참여정부 국정운영백서 ❺

통일 · 외교 · 안보

참여정부 국정운영백서 ❺

통일 · 외교 · 안보

국정홍보처

참여정부 국정운영백서 편찬위원회

편찬위원장

김병준 정책기획위원장

편찬위원

1권 총론 / 대통령 발언록

성경륭 정책실장(감수)

정동수 정책조정비서관(책임집필)

2권 민주주의

차성수 시민사회수석, 이호철 민정수석, 천호선 홍보수석(감수)

윤건영 정무기획비서관(책임집필)

3권 경제

김대유 경제정책수석(감수)

문일재 경제정책비서관(책임집필)

4권 사회

김용익 사회정책수석(감수)

김동완 사회정책비서관(책임집필)

5권 통일 · 외교 · 안보

백종천 통일외교안보정책실장(감수)

배기찬 동북아비서관(책임집필)

6권 균형발전

이민원 국가균형발전위원장(감수)

남동균 국가균형발전위원회비서관(책임집필)

7권 정부혁신

차의환 혁신관리수석(감수)

권해상 혁신관리비서관(책임집필)

8권 일지 / 자료

김정호 기록관리비서관(책임집필)

편집 총괄

김종민 국정홍보비서관

발간사

참여정부는 북핵과 신용불량자 위기 속에서 출발해 지난 5년 동안 이를 극복하고 민주주의 개혁, 국민소득 2만 달러 달성, 동반성장, 동북아 평화 정착, 균형발전, 정부혁신 등 각 분야의 성과를 통해 대한민국을 선진국으로 발전시켰다.

권위주의, 특권과 유착을 청산하고 공정하고 투명한 민주주의를 뿌리내렸다. 대통령의 권력은 그 어느 때보다 겸손해졌고 초과권력을 위해 이용됐던 권력기관들은 모두 제자리로 돌아갔다. 권력에 의해 굴절됐던 과거사의 상처도 치유하고 있다.

정경유착과 관치경제를 청산하고 시장경제를 정착시켰다. 국민소득 2만 달러와 수출 3천억 달러 달성은 이렇게 공정하고 투명한 기업경영과 시장경쟁이 만들어낸 경제성과다. 미래의 성장을 위해 한 · 미 FTA 협상도 타결시켰다.

참여정부는 지난 시기 성장 제일주의, 승자독식이 만들어낸 양극화 문제를 국민적 의제로 제기하고 이를 해결하기 위해 노력한 최초의 정부다. 성장과 복지가 함께 가는 사회를 만들기 위해 복지재정과 사회투자를 꾸준히 늘렸다.

북핵 문제로 전쟁 위기까지 치달았지만 평화적 해결이라는 원칙을 버리지 않고 북한과 주변국들을 끈질기게 설득해 한반도, 나아가 동북아시아에 평화와 번영의 대세를 만들어냈다. 남북정상회담으로 이제 정전체제 종식과 평화협정 체결까지 내다보게 되었다. 한 · 미 간 여러 난제들을 풀어내고 수평적 동맹 관계로 성숙시켰다.

행정복합도시, 혁신 · 기업도시 등 균형발전 사업을 통해 수도권 집중을 해결하고 국토의 고른 성장을 도모한 것과 정부 혁신을 통해 행정 및 대국민 서비스의 질을 높인 것도 참여정부의 중요한 성과다.

이런 성과에도 불구하고 '참여정부 실패론' '잃어버린 10년' 등의 이해할 수 없는 주장이 남발되는 것은 대한민국 발전을 위해서도 바람직하지 않은 일이다. 『참여정부 국정운영 백서』는 참여정부의 성과와 한계를 가감 없이 기록함으로써 향후 국정운영과 역사적 평가에 긴요한 사료가 될 것이다. 이 책이 참여정부에 대한 공정하고 성숙한 담론을 이끌어내는 데 쓰이길 기대해본다.

2008년 2월

참여정부 국정운영백서 편찬위원장 김병준

머리글

참여정부는 출범과 더불어 3대 국정목표의 하나로 '평화와 번영의 동북아시대'를 설정하였다. '평화와 번영의 동북아시대'는 참여정부의 핵심적인 국가안보목표로서 21세기 우리나라와 동북아시아가 나아가야 할 비전을 제시하고 있으며, 참여정부의 국정철학과 국가안보전략을 포괄하고 있다. 참여정부는 '평화와 번영의 동북아시대'를 구현하기 위해 균형적 실용외교, 협력적 자주국방, 신뢰와 포용의 대북정책이라는 3대 분야로 구성된 평화번영정책을 제시하고 이를 일관되게 추진해 왔다.

평화번영정책을 통해 참여정부는 이들 분야에서 많은 성과를 이루어 21세기 우리의 생존과 번영을 위한 유리한 환경을 조성할 수 있었다. 균형적 실용외교 분야에서는 6자회담에서 주도적 역할을 수행함으로써 북핵문제 해결의 가시적 진전과 함께 앞으로 한반도 평화체제 및 동북아 다자안보협의체로 나아갈 수 있는 기틀을 마련하였다. 동북아 협력과 통합의 질서를 형성하기 위해 한 · 미, 한 · 일, 한 · 중, 한 · 러 관계를 발전시키고, 미래지향적 역내 관계를 구축하기 위해 노력하였다. 또한 APEC, ASEAN+3/EAS, ASEM 정상회의 등 다자회의에 적극 참여하여 지역내 및 지역간 협력 강화를 위한 노력에 기여하였다. 나아가 글로벌 협력외교를 적극적으로 추진하고 유엔사무총장을 배출하는 등 우리의 국제적 위상을 강화하였으며 전방위적 자유무역협정(FTA) 추진과 에너지 · 자원 외교를 통해 지속적인 성장동력을 확보해 나갔다.

협력적 자주국방 분야에서는 '국방개혁 2020' 법제화로 가능한 한 우리 힘으로 우리의 안보를 책임질 수 있는 선진 국방체계를 구축하였다. 이와 동시에 전시작전통제권 전환 일정 확정 등 성공적인 한미동맹 재조정을 통해 21세기형 한미동맹관계를 구축하였다. 나아가 이라크, 아프간 및 레바논 파병 등 국제평화유지와 재건 활동도 활발히 전개하여 우리의 국제적 위상을 높이고 한국의 평화이미지를 국제사회에 각인시켰다.

신뢰와 포용의 대북정책 분야에서는 우선 역사적인 '2007 남북정상회담' 개최를 들 수 있다. 이 회담에서 합의한 '2007 남북 정상선언'은 한반도 평화정착, 남북한 공동번영, 화해와 통일을 위한 실천적 틀을 제시함으로써 한반도 웅비의 시대를 열어나갈 수 있는 토대를 구축하였다. 또한 참여정부는 다방면의 남북 대화를 정례화하고 이를 뒷받침하기 위한 법적, 제도적 기반을 강화하여 남북 화해협력을 제도화하였다. 특히, 참여정부에서 남북 교류협력은 그 어느 때보다도 확대 · 심화되었고, 서로에 대한 이해와 신뢰의 폭이 넓어졌다.

이러한 내용을 담고 있는 통일 · 외교 · 안보 분야 국정운영백서는 이전 정부에서 발간한 것과는 형식과 내용에 있어서 많은 차이를 보이고 있다. 무엇보다도 형식에 있어서 과거의 단편적 기술형식에서 탈피, 통일 · 외교 · 안보 분야를 체계적 · 종합적으로 구성하였다. 내용에 있어서도 정책 추진 배경 및 경과, 그리고 이에 대한 반응 등을 포함하였다. 아무쪼록 이번 통일 · 외교 · 안보 분야 국정운영백서가 참여정부 안보정책의 성과에 대한 국민 여러분들의 이해의 폭을 넓히고 나아가 차기정부의 정책수립에도 참고자료로 활용되기를 바란다.

대통령비서실 통일외교안보정책실장 백종천

차 례

제1편 총론 : 동북아시대 구상과 평화번영정책

제1장 노무현 대통령의 동북아시대 구상 14

제1절 추진 배경 • 14

제2절 동북아시대 구상의 구체화 • 16

제3절 동북아시대 구상의 의미 • 19

제2장 동북아시대 구현을 위한 평화번영정책 23

제1절 평화번영정책의 의미 • 23

제2절 평화번영정책의 추진전략 • 25

제3절 평화번영정책의 전개 • 31

제2편 균형적 실용외교

제3장 북핵문제 해결 진전과 한반도 평화체제 42

제1절 참여정부의 북핵 해결 원칙과 방향 • 44

제2절 6자회담과 북핵 해결과정 • 53

제3절 한반도 평화체제 • 77

제4장 동북아 협력과 통합의 질서 모색 82

제1절 미래지향적 역내 관계 구축 • 82

제2절 동북아의 통합질서 모색 • 107

제5장 **외교역량 강화와 글로벌 협력외교** 123

제1절 국가외교역량 강화와 유엔 사무총장 배출 • 123

제2절 다자외교를 통한 협력관계 증진 • 133

제3절 경제외교를 통한 국익창출 극대화 • 158

제3편 협력적 자주국방

제6장 **자주국방과 선진 국방체계 구축** 180

제1절 자주국방 추진과 「국방개혁 2020」 법제화 • 180

제2절 선진 국방체계 구축 • 187

제3절 군 구조 개편과 미래지향적 첨단전력 강화 • 197

제4절. 병영문화 개선 • 205

제5절 병역제도 개선 • 213

제7장 **한 · 미동맹 재조정과 21세기형 동맹관계 구축** 223

제1절 한 · 미동맹 재조정 : 추진 배경과 경과 • 223

제2절 전시작전통제권 전환과 한국형 공동방위체제 • 235

제3절 용산기지 이전 및 주한미군 재배치 • 248

제4절 주한미군의 안정적 주둔여건 보장 • 256

제8장 국제 평화유지활동과 이라크 파병 266

제1절 한국군의 평화유지활동(PKO) 현황 • 266

제2절 평화 · 재건 지원부대 이라크 파병 • 270

제3절 파병 부대 성격 및 규모 • 274

제4절 파병 준비 및 주요 활동과 성과 • 278

제4편 신뢰와 포용의 대북정책

제9장 2007 남북정상회담과 남북관계 신뢰구축 284

제1절 2007 남북정상회담 추진 배경과 진행 경과 • 284

제2절 2007 남북정상선언의 주요 내용과 의미 • 293

제3절 2007 남북정상회담 후속조치 추진 • 306

제10장 남북 화해협력의 제도화 추진 331

제1절 남북대화의 정례화 • 331

제2절 법 · 제도적 기반조성 • 361

제11장 남북 교류협력의 확대 · 심화 370

제1절 남북 경제협력 추진 현황 • 370

제2절 개성공단 사업의 안정적 추진 • 378

제3절 사회문화협력사업 • 386
제4절 인도적 문제 해결 노력 • 392

1

총 론 :
동북아시대 구상과 평화번영정책

1

노무현 대통령의 동북아시대 구상

제1절 추진 배경

21세기에 들면서 세계는 이전과는 다른 두 가지의 큰 특징을 띠게 되었다. 하나는 냉전종식 이후 미국 중심의 세계질서가 유지되는 가운데 '테러와의 전쟁'이라는 전혀 새로운 안보환경에 직면했다는 점이다. 또 하나는 20세기 후반 일본의 부상에 이어 21세기에 들어 '중국의 부상'이 본격화되었다는 점이다. 이를 통해 동북아는 경제문제뿐만 아니라 안보문제에서도 세계적 관심의 초점이 되었다.

우선, 2001년 9 · 11 테러를 계기로 세계 정세는 큰 변화를 겪었다. 미국을 비롯한 국제사회의 주요 국가들은 전통적 국가안보의 틀을 벗어나 변화된 안보환경에 적응할 수 있는 새로운 안보 패러다임을 준비했다. 특히 미국은 핵무기와 미사일 등을 포함한 대량살상무기의 확산 방지를 최우선적인 국가안보 목표로 설정하고 적극적인 군사안보 전략을 채택했다. 이와 동시에 미국은 새로운 군사안보전략에 따라 전세계적인 동맹관계 재조정을 추진했다. 이러한 미국의 정책변화는 기존의 한 · 미 동맹관계에도 지대한 영향을 미치고 있었다.

또한 경제 · 에너지 · 자원 · 환경 등 비군사적 영역의 안보문제가 새롭게 부각되었다.

이러한 문제는 국제적인 규모로 발생하고 전세계적으로 급속히 확산되는 특징을 보이고 있어, 국제적인 공동대처와 함께 국내적으로도 광범위한 영역에서 종합적인 대처가 요구되었다. 이를 위해 각 분야에서 안보역량을 강화하고, 국제기구 및 지역별 다자안보 대화를 통한 범세계적인 공동 노력이 절실히 필요하게 되었다.

한편 21세기의 동북아는 세계의 중심지역으로 급부상하면서, 역내 국가 간에는 상호협력과 대립의 양상이 나타나고 있었다. 동북아는 세계인구의 23.6%, GDP의 19%, 세계 외환보유고의 약 40%를 차지하면서 북미, 유럽과 더불어 세계경제의 3대 중심축의 하나가 되었다. 그리고 한 · 중 · 일 3국의 총수출에서 역내 수출이 차지하는 비중이 1995년의 14%에서 2005년 20.2%, 수입의 경우 22%에서 27.6%로 상승할 정도로 역내 경제협력도 증대했다.

그러나 동북아에는 이러한 경제적 부상과 협력관계의 발전에도 불구하고 대립과 불안정이 상존하고 있었다. 왜냐하면 동북아는 세계적 강국인 미국과 일본, 그리고 중국과 러시아의 전략적 이해관계가 교차하는 공간일 뿐만 아니라 역사적 상처가 제대로 아물지 않았기 때문이다. 세계 초강대국 미국은 동북아에서의 영향력을 계속 유지하려 했고, 급부상하는 중국은 '화평굴기(평화로운 부상)'를 슬로건으로 적극적인 대외정책을 펼쳤다. 세계 제2의 경제강국 일본은 미 · 일동맹 강화와 헌법개정 등을 통해 이른바 '보통국가화'를 추구했으며, 냉전시기 세계 패권경쟁의 한 축이었던 러시아는 국력의 신장과 중국과의 전략적 동반자 관계를 통해 과거의 영광을 회복하려 했다.

동북아의 이러한 대립구도를 더욱 악화시킬 수 있는 요인은 북핵문제였다. 특히 2002년 10월 북한의 우라늄 농축프로그램(UEP)문제로 제2차 북핵 위기가 발발한 이후 북핵문제를 둘러싼 미국과 북한의 대결로 한반도에는 일촉즉발의 긴장이 조성되었다. 북핵문제는 한반도의 평화가 얼마나 취약한 토대 위에 있는지, 한반도의 위기에 따라 동북아의 평화가 얼마나 흔들릴 수 있는지를 극명하게 보여주었다.

결국 2003년 2월, 참여정부가 출범할 당시의 세계, 특히 동북아와 한반도를 둘러싼 안보환경은 지각이 크게 변동하는 시기였다고 할 수 있다. 미국이 세계적 차원에서 전개한 테러와의 전쟁이 북한의 핵문제와 결부되고, 중국의 강대화와 일본의 우경화에 따른 동북아의 세력관계 변동이 한국의 외교안보에 새로운 과제를 던지고 있었다. 이러한

안보의 위협요인 속에서도 동북아의 경제적 급성장과 2000년 남북정상회담 이후 전개된 남북간 교류협력의 심화는 새로운 기회요인이 되었다. 또한 북핵문제, 나아가 북한문제로 인해 우리가 급변하는 동북아의 정세에 주도적으로 대응할 수 있는 힘이 위축되었지만, 세계 12위권의 경제력과 민주화의 진전, 그리고 북한을 능가하는 강력한 군사력은 새로운 외교 · 안보 · 대북정책을 펼 수 있는 기반이 되었다.

제2절 동북아시대 구상의 구체화

노무현 대통령은 2003년 2월 25일 취임사에서 동북아시대 구상을 공식적으로 천명하면서 한반도와 동북아의 미래에 대한 새로운 비전과 실천전략을 밝혔다.

취임사에서 밝힌 노무현 대통령의 동북아시대 구상은 2003년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 보다 정교화 · 구체화되었다.

노무현 대통령은 취임사에서 동북아 지역이 갖는 무한한 경제적 잠재력과 동북아 중심에 위치한 한반도의 진취적 역할 가능성을 강조했고, 8 · 15 경축사에서는 한반도와 동북아 평화의 중요성, EU 통합의 교훈, 동북아 지역에서의 새로운 질서의 필요성 등을 강조하였다. 특히 8 · 15 경축사를 통해 노무현 대통령은 강한 군대와 융성한 경제만으로는 평화를 지켜낼 수 없으며, 한반도와 동북아에 통합의 질서, 평화의 체제가 제도적으로 정착되어야 한다는 점을 역설하였다.

취임사와 8 · 15 경축사를 통해 천명된 노무현 대통령의 동북아시대 구상은 이미 후보자 시절부터 구상되고 발전되어 왔다. 예비 후보 시절이었던 2001년 11월, 노무현 후보는 안동시민회관에서 행한 「21세기 시대정신과 리더십」이라는 특강에서 '동북아 시대, 통합의 시대, 가치문화의 시대'를 강조하였다. 여기서 노무현 대통령은 남북관계의 새로운 시대를 통해서 한국은 '변방의 역사', '주변의 역사'를 청산할 수 있고, 동북아에는 평화와 번영의 질서가 형성될 수 있다고 강조했다.

또한 노무현 후보는 2002년 9월 유럽연합의 기자단을 대상으로 행한 「동북아의 평화와 번영을 위한 새로운 질서」라는 강연에서 우선 우리의 시각을 한반도에서 동북아로

대통령 발언

이제 우리의 미래는 한반도에 갇혀 있을 수 없습니다. 우리 앞에는 동북아시대가 도래하고 있습니다. 근대 이후 세계의 변방에 머물던 동북아가 이제 세계 경제의 새로운 활력으로 떠올랐습니다. 21세기는 동북아시대가 될 것이라는 세계 석학들의 예측이 착착 현실로 나타나고 있습니다. 동북아의 경제규모는 세계의 5분의 1을 차지합니다. 한 · 중 · 일 3국에만 유럽연합의 네 배가 넘는 인구가 살고 있습니다.

우리 한반도는 동북아의 중심에 자리 잡고 있습니다. 한반도는 중국과 일본, 대륙과 해양을 연결하는 다리입니다. 이런 지정학적 위치가 지난날에는 우리에게 고통을 주었습니다. 그러나 오늘날에는 오히려 기회를 주고 있습니다. 21세기 동북아시대의 중심적 역할을 우리에게 요구하고 있는 것입니다.

우리는 고급 두뇌와 창의력, 세계 일류의 정보화 기반을 갖고 있습니다. 인천공항, 부산항, 광양항과 고속철도 등 하늘과 바다와 땅의 물류기반도 구비해 가고 있습니다. 21세기 동북아시대를 주도적으로 열어 나갈 수 있는 기본적 조건을 갖추어 가고 있습니다. 한반도는 동북아의 물류와 금융의 중심지로 거듭날 수 있습니다.

동북아시대는 경제에서 출발합니다. 동북아에 '번영의 공동체'를 이룩하고 이를 통해 세계의 번영에 기여해야 합니다. 그리고 언젠가는 '평화의 공동체'로 발전해야 합니다. 지금의 유럽연합과 같은 평화와 공생의 질서가 동북아에도 구축되게 하는 것이 저의 오랜 꿈입니다. 그렇게 되어야 동북아 시대는 완성됩니다. 그런 날이 가까워지도록 저는 혼신의 노력을 다할 것임을 굳게 약속드립니다.

– 2003년 2월 25일 제16대 노무현 대통령 취임사에서

확장할 것을 강조하였다. 그리고 대북 '화해협력정책'을 '평화와 공동번영정책'으로 계승 · 발전시켜, 미 · 중 · 일 · 러 등 동북아 4강 사이의 평화를 중재하고 주도하는 역할까지 담당할 수 있는 '동북아의 평화중심국가 실현'을 목표로 삼고 있다는 것을 밝혔다. 나아가 경제적 번영이라는 차원을 추가해 남북이 협력해 동북아에 평화적이고 경제적인 프로젝트를 만들고, 이 프로젝트에 미 · 중 · 일 · 러 · EU 등 관련국이 참가하는 매력적인 구상을 내놓겠다고 밝힌 바 있다.

노무현 대통령의 동북아시대 구상은 후보 시절에 이어 대통령 당선자 시기에 더욱 발전되었다. 노무현 대통령 당선자는 2003년 2월 6일 인천국제공항에서 열린 '동북아 경제중심국가 건설 국정과제토론회'에서 동북아시대 구상의 개념에 대해 다시 한번 정리했다. 즉 당선자는 당시에 ①동북아 물류비즈니스 중심국가 ②동북아 물류비즈니스 중

대통령 발언

불과 100여 년 전만 해도 우리는 나라를 지켜낼 군대도, 군대를 키울 경제력도 없었습니다. 급변하는 세계질서를 읽어내고 새로운 질서에 대처할 방도를 세울 만한 지혜도, 국민의 뜻과 힘을 하나로 모을 역량도 없었습니다.

강한 군대와 융성한 경제만으로 나라와 국민의 안전을 완벽하게 보장할 수는 없습니다. 전쟁이 일어나지 않도록 해야 합니다. 한반도와 동북아시아에 평화체제를 구축해야 합니다.

유럽은 50년 전부터 공동체 질서를 출범하여 평화와 공동번영의 질서를 구축하고, 이제 국가간 통합의 길로 들어서고 있습니다. 오랜 세월 계속된 전쟁으로 생긴 대립과 반목의 장벽을 거의 허물어 버리고, 그 위에 화해와 통합의 질서를 세우고 있습니다.

저는 정치를 시작하기 전부터 유럽이 만들어 가는 새로운 역사를 부러운 눈으로 바라보았습니다. 그 과정을 지켜보면서, 지역협력을 통한 평화와 공동번영의 질서가 세계적으로 확산되어 가는 것이 21세기 세계사의 조류가 될 것이라는 믿음을 갖게 되었습니다.

동북아시아에도 협력과 통합의 새로운 질서를 만들어 가야 합니다. 그래서 다시는 강대국의 틈바구니에서 어디에 기댈 것인가를 놓고 편을 갈라 싸우다 치욕을 당하는 역사를 반복하지 말아야 합니다. 이것이 저의 '동북아시대' 구상의 핵심입니다.

– 2003년 8월 15일 노무현 대통령 제58주년 광복절 경축사에서

심지 ③동북아 중심국가 또는 ④동북아시대 등 여러 개념이 동시에 사용되고 있는데, 이 개념들이 서로 대치되는 것이 아니라 실제로 서로 융합 · 포괄하고 있다고 정리한 것이다.

대통령직인수위원회는 인수위 활동을 마무리하면서 '평화와 번영의 동북아시대'를 참여정부의 3대 국정목표의 하나로 설정하였다. 이때 '평화와 번영의 동북아시대'라는 국정목표는 단지 동북아시대라는 지역적 · 시대적 과제를 다루는 것이 아니라 한반도의 평화와 번영을 동북아의 차원에서 해결해야 한다는 시각을 담고 있었다.

'평화와 번영의 동북아시대'라는 국정목표를 이루기 위해 인수위원회는 '한반도 평화체제 구축'과 '동북아 경제중심국가 건설'을 참여정부의 국정과제로 제시했다. 이렇게 설정된 두 개의 국정과제는 참여정부의 출범 이후 국가안전보장회의(NSC), 동북아경제중심추진위원회(동북아시대위원회), 안보실 등을 통해 대통령 과제로서 지속적으

인수위원회 백서에 나타난 동북아 구상

당선자는 적어도 경제적 측면에서 세계 경제의 중심이 동북아로 옮겨온다는 예측에 대해서는 그 누구도 이의를 제기하지 않는다며, 이에 대한 한국의 대응전략이 물류 비즈니스 금융 중심지이고, 그 전체를 포괄해서 경제중심지라고 표현하고 있다고 부연하였다.

그러나 당선자는 장기적으로 우리가 동북아 중심국가 또는 동북아시대를 얘기할 때는 단순히 경제적 측면을 뛰어넘어 수천 년간 내려온 변방적 위치, 변방의 역사라는 한반도의 역사에 종지부를 찍자는 상위의 개념이 들어있다고 강조하였다.

또한 당선자는 단지 중상주의적 경제성장 · 경제발전의 계기로서가 아니라 EU와 같이 소위 지역통합의 질서 또는 지역공존의 질서로 발전해 간다면, 우리 한국의 정치적 위상도 변방의 역사를 극복하고 적극적으로 지역의 질서를 주도해 나가는 자주적인 역사를 펼쳐갈 수 있는 정치적 조건이 형성되는 역사적 의미가 있다고 역설하였다.

로 추진되었다.

제3절 동북아시대 구상의 의미

참여정부는 3대 국정목표로 '국민과 함께하는 민주주의', '골고루 잘사는 균형발전사회', '평화와 번영의 동북아시대'를 내세웠다. 이 중 '평화와 번영의 동북아시대'는 참여정부의 통일외교안보정책을 포괄하는 핵심적 정책목표이자 21세기 우리나라와 동북아시아가 나아가야 할 비전을 담고 있다. 노무현 대통령의 국정철학과 국가안보전략을 담고 있는 평화와 번영의 동북아시대 구상은 변화하는 동북아 정세에 대한 냉철한 분석, 우리의 역사에 대한 성찰과 우리나라의 위상 변화에 대한 재인식에 기초를 두고 있다.

우선, 동북아의 정세변화와 관련해 특히 강조할 점은 한 · 중 · 일을 중심으로 하는 동북아의 부상과 함께 동북아에 협력과 대립의 구도가 공존하고 있다는 사실이다. 동북아에서 미 · 일 · 중 · 러와 남북한은 냉전시기에는 자유진영과 공산진영으로 나뉘어져 있

었고, 냉전종식 이후에도 기존의 대립구도가 완전히 사라진 것은 아니다. 특히 세계적인 냉전종식에도 불구하고 한반도의 냉전상태는 완전히 극복되지 않았고, 21세기에 들어 미 · 일과 중 · 러의 각축구도도 다시 조성되고 있다. 또한 역사문제로 비롯된 한 · 중 · 일 3국의 갈등은 서로에 대한 불신과 대립을 조장하고 있는 상황이다. 이러한 대립과 갈등의 동북아 상황을 극복하기 위해서는 유럽통합과 같은 새로운 비전이 필요하고, 우리가 이에 주도적인 역할을 해야 할 필요성이 제기된다.

둘째, 우리는 19세기 이래의 역사를 성찰함으로써 한반도의 운명이 동북아의 운명과 밀접히 관련되어 있다는 것을 알 수 있다. 100여년 전 일본은 영 · 미를 중심으로 하는 서양세력과 연대하여 중국 및 러시아와 전쟁을 벌였고, 우리나라는 그 전쟁터가 되었다. 이후 우리는 일제의 식민지가 되었고, 미국과 소련에 의해 해방이 되자마자 분단되고, 곧이어 세계전쟁에 준하는 한국전쟁이 일어났다. 그리고 냉전시대에 남한은 자유세계의, 북한은 공산세계의 최전방기지가 되어 한반도는 세계 어느 곳보다도 위험한 지역이 되었다. 지난 100여년간의 이러한 역사는 한반도의 전쟁과 분단 그리고 평화가 동북아의 구도와 정세에 긴밀히 연관된다는 것을 보여주었다. 이러한 역사적 성찰을 통해 한반도 문제를 동북아라는 큰 틀을 통해 조망하고 해결책을 모색해야 한다는 인식이 생겨났다.

셋째, 한국의 위상과 국력에 대한 새로운 인식이다. 우리 민족에게는 오랫동안 중국이라는 거대한 '세계 중심국가'의 조그만한 '변방'이라는 인식이 있었다. 이것이 근대 이후에는 식민화와 분단 그리고 전쟁을 겪으면서 약소국 의식으로 변화되었다. 이에 따라 외교안보정책의 기저에는 항상 '약소국 현실주의'가 자리잡게 되었다. 그러나 오늘날의 대한민국은 세계적 기준으로 보았을 때 더 이상 약소국이 아니다. 대한민국은 세계 12위권의 경제력과 군사력 그리고 민주체제와 문화전파력을 가진 중견국(middle power)이 되었다. 따라서 전통적인 변방의식, 약소국 현실주의에 입각한 강대국 편승론 등은 21세기 우리의 외교안보철학이 될 수 없다. 21세기 우리의 외교안보통일정책은 중견국가로서 한반도의 평화와 번영을 주도하고, 나아가 동북아의 평화와 번영을 촉진하는 것이다. 대한민국이 한반도 나아가 동북아의 새로운 질서, 평화와 번영의 새로운 질서를 만드는 데 수동적 객체가 아니라 능동적 주체가 될 수 있다는 인식의 전환이 필

요했던 것이다.

노무현 대통령의 '평화와 번영의 동북아시대 구상'은 이러한 세 가지 문제의식에 입각해 수립되었고, 수많은 비판과 장애에도 불구하고 일관되게 추진되었다. 노무현 대통령의 동북아시대 구상과 관련된 비판 중 가장 많이 제기된 것은 '왜 동북아인가?'라는 점이다. 즉 '왜 한반도가 아닌가?, 또 왜 동아시아가 아닌가?'라는 점이다. 이에 대해 노무현 대통령은 '한겨레신문 주최 부산 국제심포지엄'(2007년 11월 13일) 기조연설을 통해 이 비판에 대답했다.

우선 왜 한반도가 아니고 동북아인가 하는 점이다. 노무현 대통령은 한반도의 항구적인 평화와 번영이 동북아의 평화와 번영에 밀접하게 연관되어 있다는 점을 강조했다.

"한반도의 분단과 전쟁은 냉전체제의 산물이었습니다. 그런데 세계적인 냉전체제는 해체되었지만, 아직도 한반도는 분단의 굴레를 벗지 못하고 있습니다. 그것은 동북아의 냉전체제가 아직 완전히 해소되지 않고 있기 때문입니다. 동북아의 냉전체제가 아직도 해소되지 않고 있는 것은 동북아의 냉전구도가 보다 뿌리가 깊은 동북아의 대결구도와 결합되어 있기 때문입니다.

동북아의 대결구도는 냉전체제보다 그 역사가 오래된 것입니다. 400년 전 임진왜란 이래 동북아의 해양세력과 대륙세력은 지속적인 대립과 충돌을 반복해 왔습니다. 청·일전쟁, 러·일전쟁이 그 대표적인 사례입니다. 한반도의 분단은 그때부터 씨앗이 뿌려졌습니다. 그리고 그 상처는 아직도 아물지 않고 있습니다.

이처럼 한반도의 갈등과 대립은 한반도만의 문제가 아닙니다. 오랜 역사를 가진 동북아 대결구도의 일부이고, 그것에 의해 규정받아 왔습니다. 한반도에 평화가 정착되기 위해서는 동북아에 남아 있는 역사적·이념적 갈등이 해소되고 새로운 협력의 질서가 만들어져야 합니다. 그래서 우리는 동북아 평화를 말하는 것입니다."

다음으로 노무현 대통령은 왜 동아시아가 아니고 동북아인가라는 점에 대해 다음과 같이 설명했다.

"현재 동남아시아는 아세안을 중심으로 새로운 협력질서를 형성해가고 있습니다. 잘 가고 있습니다. 그에 반해 동북아는 앞서 말씀 드린 바와 같이 아직도 대결의 질서를 해소하지 못하고 있습니다. 경제적으로 군사적으로 압도적인 역량을 가진 동북아 3국이

화해와 협력의 질서를 형성하는 데 성공하기 전에는 아세안에서 한 · 중 · 일 간의 각축은 심화될 것이고, 이는 결국 동아시아 전체의 불안요인이 될 수도 있습니다. 그런 점에서, 동북아공동체를 전제하지 않고 동아시아공동체를 말하는 것은 좀 공허하다 싶습니다. 따라서 동아시아공동체가 성공하려면 동북아공동체가 먼저 성공하거나, 적어도 병행하여 추진되어야 한다는 것입니다. 그것이 동아시아 전체의 번영과 결속에 기여하는 길이 될 것입니다."

한편 노무현 대통령은 한반도 문제와 동아시아 문제가 동북아 문제를 해결함으로써 풀릴 수 있다고 보았지만, 거꾸로 한반도 문제가 풀려야 동북아시아 문제도 풀릴 수 있다고 역설했다.

"한반도에서의 대립과 긴장은 동북아 정세에 여러 가지 대립과 긴장의 요인을 제공하고 있습니다. 북핵문제, 미사일문제, 주한미군, 미사일 방어체제 등이 한반도의 대결상태에서 비롯되었거나 관련을 가지고 있습니다. 따라서 한반도에 냉전체제가 계속되는 한 동북아시아의 대립과 긴장은 해소되기 어렵습니다. 그런 점에서 한반도 문제의 해결은 평화와 번영의 동북아시대를 여는 첫걸음이 될 것입니다."

이렇듯 평화와 번영의 동북아시대 구상은 한반도의 평화와 번영뿐만 아니라 동북아, 나아가 동아시아를 평화와 번영의 공동체로 만들기 위한 비전이자 전략이라고 할 수 있다. 동북아시대 구상은 우리 역사에 대한 성찰과 동북아의 상황에 대한 냉철한 인식, 그리고 우리의 주체적 역량에 대한 객관적 평가에 기초하고 있다.

2

동북아시대 구현을 위한 평화번영정책

제1절 평화번영정책의 의미

노무현 대통령은 2003년 2월 25일 취임사에서 "진정한 동북아시대를 열자면 먼저 한반도에 평화가 제도적으로 정착되어야 한다"고 강조하면서, 한반도의 평화증진과 공동번영을 목표로 한 '평화번영정책'을 제시하였다. 그리고 추진원칙으로서 첫째 '대화를 통한 문제 해결', 둘째 '상호신뢰 우선과 호혜주의', 셋째 '남북당사자 원칙에 기초한 국제협력', 넷째 '정책의 투명성 제고와 국민과 함께하는 정책' 등 4가지를 제시하였다.

노무현 대통령이 제시한 평화번영정책은 기본적으로 김대중 정부의 햇볕정책을 계승 발전시킨 것이다. 노무현 대통령도 취임사에서 햇볕정책의 성과를 계승·발전시키면서, 정책의 추진방식은 개선해 나가고자 한다는 의지를 밝힌 바 있다. 그렇다면 무엇을 계승하고 무엇을 발전시킨 것일까? 결론부터 말하면 화해협력이라는 남북관계의 원칙은 그대로 계승하면서 이를 평화번영의 단계로 끌어올리고, 여기에 동북아시대라는 새로운 비전을 부여했다고 할 수 있다.

"그냥 평화정책이면 되는데, 굳이 번영까지 꼭 집어넣고 동북아시아라는 비전을 내건

것은 남북대화에 대해 긍정적인 사고를 할 수 있도록 하기 위한 전략적 비전입니다. 동북아 번영에 대한 우리의 비전이 있을 때 남북대화에 대해서 호의적으로 생각할 가능성이 높다는 판단을 고려한 것입니다."

(2003년 3월 24일 노무현 대통령, 통일부 업무보고 시)

김대중 전 대통령은 1998년 햇볕정책을 천명하면서 북한의 무력도발 불용, 흡수통일 불추구, 대화와 협력이라는 3가지 원칙을 제시했다. 이러한 3가지 원칙은 지난 반세기간 적대적 관계였던 남북관계를 화해협력 관계로 전환시키기 위한 것으로서 대북포용정책의 핵심을 구성한다.

평화번영정책은 이러한 햇볕정책의 남북관계 재설정을 토대로 여기에 평화와 공동번영이라는 목표를 부여했다. 즉 남북간의 화해협력을 발전시켜 평화공존과 공동번영을 이루자는 것이다. 또한 남북간의 교류협력이 더욱 확대되기 위해서는 경제협력과 평화정착이 함께 가야 한다는 전략적 측면을 강조하였다. 즉 평화와 경제가 선순환하는 구조가 정착될 때 남북관계가 한 단계 발전할 수 있다는 것이다. 이렇듯 햇볕정책의 대북화해협력 기조를 견지한다는 점에서 '계승'이며 이를 평화번영이라는 목표지향적, 전략적 정책으로 격상시켰다는 점에서 '발전'인 것이다.

특히 평화번영정책은 여기서 한발자국 더 나아가 대북정책의 지평을 동북아로 확대해 외교안보정책의 기조로 삼았다는 점에서 특징이 있다. 즉 한반도 평화체제 구축을 통해 한반도가 동북아 평화의 발원지가 되며, 남북이 교류협력을 통해 대륙과 해양을 잇는 가교 역할을 함으로써 동북아 공동번영의 시대를 열어가자는 제안이다. 남북이 동북아 공동번영의 시대를 주도해 나가자는 비전을 제시함으로써 남북관계도 더욱 안정적으로 발전할 수 있다는 판단인 것이다.

이렇듯 평화번영정책은 동북아시대라는 비전 속에 남북관계를 위치지음으로써 대북정책의 내포를 더욱 풍부하게 하고 그 외연을 넓혔다. 평화번영정책은 후일 그 완결판이라고 할 수 있는 2007 남북정상선언에서 철저하게 구현되었다. 2007 남북정상선언은 '남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언'이라는 공식 명칭부터 평화번영정책의 산물임을 보여준다. 2007 남북정상선언은 평화번영정책의 철학과 원칙, 그리고 전략을 고스란

히 담아냄으로써 참여정부의 통일외교안보정책의 핵심을 잘 보여주었다.

그러나 평화번영정책은 앞에서도 언급했듯이 단지 대북정책에 머무르지 않는다는 점을 강조할 필요가 있다. 평화번영정책은 참여정부의 핵심비전인 동북아시대 구상과 밀접히 관련되어 있고, 이 비전을 실현하기 위한 정책이라는 점에서 통일외교안보 분야의 최상위 정책이라고 할 수 있다. 즉 평화번영정책은 참여정부 초기 대북정책에 초점을 둔 것으로 명명되었으나 참여정부 5년의 전시기를 통해 볼 때 대북 · 외교 · 국방 정책을 총괄하는 정책으로 위치 지을 수 있다. 이러한 평화번영정책이라는 큰 틀에서 노무현 대통령은 2005년 초 대통령 주재 국가안전보장회의에서 "국방에서는 자주국방, 외교에서는 균형외교라면 남북관계에서는 신뢰구축이 우리의 안보전략 기조"라는 점을 강조했다.

참여정부는 지난 5년간 평화번영정책을 일관되게 추진해 왔다. 그러나 시련과 도전을 거치면서 내용이 더욱 풍부해지고 심화된 것도 사실이며 2007 남북정상회담 과정에서 더욱 완성도가 높아졌다. 큰 틀에서 보면 '한반도 평화에 최우선 순위 부여', '평화와 번영의 선순환', '북핵문제와 남북관계의 선순환'이라는 전략을 추진해 온 것으로 정리할 수 있다.

제2절 평화번영정책의 추진전략

1. 한반도 평화정착 우선

참여정부는 통일이라는 말을 아낀 편이다. 그것은 통일을 바라지 않거나 추구하지 않아서가 아니라 평화가 우선이기 때문이다. 한반도에는 아직 평화도 정착되지 않았다. 따라서 통일에 대한 추상적 논의보다는 한반도에 평화를 정착시키는 데 모든 역량을 집중해야 할 때인 것이다. 통일은 대화하고 교류하고 협력하면 자연스럽게 따라오는 것이기 때문이다.

그럼에도 불구하고 통일방안이 필요하다면 기존 정부들에서 제시한 민족공동체 통일방안이면 충분하다는 판단이다. 역설적으로 남북이 첨예하게 적대적으로 대치하던 시절에 통일 논의가 많았다. 일종의 통일 담론 과잉 상태였다. 그것은 역대 정부들이 남북

간의 이념적 경쟁과 체제의 정당성을 목적으로 통일 논의를 정치적으로 활용했기 때문이다. 그러나 다시 말하지만 '평화 없는 통일은 없다.' 그것이 참여정부의 판단이었다.

참여정부는 대통령직 인수위원회에서의 작업을 기초로 '한반도 평화체제 구축'을 참여정부 10대 국정과제 중의 하나로 설정했다. 그만큼 한반도 평화정착에 대한 참여정부의 의지가 강했다는 것이다.

"한반도가 지구상의 마지막 냉전지대로 남아있는 것은 20세기의 불행한 유산입니다. 그런 한반도가 21세기에는 세계를 향해 평화를 발신하는 평화지대로 바뀌어야 합니다."

(2003년 2월 25일 제16대 노무현 대통령 취임사)

"대통령이 되고 난 후 통일 얘기 보다는 평화구조를 정착시키는 문제에 집중해 왔습니다. 대화하고 교류하고 협력하면 통일이 따라올 것이라고 생각합니다."

(2005년 4월 28일 노무현 대통령, 통일부 업무보고 시)

이러한 정부의 의지와 노력이 첫번째 결실을 맺은 것이 2005년 9 · 19 공동성명에 포함되어 있는 동북아 평화 및 한반도 평화체제 관련 조항이다. 주지하듯이 9 · 19 공동성명 4항에는 동북아에서의 항구적 평화와 안정을 위한 공동노력과 더불어 "직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 가질 것이다"라고 되어 있다. 동 조항은 6자회담을 지휘하던 서울 본부에서 베이징의 우리 대표단에 강력한 훈령을 내려 관철시킨 것이다.

한반도 평화체제 구축을 위한 외교적 노력과 함께 참여정부에서 심혈인 기울인 것이 남북간의 군사적 긴장완화이다. 당면해서는 북핵문제가 한반도에서 최대의 안보위협이지만 설령 북핵문제가 해결되어도 남는 것이 남북간 대규모 재래식 군사력의 일촉즉발의 대치상태이다. 정부는 특히 서해 평화정착과 휴전선 일대에서의 우발적 충돌 방지가 시급하다고 보았다. 이 두 지역의 위험성은 이미 2차례의 서해교전과 휴전선 일대에서 자주 발생하는 총격 사건으로 입증된 바 있다. 따라서 참여정부는 우선 이 문제를 해결하기 위해 총력을 기울였으며 참여정부 초기부터 대통령의 특별지시가 있기도 했다. 그

1차적 결실이 2차 장성급회담(2004년 6월 3~4일)에서의 합의이다. 동 합의에는 서해상에서의 우발적 충돌방지를 위한 조치 및 군사분계선 지역에서의 선전활동 및 선전수단 제거가 포함되어 있다. 이러한 초보적 군사적 신뢰구축 조치들은 한반도 평화정착을 위한 귀중한 밑거름이다.

참여정부의 평화정착 의지가 가장 큰 결실을 거둔 것은 역시 2007 남북정상회담에서였다. 2007 남북정상선언에서는 군사적 신뢰구축과 평화체제 · 비핵화 등 한반도 평화정착과 관련된 사안이 2개의 별도 조항에서 비중있고 실질적으로 다루어지고 있다. 이 점에서 주로 남북관계의 선언적 원칙에 주력했으며 통일문제에 관한 비중이 컸던 6 · 15 공동선언과 비교될 수 있다. 이는 한반도 평화정착에 정책의 최우선순위를 두었던 참여정부의 의지가 관철된 것으로 보아도 과언이 아닐 것이다.

2. 평화와 경제의 선순환

참여정부의 평화번영정책에서 핵심 전략 중의 하나가 평화와 경제의 선순환구조 정착이었다. 평화와 경제의 선순환이란 남북관계에서 '경제협력이 평화를 구축하고 평화가 경제협력을 뒷받침' 하는 구조를 형성한다는 것을 의미한다.

역사적인 6 · 15 공동선언 이후 남북관계의 비약적 발전에도 불구하고 하나의 한계로 지적된 것이 경제 · 사회문화 분야와 정치 · 군사 분야의 불균형이었다. 이는 기본적으로 남북관계에서의 신뢰 부족과 정치 · 군사 분야의 협력에 대한 북측의 소극적 태도 때문이라고 할 수 있다. 따라서 이러한 불균형을 극복하기 위해서는 북측의 적극적 호응을 유인해 낼 수 있는 전략적 접근이 필요했다.

이를 위해 참여정부는 평화정착과 경제협력을 전략적으로 연계하는 접근을 취했다. 즉 경제나 사회문화 분야의 교류협력이 증진되면 자연스럽게 정치 · 군사 분야로 확산(spill-over)된다는 기능주의적 접근에서 탈피하여, 경제적 공동이익과 군사적 긴장완화를 동시에 증진시킬 수 있는 사업들을 발굴하고 추진하였던 것이다.

지난 정부에서 착수했지만 참여정부에 들어서 실질적으로 진전된 3대 경협사업이 평화와 경제의 선순환 구조를 잘 보여준다. 개성공단과 금강산관광 사업은 남북이 모두

이익을 보는 호혜적 경협사업이지만 이와 동시에 엄청난 군사적 긴장완화 효과를 가지고 있다. 개성은 한국전쟁 시 북한의 주요 공격로였으며 금강산 지역의 장전항에는 북한의 잠수함 기지가 설치되어 있었다. 그런데 개성공단과 금강산관광 사업으로 인해 두 지역에 주둔하고 있던 북한군 부대가 북쪽으로 이동하고 휴전선의 통문이 열리게 된 것이다. 남북 철도 · 도로 연결도 마찬가지이다. 철도 · 도로 연결과 운행은 남북이 군사적으로 첨예하게 대치하고 있는 군사분계선을 가로지르는 사업이기 때문에 군사적 안전보장 조치가 이루어져야 하며 그 과정에서 군사적 긴장완화가 뒤따르게 된다.

그러나 평화와 경제의 선순환 모델의 가장 대표적 사례는 노 대통령이 스스로 2007 남북정상선언의 "가장 핵심적인 합의"라고 평가한 '서해평화협력특별지대' 이다. 남북간에 가장 충돌의 가능성이 높고 실제로 1999년과 2002년 2차례의 교전이 일어났던 서해 NLL 인근을 남북의 공동이익을 창출하는 공간으로 탈바꿈시켰기 때문이다.

서해평화협력특별지대 구상에 포함되어 있는 공동어로구역과 평화수역, 해주 경제특구 개발, 한강하구 공동이용 등이 모두 경제적 이익과 군사적 긴장완화를 동시에 가져다주는 사업들이다. 남북간 군사충돌의 가능성이 가장 높은 서해 NLL 인근에 공동어로구역과 평화수역을 설정하고 이를 위한 군사적 보장조치를 마련함으로써 남북 공동의 경제적 이익을 극대화하는 것은 물론 군사적 충돌의 가능성을 미연에 방지할 수 있다. 또한 경제적으로 유리한 입지 조건을 갖추고 있는 해주 지역을 특구로 개발하는 것은 그 자체로도 유의미한 일이지만 해주 지역에 배치되어 있는 군사 시설의 후방 이동에 따른 군사적 긴장완화도 기대할 수 있다. 한강하구 공동이용도 마찬가지이다. 한강하구 골재 채취에 따른 막대한 경제적 이득과 군사적 긴장완화 효과를 동시에 달성할 수 있다. 그 동안 참여정부가 군사적으로 첨예하게 대치하고 있는 접경지역에서의 경협사업들에 역점을 두어 온 것은 주로 이러한 전략적 고려 때문이었다.

2007 남북정상선언의 군사적 신뢰구축을 다루는 3항과 경제협력을 다루는 5항에서 공동어로구역과 평화수역 문제가 반복적으로 거론되고 있는 것도 우연이 아니다. 이는 평화와 경제를 구조적으로 연계함으로써 평화정착과 공동번영을 동시에 달성하려는 우리 정부의 전략적 의지를 방증하는 것이다. 군사적 긴장완화를 다루는 3항에서 각종 협력 사업에 대한 군사적 보장조치 문제가 거론되고 있는 것도 중요하다. 그간 남북간

의 경협이 군사적 보장이라는 장벽에 가로막힌 적이 한두 번이 아니라는 점에서 평화가 경제를 뒷받침하는 구체적 사례인 것이다.

이렇듯 평화와 경제의 선순환구조 정착은 평화번영정책의 핵심전략으로서 참여정부가 남북관계를 기존의 화해협력에서 평화번영의 단계로 발전시켰다고 주장할 수 있는 가장 중요한 근거이다.

3. 북핵문제 해결과 남북관계 발전의 병행

참여정부는 북핵문제 해결에 있어서 적극적 역할을 수행하고자 했고, 대북정책 추진에서도 이를 핵심적 요소로 다루었다. 그러나 북핵문제는 우리만의 문제가 아니다. 북핵문제는 1994년 제네바 합의부터 2002년 10월 제2차 북핵위기까지는 KEDO 경수로 건설 문제가 있기는 하지만 주로 북 · 미 양자 차원에서 다루어졌다. 또한 북핵 6자회담이 출범한 이후로는 6자라는 다자 틀에서 다루어지고 있다. 이렇듯 북핵문제는 남북관계 차원을 넘어서 미국을 비롯한 주변국들의 이해가 관련된 국제문제로서의 성격이 강하다.

또한 남북관계에는 북핵문제만 있는 것이 아니다. 무엇보다 남북 간 대규모 재래식 군사력의 대치 문제가 있다. 인도적 문제로서는 이산가족과 탈북자 · 국군포로, 인도적 지원의 문제가 있다. 또한 각종 사회문화 교류와 경제협력 문제도 있다. 따라서 우리의 대북정책은 단순히 북핵정책으로 환원될 수 없는 복잡한 요소들을 가지고 있다.

이러한 사정으로 인해 우리는 북핵문제 해결과 남북관계 발전이라는 두가지 과제를 동시에 수행해야 하는 어려운 상황에 있다. 이에 대한 참여정부의 기본적 입장은 이 두 가지 과제가 모순되지 않는다는 것이다. 북핵문제 해결이 남북관계 발전에 유리한 조건을 제공하며, 남북관계의 발전이 북핵문제 해결에 기여한다는 '선순환' 발전이 참여정부가 추구해 온 또 다른 남북관계 발전 전략이다.

북핵문제와 남북관계의 선순환을 보여주는 한 가지 사례는 2005년 9 · 19 공동성명 채택을 전후한 시기에서 찾을 수 있다. 당시는 북한의 핵보유 선언(2월 10일) 및 6자회담 불참으로 북핵문제가 교착 상태에 있던 시기였다. 또한 남북관계도 직전 해에 있었

던 조문파동과 탈북자 대량입국의 여파로 인해 남북 관계가 사실상 중단된 상태였다. 이런 상황에서 정부는 남북관계 복원을 통해 북핵문제의 돌파구를 마련한다는 전략을 세우고 이를 치밀하게 추진해 나갔다. 그리하여 남북 차관급회담(5월 16일~5월 19일)을 통해 남북관계를 복원시키고, 뒤이어 성사된 대북특사의 김정일 위원장 면담(6월 17일)을 통해 북한의 6자회담 복귀 약속을 받아냄으로써 13개월간 중단되었던 6자회담을 재개시켰던 것이다. 특히 이 과정에서 대북 '중대제안'을 통해 북한의 핵폐기 협상에의 호응을 강력히 유인해 냄으로써 9 · 19 공동성명 채택의 동력을 제공했다.

그러나 한반도를 둘러싼 복잡한 정세는 북핵문제 해결과 남북관계 발전이라는 두가지 과제의 동시 수행이 간단치 않다는 것을 보여주었다. 양자는 분명 구조적으로는 선순환의 관계에 있으나 단기적으로는 반드시 속도가 일치하는 것이 아니며 어느 일방의 상대적 지체 현상이 노정되곤 하기 때문이다. 특히 북한이 우리 정부의 거듭된 경고를 무시하고 핵실험을 강행한 조건하에서는 북핵문제가 남북관계에 일정하게 영향을 줄 수밖에 없다는 것이 엄연한 현실이기도 했다. 그러나 정부는 북핵문제와 남북관계의 선순환에 대한 확신을 가지고 핵실험 이후의 어려운 정세 속에서도 남북관계의 기본 동력을 유지하였다.

2007 남북정상회담은 북핵문제와 남북관계의 선순환 전략이 가장 효과적으로 작동한 전형적 사례이다. 2007 남북정상회담은 '9 · 19 공동성명 이행을 위한 2단계 조치'가 합의되는 등 6자회담의 진전을 배경으로 개최되었으며 이러한 과정을 더욱 공고히 하는데 기여하였다.

2007 남북정상선언 4항은 9 · 19 공동성명과 2 · 13 합의가 순조롭게 이행되도록 노력하기로 함으로써 6자회담과 남북관계가 선순환 과정에 들어섰음을 분명히 보여주고 있다. 김정일 국방위원장이 직접 서명한 문서에서 6자회담 합의의 성실한 이행을 다짐함에 따라 비핵화합의의 구속력이 더욱 높아졌다고 할 것이다.

북측이 남북정상회담을 앞두고 10 · 3 합의를 채택하기 위해 일부 민감한 문구에서 전향적 입장을 취했다는 점도 남북정상회담이 북핵문제 해결에 기여했다는 것을 보여준다. 또한 김정일 위원장이 정상회담에서 김계관 북한 외무성 부상으로 하여금 10 · 3 합의에 대해 우리측에 상세하게 보고하게 했다는 것도 주목할 대목이다.

결론적으로 6자회담의 순항을 배경으로 남북정상회담이 개최되고 여기서 6자회담

합의에 대한 '정치적 은총'을 제공함으로써 북핵문제와 남북관계의 선순환은 안정적으로 구조화되었다고 할 수 있다.

제3절 평화번영정책의 전개

참여정부는 '평화와 번영의 동북아시대'라는 국정목표를 구현하기 위해 평화번영정책을 일관되게 추진했다. 참여정부의 안보정책은 '①평화를 위한 안보 ②우리 힘으로 지키는 안보 ③미래를 내다보는 안보 ④조용한 안보 ⑤경제를 생각하는 안보'라는 5가지의 원칙과 균형적 실용외교, 협력적 자주국방, 신뢰와 포용의 대북정책이라는 3대 분야로 구성된다.

1. 안보정책의 원칙

먼저, 평화를 위한 안보 원칙이다. 참여정부 안보정책은 '안보는 평화를 위한 것'이라는 확고한 신념을 바탕으로 추진되었다. 싸워서 이기는 안보가 아니라 전쟁이 없도록 하는 것이 최상의 안보인 것이다. 여기서 '평화'를 위한 핵심전략은 공존의 지혜이다. 그리고 공존을 위해 가장 중요한 것은 상호 인정과 존중이고, 협력을 통해 신뢰를 축적해야 한다. 끊임없이 상대를 자극하고 적대시해서는 화해와 협력을 이룰 수 없다. 따라서 오해가 생기고 싸움이 벌어지지 않도록 세심하게 주의를 기울여 나가는 것이 신뢰를 쌓는 길이다. 참여정부는 이러한 신념하에서 대결보다는 화해를 추구해 왔다. 상대방의 존재를 인정하고 존중하는 바탕 위에서 대화로써 해결하는 안보, 즉 '평화를 위한 안보'를 일관되게 추진해 왔다.

둘째, 우리 힘으로 지키는 안보이다. 우리의 안보는 우리의 힘으로 하는 것이 원칙이다. 내 나라는 내가 지킨다고 하는 의지와 자신감을 가지고 있어야 안보가 되고 국방이 되는 것이다. 우리의 안보를 다른 나라에 맡겨놓고 자존심을 지키겠다고 하는 것은 이치에 맞지 않다. 노무현 대통령은 "남의 나라 군대를 최전방에 배치해 놓고 인계철선이

라고 부르는 것은 자주국가의 자세도 아니고 우방에 대한 도리도 아니다"고 강조했다. 여기서 가장 큰 문제는 현실의 의존보다 심리적 의존이라고 할 수 있다. 노무현 대통령은 5년 동안 이 심리적 의존을 탈피하기 위해 끊임없이 노력했고, 그 과정에서 여러 가지 마찰과 오해를 빚기도 했다.

셋째, 미래를 내다보는 안보이다. 이는 남북관계와 한 · 미동맹이라는 좁은 틀을 넘어 미래의 동북아 질서를 내다보면서 미래를 준비해 나가는 것이다. 우리는 지정학적으로 동북아의 중심에 있으며, 주변에는 미 · 중 · 일 · 러 등 강대국들이 협력과 대립관계를 유지하고 있다. 따라서 동북아의 평화를 위해서는 다자안보체제를 만들고 나아가 이를 발전시켜야 한다. 참여정부는 지난 2005년 9 · 19 공동성명과 수차례에 걸친 한 · 미 정상 회담에서도 이러한 원칙을 확인한 바 있다.

넷째, 안보를 정치수단으로 이용하는 것을 배격하는 조용한 안보이다. 우리는 과거 안보를 정략적으로 이용하던 때가 있었다. 정부가 안보상황을 부풀려 국민에게 불안감을 주고 그것을 정권 지지로 유도하던 시절이 있었다. 이렇게 안보를 정쟁의 수단으로 삼는 것은 독재의 잔재이므로, 참여정부는 안보를 빙자하여 국민을 불안케 하거나 정략적으로 이용하는 것을 단호히 배격해 왔다. 이를 위해 안보상황에 대해 사안의 경중을 신중히 판단해 냉정하게 대응토록 했다.

다섯째, 경제를 생각하는 안보이다. 참여정부는 안보문제가 우리 경제에 직접적이고 결정적인 영향을 미친다는 데 주목하고, 모든 안보정책에 경제를 고려했다. 특히 북핵문제와 남북관계를 잘 관리함으로써 우리 경제가 이러한 안보 문제들로 인해 크게 흔들리는 일이 없도록 해야 한다는 확고한 원칙을 가지고 정책을 추진했다. 그 결과 북한 핵실험 등 위기 국면에서도 우리 경제는 안정된 상태를 유지할 수 있었다.

2. 균형적 실용외교

노무현 대통령이 주창한 '균형적 실용외교'는 참여정부 5년 동안의 외교정책 기조였다. 구체적으로 균형적 실용외교란 '가치와 국익', '동맹과 다자협력', '세계화와 국가정체성', '한국과 상대국가' 간의 균형과 조화를 이루는 것이며, 외교 및 안보목표를 달

성하기 위하여 정책 결정 및 집행과정에서 전략적 유연성을 발휘하는 것을 의미한다.

'가치와 국익의 균형'은 평화 · 인권 · 주권 등 보편적 가치와 함께 국가적 실리를 갖추는 일이다. '동맹과 다자협력의 균형'이란 한 · 미 동맹을 안보의 근간으로 삼되 다자안보대화 및 협력정책을 함께 발전시켜 나간다는 것이다. '세계화와 국가 정체성의 균형'은 개방적인 세계화 추세에 능동적으로 대응하면서도 국가 고유의 특성과 위상을 유지하는 것이다. '국가 간의 균형'은 대외관계에서 협력적 · 수평적 호혜관계를 유지한다는 것이다.

이러한 균형외교의 뿌리에는 우리가 외교정책과 외교적 사고의 중심이 되어야 한다는 철학이 자리 잡고 있다. 우리가 정세나 주변 여건의 객체로 전락해서는 안 된다는 세계관이 자리잡고 있는 것이다. 이와 관련하여 노무현 대통령은 "정세를 가지고 아무리 계산을 해도 내가 그 정세의 변수가 되지 않으면 모든 것은 끌려만 다니는 것입니다. 우리 자신이 변수가 되는 것, 주변국이 전략을 결정하는 데도 우리가 변수가 될 수 있으면 하는 데까지 밀고 가야 하는 것"이라고 강조했다. 나아가 "우리 미래의 주관적 이해관계와 가장 적합한 것을 찾아내고, 그 방향으로 모든 당사자들의 행동에 영향을 미칠 수 있는 전략과 전술적 접점을 찾아내는 것이 이치"라며 "작은 국가들이 어떤 선택을 하느냐가 영향을 미친다"는 점을 지적했다.

균형외교의 원칙은 현실로 다시 태어나야 했다. 노무현 대통령은 원칙을 현실로 번역하는 과정에서 우리의 상황과 처지에 적합하다고 생각하는 구체적인 방안을 제시했다. 즉 북핵문제의 평화적 해결과 한반도 평화체제 구축을 기초로 평화와 번영의 동북아시대를 구현하고, 이를 실현하는 데 적합한 대외환경을 조성해야 하며, 이를 위해 공고한 한 · 미 동맹을 바탕으로 주변국 및 전 세계적 차원에서 균형적 실용외교를 적극 추진해 나가야 함을 강조한 것이다. 특히 동북아 차원에서는 일본 · 중국 · 러시아와의 관계를 격상시키면서, 동시에 '한국이 중심을 잡고, 중 · 일 간의 경쟁은 한 · 미 협력으로 풀어나가는' 해법을 제시했다. 이러한 과정에서 '동북아 균형자론'이 등장했다.

참여정부는 균형적 실용외교를 통해 다음과 같은 구체적인 성과를 달성했다. 우선 참여정부는 출범 당시 북핵문제로 매우 불안했던 한반도 안보환경을 개선해 왔다. 북핵문제 해결을 위한 우리의 적극적 역할과 관계국의 협력으로 2005년 '9 · 19 공동성명',

'동북아 균형자' 관련 대통령 발언

"우리 군대는 스스로 작전권을 가진 자주군대로서 동북아시아의 균형자로서 동북아 지역의 평화를 굳건히 지켜낼 것입니다." – 2005년 2월 25일 취임 2주년 기념 국회연설

"우리 대한민국은 오랜 역사를 통해서 평화를 추구해 왔고, 또 앞으로도 그렇게 할 것입니다. 이제 우리 군은 한반도뿐만 아니라 동북아시아의 평화와 번영을 지키는 것을 목표로 하고 있습니다. 동북아시아의 세력 균형자로서 이 지역의 평화를 굳건히 지켜낼 것입니다. 이를 위해 동북아시아의 안보협력구조를 만드는 데 앞장서고, 한 · 미동맹의 토대 위에서 주변국들과의 더욱 긴밀히 협력을 강화해 나갈 것입니다." – 2005년 3월 8일 공군사관학교 졸업식 치사

"우리 대한민국은 동북아시아의 전통적인 평화세력입니다. 역사 이래로 주변국을 침략하거나 남에게 해를 끼친 일이 없습니다. 우리야말로 떳떳하게 평화를 말할 자격이 있다고 생각합니다. 이제 우리는 한반도뿐만 아니라 동북아시아의 평화와 번영을 위한 균형자 역할을 해나갈 것입니다. 따질 것은 따지고 협력할 것은 협력하면서 주권국가로서의 당연한 권한과 책임을 다해나가고자 합니다. 앞으로 우리가 어떤 선택을 하느냐에 따라 동북아의 세력판도는 달라질 것입니다." – 2005년 3월 22일 육군3사관학교 졸업식 치사

2007년 '2 · 13 합의와 10 · 3 합의'를 이끌어냈다. 이를 계기로 북핵문제는 동결을 넘어 핵폐기를 바라볼 수 있게 되었다. 뿐만 아니라 북핵문제 해결을 위한 6자회담과 4자회담을 통해 한반도 평화체제 및 동북아 평화안보체제 구축의 길을 제시했다. 이것은 반세기 이상 지속되고 있는 한반도의 전쟁상태와 동북아의 냉전상태를 종식시키는 역사적인 의미가 있다.

둘째, 균형적 실용외교를 통해 한 · 미동맹을 성숙시키고 주변국과의 관계를 발전시켰다. 한 · 미동맹 재조정과 한 · 미 FTA 타결을 통해 한 · 미관계가 미래지향적으로 발전할 수 있는 토대가 구축되었고, 중국과는 전면적 협력 동반자관계를 수립하였다. 또한 러시아와는 포괄적 동반자관계를 구축했으며, 일본과는 보편적이고 올바른 역사인식에 기초한 새로운 한 · 일관계를 수립하려고 했다. 아울러 ASEAN+3 정상회의를 계기로 한 · 중 · 일 3국 정상회의와 APEC, ASEAN+3, 유엔총회 등 다자외교를 통해 동북아 협력관계 증진 및 미래지향적인 세계질서구축을 도모해 왔다.

셋째, 글로벌 차원의 협력외교를 적극적으로 추진했다. 이를 위해 국가적 외교역량을 강화하고, 경제외교 차원에서 동시다발적인 FTA를 추진해 선진 통상국가의 발판을 마련하였다. 특히 우리의 지속적인 성장동력을 확보하기 위해 에너지 · 자원 확보를 위한 투자형 정상외교를 적극 전개하였다.

참여정부는 세계 12위의 경제력과 민주주의 발전 및 높은 문화적 창의력 등을 바탕으로 정력적으로 외교활동을 전개했고, 노무현 대통령은 활발하게 정상외교를 펼쳤다. 그러나 노 대통령은 국제협력을 강조하면서도 우리나라만 잘살면 그만이라는 식의 국가이기주의에서 벗어나야 함을 지속적으로 강조했다. 해외 순방 기간 중에는 "우리 상품이 많이 팔려서 기분이 좋기는 한데, 우리만 팔아먹으면 장기적으로 결국 우리에게 손해가 되는 것은 아닌가"라며 문제를 제기한 후, "결국 서로 윈-윈 하는 협력 모델을 찾아야 한다"는 취지의 발언을 하곤 했다. 이러한 인식은 바로 국제관계에 대한 노 대통령의 기본 철학과 길게 보고 깊이 생각하는 사고에서 비롯된 것이었다.

노 대통령은 유엔총회 기조연설에서 "모든 나라가 공존하며 이익을 누리는 공동번영의 국제질서"를 만들어야 함을 강조하고, "가치와 대의 중심의 국제질서" 창출에 대한 의지를 천명하기도 하였다. 이러한 철학과 비전에 따라 노 대통령은 부산 APEC 정상회의를 성공적으로 개최하고, ASEM 정상회의 아시아 조정국으로서의 역할을 훌륭히 수행하여 우리의 위상을 드높였다. 뿐만 아니라 아프리카 국가들에 대한 원조 확대와 개발 경험 전수를 골자로 하는 '아프리카 개발 이니셔티브'를 주도하기도 했다. 참여정부의 균형적 실용외교와 한국의 국제사회에서의 응당한 기여, 번영된 국제 공동체를 위한 정상 차원의 노력이 대한민국의 반기문 외교통상부 장관이 유엔 사무총장으로 선출되는 데 기여했다고 할 수 있다.

3. 협력적 자주국방

참여정부는 시대변화에 부응하는 안보기조로 협력적 자주국방을 제시했다. 이는 한편으로는 한반도 전쟁 억제에서 우리가 주도적 역할을 담당하는 것이고, 다른 한편으로는 변화된 안보환경에 부합하는 한 · 미동맹을 미래지향적으로 발전시킨다는 것이다.

여기서 핵심적인 것은 자주국방력의 강화인데, 참여정부는 출범 초부터 명실상부한 자주국방을 실현하기 위해 노력했다. 노무현 대통령은 육사 제59기 졸업 및 임관식(2003년 3월 11일)에서 "나는 국군의 통수권자로서 여러분과 함께 자주적 방위역량이 한층 강화된 '선진 정예강군'을 이룩해 나갈 것"이라고 천명하였다. 협력적 자주국방은 크게 세가지 방면에서 이루어졌다.

첫째, 한 · 미동맹의 미래지향적 발전이다. 한 · 미동맹은 지난 반세기 동안 우리 안보의 근간으로서 경제성장과 국가발전의 밑바탕이 되었지만, 이를 둘러싼 주객관적 환경은 변화되고 있었다. 먼저 미국은 9 · 11테러 이후 초국가적 · 비군사적 위협에 대비한 군사전략 개념으로 변화를 추구하면서 전 세계에 주둔하고 있는 미군기지의 재배치를 추진했다. 이와 연계하여 우리의 방위역량이 향상됨에 따른 역할 분담의 확대가 불가피해졌다. 그리고 국내적으로도 우리의 국력신장에 따른 호혜적이고 협력적인 성숙한 한 · 미 동맹 관계를 모색해야 한다는 국민적 요구가 강하게 제기되었다. 따라서 우리에게는 향후 자체 군사력을 기반으로 국가 방위에서 주도적 역할을 수행하면서 한 · 미동맹을 미래지향적으로 발전시켜 나갈 필요성이 대두된 것이다. 이러한 배경을 바탕으로 한 · 미 양국은 동맹 재조정을 통해 과거 정부들이 추진해 오다가 매듭을 짓지 못한 용산기지 이전 및 주한미군 재배치 등 묵은 과제들을 해결하였다. 특히 참여정부는 미국과 전시작전통제권 전환에 합의하여 자주국방 태세를 강화하는 한편, 한 · 미동맹 관계를 역동적 · 호혜적 · 수평적인 동맹관계로 발전시켰다.

둘째, 자주적 정예군사력의 건설이다. 참여정부는 한 · 미동맹 발전과 병행하여 임기 내 자주국방을 실현하기 위한 기반을 구축하는 데 중점을 두었다. 여기에서 의미하는 자주국방은 국가 주권을 수호할 수 있는 방위능력을 구비하는 것이다. 즉 한국이 처한 지전략적 (geo-strategic) 환경 속에서 안보의 주체가 되고자 하는 국가의지와 자위적 방위역량을 기반으로 한 · 미동맹 및 대주변국 안보협력을 보완적으로 병용하여 안보목표를 완성하는 것이다.

군사력 건설의 기본방향은 한반도에서의 전쟁억제능력을 우선적으로 확충하고, 미래의 불특정 위협에 대해서는 잠재적 대응능력을 배양하면서 필수 소요를 장기적으로 확보해 나가는 것이다. 또한 군사력의 내실을 기하기 위하여 현존 전력을 지속적으로 보완하고, 독자적인 감시 · 정찰 수단을 조기에 확보하는 방향으로 설정하였다.

셋째, 군 구조 개편과 국방개혁이다. 국가의 방위역량은 군사력과 효율적인 운영체계에 의해 결정된다. 적정 국방비로 필요한 전력을 건설하기 위해서는 국방개혁이 병행 추진되어야 하며, 이를 위해 군 구조 개편과 운영체계의 혁신이 요구된다. 역대 정부에서도 끊임없이 국방개혁을 추진해 왔고 이것이 부분적으로 성과를 거두었으나, 안보환경의 변화를 충분히 반영하고 미래 안보환경에 능동적으로 대응하기 위한 구조적인 개혁을 달성하는 데에는 미흡한 부분이 있었다.

참여정부는 명실상부한 자주국방의 토대를 마련하기 위해 군 구조를 개편하고 국방운영의 효율성을 제고하는 등 국방개혁을 지속적으로 추진했다. 이를 통해 군사력 건설, 조직 및 운영 체계, 획득 및 군수지원 체계, 인사 및 교육훈련 체계 등 제반 분야에서 효율성을 제고하기 위해 노력했다.

군 구조 개편의 기본방향은 단기적으로는 현 조직의 효율성 제고에 중점을 두되 장기적으로는 한국군 주도의 방위기획 및 작전수행이 가능한 구조와 체계를 만들어가는 것이다. 정부는 국방조직의 전문화와 문민화를 추진하고, 합동참모본부의 위기관리 · 작전기획 능력을 향상시켜 방위기획 및 작전수행 기구로서의 편성과 기능을 단계적으로 보강해 나갔다. 또한 병력 및 부대구조는 병력 중심에서 미래전에 적합한 정예 과학기술군 구조를 지향하며 통합적 군사력 발휘가 보장될 수 있도록 발전시켜 나갔다. 그리고 군의 정예화와 연계해 병력규모를 단계적으로 조정하며, 사회여건과 국가적 소요에 부응할 수 있도록 병역제도를 발전시켜 나갔다. 나아가 예비전력의 강화방안을 모색하고 정신전력 강화와 사기 · 복지향상을 통해 병사와 중견 이하 간부의 삶의 질을 우선적으로 개선하고, 제대군인의 취업을 보장하기 위해 그들의 전문성을 사회적 자원으로 활용하는 방안을 추진했다.

3. 신뢰와 포용의 대북정책

노무현 대통령은 집권 초기이던 2003년 4월 23일 외교안보관계장관 간담회에서 남북관계에 대해 "외교적 전술과 기교를 가지고 북한을 대하려 하지 말고, 원칙과 신뢰 그리고 합리적인 관계를 기본으로 남북관계를 가져갔으면 좋겠습니다"라고 말했다. 그리고

2004년 12월 13일의 민주평통 상임 · 운영위원회 합동회의에서도 "신뢰하지 않으면 성공할 수 없다"고 강조했다.

"얼마만큼 해줘야 되나? 얼마만큼 양보해야 되나? 때때로 우리 국민들이 자존심 상해할 것입니다. 그러나 여기에는 공식이 있는 것이 아니라고 생각합니다. 북한이 우리를 신뢰하고 함께 문을 열고 개혁해서 뭔가 함께 협력해서 살아갈 수 있다는 믿음을 확실하게 가지도록 할 수밖에 없는 것이 아니겠습니까? 신뢰하지 않으면 성공할 수 없습니다."

(2004년 12월 13일 민주평통 상임 · 운영위원회 합동회의)

또한 2005년 초 대통령 주재 국가안전보장회의에서 국방에서는 자주국방, 외교에서는 균형외교라면 남북관계에서는 신뢰구축이 우리의 안보전략 기조라는 점을 강조했다. 이렇듯 신뢰는 처음부터 참여정부 대북정책의 핵심요소였으며, 이후로도 일관된 대북정책의 기조가 되었다. 그렇다면 남북관계에서 신뢰를 중시한다는 것은 구체적, 정책적으로는 무엇을 의미하는가?

북한이 예측하기 어렵고 이해하기 어려운 상대이며 때로는 일방적인 행동으로 우리를 혼란스럽게 하는 것도 사실이다. 하지만 이렇게 상대가 불합리하게 나올 때도 인내심을 가지고 대화의 끈을 놓지 않음으로써 남북 간에 신뢰가 구축되고 남북관계도 한 단계 발전할 수 있다는 것이다.

북한의 미사일 발사와 핵실험 감행 때, 우리 정부가 취했던 입장이 대표적 사례라고 할 수 있다. 당시 국내외 일부 세력은 우리 정부의 초강경 대응을 주문했다. 북한의 핵무기 개발을 지원한 정권이라며 참여정부에 대한 악의적 비난을 퍼붓는 한편 개성공단과 금강산관광 사업의 즉각적 중단을 요구했다. 심지어 국지전을 감수해야 한다는 극단적 주장도 있었다.

그러나 참여정부는 냉정하고 차분하게 대응했다. 이미 북 측에 수차례 예고했던 쌀차관과 비료 추가제공은 중단했지만 북한이 6자회담에 복귀하면 언제든지 재개될 수 있다는 출구를 열어두었다. 유엔 결의안의 성실한 이행 등 국제사회와 보조를 맞추면서도 유엔 결의안의 범위를 벗어나는 대북제재 요구에 대해서는 끌려다니지 않았다. 특히 개

성공단과 금강산관광 등 한번 중단하면 되돌리기 어려운 남북경협 사업들은 변함없이 진행하였다. 또한 어떤 경우에도 남북대화의 끈을 놓지 않았다. 북한의 미사일 발사 후 예정되었던 제19차 남북장관급 회담(9월 11~13일) 중단을 요구하는 국내외 목소리가 있었지만 당당히 회담에 응해 북한의 잘못된 행동을 경고하고 지적하는 길을 선택했다. 북 측에 대화를 통한 문제해결을 요구하면서 우리 스스로 대화의 문을 닫을 수는 없다는 판단이었다.

이러한 참여정부의 원칙은 일각에서 주장하는 남북관계에서의 '상호주의'와 대비된다. 상호주의는 기본적으로 '되갚기전략(팃포탯 · tit-for-tat)' 즉 '눈에는 눈, 이에는 이' 식의 발상이다. 상대방이 하는 대로 우리도 똑같이 대응해야 한다는 상호주의 원칙에 따랐다면 남북관계는 돌이킬 수 없는 큰 상처를 입었을 것이며, 6자회담 재개와 2 · 13 합의 이행으로 북 · 미관계가 개선되는 상황에서도 남북 관계는 적대와 반목에서 벗어나지 못했을 것이다.

그러나 남북관계에서 상호존중과 신뢰의 강조가 북한이 무슨 행동을 해도 용인할 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. 우리가 신뢰를 가지고 대하는 만큼 북측도 일방적 태도를 배격하고 합리적으로 행동해야 한다는 요구를 담고 있다. 각종 남북회담에서 정부는 북한의 부당한 언행에 대해서는 분명히 지적했으며 남북이 합의한 약속의 이행을 요구했다. 또한 우리가 이미 경고한 사안에 대해서는 단호한 태도를 견지했다. 신뢰에 대한 강조의 이면은 합리성에 대한 요구인 셈이다.

노무현 대통령은 제13기 민주평통자문회의 연설(2007년 7월 19일)에서 남북관계를 회고하면서 "상대를 포용하고 신뢰를 쌓아나간다는 원칙을 일관되게 지켜나가는 것이야말로 가장 효과적인 남북관계 전략"이라는 점을 재확인했다. 남북관계에 있어서는 신뢰구축이야말로 최선의 원칙임과 동시에 전략이라는 것이다.

남북관계는 북핵문제로 인해 참여정부 임기 내내 어려움을 겪었지만 마침내 제2차 남북정상회담의 성사에 이르게 되었다. 이는 상호존중과 신뢰라는 참여정부의 대북정책 원칙이 유효했음을 방증하는 것이라고 하겠다. 「2007 남북정상선언」 2항은 '남북관계를 상호존중과 신뢰관계로 확고히 전환' 시켜나가기로 하였다. 이는 기본적으로 1972년에 발표한 「7 · 4 공동성명」과 1992년에 발효된 「남북관계기본합의서」의 내용을 재확

대통령 발언

"북핵문제가 풀리지 않는 동안에도 남북 교류협력은 꾸준히 확대되어 왔습니다. 참여정부는 이 과정에서 관용과 신뢰 구축이라는 일관된 원칙을 지켜왔습니다.

끊임없이 상대를 경계하고 적대해서 대결적 분위기를 조성하는 것이 아니라, 상대방의 존재를 인정하고 포용하고 역지사지함으로써 신뢰를 쌓아왔습니다. 상대가 불합리하게 나올 때에도 인내심을 갖고 대화의 끈을 놓지 않았습니다.

상대방이 하는 대로 우리도 똑같이 대응해야 한다는 '상호주의'로는 이처럼 어려운 대화를 이어나갈 수가 없습니다.

상호주의는 당장은 속시원할지 몰라도 국민의 안전과 평화에는 도움이 되지 않습니다. 오히려 신뢰를 해치고 또 다른 대립과 갈등을 불러올 뿐입니다. 상호주의로 얻을 수 있는 것은 수시로 발생하는 위기상황의 반복과 대결구도 밖에 없을 것입니다. 대북강경책을 쓰지도 않았고, 비상을 걸어 국민을 불안하게 하지도 않았지만 한반도는 지금 그 어느 때보다 안정을 유지하고 있습니다.

그동안 북핵문제의 해결 과정은 우리에게 매우 소중한 경험이었습니다. 상대를 포용하고 신뢰를 쌓아나간다는 원칙을 일관되게 지켜나가는 것이야말로 가장 효과적인 남북관계 전략임을 확인할 수 있었습니다."

– 2007년 7월19일 제13기 민주평화통일자문회의 전체회의 연설

인한 것이지만 참여정부 대북정책의 일관된 원칙이기도 하다. 또한 2007 정상선언의 30여개 구체합의 대부분은 그 동안 남측에서 제기되거나 요구한 사항들이다. 이는 북측이 우리를 '신뢰'하기 시작했다는 것을 의미한다. 실제로 믿지 않으면 북측이 수용하기 어려운 제안들이 다수 포함되어 있다. 특히 군사시설의 후방이동이 불가피한 해주 특구 건설이나 철도 화물 수송은 북측 군부가 안보상의 이유로 꺼려했던 사업들이다. 이제 북측도 우리의 대북정책이 북한의 체제를 위협하는 것이 아니라 민족의 공동번영을 추구하고 있음을 신뢰하고 있는 것이다.

참여정부의 대북정책 추진 과정에서 가장 큰 장애요인은 '퍼주기' '대북 저자세' '북한 눈치보기' '친북좌파' 등과 같은 부당한 정치적 공세와 이에 따른 국론의 분열이었다. 통일을 목표로 하는 대북정책이 남과 북의 통일은 차치하고 남과 남의 분열을 초래하는 모순적 상황이 번번이 정부의 발목을 잡았다. 이에 대해서 참여정부는 대북정책의 실체를 있는 그대로 국민에게 알리고 부당한 비난에 대해서는 당당하게 대응했으며, 신뢰와 포용의 대북정책이라는 기조를 놓치지 않았다.

2

균형적 실용외교

3

북핵문제 해결 진전과 한반도 평화체제

제1절 참여정부의 북핵 해결 원칙과 방향

1. 북한 핵문제의 역사

북핵문제는 1980년대 후반부터 한반도 및 동북아 안보를 위협하는 최대의 안보 현안이었다. 1989년 9월 프랑스 상업위성 SPOT(해상도 100m)의 영변 핵시설 사진 공개로 북한의 핵개발에 대한 국제적 우려가 증폭되었다. 동 위성사진은 북한이 1987년 이후 가동 중인 자체 설계의 5MWe급 실험용원자로 외에 50MWe급, 200MWe급 원자로 및 핵재처리시설을 신규로 건설 중임을 보여주었다.

이에 따라 1990년 2월 국제원자력기구(IAEA) 이사회에서 북한에 대해 안전조치협정 체결 및 IAEA 사찰 수락을 촉구하는 결의가 있었다. 이에 대해 북한은 ①핵보유국의 비핵국가에 대한 핵위협 금지, ②한반도 핵무기 철수, ③대북한 핵무기 불사용(NSA) 보장 등을 북핵 폐기의 조건으로 내세웠다. 그러나 IAEA 측은 상기 북한의 요구가 IAEA 권한 밖의 문제라는 이유로 이를 거부하였다.

북한 핵문제가 국제사회의 우려 대상이 되어가던 1991년 당시 우리는 남북 간 협상

협상시 주요 쟁점		
구분	남한	북한
사찰 원칙	• 상호주의 원칙	• 의심 동시 해소원칙
사찰 방법	• 정기사찰과 특별사찰 병행	• 특별사찰 거부
사찰 대상	• 핵물질시설, 핵관련 군사기지 • 성역(군사기지) 불허	• 모든 주한미군 기지 • 북측 군사기지 제외

을 통해 북핵 문제를 해결하기 위해 노력했다. 1990년 9월 4일 제1차 남북 고위급회담 개최 이후 남북 대화가 본격 진행되고 있었기 때문이다. 한편 1991년 후반에 들어서서 부시 대통령은 전술핵무기를 한반도에서 철수하겠다고 발표했고(9월 27일), 노태우 대통령은 핵부재 선언을 발표했다.(12월 8일). 이러한 상황을 배경으로 남북한은 12월 26일~31일까지 3차에 걸쳐 판문점에서 개최된 핵협상을 통해 「한반도비핵화공동선언」에 합의(12월 31일)하였다. 동 합의에 따라 한국은 1992년 1월 7일, 1992년도 팀스피리트 훈련 중단을 발표했다. 그리고 북한은 1992년 1월 30일, IAEA와 핵안전조치협정에 서명했다(1992년 4월 10일 발효).

「한반도비핵화공동선언」 합의에 따라 1992년 3월 19일 이래 남북한은 수차례에 걸쳐 '남북핵통제공동위원회(JNCC)' 협상을 개최하여 남북 상호 사찰의 범위 · 방법 · 절차 등을 논의하였다. 그러나 동 협상은 북한 내 군사시설(의심시설)에 대한 임시사찰 거부로 합의에 이르는 데 실패하였다.

한편 북한은 IAEA와의 핵안전조치협정에 따라 1992년 5월 4일 보유 중인 핵시설에 관한 최초보고서(Initial Report)를 IAEA에 제출하였다. IAEA는 남북 핵사찰 협상이 지지부진한 가운데 1992년 5월 25일~6월 5일까지 제1차 대북 임시사찰을 실시하였다. IAEA는 1993년 2월까지 총 6차에 걸친 임시핵사찰을 실시하였는데 그 과정에서 북측이 신고한 플루토늄 추출량과 IAEA 측 추정치 간에 '중대한 불일치(discrepancy)' 가 있음을 발견했다.

이러한 불일치 문제를 규명하기 위한 IAEA의 특별사찰 문제가 1992년 9월 이후 최대 현안으로 부각되었고, 특별사찰 문제를 둘러싼 IAEA-북한 간 대립이 고조되었다. 이런 가운데 IAEA 이사회는 1993년 2월 북한의 특별사찰을 촉구하는 결의안을 채택하였다. 이에

북 · 미 제네바 합의 요지(1994년 10월 21일)

- 흑연료를 경수로(LWR)로 대체하기 위한 협력
- 2003년을 목표로 2000MWe 용량의 LWR 제공 주선
  - 미국은 6개월 내 경수로 공급협정 체결을 위해 최선의 노력 경주
  - 필요 시 쌍무 원자력협정 체결
- 최초의 LWR 완공 시까지 대체에너지 제공
  - 난방 및 발전용 중유 제공
  - 3개월 이내에 중유제공 시작, 매년 50만톤까지 지원
- 미 측의 LWR 공급보장 1개월 내 흑연료 및 관련시설 동결, 궁극적으로 해체
  - LWR 건설 완료 시 해체 완료
  - LWR 건설 기간 중 5MWe 폐연료봉 안전 보관 및 처리를 위해 협력
- 미 · 북간 정치 · 경제 관계의 완전 정상화 지향
- 3개월 내 무역 · 투자 장벽 축소(통신 및 금융거래 포함)
- 영사 및 기술적 문제 해결 후 연락사무소 교환
- 공동 관심사항 진전에 따라 대사급 쌍무관계로 격상
- 비핵화된 한반도의 평화 – 안보를 위한 노력
- 미국은 북한에 공식 NSA(핵무기 불사용 약속) 제공
- 북한은 한반도비핵화 공동선언 이행을 위한 조치 실시/남북대화에 호응
- NPT 체제 강화를 위한 협력
- 북한은 NPT에 잔류하고 핵안전협정 이행
- 경수로 공급협정이 서명되는 즉시 북한은 동결대상이 아닌 핵시설에 대한 IAEA 임시 및 정기 핵사찰 수용
- 북한은 경수로 사업의 상당부분 완공 후 핵심부품 도착 이전에 IAEA 핵사찰 수용

대해 북한은 IAEA 이사회의 불공정한 결의를 비난하면서 1993년 3월 12일 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴 성명을 발표하였다. 북한의 NPT 탈퇴에 대해 유엔 안보리는 1993년 5월 11일 ①북한의 NPT 탈퇴선언 재고 및 NPT 의무이행 재확인 요청 ②북한의 IAEA 안전조치협정 이행 요청 ③IAEA 사무총장의 대북한 협의 및 결과 안보리 보고 요청 ④당사자들 간의 대화를 포함, 관련국들에 대해 문제해결 촉진 권유 ⑤안보리는 필요 시 추가적인 조치를 검토하고 결정한다는 등을 담은 결의(825호)를 채택하였다.

안보리 결의를 토대로 북 · 미 간에 북핵 문제를 해결하기 위한 협상이 시작되었다.

1993년 6월 2일부터 뉴욕에서 갈루치 국무부 정치 · 군사 차관보와 강석주 외교부 제1부부장 간 제1단계 북 · 미 고위급회담이 개최되었다. 북 · 미 고위급 회담은 1단계 회담(1993년 6월 2일~7월 14일)과 2단계 회담(1993년 7월 16일~19일), 3단계 회담(1994년 7월 8일~10월 17일) 등을 거치면서 우여곡절 끝에 「기본합의문」(미북 제네바 합의)을 탄생시켰다. 이로써 북핵 문제가 해결되는 듯했다.

제네바 합의는 북한이 핵시설을 동결하고 궁극적으로 해체하며, 이를 대가로 미국이 1000MWe 경수로 2기와 연간 50만톤 중유제공을 주선한다는 내용을 골자로 하고 있다. 경수로 핵심부품 도착 이전에 IAEA가 필요로 하는 모든 사찰(특별사찰 포함)의 수락을 명기하고 있으며, 아울러 북 · 미 관계 정상화 협의, 남북대화 재개, 한반도 비핵화 공동선언 이행 등도 규정하였다.

북 · 미 제네바합의에 대한 공화당 계열의 비판에도 불구하고 미국의 클린턴 행정부는 제네바 합의 이행을 위해 노력했다. 미국이 대북 중유공급을 시작(1995년 1월 15일)하고 KEDO · 북한 간 경수로 공급협정이 체결(1995년 12월 15일)되어 공사에 들어가기도 하였다.

그러나 합의 이행과정은 순탄하지 않았다. 제네바합의가 타결된 지 얼마 안돼 미 공화당이 상하 양원을 장악하면서 제네바합의 자체에 대한 비판의 목소리가 지속적으로 제기되었다. 또한 1998년 8월 17일 미국 뉴욕타임스지는 '북한 핵시설 건설 중' 이라는 제목으로 북한이 평안북도 금창리 지하에 거대한 핵시설을 신축하고 있다는 의혹을 제기하였다. 이런 상황에서 북한은 1998년 8월 31일 대포동 1호의 다단계 미사일 발사 실험을 감행하기도 하였다. 이는 핵무기 개발 자체보다도 군사적으로 의미를 갖는 운반체 기술이 북한에서 개발되고 있다는 점에서 당시 국제사회의 비상한 관심과 우려를 자아냈다.

그러나 이러한 긴장된 분위기 가운데에서도 한 · 미 · 일 공조를 바탕으로 한 북핵 문제의 해결 노력은 지속되었다. 미 대표단의 2차례에 걸친 금창리 지하시설 방문(1999년 5월/2000년 5월)을 통해 의혹이 대부분 해소되었다. 또한 미국은 페리(W.Perry) 대북정책조정관이 방북(99년 5월)한 결과를 토대로 보다 체계화된 대북정책 보고서를 발표(1999년 9월)하였다. 2000년 6월 남북 간에는 역사적인 정상회담이 개최되었고, 북한 조명록 차수의 방미(2000년 10월)와 올브라이트 미 국무장관의 방북(2000년 10월) 등 북 · 미 관계 정상화를 위한 대화 분위기가 고조되었다.

그러나 2001년에 들어와 상황이 또다시 급변하기 시작하였다. 2001년 9 · 11 테러, 그리고 2002년 1월 북한을 이란 · 이라크와 함께 '악의 축'으로 언급한 부시 대통령의 연두 국정연설은 북 · 미관계 변화의 신호탄이 되었다. 이러한 상황에서 2002년 10월 북핵문제는 또 다른 국면으로 전개되면서 한반도를 위기국면으로 몰고 갔다. 켈리 국무부 동아태 차관보 일행이 방북했을 때(2002년 10월 3~5일), 북한이 농축우라늄 개발계획을 시인했다는 것이 미국 언론(USA 투데이 및 뉴욕타임스)에 보도됨에 따라 2002년 10월 16일 한 · 미 양국은 북한에 대해 조속한 핵폐기를 촉구하는 상황에 이르게 되었다.

2002년 11월 14일 한반도에너지개발기구(KEDO) 집행이사회는 북한이 제네바합의 의무를 위반한 데 대해 12월부터 대북 중유지원을 중단하기로 결정했다. 이에 대해 12월 12일 북한은 외무성 대변인 담화를 통해 핵동결 해제 및 핵시설 가동을 공표하고, 12월 21일 핵동결 해제조치 개시했고, 12월 31일에는 IAEA 사찰관을 추방하였다. 나아가 북한은 2003년 1월 10일 NPT 조약 탈퇴를 선언하는 정부성명을 발표하고 2월 26일에는 5MWe 원자로를 재가동하였다.

이에 맞서 국제사회는 IAEA 특별이사회를 통해 대북 제재결의안을 채택(2003년 1월 6일)했으며, 특히 미국은 2003년 3월 4일 "군사적 옵션도 테이블에 있다"고 경고하는 등 북핵문제를 둘러싼 미국과 북한의 양보 없는 대결로 한반도에는 일촉즉발의 긴장이 조성되었다. 이에 따라 북핵문제는 제네바합의 이전으로 회귀하는 제2차 북핵위기 국면으로 빠져들었다. 참여정부 출범 전후에 전개되고 있던 이러한 상황은 한반도의 평화가 얼마나 취약한 토대 위에 있는지를 보여주는 동시에, 언제라도 외부요인에 크게 동요될 수 있다는 것을 극명하게 드러내었다.

2. 북핵문제 해결 3원칙

북핵문제는 참여정부의 안보정책에 있어서 가장 우선적인 핵심 현안이 되었고, 나아가 평화와 번영의 동북아시대 구상 추진에 있어 최대의 장애요소가 되었다. 노무현 대통령은 북핵문제 해결을 우리 안보의 핵심 현안으로 인식하고, 주요 고비마다 뚜렷한 원칙과 실질적인 문제 해결을 중시하는 실용주의를 바탕으로 협상을 전개해나갔다.

2002년 12월 24일 노무현 대통령 당선자는 대통령직 인수위원회 외교통일안보분과 위원들을 주축으로 북핵 T/F를 구성토록 하고 모든 노력을 다해 북핵문제를 해결하라고 지시했다. 북핵 T/F의 첫 작업 가운데 하나는 12월 27일 대통령 당선자가 발표한 북핵문제 관련 성명이었다. 이 성명을 통해 노무현 대통령 당선자는 명분이 무엇이든 북한의 핵은 한반도와 동북아의 안정과 평화에 결코 바람직하지 않으며, 북한 자신의 안정과 번영에도 도움이 되지 않는다는 입장을 천명하였다.

북핵 3원칙과 주요 합의 내용

북핵 3원칙	① 북핵불용 ② 대화를 통한 평화적 해결 ③ 우리의 적극적 역할
9 · 19 공동성명	• 목표 : 한반도 비핵화를 평화적 방법으로 달성 • 핵심 내용 • 북한, · 모든 핵무기와 현존하는 핵계획 포기 · 조속한 시일 내 NPT와 IAEA 안전조치에 복귀할 것임을 공약 • 미국, 대북공격 · 침공 의사 없음을 확인 • '한반도 비핵화 공동선언' 준수 · 이행 • 적절한 시기에 대북 경수로 제공 문제에 대해 논의 • 북 · 미는 상호 주권 존중, 평화공존, 관계정상화 조치 약속 • 6자는 에너지, 교역 및 투자 분야에서 경제협력 증진 • 동북아의 항구적 평화와 안정을 위해 공동 노력, 직접 당사국 등은 별도 포럼에서 한반도 평화체제 협상
2 · 13 합의	【초기단계 조치】 : 합의 후 60일 이내 • 영변 핵시설 폐쇄 · 봉인, 불능화 IAEA 사찰관 복귀 • 핵폐기 대상 모든 핵 프로그램의 신고 목록 협의 • 북 · 미/북 · 일 관계정상화 위한 양자 대화 개시 • 중유 100만톤 상당 에너지 지원 • 한반도 비핵화, 북 · 미/북 · 일 관계정상화, 경제 · 에너지 협력, 동북아 평화 · 안보체제 등 5개 W/G 30일 내 회의 개최 – 초기조치가 이행 되는 대로 6자 장관급 회담 신속 개최 – 직접 당사국 간 별도포럼에서 한반도 평화체제 협상 개시 【다음단계 이행 조치】 • 모든 핵프로그램에 대한 완전한 신고 및 모든 현존 핵시설의 불능화 추진 • 동 기간중 중유 100만톤 상당의 경제 · 에너지 · 인도적 지원 제공
10 · 3 합의	• 금년내(2007.12.31까지) 영변 5MWe 원자로, 재처리 시설, 핵연료봉 제조시설 불능화 완료 • 북, 모든 핵프로그램의 완전하고 정확한 신고(2007.12.31까지 제공) • 북, 핵물질 · 기술 또는 노하우를 이전하지 않는다는 공약 재확인 • 미, 북한의 비핵화 조치 등과 병행하여 미 · 북 WG에서의 공약 (테러지정국 해제 · 적성국 교역법 종료 등) 완수 • 중유 100만톤 상당의 경제 · 에너지 · 인도적 지원 제공 • 적절한 시기에 베이징에서 6자 외교장관회담 개최

노무현 대통령은 2003년 2월 25일 제 16대 대통령 취임사에서 북핵문제와 관련 ①북핵 불용 ②대화를 통한 평화적 해결 ③우리의 적극적 역할이라는 북핵 해결 3원칙을 대내외에 천명하였다. 참여정부는 이러한 3원칙을 기초로 정책의 일관성을 유지하면서 북핵문제를 적극적으로 해결해 왔다. 그 과정에서 북한이 미사일 발사와 핵실험 등 무모한 행위를 감행하고 이를 빌미로 대북 강경대응을 주장하는 보수 강경파들의 비판과 주장이 거센 힘을 발휘하기도 하였다. 그러나 참여정부는 어떠한 상황에서도 북핵해결 3원칙을 견지하였다. 또한 참여정부는 한반도에서 긴장이 고조돼서는 안되며, 외교적 · 평화적으로 핵문제가 해결되어야 한다는 확고한 입장을 유지하면서 냉정하게 상황을 판단하고 치밀하게 협상전략을 수립하고 정책을 집행했다. 그 결과 참여정부는 북핵문제 해결의 청사진이라고 할 수 있는 '9 · 19 공동성명'을 도출하는 데 주도적인 역할을 했다. 또한 2007년 '2 · 13 합의'와 '10 · 3 합의'라는 성과도 이끌어내었다.

3. 북핵문제 해결을 위한 대통령 구상

노무현 대통령은 북핵문제 해결을 위해 2003년 5월 한 · 미 정상회담, 6월 한 · 일 정상회담, 7월 한 · 중 정상회담 등 매달 한차례씩 정상회담을 가졌다. 이를 통해 참여정부는 유관국들에게 현실성 있는 대안을 제시하고, 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 길을 터 나갔다.

참여정부는 2004년 후반에 들어와 북핵 해결 3원칙 이외에 보다 구체적이고 체계적인 북핵 해결 방향을 제시했다. 2004년 11월 칠레에서 열린 APEC 정상회의 공식 방문길에 오른 노무현 대통령은 11월 13일 중간기착지인 로스앤젤레스에 도착하여 첫 일정으로 국제문제협의회(WAC) 주최 오찬 연설(LA 연설)을 하였다. 이 연설에서 시작하여 12월 18일 일본 실무방문까지 일련의 순방 기간 동안 노무현 대통령은 북핵 문제 해결방안에 관해 체계적인 '대통령 구상'을 밝혔다. 참여정부는 이러한 대통령 구상에 입각해 북핵문제 해결노력과 함께 한반도의 평화 · 안정이라는 근본적 국익을 일관되게 추구했다.

"…북핵문제만 집중해서 해결하면 쉬울 것입니다. 북한체제에 대한 어떤 가치판단과 불신이 결합되어서 그 문제가 먼저 해결돼야 한다는 전제를 갖고 있으면 (북핵 문제는) 안풀리고 복잡해 지는 것입니다. 그것이 핵심입니다."

(12월 6일 프랑스 동포간담회)

또한 노무현 대통령은 북핵문제와 관련하여 유관국가들과의 협의 과정에서 우리의 의사가 가장 중요하다고 인식하였다. 북핵관련 정책판단의 결과는 여타국과는 비교할 수 없을 만큼 우리의 평화와 안전, 미래에 직접적인 영향을 미친다는 점에 주목한 것이다. 북핵 문제를 평화적으로 해결하는 데 초점을 맞추어야 하는 이유가 여기에 있었다.

"…정책판단 과정에서 우리가 가장 강한 발언권을 행사해야 합니다. 북한과 한민족이고 가장 인접해 있고, 북한의 조그만 일로부터도 생존 자체를 위협받을 수 있기 때문입니다. 가장 중요한 것은 한국정부의 자세와 의지, 그리고 국민들의 의지입니다."

(11월 23일 하와이 동포간담회)

노무현 대통령의 대북인식은 ①북한의 붕괴는 불가능하며 ②변화와 핵포기가 불가피하다는 입장이었다. 노무현 대통령은 북한이 내핍과 위기관리에 익숙한 체제로 한국과 중국이 불원하고 인접국도 심각한 사태로 간주하는 한 북한의 붕괴는 불가능하며 또한 북한 내부의 조직화된 저항세력도 존재하지 않는다는 인식을 갖고 있었다.

"…북한 정권은 무력으로 침공하기 전에는 무너지지 않을 것입니다. 내부의 저항세력이 조직화 되어 있지도 않습니다."

(12월 2일 한 · 영 정상회담)

"…중국이 붕괴 안되도록 지원하고 한국도 붕괴를 불원하며 인접국에 큰 문제가 될 수 있어 바람직하지 않습니다."

(12월 6일 한 · 프 정상회담)

또한 노무현 대통령은 북한의 개혁 · 개방은 불가피하며, 그 변화는 이미 시작되었다고 판단하였다. 아울러, 노무현 대통령은 "북한은 중국 · 베트남 · 러시아 · EU 등을 다니면서 시장경제 메커니즘 학습에 열을 올리고 있고, 남북경협에도 적극적인 입장을 보이고 있다. 북한 변화의 실질적 지표인 '자본'과 '시장' 관념이 부분적으로 형성되고 있다"는 인식을 보였다.

"…시장거래가 적은 규모지만 시작됐고, 이미 상당 수준으로 받아들여져 돌이킬 수 없는 단계로 보입니다."

(11월 13일 국제문제협의회)

"개성공단 건설을 위해 휴전선에서 불과 24km 떨어지고 북한의 주공격로서 군사집결지인 개성의 군사시설을 자진 철폐한 것은 북한이 변하고 있는 증거입니다."

(12월 2일 한 · 영 정상회담)

이러한 관점에서 변화를 시작한 북한으로서는 핵포기가 불가피할 것이라고 평가되었다. 북한의 경제발전을 위해서는 국제사회의 안전보장과 경제지원이 긴요하며, 더군다나 한국과 중국의 도움 없이는 최소한의 생계유지조차 곤란한 상황이기 때문에 핵무기 보유와 안전보장 · 경제지원은 양립 불가능하다는 것이다.

"…핵무기를 보유하면서 안전보장과 지원을 받는 것이 불가능하다는 것을 잘 알고 있습니다. 결국 핵무기를 포기하고 국제사회의 보상, 정상적인 대우, 교류와 경제지원을 선택할 것입니다."

(12월 6일 프랑스 동포간담회)

이러한 상황인식에 바탕을 둔 노무현 대통령의 북핵 해법은 대화를 통한 평화적 해결 원칙하에 전략적 결단으로 돌파구를 마련하는 것이었다. 먼저, 대화를 통한 평화적 · 외교적 해결은 참여정부의 확고부동한 원칙으로 대화 이외의 다른 대안은 받아들일 수 없

음을 분명히 밝혔다. 이러한 노무현 대통령의 입장은 ①무력행사는 우리민족의 생존이 걸린 문제이며 또다시 전쟁위험을 감수해야 하는 것으로 절대 불가하고, ②봉쇄정책도 불안과 위협의 장기화를 초래할 것이며, ③붕괴시도는 북한의 모험주의적 행동을 촉발하여 우리에게 큰 재앙이 될 수 있다는 인식에 바탕을 두고 있다.

"…북핵문제는 반드시 평화적으로 해결되어야 하며, 화해와 포용을 통해 북한변화를 유도하는 것 이외에는 대안이 없습니다."

(12월 2일 한 · 영 정상회담)

노무현 대통령이 밝힌 북핵 해법의 두 번째 방법은 북핵 문제를 최우선적 과제로 삼아 조기해결을 추진하는 것이었다. 우리는 직접 피해를 받는 당사자이기 때문에 북핵 문제의 장기화를 받아들일 수 없다는 것이다. 따라서 '북핵 방치론'이나 '선의의 무시론' 등을 불식시키고 북핵문제의 시급성 · 중요성에 대한 유관국 간 공동인식 형성이 중요하다는 것이다.

"…북핵문제를 부시 행정부 2기의 정책 우선순위 1번으로 삼아 6자회담의 틀 속에서 평화적 · 외교적 방법으로 조속히 해결함으로써 6자회담 참가국 및 전세계 국민들에게 평화와 희망을 주는 것이 필요합니다."

(11월 20일 한 · 미 정상회담)

북핵 해법의 세 번째 방법은 '전략적 결단'이 북한과 유관국 양방향에서 나와야 하고 이를 위해 상호 존중이 필요하다는 것이다. 북한은 핵을 포기하는 대신 안전을 보장받고 경제발전을 이룩하겠다는 전략적 결단을 내려야 한다는 것이다. 또한 북한은 국제사회의 안전보장 약속을 신뢰해야 하며, 아울러 성의 있는 대화와 합리적 행동 자세를 가져야 한다. 마찬가지로 유관국은 북한에 이러한 기회를 줄 것인지에 대한 전략적 결단, 즉 북한을 신뢰하고 대화 상대방으로 인정할 것인지 여부를 결정하는 것이 중요하다. 북한의 과거 행태로 볼 때 북한을 불신하는 것은 당연할 수 있으나 희망을 보여주고 기

회를 주는 것이 우선되어야 하며, 대화를 위한 제스처의 내용을 보다 합리적이고 균형적으로 할 필요가 있다는 것이다.

"…6자회담을 성공시키기 위해서는 북한이 핵을 포기하는 단호한 결단을 내려야 합니다. 그러나 한편으로는 북한이 이러한 결단을 내리도록 우리 또한 몇 가지 문제를 해소하고 조정할 필요가 있다고 생각합니다."

(11월 13일 국제문제협의회 연설)

"…북한을 자극하지 말고 유리한 분위기를 조성토록 노력해야 합니다."

(11월 20일 한 · 미 정상회담)

"…합리적 수용 범위에서 행동하고 필요한 결단을 내려야 합니다. 끝내 핵무기를 개발하는 상황이 진행되면 누구도 장담할 수 없을 것입니다."

(12월 6일 프랑스 동포 간담회)

이러한 접근방법을 토대로 참여정부는 2004년 12월 18일 국가안전보장회의 상임위에서 '①북핵 문제에 대한 정부의 기본입장, ②북핵문제의 평화적 해결의 중요성, ③대화를 통한 북핵 문제 해결의 가능성, ④북핵 문제 해결을 위한 우리의 역할, ⑤북한의 전략적 결단 촉구, ⑥유관국과의 유연한 대응 주문, ⑦북한의 붕괴 가능성, ⑧북한의 개혁 · 개방 전망, ⑨대화상대로서의 북한 인정 문제, ⑩북한 인권문제' 라는 10가지 항목에 대한 입장을 최종적으로 정리 · 결정하였다.

제2절 6자회담과 북핵 해결과정

1. 6자회담의 출범과 전개

1) 6자회담의 구성과 협상 개시

2002년 10월 17일 한국 외교부와 미국 국무부는 북한의 농축 우라늄 개발의혹을 공식 제기하였다. 이른바 제2차 북핵 위기가 시작된 것이었다. 2002년 후반과 2003년 초반에 이르기까지 북핵 문제를 둘러싼 북 · 미 간 긴장이 고조되면서 우리나라를 포함한 주변국의 중재 노력 또한 강화되었다. 참여정부는 북핵 해결 3원칙을 바탕으로 관련국들과의 긴밀한 협력을 통해 문제를 평화적으로 해결한다는 기조에서 정책을 추진하였다. 특히 우리 정부는 군사 · 안보 · 경제 문제 등이 복합된 북핵 문제 해결은 어느 한 나라의 힘만으로는 부족하다는 인식하에 다자협력의 필요성에 공감하고 다양한 협의체를 검토하였다.

초기에 북한은 핵문제는 북 · 미 간의 문제이며, 미국의 대북 적대시 정책의 산물인 만큼 북 · 미 양자협의를 통해 풀어야 할 문제라는 입장을 견지하였다. 그러나 우리를 비롯하여 미국과 중국 등의 적극적인 노력에 힘입어, 2003년 4월 12일 북한은 대화형식에 구애받지 않겠다는 입장을 표명하였다. 이를 계기로 4월 23일부터 이틀간 북 · 미 · 중 3자 회담이 베이징에서 개최되었다. 이 회담에 한국이 배제되면서 일부에서는 '우리의 주도적 역할 실종', '왕따 당한 주도적 외교' 라는 비판도 제기되었다. 그러나 노무현 대통령은 "형식에 관계없이 무조건 대화부터 시작해야 한다"는 입장을 미 측에 확인해 주었다. 노무현 대통령은 실질적 문제 해결을 위해서는 대화를 통해 상호 신뢰부터 회복해야 한다는, 즉 형식보다는 내용을 중시하는 실용주의적 접근을 택한 것이었다.

북 · 미 · 중 3자회담 직후 미 측 수석대표였던 켈리(Kelly) 차관보는 서울을 방문하여 다음 회담부터는 한국과 일본의 참여가 필수적임을 강조하였다. 이어 개최된 5월 14일 한 · 미 정상공동성명에서 이를 재차 확인하면서 우리나라와 일본의 참여가 결정되었다. 마지막 남은 러시아는 3개월 뒤인 2003년 8월 북한의 요청을 수락함으로써 참여하게 하였다. 이로써 6자회담의 형태가 완성되었다.

2003년 8월 27일부터 29일까지 2박 3일이라는 짧은 시간 동안 개최된 1차 6자회담은 북핵문제 해결을 위한 대화 과정을 시작했다는 점에서 그 의의가 있다. 세 차례 개최된 전체회의와 회의장 곳곳에서 수시로 열린 양자협의를 통해 회담 참가국들은 서로간의 입장을 보다 잘 이해할 수 있는 기회를 가졌으며, 대화를 통해 문제를 해결할 수 있다는 가능성을 확인하였다. 회의 결과, 참가국들은 북핵문제의 평화적 · 포괄적 해결, 한반도 비핵화, 북한 안보 우려 해소, 6자회담 지속 등 기본 원칙에 대해 공감대를 형성하였다. 또한 차기회담을 개최한다는 원칙에 합의함으로써 대화의 모멘텀을 유지할 수 있게 되었다. 우리 대표단은 한 · 미 · 일 3자협의 및 남 · 북간 접촉, 각종 양자협의 등을 통해 원활한 회담 분위기 조성에 기여하였다. 1차 회담부터 확인된 우리나라에 대한 각국의 신뢰는 향후 6자회담 내 '대화 촉진자' 로서의 우리의 역할과 활동에 든든한 기반이 되어주었다.

약 6개월 뒤인 2004년 2월 25일 참가국들은 조어대에 다시 모여 나흘간 제2차 6자회담을 개최하였다. 참가국들은 지난 1차 회담 결과를 바탕으로 북한 핵 폐기, 대북 안전보장, 핵동결 등 주요 안건에 대해 보다 심도있는 협의를 진행하였다. 또한 회담 정례화 및 차기 본 회담 준비를 위한 실무그룹 구성에도 합의함으로써 대화 과정을 안정화하고 회담을 지속할 수 있는 기반을 마련하였다.

2차 회담의 최대 성과는 바로 2차 북핵위기 대두 이후 최초로 공동 합의 문건을 생산하였다는 것이다. 「의장성명(Chairman's Statement)」 형식으로 채택된 합의문은 북핵문제 해결 원칙을 서면으로 정리하여 대외적으로 공포함으로써, 향후 회담 진행의 방향을 제시하고 6자회담 진전의 모멘텀을 마련하였다. 불과 1년 6개월 전까지 평행선을 달리던 미국, 북한과 한반도에 대한 상이한 이해를 가졌던 한 · 중 · 일 · 러가 한자리에 모여 서면합의를 도출하였다는 사실에 국제사회는 아낌없는 지지를 보냈다. 힘을 얻은 참가국들은 보다 큰 성과를 거두기 위해 차기 회담 준비에 착수하였다.

두 차례의 실무그룹 회의를 거쳐 2004년 6월 23일부터 26일까지 개최된 제3차 회담은 준비 과정이 철저했던 만큼 실속있는 회담이었다. 참가국들은 한국, 미국, 북한이 제의한 구체적인 제안을 중심으로 핵폐기 원칙, 핵동결 · 폐기 방안 및 이에 대한 상응조치 그리고 농축우라늄 문제 등에 대해 심도있는 협의를 가졌으며, 각국 간의 입장 차이는 향후 대화를 통해 해결해 나가기로 하였다. 특히 북한의 농축 우라늄 프로그램 문제,

핵폐기의 구체적인 사항, 상응조치 등에 있어 참가국 모두는 추가 논의의 필요성에 공감하고, 가능한 빠른 시일에 실무그룹 회의를 개최하여 앞으로 3개월 내 개최될 차기 회담을 위한 준비에 만전을 기하기로 하였다.

그러나 이러한 합의에도 불구하고, 북한은 미국의 대북 적대시 정책 폐지 및 대북 상응조치 참여, 6자 회담에서의 남한 핵물질 실험 문제 우선 논의 등을 조건으로 제시하면서 회담 개최를 지연시켰다.

2) 대북 중대제안과 6자회담의 재개

2005년 초 북 · 미관계가 악화되면서 북한 핵문제도 어려운 국면으로 빠져들고 있었다. 라이스 국무장관이 상원 인준 청문회(2005년 1월 18~19일)에서 북한을 '폭정의 전초기지'로 규정하고, 이어 부시 대통령이 대통령 취임사(1월 20일)에서 "전세계에 자유를 확산할 것이며 항구적 '폭정'을 용납하지 않겠다"고 천명하는 등 민감한 발언들이 미 최고 당국자들로부터 쏟아져 나왔다.

북한은 이에 정면으로 대응하여 2월 10일 외무성 성명을 통해 '핵보유'를 선언하면서 "6자회담을 무기한 중단할 것"과 "핵무기고를 지속 증강해 나갈 것"임을 강조하였다. 양측 간의 대결이 악화일로를 치달으면서 북핵문제 해결을 위한 6자회담 재개는 기약이 없었고, 북핵문제 해결의 실마리를 어디서부터 어떻게 풀어야 할지 막막했다.

이러한 상황하에서 경색국면 타개를 위한 각국의 노력이 진행되었다. 왕자루이 중국당 대외연락부장이 북한을 방문(2월 19~22)하여 김정일 위원장을 면담, 6자회담 복귀를 설득하였고, 라이스 국무장관이 일본(3월 18~19일), 한국(3월 19~20일), 중국(3월 20~21일)을 순방하면서 해결방안을 모색하였다.

그러나 북한은 '6자회담을 군축회담으로 전환할 것'을 요구(3월 31일, 외무성 담화)하고, 폐연료봉 8,000여 개 인출 완료를 주장(5월 11일, 외무성 대변인)하는 등 상황은 나아질 기미를 보이지 않았다.

이러한 상황 속에서 북핵 해결을 위한 우리의 노력도 적극적으로 진행되었다. 바로 '대북 중대제안'이 그것이다. 북한의 핵보유 선언과 6자회담 무기연기 선언(2005년 2월 10일) 이후, 악화일로를 치닫는 북핵 상황을 대화국면으로 전환, 북한을 6자회담의 장으로

나오게 함으로써 북핵문제를 평화적으로 해결해 나가기 위한 '중대제안'이 마련되었다.

이러한 중대제안은 '남북 차관급회담'(2005년 5월 16~19일)에서 북 측에 대해 사전 설명을 하였으며, 정동영 특사(통일부 장관) 방북시 김정일 국방위원장 면담(2005년 6월 17일)에서 북 측에 전달되었다. 이후 우리 정부는 미국 등 유관국에 대해 설명하였으며, 2005년 7월 12일 동 방안을 공식적으로 발표하였다.

대북 중대제안(2005.7.12) : 대북 직접 송전계획

- 6자회담에서 북한이 핵 폐기에 합의하면
- 신포 금호지구 경수로 건설공사를 종료하는 대신
- 우리가 200만 kW의 전력을 북한에 직접 송전 방식으로 제공함

대북 중대제안은 다음과 같은 점에서 의의를 갖고 있다. 먼저, 북핵문제의 직접 당사자로서 핵문제를 조기에 그리고 주도적으로 해결하기 위한 제안이다. 북핵문제로 인해 한반도 위기가 지속되면 우리의 경제 · 사회적 안정은 크게 흔들릴 수밖에 없다. 한반도 평화와 안정을 위해서는 교착상태에 있는 북핵상황을 대화국면으로 전환시키고 실질적 해결과정으로 진입시킬 필요성이 절박했는데, 그 과정에서 우리가 적극적이고 주도적인 역할을 해야 한다는 판단에 따라 이루어진 결단이었다.

둘째, 중대제안은 새로운 비용을 투입하는 것이 아니라 1994년 「미북 제네바 합의」에 따른 경수로 건설에 들어가게 되는 비용으로 추진한다는 것이다. 중대제안 당시에는 제네바합의에 따라 추진되었던 경수로 건설공사가 2년째 중단된 상태였으며, 동 사업이 재개될 경우 우리 측은 잔여 공사비 35억달러 가운데 최소한 24억달러(70%)를 추가로 부담해야 하는 상황이었다. 중대제안의 경우, 핵심요소인 대북 송전로 건설과 변환설비 건설 등에 소요될 비용이 이 범위 내에서 충당 가능한 것으로 추정되었다. 즉 추가적 비용 없이 북핵관련 교착상황을 타개하고 신속한 비핵화 과정으로 나아갈 수 있는 방안으로 중대제안이 검토된 것이다.

셋째, 남과 북이 함께 번영하고 민족경제의 균형적 발전에 기여할 수 있는 제안이었

다. 동 방안이 실행될 경우 북핵문제 해결을 촉진시킴으로써 한반도 평화정착에 결정적으로 기여할 수 있을 뿐만 아니라 남북 경제협력을 획기적으로 발전시킬수 있는 전기가 마련될 수 있을 것이다.

이러한 우리의 대북 중대제안에 힘입어 북한은 결국 7월 9일 "제4차 6자회담에 참석할 것"임을 발표하게 되고, 제4차 6자회담 1단계 회의가 7월 26일~8월 7일까지 베이징에서 개최되었다. 물론 북한이 대화에 나오게 된 계기가 전적으로 우리의 대북 중대제안에 의한 것이라고는 할 수 없다. 힐 차관보와 김계관 북한 외무성 부상이 7월 9일 베이징에서 접촉하였고, 라이스 국무장관이 중국(7월 9~10일), 일본(7월 11일12일), 한국(7월 12~13일)을 순방하였으며, 탕자쉬엔 중국 국무위원이 후진타오 주석의 구두친서를 가지고 북한을 방문하는 등 대화재개를 위한 관계국들의 노력이 있었기 때문이다.

그러나 대북 중대제안이라는 획기적이고 창의적인 제안을 가지고 관계국들로 하여금 대화하고 협력할 수 있는 기초를 제공함으로써, 경색국면을 타개하고 6자회담이 재개될수 있도록 하는 데 참여정부가 중요한 기여를 한 것은 틀림없는 사실이다.

3) 제4차 6자회담의 개최

2005년 7월 26일 13개월여 만에 제4차 6자회담이 재개되어 13일간(7월26일~8월7일, 1단계 회의) 협상을 계속했다. 참가국 모두가 폐막일을 정하지 않고 합의를 도출할 때까지 협상을 계속한다는 각오로 진지하고 집중적인 협상을 진행하였다. 회의 결과, 참가국들은 6자회담의 목표와 원칙을 담은 공동문건의 채택이 필요하다는 점에 합의하였다. 아울러 한반도 비핵화, 대북 안전보장, 관계정상화 등 동 문건 내용의 대부분에 대해 참가국들의 의견이 일치하는 성과를 거두었다.

1단계 회의의 모멘텀이 계속 유지되는 가운데 제4차 회담 2단계 회의(9월 13~19일)가 개최되었다. 2단계 회의에서 참가국들은 핵심쟁점에 대해 집중적이고 깊이있는 협상을 진행하였다. 협상 과정에서 서로간의 현격한 입장 차이로 인해 협상이 결렬될 위기도 몇 번이나 있었다. 그때마다 우리는 적절한 타협안을 제시하고 문안 타결 시까지 휴회에 반대한다는 입장을 견지하면서 합의 도출이 반드시 필요하다는 분위기를 조성하였다. 우리는 창의적인 사고를 통해 구체 문안을 제시해 가면서 관련국 설득에 총력

을 기울였다. 결국 경수로를 포함한 최종문안은 협상 타개를 위해 우리가 제시한 구상을 상당부분 반영하고 있다.

공동성명 채택을 위한 협상과정은 우리의 외교력이 유기적으로 결합되어 시너지 효과를 발휘한 시기였다. 특히 4차 6자회담 2단계 회의 기간(9월 13일~19일)은 대통령 및 외교통상부 장관의 유엔 방문, 평양에서의 남북 장관급 회담 등과 겹쳤다. 우리 정부는 이를 적극적으로 활용하여 회담 진전을 위해 관련국들을 설득하는 데 주도적 역할을 발휘 했다. 반기문 외교통상부 장관은 뉴욕에서 유엔 총회 기간 중 라이스 미 국무부장관과 총 7회의 긴급 통화 및 회담을 통해 공동성명의 최종 쟁점을 타결하기 위해 노력하였다. 아울러 반 장관은 일본 · 중국 등 관련국 외교장관들과 협의하는 등 총 10여 차례 이상의 협의를 개최하였다. 핵심 쟁점에 대한 집중적인 의견 조율과 우리를 포함한 관련국들의 노력 결과, 마침내 6자회담이 처음 개시된 이후 2년여 만에 참가국 만장일치로 회담의 목표와 원칙을 담은 「9.19 공동성명」이 채택되었다.

2. 9 · 19 공동성명과 6자회담의 공전

1) 「9 · 19 공동성명」의 주요내용과 의미

「9 · 19 공동성명」은 2년 이상의 기간을 끌어온 6자회담 과정 중에서 도출된 최초의 실질적 합의로서 북핵문제의 평화적 · 외교적 해결을 위한 이정표를 제시했다. 「9 · 19 공동성명」의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 참가국들은 6자회담의 목표가 한반도의 검증가능한 비핵화임을 다시 한번 확인하였다. 북한은 '모든 핵무기와 현존하는 핵프로그램' 을 포기하고, 조속하게 NPT 및 IAEA 안전조치에 복귀할 것을 공약하였다. 미국은 한반도 내 핵무기가 존재하지 않는다는 점과 북한에 대해 공격 또는 침공의사가 없음을 확인하였다. 또한 북한은 평화적 핵에너지 이용에 관한 권리를 보유하고 있음을 표명하고, 여타국은 이에 대해 존중을 표하고 적절한 시기에 경수로 제공 문제를 논의하기로 하였다.

둘째, 북한과 미국 및 북한과 일본은 관계정상화를 위한 조치를 취할 것을 약속하였다. 이는 일제강점기와 분단, 그리고 한국전쟁 시기에 형성된 북한과 일본, 북한과 미국

9 · 19 공동성명 요지

① 6자회담 목표가 한반도의 검증가능한 비핵화임을 재확인

- 북한은 모든 핵무기와 현존 핵프로그램 포기, 조속한 NPT 및 IAEA 안전조치 복귀 공약
- 미국은 한반도 내 핵무기 부재 및 북한에 대한 공격 또는 침공의사 부재 확인
- 한반도 비핵화 공동선언 준수 및 이행 필요성
- 여타국은 북한의 평화적 핵이용권 존중 및 적절한 시기 경수로 제공문제 논의에 동의

② 북 · 미와 북 · 일은 관계정상화를 위한 조치를 취할 것을 약속

③ 6자는 에너지, 교역, 투자 분야에서의 경제협력을 증진시킬 것을 약속

- 여타국은 대북한 에너지 지원 제공 용의 표명, 한국은 200만KW 전력공급 제안 재확인

④ 6자는 동북아의 항구적 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것을 공약

- 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제 관해 협상

⑤ 6자는 단계적 방식으로 상기 합의 이행을 위해 상호 조율된 조치를 취할 것을 합의

⑥ 제5차 6자회담을 11월 초 베이징에서 개최키로 합의

과의 적대관계가 종식된다는 것을 의미한다.

셋째, 6자는 에너지, 교역 및 투자 부문에서 양자적 혹은 다자적으로 경제 협력을 증진시키기로 합의하였다. 우리나라를 비롯한 중국, 일본, 러시아, 미국은 북한에 에너지 지원을 제공할 용의를 표명하고, 우리나라는 2005년 6월 12일 발표한 200만KW 전력공급 제안을 재확인하였다.

넷째, 6자는 동북아 지역의 항구적 평화와 안정을 위해 공동으로 노력할 것을 약속하였다. 직접 관련 당사국들은 별도의 적절한 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 대해 협상하기로 하였다. 아울러 6자는 동북아 안보 협력을 증진하기 위한 방안과 수단을 모색하기로 합의하였다.

다섯째, 6자는 '공약 대 공약', '행동 대 행동' 원칙에 입각하여 단계적 방식으로 상기 합의의 이행을 위해 상호 조율된 조치를 취하기로 하였다. 마지막으로 6자는 제5차 6자회담을 11월 초 베이징에서 개최하기로 합의하였다.

「9 · 19 공동성명」의 의의는 그동안 한반도 및 동북아 안보 불안의 주된 요인 중 하나인 북핵문제를 근본적으로 해결할 수 있는 교두보를 확보하였다는 점이다. 또한 9 · 19 공동성명은 북한이 정치 · 경제 · 안보 측면에서 관심을 갖고 있는 주요 문제들을 포괄하고 있다. 즉 주권존중, 관계정상화, 경제협력 및 에너지 지원 등의 문제를 대부분 다룰 수 있는 근거를 담고 있어서, 향후 공동성명이 이행단계에 진입할 경우 북한이 국제사회의 정상적인 일원이 될 수 있는 여건을 조성하였다.

북 · 미 관계 및 북 · 일 관계 정상화를 추진할 수 있는 기반 또한 마련하여 한반도 긴장완화에 중대한 기여를 할 것으로 평가되었다. 또한 직접 관련 당사국들이 향후 별도의 적절한 포럼에서 한반도 평화체제 수립문제를 협의하기로 하고, 나아가 동북아 안보협력 틀을 위한 방안 및 수단을 모색하기로 함으로써, 한반도와 동북아에 항구적인 평화의 기틀을 마련하는 데 필요한 입체적인 접근방법을 도입하였다. 아울러 9 · 19 공동성명은 동북아 지역의 주요 행위자인 6자가 만장일치로 공동성명을 통해 이를 합의하였다는 점에서 향후 동북아에서의 평화와 안보에 대한 논의를 개최할 때마다 본보기 및 근거 문서가 될 수 있을 것으로 평가된다.

2) BDA문제와 북핵실험 그리고 포괄적 접근 방안

2005년 9월 천신만고 끝에 6자회담에서 「9 · 19 공동성명」이 채택됨으로써 북핵문제의 본격적인 해결 과정이 조만간 시작될 것으로 기대되었다. 그러나 6자회담에서 9.19 공동성명이 이루어지던 시기, 미국은 「애국법」 에 근거하여 2005년 9월 15일 마카오 소재 중국계 '방코델타아시아(BDA) 은행' 을 자금세탁의 주요 우려대상으로 지정했고, 9월 20일 이를 관보에 게재했다. 이에 따라 BDA는 북한에 금융거래 중단을 통보한 데 이어 중국은행 마카오 지점 등 마카오 지역 은행과 싱가포르, .스위스 등 다른 지역 은행도 미국을 의식하여 북한과의 금융거래를 중단했다. 북한 당국은 이를 사실상의 경제제재로 받아들였다.

2005년 9월 6자회담 직후 "차기 6자회담에서 BDA 문제에 대해 미국의 책임을 묻겠다" 던 북한은 결국 11월의 5차 1단계 6자회담에서 '금융제재 문제의 우선적 해결'을 요구하면서 6자회담을 거부함으로써 기나긴 공전과 갈등의 시간이 시작되었다. 이후 미국은 2006년에 들어 북한과 접촉을 시작하면서도 금융제재 외에 북한에 대한 제재를 계속 확대했다. 2006년. 3월 30일 미 재무부는 북한의 대량살상무기 확산활동을 지원한 혐의로 스위스 공업물자 도매회사인 '코하스 AG'와 '야콥 스타이거' 코하스 AG 사장의 미국 내 모든 자산을 동결한다고 발표했으며 2006년 5월 8일에는 미국 기업들이 화물선이나 유조선, 어선 등을 북한 선적으로 등록하지 못하도록 금지하는 대북 선박제재를 단행하였다.

이에 대해 북한은 6월 1일 외무성 대변인 담화를 통해 미국 측 6자회담 수석대표의 평양 초청의사를 밝힘으로써 북 · 미 양자대화 의지를 다시 한번 명백히 드러내면서도, 동시에 '초강경 조치'도 경고했다. 북한은 "미국이 우리를 계속 적대시하면서 압박 도수를 더욱 더 높여 나간다면 우리는 생존권과 자주권을 지키기 위하여 부득불 초강경 조치를 취할 수밖에 없게 될 것"이라고 강조했던 것이다. 그러나 북한의 양자접촉 요청에 대한 미국 측의 냉담한 반응에 대해 북한은 미사일 시험발사라는 강경 조치로 대답했다.

북한의 미사일 발사(2006년 7월 5일)는 북 · 미간 관계를 더욱 악화시켰다. 미국은 한국과 중국 등 국제사회의 자제 요청을 거부하고 미사일을 발사한 북한에 대해 '상응하는 강경조치'를 취하기로 하고 한국과 일본 · 중국 · 러시아 등 관련국들과 본격적인 협의에 착수했다. 이에 따라 미국과 일본의 주도하에 UN차원에서 대북제재 결의안 채택이 추진되고 거부권을 행사하기로 했던 중국에 대한 전방위의 압박과 설득을 진행함으로써 국제사회의 대북제재에 대한 단합된 의지를 과시하고자 했다. 중국은 마지막까지 진행된 북한에 대한 설득작업이 실패로 돌아감에 따라 UN 안전보장 이사회의 대북 결의안에 찬성표를 던짐으로써 북한의 미사일 발사 관련 UN안보리의 대북 결의(1695호)가 만장일치로 채택(2006년 7월 16일) 되었다.

이러한 상황 속에서 한 · 미 간 긴밀한 공조를 통하여 북한을 6자회담에 복귀시키기 위한 구체적 전략 마련이 긴요하다는 인식하에 2006년 여름 우리 측 실무 차원에서 6자회담 재개와 '9 · 19 공동성명' 이행을 위한 방안 검토가 시작되었다. 당시 미국도 내부

적으로 9 · 19 공동성명 이행 방안에 대한 논의를 진행시키고 있었다. 미국의 금융조치는 방어적 조치로서 원칙의 문제이므로 이 문제에 관한 양보는 불가능하다는 전제에서 출발하기는 하였지만, 북핵 폐기에 국한하지 않고 한반도 문제의 근본적 해결을 위한 광범위한 접근을 모색했다는 점에서 상당히 진전된 구상이었다. 이 과정에서 미국은 한국전쟁 종결의 명확화, 한반도 평화체제 구축, 북한의 대내외적 행동 변화 촉구 등을 주요 요소로 검토하고 있었다. 이러한 구상이 북한의 미사일 발사 등으로 충분한 검토가 이루어지기도 전에 좌초되었지만, 이는 북핵문제의 포괄적 해결 필요성을 미 측이 인식하고 진지하게 고민했다는 점에서 우리가 충분히 관심을 가질 만한 내용이었다.

이러한 상황에서 우리 측은 6자회담 재개를 위해서는 BDA 문제와 북핵문제를 선순환적으로 해결해야 한다는 믿음을 갖고 방안을 만들어 나갔다. 당시까지만 해도 BDA 문제는 북핵 문제와 별개 문제라는 인식이 강하였기 때문에 6자회담 재개를 위하여 BDA 문제에 있어 미 측이 양보하는 듯한 조치를 취하기는 어려운 상황이었다.

그럼에도 불구하고 우리 측은 현실적으로 BDA 문제 해결이 북한 비핵화를 실현할 6자회담 재개에 관건적 요소임을 강조하고, BDA 문제 해결 가능성을 북 측에 보여줌으로써 북 측이 6자회담 과정에 적극적으로 나올 수 있도록 유도하고, 그럼에도 불구하고 만약 북 측이 6자회담 과정에 적극적으로 나오지 않는다면 이는 북 측이 비핵화 관련 협상 의지가 없음을 증명하는 것이기 때문에 이에 필요한 대응책을 마련할 수 있을 것이라고 미 측을 설득하였다. 우리 측은 북 측의 비핵화 의지가 없음이 확인될 경우 우리측도 미 측과 적극적인 협력을 통해 북 측을 압박해 나갈 것임을 미 측에 분명히 하였다.

미 측은 6자회담 재개를 위해서는 BDA 문제 해결이 필요하다는 우리 측 논리에 수긍하는 한편, 북 측의 비핵화 의지가 없음이 확인될 경우 우리 측도 미측과 적극적인 공조를 통해 북측 을 압박해 나간다는 입장 표명을 평가하였다. 우리측이 제시한 초안은 여러 차례 한 · 미 간 실무급 협의를 통해 의견 접근이 이루어짐에 따라 2006년 8월 하순 한 · 미 6자회담 수석대표간 협의가 개최되었다.

우리 측은 이러한 양측 간 협의를 통해 마련된 포괄적 접근방안을 2006년 9월 14일 워싱턴 한 · 미 정상회담 계기에 한 · 미간 「공동의 포괄적 접근방안」으로 합의가 이루어 질 수 있도록 추진해 나갔다. 이를 위하여 2006년 9월 초순 당시 송민순 안보실장은

노 대통령의 유럽 순방을 수행 중이던 기간 중 한 · 미 정상회담을 며칠 앞둔 시점에 워싱턴을 방문하여 미 측과 협의를 가졌다. BDA 문제 해결과 6자회담 재개를 선순환적으로 해결해 나가야 한다는 우리 측 입장을 미 고위층에 설득하는 일이 필요했던 것이다.

이후 한 · 미 정상회담 개최를 앞두고 워싱턴에서 우리 측 외교부 장관과 안보실장은 미측의 국무부장관과 국가안보보좌관과 2+2 회담을 갖고 「공동의 포괄적 접근방안」에 대해 최종적인 조율을 하였다. 그 결과, 2006년 9월 14일 개최된 한 · 미 정상회담에서 노무현 대통령은 부시 대통령과 6자회담 재개와 「9.19 공동성명」 이행을 위한 한 · 미 간 「공동의 포괄적 접근방안」 추진에 합의하였다. 정부는 이를 바탕으로 BDA 문제 해결과 6자회담 재개를 유기적으로 추진해 나가고자 하였다.

그러나 이와 같은 한 · 미 정상 간 노력에도 불구하고, 2006년 10월 9일 북한의 핵실험 강행으로 국제사회의 분위기가 대북 제재 등 강경 일변도로 급변함에 따라 6자회담 재개는 커다란 어려움에 봉착하게 되었다. 미국을 비롯한 유엔안보리는 2006년 10월15일 북핵실험과 관련해 UN 안보리 결의 제1718호를 채택했다. 설상가상으로 북한의 추가 핵실험 가능성까지 제기되면서 외교해법은 더욱 힘을 잃어 갔다. 그러나 외교해법은 2006년 10월 19일 탕자쉬안 중국 국무위원이 후진타오 국가 주석의 특사자격으로 평양을 방문, 김정일 국방위원장과 회동하면서 그 불씨를 살리게 되었다.

결국 한 · 미 정상회담을 통해 추진키로 한 공동의 포괄적 방안과 중국 측의 노력에 힘입은 대북 설득 노력에 기초하여 회담 재개의 단초가 마련되어 갔다. 한편으로는 2006년 11월 7일 중간 선거를 앞두고 북한의 핵실험 사태의 돌파구를 찾아야했던 미국의 국내정치적 상황도 이러한 관련국들의 외교적 노력에 힘을 더하여 시너지 효과를 일으키며 전격적인 3자 회동을 성사시켰다. 북 · 미 · 중 3국 수석대표들은 2006년 10월 31일 회동에서 북한이 회담 복귀의 전제조건으로 삼아온 금융제재 해결문제에 대해 협의를 도출했으며 이른 시일 내 6자회담을 재개하기로 합의하였다.

2006년 11월 1일 북한 외무성 대변인은 "금융제재 문제를 논의, 해결한다는 전제 아래 6자회담에 복귀한다"는 성명을 발표하였다. 한편 미 재무부는 6자회담 재개 전 BDA에 묶여 있는 북한 자금 2,500만 달러에 대한 조사 작업을 종결하고, 이 중 합법 자금에 대해 추후 동결조치를 해제하는 방안을 적극 검토하였다. 2006년 11월 20일 6자회담 미

국 측 대표인 힐국무부 동아태담당 차관보는 베이징에 도착, 중국 측 수석대표인 우다웨이 외교부 부부장과 만나 회담재개 일정 등을 중점적으로 협의했다. 그러나 2006년 11월 28~29일 베이징에서 열린 북 · 미 6자회담 수석대표 회동에서 핵심 쟁점사항에 대한 접점을 찾지 못했다. 그 이유는 북한이 안보리 결의 1718호와 함께 오래된 레퍼토리인 BDA 계좌 동결 등 대북 적대시 조치로 규정해온 일련의 제재를 모두 해제하는 것을 핵폐기의 선결조건 차원에서 요구하였기 때문이다.

2006년 11월 18일 하노이 APEC 정상회의 계기에 개최된 한 · 미 정상회담에서 노 대통령은 부시 대통령과 북핵 해결을 위한 한 · 미 간 전략적 공조방침에 합의하였다. 아울러 노 대통령은 부시 대통령에게 북핵 문제 해결을 위해 모든 당사국들이 적극적인 결단을 내려야 할 시점에 왔다는 입장을 표명하였다. 이에 부시 대통령은 미국의 외교적 해결 의지에는 변함이 없으며 남은 것은 북 측의 결단뿐이라고 대답하였다.

한 · 미 정상 차원의 이러한 전략적 합의는 외교부장관과 미 국무부장관, 안보실장과 미 백악관 국가안보보좌관 등 고위 당국자 간 후속 협의를 통해 구체적으로 실현되어 나갔다. 그 결과, 한 · 미 간 「공동의 포괄적 접근방안」의 기본 내용은 미국이 2006년 11월 하순 베이징에서 가진 북 · 미 접촉과 2007년 1월 베를린에서 가진 북 · 미 접촉에서 북한을 설득하는 실질적 기초가 되었다.

우리 정부는 2006년 9월 한 · 미 정상회담 시 합의한 「공동의 포괄적 접근방안」과 2006년 11월 하노이 한 · 미 정상회담에서의 북핵 해결 관련 전략적 공조 합의를 기초로 2007년 1월 북 · 미 간 베를린 회동을 전후 하여 관련 각측을 다각적으로 접촉, 「9 · 19 공동성명」 이행을 위한 공동문서 채택 필요성을 설득하고 의견을 조율하였다. 이에 따라 제5차 6자회담 3단계 회의에서는 초기단계 이행계획에 대해 집중적인 협의가 이루어졌으며, 이와 같은 노력에 힘입어 「2 · 13 합의」가 이루어 질 수 있었다. 「2 · 13 합의」가 채택된 이튿날 부시 대통령이 노 대통령에게 전화를 걸어온 것도 노 대통령과의 긴밀한 협의가 동 성과의 밑거름이 되었음을 반영한 것으로 볼 수 있다. 동 통화에서 한 · 미 양국 정상은 「2 · 13 합의」를 통해 북핵 폐기가 구체적 이행단계에 들어가게 되었다는 데 인식을 같이 하고, 앞으로 합의 이행 과정에서 북한이 합의를 준수하도록 한 · 미 간 고위급 전략 협의를 보다 강화시켜 나가기로 하였다.

3. 2 · 13 합의와 5개 실무그룹 운영

1) 2 · 13 합의의 내용과 의의

6자회담 참가국들은 제5차 6자회담 3단계회의를 2007년 2월 8일에서 13일까지 베이징에서 개최하여, 2005년 9월 19일 공동성명 이후 최초의 구체적 이행합의인 「공동성명 이행을 위한 초기조치(2 · 13 합의)」를 도출하였다. 이로써 9 · 19 공동성명을 실천단계에 진입시키고 실질적인 핵폐기 과정을 개시하는 기반을 확보하고, 나아가 5개 실무그룹을 설치하여 공동성명의 본격적인 이행을 위한 제도적 틀을 확보하게 되었다. 2 · 13 합의의 주요 내용을 초기단계 조치, 다음단계 조치, 5개 실무그룹 구성 등으로 구별하여 살펴보면 아래와 같다.

첫째 60일 이내에 이행하기로 합의한 초기단계 조치로서, 북한은 △영변 내 핵시설을 폐쇄 · 봉인하고 △IAEA 요원의 북한 복귀를 초청하며 △모든 핵프로그램의 목록 협의를 실시하기로 하였다. 이에 대해, 참가국들은 초기단계에 북한에 중유 5만톤 상당의 긴급에너지를 60일 이내에 제공하기로 하였다. 또한 북 · 미 및 일 · 북 관계정상화를 위한 양자 대화를 60일 이내에 개시하기로 하고, 미 측은 테러지원국 해제 및 적성국 교역법 적용 종료 과정을 개시하기로 하였다.

둘째, 다음단계 조치로서 북한은 △모든 핵계획의 완전한 신고 및 △모든 현존하는 핵시설을 불능화하기로 하고, 여타국은 같은 기간 동안 중유 95만톤 상당의 경제 · 에너지 · 인도적 지원을 제공하기로 하였다. 한편 참가국들은 「대북 지원부담의 분담에 관한 합의 의사록」에 합의하여, 한 · 미 · 중 · 러 간 균등과 형평의 원칙에 따라 대북 지원을 분담하기로 하였다. 다만 동 합의 의사록에는 일본의 경우 자국의 우려사항이 다루어지는 대로 동일한 원칙에 따라 참여하기를 기대한다고 명시되어 있다.

셋째, 참가국들은 6자회담 내 5개의 실무그룹(W/G)을 설치하고, 모든 실무그룹 회의를 30일 이내에 개최하기로 하였다. 5개 실무그룹은 ①한반도 비핵화 ②북 · 미 관계정상화 ③일 · 북 관계정상화 ④경제 및 에너지 협력 ⑤동북아 평화 · 안보체제로 구성되고, 각 실무그룹은 작업진전에 관해 6자회담 수석대표 회의에 보고하기로 하였다.

넷째, 초기단계가 이행되는 대로 9 · 19 공동성명의 이행을 확인하고 동북아 안보협

초기조치 이행계획 합의 요지

- 북한 내 ①핵시설의 폐쇄 · 봉인 및 IAEA 요원 복귀, ②모든 핵프로그램의 목록 작성 협의(60일 이내)
  - 60일 이내 중유 5만톤 상당 긴급에너지 대북 지원
- 북 · 미/북 · 일 관계정상화 위한 양자 대화 개시(60일 이내)
  - 미 측은 테러지원국 해제, 적성국 교역법 적용 종료 과정 개시
- 대북 경제 · 에너지 · 인도적 지원(다음 단계)
  - ①모든 핵계획 완전 신고 및 ②모든 현존하는 핵시설 불능화 기간 중 중유 95만톤 상당의 지원 제공
  - 지원부담은 한 · 미 · 중 · 러 간 균등 · 형평의 원칙에 따라 분담 합의(일측은 자국 우려사항 진전시 참여 기대)
- 6자회담 내 5개 실무그룹(W/G) 구성(30일내 회의 개최)
  - △한반도 비핵화 △북 · 미 관계정상화 △북 · 일 관계정상화 △경제 · 에너지 협력 △동북아 평화 · 안보체제
- 초기단계 조치 이행 완료 이후 6자 장관급 회담 개최

력 증진방안 모색을 위한 6자 장관급 회담을 개최하기로 하였다.

다섯째, 참가국들은 동북아에서의 지속적인 평화와 안정을 위해 공동으로 노력할 것을 확인하고, 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 갖기로 하였다.

2 · 13 합의가 도출됨으로써 바야흐로 6자회담은 '말 대 말' 단계에서 '행동 대 행동' 단계로 진입하게 되었다. 2 · 13 합의는 북핵문제 해결에 역할을 할 수 있는 주변 5개국이 모두 참여하여 약속에 대한 구속력을 높였으며, 명확한 시간표를 마련함으로써 북핵 폐기의 조속한 이행을 지향하고 있다. 2 · 13 합의의 주요 성과 및 의의를 구체적으로 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 2 · 13 합의는 핵시설의 폐쇄(shutdown)를 넘어 불능화(disablement) 단계까지 합의문에 포함하여 핵폐기 과정이 진전될 수 있는 기반을 마련하였다.

둘째, 매년 50만톤의 중유를 제공하기로 약속했던 1994년 북 · 미 제네바합의와는 달리,

북한의 불능화 과정의 구체적 행동과 진전 속도에 상응하는 지원제공방식을 도입하였다. 이와 동시에, 참가국들이 균등과 형평의 원칙(the principle of equality and equity)에 따라 분담하기로 함으로써 향후 6자회담을 통한 대북지원 분담의 기준을 마련하였다.

셋째, 북 · 미/북 · 일 관계정상화 협의를 개시하기로 합의함으로써 관련국들간 상호 우려사항의 해소 등 북핵문제의 완전하고 근본적인 해결을 위한 토대를 마련하였다. 또한 5개 W/G이 동시에 병행 개최 · 진전되도록 함으로써 상호 선순환적으로 작용하여 6자회담이 실질적으로 진전될 수 있는 기반을 마련하게 되었다.

넷째, 초기조치가 이행되는 대로 9 · 19 공동성명의 이행을 확인하고 동북아 안보협력 증진방안 모색을 위한 6자 외교장관 회담을 신속하게 개최하기로 합의하였다. 또한 동북아 평화 · 안보체제 실무그룹은 그간 동북아 지역에서는 논의되지 못했던 정부 간 다자안보협의체를 만들어 나가는 문제에 대한 논의를 개시할 수 있는 기회가 되었다.

마지막으로 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 항구적 평화체제에 관한 협상을 갖기로 하였다. 이로써 9 · 19 공동성명과 2 · 13 합의 이행을 통한 6자회담 진전은 북핵문제 해결을 넘어서 한반도 평화체제 및 동북아 평화 · 안보체제 기반을 구축함으로써, 새로운 안보 구도를 창출해 나갈 수 있는 기초가 될 수 있을 것으로 기대된다.

요컨대 2 · 13 합의는 비핵화와 관련된 단계적 조치를 구체화하고, 비핵화에 상응하는 대북지원, 북 · 미/북 · 일 간 관계정상화 논의, 한반도 평화체제 논의 재확인 및 동북아 다자안보 대화 논의 개시 등에 합의함으로써 북한으로 하여금 정치 · 안보 · 경제적 우려를 해소하여 핵을 포기할 수 있도록 유도하는 다층적 장치의 본격적인 가동을 위한 기반을 마련하였다.

2 · 13 합의는 북한의 완전한 핵포기를 분명한 목표로 설정하고 그 첫 단계 조치로서 60일 기한 내 구체적인 초기 단계 조치 착수에 합의했다는 점에서 핵 동결을 위주로 한 제네바합의와는 근본적인 차이점이 있다. 특히 다음단계 조치로서 완전한 신고 및 핵시설 불능화 조치를 통해 본격적인 핵폐기 과정에 진입할 수 있는 토대를 마련했다는 점에서 동결 이상을 넘어서는 구체적이고 단계적인 핵폐기 합의로 평가된다.

또한 제네바합의가 북 · 미 간의 양자 합의인 반면 2 · 13 합의는 북한과 5개국 간의 합의라는 점에서 합의의 구속력이 강화되었다. 다자간 합의를 이행하지 않을 경우 감내해야

할 정치적 비용은 양자간 합의보다 훨씬 클 것이기 때문이다. 이러한 다자간 합의의 구속력은 북한에만 해당하는 것은 아니다. 북한의 비핵화 조치에 상응하여 여타 5개국도 대북 경제 · 에너지 지원, 양자 관계 개선을 위한 구체적인 조치에 착수해야 하기 때문이다.

2 · 13 합의가 단순히 한반도 비핵화를 넘어서 북 · 미/북 · 일 관계 정상화와 한반도 평화체제 구축 과정의 개시, 그리고 동북아 평화 · 안보 구조의 변화 토대 마련이라는 9 · 19 공동성명을 재확인 점도 동북아 지역의 평화와 번영이라는 역사적 · 전략적 맥락에서 큰 의미를 갖는다. 제네바합의와 구별되는 이러한 전략적 인식의 지평 확대는 6자회담이 단순히 북핵 문제의 해결을 넘어서 동북아 지역에서의 이전과 다른 포괄적이고 협력적인 안보 협력의 가능성을 시사해 주고 있는 것이다.

2) 5개 실무그룹의 구성 및 운영

앞서 살펴본 대로 제5차 6자회담 3단계회의에서 도출된 2 · 13 합의에 따르면, 참가국들은 30일 이내 5개의 실무그룹을 구성하고 가동하기로 하였다. 5개 실무그룹은 ①한반도 비핵화 ②북 · 미 관계정상화 ③북 · 일 관계정상화 ④경제 및 에너지 협력 ⑤동북아 평화 · 안보 체제로 구성되어 있다.

2월 13일 오전 조어대에서 개최된 6자회담 수석대표 회의에서 각각의 실무그룹에 대한 의장국이 정해졌다. 우리나라는 경제 및 에너지 협력의 의장국을 수임하기로 결정되었다. 한반도 비핵화는 중국, 북 · 미 관계정상화는 북한 · 미국 공동, 북 · 일 관계정상화는 북한 · 일본 공동, 동북아 평화 · 안보체제는 러시아가 각각 의장을 맡기로 하였다.

특히 우리나라가 경제 및 에너지 협력 실무그룹의 의장국이 된 것은 6자회담 과정에서의 우리나라의 주도적 · 적극적 역할 측면에서 중요한 의미를 가진다. 북한의 비핵화 조치와 대북에너지 경제 지원 등 북한에 대한 상응조치는 동전의 양면과 같은 관계이기 때문이다. 또한 경제 및 에너지 협력 실무그룹의 의장국으로서 주도적 활동을 통해 국제사회의 대북 지원을 우리가 원하는 방향으로 이끌어나가고, 북한의 비핵화 과정을 촉진시키고 실현시키는 과정에서 적극적인 기여를 할 수 있게 되었다.

2 · 13 합의문을 보면, 실무그룹들은 각자의 분야에서 9 · 19 공동성명의 이행을 위한 구체적 계획을 협의하고 수립하게끔 되어 있다. 실무그룹들은 또한 각각의 작업 진전에

관해 6자회담 수석대표 회의에 보고하게 되어 있어, 6자회담 본회담의 과정과 통일적이고 유기적인 관계를 수립하고 있다.

한편 원칙적으로는 한 실무그룹의 진전은 다른 실무그룹의 진전에 영향을 주지 않으나, 5개 실무그룹에서 만들어진 계획은 상호 조율된 방식으로 전체적으로 이행된다고 되어 있다. 이는 5개 실무그룹 논의가 앞서거니 뒷서거니 하면서 진전되어 나감으로써 서로 선순환적으로 전체적으로 조화를 이루면서 작용할 수 있기를 기대한다는 의미로 해석된다.

특히 한반도 비핵화 실무그룹과 우리나라가 의장국을 맡고 있는 경제 및 에너지 협력 실무그룹의 경우는 서로 조화롭게 계획을 수립하고 진전을 모색해야 할 필요가 있다. 왜냐하면 완전한 신고 및 불능화 단계의 기간 중 95만톤에 상응하는 대북에너지 지원이 이루어져야 하기 때문에 구체적인 이정표가 마련되어야 하기 때문이다. 또한 2 · 13 합의는 소위 성과급제도(more for more)을 도입하여 북한이 비핵화 조치를 더 많이 할수록 더 많은 경제 · 에너지 · 인도적 지원을 하게끔 되어 있다. 30일 이내 실무그룹 회의를 개최하기로 한 2 · 13 합의에 따라 5개 실무그룹들이 각각 첫 번째 회의를 개최했다.

(1) 한반도 비핵화 실무그룹 회의

한반도 비핵화 실무그룹은 3월 17일부터 18일 이틀에 걸쳐 베이징 조어대에서 개최되었다. 첫날에는 오전에 전체회의를 가졌고, 둘째날에는 수석대표회의 및 다양한 양자협의를 개최하였다. 특히 한 · 미 · 일 3국은 17일 오후 및 18일 오전 두 차례에 걸쳐 3자 실무협의를 가졌다. 각 측은 초기단계 조치 이행문제를 주로 협의하였으며 다음 단계 조치에 관한 행동계획 및 시간계획을 계속 논의해 나가기로 하였다.

먼저 초기단계 조치 이행과 관련하여 북 측은 IAEA 사무총장이 3월 13일과 14일 이틀에 걸쳐 북한을 방문한 결과를 설명하고, 영변 핵시설 폐쇄 준비에 착수하였다고 밝혔다. 아울러 각 측은 폐쇄 · 봉인의 대상이 될 시설의 범위와 협의 대상인 핵프로그램 목록의 내용에 관해 의견을 교환하였다.

다음 단계 조치에 대하여 북한은 조건이 성숙되는 대로 신고 및 불능화 조치를 취하겠다는 입장을 표명하였다. 다만 북한은 이러한 조치들의 순조로운 이행은 대북 경제 · 에너지 지원 등 여타국들의 의무 이행에 달려있다고 주장하였다. 우리를 포함한 참가국

들은 다음 단계 조치에서 각 단계별로 시한을 설정하는 것이 중요하다는 데 의견을 같이 했다. 이 밖에도 북 측의 비핵화 조치와 대북 경제 · 에너지 지원의 단계별 연계문제도 논의해 나가기로 했다. 또한 신고와 관련하여, 북 측의 고농축우라늄 문제에 대한 의혹 규명이 필요하다는 점을 지적하였다.

앞서 4개 실무그룹 회의가 개최된 데 이어 한반도 비핵화 실무그룹 회의가 열림으로써 2 · 13합의에 따라 설립된 6자회담 내 5개 실무그룹이 성공적으로 발족하고 본격적인 가동체제를 갖추게 되었다.

2007년 8월 16~17일 개최된 제2차 비핵화 실무그룹회의는 BDA의 암운이 걷히고 나서 개최되는 첫 비핵화 실무그룹 회의인 만큼 전반적인 분위기가 상당히 긍정적이었다. 또한 이번 실무그룹 회의는 처음으로 베이징 조어대가 아닌 다른 장소에서 회의가 개최되었다는 점에서 우리 측 대표단뿐만 아니라 여타 대표단들도 많은 진전을 이룰 수 있을 것이라는 기대가 있었다.

8월 16일 오전 각국 대표단은 우의빈관에 도착하여 이틀에 걸친 회의를 시작하였다. 오전에는 주로 양자협의가 있었고, 오후에는 실무그룹회의 전체회의가 개최되었다. 8월 16일 회의는 매우 진지하고 생산적인 분위기 속에서 진행이 되었고 특히 다음 단계 비핵화조치와 관련하여 북 측이 하도록 되어있는 두 가지 의무, 즉 완전한 신고 및 핵시설 불능화 관련하여 북 측 나름대로 전문적이고 기술적인 준비를 상당히 많이 한 것으로 보였다. 북 측이 준비해온 내용을 바탕으로 여러 가지 논의가 오늘 전체회의에서도 있었고 전문가들의 기술적인 성격의 실무협의도 개최되었다.

신고와 불능화의 순서 문제와 관련, 북 측은 "안전문제에 저해가 없는 범위 내에서 우선 할 수 있는 것부터 해 나가는 게 좋겠다"는 일반적 입장이었고 다른 대표단들 또한 인위적으로 순서를 설정할 필요 없이, 신고든 불능화든 진전을 계속 이뤄나가면서 초기 단계조치에 이어서 다음 단계조치의 비핵화의 모멘텀을 유지하는 것이 중요하다는 입장이었으므로 순서 문제에 대해서 큰 논의가 있지는 않았다.

8월 17일 회의는 오전에는 주로 양자협의 방식으로 진행되었다. 그리고 오후 4시부터 소규모 수석대표 회의 형식으로 이틀간에 걸친 회의를 마무리하는 토론을 갖고 4시30분경에 종료하였다. 2007년 3월 1차 비핵화 실무그룹 회의가 종료되고 약 5개월간의 휴

지기를 거친 후 개최된 이번 회의는 다음 단계의 비핵화, 즉 완전한 신고 및 불능화 관련한 구체적 방안에 대한 논의를 하고, 또 이를 통해서 비핵화의 실질적 진전을 위한 기초를 닦았다는 데 그 의미가 있었다.

⑵ 경제 및 에너지 협력 실무그룹 회의

우리나라가 의장국을 맡고 있는 경제 및 에너지 협력 실무그룹 1차회의는 3월 15일 중국시간으로 오후 3시에서 7시 30분까지 주중한국대사관에서 개최되었다. 우리나라의 수석대표인 천영우 한반도평화교섭본부장은 기조연설에서 이번 실무그룹 회의 과정이 북한의 경제적 미래를 넘어 역내 관계발전 및 비핵화 실현을 통해 동북아의 지정학적 상황을 긍정적으로 변화시키는 데 기여할 것이라고 평가하였다.

주요 협의 결과를 보면, 먼저 2 · 13 합의에 따라 초기단계에서 북한의 영변 핵시설 폐쇄에 상응하여 북한에 중유 5만톤을 지원하기로 한 것과 관련해서, 우리나라가 중유 5만톤을 지원하기로 결정하였음을 재확인하였다. 이에 대해 미국도 병원용 소형 발전기 등을 비정부단체(NGO)를 통해 인도적 지원 형식으로 초기단계에 지원할 수 있다는 의견을 밝혔다.

북한의 에너지 현황 및 지원 요망 품목과 관련해서도 논의하였는데, 북한은 자신들이 특정 품목을 제시하기보다는 여타국들이 지원 프로젝트 및 품목을 제시해주면 검토하겠다는 입장을 보였다. 또한 북한은 발전소 개보수, 대체에너지원 개발, 송배전망 개선사업 등 중장기적 관점에서 에너지 발전정책의 추진이 필요하다고 언급하였다. 회의에서 중국은 초기단계 5만톤 긴급지원 이후 다음번 지원을 제공할 용의가 있음을 밝혔다. 또한 러시아는 원칙적으로 발전소 개보수 등 여러 가지 분야에서 대북지원이 가능하다고 하였고, 일본은 납치문제 해결 등 북 · 일간 양자 차원의 진전 이루어진 후 대북지원에 합류할 수 있기를 희망한다는 기존 입장을 다시 한번 밝혔다.

2차 회의는 8월 7일 판문점에서 열렸다. 6자회담은 보통 베이징 조어대에서 개최되는 것이 보통이나 이번 경제 · 에너지 실무그룹 회의는 의장국인 우리 측 의견이 반영되어, 판문점에서 개최하게 된 것이었다. 2차 회의를 통해 의미있는 공감대가 구축되었다고 평가되며 6자간에 --특히 북 측과 다른 대표단들 간에-- 북 측이 취하는 비핵화 조치와

북 측에 대한 경제 · 에너지 지원 조치의 시간이 다를 수 있다는 데 인식의 공감대가 있었다. 구체적으로 북 측의 비핵화 조치가 보다 단기간에 이루어지고, 북측에 대한 경제 · 에너지 지원에 걸리는 시간이 상대적으로 북측 비핵화 조치 시간보다 더 많이 걸린다 하더라도, 북측으로서는 상호 신뢰를 바탕으로 이러한 시간 차이가 있다는 점에 대해 융통성을 발휘하고 이해할 수 있다는 입장을 표시했다.

제3차 회의는 2007년 10월 22 · 23일간 금강산에서 개최된 남북경제에너지 지원 실무협의를 거친 이후 2007년 10월 29 · 30일 이틀에 걸쳐 판문점 '평화의 집'에서 개최되었다. 회의에서는 10월 3일 합의에 따라 북 측에 제공하기로 한 경제 · 에너지 협력 패키지의 내용에 관해 매우 생산적이고 구체적인 실무 협의를 가졌다. 기본적으로 95만톤의 중유에 상당하는 경제 · 에너지 지원을 45만톤과 50만톤으로 구분하여, 45만톤의 중유는 앞으로 매달 5만톤씩 매월 정기적으로 제공하기로 하고, 50만톤의 비중유 지원과 관련해서는 기본적으로 에너지 관련 즉, 발전소 개보수를 위한 설비 및 자재를 제공한다는 데 인식의 일치를 보았다. 그 밖에도 앞으로 이러한 협의 내용들의 이행을 위한 구체적인 방안들에 대해서도 많은 협의를 가졌다.

(3) 동북아 평화 · 안보체제 실무그룹 회의

제1차 동북아 평화 · 안보체제 실무그룹 회의는 3월 16일 10시에서 12시까지 두 시간 가량 베이징 소재 러시아대사관에서 개최되었다. 각 측은 동북아 다자안보에 대한 초보적인 구상과 향후 동북아 평화 · 안보 실무그룹을 어떻게 운영해 나갈지에 대해 의견을 교환하였다. 특히 우리나라의 수석대표인 임성남 외교통상부 북핵외교기획단장은 기조연설에서 실무그룹 회의 과정을 통해 역내 각국이 갖고 있는 안보 인식의 공통분모를 도출해 보고, 동시에 공통의 안보관심사를 발굴하며 협력 방안을 논의해 볼 것을 제안하였다.

우리 측 대표단은 관련국 간 신뢰구축을 위한 협력이 필요함을 역설하였고, 그 예로 동북아 역내 국가들이 참여하는 해상 구조훈련을 실시하는 방안을 제안하기도 했다. 참가국들은 쉬운 문제부터 논의를 개시하여 컨센서스를 도출해 나간다는 데 공감대를 형성하고, 초기단계에서는 상호 신뢰구축을 위하여 긍정적 자세로 논의를 진행할 필요가 있다는 데 의견을 같이했다. 이번 실무그룹회의에서 각측은 장기적으로 동북아 평화 ·

안보 체제가 필요하다는 데 인식을 같이하고, 양자 안보조약, 양자 협정문안, 다자차원 안보기구 합의문 등을 비교 검토해서 안보인식의 공통분모를 도출하기로 했다. 또한 참가국들은 다자안보대화의 발전을 위해 공동으로 노력할 의사를 표명하였다.

제1차 동북아 평화 · 안보체제 실무그룹 회의는 동북아 지역에서 역사상 최초로 정부간 다자안보대화가 출범하였다는 데 그 의의를 찾을 수 있다. 동북아 평화안보체제 논의는 장기적인 시각에서 동북아 지역의 평화와 안보에 대한 큰 그림을 그리는 싱크탱크라 할 수 있다.

제2차 동북아 평화체제 실무그룹회의는 2007년 8월 20 · 21일 모스크바에서 개최되었다. 각 측은 제1차 회의에 이어 동북아 다자안보에 대한 구상과 향후 동북아 평화 · 안보 실무그룹을 어떻게 운영해 나갈지에 대한 심도 있는 논의를 계속하였다.

각국은 개방적이고 협조적인 분위기 속에서 이틀간의 논의를 진행하였다. 특히 금번 회의에서 우리 측 수석대표인 임성남 북핵외교기획단장은 동북아 평화 · 안보에 관한 원칙의 채택의 중요성을 강조하고 제1차 회의 시 제시된 바 있는 해상 합동수색 훈련 등 구체적인 신뢰구축 조치가 국제사회에 대해 동북아 평화 · 안보체제 실무그룹이 지향하는 역내 안보 강화 노력의 실질적 성과로서 부각될 수 있음을 강조하였다.

(4) 북 · 미/북 · 일 관계정상화 실무그룹 회의

제1차 북 · 미 관계정상화 실무그룹회의는 2007년 3월 5 · 6일간 뉴욕에서 개최되었으며, 제2차 회의는 2007년 9월 1 · 2일간 제네바에서 개최되었다. 양측은 동 회의 계기를 통해 북 · 미 관계정상화 및 비핵화 진전에 대한 논의를 하였다.

제1차 북 · 일 관계정상화 실무그룹회의는 2007년 3월 7 · 8일 베트남 하노이에서 개최되었으며, 제2차 회의는 2007년 9월 5 · 6일 몽골 울란바토르에서 개최되었다. 양 측은 동 회의 계기에 과거사 청산, 납치 문제 등 현안에 대한 논의를 하였다.

4. 10 · 3 합의

「2 · 13 합의」 도출 이후 6자회담 참가국들은 3월 19일부터 22일까지 6자회담 본회담

을 개최하였다. 참가국들은 3월 19일 수석대표회의를 통해 2 · 13 합의에서 규정한 대로 5개 실무그룹이 설치되고 순조롭게 진행되었음을 확인하였다. 우리 대표단은 대북 경제 · 에너지 협력과 관련하여, 초기단계에 중유 5만톤을 지원할 것을 확인하였다. 그러나 북한은 한반도 비핵화 및 9 · 19 공동성명과 2 · 13 합의를 이행할 의지가 있음을 다시 한번 확인하면서도, BDA 문제가 먼저 해결되어야 한다는 입장을 견지하였다.

이에 따라 3월 22일 수석대표회의에서 가능한 빠른 기회에 회담을 속개하기로 합의하고 휴회를 선언하게 되었다. 그동안 회담진전을 가로막고 있던 BDA 문제와 관련하여 큰 틀의 합의는 도출했으나, 예기치 않은 송금에 관한 기술적 문제로 2 · 13 합의 이행에 관한 실질적이고 구체적인 토의는 이루어지지 못했다. 그럼에도 불구하고 각 측의 2 · 13 합의 이행 의지를 재확인 하고, 실무그룹의 성공적인 설치를 통해 9 · 19 공동성명과 2 · 13 합의의 이행을 위한 제도적 틀을 완비했다는 점에서 6차 1단계 회의의 의미를 찾을 수 있다. 아울러 비핵화 과정의 필수 요소인 경제 · 에너지 협력과 관련하여, 우리나라가 초기단계에서 중유를 제공하고 미국과 중국 역시 대북 지원에 참여하겠다는 의지를 확인한 점 또한 1단계 회의의 작지 않은 성과라고 할 수 있다.

BDA 문제가 해결되면서 6자 수석대표는 2007년 7월 18일~20일 다시 베이징에서 회동, 새로운 마음가짐으로 비핵화 진전을 위한 노력을 재개하였다. 회담은 실무적인 분위기에서 진행되었고, 2 · 13 합의의 완전한 이행방안에 대해 좀 더 세부적인 사항을 협의했다. 동 회의는 기본적으로 각 대표단이 가지고 있는 2 · 13 합의 이행방안에 관한 생각과 구상을 솔직하고 허심탄회하게 교환했다는 점에 의미가 있었다. 아울러 의장성명을 채택하여 참가국들은 9 · 19 공동성명과 2 · 13 합의상의 공약을 성실히 이행할 것임을 재확인하였다. 구체적으로 2007년 8월 말 이전까지 5개 실무그룹회의를 개최하고, 9월초 제6차 6자회담 2단계회의를 베이징에서 개최하며, 동북아 안보협력을 증진하기 위한 방안을 모색하기 위해 가능한 빠른 시일 내 베이징에서 장관급 회의를 개최하는 것에 합의하였다.

2007년 7월 수석대표 회의 및 제2차 실무그룹회의의 성공적인 개최를 토대로, 6자는 2007년 말까지 다음 단계의 진전을 위한 합의를 도출하기 위해 2007년 9월 27 · 30일 베이징 조어대에 다시 모였다. 회담에서는 북한의 불능화와 신고에 대한 각국의 입장을

파악하고 접점을 찾는 것에 초점이 모아졌다. 어느 정도 논의가 진행된 후인 9월 29일 의장국인 중국은 합의문 초안을 배포하여 본격적인 합의문 문안 협의 단계에 돌입했다. 그러나 각국의 입장이 팽팽하게 맞선 가운데 좀처럼 실마리가 풀리지 않자 점점 합의문 채택이 어렵지 않겠느냐는 전망이 우세해졌다.

합의문에 있어서 제일 중요한 내용은 신고와 불능화의 시한이었다. 사실 불능화와 신고를 어떻게, 어디까지 한다는 내용에 대해서는 상당 부분 공통의 인식이 마련되어 있었다. 그러나 기술적으로 이러한 내용을 어떻게 합의문에 반영하느냐는 또 다른 문제였고, 이 부분에서 다양한 입장이 개진되었던 것이다. 지금까지는 원칙적인 것에 대한 합의였다면 지금은 구체적인 시한이 들어가는 합의이므로 각국의 입장이 예민하게 부딪히게 되었다.

계속되는 양자협의와 각국의 입장 조율이 오고가면서 9월 30일 오후에 6자회담 수석대표 수준에서는 문안에 의견 접근을 보았다. 그러나 최종문안에 대해 본국의 청훈을 필요로 하는 대표단이 있었기 때문에 각 대표단에 본국 정부와 협의할 시간을 준 뒤, 이틀 정도 휴회 후 회의를 속개해서 합의문서를 채택키로 결정되었다. 각국 간 외교채널을 통한 협의 결과, 10월 3일, 「2 · 13 합의」에 이은 또 하나의 구체적인 2단계 이행 합의문서가 채택되었다. 「2 · 13 합의」의 자매격이라고 할 수 있는 「10 · 3 합의」가 바로 그것이다. 이를 계기로 2007년 말까지 북한의 핵시설 불능화 및 신고를 이행한다는 비핵화를 위한 힘찬 발걸음을 내디딜 수 있게 된 것이다.

「10 · 3 합의」에 따르면 북한은 모든 현존하는 핵시설을 불능화하기로 하였으며 그 중 영변의 3개 핵시설(5MWe 원자로, 재처리시설, 핵연료봉제조공장)은 연내에 불능화를 완료하도록 되어있다. 또한 미국이 불능화 작업을 주도하고 초기자금을 부담하게끔 규정하고 있다. 아울러 북한은 모든 핵 프로그램을 연내에 완전하고 정확하게 신고하도록 규정하고 있다.

북한은 또한 핵 물질, 기술 및 노하우를 이전하지 않는다는 공약을 재확인하였다. 양국 관계정상화에 있어 미국은 미 · 북 관계정상화 실무그룹에서의 컨센서스를 기초로 북측 조치와 병행하여 공약을 이행토록 하였고 북 · 일 양측은 평양선언에 따라 신속한 관계정상화 노력을 경주키로 하였다. 대북 경제 · 에너지 지원에 있어서도 중유 100만톤 상당의 경제 · 에너지 · 인도적 지원을 제공하며 구체 방법은 경제 · 에너지 협력 실

「10 · 3 합의」 요지		
한반도 비핵화	불능화	• 북한 : 모든 현존 핵시설 불능화 – 2007년내 영변의 3개 핵시설(5MWe원자로/재처리시설/ 핵연료봉제조공장) 불능화 완료 · 구체 조치는 전문가 그룹의 권고에 따라 수석대표들이 채택 • 미국 : 불능화 활동 주도 및 초기 자금 제공 – 2주내 전문가 그룹 방북
	신고	• 북한 : 금년내 모든 핵프로그램의 완전하고 정확한 신고
비확산		• 북한 : 핵 물질, 기술 및 노하우를 이전하지 않는다는 공약 재확인
관계 정상화	북 · 미	• 미국 : 북 · 미 관계정상화 실무그룹에서의 컨센서스를 기초로 북측 조치와 병행하여 공약 이행 – 테러지원국 지정 해제 과정 개시 및 대적성국 교역법 적용 종료 과정 진전에 대한 공약을 상기(recalling)
	북 · 일	• 양측은 평양선언에 따라 신속한 관계정상화 노력 경주 – 양측간 집중적 협의를 통한 구체 조치 모색
대북 경제 · 에너지 지원		• 중유 100만톤 상당 경제 · 에너지 · 인도적 지원 제공 (기제공 10만톤 포함) – 구체 사항은 경제 · 에너지협력 실무그룹에서 최종 결정
6자 외교장관회담		• 적절한 시기에 베이징 개최 재확인 – 의제 협의를 위한 6자 수석대표회의 사전 개최

무그룹에서 최종 결정키로 하였다. 마지막으로 적절한 시기에 6자 외교장관회담을 베이징에서 개최하는 입장을 재확인하였다.

「10 · 3 합의」는 한반도 비핵화 과정에서 또 하나의 중요한 이정표를 확보했다는 데 그 의의가 있으며 '불능화'라는 전인미답의 영역으로 본격 진입했다는 의미를 지닌다. 이는 특히 「2 · 13 합의」에 따른 영변 핵시설 폐쇄와 1994년 제네바합의에 따른 영변 핵시설 동결조치를 넘어선 한 단계 진일보한 비핵화 조치로 평가된다. 북한의 신고 및 불능화를 2007년 말까지 완료하게끔 규정한 것도 큰 성과로 평가할 수 있다. 북측의 의무가 순조롭게 이행될 경우 2008년부터는 본격적인 핵폐기 단계 진입이 가능해진다.

마지막으로 「10 · 3 합의」는 2007년 10월 4일 제2차 남북 정상회담시 채택된 남북정상 선언과 더불어 6자회담과 남북관계를 선순환적으로 추진해 나간다는 우리 정부의 입장을 확인해 주었으며 앞으로 전개될 비핵화 과정과 한반도 평화체제 수립 등 주요 사안에 대한 전망을 밝게 해줬다는 의의를 지닌다.

「10 · 3 합의」 관련 후속조치들은 불능화와 북핵 프로그램의 신고를 중심으로 진행되

고 있다. 미국의 전문가 그룹이 2007년 10월 11일부터 18일까지 평양 및 영변 핵시설을 방문하여 북 측과 구체적 불능화 조치를 협의하였다. 이에 따라 10여 개의 구체적 불능화 작업을 이행하기 위하여 11월 1일부터 불능화 작업팀이 북한에 도착하여 실제 불능화 조치를 취하기 시작하였다.

제3절 한반도 평화체제

1. 기존의 논의 경과

한국전쟁 이후 남북한을 비롯한 관련국들은 전쟁을 종식하고 평화를 이루기 위한 노력을 전개해왔다. 한국전쟁 직후인 1954년 관련 국가들은 제네바 정치회담(1954년 4월 26일~6월 15일)에서 한반도 평화체제를 논의했으나 북한이 유엔의 한국문제 해결 권한과 자격을 불인정함에 따라 아무런 성과없이 끝났다. 이후 북한은 1962년 10월 23일 최고인민회의 제3기 제1차 회의에서 주한미군 철수를 전제로 한 남북평화협정을 제의하기도 하였다.

한반도 평화와 관련, 우리 정부는 1974년 6월 18일 박정희 대통령의 연두 기자회견을 통해 남북 불가침협정 체결을 제의했고, 1975년 10월 21일 김동조 외무부장관이 제30차 유엔총회 정치위원회 연설을 통해 정전협정 효력 유지를 조건으로 유엔군사령부 해체에 동의하는 입장을 표명하기도 하였다. 또한 1979년 7월 1일 한 · 미 정상회담 공동성명을 통해 남북한 및 미국이 참여하는 3자 회담을 제의하기도 하였다. 그러나 주한미군 철수를 전제로 한 남북 평화협정을 제의해 왔던 북한은 74년부터 기존의 입장을 바꿔 북 · 미 평화협정 체결을 주장함에 따라 실질적 진전이 이루어지지 못했다.

냉전체제 붕괴 이후 새로운 한반도 및 동북아 안보환경에서 1991년 남북은 최초로 한반도 평화와 관련된 유의미한 합의를 이루었다. 즉 남과 북은 남북기본합의서 제5조를 통해 "남과 북은 현 정전상태를 남 · 북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며, 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한

4자 회담시 평화협정 관련 쟁점 및 각국별 입장 비교				
구분	한국	북한	미국	중국
당사자	• 남북 평화합의서 체결 *미 · 중은 증인 자격 서명	• 북 · 미 평화협정 체결 남북 평화협정 주장은 기본 합의서 무효화 기도 주장	• 남북이 핵심 당사자 미 · 중이 중요 역할 수행 북 · 미 평화협정 불가	• 중국이 당사자 중국이 정전협정 체결의 일방 남북 평화협정 불가
협정내용	① 전쟁 종식 선언 ② 불가침, 무력불 사용 ③ 분쟁의 평화적 해결 ④ 체제 존중/불간섭 ⑤ 기존 합의서 준수 이행 등	• 당사자 문제가 올바르게 정립되어야 내용 문제 협의 가능	① 전쟁공식 종식 ② 국제규범/관계 준수 ③ UN 헌장 원칙 준수 ④ 무력사용 및 사용 위협 자제 ⑤ 분쟁의 평화적 해결 등 제시	① 전쟁종식 선언 ② 상호관계 규율 체원칙 선언 ③ 무력불사용, 분쟁의 평화적 해결 ④ 남북 평화공존, 북 · 미관계정상화 ⑤ 군사적 신뢰구축 및 군축 추진 ⑥ 분야별 교류협력 추진 ⑦ UN사 해체
긴장완화방안	• 군사분야 중심 「선역후란」 접근 군당국 직통전화, 군사훈련 통보 · 참관, 군인사 상호교환 등 우선 시행 주한미군 문제 협의 불가	• 한반도 평화를 저해하는 본질 문제 우선 해결 주한미군 철수, 한 · 미합동 군사연습 중지, 전쟁장비 반입 중지	• 군사분야 중심 「선역후란」 – 세부 조치에 대해서는 우리측 입장 지지 주한미군 문제 협의 불가	• 정치 · 경제 · 군사 분야에서 포괄적 긴장완화 추진 평화협정 체결 이후 남 · 북미 등 관련국간 주한미군 문제협의 해결 필요

다"고 합의하였던 것이다. 그러나 북한은 1994년 4월 28일 외무성 성명을 통해 정전협정 무효를 선언하고 정전기구를 대신할 새로운 평화보장체계 수립 및 북 · 미 잠정협정 체결을 주장하였다. 이에 대해 당시 김영삼 대통령은 1995년 제50주년 광복절 경축사를 통해 ①남북 당사자 해결 ②남북 합의서 존중 ③관련국의 협조와 뒷받침 등 한반도 평화체제 구축을 위한 3원칙을 제시하였다. 아울러 1997년 12월부터 1999년 8월까지 진행된 4자회담 시 남북한 및 미국과 중국은 한반도 평화체제 전환문제를 논의했으나 북한의 주한미군 철수와 북미 평화협정 체결 주장으로 성과를 내지 못했다.

2. 추진 배경

한반도 평화체제에 관한 논의는 참여정부에 들어와 새로운 국면을 맞이하게 되었다.

참여정부는 대통령직 인수위원회 시기부터 '한반도 평화체제 구축'을 10대 국정과제로 제시하고 출범 이후 한반도 평화정착을 본격적으로 추진한다는 입장을 밝혔다. 한반도 평화체제 구축이란 한국전쟁의 유산으로 형성된 정전체제를 평화가 확고히 보장되는 평화체제로 전환하는 것이다. 평화체제 구축은 상호 불신과 대결로 인한 남북 적대관계를 청산하고 한반도에서의 전쟁 방지를 통해 항구적인 평화를 실현하며, 이를 통해 민족공동체 형성의 기반을 조성하는 것이다.

참여정부는 우선적으로 북한 핵문제 해결과 평화증진을 가속화하고, 다음으로 남북간 제 분야에서 협력을 심화하고 평화체제의 토대를 마련하며, 최종적으로 평화협정 체결과 평화체제 구축을 실현해 나간다는 구상을 마련하였다. 물론 평화체제로의 완전한 전환 이전까지는 현재의 정전협정이 준수되어야 한다.

이에 따라 참여정부는 당면한 북한 핵문제의 평화적 해결과정도 평화체제 기반 구축의 일환이라는 관점에서 이의 해결에 주력해 왔다. 또한 정전체제에서 평화체제로의 전환을 북한의 변화와 남북관계 진전 상황, 그리고 동북아 정세와 주변국의 이해관계를 종합적으로 고려하면서 단계적으로 추진하고자 했다. 이는 기본적으로 평화체제 구축은 반세기 한반도 질서를 규정해 온 정전체제를 변경하는 과정인 만큼 성급하게 추진하기 보다는 점진적 · 단계적으로 실현해 나갈 필요가 있었기 때문이었다.

특히 참여정부는 한반도 평화체제 구축과정에서 남북 당사자원칙을 확고히 견지해 나가고자 했다. 평화협정 체결은 남북이 중심이 되고 국제사회가 이를 지지 · 보장하고 적극 동참하는 방향이 되어야 한다는 입장을 견지해 왔다. 이를 통해 구축된 평화체제는 동북아 안보 및 경제협력 증진에 주요한 추동력이 될 것이며, 세계 평화에도 크게 기대할 것으로 기대된다.

이러한 추진 구상하에 2005년 6월 노무현 대통령은 평화체제 구축 문제를 적극 제기하고 6자회담에서 이 문제를 협의할 것을 지시하였다. 이에 따라 정부는 2005년 7월 국가안전보장회의(NSC) 상임위원장 주재 평화체제 관련 고위급 전략회의를 열고 평화체제 추진 전략을 논의하였다. 이를 기반으로 9월 17일 한 · 미 외교장관 회담 시 평화체제에 관한 우리의 기본구상을 담은 '컨셉트 페이퍼(Concept Paper)'를 준비하여 라이스 국무장관에게 전달하였다. 그 결과 2005년 9월, 6자회담의 「9 · 19 공동성명」 제4항에 '6자는 동북아의

항구적 평화와 안정을 위해 공동 노력할 것과 직접 관련 당사국들은 적절한 별도 포럼에서 한반도의 영구적 평화체제에 관한 협상」을 개시할 것을 적시하는 성과를 거두었다.

3. 현 상황 평가

북핵문제의 평화적 해결과 직접적으로 맞물려 있는 한반도 평화체제 문제는 2007년 「2 · 13 합의」 이후 한국, 북한, 미국 모두에서 핵심 현안으로 부상하였다. 이미 부시 대통령은 2006년 11월 APEC 계기 한 · 미 정상회담에서 북핵 폐기 시 평화체제 구축, 안전보장 및 경제적 혜택 제공 등 적극적 상응조치를 취하겠다는 입장을 밝힌 바 있다. 또한 2007년 9월 APEC 계기 한 · 미 정상회담 시 부시 대통령은 한반도 평화체제 문제를 재차 언급하였다. 노무현 대통령도 2007년 7월 제13기 민주평화통일자문회의 출범식 연설에서 "한반도 비핵화를 조속히 달성하고 정전체제를 평화체제로 전환해 나가야 한다"는 입장을 강조하였다.

특히 10월 2일~4일에 있었던 역사적인 2007 남북정상회담을 통해 남북은 항구적 평화체제 구축과 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도에서 만나 종전을 선언하는 문제 추진을 위해 협력하기로 합의하였다. 이는 6자회담 진전에 발맞추어 남북관계 발전을 가속화하고, 이를 발판으로 관련 당사국들이 한반도에 평화를 정착시켜야 한다는 의지의 표현이었다.

2007 남북정상회담을 계기로 정부는 한반도 평화체제 구축을 보다 적극적으로 추진할 의사를 밝혔다. 먼저 정부는 10월 25일 안보정책조정회의를 열어 남북 정상선언문에 담긴 「3자 또는 4자 정상의 종전선언」 추진 방안을 논의하였다. 이와 관련하여 청와대는 10월 26일 정례 브리핑을 통해 "평화체제로 가는 과정에서 비핵화와 평화체제를 촉진하고 추동하기 위해 사전에 고위급의 공약이 있을 수 있다. 관련 당사국 정상들간의 한반도의 전쟁상태를 종식시키기 위한 의지를 천명하는 것이다. 이런 의미에서의 종전선언 또는 종전을 위한 선언이라고도 할 수 있는 것이 가능하고 또 필요하다고 본다. 종전선언이 언제 필요한가라는 것에 따라서 그 시기는 결정되어지는 것이고 이것은 우리 남쪽이 단독으로 하는 것이 아니고 남과 북 그리고 미국과 중국 4자의 견해가 일치

해야 되는 일이다. (4자간) 그 필요성이 공감이 되어야 이루어지는 일이다"라는 입장을 밝혔다. 또한 10월 29일 정례 브리핑을 통해 청와대는 "이미 6자회담 합의에 의해 별도의 한반도 평화포럼을 출범시키기로 했고, 이는 6자회담 대표들이 모여 결정할 수 있는 일이다. 평화포럼이 출범된다는 것을 포괄적인 의미에서 평화체제 논의가 개시된다고 볼 수 있다"고 밝혔다.

이와 관련하여 노무현 대통령은 11월 13일 한겨레-부산 국제심포지엄 기조연설을 통해 한반도 평화체제 구축문제와 관련된 참여정부의 입장을 밝혔다. 구체적으로 노무현 대통령은 "한반도 평화체제의 형성을 보다 확실한 흐름으로 굳혀서 북한이 조속히 핵폐기를 이행할 수 있게" 하기 위해 4자 정상선언이 결정적인 이정표를 제시할 필요가 있음을 역설했다. 또한 노무현 대통령은 그간 논란이 되어 왔던 종전선언 명칭과 관련해서 "종전선언이라는 명칭을 두고 그것은 평화협정의 끝에 하는 것이 맞다. 그러므로 협정 이전에 하는 것은 맞지 않는다는 논란이 있다"며, "한반도에서의 전쟁 종식과 평화구축을 위한 정상선언이라면 그 취지가 맞다면 명칭은 문제가 되지 않을 것"이라고 역설했다.

노무현 대통령은 북핵폐기와 한반도 평화협정의 선후 문제에 대해서도 언급했다. "한쪽은 선 평화체제, 후 핵폐기를 주장하고, 다른 한쪽은 선 핵폐기, 후 평화체제를 주장하고 있다"고 지적한 노 대통령은 "두 가지 모두 많은 시간이 걸리는 일이어서 그리고 복잡한 절차가 필요한 일이어서 어느 한쪽을 먼저 완전히 끝내고 다른 한쪽을 시작한다는 것은 현실적으로 어려운 일"이라고 진단했다. 이어 "이치로 보아서도 북핵 문제는 정전체제와 관련된 것이기 때문에 두 가지는 따로 갈 수가 없는 것"이라며 "두 가지는 동시에 진행되어야 한다. 그리고 종착점에서 만나면 되는 것"이라는 입장을 분명히 밝혔다.

4

동북아 협력과 통합의 질서 모색

제1절 미래지향적 역내 관계 구축

탈냉전 이후에도 계속되는 분단 상황과 급변하는 동북아 정세는 우리에게 적극적이고 창의적인 외교전략을 요구하고 있다. 주변 4국을 비롯한 강대국 간 역학 관계 변화, 국익 확보를 위한 국가 간 경쟁 심화, 북핵문제의 국제 이슈화 등으로 국제환경이 변화함에 따라 새로운 비전과 전략수립이 요구되었다. 이와 같은 국제환경의 변화 속에서 출범한 참여정부는 '균형적 실용외교'를 핵심전략으로 한 전방위 정상외교, 에너지 · 자원 확보 외교, 국민편익 증진 외교를 펼쳤다.

1. 21세기형 한 · 미 동맹관계 구축

참여정부는 과거 일방적이고 의존적이었던 한 · 미 관계를 포괄적 · 역동적 · 호혜적 동맹관계로 발전시키기 위해 부단히 노력했다. 한 · 미 관계를 발전시키는 데 큰 역할을 한 것은 한 · 미 정상회담이다. 노무현 대통령은 취임 이후 부시 대통령과 2003년 5월 14일 첫 회담을 가진 이래 2007년 9월 7일까지 총 8차례의 회담을 가졌다. 뿐만 아니

라 노무현 대통령은 한 · 미 간 주요 현안이 있을 때마다 서로의 의견을 허심탄회하게 논의하기 위해 2007년 10월 현재 20회에 달하는 정상 간 전화 통화를 가졌다. 노무현 대통령은 정상회담을 통해 북핵문제의 평화적 해결 및 동맹관련 현안 타결을 위한 큰 틀의 합의를 이끌어내기 위해 미국을 방문하였고, APEC 정상회의 등 다자회의 계기도 적극 활용하였다.

1) 제1차 한 · 미 정상회담

2003년 5월 14일 워싱턴에서 제1차 한 · 미 정상회담이 열렸다. 정상회담이 시작되기 전까지 노 대통령이 묵고 있는 백악관 영빈관인 블레어하우스에는 다수의 미국 측 주요 인사들이 찾아왔다. 부시 정부의 핵심인 에반스 상무장관을 비롯해 모스크바에 출장 중인 파월 국무장관 대신 아미티지 국무부 부장관이 예방을 했는가 하면 럼스펠드 국방장관도 노 대통령을 찾았다. 부시 전 대통령이 4월 16일 청와대를 다녀간 이후 뉴욕에서부터 워싱턴에 이르기까지 노 대통령을 찾았던 사람들은 모두 한목소리로 한 · 미 동맹관계를 강화해 달라고 했다. 1차 한 · 미 정상회담은 북핵 문제를 풀기에 앞서 한 · 미 동맹관계를 확인하는 데에 더 큰 의의가 있다는 것이었다.

5월 14일 오후 6시 30분, 드디어 한 · 미 정상회담이 시작되었다. 노무현 대통령은 부시 대통령과 북핵문제에서부터 이라크전, 국제경제 등 다양한 분야에 대해 대화를 나누었다. 주한 미군 재배치의 시기 조정과 미국의 전략 변화, 군사력에 대한 논의도 오갔다. 정상회담 후 노 대통령은 "부시 대통령은 내가 무엇을 원하고, 무엇을 걱정했는지 정확히 알고 있었다"고 말했다. 부시 대통령은 "나는 노 대통령에게 북한 핵문제의 평화적 해결을 추구하는 것을 보장했다"고 밝혔다.

북핵 위기설은 한 · 미 정상외교를 기점으로 급격히 잦아들었고, 양국 정상간의 우의 차원에서도 중요한 문제를 해결할 수 있는 신뢰가 구축되었다. 부시 대통령은 "우리가 중요한 문제를 개인적 우정을 갖고 해결한다는 데 대해 조금도 의심이 없다"고 신뢰를 확인했다. "우리는 북한과 관련한 한반도 문제의 평화적 해결을 성취해 나가는 데 있어 진전하고 있다"고 말하면서, "나는 한국 경제에 관해 자신감을 갖고 있다"고도 말했다. 노 대통령은 자신감 넘치는 자세로 "한 · 미 동맹관계가 지난 50년 동안 발전해 왔으며

앞으로도 50년간, 아니 그 이상 더욱 더 발전시켜 나갈 것에 합의했다"며 한 · 미 동맹 관계를 적극 부각시켰다. 또한 "많은 국가 정책적 문제에도 합의를 이뤘지만 더욱 중요한 것은 부시 대통령과 제가 더욱 신뢰하게 됐다는 것이다. 부시 대통령과 참모들에게 거듭 감사하다는 말씀을 드린다"고 말했다.

2) 제2차 한 · 미 정상회담

2003년 10월 20일 제11차 APEC을 계기로 태국 방콕에서 제2차 한 · 미 정상회담이 열렸다. 노 대통령은 정상회담에서 우리의 이라크 추가파병 방침을 전달하는 한편, 북핵문제의 평화적 해결 필요성을 다시 한번 강조하였다. 한편, 부시 대통령은 이라크 파병 결정에 대해 사의를 표하였다.

아울러 부시 대통령은 미국의 대북 전략에 대해 설명하였고 노 대통령도 우리측 입장을 설명했다. "핵 포기를 전제로 안전보장과 경제지원을 주는 방안을 마련해주면 북한은 핵을 포기하게 될 것입니다." 대화와 실리적 외교의 원칙을 통해 1차 정상회담에서와 같이 노무현 대통령이 힘주어 말했다. 이에 대해 부시 대통령은 "현명하신 말씀입니다. 우리는 완전히 같은 의견을 가지고 있습니다"라고 화답했다. 회담은 성공적이었다. 6자회담 시 북한의 안전보장을 담보해줄 수 있다는 부시 대통령의 언질은 오랜 가뭄에 단비 같았다. 1차 정상회담 때보다 한 발 더 나아간 발언이었다. 1주일 후 북한의 긍정적인 반응이 나왔다. 이렇게 두 정상은 함께 평화와 대화의 장을 열어나갔다.

양국 정상은 정상회담을 가진 뒤 △ 북한 핵문제 △ 이라크파병 문제와 재건 지원 △ 한 · 미동맹 재조정 관련 사항 등 4개항을 담은 '한 · 미 정상회담 공동 언론 발표문'을 발표하였다. 미국 측은 부시 대통령이 APEC 참석을 계기로 여러 나라와 정상회담을 개최했으나 공동 언론 발표문을 발표한 것은 노 대통령과의 회담이 유일하다고 설명했다. 반기문 당시 보좌관은 "외교에서는 정상 간의 친밀도가 무엇보다 중요하다"며 양국 간 동맹관계를 낙관했다.

3) 제3차 한 · 미 정상회담

노무현 대통령은 2004년 11월 20일 칠레 산티아고에서 개최된 제12차 APEC 정상회

의에 참석, 부시 대통령과 세 번째 한미 정상회담을 가졌다. 제3차 정상회담은 시기적으로 중요한 의미가 있었다. 당시 6자회담을 통한 북핵문제의 평화적 해결에 의미있는 진전이 없자 미 행정부 안팎에서 대북 강경론이 고개를 들고 있었다. 부시 행정부의 집권 2기 출범을 앞두고 북핵 문제와 한 · 미동맹 문제 등 주요 문제에 대해 한 · 미 공조의 틀 속에서 정상 간 협력을 통한 해결책 마련 의지를 확인하는 것이 중요했다.

3차 정상회담에서 양 정상은 한반도 비핵화 원칙을 재확인하고 6자회담의 조속한 재개와 이른 시일 내 평화적 해결 원칙을 확인하였다. 북핵문제는 한국에게 가장 중요한 과제인 만큼, 부시 대통령 2기 외교정책의 우선순위로 삼기로 하였다. 한 · 미 간 긴밀한 협의 속에 6자회담의 틀 내에서 평화적이고 외교적인 방법으로 북핵 문제를 해결함으로써 6자회담 참가국뿐만 아니라 전 세계인에게 평화와 희망을 주자는 것에 동의하였다. 산티아고 회담은 부시 행정부 2기 출범을 앞두고 한 · 미 관계의 발전 방향에 대한 정상 간 인식을 다시 한번 확인하고 양국 정상 간의 돈독한 우의와 신뢰를 심화하는 등 한 · 미 관계에 새로운 이정표를 세웠다는 의미가 있다.

4) 제4차 한 · 미 정상회담

노무현 대통령은 2005년 6월 11일 워싱턴에서 네 번째 한 · 미 정상회담을 가졌다. 양국 정상은 그동안 주한미군 재조정 등 주요 동맹현안을 양국이 긴밀히 협의하여 원만하게 타결된 것을 평가하고, 향후 지속적으로 외교 · 국방 당국 간에 긴밀한 협의를 진행하기로 합의하였다. 또 북핵 불용 및 북핵문제의 평화적 · 외교적 해결 원칙을 재확인하였으며, 북핵문제 해결을 위해 양국이 적극 협력한다는 데 의견을 같이하였다.

한편 제4차 정상회담에서 제기된 핵심 의제 중의 하나는 소위 전략적 유연성 문제였다. 미국이 먼저 제기한 사안으로, 2005년 초부터 국내적으로 크게 부각된 문제이기도 했다. 어떤 국가이든 주권 국가인 이상 해외주둔 군대를 포함해서 자국군을 전략적 필요에 따라 움직일 수 있다. 더욱이 9 · 11 이후 미국은 신속한 세계분쟁 대응을 위해 기동력 위주의 순환 전력이 절실한 상황이었다. 다만, 평시 주한미군은 아무 문제가 없지만 동북아 분쟁이 발생하면, 예컨대 대만 해협 등에서 위기 상황이 발생하여 주한 미군이 전장으로 이동 배치되면 이는 곧 한국이 분쟁 확산의 발진 기지화 되는 등의 상황이

발생할 수도 있을 것이다. 그러한 경우 동북아 분쟁 발생 시 우리 의지와 관계없이 분쟁에 개입하게 되는 결과를 초래할 가능성도 있다.

이에 대해 노 대통령은 다음과 같은 가이드라인을 제시했다. "미국도 한국 정부의 의사를 물어보지 않고 일방적으로 주한미군을 운영할 수 있도록 보장 받기는 어려울 것이다. 또 한국이 일체의 전략적 유연성을 인정하지 않겠다고 미리 미국의 보장을 받아두자고 이야기하는 것도 무리다. 그래서 적어도 우리가 지켜야할 선으로 한국 국민이 원하지 않는 분쟁에 자동적으로 말려들거나 개입하는 상황을 피하는 근거를 만들어 두는 것이 필요하다." 즉 미래에 발생할 수 있는 상황에 대해 너무 미리 가정적 · 구체적으로 거론하는 것은 바람직하지 않으며, 따라서 상황이 발생하면 그때 가서 다시 논의하고, 지금은 양국이 상호의지를 존중한다는 원칙만 확인하는 선에서 타결 짓자는 구상이었다. 제4차 정상회담에서 노 대통령은 이러한 입장을 미 측에 설명했고, 부시 대통령도 이해했다. 이종석 전 장관에 의하면, 당시 부시 대통령은 배석했던 럼스펠드 국방장관에게 "노 대통령 말씀이 일리가 있다"라고 말했다. 노 대통령은 "우리가 도와주는 것이 좋겠다고 생각하면 도와주는 것이고, 우리의 이익이 아니라고 생각하면 하지 않을 수 있는 선택의 가능성을 열어둔 것"이라고 요약했다.

이를 토대로 양국은 '우리는 미국의 전략적 유연성의 필요성을 인정하고 미국은 전략적 유연성으로 인해 한국이 원하지 않는 분쟁에 개입하는 일은 없을 것이라는 한국의 입장을 존중한다' 라는 문구에 합의했다. 미국과의 동맹 재조정 차원에서 제기되었던 여러 가지 현안 중 가장 어려운 문제가 노 대통령의 구상으로 원만히 해결된 것이다.

5) 제5차 한 · 미 정상회담

제5차 한 · 미 정상회담은 부산 APEC을 계기로 2005년 11월 17일 경주에서 열렸다. 북핵문제는 「9 · 19 공동성명」 이후 제5차 1단계 6자회담이 바로 직전 베이징에서 개최되는 등 큰 문제없이 진전되어 가고 있었다. 따라서 경주 정상회담에서는 한미 양국 간 전략적 동반자 관계를 강화하기 위한 협의에 중점이 놓여 있었다. 먼저, 양국 대통령은 지역적 · 범세계적 이슈 등에 대해 중장기적 관점에서 협의하기 위해 '동맹 · 동반자 관계를 위한 전략 협의(Strategic Consultation for Allied Partnership / 한 · 미 전략대

경주 공동선언 주요 내용(2005년 11월 17일)

• 한 · 미 동맹

– 동맹 동반자 관계를 위한 전략 협의체 명칭의 장관급 전략대화 출범

• 북핵문제

– 북핵 불용 및 북핵 문제의 평화적 · 외교적 해결 원칙 강조

– 「9 · 19 공동성명」을 북핵문제 해결의 중요한 진전으로 평가하고 공동성명 조치 이행 약속 재확인

• 남북관계와 평화체제

– 북핵문제 해결이 한반도 평화체제 구축에 중요한 기초이며, 한반도에서의 군사적 위협 감소와 정전체제를 평화체제로 전환하는 것이 화해 증진과 평화적 통일에 기여한다는 데 인식 일치

– 미국은 남북 화해 노력을 지지하며, 향후 남북관계 진전을 위해 긴밀히 협조할 것과 지속적으로 조율할 것을 약속

– 양국은 「9 · 19 공동성명」에 따라 별도의 장에서 직접 관련 당사국 간 평화체제 협상을 추진해야 한다는 데 합의하고, 평화체제 협상과 6자회담의 상호 상승작용 기대

• 경제 · 통상 관계

– 긴밀한 경제적 유대가 양자관계에 중요하다는 점에서 경제 · 통상 협력 확대

– 아시아 · 태평양경제협력체(APEC), WTO 도하개발어젠다(DDA) 협상에서 공동 보조하기로 합의

– 한국의 미국 비자면제 프로그램 가입을 위한 협력 강화

• 지역 및 국제무대에서의 협력

– 북핵문제 해결 시 6자회담의 역내 다자안보협의체 발전 추진

– UN 및 여타 국제기구에서의 협력

– 테러와의 전쟁 및 초국가적 범죄 포함 국제안보문제 대처 협력

– 대량살상무기(WMD) 및 운반수단 확산 방지에 공동 노력

화)'를 출범시키기로 합의했다. 양국 정상은 경주 정상회담의 결과로 경주공동선언(한 · 미동맹과 한반도 평화에 관한 공동선언)을 채택하였다.

또한 양 정상은 양국 간 경제통상을 통해 유대관계를 강화하는 것이 상호 이익이 된다는 점을 재확인하고, 한 · 미 FTA 체결이 양국의 국익에 도움이 되는 만큼 앞으로 긴밀히 협의하자고 합의하였다. 이후 2006년 2월 양국은 FTA 협상 개시를 공식 선언하였다.

경주 한 · 미 정상회담은 양 정상 간 우정과 신뢰에 기반한 확고한 동맹관계를 재확인한 자리였다. 아울러 한 · 미 동맹관계가 자유민주주의와 시장경제 등 공동의 가치를 기반으로 포괄적, 역동적, 호혜적 관계로 발전하는 과정을 상징적으로 보여주는 계기가 되기도 하였다. 정치 분야에서는 장관급 전략대화를 열어 나가고, 경제 분야에서는 FTA 체결 추진을 통해 양국 관계를 한 단계 격상시켜 나가기로 하였다.

6) 제6차 한 · 미 정상회담

제6차 한미 정상회담이 2006년 9월 14일 백악관의 대통령 집무실인 오벌 오피스(Oval Office)에서 열렸다. 6차 정상회담은 미국의 대북 금융제재로 북핵문제가 교착국면에 빠진 가운데 북한 미사일 발사에 대한 대응 문제와 전시작전통제권 전환 등으로 일부에서 한 · 미 관계 악화를 우려하는 시점에서 열려 관심을 끌었다. 언론들은 "회담 전부터 팽팽한 긴장감이 감돌았다"고 보도했다. 그러나 정작 정상들의 만남은 시종 일관 화기애애한 분위기 속에서 진행돼 이러한 우려들을 말끔히 씻어내었다.

노무현 대통령과 부시 대통령은 북핵문제와 한 · 미동맹을 핵심의제로 정상회담을 시작하였다. 양국 정상은 한 · 미 관계가 공동의 가치를 바탕으로 포괄적 · 역동적 · 호혜적인 동맹관계로 발전하고 있음에 만족감을 표시하였다. 특히 부시 대통령은 전시작전통제권의 전환은 한국군의 능력에 대한 신뢰를 기초로 주한미군의 지속적인 주둔과 유사 시 증원 공약에 바탕을 두고 추진할 것을 확인하였다. 이로써 전시작전통제권 전환을 둘러싼 국내 일각의 우려를 불식시키는 계기가 되었다. 전작권 전환에도 불구하고 유사 시 미국의 대한 방위공약은 변함이 없을 것이라는 부시 대통령의 직접적인 의사가 확인되었으며, 나아가 양국 간의 동맹이 현대화 조정을 거치면서 미래지향적으로 발전하고 있음을 보여준 기회이기도 하였다.

정상회담에 이어 양 정상은 20여명의 취재진이 참석한 가운데 언론 회동을 가졌다. 여기에서 부시 대통령이 전작권 전환 논란에 대한 입장을 묻는 한국 기자의 질문에 "이

문제는 정치적 문제가 되어서는 안 된다"는 단호한 메시지를 던지자 노 대통령은 "아주 좋은 대답이었다. 감사하다"고 말하였다. 이에 부시 대통령은 "모든 사람이 다 동의했으면 좋겠다"고 화답하였다. 일부 언론에서는 FTA와 전작권 전환에 대한 미국의 강력한 지지를 두고 '부시 대통령의 커다란 선물'로 표현하기도 했다.

부시 대통령은 또 북핵문제 해결 및 6자회담 재개 문제와 관련해 평화적 · 외교적 해결 원칙을 거듭 강조하였다. 특히 6자회담 재개를 위한 '공동의 포괄적 접근방안'을 마련하기로 한 것은 북한의 미사일 발사 이후 안보리결의 등 단호한 대응과 함께 문제해결 및 진전을 위한 방안을 추진해 나간다는 측면에서 더욱 의미 있게 평가되었다. 나아가 6자회담 재개를 위해 모든 가능한 정책을 조합해 볼 동력을 확보한 점에서 주목되었다. 언론회동 이후 이어진 오찬에서는 한 · 미 FTA 문제가 주된 의제였다.

7) 제7차 한 · 미 정상회담

2006년 11월 베트남 하노이 개최 APEC 정상회의 계기에 일곱 번째 한 · 미 정상회담이 개최되었다. 한 · 미 관계를 역동적 · 호혜적으로 만들어 가기 위한 한 · 미 자유무역협정 협상 및 한국의 비자면제프로그램 가입 논의가 진행되는 한편, 회담 개최 1개월 전에 이루어진 북한의 핵실험으로 인해 북핵문제 해결을 위한 해법 모색이 집중적으로 이루어진 회담이었다.

제7차 정상회담에서 북핵문제와 관련해서 부시 대통령은 "이미 자신은 결단을 내렸으므로 앞으로 북핵 문제 해결에 집중하겠다"는 입장을 밝히고 "북한이 핵무기를 포기한다면 남북한과 미국이 만나 한국전쟁을 최종적으로 종결시키길 희망한다"고 말했다. 이러한 미국의 입장 변화는 물론 국내 정치적인 변화에도 기인하겠으나, 우리의 일관된 협상을 통한 문제 해결 입장이 효과를 발휘하는 순간이었다. 이와 관련하여 이종석 전장관은 2006년 11월 정상회담의 가치를 평가하면서 "언론에 종전선언만 알려진 것이 오히려 안타깝다"고 말하였다. 왜냐하면 부시 대통령의 '북핵문제 집중 약속'은 이후 11월 말 이루어진 북 · 미 · 중 베이징회동과 12월 6자회담 재개, 2007년 1월 북 · 미 베를린 회동, 그리고 2 · 13 합의에 이르는 일련의 과정의 토대가 되었기 때문이었다.

8) 제8차 한 · 미 정상회담

2007년 9월 7일 호주 시드니에서 제8차 한 · 미 정상회담이 열렸다. 정상회담에서 양 정상은 대테러 협력, 남북정상회담, 북핵문제, 한반도 평화체제, 한 · 미 FTA 비준 문제 등 국제현안 문제, 한반도 및 동북아 안보, 그리고 한 · 미 양자 현안 문제 등에 대해 서로의 의견을 나누었다.

정상회담에서 부시 대통령은 이라크 내 우리 자이툰 부대의 전문적이고 능숙한 임무 수행과 기여를 평가하고 가능한 계속 주둔해 줄 것을 요청하였다. 이에 대해 노무현 대통령은 국회에 2007년 철군계획을 제출했으나 국회 지도자들과 협의하여 좋은 결과를 내도록 노력하겠다고 언급하였다.

부시 대통령은 남북정상회담 지지 입장을 밝히면서 김정일 위원장이 6자회담을 통해 모든 것을 이룰 수 있음을 이해하는 것이 중요함을 강조하였다. 특히 부시 대통령은 "한국전 종결을 위한 평화협정을 김 위원장과 체결할 용의가 있음"을 재확인하고, 이를 위해서는 북측이 핵폐기를 이행해야 함을 강조하였다. 아울러 부시 대통령은 김 위원장에게 이를 전달해 달라고 요청하였다.

한 · 미 양자 현안 문제와 관련해서 부시 대통령은 "한 · 미 FTA는 대통령님의 역사적 업적이며, 자신은 비준을 위해 의회와 투쟁하겠다"고 언급하고, "한국 측이 먼저 비준해 주기를 희망한다"는 입장을 밝혔다. 이에 대해 노무현 대통령은 임기내 처리 목표로 노력하겠다고 언급하였다. 아울러 부시 대통령은 우리의 비자면제프로그램 가입에 대한 지지 의사를 재확인하였다.

한편 2007년 4월에 타결된 한 · 미 FTA는 한 · 미관계 발전에 새로운 전기를 마련하였다. 한 · 미 FTA 타결로 우리는 국제사회의 블록화 · 지역화 추세에 적극 대응할 수 있게 되었다. 그리고 우리나라 총수출의 15%를 차지하고 있는 미국시장을 안정적으로 확보하고, 선진기술 도입 및 선진국 기업과의 경쟁여건 조성으로 대외 경쟁력을 강화하고, 경제시스템을 선진화해 세계 일류국가로 도약할 수 있는 발판을 마련하게 되었다. 이와 함께 한 · 미 FTA 타결은 양국간 경제적 · 제도적 일체감을 높여 호혜적 · 포괄적인 동맹관계를 공고케 하는 외교 · 안보적 효과도 기대된다.

한 · 미 FTA 타결로 우리가 동북아 국가 중 최초로 미국과 FTA를 체결한 나라가 될

한 · 미 정상회담별 주요 합의 내용		
회차	시기 및 장소	주요 합의 내용
1	2003. 5. 14 워싱턴	• 북핵 문제의 평화적 해결을 위한 공조 강화 • 한 · 미동맹의 미래지향적 발전(동맹재조정, 주한미군재배치) • 경제 · 통상관계의 심화 방안 모색
2	2003. 10. 20 태국 방콕	• 이라크 추가파병 결정 설명 • 북핵 불용원칙 재확인, 평화적 해결을 위한 한 · 미 공조 강화
3	2004. 11. 20 칠레 산티아고	• 6자회담의 실질적 진전을 위해 참가국들간 긴밀 협의 • 한반도 비핵화 재확인
4	2005. 6. 10 워싱턴	• 한 · 미동맹의 공고화 재확인 • 전략적 유연성 문제 조율 • 북핵문제의 평화적 해결 의지 재강조
5	2005. 11. 7 경주	• 2006년 초 장관급 전략대화 개최 • 한반도 평화체제 구축 인식 공유 • 한 · 미동맹과 한반도 평화에 관한 공동선언 채택
6	2006. 9. 14 워싱턴	• 6자회담 통한 평화적 북핵 해결 원칙 재확인 • 전작권 전환 시 주한미군 지속주둔 및 유사 시 증원 확약 • 성공적인 한 · 미 FTA 타결을 위해 노력
7	2006. 11. 18 베트남 하노이	• 부시 대통령, 북핵 포기 시 한국 · 북한 · 미국 간의 평화협정 체결 의사 표명 • 한 · 미 FTA 협상의 적극적인 추진 의지 재확인
8	2007. 9. 7 호주 시드니	• 한국전 종전을 위한 평화협정 체결의지 재확인 • 대테러협력과 한 · 미 FTA 비준을 위해 공동 노력

가능성을 확보했다는 점에서 역사적 의의가 있으며, 중 · 일 · EU 등과의 협상 추진시 주도권을 확보할 수 있는 계기도 마련하였다. 또한 한국전쟁을 통해 맺어진 한 · 미동맹을 군사동맹 차원을 넘어 경제 · 사회를 포함하는 포괄적 동맹으로 완성함으로써 21세기 완전한 동반자 관계로 발전할 수 있는 기반을 구축하였다.

2. 올바른 역사인식에 기초한 한 · 일관계 추구

한 · 일 양국은 동북아 지역의 핵심국으로서 민주주의와 시장경제라는 가치를 공유하고 있다. 한일 양국이 과거의 불행했던 역사를 극복하지 못하고 갈등과 대립을 반복하는 것은 양국뿐 아니라 동북아 지역의 미래를 위해서도 바람직하지 않다. 유럽과 같은

협력과 통합의 질서를 동북아에도 구축해야 하며, 이를 위해서는 역내 주요국인 한 · 일 간의 협력관계가 무엇보다 중요하다.

참여정부의 대일 외교 전략은 '미래 지향적인 한 · 일 관계'를 구축하는 것이었다. 이는 동북아시대를 향한 균형적 실용외교의 일환이기도 하다. 다만 미래지향적 관계를 구축하기 위해서는 올바른 역사인식이 전제되어야 한다는 확고한 신념 아래 일본의 역사왜곡 문제에 대해서만은 단호하게 대처해 왔다. 아울러 식민지 지배에 기인한 불행한 과거사 치유와 민족적 자존심 회복에도 별도의 관심을 갖고 외교적 노력을 경주하였다.

이러한 맥락에서 참여정부는 한 · 일 관계 기본방향을 다음과 같이 설정하였다. 첫째, 한 · 일 정상회담을 통해 ①올바른 역사인식 정립 ②미래지향적 한 · 일 관계 발전 ③동북아지역 평화와 번영의 기반 구축을 선도하는 것이다. 둘째, 양국 관계발전의 핵심요소인 과거사 청산을 위해 '인류의 보편적 양심'에 입각하여 과거사 진실 규명→일본의 사과와 반성→용서와 화해를 추구해 나간다는 것이다. 셋째, 양국관계 발전은 장기적 관점에서 추진하되 정치외교 분야와 경제민간교류 분야를 분리해 접근함으로써 부정적 파급효과를 최소화하는 것이다.

1) 2003년 한 · 일 정상회담

2003년 2월 25일 노무현 대통령 취임 첫날 한 · 일 정상 간의 첫 만남이 있은 후 6월에 들어와 노무현 대통령의 일본 방문과 한 · 일 정상회담이 열렸다. 6월 7일 단독 정상회담에서 양 정상은 양국관계의 미래지향적 발전과 동북아시아의 평화와 번영을 위한 협력, 북한 핵문제의 해결을 위한 공조 강화, 남북한 관계와 북 · 일관계의 개선 전망 등에 대해 의견을 교환하였다. 이어 진행된 확대 정상회담에서는 △무역확대와 투자 증진 방안 △FTA 체결을 위한 환경조성 △김포↔하네다 직항로 운항 △한국인에 대한 비자면제 조기실현 노력 △대중문화개방 및 관광교류 확대 △한 · 일 국교정상화 40주년 기념 '코리아 · 재팬 축제 2005' 등에 대해 협의하였다. '평화와 번영의 동북아 시대를 위한 한 · 일 협력기반 구축'이라는 부제가 붙은 공동성명은 북한 핵 문제와 새로운 한일관계 구축에 관련된 양국 간 현안 등에 대한 합의사항을 담았다.

노 대통령은 6월 7일 고이즈미 총리 주최 만찬 답사를 통해 "이번 한 · 일 정상회담에

서는 양국이 동북아시아의 평화와 번영을 위해 협력하기로 합의함으로써 양국관계의 미래를 위한 새 이정표를 세웠다"고 평가하고, "한 · 일 간의 긴밀한 협력을 바탕으로 21세기 동북아시대를 함께 열어 나가기를 기대한다"고 말하였다. 노 대통령은 또 일본 국회연설에서 "과거사의 그늘에서 완전히 벗어나 스스럼없이 교류하며 서로 돕는 시대가 열리길 바란다"고 했으며, 공동기자 회견에서 "과거사 문제는 대통령이 요구하고 종결지을 문제가 아니라, 양국 지도자와 국민이 미래를 바라보는 원칙에서 끊임없이 상호 노력하는 것이 필요하다"며 과거사 문제를 함께 풀어갈 것을 제시하였다. 고이즈미 총리는 "노 대통령의 용기와 과감함에 존경을 표한다"고 말하였다.

2003년 10월 방콕 APEC 참석을 계기로 개최된 한 · 일 정상회담에서도 노 대통령은 과거사에 대해 집착하지 않고 한 · 일 양국관계의 새로운 미래에 대해 논의했다. 양국 간 FTA 체결 교섭을 연내에 개시키로 하는 등 경제협력 및 인적교류 확대 방안 등에 관해 협의하였다. 또 한 · 일 사회보장협정이 조속한 시일 내에 서명 · 발표될 수 있도록 양 정부가 계속해서 노력해 나갈 것을 확인하였다. 이외에도 △한 · 일 세관상 지원협정의 조기 체결 추진 △양국 간 일일생활권 조성을 위한 노력 강화 등에도 합의했다. 특히 일일생활권 조성을 위해서는 한국 국민에 대한 비자면제가 조기에 실현될 수 있도록 적극 노력하는 한편, 김포↔하네다 항공편 조기운행 추진을 재확인하고 관계당국 간 협의와 협력을 강화하기로 하였다.

2) 2004년 한 · 일 정상회담

2004년 7월 21일 제주도에서 한일 정상회담이 열렸다. 노 대통령은 "임기 동안에는 한국 정부가 한 · 일 간 과거사 문제를 공식적인 의제나 쟁점으로 제기하지 않으려 한다"고 밝혔다. 한편 '과거사 문제를 공식적으로 제기하지 않는 것은 과거사 문제가 말끔히 해결되었기 때문이 아니라 한 · 일 간의 새 미래, 동북아의 새 미래를 위한 것'이라는 점을 명확히 하였다. 노 대통령이 과거사를 문제삼지 않겠다고 한 것은 문제가 다 해결되었다는 의미가 아니라, 동북아의 지도적 국가의 국민다운 모습을 보여 달라며 일본 국민의 성숙한 결단을 촉구한 것이다.

북핵문제 등으로 한 · 일 양국 정상회담의 필요성이 점차 증대함에 따라 2004년 12월

17~18일 일본 가고시마현 이부스키에서 한 · 일 정상회담이 개최되었다. 정상회담에서 양국 정상은 한 · 일 관계의 미래지향적 발전을 위해 몇 가지 구체적인 조치를 취하기로 하였다. 항구적인 비자면제 적극 검토, 김포 ↔ 하네다 항공편 증편, 2005년 중 체결을 목표로 한 · 일 FTA 교섭, 국교정상화 40주년 기념 '한 · 일 우정의 해 2005'의 성공을 위한 기념사업, 자매도시 교류 추진 등이 주요 내용이었다. 인도적 차원에서의 과거사 현안 해결을 위해 일제 징용 · 징병 피해자의 일본 내 유골 조사 및 봉환 추진을 검토키로 했다.

아울러 양 정상은 북핵문제의 신속한 해결이 동북아시아의 평화와 안정을 위해 매우 중요하며, 6자회담의 틀 안에서 대화를 통해 평화적으로 해결해야 한다는 데 인식을 같이 했다. 이를 위해 한 · 미 · 일의 공조를 보다 강화해나가기로 하였다. 양 정상은 앞으로도 '셔틀 정상회담'을 계속하기로 하였다. 과거사 문제에 감정적으로 대응하지 말고 보다 발전적으로 풀어가자는 것이 노 대통령의 외교의지였다.

3) 대일 외교정책 전환과 2005년 한 · 일 정상회담

참여정부의 대일 외교는 2005년부터 변화하기 시작하였다. 노무현 대통령의 부단한 관계회복 노력에도 불구하고 지난날의 사과를 무효화시키는 일본의 행동이 거듭되었기 때문이었다. 2005년 3월에는 과거사 왜곡 중학교 교과서가 문부성 검정을 통과했고, 일본 시마네현이 '다케시마의 날' 조례를 제정했는가 하면, 주한 일본대사가 '독도는 일본 땅'이라고까지 발언하는 등 역사교과서 왜곡 · 야스쿠니신사 참배 · 독도 영유권 훼손 등 퇴행적 행태를 보였다.

이에 참여정부는 대일 외교정책을 전환하여 2005년 3월 '한 · 일 국민에게 드리는 글', 2005년 4월 '한 · 일관계 특별성명(대일 독트린)' 등을 발표해 일본의 각성을 촉구하였다. 동시에 셔틀회담을 중단하고 '대일 외교정책지침'(2005년 10월 21일)을 마련하여 외교적 압박을 강화하였다. 특히 2005년 3 · 1절 기념사와 2006년 4 · 25 '한 · 일 관계 관련 대국민 특별담화문'을 통해 독도에 대한 일본의 부당한 주장은 단순한 영유권 문제가 아니라 잘못된 역사인식과 주권의 문제임을 강조하였다.

양국의 이러한 경색된 분위기 속에서 2005년 6월 20일 서울에서 한 · 일 정상회담이 개최되었다. 노무현 대통령은 올바른 역사인식의 중요성에 대한 우리의 입장을 분명

일본의 과거사 왜곡 · 독도 영유권 주장 사례

- 고이즈미 총리, 야스쿠니신사 참배(2003년 1월, 2004년 1월, 2005년 10월, 2006년 8월)
- 우익단체 '새역사 교과서를 만드는 회'가 제작한 과거사 왜곡 중학교용 역사교과서, 문부성 검정 통과(2005년 3월)
- 일본 시마네현, '다케시마의 날' 조례 제정(2005년 3월)
- 일본 정부, 독도 주변 해저지형 조사 기도(2006년 4월)

히 전달하였다. 노 대통령은 "동북아의 평화공존 질서 구축을 위해 한 · 일 양국 간의 신뢰가 무엇보다 중요하며, 일본이 과거의 불행한 역사를 반성하고 그러한 역사가 되풀이되지 않을 것이라는 확신을 행동으로 보여주는 것이야말로 양국 간 신뢰의 기반이 된다"며 일본 요인들의 신뢰를 무너뜨리는 언행이 반복되어서는 안 된다고 말하였다.

이에 고이즈미 총리는 과거사에 대한 한국 국민의 심정을 무겁게 받아들이며, 반성할 것은 반성하면서 미래를 향해 나가는 것이 중요하다고 답변하였다. 노 대통령은 또 야스쿠니신사 참배 문제가 한 · 일 간 역사문제의 핵심이라며, 역사문제로 인한 신뢰 회복을 위해서는 일본 측의 노력이 중요하다고 지적하였다. 나아가 동북아 지역의 미래와 평화를 확실히 보장하기 위해 동북아 평화 · 안정을 위한 정치 · 외교적 틀 구축, 과거와 미래에 대한 공동의 인식을 통한 화해 노력 경주, 경제 · 문화 · 사회 등 제반 분야에서의 교류와 협력 증진의 필요성을 지적했다. 이에 따라 양 정상은 제2기 역사공동연구위원회 발족에 합의하기도 하였다.

그러나 10월 고이즈미 총리의 야스쿠니신사 참배는 계속되었고, 이로 인해 2005년 하반기 셔틀 정상회담은 이루어지지 못하였다. 다만 2005년 11월 18일 부산 APEC 정상회의를 계기로 양국 간 정상회담이 개최되었다. 이때 노무현 대통령은 야스쿠니신사 참배, 역사교과서, 독도 관련 일본 지도층 인사들의 언행 가운데는 한국 국민이 결코 받아들일 수 없는 내용이 있음을 지적하고, 이 문제를 조속히 해결해야 함을 재차 강조하였다.

4) 2006년 한 · 일 정상회담

고이즈미 총리의 야스쿠니 참배문제 등으로 한 · 일 관계가 냉각 기류를 형성하고 있는 가운데 2006년 9월 아베 신임 총리가 취임했다. 아베 총리는 취임 후 야스쿠니신사를 참배하지 않는 등 한 · 일 관계에 대해 나름대로 배려하는 자세를 보였다. 아베 총리는 미래지향적 한 · 일 관계 구축을 위해 전임자인 고이즈미 총리와 달리 정치외교적 언행에 있어 보다 신중한 자세로 접근하였다.

일본 정부는 아베 총리 취임을 계기로 그간 경색되어온 한 · 일 관계 개선의지를 적극 표명하고, 총리의 조기 방한을 강력히 희망하였다. 노무현 대통령은 화해라는 인류 보편적 방식에 따라 과거사 현안 해결에 주력하는 것과 동시에, 양국관계 개선과 동북아 지역 협력 증진이라는 폭넓은 안목으로 이를 수용키로 하였다. 이에 따라 10월 9일 아베 총리 취임 후 13일 만에 서울에서 한 · 일 정상회담이 개최되었다.

정상회담에서 양국 정상은 1965년 국교정상화 이래 꾸준히 확대 · 심화되어 온 한 · 일관계의 중요성을 재확인하였다. 1998년 10월 발표된 「한 · 일 파트너십 공동선언」 및 2003년 6월 발표된 「한 · 일 정상 공동성명」의 정신에 따라 한일 우호협력 관계를 계속 발전시켜 나가야 한다는 데 의견을 같이 하였다. 양 정상은 경제 · 문화 · 인적 교류 등 양국 간 교류 협력이 확대되고 있으며, 단기사증(비자) 상호 면제 조치, 김포↔하네다 셔틀편 증편 등 각종 교류 확대를 위한 기반도 확충되고 있다고 평가하였다. 양 정상은 이러한 인적 · 문화교류를 활성화시킴으로써 양 국민 간 상호 이해가 증진되도록 적극 노력하기로 하였다. 또한 무역 등 경제 분야 협력 발전도 강화해나가기로 하였다. 정치외교와 민간사회 분야는 분리 대응한다는 참여정부의 원칙에 따른 것이었다.

이와 같이 참여정부는 야스쿠니신사 참배 문제 등 과거사 문제에 대해 일관된 원칙을 견지해 아베 총리의 신사 참배 자제 등 2001년 4월 고이즈미 총리 취임 이래 한 · 일 관계 발전에 장애가 되어 온 일본 총리의 신사 참배에 제동을 걸었다. 이와 함께 일본의 소극적인 과거사 처리가 국제이슈화됨으로써 미 하원에서 종군위안부 결의안이 통과(2007년 7월)되는 성과가 있었다. 또한 참여정부는 독도에 대한 영토 주권을 공고화하였다. 참여정부는 일본의 동해 수로조사(2006년 4월 20~25일) 및 우익단체의 잇따른 독

도 상륙기도(2006년 6월 10일) 등 독도에 대한 우리의 영유권을 훼손할 여지가 있는 행위를 원천적으로 차단하였다.

한편, 참여정부는 한 · 일 관계에 있어서 정치외교와 민간사회 분야의 분리 대응 원칙에 따라 사회문화교류를 지속적으로 활성화해 나갔다. 참여정부는 일본 정부와 사회보장 협정(2004년 2월), 세관 상호지원 협정(2004년 12월), 형사 공조조약 서명(2006년 1월) 등 사회분야 교류 관련 제도적 장치를 확충하였다. 또한 일본의 대중문화 개방확대를 추진(2004년 1월)하고, 김포↔하네다 셔틀기 증편(2005년 8월, 4편→8편), 비자면제(2006년 3월) 등 양국 국민 간 상호 교류와 이해를 증진시켜 평화와 번영의 동북아시대 구상을 위한 한 · 일 관계 구축에 노력해 왔다.

3. 한 · 중 전면적 협력동반자 관계 수립

참여정부의 대중 외교정책은 우선적으로 북핵문제 해결과 한반도 평화 · 안정에 중국의 역할이 긴요하다는 인식에 기초하고 있었다. 6자회담의 의장국이기도 한 중국은 북핵문제 해결과 한반도의 평화에 매우 중요한 역할을 수행하기에 안보 분야에서 양국 간의 신뢰를 강화하고 협력을 확대했다. 이와 동시에 참여정부는 우리의 제1 교역상대국으로 부상한 중국의 위상을 고려하여 경제 · 환경 분야에서의 협력도 확대발전시켜 나갔다.

1) 정상회담과 실질적 협력 증대

노무현 대통령은 2003년 7월 7~10일 중국을 국빈 방문하였다. 노 대통령은 7월 7일 베이징 인민대회당에서 후진타오 중국 국가주석과 정상회담을 갖고 북핵문제뿐 아니라 한반도 정세, 한 · 중 관계의 발전방안, 지역 및 국제문제 등 양국 간 상호 관심사에 대해 의견을 나누었다. 양 정상은 양국 관계를 '전면적 협력동반자 관계'로 한 단계 격상시키기로 합의하였다. 양국 관계가 1992년 선린우호 관계, 1998년 협력동반자 관계를 거쳐 마침내 전면적 협력동반자 관계로까지 격상된 것이었다. 협력동반자 관계는 말 그대로 정치 · 경제 · 안보 · 사회 · 문화 등 모든 분야에서 긴밀한 동반자 관계를 구축한다는 의미였다.

정상회담은 새로 출범한 양국 정부의 지도자가 처음 갖는 회담으로 진지하면서도 우호적인 분위기 속에서 진행되었고, 양 정상 간 상호 이해와 신뢰를 쌓는 중요한 기회였다. 후진타오 주석은 회담 내내 대단히 우호적인 태도로 일관해 노무현 대통령의 국빈방문을 중요시하고 있음을 보여주었다. 노무현 대통령도 후진타오 주석의 방한을 정중히 요청했고, 후진타오 주석은 즉석에서 수락하였다.

한 · 중 양국은 2003년 7월 노 대통령의 중국 국빈방문 이후 매년 2~3차례 APEC, ASEAN+3, ASEM 등을 계기로 정상회담을 개최하였다. 후진타오 주석과는 취임 후 2006년까지 모두 10차례, 원자바오 총리와는 2차례 정상회담을 가졌다. 그 만큼 양국 정상 간의 인식과 목표가 일치했고 정상 간 우의가 돈독했다는 의미였다. 총 10여 차례가 넘는 정상회담을 통해 노 대통령은 다양한 주제에 대해 협의했다. 북핵문제는 빼놓을 수 없는 단골 메뉴였다. 북핵 해결을 위한 과정에서 중국 측은 우리와 대부분 일치된 입장을 유지했고, 고비마다 우리가 제시한 아이디어나 절충안에 대해 상호 협력했다. 중국 측도 이러한 우리의 외교적 노력을 높이 평가했다.

특히 북한의 핵실험으로 6자회담 및 북핵문제의 평화적 해결에 고비가 닥쳐왔던 2006년 10월에 이루어진 노 대통령의 중국 실무 방문은 의전이나 격식을 따지지 않은 그야말로 '1일 실무 방문'으로 특별했다. 그만큼 한 · 중 양국의 정상이 필요하면 언제라도 만나서 협의할 수 있음을 상징적으로 보여준 계기였다. 이를 통해 양 정상은 북한 핵문제를 대화를 통해 평화적으로 해결하며, 한반도의 안정적 비핵화가 무엇보다 긴요하다는 데 의견을 같이 하고, 북한 핵문제 조기 해결에 필요한 외교적 방안 마련을 위해 함께 노력하기로 하였다. 북한의 핵실험 국면을 타개하기 위한 외교적 대응책의 골격이 정상 차원에서 논의되었던 것이다.

정상회담과 더불어 한 · 중 양자 관계를 전면적 협력동반자 관계에 상응하는 수준으로 제반 분야에서의 실질 협력을 증진시켜 왔다. 이에 따라 참여정부 출범 4년 만에 우리의 대중교역은 2.7배 급증(2002년 412억달러→2006년 1,180억달러)하고 연간 530만명(2006년)이 상호 방문하는 등 우리의 제 1교역(2004년) · 투자(2002년) 대상국으로 부상하였다. 그 결과 2003년 한 · 중 정상 간 합의한 교역 목표(2008년까지 1000억달러)를 2005년에 조기 달성하였다. 한편 '한 · 중 경제통상협력 비전 공동연구 보고서'의 원

활한 이행과 한 · 중 투자보장협정 개정을 통한 양국 간 투자활성화 등 경제실익을 증진시키기 위한 협력도 강화해 나갔다. 또한 2003년 7월에 외무장관 간 핫라인이 개설되고, 2005년 11월에 양국은 국방 당국자 간 안보대화 정례화에 합의하였다. 나아가 우리는 동북아 다자안보체제 필요성에 대해 중국과 공감대를 형성 · 확대하고 2002년 이후 중단되었던 한 · 중 차관급 외교안보대화를 2006년 6월에 재개하였다.

2) 역사문제

참여정부는 한 · 중간 역사문제도 합리적으로 풀어나가고자 하였다. 중국 측은 2004년 7월 신화사 등 중국 관영언론을 통해 고구려사가 중국사에 속한다고 대대적으로 선전하여 우리 국내에 파문을 일으키는 소위 동북공정 1차 파문을 야기한 바 있다. 사실 동북공정은 1990년대 말부터 진행되어 온 것으로서 2001년에는 5개년 국책사업으로 추진되어 왔던 사안이었다. 1차 파동 이후 한 · 중 간 구두양해가 2004년 8월 이루어져 일단 갈등은 봉합되었다. 그러나 중국 측이 국내 학술연구 목적이라며 관련 연구를 지속하였고, 이 사실이 2004년 9월 국내 언론에 보도되면서 2차 파동이 생겨났다. 노무현 대통령이 베트남 하노이 APEC 계기 중국과의 정상회담을 앞둔 시점이었다.

노 대통령은 이 문제를 중국 측에 제기했고, 이후에도 거의 매 계기마다 "동북공정이 한 · 중 양국 관계 발전에 부정적인 영향을 미치지 않도록 사려 깊은 조치를 취해 주기를 바란다"며 시정을 촉구했다. 이에 대해 중국 측은 "정치문제와 학술문제를 구분 처

일본의 과거사 왜곡 · 독도 영유권 주장 사례

- 양국간 교류 활성화
- 에너지 · 자원, IT, 우주과학기술, 철도, 어업 등 실질 협력 분야에서의 구체적 협력 방안을 담은 행동계획(Action Plan) 마련
- 한반도의 안정과 평화증진을 위한 공동 노력
- 유엔 등 국제기구 및 지역협의체에서의 협력 관계 강화
- 북한 핵 문제를 포함한 대량살상무기 비확산을 위한 협력
- 국제기구 및 지역협의체와의 협력을 통한 대테러 대응 등

리해 나가는 것이 좋겠다"면서 "이 문제가 결코 한 · 중 양국의 폭넓은 우호협력에 장애가 되지 않길 바란다"고 말했다. 실무급 외교 채널을 통해서도 중국 측에 우선 왜곡을 시정하고 더 이상 동북공정을 추진하지 말라는 강력한 입장을 계속 전달토록 했으며, 한편으로는 학술적 대응조치도 강화해 나갔다.

이러한 강력한 대응 결과, 중국 측은 외교부 홈페이지 왜곡 내용 삭제, 중국 인민 교육출판사 홈페이지 왜곡기술 삭제 등 일부 실질적인 조치를 취하였으며, 학술 단체의 공개적인 활동을 자제하는 모습을 보이기도 하였다. 한 · 중 역사문제는 우리 민족의 정체성과 관련된 중요한 사안으로서 정확한 역사자료 수집 및 고증과 전문가 연구결과를 바탕으로 신중하게 접근해야 하며 장기적 시각을 가지고 지속적으로 대응해 나가야할 사안이다.

4. 한 · 러 포괄적 동반자 관계 격상

한 · 러 관계 역시 한층 강화되었다. 참여정부는 대러 외교정책의 방향으로 ①북핵문제 해결 과정에서의 긴밀한 협력과 한반도 평화체제 구축에의 기여 ②동북아 경제중심 실현을 위한 러시아의 적극적 참여 및 UN · APEC 등 다자간 협력체에서의 협력관계 유지 ③실질적 경제협력 확대 및 러시아 · CIS지역 거주 동포보호를 위한 협력 강화 등을 설정하였다.

우선 참여정부는 북핵문제의 평화적 해결을 위해 러시아와의 협력강화를 추진하였다. 러시아와 북핵문제의 평화적 해결 원칙을 공유하고 , 「9 · 19 공동성명」(2005년 9월) 및 「2 · 13 합의」(2007년 2월) 이행 등에 적극 협력하였다. 또한 북한의 미사일발사(2006년 7월 5일) · 핵실험(2006년 10월 9일)시 외무장관 간 긴급 전화 통화를 통해 상황 악화 방지 및 UN 차원의 조치 필요성에 합의하였다.

둘째, 정상외교를 통해 양국 관계를 격상시켜 나갔다. 2004년 9월 20일~23일에 있을 노무현 대통령의 첫 러시아 방문 시 기존 '상호 보완적 동반자 관계'(1994년 6월)를 '상호 신뢰하는 포괄적 동반자 관계'로 격상하고 향후 양국 간 구체적 실질협력 방안을 담은 10개항의 공동선언에 서명, 에너지 · 우주과학기술 · 통상투자 분야에서의 협력 계

한 · 러 우주과학기술 분야 협력

• 한 · 러 우주과학기술협력협정 체결(2004년 9월)
- 의의 : 러시아의 앞선 우주기술을 습득할 수 있는 제도적 기반 마련
- 협력 분야 : 외기권(外氣圈) 탐색, 외기권에서 지구 원격탐사, 우주물체 연구, 위성항법, 발사체 개발, 우주관련 지상 기반 시설 등
- 협력 방법 : 공동프로젝트 추진, 정보교환, 우주관련 물체의 생산 · 개발 · 공급, 상호 인적 교류 및 교육 등

• 한 · 러 우주과학기술협력협정 체결(2004년 9월)
- 의의 : 러시아의 앞선 우주기술을 습득할 수 있는 제도적 기반 마련
- 협력 분야 : 외기권 탐색, 외기권에서 지구 원격탐사, 우주물체 연구, 위성항법, 발사체 개발, 우주관련 지상 기반 시설 등
- 협력 방법 : 공동프로젝트 추진, 정보교환, 우주관련 물체의 생산 · 개발 · 공급, 상호 인적 교류 및 교육 등

기를 마련하였다. 이는 2003년 10월 APEC 정상회의 시 한 · 러 양 정상이 실질협력 사업을 성공적으로 추진해 두 나라 관계를 미래지향적으로 발전시켜 나가기로 합의한 데 따른 후속조치였다.

셋째, 러시아 · CIS 지역 거주동포 보호에도 협력하기로 하였다. 노무현 대통령은 부산 APEC 정상회의(2005년 11월 19일)시 푸틴 대통령에게 러시아 내 무국적 고려인 문제 해결을 요청하였다. 이에 푸틴 대통령은 귀국 즉시 다르킨 연해주 지사에게 무국적 고려인 현황 파악 및 대책수립을 지시(2005년 11월)했다. 그리고 하노이 APEC 계기 한 · 러 정상회담(2006년 11월 19일)에서도 동 문제의 조속한 해결 노력을 재강조하였다. 우리 정부도 대통령 지시에 따라 무국적 고려인 실태파악을 위한 정부 조사단 파견(2006년 3월) 및 무국적 고려인의 러시아 국적 취득을 위한 법률자문을 지원하였다.

넷째, 통상 · 에너지 · 과학기술 분야에서의 협력도 긴밀화되었다. 교역량이 3배 증가(2002년 32.7억달러 → 2006년 94억달러) 했고, 대러 투자도 증가(2002년 4,600만달

러 → 2006년 1억달러)했다. 에너지 · 자원 분야에서는 사할린 II LNG 도입에 합의(2005년 7월)하고 서캄차카 광구 개발에 착수(2006년 12월)하는 등 실질 이행 단계로 발전하였다. 특히 우주과학 분야에서는 한국형 우주발사체(KSLV-1) 개발 협력 등 적극적인 기술이전 협력 체제를 구축하였고, 이를 바탕으로 2008년을 '한 · 러 우주탐사 협력의 해'로 선포하였다.

5. 한 · 중 · 일 3국 정상회의

1) 추진 배경

한 · 중 · 일 3국 정상회의는 1999년 ASEAN+3 정상회의 개최 계기에 오부치 전 일본 총리의 제의로 조찬을 겸한 비공식회의 형식으로 시작되었다. 이후 김대중 정부 시절인 2002년부터 공식회의로 격상되었다.

참여정부 출범 이후 한 · 중 · 일 3국 협력은 새로운 국면을 맞이하게 되었다. 이미 한 · 중 · 일 3국간에는 교역, 투자 및 인적 교류 활성화를 중심으로 역내 경제적 상호의존성을 제도적으로 뒷받침하고 궁극적으로는 경제적 통합을 달성하기 위한 노력이 진행되고 있었다. 대표적인 예로는 3국 자유무역협정 타당성 공동연구 및 투자협정 공동연구를 들 수 있으며, 외교 · 경제 · 통상 · 재무 · 환경 · IT · 과학기술 · 에너지 등 각 료급 협의체만도 10개를 운영하고 있었다.

이러한 동북아 역내 국가들간 협력강화의 필요성이 갈수록 높아지고 있는 상황에서 노무현 대통령의 동북아구상은 한 · 중 · 일의 협력을 더욱 촉진하는 계기가 되었다. 노무현 대통령은 취임 이후 처음 참석한 2003년 10월 3국 정상회의 이후 "ASEAN 덕분에 3국간 관계가 진전되었으며, 합의를 이루는 틀을 만들게 됐다"면서 "앞으로 3국간 지속적인 대화의 틀을 만들 수 있는 계획을 세우라"고 수행원들에게 지시하기도 하였다.

2) 추진 현황

노무현 대통령이 처음으로 참석한 2003년 10월 발리 정상회의에서부터 회의의제는

기존의 교류 및 초국가적 문제 이외에 북핵문제와 같은 안보현안도 협의하는 것으로 의제범위가 확대되었다. 그리고 한 · 중 · 일 정상회의 역사상 처음으로 공동선언을 채택하여 정상 차원의 협력 의지를 분명히 하고 협력의 방향을 체계화하였다.

즉 ①북한 핵문제의 평화적 · 포괄적 해결을 위해 협력 강화 및 대량살상무기(WMD) 확산 예방, ASEAN 지역 안보 포럼(ARF) 등을 통한 안보대화와 군축협력 강화 및 대량살상무기와 그 운반수단의 확산 · 예방 · 억제를 위한 안보대화 강화 ②3국간 자유무역협정(FTA) 체결의 경제적 효과에 관한 공동연구의 진전 평가 및 보다 긴밀한 경제적 파트너십의 방향 모색, 3국 투자협정의 가능한 방안에 관한 비공식 공동연구 개시 ③전염병과 테러, 해적, 인신매매, 마약거래, 돈세탁 등 초국가적 범죄방지 협력 강화 ④무역, 투자, IT, 환경, 재해 등 총 14개 중점 협력 분야 선정 및 후속조치를 위한 외교장관급 3자 위원회 설치 등을 담은 공동선언이 채택된 것이다.

이러한 성과를 기초로 2004년에 개최된 두 번째 정상회담에서는 1년간 이루어진 협력 결과를 평가하고 공동선언 후속조치의 구체적인 이행을 위한 행동 계획과 관련된 일련의 합의문서가 채택되었다. '3국협력 실적 보고서'를 채택하고, '행동전략'을 승인하는 한편, 분야별 구체 협력 방안을 제시한 '행동계획' 작성을 추진키로 하였다.

그러나 3국 협력에 대한 우리의 의지와 역할에도 불구하고 3국 협력이 순탄하게만 진행된 것은 아니었다. 2005년 12월 쿠알라룸푸르 ASEAN+3 정상회의 참석 계기에 열릴 예정이었던 한 · 중 · 일 3국 정상회담이 고이즈미 총리의 잇따른 야스쿠니신사 참배 등으로 연기되었던 것이다. 노무현 대통령은 12월 12일 이와 관련해 "일본 지도자의 야스쿠니 신사 참배로 인한 중국의 3국 정상회담 연기 판단에 동의한다"고 말하였다. 쿠알라룸푸르 'ASEAN+3' 정상회의에 참석 중이던 노 대통령은 이날 오전 숙소 호텔에서 원자바오 중국 총리와 정상회담을 가진 자리에서 3국 정상회담 개최를 연기한 중국 측의 제안에 동의한 것이다.

원 총리는 3국 정상회담 연기 배경에 대해 "중국은 한 · 중 · 일 3자간 협력을 대단히 중요시하는데, 일본의 지도자가 야스쿠니신사를 다섯 차례 참배하면서 중국과 한국 국민의 감정을 크게 손상시켰고, 중 · 일, 한 · 일 관계에 많은 장애를 만들었다"고 말하였다. 원 총리는 그러나 "여전히 한 · 중 · 일 3국 협력의 강화가 세 나라의 공동이익에 부

합하며, 적극 노력해 나갈 것"이라며 이런 목표 달성 여부는 일본 지도자에게 달려 있다고 강조하였다.

노 대통령은 "기본적으로 한 · 중 · 일 3국 관계에 대한 원 총리의 인식에 동의한다"며 "지난번 부산 APEC(아시아태평양경제협력체) 정상회담 때 고이즈미 일본 총리와의 회담에서 야스쿠니 신사참배는 안 되며, 역사는 바르게 가르쳐야 하고, 독도문제는 일본 측이 거론해서는 안 된다는 점을 분명히 얘기했다"고 말하였다.

2006년 한 · 중 · 일 정상회의는 당초 12월 필리핀 세부에서 개최될 예정이었으나, 현지 기상(태풍) 문제로 실제로는 다음해 1월에 개최되었다. 당시에는 고이즈미 총리가 물러나고 아베 총리가 등장했으며, 노무현 대통령은 2006년 10월 일본 측의 요청에 따라 서울에서 한 · 일 정상회담도 개최한 상황이었다. 이렇게 해서 노무현 대통령은 2007년 1월 14일 필리핀 세부에서 중국의 원자바오 총리, 일본의 아베 신조 총리와 함께 한 · 중 · 일 정상회의에 참석했다.

3국 정상은 3국 협력의 원칙부터 재확인했다. 그동안 한 · 중 · 일 3국 간 협력 증진이 3국의 국익에 기여할 뿐 아니라, 아시아의 평화, 안정 및 번영을 위해 매우 중요하다는 데 인식을 같이하고, 상호 존중과 이해를 기초로 역내 정치적 신뢰를 증진시켜 나가기로 하였다. 이와 관련하여, 노 대통령은 "동북아 지역에서도 유럽과 같은 협력질서가 구축되어야 한다는 점을 재차 강조하고, 과거사 문제가 더 이상 협력의 장애물이 되지 않도록 노력해야 한다"고 말했다.

실질 협력 분야에서도 그 동안 미루어왔던 일들을 확인하고 협력 의지를 다졌다. 우선, 경제 · 재무 · 해상물류 · 환경 · 관광 등 제반 분야에서 장관급 및 고위급 협의체가 발전되고 있다고 평가하고, '2005년~2006년 한 · 중 · 일 3국간 협력 실적보고서'를 승인하였다. 아울러 2003년 '공동선언' 및 2004년 '행동전략'을 바탕으로 앞으로 3국간 협력을 가일층 증진시켜 나가기로 합의하였다. 3국간 FTA 공동연구가 2006년부터는 산 · 학 공동연구로 확대 진행되고 있음을 평가하고, 3국간 투자협정 체결을 위한 공식 협상 개시에도 합의하였다. 에너지 대화를 더욱 증진시켜 나가고 환경문제, 초국가 범죄 문제 등의 해결을 위해서도 협력하기로 하였다. 한편 2007년을 '한 · 중 · 일 문화교류의 해'로 지정하여 다양한 문화 행사를 개최해 나가기로 하였다. 특히 노 대통령은 근

래 동북아 지역에서 심각해지고 있는 황사문제의 근원적 해결을 위해서는 지역 차원의 장기적이고 지속적인 대응의 필요성을 강조하였다. 이에 대해 원자바오 총리와 아베 총리는 전적으로 동감을 표하였다. 이와 관련, 3국 정상들은 3국 환경장관회의를 통해 구체 조치를 강구해 나가기로 하였다.

2007년 11월 20일 싱가포르 ASEAN+3 정상회의 계기에 제8차 한 · 중 · 일 3국 정상회의가 노무현 대통령의 주재로 개최되었으며, 원자바오 중국 총리, 후쿠다 야스오(福田康夫) 일본 총리가 참석하였다. 이번 정상회의에서는 △ 3국간 협력현황 평가 및 향후 추진방향 △ 지역 및 국제문제를 의제로 논의가 진행되었다. 3국 정상들은 최근 3국간 관계 발전에 만족을 표시하고, 동북아 지역의 주요 국가인 한 · 중 · 일간의 협력 강화가 3국의 이익 증진에 기여할 뿐만 아니라 아시아 전체의 평화, 안정 및 공동번영을 위해서도 중요하다는 데 인식을 같이하였다.

정상들은 2007년 1월 필리핀 세부 회의 이래 한 · 중 · 일 3국 간의 협력사업 추진 실적을 총 망라한 「2007 한 · 중 · 일 3국간 협력실적보고서」를 승인하고, 앞으로도 3국간 협력을 더욱 확대, 심화시켜 나가기로 합의하였다. 이와 관련, 노무현 대통령은 ASEAN+3 계기 개최되는 기존의 3국 정상회의와는 별도로 한 · 중 · 일 3국 내에서 정상회의를 순환 개최하여 3국 간에 보다 긴밀한 협의체제를 갖출 것을 제의하였으며, 3국 정상은 향후 상호 편리한 시기에 3국 내 정상회의를 개최하기로 하였다.

또한 3국 정상들은 한 · 중 · 일 3국간의 협력을 더욱 증진시키기 위하여 2008년도에 아래와 같은 13개의 신규 협력사업들을 추진하기로 하였다.

■ 우리 측 제안 사업

① '한 · 중 · 일 3국 간 협력 증진을 위한 행동계획' 작성

② 3국 협력 '사이버 사무국' 설치

③ 3국 해상안전 부문 간 교류 증진

④ 베이징 올림픽 기간 중 사이버 공격 가능성 대비 협력 추진

■ 중국 측 제안 사업

⑤ 2008년 한 · 중 · 일 신 · 재생 에너지 포럼 중국 개최

⑥ 3국 FTA 공동연구 계속 실시

⑦ 한 · 중 · 일 물류협력 증진

■ 일본 측 제안 사업

⑧ 3국 외교장관회의 및 고위급회의의 2008년 상반기 중 일본 개최

⑨ 3국 간 대아프리카 정책조정회의 창설

⑩ 한 · 중 · 일 투자협정 협상 가속화

⑪ 철새 공동 보호 및 모니터링 (조류인플루엔자 관련)

⑫ 친선 축구대회 개최 등 3국 간 의회교류 지원

⑬ 2008년 한 · 중 · 일 청소년 교류 행사의 일본 개최

한편 동아시아 지역협력에 대한 논의에서 정상들은 한 · 중 · 일 3국 간 협력이 동아시아 협력의 중요한 부분이라는 데에 의견을 같이 하고, 향후 3국이 주인의식을 갖고 동아시아 지역협력에 보다 적극적으로 기여해 나가기로 하였다. 아울러 여타 주요 지역 및 국제문제에 대해서도 의견을 교환하고, 향후 국제무대에서 한 · 중 · 일 3국 간의 협력을 증진해 나가기로 합의하였다.

이번 정상회의에서 3국은 2004년 11월 라오스 비엔티엔에서 개최된 제6차 한 · 중 · 일 정상회의 시 노무현 대통령이 제안한 한 · 중 · 일 정상회의의 3국 내 별도 개최 원칙에 3국 정상 간에 처음으로 합의하는 한편 '행동계획' 작성 및 '사이버 사무국' 개설 등을 추진하기로 하는 등 3국간 협력의 제도화 · 체계화가 크게 진전되었다. 아울러 이번 정상회의는 3국 간 실질협력의 지속 추진 및 협력 영역의 확대를 도모하고 상호 이해와 신뢰를 증진시킴으로써 향후 3국간 협력관계를 보다 심화시켜 나가는 중요한 계기가 된 것으로 평가된다.

제2절 동북아의 통합질서 모색

1. 다자안보협력체제 추진

1) 추진 필요성

오늘날 동북아 안보 환경은 매우 유동적이고 불안정한 모습을 보이고 있다. 먼저 중국의 부상으로 미 · 중 및 중 · 일 간 갈등구도가 형성되고 있는 가운데 미 · 일 동맹 및 중 · 러 간 군사협력이 강화되는 양상을 보이고 있다. 그에 따라 역내 군비경쟁도 가속화되는 상황이다. 둘째, 영토 및 영해문제, 과거사 문제, 에너지 문제를 둘러싸고 역내 국가 간 대립이 심화되고 있다. 영토 및 영해문제와 관련하여 러 · 일 간 북방 4개 도서 문제, 중 · 일 간 조어도 문제, 한 · 일 간 독도 영유권 문제, 한 · 중 간 서해상 대륙붕 및 EEZ 경계문제, 중 · 일 간 동중국해상 대륙붕 및 EEZ 문제 등이 있고, 과거사 문제로는 중국의 동북공정, 일본의 역사교과서 왜곡 및 야스쿠니신사 참배 문제 등 역내 안보위협 요인이 증가하고 있다.

그럼에도 불구하고 동북아에서는 이에 대처할 적절한 메커니즘이 부재한 상황이다. 특히 전통적 안보위협과 비전통적 안보위협이 중첩되어 안보의 불확실성이 증가되는 상황에서 양자동맹 등 기존의 안보협력체제를 통해서는 대응하는 데 한계가 있다. 따라서 동북아 안보구도의 안정성과 예측성을 강화하고, 기존 안보체제를 보완하기 위해 동북아 다자안보협력체 구축이 필요하다. 유럽에서는 유럽안보협력기구(OSCE) 등과 같은 다자안보협력기구를 설립하여 위와 같은 문제점을 극복하였으나, 동북아에서는 아직 그와 같은 다자안보협력기구가 부재하다.

아울러 한반도의 지정학적 위치와 분단 현실을 감안했을 경우에도 동북아 다자안보협력 체제 구축이 절실하다. 역사적으로 동북아에서 강대국 간 권력정치 구도가 노골화되었을 때(청일전쟁, 러일전쟁 등) 한국이 가장 큰 피해를 경험하였다. 따라서 향후 동북아의 해묵은 영토 · 영해문제, 과거사 문제, 에너지문제 등으로 지역분쟁이 발생할 경우, 상대적으로 국력이 약한 한국이 가장 큰 피해를 볼 가능성이 있다.

이처럼 동북아의 군사적 긴장을 예방하고 신뢰를 구축하며, 나아가 경제적 잠재력을

극대화해 지속적 경제발전을 이룩하기 위해 평화와 안정을 제도화하는 역내 다자안보협력체 구축을 위해 참여정부는 매우 적극적으로 노력했다.

2) 추진 배경

일반적으로 다자안보협력은 셋 이상의 국가들이 전략적 차원의 정책 조율을 통해 상호신뢰를 구축하고, 전통적 안보위협이 분쟁으로 비화하는 것을 예방하는 동시에 비전통적 안보위협에 공동대처하는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 다자안보협력은 양자 군사동맹이나 다자간 집단방위 · 집단안전보장체제보다는 낮은 수준의 안보협력을 의미한다. 또한 다자안보협력 제도화는 역내 국가들 간에 공동의 안보관심사에 대한 협력 메커니즘을 구축하는 것으로 정례회의 개최, 상설 사무국 설치가 제도화의 관건이라고 볼 수 있다. 유럽안보협력기구(OSCE)와 상하이협력기구(SCO) 등이 지역다자안보협력 제도화의 대표적인 사례이다.

우리 정부는 노태우 정부 때부터 다자안보협력체 구축을 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 노태우 대통령은 1988년 10월 유엔에서 '동북아 평화협의회(Consultative Conference for Peace in Northeast Asia)' 창설을 제안했다. 이후 1988년 11월 19일 외무장관을 위원장으로 하는 추진위원회를 구성하여 관련국과 협의하였으나, 주변국가들의 미온적 태오와 북한의 반대로 큰 진전이 없었다.

김영삼 정부시기인 1994년 5월, 우리 정부는 제1차 ARF 고위관리회의에서 '동북아안보대화(NEASED: North-East Asia Security Dialogue)' 설립을 제안하였다. NEASED는 기존의 역내 양자협의 체제 및 ARF를 대체하는 것이 아니라 이를 보완하는 방향으로 추진될 것임을 강조하면서 협의 의제로 지역정세, 경제협력, 재난구호, 환경, 기상분야 협력 등을 제시하였다. 나아가 국민의정부 시절 김대중 대통령은 한 · 일(1998년 10월), 한 · 중(1998년 11월), 한 · 러(1999년 5월) 정상회담에서 동북아 다자안보대화의 필요성을 제기하였다. 그러나 관련국들의 소극적 반응 등으로 구체적 결실을 맺지는 못했다.

이러한 배경하에서 참여정부는 출범 초부터 동북아 다자안보협력의 중요성을 강조하고 추진의지를 강력히 표명하였다. 참여정부는 2004년 3월 국가안전보장회의가 발간한 「평화번영과 국가안보」라는 책자를 통해 "다자안보대화의 정례화를 통해 신뢰를 확대

하고 안보협력의 수준을 제고하기 위해 노력할 것"임을 밝혔다.

참여정부가 구상한 동북아 다자안보협력체는 보편적인 역사인식의 토대 위에서 상호 신뢰와 존중을 바탕으로 동북아의 기존 역내 안보질서 및 여타 안보체제와 상호보완적으로 추진하는 것이다. 그리고 동북아 다자안보협력체의 성격은 ①각 구성원의 안보 이익을 동시에 증진하는 협력안보 ②정치 · 군사적 차원뿐만 아니라 경제 · 사회 · 환경 등 다양한 분야에서의 협력을 포함하는 포괄안보 ③민주주의 · 인권 등 인류 보편의 가치에 기반한 인간안보를 지향하는 것이다.

3) 추진 현황

동북아 다자안보협력체 구축을 위한 참여정부의 노력은 초기에는 별 성과를 이루지 못했다. 이는 기본적으로 동북아 다자안보협력체 구축이 한반도 평화체제 구축과 마찬가지로 북핵문제 해결과 맞물려 있기 때문이었다. 그러나 북핵 문제 해결을 위한 6자회담이 성공적으로 가동되고, 그 과정에서 우리가 적극적 역할을 한 결과 2005년 「9 · 19 공동성명」에 동북아의 항구적 평화와 안정을 위한 다자안보협력을 명문화했다. 「9 · 19 공동성명」을 계기로 참여정부는 동북아 다자안보협력을 위해 보다 적극적인 노력을 기울였다. 노무현 대통령은 2005년 9월 28일 제 66회 국정과제회의시 "동북아공동체 구상의 실현을 위해 정부와 민간 차원에서 추진 가능한 전략 및 추진 체계를 마련할 것"을 지시하였고, 10월 21일 데일리 서프라이즈와의 인터뷰를 통해 "한국은 동북아시아 다자안보체제를 만들어서 동북아시아 평화구조를 만들자는 입장입니다. 다시 말해 진영구도를 해소하고 경제적 협력구도 위에서 다자안보협력체제까지 가자는 것"이라는 입장을 재차 강조했다.

또한 2005년 11월 17일 한 · 미 정상회담을 통해 노무현 대통령과 부시 대통령은 "역내 안보문제에 공동 대처하기 위하여 지역다자안보대화 및 협력 메커니즘을 발전시키기 위해 공동 노력하기로 합의"하였고, 나아가 2006년 1월 19일 한 · 미 장관급 전략대화에서 공동성명을 통해 "한 · 미 양국은 동북아지역 평화와 안정을 위해 강력한 한 · 미동맹을 유지하는 가운데 이 지역 다자안보협력체제의 구축을 모색해 나가기로 합의"했다.

2007년에 들어와 동북아 다자안보협력체 창설 가능성이 과거에 비해 현격히 증대하

였다. 무엇보다도 6자회담의 「2 · 13 합의」를 통해 동북아 역내 국가들은 동북아 다자안보협력의 필요성을 재확인하고 이를 위한 '동북아 평화 · 안보체제 실무그룹'을 창설하였다. 동북아 평화 · 안보체제 실무그룹 회의는 동북아 지역에서 역사상 최초로 정부 간 회의체로 출범했다는 데 그 의의를 찾을 수 있다.

동북아 평화 · 안보체제 실무그룹은 2007년 3월 제1차 회의를 열어 역내 각국이 갖고 있는 안보 인식의 공통분모를 도출해 보고, 동시에 공통의 안보관심사를 발굴하며 협력 방안을 논의하였다. 그리고 8월에 개최된 제2차 동북아 평화체제 실무그룹회의를 통해 동북아 다자안보에 대한 구상을 보다 심도있게 논의하였다.

향후 동북아 다자안보협력체 구축 문제는 북핵문제가 평화적으로 순조롭게 해결되어 가는 과정에서 한반도 평화체제 구축 문제와 동시 병행적으로 논의되어 갈 것이다. 현 상황에서 동북아 다자안보협력체 창설 가능성 여부를 예단하기는 곤란하나 제의 주체, 시점, 의제에 따라 성사 여부가 크게 좌우될 것으로 예상된다.

2. 경제협력체 추진

1) 추진 배경

참여정부는 3대 국정목표의 하나로 '평화와 번영의 동북아시대'를 선정하고 경제협력 측면에서 동북아 국가 간 경제공동체를 구성하는 것을 염두에 두었다. 동북아에서 경제공동체 실현이 다소 요원해 보일 수도 있지만 주변국들도 공감할 수 있는 비전과 목표, 추진 전략을 수립하고 이를 토대로 역내 경제협력을 선도하는 작업이 필요하다는 데는 모두가 공감하였다. 국가 간의 역사문제나 영토분쟁으로 협력의 한 축인 정치외교 분야에서의 갈등과 대립을 피할 수는 없더라도 다른 축인 경제 분야에서까지 동일하게 대응하는 것은 결코 바람직하지 않기 때문이다.

이러한 인식하에 참여정부는 내부적으로는 동북아 경제공동체 구상의 담론화에 노력하고, 대외적으로는 동북아 경제공동체의 비전 · 목표를 공유하고 협력의 기대이익에 대한 공감대를 확산해 나가고자 하였다. 이를 위해 참여정부는 대통령정책자문기구인 동북아시대위원회를 중심으로 동북아시대 경제협력 구상을 정립했다. 동북아시대위원

회는 2005년 9월 28일 "동북아시대 구상 실현을 위한 구체적 실천전략을 마련하라"는 대통령 지시에 따라 2005년 10월부터 2006년 3월까지 다양한 분야의 전문가들의 견해를 반영해 초안을 마련하고 관계부처 및 유관기관의 의견을 반영하여 2006년 4월 28일 국정과제회의에 「동북아 경제공동체 구상의 정립과 중단기 중점과제」를 보고하였다.

2) 추진 원칙과 전략

'평화와 번영의 동북아시대'를 구현하기 위한 일환으로 참여정부가 구상하고 추진해 온 동북아 경제협력의 목표는 경제협력체에서 출발해 궁극적으로 동북아경제공동체를 지향하는 것이다. 이 과정에서 각국의 경제성장과 발전 잠재력을 제고하고, 경제통합 이익이 구성원간의 공동번영으로 구현되도록 제도적 장치를 강구함과 동시에 번영의 공유를 통해 동북아 평화체제의 추동력을 형성하는 것을 추진목표로 삼았다. 물론 현 상황에서는 동북아경제통합론보다는 동아시아경제통합론이 앞서갈 가능성이 높다. 그럼에도 불구하고 동북아 경제통합론이 필요하고, 그것이 어렵다면 최소한 동북아가 동아시아 경제통합의 구심점이 되는 논의는 필요하다. 왜냐하면 동아시아 GDP의 85%를 한 · 중 · 일

동북아 경제공동체 구상의 3단계 추진전략

	1단계	2단계	3단계
기간	2006~2007(참여정부)	2008~차기 정부	차기 정부 이후
추진 목표	• 경제협력 제도화 기반 조성 – 중점 개별 협력 사업성과 축적 – 한중일 FTA 여건 조성	• 경제협력 제도화 본격화 – 사업별 협의체의 실질적 작동 – 동북아 FTA – 동북아 FTA 를 EAFTA로 확대	• 동북아 경제공동체로 이행 – 동아시아 경제공동체로 확대
중점 사업	• FTA : 한 • 일FTA 협상 재개 한 • 중FTA 산관학연구회 출범 • 금융 : CM 다자화, 역내환율 안정 및 통화통합 논의 주도 • 에너지 : 중 • 러 등과의 협력 확대 • 지역개발 : 남 • 북 • 중 • 러 협력 확대 ※ 동북아비전그룹 보고서 작성	• FTA : 한 • 일, 한 • 중FTA → 중 • 일FTA 유도FTA → 한 • 중 • 일FTA • 금융 : 환율안정장치 도입, 단일 통화로의 이행 준비 역내개발협력기금 조성 • 에너지 : 실질협력 강화 • 지역개발 : TKR–TSR, TCR 연결	• 단일통화 • 단일시장 형성 • 금융, 재정, 무역 등의 공동정책 • 초국가적 의사결정기구 출범

3국이 점하고 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 동북아 경제공동체를 구현하기 위한 추진 원칙으로 단계적 접근, 동시 병행, 그리고 남북경협과의 연계를 들 수 있다.

첫째, 단계적 접근은 실현 용이한 개별사업부터 우선 추진하여 축적된 성과를 바탕으로 다음 단계로 이행하는 전략을 의미한다. 예를 들면 양자 간 FTA를 우선 추진하여 이를 토대로 지역 내 FTA로 확산시켜가는 것을 의미한다.

둘째, 동시 병행은 다양한 협력사업과 FTA가 공존하고 있다는 현실을 최대한 활용하되, 동북아의 특성상 개별 협력사업과 양자간 FTA의 대상국은 반드시 일치하지 않는다는 점을 고려하여 양자를 동시 추진하여 장기적으로 동북아 경제공동체로 수렴해 가자는 전략이다.

셋째, 남북경협과의 연계는 동북아 경제협력을 통해 북한의 개방과 개혁을 유도하고 남북 경제협력사업을 설계할 때에도 동북아 경제협력을 촉진하도록 고려하여 상호 시너지 효과를 극대화하자는 것이다.

동북아 경제공동체를 실현하기 위한 추진전략은 1단계에서는 경제협력 제도화의 기반을 조성하고, 2단계에서는 경제협력 제도화가 본격화되는 시기이며, 3단계에서는 동북아 경제공동체로 이행되고 다시 동아시아 경제공동체로 확대되는 단계를 설정할 수 있다.

3) 추진 현황

(1) 동북아 FTA와 한 · 미 FTA

양자간 자유무역협정(FTA)은 동북아 경제공동체로 이행하는 과정에서 매우 중요한 지역정책 수단이다. 특히 동북아 FTA는 통상정책 수단을 넘어서 포괄적으로 재인식할 필요가 있다. 그동안 한 · 중 · 일 FTA 민간공동연구팀은 이를 '산관학 공동연구'로 격상시키는 것을 3국 정부에 건의하였으나, 일본이 반대하여 현재 한중일 FTA '산학 공동연구' 형태로 진행 중에 있다. 이는 사실상 학계가 주도해온 기존 형태를 그대로 유지하는 것에 불과하다. 그렇기 때문에 앞으로의 중점적인 과제는 중국이 우리나라와의 FTA를 통해 경제협력관계 강화를 희망하고 있는 점을 감안하여 현재 진행 중인 한 · 중 FTA '민간' 공동연구를 조속히 완료한 후 '산관학 공동연구'로 격상시키고, 향후 후속조치 등을

통해 한 · 일 FTA 협상 재개를 위한 일본의 태도변화를 유도하는 것이 필요하다.

동북아 FTA가 가시적 성과가 없는 반면, 한 · 미 FTA는 커다란 진전을 이루었다. 한 · 미 양국은 2007년 6월 30일 워싱턴에서 한 · 미 FTA 서명식을 갖고 자유무역협정문에 공식 서명했다. 2006년 6월 첫 협상 이후 8차에 걸친 본협상과 2007년 4월 2일 본협상 타결, 그리고 추가협의 끝에 한 · 미 FTA 협정문이 서명됨에 따라 양국은 FTA 발효에 필요한 양국 의회 비준동의를 받기 위한 절차에 본격 착수하게 되었다. 이에 따라 우리나라는 칠레, 싱가포르, 유럽자유무역연합(EFTA), 동남아시아국가연합(ASEAN)에 이어 다섯번째 FTA를 체결하게 됐으며, 선진 경제로의 도약과 전세계 자유무역 경쟁에서 유리한 고지를 선점하게 됐다.

또한 한 · 미 FTA는 동북아 역내 시장통합의 자극제 혹은 촉매제 구실을 하게 될 것으로 기대된다. 일본은 한 · 미 FTA에 자극받아 동남아 국가들을 위주로 많은 국가들과 FTA 협상을 벌인다고 나서고 있으며, 일본 내에서는 우리와 중단된 한 · 일 FTA 협상을 재개해야 한다는 주장도 제기되고 있다. 중국 또한 한 · 중 FTA에 대해 더욱 적극적인 자세를 보이고 있다. 2007년 4월 원자바오 총리의 방한 때 가진 한 · 중 정상회담에서도 FTA가 가장 비중있는 의제였다.

한 · 미 FTA가 체결되어 한 · 미관계가 강화되더라도 중국 등 제3국에 대한 배타적인 관계가 형성되는 것은 아니다. 한 · 미 FTA로 무역, 투자 및 기술 등 경제 각 부문에서 우리와 함께 미국에 상당수준 의존하고 있는 일본과 중국을 자극함으로써 한 · 일 FTA 또는 한 · 중 FTA를 촉진시킬 가능성이 높아졌으며, 결국 일본과 중국에 대한 협상력을 높임으로써 한 · 미 FTA의 실익이 최대화될 수 있을 것으로 기대된다.

따라서 한 · 미 FTA가 동북아시대 구상에 기여하는 것이 되기 위해서는 우리나라가 동북아 통합에 대한 미국의 과도한 경계심을 해소해 주고, 앞으로도 동북아의 균형자 역할을 지속하기 위해 미국과 더불어 중 · 러 · 북한과도 우호적인 관계를 유지 · 확대해 나가며, 한 · 미 FTA를 지렛대로 한 · 중 FTA 및 한 · 일 FTA 체결을 촉진해 나가는 인식이 긴요하다고 할 수 있다. 이와 같이 우리나라가 동북아 경제공동체 실현을 위한 핵심요인인 동북아 FTA에 적극 참여할 경우 향후 점차 통합되어가는 동북아에서 주변 열강과 함께 어깨를 나란히 할 수 있는 확고한 위상을 확보할 수 있을 것이다.

(2) 동아시아 금융통화협력

1997년 동아시아 지역에서 발생한 외환위기를 계기로 향후 이와 유사한 외환위기의 재발방지를 위해 지역적 협력방안을 강구해야 한다는 공감대가 확산되었다. 또한 1990년대 자본자유화를 추진한 중남미나 동아시아 국가들이 순차적으로 외환위기를 경험함에 따라 이러한 나라들이 유지해온 조정 가능한 고정환율제도 또는 관리변동환율제도 등 중간단계 환율제도에 대한 문제점이 지적되었다. 자유변동환율제도의 경우 신흥시장국가가 감내하기 어려운 극심한 환율변동을 유발함에 따라 신흥시장국에 적합한 대안적 환율체제로서 역내 국가들이 기축통화에 공동보조를 취하는 지역적 환율협력에 대한 관심이 대두되었다. 최근에는 유로화의 출범으로 국제통화체계가 달러 중심에서 달러 및 유로 중심으로 개편되고 두 통화 간 갈등이 발생할 경우 지역적 통화체제를 발전시켜야 하며, 북미 NAFTA 출범 등으로 세계 경제의 지역주의화가 심화됨에 따라 동아시아 지역의 경제블럭화 및 금융통화협력에 대한 인식이 확산되었다.

아시아 지역의 포괄적인 금융협력 합의는 2000년 5월 태국 치앙마이에서 개최된 ASEAN+3 재무장관 회의에서 포괄적으로 합의되었다. 이러한 치앙마이구상(CMI: Chiang Mai Initiative)에 따라 외환위기와 같은 유사 시에 단기 유동성을 지원하기 위해 ASEAN+3 회원국 간에 기존의 통화스왑계약을 확대하여 통화스왑협정이 체결되었다. 이러한 통화스왑계약은 두 나라가 자국통화를 달러(또는 상대국 통화)와 맞교환하는 방식으로 체결되었는데 ASEAN+3 국가 간에 2005년 11월 현재까지 총 16건 약 800억 달러 규모의 양자간 스왑계약이 이미 체결되었다. 이 중 우리나라는 6개국과 410억 달러 규모의 계약을 체결하여 180억 달러의 지원과 유사 시에 총 230억 달러의 수혜가 가능한 상태에 있다.

앞으로도 외환위기 시에 역내국 간 충분한 자금이 신속히 지원될 수 있도록 하기 위해 ①양자간 스왑에서 다자간 스왑으로 확대하고, ②금융위기 시 유동성 지원을 위한 통화스왑 규모를 2배까지 확대(약 400억 달러 → 약 800억 달러)하며, ③IMF의 지원 여부와 관계없이 지원할 수 있는 통화스왑 계약비중을 현재 10%에서 20%로 상향조정 하는 등 'CMI체계 개선방안'을 마련해 나가고 있다. 또한 동아시아 국가들이 외환위기 재발방지와 지속적인 경제성장에 필요한 자본을 안정적으로 조달하기 위해서는 역내 채

권시장 발전이 필수적이라는 점에 공감하고 ASEAN+3 차원에서 다양한 발전방안이 논의중에 있다. 특히 우리나라가 2003년 2월 '증권화 및 신용보증을 통한 역내 채권시장 발전방안'을 최초로 제안한 이후 증권화 · 신용보증 · 신용평가 · 결제 등 모두 6개 분야에서 실무작업반이 구성되어 연구작업을 진행 중에 있다.

한편, 동북아판 다자주의적 통화협력의 제도화를 추진하기 위해 역내 통화사용 확대와 역내 금융감독 및 감시체계를 구축하고, 동아시아 경제통합의 진전상황을 감안하여 중장기적으로는 '동아시아 공동통화' 도입방안도 논의될 예정이다. 동북아 지역개발을 위한 국제 재원조달 협력을 위해서는 2004년 5월 우리나라 산업은행과 일본의 미주호(Mizuho)은행과 중국개발은행이 설립한 동북아개발금융협의체를 활성화해 나가야 한다.

동아시아는 중장기적으로 금융협력 강화를 통해 대외영향력을 확대해 나갈 것으로 전망되며 그간 주춤했던 아시아통화기금(AMF) 설립 논의도 다시 활발해질 것으로 예상되고, 아시아 신용보증기구의 설립 필요성도 검토해 나갈 전망이다. 아울러 북핵여건 개선 등 남북관계가 호전될 경우 동북아개발은행 설립을 추진하고, 유럽의 구조기금(Structural Fund)을 벤치마킹하여 '동북아협력기금' 설립 여부를 검토하는 한편, 북한의 IMF · ADB 가입 등을 추진하는 등 더욱 적극적으로 동북아 금융통화협력을 위해 노력해야 할 것이다.

(3) 동북아 에너지협력

동북아 에너지협력 사업의 실현을 위해서는 에너지사업의 월경성 특성상 역내 국가간 정부 차원의 제도적 기반구축과 민간자본 참여를 유발하는 협력사업 발굴 · 추진이 필요하다. 우리 정부는 UN · ESCAP과의 협력하에 '동북아에너지협력정부간협의체(이하 '정부간에너지협의체')'를 구축하여 동북아 국가간 에너지자원의 자유로운 수송, 교역 및 투자 활성화를 위한 법적 · 제도적 기반 조성을 추구하여 왔다.

동북아 4개국(한국, 러시아, 몽골, 북한)은 2005년 11월 몽골 울란바토르에서 정부간 에너지협의체 고위당국자위원회를 개최하여 동북아에너지협력정부간협의체를 공식 결성하고, 정부간에너지협의체의 기본활동 방향을 규정한 울란바토르 공동선언문을 채택하였다. 정부간에너지협의체는 의사결정기구로서 고위당국자위원회와 위원회 보조

기구로서 분야별 실무그룹으로 구성된다. 우리나라는 2006년 실무그룹의 활동을 구체적으로 선도할 의장국으로, 한국 에너지경제연구원이 주관연구기관으로 되었다. 우리나라는 그동안 동 협의체의 추진주체로서 핵심적 위치를 인정받았고, 향후 동북아에너지협력 활동의 방향설정에 주도력을 발휘할 수 있게 되었다.

향후 정부간에너지협의체는 비구속적이며 자발적인 참여방식을 유지함으로써 미 참여국(중국, 일본)의 참여를 유도하며, 현 고위당국자위원회를 장관급회의 및 정상회담 수준으로 격상시키려 노력할 것이다. 또한 정부간에너지협의체는 각국의 에너지 수급 안정 계획에 관한 정보교류 및 의견교환, 러시아 에너지자원에 대한 한국 · 중국 · 일본의 공동개발 가능성 타진, 그리고 에너지 확보전략의 대립 및 갈등요인을 완화시키기 위한 역할을 수행할 것이다. 동북아 에너지협의체 활동이 성공적으로 진행될 경우 대북 에너지 지원사업은 단순한 남북한 협력관계를 넘어서 동북아 에너지협력 틀에서 진행될 수 있을 것이다.

(4) 동북아 지역개발협력

동북아 경제협력의 또 다른 방안으로 지역개발협력 분야가 있다. 동북아 국가들이 이해관계를 같이 하는 지역 개발에 공동으로 참여함으로써 이 지역 발전의 효과를 공유할 수 있다. 역내 국가들이 보유하고 있는 자본, 기술, 인력, 토지 등 보유 자원을 적절하게 활용할 경우 낙후지역의 발전과 더불어 궁극적으로 유럽과 같은 동북아의 경제적 · 안보적 통합에 다가갈 수 있는 여건을 조성하게 될 것이다.

현재 동북아지역 협력개발 움직임은 교통인프라 등과 관련하여 한반도 북쪽 북 · 중 및 북 · 중 · 러 국경 부근을 대상으로 활발하게 나타나고 있다. 가장 큰 관심을 갖고 있는 국가는 중국으로서 급속한 경제성장을 발판으로 지역개발의 수요가 발생하고 있으며 북한과의 우호관계를 십분 이용할 수 있는 장점을 갖고 있다. 중국은 2003년 10월에 국무원 차원에서 자국 내에서 상대적으로 낙후된 요녕성, 길림성, 흑룡강성 등 동북3성에 대한 진흥계획을 수립하였다. 지역개발에 우선적으로 요구되는 인프라 정비를 위해 2008년까지 흑룡강성 목단강에서 요녕성 대련까지를 연결하는 동변도 철도 건설을 추진하고 있다. 또한 중국은 중 · 러 국경지대인 수분하에서 자유무역지대를 건설하여 러

시아와의 국경무역에 적극적이다.

이와 더불어 중국의 민간기업은 북한과 합영회사를 설립해 북한 내 나진~원정 도로 및 나진항 개보수 사업을 계획하고 있다. 러시아의 경우도 상대적으로 낙후된 극동지역의 개발을 위해 두만강 유역에서의 국제협력에 관심을 나타내고 있다. 러시아 연해주정부는 2005년도에 연해주 개발계획을 수립하였으며, 두만강 지역 중 · 러 국경을 연결하는 훈춘~하산 간 도로를 정비한 데 이어 하산~블라디보스토크 연결 도로의 포장을 2008년까지 추진할 계획이다.

남 · 북 · 러 · 중의 협력사업으로 TKR-TSR(시베리아횡단철도), TKR-TCR(중국횡단철도) 연결이 중요한 과제이다. TCR, TSR과의 연결로 우리나라는 유라시아대륙과 연결되는 새로운 운송로를 확보하는 효과를 거둘 것이다. 남 · 북간 협력을 통해 2002년부터 본격 추진된 남북철도 경의선, 동해선 연결공사는 2005년에 완료되어 2007년 5월 17일 역사적인 시험운행을 하였다. 그리고 2007 남북정상선언에서 경의선을 이용한 베이징 올림픽 응원열차 운행이 합의되고, 문산-봉동 간 화물기차의 운행이 이루어지는 등 큰 진전이 있었다. 그러나 TKR-TCR, TKR-TSR의 완전한 연결을 위해서는 북한 내 철도시설 현대화라는 큰 과제를 해결해야 하는 문제가 있다.

TKR-TSR 연결과 관련해 남 · 북 · 러의 협력을 통해 전면적인 TKR-TSR 연결 이전에 나진~하산 구간 철도개량 사업 및 부산~나진 간 컨테이너 해상운송 후 TSR을 통해 운송하는 방안을 추진하고 있다. 러시아 철도공사는 2006년 3월 북한 철도부와 나진~하산 구간개량사업을 러시아 측이 추진하기로 한다는 합의를 한 바 있으며, 한국 물류기업과 러시아 철도공사는 2007년 6월 이 사업을 추진하기 위한 합작물류회사 설립에 대한 MOU를 체결하였다. 구 소련 이후 양국 간 운행이 뜸했던 이 구간에 대한 개량사업으로 앞으로 북 · 러 간 철도운송이 본격적으로 확대될 수 있을 것이다. 나진~하산 철도개량 사업과 함께 부산항~나진항~TSR을 연결하는 컨테이너 운송사업이 전개된다면 동북아의 물류시스템은 유기적으로 연결될 것이다.

그밖에 동북아 경제공동체 실현을 위해서는 역내 환경협력, 정보통신협력, 과학기술협력 및 인적이동 활성화 등 다양한 분야에서의 협력이 이루어져야 할 것이다.

3. 사회문화협력 촉진

1) 추진 배경과 추진 기조

노무현 대통령은 2003년 제58주년 광복절 경축사에서 "동북아시아에도 협력과 통합의 새로운 질서를 만들어가야 한다"고 천명한 바 있다. 특히 2004년 12월 6일 프랑스 소르본대학교 연설에서는 "동북아에는 해소되지 않은 과거사의 앙금이 남아 있고, 언제 다시 배타적 국수주의가 등장하고 적대감정이 살아날지 모른다는 불신이 잠재해 있으며 한국은 이러한 갈등과 불신을 풀 수 있는 도덕적 기반을 갖추고 있다"고 주장했다.

오늘날 동북아에서는 그 어느 지역보다도 사회문화협력이 필요하다. 우선 상호이해와 신뢰를 조성하기 위한 사회문화협력이 평화와 번영의 공동체 실현의 기반이 되기 때문이다. 그리고 이것을 통해 경제 · 안보통합의 기초가 마련될 수 있다. 또한 사회문화협력은 역사인식, 영토문제, 배타적 민족주의, 사회문화적 차이 등 현재 역내갈등을 해결하는 하나의 방법이다. 사회문화협력을 통해 동북아의 각종 갈등의 해결을 촉진할 수 있다.

이러한 필요성에 따라 동북아시대위원회는 2006년 6월 15일 국정과제회의에서 관계부처 및 유관기관의 의견을 반영하여 '동북아시대 구현을 위한 사회문화협력 구상'을 대통령께 보고했다. 보고서에는 사회문화협력의 비전과 목표, 추진기조를 다음과 같이 정리했다.

우선, 비전은 사회문화협력을 활성화하여 '동북아 문화시민으로서의 개인, 시민이 주도하는 문화사회, 창의적이고 열린 문화국가를 형성'하는 것이다. 이를 통해 궁극적으로 '평화와 번영의 동북아시아를 구현' 하는 것이다. 구체적인 목표로는 객관적인 역사기술과 바른 역사인식을 통한 역사 갈등 해소, 문화적 공감대를 통한 자문화중심주의 탈피, 평화와 번영의 동북아 미래상을 공유, 동북아인으로서의 소속감과 정체성 형성을 설정했다.

추진기조는 크게 세 가지로 압축된다. 첫째는, 외교안보 대응과 사회문화협력의 분리 · 병행추진이다. 정치 · 외교안보의 원심력을 줄이고 사회문화의 구심력을 높이는 방향으로 협력하되, 분리 병행하여 추진하는 것이다. 외교안보에서 어느 정도 갈등을 겪

더라도 사회문화협력은 지속 추진하는 것이다.

둘째, 미래지향과 쌍방협력이다. 과거의 역사를 딛고 희망의 미래를 지향하며, 일방적 진출에서 탈피하여 수평적 쌍방 교류협력을 강화해 나갈 것이다. 과거에 얽매이지 않고 다원적 협력을 통해 미래를 설계하는 것이다.

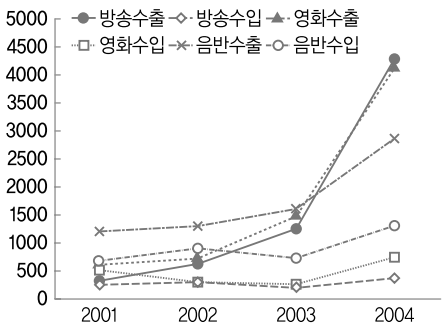
셋째는 민관협력이다. 민간과 정부가 합심하여 협력사업을 수행하는 것이다. 시민단체와 기업 등 민간 영역은 네트워킹과 협력사업 수행에 중점을 두고, 정부와 지방자치단체는 이들 민간 영역의 사업을 지원하는 한편, 정부 간 협력체계 구축과 선도사업 수행에 중점을 둔다.

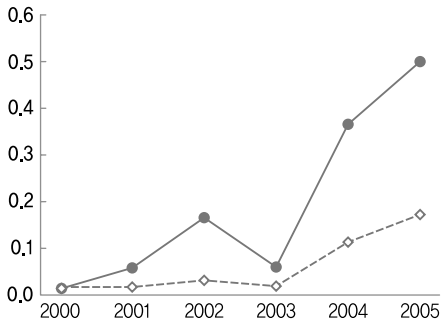
2) 장애요인과 촉진요인

동북아 사회문화협력을 촉진하는 데 있어서 가장 큰 장애요인은 무엇보다도 역내 국가들의 왜곡된 역사인식이다. 특히 일본은 과거 제국주의의 침략, 식민지배 등의 사실을 미화 · 왜곡하여 왜곡된 역사인식을 배양하고 있다. 또한 일본의 보수 정치지도자들의 역사 인식도 결여되어 있으며 이는 사회 전반적으로 큰 영향을 미치고 있다. 특히 일본은 한국과의 독도, 러시아와의 북방 4개 도서, 그리고 중국과의 조어도 등 영유권을 놓고 분쟁 중에 있다. 중국 역시 변방 소수민족 통합을 위해 서남공정 · 동북공정 등 변강공정을 추진하는 가운데 고조선, 고구려 등의 역사를 중국 변방의 지방정권 역사로 해석하고, 실험본 중학교 역사교과서에서 한반도 역사 부분을 삭제하는 등 왜곡된 역사해석이 이루어지고 있다.

배타적 민족주의 또한 동북아 사회문화협력을 저해하는 커다란 요인으로 작용하고 있다. 전후 15명의 일본 총리가 주변국의 우려에도 불구하고 총 66회에 걸쳐 야스쿠니 신사 참배를 강행하였고, 고이즈미 총리만 해도 5회에 걸쳐 신사를 참배하였다. 이러한 참배 강행은 '도쿄재판'과 '샌프란시스코조약'의 부정이자 전후 일본의 출발점과 세계평화에 대한 부정이라 해도 과언이 아닐 것이다. 이는 자위대의 '보통 군대'화 움직임 및 히노마루 기미가요 법제화 등 국가 심벌 강화 추진과 맞물려 주변 국가들에 일본의 국수주의 부활에 대한 우려를 낳고 있다. 중국의 경우도 사회주의 이데올로기 대안으로 애국주의와 중국 중심주의를 강화하려는 시도들이 있다. 경제발전에 따라 중화

한국의 대일, 대중 문화상품 수출입추이 (단위 : 백만달러)	동북아 관광객 증가율 추이 (단위 : %)





민족의 우수성을 강조하려한다든가, 한류의 과도한 확산을 경계하는 등 '민족주의' 경향을 보이고 있다.

이와는 달리 동북아 사회문화협력을 촉진시키는 데 긍정적으로 작용할 요인도 있다. 먼저, 유사한 문화적 전통을 들 수 있다. 동아시아는 오랜 기간 동안 때로는 갈등하고 때로는 교류하면서 서로 유사한 문화적 전통을 보유하게 되었다. 불교, 유교는 오랫동안 동아시아 국가의 지도이념이자 가치관으로서 삶과 사고를 규정해 왔으며, 예절 중시, 가족애, 공동체에의 귀속감 등은 현재에도 유효한 사회적 가치체계로 기능하고 있다. 같은 한자문화권에 속한다는 것도 중요하다. 철학 · 경제 · 헌법 등 근대 학술어 및 개념어를 상당수 공유하고 있는 상황에서 한자의 활용과 해독 능력의 공유는 동북아 사회문화교류와 발전에 기여할 것으로 판단된다.

역내 인적, 문화적 교류가 급속히 증대하고 있다는 점도 중요한 긍정적 요인 중의 하나이다. 중국 · 일본 · 러시아 · 몽골 · 북한 등 동북아 5개국과의 교류실태를 분석해 본 결과 전체 조사대상 기관의 30.4%가 교류를 진행 중이고 평균 교류 횟수가 연 6.2회에 달하는 등 교류가 비교적 활발하고 꾸준히 증가하고 있는 것으로 나타났다. 문화산업과 관광 분야의 교류도 아래 표에서 볼 수 있듯이 급속히 증가하고 있다. 문화산업의 경우 영화와 방송의 대일 · 대중 수출량은 2001년 대비 2004년에 약 10배 정도 증대되었으며, 관광의 경우도 동북아 역내 관광객이 크게 증가하고 있는 것을 알 수 있다.

아울러 국제결혼의 증가 등 다문화사회가 도래하고 있는 것도 협력을 위한 긍정적인

요인으로 평가할 수 있을 것이다. 동아시아인과의 국제결혼 및 동아시아 근로자의 유입 등으로 교류협력의 계기가 더욱 증대되고 있다. 2005년 우리나라의 국제결혼 비율이 전체 결혼의 7분의 1에 이르고, 1990년~2005년 동안 한국남성과 결혼한 외국여성이 16만여 명이며, 체류 외국인은 82만여명으로 전체 인구의 1.7%에 달하는 등 우리 사회가 다문화사회로 진입해 가고 있으며, 이는 동아시아와의 문화 교류와 횡단의 토대가 더욱 굳건히 형성되고 있음을 알려주는 사례라 할 수 있다.

3) 추진 현황

참여정부는 그동안 범정부 차원에서 사회문화교류협력 활성화를 위한 기반 조성에 힘써 왔다. 정부는 대내적으로는 사회문화교류협력을 위한 법적 · 제도적 기반을 조성하여 산발적으로 진행 중인 사회문화교류협력을 체계화하고 효과를 극대화하고 있다. 또한 민간 차원의 사회문화교류협력이 활성화되도록 적극 지원하여 정부 · 지방자치단체 · 민간 부문의 3자가 연계되어 시너지 효과를 발휘할 수 있도록 노력하고 있다. 이와 더불어 동북아 국가들 서로에게 이익이 되는 차원에서 문화콘텐츠 발굴, 영화, 방송 등의 공동제작 확대나 관광, 스포츠 교류 증진 등을 통해 상호 이익을 증대해 나가고 있다.

한 · 중 · 일 3국의 협력을 저해하는 왜곡된 역사인식이라는 걸림돌을 제거하기 위해

공동역사교과서 발간 사례

구 분	독일-프랑스	독일-폴란드
특 징	쌍방 정복과 지배의 역사, 체제 및 교과서 심의방식 독일, 양국민의 적극적 지지하에 추진하여 공동 역사교과서 발간 성공	독일에 의한 일방 지배의 역사, 체제 및 교과서 심의 방식 차이 등에도 불구하고 꾸준히 노력한 끝에 「교사용 안내서」 발간 성공 • 한 • 중 • 일 3국의 경우와 유사한 역사적 경험 공유
추진경과	• 1935 양국역사가간 교과서 수정 결의문 채택 • 2003 양국 청소년의회, 공동교과서 발행 추진결의 • 2003 양국 정상간 전격 합의 • 2004. 10 양국 10여명의 역사학자 참여, 집필 • 2006. 5 1권(2차대전후~현재)발간 → 2006년 9월부터 고3과정에 사용 → 2권(18세기~1945, 2007 출간) → 3권(고대~17세기, 2008 출간)은 고2, 고1 과정에 사용 예정	• 1935~1937 양국 역사가간 교과서 대화 • 1970 제 16차 유네스코 총회, 양국의 역사 및 지리교과서 개선 관련 의견 교환 • 1972~1994 제1~26차 독-폴 교과서 회의 (역사가, 교육학자, 교과서전문가 등 참여) • 1977 '서독과 폴란드의 역사 및 지리교과서를 위한 권고안' 발간 • 1989 양국 관계사에 대한 교사용 안내서 발간 결의 • 2001 「20세기 독일과 폴란드, 분석-사료-교수법적 안내」 출간

서는 무엇보다 역사인식을 재정립하는 일이 필요하다. 이를 위해 우선 한 · 중 · 일이 역사를 공동으로 연구하고, 나아가 공동의 역사교재를 발간해 교육하는 것이 필요하다. 그동안 한 · 일 양국 정상 간 합의에 의해 한 · 일역사공동위원회를 구성하여 논의해 왔으나 지속적인 노력이 여전히 필요하다. 유럽의 경우, 독일과 프랑스는 오랫동안 쌍방이 서로 전쟁하고 지배한 역사를 가지고 있으나 2006년 공동역사교과서를 발간하는 데 성공했다. 역사적 사건에 대한 독 · 프랑스 양국의 인식을 굳이 하나로 통합시키려 하지 않고 '독일 측 관심 · 프랑스 측 관심' 등으로 구분하여 공동교과서에 그대로 명기, 학생들이 서로 비교할 수 있게 구성한 점이 특기할 만한 사항이라 할 수 있다.

참여정부는 동북아의 역사분쟁에 대응하고, 나아가 동북아에서 올바른 역사가 정립될 수 있도록 2006년 9월 동북아역사재단을 설립했다. 동북아역사재단은 한 · 일역사문제, 한 · 중역사문제, 영토 · 영해문제 등을 다루고 있는데, 이러한 사업을 통해 동북아에 국가주의와 보편주의가 조화되도록 노력하고 있다. 이와 관련해 노무현 대통령은 2006년 6월 15일의 국정과제회의('동북아 시대 구현을 위한 사회문화협력 구상')에서 국가주의와 보편주의의 합리적 조화와 통합을 위해 통합적이고 전략적인 시각을 제공하는 것이 대통령 자문 동북아시대위원회의 역할이라고 밝히기도 했다.

5

외교역량 강화와 글로벌 협력외교

제1절 국가외교역량 강화와 유엔 사무총장 배출

1. 국가외교역량 강화

1) 추진 배경

국가외교역량의 강화는 국가이익의 증진을 위해 동원할 수 있는 총체적 국가역량의 향상을 의미한다. 이러한 총체적인 국가역량에는 관계 부처 간의 원활한 협조 능력에서부터 국민의 합의를 이끌어내는 능력, 나아가 군사력과 경제력 · 문화적인 능력, 국제사회에서의 위상과 존경받는 정도 등 하드웨어적이고 소프트웨어적인 모든 능력과 자질을 포괄하는 개념이다.

세계화와 정보화가 빠르게 진행되는 21세기 국제환경에서 국가의 생존과 지속적인 성장 및 발전을 도모하기 위해서는 그 어느 때보다도 국가의 외교역량이 중요해지고 있다. 이와 더불어 우리의 국가위상 및 외교환경 변화는 우리에게 새로운 도전과 기회를 제공하고 있다. 북핵문제, FTA, 영토문제, 역사문제 등 국가 장래를 결정할 주요한 외교 현안이 대두하고, 개발원조, 인권, 환경 등 국가 간 협력 필요성이 증대하면서 범세계적인 문제 해

결을 위한 우리나라의 참여 확대가 요구되고 있다. 또한 연간 해외여행객 수가 1,200만 명을 돌파하면서 재외국민 보호 및 영사서비스 수요가 지속적으로 증가하고 있다.

참여정부는 새로운 외교환경에 적극 대응하고 우리의 외교역량을 결집 · 강화하여 국가이익 증진을 보다 효율적으로 도모하기 위해 국가외교역량 강화를 추진하였다. 노무현 대통령은 2005년 10월 국가안전보장회의에 외교역량강화 방안을 검토할 것을 지시하였고, 11월에는 '범정부 T/F'를 구성하여 외교역량강화 방안을 마련하라고 지시하였다.

이에 정부는 외교통상부, 행정자치부, 기획예산처 등 관계부처가 참여하는 '범정부 T/F'를 구성하여 수십 차례의 회의를 개최하여 '국가 외교역량 강화 방안'을 마련하였다. 참여정부가 추진한 국가외교역량 강화 목표는 범정부적 외교역량 결집체제를 구축하는 것으로, 이를 위한 중점 추진과제는 거버넌스 협력강화, 연성국력 신장, 재외국민 보호 · 지원 확대, 외교 인프라 혁신 등이다.

2) 추진 과제

범정부적 외교역량 결집체제 구축을 위한 첫 번째 추진과제는 범정부적 정보공유망을 확대하는 것이다. 이는 안보 · 통상 분야의 총체적 대외 협상력 제고를 위해 관련 부처간 정보공유망을 구축하고 해외 활동 기관 간 협력을 강화하는 것이다. 또한 재외공관 내 정부인력을 통합함과 아울러 정부 차원의 외교지원을 위한 의원외교를 강화하고, 지자체의 투자 · 관광 유지를 적극 지원하여 분산된 외교역량을 결집하여 외교성과를 극대화하는 것이다.

둘째, 거버넌스 협력강화로 기업 역량을 외교자산으로 활용하고 시민사회와의 네트워크를 확대하는 것이다. 이를 위해 정부 · 기업 · 외국정부 간 3각 협력체제를 구축하고 경제단체와의 해외입찰 · 경제동향 정보 공유 및 협력체제를 강화하는 것이다. 또한 산 · 관 · 학 교류확대를 통해 정책 수립과 집행에 있어 여론을 적극 반영하고 대외직명대사, 문화홍보외교사절, 재외공관 인턴십 등을 적극 활용하는 등 정부와 민간 외교역량을 결집하여 상승 효과를 극대화하는 것이다.

셋째, 재외국민 보호와 지원 확대를 위해 다양한 영사시스템을 구축하는 등 신속대응

체제를 갖추는 것이다. 또한 국민의 편의 증진 차원에서 영사콜센터를 종합민원실로 강화하고, 50여 개의 오지공관에 전자영사망을 연결한다. 그리고 재외동포 지원체제 강화 차원에서 차세대 동포 지도자 육성 및 네트워킹, 재외동포에 대한 효과적 지원을 위한 재외동포재단 역량 강화, 고려인 지위 및 처우를 향상시키는 것이다. 이를 통해 정부의 신뢰도 향상과 동포 사회의 발전을 도모하고자 했다.

넷째, 연성국력을 신장시키는 것이다. 이를 위해 영화 · 드라마 등 대중 미디어의 해외 보급을 확대해 한류를 통한 국가이미지를 전파하고 국제교류재단과 문화원의 한국문화 프로그램을 확대하는 것이다. 또한 정부개발원조(ODA) 규모를 2015년까지 0.25%로 증대하여 아프리카 이니셔티브, 빈곤퇴치 기여금 등 최빈국 지원을 확대해 나가는 것이다. 아울러 국제평화 지원활동 강화 차원에서 국력에 상응하는 국제평화유지활동(PKO) 참여를 확대하고 테러방지를 위한 국제협력을 강화하는 것이다. 이를 통해 우리의 긍정적 국가 이미지를 전세계로 확산시켜 나가는 것이다.

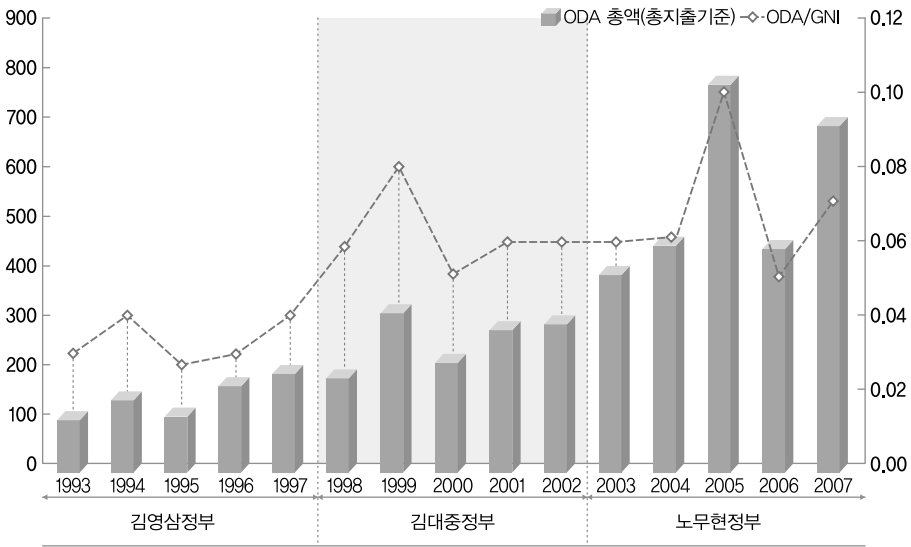
마지막으로, 외교인프라를 혁신하는 것이다. 현재 안보 및 경제의 대외의존도와 우리의 국가 위상에 비추어 보았을 때, 외교 인프라는 취약한 상태이다. 일례로 외교인력과 예산 비율은 15년 전과 유사한 상황이다. 재외공관망도 1996년 145개에서 2007년 137개로 감소한 상태이다. 따라서 이러한 열악한 상황을 극복하고 보다 양질의 선진외교를 구사하기 위해서는 외교인력의 전문성 강화, 영사민원서비스 향상, 인력활용의 효율성 제고, 정보공유 촉진 등 지속적 혁신과 부족한 인프라 보강을 추진하는 것이 필요하다.

3) 주요 성과

참여정부가 추진해 온 국가외교역량강화의 주요성과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 범정부적 정보공유망 확대 차원에서 안보 · 통상 분야의 총체적 대외협상력 제고를 위해 2010년까지 외교안보 · 경제통상 정보공유시스템을 구축해 나가기로 하였다. 또한 2005년부터 운영 중인 해외정보공유망을 2008년까지 전 재외공관으로 확대해 나갈 예정이다. 해외정보공유망은 국내외 근무 공무원을 실시간 연결하는 최초의 네트워크로 2006년 5월 현재 재외공관이 수집한 외교안보, 경제, 통상, 해외혁신, 독도 등 14개 분야의 3,511여 건의 해외정보가 이 공유망을 통해 업무에 활용되고 있다.

대외원조 규모 및 향후 증액 계획 (단위 : 백만달러, %)

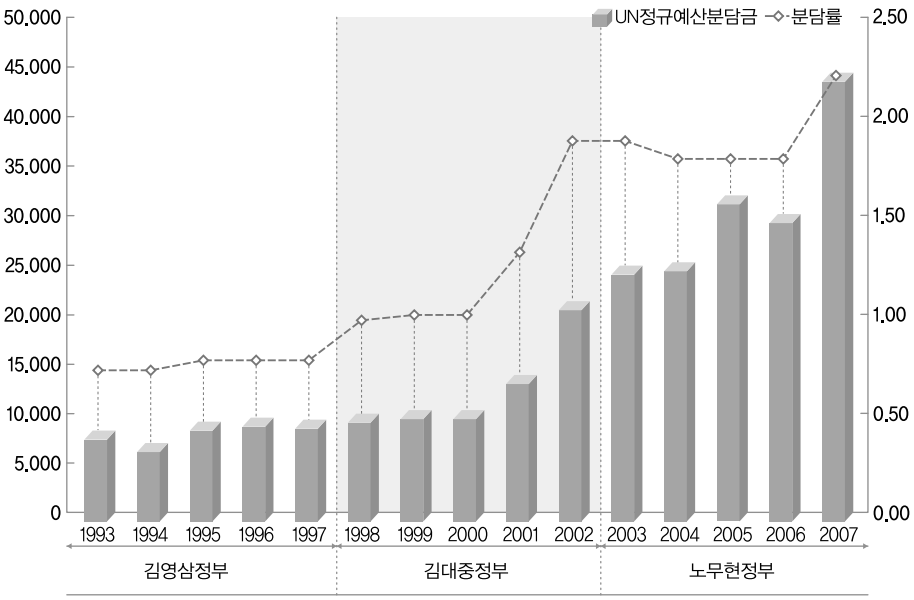


둘째, 연성국력 신장 차원에서 참여정부는 세계 12위 경제 강국으로서의 국력과 위상에 걸맞게 국제적 기여와 역할을 대폭 확대하였다. 대외개발 원조량을 늘리고 이의 질적 제고를 통해 우리의 ODA 체제를 효율화하였다. 참여정부는 이를 위해 중기 재정 계획에 따라 대외개발 원조를 오는 2009년까지 GNI(국민총소득)의 0.1%로 증액하고, '비전 2030'을 통해 2015년까지는 GNI의 0.25%로 증액키로 하였다.

노무현 대통령은 이와 관련해 2006년 3월 나이지리아 국빈 방문 시 '아프리카 이니셔티브'를 발표하여 대 아프리카 지원확대 계획을 국제사회에 천명하였다. 이는 대아프리카 지원을 2008년까지 2005년 지원규모의 3배로 확대하고 우리의 개발경험을 아프리카 국가들과 공유하겠다는 내용으로, 우리나라의 위상을 공고화하는 데 크게 기여할 것으로 보인다.

이와 더불어 참여정부는 우리의 경제 규모와 그에 따른 국가위상 변화에 맞게 국제기구에 대한 우리의 분담금도 지속적으로 증대해 왔다. 참여정부는 국가적 위상에 걸맞은 분담금을 납부함으로써 유엔의 역할 강화에 대한 우리의 기여 의지를 부각시키고, 향후 국제사회 및 국제기구에서 우리의 영향력을 증대시켜 나갈 수 있는 발판을 마련하였다.

유엔 정규예산 분담금 (단위 : 천달러, %)

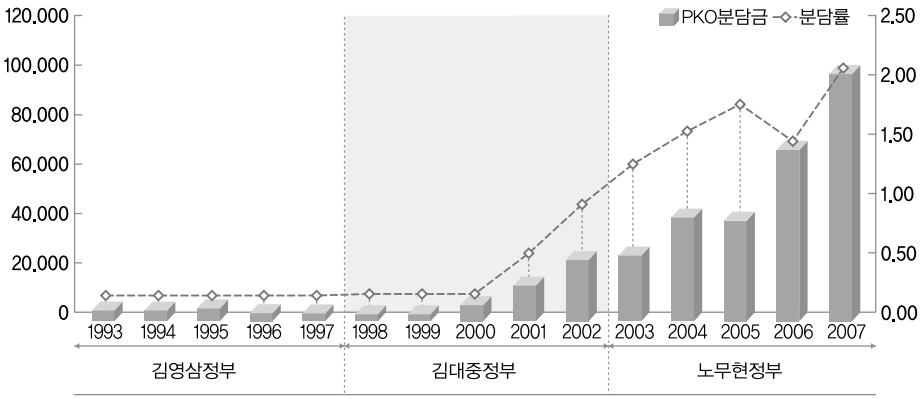


또한 참여정부는 PKO 분담금도 지속적으로 증대하여 우리의 평화애호국의 이미지를 제고하고, 한반도 문제에 대해 국제사회의 지원과 지지를 확보할 수 있는 기반을 구축해 나갔다.

이러한 참여정부의 노력과 더불어 우리 국민의 국제기구 사무국 진출이 지속적으로 증가하였고, 그에 따라 우리나라의 국제기구 내 발언권이 강화되었다. 2007년 12월 현재 41개 기구에 총 251명이 근무 중이며 특히 2003년 이후 고위직 진출 인원이 비약적으로 증가해 유엔 내에서의 우리 역할 제고에 톡톡히 한 몫을 해내고 있다. 1990년대에는 4, 5명에 불과하던 우리 국민의 국제기구 내 진출은 2007년 12월 34명으로 늘어났다. 특히 2007년에는 국제기구 최고 직위인 유엔 사무총장에 반기문 장관이 선출되면서 대한민국의 위상이 한층 격상되었다는 평을 받았다.

한편, 참여정부 들어 국제회의의 국내 개최도 대폭 늘어났다. 이는 국제사회에서 우리나라의 역할이 확대되면서 국제회의 유치건수가 증가한 데 따른 것이다. 2005년 한 해 동안 우리나라의 국제회의 개최 건수는 1993년에 비해 3배나 증가해 총 185회를 개

PKO 분담금 (단위 : 천달러, %)



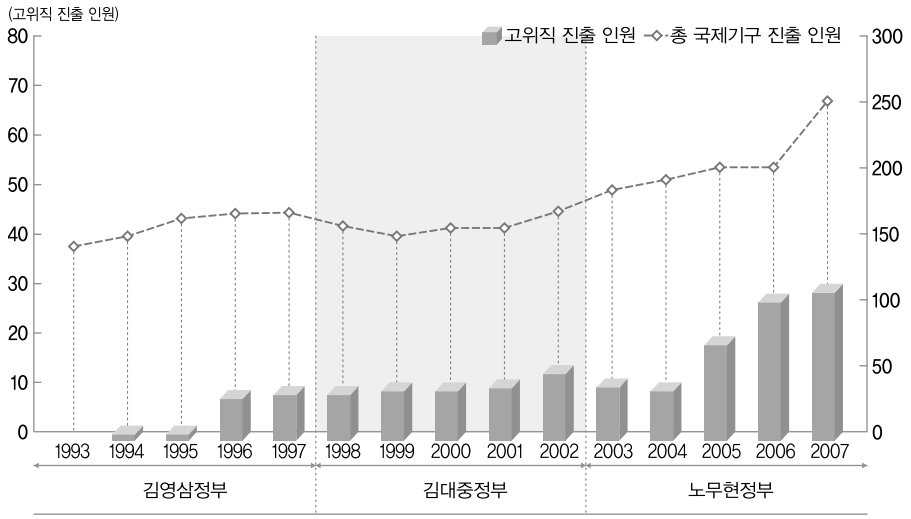
최하였다. 이는 세계 14위, 아시아 2위에 해당한다.

셋째, 외교인력을 확충하고 외교환경의 변화에 맞게 조직을 개편했다. 참여정부 출범 이전까지 외교통상부의 외교인력과 예산 비율은 15년 전과 유사한 상태였다. 이에 참여정부는 외교인력과 예산을 늘려 왔다. 2002년 당시 1527명의 외교인력이 2007년 상반기에 들어와 1756명으로 늘어났다. 예산비율도 2002년 0.61%에서 2007년 0.70%로 증액되었다. 아울러 2007년 4월에는 외무공무원법이 국회 본회의를 통과함에 따라 외무공무원이 특정직으로서는 최초로 고위공무원단 제도에 참여하게 되었다.

이와 더불어 변화된 외교환경에 맞게 1980년부터 유지해 오던 외교통상부 본부 조직의 기본틀도 대폭 변경하였다. 유엔 사무총장 배출 등의 외교적 성과를 바탕으로 국가위상에 걸맞은 국제적 기여와 역할을 수행할 기반을 강화하기 위하여 '외교정책실'을 '다자외교실'로 개편하였다. 또한 중국 · 인도의 급부상, ASEAN을 중심으로 한 동남아 지역의 중요성 증대 등 역내 외교환경 변화에 따라 '아시아 태양국'을 '동북아시아국' 및 '남아시아대양주국'으로 분리하였다. 특히 평화체제 협상이 본격화될 것에 '평화체제 교섭기획단'도 본격 가동하였다.

아울러 2007년 하반기에 들어와서는 우리 국민과 기업의 해외진출 증대에 따라 주요 거점 지역인 두바이, 밀라노, 함부르크, 젯다 등 4개 지역에 총영사관을 개설하였다. 나아가 안정적인 에너지 자원 및 신흥시장 확보를 위해서 아프리카 제2의 산유국인 앙골

우리 국민의 국제기구 진출 현황 (단위 : 명)



라를 비롯하여 투르크메니스탄, 예멘, 크로아티아, 니카라과, 벨로루시 등 6개국에 대사관을 개설하였다.

넷째, 대국민 봉사를 위한 외교역량강화 차원에서 재외 국민보호 등 영사서비스를 강화해 왔다. 1989년 해외여행 자유화 이후 해외여행자 수가 꾸준히 증가해 2006년에는 1,182만 명에 이르고 있다. 해외여행자 수가 1,000만 명을 넘어서면서 이에 따른 사건사고도 늘어나 재외국민 보호 및 양질의 영사 서비스 제공에 대한 국민의 기대와 요구가 증대되고 있는 상황이다.

이에 따라 참여정부는 재외국민 보호 및 양질의 영사서비스 제공을 위해 '세계 24시간 연중무휴의 영사콜센터'를 개설하여 급증하는 재외국민 보호 필요성에 적극 대응하고 있다. 이에 대한 반응도 좋아 개설 초기보다 인입콜이 7~8배 수준으로 증가하는 양상이다. 특히 런던 폭탄테러(2005년 7월), 뉴올리언스 허리케인 카트리나(2005년 8월), 발리 폭탄테러(2005년 10월) 발생 시 우리 국민 피해자와 이 지역 체류자의 소재 파악을 위한 민원전화에 성공적으로 대응하는 등 기동력과 정확 · 신속성 확보에도 성과를 보여 왔다.

이와 더불어 참여정부는 영사서비스 품질 제고를 위해 민원서류도 간소화해 민원인

의 편의를 도모하였다. ‘전자영사 민원시스템’ 구축으로 민원인들이 재외공관에 주민등록, 호적, 병적, 출입국사실 증명서 등 서류 제출이 불필요하게 되었다.

나아가 2005년 5월에는 인천공항에 영사민원서비스팀을 개설해 출국 수속 중 일반여권에 문제가 발생한 여행객에 대해 긴급 여권을 발급해 주고 있다.

2. 유엔 사무총장 배출

1) 추진 배경

역대 유엔 사무총장 선출 관례상 아시아 지역이 제8대 유엔 사무총장을 수임하게 될 것으로 예상됨에 따라 우리 정부는 2005년 중반부터 우리나라가 유엔 사무총장에 후보를 제시하는 문제를 검토하였다. 그 결과 유엔 관련 경력, 국제사회 내 인지도 등을 종합적으로 고려하여 반기문 당시 외교통상부 장관의 유엔 사무총장 입후보를 추진키로 결정하였다. 유엔 회원국들은 3대 미얀마 출신 우탄트(U Thant) 사무총장 이후 34년간 아시아 지역에서 사무총장을 배출하지 못함에 따라 차기 사무총장은 아시아 지역에서 수임하여야 한다는 것에 대한 인식을 함께 하고 있었다.

반기문 장관의 유엔 사무총장 입후보 결정은 우리나라가 그간 한반도 평화를 안정적으로 관리하고, 경제 발전과 민주화를 성공적으로 달성한 국가적 역량과 경험을 바탕으로 유엔이 추구하는 가치구현에 보다 적극적으로 동참해야 한다는 국제사회의 기대와 국제사회에서 보다 큰 역할을 담당코자 하는 우리 국민의 열망에 부응하기 위한 것이었다. 반기문 장관의 유엔 사무총장 입후보 결정에는 반 장관의 40년에 가까운 외교관 경력과 유엔 총회의장 비서실장 수임 등 유엔 관련 경험 및 외교장관으로서의 관리자적 역량 등 개인 자질에 대한 국제사회의 우호적 평가도 큰 역할을 하였다.

정부는 2006년 2월 14일 반 장관의 유엔 사무총장 출마를 공식 선언하였다. 공식 출마 선언 전 태국의 수라키앗(Surakiait) 부총리 및 스리랑카 출신의 전 유엔 군축담당 사무차장인 다나팔라(Jayantha Dhanapala) 후보 등이 이미 입후보하여 전 유엔 회원국을 대상으로 지지 교섭을 전개 중인 상황이었다.

유엔 사무총장 선출 규정 및 관례

• 안보리의 추천을 거쳐 총회가 승인(유엔헌장 97조)

– 안보리 추천 : 비공개 회의에서 결정(상임이사국의 반대없이 최소 9개 이사국 찬성 필요)

– 총회 승인 : 비밀투표로 결정하게 되어 있으나, 실제로는 4대 발트하임 총장 선출 이래 투표없이 박수로(by acclamation) 안보리 추천을 인준하는 것이 관례화

• 유엔헌장 97조

"The Secretary-General shall be appointed by the General Assembly upon the recommendations of the Security Council."

• 사무총장의 임기는 5년이며 재선 가능

– 부트로스 갈리(Boutros Ghali)를 제외한 모든 사무총장이 연임

– 3회 연임한 사무총장은 없음

2) 추진 경과

반기문 장관의 유엔 사무총장 입후보가 2005년 10월 우리 정부 내부적으로 결정됨으로써 유엔 사무총장 선거 활동이 시작되었다. 국가 차원의 지나친 캠페인이나 초기단계에서의 과도한 언론 부각은 역효과를 초래할 우려가 있다는 유엔 사무총장 선거의 특성을 감안, 안보리 이사국을 대상으로 한 조용한 교섭을 추진하면서 일차적인 반응을 타진하였다.

우리 정부는 2005년 9월 60차 유엔총회, 2005년 11월 APEC 정상회의, 2005년 12월 OSCE 각료회의, 2006년 1월 다보스포럼 등의 계기를 활용하여 안보리 이사국 및 주요국들에 대해 우리의 사무총장 진출 결정을 설명하고 이해와 지지를 요청하였다. 이는 사무총장 공식 입후보 발표 전, 조용한 선거 운동을 통해 한국의 역량과 후보의 자질을 조용히 부각시켜 나감으로써 국제적인 지지의 폭을 꾸준히 확산시켜 나가는 것이 우리에게 보다 유리할 것이라는 전략적 판단에서 따른 것이었다. 이에 따라 2006년 2월 14일 반기문 장관은 유엔 사무총장 출마를 공식 선언하였다.

대외적으로 입후보 공식 발표 이후에도 그간의 교섭 결과를 바탕으로 안보리에서의

후보 선출절차가 공식화될때까지 안보리 이사국 및 주요 우방국을 중심으로 조용한 교섭을 계속 추진하는 가운데, 주요국 위주의 교섭활동을 점차 강화해 나갔다. 교섭의 실효성 측면에서 후보 자신의 직접 방문이 긴요하다는 판단하에 반 장관은 2006년 3월 대통령의 아프리카 3개국(이집트, 나이지리아, 알제리) 순방, 자신의 아르헨티나 · 페루 공식 방문 및 아랍연맹 정상회의 참석 등의 계기를 적극 활용하고 아프리카 · 중동 및 중남미 지역에 대한 지지를 확산하였다. 또한 2006년 4~5월에는 덴마크 · 그리스 · 카타르, 탄자니아 등 안보리 비상임이사국을 방문하여 지지를 요청하였으며, 2006년 7월에는 아프리카연합(AU) 정상회의에 참석, 아프리카 국가들의 지지를 확보하기 위한 노력을 기울였다.

2006년 7월부터 안보리 내 선출과정에 대비하여 안보리 이사국을 중심으로 한 교섭을 추진하였다. 6월에 인도 출신 사시타루 유엔공보담당 사무차장이 유엔 사무총장에 공식 입후보함으로써 한국, 태국(수라키앗 부총리), 스리랑카(다나팔라 유엔군축담당 사무차장)까지 총 4명이 공식 입후보한 상황이 되었다. 2006년 7월 1차 예비투표를 시작으로 모두 4차례에 걸친 예비투표에서 반 장관은 최고 득표로 앞서 나가기 시작했다. 9월 14일 2차 투표와 2주 후에 실시된 3차 투표에서 여타 후보들과 점점 득표 수가 벌어지면서 다른 후보들이 사퇴하기 시작하였다.

10월 3일 4차 투표는 상임이사국과 비상임이사국이 투표용지를 구분해 실시되었는데, 상임이사국이 거부권을 행사할 경우 최종 선출은 불가능한 상황이었다. 4차 투표의 결과는 찬성 14표, 기권 1표로 상임이사국의 반대는 없었다. 4차 투표를 계기로 인도의 사시타루 후보를 비롯한 다른 모든 후보들이 사퇴를 표명하고 안보리는 반기문 후보를 유엔 사무총장으로 총회에 추천하는 결의안을 채택하였다. 총회는 10월 13일 만장일치로 반 장관을 유엔 사무총장으로 임명하였다. 반기문 사무총장은 2006년 12월 14일 취임 선서식을 갖고 2007년 1월 1일자로 공식 임기를 개시하였다.

반기문 장관의 유엔 사무총장 당선은 유엔의 도움으로 탄생한 대한민국 외교사에 있어서 한 획을 긋는 역사적 쾌거로 참여정부가 추진해 온 균형적 실용외교의 성과이기도 하다. 참여정부는 달라진 우리의 국가적 위상을 십분 활용하여 균형적 실용외교를 일관되게 추진해 왔다. 그리고 세계의 주요 국가들과 상호 이해와 존중을 도모해 왔고, 국가

외교역량 강화를 통해 국제사회에서 한국의 위상을 높여 왔다. 이러한 적극적 외교활동이 유엔 사무총장 배출의 한 요인이라고 할 것이다.

유엔 사무총장의 지위 및 권한

• 유엔 사무총장의 지위
- 사무총장은 사무국의 수석 행정관(chief administrative officer)(헌장 97조)
- 업무수행에 있어 다른 어떤 정부나 기구로부터 영향을 받지 않으며, 지시를 구하거나 받지 않는 국제공무원(100조)
- 사무국 수장으로서 총회가 정한 규칙에 따라 사무국 직원 임명(101조)

• 유엔 사무총장의 권한
- 유엔 내 제 기관과의 협의 및 권고(98조)
  · 총회, 안전보장이사회, 경제사회이사회 및 신탁통치 이사회 등 모든 회의에 사무총장 자격으로 활동하며, 이러한 기관에 의해 사무총장에게 위임된 임무를 수행
  · 사무총장은 기구의 사업에 관하여 총회에 연례보고
- 분쟁 예방을 위한 조정 및 중재(99조)
  · 국제평화와 안보유지에 위협이 된다고 판단되는 사안에 대해 안보리의 주의를 환기
  · 사무총장으로서 분쟁 조정 및 중재 기능 수행

제2절 다자외교를 통한 협력관계 증진

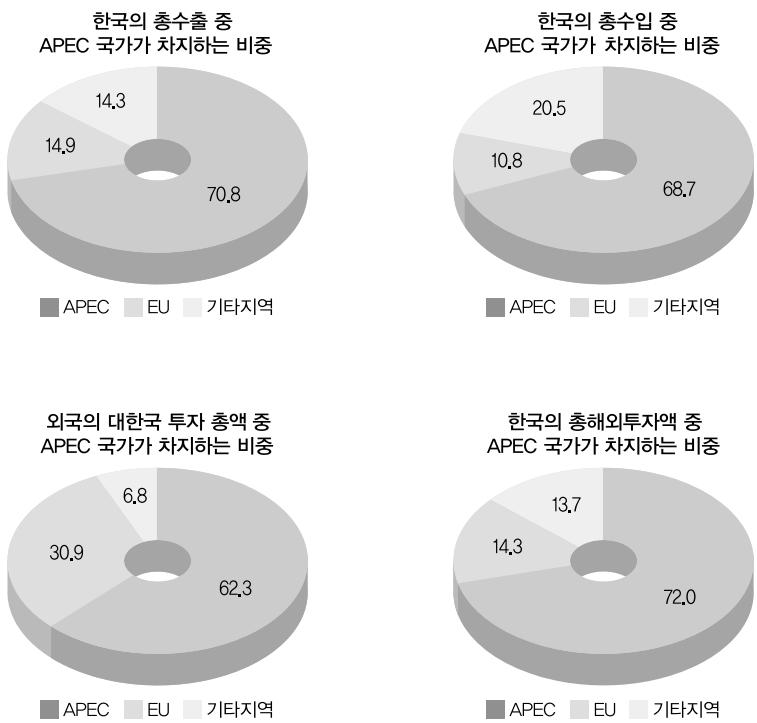
1. APEC 정상회의

APEC은 역내 지속적인 경제성장과 공동의 번영을 위해 1989년 호주 캔버라에서 12개 국 간 각료회의로 출범하여 1993년부터 매년 정상회의를 개최하였다. APEC은 회원국간 경제적 · 사회적 · 문화적 이질성을 극복하고 역내 지속적 경제성장에 기여함으로써 궁극적으로는 아 · 태 지역 경제 공동체를 추구하는 데 그 목적이 있으며, 이를 달성

하기 위해 무역 · 투자 자유화 및 원활화와 경제 · 기술협력을 중점 활동분야로 추진하고 있다. 한편 9 · 11 테러 이후에는 협력의 범위를 안보 부문까지 확대하고 있다. 경제적 공동 번영의 기초로서 안보 문제를 도외시할 수 없다는 회원국들 간의 공감대가 형성되었기 때문이다.

APEC은 우리가 참여하고 있는 중요한 경제협력체이다. APEC 국가들은 우리나라 교역의 70%와 우리나라에 대한 외국인 투자액의 64%를 담당하고 있다. APEC은 대외무역의존도가 높은 우리나라의 협력의 장이기도 하다. 또한 우리의 외교 · 안보에 있어서도 매우 중요하다. 이처럼 APEC은 우리에게도 매우 중요한 역내 협력체이다. 우리는 APEC의 창설 이래 APEC의 무역 및 투자 자유화와 경제기술협력 분야에 주도적으로 참여하여 왔으며, 개도국의 경험을 가진 중견국가로서 역내 선진국과 개도국 간 균형자적 역할을 수행해 왔다.

한국과 APEC과의 경제관계 (단위 : %)



1) 2003년 방콕 APEC 정상회의

노무현 대통령은 태국 방콕에서 개최된 제11차 APEC 정상회의에 참석했다. 노 대통령은 회원국 21개 정상들과 함께 '미래를 위한 파트너십'을 주제로 한 제1차 정상회의에 참석하여 WTO(세계무역기구) 도하개발어젠다(DDA) 협상의 향후 진전을 위한 APEC 차원의 기여 방안과 APEC 내 FTA 체결 현황 및 전망에 대해 광범위하게 논의했다. 노 대통령은 이날 회의에서 특히 FTA에 관한 우리 정부의 의지를 강조하고, "한 · 칠레 FTA가 한국 의회에서 비준될 수 있도록 적극 노력할 것임은 물론 일본 · 싱가포르와도 협상을 개시할 것"이라며, 우리 정부의 FTA 추진 계획을 각국 정상들에게 소개했다.

'미래를 위한 파트너십과 반테러'를 주제로 속개된 2차 회의에서는 APEC 내 파트너십 구축을 위한 기반으로서 역내 정보화 촉진을 통한 지식기반 경제 심화, 경제기술 협력 필요성, 구조개혁과 금융협력 증진 등에 관한 의견을 교환했다. 이날 회의에서 노 대통령은 우리나라의 인터넷 사용자 현황 및 IT의 효율적 활용, 정보 격차 극복방안 등을 구체적으로 설명해 IT 강국인 한국의 면모를 과시했다. 특히 "전자정부를 추진함으로써 정부 부문의 투명성이 대단히 개선되고 있다"며 서울시의 투명행정을 그 예로 들었으며, 이어 정보화 격차 해소 문제에 대해서는 "저소득층의 정보화 소외 문제에 대해 국가적 차원의 배려가 필요하며, 한국은 국제적으로도 이 문제에 대처하기 위해 IT 봉사단을 보내고 있다"고 소개했다. 한편 금융협력 분야에서는 "투기적 자본의 이동 문제가 해결되어야 한다"고 강조했으며, 이와 관련 정상들은 "그 동안 헤지펀드의 문제점에 대한 토론만 있었지 실천이 없었다"는 점에 의견을 같이 했다.

회의 결과, 정상들은 「미래를 위한 파트너십에 대한 방콕선언」을 채택했다. 정상들은 방콕선언을 통해 급격하게 변화하는 국제 환경 속에서 공동의 비전을 달성하기 위해 역내 무역 · 투자 자유화 및 원활화를 이루고, 안보위협으로부터 스스로를 보호하기 위한 상호간 파트너십을 공고히 할 것에 동의했다. 한편 의장 요약문을 통해 각국 정상들은 "6자회담의 지속적 추진을 지지하며 완전하고 항구적인 한반도 비핵화를 위한 구체적이고 검증 가능한 진전"에 대한 기대를 표명했다. 노무현 대통령은 정상회담 결과에 대해 "외교적 성과는 마음에 모자람이 없다. 흡족하다고 표현해도 좋다"고 만족감을 표시했다.

2) 2004년 칠레 산티아고 APEC 정상회의

노무현 대통령은 2004년 11월 20일 칠레 산티아고에서 '하나의 공동체, 우리의 미래(One Community, Our Future)'라는 주제로 개최된 제12차 APEC 정상회의에 참석하여 대량살상무기와 테러 확산 방지를 위한 법과 제도를 강화하는 한편 국제적인 공조의 필요성을 강조했다. 노 대통령은 대테러 · 안보 분야 지정토론자로서 테러리즘은 어떤 명분과 이유로도 용납될 수 없고 반드시 근절되어야 한다면서, 이를 위해서는 국제사회의 보편적인 합의와 효과적인 협력 체제가 필요하다고 강조했다.

노 대통령은 이어 "IT 기술을 활용할 경우, 세계 교역 및 경제 교류의 위축을 방지하면서도 안보조치를 강화할 수 있는 '윈-윈 전략'이 가능하다"고 강조하고, 그 사례로 "컨테이너 이동에 관해서 한국이 발전된 IT 기술을 갖고 축적하는 기술 개발이 끝나면 역내 회원국들이 공유할 수 있도록 협력하고 싶다"고 말했다. 이와 관련하여 사회를 맡은 라고스 칠레 대통령은 "테러 대응은 불가피하게 비용을 늘어나게 하며, 이 문제에 대처하기 위해서는 전자기술 등 새로운 방법이 응용될 수밖에 없다는 노 대통령의 제안은 매우 좋은 생각"이라며 공감을 표시하면서, "이 분야에서 진전을 이룰 수 있도록 APEC에서 계속 노력하자"고 제안했다.

한편 노무현 대통령은 2005년 APEC 의장국의 의장으로서 아 · 태 지역 공동번영과 경제공동체 구현이라는 비전 실현에 건설적으로 기여코자하는 참여정부의 정책 기조를 소개했다. 이는 2003년 APEC 정상회의 이후 참여정부의 정책을 설명하는 자리였는데, 노무현 대통령은 자유롭고 공정한 시장질서 확립과 동북아 평화 번영 추구한다는 원칙을 분명히 하였다. 또한 참여정부가 지향하는 개방적 통상국가로서의 개혁정책과 북핵 문제의 평화적 해결 및 6자회담 진전 등 한반도 평화 정착을 위한 노력을 설명하는 기회로도 활용했다.

'하나의 공동체, 우리의 미래'를 주제로 이틀간 칠레에서 열린 제12차 APEC 정상회의는 무역 투자 자유화, 테러 위협 공동 대응, 부패퇴치 및 투명성 제고 노력 지원 등을 내용으로 하는 정상선언문을 채택하고 22일 폐막됐다. 노 대통령은 특히 19, 20일 이틀간 칠레, 캐나다, 중국, 미국, 호주 등 5개국 정상들과 쉴 틈 없이 이어진 회담에서 6자회담의 조속한 재개를 통한 북핵문제의 평화적 해결을 위한 우리 정부의 노력과 이에

대한 지지와 협력을 이끌어내는 데 전력을 다했다.

3) 2005년 부산 APEC 정상회의

참여정부 다자 정상외교의 하이라이트는 2005년 11월 18, 19일 양일간 부산에서 개최한 APEC 정상회의라 할 수 있다. '하나의 공동체를 향한 도전과 변화(Towards One Community: Meet the Challenge, Make the Change)' 라는 주제하에 APEC 전 회원국 21개국 정상과 4,000명에 이르는 각국 대표단, 900여 명의 세계 기업인이 참가한 가운데 아 · 태지역 공동체 형성을 위한 협력을 심화하고, 개별 회원국 간의 유대감을 높이는 등 내실 있는 성과를 거둔 것으로 평가되고 있다.

우리나라는 의장국으로서 관련 논의를 주도함으로써 우리의 정상외교를 한 단계 격상시켰을 뿐 아니라, 우리 국민들의 정상외교 기능에 대해 긍정적 인식제고에 크게 기여하였다. 또한 IT 전시회, 투자 환경 설명회, APEC 영화제, 한국 궁중음식 특별전, 아시아 음악축제 등 다양한 부대행사를 통해 개방과 개혁을 추진하는 선진 통상국가로서 우리나라의 이미지를 제고하였다. 나아가 문화 · 예술 분야의 행사를 계기로 온 국민이 적극적으로 참여하여 즐길 수 있는 축제의 장으로서의 APEC 이미지도 구축했다.

부산 APEC 정상회의는 그 규모 면에서 다양한 기록을 남겼다. 우선 다른 해의 정상회의 참가인원은 대개 5,000~7,000명 선이었는 데 비해 부산 APEC은 공식 참가자가 9,339명으로 최종 집계되어 참가 규모 면에서 2001년 상하이 회의와 함께 역대 최대 규모를 기록했다. 테러에 대한 우려가 많았던 만큼 철통 경호 · 안전을 위해 동원된 인력도 약 5만 명에 달하고, 투자유치 약 5,060억 원, 대통령 주재 공식만찬 참석자 약 1,000명 등 부산 APEC은 모든 측면에서 이전의 다른 회의들을 압도하였다.

4) 2006년 하노이 APEC 정상회의

제14차 APEC 정상회의는 2006년 11월 18~19일 베트남 하노이에서 개최되었다. 1차 정상회의 의제는 '변화하는 세계 속에서 무역 및 투자의 증진', 2차 정상회의의 의제는 'APEC의 역동성, 성장 및 지속 가능한 발전을 위한 기초' 였다. 응웬 밍 찌엣 (Nguyen Minh Triet) 베트남 국가주석이 의장직을 수행하였으며, 21개 회원국 정상이 참여하였다.

정상회의에서 노무현 대통령은 'DDA협상의 성공적 타결이 최우선 과제' 임을 설명하고, 에너지 문제가 일부 회원국 문제가 아닌 번영과 지속성장을 위해 공동으로 풀어나가야 할 사안임을 강조하였다. 에너지 가격상승 등 급격한 에너지 안보환경 변화에 효과적으로 대처하기 위해 공동의 노력이 필요하다는 데 공감대를 형성하였다. 한편 하노이 정상회담 기간 중 베트남에서 한국의 첫 해외 천연가스전이 본격 생산에 들어감으로써 그 의미를 더 하였다.

하노이 APEC 정상회담에서 거둔 성과는 다섯 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 아 · 태 지역 다자협력체로서 APEC의 비중을 제고하였다. 2006년 들어 일부 선진국들이 APEC을 강화하려는 움직임을 본격화하였다. 미국은 자국이 참여할 수 있는 경제통합 논의가 진행되어야 한다며 대 아시아정책 차원에서 활동을 강화하고 있다. 2007년에는 호주가 의장국이기 때문에 미국, 일본, 캐나다, 뉴질랜드 등 역내 무역 및 투자 자유화를 선도하는 국가들을 중심으로 한 APEC 강화 추세가 지속될 전망이다.

둘째, 사회경제적 격차 연구 등 APEC의 지평이 확대되었다. 2006년에는 사회경제적 격차에 대한 연구를 실시하여 그 결과를 채택하였는데, 앞으로는 무역과 투자의 자유화를 넘어 그 성과가 사회 전 부문에 골고루 배분되도록 하는 수준으로 지평이 확대될 것이다.

셋째, 다자무역체제에 대한 지지를 재확인하였다. APEC 회원 국가 간의 교역량은 전 세계 교역량의 약 절반을 차지하는 만큼 최고위급 차원에서 DDA 협상의 정치적 의지를 과시한 것은 큰 의미가 있다.

넷째, 무역과 투자, 자유화 분야에서 가시적 성과를 얻었다. 2005년에 합의한 부산 로드맵의 후속 조치로 2006년에는 하노이 실행계획(부산 로드맵 실행계획)을 채택함으로써, 보고르 목표를 달성하겠다는 APEC의 강력한 의지를 재천명하였다.

다섯째, 역내 공동체의 요구에 부응하는 협력체로 APEC의 역할을 강화하였다. 2005년에 설치된 경제기술협력위원회(SCE) 등 강화된 논의체계를 바탕으로 각 분야에서 대개도국 능력배양사업이 성공적으로 수행되었다. 한국은 추진에 소요되는 재원 염출을 위해 200만 달러를 신규로 출연하였으며, 미국과 중국, 대만 등도 신규 출연에 동참하였다.

5) 2007년 호주 시드니 APEC 정상회의

제15차 APEC 정상회의는 2007년 9월 8~9일 호주 시드니에서 개최되었다. 노무현 대통령은 9월 8일 호주 시드니 소재 오페라 하우스에서 개최된 APEC 정상회의 제1차 회의에 참석하였다. 이번 APEC 정상회의에는 APEC 21개 회원국 정상들이 참석하였다.(대만과 홍콩은 관례에 따라 각각 쓰전롱 Acer 그룹 회장과 도날드 창 행정수반이 참석)

'역내 공동체 심화 및 지속가능한 미래 건설(Strengthening our community, Building a sustainable future)' 이라는 주제하에 의장국인 호주 존 하워드(John Howard) 총리의 사회로 진행된 제15차 정상회의는 '기후변화, 에너지 안보 및 청정개발과 WTO DDA 협상' 을 의제로 배석자 없이 정상들 간 자유롭고 허심탄회한 토의가 이루어졌다.

노무현 대통령은 전세계 온실가스 배출의 약 60%를 차지하고 있는 APEC이 교토의정서 1차 공약기간이 종료되는 2012년 이후(Post-2012)의 기후변화 대응체제 형성에 적극 기여해 나가야 함을 강조하였다. 또한 '살아있는 바다, 숨쉬는 연안' 을 주제로 2012년 여수박람회 유치를 추진하고 있으며, 유치 시 우리 정부가 1,000만 달러를 출연하겠다는 '여수 프로젝트' 의 추진 계획도 소개하는 등 여수박람회 유치를 위해 적극적인 노력을 경주한 결과 2012년 여수박람회 유치를 성공적으로 이끌어냈다. 또한 노무현 대통령은 우리나라가 2007년 8월 '기후변화 대응 에너지 산업부문 신국가 전략' 을 채택하여 기후변화와 에너지 안보에 대한 종합적인 대응을 추구하고 있음을 설명하였다. 한편 노무현 대통령은 도하개발어젠다(DDA) 협상의 성공적 타결이 WTO를 중심으로 한 다자무역체제 발전에 긴요함을 지적하고 모든 WTO 회원국들이 협상 주요 분야에서 신축성을 발휘함으로써 DDA 협상이 수준높고 균형잡힌 결과를 도출할 수 있어야 한다는 점을 강조하였다.

노무현 대통령은 9월 9일 APEC 정상회의 제2차 회의에 참석, 지역경제 통합, 구조개혁, 인간안보, 신규회원국 확대 및 APEC 개혁 등 경제 및 안보 현안에 대해 회원국 정상들과 의견을 교환하였다. 노무현 대통령은 아 · 태 자유무역지대(FTAAP) 실현을 위한 구제방안에 대해 APEC이 논의해 나가자는 각료회의의 건의를 환영하고, FTAAP 추진을 통해 역내 무역확대 및 경제성장을 이끌어 나갈 수 있도록 체계적인 사전 준비 작업

이 필요함을 강조하였다. 아울러 FTAAP 추진에 실질적 이해 당사자인 역내 기업들의 의견을 적극적으로 수렴할 필요성을 제기하였다.

노무현 대통령은 APEC 내 경제 구조개혁 활동이 경제의 기초체력을 강화하는 한편, 투자환경 개선과 생산성 향상을 통해 회원국 경제의 지속적인 발전에 적지 않은 기여를 하게 된다는 점을 부각시키면서 참여정부 출범 후 이루어 낸 규제완화, 정부혁신, 기업 지배구조 개선 등의 혁신 성과를 소개하고 관련 경험을 여타 회원국들과 적극 공유해 나갈 용의가 있다고 언급하였다. 또한 노무현 대통령은 2007년도 APEC 내 대테러 및 전염병 예방, 재난 대응 등 인간안보 분야 협력 활동의 성과를 평가하고, 역내 안전한 교역 환경 창출을 위해서는 테러리즘의 예방 및 대응을 위한 회원국 간 협력 강화가 절실히 요청된다는 점을 강조하였다. 아울러 사이버 공간을 이용한 테러 활동 대응 능력 배양을 위해 우리나라가 11월 중 'APEC 사이버 보안 훈련 사업'을 실시할 계획임을 소개하였다.

아울러 정상회의에서는 1997년 벤쿠버 정상회의 결정으로 설정된 신규 회원국 가입 논의 동결조치(모라토리움)를 2011년까지 추가 연장하기로 합의하였는 바, 노무현 대통령은 동 추가 연장기간 동안 아 · 태 지역 내 가입 희망국을 적극적으로 아우르면서 APEC을 발전시킬 수 있는 방안에 대한 검토 필요성을 제기하였다. 한편 노무현 대통령은 APEC이 사무국 강화 등 개혁 작업을 통해 보다 효율적인 조직으로 거듭나길 희망한다고 언급하면서 분담금 증액 및 사무국 내 정책지원 부서 설치 등 2007년도 APEC 개혁 관련 합의사항에 대해 적극적인 지지 입장을 표명하였다.

제15차 APEC 정상회의가 9월 9일 정상선언을 발표하고 이틀간의 일정을 종료하였다. 정상선언은 다자무역체제의 중요성, 장기적 목표로서 아 · 태 자유무역지대를 포함한 지역경제통합 촉진, 대테러 · 보건 등 인간안보 협력 강화, APEC 개혁 및 신규회원국 가입문제 등 정상회의시 논의된 주요 이슈에 대한 회원국 정상들의 의지와 합의를 담고 있다. 정상선언은 지역경제통합 보고서, 제2단계 무역원활화 행동계획(TFAP II), FTA 표준모델 채택, 지재권 신규 이니셔티브 승인 등 APEC 내 2007년도 무역 · 투자 분야 성과와 함께 구조개혁, 인간안보, 경제기술협력 등에서의 논의 진전을 평가하는 한편, 향후 APEC 활동 추진 방안에 대한 정상들의 지침을 제시하였다.

정상회의에서는 별도 성명 형식으로 기후변화 및 DDA 협상에 대해서도 각각 특별 성명을 채택하였다. 기후변화 성명은 Post-2012 체제 형성에 있어서 중요한 전기가 될 12월 발리 개최 UN 기후변화협약 당사국 총회에 강력한 모멘텀을 주기 위해 APEC 정상들이 시급한 기후변화 대응 노력을 촉구하는 내용을 골자로 하고 있다. 한편 DDA 성명은 높은 수준의 균형된 협상 결과 도출의 필요성을 지적하고, DDA가 연내 최종협상 단계에 돌입할 수 있도록 WTO 회원국들이 유연성을 발휘해 줄 것을 촉구하였다.

2. ASEAN+3/EAS 정상회의

ASEAN＋3 정상회의란 ASEAN을 지칭하는 인도네시아, 태국, 말레이시아, 필리핀, 싱가포르, 브루나이, 라오스, 미얀마, 베트남, 캄보디아 등 동남아 10개국(파푸아뉴기니는 정식 회원국은 아니지만 옵서버로 활동하고 있다)과 한 · 중 · 일의 13개국 간 정상회의체를 일컫는 말이다. 즉 범세계적인 세계화의 진전과 지역협력이 강화되고 있는 추세 속에서 동아시아국가들은 동남아와 동북아의 구분 없이 동아시아의 큰 틀 속에서 공동협력해야 한다는 인식에서 출발한 정상회의체이다. 1997년 출범한 ASEAN+3 체제는 1999년 「동아시아 협력에 관한 공동성명」을 채택하고, 2001년에는 동아시아 비전그룹(EAVG), 2002년에는 동아시아 연구그룹(EASG)의 최종 보고서를 토대로 협력방향을 제시하는 등 동아시아 협력의 중심 틀로 꾸준히 발전해왔다.

1) 2003년 ASEAN+3 정상회의

노무현 대통령은 2003년 10월 7일 인도네시아 발리에서 열린 '제7차 ASEAN＋3 정상회의'에 참석했다. 노 대통령이 취임 이후 처음으로 다자 국제외교 무대에 등장한 이 회의는 참여정부가 국정과제의 하나로서 발표한 동북아 평화 · 번영 구상을 동아시아 맥락에서 여하히 자리매김하고 협력의 틀을 구축할 것인가 하는 보다 전략적인 과제를 안고 참석한 회의였다. 아울러 ASEAN과의 협력을 격상시키는 방안을 모색하는 자리였다.(통상 ASEAN+3 정상회의 계기에 한 · ASEAN 정상회의도 개최)

ASEAN은 우리가 세계로 뻗어가는 데 있어 중요한 외교 관문으로서 그동안 안보 · 경

제 · 문화협력 등 다양한 분야에서 우리와 협력관계를 발전시켜 왔고, 특히 우리의 제2위 건설 수출지역, 제3위 투자시장, 제5위 교역규모를 가지게 될 정도로 긴밀한 관계를 유지해 왔다. ASEAN+3 정상회의는 메가와티 인도네시아 대통령 주재로 열렸으며, 먼저 중국 총리, 일본 총리, 노무현 대통령의 기조연설을 듣고 나머지 10개국 정상들이 의제를 제시하는 순서로 2시간에 걸쳐서 진행이 됐다.

노 대통령은 ASEAN＋3 체제가 동남아와 동북아의 지리적 구분을 넘어서 동아시아 전체의 협력의 틀로서 지속적으로 발전해왔음을 평가하면서도 평화와 번영의 동아시아 공동체로 발전해 나가기 위해서는 많은 과제가 있음을 지적한 후, 동아시아 협력 심화를 위한 참여정부의 비전을 최초로 제시했다.

우선 노 대통령은 각국 지도자들이 역내 다양성이 협력에 장애가 된다는 소극적 생각에서 벗어나 상호 의존과 협력이라는 시대적 흐름에 맞게 지도력을 발휘하여 협력을 제도화해 나가야 함을 촉구했다. 그리고 우리가 주도적으로 연구를 진행해 온 동아시아연구그룹(EASG) 보고서에서 제시한 제반 협력 조치를 성실히 이행함은 물론, 역사적 경험에서 보아서도 지역공동체 구축을 위해서는 역내 개발 격차 해소와 경제통합과정을 촉진해야 함을 강조했다. 또한 이를 위한 우리의 적극적인 역할과 의지도 분명히 했다. 실례로 노 대통령은 역내 국가 및 ASEAN과의 FTA 협상 체결, 개발격차 해소를 위한 정보통신 분야에서의 지원, 동아시아 포럼 개최를 통한 협력의 모멘텀 및 동아시아 전체의 정체성 강화 사업 등을 제시했다.

2) 2004년 ASEAN+3 정상회의

동아시아 공동체 구상의 실현은 2004년 회의가 개최되면서 동아시아 정상회의 개최 합의라는 형태로 진전이 이루어졌다. 제8차 ASEAN+3 정상회의가 2004년 11월 29일 라오스 비엔티엔에서 개최되었다. 노무현 대통령은 7차 회의에서 밝힌 정책 기조에 기초하여 동아시아 공동체 형성을 위한 보다 구체적인 로드맵을 제시하고 ASEAN+3 체제의 제도화를 위한 첫 번째 작업으로 동아시아 정상회의(EAS)를 개최할 것을 제안했다. 또한 노무현 대통령은 주도권 상실을 우려한 ASEAN의 입장도 감안하여 동아시아 협력을 위해 주도적인 역할을 수행해 온 ASEAN을 평가하고 동아시아 정상회의를 어떻게 출범

시킬 것인가 하는 점은 ASEAN의 합의를 기초로 한 · 중 · 일의 의견을 반영하여 최종 결정하는 방향으로 추진하자고 제안했다. 동아시아 정상회의 개최 구상에 대해서는 예상대로 다른 의견들도 표출되었다. 어떤 나라는 현행 체제가 유지되기를 원했고, 일부 나라는 ASEAN+3 정상회의를 개최하되 동북아 3국(한 · 중 · 일)이 의장국이 되어 동북아에서 회의를 개최하는 것으로 동아시아 정상회의 개최 구상을 갈음코자 기대하기도 하였다.

그러나 ASEAN 내 전반적인 분위기가 동아시아 정상회의 개최 구상에 찬성하는 방향으로 잡혀나갔고, 마침내 2005년 중 말레이시아에서 제1차 EAS를 개최키로 합의하였다. '동아시아 정상회의'와 'ASEAN+3 정상회의' 간의 상관관계에 대해서는 각국의 외무장관들이 구체적인 논의를 진행해 결과를 보고하기로 했다. 동아시아 정상회의는 ASEAN 10개국과 한 · 중 · 일 3개국 이외에도 호주, 뉴질랜드, 인도 등 동아시아 역내국들이 추가로 참가하게 되어 동남아국가연합의 틀을 뛰어넘어 새로운 동아시아 지역공동체를 지향하는 회의기구로서 비로소 출범하게 되었던 것이다.

3) 2005년 ASEAN+3/1차 EAS 정상회의

2005년 12월 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 제9차 ASEAN+3 및 제1차 EAS 정상회의가 개최되었다. 2005년 회의는 ASEAN 10개국 정상들과 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 인도 등 16개국 정상들이 참석하여 공동관심사와 향후 아시아 지역협력 질서 구축 방안 등에 대해 폭넓게 협의했다. 노 대통령은 ASEAN+3 정상회의 및 EAS 정상회의 모두 동아시아 공동체 형성에 기여하는 방향에서 협력이 이루어져야 한다는 기본 원칙하에 관련 토의에 임했다. 동아시아 정체성 함양을 위해 '동아시아 주간'을 지정하자는 의견을 제시하기도 하고, 동아시아 번영을 위한 IT 협력 사업을 제안하기도 하였다.

노무현 대통령은 또한 EAS가 유럽연합 통합 방향으로 가게 될 것이라고 전제하고, 이를 위해 화해, 공존, 평화번영의 목표하에 과거 역사 속에 존재하는 적대감이나 불신을 해소하고 상호이해와 신뢰증진을 위한 공동노력이 무엇보다 중요하다고 강조하였다. 아울러 향후 EAS 참여국가에 대해 개방적 입장임을 밝히고, 특히 "공감대가 충분히 형성되지 않았으나 어느 때인가 북한도 이 대화 테이블에 참여할 수 있게 되기를 바란다"

고 언급했다. 노 대통령은 역내 질서의 미래상에 대한 협의를 주도하여 참석 각국 정상들로부터 폭넓은 공감을 얻음으로써, 향후 새로운 지역질서 구축에 있어서 우리의 역할을 확대하는 계기를 마련하기도 하였다. 1차 회의에 참석한 정상들은 「동아시아 정상회의 쿠알라룸푸르 공동선언」을 채택하고, 매년 정례적으로 개최키로 합의하였고, 2006년에는 필리핀의 세부(Cebu)에서 제2차 회의를 개최키로 의견을 같이하였다.

4) 2006년 ASEAN+3/2차 EAS 정상회의

2006년 ASEAN+3 정상회의는 태풍 등 기상악화로 2007년 1월 14일로 연기되었다. 노무현 대통령은 필리핀 세부에서 열린 제10차 ASEAN+3 정상회의에 참석하였다. 필리핀 아로요 대통령의 주재로 열린 정상회의에서 정상들은 ASEAN+3의 협력 현황을 평가하고 미래 방향을 모색했다. 특히 우리나라 주도로 추진 중인 ASEAN+3 국가 간 FTA 민간공동연구인 'EAFTA Phase II Study'가 동 정상회의 의장성명에 채택되었다. 노무현 대통령은 2007년 1월 15일 제2차 동아시아 정상회의(EAS)에도 참여하였다. 각국의 정상은 '에너지 협력'에 대하여 각국의 입장과 협력방안에 대하여 중점적으로 논의하였는데, 싱가포르의 리센룽 총리는 에너지 분야의 국제 채널 마련을 위해 싱가포르에서 8월 22일 EAS 에너지 장관회의를 개최할 예정임을 설명하는 한편, 에너지 안보에 관한 전문가 실무그룹 형성을 제안하였다.

노무현 대통령을 비롯한 16개국 정상들은 제2차 EAS 결과문서로 「동아시아 에너지 안보에 관한 세부 선언」을 채택하였다. 참가국 정상들은 또한 EAS의 미래방향에 관해 건설적인 논의를 했으며, 노 대통령은 EAS와 ASEAN+3가 역할 분담을 통해 상호보완적으로 발전해 나가기를 기대하면서, 앞으로 EAS가 지역평화정착 및 갈등해소를 위한 '평화포럼(Peace Forum)'으로서의 기능도 모색할 필요가 있다고 밝혔다.

5) 2007년 ASEAN+3/3차 EAS 정상회의

노무현 대통령은 2007년 11월 20일 싱가포르에서 개최된 제11차 ASEAN+3 정상회의에 참석하여 ASEAN 10개국 및 중국, 일본 정상들과 동아시아 협력에 관한 다양한 분야에서의 의견을 교환하였다. 1997년 제1차 회의를 개최한 이래 2007년 출범 10주년을 맞이하는

ASEAN+3 정상회의는 동남아와 동북아를 유기적으로 연계시키는 기능을 함으로써 더 큰 차원에서의 공동번영을 가능하게 하여 왔다. 구체적으로 1997년~1998년의 역내 경제위기를 극복하고, 정치 · 경제 · 사회 및 문화 분야를 포괄하는 20개 분야에 걸쳐 정부 간 정기 협의체를 구성하는 등 역내 가장 진전된 협력관계를 구축하는 성과를 거두었다.

제11차 회의에서 참가국 정상들은 지난 10년간의 ASEAN+3 협력이 정치 · 안보, 경제, 사회 · 문화 등 다방면에 걸쳐 괄목상대하게 발전되어 왔음을 평가하고, 역내 협력의 장기적 목표인 동아시아공동체 형성을 위한 다각도의 방안을 강구해 나가기로 하였다. 이와 관련, 참가국 정상들은 지난 10년간 ASEAN+3 협력을 평가하고 향후 발전방향을 제시하는 「제2차 동아시아 협력에 관한 공동성명」및 이의 구체적 이행을 위한 「사업계획」을 채택하였다.

정상회의에서 노무현 대통령은 ASEAN+3 협력의 목표인 동아시아 공동번영을 위해서는 성장과 분배가 조화롭게 추진되어야 하며, 이를 위해 국가 성장 동력 극대화를 위한 경제공동체 구축과 함께 역내 개발 격차 해소 및 사회 · 문화 교류 확대를 통한 상호 이해증진 추구의 필요성을 강조하고 이를 위한 협력방안을 참가 정상들과 논의하였다. 노무현 대통령은 동아시아 협력의 견인차로서 경제공동체 형성의 필요성을 강조하고, 이를 위해 치앙마이 이니셔티브의 다자화 및 아시아채권시장 구축 등 역내 금융협력강화를 위한 노력을 평가하였다. 특히 현재 진행 중인 ASEAN과 한 · 중 · 일 간의 FTA 협상을 바탕으로 궁극적으로 동아시아자유무역지대(EAFTA)가 구축되어야 함을 강조하였다.

이와 더불어 노무현 대통령은 역내 공동번영을 위해서는 국가 간 개발 격차가 해소되어야 함을 강조하고, 아세안이 회원국 간 개발 격차 해소를 위해 추진 중인 'ASEAN 통합 이니셔티브' 에 대한 우리나라의 계속적인 지원을 약속하였다. 또한 노 대통령은 ASEAN 회원국의 과학인적자원 개발을 위해 우리나라가 추진 중인 'ASEAN+3 과학영재센터' 설립 및 ASEAN의 IT 분야 역량강화 지원을 위해 시행되고 있는 '동아시아 공동번영을 위한 ICT 협력사업' 을 소개하였다. 아울러 노무현 대통령은 역내 공동번영의 전제조건으로서 동아시아 평화와 안정의 중요성을 강조하고, 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담의 진전 및 남북 정상회담을 통한 남북관계의 발전이 가지는 역내 안보에 있어서의 의의를 설명하였다. 참가 정상들은 한반도의 평화와 안정을 위한 우리나라의 노력을 평

가하고, 이에 대한 관심 및 지속적인 지지 의사를 표명하였다.

정상회의를 통해 향후 10년간 ASEAN+3 체제의 발전방향을 제시하는 「제2차 동아시아 협력에 관한 공동성명」 및 「사업계획」이 채택되었다. 이는 향후 동아시아 협력의 강화를 위한 모멘텀을 제공하는 것으로 평가된다. 특히 ASEAN 창설 40주년 계기, ASEAN 헌장 채택과 함께 동 지역에 있어서의 통합 움직임은 더욱 강화될 것으로 예상된다. 한편 이번 ASEAN+3 회의 시 대다수의 참석 정상들은 제2차 남북 정상회담의 성공적 개최와 북한 핵문제의 평화적 해결을 위한 6자회담에서의 성과를 높이 평가하였다. 이는 우리 정부의 북핵 및 대북 정책이 역내에서 광범위한 지지를 확보하고 있음을 보여주는 좋은 사례로 판단된다.

노무현 대통령은 11월 21일 ASEAN+3에 연이어 개최된 제3차 동아시아 정상회의(EAS)에 참석하여 ASEAN 10개국, 일본, 중국을 비롯한 호주, 뉴질랜드, 인도 정상들과 함께 기후변화, 환경, 에너지 및 지속가능한 발전의 네 가지 중점 의제 및 주요 지역 · 국제 정세에 대해 의견을 교환하였다. 16개국 정상들 간에 비공개로 진행되는 EAS는 역내 전략적 · 정치적 현안에 대해 각국 정상들이 자유롭게 의견을 개진하는 '전략대화' 의 유용한 장을 제공하고 있으며, 이를 통해 에너지, 금융, 교육, 재해 방지 등 다양한 분야에 있어서 급변하는 역내 상황에 신속하게 대처할 수 있는 유연성을 제공하고 있다.

노무현 대통령은 역동적인 경제성장 과정에 있는 아시아 지역이 경제성장을 지속하면서 환경오염 문제를 개선해야하는 도전적인 상황에 있음을 상기시켰다. 그리고 이를 극복하기 위한 기본 원칙으로 지속가능한 발전을 강조하고, 2007년 지속가능발전 기본법 통과 등의 우리 측 노력을 소개하였다. 아울러 노무현 대통령은 기후변화에 대처하기 위한 범지구적인 대응 노력의 필요성을 강조하며, 현재 논의되고 있는 post-2012 체제가 선진국의 선도적인 온실가스 감축노력을 촉진하고 개도국들의 자발적 감축노력을 이끌어낼 수 있는 유연한 체제로 형성되어야 함을 강조했다.

한편 노무현 대통령은 기후친화적인 에너지원 확대 및 관련기술 개발 등을 통해 기후변화와 에너지안보가 통합적으로 추진되어야 함을 강조했다. 이러한 관점에서 원자력의 적극적 활용이 고려되어야 하며 이를 위해 우리 측의 원자력 기술을 역내 국가들과 공유할 의사가 있음을 표명하였다. 아울러 노무현 대통령은 최근 6자회담의 진전과 함

께 지난 남북 정상회담의 성공적 개최를 통해 남북관계 발전 가속화의 기틀이 마련되었음을 설명했다. 그리고 한반도 평화체제 구축이 동아시아 평화에서의 의의를 설명하고 이에 대한 각국 정상들의 이해를 제고하였다.

정상회의 말미에 의장국인 싱가포르의 리센룽 총리는 지난 5년간 노 대통령의 동아시아 협력 논의에 있어서의 기여를 평가하고 마지막 참석에 따른 소회를 듣기를 요청하였다. 이에 노 대통령은 그 동안의 동아시아 협력에 있어서의 진전을 평가하고, 역내 공동번영을 위한 협력의 노력들이 지속되기를 기원했다. 참가국 정상들은 동 정상회의 직후 기후변화 대처 및 환경보호에 대한 정상들의 의지를 구체화 하는 「기후변화, 에너지 및 환경에 관한 싱가포르 선언」에 공동으로 서명하였다.

세 번째를 맞이하는 동아시아정상회의는 주요한 지역 및 국제문제에 대해 정상들이 서로 허심탄회하게 의견을 나누는 전략적 대화의 장으로서의 성격을 보여준 것으로 평가된다. 특히 한반도 비핵화 및 미얀마 문제와 같은 아시아 역내 이슈에 대한 관심이 집중적으로 부각되었다. 우리나라로서는 우리의 한반도 평화와 안정을 위한 노력을 설명하고 이에 대해 회원국의 폭넓은 지지를 확보할 수 있는 계기가 되었던 것으로 평가된다.

정상회의의 주요 의제로 기후변화, 환경, 에너지 및 지속가능한 발전 등이 논의되었다. 이는 2007년 UN 총회 등에서 전세계적 관심사로 논의되고 있는 국제문제를 핵심 주제로 채택함으로써 지역 정상들 간에 전세계적 이슈에 대한 적시적 논의가 이루어졌다고 판단된다. 특히 정상회의 후 「기후변화, 에너지 및 환경에 관한 싱가포르 선언」이 채택된 것은 기후변화와 관련된 국제적 논의에 모멘텀을 제공했다는 측면에서 그 의의가 크다.

3. 한 · ASEAN 정상회의

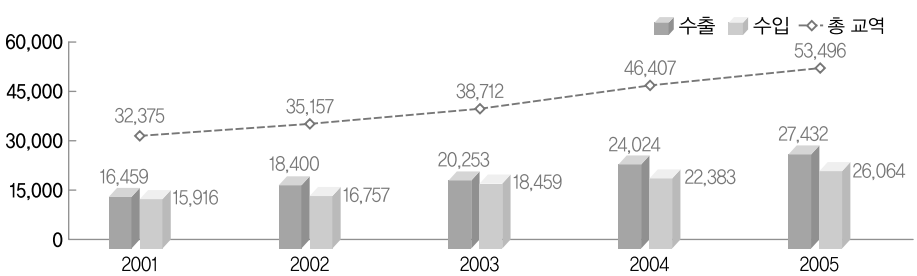
한 · ASEAN 관계는 많은 발전을 거듭해 왔다. 1989년 부문별 대화관계(Sectoral Dialogue Partnership)를 수립한 한 · ASEAN은 1991년 완전 대화상대국 관계(Full Dialogue Partnership)로 격상되었으며, 1997년 ASEAN 정상회의 시 최초로 한 · ASEAN 정상회의를 가진 이래 매년 정례적으로 정상회의를 갖고 있다. 우리는 ASEAN 10개국(말레이시아, 인도네시아, 태국, 필리핀, 싱가포르, 브루나이 등 선발 6개국, 베트

남, 미얀마, 라오스, 캄보디아 등 후발 4개국)과 모두 외교관계를 수립하고 있으며, 정상 교환 방문을 활발히 전개하고 있다.

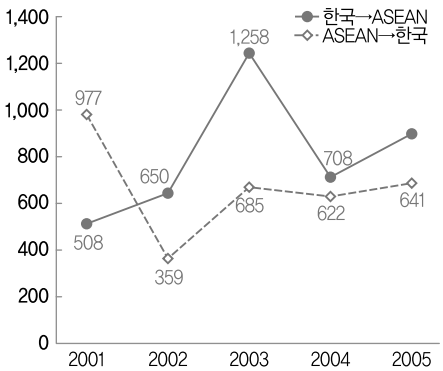
ASEAN과의 이러한 우호관계를 바탕으로 한 · ASEAN 간 경제관계도 날로 중요성을 더해가고 있다. 2003년 기준으로 ASEAN은 미국, 일본, EU, 중국에 이어 우리의 제5위 교역대상 지역이며, 1992년 이후 우리 대외 총교역의 약 10%를 차지하고 있다. 우리의 총 해외 투자에서 대ASEAN 투자가 차지하는 비중이 2002년에는 9.8% 수준이었으나, 2003년에는 22%로 크게 증가한 바 있다.

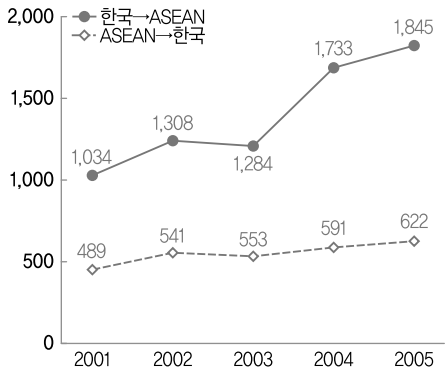
노무현 대통령은 2003년 10월 8일 인도네시아 발리 국제컨벤션센터에서 ASEAN 10개국 정상들과 '한 · ASEAN 정상회의'를 갖고 '한 · ASEAN 협력강화'를 주제로 의견을 교환했다. 노 대통령은 한 · ASEAN 관계가 그동안 교역, 투자, 개발협력 등 다방면에 걸쳐 괄목할 만한 발전을 해왔음을 평가하고, 이러한 외형적 발전에 상응하는 협력 시스템의 구축 필요성을 강조했다. ASEAN과의 개발 협력 동반자 관계 발전을 위해 우선 연간 1,000명 규모의 새로운 개발협력단을 ASEAN 국가들을 중심으로 파견할 계획(1차로 2004년 후반기에는 500명 우선 파견)임을 설명하고, ASEAN 회원국 간 개발격차 해소를 목표로 하는 'ASEAN 통합 이니셔티브(IAI)'를 지원하기 위해 수송 인프라, 정보통신 분야 등 5개 사업을 추진할 방침이라고 밝혔다. 또한 실질적 경제협력 파트너로서의 관계 정립이 한국과 ASEAN간 지속적 경제관계 발전에 긴요하다는 점에서 상호간 제반 경제 · 통상 문제를 논의할 '한 · ASEAN 경제장관회의'의 신설과 자유무역협정(FTA) 체결을 포함한 포괄적인 협력의 틀을 연구하기 위한 전문가 그룹의 구성을 제안

한 · ASEAN 교역 추이 (단위 : 백만달러)



한 · ASEAN 투자 규모 (단위 : 백만달러)	한 · ASEAN 인적 교류 (단위 : 천명)





하였다.

노무현 대통령은 2004년 11월 30일 라오스에서 열린 제8차 한 · ASEAN 정상회의에 참석하여 제7차 회의 결과를 기초로 양측 간 협력 시스템을 본격적으로 구축하기 시작했다. 우선 1989년 ASEAN과의 대화관계를 수립한 지 15주년을 맞아 한 · ASEAN 협력관계의 방향을 포괄적으로 제시한 「한 · ASEAN 포괄적 협력 동반자관계에 관한 공동선언」을 채택하고 2009년까지 '한 · ASEAN 자유무역지대'를 창설키로 합의하였다. 또한 노 대통령은 ASEAN 국가들과의 관계를 더욱 공고히 하자는 차원에서 TAC(동남아우호협력조약)에 서명하고, ASEAN과의 공동선언의 실효적 이행을 위한 행동계획(Action Plan) 마련 및 한 · ASEAN 특별협력기금 증액(200만 달러에서 300만 달러로) 등 협력 확대를 위한 구체 협력방안을 제시하였다.

2005년 12월 13일 개최된 제9차 한 · ASEAN 정상회의에서는 전년도에 채택한 포괄적 협력 동반자 관계를 구체적으로 실천하기 위한 노력에 착수했다. 우선 ASEAN 10개국 정상들과 '한 · ASEAN 포괄적 경제협력에 관한 기본협정'에 서명, 2010년까지 한 · ASEAN 자유무역지대 설립을 위한 기본 토대를 마련하였고, 이를 위해 2006년까지 FTA 상품분야 협상을 마무리 짓고, 서비스 및 투자분야 협정도 서명할 수 있도록 성심성의껏 노력하자고 제안하였다. 또한 「한 · ASEAN 포괄적 동반자 협력관계에 관한 공동선언」을 이행하기 위해 「한 · ASEAN 행동계획」을 채택하고 행동계획에서 제시된 구체적

이고 다양한 협력 사업을 신속하고 성실하게 이행하기로 합의하였다.

2007년 1월 14일 필리핀 세부에서 개최된 제10차 한 · ASEAN 정상회의에 참석한 노무현 대통령은 ASEAN 정상들과 한 · ASEAN간 협력사업의 가속화와 미진한 사업을 재정비하는 의미로 한 · ASEAN 행동계획 1차 이행보고서를 채택하고 한 · ASEAN FTA 서비스 · 투자 협상 타결을 촉구했다. 또한 한 · ASEAN 센터 설립을 적극 추진하여, 경제 분야뿐만 아니라 사회 · 문화 협력도 육성하겠다는 대ASEAN 협력의 미래 방향을 제시했다. 이 방향에는 우리가 경쟁력을 보유한 정보통신기술(ICT)을 중심으로 개발협력 추진의사를 표명하고, 동아시아의 정체성 확립을 위한 문화 교류 활성화 추진을 제안했다.

노무현 대통령은 11월 21일 오전 싱가포르 샹그릴라 호텔에서 개최된 제11차 '한 · ASEAN 정상회의' 에 참석했다. 여기서 한 · ASEAN 간 협력사업 현황을 평가하고, 향후 발전방향에 대해 협의하는 한편, 역내 현안 등 상호 관심사에 관해서도 의견을 교환하였다. 노무현 대통령은 정상회의에서 2007년 ASEAN의 출범 40주년을 맞아 역사적인 「ASEAN 헌장」이 채택된 것을 축하하고, 이를 통해 ASEAN이 지역공동체로 나아가기 위한 기틀을 마련한 것으로 평가하였다.

또한 지난 1997년 '한 · ASEAN 정상회의' 출범 후 10년 동안 한국과 ASEAN 간의 관계가 '포괄적 동반자 관계' 수립 등을 통해 제반 분야에서 비약적으로 발전해 온 점에 주목하였다. 아울러 노 대통령은 금번 '한 · ASEAN 정상회의' 직후 각국의 정상들이 임석한 가운데 한국과 ASEAN 11개국 외교장관들이 '한 · ASEAN 센터' 설립을 위한 양해각서에 서명하게 된 것을 축하하였다. 노 대통령은 2007년 1월 세부에서 개최된 제10차 '한 · ASEAN 정상회의' 에서 '한 · ASEAN 센터' 설립 계획을 발표한 바 있다. 2008년 서울에 개설되는 '한 · ASEAN 센터' 는 지난 10년간 한국과 ASEAN의 협력 가운데 가장 기념비적인 성과로서, 향후 한국과 ASEAN 간 무역 투자의 증진 및 문화 · 관광 분야의 교류, 협력을 촉진하는 기능을 담당하면서 양측 간 포괄적 협력동반자 관계의 구심역할을 할 것으로 기대된다.

한편 노무현 대통령은 6자회담의 순조로운 진행과 함께 남북 정상회담의 성공적 개최 결과를 ASEAN 각국의 정상들에게 설명하고, 한반도 평화와 안정을 위한 우리의 노력을 ASEAN 각국이 적극적으로 지지해온 데 사의를 표명하였다. 노무현 대통령은 전

세계적인 과제가 되고 있는 초국가 범죄를 척결하기 위한 지역협력 구축노력의 일환으로 2007년 라오스를 대상으로 최초로 시행된 '한 · ASEAN 마약퇴치 지원사업' 의 성과를 높이 평가하였다.

또한 노무현 대통령은 2004년 한국과 ASEAN 11개국 정상들이 '한 · ASEAN FTA' 협상개시를 선언한 이래, 순차적으로 기본협정 · 상품협정 · 분쟁해결협정을 체결하였고, 금번 정상회의 계기에 서비스 협정에 서명하게 된 것을 환영하면서, 앞으로 남은 투자협정도 조기에 타결되어 한국과 ASEAN 간 FTA 협상이 완결되기를 기대하였다. 그리고 노무현 대통령은 ASEAN의 역내 개발격차 축소를 위한 'ASEAN 통합이니셔티브(IAI)' 에 대한 500만 달러 추가 지원 등 우리의 대ASEAN 개발협력 계획을 ASEAN 정상들에게 설명하였다.

한편 노무현 대통령은 역내 정보격차 해소를 위한 ASEAN 국가들과의 협력이 많은 성과를 거두었다고 평가하고, 앞으로도 정보통신 기술(ICT) 분야에서의 협력을 지속해 나갈 것임을 강조하였다. 노 대통령은 다양한 인종, 종교, 언어, 생활, 풍습 배경을 가진 동아시아인들 간에 화합을 촉진하기 위한 노력이 중요하며, 이를 위한 가장 좋은 방법은 문화교류를 활성화하는 것임을 강조하면서, 최근 동남아지역에서 한국의 대중문화가 폭넓게 소개되고 있는 등 양측 간 문화교류가 활발히 이루어지고 있는 점을 평가하였다.

마지막으로 노무현 대통령은 정상회의 참가국 정상들이 지난 2005년 정상회의 시 채택한 「한 · ASEAN 행동계획」에 따라 2007년 한 해 동안 추진된 한 · ASEAN 간 각종 협력사업들의 현황을 점검하는 제2차 이행보고서를 채택하게 된 것을 환영하였다. 이에 대해 정상회의에 참석한 ASEAN 각국의 정상들은 노무현 대통령의 '한 · ASEAN 정상회의' 참석을 환영하고, 한국이 ASEAN의 대화상대국으로서 활발히 활동하고 있음을 평가하였다. 또한 ASEAN 정상들은 한국이 ASEAN의 개발격차 해소를 통한 통합노력에 기여하고 있는 데 사의를 표하고, 앞으로도 계속적인 지원을 요청하였다.

ASEAN 정상들은 2007년 '한 · ASEAN 정상회의' 계기에 '한 · ASEAN 센터' 설립 양해각서와 함께 '한 · ASEAN FTA' 서비스 협정이 체결된 것을 축하하면서, 동 양해각서와 협정의 체결을 통해 앞으로 한 · ASEAN관계가 더욱 심화, 발전될 수 있을 것으로 기대하였다. ASEAN 정상들은 2007 남북 정상회담의 성공적 개최와 함께 6자회담에서의 진

전을 통해 한반도에 평화와 안정의 기반이 증진되고 있는 데 대해 환영의 뜻을 표하고, 우리의 남북관계 발전 및 북한 핵문제의 평화적 해결을 위한 노력에 대해 지지를 표명하였다. 이어 ASEAN 정상들은 교육, 농업기술, 산림, 대체에너지, 재해관리, 중소기업, IT, 관광, 금융 등 다양한 분야에서 한국과의 협력을 확대할 수 있기를 기대하였다.

제11차 '한 · ASEAN 정상회의' 는 지난 10년간 한국과 ASEAN 제반 분야에서의 협력을 평가하고, 향후 양측 간의 협력을 더욱 확대하기 위한 방안을 모색하는 의미 있는 회의였으며, 특히 정상회의 계기에 '한 · ASEAN 센터' 설립 양해각서와 함께 '한 · ASEAN FTA' 서비스 협정이 체결됨으로써 한국과 ASEAN 간의 '포괄적 협력동반자 관계' 를 보다 심화시키는 제도적 틀을 마련한 것으로 평가된다.

4. ASEM 정상회의

ASEM 정상회의는 아시아 13개국 정상 및 유럽연합(EU) 25개국 정상들, 그리고 EU 집행위원장이 만나 2년에 한 번씩 개최하는 아시아 · 유럽 정상회의를 의미한다. 2006년 9월 핀란드 헬싱키에서 개최된 제6차 ASEM 정상회의에서 몽골, 인도, 파키스탄, ASEAN 사무국, 불가리아, 루마니아 등이 추가로 가입하여 현재는 45개 회원국(EU 집행위원회 및 ASEAN 사무국 포함)으로 구성되어 있다.

ASEM은 세계 정치 · 경제의 3대 중심지역인 유럽, 북미, 아시아 지역 중 상대적으로 관계가 미약하여 '잃어버린 고리(missing link)' 로 불려왔던 아시아 · 유럽 간 관계 강화를 위해 출범하였다. 1996년 3월 태국 정상회의를 시작으로 2000년 10월 서울 정상회의를 거쳐 2006년 9월 핀란드에서 제6차 정상회의가 개최된 바 있다. ASEM 정상회의는 각국 정상이 배석자나 사전에 정해진 의제 없이 자유롭게 대화하고 의견을 교환하는 것이 특징이다. ASEM은 냉전 종식 후 세계 경제의 3대 축인 아시아, 북미, 유럽 중 상대적으로 연계성이 미약했던 아시아, 유럽 간 관계 강화에 대한 인식의 증대에 따라 1994년 10월 싱가포르가 ASEM 창설을 제의하고 한 · 중 · 일 ASEAN과 유럽연합(EU) 측이 동의하여 제1차 ASEM이 1996년 3월 태국에서 개최됨으로써 본격 출범했다.

우리나라와 ASEM 국가들과의 총 교역량은 1,993억 달러(2003년)로 우리나라 전체

교역량 3,726억 달러의 51.9%이며, 2003년 한 해 동안 우리나라의 ASEM 국가에 대한 직접 투자는 41억 4,000만 달러로 전체의 73%이고, ASEM 국가들의 대한 투자는 43억 4,000만 달러로 외국의 대한 총투자액의 67%를 차지하고 있다. 우리나라의 ASEM 참여 목표는 ①외교의 다변화를 통한 국익 증진 및 국가 위상 강화 ②역내 국가들과의 정치 · 안보 협력을 통한 한반도 안보환경 개선 ③국제경제질서 재편과정에 적극 참여하는 기반으로 활용한다는 데 있다. 즉 아시아 · 태평양을 포괄하는 경제협력체인 APEC과 유럽과 아시아를 연결하는 ASEM을 우리나라의 지역협력 외교의 양대 축으로 활용하며, 북한 핵문제 해결 등 한반도 안보환경 개선과 우리의 대북정책 추진에 대한 지지를 확보하는 것이다. 또 아시아 국가들의 시장 잠재력과 유럽국가들의 발전된 기술수준 및 경영기술의 공유에 주안점을 두면서, 무역투자 관계 확대를 통한 우리 통상 외교의 다각화 및 경제적 실익 극대화에 주력한다는 것이다.

1) 2004년 하노이 ASEM 정상회의

제5차 ASEM 정상회의가 10월 7~9일 베트남 하노이에서 개최되어 22개국 정상 및 17개국 정상 대리가 참여하였다. 정치 · 경제 · 사회 부문의 3가지 의제가 논의되었으며, ASEM의 미래에 대한 토의도 있었다. 특히 당시 제5차 회의에서는 EU에 신규 가입한 중동구 10개국과 ASEAN의 캄보디아, 라오스, 미얀마가 추가 가입하여 전체 회원국이 EU 집행위를 비롯하여 총 38개국으로 대폭 확대됨으로써 ASEM의 국제적 위상이 제고되는 계기가 마련된 가운데 개최되었다.

정치 부문의 의제는 '국제정세 및 새로운 세계적 도전 요인'이었으며, 다자주의 강화, UN의 역할과 개혁, 국제테러, 대량살상무기, 비전통적 위협과 전염병 등이 논의되었다. 노 대통령은 유엔 개혁, 이라크 문제, 테러리즘 등에 관해 전반적으로 언급하였을 뿐만 아니라 당면 현안에 대해서도 상세히 설명하고 이해와 협조를 구하였다.

경제 · 재무 분야의 의제는 '세계화 및 개방적 지역주의 맥락에서의 아시아 · 유럽 간 경제동반자 관계증진'이었고, 사회 · 문화 협력 분야의 의제는 '정보기술 및 세계화시대의 문화 다양성과 민족문화'였다. 이는 21세기가 정보기술 발전과 세계화의 심화에 힘입어 문화와 문명 간의 교류가 활발히 전개돼 인류문화의 보편성이 제고될 수 있다는

기대와 함께 특정한 문화가 일방적으로 확산되면서 문화적 다양성을 약화시킬 수 있다는 우려에 대한 ASEM 차원의 공동 대응을 모색하기 위한 것이었다.

노 대통령은 ASEM은 문화적 다양성이 그 어느 때보다 요구되는 21세기에 아시아 유럽 두 대륙 간의 이해와 신뢰의 기틀을 굳건히 해왔다고 평가하고, 특히 우리나라가 2002년 월드컵대회를 계기로 문화와 민족간 상호이해 증진을 위한 국제회의를 서울에서 개최한 점을 소개하고, 프랑스 · 싱가포르 · 덴마크와 함께 추진해 온 'ASEM DUO 장학사업' 의 5년간 연장에 대한 정상들의 지지를 요청했으며, 'ASEM 정보화 격차해소 사업' 이 지속적으로 추진될 필요가 있다는 점도 강조했다.

ASEM의 발전방향은 크게 ①ASEM의 확대문제 ②ASEM의 내실화 · 효율화로 모아졌다. 참석 정상들은 이번 13개 신규 회원국의 ASEM 가입을 환영하면서 2006년 차기 정상회의에 추가 확대문제를 토의할 수 있도록 외교장관들이 바람직한 방안을 마련하도록 했다.

이러한 논의의 결과로서 의장성명서를 비롯하여 「ASEM 경제 동반자관계 선언(Hanoi Declaration on Closer ASEM Economic Partnership)」 및 「문화문명 간 대화에 관한 선언(ASEM Declaration on Dialogue among Cultures and Civilizations)」 등 3개 결과 문서가 채택되었다. 그 중 「ASEM 경제 동반자관계 선언」은 아시아와 유럽의 경제적 잠재력과 시너지를 극대화시키기 위한 경제 동반자 관계 구축에 대한 정상들의 의지 천명과 다자무역체제 및 개방적 지역주의에 대한 지지표명, 향후 ASEM 경제협력의 중점 추진 방향 제시를 담고 있으며, ASEM 정상회의 결과 최초로 채택된 경제관계 문서라는 의미가 있었다.

제5차 ASEM회의에서 노 대통령은 경제 · 통상외교를 통한 국내경제 활력 기대 조성과 한반도 평화 안정을 위한 회원국 지지 확보, 그리고 IAEA 현안(우리의 핵물질 실험 문제)에 대한 국제적 신뢰 제고라는 3 가지 목표를 달성하였다. 노무현 대통령은 북핵 문제의 해결을 위한 ASEM 회원국들의 지지와 성원을 요청하고, 우리의 '핵의 평화적 이용에 관한 4원칙' 을 설명하였으며, 참가국 정상들은 이에 공감하면서 한반도의 비핵화를 강력히 지지하고, 6자회담의 조속한 재개를 촉구하는 내용을 포함한 의장성명을 채택하였다. 이외에도 주요 국제문제에 대한 논의를 주도하면서 우리의 입장을 각인시켰

으며, 아시아 · 유럽 간 경제협력 강화의지를 천명하였다. 특히 ASEM이 대화체로서뿐만 아니라 실질협력체로 발전되기를 기대하며, ASEM의 추가확대 환영 및 ASEM의 장래 발전에 기여하는 방향으로 진전되기를 희망한다고 밝혔다. 또한 차기 조정국으로서 ASEM 발전을 위한 기여 의지를 표명했다.

2) 2006년 헬싱키 ASEM 정상회의

노무현 대통령은 9월 핀란드에서 개최된 제6차 ASEM 정상회의에 참가하였다. 노 대통령은 아시아 조정국 정상으로서 개회식 연설, 아시아 정상회의 공동주재, 폐막 기자회견 등을 통해 우리의 위상과 리더십을 부각시켰다. 노 대통령은 6차 정상회의 의제였던 다자주의 강화 및 안보위협 대처, '세계화와 경쟁력, 문화 · 문명 간 대화' 라는 의제 토의 및 조정을 활발히 이끌었다. 또한 유럽의 경험을 토대로 한 동북아 다자안보협력에 대한 참여정부의 구상을 아시아 · 유럽 38개국의 정상들 앞에서 최초로 제시하였다.

회의 결과, 각국 정상들은 몽골, 인도, 파키스탄 및 ASEAN 사무국의 ASEM 아시아 회원국 신규 가입을 승인하고, 의장성명을 비롯한 이번 정상회의 3개 결과문서를 채택하기로 결정했다. ASEM의 장래에 관한 「헬싱키 선언 (Helsinki Declaration on the Future of ASEM)」, 한반도의 비핵화가 동북아의 안정을 유지하는 데 있어 필수적임을 강조하며 대화를 통한 북한 핵문제의 평화적 해결에 대한 지지를 표명한 「의장성명」(정상회의 의장성명은 한반도 문제 외에도 ①ASEM 출범 10년에 즈음한 범세계적 도전과 공동대응 ②지역 정세 ③다자주의 강화 및 안보 위협 대처 ④세계화와 경쟁력 ⑤환경 · 에너지 안보를 포함한 지속가능한 발전 ⑥문화 · 문명 간 대화 ⑦ASEM의 장래문제에 대한 정상들의 의지와 합의를 담고 있다), 「기후변화에 관한 선언」을 채택했다. 우리는 ASEM에서 채택된 신규 사업을 중에서 '조류인플루엔자 대응 워크숍 개최', '농촌지역 개발 포럼 개최' 의 두 가지 사업에 스폰서로 주도적으로 참여하게 되었다.

한편 노무현 대통령은 회의 기간 중 7차례의 양자 정상회담을 개최하여 아시아 · 유럽 국가 정상들과의 친분을 돈독히 하고 양자관계를 더욱 강화하는 기회로도 활용하였다. 또한 우리 대통령이 아시아 조정국 정상으로서 아시아 정상회의를 공동주재하고, ASEM 정상회의 개회식 연설과 폐막 기자회견을 갖는 등 2005년 부산 APEC에 이어 우

리의 위상과 리더십을 국제무대에서 한층 부각시켰다는 점도 빼놓을 수 없는 성과였다. 폐막식 기자회견을 통해서는 "이제 ASEM은 지난 10년간의 성과를 바탕으로 대화체의 수준을 넘어서 실질협력 강화를 추구해야 할 시점입니다. 정치, 경제, 문화 등 제반 분야에서 정부 · 민간 간 상호간에 다양한 협력의 네트워크를 구성하고 협력의 성과를 관리하는 시스템을 발전시켜 나가야 할 것입니다"라며 ASEM의 발전에 대한 의지를 밝히고 협력증진을 촉구하였다.

5. 유엔 총회 및 한 · 중미통합체제(SICA) 정상회의

1) 제60차 유엔 총회 정상회의

유엔은 창설 60주년을 기념하는 한편 지난 2000년 열린 밀레니엄 유엔 정상회의에서 채택된 빈곤 퇴치, 에이즈 확산 방지 등 '밀레니엄 선언' 이행 여부를 점검하기 위해 2005년 9월 14일부터 사흘간 정상회의를 개최하였다. 노무현 대통령은 9월 14~16일 뉴욕에서 개최된 '제60차 유엔총회 정상회의'에 참석하였다.

노 대통령은 유엔총회 연설에서 "유엔을 미래 국제질서의 거울"이라고 전제하고, 바람직한 유엔의 미래상을 "회원국 모두의 의견이 존중되는 호혜적 공동체"로 정의하였다. 또한 유엔 안보리의 개혁과정에서 '또 다른 강대국 중심주의'가 관철되어서는 안되며 · 민주성 · 책임성, 효율성의 바탕 위에서 '도덕적 권위를 증대하는 방향'으로 진행되어야 한다는 점을 지적하였다.

유엔 개혁 방향에 대한 대통령의 입장은 기조연설에서도 천명하였듯이 21세기 국제질서는 "강대국과 약소국, 그리고 중견국을 포함한 모든 나라가 공존하며 함께 이익을 누리는 공동번영의 질서"가 되어야 한다는 판단에 기초를 두고 있다. 동일한 맥락에서 대통령은 빈곤과 차별해소를 위한 범세계적 프로젝트의 추진 및 강대국 중심주의 경향의 극복 필요성을 강조하였다. 또한 이를 실현하기 위한 구체적 방법론으로 국제질서 주도 국가들의 이웃나라에 대한 존중과 국제적 합의 창출 및 대립해소 노력을 경주해야 하는 필요성을 강조하였다. 요컨대 강대국들이 '대의의 국제질서'를 위해 노력할 때, '힘'과 '대의' 간의 긴장은 해소될 수 있다는 것이다.

이와 더불어 노무현 대통령은 고위급 본회의 기조연설에서 "유엔 안보리 개혁은 민주성 · 책임성 · 효율성의 바탕 위에서 도덕적 권위를 증대하는 방향으로 진행되어야 하며, 21세기 국제사회 질서는 강대국 중심주의가 아닌 국제사회의 화합을 촉진하는 방향으로 형성되어야 한다"고 강조하고 170여 개국 정상들에게 지구촌의 빈곤과 기아문제 해결은 물론 인권증진과 정보격차 해소를 위해 우리의 책임과 역할을 다할 것을 약속하고, 유엔에 대한 한국의 지속적인 기여 의지를 재천명하였다.

또한 유엔의 가치를 실현해 온 모범국가이자 세계 11위 경제역량을 갖춘 중견국가로서 세계의 평화와 번영을 위해 적극적으로 기여하겠다는 뜻을 천명한 것도 주목할 대목이다. 이는 앞으로 대한민국이 국제무대에서 자기 목소리를 내고, 자신의 역량에 걸맞은 당당한 역할을 수행하겠다는 의지의 반영이라고 할 수 있다. 노무현 대통령은 이외에도 주요국 정상과의 회동 및 주요 언론과의 인터뷰 등 다각적 활동으로 다자주의에 대한 우리의 기여와 역할을 적극 부각시켜 국가 이미지를 제고하였다.

이에 따라 참여정부는 유엔을 중심으로 논의되는 세계 보편적 가치를 우리 외교정책의 기조로 한층 더 확고히 자리잡도록 하기 위한 노력을 본격화하였다. 평화구축 상비기금에의 기여와 정부개발원조(ODA: Official Development Assistance) 확대 계획을 포함한 중기 재정운용 계획을 수립하는 등 다각적인 후속조치를 시행하였다.

2) 한 · 중미통합체제(SICA) 정상회의

노무현 대통령은 2005년 9월 12일 코스타리카 산호세에서 개최된 다자형식(1+8)의 제2차 한 · SICA(중미통합체제) 정상회의에 참석, 니카라과 대통령 등 중미 8개국 정상들과 한 · 중미 지역 간 우호 협력증진방안에 대해 폭넓은 협의를 가졌다. 지난 1996년 과테말라에서 열린 첫 회의 이후 9년 만이다.

각국 정상들은 통상, 투자, 경제협력, 국제무대, 문화교류 등 다방면에서의 협력증진 방안을 담은 '한 · SICA 공동선언문'에 서명하고, 한 · 중미 간 호혜협력 관계를 더욱 발전시켜 나가기로 합의하였다. 우리는 양 지역 간 경제협력 관계를 긴밀히 하기 위해 중미경제통합은행 가입에 원칙적 합의를 보았으며, 중미 정상들은 우리 기업의 중미 진출 확대를 요청하였다. 양측 정상들은 중미와 미국 간 자유무역협정(CAFTA-DR)이 발효될 경우 우리

기업들이 이들 나라를 거쳐 미국 시장으로 진출하는 데도 협력을 강화하기로 하였다.

중미 8개국은 비록 규모는 작지만 미주시장 진출 거점 및 미래시장으로서의 중요성이 작지 않으며, 특히 국제무대에서 우리 입장에 대한 지지 기반을 강화하기 위한 중요한 협력 대상국들이다. 지난 1996년에 이어 제2차 한 · SICA 정상회담이 개최되었다는 사실 자체가 우리의 외교지평이 그만큼 확대되었으며 우리의 외교가 전방위적으로 펼쳐지고 있는 방증이라고 할 수 있다.

제3절 경제외교를 통한 국익창출 극대화

1. 선진 통상국가 구현을 위한 동시다발적 FTA 추진

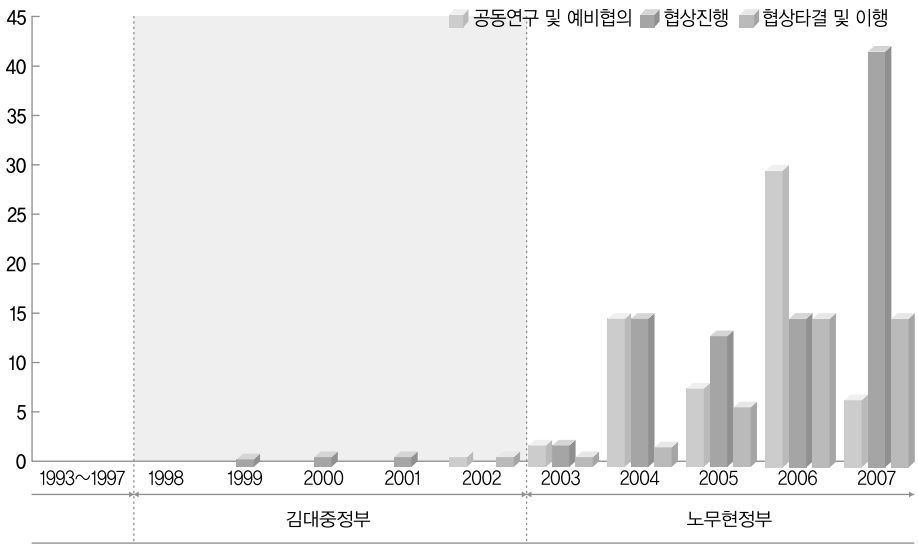
1) 추진 배경과 전략

우리나라는 1998년 11월 칠레와의 논의를 시작으로 본격적으로 FTA를 추진하였다. 참여정부는 출범과 더불어 동시다발적으로 FTA를 추진해 일본, 싱가포르, 유럽자유무역연합(EFTA)을 비롯한 여러 나라와 FTA를 논의하기에 이르렀다. 참여정부는 FTA를 경제안보의 초석이자 경제시스템 선진화와 경쟁력 제고수단으로 인식하고 이를 전략적으로 추진하였다. 동시에 참여정부는 세계경제의 자유화와 지역통합 추세에 보다 능동적으로 대처하여 왔다.

대외적으로는 선진국과 개도국의 샌드위치 압박, 전세계적 경제블록화, 대내적으로는 인구고령화와 잠재성장력 침체가 우려되는 한국의 상황에서 참여정부는 FTA 확산에 따른 피해 최소화와 안정적인 해외시장 확보에 주력하였다. 일례로 2007년 9월 현재 발효된 지역무역협정수(WTO 통보)는 총 194건이며, 세계무역기구(WTO)에 통보된 지역무역협정(330 여건으로 추정)내 교역이 전세계 교역의 50% 이상을 차지할 것으로 추정된다.

이러한 상황에서 참여정부는 다음과 같은 전략을 가지고 FTA를 동시다발적으로 추진하였다. 즉 참여정부 FTA 추진전략은 ①FTA의 효과 극대화를 위해 거대 경제권과의

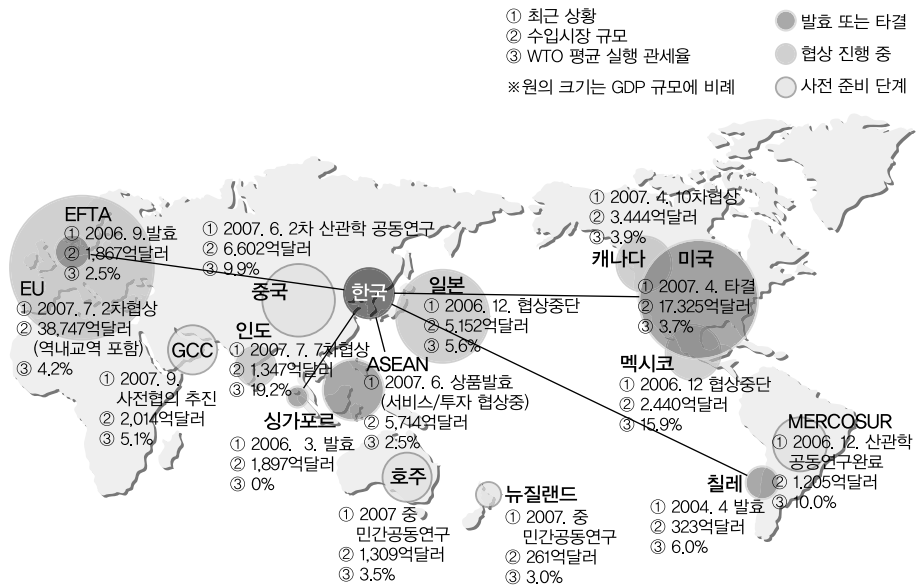
FTA 협상 관련 통계 (단위 : 대상수)



FTA 네트워크를 확대하면서 급성장하고 있는 신흥 유망국가와의 FTA 추진 병행 ②포괄적이고 수준 높은 FTA를 목표로 하되 국가별 특성을 고려하여 실용적으로 접근 ③FTA 추진과정에서 일반 국민과 업계 등 이해관계자의 참여를 제고, 국민적 공감대를 바탕으로 추진하는 것이었다.

이러한 전략하에 FTA 추진 과정에서 정상외교는 그 기틀을 마련하는 데 매우 효과적이었다. 선진 통상국가로서의 한국의 위상을 새롭게 하기 위한 정상외교는 특히 한 · ASEAN FTA와 한 · 미 FTA 체결에 결정적 계기를 제공했다. 노무현 대통령은 끊임없는 정상외교와 실무외교의 조화로운 전개를 통해 ASEAN과 북미 시장이라는 전략적으로 중요한 대규모 경제권역에서 우리 기업의 진출을 용이하게 할 터전을 닦았다. 궁극적으로 우리나라 FTA의 최종 목표는 우리 경제의 선진화와 경제적 이익을 극대화할 수 있는 거대 선진 경제권과의 FTA 네트워크를 형성하는 것이라 할 수 있다. 미국과 중국 · 일본 · EU · ASEAN 등 우리의 5대 교역대상국이 우리 전체 교역의 70%에 달하고 있는 상황에서 중 · 장기적으로 이러한 거대 경제권과의 FTA 추진효과는 매우 클 것으로 예상된다.

한국의 글로벌 FTA 네트워크 (2007년 5월 현재)



참여정부가 추진한 FTA는 2005년부터 본격 궤도에 들어서 미국, 캐나다, ASEAN, MERCOSUR(남미공동시장) 등 20여개 국가들과 협상 또는 협상전 논의를 진행하였다. 그 결과, 2006년 3월에는 싱가포르, 2006년 9월 EFTA와의 FTA를 발효시켰으며, 2007년에는 한 · 미 FTA 타결과 함께 한 · EU FTA가 출범하고, 한 · 인도 포괄적 경제동반자협정(CEPA), 한 · 멕시코 전략적 경제보완협정(SECA)을 위한 협상을 개시하였다. 또한 한 · 중 FTA 산관학 공동연구가 개시되는 성과를 거두었다. 일본과는 2003년 12월부터 6차례 협상을 가졌으나, 일본이 농산물 분야에서 지나치게 낮은 양허수준을 제시하여, 차기 협상 일정을 확정짓지 못하고 2004년 11월 이래 협상이 중단된 상태이다.

2) 한 · 미 FTA

한 · 미 FTA는 2005년 2~4월 중 3차례의 양국 정부실무자급 점검회의와 2005년 중 6차례의 양국 통상장관회담 등을 통해 그 필요성에 대한 양국 간 공감대가 형성되면서

2006년 2월 3일 공식적인 협상 개시가 선언되었다. 이에 따라 노무현 대통령은 7월 25일 '한 · 미 FTA 체결지원위'를 대통령 직속기구로 설치하고, 국회 '한 · 미 FTA 특위'를 구성하여 긴밀한 협력 체제를 구축하였다.

한 · 미 FTA 협상에는 26개 부처, 총 200여 명의 정부 대표단이 참여했으며, 외교통상부 내 한 · 미 FTA 기획단이 설치되어 협상과 관련된 총괄 업무를 수행하였다. 전 부처를 망라한 한 · 미 FTA 추진 및 점검체계도 구축되었다. 추진상황 점검, 협상쟁점 조정, 국내 보완대책을 검토하는 주간점검 회의가 개최되고, 대외경제장관회의 등도 운영되었다. 각 부처별 한 · 미 FTA대책반도 마련되어 관련 부처 간에 유기적으로 협조하고 관련 정보를 공유토록 하였다. 공식협상은 2006년 6월 시작된 이후 2007년 3월까지 총 8차례에 걸쳐 개최되었다. 정부는 분야별 경쟁력 수준과 개방의 파급효과 등을 감안해 '양국 모두 수용 가능한 이익의 균형 도출'이라는 목표를 설정하고, 협상 타결을 위해 최대한 노력하였다.

이 과정에서 노무현 대통령은 현안 문제가 있을 때마다 미국의 부시 대통령과 의견을 교환하였다. 2006년 9월 14일 워싱턴에서 열린 한 · 미 정상회담에서는 성공적인 FTA 타결을 위해 FTA협상 및 비자면제 프로그램(VWP) 가입을 추진하는 등 포괄적 관계지향을 통한 동맹관계의 저변을 확대 · 심화하기로 하였다. 2006년 11월 베트남 하노이 APEC 회의 시 부시 대통령과의 정상회담에서도 한 · 미 FTA협상의 적극적인 추진 의지를 재확인하고 양국 간 이익의 균형이 도출되어야 한다고 합의하였다. 또한 수시로 협상 의제에 따라 정상 통화로 우리의 입장을 설명하기도 하였다.

이와 동시에 노무현 대통령은 우리 국민들도 설득해나갔다. 특히 2006년 8 · 15 광복절 축사를 통해 노무현 대통령은 "미국과의 FTA는 선진국으로 가기 위한 또 하나의 도전이다. 도전은 항상 불안한 것이지만, 도전을 하지 않고는 더 나은 미래를 열 수가 없다. 그 동안은 일본의 성장 모델을 쫓아왔지만, 이제는 중국을 뿌리치고 일본을 넘어설 새로운 성공 모델을 만들어 나가야 한다. 그러자면 미국 시장에서, 특히 서비스 산업에서 미국과 경쟁하여 성공을 이루어 내야 한다"고 강조하였다. 이렇듯 노무현 대통령은 협상에서 유리한 고지를 점령하기 위해 미국을 설득하고, 안으로는 불안해하는 국민들을 다독거리며 한 · 미 FTA의 타결을 향해 험난한 풍랑을 헤쳐 나갔다.

이러한 과정을 거쳐 2007년 4월 2일 역사적인 한 · 미 FTA 협상이 타결되었다. 앞으로 양국 의회의 비준 동의를 거쳐 발효될 한 · 미 FTA는 한국에는 최대의 무역협정이고, 미국에는 1992년 타결돼 이듬해 의회 승인을 받은 북미자유무역협정(NAFTA) 이후 가장 큰 규모이다. 우리에게는 향후 진행될 각 나라들과 FTA 협상에 디딤돌이 될 전망이다. 한 · 미 FTA가 발효될 경우 양국에서 만들어진 공산품은 약 10년 뒤엔 모든 품목의 관세가 완전 철폐된다. 이 중 약 94%는 3년 안에 관세가 사라진다.

그러나 한 · 미 FTA의 체결 그 자체가 모든 현안을 해결해 줄 수 있는 완벽한 시스템이 아니라는 것은 누구나 알고 있는 사실이다. 피해를 입게 되는 산업과 국민도 있을 수 있고, 경쟁력을 강화시켜야만 살아남을 수 있는 산업도 있다. 한 · 미 FTA가 타결된 직후 우리 정부는 곧바로 한 · 미 FTA 타결로 손해를 보게 될 국민과 피해산업 분야에 대한 지원대책 마련과 국회 비준동의를 위한 대국민 설득 작업에 들어갔다.

특히 노무현 대통령은 2007년 4월 3일 청와대 영빈관에서 열린 '한 · 미 FTA와 한국경제 워크숍'에 참석해 "한 · 미 FTA가 비준되면 손해를 볼 수 있는 국민들에 대해 정부가 대책을 마련해 손해를 보지 않도록 해 주어야 할 것"이라고 강조했다. 또한, "단지 손해 보지 않을 수준이 아니라 어려워지는 분야에서 경쟁력 강화를 통해 위기를 기회로 만드는 전화위복의 결과도 만들어 내야 한다"며 "이를 위해 착실히 준비하고 대비해 나가야 한다"고 말하였다. 노 대통령은 "비준을 앞두고 찬반 주장들이 명확하지 않아 혼란스러우므로 국민들에게 정확한 정보를 전달할 필요가 있다"며 "협상 체결 이전과 달리 조건이 명확해졌기 때문에 이를 근거로 더 정확히 예측하고 국민들에게 알려 국민적 동의를 확보해 나가야 한다"고 덧붙였다. 이에 따라 정부는 한 · 미 FTA 관련 후속 대책을 마련하는 한편 국회 비준 동의를 받기 위한 노력을 하고 있다.

3) 한 · ASEAN FTA

우리나라는 일본, 중국 등 아시아 주요 국가들에 비해 한 발 늦게 ASEAN과의 FTA 추진에 나섰다. 그러나 FTA 공동연구를 2004년 3월 개시 이후 5개월 만에 완료하고, 2005년 2월 제1차 협상을 시작하여 10개월 만에 기본협정, 상품자유화방식, 분쟁해결 절차 협정 등 한 · ASEAN FTA의 핵심사항에 대한 합의를 이뤄냈다. 만 2년이 채 안 되는 단

시일 내에 후발주자로서의 약점을 일거에 만회하고, 향후 한 · ASEAN FTA 최종 타결을 위한 중요한 전기를 마련한 것이다.

여기에는 관련국과의 정상회담이 결정적 역할을 해냈다. 2005년 12월 13일 말레이시아 쿠알라룸푸르에서 개최된 한 · ASEAN 정상회의에서 노 대통령과 ASEAN 10개국 정상 간에 '포괄적 경제협력에 관한 기본협정'이 정식 서명되었다. 이제 교섭중인 투자협정을 체결하게 되면 한 · ASEAN FTA는 완결된다.

ASEAN은 인구 5억의 잠재력을 가진 신흥시장으로, 우리의 제5위 수출 시장인데다가 상당수 ASEAN 회원국이 고관세를 취하고 있다. 따라서 한 · ASEAN FTA가 발효되면 우리의 대 ASEAN 수출은 중장기적으로 약 42억 달러 가량 증가하고, 대 ASEAN 무역 흑자는 약 15억 달러 가량 증가할 것으로 예상된다. 또한 한 · ASEAN FTA 체결은 우리가 동아시아 경제통합의 중심축으로 부상할 수 있는 중요한 계기가 될 전망이다.

4) 한 · 캐나다 FTA

북미자유무역협정(NAFTA) 회원국인 캐나다와의 FTA 체결은 북미시장 진출의 전초기지로 활용할 수 있다는 측면에서 의미가 크다. 참여정부는 2004년 5월 대외경제장관회의에서 캐나다와 FTA 체결을 단기 과제로 추진하기로 결정하였다. 이후 2004년 11월 APEC 정상회의 참석을 계기로 한 · 캐나다 정상회담에서 양국 간 FTA 추진 타당성에 대한 양국 정부 간 예비협의를 추진하기로 합의함으로써 FTA 체결을 위한 첫발을 내디뎠다. 2005년 7월 제 1차 협상을 시작으로 2007년 6월까지 10차례 협상이 진행되었으며, 한 · 캐나다 FTA 체결 시 우리의 경쟁력 있는 제조업과 캐나다의 풍부한 천연자원 등 상호 보완적인 산업구조를 토대로 상호 실리에 맞는 교역관계를 한층 발전시킬 수 있을 것으로 기대된다.

5) 한 · EU FTA

EU는 미국을 능가하는 세계 최대의 경제권으로 농업 등 민감 분야에 있어서 상대적으로 우리에게 부담이 적을 것으로 예상되는 반면, 지속적인 EU 회원국의 확대로 역내 시장규모가 지속적으로 커지고 있어 FTA를 통한 시장 진출이 긴요해지고 있다. 그동안

EU는 WTO/DDA 타결에 우선순위를 두고 신규 FTA 협상 추진에 소극적 입장을 견지해 왔기 때문에 양측 간 FTA 논의에 별다른 진전이 없었으나 최근 DDA 협상 전망이 불투명하게 되고, 특히 한 · 미 FTA 협상 타결에 자극을 받아 한국을 비롯한 일부 국가들과 FTA 추진을 전향적으로 검토하기 시작하였다.

EU측은 2006년 5월 한 · EU 통상장관회담을 개최하여 한 · EU FTA 추진 문제를 주요 의제로 다룰 것을 제의해 왔으며, 이에 따라 개최된 통상장관회담(5월 15일)에서 양측은 FTA 추진을 전제하지 않고 사전 예비협의를 진행하기로 합의하였다. 양측은 7월 및 9월, 두 차례의 예비협의를 개최하여 양국 간 상호 관심사항을 분야별로 사전 점검하였다.

한편 정부는 한 · EU FTA 세미나 개최(2006년 6월 12일, 8월 25일)및 경제적 효과 용역 연구 진행, 한 · EU FTA 추진 관련 공청회(11월 24일) 개최 등을 통하여 한 · EU FTA 추진 필요성, 추진 시 경제적 효과, 분야별 고려 사항에 대해 업계 및 학계의 의견을 수렴하였다. 특히 한 · EU 공청회에서 참석자들은 EU의 시장규모 및 미국 등에 비해 상대적으로 높은 관세수준을 고려할 때 한 · EU FTA가 GDP와 수출의 증가를 통해 우리 경제에 도움이 될 것이라는 의견을 제시하였다.

EU 측도 2006년 10월 4일 DDA와 함께 WTO-plus의 양자주의를 함께 추구하겠다는 내용의 신통상정책 제안을 발표하였고, 2006년 11월 13일 ASEAN, 인도와 한국을 유력한 FTA 추진 후보국으로 적시하였으며, 집행위(Commission)가 한국에 대한 구체적 협상지침안을 이사회에 제출하는 등 EU 내부 절차를 순조롭게 진행해 왔으며, 2007년 4월 23일 EU 일반이사회에서 협상지침을 최종 부여하여 한 · EU FTA 출범 준비를 완료하였다.

우리 정부도 5월 1일 대외경제장관회의에서 한 · EU FTA 개시를 결정함으로써 협상개시에 필요한 국내적 절차를 양측이 모두 마무리함에 따라, 김현종 통상교섭본부장과 피터 만델슨 EU 통상담당집행위원은 5월 6일 서울에서 FTA 협상 출범을 공식 선언하였다.

EU와의 FTA는 우리나라가 유럽-동아시아-미국을 연결하는 '동아시아 FTA 허브'로 부상하는 확고한 계기를 마련하고, 세계 제1의 경제권, 우리 제2대 교역상대이자 제1의 투자파트너인 EU와의 교역확대에 기여할 것으로 예상된다. 미국, 중국, EU 등 3대 거대경제

권과 모두 FTA를 체결하거나 추진 중에 있는 국가는 세계적으로 칠레뿐이다. 따라서 우리나라가 3대 거대경제권과 성공적으로 FTA를 추진할 경우 무역에 있어 3각 균형관계를 구축하게 되어 우리 경제의 안정성이 크게 높아질 것으로 전문가들은 내다보고 있다.

6) 한 · 멕시코 SECA

한 · 멕시코 FTA의 첫 걸음은 2005년 9월 9일 노무현 대통령의 멕시코 방문에서 비롯되었다. 양국 정상이 양국간 교역 및 투자 관계를 제고하기 위해 가급적 이른 시일 내에 「전략적 경제보완협정(SECA)」을 체결하기로 합의하였던 것이다. 전략적 경제보완협정은 주로 중남미 국가 간에 추진된 FTA의 중간단계의 협정으로, 당초 우리 측은 상품 · 서비스 등 분야의 포괄적 자유화를 포함하는 FTA 체결을 추진하였으나, 멕시코 측은 국내 산업계의 반대 및 국내 정치 사정(2007년 대선) 등의 이유로 준FTA인 SECA의 추진을 희망하였다.

2006년 2월 1차 협상을 시작으로 2006년 3차 협상까지 개최되어 협정문안에 상당한 진전을 이루었으나, 현재 멕시코 측의 사정으로 협상이 소강상태에 있다. 멕시코와의 SECA 추진은 FTA 미체결국인 멕시코에서 우리 기업이 겪는 불이익을 해소하고 중남미 진출의 교두보를 확보하는 등 미주시장 진출 여건을 개선하는 데 많은 도움이 될 것으로 기대된다.

7) 한 · 인도 CEPA

미래 최대 소비시장으로 부상할 가능성이 큰 신흥유망시장이자 서남아 지역 경제허브로서 전략적 가치를 가진 인도와의 FTA는 2004년 10월 노 대통령의 인도 방문 시 정상회담에서 한 · 인도 공동연구그룹 출범에 합의함으로써 시작되었다. 2005년 1월부터 2006년 1월까지 총 4차례 진행된 공동연구그룹회의 결과 2006년 1월 「포괄적 경제동반자 협정(CEPA)」추진을 양국 정부에 건의하는 공동연구보고서가 채택되었다. 이 보고서는 양국 간 교역 및 경제구조의 보완성을 감안할 때, 포괄적이고 미래지향적인 양국 경제관계의 새로운 제도적 틀로서 CEPA가 필요하다는 내용을 담고 있다.

2006년 2월 6일 인도 대통령 방한 계기 양국 정상은 한 · 인도 CEPA 협상 개시를 선

언하였다. 이 선언에 따라 2006년 3월 1차 협상을 시작으로 2007년 4월까지 6차례 협상이 개최되었으며, 2007년 말까지 타결을 목표로 협상이 진행 중이다. 양국 간 상호보완적 산업구조를 감안할 때 한 · 인도 CEPA 체결 시 양국 간 교역증진 효과가 매우 클 것으로 기대된다. 한국은 전자 · 기계 · 수송장비 · 철강 · 석유화학 품목에서, 인도는 섬유 · 석유제품 · 광물 · 농산물 등에서 수출이 증가할 것으로 예상된다. 대외경제정책연구원은 한 · 인도 FTA 체결로 관세가 철폐될 경우 23억 달러의 무역수지 개선효과와 1조 3,000억원의 GDP 증가를 예상하였다.

8) FTA 공동연구 진행 및 기타 FTA 여건 조성

참여정부는 전 세계 국가를 상대로 동시다발적 FTA를 추진하는 것과 더불어 주요 국가들과의 FTA 공동연구 및 FTA 여건 조성에도 노력해 왔다. 먼저 한 · 중 FTA 민간공동연구 및 산 · 관 · 학 공동연구를 추진하였다.

우리의 최대 교역 대상국으로 부상한 중국과는 2004년 11월 ASEAN+3 계기 한 · 중 정상회담에서 '한 · 중 FTA 민간공동연구' 를 실시하기로 합의하였다. 이에 따라 우리나라 대외경제연구원과 중국의 국무원발전연구중심은 2005년 7월부터 2006년 11월까지 총 4차례에 걸쳐 FTA의 거시경제적 효과, 민감 분야 등 양측 관심사항을 중점적으로 연구하였으며, 2006년 12월 최종 보고서에서 한 · 중 FTA에 대한 보다 심층적이고 체계적인 연구를 위해 산 · 관 · 학 공동연구가 필요하다는 제안을 하였다.

2006년 11월 17일 APEC 각료회의 계기 한 · 중 통상장관회담에서 한 · 중 양국은 FTA 산 · 관 · 학 공동연구를 개시하기로 합의하였다. 이에 따라 한 · 중 FTA 산 · 관 · 학 공동연구가 2007년 3월 말 출범하여 진행 중이다. 중국과의 FTA는 중국시장을 선점하는 효과가 큰 반면, 양국 간 유사한 농수산물 작목 및 소비구조, 지리적 인접성 등으로 우리 농산물 등에 상당한 타격이 예상된다. 앞으로 한 · 중 FTA의 협상개시 여부는 산 · 관 · 학 공동연구의 결과, 농수산물 등 민감품목에 대한 보호수준, 국내 각계와의 협의 등을 거쳐 최종 결정할 예정이다.

또한 한 · MERCOSUR 무역협정 공동연구도 추진하였다. 한국은 중남미 최대의 경제통합체이자 인구 2억 2,000만 명의 거대 신흥시장인 MERCOSUR(남미공동시장)와 FTA

체결에 높은 관심을 가져왔다. 2004년 11월 노무현 대통령은 남미 방문 시에 브라질, 아르헨티나 정상과 한 · MERCOSUR 무역협정 공동연구를 추진하기로 합의하였다. 이에 따라 2005년 이후 4차에 걸친 정부 간 공동연구 회의가 개최된 후, 2006년 12월 공동연구가 완료되었다. 공동연구에서는 양측 간 무역협정의 경제적 영향 분석 및 관세 · 비관세 제도와 정책방향에 대해 검토하였으며, 협상개시 여부는 MERCOSUR 측 반응 등을 종합적으로 고려 지속적으로 검토해나갈 예정이다. MERCOSUR와 FTA를 체결할 경우, 인구 2억 ,2000만명의 떠오르는 거대 신흥시장으로의 진출 기반을 마련하게 된다. 아울러 관세장벽 제거를 통한 공산품 수출 증대와 안정적인 원자재 수입선을 확보하고, 나아가 심화되는 미주지역 경제통합 추세에 적극 대응할 수 있을 것으로 기대된다.

나아가 참여정부는 걸프협력회의(GCC)와의 사전예비협의도 추진하였다. 걸프협력회의(GCC)는 사우디아라비아, 쿠웨이트, UAE, 바레인, 오만, 카타르 간 체결된 관세동맹 형태의 경제협력체로서 중동 지역 최대의 경제권이다. 2007년 3월 25일 노무현 대통령의 사우디, 카타르 국빈방문을 계기로 한 · GCC 간 FTA 추진이 합의됨에 따라 현재 2007년 내 FTA 협상 출범을 준비하기 위한 사전협의가 추진되고 있다. 석유 및 석유류 제품에 대한 우리의 높은 GCC 의존도(원유 수입의 68%, LNG 수입의 47%)와 우리의 주요 경쟁국인 중국, 일본 등이 이미 GCC 국가들과 FTA 협상 중인 점 등을 감안할 때 조속한 시일 내에 FTA 협상을 추진할 예정이다.

2. 에너지 · 자원 확보를 위한 투자형 정상외교

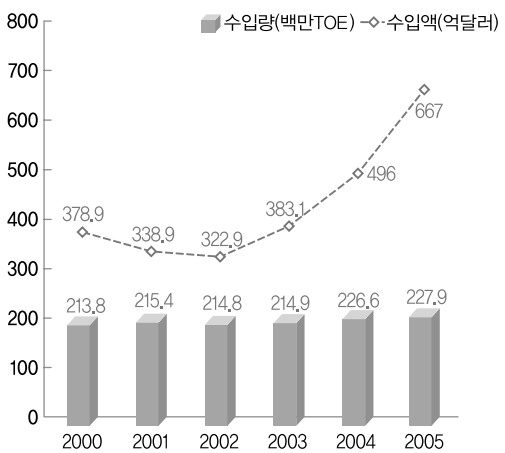
1) 추진 배경

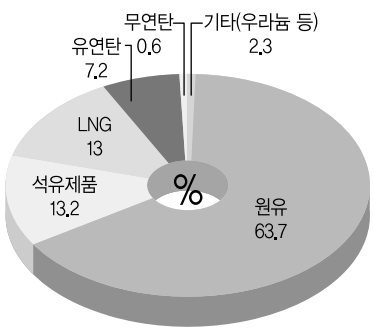
참여정부 이전 우리나라의 해외자원 개발 상황은 커다란 성과가 없었다. 그 이유는 에너지 자원 개발은 투자기간에 비해 회임기간이 길고 리스크가 많기 때문이었다. 또한 김영삼 정부에 들어와 동력자원부가 폐지됨에 따라 정부는 자원문제에 관해 사실상 손을 놓고 지내왔다. 더욱이 1997년 외환위기가 덮쳐오면서 정부는 물론 기업들도 자본회임기간이 긴 해외자원개발 부문을 축소하거나 아예 포기하는 상황까지 발생하였다.

참여정부 출범 이후에도 우리의 경제성장에 절대적인 영향을 미치는 원유가는 끊임없이 올라 우리의 경제성장에 먹구름을 드리웠다. 2004년 3월 국제유가가 배럴당 30달러를 넘어서기 시작했고, 5월에는 배럴당 40달러, 그리고 하반기부터는 OPEC의 증산결정에도 불구하고 50달러를 넘어섰다. 더욱이 2006년 세계 석유소비는 하루 8,400만 배럴이지만 생산여유분은 100만~150만 배럴에 불과해 보통 안정기 때의 여유분 300만~400만 배럴에 한참 못 미치고 있는 실정이다. 이러한 상황으로 세계 각국은 국가안보 차원에서 에너지 · 자원확보 경쟁에 돌입하였다. 9 · 11테러 이후 그동안 시장안정요인이었던 미국과 사우디아라비아 간 관계가 불안정해지고 국제유가가 급등하면서 에너지 · 자원 경쟁이 시작되었다. 또한 본격적인 경제성장기에 진입한 중국 · 인도가 국가전략적 차원에서 에너지 자원 확보에 나서면서 자원경쟁은 본격화되었다. 9 · 11테러를 기점으로 미국은 전략비축유를 10억 배럴까지 늘렸고, 중국과 일본은 아프리카의부채를 탕감해주거나 개발원조를 해주면서 에너지 자원을 확보하고 있다.

우리나라의 경우, 에너지 해외수입 의존도는 96.5%, 2005년 수입액은 667억 달러(전체 수입액의 4분의 1)로 전년 대비 33.5%가 늘어나는 추세였다. 이는 우리 수출 1 · 2위 품목인 반도체(300억 달러)와 자동차(295억 달러)의 수출합계를 훨씬 웃도는 수치

2005년도 에너지 수입액 및 수입량	2005년도 에너지원별 수입액 비중





자료 : 산업자원부

다. 또한 원유수입 중 81.7%는 중동에서 들여온다. 현 상황에서 우리 경제의 파이프라인이 중동과 연결돼 있다고 해도 과언이 아니다. 수입국 다변화 또한 절실히 필요한 과제이다. 세계 4위 원유 수입국, 세계 7위의 석유소비, 10위의 에너지 소비국인 우리나라 입장에서도 에너지 · 자원확보 경쟁에 적극적으로 돌입할 수밖에 없는 상황에 직면하게 되었다.

이러한 상황 속에서 참여정부는 자원외교 패러다임을 기존의 '안정적 에너지 도입' 위주에서 '적극적인 해외자원 개발' 중심으로 전환했으며, 그 과정에서 에너지 · 자원 확보를 위한 정상외교는 매우 중요한 역할을 담당하였다. 노무현 대통령은 2003년 3월부터 2007년 4월까지 총 53회의 해외 정상외교를 펼치면서(우리 정상으로서 최초로 방문한 나라 13개국) 우리의 외교지평을 확대하는 동시에 에너지 · 자원 확보에 주력하였다. 노무현 대통령이 방문한 대부분의 국가들은 에너지 · 자원 부국 또는 우리 기업의 통상진출에 필수적인 국가들로 실제로는 경제적 지평확대를 위한 노력이었다고 볼 수 있다.

또한 노무현 대통령은 자원정상외교를 통해 민간기업이 독자적으로 진출하기에는 어려움이 많은 러시아 · 중앙아시아 · 중남미 · 아프리카 등 전 세계에 걸쳐 자원보유국이라면 오지도 마다않고 직접 찾아가 자원협력을 추진하고, 우리 기업의 진출의 돌파구를 열어 주었다. 나아가 단순히 자원만 개발해주거나 수입선만을 다변화시킨 것이 아니라 그 나라에도 실질적으로 필요한 플랜트사업을 함께 참여시킴으로써 개발국에 대한 인프라 구축으로 생산의 시너지를 발휘할 토대를 구축하는 데 도움을 주었다.

2) 지역 특성에 따른 에너지 · 자원 외교 전개

참여정부의 에너지 · 자원확보 정상외교는 2004년 9월 러시아와 카자흐스탄을 대상으로 시작되었다. 이하에서는 노무현 대통령의 에너지 · 자원 확보 정상외교 현황과 성과를 주요 방문국가별로 간략히 살펴보고자 한다.

(1) 카자흐스탄

1992년 양국 수교 이후 우리 정상으로서는 최초로 노무현 대통령이 2004년 9월

19~20일 중앙아시아의 자원 부국 카자흐스탄을 국빈 방문해 나자르바예프 대통령과 정상회담을 가짐으로써 우리 기업의 카자흐스탄 자원개발 참여가 본격화되었다. 특히 카스피해 잠빌 광구의 경우 노무현 대통령이 강력하게 요구해 1개국 1광구 원칙을 깨고 2개 광구를 1개 광구로 병합하여 서명한 것은 우리나라 정상 자원외교의 큰 성공사례로 기록되고 있다.

이를 통해 우리나라는 한국석유공사와 카자흐스탄 국영석유사 간에 마함벳 지역의 유망 유전인 '잠빌' 광구 개발에 관한 의정서를 체결함으로써 카자흐스탄 석유개발 참여를 본격화하였다. 대한광업진흥공사도 카자흐스탄 국영우라늄공사 간에 '브데노브스코예' 우라늄 광산 공동개발을 위한 양해각서를 체결해 최초의 해외 우라늄개발 참여라는 성과를 올렸다. 또한 나자르바예프 대통령은 우리 기업의 카스피해 유전개발 및 우라늄 등 광물자원 개발, 석유화학, 조선 등 플랜트건설 진출을 돕겠다는 의사를 표명하기도 하였다.

(2) 우즈베키스탄

2005년 5월 10~12일 중앙아시아의 자원부국이자 최대 인구보유국인 우즈베키스탄을 국빈 방문한 노 대통령은 카리모프(Islam Karimov) 대통령과 정상회담을 갖고 양국 간 자원 · 에너지 개발협력 활성화를 통해 실질협력 관계를 강화하기로 합의하였다.

카리모프 대통령은 아시아 국가 중 우즈베키스탄 투자 1위국인 한국과의 경제협력에 깊은 관심을 나타내며, 우리 기업이 아랄해 유전, 가스전 개발, 금 · 우라늄 · 동 등 광물자원 개발, IT · 섬유 · 전자 · 자동차 부품 등의 분야에 진출하면 지원을 아끼지 않겠다고 밝혔다. 카리모프 대통령의 이러한 반응은 한 나라의 에너지 · 자원 외교에 있어서 상대국과의 호혜적인 협력 경험이 얼마나 중요한 것인가를 단적으로 보여주는 사례이기도 하였다. 양국 정상은 자원협력 양해각서를 비롯해 사회보장협정, 섬유기술협력 양해각서 등 주요 실질협력 분야별로 총 13개의 기관 간 약정과 양해각서를 체결하여 실질협력의 법적 · 제도적 토대를 마련하였다.

이에 따라 석유공사와 중소기업협동조합은 우즈베키스탄 국영석유사인 Uzbekneftegas와 유전개발 협력 양해각서를 체결하여 유전탐사 · 개발에 공동 노력키

중앙아시아 주요국의 산유량과 추정 매장량 (2004년 기준)

로 함에 따라 중앙아시아 지역의 신규 유전개발에 참여하게 되었다. 특히 중기협의 참여는 해외자원개발에 관심 있는 국내 중소기업이 석유공사와 공동으로 유전개발에 참여하게 되는 첫 번째 사례를 만들었다.

광물자원 분야에서도 자파드노 금광 및 잔타우르 우라늄 광산 등에 대한 공동탐사 및 개발 협력 추진을 위해 광업진흥공사와 우즈베키스탄 지질위원회 간 양해각서를 체결하여 전략 광물의 공급 다변화 기반을 마련하였다. 지질자원연구원도 우즈베키스탄 지질위원회와 기술협력 양해각서를 체결하였다. 따라서 양국 자원연구기관 간 협력을 통하여 우리 기업의 개발참여에 필수적인 우즈베키스탄 지역의 지질 광물자원 자료의 DB화 및 디지털 종합지질도 작성, 지질정보시스템(GIS) 기술을 활용한 유망 지질대 도출 등 광물자원을 분석 · 제공할 수 있게 되었다.

(3) 인도 · 베트남

2004년 10월 인도를 국빈 방문한 노무현 대통령은 만모한 싱 총리와 정상회담을 갖고 포스코의 인도 제철소 건설투자를 통한 철강협력 강화, 한 · 인도 간 제3국 가스전 공동개발 추진 등 자원 · 에너지 분야에 대해 중점 논의하였고, 이를 계기로 현안 해결의 분기점이 마련되었다. 이 외에도 두 정상은 양국 간 무역규모를 2008년까지 100억 달러 규모로 확대할 것과 '평화와 번영을 위한 장기적 협력동반자 관계' 구축에 합의함

으로써 양국관계의 획기적 발전을 위한 큰 틀을 마련하였다.

인도에 이어 베트남을 방문한 노무현 대통령은 천득렁 주석과의 정상회담을 통해 '포괄적 동반자 관계'를 심화 확대해 나갈 실질적 경제협력 강화에 합의했다. 이를 기초로 양국은 한 · 베트남 자원협력 양해각서를 체결하고 유전개발, 전력 및 원전건설 등의 분야에서 상호이익을 극대화하는 방향으로 적극 협력해 나가기로 하였다.

노 대통령의 베트남 방문 당시 양국 간 교역액은 지속적으로 증가하고 있었으나 베트남 측이 심각한 무역 역조에 대해 불만을 가지고 있었고, 이 문제가 양국 간 추가 협력의 걸림돌이 되었다. 베트남 측의 문제 제기에 대해 노 대통령은 한 · 일 간 무역불균형 현상을 예로 들어 구조적인 불가피성을 설명하는 동시에 그 폭을 최소화하기 위한 노력을 약속함으로써 통상마찰로의 비화 가능성을 봉쇄하였다. 또한 베트남 정부가 관심을 가지고 있는 투자 증진 문제와 관련하여 투자 확대 의향을 밝히면서 오히려 베트남 정부로부터 투자환경개선 약속을 받아냄으로써 우리 기업의 진출 확대를 위한 여건을 강화했다.

한편 베트남 자원 개발과 관련하여 노 대통령의 방문은 두 가지 대표적인 협력 성과를 이끌어냈다. 우선 양국 정상은 베트남 15-1광구의 매장량 추가확보를 위한 시추를 실시키로 합의하였는데, 동 광구는 6억 배럴 매장량을 자랑하는 베트남의 두 번째 대규모 광구로서 이미 2003년에 개발에 착수하여 생산 중이었다. 동 광구에는 우리 석유공사와 SK가 각각 14.25%와 9%의 지분을 가지고 생산에 참여하고 있었으므로 추가 시추 합의는 지속적인 지분 활용의 의미가 있는 것이었다.

또한 정상 회담을 계기로 우리 측의 베트남 11-2 가스전 생산물 확보도 탄력을 받았다. 당시 우리 기업들은 순전히 상업적 차원에서 우리 자본과 기술로 베트남 11-2 광구 가스전을 개발하였는데, 생산물 분배 · 매매와 가스 수송에 관한 계약이 현안으로 있었던 시기였다. 이와 관련, 정상 방문 계기로 우리 측은 관련 계약이 연내에 순조롭게 서명될 수 있도록 베트남 측에 협력을 요청하였으며, 베트남 측은 이에 적극 협력하기로 약속하였다. 베트남 정상 회담 이후 우리 기업으로 구성된 컨소시엄은 2005년 가스매매 및 수송 계약을 체결하였으며, 2006년 1월 17일 생산시설 준공식을 갖고 일일 평균 가스 2900만 톤, 초경질원유 4200배럴을 생산하는 성과를 거두게 된다.

추가적으로 베트남 정상회담의 주요 성과로는 호치민시 냐베(NhaBe) 신도시 개발 사업을 들 수 있다. 동 사업은 2004년 노 대통령의 베트남 방문을 계기로 우리 기업(GS건설)이 호치민시 측과 합의한 것으로서, 합의 내용은 호치민시에 도로를 건설해 주고 그 대가로 토지로 받아 신도시를 건설한 후 아파트 대여 등을 통해 투자금(약 3억 달러 정도)을 회수하는 것이었다. 그런데 도로건설 비용, 제공받는 부지(대토부지)의 가격 산정 및 대토부지 선정과정에서 GS건설과 호치민시 간에 이견이 많아 사업 추진이 장기화 되고 있었다. 이에 따라 노 대통령은 2006년 11월 APEC 정상회담 시 베트남 주석에게 직접 협조를 요청하였고, 그 결과 사업진행이 빨라져 07년 2월초 사업이 본격적으로 추진되게 되었다.

(4) 아르헨티나 · 브라질 · 칠레

노무현 대통령은 2004년 11월 남미의 아르헨티나 · 브라질 · 칠레 3개국을 방문했다. 이 순방은 우리의 해외자원개발 역량과 정책을 알리는 시발점이 됨과 동시에 상대국가의 지원합의를 받아냄으로써 향후 동지역 진출을 위한 초석을 다지게 되었다. 더욱이 미개척지나 다름없는 남미 주요 자원부국 3개국과의 에너지 · 자원분야의 협력 관계를 다지게 된 것은 남미 순방의 가장 큰 성과라고 볼 수 있다.

아울러 노 대통령의 남미순방으로 신흥 잠재시장으로서 높은 성장률을 보이고 있는 중남미 시장 진출의 계기를 확실하게 마련했다. 우선 노 대통령은 아르헨티나 · 브라질 · 칠레와의 관계를 '21세기 공동 번영을 위한 포괄적 동반자 관계'로 격상시켜 전방위 협력 체제를 구축했고, 중남미 최대 경제블럭인 남미공동시장(Mercosur)과의 무역협정 타당성 공동연구를 시작하기로 이들 국가와 합의함으로써 협력의 토대를 닦았다. 또한 아르헨티나와는 전대차관 지원을 위한 양해각서를 체결하고, 브라질과는 통상분야에서의 고위급 협의체제 유지와 한 · 브라질 IT협력센터 설립에 합의했다. 아르헨티나와는 농축산 · 자원 · 에너지 등 상호 보완적 협력이 가능한 분야의 사업 발굴을 위해 민 · 관이 공동으로 참여하는 조사단을 아르헨티나에 파견하기로 합의하는 등 장기적인 차원에서의 협력 기반을 마련했다.

노 대통령은 자원 · 에너지 외교 및 시장 개척을 위해 아르헨티나에 이어서 브라질을

방문했다. 이번 브라질 방문은 BRICs 외교의 완결판이었다. 특히 브라질에서는 자원 외교가 빛을 발했다. 예를 들면 정상회담을 계기로 포스코가 브라질에서 20억 달러 규모의 철광석 1억 톤을 구매하는 계약을 체결하였고, LG니코는 8억 달러 상당의 동광석을 도입(매년 18만 톤)하기로 하였으며(아르헨티나 포함) SK도 총 3.6억 배럴의 원유채광권을 계약했다.

양 정상의 호혜적인 경제협력을 위한 노력도 구체적으로 이루어졌다. 수출입은행은 'Banco do Brasil'에 한국상품 구매 촉진을 위한 1억 달러의 신용을 제공키로 하였으며, 중소기업진흥공단은 양국 중소기업간 협력을 지원키 위해 상파울로 사무소를 개소하는 등 양국 간 협력이 자원 · 에너지를 넘어 교역 확대와 브라질의 경제 개발 지원을 위한 협력의 기틀을 마련했다.

(5) 아프리카

노무현 대통령은 2006년 3월 6~13일 아프리카 3개국(이집트 · 나이지리아 · 알제리)을 방문했다. 아프리카 3개국 순방은 2004년 러시아 · 카자흐스탄을 시작으로 본격화된 자원외교의 연장선상에서 이루어진 것으로서, '아프리카'라는 거대한 잠재력을 가진 땅에 자원 확보를 위한 새로운 거점을 마련했다는 의미를 지닌다. 이 지역은 아프리카에서도 500억 배럴 규모의 원유매장량과 함께 광물자원 개발 잠재력이 높아 자원개발에 대한 관심이 크게 집중되고 있는 곳이다. 이들 국가와의 자원협력은 중동 의존적인 도입선에서 벗어나 향후 안정적인 자원 확보에 크게 기여할 수 있게 되었다. 또한 자원개발과 연계한 플랜트 수출시장에도 활력을 불어 넣어 '제 2의 중동'으로 자리매김하는 전환점이 되었다.

첫 순방국인 이집트에서도 에너지 개발사업과 석유화학 시설 등 플랜트 분야에서 한국 기업의 참여 확대를 위해 협력하기로 합의하였다. 산유국이면서 아프리카에서 가장 국토 면적이 넓은 알제리에서는 석유 국제공동비축 규모를 현재의 200만 배럴에서 600만 배럴로 확대, 연간 60억원 규모의 저장수입과 함께 비상시 우선 구매권을 확보하였다. 이는 알제리로서도 석유소비가 급증하는 동북아시장 진출을 위해 우리나라를 석유물류 거점으로 활용하는 윈-윈 프로젝트라 할 수 있다. 또한 알제리와는 '가스협력 양해

석유 · 가스개발의 자원확보 정상외교 주요성과	
국가명	성과사업
러 시 아	• 서캄차카 유전개발 지분매매계약 체결(2005년 12월) [지분감안시 15억배럴 확보] • Tigil/Icha 유전개발 본계약 체결(2005년 12월) 및 탐사중 [지분감안시 14억배럴 확보] • 한 · 러 가스협정 체결(2006년 11월)
카자흐스탄	• 잠빌광구 공동개발 합의의정서 체결(2006년 9월) [지분감안시 4.5억배럴 확보]
나이지리아	• OPL 2개 광구 생산물분배계약 체결(2006년 3월)[지분감안시 12억배럴 확보] • 가스발전소 건설을 통해 33억달러 규모의 플랜트 수출효과
우즈베키스탄	• 아랄해 가스전 생산물분배계약 체결(2006년 8월) [지분감안시 3억배럴 확보]
아제르바이잔	• Inam 광구 지분참여 독점협상권 확보(2006년 5월) [지분감안시 최대 4억배럴 확보기대]
베 트 남	• 11-2광구 생산시설 준공(2006년 11월) 및 생산개시
몽 골	• 에르데넷 동광 정밀탐사중 [2009년부터 연 3만톤 생산]

각서', '태양광발전 협력 양해각서' 등을 체결, 신에너지 개발 및 도입선을 다변화하고 광물개발 잠재력이 높은 알제리의 자원을 선점하는 성과를 거뒀다.

나이지리아는 아프리카 최대의 산유국이자 사하라 사막 이남의 블랙 아프리카 최대 강국이다. 노 대통령의 이집트에 이은 나이지리아 방문은 그야말로 우여곡절을 겪은 험난한 여정이었다. 그것은 나이지리아 국내 상황으로 일정이 변경되고, 또한 입국 비자를 받아야 하는 것은 물론 여러 가지 풍토병에 걸릴 위험이 높은 곳이었기 때문이었다. 하지만 노 대통령의 방문은 '한국이 나이지리아의 유전 두 곳을 확보하는 결정적인 역할'을 하였다.

노무현 대통령의 방문으로 우리나라는 나이지리아와 총 20억 배럴 규모의 해상유전 개발 본계약을 체결하는 등 포괄적인 에너지 · 자원 협력관계를 구축하게 되었다. 유전 개발에 성공할 경우 전체 지분의 60%인 12억 배럴의 원유를 확보하게 된 것이다. 또한 전력사정이 열악한 나이지리아에서 유전사업과 연계해 발전사업까지 확보한 것은 에너지 산업 동반진출이라는 '한국형 해외 자원개발 모델'의 첫 번째 성공사례라 할 수 있다. 발전사업 동반진출을 통해 향후 225만Kw 규모의 발전소와 1200km의 가스관로 건설에 착수할 경우, 2010년경에는 나이지리아 전체 전력공급의 20%를 우리가 담당하게 된다.

3) 에너지 · 자원 정상외교 평가

이처럼 노무현 대통령의 에너지 · 자원 확보 정상외교는 기대 이상의 많은 성과를 거두었다. 그중에서도 러시아, 카자흐스탄, 나이지리아, 우즈베키스탄, 아제르바이잔, 베트남 , 몽골 등에서 거둔 성과는 특별히 의미 있고 주목할 만하다고 평가할 수 있다.

참여정부 들어와 본격화된 에너지 · 자원 확보 정상외교는 자원외교 패러다임을 기존의 '안정적 에너지 도입' 위주에서 '적극적인 해외자원 개발' 중심으로 전환했으며, 또한 그동안 특정지역 특정국가에 주로 국한됐던 도입선을 다변화했다고 평가할 수 있다. 일례로 중동에 대한 의존도가 80%에 달하는 석유의 경우 러시아 · 카자흐스탄 유전을 확보함으로써 새로운 도입선을 개척하였고, 국내 수요의 65%를 호주로부터 수입하는 철광석은 인도 · 브라질을 개척함으로써 물량확보와 가격 측면에서 유리한 입지를 확보했다.

또한 에너지 · 자원 확보 정상외교를 계기로 우리 기업들의 해외자원개발 투자도 크게 늘어났다. 2005년 9억2000만 달러를 투자해 처음으로 외환위기 이전 수준을 상회하였고, 2006년은 31억 달러 규모를 더 추가로 투자했다. 일례로 석유공사는 2005년 예멘에서만 약 15억 배럴에 달하는 3개 광구를 낙찰 받았으며, 2006년 2월 베트남에서 3억 배럴 규모의 추가 유전개발에 성공했다. SK는 리비아에서 하루 15만 배럴 증산에 성공했으며, 브라질 유전탐사를 통해 2000만 배럴을 확보했다. 대우인터내셔날도 미얀마에서 국내 5년치 수입분에 달하는 대규모 가스전을 개발했다.

광물 분야에서는 SK가 2007년 1월 총 3억 톤 규모의 호주 타로보라 유연탄광을 확보한데 이어, 대한광업진흥공사(광진공) 및 LG니꼬가 2월 페루 마르코나 동광 탐사사업을 통해 4억 톤 규모의 매장량을 확보, 2009년부터 채광에 착수할 계획이다. 해외자원 확보와 함께 동반진출이 유망한 플랜트도 침체국면에서 성장세로 돌아서 2005년에는 전년 대비 89% 증가한 158억 달러를 기록했다. 필리핀 정유설비프로젝트, 터키 이스탄불 경전철사업, 인도 발전소 건설사업 등을 수주했고, 우리 기업의 진출 거점인 중동지역에서는 정유설비에 특화된 대형플랜트 수출이 잇따르게 되었다.

에너지 · 자원 확보 정상외교 주요성과

일시	방문국	주요 성과	추진현황
2004.9	러시아	• 서캄차카 유전개발	석유공사-Rosneft 공동개발 MOU 체결 한국측 지분(40%) 매입 완료(2005.12)
		• 옐가 유연탄개발	광진공 – 러, 사하공화국 MOU 체결 한국 컨소시엄(광진, LG, 포스코) 구성(2005.8)
		• 동시베리아 송유관	송유관 협의회 구성(4개분과, 21개사) 후판(1만톤), 코팅소재(6천톤) 등 공급
		• 한 · 러 가스협정	2006년 11월 가스협정 체결
	카자흐스탄	• 잠빌유전 개발	정상회담시 잠빌 · 제티수 광구 병합 한국지분(27%) 약정체결(2005.2)
		• 우라늄광 개발	광진공 – Kazatomprom MOU 체결 한국 컨소시엄(광진, 한수원 등) 구성(2005.7)
2004.10	베트남	• 15-1광구 추가탐사	갈사자(1.2억배럴, 2005.9) 및 백사자(10억배럴, 2006.2) 추가유전 발견
		• 11-2광구 매매계약	베트남(PV)과 가스 매매계약(2005.4) 및 BP와 수송계약 체결(2005.10)
	인도	• 유전개발협력	미얀마 가스전 지분 30% 인도회사에 양도(2005.10)
2004.11	아르헨티나 브라질 칠레	• 브라질 유전개발	SK, BMC 30 · 32광구 확보 및 사업계획신고(2005.8)
2005.5	우즈베키스탄	• 아랄해 유전개발	중기협 – 우즈베크 국영석유사간 MOU 국제 컨소시엄(석유공사 등 5개사) 구성(2005.9)
2005.9	멕시코	• 에너지 · 자원협력	산자부 – 멕, 에너지부 MOU
2005.12	말련, 필리핀	• 에너지 · 자원협력	석유공사 – Petronas 유전공동개발 MOU
2006. 3	이집트 나이지리아 알제리	• OPL광구 PSC계약 • 에너지 · 자원협력 • 알, 석유비축확대	석유공사 – 나, 석유성간 PSC 계약 체결 자원협력위원회 구성(나:장관급, 알:국장급) 현행 2백만배럴 → 향후 6백만배럴 확대
2006. 5	몽골 아제르 UAE	• INAM광구 MOU • 에너지 · 자원협력	이남광구 개발 협력 MOU(석유공사 – 아제르 SOCAR) 한 · 아제르 자원협력위원회 구성
		• 몽골 동광확보	오유톨고이 동광에 동반진출(광진, 한전)

3

협력적 자주국방

6

자주국방과 선진 국방체계 구축

제1절 자주국방 추진과 「국방개혁 2020」 법제화

1. 추진 배경과 방향

자주국방은 참여정부의 안보정책에서 핵심적 부분을 차지한다. 노무현 대통령은 후보자 시절부터 수평적이고도 당당한 외교를 강조해 왔다. 노 대통령의 자주국방에 대한 인식은 이미 당선자 시절부터 강하게 나타났다. 노 당선자는 2002년 12월 30일 제16대 대통령직 인수위원회 출범 직후 계룡대를 방문한 자리에서 군 장성들에게 자주국방을 강조했다.

자주국방은 한 · 미동맹 재조정과 궤를 같이 하면서 진행되었다. 참여정부는 2004년 2월 채택한 「국가안보전략지침」을 바탕으로 3월 발간한 『평화번영과 국가안보』에서 '한 · 미동맹과 자주국방의 병행 발전'을 정부 임기 동안 적극 추진해야 할 전략과제로 설정한 바 있다. 사실 동맹 조정 문제는 이미 국민의 정부 시절부터 추진되어 온 과제이기도 했다. 2002년 11월 방한한 페이스 미 국방차관은 9 · 11 이후 진행된 미국의 군사전략 조정에 대해 설명하면서 한국과 한 · 미동맹 미래에 대한 공동연구를 하자는 제안

을 했으며, 이와 함께 주한미군 재배치 등 후속되는 동맹의 조정 문제에 대한 시동을 걸었다.

당시 국민의 정부는 이와 같은 미국의 제안을 받아들이고 이를 2002년 12월에 열린 제35차 한 · 미연례안보협의회의(SCM)에서 공동성명으로 이를 발표하였다. 그리고 이 합의는 참여정부 출범 직후 바로 이행에 들어갔다. 참여정부는 인수위 시절부터 미국의 군사전략 변화에 주목해 왔다. 미국의 해외주둔군 재배치 전략에 대해 인수위 통일외교안보분과에서는 여러 차례 보고를 통해 그 영향이 한국에 미칠 것이라는 점을 보고했고, 이를 기반으로 우리 정부는 보다 능동적이고 효과적으로 대응할 수 있었다. 실제 미국 정부는 참여정부 출범 직후인 2월 27일 롤리스 국방차관보를 한국 정부에 보내 동맹조정에 대한 미국의 요구를 전달했는데, 2003년 10월부터 주한미군 기지 재배치와 용산기지 이전을 시작하자는 미국의 급진적 요구를 둘러싸고 한 · 미 간에 길고 긴 줄다리기가 시작되었다.

2003년 3월 국가안전보장회의(NSC) 상임위원회는 미국의 요구에 대해 긍정적이고 적극적으로 대응하자는 입장을 정리한 바 있고, 이에 따라 3월 25일 한 · 미 국방부 간 화상회의를 거쳐 미국의 요구가 더욱 분명해진 뒤인 4월 3일 대통령 주재 안보관계장관회의를 통해 우리의 입장을 정리했다. 당시 미국의 급진적 요구에 대해 국방부는 수용적 입장을, NSC 사무처는 유보적 입장을 취하면서 비용 극소화 등 우리의 국익을 충분히 고려해야 한다는 정책 노선을 제시한 바 있고, 이를 둘러싸고 정부 내 논란이 컸다. 4월 3일~4일에 걸쳐 우리 국방부에서 열린 제1차 한 · 미동맹 미래구상 정책회의에서는 미국의 입장을 공식적으로 탐색하는 정도에 그쳤지만, 정부 내의 논란은 계속되었다.

이와 같은 동맹 조정의 방향을 결정한 것은 결국 노무현 대통령의 결단이었다. 노 대통령은 4월에 열린 대통령 주재 안보관계장관 및 보좌관 간담회에서 미국의 전략 변화에서 비롯된 한 · 미동맹 조정 요구를 받아들이면서 이를 자주국방 기반 확립의 기회로 삼자는 취지의 지시를 했다. 주한미군의 한강 이남 재배치를 둘러싼 논란을 극복하지 않고서는 늘 미국에 의존적인 안보태세를 유지할 수밖에 없다는 점을 직시한 결단이었다. 이 지시 이후 NSC 사무처는 동맹조정의 큰 틀에 대해 국방부 및 외교부와 궤를 같

이 하면서 철저한 협상 관리에 치중하게 되었다.

한편 자주국방의 대의와 구체적 방향에 대한 모색은 참여정부 출범 직후부터 더욱 구체적으로 모색되었다. 2003년 3월 15일 국방부에서 열린 연두 업무보고에서 조영길 국방부장관은 자주국방 추진을 중요한 정책 과제로 보고하였다. 이 회의에서 대통령은 몇 가지 중요한 지시를 하였다.

첫째, 남북한 전력 비교와 관련하여 "국민들에게 믿음을 주기 위해서 정확한 전력 평가의 보고와 군과 국민의 자신감이 함께 결합될 수 있도록 보고체계를 그렇게 만들라"고 지시하였다.

둘째, 전시작전통제권 전환 및 자주국방 역량 문제 등과 관련하여 "자주국방의 전략과 일정표를 검토하여 보고"할 것을 지시하였다.

셋째, 국방개혁과 관련하여 "한국의 국방개혁을 위한 시도가 그동안에 어떻게 있어왔으며 얼마만한 성과를 거두었는가, 어떤 계획이 어떤 계기로 언제쯤 중단됐는가 하는 점에 대해 보고"하고 이를 바탕으로 임기 5년 동안 실현 가능한 국방개혁의 추진 전략을 짜도록 지시하였다.

대통령의 지시에 따라 국방부는 5월 6일에 먼저 '자주국방의 비전'을 보고하면서 미래지향적 군사력 건설의 큰 방향을 제시하였다.

노무현 대통령은 6월 21일 계룡대를 방문하여 군 지휘부와의 대화를 하였다. 대통령은 이 자리에서 국제안보상황과 동북아 국제협력에 대해 설명하면서 자주국방의 필요성과 방향에 대해 강조하였다. 대통령은 "그 나라 국방은 우선 자주적 역량으로 먼저하고, 그 다음에 집단 안보라든지 안보 동맹이라든지 이런 것은 보조적인 것이어야 한다"고 강조하고 "한국이 세계에서 대우받는 그리고 당당하게 자기 목소리를 낼 수 있는 국가가 되기 위해서 자주국방해야 된다"고 과제를 제시하였다.

이처럼 전시작전통제권 전환 문제를 포함한 전체적인 자주국방의 구도를 구축해 나가는데 한 · 미동맹 조정 과정에서 일정한 계기가 주어졌다. 즉 주한미군 2사단 재배치 및 한국군으로의 군사임무 전환이 원칙적으로 합의되고 용산기지 이전 문제로 나아가게 된 2003년 6월의 제2차 FOTA 무렵에 미국은 주한미군에 대한 새로운 요구를 하게 되었다. 롤리스 미국방차관보는 김희상 국방보좌관과 반기문 외교보좌관에게 미국의

이라크 전쟁 수행에 따른 병력부족 현상을 타개하기 위해 2004년부터 2006년까지 총 1만 2,500명을 단계적으로 감축할 계획임을 통보하고 이를 위한 구체적 협의를 한 · 미 간에 갖기를 제안한 것이다.

미국의 주한미군 감축논의 통보는 한 · 미동맹 조정 등 참여정부의 대미 인식과 자주국방 계획에 상당한 영향을 미쳤다. 특히 전시작전통제권 전환에 관해 논의만 꺼내도 주한미군이 철수할 것이라는 식의 주장은 한 풀이 꺾였다. 미국은 스스로의 전략 변화와 군사적 필요성에 따라 주한미군 병력 조정 입장을 우리에게 통보했으며, 이를 보아도 전시작전통제권 환수만으로 주한미군 철수가 이루어진다는 주장은 설득력이 크게 떨어졌다.

2003년 7월 31일 국방부는 NSC 사무처와 함께 동맹 조정과 자주국방 추진에 대한 종합계획을 대통령께 보고하였다. 이 보고에서 국방부는 한 · 미동맹 조정에 따라 2008년까지 주한미군 재배치 등 조정과정이 진행되고 우리의 대북 억제전력과 감시정찰전력 등 핵심전력이 대체로 2010년경이면 갖추어진다는 판단하에 2010년이면 한국군 주도의 작전수행체제가 가능하다고 보고하였다. 국방부는 이와 같은 입장을 더욱 발전시켜 그 해 9월 19일 종합추진계획을 일련의 시간표로 재보고한 바 있다. 이같은 배경을 토대로 노무현 대통령은 2003년 10월 1일 국군의 날 치사를 통해 자주국방의 추진 방향에 대한 보다 분명한 입장을 밝혔다.

2. 「국방개혁 2020」 수립과 법제화

1) 「국방개혁 2020」 수립 과정

국민의 정부 당시 국방부는 21세기에 정보화된 선진형 신국방체계 구축을 목표로 '국방개혁 5개년 계획(1998~2003)'을 수립하여 추진해 왔었다. 국민의 정부 기간 중 국방부는 장기 국방목표를 달성하고 장차 혁신적인 국방 발전을 추구하기 위한 기반구축에 노력해 왔다. 이에 따라 1998년 4월 15일 국방부 장관 직속기구로서 국방개혁추진위원회가 발족하여 국방개혁 5개년 사업을 주도적으로 추진하는 임무를 수행해 왔다. 이에 병행하여 각군도 개혁실무추진위원회를 설치함으로써 국방부와 각 군 간에 연계성

있는 개혁을 추진하였다.

국방개혁추진위원회는 '국방개혁 5개년 계획'을 수립하여 1998년 7월 2일 대통령 재가 후 본격적인 국방개혁에 착수하였다. 또한 장기적 차원의 미래 국방 설계를 위하여 1999년 4월에는 국방개혁추진위원회 안에 '군사혁신기획단'을 설치하여 20~30년 후의 미래 안보환경과 국가발전 추세에 부합된 국방전략을 도출하고 우리 군에 적합한 전장운영 및 군사교리, 군사기술 및 전력체계, 리더십 및 교육 · 훈련 등의 제분야에 대한 기본 개념과 방향을 연구했었다.

참여정부는 출범 이전부터 국방개혁을 안보 분야의 중요한 추진과제로 인식하여 16대 대통령직인수위원회에서 국민의 정부가 5년간 추진했던 국방개혁 과제에 대한 성과를 분석해 과제별 목표달성이 미흡했던 원인을 규명하고 발전방안을 정립하여 4개의 국방현안 과제와 13개의 국방정책 과제를 도출하여 대통령에게 보고하였다.

이와 같은 배경에서 참여정부는 국정과제 중 하나인 '한반도 평화체제 구축'을 위해서는 강한 군대, 튼튼한 안보가 뒷받침되어야 한다고 인식하였다. 이를 위해서는 자주적인 국방태세 구축이 필수적인 과제이며, 한 · 미 군사동맹 관계도 균형적으로 발전시켜야 한다고 보았다. 또한 '국민과 함께하는 국방, 튼튼한 국방'을 구현하기 위한 새로운 국방 패러다임을 제시하였다.

이는 기존의 국방 운영 방식으로는 더 이상 급변하는 안보환경과 국방여건에 능동적으로 대처하기 어렵다는 인식에서 나온 것이었다. 즉 지금까지 국방을 운영하는 데 있어서 국가 대전략 차원보다는 군사적 시각에 치우쳐 있다는 점, 자군 중심의 사고로 각군 간의 균형발전과 통합전력 발휘가 미흡하였으며 지속적인 국방개혁 노력에도 불구하고 사회의 발전에 따른 국민의 기대와 요구에는 충분히 부응하지 못하였다는 점을 들어 인식의 전환과 변화의 노력이 필요한 시점이며 지금까지의 국방 패러다임에 대한 근본적 수정이 불가피하다고 강조하였다.

이에 따라 국방부는 2003년 5월 중장기 차원의 자주국방력 확보 목표와 요구능력을 설정한 '자주국방 비전'을 수립하였고, 나아가 2003년 7월에는 자주국방 비전을 한 · 미동맹과 연계하여 구체화한 '자주국방 추진 계획'을 수립하여 대통령에게 보고하였다. 또한 2004년 11월 19일 국방부는 '평화번영과 국가안보'라는 참여정부 안보정책 구

상에 따라 협력적 자주국방 구현을 위한 '협력적 자주국방 추진 계획'을 수립하여 대통령에게 보고하였다. 협력적 자주국방 추진을 위한 대통령의 전략지침은 "안보의 기본축인 한·미동맹을 전략환경의 변화에 부합되게 미래지향적으로 발전시키고, 한반도 방위를 주도할 수 있는 자주적 대북 억제능력을 조기 확충하며, 군 구조 개편 및 국방개혁으로 군을 정예화하고 군 운영을 효율화함으로써 참여정부 임기 내 협력적 자주국방의 토대를 구축" 해야 한다는 것이었다.

이러한 대통령 전략지침에 근거하여 국방부의 '협력적 자주국방 추진 계획'은 한·미동맹의 미래지향적 발전, 전쟁억제능력 조기 확충, 군 구조 개편/국방개혁 등 3개 분야에 대해 2010년을 목표로 총 54개 세부 추진과제와 이에 대한 추진일정을 담고 있다. 군 구조개편 및 국방개혁은 현재의 합참체제를 강화하여 합동성을 극대화하고 우리 군을 기술집약형 군 구조로 발전시키며 기능별 균형발전으로 국방운영의 효율성을 제고하고 국방획득체계의 제도적 개선책 강구를 추진 중점으로 설정하고 있다. 이를 위한 추진과제로 합참 중심의 방위기획 및 작전수행 체계 구축, 효율화·정예화를 위한 부대정비와 병력정원 조정, 군 인사의 형평성 제고, 획득제도 개혁 및 획득관리체계 개선을 도출하여 구체적인 추진 일정을 제시하였다.

이와 더불어 2004년 12월 14일 노무현 대통령은 프랑스를 비롯한 유럽 순방을 마치고 가진 제55회 국무회의에서 "프랑스는 국방개혁 관련사항을 법제화하여 추진하고 있다. 국방개혁의 일관된 추진을 위한 법적 토대를 마련하는 조치가 중요하다"고 강조함으로써 국방개혁의 법제화 추진의지를 분명히 하였다. 이에 따라 국방부는 2005년 1월부터 기획관리실을 중심으로 '국방개혁 법제화'를 추진하였고, 4월 19일 국방개혁법 1차 시안을 장관에게 보고하였다.

2005년 4월 28일 국방부는 국방부 대회의실에서 가진 국방업무보고 자리에서 프랑스식 국방개혁의 추진 절차와 방법을 벤치마킹하여 2005년 11월 중 국방개혁 법안을 국회에 상정하겠다고 대통령께 보고하였다. 이 자리에서 노무현 대통령은 "국방개혁의 핵심은 군 구조를 양적 구조에서 미래 지향적 질적 구조(정보화·과학화·경량화)로 전환하는 것이며, 군이 스스로 민주주의 모습을 담은 장기적 국방개혁의 목표와 비전을 명확히 제시하고 성찰과 예측을 바탕으로 국방개혁안을 마련하여 국민적 공감하에 법

제화함으로써 일관된 개혁을 추진해야 한다. 그리고 국방개혁을 위한 국방예산은 적극 지원할 것"이라고 강조하면서 국방개혁안의 수립과 법제화 추진을 독려 하였다. 바로 「국방개혁 2020」 구상의 서막이 시작된 것이다.

2005년 5월 12일 국방개혁법 1차 시안 수정안 제출 및 추진체계의 장관보고와 5월 20일 대통령 소속 국방발전자문위원회와 국방부의 합동 워크숍에서 국방부 시안에 대한 검토 및 자문결과, 장기 국방비전 및 목표하에서 국방개혁 추진을 가속화하기 위해서는 업무 주관부서를 '정책홍보실'로 전환해야 한다고 제시되었다. 이에 따라 국방개혁에 관한 업무가 5월 21일부로 국방부 기획관리실에서 국방부 정책홍보실로 이관되었고, 5월 26일 「국방개혁 추진계획(안)」을 수립하여 장관에게 보고함으로써 개혁추진을 위한 준비업무가 본격적으로 추진되었다.

2006년 6월 1일 국방차관을 위원장으로 하는 '국방개혁위원회'가 구성되어 공식적인 활동을 시작하였다. 또한 국방개혁 업무를 실질적으로 추진하기 위하여 국방개혁위원회 예하에 정책홍보실장을 위원장으로 국방부와 합참 TF를 각각 구성하는 '국방개혁실무위원회'가 발족되어 국방개혁에 관한 구상과 국방개혁안 작성이 숨가쁘게 진행되었다.

이러한 노력 결과 2005년 9월 1일 군 수뇌부는 청와대에서 대통령께 「국방개혁 2020(안)」을 보고하였다. 보고를 받은 후 대통령은 개혁안이 전체적으로 매우 잘 되었다고 평가하면서 군이 어려운 작업을 추진하고 있으며, 역사적 과업으로 자리매김할 것이라고 언급하였다. 그리고 보고된 내용은 큰 변경없이 결정될 것이며 최종결정까지 개혁추진에 장애가 없도록 홍보 및 내용 측면에서 보완해야 할 것이라고 당부하였다.

또한 노무현 대통령은 국방개혁은 단순하게 감량을 하는 것이 아니라 군사력을 질적으로 정예화하는 데 근본적인 목적이 있음을 국민들에게 명확히 제시하여야 하며, 전력강화 내용을 보다 부각하여 제시할 필요가 있다고 언급하였다. 국방예산의 확보를 위하여 주변국과의 전력비교 등도 당당히 제시하고 정부 차원에서 함께 노력할 것을 약속하였다. 후방 경계 임무의 이관 문제는 안보 관련 부서 간 큰 틀에서 논의하여 결정되어야 하며, 병역제도는 성장과 일자리 창출이라는 측면과 전투력의 질적 강화라는 측면에서 포괄적으로 논의되어야 한다는 입장을 밝혔다. 또한 안보 상황이 현저히 변화할 경우 국방개혁안을 조정할 수 있도록 주기적인 검토와 수정을 한다는 관련내용을 명시토록 하였다.

2) 「국방개혁 2020」 법제화

이와 같은 대통령의 지침을 반영한 국방개혁안은 9월 13일 기자회견을 통해 「국방개혁 2020」으로 국민에게 공개되었다. 이후 정부는 「국방개혁 2020」 법제화 추진에 진력하였다. 「국방개혁 2020」 법제화는 자주국방을 이루기 위해서는 지속적이고 효율적인 국방개혁이 이루어져야 하고 자주국방을 이루기 위한 국방개혁은 단순히 참여정부에서 끝나는 것이 아니라 다음 정부에서도 계속 추진해 나갈 수 있는 법적 토대를 갖추는 것이 필요하다는 인식에서 나온 것이다.

이러한 배경에서 정부는 국방부안이 확정된 이후 2005년 10월 12일부터 21일까지 정부 유관부처의 의견수렴과 10월 24일 당정협의를 거쳐 10월 25일부터 11월 14일까지 국민들이 열람할 수 있도록 행정자치부 관보와 인터넷 국방부 홈페이지에 게재하여 입법예고를 실시하여 수용 가능한 의견들을 반영하여 정부는 2005년 11월 30일에 대통령 재가를 받아 12월 2일 「국방개혁기본법안」을 국회에 제출하였다. 이후 국회는 근 1년간의 수차례에 걸친 검토회의와 공청회 등을 거친 후 2006년 12월 1일 「국방개혁에 관한 법률」로 제명을 바꾸어 최종적으로 의결하였다.

제2절 선진 국방체계 구축

1. 국방운영의 문민기반 조성

1) 추진 배경

국가의 안보목표 달성을 위해서는 군 고유 영역을 보장하는 가운데 민주주의 체제에 상응한 민 · 군관계의 정립이 중요하다. 그러나 우리의 경우, 문민통제가 제도적으로 보장되었음에도 불구하고 현역 위주로 국방부본부의 인력이 구성되어 있어 잦은 순환보직으로 전문성이 떨어진다. 이와 더불어 민간 국방전문가 부족 등 국방운영 분야에 전문성이 있는 민간인 활용이 취약한 실정이다. 이에 국방부는 정부부처로서 정부가 정한 국가대전략을 토대로 정부정책을 국방정책에 합리적으로 연결 · 조정하기 위해 국방운

영의 문민기반 확대를 추진할 필요성을 갖게 되었다. 특히 국방운영의 문민기반 확대의 핵심은 국방부 공무원의 정원 비율을 높이는 것이 아니라 국방정책을 수립하고 관리하는 공무원의 전문성을 확보하는 것이다. 이를 위해서는 국방정책을 수립하고 관리할 수 있는 전문적 역량을 갖춘 전문가 확보와 아울러 현재 근무 중인 국방부 공무원을 전문가로 육성 · 관리하는 것이 그 어느 때보다도 중요하게 되었다.

이에 따라 참여정부 출범 후 국방부는 2003년 3월 15일 대통령 업무보고에서 국방부본부의 문민화 추진계획을 밝혔다. 이를 계기로 국방부는 이전에는 예비역장군 출신으로만 보직시켜 왔던 1급 직위인 국방부 기획관리실장에 일반직 공무원을 최초 승진 보직하였다. 또한 국방과학기술 및 연구개발 업무를 관장하는 연구개발관을 공군 소장에서 외부 전문가로 보직(2003년 8월)하는 등 국방업무의 주요 정책결정 직위인 국장급 이상 직위에 공무원 보직을 확대 등 국방부본부 문민화를 본격적으로 추진하기 시작하였다.

2) 추진 과정 및 성과

2003년 3월 15일 국방부의 대통령 업무보고를 계기로 국방부본부 문민화 추진 계획은 서서히 정책으로 현실화되기 시작하였다. 2003년 7월 28일 정부혁신 지방분권위원회(위원장 김병준)가 주관한 참여정부 조직정비 회의, 2003년 9월 19일 국방개혁 추진 현황에 대한 대통령 보고, 그리고 2003년 9월과 10월의 3차례에 걸친 정부혁신지방분권위원장에 대한 국방조직 및 문민화에 대한 보고(2003년 9월 19일, 9월 24일, 10월 11일) 등을 통해 국방부는 국방조직의 문민화 기반을 다져 나갔다.

문민기반 확대는 2004년 7월 윤광웅 국방부장관이 취임하면서 그 속도가 가속화되었다. 윤 장관은 2004년 8월 16일 국방부본부 문민화를 위해 국장급 이상은 2006년 말까지 전원을 문민으로 보직하되 예비역의 경우 육 · 해 · 공 각 군의 비율을 2 : 1 : 1로 조정하고, 과장급 이상은 2006년 말까지 75%를 문민으로 편성 · 보직하는 기본적인 지침을 제시하였다. 또한 정치와 국방 · 국민과 군대 · 각 군 간의 갈등을 조정하고 중재할 수 있도록 중립적이고 객관적인 입장에서 국방업무를 수행하기 위해서는 국방부본부 문민화와 민간 전문관료의 역할이 중요성을 강조하였다.

이에 따라 국방부는 2004년 8월 26일부터 참여정부 출범 이후 국방부가 추진해 온 문

민기반 확대기조를 반영한 국방부본부 문민화 추진계획(안)을 마련하여 2004년 11월 8일 국방부장관에게 보고하였다. 보고(안)의 주요내용은 군인은 필수직위 위주로 최소화 한다는 원칙에 따라 군사전문성이 요구되는 필요 직위는 현역을 유지하되 국가정책 전반에 대한 이해 및 대외부처간 협조가 필요한 직위, 공무원이 담당하거나 민간인력 확보 가능 직위는 공무원으로 전환하도록 하였다. 또한 전환기간은 일률적으로 2년으로 계획하였던 것을 조직의 안정 및 민간인력 확보 등을 고려하여 직급별로 구분하여 국장급은 2005년~2006년 2년 동안, 과장급은 2005년~2007년 3년 동안, 담당급은 2005년~2009년 5년 동안 전환하도록 조정하였다.

국방부본부 문민화 추진계획(안)에는 현역을 공무원으로 전환함에 따른 전환시기 및 직위 등에 대해서뿐만 아니라 현역을 대체하는 민간인력 확보방안, 전환 공무원의 전문성 강화대책 및 국방부로부터 전환되는 인원에 대한 각 군의 활용계획 등이 포함되었다. 국방부본부의 문민화 계획은 2005년 1월 19일 국방부 군무회의에서 최종 확정되었다.

한편 2006년 1월 1일자로 방위사업청이 개청되었다. 국방획득제도의 개선을 통해 보다 투명하고 효율적인 국방획득개선사업을 수행하기 위해 국방부에서 수행하던 국방획득과 연구개발 업무가 방위사업청으로 이관되게 되었다. 이에 따라 국방부본부 조직에 대한 개편이 불가피해졌다. 따라서 국방부는 차제에 국방부본부 조직을 국방환경에 능동적이고 탄력적으로 대응하기 위해 팀제를 도입하는 전면적인 조직개편을 단행하였다. 이와 더불어 2006년 12월 28일 제정 공포된 「국방개혁에 관한 법률」 제11조에 국

국방부본부 문민화 추진계획(2005년 1월 19일)

국장급	16	9	56	4	25	5	2005~2006
과장급	57	27	47	16	28	11	2005~2007
담당/실무자	652	310	48	187	29	123	2005~2009

계급별	현 행			조정		전환계획	
	전체	현역	(%)	(현역)	(%)	인원	시기
합계	725	346	48	207	29	139	2005~2009

※ 획득/연구개발관실, 장 · 차관, 실장급 이상, 정책보좌관(3), 위관이하, 기능직 제외

방부 소속 공무원의 구성을 규정함으로써 그동안 국방부의 계획으로만 추진하던 국방운영의 문민기반 확대는 법적 기반을 갖게 되었다. 이에 따라 「국방개혁에 관한 법률」 시행령에는 국방운영의 문민기반 확대를 보다 구체적으로 규정하는 한편 중 · 장기적으로도 국방부 공무원의 구성비율을 점진적으로 확대하면서 군인직위는 필수직위 위주로 최적화시켜 나가도록 규정하였다.

3) 합참의장 인사청문회 제도 도입

합참의장에 대한 인사청문회제도의 도입은 후보자의 능력 및 도덕성 등을 사전에 검증하여, 군내에서 전략적 식견과 능력을 갖춘 존경받는 인사가 고위직에 임명되는 풍토를 정착하기 위해서이다. 아울러 바람직한 민 · 군관계 정립의 계기를 마련한다는 점에서도 인사청문회제도의 도입은 필요하다.

국방에 관한 주요 정책수립과 의사결정을 담당하는 합동참모의장의 임명 절차는 국방부장관의 추천에 의하여 국무회의의 심의를 거쳐 대통령이 임명하도록 되어 있다. 이에 앞서 개인의 능력과 도덕성 등을 국회의 인사청문회를 통해 사전에 검증함으로써 국민의 알권리를 충족시키고, 국방 인사에 대한 공정성과 투명성을 확립하는 동시에 재임 중 확고한 지휘권 보장을 통한 소신 있는 지휘기반을 마련하고자 하는 것이다. 이에 따라 참여정부는 2007년 3월 27일 합참의장에 대한 인사청문회 제도를 도입하였다.

2. 국방획득업무 통합 및 제도 개선

1) 추진 배경 및 필요성

2006년 기준 22조 5,129억 원의 국방예산 중 방위력개선비는 5조 8,077억 원으로 전체 국방비의 25.8%의 규모를 차지하고 있다. 이처럼 국방획득사업은 막대한 예산이 소요되고 국가안보를 좌우하는 중대한 사안이지만 그동안 수차례의 국방획득제도 개선 시도에도 불구하고 각종 비리 및 사건으로 인해 국민의 신뢰를 확보하는 데 미흡하였다. 이러한 배경에는 몇 가지 이유가 있었다고 분석된다.

첫째, 국방획득사업에 대한 주요 의사결정이 군 내부인원으로 구성된 위원회에서 이

루어졌고, 과도한 보안기준 적용으로 투명성의 논란이 제기되었다. 둘째, 조직이 국방부, 각 군 등 8개 기관으로 분산되어 있어 효율적인 업무수행이 제한되었다. 셋째, 획득업무를 수행하는 공무원과 현역군인이 전문성을 축적하기 어려웠고 외부 민간 전문가의 활용도 미흡하였다. 넷째, 전문인력 양성 및 관리체계가 미흡하였고, 획득사업 관련 기초자료가 통합관리되지 않아 정확한 분석평가가 제한되었다. 다섯째, 방산업체 보호육성정책에 따라 경영혁신이 부족하여 경쟁력이 저하되었고, 국외 도입 위주의 전력증강 정책으로 국가 방위산업 및 R&D 경쟁력의 약화를 초래하였다.

이에 따라 참여정부 출범 이후 국방획득 분야의 개혁이 필요하다는 공감대가 형성되었으며, 대통령 특별지시에 의해 범정부 차원의 민 · 관 합동위원회를 구성하여 국방획득제도 개선을 추진하게 되었다.

2) 추진 경과

2004년 3월 5일 국무총리 국무조정실에 민 · 관 합동의 국방획득제도개선위원회가 구성되었고, 3월 22일에는 국방획득제도개선위원회를 실무적으로 지원하고 사무를 처리하기 위한 국방획득제도개선단이 설립되었다. 국방획득제도 개선안을 마련하기 위하여 국방부, 각 군 및 획득관련 기관을 대상으로 3주간 집중적인 현지실사(2004년 4월 7일~4월 30일)를 실시하였다. 이후 여러 차례의 관련기관 협의 및 당 · 정 · 청 협의회(2004년 8월 31일), 국무총리 주재 관계부처 장관회의(2004년 9월 9일), 공청회(2004년 9월 17일, 12월 7일)와 수차례의 국방획득제도개선위원회 및 현안조정소위원회 회의와 정부혁신지방분권위원회의 보고 · 진단(2005년 1월 10일)을 거쳐 국방획득제도 개선방안을 마련하였다. 획득제도 개선의 핵심조치의 하나로서 청 단위의 기관을 신설하기로 관계부처 간에 의견조율이 되었으며, 이어 2005년 1월 19일 대통령 보고회의를 개최, 개선방안을 최종 확정하고 신설되는 청의 명칭을 방위사업청으로 결정하였다.

이후 국방획득제도개선위원회와 국방획득제도개선단을 증 · 개편하여 확정된 제도개선방안의 구체화 및 법제화 작업을 추진하였다. 이 과정에서 공청회 및 당 · 정 간담회, 방산업체 간담회 등 다양하고 폭넓은 의견수렴 절차를 거쳤다. 조직 인력에 대해서는 정부조직법을 개정(2005년 7월 22일)하여 방위사업청을 신설하게 되었으며, 획득절차 및 제

도에 대해서는 그간의 제도개선 사항을 바탕으로 방위사업법 제정을 추진하였다.

3) 방위사업청 신설

2005년 4월 임시국회에 방위사업청 신설을 포함한 정부조직법 개정안이 처음 상정되었으나, 국방부에서 획득분야 정책업무를 분리해서는 안 된다는 야당의 반대로 2005년 6월 국회에서 다시 논의하기로 하였다. 이에 따라 2005년 6월 임시국회에서 다시 방위사업청 신설문제를 논의하였지만, 여·야 표결로 방위사업청 신설을 제외한 복수차관제 도입 등에 관한 정부조직법 개정안이 행정자치위원회와 법제사법위원회를 통과하여 방위사업청 신설은 무산될 상황에 처하였다.

그러나 국방획득제도 개선을 바라는 국민적 여망에 부응하기 위해서는 방위사업청 신설이 반드시 필요하다는 점에 대해 대부분의 국회의원들이 공감하게 되었다. 그 결과 방위사업청 신설을 포함한 정부조직법 개정안에 대한 수정 발의안이 2005년 6월 30일 본회의에 상정되어 가결되었고, 국무회의를 거쳐 같은 해 7월 22일 법률 제7613호로 공포되었다.

정부조직법이 개정됨에 따라 방위사업청 개청을 위한 제반 작업과 국방획득제도 개선의 지속을 위하여 대통령훈령으로 국방획득제도 개선 및 방위사업청 개청 준비 기구의 설치 및 운영 등에 관한 규정을 2005년 7월 25일 제정하였고, 같은 해 8월 1일 개청준비단을 발족하여 방위사업청 조직 설계, 인원 선발 및 방위사업법령 등 관계법령의 제·개정업무를 수행하였다.

방위사업청의 신설이 확정되었음에도 방위사업청 개청과 동시에 정상적인 업무 수행을 위해서는 방위사업법 제정안의 국회통과가 필수적이었다. 특정직공무원인 군무원이 일반직 공무원으로 신분전환이 되지 않은 상태에서는 정부조직법상 방위사업청 근무가 불가능하였고, 그럴 경우 종전에 군무원이 전문적으로 수행해 오던 조달업무 수행에 차질이 생길 것이 예상되었다. 또한 기존 계약사업의 물자 인수, 대금 지불의 집행근거가 미비하여 혼란이 예상되었으며, 신규 사업추진 절차 마련도 어려움에 직면하는 등 방위사업법의 연내 국회통과는 방위사업청 개청을 위한 최대의 현안사항이 되었다.

이에 따라 분산된 획득기능의 통합이라는 방위사업청 설립의 기본 제도개혁 방향 및 취지를 살리면서 동시에 합참 및 각 군과의 유기적인 협조관계를 유지할 수 있도록 국

방부가 조정할 수 있는 여지를 넓히는 방향으로 국회와 의견 조율 과정을 거친 결과, 2005년 12월 30일 국회 본회의에서 방위사업법 제정안이 통과되는 결실을 맺게 되었고, 드디어 2006년 1월 1일자로 방위사업청이 개청하게 되었다.

방위사업법 국회통과 지연에 따라 방위사업법 시행령 및 동법 시행규칙 등의 방위사업 관련 후속법령 제 · 개정이 함께 지연되었으며, 개청 초기에 업무 인수, 인력 충원, 각종 규정 · 절차 및 제도 정립 등으로 적잖은 어려움이 있었으나 단기간에 조직 · 법규에 대한 정비를 마치고 방위력 개선사업 추진을 본격화하게 되었다.

4) 국방획득제도 개선 주요 내용

막대한 예산이 수반되는 국방획득사업의 투명성 확보를 위해서는 획득업무의 적법성 및 보편성을 확보하고 내 · 외부 통제를 강화해야 한다. 따라서 그동안 국방부 훈령으로 규정하고 있어 투명성 논란이 지속 되었던 무기체계 획득 관련 사항과 「방위산업에 관한 특별조치법」을 통합하는 「방위사업법」을 2006년 1월 2월 제정하고, 동법 시행령(2006년 2월 8일)과 시행규칙(2006년 4월 24일)을 제정하였다.

이에 따라 사업추진 담당자들의 자의적인 업무 처리를 방지하고 사업에 책임을 지도록 정책실명제와 청렴서약을 하였으며, 업무처리의 적정성을 감시하는 옴부즈맨(Ombudsman) 제도를 도입하였다. 또한 사업 추진의 투명성 제고를 위해 사업관련 정보공개를 확대하고 투명성 관련 제도 운영의 적정성을 평가하는 투명성평가위원회를 설치하여, 상시감시와 평가 및 시정 요구 등의 기능이 활성화될 수 있는 제도적 장치를 마련하였다.

방위사업에 관한 주요정책과 사업계획 등을 심의 · 조정하는 방위사업추진위원회에 민간전문가를 대폭 참여시키고, 사업추진 단계별로 분석평가를 실시하여 사업추진의 전문성 · 신뢰성을 제고하도록 하였다. 아울러 방위사업 관련 감시기관 간 정보공유 및 수사공조 체계를 구축하였고, 사업관리 부서가 스스로 감사를 청구하는 클리닉 감사제도를 도입하였다. 특히 사업 착수단계부터 적법성을 확인하는 사전법률 검토제도 시행을 통해 분쟁 발생률을 감소시켰다(2005년 22건 → 2006년 16건).

국방획득제도 개선의 기본방향은 분산된 획득조직의 통 · 폐합을 통해 조직과 업무절

차를 간소화하는 데 있다. 이를 위해 국방부, 합참, 육 · 해 · 공군 등 8개 기관으로 분산된 조직 · 인력을 통합 · 단순화하여 의사결정 절차를 간소화하여 사업관리의 효율성을 제고하도록 하였다. 아울러 방위력 개선사업과 관련한 국방부장관의 정책수립과 지휘감독을 보좌할 수 있도록 국방부에 정책조정 및 계획수립 기능을 두었다.

합리적인 재원배분 체계 구축을 위해 합동참모본부의 합동작전개념과 무기체계별 긴요도를 고려한 투자 우선순위 설정 기능을 더욱 발전시키고, 이를 기준으로 재원을 배분하도록 하였다. 국가재정운용계획의 재원범위 내에서 획득계획을 수립하도록 하고 국방중기계획의 안정성 · 일관성을 제고하기 위해 국방부와 기획예산처 간 재원배분 협의를 정례화하며 방위력개선비, 경상운영비, 연구개발비 규모 등을 협의하여 결정하도록 개선하였다.

한편 사업관리 기능이 국방부, 각 군 등으로 분산 · 중복되어 신속한 사업추진이 어렵고 책임 한계도 모호한 상황을 개선할 필요성이 있었다. 이를 위해 사업계획, 예산, 협상 · 계약, 품질보증, 종합군수지원 기능 조직을 융통성 있게 조정 운영할 수 있는 형태로 편성하여 소요결정 이후부터 사업 종결 시까지 사업 책임자의 관장하에 책임 운영하는 「통합사업관리(IPT: Integrated Project Team) 제도」를 도입하였다.

또한 사업추진 단계에 선행연구 단계를 신설하여 사전에 국방과학연구소, 한국국방연구원 등 전문기관을 적극 활용하여 사업의 타당성 및 추진전략 등에 대한 심층적인 분석 · 연구를 통해 최적의 사업추진 방법을 결정하도록 하였다.

사업성과를 제고하기 위해 종전의 전력기능별 예산구조에서 방위사업청 조직과 연계된 프로그램 예산과목 구조로 개선하였다. 사업별 계획 수립에서 집행까지 전 과정에 대한 예산관리 및 성과 측정이 가능하도록 예산과목 구조를 변경하였고, 과학적 · 체계적 획득관리 시스템을 도입하여 무기체계 사업의 성능 · 비용 · 일정을 체계적으로 관리하도록 하였다.

획득관련 조직의 통 · 폐합 및 획득관리 시스템 개선으로 2006년도의 경우 개청초기 업무 인수, 인력 확보, 각종 규정 · 절차 · 제도 정립 등으로 사업 착수가 3개월 정도 늦어졌음에도 불구하고 예산집행 실적은 오히려 전년대비 0.4% 증가하였으며, 이월액 및 불용액도 각각 전년대비 0.2%씩 감소하였다. 또한 조달행정 소요기간은 2005년도 평균

228일에서 2006년도에는 186일로 단축하고, 예산도 절감하는 성과를 거두었다.

전문성 강화를 위해서는 합리적인 인력구조를 확보하고, 전문 인력의 양성 및 관리체계를 구축하는 것이 중요하다. 현역군인 및 공무원 중심의 인력구조로 민간 전문가의 폭넓은 활용이 제한되고, 방위력개선사업의 특성상 장기간(7~10년)이 소요되는 업무를 단기간(2~3년)에 순환 보직되는 인력으로 운용함으로써 전문성 축적 및 효율적인 사업관리가 곤란한 문제점을 개선하기 위하여 방위사업청의 인력구조를 획득전문 인력으로 우선 충원하고 장기 보직하는 형태로 운영하여 전문성과 효율성을 제고하도록 하였다.

획득전문 인력에 의한 사업수행의 효율성과 전문성 확보를 위하여 직위별 자격요건을 갖춘 후 업무를 담당토록 하는 보직자격제도를 도입하였다. 그리고 다른 부처의 우수 공무원 영입과 전문직 공무원 채용을 추진하고, 외부전문가에 대한 개방형 직위를 확대하도록 하였다. 국방대학교에 국방사업관리 야간과정을 개설하는 등 전문교육 과정을 확대하여 획득인력의 전문성을 향상시키고, 국내 · 외 위탁교육을 확대하였다. 또한 중 · 장기적 차원의 인력관리와 교육훈련 체계 발전을 위하여 인사관리 로드맵과 자체 교육훈련 체계를 마련 중에 있으며, 장기적으로는 국방획득 전문육기관 신설도 검토하고 있다.

방위산업은 경쟁력 제고와 수출 촉진을 통하여 국가 경제발전에 기여하여야 한다. 이를 위해 우수한 기술을 개발한 후발업체의 참여를 원천적으로 차단하는 문제점을 개선하기 위해서 전문화 · 계열화제도를 2009년부터 폐지하기로 하였다. 이에 대신하여 보완조치로서 유예기간 동안 절차 재정립과 기존 방산업체의 경영 개선 등 경쟁체제에 대비하도록 하였다. 동시에 신규사업 업체를 선정할 때 일정기간 이미 투자된 인원 및 시설 · 장비 등을 평가에 반영하며 제도 폐지로 인한 중소기업 부문이 위축되는 것을 예방하기 위해 기술혁신형 중소기업 육성 및 활성화 방안을 강구토록 하였다.

또한 한정된 방위산업 수요에 대한 경쟁체제 도입으로 대기업의 중소기업 사업영역 진입과 같은 부작용을 방지하기 위한 제도로 「사업조정제도」를 도입하여 중소기업 보호 및 기업간 협력증진을 유도하도록 하였다. 정부 차원의 방산수출 지원 및 시장개척 활동이 미흡한 점을 개선하기 위해 범정부적 협력체제를 구축하고 국가 간 협력협정 체결과 공동위원회 개최, 방산전시회 참가 확대 등 지원을 강화하도록 하였다.

구체적으로 KOTRA와 방산수출 관련 업무지원협정을 체결(2006년 4월)함으로써, 방산업체의 수출활동 지원을 위한 전문적인 지원 기반을 확보하였다. 정부 차원의 종합적인 지원 활동을 위해 국방부, 산업자원부, 외교통상부 등이 참여하는 수출지원 협의체를 구성 중에 있다. 아울러 방산기업의 수출활동을 보다 효과적으로 지원하기 위한 현장 네트워크 보강을 위해 주요 수출대상 국가에 방산수출협력관 파견을 추진 중이다. 방산수출의 특성상 필수적인 각국 정부 간의 협력기반 확충을 위해 파키스탄(2006년 5월), 우크라이나(2006년 12월)와 방산협력협정을 체결함으로써, 방산협력협정 체결 국가는 24개국으로 확대되었다.

국방연구개발 역량 강화를 위하여 현 국방연구개발 수준을 면밀히 조사 · 분석하고 체계적인 국방연구개발 수행을 위한 중 · 장기 연구개발 계획을 수립함으로써 목표지향적인 연구개발이 가능토록 하였다. 이를 위해 국방과학기술진흥정책을 구체화하고 미래에 필요한 무기체계의 연구개발방향과 목표를 제시하는 '국방연구개발실행계획서 및 국방핵심기술기획서'를 작성하였다. 아울러 개별체계를 대상으로 소요시기, 성능, 기술수준, 발전추세 등을 고려한 연구개발 방향과 로드맵을 제시함으로써 무기체계의 연구개발 활성화를 위한 기초를 마련하였다. 특히 분석대상 무기체계별 연구개발의 경우 필요한 핵심기술을 식별하고 각 핵심기술의 확보방안을 구체적으로 제시함으로써 개발된 핵심기술의 활용성을 보장하게 되었다.

또한 국방연구개발 역량 강화를 위하여 연구개발 투자를 2005년 이후 매년 15% 이상 확대하여 왔으며, 2011년 국방비 대비 7% 이상의 투자 확대를 목표로 매년 18% 수준으로 예산을 증액할 계획이다. 그간 취약했던 핵심기술 수준 향상을 위해 기존 체계개발 위주의 연구개발에서 탈피하여 연구개발투자 중 기술개발투자 비율을 지속적으로 확대해 나갈 계획이다. 이와 동시에 국방과학연구소의 역량을 핵심기술 개발과 전략무기 개발에 집중시키고, 일반무기체계 연구개발 분야는 방산업체의 비중을 늘림으로써 국방과학연구소와 방산업체간 역할을 재정립하기로 하였다.

국가연구개발체계와의 연계 강화를 위하여 국방연구개발사업에 대한 국가과학기술위원회의 조사 · 분석 · 평가 대상을 지속적으로 확대해 가고 있다. 2007년 이후 국가과학기술위원회에 국방연구개발전문위원회를 설치하여 국방 분야의 특수성을 고려한 국가과

학기술과의 연계방안을 심도 있게 논의할 수 있도록 하였다. 또한 산업체 · 학계 · 연구소 등 민간 분야와의 협력강화를 위하여 민 · 군 겸용 기술개발 사업 예산을 지속적으로 확대해가고 있으며, 대형 민 · 군 겸용 기술개발을 위하여 정보통신부와의 공통과제를 식별 · 추진하고 있다. 개발된 민 · 군 겸용기술의 군 소요와의 연계를 통한 실용화 증진을 위하여 '국방핵심기술기획서'의 체계-기술 로드맵에 민 · 군 겸용 기술을 반영하였다.

제3절 군 구조 개편과 미래지향적 첨단전력 강화

1. 군 구조 개편

우리 군은 제한된 국방재원하에서 첨단전력보다는 병력 위주의 군 구조를 유지함으로써 그 규모에 비해 실질적인 전투력이 충분치 못한 실정이다. 따라서 현대전 양상에 능동적으로 대처하고 새로운 전략과 전장운용 개념에 부합되도록 전력은 첨단화하면서 이를 효과적으로 운용할 수 있는 정예화된 군 구조로의 개편이 필요하게 되었다.

이에 따라 참여정부는 군 상부구조와 하부구조 모두에 걸쳐서 군 구조 개편을 추진하게 되었다. 상부구조 개편은 합참본부와 국방부 직할부대의 균형편성을 강조하였고, 하부구조 개편은 각 군별 지휘 · 부대 구조 및 병력 구조에 중점을 두었다.

1) 상부 구조

합참과 국직/합동부대의 3군간 균형 편성이 미흡하여 합리적인 의사결정을 위한 여건이 불비한 실정이다. 따라서 합참, 국직/합동부대는 육군 · 해군 · 공군의 인력을 균형적으로 편성하고 순환보직을 통하여 합동성 및 통합전력이 극대화될 수 있도록 하여야 한다. 이에 따라 3군 균형편성을 통한 합동성 강화를 위하여 합참의 편성과 보직 시 몇 가지 제한사항을 법률로 규정하였다.

첫째, 합동참모의장과 합동참모차장은 각각 군을 달리하여 보직하되, 그 중 1인은 육군으로 보직하도록 하였다.

둘째, 합동참모본부 직위는 각 군의 균형발전과 임무 및 기능을 고려하여 육 · 해 · 공군별로 구분하여 보직되어야 하는 필수직위와 구분 없이 보직될 수 있는 공통직위로 지정하되, 공통직위는 2008년까지 연차적으로 육 · 해 · 공군을 2 : 1 : 1로 보직하도록 하였다.

셋째, 장관급 장교의 공통직위는 군간 순환보직을 원칙으로 하되 특정 직위에 동일한 군 소속의 장교가 3회 이상 계속하여 보직되지 않도록 하였다. 다만 합참의장과 합참차장은 임명권자가 필요하다고 인정하는 경우에는 예외로 할 수 있도록 융통성을 부여하였다.

한편, 국방부 직할부대 및 기관, 합동부대 지휘관의 편성비율은 2008년까지 연차적으로 육 · 해 · 공군 비율을 3 : 1 : 1로 보직하며, 각 군 간 순환보직을 원칙으로 하되, 특정부대 · 기관의 장의 직위에 동일한 군 소속의 장교가 3회 이상 계속하여 보직하지 못하도록 하였다. 또한 지휘관과 부지휘관 또는 참모장은 군 인력운영상 부득이한 사정이 있는 경우를 제외하고는 각각 군을 달리하여 보직하되, 그 중 1인은 육군으로 보직하도록 하였다.

아울러 국방부, 합참 및 연합 · 합동부대에서 근무하는 장교의 직위에는 합동성 및 전문성 등 그 직위에 필요한 요건을 갖춘 장교가 보직되어야 한다. 따라서 해당직위 장교의 보직은 합동성 및 전문성 등 그 직위가 필요로 하는 요건을 충족하는 장교를 보직함을 원칙으로 하였다. 그리고 또한 국방부, 합참 및 연합부대 합동직위 지정은 합참의장의 건의를 받아 국방부장관이 지정하며, 각 군에서는 일정 자격기준에 해당하는 인원에 대하여 합동특기를 부여하도록 하였다.

2) 지휘 · 부대 구조

합참은 현 합동군 체제하에서 합동성이 강화되고, 방위기획 및 작전수행체제가 보강될 것이다. 정보본부의 군사정보 수집과 생산, 운용기능이 강화되고 작전본부의 합동작전 계획 수립과 수행체계가 보강될 것이다. 각 군 본부는 고유기능에 충실한 조직으로 발전하여 전투지원, 교육훈련 및 동원 등 군정과 관련된 임무수행 능력을 보강하고, 국방부 및 합참의 기능과 연계하여 유사기능 및 부서를 통합하였다.

또한 부대수를 축소 조정함에 따라 육군의 경우에는 2군사령부는 소속 군단을 해체하고 작전사령부로 개편(2007년 11월 1일 제2작전사령부로 개편됨), 해군은 함대사 지휘체제 단축을 위해 전투전단을 해체하고, 공군은 비행단의 작전지휘 효율성을 증대시

키기 위해 비행전단을 해체하는 등 지휘계선을 단축할 예정이다.

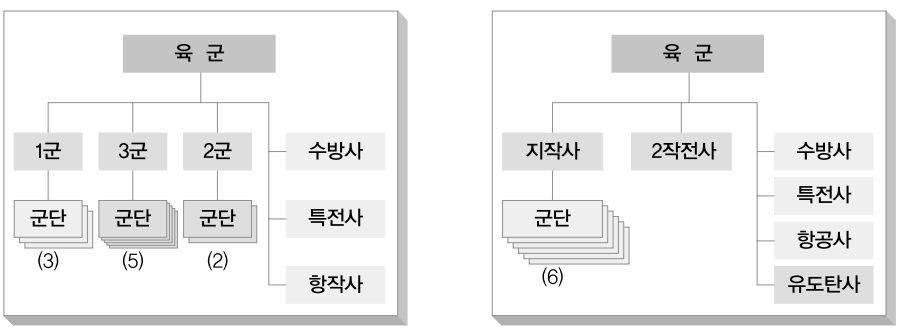
육군은 대규모 병력과 다양한 부대구조로 인해 운용유지에 많은 노력과 비용이 소요될 뿐만 아니라 현대 전장에서 전투력 발휘가 제한될 것으로 판단하고 있다. 또한 정보기술과 지휘통제체계 등이 비약적으로 발전함에 따라 현재의 다단계 지휘구조를 보다 단순하면서도 효율적인 구조로 개선할 필요가 있다. 육군은 병력 17만여 명을 단계적으로 감축하되 기동과 타격력을 보강하여 전력의 공백을 방지하고, 생존성 및 정밀도를 향상시킴으로써 공세기동전 수행이 가능한 작전적 · 전술적 유연성을 보유한 구조로 개편될 것이다.

부대구조는 중간계층이 단축되고 부대 수가 축소되는 반면에 단위부대 편성의 완전성을 보장함으로써 전투력이 대폭 증강될 것이다. 즉 현재의 3개 군사령부, 10개 군단, 47개 사단, 3개 기능사령부 체제에서 2개의 작전사령부, 6개의 군단, 20여 개의 사단, 그리고 4개의 기능사령부 체제로 개편될 것이다.

군단 및 사단의 경우 감시, 결심, 타격 및 기동이 실시간에 이루어지고, 독자적 전투근무지원 기능의 편성으로 작전영역이 현재보다 약 4~7배로 확장되는 등 그 능력은 획기적으로 향상될 것이다. 또한 전방지역 군단에 GOP 경비를 위해 정보화 및 과학화된 경계시스템을 갖춘 경계 전담여단이 편성될 것이다.

해군은 수상 · 수중 · 공중 입체전력 운용에 적합한 구조로 발전될 것이다. 이를 위해 현재의 3개 함대사와 잠수함 및 항공전단 체제에서, 중간 지휘제대인 5개의 전투전단과

목표연도 육군 부대구조



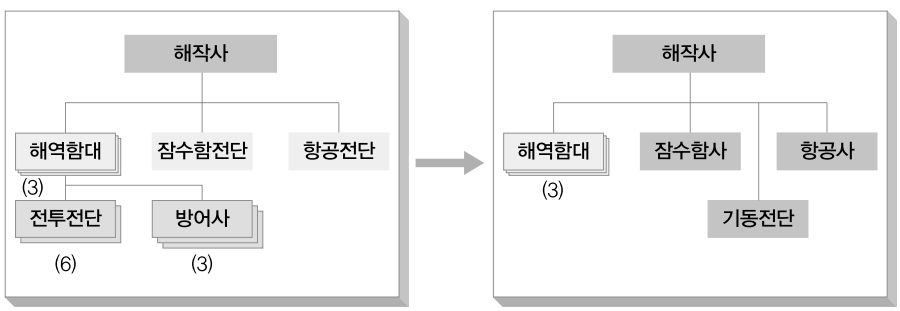
방어사가 축소되어 3개 함대사, 잠수함사, 항공사 및 기동전단 체제로 개편될 것이다. 수상함 전력은 함정의 척 수는 줄게 되나 중 · 대형함(차기호위함, 이지스함 등)으로 보강되어 기동형 부대구조로 발전되고, 잠수함과 항공전력은 미래전장에서 임무 수행이 가능하도록 전력이 보강되어 현재의 잠수함 전단과 항공전단이 각각 사령부급으로 개편될 것이다.

해병대는 도서 및 연안방어와 신속 대응전력으로 운용될 수 있도록 공 · 지 기동이 가능한 구조로 개편될 것이다.

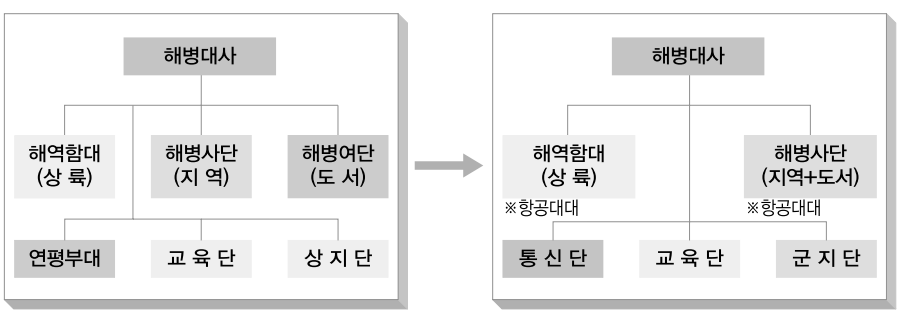
이를 위해 해병사단에 상륙 및 기동헬기를 갖춘 항공대대를 창설하는 등 현재의 대대급 상륙능력에서 미래에는 여단급 상륙작전능력을 보유한 융통성 있는 구조로 바뀌게 될 것이다.

공군은 하이로믹스(High-Low Mix) 체계가 최적화된 전력을 바탕으로 공중우세 및 정밀

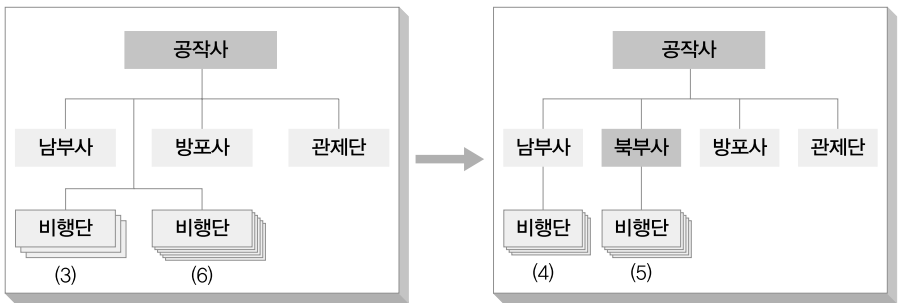
목표연도 해군 부대구조



목표연도 해병대 부대구조



목표연도 공군 부대구조



타격에 적합한 구조로 발전될 것이다. 방위권 내 공중우세권 확보를 위해 북부전투사령부가 추가로 창설되어 2개 전투사령부, 방공포사령부, 방공관제단 체제로 개편될 것이다. 주요 전력은 F-15K 등과 같이 성능이 우수한 전투기와 함께 공중급유기, 조기경보통제기 등의 지원기도 확보될 것이다. 대공방어도 SAM-X, M-SAM 체제 등으로 보강되어 한반도 전 지역에 대한 정밀타격능력을 보유함으로써 작전영역이 크게 확대될 것이다.

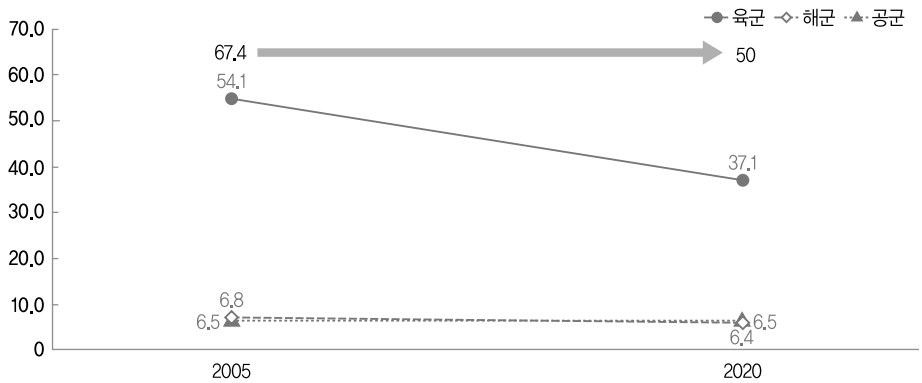
동원전력의 자원관리는 병무청에서, 동원훈련과 증 · 창설 준비는 향토사단에서 담당하게 될 것이다. 동원사단은 현재 평시 유지되고 있는 동원사단이 해체되고 전시 적정 규모가 창설되어 운용될 것이다. 전시 전방부대에 대한 보충은 대대단위로 정밀 편성하여 부대보충을 시키는 개념으로 발전될 것이다. 예비군 규모는 상비병력 감축과 연동하여 축소, 정예화될 것이다.

3) 병력 구조

첨단전력 확보와 연계하여 상비군을 단계적으로 감축하는 것이 주요 내용으로, 군사전략 개념과 전장권역별로 요구되는 능력을 고려해서 목표전력의 수준과 유형을 결정하였다. 2005년 말 현재 68만여 명 병력을 첨단 무기체계 확보와 연계하여 2020년까지 50만 명 수준으로 정예화하며 상비병력은 전투임무 수행에 매진하게 될 것이다. 즉 해 · 공군은 현재의 규모를 유지하고 해병대를 포함한 지상군은 18만여 명을 감축할 예정이다.

병 중심의 병력집약적 군 구조에서 기술집약적 군 구조로의 개편에 부응할 수 있는 인력 조정 방안이 필요하다. 따라서 병력규모의 조정과 연계하여 군별 · 신분별 구성을

각군별 병력구조 변화 (단위 : 만명)



조정하여 최적화하여야 한다. 병력감축에 따라 육군의 병력 비중은 감소하는 반면 해·공군의 비중은 확대된다. 병 구성비는 감소하는 반면, 간부의 구성비는 점진적으로 확대되어 각 군의 상비병력 40% 이상 수준으로 점진적으로 상향 조정된다.

군 구조 개혁은 대북군사대비, 전력화기간, 군 구조 개혁 예산확보, 병력감축 및 부대조정에 따른 소요기간 등을 고려하여 5년 단위로 3단계에 걸쳐 점진적으로 추진될 것이다.

1단계는 군 구조 개편 착수 및 본격화단계로서 2010년까지 상부구조를 우선 개편하고 개혁기반을 구축하는 것이다. 2단계는 군 구조 개편의 중간목표를 달성하는 단계로서 2015년까지 하부구조 개편 및 배비조정을 시험하며, 군 구조 개편에 따른 전력을 확보하는 것이다. 3단계는 목표로 했던 군 구조를 완성하는 단계로서, 하부구조 전력화 및 개편, 그리고 부대배비 조정을 완료하여 2020년 목표연도에 군 구조 개혁을 완성하는 것이다.

2. 전력증강 추진 계획 및 성과

1) 추진 계획

군사전략 개념을 구현하기 위해 권역별 전력운영 개념을 근거로 군구조와 연계하여

제대별로 요구되는 능력을 충족시킬 수 있는 전력구조로 설계하였다. 첨단화 · 과학화 · 정예화를 통한 군사력 증강, 제대별 실시간 감시 · 결심 · 타격이 가능한 복합 전력체계 발전, 제대별 전력발휘의 완전성 및 균형성 보장, 군 구조 개편 시기를 고려한 무기체계의 전력화 등을 반영하였다. 이를 위해 정보 · 감시 및 지휘통제 능력을 강화하여 실시간 전장관리 및 지휘가 가능토록 능력을 확보하며 기동 · 정밀 타격 능력을 향상할 계획이다.

육군은 부대 수 감소에 따른 제대별 작전지역의 확장에 대비하고 공세기동전을 수행할 수 있도록 기동력 · 타격력 · 생존성 · 정밀도를 향상시키기 위하여 중고도 UAV, 차기전차, 차기보병전투장갑차, 한국형 기동 및 공격헬기를 확보할 계획이며, 군단급 및 사단급의 전력전환 계획 및 능력의 변화는 아래 표와 같다.

해군은 3면이 바다인 한반도의 전략환경하에서 국가안보의 최일선을 담당하는 동시에 해상교통로 및 해양자원 보호 등 전방위 국가이익을 적극 수호하기 위하여 수상 · 수중 · 공중 입체전력 운용에 적합한 무기체계를 확보할 예정이다. 이를 위해 차기구축함, 차기호위함, 차기고속정과 차기잠수함을 확보하고 항공전력을 보강하며 전력화가 완료시에는 한반도 전해역에 대한 감시 · 타격능력을 보유하게 된다.

공군은 현대전의 중추전력으로서 평시 적의 징후를 감시하고 응징보복 능력을 구비하며, 전시에는 공중우세를 확보하고 지상 및 해상작전 수행 여건을 최대한 보장할 수 있도록 한반도 전역에 대한 작전능력을 확보하여야 한다. 가용 국방재원 및 협소한 한반도의 전장환경을 고려하여 전투기는 고성능 항공기와 저성능 항공기를 최적으로 혼

군단 및 사단의 능력변환

구 분	군 단		사 단	
	현 재	개 선	현 재	개 선
감시 · 정찰	UAV	차기군단 UAV	TOD	UAV
타 격	자주포	차기다련장	견인포	K-9 자주포, 차기다련장
기 동	전차(M48, K-1) 장갑차(K-200) 헬기(500MD, AH-1)	차기전차 차기보병전투장갑차 한국형 공격헬기	전차(M48) 도보 위주	K-1 개량 전차 차륜형 장갑차

합하여 정예화할 계획이다.

전력화할 항공기는 F-15K, F-X, KF-X, FA-50 경공격기, 공중급유기, 공중조기경보통제기 등으로 현재는 평양~원산선 이남으로 제한되는 타격능력이 2020년에는 한반도 전지역으로 확장된다.

개혁 관련 전력소요는 2005년과 2006년에 소요가 결정되어 국방중기계획에 반영되었으며, 군 하부구조 및 편성의 확정 등 선행조치와 연계하여 지속적으로 소요가 수정 · 보완되고 있다. 그러나 소요는 여건과 환경의 변화, 예산의 가용성, 부대개편 시기 등을 고려해야 하기 때문에 5년 단위로 보완되는 단계별 추진계획에 지속적으로 반영하여 전력화시기와 소요량을 조정할 계획이다.

국방개혁 완료시에는 정보 · 감시(ISR) 능력은 한반도 및 주변국에 대한 독자적 정보수집이 가능하고, 지휘 · 통제(C4I) 능력은 실시간 전장관리 및 지휘를 할 수 있으며, 정밀타격(PGM) 능력은 개별 무기체계의 수량은 감소하나 첨단 무기체계의 전력화로 전투효율이 현저하게 증가될 것이다.

2) 주요 성과

전력증강 성과는 크게 참여정부 출범 이후 신규 착수사업과 참여정부 임기 내에 일정부분 이루어진 전력화 사업으로 구분할 수 있다. 참여정부 출범 이후 추진된 신규착수사업과 관련하여 국가방위의 핵심전력으로 T-50/TA-50(2003년 착수), K-10탄약운반장갑차(2005년 착수), 울산급-BATCH 1 차기호위함(2006년 착수), 한국형기동헬기(2006년 착수), KDX-III 이지스함(2006년 착수), E-X 공중조기경보통제기와 SAM-X 차기유도무기(2006년 착수), 그리고 2007년에 착수한 장보고-III BATCH 1(KSS-III) 3000톤급 잠수함 사업 등을 들 수 있다. 또한 참여정부 임기 내에 이루어진 주요 전력화 사업으로는 지상전술4I체계, K1A1 전차, KDX-II, 대형수송함(LPX)인 독도함 그리고 F-15K전투기 등이다.

제4절 병영문화 개선

IT에 의해 주도되는 개인주의적이며 창의력이 중시되는 사회에서 성장한 장병들은 집단적 · 권위주의적 병영생활에서 느끼는 문화적 괴리감과 좌절감으로 인해 군 복무를 의미가 없는 '잃어버린 시간'으로 간주하고, 목적의식 없이 제대날짜만 기다리는 현상이 발생할 우려가 있다. 따라서 병영문화 개선은 국방발전, 나아가 국가발전을 위하여 더 이상 미룰 수 없는 국가적 중요과제가 되었다.

참여정부가 추진해 온 선진 병영문화의 패러다임은 꿈과 목표가 있고, 인간을 존중하며, 인간다운 삶과 충실한 복무가 가능한 환경을 조성함으로써 화합과 단결이 잘 이루어진 강군을 육성하는 것이다. 선진 병영문화 추진은 군이 강력한 전투력을 구축하여 평화와 번영의 수호자로서 역할을 수행함과 동시에 국민의 신뢰와 사랑을 받는 국민의 군대로 나아가는 데 기여하는 방향으로 정립될 것이다.

1. 병영문화 개선의 목표와 비전 설정

병영문화 개선과 관련하여 노무현 대통령은 2005년 6월 21일 청와대 수석 · 보좌관 회의시 "국방부가 중심이 되고, 관계 부처와 민간전문가가 참여하여 포괄적 대책을 마련할 수 있는 자문기구를 구성하여 운영하라"는 지침을 하달하였다. 이에 따라 병영문화 개선을 위해서 2005년 7월 22일에 정부 차원의 '병영문화개선 대책위원회'가 발족되었다. 위원회는 국방부장관과 MBC 정상모 논설위원을 공동위원장으로 하고, 민간위원 8명과 정부위원 8명을 위원으로 임명하였다. 아울러 현역과 민간전문가, 예비역 장병 및 병사 부모로 구성된 45명의 실무지원단을 구성하였다.

'병영문화개선 대책위원회'의 위원과 실무지원단은 다시 병영생활, 자기계발, 복무환경, 사고예방, 복무제도의 5가지 분야의 소위원회를 구성하였다. 소위원회별로 과제를 선정하여 연구하고, 연구결과를 대책위원회에 상정하는 절차를 거쳤다. 병영문화의 실태조사 및 의견수렴을 위해서 부대방문 및 실태확인 35회, 인터넷을 이용한 국민 여론 수렴 1,124건, 정책간담회 · 세미나 · 전문가 및 관련자 초빙 토론회 34회,

기타 공청회와 당정 협의 등 열린 마음으로 사회 각계각층의 다양한 목소리를 경청하였다.

병영문화의 현 실태를 파악해본 결과, 첫째, 사회와 병영의 문화적 괴리감이 존재하고 있었다. 인권보다는 임무가 우선되고, 권위주의가 일부 잔존하며, 기성세대와 신세대의 의식 부조화 및 사회발전 속도 대비 병영 환경이 낙후하였다.

둘째, 국민적 공감대 및 신뢰 확보의 노력이 부족하였다. 적극적인 군 개방 노력이 미흡하고, 군 복무 간 목표의식이 없으며, 사회와의 단절을 해소하려는 노력이 부족하였다. 또한 잘못된 관행과 대형사고는 국민의 불신을 초래하였다.

셋째, 근본적이고 지속적인 개선의 추진이 미흡하였다. 의식변화보다는 외형적 제도의 보완에 치중하였고, 병영 내부의 문제점을 단기적인 현상조치 위주로 처리하는 경향이 있었다.

우리의 병영문화에 대한 객관적인 현실분석을 토대로 '병영문화개선대책위원회'에서는 '선진 병영문화'와 이를 구현하기 위한 비전을 설정하여 제시하였다. '선진 병영문화'란 '인권 존중과 국민의 신뢰를 바탕으로 싸워서 이길 수 있는 기반이 조성된 합리적이고 민주적인 병영생활의 총체'를 말한다. 병영문화의 개선은 국방개혁의 목표와 국가발전 방향에 부합되도록 '꿈과 목표가 있는 가고 싶은 군대', '인간 존중의 신바람 나는 군대', 그리고 '임무에 전념할 수 있는 가정 같은 군대'를 3대 목표로 정하고 이를 달성하기 위한 목표별 세부 추진과제를 도출하였다.

2. 꿈과 목표가 있는 '가고 싶은 군대'

1) 장병 가치관 확립

'가고 싶은 군대'를 만들기 위한 최우선 과제는 장병 가치관의 재확립이며, 먼저 군의 리더인 간부들의 의식전환이 중요하다. 간부들의 의식전환을 유도하기 위해 영관장교 이상 직무교육 시 의식개혁 마인드 함양을 위한 교육을 강화하고 대대급 이하부대 간부들에 대한 상담학, 갈등관리기법 등을 실습·체험 위주로 교육함으로써 '존중과 배려의 문화'를 조기에 정착시킬 예정이다. 또한 이러한 간부의 의식전환을 바탕으로

병사를 기본인권을 보유한 대상으로 인식하고 병영저변의 실태를 파악, 애로사항을 해소하는 노력을 기울여 나가고 있다. 또한 공동체 생활화 프로그램을 개발하여 병영생활과 연계된 체험학습 생활화로 장병 대상 민주의식 함양을 도모하고 지자체와 연계하여 지역 문화행사 프로그램에 활발히 참여하는 등 지역사회와 더불어 발전하는 군의 위상을 정립해 나갈 것이다.

2) 자기계발 여건 조성

'가고 싶은 군대'를 만들기 위해서는 병영생활 중에 자기계발을 할 수 있는 여건의 조성이 중요하다. 우선 전 장병이 인터넷을 사용할 수 있도록 병사 8~10명당 1대 기준으로 인터넷 PC를 보급, 중(소)대단위로 '사이버 지식정보방'을 설치하여 군 복무간 정보화 단절 및 정보 격차를 해소하고자 한다. 2006년 10월까지 설치 공간이 가용한 부대에, 12월까지는 격오지 부대에 우선 설치하는 등 2008년까지 3단계에 걸쳐 5만여 대의 인터넷 PC를 설치할 것이다. 특히 중 · 대대장 및 주임원사에게 사이버 상담방용 인터넷을 동시에 보급하여 인터넷상에서 병사들의 고민을 상담할 수 있도록 할 예정이다.

군 복무 중 학점취득, 자격증 과정 이수 등을 학습하기 위한 군 e-러닝 포털사이트를 구축하기 위해 교육인적자원부 국제교육정보화국과 연계하여 '군 e-러닝 학습콘텐츠 운영위원회'를 구성하여 운영 중에 있다. '사이버지식 정보방' 구축과 연계하여(2006년 11월 완성) 대학이나 공공기관으로부터 어학, 취업, 전공, 대학진학 등 다양한 콘텐츠를 제공받아 자기계발을 할 수 있는 여건을 마련해 줄 것이다.

군 교육훈련 학점 및 평가인정 시스템을 구축하기 위하여 교육부 평생학습정책과 및 한국교육개발원과 협력하여 군 교육훈련 평가위원회를 2006년 1월 25일 구성하여, 대학 재학 중에 입대한 병사를 대상으로 온라인 강좌 수강을 통해 학점취득을 지원할 예정이다. 고졸병사를 대상으로 사이버 및 방송통신대 강좌 수강으로 학위를 취득토록 여건을 보장해 주며, 고졸미만 병사가 희망할 때는 검정고시 및 자격증 취득을 위한 학습자료를 제공받을 수 있도록 추진할 것이다.

개인 자율시간을 보람 있게 활용할 수 있도록 신축하는 대대급 생활관에는 병영시설 현대화 공사의 일환으로 도서관을 설치하고 격오지 중대급 생활관을 대상으로 2006년

6월 말까지 책장과 양서(良書)를 400권씩 일괄적으로 보급하고 있다. 2007년 이후에는 연 100권씩 추가로 보급함으로써 독서여건을 개선하여 장병 문화욕구를 충족시키고 정서함양에 기여토록 할 것이다.

군 자격제도를 개선하고, 군 특기직무 및 교육훈련 내용 중 신설 가능 자격 종목을 검토 · 발굴하기 위하여 '군 자격제도개선 위원회'를 교육부 산학협력과와 한국 직업능력개발원과 협력하여 2005년 10월 19일부로 구성 · 운용하였다. 이를 통해 국가기술자격 필기시험 면제 확대 및 군 특수(전문)자격 경력의 국가공인 등을 추진하고 있다(총 300개 중 30개 종목 발굴 예정). 아울러 필요한 법률제정 추진과 함께 국방자격의 체계적 · 효율적 관리를 위한 기구로 '국방자격지원센터' 설립을 준비하는 등 장병들에게 목표가 있는 군 생활을 제시하여 사회와의 단절을 극복토록 유도하고 있다.

3) 군 복무 인센티브 부여

군 복무 장병들의 전역전 사회적응능력 부여를 위해 전역예정자들에 대한 미래 직업설계를 지원할 예정이다. 병영에 구축된 인터넷을 이용하여 필요한 진로와 고용정보 등을 열람하고 활용하도록 할 것이다. 더불어 노동부 산하의 Work-net(고용안정센터)의 취업지원 및 채용정보와 연계된 콘텐츠를 개발하여 적성 및 진로상담을 실시할 예정이다. 또한 사회적응능력 부여를 위해 e-러닝 시스템을 2006년 9월부터 각급부대로 보급하여 활용함으로써 희망하는 프로그램 수강을 통한 직업 기초능력을 부여하고 있다.

특수지 근무수당 현실화 차원에서 GP 및 DMZ 근무자의 특수지 근무수당과 NLL 작전요원의 함정 근무수당을 위험수당으로 전환하여 인상하고, 800m 이상 고지 상주 근무자를 특수지역에 포함시켜 수당 현실화 차원에서 처우개선안을 마련하여 추진함으로써 이들의 복무의욕을 증진시켜 나갈 것이다.

병 봉급을 국가재정 및 국방개혁 성과를 고려하여 병영 생활간 필요한 최소비용 수준으로 인상할 예정이다. 2008년까지 상병기준 월 8만 8천 원 수준으로 인상하고, 이후 근로자 최저임금을 고려하여 단계적으로 인상할 계획이다.

3. 인간 중심의 '신바람 나는 군대'

1) 장병 인권보장을 위한 법적 · 제도적 장치 마련

「군인복무기본법」을 제정하여, 제복 입은 시민으로서 군인의 기본적 권리(통신의 비밀보장, 종교의 자유 보장, 기본권상담관 운용, 고충처리 및 의견 건의권 등)를 보장할 것이다. 또한 전투원으로서 군인의 의무(충성의 의무, 명령 복종 및 실행의 의무 등)와 기본적 권리의 제한(집단행위 금지, 정치적 행위 제한, 영리행위 · 겸직 금지 등)을 명문화하여 법적 근거를 마련하여 운영할 것이다.

군 인권정책 및 장병 인권증진계획을 수립 · 시행할 수 있도록 2006년 1월 2일부로 국방부 법무관리관실에 '인권팀'을 신설하여 운용 중이다. 또한 각 군에 인권담당관 직위를 신설하여 예하부대 장병들의 인권보장을 감독하고 인권증진계획을 수립하여 시행할 것이다. 장병 인권보장에 관하여 민간참여를 통한 민 · 군간 공감대 형성을 위한 인권보장기구를 군외 기관에 설치할 예정이다. 군 고충처리에 대한 투명성과 전문성을 높이기 위하여 국민고충처리위원회 예하에 군사소위원회를 설치하여 국방부와 예하부대 · 소속기관에서 제기하는 모든 고충민원(의료, 구타, 가혹행위 등)을 처리할 것이다.

2) 자율적 생활보장

국민의 신뢰와 지원을 받기 위해 국민적 관심사항인 국방정책이나 각종 사고의 수사결과 등을 공개하여 국민을 이해시키고 인터넷을 통하여 가족이나 친구들과 교류기회를 확대해야 한다. 따라서 입대 전 병영생활 간접체험 기회를 제공하는 등 적극적인 병영 개방정책으로 대국민 신뢰감을 형성토록 노력할 것이다. 또한 민간과의 교류를 활성화하고, 병 외출 · 외박제도 개선 등 외부와의 괴리감을 없애며, 규정과 방침에 대한 상세한 오리엔테이션 등을 통해 부대 조기 적응을 유도하고 있다.

병사 내무생활을 개인생활 보장이 가능한 자율형 일과표로 개선하여 장병 스스로가 자발적으로 참여하는 병영문화를 조성하고, 일과 후 취침시간에도 24시까지 자율시간을 확대함으로써 자기개발이 가능토록 여건을 마련하였다. 군기 및 규율이 유지되는 가

운데 자유로운 분위기를 유도하고, 과업 후 생활관으로 '퇴근' 하는 개념을 적용하여 부대활동과 개인시간을 명확히 구분함으로써 '자율' 을 보장해주었다. 그러나 개인별 훈련 수준 미달자는 자율권을 부분적으로 제한하여 자율에 따른 책임을 지도록 하고 있다. 그리고 예하부대 및 사회 각계각층에서 시행하고 있는 선진 병영문화 관련 모범사례를 발굴하여 확산시키고, 「병영생활 행동강령」을 생활화하는 등 자율적인 체제 속에서 장병 기본권이 보장되는 병영문화가 뿌리내릴 수 있도록 할 것이다.

3) 선진형 리더십 개발

선진형 리더십 정착의 성패는 우수한 간부의 선발에서부터 출발한다. 직책별 · 계급별 핵심역량을 식별하고 과학적 · 객관적 선발기준을 설정하여 리더십을 발휘할 수 있는 우수한 인재를 선발 및 활용할 수 있는 간부선발제도를 개발하여 2007년까지 시험적용 후 자질이 우수한 간부를 선발할 것이다.

2007년부터 초급간부가 갖추어야 덕목과 리더십을 구체화하여 양성교육 과정에서 교육할 예정이다. 보수교육 간에는 제대별 · 계층별 특성에 맞는 리더십을 정규교과에 반영하여 교육시키고, 군 간부의 체계적인 리더십 교육을 위해 리더십을 체득화하는 교육 프로그램을 개발하여 적용할 예정이다.

군의 특성상 지휘관의 의지와 부대운영 철학이 중요하므로 연대장급 이하 지휘관을 대상으로 지휘계통이 아닌 전문기관에 의한 해당 지휘관의 리더십 진단, 평가, 조언체계를 신설하여 재임 중 스스로 검증 할 수 있는 기회를 부여함으로써 인간 중심의 리더십 함양을 도모할 것이다. 또한 부사관의 능력을 개발하여 전문가로 양성하고, 부사관의 위상을 재정립하여 책임과 권한을 명확히 구분하는 등 부사관 종합발전계획과 병행하여 추진해 나갈 것이다.

군의 말단 조직의 리더인 분대장들의 실질적인 권위신장 및 지휘활동을 보장하기 위해 2006년부터 월 2만 원씩 지휘활동비를 지급하고 있다. 2009년부터는 잠정편성 분대장을 포함한 전 분대장(영내하사 포함)에게 월 3만 원 범위 내에서 분대원 인원수를 고려, 지휘활동비를 지급하여 지휘권 보장을 지원할 예정이다.

4. 임무에 전념할 수 있는 '가정 같은 군대'

1) 복무 부적합자 관리제도 개선

복무 부적합자 입대 차단을 위해 병무청 징병검사과정에서 인성검사 강화를 위해 민간병원에 위탁검사를 실시하거나 임상심리전문가를 활용할 계획이다. 또한 징병검사 전담의사를 일부 민간의사로 대체하여 신뢰성을 향상시키는 동시에 희귀 · 난치성 질환자를 전문적인 방법으로 분류하여 현역복무에서 제외토록 신검규칙을 개정하는 등 현역 복무 부적합자 선별 능력을 지속적으로 제고시킬 것이다.

2007년부터 CT(컴퓨터 단층촬영), 핵의학 검사기 등 첨단 정밀신체검사 장비를 도입하고 환자의 과거 병력(病歷)을 활용하는 등 입체적인 신체검사를 실시함으로써 수치성(간질 등) 및 정신질환자를 사전 발견하여 조치하도록 법제화할 예정이다. 징병 신체검사 규칙을 개정하여 희귀 · 난치성 질환의 정도를 객관화 · 세분화하여 활용하는 등 징병검사체계를 계속 보완함으로써 복무부적합자로 인해 발생하는 지휘부담을 최소화하기 위해 노력할 것이다.

입대 5일 이내 현역복무 부적합자를 식별 및 처리해야 하는 현행법상으로는 현역복무 부적합자 식별이 곤란하다. 사실 확인 및 처리기간을 신병교육 수료 전까지로 확대하여 신병교육대에서 5주간의 신병교육기간 동안 지휘관(자)의 관찰을 통하여 현역복무 부적합인원을 어느 정도 식별할 수 있음에 착안하여 신병교육기간 중 발견된 현역복무 부적합 인원을 소정의 절차를 거쳐 공익근무요원으로 역종 변경시켜 자대에서의 부담을 현저히 줄일 수 있도록 추진하고 있다. 즉 5주간의 관찰과 의무심사위원회, 동료의 진술 등을 바탕으로 신병교육대에서 현역복무 부적합 심의를 하여 재분류시키고, 자대 배치 후 발견된 현역복무 부적합자는 처리에 많은 시간이 소요되므로 이를 개선하기 위해 현역복무 부적합자의 처리 권한을 장성급부대로 위임하는 방안을 검토하고 있다.

2) 사고관리시스템 구축

각 군의 사고사례 분석 전파 및 사고예방 노력에도 불구하고 관련자료 전산화 미구축으로 과학적 분석에 의한 체계적인 예방조치가 미흡하다. 따라서 사고 관련 자료를 통

합하여 DB화하고 자료 공유 및 사고관리시스템을 구축함으로써 각급부대에서 사고분석 자료를 손쉽게 활용하고 실시간 정보를 공유할 수 있도록 할 것이다.

육군표준인성검사와 같은 인성검사체계를 개발 · 적용하여 복무부적응 병사를 과학적으로 식별하여 전문기법(육군의 Vision Camp)을 적용한 병원관리를 통해 복무 적응을 유도하는 등 과학적인 관리체계를 갖춰나갈 것이다. 병영 내 복무 부적응자에 대한 상담의 전문성을 제고하기 위해 상담학, 심리학 등에 대한 전문자격을 갖춘 민간전문가에 의한 장병 기본권 전문상담관을 연대급 1명 기준으로 운용함으로써 지휘관에게 사고예방활동에 관하여 조언하고 심리치료도 실시할 것이다. 이를 위해서 2005년 7월부터 2006년 12월까지 시험운용 하였으며, 그간의 시험 결과를 바탕으로 심도 깊은 토의를 거쳐 운영 규모를 설정할 것이다.

2006년 8월부터 대형사고 발생 시 국방부 및 각 군 본부에 비상설 기구로 사고종합대책본부를 운영하여 사고의 유형에 따라 전문조사반을 탄력적으로 구성 · 운용하고 있다. 이를 통해 과학적 수사, 신속 정확한 공보, 적극적인 후속조치를 통해 사고처리의 전문성, 일관성 및 투명성을 유지함으로써 대군 신뢰도를 증진해 나갈 것이다.

3) 병영시설 개선

내 집 같이 쾌적한 생활환경의 조성이 선진 병영문화 조성의 또 다른 중요한 요소이다. 병영시설 개선은 우선 생활관을 분대단위 침대형으로 바꾸고, 개인당 7m² 정도(기존 2.3m²)의 비교적 넓은 공간을 제공하여 생활환경을 신세대 장병의 성장환경을 고려, 기존의 '수용' 개념에서 '거주' 개념으로 전환시키고 있다. 군 구조 개편 계획 및 국가재정을 고려하여 시설개선을 탄력적으로 시행하되, 기준 단가와 시설유지비를 현실화하며 격오지 부대 및 열악한 시설부터 우선적으로 개선해 나갈 것이다. 사업목표 및 기간은 2단계로 구분하여 추진하며, 1단계 사업은 기존 계획에서 1년을 단축하여 2009년까지 병영시설의 50% 이상을 개선할 계획이다.

1단계 기간 중에는 GP와 격오지부대 등 군 구조 개편 후에도 위치 변동이 없는 부대부터 우선 개선하고, 2단계에는 이미 현대화된 부대와 1단계에서 제외된 부대를 개선하며, 건물 구조는 가능한 한 재활용할 수 있는 공법을 적용함으로써 국방개혁 정책과 연

계하여 상황변화에 융통성 있게 대처할 수 있도록 추진할 계획이다. 병영시설 패키지화는 건물로부터 냉 · 난방 공조시스템 및 기반시설 보완까지 GP는 전체 개선 소요를 반영하였다. 격오지 부대와 대대급 통합 생활관은 국방재정을 고려하여 건물과 비품까지만 우선 구비하고, 2007년부터 점차 개선해 나갈 예정이다

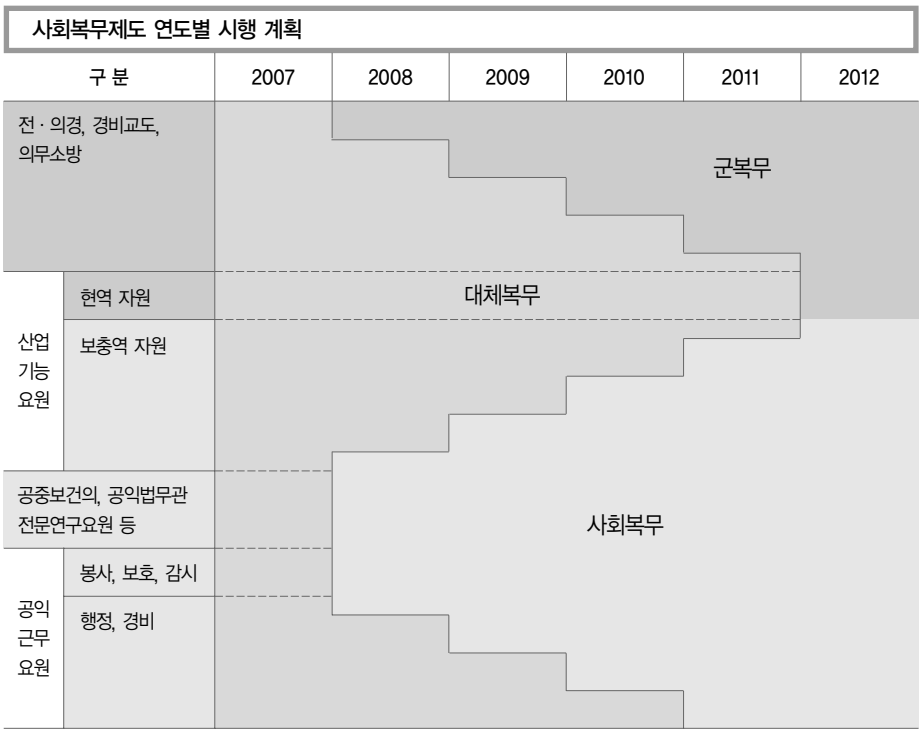
국방부는 일반국민과 장병, 전문가를 대상으로 의견수렴을 통해 일반 국민의 신뢰와 화합을 굳건히 하기 위해 병영문화개선 과제를 국방혁신 브랜드 사업으로 선정하여 추진 중에 있다. 앞으로도 홍보영상물 제작 및 각종 홍보 매체를 통하여 병영문화 개선 관련 계획 및 추진실적을 국민에게 적극적으로 홍보하면서 병영문화개선 평가위원회, 인터넷 및 언론 등 각종 듣기 기능을 통하여 국민들의 의사를 모니터하고 이를 반영할 것이다.

병영문화개선이 성공적으로 추진되려면 우선 간부들의 가치관과 의식이 전환되어야 한다. 병사를 '국가의 부름에 응한 기본인권을 지닌 인간' 으로 보고, 일정기간 경과 후에는 다시 사회로 환원되어 국가와 사회 발전을 위하여 공헌할 인격체임을 인식해야 한다. 또한 간부들의 의식 전환에 발맞춰 병사들도 자신들의 존재 및 역할에 대한 통찰과 함께 자신의 사고방식의 전환을 위하여 노력하여야 한다. 과거와 같이 군대 복무기간을 잃어버린 시간으로 간주하여 목적 없이 제대 날짜만 기다릴 것이 아니라 책임과 의무를 다하도록 하여야 할 것이다.

제5절 병역제도 개선

1. 사회복무제도 도입

병무청은 2007년 7월 10일 '2년 빨리, 5년 더 일하는 사회 만들기 전략' 의 하나로 추진해 온 사회복무제도 추진계획을 발표하였다. 사회복무제도란 예외없는 병역이행 체계를 정립하여 사회활동이 가능한 모든 사람은 병역의무를 이행하되 현역 복무를 하지 않는 사람은 사회서비스 분야에서 복무하는 제도이다. 이번 사회복무제도 추진계획은



지난 2월 5일 발표한 국가인적자원의 효율적 활용을 위한 '2+5 전략'과 '국방개혁 2020'의 성공적 추진을 뒷받침하기 위한 병역제도 개선방안의 후속조치다.

참여정부가 사회복무제도를 도입하게 된 배경은 첫째, 병역의 사회적 형평성 제고로 사회활동 가능자 병역면제에 따른 형평성 논란을 해소하고, 군 복무와 대체복무 간 복무부담의 불형평성을 시정하기 위한 것이다. 둘째, 현행 대체복무제도의 재정비 필요성으로 상대적으로 우수 인력이 군 복무 대신 대체복무(전의경 등)를 함에 따라 병력 감축에 따른 전투력 강화를 위해 정예자원을 현역병으로 충원할 필요성이 제기되었으며, 또한 대체복무 상호간 복무여건이 상이할 뿐만 아니라 비효율적으로 운영되고 있고, 사기업에 병역자원을 투입하는 것은 병역제도 근본취지에도 배치되기 때문이다. 마지막으로 사회서비스 수요 증가에 대응하기 위한 것으로 고령화 · 양극화, 재난 · 안전문제 확산으로 사회서비스 수요가 급증하고 시장 및 정부의 사회적 일자리 사업만으로는 공급에 한계가 있다는 현실적 판단이 작용했다.

이에 따라 그동안 병무청 주관, 관계부처 합동 '병역자원연구기획단'을 운영(2006년 9월 18일)하면서 병역제도 개선안을 마련하여 2007년 2월 5일 대국민 발표를 하였다. 이를 계기로 국무총리실 주관, 범정부차원의 '2+5 전략추진단'을 운영하면서 10회에 걸친 추진단 회의 등을 거쳐 세부방안을 마련한 것이다.

사회복무제도 운영의 기본방향은 첫째, 현행 면제자 중 사회활동 가능자를 모두 사회복무 의무를 부과하여 예외없는 병역이행 체계를 정립하는 것이다. 둘째, 장애인이나 노인, 환자 수발 등 민간 차원에서는 해결하기 어려운 사회서비스 분야에 집중 투입하는 것이다. 셋째, 교육훈련과 체계적인 복무관리를 통해 개인의 발전은 물론 국가 인적자원으로 개발·활용하는 것이다. 그리고 마지막으로 도입시기와 관련하여 2008년부터 도입하여 2012년에 전면 시행하는 것이다.

이를 위한 세부 추진과제로 첫째, 예외없는 병역이행을 위한 병역처분기준을 조정하는 것이다. 현행 병역처분기준은 전투능력을 기준으로 현역(1~3급), 보충역(4급), 평시면제(5급) 및 전·평시면제(6급)로 판정하고 있으며, 중퇴이하, 귀화자, 외관상 명백한 혼혈인, 수형자(1년6월 이상), 고아 등 특정 자질자의 경우 신체등위와 관계없이 평시면제(제2국민역) 처분을 하고 있다. 따라서 앞으로는 신체등위 5급 중 사회활동 가능자(신체 일부결손, 신체활동 일부제약, 약물로 조절가능 질환 등)는 평시에 사회복무로 전환하고, 자질사유 면제자 중 중학중퇴, 귀화자, 외관상 명백한 혼혈인도 역시 사회복무로 전환하는 것이다. 또한 수형자(1년6월 이상) 및 고아는 희망 시 사회복무 의무를 부과한다. 여성은 희망자에 한해 사회복무 기회 부여 방안을 검토하는 것이다. 그리고 신체·자질사유 면제자 일부 사회복무에 따른 보완대책으로 기초군사훈련 면제 및 복무강도 낮은 분야 배치를 고려하고 있다.

둘째, 사회복무자 활용 분야를 결정하는 것이다. 이와 관련하여, 기본원칙은 사회적으로 필요하나 공급이 어려운 사회서비스 분야에 우선 투입하고 사회서비스 수요 확대를 고려하여 다양한 분야에 단계적으로 투입하는 것이다. 활용 분야는 사회서비스의 일반적 정의 및 사회복무제도 도입취지를 고려하여 사회복지, 보건의료, 환경안전 등으로 결정하고, 분야별 우선순위는 사회적 약자에 대한 서비스 형평성 제고, 복무부담의 공평성, 노동시장의 중립성 확보 여부 등을 감안하여 2008년에는 사회복지 60.3%, 보건의

병역처분기준					
신체/자질	현 행	조 정		복무형태	비 고
신체 1~3급	현 역	현 역		현역복무	
신체 4급	보충역	보충역		사회복무	군사훈련 가능
신체 5급, 자질사유	제2국민역 (면제)	사회복무가능 (신체, 자질)	제2국민역		군사훈련 곤란
		사회복무불가능 (신체, 자질)	병역면제	병역면제	

※2012년 이후 현역 잉여자원 발생 시 3급 자원 일부 사회복무로 전환

료 10.1%, 그리고 환경안전 등에 29.6%를 배정할 계획이다. 2009년 이후 배정방안은 사회복무위원회(관계부처 차관급)를 구성하여 사회서비스 수요변화를 고려하여 분야별 배정필요성 및 우선순위를 재검토하고 관계부처간 협의를 거쳐 사회적 일자리와의 중복문제를 사전에 해소할 것이다.

셋째, 합리적인 배정체계를 구축하는 것이다. 이를 위해 향후 구성될 사회복무위원회에서 수요부처 참여, 활용분야 및 분야별 배정인원을 결정하고, 자격 · 전공, 적성, 희망 등을 고려한 적재적소 배정원칙을 확립하는 한편, 복무기관/일자 본인선택제를 확대, 시행해 나갈 것이다. 향후 복무기관 지정제 및 상호선택제 등 합리적 배정체계를 구축하여 시설규모 · 운영실적 등을 고려하여 기준을 설정한 후 수요부처의 추천을 받아 복무기관을 지정하고, 복무기관과 복무자 간 상호 협의를 통해 수행업무 · 소집일시 등을 선택하게 된다. 지정제와 선택제는 난이도가 높은 분야 기피현상을 방지하기 위해 제도 안정화 단계에서 도입을 추진할 계획이다.

넷째, 책임감과 능력을 겸비한 사회복무 요원을 육성하는 것이다. 이를 위해 기초군사훈련을 4주에서 2주로 축소하고 소양 및 직무교육을 2~3주 실시할 계획이다. 소양교육은 병무청 주관으로 사회복무자 기본자세, 책임의식 확립에 중점을 두고 직무교육은 수요부처 중심으로 복무현장 이해, 직무지식 습득에 중점을 둔다. 아울러 기초 직무교육은 수요부처 희망시 소양교육과 통합적으로 실시할 계획이다. 교육대상은 2008년부터 모든 사회봉사요원으로 확대하여 2009년 2만 6,000명, 2010~2011년 3만 명, 그리고 2012년에는 5만 2,000명으로 확대해 나갈 계획이다. 이 외에 정기 보수교육(연1회), 복무부

단축 후 복무기간 비교

적용대상		현 행	단 축
사회봉사요원(공익 포함)		26개월	22개월
공중보건의, 전문연구요원 등		36개월	현행 유지 (사회복무체계 편입)
국제협력요원		30개월	
예술체육요원		34개월	
산업기능 요 원	현 역	34개월	현행 유지 (2012년 이후 폐지)
	보충역	26개월	

실자 교정교육(수시)을 실시하고 복무기관 담당자 복무관리 과정 등을 신설할 계획이다.

다섯째, 체계적인 복무관리 시스템을 구축하는 것이다. 이를 위해서는 수요부처의 전문성과 병무청의 자원관리 역량을 조화시키는 것이 매우 중요하다. 따라서 복무기관 및 수요부처의 복무관리 역할 강화 차원에서 복무기관장이 지휘감독권을 행사하고 기초적인 복무관리업무를 수행한다. 수요부처는 전문성을 바탕으로 직무관리 매뉴얼 마련 및 인력활용 실태 조사 · 평가 등 직무관리 역할을 수행한다. 이와 더불어 병무청의 복무관리 기능 강화 차원에서 지방병무청장에게도 복무관리 감독권을 부여하여 복무관리 기능을 보완하고, 지역별 복무관리센터에 사회복무감독관을 배치, 현장관리 기능을 강화한다. 그리고 복무부실 사전예보시스템 등 전자적 방법에 의한 복무관리 방안을 강구하는 한편, 복제 · 두발 등 기준 마련 및 복무부실자 기강확립 방안을 적극 검토할 계획이다. 그리고 인력활용 및 복무관리 평가 결과와 복무인원 배정을 연계하고, 지자체 · 시민단체 등이 참여하는 지역사회 복무관리 네트워크를 구축하는 것이다. 뿐만 아니라 교육과 복무실적을 사회진출과 연계하여 성실한 복무태도를 유도하는 것도 중요시 될 것이다.

여섯째, 공중보건의사, 예술체육요원 등에 대한 공익성을 강화하는 것이다. 공중보건의사 등에 대하여는 병역법에 자원관리 차원의 복무 실태조사 근거를 마련하여 적정 소요인원 산정 및 인력배치 타당성 등을 합동으로 조사하고 예술체육요원에 대하여는 예술 분야는 편입대상을 국제대회 입상자로 한정하되, 국악 등 국제대회가 없는 분야는

국내대회 입상자를 인정하여 국 · 공립 예술단체에서 의무복무 등 복무관리를 강화하는 것이다. 그리고 체육 분야는 올림픽 및 아시아경기대회 입상자로 한정하는 것이다.

일곱번째, 사회복무자 적정 복무기간을 결정하는 것이다. 복무기간과 관련하여 일반 사회복무 분야는 22개월로 4개월을 단축한다. 참고로 육군은 24개월에서 18개월, 해군은 26개월에서 20개월, 그리고 공군은 27개월에서 21개월로 단축된다. 따라서 일반 사회복무 분야의 복무기간은 공군병보다는 길고, 현역병 복무단축기간(6개월)보다는 짧게 설정하고, 지원에 의해 편입된 사회복무 분야는 현행 복무기간을 유지한다.

단축시기 및 방법과 관련해서는 현역병 단축시기 · 방법을 적용하여 2008년 1월 전역자부터 단축을 시작하여 2014년 7월 이후 입대자까지 단축을 완료할 계획으로 2005년 11월~2012년 12월 입대자의 경우 4주 단위 1일씩 단축되고, 2013년 1월~2014년 7월 입대자는 3주 단위 1일씩 단축된다. 단축절차와 관련하여 병역법 제42조에 따라 국무회의 심의를 거쳐 2007년 9월 대통령 승인을 받았다. 그리고 사회복무 분야별 복무기간 차등적용 방안으로 명확하고 합리적인 이유가 있는 분야부터 단계적으로 실시한다. 1단계로는 합숙 분야, 주야간 교대 근무하는 중증장애인 수발 분야, 2단계에서는 상호선택제 실시와 연계, 적용 분야를 확대해 나간다.

여덟번째, 전환복무 및 산업기능요원 폐지에 따른 보완대책으로 폐지시기 및 방법과 관련하여 전환복무(전 · 의경, 경비교도, 의무소방)는 2008년부터 배정인원의 20%씩 단계적 감축, 2012년 이후 배정을 종료한다. 산업기능요원은 현역자원은 2011년까지 연 4,500명씩 배정, 2012년 이후 배정을 종료한다. 보충역 자원은 2008년부터 단계적으로 감축, 2012년 이후 배정을 종료한다.

한편 국방부는 9월 18일, 병역이행 관련 소수자(종교적 사유 등에 의한 병역거부자)에 대해 대체복무를 허용하는 방안을 추진하기로 하였다. 이런 방침은 병역 거부로 인해 매년 750여 명의 전과자가 지속적으로 발생하고 있는 실정을 감안, 국가가 병역거부권을 인정하는 차원이 아니라 소수자에 대한 관용 차원에서 이들에게 병역을 이행할 수 있는 기회를 부여함으로써 병역자원의 효율적 활용과 병역제도의 완전성을 높일 수 있는 대책이 마련되어야 한다는 데서 나오게 된 것이다.

병역이행 관련 소수자의 사회복무체계 편입 검토와 관련해서 기본전제는 병역거부권

인정 차원이 아니라 소수자에 대한 관용 차원에서 검토하는 것으로 사회복무 틀 속에서 병역이행 기회를 부여하고 병역제도의 완전성을 제고해 나간다. 대상 · 절차와 관련, 의무자의 신청에 따라 판정위원회의 엄격한 심사를 거쳐 사회복무체계로 편입한다. 복무 분야 · 기간 등은 사회적 합의가 가능한 수준에서 결정하고 일반인이 기피하는 난이도 높은 분야에서 현역 복무기간의 2배 수준으로 정하며 도입 시기는 공론화 과정을 거쳐 국민적 공감대 형성, 사회복무제도 법제화에 포함 제도적 근거 마련 후 시행할 계획이다.

이와 아울러 적용대상자에 대한 합리적 기준을 설정하여, 엄정하고 객관적인 사전 심사제도를 운영하는 한편, 철저한 복무관리를 통해 제도 악용의 소지를 철저히 방지할 예정이다. 그 동안 국방부는 사회복무제도 도입 결정 후 여론변화의 추이를 참고하고, 적절한 복무 분야를 발굴하기 위한 현장답사 등을 실시한 결과 이제는 적극적 대안 마련을 위한 추진여건이 조성된 것으로 판단하여 이러한 결정을 하게 된 것이다. 앞으로 충분한 공론화 과정을 거쳐 국민적 합의가 가능한 방안을 도출하여 필요한 법령을 정비해 나갈 예정이다.

2. 병 복무기간 단축

국방부는 2007년 9월 18일 국무회의를 통과한 '현역병 등의 복무기간 단축계획'을 발표하였다. 이는 2007월 10일 발표한 '병역제도 개선 추진계획'에 포함된 사항으로 '2년 빨리, 5년 더 일하는 사회만들기(2+5) 전략'을 성공적으로 추진하는 데 기여하고 국방개혁에 따른 병력감축으로 인한 현역잉여자원의 해소와 병역의 형평성을 제고하기 위한 것이다. 국방개혁 추진으로 2007년의 67만 명 병력규모는 2020년에는 50만 명으로 감축되어 현역 잉여자원이 연평균 6.5만 명 발생한다. 따라서 병역의 형평성 차원에서 병 복무기간 6개월 단축을 추진하여 '2+5전략'을 뒷받침하는 것이다.

단축시기 및 방법은 2006년 1월 입대자부터 2014년 7월 입대자까지 8년 7개월에 걸쳐 점진적으로 단축하는 것으로 2006년 1월에서 2010년 12월 입대자는 3주 단위 1일씩 단축하고 2011년 1월에서 2014년 7월 입대자는 2주 단위 1일씩 단축하는 것이다. 단축 후 복무기간은 다음과 같다.

각 군별 병 복무기간 단축		
적용대상	현행	단축
육군, 해병대 / 전 · 의경, 경비교도, 상근예비역	24개월	18개월
해군 / 해양전경, 의무소방대원	26개월	20개월
공군	27개월	21개월

※ 공군은 2004년에 1개월 기 단축(28→27개월), 6개월 단축 위한 병역법 개정 예정

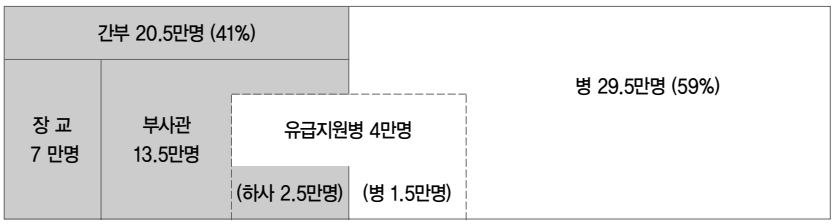
단축 절차는 국무회의 심의 및 대통령 승인(병역법 제19조)을 거치는 것으로 2007년 9월에 '병 복무기간 단축계획'이 대통령의 승인을 거쳤고 2006년 1월 입대자가 전역하는 2008년 1월부터 적용하기로 하였다.

병 복무기간 단축과 관련해서 전투력 보완을 위한 추진과제는 다음과 같다. 첫째, 유급 지원병제를 도입하는 것이다. 이와 관련해서 복무유형은 의무복무 후 6~18개월 연장복무(1만 명)하는 유형과 입대 시부터 3년간 복무(3만 명)하는 두 가지 유형을 마련 중이다. 2008년에 2,000명부터 2년간 시험운영 후 점진적으로 증원하여 2020년에는 4만 명을 유지할 계획이다.

유급 지원병제 보수는 연장복무기간동안 월 120만 원 수준(연 1,440만 원)으로 국방중기계획(2008~2002년) 예산안에 3,179억 원이 반영되어 있으며, 2008~2020년간 2.6조 원이 소요될 것으로 예상된다. 계급은 의무복무기간은 이병~병장으로 하고 연장복무기간은 하사로 책정하며, '전문병'이란 통상명칭을 사용하여 전문성을 강조하고 자긍심을 고취시킬 계획이다. 이를 위한 관련법령으로 2007년 6월 임시국회에서 병역법 개정안을 의결하였고, 군인사법 등 기타 법령은 2007년 9월까지 정비 완료되었다. 그리고 유급지원병제 홍보 및 모집은 2007년 9~12월에 걸쳐서 하며, 2008년 1월부터 유급지원병을 시험적으로 운영할 계획이다. 또한 군 간부비율을 2007년 27%에서 2020년에는 각군별 40% 이상으로 확대할 계획이다.

둘째, 입대 전 기술특기병 양성체계를 구축하는 것이다. 군에서 필요한 기술인력을 입대전에 맞춤형으로 양성하기 위해 2007년 11월에 '산 · 학 · 군 기술인력 협력 육성 MOU'를 체결하였고, 2008~2010년까지 50개 전문계 고교에서 연간 2,500명 양성할 계획이다. 또한 2007년 10월 전문계 고교 군 관련 특수학과를 지정(국방부, 교육부)하여

2020년도 신분별 정원구조



2008년에는 10여 개 고교 지정 500명 시범 양성 후 확대할 계획이다. 이들이 입대한 후 유급지원병, 기술특기병으로 활용하여 군에서 양성해야 하는 교육부담 감소 및 숙련도를 제고해 나갈 것이다. 참고로 항공정비, 건설장비 운전 등 2008년 군 기술분야 소요인력은 6,479명이다. 그리고 이들이 전역할시 관련분야에 취업할 수 있도록 지원하기 위해 '전직교육지원 프로그램'(노동부), '청년채용 패키지 프로그램'(중기청) 등을 활용할 계획이다.

셋째, 교육훈련 여건 개선이다. 이를 위해 권역별 종합훈련장을 확보하고 훈련장비를 과학화해 저비용 고효율의 실전적인 교육훈련 여건을 조성해 나갈 계획으로 국방중기계획에 이를 위한 예산 4,186억 원이 반영(훈련장 확보 2,596억원, 훈련장비 1,590억원) 되어 있다. 또한 근무지원 분야 인력 아웃소싱을 확대해 군 장병은 오직 교육훈련에만 전념토록 할 예정으로 국방중기계획에 1,334억 원이 반영(시설관리분야 1,304 억원, 시험급식 30억 원) 되어 있다.

넷째, 군 복무 만족도를 제고하는 것이다. 이를 위한 차원에서 군 복무 중 중단없는 학습 여건을 조성하기 위한 방안으로 병사 10인당 1대 기준의 사이버 지식정보방을 만들고 학점 및 자격증 취득 여건을 조성해 나갈 것이다. 사이버 지식정보방과 관련해서 2007년 전반기 현재, 계획(4만 7,738대) 대비 66%(3만 2,591대)가 진척되었다. 군 복무 중 학점취득 근거법령 공포(2007년 4월, 고등교육법 제23조)를 통해 군 교육기관의 학점 인정과정 을 2006년 46개에서 2007년 58개를 추가하여 확대하였다. 또한 병영문화 개선 차원에서 장병 인권보장을 위한 각종 제도적 장치 마련하였다. 군인 복무기본법 제정, 국방부 인권팀 편성, 기본권 전문상담관 확대(20명)하였으며, 병영생활관 현대화

를 추진, 소대단위 침상형을 분대단위 침대형으로 대체하여 2007년 전반기 현재, 계획(2,670개소) 대비 진도 50%(1,305개소)가 이루어졌다. 뿐만 아니라 2007년 5월부터 병전역전 건강검진 시범을 시행하여 2007년 말까지 약 5,000명 을 실시하였으며, 2008년 후반기에 6개 사단 및 6개 군단 일부로 확대 시행할 예정이다.

7

한 · 미동맹 재조정과 21세기형 동맹관계 구축

제1절 한 · 미동맹 재조정 : 추진 배경과 경과

1. 한 · 미동맹의 역사

한 · 미 양국 간의 실질적인 군사관계는 제2차 세계대전 이후 패전한 일본군의 무장해제를 위해 1945년 9월 2일 미 육군 제24군단(3개 사단, 7만 2,000명)이 한반도에 진주하면서부터 형성되기 시작했다. 그러나 주한미군은 1948년 대한민국 정부가 수립된 이후 1년이 되지 않은 1949년 6월 한국에서 전면적으로 철수했다.

한국전쟁이 발발한 뒤인 1950년 7월 14일 이승만 대통령은 한국군의 작전지휘권을 미국의 맥아더 사령관에게 이양하고, 미국은 30만 명 이상의 군대를 파병하여 한국을 지원했다. 1953년 7월 27일 정전협정이 체결되고 이어 10월에 「한 · 미 상호방위조약」이 체결됨으로써 한 · 미 양국은 단순한 양자관계를 넘어 피를 나눈 동맹관계가 되었다. 이어서 1954년 11월에 체결된 「한 · 미 합의의사록」은 한국군의 작전통제권을 유엔군 사령관에게 계속 귀속시키는 대신 미국은 한국에 대규모 군사 및 경제원조 제공을 약속하였다. 실제로 미국은 1955년 이후 상당 규모의 군사원조를 제공하였다.

한 · 미동맹 성립 이후 냉전기 미국의 대외 안보전략은 「봉쇄정책」의 큰 틀 안에서 시기별로 다소 편차를 두고 추진되었으며, 미국의 대한군사정책도 이 같은 안보전략 방향에 따라 규정되었다. 즉 1950년대는 대량보복 전략에 입각하여 주한미군 대폭 감축과 핵무기 도입을 추진하였고, 1960년대에는 한국군에 대한 베트남 파병 요구를 통해 동맹의 상호성을 강조하였다. 1970년대에 들어 미국은 닉슨 대통령의 '괌 독트린'에 입각하여 군사원조를 삭감하기 시작했으나 동시에 주한미군 감축 및 한국군 현대화를 지원하였다. 1980년대는 한 · 미 안보협력 관계의 밀월기로 양측은 군사적인 측면에서뿐만이 아니라 정치 · 외교 · 경제의 전 분야에 걸쳐 폭넓은 협력을 과시하였다.

1990년대는 '동아시아 전략구상(EASI: East Asia Security Initiative)'에 따른 병력의 일부 조정 시도가 있었으나 북한 핵문제의 대두 이후에는 오히려 주한미군의 안정적 주둔이 강조되었다. 2000년대에 들어서는 미국이 탈냉전시대의 대내외 안보환경 변화와 '9 · 11 테러'의 경험을 반영하여 본토 방위와 유사 시 동시 다발적 군사력 전개를 위해 해외주둔전력 및 동맹 조정을 실시함에 따라 한 · 미동맹 역시 새로운 진화의 필요성에 직면하게 되었다.

동맹 성립 이후 50년이 지나는 동안 주한미군은 미국의 대한 군사정책에 따라 그 규모가 변화하였으며, 한국전쟁 중 32만 명을 최고로 하여 대체로 4만~6만 명 수준이 한반도에 주둔하였다. 참여정부 출범 이전까지 주한미군의 규모는 ①1949년의 완전 철수, ②한국전쟁 이후의 대폭 감축, ③1971년의 부분 철수, ④1977~1978년의 부분 철수, ⑤1990~1992년의 부분 철수 등의 변화를 겪었다.

그러나 이러한 규모의 변화에 관계없이 주한미군과 한 · 미동맹은 한반도에서의 전쟁 억제와 평화유지를 위해 핵심적인 기여를 해 왔다. 50년간의 한 · 미동맹 역사 속에서 미국은 아 · 태 지역에서 쌍무 동맹과 전진배치를 기반으로 효과적인 개입전략을 수행함으로써 냉전 승리와 함께 냉전 후 유일한 초강대국의 지위를 획득하는 데 성공하였다. 반면 한국은 동맹을 통해 전쟁의 억제, 군 현대화, 경제적 번영과 정치적 민주화를 이루었고, 북한과의 체제경쟁에서 승리할 수 있는 발판을 마련하였다.

지난 50여 년 동안 한 · 미동맹과 주한미군의 존재가 한반도 방위에 핵심적인 기여를 해 왔음은 부인할 수 없는 사실이지만, 이로 인해 한반도 방위에서 한국이 주도적 위치

참여정부 이전의 주한미군 주둔 규모 변화 추이

연도	주둔규모(명)	비고	연도	주둔규모(명)	비고
1953	325,000	한국전 휴전	1975	42,000	
1954	223,000	한국전 종식에 따른 병력조정	1976	39,000	
		(2개사단 철수)	1977	42,000	주한미군 철수계획 발표
1955	85,500		1978	42,000	3,600명 철수
1956	75,000		1979	39,000	주한미군 철수중지
1957	70,000		1980	39,000	
1958	52,000		1981	38,000	미군 철수계획백지화(레이건)
1959	50,000		1982	39,000	
1960	56,000		1983	39,000	
1961	58,000		1984	41,000	
1962	57,000		1985	42,000	
1963	57,000		1986	43,000	
1964	63,000	한국군 베트남파병 결정	1987	45,000	
1965	62,000		1988	46,000	
1966	52,000		1989	44,000	넌 · 워너 수정안 통과
1967	56,000		1990	43,000	
1968	67,000		1991	43,000	
1969	61,000	닉슨 독트린 발표	1992	36,450	7,000명 철군
1970	54,000		1993~96	36,450	
1971	43,000	미7사단 중심 20,000명 철수	1997	35,910	
1972	41,000		1998	36,388	
1973	42,000		1999	36,388	
1974	38,000		2000	37,021	

를 확보하는 데에는 많은 한계가 노정되어 왔다.

그동안 우리는 미국의 방위공약에 한반도 방위의 많은 부분을 의존함으로써 정보 · 감시전력, 정밀타격 능력 등 현대 및 미래 전쟁 분야에 있어서의 핵심전력을 자체적으

로 충분히 발전시키지 못하는 결과를 낳았다. 한국의 특성을 반영한 독자 작전기획 · 수행 능력과 고유한 군사교리 · 전략발전 역시 지연되어 왔다. 한국군의 전력발전 소요가 한 · 미 연합 위주로 판단되다 보니 육 · 해 · 공 3군의 균형발전에도 미흡함이 있었던 것이 사실이다. 무엇보다도 안보를 다른 국가에 의존하여 우리 안보에 대한 주인의식이 희박해짐으로써 우리가 한반도 안보의 주역이라는 인상을 대내외적으로 부각시키지 못했다는 점을 간과할 수 없을 것이다.

이에 따라 참여정부는 보다 균형 있고 미래지향적인 한 · 미 관계를 재정립하는 근본적 전환이 필요하다고 인식하였다.

2. 추진 배경

참여정부는 출범 당시 가시화되고 있었고, 현재에도 진행되고 있는 한반도와 동북아, 그리고 세계적 차원에서의 안보환경 변화에도 주목하였다. 이 모든 변화들 역시 새로운 동맹관계를 통해서만이 안정적으로 극복될 수 있는 것이었다.

2001년의 9 · 11 테러 이후 미국은 '힘의 우위'에 의한 미국 주도의 세계질서 구축과 이를 위한 군사력 유지를 강조하면서도 본토방위와 해외주둔 미군의 융통성 있는 활용에 중점을 둔 새로운 국가안보전략을 추진해 왔다. 이에 따라 미국은 군사협력관계에서 동맹 및 파트너의 역할 확대를 보다 강조하기 시작하였다. 즉 미국의 동맹 및 우방국의 입장에서는 자국 방위에 대한 책임을 보다 늘리는 한편, 세계 및 지역 차원에서 군사적 기여를 확장해야 하는 필요에 직면하게 된 것이다.

미국은 이러한 새로운 세계전략의 귀결로서 해외주둔 군사력의 합리적 재편 및 '표준화'를 시도하고 있다. 이는 유사시 분쟁지역으로의 신속한 군사력 전개에 저해되는 대규모 미군의 상시 주둔을 지양하는 것이 핵심으로, 단일 목적만을 위해 주둔하는 해외미군의 효용성은 점차 저하될 수밖에 없다. '전세계적 방어태세 재검토(GPR)', '통합된 전세계적 주둔 및 기지조정 전략(IGPBS : Integrated Global Presence and Base Strategy)' 등 해외주둔 미군 재편을 위한 제반 계획들은 모두 미군 전력의 표준화와 해외미군 자산의 통합운영, 그리고 고도의 신속기동화를 전제로 한 것들이다.

이러한 미국의 군사전략변화는 결국 미국과의 동맹관계에 있어서도 무조건적인 지원이나 보장만을 기대하기는 어려운 시대가 이미 현실이 되었음을 의미한다. 따라서 이미 변화하고 있으며 또한 미래에도 변화할 한 · 미 공통의 안보이익을 바탕으로 새로운 동맹의 틀과 그 내에서의 역할분담을 구상해야 할 필요가 있는 것이다.

1990년대의 탈냉전 시대 개막 이후 미국이 세계적인 유일 초강대국으로 부상한 것은 사실이지만, 주요 국가 간 힘의 균형을 완전히 변화시키지는 못하였다. 오히려 탈냉전시대에 들어 상호 견제와 협력을 동시에 추진하는 강대국 간의 관계는 많은 불안정성을 내포하고 있다. 세계 10위권 안에 드는 정치 · 경제 · 군사 대국들 중 4개 국가가 모여 있는 동북아의 경우 이러한 불안정은 더욱 커질 수 있다. 물론 현재뿐 아니라 미래에도 동북아 및 아 · 태 지역에 있어서 미국의 주도적 입지는 그대로 유지될 가능성이 크다. 그러나 이것이 한반도와 동북아의 평화시대를 의미하는 것은 아니다. 동북아 국가 간의 경제적 상호의존과 협력의 필요성이 더욱 확장된다고 가정하더라도, 미래의 동북아 질서가 절대적인 평화를 달성할 것으로 보는 것은 지나치게 순진하고 낭만적인 시각이라 할 수 있다.

경제적 상호이익을 비롯한 각종 요인으로 인해 지역 내 국가들 간의 대규모 군사 분쟁 가능성이 줄어든다고 하더라도, 일단 분쟁이 발생하였을 경우의 결과는 현재보다 더욱 치명적이 될 가능성이 크다. 경제적 이익이 확대된다는 것은 협력의 가능성이 증가하는 것을 의미함과 동시에 갈등과 경쟁의 가능성도 증대된다는 것을 시사한다. 경우에 따라서는 이해당사국 간에 가시적이고 실질적인 이익 확보를 위한 군사적 충돌이 선택될 수도 있다. 예를 들어 자원 혹은 영유권 확보를 위해 역내 국가들이 군사력을 사용할 수 있는 여지는 미래에 더욱 늘어날 수 있다.

이러한 시대에 미래의 안보여건을 슬기롭게 헤쳐 나가기 위해서는 한 · 미동맹을 발전시키되, 동맹의 운영방식이 주변국과의 갈등의 원인이 되지 않도록 하는 데에도 유의해야 한다. 즉 미래의 한 · 미동맹은 국가 간 견제와 대립을 반영하기보다는 협력과 공존을 촉진하는 장치가 되어야 하는 것이다.

지난 냉전시대 동안 한 · 미동맹은 일관되게 북한으로부터의 위협을 억제 · 방어한다는 목표를 유지해 왔다. 이러한 목표는 정전협정과 「한 · 미 상호방위조약」에 기반한 것이었다. 그러나 2000년 남북정상회담과 남북간 화해 · 협력 분위기는 이러한 흐름을 크

게 바꾸어 놓았다. 우리가 북한을 군사적인 위협인 동시에 중 · 장기적인 포용과 협력의 대상으로 인식하고 있는 데 비해, 미국은 북한을 미 본토에도 위협을 가할 수 있는 국가로 간주하는 시각 차가 나타나기 시작했던 것이다. 동맹의 출발점이 공통의 위협인식으로부터 출발하는 것인 만큼 양국 간 위협인식의 차이는 동맹의 결속을 훼손할 수 있었고, 이러한 시각 차는 어떤 방법으로든 극복되어야 할 과제였다. 다행히 북한의 비핵화를 위한 다자적 노력의 과정에서 한 · 미 양국의 대북 인식은 상당 부분 수렴하는 경향을 보였다.

이와 같이 참여정부가 출범할 당시 한 · 미동맹은 이미 거부할 수 없는 변화의 요구에 직면하고 있었다. 한 · 미동맹의 변화는 양국의 개별적 이익과 필요성에 의해서뿐만이 아니라 미래의 굳건한 협력관계를 위해서도 불가결의 선택이었던 것이다. 물론 지난 5년간 진행된 변화가 없이도 한 · 미 양국은 결속과 공조의 관계를 당분간 지속해 나갈 수 있을 것이다. 그러나 이러한 일시적 편안함에 대한 안주는 결국 중 · 장기적인 측면에서는 50여 년간 유지된 소중한 동맹관계의 본질 자체를 퇴색시키는 결과를 낳게 될 수밖에 없다는 것이 참여정부의 판단이었다. 변화를 두려워하는 체제는 그 어떠한 것이든 간에 장기적으로는 생명력이 약화된다는 것이 역사의 교훈이었기 때문이다.

3. 추진 경과

지난 5년 동안 추진되어 온 한 · 미동맹의 조정은 단순한 참여정부의 의지만을 반영한 것은 아니었다. 그것은 한반도와 동북아, 그리고 세계적인 차원의 안보환경의 변화와 한 · 미 양국의 대내적 여건을 감안한 '시대정신'의 요구였다. 참여정부는 출범과 더불어 한 · 미동맹의 미래지향적 조정을 의욕적으로 추진해 왔다. 2000년의 남북 정상회담과 「6 · 15 공동선언」 이후 변화되어 온 한반도와 동북아의 안보환경에 따라 한 · 미동맹 역시 새로운 시대에 걸맞은 진화의 과정에 돌입할 필요가 있었기 때문이었다. 남북 화해 · 협력이 가속화되고 한반도에 평화와 안정의 시대가 도래하는 시대에는 북한으로부터의 군사위협에 대응하는 것만을 목적으로 하는 기존의 냉전적 동맹은 그 존립의 의의를 상실할 수밖에 없을 것이다.

그럼에도 불구하고, 참여정부가 출범하던 시기의 한 · 미동맹은 여전히 변화를 향한 걸음을 내딛지 못하고 있었다. 대내외적인 발전의 필요성이 점증하는 상황하에서도 실질적인 변화가 이루어지지 못하는 모순적인 상황이 계속된다면 동맹의 생명력은 갈수록 약화될 수밖에 없을 것이다. 마침 한 · 미 양국은 참여정부 출범 직전인 2002년 12월 워싱턴에서 개최된 제34차 '한 · 미 연례안보협의회의(SCM)'를 통해 세계 안보환경의 변화에 적응시켜 나가기 위한 한 · 미 양국의 정책방향을 논의하기 위해 '미래 한 · 미동맹 정책구상협의(FOTA)'를 추진하기로 합의한 바 있었다. 참여정부는 FOTA 협의가 한 · 미동맹의 변화를 위한 중요한 계기가 될 것이라는 판단하에 단순히 군사적 분야에 국한된 것이 아니라 정치 · 경제적인 분야를 포괄하는 전반적 미래 동맹의 밑그림을 그려 나가는 작업을 추진하게 되었다.

이러한 판단에 따라 참여정부는 국정과제의 하나인 '한반도 평화체제 구축'의 주요 실천과제 중의 하나로 '한 · 미동맹의 미래지향적 발전'을 설정하고, 이를 위한 노력을 기울여 왔다. 한반도에서 불안정한 정전상태를 종식함으로써 평화를 실현하고, 이를 통해 동북아시대 구상을 실현할 수 있는 토대를 마련한다는 것이 한반도 평화체제 구축의 주요 내용이다. 이를 위해서는 남북관계 개선을 통한 평화의 제도화, 한반도 평화정착을 위한 국제환경의 조성, 그리고 확고한 평화보장을 위한 국방태세의 확립이라는 3박자가 균형을 이루어야 한다.

이 중 한 · 미동맹의 미래지향적 조정은 한반도 평화정착을 위한 국제환경의 조성 및 확고한 국방태세의 확립과 밀접한 관련을 지니고 있다. 한반도에서 진정한 평화가 정착되기 위해서는 냉전시대에 입각한 기존의 동북아 질서가 재편되어야 하며, 무엇보다 북한 핵문제 등 한반도 문제 해결에 있어 우리의 주도적 역할과 함께 한 · 미 · 일 공조 및 중 · 러 · EU 등의 공조가 매우 긴요하기 때문이다. 또한 한 · 미 관계의 재정립과 북 · 미/북 · 일 관계 정상화 지원을 통해 남북관계 증진과 긴장완화를 위한 국제적 환경을 조성할 수 있다고 판단하였다.

참여정부는 한반도 평화체제가 단순한 수사적 표현과 평화의지만으로 달성될 수 있는 것이 아니라는 점을 누구보다 잘 알고 있었다. 한반도 평화체제의 구축을 위해서는 확고한 평화보장을 위한 국방태세의 확립이 필수적이다. 이를 위해서는 한국의 오랜 동

맹인 미국과 함께 미래에도 한반도 안보를 공고히 할 수 있는 협력의 구도를 정립해야 했으며, 한 · 미동맹의 미래지향적 발전을 통한 동맹의 생명력 제고가 반드시 필요했다. 50년간 유지되어 온 한 · 미동맹의 역할과 의미를 높이 평가하면서도 미래를 향한 변화가 필요하다는 인식, 미래를 향한 양국의 솔직하고 기탄없는 협의를 통해 보다 성숙한 동맹을 만들어나갈 것이라는 믿음으로부터 참여정부의 한 · 미동맹 조정은 시작되었던 것이다.

1) 한 · 미 정상회담

초기 한 · 미동맹 조정과정을 이끈 것은 양국 국방당국 간의 FOTA 협의였지만, 참여정부 기간 중 한 · 미동맹 조정채널은 단순히 국방 분야에만 국한된 것은 아니었다. 다른 어떤 행정부 때보다도 다양하고 다각적인 한 · 미 정부 간 대화가 동맹의 조정 과정을 뒷받침하였고, 이를 통해 양국은 수많은 의미 있는 합의를 이끌어내었다.

참여정부 5년 동안 개최된 한 · 미 정상회담은 모두 8번에 달했다. 1년에 1.5번 이상꼴로 개최된 정상회담을 통해 한 · 미 양국 정상은 양국 간 주요 현안들에 대해 솔직하고도 진지한 의견교환의 기회를 가질 수 있었다. 물론 한 · 미 정상회담은 동맹조정만을 주요 의제로 한 것은 아니었다. 그러나 정상회담을 통해 동맹조정과 관련된 여러 가지의 중요한 원칙이 합의되었으며, 이는 한 · 미 국방 및 외교당국 간의 협의를 더욱 원활하게 해 주었다.

특히 동맹조정의 주요 현안에 대한 처리 방향은 한 · 미 정상회담에서 큰 틀을 잡아나갔다. 예를 들어 2003년 한 · 미 간 동맹 조정 작업이 처음 시행되면서 2사단 재배치를 포함한 주한미군의 한강이남 이동이 논의되자, 국내 일부에서는 이것이 미국의 대한 안보공약의 약화를 의미하는 것이 아닌가 하고 우려를 표명하였다. 그러나 2003년 5월 워싱턴에서 개최된 정상회담을 통해 한 · 미 정상은 2사단을 포함하여 "주한미군의 한강이남 재배치는 한반도/동북아의 안보 · 경제상황을 신중히 고려해 추진키로 약속"한다는 입장을 표명한 바 있다.

또한 전시작전통제권 전환을 포함한 한 · 미 지휘관계 전환에 대한 논쟁이 한국 사회에서 가열되고 있던 2006년 9월에 열린 정상회담에서 양 정상은 전시작전통제권 전환

이 한국군의 능력에 대한 양국의 신뢰를 기초로 미국의 주한미군 지속 주둔 및 유사 시 증원 공약에 바탕을 두고 이뤄지는 것으로, 이는 동맹의 공고함과 성숙함을 보여주는 것임을 확인한 바 있다. 이에 더하여 부시 미국 대통령은 전시작전통제권 전환이 "정치적 문제가 돼선 안 된다"는 의견을 피력한 바 있다. 노무현 대통령은 양국의 군사전문가들 간 전략적 협의의 중요성을 강조하였다. 부시 대통령은 "미국은 한국의 안보에 책임이 있고 미군의 주둔과 관련된 사항은 한국 정부와 협력할 것"이라며 "전시작전통제권 전환과 관련한 모든 문제를 협의해야 하며 노 대통령과 의견이 일치하고 있다"고 분명히 함으로써 이 문제의 정치적 해석을 경계하였다.

참여정부 재임기간 총 8회에 걸쳐 개최된 한 · 미 정상회담은 양국 간 신뢰를 다지는 중요한 계기가 되었다. 뿐만 아니라 정상회담을 통해 다져진 양국 정상의 신뢰와 우의는 한 · 미동맹 조정의 협력적 분위기를 더욱 강화해 주었다.

2) 한 · 미 연례안보협의회와 한 · 미 전략대화

'한 · 미 연례안보협의회(SCM)'는 1968년 워싱턴에서의 제1차 회의를 시작으로 연례적으로 개최되어 온 양국 간의 국방장관급 협의체로, 역시 동맹조정 과정에서 중요한 역할을 담당하였다. 이 회의를 통해 매 연도의 한 · 미동맹 조정관련 협의가 양국 국방수뇌를 통해 공식적으로 합의되었으며, 차기 연도의 동맹 조정 중점들이 발표되었기 때문이다.

예를 들어 2003년 11월 17일의 제35차 SCM 공동성명에서 조영길 국방장관과 럼스펠드 미국 국방장관은 「한 · 미상호방위조약」체결 50주년을 맞아 정전협정과 유엔사령부가 한반도 및 동북아사아의 평화와 안정 유지에 긴요한 수단이 되어왔다는 점을 재확인하는 한편, 한 · 미동맹이 이룩한 업적을 높이 평가한 바 있다. 이는 동맹 조정의 첫 걸음을 내디딘 한 · 미동맹의 미래가 밝고 힘찬 것이라는 점을 대외적으로 천명한 조치였다. 2005년 10월 21일 서울에서 개최된 제37차 SCM에서는 윤광웅 국방장관과 럼스펠드 장관이 "지휘관계와 전시작전통제권에 대한 협의를 적절히 가속화"하기로 합의하였으며, 이는 한 · 미 간 전시작전통제권 협의가 본격화되는 계기가 되었다. 한국 사회 내에 전시작전통제권과 관련된 논란의 여진이 남아 있던 시기인 2006년 10월 20일 미국

워싱턴에서 개최된 제38차 SCM에서는 양국 국방장관이 전시작전통제권 전환을 포함하는 지휘관계 로드맵의 합의를 선언한 바 있다.

한편 '한 · 미 전략대화'는 동맹 조정 과정에서 출범한 양국 고위 당국자(장관 및 차관급) 간의 연례 대화채널이었다는 점에서 또 다른 의미가 있다. '한 · 미 전략대화'를 통해 한 · 미는 양국 국방장관 차원에서뿐만 아니라 외교 분야의 고위관료 사이에서도 정례적 대화가 이루어질 수 있는 기반을 마련함으로써 미래의 포괄적 관계에 걸맞은 협의 형태를 갖추게 된 것이다. 즉 안보 문제에 있어서도 이제는 국방 분야와 외교 분야 협의가 균형과 조화를 이룰 수 있게 된 것이다.

특히 2006년 1월 19일 워싱턴에서 개최된 제1회 장관급 전략대화에서 반기문 당시 외교통상부 장관과 라이스 미 국무장관은 당시 한 · 미 간 주요 현안으로 떠오르고 있었던 '전략적 유연성(strategic flexibility)'에 대한 합의를 도출한 바 있다. 즉 한국은 미국의 세계 군사전력 변화에 따라 이루어지는 주한미군의 전략적 유연성을 '존중'하되, 미국은 주한미군의 세계 분쟁 동원 과정에서 한국이 한국민의 의지와 관계없이 동북아 지역 분쟁에 개입되는 일은 없을 것이라는 한국의 입장을 '존중'키로 합의한 것이다. 또한 이 회의에서 양 장관은 지역 및 범세계 문제 협력을 향한 한 · 미동맹 동반자 관계의 발전 방향을 제시한 공동성명을 발표하였다. 제1차 장관급 전략대화에 이어 2006년 11월에는 서울에서 제1차 차관급 전략대화가, 2007년 10월에는 미국 워싱턴에서 제2차 차관급 전략대화가 개최된 바 있다.

3) 미래 한 · 미 동맹정책구상(FOTA)과 한 · 미 안보정책구상(SPI)

정상회담과 SCM 그리고 전략대화가 한 · 미동맹 조정 과정을 정치 · 외교적으로 지원해 준 최고위급의 채널이었다면, '미래 한 · 미 동맹정책구상(FOTA)' 회의 및 '한 · 미 안보정책구상(SPI)' 회의는 동맹 조정의 각종 현안들을 직접적인 의제로 다룬 협의체였다. 한 · 미 국방당국의 차관보급 관료들을 수석대표로 양국 외교 및 국방관료들이 참여한 이 두 협의체를 통해 양국은 미래 동맹과 관련된 수많은 의미 있는 합의들을 도출해 내었다.

2003년 2월 말의 예비회의를 시작으로 2003년과 2004년 2년에 걸쳐 총 12회가 개최

된 FOTA는 앞서 밝힌 바와 같이, 변화해 가는 안보환경에 부합하는 미래지향적 동맹관계 발전이 필요하다는 양국의 공동인식으로부터 출발한 것이다. FOTA 협의를 통해 한 · 미 양국은 용산기지 이전, 미2사단 재배치, 연합군사능력 발전, 군사임무 전환, 한 · 미 지휘관계 연구 등 동맹의 의제와 관련된 주요 의제들에 대한 귀중한 합의를 도출해 내었다. 또한 FOTA 협의기간 중 별도의 소그룹 협의(한 · 미 양국 외교/국방 관료들 각 3인이 참석)를 통해 주한미군의 규모 조정에 대한 협의 역시 진행되었다. 이 협의를 통해 한 · 미 양국은 2008년까지 1만 2,500명의 주한미군을 3단계로 감축하는 데 합의한 바 있다. 합의된 계획에 따라 감축이 이행되면 2008년 말 주한미군의 주둔병력 규모는 약 2만 5,000여 명이 될 것이다.

FOTA는 동맹 문제와 관련하여 한 · 미 양국이 최초로 운영한 정부간 정규 협의채널이라는 점에서 특히 그 의미가 배가된다고 할 수 있다. FOTA가 개최되기 이전까지만 해도 한 · 미 간에는 민간 차원의 공동연구나 국방당국 간의 비공식 협의는 있었지만 동맹의 민감한 문제를 직접적으로 다루는 협의 채널을 보유하지 못한 상태였다. 이로 인해 미국의 안보/국방전략이나 주한미군의 규모 변경 등과 같이 한 · 미동맹에 핵심적 영향을 미치는 현안들이 존재할 경우에도 그 결정은 언제나 미국의 일방적인 것이었으며, 한국은 이를 양해해 주는 수준이었다.

이러한 상황에서 FOTA는 다양한 동맹 조정 현안들을 놓고 양국 국방 · 외교 당국이 양방향적인 협의와 의견수렴을 통해 구체적인 결과를 도출해 냈다는 점에서 한 · 미동맹의 발전에 진일보하게 한 존재였다고 평가할 수 있을 것이다. FOTA를 통해 미래지향적 동맹발전의 기반을 마련하게 된 한 · 미 양국은 동맹조정 과정에서 양국의 긴밀한 협의가 지속되어야 한다는 데에 인식을 같이하였다. 이에 따라 FOTA에서 다루어지지 않았던 동맹의 주요 현안들을 지속 논의하기 위해 SPI 협의가 2005년부터 출범하게 되었다.

FOTA와 마찬가지로 양국 국방당국의 차관보급 대표를 단장으로 국방 · 외교 관료들로 구성된 SPI는 2007년 10월까지 총 15차례의 회의가 열렸다. SPI에서는 미래 동맹 비전 연구, 한반도/동북아의 포괄적 안보상황 평가, 용산기지 이전/주한미군 재배치 관련 후속조치 사항 점검, 군사임무 전환/연합군사능력 발전 등 군사분야 합의사항 시행내용 점검, 주한미군 반환기지 환경오염 치유 문제 등이 주요 의제로 다루어진 바 있다.

그러나 SPI를 통해 이루어진 한 · 미 간 합의 중 무엇보다 중요한 상징성을 지니는 것은 전시작전통제권 전환에 대한 합의였다. 2005년 9월에 개최된 제4차 SPI에서 우리 측은 전작권 문제를 포함한 미래 지휘관계 전환을 협의 의제화할 것을 미국 측에 제의하였고, 제37차 SCM을 기점으로 미국 측이 이를 수용함에 따라 전시작전통제권 전환 협의가 시작되었던 것이다. 이후 한 · 미 양국은 SPI를 통한 1년 반 이상의 협의를 거쳐 마침내 2007년 2월 24일 한 · 미 국방장관 회담을 통해 전시작전통제권 전환 시한(2012년 4월 17일)을 확정함으로써 한 · 미동맹 관계의 새로운 장을 열었다.

4) 외교라인 간의 협조

한 · 미동맹 조정은 양국 국방당국 간의 노력에 의해서만 진행되었던 것은 아니다. 한 · 미 외교당국 역시 동맹 조정과 관련된 원활한 협의를 위해 국방당국을 지원하는 한편, 필요할 경우 외교라인을 통한 대화를 진행하였다. 동맹 조정을 위한 양대 회의였던 FOTA와 SPI에서 한 · 미 외교 관료들은 양국 대표단의 일원으로 참여하여 각종 현안에 있어 군사적 고려와 외교적 판단이 조화를 이룰 수 있도록 지원하였다.

또한 '전략적 유연성'과 같이 고도의 정치 · 외교적 민감성을 지니는 사안에 대해서는 양국 외교채널 간의 긴밀한 협의채널이 별도로 운영되었다. 양국 외교 당국자들은 2005년에서 2006년 초반에 이르는 동안 이 문제의 협의를 위해 수차례의 열띤 토론과 협의를 전개하였으며, 그 결과 2007년 1월의 제1차 장관급 전략대화에서 '전략적 유연성' 문제에 대한 합의를 도출하게 되었던 것이다.

지난 5년간 이루어진 한 · 미동맹의 변화를 종합적으로 보았을 때, 참여정부에서 원만하게 진행된 동맹 조정은 그 이전에 이루어진 것과는 다른 특성을 지녔다. 새로운 동맹을 향한 조정과정을 거쳐 한 · 미 양국은 단순히 주한미군 주둔 위치나 규모의 조정 차원을 넘어 새로운 개념과 형태의 동맹으로 변모하고 있는 것이다. 한 · 미동맹 조정과정에서 우려와 비판의 목소리가 존재하였다는 점도 참여정부는 충분히 인식하고 있었다. 한국과 미국의 전략적 고려나 국가이익이 완전히 일치하지 않는 만큼 한 · 미 간 이견이나 긴장으로 비추어질 현안들이 없었던 것이 아니기 때문이다. 그러나 이러한 현안 문제들을 감추고 회피하기보다는 허심탄회하게 인정하고 조정해 나가는 데에서 동맹

의 진정한 미래가 보장될 수 있는 것이다.

참여정부는 그 동안 이루어져 왔고, 현재에도 진행되고 있는 한 · 미동맹의 조정이 일부에서 우려하는 약화 혹은 해체의 차원이 아니라 새로운 발전을 향한 것이라는 믿음하에서 미국과 협조하고 협의해 왔다. 우리의 입장에서 미국은 50여 년 동안 검증된 가장 신뢰할 수 있는 동반자이며, 이러한 가치는 미래를 감안하더라도 쉽게 평가절하 될 수 있는 것이 아니다. 미국 역시 동북아 및 아 · 태 지역의 경제적 역동성과 세계적인 차원의 위협을 고려할 때 신뢰할 만한 협력자를 더욱 확대해 나갈 필요가 있다. 한 · 미동맹의 조정과정에는 미래에의 변화가 불가피하다면, 그리고 도전과 기회가 동시에 존재한다면 시기를 놓치지 않고 그 변화의 물결을 타야 한다는 공감대가 이미 반영되어 있었다. 참여정부는 이러한 시대정신을 반영하여 동맹조정을 추진해 왔던 것이다.

제2절 전시작전통제권 전환과 한국형 공동방위체제

1. 작전통제권 변천과정

국군에 대한 작전지휘권이 유엔군 사령관에게 이양된 것은 한국전쟁 발발 20여일 뒤인 1950년 7월 14일이다. 풍전등화와 같은 위기상황에서 이승만 대통령과 맥아더 유엔군 사령관은 국군에 대한 지휘권 문제를 서신교환을 통하여 간단히 매듭지었다.

1953년 7월 휴전협정 이후 한 · 미 양국은 1953년 10월 1일 한 · 미상호방위조약을 체결하여 미국의 대한 안보공약을 명문화하였고, 이 조약에 근거하여 한 · 미 동맹을 탄생시켰다. 이후 유엔사 주도하 방위체제는 단일 지휘체계로서 한때 유엔군사령관은 전 · 평시 작전통제권은 물론 평시 교육훈련, 주요 지휘관에 대한 인사행정권한까지 행사하기도 하였다.

1970년대에 들어와 동맹의 안보환경은 변화되었다. 미-소 데탕트의 도래, 미-중 국교정상화 논의, 주한 미군의 철수 및 감축, 유엔의 유엔사 해체 결의안 통과 등 한반도를 둘러싼 전략환경이 변화하게 되었다. 이에 한 · 미 양국은 한 · 미가 공동으로 작전통제

권을 행사하는 한미연합방위체제를 구상하기에 이르렀고 이러한 노력은 1978년 11월 7일 연합사 창설로 연결되었다. 연합사 창설로 인해 유엔사는 전 · 평시 작통권을 제외한 정전관리와 유사 시 전투력 제공 임무만을 담당하게 되었다. 그러나 1980년대 후반에 들어서서 작전통제권 전환에 대한 논의가 서서히 고개를 들기 시작하였다. 국제안보환경의 변화, 한국의 급속한 경제성장에 따른 국력신장, 그리고 민주화 과정을 통한 국민의 자긍심 고취 등은 이러한 논의를 촉진시키는 배경이 되었다.

2. 전시작전통제권 전환 추진배경과 현황

1) 추진 배경

작전통제권 전환은 노태우 전 대통령의 대선 공약과 미국의 「동아시아 전략구상(EASI)」에서 기인한다. 노태우 전 대통령은 1987년 대선 공약으로 '작전통제권 환수'를 제시했다. 당시 노태우 대통령은 광주민주화운동 시 미국의 책임론과 반미운동 확산으로 작전통제권 환수문제가 대두되자 민족자존을 국정목표의 하나로 제시하면서 용산기지 이전, 군사정전위 유엔군 측 수석대표에 한국군 장성 임명과 함께 작통권 환수를 추진했다. 당시 이상훈 국방장관은 1990년 3월 국회 국방위에서 1990년대 작전통제권 환수를 고려하고 있다고 하면서 "주한미군의 역할이 주도적 역할에서 지원적 역할로 바뀌고 있는 시점에서 주권국가로서의 작전권 문제를 논의할 때가 온 것이라고 본다"고 답변하였다. 또한 합참은 합참의 기능과 위상을 장차 환수될 작전통제권 행사기구로 격상시키기 위한 이른바 「8 · 18 계획」을 입안하여 1988년부터 추진하기 시작했다.

한편 1989년 미국에서는 「넌-워너 수정안」이 상하원을 통과했다. 「넌-워너 수정안」의 핵심은 자국을 방어할 수 있는 능력을 가진 나라는 자국 군대가 국방을 담당하도록 해 미국의 국방비를 줄이자는 것이었다. 이 법안의 이행 차원에서 미 국방부는 「동아시아 전략구상(EASI)」을 발표했다. 동 구상의 핵심은 한미연합사 해체와 주한미군 3단계 감축방안 등을 검토한다는 것이었다.

이후 한국과 미국 정부는 각각 그리고 상호 논의과정을 통해 전 · 평시 작통권 환수 문제에 대한 연구를 추진하였다. 당시 양국 군사 당국자들은 급격한 변화로 인한 안보

불안 우려를 완화시키기 위한 방안으로 전시와 평시의 작전통제권을 분리하는 방안을 도출해 냈다. 미국은 한국 내 반미여론과 미국 내 정치사정을 고려하여 평시작전통제권을 조기에 이양한다는 입장 아래 1990년 2월의 한 · 미 국방장관회담에서 '1991년 1월 1일부 이양' 방안을 한국 측에 전달했다.

이 같은 한국과 미국 내의 작통권 환수 움직임에 따라 1991년 제13차 한 · 미군사위원회에서는 평시 작통권은 1993~95년 기간 중 전환하고 전시작통권은 1996년 이후 전환한다는 방안을 협의하기에 이르렀다. 그리고 1992년 10월에 개최된 제24차 한 · 미안보협의회의에서 한국의 최세창 국방장관과 미국의 체니 국방장관은 "늦어도 1994년 말 이전까지 한국군 부대에 대한 평시작전통제권을 한국군에 인계"하기로 합의하였고, 다음해 11월의 제25차 회의에서는 구체적 환수 일자를 1994년 12월 1일로 확정했다. 이에 따라 마침내 1994년 12월 평시작전통제권은 한국군이 환수하게 되었다. 또한 당시 평시작전통제권 환수 이후의 전시 작전통제권 환수 시점에 대한 검토도 진행되었다. 국방부는 1990년과 1992년 보고서에서 전시작전통제권 환수 목표연도를 각각 1995년과 1997년으로 설정했었다. 이후 국방부는 김영삼 정부시절인 1995년에도 2000년 전후에 환수를 추진한다는 계획을 수립했었다.

2) 추진 현황

전시작전통제권에 대한 논의가 본격적으로 시작된 것은 2000년 이후 동맹의 환경이 변화되면서부터이다. 동서 냉전체제의 와해에 이어 새롭게 등장한 위협의 스펙트럼과 정보화시대에 접어들어 전쟁 방법의 변화는 전세계 모든 국가들에 새로운 변혁을 요구하게 되었다. 미국은 9 · 11 테러 이후 해외주둔군사력재배치(GPR), 군사변환, 전략적 유연성의 확보 등을 추진하고 테러와의 전쟁을 수행하면서 동맹국들로 하여금 자국의 역할 확대를 촉구하였다.

이러한 변화 속에서 참여정부는 출범 이후 협력적 자주국방의 일환으로 전작권 전환을 본격적으로 추진하게 되었다. 2002년 연례안보협의회의에서 한 · 미 양국은 미래 한 · 미동맹정책구상(FOTA) 회의 추진에 합의하고 2003년 7월 22일 제 3차 FOTA 회의 시 한 · 미지휘관계 연구를 의제화하기로 합의하였다. 2005년에 들어와 한 · 미 양국은

전시작전권 관련 대통령 발언

"그럼에도 (우리 군은) 아직 독자적인 작전 수행의 능력과 권한을 갖지 못하고 있습니다. (중략) 앞으로 10년 이내에 우리 군이 자주 국방의 역량을 갖출 수 있는 토대를 마련하고자 합니다. 이를 위해서 정보와 작전 기획의 능력을 보강하고 군비와 국방 체계도 그에 맞게 재편해 나갈 것입니다."

– 2003년 8월 15일 광복절 경축사

"전시작전권 환수에 대비해서 독자적인 작전기획능력도 확보해 나가야 합니다."

– 2005년 3월 8일 공군사관학교 임관식

"우리 군이 전시작전통제권 행사를 통해 명실상부한 자주군대로 거듭날 것."

– 2005년 10월 1일 국군의 날 기념사

"올해 안에 한·미동맹의 장래에 관한 공동 연구와 한국군의 전시 작전권 환수 문제를 매듭지을 수 있도록 미국과 긴밀히 협의해 나갈 것."

– 2006년 1월 25일 연두기자회견

"전시작전통제권 환수는 나라의 주권을 바로세우는 일이다. 국군통수권에 관한 헌법정신에도 맞지 않는 비정상적인 상태를 바로잡는 일이다. 또한 달라진 우리 군의 위상에 걸맞은 일이다. 지난 20년 동안 준비하고 미국과 긴밀히 협의하면서 체계적으로 추진해온 일이다. 확고한 한·미동맹의 토대 위에서 진행되고 있고, 미국도 적극적으로 협력하고 있다. 저는 우리 군의 역량을 신뢰한다."

– 2006년 8월 15일 광복절 경축사

FOTA를 확대·발전시켜 안보정책구상(SPI)을 출범시켰다.

2005년 제 4차 SPI 회의에서 북핵 문제 해결을 위한 6자회담의 「9.19 공동성명」 등과 관련, 한국 정부는 한반도 평화체제 논의가 진전될 것에 대비하여 전시작전통제권의 환수 문제가 논의되어야 한다는 입장을 공식적으로 제기하였으며, 미국도 이러한 점에 대해 원칙적인 공감을 표시하였다. 2005년 10월 제 37차 한·미연례안보협의에서 한·미 양국은 지휘관계와 전시작전통제권에 대한 협의를 적절히 가속화하기로 합의하였다.

이러한 합의를 바탕으로 2006년 2월 제 6차 SPI 회의 시 전작권 전환의 최종목표인 한국군의 전 · 평시 작전통제권 단독행사에 대해 토의하였고, 3월에 들어와 한미 양국 합참의장은 전작권 전환 관련 로드맵 연구 및 보고를 위한 관련 약정(TOR)을 체결하였다. 이 약정은 국가 간의 조약과 같은 법적 · 정치적 효력을 갖는 것이다. 당시 한 · 미 양국은 ①한 · 미상호방위조약 유지 ②주한미군 지속주둔과 미 증원군 전개 보장 ③정보자산 등 한국군 부족전력은 지속적으로 지원한다는 등 3개 항의 추진원칙에 합의하였다.

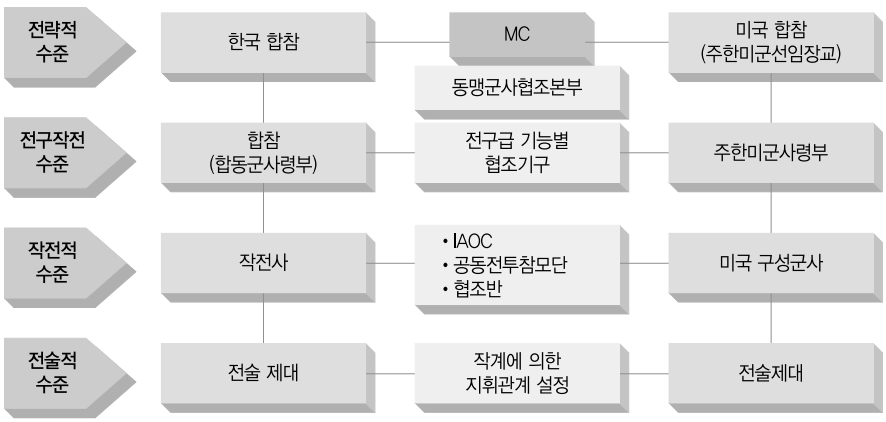
그 결과 2006년 10월 제 38차 한 · 미연례안보협의에서 한 · 미 양국은 '2009년 10월 15일 이후 그러나 2012년 3월 15일보다 늦지 않은 시기'에 신속하게 한국으로의 전시작전통제권 전환을 완료하기로 합의하였다. 이를 바탕으로 2007년 2월 23일 워싱턴에서 개최된 한 · 미 국방장관 회담에서 한 · 미 양국은 오랫동안 논의해 왔던 전시작전통제권 전환일자를 '2012년 4월 17일'로 합의하였다. 이번 합의는 1950년 7월 이승만 대통령이 맥아더 유엔군 사령관에게 작전지휘권을 이양한 이후 62년 만의 일로 1994년 평시작전통제권 환수에 이어 전시작전통제권을 돌려받음으로써 한국군은 명실공히 자주적 역량을 가진 군대로서의 면모를 갖추게 된다. 또한 한미 양국은 2007년 6월 원만한 전작권 전환을 위한 한 · 미 이행계획에 합의하여 한반도 방위는 한국이 주도하고 미국은 지원하는 한국형 공동방위체제를 구축할 수 있는 발판을 마련하였다.

3. 새로운 한 · 미동맹 군사구조

전시작전통제권 전환 이후의 미래 한 · 미동맹 군사구조는 '한국주도-미국지원' 형태의 새로운 한 · 미 공동방위체제이며, 이를 위해 한국 합참과 주한미군사령부 사이에 군사협조본부를 설치하여 긴밀한 협력체계를 구축할 계획이다.

일부에서는 한 · 미연합사가 해체되면 한 · 미간의 군사적 협력관계가 끊어지는 것이 아니냐는 시각도 있었으나 전작권 전환 이후의 새로운 공동방위체제를 살펴보면 이런 우려가 기우에 불과하다는 사실을 알 수 있다. 기존의 한미연합방위체제는 한국 방위에서 실질적으로 미군이 주도적인 역할을 담당하는 형태였다. 1990년대 초 '한국방위의 한국화'의 일환으로 한미연합사 부사령관 및 유엔사 정전회담 수석대표를 한국군 장성

전시작전통제권 전환 이후 새로운 한 · 미동맹 군사구조



으로 임명하는 등의 조치가 이루어졌으나 그 효과는 대단히 제한적이었다.

전작권 전환 이후 한 · 미동맹의 군사구조에 있어서 지휘체계는 한국이 주도하고 미국이 지원하는 새로운 공동방위체제이다. 즉 전 · 평시 구분없이 한 · 미 양측이 별도의 사령부에서 각각의 군에 대한 지휘권을 행사하면서 새로 창설되는 협의 · 조정기구를 통해 긴밀히 협조할 수 있도록 한 것이다. 특히 양국 간 원활한 협력을 보장하기 위한 핵심기구로 가칭 '군사협조본부'를 설치해 운영할 것이다.

군사협조본부는 한 · 미 간 군사협력을 보장하는 총괄기구인 군사위원회(MC)의 통제를 받는다. 또 전쟁 억제와 대비태세 유지에 필요한 대부분의 주요 기능을 수행하게 된다. 이러한 기능수행을 위해 군사협조본부 아래에서는 평시부터 10여개의 상설 · 비상설 기구를 설치해 ①계획작성 ②정보공유 ③위기관리 ④연습 등에 대해 지속적으로 협력하고 ④기타 전투전술발전 ⑤해외 군사협력 ⑤군수지원 ⑥지휘통제(C4I) 체계 등에 대해서도 협조하게 된다.

따라서 새로운 공동방위체제하에서 양국 군사당국은 평시부터 사전 징후분석, 계획작성 등 전쟁수행에 필요한 모든 협조체제를 완비해 둔다. 각 작전사령부 간에는 우리가 주도적 역할을 하고 미국 측이 지원적 역할을 수행하는 관계로 설정된다. 이들의 협조를 원활히 하기 위해 각 작전사별로 미국측이 작전협조반을 한국군에 파견하여 지원

할 수 있도록 설계되었다. 한 · 미 양국이 자국군에 대해 전 · 평시 작전통제권을 행사하면서 지금까지 한미연합사가 행사하던 한반도 작전사령부의 기능과 역할을 한국 합참이 수행하게 된다. 미국은 지금까지의 주도적 역할에서 한국군을 지원하는 역할로 바뀌며, 그 핵심은 정보 · 감시 · 정찰과 정밀타격 등 미국이 가지고 있는 첨단전력 지원이 될 것이다. 그러므로 새로운 동맹군사구조는 현재의 한미연합사 체제에 버금가는 강력한 공동방위체제를 구축하게 될 것이다. 새로운 동맹군사구조와 군사협력관계의 특징을 한마디로 요약한다면 독자성과 상호협력성이 동시에 확보되는 한국 주도의 '공동방위체제' 라고 할 수 있다.

4. 전시작전통제권 전환 관련 주요 쟁점들

한국군에 대한 전시작전통제권 전환 추진 당시 국내의 각계 각층과 언론에서는 다양한 의견들을 제기했다. 전시작전통제권 전환은 주권국가로서 당연히 추진해야 한다는 견해에서부터 한국군의 능력도 구비되지 않은 상태에서 무리하게 전환을 추진함으로써 한 · 미동맹 관계 악화와 주한미군 철수를 초래하여 우리의 안보태세를 위태롭게 할 수 있다는 주장까지 다양하게 제기되었다. 이러한 다양한 목소리는 정부가 이 문제에 관한 대미협의를 수행함에 있어서 반드시 고려해야 할 사항들을 점검해 본다는 점에서

평시작전통제권 환수 협의 당시 각 정당 및 주요 언론 입장

구 분		주요 내용
정당	노태우 정부	각 정당 공히 정부의 정책방향에 공감 표명
	김영삼 정부	• 민자당 – 미군의 작전통제권 환수, 한반도 방위의 한국화 및 국가안전보장의 자주권 확보 – 평시작통권 환수는 역사적인 일, 이를 계기로 국군 주도의 방위태세, 자주국방 기틀 마련 • 민주당 – 작전통제권 환수로 자주적 군사외교 활성화 – 작통권 환수뿐만 아니라 국군의 대북작전 능력을 확보하여 통제권 효율을 높일 수 있는 대책 요구
언 론		• 평시작통권 환수의 중요성 강조 • 전시작통권 환수의 필요성과 능동적인 대책 강조 ※ 대부분, 작통권 환수의 당위성 공감 표명

긍정적 기능도 있었다.

그러나 사실에 근거하지 않은 극단적 주장을 통한 무분별한 비판이나 무리한 정치적 해석 등은 결코 우리의 국익에 도움이 되지 못했을 뿐만 아니라 전작권 전환에 대한 국민의 이해를 호도하는 측면도 있었다. 이에 여기에서는 전작권 전환과 관련된 주요 쟁점들을 제시하고 이에 대한 상세한 설명을 통해 국민의 이해를 돕고자 한다.

1) 전작권 전환 배경 및 시기의 적절성

참여정부의 전시작전통제권 전환 추진과정에 있어서 일부에서는 북핵문제가 해결되지 않은 상황에서 전작권 전환을 추진하는 것은 아직 시기상조라는 비판적 견해를 밝힌 적이 있었다. 그러나 전작권 전환 문제를 지금 논의하지 않는 것은 우리 스스로가 미래안보에 대한 준비를 포기하는 것과 마찬가지다. 우리 군은 지난 40년간 전력을 증강해 왔고 전작권 추진 배경에서 확인할 수 있듯이 20년 넘게 전작권 전환을 준비해 왔던 것이다.

이와 관련하여 평시작통권 환수준비에 한창 바빴던 1992년~1994년에 북한 핵 위기는 정점으로 치달았다. 1993년 3월 북한은 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴를 선언하고 5월에는 유엔 안보리에서 대북한 핵사찰 결의가 통과됐으며, 1994년 6월에 북한은 국제원자력기구(IAEA)를 탈퇴하기에 이른다. 이른바 '서울 불바다 발언'이 나온 것도 1994년 3월이었다. 평시작통권 환수는 이러한 상황에도 불구하고 1992년 10월의 한·미연례안보협의회의에서 한·미 양국이 합의한 대로 1994년 12월에 예정대로 추진됐다.

평시작통권 환수도 2대 정부에 걸쳐 이루어졌듯이 전시작통권 환수도 한 정부 내에서 이루어질 수 있는 사안이 아니다. 참여정부는 조급히 서두르지 않고 군과 국방부의 전문적 판단에 따라 우리의 능력과 여건에 맞게 여유를 갖고 신중하게 추진해 왔다.

일례로 2003년 8월 국방부에서는 2009년을 적기로 보고했고, 2005년 여름 합참보고에서는 2012년이 적기라고 보고 했으며, 노무현 대통령은 이를 모두 수용하였다. 또한 2006년 7월 제 9차 SPI 회의 시 미국 측이 2009년을 제시한 데 반해 우리가 2012년을 제시했다는 사실이 바로 신중하게 추진하고 있다는 증거이기도 했다.

2) 전작권 전환과 한 · 미동맹

전작권 전환과 관련하여 일부에서는 전시작전통제권은 나라의 생존과 중차대한 국익이 걸린 문제로 전작권 환수 시 안보 불안과 한 · 미동맹이 약화될 것이라고 안보 위기를 부추기면서 한 · 미연합사 해체를 초래하는 작통권 단독행사를 중단해야 한다고 주장했었다.

이와 관련하여, 전시작전통제권을 환수하게 되면 한 · 미동맹 관계는 어떻게 변하게 될 것인가 하는 것은 이미 한 · 미 양 국방부 차원에서 공동으로 오래전부터 연구 협의하여 왔다. 즉 2004년 한 · 미연례안보협의회의시 '미래 한 · 미동맹의 비전'에 대해 한 · 미 국방 당국 간에 공동으로 연구하기로 합의한 이후 긴밀한 협의를 거쳐 현재 완성 단계에 있다. 이 연구의 핵심적 내용은 미래 안보상황 변화에 대비하여 현재의 한 · 미동맹 관계를 더 한층 조정 · 발전시켜 나간다는 것이다. 이러한 점은 현재 한 · 미 간 공동 초안에 합의한 상태인 동맹비전 연구(JVS)에도 명시되어 있다. 따라서 전시작전통제권이 전환되더라도 한 · 미동맹 관계는 굳건할 것이며 미래 안보상황을 고려하여 발전적으로 조정될 것이다. 오히려 보다 균형적이고 건강한 동맹관계를 형성하는 데 기여하게 될 것으로 기대된다.

또한 전시작전통제권 전환 로드맵 작성을 위한 「한 · 미 관련약정(TOR)」에는 현재의 대비태세 및 억제력을 지속 유지한다는 원칙이 명시되어 있다. 따라서 주한미군이 철수하게 되고 유사 시 미 증원군 전개도 보장되지 않을 것이라는 우려 또한 기우에 불과하다. 한 · 미상호방위조약에 의하여 주한미군의 주둔은 지속되며 유사 시 압도적인 미 증원전력이 전개된다는 점을 한 · 미 간 전시작전통제권 전환의 전제조건으로 하였으며 이러한 내용은 한미 실무 및 고위급 협의 간에 몇 번에 걸쳐 확인된 사항이다.

물론 한 · 미상호방위조약에는 자동개입을 보장하는 규정은 없다. 상호방위조약 제3조는 '각자 헌법상의 수속에 따라 행동할 것' 만 규정하고 있을 뿐이다. 이 개념은 여타 동맹국과의 관계에도 약간의 표현의 차이가 있을 뿐 그대로 적용된다. 동맹국이 침략을 받은 경우 미군의 개입과 해공군의 지원, 그리고 증원은 미국 국내법상 「전쟁권한법」에 따라 진행된다. 1973년 11월에 제정된 「전쟁권한법」에는 해외 파병 시 대통령이 48시간 이내에 의회에 보고하여 승인을 얻어야 하고 위급한 경우 우선 파병하되 의회의 승인을 얻지 못

할 경우 60일 이내에 파병은 종료되어야 하며 필요시 30일을 추가로 더 연장할 수 있다.

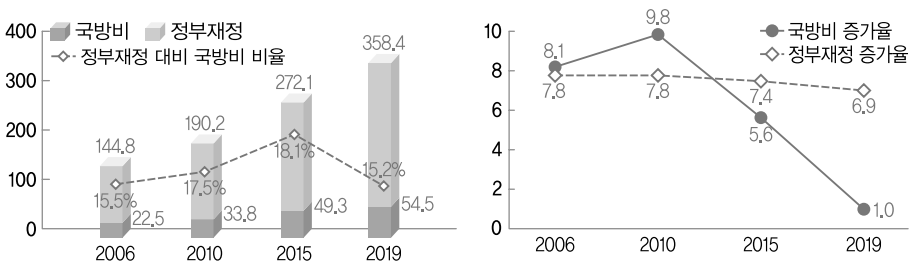
한 · 미연합사가 전작권을 갖는 경우와 한국이 단독으로 행사하는 경우를 비교해 보면 미국의 대한 방위공약과 한반도 핵우산 제공 공약은 변함이 없다. 단지 한 · 미연합사 해체에 따라 연합사 작계 5027은 더 이상 사용할 수 없으므로 새로운 작전계획을 수립해야 하고 그에 따라 증원계획도 수정이 불가피하다. 이와 관련해 한 · 미 군사당국은 미군이 압도적 군사력 지원을 유지할 것이라는 합의하에 그 구체적 방안에 대해 협의하고 있다. 새로운 작전계획 개념은 한국이 주된 작전계획을 수립하고 미국은 그와 밀접하게 연계된 지원 작계를 수립하는 체제가 될 것이다. 결론적으로 전시작전통제권을 전환한다고 해서 전시 증원계획이 달라지진 않는다. 새롭게 변화되는 작전계획에 의거한 미군 증원계획은 한 · 미가 협의해 나갈 과제이며, 그 기본적인 방향에 대해서는 이미 한 · 미 양국이 합의하고 있는 상태다.

3) 전작권 전환 능력과 비용문제

전작권 전환 과정에 있어서 일부에서는 북한의 능력을 거론하면서 우리의 전작권 전환 능력에 의문을 표시하고, 전작권 전환 비용으로 국방비의 엄청난 증액으로 우리가 감당하기 어려울 정도의 예산이 소요될 것이라고 비판한 바 있다. 그러나 이러한 비판은 명백히 사실을 왜곡하고 있는 것이다. 먼저, 우리의 전작권 전환능력과 관련해서 1970년대 중반 이후 남북 간 국방비 규모가 역전되었고, 지난 30여 년간 그 격차가 갈수록 커지고 있다. 우리의 경제력은 북한의 33배로 2006년 국방비는 235억달러로 북한 국내총생산 및 세계 2~3위인 일본의 절반을 상회하고 있고 병력규모는 세계 6위 등 이미 북한을 충분히 억제할 수 있는 능력을 갖추고 있다.

전시작전통제권 전환계획에 따라 앞으로 한국군이 갖춰야 하는 전쟁 억제력의 핵심은 한반도 전 지역을 대상으로 하는 전쟁지휘능력 확보와 실시간 감시정찰(ISR)-지휘통제(C4)-정밀타격이 가능한 체계를 구축하는 것이다. 국방부는 「국방개혁 2020」에 근거해 수립된 2007~2011년 국방중기계획을 계획대로 추진하게 되면 2012년경에 한국군은 군구조개편과 지휘통제 · 통신 자동화 등을 통해 전구작전지위능력을 확보하게 된다고 설명한 바 있다.

정부재정과 국방비 추이 비교 (단위 : 조원, %)



즉 합참의 조직개편과 기능 보강을 통해 군사전략 수립과 작전계획 작성 등의 전략기획 · 계획체계를 구축하고 종심작전과 장차작전 수행기능 등을 보강하는 등 합동전구작전 수행을 위한 능력을 구비한다는 것이다. 또 전방군단과 기동군단을 지휘할 수 있는 지휘작전사령부와 전구 후방지역작전을 담당할 후방작전사령부를 창설하고 공군 북부사와 해군 기동전단을 창설해 각 군의 제대별 지휘체계를 정비한다는 계획이다.

자동화된 지휘통제 · 통신 능력 면에선 전략제대의 합동지휘통제 체계(KJCCS: Korean Joint Command & Control System)를 구축하며 ①군단급 지상전술 C4I ②함대사급 해군 전술 C4I ③공작사 예하 작전부대 전술 C4I를 구축한다. 아울러 군 위성통신체계를 확보함으로써 지형과 기상에 제한없는 통신을 보장하게 된다. 또한 한미연합사의 지휘통제체계인 범세계연합정보교환체계(CENTRIX-K:Combined Enterprise Regoinal Information Exchange-Korea)와 연동이 가능하게 돼 한 · 미 공동의 협조된 작전이 보장된다.

이와 더불어 한국군은 북한 전역에 대한 영상정보 획득이 가능한 다목적 실용위성과 공중조기경보통제기, 항공기에 탑재해 영상과 전자정보를 수집하는 전술정찰정보수집체계 등을 확보해 한반도와 주변지역에 대한 독자적인 정보수집능력을 갖추게 된다. 우리 군은 지난 십수년간 지속적으로 정보자주화에 매진한 결과 금강 · 백두 정찰기, P-3C 대잠초계기, 군단급 무인정찰기 등 대부분의 전략 · 전술 신호정보와 전술 영상정보, 레이더 정보를 독자적으로 생산하는 것이 가능하게 되었다. 또한 고해상도 다목적위성(2006~2009), 공중조기경보통제기(2010~2012) 등을 통해 2010년을 전후해 한반도 주

참여정부 재임기간 국방비 규모 및 증가율						
구 분	2003	2004	2005	2006	2007	연평균 (2003~2007)
국방비 (증가율 %) (달러기준)	175,148 (7.0) 146억 달러	189,412 (8.1) 158억 달러	211,026 (11.4) 184억 달러	225,046 (6.6) 225억 달러	244,972 (8.9) 258억 달러	(8.7)

변에 대한 감시능력을 확보할 예정이다. 이밖에도 북한 전역까지 정밀작전이 가능한 F-15K 전투기와 이지스 구축함, 214급 잠수함 확보 등을 통해 핵심 전략표적에 대한 정밀타격 능력을 확보하게 된다.

전작권 전환에 따른 추가적인 국방비 증액도 없을 것이다. 이는 「국방개혁 2020」 예산에 이미 반영되어 있기 때문이다. 2005년 10월 국방부와 기획예산처는 「국방개혁 2020」 추진에 따른 2006~2020년까지의 총국방비를 621조 원의 예산이 소요되는 것으로 발표한 바 있다.

이를 두고 일부에서 전시 작전통제권 전환을 위해 우리가 지나치게 많은 비용을 부담하는 것은 아닌가 하는 문제를 제기했었다. 여기에는 인건비를 비롯해 ①선진 정예강군 육성을 위해 필요한 군사력 건설비용 ②선진 국방운영을 위한 병영문화 개선비용 등이 모두 포함되어 있다.

이 중에 국방개혁 비용은 약 67조 원으로 추산된 바 있다. 여기서 정보전력, 지휘통제체계 등은 전작권 전환뿐 아니라 급변하는 주변정세에 대처하기 위한 능력확보에 필요한 것으로서 이미 국방개혁 비용에 포함되어 있다. 이들은 참여정부 이전에 소요제기 되어 대부분 10년 이상 군에서 준비해온 사업들로 전작권 전환을 위해 별도로 추가된 것이 아니다. 총국방비 621조 원을 연평균으로 환산하면 약 41조 원으로 2006년 국방예산인 22.5조 원의 1.8배 정도다. 그러나 다른 예산액과 마찬가지로 621조 원은 물가상승률을 반영한 경상가격 기준이다. 2006년 불변가로 이 수치를 재산정하면 491조 원인데, 이는 연평균 약 33조 원 남짓으로 2006년 국방예산 대비 1.5배에 조금 못 미치는 수준이다.

2007~2011년 국방중기계획 예산인 151조원을 전시작전통제권 전환에 필요한 추가비용으로 보는 견해도 있으나 이 역시 사실과 다르다. 2007~2011년 국방중기계획이란 국

GDP 대비 국방비 비중							
연도	1980	1990	1995	2000	2006	2007~11	2020
비중	5.8%	3.6%	2.8%	2.5%	2.6%	2.8%	2.3%

방장기계획에 기초해 향후 5년간에 대한 정밀계획을 수립한 것이다. 이는 「국방개혁 2020」의 일부분인 것이다. 국가안보를 위해 군은 반드시 필요하다. 국방개혁 추진 여부와 무관하게 군을 유지하는 데 소용되는 비용도 필수적이다. 만약 국방개혁을 추진하지 않고 군이 현재의 병력규모(68만 명)를 유지할 경우 동일한 기간 중 625조원이 소요될 것으로 예상된다. 이는「국방개혁 2020」에 따른 총국방비보다 4조 원이 더 드는 것이며 2020년 이후에는 훨씬 더 많은 예산이 들 것으로 추정된다.

국방개혁 소요비용을 분석해 보면, 국방부와 기획예산처는 순비용을 67조 원으로 추산하고 있다. 그 대부분은 50만 명으로의 병력감축에 따른 부대개편 및 전력보강 비용이다. 이 역시 불변가로 따지면 더 적어지겠지만 연평균으로 환산할 경우 4.5조 원 정도다. 결국 국방개혁이 진행되는 향후 15년간 우리 국민 1인이 부담하는 총 개혁비용은 140만 원 정도이며, 이는 연평균 9만 원이다.

물론 국방개혁 기간 중 총국방비 소요 621조 원은 적지 않은 규모이다. 그러나 동북아 안보환경하에서 우리의 국익을 확보하기 위해 피할 수 없는 비용이다. 또 이는 정부의 재정규모와 GDP 대비 비율로 보아도 충분히 감당할 수 있다. 국방예산을 연평균 6.2%씩 증액할 경우 충당 가능한 수준이다. 「국방개혁 2020」에서는 초기 5년간 9.9%씩 증액하고 그후 증가율은 점진적으로 낮추는 것으로 설계하고 있다. 또한 15년간(1991~2005년)의 국방비 증가폭 2.8배(7.5조 원→20.8조 원)를 고려했을 경우 향후 15년간(2006~2020년)의 증가폭 2.3배(23조 원→53조 원 추정)는 충분히 확보 가능한 수준으로 판단된다.

참여정부는 출범 이후 국방력 신장을 위해 적극 노력해 왔다. 1990년대 후반의 경제위기 이후 국방예산 배분은 억제돼 왔으나 2003년 이후 연평균 9%씩 국방비를 증액하고 이를 바탕으로 자주국방의 기반을 갖추어 왔다. 이는 우리 경제능력을 고려할 때 감당 가능하며, 사실 현재의 국방비 부담률은 1990년대 중반 이전과 비교하면 오히려 더

낮다. 2006년 현재 2.6%인 GDP 대비 국방비는 2007~2011년 동안 평균 2.8%까지 올라가지만 2020년에는 크게 줄어 2.3% 수준이 될 것으로 전망된다.

제3절 용산기지 이전 및 주한미군 재배치

2003년 4월 제1차 FOTA 회의가 시작되면서 미국 측은 향후 한반도에 산재한 주한미군 기지를 장기적으로 평택 중심의 중부핵심권역(허브)과 대구 · 부산 중심의 남부 핵심권역으로 통합하는 방향을 토의할 것을 제의하였다. 이러한 주한미군의 기지 재편 및 주한미군 재배치는 우리의 입장에서도 중요한 의미를 지니는 것이었다. 한 · 미 간에는 1990년대부터 해결되지 못했던 용산기지 이전이라는 숙원 사업이 존재하고 있었다. 또한 우리 국토의 효율적 활용을 위해 기존의 주한미군 기지를 가능한 한 축소하고 훈련장을 한 · 미간에 공동이용하기로 한 「연합토지관리계획(LPP)」이 2002년에 우리 국회에서 이미 비준된 상황이었기 때문에 주한미군 기지 재편은 한국으로서도 중요한 우선순위를 부여해야 할 사업이었다.

2003년 5월 제1차 한 · 미 정상회담을 통해 양국 정상 간 용산기지 조기 이전 및 2사단 재배치 원칙이 합의됨에 따라 한 · 미 양국은 주한미군 기지체계 재편을 위한 협의를 본격적으로 추진하였고, 그 결과 2004년 10월 26일 「용산기지이전협정」 및 「한 · 미 연합토지관리계획」 개정협정에 서명함으로써 주한미군 재배치를 위한 제도적 절차를 마무리하게 되었다.

1. 용산기지 이전

한 · 미동맹 체제하에서 용산기지는 미국의 대한 안보공약을 표상하는 존재였으며 한 · 미 간의 긴밀한 협력을 상징하기도 하였다. 그러나 수도 한복판에 외국군이 주둔하고 있다는 것은 우리 입장에서는 국가적 자존심에 대한 상처인 동시에 아픈 역사의 방증이었다. 이에 대해서는 우리 정부뿐만 아니라 미국 정부에서도 각별히 주의를 기울이는

부분이었다. 이에 따라 용산 미군 기지를 서울 외곽으로 이전하는 데 대해서는 이미 오래전에 국민적 합의가 이루어져 있었다. 1987년 노태우 당시 대통령 후보는 용산기지 이전을 선거 공약으로 제시하였다. 1988년 노태우 정부는 이를 미국에 공식 요구하였다. 미국도 주한미군의 안정적 주둔여건 확보와 한 · 미 군사협력 관계를 유지 · 강화시키기 위해서는 한국 측 요구가 합당하다고 판단하였다.

이를 계기로 1988년 3월 용산기지 등 서울 도심에 위치한 미군기지 이전문제에 관해 한 · 미 양국 간 협의가 시작되었다. 1990년 6월 용산기지에 대한 이전합의서가 한 · 미간에 체결되어 용산기지 이전이 추진되기 시작하였다. 1992년에는 용산 골프장 등이 우리 측에 반환되었다. 그러나 이전 추진 과정에서 과도한 비용 등의 문제가 발생함으로써 1993년 6월 이후 2000년대까지 용산기지 이전은 사실상 중단된 상태에 놓이게 되었다.

2001년 12월에 용산기지 내 미군 아파트 건립 문제가 대두되자 기지 이전 문제가 재검토되기 시작했고, 이에 한 · 미 양국은 2002년 3월 '용산기지 이전 추진위원회'를 구성하여 이전 사업의 재추진을 위한 협의를 시작하였다. 2003년 FOTA 협의가 시작되면서 용산기지 이전 사업은 전반적인 주한미군 기지재편 문제와 함께 주요 의제로 다루어졌다. 용산기지 이전 협상의 주요 대화창구로는 FOTA가 활용되었다.

2003년 5월의 한 · 미 정상회담 이후 용산기지 이전사업은 더욱 탄력을 받게 되었고, 이에 따라 FOTA를 통해 2008년 말까지 UN사와 한 · 미 연합사를 포함한 용산기지를 평택 지역으로 이전하는 대안이 한 · 미 간에 합의되었다. 또한 1990년의 합의서를 대체하면서 한 · 미 간 의무 및 부담의 형평성이 강화된 새로운 「용산기지이전협정(UA/IA)」이 체결되었다.

2004년 12월 9일 「용산기지이전협정」이 국회에서 비준되었다. 이 협정에 따라 우리 측은 미군에 대해 평택지역에 이전용 부지 171만 9,016m^2를 제공하게 되었다. 또한 용산기지 이전 추진에 따라 한 · 미 양국은 환경오염 공동조사 및 치유절차도 이행해 나가야 한다. 용산기지 이전 시점은 당초 2008년 12월 31일까지로 설정되었으나, 평택 지역에서의 부지확보와 건설계획 조정 등을 감안하여 융통성있게 추진될 것으로 보인다.

우리의 입장에서 보았을 때, 용산기지 이전은 오랜 국민적 숙원을 달성하고, 서울 도심의 균형적 발전에 기여하며, 미군 기지의 장기 민원을 해소할 수 있게 되었다는 점에

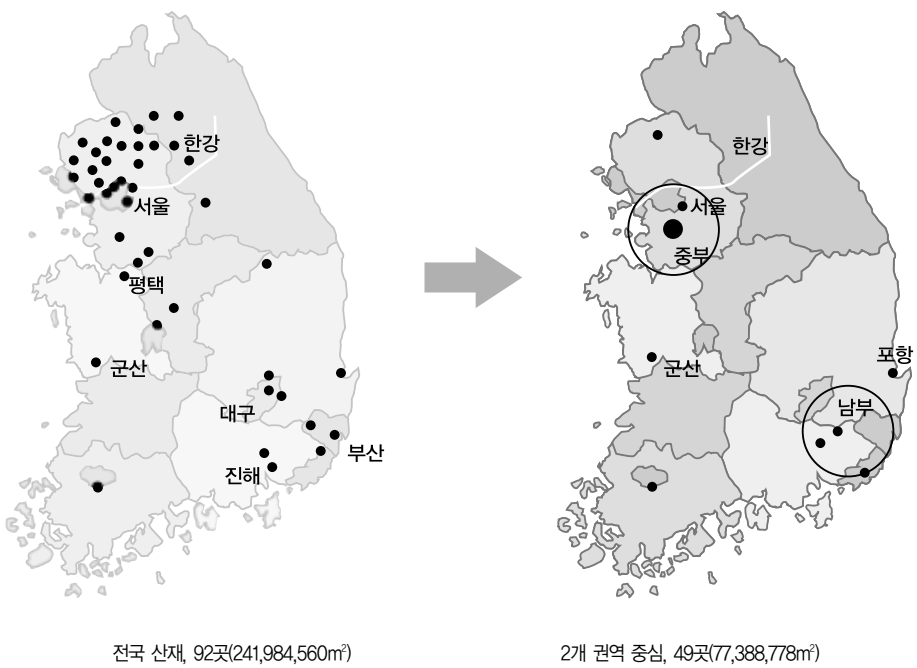
서 특히 그 의의가 크다고 할 수 있다. 또한 주한미군의 입장에서도 그동안 노후화된 시설 등 어려운 주둔여건에서 벗어나 환경이 개선됨으로써 한 · 미의 공동 방위능력을 증대시킬 수 있는 토대가 마련된 것으로 볼 수 있을 것이다. 이와 관련해서 노무현 대통령은 2006년 8월 24일 '용산기지 공원화 선포식' 축사를 통해 "이제 이 땅에 새로운 미래가 열리고 있습니다. 침략과 지배, 전쟁과 고난의 역사를 과거로 보내고, 자주와 평화의 대한민국, 세계를 향해 비상하는 대한민국을 상징하는 기념비적인 공원이 들어서게 될 것"이라는 입장을 밝힌 바 있다.

2. 2사단 재배치 및 주한미군 기지 반환

1) 2사단 재배치

주한미군의 핵심 전력인 미 2사단은 주로 경기 북부지역에 분산 배치되어 임무를 수

주한미군 기지 조정 (현재→조정후)



행해 왔다. 그러나 미국의 새로운 군사전략에 따라 부대 운용 개념이 변화되고, 한국의 지역 주민들의 불편 해소와 국토의 균형발전이 요구됨으로써 미2사단의 통 · 폐합 필요성이 제기되었다. 이를 감안하여 2003년의 FOTA 1차 회의부터 미 2사단 재배치 계획이 한 · 미 간 주요 의제로 다루어졌으며, 2003년 5월의 제1차 한 · 미 정상회담에서는 미 2사단의 "한반도 및 동북아의 정치 · 경제 · 안보상황을 고려하여 신중하게 추진한다"는 원칙이 합의되었다.

2사단 재배치는 2단계에 걸쳐 진행되었다. 1단계에서는 2006년까지 한강 이북의 군소 기지들을 동두천 · 의정부 지역으로 통합하는 것으로, 이 작업은 현재 완료되었다. 2단계에는 한강 이북의 미군 주요부대가 평택지역으로 이전하는 것으로 이전 시기는 추후 한반도 안보상황을 고려하여 신중하게 결정될 것이다. 1단계 재배치 사업과 병행하여 2단계 재배치를 위한 부지확보 및 기반시설 공사가 이루어지므로, 이의 원활한 추진을 뒷받침하기 위해 한 · 미 양국은 미 2사단의 1 · 2단계 재배치를 통합한 LPP 개정협정을 추진 · 합의한 바 있다.

앞서 밝힌 바와 같이 용산기지 이전 및 미2사단 2단계 재배치가 완료되면 주한미군 기지는 2개의 핵심권역(중부, 남부)으로 구분되어 운영될 예정이다. 이는 주한미군의 부대 운용 효율성 증대는 물론, 우리 국토의 균형 발전과 국민들의 불편 해소에도 기여할 것으로 기대된다.

2) 연합토지관리협정에 따른 주한미군 기지 반환

주한미군 기지 재편 및 재배치는 크게 세 가지 차원에서 추진된다. 첫째는 용산기지 이전에 따른 서울지역 미군부대의 이전이고, 또 다른 하나는 미 보병 2사단의 재배치 계획이며, 마지막은 연합토지관리(LPP) 계획에 따른 미군 기지의 축소 조정에 따른 기지 재편 및 재배치이다. 이 중 LPP는 우리에게는 가장 많은 토지를 반환받게 해 주는 중

LPP 협정에 따른 토지 반환 전망

현공여	환수	신규공여	계속유지
241,984,560㎡	176,893,358㎡	12,297,576㎡	77,388,778㎡

요한 계기가 될 것이다. 우리가 LPP 협정을 통해 반환받게 되는 토지는 1억6,529만m^2이 훨씬 넘는다.

원래 LPP 계획은 주한미군기지 주변지역의 도시화와 개발 수요 증가, 미국의 해외주둔기지 조정정책 등 한 · 미 양국 간의 기지체계 재편 필요성에 대한 의견이 일치한 데에서 출발하였다. LPP 계획은 FOTA 회의 이전부터 한 · 미 간 협의가 이루어졌으나, 2003년 이후 용산기지 및 미2사단 재배치 문제가 추가로 제기됨에 따라 계획이 일부 수정된 바 있으며, 2011년에 협정에 따른 주한미군 기지 조정이 종결된다.

2004년 10월 국회에서 비준된 LPP 협정 개정안에 따르면 향후 주한미군 기지는 51개 기지에서 16개 기지로 축소 조정되어 총 35개 기지가 우리 측에 반환될 예정이다. 또한, 미군 훈련장 역시 기존의 1억6,416만6,028m^2에서 3,361만9,986m^2로 축소됨으로써 1억3,054만6,042m^2가 감소될 것이다. 즉 15개 지역에 52개 훈련장이 유지되던 데 비해 2011년 LPP 협정에 따른 조정이 완결되면 주한미군 훈련장은 8개 훈련장으로 줄어든다.

평택은 당초 용산기지 이전이 추진되던 1990년대부터 주한미군 이전의 최적 지역으로 거론되어 왔다. 이 지역은 수도권으로부터도 그리 멀지 않은 지역으로, 한강 이남이라고는 하지만 유사 시 한 · 미의 공동작전에 거의 영향을 미치지 않는 곳이다. 또한 평택 지역은 기존의 미군기지가 존재하고 있는 곳으로 부지소요 최소화 및 공동시설 이용 가능성 등으로 인해 소요비용이 최소화된다는 점 역시 고려되었다.

평택 지역에서의 새로운 기지조성을 위해 한 · 미는 「용산기지 이전협정」 및 LPP 협정 개정안을 채택하였으며, 2005년 7월에는 기지조성을 위한 '기술양해각서(E-MOU)'가 한 · 미 양측 대표로 구성된 SOFA 합동위의 승인을 받은 바 있다. 이어 2005년 12월에는 평택 지역의 부지(1,153만7,242m^2) 매입이 완료되었고, 2006년 5월에는 이전부지 경계측량 및 지질조사가 이루어진 바 있다. 이와 함께 기지조성을 위한 기본계획(Master Plan, MP) 작성이 완료되었으며, 2007년에는 종합사업관리업체(PMC)가 선정된 바 있다. 현재 평택지역에서의 종합적 기지조성은 2012년까지 완결될 것으로 전망되고 있다.

물론 평택지역에서의 기지조성 작업이 순탄하게만 진행된 것은 아니었다. 정부가 FOTA 협정 개시 직후부터 지역 주민들을 대상으로 부지수용 동의 여부를 조사하였고,

2005년에는 부지 매입이 완료되었지만, 수십 년 간 지켜온 고향을 포기하기 힘든 일부 주민들을 설득하는 데에는 적지 않은 시간이 소요되었다. 또한 미군 기지의 확대조성으로 인한 막연한 불안감을 해소하는 것 역시 중요한 과제였다.

이에 참여정부는 주한미군 기지조성 과정에서 발생할 수 있는 평택 주민들의 불편이나 불이익을 해소하는 차원에서 평택시에 '국제화계획지구'를 조성하고 면적 500㎡ 이상의 공장 신·증설과 외국 교육기관의 설립을 허용하는 등의 종합적 평택 지원 내용을 담은 「주·한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법안」을 2004년 10월 의결했고, 이후 국회 등의 심의를 거친 개정안이 2007년 6월 국회를 통과한 바 있다. 특히 개정안에서는 평택개발계획을 위한 18조 8,000억 원의 예산지원을 법률로 제정함으로써 정부의 평택지역 지원 계획에 신뢰성을 더해 주었다.

그럼에도 불구하고 주민들을 설득하는 데에는 여전히 적지 않은 시간이 소요되었다. 2006년의 부지 경계측량 및 지질조사 과정에서 일부 주민들의 격렬한 반발이 터져 나오기도 하였다. 정부는 인내심을 갖고 주민들을 차분히 설득해 나갔으며, 마침내 2007년 3월에는 당시까지 이주를 거부하던 주민 51가구가 이주에 합의함으로써 평택 지역에서의 기지조성 작업이 본격 진행될 수 있는 계기가 마련되었다.

참여정부와 우리 국민들은 국가적 사업의 원활한 추진을 위해 중요한 결단을 해 준 평택 주민들의 마음을 잊지 않을 것이다. 평택 지역에서의 기지조성이 부담이 아닌 기회가 되도록 평택 지역에 새로운 미래형 기지가 탄생하도록 노력하는 것이 이에 보답하는 최선의 방안임도 잘 알고 있다.

3. 군사임무 전환과 주한미군 현대화

1) 군사임무 전환

한·미 양국은 2002년 12월의 제34차 SCM에서 이미 기존에 주한미군이 수행해 온 일부 군사임무를 한국군에 전환하기로 합의한 바 있다. 이에 따라 2003년부터 시작된 FOTA 협의를 통해 한반도 방위와 관련된 10개의 주요 군사 임무, 즉 '10대 군사임무'를 단계적으로 한국군에 전환하는 계획이 확정되었다. 그 결과, 2007년 현재까지 주한

미군이 맡고 있던 10대 군사임무 가운데 주야탐색구조 임무를 제외한 공동경비구역(JSA) 경비임무, 후방지역 제독작전임무, 신속지뢰 설치, 공지사격장 관리, 대화력전수행본부 임무, 주보급로 통제임무, 해상 대 특작부대 작전임무, 근접항공지원 통제임무, 기상예보 임무 등이 이미 한국군에 의해 인수되었다.

유일하게 전환이 이루어지지 않은 주야탐색구조 임무는 2008년 말까지 한국군이 인수할 예정이다. 10대 군사임무에 대한 전환이 차질 없이 진행됨에 따라 2005년의 제37차 SCM(2005년 10월)에서는 추가 군사임무전환 원칙이 합의되었으며, SPI를 통해 한·미 양국은 구체적 전환 대상 임무를 협의하였다. 그러나 제38차 SCM에서 양국이 지휘관계 조정에 합의함에 따라 추가 군사 임무 전환 문제는 전시작전통제권 전환을 위한 과제에 포함하여 추진하기로 한·미 간 합의가 이루어진 바 있다.

주한미군의 군사임무전환은 한국군의 능력 증대에 따른 임무 확대와 아울러 한국 방위에서 한국의 주도적 역할을 제고한다는 의미가 있다. 이는 2005년 국방부가 발표한 「국방개혁 2020」의 취지와도 일맥상통한다. 즉 한국군을 미래정예강군으로 발전시켜 나가는 일은 곧 한반도 방위에 있어 우리의 주도적 역할을 정립시켜 나가는 일과 일치하는 것이다. 현재의 국방개혁 계획에서는 2010년(1단계)까지 대북 전쟁억제능력의 확충을, 2015년(2단계)까지 대북 전쟁억제능력의 확보를, 2020년(3단계)까지 불특정 위협에 대한 방위 충분성 전력의 확보를 목표로 우리의 군사 능력 발전을 추진하고 있다.

국방개혁이 차질 없이 진행되어 나가는 한 우리의 역할과 자신감을 더욱 확대될 것이며, 이 과정에서 2012년 전시작전통제권이 한국군으로 전환되면 한국군은 명실상부하게 한반도 방위를 주도하는 군대가 될 것이다. 한·미 양국은 이러한 고려하에서 한국군의 능력 발전 추세와 지휘관계 전환 일정 등을 종합적으로 감안하는 가운데 향후에도 주한미군의 군사임무전환을 점진적·단계적으로 추진해 나갈 것이다.

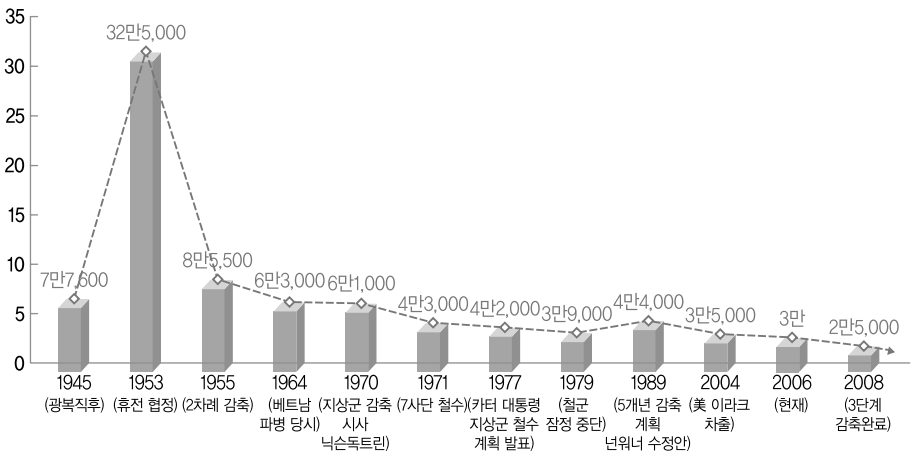
2) 주한미군 현대화

한편 FOTA와 SPI로 이어지는 한·미동맹 조정 기간 중에는 주한미군 규모의 조정 문제 역시 다루어졌다. 2004년 6월 미국은 2005년까지 주한미군 1만 2,500명의 감축을 희망하는 기본구상을 우리 측에 제시하였다. 이에 대해 정부는 주한미군의 조기 감축으로

2004년~2008년간 주한미군 단계별 감축 현황

단계	연도	감축인원	주둔인원
1단계	2004	5,000명	32,500명
2단계	2005~2006	5,000명	27,500명
3단계	2007~2008	2,500명	25,000명

주한미군 규모 변화 추이



인한 대북 억제력 및 한 · 미동맹 관계의 약화를 우려하는 국민의 안보 불안 심리를 최소화하기 위해 주한미군이 가지는 상징성, 한 · 미 연합방위태세, 한국군의 전력증강 수준 등을 종합적으로 고려하여 감축시기 및 규모의 조정 가능성에 대해 미국 측과 협상을 실시하였다.

이후 전개된 한 · 미 간 협상에서는 대북억제 긴요전력 감축의 최소화, 이미 합의된 군사임무전환 일정과 주한미군의 전력증강 계획, 미2사단 1 · 2단계 재배치 계획 등을 종합적으로 감안하였다. 특히 우리의 '협력적 자주국방' 추진과 연계하여 감축시기를 조정할 수 있도록 하는데 중점을 두어 협의하였다. 주한미군 규모 조정에 대한 한 · 미 간 합의는 그 자체로서 중요한 의미를 지닌다. 과거의 한 · 미 관계에서 주한미군의 규모 및 위치조정은 한 · 미간 협의의 대상이었다기보다는 '통보'와 우리 측의 일방적 '양

해' 의 대상이었다. 그러나 참여정부 들어 진행된 주한미군 규모 조정 협상은 말 그대로 한 · 미 관계가 쌍방향적 의사소통의 시대로 진입함을 의미하는 것이었다.

2004년 6월 이후 약 4개월 동안의 협의를 거쳐 양국은 주한미군 감축시기를 최초 계획보다 3년 연장시켜 2008년까지 3단계로 감축하는 내용에 최종 합의하였다. 이에 따라 먼저 2004년 말까지 미2사단 2여단 전투단과 군사임무전환 관련부대를 포함하여 5,000명을 감축하였고, 이어서 2005~2006년에는 5,000명을, 2007~2008년에는 2,500명을 감축하기로 하였다. 우리 측은 자산 감축 면에서도 융통성을 갖기 위해 최초 미 측이 계획하였던 다연장 로켓(MLRS)과 대포병레이더 등 대화력전 자산은 잔류시키고, 전차 · 장갑차 등 감축되는 부대의 주요 전투장비는 사전 배치하여 유사 시 즉각 사용을 보장할 수 있도록 요구하였고, 미국 역시 이에 동의하였다.

규모 조정 협상을 통해 미군의 수가 감축된 것과 관련, 국내 일부에서 우려가 제기되기는 하였지만, 이는 최근 군사 선진국들의 일반적 추세라 할 수 있는 '국방변환(defense transformation)' 을 고려하면 미국의 대한 안보공약의 축소라기보다는 강화의 성격을 지닌다. 지난 10여년에 걸친 군사력의 질적 현대화를 통해 미국은 보다 적은 규모의 전력으로 더 큰 능력을 확보하는 데 성공하였으며, 이는 이미 이라크 전쟁 등에서 나타난 바 있다. 미국이 해외주둔 미군 조정의 핵심 사항 중 하나로 '규모가 아닌 능력(focus on capabilities, not numbers)' 을 강조해온 이유도 바로 여기에 있는 것이다.

주한미군 감축 협상의 성공적 합의는 대체 전력을 구비할 수 있는 기간을 보장함으로써 일부에서 제기되었던 안보 우려를 해소해 주는 현실적 효과를 달성하였다. 뿐만 아니라, 한 · 미 양국이 동맹의 정신에 기초하여 상대방의 입장을 충분히 이해하고 조정하는 합의 과정을 거쳐 상호 만족할 만한 협의결과를 도출하였다는 데에서 또 다른 값진 의미를 찾을 수 있는 것이다.

제4절 주한미군의 안정적 주둔여건 보장

한 · 미동맹을 국가안보의 근간으로 삼고 있는 상황에서 우리의 안보를 위하여 동맹

을 안정적으로 관리하는 것은 매우 중요한 과제이다. 따라서 주한미군의 안정적 주둔여건을 보장하는 것은 건전한 한 · 미동맹의 발전과 우리의 안보를 위해서도 필요한 것이다. 이와 관련해서는 방위비 분담, 주한미군에 의한 사고와 피해 등에 따른 민원해소, 주한미군의 훈련 여건 개선, 그리고 한 · 미 유대 강화 등이 중요한 부분을 차지한다. 특히 그 중에서도 현실적으로 가장 중요한 부분이 바로 방위비 분담이다.

일반적으로 방위비 분담금이라고 하면 「방위비분담 특별협정」의 체결을 통해 제공되는 재정적 지원을 의미한다. 그러나 미군이 주둔하고 있는 대다수의 국가에서는 「방위비분담 특별협정」의 체결 없이 SOFA에 규정된 제반 특혜조항에 근거하여 주둔미군에 여러 가지 지원을 제공하고 있다. 즉 방위비 분담은 다양한 형태로 이루어지고 있는 것이다. 방위비 분담의 구체적인 모습을 살펴보면 「방위비분담 특별협정」의 체결을 통한 재정적 지원처럼 직접적으로 제공되는 경우도 있지만, 주둔 미군에 부지를 무상으로 제공함으로써 부지에 대한 임대료 수입을 포기하는 방식과 같이 간접적으로 제공되는 경우도 있다. 전자를 직접지원이라하고, 후자를 간접지원이라 한다. 넓은 의미의 방위비 분담은 이러한 직 · 간접 지원을 모두 아우르는 개념이다.

대개 직접지원은 지원국의 예산에 반영되어 제공되지만, 간접지원은 별도로 예산에 편성되지 않는 것이 보통이다. 직접지원의 구체적 사례를 보면 방위비 분담 특별협정을 통한 지원, 주둔 미군에 제공하기 위해 민간이 보유한 토지를 수용할 때 토지 소유자에 대해 제공되는 보상비 등이 있다. 간접지원의 경우는 제공된 토지 등에 대한 임대료 수입 포기액, 각종 면세혜택 및 공공시설 이용요금 감면 등이 있다.

미국과 미군 주둔국 간의 방위비 분담이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 1980년대 들어 미국이 이른바 '쌍둥이 적자(재정 적자 및 무역수지 적자)'로 상징되는 심각한 경제침체를 겪으면서 동맹국에 대한 방위비를 홀로 감당하기가 어렵게 되고 동맹국의 무임승차에 대한 자국 내 의회와 여론의 비판이 고조되면서부터이다. 이때부터 미국 정부는 동맹국의 재정지원 확대를 주된 내용으로 하는 방위비 분담금 정책을 추진하기 시작하였다. 물론 그 이전에도 미군이 주둔하는 데 필요한 시설이나 부지, 기타 각종 편의가 「주둔군 지위협정(SOFA)」을 통해 제공되고 있었으나, 이러한 지원 외에 주둔 미군의 운영유지에 소요되는 비용의 일정부분에 대해서도 피주둔국이 분담해 줄 것을 희망하

기에 이른 것이다.

이러한 미국 정부의 요청에 따라 우리 정부도 1991년부터 미국과의 「방위비분담 특별협정」 체결을 통한 방위비 분담금 지원을 시작하였다. 물론 「방위비분담 특별협정」 체결 이전에도 우리 정부는 연합방위력증강사업(CDIP), 기타 장비정비 명목 등으로 소규모의 방위비를 지원했다.

1. 방위비 분담금 지원경과

1988년 6월 서울에서 개최된 제20차 SCM에서 방위비 분담 문제가 처음으로 한 · 미간 주요 관심사항으로 대두되었다. 이틀간의 열띤 협상 끝에 양국은 한국 측이 연합방위력증강사업비로 1989년부터 1991년까지 매년 4,000만 달러씩 부담하는데 합의하였다. 이후 1991년부터는 본격적으로 협정체결을 통한 분담금 지원이 시작되었다. 1991년에는 기존에 합의된 CDIP 4,000만 달러을 포함한 총 1.5억 달러(1,146억 원)의 분담금이 책정되었다. 아울러 1995년까지 주한미군 원화지출경비(Won-Based Cost)의 3분의 1 수준으로 분담금을 증액하기로 합의하였다. 이에 따라, 1995년 분담금은 3억 달러(2,333억 원)로 책정되었고, 이후 2002년에는 4.75억 달러(6,132억 원), 2003년에는 5.57억 달러(6,686억 원), 2004년에는 6.22억 달러(7,469억 원)이 지원되었다. 이 과정에서 「방위비분담 특별협정」 상 3.99억 달러(4,684억 원)이었던 1998년도 방위비 분담금액이 IMF사태로 인한 우리의 재정난을 감안하여 재협상을 통해 3.14억 달러(3,686억 원)로 조정되기도 하였으며, 2005년에는 분담금이 최초로 삭감되기도 하였다.

방위비 분담금 지원액이 1991년 이래 지속적인 증가추세를 보이는 이유는 최초의 분담 수준 자체가 주한미군의 안정적 주둔에 필요한 적정 소요액에 크게 미치지 못하였기 때문이다. 그 결과 우리의 경제력 신장에 따른 분담금 수준의 적정화 과정에서 방위비 분담금이 지속적으로 증가하게 된 것이다. 한편 1997년까지는 방위비 분담금이 전액 달러화로 지급되다가 1998년부터는 원화로도 일부 지급되었으며, 2005년부터는 전액 원화로 지급되고 있다.

2007년 현재 방위비 분담금은 한 · 미간에 체결되는 「방위비분담 특별협정」 을 통해

협정체결을 통한 분담금 지원 규모																
구 분	1991	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	01	02	03	04	05	06
특별협정	제1,2차 특별협정					제3차 특별협정			제4차 특별협정			제5차 특별협정			제6차 특별협정	
분담금규모 (천억원)	1.1	1.4	1.8	2.1	2.3	2.8	5.4	3.7	3.8	4.5	4.9	6.1	6.7	7.5	6.8	6.8
평균 증가율	18.95%					9.96%			14.45%			14.84%			-8.9%	
	1991~2006년, 16년간 연평균 12.9% 증가															

합의된 금액만큼이 주로 현금으로 지급되며, 총액으로 지원된 분담금은 인건비, 군사건설, 연합방위력증강사업 및 군수지원의 4가지 용도로만 사용될 수 있다. 우선 인건비는 주한미군이 고용하는 한국인 고용원에 대한 임금지원으로, 지원금이 인건비 총액의 71%를 초과할 수 없도록 「방위비분담 특별협정의 이행약정」에 규정되어 있다. 이는 전액 현금 지원사업으로서, 총 방위비 분담금 중 40% 정도를 차지할 만큼 비중이 크다. 군사건설비는 막사 · 환경시설 등 주한미군의 비전투시설 건설에 사용되며, 2002년부터 적용되는 「제5차 방위비 분담 특별협정 이행약정」에서는 최소 5%는 현물로 지원토록 하고 있다. 방위비 분담금 총액 중 35% 정도를 차지하여 왔고 그 비중이 점차 증가하고 있다.

연합방위력증강사업은 활주로, 탄약고 등 전투용 시설 및 전투근무지원 시설을 국방부가 발주하고 건설하여 현물로 제공하는 사업으로 총 방위비 분담금 중 10%내외의 비중을 차지하여 왔으나, 최근 그 소요가 줄어들고 있는 실정이다. 군수지원은 각종 탄약저장, 항공기 정비, 철도 · 차량 수송지원 등과 같은 용역 및 물자 지원으로서, 전액 현물로 지원되고 있으며, 전체 분담금 중 15% 정도의 비중을 차지하고 있다.

이상과 같이 1991년부터 체결되어 온 「방위비분담 특별협정」은 지난 십수년간의 시행을 통해 한 · 미 연합방위력 증강에 상당한 기여를 해왔음은 물론이고 궁극적으로는 한 · 미동맹이 보다 호혜적인 관계로 발전하는 계기가 되었다. 1991년 이후 2006년까지 방위비 분담금은 연평균 증가율은 12.9%이며, 그동안의 방위비 분담금 총지원액은 6조 8,000여억 원 수준이다. 방위비 분담 특별협정 외에 여타 직 · 간접 지원액을 모두 합치면 그 규모는 보다 커진다. 아울러 우리는 미국의 대테러전쟁을 지원하기 위해 이라크

와 아프가니스탄에 군대를 파견하고 있고, 주한미군 기지 재배치 사업의 성공적 이행을 위해서도 미국 정부와 협력하고 있다. 이는 세계 유수의 경제대국으로서 부담할 것은 부담한다는 성숙된 동맹 파트너로서의 자세에서 비롯된 것이다.

21세기에도 합리적이고 적정한 비용분담을 통한 효과적 국방태세 유지, 한반도 및 동북아 안보상황의 안정적 관리 등 한 · 미동맹이 지향해야 할 공통의 이익이 여전히 존재한다. 특히 전시작전통제권 전환과 북한의 핵실험이라는 안보상황에서 한 · 미동맹 강화는 우리 안보에 더욱 중요한 과제로 부각되고 있음을 감안할 때, 양측이 모두 만족할 수 있는 「방위비분담 협정」 체결을 통해 한 · 미동맹의 기본정신을 유지하고 강화해 나가는 것이 무엇보다 중요하다.

2. 참여정부와 한 · 미 방위비 분담 협상

1) 추진 배경

참여정부는 주한미군 감축과 기지이전 사업 등 주한미군 재편과 우리 군의 이라크 파병 등 직 · 간접적으로 방위비 분담에 영향을 미칠 수 있는 제반 요인들을 종합적으로 고려하여 협상을 전개하였다. 주한미군 재편은 구체적으로 2004년부터 2008년까지 5년간 총 1만 2,500명의 주한미군 병력을 3단계에 걸쳐 감축하는 한편, 2004년에 체결된 용산기지 이전협정 및 LPP에 따라 주한미군 병력을 양측이 합의하는 시점까지 평택 등의 기지로 이전하는 것을 골자로 한다.

이와 같은 주한미군 재편이 성공적으로 완료될 경우, 주한미군에 쾌적하고 안정된 주둔환경을 제공할 뿐만 아니라 주한미군부대 운영의 효율성을 제고하여 주한미군 운영유지비의 절감효과를 얻을 것으로 예상된다. 아울러 우리로서는 새롭게 제공되는 기지보다 반환 기지의 면적이 10배 이상 넓고 기존의 기지가 주로 서울이나 여타 도심지에 위치하고 있어 기지이전 사업을 통해 우리 국토를 보다 효율적으로 이용할 수 있을 기대된다. 다만 기지가 이전되는 과정에서는 부지매입 및 기지건설 비용 등에 대한 우리 정부의 비용부담이 예상된다. 한편 우리 정부는 2003년 이래 이라크에 우리 군병력을 파견하고 있다. 이처럼 주한미군 재편과 우리 군의 이라크 파병 등은 방위비 분담협상

시 참여정부가 고려해야 할 주요한 환경적 요인이었다.

아울러 1991년 이래 국방부가 담당해 오던 방위비 분담 협상을 2004년에 시작된 제6차 방위비 분담 협상부터는 외교통상부가 주관하되 국방부로부터 관련 지원을 받는 형태로 진행되었다. 이러한 협상주관부처 변경은 그동안 방위비 분담 제도를 운영해왔던 국방부의 경험을 대외 협상 전문 부처인 외교부의 협상력을 통해 극대화하기 위함이었다.

사실 미국은 이미 협상팀을 국무부 인사인 방위비분담협상 담당대사와 주한미군의 실무인력으로 구성하고 있었다. 이러한 점을 감안할 때 미국 협상팀과의 균형을 맞춘다는 차원에서도 필요한 조치였다. 더욱이 이 당시는 주한미군 감축과 기지 재배치가 동시에 진행되고, 대외적으로는 대테러전쟁의 일환으로 우리 군이 이라크에 파병되어 있는 특수한 상황이었다. 따라서 단순히 방위비 분담이란 차원을 넘어 전반적인 한 · 미 동맹관계와 한반도 및 국제 안보환경에 대한 외교적인 차원의 고려까지도 염두에 두면서 협상을 해나가야 하는 상황이었다.

2) 제6차 방위비 분담 협상

참여정부 들어 최초의 방위비 분담 협상은 2004년 말로 종료된 제5차 방위비 분담 특별협정의 뒤를 이을 제6차 「방위비분담 특별협정」 체결을 위한 것이었다. 첫 번째 고위급협상은 2004년 11월1일부터 2일까지 이틀 동안 워싱턴DC에서 개최되었다. 두 번째와 세 번째 고위급협상은 모두 서울에서 개최되었으며, 각각 2004년 12월 8일에서 9일, 2005년 1월 18일에서 19일 이틀간 진행되었다. 네 번째 고위급 협상을 2005년 2월 23일부터 이틀간 워싱턴DC에서 가진 뒤 최종 고위급협상은 다시 서울에서 2005년 3월 15일 하루동안 개최되었다. 이처럼 5차례의 고위급협상 외에도 여러 차례의 실무급 접촉을 거쳐 2005년 4월 26일 마침내 제6차 '「방위비분담 특별협정」 이 타결되었다.

제6차 방위비 분담 협상과정에서 주요 협상쟁점인 방위비 분담금 총액에 대해 우리 정부는 주한미군의 감축 및 기지재배치로 인해 주한미군 주둔비용이 줄어들고, 향후 수년간 우리 정부가 용산기지 이전비 및 이라크 파병 등으로 인해 부담을 지게 되는 점을 감안할 때 분담금 규모가 감축되어야 한다는 입장을 제기하였다. 이러한 입장에서 구체적인 감액액수는 미군 감축인원과 기지재 배치에 따른 비용절감 효과 등을 고려하여 결

정해야 한다는 입장을 제시하였다. 이에 대해 미 측은 주한미군 감축 및 기지 재조정에도 불구하고 한반도 방위를 위한 주한미군의 능력은 강화될 것이므로 추가 비용이 필요하며, 기지재 조정이 완료되기까지의 과도기적 상황에서는 제반 주둔비용이 증가할 것임을 감안하여 방위비 분담금을 증액해 줄 것을 요청하였다.

한편 협정 유효기간의 경우, 우리 측은 병력감축 및 기지 재배치 등 주한미군의 주둔비용에 영향을 미치는 대규모 변화가 진행되는 시점에서 장기협정을 체결하는 것은 현실과의 괴리를 초래할 소지가 있다는 점에서 우선 1년의 단기협정을 체결한 후, 병력감축 및 기지재배치 효과가 구체화되면 장기협정을 체결하는 방안을 제시하였다. 반면 미 측은 주한미군 감축 및 기지 재배치 등 주요사항이 이미 합의되어 중장기 소요예측이 가능하며 빈번한 협상에 불필요한 비용과 노력을 들일 필요가 없는 만큼 가급적 장기협정을 체결하는 것이 바람직하다는 입장하에 5년의 유효기간을 제시하였다.

협상 과정에서 분담금 총액 못지않게 주요한 이슈로 부각되었던 것이 분담항목 추가 문제였다. 미 측은 현재의 4개 항목으로 고정된 체계가 예산집행의 융통성을 지나치게 제한하기 때문에 주둔비용 구성변화를 반영할 필요성을 주장하면서 시설유지비와 공공요금 등을 포함하여 분담항목을 추가해 줄 것을 요청하였다. 이에 대해 우리 측은 현재의 4개 항목으로 방위비를 운용하는 데 심각한 애로가 없었던 만큼 기존 체계를 유지해야 한다는 입장이었다.

이처럼 양측은 여러 쟁점에서 견해차를 드러냈고, 특히 분담금 총액에 관해서는 여러 차례의 회동에도 불구하고 양측 제시액의 차이가 쉽게 좁혀지지 않았다. 우리 측은 과거 방위비 분담금이 지속적으로 증액되어 왔으나, 이번만큼은 주한미군 감축, 이라크 파병, 기지이전사업으로 인한 우리의 재정적 부담 증가 등과 같은 제반 요인들을 감안해 볼 때 감액이 불가피하다는 입장을 강하게 견지하였다.

결국 양측은 추가적인 줄다리기식 협상 끝에 최종적으로 2004년 대비 8.9% 감액된 6,804억 원으로 합의하였다. 협정의 유효기간은 1년의 단기협정을 체결하게 되면, 협정 체결 직후 곧바로 다음번 협상을 시작해야 하는 등 양측의 행정력 낭비가 클 것이란 미 측의 주장을 감안하여 2년으로 하기로 최종 합의하였다. 한편 미측의 항목추가 요구에 대해서는 우리측이 협상기간 내내 불가능하다는 입장을 견지하였고, 결국 미측도 이를

수용하여 방위비 분담 특별협정상의 기존 4개 항목을 그대로 유지하는 데 동의하였다.

제6차 협상에서는 방위비 분담금이 방위비 분담 협정이 체결되기 시작한 1991년 이래 최초로(IMF 사태로 인한 감액 제외) 감액되었다. 방위비 분담금의 감액은 2004년에 한꺼번에 몰린 한 · 미동맹 재조정, 용산기지 이전, 한 · 미 간 연합토지관리계획(LPP 협정), 주한미군 감축, 이라크 추가파병 등으로 인한 재정압박 요인에 대한 우리 측의 일관된 설명에 대해 미측이 상호이해와 신뢰에 바탕을 둔 동맹정신에 따라 우리의 입장을 수용하는 융통성을 발휘해준 덕분이었다.

3) 제7차 방위비 분담금 협상

제6차 방위비 분담협상이 타결되는 데 6개월여의 시간이 소요된 점을 고려하여 한 · 미 양측은 제7차 「방위비분담 특별협정」 체결을 위한 협상을 가급적 조속히 시작하자는 데 의견을 모았다. 첫 번째 고위급 협상은 2006년 5월 22일부터 이틀간 하와이에서 개최되었으며, 그 이후 워싱턴DC와 서울을 오가며 총 6차례의 고위급 협상과 수차례의 실무자급 회의를 개최하였다. 제6차 협상에서 방위비 분담금이 대폭 삭감된 바 있어 한 · 미 양측의 협상대표들은 어느 때보다 부담이 컸던 것이 사실이다. 실제로 2006년 11월 30일 여섯번째 고위급 협상이 끝날 때까지도 연내 타결을 확신할 수 없는 상황이었을 만큼 양측의 입장은 평행선을 달렸다. 그러나 마지막 순간에 양측은 협상타결의 지연이 양측 모두에 이롭지 못하다는 데 견해를 같이 하고 조금씩 양보하는 성숙함을 보임으로써 2006년 12월 6일 협상이 최종 타결되었고, 2007년 12월 22일 정식 서명을 거쳐 2007년 4월 2일 방위비 분담 특별협정 비준동의안이 국회를 최종 통과하게 되었다.

제7차 방위비 분담 협상과정에서 주된 협상쟁점과 관련, 우리 측은 2006년도의 6,804억 원을 기준으로 주한미군 감축 및 재배치, 이라크 파병 등의 제반요인을 감안할 때 이번에도 감액요인이 증액요인보다 크다고 판단하여 2006년보다 삭감된 금액을 제시하였다. 그러나 미 측은 주한미군 재편으로 오히려 전력증강이 필요하고, 이에 따른 주둔비용 증액이 불가피하므로 분담금은 증액되어야 한다고 주장하였다. 특히 미측은 공평한 분담원칙에 따라 비인적주둔비용(NPSC)의 50:50 분담을 주장하였다.

여러 차례의 협상에도 불구하고 양측의 입장 차는 쉽게 좁혀지지 않는 가운데 협정의

유효기간을 몇 년으로 할 것인가도 주요 쟁점으로 다루어졌다. 우리 측은 지금이 주한미군 재배치 등 과도기적 시기이므로 단기협정을 체결하자고 제안하였다. 반면 미측은 제6차 협상 때와 마찬가지로 빈번한 협정체결은 불필요한 행정비용을 초래하고 방위비 분담금 수준의 예측가능성을 떨어뜨려 합리적인 계획수립이 곤란하다는 점에서 장기 협정 체결을 주장하였다.

평행선을 달리던 양측의 입장이 접근하게 된 계기는 한국인 근로자 인건비였다. 애초에 우리 측은 2004년에 주한미군이 대폭 감축되었고 주한미군 한국인 근로자 수도 이에 상응하는 수준으로 감소될 것이라고 예측하였다. 그러나 주한미군 측은 한국인 근로자들의 감원을 최소화하려고 노력하였고, 이에 따라 실제 한국인 근로자 수의 감소는 예상보다 훨씬 적은 범위에서 이루어졌다. 이러한 과정에서 주한미군 측은 자신들의 예산에서 추가로 한국인 근로자 인건비를 부담할 수밖에 없었고 이러한 사실을 확인한 우리 측은 인건비 분야에서의 증액가능성을 신중하게 검토하기 시작하였다.

협상타결이 늦어지면서 방위비 분담금이 2007년 1월 1일부터 정상적으로 집행되지 못할 수도 있다는 우려가 고조되었으나, 결국 한 · 미 양측은 호혜적인 동맹정신에 입각하여 서로가 조금씩 양보하여, 2006년 12월 6일 마침내 2년의 유효기간으로 총액 7,255억 원(2008년은 2007년 분담금에 물가상승률 반영)에 합의하였고, 지난 7개월간의 기나긴 협상은 막을 내리게 되었다.

협상결과 2006년 대비 6.6% 증액된 7,255억 원에 2년의 유효기간으로 최종 합의된 제7차 방위비 분담 협상은 지난번 협상에서의 대폭 감액으로 인해 자금난을 겪었던 미측의 증액 요구와 구체적인 증액 요인이 없을 경우 동결해야 한다는 우리측 입장이 적절하게 조율된 결과였다. 즉 주한미군 재조정, 용산기지 이전사업 및 우리 군의 이라크 파병 등 제6차 협상 시와 유사한 협상환경을 고려하여 여타 항목의 분담금 수준은 2006년 수준으로 유지하되, 한국인 근로자 인건비의 경우 주한미군이 가장 어려움을 겪고 있는 항목으로서 우리 국민의 고용보호와도 직접 연관되어 있다는 점을 감안하여 일부 증액에 합의한 것이다.

따라서 한 · 미 양측이 전적으로 만족할 수 있는 수준은 아니라고 할지라도, 한 · 미동맹의 중요성과 우리의 재정능력 등을 종합적으로 고려하고 반영한 결과라는 측면에서

는 최선의 결과라고 평가할 수 있다. 아울러 협상과정에서 한 · 미 양측은 '총액'을 정하는 방위비분담금 협상방식을 개선, 새로운 지원 방안이 필요하다는 데 공감하였다. 이에 따라 정부는 현물지원 방식을 포함하여 현행 방위비 분담금 지원방식을 개편하는 방안을 미측과 협의 중에 있으며, 상호 만족할 수 있는 지원방안을 마련해 나감으로써 더욱 공고한 한 · 미동맹을 유지해나갈 예정이다.

8

국제 평화유지활동과 이라크 파병

제1절 한국군의 평화유지활동(PKO) 현황

유엔의 평화유지활동은 2차 세계대전 이후 국제연합(UN)의 탄생과 함께 국가 간의 분쟁을 평화적으로 해결하고자 1948년 팔레스타인 지역 정전감시단(UNTSO)을 시작으로 출발하였다. 유엔 평화유지활동의 기본 취지는 지역분쟁과 이 때문에 발생하는 생존권을 비롯한 기본적 인권의 침해를 인류 공영에 대한 도전으로 간주하고 공동으로 대처하여 평화적으로 해결함으로써 항구적인 세계평화를 구현하는 데 있다.

탈냉전 이후 세계질서의 재편과정에서 지역분쟁의 유형이 국가 간의 갈등보다는 국내분쟁과 내전 양상으로 변화함에 따라 평화유지활동 또한 분쟁 지역에 대한 감시활동뿐만 아니라 분쟁에 대한 직접적인 해결이나 분쟁 해결 이후의 재건활동 등으로 확대되고 있다. 특히 2001년 발생한 9 · 11테러를 계기로 국제사회는 불특정 다수를 대상으로 자행되는 무차별적인 국제테러를 인류 공동의 적으로 간주하고 국제사회가 함께 해결해야 할 시급한 과제로 인식하게 되었다. 이에 따라 국제사회의 평화유지활동도 과거 유엔의 직접적인 지휘 · 감독에 따라 활동하는 평화유지군 형태에서 북대서양조약기구(NATO)를 비롯한 지역안보기구나 특정국가 주도의 다국적군 형태로 확대되고 있는 추

한국군의 해외파병 현황(2007년 12월 현재)

구 분			현인원	지 역	최초파병일	연인원
총 계			1,070	15개지역		18,711
이라크		소 계	670	4개지역		18,054
		자이툰부대	523	아르빌	2004. 9월	16,882
		다이만부대	133	쿠웨이트, 카타르	2004.10월	1,046
		지방재건팀	2	아르빌	2004.12월	6
		MNF-I 협조반	12	바그다드	2003. 2월	120
아프간		CJTF-82 협조반	2	바그람	2002. 7월	20
미중부사		협조반	5	플로리다	2001.11월	31
CJTF-HOA		참모	1	지부티	2003. 2월	9
UN 활동	레바논	동명부대	357	티르	2007. 7월	357
	기타 7개국	개인파견	35	인도 · 파키스탄 등	1994.10월	240

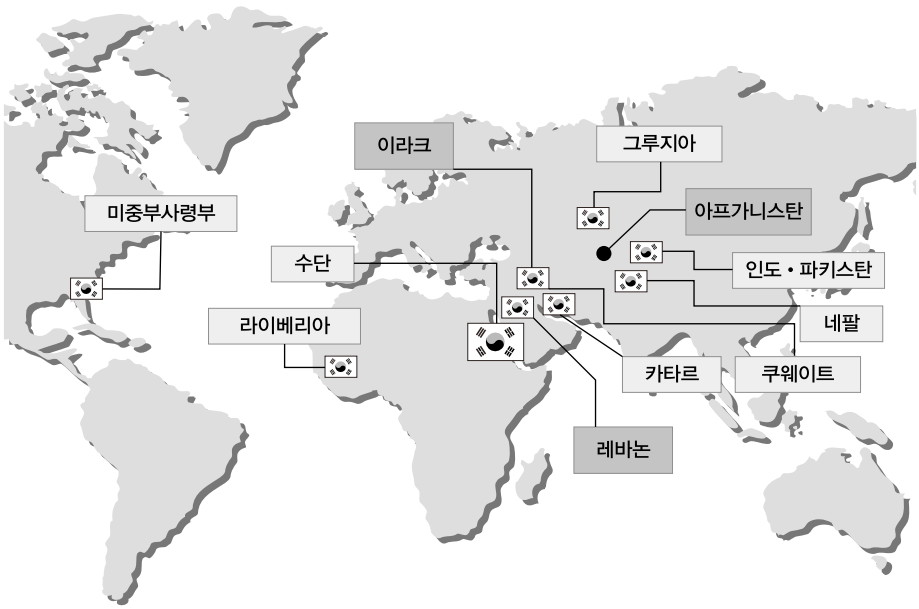
세이다.

1991년 유엔 회원국으로 가입한 우리나라는 1993년 7월에 무력충돌과 가뭄으로 기아에 시달리던 소말리아에 250명 규모의 건설공병단을 파견하여 모범적인 평화유지활동(UNOSOM-II)을 펼쳤다. 이후 우리 군은 수차례의 PKO 참여 임무를 성공적으로 수행함으로써 유엔에서 참여국가 중 가장 모범적인 국가로 인정받아 국가 이미지를 고양하고 국위를 선양하는 데 크게 공헌하였다. 적극적이고 능동적인 인도적 구호활동과 지역재건활동은 현지인들에게 한국인의 헌신적인 태도에 대한 호의적 인식을 심어주는 결정적 계기가 되었다.

특히 아직도 남북간 군사적 긴장을 근원적으로 해소하지 못하고 있는 현실에 비추어, 우리의 국제 평화유지활동 참여는 국제사회에 평화애호국의 이미지를 제고하고 한반도 문제에 대해 국제사회의 지원과 지지를 확보하는 기반을 구축함과 동시에 유엔 등 국제사회에서 우리의 외교적 역량을 강화할 수 있는 토대로 삼을 수 있다.

세계 평화유지활동에 참여하고 있는 우리 군의 해외파병 현황을 종합적으로 살펴보면, 2007년 12월 현재 우리 군은 13개국 15개지역에서 총 1,070명이 파견활동을 벌이고

한국군의 주요 해외파병



있다.

이 중 우리 군의 중요한 해외파병활동은 아프가니스탄, 이라크, 레바논을 중심으로 전개되고 있다. 아프가니스탄에 서 활동해 온 동의 · 다산부대는 2002년 2월 최초 파병 이래 연인원이 2,100여명에 달했고, 2007년 12월 현재 거의 대부분이 철수를 완료하였다. 동의 · 다산부대는 미군 바그람기지 내에서 핵심 역할을 수행하면서 인도적 차원의 구호 · 진료활동, 재건지원 활동 등 기본임무를 완벽하게 수행하여 국위 선양에 기여하였다. 또한 동의 · 다산부대는 태권도 교실, 한글 교실 등을 운영하면서 형성된 지역주민과의 친화관계를 바탕으로 모범적인 임무수행과 민사활동을 수행하여 동맹군과 지역주민들에게서 높이 평가받았다. 한편, 2007년 7월 유엔 평화유지활동의 일환으로 동명부대 357명이 레바논에 파견되었다. 동명부대는 티르 지역에서 책임지역 감시 · 정찰, 레바논군 지원, 민사작전 임무 수행 등을 벌이고 있다. 아울러 동명부대는 대테러 관련 현지 UNIFIL 사령부와 공조체제를 유지하면서 안정적인 작전활동 및 부대관리를 도모하고 있다. 동명부대는 2008년 1월 중으로 부대교체가 예정되어 있다.

해외파병 역사(1965~2004년)

해외파병 총 누계: 338,555명(2006년 12월 30일 기준)

베트남전

• 파병기간 : 1965.3.10~1973.3.23(8년)

• 파병부대 : 주월사, 맹호, 백마, 청룡, 십자성, 비둘기, 백구, 은마

• 연 인 원 : 31만2,853명(전사 4,960명, 부상 10,962명)

걸프전 지원

• 파병기간 : 1991.1.24~4.10

• 파병부대 : 사우디 국군의료지원단(연 154명), 아랍에미리트 공군수송단(연 160명)

유엔평화유지활동

• 1993.7.39 ~ 1994.3.18 : 소말리아 공병대대(연 516명)

• 1995.10.5 ~ 1996.12.23 : 앙골라 공병대대(연 600명)

• 1999.10.4 ~ 2003.10.23 : 동티모르 상록수 부대(연 3,283명)

• 2000.1.16 ~ 2004.6.4 : 동티모르 참모 및 연락단(연 45명)

• 2002.1. 4 ~ 2003.12.23 : 사이프러스 사령관 (연 1명)

• 1994. 8. 9 ~ 2006.5.15 : 서부 사하라 의료지원단(연 542명)

• 2004.9.15 ~ 2006.12.11 : 브룬디 임무단(연 4명)

• 1994.10 ~ 2007년 현재 : 인도, 파키스탄, 조지아 등(연 215명)

아프간 자유 작전

• 2001.12.18 ~ 2003.9.1 : 해군수송지원단(연 923명)

• 2001.12.21 ~ 2003.12.20 : 공군 수송 지원단(연 446명)

• 2002.2.27~ 2007년 현재 : 동의, 다산부대, 동맹국 협조단 등(연 1,965명)

이라크 자유 작전

• 2003.4.30~2004.4.30 : 의료지원단(185명), 건설공병지원단(956명)

• 2004.4.30 ~2007.12 : 자이툰 부대(연 16,882명)

제2절 평화 · 재건 지원부대 이라크 파병

1. 제1차 이라크 파병(서희 · 제마부대) 경위

한국 정부의 이라크 파병은 2002년 11월경으로 거슬러 올라간다. 당시 미국 정부는 외교채널을 통해 우리 정부에 인도적 지원, 전후 이라크 복구, 비전투병 파병 등 대이라크 지원이 가능한지 여부를 논의해 왔다. 이라크 전이 발발하기 수개월 전이었다. 정부는 미국에 동맹국으로서 이라크 문제의 해결을 위한 미국의 노력을 지원하겠다는 의사를 전했다.

참여정부가 출범한 지 채 한 달이 안된 3월 20일 미국은 국가안보와 세계평화에 기여한다는 명분으로 이라크전을 개시했다. 개전 직후 정부는 대통령 주재로 국가안전보장회의를 개최하고 비상대책을 논의했다. 이어 대통령 담화와 청와대 대변인 명의의 성명을 통해 이라크전 지지와 건설공병 · 의무부대인 서희 · 제마 부대를 파견하겠다는 입장을 발표했다. 전쟁 개시 이튿날인 3월 21일 임시 국무회의에서 파병동의안이 의결됐다.

그러나 당시 국내에서는 이라크 파병을 둘러싼 찬반논란이 고조되고 있었다. 일부 언론에서는 "명분없는 전쟁에 참여해선 안된다"며 정부 결정을 비판했다. 하지만 "파병은 국익을 위해 불가피한 선택"이라는 찬성의견도 적지 않았다. 연일 파병반대 시민단체들의 시위가 열렸고, 정치권 일부에서도 '반전평화모임'을 결성해 파병반대에 나서고 있었다.

이 같은 찬반논란이 치열하게 전개되고 있는 상황에서 2003년 4월 2일 오전 국회 본회의장에서 취임 후 처음으로 국회연설에 나선 노무현 대통령의 표정은 무거워 보였다. 이날 오후 국회는 이라크 파병 동의안을 처리할 예정이었다. 정부의 파병 동의안은 3월 21일 국회에 제출됐지만 국회는 찬반논란을 거듭하며 동의안 처리를 수차례 연기했다. 16대 국회사상 처음으로 국회 전원회의가 열려 이틀 동안 찬반 격론이 벌어지기도 했다. 이날 오전까지 의원 4분의 1이 반대의사를 표명했고 100여명이 유보적 태도를 보여 파병안의 처리는 불투명한 상황이었다.

노무현 대통령은 차분한 어조로 말문을 열었다. "저는 명분을 중시해 온 정치인입니다. 정치역정의 중요한 고비마다 불이익을 감수하면서도 명분을 선택해 왔습니다. 명분을 선택한 대가로 여러 차례 선거에 떨어지는 고통을 겪었지만 또 목전에 승패가 갈라

질 수 있는 절박한 상황이었지만 저는 명분을 지켰습니다. 그런 제가 파병을 결정했습니다. 저의 결정에 나라와 국민의 운명이 달려 있기 때문이었습니다." 결국 이날 오후 국회는 찬성 179표, 반대 68표, 기권 9표로 파병동의안을 통과시켰다. 당시 국민여론도 정부의 파병동의안을 수용하는 양상이었다. 파병동의안의 국회 처리 전인 3월 29일 여론조사에서 파병 결정을 내린 대통령의 입장을 이해한다는 의견이 83.8%였고, 파병찬성은 54.9%, 반대는 42.6%였다.

파병동의안 통과 이후 정부는 신속하게 파병절차를 밟아나갔다. 국방부는 4월 15일 573명으로 구성된 '제1100 건설공병지원단(서희부대)'를 창설하고 이어 17일에 '제320 의료지원단(제마부대)'를 100명의 인원으로 창설했다. 두 부대는 현지 적응훈련을 거쳐 5월 14일까지 이라크 현지에 파병을 완료했다.

2. 제2차 이라크 파병(자이툰부대) 경위

2003년 9월 이라크 추가파병이라는 또 한번의 중대 결정을 해야 할 시기가 찾아왔다. 2003년 9월 4일 '미래 한·미동맹 정책구상(FOTA)' 협의차 한국을 방문한 리처드 롤리스 미 국방부 부차관보는 여단급 규모의 한국군 이라크 파병을 공식 요청하였다.

미국의 이라크 추가파병 요청은 참여정부의 외교안보정책에 있어서 한국의 역대 어느 정부보다도 남다른 의미를 갖게 되었다. 왜냐하면 이라크 파병 문제의 이면에는 참여정부에 다음과 같은 도전적 문제를 제기하고 있었기 때문이었다. 첫째, 이라크 파병 문제가 참여정부의 평화번영정책의 안보 철학과 어느 정도로 부합하느냐의 여부였다. 이라크 파병문제는 참여정부에 한편으로는 외교안보노선의 정체성을 유지하면서도 다른 한편으로는 대한민국의 이익과 직결된 문제를 지혜롭게 해결해야만 하는 어려운 과제를 부여했던 것이다. 둘째, 국내의 일부 언론은 참여정부의 출범을 '좌파정권'의 등장으로 폄하하는 잘못된 이념적 인식을 지속적으로 드러내고 있었다. 따라서 이들은 이라크 파병문제를 단순히 정부의 외교정책 쟁점 차원에서 다루기보다는 정권의 본질을 파악할 수 있는 '정치적 이념성'의 차원에서 접근하는 경향을 보였다. 따라서 이라크 파병 문제는 국가이익, 참여정부의 외교적 정체성, 이념에 치우진 국내정치적 맥락 등

매우 복잡한 성격을 내포하면서 참여정부의 국정운영능력을 검증하는 예기치 않은 시험대가 되었다.

참여정부는 9월 9일에 개최된 안보관계장관 간담회에서 미 측의 파병공식 요청과 관련된 제반 내용을 검토하고 이를 신중하게 접근해서 결정해야 한다는 입장을 정리하였다. 이와 관련하여 9월 16일 노무현 대통령은 국무회의에서 상당한 기간 동안 여론을 수렴하고 어느 것이 국익에 가장 적합한가를 고려하자는 취지로 정부의 신중한 입장을 재확인하였다. 이후 노무현 대통령은 9월과 10월에 걸쳐 안보관계장관회의, 관계장관 · 보좌관간담회, 그리고 군지휘부 간담회 등을 통해 이라크 파병문제 관련 동향 및 이라크 내 치안 상태와 군사 상황 등에 대한 보고를 청취하였다.

한편 국가안전보장회의(NSC)는 3개의 채널을 통해 이라크 파병 문제를 신중하고 심도있게 검토하였다. 먼저 상임위 차원에서 NSC는 9월 18일과 10월 10일 2번의 회의를 개최하여 ①현지조사단 파견계획, ②국제동향 및 대응계획, ③이라크 내 치안 및 군사 상황, ④국민여론 수렴, ⑤이라크 파병과 남북관계 전망, ⑥이라크 현지조사단 활동결과 등을 논의하였다. 유관부처 정책담당 차관보급이 참석하는 실무조정회의 차원에서 NSC는 수차례에 걸친 회의를 갖고 ①파병결정 시 고려 요인 분석, ②각 분야별 영향 검토, ③이라크 재건지원대책 등 범부처 차원의 대책을 논의하였다. 마지막으로, 안보유관부처 정보관련 차관보급이 참석하는 정세평가회의 차원에서 NSC는 ①이라크 내부정세, ②중동 각국 동향, ③유엔 결의안 추진동향, ④파병요청 대상국 동향, ⑤이라크 재건관련 국제동향, ⑥국내 여론 등 제반사항에 대하여 범부처 차원의 평가와 분석 작업을 검토하였다.

이러한 대책회의와 더불어 정부는 합동조사단을 구성하여 9월 24일~10월 3일에 걸쳐 민간전문가가 포함된 정부합동조사단을 이라크로 파견하여 현지조사를 벌였다. 또한 미래 한 · 미동맹구상 협의차 방미한 정부 고위급 실무진들은 미 측의 추가파병 요청을 재확인하였으며, 국가안보보좌관과 외교부차관보가 APEC 정상회담 의제 협의를 위해 방미하여 미 측의 추가 파병 희망 입장을 청취하였다. 이와는 별도로 정부 정책결정자들은 각계 지도층과의 접촉을 통해 여론을 수렴하는 과정을 거쳤다.

먼저, 노무현 대통령은 종교계 원로, 재향군인회 및 각계 지도층 인사들과 면담을 가

지고, 청와대 관련 비서실, 국내 여론조사 결과 및 이라크 현지 여론조사 결과 등을 수시로 보고 받았다. 마찬가지로 NSC를 위시하여 외교부 · 국방부 등 유관부처는 각 부처 자문위원, 중동문제 전문가, 국제정세 및 한 · 미관계 전문가, NGO 지도자, 이라크 현지 활동 한국인 등을 대상으로 수십 회에 걸쳐 파병 관련 의견을 청취하였고, 그 외 또 다른 채널을 통해 각계 여론을 수렴하였다. 이러한 일련의 신중하고 사려깊은 정책결정과정은 참여정부 외교안보정책이 지나치게 동맹 대 자주와 같은 원칙론에 매달려 있고, NSC의 일방적 독주로 외교 현장의 목소리가 제대로 전달될 수 없어 외교안보시스템의 효율성을 저해한다는 당시 국내 일부 언론의 비판이 무책임하고 사실이 아니라는 점을 극명하게 보여주는 것이기도 했다.

이러한 흐름 속에서 참여정부는 10월 18일 NSC 상임위를 개최하여 이라크 추가파병 문제에 대한 그동안의 여론수렴을 바탕으로 우리의 국익, 한 · 미관계, UN 안보리 결의 등 제반 사정을 종합적으로 검토하여 다음과 같은 결정을 내렸다. 첫째, 정부는 이라크의 평화정착과 신속한 전후 재건을 지원하기 위하여 국군의 추가파병을 원칙적으로 결정한다. 둘째, 파병부대의 성격 · 형태 · 규모 · 시기 등은 미국의 요청을 고려하되, 국민여론의 지속적 수렴, 제반 현지조사단의 조사결과, 국군의 특성 및 역량 등을 종합 검토하여 이라크의 평화정착과 재건지원에 가장 도움이 되는 방향으로 독자적으로 결정할 것이다. 정부는 추가조사단을 가급적 조속히 파견하고 국회차원의 조사단 파견시 이를 적극 지원할 예정이다. 셋째, 이와 별도로 이라크의 재건을 위하여 향후 4년에 걸쳐 2억 달러를 지원할 계획이다.

이러한 정부의 원칙적 파병결정은 제반 고려요소 검토결과 어떤 형태로든 추가파병하는 것이 국익보호, 한 · 미관계 발전, 세계평화에의 기여, 국가이미지 제고에 유리하다는 정책적 판단에 근거한 것이었다. 또한 추가파병의 성격 · 형태 · 규모 · 시기 등 매우 민감한 쟁점에 대해서 참여정부는 미국의 요청, 국민여론과 제반 현지조사단의 활동결과, 국군의 특성과 능력을 종합 검토하여 향후 최종 결정함으로써 국론 통합을 모색하고자 하는 신중한 입장을 견지하였다.

10월 18일 정부의 원칙적 파병결정이 이루어진 후 이라크 파병문제를 보다 심도있게 다루기 위해 그 이후에도 일련의 정책결정과정이 이루어졌다. 또한 보다 정확한 현지

사정파악을 위해 제2차 정부합동조사단의 파견도 있었다. 파병문제와 관련하여 정책결정과정에 있어서 가장 중요하게 고려된 쟁점은 파병부대의 성격, 규모, 그리고 파병시기와 관련이 있었다. 이들 쟁점들은 앞에서 언급했듯이 무엇보다도 참여정부의 외교안보 철학 및 한 · 미 동맹관계 등과 밀접하게 연관되어 있는 핵심 쟁점들이었다.

따라서 11월에 개최된 대통령 주재 통일외교안보분야 장관회의에서는 주로 파병부대 성격, 규모, 그리고 파병시기 등이 집중적으로 논의되었다. 파병부대 성격과 관련해서는 폴란드형 사단, 한국형 지원 모델, 재건지원형 중심의 안을 마련하여 각각의 장단점에 대한 비교분석이 이루어졌다. 파병규모 문제와 관련해서는 여러 가지 측면을 고려하여 3,000명을 넘지 않는 선으로 결정되었다. 그리고 파병시기는 어느 정도의 시간적 탄력성을 두고 각당 대표들과의 협의를 통해 결정해 나가기로 합의하였다.

이러한 회의를 배경으로 12월 17일 참여정부는 대통령 주재 안보관계장관회의를 개최하여 이라크 추가파병과 관련된 국민여론, 미국의 요청, 현지조사결과, 우리 군의 특성과 역량 등을 종합적으로 검토하여 다음과 같은 사항을 결정하였다. 첫째, 추가파병 규모는 3,000명 이내로 한다(기존의 서희 · 제마부대를 포함할 경우 총 3,700명 이내로 파병부대 편성). 둘째, 파병부대는 이라크의 평화 · 재건 지원임무를 수행한다. 셋째, 파병부대는 효율적 임무수행과 부대안전을 확보하기 위하여 독자적으로 일정지역을 담당하며 치안유지는 원칙적으로 이라크 군 · 경이 맡도록 지원한다. 넷째, 파병부대는 재건 지원 및 민사 작전부대, 자체 경계부대 및 이를 지휘하고 지원할 사단사령부 및 직할대로 구성한다. 다섯째, 구체적인 파병지역은 대미 군사실무 협의 및 현지상황을 고려하여 결정한다.

제3절 파병부대 성격 및 규모

12월 17일 파병방침 및 원칙을 사실상 확정한 정책결정과정에 있어서 참여정부가 고려한 핵심적 고려사항은 ①우리의 가치관과 부합성 여부, ②국가이익 도모, ③국민적 합의, ④이라크 요소, ⑤국제사회의 반응 등이었다. 구체적으로 우리의 가치관과 부합

성 여부는 파병이 인류보편적 가치를 증진시키고, 대한민국이 추구하는 가치와 일치하며, 그리고 참여정부의 평화번영정책에 부합하는가의 여부 등이 고려되었다. 국가이익 도모에 있어서 참여정부는 크게 한반도 평화와 안정에 기여하는 측면과 경제적 이익 측면으로 나누어 고려하였다. 먼저, 한반도 평화안정과 관련하여 정부는 북핵의 평화적 해결에 낙관적 전망 여부, 기타 안보상황 개선에 기여하는 요소들의 증진 여부, 그리고 한 · 미동맹 강화 부분 등을 중점적으로 검토하였다. 그리고 경제적 이익에 있어서는 이라크 재건 사업 참여 확보 등을 검토하였다.

그러나 노무현 대통령은 파병 논의 초기부터 신중하고 진지한 접근을 강조하여 당시 정부 내외의 대규모 전투병 파병주장에도 불구하고 미국 요청과 한반도 안보 상황을 고려하면서 우리 부담을 최소화한다는 원칙에서 접근하였다. 또한 한 · 미동맹 유지 · 관리 수준의 효과를 도모하고 우리 파병의 정당성을 국제사회가 이해할 수 있는 방식의 파병 방침을 결정하였다. 전투병 파병으로 대미 북핵 발언권 강화 주장에 대해서도 한반도 안보에 대한 낙관적 전망이 가능한 선에서 북핵 관련성을 제시하였다. 특히 노무현 대통령의 "경제적 이익 확보 요소를 과신하지 않는 것이 옳다"는 점을 강조함에 따라 정부는 1970~1980년대 초 수준의 '중동 붐'은 오기 힘들다는 판단하에 우리의 지속적인 파병 수행 능력과 우리 군의 특성을 감안한 파병을 추진하기로 결정하였다. 또한 효율적 임무 수행과 부대 안전을 확보하기 위하여 독자적으로 일정 지역을 담당키로 하는 등 전투상황 연루 여지를 사전 차단하고자 하였다.

국민적 합의와 관련해서는 국민 여론을 중시하고 파병결정 시 국론분열이 아닌 국론통합 분위기를 만들고, 그리고 국회의 동의를 받아 파병하기로 결정하였다. 이라크 요소는 이라크 국민 여론과 과도정부 등 현지의 요청, 이라크 현지 상황, 미국의 구체적 이라크 재건 계획 등을 고려하였다. 마지막으로 국제사회의 반응에서는 유엔 결의안의 내용과 채택 여부, 이라크 재건방향에 대한 국제사회의 공감대 형성 등을 고려하였다. 요컨대 이라크 파병결정에 있어서 정부의 기본입장은 ①한반도의 평화와 안정에 대한 낙관적 전망과 확신, ②이라크의 평화와 재건에 관한 계획과 국제적 공감대 형성을 파병결정의 가장 중요한 판단기준으로 삼았다.

추가파병 관련, 정책결정과정에 있어서 주요 핵심적 의제로 등장한 것이 파병부대

미국 이외 1000명 이상 파병한 국가와 파병 규모	(단위 : 명)
국가명	규모
영국	7,618
이탈리아	2,397
폴란드	2,352
우크라이나	1,641
네덜란드	1,151
스페인	1,107

의 성격 및 규모와 관련된 문제였다. 파병대안 검토 과정에 있어서 정부는 ①폴란드형 사단, ②한국형 지원모델, ③재건지원형의 세 가지 대안을 심도있고 신중하게 감토하였다.

이러한 검토과정에 있어서 정부는 파병부대의 성격을 재건지원형으로 결정하게 되었다. 이러한 결정은 다음과 같은 네 가지 측면을 고려하여 이루어졌다. 무엇보다도 먼저, 재건지원형 결정은 한국이 동맹국 미국에 최대한 성의를 보여준 것이다. 걸프전, 아프간전, 그리고 이라크전 등 탈냉전기 미국이 수행한 3대 전쟁에 있어서 모든 병력과 재정지원을 한 나라는 영국과 한국 2개국뿐이며, 특히 한국은 아무런 조건없이 미 측의 파병 요청에 협력하였다.

또한 한국은 10월 16일 UN 결의안 통과 이후 파병을 발표한 유일한 나라로 한국이 스스로 결정하고 이를 미국과 긴밀히 협의하는 방식을 취한 것은 파병을 검토 중인 다른 국가들에도 긍정적 영향을 미친 것으로 평가된다. 그리고 기존 500명 정도의 서희 · 제마 부대에 더하여 2000~3000여명을 추가로 파병하면 한국의 파병 규모는 미국과 영국 다음으로 최대의 병력을 파견한 국가가 된다.

두 번째, 한국 정부는 국민의 여론을 존중하지 않을 수 없었다. 당시 다수 국민들이 전투병 파병에 비우호적 입장을 보였고 전투부대 파견 시 대규모 반정부 · 반미 시위를 촉발하여 오히려 한 · 미관계에 부정적으로 작용할 가능성이 높았다. 또한 전투부대 파병 시 국회동의안 통과 여부도 불투명한 상태였다. 10월 27일 KBS 설문조사 결과 한나라당의 전투병 파병지지는 49%였고, 반면 민주당과 열린우리당은 각각 52.4%와 77.3%

파병 규모에 관한 전문가 견해	
파병 규모	전문가 견해
1만명 규모	7.9%
5,000~7,000명 규모	36.6%
3,000명 규모	47.6%
2,000명 규모 이하	7.9%

출처: 2003. 10.7~8. 전문가 180명 대상 여론조사, TN소프레스/민주평통

가 비전투병 파병을 지지하는 것으로 나타났다. 그리고 파병 찬성 전문가들 중 절반 정도가 3,000명 정도의 추가파병을 적정규모라고 판단하였다.

셋째, 이라크인의 현실적 요구를 고려하였다. 이라크 현지에서는 재건 지원을 위한 부대파견은 환영하나 전투병은 반대하는 입장을 보였다. 이라크 과도통치위는 다국적군 추가 파병을 공식적으로 거부한 상태이며 전투병보다는 전후 복구를 지원할 비전투병을 선호한다는 입장을 한국 정부에 전달하였고, 사우디아라비아, 이집트, UAE 등 주변국가들도 전투병 파병에 부정적인 상황에서 신중한 접근이 불가피하였다. 또한 전투부대 파병은 적대적인 이라크인들과 아랍 테러조직의 공격표적이 되어 오히려 이라크의 안정화를 지연시킬 우려가 있는 만큼 재건지원형 파견으로 현지생활과 민심을 안정시켜 테러리스트와 게릴라의 활동근거를 원천적으로 제거하고 이라크 안정화에 기여할 것이라고 판단하였다.

마지막으로, 미국의 파병 요청과 관련하여 이미 앞에서 밝힌대로 롤리스 부차관보는 치안유지 목적의 '여단급 규모' 파병을 요청하면서 한국이 주권적으로 결정할 사안임을 강조한 바 있다. 또한 10월 19일 마이어스 합참의장은 이라크 파병문제가 군사적인 문제라기보다는 외교적인 문제라고 발언하면서 "지금 한국 내부의 정치적 역학을 매우 잘 알고 있다. 결국 그것은 한국 정부의 결정이 될 것"이라고도 언급하였다. 따라서 재건지원형 파병은 우선적으로 한국의 주권적 결정인 동시에 미국의 입장을 고려한 것이기 때문에 한 · 미관계를 돈독히 하는 효과도 가지고 있었던 것이다.

이러한 정부의 파병결정에 대해 일부 언론에서는 다음과 같은 측면에서 정부의 파병결정을 비판하였다. 첫째, 대규모 (전투병) 파병 수용은 악화된 한 · 미관계의 복원 기회

이자 주요 안보현안에 대한 유리한 협상국면을 확보할 수 있는 계기가 된다는 논리이다. 더 나아가 일부 언론은 파병 규모에 비례하여 대미 발언권이 강화되고 북핵문제 해결을 위한 미국의 협력 요구도 가능하다는 입장뿐만 아니라 대규모 전투병을 파병하지 않을 경우 차라리 파병을 하지 않는 편이 나을 것이라는 극단적 주장도 대두하였다. 둘째, 한국이 동맹정신을 지키지 않는다면 미국은 언제라도 떠날 준비 가능성이 있기 때문에 이번 파병은 한국전쟁 이래 미국의 지원과 안보우산 아래에서 경제발전과 자유를 향유하고 있는 데 대한 보은의 성격이라는 점을 강조하였다.

경제적 측면에서 바라본 일부 언론은 정부의 원칙과는 대조적으로 경제적 실익을 과장하는 입장을 보였다. 우선적으로 파병 수용시 한 · 미동맹 강화로 북핵 위험완화 기대감을 고조시켜 국내외 투자자들의 투자심리 개선과 대외 신인도가 상승될 것이라는 점을 지적하였다. 파병 거부 시 한 · 미동맹의 악화 가능성으로 외국인 투자이탈 · 남북관계 긴장고조 · 국내 금융시장 불안 가능성 등 기회비용이 고조된다고 보도하면서 한반도 상황의 안보적 특수성을 아무런 근거없이 왜곡 보도하는 입장을 보였다. 특히 일부 언론보도는 막대한 재건자금이 소요될 이라크 전후복구 사업입찰에 유리한 기회 보장 등 '제2 중동 붐' 가능성을 주장하면서 이를 과장하는 입장을 보였다.

제4절 파병 준비 및 주요 활동과 성과

1. '파발마 작전'

미국의 추가파병 요청에 대해 정부가 최종적으로 내린 결론은 ①파견부대 규모 3,000명 이내 ②이라크 내 일정 책임지역에 대한 평화정착과 재건지원 등의 임무 수행 ③파견부대는 한국 합동참모의장이 지휘하며 작전운용은 현지 사령관이 통제한다는 것 등이었다. 정부 안의 핵심은 파병부대 성격을 '평화재건부대'로 규정하고 한국군이 독자적인 지휘권을 행사한다는 내용이었다. 추가 파병동의안은 2004년 2월 13일 국회를 통과했다.

국회파병동의안(2004.2.13) 요지

- 부대규모는 3,000명 이내의 1개 평화재건 지원부대로 하되 재건지원 · 민사작전부대, 자체경계부대, 사단사령부, 직할대로 구성
- 2004.4.1~12.31 기간 중에 파견, 이라크 내 특정지역에 대한 평화정착 · 재건지원 임무를 독자적으로 수행
- 주둔지는 주이라크 미군 또는 연합군 합동동맹부와 협의, 부대안전 · 임무수행 용이성 등을 고려하여 선정
- 부대지휘권은 우리 합동참모본부의장, 작전운용권은 현지 사령관이 보유
- 추가파병에 따른 추정 소요예산 총 2,296억 원은 우리 정부가 부담

파병절차가 완료됨에 따라 정부는 부처별 파병준비 작업에 박차를 가했다. 국방부는 창설기획단(사단장 등 67명) 편성, 2월 중 부대 완편 및 현지 협조단 파견 등 사전 정비와 함께 현역병 아랍어 자원(45명) 교육을 실시하였다. 외교부도 대아랍권 특사 파견, 이라크 외무장관 · 부족장 방한 초청 등 친한화 활동과 함께 이라크(3,000만 달러) 및 중동 17개국(3,000만 달러)에 대한 지원 계획 등을 수립하였다.

그러나 파병지역 선정관련 세부 주둔조건 논의과정에서 미국 측과의 이견으로 파병지역이 키르쿠크에서 아르빌로 변경되는 등 일부 혼선도 야기되었다. 우리 측의 키르쿠크 독자지휘권 요구에 미국 측이 반대(공동주둔 요구)하는 등 상호간 이견이 노정되면서 협상이 결렬되기도 하였다. 우리 측은 남부 나자프와 카디시야 지역 등을 제안했으나 미국측은 북부 쿠르드 지역인 아르빌 · 술레이마니아를 제시하였다.

이에 따라 2004년 4월 국방부는 파병 실무조사단 추가 파견을 통해 현지 치안 상황 등을 면밀히 점검, 여타 지역에 비해 치안상황이 가장 안정된 '아르빌'을 파병 예정지로 잠정 결정하였다. 정부는 2004년 6월 NSC 상임위를 개최, 추가 파병입장을 최종 확인함과 동시에 자이툰 부대 파병지역을 '아르빌'로 최종 확정하고 파병부대 이름은 공모를 통해 '올리브(평화의 상징)'를 뜻하는 '자이툰'으로 명명하였다.

이를 계기로 NSC · 국방 · 외교 · 문광부 · 국정홍보처 · 국정원 등이 참여하는 범정부 통합홍보활동을 전개하는 등 사전 정지작업을 구체화하였다. 국방부는 자이툰 부대 파

병에 따른 단계별 홍보활동을 전개했다. 국방부는 아랍어 화보집(「우리는 당신의 영원한 친구가 되기를 원합니다」), 영상물(「평화와 재건의 동반자, 코레아 자이툰」) 등을 제작 활용하였다. 외교부는 파병지역 고위인사 방한 초청, 이라크 외교관 초청연수, 한 · 이라크 친선협회 구성 등 우호여건 조성에 주력하였고, 국정홍보처는 언론인 초청 및 아랍어 홍보물 제작, 문광부는 아리랑 TV를 통한 아랍어 위성 방송을 실시하였다.

2004년 2월 23일 자이툰 부대 창설 이후 파병 시까지 주특기 훈련 등 개인안전 관련 임무 숙지, 주둔지 방어 · 지상이동 훈련 등 철저한 사전 준비가 이루어졌다. 사단급 규모의 부대를 자력으로 원거리 해외 파병지역에 전개한 것은 파병이래 최초였다.

2004년 8월 3일부터 9월 22일까지 1,175명의 병력과 차량 394대 등의 장비를 쿠웨이트에서 이라크 아르빌까지 이동하는 과정은 '파발마 작전' 으로 불렸다. 쿠웨이트의 캠프 버지니아를 출발해 바그다드를 거쳐 아르빌에 이르는 1,115km 지상 이동작전이었다. 폭염과 모래 폭풍, 적대 세력의 위협 속에서 서울~부산 거리의 세 배 가까운 거리를 단 한 건의 전투력 손실없이 완수한 기념비적 사건이었다. 이는 베트남전 이후 최장거리, 최대 규모의 전장이동 작전으로 평가됐다.

자이툰 부대는 적대세력의 테러가 계속되는 바그다드, 사마라, 티크리트 등 이라크 '수니 삼각지대' 를 지나야 했다. 자이툰 부대의 이동경로에서는 동맹군들에 대한 적대세력의 테러 공격이 수없이 가해졌다. 그러나 우리 군은 단 한 명의 사상자나 단 한 건의 장비 손실 없이 당당히 아르빌에 입성하여 쿠르드인들의 환영을 받았다.

2. 주요 활동 및 성과와 과제

자이툰 부대는 2004년 10월 1일부로 대국적군 사령부로부터 이라크 아르빌 책임지역에 대한 작전명을 정식으로 인수, 독자 활동을 개시하였다. 일각에서는 자이툰 부대가 주둔지 방호훈련만 하는 게 아니냐는 비판을 하기도 했다. 그러나 자이툰 부대는 적대세력으로부터 한국군과 교민차량에 대한 공격을 방어하는 도로정찰작전(크로마이트 작전), 주둔지 순찰 및 기동매복 작전(가디언 작전), 항공기의 안전한 수송여건을 보장하기 위한 은하수 작전, 다국적군과의 연합작전 등을 성공적으로 수행했다.

특히 자이툰 부대의 명성을 높인 것은 이라크 주민의 안정과 재건을 돕는 민사작전이었다. 자이툰 부대는 2006년 11월 말까지 상당한 민사작전 성과를 거두었다. 인도적 지원 활동으로 ①자이툰 병원 운영을 통해 수술 700여명, 진료 5만 1,000여명, 의사 · 간호사 인턴십 91명 교육 ②취약계층 지원 활동으로 고아원, 양로원, 유치원 등 시설 20곳을 개보수했다. 재건지원 사업도 상당하다. 학교 58곳 신축, 보건소 11곳 신축과 함께 치안시설 14곳, 우물공사 83곳, 공공시설 29곳, 전기시설 44곳의 재건지원을 도왔다.

이처럼 우리 군이 이라크에서 흘린 땀은 결코 헛된 것이 아니었다. 우리나라는 이라크 파병을 통해 국제사회의 책임있는 일원으로서 세계의 안정과 평화에 기여했다. 그것은 세계 10위권 국가라는 국제적 위상에 걸맞은 역할이기도 하다. 우리의 파병은 국제법적 근거에 입각한 것이었다. 유엔 회원국으로서 이라크의 안보와 안전, 인도적 지원과 재건을 요청하는 안보리 결의(제1511호 및 제1546호)에 바탕을 둔 것이기 때문이다.

전후 이라크를 정상화하고 재건하는 데 한국군의 역할이 컸다는 점도 기억해야 한다. 이라크 임시정부는 자이툰 부대의 파병을 환영하고 감사한다는 뜻을 우리 정부에 전해왔다. 잘랄 탈라바니 이라크 대통령은 한국군 파병에 대해 사의를 표하며 "한국을 진정한 친구로 여기고 있다"고 밝히기도 했다. 중동 지역에 심은 한국의 긍정적 이미지는 향후 중동지역과의 경제관계를 발전시킬 수 있는 중요한 계기가 될 것이다.

또한 자이툰 부대의 파병은 지난 50여 년간 지속돼온 한 · 미동맹을 더욱 튼튼히 할 수 있는 계기가 됐다. 미국은 한국전쟁에 참전해 사망 3만 6,574명, 부상 9만 2,134명, 실종 3,737명, 포로 4,439명 등 모두 13만 7,250명이라는 희생을 치렀다. 현재에도 2만 9,000여명의 주한미군이 한국과 동북아의 평화를 위해 우리나라에 주둔해 있다. 우리로서는 가장 중요한 동맹국이자 우방이다. 부시 미국 대통령은 2004년 2월 19일 노무현 대통령과의 통화에서 "한국의 대 이라크 지원은 한 · 미동맹 관계가 공고하다는 점과 한국이 국제사회에서 중요한 역할을 수행하고 있음을 보여주는 것"이라 평가했고, 이후 한 · 미 정상회담에서도 우리의 이라크 파병에 대해 감사의 말을 전하곤 했다.

이라크 파병과 관련해 정부는 2006년 12월 자이툰 부대의 주둔 연장에 대한 국회 동의를 받았다. 그 과정에서는 연장 조건으로 주둔 병력의 수를 2,300명에서 1,200명으로 줄이고 2007년 말까지 나머지 병력을 모두 철수하겠다고 약속한 바 있다. 이에 국회는

2006년 12월 파병기간을 2007년 말까지 연장하면서 병력 수준을 2007년 4월까지 약 1,200명 수준으로 감축토록 결정하였다.

이와 관련하여 노무현 대통령은 2007년 10월 23일 자이툰부대 철군시한 연장 관련 담화문을 발표하였다. 담화문을 통해 노무현 대통령은 "지금은 6자회담이 성공적 결실을 맺어가는 국면에 있고, 남북관계가 새로운 단계에 들어서고 북 · 미관계 개선을 위한 노력이 진행 중이며 한반도 평화체제와 동북아 다자안보협력도 논의 되고 있다" 는 점을 밝히면서 그 어느 때보다 한 · 미 간의 긴밀한 공조가 절실한 시점이라는 점을 역설했다.

이후 정부는 2007년 12월 말까지 600명 정도의 부대병력을 단계적으로 철수하고, 650명 수준으로 임무를 수행하다가 2008년 12월 말까지 모든 임무를 종결하고 철수한다는 내용을 담고 있는 동의안을 11월 5일 국회에 제출하였다. 정부가 국회에 제출한 자이툰부대 파병연장안은 2007년 12월 27일 국회 국방위를 통과한 후 12월 28일 본회의 표결에서 재석의원 256명 중 찬성 146표, 반대 104표 , 기권 6표로 국회 동의를 받았다.

4

신뢰와 포용의 대북정책

9

2007 남북정상회담과 남북관계 신뢰구축

제1절 2007 남북정상회담 추진 배경과 진행 경과

1. 추진 배경

2007 남북정상회담이 이루어지게 된 중요한 배경으로 우리는 무엇보다도 신뢰와 포용에 바탕을 두고 화해 · 협력을 추구한 참여정부의 일관된 대북정책을 들 수 있다. 이와 맞물려 한반도에서의 화해 · 협력의 진전과 특히 북핵 문제를 둘러싼 6자회담의 가시적 성과 역시 중요한 요인이 되었다고 할 것이다.

참여정부는 그동안 북핵문제 해결과 남북관계의 실질적 진전에 도움이 된다면 언제 어디서든 남북정상회담을 개최할 수 있다는 입장을 지속적으로 천명해 왔다. 노무현 대통령은 2004년 7월 21일 한 · 일정상회담 공동기자회견을 통해 "남북정상회담과 같은 큰 행사는 정치하는 사람에게는 아주 매력적인 행사인 것은 사실입니다. 누구든 바라지 않는 사람이 어디 있겠습니까. 그러나 우리에겐 북핵문제를 해결하고 한반도 평화와 번영의 토대를 마련하는 것이 더욱 더 중요합니다. 그래서 정상회담을 하느냐 마느냐는 결국 북핵문제, 그리고 남북관계 진전에 얼마만큼 도움이 되느냐 하는 판단이 먼저 앞

합의문 요지(2007년 8월 5일)

- 노무현 대통령과 김정일 국방위원장의 합의에 따라 노무현 대통령이 8월 28(화)~30(목)까지 평양을 방문
- 남북 정상의 상봉은 남북관계를 보다 높은 단계로 확대 발전시키고 한반도의 평화와 민족공동의 번영, 조국통일의 새로운 국면을 열어나가는 중대한 의의
- 정상회담 준비접촉을 조속한 시일 내 개성에서 개최

서야 합니다"라는 입장을 표명했다.

아울러 노무현 대통령은 2005년 1월 신년 기자회견을 통해 "상대가 응한다면 언제 어디서나 때와 장소를 가지지 않고, 주제와 관계없이 정상회담에 응할 의향이 있다"는 점을 재차 밝혔고, 2005년 7월 13일 국내 언론 보도 · 편집국장 간담회에서도 "남북정상회담 자체가 목적이 아닙니다. 북핵 문제를 풀고 남북관계를 진전시키는 데 전략적으로 유효하면 정상회담은 좋은 것이고 유효하지 않으면 정상회담 자체가 좋은 것만은 아니라고 생각한다"고 언급하였다.

남북정상회담에 대한 이러한 노무현 대통령의 일관된 명확한 입장 표명은 정상회담이 단지 정치적 행사로 끝나서는 안되며, 이를 통해 한반도 평화와 번영을 위한 실질적 진전과 동북아 평화번영을 구현하는 데 일조해야 한다는 의지의 표현인 것이다.

2007년 「2 · 13 합의」 이후 북핵 문제가 해결의 길로 접어들고, 한반도를 둘러싼 동북아 정세가 급변할 조짐을 보이는 가운데 7월 초 우리 측은 남북관계 진전 및 현안사항 협의를 위해 김만복 국가정보원장과 김양건 통일전선부장 간의 고위급 접촉을 제안하기에 이르렀고, 북 측은 7월 29일 김양건 통일전선부장 명의로 "8월 2일부터 3일까지 양일간 국가정보원장이 비공개로 방북해 줄 것"을 공식 초청해왔다. 이에 김만복 국가정보원장이 대통령 특사자격으로 비공개리에 2차례에 걸쳐 방북하였고, 북 측과의 협의를 통해 「2007 남북정상회담」 개최에 합의하게 되었다.

1차 방북(8.2~3)시 북측의 김양건 통전부장은 김정일 국방위원장의 위임에 따른 중대제안 형식으로 "8월 하순 평양에서 수뇌상봉을 개최하자"고 제의해왔고, 정상회담 개최제의 배경에 대해서는 "김정일 국방위원장은 참여정부 출범 직후부터 노무현 대

남북정상회담 준비접촉 주요 합의내용(2007년 8월 14일)

- 대표단 규모: 수행원 150명, 취재기자 50명 등 총 200명
- 회담의제 : 8 · 5 남북합의서에 기초하여 해 나가기로 함
- 체류일정 : 참관 등 구체적인 체류일정은 마련 되는 대로 북 측이 전달
- 왕래절차 : 평양 방문과 서울 귀환 시 서해선 도로(개성 경유) 이용
  * 대통령은 전용차량으로 방북(행사기간 내내 사용, 경호차량 수행)
- 선발대 파견 : 규모 35명, 대표단 방북 7일 전 파견
- 편의보장 · 신변보장 : 북 측은 남 측 인원들의 숙식, 교통, 통신, 의료, 취재활동 등 기타 필요한 모든 편의 제공

통령을 만날 것을 결심하였으나 그동안 분위기가 성숙되지 못했다"면서 "최근 남북관계 및 주변정세가 호전되고 있어 현 시기가 수뇌상봉의 가장 적합한 시기"라고 김정일 국방위원장의 뜻을 전해왔다. 나아가 김양건 통전부장은 "북 측 제안에 대해 가급적 이른 시일 내 국가정보원장이 재방북, 남 측의 동의 여부를 공식 전달해 줄 것"을 요청해왔다.

이에 따라 국가정보원장은 8월 3일 서울 귀환 후 노무현 대통령에게 이와 같은 사실을 보고하였고, 노무현 대통령은 북측 제의를 수용했다. 국가정보원장은 2차 방북(8월 4~5일)하여 북측의 "남북정상회담 개최 제안을 수용한다"는 노무현 대통령의 친서를 김양건 통전부장을 통해 김정일 국방위원장에게 전달했다.

2007년 8월 8일 정부는 남북정상회담 개최 합의사실을 공식 발표하였다. 이에 따라 정부는 남북정상회담 추진위원회(위원장 대통령 비서실장)와 준비기획단(단장: 통일부장관) 및 사무처(처장 통일부차관)를 발족시키고 주기적인 점검회의 개최 등을 통해 회담의제 발굴 및 정상회담 준비에 만전을 기하였다.

특히 참여정부는 과거와는 달리 남북정상회담의 모든 과정을 「남북관계 발전에 관한 법률」 등 법적 근거에 기반하여 투명한 절차에 따라 추진하였다. 「남북관계 발전에 관한 법률」은 2000년 남북정상회담 이후 진전된 남북관계 현실을 법적으로 반영한 남북 평화공존을 상징하는 법률이다. 이에 정부는 우선 동법 제2조가 정한 ①자주 · 평화 · 민주 ②

남북 공동번영과 한반도 평화통일 추구 ③국민적 합의 바탕하 투명과 신뢰 원칙 ④정치적 · 파당적 목적 불이용이라는 기본원칙을 준수하면서 정상회담을 추진하였다.

따라서 정부는 정상회담 추진을 위해 국정원장 방북 시 동법 제15조 제4항이 정하는 바에 따라 '대북 특별사절' 로 임명하였으며, 정상회담 준비를 위한 남북 접촉 시에도 제15조(남북회담대표의임명 등)에 따라 공식절차를 진행하였다. 그리고 8월 14일 진행된 준비 접촉을 포함, 모든 남북 간 준비도 동 법에 근거하여 진행되었다. 아울러 남북 간 합의사항을 구체적으로 추진하는 과정에서도 필요 시 동법 제14조에 근거하여 구성된 「남북관계발전위원회」에서 심의해 나가게 될 예정이다. 한편 남북정상회담의 실무절차 문제를 협의하기 위해 8월 14일 개성에서 남북정상회담 준비접촉을 개최하여 대표단 규모, 왕래절차, 체류일정 등을 논의하였다.

한편 북측은 8월 18일 전화통지문을 통해 2007년 여름에 있었던 심각한 홍수피해를 이유로 정상회담을 10월 초로 연기할 것을 요청하여 왔다. 이에 정부는 남북정상회담 추진위원회 긴급회의를 통해 북측의 요청을 수용하여 정상회담을 10월 2~4일 개최하기로 제의했으며, 북측이 이를 받아 들임으로서 10월 2~4일 개최 일정이 확정되었다.

2. 정상회담 진행 경과

「2007 남북정상회담」의 방북단은 대통령 내외분을 비롯하여 수행원 150명(공식수행원 13명, 특별수행원 49명, 일반수행원 88명), 기자단 50명, 지원인원 100여명 총 300명으로 구성되었다. 대표단은 10월 2일 아침 서울을 출발하여 경의선 CIQ(남북출입사무소)를 경유, 개성~평양 고속도로를 이용하여 평양에 도착하여 2박 3일간의 일정을 보냈다.

「2007 남북정상회담」을 2000년 정상회담과 비교해 볼 때 큰 차이점은 2000년에는 우리 대표단이 서해 직항로를 통해 항공편으로 방북하였으나 이번에는 개성~평양 고속도로를 이용한 육로로 방북을 한 점이다. 노무현 대통령이 10월 2일 오전 9시경 국가원수로서는 사상 처음으로 남북분단의 상징인 군사분계선을 걸어서 통과했다.

노무현 대통령은 군사분계선 앞에서 "이 자리에 선 심경이 착잡하다. 눈에 보이는 것

은 아무것도 없는데 이 선이 우리 민족을 갈라 놓은 장벽이다. 이 장벽 때문에 우리 국민들은 너무 많은 고통을 받아왔고 또 발전이 정지되어 왔다"면서 심정을 밝혔다. 그리고 "다행히 그동안 여러 사람들이 수고를 많이 해서 이 선을 넘어가고 넘어왔다. 저는 이번에 대통령으로서 이 금단의 선을 넘어간다. 제가 다녀오면 더 많은 사람들이 다녀오게 될 것"이라며 "그러면 마침내 이 금단의 선은 지워지고 장벽은 무너질 것"이라고 말했다.

한편 분단 이후 처음으로 대한민국 대통령이 도보로 군사분계선을 통과하는 것을 기념하기 위해 군사분계선 앞에 표지석이 설치되었다. '평화를 다지는 길, 번영으로 가는 길, 2007년 10월 2일 대한민국 대통령 노무현'이라고 새겨진 표지석의 문구는 노무현 대통령이 이번 정상회담의 의미를 함축적으로 표현하여 직접 친필로 작성한 것이다.

2000년 정상회담에 이어 7년 만에 남북 정상이 다시 한번 손을 맞잡았다. 공식 환영행사가 열린 4 · 25문화회관 앞에 5분 가량 먼저 도착한 김정일 국방위원장은 개성~평양 간 고속도로를 달려 평양에 도착한 노무현 대통령을 직접 영접했다. 김영남 북한 최고인민회의 상임위원장과 함께 오픈카를 타고 환영식장에 도착한 노무현 대통령은 차에서 내려 김정일 국방위원장과 악수를 나누고 공식 환영식에 참석했다.

남북 두 정상은 4 · 25문화회관 광장에 깔린 카펫을 밟으며 나란히 북한 육해공군으로 구성된 명예 위병대를 사열했으며, 노무현 대통령은 영접 나온 북한 당 · 정 · 군의 고위층 인사들과 일일이 악수를 나누며 인사했다. 이어 노무현 대통령과 김정일 국방위원장은 4 · 25문화회관 앞 중앙단상에 나란히 올라 북한 인민군의 분열을 받았다. 노무현 대통령은 김정일 국방위원장에게 식장에 도열해있던 남측 공식수행원들을 소개했다. 양 정상은 식장을 퇴장하면서 남북 정상의 역사적 만남을 환호하는 북한주민들을 향해 손을 흔들어 화답했다.

한편 노무현 대통령은 평양 도착 직후 서면을 통해 북한 동포와 평양 시민에게 전하는 도착성명을 발표했다. 노무현 대통령은 성명에서 "여러분의 따뜻한 환영에 마음속 깊이 뜨거운 감동을 느낀다"면서 "남북은 지금 화해와 협력의 새로운 길을 가고 있다. 여러분 한 분, 한 분을 보면서 더 큰 확신을 가질 수 있다. 우리의 생각이 간절할수록, 우리의 의지가 확고할수록 그 길은 더욱 넓고 탄탄해질 것"이라고 밝혔다.

10월 2일 노무현 대통령과 김영남 상임위원장간의 면담이 있었고, 노무현 대통령은 본회의장 참관 후 방명록에 '인민행복이 나오는 인민주권의 전당' 이라고 서명하였다. 면담 이후 평양 시내 목란관에서 김영남 상임위원장 주최 만찬이 열렸으며, 김영남 상임위원장은 만찬사를 통해 "북남관계를 더욱 발전시켜 조국통일의 새로운 국면을 열어나가야 하는 과제를 해결하는 것이 오늘의 시대상, 우리 민족 성원 모두의 숭고한 사명" 이라면서, "지금 북과 남, 해외의 온 겨레와 전세계의 기대와 관심이 이곳 평양으로 향하고 있다"고 지적하였다.

노무현 대통령은 답사에서 "남북이 평화롭게 공존하면서 함께 번영하는 길로 나아가는 것은 우리의 의지와 노력에 달려 있다"면서, "우리 하기에 따라서는 동북아시아에 새로운 통합의 질서를 만드는 데도 주도적 역할을 할 수 있을 것"이라고 강조하였다.

10월 3일 오전 백화원 영빈관에서 노무현 대통령과 김정일 국방위원장이 단독회담 형식으로 역사적인 남북정상회담을 시작했다. 남측에서는 권오규 경제부총리, 이재정 통일부장관, 김만복 국정원장, 백종천 청와대 안보실장이, 북측에서는 김양건 통일전선부 부장이 배석했다. 또 조명균 청와대 안보정책비서관이 기록을 위해 배석했다.

1차 단독회담에서 김정일 국방위원장은 "김대중 대통령은 하늘로 오셨는데, 대통령께서는 군사분계선을 넘어 육로로 오셔서 큰 의미가 있는 것 같다"고 언급하자, 노무현 대통령은 "제 스스로 넘으면서 감동을 느꼈다. 도로 정비가 잘 되어서 불편하지 않았다"고 답변했다.

이날 오전에 진행된 제1차 회담에 이어 오후 제2차 회담이 진행되었다. 제2차 회담에서는 김정일 국방위원장이 회담 모두발언에서 "내일(4일) 오찬을 평양에서 여유있게 하시고 오늘 일정들을 내일로 늦추는 것으로 해 모레 서울로 돌아가시는 게 어떠냐"고 제안했다.

이에 대해 노무현 대통령은 "큰 일은 제가 결정하지만 작은 일은 제가 결정하지 못한다. 경호 · 의전 쪽과 상의를 해봐야 하겠다"고 답변했다. 이와 관련하여 청와대 대변인은 "김 위원장의 제안은 회담을 보다 충실히 하고 오늘 오후 취소됐던 일정 등을 가능한 한 모두 소화하자는 취지로 받아들인다"며 "대통령께서 참모들과 논의해 평양 체류 일정을 연장할지 여부를 최종 결정할 것"이라고 설명한 바 있다.

이후 김정일 위원장은 회담 말미에 "충분히 대화를 나눴으니 연장하지 않아도 되겠다. 남측에도 기다리는 사람들이 있을 테니 본래대로 하자"며 "4일 낮 노 대통령을 환송하는 오찬을 베풀겠다"고 밝혔다.

정상회담 진행경과와 관련하여 노무현 대통령은 2007년 10월 11일에 열린 정상회담 관련 기자간담회에서 다음과 같은 점을 밝혔다. "첫날 김영남 상임위원장 면담에서 국가보안법 철폐 등 민감한 문제를 계속 제기하는 것을 보고 과연 이번 회담에서 성과를 거둘 수 있을지 회의가 들었다. 다음날 오전 김정일 국방위원장과의 첫 정상회담에서도 김 위원장이 자주를 강조하면서 더 이상 경제특구는 안된다는 등 남북경협에 대한 불만을 표출하는 것을 보고 쉽지 않겠다고 생각했다. 그러나 오후 회담에서 풀리기 시작했다. 저는 북측에 대한 신뢰를 바탕으로 성의를 다해 설명했고 북측도 이를 경청하는 등 말이 통하기 시작했다."

한편 남북정상회담 개최와는 별도로 특별수행원들은 △정치 △대기업 △업종별 △사회단체 · 언론 △문화 · 예술 · 학계 △종교 △여성분야 등 7개 부문으로 나누어 북측 관계인사와 간담회를 가졌다.

남북 정치분야 간담회(2007년 10월 3일 만수대의사당)에는 남측에서 김원기 전 국회의장 등 6명, 북측에서는 최태복 최고인민회의 의장 등 8명이 참석하여 남북 국회회담 정례화 등의 문제에 대해 논의하였다.

남 측(6명)	북 측(8명)
△김원기(전 국회의장) △배기선(대통합민주신당 남북평화통일특별위원회 위원장) △문희상(대통합민주신당 남북정상회담지원특별위원회 위원장) △이상열(민주당 정책위원회 의장) 천영세(민주노동당 원내대표) △김낙성(국민중심당 정책위원회 의장)	△최태복(최고인민회의 의장) △김완수(조국전선중앙위 서기국장) △성자립(김일성대 총장) △주진구(민화협 부회장) △리경훈(최고인민회의 상임위 부부장) △김지선(조선사회민주당 부위원장) △박철룡(최고인민회의 상임위 과장) △림룡철(조평통 서기국 참사)

대기업 대표 간담회(2007월 10월 3일 인민문화궁전)에서는 남측은 정몽구 현대자동차 회장 등 6명, 북측은 한봉춘 내각 참사 등 6명이 참석한 가운데 남북경협 확대방안 등에 대해 논의하였다.

남 측(6명)	북 측(6명)
△정몽구(현대자동차 회장) △구본무 (LG 회장) △최태원(SK 회장) △윤종용(삼성전자 부회장) △이구택(포스코 회장) △현정은(현대그룹 회장)	△한봉춘(내각 참사) △장우영(명승지종합개발지도국장) △조현주(민경협 책임참사) △리철(민경협 참사)△한인덕(민경협 참사) △계봉일(민경협 연구원)

업종별 대표 간담회(2007월 10일 3일 인민문화궁전)에서는 남측은 김기문 개성공단기업협의회회장 등 12명, 북측은 차선모 육해운성 참모장 등 10명이 참석한 가운데 투자환경 조성, 북한지하자원 개발이익 등에 대해 논의하였다.

남 측(12명)	북 측(10명)
△김기문(개성공단기업협의회 회장) △남상태(대우조선해양 회장) △경세호(한국섬유산업연합회 회장) △이원걸(한국전력공사 사장) △이한호(대한광업진흥공사 사장) △이철(한국철도공사 사장) △김재현(한국토지공사 사장) △권홍사(대한건설협회 회장) △박연차(태광실업 회장) △이종구(수산업협동조합중앙회 회장) △김창록(한국산업은행 총재) △김승유(하나금융그룹 회장)	△차선모(육해운성 참모장) △주동찬(중앙특구개발지도총국 총국장) △박정성(철도성 국장) △량문범(건설건재공업성 국장) △김성일(전력공업성 국장) △류영수(수산성 국장) △김영철(무역은행 국장) △김병오(경공업성 국장) △최인철(민화협 참사) △리경철(민경련 참사)

사회단체 · 언론분야 간담회(2007년 10월 3일 인민문화궁전)에서는 남측은 한완상 대한적십자사 총재 등 7명, 북측은 안경호 6 · 15 북측위 위원장이 참석한 가운데 이산가족 협력문제, 베이징올림픽 단일팀 등에 대해 논의하였다.

남 측(7명)	북 측(8명)
△한완상(대한적십자사 총재) △정세현(민화협 상임의장) △김상근(민주평통자문회의 부의장) △장대환(한국신문협회 회장) △정연주(한국방송협회회장) △백낙청(6.15공동선언실천 남측위원회 상임대표) △김정길(대한체육회 회장)	△안경호(6 · 15북측위 위원장) △정덕기(민화협 부회장) △김금복(기자동맹 부위원장) △최성익(북적 부위원장) △조충환(6.15북측위 언론분과위 부위원장) △리경일(조선체육지도위원회 국장) △안홍식(민화협 과장) △김철운(기자동맹 과장)

문화 · 예술 · 학계 분야간담회(2007년 10월 3일 인민문화궁전)에는 남측에서 이세웅 예술의 전당 이사장 등 10명, 북측에서는 리종혁 조국통일연구원 원장 등 8명이 참석한 가운데 사회문화교류추진위원회를 통한 대화창구 단일화, 개성지역 내 문화단지 조성 등에 대해 논의하였다.

남 측(10명)	북 측(8명)
△이세웅(예술의 전당 이사장) △ 조정래(작가) △안숙선(한국예술종합학교 교수) △문성근(영화진흥위원회 남북영화교류 추진소위원회 위원) △신경림(동국대 학교 석좌교수) △문정인(연세대학교 교수) △김근식(경남대학교 교수) △김용옥(세명대학교 석좌교수) △안병욱(학술단체협의회 공동대표) △이수훈(동북아시대위원회 위원장)	△리종혁(조국통일연구원 원장) △송국남(사회과학원 부원장) △장혜명(조선작가동맹중앙위 부위원장) △김석환(문화성 국장) △조희승(사회과학원 고려연구실 실장) △리영호(조선예술영화촬영소 단장) △최광일(조선작가동맹중앙위 과장) △림미화(사회과학원)

종교분야 간담회(2007년 10월 3일 인민문화궁전)에서는 남측은 지관 대한불교 조계종 총무원 원장 등 4명, 북측은 유영선 조선불교도연맹 중앙위원장 등 4명이 참석한 가운데 상호 종교시설 방문 등 교류 활성화에 대해 논의하였다.

남 측(4명)	북 측(4명)
△지관(대한불교 조계종 총무원 원장) △장익(한국 천주교 주교회의 의장) △권오성(한국기독교교회협의회 총무) △이성택(원불교 교정원 원장)	△유영선(조선불교도연맹 중앙위원장) △장지영(조선카톨릭협의회 중앙위 부위원장) △오경우(조선그리스도교연맹 중앙위 서기장) △김영철(조선그리스도교연맹 중앙위 부원)

여성분야 간담회(2007년 10월 3일, 인민문화궁전)에서는 남측 김화중 한국여성단체협의회 회장 등 3명, 북측 김경옥 조선민주여성동맹 중앙위 부위원장 등 5명이 참석한 가운데 남북여성교류 정례화, 여성계 협력사업 활성화 등을 논의하였다.

남 측(3명)	북 측(5명)
△김화중(한국여성단체협의회 회장) △정현백(한국여성단체연합회 대표) △김홍남(국립중앙박물관 관장)	△김경옥(조선민주여성동맹 중앙위 부위원장) △서옥선(조선여성협회 상무위원) △정명순(중앙방송위 국장) △김인옥(6 · 15북측위 여성분과위원) △박영희(민화협 여성부장)

10월 3일 1 · 2차 정상회담 이후 우리측 대표단 및 지원인원은 저녁에 5 · 1경기장에서 아리랑 공연을 참관 후 인민문화궁전에서 개최된 만찬에 참가하였다. 노무현 대통령은 만찬사에서 신뢰의 중요성을 강조하면서 경제공동체, 평화공동체를 통한 동북아 중

심국가 방향을 제시하였으며, 김영남 상임위원장은 답사를 통해 6 · 15공동선언과 '우리 민족끼리' 이념에 입각하여 역사의 기회와 민족의 진로를 자주적으로 열어나갈 것을 강조하였다.

노무현 대통령은 평양 방문 마지막 날인 10월 4일 권양숙 여사와 함께 남포시에 위치한 평화자동차 조립공장과 다목적 방조제인 남포 서해갑문을 방문했다. 이후 노무현 대통령과 김정일 국방위원장은 오후 1시 백화원 영빈관에서 6 · 15 공동선언 적극 구현 등 10개항으로 구성된 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」에 합의하고 이에 서명하였다.

인민문화궁전에서 남북정상회담 공식 환송행사를 끝으로 2박 3일간의 남북회담 일정이 모두 끝났다. 노무현 대통령은 서울로 돌아오던 중 개성공단 현장에 들러 현지의 우리 측 관계자들과 북 측 근로자들을 격려하였으며, 오후 9시경에 우리 측 남북출입사무소에 도착하여 정상회담 대국민 보고를 진행하였다.

제2절 2007 남북정상선언의 주요 내용과 의미

2007년 10월 2일부터 4일까지 김정일 위원장과 단독회담 2회, 김영남 상임위원장과의 면담 등을 통해 남북정상은 평화정착, 공동번영, 화해 · 통일에 관한 제반 현안에 대해 협의하고 10개항으로 된 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」을 발표하였다.

2000년 6 · 15남북공동선언이 분단 이후 단절된 남북대화를 재개한 선언적 성격이었다면 「2007 남북정상회담」을 통한 동 선언은 그 때보다 훨씬 구체적이고 다양한 의제를 제시하고 있다. 정치 · 화해, 평화, 경제협력 · 사회문화, 인도 분야 등 무려 40여 개 이상의 의제를 담고 있는 바 동 선언의 주요 내용 및 의미는 다음과 같다.

1. 평화정착

1) 군사적 긴장완화와 신뢰구축

"남과 북은 군사적 적대관계 종식과 한반도에서 긴장완화와 평화 보장을 위해 긴밀

히 협력하고 군사적 긴장을 완화하며, 분쟁문제를 대화 · 협상을 통해 해결하고 전쟁행위 반대, 불가침 의무 준수, 그리고 군사적 신뢰구축 조치 협의를 위해 11월 중 국방장관회담을 평양에서 개최"하기로 하였다.

한반도 긴장완화 및 군사적 신뢰구축은 한반도 안보문제를 해결하는 시발점이며, 향후 평화체제 수립을 위한 선결과제이다. 남북은 2000년 9월 제1차 국방장관회담 등을 통해 '서해 충돌방지조치 · MDL지역 선전중지' 등 초보적 수준의 신뢰구축 기반을 마련했으나 북측은 1차 국방장관회담 이후 2차 회담 개최에 소극적 태도를 견지해 왔었다.

그러나 「2007 남북정상회담」에서 양 정상의 결단으로 국방장관회담 재개 등 남북 간 군사분야 협력증진에 합의, 한반도 평화를 확고히 보장할 수 있는 토대가 마련되었다. 「2007 남북정상회담」의 후속조치로 11월에 개최된 남북국방장관회담은 1차 회담 후 약 7년여 만에 남북의 국방장관이 마주 앉아 한반도 평화정착 문제를 논의하게 되는 매우 의미있는 자리가 되었다.

또한 노무현 대통령이 대한민국 국가원수로서 처음으로 군사분계선을 걸어서 통과한 것도 반세기 분단과 대결의 장벽을 넘었다는 상징적 의미에 더해 비무장지대의 평화적 이용의 단초로서 큰 의미가 있는 것이다. 그리고 서해 해상경계선 문제 등 군사문제를 군사적 방식이 아닌 경제적 관점에서 접근하며 이를 군사적으로 보장함으로써 서해를 군사대치구역에서 평화협력벨트로 전환하기 위한 「서해평화협력특별지대」 설치에 합의하였다.

남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언 (전문)

대한민국 노무현 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장 사이의 합의에 따라 노무현 대통령이 2007년 10월 2일부터 4일까지 평양을 방문하였다. 방문기간 중 역사적인 상봉과 회담들이 있었다.

상봉과 회담에서는 6 · 15 공동선언의 정신을 재확인하고 남북관계발전과 한반도 평화, 민족공동의 번영과 통일을 실현하는 데 따른 제반 문제들을 허심탄회하게 협의하였다.

쌍방은 우리 민족끼리 뜻과 힘을 합치면 민족번영의 시대, 자주통일의 새 시대를 열어 나갈 수 있다는 확신을 표명하면서 6 · 15 공동선언에 기초하여 남북관계를 확대 발전시켜 나가기 위하여 다음과 같

이 선언한다.

1. 남과 북은 6 · 15 공동선언을 고수하고 적극 구현해 나간다.
남과 북은 우리 민족끼리 정신에 따라 통일문제를 자주적으로 해결해 나가며 민족의 존엄과 이익을 중시하고 모든 것을 이에 지향시켜 나가기로 하였다.
남과 북은 6 · 15 공동선언을 변함없이 이행해 나가려는 의지를 반영하여 6월 15일을 기념하는 방안을 강구하기로 하였다.

2. 남과 북은 사상과 제도의 차이를 초월하여 남북관계를 상호존중과 신뢰 관계로 확고히 전환시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 내부문제에 간섭하지 않으며 남북관계 문제들을 화해와 협력, 통일에 부합되게 해결해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북관계를 통일 지향적으로 발전시켜 나가기 위하여 각기 법률적 · 제도적 장치들을 정비해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북관계 확대와 발전을 위한 문제들을 민족의 염원에 맞게 해결하기 위해 양측 의회 등 각 분야의 대화와 접촉을 적극 추진해 나가기로 하였다.

3. 남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였다.

남과 북은 서로 적대시하지 않고 군사적 긴장을 완화하며 분쟁문제들을 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다.

남과 북은 서해에서의 우발적 충돌방지를 위해 공동어로구역을 지정하고 이 수역을 평화수역으로 만들기 위한 방안과 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등 군사적 신뢰구축조치를 협의하기 위하여 남측 국방부 장관과 북측 인민무력부 부장간 회담을 금년 11월 중에 평양에서 개최하기로 하였다.

4. 남과 북은 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는 데 인식을 같이하고 직접 관련된 3자 또는 4자 정상들이 한반도지역에서 만나 종전을 선언하는 문제를 추진하기 위해 협력해 나가기로 하였다.

남과 북은 한반도 핵문제 해결을 위해 6자회담 9 · 19 공동성명과 2 · 13 합의가 순조롭게 이행되도

록 공동으로 노력하기로 하였다.

5. 남과 북은 민족경제의 균형적 발전과 공동의 번영을 위해 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 적극 활성화하고 지속적으로 확대 발전시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 경제협력을 위한 투자를 장려하고 기반시설 확충과 자원개발을 적극 추진하며 민족내부 협력사업의 특수성에 맞게 각종 우대조건과 특혜를 우선적으로 부여하기로 하였다.

남과 북은 해주지역과 주변해역을 포괄하는 서해평화협력특별지대를 설치하고 공동어로구역과 평화수역 설정, 경제특구건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주직항로 통과, 한강하구 공동이용 등을 적극 추진해 나가기로 하였다.

남과 북은 개성공업지구 1단계 건설을 빠른 시일 안에 완공하고 2단계 개발에 착수하며 문산–봉동간 철도화물수송을 시작하고, 통행 · 통신 · 통관 문제를 비롯한 제반 제도적 보장조치들을 조속히 완비해 나가기로 하였다.

남과 북은 개성~신의주 철도와 개성~평양 고속도로를 공동으로 이용하기 위해 개보수 문제를 협의 · 추진해 가기로 하였다.

남과 북은 안변과 남포에 조선협력단지를 건설하며 농업, 보건의료, 환경보호 등 여러 분야에서의 협력사업을 진행해 나가기로 하였다.

남과 북은 남북 경제협력사업의 원활한 추진을 위해 현재의 남북경제협력추진위원회를 부총리급 남북경제협력공동위원회로 격상하기로 하였다.

6. 남과 북은 민족의 유구한 역사와 우수한 문화를 빛내기 위해 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 발전시켜 나가기로 하였다.

남과 북은 백두산관광을 실시하며 이를 위해 백두산~서울 직항로를 개설하기로 하였다.

남과 북은 2008년 베이징 올림픽경기대회에 남북응원단이 경의선 열차를 처음으로 이용하여 참가하기로 하였다.

7. 남과 북은 인도주의 협력사업을 적극 추진해 나가기로 하였다.

남과 북은 흩어진 가족과 친척들의 상봉을 확대하며 영상 편지 교환사업을 추진하기로 하였다.

이를 위해 금강산면회소가 완공되는 데 따라 쌍방 대표를 상주시키고 흩어진 가족과 친척의 상봉을 상시적으로 진행하기로 하였다.

남과 북은 자연재해를 비롯하여 재난이 발생하는 경우 동포애와 인도주의, 상부상조의 원칙에 따라 적극 협력해 나가기로 하였다.

8. 남과 북은 국제무대에서 민족의 이익과 해외 동포들의 권리와 이익을 위한 협력을 강화해 나가기로 하였다.

※ 남과 북은 이 선언의 이행을 위하여 남북총리회담을 개최하기로 하고, 제 1차 회의를 금년 11월 중 서울에서 갖기로 하였다.

※ 남과 북은 남북관계 발전을 위해 정상들이 수시로 만나 현안 문제들을 협의하기로 하였다.

2007년 10월 4일 평 양

대 한 민 국	조선민주주의인민공화국
대 통 령	국 방 위 원 장
노 무 현	김 정 일

2) 6자회담의 「2 · 13 합의」 이행 협력, 평화체제 구축

"남과 북은 현 정전체제의 종식과 항구적인 평화체제 구축에 인식을 공유하고, 직접 관련국 정상들과 종전선언 추진에 협력하며, 핵문제 해결을 위해 「9 · 19 공동성명」, 「2 · 13 합의」의 순조로운 이행을 위해 공동 노력"하기로 하였다.

「2007 남북정상회담」을 통해 우리 측은 '북 측에 우호적인 현 상황' 이 핵문제 해결의 적기라는 점을 강조하였다. 특히 부시 미 대통령이 「APEC 한 · 미정상회담」(9월 7일) 시 북측이 핵을 폐기하면 평화협정을 체결할 수 있다고 한 사실을 언급하였다.

남북이 한반도 비핵화를 위한 노력을 계속하며 「2.13 합의」, 「9.19 공동성명」, 「비핵화 공동선언」의 차질없는 이행을 통해 6자회담 성공을 촉진해 가기로 함으로써 북핵문제

한반도 평화체제 관련, 부시 대통령의 언급 내용

- 2006년 11월 한 · 미정상회담에서 부시 대통령은 한반도 평화정착과 관련 "이미 결단을 내렸으며, 남 · 북 정상과 함께 한국전쟁 종식을 위한 평화협정에 서명할 용의가 있다"는 입장 표명
- 2007년 9월 한 · 미정상회담에서 부시 대통령은 "나의 목적은 한국전쟁을 종결시키기 위한 평화협정에 김정일 위원장 등과 서명하는 것이며, 한국전쟁을 종결시켜야 하고 종결시킬 수 있다"면서 이를 김 위원장에게 전달 요청

와 관련된 한반도 상황을 안정적으로 관리하는 데 남북대화가 유용한 협의 채널임을 재확인하였다.

「2007 남북정상선언」은 6자회담 프로세스에 피드백되어 남북관계 진전과 북핵문제 해결의 선순환적 구도를 강화할 것으로 전망된다.

아울러 우리 측은 한반도 평화체제 수립에 대한 남북의 주도적 노력의 필요성과 참여정부의 확고한 실천의지를 북측에 설명하였다. 평화체제 구축문제는 한반도 비핵화와 함께 민족의 공존공영과 직결되는 문제인 만큼 우선적으로 협의 · 해결해야 할 핵심사안으로 평화체제 전환 문제를 주변국에 맡겨서는 안되며, 분단과 대결을 청산해야 할 주체로서 남북 최고 지도자가 물꼬를 터야 한다는 점을 강조하였다. 나아가 우리 측은 북핵문제가 해결국면에 진입한 시점에서 평화체제 논의를 본격화, 비핵화 및 북 · 미관계 정상 화과정을 추동할 필요성을 강조했다.

이에 따라 남북은 한반도 문제의 실질적 당사자로서 주도적으로 현 정전체제를 종식시키고 항구적인 평화체제를 구축해 나가야 한다는 데 인식을 같이했다. 물론 정부는 공고한 평화체제가 구축되기 전까지는 △현 정전체제를 준수하고 △남북간 기존 합의 및 국제조약을 지켜 나갈 방침이다.

2. 공동번영

"남과 북은 경협사업 활성화 및 지속 확대 · 발전, 투자 장려, 기반시설 확충과 자원개발 추진, 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 우대조건 · 특혜 우선 부여, '서해평화협력

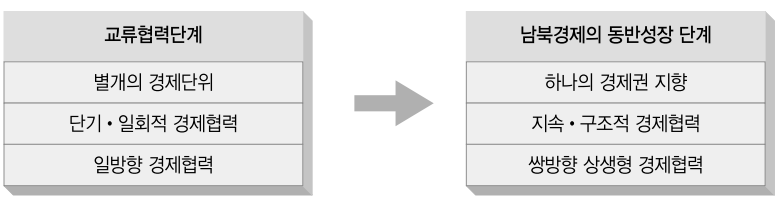
특별지대' 설치, 개성공단 1단계 건설의 조속 완공 및 2단계 개발 착수, 경의선 철도를 이용한 물자수송, 통행 · 통신 · 통관 문제 해결, 개성-신의주 철도와 개성~평양 간 고속도로의 공동이용을 위한 개보수 협의, 안변과 남포에 조선소 건설, 농업 · 보건의료 · 환경보호 등 협력사업 진행, 경추위를 부총리급 남북경제협력공동위로 격상"키로 하였다.

「2007 남북정상회담」에서 양 정상은 민족의 이익과 공동번영을 위해 남북경협이 중요하다는 데 인식을 같이하고 경제협력사업을 공리공영과 유무상통의 원칙에서 민족내부협력사업의 특수성에 맞게 적극 활성화해 나가기로 하였다. 또한 남북경협에 대한 군사적 보장에 문제가 없도록 하는 데 합의함으로써 철도 개통 등 군사보장문제로 지연되고 있는 사업을 조속히 추진하기로 하고 2007 남북정상선언에서 합의한 경협사업에 대해서도 군사보장을 하기로 하였다.

이를 계기로 정부는 그동안의 단기적 · 일회적 경협사업을 장기적 · 지속적 쌍방향 투자협력으로 전환하여 추진할 것이다. 이는 경제협력을 통해 상호 이익을 도모하는 관계를 형성하여 평화의 물질적 토대를 구축하고 남북 경협을 통해 남북의 동반발전을 이룩함으로써 종국적으로 하나의 경제권을 추구해 나간다는 목표를 지향하기 위함이다.

또한 정부는 「2007 남북정상회담」 후속조치를 통해 남북간 소통과 상호 이해를 증진하고 기업이 안심하고 투자 및 기업활동을 할 수 있는 환경과 여건을 조성해 나갈 계획이다.

남북경협의 동반성장 추진 개념



1) 개성공단 내실화 및 확대

남북은 개성공단 추진사례가 남북공동번영의 새로운 가능성을 제시하고 있다는 데 인식을 같이하고 이를 내실화하고 더욱 확대해 나가기 위해 통행 · 통신 문제를 해소하고

경의선 철도 연결구간 개통 등에 협력함으로써 상호 소통 확대 및 물류비 절감 등 경협 환경을 개선해 나가기로 하였다. 앞으로 개성공단은 연중무휴, 상시통행을 이룩하고 국제화시대 인터넷 개통 등을 통해 국제경쟁력을 갖춘 상생의 협력단지로 발전해나갈 것으로 전망된다. 또한 정부는 1단계 사업의 성공을 바탕으로 2단계 개발에 착수하는 한편, 중장기적으로 제2, 제3의 개성공단을 조성해 나갈 계획이다. 이에 따라 정부는 앞으로 이러한 특구확대를 통해 우리에게는 투자의 기회를 제공하고 북 측에는 고용확대와 경제회복에 기여하는 상생의 협력방안을 발전시켜 나갈 것이다.

2) '서해평화협력특별지대' 설치

「2007 남북정상회담」에서 우리가 제시한 '서해평화협력특별지대' 사업은 △공동어로구역과 평화수역 설정 △경제특구 건설과 해주항 활용, 민간선박의 해주 직항로 통과 △한강하구 공동이용 등 해주지역과 주변해역의 평화와 번영을 견인하는 사업을 포괄적으로 추진하는 구상이다.

이는 다음과 같은 안보적 의미를 갖고 있다. 첫째, 한반도에 지속가능한 실질적 평화를 확보하여 평화와 번영을 결합한 새로운 평화경제 사업을 추진하는 것이다. 둘째, 서해 NLL 등 군사문제를 군사적 방식이 아닌 경제적 공동이익 관점에서 접근하는 발상의 전환을 통해 서해 '군사안보벨트'를 '평화번영벨트'로 전환하는 것이다.

이와 관련하여 정부는 해주지역(강령군 등 검토)에 경제특구를 개발하고 북측 선박의 해주직항로 이용을 통해 개성-해주-남측간 산업연계를 강화해 나갈 계획이다. 특히 해주를 비롯한 서해지역은 남북 군사력이 밀집된 곳으로 이 지역에 경제협력특구가 조성될 경우 군사적 긴장을 크게 완화시킬 것으로 기대된다. 또한 서해 북방한계선 인근 해역 중 일부를 공동어로구역으로 설정, 남북 어민들이 공동으로 조업하여 공동이익을 향유토록 할 것이다. 이를 통해 남북간 긴장을 완화하고 제3국 어선의 불법조업을 방지하여 남북간 공동번영의 기반을 확충할 수 있다.

한편, 한강하구 공동이용 사업은 골재판매 수익 · 수해예방 · 군사적 긴장완화 등 남북 모두에 다목적 효과가 기대되는 사업으로 그동안 장관급회담, 경추위 등에서 당국간에 이미 합의되었으나 군사적 보장문제로 이행이 지연되어 오다가 「2007 남북정상회

담」에서 정상 차원에서 추진하기로 협의함으로써 이행력을 확보하게 되었다. 참고로 한강하구 골재부존량은 10억 8,000만㎥로서 수도권에서 20년 이상 사용 가능한 규모(현 북한산 바다모래 가격으로 환산할 경우 28억 달러 상당의 가치)이며, 한강 하구 준설 시 임진강 수위가 1m 낮아져 임진강 수해방지 효과도 있다.

3) 조선협력 및 농업 · 보건의료 · 환경 등 협력사업

최근 세계적 조선산업 호황으로 우리 조선업계의 수주량이 크게 증가한 가운데 우리 업계는 면세혜택 폐지, 인건비 상승 등으로 투자유인이 감소되고 있는 중국을 대체할 새로운 투자처로 북한을 주목해 왔다. 북측도 영남배수리공장(남포 소재)을 남측기업 관계자 및 경제인대표단에게 공개하고 협력(시설 · 장비 제공, 기능인력 교육 등 요청)하는 등 적극적 의지를 표명하였다. 조선산업 분야 협력은 남측의 자본 · 기술과 북측의 우수한 인력이 결합함으로써 남북 경제가 보완적 구조를 가지고 발전할 수 있는 동력 확보가 가능하다. 일례로 선박블록공장을 설립할 경우 북측 인력 1,000~2,000명 고용이 예상된다.

또한 남북 경협의 질적 발전과 확대를 위해서는 우선 농업 및 보건의료 분야의 협력을 통해 북한 경제의 토대를 일정 수준 안정화시킬 필요가 있으며 이러한 관점에서 남북은 농업, 보건의료분야 협력사업을 추진해 나가기로 하였다. 앞으로 정부는 농업협력과 관련, 남북 농업협력위원회를 조기에 개최하여 시범협동농장 운영, 종자개발 · 처리시설 지원 등 기존 합의사항을 이행하면서 남측의 자본 · 기술과 북측의 토지 · 인적자원을 결합하여 북측의 식량난을 해소하는 데 주력할 것이다. 아울러 자연재해 방지를 위해 산림녹화 · 병충해 방제 등 남북 공동대응을 추진해 나갈 방침이다.

보건 의료체계 개선과 관련해서는 먼저 취약계층인 영유아와 임산부 지원사업을 체계적으로 추진하기 위한 당국간 협력에 착수하고 순차적으로 △전염병 공동방역 · 관리체계 구축 △북측 의료인력 교육 △기초의약품 및 의료장비 지원 △병원 현대화 지원 등 협력을 추진해 나갈 계획이다.

4) 개성~신의주 철도/개성~평양 간 고속도로 공동이용 및 개보수

우선 경의선 남북철도 연결구간의 개통을 통해 개성공단 물자 및 북측 근로자 통근

등에 활용하고, 남북간 철도의 상시적 운행 등 점진적으로 운행을 확대해 나갈 계획이다. 또한 남북은 남북경협 확대에 직접적인 연관성이 있고, 남북경협에 활용빈도가 높은 개성~신의주 철도, 개성~평양 간 고속도로 개보수문제를 협의하였다. 특구 등 협력거점과 특구와 특구, 나아가 동북아 연계 물류망 구축을 염두에 두고 북측 SOC 건설 협력 추진도 논의했으며, 이를 위해서는 북측 철도에 대한 실태 조사를 실시하여 개보수할 필요가 있다.

3. 화해 · 통일

1) 6 · 15 공동선언 적극 구현

"남과 북은 6.15 공동선언을 고수하고 적극 구현, 우리민족끼리 정신에 따라 통일문제의 자주적 해결과 민족의 존엄과 이익을 중시, 6.15 기념방안을 강구"하기로 하였다.

「2007 남북정상회담」에서 양 정상은 △「6 · 15 공동선언」 정신 계승 △통일문제의 자주적 해결과 민족의 존엄과 이익 중시 △6 · 15을 기념하는 방안을 강구하기로 하였다. 이에 따라 남북은 6 · 15 공동선언의 정신을 재확인하고 6 · 15 공동선언에 기초하여 남북관계의 확대 · 발전을 추구해 나갈 것이다. 북 측의 '우리 민족끼리' 주장에 대해 노무현 대통령은 국익을 위해 민족공조와 국제공조를 병행 추진하고 있으며 이러한 우리

대통령 발언

- 통일은 형식적인 절차가 아니라 평화의 축적과 신뢰의 구축이 필요

  – 2002년 12월 3일 노무현 대통령 후보자, 대선후보 합동토론회

- 통일은 먼저 평화구조를 정착시키고 그 토대위에서 점차 교류협력을 통해 관계를 발전시키고 또 북측도 통일을 감당할 만한 역량이 성숙되면 국가연합 단계 거쳐서 통일하면 좋을 것

  – 2005년 4월 13일 노무현 대통령, 프랑크푸르트 동포간담회

의 노력에 의해 남북관계 진전을 물론 6자회담 및 북 · 미, 북 · 일관계 개선에 기여했음을 설명했다.

통일문제와 관련해서 참여정부는 통일은 통일방안의 문제가 아니라 상호 신뢰를 증진시키면서 평화와 공동번영을 실현해 나가는 과정을 통해서 가능하다는 일관된 입장을 견지했다. 또한 통일방안문제는 6 · 15 남북공동선언에서 이미 잘 정리되어 있다는 입장으로 대응하였다.

2) 상호 존중과 신뢰의 남북관계 전환

"남과 북은 사상과 제도의 차이를 초월하여 상호 존중과 신뢰의 관계로 확고히 전환시켜 나가기로 했으며, 상호 내정 불간섭과 제반 문제를 화해 · 협력, 통일에 부합되게 해결키로 하고, 법률적 · 제도적 장치를 통일 지향적으로 정비, 의회 등 분야별 대화와 접촉을 적극 추진"하기로 하였다.

남북간 상호 이해와 존중을 토대로 신뢰를 증진해 나가는 것이 남북관계 발전의 기본이다. 남북 간에 이미 여러 차례 합의(1992년 기본합의서 등)한 사안이지만 지난 7년간의 남북관계 경험에 비추어 볼 때 남북관계를 한 단계 진전시키기 위해서는 상호존중과 신뢰관계가 보다 확고히 확립되어야 한다. 이는 상대방에 대한 비방 · 중상을 하지 않는 것은 물론 체제를 인정하고 존중하는 관계에서 신뢰가 형성된다고 파악한 것이다. 「2007 남북정상회담」 기간 동안 우리 측이 아리랑공연을 관람한 것도 상호 체제 인정 차원에서 대승적으로 취한 조치이다. 평양에서 개최되는 남북정상회담에서 우리는 손님으로서 초청 측인 북측의 입장을 존중할 필요가 있고 남북관계 진전과 우리 국민들의 의식수준을 감안할 때 이제 과거 대결적 관점에서 벗어날 때가 되었다고 보았던 것이다.

법률적 제도적 장치개선 문제는 남북간 사안의 특성상 남북간 상호신뢰를 통해 접근하고 남북관계 발전을 통해 자연스럽게 해결토록 노력해 나갈 것이다. 또한 양측 의회간 교류 등 각 분야의 대화와 접촉을 통해 남북관계 확대와 발전을 도모할 것이다. 지난날 북측은 1985년 4월 최고인민회의 의장 양형섭 명의로 남북국회회담의 개최를 제의한 바 있고, 1988년 7월 20일에는 국회연석회의 개최를 제의한 바 있다. 이에 따라 남북국회를 위한 「예비접촉」 2회(1985년 7월~1985년 9월), 「준비접촉」 10회(1988년 9월~1990

년 1월) 등 총 12회 개최되었으나, 본회담은 열리지 못했었다.

3) 사회문화분야 교류협력 발전

"남과 북은 역사, 언어, 교육, 과학기술, 문화예술, 체육 등 사회문화 분야의 교류협력 발전, 서울~백두산 직항로 개설, 백두산관광 실시, 2008 베이징올림픽대회 남북 응원단이 경의선 열차를 이용해 참가"하기로 하였다.

사회문화 분야 교류협력은 남북간 접촉 면을 확대하여 민족동질성 회복에 기여하는 사업으로서 적극 추진할 필요가 있다. 또한 금강산 관광에 이어 직항로를 통한 백두산 관광에 합의함으로써, 현재 연 10만 명에 달하는 중국경유 남측 백두산 관광객을 흡수함으로써 남북 모두에 이익이 될 것으로 전망된다. 그리고 민족의 화해와 단합을 도모하기 위한 베이징올림픽관련 공동협력방안을 추진해 나가기로 합의하였다. 구체적 사업으로 남북 응원단이 남북 철도를 이용하여 중국을 방문하는 방안에 합의하였다.

「2007 남북정상회담」을 통해 남북이 당국 차원의 포괄적 사회문화협력에 협의함으로써 그간 민간 중심으로 이루어져 왔던 사회문화교류를 보다 안정적으로 추진할 수 있는 기반이 마련되었다. 나아가 사회문화 분야 교류협력은 경제 분야와 함께 남북관계의 저변을 확대 · 심화시켜 나가는 데에 또 하나의 축으로서 남북관계 외연을 확대, 남북관계 안정성 제고에 기여할 것으로 예상된다.

4) 인도주의 협력사업 적극 추진

"남과 북은 인도주의 협력사업 적극 추진, 이산가족 상봉 확대 및 영상편지 교환사업 추진, 금강산이산가족면회소에 쌍방 대표 상주와 상시 상봉 진행, 자연재해 발생 시 협력"하기로 하였다.

이산가족문제와 관련, 그동안 15차례의 이산가족상봉행사 및 6차례의 화상상봉을 실시하였으나, 고령 이산가족의 사망률은 매년 증가(연간 4,000~5,000명)하고 있어 근본적인 개선이 필요하다. 「2007 남북정상회담」을 통해 우리 측은 이산가족 문제는 시간이 정해져 있는 사안으로서 지금 해결하지 않으면 해결 자체가 어렵다는 점을 설명하고, 분단으로 겪고 있는 아픔을 조금이라도 더 많이 치유할 수 있는 근원적 해결방안을 마

련할 것을 북측에 강력히 요구하였다.

이에 따라 남과 북은 이산가족 상봉을 확대하며 영상편지 교환사업 등을 추진하기로 하였고 특히 현재 건설 중인 금강산 이산가족 면회소가 완공될 경우 보다 협력을 확대하고 상시 상봉을 진행하기로 하였다. 2007년 12월 이산가족면회사무소가 완공되었고, 2008년 상반기 이산가족면회소도 완공(면회가능)할 수 있을 것으로 예상된다. 이와 더불어 수해 등 자연재해 발생시 동포애와 인도적 차원에서 상부 상조하기로 하였다.

5) 국제무대에서의 공동노력

"남과 북은 국제무대에서의 민족의 이익과 해외동포들의 권리와 이익을 위한 공동노력"하기로 하였다.

그동안 남북은 UN 및 각종 국제기구, 국제회의 등에서 경제협력과 사회문화분야 교류, 국제대회 유치 등을 위해 공동 노력해 왔다. 일례로 고구려고분 유네스코 등재(2004년 7월), 북관대첩비 반환(2005년), 안중근 의사 유해발굴, 국제대회에서의 남북 공동입장, 반기문 유엔 사무총장 당선(2006년 12월) 및 2014 평창 동계올림픽 유치 등에서 북측의 지지 확보 등이다. 특히 세계박람회 개최에 북한이 협조하여 여수 개최에 성공한 것은 좋은 사례이다. 이러한 협력경험을 토대로 향후 북한의 국제금융 기구 가입, 북 · 미 / 북 · 일 관계개선 등을 위한 남북협력이 보다 강화될 전망이다.

6) 남북대화 정례화

남북은 정상회담 합의 이행을 위한 총리회담 개최 및 정상간 수시 협의에 대해서도 합의하였다. 정부는 남북관계 진전을 안정적으로 뒷받침하기 위해 남북정상회담을 수시로 개최하고 11월 중 제1차 총리급회담을 개최하기로 합의했다. 이 합의에 따라 11월 14일부터 16일까지 서울에서 제1차 남북총리회담이 개최되었다. 이는 남북간 상호 신뢰와 정치, 군사, 경제, 사회문화 전 방면에서의 화해협력을 한 차원 도약시키는 계기가 되었다. 특히 북측 스스로 현 장관급회담이 정세변화에 민감하다고 지적하면서 총리급회담을 제안함으로써 남북관계의 안정적 추진의지를 표명한 것은 주목할 대목이다.

남북정상회담은 한반도 평화와 안정, 남북관계 발전의 핵심동력으로 남북관계가 국가간 관계가 아니라는 점에서 정례화라는 표현을 사용할 수 없다는 북측 입장을 받아들여 수시로 만나자는 용어로 합의했지만, 이는 사실상 정상회담의 정례화에 합의한 것으로 풀이할 수 있다.

제3절 2007 남북정상회담 후속조치 추진

「2007 남북정상선언」 합의사항의 차질없는 이행을 위해 정부는 정상선언 이행을 위한 추진체계를 구축한 가운데 국내외적 공감대 형성을 통한 남북관계 도약과 대북정책 추진기반의 강화를 도모해 왔다. 아울러 정부는 「2007 남북정상선언」 합의사항 이행을 위해 범정부적인 차원에서 추진체계를 마련하여 총리회담, 국방장관회담 개최 등에 대비하였다. 그 일환으로 정부는 「2007 남북정상선언」 이행을 총괄 · 조정하기 위한 「2007 남북정상선언 이행 종합대책위원회」를 구성 · 운영(위원장 : 국무총리)하고 있으며, 동 대책위원회의 기능을 지원하기 위해 산하에 「2007 남북정상선언 이행 종합기획단」(단장 : 통일부장관) 과 「2007 남북정상선언 이행 사무처」(처장 : 통일부차관)를 설치 · 운영하였다. 또한 후속조치 이행과정에서 국민적 참여 및 각계 각층의 의견수렴을 위해 분야별 전문가 · 학자 등으로 구성된 「민간자문단」을 구성 · 운영하였다.

1. 제 1차 남북총리회담

1) 개요

「남북관계발전과 평화번영을 위한 선언」 이행에 관한 제1차 남북총리회담이 2007년 11월 14일~16일간 서울에서 개최되었다. 1차 남북총리회담에 남측에서는 한덕수 국무총리를 수석대표로 하여 통일부 장관, 재정경제부 · 문화관광부 · 산업자원부 · 건설교통부 차관, 국정원 3차장 등 총 7명의 대표단이 참석하였다. 북측에서는 김영일 내각 총리를 단장으로 내각책임참사, 내각사무국 부장, 국토환경보호성 부장, 육해운성 참모장,

1차 남북총리회담 합의서 주요 내용	
조항	주요 내용
제1조 (화해)	**남북관계를 상호존중과 신뢰의 관계로 전환, 통일지향적으로 발전** ① 매년 6월 15일을 민족공동의 기념일로 하기 위해 각기 필요한 절차 진행 ② 6.15 8주년 기념 공동행사에 당국과 민간이 참가 ③ 국회회담 등 각 분야 대화와 접촉 활성화 적극 지원
제2조 (평화협력)	**서해평화정착과 공동이익을 위한 서해평화협력특별지대 설치** ① 2008년 상반기안으로 공동어로 사업에 착수, 12월중 분과위원회 개최 ② 해주경제특구 · 해주항 개발 : 금년 중 실무접촉 · 현지조사, 2008년 사업계획 확정 ＊ 해주특구 건설을 위한 출입, 체류, 통신, 통관 등 법 · 제도적 문제 지속 협의 ③ 2008년내 한강하구 골재채취사업 착수, 12월중 한강하구 공동이용 현지조사 ④ 해주직항로 : 12월 중 조선 및 해운협력분과위 1차 회의(부산) 통해 협의 ⑤ 서해평화협력특별지대추진위원회(장관급) 구성, 12월 중 1차 회의(개성)
제3조 (경협)	**민족경제의 균형적 발전과 공동번영을 위한 경제협력 적극 추진** **〈 도로 및 철도분야 협력 〉** ① 2008년부터 개성 ~ 평양 고속도로 · 개성 ~ 신의주 철도 개보수 추진, 금년 중 현지조사 ② 11.20~21 개성 ~ 신의주 철도 개보수 관련 실무접촉(개성) ③ 11.28~29 개성 ~ 평양 고속도로 개보수 관련 실무접촉(개성) ④ 「경제공동위원회」 산하 「도로협력분과위」와 「철도협력분과위」 구성 · 운영 **〈 조선협력단지 건설 〉** ① 2008년 상반기 안변지역의 선박용 블록공장 건설에 착수 ② 남포지역에 영남배수리공장 설비현대화, 기술협력, 선박블록공장 건설 추진 ＊ 12월 중 안변 · 남포지역 제2차 현지조사 ③ 조선협력단지 건설을 위한 출입, 체류, 통신, 통관 등 법제문제 지속 협의 ④ 「경제공동위원회」 산하 「조선해운협력분과위원회」 구성, 12월 1차회의 개최 **〈 개성공단 건설 〉** ① 개성공단 1단계 건설을 빠른 시일 내에 완공, '08년안에 2단계 개발에 착수 ＊ 근로인력 적기충원을 보장하고, 근로인력 숙소건설에 협력 / 12월중 2단계 개발에 필요한 측량 · 지질조사 / 출퇴근 문제 개선(개성공단과 개성 ~ 평양 간 고속도로 연결, 통근열차 이용) ② 12.11 문산 – 봉동간 철도화물수송 개시, 11.20~21 실무접촉에서 「남북사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서」 채택 ＊ 12월 초 남북철도운영공동위원회 1차 회의 개최(개성) ③ 개성공단 통행 · 통신 · 통관 문제 개선조치 실시 – 통행 : 금년 내 07시~22시까지로 출입시간 확대, 출입절차 간소화 – 통신 : 금년 내 인터넷 · 유무선 전화 서비스 시작, 금년내 통신센터 건설 착공 – 통관 : 통관의 신속성과 과학성 보장을 위해 물자하차장 건설 추진 ＊ 12월초 개성공단건설 실무접촉 실시(개성) ④ 「경제공동위원회」 산하 「개성공단협력분과위원회」 구성 · 운영

조항	주요 내용
	〈 자원개발, 농업, 보건의료 등 분야별 협력 〉 ① 2008년 상반기안 단천지구광산 등 지하자원 개발 구체적 사업계획 확정 ＊ 12월 중 제3차 현지조사 ② 금년 중 종자생산 및 가공시설, 유전자원 저장고 건설 등 착수 ③ 의료기구, 제약공장 현대화, 원료지원, 전염병 통제, 한의학 발전에 협력 ④ 쌍방이 관심하는 수역에서 수산물 생산, 가공, 유통 등 협력 ⑤ 산림녹화 및 병충해 방제, 환경오염 방지 협력 ⑥ 「경제협력공동위원회」 산하 지하자원 개발 · 농업 · 보건의료 · 수산 · 환경보호 분야 분과위원회 구성 **〈 남북경제협력공동위원회 구성 · 운영 〉** ① 남북경제협력공동위원회(부총리급) 구성, 12.4~6제1차 회의 개최(서울)
제4조 (사회문화)	**역사, 언어, 교육, 문화예술, 과학기술, 체육 등 사회문화 교류 · 협력** ① 장관급을 위원장으로 하는 「남북사회문화협력공동위원회」 구성 ＊ 역사유적과 사료발굴 및 보존 / 겨레말큰사전 공동편찬 / 교육기자재와 학교시설 현대화 / 공동문화 행사 / 과학기술인력양성, 과학기술협력센터 건설 / 기상정보 교환 및 관측장비 지원 / 2008 베이징올림픽 공동응원 등 협력사업 추진 ② 백두산 · 개성관광 적극협력, 12월초 서울–백두산 직항로 개설 실무접촉 실시(개성) ③ 12월중 2008 베이징올림픽 남북응원단(경의선 열차 이용) 실무접촉 실시 ④ 2008년 상반기중 남북사회문화협력공동위원회 제1차 회의 개최, 12월중 기상협력 실무접촉 실시
제5조 (인도)	**인도주의 분야 협력사업 적극 추진** ① 12.7 금강산면회소 준공식, 2008년 새해를 맞아 이산가족 영상편지 시범교환 ② 11.28~30 제9차 남북적십자회담 개최(금강산) ＊ 이산가족 상봉확대 및 상시상봉 「쌍방 대표 금강산면회소 상주」 전쟁시기와 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들의 문제 등 협의
제6조	동포애와 상부상조 원칙에서 자연재해 피해복구 등 적극 지원
제7조	총리회담 6개월에 1회 개최, 제2차 남북총리회담 (2008년 상반기, 평양)
제8조	수정 및 발효

철도성 국장, 보건성 국장 등 총 7명의 대표단이 참석하였다. 양측 대표단은 전체회의 2회, 분야별 접촉 등을 진행하였고, 11월 16일 북측 대표단은 노무현 대통령을 예방하였다. 남북 양측은 정상선언 이행과 관한 제반 현안에 대해 협의하고 8조 49개항의 합의문을 채택하였다.

양측은 총리회담에 앞서 3차례 예비접촉을 갖고 의제와 관련한 상호 입장을 교환하고 조율함으로써 총리회담이 그 위상에 걸맞게 실질적이고 충실한 논의를 진행할 수 있도록 준비하였다. 예비접촉 기간 중 수석대표간 협의 외에도 △ '서해평화협력특별지대' △개성공단 △철도 · 도로 △조선협력 자원개발 · 환경보호 · 농업 · 보건의료

등 5개 분야에서 실무 협의를 병행하였다. 특히 조선협력단지건설 현지실사(11월 3일~7일), 농업협력실무접촉(11월 5일) 백두산 · 개성 관광 사업자간 협의(10월 30일~11월 3일) 등은 남북정상회담 직후에 이루어져 총리회담 협의에 긍정적 분위기를 조성하였다.

또한 평화번영과 신뢰의 남북관계 도약 노력에 걸맞게 남북대화도 형식과 절차보다는 실질 협의 중심의 실무적 회담으로 진행하였다. 상대방의 우려사항도 충분히 감안하면서 쌍방이 수용할 수 있고 실천할 수 있는 방안을 모색하는 생산적 협상자세를 견지하여 파워포인트를 활용한 사업설명, 조선협력, 철도 · 도로, 보건 등 3개 분야별 접촉 진행 등 협의 효율성을 제고하였다. 북 측도 우리 측의 새로운 회담문화 창출 노력에 적극 호응하여 예비접촉 등 준비과정과 본회담 과정에서 명분과 이념을 지양하고 실사구시적 태도를 보이며, 한반도 평화와 번영을 위한 여러 의미있는 합의 도출에 협조하였다.

2) 의의

「2007 남북정상회담」 후속조치의 일환으로 남북 간에 처음 열린 제1차 남북총리회담은 다음과 같은 점에서 역사적 의의를 찾을 수 있다.

첫째, 제1차 남북총리회담에서 그동안 남북경협의 주요 장애요소였던 3통(통행 · 통신 · 통관) 문제의 개선에 합의함으로써 호혜적 경협사업이 보다 활성화될 수 있는 토대를 마련했다는 점이다. 이를 계기로 우리 기업은 대북투자 확대와 북측 경제발전에 실질적으로 기여할 수 있는 상생의 경제협력을 본격적으로 이행할 수 있게 되었다. 남북경협의 활성화는 궁극적으로 남북 경제의 상호보완성을 강화하여 분단 경제의 한계를 극복하고 남북경제공동체를 건설할 수 있는 토대가 될 것이다.

둘째, 제1차 남북총리회담은 평화와 경제의 선순환적 진전과 상호 이익을 실현해 나가는 방향에서 남북관계가 지속적으로 발전해 나갈 수 있는 동력이 되었다는 점이다. 특히 제1차 남북총리회담은 「2007 남북정상선언」 이행을 위한 양측의 확고한 의지를 재확인하고 주요 합의내용에서 확인할 수 있듯이 이의 실천을 위한 구체적 이행 로드맵과 협의틀을 정립하였다는 점에서 그 의의가 매우 큰 것이다.

3) 주요 합의 내용과 의미

(1) 개성공단 2단계 개발 착수

개성공단 1단계 사업을 조속히 마무리하기로 하고, 2단계 사업 추진 로드맵을 당국 차원에서 합의하였다. 2단계 개발에 필요한 측량, 지질조사를 12월 중에 진행하며 2008년안에 2단계 건설에 착수하기로 하였다. 1단계 사업의 경험과 성과를 토대로 2단계로 개성공단 사업을 확대 · 발전시킴으로써 개성공단을 남북공동번영의 모델로 확고히 정착시킨 것으로 평가할 수 있다. 우리는 제조업의 활로와 내수경기 진작 등 신성장동력을 창출하고 북측은 임금 및 재정수입 등 직접적 외화 획득은 물론 공단 개발 및 운영 학습 등으로 경제성장의 중요한 계기를 확보할 수 있게 되었다. 향후 해주특구 · 수도권 등과의 연계 개발 시 이로 인한 시너지 효과로 경제성장 · 평화정착의 효과는 배가될 것으로 예상된다.

개성공단 2단계 사업은 2011년 입주기업 가동 목표로 추진할 계획이며, 기존의 노동집약적 업종과 함께 기술집약적 · 고부가가치 업종도 유치할 것이다. 이와 더불어 해외 수출기지로도 발전해 나갈 수 있도록 FTA 등을 통한 개성공단 제품의 한국산 인정 등 여건을 조성해 나가고 구체적인 2단계 개발 면적, 개발일정 등은 측량 및 지질조사 결과, 개발사업자와 북 측 간 협의 등을 거쳐 확정할 예정이다.

(2) 개성공단 근로인력의 적기보장, 숙소건설 협력, 출퇴근 문제 협의

1단계 입주기업 가동에 필요한 근로인력 보장 및 숙소 건설에 협력키로 하고, 개성공단과 평양~개성 간 고속도로를 연결하는 통근 도로를 신설하고 경의선을 이용한 통근열차 운행을 추진키로 하였다. 아울러 숙소 규모 및 건설 방식, 근로인력 출퇴근 문제 등은 12월에 개최되는 실무접촉 등을 통해 협의하여 결정하기로 하였다. 이에 따른 기대효과는 숙소 건설 등을 통해 외지 인력 확보가 가능할 경우 기업들이 필요로 하는 인력의 충원이 원활히 이루어져 우리 입주기업들의 경쟁력은 더욱 제고될 것이며, 1단계 입주기업이 모두 가동될 경우 북측 근로자들은 약 10만여 명이 필요할 것으로 예상된다.

또한 북측 근로자들이 편리하고 신속하게 출퇴근을 하게 됨으로써 향후 근로자들의 생

산성이 증대될 것으로 기대된다. 기존 개성시내와 개성공단을 연결하는 2차선 도로는 2008년 상반기부터는 포화가 예상되므로 추가적 도로확보가 불가피한 상황이다. 아울러 문산~봉동 간 철도화물수송과 함께 통행열차가 경의선 철도를 상시적으로 운행 시, 향후 남측 근로자들도 경의선 철도를 타고 개성공단으로 출근할 수 있을 것으로 전망된다.

향후 추진계획과 관련해서 우선 출퇴근 가능 지역의 북측 인력들을 최대한 활용할 계획이다. 그러나 개성시 인력의 한계로 인해 젊고 숙련된 여성 근로인력 등은 외지에서 충원할 필요성이 제기되고 있는 바, 개성공단 내 혹은 인접지역에 숙소 건설 등 외지인력의 거주방안을 남북이 협력하여 마련할 계획이다. 북측과 우리 중소기업들의 여건을 고려하여 적절한 정부 지원과 향후 회수방안을 검토할 예정이다. 아울러 통근열차 운행과 통근도로 확보를 위한 구체 방안은 철도 · 도로 실무접촉과 개성공단 실무접촉 등을 통해 협의 · 추진할 것이며, 남북의 근로자들이 경의선 철도를 이용해 통근을 하는 방안도 보완적으로 추진할 예정이다.

(3) 개성공단 통행 · 통신 · 통관 등 3통 개선

통행을 07시부터 22시까지 하루 15시간 범위 내에서 편리하게 출입할 수 있도록 확대해 나가기로 합의하였다. 또한 통신 확충과 관련 2007년 내에 유선통신을 1만 회선으로 확대하기 위하여 개성공단 통신센터를 착공하기로 하였다. 기업 활동에 필수적인 인터넷과 무선전화도 2008년부터 개성공단에서 이용할 수 있도록 하였다.

아울러 통관 절차 개선과 관련 통관사업의 신속성과 과학성을 보장하기 위한 물자하차장 건설 등을 추진키로 하였다.

이에 따라 개성공단 입주기업의 가장 큰 애로사항 해소 및 물류비를 절감할 수 있는 기대효과를 가지게 되었다. 또한 기업활동 여건이 개선됨에 따라 1단계 사업의 활성화와 2단계 사업의 조기 추진 여건이 확충될 수 있다. 나아가 향후 해주특구 개발, 조선협력단지 건설과 활성화에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 전망된다.

향후 구체적인 통행제도 개선방안을 협의 · 확정할 계획이며, 통행시간 확대에 따른 통행 제도 운용 방안, 통행절차 간소화를 위한 남북 합의서 및 북측 법규 제 · 개정 문제

개성공단 통행 관련 자료

- 지금까지는 평일 08:30-17:40간(동절기에는 09:00-17:00까지 하루 21회) 편도 기준 하루 23회만 통행 가능
- 향후 입주기업 증가와 개성관광 시작될 경우 통행인원 및 차량의 급증이 불가피하여 통행제도 개선이 시급한 상황

개성공단 통행 인원 및 차량 증가 추정치

구 분		2007년 11월	2008년말	2009년말	2010년말
통행 (일)	인원	446명	1,400명	2,784명	3,720명
	차량	265대	1,050대	2,088대	2,790대

개성공단 통신 관련 현황

- 2004년 6월 남북 통신사업자 간 합의된 「개성공업지구 통신공급에 관한 합의서」에 따라 현재 유선통신(전화, Fax) 653회선을 공급 중
- 동 합의 시에는 인터넷과 무선전화는 제외함에 따라 그간 인터넷과 이동전화는 사용하지 못하고 있었음.
- 이로 인해 개성공단 입주기업들은 설계도면 등을 팩스나 인편으로 주고 받는 등 많은 불편
- 아울러 향후 입주기업 증가 등에 따라 유선통신을 1만 회선으로 확대하기 위해서는 개성공단 내에 통신센터 건설이 필요

등을 협의할 예정이다. 아울러, 남측에 이미 설치 · 운용되고 있는 무선인식기술(RFID) 시스템을 북측에도 연계하여 설치하여 남북간 출입업무를 전자적 방식으로 처리하는 방안도 협의할 계획으로 설비 설치 후 6개월 정도 시험가동을 거쳐 본격적으로 운용할 수 있도록 추진할 예정이다.

통행 제도 개선을 위한 군사적 보장 문제는 남북군사회담을 통해 협의하고, 통신 확충은 12월에 실무접촉 및 통신사업자 간 협의를 통해 인터넷 · 이동전화 서비스 제공을 위한 구체 방안을 협의 · 확정하게 된다. 개성공단 통신센터는 설계 등이 이미 완료

되어 있는 만큼 통신사업자 간 협의를 거쳐 2008년 말 완공을 목표로 추진할 것이다. 2008년 말 통신센터 완공 시 국내 수준의 통신서비스를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

통관 문제는 통관장을 겸한 물자하차장을 설치하여 북측 세관원이 일일이 기업들을 돌아다니며 화물검사를 하는 기존 방식을 서류검사를 기초로 한 선별검사 방식으로 전환해 나갈 계획이다. 이와 더불어 우리 측 통관절차도 간소화함으로써 개성공단 입주기업들이 편리하게 물자를 개성공단으로 반출입하도록 함으로써 향후 통관으로 인한 불편을 최소화해 나갈 계획이다.

(4) 문산~봉동 간 철도화물 수송 시작

남과 북은 12월 11일부터 문산~봉동 간 철도화물 수송을 시작하기로 합의하였다. 이에 따라 2007년 5월 17일 열차 시험운행 이후 7개월 만에 남북연결 철도에 대한 부분개통이 이루어져 「남북 사이의 열차운행에 관한 기본합의서의 부속서」 체결, 「남북철도운영공동위원회」 구성 등 열차운행을 위한 제도적 장치를 마련할 수 있게 되었다. 이에 따라 대량 수송이 가능한 철도를 이용한 개성공단 물자 수송은 개성공단 2단계 착수에 대비한 중요한 물류인프라로 기능할 것으로 기대된다. 동시에 남북연결철도를 통한 물자수송이 개시되어 남북경협 확대에 기여할 것으로 예상된다. 참고로 현재 남북간 물자 중 약 96%가 해운을 통해 수송되고 있어 높은 물류비의 주된 요인으로 작용하고 있다.

개성공단 물동량 추정치

구분	2007년	2008년	2009년	2010년
물동량(톤)	131,500	383,500	762,700	1,01900

(5) 서해평화협력특별지대 설치

「서해평화협력특별지대」 설치 사업의 전반적 추진방향에 대한 공감대를 형성하고, 5

개 세부사업의 추진일정을 마련하였다. 관련 사업을 총괄하는 장관급의 「서해평화협력특별지대 추진위원회」와 분야별 분과위원회의 구성 · 운영에 합의, 체계적 추진 발판을 마련, 각 사업의 최초 이행일정에 합의, 사업의 실천 동력을 확보하였다.

서해평화협력특별지대 사업별 기대 효과

주요 사업	기대 효과
① 해주경제특구건설	• 남 측에는 기업의 활로이자 신성장동력, 북 측에는 산업발전의 토대 마련 • 중장기적으로 해주 ~ 개성 ~ 인천을 연결하는 「서해 3각경제벨트」 형성
② 해주항 활용	• 단기적으로 물자수송로 확보 및 남북 항만간 교류 촉진 • 중장기적으로 해주와 남측을 연결하는 물류 네트워크 형성
③ 한강하구 공동이용	• 남 측에는 골재난 해소, 북 측에는 경제적 수익 • 골재채취로 인한 수위저하 효과(1.03m), 만성적인 임진강 수해방지에 도움 • 준설을 통한 내륙 뱃길 확보, 개성공단의 해상수송로 확보
④ 민간선박의 해주 직항로 통과	• 해주 ~ 남측간 항로단축으로 인한 물류비용 절감 • 남북 해군 및 해운당국간 협력을 촉진하고, 해주경제특구 활성화에 기여
⑤ 공동어로구역과 평화수역	• 조업구역 확대와 수산협력을 통한 남북 어업인의 직접적 소득증대 • 남북 군사력의 해상완충수역 형성, 서해 평화정착에 기여 • 제3국 어선의 불법조업 방지, 민족 자원 보호 효과

(6) 남포, 안변지역 조선협력단지 조성 착수

남과 북은 2008년 상반기 안에 안변지역에 선박블록공장 건설을 착수하고, 남포는 가까운 시일 안에 영남배수리공장의 설비 현대화 · 기술협력과 선박블록공장 건설을 추진하기로 합의하였다. 이를 위해 안변 · 남포지역에 대한 제2차 현지조사를 실시하고 또한 3통 문제 등 대북투자를 위한 법 · 제도적 장치 마련에 합의함으로써 원활한 사업 추진의 기반을 마련하고, 조선협력사업을 본격 협의 · 추진하기 위해 경협공동위 산하에 조선해운협력분과위원회를 구성하기로 하였다.

이에 따라 조선협력단지는 남북간 협력을 통해 최근 호황을 맞고 있는 우리 조선업계에 원가절감 효과를 가져올 것으로 기대된다. 인건비는 중국 진출 블록공장 평균인건비(480달러/월)의 30% 수준, 해상운송비는 중국진출 블록공장의 블록 운송비의 80% 수준을 가정했을 경우 톤당 약 18만 원이 절감될 것으로 추정된다. 아울러 북 측에는 대규

모 투자유치를 통한 고용창출 효과가 예상된다(연산 20만 톤 규모 블록공장 건설 시 약 1,000~2,000명)

(7) 개성~평양 고속도로 및 개성~신의주 철도 개보수 추진

남북 왕래인원 및 물자수송 등 경의선 철도 · 도로 공동이용을 위해 2008년부터 개성~평양 고속도로 및 개성~신의주 철도 개보수 를 추진하기로 하였다. 현지조사를 연내 착수하고, 철도 개보수를 위한 실무접촉(11월 20일~21일)과 도로 개보수를 위한 실무접촉(11월 28일~29일)을 통해 협의해 나가기로 하였다. 사업 추진체계로 경협공동위 산하에 「남북도로협력분과위원회」와 「남북철도협력분과위원회」를 구성하고 본격적인 사업 추진에 앞서 2008년베이징 올림픽 남북응원단의 경의선 이용을 위한 철도보수를 추진할 계획이다.

이에 따라 남북철도 · 도로의 단순한 연결을 넘어 한반도 물류축 복원과 동북아 협력 기반 조성을 시작할 수 있게 되었다. 아울러 동 사업을 남북공동번영에 실질적으로 기여

대륙횡단철도현황

구 분	노선명	통과지점	국경통과	총연장
1,520mm	TSR	부산→원산→두만강→핫산→이르쿠츠크→모스크바	2회	11,061km
1,435mm	TMR	부산→원산→남양→도문→만주리→치타→모스크바	3회	9,346km
	TMGR	부산→신의주→베이징→에렌호트→울란바토르→모스크바	4회	8,990km
국경역	TCR	부산→신의주→베이징→정저우→아라산쿠→악토가이→모스크바	2회	10,514km

할 수 있는 방향으로 추진하고 북측의 철도 · 도로 개보수를 통한 공동이용은 남북수송의 해운편중 현상 완화 및 물류비를 경감시킴으로써 남북경협 확대 · 발전에 크게 기여할 것으로 기대된다. 참고로 해상운송(인천~남포)에서 철도운송으로 전환 시 운임은 4분의 1로 절감(1TEU당 800달러→200달러), 운송일수는 5~6일에서 1~3일로 단축이 가능하다.

중장기적으로 대륙철도 및 아시안 하이웨이와 연결시켰을 경우 북방경제 개척을 통한 한반도 경제의 지속가능한 성장동력 확보도 가능하게 된다.

(8) 자원개발, 농업, 보건의료 등 분야별 협력 확대

자원개발은 단천지역 광산의 제3차 현지조사를 토대로 2008년 상반기 안으로 구체적 사업계획을 협의 · 추진할 예정이다. 현재 「남북 경공업 및 지하자원 개발 협력에 관한 합의서」(2007년 5월 22일 발효)에 따라 추진되고 있는 지하자원개발 협력을 우선 추진하고, 중장기적으로 협력대상을 확대 모색해 나갈 계획이다.

농업협력은 제1차 남북농업협력위원회(2005년 8월) 합의사업을 중심으로 추진하되, 종자생산 및 가공시설, 유전자원 저장고 건설 등을 2007년 중에 착수하기로 합의하였다. 이를 통해 당국간 농업협력사업이 합의된지 2년여 만에 이를 본격 추진할 수 있는 여건이 마련되었다. 참고로 제1차 남북농업협력위원회 합의사업은 ①협동농장 운영 ②종자정선시설 지원 ③우량 유전자원 교환 등 농업과학기술협력 ④축산 · 과수 · 특용작물 등 협력 ⑤양묘장 조성 및 산림병충해 방제 등이었다. 또한 긴급구호 중심으로 추진되었던 당국 차원의 체계적 보건의료 협력을 적극 추진하기로 합의하였다. 따라서 당국

경공업 · 지하자원개발 협력 현황

- 2007년 중 남측은 8,000만 달러 상당의 경공업 원자재(섬유, 신발, 비누)를 유상으로 제공
  △제1차 경공업 기술협력단 방문(2007년 8월), △11월 16일 현재 약 50%의 원자재 제공 완료

- 북측은 지하자원 생산물, 개발권, 처분권 등으로 상환 계획 / 이와 관련 남북은 단천지역 3개 광산(검덕, 룡량, 대흥)에 대해 2차례에 걸쳐 현지조사 실시(7월 28일~8월 18일, 10월 20일~11월 7일)

간 병원, 의료기구, 제약공장 현대화, 원료지원 등을 통해 남북 보건의료 협력을 확대할 수 있는 계기가 마련되었다.

아울러 쌍방의 관심수역에서 수산협력을 추진하기로 하여 서해공동어로 문제로 지연되었던 수산협력사업본격 추진 여건도 마련되었다. 참고로 제1차 남북수산협력실무협의회 합의사업은 ①서해에서 남북공동어로 수역 설정 · 이용 ②서해에서 제3국 불법어선 출입통제 협력 ③수산물 생산 · 가공 · 유통분야 협력 ④수산분야 기술교류 ⑤제3국 어장 공동 진출 등이었다.

(9) 백두산 및 개성관광 진행을 위한 협력과 서울–백두산 직항로 개설

북측의 소극적 태도 등으로 지연되었던 백두산 관광은 「2007 남북정상회담」을 계기로 돌파구가 마련되었다. 이를 계기로 사업자간 협의(11 · 3)를 통해 개성관광과 함께 구체적 추진일정에 합의하였다. 이에 대해 당국 차원에서 백두산 및 개성관광사업의 진행에 적극 협력하고, 서울~백두산 직항로 개설을 위한 실무접촉을 12월 초 개최하기로 합의함으로써 관광협력 확대의 실질적 기반을 마련하였다.

백두산 · 개성관광사업이 본격 추진될 경우, 남북협력 거점 다양화를 통한 인적교류 확대 촉진이 기대되며, 특히 백두산 관광은 연간 10만여 명의 중국 경유 백두산 관광객을 흡수할 수 있을 것으로 예상된다. 동시에 서울~백두산 직항로 개설은 남북간 항공협력이 본격 추진되는 계기가 될 전망이다.

현대 – 북 아태간 합의(11.3) 개요

- 현대는 10월 30일~11월 3일 기간 중 방북하여 북 아태와 「남북 사이의 관광사업에 대한 합의서」 체결
  - 현대그룹에 백두산에 대한 관광사업권을 주기로 하고, 2008년 5월 부터 백두산 관광 실시, 백두산 ~ 서울 직항로 이용
  - 현대그룹에 개성지구에 대한 관광사업권을 주기로 하고, 2007년 12월 초부터 개성지구에 대한 관광 시작

(10) 사회문화 분야 교류 협력 추진

장관급을 위원장으로 하는 「남북사회문화협력추진위원회」를 구성하고, 고구려 · 고려 등 역사유적 발굴 조사 · 보존을 위한 협력사업 확대 및 세계문화유산 등재 협력 등 분야별 협력사업을 구체화하기로 하였다. 예를 들면 북한유물전시회(2006년 6월), 고구려고분군 실태조사(2006년 4월), 평양 안학궁터 발굴조사(2006년 4월), 고구려고분군 보존사업(2007년 5월), 개성만월대 공동발굴조사(2007년 5월)등이다. 또한 현재 추진 중인 「겨레말큰사전」 공동편찬사업의 효율적 지원을 강화해 나가기로 하였다. 참고로 2007년 4월 범정부적 지원을 위해 「겨레말큰사전남북공동편찬사업회법」 을 제정한 바 있다.

이와 더불어 교육기자재와 학교시설 현대화, 공동문화행사를 진행하고, 과거 북측이 요청해 온 과학기술 인력 양성, 과학기술협력센터 등을 추진해 나갈 계획이다. 그리고 경의선 열차를 이용하여 2008 베이징올림픽에 참가할 남북응원단과 관련해서는 실무접촉을 통해 철도운행 방법, 응원단 규모 · 운영 등 협의해 나갈 예정이다.

(11) 인도주의 분야 협력사업 적극 추진

제9차 적십자회담(11월 28일~12월 1일, 금강산) 일정, 금강산면회사무소 준공식, 이산가족 영상편지 시범 교환 등에 합의하여 「2007 정상선언」에서 합의한 이산가족 상봉확대를 실천하고 이를 구체화할 수 있는 단계로 진입할 수 있게 되었다. 따라서 남북의 양 정상에 이어 총리 차원에서도 국군포로 · 납북자문제에 대해 협의해 나가기로 합의함으로써 인도주의 분야에서의 실질적 문제 해결에 한 걸음 다가가는 계기가 마련되었다.

2. 제2차 남북국방장관회담

1) 개요

「2007 남북정상회담」의 후속조치로 2007년 11월 27일부터 29일까지 평양에서 제2차 남북국방장관회담이 개최되었다. 이번 남북국방장관회담은 2000년 9월 이후 7년 만에 열린 회담이었다. 2차 남북국방장관회담에 남측에서는 김장수 국방부장관을 수석대표로 하여 장관특별보좌관, 통일부 상근회담대표, 외교부 북미국장, 국방부 정책기획관실

북한팀장 등 총 5명의 대표단이 참석했다. 북 측에서는 김일철 조선인민군 차수를 조장으로 하여 김영철 중장, 허단호 소장, 리인수 소장, 박림수 대좌 등 총 5명의 대표단이 참석했다. 회담에서 남북 양측은 전체회의 3회, 수석대표접촉 1회, 대표접촉 7회 등 상호 관심있는 현안에 대해 허심탄회한 논의를 거쳐 「남북관계 발전과 평화번영을 위한 선언」의 군사분야 이행방안과 제반 현안에 대해 협의하고, 7조 21개항의 합의서를 채택하였다.

2) 주요 합의 내용 및 의미

「2007 남북정상회담」 후속조치로 7년 만에 재개된 제 2차 남북국방장관회담의 주요 합의 내용을 살펴보면, 첫째, 군사적 적대관계 종식 및 긴장완화와 평화보장을 위한 실제적 조치를 추진키로 하였다. 구체적으로 남과 북은 지상 · 해상 · 공중에서의 모든 군사적 적대행위를 금지하고 남북간 제기되는 모든 군사관계 문제를 상호 협력하여 평화적으로 처리하기로 합의하여 "남과 북은 군사적 적대관계를 종식시키고 한반도에서 긴장완화와 평화를 보장하기 위해 긴밀히 협력하기로 하였다"는 양 정상간 합의사항 이행을 실제적으로 뒷받침하였다. 또한 쌍방은 2004년 6월 4일 기 합의한 「서해해상 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」(6 · 4 합의서)를 비롯하여 이미 남북 간에 채택한 군사적 합의들을 철저히 준수하기로 합의하여 상호 신뢰를 증진시키고 남북 평화와 화해협력의 흐름을 공고히 하고자 하

국방장관회담 주요 합의사항

1. 군사적 적대관계 종식 및 긴장완화와 평화보장을 위한 실제적 조치 추진
2. 전쟁 반대 및 불가침 의무 준수를 위한 군사적 조치 추진
3. 서해해상에서의 충돌방지와 평화보장을 위한 대책 마련
4. 항구적 평화체제 구축을 위한 군사적 상호 협력
5. 남북 교류협력사업의 군사적 보장을 위한 조치 추진
6. 합의서 이행을 위한 협의기구들의 정상적인 가동
7. 발효 및 수정

는 남북 군사당국간 의지를 재확인하였다. 아울러 남과 북은 두 번 다시 남북 간에 무력충돌이 되풀이되어서는 안된다는 인식을 공유하면서 쌍방은 충돌을 유발하지 않도록 제도적 장치들을 보완해 나가며 우발적 충돌이 발생할 경우 즉시적인 중지대책을 취한 다음 대화와 협상을 통하여 해결하기로 하였다. 이를 위해 쌍방 사이에 이미 마련된 경의선 · 동해선 군상황실 간 직통전화, 서해통신연락 채널 등의 통신연락체계를 현대화하고 협상통로들을 적극 활용 · 확대해 나가는 데 함으로써 향후 군 최고 당국자 간 직통전화 설치 등을 추진해 나가기 위한 근거를 마련하게 되었다.

둘째, 남과 북은 전쟁 반대 및 불가침 의무 준수를 위한 군사적 조치를 추진하기 하기

남북간에 이미 채택한 군사적 합의사항

• 남북기본합의서 및 불가침분야 부속합의서(1992)
  – 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌방지, 무력 불사용, 비무장지대 평화적 이용, 군사직통전화 설치 · 운영, 군 인사교류 및 정보교환, 해상불가침경계선 협의, 대량살상무기와 공격무기의 제거, 단계적 군축 실현 · 검증 등

• 제1차 남북국방장관회담 공동보도문(2000.9.26)
  – 민간인들의 왕래와 교류, 협력을 보장하는 데 따르는 군사적 문제 해결 적극 협력, 군사적 긴장완화, 전쟁위험 제거 공동 노력 등

• 제2차 남북장성급군사회담 「6 · 4 합의서」(2004.6.4)
  – 서해 경비함정간 국제상선공통망 운용, 불법조업선박 정보자료 교환, 서해통신연락소 설치 · 운용, 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거 등

• 제5차 남북장성급군사회담 공동보도문(2007.5.11)
  – 군사적 긴장완화, 서해충돌 방지와 공동어로 실현문제, 남북경협 군사보장조치 협의 등

• 2007 남북정상선언(2007.10.4)
  – 분쟁문제들을 대화 · 협상을 통해 해결, 불가침 의무 준수, 서해 우발충돌 방지를 위한 공동어로수역(평화수역) 설정, 각종 협력사업에 대한 군사적 보장조치 문제 등

해상불가침경계선 관련 남북간 이미 합의한 사항

• 남북기본합의서 제11조

"남과 북의 불가침 경계선과 구역은 1953년 7월 27일자 군사정전에 관한 협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다."

• 불가침부속합의서 제10조

"남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다.
해상불가침구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다."

로 하였다. 남북은 해상불가침경계선 문제는 지금까지 관할하여 온 구역을 철저히 준수하는 가운데, 군사적 신뢰구축조치와 함께 남북군사공동위원회에서 협의 · 해결해 나가기로 하였다. 특히 쌍방은 1992년 기본합의서에서 남북이 합의한 바 있는 남북군사공동위원회에서 군사적 신뢰구축 조치를 협의 · 해결하기로 함으로써 남북 간 군사적 신뢰구축조치를 본격 협의하기 위한 제도적 장치를 마련함과 아울러 1992년 남북기본합의서를 이행하는 계기도 마련하였다.

셋째, 서해상에서의 충돌방지를 위한 실제적 대책 협의 차원에서 서해상 군사적 긴장완화 및 충돌방지를 위해 공동어로구역과 평화수역을 설정하는 것이 절실하다는 인식하에 남북장성급군사회담에서 이른 시일 내에 협의 · 해결하기로 하였다. 평화수역은 공동어로구역에 해군 경비함정의 출입을 금지하는 대신 경찰 · 행정조직 중심의 남북공동관리기구를 설치 · 운영함으로써, 남북간 우발적 무력 충돌가능성을 차단하고 상호협력사업을 확대해 나가자는 개념으로, 동 구역에는 별도의 법 · 제도가 적용되도록 추진하는 것이다. 정상선언에 명시된 바, 서해해상에서 공동어로구역을 지정하고 이를 평화수역화해 나가기 위한 실질적 협의 기반이 마련되었다. 또한 쌍방은 한강 하구와 임진강 하구 수역에 공동 골재채취구역을 설정하기로 하였다. 이는 경제적 이익은 물론 군사적 긴장완화와 수해방지에도 기여할 것으로 기대된다 아울러 남과 북은 서해상에서의 충돌방지를 위한 군사적 신뢰보장조치를 남북군사공동위원회에서 협의 · 해결하여 공동어로구역 내에서의 안전한 조업을 보장하고, 서해상에서의 우발적 충돌 가능성

1992년 당시 남북간 합의한 군사공동위원회

- 남과 북은 불가침을 이행 · 보장하고 군사적 신뢰조성과 군축 실현 문제를 협의 · 추진하기 위하여 '남북군사공동위원회' 구성 · 운영에 합의 (남북군사공동위원회 구성 · 운영에 관한 합의서, 1992. 5. 7 발효)
- 구 성
  - 위원장 1명, 부위원장 1명, 위원 5명으로 구성
  - 위원장은 차관급(부부장급) 이상, 부위원장과 위원의 급은 각기 편리하게 구성
  - 원활한 운영을 위하여 필요에 따라 실무협의회 구성 · 운영
- 기 능
  - 불가침의 이행과 준수 및 보장을 위한 구체적 실천대책 협의
  - 군사적 대결상태를 해소하기 위한 합의사항 실천
  - 위에서 합의한 사항의 실천을 확인 · 감독

과 군사적 긴장을 해소하기 위해 보다 개선된 조치를 추진해 나가기로 하였다.

넷째, 쌍방은 평화체제 구축문제가 한반도 비핵화와 함께 민족의 공존공영과 직결되는 문제라는 데 인식을 같이하였다. 또한 남과 북은 그 여건 조성에 필요한 군사적 협력을 추진하기로 함으로써 이를 위한 남북간 군사적 긴장완화와 신뢰구축 조치 등 군사분야 협력의 필요성을 확인하였다. 아울러 남과 북은 6 · 25전쟁 시기 전사자 유해 공동발굴 추진대책을 협의키로 하였다. 이는 전쟁이 끝나면 인도적 차원에서 전사자 유해발굴과 송환을 실시해 온 국제적 관례를 고려하여 6 · 25전쟁 시기 전사한 이후 수습되지 못한 채 남북의 산야에 잠들어 있는 수많은 영혼들의 넋을 위로하고 그 유가족들의 한을 풀어주기 위한 것이다.

다섯째, 남북 교류협력사업의 군사적 보장을 위한 조치 추진 차원에서 ①남북 교류협력사업에 대한 즉시적인 군사적 보장대책 수립 합의 ②「서해평화협력특별지대」에 대한 군사적 보장대책 수립으로 공동어로, 한강하구 공동이용 등 교류협력사업에 대한 군사적 보장 대책을 별도로 군사실무회담에서 최우선적으로 협의 · 해결하고 북측 민간선박의 해주항 직항 허용, 항로대 설정과 통항 절차를 포함한 군사적 보장조치 추진 ③문산~봉동 간 철도화물 수송에 대한 군사적 보장을 합의하고, 남북관리구역의 3통 문제

에 대한 군사적 보장합의서를 2007년 12월 초 군사실무회담을 개최하여 체결 ④백두산 관광이 실현되기 전까지 직항로 개설과 관련된 군사적 보장조치를 협의하여 해결하기로 하였다.

여섯째, 「2007 남북정상선언」 이행을 위한 양측의 확고한 의지를 재확인하고, 국방장관회담 합의사항 이행을 위한 협의기구들을 정상적으로 가동키로 합의하여 남북간 대화의 채널을 지속 유지키로 하였다. 특히 쌍방 차관급(부부장급)을 위원장으로 하는 군사공동위원회를 구성하고 제1차 군사공동위원회 회의를 조속히 개최키로 함으로써 기본합의서 체제를 복원할 수 있는 계기를 확보하였다. 또한 제3차 남북국방장관회담을 2008년 중 적절한 시기에 개최키로 함으로써 국방장관회담을 연 1회 개최 가능토록 하는 계기도 마련하였다.

3. 제1차 경제협력공동위원회 회의

1) 개요 및 의의

제1차 경제협력공동위원회는 남북총리회담 합의에 따라 2007년 12월 4일부터 6일까지 서울에서 개최되어 10조 14개항으로 구성된 합의서를 채택하였다. 1차 경제협력공동위원회에 남측은 권오규 부총리겸 재정경제부장관을 위원장으로 하여 통일부 경협본부장, 산업자원부 산업정책본부장, 보건복지부 정책홍보관리실장, 건설교통부 기반시설본부장, 해양수산부 정책홍보관리실장, 통일부 국장 등 총 7명이 참석했다. 북측에서는 전승훈 내각 부총리를 위원장으로 하여 내각 사무국 부장, 국토환경보호성 부상, 육해운성 참모장, 철도성 국장, 민족경제협력위원회 부국장, 조국평화통일위원회 서기국 참사 등 총 7명의 대표단이 참석했다.

제1차 경제협력공동위원회 회담의 의의를 살펴보면, 첫째, 남북경협 · 확대 발전을 위한 실천적 협의체계를 완비했다는 점이다. 부총리급으로 격상된 남북경협공동위를 통해 남북경협의 발전방향에 대해 포괄적으로 논의하여 기존에 합의한 도로 · 철도 · 개성공단 등 남북경협공동위 산하 6개 분과위 외에 「자원개발협력 분과위」, 「경협제도 분과위」를 추가로 설치 · 운영하기로 합의함으로써 분야별 협의 채널을 확충하였다.

합의사항

1. 철도 · 도로 공동이용과 물류유통 확대를 위한 개보수 협력
   • 2008년 2월 12~13일 「도로협력분과위」 및 2008년 1월22~23일「철도협력분과위」 개최(개성)

2. 안변 · 남포 조선협력단지 건설과 민간선박의 해주직항로 이용문제 협력
   • 2차 현지조사를 12월 11일부터 진행
   • 조선협력단지 건설을 위한 제도적 장치 마련 문제 협의
   • 12월25~28일 「조선 및 해운분과위」 개최(부산), 조선협력 및 해주직항로 문제 협의

3. 개성공단 활성화를 위한 제반문제 조속 해결
   • 12월17일 부터 2단계 개발 측량 및 지질조사 시작
   • 12월20~21일 「개성공단분과위」 개최(개성)

4. 남북공동이익을 위한 자원개발 협력 추진
   • 자원개발협력 확대를 위해 「지하자원개발 분과위」 구성, 2008년 1월 중 제1차 회의 개최(개성)
   • 12월20~26일 단천지역 광산 제3차 현지조사 진행

5. 농업 및 수산분야 협력을 호혜적인 방식으로 추진
   • 종자생산 · 가공시설 및 유전자원저장고 건설을 위해 12월21~25일 현지조사 실시
   • 북측 동해 일정한 수역에서의 수산협력사업 우선 추진
   • 12월14~15일 「농수산협력분과위」 개최(개성)

6. 보건의료 및 환경보호 협력 추진
   • 합의한 보건의료 협력을 위한 실태조사 실시, 약솜공장 건설 우선 추진
   • 환경보호협력은 양묘장 조성, 산림녹화, 병충해 방제 등을 2008년부터 추진
   • 12월20~21일 「보건의료 · 환경보호 분과위」 개최(개성)

7. 투자환경 조성 및 제도적 장치 마련
   • 「경협제도분과위」 구성 및 2008년 4월 초 제1차 회의 개최(개성)
     – 투자환경 조성 및 제도적 보장문제, 등의 문제 협의

8. 수출 및 투자확대를 위한 다양한 협력방안 협의

9. 남북경협공동위 제2차 회의를 2008년 상반기 중 평양에서 개최

둘째, 제1차 경제협력공동위원회를 계기로 「2007 정상선언」에서 합의한 경제협력사업이 본격적으로 이행국면에 진입하게 되었다. 즉, 남북경협공동위 산하 각급 분과위의 일정을 확정하여 지속적인 협의 · 추진을 통한 합의사업이 실천단계로 진입할 수 있게 되었다.

셋째, 정상회담 및 총리회담에서 합의한 사항들의 이행방안을 협의하고 우선적으로 추진할 사업에 대한 공감대를 형성하였다. 농업과학기술교류, 투자환경 개선 등 기존 합의보다 진전된 사업 추진 협의를 진행하였고, 보건의료 분야의 약솜공장 건설, 환경 분야의 양묘장 조성 등 합의된 사업 분야에서 우선 추진해야 할 사업에 대한 공감대를 마련하였다.

마지막으로 남북경협 발전방향에 대한 비전을 공유하고 이를 위한 협력을 모색하였다는 점이다. 북측의 경제발전을 위한 수출 확대 문제 등에 남북이 협력하기로 합의하였고, 개별 사업 중심의 접근을 탈피한 포괄적인 경제협력방안 협의 가능성을 마련하였다.

2) 주요 합의 내용 및 의미

먼저 철도 및 도로의 공동이용과 물류유통 확대를 위해 적극 협력하기로 하였다. 제1차 남북총리회담 이후 추진상황을 살펴보면, 문산~봉동 간 화물열차 운행 및 개성~신의주 철도 개보수사업은 11월 20일에서 21일까지 「철도협력분과위원회」 제1차 실무접촉을 개최하여 문산~봉동 간 화물열차 운행 일정 등에 대한 합의를 도출하여 12월 11일부터 매일 1회 정례적으로 운행키로 하였다. 또한 개성~신의주 철도 개보수를 위한 현지조사를 12월 12일에서 18일까지 실시하기로 합의하였다. 개성~평양 고속도로 개보수 및 공동이용사업과 관련해서 11월 28일에서 29일까지 「도로협력분과위원회」 제1차 실무접촉을 개최하여 △2008년 개성~평양 고속도로 개보수 착수, 최대한 이른 기간 안에 완공, △공동현지조사(12월 11~27일) 진행, △2008년 2월 남북도로협력분과위원회 제1차 회의 개최 등에 합의하였다.

조선협력단지 건설과 민간선박의 해주직항로 이용문제에 협력키로 하였다. 이미 정부는 11월 3일부터 7일까지 제1차 조선협력단지 현지조사를 실시하여 조선협력단지 후보부지인 남포와 안변지역의 주요 현황 및 전력 등 인프라를 점검한 바 있다. 또한 민간선박의 해주직항로 이용에 대해서는 제2차 국방장관회담(11월 27~29일)에서 서해평화

협력특별지대에 대한 군사적 보장대책을 세워나가기로 하였었다.

개성공단 활성화를 위한 제반문제를 조속히 해결하기로 하였다. 총리회담 이후 추진 상황을 살펴보면, 2007년 12월 말 현재 개성공단 입주기업 65개 가동, 북측 근로자 2만 2,000여명 근무 중이고, 현재 10개 공장이 건축 중이며, 2008년 초부터 약 30개 공장이 추가로 착공할 것으로 예상된다. 남북경협공동위에서는 △1단계 사업의 활성화를 위한 3통, 근로인력의 적기 충원 문제 △2단계 개발 착수 문제를 중점 협의하였다.

남북공동 이익을 위해 자원공동개발을 적극 추진키로 하였다. 총리회담에서 단천지역 광산의 제3차 현지조사를 12월에 진행하고, 2008년 상반기 안으로 구체적 사업계획을 협의 · 추진하기로 합의하였다. 이에 따라 제1차 남북경제협력공동위원회에서는 12월 20일부터 26일까지 현지조사를 실시하기로 합의하였다. 정부는 현지조사를 통해 단천 주변지역의 전력 및 철도 · 도로 등 인프라 조사에 중점을 둘 것이다. 또한 「자원개발협력분과위」를 신설하여 2008년 1월 중 개성에서 제1차 회의를 개최하기로 합의하고 자원개발 확대 문제를 본격적으로 협의하여 추진할 수 있는 체계를 마련키로 하였다.

농업 및 수산분야 협력을 호혜적 방식으로 추진키로 하였다. 총리회담에서 합의한 농업 및 수산협력을 본격추진하기 위해 「농수산협력분과위」 제1차 회의를 12월 14일부터 15일까지 개최하여 제1차 남북농업협력위원회(2005년 8월) 합의사업을 중심으로 추진하되, 검역 및 방역, 유전자원 교류 및 공동연구, 농업과학기술 교류 등을 2007년 중 착수키로 합의하였다. 수산협력은 동해수역을 중심으로 어로, 수산물 가공 · 유통 등 다양한 협력 방안을 모색할 것이다. 동해어장에서의 협력이 본격화 될 경우, 제3국 어선의

경공업 · 지하자원개발 협력 현황

• 2007년 중 남측은 8,000만 달러 상당의 경공업 원자재(섬유, 신발, 비누)를 유상으로 제공
△3차례 경공업 기술협력단 방문

• 북측은 지하자원 생산물, 개발권, 처분권 등으로 상환 계획 / 이와 관련 남북은 단천지역 3개 광산(검덕, 룡량, 대흥)에 대해 2차례에 걸쳐 현지조사 실시(7.28~8.18, 10.20~11.7)
* 금년도 상환분(제공된 경공업 원자재의 3%) 국내 반입 완료

남획을 억제하여 어족자원을 보호하고 남북어민의 소득 증대에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 농업협력의 조속한 착수를 위해 종자생산 및 가공시설, 유전자원 저장고 건설을 위한 현지조사를 12월 21일부터 25일까지 진행키로 하였다.

보건의료 및 환경보호 협력을 본격적으로 추진하기로 하였다. 「보건의료 · 환경보호 협력 분과위」를 12월 20일부터 21일까지 개최하여 총리회담에서 합의한 사업의 구체적 실천계획을 마련할 것이다. 보건의료 분야는 병원, 의료기구 · 제약공장 현대화 및 건설과 원료지원, 전염병 통제, 한의학 발전 등을 위한 실태조사 일정 협의를 진행하고, 약솜공장 건설을 우선적으로 추진하고, 환경분야는 환경오염 저감, 생태계 보호 등 제반 협력사항을 포괄적으로 논의할 것이다.

남북경협사업과 관련한 제도적 장치를 마련키로 하였다. 먼저, 투자환경 조성 및 제도적 장치 마련과 관련해서 우선 이미 합의되었으나 실질적 이행이 미흡했던 4대 경협 합의서의 실질적 이행을 추진하고 개성공단 이외 지역에 대한 투자환경 개선 문제를 포함하여 남북경협 제도 전반을 확충하는 종합적인 관점에서 접근해 나갈 것이다. 또한 「남북경협제도분과위」를 구성하고, 제1차 회의를 2008년 4월 초 개최하여 출입 · 체류 · 통신 · 통관, 청산결제, 상사중재 등 남북경협 활성화를 위한 제반 제도 마련 및 개선 문제를 협의하여 해결해 나갈 것이다.

마지막으로, 수출 및 투자확대를 위한 다양한 협력 방안을 협의하기로 하였다. 북측의 경제발전을 위해 수출지향적 산업화전략과 외국인 투자 확대가 긴요하다는 데 인식을 공유하여 북측의 수출 및 투자확대를 위한 다양한 협력방안을 협의해 나가기로 합의하였다.

4. 제1차 서해평화협력특별지대추진위원회 회의

1) 개요 및 의의

「2007 남북정상회담」 및 제1차 남북총리회담에서 합의한 사항을 이행하기 위한 서해평화협력특별지대추진위원회 제1차 회의가 2007년 12월 28일부터 29일까지 개성 남북경제협력협의사무소에서 개최되었다. 제1차 회의에 남측에서는 백종천 청와대 통일외

주요 합의내용

① 해주경제특구 건설을 개성공업지구와의 연계를 통해 점차 발전

- 2008년 상반기에 「해주경제특구협력분과위원회」 개최 및 해주지역 현지조사 2008년 1월 31일 경 실시(2008년 1월 중 관련 실무접촉 개최)

② 해주항을 민족 공동의 이익에 부합되게 공동 개발 · 활용

- 2008년 상반기에 「해주항개발협력분과위원회」 개최 및 해주항 현지조사를 해주경제특구 현지조사와 함께 실시

③ 남북장성급군사회담에서 공동어로구역과 평화수역이 설정되는 데 따라 공동어로 실시

- 2008년 상반기 안에 「공동어로협력분과위원회」 개최

④ 한강하구 단계적 개발 · 이용

- 2008년 상반기 안에 「한강하구협력분과위원회」 개최

⑤ 2008년 상반기 중 서해평화협력특별지대 추진위원회 제2차 회의 개최

⑥ 수정 및 발효

교안보정책실장을 위원장으로 통일부 정책홍보본부장, 재경부 경제협력국장, 산자부 지역산업균형발전기획관, 건교부 건설선진화본부장, 해수부 어업자원국장, 통일부 국장 등 총 7명이 참석하였다. 북측에서는 박송남 국토환경보호상을 위원장으로 국토환경보호성 부상, 국토환경보호성 부국장, 수산성 국장, 육해운성 기사장, 국토환경보호성 국장, 조평통 서기국 참사 등 총 7명이 참석하였다.

제1차 서해평화협력특별지대추진위원회 회의에서 쌍방은 전체회의 2회, 위원장 접촉, 분야별 접촉 등을 진행하여 '서해평화협력특별지대'의 △비전 △과제 △추진방향 △세부 사업별 일정 등에 대해 협의하고 6개조의 합의서를 채택하였다.

제1차 서해평화협력특별지대추진위원회 회의의 의의는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 남북 양측은 '서해평화협력특별지대' 사업이 서해 평화정착과 남북 공동번영을 위한 핵심사업이라는 점에 공감하였다. 이에 따라 양측은 해주특구, 해주항, 한강하구 등 각 사업별 추진계획을 구체적으로 협의하였다. 특히 회의 과정에서 북 측은 투자보장 문제, 공동어로구역 운영방식, 공동현지조사 방식 등 제도적 · 기술적 부분에 대해 우리 측 구상을 구체적으로 문의하는 등 적극적인 협의 태도를 보였다.

둘째, 해주경제특구 및 해주항 개발을 위한 남북 공동 현지조사 일정(2008년 1월 31일경)에 합의하였다. 이로써 '서해평화협력특별지대' 사업이 본격적으로 착수될 수 있는 기반이 조성되었다. 또한 해주경제특구 사업계획이 확정되는 시기에 맞추어 법 · 제도적 장치를 완비하는 문제에 대해서도 합의하였다. 이는 해주경제특구에 대한 안정적인 투자 여건 조성에 기여할 것으로 기대된다.

셋째, 서해평화협력특별지대추진위원회가 구성되어 안정적으로 출범함으로써 정상선언 이행 틀이 완비되었다는 점이다. 즉 「2007 남북정상회담」 후속조치의 일환으로 연이어 개최된 총리회담, 국방장관회담, 경협공동위 회의에 이어 마지막으로 서해평화협력특별지대추진위원회 회의가 개최됨으로써 정상선언 이행 틀이 구비되었다는 점이다. 이는 앞으로도 한반도 평화와 공동번영의 흐름을 이어나갈 수 있는 중요한 기반이 될 것으로 기대된다.

2) 주요 합의 내용 및 의미

제1차 서해평화협력특별지대추진위원회 회의에서 합의된 주요 내용은 크게 네 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 남북 양측은 해주경제특구를 개성공업지구와 연계하여 단계적으로 발전시켜나가기로 하였다. 또한 분과위원회에서는 △특구 규모 및 개발 방법 △사업계획 확정 △시범단지 조성 △법 · 제도적 장치 완비 문제 등을 협의하기로 합의하였다. 향후 해주경제특구 개발 시 개성공단, 인천과 3각 경제벨트 형성을 통해 남북의 동반성장과 한반도 경제권 형성의 중심축으로 발전할 수 있을 것으로 기대된다. 앞으로 개성공단을 제조업, 문화, 관광 중심의 복합단지로 발전시켜 나갈 계획인 데 비해, 해주경제특구는 지역특화 산업 및 수출중심의 임해산업단지로 개발해 나갈 계획이다. 이렇게 할 경우 해주특구는 인천의 물류, 금융, 서비스 기능과 접목시켜 나갈 수 있다.

둘째, 남북은 해주항을 민족 공동의 이익에 부합하게 공동으로 개발 · 활용하고, 현지조사를 해주경제특구와 공동으로 실시하기로 하였다. 또한 분과위원회에서는 △사업계획 확정 △단계적 확대 △현존 부두 개보수와 단계별 부두 확장 문제 등을 협의하기로 합의하였다. 우리 정부는 향후 공동조사결과를 토대로 사업계획을 수립하여 개성~해주

~남측으로 연결되는 물류 네트워크 구축사업에 본격적으로 착수해 나갈 계획이다. 참고로, 해주항 개발시 해주특구 물동량 100%, 개성공단 물동량을 단계별로 10~50% 처리가 가능하다.

셋째, 남북은 남북장성급군사회담에서 공동어로구역과 평화수역이 설정되는 데 따라 공동어로를 실시하기로 하였다. 또한 분과위원회에서는 △서해공동어로 관련 구체 문제 △수산자원 보호와 효율적 활용 △공동어로구역 관리 · 운영 △서해 수산물 가공 · 유통 · 수산분야 기술교류 문제 등에 협의하기로 합의하였다. 향후 남과 북이 공동어로를 실시할 경우, 남북 어업인의 소득 증대와 함께 제3국 어선의 불법조업을 방지할 수 있을 것이다. 아울러 남과 북은 서해 NLL 인근해역에서 우발적 무력충돌 방지를 통해 서해상 평화 정착에 기여할 것으로 기대할 수 있게 되었다.

넷째, 남북은 한강하구를 단계적으로 개발하고 공동 이용하기 위해 2008년 상반기 안으로 '한강하구협력분과위원회'를 개최하기로 하였다. 또한 분과위원회에서는 △한강하구 현지조사 △사업계획 확정 및 골재채취사업 착수 △상설 공동이행기구 설치 △환경영향평가 문제 등을 협의하기로 합의하였다. 앞으로 우리 정부가 한강하구를 개발할 경우, 이는 안정적 골재 확보를 통한 수도권 골재난 해소에 기여할 것으로 기대된다. 뿐만 아니라 골재채취 및 준설을 통해 임진강 하류 수위가 1.03m 낮아져 수해 예방 및 치수개선 효과 등도 기대할 수 있게 되었다. 참고로 한강하구 골재 부존량은 10.8억m^3로 추정되며 북한산 바다모래 가격으로 28억 달러 상당의 가치가 있는 것으로 평가된다.

제1차 서해평화협력특별지대추진위원회 회의에서 합의된 내용은 '2007 남북 정상선언' 제3항과 제5항에 근거하여 경제와 평화를 선순환시키고, 궁극적으로 한반도경제권, 나아가 동북아경제권을 형성하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

10

남북 화해협력의 제도화 추진

제1절 남북대화의 정례화

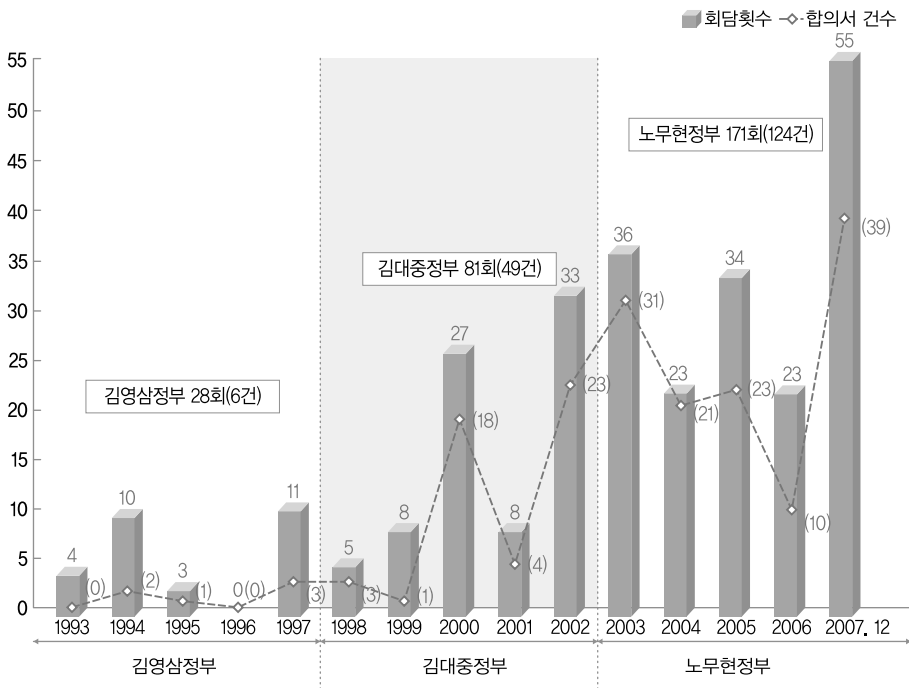
남북 화해협력을 제도적으로 추진하기 위한 남북대화의 다양화와 정례화는 국민의정부때 부터 본격적으로 추진되기 시작하였다. 국민의정부는 1998년 출범 이래 남북당국간 직접대화가 남북관계의 안정적 발전과 한반도 평화정착의 지름길이라는 인식하에 각종 분야별 남북대화를 활발히 개최하며 이를 정례화하고자 노력하였다. 특히 2000년 역사적인 제1차 남북정상회담에서 「6 · 15 남북공동선언」을 천명함으로써 남북관계는 새로운 지평을 열게 되었다. 제1차 남북정상회담 이후 남과 북은 남북장관급회담을 중심으로 하여 다양한 분야에서 지속적으로 회담을 개최하였다. 다양한 회담을 통해 「6 · 15 공동선언」의 세부사항들을 이행하고 남북간 현안 문제를 협의 · 해결해 가는 가운데 남북관계를 실질적 협력관계로 전환시켜 나가고자 하였다.

참여정부는 국민의정부에서 추진해 왔던 대북화해협력정책의 성과를 계승하는 한편, 한반도의 평화증진과 공동번영을 추구하는 평화번영정책을 천명하고 2000년 남북정상회담의 합의내용이 유효함을 거듭 확인하였다. 참여정부는 국민의정부에서 유지해 온 남북대화 체제를 계승 · 발전시켜 나가면서 원칙과 신뢰에 기초한 회담문화를

남북 간 합의서 현황

구분	1993	94	95	96	97	98	99	2000	01	02	03	04	05	06	07.12
합의서 건수	0	2	1	0	3	3	1	18	4	23	31	21	23	10	39

남북회담 개최 및 합의서 현황 (단위:%)



정착시키기 위하여 남북대화가 논쟁보다는 실질적인 협의가 될 수 있도록 노력하였고, 회담 행사를 간소화하고 남북 합의사항을 성실하게 이행하고 제도화하는 데 역점을 두었다.

참여정부 출범 이래 남북회담은 2003년 38회, 2004년 25회, 2005년 34회, 2006년 23회, 그리고 2007년 총 171회에 달했다. 이는 국민의정부 당시 남북회담이 총 81회였던 것 보다 2배이상 늘어난 것이다. 특히 참여정부 출범 이래 남북 간에 이루어진 합의서 건수는 급격하게 증가했다. 2003년 31건을 시작으로 2004년 21건, 2005년 23건, 2006년

10건, 2007년 39건으로 총 124건에 달했다. 이는 국민의정부 당시 49건에 그쳤던 합의서 수보다 2.5배 이상 증가한 것이다. 이러한 통계수치는 참여정부에서의 남북대화가 정례화 · 전문화 · 실무화 · 일상화하는 경향이 두드러졌음을 입증하는 것이다.

1. 정치분야 회담

참여정부는 국민의정부로부터 역사적인 「6 · 15 공동선언」과 제2차 북핵위기라는 두 가지 유산을 동시에 물려받았다. 이에 따라 참여정부는 북핵문제를 해결하는 동시에 남북관계를 발전시켜야 하는 과제를 부여받았다. 이는 결코 쉬운 일이 아니었으나 "상대를 포용하고 신뢰를 쌓아나간다는 원칙을 일관되게 지켜나가는 것이야말로 가장 효과적인 남북관계 전략"이라는 판단하에 정치분야에서의 남북대화를 지속적으로 추진하였다.

참여정부 출범 이후 정치 분야에서의 남북대화는 남북총리회담, 남북장관급회담, 남북차관급회담, 특사파견, 6.15 남북당국공동행사 및 관련 실무접촉, 8 · 15 남북당국공동행사 및 관련 실무접촉, 그리고 김대중 전 대통령 방북 실무접촉 등이 이루어졌다. 여기에서는 남북장관급회담을 중심으로 참여정부 재임기간 동안 정치 분야에서 이루어진 남북대화를 정리하였다.

1) 남북장관급회담

참여정부 재임 기간동안 남북장관급회담은 2003년 4월 27일부터 29일까지 평양에서 개최된 제10차 회담 이후 2007년 5월 29일부터 6월 1일까지 서울에서 개최된 제21차 회담에 이르기까지 총 12회가 개최되었다.

(1) 2003년도 남북장관급회담

참여정부가 출범한 2003년에 남북장관급회담은 제10차 · 11차 · 12차 남북장관급회담이 개최되었다. 먼저 제10차 남북장관급회담은 4월 27일부터 29일까지 평양에서 개최되었다. 우리 측은 참여정부의 '평화번영정책'의 구상과 함께 향후 남북관계 발전을 위한 정책의 추진방향을 제시한 뒤 대화의 틀을 제도화해야 한다는 구상을 갖고 회담에

임했다. 특히 새 정부가 출범한 것을 계기로 새로운 남북협상문화를 만들어 가야 한다는 차원에서 협상에 대처하였다.

제10차 남북장관급회담에서 우리 측은 북핵문제 등 남북관계 현안에 대한 입장을 전달하고 '평화번영정책'의 기조에 대해 설명하며, 미 · 북 · 중 3자회담 등 북한 측이 유관국과 대화를 시작한 만큼 핵문제를 평화적으로 풀어야 한다는 점을 강조했다. 특히 우리 측은 제10차 회담 직전에 북한이 핵무기 보유 사실을 시인한 것과 관련해서 북측에 대해 핵문제의 조속한 해결에 성실하게 임할 것을 촉구하였다.

이에 대해 북한은 핵무기 보유 여부에 대해서는 시인도 부인도 하지 않는 입장을 고수하면서 핵문제가 미국의 대북 적대시 정책에서 비롯되었다고 강변하였다. 또한 핵문제는 미국과 풀어야 할 문제라는 기존의 입장을 되풀이하면서 미국과의 대화를 통해 평화적으로 풀어갈 것이라고 하였다. 아울러 북한은 새 정부가 「6 · 15 공동선언」 준수이행을 확약하고 화해협력정책을 계속 추진할 것이라는 입장을 갖고 있는 데 대해 평가하면서, 남북경협사업의 지속적인 추진과 민간교류 활성화를 바라고 있음을 강조하였다.

남북은 두 차례 전체회의, 수차례 수석대표접촉, 실무대표접촉 등을 통해 핵문제를 조속히 평화적으로 해결하기 위해 계속 협력해 나가기로 합의하였다. 아울러 남북은 남북 간에 진행 중이거나 예정되어 있는 교류협력을 적극적으로 추진해 나가자는 데 원칙적인 합의를 보았으며, 제7차 이산가족 상봉행사 추진과 북한측의 대구 유니버시아드 참가 등에 대해서도 구체적인 합의를 이루었다. 남북은 이러한 합의사항을 중심으로 6개항의 공동보도문을 채택하고 제10차 남북장관급회담을 종료하였다.

제11차 남북장관급회담은 7월 9일부터 12일까지 서울에서 개최되었다. 우리 측은 기본적으로 북한 핵문제 해결과 함께 남북관계 진전을 병행 추진한다는 입장을 견지했다. 우리 측은 핵문제 해결을 위해 남북한과 미 · 일 · 중 등 관련 당사자가 참여하는 다자회담을 북측이 조속히 수용할 것을 집중적으로 촉구하였다. 특히 가장 쟁점이 되었던 북한 핵문제와 관련하여 우리 측의 지속적인 설득에 힘입어 쌍방은 북한 핵문제를 '적절한 대화의 방법'을 통해 평화적으로 해결해 나가기로 합의하였다. 이로써 북한이 다자회담 참여 등 대화를 통한 해결단계에 진입할 수 있는 여건을 마련하였다.

남북은 수차례의 수석대표접촉과 실무대표접촉을 통해 합의한 결과를 6개항의 공동

제11차 남북장관급회담(2003년 7월 12일) 공동보도문 요지

- 남과 북은 핵문제를 해결하기 위해 적절한 대화의 방법을 모색
- 추석을 계기로 금강산에서 제8차 이산가족 상봉을 실시, 금강산 이산가족 면회소 착공식을 갖도록 협력
- 남북경제협력추진위원회 제6차 회의(8월 26~29일), 서울 개최
- 「남북사회문화협력분과회의」를 구성하는 문제를 검토
  - 이 회의에서 사회, 문화, 체육 등 분야의 교류협력 및 상대방에 대한 비방방송 중지 등 쌍방이 제기하는 문제를 협의
- 올해에 민간단체들이 추진하는 8 · 15 광복절 행사 적극 지원
- 제12차 장관급회담을 2003년 10월 14~17일 평양에서 개최

보도문으로 발표하였다.

제12차 남북장관급회담은 10월 14일부터 17일까지 평양에서 개최되었다. 우리 측은 남북관계를 점검 · 보완하고, 핵문제 해결을 위한 분위기를 조성한다는 입장으로 참여하였다. 이에 따라 우리측은 공식 회담 및 접촉은 물론 만찬 · 환담 등 대외적으로 공개되는 모든 발언기회를 통해 북측에 핵문제 해결을 강력하게 촉구하였다. 이에 대해 북한은 대화를 통해 평화적으로 핵문제를 해결하는 것이 기본입장임을 강조하면서 미국의 '선 핵포기' 정책이 변화되어야 한다는 기존의 주장을 되풀이하였다. 또한 남북민간교류가 활발하다고 평가하면서도 8 · 15 행사 등에서의 북한체제 비난문제, 개성공단 공사 부진, 이산가족면회소 협의 부진 문제 등을 제기하였다. 아울러 북한은 인도적 문제 해결을 위해 비전향장기수 송환을 요구하고 금강산 이산가족면회소를 내년 추석까지 완공할 것을 제의하였다.

제12차 남북장관급회담은 회담기간 중 북한의 '핵억제력의 물리적 공개' 시사 발언(10월 16일 외무성 대변인 발언)이 불거져 나오고 북한이 △반북단체 해체 △비전향장기수 송환 등 우리 측이 수용할 수 없는 무리한 요구를 제시함으로써 회담이 결실을 맺기 어려운 상황이 조성되어 남북대화의 연속성을 이어간다는 차원에서 추후 회담 일정에만 합의하고 종료되었다.

(2) 2004년도 남북장관급회담

2004년도 남북장관급회담은 제13차 · 14차 회담이 개최되었다. 먼저 제13차 남북장관급회담은 2월 3일부터 6일까지 서울에서 개최되었다. 제13차 회담은 2004년 들어 처음으로 열린 고위회담인 만큼 한 해의 남북관계 추진방향을 가늠할 수 있다는 측면에서 내외의 관심이 집중되었다.

우리 측은 무엇보다도 먼저 핵문제를 조속히 해결해야 한다는 점을 중점적으로 강조하였다. 또한 남북관계의 내실있는 발전을 위해 진행 중인 경협사업들을 차질없이 추진하고, 사회문화 분야의 교류협력을 더욱 발전시켜 나가며, 정치군사 분야의 신뢰증진을 위해 노력해 나갈 것을 제의하였다.

북한은 이번 회담이 올해 남북관계의 전도를 가늠하게 되는 중요한 의의를 지닌다는 점을 지적하며 회담에 임하는 입장을 밝혔다. 먼저 핵문제와 관련해서는 '동결 대 보상' 제안 등 기존 입장을 반복하였다. 또한 남과 북이 우리 민족제일주의를 공동의 정신적 기둥으로 삼고, 쌍방 당국간 공조를 새로운 높은 단계로 끌어올리며 남북경제협력을 당국이 책임지고 진척시켜 나갈 것을 주장하였다. 개성공단 · 금강산 관광사업 등이 북측의 기대에 미치지 못한 것은 미국의 압력 때문이라고 주장하기도 하였다.

남북은 수차례의 수석대표 접촉과 실무대표 접촉을 통해 북핵 핵문제와 관련, 핵문제의 평화적 해결을 위하여 제2차 6자회담이 결실있는 회담이 되도록 협력하기로 합의했으며 군사당국자 회담의 조기개최, 제9차 이산가족상봉 실시 등에 합의하고 6개항의 공동보도문을 발표하였다. 또한 개성공단의 1단계 100만평 개발을 본격적으로 추진하고, 2004년 상반기중에 1만평 규모의 시범단지를 개발하도록 적극 협력하기로 하였으며, 이밖에 임진강수해방지사업, 해운합의서 발효문제, 상대방에 대한 방송중지문제 등 쌍방이 제기하는 문제도 계속 협의해 나가기로 하였다.

제13차 장관급회담 이후 남북관계에 영향을 미치는 여러 가지 사건들이 발생하였다. 특히 제13차 회담에서 어렵게 합의한 군사당국자회담이 북한의 무반응으로 개최되지 못했으며, 북한이 대통령 탄핵으로 인한 우리의 정국불안을 이유로 회의장소 변경을 고집함에 따라 경제분야 실무회담들이 제때 열리지 못하고 몇 차례 연기되었다.

그러나 제14차 장관급회담은 당초 합의대로 5월 4일부터 7일까지 평양에서 개최되었

다. 우리 측은 장성급회담이 예정대로 개최되지 못한 데 대해 유감을 표명했고, 핵문제와 관련해서 제3차 6자회담에서 반드시 실질적인 해결 방안이 합의되어야 한다는 점을 강조하고 국제사회의 우려를 해소할 수 있도록 북한이 적극적인 조치를 신속히 취할 것을 촉구하였다. 이와 함께 남북관계를 내실있게 발전시키면서 새로운 도약을 준비하기 위해 필요한 몇 가지 추진과제를 제기하였다.

북한은 남북관계를 진전시키기 위해서는 한 · 미합동 군사연습이 우선적으로 중지되어야 하며 이지스함의 동해배치 계획도 철회되어야 한다고 요구하면서, 특히 상대방 체제를 인정하고 존중할 것을 주장하였다. 이외에도 북한은 일부 북한 이탈주민들이 시작한 인터넷 라디오 방송의 즉각 중지 등 상대방을 향한 방송 중지문제 등을 제기하였다.

남북은 수차례 수석대표접촉, 실무대표접촉 등을 통해 인도 · 사회문화협력 분야 등에서 의견접근을 이루었으나 장성급 군사회담 개최문제에 대해서는 이견을 좁히지 못한 채 차기 회담 일정만 합의하고 회담을 종료하였다. 그러나 북한은 우리 측 대표단의 귀환직전에 긴급회담을 제의하면서 장성급 군사회담 개최에 동의한다는 입장을 전달해 왔다. 장관급 회담 합의에 따라 제1차 남북장성급 군사회담이 2004년 5월 26일 금강산에서 개최된 바 있다.

(3) 2005년도 남북장관급회담

2005년도 남북장관급회담은 제15차 · 16차 · 17차 회담이 개최되었다. 먼저 제15차 남북장관급회담은 6월 21일부터 24일까지 서울에서 개최되었다. 제14차 회담에서는 2004년 8월에 15차 회담을 열기로 합의했으나 2004년 7월 이후 남북대화가 중단되었기 때문에 2005년에 열리게 되었다.

회담 개최 1주일여 전 열린 6 · 15 공동행사의 성과를 바탕으로 우리측은 제15차 회담에서 제2의 남북관계 도약을 위한 발판을 마련한다는 구상을 가지고 회담에 임하였다. 우리 측은 남북한이 한반도 냉전종식, 평화정착, 공동번영을 함께 추구해 나가야함을 강조하고 북핵문제의 평화적 해결과 제반 남북관계 현안에 대한 우리 정부의 구체적인 입장을 제시하였다. 남북관계 현안과 관련해서는 '6 · 17 면담' 결과를 이행하는 문제를 중점 협의했고, 남북관계의 안정적 관리와 발전을 위해 남북장관급회담을 분기별

로 정례화해야 하며, 남북관계도 실용, 실리, 실적을 추구하는 동시에 호혜주의와 실천 중시의 정신에 따라 추진 · 발전되어야 한다는 점을 강조하였다.

북한은 핵문제와 관련해서는 한반도 비핵화가 김일성 주석의 유훈이며 최종목표라고 언급하고, 미국이 북한을 우호적으로 대한다면 단 한 개의 핵무기도 가지지 않을 것이라는 점을 밝혔다. 아울러 민족공동번영을 도모한다는 원칙에 따라서 남북간 협력사업을 추진하며 실질적인 협력이 되도록 하자고 하였다.

제15차 회담 이후 북한 핵문제 해결을 위한 제4차 6자회담이 재개되는 등 남북관계 진전에 긍정적인 분위기가 형성되었다. 이러한 여건에서 제16차 장관급회담이 9월 13일부터 16일까지 평양에서 개최되었다. 우리 정부는 '한반도 평화문제'에 대한 논의를 시작한다는 데 중점을 두면서 남북관계의 안정적 관리 등 장관급회담 본연의 임무를 충실히 수행한다는 목표를 갖고 회담에 임하였다.

우리 측은 한반도 비핵화 합의가 반드시 이행되어야 한다는 점과 우리 정부의 송전 제안이 현재의 난관을 돌파하기 위한 구상이라는 점을 설명하면서 이러한 제안에 대한 북한의 진지한 검토를 촉구하고, 제4차 6자회담이 성과있게 진행되어야 한다는 점을 다시 한번 강조하였다. 아울러 한반도 평화의 중요성을 언급하면서 한반도 평회정착을 위한 우선적 과제로서 남북 간 군사적 긴장완화 조치를 취해 나갈 것을 강조하고 군사당국자간 대화의 조속한 개최를 촉구하였다.

이에 대해 북한은 제15차 회담 이후 쌍방이 서로 합의한 사항들을 성실히 이행하기 위하여 진지한 노력을 기울여 왔으며, 이 기간 적지 않은 성과들이 이룩된 데 대해서 평가하면서, 「6 · 15 공동선언」 발표 5돌과 광복 60년 기념행사는 온 겨레에게 민족의 화해와 단합, 통일에 대한 밝은 희망을 안겨주었다는 점을 강조하였다.

남북은 수차례의 수석대표접촉 및 대표접촉을 진행하여 한반도 평화정착과 남북 공동번영을 위한 제반 현안에 대해 협의하고 6개항의 합의사항을 공동보도문으로 발표하였다.

제17차 장관급회담은 12월 13일부터 16일까지 제주도에서 개최되었다. 우리 정부는 17차 회담이 광복 60주년, 6 · 15 5주년인 2005년도의 마지막 장관급회담이라는 점을 감안하여 지난 5년간의 성과를 점검 · 평가하고 2006년도 남북관계 발전방향에 대한 공감대를 형성하는 데 중점을 두고 회담을 진행하였다.

우리 측은 남북이 한반도 평화문제를 주도적으로 협의하고 긴밀히 협력하여 해결해 나갈 것을 강조하였다. 또한 제 4차 6자회담 공동성명 이행국면에서 발생한 난관을 조속히 해결해야 한다는 점과 9 · 19 공동성명의 틀을 살려나가는 것이 남북공동의 이익을 실현하는 가장 효과적인 방법임을 강조하면서 6자회담의 조속한 재개를 촉구하였다. 아울러 남북간 경제협력을 본격화하여 공동번영의 토대를 다져 나가면서 남북경협을 심화 · 발전시켜 남북경제공동체를 건설해나가자는 점을 강조하였다.

북한은 2005년 한 해에 6 · 15 공동선언 5주년, 광복 60주년 공동기념행사와 '6 · 17 면담' 등을 통해서 남북관계 발전에서 새로운 국면이 마련되었다면서 군사당국자회담, 선전수단철거, 서해 함대 간 직통전화개설 등 남북 사이에 무력충돌의 위험을 막고 공고한 평화를 이루기 위한 의미있는 진전이 이루어졌다는 점을 평가하였다. 이러한 평가를 토대로 2006년에는 상대방을 인정하고 존중하는 바탕 위에서 상대방에 대한 비난중지, 상대방을 방문하고 있는 자기 측 주민들에 대한 방문지 제한 해제 등 필요한 조치들을 취해나갈 것과 모든 합동군사연습을 중지할 것을 요구하였다.

남북은 수차례의 수석대표접촉 및 대표접촉을 진행하여 향후 남북관계를 한 단계 높게 발전시켜 나가자는 데 공감대를 이루고 핵문제, 군사적 긴장완화 문제, 경협확대 문제, 이산가족 문제 등 주요 현안을 협의하여 9개항의 합의사항을 공동보도문으로 발표하였다.

(4) 2006년도 남북장관급회담

2006년도 남북장관급회담은 제18차 · 19차 회담이 개최되었다. 먼저, 제18차 남북장관급회담은 당초 2006년 3월 28일부터 개최될 예정이었으나 북한이 한미합동군사훈련(RSOI/FE)을 이유로 연기를 통보해 옴으로써 예정된 날짜에 개최되지 못하고 20여일이 연기된 4월 21일부터 24일까지 평양에서 개최되었다.

우리 측은 2006년도에 열리는 첫 번째 고위급 회담이라는 점을 감안하여, 향후 남북관계 발전을 위한 남북간 공감대 형성과 한반도 평화 및 협력의 제도화를 위한 실천방안을 모색해 나가는 데 목표를 두고 회담에 임하였다. 우리 측은 기조발언을 통해 한반도 평화의 제도화, 상호 호혜적 경협구조 창출, 인도주의 문제의 실질적 해결, 새로운

사업을 통한 남북관계의 질적 발전을 도모할 것을 제의했다. 6자회담 재개가 지연되는 상황에서 한반도 평화정착을 위해서는 무엇보다 북한의 6자회담 복귀와 「9.19 공동성명」 이행을 통한 북핵문제의 평화적 해결이 중요하다는 점을 강조하는 한편, 장성급 군사회담과 국방장관회담을 조속히 개최하여 서해 공동어로 등 평화정착 문제를 포함한 군사적 긴장완화와 신뢰구축 문제를 본격적으로 협의해 나갈 것을 제의했다.

이에 대해 북한은 한 · 미합동군사훈련에 대해 항의하고 불안전한 남북관계가 외세에 의해 위협당하고 있다고 비판했다. "낡은 대결시대의 그릇된 관행과 관습, 제도적 장벽들을 제거"함으로써 남북관계에서 근본적인 전환을 이뤄나가야 한다는 점을 강조하면서 상대측 참관지 자유방문 허용, 모든 합동군사연습 완전 중지, 지역 · 업종 · 규모에서 제한없는 투자와 경제협력을 실현할 것을 주장하였다. 나아가 6 · 15를 '우리 민족끼리의 날'로 지정하고 오는 6 · 15 공동선언 6주년 행사에 남북 당국이 주도적으로 참가하며, 일본의 과거사 왜곡 및 독도문제 해결을 위해 남북이 공동으로 대처해 나갈 것을 제의하였다.

남북은 수차례의 수석대표접촉 및 대표접촉을 진행한 끝에 한반도 평화의 제도화를 위한 노력과 호혜적 경협 확대 및 인도적 문제 해결 등 8개항의 합의내용을 담은 공동보도문을 발표하였다.

제19차 남북장관급회담은 여러 가지 어려운 환경 속에서 우여곡절 끝에 열리게 된 회담이었다. 8개월째 6자회담이 재개되지 못하고 있는 상황에서 북한이 미사일 발사를 단행하여 한반도 정세의 불안정성이 고조되었다. 이에 따라 제19차 장관급회담을 예정된 날짜에 개최하여야 하는지 여부에 대한 논란이 있었으나 예정대로 7월 11일부터 13일까지 부산에서 개최되었다.

우리 측은 북한의 미사일 발사와 6자회담 복귀 문제를 핵심의제로 삼고, 이 문제 해결에 모든 노력을 집중한다는 입장으로 회담에 임하였다. 우리 측은 기조발언을 통해 북한의 미사일 발사에 대한 우리 정부와 국제사회의 강한 유감과 단호한 입장을 전달하고 북한이 6자회담에 조속히 복귀하여 대화를 통해 문제를 평화적으로 해결해 나갈 것을 촉구하였다. 아울러 만약 6자회담 재개를 위한 노력이 결실을 보지 못할 경우 국제사회의 대응은 보다 엄중해질 것이며, 남북관계에도 부정적인 영향을 미치게 될 것임을

다시 한번 지적하였다. 그러나 북한은 정세의 변화에 영향을 받지 말고 남북관계 발전과 정세를 위협하는 제반 요인들을 제거해 나가자고 하면서 성지 · 명소 · 참관지 제한 철폐, 합동군사훈련 완전 중지, 국가보안법 철폐 등 기존 주장을 되풀이하였다.

여러 차례의 수석대표 및 실무대표 접촉을 통해서도 양측의 입장과 주장이 좁혀지지 않자 북한은 회담의 조기 종결을 제의하였고, 우리 측도 쌍방간의 입장 차이 해소가 사실상 불가능한 상황에서 논쟁만 반복하기보다는 회담을 종결하는 것이 상황에 부합한다고 판단, 북한의 제의를 받아들여 공동보도문 합의없이 회담을 조기 종료하였다.

(5) 2007년도 남북장관급회담

2007년도 남북장관급회담은 제20차 · 21차 회담이 개최되었다. 먼저 제20차 남북장관급회담은 2월 27일부터 3월 2일까지 평양에서 개최되었다. 당초 제19차 회담에서는 차기 회담 개최 날짜에 남북이 합의를 보지 못했으나 2006년 후반부터 북핵문제를 둘러싼 북 · 미 관계가 개선되고, 특히 2007년 「2 · 13 합의」가 이루어짐에 따라 남북장관급 회담이 개최될 수 있는 제반 여건이 성숙되어 있었다.

우리 측은 김영남 상임위원장을 면담하고 장관급회담 수석대표접촉 등을 통해 핵실험과 남북대화 중단에 대해 유감을 표명하고 '2 · 13 합의'의 신속하고 성실한 이행을 강력히 촉구하였다. 이에 대해 북한은 한반도 비핵화는 김일성의 유훈이라는 점, 6자회담과 남북관계는 별개라는 기존입장을 반복하면서도 공동보도문에 핵문제를 포함하는 것을 수용하는 유연한 태도를 시현하였다. 대북지원과 관련하여 북한은 회담 초반 연속적인 수석대표 접촉을 요청해 오면서 우리측의 구체적인 대북지원 규모와 시기에 대한 입장을 강하게 시도하였다.

우리측은 김영남 상임위원장 면담(3월 1일)을 통해 「2 · 13 합의」의 초기조치를 이행하는 것이 중요하며, 동북아 평화를 위해 유관국이 각자의 역할을 다해 나가야 한다는 점을 강조하였다. 또한 6자회담과 남북대화를 병행 추진하고 남북대화를 정례화해 나감으로써 한반도의 평화정착에 기여하도록 노력해 나가자고 언급했다. 아울러 북한의 미사일 발사와 핵실험은 일본의 핵무장 구실과 국내외 보수파에게 빌미를 제공, 동북아의 안보에 위협이 될 수 있다는 점을 지적하였다. 이에 대해 김영남 상임위원장은 한반도 비핵화는 김

일성 유훈으로 북 측도 이를 위해 노력하고 있다고 하면서도, 북핵문제는 미국과의 문제이며 남북 간에는 민족중시, 민족공조 원칙을 강화해 나가야 한다고 주장하였다.

남북은 수차례의 수석대표접촉 및 대표접촉을 진행하여 향후 남북관계 발전방향과 남북간 제반 현안에 대해 협의하고 6개항의 합의사항을 공동보도문으로 발표하였다.

이번 장관급 회담은 남북대화-6자회담의 선순환적 병행 추진원칙에 따라 남북관계 일정을 단계적으로 설정한 것이 의미있는 성과로 평가할 수 있으며, 남북장관급회담, 경추위, 적십자회담 등 분야별 남북대화 추진 일정에 합의함으로써 7개월간 단절되었던 남북관계를 정상화하는 토대를 구축하였다. 아울러 이산가족 상봉, 납북자 · 국군포로 문제 협의 착수, 철도 시험운행 등 구체적 조치 합의도 대북정책에 대한 국민적 공감대 형성에 기여할 것으로 평가할 수 있다.

제21차 장관급회담이 5월 29일부터 6월 1일까지 서울에서 개최되었다. 이번 회담에서 가장 논란이 된 문제는 우리 측의 대북 식량차관 제공문제였다. 우리 측은 식량차관 제공합의 이행에 대한 확고한 의지를 표명하면서 북한이 「2 · 13 합의」를 이행하는 즉시 식량차관을 제공한다는 일관된 입장을 견지하였다. 특히 우리측은 식량차관 제공이 원만하게 추진되기 위해 가장 필요한 것은 우리 국민들의 이해와 지지라는 점을 분명히 하고 「2 · 13 합의」 는 남북이 함께 참여하여 만들었고 한반도 평화에 직결된 핵문제 해결을 위한 것인 만큼 조속한 이행을 위해 남북이 공동으로 노력하여야 한다는 점을 강조하였다.

이에 대해 북한은 식량차관 제공문제 해결없이는 다른 의제들을 협의할 수 없다는 입장을 견지하면서 우리 측을 강하게 압박, 식량차관 확보에 전력하여 6자회담과 남북관계를 분리하려는 기존의 태도를 계속 고수하였다. 아울러 북한은 남북관계에서 새로운 합의를 만들어내는 것보다 근본적이며 원칙적인 문제 해결에 중점을 두어야 한다고 주장하였다.

결과적으로 제21차 장관급회담에서 남북 쌍방은 대북 식량차관 제공에 대한 입장 차이로 구체적 사항에 대한 합의를 도출하지는 못하였으나 남북관계 발전에 대해 인식을 같이하는 공동보도문을 채택하고 종료되었다.

2) 남북차관급 회담

2004년 7월 이후 남북대화가 중단된 상태에서 2005년 2월 10일 북한의 핵보유 선언 등으로 북핵 상황이 악화됨에 따라 정부는 기회 있을 때마다 남북대화의 조속한 재개를 지속적으로 북한 측에 촉구하였다. 이 같은 우리 정부의 촉구에 대해 5월 14일 북한은 권호웅 남북 장관급 회담 북한 단장 명의의 전화 통지문을 통해 개성에서 차관급(부상급) 당국간 회담을 개최할 것을 제의해옴에 따라 남북 당국간 대화가 재개되는 계기가 마련되었다. 남북 차관급회담은 당초 5월 16일부터 17일까지 개성에서 개최하기로 하였으나 협의가 예정보다 이틀 연장되어 5월 16일부터 19일까지 진행되었다.

회담에서 남북은 핵문제와 남북관계 정상화 방안 등 상호 관심현안을 중심적으로 협의하였다. 우리 정부는 북핵문제와 관련, 남북이 합의한 한반도 비핵화 약속은 반드시 지켜져야 하며, 어떠한 경우에도 핵무기 보유는 용납될 수 없음을 분명히 하였다. 또한 핵문제 해결을 위해서는 북한이 6자회담에 복귀해야 하며, 북한이 6자회담에 나올 경우 우리 정부는 핵문제 해결을 실질적으로 진전시킬 수 있는 '중요한 제안'을 마련할 것이라는 입장을 전달하였다. 또한 원칙과 신뢰에 입각한 남북관계를 정립해야 한다는 점을 강조했으며, 군사적 신뢰구축과 남북관계의 제도화가 필요하다는 입장을 표명하였다.

이에 대해 북한은 6 · 15 공동선언발표 5돌 기념 민족통일대축전행사에 남북당국대표들이 함께 참가할 것을 제안하는 등 남북관계의 진전에 관심을 나타내면서도 핵문제와 관련해서는 기존 입장을 되풀이하였다. 쌍방은 두 차례의 전체회의와 수차례의 수석대표접촉 및 실무대표 접촉 등을 통해 의견을 조율하여 제15차 장관급회담 개최 6 · 15 통일축전에 당국대표단 파견 등 3개항의 공동보도문을 채택하고 회담을 마무리 하였다.

3) 6 · 17 특사면담

6 · 15 남북공동선언발표 5주년 기념행사에 남북에서 각기 장관급을 단장으로 하는 당국 대표단을 파견함으로써 남북관계는 새로운 전기를 맞게 되었다. 그동안 민간 차원에서만 진행되어 오던 6 · 15 기념행사에 당국 대표단이 처음으로 참가하게 된 것이다. 행사 기간중인 6월 17일 우리 측 정동영 단장은 노무현 대통령 특사 자격으로 김정일 국방위원장을 방문하여 2시간 30분 동안 단독 면담하였다.

정동영 단장은 김정일 위원장에게 노무현 대통령의 구두 메시지를 전달하고, 5월 차관급 회담에서 준비 중임을 밝힌 중대제안의 내용을 상세히 설명하였다. 아울러 한반도 비핵화 원칙은 반드시 준수되어야 한다는 점을 강조하고 북한이 6자회담에 조속히 복귀할 것과 핵 폐기에 관한 전략적 결단을 내릴 것을 촉구하였다. 김정일 위원장은 중대제안에 대해 신중하게 검토하겠다고 언급하면서 7월 중에라도 6자회담에 복귀할 용의가 있음을 밝혔다.

이와 함께 대통령 특사는 김정일 위원장과 남북관계 발전 방향에 대해 폭넓게 협의하고, 8 · 15 광복 60주년 공동행사에 북한 당국 대표단 파견, 장성급군사회담 개최 및 이산가족 화상 상봉 등에 관해 원칙적인 합의를 하였다. 6 · 17 면담은 참여정부 이후 최초의 대통령 특사 방북으로 핵문제의 평화적 해결을 위한 북한 측의 호응을 유도함으로써 한반도 평화체제 구축의 기반을 마련하였다. 또한 6 · 17 면담을 계기로 제15차 남북장관급 회담, 8.15 광복 60주년 남북 공동행사 등이 차질 없이 진행되면서 남북 상호 신뢰증진과 남북관계 도약을 위한 발판 마련에 큰 역할을 하게 된 의미 있는 자리였다.

2. 군사분야 회담

참여정부 출범 당시 북한 핵문제가 국제사회의 주요 현안으로 대두된 상황에서 남북간 군사분야 회담은 매우 중요하였다. 우선 한반도 평화와 안정을 위해 남과 북은 군사분야 회담을 통해 군사적 긴장완화 방안을 협의할 필요가 있고, 또한 남북 경협사업의 원활한 추진을 뒷받침하기 위해서도 필요하였다. 이에 참여정부 출범 이래 2007년 12월 현재 군사분야 회담은 국방장관회담 1회, 장성급군사회담 7회, 그리고 장성급군사회담 군사실무대표회담이 20회 이상 개최되었다.

1) 제1차 남북장성급군사회담

제13차 남북장관급회담(2004년 2월 3~6일 서울) 및 제14차 남북장관급회담(2004년 5월 7일 평양)에서의 합의에 따라 북한은 2004년 5월 12일 남북 군사실무회담 단장 명의

의 대남통지문을 통해 5월 25일 금강산에서 회담을 개최할 것을 제의하였고, 우리 측이 이에 동의함으로써 제1차 남북장성급군사회담이 개최되었다.

제1차 남북장성급군사회담에서 우리 측은 서해상에서의 우발적 무력충돌을 방지하기 위한 세부적인 방안으로 남북 서해함대사 간 직통 전화 설치 · 운영, 경비함정 간 공용주파수 설정 · 운영, 시각 신호 제정 · 활용, 불법 어로 행위 단속활동 관련 정보 교환 등 4가지를 제시하였다. 특히 서해상 우발적 충돌방지 방안을 우선 협의 · 조치할 것을 강조하였다.

이에 대해 북한은 서해상에서의 우발적 충돌방지 조치와 관련해서는 언급하지 않은 채, 군사분계선 지역에서 선전활동을 중지하고 그 수단들을 제거할 것을 주장하였다. 쌍방의 이러한 입장 차이로 인해 1차 회담에서는 합의도출이 어렵게 되자 일단 쌍방이 제시한 방안을 검토한 후에 6월 3일 설악산에서 제2차 남북장성급군사회담을 개최하여 협의를 계속하기로 하고 회담을 종료하였다.

2) 제2차 남북장성급군사회담

제2차 남북장성급군사회담은 제1차 회담의 합의에 따라 6월 3일~4일 설악산에서 개최되었다. 회담에서 우리 측은 한반도의 군사적 긴장완화를 위해 우선적으로 서해상 우발적 충돌 방지방안이 시급히 마련되어야 함을 강조하였으며, 4가지 충돌방지 조치에 대해 우선 합의하여 6월 15일부터 실시할 것을 제의하였다. 이에 대해 북한은 서해상 우발적 충돌방지 조치의 시급성과 필요성에 대해서는 원칙적인 공감을 표시하였으나 구체적인 방법에 있어서는 우리 측과 차이를 보였으며, 1차회담에서 제기한 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관해서 일정과 대상 등을 구체화한 안을 제시하였다.

서해상 우발적 충돌방지 조치 합의 후, 쌍방은 군사분계선 지역에서의 선전 활동 중지 및 선전수단 제거에 관해 협의를 진행하여 선전활동 중지 시기, 선전수단 제거 범위 및 일정, 제거 결과에 대한 이견 해소 방법 등에 대해 합의하였다. 쌍방간 이견이 해소되고 문안조정이 완료됨에 따라 남과 북은 「서해해상에서의 우발적 충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전 활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」를 서명 · 발효시키고 회담을 종료하였다.

3) 제3 · 4차 남북장성급군사회담

제17차 남북장관급 회담(2005년 12월 13~16일)에서 군사당국자 회담을 새해 들어 조속히 개최하기로 합의함에 따라 남과 북은 2006년 2월 3일 장성급군사회담 실무대표회담 수석대표 접촉을 개최하여 제3차 남북장성급군사회담을 개최하기로 합의하였다. 이에 따라 제2차 남북장성급군사회담 개최 이후 1년 9개월 여 만에 제3차 남북장성급군사회담이 3월 2일에서 3일까지 통일각에서 개최되었고 이어서 5월 16일부터 18일까지 평화의 집에서 제4차 남북장성급군사회담이 개최되었다.

제3차 남북장성급군사회담에서 우리 측은 제2차 장성급회담에서 합의한 서해상 우발충돌방지를 위한 개선조치를 제시하고, 공동어로 수역 설정과 관련한 입장을 전달하였다. 아울러 철도 · 도로를 이용한 통행의 군사적 보장을 위한 합의서 체결과 제2차 국방장관회담 개최문제 협의도 제의하였다. 이에 대해 북한은 서해상 무력충돌을 근원적으로 막기 위해서는 서해 해상군사분계선 확정문제를 우선 협의하여야 한다는 점을 강조하면서 우리 측이 제기한 철도 · 도로통행의 군사보장합의서 체결문제도 서해해상군사분계선 확정 문제와 함께 협의할 것을 주장하였다. 또한 쌍방은 공동어로 실시, 충돌방지 개선 등 서해상의 평화를 정착시켜야 한다는 기본입장에는 공통된 인식을 가졌으나, 이를 해결하는 방법에 있어서의 의견 차이를 좁히지 못한 채 회담을 종료하였다.

5월 초 우리 측이 제4차 남북장성급군사회담 개최를 북한에 제의하였고, 북한이 회담 개최에 동의함에 따라 5월 16일부터 18일까지 3일간 제4차 장성급군사회담을 판문점 우리 측 지역 평화의 집에서 개최하였다. 제4차 남북장성급군사회담에서 남북 양측은 철도 · 도로 통행의 군사보장합의서 채택 문제, 제3차 회담에서 제기한 서해상 충돌방지를 위한 개선조치와 공동어로수역 설정문제 등 서해평화정착 방안, 북한이 제기한 서해해상경계선 설정 문제 등을 논의했으나 의견 차이를 좁히지 못하고 합의없이 회담을 종료하였다.

4) 제5 · 6차 남북장성급군사회담

2007년 5월 8일부터 11일까지 판문점 북측지역 통일각에서 제5차 장성급군사회담이 개최되었다. 회담에서 남과 북은 전체회의 3회, 수석대표접촉 7회, 그리고 실무대표접

촉 14회를 개최하여 5개항의 공동보도문과 '열차시험운행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서'를 채택하였다.

주요 의제별 협의 내용과 관련해서 북한은 서해해상 충돌방지 및 공동어로 실현 문제를 최우선 과제로 제기하면서 공동어로수역 설정문제 등 논의를 위한 실무회담 개최를 주장하였다. 이에 대해 우리 측은 제4차 장성급회담에서 제의한 우리 측 입장을 다시한 번 설명하고 군사회담에서 계속 협의해 나가자는 입장을 제시하였다. 결국 쌍방의 입장 차이로 인해 이 문제는 계속 협의하기로 합의하였다.

철도 · 도로 통행의 군사적 보장 문제에 대해 우리 측은 '철도 · 도로 통행 전반적 군사보장합의서' 체결을 제기하였으나 북한은 5월 17일 열차시험운행에 한하는 잠정합의서 체결을 주장하였다. 이에 쌍방은 이 문제를 계속 협의해 나가기로 합의하고, 열차시험운행의 잠정합의서를 채택하였다. 회담에서 우리 측은 남북간 긴장완화와 신뢰구축을 위한 제2차 국방장관회담의 개최 필요성을 제기하였다. 북한은 처음에는 아직 개최 여건이 조성되지 않았다는 입장을 표명했으나, 장성급회담의 진전 정도에 따라 상부에 건의할 수 있다는 입장으로 합의하였다.

2007년 7월 24일부터 26일까지 판문점 평화의 집에서 제6차 장성급군사회담이 개최되었다. 회담에서 쌍방은 △서해해상 충돌방지조치 △공동어로수역 설정 △경협 군사적 보장문제에 대해 협의하였으나 이견을 좁히지 못하고 합의서 없이 회담을 종료하였다. 회담에서 우리 측은 NLL문제는 국방장관회담에서 군사적 신뢰조치와 함께 논의할 수 있다고 제시하고 우선 충돌방지조치 논의를 촉구하였으나 북한은 군사적 긴장완화의 근원적 해결이 중요하다는 기존입장을 반복하면서 "해상경계선 문제를 장성급회담에서 논의"할 것을 주장하였다.

5) 제7차 남북장성급군사회담

2007년 12월 12일부터 12월 14일까지 판문점 우리 측 지역인 평화의 집에서 제7차 남북장성급군사회담이 개최되었다. 회담에서 쌍방은 개성공단과 금강산관광 지역의 교류 · 협력사업을 활성화하기 위하여 남북관리구역의 통행 · 통신 · 통관을 위한 군사보장합의서를 채택하였다. 또한 쌍방은 서해상에서 군사적 충돌을 방지하고 평화를 보장

하기 위해 공동어로구역과 평화수역을 설정해야 한다는 데 인식을 같이하고 심도 깊은 논의를 진행하였다. 그러나 이 문제는 쌍방간의 입장 차이가 있는 만큼 추후 남북장성급군사회담을 개최하여 계속 협의해 나가기로 하였다.

3. 경제분야 회담

참여정부 출범 당시 대외환경은 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴와 핵시설 재가동 등으로 북한 핵문제가 국제적인 문제로 재부각됨으로써 남북경협의 추진에 결코 유리하지 않은 상황이었다. 참여정부는 그러한 불리한 여건 속에서도 남북관계의 발전을 통해 북한 핵문제의 평화적 해결 분위기를 조성한다는 일관된 방침하에 회담을 추진하였다.

특히 철도 · 도로 연결, 개성공단 건설, 금강산관광 활성화 등 3대 경협사업의 원활한 추진을 통해 화해협력의 기조를 유지하는 한편, 경협관련 각종 제도 마련 등을 포함한 합의된 사항들을 성실히 이행함으로써 남북경협의 안정적 추진기반을 강화하고 내외의 신뢰를 확보하는 데 중점을 두었다. 경협 분야에서의 이 같은 노력은 남북관계의 실질적인 진전은 물론 북한 핵문제의 평화적 해결을 위한 국제사회의 협조를 이끌어내 데도 크게 기여하였다.

참여정부가 출범한 2003년도 경제분야 회담은 남북경제협력추진위원회를 중심으로 남북간 경제협력을 원활히 진행하기 위한 제도적 보장문제를 협의한 남북경제협력제도실무협의회, 남북 사이에 거래되는 물품 관련 남북원산지확인실무협의회, 남북청산결제실무협의, 남북철도 · 도로 연결 실무협의회, 남북해운협력 실무접촉, 그리고 남북임진강수해방지실무협의회 문서협의 등 다양한 분야에 걸쳐 회담이 이루어졌다.

2004년에도 정부는 당국간 경협논의를 통해 핵문제의 평화적 해결 분위기를 조성한다는 일관된 방침하에 남북 당국간 경제분야 회담을 꾸준히 추진하였다. 이러한 노력의 일환으로 2004년 1월부터 제1차 경제협력제도 실무접촉과 제1차 청산결제 실무협의가 시작되어 제8 · 9차 남북경제협력추진위원회가 개최되는 등 2004년 상반기에만 총 13회의 남북 당국간 경제회담이 진행되었다. 그러나 2004년 하반기에 접어들면서 북한은 조문불허, 새터민 대량 입국 등을 이유로 남북 당국간 접촉에 응해오지 않아 2004년 8월 31일부

터 열리기로 예정되었던 제10차 남북경제협력추진위원회가 무산되는 등 남북 회담은 소강상태에 접어들게 되었다. 그럼에도 불구하고 철도 · 도로 연결공사의 진행, 개성공단 시범단지 첫 제품 출시 등 남북간 경제협력의 모멘텀은 꾸준히 유지되어 왔다.

2005년에는 제10차 경제협력추진위원회 회의를 시작으로 남북농업협력위원회, 수산협력실무협의회, 남북철도 · 도로 연결 실무협의회, 남북해운협력협의회, 경공업 및 지하자원개발협력 실무협의 등 총 11차례 회담이 개최되었다. 이를 통해 남북한은 기존 경협사업의 안정적 추진과 함께 상호 호혜적인 새로운 경협방식 추진과 농업 · 수산업 등 경협확대에 합의하였으며 남북경협협의사무소 개소 · 운영, 9개 경협합의서 발효 등 제도적 기반도 구축하였다. 또한 경추위 산하의 농업, 수산업, 해운, 철도, 경공업 등 분야별 실무협의를 통해 구체적 이행방안을 활발히 협의해 나갔다.

2006년에는 제2차 남북경제협력추진위원회 위원급 실무접촉을 시작으로 철도 · 도로 연결 실무접촉, 남북경제협력추진위원회 제12차 회의, 임진강수해방지 실무접촉 등 총 8차례의 회담이 개최되었다. 남북은 제12차 철도 · 도로 연결 실무접촉에서 경의선, 동해선의 열차 시험운행을 실시하기로 합의하였으나 북한의 태도변화로 이행되지는 못하였다.

2007년에는 제13차 남북경제협력추진위원회 회담(4월 18~22일)을 시작으로 남북철도 · 도로연결 실무접촉(제13차 4월 27일~4월 28일, 5월 13일)을 통해 열차시험운행의 절차 · 방식 등에 합의하고, 「남북철도연결구간 열차시험운행과 관련한 합의서」를 채택하여 5월 17일 열차시험운행이 실시되었다. 또한 12월 1일 개최된 남북철도운영공동위원회에서 문산~봉동(판문역)간 화물열차 개통 관련 문제에 합의하고 12월 11일 열차를 개통하였다. 이외에도 6월 7~8일, 7월 5~7일 '남북 경공업 및 지하자원개발 협력 이행기구 실무협의'를 통해 경공업원자재 제공(8,000만 달러 상당) 및 상환조건 등에 합의하고 경공업 원자재 제공을 개시하였다. 아울러 개성공단 활성화 논의를 위한 남북개성공단건설 실무접촉(6월 12~13일), 축산협력사업(양돈사업)과 관련한 남북농업협력 실무접촉(11월 5일), 개성~평양 고속도로 개보수 논의를 위한 남북도로협력분과위원회 실무접촉(11월 29일)뿐만 아니라 2007년 정상선언 후속조치에 따른 제1차 남북경제협력공동위원회 회의와 합의내용에 근거한 실무회담 등 남북간 경제회담이 급격하게 늘어났다.

1) 2003년 남북경제협력추진위원회

남북경제협력추진위원회는 '남북간의 경제협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전시키기로' 합의한 6 · 15남북공동선언에 따라 제4차 남북장관급회담(2000년 12월 12~16일, 평양)에서 구성 · 운영에 합의함으로써 가동되었다. 참여정부 출범 이전까지 남북경제협력추진위원회는 2000년 12월 제1차 회담을 시작으로 2003년 2월 제4차 회담에 이르기까지 총 4번의 회담이 개최되어 철도 · 도로 연결, 개성공단 건설, 전력협력 등 남북 간 경제협력 활성화를 위한 현안 사항들을 논의해 왔다.

참여정부가 출범한 2003년에 남북경제협력추진위원회는 제5 · 6 · 7차 회담이 개최되었다. 남북경제협력추진위원회 제5차 회의는 당초 합의된 4월에서 연기되어 2003년 5월 19일부터 23일까지 평양에서 진행되었다. 5차 회의는 회의기간 중 북한의 돌출발언으로 인해 회담 일정이 하루 연장되는 등 난항을 거듭한 회의였다. 전체회의 시(5월 20일) 북한이 기본발언을 통해 한 · 미공동성명의 '추가적 조치'와 관련 "반북 대결 시 재난을 당하게 될 것"이라는 위협적인 주장을 함에 따라 5월 22일 오후까지 실질문제 협의에 들어가지 못하고 회담이 공전되었던 것이다.

한편 '재난' 발언과 관련 우리 측은 공식일정을 연기하면서 북한에 납득할 만한 조치를 강하게 요구하였다. 북한은 우리 측의 강한 입장에 난색을 표시하다가 5월 22일 오후 "'재난' 발언과 발언의 근본취지는 대결이 격화되어 북남관계가 령으로 되고 재난이 닥쳐와 북이나 남이나 불행하게 되지 않고 다 같이 잘되기를 기대하는 의미에서 한 말이었음을 명백히 하게 됩니다"라고 해명하였다.

쌀지원 문제와 관련 북한은 50만톤 제공을 요구하면서 한꺼번에 50만톤을 제공하는 것이 준비상 어렵다면 우선 20만톤을 5월 하순 중 제공해 줄 것을 요구하였다. 이에 대해 우리 측은 인도적 차원에서 쌀 40만 톤을 지원하겠으나 지원 작업이 원만하게 이루어질 수 있도록 핵문제 등 상황을 악화시켜서는 안된다는 점을 지적하고 분배투명성 제고를 위한 조치의 필요성도 강조하였다.

한편 경의선 · 동해선 궤도연결행사, 개성공단 착공식, 임진강 수해 방지를 위한 공동조사, 금강산 육 · 해로 관광재개 등과 관련해서는 사업시기에 대해 견해 차이를 보였으나 협의를 통해 조정하였다. 결국 양측은 쌀 40만톤을 차관방식으로 제공하고 궤도 연

결행사를 6월 10일경 진행하기로 하는 등 7개항에 합의하였다.

2003년 5월에 개최된 남북경제협력추진위원회 제5차 회의에서 합의한 데 따라 남북경제협력 추진위원회 제6차 회의가 일부 위원이 교체된 가운데 2003년 8월 26일부터 28일까지 서울에서 개최되었다. 금번 회의에서 우리 측은 남북경협이 차질없이 추진되어야 한다는 점을 강조하고 3대 경협사업 등과 관련한 구체적인 추진방안을 제시하였다. 금년내 경의선 철도와 경의선 · 동해선 도로를 연결하고 동해선 철도도 조기에 연결할 것을 제의하였다. 개성공단 건설과 관련해서는 하위규정의 조기 제정 · 공포와 차질없는 공단기반시설 건설을 위한 북한의 협조를 요청하였다. 또한 금강산 육로 관광을 정례화하고, 특구경계를 확정하며, 통행합의서 등 제도적 장치도 마련되어야 한다고 촉구하였다. 그리고 임진강 수해방지를 위한 공동조사를 10월 중에 실시하고 식량분배 현장 방문을 동 · 서해안 각 1개 이상의 지역에 대해 9월 중에 실시할 것을 제의하였다.

이에 대해 북한은 남북경협 발전에 있어서 고 정몽헌 회장과 현대아산의 역할을 평가하고 우리 민족끼리를 강조하면서 앞으로 남북경협 사업을 더욱 높은 단계로 진전시켜 나가자고 제안하였다. 철도 · 도로 연결과 관련해서는 2003년 말까지 개성~문산, 온정리~저진 간 철도 궤도 부설과 도로 노반공사를 동시에 완료할 것을 주장하였다. 개성공단 개발은 현대아산이 개발 당사자 역할을 원만히 할 수 있도록 우리 당국이 책임지고 지원할 것을 요구하고 해운합의서의 조속한 발효와 부속합의서의 토의를 시작할 것도 주장하였다. 이와 함께 전력협력실무협의회를 개최하여 동북아 전력망 형성과 가스관 부설문제를 논의할 것과 상품 · 임가공 직거래 방식 확대, 선박 해체업 · 대외건설 분야 협력 등의 문제를 강력히 제기하였다.

양측은 경협관련 제도적 장치 확충문제, 3대 경협사업, 직교역 방식의 확대 등에 대해서는 비교적 쉽게 합의를 도출하였으나 여타의 사안들에 대해서는 많은 이견을 드러냈다. 우리 측은 남북간 협력해야할 사안들이 산적해 있는 현 시점에서 에너지협력 문제를 논의하는 것은 적절하지 않으며, 선박해체업 · 대외건설 협력 등 민간차원의 경협사업도 개인 사업자들에게 맡겨서 이루어지도록 해야 한다고 설득하였다. 한편 임진강 수해방지사업에 대해서는 공동 현지 확인의 필요성을 재차 강조하고, 9월 중 3차 실무협의회를 개최하여 협의를 매듭짓고 10월중 현지조사 실시를 촉구하였다. 식량 분배현장

방문은 5차 남북경제협력추진위원회시 합의에 따라 동 · 서해안 각 곳에 대해 9월 중 실시할 것을 제안했으며, 경제시찰단 상호방문 문제는 남북경협의 확대 · 발전을 위해 반드시 실시되어야 한다는 점을 지적하였다.

쌍방은 식량분배 현장 방문을 9월 중에 실시하는 문제, 직거래 방식 확대 등 9개항에 합의하고 이를 합의문으로 채택하였다.

남북경제협력추진위원회 제7차 회의는 북한의 위원장이 교체된 가운데 2003년 11월 5일부터 8일까지 평양에서 진행되었다. 북한이 전력협력이 경협사업의 선차적 문제임을 강조하면서 전력협력실무협의회 제2차 회의 개최를 주장하였다. 또한 철도 · 도로 공사현장 방문을 11월 중에 실시하고, 개성공업지구 건설문제에 우리 측 당국이 적극 협력해야 한다고 요구하였다. 이와 함께 청산결제 합의서 후속조치 문제 토의를 위한 청산결제분과 구성을 제의하면서 임진강 수해방지 관련 합의서의 타결과 해운합의서의 조속한 발효를 촉구하였다.

이에 대해 우리 측은 식량분배 투명성 확보를 위한 현장방문, 직거래 확대를 위한 협의사무소 설치, 경제시찰단 교환방문 등의 문제를 집중적으로 제기하였다. 아울러 남북경협에 장애요인으로 작용하고 있는 핵문제의 우선적인 해결을 촉구하면서 6자회담의 성과적 진전에 대한 기대감을 표명하였다.

회의 중반까지 북한은 전력협력실무협의회 제2차 회의 개최 문제가 반드시 합의되어야 하며, 동 문제가 타결되지 않을 경우 다른 문제들은 논의할 필요도 없다는 자세를 보였다. 우리 측은 현 단계에서 전력문제를 새롭게 제기하는 것은 다른 여러 사업들에도 장애를 조성할 우려가 있다는 입장을 시종일관 견지하였다. 결국 북한이 회의 3일째인 11월 7일 전력협력 문제를 철회함으로써 본격적인 협의가 진행되었다.

우리 측은 2004년 개성공단 건설공사의 본격 추진을 위한 일정을 제시하면서 이를 위해 금년내 하위규정의 공포와 통행합의서의 조속한 타결을 촉구하였다. 아울러 직거래 확대를 위한 협의 사무소 개설, 경제시찰단 교환방문 식량분배 현장방문(3 · 4차), 제3국 불법어로 공동대처 등의 문제도 제기하였다. 북한은 철도 · 도로공사 구간 현장방문 문제와 임진강 수해방지 관련 합의서의 조속한 타결, 해운합의서 2003년도 발효, 청산결제분과 구성 등의 문제를 제기하였다.

양측은 상호간 제기된 사항들에 대한 충분한 의견 교환을 통해 공감대를 형성하는 한편 당장 추진이 어려운 사업들에 대해서는 내부적 협의 과정을 거쳐 2004년도부터 추진키로 의견을 모았다. 회의결과 철도 · 도로 공사현장 상호방문, 개성공단 건설일정, 청산결제 시범 실시, 직거래 확대를 위한 협의사무소 개설 등 7개항에 합의하였다.

2) 2004년 남북경제협력추진위원회

경제분야 총괄 협의체인 남북경제협력추진위워회는 2004년에도 제8차 회의와 제9차 회의가 서울과 평양에서 두 차례 개최되었으나, 제10차 회의는 북한이 조문불허 문제 등을 이유로 거부함에 따라 개최되지 못하였다.

남북경제협력추진위원회 제7차 회의 합의에 따라 남북경제협력추진위원회 제8차 회의가 2004년 3월2일부터 5일까지 서울에서 진행되었다. 쌍방은 개성공단건설 착공 및 철도 · 도로연결 문제 등 남북간 기 합의된 경제협력 현안과제들의 구체적인 이행일정을 협의하였다.

개성공단 건설과 관련하여 북한은 2004년 상반기안에 3만 3,000m² 규모의 시범공단 부지를 조성하여 생산에 착수하고, 2004년 안에 1단계 330만m² 개발구역에 대한 하부구조 건설도 완료하자고 하였으나, 우리 측은 물리적 · 기술적으로 불가능하다는 점을 설득하고 토지임차료, 지장물철거 보상비 등을 우선 합의하여야 함을 강조하였다. 그 결과 상반기안으로 3만 3,000m² 시범단지 부지조성이 완료되는 대로 기업들이 생산에 착수하도록 하고, 1단계 330만m² 내부 기반 시설을 적극 추진하기로 합의하였다. 아울러 전력 · 통신 등도 상업적 방식으로 적기에 공급하도록 노력하기로 하였다.

철도 · 도로 연결과 관련해서는 우리 측이 6 · 15 공동선언 발표 4주년을 기념하여 경의선 도로를 우선 개통하자고 제의한 데 반해 북한은 2004년 안에 동해선 온정리~저진 사이, 서해선 개성~문산 사이 철도 시범운행을 진행하고, 동 · 서해선 도로 포장을 상반기 안으로 끝내자는 입장을 밝혔다. 우리 측은 북한 측의 의견을 수용하고 우선 2004년도 내에 철도 시범운행을 진행하되, 경의선 · 동해선 도로포장도 가급적 이른 시일 내에 완료하기로 하였다. 이외에도 임진강 수해방지 사업의 4월 착수, 남북경협협의사무소 개설 등 7개항에 합의하고, 공동보도문을 발표함으로써 회담을 종료하였다.

남북경제협력추진위원회 제9차 회의는 제8차 회의에서 합의한 대로 2004년 6월 2일부터 5일까지 평양에서 진행되었다. 특히 제9차 회의는 제2차 남북장성급군사회담(6월 3~4일, 설악산)과 동시에 열리게 되었다는 점에서 의의가 컸다. 남과 북은 제8차 회의에 이어 제9차 회의에서도 개성공단 및 철도 · 도로 건설일정 등 구체적인 경협 추진일정에 합의하였다. 쌍방은 개성공단 통신 공급문제와 관련하여 입장차이가 있었으나 문산~개성전화국~공단통신센터 간 광케이블로 연결하는 데 합의하고, 여전히 의견차이가 있는 세부적 사안들은 개성공단 건설실무협의회에서 계속 협의해 나가기로 하였다.

또한 철도 · 도로 개통과 관련하여 우리측은 공사가 완성된 경의선 도로를 우선 개통할 것을 제안하였으나, 북한은 동 · 서해선 동시추진 · 동시개통을 제안함에 따라 협의과정을 거쳐 경의선 · 동해선 도로는 2004년 10월에 개통하고, 철도는 2004년 10월 시범운행 후 2005년 말에 개통하기로 합의하였다. 특히 북한이 쌀 지원 문제를 공식 제기함에 따라 우리 측은 같은 날 설악산에서 진행된 장성급군사회담에서 서해상 무력 충돌 방지 방안에 합의하는 등 남북관계 진전상황을 감안하여 쌀 40만톤을 차관방식으로 지원하기로 하였다.

이외에도 남북경협협의사무소를 만관합동으로 구성하고, 직거래 주선 및 지원 등의 역할을 하는 것으로 의견 접근을 이루었으며, 원산지증명서 발급 수수료, 현지 기술지도, 선적 전 검수 등 민간 경협 시 제기되는 애로사항을 적극 해결해나가기로 하였다.

3) 2005년 남북경제협력추진위원회

2005년에는 남북경제협력추진위원회 제 10 · 11차 회의 및 위원급 접촉이 있었다. 당초 2004년 8월 31일부터 9월 3일까지 개최될 예정이었단 남북경제협력추진위원회 제10차 회의는 북한의 회담 중단으로 일년 가까이 열리지 못하다가 2005년 7월 9일부터 12일까지 서울에서 개최되었다.

우리 정부는 남북 간 경제협력은 합의된 사항들이 성실히 이행될 때 이를 바탕으로 새로운 협력 사업을 발굴하여 추진할 수 있을 강조하면서 주요 경협사업에 대한 세부적인 추진일정과 방안들을 제안하였다. 구체적으로 우리 정부는 남북경제협력 협의사무소 개설 및 철도 시험운행, 도로개통식 개최, 수산협력, 9개 남북경협합의서 발효와 후

속조치, 개성공단 사업, 임진강 수해방지 사업, 원산지 확인 및 청산결제 시행, 경제시찰단 상호방문과 경제연구소 간 교류, 과학기술협력, 남북 간 직선항공로(서울~평양) 이용 문제 등을 협의 의제로 제시하였다.

북한은 남북경제협력 사업을 활성화하여 민족 경제를 균형적으로 발전시켜 나가자고 하면서 남과 북이 필요로 하고 할 수 있는 분야에서부터 경제협력 사업을 새로운 방식으로 시작하자고 주장하였다. 구체적으로는 경공업 제품 생산용 원자재 제공 및 아연 · 마그네사이트 · 린정광 · 석탄 부문의 협력 문제, 수산부문 협력 문제, 개성공업지구 건설 및 철도 연결공사, 쌀제공 문제, 남북경제협력추진위원회 운영방식개선 문제를 협의 의제로 제시하였다.

북한이 제시한 협의 의제에 대해 우리 정부는 그동안 일방적 지원 성격이 강했던 경협사업을 쌍방이 보유하고 있는 자원과 자본 · 기술을 동원하여 상호 필요로 하는 것을 '주고받는' 협력의 형태로 전환시켜 나가면 남북 모두에 이익을 될 수 있다고 판단하였다. 이에 따라 우리 정부는 우리가 보유하고 있는 자원과 자본 · 기술을 동원하여 경공업 원자재를 제공해 주고 북한은 그 대가로 지하자원개발 협력을 보장해주는 '상호보완적' 협력 구도를 제시하여 합의문에 반영하고 8월 중 평양에서 실무자간 협의를 진행하기로 합의하였다.

또한 쌍방 모두 중요한 협의 의제로 제기한 남북경제협력 협의사무소 개설, 수산협력 문제와 관련하여 9월 중 개성에 경제협력 협의사무소를 설치 · 운영키로 하고 「남북경제협력사무소 개설 · 운영합의서」를 채택하였다. 또한 경추위 산하에 남북수산협력 실무협의회를 구성하여 7월 중 제1차 회의를 개최하기로 합의하였다. 이와 함께 기합의 사항인 철도 · 도로 연결 사업, 임진강 수해방지 사업, 개성공단 건설, 경제시찰단 방문 문제, 9개 경협 관련합의서 발효 문제 등도 관련 세부 일정 등에 합의하였다. 새로운 협력 사업인 과학기술협력 문제는 문서교환 방식으로 협의해 나가기로 하였으며, 북한 민간 선박의 제주해협 통과 문제는 제15차 장관급 회담에서 합의한 바에 따라 8 · 15 계기로 실현하기로 합의하였다.

한편 북한이 제15차 장관급회담에서 요청한 쌀 지원 문제는 북한의 식량난을 감안하고 인도적 문제라는 점을 고려하여 50만 톤을 차관방식으로 제공하기로 하는 한편, 분

배투명성 제고를 위해 분배현장 방문 장소를 20곳으로 확대하기로 합의하였다. 남북한은 전체회의와 3차례의 위원장 접촉, 5차례의 위원접촉을 거쳐 12개항으로 된 「남북경제협력추진위원회 제10차 회의 합의문」을 채택하고 회담 일정을 종료하였다.

2005년 10월 28일 개성공단 내 남북경제협력 협의사무소 개소식에 이어 경협 협의사무소 2층 회담장에서 남북경제협력 추진위원회 제11차 회의 본회의가 개최되었다. 제11차 회의 본회의는 위원장 접촉을 먼저하고 전체회의를 개최하여 2차례 위원급 준비접촉에서 합의한 대로 남북경제협력 추진위원회 제11차 공동보도문을 발표하는 형식으로 진행되었다. 쌍방은 위원장 접촉에 이어 전체회의를 개최하여 철도 · 도로연결, 수산협력, 개성공단 건설, 임진강 수해방지, 경공업 원자재 제공과 지하자원 개발협력 사업에 대해 계속 협의해 나가기로 한다는 요지의 남북 경제협력 추진위원회 제11차 회의 공동보도문을 발표함으로써 공식적인 일정을 종료하였다.

4) 2006년 남북경제협력추진위원회

2006년에는 남북경제협력추진위원회 제12차 회의 및 위원급 접촉이 있었다. 남북경제협력추진위원회 제12차 회의는 6월 3일부터 6일까지 제주도에서 개최하였다. 회담에서 남북은 경공업 및 지하자원 개발협력과 열차 시험운행 문제에 대해서 진지하게 협의하였으며, 쌍방 의견을 충분히 반영하여 9개항의 합의서를 채택하고, 제4차 남북경제협력추진위원회 위원급 실무접촉에서 상당부분 의견 접근을 이룬 「남북 경공업 및 지하자원 개발협력에 관한 합의서」에 서명하였다.

무엇보다 이번 회의에서 가장 중점적으로 논의된 것은 열차시험운행과 경공업 및 지하자원 개발협력 문제였다. 우리 측은 열차 시험운행 및 철도개통식 일정 합의를 최우선 과제로 하여 북한의 호응을 유도하였고, 회담기간 내내 동 문제에 대한 북한의 성의있는 조치를 강하게 촉구하였다. 반면 북한은 경공업 및 지하자원 개발협력 합의서를 우선 채택, 발효시킬 것을 주장하였다. 그 결과 쌍방은 '열차 시험운행 실시'와 '「남북경공업 및 지하자원 개발협력에 관한 합의서」 발효'를 조건부로 연계하여 최종 합의서를 채택하였다. 쌍방은 6월 6일 제2차 전체회의를 개최하여 합의서를 서명 · 채택하고, 「남북 경공업 및 지하자원 개발협력에 관한 합의서」도 최종 서명하였다.

5) 2007년 남북경제협력추진위원회

20007년에 남북경제협력추진위원회는 제13차 회의가 개최되었다. 남과 북은 2007년 4월 18일부터 22일까지 평양에서 제13차 회의를 진행하였다. 회담에서 쌍방은 총 10개 항의 합의문을 채택하고 '남북 경공업 및 지하자원 개발협력 합의서 수정 · 보충합의서' 및 '식량차관 합의서'를 체결하였다.

회담에서 우리측은 기조발언과 위원장 접촉 등을 통해 남북경협에 대한 국제사회의 지지를 확보하기 위해 「2 · 13 합의」가 조속히 이행되어야 함을 강조하고 "2 · 13 합의가 성실히 이행되지 않을 경우 쌀의 제공시기와 속도를 조정할 수밖에 없다"는 점을 북한에 분명히 전달하였다.

한편, 남북 쌍방은 제20차 장관급회담에서 '상반기 실시'에 합의한 열차 시험운행 일정(5월 17일)을 확정짓고 군사적 보장문제에도 보다 진전된 합의를 도출하였다. 또한 우리 측은 먼저 열차 시험운행이 이루어진 후 6월에 경공업 원자재 제공을 추진한다는 기조를 유지했고, 경공업 원자재 유상제공과 지하자원개발 대상지역에 대한 현지 공동조사가 병행추진되도록 하였다. 아울러 쌀 차관 가격(380달러/톤)을 국제시세 기준에 맞게 합의하고 육로운송 문제도 우리 측 입장을 관철시켰을 뿐만 아니라 분배투명성 강화를 위한 현장방문 횟수도 10만 톤당 4회에서 5회로 늘리기로 합의하였다.

4. 인도 · 사회문화 분야 회담

2003년 인도 · 사회문화 분야 회담에서 남과 북은 금강산면회소 건설 등 이산가족문제 해결을 위해 1차례의 적십자회담과 3차례의 추진단회의를 개최하고, 대구 하계유니버시아드 대회 북한 참가를 위한 실무회담을 1차례 가졌다. 남과 북은 추진단 회의를 통해 면회소 설계, 규모, 착송식 등 구체적 실무 문제를 협의했으나 면회소 규모 등에 대한 쌍방 입장차이가 좁혀지지 않아 추진단 회의에서 성과를 내지 못하였다.

이에 따라 우리 측은 면회소를 조속히 건설하기 위해서는 우리 측이 책임지고 건설 · 관리하는 새로운 건설방식이 필요하다고 판단하고, 우리 측의 구상을 북한에 전달하였다. 북한도 이를 긍정적으로 받아들임에 따라 제5차 적십자회담이 개최되었고, 남과 북

은 제5차 회담에서 「금강산면회소 건설에 관한 합의서」를 채택 · 발효시킴으로써 1년 이상 끌어오던 면회소 건설문제를 마무리짓게 되었다.

2004년에 들어와 남과 북은 용천재난구호회담을 비롯하여 3차례의 사회문화 분야 회담을 개최하였다. 2004년 4월 22일 용천지역에 대규모 폭발사고가 발생하였다는 언론보도가 나오자마자 정부는 즉각적인 사실 확인과 함께 대북 긴급구호체계 가동을 위한 실무준비에 들어갔다. 우리 측은 4월 24일 용천지역에 대한 재난피해에 대해 북한에 위로의 뜻과 함께 지원의사를 전달하였으며, 북한은 개성에서 4월 27일 긴급구호물자 전달 및 피해복구를 위한 실무접촉을 개최할 것을 제의하였다. 이로써 남과 북은 지난 1984년 서울과 경기 일원에 내린 폭우피해를 계기로 개최된 남북적십자 간의 수해물자 인도 · 인수를 위한 실무접촉 이후 20년 만에 구호회담을 개최하게 되었다. 이 외에도 남과 북은 2004년 아테네올림픽을 계기로 개 · 폐회식 공동입장을 위한 실무회담을 중국 베이징에서 개최하였으며, 이산가족 문제 해결을 위한 제4차 남북적십자 실무접촉을 금강산에서 개최하였다.

2005년 인도 · 사회문화 분야 회담은 4월 조류인플루엔자 실무접촉을 비롯, 제6차 남북적십자회담, 이산가족 화상상봉 관련 실무접촉 3회, 북한 조류인플루엔자 관련 실무접촉 1회, 안중근 의사 유해 공동발굴 및 봉환을 위한 실무접촉 2회, 8 · 15 남북통일축구경기 실무접촉 1회, 국제경기대회 단일팀 구성을 위한 남북체육회담 1회 등 총 10회의 분야별 회담이 개최되었다. 인도 분야에서는 면회소 착공, 화상상봉 등 이산가족문제 해결을 다양화하고 국군포로, 납북자 문제도 본격 제기되었다. 사회문화 분야에서도 북관대첩비 반환, 8 · 15 통일축구경기 개최 등 사회문화 분야의 교류와 협력을 확대하는 성과를 거두었다.

2006년에 들어와서는 제17차 남북장관급회담에서의 합의에 따라 남북은 제7차 남북적십자회담을 개최하여 국군포로 및 납북자 문제, 이산가족 문제 등에 대한 합의를 이끌어냈다. 또한 지난 제7차 적십자회담에서 합의한 인도분야 협력사업에 대해 협의하기 위한 실무접촉을 진행하였다. 제19차 남북장관급회담을 끝으로 남북관계가 경색된 상태에서도 남북은 북한의 수해 복구지원을 위한 적십자 실무접촉을 개최하여 인도 분야에서의 남북대화의 모멘텀을 이어나갔다. 사회문화 분야에서는 안중근 의사 유해발

굴 및 봉환을 위한 실무접촉과 2차례에 걸친 2008 베이징올림픽 단일팀 구성을 위한 남북 체육회담을 개최하였다.

2007년에 들어와서는 제 8 · 9차 남북적십자회담을 개최하여 이산가족 대면 · 화상상봉, 영상편지 교환, 이산가족 면회사무소 개소 등에 합의하였고, 제15 · 16차 이산가족 상봉행사 및 두 차례에 걸친 화상상봉을 실시하였다. 아울러 남북공동행사 및 분야별 남북교류도 활발히 전개되었다.

1) 제5차 남북적십자회담

2003년 11월 3일부터 5일까지 금강산에서 제5차 남북적십자회담이 개최되었다. 회담에서 쌍방은 금강산면회소 건설문제뿐만 아니라 제9차 이산가족 상봉행사, 생사 · 주소확인 및 서신교환, 전쟁시기 행불자 생사 · 주소확인 등 이산가족 문제에 대한 기본입장을 교환하였다. 금강산면회소 건설과 관련하여 양측은 면회소 장소, 규모, 완공 후 시설 · 관리 운영문제 등에 대해 의견을 개진한 결과 상당 부분 공감대가 형성되었음을 확인하였다.

남과 북은 전체회의에서 기본 입장을 교환한 후 수석대표 접촉을 통해 「금강산면회소 건설에 관한 합의서」 초안 문안을 조정하고, 이산가족 생사 · 주소확인 및 서신교환 문제 등에 대해 협의를 계속하였다. 금강산 면회소 건설문제에 대해 쌍방은 면회소를 고성군 온정리 조포마을 앞 구역으로 하고, 크기는 1만 9,800m^2로 하며, 우리 측이 건설과 관리 · 운영을 전담하고, 북한 측은 우리 측이 금강산 현지에서 건설하는 데 불편함이 없도록 신변안전과 편의를 보장하는 데 합의하였다.

그러나 북한은 면회소 건설 이외의 이산가족문제는 제3차 실무접촉에서 면회소 착공식 이후 협의 · 해결키로 합의한 바 있다면서 착공 이후 논의할 것을 주장하였다. 우리 측은 1년여 동안 답보상태에 있던 금강산면회소 건설 문제를 마무리 하는 게 시급하다는 인식하에 북한 측의 의견을 수용하였으며, 금강산면회소 건설에 관한 합의서를 채택하게 되었다.

2) 제6차 남북적십자회담

우리 정부는 제15차 장관급회담에서 합의한 대로 2005년 8월 3일 북한에 전화통지문

을 보내 제6차 남북적십자회담을 8월 31일부터 9월2일까지 금강산에서 적십자총재(위원장)급으로 개최할 것을 제의하였다. 북한은 8월 4일 회신 전화통지문에서 8월 23일부터 8월 25일까지 적십자 부위원장을 단장으로 하는 회담으로 수정제의해 왔고, 우리 정부가 이를 수용함에 따라 제6차 남북적십자회담이 열리게 되었다. 금번 회담에서는 국군포로 및 납북자(전쟁시기 및 그 이후 생사를 알 수 없게 된 사람들)의 생사 주소 확인과 이산가족 화상상봉의 지속 실시, 이산가족 서신교환 및 대면상봉의 정례화 등이 핵심 의제로 다루어졌다.

남북한 양측은 전쟁시기 행불자 생사 · 주소 확인 필요성에 대해 원칙적으로 공감하였으나 대상범위 및 실시방안에 대해서는 이견을 노정하였다. 이산가족 화상상봉 확대 실시에 대해서도 기본 방향과 상봉 방식 등에서 의견이 접근되었으나 구체적 상봉 규모, 횟수 등에 대해서는 남북한이 차이를 보였다. 쌍방은 몇 가지 쟁점을 제외한 많은 부분에서 의견접근을 하였으나 가장 핵심적 의제인 국군포로 · 납북자 문제에 대한 이 장차이로 합의서를 도출하지 못한 채 간략한 공동보도문을 내는 것으로 제6차 적십자회담을 종료하였다.

3) 제7차 남북적십자회담

우리 측은 제17차 남북장관급회담에서 합의한 대로 2006년 1월 12일 북한에 전화통지문을 보내 제7차 남북적십자회담을 2월 7일부터 2월 9일까지 금강산에서 개최할 것을 제의하였다. 북한은 1월 16일 회신 전화통지문에서 2월 21일부터 2월 23일까지 개최할 것을 수정제의해 왔고, 우리 측이 이를 수용하여 제7차 남북적십자회담이 열리게 되었다. 회담에서는 국군포로 및 납북자의 생사 · 주소 확인, 화상상봉 · 대면상봉 행사의 정례화, 이산가족 생사 · 주소 확인 사업확대 실시 등이 핵심의제로 다루어졌다.

우리 측은 국군포로 · 납북자 문제 해결의 필요성 및 사급성을 고려하여 제6차 적십자회담 및 장관급회담(제15차~제17차)에서 일관되게 제기해 온 '전쟁시기 및 그 이후 소식을 알 수 없게 된 사람들'에 대해 일반 이산가족과는 별도로 생사 · 주소 확인사업을 이른 시일 내 실시하자고 제의하였다. 이에 대해 북한은 국군포로 및 납북자 문제는 이산가족 테두리 안에서 포괄적으로 해결하자는 반응을 보였으나, 그동안 부인해 오던 전쟁이

후 시기 행방불명자 문제를 이산가족 범위에 포함하기로 하는 등 진전된 태도를 보였다.

우편물 교환 및 생사 · 주소 확인사업을 지속적으로 폭넓게 실시하기 위한 문제를 계속 협의해 나가는 것으로 합의하였다. 이와 함께 쌍방은 6 · 15 계기 이산가족 금강산 특별상봉과 6 · 15 및 8 · 15 계기 이산가족 특별 화상상봉을 진행하기로 하고, 우리 측은 화상상봉센터 설치와 이산가족 사업의 지속적 확대를 위해 필요한 설비자재 등을 북한에 제공하기로 하였다.

4) 제8 · 9차 남북적십자회담

2007년에 들어와 제8 · 9차 남북적십자회담이 개최되었다. 먼저 4월 10일부터 13일까지 금강산에서 개최된 제8차 적십자회담은 6 · 15 공동선언의 기본정신에 맞게 적십자 인도주의 사업을 적극 추진해 나가기로 하고 이산가족 대면 · 화상상봉, 영상편지 교환, 국군포로 및 납북자 문제 해결 등에 합의하였다. 특히 회담에서는 처음으로 영상편지를 교환하기로 하고, 대면 · 화상상봉 등 교류 일정에 합의하여 이산가족교류 모멘텀을 유지 · 확대하였다.

11월 20일부터 12월 1일까지 금강산에서 개최된 제9차 적십자회담에서는 이산가족 상봉 확대, 영상편지 교환, 전쟁시기와 그 이후 생사를 알 수 없는 사람들의 문제를 이산가족문제의 테두리 안에서 계속 해결하는 등 6개항의 합의서를 채택하였다.

제2절 법 · 제도적 기반조성

1. 남북관계 발전에 관한 법률 시행

1) 추진 배경

1990년 8월 1일 제정된 「남북교류협력에 관한 법률」은 남한과 북한과의 왕래 · 접촉 · 교역 · 협력사업에 관하여 규정하고, 남북교류협력 촉진 및 한반도의 평화 · 통일 기여라는 목적 범위 내에서는 국가보안법 등 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용하도록

함으로써, 남한과 북한 사이의 교류와 협력이 국내법의 테두리 내에서 추진될 수 있는 기반을 최초로 마련한 법이라는 점에서 의의가 있다. 그러나 「남북교류협력에 관한 법률」은 그 입법 목적상 남한과 북한 사이의 교류 · 협력을 위한 분야별 절차 등 실무적인 사항을 내용으로 하고 있어, 그 전제가 되는 남한과 북한 사이의 관계 등 기본적이고 포괄적인 사항을 규정하는 일반법으로서의 지위를 갖는 법률 제정의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다.

특히 2000년 남북정상회담 이후 남북 간 여러 분야의 회담이 급격히 증가하고 관련 합의서가 체결되면서 남북회담대표의 임명, 남북합의서의 체결 · 발효, 공무원의 북한지역 파견 등에 대한 명확한 법적 근거를 마련함으로써 체계적이고 투명한 대북정책의 추진과 국민적 신뢰를 강화할 필요가 있었다.

2) 추진경과 및 의의

지난 2000년 남북정상회담 이후 정부 발의로 「남북관계발전기본법(안)」이 제정 검토된 후 2003년 4월 28일 국회에서 「남북관계발전기본법(안)」을 처음 발의하였으나, 아쉽게도 2004년 5월 29일 16대 국회 임기만료로 자동 폐기되었다. 그러나 2004년 4월 총선 후 새로 구성된 제17대 국회에 들어와서 16대 국회에 발의되었던 법안을 수정 · 보완하여, 여야 국회의원 125명이 같은 해 8월 3일 발의하였고, 입법공청회 등의 절차를 거쳐 2005년 12월 8일 여야간 초당적 합의로 「남북관계발전에 관한 법률」을 제정하게 되었다. 이에 정부는 2006년 6월 남북관계 발전법의 제정취지에 맞게 동법 시행령(2006년 6월 30일)과 시행규칙(2006년 11월 17일)을 제정함으로써 헌법의 평화통일조항(제4조)과 남북 평화공존을 현실화할 수 있는 법체계를 완비하였다.

이 법은 무엇보다 남북관계를 포괄적으로 규율하는 최초의 법률이자 남북간 평화공존을 상징하는 법률이라 할 수 있으며, 법적 근거에 입각한 투명한 대북정책 추진의 토대를 구축했다는 데에 의의가 있다. 남한과 북한의 관계에 관해서는 1992년 남북이 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류 · 협력에 관한 합의서」에서 인정한 바와 같이 '국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계' 라고 정의하면서, 남북합의서를 통해 남북이 합의한 내용을 국내법에도 반영하였다.

특히 남북관계가 국민적 합의를 바탕으로 추진되도록 하고 정치적 · 파당적 목적을 위한 방편으로 이용되는 것을 금지하고 대북정책이 초당적 협력과 국민적 동의하에 추진될 수 있도록 했다는 데에 중요한 의미가 있다. 또한 남북관계 발전의 기본원칙과 이를 위한 정책방향을 규정하고, 5년 단위로 남북관계발전기본계획을 수립해 중장기적 비전에 따라 체계적 · 종합적 인 대북정책의 수립 및 추진을 가능하게 하였다는 데 큰 의미가 있다.

3) 주요 내용

모두 4장 23조로 구성된 이 법의 주요 내용을 보면 다음과 같다.

첫째, 남한과 북한의 관계를 국가간의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계로 규정하고, 남한과 북한 간의 거래는 민족내부의 거래로 본다는 점을 분명히 하였다.(제3조)

둘째, 한반도 평화증진, 남북경제공동체 구현, 민족동질성 회복, 인도적 문제 해결, 북한에 대한 지원, 국제사회에서의 협력증진, 재정상의 조치 등을 남북관계 발전과 정부의 책무로 규정하였다.(제6조 내지 제12조)

셋째, 정부는 남북관계발전의 중 · 장기적인 비전 제시를 위해 5년마다 남북관계발전기본계획을 수립하며 남북관계발전위원회에서 이를 심의 · 확정토록 하였으며, 다만 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻도록 하였다.(제13조)

넷째, 중요사항에 관한 교섭 또는 회담에 관한 남북회담대표는 통일부장관이 제청하고 국무총리를 거쳐 대통령이 임명하고, 기타 남북회담대표는 통일부장관이 임명하도록 하였다.(제15조)

다섯째, 정부는 남북관계의 발전을 위하여 필요한 경우 공무원을 일정기간 북한에 파견하여 근무할 수 있도록 하였으며, 통일부장관은 남북회담대표 및 파견공무원의 임무수행, 남북회담 운영에 관하여 필요한 지휘 · 감독을 하도록 하였다.(제16조, 제18조)

여섯째, 남북합의서는 국무회의 심의를 거쳐 대통령이 체결 · 비준하는 것은 원칙으로 하되, 국회동의 절차까지를 거치도록 하는 경우와 국무회의 심의를 거치지 않고 남북회담대표 등의 서명만으로도 발효되는 경우를 규정하였으며(제21조), 이 법 시행 전

에 국회의 동의를 받아 체결 · 비준한 남북합의서는 이 법에 의한 남북합의서로 간주하도록 하였다.(부칙)

이 법의 주요내용 중 특히 남북합의서의 체결 및 발효 규정(제21조, 제22조)은 남북합의서의 국내법적 효력에 관한 그 동안의 논란을 입법적으로 해결하였다는 점에서 큰 의미가 있다. 또한 이 법 시행 전에 국회동의를 받아 체결 · 비준한 남북합의서도 이 법에 의한 국회동의 절차를 거친 것으로 간주함으로써 기존 13개 남북경협 관련 합의서의 국내법적 효력에 관한 문제도 해결하였다.

남북합의서의 체결 및 발효 규정을 살펴보면 다음과 같이 남북합의서의 종류에 따라 체결 및 발효절차를 3가지로 구분하고 있다.

먼저, 국무회의 심의 및 대통령 비준을 기본절차로 규정하면서, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우거나 입법사항에 관한 남북합의서는 국회동의까지를 밟도록 규정하고 있고, 이미 체결 · 비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적 · 절차적 사항만을 정하는 남북합의서는 남북회담대표 등의 서명만으로 발효하도록 규정하고 있다. 이는 남북합의서의 체결 및 발효과정에 있어서 정책의 투명성과 국민적 신뢰를 확보하면서도, 이미 그러한 절차를 거친 남북합의서의 범위 내에 있는 관련 후속조치를 신속하게 수행할 수 있도록 하기 위한 취지에서 비롯된 것이다. 따라서 남북합의서를 체결 · 비준하기 위해서는 당해 남북합의서가 중대한 재정적 부담을 지우거나 입법사항에 관한 남북합의서에 해당하는지 또는 이미 체결 · 비준한 남북합의서의 이행에 관하여 단순한 기술적 · 절차적 사항만을 정하는 남북합의서에 해당하는지를 먼저 판단해야 한다.

2. 남북관계발전기본계획 수립

1) 기본계획의 개요

정부는 2007년 11월 22일 「제1차 남북관계 발전 기본계획」을 국회에 보고하였다. 기본계획은 정부가 「대한민국헌법」과 「남북관계 발전에 관한 법률」에 따라 남북 공동번영과 한반도의 평화통일을 구현하기 위해 남북관계 발전의 비전, 목표 그리고 추진방향

등을 제시하는 5개년 계획이다. 「남북관계 발전에 관한 법률」 제13조는 한반도의 평화정착과 남북 공동번영을 구현하기 위해 「남북관계 발전에 관한 기본계획」을 수립하도록 규정하고 있다.

2) 기본계획 수립의 의의

2008년부터 2012년까지의 계획을 담고 있는 제1차 기본계획 수립의 의의는 먼저 중장기 비전에 입각한 일관된 대북정책을 추진할 수 있게 되었다는 점이다. 남북관계 발전에 대한 중장기 비전과 목표, 추진원칙을 설정하고 이에 따른 추진계획을 5년마다 수립하여, 국내외 정세변화에 따른 영향을 최소화하면서 대북정책을 일관성 있게 추진할 수 있는 토대를 마련한 것이다.

둘째, 기본계획의 수립으로 대북정책 추진의 투명성 제고 및 국민적 공감대를 형성할 수 있게 되었다. 기본계획의 국회 보고 및 대국민 고시, '남북관계발전위원회' 에의 민간전문가 참여 등으로 대북정책의 투명성이 높아지게 되었고, 또한 기본계획 수립 과정을 통해 국민적 합의와 초당적 협력을 확보하여 대북정책의 추진력이 강화될 수

남북관계 발전에 관한 볍률중 남북관계 발전계획 관련 규정

① 정부는 남북관계발전에 관한 기본계획을 5년마다 수립하여야 한다.

② 기본계획은 통일부장관이 남북관계발전위원회의 심의를 거쳐 이를 확정한다.
다만, 예산이 수반되는 기본계획은 국회의 동의를 얻어야 한다.

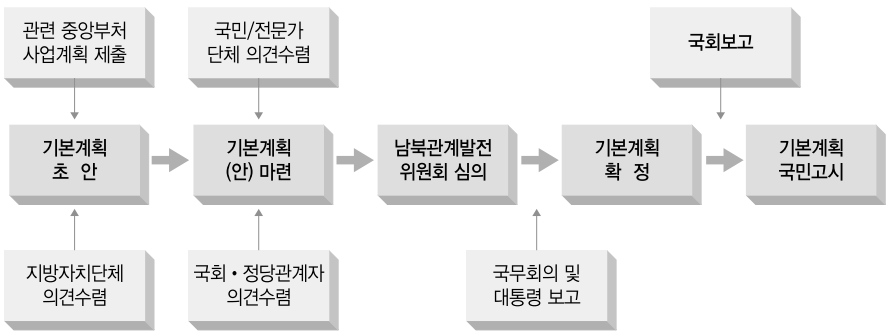
③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 남북관계 발전의 기본방향
2. 한반도 평화증진에 관한 사항
3. 남한과 북한 간 교류 · 협력에 관한 사항
4. 그 밖에 남북관계 발전에 필요한 사항

④ 통일부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 기본계획에 따른 연도별 시행계획을 수립하여야 한다.

⑤ 기본계획 및 연도별 시행계획을 수립한 경우 통일부장관은 이를 국회에 보고하여야 한다.

기본계획 수립 체계도



있게 되었다.

셋째, 대북정책 추진체계의 효율성 제고를 들 수 있다. 기본계획이 관련 중앙행정기관과 지방자치단체의 참여와 협조 아래 수립 · 집행되어 대북정책 추진의 효율성이 높아질 것으로 기대되며, 정부와 민간 부문 간 상호 협력기회를 높이고 상호 보완적 역할 분담을 촉진하여 긴밀한 민관협력관계를 만들어 나갈 것으로 예상된다.

마지막으로 남북간 협의의 효율성 및 합의사항의 이행력을 제고할 수 있는 법적 발판을 마련하였다. 정부가 남북관계 발전의 청사진인 기본계획을 고시함으로써 북한의 준비와 협력을 이끌 수 있게 되었다. 특히 남북관계 발전에 따른 이익을 보여줌으로써 북한의 적극적 호응이 있을 것으로 기대된다. 아울러 이 계획이 국민적 합의와 국제사회의 지지를 바탕으로 지속적으로 추진될 수 있도록 남북 간 신뢰를 확보하고 합의사항의 이행력을 높여 나갈 수 있다.

3. 남북교류협력 관련 국내법 · 제도 정비

정부는 「남북교류협력에 관한 법률」(1990년 8월 1일)을 비롯하여 관련 법령을 제정하여 남북교류협력이 법의 테두리 내에서 추진될 수 있는 기반을 마련한 이래, 남북교류협력 추진여건의 변화를 반영하기 위해 지속적으로 이를 정비해 왔다. 남북관계 상황 변화에 맞도록 법령을 개정하는 한편, 법령 적용과정에서 필요한 세부사항을 정하기 위

해 고시 · 훈련 등 하위법령도 갖추어 왔다.

2004년에는 우선 「남북협력기금 운용관리규정」 및 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금 지원지침」을 개정(2004년 1월 28일)하여 남북협력기금 대출제도 개선안을 시행하였다. 또한 개성공단 사업을 원활히 추진하기 위해 「개성공업지구 방문 및 협력사업승인절차에 대한 특례」를 제정(2004년 7월 8일)하여 개성공단 관련 방북승인 처리기간을 20일에서 10일로 단축하고 수시방북증 소지자의 방북신고 기간(방문 7일 전→4일 전), 개성공단 관련 협력사업승인 처리기간(30일→15일) 등을 단축하였고, 협력사업승인 신청시 제출서류도 대폭 간소화하였다. 또한 개성공단 시범단지 운영과정에서 나타난 입주기업들의 불편을 해소하고 원활한 사업추진을 지원하기 위해 「개성공업지구 방문 및 협력사업승인절차에 대한 특례」를 개정(2004년 12월 31일)하여 방북승인 처리기간을 재차 단축(10일→5일)하고, 수시 방문증명서 소지자의 북한방문신고를 출입계획서 제출로 갈음할 수 있도록 하는 등 통행절차를 간소화하였다.

이와 동시에 「남북경제협력사업 처리에 관한 규정」 및 「남북사회문화협력사업 처리에 관한 규정」도 개정(2004년 7월 8일)하여 매 귀환 시마다 방문증명서를 반납하던 규정을 없애고 수시방문증명서 발급신청 시 '향후 1년 6개월간의 방북예정서' 제출을 폐지하는 등 방문증명서 관련 신청인의 불편사항을 해소하였다. 또한 남북 간 청산결제거래 시행 합의에 따라 청산결제를 통해 대금결제를 하는 경우에 승인을 받도록 하고 게임물에 대해서도 승인대상 품목임을 명시하는 내용으로 「남북한 교역대상물품 및 반출 · 반입승인절차에 관한 고시」도 개정(2004년 7월 8일)하였다.

2005년도에는 「남북교류협력에 관한 법률」 개정(2005년 5월 31일) 및 이와 관련된 하위법령에 대한 정비도 이루어졌다. 「금강산관광객 등의 북한방문 절차에 대한 특례」를 개정(2005년 1월 31일)하여 신변안전 및 무사귀환 보증서류를 면제하고, 「남북교역물품의 원산지 확인에 관한 고시」를 개정(2005년 3월 23일)하여 북한으로부터 반입되는 물품에 대한 원산지 표시방법 및 개성공단 내 설치한 남북경협 협의사무소의 운영을 위해 「남북경제협력 협의사무소운영규정」을 새로이 제정(2005년 11월 20일)하였다.

2006년도에는 「남북협력기금운용관리규정」을 개정(2006년 1월 20일)하여 손실보조의 기업별 약정한도를 높이고 기금지원의 공정성과 타당성 제고를 위해 사업심사위원

회를 둘 수 있도록 하였으며, 「개성공업지구방문 및 협력사업승인 절차에 대한 특례」를 개정(2006년 5월 12일)하여 북한방문증명서 신청서류를 간소화하고 협력사업(자) 승인 처리기간을 단축하였다.

2007년 5월에는 「개성공업지구 지원에 관한 법률」을 제정하여 개성공단 사업에 대한 지원 근거를 보다 강화하였다. 정부는 앞으로도 남북관계 및 교류협력 추진여건의 변화, 남북 간 제도화 진전 상황 등을 보아가면서 남북교류협력 관련 법제를 지속적으로 정비하여 남북 교류협력이 보다 안정적이고 효율적으로 추진될 수 있도록 계속 뒷받침해 나갈 방침이다.

4. 남북경협합의서 발효 및 제도화 추진

남북경제협력 제도화를 위해 2000년 12월 16일 「남북 사이의 투자보장에 관한 합의서」, 「남북 사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」, 「남북 사이의 상사분쟁 해결절차에 관한 합의서」, 「남북 사이의 청산결제에 관한 합의서」 등 4개 경협합의서를 타결한 이래 남북은 그 후속조치들을 계속적으로 논의하고 합의를 이루어나감으로써 남북관계는 이제 정치적 합의의 수준을 넘어 법적 · 제도적 단계로 점차 발전되고 있다.

2004년 1월 27일부터 29일까지 개성에서 진행된 남북경협제도실무접촉에서 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」가 타결되어 개성공단 개발 및 운영에 필요한 일련의 합의서 채택이 마무리되자 정부는 4개 경협합의서 발효(2003년 8월 20일)의 선례에 따라 그간 채택된 남북간 경협합의서들을 발효시키기로 결정하였다.

이후 남북은 각기 내부절차를 거친 후 발효문본을 교환함으로써 13개 경협합의서를 정식 발효시켰다. 한편 정부는 남북간 합의서에 법적 실효성을 부여하고 대북정책이 법률적 기반과 국민적 합의 아래 투명하게 추진될 수 있도록 하기 위하여 2005년에 「남북관계 발전에 관한 법률」을 제정하였다. 동법에서는 남북합의서 체결 · 비준에 관한 절차 등을 규정하고 있어, 이미 체결된 13개 경협합의서는 물론 향후 체결될 남북 간 경협합의서는 국내법적 효력을 발동할 수 있는 근거를 갖게 되었다.

경협분야 합의서의 실효성을 확보하고 진행 중인 경협사업들을 효과적으로 관리하기 위해 남북은 「남북상사중재위원회」, 「개성 · 금강산 출입체류공동위원회」, 「남북도로운영공동위원회」, 「남북철도운영공동위원회」 등 남북공동기구를 두기로 합의하였다. 특히 「남북상사중재위원회」는 경제교류 · 협력과정에서 생기는 상사분쟁을 공정하고 신속하게 해결하기 위한 사법적 권능을 갖는 상설기구라는 점에서 그 의의가 있다.

이와 관련하여 남북은 2006년 6월에 개최한 남북경제협력추진위원회 제 12차 회의에서 「남북상사중재위원회」의 구성 일정에 합의하고, 2006년 7월 4일 쌍방 위원명단을 문서교환 방식으로 확정하였으나 이후 북한의 미사일 발사와 핵실험으로 더 이상의 진전을 보지 못했다. 그러나 이번 제1차 남북경제협력공동위원회에서 앞으로 구성될 경협제도분과위에서 상사중재 문제를 협의하여 추진하기로 하였다. 향후 정부는 남북경제협력을 보다 효율적으로 안정적으로 확대해 나가기 위해 후속 합의서 체결, 공동위원회 가동 등 필요한 조치를 취하면서 북한의 호응을 유도해 나갈 방침이다.

11

남북 교류협력의 확대 · 심화

제1절 남북 경제협력 추진 현황

1. 인적 · 물적 교류

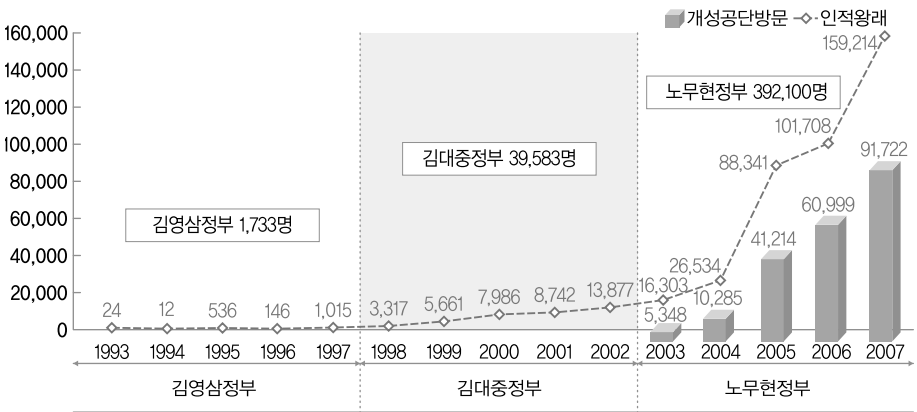
1) 인적교류 현황

남북한 인적교류는 남북한의 주민이 상대 측 지역을 방문하는 '왕래'와 남북한 및 제3국 등에서 직 · 간접적인 방법으로 만나거나 교신하는 접촉을 말한다. 남북간 교류협력은 반세기 이상 지속되어온 남북 사이의 불신을 해소하고 민족의 동질성을 회복해 나가는 핵심적 역할을 해왔다. 특히 남북경제협력은 사회문화교류 확대 및 우리 국민들의 대북 인식 제고에 기여하는 등 남북관계 전반에 긍정적인 파급효과를 미치고 있으며, 북한을 동북아 협력 네트워크로 유도하여 열린 한반도 경제공동체 건설로 나아가게 하는 추진 동력으로 기능하고 있다.

참여정부 출범 이래 남북 왕래인원은 남북 도로연결, 개성공단 개발 등으로 비약적으로 증가하였다. 2003년 남한주민의 북한 방문이 1만 5,280명, 북한주민의 남한 방문은 1,023명이었으나 2006년에는 남한주민의 북한 방문이 10만 838명으로 연간 왕래인원

남북 왕래인원 현황							(단위 : 명)
구 분	1999~2002	2003	2004	2005	2006	2007	계
남 → 북	34,255	15,280	26,213	87,028	100,838	158,170	427,506
북 → 남	2,011	1,023	321	1,313	870	1,044	7,157
합 계	36,266	16,303	26,534	88,341	101,708	159,214	434,663

남북 인적왕래 현황 (단위 : 명)



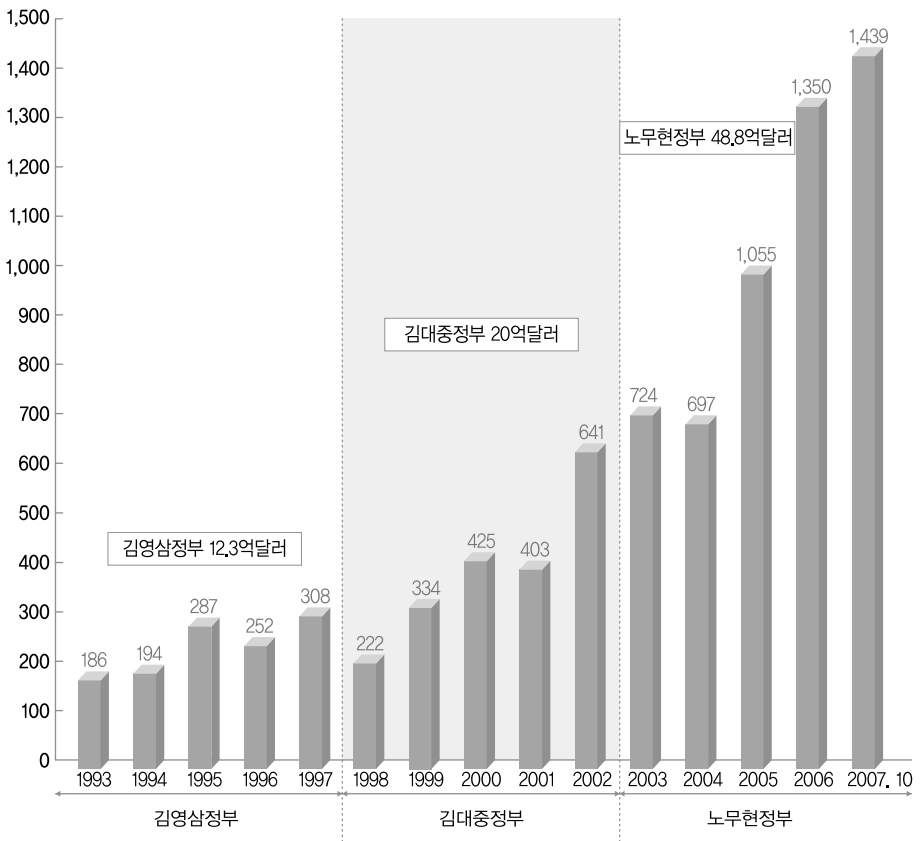
10만 명을 돌파하였다. 2007년 10월 현재 남한 주민의 북한 방문은 금강산관광객을 제외하고 10만 2,191명, 북한 주민의 남한 방문은 833명에 이르고 있다.

2) 물적교류 현황

남북간의 물자교역은 1988년 7 · 7선언과 그 후속조치인 '대북한 경제개방조치' 에 따라 시작되었다. 참여정부 출범 이래 남북교역은 2004년도에 소폭 감소한 것을 제외하고는 지속적으로 증가하였다. 2003년 남북교역은 4개 경협합의서 채택을 비롯한 남북경협의 활성화에 힘입어 전년보다 12.9% 증가한 7억 2,000만 달러에 이르렀다. 반입은 2억 8,925만 달러로 전년보다 5.5% 증가하였다. 반입은 북한의 경제사정 등으로 인해 반입 품목이 제한되어 그 증가율이 낮은 반면, 반출은 경협사업의 진전에 따라 관련 물자의 소요가 확대됨에 따라 증가율이 높은 편이었다.

남북 교역 현황							(2007년 10월 현재, 단위 : 백만달러)
구 분	1989~1997	1998~2002	2003	2004	2005	2006	2007.10	계
반 출	294	1,212	435	439	715	830	828	4,753
반 입	1,252	814	289	258	340	520	611	4,084
합 계	1,546	2,026	724	697	1,055	1,350	1,439	8,837

남북 교역액 현황 (단위 : 백만달러)



2004년 남북교역은 개성공단의 본격적인 개발과 금강산 관광사업의 활성화, 용천재해지원 등 인도적 대북지원 확대에 따라 비거래성 교역이 지속적으로 증가한 반면 거래성 교역의 부진으로 전년 대비 3.8% 감소한 6억 9,704만 달러에 머물렀다. 반입은 2억

5,804만 달러로 전년보다 10.8% 감소하였으나 반출은 4억 3,900만 달러로 전년보다 0.9% 증가하였다. 반입 감소는 주로 국내 생산자 보호를 위해 일부 농수산물의 한도물량 설정 및 국내 내수부진 등에 따른 위탁가공무역의 축소 등에 따른 것이다. 2004년 북한의 주요 국가와의 교역현황을 보면 중국과의 교역이 35.4% 증가한 13억 8,521만 달러를 기록했으며, 일본과의 교역은 2억 5,187만 달러로 전년대비 4.8% 감소했다.

2005년 남북교역은 2004년의 소폭 감소세에서 벗어나 51.5%라는 큰 폭의 증가세를 나타내었다. 1988년 남북교역이 시작된 이후 최초로 10억 달러를 넘어선 것이다. 이는 개성공단 본격 건설 등에 따라 상업적 거래가 증가한 데 따른 것이다. 반입은 3억 4,028만 달러로 전년대비 31.8% 증가했고 반출 역시 개성공단 본격 건설, 금강산 관광시설 확충, 대북지원 등에 따라 7억 1,547만 달러를 기록하여 전년대비 62.9% 증가했다.

2006년 남북교역 규모는 7월 북한의 미사일 시험발사와 10월 핵실험에도 불구하고 2005년 대비 27.8% 증가한 13억 4,974만 달러를 기록하였다. 이는 개성공단 건설 자재 · 장비 반출, 건설중장비 재반입 및 생산품 반입 증가, 일반교역과 위탁가공교역 증가 등 상업적 거래가 증가한 데 따른 것이다. 반입은 5억 1,954만 달러로 전년대비 52.7% 증가했으며, 반출은 역시 개성공단 · 금강산 관광 등 협력사업장 자재 · 장비, 위탁가공 원부자재, 대북지원 등에 따라 8억 3,020만 달러로 전년대비 16% 증가했다.

2007년 10월 말 현재 남북교역 규모는 14억 달러에 이르고 남북 교역업체는 총 377업체로 이 중 위탁가공업체는 80개이다. 참여정부 출범 이래 이루어진 남북교역 규모는 국민의정부 당시보다 2.5배 이상 증가한 것이다.

2. 남북한 육 · 해 · 공 수송체계 구축

1) 육로

남북간 교류협력이 지속적으로 확대됨에 따라 남북간 물류체계 확충을 통한 육 · 해 · 공 교류도 확대되었다. 남북 육로출입 현황은 2003년도에는 금강산관광객 3만 6,028명을 포함하여 4만 3,038명(경의선 3,643명, 동해선 3만 9,395명)의 인원과 4,392대의 차량이 육로를 이용하여 남북을 왕래하였다. 2004년도에는 통행인원이 금강산관

광객 26만 8,420명을 포함하여 32만 1,088명(경의선 2만 4,164명, 동해선 29만 6,924명)에 달해 대략 월 2만 6,700여명, 매일 890여명이 남북을 왕래하였으며, 차량은 3만 899대로 월 2,500여대, 매일 80여대가 왕래하였다.

2005년도에 이르러 경의선 · 동해선 철도 · 도로 연결사업은 마무리 단계에 들어섰다. 경의선 · 동해선 철도 · 도로 연결사업은 2000년 남북정상회담 직후 남북장관급회담을 통해 합의된 남북경협의 상징적 사업이다. 2005년 육로출입 인원은 금강산관광객 29만 8,247명을 포함하여 40만 2,485명으로 전년대비 약 25%가 증가하였다. 육로 방북은 금강산관광 74.3%, 개성공단사업 13.1%, 모래반입 · 식량차관 등 경협사업이 8.9%, 철도 · 도로 연결사업 1.6% 순으로 이루어졌다. 경의선 도로를 통한 육로 방북은 개성공단사업, 대북지원 및 경협협의 등 개성지역에서의 남북간 교류협력이 활발해짐에 따라 2004년 대비 176%가 증가한 6만 6,772명이었으며, 동해선은 금강산관광을 중심으로 전년 대비 13%가 증가한 33만 5,713명이 출입하였다. 2005년도 육로출입 차량은 총 5만 8,720대로 전년 대비 약 92%가 증가하였다.

2006년 육로이용 방북인원은 금강산관광객 23만 4,446명을 포함하여 35만 3,100명으로 2005년도보다 약 13%가 감소하였다. 이 같이 육로출입 인원이 감소한 주요 원인은 북한 미사일 발사 및 핵실험으로 인해 금강산관광객이 대폭 줄어든 데 있다. 육로 방북은 경제협력분야 97.1%(금강산관광사업 73.2%, 개성공단사업 16.8%, 사천강 모래반입사업 4%, 철도 · 도로연결사업 1.1% 기타 2%), 대북 인도적 사업분야 2%, 사회문화교류협력사업 분야 0.8% 순으로 이루어졌다.

경의선 도로를 통한 육로 방북은 북한 미사일 발사 및 핵실험 상황에도 불구하고 개성공단사업, 경협협의 등 개성지역에서의 남북간 교류협력이 활발히 이루어짐에 따라 2005년도 대비 26%증가한 8만 4,152명이었다. 동해선에서는 금강산관광객의 감소로 전년 대비 20% 감소한 26만 6,158명이었다. 2006년도 육로출입 차량은 경의선 4만 7,563대, 동해선 1만 4,724대 등 총 6만 2,287대로 전년 대비 약 6% 정도 증가하였다. 차량은 경제협력 분야 93.1%(개성공단 사업 46%, 사천강 모래반입사업 22.1%, 금강산 관광사업 15.5%, 철도 · 도로 연결사업 3.2%, 기타 6.3%), 대북 인도적 사업분야 6.4%, 사회문화교류협력 사업분야 0.5% 순으로 나타났다.

2007년 육로이용 방북인원은 10월 말 현재 일일평균 1,700여명의 인원과 360여대의 차량 통행을 보이고 있다.

2) 해로

2003년 남북간 선박운항은 편도기준 총 2,022회로 2002년도 대비 10.7% 증가하였다. 이 중 남한에서 북한으로는 877회로 전년대비 9.9% 증가하였고, 북한에서 남한으로는 1,145회로 전년대비 11.3% 증가하였다. 이 중 우리 국적선의 운항횟수는 360회로 전체의 17.8%를 차지하였다. 또한 남북간에는 물자수송(인천-남포, 부산-나진)과 인원수송(속초~장전, 속초~양화)을 위해 4개의 정기선이 운항되었다.

2004년 남북간 선박운항은 편도기준 총 2,124회로 전년대비 5.0% 증가하였다. 이 중 남한에서 북한으로의 운항은 946회로 전년대비 7.8% 증가하였고, 북한에서 남한으로의 운항은 1,178회로 전년대비 2.9% 증가하였다.

남북간 안정적 해상운송체계를 마련하고 해운분야 협력을 추진하기 위하여 2004년 5월에 채택된 「남북해운합의서」와 「남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서」가 2005년 8월 1일 발효되었다. 이에 따라 남한의 인천 · 군산 · 여수 · 부산 · 울산 · 포항 · 속초와 북한의 남포 · 해주 · 고성 · 원산 · 흥남 · 청진 · 나진 간에 해상항로가 개설되었으며 지금까지 제3국 국적선이 운항하던 남북간 항로에 남북한의 국적선이 운항할 수 있게 되었다.

남북한은 해운합의서의 안정적 이행을 위한 제도적 장치로서 2005년 8월에는 남북해사당국간 전화 및 모사전송 등 2회선의 유선통신망을 가설하였으며 선박의 안전운항을 위한 절차 및 방법과 관련한 자료를 상호 교환하였다. 또한 2005년 9월에는 남북해사당국간 협의기구로서 남북해운협력협의회를 구성하여 첫 회의를 개최하기도 하였다. 그리고 2005년 8월 제5차 남북해운협력실무접촉에서 채택된 「남북해운합의서의 이행과 준수를 위한 부속합의서의 수정 · 보충합의서」가 2006년 4월 24일 발효됨으로써 북한 선박이 제주해협을 통과하는 해상항로대가 추가 설정되었다. 2006년 8월에는 남북해상당국간 통신망을 통해 남북간 주요 항만의 항비 관련 자료를 교환하였다.

2005년 남북간 선박운항은 편도기준 총 4,497회로 전년대비 112% 증가하였다. 이 중

남한에서 북한으로의 운항은 2,228회로 전년대비 134%가 증가하였고, 북한에서 남한으로의 운항은 2,269회로 전년대비 93% 증가하였다. 이는 대부분 인천~해주 간 모래운반선의 운항 증가에 따른 것이다. 남북해운합의서 발효 이후 북한 선박은 45회 남북간 항로를 운항하였으며 이 중 39회는 북한 항구에서 북한 항구로의 운항이었다.

2006년 남북간 선박운항은 편도기준 총 8,401회로 전년대비 87% 증가하였다. 이 중 남한에서 북한으로의 운항은 8,363회로 전년대비 88% 증가하였고, 북한에서 남한으로의 운항은 128회였다. 남북해운합의서 발효 이후 2006년 12월까지 북한 선박은 남한 측 해역을 총 173회 운항하였으며, 이 중 남~북 항구간 운항은 37회이며, 북~북 항구간 운항은 136회를 차지하였다. 2007년 상반기 남북간 선박운항은 6,114회에 이른다.

3) 항공

남북간 항공기 운항은 2000년 남북정상회담 시 남북 직항로를 최초로 운항한 이후 2000년 43회, 2001년 19회, 2002년 67회 운항한 데 이어 2003년에는 평양 관광객 수송 등 남에서 북으로 55회, 북에서 남으로 56회 등 총 111회 운행되었다. 그러나 2004년에는 하반기부터 당국간 회담 중단 등 남북관계가 소강국면을 보이면서 운항횟수가 대폭 줄어 대북 구호물자 수송 등을 위해 28회 운항되었다.

2005년에는 남북간 항공기 운항이 큰 폭으로 증가하여 208회 운항되었다. 이 중 남한에서 북한으로 운항은 103회, 북한에서 남한으로 운항은 105회였다. 그러나 2006년 7월 이후 전반적인 남북관계의 경색으로 2006년 한해 남북간 항공기 운항이 편도기준 88회로 다소 감소하였다. 한편 2006년 5월에는 남북간 운항항공기의 이용공항을 인천공항에서 김포공항으로 변경함으로써 항공기를 이용한 북한 방문객의 편의를 도모하였다. 2007년 상반기 남북간 항공기 운항은 60회에 이른다.

3. 3대 경협사업 추진

남북경제협력사업은 1988년 10월 「대북 경제개방조치」이후 사업협의에서 공장건설에 이르기까지 다양한 형태로 꾸준히 추진되어 왔으며, 1992년 10월 (주)대우의 협력사

남북철도 · 도로 연결 구간				
구 분		남측 구간	북측 구간	연결구간
경의선	철도	문산~도라산~군사분계선(12km)	개성(봉동~손하~판문~군사분계선(15.3km)	27.3km
	도로	통일대교 북단~군사분계선(5.1km)	개성~군사분계선(7km)	12.1km
동해선	철도	제진~군사분계선(7km)	금강산~삼일포~감호~군사분계선(18.5km)	25.5km
	도로	송현리~군사분계선(4.2km)	북고성~군사분계선(20km)	24.2km

업자 승인 이후 계속 증가하였다. 특히 참여정부는 출범과 더불어 개성공단개발사업(제2절에서 상세 설명), 금강산 관광사업, 그리고 남북 철도 · 도로 연결사업을 3대 경협으로 선정하여 이를 지속적으로 추진하여 한반도 평화번영을 선순환적 구조로 만들고 열린 한반도 경제공동체 구축을 위해 노력해 왔다. 이외 민간 경제협력사업도 적극 지원하는 동시에 새로운 당국간 경제협력사업을 활발히 추진해 왔다.

1) 철도 · 도로 연결사업

도로는 2002년 9월에 착공하여 2004년 12월부터 정상 운행되어 개성공단 개발 및 금강산 관광에 본격적으로 이용되고 있다. 일례로 2006년 일일평균 960여명의 인원과 170여대의 차량이 남북 연결도로를 통해 방북하고 있으며, 2007년 6월까지 출경기준으로 인원 130만 5,555명, 차량 18만 7,927대가 통행하였다. 도로 통행은 남과 북이 2003년 1월 27에 합의한 「동 · 서해지구 남북관리구역 임시도로 통행의 군사적 보장을 위한 잠정합의서」에 근거하고 있다.

철도는 2002년 9월 착공하여 2005년 12월 궤도부설공사를 완료하였고, 2007년 5월 17일 경의선과 동해선 연결구간의 시험운행을 성공적으로 실시하였다. 북측 철도 · 도로 연결을 위한 자재 · 장비는 차관방식으로 우리 측이 제공하고 있다. 향후 개성공단 등의 수요를 중심으로 단계적으로 개통을 추진해 나갈 예정이다. 아울러 장기적으로 시베리아횡단철도(TSR) 및 중국횡단철도(TCR)와의 연계 가능성도 모색할 것이다.

2) 금강산 관광사업

1998년 10월 현대 아산과 북한 아 · 태는 「금강산 관광사업에 관한 합의서」를 체결하였다. 이후 1998년 11월 18일 이산가족, 실향민 등 826명을 태운 금강호가 동해항을 첫 출항하였다. 2003년 2월 동해선 임시도로가 개통되고 9월부터 육로관광이 실시되면서 금강산관광은 활기를 띠기 시작하였고 2007년 6월 이후에는 내금강 관광도 이루어졌다. 2003년부터 2007년 10월 현재 금강산 관광객 수는 115만 3,872명으로 국민의정부 때의 51만 4,243명보다 두 배 이상 증가하였다.

제2절 개성공단 사업의 안정적 추진

1. 사업 개요

1) 추진 배경 및 의의

황해북도 개성지역 일대를 남북 합작 공단으로 조성하는 개성공단 사업은 1999년 10월 1일 정주영 현대그룹 명예회장의 방북 시 김정일 국방위원장이 현대의 서해안공단 조성사업에 관심을 보인 것을 계기로 2000년 8월 22일 현대 아산과 북한과의 합의로 시작되었다. 이후 남북 사업자간 그리고 당국간 협의과정을 거쳤으나 실제 사업 착수는 이루어지지 못했다. 특히 2002년 10월 북한의 핵개발 문제가 국제적 현안 문제로 대두되면서 개성공단 사업 추진에 대한 우려의 목소리도 있었다.

2003년 2월 출범한 참여정부는 북핵문제의 평화적 해결과 남북관계의 병행발전이라는 기조하에 개성공단 사업을 적극적으로 추진하기로 하고 2003년 6월 30일 1단계 330만㎡ 착공식을 개최, 본격적인 개발에 착수하였다. 개성공단 개발은 기존의 남북경협 형태와는 차원이 다른 전례가 없는 협력사업으로서 다음과 같은 의의를 갖고 있다.

먼저 개성공단은 우리의 자본 · 기술과 북한의 토지 · 인력이 결합됨으로써 남북이 상호 이익을 도모하는 사업이다. 이를 통해 고비용 구조에 따른 우리 기업의 어려움은 물론 북한의 경제난 해소에도 도움을 줄 것으로 기대된다. 또한 개성공단은 남북관계 개

선 및 한반도 긴장완화 촉진에 기여한다. 즉, 개성공단은 남북화해협력의 상징으로서 남북이 상호 이해의 폭을 넓혀가는 통일의 실험장이라 할 수 있으며, 개성공단 개발을 통한 남북경제협력 증진은 군사적 긴장완화로 연결, 한반도 안정과 평화는 물론 북핵문제 해결에도 도움이 될 것이다.

아울러 개성공단은 북한이 변화와 발전을 안정적으로 이룰 수 있도록 지원하는 데도 기여할 것이다. 개성공단 개발 성공 시 북한의 실용주의적 정책이 더욱 확대될 것으로 보인다. 더욱이 개성공단은 중장기적으로 평화와 번영의 동북아시대 구상을 향한 교두보를 제공하게 될 것이다. 지리적으로 인접해 있는 서울의 금융과 인천의 물류기능과 연계하고, 북한 중심지역인 평양과 남포를 연결하는 지역으로 확대 · 발전시켜 나간다면 개성공단은 동북아 경제협력의 거점으로 역할이 가능할 것으로 전망된다. 그리고 개성공단은 그 의미를 확대하면 남북경제공동체로 가는 징검다리로서 한반도 안정과 번영은 물론 동북아 지역 내 안정과 협력으로 연결될 수 있을 것이다. 이렇게 볼 때 개성공단은 참여정부 평화번영정책의 대표적 사업으로서 남북 모두에 도움이 되는 상생의 번영 사업인 동시에 경제를 통해 냉전을 뛰어넘는 평화사업이라 할 수 있다.

2) 추진 경과

2003년 6월 30일 개성공업지구 착공식을 거행한 이후 2004년 4월 13일에는 1단계 330만㎡ 토지 임차료, 지장물 보상비 등 관련 계약을 북측과 체결하였다. 그리고 기반시설 설치에 소요되는 공사기간과 중소기업들의 조기분양 요구를 반영하여 330만㎡ 공단 내에 우선 입주가 가능한 9만㎡ 규모의 시범단지를 개발하기로 하고, 2004년 4월 23일 1단계 330만㎡ 조성사업에 대한 통일부의 협력사업 승인을 얻은 개발사업자는 1단계 부지조성 공사 및 시범단지 개발에 착수하였다.

이후 시범단지 분양에 따라 입주기업으로 선정된 15개 기업이 6월 14일 입주계약을 체결하고 4차에 걸쳐 정부로부터 협력사업 승인을 받았다. 9월 10일 (주)리빙아트의 공장 건설공사를 시작으로 2005년 1월 말까지 11개 기업이 공장건설에 착수 또는 완료하였으며, 이 중 리빙아트 개성공장이 2004년 12월 15일 처음으로 역사적인 개성공단 첫 제품 생산 기념식과 출하식을 가졌다. 또한 10월 20일에는 공업지구관리기관이 '개성

공업지구관리위원회' 라는 명칭으로 개소식을 갖고 현지 공단 관리 업무를 시작하였다.

북측도 공단개발이 경제회생에 기여할 수 있다는 점을 인식하고 제도정비 과정에서 적극적인 자세를 견지하고 있다. 2002년 11월 27일 「개성공업지구법」을 공포한 데 이어 2003년에 「개성공업지구개발규정」등 7개의 법규를 제정하였고, 2004년에 「외환관리규정」등 4개 규정을 제정하는 등 그간 총 11개의 하위 규정을 마련하였다.

이와 같이 2004년 한 해 동안 여러 분야에서 많은 진전을 이룩한 개성공단 개발사업은 정부와 민간의 사업추진 체계와 법 · 제도가 마련되고 1단계 부지 조성공사와 함께 시범단지내 공장 건설에 착수한 기업 중 2개 기업이 북한 노동자를 고용하여 공동생산을 개시함으로써 2000년 현대 아산과 북한이 개성공단개발에 합의한 지 4년반 만에 결실을 맺기 시작하였다.

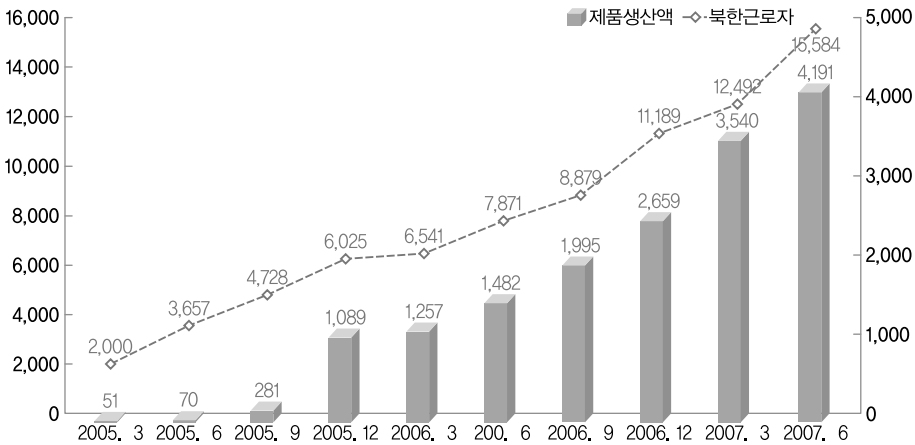
2005년 들어 본격화된 시범단지 개발을 계기로 남한의 인원과 차량들이 비무장지대를 넘나드는 일은 이제 일상의 일이 되었다. 특히 2005년에는 시범단지의 생산가동이 본 궤도에 오른 것 이외에도 3월 16일 1.5kW 전력 공급이 이루어졌으며, 9월 21일 2차분양 본단지 17㎡에 24개 입주기업 선정이 있었고, 12월 28일에는 통신 303회선이 공급되었다.

2006년에 들어와 개성공단사업은 북한의 미사일 시험 발사와 핵실험으로 사업중단 논란이 일기도 하였지만 남북 당국의 사업지속 의지와 입주기업들의 정상적 업무수행, 대내외 사업지속 요구 등에 힘입어 중단없이 추진이 되어 향후 사업이 안정적으로 발전할 수 있는 기반을 마련하였다.

최초로 북한 지역에 대규모 공단을 조성하는 사업이라는 점에서 남북간에 협조하여 처리할 사항도 많이 발생하였다. 개성공단 출입 간소화, 북한 근로자들에 대한 노무관리 문제 등 여러 사안에 대해 북한은 점차 우리 측 의견을 수용하고 있으며 개성공단 성공을 위해서는 기업하기 좋은 여건을 만들어야 한다는 점을 인식하기 시작하였다. 이에 따라 개성공단 출입 횟수를 2005년 6회에서 2006년 21회로 확대하고 북한의 출입절차 수속기간을 2005년 30일에서 2006년 7일로 단축하였다. 한편 기업들의 북한 근로자에 대한 노무관리권도 확대되었다.

2007년에 들어와 개성공단 사업은 1단계 330만㎡ 개발이 마무리되는 단계에 접어들어 1단계 분양 완료 및 기반시설 공사가 완공되었다. 6월 21일 10만kW 전력 공급용 변

개성공단 생산액 및 북한근로자 현황 (단위 : 명, 만달러)



전소가 준공되었다. 6월 25일에는 3차분양 본단지 175만㎡ 182개 입주기업 선정이 이루어졌고, 10월 16일에는 1단계 기반시설 준공식이 끝나 2단계 660만㎡ 개발을 앞두고 있다.

참여정부 출범 이래 이루어진 그간 추진 현황을 살펴보면, 2007년 9월 현재 가동기업 수는 26개 기업이다. 이 중 시범단지에 15개 기업, 1단계 본단지에 11개 기업이 있으며, 26개 가동기업에서 협동화 단지, 아파트형 공장 등을 모두 합칠 경우에는 44개 가동기업으로 늘어난다. 2004년 12월 첫 제품이 생산된 이래 2007년 9월 현재 입주기업들의 누적 생산액은 2억 달러를 넘어섰으며 그중 4,800만 달러가 수출액이다. 2007년 9월 기준으로 한해 생산액은 1,710만 달러로 이 중 섬유 생산액이 45%를 차지하였다.

또한 개성공단에서 땀흘려 일하는 북측 근로자 수가 2006년 11월 1만 명을 넘어섰고, 2007년 9월 현재 1만 9,500명을 넘어 섰다. 전체 북측 근로자 중 여성이 압도적으로 많은 85.5%를 차지하고 있다.

향후 본단지 입주기업이 본격 가동되면, 개성공단은 현재의 상황과는 양적 · 질적으로 전혀 다른 상황이 도래하여 명실공히 국제적 경쟁력을 갖춘 공단이 될 것이다.

2. 1단계 330만㎡ 개발

1) 시범단지 조성 및 가동

2003년 6월 개성공단 착공식 이후 시범단지 분양을 위해 2004년 4월 8일 한국토지공사는 '분양심사위원회'를 구성하고 업체 선정의 투명성과 공정성을 제고하기 위해 심사기준과 방법 등을 결정하였다. 5월 18일 일간지에 분양공고를 하고 5월 24일부터 27일까지 분양신청 접수를 받은 결과 136개 업체가 신청을 하였다. 이 중 15개 업체가 선정되어 6월 14일 한국토지공사와 입주계약을 체결하였으며, 분양가는 조성원가 수준인 3.3m²당 14만 9,000원으로 책정되었다.

시범단지 분양을 받은 입주기업들은 이후 4차례에 걸쳐 정부로부터 협력사업 승인을 받고 2005년 1월 말까지 11개 기업이 공장건설에 착수 또는 완료하였으며, 나머지 4개 기업들도 설계를 완료하고 착공을 준비하였다. 입주기업들의 생산체계가 가동됨에 따라 2004년 12월 15일 리빙아트가 첫 제품을 출시하고 2005년 4월 30일에는 개성공단 제품을 처음으로 해외 수출하였다. (주)신원은 2005년 5월 26일 준공식과 함께 개성공장에서 남측 연예인이 출연하는 패션쇼를 개최하기도 하였다.

개성공단 가동기업 수 및 생산액과 수출액 현황 (단위 : 개, 만달러)

구 분	2005	2006	2007.9	
가동기업수(누적)	11	18	26	• 2007년9월 생산액(1,710만불) 중 △섬유 770만달러 (45%)△화학 138만 달러(8.1%) △금속 · 기계 449만 달러(26.3%) △전기 · 전자 354만 달러 (20.6%)
생산액 및 수출액 (누적)	1,491 (86)	8,864 (2,069)	21,385 (4,809)	

개성공단 남 · 북 근로자 현황 (단위 : 명)

구 분	2005	2006	2007.10	
북측근로자	6,025	11,160	19,513	• 전체 북측 근로자 성별비율은 △여성 85.5% △ 남성 14.5% • 연령대별로는 △20대 33% △30대 49.2% △40대 10.8% △50대 이상 0.9%
남측근로자	490	791	782	
합계	6,515	11,951	20,295	

2) 본단지 개발 및 분양 완료

개성공단 1단계 330만㎡ 공단개발사업은 2004년 4월 13일 개발업자가 북한과 토지 임차료 · 지장물 철거비 등 비용으로 총 미화 1,600만 달러를 지불하는 내용의 토지사용 계약을 체결하고 4월 23일 정부의 협력사업 승인을 받은 후 부지 조성공사를 착수하였다.

부지 조성공사 착수 이후 개성공단 1단계 사업의 내부 기반시설 공사도 이루어졌다. 주요 기반시설은 용수시설, 폐수처리시설, 폐기물처리시설, 단지내 시설(도로, 상하수도, 녹지, 특수시설물), 그리고 외부기반시설인 전력, 통신시설 등으로 정부는 개성공단의 국제경쟁력을 제고하기 위해 국내 공단 수준에 맞춰 지원해 나갔다.

한편 시범단지에서는 본단지 기반시설이 완료될 때까지 용수와 하수처리는 우선 입주업체에서 자체 해결하는 방식으로 계획하되, 기반시설이 미비한 상태에서 입주하는 기업의 불편 해소와 부담을 완화하기 위하여 공동시설을 설치하였다. 즉 지하수(관정 5개소, 600톤/일)를 사업자가 개발하여 공급하고, 하수는 500톤 처리규모의 임시 처리장을 건설하여 처리하는 등 진입도로 · 우수 · 오수 · 상수관 등의 기반시설을 건설하여 입주 및 공장가동에 지장이 없도록 하였다.

본단지 분양과 관련하여 한국토지공사는 2005년 1월 관계부처 협의 및 분양심사위원회 등을 거쳐 분양계획을 확정하였다. 그 중 1차로 17만㎡을 입주수요가 가장 많은 섬유 · 봉제 · 의복 및 가죽 · 가방 · 신발 업종에 우선 분양하기 위하여 일반 공장용지, 협동화단지, 아파트형 공장용지로 구분하여 2005년 8월 분양 신청을 받은 결과 93개 업체가 신청하였다. 이 중 일반공장용지 17개 업체, 협동화단지 6개 업체, 아파트형 공장용지 1개 기관(한국산업단지 공단) 등 24개의 입주 업체 · 기관이 선정되어 2005년 9월 입주계약을 체결하였다. 아울러 2007년 4월에는 본단지 추가 분양을 하여 6월 25일 182개 입주기업을 선정하였다.

3) 기반시설 확충

개성공단 1단계 사업의 주요 기반시설에는 용수시설, 폐수처리시설, 폐기물처리시설, 단지내시설 등 내부 기반시설과 전력 · 통신 등 외부 기반시설이 있다. 정부는 입주업체

가 우리 중소기업이라는 점과 공단의 국제 경쟁력 확보차원에서 국내 공단 수준에 맞게 기반시설을 확충하여 나간다는 입장을 견지해 왔으며, 2007년 10월 16일 1단계 기반시설 준공식을 가졌다. 또한 기반시설 공사에 필요한 재원은 남북협력기금에서 내부 기반시설비용을 무상지원하고, 전력 · 통신 외부 기반시설의 경우, 남북협력기금에서 장기저리대출방식으로 지원하고 있다.

용수시설은 개성공단 북쪽으로부터 약 17km 떨어진 월고저수지에서 하루 6만톤(개성시 공급분 만 5,000톤 포함)을 공급하기 위한 것으로 북한이 시행하는 저수지 축조와 도 · 배수관로는 2005년 11월에, 우리가 시행하는 정 · 배수장은 2005년 12월에 착공하여 2007년에 공사완료 및 통수계획이 차질없이 진행되었다. 이외 폐수처리시설과 폐기물처리시설, 그리고 단지내시설 등도 예정대로 차질없이 진행되었다.

외부 기반공사의 전력공급과 관련해서는 2004년 12월 3일 남북간 「개성공업지구 전력공급합의서」가 체결됨에 따라 2005년 1월 배전시설(1만 5,000kW) 공사에 착수하여 2005년 3월 16일 개성공단 시범단지에 대한 전력공급을 개시하였다. 아울러 개성공단 본단지에 대한 송 · 변전시설(10kW) 공사도 추진하여 2005년 4월 송전경과지 노선을 확정하고, 2006년 4월 송 · 변전 공사에 착수하여 2006년 12월 21일 남북간 송전선로를 연결하였다. 그리고 2007년 6월 21일에는 10만kW 전력 공급용 변전소를 준공하였다.

통신공급과 관련해서 2004년 12월 KT와 북한 측 조선체신회사는 「개성공업지구 시범단지 통신공급에 관한 합의서」를 체결하였다. 또한 2005년 3월 24일에는 「개성공업지구 시범단지 통신공급 부속합의서」를 체결하고 통신망 구축을 추진하였다. 이에 따라 KT에서는 개성공단과 군사분계선 인근 통신망 공사를 추진하여 2005년 7월 18일 남북간 민간차원의 최초 광케이블 접속을 하였으며, 2005년 12월 28일 통신 303회선을 공급하였고 2007년 7월부터는 350회선을 추가로 공급하였다. 개성공단 통신망 개통은 기존의 금강산 통신과 같은 제3국 경유 방식과 달리 분단 이후 처음으로 남북간을 직접 연결하는 광케이블을 기반으로 한 상용통신망을 이용하는 것으로 그 의미가 매우 크다고 하겠다.

3. 안정적 사업 추진기반 구축

참여정부는 개성공단의 안정적 사업추진을 위해 많은 노력을 기울여 왔다. 개성공단 사업 관련, 법과 제도 정비를 주축으로 하여 개성공단 관리체계, 공단지원시설 설치 · 운영, 그리고 개성공단 관련 전방위적 정책공동체 형성 등을 포함하는 지원체계를 강화하였고, 나아가 개성공단사업 이해도 제고 및 지지기반 확대 차원에서 국내외 주요 인사 등을 대상으로 개성공단 기획방문을 추진하여 개성공단에 대한 국내외적인 이해를 보다 제고해 왔다.

개성공단의 안정적 사업 추진기반 구축을 위한 참여정부의 노력 중에서 가장 중요한 것이 바로 법과 제도의 정비라고 할 수 있다. 개성공단 관련 법 · 제도의 구축은 남북 어느 일방의 법제도 적용이 아니라 상호간 이해와 협력을 바탕으로 이루어져야 한다. 이러한 이해와 협력의 대표적 예가 개성공업지구관리위원회의 사업준칙이며, 개성공단 관리와 운영은 「개성공업지구법」의 위임에 따라 관리위원회가 제정한 사업준칙에 따라 이루어지고 있다. 또한 관리위원회는 2006년 말까지 「외환관리준칙」, 「통계준칙」등 공단관리와 운영을 위한 33개의 사업준칙을 제정 · 운영하고 있다.

남북 당국간 체결된 4대 경협합의서 및 「개성공업지구 통관 · 통신 · 검역 합의서」와 「개성공업지구와 금강산관광지구의 출입 및 체류에 관한 합의서」 등 남북간 합의서는 개성공단에 적용되는 법제도적 틀로서 작용하고 있다. 아울러 개성공단사업과 관련한 법령의 제 · 개정 및 해석 · 적용, 사업 추진과정에서 제기된 법적인 문제에 대한 처리방향 등에 대한 자문을 위해 2005년부터 개성공단 법률자문회의가 운영되고 있다.

한편, 정부는 기업들의 안정적 경영활동을 위한 제도적 기반을 마련해 왔고 이를 통해 노동력의 안정적 충원, 출입절차 개선, 통신공급 문제 등을 해결해 왔다. 특히 2007년 5월 25일에 「개성공업지구 지원에 관한 법률」이 제정되어 개성공단 지원을 위한 법적 근거가 강화되었다. 이 법의 목적은 개성공업지구의 개발 · 운영의 지원 및 개성공업지구에 투자하거나 출입 · 체류하는 남한주민(법인 포함)의 보호 · 지원에 관하여 필요한 사항을 규정함으로써 남북교류협력을 증진하고 민족경제의 균형적인 발전에 기여하기 위함이다.

제3절 사회문화협력사업

1. 남북공동행사

민간단체 중심으로 각계 각층에서 다양하게 추진되고 있는 사회문화교류는 서로 다른 가치관과 문화양식을 가지고 살고 있는 남북한 주민들이 이질감을 해소하고 상호공감대를 형성해 가는 과정이라고 할 수 있다. 특히 남북 공동행사는 종교 · 노동 · 농민 · 청년 · 여성 등 다양한 민간 부문 단체들이 행사를 지속적으로 추진함으로써 정례화되었으며, 남북간 화해협력 분위기 조성 및 통일의지 함양에 크게 기여해 왔다.

참여정부 출범 이래 민간통일운동의 상징적 행사로 연례적으로 개최되어 온 6 · 15 및 8 · 15 공동행사가 개최되지 못한 사례는 총 4회로, 2003년 6 · 15행사는 사스 영향, 2004년 8 · 15행사는 조문파동 등의 여파, 2006년 8 · 15행사는 북측의 수해로 미개최되었으며, 2007년 8월 14일부터 17일까지 부산에서 개최하기로 한 '8.15민족통일대축전 행사'는 북측이 8월 4일 을지 포커스렌즈 합동군사연습 등의 사유로 참석할 수 없다고 통보해와 행사가 무산되었다. 돌이켜보면 이 시기에 남북정상회담 일정 협의가 진행되고 있어 북측이 표면적으로 내세우는 이유 외에 정상회담 준비에 따른 내부 일손 부족 등의 사유도 있었을 것이란 추측도 가능하다.

2007년에 들어와 '6 · 15남북공동위원회'는 6월 14일에서 17일까지 평양에서 남측 284명, 북측 300명, 해외측 132명의 대표들이 참여한 가운데 '6 · 15민족통일대축전행사'를 개최하였다. 남측대표단에는 국회의원 10명(한나라당 3명, 열린우리당 6명, 민노당 1명) 및 취재기자단 12명이 포함되었다. 북측은 행사기간 중 주석단에 한나라당 의원들을 배제시키겠다는 입장을 보였다.

이에 대해 6월 16일 오후 남측위는 운영위원회를 개최, 한나라당이 불참해도 행사를 진행키로 원칙을 정하고 대북 협의는 백낙청 대표에게 위임하였다. 이때 '특정정당 주석단 배제' 시 행사 개최는 안된다던 종단 대표들이 한나라당 불참에도 불구하고 행사를 성사시켜야 한다는 입장으로 선회하여 남북 위원장 접촉을 통해 4인의 위원장 포함 11인이 주석단에 앉는 방식으로 행사를 진행키로 합의였다. 6월 17일 오전 평양 '태권

남북공동행사 개최 현황		
연도	6 · 15 공동행사	8 · 15 공동행사
2001	금강산(6월 15~16일) – 남 450, 북 200, 해외 20	평양(8월 15~21일) – 남 337
2002	금강산(6월 13~16일) – 남 217, 북 350	서울(8월 14~17일) – 남 530, 북 116
2003	사스로 인해 미개최	평양(8월 14~17일) – 남 339, 북 400
2004	인천(6월 14~17일) – 남 1200, 북 126, 해외 39	조문파동, 이적단체소속원 참가보장 요구로 무산(평양)
2005	평양(6월 14~17일) – 남 300, 북 200, 해외 100	서울(8월 14~17일) – 남 400, 북 200, 해외 150
2006	광주(6월 14~17일) – 남 483, 북 147, 해외 145	수해로 미개최(평양)
2007	평양(6월 14~17일) – 남 284, 북 300, 해외 132	을지훈련 등 사유로 북측 불참 통보(부산)

도전당' 에서 남 · 북 · 해외 대표단과 평양시민 등이 참가한 가운데 '민족단합대회' 겸 '폐막식' 을 개최하였다.

2007년에는 6 · 15공동위원회 산하 부문별 교류도 활발히 이루어졌다. 5 · 1절 남북노동자통일대회가 북측 노동자 대표단 60명(축구선수단 20명 포함)이 참가한 가운데 4월 29일~5월 2일 3박4일간 경남 창원에서 진행되었다. 남측에서 개최된 최초의 남북노동자 공동행사로서 대체로 순조롭게 진행됨으로써 쌍방향 교류확대의 계기가 된 것으로 평가되고 있다. 통일부와 국정원, 경찰 등은 현지에서 정부합동 '북한관리단' 을 구성하여 북측 인원의 신변안전 및 행사진행을 지원하였다.

노동부문 이외 농민 · 여성 · 청년학생 · 교육 · 학술 · 언론 등 부문별로도 상봉 · 연대모임을 개최하여 상호 관심사 및 분야별 통일운동에 대한 평가와 향후 추진방향에 대한 논의 등 부문별 교류가 정례적으로 이루어졌다. 그러나 대부분의 행사가 방북행사로 진행된 점(7개 행사 중 6개 행사)과 방북 시 일부행사의 경우 참관지 시찰 위주로 일정이 편성된 점은 개선되어야 할 과제로 남기도 했다.

2007년도 6 · 15공동위 산하 부문별 교류행사 현황

- 5 · 1절 남북노동자 통일대회 : 4월 29일~5월 2일 창원(남 300명, 북 60명)
- 남북여성대표자모임 : 5월 23~26일 평양(남 9명, 북 8명)
- 남북교육자 상봉모임 : 8월 6~9일 평양(남 100명)
- 남북농민 연대모임 : 9월 3~7일 평양(남 93명, 북 500명)
- 남북청년학생 연대모임 : 10월 26~28일 금강산(남 140명, 북 70명)
- 남북언론인 대표단 상봉모임 : 11월 24~28일 평양(남측 21명)
- 남북학술대회 : 12월 7~9일 금강산(남 25명, 북 25명)

2. 분야별 교류

1) 학술교육 분야

학술 분야에서는 각 학술단체의 방북과 학술회의가 활발히 이루어졌으며, '개성 만월대 남북공동 발굴조사', '고구려 고분벽화 보존사업'과 같은 문화재 보존사업이 활발히 추진되었다.

남북역사학자 남측위원회는 북한의 문화보존지도국과 함께 '개성 만월대 남북공동 발굴조사'와 '고구려 고분벽화 보존사업'을 실시했다. 개성 만월대 공동발굴은 당초 2006년 합의하여 실시할 예정이었으나 개성관광사업자 문제 등의 외부사정으로 지연된 끝에 추진되었다. 개성 만월대는 고려의 궁궐터로 우리 민족의 대표적 역사유적이지만 그간 본격적인 발굴조사가 이루지지 못하였다.

2007년 5~7월까지 1차, 9~11월 2차에 걸쳐 만월대 서북지구 3만㎡에 시굴조사 및 일부 전면 발굴조사가 이루어졌고, 축대 및 29동의 건물지를 발굴하고 다수의 유물을 수집하였다. 2007년 북한은 개성역사지구를 유네스코 세계문화유산 등재 신청을 하였는데 동사업이 긍정적 역할을 할 것으로 기대된다. 또 2006년 평양 인근 고구려 고분에 대한 남북공동 실태조사가 이루어진 데 이어 2007년 시급히 보존처리가 요구되는 '평남 진파리 1 · 4호분 벽화'에 대한 보존사업이 시행되었다. 고구려 고분은 유네스코 세계문화유산인 민족의 보물로 이를 남북이 함께 보존하기 위해 노력함으로써 민족 동질성

회복과 남북의 관계 전문인력 교류 등 의미와 성과가 있었다.

분야별 유력한 국책연구기관 및 학술단체의 남북공동학술회의 등의 교류활동도 꾸준히 이루어졌다. 한국학중앙연구소는 6월 평양에서 조선사회과학자협회와 '민족주의 문제와 민족문화 계승' 이라는 주제로 7번째 남북공동학술회의를 가졌고, 한국과학기술단체총연합회는 조선과학기술총련맹과 5월 평양에서 민족학학술토론회를 가졌다.

2) 문화예술 분야

남북은 정치, 경제 분야에 이어 문화예술 분야에서도 적극적인 교류를 바탕으로 다양한 협력사업을 추진하고 있다. 2007년도에는 통일음반 제작, 재일조선인총연합회소속 '금강산가극단' 음반 제작 및 방한 공연, 전통시민연희단 '안성남사당' 북측 공연 등의 협력사업이 성사되었는데, 전통공연에서부터 현대 예술영역까지 사업분야가 폭넓게 확대되었다.

통일음반 제작은 2007년 5월에 북한의 생활가요 10곡을 남한의 유명가수들이 녹음하여 음반으로 제작 · 발매한 사업으로 남한의 유명가수가 노래한 음반을 통해 북한 문화를 대중적으로 확산시키는 데 많은 기여를 했다. 더욱이 음반에 수록된 대부분의 노래가 동포애, 애향심, 남녀간의 사랑 등 서정적인 내용을 소재로 한 북한의 생활가요라는 점에서 우리 국민들이 북한 문화를 쉽게 접할 수 있는 기회가 되었다. 그동안 다양한 행사와 경로를 통해 '반갑습니다' '휘파람' 등의 북한 노래가 국내에 유통되어 선풍적 인기를 끌기도 했지만 이런 경우 북한과 정상적인 계약을 체결하지 못하고 불법적으로 유통된 사례가 대부분이었다. 통일음반 제작사업은 6 · 15선언 이후 증가 일로에 있는 남북간의 문화교류에 있어 첫 공식(직접) 저작권계약을 통한 음반제작이라는 점에서 의미 있는 사업으로 평가된다.

재일조선인총연합회 '금강산가극단' 방한공연은 지난 2000년 이후 지속적으로 추진, 진행되었던 사업으로서 단순 일회성 교류의 한계를 넘어 지속적인 남북간 문화예술 교류 활성화에 기여하고 있다. 2000년, 2002년, 2006년에 이어 2007년에도 '금강산가극단' 무용공연 '조선무용 50년-북녘의 명무' 가 협력사업으로 추진되었으며 12월 22~23일 국립국악원 예악당에서 공연되었다.

'금강산가극단' 무용단은 1955년 재일동포 2,3세들로 구성되어 50여 년의 전통과 함께 북한의 미학사상과 독창적인 무용예술 방침을 기반으로 북한의 해외예술단의 특성에 맞게 독특한 색채의 무용 작품들을 창작하고 보존 · 계승하고 있는 전문 무용단체이다. '금강산가극단' 무용단이 단독으로 한국에서 북한 무용을 대표하는 안무가들의 작품과 북한 무용의 대표 작품을 한 무대에서 시연하는 것은 이번이 처음으로, 북한이 내세우는 '조선무용' 50년사의 흐름을 파악할 수 있는 기회가 되었다. 특히 '금강산가극단' 의 입국과정에서 우리 측이 방문절차를 간소화하는 조치를 취함으로써 「2007 남북정상선언」의 '해외교포권익보장' 을 이행하는 첫 사례로 기록되었다.

3) 언론출판 분야

2005년부터 KBS와 조선중앙TV가 공동 제작한 첫 남북합작드라마 '사육신(24부작)' 이 8월 8일부터 11월 1일까지 방영되었다. '사육신' 은 KBS가 방송장비와 제작 인프라를 제공하고, 북한 조선중앙텔레비전이 극본 작가, 출연 배우, 제작 스태프 등 제작 전반을 맡아 만들어졌다. 동 드라마는 북한의 생활양식을 담고 있다는 점뿐만 아니라 애니콜 광고에 등장한 북한 만수대예술단 무용수 조명애가 출연해 더욱 화제가 되었다. 비록 북한 연기자의 단어사용, 이질적인 분위기 등 낯선 점이 지적되고, 시청률이 높지 못한 한계는 있었지만, 기본적으로 남북 간 교류가 소극적으로 이루어지는 방송분야에서 장기간 교류로 추진되었으며, 향후 남북 드라마 공동제작, 공동연기 등 다양한 형태의 교류협력의 시발점이 되었다는 점에서 의미있는 사업으로 평가되고 있다.

4) 종교 분야

종교 교류는 기존 협력사업을 중심으로 각 종단별 인적 · 물적 교류협력이 꾸준히 전개된 가운데, 남북 종교인간 개별접촉을 넘어 연합기구간 연대를 적극 모색하는 한 해였다. 또한 2007년도에 들어와 종교인들의 방북 건수 및 인원 수가 크게 급증하는 등 종교교류가 그 어느 해보다 활성화되었다. 2007년도에는 2006년도에 비해 방북 건수가 58건에서 108건으로, 방북인원 수는 788명에서 4,247명으로 급증하였다. 이는 1989년에서 2006년간 왕래인원 수 3,376명보다 훨씬 많은 것으로 사회문화 분야 교류를 선도

해나가는 성과를 거두었다.

지난 2004년도부터 남북 불교교류의 상징으로 추진돼온 금강산 신계사 복원공사가 3년 반에 걸친 대역사(大役事)를 마치고 준공돼 2007년 10월 13일 현지에서 남북 공동으로 낙성법회를 개최하였다. 이날 준공식에는 남측에서 300여명, 북측에서 50명이 참가한 가운데 신계사 복원을 축하하는 행사가 성황리에 개최되었다.

한편 기독교의 예장 통합 남선교회 회원으로 구성된 (사)기쁜소식에서 남북 협력사업으로 추진한 평양 봉수교회 재건축 사업도 2007년에 마무리되는 성과를 거두었다. 2005년 9월 기존 봉수교회를 헐고 재건축의 첫 삽을 뜬 지 거의 2년 여 만에 이루어진 성과였다. 봉수교회는 재건축 과정에서 남측과 북측의 종교인들과 공사인부가 끊임없이 머리를 맞대고 접촉함으로써 남북 종교 인간 유대와 교류를 넓히는 계기를 마련하였다. 또한 공사과정에서 수시로 남측 교인들이 방북하여 합동예배를 드림으로써 남북 종교교류 활성화에 크게 기여하였다.

천주교에서는 평양 장충성당에 주일학교 건립을 지원하였다. 동 사업은 북측 조선가톨릭협회에서 인력과 장비를 동원하여 건축을 담당하고, 남측은 자재를 지원하는 형식으로 추진된 남북 공동 협력사업이었다. 장충성당 이외에 마땅한 천주교 시설이 없는 북측의 현실을 감안할 때, 주일학교 건립은 남북 천주교 신자들의 만남의 장을 확대하는 계기가 될 것으로 보이며, 나아가 북한 젊은이들에게 천주교 교리를 가르쳐 향후 성직자 상주나 북한 내 신학생 육성의 발판을 마련하는 계기가 될 것으로 보인다.

5) 체육 분야

2007년도에 들어와 체육 분야에서는 남측 남북체육교류협회와 북측 '4 · 25체육단'은 '남북 유소년축구팀 상호교환경기'를 2007년부터 2011년까지 향후 5년간 매년 상하반기에 각각 1회씩 남북왕래 형식으로 진행하는 것에 합의하였다. 동 사업의 일환으로 북측 유소년팀 34명 및 22명이 2007년 6월 1일부터 6월 14일까지, 10월 13일부터 10월 25일까지 방남하여 전남 강진에서 남측 중등연맹 등과 친선경기를 하였고, 남측은 유소년팀 26명이 2007년 6월 23일부터 7월 3일까지, 유소년팀 22명이 11월 3일부터 14일까지 방북하여 평양에서 북측과 친선경기를 가졌다. 그간 북측이 청소년교류사업에 소극

적이었다는 점을 고려해 볼 때 동 사업은 남북청소년교류에 새로운 전기를 마련한 것으로 평가되고 있다.

2007년 8월 18일 부터 9월 9일까지 국내 서울 등 8개 도시에서 개최된 '2007 FIFA청소년(U-17) 월드컵대회' 에 참가하는 북한대표팀 31명이 8월 7일 입국하여 전남 광양에서 전지훈련을 하였다. 북한대표팀은 동 대회를 준비하기 위해 2007년 3월 20일 부터 4월 20일까지 약 1개월간 방남하여 제주도 · 수원 · 광양 등에서 사전 적응훈련을 하고 돌아간 바 있다. 북한은 2005년 페루에서 개최된 동 대회에서 8강에 올라 세계를 놀라게 하였는데, 2007년 대회에서는 16강에 그쳤다. 그렇지만 강팀 잉글랜드를 상대로 비기는 등 예상을 뛰어넘는 경기력이라는 평가를 받았다.

제4절 인도적 문제 해결 노력

1. 이산가족 교류 추진

1) 개요

참여정부 출범 이후 남북간 인도적 사업은 6 · 15 공동선언의 정신을 이어받아 대체로 순조롭게 진행되었다. 다만 2006년 7월 북한의 미사일 발사와 10월의 핵실험에 따라 우리 정부의 쌀과 비료 등 대북지원 유보조치가 있었고, 이에 북측이 강하게 반발하여 이산가족 대면상봉과 화상상봉, 그리고 금강산 이산가족 면회소 건설 등 이산가족 관련 사업들을 일방적으로 중단시킨 바 있었다. 그러나 2007년 초 북핵문제의 해결기미가 보이자 다시 남북 대화가 재개되고 제20차 장관급회담(2007년 2월 27일~3월 2일)에서는 남북관계의 정상화와 더불어 인도주의 분야의 협력사업을 재개하는 데 합의하였고, 이산가족면회소 공사도 8개월간의 중단을 극복하고 3월말 부터 다시 시작할 수 있었다.

2007년도의 구체적인 성과로는 2차례(15차, 16차)에 걸친 이산가족 상봉행사의 개최, 3차례(5차, 6차, 7차)의 이산가족 화상상봉 개최 등을 우선 꼽을 수 있겠으며, 2007년 3

월 21일 금강산면회소의 건설 재개, 2007년 12월 7일 금강산면회소 남북 양측 면회사무소 준공식, 그리고 영상편지 시범교환사업 추진에 관한 합의(제8차 적십자회담, 2007 정상선언, 제1차 총리회담, 제9차 적십자회담) 등이 특기할 만했다.

2) 교류 현황

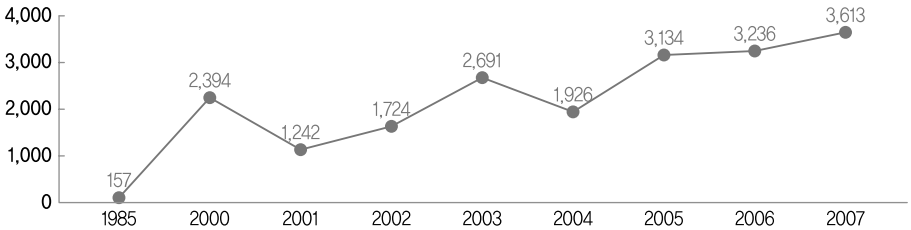
남북의 분단이 반세기 이상을 경과하여 이산가족들이 더욱 고령화(이산가족찾기 신청자 중 70세 이상이 전체의 72.3% 차지)되고 매년 4,000~5,000명이 유명을 달리함에 따라 이산가족 문제 해결은 더 이상 미룰 수 없는 시급한 과제가 되었다. 참여정부는 이러한 시급성을 심각하게 인지하고 이산가족 문제해결을 위한 다각적이고 끊임없는 노력을 기울여 왔으며 어떠한 정치적 상황에서도 이산가족 교류는 지속되도록 북측을 설득하여왔다. 그 결과 현재까지 이산가족 상봉행사(대면상봉)는 매년 2~3차례 실시되는 등 실질적 정례화 단계에 이르렀으며, 최근의 제9차 적십자회담(2007년 11월 28일~11월 30일)을 통해서는 대면상봉의 규모(총량)를 종전의 2배 정도로 확대하는 데 합의하는 성과를 거두었다.

아울러 2005년 8월 15일부터 남북간 전용 광통신망을 연결하여 첨단 화상회의 시스템을 도입한 최초의 화상상봉이 실시된 이후 매년 3~4차례의 화상상봉을 실시하였으며, 2005년에는 우리 측 이산가족들의 영상편지 데이터베이스를 만들고 이를 기초로 2007년 들어서는 북측과 영상편지 교환사업에 합의하여 교류방식을 다양화하였다. 또한 2005년 8월에 착공한 금강산 이산가족면회소가 2008년 상반기에 완공되면 비로소 이산가족 상봉행사를 안정적으로 치르기 위한 물적 기반이 마련될 것이며, 이를 토대로 하여 이산가족 교류 사업들을 보다 폭넓고 다양하게 전개시켜 나갈 예정이다.

(1) 당국 차원의 교류 추진

당국 차원의 교류는 남과 북이 2000년 6 · 15 남북공동선언에서 이산가족상봉 등 인도적 문제의 조속한 해결에 합의한 이후 지속적으로 추진되고 있다. 정부는 2000년 이후 현재까지 총 16차례의 대면상봉과 총 7차례의 화상상봉을 실시하였다. 교류과정에

당국 차원의 이산가족 상봉 현황 (단위 : 명)



당국 차원의 이산가족 교류

구분 \ 연도별		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	총계
상 봉	(건)	403	200	398	598	400	597	674	666	3,936
	(명)	2,394	1,242	1,724	2,691	1,926	3,134	3,236	3,613	19,960
생사확인	(건)	792	744	261	963	681	962	1,069	1,196	6,668
	(명)	7,543	2,670	1,635	7,091	5,007	6,957	8,314	9,121	48,338
서신교환	(건)	39	623	9	8	–	–	–	–	679
	(명)	39	623	9	8	–	–	–	–	679

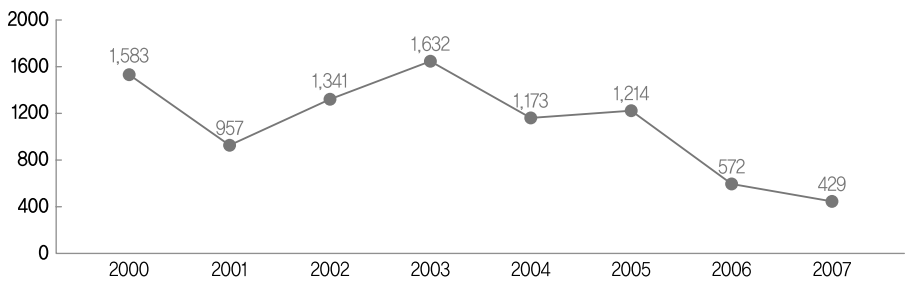
서 생사가 확인된 이산가족은 2차례의 별도 생사주소 확인 시범실시를 포함하여 남북 총 4만 8,338명이며, 서신교환도 1차례의 시범실시 600건과 이산가족상봉행사시 79건 등 총 679건이 성사되었다. 2007년 들어서는 2차례의 상봉행사와 3차례의 화상상봉 행사를 통해 총674가족 3,236명이 상봉하였고 8,314명이 생사확인을 하였다.

(2) 민간 차원의 교류 추진

정부는 당국 차원의 교류 확대 노력과 병행하여 당국 차원의 합의에 의해 이루어지는 이산가족 교류가 가지는 한계가 있음을 인식하여, 제3국을 통한 민간 차원의 생사확인, 상봉 등도 꾸준히 지속될 수 있도록 지원해왔다. 1990년 민간 차원 교류가 처음 시작된 이래 2007년까지 생사확인 3,727건 서신교환 1만 1,003건이 성사되었으며, 제3국을 통한 상봉은 1,630건이 성사되었으나, 최근에는 당국 차원의 교류가 확대 · 정례화되면서 계속 감소하는 추세이다.

민간 차원의 이산가족 교류 현황																			(단위 : 건, 명)
구분 \ 연도별	1990	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	01	02	03	04	05	06	07	총계
제3국상봉	6	11	19	12	11	17	18	1	108	195	148	165	203	280	187	94	50	45	1,630
생사확인	35	127	132	221	135	104	96	164	377	481	447	208	198	388	209	276	69	60	3,727
서신교환	44	193	462	948	584	571	473	772	469	637	984	579	935	961	776	843	449	323	11,003

민간 차원의 이산가족 교류현황 추이 (단위 : 건)



2. 인도적 대북지원 지속 추진

북한에 대한 인도적 차원의 지원은 북한 주민들이 기본적 생존을 유지할 수 있도록 북한의 인도적 상황, 우리 정부의 부담능력 및 남북관계 등을 고려하면서 국민적 합의를 바탕으로 추진해 오고 있다. 특히 2000년 이후 매년 식량과 비료 지원을 통해 북한 주민의 식량난은 부분적으로나마 해소되고 있으며, 2004년 용천재해 지원을 계기로 정부와 민간단체들은 '대북지원민관정책협의회'를 구성하여 민관상호 보완구도하에 북한의 자립 · 자활을 돕는 개발지원을 점차 확대하여 왔다.

인도적 차원의 대북지원은 크게 정부 차원과 민간 차원으로 구분된다. 정부 차원은 비료 · 식량차관 · 수해지원 등 직접지원과 민간단체와 국제기구를 통한 간접지원 형태로 이루어졌다. 민간 차원의 지원은 개별사업 · 합동사업 · 정책사업, 그리고 영유아 지원사업 등이 포함된다. 북한에 대한 인도적 지원은 1990년대 중반 수십 만에서 수백 만

에 이르던 북한 내 아사자 문제를 해결하는 데에 많은 도움이 되었으며, 국제기구의 조사에 의하면 급 · 만성 영양장애나 저체중 현상이 큰 폭으로 감소하였다고 전해지는 등 긍정적인 효과가 나타나고 있다.

1) 정부 차원의 지원

(1) 직접 지원

북한의 식량증산을 돕기 위해 1999년부터 비료를 지원한 이후 매년 20만~30만 톤씩, 2006년까지 총 255.5만 톤 7,058억 원 상당의 비료를 당국 차원에서 지원하였다. 2007년에는 제20차 장관급회담(2월 27일~3월 2일)에서 인도주의 분야의 협력사업을 재개하기로 합의한데 따라, 북측에서 장재언 적십자회 중앙위원회 위원장 명의로 3월 7일 30만 톤의 비료지원을 요청한 데 대해 3월 15일 안보정책조정회의를 통해 30만 톤 956억 원 상당의 비료지원을 결정하였다. 지원절차는 1월 16일 통일부 · 적십자사 간에 체결한 업무협약에 의거, 3월 26일 적십자사와 사무위탁 계약을 체결하고 유관부처 협조하에 3월 27일부터 6월 23일까지 비료지원을 추진, 완료하였다.

그동안 대북 비료지원은 인도적인 차원에서 지원되었으나, 일정부분 남북관계 개선에 기여하는 측면도 있었다. 특히 2005년 비료 35만 톤 지원은 2004년에 조문파동과 탈북자 대량입국 등을 이유로 단절되어 온 남북당국간 대화를 복원시키는 데 중요한 역할을 하기도 하였다. 비료지원을 매개로 남북차관급 회담(5월 16~19일, 개성)을 성사시켜 남북 당국간 회담 재개의 토대를 마련하고 이후 남북장관급회담 개최와 인적교류 확대의 단초를 제공하였다.

대북 비료지원 현황

구 분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
규모(만톤)	15.5	30	20	30	30	30	35	35	30
금액(억원)	462	944	638	832	811	940	1,207	1,200	956

2007년 쌀 차관 합의서 주요내용

- 제공규모 : 쌀 40만톤(국내산 15만톤, 외국산 25만톤)
- 차관단가 : 톤당 380달러
- 차관조건 : 10년거치 20년상환, 이자율 연 1.0%
- 계약자 : (남)한국수출입은행, (북)조선무역은행
- 육로수송방법 : 5만톤(국내산)중 개성지역 3만톤, 고성지역 2만톤
- 분배투명성 보장
  - 제공자 표기 : 포장에 '쌀', '40kg', '대한민국' 표기
  - 분배내역 통보 : 북측은 분배내역을 10만톤 단위로 인수일 30일 이내에 남측에 통보
  - 분배현장 확인 : 매 10만 톤 수송완료 시점에서 동해안 3곳, 서해안 2곳 등 총 5곳 분배현장 확인 (확인인원 각 5명)

대북 식량차관 제공 현황

구분	2000년	2002년	2003년	2004년	2005년	2007년
지원 실적	식량 50만 톤 - 외국산쌀 30만 톤 - 중국산옥수수 20만 톤	국내산쌀 40만 톤	국내산쌀 40만 톤	국내산쌀 10만 톤 외국산쌀 30만 톤	국내산쌀 40만 톤 외국산쌀 10만 톤	국내산쌀 15톤 외국산쌀 25만톤
기금	1,057억 원	1,510억 원	1,510억 원	1,359억 원	1,787억 원	1,649억 원 (의결기준)
양특	-	6,518억 원	6,644억 원	1,444억 원	6,726억 원	2,252억 원
지원 기간	2000.10~2001.3	02.9~03.1	03.7~12	04.7~05.2	05.7~06.2	07.6~12

비료지원 이외에 정부는 식량난으로 어려움을 겪고 있는 북한주민을 위해 1995년 쌀 15만톤을 지원한 이래 동포애 차원에서 식량지원을 계속해 오고 있다. 2007년에도 4월 22일 제13차 남북경제협력추진위원회에서 국내산 15만 톤, 외국산 25만 톤의 쌀을 차관방식으로 제공하기로 하고, 5월 15일 남북교류협력추진협의회에서 1,649억 원 범위 내에서 남북협력기금 사용을 의결하였다.

한편 2007년 식량차관 제공 시 남북간 합의에 따라 매 10만 톤 지원마다 분배현장 모니터링을 실시하여 개성, 남포, 해주, 함흥 등 총 20곳의 식량공급소에 총 100명의 인원

이 방문하여 북한 주민들이 쌀을 배급받는 현장을 확인하고 주민들을 인터뷰하여 우리가 지원한 쌀이 북한의 주민들에게 제공되고 있음을 확인하였다. 북한 주민들은 인터뷰 시 남측의 쌀 지원에 감사를 표시하였는데, 이를 통해 우리의 인도적 지원이 북한주민의 인식에 큰 변화를 유도하고 있음을 확인할 수 있었다.

(2) 민간단체와 국제기구를 통한 간접지원

정부는 민간 차원에서 자발적으로 추진되고 있는 다방면의 대북 지원사업을 활성화하기 위해 매칭형태로 사업비를 지원하고 있다. 지원기준은 사업별 성격과 실적별로 상이하며 2007년도에 적십자사 창구 및 개별사업별로 총 167억 원을 지원하였다. 한편 북한은 1990년대 중반 계속된 수해와 가뭄 등으로 경제와 식량사정이 극도로 악화되어 1995년 처음으로 국제사회에 식량지원을 요청하였다. 이에 정부는 식량난을 겪는 북한 동포들이 현실적인 곤경에서 벗어날 수 있도록 1995년 이래 다양한 경로를 통해 지속적으로 대북지원을 추진해 오고 있다.

2006년 10월 북한의 핵실험으로 국제사회의 대북지원이 대폭 축소된 가운데 2007년부터 북한의 식량사정 악화가 WFP를 통해 외부에 알려지면서 국제사회에 다시 대북지원 분위기가 조성되면서 WFP가 우리 정부에 대북지원을 요청해옴에 따라 2007년도에 옥수수, 밀, 밀가루 등 약 3만 2,000톤의 곡물을 지원하는 조건으로 2,000만 달러(190억 원)을 지원하였다.

보건의료 분야에서는 정부는 2001년부터 매년 방제약품과 모기장, 진단장비 등 각종 기자재 10억원 상당을 세계보건기구(WHO)를 통해 북한에 전달해왔고, 2007년도에 말라리아 방제약품 및 장비, 모기장 등 약 13억 원 상당을 지원하는 등 총 61억원 상당을 지원하였다. 이러한 우리 정부의 지원에 대해 북한 관계자는 WHO 국제워크숍 등을 통해 말라리아 환자 발생이 감소했다고 발표하면서 사의를 표명했다.

2003년부터는 북한 어린이의 심각한 영양부족 문제를 해결하고 질병 발생률을 감소시키기 위해 유니셰프를 통해 어린이 영양식 및 의약품 등을 지원하고 있으며, 2007년도에는 총 30억 원 규모로 어린이 영양식, 의약품, 식수 · 위생개선을 위해 지원하였다. 또한 북한의 취약계층인 산모 및 영유아 보건을 위해 2006년 5개년 계획의 북한 영유아

지원사업을 시작하여, 세계보건기구(WHO)를 통해 2년간 총 2,000만 달러 규모로 2006년 106억 원, 2007년에 94억 원을 지원하였으며, 후속 3개년 사업도 지속해 나갈 예정이다.

한편 최빈국 아동에 만연하는 전염병 퇴치를 위해 설립된 국제백신연구소(IVI: International Vaccine Institute)는 서울에 본부를 두고 있는 국제기구로, 2007년부터 북한 아동에 만연한 뇌수막염, 일본뇌염 등의 퇴치사업을 시작하였으며, 정부는 IVI에 5억 원을 지원하였다.

2) 민간 차원의 지원

민간 차원의 대북지원은 1995년부터 시작되어 초기에는 대한적십자사가 국내 민간단체 등으로부터 기탁받은 물품을 국제적십자연맹을 통해 전달하는 방식으로 이루어졌으나, 1997년 3월 31일 민간차원 대북지원 활성화 조치 및 5월 26일 남북적십자 간 구호물자 전달절차에 관한 합의서가 채택됨에 따라 민간 차원의 지원도 대한적십자사를 단일창구로 한 남북 직접전달 방식으로 전환되었다.

1999년 2월 10일 대북지원창구 다원화 조치에 따라 대북지원사업자 지정제도를 도입하여 민간단체도 독자적인 창구로 대북지원 활동이 가능하게 되었다. 1999년 10월 21일에는 대북지원사업자 요건 등을 규정한 「인도적 차원의 대북지원 사업처리에 관한 규정」이 제정되었다.

대북지원사업자는 1999년에는 9개였으나 꾸준히 증가하여 2007년 말 현재 73개 단체가 활발한 지원활동을 하고 있다. 1995년부터 시작된 대북지원 역사가 10년을 넘어서고, 2004년에는 용천재해 복구를 지원하면서 대북지원의 성격도 변모되어 왔다. 기존의 긴급구호나 일회성 지원, 단순물품 지원에서 벗어나 북한에 기술 전수가 가능하거나 자립 · 자활능력을 향상시킬 수 있는 프로젝트성 사업들이 개발되고 있으며 지원분야도 농업개발 · 보건의료 · 영유아, 장애인 등 취약계층 지원 등으로 다양하게 확장, 전문화되고 있다. 이에 따라 지원품목도 농자재 · 농기구, 의약품 · 의료기기, 병원 · 제약공장 시설기자재 등으로 다양화되었다.

1995년부터 2007년(11월 말 기준)까지 민간 차원 대북지원액은 7,033억 원이며, 대한

적십자사를 통해 1,757억 원(25%, 국제적십자사 경유분 포함), 독자창구를 통해 5,276억 원(75%)을 각각 지원하였다. 2007년에는 대한적십자사를 통해 30억 원, 민간단체 독자창구를 통해 742억원 등 총 782억원의 대북지원이 이루어졌다.

3. 새터민 자립 · 자활 지원

1) 개요

정부는 외국에 체류하고 있는 북한이탈주민이 한국행을 희망하는 경우 인도주의와 동포애 차원에서 전원 수용한다는 원칙하에 국내법령과 UN난민협약 등 국제법에 부합되게 이들을 보호하고 국내로 수용하고 있다. 또한 정부는 체류국가에서의 체류여건이 개선되고, 본인의 의사에 반한 강제북송이 이루어지지 않도록 최대한의 외교적 노력을 기울이고 있다. 국내에 입국한 새터민들에 대해서는 자립기반 조성 및 자활능력 배양을 통해 건전한 민주시민으로 정착할 수 있도록 민간과 협력하여 다양한 정책적 지원을 하고 있다.

새터민의 국내입국 규모는 1998년 이후 매년 꾸준히 증가하고 있으며, 2007년 2월 새터민 총 입국자 수가 1만 명을 넘어섰고 2007년 10월 말 현재 약 1만 1,700여 명의 새터민이 국내에 입국하였다.

2) 자립 · 자활 지원정책 내용

국내에 입국한 새터민은 사회적응교육시설인 북한이탈주민정착지원사무소(하나원)에 입소하여 8주간 사회적응교육을 받고 취적(就籍), 주거알선 등 우리 사회 편입에 필요한 지원을 받게 된다. 또한 하나원을 수료한 이후에는 정착지원금, 취업지원, 교육지

새터민 국내 입국추이 (단위 : 명, %)

구 분	1995 이전	1996 ~2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007.10	계	비율
남	679	422	294	514	468	626	422	510	448	4,383	38
여	55	251	289	625	813	1,268	961	1,509	1600	7,371	62
계	734	673	583	1,139	1,281	1,894	1,383	2,019	2,048	11,754	100

원, 의료지원 등 자립 · 자활을 위하여 필요한 다양한 지원을 받게 된다.

특히 2007년에는 새터민들이 우리 사회에 조기 정착할 수 있도록 이들의 자립 · 자활 능력 향상을 위해 장려금 중심의 인센티브형 정착금지원제도를 강화하고 기초생활보장제도 특례제도를 개선하였으며, 새터민들이 지역사회에 안정적으로 편입 · 생활할 수 있도록 민간단체 및 지역사회와의 연계지원활동을 강화해 나가고 있다.

4. 북한 인권 개선 노력

1) 북한의 인권 실태

북한의 인권상황은 1980년대부터 시작된 경제쇠퇴와 1990년대 이후 계속된 자연재해로 인해 식량난이 지속되면서 주민들의 생존 자체를 위협하는 등 열악한 상황에 처해있다.

정치적 · 시민적 권리 및 경제적 · 사회적 · 문화적 제 권리가 주민들에게 보장되지 않고 있다는 지적이 국제사회로부터 꾸준히 제기되어 왔으며, 출신성분에 따른 봉건적인 신분차별과 연좌제, 언론 · 출판 등 표현의 자유 및 종교의 자유 부재, 형식적인 사법절차와 공개처형, 정치범 수용소 등이 대표적인 인권침해 사례로 거론되어 왔다. 식량난 이후 주민들은 자력으로 생존기반을 찾아 나서게 되었으며 이러한 과정에서 주민들의 사회일탈행위가 증가함에 따라 생계형 범죄자들이 늘어나고 있는 등 현재 북한의 인권문제는 생존권 그 자체의 문제라고 할 수 있다.

2) 국제사회의 북한 인권문제 제기 동향

북한의 인권상황에 대해 국제사회는 지속적으로 개선을 촉구하며 나아가 식량난 해결을 위한 인도적 지원을 확대하고 있다. 2000년도 들어서서 유엔인권레짐, 특히 유엔인권위원회(UN Commission on Human Rights)의 대북한 인권압력이 강화되고 있으며, 특히 유럽연합(EU)이 선도적인 역할을 수행하고 있다.

EU는 대북 인권압력을 강화하고 북한당국이 유엔인권위원회의 결의 내용을 준수하는 것을 촉구하기 위해서 유엔총회에 북한 인권개선 촉구결의안을 상정하여 2005년 12

월 16일 채택되도록 노력했다. 이어서 2006년 제61차 유엔총회와 2007년 제62차 유엔총회 제3위원회에서도 EU와 일본 등이 제출한 대북인권결의안이 채택되었다. 유엔인권위원회는 2003년~2005년 3년에 걸쳐 「북한인권상황 결의안」을 채택하였으며, 유엔총회에서도 2005~2007년 연달아 「북한인권결의안」을 채택하였다.

3) 북한 인권에 대한 우리 정부 입장

정부는 인권을 인류 보편적 가치로서 소중하게 생각하고, 북한주민의 인권상황에 대해 심각한 우려를 가지며 북한의 인권개선 필요성에 대해서도 많은 관심을 가져왔다. 북한의 인권상황은 북한 정보의 제한으로 인해 정확한 실태파악이 어려우나, 국내외 인권단체 및 국제기구 등에서 공통적으로 지적하고 있듯이 매우 열악한 것으로 평가되고 있다.

북한인권결의안 표결 결과 및 우리 입장

	UN 인권위원회			UN 총회		
연도	2003년 (59차)	2004년 (60차)	2005년 (61차)	2005년 (60차)	2006년 (61차)	2007년 (62차)
표결 결과	28:10:14 (찬:반:기권)	29:8:16	20:9:14	84:22:62	91:21:60	97:23:60
우리 입장	불참	기권	기권	기권	찬성	기권

정부는 북한 인권문제를 실질적이고 효과적으로 개선하는데 있어서 각 나라마다 처한 상황에 따라 다양한 접근방식을 전략적으로 검토 · 선택할 수 있다고 본다. 정부는 평화번영 정책을 통해 남북 간 긴장완화와 화해협력을 실현하고, 그 과정에서 북한인권의 점진적 · 실질적 개선을 도모하는 정책을 견지하고 있으며, 북한 인권문제에 대한 국제사회의 관심과 노력이 6자회담의 진전과 남북관계 개선 등 한반도 평화와 안정을 위한 우리의 노력과 조화될 수 있도록 계속 노력해 나갈 것이다. 이런 취지에서 우리 정부는 유엔 인권위원회 및 유엔 총회에서 북한인권결의안 표결과 관련하여 불참 및 기권을 해오다 2006년 처음으로 북한인권결의안에 찬성을 하였다. 그러나 2007년에는 남북관계의 특수한 상황을 감안해 기권한 바 있다.

참여정부 국정운영백서 ❺

통일 · 외교 · 안보

발행처 국정홍보처

발행인 김창호

발행일 2008년 2월 20일

편집협력 김형윤편집회사

인쇄제본 삼화인쇄(주)