

# 제1장



## 평화번영정책의 추진

제1절 통일정책의 역사적 전개

제2절 평화번영정책의 내용

제3절 평화번영정책의 성과



## 제1장 평화번영정책의 추진

2003년 2월 출범한 참여정부는 통일·외교·안보정책 전반을 포괄하는 평화번영정책을 제시하였다. 평화번영정책은 그동안 역대정부가 이룩해놓은 통일정책의 성과를 계승 발전시킨 것이다.

역대 정부의 통일정책은 당시의 국제정세, 남북관계 상황 및 국민여론 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 전쟁 도발로 인해 심각한 피해를 입었던 현실을 감안하여 '북진통일'을 주장하였다. 1960년 4.19혁명으로 출범한 장면 정부는 '북진통일'을 반대하고, 'UN 감시하의 남북 자유총선거'를 통일정책의 기조로 제시하였다.

분단 이후 국제 냉전질서 속에서 서로 상대방의 체제를 부정하면서 치열한 대결로 일관했던 남북관계는 1970년대 초반 동·서 데탕트가 진행되면서 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 발표되고, 자주·평화·민족대단결의 조국통일 3대원칙이 천명되었다.

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

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

1988년 2월 출범한 노태우 정부는 국제냉전의 해체에 부응하여 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언(7.7 특별선언)」을 발표하였는데, 이는 내외상황의 변화에 부응하여 북한의 국제적 고립탈피를 지원하고 개방을 유도함으로써 한반도에 평화를 정착시키고, 오랜 반목과 대결에서 벗어나 남북관계 개선의 새로운 전기를 마련하기 위해 천명된 것이었다. 한편 노태우 대통령은 1989년 9월 11일 국회연설을 통해 통일 과도단계인 '남북연합'을 중심으로 하는 「한민족공동체 통일방안」을 발표하였다. 또한 1990년 8월에는 「남북교류협력에관한법률」을 제정, 시행하였다.

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 공존공영하지는 대북화해협력정책을 추진하였다. 김대중 대통령은 이에 따라 ①일체의 무력도발 불용 ②일방적 흡수통일 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 남북대화가 진행되고, 이산가족교류 활성화 등 인적·물적 교류가 증대되는 등 남북관계의 의미있는 진전이 이루어졌다.

## 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 정부 하에서 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. 또한 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, 인간존엄성이 보장되는 선진 민주국가를 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 국가 발전전략이다. 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 나가 고자 한다.

진정한 동북아 시대를 열자면 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 월드컵대회의 성공적 개최과정에서 우리의 국가역량은 신장되고 국민적 자신감도 높아져 왔다. 이처럼 높아진 우리의 국가위상과 국민적 자신감은 평화변영의 동북아 시대를 열어가는 데 있어 우리의 역할 공간을 확대함으로써 평화변영정책 추진을 가능케 하였다.

둘째, 지난 정부에서 이룩해놓은 대북정책의 성과를 바탕으로 남북관계를 한 차원 더 높은 단계로 발전시킬 수 있는 여건이 성숙 되었다는 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 한반도종단철도(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, 경제관리개선조치 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 안보 현안으로 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, 아세안지역안보포럼(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 추진원칙

### 가. 목표

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 성장 잠재력을 구현할 수 있는 기틀을 다짐으로써, 동북아 경제중심으로 나아가는 토대가 마련될 수 있을 것이다.

‘남북 공동변영 실현 및 동북아 공동변영 추구’는 남북 모두의 이익을 창출·확대할 수 있도록 경제협력을 활성화시켜 나감으로써 중장기적으로 남북경제공동체를 건설하고, 이를 통해 동북아 이웃국가들의 변영에도 기여하고자 하는 것이다. 한반도가 지니는 지정학적 특성을 고려할 때 남북경제공동체가 건설되면 한반도가 대륙경제와 해양경제를 연결하고 결속시켜 나갈 수 있는 교량 역할을 수행하게 될 것이다.

### 나. 추진원칙

평화변영정책은 이러한 목표를 달성하기 위하여 ①대화를 통한 문제 해결 ②상

호신외 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 포괄하는 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

평화변영정책의 추진을 위해서는 우선 안보현안인 북한 핵문제의 평화적 해결이 중요하다. 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 북핵문제 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·안보 분야의 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 시대 추진

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

한반도가 지닌 지정학적 특성을 고려할 때 평화가 정착되는 가운데 남북간 경제 교류협력이 심화되어 남북경제공동체가 실현되면 한반도가 동북아 경제중심으로 도약할 수 있는 발판이 마련될 수 있게 될 것이다. 남북경제공동체는 남북이 현재 서로 분리된 경제단위를 유지하면서도 점차 교류 협력을 증대시켜 경제를 하나로 통합해 나가는 과정을 의미한다. 남북간 경제협력은 체제와 이념에 따른 제약이 상대적으로 낮고 상호 보완성이 높다는 점에서 공동체 건설이 비교적 용이할 뿐 아니라 타 분야 공동체 건설을 촉진시킬 수도 있다.

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

정적으로 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 안보협약체 구축에 대한 국가간 이해관계도 차이가 있기 때문이다.

#### 4. 특징 및 의의

평화변영정책은 역대 정부가 추진해 온 대북 화해협력정책의 성과를 계승하고 발전시키면서 정책의 추진방식을 개선한 것으로 다음과 같은 특징과 의의를 지니고 있다.

평화변영정책은 지난 정부가 추구해 온 화해협력, 평화공존, 점진적 통일 등의 대북정책 기초를 계승하고 있다. 즉 평화변영정책은 남북이 서로 체제를 인정하고 평화공존하면서 화해협력을 통해 점진적·단계적으로 사실상의 통일 상태를 실현해 나가는 것을 지향하고 있다. 또한 이전 정부에서 이루어진 「7.4 남북공동성명(1972.7.4)」, 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서(1992.2.19)」(남북기본합의서), 「6.15 남북공동선언(2000. 6.15)」 등 기존의 남북간 합의도 여전히 유효하다.

평화변영정책은 기존 대북정책에 비해 정책의 내용과 외연이 확대되고, 경제와 안보분야 진전의 균형을 중시하고 있다. 과거 대북정책은 남북관계에 중점을 두고 정책의 목표와 전략을 제시하였다. 그러나 평화변영정책은 남북관계를 넘어 동북아까지로 정책 시야를 확대했을 뿐 아니라 군사 안보분야의 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.

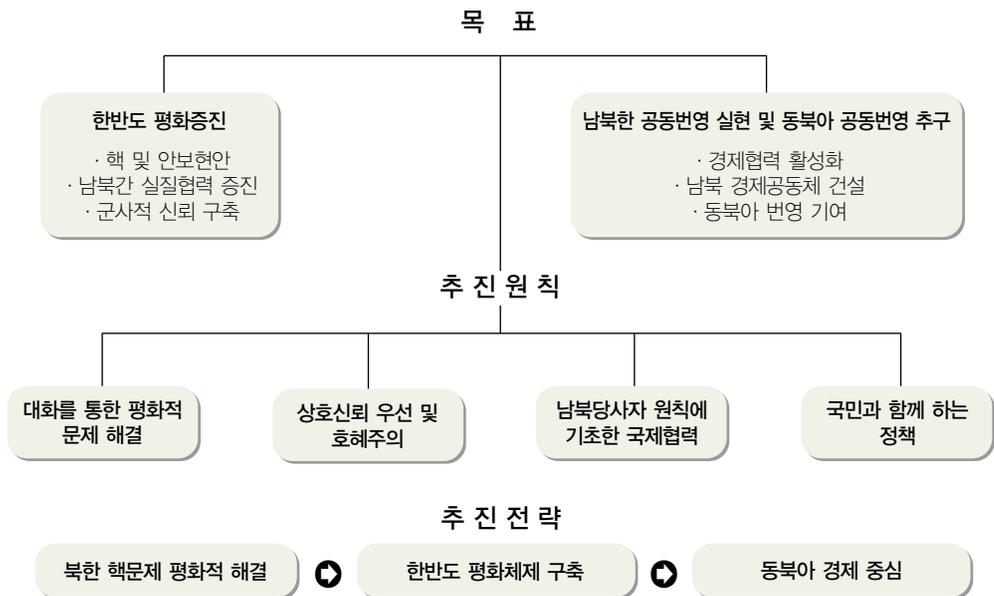
또한 평화변영정책은 남북 경제협력의 성과가 군사 분야의 긴장완화와 신뢰구축으로 이어지고, 군사 분야의 진전이 경제협력을 더욱 촉진시키는 구도를 지향하

고 있다. 즉 군사 안보분야의 긴장해소와 경제협력 확대의 효과가 서로 상승작용을 불러일으키는 방향에서 대북정책을 추진해 나가려는 것이다.

한편 평화변영정책은 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.

평화변영정책은 한반도에서 확고한 평화 정착을 최우선 목표로 설정하고, 경협을 심화 확대를 통해 남북경제공동체 구축 기반을 조성함으로써 남북 공동번영을 실현한다는 남북협력의 목표와 비전을 제시하였다는데 의의가 있다. 또한 동북아 지역에서 갈등의 장이었던 한반도를 지역평화의 축으로 자리매김함으로써 평화와 번영의 동북아 시대를 주도해 나가겠다는 의지를 밝혔다는 점도 큰 의의라고 할 수 있다.

## 【 평화변영정책의 체계 】



## 제3절 평화번영정책의 성과

참여정부는 북핵 문제, 이라크 전쟁 등 국제적 불안요소와 한반도 안보환경이 급변하는 상황속에서 출범하였다. 어려운 대내외 상황속에서도 참여정부는 평화번영정책의 구현을 위하여 다양한 노력을 기울여왔다.

당면 안보현안인 북핵 문제의 대화를 통한 평화적 해결을 최우선 과제로 설정하고 이를 위한 여건 조성에 주력하는 한편 남북관계 진전을 위한 노력도 병행함으로써 한반도 상황을 안정적으로 관리해 왔다. 또한 남북 실질협력관계를 심화·발전시키고 북한의 의미있는 변화를 촉진하였다. 이와 함께 정책의 투명성을 높이고 국민과 함께 하는 정책을 구현하기 위한 다양한 방안을 추진하였다.

### 1. 북한 핵문제의 평화적 해결 추진

2002년 10월 다시 대두된 북핵 문제는 우리의 안보에 대한 직접적인 위협인 동시에 동북아의 평화와 안정에 대한 중대한 도전으로 정부는 ①북한이 어떠한 경우에도 핵을 보유해서는 안되며, ②평화적인 방법을 통해 북핵문제를 근원적·포괄적으로 해결해 나간다는 원칙과 함께, ③북핵 문제의 직접적 당사자로서 우리의 입장이 최대한 반영될 수 있도록 적극적인 역할을 수행한다는 확고한 3원칙 아래 북핵 문제의 조속하고도 평화적인 해결을 위한 외교적 노력과 함께 남북대화 채널을 통해 북한을 설득하는 노력을 적극 전개해왔다.

우리 정부와 유관국들의 노력으로 2003년 4월 북경에서 미국, 중국, 북한이 참가한 가운데 3자회담이 개최되어 다자대화의 과정이 시작되었다. 이를 기초로 2003년 8.23~27간 북경에서 미국, 일본, 중국, 러시아, 남·북한이 참여하는 제1차

6자회담이 개최되었으며, 이후 2차례의 6자회담(2차 6자회담 : '04.2.25~28, 3차 6자회담 : '04.6.23~26)과 2차례의 실무그룹회의가 진행되었다. 총 3차례 개최된 6자회담을 통해 회담 참가국들은 △한반도 비핵화, △대화를 통한 평화적 해결, △포괄적·단계적 해결 등 북핵 문제 해결을 위한 주요 원칙에 합의를 이루었다.

6자회담 진행과정에서 우리 정부는 주요 사안에 대해 구체적이고 합리적인 구상을 제시함으로써 참여국간 논의의 기초를 제공하는 등 실질적인 논의와 의견 접근을 위해 외교적 노력을 적극 경주하였다.

이와 함께 정부는 남북대화를 통해 북한을 설득하는 노력도 지속해왔다. 특히 2002년 10월 북핵 문제 대두 이후 총 7차례 개최된 남북장관급회담에서 우리측은 북측에 북핵 문제에 대한 우리 국민과 국제사회의 우려를 가감없이 전달하고, 북핵 문제의 실질적 진전을 위한 태도전환을 지속적으로 촉구하였다. 남북대화를 통한 대북 설득은 6자회담에 북한이 호응해 나오는데 기여하는 등 북핵 문제 해결을 위한 유용한 채널로 기능하고 있는 것으로 평가된다.

한편 노무현 대통령은 북핵문제로 한반도에 긴장이 조성된 상황에서 2003.5~7월 미국·일본·중국 방문 등 일련의 정상회담을 통해 북핵문제의 평화적 해결 원칙을 확고히 정립하였다. 한·미 정상회담('03.5.14)에서 양 정상은 핵문제 해결과 남북관계 병행이라는 절충점을 도출함으로써 핵상황의 악화와 군사적 긴장을 막을 수 있었다. 북핵문제를 둘러싼 한·미 관계 악화 우려도 불식시킬 수 있었다. 제4차 6자회담 개최를 앞두고, 북한이 대화에 나오지 않는 상황에서 2004년 하반기에는 APEC 계기 한·미 정상회담('04.11.20) 등 6자회담 참가 5개국간 양자 정상회담(11.19~20), ASEAN+3 계기 한·중·일 3국 정상회담(11.29) 등 일련의 정상외교를 통해 △북핵 불용, △북핵 문제의 평화적 해결, △북한의 전략적 결단 필요성, △6자회담 조기재개 필요성 등에 대한 국제적 공감대를 이끌어 내었다. 특히, APEC계기 한·미 정상회담에서는 북핵 문제를 한·미간 최우선 과제로 다루어 나가기로 합의하였고, 6자회담 틀 내에서 평화적·외교적으로 해결해 나간다는 입장을 재확인한 바있다. 앞으로도 정부는 6자회담 과정이 지속되고 가시적 성과를 낼 수 있도록 한·미·일 공조와 더불어 중·러 등 회담 참가국들과의 협력을 강화하는 한편 남북대화를 통해 6자회담 진전을 촉진해 나가는 등 적극적 역할

을 수행해 나갈 것이다.

## 2. 한반도 평화정착 기반 조성

참여정부는 출범과 함께 평화변영정책을 통해 한반도에서의 평화정착을 본격적으로 추진한다는 입장을 밝힌바 있다. 이는 불안정한 정전체제 하에서의 상호 불신과 대결로 인한 남북 적대관계를 청산하고 평화공존과 화해협력의 남북관계를 정착시켜 나감으로써 한반도에서 항구적인 평화를 실현하고자 하는 것이다.

이를 위해 정부는 당면한 북한 핵문제의 평화적 해결 노력과 함께, 남북간 교류협력을 심화·확대시켜 나가면서 이러한 성과가 군사적 긴장완화와 신뢰구축으로 이어질 수 있도록 노력해 왔다. 즉, 경제와 안보의 균형발전을 도모함으로써 한반도 평화정착의 기반을 조성해 온 것이다. 다양한 분야에서의 남북간 교류협력이 진행되면서 오랜 시절 분단과 대결의 상징이던 군사분계선이 남북간 교류와 협력이 일상화 되는 공간으로 변모되고 있다.

북한이 그간 소극적 태도를 보여오던 군사분야에서도 중요한 진전을 이룩하였다. 남북은 제13차 남북장관급회담(2004.2.6)에서 남북관계를 안정적으로 발전시키기 위해서는 한반도의 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 본격적인 협력이 필요하며, 이를 위해 남북교류협력의 군사적 보장을 위한 기존의 남북군사실무회담과는 별개로 쌍방 군사당국자간 회담을 개최한다는 데 합의하였다. 이에 따라 두 차례의 남북장성급군사회담(2004.5.26 금강산, 6.3~4 설악산)을 개최하였고 남북은 「서해 해상에서의 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」를 채택한 바있다.

이는 분단 이래 처음으로 이루어진 남북간의 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 조치로 평가된다. 특히, 한반도 평화정착은 남북간의 실질적인 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 통해 실현 가능하다는 점에서 이 합의는 한반도 평화정착의 기반 조성에 있어 중요한 의의를 지닌다고 할 수 있다.

### 3. 남북관계의 진전과 북한의 변화

참여정부 들어 남북대화와 남북 인적·물적 교류는 더욱 확대되는 추세이며, 개성공단 건설, 철도·도로 연결, 금강산 관광 등 3대 경협사업은 제도화 단계에 진입하였다.

남북대화는 참여정부 출범 이후 2004년말까지 총56회 개최되었으며, 합의서 채택 건수가 44건에 이르고 있다. 대화의 분야도 다양해지고, 회담의 내용도 점차 구체화, 전문화되는 등 실질 대화가 증대되었다. 회담 장소도 개성, 문산, 금강산, 설악산 등으로 확대되었다.

남북간 인적왕래도 점차 확대되어 2002년에는 13,877명이었던 왕래인원이 2003년에는 16,303명으로, 2004년에는 2만명을 돌파, 26,534명이 군사분계선을 넘어 남북을 오갔다. 남북간 교역액도 점차 증가추세를 보이고 있다.

남북경제협력도 3대 경협사업을 중심으로 꾸준히 진전되어 제도화 단계에 들어섰다. 개성공단은 2003.6.30 착공식을 개최한 이후 1년만인 2004.6.30 시범단지 부지조성공사가 완공되어 2004.12.15 첫제품이 생산되었다. 경의선·동해선 도로는 2004.11 연결공사를 완료하였고, 철도는 2005년 연결을 목표로 공사가 진행중이다. 금강산 관광도 2003년 9월 육로관광이 실시되면서 관광객이 꾸준히 증가하고 있다.

인도적 문제 해결을 위해서도 다양한 노력을 전개하였다. 참여정부 들어 총4차례의 이산가족 상봉행사를 통해 총 3,767명의 이산가족이 상봉하였다. 또한 2003.11 제5차 적십자회담을 통해 금강산 이산가족면회소를 우리측이 전담 건설·운영하기로 합의하여 이산가족 상봉을 보다 확대할 수 있는 기반을 마련한 바 있다. 정부는 북한의 인도적 상황을 개선하기 위해 매년 비료를 지원하고 식량차관을 제공하고 있으며, 특히 2004년 발생한 용천 재해를 복구하기 위해 정부와 민간이 총 648억원 상당의 물품을 지원한 바 있다.

남북관계의 진전을 위한 위와 같은 정부의 꾸준한 노력은 북한의 변화를 촉진하는데 많은 영향을 미친것으로 평가된다. 2002년 7.1 경제관리개선 조치 이후 최근 북한에서는 경제·사회·문화 분야를 중심으로 많은 변화가 진행되고 있으며,

실리·실력·실적(三實主義)<sup>1)</sup>이 중시되는 사회로 전환되고 있는 것으로 평가된다.

경제적으로 부족한 물자 공급·유통 확대를 위해 시장기능을 강화하고 인센티브 제 등 시장경제적 요소가 도입·확산되고 있으며, 사회·문화적으로는 주민들 사이에 실용주의적 가치관과 시장경제 마인드가 확산되고 있는 추세이다.

정치·사상적 측면에서는 당·정 간부의 세대교체 추진 및 실무중심의 경제분야 인사 기용, 실리사회주의 개념 도입 등 체제내적·미시적 변화의 움직임이 있지만 우리식 사회주의·선군정치를 내세우면서 기존 사회주의의 체제유지에 주력하고 있다.

북한은 향후 물가상승, 재정적자 증가, 사상해이 등 문제점 때문에 개혁·개방의 속도와 범위를 일시적으로 조절할 가능성은 있으나, 변화의 흐름 자체를 되돌리기는 어려울 것이다. 중국·베트남의 경우에도 개혁·개방과정에서 물가상승 및 부정부패 확산 등 부작용으로 인해 개혁·개방이 일시 후퇴한 바 있으나 각각 남순강화(’92년, 중국), 도이모이(’86년, 베트남)를 통해 개혁·개방을 본격화한 바 있다.

따라서, 북한의 각 분야에서 진행되고 있는 변화는 양적·질적으로 확대·심화되고 제도화 과정을 겪으면서, 변화의 불가역적 특성에 따라 궁극적·장기적으로 전 분야의 「근본적인 변화」로 진전될 것으로 보인다.

이러한 북한의 변화는 체제생존을 위한 북한 스스로의 자구노력과 함께 우리의 일관된 대북 화해협력정책의 복합적 작용에 기인한 것으로 평가할 수 있다.

#### 4. 대북정책 추진에 대한 국민적 합의기반 강화

참여정부는 ‘국민과 함께하는 정책’을 평화변영정책의 추진 원칙중 하나로 삼아 대북정책에 대한 국민적 합의와 공감대를 넓히기 위해 노력해 왔다.

우선, 정부는 정책추진의 대내외적 투명성을 강화해 왔다. 즉, 정책결정 및 집행과정, 대북접촉 과정 등을 투명하게 관리하고, 법과 제도에 따라 추진해 나감으로써 국민의 알 권리를 충족시키고, 정책에 대한 신뢰를 높이기 위해 노력해왔다.

1) 김정일 당 총비서 추대 6돌 기념 중앙보고회(’03.10.7)에서 최태복(최고인민회의 의장)은 ‘경제면에서는 정보 산업시대의 요구에 맞게 實利를 중시하고 實力과 實績으로 당을 받들 것(3實)’을 촉구하였음.

아울러 평화변영정책이 정치권의 광범위한 이해와 협조 속에 추진될 수 있도록 여·야당 및 국회와의 협력을 제도화하기 위해 힘써 왔다. 주요 정책에 대해 수시로 국회 상임위원회와 남북관계발전특별위원회 등에 보고·협의하고, 여당은 물론 야당측에도 설명하고 의견을 구하는 절차를 거침으로써 대북·통일정책이 초당적 정책으로 발전할 수 있는 토대를 마련하였다.

또한 정책수립과 집행과정에 국민들의 다양한 의견을 조사·수렴하고, 정부와 국민간에 상호 소통할 수 있는 방안을 마련해 나감으로써 국민들이 직접 참여할 수 있는 기회를 확대해 왔다. 각종 위원회와 자문기구 등을 통해 민간 전문가의 참여기회를 넓히고, 「열린 통일포럼」, 「장관-정책고객과의 대화」 등 쌍방향 커뮤니케이션의 장을 마련하여 정책 수요자인 국민의 의견을 반영한 정책추진에 힘썼다.

이와 함께 남북관계 및 북한실상, 한반도를 둘러싼 국제환경 등에 대해 국민들이 올바르게 인식할 수 있도록 균형 있는 통일교육과 홍보활동을 전개하였다. 남북관계와 국민의식의 변화에 부응할 수 있도록 교육내용과 방향을 정립하고, 다양한 교육 프로그램과 홍보활동을 통해 대북정책 및 통일문제에 대한 국민들의 관심과 이해를 제고해 오고 있다.

이 같은 노력에 힘입어, 남북 정상회담 이후 급속히 진전된 남북관계 속에서 빚어졌던 우리 사회 내부의 이른바 ‘남남갈등’과 ‘퍼주기’ 논란 등이 많이 해소되고, 국민적 공감대가 확산됨으로써 정책 추진과정에서 일관성을 유지할 수 있게 된 것은 적지 않은 성과라고 할 수 있다.