Korea Institute for National Unification

2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영

: 평가와 전망

일 시 : 2007. 10. 9(화), 09:30~18:30
장 소 : 서울프라자호텔 그랜드볼룸
주 최 : KINU 통일연구원
후 원 : 통 일 부

KINU 통일연구원

2007 남북정상회담과 한반도 평화-번영
: 평가와 전망

행 사 일 정

09:30-10:00	등 록
10:00-10:10	개 회 사 이 봉 조 (통일연구원 원장)
10:10-10:30	기조연설 백 낙 청 (6·15공동선언실천 남측위원회 대표)
10:30-12:30	**제1회의 2007 남북정상회담 평가** 사 회 이 종 석 (전 통일부 장관, 세종연구소 수석연구위원) **〈발제 1〉 남북정상회담과 남북관계** 김 근 식 (경남대 교수) **〈발제 2〉 남북정상회담과 한반도 주변정세** 김 성 배 (국가안보전략연구소 책임연구위원) 토 론 김 수 암 (통일연구원 연구위원) 김 영 수 (서강대 교수) 허 문 영 (통일연구원 평화기획연구실장)
12:30-14:00	오 찬
12:30-12:50	오 찬 사 **"2007 남북정상회담의 성과와 의의"** 이 재 정 (통일부 장관)
14:00-16:00	**제2회의 2007 남북정상회담과 한반도 평화: 과제와 전망** 사 회 김 영 희 (중앙일보 대기자) **〈발제 1〉 남북정상회담과 평화체제구축: 과제와 전망** 정 영 태 (통일연구원 북한연구실장) **〈발제 2〉 남북정상회담과 6자회담: 과제와 전망** 고 유 환 (동국대 교수) 토 론 백 승 주 (한국국방연구원 북한연구실장) 전 성 훈 (통일연구원 선임연구위원) 홍 현 익 (세종연구소 수석연구위원)

16:00-16:15 Coffee Break

16:15-18:15 **제3회의 2007 남북정상회담과 한반도 번영: 과제와 전망**

사 회 이 봉 조 (통일연구원 원장)

〈발제 1〉 남북정상회담과 북한의 개혁 · 개방: 과제와 전망

양 문 수 (북한대학원대 교수)

〈발제 2〉 남북정상회담과 경제공동체 건설: 과제와 전망

김 영 윤 (통일연구원 선임연구위원)

토 론 안 병 민 (한국교통연구원 북한교통정보센터장)

이 석 (통일연구원 연구위원)

장 형 수 (한양대 교수)

18:15-18:30 종합정리

목 차

제1회의

2007 남북정상회담 평가와 남북관계 ····· 3
김 근 식 (경남대 교수)

남북정상회담과 한반도 주변정세 ····· 15
김 성 배 (국가안보전략연구소 책임연구위원)

제2회의

남북정상회담과 평화체제 ····· 35
정 영 태 (통일연구원 북한연구실장)

남북정상회담과 6자회담: 과제와 전망 ····· 59
고 유 환 (동국대 교수)

제3회의

남북정상회담과 북한의 개혁·개방: 과제와 전망 ····· 75
양 문 수 (북한대학원대 교수)

남북정상회담과 경제공동체 건설: 과제와 전망 ····· 95
김 영 윤 (통일연구원 선임연구위원)

Korea Institute for National Unification

제1회의

2007 남북정상회담 평가

2007 남북정상회담 평가와 남북관계

김 근 식 (경남대 교수)

1. 의미

○ 6.15 공동선언의 계승과 발전: 화해협력에서 평화번영으로

- 2007 남북정상선언은 6.15 공동선언의 기본 정신에 기초해 남북관계를 더욱 확대발전시키기 위해 필요한 내용들을 합의한 것임[1)]
- 6.15 공동선언이 화해협력의 남북관계의 새로운 길을 열었다면 이번 남북정상선언(평화번영선언)은 그 길을 넓히고 반듯하게 포장함으로써 결과적으로 평화와 통일이라는 목적지까지 갈 수 있게 하는 의미를 가짐
- 6.15 공동선언 이후 지속된 남북관계는 화해와 협력을 증진시키는 성과를 내는 한편, 새롭게 제기되는 과제와 해결해야 할 문제도 동시에 노정했는 바, 이번 2007 남북정상회담을 통해 6.15 공동선언의 길 위에 놓여진 장애들을 제거하고 제기된 과제를 해결할 수 있는 계기를 마련한 것임
- 그 핵심은 바로 한반도 평화와 경협의 질적 발전이었고 이 의제와 관련해 남북정상선언은 향후 긍정적 진전을 위한 새로운 전기를 마련한 것임
- 6.15 공동선언에 포함되지 않았던 한반도 평화와 남북간 군사분야 진전이 이번 선언에 명시되어 있고 6.15 이후 지속된 경협을 한 단계 업그레이드하기 위한 새로운 협력방식과 모델 그리고 사업들이 구체적으로 명시되어 있음
- 합의문의 내용이 평화 경협발전에 대한 포괄적 방향과 원칙을 제시하면서 동시에 당장 시작할 수 있는 구체적 사업들을 함께 포함하고 있음

2. 합의사항 평가

○ 이번 합의 사항은 크게 평화, 번영, 화해와 통일 분야로 구분해서 살펴볼 수 있음

- 정상회담 개최 합의문에 나타난 핵심 의제 역시 한반도의 평화, 남북의 공동번영, 조국통일의 새로운 국면에 관한 것이었음

(1) 평화

○ 분단 이후 최초로 남북 양 정상이 적대관계 종식과 군사적 긴장완화 및 평화 보장을

---

1) 합의문 제1항이 6.15 공동선언 계승을 명시하고 있음

위한 구체적 노력에 합의한 것임(3항)

- 한반도에서의 어떤 전쟁도 반대하며 불가침의무를 준수하기로 하였음
- 분쟁을 대화와 협상을 통해 해결하기로 하였음
- 서해상의 공동어로수역과 평화수역 문제와 군사적 보장조치 문제 등에 대한 논의를 위해 국방장관회담을 개최하기로 했음
- 그동안 경제협력 활성화의 걸림돌이었던 남북간 군사적 신뢰구축 조치를 본격적으로 논의하고 군사적 충돌의 최전선이었던 서해상의 긴장완화조치를 본격 협의할 수 있게 됨으로써 남북관계가 이제는 경제 분야와 군사 분야의 병행구조로 진행될 수 있게 되었음

○ 비핵화 의지와 한반도 평화체제 구축 의지를 확인하고 종전선언을 위한 실질적 노력에 합의했음(4항)

- 6자회담의 비핵화 과정은 한반도 평화체제 전환과정과 동시 병행하도록 되어 있음[2)]
- 실제로 미국은 필립 젤리코 보고서 등을 통해 북핵폐기와 평화체제 전환을 동시에 추진한다는 방침이고 그 연장선에서 부시 대통령은 북한과의 종전선언 서명을 제안한 바 있음[3)]
- 이번 합의는 부시 대통령의 종전선언 제안에 대해 김정일 위원장이 처음으로 공식적 화답을 한 것으로 북미 양 정상간 간접 대화의 의미를 가짐
- 한반도 평화체제 관련 사항을 6자회담 내용과 함께 4항에 포함한 것은 평화체제 정착에 관한 남북의 의지와 노력을 확인하되 그것이 곧 6자회담이라는 국제적 다자틀을 넘어서는 것은 아님을 의미하는 것임
- 6자회담의 틀에서 북한의 핵무기와 핵프로그램의 폐기를 명시한 9.19 공동성명과 이를 구체적으로 실천하는 2.13 합의의 이행을 재확인하는 방식으로 북핵문제의 해결 의지를 천명했음

---

2) 2005년 9.19 공동성명에 한반도 평화체제 전환을 논의하기 위한 직접관련 당사국간의 별도의 포럼을 구성하도록 되어 있음

3) 2006년 11월 하노이 한미정상회담에서 종전선언 추진을 제안하고 2007년 9월 시드니 한미정상회담에서 이를 재확인했음

(2) 번영

○ 경제협력을 더 높은 단계로 진전시키고 서해상에서 군사 분야의 평화와 경제 분야의 공동협력을 결합하는 새로운 모델을 추진하기로 합의했음(5항)

- 민족경제의 균형적 발전에 더하여 '共利共榮'과 '有無相通'의 원칙을 밝힘으로써 지금까지의 일방적 시혜성 경협 논란에서 벗어나 남과 북 서로에게 도움이 되는 쌍방향적, 투자적 경협 방식으로 발전할 것을 밝혔음
- 개성공단의 활성화를 위한 남측의 오래된 요구를 수용했음
- 새로운 남북경협 영역으로서 조선협력단지 건설을 추진하기로 했음
- 진전된 경협에 걸맞게 당국간 대화 틀도 차관급 대표에서 부총리급 대표로 격상시켰음
- 서해평화협력특별지대 구상을 통해 군사적 분야의 평화와 경제적 분야의 공동협력이 서로 결합됨으로써 상시적 분쟁지역인 서래를 항구적인 평화지역이자 역동적인 협력지역으로 전환시키고자 함

(3) 화해와 통일

○ 6.15 공동선언 정신에 따라 우리민족끼리 통일문제를 자주적으로 해결해 나갈 것을 재확인했음(1항)

- 통일문제에 관해 새로운 진전된 합의보다는 2000년 6.15 공동선언의 내용을 다시 확인하는 수준임

○ 상호 존중과 신뢰의 남북관계로 전환시킬 것을 합의했음(2항)

- 내정불간섭, 법제도 정비, 국회회담 추진 등 남과 북이 사상과 제도의 차이를 넘어 상대방을 이해하고 존중하는 노력을 기울이기로 합의했음
- 이는 북이 그동안 끈질기게 요구했던 이른바 '근본문제'의[4] 문제의식을 반영한 것으로서 향후 남북관계가 정치분야의 화해와 상호 존중으로 발전할 수 있는 토대가 되는 것임

---

4) 2005년 남북 당국간 대화 이후 북이 일관되게 요구했던 근본문제는 참관지 제한 철폐, 한미합동훈련 중지, 국가보안법 철폐, 해상경계선 재설정 등임

○ 화해를 위한 다방면적인 교류협력을 합의했음(6항)

- 역사, 언어, 과학기술, 교육 등은 이번에 새로 추가된 영역으로서 1차 때보다[5] 좀 더 구체적인 분야를 제시하고 있음
- 백두산 관광을 위한 서울-백두산 직항로 개설을 합의하고 북경올림픽 공동응원단의 경의선 이용을 합의했음
- 지금까지의 사회문화 교류 협력을 더욱 질적으로 진전시키는 계기가 될 것임

○ 인도주의 문제에 대한 협력사업을 적극 추진하기로 했음(7항)

- 이산가족 상봉 규모를 확대하고 영상편지 교환사업을 추진하기로 했음
- 금강산면회소 준공 이후 양측 대표를 상주시키고 이산가족 상봉을 상시화하기로 했음
- 국군포로 납북자 문제 등에 합의를 도출하지 못했다는 아쉬움에도 불구하고 현 단계의 조건과 환경을 고려한 실용적 합의였음

○ 국제무대에서 민족의 이익을 위한 협력을 강화하기로 했음(8항)

- 해외 동포의 연대 및 화해협력과 남북간 외교적 협력을 합의함으로써 향후 국제사회에서의 민족 공조를 증진시킬 수 있게 되었음

○ 남북관계를 총괄하는 기구로서 총리급 회담을 개최하고 정상회담의 수시 개최를 합의했음(별항)

- 기존의 장관급을 격상시켜 향후 진행되는 남북관계 전반을 조정하고 총괄하기 위해 총리급 당국간 대화를 합의했음
- 이는 부총리급 경제협력공동위원회와 함께 향후 당국간 대화의 틀을 전반적으로 격상시키고 제도화하는 의미를 가짐
- 정상회담 정례화 대신 수시 만남을 명시함으로써 정상회담의 지속적 개최를 가능하게 했음

---

5) 6.15 공동선언에는 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등을 언급하고 있다.

3. 2007 남북정상회담의 특징

(1) 차분하고 실용적인 정상회담

○ 남과 북 모두 과거에 비해 차분한 분위기였음
- 2000년 정상회담이 반세기 동안 지속된 남북의 적대관계에서 극적으로 성사된 것인 만큼 흥분과 감격으로 맞이했다면, 이후 지속된 남북관계는 이제 정상간 만남이 놀랄 만한 일이 아니라 자연스러운 일로 받아들이게 되었음
- 북쪽의 환영인파가 강렬하기 했지만 그럼에도 불구하고 간간히 형식적인 손동작과 외침을 발견할 수 있었음. 남측 대표단의 평양 방문이 이제 북한 주민에게도 일상적인 보통 일로 받아들여짐
- 김정일 위원장이 남측 대통령을 맞는 것도 1차와 다른 차분함의 모습이었음

○ 회담 진행과정도 차분하고 실용적인 모습이 두드러짐
- 김영남 상임위원장도, 김정일 위원장도 즉흥적이고 감성적인 회담이 아니라 준비한 자료를 직접 챙겨보며 주장과 요구를 꼼꼼히 풀어가는 생산적인 분위기였음
- 회담의 결과로 나온 합의문도 포괄적인 내용과 함께 구체적인 사업들을 많이 담고 있음

○ 흥분과 설렘의 1차 정상회담과 달리 이제는 차분함 속에 회담의 실질 성과에 주력하는 정상적인 정상회담으로 변모하고 있는 것임
- 지금까지 진행되어 온 남북관계 발전의 당연한 결과이고 이미 우리 생활 속에 들어와 있는 일상화된 남북관계의 자연스런 모습이기도 함

(2) 남북관계 진전을 가시화하는 일정

○ 합의의 내용 말고도 이번 정상회담은 형식적인 측면에서 지금까지의 남북관계를 진전시키는 의미를 찾아볼 수 있음
- 대한민국의 차량 수십 대가[6] 평양 시내를 활보하였음
- 대통령이 걸어서 군사분계선을 넘어 육로를 통해 평양에 도착했음

- 분단을 넘어 화해와 통일로 나아가는 역사적 상징성을 가지는 것임

○ 공식일정에 포함된 아리랑 관람은 그 자체로 상호 존중과 이해의 상징임
- 논란이 되었던 아리랑을 대통령 일행이 공식 관람함으로써[7] 북한 체제의 내적 논리를 이해하고 존중하는 의미를 갖게 되었음
- 북한도 공연 내용을 일부 수정해 상대방을 배려하는 모습을 보였음
- 공식적인 정상회담을 하는 마당에 상대방의 가장 대표적인 공연을 일부러 거절하는 것보다는 그 공연을 북한의 현실 자체로서 인정하는 것이 상호 체제존중의 초보적 조치일 것임

(3) 김정일 위원장의 전략적 결단?

○ 전략적 결단을 고민하고 있는 것으로 보임
- 예상을 뛰어넘어 김정일 위원장이 남측의 요구를 많이 수용한 것을 보면서 김정일 위원장의 속내를 짐작해 볼 수 있음

○ 핵포기와 경제회생의 길을 택함으로써 남북관계 개선을 필수요건으로 수용하고 있음
- 불능화를 결심한 것은 사실상 핵폐기로의 길을 선택하고 있음을 의미함[8]
- 미국과의 관계 정상화를 전제로 그렇게 집착했던 핵을 포기하는 것으로 결단했다면 김정일 위원장에게 남은 것은 북한의 경제를 회생하는 적절한 최선의 방식을 찾는 것이고 이와 관련해 남북관계는 포기할 수 없는 전략적 선택이 될 수밖에 없음

○ 다만 북한 붕괴 목적의 화평연변 전략은 결코 용납할 수 없다는 입장임
- 경협 발전이 북한의 경제적 필요에 의한 것이지 남측 일부가 희망하는 북한을 붕괴시키고 옷을 벗기려는 것은 결코 아님을 강조함

---

6) 대통령이 탑승한 차량은 국내 번호판 그대로에 태극기를 달고 다녔음
7) 가장 논란이 되었던 어린이들이 출연한 장면에서 노대통령이 기립박수를 한 것은 남측 일부의 관람 불가 주장을 정면으로 반박하는 의미로 해석되었음
8) 불능화에 도달한 이상 다시 북미관계가 악화되었을 때 미국을 협박할 핵심 카드 즉 핵시설 재가동을 포기한 것임

- 경협확대는 전략적으로 받아들이지만 북한을 변화시켜 무너뜨리겠다는 전략은 반대한다는 마지노선을 정한 것임
- 이번 회담 내내 개혁개방 단어 반대를 지속적으로 반복해 주장하고 상호 체제인정을 강력히 요구한 것은 바로 이같은 김정일 위원장의 고민을 드러낸 것임
- 개혁개방이라는 단어 사용에 거부감을 강력히 표출하는 것 자체가 역설적으로 지금 북한이 개혁개방을 할 수밖에 없는 현실임을 드러내는 것임

4. 논란

(1) 비핵화 미흡 논란

○ 아쉬움은 남지만 북한의 비핵화 의지를 의심할 정도는 아님
- 합의문에 명시된 9.19 공동성명에는 '모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램을 폐기한다'는 가장 높은 수준의 표현이 포함되어 있고 2.13 합의는 이를 실질적으로 이행하는 구체적 실천조치인 바, 이들 합의들을 재확인하는 것만으로도 충분히 북의 비핵화 의지를 읽을 수 있음
- 회담 중에 김계관 부상을 불러 6자회담 진전상황을 보고하게 한 것은 6자회담 틀에서 이미 합의한 대로 핵폐기의 방향으로 갈 것임을 가시적으로 확인해주는 행동이었음

(2) 종전선언 관련 3자 4자 논란

○ 논란이 되는 4항의 본래 의미는 한반도 평화체제 정착을 합의하고 이를 위한 구체적 조치로 종전선언 구상을 합의해 낸 것임
- 부시 대통령이 제안한 종전선언 구상은 본래 남북미 3자였음
- 평화체제 구축과정에는 다양한 내용이 포함되는 바, 그 중에는 남북간에, 북미간에, 한미간에, 남북미간에, 남북미중간에 논의해야 하는 역할 분담이 불가피함
- 정전협정을 대체하는 평화협정의 체결에는 중국 참여가 불가피하지만 전쟁의 공식적 종료를 정치적으로 선언하는 종전선언에는 한반도에 군대를 주둔하고 있지 않은 중국을 제외할 수도 있음

- 이 합의를 통해 종전선언과 평화체제 전환과정에 한국이 실질적인 당사자임을 북이 처음으로 공식인정하는 의미를 가짐
- 3자 혹은 4자 대신 '직접 관련된 당사국'이라는 외교적 표현을 썼다면 지금의 논란은 없앨 수 있었을 것임

(3) 경협 비용 논란

○ 무조건 퍼주는 게 아니라 우리의 경협전략과 장기적 경제발전 전략을 위한 선투자의 개념임
- 대부분의 합의는 추가비용이 그리 들지 않으면서 우리 주장을 북이 수용한 게 많음
- 개성공단 확대문제와 문산-봉동간 철도화물 개통 그리고 3통 문제 해결 등은 우리 기업이 오랫동안 요구했던 숙원사업들임
- 조선협력은 민간의 조선회사가 새로운 기지와 저렴한 노동력을 필요로 하고 있는 상황에서 민간 기업의 독자적 판단과 필요에 의해 진행될 것임
- 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로 개보수 문제는 향후 경협의 진전을 위해 그리고 우리가 북을 통해 대륙으로 진출함으로써 새로운 경제발전의 계기를 마련하기 위해서는 꼭 필요한 인프라일 수밖에 없음

(4) NLL 논란

○ 서해평화협력특별지대 구상은 NLL 쟁점을 뛰어넘은 새로운 발상의 전환임
- 군사적 대결의 최전방이었던 서해를 군사적 관점에서 협소하게 접근하는 게 아니라 남북의 경제협력과 공동번영을 통해 항구적인 긴장완화와 평화정착을 도모하는 종합적이고 입체적인 새로운 접근임
- 해주 공단에서, 공동어로구역에서, 한강 하구에서 남북이 협력하는 공동번영의 장을 형성한다면 자연스럽게 군사적 대치와 충돌이 해소될 것임
- 군사 분야의 평화와 경제 분야의 협력이 공존하는 서해의 평화번영 벨트라면 굳이 남과 북이 대치하는 NLL의 협소한 의미는 저절로 사라지게 됨
- 인정이냐 재설정이냐를 놓고 지루한 싸움에 집착하기보다는 시야를 넓혀 공동번영을 통한 평화정착의 포괄적 방안의 일환으로 NLL을 들여다보면 합리적인 해결방안이 도출될 것임

5. 향후 남북관계 전망

(1) 평화와 공동번영의 쌍두마차

○ 평화와 번영이 선순환하는 남북관계를 진전시킬 수 있을 것임
- 경제협력이 평화를 증진시키고 그 평화가 다시 경제협력을 가속화하는 선순환의 전략적 접근이 가능해짐
- 군사 분야의 진전과 경제 분야의 협력이 동시에 가능해짐으로써 남북관계의 상대적 불균형이 정상성을 찾게 될 것임
- 서해평화협력특별지대는 평화와 공동번영의 남북관계를 가능케 하는 새로운 이정표이자 실험장이 될 것임
- 육지와 바다가 결합하고 경제와 군사가 결합하며 평화와 번영이 결합하는 서해구상은 향후 우리가 진행해야 할 통일과정의 청사진이 될 것임
- 서해평화협력특별지대는 개성공단을 뛰어넘은 새로운 남북관계 발전의 실험장이 될 것임

(2) 남북협력의 점선면으로의 확대

○ 點에 머물고 있는 남북협력의 지점이 점차 線과 面으로 확대될 것임
- 개성과 금강산이라는 점에 머물러 있는 지금의 남북협력의 지점이 이제는 동쪽으로는 금강산에서 안변으로 선이 그어지고 서쪽으로는 개성에서 해주로 남포까지 선이 만들어지게 됨
- 서해평화협력특별지대는 남북관계가 지향해야 할 새로운 '면'을 확보하는 것으로서 남북의 대치의 공간이 이제는 협력의 평화공간으로 바뀌게 될 것임

(3) 낮은 단계의 국가연합 진입 전망

○ 정상회담 합의에 따라 당국간 대화가 격상되고 각급 회담이 정례화될 경우 낮은 단계의 국가연합 진입이 사실상 가능하게 될 것임
- 남북협의기구의 제도화를 거쳐 초보적 수준의 남북공동기구 성격이 될 수 있을 것임

- 남북관계 전반을 관장하는 총리급 회담과 경제협력을 총괄하는 부총리급 회담 그리고 국방장관회담이 정례화를 거쳐 제도화되고 수시로 남북정상회담이 열려 남북관계의 국면적 진전을 이뤄낼 경우 사실상 초보적이지만 남북협의기구가 제도화되는 의미를 가짐
- 이번 정상회담에서 협의 도중 김계관 부상이 남북 정상에게 6자회담 관련 사항을 보고한 것은 그 자체로 향후 남북연합의 통일 비전을 상상케 하는 것이기도 함

6. 기타 사항

(1) 김정일 위원장의 건강 논란

○ 가까이 선 본 김정일 위원장의 건강은 일부에서 제기할 정도의 심각한 상황이 아닌 것으로 판단됨
- 악수할 때 악력이 좋았고 거절하지 않고 와인을 마시고 멀리서도 들릴 정도의 카랑카랑한 목소리로 좌중을 압도했음

(2) 先軍과 實利의 양수겸장 의도

○ 환송오찬에 참석한 북한 인사에 당과 군 말고 내각을 포함함으로써 선군의 체제안정과 정치통합을 중시하면서도 경제적 실리추구를 포기하지 않는 동시병행의 정책방향을 짐작케 함
- 당 인사와 군 인사 그리고 대남사업 인사 외에 김영일 내각총리와 노두철 내각부총리가 참석했음
- 1차 때는 내각 인사가 환송오찬에 참석하지 않았음
- 박재경 대장과 리명수 대장이 참석해 최근 자리변동에도 불구하고 여전히 김정일 위원장의 최측근임을 보여줌

남북정상회담과 한반도 주변정세

김 성 배 (국가안보전략연구소 책임연구위원)

○ 2007 남북정상회담 개최를 앞두고 조성된 주변 환경을 검토하고 회담 결과를 한반도 평화문제를 중심으로 평가

○ 남북정상회담 결과가 한반도 주변정세에 미칠 영향을 포괄적으로 검토하고 전략적 착안사항을 제시

1. 남북정상회담 개최 환경: 한반도 주변정세

○ 이번 2007 남북정상회담을 앞두고 한반도 주변정세는 과거 어느 때보다도 급박하게 전개

○ 무엇보다 6자회담이 순항하였는 바, 2.13 합의에 이어 지난 9.27-30 북경에서 개최된 제6차 6자회담 2단계 회의에서 "9.19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치" 합의 (각국의 승인을 거쳐 10.3 공식 발표)
- 불능화와 신고의 시한(07.12.31)을 설정
- 미국은 북한의 조치와 '병렬적으로' 테러지원국 해제와 적성국 교역법 적용 종료 공약을 완수

○ 북핵 6자회담의 진전과 더불어 북미 관계정상화가 예상보다 빠른 속도로 진전 되고 있음
- 부시행정부는 임기내 북핵문제 해결에 상당한 의욕을 보이면서 비핵화 진전 여부에 따라서는 북미수교까지도 검토하는 분위기
  ※ 부시대통령은 8.30 언론 인터뷰에서 임기내 북핵문제 해결 가능 입장을 피력하고 미행정부내 일부 논란에도 불구하고 10.3 합의에 대해 지체 없이 환영 논평 제시
- 북한도 2000년 클린턴 대통령 방북 무산을 교훈삼아 2008년 내에 북미 관계정상화를 마무리 지으려는 것으로 관측
  ※ 김계관 부상은 북미수교의 전단계로 북미간 연락사무소를 설치하자는 구상에 대해 바로 수교로 가자는 입장을 피력

○ 북일관계도 납치문제의 덫에서 벗어나 관계정상화의 가능성을 모색
- 일본은 납치문제와 대북 강경론의 대명사인 아베 총리의 퇴진과 온건파 후쿠다 총리의 취임으로 북일관계 개선의 기회를 포착
- 북한도 테러지원국 지정 해제 환경 조성을 위해 북일대화에 성실하게 임하는 등 나름대로의 성의를 표시

○ 비핵화, 북미 관계정상화 논의의 진전과 병행하여 한반도 평화체제 구축 문제도 현안으로 부각
- 작년 11월 하노이 한미정상회담에 이어 9.7 시드니 한미정상회담에서 거듭 확인되었듯이 한미간 종전선언 구상에 대해 원칙적으로 합의

○ 북핵 6자회담의 순항을 배경으로 동북아 다자안보협력 문제도 현실화
- 지난 두차례의 동북아 평화·안보체제 실무그룹 회의 논의를 토대로 6자 외교장관 회담에서 동북아 안보협력에 대한 원칙 합의 추진
- 특히 미국의 적극적 태도에 비추어 부시행정부 임기내 동북아 다자안보협력에 관한 원칙(principles)과 일부 실행조치가 합의될 가능성

○ 중일관계도 지난 4월 원자바오 총리의 방일을 계기로 야스쿠니 신사참배 문제로 초래된 오래된 경색 국면에서 벗어나 빠른 속도로 정상화
- 중국으로서는 2008년 베이징 올림픽의 성공적 개최를 위한 우호적 주변환경 조성이 일본은 동북아에서의 외교적 고립 탈피가 주된 유인

○ 이러한 일련의 흐름 속에서 남북관계의 진전 여부와 상관없이 2007년 말에서 2008년 말 사이에 한반도와 동북아 정세의 빅뱅 가능성이 예고되고 있는 상황

○ 이렇듯 한반도 주변정세의 급변 속에서 남북관계의 상대적 지체에 대한 우려마저 제기

○ 이러한 상황을 감안할 때 남북정상회담 개최는 주변 정세 변화에 능동적으로 대응한다는 측면에서 시기적으로 매우 적절하고 또한 필요했던 것으로 평가

2. 남북정상회담의 결과 평가

(1) 2007년 남북정상선언 분석

구분	분야	합의 사항	비고
1항	6.15 공동선언 구현	· 6.15 기념일 지정	통일논란 우회
2항	상호존중과 신뢰조성	· 상호 내부문제 불간섭 · 법률적, 제도적 장치 정비 · 의회 등 각 분야 대화와 접촉 추진	북측 관심사항
3항	긴장완화와 평화보장	· 대화와 협상 통한 분쟁 해결 · 전쟁 반대와 불가침 의무 준수 · 공동어로수역과 평화수역 지정 · 협력사업에 대한 군사적 보장조치 · 11월 중 국방장관회담 개최	평화+경제
4항	평화체제 구축과 비핵화	· 종전선언 위한 3자 또는 4자 정상회담 · 6자회담 9.19 공동성명, 2.13 합의 이행	
5항	민족경제의 균형발전과 공동번영	· 서해평화협력특별지대 설치 · 개성공단 1단계 완공, 2단계 개발 착수 · 문산-봉동간 화물철도 개통 · 통행·통신·통관 문제 해결 · 개성-신의주 철도, 개성-평양 고속도로 개보수 및 공동이용 · 안변과 남포에 조선협력단지 건설 · 경추위를 부총리급 남북경제협력공동위원회로 격상	평화+경제
6항	사회문화 교류	· 백두산관광 및 백두산-서울 직항로 개설 · 2008 베이징 올림픽 공동응원단 경의선 철도 이용 참가	
7항	인도주의 협력사업	· 이산가족 상봉 확대, 영상편지 교환 · 금강산면회소에 쌍방대표 상주 및 이산가족 상시 상봉 · 재난시 인도주의 원칙에 따라 협력	납북자·군국포로 문제 미합의
8항	국제무대 협력	· 민족과 해외동포들의 이익 위해 협력	북측 관심사항
별항	제도화	· 남북총리회담 개최, 제1차 회담 11월 중 서울 개최 · 남북정상회담 수시 개최	후속조치 보장

○ 10.4 선언은 정치, 군사, 경제, 사회문화, 인도주의 등 남북관계 전 분야는 물론, 비핵화와 평화체제 문제까지 다룬 매우 포괄적인 합의로서 마치 일반적 정상회담 공동성명을 보는 것 같은 인상

- 이는 제1차 정상회담 이후 지난 7년간 남북관계 발전을 반영하는 것이며 과거의 적대관계에서 정상적 관계로 전환하고 있음을 의미

○ 선언문에서 북측에 제기했을 것으로 추정되는 내용은 몇 개에 불과하며 30여개 구체 합의 대부분은 그 동안 남측에서 제기되거나 요구한 사항
- 1항의 6.15 기념일 지정, 2항의 상호 체제존중과 법률적·제도적 장치 정비, 8항의 국제무대 협력 등이 북측에서 제기했을 것으로 추정

○ 이번 정상선언의 또 다른 특징은 '선언'이라고 하기에는 매우 구체적인 내용을 담고 있다는 것이며, 이는 합의의 이행력과 구속력을 높이고 되돌릴 수 없는 남북관계를 구축하고자 하는 의지가 반영된 것으로 분석
- 남측 대선의 불확실성에 대비, 남측에 어떤 정권이 들어서더라도 남북관계를 안정적으로 가져가고자 하는 북측의 전략적 고려 작용 가능성
- 16대 대선이 있었던 '02년 하반기에도 북측은 남북관계 발전에 상당한 속도를 냈던 사례
- 이번에는 남북관계발전법(21조)에 따르는 국회의 비준·동의 절차를 통해 합의 이행이 보장될 수 있다는 점도 고려

○ 이상의 점들을 종합적으로 고려해 볼 때, 북한이 북미관계와 남북관계를 대외전략의 양대 축으로 삼는 '대전략의 전환'을 하고 있는 것으로 조심스럽게 추정
- 북미관계 진전에 병행해 남북관계 발전을 추구하고 남북관계를 활용해 북미관계 개선을 촉진하는 북한식 선순환 추구

○ 한편, 이번 선언은 "경제협력이 평화를 구축하고 평화가 경제협력을 뒷받침하는", 이른바 "평화와 경제의 선순환" 전략에 기초한 남북관계 발전을 추구하고 있다는 점에서 남북관계 발전의 새로운 모델을 제시
- 대통령이 스스로 "가장 핵심적인 합의"라고 평가한 "서해평화협력특별지대"가 이러한 모델에 입각한 사례
- 군사적 신뢰구축을 다루는 3항과 경제협력을 다루는 5항에서 공동어로수역과 평화

수역 문제가 반복적으로 거론되고 있다는 사실이 평화와 경제를 구조적으로 연계하고 있음을 반증

(2) 평화정착 분야 평가

<북핵문제>

○ 남북의 최고지도자가 서명한 문서에서 9.19 공동성명과 2.13 합의 등 6자회담 합의의 순조로운 이행을 재확인함으로써 북핵문제에서 기본적 목표는 달성

○ 북측이 남북정상회담을 앞두고 10.3 합의를 채택하기 위해 일부 민감한 문구에서 전향적 입장을 취했다는 점도 남북정상회담이 북핵문제 해결에 일정하게 기여했음을 보여줌

- 10.3 합의문에는 불능화와 신고에 대해서는 2007.12.31이라는 시한이 명시되어 있으나 테러지원국 해제와 적성국 교역법 적용 종료에 대해서는 북측의 조치에 "병행하여"(in parallel with)라는 추상적 표현 사용
- 북측은 이에 대해 강하게 반발했으나 남북정상회담 이전에 합의를 채택하자는 우리측의 설득을 수용

○ 이번 남북정상선언문에 10.3 합의가 누락된 것을 두고 무슨 의도가 있는 것이냐 단순 실수냐에 대해 논란이 있으나 큰 의미는 없는 것으로 판단

- 엄밀히 말해 10.3 합의는 2.13 합의의 후속문서로서 2.13 합의에 나와 있는 2단계 조치를 구체화한 것에 불과
- 굳이 문서의 격을 따지면 9.19 공동성명이나 2.13 합의 보다 각각 두단계, 한단계 낮은 성격의 문서

○ 또한, 김정일위원장이 정상회담에서 김계관 부상으로 하여금 10.3 합의에 대해 우리측에 상세하게 보고하게 했다는 것은 북측이 6자회담에 매우 진지하게 임하고 있다는 것을 반증

- 강석주 제1부상은 10.3 합의에 대해 "그 정도면 됐다", 김계관 부상은 "미국이 하자는 대로 불능화를 빨리 하겠다"는 입장을 밝힌 것으로 전언

○ 다만 TV로 전세계에 중계되는 김정일위원장의 육성을 통해 비핵화 의지를 표명했더라면 6자회담 프로세스에 보다 좋은 영향을 주었을 것임
  - "조선반도 비핵화는 고김일성 주석의 유훈으로서 반드시 지킬 것"이라는 정도의 언급은 충분히 가능할 것이라는 예측이 많았음
  - 우리측이 좀더 적극적 태도로 임했다면 부시대통령의 전향적 대북발언을 유도하듯이 김위원장 발언을 이끌어 낼 수 있었을 것이라는 아쉬움

○ 결론적으로 6자회담의 순항을 배경으로 남북정상회담이 개최되고 여기서 6자회담 합의에 대한 '정치적 은총'을 제공함으로써 정부에서 추구하는 북핵문제와 남북관계의 선순환 전략은 차질 없이 진행되는 양상

<평화체제>

○ 정전체제 종식과 평화체제 구축 필요성에 인식을 같이 하고 종전선언을 위해 한반도지역에서 3자 또는 4자 정상회담을 추진하기로 한 것도 대단히 의미 있는 성과로 평가

○ 남북이 합의한 최고문서에 평화체제 구축 방향과 방안을 제시함으로써 그 동안 논의만 무성하던 한반도 평화 프로세스가 마침내 실행화 단계에 진입

○ 종전선언 구상에 대한 한미 정상간 합의에 이어 남북 정상간에도 인식의 일치가 이루어짐으로써 종전선언은 평화체제 구축의 필수적 요소로 자리 잡음

○ 또한 북측의 명시적 동의 하에 평화체제 직접 당사자로서 우리의 위상을 확고히 정립하고 향후 평화체제 구축을 주도해 나갈 수 있는 외교적 자산을 확보

○ 제3국이 아닌 한반도지역에서 종전선언을 하기로 한 점도 남북이 평화체제 구축을 주도한다는 점에서 의미 있는 합의

○ 다만 비핵화와 평화체제가 일정하게 연계되어 있는 것이 엄연한 현실인 만큼 비핵화 프로세스와 평화 프로세스가 어떻게 상호 촉진 작용을 하도록 보장하는냐가 과제

○ 3자 또는 4자 종전선언의 주체와 관련, 관련국 입장 조율도 중요한 과제
- 북한은 평화체제 문제에 중국이 개입하는 것에 대해 부정적 입장인 것으로 알려지고 있으나,
- 중국은 평화조약 체결 문제에는 상관하지 않으나 종전과정에는 반드시 참여해야 한다는 입장

<남북 긴장완화와 신뢰구축>

○ 남북관계에서 정치·군사/교류·협력 분야간 불균형에 대한 지적이 많았던 만큼 이번 정상선언에서 군사적 신뢰구축 문제가 다루어졌다는 것만으로도 의미 있는 진전

○ 남북간 군사적 신뢰구축 문제는 큰 원칙에만 합의하고 구체적 조치들에 대한 합의는 남북 국방장관회담에 위임
- 공동어로수역과 평화수역 설정, 협력사업에 대한 군사적 보장 등은 정상선언에 포함되어 있어 비교적 원만한 합의가 예상되나
- DMZ 생태공원화는 이미 김정일위원장의 부정적 반응이 나온 상태이며 여타 이슈에 대해서도 군부의 부정적 태도 예상

○ 남북 국방장관회담이 일회성으로 끝나지 않고 향후 정례화되어 남북간에 군사협의 채널이 제도화된다면 평화체제 구축과 동북아 다자안보협력을 주도하는데도 상당한 도움이 될 것임

<기타 북미관계, 북일관계 등>

○ 정상회담에서 노무현 대통령은 북미, 북일간 관계개선이 필요하다는 점을 강조하고 이를 위해 협력하자고 제안했으나 북측의 뚜렷한 반응은 없었던 것으로 알려짐
- 김정일 위원장은 북일관계에 대해서는 “일본이 후쿠다 내각으로 바뀌었기 때문에 앞으로 일본 정부의 정책을 지켜 볼 것”이라는 입장이 밝힌 것으로 알려짐

○ 북미관계, 북일관계 등 북한의 제3국 관계는 남북대화에서 합의할 사항이 아닌 만큼 직접적 성과 도출이 곤란하나

- 미, 일의 관심사항을 충분히 전달한 만큼 우리가 이를 적극적으로 중재해 나갈 수 있는 기본 실탄은 확보된 것으로 평가

3. 한반도 주변정세에 미칠 영향

(1) 전반적 정세

○ 제1차 남북정상회담 이후 한반도 주변정세의 전개 양상에 비추어 2007 남북정상회담이 미칠 영향도 유추 가능

- 2000년 6월 남북정상회담에 이어 같은 해 조명록 차수 방미(10.9-12)와 올브라이트 국무장관의 방북(10.23-25)이 이루어짐
- 2002년 9월에는 고이즈미 총리 방북을 통해 평양선언이 채택

○ 제1차 정상회담 때와 마찬가지로 2007년도 일부 정세 호전을 배경으로 북한이 전략적 선택을 배경으로 하고 있는 것으로 보이는 만큼 북미관계, 북일관계 개선 등에 가속도가 붙을 것으로 예상

○ 그러나 2000년과 비교해 2007년은 북핵문제라는 미사일 협상보다 훨씬 복잡하고 어려운 변수가 작용하고 있으며 북미관계 개선 움직임이 남북관계 개선에 선행했다는 차이가 있음

- 미사일 협상은 페리프로세스에 따라 북미간에 거의 타결이 되어 클린턴 대통령의 방북만 남여 둔 상황이었으나 북핵문제는 아직도 풀어야 할 숙제가 산적해 있음
- 2000년에는 북미관계 개선이 남북정상회담의 영향권 하에 놓여 있었으나이번에는 북미간 베를린 접촉과 BDA 문제 해결을 시작으로 북미간에 큰 그림이 이미 그려진 상태

○ 따라서 남북정상회담이 한반도 주변정세에 미치는 직접적 파급 영향은 남북정상회담의 훈풍으로 북미, 북일관계 개선이 급물살을 탔던 제1차 정상회담 직후 보다는 상대적으로 강도가 약할 것임

○ 다만 이번에는 부시행정부 잔여 임기가 아직 1년여 남아 있고 6자회담이라는 완충지대 존재로 상대적으로 위기재발 가능성이 낮고 안정적

○ 결론적으로 남북정상회담으로 남북관계가 한반도 주변정세를 주도할 것이라는 전망보다는 한반도 정세의 급변에 능동적으로 대응할 수 있는 여건을 마련했다는 것이 보다 객관적 평가

<제1, 2차 정상회담 비교: 남북정상회담과 주변정세>

	2000 남북정상회담	2007 남북정상회담
정상회담 이전 정세	'98.8 대포동 미사일 발사 페리 프로세스('99.10)	'06.10 핵실험 6자회담과 북미관계 진전
주요 변수	미사일 협상 * '00.7 미사일 모라토리움	북핵문제 * 9.19 공동성명, 2.13 합의, 10.3 합의
시간적 요인	클린턴 행정부 임기말 국민의정부 임기 중반	참여정부 임기말 부시행정부 잔여 임기 1년여
정상회담 이후 정세	조명록 차수 방미('00.10) 올브라이트 방북('00.10) 고이즈미 방북('02.9)	후쿠다 총리 연내 방북? 라이스 국무장관 방북? 3자 또는 4자 정상회담?
위기 재발 요인	부시행정부 대북강경책 HEU 의혹('02.10)	6자회담 결렬

(2) 현안별 전망

<비핵화>

○ 북핵문제는 김위원장이 남북정상회담에서 직접 6자회담 합의의 이행을 다짐하고 10.3 합의에 대해서도 진지한 태도를 보인 만큼 적어도 불능화와 신고 단계까지는 순조로운 진행이 예상

○ 10.3 합의문에 비록 불능화의 방법, 신고 대상이 누락되어 있지만 북미 관계정상화 실무그룹 회의에서 충분한 공감대가 형성되었고 별도의 양해사항도 있는 것으로 보여 큰 문제는 없을 것으로 보임

- 연내 테러지원국 해제를 합의했다는 북한외무성 대변인 발표(9.3)에 대해 미측은 이를 명시적으로 부인하지 않음
- 10.3 합의문에는 원래 UEP 프로그램에 대한 해명도 포함되어 있었으나 신고대상을 너무 구체적으로 적시할 경우 내부 설득에 어려움이 있을 수 있다는 미측 판단 존중

○ 문제는 핵무기의 신고, 통제 및 반출을 다루는 결정적 국면이 어떻게 전개될 것인가이며 이 단계에 이르면 북미수교를 포함한 대담한 주고받기가 필요할 것으로 보임

○ 또한 이번 10.3 합의가 비교적 "낮은 수준의 불능화"를 담고 있어 사실상 핵폐기에 해당하는 "높은 수준의 불능화"을 실현하는 문제도 다음 단계의 과제임
- 복원에 수년이 걸리는 높은 수준의 불능화가 실현될 경우 핵시설을 다시 쓰는 것이 사실상 불가능해져 굳이 핵시설의 해체나 폐기는 불필요해 질 수도 있음

<평화체제>

○ 이번 남북정상회담에서 의미 있는 진전을 이룬 평화체제 구축 문제는 한층 탄력과 가속도가 붙을 것으로 예측

○ 불능화 작업이 개시되는 시점(11월초 예상)이나 6자 외교장관회담(10월-11월초 예상) 직후에는 별도의 평화포럼 발족이 가능할 전망
- 평화포럼은 차관보급 이하에서 시작하되 필요시 장관급회담을 개최하고, 최종적으로는 종전선언 서명을 위한 정상급 회담으로 격상되어 나갈 것으로 관측

○ 특히, "3자 또는 4자" 문제에 민감한 중국 등이 평화체제 논의 과정에서 소외될 것을 우려, 매우 적극적 태도로 임할 것으로 전망
- 남북이 조속한 평화포럼 발족을 제의할 경우, 당사국들은 신중한 입장을 보이기 보다는 일단은 끼고 보자는 반응이 나올 것임 (남북이 강대국에 낙점을 하는 형세)

○ 종전선언을 위한 3자 또는 4자 정상회담이 개최되기 위해서는 불능화 및 신고가 성공적으로 완료되고 북핵문제에 있어 좀 더 의미 있는 진전이 나와야 할 것으로 보임

- 종전선언은 결국 북미수교의 단계로서 이를 위해서는 어떤 식으로든 핵무기 및 물질에 대한 통제와 높은 수준의 불능화에 대한 합의가 필요할 것으로 보임

<북미, 북일 관계정상화>

○ 북미 관계정상화 과정은 10.3 합의 채택으로 인해 이미 실질적 국면에 진입했으며 다소 우여곡절은 있어도 테러지원국 해제와 적성국 교역법 적용 종료까지는 진행될 것으로 예상

○ 불능화 및 신고, 그리고 이에 병행한 테러지원국 지정 해제 및 적성국 교역법 적용 종료 문제를 완료하는 시점에 맞춰 라이스 국무장관의 방북 가능성을 배제할 수 없을 것으로 판단

○ 미국이 비핵화 완료 이전이라도 임기내 북핵문제 해결을 위해 북미수교 카드를 쓸 것인지 주목
- 핵무기 및 물질의 처리 방향에 대한 분명한 합의만 이루어지면 수교조약을 체결하고 그 발효 시점은 합의 이행과 연계하는 방식이나
- 美 의회의 비준·동의 절차를 비핵화 완료와 연계하는 방식 등으로 처리하는 방안을 검토 가능

○ 2000년 제1차 남북정상회담 사례에서 보여지듯이 2007 남북정상회담으로 가장 큰 영향을 받을 것으로 보이는 것 중의 하나가 북일 관계정상화
- 일본은 후쿠다 내각 출범을 계기로 아시아외교 복원과 대북정책 전환을 검토하고 있으며 이번 남북정상회담에서의 평화체제 논의 급진전으로 한층 마음이 급해진 상태

○ 연내 테러지원국 해제와 납치문제의 돌파구 마련을 위한 후쿠다 총리의 방북 가능성을 배제할 수 없음
- 10.3 합의에 따라 연내에 테러지원국 지정은 사실상 기정사실화된 상태이며 이에 따라 일본은 더 이상 머뭇거릴 이유가 없어짐

○ 다만 10월중으로 예정된 일본의 대북제재조치의 연장 문제가 북일관계 개선의 복병이자 테러지원국 해제의 변수로 작용 가능

- 일본의 대북제재조치가 연장될 경우 북한의 요도호 납치범 인도나 일본인 납치자 재조사 문제가 어려워질 것임

<기타>

○ 6자회담 진전과 함께 동북아 다자안보협력에도 탄력이 붙을 것으로 보이며 10월말에서 11월초로 예상되는 6자 외교장관회담이 하나의 분수령

- 6자 외교장관회담에서는 평화체제 포럼 발족과 동북아 평화안보협력에 관한 원칙에 합의할 가능성이 높음
- 부시행정부는 북핵문제 해결과 함께 동북아 평화와 안정 메카니즘 형성을 외교적 치적으로 내세우고 싶어 하며 이는 중국 요소가 포함되어 있기 때문

○ 이번 정상회담 합의에 따른 김정일위원장의 다자외교무대 등장 가능성과 남북간 신뢰구축 증진도 동북아 다자안보협력의 촉진 요인으로 작용

- 당장 '서해평화특별지대' 구상을 실현하기 위해서는 공동 해상구난 훈련 등이 필요하며 이는 동북아 다자안보협력 차원으로 즉시 확대 적용이 가능한 현안

○ 제1차 남북정상회담 직후 푸틴 방북을 통해 미사일 모라토리움을 이끌어러시아의 향후 행보도 주목됨

- 이번 정상회담에서 동해 보다 서해, 나진·선봉보다 남포·해주, 경의선 개보수로 TSR 보다 TCR이 부각됨에 따라 자국의 극동·시베리아 개발에 어떤 영향을 미칠지 예의주시

○ 한미관계는 이번 정상회담으로 특별한 영향을 받을 것 같지는 않음

- 북미관계가 안좋은 상태에서 남북관계로 인해 한미관계가 미묘해진 적은 있어도('01-'02), 북미관계가 좋은 상태에서 남북관계가 좋다고 한미관계에 부담을 준 적은 없기 때문
- 이번 정상회담의 결과에 대해서도 미행정부는 남북정상회담이 6자회담을 촉진한다

는 노대통령의 설명에 공감하고 종전선언에 대해서도 이미 하노이, 시드니에서 나온 구상이라며 문제없다는 반응인 것으로 알려짐

- 다만, 남북 군사적 신뢰구축이 진척되면 한미 군사훈련 등 한미동맹에도 부분적 영향을 줄 전망이나 이는 평화협정체결 과정에서 논의할 문제

4. 전략적 고려사항

○ 북핵문제 진전, 남북관계 도약, 평화체제 본격화 등으로 촉발된 한반도 정세 대전환기를 맞아 앞으로 1년의 정세 변화가 향후 6-7년을 좌우

- 한반도 시간표를 고려할 때, 향후 1년여 내에 냉전구조를 해체하고 평화 정착을 이루지 못하면 새로운 기회가 올 때까지 다시 수년이 소요

○ 현재 가장 큰 위험 요소는 연말 대선에 따른 정권교체기의 정책 공백과 혼선 가능성임

- 12.19 대선일부터 08.2.25 17대 대통령 취임일까지의 공백은 물론, 새로운 대통령이 인사청문회를 거쳐 내각진용을 확정하기까지 다시 수개월이 소요될 전망

○ 참여정부는 후속회담이 예정되어 있는 연말까지는 물론 대선 후에도 17대 대통령 당선자와의 유기적 업무 협조와 인수·인계를 통해 한반도 정세 변화에 대처해야 할 것임

○ 북핵문제 진전과 남북정상회담으로 마련된 역사적 기회를 맞아 치밀한 전략과 로드맵을 수립하여 한반도 정세 대변환에 능동적으로 대처해야

○ 특히 한반도 주변정세 변화에 대응하는데 있어서 남북관계를 중심축에 두고 이를 전략적으로 활용하는 지혜가 필요

- 이번 정상회담에서 나타난 북한의 대전략 변화 가능성을 염두에 두면서 남북관계를 외교적 자산이자 지렛대로 활용

○ 이번 남북정상회담에서는 평화체제에 관한 중대한 합의를 이끌어 냄으로써 모처럼 한반도 정세의 주도권을 확보했는 바, 이를 전략적으로 선용하는 것이 대단히 중요

- 기본적으로 비핵화-평화체제 병행추진 입장 하에 평화체제 관련 협상을 주도해 나갈 필요

○ 종전선언 등 평화체제 구축 방안에 있어서는 3자가 해야 할 일과 4자가 해야 할 일을 명확히 설정할 필요

- 전쟁상태를 종식시키는 문제에 있어서는 중국을 포함한 4자가 참여하는 것이 타당해 보이나 신뢰구축 문제에 있어서는 현재 한반도에 군대를 주둔시키고 있는 남북미가 직접 당사자라는데 이론의 여지가 없음

○ 한편, 1년여 밖에 남지 않은 한반도 시간표를 고려할 때, 先 종전선언 後 평화협정 체결 식의 단계적 접근보다는 하나의 패키지로 설정함이 타당

- 미국도 부시 대통령의 "한국전을 종결시키기 위한 평화조약(peace treaty)"이라는 언급(9.7)에서 드러나듯이 종전선언과 평화협정 체결을 별개의 과정으로 보고 있지는 않은 것으로 분석

○ 향후 보다 본격화 될 것으로 예상되는 동북아 다자안보협력 문제에 있어서도 적극적 역할을 모색하는 것이 바람직

- 동북아 다자안보협력이 힘을 받기 위해서는 북한의 참여와 태도가 매우 중요한 변수인 바, 남북관계를 통한 우리의 역할 공간이 존재

- 동북아 다자안보협력에 대한 우리의 구상을 정교화하고 관련국과의 사전협의를 거쳐 6자 정상회담에서 이에 대한 동의를 이끌어 낼 수 있다면 우리 외교사의 커다란 승리로 기록될 것임

표-------^^(원본 복사대체)

Korea Institute for National Unification

제2회의

2007 남북정상회담과 한반도 평화 : 과제와 전망

남북정상회담과 평화체제

정 영 태 (통일연구원 북한연구실장)

1. 한반도 평화형성을 위한 남북한의 접근 방향

가. 평화개념의 확대

평화의 개념은 점차적으로 확장되어 왔다. 오랫동안 평화는 단순히 전쟁 부재의 상태를 의미해 왔다. 그러나 평화는 전쟁이외의 다양하고 광범위한 내용, 즉 이전에 평화와 연관이 없었던 것처럼 보였던 사회의 제문제를 포괄하는 개념적 변화가 등장하였다. 직접적인 폭력으로부터 간접적 혹은 구조적 폭력으로 관심이 바뀌어 온 것이 그것이다. 구조적 폭력이라 함은 사회적, 정치적 및 경제적 체계를 통하여 도입되어 사회적으로 고통을 당하고 있는 현상을 지칭한다. 요한 갈퉁(J. Galtung)은 평화를 전쟁 혹은 조직적 폭력이 부재할 때 언제든지 도래할 수 있는 것이라 함으로써 전쟁의 부재를 의미하는 소극적 평화(negative peace)개념에 더하여 '구조적 폭력의 부재'로 정의된 적극적 평화(positive peace)개념을 도입하기에 이르렀다.[1] 사회정의가 구현되고 갈등의 민주적 조정 및 국가간의 협력이 이루어지는 상태를 적극적 평화라는 것이다. 소극적인 평화는 전쟁을 방지하고 전쟁이 났을 때 평화상태를 회복하는 것을 주 내용으로 한다면 적극적인 평화는 평화구축, 즉 조화롭고 비착취적인 사회구조를 확립하려는 것이라 할 수 있을 것이다.

나. 한반도 평화형성을 위한 남북한 접근 방향

<남한>

남한의 경우, 6.25 전쟁이라는 동족상잔의 비극을 겪고 난 이후 현상유지를 의미하는 휴전(정전)이라는 '불안정'한 평화상태를 지속해 오면서 전쟁·폭력의 부재라는 소극적 평화를 추구함과 동시에 적극적인 평화실현을 위한 남북한 갈등의 민주적 조정 및 남북한간 교류협력을 제도화하고 활성화시켜 나가고 있다. 남한은 군사적 억제력을 유지함으로써 북한의 남침위협을 저지하고 한반도의 평화를 유지하려는 안보중심적인 전통적인 정책을 일관되게 답습해 왔다. 동시에 남북한 교류협력을 통해 상호간 신뢰를 구축하고 이

---

1) J. Galtung, "Peace Research: Past Experiences and Future Perspectives," *Essays in Peace Research*, 3/1990.

를 바탕으로 단계적으로 한반도 평화의 최종 과정인 정치적 통일을 달성하고자 하는 노력을 경주하였다. 남북한의 교류협력은 우선 쉬운 분야(경제, 사회문화 분야)부터 시작하여 점차적으로 어려운 분야(정치, 군사분야)로 확장해 나가자는 것이 남한정부의 일관된 입장으로 정리된다.

비군사적 차원의 남북한 교류협력은 6·15남북정상회담 이후 획기적으로 발전하였으나 군사적 차원의 남북대화는 지극히 제한된 수준에 머물러 있는 것이 현실이다. 남북한은 1990년 9월의 제1차 남북고위급 회담에서 한반도의 평화정착을 위한 군축제안을 구체적으로 제시하였으며 1991년 12월 제5차 남북고위급회담에서 남북한이 남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서 즉, 남북기본합의서에 서명하기에 이르렀다. 남북한은 기본합의서의 불가침부분에서 군비통제 추진을 위한 기본원칙에 합의하였고 1991년 12월 31일 한반도의 비핵화에 관한 공동선언에도 합의하였다. 제8차 고위급회담(1992. 9. 15-18)에서 불가침의 이행 및 준수를 위한 부속합의서를 채택한 것을 끝으로 북한의 핵개발 문제로 인해 남북한의 본격적인 군비통제 논의는 완전히 중단된 상태에 놓이게 되었다. 이렇게 볼 때 남북한은 공히 전쟁, 폭력부재라는 소극적 평화 개념에 더하여 남북한 갈등의 민주적 조정 및 남북한간 교류협력의 제도화 및 활성화를 의미하는 적극적 평화 개념을 수용하고 있는 듯이 보인다.

<북한>

그러나 북한의 경우 남한과는 상당히 이질적인 평화개념을 견지하고 있는 것으로 판단된다. 사전적 의미의 평화개념에 있어서는 남북한이 별로 다를 바 없다. 북한의 국어사전에서는 평화란 "전쟁, 무력충돌 등이 없는 평온한 상태"[2]를 의미한다고 기술하고 있다. 그러나 북한의 '영원한 수령'으로 자리매김 되고 있는 김일성은 그의 저작집에서 "평화는 제국주의자들을 쓸어버리지 않고서는 진정한 평화에 대하여 생각할 수 없다. 평화를 쟁취하기 위해서는 (...) 침략과 전쟁의 주된 세력인 미제국주의의 공격을 집중하여야 한다."고 함으로써 '평화 = 탈(脫)미제국주의'를 공식화 해 온 것으로 보인다.

현재에도 북한은 '미제국주의' 대결구도를 더욱 강화해오고 있는 것으로 보인다. 북한이 내놓은 선군정치의 명분도 '미제국주의' 전선에서 찾고 있다. 북한은 우선 "날강도 미

2) 과학원 어문학 연구소 사전연구실 (편), 『조선말 사전』 (평양: 과학원 출판사, 1962).

제는 우리공화국을 압살하려고 군사적 침략책동을 전례 없이 강화하는 한편 정치, 군사, 경제, 사상문화, 외교 등 모든 분야에 걸쳐 우리에게 압력을 가하고 질식시키려고 사면팔방으로 덤벼들었다."고 주장하면서, "이러한 형편에서 반제군사전선은 나라와 민족, 사회주의의 존망을 판가리 하려는 우리 혁명의 기본전선으로, 제일 생명전선으로 됐다."고 밝히고 있다. 또한 북한 당국은 "오늘날 날강도 미제와의 힘의 대결이 그 어느 때 보다도 나라와 민족의 생사운명을 판가리 하는 사생결단의 대결로 되고 있는", "격변하는 세계정세는 오직 무적의 총대를 앞세우는 군사선행의 사상만이 조국도 민족도 자기 자신의 운명도 구원할 수 있다는" 선군정치 사상을 앞세워 나가고 있다.[3)]

이와 같이 북한은 군사적 수단에 의거한 통일전략에 가장 걸림돌이 되고 그들에 대한 군사적 위협세력으로 미국을 상정해 놓고 있는 것이다. 실제로 휴전협정 이후 미국에 의해서 북한은 제도적 차원에서 뿐만 아니라 군사적 차원에서 이중으로 포위되었다. 미국은 북한을 국제적으로 완전 고립시켜 왔을 뿐만 아니라 유엔을 비롯한 국제무대에서 북한을 평화파괴국가로 낙인찍고 있다. 다른 한편으로 북한은 한·미 상호방위조약뿐만 아니라 미·일안전협정에 의해서 군사적으로나 전략적으로 완전히 포위된 상태에 놓여 있다. 사실상 미·일협정은 한국의 안전이 일본의 안전에 필수불가결하다는 원칙에 기반을 둔 한국관련 조항을 담고 있다. 이와 같은 방법으로 한·미·일 정치·군사동맹의 복잡한 체계가 형성됨으로써 북한의 무력통일 노력에 제동이 걸리게 된 것이다.

이에 따라 북한은 휴전협정 이후 현재까지 끊임없이 한반도에서의 미군철수 요구를 대내외적으로 천명해 왔던 것이다. 북한의 평화 관련 주장들은 '미제국주의'에 대한 근본적인 '타승'을 기본으로 하고 있으며 이를 거부하는 어떠한 평화노력('부르죠아 평화주의')도 받아들일 수 없다는 신념을 깔고 있다. 북한의 이러한 '평화 신념'은 그들의 다양한 한반도 평화 제의에서도 잘 드러나고 있다.

- 1950년대: 남북 간 평화협정 제의(1954. 6. 15, 「제네바 정치 회의」최종회의)
- 1960년대: 주한미군 철수를 전제한 남북평화협정 제의(1962. 10. 23 최고인민회의 제3기 제1차회의 김일성 연설 및 북한 정부 비망록(1969. 10. 8))
- 1970년대: 주한미군 철수를 전제로 한 남북 평화협정 제의(1970. 6. 22 북한 정부 비망

3) "선군사상은 시대와 혁명의 요구를 가장 정확히 반영한 과학적인 혁명사상이라는 대 대하여," 『학습제강(군관, 장령용)』, (평양: 조선인민군출판사, 주체93(2004)) pp. 4-5.

록, 1973. 4. 15 최고인민회의 제5기 제2차 회의 김일 보고); 북미 평화협정 체결 제의(1974. 3. 25 최고인민회의 제5기 제3차회의 채택 대미서한 및 1979. 7. 10 외교부 대변인 성명)

- 1980년대: 북미 평화협정 체결 및 남북불가침 선언 동시체결을 위한 3자회담 제의(1984. 1. 10 중앙인민위원회, 최고인민위원회 연합회의, 1986. 1. 1 김일성 신년사, 1988. 11. 7 중앙인민위원회, 최고인민위원회 상설회의, 정무원 연합회의 「포괄적 평화방안」제의)
- 1990년대: 북미평화협정 체결 제의(1991. 1. 1 김일성 신년사), 새로운 평화보장체계 수립을 위한 북미협상제의(1997. 4. 28 외교부 성명, 대미 잠정협정 제의, 1996. 2. 22 외무부 대변인 담화)
- 2000년대: 북 유엔(미국)간 정전협정을 평화협정으로 대체한 후 남북간 군사문제를 토의(2000. 9. 18), 평화협정체결을 위한 4자회담 유용성 언급(2000. 10. 12 북미 워싱톤 공동코뮈니케), 체제보장을 전제로 북미 불가침 협정체결 제의(2002. 10. 25)

이상을 종합해 보면 북한은 남북 평화협정 제의에 출발하여 점차적으로 북미 평화협정을 강조하는 것으로 그들의 '평화전략'을 수정해나가고 있는 것처럼 보이나 미국(또는 주한미군)을 직접적인 목표로 하고 있다는 내용면에 있어서는 변화가 없다. 이는 북한이 인식하고 있는 한반도 평화는 미국이 한반도 평화를 방해하는 주요인이며 미국(또는 미국의 영향력)의 제거로 그 목표가 달성될 수 있다는 것을 의미한다. 실제로 북한은 미군의 한반도 주둔이 그들 안보의 최대 위협요소일 뿐만 아니라 '한반도 적화통일'의 가장 큰 장애물로 인식해오고 있다. 이에 따라 북한은 미국과의 직접협상을 통한 평화협정 체결 → 유엔사 해체 및 한미동맹관계 변화 → 주한미군의 기능과 역할 변화 → 주한미군 철수 목표 달성을 그들 고유의 '한반도 평화프로세스'로 받아들이고 있는 것으로 보인다. 실제로 북한은 '북·미 안보대화'라는 직접적인 대미 '투쟁의 틀'을 우선적으로 구축하여 여기에서 한반도의 주요 군사문제 즉, 정전체제의 평화체제로의 전환, 주한미군 문제, 남북한군축 문제 관련 '협상전투'를 통해서 한·미 군사관계를 변화 또는 약화시키는 단계적 입장을 견지해 오고 있다.

앞서 지적한 바와 같이 남한은 일체의 전쟁을 거부하면서 이를 억제하거나 완화하기 위한 노력에서부터 보다 전향적으로 남북한의 적극적인 교류협력을 바탕으로 한반도의

구조적 평화정착을 추구하고 있는 반면, 북한은 한반도의 진정한 평화목표 달성을 위해서는 '미 제국주의'에 대한 '정의의 전쟁'(민족해방전쟁 또는 혁명전쟁)을 거쳐야 한다는 것이다. 북한은 '미 제국주의' 타도 전쟁외의 다른 것은 단지 이를 달성하기 위한 수단에 불과한 것으로 인식하고 있는 것처럼 이해된다. 다시 말해서 남한이 최근 본격적으로 추진해 오고 있는 적극적 평화개념의 남북교류협력 활동은 북한에 있어서는 지극히 부차적인 대남사업차원에서 추진되고 있는 것으로 보인다. 이와 관련 북한 당국은 최근 "북남교류와 협상들도 다시 활발히 진행되고 있다"고 하면서 "적들의 본성에 그 어떤 변화가 있는 듯이 여기는 것, 조국통일이 마치도 평화적인 방법으로 이루어 지지 않겠는가고 생각하는 것, 적들의 <경제적 협조>에 기대를 걸면서 그 어떤 <덕>을 볼 것처럼 생각하는 것"과 같은 환상에서 벗어나 "우리는 어느 때든지 한번은 적들과의 피의 결전을 벌려야 한다."고 천명하고 있다.[4)]

2. 한반도 평화체제 구축을 위한 제조치

한반도 평화체제 구축은 전쟁을 방지하면서도 평화를 제도화해야 하는 이중적 특성을 지니고 있다. 즉 한반도 평화체제 구축을 위해서는 1단계로 불안정한 평화상태가 위기나 전쟁으로 발전하지 않도록 하기 위해서는 여러 가지 조치들을 필요로 하고 있다. 2단계로는 불안정한 평화상태가 안정된 평화상태로 진전되도록 하는 것이다. 정전협정에 의해 규정된 일시적 전쟁상태 중지를 제도적으로 평화상태로 전환하는 조치를 포함하게 된다. 남북한 평화협정체결이 이에 해당한다.

한반도 평화체제 구축을 위한 조치들로는 휴전(정전)상태 관리, 전쟁·폭력부재 관리 등 군사적인 것과 남북한 교류협력과 같은 비군사적인 것들이 지적된다. 휴전(정전)상태 관리는 정전협정 준수 및 유엔사령부 존재 문제들을 포함하고 있으며, 전쟁·폭력부재 관리는 억제기능 유지 및 군사적 신뢰구축과 군비통제 등을 포괄하고 있다. 비군사적인 조치로서의 남북한 교류협력은 경제 및 사회·문화적 교류협력 문제들을 포괄하고 있다.

---

4) "적과 평화에 대한 환상을 없애고 원쑤들을 반대하며 비타협적으로 투쟁할데 대하여," 『학습제강(병사, 사관용)』, (평양: 조선인민군출판사, 주체 92(2003)), p. 3.

가. 정전협정체제 관리

남한은 새로운 협정 즉, 남북한의 평화협정이 체결되어 이것이 정전협정을 대체하기 이전까지는 정전협정이 잘 준수되도록 노력하고 있다. 정전협정에 기초한 유엔사 역시 남북한 군사적 갈등을 조절하고 통제하는 본래의 기능을 충실히 지속하기를 바라고 있다. 반면 북한은 한반도의 평화정착을 위해서는 기본적으로 정전협정체제가 폐기되고 유엔사는 해체되어야 하며 대신에 북미평화협정을 체결하여 정전협정을 대체함으로써 한반도 평화목표를 달성해야 한다고 주장하고 있다.

실제로 북한의 정전협정체제 무효화 발언은 지속적으로 있어 왔으며, 북한은 일찍부터 정전협정체제를 무효화하기 위한 실질적인 노력을 기울여 오기도 하였다. 조선인민군 판문점대표부 대변인 명의로 “비무장지대 유지·관리와 관련한 임무포기 담화”를 발표하고 판문점 공동경비구역에 진입하는 북측 차량 및 인원의 식별표지부착 중지를 선언(1996. 4. 4)하였으며, 이어 같은 해 4월 5일부터 3일 동안 판문점 공동경비구역에 무장군인을 투입하고 진지를 구축하는 등 군사도발 행위를 감행하기도 하였다. 이외에도 북한은 정전협정체제를 무력화시키기 위해 이산가족 상봉 장소 및 남북접촉 장소를 판문점이 아닌 제3의 장소를 고집해 오고 있기도 하다. 또한 북한은 핵문제로 인한 미국의 압력을 빌미로 정전협정체제 무효화를 선언하고 이를 공식화하는 계기로 활용하고 있다. 이에 따라 판문점 주재 유엔사 병력에 대한 위협, 전진배치 중인 주한미군에 대한 군사적 테러, DMZ침범 및 대남 군사테러 감행 등이 산발적으로 이루어질 가능성이 상존한다. 정전협정체제 무효화 선언 이후 전개될 수 있는 군사적 긴장의 책임을 미국에 전가하는 분위기가 팽배해짐에 따라 반전평화주의 → 반미주의 → 여야 갈등 심화 및 경제·사회적 아노미 현상을 확대해 나갈 수도 있다. 이렇게 볼 때, 정전체제가 평화협정체제로 완전히 대체되기 이전까지는 정전협정관리체계를 견지할 필요가 있다.

나. 남북한 군사적 억제력 감축 추진

남북한은 전쟁 및 폭력부재 관리를 위한 군비경쟁을 통해서 상호간 군사적 억제기능을 확고히 해왔다. 남한은 강력한 군사적 억제력을 유지함으로써 남북한간의 불안정한 평화라도 유지하고자 하였다. 이에 따라 남한은 국가재원의 상당부문을 군비에 투입해 온 것이다. 북한도 나름대로 제2경제로 일컬어지는 군수경제를 여타 부문의 심각한 희생을 감

수하면서 엄청난 양적팽창을 지속해 왔다. 이러한 군비경쟁의 결과는 오늘날 남북한간의 심각한 군사적 긴장상태를 심화시켜 왔다. 남북한의 군사력 평가에 있어서 종합적인 우열을 가린다는 것은 어려운 일이다. 현재 대체적으로 남한이 북한에 비해 전반적인 열세추세에서는 벗어나 있으며 향후 경제력의 우위를 바탕으로 북한의 군사력을 추월할 수 있을 것이라는 평가가 가능하다.

그러나 북한의 전쟁준비성, 공세적 속전속결전략, 생화학 무기 등의 대량살상무기의 위험성 등은 남한의 안보불안을 지속시키고 있으며 이는 결국 남한의 지속적인 군비강화를 유도함으로써 남북한간의 군비경쟁이 완화되기보다는 오히려 강화될 가능성이 크다. 군비경쟁의 강화는 남북한의 군사적 긴장고조를 의미한다. 또한 남한은 자체 군사력으로는 북한의 군사력을 억제하는 데 한계가 있음을 인식하고 대북 억제력을 위해서 한미연합군체제를 발전시켜왔다. 반면 북한은 '자위' 노선에 입각해서 자체 군사력 건설을 위해서 노력해 온 것으로 볼 수 있다.

특히 북한은 남한의 군사력에 더하여 주한미군의 존재를 고려한 군사력 증강을 꾀해왔다. 북한의 비대칭 전력(핵, 미사일, 화생무기 등 대량살상무기)의 개발노력은 이러한 한미연합군사력에 대한 억제기능 확보의 일환으로 추진된 것으로 추정된다. 물론 북한은 그들이 정당화하고 있는 '정의 전쟁'을 통한 한반도 평화목표 달성을 위해서도 과도한 군사력 증강 필요성을 지녀왔다는 점 또한 간과할 수 없다. 따라서 향후 남북한 억제력 완화 문제는 북한의 주한미군 철수, 유엔사 해체, 정전협정 부정과 북한의 핵 및 미사일개발을 비롯한 대량살상무기에 대한 남한의 중단 및 폐기 요구 조치 등에 초점이 맞추어져 나갈 것이다.

다. 군사적 신뢰구축

<군사적 신뢰구축을 위한 남북군사대화 실태>

남북한 군사대화는 2가지 형태로 이루어져 왔다. 남북한의 교류 협력 사업지원(남북철도·도로연결)을 위한 남북군사실무접촉과 남북 국방장관 회담 및 장성급 군사회담이 그것이다. 남북한 철도·도로연결을 위한 군사적 실무접촉이 이루어짐으로써 남북협력사업(철도·도로연결)이 어려운 가운데서도 비교적 순조롭게 진행된 바 있다. 이 과정에서 남북한 군사실무 대표들의 긴밀한 군사적 협의가 진행되었으며 이는 본격적인 남북군사대

화를 통한 남북한 군사적 신뢰구축조치를 위한 주요한 기술과 경험축적 기회를 제공한 것이기도 하다 남북군사실무접촉은 제한된 분야의 군사업무처리에 국한될 것이지만 장기적으로는 이러한 군사대화 경험의 축적이 본격적인 남북한 군사적 신뢰 구축을 위한 남북 군사대화를 진전시킬 수 있는 촉매제로 작용할 수 있을 것이라는 점에 있어서 의의가 크다.

그동안 1차례의 남북 국방장관회담과 수차례의 남북 장성급회담이 개최되었는데 북한 당국은 제한적 목적의 남북군사회담만을 수용해 온 것으로 판단된다. 1차 국방장관회담의 경우, 남북한 도로 및 철도 연결에 필요한 군사적 조치를 해결하기 위한 북한 측의 의도에서 비롯된 것으로 보이며 남북 장성급회담 역시 "서해상 우발적 충돌방지 조치와 군사 분계선 지역에서의 선전활동 중지와 선전수단 제거" 등과 같은 제한적 내용의 현상에 국한되어 왔다. 북한은 서해해상경계선의 '정치적 이슈'화와 '남한사조' 차단을 위한 DMZ에서의 선전활동 억제 및 선전수단 제거를 위하여 남북장성급 회담을 활용하였다. 특히 북한은 서해해상경계선 관련 정치적 이슈화를 위하여 장성급회담을 개최하는 데 매우 적극성을 보이고 있는 것으로 판단된다. 따라서 군사적 신뢰구축을 목적으로 한 직접적인 남북군사회담은 아직까지 한 차례도 이루어지지 않고 있는 것으로 볼 수 있다.

<쟁점>

군사적 신뢰구축과 관련하여 남북한은 첨예한 입장의 차이를 보이고 있다. 남한의 경우 한반도의 군사적 신뢰구축 문제는 남북한 당사국의 문제로서 남북한이 직접적인 군사대화를 통해서 해결해나가야 하는 것으로 인식하고 있는 반면, 북한은 당면한 핵심적인 안보적 위협은 주한미군을 비롯한 미국의 군사적 위협으로부터 기인하는 것으로 판단하고 군사적 신뢰구축을 비롯한 한반도 군사문제는 남북군사대화가 아닌 북미직접 군사대화를 통해서 해결해야 한다는 입장을 견지해 오고 있다. 이에 따라 북한은 한반도 군사적 신뢰구축 문제 해결과 관련하여 '주한미군 철수', '유엔사 해체' 등을 위한 북미직접 군사대화를 쟁점화하고 있으나 남한은 이에 앞서 남북한 당사자 간의 군사대화 요구로 맞서오고 있는 상황이다.

따라서 지금까지 "쌍방은 군사적 긴장을 완화하며, 한반도에서 항구적이고 공고한 평화를 이룩하여 전쟁의 위험을 제거하는 것이 긴요한 문제라는 데 이해를 같이하고 공동으로 노력"(1차 남북 국방장관 제주회담)한다는 '선언적'합의는 있었으나 한반도 군사적

신뢰구축을 위한 남북한 당사자의 군사회담 개최 자체는 원천적으로 제한되어 있다.

<신뢰구축 추진방향>

먼저 한반도 군사문제는 남북한 당사자가 직접 해결해야 한다는 원칙이 견지될 수 있도록 한미동맹 차원의 긴밀한 사전협력 관계를 구축해 나가야 할 것이다. 우리가 국방장관회담을 포함한 남북군사회담 추진에 있어서 북한의 부정적 의도와 관련한 사전대비 태세가 필요하다. 남북한 국방장관회담 등 남북한 군사회담은 우리가 의도하고 있는 남북한 군사적 신뢰구축 실현을 위한 방향으로 추진되도록 하며 현 정전체제 하의 한반도 군사질서를 평화체제 하의 한반도 군사질서로 단계적으로 전환해 나가는 가교역할을 할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 북한이 서해해상 관련 NLL부정을 전제한 군사회담을 우선적으로 추진하고자 할 가능성이 있기 때문에 우리 측은 북측에 NLL재협상 가능성을 시사하는 허점을 드러내서는 안 될 것이다. 남북 군사관계 발전 관련, 상황판단 및 추진방법에 대해 한·미간 공감대 형성을 간과해서도 안되며, 남한이 남북국방장관 회담, 남북장성급군사회담 등을 배타적으로 추진함으로써 정전협정, 유엔사(UNC) 조기파기 결과를 가져올 수 있는 빌미를 제공하지 않도록 유의해야 한다. 남북국방장관회담은 과도기적으로 정전협정을 준수하면서 남북한 군사적 신뢰구축을 위한 기본대화 차원에서 진전시켜 나가는 것이 바람직하다. 정전협정이 평화협정으로 대체되지 않는 한 기존의 틀 변경은 한·유엔사 협력이 필요하며 남북국방장관회담은 정전협정에 기초한 군사정전위원회나 판문점장성급회담(UNC-KPA 장성급회담) 등을 대체하는 것이 아님을 분명히 할 필요가 있다.

긴장완화 및 군사적 신뢰구축을 의제로 한 남북군사회담 체제를 점진적으로 구축하기 위해서 군사문제는 미·북간 해결한다는 북한의 기존의 입장에 근거 북한 당국이 남북 집적적인 군사회담 개최에 미온적으로 나올 경우를 감안하여 남북 철도·도로 연결, 서해해상수산협력 등 남북교류협력 사업추진 과정상 필요로 하는 남북 군사실무회담 형태의 대화를 단계적으로 확대해 나가는 것을 고려해 볼 수 있다. 남북한국방장관 회담, 장성급회담 등과 같은 큰 틀의 대북 군사적 접근을 추진해 나가는 한편, 남북교류협력·사업 선정·추진 → 관련 남북군사 실무회담 제기 → 각종 레벨의 실질적인 남북 군사회담(국방장관급, 장성급, 영관급 등)으로 이어질 수 있도록 하는 단계적 발전방향을 동시에 모색해 나가는 것이 그것이다.

<단계별 추진 방안>

⑴ 1단계: 남북 군사대화 재개 추진(군사대화 예비)

남북장성급 회담 재개 → 군사실무대표 접촉을 통해서 남북한간 긴장완화와 신뢰구축을 위한 군사대화의 장을 확대해 나갈 수 있는 환경을 조성해나간다. 남북 국방장관 회담 및 남북 정상회담을 통한 군사적 신뢰구축문제 해결 필요성을 제기해 나가도록 한다.

⑵ 2단계: 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 초보적 군사합의(유도단계)

남측 대통령의 대북 정치적 신뢰 구축 관련 일방적 공식선언 표명과 함께 실무적 차원의 남북 정상회담 정례적 개최를 통해 한반도의 군사적 긴장 완화와 신뢰구축을 촉진할 수 있는 계기를 마련해 나간다. 여기에서 남북이 현안으로 제기하고 있는 군사문제들에 대하여 남북한 양자뿐만 아니라 남북한과 미국 3자대화 용의를 표명하여 북측의 호응을 유도해나가도록 하면 좋을 것이다. 국방장관회담 및 장성급회담을 개최하여 군사적 신뢰구축 조치를 협의·이행하고, 동 회담을 남북군사공동위원회의 가동으로 발전시킨다. 여기에서 군 당국자간 핫라인 설치, 군사훈련 통보 등을 관철시켜나간다. 비무장지대의 평화적 이용을 위한 구체적 협의와 실천을 추진하도록 한다.

남북 군사인물들의 교환방문을 선제의, 논의해 나갈 필요도 있다. 과거 북한 국방장관이 남측을 방문한 적이 있지만 이제는 군사분야의 실질적인 논의와 긴장완화를 위해 군복을 입은 고위인사들의 교환방문(예, 양측 총참모장 교환방문 등)을 추진할 필요도 있다. 아울러 군 고위인사의 교환방문이 성사될 경우, 이의 정례화를 제의하여 북측에 부담을 주는 것으로 압박해 나가도록 한다. 군 인사의 교환방문은 그 자체가 남북간 군사적 긴장을 완화하는 효과를 가져 올 것이다. 군인사 교환방문에 이어 △남북군사협상채널 정례화(남북군사공동위원회 가동, 국방장관급 회담, 장성급회담, 실무회담, 군사실무회담 등) △초보적 군사적 신뢰구축조치 이행 △공세적 전력운용 우선 제한 등을 선 논의해 나갈 수 있는 남북군사실무회담을 추진해나가야 할 것이다. 군 인물 교환방문, 군사회담 정례화 등의 성과를 기반으로 단계적으로 병력수 감축, 그리고 재래식무기 감축 등 본격적인 군비축소 논의를 우리측이 선제의 해나가는 것도 필요하다.

⑶ 3단계: 운용적 군비통제(이행단계 Ⅰ)

북한의 핵폐기를 계기로 본격적인 한반도 군비통제를 실시해 나가는 과정을 준비할 필요가 있다. 우발적 무력충돌 및 이의 확대를 방지하기 위해 군사당국자간 직통전화의 연결을 확대하여 운용토록 하고 군사정보 교환과 대규모 부대이동 및 군사훈련에 대한 상호 통보 및 참관을 실시하는 것이 바람직하다. 남북 군사공동위원회를 가동시켜 군사적 신뢰구축 방안을 협의·추진하며, 남북간 군비통제의 기본 방향에 대해 협의하고 이행해 나가도록 한다. 먼저 비무장지대 내에 설치된 모든 군사시설, 장비 및 병력을 단계적으로 철수하며 비무장지대의 비무장화 범위를 협의하여 시범사업을 실시하도록 한다.

⑷ 4단계: 구조적 군비통제(이행단계 Ⅱ)

본격적인 군비축소는 「방어적 전력배치로의 전환 → 대량살상무기·공격용 무기 제거·감축 → 본격적 군축」으로 단계적으로 추진하고, 각 단계의 합의사항 이행을 보장하기 위해 남북한 공동감시단 및 검증위원회를 설치·운영한다. 핵무기 이외의 대량살상무기 폐기 및 공격용 무기를 감축하는 남북군사대화를 추진한다. 군비통제를 이행·감시하기 위한 검증방안도 마련해나간다.

라. 평화협정 체결

평화협정체결은 한반도의 소극적 평화조치를 제도적으로 담보하는 내용이 된다. 지난 6자회담에서도 한반도 정전협정을 평화협정으로 전환하는 협의를 할 수 있다는 의견이 개진된 바 있기 때문에 평화협정체결 문제는 보다 현실적으로 우리에게 다가오고 있는 것이다. 그러나 현재 평화협정 관련 남북한이 이질적으로 접근하고 있기 때문에 동 협정체결에 이르기까지는 많은 난관이 예상된다. 평화협정의 당사자 문제, 평화협정체결 시기, 평화협정 내용에 대해서 남북한이 달리 인식하고 있는 것이 문제로 부각되고 있기 때문이다. 남한은 남북한 군비감축이 실질적으로 진척됨에 따라 현 정전체제를 남북한 평화체제로 전환시키기 위하여 노력하고 있으며 평화협정을 군사적 신뢰구축과 군비통제 다음 단계로 인식하고 있다. 반면 북한은 미국과의 평화협정체결을 계속 주장함과 동시에 이의 조기실현을 위해 정전협정을 부정하고 이의 무효화를 위한 각종 행동을 감행하기에 이르렀다.

그러나 향후 한반도의 평화협정체제 구축은 단계적으로 진행될 필요가 있을 것이다. 중·장기적 차원에서 남북간 평화문제에 관한 직접적·실질적 논의를 촉진하기 위한 여건 조성과 기반구축에 중점을 두어야 할 것이다. 한반도 평화체제 구축과정을 남북한 차원, 북·미관계 및 참여국 양자관계 차원, 그리고 동북아 안보협력체제 형성 등 3가지 차원에서 접근해나야 할 것이다.

마. 남북한 교류협력

전쟁 및 폭력의 부재라는 소극적 평화조치에 더하여 남북한의 교류협력의 확대 노력으로 적극적 평화조치를 강화해 나갈 필요성이 있다. 그동안 6·15 정상회담 이후 남북한은 경제적 교류협력 차원에서 괄목할만한 발전을 거듭해 왔으나 아직까지는 지극히 초보단계에 머물러 있는 것이 사실이다. 그러나 경제적 교류협력을 통해 남북한의 경제공동체로 발전시킴으로써 한반도에 적극적 평화형성 토대가 마련될 수 있을 것이다. 따라서 향후 경제적 교류협력 차원에서는 남북한이 광범위한 경제교류협력을 통해서 남북경제체제간 이질성을 해소하고 부문별 통합과 상호 구조조정을 통해 남북 공동시장을 형성해 나가야 할 것이다. 대북 경제정책은 경제교류·협력사업의 기반 강화 등을 통하여 남북간의 접촉면을 지속적으로 확대하는 데 초점을 맞추어나가야 한다. 구체적인 단기추진 조치로는, 정상회담을 비롯한 당국간 대화 확대와 제도화 추진, 금강산관광 사업의 안정적 지속, 북한의 경제난 극복과 개발을 위한 종합적 계획 수립 등이 지적된다. 점차적으로 남북관계의 양상 변화에 따라, 북한의 획기적인 변화 움직임 가능성을 감안하여 북한의 개혁·개방에 대비, 북한의 경제개발사업을 지원할 국제기금의 설립, 경의선과 동해선 등 단절된 육로(철도·도로)의 연결 완결, 금강산지역의 개방 확대 유도, 개성공단 사업의 확대 발전추진, 농·어업분야를 포함하여 협력사업 분야 확대, 남북한 경제 관련 인사의 상호 교류 확대 등의 중단기적인 조치가 필요하다. 장기적으로는 남북 에너지협력 추진, 북한지역의 산업 인프라 개선 및 구축을 위한 대규모 투자 사업 추진, 남북 수송·통신체계 연결 및 통합, 법·제도적 장치를 마련을 통한 남북경제공동체 목표를 달성해나가야 할 것이다.

지금까지 사회문화교류 역시 비록 제한적이나마 점차 확대되어 오면서 남북한 간의 이질성 해소와 한반도 평화형성에 이바지 해오고 있다고 할 수 있다. 따라서 사회·문화 교

류협력의 분야, 범위, 내용, 규모 등을 꾸준히 확대하고 제도화 조치를 취해 나가야 할 것이다. 인적 교류는 수시 방북 및 대규모 방북의 확산 대비체제를 구축하고 북한 주민의 남한에 대한 우호적 태도 확산에 역점을 두어야 할 것이다. 북한초청 학자·예술인·종교인 등의 방북은 원칙적으로 허용하고, 해외동포 네트워크를 활용하여 인적 교류확대를 위한 기반을 조성해야한다. 각종 민간단체, 준정부단체 및 정부출연연구기관, 학술 및 문화기관 등을 활용하여 북한측 관련 기구의 대외접촉 및 진출의 확대를 유도하기도 한다. 정부의 남북교류협력 관련법을 준수하는 범위 내에서 북한측이 선호하는 대학생 및 각종 단체의 방북을 적극 허용할 필요도 있다. 북한측의 초청을 받은 모든 남한주민의 방북을 허용하고, 북한 당국의 허용 범위 내에서 매년 일정 규모의 북한 주민들을 초청한다든가 판문점, 남북합작공단 지역 등에 사회문화교류를 위한 창구 및 공간을 개설·확대, 남북 이질감 해소를 위한 실험적 장소로 활용하는 것도 좋을 것이다. 남북한간, 제3국내 및 다자간 협력의 경험축적을 기반으로 남북사회문화공동위원회를 가동하고 직접교류를 실시, 점차 확대해 나가면서 남북 사회문화협정을 체결하여 다양한 분야의 교류·협력을 본격 추진함으로써 남북사회문화공동체를 형성해 나가도록 해야 할 것이다.

3. 2007 남북정상회담과 평화체제

「2007 남북정상선언」에서는 "남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는 데 인식을 같이 하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도 지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다."고 밝히고 있다. 이를 요약하면 남북한 양정상은 정전체제를 항구적 평화 체제로 바꾸어 나갈 것과 이에 앞서 종전선언을 하기 위한 협력을 해나가기로 합의하게 된 것이다. 여기에서 우리는 한반도 평화체제 구축과정에서 당사자 문제가 합의·해결된 것으로 추정된다. 종전선언을 위해서 3자 또는 4자 정상들이 협력해 나가기로 했다고 밝힌 것은 바로 남북한이 당사자라는 사실을 시사하는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

그동안 평화체제 구축 관련 당사자 문제에 대해서 남북 양측이 첨예하게 대립해 왔다. 남한은 당연히 평화체제 당사자는 남북한이 된다고 주장해 왔는데 남북한이 직접 군사적으로 대치해 있으며 이를 극복하기 위한 노력 역시 남북한 스스로가 해야 한다는 논리는 지극히 당연하다. 따라서 정전체제를 평화체제로 전환하는 것은 한반도의 '평화적 현상'

을 바꾸는 것인 만큼 여기에 남북한이 직접 참여해야 한다는 데 있어서 이론이 있을 수 없을 것이다. 그러나 북한 당국은 정전협정 체결국 논리와 한반도 평화를 위협(주한미군 및 한미동맹관계)하고 있는 것으로 인식하고 있는 미국과의 직접인 평화협정(북미 평화협정)을 체결해야 한다고 주장한다. 북한이 이제까지 견지하고 있는 평화체제 관련 당사국은 한국도, 중국도 아닌 북한 자신과 미국이라는 것이다. 물론 정전협정은 유엔군사령관, 조선인민군 최고사령관, 중국인민지원군 사령관 3자에 의해 서명되었지만 중국은 이미 판문점에서 철수하였기 때문에 평화체제 구축 관련 당사국이 아니라고 한다. 이와 관련하여 노동신문(1995. 3. 3)은 다음과 같이 주장하고 있다.

"(...) 그 당사자는 어디까지나 우리와 미국이다. 정전협정에 도장을 찍은 것도 미국이며, 남조선에 있는 전반적인 무력에 대한 작전지휘권을 장악하고 행사하고 있는 것도 미국이다. 남조선 괴뢰들은 미국의 허수아비에 불과하다. (...) 이렇게 놓고 보면 새로운 평화보장체계 수립의 당사자가 다름 아닌 미국이라는 것은 더 론의할 여지도 없다."

그러나 「2007 남북정상선언」에서는 평화협정 체결 시기에 대한 분명한 합의를 발견할 수 없는 것이 유감으로 남는다. 그동안 평화협정 체결에 대해서도 남북한은 근본적인 차이점을 보여 왔다. 남한은 정전체제 유지 → 교류협력 증대 → 신뢰구축 조치 → 남북평화협정 체결 → 공고한 한반도 평화체제 구축 단계를 상정해 왔지만, 북한은 정전협정 무실화 또는 폐기 → 북미 평화협정 체결 → 주한미군 철수 → 항구적 평화체제 구축 단계를 고집해 왔다. 한반도 평화체제 구축 관련, 최근 미국의 입장은 북핵문제와 연계되어 드러나고 있는 것이 특징이다. 즉 미국은 핵시설 폐쇄·봉인 완료 및 불능화 개시 → 핵시설 불능화 완료 → 테러지원국 명단에서 북한 제외 → 종전선언 → 북핵폐기 완료 → 평화협정 체결 단계를 견지하고 있는 것으로 알려지고 있다.

이번 2007년 남북 정상회담 합의 내용을 보면 남북한 군사적 신뢰구축 조치와 종전선언을 거의 동시에 추진하는 하는 데 합의가 이루어진 것으로 미루어 짐작할 수도 있다. 「2007 남북정상선언」에서 "남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였다."고 하면서 "군사적 신뢰구축 조치를 협의하기 위하여" 남북국방장관급 회담을 11월 중에 평양에서 개최하기로 합의하였다고 밝혔다. 이것은 종전선언을 위한 3자 또는 4자 정상들의 회담 개최와 거의 맞물려 돌아갈 가능성을 배제할 수 없는 바, 군사적 신뢰구축과 종전선언이 병행추진 될 수도 있다는 점을 간파할 수 있게 된다. 그럼에도 불구하고 우리 정부는 "공고한 평화체제가 구축

되기 이전까지는 △현 정전체제를 준수하고 △남북간 기존 합의 및 국제조약을 지켜나감으로써 대비해나갈 방침"[5]임을 밝히고 있어 여전히 선 신뢰구축 후 평화협정체결 구도를 견지할 것으로 전망된다.

전반적으로 볼 때 2·13 핵합의 이행이 순조롭게 추진되는 것을 전제, 평화체제 문제가 보다 활발히 그리고 신속하게 논의될 가능성이 점점 높아지고 있는 상황을 부정할 수는 없다. 특히 미국의 경우, 작년 11월 한미정상회담에서 부시 대통령은 한반도 평화정착과 관련하여 "이미 결단을 내렸으며, 남·북정상과 함께 한국전쟁 종식을 위한 평화협정에 서명할 용의가 있다"는 입장 표명이 있었고 지난 9월 시드니에서도 "나의 목적은 한국전쟁을 종결시키기 위한 평화협정에 김정일 위원장 등과 서명하는 것이며 한국전쟁을 종결시켜야 하고 종결시킬 수 있다."면서 이와 같은 입장을 노무현 대통령이 김정일 위원장에게 전달해 줄 것을 요청한 바 있으며 노무현 대통령은 이를 김 위원장에게 충분히 전달하였을 것으로 판단된다. 평화협정 체결 관련 미국의 이러한 의지가 실현을 보기 위해서는 북핵문제의 해결 수순이 어떻게 진행되는가에 달려있는 것으로 판단된다.

4. 남북정상회담, 북핵문제 해결 그리고 평화체제

2007 남북정상선언에서 북핵문제 관련 다음과 같은 합의를 내놓았다. "남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 「9·19 공동성명」,「2·13 합의」가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다." 그 동안 북한은 북한 자체의 핵문제뿐만 아니라 '주한미군의 핵'에 대한 위협문제를 포괄적으로 의미하는 '한반도 핵문제'를 거론해 왔으며 '한반도 비핵화' 역시 이러한 맥락에서 인식해 온 것으로 알려지고 있다. 이에 따라 남북한간의 대화에서 북한은 '북핵문제 해결' 또는 '북핵 폐기'라는 단도직입적인 요구를 결코 받아들이지 않고 이를 강하게 거부해 왔다.

그러나 이번 정상회담에서는 우리 대통령이 북핵문제를 적극적으로 거론했을 것이고 이에 대하여 나름대로 성의 있는 화답을 해온 것으로 생각된다. 북핵문제 관련 위의 합의 내용을 보면 '한반도 핵문제'와 6자회담의 「9·19 공동성명」,「2·13 합의」를 등치시킴으로써 '한반도 핵문제'가 곧 '북핵문제'라는 사실을 인정한 것으로 평가되기 때문이다. 북한 측에서 보면 이것 역시 나름대로의 변화 또는 양보라 할 수 있다.

---

5) 남북정상회담 준비기획단, 『2007 남북 정상회담 합의 해설자료』, 2007. 10. 4, p. 11.

다른 한편으로 북핵문제는 남북간에 직접 해결되기 보다는 남북한이 당사국으로 참여하고 있는 다자협상틀(6자회담)을 통해서 해결될 수 있고 또 그렇게 나가기를 인정하고 있는 측면이 감지된다. 이렇게 볼 때, 북한의 핵문제는 다자간 협상틀 내에서 해결과정을 걷게 될 것이고 여기에는 한반도 평화체제 논의도 자연히 포함되게 될 것이다. 그러나 현실적으로 볼 때, 6자간의 다자틀 내에서의 핵심은 역시 미국과 북한의 직접회담이 될것이라는 사실에는 이론(異論)의 여지가 없다. 결국 한반도 평화체제 구축 관련, 정전체제를 평화체제로 전환하는 데 있어서 핵심적인 지렛대는 미국이 될 것으로 판단된다.

북한이 아무리 미국과의 평화협정 체결을 요구한다고 하더라도 미국이 이를 거부하면 어쩔 도리가 없다. 미국은 항상 한국측 입장에서 한반도 평화문제를 인식해 왔다. 실제로 미국은 그동안 한미동맹관계 차원에서 평화협정체결 문제를 판단해 왔다. 이에 따라 평화협정 체결 문제와 관련한 미국의 입장은 한국의 입장과 괘를 같이 해 왔다고 해도 과언이 아니다. 그러나 북한의 핵문제가 불거지고 이에 대한 해결이 미국의 중요한 외교적 사안으로 등장함에 따라 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제는 북핵문제 해결과정과 긴밀히 연계되었으며 북한의 핵문제 해결 입장에 따라 미국의 입장이 변화될 수 있는 외교적 추세가 드러나기 시작하였다. 북핵문제가 이슈화되기 이전만 하더라도 한반도의 평화문제에 대해서 한·미간 일치된 태도를 표명함으로써 한미동맹관계의 친밀성을 과시해 왔던 것이다. 그러나 최근에 와서 미국 부시 행정부는 북한의 핵문제 해결과 한반도 평화체제 구축 과정을 더욱 연계하는 듯한 움직임을 보이고 있다.

따라서 한반도 평화체제 구축 과정은 북한의 핵문제 해결 과정이 어떻게 진전되느냐에 따라 결정될 가능성이 상당히 커지게 되었다. 따라서 향후 북한의 핵문제 해결과정이 어떻게 될 것인가에 대해 관심을 기울이지 않을 수 없게 되었다.

가. 2·13 핵합의 내용

지난 2월 6자회담에서 북한핵시설의 폐쇄(shutdown), 봉인(seal) → 불능화(disabling) → 폐기(dismantle)라는 기본적 로드맵과 이에 따른 단계적 보상과 보장에 대한 합의가 도출되었다. 폐쇄·봉인이라는 것은 '셔터를 내린다'는 뜻으로 활동을 중단시키는 행동적 용어이며, 봉인과 함께 사용된다고 한다. 불능화는 기능을 못하도록 핵연료를 제거하고, 노심을 제거하는 등 물리적 조치를 취하는 것을 의미한다. 마지막으로 폐기라는 것은 핵

관련 장비, 장치 등을 분리해서 폐기하여 시설을 없애는 것으로 정의되고 있다. 이러한 2·13 합의를 요약해 보면 다음과 같다.

먼저 6자회담 참가국들은 '행동 대 행동' 원칙에 따라 9·19 공동성명 합의사항 이행을 다음과 같이 재확인하였다.

"참가국들은 2005년 9·19 공동성명의 이행을 위해 초기단계에서 각 측이 취해야 할 조치에 관하여 (...) 협의하였다. 참가국들은 한반도 비핵화를 조기에 평화적으로 달성하기 위한 공동의 목표와 의지를 재확인 하였으며, 공동 성명상의 공약을 성실히 이행한다는 점을 재확인 하였다."(2·13 합의 1조) 그리고 합의의 2조 1항에서 북한은 "궁극적인 포기를 목적으로 재처리 시설을 포함한 핵시설을 폐쇄·봉인하고 IAEA와의 합의에 따라 모든 필요한 감시 및 검증활동을 수행하기 위해 IAEA 요원을 복귀토록 초청한다."고 규정하였다. 여기서 말하는 '영변핵시설'은 북한의 흑연감속로 및 관련시설을 의미하는 것으로서 영변 5MWe 원자로 및 건설 중단 중인 50MWe . 200MWe 원자로, 재처리시설(방사화학실험실) 핵연료 제조시설 등이 이에 해당한다. IAEA 요원 복귀는 2002년 12월 IAEA 상주 사찰관 추방이후, 4년 여만에 폐쇄·봉인 및 감시활동을 재개하게 된다는 것을 말한다.

2조 2항에서는 북한이 "9·19 공동성명에 따라 포기하도록 되어있는 사용후 연료봉으로부터 추출된 풀루토늄을 포함한 공동성명에 명기된 모든 핵프로그램의 목록을 여타 참가국들과 협의한다"고 규정하였다. 이어서 2조 3항에서는 북미관계 정상화를 위한 양자대화 개시 및 테러지원국 및 적성국 교역법 대상제외 문제를 진전시켜나가기로 규정하고 있다. 국제테러지원국 제재와 관련하여, 미국은 1987년 11월 KAL폭파사건이 발생하자 미 국무장관이 1988년 1월 20일 북한을 국제테러 지원국가로 지정한 바 있다. 이에 따라 북한은 '수출관리법' 제 6조 (j)에 의거하여 쿠바, 이란, 수단, 시리아 등과 함께 무역, 원조, 금융, 무기거래 및 이중용도품목 수출 등에 있어 포괄적 제재조치 적용 대상이 되어 왔다. 또한 대 '적성국교역법'(Trading With the Enemy Act)'에 따른 제재는 한국전쟁 발발시, 미재무부가 '대적성국교역법'에 의거하여 '외국자산통제규정(Treasury Department Foreign Saaets Control Regulation)에 따라, 미국내 북한 자산 동결 및 북한과의 교역과 금융거래를 사실상 전면금지하였다. 2조 4항에서는 북일 양자회담 개시를 규정하였다. 즉 북일 평양선언에 따라 과거 청산 및 납북자 문제해결을 포함하여 북일관계 정상화 논의를 위한 대화를 개시한다는 것이다.

2조 마지막 항(5항)에서는 이상에서 언급한 북한의 초기조치(30일간) 대가로 대북 에너지지원을 다음과 같이 규정해 놓고 있다.

“참가국들은 초기단계에서 조선민주주의인민공화국에 긴급 에너지 지원을 제공하기로 합의 하였다. 중유 5만톤 상당의 긴급 에너지 지원의 최초 운송은 60일 이내에 개시된다.”(2조 5항)

3조에서는 초기조치 이행과 공동성명 전면 이행을 위한 5개 실무그룹을 구성하도록 합의하였다. 30일 이내 첫 번째 회의를 개최하기로 합의한 실무그룹은 비핵화 그룹, 북미관계 정상화 그룹, 북일관계 정상화 그룹, 경제·에너지 협력 그룹, 동북아 평화안보 체제 그룹 등이다. 각 그룹의 의장국은 중국(비핵화) 한국(경제·에너지), 러시아(동북아 평화·안보), 북미(북미 관계 정상화), 북일(북일 관계 정상화)이 맡도록 하였다. 5개 실무그룹은 수석대표의 지침에 따라 초기단계 이행과 9·19 공동성명의 전면 이행을 위한 구체적 사항을 논의하고 최종적으로 수석대표 회의에 보고하고 승인을 받는 방식으로 운영되도록 하였다. 원칙적으로 각 실무그룹의 논의는 별개로 진행되나 각 실무그룹에서 도출할 계획은 상호 조율된 방식으로 전제적으로 이행되도록 함의하였다.

이와 같은 초기단계 완료 이후 전개될 다음단계 이행계획을 살펴보면 다음과 같다.

<초기단계 완료 후 이행계획>

- 핵프로그램의 완전한 신고 및 핵시설 불능화(disabling)조치를 취하고 상응조치로 중유 95만톤 상당의 경제·에너지·인도적 지원 제공(4조)
- 6자 장관급 회담 개최(5조): 6개국 장관급 회담을 개최하여 초기단계 이행조치를 점검하고, 동북아 평화와 안보협력 방안을 협의
- 동북아 평화안보 및 한반도 평화체제는 직접 관련 당사국간 별도 포럼에서 협상(6조): 실무그룹이 아닌 별도 포럼에서 협의함을 독립조항으로 분명히 함으로써, 평화체제 문제가 6자가 아닌 9·19 공동성명에서 명기한 ‘직접 관련 당사국’간 협의사항임을 강조
- 차기(6차) 6자회담은 2007년 3월 19일 개최(7조)

단계별 조치사항을 종합적으로 정리하면 다음과 같다. 초기 30일 이내에는 미국이 북미간 메카니즘을 통해 BDA 문제를 해결하는 것을 별도로 합의 한 바 있다. 이와 더불어 5개 실무그룹의 회의가 진행되도록 되어 있다. 이어 60일 (4월 14일부터)이내에는 영변

핵시설을 폐쇄하고 봉인하게 되며, IAEA 사찰관이 복귀하게 된다. 동시에 핵프로그램 리스트를 협의하도록 하였다.

이에 따라 북한을 제외한 5개국은 중유 5만톤 상당의 지원을 실시하여야 한다. 또한 미국은 북한과의 관계 정상화 관련 대화를 재개해야 하며, 테러지원국 명단 해제 과정과 대 적성국 교역법 적용 종료 과정을 개시하고 어느 정도 진전을 보여야 한다. 북일 관계 정상화 그룹에서는 북일 현안문제 해결 및 관계 정상화 대화를 개시하게 된다. 이러한 60일간의 초기단계 조치가 완료될 경우, 6자 외무장관회담과 한반도 평화체제 포럼이 개최될 것이다. 이어서 초기단계가 끝나는 4월 15일부터 북한 당국은 모든 핵프로그램의 완전한 신고가 이루어져야 하며 현존하는 핵시설의 불능화를 시행하여야 한다. 반면 북한을 제외한 5개국은 중유 95만톤이 상당하는 경제·에너지·인도적 지원을 단행하게 된다는 것이다.

나. 2·13 합의의 평가와 문제점

2·13 합의에서 미국은 북한의 추가 핵 활동을 통한 핵확산을 동결시키는 단기적 목표를 달성한 반면, 북한은 그들에 대한 제재 및 압력 완화, 경제적 지원 확보라는 결실을 보게 된 것으로 판단된다. 그동안 북한의 핵문제 관련 6자회담에서 북미 양측은 상호 차별된 입장만 확인하면서 접점을 찾지 못해왔다. 그러나 북한이 핵실험을 강행하고 난 이후, 재개된 5차 3단계 6자회담에서는 북한 핵폐기를 위한 긴 단계의 초기합의가 도출된 것은 나름대로 중요한 의의를 지닌다. 특히 이번 2·13 합의는 단순히 북핵 폐기라는 기술적 이행 외에도 한반도 비핵화와 평화체제 구축, 동북아 평화구조 정착을 위한 정치 외교적 협상을 진행한다는 약속을 포함하는 포괄적 특성을 지니고 있다. 또한 이번 2·13 합의는 지난 제네바 북미 양자협상과는 달리 다자적 약속을 기초로 하고 있기 때문에 북한의 약속파기가 그만큼 어려울 수도 있다는 점이다. 만약 북한이 일방적으로 약속을 파기하거나 어길 경우, 이것은 미국에 대한 도전차원을 넘어서 중국, 러시아, 일본, 한국에 대한 도전일 수 있다. 이에 따라 북한은 쉽사리 약속을 깨는 모험을 하기가 그만큼 어려워지게 될 것이다. 실제로 미국이 6자회담 초기부터 북한이 요구해온 북미 양자회담을 거부하고 6자회담이라는 다자회담을 고집해온 이유도 여기에 있는 것으로 보인다. 또한 한반도 및 동북아 평화 관련, 이번 2·13 합의는 북미관계 정상화 및 한반도 평화정착, 동북아 안보

구조를 논의 할 수 있는 제도적 틀을 발전시켜나갈 수 있는 계기를 마련하게 되었다는 점을 부인할 수 없다. 그럼에도 불구하고 2·13 합의에 대해서 여러 가지 문제점이 지적되고 있는 것도 사실이다. 2·13 합의에 근거해서 향후 북한 핵문제는 각 단계별 북한의 이행여부 또는 정도에 따라 방향이 결정될 가능성이 클 것이다. 북한은 2· 13베이징 합의에 따라, 합의 30일 이내 영변. 태천 5개 핵시설 폐쇄 및 봉인, 국제원자력기구(IAEA) 사찰관 복귀 및 감시 작업 허용 관련 구체적 이행 사항을 실행에 옮기게 될 것이고, 이에 상응하여 북한을 제외한 6자 회담 당사국(일본 유보)들은 중유 5만톤 상당의 대북지원 약속을 이행하게 될 것이다. 이와 동시에 5개분야 실무그룹(한반도 비핵화, 경제·에너지 협력, 북·미관계 정상화, 북·일관계 정상화, 동북아 안보 평화체제)의 활동이 개시될 것이다. 합의 30일간의 이행사항은 비교적 순조롭게 추진될 가능성이 큰 것이다.

그러나 합의 60일 이내 핵시설 불능화 시행 단계에 접어들게 될 경우 문제는 보다 복잡하게 전개될 개연성이 존재한다는 것이다. 그 동안 BDA 문제에 있어서 미국이 어느 정도 제재를 풀어줄 것인가 의문이 제기되었지만 미국이 BDA 문제를 완전 해결해 줌으로써 이것은 비교적 순조롭게 일단락되었다. 그러나 북미 정상화 문제(테러지원국 지정 해제 여부, 대적성국교역법 적용 종료 여부 등)가 어느 정도까지 해결국면에 가야 할 것인가, 한반도 비핵화에 대한 협상이 어느 정도까지 가야 할 것인가 하는 내용들이 북한의 2· 13 합의 이행결정에 영향을 미치게 될 것이다.

다른 한편으로 보다 근본적인 문제는 이번 2·13 합의에서 핵무기에 대한 언급이 빠지게 됨으로써 북한의 핵폐기는 북한의 '모든' 핵개발 포기를 의미하지 않고 단지 북한의 현존 핵시설 및 프로그램의 불능화를 대상으로 상정하고 있는 것으로 이해될 수 있는 허점이 존재한다. 물론 이번 합의문에 '9· 19 공동성명의 1조(모든 핵무기와 현존하는 핵계획 내용 포함)와 3조를 상기하면서'[6]라는 내용의 명시는 곧 북한이 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기한다는 것을 참가국들이 분명히 하는 것이라고 할 수는 있다. 그러나 이것만 가지고 북한이 그들의 핵무기를 포기하였다고 보기는 어렵다.

향후 북한은 그들의 핵무기 폐기문제가 제기될 경우, 6자회담 자체를 핵군축회담 성격으로 전환할 것을 주장할 가능성은 여전히 존재한다. 이를 통해서 '대등한' 차원에서 한반

---

6) 9.19 공동성명('05. 9. 19) : "조선민주주의인민공화국은 모든 핵무기와 현존하는 핵계획을 포기할 것과 조속한 시일내에 핵확산금지조약(NPT)과 국제원자력기구(IAEA)의 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다(1조)."

도의 핵문제 해결 노력의 필요성을 제기하여 새로운 회담틀을 요구할 수도 있다. 북한은 기존의 체제보장 요구를 보다 구체화하여 북미간의 한반도 관련 군축회담을 위한 북미간의 직접대화를 유도하거나 미국의 대북 군사적 위협 및 핵위협 제거가 급선무인 점을 강조하면서 북한의 핵무기 포기 결정 및 이를 확인하는 사찰과 미국의 대북 핵위협 포기 선언 및 주한미군 핵시설 사찰을 상호 동시에 실시할 것을 주장할 수도 있다. 이와 관련 북한은 이미 "미국의 대북 적대시 정책 전환문제, 남한 내 핵무기 철수 및 남한자체의 핵무장 요소 제거와 검증, 한반도 주변에서 미국의 핵전쟁 연습 중지"(외무성 대변인 담화, 2005. 3. 31)협상을 추진 할 것을 요구한 바 있기도 하다. 북한은 그들의 핵카드를 제네바 핵협상 때처럼 물질적 보상 요구에 머물지 않고 북미간의 직접회담을 유도하여 북미간의 평화협정체결과 주한미군 철수라는 궁극적 목표를 달성하고자 할 것이다. 역으로 북미간의 실질적인 평화협정체결과 주한미군 철수에 대한 확실한 보장이 전제되지 않는다면 북한의 궁극적인 핵폐기 역시 기대하기 어렵다는 논리가 존재한다는 것이다. 따라서 북한의 궁극적인 핵무기를 포함한 완전한 핵폐기는 북미정상화 및 한반도 평화체제 협상에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

다. 전망과 대응

북핵 관련 1994년 제네바 합의는 1차적으로 외교적 협상의 산물로 평가된다. 2·13 합의 역시 "북한의 핵프로그램에 대한 대처에서 외교를 사용하는 최선의 기회를 시사한다"(부시 대통령, 2. 14 성명)고 한 부시 미 대통령의 발언과 같이 외교적 수단을 활용한 중요한 선례라 할 수 있다. 미국은 그동안 '모든 수단'의 활용을 암시하면서 북한을 압박하였다. 미국의 이러한 대북 강경정책은 결국 북한의 미사일 시험발사 단행, 핵보유 선언 및 핵실험 강행이라는 초유의 모험적인 행위를 촉발시키는 데 공헌하였을 뿐이다. '선부른 간섭'이 오히려 큰 '화'를 자초한 미국의 대표적인 외교실패의 선례로 기록될 만하다. 어떻든 우여곡절을 겪으면서 도출된 6자간의 다자적 외교적 합의인 2·13 합의와 그 이행은 그 의미 또한 크다.

2·13 합의에는 북한 핵무기 문제가 정식으로 다루어지지 않았던 것으로 추정되지만 궁극적으로 '핵무기 없는 한반도'를 향한 첫발걸음이라는 데에 그 중요성이 있는 것으로 판단된다. 지금까지 첫 30일간 상호조치는 순조롭게 진행되었고 우려되었던 BDA 문제 역

시 미국의 양보로 깨끗이 처리되었다. 향후 남은 조치들에 대한 이행문제가 점차 복잡하게 진행될 것이다. 여기에서 우리가 상기해야 할 것은 핵문제가 단순히 미국의 문제라는 인식에서 벗어나야 한다는 점이다. 북미간의 관계 정상화, 한반도 평화체제, 동북아평화체제 문제 해결 방향이 곧 북한 핵문제 해결 노력과 직결될 것이다. 북미관계정상화는 북미평화협정으로, 북미평화협정은 곧 한미동맹관계 및 주한미군철수 문제를 결정하게 되는 방향타가 될 것이다. 따라서 북한의 핵문제와 북미, 북일관계 정상화, 남북관계 발전, 한미동맹관계 변화가 균형되게 이루어질 수 있도록 하는 데 세심한 관심을 제고시켜 나갈 필요가 있다.

남북정상회담과 6자회담
: 과제와 전망

고 유 환 (동국대 교수)

1. 10·4선언의 의미와 평가

노무현 대통령과 김정일 국방위원장이 '남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언'(10·4선언)에 합의함으로써 6·15남북공동선언 이후 남북관계를 한 단계 발전시킬 수 있는 기틀을 마련했다. '10·4선언'은 6·15선언 이후의 남북관계 발전을 가로막아왔던 장애요소를 제거하고 긴장완화와 평화정착, 냉전종식과 평화체제 구축, 민족공동번영을 위한 경제협력, 인도적 문제 해결 등 남북관계의 거의 모든 현안을 반영한 '평화번영선언'이다. 6차 6자회담 2단계 회의에서 북핵시설에 대한 연내 불능화(disablement)를 합의한 직후 열린 남북정상회담에서 남북관계 전반에 관한 발전을 구체화할 수 있는 합의와 함께 '종전선언'을 추진하기로 한 것은 매우 의미 있는 진전으로 평가할 수 있다.

이번 정상회담 합의문은 평화와 번영을 연결하여 조국통일의 새로운 국면을 열자는 취지를 살려 민족공동번영과 관련한 많은 경제협력 합의를 도출한 것도 주목할 부분이다. 서해평화협력특별지대 설정 합의는 되풀이 돼온 서해 갈등을 해소할 수 있는 계기가 될 것이다. 핵문제 해결과 관련해서는 6차 6자회담 2단계 회의에서 2·13합의를 연내 이행하기로 합의한 만큼 9·19공동성명과 2·13합의 이행을 위해 공동 노력하기로 하고 구체적 언급을 하지 않은 것으로 보인다. 그러나 종전선언이 이뤄지려면 핵문제 해결이 전제돼야 한다는 점에서 북한의 핵문제 해결 의지를 종전선언에 대한 적극성에서 간접적으로 확인할 수 있다.

2007 남북정상회담을 통해서 확인할 수 있는 것은 평양이 서울을 징검다리로 해서 워싱턴으로 가려는 의지가 확고하다는 점이다. 김정일 국방위원장이 핵실험 이후의 국면을 전환해 한국전쟁 종료와 함께 북-미 적대관계를 해소하고 국제사회 일원으로 나와 경제재건을 하겠다는 확고한 전략적 결단을 내린 것으로 봐야 할 것이다. 그렇기 때문에 원칙과 방향을 설정한 6·15선언과 달리 10·4선언은 남북관계를 실질적으로 발전시킬 수 있는 실천적·실용적 과제를 많이 담았다. 따라서 10·4선언은 남측에 정권이 바뀌더라도 이행해 나가냐 할 과제들로, 남북이 모두 실익을 볼 수 있는 의제가 많다. 대북지원과 관련한 문제도 남북관계 발전에 관한 법률을 통해서 국회가 통제할 수 있는 장치가 있기 때문에 크게 걱정하지 않아도 될 것이다. 2007 남북정상회담의 성공적 개최로 한국의 대외신인도는 높아질 것이다. 정상회담을 추진하고 있는 남북당국과 정치세력들의 '주관적 의도'가 무엇이든 객관적 현실은 남북관계 진전과 북한의 변화와 국제사회 편입을 촉진할

것이다. 정상회담을 통해서 북핵해결을 촉진하고 한반도 평화관리가 이뤄져 긴장이 완화되면 우리의 대외신인도는 높아지고, 그에 따른 주가상승 등으로 국력신장과 개인들의 자신가치가 늘어나게 될 것이다.

2. 북핵해결과 남북관계 발전의 병행 추진

노무현 정부('참여정부')는 2000년 6월 남북정상회담 이후 불안정하게 지속하고 있는 화해협력시대의 정착과 통일시대를 열어나가야 하는 막중한 역사적 사명을 부여받고 2003년 2월 출범했다. 참여정부 출범 이후 한미관계 재조정, 한국과 미국의 북핵해법의 차이 등으로 한동안 북핵해결의 전기를 마련하지 못했다. 참여정부는 북핵문제 해결의 큰 가닥을 잡아야 남북화해협력정책을 가속화할 수 있다는 대북정책 기조를 설정하고, 기존 합의사항 이행에 주력할 뿐 정부차원의 새로운 남북협력사업을 추진하지 않았다. 참여정부는 집권 초기 '북핵해결 우선주의'에 따라 상황관리에 주력할 뿐 상황돌파를 위한 무리수를 쓰지 않았다.

참여정부는 조속한 북핵문제 해결을 전제로 한 '한반도 평화체제 구축'을 제1의 국정과제로 제시했다. 대선 공약 등에 비춰볼 때 참여정부는 시대변화에 맞게 한미관계를 재조정하면서 민족 우선의 남북화해협력과 평화번영정책을 가속화해 나가야 했다. 참여정부는 '북핵해결 우선주의'에 따라 집권 초기 북핵문제의 조속한 해결을 위해 한미동맹의 강화와 국제협력을 통한 북핵문제의 조기해결 쪽으로 방향을 잡았지만 미국과의 대북정책의 차이로 성과를 거두지 못했다.

북핵문제 해결노력이 난관에 봉착하고 장기화 조짐을 보이자 노무현 정부는 '북핵문제의 평화적 해결 노력과 남북관계 발전의 병행추진'을 표방했다. 하지만 실제 남북관계의 진전이 핵문제에 발목이 잡힘으로써 결과적으로는 남북관계가 현상유지에 머물렀다. 노무현 정부는 북핵문제의 조기해결에 모든 역량을 집중해왔으나, 북핵문제가 장기화하면서 남북관계의 새로운 동력을 찾지 못했다. 북한이 2006년 하반기 미사일시험발사(7월 5일)와 핵실험(10월 9일)을 강행하여 위기관리정책의 위기를 맞기도 했지만, '2·13 합의'를 계기로 북핵해결의 전기를 마련하게 됐다.

북한이 미사일시험발사와 핵실험을 강행함으로써 참여정부 평화번영정책은 위기에 봉착했다. 핵실험 직후 노무현 대통령은 포용정책의 재검토를 언급하기도 했다. 핵실험 이

후 평화번영정책이란 용어자체의 사용 빈도가 낮아졌다. 북핵문제 해결이 지연되면서 남북관계도 이에 연동돼 정체국면을 지속하는 등의 문제점이 노출되기도 했다. 그동안 우리 정부는 북핵해결 노력과 남북관계 발전의 병행추진 원칙을 내세우면서도 실제는 '선 북핵문제의 평화적 해결, 후 교류협력의 가속화'라는 입장을 정하고 남북간 모든 문제를 북핵문제와 연관시켜 풀려고 했다. 북핵문제의 구조적이고 장기적인 성격을 고려할 때 핵문제 해결 이후 남북협력의 심화라는 '연계접근'을 '병행접근'으로 수정해야 했지만 수사적으로는 병행접근을 표방했지만 실질적으로는 연계접근을 해왔다. 노무현 정부는 적어도 2·13합의 전까지는 남북관계가 6자회담보다 앞서갈 수 없다는 입장을 견지했다. 2·13 합의 이후에도 합이 이행을 구속하기 위해 남북관계는 6자회담보다 반걸음 뒤에 가야 한다는 입장을 견지했다.

'9·11 테러' 이후 미국의 세계전략이 근본적으로 바뀌었듯이 '10·9 핵실험' 이후 한반도 정세도 근본적으로 바뀌고 있다. 북한의 핵실험은 남북관계는 물론 동북아 정세 전반에 걸친 안보환경의 질적 변화와 패러다임의 전환을 초래할 수밖에 없다. 북한 핵실험을 계기로 우리 사회 일부에서는 포용정책의 폐기 또는 근본적 수정을 요구하는 목소리가 나오기도 했지만, 6자회담 재개와 '2·13합의'가 이뤄짐에 따라 위기국면이 대화국면으로 전환됐다. 2·13 합의에서 북한이 비핵화를 위한 초기단계 이행조치인 핵시설의 폐쇄(shutdown)와 다음단계 이행조치인 모든 핵프로그램의 완전한 신고와 불능화(disablement) 조치를 취하기로 함으로써 북핵 폐기를 위한 '첫걸음(first step)'을 내딛게 됐다. 한국 정부의 우려와 경고에도 불구하고 북한이 미사일 시험발사와 핵실험을 강행함으로써 남북갈등은 심화되기도 했지만, 6자회담 재개와 2·13합의 이후 남북관계가 복원됐다. 우리 정부가 북한의 미사일시험발사 이후 쌀, 비료 지원을 중단함으로써 남북당국간 대화가 중단되기도 했으나, 2·13합의 이후 남북장관급회담과 경제협력추진위원회회담 등이 재개돼 대북지원을 재개하고 남북교류협력을 지속했다.

북핵 위기에도 불구하고 우리 정부는 화해협력정책의 일관성을 유지하면서 북핵불용의 원칙에 따라 북한문제를 안정적으로 관리하고, 북핵문제를 평화적으로 해결해 나가면서 남북간 호혜협력과 공동번영을 적극 모색했다. 북핵문제는 '북-미 적대관계의 산물'로 장기적이고 구조적인 성격을 가지고 있어 북핵해결 우선주의를 내세울 경우 남북간 호혜협력과 공동번영은 북핵해결 때까지 장기간 미룰 수밖에 없다고 판단한 것 같다. 북핵위기 하에서도 금강산 관광사업과 개성공단사업 등 남북협력사업을 지속·확대해 나가야 북

한의 대남의존도를 높이고, 나아가 민족공동번영을 이룰 수 있는 관점에서 핵실험에도 두 사업은 크게 영향 받지 않고 지속했다.

3. 남북관계와 6자회담의 선순환관계

참여정부 대북정책 추진 방향은 "북핵문제 해결과 남북관계 발전의 선순환적 구조를 이룬다"는 것이다. 북핵문제를 논의하는 6자회담과 남북관계를 풀어가는 남북대화를 병행 추진하여 서로 동력을 주고받으며 실타래처럼 꼬인 한반도 정세를 풀어간다는 의미다. 실제로 2005년 2월 10일 북한의 '핵보유선언' 등으로 6자회담이 장기간 열리지 못하던 상황에서 돌파구를 마련한 것은 우리 정부의 노력이 결정적이었다. 우리 정부는 당시 북한이 6자회담에 나오면 핵문제 해결을 실질적으로 전진시킬 수 있다는 '중대제안'을 마련하겠다는 제의를 했고, 이를 바탕으로 '6·17면담'에서 당시 정동영 통일부 장관이 김정일 국방위원장으로부터 6자회담 복귀에 대한 확약을 받아냈다. 중대제안은 북한의 비핵화와 경수로사업 중단을 전제로 200만kW 전력을 직접송전방식으로 공급하겠다는 것이다. 이후 6자회담은 활기를 되찾았고 '9·19공동성명'을 도출하게 됐다.

2005년 9·19 공동성명 채택 다음날 미국이 방코델타아시아(BDA) 문제를 제기하고 대북압박을 전면화하자, 북한은 2006년 하반기 미사일시험발사(7월 5일)와 핵실험(10월 9일)을 강행하여 한반도 위기를 심화시켰다. 남북관계도 쌀 지원을 중단하는 등 급격히 경색될 수밖에 없었다. 제5차 6자회담 3단계 회의에서 '9·19 공동성명 이행을 위한 초기조치'와 관련한 '2·13 합의'를 채택함으로써 북핵 해결의 새로운 전기를 마련했다. 2·13 합의 이후 7개월여 만에 남북대화가 재개됐고 남북정상회담이 성사됨으로써 6자회담과 남북대화가 선순환적 발전을 이룬다는 참여정부 전략이 빛을 발하게 됐다.[1] 이재정 통일부 장관은 2007년 5월 18일 중국 심화통신 및 인민일보와의 인터뷰에서 북핵 6자회담의 2·13합의가 남북관계 발전의 배경으로서 이는 지역 평화와 안정에 도움이 됐다고 밝혔다. 이 장관은 "6자회담과 남북관계의 발전은 공동목표를 달성해 나가기 위한 상호보완적 관계이며, 6자회담의 진전은 남북관계 발전에도 도움을 주는 역할을 했다"고 말했다.[2]

---

1) 6자회담과 남북관계 선순환에 관한 문제는 이정진, "<9·19성명2주년>북핵-남북관계 선순환 정착하나,"『연합뉴스』 2007.9.19를 참조.

2007년 9월 초 제네바에서 열린 북·미관계정상화 실무그룹 제2차 회의에서 올 연말까지 북한이 모든 핵시설을 불능화하고 농축우라늄프로그램(UEP)을 비롯한 모든 핵프로그램을 전면 신고하는 대신, 미국은 북한에게 테러지원국 명단 삭제, 적성국 교역법 적용 해제 등 정치·경제적 보상조치를 제공하기로 합의했다. 미국이 대북 적대시정책을 바꾸고 평화공존을 구축하기 위한 제도적·법률적 장치를 마련한다는 데 뜻을 같이함으로써 북·미관계정상화의 발걸음이 빨라졌다. 부시 대통령이 "나는 이미 선택을 했다"며 자신의 임기 내 북핵문제 해결을 자신한 이후 열린 실무회의에서 북·미 양국이 연내 2·13합의 이행 완료를 확약함으로써 북·미관계는 급물살을 타게 됐다. 이렇게 본다면 알렉산더 버시바우 주한 미국대사가 "내년에는 여태까지의 수많았던 터부(금기)를 넘어 빅뱅수준의 대전환도 가능하다"고 말한 것이 빈말이 아닐지도 모른다는 생각이 든다. 왜냐하면 이라크전쟁의 수렁에 빠진 부시행정부가 북핵문제의 평화적 해결을 외교적 성과로 삼아야할 절박한 사정에 처해있기 때문이다.

제네바 북·미 실무회의에서 합의한 내용을 9월말에 개최된 6차 6자회담 2단계 회의에서 추인함으로써 남북정상회담에서 종전선언을 위한 공동의 노력에 합의할 수 있었던 것이다. 10·4선언 4항에서 남과 북은 정전체제 종식과 항구적인 평화체제를 구축해나가야 한다는데 인식을 같이하고 3자 또는 4자 정상들이 한반도에서 종전을 선언하는 문제를 추진하기로 하였다. 또한 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담, 9·19 공동성명과 2·13합의가 순조롭게 이행되도록 공동으로 노력하기로 하였다.

'2007 정상회담선언' 채택에 대해 천호선 청와대 대변인은 "이번 회담 성과 중 가장 중요한 것은 본격적인 평화체제에 대한 논의, 평화 프로세스가 시작됐다는 점"이라고 말했다. 6자회담의 진전으로 북핵문제 해결 기대가 그 어느 때보다 높은 가운데 이에 맞춰 평화를 담보하기 위해 반세기 동안 이어져 온 정전상태를 종식할 수 있는 계기를 마련했다는 것이다. 특히 그는 "남북이 이를 주도해나가는 데 대해 공감이 이뤄진 점이 중요하다"며 "평화체제 논의의 필수과정인 종전선언을 추진하고 우리 정부도 주체로 참여한다는데 북측의 동의를 얻었다"고 말해 한반도 문제에서 한국이 소외되지 않았음을 강조했다. 천 대변인은 "북핵문제에 대해 정상수준에서 6자회담 합의를 확인"한 것을 거론했다. 그는 "6자회담과 남북정상회담이 상호 촉진하는 선순환 관계에 있음이 입증됐고, 앞으로

2) 『연합뉴스』 2007.5.18.

6자회담을 통한 북핵문제 해결도 긍정적으로 기대할 수 있게 됐다"고 말했다. 6자회담과 남북관계를 선순환 구조로 인식하면서 상호 촉진할 수 있도록 할 것이라는 참여정부의 외교안보 전략이 적중했다는 평가인 셈이다.[3)]

북한도 남북관계 발전과 6자회담의 선순환 구조를 인정하는 것 같다. 북한의 입장을 대변하는 조총련 기관지 조선신보는 노무현 대통령과 김정일 북한 국방위원장이 2007남북정상선언을 채택한 10월은 "커다란 변혁의 두 가지 흐름이 하나로 합류한 역사적 기점"이며 이 선언으로 "6·15(공동선언)와 9·19(공동성명)의 교차점이 마련됐다"고 말했다. 조선신보는 평양발 10월 4일 기사에서 "조선반도와 동북아시아의 마지막 대립구도가 소리 내어 허물어지기 시작하였다"고 10·4 선언의 의미를 평가했다. 조선신보는 '교차점'의 의미에 대해 "2년 전 6자가 합의한 (9.19공동) 성명은 조미 적대관계의 청산에 의한 핵문제 해결의 노정을 제시하고 있다"고 말하고 "북남조선에 의한 '우리민족끼리'의 실천은 6자회담 합의의 이행과정을 촉진시키는 추동력"이라고 설명했다. 조선신보는 특히 "베이징에서 9·19공동성명 이행의 2단계 목표와 행동계획에 관한 6자회담 합의가 공표된 이튿날 평양에서 북남관계발전과 평화번영을 위한 선언이 나왔다"며 "'9·19이행' 국면에서의 '6·15실천'은 북남관계가, 외세와의 관계보다 뒷전에 밀려나고 제약당하기 일쑤였던 과거와 전혀 다른 양상을 띠게 될 것"이라고 말했다.[4)]

4. 냉전구조 해체와 종전선언

노무현 정부 임기 말임에도 불구하고 남북정상회담에 응한 북한의 의도는 2·13합의 이행의 본격화 추세에 맞춰 남북관계를 급진전시켜 정세의 주도권을 잡겠다는 것으로 보인다. 정상회담을 통해서 남북관계의 모멘텀을 유지하고 새로운 동력을 찾아 남북관계를 한 단계 업그레이드하자는 것이다. 부시대통령이 제안한 한국전쟁 종전선언을 달성하기 위한 징검다리로 남북정상회담을 활용할 가능성도 고려했을 것이다.

남북정상회담이 한미정상회담 이후로 연기됨에 따라 종전선언과 평화협정 등 한반도 평화체제 구축과 관련한 의제의 비중이 높아졌다. 부시 대통령이 지난해 11월 베트남 하노이 한미정상회담에서 한국전쟁 종료선언 용의 표시를 한 데 이어, 9월 7일 호주 시드니

3) 『연합뉴스』 2007.10.5.
4) 『연합뉴스』 2007.10.4.

한미정상회담에서 평화협정 체결 의지를 밝힘으로써 종전선언의 가능성이 높아졌다. 시드니 한미정상회담에서 부시 대통령과 노무현 대통령은 북한이 핵 프로그램을 전면 신고하고 철회할 경우 한국전쟁을 종료하는 평화협정을 김정일 위원장과 공동 서명하겠다는 뜻을 전달하기로 의견을 모았다. 따라서 평화협정과 북핵폐기를 교환하는 새로운 협상을 준비하는 차원에서 노무현 대통령은 북핵실험 이후 상황을 반영한 새로운 한반도 평화프로세스를 김정일 위원장에게 설명하고 설득해 종전선언을 위한 남북협력을 합의하게 된 것이다. 종전선언은 부시 대통령이 제안하고 노무현 대통령이 전달했으며 김정일 위원장이 수용하는 과정으로 추진되고 있다. 종전선언은 3국 정상이 한자리에 모여 지구상의 마지막 냉전지대의 종언을 알리는 이벤트를 추진한다는 내용이다.

2006년 10월 북한의 핵실험 이후 한반도 정세는 대전환의 새로운 전기를 맞고 있다. 북한의 핵실험은 '핵모호성전략'을 넘어 핵카드를 노출하여 협상을 모색하는 벼랑끝전술의 거의 마지막 카드다. 북한의 핵실험은 국제사회를 향해 '핵확산이냐 협상이냐'의 양자택일을 강요한 것이다. 북한의 핵실험을 충격 속에 목격한 국제사회는 북한 핵을 용인할 수 없다는 목표가 분명해졌다. 한국을 비롯한 동북아의 인접국가들은 북핵실험을 직접적인 안보위협으로 인식하게 됐고, 미국 부시행정부는 비확산정책의 실패를 자인할 수밖에 없는 수세에 몰리게 됐다. 부시 대통령이 평화체제 구상을 처음 밝힌 것은 2006년 4월 백악관에서 열린 미·중정상회담 때다. 부시 대통령이 후진타오(胡錦濤) 중국 국가주석에게 "북한이 비핵화하면 평화협정 체결을 검토할 수 있다는 뜻을 전해 달라"고 부탁했다. 후진타오 주석은 즉시 탕자쉬안(唐家璇) 국무위원(부총리급)을 평양에 보냈다. 하지만 김 위원장은 '미국이 방코델타아시아(BDA) 북한 계좌동결문제를 비롯한 대북 적대시 정책을 포기하는 것이 우선'이라며 소극적인 입장을 보인 것으로 알려졌다. 북한은 부시의 제안에 미사일 발사와 핵실험으로 응답했던 것이다.[5] 그런 상황에서 부시 행정부는 젤리코 보고서에 따라 '핵포기 시 평화체제 약속'이란 당근을 제시했다. 결국 6자회담에서 2·13합의를 도출하면서 '젤리코 구상'은 급물살을 타게 됐다.[6] 2006년 11월 하노이와 2007

5) 2005년부터 2007년까지 백악관 국가안보회의 아시아담당 보좌관을 역임했던 빅터 차 현 조지타운대 외교대학원 교수도 "후진타오 중국 국가주석이 지난해 4월 조지 W 부시 미국 대통령에게서 '비핵화하면 평화체제를 만들겠다'는 말을 듣고 평양에 특사까지 보내 전달했다. 하지만 북한은 미사일 발사와 핵실험으로 응답했다. 따지고 보면 최근 수개월간 드러난 북한의 행동변화는 중국의 유엔 안전보장이사회 제재결의안 승인이라는 압박과 미 재무부의 방코델타아시아(BDA) 자금줄 압박이라는 양대 요인이 불러온 것이다"고 주장했다. 『동아일보』 2007.10.6.

년 9월 시드니에서 열린 노무현-부시 한미정상회담은 10월 4일 노무현-김정일 남북정상회담의 종전선언합의의 전주곡이었다.

부시대통령은 급한 불을 끄기 위해 2006년 11월 하노이 한미정상회담에서 '한국전 종료선언 용의표시'를 했다. 종전선언은 북한에게 핵을 버릴 수 있는 명분을 줄 테니 비핵화를 실현하라는 의미가 내포돼 있다. 북한과 미국은 올 1월 베를린 양자접촉를 통해서 북핵실험 이후 북·미현안 전반을 논의했고, 곧이어 6자회담을 재개하여 2·13합의를 도출했다. 2·13합의는 미국이 선 핵폐기 주장과 양자회담 불가방침 및 잘못된 행동에 보상 없다는 원칙을 바꿔 '말 대 말', '행동 대 행동' 원칙을 수용해서 만든 동시행동합의서다. 방코델타아시아(BDA) 북한 자금 송금문제로 상당기간 합의 이행이 지연됐지만, 이 문제가 해결되자마자 지난 6월 힐 차관보의 평양방문이 이뤄지는 등 북·미관계가 다시 급진전하기 시작했다.

북한 핵실험 이후 미국 부시행정부는 북한에 대해 핵무기와 모든 핵개발 계획의 완전포기를 전제로 한국전쟁 종료선언, 북-미관계정상화, 에너지 및 경제지원 등을 제시하고 부시 행정부 임기 내에 현안을 해결하려는 적극적인 자세를 보이고 있다. 미국은 완전하고 검증가능하며 되돌릴 수 없는 핵폐기(CVID) 원칙을 고수하면서 양자회담 진행, 동시행동원칙 수용, '잘못된 행동'에 보상 등 정책변화 움직임을 보이고 있다. 이러한 미국의 대북정책 변화 움직임에 발맞춰 북한은 2·13합의에서 핵시설에 대한 불능화(disablement)라는 '전략적 결단'을 한 것으로 보인다. 북한은 제네바합의 이후 잃어버린 10여년의 시간을 만회하기 위해서 북-미관계 개선을 서둘고 있다. 북핵실험 이전까지 미국 부시행정부의 대북정책은 대량살상무기(WMD) 비확산, '북한위협론' 유지 하에 미사일방어(MD) 체제구축, 북한 정권교체 등 3가지 의도에 따라 이를 동시에 추진하는 듯한 모습을 보였다. 이처럼 북한 핵문제에 대한 미국의 의도가 무엇인지 분명치 않음에 따라 북한의 대미 불신은 여전했고, 북핵해법을 둘러싸고 한·미간 이견이 노출되기도 했다.

북한은 부시 행정부 임기 내에 북-미 적대관계 해소를 위한 의미 있는 진전을 이루려 한다. 북한은 우선 남북정상회담에서 평화관련 합의를 도출하여 당사자 해결의지를 확인

---

6) 한반도 종전선언 구상을 담은 보고서를 부시 대통령에게 제출한 것은 필립 젤리코 전 미 국무부 고문(버지니아대학 교수)이다. 젤리코 보고서의 핵심은 "한반도 정전협정을 평화협정으로 대체하는 과감한 접근법으로 북핵문제 해결에 그치지 않고 한달은에 동북아 냉전구조를 해체하자"는 것이다. 이 보고서는 부시의 감수성을 자극했고, 김정일 위원장의 '통 큰' 발상과 맥이 닿았다. 『중앙일보』 2007.10.6.

하고, 남북한과 미국을 포함하는 3자 정상회담, 또는 중국을 포함하는 4자 정상회담 등을 통해서 종전선언을 하려는 큰 그림을 이번 정상회담을 통해서 보여줬다.[7] 한국전쟁 종료선언이 이루어질 경우 북한은 부시행정부 임기 내 북-미 적대관계를 해소하고 국제사회의 일원으로 나와 개혁·개방을 본격화할 가능성이 높다.

'10·4선언'을 통해서 확인할 수 있는 것은 서울을 징검다리로 해서 워싱턴으로 가려는 북한의 확고한 의지다. 김정일 국방위원장이 핵실험 이후의 국면을 전환해 한국전쟁을 종료와 함께 북-미 적대관계를 해소하고 국제사회 일원으로 나와 경제재건을 하겠다는 확고한 전략적 결단을 내린 것으로 봐야 할 것이다.

북핵실험 이후 미국 부시대통령이 한국전 종료선언을 시사하면서 남북미 3자 또는 중국을 포함하는 4자 정상회담 개최 가능성에 높아졌다. 한국전의 공식종료 선언은 북-미 적대관계 해소와 정전협정의 평화협정으로의 전환을 의미하며, 북한이 줄곧 요구해왔던 대북 적대시정책의 철회를 의미함으로 북-미관계 개선의 청신호로 볼 수 있다. 중국이 개혁·개방을 하기 전 먼저 1970년대 초 미-중 적대관계를 해소하고 1978년 등소평 등장 이후 개혁개방을 본격화한 경험에 비춰볼 때 북-미 적대관계 해소는 북핵해결의 지름길이고, 북한의 개혁·개방을 촉진하게 될 것이다. 한국전 종료선언을 할 수 있다는 용의표시에 미국의 '진정성'이 있다면 북-미 적대관계 해소와 한반도 평화체제 구축 등과 관련한 놀라운 진전이 있을 수 있다. 특히 한반도에 군대를 주둔시키고 있는 남북한과 미국이 3국 정상회담을 열어 한국전을 종료하고 평화체제 구축에 합의한다면 한반도 냉전구조는 해체될 것이다. 냉전구조해체에 대해서는 남북한과 미국과 중국이 모두 동의하고 있는 현안이고 국내의 제 정치세력들도 대체로 동의하는 현안이다.

한국전 종료선언을 할 수 있다는 용의표시에 미국의 '진정성'이 있다면 북-미 적대관계 해소와 한반도 평화체제 구축 등과 관련한 놀라운 진전이 있을 수 있다. 특히 한반도에 군대를 주둔시키고 있는 남북한과 미국이 3국 정상회담을 열어 한국전을 종료하고 평화체제 구축에 합의한다면 한반도 냉전구조는 해체될 것이다.

3국 정상회담 개최 가능성의 단초는 부시 대통령의 한국전 종료선언 시사 발언과 함께 한성렬(韓成烈)의 유엔 주재 북한대표부 차석대사의 발언에서도 찾을 수 있다. 한성렬 차석대사는 2004년 5월 12일 가진 유에스에이투데이(*USA TODAY*)지와 전화 인터뷰

---

7) 필자는 북·미관계 정상화의 큰 그림과 남북정상회담에서의 종전선언 합의가능성을 2007년 9월 6일자 중앙일보 시론 "북·미관계 대전환 계기되나"에서 예상한 바 있다.

에서 남북한과 미국이 참가하는 3자 평화협정 체결과 관련한 주장을 하여 주목을 끈 바 있다. 한 차석대사는 “한반도에 군대를 두고 있는 모든 나라들이” 영구 평화협정을 체결하지 않는 한 북한은 핵무기를 갖지 않을 수 없다고 말한 것으로 알려졌다. 유에스에이투데이는 한 차석대사의 말을 ‘남북한과 미국이 서명하는’ 평화협정이라고 해석했다. 북한은 그동안 북-미 평화협정 또는 불가침조약 체결과 남북 불가침합의를 주장해왔다는 점에서, 한 차석대사의 말이 ‘한국·미국과 북한 3자가 동시 서명하는’ 협정을 뜻하는 것이라면, 기존 주장과는 다른 새로운 평화협정체결 방식이다. 북-미 평화협정(잠정협정, 불가침조약) 체결 주장에서 남북한과 미국이 참여하는 3자 평화협정 체결로 북한이 평화협정 체결 주체를 바꾼 것으로 볼 수 있다. 10·4선언에서 합의한 3자 또는 4자 정상회담을 통해 종전선언을 추진하자는 제안을 북한이 한 것으로 알려져 한성렬의 3자 평화협정 체결 발언은 이미 수년 전부터 북한이 고려해 왔음을 알수 있다.

북한과 미국의 한국전쟁 종료와 평화체제 구축에 관한 입장변화 움직임을 살려 한국이 주도적으로 나서 3국 정상회담을 개최한다면 정전협정을 평화협정으로 전환하는 결정적 계기를 마련하게 될 것이다. 정전협정의 서명 당사국은 유엔과 북한, 중국이지만, 중국은 1994년 12월 군사정전위원회에서 대표를 철수하였다. 미국과 중국은 수교를 한 상태이기 때문에 한국전쟁 당시 형성된 적대관계를 해소했다. 한반도 평화체제 구축을 위한 형식논리로는 중국이 참여하는 4자회담이 바람직하지만 중국 참여에 대한 북한의 부정적 입장과 미-중간 적대관계 해소 등을 고려한 실질논리 측면에서는 3자회담이 바람직할 것이다. 중국이 함께하는 4자회담을 생각해 볼 수도 있겠지만, 정전협정의 실질적 당사국이자 한반도에 군대를 주둔시키고 있는 한반도 평화의 실질적 당사국인 남북한과 미국이 종전협정을 맺고 평화협정을 체결하는 것이 보다 현실적일 수 있다.

3국 정상회담 또는 4국 정상회담을 통한 한국전 종식에 대해서는 누구도 이의를 달기 어려울 것이다. 냉전구조해체에 대해서는 남북한과 미국과 중국이 모두 동의하고 있는 현안이고 국내의 제 정치세력들도 대체로 동의하는 현안이다.

5. 맺음말

‘10·4선언’을 계기로 6자회담과 남북관계가 상호 추동력을 발휘하는 선순환 구조에 있다는 점을 확인했다. 6자회담의 ‘9·19공동성명’을 통한 북핵해결의 틀이 마련될 때까지

북핵문제는 다자 틀 안에서 논의했다. 하지만 북한 핵 실험 이후부터 6자회담이라는 다자 틀 내에서 북·미, 남북 양자협상이 이뤄지는 양상을 보이고 있다. 양자협상의 결과는 다시 다자협상을 통해 추인하는 선순환 구조가 마련된 것이다. 북핵실험 이후 북한과 미국은 양자접촉을 통한 현안의 단계별 일괄타결을 모색하고 이를 6자회담에서 확정하는 절차를 진행했다. 또한 한미정상회담에서 논의한 종전선언을 남북정상회담에서 추진하기로 합의하는 등 양자협상도 활발히 진행 중에 있다.

9·19 공동성명에서 "6자는 동북아시아의 항구적인 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약"하고 "직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것"이라고 합의했다. 그리고 '9·19 공동성명 이행을 위한 제2단계 조치'를 다룬 '10·3합의'에서 "참가국들은 적절한 시기에 베이징에서 6자 외교장관 회담이 개최될 것임을 재확인하였다." 따라서 종전선언과 평화체제 구축에 관한 논의는 6자회담에서도 본격적으로 다뤄질 가능성이 높아졌다. 무엇보다 중요한 것은 부시 대통령의 결단이다. 부시 대통령의 제안에 김정일 위원장이 화답했기 때문에 이제 공은 워싱턴으로 넘어갔다. 북한은 부시 대통령 임기 중에 북·미관계 정상화를 목표로 협상을 서두를 것이다. 북한은 연내 2·13합의 이행이 완료되는 것과 함께 종전선언을 하고, 핵폐기와 평화협정 및 관계정상화를 맞교환하는 2단계협상을 준비 중에 있는 것으로 보인다. 그렇게 하려면 시간이 많지 않다. 북한은 노무현 대통령의 임기 중에 종전선언을 완료하고, 미국 대선국면이 본격화하기 전에 북·미관계 정상화를 하려는 큰 그림을 가지고 있는지도 모른다. 노무현-김정일-부시 3자 정상회담을 통해서 종전선언이 이뤄질 경우 한반도 냉전구조해체는 본격화할 것이다. 이라크전쟁의 수렁에 빠진 부시 대통령이 한반도 냉전 종식을 외교적 업적으로 삼으려는 전략적 결단을 한다면 한반도 평화체제 구축은 본격화하게 될 것이다.

북한은 한반도 냉전구조해체를 통한 북·미 적대관계가 해소되면 정상국가의 일원으로 국제사회에 편입하겠다는 입장이고, 미국은 북한 스스로 불법행위와 대량살상무기개발을 중단하고 불량국가가 아니라는 것을 입증하고 국제사회에 일원으로 나오라는 입장이다. 북한은 자물쇠가 밖에서 채워졌다고 보고 미국이 위협과 압박, 제재를 풀면 나올 수 있다는 입장이다. 반면에 미국은 자물쇠가 안에서 채워져 있기 때문에 사상이론적 조정 등을 통해서 스스로 열고 나오라는 입장을 견지해왔다. 종전선언이 이뤄지면 북한 스스로 자물쇠를 열고 국제사회의 일원으로 편입하게 될 것이다.

Korea Institute for National Unification

제3회의

2007 남북정상회담과 한반도 번영 : 과제와 전망

남북정상회담과 북한의 개혁·개방
: 과제와 전망

양 문 수 (북한대학원대 교수)

Ⅰ. 머리말

□ 2007 남북정상회담의 합의내용은 당초 예상을 훨씬 뛰어넘는 것
- 평화체제와 관련된 내용도 그러하지만 경제협력 분야에서는 더욱 그러함
- 정상회담 직후 실시된 각종 여론조사에서 국민들은 정상회담이 성과가 있었다고 평가

□ 2007 남북정상회담은 북핵 6자회담 10·3 합의와 상승작용을 일으키면서 향후 한반도 정세 및 남북관계의 지각변동을 몰고 올 전망
- 물론 변화의 속도에 대해서는 보다 차분한 판단이 필요
- 변화가 급격하게 일어나기보다는 점진적으로 혹은 굴곡을 가지고 일어날 가능성은 여전히 존재
- 하지만 변화의 방향성에 대해서는 일정 수준의 공감대가 형성

□ 20년의 역사를 지닌 남북경협도 새로운 국면의 도래를 예고
- 경협의 국제적 여건 획기적 변화 조짐
- 남북경협에 대한 북한의 태도도 진일보

□ 단기적으로는 2007 정상선언에서의 남북경협 합의 내용의 구체화 및 이행이 중요
- 2007 정상선언은 2000년 정상회담 때와는 비교도 되지 않을 정도로 내용이 풍부하고 포괄적

□ 동시에 남북경협의 중장기적 비전 및 전략을 새롭게 짜야할 필요성 커져
- 한반도 정세의 근본적 변화에 조응하는 남북경협의 새로운 청사진
- 단기적 전략은 중장기적 전략과의 유기적 연관성 확보가 필수적
- 미래에 대한 준비의 의미는 아무리 강조해도 지나치지 않아

□ 북한의 개혁개방에도 일정 수준의 진전이 기대
- 물론 북한의 본격적인 개혁개방의 여건은 아직 미성숙

- 그럼에도 불구, 북한은 이번 정상회담에서 개혁개방에 대해 종전보다 진일보한 태도 표명
- 향후 국제적 여건 개선에 따라 개혁개방이 확대, 심화될 가능성

□ 남북경협을 통한 북한의 개혁개방 촉진도 새롭게 조명을 받음
- 물론 이번 정상회담에서 확인되었듯이 개혁개방이라는 용어에 대한 북한당국의 거부감은 여전히 큰 상황
- 향후 최소한 정부 차원에서는 남북경협을 통한 북한의 개혁개방이라는 표현을 쓰지 않도록 지시가 내려온 상태
- 이 문제에 대해서도 토론을 해 볼 필요

Ⅱ. 북한의 개혁·개방

1. 경제개혁

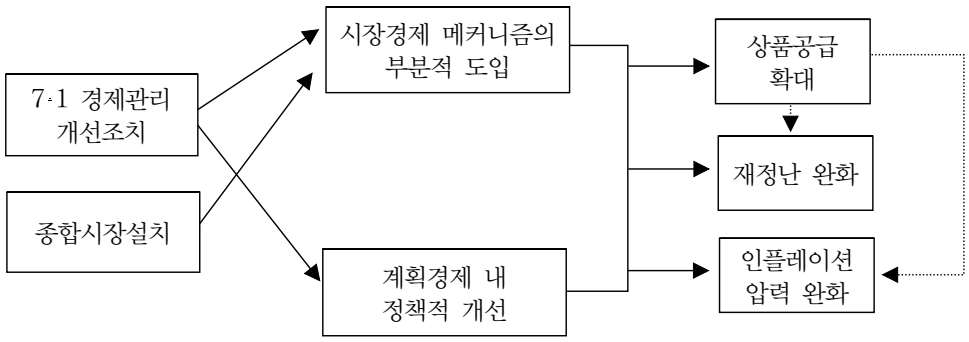
① 7·1 조치의 평가

□ 7·1 조치의 목표는 다음의 세 가지
- 국가 재정난의 완화
- 인플레이션 압력의 완화
- 주민들에 대한 상품공급의 확대

□ 북한당국의 입장에서 보면 재정난이 최대의 고민거리
- 재정부족은 나라 살림의 궁핍, 국가의 제반 활동의 부진뿐만 아니라 국가 기간산업의 투자 위축 및 생산 부진을 초래

□ 상기의 세 가지 목표를 달성하기 위해 북한당국은 크게 보아 두 가지 차원의 정책을 전개
- 하나는 기존의 계획경제 시스템 내에서의 정책적 개선
- 또 하나는 시장경제 메커니즘의 부분적 도입

<그림 1> 7·1 조치에 대한 북한당국의 의도



□ 7·1 조치는 일정 수준의 성과에도 불구하고, 문제의 해결에는 여전히 미흡
- 여러 가지 원인이 있겠으나 역시 가장 큰 것은 공급능력의 부족
- 제도적 원인도 있지만 물리적 원인(부족)이 더 큼.

② 북한 경제개혁의 특성

□ 첫째, 북한의 경제개혁은 대내외 정치적 조건의 미성숙이라는 조건 하에서 진행
- 무엇보다도 국내 정치적 리더십의 불변이라는 조건과, 대외관계의 미개선(특히 미국과의 관계)이라는 조건이 중요
- 이는 북한 경제개혁의 제한성과도 밀접한 관계

□ 둘째, 현 단계 경제개혁은 국내적인 개혁의 압력이 결정적 요인
- 여기에서 핵심적 요소는 암시장(second economy)의 창궐 및 이의 경제·사회적 파급효과
- 북한은 공식 경제가 사실상 붕괴된 상태에서 비공식 부문이 급팽창했고, 적어도 주민생활과 관련된 소비재 부문에서는 비공식경제가 공식경제를 보완한 것이 아니라 대체했음.

□ 셋째, 북한의 경제개혁은 방임적 시장화, 자력갱생적 시장화의 측면 보유
- 시장화는 기업과 가계 등 말단 경제주체들의 자력갱생 차원에서 추진
  · 기업과 개인에게 자율성을 부여하고 시장경제적 활동을 용인하되, 국가는 기업

과 개인에 생산에 필요한 노동, 자본, 원자재 등 일체의 자원을 공급해 주지 않겠다는 것

- 물론 북한당국이 지향하는 것은 관리가능한 시장화
  - 즉 시장화를 확대하되 국가가 관리할 수 있는 수준의 것으로 묶어두겠다는 것

□ 넷째, 북한의 경제개혁은 그 배경에 있는 국가의 이중전략이라는 차원에서 진행

- 핵심적인 기업 및 산업에 대해서는 국가의 계획경제 틀 속에서, 아니 정확하게는 계획경제의 틀을 뛰어넘어 직접적인 명령과 강제를 통해 확실하게 장악, 관리하는 한편 여타의 기업들에 대해서는 시장에 맡기는 방식으로 국가가 손을 떼는 것
- 국가가 직접적으로 관리·통제하는 기업 및 산업과, 국가가 방임하는 기업 및 산업을 명확하게 분리하는 것
  - 전자는 군수산업, 중공업 부문으로 대표되는 국가 기간산업이고 후자는 경공업 부문 등 주민생활과 직접 관련되는 소비재 부문

□ 다섯째, 북한의 경제개혁은 일반적인 부족(shortage)의 문제뿐만 아니라 재정난, 인플레이션 등 거시경제적 불안정이라는 조건 하에서 시작

- 사실 북한당국의 입장에서는 부족의 문제보다 재정난, 인플레이션이 더 큰 고민거리일 수 있으므로 제반 경제정책의 목표가 여기에 맞추어질 가능성

□ 여섯째, 북한의 경제개혁은 대외의존도 심화를 수반하는 것이 특징

- 7·1 조치 이후 북한의 시장 내에서 국산제품보다 중국산제품이 훨씬 더 많이 늘어났음
- 국내 자원이 고갈된 상태에서 시장의 확대는 국내생산을 자극하기보다는 해외로부터의 수입을 자극
- 북한에서 시장(소비재 시장)의 발달은 생산보다는 유통의 발달에 기인

③ 북한 이중경제구조의 존재양식

□ 북한 경제개혁의 특성을 또다른 측면에서 잘 보여주는 것이 계획과 시장의 공존 양태, 특히 이중경제구조의 존재양식

- 무엇보다도 계획 경제 영역과 시장 경제 영역이 상호 독립적, 배타적으로 존재하는 것이 아님.

□ 북한은 현재 국민경제라는 범주가 사실상 실종된 상태
- 거시경제의 재생산구조, 순환구조는 파괴된 상태
- 국민경제는 분절화, 파편화
- 국민경제는 크게 보아 계획 부문과 시장 부문으로 분화
- 조금 더 구체적으로는 엘리트경제(당경제), 군수경제, 내각경제, 비공식경제(2차경제)[1] 등 4개 부문으로 분화

□ 당국은 국민경제에 대한 일종의 이중구조 전략
- 북한당국은 우선순위 체계에 입각해서 자원배분을 재조정하되,
- 국민경제 전체, 경제의 모든 부문을 자신이 책임지고 운영하기를 사실상 포기
- 국가 재정이 절반으로 축소된 위기적 상황에서 북한당국이 선택한 생존전략인 셈

□ 우선 국가는 경제 내 자원을 계획부문에 집중시키고자 함.
- 첫째, 비공식부문의 자원을 공식부문으로 흡수
  · 주요 생필품의 국정가격을 암시장가격에 근접시키는 방향으로 조정
    → 공식부문의 경제활동과정에서 비공식부문으로 불법 유출되었던 식량, 소비재, 심지어 노동력, 북한 원이나 외화까지 공식부문으로 환류시키는 것
  · 특히 자금의 흡수에서는 각종 납부금, 사용료 신설을 통해
- 둘째, 전술한 이중경제전략의 공식화를 통해 경제 내 자원을 계획 부문(혹은 최우선 부문)으로 집중(재배분)

□ 그런데 시장화의 진전에 따라 비공식적 시장경제부문에 의한 공식적 계획경제부문의 침식 또한 진전될 수밖에 없는 구조
- 대표적인 것이 개인 및 기업이 시장경제활동의 수행을 위해 공식부문의 자원(공장의 원자재, 설비, 전력, 제품)을 절취하는 것

---

1) 다만 종합시장 등장 이후 비공식경제(2차경제)는 공식부문으로 편입

□ 절취 차원까지는 아니더라도 여러 가지 형태로 계획 부문의 자원이 시장 부문으로 유출
- 시장경제활동이 완전한 자력갱생 방식으로 수행되는 데는 명백한 한계
- 특히 기업의 경우, 이른바 '번 수입 지표의 등장'이후 이러한 공간 대폭 확대

□ 국가기관의 경우에도 그 기관의 운영을 위한 재정을 국가가 전부 다 책임져주지 못하기 때문에 유사한 현상 발생
- 예컨대 남한에서 북한에 지원한 쌀의 5-10% 정도가 항상적으로 시장에 유출되는 문제는 곰곰 따져보아야 할 부분

□ 또한 기업의 경우, 국가 계획목표 달성을 위해 시장경제활동에 의존하는 것이 가능해짐
- 이에 따라 기업 활동은 계획과 시장, 합법과 불법이 뒤엉키게 됨
- 물론 오늘날은 합법과 불법의 경계 자체가 매우 모호하게 된 상태

□ 한편 시장 부문에 대한 계획 부문, 나아가 국가의 의존도가 상승했다는 점에도 주목해야
- 즉 시장경제활동을 공식적으로 인정하되, 시장경제 영역에서 발생한 잉여를 국가 및 계획경제 부문이 수취
- 요컨대 시장경제 영역에서 발생한 잉여를 국가 예산으로 흡수해 국가 예 산 부족분을 보충, 재정난 완화
- 이 돈을 공공부문의 유지, 국영기업의 유지 등에 사용
- "국가가 시장에 기생해 살아가는 형국"

□ 이를 위해 국가는 두 가지 방향에서 정책을 전개
- 하나는 이른바 세원의 확대
  · 7·1 조치 이후, 나아가 종합시장 허용 이후 신설된 각종 국가납부금, 사용료 제도가 핵심적 역할
- 또 하나는 징세행정의 실효성, 효율성 제고

□ 결국 계획과 시장의 관계는 독립적이 아님.
- 서로 영향을 주고받는 관계이고

- 상당부분은 그 경계가 모호함.
- 더욱이 관계 그 자체가 고정적, 안정적이라기보다는 가변적, 유동적

2. 대외경제개방

① 대외경제개방에 대한 평가

□ 대외경제개방은 다방면에 걸친 것임에 유의할 필요
- 이것은 사물의 개방(무역), 자금의 개방(외자도입)이 중심이지만
- 사람의 개방(해외에서의 관광객이나 기업관계자의 방문)도 빠뜨릴 수 없는 요소

□ 북한의 대외개방은 여전히 제한적이지만 일정 정도 진전된 것은 분명
- 대외무역, 외국인 투자 유치, 경제특구
- 북중경협과 남북경협

□ 금강산관광의 사례
- 초기의 '하지마 관광'에서 지금의 '하세요 관광'으로의 변화
- 육로관광의 실현

□ 개성공단의 사례
- 1990년대 나진선봉에서는 한국기업의 진입조차 불가능
- 하지만 개성공단은 사실상 남한기업의 전용공단

② 북한경제의 대외의존도

□ 북한경제의 대외의존 문제는 어제오늘의 일이 아님.
- 경제위기 이전에도 대외의존의 문제는 존재

□ 하지만 경제위기를 거치면서 북한의 대외의존성은 심화
- 경제위기를 거치면서 내부 자원이 사실상 고갈됨에 따른 자연스러운 현상이라는 측면이 강함

- 외부의 힘에 의존하지 않고는 도저히 살아가기 어려운 취약한 구조, 즉 대외의존성이 매우 높은 체질로 바뀌어 버렸음.

□ 더욱이 2000년대 들어, 게다가 7·1 조치 이후 대외의존도는 더욱 심화되었음에 주목할 필요

<표 1> 북한의 주요 경제 지표 추이

		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
명목 GNI	억 달러	231	229	211	205	212	223	214	177	126	158	168	157	170	184	208	242	256
1인당 GNI	달러	1,142	1,115	1,013	969	992	1,034	989	811	573	714	757	706	762	818	914	1,056	1,108
실질 경제 성장률	%	-3.7	-3.5	-6.0	-4.2	-2.1	-4.1	-3.6	-6.3	-1.1	6.2	1.3	3.7	1.2	1.8	2.2	3.8	-1.1
대외무역 규모	억 달러	41.7	25.8	25.6	26.5	21.0	20.5	19.8	21.8	14.4	14.8	19.7	22.7	22.6	23.9	28.6	30.0	30.0
예산 규모	억 달러	166.0	171.7	184.5	187.2	191.9	n.a.	n.a.	91.3	91.0	92.2	95.7	98.1	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a

자료: 한국은행
주: 대외무역규모는 남북교역 불포함

□ 북한의 대외무역의존도를 살펴보면
- 2006년 북한의 대외무역규모는 남북경협을 포함할 경우 43.5억 달러
- 경제위기 이전의 수준을 회복
- 그러나 경제총량은 위기 이전의 수준을 회복하지 못했음
  · 실제로 현재 북한의 GNI 수준은 60억-100억 달러 수준으로 평가
- 이는 대외무역 의존도[2]의 상승에 다름 아님

□ 2000년대 대외의존도 심화 이유는
- 2000년대 들어 북중간의 정치적 관계 복원 등으로 북중경협 확대, 2000년 남북정상회담 이후 남북간 교류협력 확대
- 2002년 9월 이후 북한과 일본의 교역이 급격히 하강곡선을 긋기 시작한 것도 무시못할 요인

2) 상기의 표는 북한의 대외무역의존도에 대해 과소평가의 오해를 초래할 우려

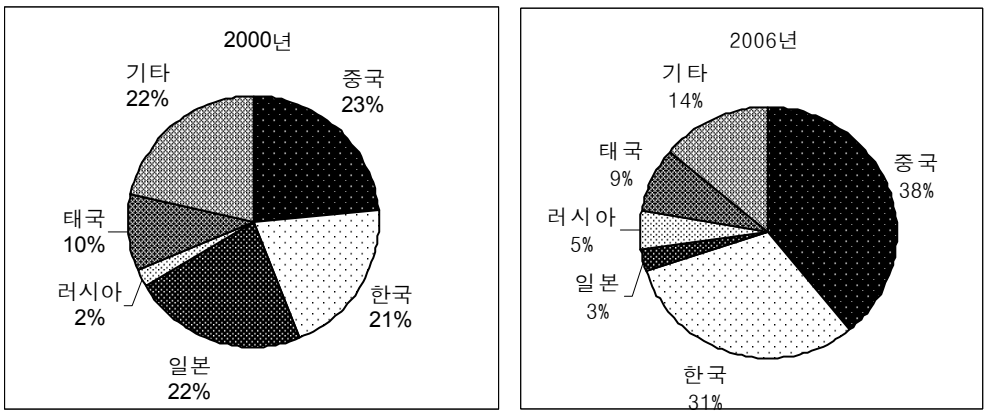
- 아울러 7·1 조치 이후 시장화의 진전은 북중경협을 가속화

□ 2000년대 북한경제의 대외의존성은 한국과 중국이라는 두 나라에 대한 편중현상이 두드러진다는 점이 가장 큰 특징
- 즉 대외의존적이기는 하지만 전 세계에 대한 의존성이 아니라, 오로지 이 두 나라에 대한 의존성이라는 점
- 사실 중한 양국은 북한이 세계에 대해 열어 두고 있는 유일한 창(窓)이라고 할 수 있음.
- 1990년대만 하더라도 북한에게 있어서 한중에 대한 의존도가 오늘날처럼 절대적인 것은 아니었음.

□ 북한경제의 대외의존은 무역, 투자, 지원으로 나누어서 살펴보아야 함.
- 무역 부문에서는 중국의 비중이 압도적으로 높음.
- 공식적인 무역에서도 그러하지만 비공식적인 무역에서는 더욱 그러함.
- 지원의 측면에서는 한국의 비중이 중국의 비중보다 높다고 할 수 있음.

□ 무역 하나만 놓고 보아도 양국에 대한 의존도가 70%에 육박
- 여기에다 외국인 투자, 각종 지원까지 포함하면 의존도는 훨씬 더 높아질 것임.

<그림 2> 북한의 국가별 교역비중 변화



자료: 통일부, 한국무역협회, KOTRA

<표 2> 남한 및 국제사회의 대북 인도적 지원 추이

(단위: 만 달러)

구 분		'95.6	'96	'97	'98	'99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
한국	정부	23,200	305	2,667	1,100	2,825	7,863	7,045	8,375	8,702	11,512	12,388	19,377
	민간	25	155	2,056	2,085	1,863	3,513	6,494	5,117	7,061	14,108	8,866	8,048
	계(A)	**23,225**	**460**	**4,723**	**3,185**	**4,688**	**11,376**	**13,539**	**13,492**	**15,763**	**25,620**	**21,254**	**27,425**
국제사회 (B)		5,565	9,765	26,350	30,199	35,988	18,177	35,725	25,768	13,932	16,323	14,564	n.a.
총계 (A+B)		28,790	10,225	31,073	33,384	40,676	29,553	49,264	39,260	29,695	41,943	35,818	n.a.
A/A+B (%)		**80.7**	**4.5**	**15.2**	**9.5**	**11.5**	**38.5**	**27.5**	**34.0**	**53.1**	**61.1**	**59.3**	**n.a.**

주 1) 북한이 '04.8월 UN 통합지원절차(CAP)에 따른 지원을 거부함에 따라 2005년 이후는 국제사회의 구체적인 지원실적 파악 곤란

2) 남한정부의 대북식량차관은 제외된 금액

자료: 통일부

<표 3> 남한의 대북 식량지원

구 분	1995년	2000년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	계
지원 실적	국내산쌀 15만톤	식량 50만톤 -외국산쌀 30만톤 -외국산옥수수 20만톤	국내산쌀 40만톤	국내산쌀 40만톤	국내산쌀 10만톤 외국산쌀 30만톤	국내산쌀 40만톤 외국산쌀 10만톤	국내산쌀 10만톤 (수해복구)	쌀(국내외) 225만톤 중국산 옥수수 20만톤
(금액)	(1,854억원)	(1,057억원)	(1,510억원)	(1,510억원)	(1,359억원)	(1,787억원)	(400억원)	(9,477억원)
지원 형태	무상	차관방식	차관방식	차관방식	차관방식	차관방식	무상	

주: 민간차원의 소규모 식량지원 제외

자료: 통일부

Ⅲ. 정상회담과 남북경협

1. 경제협력의 관점에서 본 1차 남북정상회담 평가

□ 남북경협의 도약의 계기를 마련한 것은 분명

- 경협은 정상회담을 계기로 양적으로나 질적으로나 발전

□ 남북경협의 입장에서 보면 가장 중요했던 것은 정부라는 주체의 등장
- 정상회담 이전에 남북경협은 개별 민간기업의 차원에서 산발적으로 이루어졌음.
- 그런데 남북경협은 그 속성상 민간의 힘만으로는 진행하기에는 명백한 한계
- 그러던 것이 정상회담을 계기로 남북당국, 특히 남한정부가 경협의 중요한 주체로 등장하면서 도약의 발판 마련
  ・남한 정부는 남북경협의 기획자, 조정자, 사업당사자로 역할

□ 실제로 1차 정상회담 이후 남북경협은 내용적으로 볼 때 중심축이 민간의 경협에서 공적 협력(정부차원 혹은 민관합동의 경협)으로 이동
- 민간의 경협은 여전히 활성화되지 못한 상태에서 공적 협력은 확대되는 추세
- 개성공단, 철도도로연결, 금강산관광 등 3대 경협 사업 및 후속의 경공업지하자원협력이 대표적
- 물론 아직까지는 공적 협력도 제한적임은 부인하기 힘듦

□ 그런데 1차 정상회담 이후의 남북경협에서 핵심동력은 그동안 지속적으로 이루어졌던 여러 층위의 남북당국간 회담
- 남북경협을 논의하기 위한 남북당국간 회담의 지속은 공적 협력을 중심으로 한 남북경협의 제도화에 크게 기여한 것은 분명한 사실
- 그러나 한반도 정세의 변화 등으로 남북회담이 단절되면 남북경협 자체도 영향을 받는 등 경협의 제도화 수준은 높지 않은 상태

□ 남북경협의 20년 역사를 돌이켜 보더라도 현재 경협은 걸음마 단계를 벗어나지 못해
- 양적인 면에서는 성장세가 두드러지나 이는 어디까지나 상대적인 의미이고 더욱이 질적으로는 취약성 내포

□ 또한 남북간에 경협의 청사진 내지는 비전에 대한 공유가 이루어진 것도 아님

2. 경제협력의 관점에서 본 2차 남북정상회담 평가

① 성과 및 의의

□ 내용적으로 볼 때 당초 예상을 훨씬 뛰어넘는 것
- 2000년 정상회담 때와는 비교도 되지 않을 정도로 많은 내용을 담고 있음.
- 특히 합의의 내용이 포괄적이면서 동시에 매우 구체적, 실질적
  · 이는 합의의 실행력, 구속력에 대한 기대감 낳아

□ 동시에 지난 2000년 1차 정상회담 이후 7년간 개최된 남북당국간 각급회담에서 합의된 내용보다 훨씬 많아
- 아울러 그동안 당국간 회담에서 합의를 이루고도 이행되지 못했던 여러 사안들의 실행력을 높이고 구체화한 측면도
  · "막힌 곳 뚫었다"

□ 남북경협의 양적 확대, 질적 심화의 계기로 작용할 가능성
- 경협의 대상, 범위 확대 및 경협의 수준 향상
- 경협의 업그레이드뿐 아니라 한 차례 도약의 발판 마련

□ 우선 눈에 띄는 것이 평화와 경제의 선순환 구조의 창출
- 경제협력을 통해 평화를 가져오고, 평화가 다시 경제협력을 촉진하는 구조
- 이는 경협의 입장에서 보면 평화와 경제의 결합에 의한, 경협의 업그레이드 내지는 평화 진전에 의해 뒷받침되는, 경협의 도약

□ 사실 이번 선언에서 핵심적인 것은 서해평화협력 특별지대의 창설
- 이러한 협력의 필요성은 평화와 경제 양 측면에서 제기
- 즉 평화는 서해안 지역의 평화라는, 평화 자체의 필요성
- 경협은 경협의 정체성 탈피 위한 군사적 보장조치의 필요성
  · 한강하구 골재 채취, 임진강 수해방지, 남북수산업 협력, 경의선 철도 연결 등의 사업이 그동안 당국간 회담에서 여러 차례 합의를 보았음에도 불구하고 실질적 진전이 없었던 것은 바로 군사적 보장 문제가 걸림돌로 작용했기 때문

- 서해안 지역은 남북간 군사적 충돌 가능성의 대표적인 지역이면서 동시에 남북한 경제협력의 잠재력 보유 지역이라는 특성

□ 평화와 경제의 선순환 구조와 관련, 또 하나 주목해야 할 것은 남북한 철도 도로 연결 및 공동이용
- 개성공단용 문산-봉동간 철도 화물수송, 개성-신의주 철도 및 개성-평양 고속도로 공동 이용 문제
- 이는 군부의 동의가 없으면 실현 불가능한 문제
- 남한에서 철도=경제라면 북한에서는 철도=군사라는 점을 인식해야

□ 경협의 범위 확대
- 분야의 확대 및 사업의 확대
- 기존에는 3대경협(경공업 중심의 공단, 관광, 철도도로연결)+ 경공업-지하자원 협력
- 이제는 수산업, 중화학공업(조선공업), 골재채취, 농업, 기반시설, 자원개발 등으로 분야가 대폭 확대
- 공업단지(해주), 관광(백두산) 등의 경우처럼 동일 분야에서 사업이 확대

□ 지리적으로는 남북 경제협력의 거점 확대
- 한편으로는 점의 확대: 개성, 해주, 남포, 안변
- 다른 한편으로는 점이 선, 면으로 확대: 서해안과 개성, 해주, 인천의 연계
  ・여기에다 남포까지 고려하면 이른바 서해안 벨트

□ 아울러 프로그램형 내지는 패키지형 경협으로의 발전 가능성
- 서해평화협력 특별지대의 예
- 동시에 개성공단과 해주공단의 연계 개발
- 이 경우 남북경협이 이른바 지역개발의 차원까지 포괄할 가능성 내포

□ 남북경협을 매개로 한 동북아 경제협력의 단초 마련
- 개성-신의주 철도 개보수 및 공동이용은 향후 TKR- TCR 연결 가능성 열어

□ 경협의 성격 변화: 상생적(win-win) 경협의 대폭 확대
- 이번 선언에 포함된 경제협력은 대부분 상생적 경협
- 해주공단, 서해 공동어로. 한강골재채취, 조선업협력, 개성공단 2단계 등
- 경의선 철도 및 평개고속도로 개보수도 공동이용, 즉 남북경협의 물류 활용을 전제로 한 것

□ 경협의 참여자 차원에서도 민간의 역할 확대 가능성
- 정부 차원 내지 관민협력의 공적협력뿐 아니라 순수 민간 차원의 협력도 다수 포함된 것이 이번 선언의 특징
  · 이는 2000년 남북정상회담과의 차별 포인트의 하나
- 따라서 민간의 참여범위 및 역할 증대 가능성

□ 경협 관련 회담의 격상
- 총리급 회담의 신설
- 남북경제협력추진위원회를 부총리급의 남북경제협력공동위원회로 격상

② 한계

□ 성과도 많았지만 한계도 분명 존재

□ 남북경제협력의 비전에 대한 공유 미약
- '민족경제의 균형적 발전과 공동번영'이라는 원론적 수준에서 벗어나지 못해
- 경제공동체라는 표현에 대한 북한측의 부담 여전

□ 분야별 협력수준에 상당한 편차
- 어떤 분야는 개별사업까지 적시할 정도로 매우 구체적
  · 서해평화협력 특별지대, 수송분야, 조선업, 관광 등
- 반면 어떤 분야는 매우 포괄적으로 언급하는 선에 그쳐
  · 자원개발, 농업, 보건의료 등

□ 남북경협의 제도화 수준은 아쉬움 남아

- 개성공단의 3통문제 등 제도적 보장 장치를 약속하고 경협관련 회담을 격상시킨 것은 성과
- 하지만 남북경협은 상설기구가 아니라 여전히 회담에 의존하는 취약한 구조
- 동시에 투자보장, 상사분쟁 등 4대경협합의서의 미이행에 대한 언급 없음

□ 다자간 협력 등 남북경협 관련 국제협력에 대한 고려 미약

- 물론 개성-신의주 철도 공동이용은 그러한 측면 있지만
- 예컨대 나진선봉, 신의구 특구 구상은 언급 없음.

□ 기타

- 기반시설 협력에서 가장 중요한 전력에 대한 언급 없음.
  ·6자회담을 의식한 결과이기는 하지만
- 관광분야에서 현재 교착상태에 빠져 있는 개성관광에 대한 언급 없음.

Ⅳ. 북한의 개혁개방 전망

□ 경제 개혁·개방의 경우, 무엇보다도 개혁개방의 제변수에 초점을 맞추어야 할 것임 (아래의 표 4참조).

<표 4> 북한 개혁·개방의 제변수

구분	내용	성격
국내정치적 요인	- 개혁·개방이 몰고올 체제위협요인의 통제가능 여부 - 사실상의 시장화의 진전에 따른 개혁의 내적 압력의 정도 - 최고 지도부의 교체 여부 - 개혁파와 보수파의 역학관계 - 개혁을 정당화할 수 있는 이데올로기상의 변화 여부	개혁·개방에 대한 직접적 변수
대외 정치·경제적 요인	- 미국과의 관계 개선 여부 → 북한의 체제안전 보장 여부, 테러지원국 해제 및 경제제재 해제 여부, 국제금융기구 자금지원 여부 - 일본과의 관계 개선 여부 → 북일수교 배상금 유입 여부 - 남북관계 개선 여부 → 남북경협 활성화 여부	개혁·개방에 대한 직접적 및 간접적 변수
국내경제적 요인	- 심각한 경제난, 열악한 SOC의 해소 여부 - 개혁의 경제적 초기조건상의 불리함 극복 여부	개혁·개방에 대한 간접적 변수

□ 그동안 북한 경제개혁개방에 대한 전망은 7·1 조치에 대한 엇갈리는 평가와도 맥을 같이 했음.

□ 7·1 조치를 다소 소극적으로 평가했던 연구자들은 7·1 조치의 개혁적 성격이 지속되지 못하고 어느 시점에서 중단될 가능성은 충분히 있다는 점을 강조
- 과거로 회귀할 수 있는 가능성이 충분히 있다는 것
- 무엇보다도 국내정치적 요인과 국제정치적 요인이 단기간내 개선될 가능성이 거의 없기 때문에 그러하다는 입장

□ 7·1 조치를 다소 적극적으로 평가했던 연구자들은 종전의 정책으로 되돌아가는 데 따른 부담, 특히 국내정치적 부담은 갈수록 커지고 있다는 사실을 강조
- 동시에 개혁에 대한 내적 압력에도 주목
- 이러한 개혁적 성격의 조치들이 일시적으로 중단될 수는 있어도 장기적인 시야에서 본다면 하나의 큰 흐름으로 이어지지 않겠느냐는 것
- 이는 북한당국의 의도, 희망과는 상관없는 것

□ 7·1 조치 실시 5년이 경과한 시점에서 보면 현실의 전개양상은 양쪽의 입장이 다 타당하다고 할 수 있으나 굳이 따지자면 적극적 평가론자의 전망에 조금 더 가까운 모습
- 7·1 조치의 실질적인 후속조치는 등장 않았음.
- 그럼에도 불구하고 7·1 조치의 기조는 후퇴하지 않고 유지되었음.

□ 향후 전망과 관련해서는 북미관계, 남북관계 등 대외적 요인이 중요한 변수
- 북핵 6자 회담 10·3 합의, 2007 남북공동선언 등은 대외관계의 변화에 대한 기대감 불러일으켜
- 따라서 개혁개방의 진전에 대한 기대감에 높아져

□ 물론 개혁개방 진전 속도는 별개의 문제
- 대외정치적 요인 진전과 대내정치적 요인 진전의 문제는 병행적인 측면과 독립적인 측면이 동시에 존재

Ⅴ. 맺음말에 대신하여: 북한 개혁개방과 남한의 과제

□ 북한은 현재 상당 수준의 개혁개방(특히 개혁)이 진행중
- 북한당국이 원하느냐 원하지 않느냐는 것은 부차적 문제

□ 북한의 입장에서 개혁개방은 하나의 목표가 아니라 수단
- 체제위협요인이 증가하더라고 일정수준의 시장 도입은 수용하겠다는 것은 문자 그대로 실리주의

□ 동시에 북한은 아직도 개혁개방에 대한 딜레마 상태
- 개혁개방의 일반적 조건 미충족 상태임을 고려해야
- 아울러 '개혁개방'이라는 용어에 대한 거부감

□ 한편 현재 수준의 남북경협이 북한의 본격적인 개혁개방을 이끌어내기에 충분치 않다는 것은 어느 정도 인정
- 남북경협은 아직까지 양적, 질적으로 걸음마 단계

□ 동시에 남북경협은 북한경제의 개혁을 억제하는 요소와 촉진하는 요소의 양면을 가지고 있음에 유의해야
- 남한과의 경제협력 창구 자체는 기본적으로 계획경제 영역
- 물론 이 중 상당 부분은 시장경제 영역과 여러 형태로 얽혀 있음.
- 북한으로서는 계획경제를 정상화하고자 하는 바램은 언제나 존재
- 물론 이를 실현할 수 있는지 여부는 별개의 문제

□ 그런데 북한의 입장에서 보면 남한과의 경제교류협력 자체가 대외개방
- 개방에서 한 걸음 나아가 흡수통일에 대한 우려도 존재
- 따라서 다른 나라에 대한 개방보다도 더 두려운 개방

□ 따라서 남한의 입장에서는 북한과의 경제교류협력은 확대하는 것 자체만으로도 북한의 대외개방을 확대하는 효과 충분

□ 동시에 시장경제 질서를 수용하는 남한 사람과 접촉하고, 남한기업과 교류하는 것 자체는 어떠한 형태로든 북한 사람들로 하여금 시장경제를 학습하는 효과 존재

□ 남한이 북한에 대해 기대하는 개혁개방도 엄밀히 따지면 그 자체가 절대목적은 아님.
- 북한경제 자체이든, 남한과 북한과의 경제교류이든, 개혁개방을 통해 무엇을 달성하고자 하는 것인가 하는 문제를 곱씹어 보아야

□ 이와 관련, 남한의 입장에서는 개혁개방에 대해 지나치게 협소한 시각을 가지지 않는 것이 긴요
- 경제개혁의 핵심적 요소가 시장화, 시장경제적 요소의 도입
- 그럼 시장이란 무엇인가, 시장의 요소들이란 무엇인가
- 시장화 진전의 조건들, 시장화 진전의 수반 현상은 무엇인가
- 상품, 화폐, 경쟁, 재산권, 계약, 그리고 경제적 합리성
- 이러한 것들을 북한 사람들이 몸에 익힐 수 있는 것이 긴요

□ 이른바 북한의 변화와 관련
- 금강산 육로관광의 예, 개성공단 남한전용공단화의 예가 시사하는 바가 무엇인가
- 사실 이러한 사례 또한 북한의 대외개방 확대 사례로 평가되어야 함.

□ 아울러 역사적 관점도
- 서해평화협력특별지대 구상은 그 이전에 개성공단이 없었으면 가능했을까
- 개성공단은 대우의 남포 합영공장 같은 위탁가공의 역사가 없었으면 가능했을까 하는 문제
- 결국 더디지만 하나하나씩 이루어내며 축적해 나가는 것이 미래의 발전, 도약을 담보하는 것

남북정상회담과 경제공동체 건설
: 과제와 전망

김 영 윤 (통일연구원 선임연구위원)

Ⅰ. 서론

○ 2007년 남북 정상회담(10.2~4, 평양)은 경제분야에서 다양하고 구체적인 합의를 이끌어냄으로써 남북경제공동체 형성에 한걸음 더 접근할 수 있는 성과를 거둔 것으로 평가됨.

- 제1차 정상회담에 따른 공동선언에서는 "경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전"시킨다는 언급에 그치고 있는 것과는 크게 대조됨.

○ 2007 정상선언의 경제분야는 1991년 합의한 남북기본합의서과 비교, 부분적으로 더 구체적인 내용을 담고 있음.

- 개성공단 2단계 개발, 해주경제특구건설, 조선협력단지건설, 백두산관광 및 서울-백두산 직항로 개설 등

○ 본 고는 2007 정상선언에 담긴 경제분야의 내용을 남북경제공동체 형성이라는 관점에서 조망, 그 실천방안을 제시하는 데 목적이 있음.

- 2007 정상선언에 담긴 경제분야의 내용을 평가한 후, 이의 실천방안, 향후 남북경제공동체 형성을 위해 정책적으로 고려해야 할 사항을 제시하는 것이 핵심내용임.

○ 내용 전개에 앞서 본 고에서 언급하고 있는 「경제공동체」 및 「남북경제공동체 형성」은 다음과 같은 개념과 인식을 전제함.

○ 경제공동체의 개념:

- 이질 및 동질적 집단(국가, 민족)간 경제교류와 협력을 주요 수단으로 교역·생산·화폐 등의 분야에서 경제적인 결속을 이루고 있는 상태
- 경제적인 결속도에 따라 경제공동체의 질적 수준이 다르게 나타날 수 있음.

○ 남북경제공동체 형성에 대한 인식:

- 경제공동체 형성은 이론적 바탕으로 여러 가지 방안을 제시할 수 있으나, 기본적으로는 통일 실현하기 위한 경제 차원의 필수적이며 제도적인 과정으로 인식

- 남북경제공동체는 정치·군사 분야를 비롯, 사회·문화 분야와 공동으로 추진하는 것이 바람직하며 효율적임.
- 경제공동체 형성의 가장 중요한 수단은 남북한 경제협력사업의 추진임.

○ 본 고에서는 정상선언에 담긴 경제협력의 내용을 구체화하는 것을 경제공동체 형성에 접근하는 것으로 상정함.

Ⅱ. 2007 정상선언 경제 분야의 내용과 의미

1. 2007 정상선언 경제 분야의 내용적 특징

가. 평화비용[1]의 지출: 경제협력을 통한 평화창출

○ 2007 정상선언 경제분야의 가장 큰 의미는 한반도 평화정착의 수단으로 경제협력의 증진을 지향하고 있는 점임.
- 이는 남북한이 당면해 있는 정치·군사적으로 특수상황에서 비롯된 것으로,
- 경제협력을 통한 평화창출이 한반도에서 가능하다는 인식에서 출발하고 있는 것으로 판단

○ 「서해 평화협력특별지대」 설치는 바로 경제와 평화문제의 연결, 한반도의 평화와 번영을 위한 포괄적 프로젝트의 성격을 지님.
- 공동어로구역과 평화수역의 설정,
- 경제특구 건설과 해주항 활용,
- 민간선박의 해주직항로 통과,
- 한강하구 공동이용 등

○ 평화와 번영을 결합한 새로운 평화·경제사업으로서의 의미[2]

---

1) 평화비용: 통일이전 한반도의 평화를 유지·강화하고 분단요소를 제거하기 위해 지출되는 정치·경제·사회적 제반비용. 통일연구원, 「평화비용의 의미와 실익」 (2005.10)

2) 남북정상회담 준비기획단, 「2007 남북 정상회담 합의 해설 자료」 (2007), p. 14.

- 서해 북방한계선(NLL) 등 군사문제를 군사적 방식이 아닌 경제적 공동이익 관점에서 접근,
- 서해가 가지고 있는 경제협력의 잠재력을 활용, 군사적 충돌위험성을 최소화하고 있음.

나. 북한 기반시설 확충을 통한 통일비용의 사전적 지출

○ 통일이 되었을 때, 남북 지역간 소득격차 해소는 가장 중요한 과제의 하나임.
- 지역간 소득격차의 해소를 통일이전부터 노력할 경우에는 시간적인 여유를 확보할 수 있는 한편,
- 집중될 재정적인 부담을 회피할 수 있음.

○ 소득격차 해소의 가장 효율적인 방법의 하나는 경제활동의 기반이 되는 사회간접자본(기반시설)의 확충임.

○ 기반시설 투자는
- ① 거래비용을 감소시켜 국내 경제활동 및 대외 교역을 촉진하고,
- ② 재화와 용역의 생산에 사용되는 투입요소의 비용 절감,
- ③ 기업을 위한 새로운 사업기회 창출 및 기존 사업의 수익성 제고,
- ④ 고용창출, 인적자본 향상 등의 효과를 가지는 바, 기반시설의 확충없이 실질적인 경제발전을 기대하기 불가능함.

○ 2007 정상선언 제5항에는 “남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며”라고 언급하고 있는 바, 이는 북한 지역 물류운송시설 확보 및 확충을 지향함으로써 북한의 경제발전, 통일비용의 사전적 지출 차원에서 큰 의미를 지님.
- 해주 경제특구건설 및 개성공단 2단계 사업 착수를 포함,
- 해주직항로, 한강하구 공동이용,
- 문산-봉동간 철도화물수송,
- 안변, 남포 조선협력단지 건설

- 개성-신의주 철도 및 개성-평양 고속도로 개보수,
- 백두산-서울 직항로 개설 등이 이에 해당됨.

다. 남북 상생의 협력사업 추진

○ 2007 정상선언에서는 남북 경제협력을 상호 이익창출의 관점에서 추진하려는 의지를 내보이고 있음.
- "경제협력을 통해 상호 이익을 도모하는 관계를 형성하여 평화의 물질적 토대를 구축," "남북의 동반발전을 이룩함으로써 하나의 경제권을 추구해 나간다는 목표를 지향"[3)]

○ 이는 공동선언에서도 "민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대발전"(제5항)시켜 나갈 것을 명시하고 있는 것과 같은 맥락임.

○ 남북 상생의 협력을 뒷받침할 수 있는 사업으로는
- ① 북한 노동력을 이용한 경제특구건설(개성공단 및 해주공단), 조선협력단지 건설
- ② 골채채취를 위한 한강하구의 공동이용[4)]
- ③ 물류비 절감을 도모할 수 있는 문산-봉동간 철도화물수송, 및 개성-신의주 철도와 개성-평양 고속도로 공동 이용을 위한 개보수
- ④ 자원개발(광물자원 및 대륙붕 개발)
- ⑤ 북한 지역 명승지 탐승을 위한 위락사업으로서의 백두산 관광 등을 들 수 있음.

○ 그러나 이상과 같은 경제협력사업이 원만하게 추진되기 위해서는 기반시설 개발이 전제되어야 하며, 여기에는 공공부문의 핵심적 역할이 요구됨.
- 특히, 경제특구건설 및 자원개발은 투자의 회임기간(period of gestation)이 길고, 규모가 큰 점을 고려해야 할 것임.

---

3) 남북정상회담 준비기획단, 앞의 자료, p. 12.
4) 북한산 모래는 경인지역 모래수요의 30% 이상을 충당하고 있는 실정임.

라. 대북 경제협력사업의 경제성 실현 및 추진력 강화

○ 개성공단에서의 사업을 포함, 지금까지 대북 경협사업을 통한 수익성 및 경제적 효율성 창출은 거의 불가능한 실정이었음.

- 이의 가장 기본적인 이유는 경협사업 추진을 위한 통행·통신·통관(3통)이 원만하게 이루어지지 않은 데 있음.[5)]

○ 이와 같은 점을 감안, 2007 정상선언에서는 "통행·통신·통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비해 나가기로" 합의했음(제5항).

○ 북한은 3통 문제가 자신의 체제에 직접적인 영향을 주는 개방과 관련된 문제로 인식, 군부가 직접 관할하는 대상임.

○ 따라서 3통 문제의 해결이 어떤 수준에서 이루어질 지는 미지수이나, 경제특구 지역을 우선 대상으로 점진적인 완화조치가 이루어질 가능성이 있음.

○ 그 외 남북한간 협력사업에 대해 '민족내부협력사업'으로서의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하고, 남북 경협사업의 추동력을 강화하기 위해 기존의 협의 채널의 위상을 높였음.

- 장관급 「남북경제협력추진위원회(경추위)」를 부총리급 「남북경제협력공동위원회(경협위)」로 격상하고 실무회담 추진 예정(2007.11)

2. 2007 정상선언 내용의 파급효과

○ 앞서 언급한 남북한간의 경제협력은 향후 다음과 같은 직·간접적 내지 긍·부정적인 효과를 가져올 수 있을 것임.

○ 첫째, 남북한 및 동북아 육상 인적·물적 운송망 및 물류거점 기지를 확보할 수 있음.

---

5) 김영윤, 「남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제」 (서울: 통일연구원, 2004), 특히 p. 138.

- 한반도종단철도(TKR) 연결과 이에 따른 중국, 몽골, 시베리아횡단철도(TCR, TMGR, TSR)와 연결이 가능해짐으로써 남북한 및 동북아 지역 교류협력의 확대를 지향할 수 있을 것임.

○ 둘째, 개성공단 건설 활성화, 경제특구건설, 조선협력단지조성, 백두산 관광 사업을 비롯, 통행·통신·통관 원활화를 위한 제도적 장치가 확보될 경우, 남북 양측은 생산 및 고용유발, 남북교역증진효과 등 남북 공동의 경제적 이익(경제성장과 후생증가, 투자유인 등)을 확대해 나갈 수 있음.
- 남북경협이 경공업 분야의 임가공에서 중공업분야로까지 확대됨으로써 북한 지역으로의 기술이전을 통한 전문인력 양성이 도모될 수 있음.
- 물론, 개성공단 등 경제특구 근무 북한 인력 증가에 따른 노동력 확보와 북한 노동자 거주시설의 문제가 부담으로 작용할 가능성도 상존

○ 셋째, 한강하구이용, 환경분야와 관련된 북한내 조림녹화사업 추진 등 남한에 대한 건설자재 확보, 북한지역 수해방지를 통한 북한의 식량증산에도 크게 기여할 수 있을 것으로 예상됨.

○ 넷째, 남북한 경제협력 사업의 추진은 다음과 같은 비경제적 효과도 동시에 가져올 것임.
- 「서해평화협력특별지대」 설치가 한반도 평화번영의 체제 확립에 기여함으로써 군사비용절감, 한국의 대외 신인도 상승 등 경제적 효과를 유발할 수 있을 것임.
- 백두산 관광사업의 추진은 중국 지역으로의 백두산 관광 수요를 낮춤으로써 북한 당국에 대한 직접적인 소득 증가로 이어질 가능성이 크며, 중국의 동북공정(백두산 공정)을 차단하는 효과도 가져올 수 있음.

○ 다섯째, 그러나 남북 경제사업의 추진은 어떤 형태로든 남측에 비용부담으로 작용, 투자의 기회비용 문제도 야기할 수 있음.
- 특히, 자원의 공동개발, 개성-신의주 철도 개보수 같은 분야에 대한 투자는 개발결실이 확보되기 이전까지 전력, 수송, 설비 등의 분야에 상당기간 동안 대규모의 자본투자가 요구될 수 있음.

○ 2007 정상선언에 제시된 경제협력사업 추진 비용은 경제협력사업 추진을 위한 면밀한 조사를 바탕으로 정부(기반시설 조성), 기업(백두산관광사업, 비료공장건설, 한강하구 모래공동채취 등) 및 인도적 또는 범국민적 차원의 지원(조림·녹화사업, 보건의료사업 등)으로 나누어 산출 가능할 것임.

○ 기반시설에 국한된 투자로서 정부부담으로 귀착될 가능성이 큰 사업은
- 해주경제특구 건설: 총 250만평 개발시 총 8,000억원, 년간 1,600억원(개성공단 개발기준 한국토지공사 추정)
- 해주항 이용을 위한 항만 확장: 3000억원, 년간 600억원(한국토지공사 추정),
- 개성공업지구 제2단계 기반시설 건설: 3,500억원, 년간 700억원(한국토지공사)
- 남포, 안변조선단지 조성을 위한 사회기반시설 차원의 개보수: 5,000억원, 년간 1,000억원(한국토지공사)
- 개성-신의주 철도개보수: 1조 5,000억원, 년간 3,000억원(교통연구원)[6]
- 개성-평양간 도로 개보수: 약 3,000억원, 년간 600억원(통일부) 등이 될 것이며,
- 2008년 이후 5년 동안 소요되는 비용은 매년 약 7,900억원(총 3조 7,500억원) 수준에 달할 것으로 예상됨.

○ 다만, 자원의 공동개발을 위한 전력 및 수송체계 구축, 해주항 이용을 위한 항만개발, 경의선 철도운행을 위한 전력생산 등과 함께 백두산 관광을 위한 기반시설 조성이 추가로 이루어질 경우에는 상기 금액보다 훨씬 더 많은 비용을 계상해야 할 것임.

Ⅲ. 남북경제공동체형성을 위한 2007 정상선언의 실천과제

1. 경제공동체 형성의 기본 과제 및 전략

○ 남북경제공동체 형성의 가장 중요한 전제조건은 북한경제의 재건임.
- 정상회담에서 합의된 경제협력은 북한 경제의 재건을 위한 기초적이며 필수적인 사안으로,

---

6) 동해선·경의선 도로·철도 공사에 5,700억원 소요

- 남북경제공동체 형성은 북한경제 성장에 기본적인 방향이 주어져야 할 것임.

○ 이를 위해 남북경제협력은 다음과 같은 방향으로 중점 추진하는 것이 바람직함.

○ 첫째, 북한이 당면하고 있는 경제난을 탈피하기 위한 수단으로 생산분야의 확충과 연관된 경제협력사업을 최우선적으로 추진하는 것이 바람직함.
- 이를 위해서는 먼저 개성공단 활성화를 비롯, 해주공단건설, 남포와 안변 조선공업단지 조성 및 각종 기반시설구축에 주력할 필요가 있음.

○ 생산요소의 이동이 3통 문제 해결과 연계될 경우, 남북한간 생산분업의 활성화를 추진해야 할 것임.
- 더 나아가서는 생산의 표준화와 함께 생산제품의 해외시장 진출을 위한 공동노력도 기울여야 할 것임.

○ 둘째, 북한경제의 재건은 남북한의 교류협력과 함께 그 효과를 극대화할 수 있는 시장부문의 수용이 이루어질 수 있도록 하는 것이 바람직함.
- 예를 들어 경제특구의 제품 및 자연자원을 가공, 수출 상품화할 수 있는 마케팅 기법을 북한기업이 도입하고,
- 농업 및 경공업 분야를 수출산업 진흥 분야가 될 수 있는 남북경협을 추진

○ 셋째, 북한의 경제특구를 남북경협의 거점으로 활용하고, 경제특구의 개발효과를 특구 배후지 및 기타 지역으로 파급할 수 있는 경제협력을 추진
- 개성, 해주, 남포, 안변, 백두산 지역을 경제특구로 (추가)조성하고,
- 동해축(금강산-안변-나진·선봉) 연결 및 서해축으로 경의선을 따라 개성-남포(평양)-신의주 지역을 철도와 도로로 연결하고, 통신 인프라를 구축
- 각 거점지역을 내륙경제의 거점으로 개발하는 한편, 남한의 산업과 연계
- 더 나아가 동북아 및 유라시아 지역과도 연결함.

2. 세부추진 과제

가. 「서해평화협력특별지대설치」

○ 남북간에는 2000년 12월 제4차 남북장관급 회담을 통해 남북어업협력을 공식적으로 제기, 그동안 7차례의 회의가 있었으나 별다른 진전을 보지 못했음.

- 2005년 제1차 남북수산협력실무협의회(2005.7.25~27, 개성)에서는 ①서해수역에서의 공동어로사업 추진, ②서해상의 제3국 불법어선 조업방지, ③수산물 생산·가공·유통 분야의 협력, ④수산분야 기술교류협력, ⑤우량품종 개발의 공동추진, ⑥제3국 어장진출을 위한 협력에 대한 합의를 도출한 바 있음.
- 그러나 합의문에 포함된 공공어로수역과 시작 시기를 남북군사당국자회담에서 합의되는 데 따라 확정하기로 함으로써 군사 분야의 진전이 본 협력의 관건으로 작용했음.

○ 따라서 서해상의 수산협력은 제1차 남북수산협력실무협의회에서의 합의를 바탕으로 2007년 11월에 예정된 군사당국자간의 회담을 통해 실질적인 진전을 이루는 방향으로 추진해야 할 것임.

- 본 사안은 금번 남북정상회담에서 합의한 「서해평화협력특별지대설치」와 연관하여 기타 사안(직항로개설, 해주항 이용, 해주경제특구건설, 한강하구이용 등)을 포괄하는 패키지 방식으로 해결하는 것이 바람직함.
- 특히 해주항 이용은 개성공단과 연결하는 물류망 보완과 대중국 수출입 활성화를 도모할 수 있을 것으로 예상됨.

○ 또한 한반도 면적의 17.4%인 유역면적 38,665㎢에 강우량이 모여 한강하구로 흐르며, 그 70%가 홍수기에 집중 방류되고 있는 바,

- 하구언으로 담수호를 조성할 경우, 막대한 산업용수를 생산할 수 있으며, 노출된 간석지를 매립하면 광활한 산업용지도 확보할 수 있음.
- 확보된 토지와 수자원을 한강하구의 산업개발에 활용하고 남는 수자원은 부족한 산업용수로 공급하고,
- 북한의 황해도 연백평야에 부족한 농업용수를 공급, 식량문제를 해결할 수 있도록 함.

○ 한강하구는 친환경개발로 개발과 보전이 조화를 이루면서 새로운 볼거리가 될 수 있는 바, 남북이 협력 관광지대로 조성, 국제하천의 새로운 개발모델로 개발하는 것도 유의미함.

- 이를 위해서는 한강하구의 개발에 필요한 조사를 추진, 새로운 산업구조, 관광, 토지, 물류, 경영시스템 등을 함께 연구해야 할 것임.

나. 개성공단 2단계 개발과 3통(통행·통신·통관) 문제 해결

○ 개성공단은 현재 2단계 사업을 추진하고 있으며, 그 방향은 일부 노동집약적 업종이 집중되는 공업단지가 아닌, '다양한 기술수준의 산업이 입지하는 복합 산업단지'로 개발할 것으로 설정해 놓고 있음.

- 개성시 봉두리 일원, 면적: 7,799천㎡(236만평), 공장용지는 120만평
- 추정사업비: 3,463억원, 사업기간 2007.6~2012.6, 입주 기업수 700여개,
- 제2단계 150만평의 입주가 완료되고 제1단계를 포함, 250만평 전체가 가동될 경우, 고용인력 20만 명 이상으로 예상

○ 2단계 개발은 노동집약적 제품의 가공 및 수출전진기지로 개발하는 동시에 기술집약적 업종도 육성하는 복합 산업단지를 지향하고 있는 바, 이의 원만한 이행을 위해서는 다음과 같은 조치가 요구됨.

<근로자 충원>

○ 제1단계 공단 가동이 완료될 경우만 하더라도 근무하게 될 북한 인력은 총 10만 명 이상에 달할 것으로 예상('07년 말 2만 명, '08년 6만 명, '09년 후 10만 명으로 추정)되나,

- 개성시 공급가능 인력은 3만 명 정도로 '09년 이후에는 총 7만 명 이상의 외부인력 필요한 실정
- 근로자가 적시에 알선될 수 있도록 총국에서 확실한 대책을 수립해야 할 것임.

<북 근로자 주거시설 건설>

○ 노동력 확보와 함께, 북측은 이미 제12차 경추위('06.6)에서 근로자 숙소문제 해결을 요청한 바 있으며, 이에 2006.12 현재, 2007년 예산으로 180억(예비비 50억) 정도만 확보된 실정

○ 2009년까지 개성 외부지역으로부터 조달되는 인력 총 7만 명 중 4만 명에 대해서는 남측에 의해 긴급 수용 숙소(간이식 공동주택의 형태)를 건립하는 한편,
- 나머지 3만 명에 대해서는 북측에 의해 개성 이외 지역 도시 인프라 및 교통수단 확충을 통해 해결하는 방안을 마련할 수 있을 것임.

○ 동시에 개성지역 및 인근지역으로부터의 출퇴근을 위한 교통시설 및 교통수단 확보를 위한 방안도 마련할 필요

<통행·통관 및 물류문제 해결>

○ 현재 24개 기업이 입주한 개성공단의 통행은 매 30분마다 이루어지고 있으나 앞으로 입주기업이 10배 이상 증가할 경우, 현재의 체제로는 원활한 통행이 불가능한 바, 24시간 상시 통행·통관이 될 수 있도록 통행절차 개선이 필요

○ 개성공단 출입을 위한 절차도 현재 10일전 출입증 발급신청 및 3일전 출입통행계획서를 제출해야 하나, 기업의 원활한 경제활동을 보장하기위해서는 출입증으로 별도의 신고절차 없이 수시 출입할 수 있는 체재로 변경할 필요

○ 동시에 개성공단으로의 출입편의를 위해 남측 군사시설출입통제를 판문점쪽으로 북상시켜 개성공단 방향으로의 자유접근이 이루어질 수 있도록 배려

○ 남북은 휴일(일요일, 통상 52일) 및 공휴일 휴무(28일)시 CIQ 운영중단 및 출입제한 시행
- 공휴일 휴무는 남북 공휴일이 일치하는 일자 6일(양력설, 음력설 일부 2일, 노동절, 광복절, 추석 일부 1일)과 차이가 나는 22일을 합한 28일임.
- 이를 휴일(일요일)관련 52일과 합할 경우, 약 80일간의 개성공단의 출입이 제한되고 있어 365일 기준 21.9% 수준으로 입주기업의 원활한 경영활동을 크게 제약하고 있는 실정임.

○ 남북출입 관련 제도가 지나치게 대외교역 및 외국을 기준으로 이루어지고 있는 바, 남북간 거래를 민족내부거래에 따른 통행·통관절차로 전환할 필요

- 「남북교류협력에관한법률」에는 출입, 관세, 검역 등 업무처리에 관한 구체적 규정을 결여하고 있어 출입국관리법, 관세법 등이 준용되고 있음.

○ 출입제도 및 절차, 출입시설 배치, 인적왕래 및 물류유통 등 교류협력시스템 측면에서 간소화가 이루어져야 할 것임.
- 남북교류협력시스템과 각 부처별 업무를 체계적으로 연동시키고 출입관련 업무를 일원화(one stop service)할 수 있도록 함.
- 방북증 발급제도의 전환: 방북증 발급없이 현행 여권 사용, 방북 목적에 따른 방북증명서 발급제를 폐지
- 개성공단 근로자의 경우에는 북측 초청기간에 관계없이 방북증을 발급하거나, 여권으로 대체할 수 있도록 함.
- 출입절차의 시스템화 차원에서 승인신청 창구 일원화 및 양식 간소화함.

○ 육로운송과 관련된 현재의 분산된 각종 승인신청 접수창구를 일원화함.
- 통일부 장관의 수송장비 운행승인신청서, 북측차량운행사무소장의 차량운행허가신청서(공업지구 관리기관의 자동차통행증 신청서), 남북간 통행차량등록서, 민통선 출입계획의 제출창구를 차량운행사무소로 일원화하여 일괄처리할 수 있도록 함.

○ 남북한 차량운행 신청 및 승인 절차가 복잡하고, 남북간 차량운행 관련, 통일부, 관세청, 국방부 등 다수기관에 개입해 있으며 승인을 위한 제출서류가 과다한 점을 감안, 민원인의 편리를 도모할 수 있도록 남북간의 차량운행제도를 간소화할 필요가 있음.
- 상대측에 통보하는 「통행차량등록명부」 및 「방문 인원·차량, 물자 출입계획」을 활용하여 「운행허가신청서」 제출 및 운행허가서 교부 절차를 생략 또는 간소화함.

○ CIQ 관련 사항에 대한 대폭적인 절차 완화가 필요함.
- 하물적하목록, 인가증을 포함 문서검사와 함께 화물검사가 이루어질 수 있도록 하되, 화물검사는 무작위 x-ray검사로 대치
- 차량에 대해서는 RI(Radio Identification) 칩을 부착, 자동 check 될 수 있는 방안을 마련할 수 있도록 하고, 이것이 북한 지역에서도 통용될 수 있도록 추진함.

- 모든 처리를 전산화하여 북쪽에서도 일괄 처리될 수 있도록 지원

<통신 문제>

○ 현재 개성공단 시범단지 통신공급을 위해 300회선이 운용되고 있으나 향후 입주기업이 증가하면 통신회선 수요가 급격히 증가할 것으로 예상

○ 통신센터 건설 등 회선 증설에 상당한 기일이 소요되므로 조속한 시일내 본 단지 통신공급 문제 해결 필요
- 현재 실선방식을 중계선 방식으로 변경, 1만회선 증설 필요

○ 그 밖에도 인터넷 및 휴대전화 사용, 신문·잡지 등의 반입이 북한으로부터 허용되어야 할 것임.
- 인터넷 통신이 이루어질 경우, 통신문제는 대부분 해결될 수 있음.

<원산지 문제 및 전략물자반출 문제>

○ 한미 FTA를 통해 개성공단 제품이 역외가공지역(Outward Processing Zone: OPZ)으로 지정될 수 있도록 노력
- 한반도 비핵화 진전, 근로기준, 임금 등 노동환경과 경영·관리 관행을 일정 수준 이상으로 제고
- 한반도역외가공지역위원회 구성원들의 개성공단 방문을 유도

○ 다자 수출통제체제 가입국의 의무, 국내기업 보호측면 등을 종합적으로 고려하면서 전략물자 해결을 위해 노력
- 「전략물자무역정보센터」 신설 등 범정부적으로 전략물자 반출에 대한 사전·사후 통제체제를 구축·운영

○ 개성공단 전략물자 반출문제는 원칙적으로 우리 정부 책임 하에 사전·사후 통제절차에 따라 처리하되, EAR(수출관리규정) 관련 수출통제품목 반출에 대해서는 한·미간 긴밀한 협의를 지속적으로 추진함.

- 북한의 테러지원국가 명단에서 제외될 수 있도록 핵문제 해결을 가속화

<기타 문제 해결>

○ 임금직불 및 인센티브제의 조기 시행

- 임금직불은 개성공단을 국제적 수준의 공단으로 육성하기 위한 필수적 이행과정으로 기업생산성에 결정적인 영향을 미침.

○ 북한 노동력 훈련 및 연수를 비롯, 경영기술지도 체제를 확립할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것임.

- 북한 노동력 양성을 위한 「남북근로자훈련센터」를 설치·운영하고, 고용 중인 노동자에 대한 보수교육(직능향상교육) 프로그램을 개발·적용할 수 있도록 하는 것이 바람직함.

○ 기업이 자유로운 생산활동에 임할 수 있도록 종업원의 보직배치, 과업지시 및 야간근무 등 경영·인사권이 개성공업지구 관련법의 허용범위 내에서 최대한 보장되어야 할 것임.

○ 대북 진출기업에 대한 보다 전향적인 정책차원의 금융지원 방안을 마련할 필요가 있음.

- 대북 투자자산의 가치인정, 신용보증제도의 확대시행, 기업별 대북 투자자산 관리업무를 「공업지구관리기관」에 지정, 투자자산에 대한 담보능력을 최대한 확보할 수 있도록 함.
- 개별 진출기업의 경협자금 조달을 정책금융과 연계
- 수출보증 및 보험제도 도입·적용을 제도화하고, 중소기업의 남북경협 제품에 대한 정부구매물자 적용 및 판로지원책 강구 등

다. 남포·안변 조선협력단지 조성

○ 본 사업은 현재 호황을 누리는 국내 조선업계의 경쟁력을 보다 강화하기 위한 수단으로서 충분한 가치를 가지는 것으로 평가됨.

- 고인건비와 후판가격으로 인해 조선업계는 그동안 중국을 비롯한 타국에서 선박블록 공장을 짓는 방안을 강구해 왔음.

○ 북한의 남포 및 안변 지역에 블록형 선박건조 및 선박수리소를 건설, 공동협력으로 이끌 수 있는 방안을 마련함.

○ 다만, 선박건조를 위한 자재의 반출입 및 기술자를 비롯한 선주의 북한 왕래가 하시라도 보장될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야만 충분한 효과를 거둘 수 있을 것임.

라. 자원의 공동개발

○ 북한 지역에서의 자원개발은 소요 자본의 대규모성과 사업추진 과정의 장기성, 대북 협상의 기민성을 요한다는 점에서 남한의 다수 민간 기업이 개별적 대북 협상을 통해 협력 사업을 추진하기 보다는 정부를 대신, 대북 투자 경험이 있고 협력사업의 대표성을 갖고 있는 공기업이 북한 지역개발이라는 거시적·총체적 차원에서 추진하는 것이 바람직함.
- 북한도 사업추진에 대한 확실성을 정부 차원에서 담보해 주길 원하고 있음.

○ 공기업 차원에서 추진할 경우, 정부와 민간차원에서의 조정 역할을 해낼 수 있고, 컨소시엄 구성 등 투자에 필요한 재정적인 방편을 마련하기도 용이할 뿐만 아니라, 사업추진 과정에서 협상력을 발휘해 남한에서 요구하는 바를 관철시키기도 쉬울 것임.
- 프로젝트 발굴, 대북 협상, 사업보증과 투자담보 및 자금집행, 지원결정 등에 있어 추동력을 발휘할 수 있을 것임.

○ 정부는 북한과의 회담을 추진하는 한편, 인프라시설 구축과 관련된 분야의 재정적 지원을 담당

○ 광물자원 개발을 위해서는 실사보장, 자유접근 및 활동보장, 광산개발 관련, 사업권을 반드시 보장받을 수 있어야 함.
- 북한이 광산개발에 대한 권리를 양도하지 않고 남한이 제공하는 설비와 기술을 통해 자체 개발하려고 할 경우에는 광물자원 개발의 효율성과 경제성을 확보하기 어려움.
- 사업권 확보를 위해서는 개발에 따른 효율성 창출이 북한의 실질적 이익 확보에

크게 기여할 것이라는 점을 설득하되, 개발 전 과정을 공개·협의 하에 추진할 것임을 확약

○ 현재 경공업 원자재를 제공과 북측의 지하자원 개발과 관련, 단천지역의 개발을 위해 본 지역이 자원특구로 지정될 수 있도록 북측의 수용을 요구함.
- 단천지구에는 북한 최대 규모의 연·아연·마그네사이트·인회석 등 25개 이상의 광종이 부존하고 있으며, 금·은·동·중석·몰리브덴·철·활석·대리석·석면·흑연 등 40여개의 주요 광산들이 소재
- 마그네사이트 40억t, 아연 2,110만t이 매장되어 있는 것으로 추산
- 채굴 환경조건 역시 노천 채광이나 갱내 채광 모두 양호한 것으로 평가

○ 또한, 개발을 위한 설비와 전력 등 대규모 초기투자비용이 발생할 것임을 감안, 경공업 원자재와 광산물 교환과 관련된 명확한 합의를 도출해야 할 것임.
- 광물자원 개발을 위한 협상을 통해 채굴시까지의 업무분담, 투자와 관련된 사항(장기 채굴권과 물권 및 소유권 등), 인력사용, 수송로, 수송수단, 통신장비 및 통신망 확보, 실무자 체류 관련 요구되는 제도적 장치, 비용 및 수익분담원칙 등을 제반사항에 대해서도 합의가 요구됨.

○ 남한 대한광업진흥공사의 단천지사 설립을 허용하고, 이를 통해 특구내 기업의 자원개발 지원 사업을 수행할 수 있도록 함.
- 특구내 광구에 대한 조사·시추·굴진 등 탐사 지원
- 특구내 광산개발사업에 대한 사업정보수집·광산평가 및 사업타당성 검토
- 특구내 광산개발 투자 및 기업에 대한 투·융자
- 광산 종업원의 안전교육, 기술교육, 광산재해예방 및 구호활동
- 특구내 광산장비 공동이용센터 및 광산설비의 부품공급소 설치운영 등

마. 문산-봉동간 철도화물수송 및 개성·평양고속도로와 개성·신의주 철도 개보수

○ 남북을 잇는 철도·도로의 개보수와 함께 남북 공동 이용에 합의한 바, 대륙물류망의 구축이 가시화될 수 있을 것임.

○ 문산-봉동간 화물 수송을 위한 철도연결은 개성-봉동간 철로부설시 추진이 가능한 것으로 판단되는 바, 개성공단 사업자의 편의 및 물류비 절감을 위해서라도 즉시 추진할 수 있도록 하는 것이 바람직함.
- 이는 도로운송 외 추가적인 운송로를 확보하는 의미가 있으며,
- 개성공단 화물이동의 적체현상을 상당부분 해소할 수 있을 것으로 예상됨.

○ 개성·평양 고속도로 및 개성-신의주 철도 개보수는 우선 남북이 공동으로 현장조사를 추진, 정확한 상태를 점검 이후 이루어져야 할 것임.
- 실제 경의선 철도·도로의 이용은 북한 군부와의 협의를 통해 이루어질 것인 바, 이를 위한 군사 분야의 회담을 통해 적극적으로 추진

○ 철도·도로의 연결 운행은 남북경협의 물류비를 대폭적으로 절감시킬 수 있을 것임.

바. 백두산 관광사업 추진

○ 백두산 관광사업을 추진을 위해서는 남북한이 대화를 나눌 수 있는 자세가 필요함.
- 2006년 7월 초 북한의 미사일 시험발사에 따른 남북관계가 경색된 이후 정상회담 추진시까지 본 건에 대한 조치가 이루어지지 않았음.
- 북한은 남한으로부터 백두산지구 도로 개보수 자재를 지원받으면서도 정작 백두산 관광사업 추진에 대해서는 분명한 의지를 드러내지 않았음.

○ 백두산 관광은 현재 한국관광공사와 현대아산이 공동으로 추진하는 것으로 되어 있음.
- 이를 위해 한국관광공사는 삼지연 활주로 공사용 자재를 두 차례(2005.8~9, 2006. 3~5)에 걸쳐 보냈으나, 아직 최종 확인은 안된 상태임.

○ 백두산 관광이 이루어지기 위해서는 북한이 먼저 활주로 및 도로포장에 대한 확인절차를 거쳐야 할 것임.
- 이는 향후 백두산 지역 관광 사업을 위한 개발 투자가 이루어지기 위해서도 필요함.

○ 백두산 삼지연 공항 활주로 및 주변도로의 개보수가 제대로 이루어졌다는 전제하에서

도 실제 백두산 관광을 추진하기 위해서는 해결해야 할 많은 과제가 있음.

- 항공관제시설 보완과 공항건물 수리, 숙박, 온천장, 위락시설 건설 등 관광 인프라 구축을 위한 투자를 비롯, 관광지 전력 공급 등임.

○ 백두산 관광 사업은 일개 민간 기업이 단독으로 추진하기에는 부담이 너무 큼.

- 관광기간이 수개월로 한정되어 있을 뿐만 아니라, 대규모 시설투자가 동반되어야 하는 바, 정부 지원이 뒷받침이 요구됨.
- 이런 점에서 백두산 관광 사업의 주체는 한국관광공사와 현대아산이 공동 참여하는 형태로 하는 것이 바람직할 것임.

Ⅳ. 정책적 고려사항

1. 경제공동체 형성과의 북한 개혁·개방에 대한 인식

○ 경제공동체 형성이나 북한의 개혁·개방은 북한 경제의 발전과 통일을 위한 필수적인 전제조건이나 과정임.

○ 그러나 이의 수용을 북한에 요구하는 것은 무리일 수 있음.

- 북한은 이를 체제 영향 요인으로 인식, 거부할 가능성이 크며,
- 경우에 따라서는 남북관계의 진전이 방해받을 수 있음.

○ 따라서 경제공동체 형성이나 북한의 개혁·개방을 명시적으로 사용하기 보다는 남북경협의 실질적인 진전을 통해 북한이 스스로 변화를 감당하는 형태가 되어야 할 것임.

- 북한의 변화를 유도할 수 있는 환경조성에 주력하는 것이 바람직

2. 재원조달 및 사용

○ 남북경협사업의 주체는 남북협력기금을 중심으로 하는 남한 정부 및 기업들이 될 것임.

○ 다각도의 금융기법도입을 도입하고, 민간차원의 투자가 이루어질 수 있는 방안을 강구

- 프로젝트 파이낸싱, 채권발행, 투자펀드조성 등을 생각해 볼 수 있을 것임.

○ 개성공단개발 및 분양, 한강하구 골재반입을 활용, 경협사업에 필요한 자금의 상당부분을 충당할 수 있는 방안도 강구할 필요
- 한강하구 골재 부존량은 10억8,000만㎥로 이는 수도권 건설현장에서 20년 이상 사용할 수 있는 양이며,
- 바닷모래가격으로 환산시 약 3조원에 가까운 가치임.

○ 해외 대북 투자 유도: 해외민간투자공사를 통한 재원조달 방안 강구
- 미국의 해외민간투자공사(Overseas Private Investment Corporation: OPIC)는 정치·경제가 불안한 국가에 투자·수출을 하는 미국기업에 금융과 서비스를 지원하는 정부 산하조직인 바,
- 북한이 테러지원국 명단에서 삭제될 경우, 본 기구로부터의 자금을 받은 미국기업의 대북 투자를 유도할 수 있는 가능성도 있음.

○ 이와 함께 경협재원의 사용과 관련, 남북관계기본법상 대북직접지원 중 일정규모 이상일 경우, 사전 국회동의를 득해야 하는 바, 경협사업이 대북 직접적인 지원과 관련을 갖는 지를 면밀히 파악, 동의가 필요할 경우, 이의 충분한 준비가 요구됨.

3. 조약 차원의 남북한 합의서 도출

○ 2007 정상선언은 법적 성격면에서는 조약이 아닌 정치적 선언이나 신사협정에 가깝다고 볼 수 있음.
- 정상선언의 내용은 법적 책임이나 실천의 강제성을 견지하지 않음.

○ 남한에서는 남북관계기본법에 의해 대통령이 비준하고 국회의 동의를 거치면 법률과 같은 효력을 가질 수 있으나, 북쪽에 대해서는 이를 강제할 수단이 없음.

○ 따라서 남북한간의 합의는 비록 남북한이 국가관계가 아닌 통일과정상의 특수관계라

고 할지라도 합의서를 「조약」 형식으로 체결하는 것이 북한으로 하여금 실천을 보다 강제할 수 있는 수단이 될 수 있을 것임.

- 남북간의 특수관계는 기본적으로 대북 관계 설정의 편의성을 제공하고 있는 것으로 평가할 수 있기 때문임.

4. 경제공동체 형성을 위한 남북경제협력센터 설치

○ 2007년 남북정상회담에 따라 남북한은 상호 긴밀한 협력을 통해 경제공동체 형성에 더욱 가시적으로 접근할 수 있게 되었음.

○ 이의 실질적이며 체계적 추진을 위한 범 기구의 설립이 필요한 바, 통일연구원이 중심이 되어 경제공동체 형성을 위한 남북경제협력센터(가칭) 설치가 요구됨.

- 본 센터는 국내외 관련 기관과의 협력, 경제 분야에서 대두될 실천과제를 총합, 추진방안을 마련하는 역할을 하는 동시에,
- 동북아 지역을 포함, 전 세계를 대상으로 남북경제공동체가 담당할 대외협력방안까지도 제시할 수 있도록 함.

○ 남북경제협력센터는 다음과 같은 관련 기관 및 분야별 네트워크를 구성할 필요가 있음.

- ①국내외 관련 정부부처와 기관, 연구소
- ②사상·제도, SOC분야(해운, 항만, 철도·도로, 에너지, 전력 등), 산업(농업, 수산업, 광업, 공업, 공단)
- ③인력개발·교육, 재원조달 부문간의 네트워크를 구성

5. 국제차원의 노력

○ 남북관계진전, 원만한 남북경협력추진 및 경제공동체 형성은 국제환경에 큰 영향을 받는 바, 우호적인 국제환경조성이 요구됨.

○ 북한의 대미관계개선이 조속한 시일 내 이루어질 수 있도록 지원하고, 테러지원국 명단에서의 삭제가 이루어질 수 있도록 핵시설 불능화 및 폐기가 조속히 이루어질 수

있도록 남한 차원의 노력을 강구할 필요가 있음.

Ⅴ. 결론 및 전망

○ 2007 정상선언의 내용이 실질적인 추동력을 가지고 실천될 경우, 남북경협의 활성화에 따른 남북한 공동의 경제적 이익을 창출할 수 있을 것임.
- 자원배분의 효율성 증가로 경제의 북한의 생산력 회복에 상당한 정도로 기여할 것이며,
- 이를 바탕으로 하는 국제사회의 대북 경제협력이 북한 경제회생의 토대를 마련할 수 있을 것으로 평가됨.

○ 남북 교류협력은 크게 활성화할 것으로 전망됨.
- 분업생산의 활성화와 북한 지역 개발,
- 기반시설의 남북 연결은 물류운송 및 통신의 원활화로 이어져 효율적 생산품 및 생산요소 이동을 창출할 것임.

○ 이는 궁극적으로 북한 소득에 대한 남한 비중을 제고시킴으로써 북한의 대남 경제적 결속도를 심화시킬 것임.

○ 북 경제성장에 대한 대남 의존도 심화는
- 북한 경제의 변화를 촉진하고 산업기반을 재건함으로써 피폐한 산업기반을 복구하고 자생력을 회복시키는 데 기여할 것이며,
- 궁극적으로 남북한간의 경제력 격차를 해소해 나갈 것임.

○ 동시에 남북한간 내부거래비율(intra-regional trade ratio) 증가는 북한 시장을 확대하고, 북한의 시장친화적 경제체제 실현을 지원하는 효과를 가질 것임.
- 북한 경제의 확대 재생산 구조 확립을 위한 기반을 창출하고
- 경제활동에서의 경쟁을 유발하는 데 도움을 줄 것이며,
- 궁극적으로 시장친화적인 경제체제 실현에 기여할 것임.

○ 남북한간의 경제교류협력 활성화는 정치·군사 분야에도 영향을 줘 한반도 긴장 해소와 평화정착을 보다 다시 강화시키는 기회를 제공, 보다 견실한 경제공동체 형성에 기여할 것임.

- ①남북한에서의 고용창출효과, ②부가가치생산효과 창출, ③남북한 직교역 체제 촉진, ④북한 기업의 남한시장 진출, ⑤남한기업의 북한 시장 참여 등은 이를 성사시키기 위한 군사 분야의 보장을 요구하게 되며,
- 이는 다시 정치 분야의 신뢰를 바탕으로 하는 합의를 전제하게 될 것임.

○ 남북협력을 매개로 하는 북한의 국제협력확대는 한반도의 긴장완화와 함께 외국인 투자유치에도 긍정적인 영향을 미치게 됨으로써 이를 통한 남북경협은 보다 더 활성화하고, 경제공동체 형성을 강화할 것임.

2007 남북정상회담과 한반도 평화·번영 : 평가와 전망

KINU 통일연구원

서울시 강북구 수유6동 통일연구원 기획조정실 (우 142-728) Tel 02) 901-2553, 2521 Fax 02) 901-2541 www.kinu.or.kr