

학술회의총서 2001-01

## Berlin선언과 남북관계

제39차 국내학술회의(2001. 3. 7) 발표논문집

통 일 연 구 원

○본 자료는 2001년 3월 7일 통일연구원 국제회의실에서 개최된 통일연구원 제39차 국내학술회의의 회의내용을 정리한 것입니다.

○본 자료에 수록된 내용은 통일연구원의 공식 견해가 아님을 밝혀 둡니다.

- 차례 -

개 회 사	서병철(통일연구원 원장)
사 회	박영규(통일연구원 선임연구위원)
발 표: “Berlin선언의 의의와 과제” .....	1
손기웅 (통일연구원 연구위원)	
“Berlin선언 이후 남북경협외 성과와 과제” .....	38
임강택 (통일연구원 연구위원)	
“Berlin선언과 남북정상회담” .....	85
유호열 (고려대학교 교수)	
토 론: 박기안 .....	102
김영배 .....	104
박성훈 .....	105

# “Berlin선언의 의의와 과제”

손기웅 (통일연구원 연구위원)

(제39차 국내학술회의 주제발표 요약문)

## Berlin선언의 의의와 과제

손기웅(통일연구원 연구위원)

### 1. Berlin선언의 의의와 과제

우리가 지향하는 사회는 인간다운 삶을 실현할 수 있는 선진민주 사회이다. 우리가 남북한 평화공존과 통일을 지향하는 이유는 그것이 남북한주민이 인간다운 삶을 실현할 수 있는 선진민주사회의 건설에 기여하기 때문이다. 통일과정에서 우리가 추진하는 대북 및 통일정책도 선진민주사회 건설이란 큰 틀에 포괄되고 그것에 기여할 수 있는 방향으로 출발, 정립, 재정립되어야 한다.

우리가 노력하여 선진민주사회에 다가갈수록, 우리 사회와 함께 하려는 북한의 주민이 늘어갈 것이지만, 그 주요한 전제는 북한주민과 함께 하고자 하는 우리의 마음이 그들에게 전달되어야 하며, 우리의 체제가 그들에게 체감되어야 한다는 점이다.

따라서 한반도에서 인간다운 삶의 실현을 위해 노력하려는 우리의 과제는 선진민주국가의 건설을 위해 매진하는 다른 한편으로, 그 순간 순간에서 북한주민과 함께 하려는 우리의 마음을 부단히 전달하고 우리 사회를 보여주는 일이다. 이는 결국 선진민주국가 건설이

란 민족적 목표와, 우리의 마음과 우리 사회를 북한주민에게 전달하려는 대북화해협력정책이 동시에, 유기적인 연관성을 맺으며 추진되어야 한다는 점을 말한다.

우리가 아무리 북한주민과 함께 하고 싶어도, 우리가 이땅에 이상국가를 실현시켜도 북한주민이 우리를, 우리 사회를 느끼지 못한다면, 무력적 방법을 배제하는 한 그들과 화해협력이나 통일을 이룩할 수 없다는 점에서 대북화해협력정책이 부단히 추진되어야 한다는 정당성을 가진다. 우리가 대북화해협력정책을 통해 아무리 우리의 마음을, 우리 사회를 북한주민에게 전달해도, 우리 사회가 성숙된 선진민주사회에 이르지 못하면 우리와 함께 하려는, 우리 사회를 받아들이려는 북한주민의 수는 한정될 수밖에 없을 것이다.

따라서 평화공존과 통일을 지향하는 전 과정에서 우리가 일관되게 추진하여야 할 기본은 바로 선진민주사회의 구현이다. 선진민주사회를 건설하려는 우리의 노력이 바로 평화공존과 통일의 현실성을 높이는 대북정책이고 통일정책이다. “선진민주사회의 건설”과 “평화공존과 통일을 지향하는 우리의 노력”은 따라서 이러한 역사적, 민족적 소명에 따르는 “하나의 길”이다.

베를린선언은 대북화해협력이란 토대에 바탕을 두고 우리가 북한과 화해협력, 평화공존을 염원한다는 마음을 적극적으로 전달한 호소였다. 그 배경에는 선진민주사회에 우리 사회가 훨씬 다가서 있다는 자신감이 놓여 있었다. 그리고 그 결과 북한의 호응에 의해 남북정상회담이 열리고 남북관계에 새 전기가 열렸다.

베를린선언의 1주년을 맞으며, 제2차 남북정상회담의 개최와 더 큰 남북관계의 진전을 바라보는 이 시점이 주는 의미는 대북화해협력정책의 정당성에 대한 국민적 합의를 다지는 다른 한편으로, 동시

에 선진민주국가의 건설을 위해 매진하겠다는 국민적 공감대를 형성하는, 새로운 도약을 위한 국민적 결의를 다지는 일이다. 선진민주국가의 건설, 대북화해협력정책, 결국 하나인 이 길에 대한 국민적 힘이 결집되지 못한다면 선진민주국가의 건설도, 대북화해협력정책도 절름발이가 될 수밖에 없으며, 인간다운 삶을 실현하기 위한 우리의 꿈과 노력은, 좀 더 잘 살아보려는 우리의 희망과 맘은 그만큼 멀어지고 어려워질 수밖에 없다.

선진민주사회 건설이 함축하고 있는 우리 내부적, 남북관계적, 국제관계적, 민족적 차원의 의미를 깊숙히 숙고하고 이를 향한 새로운 각오와 제도약을 약속해야 한다. 그러면 이 약속의 연장선상에서 지금 추진되어야 할 현 단계 대북정책, 궁극적으로 통일정책의 초점은 무엇이 되어야 할 것인가? 대북정책의 경우 그것은 “남북한 화해협력을 통한 평화공존에 동의하는 북한주민들이 한사람이라도 더 많아질 수 있도록 하는데”, 그리고 통일정책의 경우 그것은 “남북간 화해협력을 통한 평화공존의 과정에서 통일이 현실화될 수 있는 어떠한 상황이 전개되었을 때 우리와, 우리 체제와 함께 하려는 북한주민들이 한사람이라도 더 많아질 수 있도록 하는데” 있다. 이것이 대북화해협력정책의 핵심이라고 본다.

## 2. 평화공존을 위한 정책제안: DMZ내 유엔환경기구 유치

제2차 남북정상회담을 준비하는 우리의 화두는 “평화공존의 기반 구축”과 “남북협력관계의 제도화를 통한 남북경제공동체의 기틀 마련”이다. 이렇게 볼 때 화해협력과 평화공존에 대한 남북한의 의지는 무엇보다 한반도의 허리를 가르고 있는 비무장지대(DMZ)를 평화적

으로 이용하는데 서로가 합의하느냐의 여부에서 확인될 수 있다. 왜냐하면 DMZ는 모든 차원에서 남북한의 이해가 복합적으로 얽혀 있는 곳이기 때문이다. 따라서 남북한이 DMZ를 평화적으로 이용하는데 합의한다는 사실은 바로 서로가 정치·군사·환경·경제·문화 등 포괄적 측면에서 협력관계를 형성하여 평화공존으로 남북관계를 진전시키겠다는 적극적인 의지를 보여주는 것이다.

이러한 인식 아래 “DMZ내 유엔환경기구 유치”가 남북한이 포괄적 측면에서 이해가 합치하여 호응할 수 있는 DMZ의 평화적 이용방안이며, 동시에 남북관계를 명실상부한 평화공존의 관계로 진입케 하는 역사적 사업으로 인식하고 이를 국가전략사업으로 추진할 것을 제안한다.

DMZ내 유엔환경기구의 유치는 남북한 모두의 포괄적인 국가이익에 부합하여 서로로부터 호응받을 수 있을 뿐만 아니라, 국제사회로부터의 지지도 획득할 수 있는 방안이다. 사실상의 중무장지대에 유엔환경기구를 유치함으로써 평화의 구현과 환경의 보호에 대한 의지를 전 세계에 보여줄 수 있고, 남북한 나아가 동북아 및 세계 경제협력의 기폭제가 될 수 있을 뿐만 아니라, 정전체제의 평화체제 전환 이후 예견될 수 있는 유엔사령부의 해체에도 불구하고 한반도 평화를 국제적으로 담보할 수 있다. 통일 이후에는 동북아 나아가 세계평화유지와 환경보호·개선활동의 거점으로 활용될 수 있다.

남북관계를 “적대적 협력”에서 “평화공존”으로 이끌어낼 수 있는 계기가 된 것이 남북정상회담이지만, 실질적인 평화공존관계로의 진입은 남북대화를 통해 DMZ의 평화적 이용에 관한 남북한의 합의가 상징적으로 보여줄 수 있다. 남북한 평화공존을 실질적으로 이끌어낼 수 있는 DMZ 평화적 이용의 창조적 발상의 하나로서 “DMZ내 유엔환경기구 유치사업”이 진지하게 논의되길 기대한다.



---

---

## Berlin선언의 의의와 과제

---

---

손 기 응 (통일연구원 연구위원)

< 목 차 >

- I. 문제제기
- II. Berlin선언의 의의
- III. 향후 과제: 선진민주사회 건설과 대북화해협력정책
- IV. 평화공존으로 진입을 위한 정책제안: 비무장지대내 유엔환경기구 유치

### I. 문제제기

김대중 대통령은 2000년 3월 9일 『베를린선언』을 통해 남북당국 간 협의에 의한 경제협력, 이산가족문제 해결, 한반도 냉전종식과 평화체제 전환, 이를 위한 남북당국간 대화 재개 등 4대과제를 제안하였다. 베를린선언은 현 정부 출범이후 2년간 이루었던 민간차원의 교류·협력 성과를 바탕으로 정부차원에서도 협력을 이끌어내어 남북관계를 한층 높은 차원으로, 즉 평화공존의 관계로 발전시키겠다는 의지의 표현이었다. 베를린선언은 지구상 유일의 냉전지역으로 남아 있는 한반도에서 냉전질서를 종식시키고 남북이 함께 화해와 협력을

통해 공동번영을 추구하는 시대적 흐름에 동참하자는 호소였다.

베를린선언에는 당장 통일을 추구하는 것은 현실적으로 어려우며 고통이 따를 것이라는 점을 감안하여 남북이 상호 위협감소와 화해 협력을 통해 평화공존을 달성하는 것이 남북관계의 현실적 목표라는, 상호 이익이 되고 도움이 되는 방향에서 주고 받는 상생관계로 남북 관계를 전환시켜 전쟁이 아닌 평화, 대결이 아닌 협력, 불신이 아닌 화해를 추구하여 상호 안전보장을 획득하자는 “대북포용정책”(대북화해협력정책)<sup>1)</sup>의 기본입장이 반영되었다.

베를린선언은 정부차원의 대규모 경협을 제안하고, 한반도 문제에 대한 남북한의 주도적 해결의지를 표명함으로써 북한이 남북정상 회담을 수용할 수 있는 근거를 제공하였다.<sup>2)</sup> 이러한 점에서 베를린 선언은 현 정부의 출범 이후 전개된 대북정책상의 분수령이었다고 평가된다. 베를린선언을 촉매로 하여 분단 이후 최초의 남북정상회담이 성사되었기 때문이다.

본 발제에서는 베를린선언의 1주년을 즈음하여 우선 베를린선언이 토대를 두고 있는 대북화해협력정책의 의미를 되새겨봄으로써 베를린선언의 의의를 환기하고, 향후 우리가 노력해야 할 방향을 재정립해보고자 한다. 베를린선언에서 「6·15 남북공동선언」으로 연결되어 현재에 이르기까지 그 정신적 토대가 되는 대북화해협력정책에 대한 재평가야 말로 베를린선언의 정신을 되새기는 동시에 그 이후 전개되고 있는 남북관계의 현주소에 대한 평가의 잣대라 여기기 때문이

---

1) 「2000년 국방백서」(2000.12.4 발간)에서 정부는 좀 더 긍정적인 남북관계를 위해 대북포용정책이란 용어 대신 “대북화해협력정책”을 공식적으로 사용하기로 하였다.

2) 김대중 대통령은 베를린선언 직후 육군사관학교 졸업식(2000.3.14)에서 북한에 베를린선언의 수용을 거듭 촉구하면서 어떠한 수준의 남북대화도 적극 수용할 용의가 있다고 밝힘으로써 남북당국간 대화의 중요성을 재강조하였다.

다. 또한 향후 전개되어야 할 바람직한 정책방향을 제시해줄 수 있는 잣대라 여기기 때문이다.

구체적으로 우리가 지향하는 바람직한 남북관계의 진전구도 속에 베를린선언은 어떠한 위치를 차지하며 어떠한 의미를 가지는가, 베를린선언에 녹아 있는 대북화해협력정책은 민족사적 관점에서 어떠한 의미를 가지고 있으며 향후 그것이 더 큰 타당성을 가지기 위해서 우리는 어떠한 노력을 기울여야 할 것인가를 살펴보고자 한다.

이러한 논의는 베를린선언 이후 전개되고 있는 남북관계에 대한 다양한 목소리를 목도하면서 대북화해협력정책이 근본적으로 지향하는 내용, 지향해야 할 내용이 무엇인가에 관해 검토해 봄으로써 향후 대북정책 및 통일정책이 토대로 두어야 할 가치관과 정책방향을 환기시킨다는 의미를 가진다.

베를린선언의 의의와 향후 그 계승방안을 대북화해협력정책이란 전반적 구도 속에서 찾으려는 노력과 더불어 본 발제에서는 대북화해협력정책이 궁극적으로 추구하는 평화공존의 실현을 위한 구체적인 정책방안을 제안하고자 한다. 즉 대북화해협력정책의 입안·추진 이후 베를린선언 → 6·15 남북공동선언 → 현 단계에 이르기까지 일관되게 소망되어온 평화공존으로의 남북관계 진입의 실천적 추진방안으로서 “비무장지대내 유엔환경기구 유치”를 제안하고자 한다. 한반도 평화체제 구축이 중·장기적 과제로 판단되는 현재의 시점에서 베를린선언의 4대과제를 일거에 실천할 수 있는, 남북관계를 실질적인 평화공존의 관계로 진입시킬 수 있는 정책방안으로서 동 사업을 제안하고자 한다.

## II. Berlin선언의 의의

최근까지의 남북관계는 남북이 이념, 정치, 군사, 경제, 사회, 문화 등 사회 전 차원에서 전면적으로 대결하였던 “적대적 대결”(antagonistische Konfrontation)의 시기로 특징지을 수 있다. 서로간에 체제비난과 유형적, 무형적인 적대성이 표출되었던 반면, 교류나 협력은 철저히 단절되었던 시기였다.

그러나 햇볕정책으로 상징되는 대북화해협력정책을 바탕으로, 정경분리원칙 아래 남북간 화해와 협력을 추진하고 있는 현 정부가 출범한 이후 한반도의 남북관계는 이념적으로, 정치·군사적으로는 적대적인 대립의 상태가 지속되고 있지만, 경제적으로 그리고 사회·문화적으로는 부분적으로 교류와 협력이 형성되는 “적대적 협력”(antagonistische Kooperation)의 “초입단계”에 들어서게 되었다. 잠수정의 침투, 서해에서의 무력충돌과 같은 적대적인 대립이 사라지지 않은 가운데서도 금강산관광사업과 같은 남북한 경협이 추진될 뿐만 아니라, 예술단이나 체육·종교단체의 방북이 실현되는 등 사회·문화분야에서도 교류와 협력이 형성되었던 것이다.

만약 이러한 적대적 협력이 서로간의 이해에 의해 확대되고 심화될 경우에는 이념적으로는 체제의 성격을 달리하더라도 정치·군사적 측면에서도 부분적으로 협력할 수 있는 “평화공존”의 시대가 남북관계에 도래할 수 있다. 자본주의와 사회주의를 지향함으로써 이념적으로는 상이하더라도 경제, 사회, 문화분야에서의 상호간 전면적인 교류와 협력이 이루어짐은 물론 정치, 군사적 측면에서도 남북한이 부분적으로 합의하여 당국간의 관계가 정상화되고 군사적으로도 긴장이 완화되어 상호 신뢰를 구축하는 상황으로 남북관계가 발전하게 되는 것이다.

나아가 평화공존이 본격화되고 그 과정에서 남북간에 커다란 정치

적 합의가 이루어질 경우에는 우리가 염원하는 민족통일의 궁극적 형태인 “1민족 1국가 1체제”로 향하는 도정에서 “1민족 1국가 2체제” 형식의 “남북연합”이 가시화되어 “사실상의 통일”(de facto Unification)이 이루어질 수 있는 가능성도 열리게 된다. 남북연합의 단계에서는 남북한이 이념적으로 서로 다른 체제를 유지하기는 하나 대외적으로, 국제무대에서는 하나의 민족, 하나의 국가로 활동하게 되는 것이다. 그리고 궁극적인 한반도 통일은 이러한 과정을 통해 사회의 전반적 영역에서 남북한 상호간에 통합의 수준이 서서히 높아지는 가운데 민족합의에 의해 평화적으로 이룩될 수 있다.

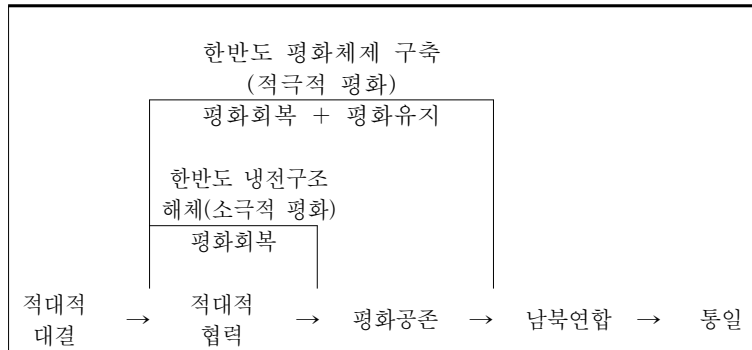
이와 같은 남북관계의 진전구도에 더하여 남북관계에 국제적 차원이 고려된 “한반도 냉전구조 해체” 및 “한반도 평화체제 구축” 구상 간의 상관관계는 다음과 같다. 일반적으로 평화체제 구축은 전쟁상태를 청산하는 “평화의 회복”(소극적 평화)과 평화상태를 지속적으로 관리하는 “평화의 유지” 두가지 모두를 포괄하는 개념(적극적 평화)이다.<sup>3)</sup> 따라서 한반도 냉전구조 해체는 평화의 회복에 중점을 두어 남북관계를 “적대적 협력”단계에서 “평화공존”단계로 진입시키는 것을 의미하며, 한반도 평화체제 구축은 적극적 평화의 개념으로서 한반도 냉전구조 해체를 포함함은 물론 평화의 유지를 항구화하기 위해 남북관계를 “평화공존”단계에서 “남북연합”단계로 진전시키는 전 과정을 의미한다.<sup>4)</sup> 이러한 남북관계의 발전방향에 대한 기대는 <그

3) “평화”의 개념은 “특정한 시기와 장소에서 무력적 충돌이 존재하지 않는 상태”의 「소극적 개념」과 “특정한 시기와 장소에서 무력적 충돌이 존재하지 않을 뿐만 아니라, 무력적 충돌의 원인이 되는 분쟁요소가 해소되고, 새로운 분쟁의 발생시 무력적 충돌로 표출되지 않도록 관리되는 상태”의 「적극적 개념」으로 나눌 수 있다.

4) 전쟁에서 평화로의 다양한 단계를 <표 1>과 같이 구분하여 살펴볼 수 있다. 이때 분쟁이란 “엇글어져 다투는 것”으로 정의되며 전쟁, 승부다툼, 논쟁을 포괄한다. 전쟁은 “무력에 의한 국가와 국가간의 투쟁”으로서 가장 강도가 강한 상태의 분쟁이며, 승부다툼은 합리적인 통제를 전제로 하는 분쟁이다. 논쟁은 어떤 쟁점을 두고 상대방을 비판·공격하고 논리적으로 공박하며 자신의 입장을 변호하는 분쟁이다. 이렇게 볼 때 최근까지 한반도

림 1>과 같이 표현할 수 있다.

<그림 1> 남북관계 진전구도



는 (국지적·제한적) 전쟁, 승부다툼, 논쟁이 동시에 전개되고 있는 분쟁의 상태에 놓여 있었다.

따라서 “한반도 평화체제 구축”에서 “평화”의 내용은 무력적 충돌 즉 (국지적·제한적) 전쟁이 존재하지 않는 “평화의 회복”(Restoration of Peace)이란 소극적 평화가 아니라, 전쟁상태에서 승부다툼상태로, 승부다툼상태에서 논쟁상태로, 논쟁상태에서 분쟁이 해소되고 평화가 유지·관리되는 “평화의 회복 + 평화의 유지”(Maintenance of Peace)란 적극적 평화의 개념이다. 여기에 더하여 한반도 평화체제는 민족분단이란 특수성으로 인해 민족의 통일을 지향하고 기여할 수 있는 체제여야 한다. 따라서 한반도 평화체제 구축방안은 ① 한반도 평화의 회복을 위한 체제 구성방안, ② 한반도 평화의 유지를 위한 체제 구성방안, ③ 민족통일에 기여하는 체제 구성방안 등을 포괄한다.

<표 1> 전쟁에서 평화로의 스펙트럼

분쟁(Conflict)			평화 (Peace)
전쟁 (Fights)	승부다툼 (Games)	논쟁 (Debates)	
소극적 평화의 대상			
← 적극적 평화의 대상 →			

따라서 베를린선언 이전의, 즉 적대적 협력이 막 움트기 시작한 남북관계에서 우리가 노력해야 했던 과제는 경제 및 사회·문화분야, 이른바 하위정치(low politics)분야에서의 남북한 교류·협력의 폭과 규모를 더욱 심화·발전시켜 나가는 동시에, 이를 바탕으로 정치 및 군사분야, 이른바 상위정치(high politics)분야에서도 교류·협력을 이끌어내어 남북관계를 하루빨리 평화공존의 단계로 진입시키는 일이었다. 특히 민간차원에서의 교류·협력 뿐만 아니라 당국차원에서도 교류·협력을 경제·사회·문화분야에서는 물론, 정치·군사분야에서도 이끌어내야 하는 과제가 절실히 대두하였다.

김대중 대통령의 베를린선언은 이러한 현실인식 아래 평화공존으로 남북관계를 진입시키기 위한 돌파구를 마련하기 위해 발표되었다. 베를린선언의 배경에는 다음과 같은 사항들이 고려되었다. 첫째, 1980년대 후반부터 세계적 차원에서 냉전구조가 해체되고 사회주의 국가들이 시장경제체제로 전환되는 등 변화와 개혁의 탈냉전 국제질서가 성숙함에 따라 한반도 냉전종식에 긍정적인 외부환경이 조성되었다. 둘째, 대북화해협력정책의 일관성을 견지함으로써 남북간 인적·물적 교류의 증가추세가 지속되고, 경협이 활성화 되는 등 단절과 대결의 남북관계가 화해·협력방향으로 접근하는 추세이다. 셋째, 북한도 대결의 한계를 인식하고 경제난 극복을 위해 실용주의 정책을 추진하고 있는 상황이다. 넷째, 남북간 평화와 화해협력에 대해 국제사회가 적극 지지하고 있다.

따라서 베를린선언은 대북화해협력정책이 어느 정도 성과를 거두고 있고 한반도 냉전종식, 남북간 평화공존이 실현 가능한 정세가 되고 있다는 자신감을 바탕으로 새 천년의 개막을 맞아 남북 화해협력을 적극 추진하겠다는 의지를 국제사회에 천명하고 북한의 동참을 촉구한 것이다. 그리고 이에 대한 화답으로 성사된 남북정상회담은

이러한 소망스런 남북관계의 진전구도를 일거에 앞당겨 남북이 경제 및 사회·문화분야는 물론 정치·군사분야에서도 교류와 협력을 광범위하게 제도적으로 추진할 수 있는 틀, 즉 남북관계가 평화공존으로 진입할 수 있는 기반을 마련하였다. 장관급회담, 경제 및 군사실무회담 등의 당국간 대화가 지속되고 있을 뿐만 아니라, 경의선 연결 공사 진행, 개성공단 건설 합의, 이산가족 상봉, 예술단 방문 등 정치·군사·경제·사회·문화의 다양한 분야에서 남북한 교류·협력이 이루어짐으로써 남북관계가 “적대적 협력의 초입단계”에서 “평화공존의 초입단계”로 급전하게 되었다. 베를린선언은 이러한 역사적 전환의 촉매였다.

### Ⅲ. 향후 과제: 선진민주사회 건설과 대북화해협력정책

남북관계가 적대적 대결의 단계에서 적대적 협력단계로, 나아가 평화공존의 초입단계로 진입한 것은 현 정부가 일관되게 추진하고 있는 대북화해협력정책이 맺은 성과이다. 그러나 남북관계가 실질적인 평화공존의 차원으로 전환되기 위해서는 여러가지 노력이 필요하다. 따라서 현 단계 남북관계의 화두는 베를린선언의 결실인 6·15 남북공동선언에 기초하여 한반도에 명실상부한 평화공존관계를 반석에 올리는 일이다. 하위정치분야에서 교류와 협력을 더욱 활성화시켜 나가는 동시에, 상위정치분야에서도 교류·협력을 이끌어내어 남북관계를 하루빨리 평화공존이란 상생의 무대로 진입시키는 일이다.

이를 위해서 국내적 수준에서는 대북화해협력정책에 대한 국민적 합의가 폭넓게 조성될 수 있도록 노력이 전개되어야 하며, 남북관계



수준에서는 무력도발에 대한 단호한 조치와 더불어 대북화해협력정책이 다양한 폭과 내용을 가지되 일관성 있게 추진되어야 한다. 아울러 국제적 수준에서는 대북화해협력정책의 적실성에 대한 국제적 이해·지지를 확산시킬 수 있는 노력이 경주되어야 한다.

즉 현재의 남북관계를 더욱 심화시켜 평화공존, 나아가 남북연합으로 발전시켜 나갈 수 있는 체계적인 대북정책, 이를 지지할 수 있는 외교적 노력과 국내적 기반작업이 현재 우리가 당면하고 있는 국가적 과제이다. 장기적으로 통일을 지향하는 우리는 이러한 의미를 깊이 인식하고, 그 바탕 위에서 지금 우리가 추진해야 할 과제는 무엇이며, 우리의 대북정책과 통일정책의 방향을 어떻게 설정해야 할 것인가를 숙고하여야 한다.

## 1. 우리가 지향하는 사회

우리가 남북한 평화공존과 장기적으로 통일을 지향하는 이유는 한반도에 거주하는 남북한 주민들이 좀 더 잘 살아보기 위해서이다. 이산가족의 아픔을 극복하고, 민족적·역사적 문화전통을 이어가고 더욱 가꾸며, 경제적 토대를 굳건히 하고 규모의 경제를 실현하며, 남북한이 힘을 합쳐 부국(富國)에 힘을 쏟아도 모자라는 형편에 민족간의 대립으로 인적·물적·정신적 자원을 낭비하는 현실을 타개하는 등등의 국내적 이유로, 좁게는 동북아지역에서 넓게는 지구적 차원에서 국가와 국가가, 민족과 민족이 평화롭고 화목하게 번영하는데 기여하기 위한 국외적 이유로 평화공존과 통일을 지향하고 있으며, 이를 통해 우리 민족이 좀 더 잘 살 수 있고 또한 다른 민족들이 좀 더 잘 사는데 기여할 수 있다고 확신하기 때문에 우리는 평화공존과 통일

을 지향하고 있다.

따라서 남북한 평화공존을 준비하고, 장기적으로 통일을 이끌어내기 위한 우리의 노력은 바로 더불어 함께 살고자 하는 우리 민족의 행복을 키워나가는 노력이다. 이러한 점에서 현재 우리가 추진해야 할 단·중·장기적 대북 및 통일정책은 바로 “좀 더 잘 살 수 있는 사회를 건설하는데”, “그러한 사회에, 그러한 사회건설을 위한 노력에 북한이 동참하게 하는데”, “우리의 이러한 노력을 국제사회가, 다른 민족이 지지하고 나아가 동참하게 하는데” 등을 위한 노력과 맞물려 있다. 바로 이것이 새 천년을 맞이한 현재 우리 사회의 과제이다.

그러면 이러한 우리 사회의 과제를 실천하고 그 과정에서 평화공존, 나아가 평화적 통일을 이끌기 위해 우리는 지금 어떠한 방향으로, 무엇을 위해 노력을 기울여야 할 것인가? 그것은 바로 우리 사회를 좀 더 인간다운 삶을 실현할 수 있는 “선진민주사회”(先進民主社會)로 건설하는데 모든 노력을 기울이는 일이다.

인간의 존엄성이 보장되고, 정신적·물질적으로 여유롭게 살 수 있는 선진민주사회는 민주주의가 사회 모든 영역에서 구현될 때 실현될 수 있다. 여러가지 개념으로 정의될 수 있는 민주주의를 “사회적으로 평등성을 상대적으로 확보해 나가려는 이념”이라고 간략히 규정한다면, 선진민주사회는 이러한 민주주의를 정치적 측면에서 뿐만 아니라 사회 제 차원, 즉 경제적·사회적·산업적·환경적 차원에서 성숙시켜 나갈 때, 다시 말해 인간이 삶을 영위하는 환경요소의 모든 차원에서 민주주의를 확산시켜 나갈 때 이룩될 수 있다.

첫째, 정치적 측면에서의 민주성이 확보되는 사회가 선진민주사회이다. 민주주의란 어원적으로 고대 B.C. 4~5세기 그리스 아테네 도시국가에서 행하여졌던 “국민자치”(國民自治)란 정치형태를 의미한

다. 모든 도시국민이 정치에 직접 참여하여 지배에 참여할 수 있는 동시에 도시국민으로서 피지배의 의무를 분담하였던, 지배와 피지배의 주체가 동일한 정치형태가 민주주의였다. 프랑스혁명을 거치면서 이념적으로 정치적 기반을 다지게 된 민주주의는 근대 민족국가의 등장과 자본주의의 발전이란 변화된 정치·경제·사회적 환경 속에서 직접 민주주의보다 간접 민주주의의 현실성이 부각되었다. 그 결과 오늘날에는 대다수의 국가에서 대의제를 기초로 한 의회민주주의가 일반화되었다. 제도적 차원에서는 보통선거권과 정치참여권, 정당의 경쟁성, 정권에 대한 견제성, 공정한 선거제도 등이, 그리고 실질적으로는 개인의 인권 및 정치적 자유의 확보가 민주주의의 주요 지표가 되고 있다. 이러한 민주성이 유지될 때 그 사회는 정치적 정당성을 확보하게 되고 정치적 측면에서 선진민주사회가 구현되는 것이다.

선진민주사회의 두번째 구성요소는 경제적 측면에서의 민주성 확보이다. 사회구성원간에 경제적 부의 상대적 평등성이 확보될 뿐만 아니라, 경제적 기회의 민주성, 구체적으로 말해 경제적 기회에 있어서 출발의 평등성도 상대적으로 구현되는 사회가 선진민주사회이다. 시장경제질서를 전제할 때 각자는 스스로의 노력 여하에 따라 자신의 경제환경을 무한히 이룩해 나갈 수 있다. 그러나 사회적 부의 편차가 극도로 심해지고, 부의 편차에 따라 경제적 기회의 출발에 있어서도 극도의 편차가 존재한다면 부의 창조과정과 사회적 부에 대한 정당성은 의문시 될 것이며, 그 결과 사회적 부의 총합은 물론 경제환경의 질적 수준도 증가될 수 없다. 따라서 부의 적절한 사회적 환원을 통해 사회구성원간 경제적 평등성은 물론 구성원이 가지는 경제적 기회의 출발에 있어서도 평등성을 상대적으로 확보할 수 있는 제도적 조치가 마련될 때 상대적 부에 대한 사회적 동의는 더욱 다

저질 것이다. 이러한 때 사회의 총체적 부가 증가됨은 물론 경제환경의 질적 수준도 높아질 것이다.

사회적 측면에서의 민주화는 선진민주사회의 세번째 구성요소이다. 이것은 사회구성원, 개인 혹은 집단에 대한 사회적 평가의 민주성을 확보해 나가는 것을 말한다. 구성원이 사회내에서 어떠한 역할을 담당하고 있더라도, 남성과 여성을 불문하고, 출신지역과 나이를 불문하고 각자는 고유한 인격의 주체로서 존경을 받아야 하며, 그 존엄성이 보장되어야 한다. 구성원의 사회적 위치에 따라, 출신지역에 따라 각 개인이나 집단에 대한 사회적 평가가 좌우된다고 한다면 사회적 측면에서 민주성은 확보될 수 없다. 따라서 직업, 성(性), 나이, 그리고 지역과 무관하게 국민 모두가 서로의 인격을 존중하고, 인품과 능력에 따라 사회적 역할을 담당하는 것은 매우 중요한 선진민주주의의 한 구성요소이다.

선진민주사회의 네번째 구성요소는 산업적 측면에서의 민주성 확보이다. 생산현장을 하나의 미시적인 사회로 상정하고 그 속에서 평등성을 상대적으로 구현하는 것이다. 사용자의 지도, 관리 및 계획이 노동자에게 일방적으로 부과되는 것이 아니라, 실제 생산을 직접 담당하고 있는 노동자가 그들의 의견을 개진하여 사용자에게 건의하고 경영에 직접 참여하는 산업현장에서의 민주화를 이루는 것이다. 노사가 합의에 의해 생산현장을 움직여 나갈 때 갈등과 노동소외는 사라지고 상호간의 인격과 권익이 존중됨은 물론, 생산력과 생산성은 향상될 수 있으며, 결국 더불어 함께 잘 살 수 있는 선진민주사회가 실현되는 것이다.

선진민주사회의 마지막 구성요소는 환경적 차원에서 민주성을 확보하는 일이다. 앞에서 언급한 세 측면에서의 민주화 논의는 인간의

생존환경 가운데 인간의 사회적 환경, 즉 인간사회만을 고려한 사회 중심적 혹은 인간중심적인 차원에 한정되었다고 볼 수 있다. 여기에 더하여 인간 삶의 또 다른 환경인 자연환경과 인간간의 관계에서 민주화에 관한 논의가 전개되어야 한다. 선진민주사회는 인간과 자연환경간에도 상대적 평등성이 확보되는 사회이다. 오늘날 인류의 생존과 문명의 존속이 환경문제의 해결 여부에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 인간은 생존을 위해 자연환경을 그 의사와는 무관하게 일정 부분 사용할 수 밖에 없다. 그러나 자연환경을 인간과 함께 존재하는 “동반세계”(Mitwelt)로 인식하고, 자연환경에 생명성을 부여하는 환경조화적인 가치관과 행태를 일상화하는 환경적 차원에서의 평등성이 상대적으로 확보되어야 한다. 그러할 때 정치, 경제 등 사회적 차원에서의 민주주의가 질적인 수준에서 보장됨은 물론 인간다운 삶이 확보될 수 있을 것이다.

결국 선진민주사회는 인간 삶의 총체적 환경인 사회적 환경과 자연적 환경 전반의 제 차원에서 상대적 평등성이 구현되는 사회이다. 이러한 선진민주사회를 이룩할 때 우리는 인간다운 삶을 실현할 수 있게, 좀 더 잘 살 수 있게 되는 것이다. 오늘날 앞선 민주사회로 평가되는 국가들은 지난 수세기에 걸쳐 이상과 같은 민주화 과정을 단계적으로, 즉 정치적 측면 → 경제적 측면 → 사회적 측면 → 산업적 측면 → 환경적 측면의 순으로, 때로는 복합적으로 이룩하고자 노력하였다. 그리고 현재에는 각 차원의 민주화를 좀 더 심화시켜 보다 성숙된 선진민주사회를 만들기 위해 노력하고 있다.

반면 우리 사회는 현재 정치적 측면에서 출발하여 정도의 차이는 다소 있으나 제 측면에서 민주화를 위한 기반작업을 어느 정도 시작하였다. 좀 더 심도있는 민주화를 동시에, 복합적으로 추진하여야 할

과제에 직면하고 있다.

한편 남북한 평화공존과 장기적으로 통일을 지향하는 과정에서 우리가 구체화시켜나가는 할 선진민주사회는 이상과 같은 민주화의 구현을 우리 사회에만 국한하는 사회가 되어서는 안된다. 우리는 국가간의 관계, 즉 국제무대에서도 정치적, 경제적, 사회적, 산업적, 환경적 측면에서 민주성을 확보하는데 노력을 경주하여야 한다. 국제정치적 역학관계 속에서 국가간 평등성의 확보를 위해 노력하여 강대국과 마찬가지로 약소국도 동등한 권리를 행사할 수 있도록 하여야 한다. 경제적 측면에서도 우리는 국가간의 경제관계에서 평등성이 제고되도록 하여야 한다. 국제경제활동을 통해서 어느 일방만이 이익을 얻거나, 일방적으로 이득을 얻을 수 있는 기회가 제도화되어 있다면 이것의 변화를 모색하여야 한다. 오늘날 국제경제관계에 있어서 상호의존성의 증대가 보다 가시화되고 있는 현실에 비추어 경제적 측면에서 민주화의 확보는 큰 의미를 지닌다.

더불어 국제사회에서 강대국이나 약소국을 불문하고, 또한 인종이나 종교적, 지역적 편견 없이 각국의 국민과 주권성이 존중되는 국제문화공동체의 조성과 이를 위한 상호협력을 구체화하는데 노력하여야 한다. 다국적 기업의 확산 등 국제적 연계 속에 진행되고 있는 생산현장에서도 모기업(母企業)과 자기업(子企業)간에, 종사하는 근로자들간에 수직적인 상하관계가 아니라 상호적인 차원에서 의사소통이 원활히 이루어질 수 있도록 노력해야 한다. 나아가 인간의 자연환경에 대한 우월성에 근거한 전제적(專制的) 행태에 의해 비롯된 환경문제의 해결을 국제적인 연대 속에서 모색하여야 한다.

선진민주사회의 구현을 위한 우리의 노력이 이렇게 국내·외적 차원에서 전개될 때 우리의 선진민주사회는 “열린 사회”가 되어 세계

국가, 국민들로부터 동의와 지지를 받을 수 있게 될 것이다. 그리고 그러한 노력의 도정에서 남북한 평화공존은 물론, 장기적으로 한반도 통일의 여건이 조성되어지고 우리가 통일을 실현하고자 한다면 이에 대한 국제적 지지는 높아질 것이다.

좀 더 잘 살아보기 위해, 보다 많은 다수가 인간다운 삶을 실현할 수 있는 사회를 구현하기 위해 우리 모두가, 우리 민족이 노력해야만 하고, 그러한 사회를 좀 더 현실화시킬 수 있는 과정이 평화공존 나아가 민족의 통일이라면, 우리의 대북 및 통일정책이 이러한 사회건설의 연장선상에서 논의되어야 함은 재론의 여지가 없다.

우리가 선진민주사회를 건설해 나가는 노력은 바로 한반도의 평화공존과 통일을 개척해 나가는 노력에 다름아니다. 우리가 선진민주사회를 건설해 갈 때 우리 사회가 좀 더 인간다운 삶을 실현할 수 있는 사회가 됨은 물론, 우리 사회가 북한주민들에게 그들이 함께 하고 싶은 사회로 훨씬 다가가게 할 것이다. 선진민주사회에 근접해 갈수록 평화공존에 대한 북한주민의 호응은 커질 것이며, 장기적으로는 통일이 꿈이 아니라 어느 순간에라도 닥칠 수 있는 현실로 될 것이다. 따라서 선진민주사회를 건설하는 노력은 장기적으로 통일의 현실성을 높이는 작업, 바로 우리의 통일정책이다. 다른 한편으로 선진민주사회를 건설하는 작업은 국내·외적 차원에서 정신적·물질적으로 우리의 통일대비역량을 키우는 작업이며, 통일대비역량이 커질수록 즉 선진민주사회가 구현될수록 그 만큼 통일과정의 진통과 통일의 후유증은 줄어들 것이다.

평화공존과 통일을 지향하는 전 과정에서 일관되게 추진되어야 할 기본이 바로 선진민주사회의 구현이다. 선진민주사회를 건설하려는 우리의 노력이 바로 평화공존과 통일의 현실성을 높이는 대북정

책이고 통일정책이다. “선진민주사회의 건설”과 “평화공존과 통일을 지향하는 우리의 노력”은 따라서 이러한 역사적, 민족적 소명에 따르는 “하나의 길”이다.

## 2. 독일통일의 교훈

독일의 통일이 우리에게 주는 가장 중요한 시사점은 통일을 이뤄낸 궁극적인 추진력이 바로 동독의 주민들로부터 뿔어져 나왔다는 사실이다. 인민이 주체가 되고, 인민을 위한 정치, 인민의 물질적 복지를 약속한 인민민주주의체제 하에서 동독주민들이 겪었던 40여년간의 체험을 통해서 그들 마음 속에 형성된 근본적인 체제비판과 거부, 정치·경제·사회복지 등 사회 모든 측면에서 서독의 체제가 훨씬 우월하고 인간적이란 현실에 대한 인식이 동독주민들을 움직여 베를린장벽을 1989년 11월 9일 무너뜨렸던 것이다.

동독주민들의 힘은 동독의 일부 지식인들이 주장한 새로운 사회주의 건설, 그리고 급작스러운 사태발생에 서독 콜(Helmut Kohl)정부가 과도적으로 밝힌 점진적 통일이란 두번째의 장벽마저 허물어버릴 수 있었다. 그리고 1990년 3월 18일 선거를 통해 서독과의 신속한 통일을 확인하였다. 독일의 통일은 서독 민주사회를 자신들의 지향체제로 스스로 깨닫고 선택한 동독주민의 의지의 산물이었다.

즉 예기치 못했던 동독의 대변혁과 급박한 사태의 진전에 당면하여 서독 콜 총리는 1989년 11월 28일 양독간의 평화공존을 당분간 유지하면서 동독체제를 사회적 시장경제로 개혁한 이후 자연스러운 발전과정을 거쳐 정치적 통합을 이룩한다는 10개 조항의 “독일통일 계획안”을 제시하였다. 그러나 변혁운동을 주도했던 일부 동독지식인



들이 동독지역에서 새로운 사회주의 건설을 주장하고 서독정부가 위와 같은 미온적인 통일정책을 발표하자, 동독주민들은 베를린장벽 붕괴 당시 부르짖었던 운동구호 “우리가 바로 인민이다!”(Wir sind das Volk!)를 1989년 12월~1990년 1월 사이에 “우리는 하나의 인민이다!”(Wir sind ein Volk!)로 변화시키면서 서독과의 조속한 통일을 요구하였다. 그리고 몸으로서 자유로의 행군을 시작하였던 동독주민들은 동독 역사상 최초이자 마지막으로 실시되었던 자유총선에서 서독체제로의 조속한 통일 요구를 투표를 통해 표출하였던 것이다.

이러한 통일에 대한 동독주민들의 열망이 서독이 부강한 민주사회를 건설하고 이를 바탕으로 추진했던 “동방정책”의 연장선상에서 지속적으로 추진한 대동독 화해협력정책의 산물이었음은 재론할 여지가 없다.<sup>5)</sup>

독일통일의 원동력이 동독주민으로부터 출발하였다는 사실을 받아들이는다면 독일통일의 경험은 결국 우리에게 다음의 사실을 말해준다. 한반도 통일의 궁극적인 동력은 북한주민들에 의해 뿔어져 나와

5) 물론 통일과정에서 동독총선을 통해 확인된 동독주민들의 통일에 대한 민의를 민족자결(民族自決)을 원칙으로 천명한 전승4개국에 받아들일 수 밖에 없게 하였으며, 이후 다차원적인 노력을 전개하여 전승4개국과 관련 주변국들로 하여금 통일독일의 군사·안보적 위상에 관해 합의하지 않을 수 없게 하였던 서독의 눈부신 외교력도 간과될 수 없다. 한편 김대중 대통령은 베를린선언에서 독일사례가 주는 교훈을 다음과 같이 요약하였다. 첫째, 독일의 통일은 민주정책과 시장경제를 함께 발전시켜 온 서독 국민의 저력이 있었기에 가능했다. 둘째, 서독은 “접촉을 통한 변화”로 요약되는 동방정책을 일관되게 추진하여 동서독간의 상호공존의 틀을 구축하였다. 셋째, 서독은 진지하고 성의있는 노력으로 통일독일에 대한 주변국들의 우려를 사전에 불식시켰으며, 소련과 동구 공산권의 이해와 협력을 얻을 수 있을 만큼 적극적이고 성공적인 외교를 전개하였다. 넷째, 서독 정부는 여러가지 현실적인 어려움과 제약이 있었음에도 불구하고 인내심과 성의를 가지고 동서독간의 화해와 교류·협력정책을 일관되게 추진하였다. 한편 대통령은 통일 이후 독일의 사례에서 얻을 수 있는 교훈으로 동서독 간의 경제적 격차의 해소와, 특히 심리적 갈등을 극복하는 것이 얼마나 어려운 과정인가를 심각하게 배운 사실을 지적하였다.

야 한다는 사실이다. 우리가 아무리 북한과의 통일을 염원한다고 하더라도 북한주민이 여기에 호응하지 않는다면 무력적 수단을 배제하는 한 한반도 통일은 이루어질 수 없다. 우리가 아무리 선진민주사회를 건설하였다고 하더라도 북한주민이 우리를, 우리 사회를 보고 느낄 수 없다면 북한주민은 우리와 우리 사회를 선택하지 않을 것이다.

통일은 북한주민들이 우리 사회를 그들이 좀 더 잘 살 수 있는, 인간다운 삶을 실현할 수 있는 체제로 인식하고, 우리를 더불어 함께 살고 싶은 동포로 받아들일 때 실현될 수 있다. 우리와 우리 사회에 대한 긍정적 인식이 체감될 때 북한주민들은 평화공존, 나아가 통일예로의 행진을 시작할 것이다.

### 3. 대북화해협력정책의 의의

그러면 이러한 시각에서 추진되어야 할 현 단계 대북정책, 궁극적으로 통일정책의 초점은 무엇이 되어야 할 것인가? 대북정책의 경우 그것은 “남북한 화해협력을 통한 평화공존에 동의하는 북한주민들이 한사람이라도 더 많아질 수 있도록 하는데”, 그리고 통일정책의 경우 그것은 “남북간 화해협력을 통한 평화공존의 과정에서 통일이 현실화될 수 있는 어떠한 상황이 전개되었을 때 우리와, 우리 체제와 함께 하려는 북한주민들이 한사람이라도 더 많아질 수 있도록 하는데” 있다. 대북화해협력정책의 핵심이 여기에 있다.

남북한간의 체제경쟁은 이제 끝이 났다. 정치적 민주화의 성숙도에 있어서, 경제력에 있어서 북한은 우리에게 비교가 되지 않는다. 현 단계에서 가장 중요한 대북정책의 중점은 체제경쟁이 아니라 우리 사회를 선진민주사회로 좀 더 성숙시켜 나가면서 북한주민들에게

우리를, 우리 사회를 그들이 함께 하고픈 체제로 인식시켜 나가는 일이다. 성숙된 우리 사회를 그들이 느낄 수 있도록 하여 그들이 우리와 함께 하려는 마음을 열어가게 하는 것이다.

폐쇄된 사회 속에서 진행된 끊임없는 정치사상교육으로 북한주민들의 우리 사회에 대한 인식은 부정적 시각으로 편향되어 있다. 이들에게 우리 사회를 제대로 느끼게 한다는 것은 쉬운 일이 아니며, 단기간내에 이루어질 수 없다. 그러나 평화공존이 우리가 인간다운 삶을 실현하기 위해서 피할 수 없이 이룩해야 할 과제라면, 그리고 통일이 궁극적으로 북한주민들이 우리 사회를 그들의 지향사회로 선택할 때 이루어질 수 있다는 사실을 받아들인다면 북한주민들에 대한 우리의 이러한 노력, 우리와 우리 사회를 느끼게 하여 그들이 마음을 열게 하는 노력은 피할 수 없는 선택이다.

북한주민들에게 우리의 성숙한 민주사회가, 함께 하려는 우리의 동포애가 전달되어야만 한다. 이러한 점에서 북한의 무력도발책동에 대한 단호한 정치·군사적 의지표명, 힘의 배양과 더불어 북한주민들의 삶을 개선하면서 우리 사회를 느끼게 할 수 있는 노력이 아울러 경주되어야 한다. 경제협력, 식량지원 등도 이러한 시각에서 우리의 동포애를, 우리 사회를 느끼게 할 수 있는 계기가 될 수 있다면 적극 추진되어야 한다.

“우리식 사회주의”가 아니라 “한국식 민주주의”가 바로 국민에 의한 정치, 국민을 위한 정치가 구현되는 그들의 지향점이며, 우리 사회가 그들을 포용할 수 있는 자세를 갖추고 있다는 사실을 북한주민들이 깨달을 때 그들의 움직임은 시작될 것이며, 통일에의 모든 장애를 뚫고 나아가려는 그들의 의지는 다져질 것이다. 이를 위하여 그들의 눈과 귀를 열어주는 정책이, 그들이 가슴으로 우리를 느낄 수

있게 하는 정책이 추진되어야 한다.

대북화해협력정책의 의의가 여기에 있다. 대북화해협력정책은 남북한간의 분단상황을 평화적으로 관리하면서 당장의 통일보다는 화해와 협력을 우선 추구하고, 북한의 개방과 변화를 유도하면서 한반도에서 새로운 평화와 번영의 시대를 열어가는 것을 목표로 하고 있다. 탈냉전의 세계화 시대에 있어서 화해, 협력, 상호의존이라는 역사의 흐름에 적극 부합하면서 한반도에 냉전을 종식시키고 민족의 공존공영을 위한 평화공존으로 함께 나가자는 상생의 원칙이 대북화해협력정책의 핵심이다.

따라서 대북화해협력정책은 선진민주사회의 건설을 위해 노력하는 전 과정에서 끊임없이 추진되어야 할 민족적 선택이다. 대북화해협력정책은 좀 더 인간다운 삶을 살기를 바라는 우리를 위해, 한민족을 위해 추진되어야 할 필연적 선택이다.

이러한 사실을 국민 한사람 한사람이 깨닫고 실천해 나갈 때 선진민주사회와 통일은 현실로서 우리에게 다가올 것이다. 대북화해협력정책을 적극적으로 천명했던 베를린선언, 남북관계상 분수령을 이룬 남북정상회담을 촉진했던 베를린선언의 의미는 이러한 관점에서 다시 되새겨질 수 있다. 베를린선언은 대북화해협력정책의 민족적 의미를 확신하면서 남북한이 함께 선진민주사회를 건설해가자는 역사적 호소였다.

한편 통일이 우리가 예측하지 못한 순간과 방법으로 다가올 수 있다는 점이 간과되어서는 안된다. 따라서 그것에도 대비하여야 한다는 입장에서 보면 앞에서 논의된 이러한 주장이 적실성을 가질 수 있을까란 견해가 제시될 수도 있을 것이다. 그러나 단계적, 점진적인 통일과정을 상정하면서 선진민주사회를 건설하여 통일역량을 키우고

통일에의 유인력을 증가시키는 한편, 우리의 마음을 북한주민들에게 전달할 수 있는 대북정책을 추진해 나가야 한다는 대북화해협력정책의 논의가 급격한 통일이 이루어질 경우에도 그 타당성을 잃지는 않는다. 선진민주사회 건설은 통일과정에서는 물론 통일 이후에도 우리가 지속적으로 추진해야 할 민족적 과제이기 때문이다. 또한 급격한 통일이 이루어질 상황이 도래하더라도 우리의 마음을 전달하려는 대북화해협력정책이 압축적인 형태로 추진될 수 있고, 또한 추진되는 것이 바람직하기 때문이다.

독일의 경우에도 베를린장벽이 무너지고 통일이 이루어지기까지 약 11개월이란 짧은 기간안에 동독의 자유총선에 의한 통일로 향한 민의 확인, 이를 근거로 동독 마지막 내각의 구성과 서독과의 협상, 동서독과 국제사회와의 통일에 관한 의견조율, 동독의회 서독에의 동독 편입(Beitritt)결정, 정치적 통일선포 등의 단계적 절차가 압축적으로 진행되었다.

더불어 고려되어야 할 것은 선진민주사회가 자유민주주의와 시장경제질서를 전제하고 있기 때문에 선진민주사회 건설을 통한 통일이 북한을 우리 사회로 흡수시키려는 흡수통일론에 입각하고 있는 것이 아니냐는 견해가 제기될 수 있다는 점이다.

오늘날 자유민주주의와 시장경제는 세계사의 큰 흐름에서 드러나는, 모든 인류가 지향하는 보편적 가치이며, 그것은 역사가 증명해 주고 있다. 또한 현재의 우리 사회는 선진민주사회에 다가가는 과정에 있으며, 완성된 선진민주사회는 아니다. 북한식 사회주의에 비해 우리 사회가 선진민주사회에 훨씬 다가서 있는 것은 사실이나, 우리 역시 선진민주사회의 건설을 위해서는 부단히 노력하여야 한다. 북한 역시 장기적으로 인류의 보편적 가치로 받아들여지고 있는 자유민주

주의와 시장경제질서를 인간다운 삶이 실현될 수 있는 이념과 체제로 인식하고 선진민주사회 건설에 동참할 것이며, 동참하여야 할 것이며, 동참하도록 우리가 이끌어야 한다.

남북한 공히 자유민주주의와 시장경제질서가 기능하는 선진민주사회를 건설하는 이러한 과정에서, 대북화해협력정책의 지속적인 추진의 결과, 북한주민들 스스로 우리 사회를 자유민주주의와 시장경제질서가 그들보다 앞서 실현되고 있는 선진민주사회라 인식하고 그들의 지향사회로 선택할 때, 함께 하고자 하는 우리를 느끼고 우리를 함께 할 동포로 받아들일 때 통일은 이루어질 수 있는 것이다. 자유민주주의와 시장경제질서란 보편적 가치에 대한 남북한 주민들의 동의란 관점에서, 민주적인 절차와 방법을 거친다는 측면에서 선진민주사회 건설을 통한 통일논의는 단순한 흡수통일론과는 엄격히 구별되는 것이다.

#### 4. 우리의 과제

우리 사회를 선진민주사회로 만들어 나가면서 우리 사회를 북한주민들이 느낄 수 있도록 대북화해협력정책을 추진할 때 우리 사회가 민족의 화해협력과 통일을 이끌 수 있는 유인력은 더욱 커질 것이며, 화해협력과 통일의 과정에서 일어날 수 있는 어려움도 줄일 수 있다는 이상의 논의를 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 우리가 지향하는 사회는 인간다운 삶을 실현할 수 있는 선진민주사회이다.

둘째, 남북한 평화공존과 통일을 지향하는 이유는 그것이 남북한 주민이 인간다운 삶을 실현할 수 있는 선진민주사회의 건설에 기여

하기 때문이다.

셋째, 통일과정에서 우리가 추진하는 대북 및 통일정책도 선진민주사회 건설이란 큰 틀에 포괄되고 그것에 기여할 수 있는 방향으로 출발, 정립, 재정립되어야 한다.

넷째, 우리가 노력하여 선진민주사회에 다가갈수록, 우리 사회와 함께 하려는 북한의 주민이 늘어갈 것이지만, 그 주요한 전제는 북한주민과 함께 하고자 하는 우리의 마음이 그들에게 전달되어야 하며, 우리의 체제가 그들에게 체감되어야 한다는 점이다.

다섯째, 따라서 한반도에서 인간다운 삶의 실현을 위해 노력하려는 우리의 과제는 선진민주국가의 건설을 위해 매진하는 다른 한편으로, 그 순간 순간에서 북한주민과 함께 하려는 우리의 마음을 부단히 전달하고 우리 사회를 보여주는 일이다. 이는 결국 선진민주국가 건설이란 민족적 목표와, 우리의 마음과 우리 사회를 북한주민에게 전달하려는 대북화해협력정책이 동시에, 유기적인 연관성을 맺으며 추진되어야 한다는 것을 말한다.

우리가 아무리 북한주민과 함께 하고 싶어도, 우리가 이땅에 이상국가를 실현시켜도 북한주민이 우리를, 우리 사회를 느끼지 못한다면, 무력적 방법을 배제하는 한 그들과 화해협력이나 통일을 이룩할 수 없다는 점에서 대북화해협력정책이 부단히 추진되어야 한다는 정당성을 가진다.

우리가 대북화해협력정책을 통해 아무리 우리의 마음을, 우리 사회를 북한주민에게 전달해도, 우리 사회가 성숙된 선진민주사회에 이르지 못하면 우리와 함께 하려는, 우리 사회를 받아들여려는 북한주민의 수는 한정될 수밖에 없을 것이다.

베를린선언은 대북화해협력이란 토대에 바탕을 두고 우리가 북한

과 화해협력, 평화공존을 염원한다는 마음을 적극적으로 전달한 호소였다. 그 배경에는 우리 사회에 대한 자신감이 놓여있었음은 재론의 여지가 없다. 그리고 그 결과 북한의 호응에 의해 남북정상회담이 열리고 남북관계에 새 전기가 열렸다.

베를린선언의 1주년을 맞으며, 제2차 남북정상회담의 개최와 더 큰 남북관계의 진전을 바라보는 이 시점이 주는 의미는 대북화해협력정책의 정당성에 대한 국민적 합의를 다지는 다른 한편으로, 동시에 선진민주국가의 건설을 위해 매진하겠다는 국민적 공감대를 형성하는, 새로운 도약을 위한 국민적 결의를 다지는 일이다. 선진민주국가의 건설, 대북화해협력정책, 결국 하나인 이 길에 대한 국민적 힘이 결집되지 못한다면 선진민주국가의 건설도, 대북화해협력정책도 절름발이가 될 수밖에 없으며, 인간다운 삶을 실현하기 위한 우리의 꿈과 노력은, 좀 더 잘 살아보려는 우리의 희망과 땀은 그만큼 멀어지고 어려워질 수밖에 없다.

베를린선언의 1주년이 주는 의미는 대북화해협력정책과 선진민주사회 건설이 함축하고 있는 우리 내부적, 남북관계적, 국제관계적 차원 등 총체적 차원에서 우리의 반성과 각오와 제도약을 요청하고 있다. 민족의 화해와 민족의 통일을 바라는 우리 모두는 그러한 노력이 민족이 새롭게 도약하는 과정에서 받아들여야 할 사명으로 기꺼이 감당하여야 한다.



## IV. 평화공존으로 진입을 위한 정책제안: 비무장지대내 유엔환경기구 유치<sup>6)</sup>

### 1. DMZ 평화적 이용의 의의

제2차 남북정상회담을 준비하는 우리의 화두는 “평화공존의 기반 구축”과 “남북협력관계의 제도화를 통한 남북경제공동체의 기틀 마련”이다. 구체적으로 긴장완화의 가시적 성과로 한반도 평화체제 구축을 위한 기반을 마련하고, 적대적 남북관계의 청산을 공식화하며, 『6·15 남북공동선언』에서 합의된 경제·사회·과학 등 제 분야에서의 협력을 각종 세부합의서의 체결·이행을 통해 제도화하여 남북경제공동체 건설의 기반을 구축하는 일이다.

이렇게 볼 때 화해협력과 평화공존에 대한 남북한의 의지는 무엇보다 한반도의 허리를 가르고 있는 비무장지대(demilitarized zone, DMZ)를 평화적으로 이용하는데 서로가 합의하느냐의 여부에서 확인될 수 있다. 왜냐하면 DMZ는 모든 차원에서의 남북한의 이해가 복합적으로 얽혀 있는 곳이기 때문이다. 그 명칭이 말해주듯 DMZ는 서로의 정치·군사적 이해가 마주치는 곳일 뿐만 아니라 경제, 사회, 문화, 나아가 환경 등 모든 쌍방의 이해가 필연적으로 얽혀 있는 곳이다.

따라서 남북한이 DMZ를 평화적으로 이용하는데 합의한다는 사실은 바로 서로가 정치·군사·경제·문화·환경 등 포괄적 측면에서 협력관계를 형성하여 평화공존으로 남북관계를 진전시키겠다는 적극적인

6) 상세한 논의는 拙稿, 「비무장지대내 유엔환경기구 유치 방안」(서울: 통일연구원, 2000.12) 참조.

의지를 보여주는 것에 다름아니다. 서해 강화도 교동의 끝섬에서 시작하여 동해 고성외의 명파리에 이르는 6백리의 잘려진 한반도의 허리인, 사실상 중무장지대화된 DMZ를 평화적으로 이용하는 방안에 남북한이 어떠한 합의를 이룬다는 것은 현재 진행되고 있는 경제 및 사회·문화분야에서의 교류·협력의 내용과 질을 풍부하게 한다는 의미에 머무르지 않는다. 그것은 나아가 정치·군사적 측면에서도 교류·협력관계를 형성함으로써 한반도의 남북관계를 질적으로 도약시켜 평화공존의 단계에 실질적으로 진입케 하는 결정적인 디딤돌을 마련함을 의미한다. 현재 진행되고 있는 경의선 철도와 도로의 연결은 이러한 새로운 남북관계의 시작을 의미할 수 있는 역사적 현실이다.

이러한 인식 아래 "DMZ내 유엔환경기구 유치"가 남북한이 포괄적 측면에서 이해가 합치하여 호응할 수 있는 DMZ의 평화적 이용방안이며, 동시에 남북관계를 명실상부한 평화공존의 관계로 진입케 하는 역사적 사업으로 인식하고 이를 국가전략사업으로 추진할 것을 제안한다.

## 2. DMZ 평화적 이용시 고려사항

남북한은 DMZ에 정치·군사·경제·환경·문화 등의 측면에서 다양한 이해관계를 가지고 있다. 따라서 DMZ의 평화적 이용방안이 실천성을 가지기 위해서는 이와 같은 포괄적인 측면에서 남북한의 국가이익에 부합하여야 한다. 첫째, 정치적 측면으로 체제나 당국에 최소한 부정적인 영향을 주거나 부담이 되어서는 안되며, 오히려 체제나 당국의 정치력·외교력을 대내외적으로 선전·고양할 수 있어야 한다. 둘째, 군사적 측면으로 현재의 군사적 상황을 최소한 자국에 불리하게 재편하는 계

기가 되지 말아야 한다. 셋째, 경제적 측면으로 경제적 이득을 획득할 수 있어야 할 뿐만 아니라, 향후 경제이득의 확대를 위한 계기가 되어야 한다. 넷째, 환경적 측면으로 지난 반세기간 조성된 환경과 생태계를 최소한 오염·파괴시켜서는 안되며, 오히려 보호·개선할 수 있어야 한다. 다섯째, 문화적 측면으로 산재한 문화유적·유물을 훼손시켜서는 안되며, 오히려 보존·관리할 수 있어야 한다.

이상이 DMZ의 평화적 이용시 고려되어야 할 남북관계적 차원의 사항이라면 여섯째는 국제적 측면으로 이상의 포괄적인 남북한의 이해관계가 좁게는 한반도 주변국가, 넓게는 국제사회로부터 지지를 이끌어낼 수 있어야 한다는 사실이다. 왜냐하면 DMZ 자체가 미국과 중국의 이해가 얽혀 있는 곳일 뿐만 아니라, 지역 나아가 세계적인 관심지역임을 고려할 때, 주변국과 국제사회의 이해도 함께 아우르는 DMZ의 평화적 활용방안이 제시될 때 국제사회의 지지를 바탕으로 그 실현가능성은 높아질 것이다.

이렇게 볼 때 기존의 DMZ 평화적 활용계획(평화시, 생태공원 혹은 물류기지 건설 등)은 이상과 같은 남북한의 이해를 포괄적으로 설득력있게 고려하지 않거나, 국제적 지지를 이끌어낼 수 있는 논거에 소홀하였다고 평가된다. 특히 군사적 측면에서 북한이 받아들일 수 없는 구상, 예를 들어 DMZ내 평화시·공원 혹은 물류기지 등을 제안하면서 DMZ인근 군사력의 후방배치를 주장하고 있다.<sup>7)</sup>

따라서 남북한의 정치·군사·경제·환경·문화 등 포괄적 국가이익에

7) 북한이 강력한 군사력을 전진배치하여 일거에 서울을 불바다로 만들겠다는, 군사지정학을 활용한 전략이 현재의 남북관계에서 북한이 우리를 유일하게 압박할 수 있는 수단임을 고려할 때, 북한 군사력의 DMZ 후방배치는 북한이 받아들일 수 없는 제안이다. 최근 북한이 경의선 철도와 도로 건설을 위해 DMZ의 평화적 이용에 합의한 이유는 동 사업이 극히 부분적이어서 그들의 전반적 대남 군사압박력에 부정적 영향을 주지 않으면서도 엄청난 경제적 실리를 가져올 수 있다고 판단했기 때문이다.

부응하고 동시에 국제사회의 이해도 포용할 수 있는 DMZ 평화적 이용방안이 제안될 때 사업의 내용이 풍부하게 됨은 물론 사업의 실현가능성이 제고될 것이다.

### 3. DMZ내 유엔환경기구 유치의 의의

남북한이 DMZ에 가지고 있는 정치·군사·경제·환경·문화적 이해관계를 고려하고 DMZ에 대한 국제적 관심과 이해관계를 고려할 때, DMZ에 유엔환경기구를 유치하는 방안이 이들에 가장 부합하는 DMZ의 평화적 이용방안이라 판단된다. DMZ내 유엔환경기구의 유치는 남북한 모두의 포괄적인 국가이익에 부합하여 서로로부터 호응받을 수 있을 뿐만 아니라, 국제사회로부터의 지지도 획득할 수 있는 방안으로서, 통일 이후에는 동북아 나아가 세계평화유지와 환경보호·개선활동의 거점으로 활용될 수 있는 사업이다. 구체적으로 다음과 같이 남북한과 국제사회로부터 지지될 수 있다.

#### 가. 남북한의 호응

DMZ내 유엔환경기구의 유치는 남북한의 정치·군사·경제·환경·문화적 국가이익에 부합하여 남북한 쌍방으로부터 호응받을 수 있다. 첫째, 정치적 측면으로 평화의 구현을 상징하는 유엔의 기구를 유치함으로써 한반도의 평화, 동북아 나아가 세계평화에 기여하려는 의지를 남북한이 대내외적으로 과시하고, “21C의 화두”인 환경문제에 남북한이 선도적으로 대처하려는 의지를 대내외적으로 과시할 수 있다.

둘째, 군사적 측면으로 사실상의 중무장지역에 유엔기구를 유치함

으로써 현재의 남북한 군사력의 이동·변동 없이 항구적인 긴장완화, 전쟁억제, 평화유지의 효과를 얻을 수 있다. 또한 정전체제의 평화체제 전환 이후 예견될 수 있는 유엔사령부의 해체에도 불구하고 DMZ내 유엔기구의 존재는 한반도 평화를 국제적으로 담보하는 중심축으로 기능할 수 있다.

셋째, 경제적 측면으로 유엔환경기구 소재지의 개발, 주재원과 방문객의 체재와 활동, 각종 국내·국제행사의 진행 등은 자연스럽게 남북한의 경제적 이득으로 연결될 수 있으며, 유엔환경기구의 소재지와 남북한의 관광지가 연계되어 생태관광이 실시될 경우 경제적 실리는 더욱 커질 수 있다. 또한 DMZ내 유엔환경기구의 유치는 남북경제공동체 형성을 위한 DMZ 평화적 활용의 기폭제가 될 것이다.

넷째, 환경적 측면으로 생태적 보고인 DMZ에 유엔환경기구가 들어서고 모든 활동이 환경친화적으로 전개됨으로써 DMZ내 환경보호·개선은 물론, 한반도 나아가 지역의 환경보호·개선에 파급적인 영향을 미칠 것이다. 유엔환경기구의 설치와 연계하여 평화생태공원의 조성, 생태계보전지역의 지정, 환경캠프의 설치, 각종 국내·국제환경행사의 진행 등이 이루어질 경우 DMZ는 세계적으로 환경보호와 평화를 상징하는 지역으로 자리매김할 것이다.

다섯째, 문화적 측면으로 유엔환경기구의 모든 활동이 문화유물·유적의 보존·관리적으로 진행됨으로써 유엔환경기구의 소재지는 물론 DMZ 전역의 문화유물·유적의 보존·관리에 기여할 수 있다. 또한 유엔환경기구의 소재지가 다양한 국내·국제문화활동의 공간으로 활용될 수 있다. 나아가 그동안 이질화된 남북한의 문화를 양자적, 다자적 차원의 접촉을 통해 완화·극복하는 공간으로, 이산가족들이 상봉할 수 있는 만남의 장소로도 활용될 수 있다.

#### 나. 국제사회의 호응

DMZ내 유엔환경기구의 유치는 다음의 측면에서 주변국은 물론 국제사회로부터 지지될 수 있다. 중무장지역인 DMZ에 평화를 구현하려는 유엔기구가 유치됨으로써 한반도는 물론 동북아, 나아가 세계 평화에 항구적으로 기여할 수 있다. 특히 주변4국의 경우 기본적인 관심이 한반도에서의 전쟁방지와 한반도의 안정된 평화를 확보하는데 있음을 비취볼 때 현재의 정치·군사적 상황의 변화 없이도 한반도 평화정착을 담보할 수 있는 유엔환경기구의 유치가 지지될 수 있다. 또한 정전체제의 평화체제 전환 이후 예상되는 유엔사령부의 해체 시에도 DMZ내 유엔환경기구의 존재는 평화를 담보할 수 있다.

한편 유엔환경기구의 유치는 그 소재지와 남북한-대륙간 교통망의 연결을 의미하여 동북아 교통운수체계를 혁신하고 역내는 물론 세계 경제교류·협력 활성화의 기폭제로 작용할 것이다. 유치된 유엔환경기구는 더욱 심각해질 것으로 예상되는 역내 및 세계적 환경문제 해결을 위한 중심지로서 역할할 수 있으며, 특히 역내 국가들은 유치된 유엔환경기구의 권능과 전문성을 역내 환경문제 해결을 위해 활용할 수 있다. 나아가 유엔환경기구의 소재지는 평화와 환경을 위한 지역적·세계적 문화공간으로 활용될 수 있다.

#### 4. DMZ내 유엔환경기구 유치사업의 추진과정

DMZ내 유엔환경기구 유치사업을 다음과 같은 3단계로 나누어 추진한다. 각단계는 단순히 시간적인 축차적 개념이 아니라, 동시에 추진되는 3단계 가운데 시간별 중점분야를 의미한다.

첫째, 제1단계에서는 DMZ내 유엔환경기구 유치사업을 전담할 대통령직속기관 형식의 (가칭)「유엔기구유치위원회」를 국내외 인사로 구성·출범시키고, 사업에 대한 합의기반을 대내외적 차원에서 확산한다. 이 단계에서 유치위의 임무는 ① DMZ내 유엔환경기구의 유치가 남북한의 포괄적인 국가이익에 부합하고 국제사회로부터 지지를 이끌어낼 수 있는 DMZ의 평화적 이용방안임을 이론적으로 설득력있게 완결한다. ② DMZ내 유엔환경기구의 소재지로 가장 적합한 지역을 남북한의 정치·군사·경제·환경·문화적 측면에서 검토하여 확정한다. ③ 현재 환경과 관련하여 활동하고 있는 다양한 유엔(전문)기구를 분석하여 DMZ에 유치할 유엔환경기구를 확정한다. 이 경우 다음의 세가지 방안중 가장 적합한 유엔환경기구 유치방안을 확정한다. ① 기존의 환경관련 유엔기구중 그 소재지를 DMZ에 이전하는 방안, ② 기존 기구의 기능 가운데 일부를 독립하여 그 사무국을 DMZ에 유치하는 방안, ③ 새로운 유엔환경기구를 설립하는 방안 등이다. 이때 아프리카 케냐의 나이로비에 위치하고 있어 접근성이 어려우며, 다양하고 과중한 업무로 포화상태에 있는 유엔환경계획(UNEP)의 일부 기능을 DMZ에 유치하는 방안을 적극 검토한다.

그외 유치위는 정부와 협의하여 국내적으로 동 사업의 원활한 추진을 위한 제도적 장치가 마련되도록 한다. 국내는 물론 세계 주요 평화 및 환경관련 NGOs에 평화와 환경보호에 기여할 수 있는 DMZ내 유엔환경기구 유치사업을 홍보하여 국내외 지지여론을 형성하고 이들이 지지성명을 발표하게 한다. 한편 정부는 다양한 남북대화를 통해 북한이 동 사업의 의의를 충분히 인지할 수 있도록 협의한다.

둘째, 제2단계에서는 유치위를 포함하여 모든 정부 및 민간외교력을 경주하여 유엔회원국, 유엔사무국, 각종 유엔기구, 기타 국제기구·단체 등에 동 사업의 의의를 홍보하고 이들로부터 지지를 이끌어낸

다. 북한이 동 사업에 호응할 경우 남북한이 함께 외교적 노력을 경주하며, 북한이 동 사업에 소극적일 경우 사업에 대한 협의를 지속함과 더불어, 사업에 대한 국내외 NGOs 및 유엔과 국제사회의 지지를 북한이 사업에 호응하는데 활용한다.

셋째, 제3단계에서는 이러한 기반작업을 바탕으로 DMZ내 유엔환경기구 유치사업의 세부실천방안을 남북한 및 유엔이 참여하는 원탁회의에서 협의하고 실행한다.

남북관계를 적대적 협력에서 평화공존으로 이끌어낼 수 있는 계기가 된 것이 남북정상회담이지만, 실질적인 평화공존관계로의 진입은 남북 대화를 통해 DMZ의 평화적 이용에 관한 남북한의 합의가 상징적으로 보여줄 수 있다. DMZ의 평화적 이용, DMZ내 유엔환경기구의 유치가 향후 남북 쌍방에, 남북관계의 진전구도에, 민족의 장래에 가질 수 있는 의미를 먼저 우리측이 깊이 인식하고, 이에 대해 북한이 화답할 수 있도록 노력하는 작업이 꾸준히 이루어져야 한다. 남북한 평화공존을 실질적으로 보여줄 수 있는 DMZ 평화적 이용의 창조적 발상의 하나로써 “DMZ내 유엔환경기구 유치사업”이 진지하게 논의되길 기대한다.



“Berlin선언 이후 남북경협의  
성과와 과제”

임강택 (통일연구원 연구위원)

(제39차 국내학술회의 주제발표 요약문)

## 베를린선언 이후 남북경협 의 성과와 과제

임강택(통일연구원 연구위원)

### 1. 문제제기

베를린선언 이후 나타난 변화 중에서 가장 주목할 만한 현상은 당국자간의 회담이 정치·경제·사회·군사 다방면·다차원에서 활발하게 추진된 것이다. 이러한 현상은 오랜기간 왜곡되었던 남북관계가 점차 정상화되어 가는 단계에 접어 든 것으로 해석할 수 있다. 그러나 남북관계가 지속적으로 발전해 나가기 위해서는 서로의 이해와 협조가 더 요구된다. 이런 점에서 베를린선언 당시 우리측에서 의도한 바가 어느 정도 실현되었으며, 그 과정에서 북한측의 수요는 어느 정도 충족되었는지를 경제협력부문을 중심으로 분석하고 향후 추진 과제를 살펴보고자 한다. 이를 위해서 본 논문에서는 다음의 4가지 부문을 통해서 베를린선언 이후 1년간의 성과를 평가하고자 한다. ①경제부문의 당국자회담 제도화, ②북한에 대한 경제적 지원 및 경제협력, ③경제공동체 건설을 위한 기반 조성, ④북한의 경제체제 변화 분위기 조성

## 2. 베를린선언 이후의 성과

경제부문의 당국간 대화에서는 다소의 문제점에도 불구하고 상당한 성과가 있었다고 할 수 있다. 그 근거로는 협력을 위한 당국자간 대화의 장이 마련되었다는 사실과 장관급회담에서부터 시작하여 실무자급회담으로 구체화된 점, 그리고 대화를 통해서 서로 이해의 폭 확대 가능성을 보여주었다는 점 등을 들 수 있다. 이러한 성과는 기본적으로 양측의 의지와 필요성을 반영한 것이라고 판단되며 향후 경제협력을 위한 대화는 지속적으로 진행될 수 있을 것이라는 전망을 가능하게 한다. 다만 북한측 사정으로 인한 잦은 일정 변경과 북한측의 주장에 일방적으로 끌려 다니는 듯한 인상을 국민들에게 심어 줌으로써 협력의 초기단계에서는 불가피하다고 할 수 있는 대북 지원에 대한 거부감이 확산된 점은 우리 정부가 극복해야할 과제라고 하겠다.

2000년도 거래성교역의 실적만을 고려할 때, 베를린선언의 효과가 충분히 반영되었다고 평가하기는 힘들 것으로 보인다. 따라서 이 부문에서의 효과는 정치적인 선언 이상의 실천적인 조치들이 구체화됨에 따라 점진적으로 가시화될 것으로 판단된다. 비거래성교역 부문의 성과는 북한의 식량문제 해결을 위한 식량 및 비료 지원과 농업구조 개선사업 지원에 집중되었다고 평가할 수 있다. 또한 단순한 식량지원에서 농업구조 개선사업으로 지원의 중심축이 전환되고 있는데, 이는 북한 식량난은 영농 투입요소의 부족, 비효율적인 영농방식 등에서 기인한 구조적 문제라는 인식하에 일회성·단기적 식량지원 보다는 농업구조 개선이 긴요하다고 판단한데서 비롯된 것으로 보인다. 경제협력 부문에서는 대규모 사업을 중심으로 활발하게 추진되고 있

어 베를린선언과 남북정상회담의 효과가 가장 잘 반영된 것으로 평가된다. 다만, 북한에 전력을 지원하는 문제와 금강산 관광사업의 지속 여부가 불투명한 점, 그리고 경수로 건설 현장에 우즈벡 인력을 투입하기로 함에 따른 갈등 증폭 가능성 등의 문제를 해결해야 하는 쉽지 않은 과제가 남아 있다고 하겠다.

남북경제공동체의 기반 조성이라는 측면에서 평가하면, 제도적 장치마련에는 상당한 성과가 있었던 것으로 판단되나 물질 기반 조성이라는 측면에서는 다소 미흡한 것으로 보인다. 이러한 현상은 우리 경제의 어려움이 지속되면서 대북지원·협력사업을 위한 재원 확충과 관련 국민적 공감대를 형성하기가 힘들었기 때문으로 보인다. 다만 이런 상황에서도 남북협력기금의 확충을 위해서 5천억원의 정부 출연금을 정부 예산에서 지출하기로 한 것은 물질 기반 확충의 필요성을 절감하고 있는 정부의 강력한 의지가 반영된 것으로 판단된다.

북한이 현재의 경제난에서 벗어나기 위해서는 개혁·개방이 불가피하다는 것은 분명하지만, 일부에서 주장하고 있는 것처럼 획기적인 개혁·개방정책을 추진할 가능성은 매우 낮다고 판단된다. 향후 북한은 체제유지를 최우선 정책 목표로 설정해 놓고 ‘북한식’으로 개혁·개방을 추진할 것으로 보인다. 다시 말해 당분간은 추가적인 경제특구의 지정을 통한 개방 확대를 시도하되 이 지역을 철저하게 다른 지역과 격리시킬 것으로 보이며, 개혁은 중앙정부의 관리기능을 강화하는 방향에서 경제의 효율성·수익성 제고를 위한 제도적 개선을 추진할 것으로 판단된다. 즉, 단기적으로는 ‘격리된 개방의 확대’와 ‘체제 고수형 개혁’으로 특징 지워지는 ‘북한식’ 개혁·개방정책을 추진할 것으로 예측된다. 장기적으로는 개혁·개방이 질적·양적으로 확대될 가능성이 큰 것이 사실이나 최대의 변수는 북미관계의 진전 여부를 결정지을 미국의 부시정부의 대북정책 방향과 개혁·개방의 확대과정에

서 필연적으로 나타나게 될 주민들의 의식구조 변화에 따른 지도부의 위기감 확대 여부가 될 것으로 보인다.

### 3. 남북경제협력 활성화를 위한 과제

#### <종합적이고 장기적인 계획 수립과 국내적 합의 도출>

대북투자의 효율성이라는 측면에서 종합적이고 장기적인 계획을 수립하고 이에 기초하여 효율적으로 사업을 추진할 필요가 있다. 북한측의 필요성과 재원조달의 가능성, 남북경제의 상호의존성 확대를 통한 북한경제체제의 변화 유발 효과 그리고 남북한 균형발전이라는 측면을 고려하여 종합적으로 장·단기계획을 수립되어야 할 것이다. 또한 중장기적 계획을 수립하는데 있어서 북한의 정치·경제·사회적 수용능력도 고려되어야 할 것이다. 북한의 수용능력을 초과한 경제교류·협력의 추진은 오히려 남북관계 개선에 부정적인 영향을 줄 수도 있기 때문이다. 따라서 지속적 발전이 가능한 남북협력 모델이 모색되어야 한다. 동시에 국민적 공감대를 형성하여 정부가 추진하고자 하는 계획의 정당성과 지속성을 확보하는 일에도 관심을 가져야 할 것이다. 특히 남북경제협력사업은 현 정부의 임기를 넘어선 장기적인 사업이라는 점에서 국민적 공감대의 형성과 정치권의 합의를 기초로 현 정부의 대북정책(햇볕정책)이 지속성을 확보해야 된다.

#### <효과적인 대북경제지원 방안 마련>

대북경제지원이 ‘퍼주기식 대북지원’이라는 비난에 직면하게 된

것은, 기본적으로 어려워진 경제사정으로 인한 일반국민들의 불만과 북한에 대한 보수적인 일부 의견이 어우러진 결과이지만 교류와 협상이 진행되는 과정에서 정부가 보여준 대북 저자세 태도가 한 몫을 단단히 한 것도 간과할 수 없다. 정부는 베를린선언 정신을 살려 가능한 협력을 확대한다는 입장을 견지하되 북측의 무리한 요구에 대해서는 충분한 설득 노력과 함께 분명한 거부 의사를 밝혀야 할 것이다. 특히 최근 남북간에 핵심쟁점으로 대두된 전력지원(협력)문제는 지원을 전제로 조속한 시일내에 효과적인 방안을 마련하여 북한과 협상에 나서야 할 것이다.

#### <개성공단 조성사업의 적극적인 추진>

남북경협을 포함한 남북관계를 한 차원 격상시키게 될 것으로 기대되는 개성공단 조성사업은 고비용·저효율 구조에 시달리고 있는 국내 중소기업들에게 새로운 사업기회를 제공하게 될 것이다. 또한 경의선 철도 및 도로 연결 사업과 전력협력 문제가 연계되어 있어 장기적으로는 남북경제공동체 형성을 촉진할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 그러나 현대그룹의 유동성문제가 부각되면서 채원의 조달가능성에 의문이 제기되고 있어 사업추진에 차질이 생기지 않을까 우려하는 목소리가 적지 않은 실정이다. 정부는 개성공단사업을 국가적인 사업으로 인식, 성공적 추진을 위하여 정부차원의 각종 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

#### <4개 합의서의 조속한 이행과 추가적인 제도적 장치 마련>

남북경제협력의 활성화를 위한 제도적 장치 마련이라는 측면에서

4개 합의서의 체결은 획기적인 성과였다. 지금 단계에서 가장 중요한 것은 기 합의된 사항들이 빠른 시일내에 제대로 이행될 수 있도록 노력하는 것이다. 이와 함께 추가적인 조치로 해운·육상·항공 통행 관련 「(가칭)통행합의서」, 남북한 산업표준화와 IT산업 협력 등이 포함된 「(가칭)과학기술협력합의서」, 전력문제를 포괄적으로 나눌 「(가칭)에너지부문협력합의서」 등의 체결을 위해 북측과 논의할 필요가 있을 것이다. 이를 위해서는 우리측의 연구·검토를 통한 방안 마련이 전제되어야 할 것이다.

#### <재원 조달 방안 마련 및 국제사회의 협력 유도>

대북경제지원·협력사업이 동시다발적으로 추진되면서 남북협력기금에 주로 의존해 왔던 남북경제협력사업의 재원 조달 방식을 개선할 필요성이 제기되고 있다. 향후 남북경제협력이 증가하면서 확대될 것으로 예상되는 경험비용을 감당하기 위해서는 남북협력기금의 지속적인 확충을 포함한 다양한 재원조달 방안이 강구되어야 한다. 또한 남북경제공동체를 형성하기 위해서는 국제사회의 지원과 협력이 필수적이라고 할 수 있다. 이를 위해서 정부는 기존의 미·일 협력체제를 한층 강화하면서 이를 토대로 대북사업에 대한 외국기업들의 참여를 적극적으로 유도함으로써 국제사회의 협력기반을 확대해 나가야 할 것이다. 또한 일본과 러시아의 참여를 유도할 수 있는 러시아의 에너지 개발 및 가스관 연결 사업과 같이 주변국가들과 공동으로 추진할 수 있는 사업 개발에도 관심을 가져야 할 것이다.

---

---

## 베를린선언 이후 남북경협의 성과와 과제

---

---

임 강택 (통일정책연구실 연구위원)

< 목 차 >

- I. 문제제기
- II. 베를린 선언이 남북경협에서 갖는 의미
- III. 베를린선언 이후의 성과
- IV. 남북경제협력 활성화를 위한 과제

### I. 문제제기

지난 1년동안의 남북관계를 돌이켜 볼 때, 북한의 실질적 변화 여부나 우리의 대북정책 추진방법 등에서 다소 논란의 여지가 있는 것은 사실이지만 남북관계가 어느 때보다 활발하게 진전되었다는 점은 부정할 수 없을 것이다. 이처럼, 최소한 외형적이나마, 급진전되고 있는 남북관계의 출발점은 ‘한반도 평화와 통일을 향한 남북 화해·협력 선언’이라고 명명된 베를린선언에서 찾을 수 있다. 베를린선언을 계기로 분단 이후 최초로 남북정상간 회담이 성사되었으며, 정상회담의 말미에 발표된 공동선언문에서는 남북간의 불신과 반목을 청산하고 화해와 협력의 시대를 열어 가자는 데 합의하였는 바, 이는 화해·



협력을 통해 평화공존을 달성하자는 베를린선언을 구체화한 것이라고 할 수 있다.

정상회담 이후 나타난 변화 중에서 가장 주목할 만한 현상은 당국자간의 회담이 정치·경제·사회·군사 다방면·다차원에서 활발하게 추진된 것이다. 이러한 현상은 오랜기간 왜곡되었던 남북관계가 점차 정상화되어 가는 단계에 접어 든 것으로 해석할 수 있다. 특히 경의선과 도로를 복구하여 남북한간 육로를 연결하고 개성지역에 우리 기업 전용공단을 건설하는 사업이 추진되고 있을 뿐만 아니라 남북경협의 안정적인 추진을 위한 제도적 장치마련의 일환으로 투자보장·이중과세방지·상사분쟁해결·청산결제 등에 관한 4개합의서를 타결한 것은 남북관계의 변화를 상징적으로 보여주는 획기적인 사례라고 하겠다. 물론 모든 과정이 순탄하게만 진행되어 온 것은 아니다.

당국자 회담이 동시다발적으로 추진되면서 당국자간 회담이나 합의사항 실천이 북한측 사정으로 예정보다 지연되는 사례가 몇차례 거듭되자 ‘북한불변론’으로 대표되는 부정적인 견해가 사회 일각에서 강력하게 제기되었으며, 이것이 국민들의 경제불안 심리와 맞물려 ‘폐주기식 일방적인 대북지원’에 대한 비난 여론이 비등해진 것이다. 이에 정부는 여론의 눈치를 살피면서 대북지원·협력사업에 조심스럽게 접근하고 있다. 최근 북한이 요구한 전력지원문제를 놓고 고심하고 있는 것이 전형적인 사례라고 하겠다. 이러한 상황에 대해서 북한이 불만을 터트리는 것은 어쩌면 자연스러운(?) 현상이다. 베를린선언을 통해서 경제적 어려움을 도와줄 수 있는 준비가 돼 있으며 전력을 포함한 사회간접자본 확충사업에 우리 정부가 적극적으로 협력하겠다는 약속을 저버린 것이라는 북한측의 주장이 가능하기 때문이다.

이처럼 남북관계의 발전 가능성과 과제를 동시에 담고있는 베를린선언이 발표된 지 1년이 경과하였다. 베를린선언 1주년을 맞이하여

그동안 남북관계의 진전과정에서 나타난 문제점과 향후 과제를 점검하기 위해 베를린선언의 의미를 다시 되새겨 보는 작업은 보다 성숙된 남북관계 발전방안을 모색하기 위해서 필요하다고 하겠다. 본 논문에서는 남북한간 경제협력분야에 초점을 맞추어 서술하고자 한다.

## II. 베를린 선언이 남북경협에서 갖는 의미

### 가. 한국정부의 입장

베를린선언의 배경으로 우리 정부가 제시하고 있는 것은, ①탈냉전의 국제질서가 정착되어 가는 상황에서 우리의 평화와 화해·협력 정책에 대한 국제사회의 지지를 확보함에 따라 한반도 냉전종식에 긍정적 환경이 조성되었으며, ②일관되게 대북포용정책을 추진한 결과 남북간 인적·물적 교류가 지속적으로 증가하고 경협이 활성화되고 있으며, ③북한도 경제난 극복을 위해서 대외협력 확대라는 실용주의 정책을 추진하고 있어 남북관계의 개선 가능성이 어느 때보다 커졌다는 사실이다.<sup>1)</sup> 한반도 주변 및 북한내부의 상황변화가 남북관계를 발전적으로 변화시키려는 우리 정부의 의지 실현에 적합한 방향으로 움직이고 있다는 판단하에 남북이 함께 화해와 협력을 통해 공동번영을 추구해 나가는 상생의 관계로 전환하자는 의지를 밝힌 것이다.

이를 위해 김대통령은 베를린선언에서 4대과제를 제시하였다. ① 남북경협을 통한 북한 경제회복 지원, ②한반도 냉전종식과 남북간 평화공존, ③이산가족문제의 해결, ④남북 당국간 대화 추진이 바로 그것이다. 이 중에서 첫째 과제가 가장 강조되었다. 우리 정부는 북한

---

1) <http://www.unikorea.go.kr/kr/load/A14/A14334.htm>

이 경제적 어려움을 극복할 수 있도록 도와줄 수 있는 준비가 돼 있으며, 경제협력을 보다 확대해 나가기 위해서는 도로·철도·전력·통신 등 사회간접자본의 확충과 안정된 투자환경 조성이 필요하고 농업구조 개혁이 요구되는데 북한당국의 요청이 있으면 이 부문에 대한 협력을 정부차원에서 적극적으로 검토할 것이므로 정부당국간의 대화에 나서라는 것이다.

그 동안 민간차원의 경협이 상당한 성과를 거둔 것은 사실이지만, 보다 한 차원 높은 수준으로 발전하기 위해서는 북한의 사회기반시설이 확충되고 투자환경이 개선되어야 하며, 이를 위해서는 당국차원의 협의와 협력이 필요하다는 우리측의 의지를 전달한 것이다. 우리 정부의 의도는 경제협력을 매개로 단기적으로는 남북간의 평화적 공존을 도모하고, 장기적으로는 ‘사실상의 통일(de facto unification)’ 상태인 남북경제공동체를 건설하고자 하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해서 북한의 관심이 집중된 농업과 SOC부문에서의 경제난 극복노력을 우선적으로 지원함으로써 북한의 점진적이고 자발적인 변화를 유인해 내겠다는 것이다.

#### 나. 북한측 입장

베를린선언에 대해 북한은 노동신문 논평(00.3.15)을 통해 “남조선당국이 진실로 북남사이에 화해와 협력을 바란다면 실천행동으로 그 의지를 보여주어야 할 것”이라고 주장하면서 “말보다 실천행동이 더 중요하다”라는 반응을 보인다. 이러한 반응은 북한이 우리측의 제의에 대해 전면적인 수용의사를 표명하지는 않았으나 비난을 자제하는 가운데 ‘대화·접촉·협상이 가능하다’는 점을 강조한 점에서 긍정적인 것으로 평가되었다.

베를린선언의 일차적인 성과는 남북정상회담의 성사라고 할 수 있다. 북한이 정상회담에 합의한 배경은 그들의 대내외 환경 변화에서 찾을 수 있으며, 일차적으로는 경제적인 요인을 들 수 있다. 1980년대 말 대부분의 형제국가들이 사회주의체제를 포기하고 시장경제체제를 도입함에 따라 기존의 사회주의 시장이 대폭 축소되었으나 북한은 이를 대체할 우호적인 시장을 확보하지 못하였다. 그 결과 북한 경제는 지난 10년 동안 지속적으로 후퇴하였으며, 자연재해는 북한의 경제난을 더욱 악화시켰던 것이다. 자력만으로 경제를 회생시킬 수 없는 상태에 처한 북한으로서 유일한 희망은 우선 국제사회의 경제지원을 통해 경제난이 더 악화되는 것은 막으면서 외부의 선진기술과 자본을 최대한 끌어 들여 경제를 발전시키는 것이다. 이를 위해 북한은 미국을 중심으로 서방국가들과의 관계 개선을 위한 노력을 강화해 왔다. 그러나 북한의 당초 예상(?)과는 달리 미·일과의 관계개선과 국교정상화가 더디게 진행되자 남한으로부터 경제적 지원과 투자를 얻어내는 문제를 진지하게 고려하지 않을 수 없었을 것이다.<sup>2)</sup> 특히 우리측에서 베를린선언을 통해서 제시한 농업부문과 전력 분야에 대한 지원 의사 표명은 식량난과 전력난 극복이 최대 과제인 북한을 움직인 주요 동인(動因) 중의 하나였을 것으로 판단된다.

다음으로 북한의 경제발전전략의 변화 가능성에서 그 배경을 찾을 수 있다. 북한의 경제발전전략의 변화 가능성은 대외개방문제와 연결되어 있다. 최근 2~3년동안 북한의 움직임을 살펴보면 대외개방에 대한 경계심을 늦추지 않는 가운데 대외개방에 대비한 제도적 정비 및 보완작업을 꾸준히 추진해 온 것을 알 수 있다. 이는 북한이 기존의 폐쇄적인 발전전략으로는 당면한 경제문제를 해결할 수 없다는 한계성과 함께

2) 북한은 남북정상회담을 통하여 남한으로부터 경제적 실리를 최대한 확보함으로써 당장 시급한 경제문제를 타개해 나감과 동시에 미·일과의 협상에서 교섭력을 강화하고 대외이미지를 개선함으로써 점차 외국과의 경제관계를 확대해 나가고자 했던 것으로 판단된다.

국제사회로의 편입과 자본주의국가와의 경쟁의 불가피성을 인식하고 있음을 시사한 것이다. 따라서 김정일체제가 안정되었다고 판단되는 지금 북한은 대외개방형 경제발전전략의 점진적인 도입을 심각하게 고려하고 있을 것으로 추측할 수 있다.

결국 심각한 경제난에 직면하고 있는 북한으로서는 베를린선언에서 우리가 제시한 경제지원의 유혹을 뿌리치기 힘들었던 것으로 보이며, 또한 체제유지에 대한 불안감이 줄어드는 등 적당한 여건이 조성될 경우 북한의 변화 움직임은 조기에 가시화할 가능성은 크다고 할 수 있다.

#### 다. 평가기준

베를린선언 이후 1년간의 성과를 평가하고 이에 따른 향후 과제를 살펴보고자 하는 것은 남북관계의 지속적인 발전을 이루기 위해서이다. 따라서 가능한 범위내에서 남북이 공유할 수 있는 기준을 통해서 평가하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 현재 남북한이 여러 측면에서 차이가 많다는 현실과 북한의 어려움이 더 크다는 점을 고려할 때, 우선은 우리가 역지사지(易地思之)의 자세를 가지고 접근하는 것이 필요하다. 따라서 경제협력부문을 중심으로 베를린선언 당시 우리측에서 의도한 바가 어느 정도 실현되었으며, 그 과정에서 북한측의 수요는 어느 정도 충족되었는지를 기준으로 그동안의 성과를 분석하고 향후 추진 과제를 살펴보고자 한다.

이를 위해서 본 논문에서는 다음의 4가지 부문을 통해서 베를린선언 이후 1년간의 성과를 평가하고 향후 과제를 살펴보고자 한다. ①경제부문의 당국자회담 제도화, ②북한에 대한 경제적 지원 및 경제협력, ③경제공동체 건설을 위한 기반 조성, ④북한의 경제체제 변화 분위기 조성

### Ⅲ. 베를린선언 이후의 성과

#### 가. 경제부문의 당국자회담의 제도화

남북간의 경제부문 대화는 지난 6월의 정상회담에서 양측이 합의한바 있는 “경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시킨다”는 공동선언을 구체적으로 실현하기 위하여 추진된 것이라고 하겠다. 정상회담 이후 양측은 장관급회담을 통하여 공동선언을 실천하기 위한 구체적인 협의에 들어갔는데, 장관급회담에서 큰 틀에 합의하면, 후속 실무자급 경제회담에서 구체적인 실천방안을 협의해 나가는 방식으로 추진되었다. 서울에서 개최된 제1차 남북장관급회담('00.7.29~31)에서는 경의선 철도를 복원하는데 합의하였으며, 평양에서 개최된 제2차 장관급회담('00.8.29~9.1)에서는 경제협력을 확대, 발전시키기 위하여 투자보장, 이중과세방지 등 제도적 장치를 마련하기로 하고 이와 관련한 쌍방 전문가들의 실무접촉을 9월중에 개최하기로 합의하였다. 이와 함께 남측은 북측이 연이은 자연재해로 어려움을 겪고 있는 상황에서 상부상조의 원칙에 따라 북측에 식량을 차관으로 제공하는 문제를 검토하여 추진할 것임을 발표하였다.

이에 따라 개최된 제1차 남북경협실무접촉('00.9.25~26)에서는 투자보장, 이중과세 방지 등 제도적 장치를 빠른 시일 내에 타결키로 합의하였으며, 상사분쟁 해결절차와 청산결제에 관한 합의서가 필요하다는데 이해를 같이하고 후속 실무접촉에서 협의하기로 하였다. 제1차 남북경협실무접촉은 지난 1985년에 중단된 남북경제회담을 15년만에 재개함으로써, 경협분야의 제도적 장치 마련을 위한 기본틀을 구축하였다는데 의미를 둘 수 있다. 회의에서 논의된 투자보

장, 이중과세방지, 상사분쟁해결, 청산결제도입 등은 그동안 대북사업에 참여했던 기업 관계자들 사이에서 남북경협의 확대를 위한 최소한의 필요조건으로 꾸준히 제기되어 왔던 문제였다. 또한 공식적으로는 언급되지 않았으나 2차 장관급회담에서 합의한바 있는 북측에 식량을 차관으로 제공하는 문제에 대해서는 상당한 협의가 있었던 것으로 알려지고 있다.

이어 제주도에서 개최된 제3차 장관급회담(9.27~30)에서는 투자보장과 이중과세방지 문제와 함께 분쟁해결 및 청산결제와 관련한 제도적 장치 마련의 조속한 타결에도 협력하기로 합의하였으며, ‘남북경제협력추진위원회’를 설치하여 경제분야에서 교류협력을 확대시키는데 필요한 제반문제를 협의, 추진하기로 하였다. ‘남북경제협력추진위원회’는 현재 추진 중에 있는 경의선 철도연결 및 문산-개성간 도로개설 문제, 임진강 유역 수해방지 사업문제 뿐만 아니라 물자교류, 자원공동개발, 공업, 농업, 건설 등 경제분야의 남북협력을 종합적 구도 하에 구체적으로 협의·추진하는데 있어서 중요한 역할을 수행할 것으로 보인다.

평양에서 개최된 제2차 남북경협실무접촉(’00.11.8~11)에서는 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁조정절차 및 청산결제 등 4개 분야에 대해 일괄타결하고 이들 4개 합의서에 가서명하였다. 4개 합의서의 타결은 남북당국자가 협의를 통해서 경험 관련 제도적 장치를 최초로 마련하였다는 사실과, 이를 통하여 남북경협의 안정적 발전을 위한 토대를 구축했다는 점, 그리고 북측의 경험 확대 의지를 확인할 수 있었다는 점 등에서 의미가 크다고 할 수 있다.

평양에서 개최된 제4차 장관급회담(’00.12.12~15)에서는 3차 회담에서 원칙적으로 합의한 ‘남북경제협력추진위원회(이후 남북경제협력추진위)’의 구성과 추진일정 및 협의할 내용을 구체적으로 결정하였

으며, 남북 어업부문의 협력문제를 협의하기로 하였고, 경협관련 4개 합의서에 서명하였다. 또한 이 회담에서 북측은 전력지원을 강력하게 요청하였으나 우리측이 즉각적인 합의에 난색을 표명함에 따라서 추후에 열릴 '남북경협추진위'에서 추가적으로 협의하기로 하였다.

평양에서 개최된 제1차 남북경협추진위 회의(12.28~30)에서는 전력협력, 경의선 철도 및 도로 연결, 임진강 수방대책, 개성공단, '남북경협추진위'의 구성·운영문제 등에 대해서 논의를 하였다. 이 회의의 합의문은 문서교환 방식으로 협의과정을 거친 뒤 2001. 2. 3일 상호 교환되었다. 이에 따라 '남북전력협력실무협의회'와 '임진강수해방지실무협의회' 제1차 회의가 각각 2.8~10일과 2.22~24일 평양에서 개최되었다. 전력협력실무협의회에서는 전력실태조사 문제를 논의하였으나 남측의 '선 실태조사, 후 지원여부 결정'과 북측의 '선 지원약속, 후 실태조사'라는 입장차이를 좁히지 못하여 합의도출에 실패하였다. 임진강수해방지실무협의회에서도 조사대상 지역과 방법, 인원 등 세부사안에 대한 논의만 진행되었을 뿐 합의에는 이르지 못한 채 종료되었다. 이에 따라 전력협력과 임진강 공동수방 사업의 추진은 당초 예정보다 늦어질 것으로 예상된다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 최소한 경제부문의 당국간 대화에서는 다소의 문제점에도 불구하고 상당한 성과가 있었다고 할 수 있다. 그 근거로는 협력을 위한 당국자간 대화의 장이 마련되었다는 사실과 장관급회담에서부터 시작하여 실무자급회담으로 구체화된 점, 그리고 대화를 통해서 서로 이해의 폭 확대 가능성을 보여주었다는 점 등을 들 수 있다. 이러한 성과는 기본적으로 양측의 의지와 필요성을 반영한 것이라고 판단되며 향후 경제협력을 위한 대화는 지속적으로 진행될 수 있을 것이라는 전망을 가능하게 한다.

다만 북한측 사정으로 인한 잦은 일정 변경과 북한측의 주장에 일



방적으로 끌려 다니는 듯한 인상을 국민들에게 심어 줌으로써 협력의 초기단계에서는 불가피하다고 할 수 있는 대북지원에 대한 거부감이 확산된 점은 우리 정부가 극복해야 할 과제라고 하겠다.

#### 나. 북한에 대한 경제적 지원과 경제협력

지난 해 남북교역액은 4억2천5백만달러로 전년도(3억3천3백만달러)에 비해 27.5%증가하였다. 이는 전년도에 비해 거의 1억달러에 가깝게 증가한 것으로, 위탁가공교역의 확대와 농림수산품의 반입 및 전기·전자제품의 반출이 증가하는 등 거래성교역이<sup>3)</sup> 증가(29.2%)하였을 뿐만 아니라, 비료 등 대북지원 규모의 확대와 경수로사업 및 기타 경협사업 추진에 따른 물자 반출 증대로 인한 비거래성교역이 증가(25.3%)한 데서 비롯된 것이다. 이러한 남북교역액의 증가가 베를린선언과 뒤이은 남북정상회담으로 조성된 화해·협력분위기에 적지 않은 영향을 받았다는 점은 부정하기 힘들 것이다.

남북교역 실적을 분석하기 위해서 거래성교역과 비거래성교역을 구분하여 접근할 필요가 있다. 거래성교역의 실적은 우리 입장에서 볼 때 남북경협의 성장 가능성을 평가하는 근거가 될 것이며, 비거래성교역은 북한 입장에서 볼 때 경제난 극복과 경제 회생이라는 당면 문제 해결에 어느 정도나 도움을 받았는지를 판단하는 주요 기준이 될 것이다.

3) 거래성 교역은 총교역액에서 비거래성 교역액을 제외한 금액으로, 비거래성 교역으로는 경수로사업 물자, 대북지원 물자, KEDO 중유, 금강산관광사업 물자 및 협력사업 물자 등을 포함하고 있다.

<표 1> 1999/2000년 남북교역 현황

(단위 : 천달러, %)

구 분	1999년		2000년		증가율(%)	
	거래성교역	비거래성교역	거래성교역	비거래성교역	총액	거래성교역
반 입	121,482	122	150,517	1,856	25.3	23.9
반 출	67,553	144,279	93,723	179,052	28.8	38.7
계	189,035	144,401	244,240	180,908	27.5	29.2

출처: 통일부, 『남북교류협력 및 인도적사업 동향』, 제114호(2000.12)

<거래성교역>

거래성교역은 상업적 매매거래와 위탁가공교역으로 나누어지는데 남북교역의 확대 가능성은 단순물자 교역에서 위탁가공교역이 차지하는 비중을 통해서 살펴볼 수 있다. 거래성교역에서 위탁가공교역이 차지하는 비중은 1992년 0.5%에서 지속적으로 증가해 1994년에는 13%를 넘어 섰으며, 1996년부터는 30%를 초과하였고 1억달러에 육박한 1999년에는 52.7%까지 증가하는 등 괄목한 성장 추세를 보였다. 위탁가공교역액이 1억 2천9백만달러를 초과한 2000년에는 52.9%를 차지, 전년과 비슷한 수준을 유지하였다.

북한의 노동력과 시설을 활용하고 가공임금을 지급하는 조건으로 남한의 원부자재를 북한으로 반출하여 완제품의 형태로 다시 반입하는 위탁가공교역은, 북한의 취약한 경제상황을 고려할 때 당분간 남북교류·협력의 확대를 주도하는 교역의 형태가 될 것으로 보인다. 위탁가공교역은 1994년 우리 정부가 『남북경제협력 활성화조치』로 설

비의 대북반출을 허용한 이후 참여하는 업체의 수와 교역품목도 계속해서 증가하는 추세를 보여주고 있다. 위탁가공교역에 참여하는 업체의 수는 1992년 4개에서 1999년에는 132개로 급증하였으며, 2000년 한해 동안만 19개 업체가 증가하였다. 취급품목도 섬유·신발 등 단순가공에서 컬러TV, 자동차배선, 컴퓨터 모니터 기관, 카세트테이프 등으로 다양화되고 있다. 특히 2000년도에는 전년도에 비해 섬유류의 비중이 감소한 반면에 전자·전기류의 비중은 증가한 것으로 나타나고 있다.<sup>4)</sup> 2000년도 거래성교역의 실적만을 고려할 때, 베를린선언의 효과가 충분히 반영되었다고 평가하기는 힘들 것으로 보인다. 따라서 이 부문에서의 효과는 정치적인 선언 이상의 실천적인 조치들이 구체화됨에 따라 점진적으로 가시화될 것으로 판단된다.

#### <비거래성교역>

비거래성교역은 협력사업부문과 지원물자부문으로 구분되며, 협력사업의 실적은 경수로사업, 금강산관광사업, 기타 협력사업으로 구성된다. 2000년의 협력사업 차원에서 추진된 비거래성 교역액은 6천9백만달러로 전년에 비해 12.7%의 증가율을 기록하였다. 이 중에서 기타 협력사업부문에서의 증가가 두드러지게 나타나고 있는데 이는 태창, 녹십자, 국제옥수수재단, 평화자동차 등에서 추진하고 있는 협력사업을 위해 1천7백만달러 규모의 물품이 반출된데서 기인한다.<sup>5)</sup> 그

4) 여기에는 경제협력사업의 실적이 포함되어 있다. 2000년 7월에는 태창의 금강산 샘플이 국내에 반입, 판매되기 시작하였으며, 녹십자는 혈전증 치료제 생산공장을 9월에 준공하여 시험생산을 시작하였다. 농업분야에서는 국제옥수수재단의 신품종 옥수수 개발사업이 활발하게 추진되고 있으며, 한국담배인삼공사의 담배임가공사업은 2000년 4월부터 '한마음' 담배를 남북한에 동시에 판매하는 등의 성과를 거두었다.

5) 2000년 2월 15일 경수로건설 사업 본공사가 착수되었으며, 조선련봉총회사와

러나 베를린선언 이후에 추진된 협력사업은 아직 가시적인 성과가 나타나지 못한 실정이다. 현재 추진 중에 있는 사업으로 대표적인 것은 개성공단건설 사업과 문산-개성간 경의선 복원 및 도로연결 사업을 들 수 있다.

<표 2> 1999/2000년 비거래성교역 현황

(단위 : 천달러, %)

구 분		반 입	반 출	합 계	구성비	전년대비 증가율
협력사업	경수로사업	0 (0)	35,609 (14,434)	35,609 (14,434)	19.7 (10.0)	146.7
	금강산관광사업	1,622 (122)	14,608 (40,575)	16,230 (40,697)	9.0 (28.2)	-60.1
	기타협력사업	234 (0)	17,166 (6,332)	17,400 (6,332)	9.6 (4.4)	174.8
소 계		1,856 (122)	67,383 (61,341)	69,239 (61,463)	38.3 (42.6)	12.7
지원 물자	KEDO 중유	0 (0)	7,192 (39,512)	7,192 (39,512)	4.0 (27.4)	-81.8
	대 북 지원	0 (0)	104,477 (43,426)	104,477 (43,426)	57.8 (30.1)	140.6
합 계		1,856 (122)	179,052 (144,279)	180,908 (144,401)	100.0	25.3

출처: 통일부, 『남북교류협력 및 인도적사업 동향』, 제114호(2000.12),

\* ( )안은 '99년 금액

합영사업을 추진하고 있는 평화자동차는 2월 3일 북한 남포 현지에서 자동차 수리·개조를 위한 1단계 공장 준공식을 가졌다. 평화자동차는 1단계 공장 건설을 시작으로 오는 2006년까지 연간 1만5천대 규모의 이탈리아 피아트 자동차를 조립·생산할 수 있는 공장을 3단계에 걸쳐서 건설할 계획인 것으로 알려지고 있다. 삼성전자는 중국 북경에서 북한 '조선컴퓨터센터'와 공동으로 '삼성-조선컴퓨터 소프트웨어 공동협력 개발센터' 개소식을 갖고 ('00.3.22) 본격적인 사업에 돌입하였다. 이 개발센터는 남북이 제3국에서 공동으로 추진하는 최초의 남북경협사업으로 문서요약과 리눅스 응용, 무선단말용 게임 및 응용, 휴대전화용 중국어 인식 소프트웨어, 남북단일 워드프로세서 등을 당면 개발과제로 설정한 것으로 알려지고 있다.

대북경제지원을 위한 물품의 반출액은 1억달러로 전년도의 4천3백만달러에 비해 140.6%나 증가하였으며, 전체 비거래성 교역액의 57.8%를 차지하였다. 대북지원은 정부와 민간차원에서 활발하게 추진되었는데 정부차원에서는 7천만달러에 상당하는 비료 30만톤을 직접 지원하였으며, 민간단체에서는 3천만달러 규모의 물품을 지원하였다. 그러나 통계에 포함되지 않은 9천만달러 규모의 대북식량차관과 국제기구인 WFP를 통하여 옥수수 10만톤(1천달러 상당)을 제공하기로 한 점을 고려할 때,<sup>6)</sup> 베를린선언 이후 현재까지 우리 정부가 북한의 식량문제 해결 노력을 돕기 위해서 직·간접적으로 반출하였거나 반출하기로 공식 결정한 지원 규모는 소요액 기준으로 1억 8천만달러에 달한다고 할 수 있다. 또한 정부는 최근 북한에 비료 20만톤을 올해 4월중에 지원하는 방안을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.

7) 이러한 성과는 북한의 식량문제 해결 지원을 천명한 베를린선언과 남북화해협력의 활성화를 합의한 6·15 남북공동선언 정신을 충실하게 이행하려는 정부의 의지가 반영된 것이라고 하겠다. 다만 이 과정에서 우리 경제도 어려운데도 북한에 일방적 지원만 한다는 사회일각의 여론이 적지 않은 것은 정부의 대북지원 결정과정과 국민적 공감대 형성을 위한 노력에 문제가 있음을 반영한 것이라고 하겠다.

민간차원의 대북지원 실적도 2배정도 증가하여 2000년 한해 동안 3천5백만달러에 달하는 물자가 지원되었다. 지원 규모의 증가와 함께 사업내용의 다양화와 지원방식의 질적 향상이 나타나고 있다. 영농실

6) 정부는 2000년 9월 28일 남북교류협력추진협의회에서 북한의 긴급 식량지원 요청에 따라 외국산 쌀 30만톤과 옥수수 20만톤을 북한에 차관형식으로 제공하며, 이외에 외국산 옥수수 10만톤을 WFP를 통하여 무상지원하기로 의결하였다. 여기에 소요되는 비용은 총 1억달러로 추산되는데 정부는 이를 위해 남북협력기금을 사용하기로 하였다.

7) 세계일보, 2001. 2. 12.

비·농기계·묘목·의약품·의류 등으로 지원품목이 다양화되었으며, 지원 방식에 있어서도 긴급구호에서 공동연구 및 생산, 기술지도 등 장기 프로그램 형태가 증가하고 있을 뿐만 아니라 분배투명성을 위한 관계자의 방북이 증가하는 추세를 보이고 있다<sup>8)</sup>. 민간차원의 대북지원이 증가한 데는 남북협력기금을 통한 정부의 지원도 한몫을 하였다. 정부는 민간단체의 대북지원사업을 활성화하기 위해서 「인도적대북 지원사업처리예규정」을 제정('99. 10. 27)하였다.<sup>9)</sup> 2000년 한해 동안 이 규정에 의거하여 지원하기로 결정된 규모는 총 8개 단체, 9개 사업에 54억여원이었으며, 이 중 33.8억원(62.5%)을 집행하였다. 지원 예정 금액 중 32억원(60%)이 농업지원분야에 집중되었으며, 집행된 사업 중 20억원(60%)이 월드비전의 채소생산 사업 등 농업개발 분야에 지원되었다.

베를린선언 이후 비거래성교역 부문의 성과는 북한의 식량문제 해결을 위한 식량 및 비료 지원과 농업구조 개선사업 지원에 집중되었다고 평가할 수 있다. 또한 단순한 식량지원에서 농업구조 개선사업으로 지원의 중심축이 전환되고 있는데, 이는 북한 식량난은 영농 투입요소의 부족, 비효율적인 영농방식 등에서 기인한 구조적 문제라는 인식하에 일회성·단기적 식량지원 보다는 농업구조 개선이 긴요하다고 판단한데서 비롯된 것으로 보인다.

#### <경제협력사업>

교역실적에 반영된 협력사업은 대부분 이전부터 추진되어 온 것들이기 때문에 협력사업부문에서의 성과를 분석하기 위해서는 베를린선

8) 1999년의 49명에서 2000년에는 144명으로 증가함.

9) 2001. 2. 10일 개정

언 이후 새롭게 추진되고 있는 남북간의 투자·협력사업의 내용을 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 베를린선언과 남북정상회담으로 남북 관계가 개선되면서 경제협력사업이 다양화되고 있는데, 이 중에서도 그 동안 현대가 추진해 왔던 서해안 공단문제가 타결되고 철도복원 및 도로연결사업에 합의·착공한 것은 획기적인 성과라고 할 수 있다. 개성공단은 개성직할시와 판문군 평화리(전 봉정리)인근에 오는 2008년까지 3단계에 걸쳐 건설될 예정인데,<sup>10)</sup> 현대측은 일단 시범공단이 완공되면 섬유, 의류, 신발 등 노동집약적 산업과 식품, 완구, 전기·전자 등 경공업 중심으로 2백여개 업체들을 입주시킬 계획인 것으로 발표한 바 있다.<sup>11)</sup> 개성공단 건설은 육로를 통한 개성관광과 단절된 경의선을 연결하기로 북한측과 합의한 사실을 함께 고려할 때, 북한에 대한 육로가 제한적이나마 개방된다는 것을 의미하며 이를 통하여 남북간에 물자와 인적교류가 획기적으로 확대될 수 있을 것으로 예상된다. 특히 단절된 경의선과 함께 도로가 연결되고 남한의 전력이 이 지역에 공급될 경우 그 동안 남북경협에서 가장 큰 부담으로 지적되어 왔던 물류비용을 20~25% 수준까지 절감시킬 수 있을 뿐만 아니라 전력문제도 해결할 수 있을 것으로 평가되고 있다. 물류비의 감소는 대북 투자사업의 수익성을 크게 증대시킴으로써 제도적 장치를 통한 불확실성 완화와 함께 대북 사업에 대한 우리 기업들의 참여를 획기적으로 확대시키는 계기가 될 것으로 예상된다.

10) 개성공단은 우선 1단계로 2002년초까지 1백만평규모의 시범공단을 조성한 뒤 2단계 3백만평, 3단계 4백만평 등으로 단계적으로 확대될 예정이었으나, 북한측의 사정으로 부지측량과 지질조사를 위한 조사단의 파견이 늦어졌으며, 공단운영과 관련한 합의가 제대로 이루어지지 않고 있어 시범공단 조성사업은 2001년 하반기에나 착공될 것으로 알려지고 있다.

11) 이와 관련, 부산의 신발산업협동조합은 현대아산과 40만평 규모의 전용공단을 조성하기로 합의하였으며, 한국섬유산업연합도 1백여개 업체가 입주할 수 있는 50만평 규모의 공단입주합의서를 체결한 것으로 알려지고 있다.

그러나 현대의 유동성 문제가 악화되면서 사업추진능력에 한계가 발생하게 되자 같은 해 11월 토지공사와 사업 파트너 협약을 체결하여 자금조달부문을 토지공사가 책임지도록 하였다. 컨소시엄은 올 3월말까지 북측으로부터 개성공단내 토지이용 및 노동력 공급조건 등에 관한 구체적인 사업추진방안을 제시받을 예정이지만 아직까지 북한측에서 별다른 반응을 보이지 않고 있는 것으로 알려지고 있다. 다만 최근 북한의 변화 움직임이 가시화되고 있고 김정일 위원장의 담방이 상반기내에 성사될 수 있다는 점을 고려할 때, 조만간 북한측의 긍정적인 반응을 기대해 볼 수 있을 것이다.

개성공단의 성공 가능성은 경의선 철도 및 도로 연결 사업과 직결되어 있다. 지난달 8일 남북은 제5차 군사실무회담을 통해서 비무장지대 경의선공사와 관련 41개항에 합의하였다(2001.2.8). 이로써 지난해 9월에 착공되었지만 그 동안 별다른 진척이 없었던 경의선 복원공사는 경의선 철도·도로 연결을 위한 비무장지대 공동관리구역의 공동규칙안에 양측이 합의함에 따라서 당장 본격적인 공사가 추진될 수 있게 되었다. 그 동안 우리측은 비무장지대 이남지역에서 지뢰 제거 작업을 완료한 것으로 알려지고 있다. 경의선의 연결은 일차적으로 개성공단사업의 수익성을 증대시킬 것으로 예상되며, 중국의 TCR 및 러시아의 TSR를 거쳐 유럽지역까지 연결되는 경우 한반도가 동북아의 육상물류 및 국제복합운송의 거점으로 발전할 수 있는 계기가 될 것으로 기대되고 있다.<sup>12)</sup> 뿐만 아니라 남북한 인적·물적교

12) 경의선을 유럽지역까지 연결하게 되면 일본의 물량까지 포함시킬 경우 막대한 물동량이 이용될 것으로 예상되고 있는데, 이에 따라서 동북아의 물류망을 선점하기 위한 중국과 러시아가 치열한 경쟁을 벌이고 있다. 특히 러시아의 경우 지난 12~13일 서울에서 자비로 시베리아횡단철도(TSR) 설명회를 개최하여 한반도중단철도와 시베리아횡단철도 연결의 중요성을 강조하였으며, 이를 위해 경원선을 비롯한 북한철도의 현대화사업에 참여할 의사가 있음을 표명한 바 있다.



류를 급속히 확대시키는 기폭제로도 작용할 것으로 전망되고 있다.

올해 들어서는 북한측이 각별한 관심을 표명하고 있는 IT산업분야의 협력사업이 활발하게 논의·추진되고 있다. 년초부터 국내 IT업체 대표들이 연이어 북한을 방문하여 IT분야 협력을 논의해 왔으며, 그 과정에서 지난 2월 7~11일 북한을 방문한 '남북정보통신 교류 남북 대표단'은 남북정보통신 합작사 설립과 북한 정보통신인력 교육 등 8개항에 합의한 것으로 발표되었다. 이들 대표단은 오는 4월 중국 단둥에 남북한 합작으로 IT회사를 설립하기로 북측의 민경련 및 평양정보센터와 합의하였으며, 400명 정도의 북한 정보기술인력을 양성하기 위한 '(가칭)정보기술 교육 및 지원센터'의 설립에도 합의하였다.<sup>13)</sup> 이밖에 현대전자는 북한에서 유·무선 통신과 초고속 인터넷 서비스 등을 주요 사업으로 하는 통신업체 설립을 추진하고 있는 것으로 알려지고 있다.<sup>14)</sup>

정부차원의 움직임도 활발해 지고 있다. 정보통신부는 올해 착공될 예정인 개성공단내 유·무선 통신망을 구축하는 사업을 남한의 통신업체가 주도적으로 추진하도록 할 방침이라고 발표하였다.<sup>15)</sup> 또한 김대중대통령은 인터넷신문인 '오마이뉴스'와의 인터뷰에서 남북간 IT산업분야의 표준화 사업을 추진하기 위한 정부차원의 전략 마련에 착수하였으며, 이를 기초로 남북간의 협력방안 모색할 것이라고 밝힌 바 있다.<sup>16)</sup>

그러나 베를린선언 이후 경제협력사업의 전망을 어둡게 하는 측면도 있음을 간과할 수는 없다. 먼저 북한의 전력문제 해결을 위한

13) 한계레, 2001. 2. 13.

14) 매일경제신문, 2001. 2. 16.

15) 한국경제신문, 2001. 2. 12.

16) 서울경제신문, 2001. 2. 20.

남북 전력협력 방안이 남북간의 입장과 견해 차이로 인하여 아직까지 마련되지 못하고 있는 점을 지적할 수 있다. 북한측에 일방적으로 지원한다는 국내의 비판여론을 의식하지 않을 수가 없는 우리측으로서는 “경제가 어려운 상황에서 전력협력 등 지속적인 재원 확보가 필요한 사업은 국민적인 필요하다”며 남북 전문가가 공동으로 실태조사단을 구성해 현지조사를 한 뒤 이를 바탕으로 구체적인 방안을 논의하자는 입장이다. 반면에 북한측은 긴박한 전력난을 이유로 즉각적인 지원을 요구하고 있으며, 우리측 제안에 대해 50만kW 송전을 전제로 필요한 지역만을 대상으로 한 제한적인 실태조사는 가능하다는 입장이다. 전력지원을 요청하는 북한측의 입장은 매우 강경한 것으로 알려지고 있어 이 문제가 순조롭게 해결의 실마리를 찾지 못하는 경우 다른 경제협력사업의 진척에 장애요소로 작용할 가능성도 배제할 수 없는 상황이다.<sup>17)</sup>

그 동안 남북관계 개선의 일등공신으로 평가받아온 현대아산의 금강산관광사업이 누적된 자금난으로 인하여 좌초 위기에 직면한 사실도 향후 남북경제협력사업의 활성화를 가로막는 요인으로 작용할 수 있다. 현대의 금강산관광사업은 그 동안의 적자가 누적되어 자본금(4천5백억원)이 거의 잠식된 상태인 것으로 알려지고 있어 추가적인 자금 확보가 불가피하지만 현대그룹의 유동성문제가 아직 해결되지 않고 있어서 그 전망이 불투명한 실정이다. 현대측은 북측이 금강산 입장료(매달 1천2백만달러)를 절반으로 줄여주고 우리 정부가 획기적인 관광 활성화 조치

17) 북한은 지난 전력협력실무협의회 1차회의에서 “3차 장관급회담(2000.9, 제주도)에서 이미 전력지원에 원칙적으로 합의해 놓고 지원시기를 이유가 뭐냐”고 따지는가 하면, “(북한의) 사회간접자본 확충에 적극 협력하겠다던 김대중대통령의 베를린선언은 거짓말인가”라며 흥분하였다고 한다. 또한 전력지원에 성과가 없을 경우 김정일위원장의 담방 등 향후 남북관계 일정에 부정적인 영향을 줄 수 있음을 암시한 것으로 알려지고 있다.

를 취하지 않으면 사업을 더 이상 지속할 수 없는 처지라는 입장이다. 현대는 양측 정부로부터 긍정적인 조치가 나오지 않을 경우 금강산 관광사업을 중단하거나 정부 또는 국내외 다른 업체에 사업권을 매각하는 방안을 검토중인 것으로 알려지고 있다. 따라서 최악의 경우에는 금강산 관광사업이 중단될 가능성도 있는 것으로 보인다.

이밖에 북한의 경수로 건설사업을 추진하고 있는 한전이 지나친 임금인상을 요구하고 있는 북한측과의 임금협상이 타결되지 않음에 따라 건설현장에 우즈벡 인력 250명을 투입하기로 했다고 밝힌 바 있어(2001.2.16), 경수로 건설사업을 둘러싼 불협화음이 남북관계에 부정적으로 파급될 가능성도 제기되고 있다.

또한 지난 석달 동안 인천-남포간 뱃길이 북한측의 선적거부로 인하여 막히게 됨에 따라 위탁가공업체들의 물자가 제때에 운송되지 못하여 관련 업체들이 막대한 손해를 입게 되었다. 이들 업체들의 피해액은 최소 136억원에 달하며, 공장가동 중단으로 인한 유지보수 비용, 납기지연에 따른 주문 취소, 거래처 이탈, 물류비 증가 등을 추가적으로 고려할 경우 실제 총 피해 규모는 약 600억원을 넘는 것으로 알려지고 있다.<sup>18)</sup> 이 과정에서 몇몇 중소기업들은 부도위기에 처한 것으로 보인다. 정부는 북한이 입항을 거부하는 한성선박 및 선에이스사와 운항질서를 어긴 람세스물류의 인천~남포항 운항을 금지시키는 대신 새로운 4개 선박회사의 부정기 운항을 허가, 작년 11월 중순부터 끊겼던 남북경협 물자 운송이 재개되게 되었으나 재발사태 방지를 위한 보다 근본적인 대책마련이 절실한 것으로 판단되고 있다. 정부는 올해 대북정책 추진 과제로 「해운합의서」 체결을 제시하고 있어 그 결과에 관심이 쏠리고 있다.

---

18) 매일경제신문, 2001. 2. 12.

<소 결>

북한에 대한 경제적 지원과 경제협력분야의 성과를 요약하면, 거래성교역 부문에서는 특별한 효과가 나타나지 않았으며, 비거래성교역 부문에서의 성과는 북한의 식량문제 해결을 위한 식량 및 비료 지원과 농업구조 개선사업 지원에서 집중적으로 나타났다고 평가할 수 있다. 경제협력 부문에서는 대규모 사업을 중심으로 활발하게 추진되고 있어 베를린선언과 남북정상회담의 효과가 가장 잘 반영된 것으로 평가된다. 다만, 북한에 전력을 지원하는 문제와 금강산 관광 사업의 지속 여부가 불투명한 점, 그리고 경수로 건설 현장에 우즈베크 인력을 투입하기로 함에 따른 갈등 증폭 가능성 등의 문제를 해결해야 하는 쉽지 않은 과제가 남아 있다고 하겠다.

결국 베를린선언 이후 지난 1년은 일단 북측이 우호적으로 접근할 경우 남측이 그들의 경제난 극복 노력을 지원해 줄 수 있는 상대라는 사실을 인식시켜 줌으로써 미약하나마 남북간 신뢰 기반을 구축한 점에서는 어느 정도 성과를 거둔 것으로 판단된다. 그러나 북한의 경제난 해결을 위한 지원·협력사업이 확대되기 위해서는 남북경협 의 일방성이 극복되어 서로에게 이익을 줄 수 있는 상생(Win-Win) 관계로 발전되어야 하며, 이를 위해서 상대방의 입장을 좀더 배려하고 이해하려는 노력이 필요함을 확인시켜 주었다고 할 수 있다.

다. 경제공동체 건설을 위한 기반 조성

현 정부가 구상하고 있는 남북경제공동체는 “광범위한 경제교류 협력을 통해서 남북경제체제간 이질성을 해소하고 부문별 통합과 상호 구조조정을 이루어 남북간 공동시장이 완성되는 단계”에 도달하

는 것이라고 할 수 있다. 따라서 심각한 수준의 이질성이 존재하고 있는 남북한의 경제체제와 지속적으로 확대되고 있는 남북한의 경제 수준 등을 고려할 때, 남북한간에 경제공동체를 형성하기 위해서는 일차적으로 서로 다른 체제와 제도를 유지하면서 북한경제의 '발전을 통한 변화'를 통해 점차적으로 남북한 경제의 결합도를 증대시키고 동질성을 확대해 가는 과정을 거쳐야 할 것이다. 또한 이러한 관점에서 볼 때, 다양한 분야에서 교류협력을 더욱 확대·발전시켜 신뢰를 구축하고 상호이익의 폭을 확대함으로써, 단기적으로는 북한의 경제난 해결과 경제회생에 도움을 주고 장기적으로는 남북경제의 통일적이며 균형적인 발전과 남북 주민들의 복리향상을 추구해 나가는 작업이 경제공동체를 형성하는데 있어 매우 중요하다고 하겠다.<sup>19)</sup>

결국 남북경제공동체 형성을 위한 노력은 경제교류와 협력을 통해 경제공동체를 건설하고 그것을 토대로 궁극적으로 평화적인 통일을 이루고자 하는 '(신)기능주의적 통일방안의 경제분야 실천계획'이라고 할 수 있다. 여기에서 강조되어야 할 사실은 경제공동체 건설이라는 현정부의 대북정책은 장기적 과제의 성격을 지니고 있다는 점이다. 따라서 장기적인 계획하에서 정책이 수립·추진되어야 할 것이며, 이를 위해서는 안정적인 견실한 물적·제도적 기반 조성을 위해 노력하고, 차기 정권에서도 지속적으로 추진될 수 있도록 국민의 합의에 기초한 정당성을 확보하는 작업에 주된 관심을 기울여야 할 것이다.<sup>20)</sup> 이러한 문제의식을 바탕으로 여기에서는 물적·제도적 기반 조성에 있어서의 성과를 살펴보고자 한다.

19) 통일부 홈페이지([www.unikorea.go.kr/kr/load/A14/A14301.htm](http://www.unikorea.go.kr/kr/load/A14/A14301.htm)) 「남북경제공동체」 건설 관련 해설자료 참조.

20) 입장택, "정상회담과 남북경제공동체," 경남대 극동문제연구소 제19차 통일전략포럼(2000. 5. 9), 「남북정상회담과 북한의 전략」.

<물적 기반 조성><sup>21)</sup>

남북경제공동체 건설을 위해서는 그 과정에서 다양한 형태의 지원·협력사업이 장기간에 걸쳐 추진되어야 하는데, 이 과정에서 우리의 재정 부담 증대는 불가피할 것이므로 이에 대비하여 충분한 재원 조성 방안이 마련되어야 할 것이다. 최근 정부는 남북협력사업 예산은 개별부처 예산에 반영하지 않고 남북협력기금에 일괄 계상할 것이며, 남북협력기금으로 조성된 재원으로 우선순위를 설정하여 체계적으로 지원할 것이라고 밝혔다. 이 기금에서 지원될 사업으로는 남북간 철도·도로 연결과 물류비용 절감을 위한 SOC 시설 건설 사업, 이산가족 상봉 등 인적교류와 문화·예술 교류 경비 지원 사업, 그리고 인도적 차원의 쌀·비료의 무상 지원 사업 등을 들 수 있다. 정부는 올해 예산에서 남북협력기금에 5천억원을 출연하기로 하고 국회의 예산결산위원회의 의결을 거쳤다. 그 결과 2001년 말 기준으로 남북협력기금 순 조성액은 1조 3천억원을 상회할 것으로 보이며, 경수로 건설사업과 대북 식량차관을 위해 대출된 4,435억원을 제외한 가용자금은 9천여억원에 달하고 있다.

올해 정부의 남북협력기금 운용계획에 따르면 집행액은 지난해 이월액을 포함해 총 9,354억원에 달하며, 세부내역은 민족공동체 회복 경상지원 5,525억원,<sup>22)</sup> 경수로 사업비 대출 2,759억원, 경험사업 자금 대출 440억원, 기금관리비 468억원, 금융기관 지원 62억원, 경험사업 손실보조 48억원, 인적 왕래 및 문화협력 지원 52억원 등인 것

21) 물적 기반 조성하는 사업으로는 사회간접자본의 남북 연계 및 공단 조성 등의 사업을 포함시킬 수 있으나 경제협력사업부문에서 이미 언급하였기 때문에 여기에서는 재원 마련의 차원을 중심으로 살펴보고자 한다.

22) 주요 사업으로는 경의선 철도·도로 연결 사업에 대한 지원(1,658억원)과 WFP를 통한 대북식량지원(237억원) 등을 들 수 있다.

으로 알려지고 있다.<sup>23)</sup> 결국 경제공동체 건설이라는 측면에서 남북 경제협력사업을 장기적으로 추진하기 위해서는 지속적인 기금 확대가 불가피할 것으로 보인다.

그러나 남북경제협력을 위한 사회간접자본을 재건하기 위해서는 초기에 최소한 10조원이 투입되어야 할 것이라는 분석들이 제기되고 있는 점을 고려할 때,<sup>24)</sup> 앞으로 북한경제의 정상화 작업 지원과 남북경제공동체의 물적 인프라 구축에 소요될 자금은 천문학적인 수준이 될 것으로 예상되는 만큼 정부는 남북협력기금의 지속적인 확충과 함께 다양한 재원 조달 방안을 마련해야 할 것으로 보인다. 따라서 지금의 상황에서 판단할 때, 남북경제공동체 건설을 위한 재원이 충분하게 마련되었다고 보기는 힘들다고 할 수 있다.

#### <제도적 기반 조성>

단기적으로는 남북협력사업의 활성화의 전제조건인 안정성과 수익성을 제고하고, 장기적으로 경제공동체를 건설하기 위해서는 남북 간에 경제활동을 구체적으로 규율하는 제도적 장치 마련이 필요하다. 이런 점에서 남북 당국자간의 연이은 회담을 통하여 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차 및 청산결제 등 4개 분야에 대한 합의서 타결에 성공한 것은 여러 가지 측면에서 의미가 크다고 하겠다.

4개 합의서는 앞으로 ‘발효절차’와 ‘문본교환’ 과정을 거쳐서 효력이 발생하게 되는데, 우리 정부는 조약 비준 형식을 통해 법적 효력

---

23) 지난해 남북협력기금이 지출된 주요 사업은 대북비료 지원(944억원), 경의선 철도 복원 사업(278억원), 남북도로 연결사업(254억원) 등이다.

24) 물론 이러한 예측은 남북관계의 개선과 경협의 활성화 가능성에 대한 다소 낙관적인 전망에 기초하고 있다.

을 부여할 방침인 것으로 알려지고 있다. 또한 ‘상사분쟁해결절차’ 및 ‘청산결제’ 합의서 후속조치를 합의서 서명후 6개월 이내에 이행하기로 되어 있다. 이에 따라 ‘상사분쟁해결절차’ 합의서와 관련해서는 남북상사중재위원회 구성·운영 문제와 중재인 명부 작성·교환 및 중재 규정 제정 문제 등이 협의되어야 하며, ‘청산결제’ 합의서와 관련해서는 결제은행을 지정하고 청산결제 대상물품과 한도, 신용 한도, 원산지 증명 등의 문제를 추가적으로 협의될 것으로 보인다.

올해 정부는 4개 합의서의 실질적인 이행을 위해 노력하면서, 개성공단 관련 육로수송망을 개설하고 「해운합의서」를 체결하며 통행·통신·산업표준 등의 분야에서 경험과 관련한 제도적 장치를 추가적으로 마련할 방침인 것으로 밝힌바 있다.

#### <소 결>

남북경제공동체의 기반 조성이라는 측면에서 평가하면, 제도적 장치마련에는 상당한 성과가 있었던 것으로 판단되나 물적 기반 조성이라는 측면에서는 다소 미흡한 것으로 보인다. 이러한 현상은 우리 경제의 어려움이 지속되면서 대북지원·협력사업을 위한 재원 확충과 관련 국민적 공감대를 형성하기가 힘들었기 때문으로 보인다. 다만 이런 상황에서도 남북협력기금의 확충을 위해서 5천억원의 정부출연금을 정부 예산에서 지출하기로 한 것은 물적 기반 확충의 필요성을 절감하고 있는 정부의 강력한 의지가 반영된 것으로 판단된다.

라. 북한의 경제체제 변화 분위기 조성

남북경제공동체 형성과정은 남북한의 정치·경제·사회 전 분야에



결친 수용 능력과 정치·경제적 필요성에 의해서 결정될 것으로 보이며, 특히 북한의 개혁·개방 속도와 폭에 의해서 영향을 받게 될 것으로 예상된다. 또한 북한의 개혁·개방 속도와 폭은 단기적으로 ①북한 체제의 안정성에 대한 판단과 ②경제발전을 위한 개혁·개방 필요성에 대한 인식에 좌우될 것이며, 장기적으로는 ①개혁·개방 추진에 따른 성과와 ②경제·사회의 변화 양상에 대한 지도부의 인식 등에 의해서 결정될 것으로 판단된다. 따라서 북한이 현 체제의 유지를 최우선적 목표로 설정하고는 있지만 심각한 경제난이 지속되는 한 최소한의 개혁·개방은 불가피할 것으로 보인다. 다만 장기적으로는 기존의 개혁·개방정책의 성과와 개혁·개방을 추진함에 따라 파생되는 정치·경제·사회분야의 문제점들이 체제유지에 미치는 영향 등을 종합적으로 판단하여 추가적인 개혁·개방의 범위를 결정하게 될 것이다. 따라서 개혁·개방의 성과는 미미하면서 개혁·개방의 추진으로 인한 문제점들이 확산되어 체제를 위협한다고 판단하게 되면 기존의 개혁·개방정책을 전면 수정하고 내부통제를 강화하여 폐쇄적인 체제로 복귀하려 할 가능성이 있다고 하겠다.

이러한 점에 불 때, 북한의 긍정적인 변화를 유도해 내기 위해서는 평화적 공존에 대한 우리의 의지와 남북간의 경제협력이 북한의 경제난 해결과 경제발전 노력에 실질적으로 도움을 줄 수 있는 상대라는 점을 충분히 인식시킬 필요가 있다. 또한 북한측에 제시할 수 있는 장기적인 북한지역 발전 프로그램이 마련되어야 할 것이며, 동시에 남북경협의 파급 효과가 단기간에 가시화될 수 있도록 전략적으로 배려할 필요도 있다. 물론 이러한 우리측의 노력이 실효를 거두기 위해서는 기본적으로 신뢰관계가 구축되어야 할 것이다. 이를 위해서 먼저 북한의 의도와 최근의 변화 양상을 면밀히 분석할 필요가 있다.

<북한의 경제분야 변화 움직임과 한계점>

지난해 북한의 경제부문에서 나타난 움직임 중에서 특징적인 것은 김정일 위원장의 경제부문에 대한 현지도가 급증한 가운데 실용주의적 경제정책을 중시하는 경향이 강화되고 경공업부문에 대한 지도부의 관심이 증대한 점을 들 수 있다. 지난해 김정일 위원장의 현지도는 총 73회로 그 중에서 경제부문은 25회를 차지, 군사부문의 21회를 능가한 것으로 나타났다. 1999년에는 총 65회 중에서 경제부문이 22회, 군사부문은 38회로 군사부문에 집중되었다. 이는 김위원장이 체제 안정성에 대한 자신감을 바탕으로 경제문제 해결에 보다 적극적으로 나서고 있음을 보여 주는 것이라고 할 수 있다. 또한 실용주의적 경제정책을 중시하는 경향이 강화되고 있는데 경제부처의 책임자를 대외무역 실무자 중심으로 개편하고 공장·기업소의 체계를 정비한 것과 과학기술의 역할을 강조하고 있는 점 등이 대표적인 사례라고 하겠다.

서방의 대북투자와 무역 확대를 진두지휘하는 무역상에 대서방 무역실무에 밝은 리광근(46세) 전 종합설비수출입회 사장을 임명했으며('00.12.28), 무역에 중요한 역할을 하는 중앙은행 총재에 김완수 전 재정상 부상을, 재정상에 문일봉 전 러시아 주재 북한 대사관 무역대표를 각각 임명하였다('00.10.2). '북한식 기업 구조조정'도 진행되었는데, 북한은 작년 1월 연합기업소, 종합기업소, 연합총국 등 통합형태의 생산조직을 일반 공장·기업소·관리국 체제로 개편한 뒤, 9월부터 금속·기계·화학 등 중공업부문의 김책제철소, 대안중기계공장, 남흥청년화학공장 등 20여개의 대규모 산업시설을 연합기업소로 다시 환원시킨 것으로 알려지고 있다. 이와 함께 과학기술을 경제발전의 핵심으로 인식하고 과학기술의 발전에 총력을 기울이고 있다. 2000년 신

년 공동시설에서는 과학기술을 강성대국 건설의 3대 기둥 중의 하나로 강조하였으며, 7월에는 노동신문·근로자 공동논설 형식으로 ‘과학중시사상을 틀어쥐고 강성대국을 건설하자’라는 글을 발표, 과학기술의 발전만이 경제강국 건설을 가능하게 한다고 역설하였다. 특히 이 공동논설에서는 “과학중시사상은 기성관례나 기존 공식에 구애됨이 없이 과학기술발전에서 비약할 것을 요구하고 있다”면서 혁신적인 발상을 요구하고 있다.

이 과정에서 내각의 역할 강화되고 있는 것도 새로운 움직임이라고 할 수 있다. 전형적인 예가 ‘국가예산 수납체계’의 변화와 내각 산하에 연합회사를 설치한 사실 등이다. 북한의 『경제연구』(’00년 4호)에 게재된 “새로운 국가예산 수납체계의 특징과 우월성”이라는 논문에 따르면, 지난 1998년에 개최된 최고인민회의 제10기 1차회의에서 중앙기관의 기능을 강화시키기 위해 ‘새로운 중앙예산 수납체계’를 수립하였다고 밝히고 있다. 이에 따라 개별기업소가 중심이 됐던 지역별 예산수납체계가 내각의 성·관리국이 직접 자기부문의 예산수납을 주도하는 부문별 수납체계로 개편되었다는 것이다. 이 체계하에서는 생산부문의 성·관리국이 산하 기업소에서 거둬들인 수입금 중에서 일정부분을 자체 지출분으로 충당한 뒤에 나머지를 재정성에 납부하게 된다는 것이다. 이는 과거에 내각은 예산수납계획만을 작성·하달하면, 기업소가 재정성에 예산을 직접 납부하던 것에서 내각의 기관들이 예산을 거둬들여 일부는 자체적으로 사용하고 나머지만 국가에 납부하도록 바뀐 것으로, 자체의 자금을 가지고 경제계획의 수행과정에 개입할 수 있도록 하여 내각의 집행·관리 기능을 강화시킨 것이다. 지난 1999년 말부터 기업소의 체계가 개편되는 과정에서 공장을 가지고 있는 내각의 성·위원회 산하에 연합회사를 설치하여 공장·기업소의 운영을 총체적으로 지휘할 수 있도록 한 사실도 예산수납체

계의 변화와 관련되어 있다고 할 수 있다.

경공업부문에 대한 관심이 확대되고 있는 것도 눈에 띄는 변화이다. 경공업 생산 증대에 대한 지도부의 관심이 확대되고 있는 것은 체제를 강화하고 경제정상화 작업에 주민들을 동원하기 위해서는 열악한 생활 수준을 어느 정도 향상시켜야 한다는 사실이 반영된 것으로 보인다. 김정일 위원장은 지난해 주민들의 식(食)·의(衣) 부문에 대한 현지도를 강화한 바 있으며, 올해 중국방문을 마치고 귀국한 길에 신의주 경공업공장들을 3일 동안('01.1.21~23) 현지도 하였다.

올해 들어 와서도 북한은 경제분야를 중심으로 변화를 모색하는 움직임을 보여주고 있다. 내부적으로는 김정일을 21세기의 지도자로 내세우면서 김일성과의 차별화를 시도하는 가운데 경제사업에서 혁신을 요구하고 있으며, 대외적으로는 경제협력 확대를 위해 개방을 확대하겠다는 메시지를 보내면서 이미지 쇄신을 도모하고 있는 것이다. 이 과정에서 최근 북한은 새로운 경제발전전략을 수립한 것으로 보인다. 새경제발전전략의 핵심은 경제특구 확대, 첨단·정보기술산업 집중 육성, 기술혁신 등으로 추정된다. 황폐화한 기존의 산업시설을 복구하는 것은 시간과 자본이 많이 소요될 뿐만 아니라 그 성과도 그다지 크지 않을 것으로 판단했기 때문에 부가가치와 성장 가능성이 큰 첨단산업분야를 집중적으로 육성함으로써 저하된 경제력을 단시일 내에 강화시키겠다는 의도를 가지고 있는 것이다. 북한은 이를 위해서 관련 첨단기술과 자본 유입의 창구로 경제특구를 활용하며, 국내경제의 기술혁신 노력을 통해서 그 성과를 국내산업에 전파시킨다는 전략을 수립했을 가능성이 큰 것으로 보인다. 북한은 올해 신년 공동사설에서 “새 세기의 요구에 맞게 사상관점과 사고방식, 투쟁기풍과 일본새에서 근본적인 혁신을 이룩해 나가는 것은 우리 앞에 나선 선차적 과업”이라며 관료들의 변신을 요구하였으며, “인민경제의

기술적개건은 현 시기 경제사업의 중심고리이며 더는 미룰 수 없는 절박한 과제"라며 "온 사회가 과학기술을 중시하는 기풍을 세우며 기술혁신의 불길이 세차게 타오르게 하여야 한다"고 주장하였다.

이 같은 움직임에 미루어 볼 때, 북한이 새로운 환경에 적응하여 살아남기 위해서는 변화가 불가피하다는 점을 인식하고 본격적인 변화에 대비하여 나름대로의 준비작업을 추진하고 있는 것으로 판단되며, 남북관계의 개선과 경제협력의 확대 가능성이 변화를 촉진시키는 요인으로 작용하고 있다고 평가할 수 있다. 그러나 최근 들어 주민들에 대한 선전선동 활동 등을 통해서 통제를 강화하고 있는 점이라든지, 경제난의 와중에서 나타난 사적경제활동의 증대로 주민들의 개인주의적 성향이 확대되면서 체제에 대한 불만이 확산되고 있는 점, 그리고 당·군간에 알력이 존재할 가능성이 있는 것<sup>25)</sup> 등은 변화의 폭과 속도를 제한하는 요인이라고 할 수 있다. 여기에 변화의 실질적인 실천을 담당할 북한관리들의 경직된 사고가 단기간에 개선되기 힘들 것이라는 점도 극복해야 할 장애물이다. 북한이 년 초부터 각종 언론매체를 통하여 새로운 사고를 요구한 것도 이 같은 문제점을 인식하고 있는 지도부의 고민이 반영된 것이라고 할 수 있다.

#### <북한의 개혁·개방 전망>

김정일 위원장이 방중기간의 대부분을 상하이(上海)에서 보낸 사실이 신년 공동사설에서 변화를 촉구한 내용과 중첩되면서 북한이 본격적인 개혁·개방의 길로 접어들었다고 주장하는 논조가 주류를 이

25) 김정일 위원장의 방중결과를 분석한 중국측의 종합평가에서 중국측은 북한에서 김위원장이 권력을 확고하게 잡고 있으나 개혁·개방의 방법과 속도에 대해서는 군·당간에 알력이 존재하는 것으로 평가하고 있다. 한국일보, 2001. 2. 16.

루고 있다. 그러나 김위원장의 상하이 체류는 기본적으로는 북한의 변화 의지를 국제사회에 천명함으로써 미국의 강경 분위기를 완화시켜 경제제전에 필요한 경제지원 및 경제협력 확대를 유도하고자 하는 것으로 보인다. 북한이 최근 유럽선진국과의 수교에 박차를 가하고 있는 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다. 물론 중국의 개혁·개방 정책을 현장에서 확인하고 인식의 전환이 필요하다고 판단한 당·군부의 핵심간부들에게 학습의 기회로 삼으려는 의도도 있었던 것으로 보인다.

그렇다면, 이러한 움직임이 북한이 향후 중국을 모델로 한 개혁·개방을 가속화하겠다는 것으로 해석할 수 있을까? 중국에서의 움직임과 귀국 길에 3일만에 걸쳐 신의주를 현지지도한 김정일 위원장의 행보를 보면, 최소한 북한의 지도부는 그렇게 비쳐지길 강력하게 바라는 것으로 보인다. 문제는 ‘이러한 변화가 충분한 검토와 준비과정을 거쳤냐’는 것과 ‘국가의 관리능력이 충분한가’등에 있다고 할 수 있다. 그 동안 개혁·개방문제에 그토록 조심스럽게 접근해 왔던 북한이 갑자기 적극적인 태도로 돌변한 배경에 관심이 쏠리고 있는 것도 앞에서 제기한 문제에 대해 최근까지 별다른 움직임을 보이지 않았기 때문이라고 하겠다. 따라서 북한의 최근 행보가 즉흥적이며 난국 타개를 위한 임시방편에 불과한 것이며, 북한의 변화는 지금까지와 마찬가지로 점진적으로 이루어질 것이라는 주장도 제기되고 있다.

올해의 공동사설에서 북한은 “오늘 우리에게 있어서 21세기에 상응한 국가경제력을 다져나가는것보다 더 중대한 과업은 없다”면서 <올해를 21세기 경제강국건설의 새로운 진격의 해로 빛내이자>라고 역설하였다. 피폐한 경제력을 회복하는 작업이 가장 중요한 국가적 과제로 대두된 것이다. 이를 위한 실천방향으로 강조한 것이 ‘기술적 개건’과 창조적이고 새로운 사고라고 하겠다. ‘경제의 기술적개건’의

필요성은 모든 공장과 기업소에서 현대적 기술을 받아들이고 최신 과학기술에 기초한 새로운 생산기지를 건설해야 한다는 점을 강조한 것이다. 이와 관련 북한은 앞으로 대외경제협력사업을 추진하는데 있어서 기술개발 및 이전과 관련된 부분에 더 많은 관심을 기울일 것으로 보인다. 공동시설에서 우리측의 관심을 가장 많이 끈 부분은 새로운 사고를 요구한 대목이다. 공동시설에서 북한은 (특히 지도일군들이) “낡은 관념에서 벗어나 참신하게 사고하고 더 높이 비약해야” 하며 “새로운 환경, 새로운 분위기에 맞게 우리식의 경제관리체계를 더욱 개선해야 한다”고 역설하였다<sup>26)</sup>. 작년 초까지만 해도 변화, 특히 주변에서 제기하는 개혁·개방과 관련하여 알레르기적 반응을 보였던 사실을 고려할 때, 이 자체만으로도 상당한 변화라고 할 수 있다. 다만, 주민들을 경제회생 작업에 동원하기 위한 새로운 선전선동용어일 수도 있다는 점에서 선부른 결론을 내리기에는 이를 것으로 보인다.

북한이 현재의 경제난에서 벗어나기 위해서는 개혁·개방이 불가피하다는 것은 분명하지만, 일부에서 주장하고 있는 것처럼 획기적인 개혁·개방정책을 추진할 가능성은 매우 낮다고 판단된다. 향후 북한은 체제유지를 최우선 정책 목표로 설정해 놓고 ‘북한식’으로 개혁·개방을 추진할 것으로 보인다. 다시 말해 당분간은 추가적인 경제특구의 지정을 통한 개방 확대를 시도하되 이 지역을 철저하게 다른 지역과 격리시킬 것으로 보이며, 개혁은 중앙정부의 관리기능을 강화하

26) 재미있는 사실은 북한의 중앙방송이 김정일 논문 발표 9주년 관련 해설을 하면서(2001.1.3) 지난해와는 달리 ‘자본주의적 경제관리방식’의 부정적인 측면을 언급하지 않은 것이다. 지난해에 언급되었던 내용은, “지난날 사회주의 일부 나라들에서는 자본주의적인 소유관계와 경제관리방법을 받아들이고 제국주의와 무원칙하게 타협하는 길로 나아갔는데 이것이 사회의 변질과 붕괴를 가져오게 한 주 요인의 하나였다”는 것이다.

는 방향에서 경제의 효율성·수익성 제고를 위한 제도적 개선을 추진할 것으로 판단된다. 즉, 단기적으로는 ‘격리된 개방의 확대’와 ‘체제 고수형 개혁’으로 특징 지워지는 ‘북한식’ 개혁·개방정책을 추진할 것으로 예측된다. 장기적으로는 개혁·개방이 질적·양적으로 확대될 가능성이 큰 것이 사실이나 최대의 변수는 북미관계의 진전 여부를 결정지을 미국의 부시정부의 대북정책 방향과 개혁·개방의 확대과정에서 필연적으로 나타나게 될 주민들의 의식구조 변화에 따른 지도부의 위기감 확대 여부가 될 것으로 보인다.

#### IV. 남북경제협력 활성화를 위한 과제

##### 가. 기본 목표와 추진 방향

남북한 경제협력을 지속적으로 확대해 나가기 위해서는 일차적으로 북한의 경제난 해소와 경제재건 작업을 지원하는 일에 관심을 가져야 하며, 상생하는 협력모델을 개발하고, 신뢰관계를 강화해 나가야 할 것이다. 이를 통하여 북한주민들의 생활 수준 향상과 북한경제의 정상화에 기여하며 남북한 산업이 상호 보완적으로 발전할 수 있도록 하여 ‘남북한 공동번영’이라는 장기적인 목표에 적합한 방향으로 추진되도록 해야 할 것이다. 따라서 북한의 에너지·식량문제 해결을 위한 지원·투자사업에 대해 정부차원에서 중점적인 지원 대책을 마련할 필요가 있다. 이러한 사업은 북한경제가 악순환 구조에서 벗어나 생산활동이 정상화될 수 있도록 지원하게 될 것이며, 북한사회의 안정성을 강화해 주고 개혁·개방의 가시적인 성과를 즐길 수 있게 함으로써 북한당국에게 추가적인 개혁·개방의 근거를 제공해 주는 효



과가 있을 것으로 기대된다.

장기적인 목표 하에 추진될 남북경협사업은 투자의 수익성 및 효율성과 함께 남북한의 균형발전, 자원조달 가능성 등이 동시에 고려되어야 한다. 북한산업의 인프라를 구축하는데 필요한 투자사업은 도로·철로, 항만시설의 확장·보수, 통신망 연결 사업을 중심으로 정부의 주도하에 추진되어야 할 것이다. 북한의 산업구조 개선을 위한 구조조정 작업에 대한 지원은 제한된 자원조달 능력을 고려하여, 중점 산업부문과 지역에 대한 중점적인 투자를 통하여 투자효율을 극대화하고 파급효과 유도하는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

#### 나. 세부 추진 과제

##### <종합적이고 장기적인 계획 수립과 국내적 합의 도출>

대북투자의 효율성이라는 측면에서 종합적이고 장기적인 계획을 수립하고 이에 기초하여 효율적으로 사업을 추진할 필요가 있다. 북한측의 필요성과 자원조달의 가능성, 남북경제의 상호의존성 확대를 통한 북한경제체제의 변화 유발 효과 그리고 남북한 균형발전이라는 측면을 고려하여 종합적으로 장·단기계획을 수립되어야 할 것이다. 이를 위해서는 북한경제 상황에 대한 심도 있는 연구가 필요한 바, 북한경제에 대한 자료나 정보가 부족한 우리 실정에 비추어 북한과의 공동조사·연구작업을 추진하는 것도 바람직할 것이다. 이러한 작업은 남북 경제체제간의 이질성을 극복하는데도 기여할 것으로 보인다.

중장기적 계획을 수립하는데 있어서 중요한 점은, 북한의 경제발전 전략과의 조화가 필요하다는 것이다. 이를 위해 남북 당국자회담

을 통해서 긴밀하게 협의해 나가야 할 것이다.<sup>27)</sup> 북한의 정치·경제·사회적 수용능력도 고려되어야 할 것이다. 북한의 수용능력을 초과한 경제교류·협력의 추진은 오히려 남북관계 개선에 부정적인 영향을 줄 수도 있기 때문이다. 따라서 지속적 발전이 가능한 남북협력 모델이 모색되어야 한다.

동시에 국민적 공감대를 형성하여 정부가 추진하고자 하는 계획의 정당성과 지속성을 확보하는 일에도 관심을 가져야 할 것이다. 특히 남북경제협력사업은 현 정부의 임기를 넘어선 장기적인 사업이라는 점에서 국민적 공감대의 형성과 정치권의 합의를 기초로 현 정부의 대북정책(햇볕정책)이 지속성을 확보해야 된다. 대북경제사업의 지속성을 보장할 때 북한측의 적극적인 협력을 유도해 낼 수 있기 때문이다. 이를 위해서는 대북사업을 결정하는 과정을 투명하게 공개하여 국민과 야당의 동의를 구해야 할 것이다. 또한 국민들에 대한 적극적 설득과 홍보 노력을 강화하며, 이를 위한 논리개발에도 관심을 가져야 할 것이다.

#### <당국자간 회담의 제도화에 대비한 전문가 양성>

지난 1년동안 추진되어온 당국간의 경제부문 대화를 종합해 보면, 추후로 추진해야할 과제가 산적해 있음을 알 수 있다. 따라서 2001년 남북당국간의 경제부문 대화는 보다 확대 될 것으로 예상되며, 이 과정에서 특정분야의 협력문제를 협의하는 전문가회의가 활성화될 것으로 보인다. 농업, 에너지, 건설분야의 실무자들이 주로 참가

---

27) 특히 최근 북한의 과학기술 발전과 IT산업에 대한 관심을 고려하여 과학기술과 IT산업 분야의 교류·협력을 확대할 수 있는 사업에 관심을 가져야 한다.

하는 회의의 필요성이 증대될 것이기 때문이다. 이는 대화의 범주가 확대되는 것을 의미하며 동시에 대화의 주체가 정부의 정책담당자에서 전문가·실무자로 이전되는 현상이 확산될 가능성이 클 것임을 뜻한다.

따라서 정부는 큰 틀에서 이들을 조율하고 지원하는 역할을 주로 수행해야 할 것으로 보인다. 이를 위해서는 정부가 장기적인 마스터플랜을 가지고 있어야 할 것이며 원칙과 방향에 대한 사전 합의도출이 필요할 것이다. 동시에 북한과의 접촉이 확대됨에 따라 증가할 것으로 예상되는 분야별 협상전문가들에 대한 수요를 고려하여, 정부는 정부내외에서 북한을 잘 아는 분야별 전문가들을 발굴·육성하려는 노력을 게을리 말아야 할 것이다.

<효과적인 대북경제지원 방안 마련>

대북경제지원이 ‘피주기식 대북지원’이라는 비난에 직면하게 된 것은, 기본적으로 어려워진 경제사정으로 인한 일반국민들의 불만과 북한에 대한 보수적인 일부 의견이 어우러진 결과이지만 교류와 협상이 진행되는 과정에서 정부가 보여준 대북 저자세 태도가 한 몫을 단단히 한 것도 간과할 수 없다. 이에 따라 엄격한 상호주의를 고집하지 않고 북한의 경제회생을 지원한다는 ‘탄력적인 대북경제지원 원칙’의 적용이 어렵게 된 것이다. 물론 남북관계가 아직 초기단계에 불과하기 때문에 상대방의 입장을 최대한 고려하여 조심스럽게 협상을 진척시켜나가려는 정부측의 고민을 이해할 수 없는 바는 아니나 정부의 협상과 추진전략에 문제가 없었다고 할 수는 없다.

정부는 베를린선언 정신을 살려 가능한 협력을 확대한다는 입장을 견지하되 북측의 무리한 요구에 대해서는 충분한 설득 노력과 함

께 분명한 거부 의사를 밝혀야 할 것이다. 동시에 필요성과 타당성에 대한 충분한 검토하에 지원을 약속한 부분에 대해서는 당당하고 공개적으로 국민과 정치권의 이해를 구하려는 자세를 견지해야 한다. 이런 점에서 최근 남북간에 핵심쟁점으로 대두된 전력지원(협력)문제는 지원을 전제로 조속한 시일내에 효과적인 방안을 마련하여 북한과 협상에 나서야 할 것이다. 북한이 가장 필요로 하는 전력지원문제가 해결되지 않는다면 북한으로서는 남한과의 협상에 적극적으로 나설 이유를 상실하게 될 수도 있기 때문이다. 또한 전력지원문제는 베를린선언을 통해서 지원을 시사한 측면이 있다고 할 수 있다.

#### <개성공단 조성사업의 적극적인 추진>

남북경협을 포함한 남북관계를 한 차원 격상시키게 될 것으로 기대되는 개성공단 조성사업은 고비용·저효율 구조에 시달리고 있는 국내 중소기업들에게 새로운 사업기회를 제공하게 될 것이다. 또한 경의선 철도 및 도로 연결 사업과 전력협력 문제가 연계되어 있어 장기적으로는 남북경제공동체 형성을 촉진할 수 있을 것으로 기대되고 있다. 그러나 현대그룹의 유동성문제가 부각되면서 채원의 조달가능성에 의문이 제기되고 있어 사업추진에 차질이 생기지 않을까 우려하는 목소리가 적지 않은 실정이다.

개성공단건설 사업은 최근 북한의 변화 움직임에 따라 북한의 관심이 집중될 가능성이 클 것으로 판단되며, 그 규모 면에서도 그렇고 현재 우리측에서 요구하고 있는 사업조건이 받아들여질 경우 새로운 남북경제협력 모델이 적용된다는 점에서 비추어, 개성공단사업의 성공은 여러 가지 측면에서 의미가 클 것이다. 우선 외화수입, 고용확대, 기술습득 등을 통하여 북한경제에 실질적으로 도움을 줌으로써

북한의 개혁·개방작업을 가속화시킬 수 있을 것으로 기대된다. 따라서 정부는 개성공단사업을 국가적인 사업으로 인식, 성공적 추진을 위하여 정부차원의 각종 지원을 아끼지 말아야 할 것이다.

<4개 합의서의 조속한 이행과 추가적인 제도적 장치 마련>

남북경제협력의 활성화를 위한 제도적 장치 마련이라는 측면에서 4개 합의서의 체결은 획기적인 성과였다. 지금 단계에서 가장 중요한 것은 기 합의된 사항들이 빠른 시일내에 제대로 이행될 수 있도록 노력하는 것이다. 이와 함께 추가적인 조치로 해운·육상·항공 통행 관련 「(가칭)통행합의서」, 남북한 산업표준화와 IT산업 협력 등이 포함된 「(가칭)과학기술협력합의서」, 전력문제를 포괄적으로 나눌 「(가칭)에너지부문협력합의서」 등의 체결을 위해 북측과 논의할 필요가 있을 것이다. 이를 위해서는 우리측의 연구·검토를 통한 방안 마련이 전제되어야 할 것이다.

남북경협이 보다 확대되기 위해서는 남북간에 제도적 장치를 마련하는 것과 함께 국내의 관련 법·제도들의 보완·개선 작업이 병행되어야 한다. 특히 대부분의 대북사업 기업(인)들이 지적하고 있는 대북사업 추진에 따른 국내 절차의 간소화 및 명료화 작업, 재정·금융상의 지원 확대, 사업에 필요한 정보부족 문제 해소 등을 위한 조치를 강구해야 한다. 또한 ‘평화와 협력의 남북관계’를 정립하는데 걸림돌이 될 수 있는 국가보안법을 비롯한 국내법의 체계도 전향적으로 개선되어야 할 것이다.

<재원 조달 방안 마련 및 국제사회의 협력 유도>

대북경제지원·협력사업이 동시다발적으로 추진되면서 남북협력기금에 주로 의존해 왔던 남북경제협력사업의 재원 조달 방식을 개선할 필요성이 제기되고 있다. 향후 남북경제협력이 증가하면서 확대될 것으로 예상되는 경험비용을 감당하기 위해서는 남북협력기금의 지속적인 확충을 포함한 다양한 재원조달 방안이 강구되어야 한다. 재원조달 방법으로는 국내에서 조달하는 방식과 해외에서 조달하는 방식이 있다. 국내 조달방식으로는 남북협력기금, 중소기업구조개선자금, 대외경제협력기금, 공적개발원조(ODA), 해외자원개발자금 등을 활용하는 방안과 국공채 발행, 목적세 신설 등의 방법으로 별도의 기금을 조성하는 방안 등을 고려할 수 있다. 해외로부터의 자금조달 방안으로는 대일 배상청구권 자금의 활용, 정부의 해외차관 도입, 세계은행(IBRD)·아시아개발은행(ADB) 등의 국제금융기구로부터의 융자, 외채발행과 다국간 펀드 등을 들 수 있다. 이를 위해 북한이 IBRD와 ADB의 양허성 자금 등 국제기구로부터 자금을 융자받을 수 있도록 북한의 국제기구 가입을 지원하는 작업도 중요하다.

남북경제공동체를 형성하기 위해서는 국제사회의 지원과 협력이 필수적이라고 할 수 있다. 특히 경험 재원 조달이라는 측면에서 남북경제협력 사업에 대한 주변국의 적극적인 협력과 참여가 중요하다. 이를 위해서 정부는 기존의 미·일 협력체제를 한층 강화하면서 이를 토대로 대북사업에 대한 외국기업들의 참여를 적극적으로 유도함으로써 국제사회의 협력기반을 확대해 나가야 할 것이다. 또한 일본과 러시아의 참여를 유도할 수 있는 러시아의 에너지 개발 및 가스관 연결 사업과 같이 주변국가들과 공동으로 추진할 수 있는 사업 개발에도 관심을 가져야 할 것이다. 국제사회의 협력은 남북한이 실질적

인 직교역체제를 구축하는데 있어서도 필요하다. 남북간의 교역에 무관세를 적용하고 있는 것은 민족내부교역으로 규정하고 있기 때문인데 남북경협이 확대될 경우 WTO 위반사항으로 이슈화 될 수 있다. 우리 정부는 이에 대한 철저한 대비책을 사전에 마련해야 할 것이며, 이를 위한 국제사회의 이해를 구하는 외교적 노력을 강화해야 한다.

#### 다. 소 결

베를린선언과 남북정상회담 이후 남북간에 각종 회담과 행사가 연이어 계속되면서 남북관계의 진전 속도가 너무 지나치지 않느냐는 논란이 사회 일각에서 제기되었다. 남북관계의 속도 조절의 필요성은 ‘북한 불변론’과 맥을 같이 하고 있다. 남북관계의 진전이 가시화되고 있음에도 불구하고 북한은 실질적으로 달라진 것이 없다는 것으로 ‘피주기식 대북지원’ 주장의 논리적 근거로 제시되어 왔다. 그러나 베를린선언 이후 북한의 대남정책이 변한 것은 분명하다. 다만 전략적이나 전술적이나 하는 문제는 이견이 있을 수 있다. 설사 지금의 변화가 전술적인 것에 불과 한다고 하더라도 이것이 축적된다면 나중에는 전략적인 것으로 전환될 수도 있을 것이다. 따라서 지금의 시점에서 북한의 변화에 대해서 선불리 단정지을 필요는 없을 것으로 보인다. 오히려 모처럼 맞은 남북관계 개선의 호기를 지나친 소심함으로 인하여 놓치게 되는 잘못을 저지르지 않도록 경계해야 할 것이다.

이러한 입장에 기초하여 정부는 베를린선언 이후 지금까지의 성과와 문제점을 냉정하게 분석하고 개선책을 마련하는데 관심을 기울여야 한다. 이 과정에서 가장 기본적으로 관심을 가져야 할 부분은 북한의 능동적인 협력과 국제사회의 적극적인 참여를 주도적으로 이끌어 갈 수 있는 국내적 추진기반을 마련하는 일이다. 이를 위해서는

정부와 기업 및 전문가 집단간의 협의 및 협력체계가 수립되어야 할 것이며, 소위 남남대화에도 지속적으로 노력해야 한다. 이와 동시에 정부와 기업간의 적절한 역할분담 방안도 마련되어야 할 것이다. 정부는 기업들의 자율성 보장이라는 원칙 하에서 남북경제공동체 건설이라는 장기적 목표와 북한경제 회생 지원이라는 단기적 목표에 적합하게 민간기업의 투자사업에 필요한 정보 및 재정적 지원을 제공하는데 주력해야 할 것이다. 이를 위해서 정부는 대북사업과 관련한 정보를 체계적으로 제공함과 동시에 대북투자 활성화를 위한 지원가이드라인을 사전에 분명하게 제시할 필요가 있다.

국제사회의 협력을 유도내는 작업의 경우에는 정부와 민간의 역할을 분담을 통한 협력 방안을 고려할 필요가 있다. 정부는 기존의 미·일 협력체제 강화를 토대로 대북사업에 대한 외국기업들의 참여를 적극적으로 유도함으로써 국제사회의 협력기반을 확대해 나가면서, 민간차원의 분위기 조성 작업에도 관심을 기울여야 한다. 우리 학자와 전문가들이 외국의 학자·전문가들과의 학술교류 등을 통해서 남북경제공동체 형성과 남북경제협력사업에 대한 우리의 입장을 분명하게 전달함으로써 우호적인 국제여론을 조성하도록 하는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다도 국내 전문가들 사이에서 남북경제공동체 형성과 남북경제협력 사업방향에 대한 합의 도출이 선행되어야 할 것인바, 이를 위한 정부측의 배려가 요구된다.



# “Berlin선언과 남북정상회담”

유호열 (고려대학교 교수)

(제39차 국내학술회의 주제발표 요약문)

### 베를린선언의 의의와 과제

유호열(고려대학교 교수)

『베를린 선언』(2000.3.9)은 김대중 정부의 대북 포용정책의 일관된 추진에도 불구하고 답보상태에 머물러있던 남북관계를 획기적으로 진전시키기 위하여 새로운 방안 및 접근방식을 제시한 것이다. 첫째, 북한 경제난을 근본적으로 해결하기 위하여 그동안 비교적 엄격하게 적용하였던 상호주의원칙을 유보하면서 대규모 지원을 우선적으로 시행할 의사를 표명하였다. 둘째, 기업이나 민간단체가 자체 역량을 토대로 대북지원사업을 추진하는 소위 정경분리원칙의 한계를 극복하고 남북관계의 개선 및 한반도 냉전종식을 위하여 신정경연계 정책에 따라 중·장기적 접근을 모색하면서 셋째, 북한과의 비공개, 공식 대화창구를 활성화하여 남북대화를 당국이 주도하는 양상으로 전환하였다. 넷째, 남북관계의 돌파구로서 정상회담을 재차 제안하면서 정상회담에서 논의할 구체적인 의제를 발표함으로써 북한의 참여를 적극 유도하였다. 다섯째, 남북 당사자원칙을 천명하면서 미·중·일·러 등 주변국에 대해서 균형있는 접근을 시도하였다.

『베를린 선언』은 발표 직후 남북 특사간의 회담에서 남북정상회담개최에 합의하는 성과를 거두었으나 상호주의원칙을 유보함으로써 북한체제의 본질적인 개혁을 저해하거나 정치적 목표 달성을 위해 단기적으로 과도한 비용지출로 말미암아 국내적 저항에 봉착함으로써

써 5년 단임제 대통령제하에서 대북정책을 둘러싼 갈등과 책임소재가 불분명해질 위험성도 내포하고 있다. 또한 정상회담의 특성상 특정부서가 대북정책을 주도함으로써 정책결정과정에서 투명성이 훼손되고 국내외로부터 불필요한 오해와 정책의 신뢰도에 대한 끊임없는 비판이 제기되었다. 남북 당사자원칙의 천명을 둘러싼 주변국들의 이해갈등 속에 한·미·일 3국간 공조체제의 역할과 효율성이 의문이 제기되는 등 새로운 위기상황이 조성되기도 하였다.

「베를린 선언」은 제1차 남북정상회담에서 양 정상간에 충분히 논의되어 역사적인 6·15 공동선언에 반영되었다. 그러나 한반도 냉전종식과 항구적인 평화정착과 관련한 사항이 공동선언에서 누락됨으로써 이 문제는 향후 예정된 제2차 정상회담에서 다루어질 것으로 보인다. 이제 문제는 이러한 「베를린 선언」의 의의와 지향 목표는 살려나가되 수반된 문제점들을 보완하여 진정한 의미의 남북관계 개선과 한반도의 평화를 정착시켜나가야 하는 것이다. 따라서 제2차 정상회담에 거는 기대는 1차 정상회담보다 훨씬 크다고 할 수 있다.

제1차 정상회담은 김대중 대통령과 김정일 위원장의 주도로 이루어졌으나 제2차 회담은 국내여론과 미국 등 주변국의 전략과 이해가 상당부분 반영된 회담이 될 것이다. 따라서 정부는 정상회담 개최에 앞서 구체적인 의제를 확정하여 당정간의 협의뿐만 아니라 야당과의 협의를 통해 국민적 합의를 도출해내야 한다. 우선 국회 등에서의 보고·협의를 통해 대북정책의 투명성을 높이고 경협사업 등의 성과 및 파급효과를 검증하면서 이산가족문제를 실질적으로 해결해 나가야 한다. 「베를린 선언」에서 제시한 한반도 평화정착을 위한 남북간 대화가 이루어져야 하며 남북관계 진전에 따른 남남갈등을 최소화하도록 하여야 한다.

동시에 제2차 정상회담은 김정일 위원장의 역사적인 남한 방문이

라는 의의 못지않게 미국 등 주변국의 이해관계가 걸려있는 까닭에 다각적인 전략을 수립하여 접근하여야 한다. 미·중·일·러의 복잡한 이해관계를 조화롭게 활용할 수 있도록 우리의 대북정책을 융통성있게 조절해나가되 통일 이후까지 우리의 국가이익이라는 관점에서 대미관계를 최우선적으로 강화하는 등 확실한 우방국 챙기기에도 역점을 두어야 할 것이다.

---

---

## 『베를린 선언』과 남북정상회담

---

---

유 호 열 (고려대 북한학과 교수)

< 목 차 >

1. 『베를린 선언』의 의의와 문제점
2. 제1차 남북정상회담의 성과와 문제점
3. 김정일 국방위원장의 서울 답방과 제2차 남북정상회담
4. 고려사항

### 1. 『베를린 선언』의 의의와 문제점

김대중 대통령은 2000년 3월 9일 독일 베를린 자유대학에서의 연설을 통해 남북관계의 획기적인 개선을 촉구하는 『베를린 선언』을 발표하였다. 김대중 정부의 출범이후 2년 동안 꾸준히 대북 포용정책을 지속하였으나 남북교류협력분야에서는 금강산관광사업을 제외하고는 시범사업정도에 그쳤다. 1999년 6월에는 남북 해군간 교전마저 발생함으로써 한반도의 군사적 긴장이 지속되는 등 실질적인 남북관계의 진전은 이루어지지 못했다. 『베를린 선언』은 이

처럼 담보상태에 머물러있던 남북관계를 획기적으로 진전시키기 위한 새로운 방안 및 접근방식을 제시한 것이다.

#### 가. 상호주의원칙 유보

김대중 정부의 대북 포용정책은 추진 초기 2년 동안 비교적 엄격한 상호주의에 입각하여 추진되었다. 1998년 및 1999년 중국 북경에서 개최된 남북 차관급회담에서 북한에 대한 비료지원을 약속하였으나 이에 상응하는 이산가족문제 해결을 상호주의에 입각하여 추진되었다.

당시에도 비등가성 및 비동시성을 강조하는 등 상호주의의 원칙을 탄력적으로 적용하고자 하였던 것은 사실이나 민간단체나 적십자사를 통한 인도주의적 대북지원을 제외하고는 포괄적 의미에서의 상호주의를 견지하였다.

「베를린 선언」은 대북지원 및 협력사업의 경우 북한 당국의 요청을 전제로 하고 있으나 북한 경제난의 근본적인 해결을 위해 상호주의원칙을 유보하겠다는 의지를 간접적으로 표명하였다. 북한에 대한 대규모 지원을 일방적으로 추진하겠다고 표명함으로써 정상회담이 국내 정치용으로 이용될 소지가 있으며 북한체제의 본질적인 개혁에 장애가 될 수도 있다.

#### 나. 정경분리원칙에서 신정경연계정책으로의 환원

김대중 정부 이전의 대북정책은 군사안보문제를 중심으로 추진되었으며 남북간 경제교류협력이나 사회문화교류사업 등은 주로 북한의 정책 및 태도에 대한 보상으로 활용된 측면이 강하였다. 특히 대

북투자와 관련해서는 그 규모나 종류에 있어 많은 제한을 두었으며 정부 정책의 보조수단으로서 남북관계의 상황 변화에 따라 직접적인 영향을 받곤 하였다.

김대중 정부는 이러한 정책적 오류와 비효율성을 극복하기 위하여 경제부문이나 사회문화분야에서의 교류협력사업이 남북간 정치, 군사안보 상황에 좌우되지 않고 그 자체의 효율성에 따라 자율적으로 추진될 수 있도록 소위 '정경분리원칙'을 채택하였다. 서해안에서의 남북간 교전이 발생하였음에도 동해안에서는 금강산행 여객선이 왕래하는 등 금강산 관광사업이 지속되었다. 정부 당국간의 비료회담은 결렬되었지만 민간단체의 대북농업지원사업은 활발히 추진되었다.

그러나 이같은 정경분리의 원칙은 기본적으로 기업이나 민간단체 등이 자체의 역량을 토대로 자율적으로 남북교류협력사업을 추진한다는 것이어서 그 규모나 성격에 있어 일정한 한계가 있다. 북한내 사회간접자본확충과 같은 대규모 투자사업이나 북한의 근본적인 농업구조 개혁과 같은 사업들은 단기간에 경제적 이익을 창출해야 하는 민간이 주축이 되어 추진할 수 없는 성격의 사업들이다.

김대중 대통령은 「베를린 선언」을 통해 냉전종식과 평화정착이라는 정치, 군사안보적 목표를 달성하고 중·장기적인 경제이익을 추구하는 일종의 신정경연계정책으로의 전환을 천명하였다. 중·장기 목표 달성을 위해 단기적으로 무리한 경비 지출 가능성이 있으며 5년 단임제 대통령제하에서 대북정책을 둘러싼 갈등과 책임 소재가 불분명해질 위험성이 있다.

#### 다. 민간주도에서 당국주도로의 전환

김대중 정부의 출범과 김정일 체제의 공식화 이후에도 북한은 남

북관계에 있어 소극적인 자세로 일관함으로써 북경에서의 남북 차관급회담이 유일한 당국간 대화통로로 기능하였다. 기회가 있을 때마다 책임있는 당국간 대화를 제안하였으나 북한은 선결조건을 제시함으로써 남북관계에서 우리 당국의 간여를 최대한 배제하였다.

당국간 대화의 단절은 앞서 ‘총풍사건’ 및 ‘북풍문’ 등으로 남북 당국간 비공식 접촉창구가 무력화된데에도 원인이 있다. 임동원 국정원장 취임이후 새로이 가동되기 시작한 대북정보팀은 북한 정보당국과의 대화창구를 개설하였고, 『베를린 선언』이 발표되기전 남북 당국간 비공식 대화가 재개되었다. 『베를린 선언』은 당국간 비공식대화뿐만 아니라 이제 공식적이고 공개적인 남북 당국간 대화 재개를 촉구하는 동시에 가장 핵심적인 대화창구로서 남북정상회담을 본격적으로 제기한 것이다.

남북정상회담의 성격상 청와대와 국정원이 주요 담당 부서로 부각됨으로써 대북정책결정과정에서 통일부 및 외교통상부 등 행정부서의 역할이 상대적으로 약화되고 비공개, 비공식대화창구의 비중이 커졌다. 이에 정책결정과정에서의 투명성이 감소되어 국내외로부터 불필요한 오해와 정책의 신뢰도에 대해 끊임없는 비판이 제기되었다.

#### 라. 남북정상회담개최 및 의제 제안

김정일 국방위원장의 위상과 영향력이 절대적이라는 북한체제의 특수성에 비추어 볼 때 역대 정권에서 정상회담의 성사를 위해 많은 노력을 기울였듯이 김대중 정부도 남북정상회담에 대해 각별한 의미를 부여하고 대통령 취임사를 비롯하여 각종 담화를 통해 꾸준히 정상회담개최를 촉구하였다. 『베를린 선언』은 남북관계의 돌파구로서 정상회담의 개최를 최우선적 과제로 설정하고 정상회담에서 논의할



사항들을 구체적으로 제시하였다.

심각한 경제난에 직면한 북한으로서는 최대 후원국인 중국뿐만 아니라 미·일 등 주요 서방국가로부터의 대규모 지원은 기대할 수 없으며 오직 남한으로부터의 지원만이 가능한 상황에서 『베를린 선언』은 그 해답을 제시하였다. 남북 당국간 회담이 전무한 상태에서 가장 최상급의 회담을 전격 제안함으로써 정상회담이 갖고 있는 장점에도 불구하고 즉흥적이고 모험적인 회담 결과를 도출할 우려도 있다.

#### 마. 남북 당사자원칙 천명

『베를린 선언』에서 한반도문제는 궁극적으로 남북한 당국자만이 해결할 수 있다는 주장은 북한에 대한 메시지인 동시에 미, 일, 중, 러 등 관련 주변국가들에게 보내는 메시지이다. 이것은 북한이 주장하는 통일 3대헌장 및 김정일 위원장의 통일담론을 향후 정상회담 등에서 논의하자는 응답인 동시에 북한의 대화 선결조건들에 대해서도 호의를 표명한 것이다. 또한 북한의 민족대단결의 논리와도 일맥상통하면서 한반도 문제 해결과정에서 외세의 간섭을 배제하는 의미로도 해석할 여지가 있다.

『베를린 선언』의 준비과정이나 발표 방식에서 가장 긴밀한 우방이며 공조체제의 당사자인 미·일에 대해서는 균형된 입장에서 그리고 한반도에 영향력 확대를 기도하는 중·러에 대해서는 새로운 기회를 제공하고 있다. 『베를린 선언』이전과 이후 남북 당국간 비공개 대화는 주로 중국내에서 진행되었다. 또한 러시아의 대한반도 정책상 철도 연결 등 대규모 사회간접자본확충과 같은 전략적 사업 추진은 정치, 경제적으로 중요한 사업이다. 『베를린 선언』의 구체적 내용에 대해 한·미·일 공조체제를 통해 사전에 충분한 협의가 부족하였다.

## 2. 제1차 남북정상회담의 성과와 문제점

### 가. 「베를린 선언」과 남북정상회담 개최 합의

「베를린 선언」에 대해 북한측은 신속한 반응을 나타냈으며 남북간 특사들이 중국 북경 및 상해 등지에서 회담을 통해 남북정상회담 개최에 합의하였다. 「베를린 선언」 내용 중 북한체제에 대해 모독적인 요소가 없진 않지만 전체적으로 북한에 대해 상당한 배려와 구체적인 지원의지를 표명하고 있어 수용하는데 어려움이 없었다. 「베를린 선언」의 후속 회담이 중국에서 개최됨으로써 중국측의 강력한 지지와 지원을 획득할 수 있는 기반을 확보하였다. 「베를린 선언」 발표가 남한의 총선거기간과 맞물려 북한으로서는 자신의 입지를 최대한 넓힐 수 있는 기회로 판단하였다.

남북정상회담 개최 합의 내용을 남한 총선 직전에 발표함으로써 총선에서 남한 집권당의 득표에 도움을 줄 수 있으리라고 판단하여 북한이 타협적인 자세로 임하였다. 다만 선거 결과 야당이 원내 제1당의 위상을 확보함으로써 북한은 추가 양보를 얻어내지는 못했다.

남북정상회담 개최시 논의될 의제 선정에 있어 남한이 우선 「베를린 선언」을 통해 4대 현안과제를 제시한 상태이기 때문에 북한은 자신의 의제를 추가로 제시할 수 있어 회담에 있어 주도권을 확보할 수 있었다. 정상회담 일정을 논의하는 회담에서도 남한이 먼저 요청한 사항에 대해 북한이 이를 받아들이는 형식을 취함으로써 상대적으로 부담이 적은 상태에서 또는 그들 특유의 벼랑끝 전술을 활용할 수 있는 여건 속에서 회담에 임할 수 있었다.

#### 나. 제1차 남북정상회담에 응한 북한측 의도

김정일 위원장이 제1차 남북정상회담에 응한 이유는 심각한 경제난을 타개하기 위해 남한의 지원과 협력이 유일한 돌파구라는 점과 김대중 정부가 역대 남한 정부 중에서 북한에 대해 가장 우호적인 정책을 추진하고 있다고 판단 했기 때문이다. 인도적 차원의 대북지원(식량 등)을 제외하고 현실적으로 북한에 대해 경제적 지원을 해 줄 수 있는 국가는 남한뿐이다(중국이 지원해 주고 있으나 한국과 비교할 때 규모나 내용면에서 미약함). 3대 경제난에 처해 있는 북한은 남한으로부터의 지원을 최대한 획득할 수 있다(식량과 비료 등 농업분야, 전력 등 에너지 분야, 경의선 복원과 공단 가동을 통한 외화획득 등). 김대중 정부의 포용정책은 북한의 현재체를 보장해주고 있으며 나아가 공세적 차원에서 체제를 유지할 수 있다.(김 위원장의 대내외 위상강화, 반복정서약화와 보안법의 무력화, 민족문제의 자주적 해결 원칙 확인과 통일방안논의의 활성화 등)

동시에 김 위원장은 김 대통령과의 정상회담을 통해 본인의 대외적 이미지 쇄신과 남북관계 개선 분위기를 과시함으로써 단기적으로 대미관계 개선의 돌파구를 마련함과 동시에 미국과의 협상(제네바 기본합의 이행, 미사일문제, 북미 평화협정 등)에서 유리한 위치를 차지하고자 하였다. 임기가 얼마 남지 않은 클린턴 정부를 상대로 그동안의 협상결과(제네바 북미합의문과 페리프로세스 등)를 최대화(미사일협상 타결과 클린턴 대통령의 방북)하고 미국의 차기 정권을 상대로 최대한의 시간을 벌 수 있다고 판단하였다.

제1차 정상회담이후 개최된 각급 회담의 내용과 정치, 군사, 경제, 사회문화분야(이산가족상봉 및 비전향장기수 송환 등 포함)에서의 남북교류의 현황을 검토할 때 북한이 남한으로부터(미국과의 관계개선

이 이루어질 경우 미국, 일본 등 서방 선진국 포함) 경제적 지원을 최대한 얻어내어 심각한 경제문제를 해결해야겠다는 의도가 있었던 것은 사실이나 북한의 또다른 목표나 보다 중요한 과제는 1) 김정일 위원장(권력엘리트 등 핵심세력 포함)의 정치적인 통치기반의 강화, 2) 남한 내부의 분열 조장을 통한 통일전선의 구축(연공연복세력의 합법적 활동공간 조성), 3) 대미관계 개선을 통해 주한미군의 철수 유도 등이다. 북한이 남북정상회담에 임한 것과 그 이후의(6개월이 아직은 너무 짧은 기간이라거나 전술의 변화가 본질의 변화로 전환 될 가능성들을 충분히 감안하더라도) 상황 진전은 북한체제 본질(전체주의적 수령독재체제 및 한반도 적화통일전략 등)에 있어서의 변화이거나 구체적 현실로 나타난 것이 아니라 현 상황을 타개하고 새로운 전략을 수행하기 위한 전술상의 변화이며 이미지와 언술을 통해 드러난 것이며 실질적인 성과는 좀더 기다려봐야 한다.

#### 다. 제1차 남북정상회담의 평가

제1차 남북정상회담은 분단 50년간의 적대관계를 극복하고 화해협력의 시대를 열기 위한 만남 그 자체에 의미를 두었으나 사실 기대 이상의 성과를 거두었다. 우리 정부의 대북 포용정책의 연장선상에서 우선 양보하고, 경제적 지원을 확대하며, 쉬운 문제부터 처리한다는 이상과 실리를 동시에 포함하고 있었다.

그러나 제1차 정상회담에서 양 정상이 『베를린 선언』의 주요 내용인 한반도 냉전구조 해체와 항구적인 평화정착 문제를 논의하였으나 합의서인 남북공동선언에서는 평화정착과 관련한 사항은 제외되어 이 부분에 있어 우리측 입장을 관철시키지 못하였다. 오히려 『베를린 선언』의 정신과 달리(통일논의 유보) 북한의 강력한 입장 개진으로

남북공동선언 제1항과 제2항의 자주선언과 남북통일방안논의가 선언적으로 합의되는 등 전략 부재를 노정시켰다.

동시에 북한체제의 본질과 남북관계의 현실을 감안할 때 지도자 개인에 의존하는 협상행태나 합의도출은 오히려 진정한 남북관계의 발전과 궁극적인 한반도의 평화구축에 저해될 수 있는 위험성도 내포하고 있다. 남북정상회담 및 공동선언에 대한 북한의 자의적 해석과 일방적인 정치적 활용, 북한 변화에 대한 자의적 기대감은 남북관계 개선의 진정한 방향과 목표를 설정하지 못한 채 편의주의적(정치적이라고도 해석)회담에 종속될 가능성이 있다.

한반도문제의 당사자해결(자주적)원칙을 강조한 나머지 주변국 특히 미국의 입장과 역할을 의도적으로 무시 또는 미국의 이익에 배치되는 결정이 이루어질 경우 궁극적으로 남북관계의 진전은 물론 한반도의 평화 마저도 위태로워질 가능성이 있다. 이것은 주한미군문제에 대한 북한측 입장이나 남북정상회담에서의 논의 내용이 합의문의 형식으로 발표되지 않음으로서 미국 등 우방국으로부터 불필요한 오해와 우려를 초래하였다. 또한 제1차 정상회담에서 미·일 등 주요 우방국가들의 주된 관심사항인 핵, 대량살상무기 및 미사일문제 등이 거론되지 않음으로서 향후 한반도 문제 해결과 관련한 한·미·일 공조체제의 효율성이 저하될 우려가 있다.

### 3. 김정일 국방위원장의 서울 답방과 제2차 남북정상회담

#### 가. 김정일 위원장의 서울 답방 가능성 및 시기

현재로서 김정일 위원장의 서울 답방과 제2차 남북정상회담이 성

사될 가능성이 높다. 김위원장의 서울 답방은 『6.15 공동선언』에 명시된 사항이며 이후 김위원장 본인과 북한측 관계자 및 각종 보도에서 기정사실화하고 있다. 다만, 남한에서의 반김정일 움직임, 남북간 합의사항의 부진한 진척 여부 및 북미관계의 악화 등의 요인으로 김정일 위원장의 답방이 무산되거나 상당 기간 연기될 가능성 또는 제3의 장소(제주도)에서의 개최 가능성을 배제할 수 없다.

김위원장의 서울 답방 시기는 금년 5월-6월초가 가장 유력하다. 3월에는 한미정상회담이 개최되고 4월 하순 김정일 위원장의 러시아 공식방문이 예정되어 있으므로 그 이후에 김정일 위원장의 서울 답방이 이루어질 가능성이 가장 높다. 한미정상회담 개최 직후에 개최될 가능성도 없지 않으나 의제 선정 및 경호문제 등 주요 현안에 대해 합의하기까지 최소 2-3 개월이 소요되는 등 현실적 제약이 있다. 만약 5-6월 답방이 성사되지 못할 경우 여름철이란 절기상의 문제점과 북한이 6.15부터 8.15까지의 2달 동안을 2001년 민족통일촉진운동기간으로 설정하여 집중적인 행사들이 연이어 개최되기 때문에 9월 개통 예정인 경의선(통일열차)을 이용하여 금년 하반기로 답방이 이루어질 수도 있다.

#### 나. 김정일 위원장의 답방 목적과 과제

김정일 위원장은 제1차 정상회담의 실질적 성과를 검토한 결과 경제분야에서는 당초 기대한 만큼의 지원을 얻어내지 못했으나 정치적으로는 자신의 이미지 쇄신(김정일 신드롬 조성)과 남한내 연공연복 활동(연방제 통일주장 등)이 활발해지고 북한내부에서의 통치력(통일 시대의 민족지도자로서의 위상 과시)도 강화되는 등 긍정적 효과가 많다고 판단하여 제2차 정상회담에서는 미진한 경제부문에 대한 지

원을 촉구하면서 정치부문에서의 성과를 더욱 확대하여 통일전선의 확대·강화와 주한미군의 철수 분위기를 유도하는데 주안점을 둘 것이다.

북한은 김대중 대통령이 「베를린 선언」과 「6.15 공동선언」을 통해 약속한 대북 경제지원(주로 북한에 대한 전력지원과 개성공단 건설 등에 대한 대규모 투자)을 조속한 시일 내에 확보할 것이다. 통일문제를 자주적으로 해결하는 방안을 보다 구체적으로 합의하여 새로운 통일국가형성방안(연합·연방제 등)을 선포할 것이다. 대선 경쟁을 앞둔 남한 정국에서 북한에 가장 유리한 세력이 누구인지를 탐색하고 비우호적인 세력에 대한 공세 강화 방안을 모색하고자 할 것이다.

북한은 미국의 부시행정부가 북한에 대한 부정적 인식과 함께 클린턴 정부의 대북정책과 한국 정부의 대북 포용정책에 대해 미흡하다고 평가하고 있음을 인식하고 이에 대한 대응책의 일환으로 김정일 위원장의 답방을 준비하고 있다. 남한정부의 평화정착노력에 호응하여 「서울 평화선언」을 선포하고 군사적 신뢰구축 및 긴장완화조치에 관한 협상 개시 등 분위기를 조성할 것이다. 핵, 미사일 등 대량살상무기와 운반체제 문제에 대해 남한으로부터 동의와 지지를 받아냄으로써 미국과의 협상시 유리한 입장을 확보할 것이다. 북미관계 개선과 주한미군의 성격 변경을 전제로 주한미군의 한반도 주둔에 대한 전향적 입장 표명을 통해 북미간 정치군사 고위급회담(남한의 참여를 배제하지 않음)을 제의할 것이다. 다만 북미관계가 순조롭게 진행되지 않을 경우 북·중·러 사이에 형성된 새로운 항미전선에 남한을 적극 끌어들이거나 중립화시킴으로써 미국 부시 정부의 대북정책 및 한·미·일 공조체제의 약화를 기도할 것이다.

#### 4. 고려사항

제1차 정상회담은 김대중 대통령과 김정일 위원장의 주도로 막후 조정을 통해 이루어졌으나 제2차 정상회담은 의제합의가 미진할 경우 김 위원장의 단순 답방에 그칠 수도 있으나 그렇지 않을 경우 김대중 대통령의 대북정책의 성과를 결정할 수 있는 국내여론과 미국의 전략이 상당 부분 반영되는 회담이 될 것이다. 현재 제2차 남북정상회담의 개최를 강력히 희망하는 쪽은 오히려 김정일 위원장이며 앞으로 대선경쟁이 본격화하기까지는 시간이 남아 있으므로 김대중 정부는 국내 여론과 미국의 확실한 지지를 받을 수 있는 의제의 사전 합의를 목표로 하고 있다.

정부는 제2차 정상회담에 앞서 구체적인 의제를 확정하여 당정협 및 야당과의 협의를 통해 국민적 합의를 도출할 필요가 있다. 국회 정보위·통일외교위 등에서 정상회담준비과정의 보고를 통해 대북정책의 투명성을 제고해야 한다. 대북지원물자(금강산관광대가인 현금 포함)의 성과내역 검토 및 검증 방안을 마련하고 대규모 남북경협사업의 타당성 검토와 국회(국민적)동의를 받아야 한다. 이산가족의 생사확인 및 면회소설치 등 이산가족문제의 실질적 해결책을 강구하여 남북간 실질적인 화해협력을 이루어내는 동시에 남북한이 한반도 평화체제구축의 당사자임을 천명하고 조속한 시일내에 남북군사회담을 개최하여 『베를린 선언』에서 발표한 한반도 냉전구조 해체와 항구적 평화공존의 틀을 확보할 필요가 있다.

김정일 위원장은 이미지를 증시하는 선전선동술에 일가견이 있으며 남한 및 서방세계의 '여론정치' 생리를 파악하고 있기 때문에 제2차 정상회담은 경제 및 정치분야의 실리 획득 못지 않게 남한 내부를 겨냥한 중요한 '선전장'이 될 것이다. 여권의 주요 정치인들과의 만남(주로 오·만찬장에서의 환담)을 통해 차기 대권주자들의 성향을



탐색하면서 김정일 위원장에 대한 우호적 분위기 조성 시도할 것이다. 우리 정부도 여권의 주요 인사들과의 만남 속에 야권의 지도자들도 함께 소개함으로써 김대중 대통령의 위상 제고와 함께 임기 말까지 대북 정책에 대한 지지를 확보할 것이다. 김정일 위원장 답방 환영 분위기를 고조시켜 통일에국인사들의 실질적 활동공간 확대를 도모하고자 할 것이다.

부시 정부는 우선 미국의 국가이익을, 그리고 동맹국(특히 동아시아지역에서의 미일관계를 중심으로)의 안보를 보장하는 정책을 추진할 것이므로 이에 대한 우리의 국가이익이 반드시 일치하지 않을 것이므로 이를 전제로 가능한 공약수의 범위를 넓혀나가면서 남북관계를 차분히 진전시켜 나가야 할 것이다. 동시에 부시 정부의 대북정책(전반적인 대외정책도 그렇지만)이 행정부내의 입장만이 아니라 의회, 언론, 전문가 집단 및 각국의 정책들을 종합적으로 검토한 연후에 확정되듯이 미국은 한국의 국회, 언론, 전문가 집단들의 대북정책(남북정상회담 포함)에 대한 입장들을 포괄적으로 고려할 것이다.

제2차 남북정상회담은 김정일 위원장의 한국 방문이라는 역사적 의미에 못지않게 미국 등 주변국의 이해관계가 걸린 주요한 사항으로서 다각적인 전략을 수립하여 접근하여야 한다. 미·중·일·러의 복잡한 이해관계를 조화롭게 활용할 수 있도록 우리의 대북정책을 융통성있게 조절해나가는 것이 필요하되 통일 이후까지 우리의 국가이익에 가장 도움이 되는 대미관계를 최우선적으로 강화하는 등 확실한 우방 챙기기에 나서야 한다. 내부적으로는 초당적인 정책 조율과 협조관계(국론결집 등)의 구축없이 점증하는 주변국의 영향력 경쟁속에 신냉전체제가 형성될 경우 남남갈등이 증폭되어 대북 화해협력 정책의 지속적 추진은 물론 한반도의 평화와 안정도 위태로워질 가능성이 있다.

토 론

“Berlin선언의 의의와 과제”

박기안 (경희대 아·태지역연구원장)

김영배 (중앙일보 논설위원)

박성훈 (남북회담사무국 상근위원)

**박기안(경희대 아·태지역연구원장)**

감사합니다. 손기웅 박사님과 임강택 박사님이 발표한 것을 중심으로 해서 코멘트하도록 하겠습니다. 제가 생각하기로 베를린 선언은 남북문제를 관념적인 문제에서 현실적인 문제로 끌어왔다는 데 의의가 있다고 보겠습니다. 따라서 베를린 선언의 의의를 살리기 위해선 남북한의 서로 다른 통일방안을 반영한, 즉 남한의 남북한 경제교류의 활성화, 북한의 이산가족상봉의 정례화를 반영한 정책방안이 필요하다고 하겠습니다. 또한 베를린 선언을 발전시키기 위해선 손기웅 박사님이 말씀하신 하위정치뿐만 아니라 상위정치에서도 교류협력을 끌어내는 것이 필요하다고 보겠습니다. 남북한의 교류협력을 통해 시장경제의 창달·완성 증진, 남북한간의 인적·물적 교류활성화 추진, 북한의 경제개혁개방에 대한 지원, 북한의 국제사회복귀에 대한 지원에 대한 해결방안이 베를린 선언의 의의를 되살리며 남북한 관계의 전망을 밝게 하는데 도움이 된다고 생각합니다.

먼저 손기웅 박사님의 논문 중에서 DMZ 유엔환경기구유치에 대해 말씀드리면 그 자체에 대해선 찬성을 하지만 세부적인 면에선 반대합니다. 왜냐하면 이러한 기구를 끌어들이으로써 소위 개발이라는 명목하에 자연이 파괴될 것이기 때문입니다. 차라리 자연상태를 보호하는 동식물보호지역으로 선정하는 것이 낫지 않을까 생각됩니다.

임강택 박사님이 발표하신 것 중에서 8페이지 부분에 투자보장이라든지 이중과세, 상사분쟁해결 등이 합의서에 설명되기는 했지만 사실상 합의서라기보다는 일종의 의향서와 비슷하기 때문에 개선점으로 좀더 자유로운 인적·물적자원 교류를 보장할 수 있는 항목이 추가·구체화되어야 할 것 같습니다. 또 한편으로는 지금까지 가공무역이나 교역을 통해서 탄생한 용역이나 물물교환의 경제교역이 기술이

전이라든가 직접투자로 활성화될 때 많은 경영상의 문제가 등장하는데 이런 문제를 해결할 수 있는 방안을 구체화시키는 것, 즉 남북한간의 합의를 현실화시키는 것이 남북한 관계개선에 도움이 되지 않겠는가 생각합니다. 따라서 경제활성화를 위해서 달러로 하는 결제화폐에 원화를 사용하는 문제를 북한과 협의하는 방안, 또 경수로 문제에 있어서 남북한간의 노사문제, 노임문제를 개선하고 제도화시킬 때 물적·제도적인 의미에서의 기반이 조성된다고 볼 수 있기 때문입니다. 이런 방면에서의 실질적 대응방안이나 정책이 남북한간의 실무회담에서 구체화될 때 베를린 선언의 의미가 살아나고 긍정적인 의미에서의 남북한간의 관계발전이 이루어지지 않겠는가 생각해봅니다.

**김영배(중앙일보 논설위원)**

저는 경제 관계에 대해서 말씀을 드리겠습니다. 실제로 베를린 선언의 가장 큰 부분은 남한의 경제적인 지원에 대한 북한의 정상회담 참여를 요구하는 것이 기본골격입니다. 즉 북한측을 끌어내는 수단이었지요. 그 이후 정상회담 또는 지금까지 진행되어 오는 동안 여러 가지 대북정책의 시나리오를 가지고 하지 못한 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 따라서 '북한특수'라 하는 것은 북한에 대한 환상, 또는 대북경제협력에 대해 지나친 기대감을 주는 거라고 생각됩니다. 그런 관점에서 보면 임박사님이나 여러분이 지적하시는 것 중에서 경제공동체 기반을 조성했다 또는 그쪽으로 나가는 어떤 가능성을 제시했다고 하는 것은 장기적으로 어떠한지 모르지만 현실적으로는 상당히 거리가 있는 부분이라고 생각합니다. 또한 북한이 과연 변하고자 하는 체제는 무엇인가 시장경제인지 중국식의 사회주의시장경제인지에 대한 고려도 필요합니다.

또한 남북공동성명에서 균형발전이라고 했는데 균형발전하기에는 차이가 있습니다. 따라서 그것에 대해 너무 쉽게 생각하고 있는 것이 아닌가합니다. 북한의 격리된 체제변화, 즉 체제안정을 고수하면서 격리된 개방을 한다고 하지만 대표적으로 격리된 개방지역의 하나인 나진·선봉은 실패했습니다. 그렇기 때문에 앞으로 신의주 등의 개발문제에 대해 과연 성공할 수 있을 것이며 지원하는 것이 타당한 것인가에 대한 문제 제기가 있어야 되지 않나 생각합니다. 또한 IBRD나 ADB를 상대로 정부가 많은 노력을 하는 것으로 보였습니다만 실질적으로 미국정책 자체를 바꾸어야 하는데 우리가 미국측에 과연 충분한 설득을 했으며 미국측의 태도를 바꿀 수 있는 외교를 했느냐에 대한 의문도 제기할 수 있습니다. 그리고 경제공동체를 지향하기 위해서는 쌍방간의 체제적인 접근성에 대한 시도가 있어야 되는데 격리된 개방을 하면서 경제공동체를 한다고 하는 것은 상호모순이 있는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다.

**박성훈(남북회담사무국 상근위원)**

손기웅 박사님 논문 중에 국가연합에 대한 언급부분이 있는데 국가연합이 2국 2정부 2체제 이렇게 되어있습니다. 그런데 국가는 두 개고 다만 위의 지붕처럼 남북연합기구라는 것이 있죠? 형태야 어찌됐든 연합기구를 두고 있는 것인데 1국가라고 되어 있어서 그것이 어떻게 된 것인지 여쭙고 싶고\_참고로 말씀드린다면 북한이 ‘낮은 단계 연방제’ 라는 것을 작년에 얘기했잖아요. 그런데 ‘낮은 단계 연방제’에 대해서 구체안이 있는지도 모르겠어요. 가끔 방송을 통해서 이렇게도 얘기를 합니다. ‘1국가 2정부 2체제’ 이런 식으로 얘기해요. 그래서 과거에 있었던 연방 정부부분의 언급이 잘 만나옵니다. 그래서 ‘낮은 단계 연방제’라는 것이 연방정부 부문을 좀 빼 것이라 생각이 들고, 또 ‘1국가 2정부 2체제’는 그대로인데 연방정부 얘기를 안하는 걸로 봐서 저는 나름대로 뭐 정리된 것이 있는게 아니냐는 생각도 들고 해서 참고로 말씀드렸습니다.

**손기웅(통일연구원 연구위원)**

우선 박기안 원장님이 지적하신 DMZ의 UN환경기구가 들어서게 되면 혹시 또 개발론에 밀려서 환경이 파괴되지 않을까 우려하시는 것 잘 알고 있습니다. 자세한 내용은 저의 책자를 참고해주시면 설명이 되어 있습니다만 우선 제가 제안한 것은 예전에 판문점을 개설한 식으로 한정된 지역에서 필요한 국제회의시설만 갖추는 이야기입니다. 경의선 철도처럼 아주 제한된 지역을 상징하고 있고 비무장지대라고 해서 다 생태적으로 보호되어야 될 지역은 아닙니다. 자세히 살펴보면 서부·동부·중부 다 생태적 차이가 있고 그러한 적절한 생태지역을 고려했다는 것을 말씀드리고 싶습니다.

김영배 위원님의 의견에 공감합니다만, 지금 북한을 여러 면으로 도와준다고 하더라도 단기적으로 성과가 없는 것은 사실입니다. 독일의 경우에도 처음으로 동·서독 수상이 만난 지 17년 후에 동독 수상이 서독을 방문했습니다. 답방하는데 있어서 엄청난 시간이 걸렸고 또한 그 화해기간도 길었습니다. 그래서 우리가 이제 시작한 것에 대해서 너무 큰 기대를 가지고 있는 것은 아닌지 한번 고려해봐야 하지 않을까 생각합니다.

마지막으로 박성훈 위원님이 말씀하신 ‘1국가 1민족 2체제’에서 왜 2국가가 아니냐는 말씀은 우리가 상정한 민족공동체 통일방안은 1국가로 되어있습니다. 최근에 정부가 2국가로 이야기하고 있는데 국가연합의 러시아와 같은 그런 단계를 이야기하는 것이죠. 그래서 제가 5단계를 상정하다 보니까 1국가가 나오는데 중간에 평화공존과 남북중간에 2국가의 그런 것이 들어갈 수 있겠죠. 그러나 제가 생각하기에 진정한 남북연합구도는 러시아의 경우가 아닌 1국가 내에서 2체제가 아닐까 하는 점을 말씀드리고 행정부에서는 국가연합 단계를 2국가로 상정하였다는 것을 말씀드리겠습니다. 감사합니다.

### 입장택(통일연구원 연구위원)

먼저 박기안 원장님이 말씀하신 부분에 있어서 합의서가 아주 ‘낮은 단계’의 합의에 불과하고 따라서 바로 구체적인 조치가 필요하다고 말씀하신 것에 대해서 전적으로 동감을 합니다. 그 부분에 대해서 22쪽에 앞으로 정부가 어떻게 추진하려고 하는 것인지에 대해서 간단하게 정리를 한 것이 있는데요. 그것을 참고해 주시고 다만 이러한 조치들엔 남북한의 노력과 협력이 필요하다는 점이고 이것이 정착되기 위해서는 조금은 시간이 필요하지 않느냐라는 점을 강조하고 싶습니다.

다음에 김영배 위원님께서 여러 가지 문제점을 지적해 주셨는데요. 대체적으로 김위원님의 지적에 공감을 하고 있고 따라서 필요한 대비책이라든지 보완책 마련에 관심을 기울여야 된다고 생각을 합니다. 다만 제가 덧붙여서 말씀드리고 싶은 것은 아직 남북관계는 초기단계에 있다는 것입니다. 따라서 최근에 와서 남북관계가 여러 가지 활발한 움직임을 보이고 있기는 하지만 문제점이 노출되는 것은 오히려 자연스러운 것이 아닌가 생각합니다. 이런 시점에서 우리로서는 좀 더 장기적인 시각을 가지고 북한과 상대하는 것이 우리가 추구하는 평화공존, 남북간의 협력의 시대를 열어가는 데 있어서 필요한 자세가 아닌가라는 생각을 해봅니다. 이상입니다.



**유호열(고려대학교 교수)**

김영배 논설위원님과 박성훈 국장님같은 경우에는 현장에서 이런 남북관계를 지켜보고 계시기 때문에 상당히 좋은 말씀을 해주셨고 저도 전적으로 동감을 합니다. 그런데 마지막으로 한 말씀을 드리고 싶은 것은 남북관계 개선을 위한 대북정책은 어떻게 보면 하나의 정치적인 행위이다. 그렇기 때문에 그 정치적인 행위를 해나가는데 있어서 지켜야 할 룰이 있고 또 그 룰에 국민이 동의할 때 모든 사람이 공통된 의견을 갖는다는 것이고 그런 룰에 합의하는 것을 국민적 합의라고 하는데, 그런 것들을 지켜나가야 결국은 궁극적으로 목표하는 한반도의 평화가 이루어질 것이라라는 생각을 합니다. 우리가 뭔가 숨기고 있는 것 같을 때에 신뢰가 있을 수 없다. 우리 남한내부에서 뿐만이 아니라 미국 또는 우리의 우방, 일본 이런 곳에서도 한국 정부의 정책에 대해 의문을 품고있는 대단히 어려운 상황입니다. 이러한 문제들을 아직 시간이 있으니까 고쳐나가면서 우리 내부를 튼튼히 다져야 합니다.

손기웅 박사님이 얘기하신 그런 목표를 향해서 우리 내부를 다져가면서 국론을 결집해 나가고, 주변 우방국간의 튼튼한 일종의 공조를 유지한 후에 같은 민족인 북한을 도와서 남북관계에 진정한 발전을 이룩하는 이런 순서를 밟아 나가는 것이 옳지 않겠나 하는 말씀을 드리고 싶습니다.



< 행사 일정 >

09:30~10:00 등록 및 접수

10:00~10:30 개회식

● 개회사: 서병철(통일연구원장)

10:30~12:00 학술회의

**Berlin선언과 남북관계**

- 「남북화해·협력 선언」 1주년기념 학술회의 -

● 사회: 박영규 (통일연구원 선임연구위원)

● 발표: 손기웅 (통일연구원 연구위원)

“Berlin선언의 의의와 과제”

임강택 (통일연구원 연구위원)

“Berlin선언 이후 남북경협 성과와 과제”

유호열 (고려대학교 교수)

“Berlin선언과 남북정상회담”

● 토론: 박기안 (경희대 아·태지역연구원장)

김영배 (중앙일보 논설위원)

박성훈 (남북회담사무국 상근위원)

12:00~13:00 오찬(본관 2층)