

제1장 평화변영정책의 추진

20 03년 2월 출범한 참여정부는 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 평화변영정책을 제시하였다. 평화변영정책은 그동안 역대정부가 이룩해놓은 통일정책의 성과를 계승·발전시킨 것이다.

역대 정부의 통일정책은 당시의 국제정세, 남북관계 상황 및 국민 여론 등을 반영하여 통일방안, 정책기조 및 내용면에서 탄력적인 변화를 보여 왔다. 그러나 '80년대 이후 통일정책 기조는 전체적으로 남북간 화해협력이라는 일관된 흐름을 유지하는 가운데 추진되어 왔다고 할 수 있다.

그 결과 남북관계는 점차 불신과 대립의 벽을 제거하고 평화공존을 지향하는 가운데 상호 신뢰를 쌓아 나가고 있다.

제1절 통일정책의 역사적 전개

1. 역대 정부의 통일정책

1948년 8월 15일 대한민국 초대정부로 출범한 이승만 정부는 대한민국이 한반도에서 유일한 합법정부이며, 북한도 UN총회 결의에 따라 자유선거를 실시하여 대한민국에 합류해야 함을 분명히 하였다. 또한 6.25 전쟁 직후 이승만 대통령은 당시 북한의 전쟁도발로 인해 심각한 피해를 입었던 현실을 감안하여 ‘무력복진통일’을 주장하였다.

1960년 4·19혁명으로 출범한 장면 정부는 ‘무력복진통일’ 주장을 폐기하였으나, ‘UN 감시하의 남북 자유총선거’를 통일정책의 기조로 제시함으로써 기본적으로 이승만 정부의 통일정책과 같은 맥락을 유지하였다.

분단 이후 국제 냉전질서 속에서 서로 상대방의 체제를 부정하면서 치열한 대결로 일관했던 남북관계는 1970년대 초반 동·서 냉전의

조정기에 접어들면서 새로운 변화를 맞게 되었다.

1970년 8월 15일 박정희 대통령은 제25주년 광복절 경축사를 통해 남북한간 선의의 경쟁을 촉구하는 「평화통일구상 선언」을 발표하였다. 이어 1971년 8월 12일 최두선 대한적십자사 총재가 남북적십자회담 개최를 제의하였고, 이를 북한이 수락함으로써 분단 26년 만에 인도적 문제에서부터 남북대화의 통로가 열리게 되었다. 1972년 7월 4일에는 남북 당국자간의 비공개 접촉과 상호방문을 통해 분단 이후 최초의 남북당국간 합의문서라 할 수 있는 「7·4 남북공동성명」이 서울과 평양에서 동시에 발표되었다.

1981년 3월 출범한 전두환 정부는 1982년 1월 22일 국정연설을 통하여 「민족화합 민주통일방안」을 발표하였다. 이 방안은 ‘통일은 민족자결의 원칙에 의거하여 겨레 전체의 의사가 골고루 반영되는 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취되어야 한다’는 기본 원칙에 입각하여, 통일헌법의 제정으로부터 남북총선거를 통한 통일민주공화국 완성에 이르는 일련의 과정을 구체적으로 제시하였다.

1980년대 후반 소련의 개혁·개방정책에 힘입어 동구 공산권 국가들의 개혁과 개방이 급속히 진전되는 등 국제냉전이 해체국면에 접어들면서 남북관계는 중요한 전기를 맞게 되었다.

1988년 2월 출범한 노태우 정부는 국제냉전의 해체에 부응하여 「7·7 특별선언」을 발표하였는데, 이는 북한을 대결의 상대가 아니라 ‘선의의 동반자’로 간주하고, 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체적인 관계로 발전시켜 나가자는 것이었다.

1989년 9월 11일 노태우 대통령은 국회연설을 통해 통일 과도단계인 ‘남북연합’을 중심으로 하는 「한민족공동체 통일방안」을 발표하였다. 또한 1990년 8월에는 「남북교류협력에관한법률」을 제정, 시행하

였다.

이러한 노력을 바탕으로 제1차 남북고위급회담이 1990년 9월 서울에서 개최되었고, 1992년 2월 평양에서 개최된 제6차 회담에서는 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(기본합의서)와 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」 및 「분과위원회 구성·운영에 관한 합의서」가 발효되었다.

1993년 2월 출범한 김영삼 정부는 이전 정부의 통일방안을 보완하여, 1994년 8월 15일 '화해협력단계→남북연합단계→통일국가완성단계'를 주 내용으로 하는 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」(민족공동체 통일방안)을 발표하였다.

1998년 2월 출범한 「국민의 정부」는 북한을 화해와 협력의 대상으로 인정하고 함께 공존공영하자는 대북화해협력정책을 추진하였다. 김대중 대통령은 이에 따라 ①일체의 무력도발 불용 ②일방적 흡수 통일 배제 ③남북간 화해협력의 적극 추진이라는 원칙을 밝히고 평화와 화해협력을 통한 남북관계 개선을 추구하였다.

즉 튼튼한 안보를 통해 평화를 유지하면서 화해와 협력을 추구함으로써 북한이 스스로 변화의 길로 나올 수 있는 환경을 조성하고자 하였다. 당장 법적·제도적 통일의 실현을 서두르기보다는 안보태세를 확고히 유지하는 가운데 교류와 협력을 활성화해 나감으로써 남북주민들이 자유롭게 오고가면서 상호 이해의 폭을 넓히고 민족동질성을 회복하게 되는 '사실상의 통일상황'을 실현시키고자 하였다.

이러한 대북화해협력정책의 지속적인 추진 결과, 2000년 6월에 남북정상회담이 개최되어 「6·15 남북공동선언」을 채택하였다. 이후 다양한 남북대화 진행, 인적·물적 교류의 획기적 증대, 이산가족교류 활성화, 한반도 긴장완화 등 남북관계의 의미있는 진전이 이루어졌

다.

2. 민족공동체 통일방안

역대정부가 발전시켜온 우리의 통일방안은 민족공동체 통일방안이다. 민족공동체 통일방안은 1989년 9월 노태우 정부시기에 「한민족공동체 통일방안」이라는 이름으로 처음 제시되었으며, 1994년 8월 김영삼 정부가 「한민족공동체 건설을 위한 3단계 통일방안」(민족공동체 통일방안)으로 보완·발전시킨 것이다.

민족공동체 통일방안은 하나의 민족공동체를 건설하는 것을 목표로 점진적·단계적으로 통일을 이루어 나가야 한다는 기조 위에서 통일과정을 ‘화해협력단계’, ‘남북연합단계’, ‘통일국가 완성단계’로 설정하고 있다.

‘화해협력단계’는 남북한이 적대와 불신, 대립관계를 청산하고, 상호 신뢰 속에 남북화해를 제도적으로 정착시켜 나가면서 실질적인 교류협력을 통해 화해와 공존을 추구해 나가는 단계이다. 즉 남북한이 상호 체제를 인정하고 존중하는 가운데 분단 상태를 평화적으로 관리하면서 경제, 사회, 문화 등 각 분야의 교류협력을 통해 상호 적대감과 불신을 해소해 나가는 단계라고 할 수 있다.

이러한 과정을 거치면서 상호신뢰가 더욱 쌓이게 되면 남북관계는 평화를 제도화하고 통일을 본격적으로 준비하는 남북연합단계로 발전하게 된다.

‘남북연합단계’는 하나의 완전한 통일국가 건설을 목표로 이를

추구해 나가는 과정에서 남북한이 잠정적인 연합을 구성하는 단계이다. 이 단계는 평화를 제도화하고 민족공동생활권을 형성하면서 사회적·문화적·경제적 공동체를 이루어 나가는 과도적 체제에 해당한다.

과도적 체제로서의 남북연합단계는 남북이 서로 다른 체제와 정부하에서 통일지향적인 협력관계를 통해 통합과정을 관리해 나가는 단계라고 할 수 있다.

이 단계에서는 남북한이 합의하는데 따라 각기 대외적 주권을 유지하되, 남북정상회의, 남북각료회의, 남북평의회, 남북공동사무처 등 제도적 장치를 마련하게 된다.

남북연합단계에서는 군사적 신뢰가 구축되어 한반도에서 확고한 평화가 정착되고 경제협력과 사회·문화 분야에서 교류·협력이 심화되어 민족공동체가 형성될 것이다.

마지막 단계인 ‘통일국가 완성단계’는 ‘남북연합단계’에서 구축된 민족공동의 생활권을 바탕으로 남북한 두 체제를 완전히 통합하여 정치공동체를 실현하는 것으로서 1민족 1국가로의 통일을 완성하는 단계이다.

즉, 남북한의 의회대표들이 마련한 통일헌법에 따라 민주적인 총선거를 실시하여 통일국회, 통일정부를 구성함으로써 통일국가를 수립하는 것이다.

이처럼 민족공동체 통일방안은 중간 단계인 남북연합 형성에 초점을 맞추고, 점진적 과정을 거쳐 남북한간 이질감이 해소되고 민족공동체가 형성된 조건 위에서 통일국가를 형성하는 방안이다.

민족공동체 통일방안은 ‘1민족 1국가 1체제 1정부’로, 민족구성원 모두가 주인이 되며, 민족구성원 개개인의 자유와 복지, 인간존엄성

이 보장되는 선진민주국가를 통일국가의 미래상으로 제시하고 있다.

제2절 평화번영정책의 내용

1. 개념 및 추진배경

평화번영정책은 한반도 평화증진과 남북공동번영이라는 목표를 달성하여 한반도를 동북아 경제중심으로 만들어 나가기 위한 참여정부의 포괄적인 중장기 국가발전전략이다.

평화번영정책은 갈등과 대립으로 점철되어 온 한반도를 동북아 평화와 번영의 중심으로 만들어 나감으로써 이 지역의 안정과 번영에도 기여한다는 역사인식에 기초하고 있다.

이를 위해 우선 북한 핵문제를 비롯한 한반도에서의 안보현안을 평화적으로 해결하는 데 역점을 두고, 중장기적으로 항구적인 평화체제를 구축하면서 남북경제공동체를 건설하는 동시에 동북아의 평화번영을 위한 협력체 창설을 주도해 나가고자 한다.

진정한 동북아 시대를 열려면 먼저 한반도에 평화가 제도적으로 정착되어야 합니다. 한반도가 지구상의 마지막 냉전지대로 남은 것은 20세기의 불행한 유산입니다. 그런 한반도가 21세기에는 세계를 향해 평화의 신호를 발신하는 평화지대로 바뀌어야 합니다. 유라시아 대륙과 태평양을 잇는 동북아의 평화로운 관문으로 새롭게 태어나야 합니다. 부산에서 파리행 기차표를 사서 평양, 신의주, 중국, 몽골, 러시아를 거쳐 유럽의 한복판에 도착하는 날을 앞당겨야 합니다.

노무현 대통령 취임사중(2003.2.25)

평화번영정책은 그동안 우리가 이룩한 한국의 정치·경제 발전과 남북관계 상황, 그리고 변화된 국제적 환경 등 몇 가지 배경을 바탕으로 제시되었다.

첫째, 그동안의 경제발전과 민주화로 높아진 국가위상과 국민적 자신감이다.

지난 1960~70년대의 경제성장, 1980년대의 민주화, 1990년대의 국제화와 정보화, 그리고 1990년대 말 외환위기 극복 및 2002년 월드컵 대회의 성공적 개최과정에서 우리의 국가역량은 신장되고 국민적 자신감도 높아져 왔다. 이처럼 높아진 우리의 국가위상과 국민적 자신감은 평화번영의 동북아 시대를 열어가는 데 있어 우리의 역할 공간을 확대함으로써 평화번영정책 추진을 가능케 하였다.

둘째, 지난 정부에서 이룩해놓은 대북정책의 성과를 바탕으로 남북관계를 한 차원 더 높은 단계로 발전시킬 수 있는 여건이 성숙 되

었다는 점이다.

2000년 6월 남북정상회담 이후 남북 사이에 화해협력이 가속화되어 왔고, 이에 따라 한반도를 둘러싼 동북아지역의 경제협력에 대한 주변국들의 관심도 높아져 왔다. 특히 남북간 철도·도로 연결사업 추진을 계기로 한반도중단철도(TKR)와 시베리아횡단철도(TSR) 및 중국횡단철도(TCR) 연결 논의와 함께 지역 내 에너지 협력에 대한 주변국의 관심이 고조되고 있다.

또한 북한도 경제문제를 해결하기 위해 경제특구 확대, 경제관리 개선조치 시행 등 제한적이거나 실용주의적 정책을 추진하고 있다. 따라서 이러한 북한의 노력이 지속되어 변화와 발전을 안정적으로 이룰 수 있도록 지원할 필요가 있다.

셋째, 한반도 문제가 국제문제화 되어 가는 상황에서 정책추진 시야를 남북관계에서 동북아로 확대할 필요가 있다는 점이다.

특히 2002년 10월 이후 심각한 안보현안으로 대두된 북한 핵문제는 한반도에서의 평화정착이 동북아 지역안정의 관건이라는 사실을 새롭게 인식시키는 계기가 되었다. 이러한 상황은 우리의 대북정책이 남북관계 차원을 넘어 동북아지역의 안정과 발전을 함께 고려하면서 주변국들과 긴밀한 협력을 통하여 추진할 필요가 있음을 의미한다.

과거 서독의 동방정책도 동독과의 쌍무적 관계보다는 유럽차원의 안정적 냉전 상황 관리라는 국제적 협력을 중요시했다는 점을 주목할 필요가 있다.

끝으로, 오늘날 다자간 안보협력의 수준이 높아지고 세계 경제의 지역주의 현상이 강화되고 있다.

아시아태평양경제협력체(APEC), ASEAN+3, 아세안지역안보포

럼(ARF) 등 다자협의체의 역할 강화에서 볼 수 있듯이 동북아 지역에서도 역내 경제·안보분야에서의 협력 필요성에 대한 인식이 높아지고 있다. 평화변영정책은 이러한 국제정세의 흐름을 반영하였다.

참여정부는 신장된 국력과 국민적 자신감을 바탕으로 동북아 평화변영의 흐름을 주도해 나가기 위해 남북공동변영은 물론 동북아 안정과 변영을 지향하는 평화변영정책을 제시하게 된 것이다.

2. 목표 및 추진 원칙

가. 목 표

평화변영정책은 ‘한반도 평화 증진’과 ‘남북한 공동변영 실현 및 동북아 공동변영 추구’라는 두 가지 목표를 설정하고 있다.

‘한반도 평화 증진’은 북한 핵문제를 비롯한 안보현안을 해결하는 토대위에서, 남북간 실질협력을 증진시키면서 군사적 신뢰구축을 통해 불안정한 정전체제를 항구적인 평화체제로 전환하려는 것이다.

분단 반세기 동안 남북은 소모적인 갈등과 대립 속에서 불안정한 평화를 유지해 왔으나, 탈냉전의 세계사적 흐름과 6·15 남북공동선언 등으로 한반도에서도 평화를 정착시킬 수 있는 새로운 기회가 도래하고 있다. 한반도에서 확고한 평화가 정착되면 한반도가 지니고 있는 무한한 성장잠재력을 구현할 수 있는 기틀을 다짐으로써, 동북아 경제중심으로 나아가는 토대가 마련될 수 있을 것이다.

‘남북 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구’는 남북 모두의 이익을 창출·확대할 수 있도록 경제협력을 활성화시켜 나감으로써 중장기적으로 남북경제공동체를 건설하고, 이를 통해 동북아 이웃국가들의 번영에도 기여하고자 하는 것이다.

한반도가 지니는 지경학적 특성을 고려할 때 남북경제공동체가 건설되면 한반도가 대륙경제와 해양경제를 연결하고 결속시켜 나갈 수 있는 교량 역할을 수행하게 될 것이다.

나. 추진 원칙

평화번영정책은 이러한 목표를 달성하기 위하여 ①대화를 통한 문제 해결 ②상호신뢰 우선과 호혜주의 ③남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력 ④국민과 함께 하는 정책 등 4가지 추진 원칙을 제시하고 있다.

첫째, 모든 갈등과 문제는 대화를 통해 평화적으로 해결해 나간다는 원칙이다.

한반도는 불안정한 정전체제와 군사적 대치로 긴장과 갈등이 지속되어 왔으며, 동북아 지역은 세계최대의 군사력 밀집지대로 우발적인 무력충돌 가능성이 상존하고 있다. 이러한 현실을 감안할 때 한민족의 공멸을 초래할 수 있는 어떠한 형태의 전쟁도 배제되어야 하며, 무력사용은 최후 방어수단으로만 인정될 수 있다.

둘째, 상호신뢰 우선과 호혜주의 원칙이다.

남북한 및 주변 국가들이 서로를 인정하는 토대위에서 상호 이해를 바탕으로 신뢰 우선의 원칙에 입각하여 지역의 평화와 협력을 지향해 나가야 한다는 것을 의미한다. 남북한 및 미·일·중·러 등을 포

괄하는 동북아지역은 상이한 문화와 정치·경제체제를 가진 국가들로 구성되어 있으며, 특히 남북은 분단 반세기에 걸친 불신과 반목의 대결관계를 완전히 청산하지 못하고 있다. 따라서 서로를 인정하는 토대위에서 상호신뢰 우선의 원칙에 입각하여 화해와 협력을 추구해 나가야 한다.

셋째, 남북 당사자 원칙에 기초하되 긴밀한 국제협력을 통하여 문제를 해결해 나간다는 원칙이다.

한반도 문제는 남북한 당사자간 문제이면서도 국제적 문제라는 특성을 지니고 있기 때문에 남북한 당사자로서의 입장과 국제사회의 이해관계를 함께 고려할 필요가 있다. 평화체제 구축도 한반도 문제의 당사자인 남북한이 협의하되, 주변국가의 이해관계도 동시에 고려할 때 보다 안정적인 평화체제를 정착시킬 수 있을 것이다.

넷째, 국민과 함께하는 정책 추진 원칙이다.

아무리 좋은 정책이라 하더라도 국민적 합의가 결여되면 정책목표를 달성하기 어렵고, 정책의 결정과 집행과정이 투명하지 않으면 국민적 지지와 신뢰를 확보하는데 한계가 있다. 따라서 국민들의 적극적인 참여와 초당적 협력을 토대로 대북정책을 수립하고 법과 제도에 따라 투명하게 추진함으로써 대북정책에 대한 국민적 합의를 높여 나가는 것이 중요하다. 정부는 국민과 쌍방향 대화를 활성화하고 정치권과의 협력을 강화해 나감으로써, 대북정책에 대한 국민적 합의를 강화하는 동시에 정책추진 과정에서 투명성도 높여 나갈 것이다.

3. 추진전략

가. 북한 핵문제의 평화적 해결

평화번영정책의 추진을 위해서는 우선 안보현안인 북한 핵문제의 평화적 해결이 필요하다.

북한 핵문제는 7천만 민족의 생명과 안전에 직결되는 문제일 뿐 아니라 민족의 공동번영을 가로막는 중대한 장애물이다. 따라서 북한 핵문제를 해결하는 것은 한반도에 평화를 정착시키고 남북관계를 진전시켜 나가는데 필수불가결하다.

정부는 이러한 인식하에서 △북한 핵 불용 △대화를 통한 평화적 해결 △한국의 적극적 역할 등 핵문제 해결 3대 원칙을 견지하면서 북한 핵문제를 해결해 나가고자 한다.

나. 한반도 평화체제 구축

한반도 평화체제 구축은 지난 50년간 한반도 질서를 규정해 온 불안정한 정전상태가 평화상태로 전환되고, 이에 대한 남북 당사자간에 평화협정이 체결될 뿐 아니라 주변 국가들에 의한 제도적 보장이 이루어진 상태를 의미한다.

평화체제 구축을 위해서는 우선 남북간 평화의 실질적 증진을 위해 남북관계를 정상화하고 남북 실질협력관계를 지속적으로 심화시켜 나가는 것이 중요하다. 남북간 경제적 교류협력을 통하여 상호 의존도가 높아지게 되면 한반도에서 군사적 긴장의 수위도 그만큼 낮아지게 될 것이다. 남북 철도·도로 연결이라는 경제협력이 군사·안보분야의 협력으로 이어지면서 비무장지대의 군사적 긴장완화에 기여하고 있는 것이 그 좋은 예라고 하겠다.

경제 분야의 협력과 함께, 군사 분야에서 긴장완화 및 신뢰구축을 위한 조치를 단계적으로 추진해 나가야 한다. 국방장관회담을 비롯한 군사당국자회담을 통해 군사적 긴장완화와 관련한 조치를 협의·이행해 나가야 한다.

한편 한반도 평화체제 구축을 위한 국제적 협력 분위기 조성차원에서 동북아 안보협력을 활성화하는 노력도 병행해 나갈 필요가 있다.

이와 같이 남북간 협력이 심화되고 군사적 긴장이 완화되어 한반도에서 평화가 실질적으로 보장될 수 있는 여건이 조성되면 남북간 평화협정을 체결할 수 있게 될 것이다. 이러한 평화협정에는 남북 당사자간 전쟁방지와 평화관리를 위한 조치가 포괄적으로 규정되어야 할 것이다.

그러나 정전체제가 평화체제로 전환되기 전까지 남북은 현 정전협정을 준수해야 한다. 또한 평화체제의 구축도 기본적으로는 자주국방과 한미군사동맹을 양대 축으로 하여 확고한 안보태세를 유지하는 가운데 추진해 나가야 할 것이다.

다. 동북아 경제중심 추진

평화번영정책에서는 중장기적으로 남북경제공동체를 건설하는 동시에 동북아의 평화번영을 위한 협력체 창설을 제시하고 있다. 이는 한반도를 평화와 번영의 중심으로 만들어 나감으로써 동북아 지역의 안정과 번영에도 기여하고자 하는 것이다.

한반도가 지닌 지경학적 특성을 고려할 때 평화가 정착되는 가운데 남북간 경제교류협력이 심화되어 남북경제공동체가 실현되면 한

반도가 동북아 경제중심으로 도약할 수 있는 발판이 마련될 수 있게 될 것이다.

남북경제공동체는 남북이 현재 서로 분리된 경제단위를 유지하면서 점차 교류·협력을 증대시켜 경제를 하나로 통합해 나가는 과정을 의미한다. 남북간 경제협력은 체제와 이념에 따른 제약이 상대적으로 낮고 상호보완성이 높다는 점에서 비교적 공동체 건설이 용이할 뿐 아니라 타 분야 공동체 건설을 촉진시킬 수도 있다.

한편 세계경제의 지역화·블럭화 추세에 따라 동북아지역에서도 국가들 간 경제협력의 필요성에 대한 관심이 증대하고 있을 뿐 아니라, 경제발전을 지속해 나가기 위해서는 역내 국가간 안보협력이 중요하다는 인식도 확산되고 있다. 동북아 국가들 간 경제·안보분야에서의 협력 수준이 높아지면 우리의 경제성장은 물론 남북관계의 안정적 발전에 유리한 국제적 환경을 제공하여 주게 될 것이다. 또한 동북아 경제·안보 협력과정에 북한이 참여하게 된다면 북한의 개방과 발전을 보다 안정적으로 지원해 나가는데 유리한 구도가 마련될 수 있는 것이다.

그러나 동북아지역 협력체를 구축하는 문제는 점진적으로 추진해 나가는 것이 바람직하다. 역내 국가들 간 경제력의 격차가 클 뿐만 아니라 상이한 체제와 이념이 공존하고 있으며 다자간 안보협의체 구축에 대한 국가간 이해관계도 차이가 있기 때문이다.

4. 특징 및 의의

평화번영정책은 역대 정부의 대북화해협력정책의 성과를 계승하고 발전시키면서 정책의 추진방식을 개선한 것으로 다음과 같은 특징과 의의를 지니고 있다.

평화번영정책은 지난 정부가 추구해 온 화해협력, 평화공존, 점진적 통일 등의 대북정책 기조를 계승하고 있다.

즉 평화번영정책은 남북이 서로 체제를 인정하고 평화공존하면서 화해협력을 통해 점진적·단계적으로 사실상의 통일 상태를 실현해 나가는 것을 지향하고 있다. 또한 이전 정부에서 이루어진 「7·4 남북 공동성명(1972.7.4)」, 「남북사이의화해와불가침교류·협력에관한합의서(1992.2.19)」(남북기본합의서), 「6·15 남북공동선언(2000. 6.15)」 등 기존의 남북간 합의도 여전히 유효하다.

평화번영정책은 기존 대북정책에 비해 정책의 내용과 외연이 확대되고, 경제와 안보분야 진전의 균형을 중시하고 있다.

과거 대북정책은 남북관계에 중점을 두고 정책의 목표와 전략을 제시하였다. 그러나 평화번영정책은 남북관계를 넘어 동북아까지로 정책 시야를 확대했을 뿐 아니라 군사안보분야의 진전도 중요시 하고 있다는 점에서 통일·외교·안보정책의 유기적인 연계와 조화를 중시한다. 특히 한반도에서 동북아로 정책 시야를 넓힘으로써, 남북관계 발전 및 한반도 평화의 당위성을 동북아 차원의 평화와 번영의 관점으로 확대함으로써 동북아속에서 한반도의 위상과 발전가능성에 대한 인식을 분명히 하고 있다.

또한 평화번영정책은 남북 경제협력의 성과가 군사 분야의 긴장완화와 신뢰구축으로 이어지고, 군사 분야의 진전이 경제협력을 더욱

촉진시키는 구도를 지향하고 있다. 즉 군사·안보분야의 긴장해소와 경제협력 확대의 효과가 서로 상승작용을 불러일으키는 방향에서 대북정책을 추진해 나가려는 것이다.

한편 평화번영정책은 정책의 추진방식과 관련하여 국민과 함께 하는 투명한 정책 추진을 강조하고 있다.

대북정책 추진과정에서 투명성과 광범위한 국민적 지지를 확보하는 것은 무엇보다도 중요하다. 이는 정책추진에 대한 정당성과 추진력을 확보해 줄 뿐 아니라 대북 협상력을 높이는데도 도움을 준다. 나아가 국제사회의 지지와 협력을 확보하기 위해서도 대북정책에 대한 국민적 합의와 투명성이 제고되어야 할 필요가 있다.

평화번영정책은 한반도에서 확고한 평화 정착을 최우선 목표로 설정하고, 경협·의심·확대를 통해 남북경제공동체 구축 기반을 조성함으로써 남북공동번영을 실현한다는 남북협력의 목표와 비전을 제시하였다는데 의의가 있다. 또한 동북아지역에서 갈등의 장이었던 한반도를 지역평화의 축으로 자리매김함으로써 평화와 번영의 동북아 시대를 주도해 나가겠다는 의지를 밝혔다는 점도 큰 의의라고 할 수 있다.

[평화번영정책의 체계]

개 념	한반도에 평화를 증진시키고 남북공동번영을 추구함으로써, 평화 통일의 기반조성과 동북아 경제중심으로의 발전토대를 마련하고 자 하는 노무현 대통령의 전략적 구상
목 표	○ 한반도 평화증진 ○ 남북 공동번영 실현 및 동북아 공동번영 추구
추진 원칙	○ 대화를 통한 문제 해결 ○ 상호 신뢰 우선과 호혜주의 ○ 남북 당사자원칙에 기초한 국제협력 ○ 국민과 함께하는 정책
추진 전략	○ 북한 핵문제 해결(단기) ○ 한반도 평화체제 구축(중기) ○ 동북아 경제중심 추진(중장기)

제3절 평화변영정책의 성과

참 여정부는 평화변영정책의 구현을 위하여 다양한 노력을 기울여왔다. 당면 안보현안인 북한핵 문제의 대화를 통한 평화적 해결을 최우선과제로 설정하고 이를 위한 여건 조성에 주력하는 한편 남북관계 진전을 위한 노력도 병행함으로써 한반도 상황을 안정적으로 관리해 왔다.

1. 북한핵 문제의 평화적 해결 여건 조성

정부는 북한핵 불용, 대화를 통한 평화적 해결, 대한민국의 적극적 역할 등 3대원칙을 확고히 견지하면서 북한핵 문제 해결을 위해 노력하였다. 남북대화 채널을 통해 북한핵 문제에 대한 우리 국민과 국

제사회의 우려를 가감 없이 전달하고, 다자회담 호응 등 조속한 해결을 지속적으로 촉구하였다.

특히 2002년 10월 북핵 문제 대두 이후 5차례 개최된 남북장관급 회담은 북핵 문제 해결을 위한 매우 중요한 채널로 기능하고 있다.

2002.11월 개최된 제8차 남북장관급회담에서는 북핵 문제를 대화를 통해 평화적으로 조속히 해결해야 한다는 우리측 입장을 분명히 전달하였으며, 제9차(2003.1) 및 제10차장관급회담(2003.4)에서는 다자회담의 필요성을 강조하였다. 또한 제11차 남북장관급회담(2003.7)에서는 다자회담의 △불가피성 △유용성 △시급성을 논거로 북한을 집중 설득하여, “핵 문제를 적절한 대화의 방법을 통해 해결해 나가기로” 합의하였다. 이러한 노력들은 제1차 6자회담(2003.8.27-29)이 열리는데 기여하였다. 또한 제12차 남북장관급회담(2003.10)에서도 6자회담 재개에 호응할 것을 강력히 촉구하는 등 제2차 6자회담 개최 분위기 조성에 주력하였다.

이와같은 남북대화를 통한 북핵 문제 해결 노력과 남북경협사업의 지속추진은 북핵 상황의 악화를 방지하여 한반도 상황을 안정적으로 관리하는 데 기여하고 있다. 미국, 중국 등 국제사회도 남북관계의 지속이 북핵 문제 해결에 도움이 되고 있는 것으로 평가하고 있다.

한편 정부는 북핵문제의 해결을 위해 미국, 일본과의 공조를 강화하면서 중국·러시아·유럽연합 등과도 긴밀히 협력해 나가고 있다.

2. 남북관계의 진전과 북한의 변화

북한핵 상황, 이라크전 등 대내외적으로 어려운 상황에서도 남북 관계는 다양한 분야에서 많은 진전을 이룩하였다.

2003년 한해 동안 남북대화는 4차례의 남북장관급회담 등 총 38회 개최되었으며 회담 일수는 106일에 이른다. 또한 대화의 분야가 다양화되고, 회담의 내용도 각종 남북경협사업들이 세부적이고 기술적인 문제들을 협의하는 단계로 접어듬에 따라 점차 전문화 되었다. 개성-문산 간 출퇴근 회담이 진행되기도 하고 대화의 장소도 개성, 문산, 금강산, 설악산 등으로 확대되었다.

남북교류협력 분야도 3대 경협사업을 중심으로 많은 진전이 있었다. 철도·도로 연결공사는 철도·도로 연결식(2003.6.14)이 개최되는 등 안정적이고 지속적으로 추진되고 있다. 개성공단 건설사업은 착공식(2003.6.30)개최, 1단계 100만평 측량·토질조사 완료 등, 개성공단 본격 건설을 위한 여건을 조성하였다. 제7차 남북경제협력추진위원회(2003.11)에서는 2004년 초에 기반시설을 착공하고, 상반기 중에 시범단지 1만평을 건설하기로 합의한 바 있다. 금강산 관광 사업은 경비지원 중단, SARS 여파 등으로 관광객이 감소하여 일시 어려움을 겪었으나, 2003년 9월부터 육로관광이 본격화되고 북측이 금강산 특구를 지정하는 등 관광 활성화의 전기가 마련되었다.

2003년 한 해 동안 남북간 교역액은 7억2천만불을 넘어섰고, 남북한주민 왕래인원도 1만6천명을 넘어서는 등 인적·물적 교류가 전년도에 비해 확대되었다. 또한 2003년 8월에는 투자보장, 청산결제, 이중과세방지, 상사분쟁 등 4개 경협합의서가 발효됨으로써 남북경협

을 뒷받침할 수 있는 제도적 기반이 마련되었다.

또한 남북경협사업의 추진이 군사적 분야의 협력으로 진전되는 경우도 있었다. 남북 철도·도로 연결 공사를 위한 비무장지대 지뢰 제거, 군 당국간 직통전화 개설(경의선: 2003.9.24, 동해선: 2003. 12.6) 등은 그 대표적 예이다.

인도적 문제 해결을 위해서도 다양한 노력을 전개하였다. 2003년 한 해 동안 3차례(6차-8차)의 이산가족 상봉행사가 실시되어 총2,691명의 이산가족이 상봉을 하였다. 또한 제5차 남북적십자회담(2003.11.4-6)에서는 금강산 이산가족면회소를 우리측이 전담건설·운영한다는데 합의함으로써, 이산가족 문제를 제도적으로 해결할 수 있는 기반이 마련되었다.

남북관계의 진전을 위한 위와 같은 정부의 꾸준한 노력은 결국 북한의 변화를 가져오는데도 영향을 미치고 있다고 할 수 있다. 아직 정치·군사 분야에서의 변화는 미약하나, 경제·사회 분야의 변화는 확대되고 다양화되는 추세를 보이고 있다. 이제 북한의 변화는 「상징적(symbolic change)」 수준을 넘어 점차 「의미 있는(significant change)」 수준으로 평가되기도 한다. 북한의 이러한 변화는 대내외적 상황변화에 적응하여 체제를 유지하기 위한 불가피한 선택일 수 있으나, 변화의 흐름을 과거로 되돌리기는 어려울 것으로 보인다.

3. 대북정책 추진에 대한 국민참여 확대

한편 참여정부는 대북정책의 투명성을 제고하고 국민적 합의기반

을 강화하기 위하여 많은 노력을 기울였다. 통일부장관이 매월 국민들을 찾아가 대북정책과 남북관계 현황에 대하여 함께 토론하고 의견을 주고받은 「열린 통일포럼」을 서울과 지방, 해외에서 18회 개최하였다. 이밖에도 매주 국정브리핑을 통하여 대북정책 추진현황을 국민들에게 상세히 알리고, 인터넷 전자공청회를 개최하여 다양한 국민의 의견을 수렴함으로써 국민과 함께하는 통일정책을 구현하였다.