역량을 강화해 나가는 동시에 유엔사령부의 기능조정, 연합방위태세의 조정과는 별개로 한·미동맹관계를 강화해 나감으로 안보적 불안감을 해소해 나가야 한다.

<국제적 차원>

동북아 역내국가 간 세력각축은 분명히 한반도평화체제 구축에 부정적 요소이다. 기본적으로 한반도의 항구적 평화체제 구축이 주변국 모두의 국가이익을 보장한다는 믿음을 만드는 외교적 노력을 지속해야 한다. 2005년 ‘9·19 합의’에서 보인 주변국의 기본입장을 지속적으로 활용해야 한다. 이와 관련하여 평화체제가 구축된 한반도가 주변4국의 국가이익에 유리하다는 믿음을 갖게 하는 외교적 노력이 정부차원은 물론 민간차원에서 가속화되어야 한다.

이를 위하여 다자적 공동평화구조(Multilateral Peace)와 다층적 평화(Multi-level)를 추구해 나갈 필요가 있다. ‘한반도에서 다자적 공동평화구조’란 한반도평화와 동북아 역내국가의 평화의 관련성을 현실적으로 수용하는 개념이다. 한반도 평화체제 구조를 남북만의 문제가 아니라 남북한, 미국, 중국, 일본, 러시아의 다자간의 문제로 인식한다. 남북이 주도하려는 의욕을 유지하되, 다자의 지원을 받는 평화구조를 만들어 가야 한다.

아울러 다층적 평화(Multi-level)란 평화의 주체를 정부 당국만으로 한정하지 않는 개념이다. 정부 당국만이 주체가 되어 만든 평화는 정부의 교체에 의하여 쉽게 손상받을 수 있다. 그러나 역내 국가의 시민사회, 역외 국가가 동시에 가입하여 운영되고 있는 국제기구 등이 중복적으로 결합되어 있는 평화구조는 일단 형성되면 쉽게 파괴될 수 없다. 정부, 국제기구(IO), 역내 국가의 시민단체(NGO)간 연대를 통해 평화체제의 공고성을 강화시킨다. 그러나 기본적으로 정부 간 보장체제를 통하여 평화구조가 보장되어야 하며, 정부 이외 기구들의 평화연대는 보완적 역할을 할 수밖에 없다는 점을 명료하게 인식할 필요가 있다.

<과제별 연계성과 정책우선순위>

평화체제를 추진하는 과정에서 식별되는 국내, 대북, 국제차원의 과제들은 개별적으로 존재하는 것이 아니라 상호 깊게 연관되어 있다. 예를 들어 국내차원의 안보 불안감 해소는 국제차원의 유엔사령부의 위상 변화와 연관되어 있고, 국제차원의 실효적 보장문제는 국내차원의 안보불안감 해소와 연관되어 있다. 뿐만 아니라 차원별 과제들은 환경, 여건 조성과도 밀접한 연관성을 갖고 있다. 연계성과 우선순위를 고려하여 다음과 같은 원칙으로 추진되어야 한다.

첫째, 다각적 선순환 관계 발전을 지향한다. 현실적으로 남북관계 발전은 한·미동맹, 동북아 협력, 북·미관계, 북한 내부 발전, 남북경제협력 등 여러 가지 요소에 의하여 영향을 받는다. 역내국가의 상호관계 발전도 남

북관계 발전에 직·간접적으로 영향을 미친다. 이러한 다각적 관계의 작용과 반작용이 한반도평화체제 구축에 긍정적 영향을 미치고, 한반도평화체제의 진전이 이들 다각적 관계의 개선에 좋은 영향을 미칠 수 있는 전략을 추진한다.

둘째, 예상되는 정책 추진환경을 고려하여 우선적으로 추진하여야 할 과제 및 조치들을 단계적으로 제시하여 평화체제 구축과정에서 발생하는 부작용을 최소화시켜 나간다. 급격하고 일거에 추진하는 데 따른 부작용을 최소화하기 위하여 예측 가능한 로드맵을 설계하여 추진한다.

평화체제 구축에 필요한 전략 추진환경과 추진전략, 차원별 정책우선순위, 과제별 연계성을 고려하여 다음 몇 가지 원칙 속에 평화체제 구축정책은 추진되어야 한다.

첫째, 남북한과 관련국들은 새로운 평화체제가 수립되기 전에 정전협정을 준수하겠다는 태도를 유지해야 한다. 평화체제는 ‘안보와 평화에 대한 국제적 약속체계’이다. 새로운 약속을 하기 전에 반드시 확인할 수밖에 없는 것이 새로운 약속을 하면, 지킬 것인가에 있다. 특히 북한은 ‘약속준수 태도’라는 리트머스 시약으로부터 좋은 신뢰를 받지 못하고 있다. 북한 및 관련국들은 새로운 평화협정, 평화체제가 만들어지기 전에 정전협정을 지키겠다는 확실한 약속을 하여야 한다. 아울러 안보관련 약속은 물론 국제적 약속들을 지킨다는 믿음을 주어야 한다. 미국을 비롯한 국제사회도 북한을 주권국가로 인정하겠다는 ‘9·19 합의사항’을 지킬 것이라는 믿음을 북한에 주어야 한다.

둘째, 한반도평화체제를 논의하는 과정에서 한국의 위상과 역할을 확보해야 한다. 지금까지 북한은 한국정부를 평화체제구축 논의의 당사자로 인정하지 않으려는 입장을 갖고 있다. 북한은 미국과 평화 및 안보를 논의하고, 한국과는 통일을 협상한다는 전략 속에 한반도평화체제를 다루고 있는 것으로 보인다. 한반도 평화체제를 다루면서 한국전쟁의 당사자였으며, 현재 기술적으로 정전당사자이고, 미래 유사시 직접 교전할 주요 국가는 미국이 아니라 한국이다. 한국을 배제하고 한반도 평화체제를 거론하

는 것은 있을 수도 없고, 설사 이루어진다고 해도 평화유지에 전혀 중요한 의미를 주지 못할 것이라는 점을 북한이 알게 해야 한다.

셋째, ‘한반도의 비핵화’에 대한 국제적 신뢰를 공고하게 해야 한다. 한반도비핵화, 특히 ‘북한이 검증 가능한 방법으로 핵무기를 폐기했다’는 사실을 국제사회가 신뢰해야 한반도평화체제에 필요한 실효적 국제보장을 담보 받을 수 있을 것이다.

넷째, 한반도의 평화체제를 구축하는 과정에서 미국의 역할, 세계적 위상을 인정하여야 한다. 한반도평화체제가 만들어지고 이러한 평화체제가 보장되기 위한 국제체제를 구축하는 과정에서 미국이 포함되어야 한다.

다섯째, 평화체제에서 논의하여야 할 사항과 한국정부의 주권문제를 분리하여 입장을 설정해야 한다. 한국의 안보관련 국내법, 한·미동맹의 미래, 주한미군의 주둔 등은 한국의 주권 사항이고 한·미 양국의 문제이다. 평화체제를 논하면서 한국의 주권사항을 연계시키면 실질적 진전에 상당한 장애가 만들어질 것이다.

Ⅲ. 단계별 추진과제

1. 교류협력단계: 초보적 군사적 신뢰구축을 통한 긴장완화

한반도평화체제 구축 노력들이 기존의 안보골격을 손상시켜 안보를 불안하게 만든다는 의구심을 불식시켜야 한다. 이를 위하여 한·미동맹의 골격을 유지하면서 우리의 국방역량을 강화하는 방향으로 국방개혁이 차질 없이 진행되어야 한다. 남북관계에서는 국방장관회담 등 다양한 차원의 군사당국자회담을 정례화하는 등 군사적 신뢰구축 노력을 강화해 나감으로써 비군사분야의 발전 수준에 상응한 남북 간 군사적 신뢰구축을 진전시켜 나가야 한다. 국제차원에서는 ‘9·19 합의정신’에 따라 북핵폐기에 관한 후속조치에 조기에 합의하도록 하면서 ‘한반도평화포럼’을 구성하여 한반도평화체제 문제를 상설적으로 운영하는 추진체를 만들어 가야 한다.

가. 남북관계 차원: 초보적 수준의 신뢰구축 조치

북한핵문제가 해결되지 않은 가운데 추진할 수 있는 군비통제정책과, 핵문제 해결시기와 관련 없이 추진할 수 있는 사안을 명확히 구별할 필요가 있다. 핵문제해결 없이도 초보적 수준의 군사적 신뢰구축정책을 추진하는 것은 가능하다. 그러나 핵문제가 미해결된 상황에서 군비축소 조치를 취하는 데는 분명한 한계가 있다. 따라서 남북한은 북핵위기로 조성된 긴장을 해소하는 데 노력을 집중해야 한다.

<국방당국자회담의 정례화>

국방당국자 회담을 정례화해야 한다. 남북국방장관회담, 고위장성급회담, 군사실무회담 등 3개 차원에서 진행 중인 군사 당국자간 회담을 정례화해 나갈 필요가 있다. 각급 회담을 통하여 한반도의 군사적 대치관계를 종식시키기 위한 단계적 조치 강구, 구체적인 이행 계획을 조기에 수립한다.

<남북교류협력에 대한 군사적 보장 확대>

남북교류협력에 대한 군사적 보장을 강화한다. 군사실무회담 등 각종 실무회담을 지속적으로 개최하여 개성공단 건설, 임진강 수해방지사업 등과 같은 각종 교류협력 사업을 추진하는 데 있어서 필요한 남북간 군사적 보장문제를 비롯한 관련 조치를 시의성 있게 지원해 나간다.

<군사적 우발충돌방지 대책 지속 보완>

기존에 합의한 군사적 우발충돌방지 대책 합의를 이행해 나간다. 남북 장성급회담을 통하여 남북 양측은 「서해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」를 채택 발표하였다. 발표 이후에도 서해상에서 월경과 도발 사건이 근절되지 않고 있다. 군사적 우발충돌방지를 위하여 합의내용을 지속적으로 보완하여 나갈 필요가 있다. 서해지역뿐만 아니라 우발적 충돌이 예상되는 모든

지역에서의 충돌을 방지하기 위한 합의와 이행을 추진해 나가야 한다.

나. 국내 차원: 국방개혁으로 안보불안감 해소

현재 우리의 안보와 관련하여 세 가지 차원에서 중요한 변화가 진행되고 있다. 주한미군의 규모와 역할, 남북 군사력 비교의 질적 변화, ‘선진정에 강군’을 지향한 국방개혁의 의욕적 추진이다. 군사차원에서 다음 세 가지 방향으로 변화가 진행 중에 있는데, 이들 변화들은 평화체제 구축 노력과 연계되어야 한다.

첫째, 주한미군의 규모와 역할이 이미 구체적으로 조정되고 있다. 2004년 10월 6일에 한·미양국이 협상을 통하여 최종합의에 도달한 내용을 발표하였는데, 그 핵심내용은 미 2여단전투단을 포함한 주한미군 12,500명을 2004년부터 2008년까지 3단계에 걸쳐 감축한다는 것이다. 아울러 제35차 한·미연례안보회의에서 한·미 양측은 유엔군사령부가 수행해온 10개의 임무를 한국군이 이양받기로 합의하고 임무 이양이 계획대로 진행되고 있다.

둘째, 전쟁수행능력, 주요 무기체계의 능력, 동맹전력 측면에서 한국의 우위 확보되고 있다는 데 공감대가 확보되고 있다. 핵무기 등 대량살상무기를 제외하고 남북한 군사력 비교에서 한국의 우위가 확보되는 방향으로 진행되고 있다.

셋째, 우리 정부는 2006년부터 2020년까지 3단계에 걸쳐 ‘병력 위주의 양적 군 구조를 정보·지식 중심의 기술집약형 군 구조로 전환’하는 내용으로 국방개혁을 지속적으로 추진하고 있다.

<국방개혁으로 방위태세 강화>

주한미군 규모 조정, 질 위주로의 국방개혁 등이 동시에 진행되는 상황은 전환기 안보불안을 형성시키고 있다. 국방개혁이 한·미동맹구조를 손상시키지 않으면서 국방역량을 선진화시켜 안보도전 요소를 효과적으로 억제할 수 있다는 믿음을 주어야 한다. 국방개혁을 위하여 소요되는 국방

재원을 충분히 확보 해주고, 북한의 다양한 위협요인에 대처할 수 있는 한·미연합방위태세를 유지하여야 한다.

<한미동맹조정을 평화체제 구축 준비와 연계>

주한미군의 조정과 임무 전환은 우리 군이 우리의 안보에 다음과 같은 방향으로 변화고 있으며 우리 국군이 평화체제 유지에 더 많은 책임을 져야 하는 상황을 만들고 있다. 첫째, 한·미연합방위체제 측면에서 전시지휘작전권 환수 방향성에 한·미양국이 동의하는 등 연합작전지휘체계가 조정되고 있다. 둘째, 연합방위체제의 변화는 필연적으로 정전체제를 관리하는 UNC의 역할에도 변화를 줄 것이다. 한반도 평화유지에 대하여 우리 국군의 역할이 증대되는 과정을 우리는 평화체제 구축에 필요한 조치와 연계하여 대비, 발전시켜야 한다.

다. 동북아 차원: 한반도 평화체제 추진 체계 정립, 운용

9·19 합의의 핵심 정신인 한반도비핵화를 구현하기 위한 ‘북핵폐기와 보상’에 관한 다자합의기구를 만들어 가야 한다. 이를 위하여 우선적으로 한반도평화포럼을 구성하여 운영할 필요가 있다. 아울러 동북아 다자안보체제 구축하는 데 필요한 다양한 동북아안보협의기구를 제안하고, 검토할 필요가 있다.

<한반도평화포럼의 설치, 운영>

한반도평화포럼을 설치, 운영하여야 한다. ‘9·19 공동성명’에 따라 한반도평화의 실질적 당사자들은 6자회담과는 별도의 평화회담(‘한반도평화포럼’)을 열도록 되어 있다. 포럼은 다음 몇 가지 원칙을 토대로 설치, 추진할 필요가 있다. 첫째, 6자회담 참가국 중 한반도평화포럼에서는 일본, 러시아가 제외된 남북한, 미국, 중국의 참가가 바람직하다. 둘째, 회담 개최 시기와 관련하여 ‘빠르면 빠를수록’ 좋다. 비록 6자회담에서 합의하였지만 6자회담의 속개여부와 관계없이 한반도평화포럼을 시작하여 항구적 평화

문제를 논의하는 것 자체가 6자회담의 동력 유지에 도움이 될 수 있기 때문이다. 셋째, 회담기구 구성 및 운영과 관련하여 삼원적(三元的)으로 추진할 필요가 있다. 대표회담, 참가국간 쌍무회담, 상설 실무기구 운영이 필요하다. 기본적으로 참가국 회담대표들이 중요의제를 제기하고, 의제와 관련된 핵심 관련국간 양자회담을 진행시키고, 합의된 내용을 과제화 하여 실천하는 이행방안을 연구하는 상설기구의 운영이 필요하다. 회담성과의 실질적 진전을 위해서는 대표회담, 참가국간 쌍무회담, 상설실무기구 등 다층적 회담운영체계 개발이 필요하다.

<다양한 동북아의 군사적 신뢰구축 조치 노력 모색>

- ① 동북아 6자회담 참가국 간 혹은 기타 동북아 국가 간 ‘포괄적 동북아 평화협약’ 체결을 위해 노력한다. 참가국간 분쟁 관련 국제법에 의한 평화적 해결 및 무력사용 포기 등 상식적이고 원론적인 부분을 공동선언 혹은 안보협정을 체결한다.
- ② 군사협의체널 개설/유지한다. 국방장관회담, 국방대학원장 회의 및 기타 군사분야 신뢰구축조치 관련 고위실무급 대화 및 협의체를 구성, 운영(Track I, II 회의와 세미나)한다.
- ③ 국제군축활동에 대한 공동의 입장 조율한다. NPT, CTBT, CWC, BWC, MTCR 등 국제군축활동에 역내국가간 공동의 입장 조율하는 프로세스를 발전시킨다.
- ④ 군 관련인사/기관 간 친선·유대관계를 제도화한다. 동북아 역내 원로 지도자간 회의체(Wisemen Group) 결성 추진, 군인사/군사기관 및 안보관련 연구기관간 접촉과 교류, 협력을 강화한다. 해군함정 교환방문 등을 추진한다.
- ⑤ 안보환경에 대한 공동의 입장 형성에 노력한다. 역내 안보환경에 대한 각국의 인식을 교류한다. 역내 안보 저해요인 및 해결방안을 공동모색한다. 국방백서 등 국방정보 공개를 통해 투명성을 제고한다.
- ⑥ 군사정보 교류를 통한 신뢰구축을 도모한다. 참가국 군사훈련 참관,

주요 군사력 전개 및 이동, 훈련 사전 통보한다.

- ⑦ 대테러 및 해로안전 조치를 강구한다. 대 테러부대간 정보·기술 교류, 소형무기 거래, 조직범죄, 마약, 위조화폐 등에 공동 대응한다. 해적 행위 근절 등 해로 안전을 위한 협력 및 정보를 공유한다.
- ⑧ 위기관리/재난 구호 조치를 강구한다. 위기예방과 관리방안 공동연구 및 훈련을 실시한다. 각종 재난구호, 수색구조활동, 인도적 구호작전 관련 자료와 정보 공유 등을 협력한다.
- ⑨ 공동의 평화유지 활동을 한다. 평화유지 관련 회의 개최 및 파병을 공동으로 논의한다. 동북아 역내 평화유지 센터 설립 등의 활동을 한다.
- ⑩ 동북아 역내 공동의 안보연구기구를 설립한다. 안보개념 및 모델 개발을 공동연구한다. ‘동북아안보상황평가’ 공동 프로젝트를 마련하고, 역내 국가간 행동강령과 지침, 평화공존 원칙과 규범을 연구한다.

2. 평화정착단계: 한반도평화 유지의 남북한 주도

유엔사령부의 중요 임무가 국군에 이양되면 실질적으로 국군이 유엔사를 대신하여 한반도의 평화유지 기능을 담임하게 된다. 이러한 상황변화를 제도적으로 반영하는 차원에서 남북이 ‘정전위원회의 평화유지기능’을 대신하는 내용을 핵심으로 한 평화협정 논의가 활발하게 진행되어야 할 것이고 결론을 내려야 한다. 한반도의 평화유지 기능을 남북이 주도하는 단계에 이르게 되면 당연히 초보적 군사적 신뢰구축 조치단계를 넘어 구조적 군축문제를 논의할 필요가 있다. 국내차원에서 북핵문제가 북핵폐기가 검증되면 북한으로부터 안보불안감도 상당히 완화될 것이다.

가. 남북관계 차원: 남북한 중심의 평화관리기구 설치, 운영

<새로운 한반도 평화관리 기구 설치, 운영>

유엔사의 주요 기능을 국군이 담임하는 상황에서 정전위원회의 평화유지 기능을 대신하는 새로운 「한반도평화관리기구」를 만들어 평화지대(비무장지대)를 관리하고, 예상되는 분쟁을 해결하는 조치를 강구해야 한다. 새로운 제도를 통하여 남북한이 평화유지 기능을 실질적으로 주도하는 현실이 반영되어야 할 것이다.

이와 관련하여 남북한 당국이 기존에 제기한 입장을 중심으로 본다면 다음과 같은 방안들이 검토될 수 있다.

- ① 새로운 평화협정이 체결되더라도 정전협정상의 군사정전위원회를 유지하는 것이다.
- ② 북한과 이미 합의한 「기본합의서」상의 「군사공동위원회」를 가동하여 정전위원회 기능을 대신하는 것이다.
- ③ 북한이 제의한 「3자 군사공동기구」를 수용하는 방안이다.
- ④ 유엔사·북한·한국이 참여하는 3자장성급 회담을 제의하는 방안이다.

①방안은 이미 현재 진행 중인 장성급 회담을 고려할 때 북한이 수용하지 않을 것이다. 북한이 극적으로 방향을 전환하지 않는 한 정전위원회 본회담을 통하여 남북한 군사관리를 하는 것은 어렵다. 그리고 현재 남북한 당국이 ‘주도적 역할’에 관심을 두고 있는 입장을 고려할 때 합의에 이르기 어렵다. 미국은 긍정적 입장을 가질 것이다. ②방안이 가장 이상적이다. 기본합의서상에 명시된 군사공동위원회를 가동하여 남북한이 평화관리문제를 자주적으로 해결하는 것이 바람직하다. 그러나 누적된 군사적 불신, 양측의 조정능력을 고려할 때 분쟁이 발생할 때 평화로 복귀하는 비용이 많이 들 가능성이 많다. ③방안은 북한의 의도를 고려할 때 우리 정부가 실질적으로 동등한 위상을 보장받기 어렵다. 형식은 3자회담이면서 실제로 미·북군사회담으로 진행될 가능성이 많다는 우려가 제기된다. 방안은 유엔사령부를 배제하려는 북한의 입장이 확고하므로 북한이 반대

할 가능성이 많다.

궁극적으로 남북이 한반도평화관리의 책임을 지는 것이 바람직하다. 그러나 과도기적으로 남북한과 미국이 참가하는 평화관리기구를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이 경우, 과도기 기간 또는 구체적 상황을 명시할 필요가 있다. 3자 군사공동기구를 전향적으로 검토할 경우, 중국의 태도가 합의에 이르는 변수가 될 수 있다. 비록 3자든, 다른 형태든 평화관리기구를 만들어 운영한다면 남북한이 중심이 되어야 한다.

<다양한 운용적 군비통제 추진>

- ① 비무장지대를 남북이 주도하여 관리하는 방안을 논의한다. 해상경계선을 포함한 비무장지대(MDL)의 평화유지 방안을 강구한다. 군사력 배치제한구역(LDZ) 개념을 고려하여 DMZ+일정거리/규모의 병력 불배치 지역을 확보한다.
- ② 군사훈련을 상호 통보하고 참관한다. 연중 훈련계획을 교환하고 상호 훈련참관단을 운용한다.
- ③ 군사정보를 교환하여 투명성을 제고한다. 주요 군사활동 계획을 상호 통보하고 상호 군사력 배치현황을 교환하는 군사적 투명성을 제고한다.
- ④ 구조적 군축문제를 거론한다. 국방개혁상의 병력감축을 활용하여 재래식 전력의 획기적 감축을 추진한다.
- ⑤ 남북사이의 불가침 이행·보장과 군사적 신뢰조성 및 군축을 협의·추진하기 위한 군사공공위원회를 구성·운영한다.

나. 국내 차원: 독자적 전쟁억제 능력 제고

주한미군 규모 조정이 완료되고, 유엔사령부의 10대 임무 이양이 완료된 상황에서 전작권전통제권 환수 실행시기가 고려될 것이다. 전작권전통제권 환수 시기는 한반도평화체제 구축노력과 직접적 관련성은 적다. 기본적으로 한반도평화체제는 남북한과 미국 등 관련국, 국제체제가 함께 고려되어야 할 문제이지만 작전지휘권 환수문제는 한국과 미국의 동맹조

약, 방위태세의 유지에 관한 문제이기 때문이다. 따라서 작전지휘권 환수는 우리정부의 자체적 방위역량 확보노력, 독자적 작전기획능력 확충에 대한 한·미 양국의 긍정적 평가가 선행되어야 한다.

그러나 한·미연합사령관이 한국군에 대한 전시작전통제권을 행사하고 있는 것이 유엔군 사령관 직위를 겸임하고 있는 법적 토대에 있고, 유엔군사령관이 정전협정체제의 유지에 책임이 있기 때문에 전시작전통제권 환수 시기는 평화체제 추진과정에 중요한 영향을 준다.

2005년 10월 21일 한·미 양측은 제37차 한·미연례안보협의회의를 개최하여 ‘작전지휘권 환수협의를 적절히 가속화’하기로 합의하였다. 한·미 양측 정부의 후속 정책에 따라 유동적이겠지만, 한·미 양측은 작전지휘권 환수시기는 이 시기를 고려할 가능성이 많다. 우리 정부는 전시작전지휘권 환수가 이 시기에 이루어지는 것을 전제로 평화체제가 전환되는 과도기적 상황에서 대비해야 할 정책조치를 식별하고 준비해 나갈 필요가 있다.

다. 동북아 차원: 한반도평화협정 체결

한반도평화체제 논의 관련국들은 한반도 내부에서 남북이 중심이 되는 새로운 평화유지 기능을 제도적으로 보장할 수 있는 ‘한반도평화협정’을 추진할 필요가 있다.

새로운 평화협정은 정전협정과 관계를 명시하든, 하지 않든 정전협정의 ‘한반도 평화유지 기능’을 대체하는 협정이 되어야 한다. 아울러 정전협정은 미래 교전을 예방하여야 하며, 미래 군사적 충돌이 있을 경우 이를 실효적으로 보장하는 협정이 되어야 한다. 이러한 성격을 고려할 때, 다음과 같은 형식과 내용으로 평화협정이 만들어져 한다.

첫째, 평화협정의 절차와 관련한 가장 중요한 쟁점인 당사자 문제는 ‘미래에 상정 가능한 교전당사자’가 평화협정의 당사자가 되는 것이 바람직하다.

둘째, 평화협정에는 한반도평화관리기구 및 국제적 보장체제, 군사경계선이 반드시 포함되어야 한다. 정전협정의 수정, 폐기 절차에 따라 새로운

평화협정이 체결되지 않더라도 정전협정의 평화유지기능을 담당하고 있는 정전위원회, 군사경계선을 대신하는 내용이 반드시 포함되어야 한다. 아울러 베트남평화협정의 교훈을 고려할 때 미국이 참가하는 실효적 보장체제가 반영되어야 한다.

셋째, 가능하면 포함되어야 할 내용은 평화체제 구축의 정치적 조건이 될 ‘외국군 철수 및 쌍무동맹 유지’, ‘전쟁종료선언 명시’, ‘군비통제’문제이다. 외국군 철수 및 쌍무동맹 문제는 4자회담의 교훈을 고려할 때 남북한이 참여한 대립입장을 갖고 있다. “한반도에 주둔하는 외국군과 쌍무동맹은 무력에 의한 현상변경에 참가하지 않는다”는 공동정신에 기초한 합의 정신을 반영하면 좋을 것으로 보인다. 전쟁종료선언과 군비통제는 평화보장체제의 실효성을 제고하는 환경을 만드는 데 기여할 것이다.

평화협정 체결은 목적이 아니라 항구적 평화체제를 위한 수단이다. 항구적 평화는 우선적으로 우리의 안보골격이 손상되지 않는 전제조건에서 추진해야 한다.

3. 남북연합단계: 구조적 군비통제와 남북군사공동기구 운영

남북연합단계에서는 항구적 평화가 완성되어야 하는 동시에 다음 단계인 ‘제도상의 통일’에 대비한 군사적 준비를 하여야 한다. 이 단계에서는 남북의 군사적 대치구조 하에서 배비된 군사력을 재배치하여야 하는 동시에 재래식 군사력에 대한 구조적 군축을 추진할 필요가 있다. 아울러 남북한의 정치적 통합을 적극 뒷받침하기 위한 군사적 통합 준비를 해야 한다. 국내적으로 구조적 군축과 국방개혁을 조화시켜 나가야 한다. 동북아 차원에서는 구현된 한반도 평화체제에 대한 실효적 보장체제가 완성시켜야 할 필요가 있다.

가. 남북관계: 남북한의 구조적 군비통제

남북한은 본격적으로 상설적인 군사공동기구를 만들어 구조적 군비통

제(structural arms control)를 적극 추진해 나가야 한다. 구조적 군비통제는 항구적 평화체제에 대한 정치·군사적 조건을 완성하는 조치가 될 것이다.

구조적 군비통제는 군사력의 규모, 편성 등 군사력을 구성하는 실질적인 요소인 병력과 무기체계를 구조적인 차원에서 통제함으로써 군사력의 균형과 안정을 유지하려는 조치를 말한다. 이 조치를 통하여 남북한은 군사력 건설, 획득, 동원을 제한하거나 특정지역에서의 특정무기 사용을 제한할 수 있다. 아울러 무기의 생산 및 이전에 대한 규제에 합의할 수 있다.

나. 국내 차원: 남북한 군사통합 준비

한반도에서 항구적 평화체제가 완전히 구현되는 조건은 남북통일이다. ‘사실상의 통일’을 구현한 가운데 추진해야 할 정책과제는 ‘제도상의 통일’이고, 제도상의 통일을 실현하기 위하여 각 분야는 통합을 준비해 가야 한다. 군사분야에서의 통합도 예외가 될 수 없다. 이 단계에서는 남북한 군사통합을 준비해 나갈 필요가 있다.

군사통합은 다음 몇 가지를 우선적으로 고려하면서 준비되어야 한다. 첫째, 통일한국의 안보·국방전략을 먼저 고려해야 할 것이다. 통일한국의 안보·국방전략에 따라 대외 안보협력에 대한 기초가 설정되고, 대외 군사협력의 방향이 설정될 것이기 때문이다. 둘째, 통일한국의 적정 군사력 수준을 설정해야 한다. 주변국가와의 군사력 격차를 고려하고, 군사력 건설 및 유지 능력을 고려하여 적정 군사력 규모를 설정하여야 한다. 셋째, 남북한 군사력 현황을 정확히 파악하는 노력을 해야 한다. 이러한 노력이 일정한 성과를 확보한 가운데 병력통합, 무기장비 통폐합, 부대 편성, 군사력 배비 등에 대한 연구를 진행할 수 있다. 여타 분야의 통합기구가 설치, 운영된다면 군사분야에서도 ‘군사통합’을 준비하기 위한 기획단을 설치, 운영할 필요가 있다.

군사통합에 대한 준비가 필요하지만 여타 분야의 통합노력 진전, 남북관계의 진전, 북한 내부의 수용가능성을 고려하여 추진노력의 공개여부를

결정해야 할 것이다.

다. 동북아 차원: 중층적 평화보장체제 구축

동북아 차원에서는 한반도평화체제를 실효적으로 보장하는 국제체제가 확고하게 수립, 작동되어야 한다. 특히 한반도평화체제와 직접 관련이 있는 국가들의 제도적 참가, 유엔 등 국제사회의 보장, 쌍무동맹 등을 통하여 보장될 수 있다. 새로운 평화체제를 보장하는 데 가장 우선적으로 고려되어야 할 사항은 보장의 실효성 문제이다. 평화체제를 위협하는 군사적, 비군사적 행동을 할 경우 이를 제어할 수 있는 실질적인 힘을 보장국가(기구)가 가져야 한다. 이런 점에서 새로운 평화협정에 참가하는 방법, 유엔 등 국제사회가 보장하는 방법, 남북한의 동맹전력을 활용하는 방법이 중층적으로 보장하는 것이 좋다. 무엇보다도 평화체제는 평화협정을 지킬 수 있는 독자적 군사적 힘을 갖출 때 가장 실효적 보장장치를 갖게 된다.

<새로운 평화협정의 서명·보장 당사자로서 보장>

한반도평화체제에 직접 관련 있는 국가가 ‘새로운 한반도평화협정’에 서명당사자로 참가하는 방법이다. 미국, 중국 등이 서명당사자 또는 보장자로 참가할 수 있다. 이와 관련하여 다음과 같은 방안들이 고려될 수 있다.

- ① 미국이 보장하는 방안: 미국이 남북한 평화협정을 보장하는 방식이다. 군사적 차원에서 단극적 질서를 유지하고 있는 미국에게 남북한 모두의 협정 위반에 대하여 남북한과 함께 미국이 참가할 수 있는 권한을 부여하는 것이다. 보장국가 간의 의견조율이 필요 없다는 점에서 가장 실효성이 높은 방안이 될 수 있다.
- ② 미국·중국에 의한 보장 방안: 미국, 중국이 보장할 경우 휴전협정의 실질적인 당사자가 일괄 참여함으로써 법리적 타당성과 실현가능성 및 보장 실효성이 증대된다.
- ③ 미·일·중·러에 의한 보장: 미·일·중·러가 보장하는 방식의 장점은 한

반도문제에 대한 주요 관련 당사국이 모두 참여함으로써 실효성 있는 한반도평화 보장력의 확대가 가능하며, 특히 일본과 러시아의 참여로 미·중의 과도한 영향력 확대를 견제할 수 있다.

<유엔 등 국제사회의 보장>

- ① 참전16개국과 중·리에 의한 보장방안: 1954년 제네바 정치회담의 당사국을 모두 포함하여 이들 당사국들에게 모두 만족을 줄 수 있고, 한국전쟁 참전16개국과 중·리가 참여하는 해결방안이므로 유엔의 지지를 받을 수 있고, 평화조약의 당사자와 보장조약의 당사자를 일치시킬 수 있는 장점이 있다.
- ② 동북아 안보협의체에 의한 보장 방안: 남북한과 주변4강이 참여하는 동북아 다자안보대화기구를 발족시켜, 이 기구를 통해 동북아 안보문제의 일환으로 한반도의 평화를 장기적인 신뢰구축 차원에서 보장받을 수 있는 방안이다.

<쌍무동맹조약의 활용>

남북한이 각자 유지하고 있는 쌍무동맹조약을 활용하여 평화를 보장하는 방안이다. 한반도평화체제를 위협하게 하는 행동에 대하여 양국의 동맹조약은 이를 극복하는 방향으로 작동해야 한다는 점을 선언할 수 있다.

IV. 끝내면서

정전협정으로 유지되고 있는 평화상태를 보다 항구적인 평화체제로 만들고, 다시 영구적인 평화상태가 될 통일완성에 이르기까지 안보와 평화문제를 어떻게 구축해 갈 것인가를 세 개의 공간적 디멘션과 단계적 틀 속에서 제시하여 보았다. 그러나 다른 모든 어떤 분야보다도 우리 정부가 통제할 수 없는 상황변수, 북한 및 주변국의 태도와 정책을 고려할 때 정

책결정자가 ‘유연성’을 최대한 발휘하여야 할 분야의 과제들이다. 평화체제와 관련하여 우리 정부는 우리가 원하는 방향으로 북한, 주변국의 태도 및 국제체제의 형성을 만들 수 없기 때문이다.

우리가 통제할 수 없는 환경에도 불구하고 우리 정부는 다음 몇 가지의 방향성을 갖고 정책을 추진해야 우리가 원하는 평화체제를 구축할 수 있다.

첫째, 국내적으로 안보불안감을 해소하는 가운데 미국에 과도하게 의존하고 있는 안보태세를 극복하여야 한다. 2007년부터 추진하려고 하는 국방개혁은 한·미연합방위태세의 조정과 조화를 이루면서 계획대로 추진되어야 한다.

둘째, 북한과 유엔사 등 한국전쟁 참가 주체들이 정전협정의 틀 속에서 유지하고 있는 한반도 평화유지 기능을 남북한이 보다 주도적으로 수행하는 방향이 되어야 한다.

셋째, 한반도가 처한 국제환경 중 부동적 측면을 고려하고 국제체제를 고려할 때 한반도 평화는 남북한만의 힘으로 보장받기보다는 ‘실효적 국제보장’을 필요로 한다. 미국을 포함한 주변국, 국제기구의 실효적 보장을 받는 안보외교를 중층적으로 만들어갈 필요가 있다.

분단시대를 지금의 정전협정상태보다 ‘평화적으로 관리하고, 제도적 통일을 준비하기 직전의 평화상태’를 ‘항구적 한반도 평화체제’라 할 수 있다. 이러한 평화체제를 구현하기 위해서는 무엇보다도 남북 당국이 평화체제 구축의 필요성에 대하여 공동의 인식을 갖는 것이 중요하다. 그러한 공동인식을 토대로 주변국의 협조를 형성하고, 조성된 여건을 놓치지 않고 활용해야 한다. 분석적 차원에서 구분한 단계적 정책과제들은 ‘상황의 유동성’에 맞게 유연하게 선택되고 조정되면서 추진되어야 할 것이다.

고 유 환 (동국대학교 교수)

참여정부 출범 이후 오늘의 주제와 관련한 많은 아이디어들이 쏟아져 나온 게 사실이다. 그러나 그러한 아이디어들을 구체적으로 실천하기 위한 전략이 그 동안 부재했다는 반성을 할 수밖에 없다. 따라서 정책목표를 달성하기 위한 수단이 있어야 하는데, 이를 위해서는 한·미·일 간에 공조적으로 풀어야 하거나, 중국·러시아와 협조를 통해, 혹은 남북간 신뢰를 통해서 풀어야 할 부분도 있다. 김대중 정부 시절에는 관련국과의 공조와 남북간 신뢰를 바탕으로 해서 최종적으로 페리프로세스를 만들어 내고 큰 틀에서 냉전구조 해체를 위한 과정을 걸었다고 평가된다. 그런 측면에서 보면 참여정부는 목표달성을 위한 구체적인 구상이나 전략으로 ‘동북아시아 구상’을 활용하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 참여정부는 동북아시아 구상이라는 정책적 수단을 마련해서 이를 구체화하는 데에는 크게 진전을 보지 못했다고 생각한다. 구상 자체가 남북관계 차원을 넘어서 동북아 지역의 평화·번영과 남북관계의 공동 번영을 함께 추구하는, 즉 안과 밖의 변수를 연결해서 남북공존과 동북아 평화·번영을 모색하는 개념으로 과거와는 달라진 외연이 확장된 전략이다. 그런 부분에서 과연 안과 밖의 변수들을 제대로 관리하면서 연결했는가라는 측면에서 반성이 필요하다고 본다. 당위적 논의나 정책 아이디어 수준을 넘어서 목표 달성을 위한 전략들을 앞으로 좀 더 구체화해야 한다.

남남갈등 문제에서 상당한 부분은 남북관계의 과거 냉전시대적 고정관념과 패러다임이 전환되는 과정에서 생기는 인식의 오류일 수도 있는데, 그런 부분에서 적극적으로 설득하는 데 실패함으로써 남남갈등이 발생했다고 본다. 이제는 남북관계에서 수세와 공세가 바뀌었다. 많은 사람들이 긴장완화, 평화정착을 이야기 하지만, 사실 북한은 지금 사회주의가 해체

되고 경제가 피폐해진 위기 하에서 체제 생존이 목표인 수세적 상황으로 바뀌었다. 그런데도 과거의 거꾸로 된 개념 속에서 북한을 바라보고, 북한의 위협을 강조하고만 있는 것은 시대착오적인 것이다.

논문의 구체적인 내용으로 들어가면, “사실상의 통일 진입”을 요즘은 과정으로서의 통일 개념으로 보면서 공존에 기초한 화해협력, 이미 시작되고 과정으로서의 협력 통일로 봐야 할 것이다. 그런 의미에서 보면 임강택 박사의 논문에서 제시된 “연리지 공동체”를 통한 정치적 신뢰구축도 공존에 합의한 틀을 바탕으로 해서 과거 냉전시대적인 법제들을 개정하면서 이루어 나갈 수 있다는 근거를 새롭게 발견했다고 생각한다.

김근식 교수가 지적하고 있는 “북한의 체제 변화와 실리 사회주의 표명 유도”를 전략적으로 이끌어내려면 강경정책은 바람직하지 못하다고 본다. 북한 내부에 4세대 전문기술관료들이 사실상 전진배치된 것은 확인되었다. 그러나 최근 그들이 실적을 내지 못하고 있기 때문에 다시 군부나 보수세력의 견제를 받고 있는 것으로 보인다. 즉, 전문기술관료들의 남북간 관계 개선 노력이 북한 내부적으로 봤을 때 진전이 없기 때문에 견제가 생겨나고 있다고 해석할 수 있다. 그런 의미에서 본다면 지금 한·미 양국이 북한의 체제 변화라든가 개혁·개방을 유도하기 위해서는 강경정책을 펴기보다는 실용적 개혁·개방세력들이 내부적으로 힘을 얻을 수 있도록 하는 정책이 필요한 시점이라고 생각한다.

전 성 훈 (통일연구원 선임연구위원)

평화체제 논의의 한계와 가능성

백승주 박사의 논문 서두에서 현재 우리가 향유하고 있는 ‘한반도의 평화상태’의 특징으로 지적된 사항에 대해서 전적으로 동의한다. 즉 우리의 평화는 ‘중전’이 아니라 ‘전쟁의 일시적인 중단’ 속에서 유지되고 있는 평화이고, 북한과 한·미 양국은 ‘교전의 일시 중지’라는 국제적 환경 속에서 군사적으로 첨예하게 대치하고 있는 것이 엄연한 현실이라는 사실이다.

이러한 한반도의 엄중한 군사적인 분단 상황 속에서, 남북한의 군사대화 또는 군사적 긴장을 완화하기 위한 노력은 항상 정전체제의 종식 및 평화체제의 구축과 연계되어 왔다. 특히 분단 상황을 종식시키는 것이 정치권의 중요한 업적으로 간주될 수 있는 상황에서 평화체제 구축문제를 거론하는 것은 그 실현 가능성을 떠나서, 남북한 모두에게 매력적인 정치적 사안으로 비춰져 온 것도 사실이다.

평화체제 구축에서 가장 중요한 쟁점은 구축의 시점과 구축상황을 제도화할 법적 장치에 담겨질 내용이라고 보는데, 두 사안은 긴밀히 연계되어 있다. 그러나 남과 북의 군사적 대치상황, 특히 북한의 핵무기 보유와 중장거리 미사일 개발 등, 햇볕정책을 통한 대북지원에도 불구하고 생겨나고 있는 북한의 새로운 위협요소를 감안할 때, 실질적인 구축과 군사적 긴장완화가 달성되어야만 평화체제가 구축되었다고 보는 것이 타당할 것이다.

구축 시점을 기준으로 볼 때, 평화체제 구축방안은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째, 점진적인 신뢰구축과 군비통제 과정을 단계적으로 밟아나가면서 실질적 구축의 최종단계에서 평화체제가 구축됐음을 선언하고, 이를 정전협정을 대체하는 평화조약과 같은 법적 문서로 제도화하는

방안이다. 둘째, 먼저 평화체제 구축을 선언하고 시간을 두고 이를 법적으로 제도화해 나가는 것이다. 이 경우에는 진정한 평화체제가 달성될 수 있도록 하기 위한 여러 가지 후속조치들(예를 들어, 단계적인 군축의 실현 및 철저한 검증)이 담겨진 조약이 체결되어야 하며 이 조약의 실천이 보장되어야 할 것이다.

다만 어떠한 경우에도 실질적으로 군사적 위협을 제거할 수 있는 방안과 이런 방안의 철저한 실천이 보장되지 않는 상황에서의 평화체제 구축은 국가안보상 바람직하지 않다는 것이다.

신뢰구축의 기능과 역할에 대한 현실적인 인식의 중요성

지금까지 남북대화 과정에서 드러난 큰 오류 중의 하나는 남북대결이 심화된 상태에서 관계개선의 돌파구를 마련하기 위해 군사적 신뢰구축의 중요성을 강조함으로써 신뢰구축의 기능과 역할에 과도한 기대를 걸었다는 사실이다.

냉전시대에 미·소를 중심으로 유럽에서 진행된 반세기 간의 군비통제 역사를 통해 우리는 신뢰구축에 대해서 다음과 같은 사실을 알 수 있다. 첫째, 신뢰구축은 안보문제의 핵심이 아니라 주변적 사안에 영향을 미칠 뿐이다. 둘째, 신뢰구축은 군사적인 긴장을 완화하는 데 공동의 이해를 갖고 있다는 점을 확인하는 극히 제한된 수단에 불과하다. 셋째, 긴장이 고조되었을 때 신뢰구축방안이 신뢰를 만들어내는 것도 아니다.

따라서 신뢰구축 문제를 논의하는 데 있어서 우리는 다음과 같은 함정에 빠지지 않도록 주의해야 한다. 첫째, 신뢰구축의 역할에 대한 과도한 기대는 남북한이 한두 가지 신뢰구축방안에 합의했을 때 마치 평화가 달성된 것과 같은 “허위 안보감”(False Sense of Security)을 조성함으로써 오히려 국가안보를 저해하는 오류를 범할 수 있다는 사실이다.

둘째, 신뢰구축은 다분히 외교적인 행위로서 신뢰구축방안을 합의·이행하는 것과 국가 간에 진정한 신뢰가 구축되고 우방이 되는 것과는 다른 문제이다. 즉 Confidence-Building이 Friendship-Building은 아니라는

점을 인식해야 한다. 아무리 군사적으로 신뢰가 구축된다고 해도 막강한 군사력을 보유한 채 대치하고 있는 상황이라면 친구는 될 수 없다는 사실을 직시해야 한다. 특히 남북한 사이의 화해무드가 고조될수록 신뢰구축과 군비통제가 마치 적을 친구로 만듦으로써 신뢰구축만 되면 안보위협에서 해방될 수 있다는 식으로 남북한 군사대화나 군비통제의 역할이 오해·와전될 가능성을 경계해야 한다고 생각한다.

셋째, 신뢰구축을 포함한 전반적인 군비통제 노력은 상대의 의도가 아니라 능력에 초점을 맞추고 있기 때문에 북한이 무력통일 전략과 의도를 원천적으로 포기하지 않는 한 군비통제를 통해서 일부 군사력을 감축하더라도 다른 경로를 통해 위협수단을 확보할 수 있다는 점을 잊지 말아야 한다.

질의사항

백승주 박사의 논지에 대부분 동의하면서 몇 가지 질문을 드리고자 한다.

첫째, 서론에서 북한이 갖고 있는 심각한 대외위협 인식이 북한으로 하여금 남북한 군사적 신뢰구축에 소극적인 태도를 갖게 하는 요인이라고 지적하고 있는데, 그 근거가 무엇인지 알고 싶다. 북한이 위협을 느낀다면 그럴수록 군사대화에 나서야 하는 것 아닌가?

둘째, 최근 논란이 되고 있는 한국군의 전시작전통제권 환수문제와 관련하여, 백 박사는 평화체제 구축의 어느 시점에 전시작통권을 환수 받는 것이 가장 현실적이고 타당하다고 보는지 견해를 듣고 싶다.

셋째, 저자가 논문의 절반 정도를 할애하면서 제시하고 있는 평화체제 구축의 ‘단계별 추진과제’는 아주 많은 아이디어를 담고 있는 야심찬 계획이지만 그만큼 현실성이 떨어지고, 더 나아가서 일반인들에게 평화에 대한 잘못된 환상을 심어줄 위험이 있다는 생각을 갖지 않을 수 없다. 앞서 말씀드렸듯이, 남북한의 군사적인 대치상황을 고려한다면, 평화체제구축에 대한 논의가 갖는 한계와 위험성도 분명하게 논문에서 짚어주어야 보다 균형 잡힌 논문이 되지 않을까 생각한다.

남북관계 발전전략: 경제·사회부문



남북관계발전과 한반도경제권 형성전략

제 *1* 발표

임 강 택 (통일연구원)

I. 문제 제기

그 동안 정치·안보분야의 이슈를 중심으로 이루어져온 남북관계의 발전은, 그러나 남북한의 국내 정치적 상황과 국제적 외교·안보 환경의 변화에 따라 진전과 후퇴를 거듭해 왔다. 이러한 현상에 변화가 나타나기 시작한 것은 최근이라고 할 수 있다. 아직까지 단절 현상이 남아있기는 하지만 남북관계가 점진적으로 발전해 가는 모습을 보여주고 있는 것이다. 이러한 변화를 설명할 수 있는 요인은 여러 가지가 가능할 것이나, 가장 핵심적인 요인으로 북한체제가 직면하고 있는 대내외 환경 변화를 들 수 있다. 지속적인 경제난과 사회주의국가들의 체제전환으로 더 이상 변화를 거부하기 힘든 상황이 된 것이다.

심각한 경제난이 장기화되면서 기초적인 생산·관리체계마저도 제대로 작동하지 못하는 상황에 이르게 되자 북한은 효율성 제고를 위한 관리시스템의 개선과 함께 긴급한 수요를 충족시키기 위한 외부사회의 지원을 요청하면서 대외개방을 확대하는 조치를 취하게 되었다. 이 과정에서 가장 유력한 후원자이자 협력자의 하나로 남한의 존재가 부각되었으며, 이를 통해서 경제분야의 남북협력이 지속적으로 확대되었다. 또한 경제분야의 협력 확대를 기반으로 남북은 다양한 분야에서 교류와 협력을 확대해 나갔다. 경제분야가 남북관계 발전의 주요 추동력이 된 것이다. 그러나 경제분야의 관계발전은 정치·군사분야의 발전 수준에 제약을 받는다.

따라서 경제분야의 남북관계 발전은 전반적인 남북관계의 발전에 기여하는 한편, 정치·군사분야에서의 관계 발전을 통해서 새로운 동력을 얻게 되는 연계 관계가 형성되어 있다. 가장 대표적인 사례가 2000년 남북정상 회담이라고 할 수 있다. 북한을 정상회담 테이블로 끌어들이는 가장 큰 유인이 경제협력이었으며, 이를 계기로 남북간의 경제관계는 새로운 발전의 전기를 맞게 되었기 때문이다. 이후 남북경제협력은 개성공단 건설, 철도 및 도로 연결 등 대규모 사업들이 추진되면서 남북관계를 한 단계 더 발전시키는 계기를 만들었다. 경제협력사업의 추진을 위한 당국자회담이 정

례화되어 공식적인 대화채널이 마련되었으며, 이러한 접촉장구를 통해서 남북간 경제협력의 제도화를 위한 조치들이 마련되었다. 또한 해당 사업들이 비무장지대를 통과하는 것이어서 군사부문에서 이를 보장하기 위한 군사당국간의 회담이 개최된 것은 경제협력이 안보협력과 연계·발전할 수 있다는 가능성을 보여준 것이었다.

결국, 북한이 체제위협이라는 정치적 부담감 때문에 남북관계 발전의 속도를 조절하는 모습을 보여주면서도 경제문제의 해소라는 당면과제를 해결하기 위해서 남한과의 협력을 외면하기 힘들다는 점에서 남북관계의 발전에서 경제분야가 차지하고 있는 특별한 위상을 발견할 수 있다. 따라서 경제협력의 실질적 의미를 정확하게 인식하고 적절하게 활용할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 특히 초기단계에서는 경제협력이 남북관계 전반의 발전을 추동할 수 있도록 전략적으로 사고할 필요가 있다고 하겠다.

II. 경제분야의 비전과 발전목표

경제부문에서 추구할 수 있는 장기적인 남북관계의 발전목표는 남북경제가 점진적인 통합 과정을 거쳐서 경제공동체를 형성하는 것이라고 할 수 있다. 물론 우리 사회에는 북한과의 경제통합에 거부감을 가지는 그룹도 있으며, 특히 경제통합을 이루는 방식에 대해서 다양한 견해가 존재하고 있어 충분한 논의를 통해 큰 틀의 공감대를 형성하는 것이 매우 중요한 작업이라고 할 수 있다. 이러한 점에서 급격하지 않으면서, 북한경제의 성격 변화와 성장을 동반하는 단계적이고 체계적인 방식으로 경제통합을 추진한다면 우리 사회의 동의를 이끌어 낼 수 있을 것이다.

그 동안 경제통합과 경제공동체에 대한 논의는 정책 차원에서 정부의 주도로 논의가 진행되어 왔으며, 이에 따라서 경제공동체 형성은 통일을 달성하는 과정으로 인식되어온 측면이 있다. 노태우 정부는 ‘한민족공동

체통일방안'을 제시하면서 경제공동체 건설을 통해서 민족공동체를 형성하고 이를 바탕으로 '국가의 통일'을 이룩하겠다는 구상을 발표하였다. 남북경제의 통합이나 경제공동체 형성을 '통일의 과정'으로 이해한 것이다. 김영삼 정부의 '민족공동체통일방안' 역시 경제공동체의 형성을 통일에 이르는 과정상의 문제로 인식함으로써 구체적인 개념이나 실천방향을 제시하지 못하였다. 김대중의 정부는 통일 논의를 지양하고 화해·협력을 통한 '사실상의 통일상태'를 추구하였다. 이에 따라 경제공동체 형성은 '사실상의 통일'에 도달하는 중요한 지표로 제시되었다.

현 정부의 평화변영정책은 한반도 평화증진과 남북공동번영이라는 목표를 제시하면서 당면 현안인 북한 핵문제의 평화적 해결에 주력하고 있다. 이에 일차적으로 북한 핵문제를 비롯한 한반도에서의 안보현안을 평화적으로 해결하는 데 역점을 두면서, 남북경제공동체를 건설하는 동시에 동북아의 평화번영을 위한 협력체 창설을 지향한다. 그러나 정부차원의 관심이 북핵문제의 평화적 해결에 집중되면서 북한지역에 대한 지원 및 개발계획 수립에 논의의 초점이 맞추어진 경향이 나타났다.

최근 6자회담을 통해서 북핵문제의 평화적 해결을 위한 공동성명이 채택되고 남북간의 경제관계가 지속적으로 발전하면서 새로운 남북경제 협력의 틀을 마련할 필요성이 제기되고 있다. 따라서 북·미 간의 입장차이가 좁혀지지 않으면서 나타나는 북핵문제 해결의 불확실성과 함께 중국의 대북한 경제에 대한 영향력 증대 등 한반도 내외정세를 적절하게 반영하면서 이 지역의 변화 흐름을 우리가 주도해 나갈 수 있는 비전과 전략을 담은 경제공동체 구축 방안이 요구된다고 하겠다.

남북간에 경제공동체를 형성하는 문제를 발전적으로 논의하기 위해서 극복되어야 할 문제점은 크게 네 가지로 종합할 수 있다. 첫째, 남북이 함께 만들어 나갈 경제공동체의 성격과 비전에 대한 규범적인 차원의 연구가 미흡하다는 점이다. 지금까지의 논의는 경제공동체에 대한 개념이 추상적일 뿐만 아니라 일방적인 우리의 입장을 담고 있는 경우가 대부분이다. 둘째, 이론적인 배경을 설명하는 부분에서 발라사류의 고전적 경제통

합이론 소개에 그치고 있으며, 고전적 경제통합이론을 남북한 경제통합에 적용하는데 근본적인 한계가 있다는 점을 지적하면서도 한반도 상황에 적합한 경제통합 모형을 대안으로 제시하지 못하고 있다. 셋째, 남한 경제의 변화와 발전 그리고 남한의 산업정책 등의 관점에서 남북 경제통합을 접근하려는 노력이 부족하다는 점이다. 대부분의 남북 경제통합 논의가 북한경제 개발문제에 집중되어 있기 때문이다. 마지막으로, 동북아지역차원의 경제협력 및 동북아지역공동체 형성이라는 포괄적이고 장기적인 시각이 결여되어 있다. 이에 따라서 동북아지역의 경제협력방안과 남북 간의 경제통합을 연결시키려는 고민은 매우 제한적으로만 이루어졌다.

종합하면, 우리가 추구해야 하는 경제공동체는 시대적 환경 변화를 반영하면서 남과 북, 그리고 국제사회가 함께 협력해 나갈 수 있는 비전의 제시와 명확한 목표 설정이 중요하다는 것이다.

1. 경제협력의 비전

남북이 공유할 수 있는 경제분야의 비전으로는 시장친화적인 경제체제를 추구하면서 지역통합과 국제사회와의 협력을 지향해 나가는 열린 경제공동체를 건설하는 것이 될 수 있다. 다시 말해, 대외적으로 개방되어 있으면서 시장에 친화적인 경제공동체 건설이 우리의 비전이 될 수 있을 것이다.

가. 시장친화적인 경제체제 지향

경제분야에서 남북관계가 지속적으로 발전하기 위해서는 기본적으로 한반도의 경제가 확대 재생산구조를 형성해야 한다. 이를 위해서는 효율이 중시되면서 균형 잡힌 분배정책을 통해서 사회의 갈등을 해소하는 경제사회 질서가 구축되어야 할 것이다. 따라서 남북경제의 발전은 시장친화적인 경제체제의 형성이 뒷받침되어야 할 것이다.

시장친화적인 경제체제를 지향한다는 것은 경제활동에서 자유로운 경

쟁이 보장되며 보다 적극적으로 유도할 수 있는 제도적 장치를 확립해 나간다는 것이다. 또한 국가차원에서는 성장촉진정책과 함께 사회복지정책을 병행 추진함으로써 최소한의 사회적 생존권을 보장하기 위한 노력을 확대해 나가야 할 것이다.

나. 열린 경제공동체 건설

남북경제의 협력이 확대되면 경제통합과정이 진행될 것이고, 이에 따라 점차 경제공동체를 형성하게 될 것으로 예상된다. 우리가 만들어갈 경제공동체는 우리 사회 내부와 남북 간의 합의를 기초로 외부세계를 향해 개방된 경제공동체를 지향해야 한다. 무엇보다도 경제공동체 형성과정을 통해서 우리 사회의 이질적인 요소를 극복함으로써 차별과 대립이 아닌 화해와 일치라는 새로운 사회질서를 창출하는 계기로 삼아야 한다. 우리 내부의 화해를 통해서 나와 다른 상대방에게 마음을 열고 함께하는 사회적 합의구조를 도출하는 것이다.

남북경제공동체가 성공적으로 건설하는 데 있어서 가장 핵심적인 요소는 남과 북이 상대측에 경제·문화적으로 충분하게 개방되는 것이라고 할 수 있다. 여기에서 이야기하는 개방은 지리적, 제도적인 개방만을 지칭하는 것이 아니며 사회적, 정서적으로도 상대방을 포용하는 통합과정까지를 의미하는 것이다.

또한 남북경제공동체는 주변국기뿐만 아니라 국제사회의 참여 기회를 보장하는 개방적인 공동체를 지향해야 할 것이다. 따라서 남북 간의 경제공동체 형성 과정을 통해서 동북아시아의 경제통합을 주도적으로 추진하고, 동아시아지역의 경제지역화 움직임에도 적극적으로 참여할 필요가 있다.

2. 경제분야의 발전 목표

남북이 경제적 협력을 통해서 도달하고자 하는 장기적인 목표는 경제공동체를 형성하는 것이 될 것이다. 그러나 경제공동체라는 것은 남북경

제를 담는 제도적인 틀을 의미하는 것이기 때문에 보다 구체적인 목표를 설정할 필요가 있다.

가. 남북의 공동 번영 실현

우리 경제는 1960년대 이후 30년간 급속한 성장을 지속하였으나 한국형 발전모델의 한계가 나타나면서 1990년대 중반 이후 성장세가 주춤하고 있다. 이 과정에서 우리나라의 잠재성장률도 함께 하락하고 있는 것으로 평가되고 있어 새로운 성장동력 창출의 필요성이 제기되고 있다. 또한 국내외적으로 급변하는 기업환경에 따라 부문간, 기업 계층간 격차가 확대되고 있으며, 제조업의 해외탈출 현상으로 인한 고용 감소가 우리 사회의 양극화 문제를 악화시키고 있다.

남북 경제협력의 지속적인 발전은 우리가 북한지역을 추가적으로 활용함으로써 자본의 한계효율을 제고하고 노동력 공급 능력을 확충함으로써 우리의 성장잠재력을 증대하게 될 것으로 기대된다. 이와 함께 북한지역을 중심으로 국내 자본의 투자기회를 창출, 우리 중소기업들이 북측 노동력과 지역을 활용함으로써 기업환경을 개선할 수 있는 기회를 제공하게 될 것이다.

남북경제가 상호 보완적인 관계를 형성하면서 함께 발전하게 되면 남북간의 경제력 격차는 물론이고 우리 사회의 양극화문제를 해소하는 데 기여할 수 있을 것이며, 이는 우리가 선진복지국가로 발전해 나가는 데 필요한 경제적 기반을 제공할 것이다.

나. 선진복지사회로 진입

2015년을 전후해서 한국경제의 GNP는 3만 달러를 초과할 것으로 예상되며, 이를 기초로 우리 경제는 선진국 대열에 진입할 수 있게 될 것으로 기대된다. 경제수준의 향상은 삶의 질을 개선하는 문제에 대한 사회적 관심을 제고하고 사회적 약자에 대한 국가차원의 지원 역량도 강화될 것이다.

전쟁의 위협에서 해방된 한반도에 선진복지사회가 건설된다는 것은 정치문화의 선진화를 기초로 시장친화적인 경제 환경을 구현한다는 것을 의미하며, 사회적으로는 다양한 연대체계 형성을 기반으로 통합적 합의구조를 구축한다는 것을 의미하기도 한다. 또한 국민들의 삶의 질을 지속적으로 개선하기 위한 공공부문의 영역과 역할이 확대될 것이다.

선진복지국가를 건설하기 위해서는 환경을 개선하는 문제를 외면할 수 없다. 이를 위해서 무엇보다 북한지역에 대한 개발협력 사업을 논의할 때 사람 중심의, 자연친화적인 개발계획을 수립하도록 유도하는 것이 중요하다. 또한 환경의 보전과 관리를 체계적으로 추진할 수 있도록 국제수준의 시스템과 제도의 구축이 요구된다.

다. 동북아의 경제 중심지로 부상

남북간의 경제협력이 확대되고, 이를 통해서 남북이 공동번영을 추구해 나간다는 것은 분단으로 인한 지리적 단절을 극복할 수 있게 된다는 것을 의미한다. 이는 한반도가 지니는 해양경제권과 대륙경제권의 연결 기능이 회복된다는 것을 뜻하기도 한다. 차표 한 장이면 서울이나 부산에서 기차나 승용차를 이용해서 중국으로, 러시아로, 나아가 유럽까지 달릴 수 있게 되는 것이다.

동북아지역을 정의하는 지리적 범주는 국가마다 차이가 있기는 하지만 가장 일반적으로 사용되는 개념은 한국과 북한, 중국의 산동성과 동북3성, 일본의 환동해지역, 몽골, 러시아 극동지역을 포함하는 지역이다. 이 경우, 한반도는 동북아지역의 중심에 위치하게 되는 것이다. 이 같은 지리적 이점을 잘 활용하면 한반도가 동북아지역 경제의 중심지역으로 성장할 수 있을 것이다. 한반도는 동북아를 통해서 세계로 열려 있게 되며 동북아경제의 새로운 기회를 제공하는 블루오션 역할을 할 것이다.

한반도가 동북아경제권의 중심지로 발전하고 이를 한반도 성장의 동력으로 활용할 수 있기 위해서는 물리적·제도적·인적 세 가지 차원에서 우리의 적극적인 역할이 요구된다고 할 수 있다. 먼저 물리적 측면에서는

에너지, 물류, 교통, 정보·통신 네트워크 구축을 주도할 필요가 있다. 이와 함께 제도적 측면에서는 동북아지역의 경제협력을 촉진할 수 있는 다자간 협력체 구성을 위해 노력해야 할 것이다. 마지막으로 동북아경제권의 인적 네트워크를 구축하는 작업도 소홀히 해서는 안된다. 이를 위해 동북아 저개발지역의 발전과 동북아 경제공동체 형성 작업을 주도할 인재양성사업을 추진할 필요가 있다.

Ⅲ. 추진 전략

1. 3대 전략과제

가. 대북 차원: 북한경제의 변화 촉진과 산업기반 재건

남북경제가 공동체를 형성해 나가는 과정은 두 개의 경제체제가 지니고 있는 이질적인 요소가 해소되는 과정이라고 할 수 있다. 따라서 북한경제에 시장경제시스템을 도입하는 과정이 매우 중요하다고 할 수 있으며, 이를 위해서는 북한경제체제가 실질적으로 변화되어야 할 것이다. 특히, 이 과정에서 민간부문의 비중이 지속적으로 증대되도록 하는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 이와 함께 북한지역의 피폐한 산업기반을 복구하고 자생력을 회복시키는 데 주력할 필요가 있다. 이러한 노력을 통해서 남북간의 경제력 격차를 해소해 감으로써 남북경제가 공동 번영할 수 있는 기반을 구축할 수 있게 된다.

나. 남북관계 차원: 제도화를 통한 경제협력 영역의 확대

남북 간에 공식적인 국가관계가 수립되지 않은 현 상황을 고려할 때, 남북간의 경제협력사업은 통일 이전까지 신뢰 형성과 제도적 장치를 기반으로 발전해 나갈 수 있을 것이다. 따라서 경협이 제도화를 지속적으로 추진함으로써 북한지역에서의 협력사업을 안정적으로 추진할 수 있도록

필요한 환경을 조성하는 경제통합을 완성하는 순간까지 계속되어야 하는 과제라고 할 수 있다. 남북한 경제를 하나로 통합해 나가기 위한 법과 제도적인 기반을 구축하는 작업은 경제협력사업의 안정성을 제고하는 역할과 함께 새로운 사업기회를 제공하는 기능도 수행할 것으로 기대된다.

다. 국제적 차원: 다층적 협력체계 구축

남북 간의 경제협력을 지속적으로 확대하여 공동체를 형성하기 위해서는 외부의 장애요소의 제거 및 협력체계 구축 여부에 그 성과가 결정된다고 할 수 있다. 보다 구체적으로는, 미국의 경제제재 등과 같이 남북경제의 협력을 활성화하는 데 장애가 되는 요인들이 제거되어야 한다. 이와 함께 국제사회가 북한지역에 대한 개발에 참여할 수 있도록 다양한 협력체계를 구축하는 노력을 확대해 나가야 할 것이다. 지역차원의 협력, 특정사업 추진을 위한 협력, 정부와 민간차원의 다층적 협력 등이 다차원·다층적 협력이 적극적으로 모색될 필요가 있다.

2. 기본 전략

가. 남북관계 차원 : 남북경제의 상호의존도 제고

남북경제가 공동체를 형성해 나가기 위해서는 안정적으로 발전해 나가는 경제관계를 형성하는 것이 중요하다. 세계 역사가 주는 교훈은 국가경제의 관계에서 일방적인 의존관계는 갈등을 야기하게 된다는 사실이다. 이는 남북 간의 경제관계가 단순한 양적 증대만을 추구할 경우 장기적으로 발전하기 힘들 수도 있다는 것을 의미한다. 따라서 상호 보완적인 경제구조를 기반으로, 어느 정도 균형을 이루면서 서로에게 의존적인 경제관계의 형성이 중요한 것이다.

경제적 상호의존도를 증가시키면서 일방적인 경제적 의존도가 형성되는 것을 방지하기 위해서는 가시적으로 나타나는 남북한 간의 경제적 격차를 줄여나가는 노력이 필요하다. 소득과 생활수준의 격차, 경제관리 및

운용체계의 차이, 경제의식의 차이 등을 완화시켜 나가는 작업을 체계적으로 추진할 필요가 있는 것이다. 이를 위한 실천방안으로는 북한지역에 대한 투자 환경 개선, 북한의 인재양성 작업 지원 등을 고려할 수 있다.

남북경제가 상호의존도를 증대시켜 나가는 과정에서 남북이 함께 추구할 필요가 있는 지향점은 효율과 분배가 균형을 이루면서 시장에 친화적인 한반도 경제권을 건설하는 것이어야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 남북간에 자본주의시장경제를 기본 경제체제로 지향한다는 암묵적인 동의가 필요할 것이다. 다만 북한지역에 시장경제를 도입해 가는 과도적인 상황에서 북한주민들의 복지수준을 일정 수준까지 보장하고 경쟁력 있는 경제기반을 구축하기 위한 공공투자 부문에 대한 정부의 적극적인 역할이 요구된다고 하겠다. 당국 차원의 긴밀한 협력이 요청되는 부분이다.

시장경제체제를 기반으로 하는 경제공동체 형성에 남북이 합의한다면, 이를 바탕으로 자유로운 경쟁을 보장·유도함으로써 경제발전을 촉진하는데 필요한 법·제도적 장치를 확립할 필요가 있다. 물론 단기적으로는 상대적으로 경쟁력이 취약한 북한지역에 보다 우선적으로 기회를 제공하는 정책적인 배려가 가능할 것이다.

나. 대북 차원: 북한경제의 자력성장을 위한 기반 구축

균형 잡힌 경제적 상호의존도를 유지하는 가운데 경제통합 과정을 진행시키기 위해서는 빠른 시일 내에 북한지역이 자체적인 성장기반을 구축할 필요가 있다. 북한지역이 대외적으로 개방된 이후에도 자체적인 경쟁력을 증대시키지 못하여 남한을 비롯한 국제사회의 경제지원에 대한 의존도가 감소하지 않을 경우, 새로운 갈등을 유발하는 요인으로 작용할 것으로 예상되기 때문이다. 북한지역에 자력성장에 필요한 기반을 구축한다는 것은 남북의 균형발전을 위해서도 중요한 작업이다.

북한지역의 성장기반 구축 작업은 황폐화된 사업기반을 재건하는 데서부터 시작되어야 할 것이다. 북한은 지난 1990년대 내내 극심한 경제난에 시달리면서 몇몇 군수부문을 제외한 대부분의 산업이 가동률 저하, 시설

보수 미흡, 재투자 중단 등의 이유로 피폐화된 상황이다. 따라서 지금의 북한경제는 한국전 이후 경제재건과 비슷한 성격을 지니고 있다고 할 수 있다. 산업 기반시설의 보수와 확충, 기계설비의 전면적인 교체작업이 요구되는 것이다.

북한지역에 자력으로 성장할 수 있는 기반을 구축하는 개발사업에 있어서 우리와 국제사회의 협력도 중요하지만 무엇보다도 북한 스스로가 지속적으로 체계적인 변화 노력을 통해서 체질을 개선하는 작업이 요구된다. 보다 효율적인 시스템이 구축되지 않는 한 북한지역에 대한 투자는 성과를 거두기 어려울 것이기 때문이다. 북한의 변화 노력은 개혁·개방의 형태로 가시화될 것이며, 이러한 노력은 북한지역에 경제적 자유가 확산되는 결과로 나타날 것으로 보인다. 북한지역의 경제적 자유가 향상된다는 것은 남북 경제통합에 필요한 토양이 마련된다는 것을 의미하기도 한다.

다. 대내적 차원: 한국경제의 발전전략과 연계

남북한 경제협력은 성장잠재력의 둔화로 어려움을 겪고 있는 한국경제의 발전전략과 연계해서 추진되어야 한다. 북한과의 경제협력을 통해서 남한 경제가 지니고 있는 문제점을 해소할 수 있어야 한다는 것이다. 지금 우리경제가 직면하고 있는 어려움은 자본한계효율의 저하, 노동력 공급 능력의 제약, 사회적 갈등 심화 등과 같은 기술적인 요인과, 새로운 성장동력의 부재 등이 복합적으로 작용한 결과라고 할 수 있다.

남북경제협력을 통해서 지리경제학적 확대와 생산 요소의 공급 증대 효과에 따른 사업 영역의 확대 가능성을 적극적으로 활용함으로써 우리 경제의 새로운 발전모델을 모색할 수 있게 된다. 예를 들어 북측의 노동력과 상대적으로 풍부한 지하자원을 이용할 수 있고, 중국의 동북지역과 러시아 연해주지역을 육로를 통해서 접근할 수 있는 이점을 통해서 이전에는 구상하기 힘들었던 사업을 추진할 수 있게 되는 것이다. 특히 우리 경제의 시야가 한반도 단위로 확대됨으로써 남북경제의 장점을 결합한 새로운 성장동력을 창출할 수 있는 기회를 갖게 되는 것이다.

따라서 북한지역에 대한 개발사업을 계획하고 추진해 나가는 과정에서 부터 남한경제의 중장기 발전전략과 조화를 이룰 수 있도록 유의할 필요가 있다. 이를 통해서 남북경제협력이 북한지역뿐만 아니라 남한경제에도 긍정적으로 작용할 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 노력을 통해서 남북경제협력을 안정적으로 추진하고 장기적으로 경제공동체로 발전시킬 수 있는 기반을 마련할 수 있게 된다.

라. 동북아 차원: 동북아지역의 경제통합 노력과 병행 추진

남북한 경제공동체 형성 노력은 동북아지역에서 경제공동체를 형성하기 위한 노력과 병행해서 추진되어야 한다. 이는 남북경제통합이 다른 국가에 배타적인 공동체를 형성하지는 것이 아니며, 동북아경제의 중심권을 지향하면서 이 지역의 통합을 촉진시키는 역할을 수행할 필요가 있다는 것을 의미한다. 실질적으로 남북한 경제협력의 확대는 동북아지역의 경제협력과 보완적인 성격을 가지고 있다. 반대의 경우를 예로 들면, 북한지역이 지리적으로 개방되지 않고, 경제적으로 개발되지 않는다면, 동북아차원의 에너지나 철도연계운송 등의 협력은 크게 제약을 받게 될 것이다.

우리가 남북간의 경제협력을 추진하면서 동북아차원의 경제협력을 심화시키는 작업에 관심을 가져야 하는 이유는 기본적으로 이 지역의 성장 에너지를 적극적으로 활용할 필요가 있기 때문이다. 특히 중국의 동북지역과 러시아의 연해주지역은 개발 잠재력이 클 뿐만 아니라 중앙정부차원에서도 관심을 기울이고 있는 지역이다. 따라서 북한지역까지 포함한 동북아 저개발지역에 대한 개발협력을 동북아지역국가의 공동과제로 부각시키는 노력이 필요하다. 이를 위해 남과 북을 별개의 단위로 사고하는 기존의 틀에서 벗어나 한반도를 하나의 경제단위로 하여 이 지역의 경제협력사업에 참여하고, 장기적으로는 동북아경제공동체 형성 작업을 주도하는 ‘상상력’을 발휘해야 할 것이다.

동북아경제공동체 형성 문제와 관련, 우리 사회 일각에서는 회의적인 시각이 존재하고 있다. 핵문제와 같은 안보문제 해결이 주요 과제로 부각되고 있는 동북아의 현실과 중국·일본간의 대립 등의 이유로 진척이 이루어지지 않고 있다는 점과, 실질적으로 동아시아를 중심으로 자유무역협정(FTA)가 활발하게 진행되고 있는 추세 등을 고려할 때 오히려 동아시아 공동체를 지향하는 것이 보다 현실적이라는 주장이다. 그러나 북한문제의 해결과 중국의 동북지역 및 러시아 연해주 지역이 지니고 있는 잠재력을 활용하는 문제에 초점을 맞출 수 있다는 점에서 동북아지역의 경제협력 확대와 경제공동체 건설은 아직까지 의미있는 과제라고 할 수 있다. 따라서 동북아지역의 경제협력이 지니고 있는 유용성에 주목하여 이 지역의 협력 증진을 위해 노력하면서, 동아시아경제공동체 형성 작업과 조화를 이루는 유연한 접근 자세가 요구된다고 할 수 있다.

Ⅳ. 단계별 추진 과제

남북관계의 중장기 발전을 위한 경제분야의 단계별 추진과제를 살펴보기 위해서는 각 단계가 지니고 있는 추진 환경을 적절하게 설정할 필요가 있다. 여기에서는 추진 환경을 북한의 개혁·개방 수준, 남북간의 경제협력 제도화 수준, 그리고 국제 환경으로 구분하였다. 북한의 개혁·개방은 시장기능 도입을 중심으로 체제전환의 관점에서 보았다. 제도화작업은 경제통합의 수준의 차원에서 구분했으며, 국제환경은 북·미관계의 관점에서 접근하였다.

<표 1> 추진 단계별 상황 설정

단계구분 분류	교류협력단계	평화정착단계	남북연합단계
북한 개혁·개방 (시장과 계획)	경제체제 전환 실험 (계획 주, 시장 보조)	경제체제 전환 도입 (시장 주, 계획 보조)	경제체제 전환작업 본격 추진 (계획기능 폐기)
경제협력 제도화	제도화 영역 확대·심화	부분적 경제통합	전면적 경제통합
동북아지역 경제 환경 (북·미관계)	양자적 협력관계 주도 (북미관계 정상화 합의)	부문별로 다자적 협력체계 형성 (북미관계 정상화)	동북아경제공동체 형성 가시화 (최혜국 대우)

* 경제분야에서 현재 상황은 교류협력단계의 중기에 해당된다고 할 수 있음.

1. 교류협력단계 : ‘한반도 경제권’ 형성을 위한 기반 구축

교류협력단계에서는 남한 경제와 북한 경제의 보완성과 독자성을 조화롭게 결합시킨 ‘한반도지역 경제권 형성을 위한 기반을 구축’하는 작업이 핵심적인 과제가 된다.

여기에서 ‘한반도 경제권’이라는 개념은, 크게 3측면과 3차원의 의미를 가진다. 3측면은 경제주권, 경제영역, 그리고 경제통합의 측면이고 3차원은 남한경제, 남북관계, 그리고 동북아협력의 차원이다.

먼저 3가지 측면을 살펴보면, 경제주권의 측면에서 한반도 경제권은 남한경제와 북한경제가 국민경제로서 각기 자율성을 유지하면서 상대측에게 경제적으로 개방하는 상태를 의미한다. 즉, 남북한이 각자의 특성을 살린 경제체제를 유지한 상태에서 상대방에 대한 개방과 협력의 폭을 점진적으로 확대해 나간다는 것이다. 둘째, 경제활동의 영역이라는 측면에서 한반도라는 틀에서 남과 북의 경제를 하나로 인식하자는 것이다. 한반도라는 지역적인 범위 안에서 자원의 효율성 제고와 산업구조의 재배치를 통해서 성장동력을 마련할 수 있을 것이다. 셋째, 경제통합의 수준에서는, 전면적인 공동시장 형성 이전 단계를 지칭하고 있다. 따라서 자유무역지대와 관세동맹을 넘어서 부분적 시장통합

의 단계까지를 지향하고 있다고 할 수 있다. 부분적인 시장통합단계가 의미하는 것은 생산요소의 자유이동이 제한적으로 이루어지는 것이다.

3가지 차원 중, 남한경제의 차원에서는 북한경제와의 협력을 남한경제의 발전전략과 연계해서 추진함으로써 남한경제의 새로운 대안적 발전모델을 모색하는 계기로 적극적으로 활용하자는 의미를 담고 있다. 두 번째, 남북관계의 차원에서는 남북통합과정의 점진성과 단계성을 확보함으로써 충격을 최소화할 수 있는 기반을 마련하자는 것이다. 이를 위하여 경제협력의 제도화와 북한의 자발적인 변화 촉진을 강조한다. 세 번째, 동북아협력 차원에서는 지역차원의 협력과 보다 친화적이고 정합적인 경제통합모형을 지향한다. 한반도 경제가 지역협력에 참여하는 하나의 경제단위로 인정받도록 하자는 것이다.

결국 교류협력단계에서는 남북경제의 공동번영을 실현하기 위한 기본 틀을 마련하는 데 초점을 맞출 필요가 있는데, 이를 위해서 ‘한반도 경제권’이라는 틀을 도입하자는 것이다. 그러나 ‘한반도 경제권’이라는 개념이 다소 생소하다는 점에서 국내 공론화를 통하여 공감대를 형성해 나가는 작업이 우선적으로 요구된다. 또한 국내의 공감대 형성을 기초로 북한당국과의 협력체계를 구축하고, 국제사회의 이해와 지지를 도출하려는 노력이 필요하다.

이와 함께 교류협력단계에서는 북한의 황폐화된 생산시설의 복구 작업을 지원하여 변화에 필요한 물적 토대를 구축할 수 있도록 도와주면서 경제부문의 기술인력 및 관리인력에 대한 재교육프로그램을 지원함으로써 변화를 추동할 수 있는 인적 능력을 갖추어 줄 수 있도록 하는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 남북경제의 공동번영과 한반도 경제권의 형성은 북한 스스로 변화할 수 있는 능력을 갖추지 않는 한 매우 어려울 것이기 때문이다.

또한 정체되어 있는 동북아차원의 경제협력을 활성화하기 위한 노력도 강화해야 할 것이다. 이를 위해서 현재 진행되고 있거나 논의 중에 있는 사업들에 전략적으로 역량을 집중함으로써 성공사례를 창출하는 것이 우선적으로 요구된다.

가. 남북관계 차원: ‘한반도 경제권’ 기반 구축

<북한지역의 경험 거점 구축 및 생산기반 복구>

남북경제가 공동으로 번영하고 균형있게 발전하기 위해서는 무엇보다 북한 지역경제가 건전하게 발전하면서 남한경제와의 보완성을 확대해 나갈 수 있는 물리적 기반이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 오랜 경제난을 거치면서 황폐화된 북한지역의 산업기반시설을 복구하는 작업에 직간접적으로 참여함으로써 북한경제가 자생력을 회복할 수 있도록 지원할 필요가 있다. 이러한 측면에서 최근 우리 사회에서 새로운 이슈로 부각되고 있는 ‘북한지역 개발협력’ 사업에 체계적으로 참여할 수 있는 방안이 모색되어야 한다.

북한지역에 대한 개발협력 사업과 병행해서, 또는 같은 맥락에서, 경험 거점을 구축하는 방안도 강구되어야 한다. 남북 간의 경제협력 활성화를 위한 거점 구축은 북한경제의 물적·제도적·인적 인프라의 취약성과 체제의 폐쇄성을 감안한 것이라고 할 수 있다. 특권적 지위가 부여된 특정지역에 실험적인 성격의 투자협력을 집중시킴으로써 새로운 시도에 대한 북한지도부의 불안 심리를 완화할 수 있을 뿐만 아니라 투자의 효율성을 높일 수 있기 때문이다. 경험 거점을 구축하는 사업은 조기에 가시적인 성과를 창출하고 이를 점차 다른 지역으로 확산시키는 것이 중요한 과제라고 할 수 있다.

<남북·대륙철도 연결을 위한 기반 구축>

남북철도 연결사업은 60년 동안 단절되었던 남북경제의 혈맥을 잇는 사업이라는 점에서 의미가 크다. 남북철도가 연결되면 수송비 절약 및 통관절차의 간소화 등으로 남북협력사업의 수익성을 제고하는 데 기여하게 될 것이며, 철도연결을 위해서는 군사당국간의 협력이 필수적이라는 점에서 한반도의 긴장완화에도 도움을 주게 될 것이다.

또한 남북철도의 연결은 유럽-아시아-태평양을 잇는 ‘철의 실크로드’ 시대를 열고, 동북아 지역협력의 기반을 구축하는 사업이라는 점에서 동

북아 경제협력을 선도할 수 있을 것으로 기대된다. 특히 남북철도와 대륙 철도를 연결하는 사업은 철도수송을 통해 인적·물적 교류를 촉진시켜 동북아지역에서 협력의 기회를 확대하고 공동의 이해관계를 형성함으로써 공동체로 발전해 갈 수 있는 촉매 역할을 할 수 있다.

남북·대륙철도의 연결 사업은 몇 가지 중요한 과제를 안고 있다. 첫째, 남북철도가 실용화되기 위해서는 노후화된 북한철도의 현대화가 불가피하다는 점이다. 그러나 북한 자력으로는 현대화가 거의 불가능하므로 현대화 대상노선·수준, 재원조달 및 투자자금 회수방안 등에 대한 협의가 필요하다. 둘째, 연결운행을 위한 제도 정비가 요구된다. 남북철도를 연결·운영하기 위해서는 국경통과, 통관, 검역, 운임 설정, 사고시 책임소재 등에 대한 협정이 필요하다. 셋째, 기술적 문제에 대한 준비가 필요하다. 국가마다 철도운영체계가 다르기 때문이다.

<북한 경제·기술인력 양성 지원>

북한의 경제·기술·관리인력을 확충하는 문제는 북한경제의 변화과정을 담당하고, 경제회생 작업을 추진할 인적 능력을 강화하는 문제라고 할 수 있다. 오랫동안 지속되어온 북한사회의 폐쇄성과 경직성으로 인하여 국제 환경 변화에 익숙한 경제인력이 부족하며, 변화의 필요성과 방향성에 대한 인식이 심각하게 결여되어 있는 상황이다. 이와 함께 특정부분을 제외하고는 기술인력들의 기술수준이 세계수준에 미치지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 따라서 물리적 기반을 확충하는 문제 못지않게 북한의 인적 역량을 제고하는 문제가 중요한 과제로 인식되어야 한다.

그러나 북한 인력에 대한 교육 및 훈련 프로그램을 지원하거나 운영하는 문제는 현실적 상황을 고려하여 점진적으로 접근하는 방안이 고려되어야 한다. 예를 들어, 초기 단계에는 국제기구나 국제NGO를 활용함으로써 북측의 거부감을 줄이는 간접적인 접촉방식이 바람직할 것으로 판단된다.

나. 대내적 차원: 경협기반 강화

<한반도 경제의 균형발전을 위한 계획 수립 및 추진체계 마련>

지금까지 남북경협은 북한지역에 대한 지원이나 투자협력의 차원에서 추진되어온 측면이 강했으며, 이에 따라 북한지역 전반을 염두에 둔 종합적이고 체계적인 개발협력 계획은 수립되지 못했다고 할 수 있다. 이와 함께 북한경제에 대한 협력사업을 구상하면서 우리 경제의 장기적인 성장전략이나 산업정책과의 연계성은 아주 제한적으로만 고려되었다고 할 수 있다. 물론 정부차원에서 종합적인 한반도 개발계획을 수립한 사례는 있지만 북측의 입장이 거의 반영되지 않은 일방적인 계획이었다.

따라서 남북한 지역을 아우르는 한반도 종합발전계획을 수립함으로써 한반도경제권 형성의 청사진을 마련할 필요가 있다. 여기에서 중요하게 고려해야 할 사항은 첫째, 국내에서 합의를 이끌어 내는 것과 북한의 동의와 협력을 도출할 수 있어야 한다는 것이다. 둘째는, 북한경제의 독자성을 전제로 ‘남북경제의 병행 발전’의 틀을 구축하는 것이라고 할 수 있다. 이와 함께, 수립된 계획을 남북당국간에 조율하고 구체적인 실천방안을 협의할 기성, ‘남북경제공동발전협의회’를 구성하는 방안을 적극적으로 추진할 필요가 있다.

<경협관련 법제 정비 및 민관 경협협의기구 구성·운영>

남북 간의 경제협력 관련 국내의 법과 제도를 개선하는 작업은 우리 사회 내부에서 ‘남북경제협력의 제도화’ 수준을 제고한다는 측면에서 남북 경제관계의 발전 수준에 맞추어 지속적으로 추진되어야 할 과제이다. 남북경협을 제도화한다는 것은 경제협력을 안정적으로 뒷받침함으로써 경제통합과정을 촉진하고자 하는 것이다. 따라서 경협의 제도화 작업은 경제통합이 완성될 때까지 계속되어야 할 과제인 것이다. 경협의 제도화 작업을 추진하는 데 있어서 강조되어야 할 부분은 남북경협의 영역을 확대해 나가는 선도적인 역할을 수행해야 한다는 점이다. 이런 점에서 현행 남북 교류협력법이 지니고 있는 문제점을 보완하기 위한 노력이 요구된다.¹

이와 함께 남북경협을 효율적으로 추진하고 대북경제정책에 대한 국민적 공감대를 도출하기 위한 민관협력체계를 구축할 필요가 있다. 보다 구체적으로는, 우리 사회의 다양한 주체들이 책임과 권한을 공유하고 충분한 의사소통체계를 확보하는 방향으로 ‘한반도경제 거버넌스’를 새롭게 구축할 필요가 있다.

<북한지역 개발사업에 국제사회의 참여 확대를 위한 협력체계 구축>

북한의 국제사회 진입을 지원하고, 북한개발을 위한 국제사회의 협력을 유도하는 작업은 남북경제관계의 발전을 국제적으로 인정받으면서 재원 조달 등의 부문에서 실질적인 지원을 확보하려는 노력이다. 이를 위해 특히 국제금융기구의 가입이 요구된다. 따라서 국제금융기관 가입을 위한 북한당국의 노력을 지원하기 위한 남북간의 협력체계를 구축함으로써 준비과정부터 실질적인 도움을 줄 수 있는 방안을 강구해야 한다.

또한 북한지역에 대한 개발이 본격적으로 추진되는 상황에 대비, 필요한 재원조달과 자문 제공 등을 위한 국제사회 차원의 지원체계를 구축하려는 노력을 주도할 필요가 있다. 이와 함께 현재 진행 중에 있는 개성공단 개발사업 및 금강산 관광사업에 대한 국제자금의 유입을 위한 노력도 병행되어야 할 것이다.

다. 대외적(동북아) 차원: 동북아 경제협력 활성화

<철도·에너지 협의체 구성>

철도를 중심으로 하는 교통·물류망의 동북아지역 연계는 한반도와 동북아지역 경제협력을 활성화하는 데 중요한 역할을 수행할 것으로 판단된다. 그러나 교통·물류망 분야의 협력은 양국 차원의 논의 수준에 머물고 있는 실정이며, 동북아 지역차원의 협력 노력은 유엔 아시아·태평양경

¹ 현행 남북교류협력법 하에서는 다방면의 교류협력에 대한 사항들을 포괄적으로 규정하고 있어 남북 간의 협력이 확대되면 법 적용의 적절성 문제가 지속적으로 제기될 가능성이 크기 때문이다.

제사회위원회(ESCAP)가 추진해 온 ‘아시아육상교통망발전계획(ALTID)’에 근거해 추진되어온 아시아횡단철도(Trans-Asian Railway) 사업이 눈에 띄는 정도이다. 이러한 상황에서 특히 동북아지역에서 주요한 운송수단이 될 것으로 기대되는 철도협력을 활성화하기 위한 지역차원의 협의체를 구성하는 문제를 우선적으로 추진할 필요가 있다. 이를 통해서 철도의 연계운행을 위한 기술적인 문제를 해결할 뿐만 아니라 북한구간 현대화를 포함한 인프라의 개선과 확충을 위한 구체적인 방안을 모색해 나가야 할 것이다.

에너지분야의 협력 역시 북한지역의 개발과 동북아협력 증진을 위해 우선적으로 추진되어야 할 과제이다. 북한의 경제난을 해소하고 자생할 수 있는 기반을 마련하기 위해서는 에너지문제의 해결이 선결되어야 할 과제이기 때문이다. 또한 동북아지역의 경제성장 속도가 빨라지면서 이 지역의 에너지 수요도 함께 급증하고 있어² 이 지역 에너지수급의 불안정성이 증대되고 있지만, 다행스럽게 러시아 극동지역이 에너지자원을 풍부하게 확보하고 있어 협력의 잠재력은 크다고 할 수 있다. 그러나 지금까지 동북아 지역 내에서 다자간 에너지협력은 논의가 활발하게 진행되고 있는 수준에 불과한 상태이다. 이 지역에서 에너지 협력이 발전하지 못하는 이유는 무엇보다 국가마다의 에너지정책 방향이 상이하기 때문이다. 따라서 동북아지역 차원의 에너지협력을 확대해 나가기 위해서는 국가간의 시각 차이를 해소하면서 공통의 이해를 실현할 수 있는 협의체 구성이 필요하다.

<동북아 환경·IT 협력 확대>

동북아지역 차원에서 추진되고 있는 협력수준을 분야별로 살펴볼 경우, 현재의 논의 수준과 협력 가능성의 측면에서 환경분야가 가장 앞선 것

² 동북아지역이 세계 에너지 소비에서 차지하는 비중은 1980년 12.4%에서 2004년에는 20% 수준으로 증가하였다. 또한 중국의 빠른 에너지 소비 증가율을 고려하며 이 비중은 2020년 30%에 도달할 것으로 전망되고 있다.

로 평가되고 있다.³ 이는 동북아지역의 환경문제가 중국의 급속한 산업화로 인하여 빠르게 악화되고 있어 협력의 필요성이 클 뿐만 아니라, 다른 분야에 비해 정치문제를 초월해서 접근할 수 있는 보편적인 과제로 인식되고 있기 때문이다. 특히 동북아지역은 지리적으로 인접해 있어 산성비, 황사 등 월경성 대기오염 및 공유해역의 해양오염 등 서로 상대국의 환경에 영향을 주고 있기 때문에 역내의 긴밀한 협력을 통한 환경의 개선 노력이 절실한 상황이다.⁴ 북한의 산림 황폐화 현상을 개선하는 작업 역시 동북아 환경협력의 차원에서 접근하는 것이 보다 효율적일 것으로 판단된다.

최근 동북아지역의 IT산업 비중은 한·중·일 3국을 중심으로 지속적으로 높아지고 있으며 이 과정에서 3국 간 IT교역 규모도 급속히 확대되고 있다. 세계가 지식정보화사회로 급속하게 전환되면서 IT산업의 중요성은 더욱 증대될 것으로 판단되고 있으며, 중국의 시장과 우리와 일본의 기술력 및 IT인프라를 결합한 ‘동북아 IT공동체’를 구축할 경우 전략산업에 대한 분업화를 통해서 동북아 경제가 한 단계 더 발전할 수 있는 새로운 기회를 맞이할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 IT분야는 국가생존전략 및 국가안보와도 밀접하게 연결되어 있다는 점에서 IT분야의 협력증진은 정치·안보분야의 협력을 촉진할 수 있을 것으로도 기대된다. 그 동안 한국의 주도로 한·중·일 IT장관회의를 개최해 오고 있으며, 이를 통해 3국간 IT협력 수요에 원활하게 대응하면서, IT정책·서비스·인프라·기술·표준

3. 동북아차원의 환경협력을 논의·추진하는 기구로는, 동북아 환경협력 프로그램 (NEASPEC), 동북아 환경협력회의(NEAC), 북서태평양 보전실천계획(NOWPAP), 아시아 태평양 환경회의(ECO-ASIA), 한·중·일 3국 환경장관회의(TEMM), 동아시아 산성비전문가회의(EANET), 장거리이동 대기오염물질 공동연구사업(LTP) 등이 있으며, 이 밖에도 황사관련 협력프로그램들이 있다. 보다 자세한 내용은 이창재외, 『동북아 경제공동체 실현을 위한 단계적 추진전략』 (서울: KIEP, 2005), pp. 61 ~ 73 참조.

4. 동북아지역의 환경협력은 1992년 리우회의 이후 본격적으로 시작되었다고 할 수 있으나 제도적 측면에서 평가하면 아직 초기단계에 불과한 실정인데, 이는 다른 분야의 협력과 마찬가지로 주도적으로 추진해 나갈 주체와 추진 역량이 미약하기 때문인 것으로 평가되고 있다.

화 등 각 분야에서 민·관 협력을 확대해 오고 있다.⁵ 향후 동북아지역에서의 IT협력은 ‘동북아 정보고속도로’ 구축 등 공동의 IT인프라 구축과 공동연구개발 등으로 확대해 나가야 할 것이다. 이 과정에서 북한과 같이 상대적으로 덜 개발된 지역의 정보격차 해소에도 관심을 기울여야 할 것이다. 북한은 특히 IT부분을 통해서 빠른 경제성장을 이룩하겠다는 전략을 추진하고 있는 것으로 알려지고 있어 북한의 동북아협력에의 참여를 이끌어내기도 용이할 것으로 보인다.

<동북아 국가간 FTA 추진>

자유무역협정(FTA)는 국가간의 교류를 제약하는 요소들을 제거함으로써 경제의 통합성을 확대해 가는 노력이라고 할 수 있다. 세계적으로 FTA 체결은 다자주의의 한계 및 글로벌 거버넌스(global governance)의 취약성에 대한 대응 수단으로 활용되고 있는 추세인바, 동북아지역의 FTA도 단순한 시장통합만이 아닌 동북아의 공동번영과 평화정착을 촉진시키는 계기로 인식되어야 한다.

다만, 남북한, 중국, 일본, 러시아와 몽골 등 동북아지역 국가들을 아우르는 동북아 FTA를 체결하는 것은 정치·경제체제 및 발전단계의 상이성으로 인해서 현실적으로 어렵기 때문에 양국간 FTA와 다자간 FTA를 병행해서 추진하면서 점차 그 영역을 확대해 나가는 전략이 바람직하다. 또한 ASEAN+3의 형태로 추진되고 있는 FTA 역시 동북아지역의 FTA 체결을 위한 동력을 활용할 필요가 있다. 동아시아 차원의 FTA가 체결되면 동북아 차원의 FTA는 유용성이 없어진다는 견해는 동북아지역이 지니고 있는 특수성을 외면한 것이라고 판단된다. 동북아 FTA를 추진하기 위해서는 관련 국가들 사이에 FTA의 장기적인 비전과 추진 방식에 대한 공감대 형성이 요구된다. 민간전문가 차원의 공동연구와 논의 장을

5- 그 동안의 성과로는 공개소프트웨어 도입과 차세대인터넷주소(IPv6) 도입 합의, 차세대 이동통신 표준 협력, 3국 간 전자태그(RFID) 센서 네트워크 공동 프로젝트 추진 등이 있다.

개설하는 노력이 우선적으로 요구된다고 하겠다.

라. 주요 추진 사업

<남북 경제협력 확대를 위한 거점개발 전략 수립>

남북경협을 확대를 통하여 한반도경제권을 형성하기 위해서는 종합적인 계획이 필요하다. 이 계획은 남북경제가 각자의 특성에 근거해 상호 보완적인 분업관계를 형성할 수 있도록 하면서 장기적으로 균형있게 발전하는 방향으로 수립되어야 할 것이다. 한반도 공동번영을 실현하기 위한 중장기 발전전략을 수립하는 데 있어서 가장 중요한 작업 중의 하나는 ‘북한지역을 어떻게 개발할 것인가’가 될 것이다.

현재 북한의 경제상황과 정치체제의 특성을 고려할 경우, 당분간 북한 경제의 발전전략으로는 경제특구를 중심으로 외국자본을 유치하여 수출 주도형 공업화를 추진해 나가는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 따라서 북한의 4대 경제특구를 경제협력의 거점으로 개발하고 이를 다른 지역으로 점차 확산시켜 나가는 방향으로 접근할 필요가 있다. 경제특구를 경제협력의 거점으로 개발하기 위한 투자는 남북의 협력, 북한의 변화, 그리고 한반도 평화정착을 촉진시키기 위한 것이라는 점에서 정부의 주도적인 노력이 요청된다.

4개 경제특구의 여건이 다르다는 점에 비추어 우리의 개발전략도 단계적으로 추진될 필요가 있다. 먼저, 개성공단은 남한의 수도권 경제와의 근접성을 활용하여 서해안축의 경협거점으로 발전시키되 공업·물류분야의 협력 거점으로 육성한다. 또한 금강산관광특구는 설악산 지역과 연계시켜 동해안 축의 경협 거점으로 발전시키되 관광·레저·문화분야의 협력 거점으로 육성한다. 나선특구와 신의주특구는 중국 및 러시아와의 협력을 통해서 동북아 협력 거점으로 육성해 나가되, 개성지구와 금강산지구의 발전과 남북연계망 구축 상황을 고려하여 장기적인 관점에서 접근하도록 한다.

<북한 진출기업에 대한 지원>

남북경협이 정부가 주도하는 대규모 사업을 중심으로 추진되면서 일반 사업자들의 소규모 대북투자사업은 상대적으로 비중이 감소하고 있어 이들에 대한 종합적이고 체계적인 지원 대책이 요구되고 있다. 특히 정부의 지원과 관심이 개성공단 진출기업에 집중되면서 개성공단 이외 지역에 대한 투자의지가 감소하는 부작용이 나타나고 있다. 기업의 입장에서는 개성공단지역에 진출하는 것이 보다 안전하고 투자 수익률을 높일 수 있기 때문에 위험부담을 무릅쓰고 개성 이외의 지역에 투자할 이유가 줄어들어 가는 것이다. 또한 개성 이외의 지역에 투자를 진행하고 있거나 계획하고 있는 기업들은 형평성의 문제를 제기하고 있다. 이러한 현상은 우리가 장기적으로 지향하고 있는 기업 주도의 경제협력 추진 및 북한지역의 경제를 균형있게 발전시키지는 것과 모순된다고 할 수 있어 교정될 필요가 있다.

이를 위해서는 개성공단에 집중되어 있는 재정지원 수준을 점차 축소하는 것을 전제로 개성공단 이외의 지역에 투자하는 기업에 대해서도 유사한 수준의 지원을 제공할 필요가 있다.⁶ 특히 개성공단 이외 지역의 투자환경 개선을 위한 종합적인 대책을 마련하여야 한다. 다만 대북 투자기업에 대한 정부차원의 지원은 차별화를 통해서 남북 경제의 상호의존도를 제고하는 데 기여할 수 있는 기업에 더 많은 혜택을 제공하는 방향으로 추진되는 것이 바람직할 것이다. 예를 들면, 초기 단계에는 북한의 SOC분야에 대한 투자사업을 우대하는 방안을 검토할 필요가 있다.

<개성공단 개발사업의 성공적 추진을 위한 종합 대책 마련>

개성공단 개발사업은 남북 경협뿐만 아니라 남북관계를 빠르게 발전시킬 수 있는 기회이자 도전의 장이라고 할 수 있다. 그 동안 개성공단 사업을 진척시키는 과정에서 남북당국간 수많은 협의를 통해 경제협력의 활성화에 필요한 경제협력의 제도적 장치를 만들어 나갔을 뿐만 아니라 균

⁶은행들이 자금대출을 확대할 수 있도록 제도적 장치를 보완하고, 투자 관련 정보를 체계적으로 제공하는 것도 중요한 지원책이 될 수 있다.

사적·정치적 관계발전에도 적지 않게 기여하였다. 따라서 향후 개성공단 사업이 예정대로 추진되어 대규모 공단으로 자리잡게 될 경우 남북관계의 발전과 북한경제체제의 변화를 촉진시키게 될 것으로 기대된다. 개성공단 사업은 남북경제가 공동번영을 추구해 나갈 수 있는지 그 가능성과 잠재력을 실험하는 장소라고 할 수 있는 것이다.⁷

문제는 개성공단 개발사업의 미래가 낙관적이지만은 않다는 데 있다. 도전적인 요소는 도처에 있다. 우선 우리 내부적으로는 개성공단에 올인하는 듯 하는 정부의 태도에 불만이 제기되고 있으며, 특히 입주기업에 대한 지원의 적정성과 다른 대북 사업자와의 형평성 문제가 제기되고 있다. 이와 함께 개성공단 사업의 불투명성과 그에 따른 위험부담으로 인한 대기업의 투자 기피현상이 부담으로 작용하고 있다. 국제적으로는 판로 확보와 전략물자 규제 등으로 인한 규제 극복이 주요 과제로 제기되고 있다. 북핵문제 해결과 북·미관계의 정상화라는 외교안보적 요소가 주요 변수가 작용하고 있는 것이다. 북한의 수용능력 확대도 도전 요소이다. 투자 환경을 개선하기 위한 제도적 장치를 마련하고 양질의 노동력을 안정적으로 공급할 수 있는 방안이 제시되어야 하는 것이다. 특히 통행·통신의 자유화 조치와 노동력 관리체계의 자율성 증대 등은 조속하게 해결해야 하는 과제이다.

우리 정부는 올해 안에 1단계 잔여 용지 60여 만 평에 대한 분양계획을 발표하고 추진 상황에 맞추어 단계적으로 분양할 계획이다. 계획대로 분양이 성공적으로 이루어지고 공단조성사업이 순조롭게 추진되기 위해서는 국내외에서 제기되고 있는 우려를 해소하면서 투자기업들이 수익을 낼 수 있는 투자환경이 제공되어야 한다. 이를 위해 국내 수요와 국제환경의 특성의 변화 가능성까지를 고려한 종합적이고 단계적인 대책을 마련해야 한다.

7-2006년 5월초 현재 개성공단 현장에는 북측 근로자 7,200여 명이 채용되어 있고 남측에서는 470여 명이 함께 근무하고 있어 남북 경제공동체의 성공 가능성을 실험하고 있다고 할 수 있다.

<남북·대륙철도 연결과 시범 운행>

남북·대륙철도 연결사업을 성공적으로 추진하기 위해서 우선적으로 해결해야 할 사항은 크게 두 가지가 있다. 첫째는 노후화된 북한철도의 현대화이다. 국제화물 철도망의 평균속도가 40km/h 이상인 데 비해 북한은 20km/h 이하인 구간이 많아서 전면적인 개량작업이 필요하다. 문제는 많은 재원이 소요된다는 점이다. 북한철도 현대화사업은 북한철도에 대한 실태 파악을 토대로 현대화의 대상노선과 수준을 결정하고, 가능하면 주변국의 참여를 유도하는 방향으로 추진되어야 한다. 이를 위해 남·북·러 철도협력회의를 정례화하여 한반도횡단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR) 연계를 위한 북한철도의 현대화 방안을 계속해서 협의하고, 이와 함께 ‘동북아철도 네트워크’를 구축하기 위한 노력도 강화해야 할 것이다. 특히 남북철도의 시범운행은 남북철도의 연결과 대륙철도와의 연계운행 사업을 가시화함으로써 철도부문의 동북아차원의 협력을 촉진하는 계기로 작용할 것이다.

둘째, 남북·대륙철도의 통합운영을 위한 법적·제도적·기술적인 보완이 필요하다. 특히 국제철도를 운영하기 위해서는 관련 국가간 협의를 통해서 일정한 기준이 마련되어야 한다. 또한 국제철도의 수송효율을 제고하기 위해서 철도분야의 국제운송협약에 가입할 필요가 있다. 우리 정부는 한반도횡단철도가 대륙철도와 연결될 상황에 대비하여 국제승객·화물운송협정을 관장하고 있는 국제철도협력기구(OSJD)에 가입을 추진하고 있다. 또한 동북아지역 차원의 철도협력을 주도할 ‘동북아철도협의체’ 구성을 추진할 필요가 있다.

2. 평화정착단계 : 한반도 경제권의 형성

한반도에 평화체제가 구축되어 가는 과정인 평화정착단계에서는 안보환경의 개선을 바탕으로 남북경제가 일정 수준의 통합성을 구축하는 것이 핵심 과제이자 목표가 된다. 이 단계에서는 북한지역에서 시장기능이

본격적으로 도입되고 경제체제가 시장경제체제로 전환되기 시작한다. 한반도 주변의 외교·안보 환경은 북핵문제의 해결과 북·미관계의 정상화로 안정화될 것이다. 이 같은 상황에서 북한지역에 대한 개발협력사업이 본격적으로 추진될 것으로 예상된다. 이에 따라 남북 경제관계는 급속하게 증대될 것으로 예상되며 부문별로 경제통합 움직임이 가시화되기 시작하고 남북경제 사이에 다양한 협력네트워크가 구축될 것으로 보인다.

평화정착단계에서 한반도 경제권 형성이라는 과제를 달성하기 위해서는 남북경제의 상호 연계망이 구축되어야 하며 경제통합을 위한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다. 남북경제의 연계망은 일차적으로 철도·도로를 포함한 육상과 공·해상의 교통망과 물류망이 연결되는 것을 의미한다. 이와 함께 에너지, 정보·통신연계망도 구축되어야 한다. 경제통합을 위한 제도적 장치로는 통행·통신·통관 등 3통(通)의 자유를 보장하기 위한 제도가 구축되고, 이를 기초로 산업 제 분야에서의 표준화 및 과학기술의 공동 개발과 공동 관리를 위한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

남북 간의 협력사업이 다양한 부문으로 확대되면 동북아 차원에서도 협력사업의 영역이 증가할 것으로 예상된다. 특히 남북 간의 교통망과 에너지·통신망의 구축은 동북아차원으로 확대될 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 평화정착단계에서는 남북경제의 협력네트워크 구축 작업과 함께 동북아차원의 경제협력 네트워크를 구축하는 것이 주요 과제로 대두될 것이다.

가. 남북관계 차원: 남북간 경제협력 네트워크 구축

<남북 산업연계망 구축>

남북간 산업연계망의 구축은 경제협력의 촉진을 통해 남북경제공동체 형성의 물질적 기반을 구축한다는 의미가 있다. 특히 남북 산업의 통합체계 구축을 위한 기반시설의 확보라는 점에서 중요성이 강조된다. 따라서 종합적인 계획을 바탕으로 체계적·단계적으로 추진되어야 한다.

남북 간에 산업연계망을 구축한다는 것은 남북경제의 통합성과 소통

능력을 강화하는 작업이 될 것이다. 이러한 관점에서 전력과 철도·도로 및 물류와 정보·통신분야와 같은 하드웨어를 구축하는 작업과 함께 인적·문화 분야 및 실물경제의 흐름을 뒷받침해 줄 금융분야와 같은 소프트웨어의 연계망을 구축하는 노력을 병행해서 추진해야 한다.

남북간의 산업연계망은 중장기적으로는 주변국과 연계시킬 필요가 있기 때문에 주변국 기간산업 네트워크의 형성과 연계하여 구축하는 것이 바람직하다. 따라서 동북아차원의 협력과 연계 가능성을 고려한 연계망 구축작업을 추진해야 한다. 또한 대규모 재원이 소요될 것이라는 점에서 국제사회의 협력을 도출하는 노력도 중요하다.

<3통(通行·通信·通商)의 자유화와 국가(산업) 표준의 통합>

경제협력 네트워크를 구축을 위한 물리적 기반을 형성하는 작업과 함께 제도적으로 상호 개방성을 확대하기 위한 노력도 강화되어야 한다. 남북경제의 상호 개방성을 확대하기 위한 제도적 기반을 구축한다는 차원에서 우선적으로 통행과 통신 그리고 통상의 자유가 최대한 확보되어야 한다. 특히 사업상의 방문은 체류 기간과 방문 장소에 제약을 받지 않도록 편의가 철저히 보장되도록 해야 할 것이다.

이와 함께 남북한간 국가(산업)표준을 통합하기 위한 노력도 강화해야 한다. 제품·기술자료·부품의 표준화를 실현함으로써 남북 경제교류·협력을 증대시키고, 동시에 남북한 산업의 국제 경쟁력을 강화시킬 수 있기 때문이다. 이를 위해 남북한의 상이한 국가(산업)표준을 국제적인 표준을 기초로 통일하여 '통합(산업)표준'을 제정할 필요가 있다. 이를 기초로 과학·기술 분야의 전반적인 협력 확대 도모하는 것이다. 정부는 이러한 작업을 추진하기 위한 당국간 협력기구(가칭, 『남북과학기술협력위원회』)를 설치하는 방안을 모색해야 할 것이다.

<전략부문 육성을 통한 북한경제의 자생력 확보>

남북경제의 균형발전과 공동번영을 도모하기 위해서는 북한경제가 생

산기반을 구축하고 자체의 경쟁력이 강화되어야 한다. 북한경제의 산업 경쟁력을 회복시키기 위한 정부차원의 지원과 협력은 대규모 재원이 소요되고 장기에 걸쳐 이루어질 것으로 판단되기 때문에 한반도차원의 발전전략에 입각하여 추진되어야 한다. 또한 북한지역에 투자할 수 있는 재원이 제약을 받을 수밖에 없다는 점에서 ‘선택과 집중’의 원칙을 적용하는 것도 불가피하다고 하겠다.

평화정착단계에서는 기초생활부분에서의 긴급한 수요는 충족되었다는 것을 전제로 상대적으로 우수한 인력과 덜 훼손된 자연경관을 활용할 수 있는 관광산업 등과 같은 서비스부문을 중점적으로 육성하도록 지원하며, 제조업부문에서는 수출산업을 육성한다는 방향을 견지하면서 중간수준의 기술이 필요한 분야에 대한 협력사업에 특화하는 것이 바람직할 것이다. 여기에는 남한기술과 성장모델의 이전이 포함될 것인데, 남한 경제모델의 북한으로의 단순한 확장이 아닌 남북 경제가 고유한 특성을 살려나가면서 호혜적으로 발전해 나갈 수 있도록 해야 한다.

나. 대내적 차원: 한반도 경제권 형성을 위한 추진체계(거버넌스) 구축

<남한경제의 새로운 성장동력 창출>

남북경제가 통합되어 한반도 경제권이 형성되는 과정은 북한지역 개발과 변화 촉진에만 의미가 있는 것은 아니다. 남한경제에도 많은 영향을 미치기 때문에, 우리 경제의 문제점을 극복하고 새로운 성장의 동력을 창출하는 계기로 활용하려는 노력이 요구된다. 이를 위해서는 북한경제와의 협력을 남한경제의 발전전략의 차원에서 접근함으로써 남한경제의 새로운 대안적 발전모델을 모색하는 계기로 삼아야 한다.

따라서 북한지역을 활용하여 남한경제 자본의 한계효율을 제고하고 노동력 공급 능력을 확충함으로써 우리의 성장잠재력을 증대할 수 있는 성장전략이 요구된다. 이러한 관점에서 북한지역에 대한 ‘전략적 투자’를 모색할 필요성이 제기된다. 북한지역을 새로운 투자대상으로 고려할 경우, 우리 중소기업들의 기업환경을 개선할 수 있는 있을 뿐만 아니라 우리의

산업구조를 보다 부가가치가 높은 쪽으로 개편할 수 있는 기회를 마련할 수 있을 것으로 기대된다.

<북한지역 개발협력을 위한 추진체계 구축>

북한지역에 대한 개발협력사업이 본격적으로 추진될 평화정착단계가 되면 기존의 경협추진체계로는 관련 업무를 원활하게 수행하기 어려울 것으로 예상된다. 업무의 영역이 크게 확대될 뿐만 아니라 업무의 분화가 심화되면서 요구되는 전문성도 증대될 것이기 때문이다.

북한과의 경제협력추진체계는 크게 3가지 방향에서 개선책이 강구될 필요가 있다. 첫째, 각 부처의 역할과 기능을 확대하여 한반도 경제발전의 차원에서 접근하도록 한다. 둘째, 추진사업의 기획, 추진, 관리업무를 총괄적으로 담당할 별도의 기구(가칭, 『한반도경제개발추진단』)를 범정부차원에서 설치한다. 셋째, 민간부문의 역량 강화를 전제로 교육·의료·복지 분야에 일정한 역할을 분담시키는 등 민간부문의 참여 폭을 지속적으로 확대한다.

<경제통합에 대비한 법·제도의 개선>

지난 해 말(2005.12.8), 『남북관계 발전에 관한 법률』이 국회 본 회의를 통과함에 따라 그 동안 남북관계 발전의 미비점으로 지적되어왔던 입법적 근거가 마련되었다. 이에 따라 법적 근거에 입각한 대북정책 추진의 토대가 구축되었으며, 중장기 비전과 목표에 따른 일관된 대북정책을 수행할 수 있게 되었다. 그러나 그 세부조항이 원칙과 방향을 제시하는 데 중점을 두고 있어 평화정착단계에서는 보다 구체적인 사항까지 적시하는 방향으로 보완해야 할 것으로 판단된다.

특히 북한지역에 대한 개발협력사업이 추진될 경우, 이를 법률로 뒷받침할 수 있는 근거의 마련이 필요하다고 하다. 여기에는 경제공동체 건설을 위한 개발사업을 수행하는 데 있어 그 범위를 어떻게 정하고 추진과정에서 정부의 책무는 무엇이라고 규정할 것인지 등이 포함되어야 할 것이

다. 또한 남북 간의 경제교류와 협력을 규정하고 있는 『남북교류협력에 관한 법률』 역시 새로운 상황 변화에 맞추어 수정하는 방안이 강구되어야 할 것이다.

경제통합에 대비하여 관련 법과 제도를 개선하는 작업에는 통합과정에서 증가할 것으로 예상되는 국가의 공적 서비스 제공 요구에 적절하게 부응할 수 있도록 준비하는 작업이 포함되어야 한다. 이를 위해 공공재의 개념을 보다 포괄적으로 규정하고 필요한 재원을 사전에 확보할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다.

다. 대외적(동북아) 차원: 동북아 경제협력의 심화·확산

<동북아 교통·물류망 구축>

한반도의 안보환경이 개선되면 북한지역의 지리적 폐쇄성이 해소될 수 있을 것으로 기대되기 때문에 동북아지역을 물리적으로 연결하는 하드웨어부문의 협력사업이 본격적으로 추진될 수 있다. 가장 대표적인 분야가 에너지와 교통·물류부문의 연계망을 구축하는 사업이다.

한반도의 교통·물류망을 동북아지역으로 확대하는 사업은 철도를 중심으로 복합운송 및 물류시스템을 구축하는 작업이 우선적인 과제로 대두될 것으로 보인다. 이를 위해 동북아 지역차원의 협력을 통해서 북한철도의 현대화사업과 북한지역의 항만과 공항시설의 확충사업을 대대적으로 추진하고 지역차원의 국제운송협정을 체결함으로써 복합 운송망체계를 구축하도록 한다.

<동북아차원의 에너지협력 네트워크 구축>

동북아 에너지협력은 에너지자원이 풍부한 동시베리아지역을 공동으로 개발하고 이 지역의 에너지를 공동으로 사용하는 형태로 이루어질 가능성이 크다. 특히 동시베리아와 이르쿠츠크, 그리고 사할린지역에서 개발된 원유와 가스를 파이프라인을 통해서 중국과 남북한 및 일본으로 연결되는 운송망을 구축하는 사업은 동북아지역의 에너지 수송 인프라를 건

설하는 사업이라는 점에서 중요성이 강조된다. 동북아지역에 에너지 수송망을 건설하는 협력사업은 한반도의 평화정착과 북한지역의 개혁·개방으로 불확실성이 해소되면 더욱 구체성을 띠게 될 것으로 기대된다.

이와 함께 동북아지역의 전력망을 연계하는 사업도 적극적으로 검토할 필요가 있다. 이 사업은 러시아 연해주의 풍부한 전력을 중국의 동북3성과 남북한에 공급하는 전력망을 구축하는 작업으로, 지역 간의 계절적 부하격차를 이용할 경우 경제적 이익을 극대화시킬 수 있다. 동북아 전력망 연계사업은 북한지역의 극심한 전력난과 우리나라의 발전소 입지난에 따른 문제를 동시에 해소할 수 있다는 장점이 있는 것으로 평가되고 있다.

<동북3성 및 연해주지역과 연계한 협력 거점 구축>

남북 경제협력 네트워크 구축사업은 단계적인 접근과 함께 주변국의 역점사업과 연계해서 추진할 필요가 있다. 또한 교류협력단계에서 구축된 개성공단 및 금강산관광지역의 협력 거점을 중국 및 러시아로 확산시킨다는 차원에서 신의주지역과 나선특구지역에 대한 개발사업에 적극적으로 참여하도록 한다.

이를 위해 중국과 러시아가 동북3성 및 연해주지역을 중심으로 계획하거나 추진하고 있는 관련 사업을 활용하는 것이 바람직하다. 특히, 중국의 북한과의 국경지역 개발계획, 러시아의 나선항 개발 및 북한과의 전력계통 연계사업 추진 계획 등에 참여하는 형태로 주변국가들과의 협력을 확대해 나가는 것이다.

신의주와 나선지역은 중국과 러시아, 그리고 일본을 포괄하는 생산 및 물류중심지로 개발하여 동북아 경제협력의 거점으로 육성하도록 한다. 특히 신의주지역은 중국의 동북3성을 시장으로 하는 생산단지로 중점 육성하고, 나선지역은 남북한과 중국, 러시아의 물류의 주요 거점으로 개발할 필요가 있다.

라. 주요 추진 사업

<북한의 체제전환 촉진을 위한 인력양성 지원>

북한의 시장경제체제로의 전환 작업은 국제경제의 환경 변화와 시장경제시스템의 관리방식에 대한 전문지식이 있는 인적 능력의 확보가 매우 중요하다. 이를 위한 종합적인 인재 양성프로그램을 지원할 필요가 있다. 첫째, 국가 경제정책의 수립 및 집행부서 관료에 대한 재교육을 실시하여 정부의 정책 수행능력을 제고한다. 둘째, 공장·기업소의 관리자들에 대한 경영관리의 효율성 제고를 위한 교육프로그램을 통해서 기업의 생산성을 증대시킨다. 기술자들에 대한 기술교육프로그램도 병행해서 추진한다. 셋째, 대학생을 대상으로 시장경제에 대한 교육을 강화하여 경제분야의 전문가를 양성하여 장기적으로 경제부문의 변화를 주도해 나갈 핵심인력으로 육성한다.

북한의 인재 양성프로그램을 지원하기 위해서 북한인력을 대상으로 하는 전문교육기관을 남북한지역에 다양하게 설립·운영하도록 한다. 또한 교육 대상과 교육 목적에 따라 다양한 교육프로그램을 개발하여 제공하도록 한다. 북한의 인재양성 지원작업을 추진하면서 견지해야 할 중요 원칙으로는 북한이 필요한 인재를 자체적으로 양성할 수 있는 능력을 조기에 갖출 수 있도록 지원하는 데 초점을 맞추어야 한다는 점이다.

<개성공단과 금강산지역을 중심으로 '경제통합특구' 설치>

교류협력단계에서 개성공단과 금강산관광특구 개발사업이 기대한 성과를 거두는 것을 전제로, 이 지역을 남한의 근접지역과 묶어 가칭 '경제통합특구'를 건설하는 방안을 모색할 필요가 있다. 이를 통해서 남북경제협력의 수준을 한 차원 더 확대할 수 있으며, 경제통합에 적합한 협력모델을 도출하는 데 기여할 수 있을 것이기 때문이다. 경제공동체 실현의 실험장으로 활용하자는 것이다.

먼저, 개성공단과 경기도 북부지역에는 '남북자유무역경제지대'를 설치하여 산업부문의 통합 가능성을 점검하도록 한다. 금강산지역과 강원도

설악산 일대를 하나로 묶어 ‘국제관광특구’로 지정하고 세계적인 관광지로 개발한다. 서비스분야의 통합과정에 나타날 수 있는 문제점을 사전에 점검하는 기회로 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

<남북간 금융협력 기반 구축>

경제통합의 핵심과정으로 인식되고 있는 화폐·금융부분의 통합을 원활하게 추진하고 부작용을 최소화하기 위해서는 장기적인 관점에서 체계적인 준비가 요구된다. 특히 장기적으로 실물부분의 경제협력을 확대하기 위해서는 금융협력이 적절하게 뒷받침되어야 한다는 점에서 남북 금융협력 기반을 강화하는 작업은 매우 중요하다. 이를 통해서 북한내 금융시스템을 국제금융거래에 적합하도록 개선시키는 것이 핵심 과제라고 할 수 있다.

남북 금융협력 기반을 구축하기 위한 주요 과제는 북한의 금융제도 개혁작업을 촉진하고 자본주의적 금융시스템을 도입, 정착시키도록 하는 것이다. 북한의 금융제도를 개혁을 촉진하고 자본주의 금융시스템을 도입하도록 지원하기 위한 방안으로 국내은행과의 합작은행을 설립하여 자본주의 시장경제의 금융기법을 전수할 필요가 있다. 이와 함께 금융인력 교육을 포함하여 각종 자본과 기술지원을 제공하는 방안도 검토할 필요가 있다. 이를 위해서 다른 체제전환국가에 적용된 사례를 토대로 북한의 ‘금융개혁촉진프로그램’을 개발하여 실시하도록 한다.

3. 남북연합단계 : 남북 경제공동체 형성

남북연합단계에서는 남북경제를 통합하여 하나의 경제공동체를 형성하는 것이 경제분야의 핵심과제가 된다. 남북한이 정치적인 합의를 통해서 연합국가를 구성하는 단계로, 북한지역에서는 경제체제가 시장경제체제로의 전환을 본격적으로 추진함으로써 국가의 계획기능은 폐기되고 국유기업들의 민영화작업이 본격적으로 추진될 것이다. 또한 국제 환경은 동북아지역에서 다자간안보협력체계가 구축되며 북한과 미국은 정상적인 외

교관계를 수립하게 된다. 또한 북한산 상품이 국제시장에 진출할 경우에 한국 상품과 동일한 대우를 받게 될 것으로 기대된다. 이러한 상황에서 남북경제의 통합 논의가 본격적으로 이루어지게 되는 것이다.

남북경제의 통합 과정에서 가장 핵심적인 작업은 정부의 경제정책을 조정하고 통합하는 것이 될 것이며, 상품과 자본시장의 통합을 시발점으로 진행되며 화폐와 금융부분의 통합이 뒤 따르게 될 것으로 예상된다. 남북한의 경제통합은 그 과정이 점진적으로 이루어진다고 하더라도 제도와 정서의 차이를 단시일 내에 완전하게 바꾸기는 어렵다고 할 수 있기 때문에 많은 어려움과 혼란이 우려된다. 따라서 완전한 통일을 이루기 전까지는 완전한 경제통합을 유보하는 안전장치가 요구된다. 예를 들면, 재정·복지부문과 노동시장의 통합은 일정부분 제한을 두는 것이다. 이와 함께 경제가 통합되는 과정에서 남한 내부에서는 연합국가 구성과 경제통합을 위한 헌법 등의 개정작업이 추진될 것이다.

남북이 경제공동체를 형성하게 되면 동북아지역의 경제공동체 형성 작업을 촉진하게 될 것이다. 이에 따라 동북아차원의 경제협력체계 구축 움직임도 보다 활발하게 추진될 것으로 예상된다. 우리로서는 동북아차원의 협력네트워크 구축 과정을 주도함으로써 한반도가 동북아 경제협력의 중심축이 될 수 있도록 노력해야 할 것이다.

가. 남북관계 차원: 남북한 경제통합 추진

<통합 산업연계망 구축>

남북경제를 물리적으로 통합하는 과정을 통합 산업연계망 구축작업이라고 할 수 있다. 남북한의 육·해·공 교통과 물류체계를 통합하여 단일 체계로 운용되도록 하는 것이다. 이를 위해서는 북한지역의 주요 도로와 철도, 핵심 항만과 공항 등의 시설을 확충하여 남한 수준에 이르게 하고 관리·운용체계를 통합하는 작업이 중요한 과제로 제기된다.

이와 함께 정보·통신의 연계와 통일된 운용체계를 설치하여 한반도 정보고속도로를 구축한다. 이는 특히 남북한 정보의 격차를 해소하고 동북

아 정보·통신 네트워크 형성에 기반을 제공하게 될 것이다. 또한 각종 에너지부문에서도 통합된 관리시스템을 도입하여 남북연계망을 구축하도록 한다. 에너지의 공동개발, 공동비축, 전력의 연계망 구축, 가스파이프라인의 연결 등의 사업이 가능할 것이다.

남북경제의 인적 연계망을 구축하는 작업도 중요한 과제라고 할 수 있다. 경제분야 전문인력의 교류를 확대하여 북한경제의 효율성 제고를 촉진할 뿐만 아니라 변화과정을 안정적으로 관리할 수 있도록 지원한다. 또한 자본주의 시장경제과 경제통합에 대한 시민교육을 통해서 남북주민들이 경제생활의 가치체계를 공유하고 서로에게 적응하기 위해 노력하도록 유도한다.

<화폐·금융부문의 통합 추진>

남북한 화폐·금융부문의 통합에서는 남북한 단일통화의 창출과 별도의 중앙은행 설립이 핵심적인 과제가 된다. 이를 위해 화폐·금융통합을 전담할 기구(가칭, 『한반도화폐·금융통합추진단』)를 설치하여 핵심 쟁점에 대한 협의와 추진 과정을 관리하도록 한다. 예상되는 주요 논쟁사항은 초기 단계에서는 남한 화폐의 북한내 통용 문제가, 최종단계에서는 남북통화의 교환비율과 중앙은행의 구성 및 기능 등의 문제가 부각될 것으로 보인다.

이와 함께 화폐·금융부문의 정책을 통합하는 문제도 중요한 과제가 될 것이다. 이를 위해 중앙은행 산하에 남북이 공동으로 『한반도금융통화위원회』를 구성하여 주요 정책을 조율하고 정책방향을 결정하도록 할 필요가 있다.

<북한의 체제전환 촉진>

남북한의 경제통합은 북한이 시장경제체제로의 전환 정도에 영향을 받게 된다. 따라서 북한의 체제전환작업이 부작용을 최소화하면서 조기에 완료될 수 있도록 적극적으로 지원할 필요가 있다. 북한의 체제전환 과정은 평화정착단계에서 공유재산의 사유화작업이 본격적으로 진행될 것으

로 예상되기 때문에 이 단계에서는 국영기업의 민영화작업이 핵심적인 과제로 부상할 것으로 보인다.

그러나 중국 등 기존의 체제전환국가들의 사례에서 관찰되고 있는 것처럼 국영기업의 민영화 작업은 내부 기득권계층의 반발과 실업률 증가와 같은 부작용으로 자체의 능력만으로 추진하기는 어려운 과제라고 할 수 있다. 따라서 우리 기업이 합병·합작 등의 형태로 북한 국영기업의 경영권을 인수하여 민영화 과정을 지원할 필요가 있다. 이를 촉진시키기 위한 정부차원의 유인책 마련이 요구된다.

나. 대내적 차원: 경제통합을 위한 국내 체계의 정비

<경제통합 추진체계의 구축>

북한과의 경제통합을 이루는 작업은 북한경제와의 이질적인 요소를 줄여 나가면서 공동의 이해관계 틀을 구축하는 일이 우선적인 과제로 제기된다. 이 과정에서 제기되는 중요한 과제 중의 하나는 우리 사회 내부에서 광범위한 공감대를 형성하고 이를 기초로 종합적인 추진체계를 구축하는 것이라고 할 수 있다.

경제통합을 위한 추진체계를 구축하는 작업은 우리 사회의 통합을 기초로 전반적인 추진 역량을 강화하는 데서 출발해야 한다. 북한과의 경제통합은 다양한 견해를 하나로 모으는 사회 통합시스템의 형성 작업과 병행해서 추진되어야 한다는 것이다. 또한 민간부문, 기업부문, 정부부문이 각자의 고유한 역할과 기능을 설정하고 각 부문의 추진 역량을 확대해 나가는 작업과도 연계 추진되어야 한다. 민간부문에서는 특히 NGO의 역량을 강화해 나가는 작업이 중요하며, 기업부문과 정부부문에서는 경제통합과 관련한 비전과 목표를 공유해 나가면서 전문성을 증대시켜 나가는 노력이 필요하다.

다음으로는, 민·산·관·정이 공동으로 참여하는 범정부차원의 '경제통합 추진기구'를 설치할 필요가 있다. 이 기구를 통해서 각 부문들의 견해를 조율하고 주요 정책 방향을 결정하는 것이다.

<경제통합을 위한 법률 개정>

남북경제의 통합과정에서 요구되는 사회 통합과 부문별 추진 역량의 강화를 위한 정치권의 역할은 결정적이라고 할 수 있다. 특히 법규의 수정과 개정을 통해서 경제통합을 제도적으로 뒷받침하는 작업은 정치권의 역할이 특히 강조된다. 경제통합을 위한 법적 기반을 제공하는 작업은 교류협력단계 이후 지속적으로 추진되어야 하지만 통합의 수준이 높아갈수록 근본적인 변화를 동반해야 하기 때문에 어려워진다.

남북연합의 구성과 병행하여 진행될 경제통합단계에서는 남북연합의 구성과 관련해서 관련 법률의 개정과 새로운 법규의 신설이 요구될 것이며 필요할 경우, 헌법 조항의 개정의 필요성도 제기될 수 있을 것으로 보인다. 이 과정에서 경제통합에 필요한 법률의 개정도 추진되어야 할 것이다. 경제통합을 위한 법률 개정 작업은 북한측 법률체계과의 소통성을 확보하는 것이 바람직하다고 하겠다. 이를 위한 ‘남북 입법기관의 협의체’ 구성을 추진할 필요가 있다.

다. 대외적(동북아) 차원: 동북아 경제공동체 추진

<동북아지역의 다자협력체계 구축>

동북아지역의 경제협력 기반을 강화하여 동북아 경제공동체를 형성하기 위해서는 기존의 양자협력체계에서 다자협력체제로 중심축이 이동할 필요가 있다. 이를 위한 추진 과제로 분야별로 결성된 다자협력체계를 통합하여 범지역차원의 총괄적인 협력체계를 구축하기 위한 노력과 동북아 지역국가들이 모두 참여하는 FTA를 결성하여 이 지역의 시장을 통합하는 작업을 병행하는 것을 들 수 있다.

동북아지역의 분야별 다자협력체는 평화정착단계를 거치면서 교통, 에너지, 환경분야에서 구성될 가능성이 클 것으로 기대된다. 이 지역에서 경제공동체를 형성하기 위해서는 협력체가 이미 구성된 분야를 포함하여 보다 포괄적인 분야의 협력을 총괄적으로 관장하는 다자협력체계를 구성하는 작업이 요구된다고 하겠다. 이에 더하여 동북아지역의 국가들이 모

두 포함된 FTA를 체결하여 경제통합의 제도화를 강화하는 것이다.

<동북아 교통망·에너지망 통합운영체계 구축>

평화정착단계에서 동북아지역의 교통망과 에너지망이 구축되어 물리적 기반이 구축되었다고 가정하면, 남북연합단계에서는 보다 높은 수준의 도전 과제를 달성해야 할 것이다. 물리적으로 연결된 교통망을 활용한 동북아 통합 물류체계를 구축하여 운영하는 것과 다양한 에너지 협력네트워크를 동북아 지역차원에서 통합 운영하는 기구를 구성하는 것이 새로운 과제가 될 것이다.

동북아 철도연계망은 동북아지역 경제를 하나로 묶는 통로 역할을 수행할 것으로 기대되며, 동북아지역을 관통하는 고속도로를 건설하는 작업도 주요 과제로 부상할 것으로 보인다. 또한 장기적으로는 동북아 철도하이웨이 건설을 통해 동북아지역을 일일생활권으로 묶는 노력도 필요할 것이다. 에너지부문에서는 에너지원의 공동 개발, 공동 비축 등 동북아지역의 에너지 공동체를 형성하는 것이 주요 목표로 대두될 것이다.

동북아 지역경제가 물리적·공간적으로 통합되는 과정에서 우리가 직면하게 될 과제는 한반도를 경제협력의 허브로 발전시키는 것이다. 이를 위한 장기적인 전략의 수립과 체계적인 접근이 요구된다.

라. 주요 추진 사업

<남북 경제통합 추진을 위한 ‘남북경제정책조정·통합추진단’ 구성>

남북간 경제통합을 추진하기 위한 당국차원의 협의기구를 구성하여 주요 쟁점을 조율하고 조정상호간의 입장을 조정하여 전반적인 통합과정을 관리해 나가자는 것이다. 이 기구는 또한 남북 간의 경제정책을 조정하여 상호 보완성을 강화시키는 역할도 수행해야 한다.

이 기구가 제 역할을 발휘하여 통합과정이 탄력을 받게 하기 위해서는 구성원들이 자율성을 가지고 책임있게 사업을 추진할 수 있도록 양측 정부로부터 일정 수준의 결정권을 위임받도록 해야 한다.

<신의주와 나선지역에 ‘자유무역경제지대’를 설치>

동북아지역의 경제공동체 형성을 촉진하고 한반도를 동북아 경제협력의 허브로 발전시키기 위해서 신의주와 나선지역을 전략적인 협력거점으로 개발하자는 것이다. 이를 위해 이 지역을 ‘자유무역경제지대’로 지정하여 남한의 자본이 주도하고 동북아지역 자본의 투자를 유치하여 대규모로 개발하도록 한다. 특히 이 지역에는 세계적인 수준의 편의시설과 행정 서비스를 제공하고 각종 특혜를 제공함으로써 세계적 기업들의 진출을 유도한다.

신의주지역은 산업기지의 건설에 초점을 맞추되, 초기 단계에는 요녕성 경제권과의 연계를 통해서 발전해 나가는 방향으로 개발한다. 나선지역은 우선적으로 길림성 경제권 및 연해주지역과의 연계를 강화하는 방향으로 개발하며, 지리적 이점을 활용한 물류기지의 기능을 전략적으로 강조할 필요가 있다.

<동북아 경제공동체 형성을 위한 Working 그룹 구성>

남북 경제통합의 경우와 동일하게 동북아차원의 경제통합을 진전시켜 나가기 위해서는 경제공동체 형성의 필요성에 대해서 관련 국가들의 공감대가 형성되어야 한다. 그러나 국가 간의 이해관계가 상이하고 과거사 문제 등으로 인하여 공감대를 형성하는 작업은 용이하지 않다. 또한 경제공동체 형성에는 동의한다고 하더라도 추진방식에 대해 합의를 도출하는 작업 역시 어려운 과제이다.

여러 가지 한계를 극복하고 경제공동체 실현을 구체화시키기 위한 정부차원의 실무자협의그룹을 구성하는 것이 우선적으로 요구된다. 이를 위해서 먼저 ‘동북아정상회의’를 개최하고 여기에서 동북아 경제공동체 형성의 필요성에 대한 공감대를 형성한 이후 동북아경제공동체 형성을 위한 협의를 진행할 실무자그룹을 구성하기로 합의하는 방식이 바람직할 것으로 판단된다.

V. 맺는 말

남북경제의 중장기 발전을 도모하기 위하여 현 단계에서 가장 고민해야 할 과제는 ‘우리가 추구할 경제공동체의 가장 바람직한 모습을 어떤 것인가’이다. 물론 앞의 비전부분에서 남북이 지향할 경제공동체의 성격을 언급하기는 했지만, 기본적인 운영체제가 다르고 경제발전의 격차가 크며 경제활동에 대한 인식에서의 괴리가 큰 남북이 경제공동체를 형성해 가는 과정에서 제기될 여러 가지 의문에 대한 해답을 제시하지는 못하였다. 교류와 협력을 양적으로 확대하고 제도적으로 뒷받침해주는 ‘기능적인 경제통합’은 독일이나 유럽의 사례에서 관찰되고 있는 것처럼 많은 부작용을 내포하고 있기 때문이다.

따라서 경제공동체로 발전해 가는 과정에서 나타날 수 있는 문제점들에 심층적인 검토와 연구를 바탕으로 우리에게 적합한 제3의 길을 모색할 필요가 있다.

경제통합을 진행시키는 과정에서 제기될 주요 과제로는, 경제통합에 필요한 법적인 근거를 마련하는 작업, 국민적 지지를 얻어내는 작업, 공동의 목표를 설정하는 작업, 분배정책을 공동체 차원에서 재조정하는 작업, 재원조달 문제를 포함하여 경제정책의 조화와 협력체계를 구축하는 작업, 산업구조의 재편작업 등이 산재해 있다.

이러한 작업을 진행해 가는 과정에서 우리 사회 내에서 뿐만 아니라 남북 간에도 갈등이 적지 않을 것으로 예상된다. 특히 우리가 시장친화적인 경제체제를 지향하는 과정에서 재정적으로나 정책결정에서 우리의 주도적인 역할이 어느 정도 불가피하다는 점에 비추어 볼 때 더욱 그렇다. 따라서 경제통합 과정에서의 갈등을 최소화하면서 건강한 경제공동체를 만들어가기 위해서는 어느 정도의 안전지대의 마련이 필요하다고 할 수 있다.

따라서 남북한이 지니고 있는 특수성을 고려한 경제공동체 모델을 모색할 필요가 있다고 판단된다. 이와 관련 남북 경제공동체의 제 3의 모델로 ‘연리지(連理枝) 공동체’를 고려해 보는 것을 제안하고자 한다.

뿌리가 다른 나무가지가 서로 연결되어 마치 한나무처럼 자라는 희귀목을 연리지(連理枝)라고 한다. 일반적으로 두 그루의 나무가 너무 가깝게 붙어 자라게 되면 두 나무 중 한 그루는 결국 고사하게 되는데 가지를 연결하여 영양분을 나눠 갖음으로써 혼자였을 때보다 더 거대한 나무로 자라게 된다는 것이다. 연리지 현상의 놀라운 점은 두 나무가 붙어서 하나가 되었지만 각자가 지니고 있던 본래의 성격과 기질은 그대로 유지한다는 사실이다. 흰 꽃을 피웠던 나무에서는 여전히 흰 꽃이 피고, 노란 꽃을 피웠던 나무에서는 그대로 노란 꽃이 핀다는 것이다. 뿌리가 다른 두 그루의 나무가 한 몸을 이루어 성장하면서 서로의 개성을 인정하고 조화를 이루면서 살아가는 것이다.

남북한도 서로의 양분을 주고받아 공동의 번영을 추구하면서도 완전한 통일을 달성할 때까지는 상대방의 특성을 존중하는 경제공동체를 지향할 필요가 있다는 생각이다.

따라서 ‘연리지 공동체’의 중요한 특징은 경제적으로 협력을 확대해 나가면서도 각자가 자신들의 경제·사회적 환경에 맞추어 독자적인 경제발전모델을 모색할 수 있는 공간을 남겨 놓도록 하는 것이라고 할 수 있다. 본 논문이 남북경제공동체의 성격에 대한 연구자들의 관심을 환기시키는 계기가 될 수 있기를 기대한다.

동북아시대 ‘남북사회문화공동체’ 형성 방안
: 민족의 화해, 신뢰, 그리고 공존을 위하여

제 2 발표

김 귀 옥 (한성대학교)

I. 머리말

지난 어느 때보다도 2000년대에는 한반도에 평화를 실현하기 위한 주체적 역량이 성숙하였다. 평화 실현만이 한국의 경제 강국으로서의 성장과 북한의 경제난 극복의 대안이라는 인식이 싹트고, 보다 자주적 역량을 갖춘 정부의 등장은 그 가능성을 높여주었다. 그러나 북핵 문제로 인해 도래된 북·미 간의 갈등과 그 결과 조성된 북핵 위기는 평화정착의 과제 해결을 지체시키고 있다.

그런 과정에도 2000년 6·15 남북공동선언 이래로 남북 간에는 다양한 교류와 협력이 이루어지고 있고, 가장 활발한 분야는 경제분야와 이 글에서 주로 다루게 될 사회문화분야이다. 6·15 선언 이전에는 사회문화분야의 교류가 활발하지도 않았거니와, 그나마 소수 이루어졌던 교류조차도 남북 정치군사분야의 분위기가 경색되거나 대화가 중단되면 사회문화분야의 교류가 결렬을 맞거나 보류되곤 했다. 그러나 6·15 선언 이후에는 사회문화분야의 교류가 꾸준히 지속되고 있다. 특히 2004년 7월부터 2005년 5월까지 1년여 동안 남북 정부간 공식적 채널이 중단된 후 비공식적 대화를 했던 분야가 경제와 사회문화분야였다. 2000년대 이후 사회문화, 민간인교류분야가 정치군사분야의 경직성을 돌파하는 데 중요한 역할을 하고 있다.

사회문화분야의 또 다른 특성은 교류 분야와 방식이 대단히 다양화되고 있다는 점이다. 대표적 민간인 교류로서 이산가족 상봉 행사가 꾸준히 진행되고 있고, 방송, 언어 및 학술, 교육, 체육, 예술, 종교, 여성, 민간 분야의 인도적 지원 등 광범위한 분야에서 다양한 주체들이 참여하고 있다. 또한 얼마 전까지만 해도 일회성 행사에 불과했던 교류들이 차수를 더해 가며 여러 가지 난관 속에서도 정부와 민간인 사이에 신뢰와 화해를 쌓아가며 차이 속의 공존의 방식들을 쌓아가고 있다.

이 글에서는 한반도 평화 정착과 사실상의 통일 국가 수립이라고 하는 과제의 남북사회문화 분야의 상을 ‘남북사회문화공동체’의 수립으로 보고, 이것을 어떻게 이루어나야 하는지를 살펴보도록 한다. 이 글은 다음과

같이 구성되어 있다.

우선 사회문화분야의 비전과 목표를 밝히고, 그러한 비전과 목표를 실현시킬 큰 틀의 추진전략과 기본방향을 정립하도록 한다.

또한 교류협력단계, 평화정착단계, 남북연합단계라고 하는 3단계별 추진 과제를 단계별로 적시하고자 한다.

마지막으로 교류협력단계의 일정에 올라 있는 참여정부가 당면하고 있는 사회문화분야의 과제에 대해 제시하며 글을 맺고 있다.

II. 사회문화 분야의 비전과 목표

사회문화분야의 비전은 한반도 평화체제의 기초 위에 남북사회문화공동체를 실현하는 데 있다. 한반도 평화체제 수립을 통한 통일 한반도를 실현하기 위해서는 반드시 한반도 냉전문화를 청산하고 평화문화를 뿌리 내리기 위한 사회문화적 노력이 수반되어야 한다. 따라서 우리는 한반도 평화체제의 사회문화적 상을 ‘남북사회문화공동체’로서 정의내린다. 이제 남북사회문화공동체라는 비전을 실현하기 위한 목표를 보다 구체적으로 제시하면 다음과 같다.

1. 민족의 화해

첫째, 남북사회문화공동체를 수립하는 최우선적인 목표는 민족의 화해를 이루어나가는 데 있다. 분단 60년 동안 한반도 모든 구성원들은 갈등과 대립을 겪어 왔고, 한국전쟁의 결과와 그 후유증으로 인하여 아픔과 고통의 기억을 깊숙이 내면화시켜 왔다. 특히 한국전쟁 중 좌우의 대결로 빚어진 엄청난 민간인 학살 사건과 가족들의 이산은 남북 체제 간의 불화는 말할 것도 없고, 사회 간의 불화와 가족 간 불화, 개인 간 불화를 낳았다. 심지어 해외동포사회에서도 그러한 반목과 불화가 깊숙이 내면화되어 있다.

이러한 불화와 반목은 남북의 냉전이데올로기, 남한의 반공이데올로기

로 인하여 더욱 깊어져 21세기에도 조악한 현상으로 남아 있다. 정치권의 ‘색깔론’이나 2000년 6·15 남북공동선언 이래로 불거진 ‘남남갈등’의 심연에는 묵은 불화와 반목이 깔려 있다. 남북 사회에 만연되어 있는 남측의 맹목적인 반공의식과 북측의 맹목적인 반미의식은 21세기 남북사회문화공동체를 이루어 나가는 데 커다란 걸림돌로 작용할 수 있다. 이제 실리적이고 민족 중심적 입장에서 남북의 불화와 반목을 청산하기 위한 노력이 필요하다.

나아가 이러한 남북의 불화는 한반도 사회에서 그치는 것이 아니라, 동북아에도 이미 나타나 있다. 냉전적 불화의 대표적 사례가 북한과 일본 관계이다. 2002년 북·일정상회담 이후 북·일관계는 악화일로를 걷고 있는데, 도화선이 되고 있는 것은 지난 세기에 있었던 북한의 일본인 납치 혐의문제이다. 충분한 진상이 규명되지도 않은 채, 북·일관계는 대립으로 치달아 현안으로 되고 있는 북핵문제 해결이나 북·일수교의 과제 해결 모두에 걸림돌로 작용하고 있다. 따라서 동북아공동체와 남북사회문화공동체를 통한 한반도 평화체제를 이루어 나가기 위한 제일의 목표는 한반도와 동북아에 화해를 이루는 것이다.

2. 민족의 신뢰

둘째, 한반도 평화체제와 남북사회문화공동체를 수립하는 데 목표는 민족의 신뢰를 회복하는 것이다. 민족 신뢰를 회복하지 않고서는 그러한 공동체는 공염불이거나 화중지병(畫中之餅)이 되기 십상이다. 민족적 불화와 반목을 화해와 협력으로 바꾸어 가는 과정에 냉전시대의 불신이 신뢰로 바뀌어 나갈 수 있다. 그러한 신뢰는 국가와 사회를 공고화하게 하는 힘이며, 사람들을 결합하는 접착제(bond)일 뿐만 아니라 앞으로의 난관을 뚫고 나가게 하는 원동력이 된다.

돌아보면 한반도 현대사는 기나긴 불신의 역사였다. 한국전쟁은 모든 사람이 서로에 대한 불신을 만드는 중요한 사건이 되었다. 동족간의 살상

과 파괴, 각종의 전쟁 범죄는 서로를 타자화시키며, 상대방을 불신하게끔 하였다. 전쟁이 끝난 후 지나긴 냉전시대, 냉전이테올로기는 사람들 속에 불신을 극도로 조장하였고, 불신은 사회적 관계를 분열적으로 만들었으며 중앙집권적 독재체제에 사람들을 무조건 순종시키는 통치술로 활용되기도 하였다. 또한 ‘불신의 사회’는 역설적으로 연구주의 문화를 고질적으로 만들었다.

반면 세계적 탈냉전시대보다는 뒤늦은 한반도 탈냉전적 분위기가 6·15 남북공동선언에 의해 형성되기 시작하면서 차츰 반이성적 냉전시대의 분위기는 약화되어 가고 있다. 그런 속에서도 정치사회에서는 여전히 민주화가 ‘색깔론’에 의해 희석되었으며, 시민사회에서는 남남갈등으로 남북관계뿐만 아니라 국내 국론까지 분열과 대결로 치닫게 만들어 오고 있다.

그런데 남북대화를 가로막은 것은 남북 체제의 차이나 그에 따른 입장과 정책의 차이에 기반을 두기도 했지만, 그것에 못지않게 불신과 그에 따른 오해라는 장벽이었다. 물론 체제의 차이 자체가 불신을 가져오는 근본 원인으로 작용한다. 즉 내가 속한 체제 중심으로 사고하고 판단함으로써 다른 체제에 살고 있는 상대방의 사고방식이나 행위, 태도 등을 이해하지 못하여 불신하는 관계가 될 수 있다. 하지만 체제가 다르고 그에 따라 역사와 문화가 다르더라도 서로를 이해하는 관점을 세우고, 이해하는 방식을 갖게 되면 체제의 차이를 극복할 수 있다. 그리고 탈냉전의 세계는 체제보다는 실리적 관점에서 다른 체제와도 많은 교류를 하면서 신뢰를 쌓아가고 있다. 이제 남북관계도 체제보다는 민족적 이익과 미래 지향적 이상의 관점에서 신뢰를 회복하고 쌓아야 할 때이다. 이러한 남북의 신뢰관계는 동북아 신뢰관계를 쌓아가는 데에도 중요한 원천이 될 것이다.

3. 민족의 공존

셋째, 남북사회문화공동체와 동북아공동체 수립을 통하여 민족 공존을 이루어나간다. 남북의 차이나 동북아 국가들의 차이를 극복하는 방식은

화해와 신뢰에 기초한, 이질적인 체제와 다양한 가치 및 문화의 공존 방식을 터득하는 데 있다. 공존은 국가나 체제 수준에서도 중요한 원리로서 국가연합의 기본 원리이겠지만, 시민사회 수준이나 개인들 수준에서도 한 사회가 작동하게 되는 중요한 원리이다.

한 예를 2006년 재미한인의 영웅으로 부각된 한국계 혼혈인 하인즈 워드에게서 발견할 수 있다. 하인즈 워드가 미식축구계의 영웅으로 부상되자, 그에게 한국인의 피가 혼혈되어 있다는 사실에 열광하던 분위기에서 우리 사회에 얼마나 많은 다민족계 한국인들이 비가시적 존재로서 편견과 차별 속에서 방치되어 있었던가를 반성하는 분위기로 차츰 바뀌게 되었다.

사실 현재 우리 사회에는 다양한 소수 집단이 존재하고 있다. 주한미군에 의한 수많은 혼혈인들이 존재하며, 최근의 외국인 노동자의 노동이민에 따른 2세들이 탄생하면서 다양한 코시안(Kosians)들이 형성되고 있다. 그런데 이러한 혈통의 소수자들 외에도 분단과 전쟁은 같은 민족 내부에서도 사실상 많은 이질적인 집단이나 개인을 형성해 왔다. 월남인이거나 월북인 이산가족과 한국전쟁 전후한 민간인피해살자 유족, 최근의 북한이탈주민들조차도 우리 사회에서 소수자로서 존재하고 있다. 게다가 우리가 통일하는 길에서 설령 흡수통일 방식을 지양하더라도 현실적 경제력의 불균형 상태에서 많은 북한 주민들이 남한 경제에 포섭될 가능성이 많은데, 그러한 상황에서 북한 주민들도 새로운 사회적 소수자로서의 처지에 처하게 될 가능성이 높다. 이러한 환경에서 ‘단일민족’ 이데올로기에 기초한 외부인에 대한 배타심과 자민족중심주의(ethnocentrism)적 태도와 행동은 지금보다 더 많은 사회적 차별과 갈등을 야기할 수 있다. 외양의 다양성과 함께, 삶의 방식과 생각, 가치관 등의 문화적 다양성을 인정하며 서로의 차이에 기반한 공존의 원리를 시민교육의 내용으로 가져가야 한다.

나아가 우리가 야심차게 시도하고자 하는 동북아 공동체 수립에는 공존의 원리가 절대적으로 필요하다. 동북아의 중국이나 일본, 남북한이 유교적 정체성을 가지고 있다고 하지만, 각 사회에 유교 문화는 각 국가에

상이하게 내면화되어 있다. 또한 각 사회는 각각의 역사와 전통 문화, 자본주의 문화 또는 사회주의 문화가 교묘하게 결합하여 저마다의 특수성을 갖고 있다. 특히 현대사에서 한반도와 중국, 일본은 각각 식민과 피지배, 지배와 종속이라는 얼룩진 역사를 갖고 있기 때문에 동북아 공동체는 공존의 원리는 현실적 이해관계를 반영하고 있다. 21세기 동북아 국가들이 상생과 번영을 달성하기 위해서는 상호 교류와 협력 증진은 필수적이며, 또한 그러한 교류와 협력이 이루어지기 위해서도 역사와 문화에 대한 화용의 정신과 성찰적 이해가 선행되어야 한다. 한발 더 나아가 동북아 공동체 창립을 이루기 위해서는 화해와 신뢰를 바탕으로 둔 공존을 모색하고 실천해 나가야 한다.

Ⅲ. 추진전략과 기본방향

남북사회문화공동체를 추진하기 위해서는 국내 차원과 남북 차원, 동북아 차원의 전략과 단계별 추진전략이 입체적으로 맞물려 수행될 수 있어야 한다. 단계별 추진전략은 아래에서 살펴보고 우선 큰 틀에서 세 차원의 추진전략은 어떤 내용으로 구상되어 전개되어 나가야 하는지 살펴보고자 한다.

1. 3대 차원별 추진전략

가. 국내 차원

첫째, 냉전문화 청산을 위하여 제도적 차원을 비롯한 다양한 노력을 전개해나가야 한다. 한 민족을 상호 적대시하고 불신해온 냉전문화는 남북 분단과 전쟁의 과정에서 형성되어 한반도 냉전체제에서 정치, 경제, 사회 문화적으로 내재화되고, 사람들의 의식이나 무의식 속에 내면화되었다. 냉전문화의 요소를 담은 법제도를 정리하고 21세기 한반도 평화체제 수

립을 위한 법제 정비를 해나가야 한다.

둘째, 평화와 통일의 과제를 풀어나가는 주무부서는 통일부이지만, 행정부 전반적으로 유기적 협력이 필요하다. 사회문화분야에서도 법제 마련에서부터 행정적 추진과정에 이르는 모든 단계에서 상호협조를 해나가야 한다. 예를 들면 청소년 교류 및 학술분야와 교육분야의 전반적 교류와 관련해서는 교육인적자원부의 협조가 필요하고 방송, 예술, 관광, 체육분야 등의 교류와 관련해서는 문화관광부, 의료보건 분야에서는 보건복지부 등과의 유기적 협력이 필요하다. 따라서 남북연합단계의 남북사회문화협력기구를 준비하기 위하여 한국내 사회문화협력기구를 만들어 신속하며 심의 가능한 전문기구를 구상하고 만든다.

셋째, 통일 미래를 준비하는 사회문화분야의 대북지원 계획을 체계적으로 세우고 추진하도록 한다. 1995년 북한이 대북지원을 요청한 이래로 정부와 시민단체들, 국외정부와 단체들의 지원에 의해 북한의 경제는 일정한 회복을 보이고 있다. 이제는 한반도 통일을 내다보며 지원이 체계적으로 이루어질 필요가 있다. 가장 기본적인 공공재에 해당하는 보육 및 교육, 보건 및 의료 분야의 지원프로그램을 세우고, 사회간접인프라에 해당하는 방송국, 도서관, 극장, 체육 시설을 정비해 나갈 수 있는 조건을 모색한다.

넷째, 이산가족교류촉진법을 제정하여 2007년 금강산 이산가족면회소가 준공되어 상봉을 정례화하면서 이산가족 교류를 확대하며 교류 방식을 다양화할 수 있는 방법을 담은 법제를 준비하도록 한다. 또한 일반 이산가족 외에도 전쟁 당시 생사가 불확실한 모든 이산가족, 즉 국군포로나 납치자 문제도 인내심을 갖고 제도적 틀 속에서 안전하게 풀어나갈 수 있도록 제도를 보완해 나간다.

다섯째, 평화교육을 확대하는 것은 한반도 냉전체제 청산과 평화문화를 정착하는 데 중요한 전략이다. 평화교육은 형식주의에 치우친 감이 있는 현재까지의 통일교육을 일대 혁신하여 학교와 사회에서 '평화의 수단을 통한 평화 수립'과 '화해와 신뢰 회복', '차이와 같음의 공존' 등의 방향성

과 내용을 갖춰 나가도록 한다.

마지막으로 시민사회 수준에서 냉전문화 해소를 위한 운동이 전개될 수 있도록 한다. 21세기 세계는 정부와 시민사회라는 두 바퀴가 균형을 맞춰 나가면서 역사를 진보의 방향으로 밀고 나갈 것이다. 시민사회는 비판의 자리에만 머무는 것이 아니라, 때로는 정부를 보완하고, 때로는 정부를 지지하면서 열린 비판 정신으로 한반도 평화를 만드는 데 사명을 다해 나가야 할 것이다.

나. 남북 차원

첫째, 남북 차원에서 사회문화 교류와 남북사회문화공동체 수립을 위한 일보로서 남북 상호 냉전문화를 청산하기 위한 노력을 시작하여야 한다. 남북 모두 갖고 있는 냉전시대 산물인 국가보안법이나 조선로동당 규약은 말할 것도 없고, 방송 교란 체제, 인터넷 중단 방식 등 남북의 교류와 협력을 해나가는 데 장애가 되는 사회문화 분야의 냉전문화를 청산해 나가도록 노력할 수 있는 협정을 만들고, 그 협정 이행을 보장하는 기구와 모니터 활동을 해나간다.

둘째, 사회문화공동체 수립을 위한 추진 전략으로서 포괄적이면서 개별적인 수준의 남북사회문화협력 법률을 제정 및 체결하도록 한다. 문화협정의 경우, 대체로 문화예술분야, 체육분야, 언론·방송·출판분야, 관광분야, 종교분야 등의 다섯 분야를 지칭하여 사회문화분야를 전반적으로 아우르기 힘들므로 ‘남북사회문화협력협정’을 체결하는 것이 바람직하다. 포괄적 협정과 동시에 남북이산가족교류촉진법과 남북교육교류협력법도 체결하여 장차 남북교육 백년대계를 세워 나가야 한다.

셋째, 남북사회문화교류협력을 촉진하기 위하여 사회문화교류를 담당할 기구를 상설화해 나간다. 이 기구는 우선은 임시기구 수준에서 출발하여 상설화 하여 준정부기구로서 역할을 할 수 있도록 구성한다. 또한 이 기구가 준정부적 성격과 역할을 제대로 수행해 나가기 위해서는 남북 모두 사회문화 관련 부서와의 긴밀한 연계와 일정한 정도 이 기구의 대표성

을 양도받을 수 있도록 해야 한다.

넷째, 남북사회문화 교류·협력을 전반적으로 이루어 나가기 위해서는 북한의 사회 민주화와 인권 상황의 우호적 개선이 필요하다. 이 문제는 북한이 국제 사회에서 신뢰를 획득하기 위해서도 절실한 문제이다. 그런데 남북사회문화 교류의 증진과 북한 내부 민주화(인권 문제 포함) 문제는 동전의 양면처럼 맞물려 있다. 후자를 선행하여 문제를 풀어 나갈 경우 교류 협력의 걸림돌이 될 수 있으므로 교류협력을 증진하면서 북한 민주화를 실현해 나가도록 남북사회문화교류협력기구를 의제로 설정해 나간다.

다. 동북아 차원

첫째, 동북아 및 국제 GOs, NGOs 수준의 사회문화 교류 및 기구에 남북 공동 참여하도록 추진한다. 단계적으로는 우선 동북아 및 국제 사회문화 NGOs에 남북이 공동으로 참여하여 활동하도록 한다. 이러한 참여폭을 넓혀 차츰 동북아 및 국제 사회문화 GO 기구들에도 참여할 수 있는 조건을 갖춰 나가도록 한다.

둘째, 남북의 사회문화분야 가운데 경쟁력 있는 문화적 요소를 선택하여 문화산업으로 집중·육성하여 새로운 남북평화시대 동북아 및 세계에서 '한류열풍'을 이어나갈 수 있는 전략을 수립·추진해 나간다. 한류열풍이 문화산업과 결합하면 남북이 고부가가치를 낼 수 있는 기회를 가질 수 있을 뿐만 아니라, 더 중요한 것은 동북아 및 국제 사회에 한민족, 한반도 평화통일의 가치와 가능성을 드높일 수 있는 기회를 가질 수 있다는 점이다.

셋째, 동북아 정치·군사적 정세가 긴장될수록, 사회문화적 교류와 협력을 왕성하게 수행할 필요가 있다. 중국에서는 21세기 패권을 장악하기 위하여 동북공정을 휘몰아가고 있고, 일본은 태평양전쟁 당시의 군국주의 패권을 장악하기 위하여 극우 군사노선을 강화하고 있다. 다가오고 있는 전쟁 위기를 극복하기 위해서도 한반도 평화체제 및 동북아 평화체제 수립은 중요한 과제이다. 기왕에 한·중·일 역사공동교과서를 편찬했던 경험

을 바탕으로 하여 남북·중·일 역사, 문화공동교과서를 제작하거나 방송, 영화, 예술, 대중문화 교류 행사의 빈도를 늘려나갈 필요가 있다. 동북아 시민사회 수준의 교류가 활발해지면 정부 중심의 대립각을 누그러뜨리고 타협지점을 찾아 해결할 수 있는 가능성을 넓힐 수 있다. 또한 이러한 동북아의 사회문화적 교류와 협력이 증진이 될 때 한반도 평화체제 수립에 정당성이 부여될 수 있다.

넷째, 동북아 차원에서 사회문화분야에서 한반도 평화체제 수립을 위하여 모색해야 할 전략으로서 동북아의 한민족 정체성을 회복하는 일이다. 동북아 및 세계에 분산된 남북 해외 한민족의 체육, 예술 등 각종의 축제는 한민족 정체성을 회복할 뿐만 아니라, 그들이 속해 있는 국가와 사회에서 한반도 평화체제의 정당성을 설명하고 설득할 수 있는 밑거름이 된다.

2. 사회문화 분야의 기본방향

첫째, 이 공동체는 이중적 열린 사회, 열린 공동체를 지향한다. 한반도 남북한의 주민이 기본적으로 참여하고, 또한 동북아에 흩어진 한민족이 공동체 성원으로 참여하여 한민족정체성을 형성하는 형식적 틀이 될 수 있다. 뿐만 아니라 동북아 시민 전체가 참여함으로써 동북아 시민사회를 형성하는 기초로 작용하게 된다. 한편으로는 남북사회문화공동체 형성에 주력하면서 동북아공동체 수립을 동시에 추진하면서 둘의 관계가 열린 관계가 되도록 지향해 나간다. 또 다른 한편으로는 동북아공동체가 세계 사회에 대해서도 열린 공동체가 되도록 한다.

둘째, 사회문화공동체는 평등과 균형의 원리를 지향한다. 경제공동체의 경우 해당 국가들의 경제력이 대등하지 않으면 불균등한 조건의 경제교류와 협력은 종속과 지배로 이어지기 십상이다. 그러나 사회문화의 관점에서 보면 정치력이나 경제력과 문화력은 반드시 인과관계를 맺지 않는다. 즉 경제력이 크다고 하여 반드시 문화적 영향력이 크다고 말할 수 없다. 다시 말해 남북관계에 있어서 남한의 경제력이 크다고 하더라도 남한의

문화가 북한의 문화를 일방적으로 동화시킬 수 없다. 문화란 의식·무의식 이면서 동시에 생활양식이며, 구조적 조건에 어느 정도 상대적 자율성을 가지고 있기 때문에 정치적·경제적 힘에 의해 일방적으로 문화적 동화가 일어나지 않는다. 따라서 남북사회문화공동체나 동북아 공동체에서 사회문화의 역할은 정치적 관계나 경제공동체의 불평등이나 종속을 시정할 수 있고, 경쟁적이고 원심적인 정치적 관계에 구심력을 가져올 수 있다.

셋째, 사회문화공동체는 국가나 정치사회뿐만 아니라 시민사회가 일정한 역할을 할 수 있도록 지향한다. 정치적 관계나 경제 공동체에 있어서는 그것을 추진하는 주체는 국가나 의회와 같은 정치사회와 기업이나 경제 전문 엘리트들이다. 그러나 사회문화공동체에 있어서는 광범위한 사회문화 분야에서 교류와 협력이 수행됨으로써 시민사회에 있어서 참여 주체에 한계가 없다. 그리고 시민사회는 국가나 정치사회, 또는 경제공동체의 역할을 지지하고 피동원세력일 뿐만 아니라 편중된 정치적 또는 경제적 이해관계에 대한 감시자의 역할도 수행하고 여론 형성을 하기도 한다.

IV. 단계별 추진과제

남북사회문화공동체를 창설하는 데 있어서 근거가 되는 것은 2000년 6·15 남북공동선언과 1992년 “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서”, 즉 남북기본합의서 “제3장 남북교류·협력”의 이행과 준수를 위한 부속합의서 가운데 제2장 등이다.

남북경제공동체에 비하여 남북사회문화공동체를 이룩하는 데에는 정량적 기준을 갖기 어렵고 단계별 연속적으로 이루어지는 특성을 갖고 있다. 다른 분야와의 관계성을 고려하여 남북사회문화공동체를 남북 ‘교류협력 단계’, ‘평화정착단계’, ‘남북연합단계’ 등 3단계별로 형성될 것으로 본다. 또한 각 단계별 공동체는 3차원, 즉 국내차원, 남북차원, 동북아차원에서 진행될 것이다. 이 3차원은 시간적 선후 개념이기보다는 동시 개념으로

동시에 추진하여야 한다.

또한 사회문화의 하위 부문은 대단히 다양하고 방대하다. 사회문화분야의 교류를 가리킬 때 대개 사회정책 및 사회복지, 직종별 각계 각층, 즉 노동자, 농민, 사무직, 여성, 청소년, 민간인을 전반적으로 포괄하고, 예술 부문이나 방송·언론, 문화, 학술 및 교육, 체육, 종교, 문화재와 관광, 도서관, 출판, 대중문화나 생활문화 등의 분야를 말한다. 비록 이미 사회문화 분야에서 교류와 협력이 상당부분 진척이 되었더라도 지면의 한계와 큰 틀에서 접근 가능한 분야와 효율성의 입장, 미래지향적 분야 등의 기준에서 우선 접근하기 용이한 부분부터 다루고 있음을 밝혀두고자 한다.

<표 1> 남북사회문화공동체 형성 단계

단계 지표	교류협력단계	평화정착단계	남북연합단계
목표	냉전적, 적대적 사회문화 청산	평화문화 정착·민족공동체 복원	사실상의 통일, 사회문화공동체수립
국내 차원	냉전적 사회문화 청산, 실질적 민주화 심화와 성별, 계급, 지역 간 불평등 해소 노력. 평화교육이 중심이 된 통일교육 확대	남북 사회문화교류 및 협력의 확대를 위한 북한 개발지원 사업의 계획적 확대 노력 남한내 평화교육 확대 및 내면화 노력	남한내 실질적 민주화의 확대와 통일국가 대비 노력 심화. 사회문화공동체 형성에서 남한의 주도권 확보와 함께 정당성 확보노력
남북 차원	국가보안법이나 북한의 조선로동당 규약 등 냉전악법 개정 다방면의 남북사회문화 교류 및 협력 확대	평화교육의 남북으로 확산, 각종 사회문화교류의 다양화 및 정례화. 이산가족 문화공동체 형성. 체육관련 국제행사에서 남북 단일팀	남북사회문화 당국 기구 구성 및 운영 언어공동체를 바탕으로 남북방송공동체 수립 및 운영, 이산가족문화공동체의 정상화, 남북체육공동체의 정상화
동북아 차원	동북아문화 담론 공유 및 대결적 사회문화 청산	열린 동북아 문화 공유 및 평화교육의 실시	동북아 공동 방송망 및 언어공동체 수립, 열린 민족공동체 지향

1. 교류협력단계: 냉전적, 적대적 사회문화 청산

교류협력단계의 추진 목표는 ‘냉전적, 적대적 사회문화 청산’하는 데 있다. 세계적 탈냉전으로 이데올로기의 종식이 이루어졌다고 하지만 2차 세계대전을 전후한 냉전시대의 이데올로기가 남긴 상처와 문제점은 극복되었다기보다는 잠복해 있거나 여전히 진행 중이다. 국내에서 최근 활발하게 전개되고 있는 ‘과거사정리사업’이나 동북아 역사전쟁 등에도 냉전적이고 적대적인 역사를 청산하고자 하는 문제의식이 담겨 있다. 심지어 2000년 6·15 남북공동선언과 선언 이후 남북대화 및 회담 등에는 과거 청산적 요소가 강하게 담겨 있다.

사회문화 교류협력 현황 (2005년12월말 현재)

(1) 협력사업(자) 승인

- 협력사업자 승인 : 217건 (경제 110건, 사회문화 107건)
- 협력사업 승인 : 189건 (경제 82건, 사회문화 107건)

(2) 연도별 協力事業者 승인현황

구 분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	계
경 제		1			6	4	16	13	2(4)	1	6	3	4	28(1)	26	110(5)
사회문화	2						1	7	7	8	4	5	12	14	47	107
계	2	1			6	4	17	20	9(4)	9	10	8	16	42(1)	73	217(5)

※ 경제분야 협력사업자중 취소사유 발생으로 5건 취소 조치('99.12.23, 신일피혁·세원커뮤니케이션·성화국제그룹·아이엠시스템, '04.01.19, (주)훈넷)

(3) 연도별 協力事業 승인현황

구 분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	계
경 제					1		5	9	1	2	5	2	2	26(1)	29	82(1)
사회문화	2						1	5	5	5	6(1)	7	13	16	47	107(1)
계	2				1		6	14	6	7	11(1)	9	15	42(1)	76	189(2)

※ 사회문화분야 협력사업 취소사유 발생으로 1건 취소 조치('01.06.29, 시스젠)
경제분야 협력사업 취소사유 발생으로 1건 취소 조치('04.01.19, (주)훈넷)

교류협력단계의 구체적인 추진 과제는 다음과 같다.

첫째, 남북 당국은 냉전적 사회문화의 배경이 되고 있는 남북 모두의 각종 법제도를 정리하는 작업을 시작한다. 남한의 국가보안법이나 헌법의 영토조항, 북한의 조선로동당 규약과 형법 등 냉전 시대를 반영하고 있는 법제를 정리해야 한다.

둘째, 냉전문화를 완전히 청산하고, 남북사회문화공동체를 수립하는 데로 발전하기 위해서는 비가역적 조건을 확보해야 한다. 그러기 위해서는 남북의 정치적 대화와 제도적 수준이 일층 높아져야 한다.

셋째, 평화교육이 보다 확대 실시되어야 한다. 종래의 통일교육을 보완하고 인권 의식을 확대하기 위한 목적으로 남북갈등, 남남갈등, 예상되는 북북갈등 및 나아가 계급, 성별, 지역간 갈등을 조정해 나가기 위한 평화교육을 확대한다. 이 단계에서는 남한 주도로 남한 내에서 평화교육이 진전되어 남북 공동 평화교육을 실시하기 위한 환경을 조성하도록 한다.

넷째, 사회문화교류의 확대 및 정례화를 위해서는 경제적 뒷받침도 중요하다. 긴급구호성 대북지원에서 탈피하여 개발지원을 위한 대북지원으로 전환하기 위한 남북의 노력이 전제되어야 한다.

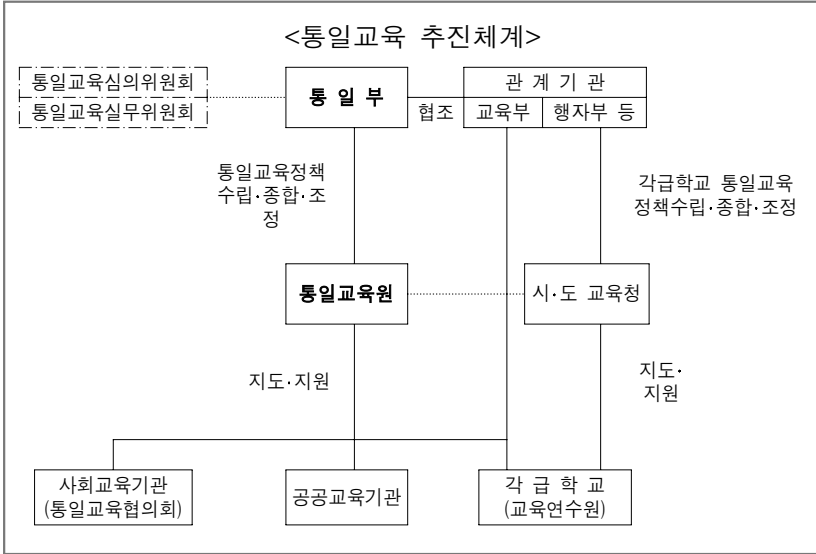
다섯째, 남북사회문화공동체 형성을 위한 사회문화 방면의 인프라를 구축하기 위한 협의와 아이디어, 기획을 바탕으로 실천할 수 있는 재원 및 인재를 확보해야 한다.

통일교육의 개요와 추진체계 (통일교육원 저, 『2006통일교육운영계획』중)

통일교육의 목표

국민으로 하여금 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체 의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는데 필요한 가치관과 태도를 함양

- #### 통일교육의 기본원칙
- ① 자유민주주의적 기본질서 수호
 - ② 평화통일 지향
 - ③ 국민적 합의기반 구축



가. 국내 차원

<이산가족 상봉의 정규화와 특수 이산가족 문제 해결 모색>

이산가족 문제는 국내차원보다는 남북차원의 문제이며 더 많은 과제를 갖고 있다. 국내차원에서 이산가족 문제를 둘러싼 과제는 이산가족 현황에 대해서 조사하고 이산가족 DB를 구축하는 것이다. 이산가족의 경우, 현재 월남인 조사만 이루어지고 월북인 가족이나 기타 이산가족들의 현황에 대해서는 별로 조사되지 못했다. 특히 아직도 많은 월북인은 행방불명자나 사망자로 법적 처리가 되어 있어서 이산가족 범주 설정도 어렵고, 이산가족 상봉에도 장애가 되기도 한다.

또한 이산가족 현황 조사나 이산가족의 삶의 질을 보장하기 위해서 냉전문화 청산이 중요하다. 이산가족 가운데 월북인 가족의 경우에는 냉전적 시각으로 인해 상봉 신청률이 낮고, 현황 파악도 어렵다. 통일부나 국정홍보처를 통하여 이산가족 문제를 과거사 문제에 초점을 맞추는 현재의 시각을 극복하고 미래지향적, 창조적 시각으로 접근할 수 있는 방안을 모색한다.

또한 교류협력단계에서 납치자 및 국군포로 문제에 명확한 해결 방안을 찾아내야 한다. 2006년 6월 현재, 북한에 생존하고 있는 것으로 추정된 납북추정자 489명, 국군포로 1,743명에 대한 확실한 신원 정보를 북측 당국자 협의를 통하여 파악하여 납측 가족과의 상봉 및 재결합 방안을 추진하도록 한다.

이산가족 현황

2005년 통계청 주관 『2005 인구주택총조사』결과, 이산2·3세대를 포함한 이산가족은 71만명이며 이중 △북한출신은 16만명 △북에 직계가족이 있는 이산가족은 13만 6천명으로 집계되었다.

<이산가족 현황>

(2005년 현재, 단위: 만명)

	있음	부모	자녀	배우자	형제자매	기타 친인척
계	71.1	4.8	0.8	0.4	7.6	57.5
남	34.4	3.1	0.3	0.1	4.7	26.2
여	36.7	1.7	0.4	0.3	2.9	31.3

<이산가족의 출신지별 현황>

(2005년 현재, 단위: 만명, %)

	있음	남한	북한	해외
계	71.1 (100)	54.6 (76.7)	16.0 (22.6)	0.5 (0.7)
남	34.4	25.7	8.6	0.2
여	36.7	28.9	7.4	0.3

이산가족 71만명은 지난 '99년에 '70년 당시 가호적 신고자 수 546만 3천명을 기준으로 71년부터 96년 사이의 총인구증가율 40.34%를 적용해 산출한 추정치 767만명에 비해 현저히 낮은 수치이다. 당시 가호적 신고자 546만명에는 사망자 등 호적 정리 미비 및 동일 호적의 분가자녀 중복 산정 등의 오류 가능성 존재했다.

비록 2005년 조사가 가구원 전체를 대상으로 하는 전수조사이기는 하나 △이산2·3세대의 이산가족 정체성 퇴색 △이산1세대의 생존여부가 가족 구성원의 이산가족 인식에 지대한 영향을 미치는 점 등을 감안할 때, 실제 이산가족 규모는 발표결과를 상회할 것으로 추정된다. 다만, 북한에 부모·자녀·배우자·형제자매 등 직계 이산가족이 있다고 응답한 13만 6천명의 경우 적극적인 응답 성향을 감안시유의미한 통계로 볼 수 있으며 향후 이산가족 정책수립과정에서 정책대상자의 범위가 보다 명확해진다.

한편, 과거 통계청 인구센서스 발표자료에 의하면 북한출생인구는 41만명('90년) → 40만명('95년) → 35만명('00년)으로 나타났다. 이에 반해 2005년 조사는 단순 출생지 기준이 아니라 북한에 이산가족을 둔 북한출생인구라는 점에서 과거 발표치와 단순비교하기에는 어려움이 있다.

<‘겨레말큰사전’ 편찬사업의 실현과 남북 언어 정비>

2005년 남북언어학계에서 시작된 ‘겨레말큰사전’ 편찬사업은 현재 2009년 12월 출간을 목표로 추진되고 있다. 이 편찬사업을 계승하여 남북언어공동체 회복을 위한 노력은 남북사회문화공동체를 형성하고 전통적인 언어공동체로 회귀하는 것에 넘어서는 남북 공동의 한글 및 언어 체계를 회복함과 동시에 현재 서로의 차이 있는 언어문화를 다각적으로 연구하고 미래지향적인 언어공동체를 수립해 나가는 초석으로 삼는다.

우선 국내 표준 맞춤법과 띄어쓰기법이 있으나 현실적으로 남한내 전문 학자간 맞춤법이나 문법 상의 차이에 대해서도 통일안을 제정할 필요가 있다. 또한 각 지역의 방언이나 토속어휘들이 기록될 수 있도록 조사하고 연구하고, 실용 언어들은 지역 주민들이 일상적으로 의사소통할 수 있도록 한다. 그리고 통일교육에도 특정한 북측의 방언이나 사투리가 소개되고 있는데, 과거 사라진 북한지역 언어보다는 현재 북측에서 쓰고 있는 어휘나 방언들을 살린 교육이 되도록 한다.

북한사회과학원 언어학연구소 문영호 소장 인터뷰 중에서

지난 2005년 2월 <겨레말큰사전> 남북공동편찬위 결성식 때, 문영호 북한사회과학원 언어학연구소장은 한사코 언론 접촉을 거절했다. 남쪽 위원들과 대화 중에도 기자들이 다가오면 아예 입을 닫았다. 이번에는 달랐다. '우회적'인 방식이지만 인터뷰에 응했다. 홍윤표 교수가 기자들로부터 질문을 미리 받아 대신 묻고 문 소장이 답하는 자리를 마련했다. 북쪽 편찬위원장이자 조선언어학회 위원장이기도 한 문 소장은 이 사업을 낙관하고 있었다. 지난 2월의 긴장감이 이제 적극성으로 바뀌어 있었다.

-<겨레말큰사전> 편찬의 의미는 무엇인가.

=북남통일에 앞서 정신문화의 통일, 그 중에서도 말의 통일이 중요하다. 정신·문화적 차이, 특히 언어의 이질화가 심각하다. 먼저 말의 통일로 나아가자는 것이다.

-북쪽 사람들의 관심은 어느 정도인가.

=북에서도 많이 알고 있다. 상급(장관급)회담에서도 발표되고 신문·잡지에도 소개돼 잘 알고 있다. 요즘 가장 많이 듣는 말이 "그것(사전편찬)만은 깨지 말아라"는 당부다.

-주위의 우려도 있을 텐데.

=사실 초기에는 반신반의하는 분위기가 있었다. 그러나 이제 사전이 나오는 것이 중요하다는 데 의견이 일치되고 있다. 결과가 만족스러울까에 대해 여전히 우려가 있다. 현실적으로 규범이 다른데 제대로 이뤄질 수 있을까 하는 주위의 걱정도 있지만 관심과 기대가 더 크다.

-사전편찬의 방향은.

=북과 남의 차이를 넘어 제3의 생각을 하자는 토론을 많이 하고 있다. (사전 편찬을 위한) 기초가 어느 정도 이뤄져 있으며 실제 만들 수 있다는 방향으로 나아가고 있다. 제일 어렵고 중요한 문제는 어문규범 단일화다. 이번에 남쪽 어문규범조가 결성된 것을 기쁘게 생각한다.

-북에서는 관련 작업이 어느 정도 진척되고 있다.

=현재 43명의 전문가들이 어휘를 정리하고 있다. 8월부터 각 도마다 방언 수집을 위한 거점을 마련하고 있다. 사회과학원 국어사전편찬실을 중심으로 연구소, 대학, 전문가와 연계를 이루고 있다.

-전자사전 제작까지 목표로 하고 있는데.

=우리는 이미 프로그램 개발조를 운영하고 있다. 폭넓은 어휘를 담을 수 있는 전자사전을 다목적용으로 만들 수 있다. 입력자료는 남쪽이 더 많을 것이다. 전자화된 목록을 교환하고 비교, 보완해야 한다.

-앞으로 계획은.

=국어는 농후한 민족성 자체다. 효율이 문제인데 양쪽이 계속 합의해 나갈 것이다. 내년부터 짝잘하게 만나 속을 터놓고 얘기하면서 진행해 나갈 것이다. 우선 같은 것부터 해결하고 이론보다 실제 차원에서 접근할 것이다. (개성/글·사진 안수찬 기자)

<남북 방송언론 교류 확대 및 정례화>

교류협력단계에서 방송은 남북사회문화공동체를 실현하기 위한 가장 강력하고 대중적인 수단이자 커다란 영향력을 갖고 있다. 2002년 남측의 방송위원회와 북측의 조선중앙방송위원회가 체결한 “남북방송교류협력을 위한 합의서”에는 △방송협력에 관한 남북기본합의서 체결, △남북방송인 학술토론회 개최, △비정치적 분야의 방송편집물 목록 교환과 방송영상물 소개, △방송편집물 공동제작을 위한 북측의 편의보장과 남측의 방송설비 보장지원 등을 보장하고 있다. 또한 2003년 10월 평양에서 남북방송인 200명이 참가한 ‘2003년도 방송인 토론회 및 방송영상물 소개모임’이 개최되어 남북방송영상물 구입과 교환창구를 공식화하고 상호 프로그램 편성이 확대될 수 있도록 합의한 바 있다. 남북의 방송계도 한반도 평화통일에 방송의 역할이 얼마나 막중한가를 잘 인식하고 있다.

남북 회담이나 대화 현장에서 과거에는 남북 당국자간의 갈등이나 위기가 더욱 많아, 최근에는 방송계 갈등이 남북 관계에도 부정적인 영향을 줄만큼 영향력이 커지고 있다. 남측의 방송계의 분위기, 즉 언론의 자유와 소속 방송사의 이해관계를 남북관계보다 더 중시하는 분위기에서 언론방송계와 남북사회문화공동체 실현을 위한 노력을 각별히 중요할 수밖에 없다.

<남북체육 교류와 협력의 정례화>

남북체육교류는 같은 민족으로서의 정체성을 실현을 형성하고 증진시키는 데 가장 효율적인 역할을 할 수 있다. 남북체육교류와 회담은 적대적 냉전시대에 여러 차례 일어났고, 1990년대 이래로 상당히 많은 성과를 기록하고 있다. 2008년 베이징올림픽의 남북단일팀나 공동입장 문제 등을 놓고 구체적인 회담을 가질 것으로 보인다.

또한 ‘경평축구’의 전통을 이어 1990년 서울과 평양에서 축구시합을 열었다. 2000년 6·15 남북공동선언으로 남북 대화의 물꼬를 트는 데 축구나 농구 등이 한 몫을 단단히 했다. 2002년 부산 아시안대회, 2003년 대구 유니버시아대회와 2004년 제주도 ‘남북평화축전’에 북한팀이 출전하여 작은 부작용도 있었으나, 지역민들에게는 중요한 의미가 있었다. 즉 그 동안의 통일 행사가 주로 서울에 치중되어 진행됨으로써 지역민들은 통일의 주변인이라는 인식이 있었으나, 몇 차례 걸친 지역에서의 행사는 지역민들에게도 통일이 성큼 다가왔다는 인식을 심어주는 중요한 계기가 되었다. 이제 교류협력단계를 열며 남북체육교류는 체육전문인을 넘어 대중으로 확산되고 정례화가 될 필요가 있다. 남북 체육교류의 경우에는 국내차원보다는 남북차원과 동북아차원의 과제와 방안이 부각된다.

나. 남북차원

<남북사회문화 교류 및 협력 협정(안) 체결>

남북사회문화교류를 활성화하고 정례화하기 위하여 또한 이벤트성 교류 행사에서 차츰 사회문화공동체 수립을 향한 목표를 분명히 하기 위하여 남북사회문화 교류 및 협력 협정(안)을 체결하도록 한다.

남북사회문화 교류 및 협력 협정(안)은 1992년 “남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서”, 즉 남북기본합의서 “제3장 남북교류·협력”의 이행과 준수를 위한 부속합의서 가운데 제2장에 기초하고 2000년 6·15 남북공동선언을 기본정신으로 삼아 협의해 나간다. 또한 그 협의를 위한 구체적인 실무기구를 만들어 교류협력단계에서 체결할 수 있도록

록 한다.

이 교류협정에 따라 사회문화 각 하위 부문에서는 전담 기구를 만들어 부문별 교류 및 협력 협정을 체결해 나가도록 한다. 하위 부문별 전담 기구 및 협정 체결은 반드시 교류협력단계에서 체결해야 하는 것은 아니고, 각 부문별 남북 교류 협력 수준에 따라서 다음 단계에서 체결할 수도 있다.

<이산가족면회소 운영 및 관리를 위한 남북실무기구 조직>

2005년 8월에 첫 삽을 뜬 금강산 온정리의 이산가족면회소는 별 차질이 없는 한 2007년 상반기까지는 준공하게 될 것이다. 이미 그 면회소 건설 및 추진을 위한 협의는 일정에 올랐으나, 2007년 준공 직후부터 면회소가 제대로 가동되고 안정되게 운영되기 위한 협의는 내년 상반기까지는 마쳐져야 한다.

또한 북한측도 이산가족 데이터베이스가 일정 정도 구축되어 있어야 하므로, 북한측 이산가족 데이터베이스 구축을 지원할 수 있기 위한 원칙을 마련하고, 북한측이 희망할 경우에는 실무적인 지원도 실시하도록 한다.

또한 이산가족 면회 방식과 횟수, 규모 등에 대해서도 협의할 수 있는 이산가족상봉실무기구를 조직하고 가동시켜 나간다.

이 단계에서 반드시 풀어야 할 문제 가운데 하나는 국군포로와 납북자 문제이다. 2006년 4월, 18차 남북장관회담에서 “남과 북은 전쟁 시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제를 실질적으로 해결하기 위해 협력”하기로 하여 남북이산가족 상봉에서도 국군포로 및 납북자 이산가족의 상봉의 여지를 열어두게 되었다. 2006년 남측이 파악하고 있는 납북자 및 국군포로는 485명이고, 교류협력단계에서 이들에 대한 신원 확인 및 이산가족 상봉을 위한 협의 및 완전 해결을 위한 노력이 이루어지도록 한다.

<남북방송교류의 활성화와 남북방송언론협의기구 창설 준비>

2000년대 이래로 여러 차례의 남북의 공동방송 제작의 경험을 살려 차츰 공동방송 제작 편수를 늘려 방송을 정례화하는 방향으로 가도록 추진

한다. 그 동안에는 남측이 북측 방송을 간헐적이거나 방영했으나 최근에는 북측에서도 남측 과학영화를 방영한 바 있다. 비정치적인 프로그램, 예를 들면, 어린이용 동영상, 과학기록물, 역사물, 공영물, 디스커버리채널과 같은 프로그램(영어방송, 한글자막) 등의 부문을 교류하고 정기적으로 방송하는 방안을 모색한다.

또한 남북 방송언론의 대화창구로서 남북방송언론협의기구를 모색하여 이산가족 상봉행사나 각종의 남북행사 시 남북방송언론협의기구에서 행사의 의의를 심분 공감하고, 취지를 잘 전달하며, 민족 공동의 뜻을 반영하고 발전시키는 계기를 삼는다. 점진적으로 남북 방송언론이 함께 언론의 자유를 향유하고 발전시킬 수 있는 방안을 모색하도록 한다.

<남북체육교류의 정례화 및 남북체육교류·협력협정(안) 체결 추진>

남북체육교류는 다른 사회문화 부문의 교류에 비해서는 간헐적이긴 하지만, 교류 및 협력이 상당히 진척이 되어 있는 부문이다. 서울-평양 축구 및 농구 경기, 세계 무대에 단일팀의 출연, 올림픽 공동 입장, 공동 응원단 구성, 2006년의 '통일아이스하키'대회 등의 다양한 교류와 협력의 경험을 가지고 있다. 2008년 베이징올림픽을 앞두고 남북체육교류·협력협정(안)을 체결하는 성과를 내기 위한 노력이 이 단계에서 필요하다. 협정(안)을 협의하기 위한 협의기구를 가동해 나간다.

또한 남북체육교류·협력협정(안) 속에 포함되어야 할 내용이지만, 체육 용어의 단일안과 체육 시합 규정을 면밀히 검토하여 단일안을 만들되, 세계 수준의 체육 시합의 규정을 준용하도록 한다. 나아가 북한 체육의 현대화를 위한 지원이 필요하다. 체육관이나 운동장이 확보된 것과 달리 운동 및 훈련 설비들의 경우 후진적이고 부족한 실정에서 남북 체육교류를 확대하기 위해서는 체육 시설 및 설비의 현대화를 위한 지원이 같이 진행되도록 한다.

<남북청소년교류의 활성화>

청소년이 미래 남북사회문화공동체의 주역임을 감안할 때 다른 부문에

비해 아직은 성과가 미미한 편인 남북청소년교류가 보다 활성화되어야 한다. 1990년대 후반 이래로 남북청소년 교류는 민간단체를 통하여 간접적으로 이루어졌으나 2005년 전후로 하여 남북의 청소년과 청년대학생의 교류가 차츰 활기를 띠고 있다. 특히 남북대학생들의 교류모임이나 남북청소년편지쓰기, 남북청소년들의 금강산 식목 행사, 남북청소년 온라인컴퓨터게임 교류 등도 이루어졌다.

남북청소년 교류와 교류를 활성화시키기 위해서는 우선 학교통일교육을 강화해야 한다. 학교통일교육은 북한 이해와 통일 방안 등을 중심으로 하는 교육에서 탈피하여 평화문화교육과 결합하여 광범위하고 다각적으로 진행되어야 한다.

또한 여름캠프나 동계체육과 결합한 겨울캠프를 개최하여 체력단련과 남북청소년들의 보다 자연스러운 만남과 상호 이해를 증진시켜 나간다. 또한 온라인상의 게임이나 인터넷 교류 등은 일정한 제한의 문턱을 설정한 프로그램을 모색해 나간다.

남북청소년교류를 활성화시키기 위한 협의 및 실무기구를 만들어 체계적인 준비 속에 교류협력단계에서는 시범적인 형태의 교류를 통하여 가능성과 다양성을 확보해 나가고 평화정착단계에서는 정규화, 상호 방문을 추진할 수 있도록 한다.

다. 동북아 차원

<동북아 및 국제무대에서 남북의 사회문화적 공동 활동 추진>

동북아 및 국제 사회에서 한반도 평화를 보장받기 위한 활동 중 자연스럽고도 부드러운 방식이 남북의 사회문화적 활동을 국제무대에서 펼치는 것이다. 그를 위해서는 우선 동북아 및 세계 사회문화기구에 순차적으로 공동 가입을 모색하는 일이다.

또한 최근 한국, 중국, 일본의 대중문화 교류의 참가층과 방식들이 다양해지고 있을 뿐만 아니라, 한류열풍에 힘입어 각 사회에 다문화주의 분위기를 형성시키고 있다. 북핵 문제의 해결이나 북한에 대한 설득이 필요

하겠지만, 북한의 대중문화도 동북아 문화교류에 합류할 수 있도록 기회를 적극적으로 제공하면서 자연스럽게 동북아 문화공동체에 스며들 수 있도록 한다. 또한 남북, 중국, 일본의 서예를 포함한 동양화는 동북아의 중요한 문화적 공통성임을 고려할 때 미술 교류전이나 음악 교류전과 같은 예술 교류를 통한 동북아 문화공동체 형성은 ‘동북아 가치’와 화합을 증진시킬 수 있는 계기가 될 것이다.

<2008년 베이징올림픽 대회 공동 참여 및 남북, 해외동포 단일응원팀 추진>

교류협력단계의 최대 현안과제는 2008년 베이징올림픽 대회 단일팀 참가 여부이다. 이를 위한 남북체육회담이 재개되어야 한다. 또한 이 문제를 해결하기 위해서나 앞으로의 남북체육교류와 관련된 모든 문제의 협의 및 결정된 안을 실행할 수 있는 남북체육교류위원회를 구성한다. 만일 교류협력단계에서 빠르다면, 임시체육교류위원회를 조직하여 이러한 사항을 담당하도록 한다. 또한 베이징올림픽에서 남·북·중국조선족 중심의 단일응원팀과 도우미팀을 조직하여 올림픽경기장 안팎에서 공동 참여 수준을 높여나간다.

또한 이 단계에서 남북, 해외동포들이 참가하는 세계 한민족 체육·문화제전을 서울과 평양에서 동시 개최하거나 서울, 평양에서 순번제로 개최하는 방안을 모색하고 체육·문화축전을 위한 회담으로 제안한다.

2. 평화정착단계: 사회문화공동체 수립을 위한 노력

<추진 목표 : 평화문화 정착 및 민족공동체 복원>

교류협력단계가 현 정부에서 시작되어 몇 년 이내의 기간에 할 수 있는 단기적 과제와 추진방안을 포함하고 있다면, 평화정착단계는 중기적 시간이 소요되는 전반적인 민족공동체 회복을 위한 중기적 과제와 추진 방안을 포함하고 있다. 이 단계 추진 전략은 다음과 같다.

첫째, 민족공동체가 사실상 회복하게 되기 위해서는 가장 일차적으로 언어공동체를 복원시키는 것이다. 전 단계에서 언어공동체 회복을 위한 사실상의 준비를 하고 있고, 다른 모든 부문보다 기본적이면서 시급한 과제여서 언어공동체는 평화정착단계에 형성될 수 있도록 한다.

둘째, 남한에는 계급, 성별, 지역 등의 사회적 불평등을 해소하기 위하여 사회복지를 확대하고 북한에는 기존의 사회복지제도가 회복되어 제대로 가동될 수 있는 환경이 조성된다. 이 단계에는 북핵 문제가 완전히 해결되고, 한반도 군축도 단계별로 이루어질 것으로 보아 국가예산에서 평화적 경제 예산이 차지하는 비중이 좀 더 높아질 것으로 판단되어 남북 모두 사회적 불평등을 해소할 수 있는 사회복지제도를 갖게 될 것이다.

셋째, 남한 중심의 평화교육을 남북 모든 지역으로 확대하고 나아가 해외동포를 위한 교육 프로그램에도 평화교육이 반영하여 실시되도록 한다. 평화교육에는 한반도 평화문화 정착뿐만 아니라 세계시민 교육의 내용도 반영된다. 즉 평화교육에는 전쟁 없는 소극적 평화 개념과 전망을 넘어서서 구조적 폭력이 사라진 적극적 평화가 실현될 수 있는 전망을 제시하며 다문화 속에서 공존할 수 있는 생활방식을 이해하고 실천한다.

넷째, 평화정착단계에서는 남북사회문화공동체 수립될 남북연합단계의 전 단계로서 민족공동체를 수립하고 관리 운영하기 위한 임시 남북공동기구 설립과 함께 기초적인 인프라 구축이 본격적으로 시작되어야 한다.

이제 평화정착단계에서 분야별 주요 과제와 추진 방안은 다음과 같다.

가. 국내 차원

<남북사회문화공동체를 향한 물적, 인적 자원의 확보>

평화정착단계에서는 남북연합단계 사회문화공동체를 수립하고 가동하기 위하여 총력이 모아져야 한다. 우선 전 단계의 남북교류협력기금만으로는 수요를 충족시킬 수 없으므로 ‘남북사회문화공동체조성기금’(가칭) 마련을 위한 아이디어와 국민적 여론을 수렴하여 기금위원회를 설치하여 기금 조성 관련 법안을 정비하고 기금위원회를 가동시켜 나간다.

<평화문화 정착을 위한 평화교육과 평화운동의 확산>

교류협력단계에서 냉전문화를 청산하기 위한 평화교육을 주로 학교에서 실시되었다면, 평화정착단계에서 평화문화를 정착시켜 나가기 위해서는 학교를 중심으로 하여 가정, 전체 사회에 확산시켜 나가도록 한다. 평화교육뿐만 아니라, 평화퍼포먼스, 평화캠페인, 일상의 평화운동이 이루어지도록 한다. 평화문화가 정착하기 위해서는 무엇보다도 실질적 민주화와 사회복지, 사회정의가 구현되어야 한다.

나. 남북 차원

<각 사회문화 부문별 교류·협력 협정(안) 체결>

전 단계 포괄적 사회문화 교류·협력 협정(안)을 예술 부문이나 방송·언론, 문화, 학술 및 교육, 체육, 종교, 문화재, 도서관, 출판, 대중문화나 생활문화 등에도 확대하여 제반 사회문화 분야에서 교류·협력 협정(안)을 체결하여 각 사회문화 교류와 협력을 제도화시켜 나가면서 점차 남북연합단계의 사회문화공동체를 준비해 나간다.

또한 이를 위한 각 분야 협의 및 실행기구와 전체를 조율하는 ‘사회문화 교류협력기구’(안)를 만들어 상호 조정과 협력을 이루어 나가도록 한다.

<북한의 실질적 민주화와 인권의 증진 및 평화문화 정착>

국내 차원의 평화문화 정착을 위한 노력과 함께 북한 내에서도 평화문화가 정착되도록 해야 한다. 전 단계 북핵이 해결되고 지원과 교류협력이 확대되어 경제적 위기가 어느 정도 타개되었다고 볼 때, 평화정착단계에서는 북한에서도 실질적 민주화와 인권을 시켜 나가야 한다. 또한 서서히 다문화주의를 수용하여 남한과의 사회문화적 교류확산을 통한 상호 침투와 변화를 감당할 수 있도록 조치를 취해 나가야 한다.

또한 남북평화문화정착을 위한 협의·실행기구를 사회문화 교류협력기구 산하에 구성하여 평화문화 정착을 위한 정책과 프로그램을 생산하고, 평화문화 교육자를 양산하여 남북 학교와 사회단체 등에서 실시할 수 있

는 제도를 전반적으로 관장하도록 한다.

<제2 이산가족면회소 설립과 이산가족 교류의 새로운 발전>

전 단계에서는 2006년 2월 말까지 진행되어온 이산가족 상봉 방식을 횡수면에서나 규모면에서 확대하고 정례화하는 것으로 목표로 두었다면, 평화정착단계에서는 이산가족공동체라는 전망을 갖고 이산가족 사업을 진행하도록 한다.

2007년 완공되어 정상가동되는 금강산면회소는 이 단계에 오면 수요의 성격이 달라질 것으로 보인다. 대부분의 이산가족 1세대들이 노령화 및 자연 수명의 다함으로 금강산면회소는 상당한 부담으로 작용할 수 있다. 따라서 금강산면회소는 이산가족 후세대들이 관광과 상봉을 위하여 이용할 수 있는 레저시설로 성격을 바꾸는 것이 현실적이다.

또한 평화정착단계에서 남북경제공동체의 메카가 될 개성공단이 경제와 관광, 사회문화적 복합공간으로 자리매김될 것이다. 따라서 개성지역에 제2의 이산가족 면회소를 설립하는 방안에 대해 적극 모색하여야 한다. 개성지역은 서해안 허브 계획과 황해도와 경기도를 잇는 관광의 센터가 될 것이다. 개성 이산가족 면회소는 상봉과 경제를 결합한 의미를 갖게 될 것이다. 상봉에 참여하는 이산가족들에게 개성공단을 참관하도록 하여 개성공단을 홍보함과 동시에 경제적 투자를 유도하도록 한다.

<남북언어통일추진기구 설립과 언어공동체 수립을 향한 준비>

우선 '남북언어통일추진위원회'(가칭)를 구성하여 남북언어통일의 정책이나 실행 사항들을 조율하고 점검해 나간다. 또한 전 단계에서 준비한 문법, 맞춤법 통일안을 남북의 학교 및 공기관에서 수용하여 시행하도록 한다. 특히 초등학교의 경우, 모든 국어교사를 비롯한 모든 교사들이 재교육을 받을 수 있도록 하며, 기계적으로 통일안에 대한 교육만이 아니라, 통일안의 의의와 함께 평화통일에 대한 문제의식을 가질 수 있는 방향으로 진행되도록 해야 한다.

한편 남북의 방송언론이나 출판물에도 이러한 규정을 준수하도록 한다. 방송언론사의 경우에는 반드시 시청자모니터단이 맞춤법과 문법 통일안을 올바르게 사용하는지도 모니터하여 현장 피드백이 이루어지도록 한다.

또한 남북의 한글 컴퓨터 프로그램에서 한글 문법 및 맞춤법 통일안을 사용하여 일반인들이 친숙하게 사용할 수 있도록 한다. 이 과정에서 문법 및 맞춤법 통일안에 의거한 ‘더 좋은 한글프로그램’ 경연을 남북 합동으로 시행하여 남북의 전문가들이나 일반인들의 관심을 유도한다.

<남북방송교류 정례화를 위한 남북방송망 구축>

평화정착단계에서 남북방송은 2002년 체결한 “남북방송교류협력을 위한 합의서”와 남북문화협정 등에 따른 교류의 확대와 정례화를 통하여 남북방송공동체 창설을 준비하기 시작한다. 이 때 남북방송공동체는 현재 남북의 국, 공영 방송사를 하나의 네트워크로 묶을 수 있는 가상 방송망(virtual broadcasting network)을 의미한다. 다시 말해 평화정착단계에서는 제도화된 가상 방송망을 설립하기 위한 제반 조건을 갖춰 놓고 남북연합단계에서 사실상의 남북공동가상방송망을 작동함으로써 남북방송공동체는 구현된다.

남북의 텔레비전방송의 공동 운영을 가능하게 하려면 일차적으로 (칼라)텔레비전방송의 송출방식에 대한 합의가 이루어져야 한다. 현재 남한의 NTSC와 북한의 PAL과 송출방식은 호환이 불가능하여 장기적 남북방송망 건설의 걸림돌이 될 것이다.

<남북체육교류·협력의 제도화 및 남북체육공동체의 초입>

사실상의 남북체육공동체를 형성하기 위한 다양한 방안과 프로그램이 필요하다.

첫째, 체육공동체를 형성하기 위한 남북체육회담의 수준을 격상하고 남북체육교류위원회를 체육공동체 수립의 전 단계로 운영하도록 한다.

둘째, 남북체육의 세계화를 위한 전략 가운데 하나로서 남북 체육 영재

를 공동 교육시킬 수 있는 남북 공동 운영 학교와 시스템을 만든다. 이 단계의 초반에는 남북이 현재까지 해오고 있는 방식대로 별도로 운영하고 정기적으로 이론 및 실기 교류 및 해외 공동 연수 등을 시행한다.

셋째, 대중화를 위한 전략으로 북한이나 유럽 등에서 발달해 있는 지역 단위의 체육클럽 활동을 남북 전 주민의 ‘일인일기(一人一技)’ 지원 사업 차원에서 실시한다. 나아가 지역 결연이나 학교 결연, 계층간 결연 체육 교류도 확대 실시한다.

넷째, 전 단계에서 시범적으로 시작된 북한 지역이 참가한 전국체전을 명실상부하게 한반도 전체 시도의 참가 행사로 확대하고 정례화시켜 나간다. 전국체전의 전국화를 통하여 체전을 한민족문화 축제의 장으로 자리매김해 나간다.

다섯째, 전 단계에서 이미 시작한 기본적인 체육 용어나 규칙의 표준화를 원칙으로 시행하고, 보다 구체적으로는 체육 이론 등에서도 남북이 공유할 수 있는 개념과 프로그램을 연구하여 결과물은 공유하고 현장 이론과 실기 교육을 통하여 대중화시킨다.

여섯째, 개성공단 대표팀을 구성하고, 현재의 K리그를 확대하여 북측에서 참가 가능한 팀들이 참가한 ‘C리그(Corea League)’(가칭)를 개최한다.

다. 동북아 차원

<동북아 및 세계 사회문화 기구의 공동 및 연대 활동>

남북연합단계의 남북사회문화공동체를 준비하면서 국제 사회로부터 남북의 사회문화적 관계의 공고함을 드러내기 위해서는 전 단계 시범적인 공동가입이나 공동 활동의 폭을 확대하여 나가야 한다.

또한 동북아 및 세계 평화 관련 기구에도 공동으로 가입하여 세계 사회에서 북한의 신뢰관계를 회복하고 사실상의 남북평화통일을 인정받을 수 있는 분위기를 조성해 나간다.

<해외 이산가족의 상봉의 활성화와 한민족 체육 및 문화축전 개최>

교류협력단계에서는 해외동포들이 이산가족 상봉에 참여할 기회가 적었지만, 평화정착단계에는 해외 면회소를 설립하여 해외동포들이 자유롭게 적극적으로 이산가족 상봉을 할 수 있도록 한다. 특히 전 단계에서는 이산가족으로 인정받지 못한 북한이탈주민(새터민)도 상봉을 할 수 있도록 남북의 분위기를 조성하고, 남북만이 아니라, 해외로 흩어진 북한이탈주민의 이산가족들도 상봉할 수 있는 방안을 모색한다.

한국 중심으로 시행되고 있는 한민족체육 및 문화 행사에 북한측도 참여하도록 하여 명실상부한 ‘세계 한민족 체육·문화 축전’(안)을 정례화시키고, 만일 세계 수준에서 정례화가 어렵다면 남북과 중국, 일본 거주 동포가 함께 하는 ‘동북아 한민족 체육·문화축전’을 정례화시킨다.

3. 남북연합단계의 남북사회문화공동체의 완성과 지속적 발전

<추진 목표: 각 사회문화부문의 사회문화공동체 수립으로 집중>

남북연합단계는 남북연합단계이기도 하며 ‘사실상의 통일’ 단계로서 사회문화공동체가 수립되어 사회문화공동체 수준에서 남북의 사회문화교류와 통합이 일어나게 된다. 추진 전략은 다음과 같다.

첫째, 열린 민족공동체를 목표로 한 사회문화공동체는 하나의 민족을 지향하면서도, 다문화정체성을 허용한다. 남북의 다른 문화뿐만 아니라 다양한 동북아 문화도 우리 사회에 유입되어 단일한 잣대의 단일민족, 단일문화라는 논리는 현실적으로 설득력이 없다. 국경이 낮아지고 동북아 공동체를 지향하는 21세기, 상생과 공동 번영의 민족공동체와 동북아공동체를 열어나간다. 나아가 동북아정체성 역시 세계사회에 대해 열린 역대 공동체가 되도록 해야 한다.

둘째, 국제법상 남북연합단계의 한반도는 여전히 2국가 2체제이므로 현재까지의 국적을 유지하되, 법적 지위를 나타내는 경우가 아닐 경우, 통일 지향적인 단일 국호(미정)를 사용할 수 있도록 국내외적으로 제도적인 노

력과 함께 시민사회내의 노력도 경주해야 한다. 다만, 법적 이중 국적 문제에 대한 심도 있는 논의가 필요하되, 유연한 전략을 찾아야 한다.

셋째, 이 단계에 이르면 남북사회문화공동체의 임시중앙기구가 사실상의 통일정부기구로서 남북사회문화 문제 전반을 관장하고 주도하며 영향을 미치게 된다.

넷째, 남북사회문화공동체가 사실상의 통일 상태를 일컫는 개념이지만, 1국가와의 완전한 통일국가와의 차이는 인적, 물적 교류를 보장은 하되, 완전한 거주이전의 자유나 노동이동의 자유는 남북당국에 의해 충분히 논의해야 할 중요한 의제이다.

다섯째, 임시통일정부기구의 명의로 사회문화관련 세계 기구에 참가하고 협정 서명하는 것도 국내법 상으로 구속력을 갖게 된다. 남북연합단계 분야별 주요 과제와 추진 방안은 다음과 같다.

가. 국내 차원

<지역 사회문화 기구의 자율성의 보장과 전체와의 조화>

남북연합단계에서 사회문화통합은 다문화주의에 기초한 새로운 한민족 정체성을 창조해 나가는 방향으로 진행되어야 한다. 그러기 위해서는 ‘중앙’에 대한 ‘지역’으로의 개념 전환이 이루어지는 국내 차원의 사회문화 당국과 정책, 시민사회의 활동을 포함한 사회문화적 활동에도 상당한 자율성이 보장되어야 한다. 그러나 지역적 자율성은 전체와의 조화라는 틀 속에서 이루어져야 하는데, 그 범위와 재량권은 중앙-지역 사회문화 기구의 협의 속에서 이루어질 것이다.

나. 남북 차원

<남북 사회문화공동체의 수립과 중앙 기구로서의 위상 확립>

남북연합단계에 이르면 남북사회문화공동체가 수립되어 정상화되기 위해서는 남북연합기구 내의 사회문화 관련 기구에 ‘중앙’적 성격을 부여

해야 한다. 또한 전 단계에서 두 개의 국가 수준에서 체결된 사회문화관련 협정과 기구들을 검토하여, 남북의 완전한 통일을 앞두고 사회문화통합을 위한 전반적 법제도와 정책을 정비하고 관계 기구를 통폐합해 나가야 한다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 중앙 기구가 남북 각 지역의 사회문화 당국과 시민사회단체, 각 주민들의 사회문화적 실천과 유리되지 않도록 각 지역 당국 및 시민단체들과의 유기적인 협의체를 만들어 나가는 일이다. 또한 중앙 기구내 정치, 경제, 군사 등의 당국과도 협조와 지원을 받는 일도 그에 못지않게 중요하다. 그러기 위해서는 중앙 기구에 예산과 정책을 책정하고 집행할 수 있는 권한을 부여해야 한다.

중앙 기구는 지역 기구 및 다른 부문의 기구들과 협조 하에 사회문화 전반적, 또는 분야별 통합정책을 심의·생산·집행해 나간다. 사회정책, 사회복지, 여성정책, 사회적 소수자 정책 등과 같은 사회 분야 정책이나, 예술 부문이나 방송·언론, 문화, 학술 및 교육, 체육, 종교, 문화재와 관광, 도서관, 출판, 대중문화나 생활문화 등의 분야 등 모든 사회문화 하위 분야에서 통합 정책을 수립하고 집행해 나가야 한다. 그러나 통합정책의 방향은 단일주의적 체계가 아니라, 다문화주의적 체계 수립에 있으므로 지역과의 충분한 협의 속에서 최소주의적 원칙에서 통합 정책을 추진해 나가야 한다.

<남북 언어공동체의 수립과 발전>

남북연합단계에서 남북언어공동체 수립은 커다란 의의를 가지고 있다. 국경이 무너진 세계화의 추세가 미래 지구에 더욱 가속화되면, 현재 3,000여 개의 언어 중 문자를 가진 78개 언어의 수는 지금보다 더 줄어들 수 있다고 한다. 미래의 문자 언어로 살아남기 위해서는 최소한 인구 1억 명 규모가 되어야 문자를 기초로 한 산업이 시장력을 갖고 교육을 통한 학문적 재생산이 이뤄질 것이라고 한다. 10~20년이 걸릴 사실상의 통일의 단계에 가면 한반도에 거주하는 인구는 대략 8,000~8,500만 명 정도가 되고, 해외 동포까지 합하면 최대 9,000여 만 명이 되므로, 내부 구성원의 노력 여하에

따라 한글과 한글언어의 명맥을 유지할 수 있다.

한반도 구성원들과 해외동포의 노력과 창의성 여하에 따라서는 통일된 한글언어를 더욱 아름답고 편리한 언어로 다듬어 세계 공용어나 유엔 공용어의 하나가 되도록 하는 비전을 가질 수 있다. 또한 쌍방향 다문화언어 시대를 열 수 있기 때문에 한글언어의 세계적 영향력도 더욱 커질 수 있다. 그렇게 할 수 있는 조건 중의 하나인 최근 세계 정보통신산업계의 한류열풍을 남북연합시대를 맞아 더욱 가속화시켜 다양한 하드웨어산업계와 소프트웨어산업계에서 한글언어의 영향력을 키우는 전망과 전략을 가져볼 수 있다. 또한 통일언어는 사양화되고 있는 출판인쇄업계를 발전시킬 수 있는 계기도 된다.

<남북방송언론공동체 수립을 위한 남북공동가상방송망의 발전>

남북연합단계에서 남북방송공동체의 제1의 과제는 남북방송언론공동체 수립 관계법을 제정하고, 남북방송언론기구를 구성하며 남북공동운영의 방송국의 설립이다. 전 단계의 임시 남북공동방송망을 정식 방송망으로 전환하여 남북 전체를 아우르는 방송활동을 시작한다. 방송 제작지들도 남북에서 공동으로 참여하고 표준화된 방송 매뉴얼을 제작하여 연수와 워크숍을 통하여 공동방송체계를 만들어 가도록 한다. 나아가 남북공동방송 시청자위원회와 모니터단을 구성하여 방송이 제작 및 유통되는 과정에서 어떤 문제점이 발생하고 있는지, 더 나은 기획을 위해서는 무엇을 어떻게 하는지 하는 체계를 만들어 나가야 한다.

<남북이산가족공동체의 수립과 확대 발전>

남북연합단계에 이르면 대다수의 이산가족 1세대들은 생물학적 수명을 마치므로 이산가족공동체는 넓은 의미의 가족공동체로서 후대들을 위한 개념이 된다. 전 단계에서 구축된 이산가족공동체를 통하여 이산가족 후대들은 친인척으로서의 의무와 권리에서는 해소되었지만, 넓은 의미의 가족공동체이며, 남북의 넓은 지인망이 되어 서로 상봉이나 연락을 할 수

있는 관계가 될 것이다. 보다 구체적이면서도 광의의 가족으로서의 남북의 흩어진 가족들은 보다 자유롭게 의사소통하고 1세대들을 추모하는 기념행사를 해나가면서 이산가족공동체의 개념을 확산해 나갈 것이다.

또한 이 단계에 이르면 국내외 북한이탈주민들도 북측 이산가족들과 자유롭게 연락하고 상봉할 수 있게 될 것이다. 자연스럽게 북한이탈주민을 중심으로 한 이산가족 상봉과 그에 따른 이산가족공동체가 이 단계의 중심으로 될 것이다.

또한 이 단계에서는 새로운 남북사회문화공동체의 주인공들이 탄생하게 될 것이다. 각종의 남북교류과정에서 결혼하여 새롭게 가정을 만든 사람들이 생기게 되고, 그에 따른 새로운 이산가족들이 생기면서 명실상부한 21세기형의 자유롭고 창조적인 이산문화공동체(diasporic community)가 생기게 될 것이다.

다. 동북아 차원

<동북아 및 국제 사회문화 기구 남북단일기구 참가>

남북연합단계에서 중앙 수준의 남북사회문화 기구가 수립됨에 따라서 동북아와 유엔을 포함한 국제 사회에서도 중앙 기구가 남북사회문화공동체를 대표할 수 있는 대표성 이양을 중앙과 지역 당국간의 협의 하에 순차적으로 이루어 나간다. 이 과정에서 단계에서 임시적으로 가입한 단체들이나 체결한 국제적 협정이나 합의서, 신사협정 등에 대해서도 전반적인 검토가 이루어져 중복되거나 배치되는 사항이 발생하지 않도록 해야 한다.

그러나 남북연합단계에서는 두 국가체제가 유지됨으로 지역 정부의 국제 사회 활동은 중앙 정부의 활동에 배치되지 않는 한 존중하고 보장되어야 한다.

<동북아 방송망의 운영>

남북공동방송망의 정상화를 통하여 동북아 방송공동체 수립을 위한 노

력이 계속된다. 남북공동방송망 자체가 해외동포와 한반도와 긴밀한 교류를 하고 있는 외국인들에게 각종의 정보를 전달하고 뉴스를 유통시키는 역할을 한다. 또 한편으로는 한반도와 중국과 일본을 망라한 가상방송망을 운영할 수 있도록 한다. 나아가 동북아 및 해외동포를 위한 방송을 정규화해 나가도록 한다. 남북공동제작 방송프로그램을 다국적언어로 송출한다. 특히 영어 외에도 중국어나 일본어, 러시아어 방송이 이뤄져야 하고 역력이 되면 스페인어 방송도 될 수 있도록 한다.

<동북아한민족체육·문화축전(안)의 정례화와 동북아체육공동체 형성을 위한 노력>

남북연합단계에서 남북사회문화공동체가 열린 민족주의로 되기 위해서라도 반드시 민족공동체와 함께 동북아공동체는 동시에 상호지지와 협조를 바탕으로 건전하게 상호 견제와 경쟁할 수 있는 시스템과 문화를 만들어 나가야 한다. 이러한 취지를 십분 살릴 수 있는 것이 동북아체육공동체의 형성이다.

민족 내부적으로는 ‘동북아한민족체육·문화축전’을 명실상부하게 세계로 확산하여 모든 지역의 해외동포들이 참가할 수 있는 화합과 단합의 자리로 만들어 나간다. 이러한 과정을 통하여 한반도 사회문화공동체를 홍보하고 해외동포로부터 인정받고, 역으로 해외동포에도 한반도 평화통일의 중요성을 각인시킬 수 있다.

민족 또는 국가간에는 동북아의 화합과 단결을 공고히 하는 남북, 중, 일 축구 리그전, 가칭 ‘A리그’를 정기적으로 순회 경기로 개최한다. 다만 국가대표팀이 아니라 남북 및 중국, 일본의 지방자치대표팀이 중심이 되어 참가하고 운영되도록 한다. 이러한 가운데 동북아정체성을 형성하고 발전시켜 나간다.

나아가, 세계적 체육경기 대회에 한반도에서는 최대 세 개의 팀이 참가할 수 있다. 즉 남북지역국가 대표팀과 남북연합기구 대표팀이 참가하되, 협의기구를 통하여 참가 방식에 대해서는 추후논의를 진행한다.

V. 참여정부의 당면 과제

현재의 참여정부 하에 남북관계는 사실상 교류협력단계의 초입에 들어서 있다. 교류협력단계 사회문화부문의 목표는 냉전적, 적대적 사회문화를 청산하기 위한 노력을 하는 데 있다. 이 추진 목표는 생각하기에 따라서는 달성하기 쉬운 목표인 것 같으나, 사실은 사회적 관계나 의식, 무의식에 깃들여 있는 60여년의 냉전적 대결의식이나 적대감을 해소한다는 것은 시간적으로 장시간이 소요되고, 노력면에서도 상당히 다양하고 많은 노력이 필요로 될 수 있다. 인간의 의식이나 무의식은 의외로 견고하다. 특히 남북의 냉전적 적대의식은 한국전쟁을 전후하여 모든 구성원에게 치명적인 상처와 고통, 두려움을 남겼고, 그 후로도 냉전이데올로기에 의해 서로에 대한 증오와 대립의식이 겹겹으로 싸여 있다. 또한 이 문제는 인간에 대한 문제이므로 법제도로써 완전히 종식시키고 청산할 수 있는 성질의 것이 아니다. 따라서 교류협력단계의 목표를 냉전적, 적대적 사회문화의 청산으로 두는 것은 완성상태로서가 아니라, 완전한 평화체제를 수립하는 것을 목표로 한 긴 과정을 상정하고 냉전문화 청산을 ‘시작’한다는 데 의의가 있다.

교류협력단계에서 이러한 목표를 풀어나가기 위해서는 국민의 정부나 참여정부에서 이미 시작되어 있는 사업에서 과제를 풀어나가야 한다.

첫째, 전 단계에 해나갔던 사회문화부문의 사업을 교류협력단계에서 승계하여 활성화시켜야 할 사업은 남북사회문화교류를 시민사회 수준으로 확대하고 이벤트성 사업 방식을 진정한 사회문화교류로 제자리매김 해나가야 한다. 사회문화교류 자체가 반드시 냉전적·적대적 남북문화를 청산하지는 못한다. 그러나 사회문화교류는 전문가뿐만 아니라 일반인에게도 가장 광범위하게 영향력을 미칠 수 있는 방식이며, 폭넓은 교류는 이해의 기초를 제공함으로써 적대적이거나 대결적 남북문화를 개선하게 되어, 정치가 할 수 없는 일을 할 수 있다.

예술 부문이나 방송·언론, 문화, 학술 및 교육, 체육, 종교, 문화재, 도서

관, 출판 등 모든 민간인 교류를 포함하는 사회문화교류는 전 단계에서 전문가들이나 지식인 중심으로 이루어졌다. 또한 지금까지 사회문화교류는 상호 소개를 위주로 하는 다분히 이벤트성의 행사로 일관하였다. 이벤트성 행사를 치르기 위해서는 커다란 비용도 문제로 제기되어 오고 있다. 이제는 비용 문제는 북한의 사회문화분야의 현대화 비용이자, 남북통일을 준비로서의 투자 개념으로 바뀌어 나가면서 체계적이고 남북 협의에 의한 지원과 교류가 사회문화분야에서도 이루어질 수 있도록 해야 한다.

대부분의 사회문화 분야에서 다소 한발 나간 교류가 체육부문의 교류이다. 이미 세계무대에서는 단일 참가단이나 단일 응원팀을 구성한 경험을 갖고 있고, 몇 분야에서는 단일체육팀도 만들어 세계 무대에 서기도 했다. 체육교류처럼 실질적인 교류가 되기 위한 노력이 더 많이 이뤄져야 한다.

그 노력을 위한 몇 가지 방식이 있다. 과거 동·서독과 같이 일괄적인 ‘문화협정’을 체결하여 각 부문의 담당자들 간의 교류를 활성화시킬 수 있다. 남북에 있어서는 실효성은 사라졌으나 문화협정과 유사한 성격을 가진 것이 1992년 ‘남북기본합의서’의 ‘부속합의서’로 볼 수 있다. 남북에 있어서 일괄 문화협정보다는 분야별 협정을 체결하여 분야의 특성에 따라 교류의 속도를 찾아나가는 게 바람직하다. 다만 사회문화분야를 아우르는 남북사회문화교류협력위원회를 구성하여 차츰 사회문화공동체 형성을 위한 준비를 다져나간다.

둘째, 남북 체육 교류는 남북의 단결과 화합을 가장 빨리 가져올 수 있게 할 수 있는 폭발력을 내장하고 있다. 또한 동시에 사상과 이념을 뛰어넘어 교류할 수 있는 부문이라는 장점을 갖고 있다. 체육교류의 장점을 살려 교류협력단계에서 개성공단을 대표하는 개성축구팀을 남북이 같이 만든다. 개성축구팀은 남북의 체육 행사에 모두 참가하고, 실력을 갖춘 선수의 경우에는 세계무대로 남북단일팀에 선발되는 기회도 제공하도록 한다. 특히 개성축구팀을 K리그에 참여함으로써 국내 축구 시합을 활성화시키는 계기가 되기도 하고, 개성축구팀과 각 지역 팀들이 친선경기를 벌임으로써 남북 화해와 협력의 상징이 될 수 있다. 또한 중국이나 일본의

축구팀과 경기를 성사시키면 개성공단 자체를 홍보할 수 있는 기회를 가질 수 있다.

셋째, 평화체제를 만들기 위한 문화계몽운동이 사회 전반에서 일어나야 한다. 문화계몽운동의 가장 적절한 방식은 교육과 접목되는 것이다. 그 교육은 지금까지 통일교육으로 대변되었으나 향후 통일교육은 확대되어야 함과 동시에 그 성격을 차츰 평화교육으로 바뀌 나가야 할 필요가 있다. 지금까지 통일교육은 대부분 학교현장에서 형식주의에 치우쳐 있거나 반공교육의 연장으로 진행되어 남북이 더불어 같이 사는 미래를 열어나간다는 전망을 갖지 못하고 있기 때문이다.

평화교육은 두 가지 차원에서 진행되어야 하는데, 하나는 현장교육에서 현재도 정규 교과과정에 포함되어 있는 통일교육이 형식주의적 수준을 넘어서 보다 확산되고 모든 교과과정의 내용 속에 통일의식이 내재화되는 방식으로 진행되어야 한다. 그리고 자라나는 어린이, 청소년들에게는 통일교육의 방향보다도 다양성과 공존의 가치를 존중하며, 구조적 폭력에 대해 문제제기하며, 적극적 평화를 실현하고자 하는 평화교육이 더욱 중시되어야 한다. 또 하나의 차원의 교육은 기성세대에 대한 재사회화차원에서 이루어져야 한다. 어린이, 청소년에게 평화통일교육을 하기 위해서 우선 교사 자신이 재교육이 이루어져야 하고, 가정이나 사회의 재교육이 이루어져야 한다. 전반적 재교육은 우리 사회에서 실질적 민주화를 이룩하는 과정과도 함께 진행되어 가도록 한다.

그리고 장차 평화통일교육이 우리 사회를 넘어서 남북 사회와 해외동포 사회, 나아가 동북아, 특히 중국과 일본에도 같이 할 수 있도록 준비해야 한다. 남북의 청소년을 대상으로 한 교과과정에 남북이 같이 배우는 역사, 문화 교육과정을 포함하여 민족의 신뢰와 화해, 공존의 가치를 찾아가갈 수 있도록 한다. 또한 남북의 평화통일교육과정을 해외동포 사회에도 보급하여 일본의 민족화교나 중국의 조선족화교에서도 실시할 수 있도록 홍보하고 여건을 조성하여 나간다. 남북한 및 중국과 일본이 공통적으로 실시할 수 있는 평화교과서만들기는 장기적으로 시간이 걸리는 작업이지

만 커다란 중요성을 갖고 있다. 이미 한·중·일은 공통의 역사교과서를 만들어본 경험이 있어서 남·북·중·일의 공동평화교과서를 만들고, 평화교육을 시행하는 일은 많은 장애를 갖고 있지만, 불가능한 일만은 아니다. 이런 교육이 필요하다는 담론을 확산하면서 실행해 나갈 수 있는 기구를 시민사회와 국가가 결합하여 만들어 나가야 한다.

Ⅵ. 맺음말

남북사회문화공동체를 수립하는 제1의 목표는 한반도 모든 구성원들이 ‘삶’을 공유하기 위함이다. 삶을 공유하는 첫번째 조건이 평화이다. 21세기 초반 한반도와 동북아에는 여전히 전쟁의 잠재적 공포가 내면화되어 있다. 평화의 대립어인 전쟁이나 구조적 폭력은 삶을 죽음과 황폐로 바꾼다. 한반도의 전쟁과 분단은 정치적 대결을 넘어 한반도 모든 구성원을 서로 적대시하고 불신하도록 만들었다. 또한 20세기 한반도를 포함한 동북아는 2차 세계전쟁에 휘말려 수많은 사람이 죽고 다치고 행방불명되었으며 수많은 이산가족을 낳았다. 이 과정에서 한국과 일본, 중국과 한국, 남북과 중국 간에는 전후 처리의 불완전성, 잠재적 영토 분쟁의 소지, 핵문제 등을 안고 있고, 이러한 문제에 대한 책임에 있어서 미국과 러시아도 자유롭지 못하다. 또한 남북의 대결구조, 중국과 대만의 대결구조, 일본에 대한 한국과 중국의 대결구조도 잠재화되어 있는 게 사실이다.

21세기 초반 동북아에 휘몰아치고 있는 각 국가들간의 ‘역사전쟁’은 과거에 대한 문제에서 비롯되었으나, 이 역사전쟁은 가까운 미래에 전운을 감돌게 하는 징조를 비치는 ‘오래된 현재’ 또는 ‘오래된 미래’이다. 동북아 국가들은 경제적 발전을 위하여 실용적 입장에서 상생의 길을 택하고 있고, 한류열풍과 같은 문화 코드는 동북아인들이 상호 교류와 이해를 증진시키는 계기가 되고 있다. 그러나 정치적 속성상 필요시 전쟁도 택할 수 있는 논리를 가지고 있어서 동북아 국가들은 원컨 원치 않건 전쟁에 휘말

릴 소지와 계기가 다분하다. 현재 우리에게서 전쟁의 원인을 완전히 없애는 것은 바람직하지만, 쉽지는 않다. 다만 전쟁의 위기를 어떻게 피해 나가며, 전쟁 발발을 예방해 나가며, 원인 문제를 해결하는 데 초점을 맞추는 수밖에 없다.

21세기 남북의 평화와 통일이나 동북아 국가들의 공존공영을 위하여 한반도 평화체제 수립은 절박한 당면 과제이다. 당면한 과제를 해결하기 위하여 우리는 모든 방향의 총력을 기울여야 한다. 사회문화 분야는 평화체제를 위한 코드를 만들고 남북과 동북아 구성원 사이에 평화의 소프트웨어를 확산해 나가고 생활방식 속에서 평화를 확보하는 데 진력을 기울여야 한다.

양 문 수 (북한대학원대학교 교수)

저자의 문제의식에 대해서 공감하는 바가 매우 크다. 사실 지금까지 한국경제 발전전략, 남북 경제통합론, 동북아 경제협력론 등 기존의 논의들은 유기적인 연관성을 갖지 못한 채 별개의 논의로만 존재해 왔다. 한국경제 발전전략에서 북한은 고려의 대상이 아니었고, 남북 경제통합론에서 남한경제는 사실상 블랙박스의 상태였다. 이에 따라 각각의 논의들은 오늘날 한국이 직면하고 있는 제반 문제에 대한 해결방안 제시에서 제한적인 역할만 수행해 왔다.

따라서 새로운 남북경협 및 경제공동체 구상은 남한경제의 차원, 남북관계 차원, 동북아협력의 차원 등 세 가지 차원을 포괄할 수 있는 것이어야 한다. 우선 남한경제의 차원에서는 남한경제의 변화와 발전, 그리고 이에 대응하는 산업정책 등 남한경제의 관점에서 남북통합 문제에 접근할 필요가 있다. 남북관계의 차원에서는 북한문제에 대해 리스크관리 차원에서 소극적으로 대응하는 데서 한 걸음 더 나아가 한국경제 발전전략 차원에서 적극적으로 대응하는 한편 남북통합과정의 점진성, 단계성, 관리가능성을 확보할 수 있는 방안의 마련이 필요하다. 동북아협력의 차원에서는 동북아협력과 보다 친화적이고 정합적인 남북통합모델의 필요성이 제기된다.

다만 저자는 ‘한반도 경제권’의 형성을 주장하고 있는데 토론자는 여기에 하나의 형용사를 더 붙이면 개념과 의미가 보다 명료해질 수 있다고 본다. 즉 ‘개방적 한반도 경제권’의 형성이다. 여기서 ‘개방적’이라 함은 일차적으로는 동북아에 대해, 최종적으로는 세계에 대해 개방적이라는 의미이다. 개방적 한반도 경제권이란 남한경제, 북한경제, 동북아경제의 연관성 제고를 통해 형성되는 경제권이다. 이는 남북연합 단계에 부합하는 남

북 경제통합을 가리키며, 통합을 지향하면서도 지나치게 높은 수준의 경제통합을 전제로 하지 않고, 단계적이며 동태적 통합과정을 지향한다. 아울러 이는 민족만을 주체로 하지 않는 개방형 경제를 추구하는바, 21세기 세계화의 조류를 수용하고 경제통합에 있어서 주변국의 역할을 적극적으로 견인하기 위한 성격이 강하다. 현재 한반도 경제권은 추상적인 개념만은 아니고 이미 개성공단이라는 맹아적 형태가 존재하고 있으며 이와 같은 특구의 점진적인 확대가 개방적 한반도 경제권의 발전과정이라고 할 수 있다.

조금 더 구체적으로 살펴보자. 첫째, 기본적으로 남과 북이 자율적인 국민경제체제를 유지한다. 둘째, 경제활동에 있어서 남과 북을 별도의 단위로 사고하는 것이 아니라 한반도를 하나의 단위로 사고한다. 셋째, 북한 주민의 남한으로의 이주권(이동권)을 제한하고 북한 주민의 복지 수준에 대해서는 남한 정부의 간여를 최소화한다. 넷째, 경제협력 방식은 선진국과 개도국 간에 전형적으로 나타나는 수직적 통합에서 출발해 점차 수평적 통합을 가미한다. 다섯째, 한반도 주변국가들, 특히 동북아 국가들에 대한 개방과 협력의 수준을 대폭 제고함과 동시에 한반도 경제권의 주체로서의 외국자본의 지위를 인정한다. 여섯째, 지역, 도시, 기업 차원의 연계·결합 등 미시적 협력에서 출발해 국가차원의 시장통합, 정책통합 등 거시적 협력도 점차 포함시키는 방향으로 발전시킨다. 일곱째, 개방적 한반도 경제권 형성을 위해서는 정부의 적극적 역할이 필요하다.

이 논문은 발전전략이라는 틀 자체가 주는 제약요인의 탓인지 서술과 주장의 대부분이 ‘당위’ 내지 ‘테제’의 성격이 강하다. 달리 보면 많은 부분이 이상론이라는 인상을 주고 있다. 즉 실현 가능성에 의문이 제기될 소지가 다분한 것이다. 어떠한 형태로든 제약요인과 대처방안에 대한 고려가 필요하다. 혹은 있을 수 있는 비판에 대한 대응논리를 논문 속에 녹여 넣을 필요가 있다고 본다.

남북경제관계, 나아가 개방적 한반도 경제권 형성의 제약요인으로는 크게 보아 북한 내부 요인, 남한 내부 요인, 남북관계적 요인, 국제적 요인

등 4가지 요인이 존재한다. 또한 이들 각각에 대해 경제적 요인과 경제외적 요인으로 나누면 8가지 요인이 존재한다고 할 수 있다. 그리고 장애요인은 경제적 요인도 있지만 경제외적 요인이 더 많음에 주목할 필요가 있다.

한반도 경제권의 형성 전략에 대해서는 보다 많은 토론이 필요함을 절감한다. 한반도 경제권이라는 개념 자체는 기존의 논의와 뚜렷하게 구별되는 일종의 차별성을 발견할 수 있으나 전략의 차원에서는 그렇지 못하다.

우선 두 가지 정도를 지적하고자 한다. 첫째, 추진체계에 대해서는 협의회 수준을 넘어서는 기획·총괄 기구가 필요하다고 본다. 지금까지의 경험이 시사하는 바는 협의회는 다양한 이해관계에 대해 조정의 역할을 수행할 수 없다는 것이다. 또한 추진체계는 경험의 자원조달과도 직결된다는 측면에서 새로운 중요성을 부여받는다. 둘째, SOC에 대해서는 통합적 추진이 필요하다. 철도, 도로, 항만, 전기, 통신 등 제반 SOC에 대해 우선순위와 연계성 확보가 무엇보다 중요하다. 한 걸음 더 나아가 SOC협력뿐만 아니라 산업단지 건설, 자원 개발 등 산업협력과의 통합적 추진까지 고려해야 정책의 실효성을 담보할 수 있다고 본다.

윤 덕 희 (명지대학교 교수)

지금까지 남북한 사회문화 교류협력 또는 남북한 사회문화공동체에 관한 연구의 대부분은 기능주의적 접근이 주를 이루었는데, 김귀옥 교수의 논문은 문화적인 측면에서 접근하고 있으며 내적이고 실질적인 민족통합을 이루는 것을 목표로 해서 전략을 제시하고 있다는 데에 논문의 장점이 있다고 본다. 또 하나의 장점은 상당히 많은 신선한 아이디어가 추진과제에서 나오고 있기 때문에 앞으로 추진과정에서 많은 도움이 되지 않을까 생각한다.

전반적인 구성과 논지에 대해서 공감하나, 다만 비전과 목표로 제시하고 있는 ‘민족 화해, 신뢰, 공존’은 다소 평면적이지 않나 생각이 든다. 세 번째 ‘민족 공존’을 ‘민족 공존과 공동 번영’으로 한다면 좀 더 미래지향적인 인상을 줄 수 있다고 생각한다.

단계별 추진과제에 있어서 사회문화 분야는 워낙 많은 분야가 있기 때문에 저자는 아이템을 5가지 분야로 한정하고 그것을 깊이 있게 다루고 있다. 그런데 이를 아이템별로 다루는 것보다는 단계별로 중점을 뒤야 할 추진 방식이나 목표별로 추진과제를 제시하는 것이 보다 포괄적이고 유연한 전략이 아닐까 생각한다. 남북관계라는 것이 우리가 구상하는 바대로 진행되는 것이 아니기 때문에 유연한 틀을 제시할 필요가 있다고 본다.

단계별 추진과제 중 첫 번째 교류협력 단계에서 교류협력 확대에 따른 내부적인 법률체제 정비가 국내적 차원의 추진과제에 들어가야 할 것이다. 이를 어떻게 정비하고 협력기금 운용을 효율적으로 지원하기 위해 어떤 체계를 마련해야 하고, 민간분야와 자율적인 협의체를 만들어서 단체간 경쟁을 막고 정보교류를 한다든지 국내적으로 교류협력 확대에 대비해서 정비해야 할 법적·제도적인 준비를 여기서 언급하는 것이 바람직할 것이다.

또한 교류협력단계에서 다루어진 남북차원의 노력에는 접근이 용이한 분야(학술, 체육, 문화재 등)는 교류협력을 보다 정례화하고 제도화한다거나 공동활동을 확대하는 등의 움직임이 필요하다. 접근하기 어려운 분야(방송, 청소년, 인적교류 등)는 교류를 지속하고 활성화하는 정도로 제시하고 그런 가운데 구체적인 것을 설명하는 것이 낫지 않을까 생각한다.

두 번째 평화정착 단계를 보면, 추진 목표에서 제시한 여러 가지 아이디어 중에서 남북한 사회 내에서 불평등 해소, 특히 북한에서의 사회복지 제도의 회복이라는 측면은 사회문화 교류협력의 목표로 삼기에는 무리가 따른다고 본다.

평화정착 단계에서의 남북한 사회문화공동체 형성에 있어서 추진 목표로는 사회문화협력의 제도화가 가장 중요하다고 본다. 또한 인적 교류의 활성화 역시 중요한 목표가 될 것이다. 공동 활동의 확대를 통한 인적 교류의 활성화가 목표가 되어야 한다고 본다. 그리고 남북 사회문화 협력사업의 확대를 통해 북한 개발을 지원하는 것이 목표가 되어야 할 것이다. 사회문화 교류협력이 단순히 일회성 교류로 끝나는 것이 아니라 북한의 개발을 지원하는 것으로 연계되어야 하는 것이 두 번째 단계의 목표가 되어야 한다고 생각한다.

세 번째 남북연합단계에서는 남북공동기구의 설립과 제도화가 들어가야 하고, 이를 통해 나아가서 사회문화공동체를 지향하는 것이다. 이 단계에서 중요한 것이 인적 자유 왕래와 남한과 북한 사회에서 재사회화 프로젝트가 추진되어야 한다고 본다. 물론 이 단계에서는 방송 상호개방도 이루어져야겠다.

마지막으로 동북아 차원을 보면 가장 시급하다고 생각되는 것이 9·19 공동성명의 이행을 촉구하고 북핵문제의 평화적 해결을 촉구하기 위한 ‘동북아 NGO 시민연대’의 설립이다.

저자가 제시한 5가지 아이템에서 나온 여러 가지 아이디어를 살리는 방향에서 추진방식이나 단계별로의 중점 추진 목표, 방식에 따라 재구성하는 것도 하나의 방안이라고 제안하고자 한다.

끝으로 참여정부의 당면과제에 대해서 의견을 덧붙이자면, 사회문화교류협력이 일회성을 벗어나서 중장기적으로 북한사회의 개발을 지원할 수 있는 남북 사회문화교류협력 모델을 발굴하고 지원하는 것이 시급하다고 생각한다.

종합토론



이수훈 (동북아시아위원회 위원장)



오늘 오전부터 오후까지 3패널에서 각각 6번의 발제와 지정 토론이 있었다. 첫 번째 회의에서는 동북아 협력과 남북관계 간에 어떤 연관성이 있는가 하는 점을 가지고 논의가 있었다. 두 번째 주제는 우리가 흔히 많이 해왔던 것으로서 남북관계에 있어 정치·안보 영역에 관한 문제를 다시 한 번 새롭게 짚어본 것이다. 세 번째는 남북관계를 경제·사회문화 협력 차원에서 검토하였다.

이번 종합토론에서는 앞서 3번의 회의에서 전개된 활발한 토론을 바탕으로 다섯 분의 토론자가 평소에 가지고 있었던 생각을 총론적·각론적 차원에서 말씀해 주시고 건설적인 제안도 개진해 주기를 기대한다.

김용호 (한국정치학회 회장)



한반도 및 동북아의 평화와 번영을 어떻게 이룰 수 있는가? 이 주제는 상당히 현실주의적이며 참신하다고 생각한다. 김영삼 정부 출범시 '세계 중심국가'를 캐치프레이즈로 내세웠던 것을 기억한다. 지금 생각해보면 상당히 야심찬 목표였고, 어떤 면에서는 그러한 정치적 수사 때문에 높아진 국민의 기대를 충분히 만족시키지 못하여 김영삼 정부는 상당한 어려움을 겪었다고 본다. 그런 점에서는 역대정권에 비해서 참여정부의 목표는 현실적이고 신중한 내용을 담고 있다는 생각이 든다.

동북아의 평화·번영을 추진하기 위해서 꼭 짚어봐야 할 부분이 있다. 동북아의 세력분포가 어떻게 변화되었고 지속되고 있는가? 동맹관계가 어떻게 형성되고 재편성되고 있는가? 그리고 앞으로 감당해야 할 중요한 과제와 이슈가 무엇인가?

동북아의 세력분포에 대해서 평가가 엇갈리기도 한다. 중국의 부상, 미

국의 세력하락으로 중론이 모아지는 듯하다. 그러나 박명림 교수의 발표 논문에는 <표 3>과 <표 4>를 보게 되면, 군사비 및 국민총생산을 비교했을 때 공히 미국은 중국에 7배 가량을 앞선다. 이러한 지표를 참조하고 여러 가지 국제정치 이론에 기초하여 분석했을 때, 중국이 미국을 역전하기란 여간해서 쉬운 일이 아니리라 예상할 수 있다. 그럼에도 불구하고 우리가 중국의 부상에 민감할 수밖에 없는 것은 지리적으로 워낙 가깝기 때문에 중국이 경제적으로 크게 성장하면 한국경제를 압도할 수 있다는 우려 때문일 것이다.

또한 많은 학자들은 지금을 동맹관계의 재편성 시기라고 이야기한다. 일반적으로 한·미관계는 약화, 일·미관계는 강화, 북·중관계는 재편성되고 있다는 평가가 지배적이다. 동맹관계의 재편성에 있어서 세력편승을 할 것인가 혹은 세력견제를 할 것인가 하는 전략적 판단이 필요하다고 본다. 여기에 있어서도 국내에서 많은 이견이 있는 줄 안다. 이 문제에 있어서 국익을 생각한다면 당분간 편승으로 가는 것이 견제로 가는 것보다는 우리에게 이익이 될 것이라고 본다.

마지막으로 남북관계로 넘어가서 한 가지만 말씀드리면, 남북관계에 있어서의 목표가 현실적이고 합리적으로 변화해야 한다고 지적하고 싶다. 1990년대에 발표되었던 남북관계 발전 시나리오를 되새겨 보면 거의 20여년이 지난 지금에 와서도 아직까지 교류협력단계를 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 그 당시 많은 남북관계 발전 시나리오가 현재로 보면 상당히 비현실적이었다는 반증이다. 잘못된 목표에 국력을 투자하게 되면 낭비가 되는 것이고, 또 그러한 목표를 달성하지 못하면 국민으로부터 신뢰를 잃게 되는 결과를 낳게 되는 것이다. 따라서 남북관계의 목표가 현실성과 합리성을 가지는 것이 중요하다고 본다.



이 학술회의는 다음과 같은 두 가지 기본적 구도를 가지고 있다. 첫째, 시간적으로는 단계적인 협력 강화방안이다. 교류협력, 평화정착, 남북연합 단계를 거쳐 통일 직전단계로 이행한다는 발전전략을 제시하고 있다. 둘째, 공간적으로 한국 내부에서 출발하여 남북관계, 동북아 관계, 그리고 세계 차원으로 동북아시아 구상을 넓히는 전략이다.

첫째, 교류협력단계에서는 정치적 신뢰 형성, 정치적 화해협력 기반 구축이 필요하다. 이 경우 가장 중요한 과제는 북핵 문제의 평화적 해결이다. 정치적 의미를 강조하는 김근식 교수는 남북공동기구의 제도화를 이룩한다면 이후 남북연합헌장, 범국민적 과거사위원회를 통해 남북간 정치적 신뢰를 확고히 해야 한다고 밝혔다. 군사적으로는 구조적 군비통제를 이루어 신뢰를 구축한다는 입장이다(백승주 박사). 한편 임강택 박사는 북한의 개혁·개방을 전제하여 단계적으로 경제협력을 제도화하는 방안을 모색하고 있다. “한반도 경제권”을 형성하기 위한 기반 구축 사업을 개성공단 등에서 찾고 있다.

한편 이러한 단계적 발전전략을 중시하면서도 반드시 염두에 두어야 할 과제가 있다. 남북관계가 돌발적(contingent)으로 급변하는 경우이다. 한쪽의 체제가 급격하게 변화하여 붕괴, 흡수되는 과정도 염두에 두어야 한다. 독일의 경우가 바로 그것이다. 또한 지금과 같이 북한미사일 위기가 급격하게 남북관계를 냉각시키는 측면도 고려하여야 할 것이다. 김대중 전 대통령의 방북합의와 5월 9일 노무현 대통령의 몽골발언 및 철도연결 시험 운행 합의 등으로 인해 지난 5월 초순경까지만 해도 남북정상회담 성사 가능성이 높아졌고 남북관계 진전에 따라 북핵문제 돌파구 마련에 대한 기대를 가지게 하였으나 곧이어 열린 4차 장성급 회담에서 해상경계선 재설정문제가 결렬됨으로써 북은 남측의 정상회담 의지를 의심하게 되었고 결국 시험운행 취소와 김 전 대통령의 방북 연기 그리고 북한 미사일 위기로 말미암아 한 달 여 만에 남북관계의 낙관적 분위기가 급랭했다.

남북관계에는 너무나 가변적 요소가 많은 것이다. 현 정부 인수위가 선정한 첫 번째 과제가 한반도 평화·번영 구축이었다. 북핵문제를 1년 안에 해결하고 평화체제를 현 정부 임기 안에 마무리 하겠다고 하였지만 정부 출범 3년이 지난 지금까지도 아직 북핵문제가 고착되고 후속 회담이 언제 성사될 지 모르는 것이 남북관계의 현주소이다. 이렇게 가변적이기 때문에 중장기 발전전략이 무용하다는 주장은 아니다. 당장 남북연합단계가 구현되기 어렵더라도 중장기 발전구도를 그리고 단계적으로 전략 전술을 수립하는 것이 정책연구기관의 주 임무이다.

이러한 여건 하에서도 밝혀야 할 사안이 있다. 현재의 정전체제가 평화체제로 전환되는 과정에서도 한미동맹의 위상에 대한 분명한 입장을 밝혀야 한다. 박명림 교수도 주장하고 있듯이 “평화번영정책과 동북아 구상의 궁극적 비전은 … 한미동맹과 동북아 다자안보의 동시 강화에 바탕해, 한반도 평화와 번영을 위한 국제 국내기반을 튼튼히 하는 토대 위에서 남북협력 심화와 동북아 안보 경제협력을 상호 발전시킴으로써 평화와 번영의 한반도 동북아 공동체를 건설하는 것”이기 때문이다. 이러한 점에서 현 정부가 주장하는 협력적 자주국방은 균형외교를 지향하고 있는 것이 지 자주외교를 말하는 것이 아니며, 현 정부는 이상과 현실, 자주와 동맹, 한미관계와 남북관계, 대외관계와 국내관계에서 균형 있는 감각을 지키려고 노력한다는 점을 부각하여야 할 것 같다. 주한미군의 존재는 이러한 점에서 절실히 요구된다.

둘째, 공간적으로 남북관계를 시작으로 동북아, 그리고 주변 국가들을 포함한 세계로 공간을 확대시키고 있다. 그러나 동북아와 세계 차원 사이에 동아시아, 그리고 아시아 태평양의 개념이 있어야 하겠다. 특히 동북아는 강성 힘의 국가들이 존재하는 위협적 공간이고, 반면 동남아는 부드러운 연성 힘의 국가들로 분리해서 동북아의 특이성을 두드러지게 나타내고 있다. 그러나 동북아와 동남아가 개념적으로 분리될 수 있으면서도 공존하고 병행할 수 있는 지역 공간이다. 동북아와 동남아를 연결시키는 가장 중요한 접점은 ASEAN+3(한·중·일)와 APEC이다. 사실 ASEAN+3

는 동북아 3국, 한국·중국·일본 간, 즉 동북아 지역협력을 직접적으로 연계시키지 못하고 동북아 3국이 “우회적”으로 동남아와 접근하여 협력체를 구하는 모양을 취한 것이다. 동남아에 대한 지향성은 그 중 중국이 최근 가장 적극적이고, 일본도 오래전부터 20세기 중반 이후에는 적극적으로 동남아 진출을 전개하고 있다. 한국으로서는 한·중·일 FTA를 옆에 미루고 한·미 FTA를 진행하고 있으나 조만간 한·중·일 FTA를 논의하여야 할 것이다.

사실 한국으로서는 동북아 시대를 열겠다면서도 남북관계를 중심으로 동북아시대를 구상한다. “열린 한반도경제권”을 추구한다면서도 여전히 남북관계를 의식하고 있는 한민족 공동체를 지향한다는 점에서는 민족 내부 지향적이다. 그러나 일본은 북한 미사일 위기, 납치문제 등으로 북한이 탐탁지 않고 일본으로서는 아시아 태평양 국가를 지향하는 섬나라의 속성도 있다. 한편 중국은 왜 자신이 동북아에 국한되는지에 대해 의문시한다. 중국으로서는 중화경제권으로 상해, 광주, 대만, 싱가포르까지 연계되고 중앙아시아를 국경에 맞대고 있는 거대국가인데 왜 동북아에만 국한되었는가 하는 입장이다. 동북아는 한국의 입장에서만 가장 잘 들어맞는 지역 구상이다. 한국의 동북아구상은 남북관계를 축으로 동북아를 외연으로 구상하면서도 동남아나 인도, 파키스탄을 포함하는 서남아시아를 광역으로 동북아의 외연을 넓히는 소위 “열린 동북아”를 구상하여야 한다는 점이다.

그리고 실제 동북아라는 개념으로 얼마나 국제협력을 도출하였으며 이를 통해 남북관계가 교류협력 기반을 구성하였느냐에 대한 자성이 필요하다. 한 가지 사례는 에너지 협력이다. 동남아는 상당한 에너지 협력체를 구성하였다. 1970년대 제1차, 2차 오일위기 이후 1980년대 동남아는 유럽과 연계하여 동남아 ASEAN 국가 모두가 함께 자원을 염출하고 정책을 모색하는 동남아에너지지구(ASEAN Center for Energy)를 설립하여 국제협력제도를 구축하여 성공적으로 운영하고 있다. 이에 반해 동북아에너지연구센터는 한국 주도로 구성하였지만, 이는 한국이 거의 모든 예산을

깊어지고 북한, 몽골 등 실제 한국 에너지 문제에 도움을 주지 못하는 국가들만이 참여하고 있는 실정이다. 석유수출국인 러시아를 포괄하고 있으나 여전히 한국과 마찬가지로 석유수입국으로 전략을 함께 모색하여야 할 중국과 일본은 참여하고 있지 않은 실정이다. 동북아의 지역개념을 동아시아로 넓힌다면 동남아시아와 연계할 수도 있을 것이고 중국이나 일본의 참여도 기대할 수 있을 것이다.

한국도 다양한 쟁점영역, 즉 통화, 에너지, 환경, 물류 등에서 신축성 있는 견해를 수용하여 남북관계의 외연을 동북아뿐만 아니라 동남아, 친디아(China-India), 그리고 세계를 지향하여야 한다는 점이다. 최근 한국을 방문하여 “한국은 국내 계급, 국내 계층간 경쟁하는 것이 아니라 세계와 경쟁”하여야 한다는 싱가포르의 리관유 전 수상의 지적을 겸허히 반추하여야 하겠다. 지정학적으로는 한국이 동북아에 위치해 있지만, 동북아의 개념을 넓힌다면 한국도 ‘세계 속의 한국’으로 위상을 높이 정립하여야 한다는 점이다.

단계적으로 발전전략을 교류협력, 평화정착, 남북연합으로 확산하여야 할 것이다. 그러나 돌발적 변수나 가변적 상황도 고려하여야 한다는 점이다. 또한 공간적으로도 남북관계, 동북아 다음에는 동아시아, 동남아와 서남아시아, 그리고 세계로 개념을 확산하여야 한다는 사실이다. 동북아구상도 열린 “세계 속의 동북아 구상”을 지향하여야 하겠다. 또한 쟁점역역에서도 통화, 에너지, 철도, 환경 그리고 민주사회, 시장의 확산으로 다양한 쟁점 영역을 종합적으로 연계할 수 있는 발전적 시야를 통해 정책적 수단을 신축적으로 적용할 수 있는 융통성을 갖추어야 한다는 사실이다.

백 종 천 (세종연구소 소장)



동북아 구상과 같은 중장기적 정책 연구가 현재 당면하고 있는 사안, 예를 들면 북핵문제나 대포동 미사일 문제 등과 연계시킨다면 그 유용성

에 대한 의문을 제기할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 연구는 반드시 필요하다고 본다. 예기치 못한 사건이 발생했을 때 대비할 수 있는 아이디어가 이러한 연구 안에 축적되고 있는 것이다.

현재 당면하고 있는 핵문제는 이미 15년 전부터 시작되었다. 냉철하게 봤을 때 북한이 대포동 미사일을 발사하여 얻을 수 있는 것이 무엇인가? 6자회담 이후에 미국의 제재로 인한 현상을 타파하고자 하는 시도라고 생각한다. 이런 시점에서 지금 6자회담이 재개 및 한반도 문제가 담보를 벗어나지 못하는 상황을 오게 한 것은 미국과 북한이다. 지역적인 문제로 미국과 북한이 명분 싸움을 하고 있는 것이다. 이로 인해 우리는 핵과 미사일 등 안보와 관련된 전략적인 문제를 해결해야 하는 불안한 상황에 처하게 된 것이다.

6자회담이 관심의 대상에서 멀어져가는 현실이 안타깝게 느껴진다. 그동안 한반도 문제에 대해 직간접적으로 관련된 나라들이 북한의 위협이라는 문제를 해결하고, 한반도 안보협력의 문제를 6자회담과 병행해서 약속해 나가자는 것이 9·19선언이다. 현재 우리 정부는 이 문제를 6자회담을 통해 풀어 가자고 선언적으로는 이야기하지만, 실질적으로 해결할 수 있도록 실천이 뒷받침 되어야 하지 않겠는가? 북한이 6자회담에 복귀하도록 하기 위해서는 우리 사회 속에서 진보적인 분들이 이에 대한 요구를 분명히 해야 한다고 생각한다. 정부를 비롯하여 모든 역량을 발휘해서 6자회담을 가동시켜 원칙적인 문제들이 해결될 수 있도록 회담을 진행하도록 해야 한다. 윤덕희 교수의 토론을 통해 좋은 아이디어를 얻은 부분은 평화를 사랑하는 대한민국 국민들과 동북아 및 미국 내 뜻을 함께하는 시민들 간의 민간 연대가 구성이 되어서 6자회담이 실행되도록 공동노력을 추진하는 것으로서 이는 바람직하다고 본다.



참여정부의 주요 국정과제 가운데 중요한 것이 동북아공동체라고 알고 있다. 그러나 지난 3년간 동북아공동체 구상에 있어서 기대만큼의 성과가 나타나지 못한 가장 근본적인 이유는 지역내 공동 논의가 활발하지 못했기 때문이다. 주로 국내에서 많이 논의가 이루어지고, 지역차원에서는 학자·연구자 등 트랙1 수준에서는 주로 이루어졌으나, 한·중·일 정부 차원에서 동북아공동체에 대한 인식의 공유가 활발하게 이루어지지 못한 것이 아쉬운 점이다. 앞으로 동북아공동체 논의를 한·중·일 지역차원으로 확대하고 정부차원으로 격상시키는 것에 대해 고민을 많이 해야 할 것이다.

지난 4~5년 동안 한·중·일 정부출연연구소 간에 한·중·일 FTA에 관한 공동연구가 진행되어 왔다. 한·중·일 정상들이 합의해서 연구가 진행되고 있는 것이기 때문에, 정부의 의지가 포함된 연구라고 볼 수 있다. 1단계가 끝나고 금년부터 2단계에 들어갔는데, 중국과 한국은 2단계부터 공무원을 포함시키자고 제의했으나 일본의 반대로 인해 그렇게 하지 못하고 민간기업·경제단체가 참여하여 2단계 연구를 진행시키고 있다. 동북아 경제공동체의 첫걸음인 동북아 FTA에 있어서 일본의 소극적인 태도가 하나의 걸림돌이 되고 있음을 알 수 있다.

그렇다면 FTA에 있어서 한국이 어떤 역할을 할 수 있겠는가? 중국은 한국에 대해서 FTA 협상을 강력하게 희망하고 있다. 우리가 의지를 가지고 준비해서 한·중, 한·일 FTA를 진행하면 중·일 간에도 돌파구가 마련될 수 있지 않을까 생각한다.

북한을 동북아라는 그림 속에 집어넣어 보자. 북한과 경제교류가 가장 활발한 국가가 중국인데, 그 중에서도 동북3성이 중심이 되어 국경무역이나 투자를 활발히 진행하고 있다. 북·중 국경지대에 있는 광산 대부분은 중국이 투자하여 개발하고 있는 것으로 관찰되고 있다. 최근에는 혜저우전의 공동개발도 북·중 간에 기본적인 합의가 이루어졌다고 알고 있다. 그리고 중국에 이어서 한국은 제2의 대북 무역투자국이다. 러시아도 최근

에 극동 시베리아 개발 필요성이 대두됨으로써 북한과 철도 연결하는 것에 적극적인 관심을 갖고 있다. 다만 북한과 가장 경제교류가 이루어지지 않고 있는 나라가 일본이다.

중국이 최근에 나진항을 향후 50년 동안 조차하기로 합의했는데, 그 이유가 대일, 대미 무역의 활성화를 꾀하고자 한 것으로 알려진다. 또한 중국의 동북3성 개발은 정부의 11차 5개년 계획의 역점 사업이다. 이를 위해 한국과 일본으로부터의 투자를 희망하고 있다. 이것이 나진항 조차와 얽히고 러시아의 시베리아 철도연결과 얽히면서 실질적인 경제협력이 활성화될 수 있지 않겠는가? 두만강 유역을 중심으로 해서 투자와 무역이 이루어지는 경제협력이 기대되고 있다. 그런 과정에서 우리 한국 정부가 분명히 적극적인 역할을 모색해야 하겠다. 이를 통해서 동북아공동체로 가는 현실적인 첫 걸음을 기대해 본다.

끝으로 남북간 경제교류에 대하여 논의하도록 하겠다. 개성공단은 남북 경제교류에 있어서 큰 의미를 갖는다. 개성공단이 완성되면 창원 규모의 공단과 도시가 생기는 것으로 알고 있다. 이를 상업적으로 성공시키는 것이 금강산 관광과 더불어 앞으로 남북간 경제교류를 확대하는 데 있어서 핵심이라고 본다. 개성공단 사업의 성공을 위해서는 북한 쪽에서 여러 가지 제도적인 개선이 있어야 한다. 개성공단을 통해서 북한 경제체제의 개혁·개방이 불가피하다는 사실을 북한이 실감하게 만들어야 한다. 성공적인 진전과 실질적인 이익을 실감하는 선순환 과정을 통해 개성공단이 성과를 얻을 수 있을 것이다. 또한 다른 지역으로의 파급효과도 얻을 수 있다. 이를 통해 북한의 개혁·개방을 추진할 수 있다.

전 현 준 (통일연구원 선임연구위원)



전체적으로 매우 짜임새 있고, 고민을 많이 한 흔적이 보인다. 동북아 구상과 관련해 가장 최고의 역작인 것으로 평가할 수 있을 것이다.

기본적으로 동북아 구상이 성공하기 위해서는 북한이라는 체제를 인정해야 한다. 흡수통일이나 전쟁통일이 아닌 평화통일을 위해서는 북한이 남북연합단계까지 평화롭고 점진적인 발전을 해야 한다. 이를 위해서는 북한경제의 활성화가 필수적이기 때문에 우리의 대북 지원은 불가피한 선택이라고 본다.

그러나 우리는 지금까지 대북 지원을 ‘퍼주기’라고 비난해 왔는데, 이를 대체할 수 있는 논리 개발이 필수적이다. 이의 대체논리로서 ‘평화경제론’이 나왔지만 실질적이지 못한 상태라고 볼 수 있다. 즉, 국민들에게는 통일의 이익이 어느 정도인가에 대해 구체적인 숫자를 적시해 주어야 함에도 불구하고 아직까지 미진한 상태이다.

동북아 구상과 관련하여 우리의 대화상대인 북한의 입장이 전혀 고려되지 않은 것은 시급히 보완되어야 할 점이다. 아울러 이러한 ‘대구상’이 실천되기 위해서는 국민적 지지가 필수인바, 특히 언론의 지지는 필수불가결한 요인이다. 따라서 동북아 구상에는 국내언론을 어떻게 설득할 것인가에 대한 구체적인 방안이 적시되어야 할 것이다. 또한 무엇보다 이러한 구상이 성공하기 위해서는 미국의 도움이 필수적이므로 향후 미국의 동의를 획득하기 위한 방안이 적시되어야 할 것이다.

그리고 이 구상의 성패는 북한의 협조여부에 달려있다고 본다. 따라서 북한의 협조를 구할 수 있는 구체적인 방안이 적시되어야 한다. 특히 북한의 마음을 변화시킬 수 있는 심리적 접근방안이 연구되어야 할 것이다. 북한도 합리적 선택을 한다는 전제하에 북핵문제, 미사일문제, 위폐문제 등을 경제적 접근방식을 통해 해결하는 것이 바람직하다. 즉, 개성공단에 대한 대폭적인 지원을 포함해 북한개발플랜을 작성하여 북한에 제시하고, 이에 대한 대가로 북한의 모든 문제를 포괄적으로 해결하는 양보를 북한으로부터 받아내야 할 것이다.

한편 동북아 구상은 중국과의 마찰이 우려되는바, 중국을 설득할 수 있는 방안이 모색되어야 한다. 그 구체적 방안으로는 한·중 평화협정 체결이 고려될 수 있다.



마무리 하면서 간략히 개선하고 싶은 이야기는, 이미 토론자들께서 좋은 말씀을 해 주었지만 우리 목전에 해결하기 힘든 문제들이 있다는 점이다. 핵문제라든지 또 최근 불거지고 있는 미사일문제 같은 것들이 있는데, 이런 문제에 대한 해소노력과 상황관리가 필요하다. 그렇게 하려면 중장기적인 대비책이 필요하다. 우리가 남북관계 발전전략을 세우는 것도 그런 차원이다. 과거에도 이런 전략이 있었지만 때 시기 변화들을 반영하여 조정이 되고 수정이 되어야 한다고 생각한다.

두 번째는 남북관계의 진행에 관한 것이다. 인간사도 마찬가지로이지만 남북관계도 잘 되어갈 때와 안 되어갈 때가 있다고 생각한다. 안 되어 갈 때 이를 어떻게 대처하느냐가 대단히 중요한 일이라고 생각한다. 위기의 국면에 이를 어떻게 잘 극복하고 그 과정을 어떻게 슬기롭게 관리하느냐가 중요하다고 생각한다. 통합의 성공적인 사례들은 이러한 과정을 잘 관리하였다. 대표적인 사례가 유럽통합이다. 유럽에서는 잘 안 되면 몇 년 더 기다려 다시 이야기해서 고쳐보고, 또 조정해서 대화해 보고 하는 과정을 잘 관리해 나갔다.

오늘 학술회의의 새로운 점이 있다면, 한반도 문제를 동북아 차원까지 끌어올려 그와의 유기적인 연관 속에서 남북관계 제반 영역들의 발전방향을 다루었다는 점이다. 여러 가지 부족한 점이 많지만, 오늘 토론회에서 나온 여러분들의 좋은 의견을 바탕으로 다시 연구팀이 수정작업을 거치게 되는 계기를 갖게 된 것이 오늘 학술회의의 의의라고 할 수 있다. 더 많은 의견을 수렴해야 하는데, 시간관계상 미진한 점이 있어 송구스럽다는 말씀을 드린다.

최근 발간자료 안내

연구총서

2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철	저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱	저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희	저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외	공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외	공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘	저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희	저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영운	저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태	저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암	저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외	공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호	저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략 : 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외	공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화 : 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진	저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅	저	5,000원
2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범	저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인근 외	공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순	저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제 변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영	저	4,000원
2004-20	1994~2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석	저	9,000원
2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈	저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철	저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아	저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜	저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘	저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순	저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희	저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕	저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영운	저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅	저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범	저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외	공저	10,000원

2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암	저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영	저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외	공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민	저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석	저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영	저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호	저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신	저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호	저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외	공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중	저	5,000원

북한인권백서

북한인권백서 2004	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2004</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외	공저	10,000원

연례정세보고서

2004	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2004~2005	6,000원
2005	통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원

학술회의총서

2004-01	김정일 정권 10년: 변화와 전망	10,000원
2004-02	한반도 안보정세변화와 협력적 자주국방	10,000원
2004-03	한반도 및 동북아의 평화와 번영	8,000원
2004-04	남북한 교류(화해)·협력과 NGO의 역할	7,500원
2004-05	한반도 평화회담의 과거와 현재	5,500원
2004-06	북한경제와 남북경협: 현황과 전망	6,500원
2004-07	한국 및 미국의 국내환경변화와 한반도 평화	10,000원
2004-08	한반도 및 동북아 평화번영과 한·중 협력	9,000원

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력	8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망	10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks	10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula	10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안	10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략	10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행	9,500원
2006-03	동북아 구상과 남북관계 발전전략	10,000원

논 총

통일정책연구, 제13권 1호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제13권 2호 (2004)	10,000원
통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 1 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 13, No. 2 (2004)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원

협동연구총서

2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안		10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외	공저 7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안 : 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외	공저 10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외	공저 10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외	공저 10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외	공저 10,000원
2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외	공저 8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외	공저 5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구		10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외	공저 5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외	공저 5,000원

2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교연구	양영균 외	공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외	공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화 공동체 형성 가능성 분석	서중석 외	공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외	공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외	공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외	공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외	공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적기반 구축방안	전재경 외	공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외	공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외	공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 협력 연구	윤철경 외	공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외	공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안(Ⅰ) : 잠재력과 장애요인	박기홍 외	공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(Ⅰ)	김광역 외	공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광역	저	4,500원
2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원
2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오해섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 인식조사 연구	한만길 외	공저	9,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원

2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원

◆ 비매품 ◆

통일정세분석

2004-01	2004년도 북한의 신년 공동사설 분석	박형중, 전현준, 이교덕, 최진욱		
2004-02	최근 북한 변화 및 개혁 동향			북한연구실
2004-03	제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망			조한범
2004-04	최근 북한의 주요 대남논조: 『민족공조』론 강조의 배경과 의도			박형중
2004-05	미 국무부의 '2004년 북한 인권보고서' 분석			최의철
2004-06	제2차 6자회담 분석과 전망			전성훈
2004-07	제4대 러시아 대선결과 분석			여인곤
2004-08	북한 최고인민회의 제11기 제2차 회의 결과분석	이석, 최진욱		
2004-09	제60차 유엔인권위원회의 북한인권결의안 채택과 우리의 고려사항	최의철, 임순희		
2004-10	김정일 국방위원장 중국방문 결과 분석	이교덕, 신상진		
2004-11	2차 북·일 정상회담 결과분석	김영춘		
2004-12	북한의 고농축우라늄(HEU)프로그램 추진 실태	전성훈		
2004-13	2004년 상반기 북한 동향	정영태, 최진욱, 박형중, 서재진, 이교덕		
2004-14	일본 참의원 선거결과 분석	김영춘		
2004-15	남북한 전자상거래 추진방안	김영윤, 박정란		
2004-16	미의회 '북한인권법': 의미와 전망	김수암, 이금순		
2004-17	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅰ) : 케리 민주당 후보의 외교안보정책 방향	박영호, 김국신		
2004-18	2004년 미국 대통령선거 동향 분석(Ⅱ) : 부시 공화당 후보의 외교안보정책 방향	김국신, 박영호		
2004-19	중국공산당 16기4중대회 결과분석	전병근		
2004-20	2004년 미국 대통령 및 의회 선거 결과 분석	김국신, 박영호		
2004-21	중국의 동북공정과 우리의 대응책	전병근		
2005-01	2005년 북한의 신년 『공동사설』 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중		
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영윤, 최수영		
2005-03	북한의 『핵보유』 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태		

2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 대북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영향실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치범 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사설 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영윤

KINU정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책 이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병곤, 곽진오	
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성렬
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영윤
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준

Studies Series

2004-01	The Successor Theory of North Korea	Kyo Duk Lee
2004-02	Nine Scenarios for North Korea's Internal Development	Hyeong Jung Park
2004-03	The Impact of Personality Cult in North Korea	Jae Jean Suh
2004-04	The Unofficial Exercise of Property Rights in North Korea	Kang-Taeg Lim and Sung Chull Kim
2004-05	A Study of the Social Control System in North Korea: focusing on the Ministry of People's Security	Hyun Joon Chon
2005-01	Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment	Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
2005-02	The Food Crisis and the Changing Roles and Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호 (2006)

통일연구원 定期會員 가입 안내

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

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員制를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문지널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여하오니 많은 이용을 바랍니다.

1. 정기회원의 구분

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

2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 310-05-006298(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 수유6동 535-353 (우편번호: 142-076)

통일연구원 통일학술정보센터 (전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)

