

학술회의 중서 2002-03

남북관계 발전과
한반도 평화정착

남북정상회담 2주년 기념학술회의(2002. 6. 14) 발표 논문집

통 일 연 구 원

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해
이며 당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이
아님을 밝힙니다.

<Conference Program>

09:30~10:00 Registration

10:00~10:30 Opening Ceremony

Opening Address **Seo Byung-chul**
(President, KINU)

Congratulatory Speech **Jeong Se-hyun**
(Minister of Unification)

10:30~12:00 **Session I**

“Role of the International Community
in Peace Building on the Korean Peninsula”

Moderator **Seo Byung-chul** (President, KINU)

Presenters **& Discussants**

Thomas C. Hubbard
(US Ambassador to the ROK)

Terusuke Terada
(Japanese Ambassador to the ROK)

Teymuraz O. Ramishvili
(Russian Ambassador to the ROK)

Hubertus Von Morr
(German Ambassador to the ROK)

Guan Huabing
(Counselor & Deputy Chief of
Mission, Embassy of the PRC in the
ROK)

12:00~13:30 **Luncheon**

13:30~15:30 **Seeion II**

“Post-Summit Changes in South-North Korean Relations”

Moderator **Baek Kwang-il**
(Professor, Inha University)

Presenters **“A Post-Summit Assessment of
Inter-Korean Political and Military
Relations and Their Future Direction”**
Park Young-ho
(Senior Research Fellow, KINU)

**“A Post-Summit Assessment of
Inter-Korean Economic Exchanges
and Cooperation and Their Future
Direction”**
Choi Soo-young
(Senior Research Fellow, KINU)

**“The Post-Summit Effects of
Inter-Korean Social and Cultural
Exchanges on the DPRK”**
Cho Han-bum
(Research Fellow, KINU)

Discussants **Koo Bon-hak**
(Research Fellow, Korea Institute for
Defense Analyses)

Ahn Doo-soon
(Professor, University of Seoul)

Kim Seok-hyang
(Professor, Institute of Political
Education for Unification, Ministry of
Unification)

15:30~16:00 **Coffee Break**

16:00~18:00 **Session III**

“Future Direction of Inter-Korean Relations”

Moderator **Woo Chul-koo**
(President, Korean Association of
International Studies)

Presenters & Discussants

Kwon Young-sol
(Professor, Chung-Ang University)

Yoon Man-joon
(Executive Vice President,
Hyundai Asan Corporation)

Lee Bong-jo
(Assistant Minister for Unification
Policy, Ministry of Unification)

Ahn Yin-hay
(Professor, Korea University)

Kim Dong-soo
(Professor, Institute of Political
Education for Unification, Ministry
of Unification)

Choi Choon-heum
(Senior Research Fellow, KINU)

차 례

학술회의 총서 2002-02

- ◆ 개 회 사 : 서 병 철 (통일연구원장)
- ◆ 축 사 : 정 세 현 (통일부 장관)
- ◆ 제1회의 : “한반도 평화정착을 위한 국제사회의 역할” /
토마스 허버드 (주한 미국 대사) /
데라다 데루스케 (주한 일본 대사) /
테이무라즈 라미쉬빌리 (주한 러시아 대사) /
후베르투스 폰 모어 (주한 독일 대사) /
관휘똥 (주한 중국 부대사) /
토론 /
- ◆ 제2회의 발표: “정상회담 이후 남북 정치·군사관계 평가와 발전 방향” /
박 영 호 (통일연구원 통일정책연구실장)
“정상회담 이후 남북 경제 교류·협력 평가와 발전 방향” /
최 수 영 (통일연구원 선임연구위원)
“정상회담 이후 사회·문화교류가 북한사회에 미친영향” /
조 한 범 (통일연구원 연구위원)

◆ 제2회의 토론: 구 본 학 (한국국방연구원 연구위원) /
안 두 순 (서울시립대 교수) /
김 석 향 (통일교육원 교수) /

◆ 제3회의 종합토론: 권 영 설 (중앙대학교 교수) /
윤 만 준 (현대아산 전무) /
이 봉 조 (통일부 통일정책실장) /
안 인 해 (고려대학교 교수) /
김 동 수 (통일교육원 교수) /
최 춘 흠 (통일연구원 선임연구위원) /

“한반도 평화정착을 위한 국제사회의 역할”

토마스 허버드 (주한 미국 대사)
데라다 데루스케 (주한 일본 대사)
테이무라즈 라미쉬빌리 (주한 러시아 대사)
후베르투스 폰 모어 (주한 독일 대사)
관휘땡 (주한 중국 부대사)

주한 미국대사 연설문

토마스 허버드 (주한 미국 대사)

서원장님 감사합니다.

정 장관님, 동료 대사님, 내외귀빈 여러분, 오늘 이 자리에서 연설할 기회를 주셔서 감사합니다. 이 자리에 함께 하신 여러분은 남북관계 최고 전문가들일 뿐만 아니라 정계지도자, 외교관, 전문가들 및 재계관계자들입니다. 이러한 자리에서 “남북관계 및 한반도 평화정착”과 같은 중요한 문제를 연설하게 되어 영광입니다.

2년 전 김대중 대통령은 역사적인 북한방문을 이뤘습니다. 북한방문과 함께 이뤄졌던 김정일 국방위원장과 의 정상회담은 한반도에서 긴장을 완화하고 평화와 화해를 이루는데 있어 획기적인 사건이었습니다. 이는 지난 50년간 떨어져있었던 남북 이산가족상봉을 포함해서 남북 회담 및 교류를 자극하는 계기가 되었습니다.

여러분도 아시다시피, 미국은 한국과 한반도에서의 화해 및 평화 통일이라는 공통의 목적을 가지고 이를 위해 김대중 대통령의 노력을 지지하고 있습니다. 미국정부는 이러한 공통의 목적에 기여하고자 북한과 어떠한 방식으로 회담을 재개할 것인가에 대해 깊이 생각하고 있습니다. 오늘 제가 말씀드릴 내용은 미국의 대북 정책과 향후전망에 관한

2 남북관계 발전과 한반도 평화정착

것입니다.

한·미동맹관계의 활기는 지난 2월 부시대통령의 한국방문을 통해 명확하게 드러났습니다. 방한중 부시대통령은 김대중대통령과 함께 우리의 방어적인 파트너십의 힘을 재확인했습니다. 두 지도자는 국제 테러리즘 근절을 위해 계속 긴밀하게 협력하기로 하고 부시대통령은 테러 근절과 관련된 한국의 지원에 깊은 감사를 표명했습니다. 또한 방한 중 부시 대통령은 도라산역을 방문하여 김대중 대통령의 대북 포용정책에 대한 지지의 뜻을 전했고 김 대통령과 함께 한반도화해를 위한 희망의 메시지를 전달했습니다. 뿐만 아니라 부시대통령은 한국 방문을 계기로 미국의 대북 정책을 설명하면서 한·미동맹관계가 항상 방어적인 성격을 띠어왔고 미국은 북한을 침략할 의도가 없다는 사실을 분명히 했습니다. 양국지도자는 북한의 대량살상무기 개발과 미사일 보유 및 확산으로 인한 위협을 해소할 필요가 있다는 점에도 뜻을 같이했습니다. 부시대통령의 한국방문과 임동원 대통령 특사의 평양 방문이후, 북한은 미국과의 대화재개 의사가 있다는 점을 시사했으며 파월 국무부 장관도 북한과의 회담이 곧 재개될 것이라고 밝힌바 있습니다.

북한에 대한 접근 발전을 위해 미국은 한국정부와 긴밀히 협의할 것이며 한·미·일 대북정책조정감독그룹(TCOG)을 통해 일본 정부와도 정책을 조정하고 있습니다. 미국은 또한 북한문제에 관해 유럽의 동맹국들과도 협의하고 있으며 북한에 의해 발생하고 있는 많은 문제에 대한 우려에 대해 공감하고 있습니다. 중국 및 러시아 정부도 한반도 문제에 대해 깊은 관심을 표명하고 있는데 미국정부는 이들 정부의 남북한 간 평화 및 화해에 대한 관심뿐만이 아니라 한반도 문제해결에 있어 남과 북이 그 핵심적인 역할을 담당해야한다는 그들의 조언 및 협의를 높게 평가합니다.

한편, 파벨 국무장관이 이번 주초에 언급한 바와 마찬가지로, 미국은 북한의 미사일 프로그램과 함께 국제원자력기구(IAEA)의 안전기준에 따르기를 거부한 사실을 비롯하여 한반도 재래 군사력 태세 및 북한주민의 상황 등에 관해 깊게 우려하고 있습니다. 특히 북한은 미사일 및 미사일 기술의 주요 수출국으로서 다른 지역에서의 위험한 무기증강에 일조를 하고 있습니다. 마찬가지로, 공격 성향의 북한 군사력 태세는 한국군과 주한·미군의 실질적인 우려사항으로서, 북한이 한반도 신뢰구축을 위한 대화에 임하기로 결정했다면 해결할 수 있는 문제입니다.

미국은 북한주민들의 상황에 대해서도 인도주의 차원에서 크게 우려하고 있습니다. 미국은 여전히 북한에 가장 많은 인도주의적 식량지원을 제공하는 해외원조국이며 1995년이래 대부분 유엔 세계식량계획(WFP)을 통해 북한주민들에게 거의 2백만 톤에 달하는 식량 원조를 제공했습니다. 작년 한해만 해도 미 정부는 40만 톤의 식량을 북한에 보낸 바 있고 앞으로 10만 톤의 식량지원을 합쳐 올해에만 전체 15만 5천 톤에 해당하는 식량을 지원할 예정입니다. 미국 정부는 또한 중국에 있는 북한주민의 상황에 대해서도 깊이 우려하고 있는데 미 정부는 북한탈북자들이 박해가 우려되는 북한으로 강제 송환되지 않기를 바라면서 유엔 난민고등판무관사무소(UNHCR)가 북한 탈북자들을 인터뷰하고 사건을 처리할 수 있게 허락되기를 바랍니다.

머지않아 있을 북한과의 회담에서 이러한 우려들이 토의될 것입니다. 우리는 북한측에 아무런 전제 조건 없이 대화를 나누자고 제의했지만 쌍방관계증진을 위해서는 북한도 이러한 우리의 우려사항들에 대해 같이 해결하고자하는 의지를 보여야할 것입니다.

다음의 두 가지 사항을 강조하면서 제 연설을 마칠까 합니다. 미국과 한국은 한반도에서의 주요 행위자로서 한·미공조 및 우호관계는 북

4 남북관계 발전과 한반도 평화정착

한에 대해 우리가 가지고 있는 심각한 우려들을 해결하는데 있어 미국의 모든 노력을 숙지시키는 계기가 될 것입니다. 또한 미국과 한국은 서로의 북한과의 대화 노력에 대해 국제사회에 지속적인 지원을 아끼지 않고 있다는 것입니다. 저는 대화가 한반도에 밝은 미래를 가져다 줄 것을 확신하면서 2년 전에 있었던 김대중 대통령의 역사적인 평양 방문에서 제기된 사항들이 조만간 이뤄지기를 진심으로 희망하는 바입니다. 감사합니다.

주한 일본대사 연설문

테라다 데루스케 (주한 일본 대사)

2년 전 오늘, 세계는 역사적인 남북 정상회담을 목격했습니다. 하지만 지난 2년 동안, 남북정상회담은 많은 우여곡절을 거치면서 현재는 다소 정체된 국면에 접어들었다고 하겠습니다.

통일연구원 주최로 개최된 오늘의 회의는 지난 2년간을 반추하면서 한반도 평화구축에 필요한 방법과 수단에 대해 논의함과 동시에 이를 수행하는데 있어 국제사회의 역할을 논의하게 되어 매우 시의 적절하다고 하겠습니다. 우리의 공통 목표는 한반도의 평화를 유지하고 증진시키는 것입니다. 이를 위해, 일본 정부는 김대중 대통령의 ‘햇볕정책’을 지지하는 한편 평화정착을 위해 국제사회의 다른 주요 국가들과 함께 역할을 다할 것입니다.

1991년과 92년 사이 8번에 걸쳐 개최된 정상화회담 이후, 그리고 1998년 8월 북한의 대포동 미사일발사 이후 일·북관계는 최악의 상태였습니다. 그러나 1999년 12월에 있었던 무라야마 前총리가 이끈 대표단의 평양방문을 비롯한 일련의 사건으로 말미암아 결국 2000년 3월 일본 정부는 일·북간 관계정상화 회담 재개를 선언했습니다.

2000년 4월에서 10월까지 3차례에 걸쳐 일·북 정상화 회담이 개최되었는데 일본정부의 기본입장은 한·미 정부와 긴밀한 협력 및 조정을

6 남북관계 발전과 한반도 평화정착

유지·증진하는 한편 동북아 평화와 안정에 기여함과 동시에 북한과의 관계정상화를 위해 계속 노력하는 것입니다.

북한은 과거 일본의 식민지배에 대한 사과 및 금전적 보상 문제와 같은 것에 치중하는 반면 일본정부는 일본인납치문제를 포함한 안전 및 인도주의 문제와 같은 현안들이 동시에 해결되어야 한다는데 비중을 두고 있습니다. 인도주의 문제에 관한 한 특히 납치문제는 일본인들의 생존문제와 직결된다는 점에 있어서 항상 주요한 의제였습니다. 이와 함께 한반도 안정 및 안전 증진을 위해 북한 미사일과 핵무기 문제들도 해결되어야 한다고 생각합니다.

비록 2000년 10월 일본과 북한 양측이 모두 준비가 되는대로 다음 회담을 가질 것을 합의했으나 1년 반 이상이 지난 현재 중단된 상태입니다. 한편, 일본정부는 북한에 대해 계속 문호를 개방하면서 인도주의 차원에서 50만 톤에 달하는 쌀을 지원했습니다. 이러한 인도주의 차원의 지원은 일본인 납치문제에 대한 일본 정부의 요청에 대해 북한이 긍정적인 자세를 취할 것이라는 데 대한 기대감 때문이었습니다. 하지만, 북한에 대한 쌀 50만 톤 지원이 완결된 지 대략 3개월 후인 작년 12월 이른바 “일본인실종자” 문제에 대한 진상조사는 중단되고 말았습니다. 북한으로 납치된 것으로 추정되는 실종자수는 현재 11명이며 이 문제의 조기 해결을 위해 일본 정부는 국회 다수당원으로 구성된 그룹을 조직한 상태입니다. 그렇다고 미사일 및 핵 문제와 같은 안전문제들의 중요성이 감소되는 것은 아닙니다.

한편 올 3월 북한은 이른바 “일본인실종자” 문제에 대한 진상조사 재개를 선언하고 일본 정부에 대해 적십자회담을 제의했습니다. 오래 기다려왔던 북한으로부터의 긍정적인 반응과 함께 한달 전에는 지난 2년 이상 동안 북한에 구금되어 있었던 전직 일본인 저널리스트 다카시 스

기시마씨를 석방했는데 그 이면에 숨겨진 북측의 동기와 의도는 아직 알려지지 않고 있습니다.

4월말에 있었던 일·북 적십자회담에서 북한은 이른바 “일본인실종자” 문제에 대한 철저한 조사 재개를 재확인시키면서 일본 정부에 그 결과를 통보한다는데 동의했습니다. 또한 양측은 북한 인들과 결혼한 일본 인아내들의 귀국을 올 여름에 성사시키고 6월경에 다음 적십자회담을 개최한다는데 합의했는데 북한이 긍정적인 태도로 나올 지에 대해서는 앞으로 두고봐야 하겠습니다.

북한과의 관계에 있어서 어려움이 있다면 그들의 은밀한 성격 때문에 종종 진짜 동기와 의도를 파악하기가 힘들다는 것입니다. 북한이 진정 일본과의 관계개선을 원하는 것인지 아니면 단지 인도주의 또는 경제 원조에만 관심이 있는 것인지 등이 일본과 한국 및 미국 정부도 경험한 바 있는 그 주된 (어려움의) 예라고 하겠습니다.

하지만, 참담한 경제상황 및 그들의 정권생존 필요성을 고려해볼 때 북한도 한·미·일 3국과의 관계개선이 절실하다고 느낀다는 것을 알 수 있습니다. 그렇다면 왜 이러한 북한의 절실함이 그들의 실제정책에는 반영되지 않는 것인가 하는 의문이 듭니다. 이에 대해, 몇몇 전문가들은 북한이 나오(서)도록 하는(come forward) 것을 방지하기 위한 계산된 전략이라고도 하고 어떤 이들은 한·미·일 특히 미국의 행동진위에 대한 북측의 진짜 우려를 나타낸 것이라고 하기도 합니다.

결론이 무엇이든, 일본에 대한 북한의 태도는 일본, 미국 및 한국과의 관계에 있어 북한의 전반적인 전략의 일부로서 나타날 것입니다. 2000년 후반기에 있었던 북한 조명록 특사의 워싱턴 방문 및 얼브라이트 미 국무장관의 평양방문으로 남북 및 미북 회담이 북한에 대해 호의적으로 진행되면서 일본에 대한 북한협상단의 자세가 변화된 것을

8 남북관계 발전과 한반도 평화정착

감지할 수 있었습니다. 한편, 미북 및 남북대화가 중단되었던 작년에는 일·북간 대화도 중단되었습니다.

일본정부는 북한에 대해 진지한 대화를 나눌 준비가 되어 있으며 북한자체의 이익을 위해서라도 국제사회와의 협력이 매우 중요하다는 뚜렷하고도 분명한 메시지를 계속해서 보내 인식시켜줄 필요가 있습니다. 사실 이러한 메시지는 지난 2월에 있었던 부시 미 대통령의 일본 및 한국 방문과 함께 3월에 있었던 고이즈미 총리 방한 때 이미 전달된 바 있습니다. 북한은 지난 3월경부터 긍정적인 반응을 보이고 있는데 이와 관련하여 6월 17·18일 샌프란시스코에서 개최될 예정인 한·미·일 대북정책조정감독그룹(TCOG)은 북한에 대한 3국의 정책을 조율하고 위에서 언급했던 메시지를 북한에 전달하는데 매우 중요한 자리가 될 것입니다.

지난 2년간에 경험을 통해서 볼 때 북한과의 관계에서 가장 중요한 것은 인내라는 것을 배웠습니다. 일본 정부는 앞으로 북한과의 관계에 있어서 계속해서 인내심을 가지고 북한이 나오도록 유도하면서 다양한 현안을 해결하기 위해 진지한 대화에 나서도록 촉구할 것입니다. 국제사회도 한반도의 평화와 안전의 유지 및 강화는 국제사회뿐만이 아니라 북한에게도 이익임을 강조하는 메시지를 계속해서 북한에 보내야 할 것입니다. 이를 위해, 한·미·일 3국이 주도적인 역할을 하는 한편 특히 중국, 러시아 및 유럽연합(EU)과의 협력이 긴요하리라 생각되는 만큼 현재 이뤄지고 있는 EU대표단(사절단)의 평양 방문이 성공을 거두기를 간절히 희망하는 바입니다. 마지막으로 일본정부는 남북 및 북미대화가 조속히 재개되기를 바라며 김대중 대통령이 발의했던 화해로의 진로가 계속되는 한편 북한이 밖으로 나오도록 유도하는데 국제사회가 중요한 역할을 할 것을 희망하는 바입니다.

주한 러시아대사 연설문

테이무라즈 라미쉬빌리 (주한 러시아 대사)

한반도에서의 평화와 안전을 강화할 러시아 국익의 변함없는 주요과제에 따라 2000년 6월 남북정상회담에서 이뤄진 합의 사항을 전적으로 지지하였습니다. 2001년 2월에 개최된 러·한 정상회담과 8월에 모스크바에서 이뤄진 러·북회담의 결과에서 비롯된 합의사항 등은 러시아가 한반도 문제를 해결하는데 있어 적극적으로 참여할 뿐만이 아니라 남북정상 두 분이 러시아가 이 지역에서의 평화와 안전을 유지하는데 중요한 역할을 수행하리라고 인정한다는 사실을 잘 보여주었습니다. 러시아로서는 물론 남북대화가 건설적으로 이뤄지는데 관심이 있긴 하지만 그 진전과 전망에 관계없이 남한 및 북한과 계속 친선적인 관계 유지를 추구하고 있습니다. 한반도 문제 해결에 관한 러시아의 입장은 다음과 같은 기본원칙에 따라서 정해집니다.

첫째로, 남북한사이에 화해·협력은 한국민끼리 남북정상이 합의한 원칙에 따라 외세의 간섭 없이 추진되어야 합니다. 두 번째로, 모든 문제는 2000년 6월 15일에 있었던 남북공동선언에 따라 평화와 외교적인 방법으로만 해결되어야 합니다. 우리는 남북사이에 협력 이외에는 다른 대안이 없다고 생각합니다. 바로 남북대화가 한반도에서의 안정과 안보의 핵심적인 요소이기 때문입니다. 따라서 모스크바에서는 임동원 대통

령 특사의 최근 평양 방문의 결과를 만족스럽게 평가하고 있습니다. 우리는 재개된 남북대화가 요즘 다시 어려움을 겪고 있는데 대해 유감스럽게 생각하며 진심으로 이러한 어려움이 극복되기를 바라고 있습니다. 셋째로, 우리는 한반도의 평화적 통일을 원하고 있으며 국제법적인 차원에서의 '안전'이 확보되기를 바라고 있습니다. 넷째로, 한반도와 동북아 지역 그리고 전세계에 대량 살상무기가 있는 한 긴장완화 상태가 이뤄질 수 없다고 생각하고, 한반도의 비핵지대화가 이뤄져야 한다고 보고 있습니다. 그리고 전세계 차원에서 추진하고 있는 미사일 비확대에 관한 제안문맥 안에서도 이러한 사항에 협력·기여 하려고 합니다. 러시아는 남한도 이를 실현하는데 적극적으로 동참하기를 바라고 있습니다. 다섯 번째로, 러시아는 남북한을 비롯한 동북아 국가들이 참여하는 가운데 동북아 지역 경제발전을 위한 다자간 사업을 추진하는데 관심이 있습니다. 한반도 종단철도와 시베리아 횡단철도 연결사업, 북한에너지 시설 복원과 같은 공동사업들은 모든 관련국들에 유익한 것입니다. 바로 이러한 공동사업들은 동북아 지역 안전에 경제적 기반을 공고히 할 것입니다. 이런 상황에서 특히 한반도 종단철도 및 시베리아 횡단철도를 연결하여 유라시아 수송로를 구축하는데 그 의의가 크다고 하겠습니다. 이를 위해 남북한이 합의를 이루는 것이 가장 중요합니다. 러시아가 이 사업에 재정·경제적인 차원에서 참여할 방식과 관련하여서는 한국에서 수출하는 화물이 북한 영토를 거쳐 러시아로 갈 전망이 얼마나 분명할 것인가에 따라 달라질 것입니다.

한반도의 이웃 나라인 러시아의 역할은 오늘 남과 북이 통일과 화해를 이루려는 노력을 전적으로 지지할 뿐만이 아니라 이를 위해 안전적이고 모든 관련국들의 안정적인 대화에 외부접근을 마련하도록 기여하는데 있습니다. 이를 위해 러시아는 앞으로 미국, 중국, 일본 그리고

요즘 한반도에 적극적인 관심을 보이고 있는 유럽 나라 등 모든 관련 국들과 함께 한반도에서의 긴장완화를 위해 토의할 용의가 있습니다. 감사합니다.

주한 독일대사 연설문

후베르투스 폰 모어 (주한 독일 대사)

2000년 6월에 있었던 역사적인 남북정상회담과 남북공동선언을 되돌아봄과 동시에 지난 2년 동안 주한 독일대사로서의 한국에서의 제 경험과 함께 특히 독일 통일에서 얻은 교훈에 대해 말씀드리고자 합니다. 독일 통일에서의 교훈 및 시사점과 관련해서는 독일과 한국의 상황이 많이 달라 똑같이 적용하기 어려운 부분이 많긴 하지만 제가 관찰한 것을 기초로 해서 언급하도록 하겠습니다.

종종 김대중 대통령의 ‘햇볕정책’과 비교되는 독일의 동방정책(Ostpolitik)은 통일을 목표로 추진된 것은 아니었지만 평화적 공존, 대화 및 협력에 그 초점을 둔 정책입니다. 역설적인 것은 이러한 것에 대한 대화가 없었을 때 바로 통일이 이루어졌다는 것입니다. 독일 정부는 햇볕정책을 물론 지지하고 있지만 서독뿐만이 아닌 통일 독일 전체를 대표해서 말할 때 통일 직전의 마지막 주평양 동독대사였던 블레즈 키씨의 말을 빌리자면 햇볕정책은 좋지만 한가지 논리적 오류가 있다고 했습니다. 대화 및 협력을 위해 노력하는 것은 좋지만 이들 모두는 쌍방의 파트너가 모두 존재할 때만 가능하다는 것입니다. 만약 최종적인 목표가 통일일 경우, 이는 두 파트너 중 한쪽은 통일이 되면 사라지게 된다는 뜻입니다. 즉, 사회, 경제, 정치 그리고 심리적으로 상반된

관계에 있는 두 파트너 중 하나는 배제될 수밖에 없다는 것입니다.

적어도 독일의 경우에 있어서 통일은 어떤 시나리오가 있었던 것이 아니었으며 그 결과를 조정할 수 있는 것도 아니었습니다. 그렇다고 독일 통일 당시 민중 항쟁이나 무질서, 혼란 및 폭력 등의 상황이 나타난 것도 아니었습니다.

통일 비용에 대해 말씀드리고자 합니다. 어제 인터네셔널 헤럴드트리뷴지에서 보니 통일비용이 달러나 유로화로 약 6천 억불정도 든다고 합니다. 많은 한국 분들이 제게 통일 비용에 대해 물어오시는데 저는 통일에 있어 돈이 중요하기는 하지만 전부는 아니라고 말씀드리고 싶습니다. 이보다는 통일을 이루는데 핵심적인 역할을 할 인적 화합 요소가 더욱 중요하다고 생각합니다. 독일 통일에서 얻은 교훈이 있다면 돈이 모든 것을 해결해 줄 수 있을 것이라고 믿었던 것이 실수였다는 것입니다.

한반도 평화 및 안전 구축에 있어 가장 중요한 것이 무엇이나고 질문할 때 유럽 국가를 비롯한 미국과 일본도 한반도 문제해결을 위해 그 누구도 무력사용을 원하지 않는다고 할 것입니다. 허버드 미 대사님이 언급하신 대량살상무기 문제는 가장 우려되는 문제 중 하나입니다. 또 한가지 한반도 평화 구축을 위한 것이 바로 북한의 점진적 개방 및 사회 변화를 유도하는 일입니다. 유럽연합에 속한 거의 모든 국가들이 북한과 외교관계를 수립하고 있는데 이 같은 노력들도 한반도 평화 구축에 크게 기여하리라 생각합니다. 독일정부는 올 1월부터 평양에 정식으로 대사관을 설치했고 지난 해 3월부터는 북한과 정식으로 외교관계를 수립해오고 있습니다. 잘 알려지지 않은 사실이지만 1990년부터 독일정부는 독일 미션을 평양에 파견해 외교관을 상주시켜 운영해오고

있습니다.

독일 정부는 북한에 대해 1250만 달러에 해당하는 식량 지원을 해 오고 있으며 2만7천 톤의 쇠고기를 제공했습니다. 또한 독일 비정부기구(NGO)들과 구호단체 등이 북한에 대한 지원 활동을 계속하고 있으며 장학사업도 추진 중입니다. 이런 활동을 통해 북한인들이 외부사회와 친숙해지도록 하고 있는데 독일 정부는 북한 엔지니어나 건축가들을 초청하는 프로그램도 마련하고 있습니다. 여기에, 북한에서 3회에 걸친 콘서트 개최 등 문화교류를 추진하면서 한반도 평화 정착에 기여하고 있습니다. 마지막으로, 남북한간 국경 개방은 한반도의 평화와 안전을 정착시키는데 아주 중요하고도 결정적인 역할을 할 것으로 보이며 제가 한국에 근무하는 동안 이러한 일이 이뤄지기를 바랍니다. 감사합니다.

주한 중국 부대사 연설문

관휘뎡 (주한 중국 부대사)

2년 전 2000년 6월 13일부터 15일까지 김대중 대통령과 김정일 위원장은 평양에서 한반도 남북관계사상 첫 정상회담을 가졌습니다. 두 지도자는 남북관계를 개선하고 발전시키는데 여러 중요한 합의를 보았습니다. 이 역사적인 진전은 국제사회로부터 광범위한 칭찬을 받았으며 중국정부와 인민은 멀리 내다보는 두 지도자의 식견과 남북쌍방의 진지한 노력을 높이 평가하며 남과 북이 정상회담 합의정신을 이행하며 화해협력을 추진하는 과정에서 이룬 적극적인 성과들을 아주 기쁜 마음으로 지켜보고 있습니다. 지난 2년간 남북 사이의 대화와 여러 분야의 교류는 그전보다 훨씬 많으면서 활발해졌으며 서로간의 이해와 신임도 점차 두터워지고 있습니다. 이와 함께 조선과 서방 나라들과의 관계도 진일보 발전하고 있는 것입니다. 9.11사건이 있는 후 국제정세에서 심각한 변화들이 일어났음에도 불구하고, 한반도의 완화과정은 일정한 우여곡절이 있긴 했지만 역전하지는 않았습니다. 이는 2년 전 남북정상회담의 성과와 관계된다고 할 수밖에 없는 것입니다. 물론 여러 복잡한 원인으로 인해 한반도의 완화와 평화과정은 결코 단번에 다 완성될 수는 없습니다. 오랫동안의 단절, 심지어 첨예한 대결상태로부터 긴장을 완화시키고 신임을 구축하는 것이 장기적인 과업이 아닐 수가 없으

며 일부 우여곡절이 있는 것도 불가피할 것입니다. 하지만 한반도정세의 발전 방향은 총체적으로 볼 때 긍정적이라고 해야 할 것입니다.

중국과 한반도사이의 우호적인 왕래는 수천 년의 역사를 헤아리며 아주 오랜 뿌리를 가지고 있습니다. ‘닭 울고 개 짖는 소리가 서로 들린다’, ‘산과 물이 잇닿아 있다’, ‘형제의 안방이다’ 라고 하는 등 많은 아름다운 표현과 전설들이 예로부터 지금까지 중국과 한반도에서 남녀노소 따로 할 것 없이 널리 전해져오고 있습니다. 비록 중·한관계에서 지난 20세기에 40여 년간 단절과 공백이 있었지만 그것은 수천 년의 역사를 헤아리며 뿌리깊고 기초가 든든한 전통적 우호관계 중 역사의 한순간에 불과한 것입니다. 수교 후 근 10년 동안 중·한관계는 신속하게 발전하여 양국사이 협력동반자관계는 벌써 전면발전의 새로운 단계에 들어섰습니다. 이와 동시에 중국과 조선사이의 전통적 우호협력관계도 쌍방의 공동 노력에 의해 전통을 이어 미래를 지향하여 끊임없이 발전되고 있습니다. 중국과 한반도는 역사와 문화전통에 있어 많은 공통점과 유사성을 가지고 있을 뿐 아니라 상호간 우호협력관계를 발전시켜 지역과 세계의 평화와 안전을 수호하고 공동의 발전과 번영을 도모하는 데서도 폭넓은 의견일치와 공통된 이익을 가지고 있습니다.

중국은 한반도의 이웃나라로서 언제나 한반도의 정세발전에 관심을 가지고 반도의 평화와 안전을 수호하는데 노력을 기울였고 남북의 자주적 평화통일을 지지하고 있습니다. 중국이 항상 주장하고 있는 것은 남북이 한반도 문제 해결의 주요 당사자이며 한반도문제의 최종해결도 어디까지나 남북의 대화와 협력을 통해 해야한다는 것입니다. 이를 위해 기타 유관국가들과 국제사회는 유리한 외부환경을 마련해주고 촉진 역할을 해야 된다는 것입니다. 역사적 경험들이 보여주듯 하나의 특정 문제를 해결하는데 있어 국제사회의 역할과 영향은 긍정적일수도 부정

적일 수도 있습니다. 중국은 유관국가들과 국제사회가 한반도의 평화와 안정의 대국에 입각하여 반도 유관 각국사이의 대화와 관계개선, 한반도의 평화과정을 추진하는데 더 많은 긍정적 기여를 할 것을 바랍니다. 중국이 거듭 강조하고 있듯이 한반도의 평화와 안정, 통일과 번영은 남과 북의 근본적 이익에 부합될 뿐만이 아니라 중국의 근본적 이익에도 부합되며 중국은 한반도에서 자기의 사적 이익을 조금도 추구하지 않는다는 것입니다. 한반도의 평화와 안정에 유리한 것이라면 다 지지하고 그렇지 않으면 반대할 것입니다. 우리는 남과 북, 조선과 미국, 조선과 일본이 대화를 통해 상호간 관계를 개선하는 것을 지지하며 유관 각 측이 평등한 대화와 교류를 통해 서로간의 이해를 늘리며 의견 차를 줄이고 한반도의 평화에 힘을 기울일 것을 바랍니다. 중국에는 循序漸進(순서대로 점차적으로 전진)과 水到渠成(물이 흐르는 곳에 도랑이 생긴다)이라는 두 개의 성구가 있습니다. 우리는 각 측이 “和則共贏, 亂則俱損”(평화이면 모두에게 다 win이고 어지러우면 다 손해본다) 라는 공동의 인식을 가지고 지혜를 발휘하여 인내성을 유지하며 성의 있는 노력만 기울인다면 한반도의 공고한 평화와 남북의 자주적 평화통일이 꼭 실현되리라고 믿습니다. 중국은 지금도 그러하듯이 앞으로도 계속 자기 나름대로의 건설적 역할을 발휘할 것입니다.

제 1회의 토 론

(질문 및 답변)

질문: 다섯분 대사님의 공통적인 의견이 한반도 문제해결에는 남북한이 주도적인 역할을 해야하고 주변국 및 국제사회의 많은 나라들이 적극적인 협력과 지원을 아끼지 말아야 한다고 하셨습니다. 하지만 남한이나 북한 내부에서는 주변국이 가끔씩 자국의 이익을 위해 남북한의 정책과 때로는 어울리지 않는 정책을 취하고 있다는 비판도 있는데 남북 문제 해결에 있어 남북한이 주도적인 역할을 하는데 아낌없는 지원을 부탁드립니다. 말씀을 드리면서 질문을 드리고자 합니다. 여러분들 모두 자국의 한반도 정책 및 북한에 대해 관심 있는 사항에 대해 말씀해 주셨는데 북한의 입장에서 보면 북한이 원하는 사항이 따로 있을 것이라고 생각합니다. 제가 생각하기에 북한은 경제회복을 위해 전력을 기울이고 있는데 혹시 한반도 문제 해결의 일환으로 한국을 주축으로 하는 동북아경제개발은행을 설립할 경우 여러분의 나라들은 얼마만큼 적극적으로 협력할 자세가 되어있는가에 대해 질문을 드리고 싶습니다.

답변(일본대사): 동북아 지역에서의 경제개발은행 창립은 아직 시기상조라고 생각합니다.

질문: 주한러시아 대사님과 주한 미국 대사님께 질문 드리고 싶습니다.

미국이 부시 미 대통령 취임이후 북한에 대해 강경한 자세를 취하고 있음에도 불구하고 작년 미·북간 교역량은 미미한 수준이지만 상당히 증가한 것으로 알고 있는데 이런 점에서 볼 때 경제적인 문제가 정치적인 대화와는 달리 별개로 이뤄지고 있다고 생각합니다. 북한의 대량 살상무기 및 미사일 문제가 해결되지 않더라도 과거의 경우처럼 북한에 대한 경제제재가 추가로 완화될 수 있는 방안이 있는지에 대해 미국 대사님께 여쭙고 싶습니다. 러시아 대사님께서서는 시베리아횡단 및 한반도중단철도 문제에 대해 말씀하셨는데 이 문제의 핵심은 바로 재정문제를 누가 얼마나 부담할 것인가 하는 것입니다. 이와 관련해서 러시아 측에서는 어느 정도로 부담이 가능하신 지에 대해 여쭙고 싶습니다.

답변(미국대사): 과거 북한에 대한 경제제재가 해제되면서 미·북간 교역이 증가한 것이 사실이지만 북한에 대한 미국의 경제제재가 좀더 완화되기 위해서는 앞으로 북한이 어떠한 자세로 대화에 나설 것인가가 관건이라고 생각합니다. 이미 말씀드렸듯이 미국정부는 북한과 좀더 정상적이고 정치·경제적인 관계로 나아가고자 합니다. 따라서 북한과의 관계가 개선되고 또는 경제제재조치가 해제되기 위해서는 북한의 대화에 임하는 자세에 달려있다고 하겠습니다.

답변(러시아대사): 시베리아 횡단철도사업에 대해 러시아는 호의적인 자세로 이를 위한 세부사항들을 정치, 경제, 기술적인 측면에서 남

북한과 적극적으로 대화할 용의가 있으며 조만간 남북한과 러시아 3자가 만나 실질적 토의가 이루어질 것을 희망합니다. 재정분담 측면에서 러시아 정부는 시베리아 횡단철도 사업이 경제적인 면과 연계성이 있는 한 지원할 준비가 되어있다는 것을 말씀드리고 싶습니다.

질문: 탈북자문제에 대한 중국의 기본입장을 설명해주셨으면 합니다.

답변(중국대사): 탈북자문제에 대한 중국의 입장은 아주 명확한데 국제법, 중국 국내법 및 인도주의 원칙에 입각하여 이런 문제를 타당하게 처리하려고 하며 이러한 정책은 앞으로도 변함이 없을 것입니다. 중국은 UN 공약에 따라 중국주재 외국공관의 안전을 책임진다는 의무를 가지고 있는데 특히 9.11 테러사건이후 이 문제는 더욱 심각하게 부상되고 있는 것이 사실입니다. 이런 상황에서 중국에 주재하고 있는 다른 외국공관의 안전을 고려하여 최선을 다하고 있으며 어제 발생한 사건에 대해서는 지금 중국 측의 조사가 진행중이며 시간상 앞으로 기회가 있을 때 다시 설명 드리고자 합니다. 중국과 한국이 좋은 관계를 유지하고 있으므로 앞으로도 이런 문제가 다시 발생할 경우 대화와 협상으로 타당하게 처리되기를 바라는 바입니다.

정상회담 이후 남북 정치·군사관계 평가와 발전 방향

박영호

(통일연구원 통일정책연구실장)

정상회담 이후 남북 정치·군사관계 평가와 발전 방향

박영호(통일연구원 통일정책연구실장)

I. 머리말

2000년 6월 중순 세계의 이목은 한반도에 집중되었다. 남북 분단구조 아래서 처음으로 열린 정상회담은 남북한의 국민들에게는 물론 국제사회에서 한반도에 평화의 물결이 다가올 것으로 기대하기에 충분한 것이었다. 정상회담을 전후하여 남북간에는 다양한 문화교류가 있었고, 정상회담 이후 몇 개월 동안 잇달아 열린 남북 장관급회담을 비롯하여 특사회담, 국방장관회담, 군사실무회담 등의 당국간 회담과 이산가족 교환 방문 등 여타의 행사들은 그러한 기대를 충족시키는 것처럼 보였다.

그러나 정상회담의 열기는 시간이 지나면서 차츰 수그러졌고, 남북 관계는 기대만큼의 진전을 보지 못하고 있다. 2001년 연말의 한 여론조사에 따르면, 북한에 대한 인식에 있어서도 정상회담 이후 ‘좋아졌다’는 평가(41.1%)가 ‘나빠졌다’는 평가(8.2%)보다 압도적이기는 하였으나 국민의 과반수 정도(49.4%)는 ‘변함없다’는 생각을 가지고 있는 것으로 나타났다.¹⁾ 그렇다고 하여 남북관계가 과거로 회귀되고 있는 것

은 아니다. 남북대화가 시작된 이래 남북관계는 진전과 담보 상태를 교차하면서 꾸준히 진화해 왔으며, 이러한 점에서 남북관계에서 어떤 시기에 또는 어떤 수준에서 정체 현상을 맞는 것이 새로운 사실은 아니다. 북한은 2000년 연말경부터 남북관계의 속도를 조절하는 듯한 태도를 보였으며, 미국에서 부시(George W. Bush) 행정부의 출범이 확정된 시기를 전후해서는 그러한 입장이 뚜렷하게 드러났다. 그리고 북한은 남북관계가 진전되고 있지 못한 원인을 미국의 부시 행정부의 북한에 대한 정책 변화의 탓으로 돌렸다.

2001년 6월 미국이 북한과의 대화 재개 방침을 선언했으나, 북·미관계는 2001년 9월 11일 미국에 대한 테러 공격이 발생하고, 이어 미국의 對테러전쟁이 시작되면서 정체 국면이 더 길어지고 있다. 특히 2002년 1월 부시 대통령이 對테러전쟁의 연장선상에서 북한을 “악의 축”의 일원으로 규정하면서 북한의 미국에 대한 비난은 더욱 거세어졌고, 국내에서도 남북관계의 담보 상황이 미국 때문이라는 비판의 소리가 커졌다. 또한 북·미관계의 교착 상황에서 북한의 미사일 시험발사 유예시간인 2003년이 다가옴에 따라 ‘2003년 한반도위기설’이 대두되었다.²⁾ 한국정부는 남북관계 교착 국면을 타개하고 테러 및 대량살상 무기문제와 관련한 북·미간 갈등이 가져올지도 모르는 한반도 긴장조성을 방지한다는 목적으로 2000년 4월 특사를 평양에 파견하였다.³⁾

1) “2001년 국민통일의식조사결과” (2001.12.4~5, 전국성인남녀 1,200명 전화조사) 『민주평통 제7차 통일문제 전문가토론회 자료집』

2) 2002년 2월 한 여론조사에 따르면, 북·미관계 악화 및 한반도 긴장고조의 책임과 관련하여 응답자의 37.8%가 미 부시 행정부에게, 30.8%가 북한 김정일 정권에게, 12.2%가 남한 정부에게 있는 것으로 보았다. 한반도에서의 전쟁발발 가능성에 대해서는 58.6%가 낮은 것으로, 34.5%가 높은 것으로 응답한 것으로 나타났다. 민주당 정세분석국 여론조사결과 (20세 이상 성인남녀 1978명), 『조선일보』, 2002. 2. 9; 허문영, “대북정책 주요 쟁점에 관한 국민적 합의기반 조성방안,” (통일연구원, 2002. 5. 29), p. 1 재인용.

한편 북·미관계가 잘 진전되었다고 하더라도 남북관계가 빠른 진전을 보였을 것으로 보기는 어렵다는 평가도 있다. 즉 북·미관계가 원만하게 진행되면 북한에게 남한의 가치가 그만큼 떨어지게 되고, 남한과의 교류를 덜 필요로 했을 것이라는 논리이다.⁴⁾ 1990년대 초 북한 핵문제를 매개로 북·미간 직접적인 대화채널이 형성되면서 북·미관계와 남북관계가 상호 영향을 주고받는 변수가 된 이후, 남북관계의 진척이나 정체는 남북한 사이의 문제일 뿐만 아니라 북한과 미국, 한국과 미국의 관계로부터도 영향을 받고 있다. 더욱이 북한은 두 양자관계를 전략적 또는 전술적으로 활용해오고 있으며, 한국과 미국은 한·미공조라는 방식으로 대북정책을 조율해오고 있다.

본 논문의 목적은 남북정상회담 이후의 남북관계를 정치·군사적 측면에 초점을 맞춰 분석하는 것이다. 정상회담이 남북관계의 질적 전환을 위한 매우 중요한 계기를 제공했으나, 전반적인 남북관계의 진화과정으로부터 완전히 독립적이라고 볼 수는 없다. 따라서 전반적인 남북관계의 현 수준을 점검하기 위하여 먼저 1990년대 이후의 남북관계를 개관한다. 그리고 남북정상 회담 이후의 정치·군사관계에 대해 논의한 후 향후 정치·군사관계의 발전 방향에 대한 견해를 제시하고자 한다.

II. 1990년대 이후 남북관계 개관

1990년을 전후한 세계적 수준의 냉전 종식 상황은 남북한 각각에게 새로운 정세 판단을 요구하였다. 남한으로서는 세계적 수준의 냉전 종

3) 통일부, “특사 방북 관련 해설자료” (2002. 4. 6), pp. 3~5.

4) 한승주, “테러공격 이후 세계질서 변화와 한반도 정세,” 『IRI 리뷰』 제6권 제1호 (2001 겨울/2002 봄), p. 53.

식의 흐름을 한반도에도 실현시키기를 원했으며, 북한으로서는 사회주의진영 몰락의 영향이 북한으로 파급되는 것을 방지하는 것이 무엇보다 중요했다. 국제정세의 급격한 변화 속에서 남북한은 각각의 총리를 수석대표로 하는 남북고위급회담을 개최하여 1992년 2월 「남북기본합의서」를 발효시켰다. 동 합의서는 남북한의 숨은 의도와는 무관하게 군사적 대치를 현실로 인정하면서도 최소한 상호 관계의 양식을 갈등과 대립으로부터 공존과 협력으로 변화시켜 나가겠다는 약속을 담고 있었다.

이와 같은 남북한의 관계 양식에 대한 인식의 변화는 경제분야와 사회·문화분야에서의 교류와 협력을 가능하게 하였다. 이에 따라 비정치·군사분야에서의 교류·협력이 꾸준히 증대되었다. 1988년 「7·7 특별선언」과 같은 해 10월 7일 남북교역 개방조치로 남북교역의 물꼬가 트인 이래, 그 규모는 1989년 1천8백만 달러에서 2000년 4억2천5백만 달러로 20배 이상으로 증대되었다. <표 1>에서 알 수 있는 바와 같이 북한의 대외무역에서 남북교역이 차지하는 비중이 1990년도의 0.28%라는 매우 미미한 수준에서 2000년도에는 21.6%를 차지할 정도로 크게 증가하였다. 흥미로운 사실은 1990년대 초·중반 북한 핵문제에 의한 한반도 위기 국면이나 김일성 사망에 따른 북한 내부의 정체 국면 등에도 불구하고 남북교역은 꾸준한 증가 추세를 보였다는 점이다. 우호적 사회주의시장의 상실에 따른 북한의 전반적인 대외교역이 위축된 것도 원인으로 작용하지만, 북한이 처한 경제적 어려움과 경제기반의 피폐화 현상에 따라 경제적 동기 이외에 남북관계 개선이라는 동기를 갖는 남북교역의 비중이나 그 필요성을 북한으로서도 중시하지 않을 수 없게 되었다. 2001년도에는 4억3백만 달러로 전년보다 5.2% 감소하였다.

<표 1> 북한무역총액 대비 남북교역 점유율

(단위: 백만달러, %)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
남북교역	13	111	173	187	195	287	252	308	222	333	425	403
무역총액	4,720	2,720	2,660	2,641	2,108	2,052	1,976	2,177	1,442	1,480	1,970	2,270
점유율	0.28	4.1	6.5	7.1	9.3	14.0	12.8	14.1	15.4	22.5	21.6	17.8

자료: 한국은행, 『북한 GDP 추정 결과』, 각년도 참조하여 작성

남북 경제교류·협력의 증대 현상은 <표 2>와 <표 3>에 나타난 바와 같이 1997년부터 증가된 협력사업자 및 협력사업의 승인 건수에서도 알 수 있다. 김대중 정부에 들어와서는 ‘정경분리 원칙’을 내세워 민간 차원의 경제 교류·협력을 보다 적극화하는 정책을 추진하면서 1998년 4월 두 번째의 『남북경협 활성화 조치』를 취했다.⁵⁾ 이에 따라 남북 경제교류·협력의 관련 절차가 간소화되었으며, 대북 투자규모의 제한이 철폐되고 투자제한업종이 Negative List화되었다. 또한 정부간 차원에서도 북한의 사회간접자본 건설에 대한 협력 의사를 표명하면서 경제교류·협력을 안정적으로 발전시키기 위한 제도적 장치의 마련을 중시하였다.

5) 첫 번째의 남북경협 활성화조치는 1994년 11월에 이루어졌다.

<표 2> 연도별 협력사업자 승인현황

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
경제		1건			6건	4건	16건	13건	2건	1건	6건
사회문화	2건						1건	7건	7건	9건	4건
계	2건	1건			6건	4건	17건	20건	9건	10건	10건

※ 단, 경제분야 협력사업자중 취소 사유 발생으로 1999.12.23 4건 취소 조치

자료: 통일부, 『남북교류·협력 및 인도적사업 동향』, 제126호/(2001.12.1~12.31), p. 75

<표 3> 연도별 협력사업 승인현황

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
경제					1건		5건	9건	1건	2건	5건
사회문화	2건						1건	5건	5건	5건	6건
계	2건				1건		6건	14건	6건	7건	11건

※ 단, 사회문화분야 협력사업 취소 사유 발생으로 2001.6.29 1건 취소 조치

자료: <표 2>와 동일

1990년대 이후 인적교류도 서서히 물꼬가 트이기 시작하였다. 1990년 2월 「남북문화교류5원칙」⁶⁾을 발표한 남한정부는 같은 해 8월 「남북교류·협력에 관한 법률」을 제정·공포하였으며 교류·협력을 지원하기 위한 「남북협력기금」도 조성하였다. 남북 교류·협력은 법적인 근거를 갖게 되었고, 이에 따라 형식적으로는 누구든지 법적 절차에 따라서 북한과의 교류·협력이 가능하게 되었다.⁷⁾ 정치·군사적 사건들이 전

6) 「남북문화교류의 5원칙」의 내용은 문화교류과정에서 분단 이전의 민족전통 문화를 우선적으로 교류, 승부 및 경쟁적 분야의 배제, 전통문화의 원형을 변형·훼손하는 표현방식의 지양, 쉽고 작은 일부터 시작, 공동실행을 위한 지속적인 노력의 경주 등이었다.

7) 조한범, 「남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전 방향」, (서울: 통일연구원,

반적인 남북교류에 부정적 영향을 미치기도 하였으나, 1990년대에 남북교류를 활성화하기 위한 제반 제도적 조치에 발맞추어 사회문화 교류·협력 역시 점차로 확대되고 분야도 다양화되었다. 특히 1990년대 중반 이후에는 북한이 식량난에 직면하여 국제사회의 지원을 요청하면서, 인도적 대북 지원분야에서 민간분야의 활동이 활발하게 진행되기 시작하였다. 남한정부는 1998년 3월에 민간단체의 대북지원 참여 확대, 민간의 대북지원 모금활동 규제 완화, 협력사업 방식의 시범적인 대북지원 허용 등을 주요 내용으로 하는 「민간차원 대북지원 활성화 조치」를 발표하였고, 이에 따라 종교단체를 비롯하여 다양한 민간단체가 대북 지원사업을 벌여오고 있다.

인적 교류는 남한 국민의 방북을 기준으로 할 때, 1989년 1건 1명에서 2000년에는 804건 7,280명으로 늘어났다.⁸⁾ <표 4>는 김대중 정부의 ‘보다 많은 접촉·대화·협력’을 추구하는 대북 포용정책이 실시되면서 인적 교류가 급격하게 증가하는 현상을 보여주고 있다. 여기에는 금강산관광객 수는 포함되지 않는다. 사회문화교류·협력에서는 양적인 발전과 아울러 질적인 발전도 나타났는데, 남북을 왕래하는 형식의 교류·협력들이 성사되었으며, 특히 북한측 공연예술단 등 비교적 대규모 방문단의 서울방문공연이 성사되었다. 그러나 북한이 외부사조의 유입으로 인한 사회적 동요를 우려하고 있고, 사회문화 교류·협력의 경제적 측면을 우선시하고 있는 점은 교류·협력 활성화에 일정한 제한 요건으로 작용하였다. 또한 남북교류가 여전히 남북한의 냉전문화로부터 자유롭지 못한 실정이다.

1999), p. 11.

8) 통일부, 「남북교류·협력 및 인도적사업 동향」, 제114호 (2000.12.1~12.31), p. 7 표 참조.

<표 4> 연도별 남한 주민의 북한 방문 현황

(단위: 명)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
신청	199	244	303	21	78	563	249	1,194	3,980	6,199	8,070	9,148
승인	187	243	257	19	54	543	170	1,172	3,716	5,997	7,737	8,805
성사	183	237	257	18	12	536	146	1,015	3,317	5,599	7,280	8,551

※ 1998년 11월부터 시작된 금강산관광의 관광객 수는 포함하지 않음.

자료: 통일부, 『남북교류·협력 및 인도적사업 동향』, 제126호/(2001.12.1~12.31), p. 7.

경제분야 및 사회문화분야와는 달리, 1990년대 전반에 걸쳐 남북한의 정치·군사적 관계는 그 이전의 대립관계로부터 크게 벗어나지 못했다. 냉전의 구조를 극복하지 못한 채 불안정한 평화 상태를 계속 유지하였다. 1993년 봄 남북협상 시 북측 대표의 ‘서울 불바다’ 위협 발언, 1994년 6월의 북한 핵문제를 둘러싼 위기 고조와 곧 이은 김일성의 사망, 동·남·서해안으로 이어진 북한의 군사적 침투 행위 등은 한반도의 불안정성을 그대로 보여주는 사례들이다. 특히 북한이 남북관계 보다는 대미관계에 치중하는 정책을 추진함으로써 남북관계는 긴 동면상태를 경험하였다. 이 과정에서 『남북기본합의서』는 실효성을 발휘할 수 있는 기회를 찾지 못했다. 미국과의 대화채널을 확보한 북한은 북·미 양자 평화협정 체결을 본격적으로 주장하기 시작했으며, 이에 대해 한·미는 남·북한, 미국, 중국이 참여하는 4자회담으로 대응하였다. 4자회담은 1997년 12월 제1차 회담 개최 이후 1999년 8월 제6차 회담까지 진행되었으나, 의제문제와 당사자문제에서 남북간의 입장이 계속 대립됨에 따라 실질적인 문제는 논의하지도 못한 채 중단된 상태에 있다.⁹⁾

‘안보와 화해협력의 병행’을 대북정책 추진기조의 하나로 정한 김대중 정부 출범 이후인 1998년 8월에는 북한이 대포동 미사일을 시험 발사함으로써 북한 미사일 문제가 새로운 이슈로 등장하였다. 북한의 대량살상무기(WMD) 및 미사일개발 프로그램이 한반도 및 동북아의 평화와 안정에 대한 중요 변수가 된 것이다. 1999년 6월에는 서해의 북방한계선(NLL)문제를 둘러싸고 남북 해군 사이에 교전이 발생하기도 하였다. 그러나 이러한 군사적 갈등이 남북간의 경제 및 사회문화의 교류·협력을 단절시키지는 않았다.

김대중 정부 출범 이후 남북정상회담 이전까지의 남북관계의 성격은 한마디로 경제 및 사회문화분야에서의 교류·협력의 규모와 범위 증대, 북한의 식량난 완화를 위한 인도적 지원, 한·미·일 3자 정책협력 하에 북한의 국제사회 진출 유도 등을 추진하면서 남한의 대북 포용정책에 대한 북한의 인식변화 여건을 조성함으로써 남북당국간 회담을 성사시키는 작업을 진행한 것으로 평가할 수 있다. 김대중 정부가 초기에 내세운 ‘상호주의 원칙’을 비난하던 북한의 태도에서도 부분적인 변화가 발생했다. 김대중 정부의 “햇볕정책”에 대한 비판이 점차 경제적 실익 확보를 위한 접근으로 변화하였다. 금강산관광사업의 시작 등으로 대북 포용정책의 추진에 자신감을 갖게된 김대중 정부는 2000년 3월 9일 당국간 차원에서의 북한 경제회복 지원을 앞세운 「베를린 선언」을 발표하였다.¹⁰⁾

9) 남북정상회담 이후의 4자회담 추진방향에 대한 논의로는 박영호, “한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담 활성화 방안,” 『제2차 남북정상회담과 평화체제 구축』 (서울: 통일연구원, 2001), pp. 43~85 참조.

10) 베를린 선언은 남북경협을 통한 북한 경제회복 지원 이외에 한반도 냉전종식과 남북간 평화공존, 이산가족문제의 해결, 남북 당국간 대화 추진을 4대과제로 제시하였다. 통일부 통일정책실, “김대중 대통령 베를린 선언 관련 해설자료 - 한반도 평화와 통일을 향한 남북 화해·협력 선언,” 통일속

이러한 배경에서 성사된 남북정상회담과 그 결과물인 『6.15 남북공동선언』은 남북관계 개선과 평화공존의 정착에 대한 우리의 기대를 다시 한 번 고조시키기에 충분하였다. 남북정상회담 이후 2001년 11월의 6차 장관급회담에 이르기까지 남북간에는 장관급회담, 특사회담, 국방장관회담, 군사실무회담, 남북 경제실무회담, 적십자회담, 금강산 관광 당국간 회담 등의 채널을 통하여 약 20회에 걸친 회담이 개최되었다.¹¹⁾ 또한 네 차례의 이산가족 교환방문 및 상봉행사를 통하여 연인원 4,500명의 이산가족이 상봉하였고 1만여 명의 생사확인이 이루어졌다.¹²⁾

Ⅲ. 정상회담 이후 남북한 정치·군사관계 현황과 평가

1. 현황

정상회담 과정에서 두 정상은 반세기 이상의 갈등과 대립이 무색하리만큼 첫 회담으로서는 매우 이례적으로 장시간의 회담을 하였고, 또 구체적인 성과도 도출하였다. 그리고 남북정상회담 이후 몇 개월 동안 당국간 대화의 측면에서 본 남북간 정치적 관계는 빠른 진전의 모습을 보여주었다. 또한 2000년 7월 방콕에서 개최된 아세안지역안보포럼

보, 2000-2호 (2000. 3. 15).

11) 이와 같은 회담의 활성화가 남북관계에서 처음 있는 일은 아니다. 1989년에서 1992년초까지 남북한 사이에는 160 여회의 각종 회담과 접촉이 있었다. 통일원, 『95 통일백서』 (1995), p. 183.

12) 통일부, 『평화와 협력을 위하여』, 남북정상회담 2주년, 해설자료 (2002.5), p. 11.

(ARF) 각료회의를 계기로 남북외무장관회담이 개최되었으며, 남북관계의 진전 모습을 본 국제사회는 2000년 10월 제55차 UN 총회에서 남북정상회담과 6·15 남북공동선언을 환영하는 ‘한반도 평화와 안전 및 통일 결의안’을 만장일치로 채택하기도 하였다.

2000년 7월 하순에 열린 첫 남북장관급회담에서부터 2000년 12월에 열린 제4차 장관급회담에 이르기까지 남북한은 경제분야, 이산가족 문제, 관광·체육분야 등 실리와 실천을 의식한 합의사항을 이루어나갔다. 합의한 사항들이 모두 이행되지는 않았으며, 때로는 합의되었던 사항의 구체화작업을 위한 합의였지만, 다른 어느 때의 남북 당국간 협상보다는 문제 해결을 위한 기대를 가져다주었던 것도 사실이다. 2000년 9월 하순 제주도에서 열린 제1차 국방장관회담에서는 군사적 신뢰 구축과 관련한 실질적인 논의는 이루어지지 않았지만, 최소한 표면적으로나마 군사적 긴장 완화와 공고한 평화 구축을 통한 전쟁의 위험 제거 필요성에 대해 공감하였고, 경의선 철도 연결과 도로 건설과 관련한 군사적 문제를 지원하기로 합의하였다.¹³⁾

이와 같은 진전의 모습을 통해 김정일 북한 국방위원장의 서울 답방과 제2차 남북정상회담 개최에 대한 기대가 증폭되었고, 정책당국자나 전문가, 언론, 그리고 일반 국민들은 모두 제2차 남북정상회담의 개최에 초미의 관심을 가졌었다. 관심의 동기에는 여러 요소가 있을 것이지만, 적어도 첫 남북정상회담으로 조성된 남북관계의 활성화 분위기 지속에 대한 기대가 있었다. 이를 반영하듯 2001년도 남한 정부의 대북 정책 추진 방향의 첫 번째 항목은 제2차 남북정상회담의 성공적 개최를 통해 ‘남북평화협력의 획기적 전기를 마련’한다는 것이었다.¹⁴⁾

13) “남북국방장관회담 공동보도문,” 2000. 9. 26.

14) 통일부, “남북평화협력 실현을 위한 중점과제 추진계획,” 2001. 2. 15.

2000년 12월 중순으로 예정되었던 제3차 이산가족 방문단 교환이 2001년 2월 16일부터 2박 3일 동안 실시됨으로써 남북관계 진전의 모멘텀이 유지되는 듯하였다. 그러나 이러한 기대는 곧 무너졌다. 제2차 남북정상회담 개최와 관련 내외의 관심을 집중시켰던 제5차 장관급 회담은 개최 예정일이었던 3월 16일 오전 북한측의 일방적인 불참통보로 개최되지 않았다. 북한은 “여러 가지를 고려하여” 참여할 수 없게 되었다는 명확하지 않은 이유를 들었으나, 약속을 일방적으로 파기하는 과거의 습관을 다시 한 번 보여주었다. 직전인 3월 7일에 열렸던 한·미 정상회담에서 부시 미 대통령의 북한 지도자와 북한에 대한 불신 표명과 북한측이 주장하는 “민족공조” 대신에 “외세공조”를 중시하는 남한 정부의 입장에 대한 불만 등이 중요한 원인이었다는 분석도 있었다. 그러나 기회가 있을 때마다 6.15 남북공동선언의 이행을 강조해온 북한이 6.15 남북공동선언의 정신을 스스로 위반하는 사례를 보여주었을 뿐이다.

이후 남북관계는 소강국면에 처하게 되었으며, 북한의 대미 비난의 강도가 높아졌다. 북·미관계와 남북관계를 활용하려는 북한의 의도가 다시 드러난 것이다. 1990년대 상당기간동안 북·미관계에 치중하면서 남북관계를 등한시했다면, 이번에는 미 부시 행정부의 대북정책을 이유로 남북관계 진전의 모멘텀을 지속시키려는 남한정부의 입장을 어려움에 빠뜨렸다. 그 사이에 북한은 2000년도 네 차례의 장관급 회담에서 약속한 사항들의 많은 부분을 이행하지 않았다. 경의선 철도와 도로 연결은 비무장지대를 제외한 남측 지역의 공사가 마무리되었으나 북측은 첫 삽도 뜨지 않았다. 쉬울 것으로 보였던 북측의 한라산 관광단은 언제 올지 기약이 없었으며, 북측 경제시찰단의 남한 파견도 마찬가지로였다. 남북교역을 제도적으로 발전시키고 북측의 경제회복 노력에도 도움

이 될 투자보장, 이중과세 방지, 청산결제, 상사분쟁 해결 등 4개의 경제협합의서도 서명만 된 채 발효가 되지 않고 있다.

북측이 일방적으로 무산시킨 후 6개월만에 “장군님의 결단”이라며 회담 재개에 호응하여 2001년 9월 중순 서울에서 열린 5차 장관급회담에서 남과 북은 이행이 미진했던 합의사항들의 이행 약속을 다시 점검하였다. 공동보도문 제3항에서 남북한은 경의선 철도 연결 및 개선-문산간 도로의 빠른 시일 내 개통, 개성공단 사업 적극 추진, 금강산관광사업 활성화, 남북한 및 러시아 철도 연결 사업 등 경제관련 사안들에 합의하고 제4항에서 태권도 시범단 교환에 합의하였다.¹⁵⁾ 그러나 아직까지 북측의 이행 의지에 대한 확신은 없다. 특히 북측은 금강산관광사업과 관련한 남측의 보장을 요구함으로써 경화 획득에 주된 관심이 있음을 드러냈다. 제6차 장관급회담은 우여곡절 끝에 금강산에서 열렸다. 그러나 남측 지역의 회담 환경이 안전하지 못하다는 영똥한 이유로 금강산을 회담 개최 장소로 주장했을 때부터 북측은 남북간의 호혜성에 입각한 회담 성과에 관심이 없었다. 회담이 결렬로 끝난 직후 북측의 언론매체에서는 남측의 수석대표를 두고 대화의 상대방이 안 된다는 취지의 비난을 퍼부었다. 북측의 6.15 남북공동선언의 정신 준수나 그 동안의 합의사항 이행의지를 의심케 만드는 일이다.

미국의 對테러전쟁과 관련하여 대량살상무기와 미사일, 그리고 핵사찰문제를 둘러싼 북·미간 갈등의 예방과 남북관계의 교착을 타개하기 위하여 남한 정부는 2002년 4월 초 특사를 파견하였고, 그 결과 남북한은 상대방 존중과 긴장상태 조성방지, 남북관계의 원상회복, 대화와 협력사업 적극 추진 등에 합의하였다.¹⁶⁾ 그러나 서울-평양간 교환이

15) “제5차 남북장관급회담 공동보도문,” 2001. 9. 18.

16) “특사 방북 관련 공동보도문,” 2002. 4. 5

아닌 금강산에서의 제4차 이산가족 교환방문만 약속대로 이행되었을 뿐 그 밖의 구체적 합의사항들은 약속일자를 넘기고 있는 실정이다.

정상회담 이후의 남북간 정치적 관계는 북한의 방어적인 공존 추구 정책과 남한의 적극적 관계 개선정책으로 대비된다. 위에서 살펴본 바와 같이 북한은 정상회담 이후 몇 개월 동안 연속적으로 이어진 남북장관급회담에 적극적인 자세를 보여주었다. 그러면서 가급적 북한체제에 이른바 “자유화 바람”의 영향을 가져올 수 있는 사안들에 대해서는 가급적 회피하는 입장을 유지해오고 있다. 동시에 2001년 1월의 ‘우리민족끼리 통일의 문을 여는 2001대회’와 2002년 1월의 ‘정부·정당·단체 합동회의’에서 나타난 것처럼, 6.15 공동선언 이행의지를 다짐하고 남북 화해·협력기조를 더욱 발전시킬 것을 강조하면서도, “자주”와 “민족공조”의 실현이라는 명분 아래 남측에 대하여 “주적론 철회·보안법 철폐·외세결탁 반역행위 금지·남한내 침략군 철수” 등을 요구함으로써 남북 정치적 관계의 본질적 한계 극복을 어렵게 만들고 있다.¹⁷⁾ 북한은 6.15 남북공동선언이 “김정일의 통일의지와 민족자주의식의 결정체이며, 민족주체의 단결된 힘으로 자주통일을 이룩하려는 철의 선언”이라면서 김정일의 ‘엄적’으로 선전하고 있다.¹⁸⁾

한편, 남북정상회담이 한반도 정세에 가져다 준 커다란 영향의 하나는 냉전 시기에 일반 국민의 인식 속에 깊이 뿌리를 내렸던 상시적인 북한으로부터의 군사적 위협에 대한 인식으로부터 어느 정도 해방시켰다는 점이다. 남북정상회담 직후 남북 군 당국간에는 비무장지대(DMZ)를 사이에 두고 끊임없이 이어져 오던 상호 비방을 중단하기로

17) “7천만 겨레에게 보내는 호소문” 『로동신문』, 2001. 1. 11; “우리 민족끼리 단합을 도모하고 조국통일의 새로운 국면을 열어 나가기 위한 당면대책,” 『조선중앙방송』, 2002. 1. 22.

18) 『로동신문』, 2001.3.1

하였다. 물론 남북한 사이에 군사적으로 대치하고 있는 현실이 변한 것은 아니다. 또한 남북 당국간 대화를 기준으로 한 남북간의 군사적 관계도 1회의 국방장관 회담이 개최되고, 경의선 철도 연결과 관련 5회의 군사실무회담이 개최되었으나, 실질적인 이행사항의 측면에 있어서 다른 분야에 비해 정체 상태를 벗어나지 못하고 있다.¹⁹⁾ 북한은 남한에 대하여 “주적론”의 철폐를 요구하고 있으며, 남한의 국방 당국은 북한의 군사적 위협의 현재성을 지적하고 있다.

남북장관급회담에서 합의된 경의선 철도복원과 도로 연결은 남북 분단을 잇는 상징적인 의미와 경제협력의 가속화를 위한 수단으로서의 의미도 있지만, 비무장지대(DMZ)를 관통한다는 점에서 남북간 군사적 신뢰구축을 쌓는 의미가 있다. 2000년 세 차례의 군사실무회담을 가진 남북한 양측은 2001년에 들어서 제4차 군사실무회담(1. 31)과 제5차 군사실무회담(2. 8)을 연이어 개최하고, 제5차 실무회담에서 DMZ 내에서 철도와 도로 건설작업을 위한 ‘DMZ 공동규칙안’에 합의하였다. 그러나 후속 실천조치나 추가적인 합의가 없는 상황이 지속되고 있다. 제5차 장관급회담 이후 남측은 군사실무회담을 다시 제의했지만 북한측은 거부하였다. 남한은 DMZ 남북한계선까지 경의선 철도 연결 관련 공사를 완료한 상태지만 북한은 아직 공사에 착수하지 않고 있다. 또한 2001년에 남북간의 정치적 관계가 경색됨에 따라 군사적 관계도 문제의 해결보다는 새로운 문제가 제기되는 상황이 지속되었다. 북한은 미국의 對테러전쟁에 대한 한국 측의 입장 동조를 남북관계 진전의 걸림돌로 주장했다. 그리고 북한 경비정이 북방한계선을 침범하는 사건도 발생했고, 북한군이 비무장지대에서 우리 군에 총격을 가하는

19) 허문영·박영호·임강택·조민·조한범·박형중, “정상회담 이후 한반도 정세와 정책 방향,” pp. 38~39.

사건이 발생하기도 했다.

북한은 여전히 한반도의 군사·안보문제는 미국과 직접 협상하겠다는 기존의 입장에서 변화를 보이지 않고 있다. 부시 행정부가 북한의 핵을 포함한 대량살상무기와 미사일문제는 물론 재래식 군비태세 문제까지 북한과 다루어야 할 의제로 간주함에 따라 한·미간의 정책 협력문제도 대두되었다. 남북한의 군사적 관계는 결국 김정일 국방위원장의 정책적 결단과 북한 군부의 이해가 없이는 경제, 사회·문화 등 분야에서의 남북관계 진전과 비교하여 상당한 기간 정체 국면에서 벗어나기 어려울 것이며, 남북한 및 미국 3자 관계에서의 핵심적 사안으로 지속적으로 남아 있을 것이다.

2. 평가

남북정상회담은 그 자체로서도 분단 한국사의 중요한 획을 긋는 사건이었다. 남북한이 공통적으로 가지고 있는 권위주의적 정치문화에 비추어 볼 때, 최고지도자간의 회담이었기 때문에 더욱 그랬다.²⁰⁾ ‘강성대국’ 건설을 기치로 자신의 시대를 본격적으로 시작한 북한의 김정일 국방위원장이 국제적 관심을 끌어들이는 장면을 보여주기도 하였다. 그러나 이러한 외형적 장면이나 희망이 섞인 기대보다 더 중요한 것은 남북관계의 구조적 성격이 다소 변하였다는 점이다.

남북정상회담의 성사는 남북한 양측이 그 동안의 과잉된 긴장상태, 의사소통의 장애, 상대방에 대한 왜곡된 정보의 장애 등을 완화하는 데 부분적이거나 기여하였다.²¹⁾ 1990년대에 『남북기본합의서』를 통해

20) *New York Times*, June 15, 2000; *Washington Post*, June 15, 2000.

21) 박형중, 『정상회담 이후 남북관계의 안정과 지속을 위한 전략 구상』 (서울: 통일연구원, 2000), pp. 31~32.

남북한이 관계개선의 지향을 보여주면서도 상호간에 군사적 긴장관계의 원인에 대한 의구심을 버릴 수 없었기 때문에 관계개선의 지속성을 보여주지 못했다면, 김대중 정부는 그와 같은 장애를 돌파할 수 있는 대안을 찾아야 했다. 북한과의 협상이 가능하기 위해서는 남북관계 개선이라는 보다 현실적인 정책을 선택하고 북한의 입장을 보다 적극적으로 이해할 필요가 있었던 것이다. 북한으로서는 정상회담의 수용을 통해서 남한으로부터의 대규모 경제협력사업 지원을 통한 경제적 실리의 획득, 김정일의 지도자로서의 이미지 제고를 통한 체제의 정당성 강화, 대미관계를 비롯한 대외관계 개선을 위한 여건의 조성 등에 도움을 받을 것으로 판단했을 것이다.

요컨대 남북한은 모두 한반도 통일이라는 장기적 목표에는 상이한 입장을 유지하고 있지만, 적어도 두 개의 상이한 체제와 정부가 상당기간 공존해야 할 필요성을 인식하고 있다는 점에서 상호 보완적인 생각을 갖게 되었다.²²⁾ 특히 극도로 피폐된 경제의 회복이 절실한 북한은 물론 국제통화기금(IMF) 관리체제라는 경제적 난관을 경험하게 된 남한으로서는 최소한 외형적인 관계 개선의 필요성에 이해가 일치하게 된 것이다. 북한이 남한으로부터의 경제지원이나 남북경협으로부터 정치·경제적 이해를 찾았다고 한다면, 남한은 북한과의 관계개선을 통해 안정적인 한반도 상황을 전개함으로써 정치·군사적 이해는 물론 경제적 이해를 찾을 수 있었다.

정상회담 이후의 남북관계 전개는 남북관계의 존재 양식을 대립과 갈등 중심으로부터 갈등과 이해 및 협력으로 변화시킬 수 있다는 점을

22) Robert G. Sutter, "Post Cold War Dynamics in East Asia, Recent Developments on the Korean Peninsula, and their Implications for the United States," The ICAS Lectures, No. 2001-1011-RGS, October 11, 2001, p. 6.

보여주었다. 첫째, 국제관계에서 정상회담은 국가간 문제 해결을 위한 주요한 외교적 수단으로써 남북 정상회담은 남북관계의 질적 변화를 촉발할 수 있다. 동서독은 1970년 3월 서독의 브란트(Willy Brandt) 총리와 동독의 슈토프(Willi Stoph) 총리간 정상회담을 계기로 양자 관계를 정상화하는 기본조약을 체결할 수 있었다.²³⁾ 남북한의 정치문화에 비추어볼 때 최고지도자간의 회담은 그 자체로써 남북관계의 미래에 대한 상당한 결정력을 가질 수 있다. 특히 북한체제의 성격상 김정일의 정책적 의지가 정상회담의 지속 가능성에 결정적 영향을 미칠 것이다.²⁴⁾ 정상회담이 모든 협상을 대체하는 것은 아니지만 남북한의 최고지도자간에 좋은 인간적 관계가 구축되면, 다양한 수준의 협상과정이 순조로워질 수 있다.

둘째, 남북 당국간 관계의 제도화 및 쌍방간 협상 양태의 변화 가능성을 보여주고 있다. 2000년 7월의 1차 회담 이후 장관급회담은 양측 지역을 번갈아 가며 6차 회담까지 개최되었다. 5차 회담이 북측의 일방적 연기에 따라 6개월 지체되어 열렸고, 6차 회담은 2001년 9월 11일 대미 테러사건 이후 조성된 환경 변화를 이유로 우여곡절 끝에 금강산에서 개최되고 결국 성과 없이 끝났으나, 장관급회담은 남북관계 개선을 위한 중심적 협의체로서의 기능을 부여받고 있다. 또한 장관급회담에서는 ‘공동이익 추구’, ‘쉬운 문제부터 해결’, ‘실천 중시’ 등 대화의 방향성에 대한 합의가 이루어졌다.²⁵⁾ 이에 따라 판문점 남북연락사무소 업무 재개, 경의선 철도 연결, 쌍방 군사당국자 회담의 조속한

23) 전 서독 외무장관 한스 디트리히 겐서의 언론 인터뷰, 『중앙일보』, 2000. 10. 3.

24) 김일성-김정일로 이어지는 북한의 유일 지배체제는 ‘현대판 봉건제’, ‘병영 국가 독재체제’, ‘현대판 신정체제’ 등으로 표현할 수 있다.

25) “제1차 남북장관급회담 공동보도문”(2000. 7. 31).

시일 내 개최 협의, 경협을 제도적 장치마련을 위한 전문가 실무접촉 개최, 철도연결과 도로 개설을 위한 실무접촉 개최, 조속한 시일 내 임진강 수해방지 사업 공동 추진, 경협 제도화를 위한 문제의 조속한 타결을 위한 협력, 남북 경제협력추진위원회의 구성·운영, 남북경협 관련 4개 합의서(투자보장, 이중과세 방지, 상사분쟁 해결, 청산결제) 서명 등이 이루어 졌고, 5차 회담에서는 그 동안의 합의사항 중 미이행 사항의 실행에 대한 재확인 이루어졌다.²⁶⁾

물론 이와 같은 합의사항들에 대해 북한측의 이행이 담보되어 있지 않고, 또 북한측의 일방적인 입장 변화에 따라 회담의 개최 여부가 결정되거나 회담 자체가 무산될 수도 있는 우려가 있다. 1970년대 초반 이후의 남북대화 역사나 1990년 초반 8차례 이루어졌던 남북고위급회담의 경협이 보여주는 것처럼 잘 나가던 회담의 갑작스러운 중단은 얼마든지 가능하다.²⁷⁾ 그러나 과거의 남북회담에서 남북한이 보여주었던 갈등과 대립의 협상 양태에 비추어 본다면,²⁸⁾ 그 동안의 남북장관급회담에서의 합의사항들은 문제해결을 위해 양측이 점진적이고도 축차적인 방식으로 협상을 진전시키려는 입장을 보여주었다고 평가할 수 있다. 남북정상회담에서의 합의, 김정일 국방위원장의 발언, 북한의 필요성 등에 비추어 볼 때, 남북장관급회담은 속도와 범위, 그리고 폭에 대

26) 제1차~제5차까지의 남북장관급회담 공동보도문 참조.

27) 남북 정상회담 개최 이전까지의 남북대화 역사에서 활성화시기를 거쳐 갑작스러운 소강 국면을 보인 것은 1970년대 전반기 이후, 1980년 이후, 1984~85년 이후, 1989~92년 이후 등 4차례의 경협이 있다. Young-Ho Park, "North-South Dialogue in Korea: Ways Toward Cooperation?" *Korea and World Affairs*, Vol. 17, No. 3 (Fall 1993), p. 461 <Table 1> 참조.

28) 남북대화과정에서 보여준 북한의 협상 양태에 대해서는 김도태, 『북한의 협상전술 특성 연구 - 남북대화 사례를 중심으로』 (서울: 민족통일연구원, 1995) 참조.

한 조정과정을 거치면서 이어질 것이다. 여기에 남북관계 개선을 위한 공존의 정책이 지속적으로 추진되면 남북대화의 제도적 발전의 가능성이 있다.

셋째, 극히 제한적이기는 하지만 한반도 긴장완화를 위한 조치들이 추진되기 시작하였다. 서해안을 거친 남북한 직항로가 개설되었고, 군사분계선 일대에서 남북한의 군이 상대방에 대한 비방·중상을 중단하였다. 2000년 9월 25~26일간 제주도에서 남북 국방장관회담이 개최되었다. 그러나 군사·안보문제의 주된 협상 대상을 미국으로 보고 있는 북한은 남북군사당국간 직통전화 개설을 비롯하여 군사적 신뢰조치에 관한 논의는 회피하였다. 북한이 한반도 안보문제를 미국과 다루려고 하는 근본적 입장을 어떻게 변화시킬 것인가가 향후 남북간 평화체제 문제에 대한 논의 여부에 큰 영향을 미치게 될 것이다. 그럼에도 불구하고 북한은 금강산관광사업을 위하여 군사요충지인 장전항을 개방하였으며, 개성공단건설을 위한 측량사업에도 북한 군부의 협조가 필요했었다는 점, 경의선 철도연결 및 도로 개설 사업과 관련하여 5차례의 남북군사실무회담을 개최하여 비무장지대 공동규칙안에 합의한 것 등은 그 동안 지속되었던 첨예한 군사적 대립과 갈등의 수준에 비추어 본다면, 군사적 측면에서도 남북간의 긴장완화를 위한 탐색 가능성이 열리게 되었다고 볼 수 있다.

넷째, 남북정상회담을 계기로 한반도문제를 해결하는 과정에서 남북한의 주도적 역할이 일단 확보되었다. 특히 북한이 남한을 배제하려고 했던 그 동안의 정책을 일단 접고 남한과의 직접 협상을 선택함으로써 남북한의 국제사회를 대상으로 하는 경쟁도 가라앉게 되었다.²⁹⁾ 주변

29) Robert G. Sutter, "Post Cold War Dynamics in East Asia, Recent Developments on the Korean Peninsula, and their Implications for the United States," p. 6.

4국은 남북관계의 평화로운 진전이 동북아 안보환경에 긍정적인 영향을 줄 것으로 평가하고 있다. 물론 주변 4국은 남북관계의 진전이 향후 동북아질서를 자국의 전략적 이익에 어떠한 영향을 가져올 것인가를 면밀하게 검토할 것이다. 그 과정에서 자국의 이익을 반영시키기 위해 남북한에 대하여 직·간접적으로 영향을 미치려 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 남북관계가 보다 본격적이고 본질적인 진전단계에 들어선다면 주변 4국의 영향력은 과거보다는 제한될 가능성이 높아질 것이다.

다섯째, 이러한 긍정적 방향에서의 성격 변화의 다른 한편에는 여전히 남북관계의 본질적 성격을 변화시키지 않는 측면이 지속되고 있다. 즉 상호 체제의 불인정으로부터 오는 서로에 대한 불신의 거울 이미지(mirror image)이다. 남북한 공히 자신의 정책이 선한 의도를 가지고 있으며 한반도의 평화와 궁극적인 통일에 기여한다고 생각하는 반면에, 상대방의 정책과 의도는 회의와 의심을 가지고 본다는 점이다. 1990년대 이후 남북한은 각기 다른 이유에서지만 통일을 우선 순위로 추진하고 있지는 않다. 북한의 경우는 당면한 체제유지의 어려움 극복이 주된 이유이며, 남한의 경우는 최소한 통일이 남한의 안정적 발전에 부정적이지 않아야 한다는 인식이 있다. 그렇다면 남북한 모두 상대방의 존재 현실에 대한 인정을 공식화할 필요가 있다. 서로의 체제에 대한 공식적인 인정이 관계 개선이나 통일을 가져오는 데 방해가 되지 않음을 우리는 동·서독의 경험에서 보았다.

IV. 향후 발전 방향

1970년대 초반 남북대화가 시작된 이후의 남북관계는 진전과 퇴보를 거듭하면서 꾸준한 변화를 보여왔다. 어느 한 시점을 두고 본다면

남북관계가 매우 긍정적이거나 또는 매우 부정적으로 보이지만, 지난 30년 이상의 변화 방향은 전반적으로 긍정적이다. 남북정상회담을 계기로 남북한은 한반도 긴장완화를 추진하기 위한 단초를 마련하였다. 남북 당국간 회담의 복원, 남북경협 및 사회·문화 등 제반 분야에서의 교류·협력의 진전 등은 긴장완화와 평화 정착을 구현하기 위한 여건 조성에 긍정적으로 작용할 것이다.

그러나 정치적 신뢰의 결여에 따라 남북관계는 언제든지 불안정하게 될 수 있으며, 평화정착을 위한 필요조건인 남북간의 군사적 신뢰구축은 여전히 답보상태에 있다. 앞으로도 그 동안과 마찬가지로 비정치·군사분야에서의 관계 진전이 정치·군사분야에서의 긴장완화에 일정한 정도로 기여할 것으로 예상되지만, 남북관계에서 정치·군사적 긴장이 비정치·군사분야의 발전을 저해한 경험이 다반사로 있었다. 이러한 점에서 남북관계가 잠재적 또는 현재적 불안정 요인의 영향으로부터 벗어나 안정적이고도 지속 가능한 관계 개선의 양식으로 진입하기 위해서는 정치·군사 문제의 해결이 뒷받침되어야 한다.

첫째, 남북한이 상호간의 체제공존과 안전보장에 대한 확신이 쌓여 나가야 한다. 체제안정에 대한 확신이 없으면 상대방과의 협력관계에 임하지 않는 것이 과거 냉전체제 아래서의 동서관계의 가장 큰 특징이다. 남북한의 정치적 화해와 군사적 긴장완화 및 신뢰구축의 누적을 위해서는 북한 지도부가 체제생존과 정권안보에 어느 정도의 자신감을 가지고 남한과 직접적으로 평화문제를 논의할 수 있도록 해야 한다. 크라스너(Stephen D. Krasner)에 따르면, 한 국가가 자국의 구조적 조건이 안정화될 경우, 거래 상대방과의 상호작용의 지속성과 빈도를 증진시킬 가능성을 높인다.³⁰⁾ 향후 시간이 걸리고 우여곡절은 있을 것

30) Stephen D. Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences:

이나 북·미관계 및 북·일관계 개선이 진전될 가능성이 있다. 한국은 이러한 북한의 대미·일관계 정상화 과정을 적극 지원함으로써 북한의 체제유지와 정권안보에 대한 우려를 불식시켜 나가야 할 것이다. 북한의 체제유지와 정권안보에 대한 안정감의 회복은 대남관계에서의 정책변화를 억제하는 측면도 있으나, 남북간 경제·사회문화 협력관계의 확대와 북한의 미·일 및 여타 서방국가와의 거래관계 확대는 군사적 차원의 대남 적대전략을 제한하는 요인이 되며, 따라서 조심스런 개방·개혁을 위한 다양한 차원의 남북대화를 촉진하는 요인이 될 수 있다.

둘째, 통일을 지향하는 과정에서 남북한 정치·군사적 관계에서 달성해야 할 것은 남북한의 평화공존이다. 평화공존을 이루는 단계는 우선 정경분리의 차원에서 남북관계의 개선을 이루고, 다음에 정치적인 협상을 이룬 다음 정경연계를 통한 평화체제를 구축하는 것이다. 즉 정경분리 단계 → 정치적 협상 단계 → (정경연계를 통한) 평화공존 단계로 이행하는 것이다. 평화공존이 제도화되기 위해서는 먼저 남북한간의 대화와 협력의 제도화가 있어야 하는데 이를 위해 신기능주의적 접근에 입각한 정경연계가 필요하다. 남북한간의 교류와 협력이 비공식적이고 산발적인 단계를 벗어나 보다 제도적이고 안정된 방향으로 활성화되어야 하는 것이다. 독일의 탈냉전은 서독의 동방정책에 의하여 정상회담이 이루어짐으로써 정치적 신뢰구축을 바탕으로 한 교류와 협력을 할 수 있었기 때문에 가능했다. 남북한간에도 보다 효율적이고 발전적인 교류와 협력을 하기 위해서는 정치적인 신뢰구축을 이루어야 하고, 이를 위하여 정상회담 또는 총리급의 고위급 회담을 통하여 「남북기본합의서」 이행을 추진하는 것이 바람직하다. 정경연계는 북측의 입장에서

Regimes as Intervening Variables," in Stephen. D. Krasner, ed., *International Regimes* (Ithaca: Cornell University Press, 1983).

도 필요한 것이다. 예를 들어 기업의 투자시 정치적 신뢰가 없이는 상호간의 이익이 담보되지 못하는 측면이 있다. 따라서 북한에게 이를 적극적으로 인식시킬 필요가 있다.

셋째, 남북한 정치지도부의 상호 인식의 변화와 신뢰를 쌓는 정책을 추진해야 한다. 남북간 정치·군사적 신뢰구축의 요체는 상호 체제 위협 인식의 제거이다. 즉 남한은 흡수통일의 의지가 없음을 북한이 신뢰하도록 해야하며, 북한은 대남 혁명전략을 명백히 포기하고 「남북기본합의서」의 실천에 나서야 한다.³¹⁾ 이를 위해서는 먼저 양측의 지도층이 상대방을 동반자로 인식하여 협력관계를 이루는 것, 즉 상호주의의 가치에 대한 인식이 일정 수준 이상으로 형성되어야 한다. 상호주의의 가치에 대한 인식은 협력발생의 필수적인 조건이다.³²⁾ 남북 양측 지도부의 협력 필요성에 대한 인식의 공유성이 확대되고, 그에 따라 남북간 화해·협력이 심화되는 과정에서 북한 지도부와 주민들의 가치관과 신념 체계가 개방성을 허용하는 사고체계 및 행동양식을 제한적이나마 수용하는 방향으로 점차 변화해야 한다. 이와 같은 상호주의의 효력이 발생할 때 남북간 신뢰에 기반한 거래와 협력의 가능성을 증대시킬 수 있다.

넷째, 남북 군사관계의 개선에서는 북·미관계가 핵심 변수로 작용하므로 남·북·미 3자간의 군사문제 논의를 개방적 입장에서 접근할 필요가 있다. 즉 남북간 논의와 함께 북·미간 논의를 병행하는 방안을 고려해볼 필요가 있다. 한국은 한국과 미국에게 북한이 갖는 전략적 의미와 목표가 다르다는 사실에 기초하여 정책을 추진하면서, 한반도 냉전구조

31) 김성한, “한반도 평화체제 구축과 한·미동맹의 미래,” 2001년도 한국정치학회 국방·안보 학술회의 발표 논문 (2001. 11. 16), p. 8.

32) Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (New York: Basic Books Inc., 1984), pp. 136~139, 169~170.

의 해체를 위한 포괄적 접근방안이 미국의 동아시아지역에 대한 전략 목표 달성에 기여한다는 차원에서 정책적 공통분모를 찾아야 할 것이다. 우리의 능력 면에서나 국제정치 현실의 측면에서 볼 때, 한국의 대북정책 추진과정에서 미국은 가장 중요한 정책 협력자로서의 역할을 할 것이다. 따라서 한국은 미국 행정부 및 대통령으로부터 한반도문제를 해결하기 위하여 우리의 대북정책에 대한 절대적인 협력을 확보할 필요가 있다. 미국의 대북정책이 한국의 대북정책과 조화를 이루어 추진될 때, 북한의 남한에 대한 인식의 변화를 더욱 유발할 수 있을 것이다. 그러나 미국과의 정책협력이 다른 주변국, 특히 중국의 역할과 영향력을 등한시하는 것이 되어서는 안 된다. 한국은 한반도 긴장완화와 평화정착을 추진하는 과정에서는 물론 향후의 동북아지역의 전략적 환경의 변화를 인식하는 중국, 일본 및 러시아로부터 자국의 이익을 침해하는 대상으로 인식되어서는 안될 것이다. 따라서 한·미동맹의 견실한 유지와 병행하여 주변국으로부터 우호적인 협력과 지지를 확보하는 노력이 더욱 강화되어야 할 것이다.

마지막으로, 북한의 대남정책, 특히 교류와 협력분야에서의 정책이 실용주의적으로 변하고 있다고 한다면, 정치·군사분야에서도 한반도 및 국제정세의 변화를 수용하고 그에 적응하는 정책적 변화를 보여야 한다. 남북정상회담 이후 첫 몇 개월 동안과는 달리 2001년 이후 북한이 남북장관급회담을 자의적으로 활용하고 있는 것에 비추어 볼 때, ‘과연 북한이 남북관계 발전을 위한 교류를 하고 있는가’에 대한 의구심을 제기할 수 있다. 유일 지배체제를 특성으로 하고 있는 북한에서 김정일의 정책결정의 구속력은 다른 어떠한 변수보다 중요하다. 그러나 남북정상회담을 남한으로부터의 경제적 대가 확보라는 단기적 경제이득 획득을 위한 방안으로 판단했다면,³³⁾ 남북 당국간 대화나 남북교류

의 제도적 발전의 가능성이 크지 않을 것이다. 또한 군사적 차원에서 북한은 대량살상무기 및 미사일 개발 노력에 대한 기존의 입장을 유지하면서 동 문제들을 남한과 풀기보다는 미국과 풀어나가려는 입장을 유지해왔다. 북한은 한반도의 군사문제 해결은 미국과의 문제이지 남한과의 문제는 아니라는 입장을 견지해왔다. 앞으로도 북한의 이러한 입장에서 변화가 없다면 남북간 안보와 평화문제에 대한 논의는 끊임없는 진통을 겪을 수밖에 없다.

V. 맺음말

대북 포용정책은 북한의 현실적 필요 분야에 대한 접근을 우선함으로써 북한의 남한에 대한 접근을 끌어내는 데 기여했다. 특히 남북정상회담의 개최는 장기간 정체 국면에 있었던 당국간 회담 체제를 복원함으로써 다시 한 번 남북관계를 활성화하는 계기를 가져다주었다. 그러나 대북 포용정책의 방법론에 대한 비판이 있다. 남북관계에 대하여 여전히 남측의 일방적인 기대가 있으며, 남측의 정책이 비용-효과적이지 못하다는 것이다. 이러한 비판의 기저에는 남북관계가 그야말로 평화적 공존의 관계로 뿌리 내리기 위해서는 남북교류와 협력에서 행위의 상응성에 입각한 상호성이 쌓여나가야 한다는 논리가 있다.

남북한은 각각의 정책 목적에 상관없이 정치·군사관계의 교착상태에도 불구하고 경제와 사회문화분야에서의 상호 이익을 도모하는 데 공통의 이해를 가질 수 있다. 그러나 정치·안보 차원의 남북관계 개선 없

33) 북한이 5차 및 6차 장관급회담에서 특히 관심을 보인 사안은 금강산사업 및 전력지원문제 등의 해결에 대한 남한정부의 입장인 것으로 알려졌다. 북한은 김대중대통령이 베를린선언을 통해서 전력지원을 약속했으므로, 신의 없는 정부와의 대화는 무의미하다는 입장이다.

이 비정치·안보분야의 교류·협력이 안정적이며 제도화되고 또한 획기적으로 증대될 수 있기를 기대하기는 어렵다. 북한이 남한기업 및 민간단체들과의 교류와 협력관계를 모색하는 것은, 한국의 입장에서 보면 장기적 차원의 남북관계 개선전략이 될 수 있으나, 북한의 입장에서 보면 단순한 경제적 실익 차원일 수도 있다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 따라서 경제협력 및 사회문화적 차원의 적극적인 대북정책 추진이 반드시 정치·안보차원에서의 남북관계 개선으로 이어질 수 있다는 논리의 함정에 유의할 필요가 있다.

그리고 북한은 자신이 직면한 현실을 직시해야 한다. 북한이 ‘강성대국’ 건설이라는 나름대로의 국가경영을 모색하면서 최소한 경제정책의 면에서 실용적 측면을 제한적으로 도입하고 있으나, ‘우리식 사회주의’를 명분으로 한 사회주의 계획경제체제의 정상화를 위한 교정(rectification) 노력은³⁴⁾ 이미 동구사회주의체제에서 실패로 끝난 지난 시대의 유물이다. 북한은 같은 아시아 사회주의체제의 일원인 베트남이나 중국이 걸어온 길조차도 자신의 체제유지에는 회의적인 것으로 보고 있다. 그러한 배경에 입각한 대남 접근이 남북관계의 본질적인 변화에 도움을 줄 수는 없다. 남한은 그와 같은 북한의 대남 접근을 자신의 정책에 부응하여 다가오는 것처럼 오해하는 경향이 강하다. 이젠 북한을 볼 때 희망 섞인 기대와 사고(wishful thinking 또는 thoughtful wish)를 버려야 할 것이다. 향후 전반적인 남북관계는 남북한의 상호의존을 제고할 수 있도록 제반 분야가 균형 있게 추진됨으로써 북한의 정책적 변화가 본격화될 때 근본적인 전환의 계기를 찾을 수 있을 것이다.

34) ‘중자론, 종자 중시사상에 관한 중앙연구토론회’ 개최 (2001. 1. 25, 평양 인민문화공전).

정상회담 이후 남북 경제 교류·협력
평가와 발전 방향

최수영

(통일연구원 선임연구위원)

정상회담 이후 남북 경제 교류·협력 평가와 발전 방향

최수영 (통일연구원 선임연구위원)

I. 머리말

「국민의 정부」가 들어서면서 추진된 대북 포용정책으로 한반도에는 남북한 화해·협력의 분위기가 조성되었고 남북경협은 새로운 단계로 접어들게 되었다. 남북경협의 최대 성과라 할 수 있는 금강산관광사업이 성사되었고, 개성공단 건설과 같은 민간 주도의 대규모 경제협력사업의 실현 가능성도 제기되었다. 김대중 대통령은 기회가 있을 때마다 남북 정상회담 개최를 제의하였고, 「베를린 선언(2000.3.9)」을 통해 정부 차원의 남북경협 추진 필요성을 역설하고 당국간 대화를 촉구해 왔다.

「6·15 남북공동선언」은 남북관계 개선은 물론 남북경협의 발전에 기폭제 역할을 한 것으로 평가되고 있다. 남북정상회담(2000.6.13~15, 평양) 이후 개최된 여러 차례의 장관급회담과 실무접촉을 통해 경의선 연결, 임진강 수해방지 등 정부 차원에서의 남북경협에 물꼬가 트이기 시작했다. 남북한은 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등 남북경협의 제도적 장치 마련에 필수적인 4개 합의서에 서명하였다. 그러나 남북정상회담을 계기로 형성된 대화와 협력 분위기의

남북관계는 2001년 들어서면서 소강상태로 접어들었다. 이에 영향을 받아 남북경협에서의 많은 현안문제들이 진전을 보지 못한 채 처리되지 않고 있다.

임동원 특사의 방북(2002.4.3~5, 평양)을 통해 남과 북은 정체되어 있는 남북관계를 완전 복원해야 한다는 공감대를 형성하였고, 「6·15 남북공동선언」의 성실한 이행을 다짐하면서 남북이 이미 합의한 각종 회담의 재개와 협력사업의 조속한 실천에 합의하였다. 정부는 특사 방북 결과를 국민은 물론 외교경로를 통해 주요국에 설명하는 한편, 남북대화체제를 가동하여 남북경협추진위원회 개최 및 관련 실무협의회, 금강산 당국회담, 군사당국회담 등의 개최에 대비해 왔다. 「공동보도문」 합의사항인 제4차 이산가족 방문단 교환사업(2002.4.28~5.3, 금강산)이 2차례에 걸쳐 금강산에서 실현됨으로써 남북관계의 원상회복에 대한 기대가 고조되었다.

그러나 북한이 2002년 5월 7일 서울에서 개최 예정이던 남북 경제협력추진위원회 제2차 회의에 일방적으로 불참하겠다고 통보함으로써 특사 방북시 합의사항에 대한 이행 전망이 불투명하게 되었다. 이러한 북한의 태도가 전혀 새로운 것은 아닐지라도 향후 남북관계의 개선과 남북경협의 활성화를 바라는 우리 국민에게 다시 한번 실망을 안겨주는 것이었다. 남북정상회담 직후 남북경협에 대한 열기가 별다른 결실을 맺지 못하고 있는 것은 여전히 남북관계가 안정된 궤도에 진입하지 못한 채 불안정하기 때문이다.

이 글은 남북정상회담 이후 남북 경제 교류·협력을 평가하고 발전 방향을 제시하기 위해 먼저 제2장에서 남북경협의 전개를 당국간 남북대화의 추진과 경제교류·협력의 진행과정을 통해 살펴보고 있다. 제3장 남북경협 실태와 평가에서는 남북교역을 거래성 교역과 비거래성 교역,

경제협력사업을 민간주도 및 정부차원으로 나누어서 그 실태를 살펴보고 평가하고 있다. 제4장에서는 남북경협을 발전 방향으로 남북경협 종합계획의 수립·시행, 합의사항 이행방안 강구, 국민적 합의기반 조성을 제시하고 있다. 맺음말에는 본문의 요약이 담겨있다.

II. 정상회담 이후 남북경협의 전개

1. 당국간 남북대화 추진

남북정상회담 이후 남과 북은 남북 경제 교류·협력 활성화를 위해 당국간 회담을 개최하고 남북대화를 추진하였다. 이것은 남북정상회담의 후속조치로서 “남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다”는 『6·15 남북공동선언』 제4항의 실천을 위한 것이었다.

정상간의 합의에 의해 성사된 남북장관급회담은 남북을 오가며 여섯 차례 개최되었다.¹⁾ 장관급회담은 남북국방장관회담, 남북 경제협력추진위원회, 금강산관광당국회담 등 분야별로 다양한 회담을 출범시켰고, 경의선 및 금강산 육로연결, 개성공단 건설, 이산가족문제해결 등을 위한 구체적인 합의를 도출함으로써 남북관계의 진전을 주도했다. 이런 점에서 장관급회담은 남북공동선언의 이행과 남북 화해·협력 관계를 이끌어 가는 중심협의체 역할을 수행해 왔다고 할 수 있다.

1) 남북장관급회담은 2000년에 제1차(7.29~31, 서울), 제2차(8.29~9.1, 평양), 제3차(9.27~30, 제주도), 제4차(12.12~16, 평양) 등 4차례 개최되었다. 그러나 남북관계 소강국면에 따라 2001년 하반기에 제5차(9.15~18, 서울), 제6차(11.9~14, 금강산) 회담이 개최되었다.

특히 경제분야의 회담은 남북정상회담 이후 2000년에 세 차례, 2001년에 세 차례 등 모두 여섯 차례 개최되었다.²⁾ 남북 경제 교류·협력을 안정적으로 확대해 나가는데 중요한 제도적 장치를 마련하기 위한 남북 경제협력실무접촉이 두 차례 이루어진 후 남북 경제협력추진위원회가 한차례 개최되었고, 이후 분야별 회담인 남북전력실무협의회, 남북임진강수해방지실무협의회, 금강산관광활성화를 위한 당국간 회담이 개최되었다. 이러한 경제분야 회담에서 이룬 성과는 무엇보다도 남북 경제교류·협력을 안정적으로 추진할 수 있는 제도적 장치를 마련한 것으로, 남과 북은 수차례의 장관급회담과 실무접촉을 거쳐 제4차 장관급회담을 통해 투자보장, 상사분쟁해결절차, 이종과세방지, 청산결제 등 남북경협 4개 합의서에 합의하고 정식 서명(2000.12.16)하였다.

분단 이후 처음으로 개최된 남북국방장관회담(2000.9.25~26, 제주도)에서 쌍방은 「6·15 남북공동선언」 이행에 따른 군사문제 해결에 적극 협력하기로 하는 한편, 전쟁위험 제거를 위해 공동 노력하기로 합의함으로써 남북간 군사적 신뢰구축을 위한 논의의 토대를 마련하였다. 이후 판문점에서 다섯 차례(2000.11.28-2001.2.8)에 걸쳐 이루어진 군사실무회담에서는 비무장지대 내 남북관리구역 설정문제와 경의선 철도 연결 및 도로 개설에 따르는 군사적 보장문제를 협의하였고, 그 결과 제5차 군사실무회담에서 「남북관리구역의 설정과 남과 북을 연결하는 철도와 도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서(남북군사보장합

2) 6차례의 경제분야 회담 중에서 제1차 남북 경제협력실무접촉(9.25~26, 서울), 제2차 실무접촉(11.8~11, 평양), 남북 경제협력추진위원회 제1차 회의(12.28~30, 평양)는 2000년에 있었으며, 남북전력협력실무협의회(2.7~10, 평양), 남북임진강수해방지실무협의회(2.21~24, 평양), 금강산관광 활성화를 위한 남북당국간 회담(10.3~5, 금강산)은 2001년에 진행되었다.

의서)」가 타결(2001.2.8)되었다.

그렇지만 남북장관급회담, 경제분야 회담 및 남북국방장관회담을 통해 합의한 사항들 대부분은 그 이행이 이루어지지 않고 있는 실정이다. 경의선 철도-도로 연결공사의 조기 착수 및 빠른 시일 내 개통, 개성공단 건설을 위한 실무접촉 개최, 남-북-러 철도 연결 협력 및 가스관 연결사업 검토, 민간선박의 상호 영해통과 문제를 협의하기 위한 해운실무접촉 개최, 임진강 유역 수해방지 대책 협의를 위한 현지조사, 경험 관련 4개 합의서의 빠른 시일 내 발효, 동해 공동어로 문제 협의 등이 향후 남북이 경제분야에서 실천해 나가야 할 과제로 남아 있다.

2. 경제 교류·협력 진행 과정

남북교역은 외환위기로 인한 대내외 경제여건의 악화로 1998년에 감소하였지만 이후 증가 추세가 이어지고 있다. 국내경기의 회복에 따라 위탁가공교역이 확대되고 금강산관광사업 및 경수로 건설사업 등 협력사업이 진전됨에 따라 1999년 교역량은 다시 3억달러를 상회하는 3억 3,344만달러에 이르렀다. 2000년에는 농수산물의 반입 증가, 전기·전자제품 등 위탁가공교역의 확대, 대북 비료지원, 경수로 본공사 착수 등에 따라 사상 처음으로 4억달러를 돌파한 4억 2,515만달러를 기록하였다. 2001년에는 교역량이 4억 296만달러로 2000년에 비해 소폭 감소하였으나 4억달러선을 계속 유지였다. 2002년(1~4월) 남북 교역액은 1억 2,999만달러로 전년 같은 기간의 1억 708만달러에 비해 21.4% 증가하였다.

북한은 2000년 11월부터 인천-남포간 정기화물 운송선사인 한성선박의 화물선에 대해 명백한 이유없이 입항 및 선적을 거부하면서 신규

지정선사(람세스물류)의 사용을 요구하였다. 이에 따라 2001년 2월까지 약 3개월 동안 인천-남포간 선박운항 차질에 따라 교역업체의 피해가 발생하게 되었다. 통일부의 노력으로 2001년 2월 19일부터 제3의 선사(국양해운)에 의해 운항이 재개되었으나 선박운항 중단에 따라 남북교역의 중심축인 위탁가공교역이 일시 중단되는 등 남북경협 전반에 악영향을 미쳤다. 정부는 유사사태의 재발 방지 등 궁극적 해결을 위해 2001년 주요사업으로 「남북해운합의서」 체결을 추진하겠다고 나섰다.³⁾

(주)대우의 남포공단 합영사업이 1992년 10월 5일 최초로 경제협력사업자 승인을 받은 이래 2002년 4월말 현재 총 50건이 협력사업자 승인을 받았다. 그러나 1999년 12월말 협력사업자 승인기업 중 4개 기업이 최초 승인기준 미달 및 남북 경제협력질서 저해 등을 이유로 그 승인이 취소됨에 따라 현재 46건이 협력사업자로서 대북 사업을 추진하고 있으며, 이중 24건은 경제협력사업으로 승인을 받아 사업을 시행하고 있다.

「국민의 정부」 출범 이후에는 20건의 경제협력사업자 승인과 17건의 경제협력사업 승인이 이루어졌다. 정부는 남북정상회담 이후 7건의 경제협력사업자와 6건의 경제협력사업을 승인하였다. 2001년에 하나비즈닷컴, 엔트랙, G-한신, IMRI, 국양해운, 훈넷 등이 경제협력사업자 승인을 받았고, 2002년에 한국원자력안전기술원이 경제협력사업자 승인을 받았다. 이중 IMRI를 제외한 6건의 경제협력사업자는 경제협력사업 승인을 획득하였다.

3) 「남북해운합의서」의 주요 내용은 ① 상대방 선박에 대한 자국 선박과 동등한 대우 보장, ② 입출항 절차의 간소화, ③ 화물 하역 및 선적 등에 대한 국제관행 준수 등이다. 통일부 “통일부 업무보고 관련 보도참고자료,” 「보도자료」 (2001.2.14.).

2000년과 2001년에는 경제분야 관련 남한주민의 북한방문이 급격히 증가하였다. 1989년 이후 2001년까지 경제분야 관련 방북은 512건(2,044명)으로 집계되고 있다. 2001년에는 142건(668명)의 방북이 성사되었으며, 이는 2000년의 125건(543명) 대비 12.3% 방북 인원이 증가한 것이다. 2000년에는 당국간 경제협력 문제를 협의하기 위하여 11월 남북경협 실무접촉에 22명, 12월 남북경협추진위원회에 35명의 대표단이 방북하였고 협력사업의 추진과 협의를 위한 우리 경제인들의 방북이 지속적으로 이루어졌다. 2001년도에는 삼성전자의 임가공사업 및 소프트웨어 공동개발 협의, 하나비즈닷컴·엔트랙·훈넷 등의 정보기술(IT) 분야 협의, 한국담배인삼공사의 담배임가공사업 추진, 평화자동차의 자동차 수리개조 사업 추진, 녹십자의 의약품 개발사업 및 물자교역 등 남북경협과 관련한 방북이 지속적으로 이어졌다.

정부는 남북교류·협력의 기반조성을 위하여 국내 교류·협력 관련 법·제도를 정비하였다. 기업의 경협자금 지원 활성화를 위해 2000년 11월 대출비율, 대출조건 등 「남북 경제교류·협력에대한남북협력기금지원지침」을 개정하였다. 2001년에는 「남북교류·협력에관한법률시행령」을 개정(2001.10.31 공포)하여 남북교류·협력절차를 간소화하였고, 이에 따른 「남북교류·협력에관한법률시행규칙」의 개정을 추진하고 있다.

이와는 별도로 2001년 12월에 남북협력기금 관련 2개 지침과 남북간 선박운행 및 교역과 관련한 2개 고시를 제정·개정하였다. 이중 「남북 경제교류·협력에대한남북협력기금지원지침」은 대출이자율을 인하하고 대출비율을 상향조정하는 민간기업의 사업추진에 실질적인 도움을 줄 수 있는 내용으로 개정하였다. 「남북한교역대상물품반출·반입승인절차에관한고시」 개정은 컴퓨터를 반출승인품목에 신설하면서 종전 ‘도서’로만 규정되어 있던 것을 전자우편, 전자출판물이 포함되는 것으로 명

확히 하였고, 농수산물 반입제한품목을 합리적으로 조정하였다. 아울러 선박의 안정적 운항 도모 및 국적선사간의 건전한 경쟁 촉진을 위해 「남북한간선박운행승인기준에관한고시」를 제정하였다.

남북협력기금의 지원분야는 2000년 이후 다양화되기 시작하였다. 인도적 대북지원과 경수로 사업지원 이외에 인적왕래와 사업문화협력 사업에도 기금지원이 확대되었을 뿐만 아니라 남북교역 및 경제협력사업 추진 민간기업에 대한 대출도 꾸준히 증가하고 있다. 또한 정부는 2001년부터 남북협력기금 사용의 투명성을 높이기 위해 사업집행 이전에 기금의 사용내역 등을 국회 통일외교통상위원회에 보고하고 있다.

Ⅲ. 남북 경제 교류·협력 실태와 평가

1. 남북교역 실태와 평가

남북교역은 1999년 3억달러를 회복한 이래 2000년과 2001년에 4억달러를 상회하였고, 2002년(1~4월) 누계 또한 전년 같은 기간 대비 20% 이상 신장한 것으로 나타나 정상회담 이후 증가추세가 지속되고 있다. 그렇지만 남북교역 통계는 거래성 교역(실질교역)과 비거래성 교역을 모두 포함하고 있기 때문에 이를 구분해서 살펴볼 필요가 있다. 거래성 교역은 상업적 매매거래와 위탁가공교역으로 구성되어 있다. 한편 비거래성 교역의 거의 대부분은 대북 지원용 및 협력사업용 물자의 반출이 차지하고 있다.

< 남북교역 현황 >

(1995.1.1 ~ 2002.4.30, 단위: 천달러)

	반 입				반 출				합 계			
	총액	상업	위탁	비거래	총액	상업	위탁	비거래	총액	상업	위탁	비거래
1989	18,655	18,655	0	0	69	69	0	0	18,724	18,724	0	0
1990	12,278	12,278	0	0	1,188	1,189	0	0	13,466	13,466	0	0
1991	105,719	105,719	0	0	5,547	5,547	0	0	111,266	111,266	0	0
1992	162,863	162,225	638	0	10,563	10,363	200	0	173,426	172,587	839	0
1993	178,167	175,182	2,985	0	8,425	4,402	4,023	0	185,592	179,584	7,008	0
1994	176,298	161,977	14,321	0	18,249	6,906	11,343	0	194,547	168,884	25,663	0
1995	222,855	201,141	21,174	0	64,436	28,723	24,718	10,995	287,291	230,404	45,892	10,995
1996	182,400	146,162	36,238	0	69,639	17,220	38,164	14,255	252,039	163,382	74,402	14,255
1997	193,069	150,175	42,894	0	115,270	23,845	36,175	55,250	308,339	174,020	79,069	55,250
1998	92,264	50,787	41,371	105	129,679	21,914	29,617	78,149	221,943	72,701	70,988	78,254
1999	121,604	67,746	53,736	122	211,832	21,670	45,883	144,279	333,436	89,416	99,619	144,401
2000	152,373	78,551	71,966	1,856	272,775	31,978	57,224	183,573	425,148	110,529	129,190	185,430
2001	176,170	100,897	72,579	2,694	226,787	10,492	52,345	163,950	402,957	111,389	124,924	166,645
2002	65,357	39,831	25,339	186	64,630	1,810	12,505	50,315	129,987	41,641	37,845	50,501

가. 거래성 교역

거래성 교역은 1995년 2억 7,630만달러를 기록한 이래 1999년까지 2억달러 수준을 회복하지 못하였다. 1998년과 1999년의 거래성 교역액은 각각 1억 4,387만달러, 1억 8,904만달러였다. 2000년에는 2억 4,424만달러로 전년 대비 29.2% 증가하였지만, 2001년에는 2억 3,631만달러로 전년 대비 소폭 감소하였다. 따라서 거래성 교역은 여전히 1990년대 중반 수준에도 미치지 못할 정도로 위축되어 있다. 2002년(1~4월)의 거래성 교역은 전년 같은 기간 대비 37.2% 증가

한 7,949만달러로 그 신장세가 두드러지고 있다.

(1) 상업적 매매거래

거래성 교역이 부진한 것은 상업적 매매거래의 위축 때문에 발생하고 있다. 상업적 매매거래는 1995년 2억 3,040만달러에서 1996년 1억 6,338만달러로 한 차례 크게 감소하였고, 1998년 7,270만달러로 또 다시 큰 폭으로 감소하였다. 이후 상업적 매매거래는 증가해 2001년 1억 1,139만달러를 기록하였으나 여전히 1990년대 중반의 절반 수준에 불과한 실정이다. 2002년(1~4월)의 상업적 매매거래는 4,164만달러로 전년동기 대비 54.6%나 급증하였지만 이러한 증가세가 유지될지 주목되고 있다.

상업적 매매거래의 위축은 무엇보다 상업적 매매거래의 반입이 1990년대 중반에 비해 급격히 감소했기 때문이다. 반입은 1995년 2억 114만달러에서 1998년에는 5,078만달러로 급감하였다가, 이후 증가추세로 돌아서 2001년에는 1억 90만달러에 이르렀고, 2002년(1~4월)에는 3,983만달러를 기록하였다. 상업적 매매거래의 반입 감소는 광산물(금괴)의 반입 중단과 철강·금속제품(아연괴)의 반입 감소에 기인한다. 상업적 매매거래의 주된 반입품목은 농림수산물(특히 농산물)과 철강·금속제품이지만, 최근 농산물의 반입 증가로 농림수산물의 비중이 85%를 차지할 정도로 매우 높다.⁴⁾

우리가 북한에서 상업적 매매거래를 통해 반입하는 물품의 거의 전부는 농림수산물과 철강·금속제품으로 구성되어 있다. 주된 반입품목인

4) 상업적 매매거래의 반입에서 철강·금속제품의 비중(1998년 39.9%, 1999년 23.8%, 2000년 13.6%, 2001년 9.2%)은 낮아지고 있는 반면, 농림수산물의 비중(1998년 42.9%, 1999년 70.6%, 2000년 84.4%, 2001년 85.8%)은 급격히 높아지고 있다.

농림수산물과 철강·금속제품은 단기적으로 북한의 생산 및 공급능력의 확대가 제한적이기 때문에 향후 반입의 증가폭은 그리 크지 않을 것이다. 따라서 현재와 같은 농림수산물과 철강·금속제품 위주의 반입품목 구조는 교역 확대의 걸림돌로 작용하게 될 것이다. 한편 상업적 매매거래에서 반출은 1995년이래 2,000~3,000만달러 수준에 머물러있었지만 2001년에는 1,000만달러 정도로 감소하였다. 상업적 매매거래에서의 반출이 소규모에 불과한 것은 외화난에 따른 북한의 구매력 부족을 반영하고 있다.

(2) 위탁가공교역

위탁가공교역은 원부자재를 북한으로 보내 가공하여 완제품 또는 반제품으로 다시 반입하는 방식의 교역이다. 외환위기로 인한 환율상승, 내수경기 위축 등 교역여건의 악화로 그 규모가 감소한 1998년을 제외한다면 위탁가공교역은 꾸준히 증가해 왔다. 우리 경제가 회복되면서 1999년 위탁가공교역은 전년 대비 40.3% 증가한 9,962만달러를 기록하였고, 2000년과 2001년에는 각각 1억 2,919만달러, 1억 2,492만달러에 이르고 있다. 2002년(1~4월)의 실적은 전년 동기 대비 22.0% 증가한 3,785만달러(반입 2,534만달러, 반출 1,251만달러)로 나타났다.

이러한 위탁가공교역은 비거래성 교역을 제외한 실질교역(거래성 교역)의 측면에서 남북교역의 중요한 축을 형성하고 있다. 비록 위탁가공교역이 전체교역에서 차지하는 비중은 1998년이래 30% 정도로 큰 변화가 없지만, 거래성 교역의 절반 이상을 차지할 정도로 성장하였다.⁵⁾ 위탁가공교역의 성장은 참여업체의 증가, 기술지도 방북 및 설비

반출의 꾸준한 증가, 품목의 다양화 등에 기인하고 있다.

위탁가공교역 참여업체의 수(누계)는 1995년 18개에서 1999년 132개, 2000년 151개로 증가하였다. 그러나 순수 참가업체수 기준으로는 2000년 144개에서 2001년에는 125개 업체로 다소 줄어들었으며, 2002년(1~4월) 현재 62개 업체가 참여하고 있다. 기술지도를 위한 방북은 1995년 대동화학의 기술진에 의해 처음 이루어진 이래 중단되었다가 1998년 (주)엘칸토 등 7개 기업 50명, 1999년 (주)성남전자공업 등 6개 기업 57명, 2000년 (주)IMRI 등 10개 기업 81명, 2001년 (주)성남전자공업 등 29개 기업 203명이 방북, 기술지도를 하였다. 위탁가공교역을 위한 설비반출도 꾸준히 증가하여 1995년 이후 2001년까지 총 121건 2,495만달러로 나타났다.⁶⁾ 2001년에 반출된 설비는 전자제품(컴퓨터모니터, TV, 전화기, 라디오카세트 등), 전기제품(변압기철심, 디가우징코일, 콤팩트형 전구, 통신용신호분배기 등), 포장재용 발포수지 등 관련설비들이다.

남북한 위탁가공교역은 반출입 모두 섬유류에 대한 의존이 매우 높은 특징을 보이고 있다. 위탁가공교역으로 반입되는 품목은 봉제형 완구나 가방, 신발 등으로부터 스웨터, 재킷 등 의류분야로 확대되어 섬유제품이 중심을 이루고 있다. 1996년부터는 컬러TV, 스피커, 자동차 배선 등 전자·전기제품 등과 같은 여타 부문으로 품목이 다변화되고 있

5) 위탁가공교역이 전체교역에서 차지하는 비중은 1998년 32.0%, 1999년 29.9%, 2000년 30.4%, 2001년 31.0%이다. 반면 거래성 교역에서의 비중은 1998년 49.4%, 1999년 52.7%, 2000년 52.9%, 2001년 52.9%이다. 2002년(1~4월) 현재 위탁가공교역액은 전체교역액의 29.1%, 거래성 교역액의 47.6%를 차지하고 있다.

6) 연도별 위탁가공설비 반출 현황은 1995년 53.2만달러(2건), 1996년 67만달러(6건), 1997년 49만달러(4건), 1998년 138만달러(6건), 1999년 523.4만달러(16건), 2000년 765.3만달러(35건), 2001년 899.3만달러(52건)이다.

다. 1998년에는 컴퓨터용 모니터 부품, 마이크 등 음향기기, 전자부품, 철도차량, 카세트테이프 등으로 품목이 확대되었다. 2000년에는 라디오카세트, 유선전화기, 컴퓨터모니터, 당면 등이, 2001년에는 조제과실, 잎담배, 유아복, 방송통신기기, 전산기록매체 등이 새로운 품목으로 추가되었다.

초기 연도를 제외하고 1995년까지 위탁가공교역을 통해 반입된 제품의 거의 전부를 섬유류가 차지하였지만 섬유류의 반입 비중은 2001년 75.6%로 계속 낮아지고 있다. 반면 전자·전기제품의 반입비중은 1995년까지 거의 전무한 상태에서 2001년에는 11.4%로 높아지고 있다.⁷⁾ 반출의 경우에도 섬유류의 비중이 매우 높지만 1996년부터 플라스틱·고무·가죽제품, 전자 및 전기, 생활용품의 비중도 증가하고 있다. 특히 전자·전기제품의 반출 비중이 최근 크게 확대되었다.⁸⁾

나. 비거래성 교역

최근 남북교역에서 나타난 가장 두드러진 현상은 비거래성 교역의 급증이라 할 수 있다. 비거래성 교역은 거의 대부분 대북 물자의 반출이며, 북한으로부터의 반입은 전혀 없다고 해도 과언이 아닐 정도로 극히 일부분이다. 비거래성 물자의 반출은 대북 지원용과 협력사업용으로 나누어진다. 대북 지원용은 북·미 핵협상 타결에 따른 한반도에너지개발기구(KEDO) 중유 및 대북지원 물자, 협력사업용은 경수로사업, 금

7) 위탁가공교역에서 섬유류의 반입비중은 1997년 89.4%, 1998년 84.7%, 1999년 83.8%, 2000년 74.3%, 2001년 75.6%이다. 전자 및 전기제품의 반입비중은 1998년 8.3%, 1999년 5.3%, 2000년 11.4%, 2001년 11.4%로 나타났다.

8) 위탁가공교역의 반출품목구조에서 섬유류는 1998년 72.5%, 1999년 69.7%, 2000년 64.1%, 2001년 64.2%를 차지한 반면, 전자·전기제품은 같은 기간 9.4%, 5.0%, 11.5%, 17.1%로 나타났다.

강산관광사업 및 기타 협력사업 관련 물자로 구성되어 있다.

1995년부터 시작된 비거래성 물자의 반출은 이후 급격히 증가해 왔다. 1995년과 1996년에는 KEDO 중유가 비거래성 물자 반출의 대부분을 차지하였다. 1997년부터는 경수로건설사업 관련 물자, 「국민의 정부」가 들어선 1998년부터는 금강산관광사업 및 기타 협력사업 관련 물자도 반출 품목으로 등장하게 되었다. 비거래성 물자의 반출에서 가장 큰 폭으로 증가하고 있는 것은 대북지원용 물자의 반출이다. 비거래성 물자의 반출액은 1995년 1,100만달러에서 2000년 1억 8,357만 달러로 급격히 증가하였다. 이에 따라 남북한 전체교역에서 비거래성 교역은 1995년 3.8%(1996년 5.7%, 1997년 17.9%, 1998년 35.3%, 1999년 43.3%)였으나 2000년 43.6%를 차지하게 되었다. 2001년과 2002년(1~4월)에 비거래성 교역 비중이 다소 낮아지고 있으나 각각 41.4%, 38.9%로 여전히 매우 높은 편이다.

< 비거래성 교역 현황 >

(1995.1.1~2002.4.30, 단위: 천달러)

	총액	반입	반출					
			소계	KEDO중유	대북지원	경수로	금강산	협력사업
1995	10,995	0	10,995	10,778	217	0	0	0
1996	14,255	0	14,255	12,782	1,473	0	0	0
1997	55,250	0	55,250	29,019	8,388	17,843	0	0
1998	78,254	105	78,149	19,819	15,628	3,954	37,551	1,197
1999	144,401	122	144,279	39,512	43,426	14,434	40,575	6,332
2000	185,430	1,856	183,573	11,713	104,477	35,609	14,608	17,166
2001	166,645	2,694	163,950	3,458	110,583	33,748	5,750	10,411
2002	50,501	157	50,315		(26,467)	19,544	1,874	2,606

1999년이래 남북교역에서 비거래성 교역의 비중이 매우 높게 나타나고 있는 것은 우리 정부의 대북지원 의지와 노력이 반영된 결과임이 분명하다. 대북지원용 물자의 반출 증가는 1999년부터 진행되고 있는 정부 차원의 대규모 비료지원에 기인한 바 크다. 2002년에도 총 20만 톤의 비료가 25회에 걸쳐 북한에 지원되고 있다. 이러한 비거래성 교역의 증가가 북한의 경제정책 변화와 전혀 무관하게 나타난 것이라고는 볼 수 없을 것이다. 우리식 경제구조를 강화하기 위해 북한은 먹는 문제의 해결을 내세워왔으며 동시에 대내외적으로는 실리·실용주의를 추구하는 경향을 보였기 때문이다. 북한의 실리·실용주의 추구는 대외적으로 경제난 타개를 위한 경제지원 획득 노력으로 표출되어 왔다.

2. 경제협력사업 실태와 평가

가. 민간주도 협력사업

정부의 승인을 받은 경제협력사업 중 일부 제조업 분야에서는 2000년 이후 사업의 모색단계를 넘어 본격적인 제품 생산 및 반입이 추진되고 있다. 녹십자는 2000년 9월에 준공한 혈전증 치료제 생산공장에서 반제품 시험생산을 거쳐 2001년 7월에는 반제품을 최초로 반입하였다. 조선련봉총회사와 합영사업을 추진하고 있는 평화자동차는 남포현지에서 자동차 수리·개조를 위한 본공장 공사를 2000년 10월 착공하여 2002년 3월에 준공식을 가졌다. 평화자동차는 2006년까지 연간 약 15,000대 규모의 자동차를 조립·생산할 계획이다. ‘조선컴퓨터센터’와 공동으로 북경에 ‘삼성-조선컴퓨터 소프트웨어 공동협력 개발센터’를

설립(2000.3.22)한 삼성전자는 문서요약 등 5개 S/W 공동개발사업을 대부분 완료하고 추가로 16개 S/W 개발사업을 진행중이다.

농업분야의 경제협력사업인 국제옥수수재단의 신품종 옥수수 개발사업은 2001년 말까지 22차례 방북하는 등 원활한 추진을 보이고 있다. 2001년 6월로 완료예정이던 이 사업은 향후 7년간 성과에 따라 1년 씩 재계약하는 방식으로 사업기간 연장계약을 체결하였다. 한국담배인삼공사는 담배 임가공사업에 이어 인삼 및 잎담배 계약재배 추진을 위한 시험재배를 완료하고 본격적인 사업 추진을 위해 북측과 협의하고 있는 단계이다. 현대아산의 금강산지역 영농사업은 2000년 2월 첫 농산물을 출하한 이래 생산량이 증가하고 있으나, 금강산관광객의 감소로 인해 생산물의 판로개척에 어려움을 겪고 있다.

「국민의 정부」가 추진해 온 햇볕정책의 최대 성과로 주목받아 온 금강산관광사업은 사업주체인 현대측의 자금난과 관광객 감소로 2000년 말 존폐의 위기에 직면하였다. 이에 따라 현대아산은 북측 조선아시아태평양평화위원회(아태)와 협의를 시작하여 과도한 관광대가에 대한 조정과 관광활성화를 위한 조치에 합의(2001.6.8)하였으나 아직 가시적인 성과는 나오지 않고 있다.⁹⁾ 이후 금강산관광 활성화를 위해 당국 간 회담이 금강산지역에서 2001년 10월 개최되었으나 구체적인 방안에 대한 이견으로 서로의 입장 차이만 확인했을 뿐이었다.

한편 한국관광공사의 금강산관광사업 참여(2001.6.20)를 계기로 정부는 이 사업을 위한 긴급운영자금을 남북협력기금에서 대출해 주었다.

9) 합의 내용은 ① 남측의 송현리와 북측의 고성 삼일포를 연결하는 13.7km 구간의 도로 건설을 당국자에게 건의, ② 금강산 일대를 투자 촉진과 자유왕래를 보장하는 관광특구로 지정, ③ 관광 대가를 총액제에서 해로관광의 경우 관광객 1인당 100달러로 축소하고, 육로관광은 1인당 50달러로 하기로 하였다.

2002년에는 이산가족, 학생, 교사 등에 대한 금강산관광경비 보조, 한국관광공사에 대한 남북협력기금 상환조건 완화, 그리고 금강산 현지 외국상품판매소 설치 허용 등의 조치를 통해 금강산관광사업 살리기에 적극 나서고 있다. 그러나 민간기업이 추진해 온 협력사업인 금강산관광사업에 공기업이 참여하고 정부가 지원함으로써 민간의 자율적 판단과 책임하에 추진하도록 한 남북경협에서의 정경분리원칙을 정부가 스스로 위배하고 있다는 비난이 일어나고 있다.

현대가 추진해 온 개성공단 개발사업은 정몽헌 회장과 김정일 국방위원장이 조성에 합의하고, 현대-아태간에 관련 합의를 체결(2000.8.9)하였다. 2000년 11월 현대는 한국토지공사와 공단개발을 공동 시행키로 합의하고, 개성직할시의 개성시 및 판문군 평화리 일대의 개성공단 예정지에 대해 현지측량 및 지질조사를 실시하였다. 이어 개성공단내 자유로운 경제활동을 보장하는 「국제자유경제지대기본법(안)」을 북측에 전달(2000.12.2)하고, 금강산지역에서 북측 관계자들과 개성공단 관련 법 및 규정에 대해 협의(2000.1.16~19)하였다. 2001년 9월의 제5차 장관급회담에서는 개성공단 사업을 적극 추진하기로 하고, 이를 위한 실무접촉을 빠른 시일내에 갖기로 합의함으로써 개성공단 개발사업의 활발한 진행이 기대되었으나 현재까지 별다른 진전이 없는 상황이다.

전반적으로 민간주도의 경제협력사업은 구체적인 실적이 매우 저조한 것으로 나타나고 있다. 정부의 승인을 받은 경제협력사업 중 현재 성과를 보이고 있는 것은 수 개에 불과한 실정이기 때문이다. 실제로 협력사업의 투자 승인규모가 확인되는 22개 사업 중 100만달러 미만은 8개, 100~500만달러 7개, 500~1,000만달러 3개, 1,000~5,000만달러 1개, 5,000만~1억달러 1개, 1억달러 이상이 2개이다.

1,000만달러 이상의 협력사업 중 순수한 경제협력사업이라고 할 수 있는 것은 평화자동차의 자동차 수리 및 조립공장 건설사업(5,403만 달러)이 있을 뿐이다. 국제옥수수재단의 농업부문 협력사업(216억원)은 그 성격상 대북 농업지원사업이라 할 수 있다. 1억달러를 상회하는 대규모 사업 2개는 한국전력이 시행하는 경수로건설 지원사업(PWC) 및 본공사(TKC)와 현대의 금강산관광개발사업으로 국제적인 대북지원사업 또는 민간 차원의 특수한 경제협력사업이다. 따라서 남북 경제협력사업은 대부분 1,000만달러 미만의 중소기업으로 그 중 일부 사업만이 진척을 보이고 있을 따름이다.

나. 정부차원 협력사업

정부차원에서의 경제협력사업은 남북정상회담을 계기로 추진되고 있다. 정상회담 이후 남북한은 장관급회담을 통해 「6·15 남북공동선언」을 실천하기 위한 협의에 들어갔다. 남북한은 장관급회담에서 큰 틀에 합의하면 후속 조치로 실무자급 경제회담에서 실천방안을 협의해 나가기로 하였다. 이러한 정부차원의 협력사업 합의는 「베를린선언」과 남북정상회담으로 남북관계가 개선되면서 북한이 추구하는 실리·실용주의적 경향이 한층 강화될 수 있는 분위기가 조성되었기 때문이다.

남북한은 제1, 2차 장관급회담에서 경의선 철도연결 및 문산-개성간 도로개설에 합의하였다. 이에 따라 우리 정부는 경의선 남측구간 기공식(2000.9.18)을 시작으로 철도·도로 연결공사를 본격적으로 추진하여 우선 비무장지대 이남 우리측 구간의 공사를 2001년 12월말 완료하였다. 비무장지대 공사추진을 위해 제1차 남북국방장관회담에서 철도 및 도로공사를 위한 비무장지대 출입허가 및 안전보장에 원칙적으

로 합의하고, 5차례의 남북군사실무회담을 통해 남북군사보장합의서를 마련하였다.

북측은 2000년 9월 공사를 시작하였으나 동절기부터 공사를 중단한 이후 재개하지 않고 있다. 한편 남북군사보장합의서는 북측이 행정상의 이유로 서명·교환할 수 없게되었다고 일방적으로 통보(2001.2.11)함에 따라 비무장지대의 공사 추진과 경의선 연결에 필요한 남북간 후속 협의가 이루어지지 못하고 있다. 이후 제5차 남북장관급회담에서 남과 북은 “서울-신의주 사이의 철도와 문산-개성사이의 도로를 우선적으로 개성공단에 연결시키기 위하여 쌍방사이의 군사적 보장에 관한 합의서가 서명·발효되는 데 따라 연결공사가 곧 착수되고 가급적 빠른 시일내에 개통하기로 한다”고 합의한 바 있다. 우리측은 경의선 연결 일부 구간인 문산역에서 임진강역까지 개통(2001.9.30)하였으며 도라산역까지 연장·운영 중이다.

정부는 대한적십자사 정원식 총재 명의의 서한을 통해 북측에 임진강 유역의 홍수방지를 협의하기 위한 남북 당국간 실무접촉을 제의(1999.8.11)한 바 있다. 제2차 남북장관급회담에서 조속한 시일 내에 임진강 수해방지사업을 공동으로 추진하기로 합의하였고, 김용순 특사 방문(2000.9.11~14)시에는 남북공동으로 조사를 실시, 구체적 사업 계획을 마련하기로 하였다. 이어 제1차 남북경협추진위원회에서 실무 협의회를 구성, 구체적으로 협의해 나가기로 함에 따라 제1차 남북임진강수해방지실무협의회가 개최되었다.

실무협의회에서 우리측은 세부적인 공동조사를 토대로 사업계획을 수립해야 함을 강조한 반면, 북측은 임진강 수해방지의 근본은 ‘언제(댐) 건설’이라면서 사업목표를 확정된 후 필요한 지점만 조사하자고 주장하는 등 이견을 좁히지 못했다. 따라서 남북 쌍방은 공동보도문을

채택하지 못하고 각기 편리한대로 발표하기로 하였다. 우리측은 공동조사에 관한 우리측 합의서 수정안을 재작성하여 관문점을 통해 북측에 전달(2001.3.3)하였으나 이에 대해 북측은 반응을 보이지 않고 있다. 제5차 남북장관급회담에서는 “남과 북은 임진강 수해방지 대책 문제와 관련하여, 이미 협의한 바탕 위에서 쌍방 군사당국의 필요한 조치가 취해지는대로 11월중 현지조사에 착수하기로 한다”고 합의하였으나 그 이행이 지연되고 있다.

북한은 제4차 남북장관급회담에서 우리측에 전력지원을 요청하였다. 이어 제1차 남북 경제협력추진위원회에서 남북 쌍방은 우선 전력상황에 대한 정보를 교환하고, 현지 조사단을 구성하여 실태조사를 한 후, 이를 토대로 전력협력문제를 협의해 나가기로 하였다. 이에 따라 제1차 남북전력협력실무협의회가 2001년 2월 개최되었으나 남북간 입장 차이로 합의에 이르지 못하는 못하였다. 우리측은 남북한의 전반적인 전력실태에 대한 공동조사 후 전력협력문제를 논의하자고 주장한 반면, 북측은 송전방식을 통한 50만KW 지원을 전제로 한 제한적인 실태조사만을 주장했기 때문이다.

IV. 남북 경제 교류·협력의 발전 방향

1. 남북경협 종합계획 수립·시행

정부는 2002년도에 한반도 상황을 평화적으로 관리하면서 남북간 실질협력 증진에 역점을 두고 대북정책을 추진해 나갈 계획이라고 밝히고 있다. 특히, 분야별 대화체제를 정상가동하여 특사방북 합의사항 이행에 주력하고, 이러한 과정에서 금년초에 설정한 남북관계 발전을

위한 5대 핵심과제를 본격 추진하기로 하였다.¹⁰⁾ 이중 경제분야 관련 추진과제는 경의선·금강산 육로 연결 및 동해선 철도공사 착공, 금강산 관광사업 활성화, 개성공단 1단계 공사 착수 등이다.

이러한 정부의 남북경협 관련 핵심과제 추진은 바람직한 발상이지만 현안 문제 중 국민적 관심이 집중되고 있는 사안에만 치중하고 있는 것 같다. 상업적 매매거래를 통한 반입이 농산품을 중심으로 일부 품목에 한정되어 있고 북한의 외화부족으로 반출이 극히 제한적이기 때문에 향후 거래성 교역의 확대는 불투명하다. 민간 차원의 경제협력사업 부진을 해소하는 것도 당연한 과제이다. 정부가 대북 정책의 성과에 집착한 나머지 특정사업의 진행과정에 직접 개입하거나 지나치게 홍보한다면 이는 남북경협의 발전에 바람직하지 않다. 따라서 정부는 남북경협 관련 모든 현안 문제에 기초하여 대북 경제정책의 방향이나 내용을 투명하게 함으로써 남북경협이 원활히 추진될 수 있도록 제도화해 나가야 한다.

남북경협의 발전을 위해서는 대북 경제정책의 일환으로 남북한 경제 교류·협력 종합계획(“남북경협 종합계획”)을 수립하는 것이 중요하다. 이것은 남북경협을 우리 내부에서 제도화하는 것으로 기업의 대북 진출 시기, 분야 및 방향 등의 결정에 길잡이가 된다. 그러나 현재까지 정부는 남북경협의 종합계획을 공개한 적이 없기 때문에 민간 기업들은 자체적인 판단에 따라 남북경협에 참여하고 있다. 물론 정부가 기본적인 남북경협 종합계획을 수립했지만 공개하지 않고 있을 가능성이

10) 5대 핵심과제는 ① 이산가족문제 해결을 위해 면회소 설치 등 제도화 추진, ② 경의선·금강산 육로를 연결하고 동해선 철도 건설공사 착공, ③ 금강산 관광사업을 활성화하고 안정적으로 관리, ④ 개성공단 건설을 위해 1단계 공사를 금년내 착수, ⑤ 군사적 신뢰구축을 위해 남북군사당국자간 회담 재개 등이다. 통일부, 「남북화해협력 중점추진계획」, 2002년도 업무보고(2002.4.22).

높다고 본다.

정부는 최소한 단기적으로 어느 분야의 남북경협을 중점적으로 추진 하려고 하는 것인지에 대한 방향을 제시해야 한다. 최근 정부의 경제부 문 대북 정책은 대북 투자를 활성화하기 위한 것으로 보인다. 그러나 현재 활발히 진행중인 대북 사업은 위탁가공교역이며 다수의 연구자들은 당분간 남북경협이 위탁가공교역을 중심으로 진행되어 나갈 것이란 견해를 피력하고 있다.¹¹⁾ 이런 상황에서 정부가 대북 투자에 중점을 둔 정책을 펼치는 것은 기업의 대북 사업 추진방향과는 다소간 괴리가 있다.

그러나 정부가 남북경협 종합계획을 수립하는데 있어서 남북경협의 단기적 성과에 집착하기보다 현 단계 남북경협의 부진 원인과 제약요 인을 직시하고 중·장기적 관점에서 이를 해소해 나갈 수 있는 전략을 마련하는 것이 중요하다. 남북경협 종합계획에는 남북관계의 발전과정 에 부합되는 단계별 남북경협 활성화 정책, 각 분야에서의 경제협력 전 략, 그리고 이를 달성하기 위해 필요한 재원을 포함하는 동원 가능한 수단 등이 포함되어야 한다.¹²⁾

「베를린선언」을 통해 김대중 대통령은 북한의 사회간접자본 확충, 남북교역 및 경제협력 확대, 북한의 농업생산성 향상 사업 지원 등을 천명한 바 있다. 남북정상회담 이후 남북경협은 민간과 정부 차원의 교 류·협력사업이 병행되고 있고, 특히 정부 차원의 대규모 대북지원과 협 력사업이 새로운 분야로 부상하고 있다. 따라서 향후 남북경협은 종합

11) 김연철, “북한 경제특구의 성공조건,” 『정상회담 이후 기업의 남북경협 추진방안』, 삼성경제연구소 주최 남북경협 전문가 세미나(2000.11.27) 발표 자료.

12) 최신림·이석기, 『남북한 경제협력 방안』 (서울: 산업연구원, 2000), pp. 89~91.

계획의 틀 속에서 북한경제의 회생과 재건에 기여하고 남북 경제관계의 발전을 가져오는 정부 차원의 대북 경제지원·협력 프로그램을 마련하고 이것을 시행해 나가야한다.

정부가 남북경협 종합계획을 수립·공포함으로써 기업들은 남북경협의 발전 방향에 대한 전망을 가지고 체계적인 대북 진출계획을 수립할 수 있다. 남북경협 종합계획은 남북한 경제상황, 남북경협의 현실, 우리 기업들의 능력과 의사를 면밀히 분석하여 정확하게 반영하는 것이라야 한다. 남북경협 종합계획에는 북한의 산업기반 재건을 위한 북한경제발전계획에 대한 청사진과 북한의 농업생산성 향상 및 사회간접자본시설 확충 등을 위한 대북 경제지원·협력프로그램도 포함되어야 할 것이다.¹³⁾

2. 합의사항 이행방안 강구

정상회담 이후 남북 사이에는 여러 차례의 장관급회담과 경제관련 회담이 개최되면서 현안이 되고 있는 경제문제들을 빠른 시일내에 실행할 것을 합의하였다. 그러나 여기에서 합의된 사항들은 아직까지 그 어느 것 하나 제대로 이행되지 않고 있다. 경의선 철도 연결사업은 북측의 공사 재개가 지연되고 있고, 임진강공동수해방지사업 및 전력협력

13) 대북 협력사업의 우선 순위는 남북경협의 활성화라는 측면에서 본다면 철도, 도로 등 남북한 사회간접자본시설의 연결사업이 보다 효과적이겠으나 북한의 입장은 다를 수 있다. 북한은 정부 차원에서 남한이 제공할 순수한 경제지원과 대폭적인 실리가 보장되는 협력사업을 요구할 가능성이 높다. 따라서 정부 차원의 대북 경제지원·협력프로그램은 남과 북의 입장을 적절히 수용하는 것이어야 시행의 실효성이 담보될 수 있을 것이다. 대북 경제지원·협력프로그램에 따른 사업 시행은 우리의 부담 능력과 사업의 효율성 등을 감안하여 추진되어야 한다.

사업은 한차례 실무협의회 개최 후 중단되었다. 금강산관광사업 활성화를 위한 육로 연결 및 관광특구 지정도 진전이 없으며, 경협 관련 4개 합의서도 언제 발효될지 미지수이다.

합의사항의 이행은 남북경협의 여건 개선에 직·간접적으로 영향을 미친다. 남북교역에 종사하고 있는 기업들은 교역의 장애요인으로 과도한 물류비용을 지적하고 있다.¹⁴⁾ 경의선 철도가 연결될 경우 남북교역에서 거래성 교역(상업적 매매거래와 위탁가공교역)은 물류비 절감효과의 직접적인 혜택을 받게된다. 남북한은 서로 상이한 경제체도를 가지고 있으며 상거래에 관한 규정도 상이하기 때문에 남북경협의 추진과정에서 분쟁이 발생할 가능성도 크고, 실제로 납기지연, 제품불량 등과 같은 계약 불이행 사태가 종종 발생해 기업들의 채산성을 악화시키는 요인으로 작용해 왔다. 따라서 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결 절차, 청산결제 등 4개 합의서의 발효는 남북경협의 안정적 추진과 확대에 필수적이다. 육로 연결과 관광특구의 지정도 금강산관광사업 활성화를 위해 조속한 이행을 요구된다.

그 동안 정부의 거듭된 합의사항 이행 촉구에도 불구하고 북한은 상당히 미온적인 반응을 보여왔다. 따라서 북한이 합의사항 이행에 나서도록 북측이 원하는 것을 제공할 수 있는 탄력적인 정책수단의 개발과 활용이 필요하다. 북한이 우호적이고 적극적인 태도로 합의사항 이행에 나설 경우 이에 상응하는 인센티브를 부여할 수 있을 것이다. 반면, 현재와 같이 미온적인 태도로 계속 합의사항의 이행을 미루거나 예정된

14) 남북경협 관련 설문조사에 따르면 대북 사업에 있어 장애요인은 높은 물류비용(31.5%), 경제외적 사업환경의 불확실성(24.3%), 대북 사업관련 정보부족(21.6%), 북한내 SOC 부족(10.8%), 법·제도적 장치 미비(9.0%)의 순으로 나타났다. 전국경제인연합회, 『우리 기업의 대북사업 어디까지 왔나』 (서울: 전국경제인연합회, 1999.8), pp. 10~14.

당국간 회담의 개최를 지연시키는 경우에는 북측에 불이익이 따르도록 방안을 강구하여야 한다.

남북대화가 중단없이 지속될 때 남북사이의 합의사항에 대한 세부적인 추진방안이 도출되고 그 이행이 가시화될 것이다. 남북 당국간 회담의 정례적인 개최 여부는 곧바로 남북관계 및 남북경협에 반영되어 나타나고 있다. 제4차 회담 이후 제5차 장관급회담이 개최되기 전까지 남북관계는 냉랭했고 남북경협 또한 정체되는 분위기에 놓여 있었다. 남북 당국간 회담의 정례화가 곧바로 남북경협 활성화로 이어지지는 않겠지만 이것이 남북경협 활성화의 계기로 작용하는 것은 분명하다. 기존 합의사항의 이행을 위해서 남북 당국간 회담의 정례화와 같은 남북대화의 제도화가 요구된다.

특히 경제분야의 합의사항 이행과 현안을 다루기 위해서는 남과 북이 정부 차원의 공식적인 상설 협의기구인 ‘남북 경제공동위원회’를 설치·운영하는 것이 필요하다. 현재 논의되고 있는 정부 차원 협력사업의 원활한 추진을 위해서는 남북한간 공식적인 협의기구의 설치와 이를 통한 공개적인 협상이 필수적이다.¹⁵⁾ 이러한 당국간 협의기구인 남북 경제공동위원회의 역할은 정부 차원의 사업에 국한되는 것이 아니라 민간 주도의 경제교류·협력사업 확대에 있어서도 매우 중요하다.

남북한은 1991년 12월 체결된 『남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서』 제22조에서 경제분야의 교류와 협력을 실현하기 위한 합의의 이행을 위하여 남북 경제교류·협력공동위원회(‘남북경협공동위’)를 구성·운영하기로 합의하였지만 아직까지 가동되지 않고 있다. 이와는 별도로 남과 북은 남북 경제협력추진위원회(‘남북경협추진위’)를

15) 사안에 따라서는 남북한간 협상은 비공개로 진행되는 것이 바람직하겠지만 최소한 공식채널을 확보하고 여기에서 현안 문제를 토의·협상하는 것이 남북경협의 장기적인 발전에 부합하는 것이라 할 것이다.

구성하고 제1차 회의를 2000년 말 개최하였지만 제2차 회의는 아직까지 개최되지 않고 있다. 남북경협을 제도화와 경제분야에서의 합의사항을 이행하기 위해 남북경협공동위를 설치·운영하거나, 남북경협추진위를 재가동하여 상설화해 나가야 한다. 남북경협추진위 또는 남북경협공동위와 같은 경제부문에서의 당국간 최고 협의기구도 장기적으로 이를 발전시켜 남북경협(경제)대표부로 승격시키는 것이 바람직하다.

남북경협을 안정적 추진을 위한 협정의 종류에는 투자보장, 이중과세방지, 상사분쟁해결절차, 청산결제 등이 있다. 이들은 제4차 남북장관급회담에서 합의서가 작성되고 서명을 마친 상태이나 아직 발효되지 않고 있다.¹⁶⁾ 따라서 이미 협정이 체결된 남북경협을 제도적 장치는 조속히 발효시키고 관련 위원회(예: 남북상사중재위원회)의 설치도 서둘러야 한다. 4개 합의서는 발효 후에 실질적인 효과를 발휘하기 위해서 합의서에서 정하고 있는 후속 조치에 대한 논의와 그 이행이 반드시 따라야 한다. 한편 4개 합의서의 효과를 보다 제고시키기 위해서는 간접적으로 연결된 많은 사항에 대한 남북간 협의가 필요하다.¹⁷⁾ 제도적 환경 개선을 위한 각종 남북 실무협의회를 개최하고, 통행·통상·통신 협정의 체결을 통해 남북경협 활성화의 우호적 환경을 조성해 나가야 한다.

16) 제4차 남북장관급회담 마지막 날(2000.12.16) 남북한 대표는 「남북사이의 투자보장에 관한 합의서」, 「남북사이의 소득에 대한 이중과세방지 합의서」, 「남북사이의 상사분쟁해결절차에 관한 합의서」, 「남북사이의 청산결제에 관한 합의서」에 서명하였다.

17) 대표적으로 원산지 확인, 신변안전보장, 남한 기술자의 북한내 장기 체류 등에 대한 합의서 체결, 직교역 체제로의 전환, 표준계약서 작성과 산업표준화 등을 위한 실무 접촉이 이루어져야 한다. 조명철·이성봉, “남북경협 4대 합의서의 보완 과제,” 『통일경제』 제78호 (2001.11·12), pp. 32~33.

3. 국민적 합의 기반 조성

대북 포용정책은 남북한간 화해·협력의 기반 조성 및 한반도의 평화와 안정 증진에 적지 않게 기여한 것으로 평가할 수 있다. 정부는 대북 포용정책하에서 정경분리원칙에 따라 경제교류·협력을 정치문제와 분리하여 민간 자율로 추진하도록 하고 남북경협 추진 여건을 적극적으로 조성해 왔다. 그 결과 금강산관광의 실현을 비롯하여 민간 부문에서 지속적인 경제 교류·협력이 가능하였다. 남북한이 정상회담 개최에 합의하게 된 배경에는 정부의 일관된 대북 포용정책이 자리잡고 있었다.

초기에 비판의 목소리도 있었으나 현재와 같은 남북관계 상황에서 대북 포용정책이 최선이라는 국민적 공감대가 형성되었고, 대북 포용정책에 대한 국민들의 지지도는 높은 수준에서 안정적인 수렴상태를 보여 왔다. 그렇지만 대북 포용정책 추진과정에서 대북지원을 둘러싼 남남갈등과 ‘떠주기론’이 확산되고 있고, 금강산관광사업에 대한 정부의 지원이 정경분리원칙에 위배된다는 비난이 제기되어 왔다.

정부는 국민여론을 대북정책에 적극 반영하기 위해 폭넓은 여론수렴에 많은 노력을 기울이고 있다. 이러한 노력의 일환으로 2001년에도 「국민의 정부」 출범 3주년, 남북정상회담 1주년, 제5차 남북장관급회담 개최 등의 계기와 관련하여 일반국민 1,500명을 대상으로 4차례 여론조사를 실시하였다. 그렇지만 대북 화해협력정책(포용정책)에 대한 국민의 지지도는 전반적으로 떨어지고 있는 것으로 나타났다.¹⁸⁾ 이런 점에서 정부는 대북 포용정책의 적극적인 추진에 필수적인 국민적 합

18) 2001년도 국민여론조사 실시 결과에 의하면 대북 화해협력정책에 대한 지지도는 1차(2.24) 83.5%, 2차(6.19) 76.7%, 3차(9.22) 76.8%, 4차(12.18) 68.2%로 나타나 연초에 비해 연말에 15% 포인트 하락하였다.

의의 도출에 있어 문제를 드러내고 있다.

진정한 남북 상생관계는 일방적 퍼주기가 아닌 상호주의 원칙에 입각해 접근할 때 정립될 수 있다는 주장이 있으나, 사실 북한에 대해 엄격한 상호주의를 적용한다면 남북경협은 물론 남북관계의 개선과 발전이 제대로 이루어질 수 없을 것이다. 식량난으로 수많은 주민들이 중국을 방황하고 있고, 연간 수출액이 우리의 1개 대기업의 순이익 규모에도 미치지 않는 북한에 대해 ‘상대가 양보해야만 우리도 양보할 수 있다’는 생각에 사로잡혀 있다면 남북관계의 진전은 기대할 수 없을 것이다. 북한에 대한 지원과 신축적 상호주의 적용이 남북경협의 초기 단계에서 필요한 사안임을 국민이 이해할 수 있도록 홍보하고 설득하는 일은 매우 중요한 일이다.¹⁹⁾

그러나 정부의 금강산관광사업 지원은 인도적 대북지원 및 정부차원의 경제협력사업과는 별도로 다루어져야 할 사안이다. 무엇보다도 정부가 내세우고 있는 정경분리원칙에 위배된다는 점에서 정책의 일관성을 훼손하고 있기 때문이다. 금강산관광사업은 경제사업인 동시에 평화사업으로 남북화해와 대외신인도 제고에 기여하기 때문에 정부의 지원을 통해서라도 살려야 한다는 주장에도 일리는 있다.²⁰⁾ 그렇지만 금강산관광사업을 살리기 위한 방안은 정경분리원칙을 훼손하지 않는 범위에서 추진되는 것이 마땅하다. 즉, 제3의 민간 기업 참여를 유도하여 민간주도로 이 사업을 추진하거나, 아니면 정부가 인수하여 정부차원의 경제협력사업으로 전환하는 것이 바람직하다.

19) 대북지원의 정당성은 ① 민족으로서의 동포애 실현, ② 한반도 긴장완화와 화해협력에 기여하는 평화유지 비용, ③ 통일을 대비하는 투자로 설명될 수 있다. 김근식, “대북 지원과 남남갈등: 퍼주기 논란과 정당성 주장을 중심으로,” 2002 인권회의의 세미나(2002.2.22) 발표 자료.

20) 고유환, “금강산 관광사업의 의미와 평가,” 현대경제연구원·서울대 통일포럼 공동개최 학술포럼(2002.2.4) 발표 자료.

남북경협은 인적·물적 교류를 바탕으로 북한의 변화 여건을 조성하고 남북관계 개선을 선도할 수 있는 대북 포용정책의 핵심적 사안이다. 그렇기 때문에 남북경협 활성화를 위해서는 무엇보다도 대북 포용정책을 추진해 온 과정에서 드러난 문제점들을 보완하는 일이 중요하다. 예를 들어 정부 차원의 대규모 대북지원 및 협력사업은 국회의 동의를 거친다면 대북 포용정책을 비판하는 일부 여론을 무마할 수 있을 것이다.²¹⁾

북한을 상대로 한 대북 포용정책의 일관성 유지, 국민의 공감대와 지지 확산, 초당적인 협력은 남북경협 활성화의 성공적인 추진에 필수적이다. 대북 포용정책이 파기되는 경우 남북경협의 위축은 물론 전반적인 남북관계도 크게 경색될 것이다. 따라서 정부는 대북 사업을 결정하는 과정을 공개하여 국민과 야당의 동의를 구해야 하며, 국민들에 대한 적극적인 설득과 홍보를 통해 대북 포용정책에 대한 국민적 합의 기반을 조성해 나가야 한다.

21) 대북 식량차관의 경우 정부는 남북협력기금을 이용하였다. 정부가 대북 지원을 위해 남북협력기금을 사용하는 것이나 기금 사용시 국회의 동의를 거치지 않는 것이 법적으로 문제가 될 것은 없다. 그러나 정부 차원에서 추진되는 대북 지원을 포함한 경제협력사업은 막대한 예산이 소요되고, ‘퍼주기식’ 남북경협이라는 비판적 시각이 존재하고 있는 현실에서 이와 같은 목적으로 정부가 남북협력기금을 계속해서 사용할 경우 대북 정책 전반에 대한 비판으로 확대될 소지가 있다. 따라서 정부 차원의 대북 경제지원 및 협력사업중 국회의 동의를 거쳐야 하는 대상 사업과 규모에 대해서 각계의 의견을 종합적으로 검토하여 결정하는 것이 바람직할 것이다.

V. 맺음말

지난 10여년 동안 남북한간 경제교류·협력이 추진되어 왔으나 이의 확대를 제약하는 근본적인 요인들은 「국민의 정부」의 대북 포용정책과 남북정상회담 개최에도 불구하고 여전히 개선되지 않고 있다. 과도한 물류비용, 북한의 생산 및 공급능력 저하, 법·제도적 장치의 결여, 북한 내 사회간접자본 미비 등은 남북경협을 확대를 가로막고 있다. 비록 정상회담 이후 당국간 회담이 여러 차례 개최되었지만 남북경협에 임하는 북한의 태도에 긍정적인 변화는 일어나지 않았다. 대내적으로는 남북경협 관련 법·제도의 정비와 남북협력기금의 운용 확대 등 남북경협의 기반이 조성되고 있으나, 대북 포용정책의 추진과정에서 국민적 갈등은 증폭되었다.

이러한 남북경협의 문제들을 해결하기 위해서는 북한경제의 재건을 염두에 둔 남북경협 종합계획의 수립과 시행이 요구된다. 남북교역의 확대 및 민간 주도 대북 투자의 활성화는 북한경제의 회복과 연계되어 있기 때문이다. 그러나 북한은 현재 자체의 능력만으로 경제를 정상화시킬 여력이 없다. 따라서 남북경협 종합계획에는 북한경제발전계획에 대한 청사진과 농업생산성 향상 및 사회간접자본시설 확충을 위한 대북 경제지원·협력프로그램도 포함되어야 한다.

남북경협은 남북관계와 별도로 진행되는 것이 아니라 전반적인 남북관계의 틀 속에서 추진되고 있다. 남북대화가 중단되거나 기존의 합의 사항이 이행되지 않는 상황에서 남북경협의 획기적 발전은 기대할 수 없는 것이다. 무엇보다 이미 합의한 사항에 대해 북한의 이행을 담보할 수 있는 방안을 마련하는 것이 급선무이다. 남북경협의 안정적 추진을 위해서는 당국간 회담을 정례화하고, 경제분야의 합의사항 이행과 현안

을 다룰 상설 협의기구가 반드시 설치·운영되어야 한다. 이미 협정이 체결된 남북경협의 제도적 장치인 4개 합의서의 발효와 후속 조치에 대한 이행이 따라야 한다.

그러나 남북경협의 발전 방향으로 제시된 남북경협 종합계획의 수립·시행과 합의사항의 이행방안 강구 등도 국민적 합의기반이 취약하다면 정부가 일관성있게 추진하는 것이 용이하지 않을 것이다. 대북지원과 남북경협 추진과정에서 야기된 정경분리 및 상호주의원칙을 둘러싼 국민적 갈등의 해소는 남북경협 활성화의 성공적 추진에 필수적이다. 정부는 대북 사업을 결정하는 과정을 공개하고 국민의 동의를 구해야 하며, 적극적인 설득과 홍보를 통해 대북 포용정책에 대한 국민적 합의기반을 조성해나가야 한다.

「국민의 정부」가 추진해 온 대북 포용정책은 한반도 평화유지와 남북관계 개선을 위한 최선의 정책이며, 현 상황에서 유일한 현실적 선택임이 분명하다. 아직까지 성과가 크게 나타나지 않고 있으나 이 정책은 남북 경제 교류·협력에 긍정적으로 작용한 것으로 평가된다. 비록 북한의 호응이 미진하지만 우리가 대북 포용정책의 기초 아래 남북경협 종합계획 수립·시행, 남북간 합의사항 이행방안 강구, 국민적 합의기반 조성을 위해 노력한다면 남북경협의 확대·발전은 달성할 수 있을 것이다.

정상회담 이후 사회·문화교류가
북한사회에 미친 영향

조 한 범

(통일연구원 연구위원)

정상회담 이후 사회·문화교류가 북한사회에 미친 영향

조한범 (통일연구원 연구위원)

I. 머리말

남북 화해와 협력을 내용으로 하는 포용정책을 대북정책의 근간으로 삼은 현 정부의 출범도 4년을 경과하고 있으며, 남북 정상회담이 성사된지도 2주년을 맞고 있다. 최근의 남북관계의 변화는 과거 냉전체제에서는 가능하지 않았던 많은 일들을 현실화하고 있다. 그 동안의 남북 관계를 한마디로 나타내면 “금강산 한번 가보았으면”에서 “금강산 한번 가볼까”로 표현될 수 있을 것이다.

남북정상회담은 문자 그대로 남북관계의 ‘역사적’이고 ‘상징적’인 전환점이었으며, 비록 제한적이기는 하지만 이산가족상봉이라는 ‘감동적인 드라마’를 만들어냈다. ‘금단의 땅’이었던 금강산을 관광한 사람들이 50만여명에 육박하고 있으며, 문화·예술, 체육분야에서 남북한간의 왕래성 이벤트들도 다수 성사되었다. 한반도에서의 무력충돌가능성도 과거에 비해서 현저하게 감소되었으며, 남북한 주민들도 이를 현실로 받아들이고 있다.

그런데 남북관계는 아직도 ‘시원한 대답’을 주지 못하고 있다는 평가와 정서가 우리사회의 일각에서 꾸준히 제기되고 있다. 대북포용정책에도 불구하고 “북한은 별로 변하지 않았다”는 지적이 끊임없이 제기되어

왔다. 언제부터인가 남북관계는 ‘교착상태’에 빠졌다는 평가가 일반적인 것으로 받아들여졌으며, 그 이유의 상당부분은 부시정부의 대북 강경책 탓으로 돌려졌다. 김정일위원장의 답방이 성사되지 않고 있다는 현상에 모두가 조급해했으며, 이는 남북관계가 예상대로 진전되지 않고 있다는 상징적인 징표로 해석되어 왔다. 이와 같은 평가가 일정한 논리적 근거를 가지고 있다는 사실을 부정하기는 어렵다.

그러나 좀더 냉정하고 차분한 입장에서 현실을 바라보면 그 동안 우리가 이루어온 남북관계의 발전은 단순한 ‘교착상태’가 아니라 ‘상당한 성과’로 받아들여 질 수 있다. 1970년 3월 서독의 브란트 총리는 신동방정책의 기치아래 역사적인 동독방문을 실현시켰다. 그러나 1970년 5월 서독을 방문한 것은 동독의 최고 수반이 아니었으며, 동독의 최고 수반인 호네커가 서독을 방문한 것은 1987년 9월이었다. 그렇다면 대립의 정도나 사회발전수준에서 동서독보다 유리하지 않은 우리는 정상간의 교차방문에 대해서 조급한 기대를 가지고 있었던 것은 아닐까? 남북관계는 기적처럼 급격히 발전하지 않는다. 한반도 냉전구조와 남북한사회에 공히 아직은 난공불락의 요새로 남아있는 냉전문화의 해체없이 급격한 남북관계의 개선은 가능하지 않다. 현 단계 남북한 모두에게 필요한 것은 상호신뢰관계의 구축과 현실적인 교류·협력이다.

남북한간의 사회문화교류·협력은 분단으로 인한 이질화를 극복하고 궁극적으로 민족공동체 형성을 지향하는 과정이라는 점에서 중요성을 찾을 수 있다. 남북한의 이질화해소에 중요한 것은 분단보다 더 장구한 민족공동체 구성원으로서 공동의 특성을 회복하고 이를 바탕으로 미래의 새로운 공동체를 만들어 나가는 과정을 포함한다. 사회문화교류·협력은 정부차원의 접촉이나 경제적 동기를 주축으로 하는 경협외의 한계를 벗어나 남북한 사회의 이질화를 극복하고 궁극적으로 하나의 사회

문화 공동체형성을 지향하는 영역이라는 점에서 중요성을 찾을 수 있다. 따라서 정치논리나 경제논리와 다른 남북 사회문화교류·협력의 활성화는 궁극적으로 평화적인 남북관계 형성과 남북한 사회통합의 기초가 될 수 있다. 이와 같은 점에서 우리가 목도하고 있는 남북 사회문화 교류·협력은 비록 더디지만 남북한 사회모두에 영향을 미치는 발전적 과정을 밟아 나가고 있다는 평가를 내릴 수 있을 것이다.

아직 한반도의 냉전구조는 해체되지 않고 있으며, 남북한의 냉전문화도 잔존해 있다. 이와 같은 취약한 구조위에서 진전된 남북관계로 우리에게 북한은 더 이상 금단의 땅이 아니며, 북한주민들도 남한의 실상에 대해서 조금씩 눈뜨고 있다. 남한의 노래방 목록에는 북한에서 인기 있는 노래가 수록되어 있으며, 북한에서도 남한 노래 한 두곡 부르지 못하면 시대에 뒤떨어진 사람으로 취급받는 현실에 살고 있다. 북한주민들은 남한 상품을 미국제와 함께 최상으로 여기고 있으며, 남한상품을 사용해도 더 이상 처벌받지 않는다. 북한의 ‘모기장 전략’에도 불구하고 사회문화교류·협력은 북한체제에 점진적이지만 의미있는 영향을 미치고 있는 것이다.

II. 정상회담이후 사회문화교류·협력의 전개

1998년 현정부의 출범과 대북포용정책이 실시됨에 따라 남북 사회문화교류·협력은 양적·질적인 측면에서 과거에 비해 크게 진전된 모습을 보이고 있다. 대북포용정책의 실시는 현 단계에서 무리한 통일의 추구보다는 통일의 기초 형성에 주력하는 보다 현실적인 정책으로의 전환을 의미한다. 대북포용정책은 목표를 ‘평화·화해·협력’ 실현을 통한 남북관계개선으로 명시하고 있으며, 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해

·협력의 적극 추진을 3대원칙으로 하고 있다. 이는 현단계에서는 평화 정착을 통한 남북간 평화공존의 실현에 주력하겠다는 것으로서, 남북한 교류·협력을 활성화시킬 필요성이 대두되었다. 교류·협력사업의 전개는 남북 평화공존 및 공동의 번영을 위한 화해·협력을 지향하며, 대북정책을 실천하는 구체적 방법론으로서의 의미를 가지고 있다. 특히 교류·협력을 통한 남북관계의 실질적 개선으로 상호이익을 도모할 수 있고, 북한 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경 조성에 기여한다는 점에서 중요성이 있다. 또한 남북 신뢰구축과 관계 개선에 도움이 될 것이며, 궁극적으로 통일의 기초를 형성할 수 있다는 의미를 지니고 있다.

현정부 출범이후 교류·협력은 과거에 비해 큰 폭으로 확대되는 추세를 보였다. 남북교류의 실질적 지표라 할 수 있는 남북한 주민의 왕래는 정상회담이후 큰 폭으로 발전하고 있다. 남북왕래가 시작된 1989년부터 2002년 4월까지 13년간 성사된 남북왕래 총 31,782명중 정상회담이 성사된 2002년 6월부터 2002년 4월까지 약 2년간이 56%를 차지하고 있다는 점이 이를 뒷받침하고 있다.¹⁾

남북정상회담은 남북한간 사회문화분야의 교류·협력확대를 명문화, 사회문화교류·협력활성화의 전기를 마련했다.²⁾ 사회문화분야의 남북협력사업승인의 경우 전체 24건중(2002년 3월말 현재) 현정부 출범이후 21건이 이루어 졌으며, 남북정상회담이 성사된 2000년 5건, 2001년 6건으로 꾸준한 진전추세를 보이고 있다. 남북 사회문화교류·협력의 활성화는 1993년이후 중단되었던 북한주민의 남한방문이 재개되어 대폭 증가했다는 점에서도 나타난다. 1989년부터 2002년 4월까지

1) 통일부, 『월간 교류·협력동향 130호』, (서울: 통일부, 2002).

2) 『6·15 남북공동선언』의 5개항중 제 4항은 “경제협력을 통해 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화”한다는 내용을 담고 있다.

1,534명의 북한주민의 남한방문이 성사되었다. 1999년 ‘제 2차 통일 농구대회’를 위한 북한선수 및 관계자 62명이 서울을 방문함으로써 재개된 북한주민의 남한방문은 정상회담이 성사된 2000년 10건(706명)이 신청되어 모두 성사되었다. 사회문화분야의 방문사례로는 평양학생소년예술단공연(2000. 5. 24-27, 102명), 평양교예단 공연(2000. 5. 27-6. 11, 102명), 남북교향악단 합동연주회(2000. 8. 18-8. 24, 132명) 등 문화예술분야가 전체방문인원의 거의 절반을 차지했다. 또한 2000년에는 2차에 걸친 이산가족교환방문으로 287명의 북한주민이 남한을 방문했다. 2001년의 경우 남북관계진전속도가 떨어짐으로써 191명의 북한주민이 남한을 방문 전년도에 비해 78%의 감소율을 보였으며, 이중 140명이 3차 이산가족 방문단으로, 2000년에 급증했던 문화예술공연단의 남한방문 등은 성사되지 못했다. 이는 부시정부출범으로 인한 북미관계악화 등 제반여건이 북한측에 영향을 미친 결과로 해석될 수 있다. 이와 같은 사회문화분야의 북한주민의 남한방문의 정체는 2002년에도 지속되고 있다.

그러나 남북한 주민왕래의 거의 대부분을 차지하고 있는 남한주민의 방북은 대북포용정책의 구사와 남북정상회담이후 상당한 진전을 보이고 있다. 1989년에서 2002년 3월말까지 전체 30,248명의 방북이 성사되었으며, 이중 현정부출범이후에 이루어진 방북이 27,843명으로 전체의 92%에 달하고 있다. 또한 남북정상회담이 성사된 2000년 6월부터 2002년 4월까지 17,145명의 방북이 성사되어 전체방북인원의 절반이 넘는 57%에 달하고 있다. 남한주민의 북한방문확대추세는 사회문화분야에도 반영되어 나타나고 있다. 남북정상회담이 성사되었던 2000년의 경우 사회문화분야의 방북신청은 102건(949명), 승인 98건(934명), 성사 79건(674명, 전체방북인원의 9.3%)으로 전년도에

비해 배이상의 증가율을 기록했다³⁾. 남북관계진전속도가 다소 위축되었던 2001년의 경우에도 701명이 방북하여, 경제분야의 방북(668명)보다 많았다.⁴⁾

남북한간 인적왕래의 증가는 대북포용정책과 정상회담으로 제3국 접촉위주로 이루어지던 각종 교류가 평양과 서울 등 한반도 내에서 직접 이루어지기 시작한 것을 의미한다는 데에서 중요성이 있다. 대북포용정책의 구사와 아울러 정상회담이전에도 문화예술분야에서 1998년 ‘리틀엔젤스 평양공연’, ‘윤이상통일음악회’, 1999년 ‘2000년 평화친선음악회’, ‘민족통일음악회’ 등의 방북공연이 성사되었으나, 정상회담이후 인적교류를 수반한 사회문화교류·협력이 크게 활성화되었다. 정상회담이후 남북왕래를 수반한 분야별 사회문화교류·협력의 주요사안은 다음과 같다.⁵⁾

정상회담이 성사된 2000년 인적왕래를 수반한 다양한 사회문화교류·협력이 이루어졌다. 특히 2000년 사회문화교류·협력은 정상회담을 전후하여 예술공연분야에서 북한공연단의 남한방문이 재개되어 평양학생소년예술단 서울공연(5.24~27)과 평양교예단 서울공연(5.27~6.11), 그리고 북한 교향악단이 서울을 방문(8.18~24)하여 북한의 문화예술을 남한에 선보였다는 특징을 보였다.

체육분야에서는 평양 통일탁구경기대회(7.28)에 이어 시드니올림픽개·폐회식 남북한 동시입장(9.15), 전국체전성화 금강산 채화(10.1) 등 상징성이 큰 행사들을 중심으로 활발한 교류·협력이 이루어졌다. 특

3) 통일부, 『2001 통일백서』 (서울: 통일부, 2001). pp. 119-121.

4) 통일부, 『2002 통일백서』 (서울: 통일부, 2002). pp. 102-112.

5) 통일연구원, 『통일환경 및 남북한 관계와 전망』 (서울: 통일연구원, 2000). pp. 110-113.

통일연구원, 『통일환경 및 남북한 관계: 2001-2002』 (서울: 통일연구원, 2001). pp. 87-89. 참조.

히 통일탁구대회는 체육교류 사상 처음으로 남한과 북한에 동시에 생중계되었다. 그 동안 북쪽에서 열린 남북체육 대회는 1990년 남북 통일축구 1차전과 1999년 9월 평양 남북통일농구대회 등 두 차례였으나 모두 북한이 촬영한 화면을 받아서 편집했었다. 또한 전국체전 성화채화가 최초로 금강산에서 이루어져 금강산 유람선편으로 부산으로 수송되었다.

언론분야에서는 각종 회담과 1·2차 이산가족상봉 등의 보도 및 취재에 따른 남북한 왕래교류가 크게 증가하였으며, 이외에도 언론사 사장단이 방북(8.5~12)하여 남북언론교류에 관한 합의서를 채택하였다. 또한 KBS는 추석특집으로 '백두에서 한라까지'를 생방송(9.12)하였다. 이는 방송사상 최초의 남북공동제작으로 합동으로 백두산과 한라산, 서울에서 동시 생방송이 이루어졌다. '백두에서 한라까지'프로그램에서는 남북한 방송관계자와 주민들이 출연하였다. 특히 백두산 현장에 북측 백두산 전문가가 출연, 남측 사회자와 북측 전문가가 서로 대화를 주고받으며 백두산을 소개하고 한라산에서도 같은 방식으로 진행되었다. 또한 10월에는 사상 최초로 SBS의 평양현지 생방송(10.9~10, 13~14)이 성사되었다.

종교분야에서는 부활절 연합예배(4.23), 남북불교도 8·15 동시법회(8·15) 등 다양한 종교행사가 개최되었다. 부활절에는 서울과 평양에서 동시에 남북 연합예배(4.23)가 열려, 북한 평양 봉수교회와 칠골교회에서 남한 목회자 7명이 북한 교회관계자들과 함께 분단 후 첫 남북 합동예배를 올렸다. 또한 한국불교종단협의회와 북한의 조선불교도연맹은 8월 15일 서울 조계사와 북한 묘향산 보현사에서 통일을 기원하는 남북한 8·15동시법회를 열었다.

2001년의 사회문화교류·협력은 방북추세의 유지 등 전년도 추이를

이어갔으나, 8·15 방북단 파문사건에서 보여지듯이 사회문화교류·협력의 확대에 따른 문제점들이 발생하였으며, 남북교류가 남북한의 냉전문화로부터 자유롭지 못한 현실을 보여주었다.

교육·학술분야의 경우 2001년 3월 사운연구소와 북한 사회과학원 역사연구소가 공동주관으로 ‘일체 강제병합 남북공동 자료전시회 및 학술토론회’를 평양에서 연 바 있다. 제 3국 접촉으로 2월 중국 연길에서 ‘Korean 컴퓨터처리 국제학술회의’가 개최되어 국어정보학회와 북한 과학기술통연맹 조선어 신학회 및 중국측 관계자가 참석하여 연구자료를 상호 교환했다. 동 학술대회는 수년간 지속적으로 성사되고 있다. 4월에는 런던의 ‘제20차 유러한국학회 학술대회’에서 남한의 유러한국학회 관계자와 북한측이 참석하여 문학·실학·고고학 등에 대한 논문발표가 이루어졌다.

문화·예술분야의 경우 2001년 2월 평양봉화 예술극장에서 남원 시립국악단이 방북하여 북한측과 춘향전을 공연했다. 3월에는 김한길 문화부 장관의 방북이 성사되었으며, 6월에는 남한측 관계자 50여명이 방북하여 평양에서 민족옷전시회를 열었다. 또한 남북 공동 사진전인 ‘백두에서 한라까지’가 6월에는 평양, 8월에는 서울에서 교차 전시되었다.

종교분야의 경우 2001년 3월 금강산에서 진요한 조국통일 기독교지협의회 회장 등 7명이 참석하여 부활절 연합예배 개최하였으며, 4월에는 북종교인평화모임 변진홍 KCRP 사무총장 등 31명이 방북하여 평양에서 관련행사 개최를 협의하였다.

체육분야도 전반적으로 활성화되는 추세를 보여, 3월에는 조총련계 양구사 선수가 국내프로축구단 입단하였으며, 6월에는 김운용 대한체육회장의 방북이 성사되었다. 7월에는 통일염원 6·15 금강산렐리대회

가, 8월에는 국제 금강산 모터사이클 투어링이 개최되어 금강산관련 스포츠행사의 새로운 가능성을 열었다.

언론 출판분야의 경우 ‘MBC·한겨레의 남북노동절행사 취재’, ‘한겨레·민족21의 금강산대토론회’취재 등이 이루어졌다. 또한 스웨덴 페르손 총리 방북시 남한 기자단 동행 취재(5월), KBS의 방북 취재(5~6월)가 이루어졌다.

이외에도 남북한 공동행사가 상당수 성사되었다. 특히 2000년 10월 노동당창건행사 참관을 계기로 2001년에는 대규모 남북공동행사를 통한 남북주민들간 접촉과 부문별 교류가 확대되었다. 2001년 5월에는 한국노총과 민주노총이 북한의 직업총동맹과 5·1 남북공동행사(금강산, 597명)를 개최, 노동계간의 상호교류를 실현했다. 6월에는 6·15 민족통일대토론회(금강산, 422명)에 민간통일단체, 노동계, 여성계 등 민간단체들이 참가하여 6·15 남북공동선언의 의의 재확인 및 이를 실천하기 위한 남북한간의 교류·협력확대 방안 등을 논의했다. 7월에는 남한의 전국농민회연합회와 북한의 농업근로자 동맹이 참석한 금강산 남북농민통일대회가 개최되어 6·15 공동선언 이행을 위한 남북한 농민들간의 상호교류에 대해 논의했다. 또한 평양에서 개최된 8·15 남북공동행사는 최초의 남북한간 대규모 민간교류라는 상징적 의미를 지녔다. 그러나 남한측 참가단 일부에 의한 방북승인 조건위반, 만경대 참관시 방명록 서명 등 문제가 야기되어 상당한 후유증을 유발, 최초의 대규모 민간교류라는 상징적 의미가 제대로 부각되지 못했다.

2001년의 경우 특히 평양학생소년예술단 서울공연 등 2000년 성사되었던 사회문화 분야의 상징적 이벤트를 통한 북한주민의 남한 방문은 2001년에는 거의 이루어지지 못했다. 또한 남북한 사회문화교류·협력의 확대와 더불어 구체적인 문제점들이 나타났다. 2001년 8·15 방

북단 파문사건은 남북한간의 교류·협력에 있어 나타날 수 있는 문제점들을 단적으로 보여주었다. 분단이후 337명의 민간 방문단을 구성하여 남북화해를 목표로 치러졌던 이 행사는 그 중요한 의의가 진행과정의 문제들로 묻혀버리고 말았다.

또한 정상회담이후 분단의 아픔을 상징하는 이산가족상봉이 비록 제한적이기는 하지만 4차에 걸쳐 성사되었으며, 10,213명의 이산가족들의 생사 및 주소확인, 662건의 서신교환 등도 남북화해협력의 전기로 평가되어야 할 것이다.⁶⁾ 물론 이산가족문제는 면회소설치와 자유로운 서신교환, 궁극적인 자유로운 상봉의 실현을 추구해야 한다는 과제를 남기고 있다.

Ⅲ. 남북 사회문화교류·협력의 평가

냉전체제와 남북한간의 첨예한 정치·군사적 대립구도하에서 남북한간의 실질적인 사회문화 교류·협력은 가능하지 않았으며, 의미있는 역할을 수행하지 못했다. 남북관계가 긴장관계에 놓이거나, 주요 사안이 발생할 경우 사회문화분야의 교류·협력은 이를 빌미로 연기되거나 취소되어 왔다. 사회문화 교류·협력은 화해와 협력의 장이 아니라 상호체제 선전의 장으로 이용되어왔다. 특히 북한은 통일전선전술의 차원에서 사회문화분야의 교류·협력을 이용했으며 남한의 반공주의도 사회문화 교류·협력을 경직화시키는 한 원인으로 작용했다. 남북한간의 대립구조하에서의 진행된 사회문화교류·협력은 다음과 같은 특징을 지닌다.⁷⁾

6) 남북의 이산가족상봉은 1차(2000.8.15-18) 1천170명, 2차(2000.11.30-12.2) 1천220명, 3차(2001.2.26-28) 1천240명, 4차 (2002.4.28-5.3) 848명 등이다. 제1차~3차 상봉단 교환이 서울과 평양에서 각각 이루어졌으며, 제4차 방문단 교환은 금강산에서 이루어졌다.

첫째, 정부당국의 주도하에 이루어지는 경우가 많았으며, 민간 교류·협력의 추진과정에서도 정부측과 긴밀한 협의를 거치는 경우가 많았다. 남북한 양측의 공식적 입장과 체제에 부정적 영향을 미칠 수 있는 교류·협력사안들은 성사되기 어려웠으며, 정치적으로 민감한 분야의 교류·협력은 거의 이루어지지 못했다. 따라서 비정치적 학술분야와 인도적 성격이 강한 접촉이 상대적으로 많았다.

둘째, 대부분의 교류·협력이 안정적으로 추진되지 못했다는 점이다. 사회문화 교류·협력이 자율성을 가지지 못하고, 냉전체제에 종속됨으로써 주변여건의 변화에 민감하게 반응했다.⁸⁾ 교류·협력이 취소 또는 연기되는 경우가 많았으며, 안정적으로 추진될 수 있는 기반이 만들어지지 못했다.

셋째, 왕래교류보다는 제3국에서의 접촉이 많았다. 성사된 대부분의 남북한 교류·협력이 대부분 중국, 러시아, 일본, 미국 등 제3국의 중개에 의하거나 교포들의 중개에 의해서 가능했으며, 남북한이 당사자가 되어 주체적으로 주최하는 경우가 적었다. 따라서 남북한 주민간의 접촉도 제3국에서 개최되는 관련행사에서 이루어지는 경우가 많았다. 특히 중국의 베이징과 조선족 교포들이 밀집해서 살고 있는 연변지역에

7) 조한범, 『남북 사회문화교류·협력의 평가와 발전 방향』 (서울: 통일연구원, 1999). pp. 44-46.

8) 전체적으로 북한핵문제를 둘러싼 일련의 과정, 김일성의 사망 등은 남북관계를 생각시켰으며, 따라서 남북사회문화교류에도 영향을 미쳤다. 실례로 1994년 일본에서 열기로 한 ‘코리아 통일미술전 및 예술축전’과 민예총이 북한민예총과 함께 서울에서 열기로 한 ‘코리아 통일미술전’은 김일성사망에 따라, 북한측이 이를 연기함으로써 무산되었다. 또한 1990년의 ‘제 2차 남북이산가족 고향방문 및 예술공연단’이 성사되지 않은 것은 북한측의 혁명가극 ‘꽃파는 처녀’의 공연이 문제가 되었으며, 1992년 『노부모고향방문단』교환이 이루어지지 않은 것도 이인모의 송환과 포커스렌즈훈련이라는 외적인 요인 때문이었다.

서 접촉이 빈번하게 이루어졌다. 이는 이 지역이 북한지역과 근접해있어 북한측의 참석이 용이하고, 긴밀한 북·중관계 등으로 북측인사들이 비교적 자유로운 활동을 할 수 있기 때문이었다. 또한 이 지역에 한국학 및 북한관련 기관, 단체들이 많이 있고, 북한에 해박하거나 인적인 연고가 있는 조선족들이 중개할 수 있는 가능성이 높기 때문이었다.

넷째, 대부분의 교류가 협력사업으로 연결되지 못하는 주민접촉에 그쳤다는 점이다. 이는 91년 정부의 주도하에 이루어진 몇 건의 협력사업을 제외하고는 97년말까지 협력사업자 및 협력사업승인이 전무했다는데에서 잘 나타나고 있다. 이는 교류·협력이 질적인 측면에서도 진전된 내용을 보이지 못했다는 것을 의미한다. 따라서 전체적인 주민접촉건수는 완만한 증가세를 보여왔으나 남북교류에 있어서 중요한 계기가 마련되지는 못했다.

다섯째, 북한주민의 남한방문은 남한주민의 방북에 비해 극히 미미한 수준에 머물렀다는 점이다. 특히 1993년의 2건(6명) 이후로는 북한주민의 남한 방문은 1999년 12월 북한 농구선수단의 서울방문까지 전혀 이루어지지 않았다. 이는 북한측이 공세적으로 남북 사회문화 교류·협력에 응하는 것이 아니라 남한측의 제의나 요구에 대해 선별적으로 응하는 수동적 전략을 구사했기 때문으로 풀이된다.

이와같은 남북한 사회문화 교류·협력의 특징은 대북포용정책이 실시된 1998년을 전후로 변화의 조짐을 나타냈으며, 남북 정상회담은 중요한 변화의 계기를 마련했다. 남북정상이 사회문화 교류·협력의 활성화에 합의함으로써 중요한 전환점을 만들었으며, 따라서 사회문화 교류·협력도 실질적인 의미를 지니기 시작했다. 남북한간의 사회문화 교류·협력이 아직 완전히 해체되지 않은 한반도 냉전체제와 남북한의 냉전문화로부터 자유로운 것은 아니지만, 사회문화 교류·협력은 과거와

다른 특성을 보이며 진전되고 있다. 이와 같은 점에서 남북정상회담 이후의 사회문화 교류·협력은 과거와는 다른 특징을 보이고 있다.

첫째, 정상회담을 계기로 남북한 사회문화 분야의 교류·협력이 양적, 질적인 측면에서 활성화되고 있다는 점이다. 대북포용정책으로 활성화되기 시작한 남북교류·협력은 정상회담 이후 약 2년간 성사된 남북왕래가 전체의 56%, 방북은 57%를 점하고 있다는 사실이 이를 뒷받침하고 있다. 이와 같은 추세속에서 사회문화 교류·협력도 활성화되고 있으며, 인적교류를 수반한 상호왕래성 문화, 예술, 체육분야의 행사들이 성사되고 있다는 점에서 질적으로도 발전하고 있다. 특히 정상회담을 계기로 그 동안 정체되었던 북한주민의 남한방문이 크게 활성화되었으며, 문화예술분야에서 대규모의 공연단이 서울을 방문한바 있다. 따라서 과거 제3국에서의 이루어지던 주민접촉은 점차 남북왕래성 교류로 전환하는 추세를 보이고 있다는 평가를 내릴 수 있을 것이다.⁹⁾

둘째, 금강산관광사업의 성사와 이산가족상봉의 증가로 제한된 주민들에게 허용되던 남북 주민접촉 및 방북이 일반주민들에게 확대되었으며, 과거와 달리 수시방북이 가능한 형태로 전환되는 추세가 나타나고 있다는 점이다. 특히 금강산 관광사업은 비록 제한적이기는 하지만 남한 주민들의 관광목적상 방북이 무제한 가능해졌다는 의의를 가지고 있다. 또한 사회문화분야의 방북이 증가하면서 북한지역에 체류하는 남한주민의 수도 지속적으로 증가할 가능성을 가지고 있다.

셋째, 정상회담이후 대북포용정책구사 이후로 증가하기 시작한 협력

9) 남북왕래교류가 확대되면서 과거 주류를 이루던 제3국에서의 주민접촉신청은 큰 폭의 감소세를 보이고 있다. 남북한 주민접촉신청은 1999년 8,890건으로 정점에 달했으나, 정상회담이 성사된 2000년 4,890건, 2001년 2,268건으로 현저한 감소추세를 나타내고 있다. 이는 남북한주민의 왕래가 가능해짐으로써 제 3국에서의 접촉에 대한 수요가 감소한 것으로 해석될 수 있다. 통일부, 「2002 통일백서」 (서울: 통일부, 2002). p. 113.

사업자 및 협력사업 승인의 확대추세가 지속되면서, 사회문화분야에서의 협력사업이 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 북한의 태도변화 즉, 사회문화분야의 협력사업을 통해 북한이 경제적 이득과 대외홍보 구사라는 다목적 실의추구에 기인한바 크며,¹⁰⁾ 향후 사회문화교류·협력의 정착에 긍정적 역할을 하게 될 것이다.

넷째, 북한은 대북포용정책실시와 더불어 시작된 남북교류·협력에서 실리추구적 입장을 견지하고 있으며, 따라서 최근의 사회문화교류·협력은 과거와 달리 외교·안보적 차원의 남북관계 변화에도 불구하고 지속되고 있다는 점이다. 금강산 관광사업은 1999년 서해에서의 무력충돌에도 불구하고 진행되었으며, 금강산관광객 억류사건도 과거에 비해 상대적으로 빠르게 처리되었다.¹¹⁾ 특히 남북정상회담으로 증가추이를 보인 사회문화분야의 방북은 2001년 부시정부의 대북강경책과 남북관계 진전 속도의 둔화에도 불구하고 감소하지 않았다.

다섯째, 남북한 사회문화 교류·협력의 확대와 더불어 구체적인 문제점들이 나타나고 있다는 점이다. 주지하다시피 아직 한반도에는 냉전구조영향이 상존하고 있으며, 특히 냉전문화는 변화의 조짐에도 불구하고 남북한 양 사회에 중요한 영향을 미치고 있다. 민간차원의 교류·협력이 크게 확대되고 있는 상황에서 냉전체제에 기반해 만들어진 국가보안법은 부담으로 작용하고 있다. 2001년 8·15 방북단 파문사건은 남북한

10) 예를 들어, ‘2000년통일음악회’의 경우 북한측에 일정한 대가가 지불되었으며, CNN이 관심을 가지고 보도하는 등 북한측으로서는 대외 이미지 개선의 효과를 노릴 수 있었다.

11) 북한은 1999년 6월 서해교전사태 이후 남한 관계자 방북을 일방적으로 중단시켰으나, 이는 일시적인 조치임을 분명히 했다. 북한측은 99년 7월 방북예정이던 국제육수수재단과 우리민족서로돕기운동 여성대표의 방북 연기를 요청하면서, ‘일시 난관’임을 명확히 했다. 『동아일보』, 1999. 7. 20. 이는 남북관계의 변화에 민감하게 반응, 일방적인 중단을 선언하던 북한의 과거 태도와는 다른 변화라고 할 수 있다.

간의 교류·협력에 있어 나타날 수 있는 문제점들을 단적으로 보여주었다. 분단이후 337명의 민간 방문단을 구성하여 남북화해를 목표로 치러졌던 이 행사는 그 중요한 의의가 진행과정의 문제들로 묻혀버리고 말았다. 이는 남북 교류·협력에 있어 보다 세심한 주의가 필요함을 의미하며, 남북한에 공고히 존재하는 냉전문화의 한 단면을 확인시켜주었다. 특히 남북 학술교류가 확대되면서 북한측 소유의 저작권과 관련된 시비와 함께 그 동안의 무단 사용에 대한 보상 문제 등 법적·제도적 문제가 제기되고 있다.¹²⁾ 또한 방북의 증가로 남북 교류 및 북한지역체류 남한주민들과 관련된 민·형사상의 문제들의 가능성이 증가하고 있다.¹³⁾

12) 고려사와 발해사 및 이조실록 등 북한이 국가적 사업으로 인력과 예산을 들여 제작한 역사관련 학술자료들이 책자와 CD형태로 복제, 남한에 시판되고 있는 사례가 많은 것으로 알려지고 있다. 특히 북한이 저작권을 가지고 있는 '리조실록'에 대한 판권문제의 경우 대표적 사례에 해당한다. '리조실록'은 북한 당국의 지원아래 북한 사회과학원이 54년부터 착수하여 90년말까지 국역을 완수 400권으로 발행한 것이다. 그러나 이를 남한의 한 출판사가 91년 이를 무단 복제해 시판하자 북한은 91년 10월 항의문을 발송하여 이에 대해 경고한바 있으며, 이후에도 남한측에 보상을 요구했던 것으로 알려지고 있다. 이와 같은 사례는 '리조실록에 그치지 않고 있으며, 특히 국내연구가 미진한 역사분야와 한의학, 민속 분야 등에서의 북한저작물의 무단사용행위가 빈번한 것으로 알려지고 있다. 『연합뉴스』, 2000. 10. 27.

13) 예를 들어 북한과 '조선북권합영회사'를 설립, 북한의 인터넷 복권과 주패(트럼프)사이트 운영에 참여중인 (주)훈넷의 관계자들이 정부의 사업불허와 체류기간연장 불허에도 불구하고 북한측의 이의 제기 및 보상요구로 평양을 떠나지 못한 사례가 있다. 왕래가 비교적 자유로웠던 동·서독간 교류의 경우 상당수의 서독주민들이 동독지역에서 민·형사사건에 연루되어 일시적으로 구금되는 상황이 발생했다. 이에 대한 정확한 통계를 알기는 어려우나, 1965년의 경우 총 330명의 서독주민들이 동독경찰에 의해 체포되었다. 이 중 242명은 베를린에서, 75명은 서독에서 베를린으로 가는 통과도에서, 나머지 23명은 동독에서 체포되었다. 이는 공식적 통계가 아니며, 현장을 목격한 서독방문객의 신고에 의한 것이므로 그 수는 더 많았을 가능성이 크다. "Reiserverkehr in Deutschland", Deutscher

전반적인 남북한 교류·협력의 확대에도 불구하고 사회문화 교류·협력의 자율적 토대는 아직 형성되지 못하였다고 할 것이다. 이는 보안법으로 상징화되고 있는 분단 및 냉전문화가 아직도 우리사회의 저변에 자리잡고 있으며, 냉전구조의 영향으로부터 완전히 자유롭지 못하다는 것과 무관하지 않다. 8·15방북단 파문은 아직 청산되지 못한 냉전구조위에서 진행되는 민간교류의 취약성을 단적으로 나타내고 있다 할 것이다.

따라서 현정부 출범과 아울러 대북포용정책이 실시된 1998년을 전후로 남북 사회문화 교류·협력은 과거에 비해 양적·질적으로 한층 진전된 의미를 가지게 되었다는 점을 주목해야하는 동시에 남북한 사회문화 교류·협력에 대한 과감한 인식의 전환은 물론 활성화를 위한 다양한 조치와 방안들이 지속적으로 강구되어야 한다는 점을 간과해서는 안될 것이다.

남북 사회문화 교류·협력의 발전을 위해서 가장 중요한 것은 교류·협력에 대한 인식의 전환이다. 교류·협력이 한반도 냉전구조해체 및 남북 공존을 위한 가장 현실적 방법론이라는 점을 주목해야 한다. 한반도의 냉전구조를 해체하기 위해서는 그 동안 방기되어 왔던 남북한간의 교류·협력이 가지는 본질적 의미를 현실화하는 구체적 노력이 필요하다. 특히 교류·협력을 통해 제도적 통일에 앞서 사회통합의 기초가 형성된다는 인식의 전환이 필요하다.

남북 사회문화 교류·협력은 남북한의 냉전문화가 지속되는 한 취약한 구조에서 벗어날 수 없다. 냉전문화의 해체없이 진행되는 사회문화교류·협력은 남북한 모두에 부담으로 작용할 뿐이다. 남한사회의 발전은

Bundestag(5.Wahlperiode): Deutsche V/821 (8. Juli 1966), p. 3. 김학성, 「동·서독 인적교류 실태 연구」 (서울: 민족통일연구원), 1996. p. 26-27. 재인용.

많은 문제제기에도 불구하고 성공적으로 진행되어 왔다. 지금 당면한 문제들은 더 나은 사회로 나아가기 위한 진통으로 해석될 수 있을 것이다. 중요한 것은 남한사회는 2차세계대전이후 시작된 신생국가들중 성공적인 산업화와 민주화를 성공시켜왔다는 점이다. 이는 우리가 최상의 상황에 있다는 것을 의미하는 것이 아니며, 우리가 당면한 문제를 스스로 해결할 수 있는 정치, 경제, 사회적 자원을 확보하고 있다는 의미와 같다. 그러나 북한은 이미 시장화를 선택한 구 사회주의체제가 지녔던 구조적 모순에서 벗어나지 못하고 있으며, 이는 북한 스스로 자신들의 문제를 해결할 수 있는 능력을 가지고 있지 못하다는 것을 의미한다. 따라서 남북관계개선과 한반도 평화정착을 위한 ‘공’은 남한의 손에 있다. 그리고 그 시작은 남북한의 교류·협력, 특히 남북이질화의 해소를 위한 출발점인 사회문화교류·협력의 활성화라는 현실적 과제로 나타나고 있다.

IV. 남북 사회문화교류·협력과 북한사회의 변화

남북관계 개선과 외부사조의 유입으로 인한 대내적 충격을 최소화하기 위해 북한은 체제내적인 감수성고양에 노력하고 있는 것으로 보인다. 그것은 우선 주민들에 대한 사상, 문화적 통제방식에 있어서의 변화로 나타나고 있다. 즉 과거에 비해 좀더 융통성있고, 간접적 방식이 시도되고 있는 것으로 보인다. 북한의 방송매체들은 노골적이고 선동적인 정치사업위주의 프로그램편성에서 점차 소재를 다양화하고 있으며, 정치색이 적은 일상적 차원에서의 갈등구조를 드라마와 영화에서 반영함으로써 주민들의 불만표출욕구의 간접적 해소와 시청자들의 흥미를 유도하고 것으로 보인다. 북한 방송매체의 변화는 주민들이 식상해 하

는 직접적 정치교양을 지양하고 주민들의 일상생활을 소재로 흥미를 유발시키면서 간접적 주민교양과 체제안정의 효과를 의도하고 있는 것으로 보인다.

최근 북한에서는 정치색이 약한 TV드라마들이 인기를 끌고 있으며, 이에 따라 북한당국도 드라마극본을 현상 모집하는 등 활성화를 위해 노력하고 있다. 북한은 2000년부터 소재의 다양화를 꾀해 온 것으로 알려지고 있으나, ‘주제의 파격’¹⁴⁾이 처음으로 시도된 것은 2001년 10월에 조선중앙 텔레비전이 10부작 예정으로 제작한 ‘가정’의 방영이었다. 텔레비전연속극인 ‘가정’은 금기시되어 왔던 기혼남녀의 불륜과 부부갈등을 소재로 했다는 점에서 북한 주민들에게 충격적으로 받아들여졌다. 이 연속극은 아내에 대한 남편의 욕설과 폭행, 살림살이를 부수는 장면, 전처자식을 구박하는 후처의 모습, 부모의 불화로 상처받는 자녀의 모습 등을 담고 있다. 이는 북한 TV에서 좀처럼 찾아볼 수 없었던 내용이라는 점에서 북한사회에 큰 반향을 불러 일으켰다. ‘가정’에 이어 2002년 3월 방영된 3부작 연속극 ‘엄마를 깨우지 마라’ 역시 같은 맥락의 주제를 다루고 있다.¹⁵⁾ 이 연속극은 맞벌이 여성의 가사부담과 남성의 권위적 가정생활을 비판하고 사회문제로 부각시켰다는 점에서 전례가 없는 주제를 다루고 있다. ‘엄마를 깨우지 마라’는 여성과 학자가 분유개발을 위해 가정일에 소홀해지면서 나타나는 남편과의 갈등을 사실대로 묘사하고 있다. 연속극은 남편이 아내에게 직장을 그만둘 것을 강요하는 모습과 실제로 여주인공의 동료인 여성과학자가 가사 부담 때문에 연구소를 그만두는 내용 등을 담고 있다. 따라서 맞벌

14) 물론 2000년 이전 북한영화에도 비정치적이면서 북한사회의 일상성을 비교적 충실히 보여주는 ‘도시처녀시집와요’, ‘유원지의 하루’와 같은 부류의 영화들이 있었으나, 소재자체가 파격적이라고 할 수는 없는 것이었다.

15) 연합뉴스, 2002. 3. 7.

이 부부임에도 불구하고 가사를 전담해야하는 북한여성들의 문제를 과감하게 사회문제화하여, 남성의 권위적 태도를 비판하고 여권신장을 의도하고 있다. 그러나 여자주인공은 난관에 봉착했을 때마다 “수령과 당이 내린 과업에 충실”을 강조하고 당에 대한 보은의식을 나타내고 있어 일상적 주제를 통한 간접적 체제안정과 정당화를 동시에 꾀하고 있다는 점을 보여주고 있다. 물론 아직도 북한매체와 문학에서 체제선전과 정치지향성이 노골적인 작품들이 주류를 이루고 있으나, 이와 같은 소재의 다양화는 전례가 없다는 점에서 북한변화의 한 단면으로 볼 수 있을 것이다.

그 동안 남북 사회문화교류·협력은 남한의 문화를 접하는 북한주민들의 인식에 점진적인 변화를 유도해왔다고 평가될 수 있을 것이다. 1985년 9월 평양에서 열린 공연에서 서울예술단은 아리랑 등 민요와 가요, 승무, 부채춤, 북소리 등 전통과 현대풍의 창작무용을 공연했다. 남한의 음악을 처음 접한 북한 문화예술인들의 평가는 “민족음악을 모독”, “북고주의와 사대주의가 혼탕된 혼혈음악”, “이렇게 예술이 변색하고 썩을 수 있을까”였다. 그러나 이와 같은 평가는 1990년 10월 평양에서 열린 ‘통일음악회’에서 다르게 나타났다. 서울전통음악연주단에 대한 공연에 대한 평가는 매우 긍정적으로 바뀌었다. 이는 전통음악과 창작곡으로 이루어진 공연을 관람한 조선음악가 동맹 부위원장 성동춘의 다음과 같은 언급에 잘 나타나 있다. “민족음악전통이야 말 그대로 하나의 민족이 대대손손 이어 받아온 슬기와 예지로 이룩된 겨레의 재보이다. 여기 북쪽과 남쪽의 것, 해외 것이 따로 있을 수 없다”. 나아가 1998년 11월 평양에서 개최된 ‘윤이상통일음악회’에 참가한 윤이상 통일음악단의 연주에 대해 북한의 관람객들은 커튼콜을 연발했다.¹⁶⁾ 남

16) 노동은, “남북 공연분야의 교류와 현황”, 제4차 민족통일연구소 남북문화교

한의 예술을 접해가면서 북한주민들은 남한의 문화를 더 이상 ‘썩은 예술’로 받아들이지 않았으며, ‘갈채’를 보낼 만큼의 변화를 보인 것이다. 물론 이와 같은 변화는 사회문화교류·협력을 둘러싼 외적인 조건에 의해서도 영향을 받았다고 할 수 있으나, 접촉이 증가할수록 남한예술에 대한 북한주민의 생소함이 점차 완화되었다는 점을 부인할 수는 없을 것이다.

최근의 경우 남북 사회문화교류·협력에 따른 보다 직접적인 영향이 북한사회에 나타나고 있는 것으로 보인다. 최근 북한에서는 “남한노래를 부르지 못하는 아이는 한 세기 떨어진 애”로 취급받을 정도로 남한의 노래는 북한에 널리 퍼져 있는 것으로 알려지고 있다.¹⁷⁾ 2001년 4월에 이루어진 가수 김연자의 평양공연이 이루어진 시기에 북한은 김정일위원장에게 의해 남한가요 20곡을 부를 수 있다는 지시가 내려졌으며, 주민들에게 통보되었다. ‘자본주의체제의 가수’인 김연자를 북한의 매체들은 “민족성이 짙고 기교와 형식이 매우 세련된 유명가수”로 평가했으며, 공연이 관람자들로 부터 절찬을 받은 것으로 보도되었다. 당시 해금된 곡에는 ‘사모곡’, ‘누이’, ‘칠갑산’ 등의 노래와 흘러간 옛 노래가 다수 포함되어 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 가수 김연자가 평양과 함흥공연시 노래한 곡들이 북한이 ‘계몽기가요’로 부르는 ‘홍도야 울지 마라’, ‘눈물젖은 두만강’, ‘꿈에본 내고향’ 등으로 이는 1990년대초까지 만해도 민족허무주의를 조장하는 퇴폐적인 노래로 규정, 금지곡으로 분류했던 곡들이었다. 김연자의 공연과 해금으로 북한지역에는 계몽기가요 바람이 급속히 확산된 것으로 알려졌다.¹⁸⁾

류학술대회 발표논문 (2002년 4월). pp. 21-25.

17) 박동호, “방북단 사건, 남한의 현실, 미국 테러에 대한 북한 인민들의 생각: 북한은 지금 한류(韓流)열풍, 돈 열풍” 『keys』, 2001년 10월호.

18) 오양열, “6.15 정상회담 이후의 남북문화교류의 현황과 전망”, 제4차 민족

북한주민들의 대다수는 북한주민들이 8·15 방북단과 이산가족상봉 등 남북교류에 대해서 알고 있으며, 남한이 잘 살고 있다는 사실도 알고 있다. 북한 TV는 전과 달리 남한의 국력신장을 여실히 보여주는 월드컵 개막전 경기를 방송했다. 이는 대부분의 북한주민들이 남북한의 교류·협력활성화와 대북지원을 알고 있는 상황에서 북한사회의 경제적 우월성을 강조하는 선전보다는 현실적 수용으로 북한주민에 미칠 충격을 사전에 완화하겠다는 의미를 지닌 것으로 보인다. 특히 남북 정상회담과 이산가족상봉을 계기로 남한상품사용에 대해서도 비공식적인 해금이 이루어진 것으로 알려지고 있다. 북한당국은 그 동안 남한상품 사용시 정치범으로 간주, 엄격한 처벌을 했기 때문에 북한의 해외근무자들은 상표를 떼어내 사용할 수 있는 의류 등에 한정해 남한제품을 구입해 왔다. 그러나 남북정상회담 이후 국경세관에서 북한의 해외근무자들이 소지한 남한상품을 전혀 회수하지 않아 북한의 해외근무자들은 외국에서 공개적으로 남한상품을 구입, 북한에서 자유롭게 사용할 수 있게 된 것으로 알려졌다.¹⁹⁾ 이와 같은 추세와 아울러 북한의 일부 장마당에서 남한에서 생산된 제품들이 상표가 부착된 상태로 판매되고 있는 것으로 알려졌다. 북한 주민들은 남한 상품 가운데 감기약, 지사제, 해열제 등과 같은 약품과 의류를 선호하고 있으며, 남한제품의 품질의 우수성²⁰⁾을 알고 있다고 한다. 따라서 남한 제품을 팔다 적발될 경우 제품이 압수되지만 북한 주민들의 수요로 인해 남한제품의 장마

통일연구소 남북문화교류학술대회 발표논문 (2002년 4월). p. 10.

19) 『연합뉴스』, 2001. 6. 6.

20) 탈북주민의 증언에 의하면 북한에서는 미국제와 남한제 상품이 최상급의 품질로 취급되고 있으며, 중고품이라도 미국제와 남한제가 북한이나, 중국의 새 상품보다 비싸고, 잘 팔린다고 한다. 박동호, “방북단 사진, 남한의 현실, 미국 테러에 대한 북한 인민들의 생각: 북한은 지금 한류(韓流)열풍, 돈 열풍” 『keys』, 2001년 10월호.

당 판매가 계속되고 있는 것으로 알려지고 있다.²¹⁾

이산가족상봉은 월남자기족에 대한 북한사회의 인식 및 대응방식의 변화로 이어지고 있다. 북한은 최근 월남자기족을 소재로 한 드라마와 극영화를 잇따라 제작, 매체를 통해 방송했다.²²⁾ 4차 이산가족상봉은 앞둔 2002년 4월 조선중앙텔레비전은 남편이 월남한 순녀라는 황해남도 농촌 여성의 고단한 삶을 다룬 극영화 ‘우물집 여인’을 방영했다. 극의 줄거리는 한국전쟁 때 남편이 월남한 주인공 순녀는 홀로된 시어머니와 함께 살아가면서 월남한 남편을 두었다는 이유로 이웃으로부터 소외되고 억울한 누명까지 쓰게 되지만 강한 생명력으로 살아간다는 내용이다. 특히 이 영화는 월남자 가족에 대한 차별이 당의 균중노선을 따르지 않는 일부 사람들의 편협성 때문이라고 지적, 당의 공식입장이 차별이 아님을 강조하고 있다. 북한의 중앙TV는 2001년 2월 제3차 이산가족 교환방문을 앞두고도 월남자 가족을 소재로 한 10부작 드라마 ‘수평선’을 방영한바 있으며, 남과 북, 캐나다로 흩어진 한 이산가족의 서울 상봉을 그린 라디오 드라마 ‘민족의 태양이’ 방송된바 있다. ‘수평선’은 한 선박기술자가 한국전쟁 때 월남한 아버지 때문에 뛰어난 기술을 갖고 있음에도 불구하고 주변의 멸시와 차별 속에서 제 자리를 찾지 못하지만, 당의 차별없는 배려로 어려움을 극복한다는 내용을 담고 있다. 이와 같은 극들은 노동당의 차별없는 정책과 광폭정책으로 월남자 가족들도 소외되지 않고 행복한 삶을 살아가게 된다는 것이 주요 내용으로 북한이 그 동안 금기시되어 있던 월남자 가족을 소재로 한 영화를 제작, 방영하고 있는 것은 남북관계 변화에 따른 북한사회의 적응력을 고양하기 위한 사전조치로 풀이된다. 따라서 북한이 월남자기족

21) 『연합뉴스』, 2001. 6. 27.

22) 『연합뉴스』, 2002. 4. 18.

에 대한 입장을 바꾸고 있는 것은 체제이완에 따른 동요계층에 대한 유효적 관리 및 소외층의 충성유도, 남북관계 개선에 따른 북한체제에 미칠 충격 사전완화, 이산가족문제를 향후 북한의 대남관계에서 중요한 고리로 삼을 것임을 시사하는 것으로 평가될 수 있을 것이다.

남북 사회문화 교류의 확대에 따라 북한측의 실리추구적인 접근도 보다 적극화되고 있는 것으로 보인다. 특히 북한이 사회문화교류·협력의 다목적 상품성을 인식하고 있다는 점에 주목해야 할 것이다. 이와 같은 점에서 아리랑 축전은 과거와 다른 특성을 보이고 있다. 북한은 과거 대규모의 군중행사나 이벤트를 통해서 사회통제와 집단의 결속, 그리고 정권의 정당성을 추구해왔다. 국제적인 교류가 수반되는 경우에도 북한에 우호적인 국가나, 조직, 인물들을 대상으로 과시성 행사를 개최해왔다. 그러나 냉전체제의 해체와 근본적 위기가 해소되지 않은 상황에서 북한은 대규모 행사를 통해 더 이상 과거와 같은 효과를 기대할 수 없게 되었다. 특히 국제적인 교류행사를 통한 통일전선전술의 구사는 사실상 그 의미를 가지기 어려우며, 현실적으로 가능하지 않다는 점을 북한도 인식하고 있다. 이와 같은 점에서 북한의 아리랑 축전의 기획의도는 과거와 매우 다른 것으로 보인다. 아리랑축전은 문화, 예술, 체육분야를 결합한 대규모 행사로서 과거와 다른 다목적 효과를 의도하고 있다. 특히 이번 행사가 경제성을 우선하고 있다는 점이다. 북한은 과거 국제적인 친선을 과시하기 위해 우호세력의 유치에 주안점을 두었기 때문에 행사에 많은 비용을 지출했으며, 이 과정에서 경제성은 상대적으로 소홀히 다루어졌다. 그러나 아리랑축전은 상업성을 중시, 관광상품으로 기획되었으며 따라서 공연관람과 관광을 위해서 관광객들은 300불에서 50불에 이르는 입장료를 지출해야한다. 또한 북한은 아리랑축전과 연계한 평양시내, 묘향산, 남포, 장수산, 구월산, 개

성을 관광코스로 제시했으며, 그밖에 평양 대성산의 민족유회, 민예전 시장, 평양시내 각 극장에서 교예 및 음악제 등 예술공연을 개최하고 있다. 이와 같은 관광코스의 적극적 연계는 과거 외부인들이 평양과 북한지역을 여행하는 것을 제한해온 북한의 태도와 다른 것으로 상업적 동기가 큰 것으로 보인다. 동시에 북한은 아리랑축전을 통해서 대외적으로 개방적 이미지제고를 노리고 있는 것으로 보인다. 부시정권의 출범과 악의축 발언으로 고조된 대북강경책구사로 북한의 입지가 축소되어온 상황에서 북한은 아리랑 축전이라는 문화예술, 체육행사를 통해 북한의 대외적 이미지 개선을 의도하고 있는 것으로 보인다. 또한 북한은 국제적인 대규모 행사인 아리랑 축전의 성공적 개최를 통해서 김정 일정권과 북한체제의 안정성을 대내외에 과시하려는 의도를 가지고 있는 것으로 보인다.

북한의 비무장지대 관광지화도 같은 맥락에서 이해될 수 있을 것이다. 최근 북한은 중국과 일본 관광객들에게 비무장지대와 판문점을 주요한 관광코스로 제시하고 있으며, 이 관광코스는 지난 5월 서방기자들에게 처음으로 공개된바 있다.²³⁾ 참여한 분단의 상징이자, 군사지역인 비무장지대의 관광지화도 과거와 다른 북한의 인식변화를 상징적으로 나타내고 있다 할 것이다.

V. 맺음말

북한의 변화에 대해 조금해하면서도 정작 우리 스스로의 변화와 준비에 대해서는 소홀한 것이 현실이다. 많은 사람들이 중국의 탈북주민들에 대해 정부의 대처 미흡에 대해 지적하고 있지만, 적게는 1만여명

23) 『YTN』, 5. 3.

에서 많게는 30여만명에 이르는 중국의 탈북주민들을 남한사회가 어떻게 수용할 수 있는가에 대해 실질적인 고민을 하는 사람은 많지 않다. 현재 북한이탈주민의 정착을 돕는 하나원의 시설의 수용능력은 연 1천여명에 불과하다. 민간단체가 단지 몇 명의 탈북 청소년을 위한 기숙사를 개소했을 때 주민들이 경찰서에 신고하는 현실에서 수천, 수만명의 탈북주민 수용시설을 바로 ‘내집뒤’에 건설하는 것에 기꺼이 동의하는 주민이 과연 얼마나 될까? 또한 탈북주민 1인당 3천7백여만원의 정착금과 부대비용이 필요한 상황에서 수만, 수십만의 탈북주민들의 정착을 지원할 수 있는 재원이 가능한가에 대해서 고민하는 사람은 많지 않다. 북한의 변화를 촉구하면서도 남한사회내에 공고히 자리잡고 있는 냉전문화의 청산에 선뜻 나서지 못하고 있는 것이 우리의 현실이다. 당장 우리는 냉전문화의 상징인 국가보안법이라는 현안도 해결하지 못하고 있다.

북한은 변화하고 있다. 북한의 변화는 체제가 지니고 있는 근본적 위기에서 기원하는 바가 크다. 동시에 남북한간에 이루어지는 사회문화 교류·협력이 북한사회에 여러 가지 영향을 미치고 있다. 북한의 ‘모기장’은 모기를 막기 위한 것이다. 그러나 문화는 모기가 아니라 ‘흐르는 물’과 같은 것이며, 모기장으로 흘러들어오는 물을 막을 수는 없다. 북한 변화의 속도가 기대보다 느리고 덜 가시적이라고 하더라도 궁극적으로 의미있는 변화로 귀결될 것이다. 따라서 우리의 문제의식은 “북한이 왜 변하지 않고 있는가?”라는 소모적 논쟁보다는 “북한의 변화를 어떻게 이해하고, 수용할 것인가?”에 놓여져야 한다. 문화의 흐르는 물은 여러 줄기가 모여 하나의 연못을 이루고 연못의 물이 넘쳐 또 다른 곳으로 흘러간다. 외부로부터 흘러들어오는 물줄기를 막을 수 없으며, 단기적으로 성공한다고 하더라도 연못의 물은 혼탁해져 배타적 민족주의와

전체주의, 파시즘과 같은 현상을 만들어 내 결국 문화의 생명력을 약화시킬 뿐이다. 독일통일의 문화적 측면을 설명하면서 “다양한 문화는 단일한 문화보다 해롭지 않다”²⁴⁾고 한 쿤터 그라스의 표현대로 남북한간의 사회문화교류가 현실로 나타나는 이 시점에서 아직도 냉전문화의 지배적 규정성으로부터 자유롭지 못한 우리문화의 ‘단일성’도 변화해야 한다. 남북한간의 교류·협력확대는 북한뿐만 아니라 우리사회에도 많은 영향을 미치고 있다. 따라서 새로운 남북관계속에서 “우리는 어떤 변화가 필요한가?”라는 문제제기가 필요한 시점이다.

화해와 협력을 대북정책의 기조로 삼았던 현정부의 임기도 반년 남짓을 남기고 있다. 대북포용정책은 김대중정부에서 실체를 나타냈으며 본격화되었다. 그리고 세계는 노벨평화상으로 그 노력을 인정해주었다. 그러나 대북포용정책의 단초는 이미 그 이전부터 나타나기 시작했다고 할 수 있다. 현정부 이전 이미 남북정상회담이 약속되었고, 남한이 건설비의 대부분을 남한이 지원하는 수십억불짜리 경수로 건설에 동의했으며, 대규모의 대북식량지원을 시작한바 있다. 현정부에서 꽃을 피운 대북포용정책은 이미 세계적인 냉전체제의 해체이후 우리에게 주어진 당면과제였던 것이다. 따라서 정권차원의 변화가 일어난다 하더라도 대북포용정책의 기본정신은 유지되어야 하며, 계승·발전되어야 한다. 남북 교류·협력 특히 남북한 주민들의 이질화가 생활속에 스며들어 있는 주요 영역인 사회문화분야의 교류·협력은 지속되어야 하며, 활성화 및 제도화를 위한 다양한 조치들²⁵⁾이 취해져야 한다. 이와 같은 현실적인 방법론의 구사를 통해서 통일이 기초가 마련된다는 것은 이미 독일통

24) 쿤터그라스 초청 국제 심포지엄, 2002. 6.

25) 남북 사회문화교류·협력 활성화에 대한 구체적 방안에 대해서는 조한범, 「남북 사회문화교류·협력의 평가와 발전 방향」 (서울: 통일연구원, 1999). VI장 참조.

일의 경험이 증명한바 있다. 향후 대북정책은 남북관계의 상징적 대형 이벤트를 마련하는 것 못지 않게 실질적인 남한사회의 수용능력을 확충하는 노력을 수반해야 할 것이다. 이와 같은 노력들은 대북정책에 대한 국민적 합의기반구축과 실질적인 통일대비, 그리고 냉전문화의 해체에 대한 진지한 고민과 같은 내용들을 포함해야 한다.

이미 사회주의체제는 전망을 가지지 못한다는 것을 역사가 증명했다. 남한은 북한보다 25배이상의 경제력을 가지고 있으며, 북한인구의 두 배에 달하는 인구를 가지고 있다. 세계유일의 초강대국인 미국과의 안보협력관계와 아울러 우리의 안보능력은 북한의 무력도발을 억제할 수 있는 충분한 능력을 보유하고 있다. 또한 한국의 시민사회는 성장하고 있다. 지금 우리에게 필요한 것은 남북관계에 대한 ‘자신감’과 ‘인내’이다. 이는 변화하는 남북관계와 북한의 변화와 통일과정을 무리없이 수용할 수 있는 남한사회의 기반구축에 보다 많은 노력을 기울여야 함을 의미한다. 김정일위원장의 답방을 고대하기보다는 실질적인 교류·협력에 주력해야하며, 남북관계의 변화를 수용할 수 있는 토대의 마련에 노력을 기울여야 함을 의미한다.

제 2회의 토론

- ◆ 제 1회의 주제: “정상회담 이후 남북 정치·군사관계 평가와 발전 방향”
- ◆ 제 2회의 주제: “정상회담 이후 남북 경제 교류·협력 평가와 발전 방향”
- ◆ 제 3회의 주제: “정상회담 이후 사회·문화교류가 북한사회에 미친 영향”

구 본 학 (한국국방연구원 연구위원)
안 두 순 (서울시립대 교수)
김 석 향 (통일교육원 교수)

제 2회의 토론

○ 구 본 학 (한국국방연구원 연구위원):

정상회담이후 남북관계가 북한의 방어적인 공존정책으로 인해 경색 국면이 되었다는 박영호 박사의 의견에 동감하면서 경제·사회·문화적 교류는 증대되었지만 군사적인 관계는 개선되지 않았습니다. 이에 대해 토마스슈월츠(전 한·미연합사령관)는 미 상원청문회에서 “2000년 북한의 군사력은 더 커졌고, 더 나아지고, 더욱 근접해지고, 더욱 치명적이었다”고 말하고, 북한군이 더욱 현대화되고, 화력이 증대되고, 휴전선 인접으로 더욱 전진배치 되었다고 북한의 위협을 평가하였습니다. 데니스블레이어(미 태평양사령관)도 상원세출위원회에서 정상회담 이후 북한의 하계 및 동계훈련이 한층 강화·실시되었다고 증언하였습니다. 또한 인민무력부장 김일철이 모스크바 방문시에 러시아로부터 전투기, 정찰기·레이더 등을 구매하기로 하였습니다. 이것은 남북한간 경제·사회·문화 교류는 증대되었지만 군사적인 관계는 과거와 별 차이가 없다고 평가하였습니다. 이러한 원인으로 박영호 박사는 남북간의 신뢰기반이 미비함을 지적하였고, 경제·사회분야와 정치·군사분야 교류가 병행되지 못하였기 때문입니다.

질문으로는 첫째, 남북관계의 본질적인 진전에 대한 비판적 입장에서 북한이 경제 및 사회·문화 교류에는 실제로 긍정적인 태도를 취했는지 아니면 단기적인 이익획득을 위한 일시적인 태도를 취한 것인지 의견

을 듣고 싶습니다. 둘째, 상호체제위협을 인식할 수 있는지를 듣고 싶습니다. 셋째, 미국의 대테러정책이 미·북관계의 대화와 진전에 어떠한 영향을 미치는지 듣고 싶습니다.

○ 안 두 순 (서울시립대 교수):

최수영 박사는 경제적인 측면에서 구체적인 경험의 마스터플랜 필요, 기존의 합의사항 이행 방안, 남북 갈등 해소를 위한 국민적 합의기반 조성이 중요함을 지적하였습니다. 이에 대해 남북경협은 단계별 접근을 통해 계획적이고 구체적인 논의가 이루어져야 하며 장기적인 통합상태로의 접근이 이루어져야 합니다.

첫번째 논의는 남북경협의 단기·중기·장기적 접근과 무조건적 통일보다는 통일상태로의 접근의 중요성을 논하였습니다. 남북경협의 목적에는 어떠한 형태로든 통일이 하루아침에 되는 상황이 아니고 분단 및 단절 기간을 극복하기 위해서는 상당한 준비기간이 필요하다고 볼 때 준비기간의 일환으로 경제협력이 선행되어야 하며 가시적인 성과에 조금해서는 안됩니다. 그러한 측면에서 단기·중기·장기적인 남북경협의 목적 설정은 달라야 하며 단기적 목표 달성은 과거의 긴장분위기 해소와 전쟁위협을 감소하는 것이고, 중기적 목표는 남북한 경제협력을 선행하여 민족의 동질성 회복하는 것입니다. 장기적으로는 통일 상태로의 접근이 필요하다고 봅니다. 통일에 대한 지나친 기대는 무리이며 정치·군사적 통일이 먼저가 아닌 자유롭게 왕래를 하고 교류를 하는 통일 상태로의 접근이 필요합니다. 점진적이고 장기적인 통합상태를 조성하는 것이 목적이므로 볼 때 경제협력은 결코 비싼 대가가 아닐 것입니다.

두 번째 논의는 김대중 정부의 대북정책에 대한 평가에 있어 딜레마가 존재하고 있다는 것입니다. 대북정책이 성과가 없다는 측면과 과잉지원이다라는 상반된 의견과 함께 상반된 요구가 존재하고 있는 것이 남북관계의 현주소입니다. 김대중 정부의 대북정책은 나름대로 성과이지만 남남갈등이 심화된 측면도 있습니다. 이에 대한 해결은 대북정책에 대한 국민적인 공감대를 형성하는 것이며 홍보와 교육의 중요성을 강조합니다.

마지막으로 본문에서 경험의 마스터플랜이 필요함을 강조하셨는데, 구체적인 마스터플랜은 있으신지 듣고 싶습니다.

○ 김 석 향 (통일교육원 교수):

본문에서 남북교류가 남한사회에 미친 영향과 남북교류가 북한사회에 미친 영향에 대한 분석 및 논의를 하였습니다. 제목은 사회·문화교류가 북한사회에 미치는 영향인데 실제 내용은 사회·문화교류가 남한사회에 미친 영향에 더욱 치중하였습니다. 그렇다면 사회·문화교류가 북한사회에 미친 영향은 8.15방북단 사건 및 김연자 공연 이후 언론보도, 남북정상회담 이후의 탈북자들의 인터뷰를 통해 북한이 공식적으로 말한 내용들과 종합하여 본다면 어떠한 방법으로 북한 주민에게 전달되는지 자세히 살펴볼 수 있습니다. 또한 본문에 국가보안법에 대한 언급에 있어 생략 또는 구체적인 보완이 필요하다고 봅니다. 마지막으로 남한사회에서 탈북자의 적응을 통해서 본 이질화 문제를 어떻게 접근할 것인가에 대해 의견을 듣고 싶습니다.

종합토론: 남북관계 발전을 위한 향후 과제

- 권영설 (중앙대학교 교수)
윤만준 (현대아산 전무)
이봉조 (통일부 통일정책실장)
안인해 (고려대학교 교수)
김동수 (통일교육원 교수)
최춘흠 (통일연구원 선임연구위원)

남북관계 발전을 위한 향후 과제

○ 권 영 설 (중앙대학교 교수):

남북한의 대표적 합의문서인 6.15남북공동성명의 몇 가지 법적 측면에 대해서 논하겠습니다.

첫번째는 분단성, 분단이 갖는 법적 함의는 무엇인가, 두번째는 남북쌍방의 국내법체계가 남북관계에 걸림돌이 되는가 아니면 디딤돌이 되는가 하는 문제, 마지막으로 대외적인 차원에서 남북관계를 규율하는 법적 제도를 어떻게 보아야 하는가에 관한 것입니다.

먼저 분단구조와 관련하여, 48년에 작성된 헌법은 분단국을 전제로 한 헌법이 아닙니다. 이는 북한도 마찬가지입니다. 또한 시대착오적인 국가 3요소를 맹신한 결과 국가보안법 같은 심각한 문제를 파생시키고 있습니다. 같은 분단국인 독일의 경우, 국민이란 말을 쓰지 않고 모든 독일인으로 표현하며 통일을 대비했습니다. 현행 헌법엔 통일조항을 삽입했었습니다. 그러나 이것이 통일과 관련 남북문제를 해결한 것인지, 문제를 더 가중시킨 것인지를 생각해 보지 않을 수 없습니다. 북한의 경우 역시 노동당규약을 고려해 봐야 할 것입니다. 이것이 우리만의 문제가 아니기 때문입니다.

두번째로 남북쌍방의 국내법 체계에 문제가 있다는 것을 말하고 싶습니다. 남북공동선언문에서 상호체제의 인정과 존중이 단순한 수사가 아니라 국내법적 수행을 약속했으나 현재까지 이것은 국내실정법에서

기대하는 만큼 수행되지 않고 있는 것은 남과 북 마찬가지입니다. 남한의 경우 국가보안법은 물론 최근에 논란이 되었던 국방백서의 주적문제를 들 수 있고, 각급 법령에서의 미수복지역을 암시하거나 직접 표현하는 경우를 들 수 있습니다. 북한의 경우는 훨씬 더합니다. 노동당규약이나 헌법도 단순한 남한에 대한 불인정을 넘어서 적대관계를 그대로 담고 있기 때문입니다. 이것을 극복할 수 있는 방법은 한마디로 말하기는 어렵습니다. 특히 남북긴장의 순간에 가장 큰 걸림돌이 되었던 것이 남북의 국내법제도였습니다. 따라서 남북관계의 법체계성에 관한 논쟁이 많습니다. 중심적 기능을 담보할 법이 무엇인가에 대한 논의들이 많습니다. 이에 대해 기본법적 지위를 갖는 법을 제정하는 것이 한 방법이 아닐까 생각합니다.

6·15공동선언의 제2항에 대한 문제점 제기와 폐기에 대한 논란이 있었습니다. 6·15공동선언은 원하건, 원하지 않건 유효한 합의문입니다. 특정항목을 폐기한다는 것은 가능하지 않습니다.

어떤 정권이 수립되든 통일지향적 정체체제의 구성과 그에 따른 대북정책의 지속성은 유지되어야 할 것입니다.

○ 윤 만 준 (현대아산 전무):

현대의 대북사업을 수행하면서 겪었던 바를 말씀드리겠습니다. 특히 대북사업을 하면서 겪었던 어려움과 그 해결방안을 모색해보고자 합니다.

먼저 금강산관광에 있어서 어려웠던 점은 수익성에 관한 문제였습니다. 투입한 비용에 비해 수익성은 떨어집니다. 수익성이 떨어지는 근본적인 이유로 금강산이라는 곳이 북한의 군사지역이기때문에 관광지로

씨의 제약이 많습니다. 또한 관광비용이 상대적으로 고가이기 때문입니다. 관광지로의 접근이 용이하지 않다는 점입니다. 따라서 북한측에서도 많은 관심을 가지고 몇 가지 합의에 이르렀습니다. 첫째, 매월 정기적으로 지불하던 금액을 관광객 수에 따라서 지불하도록 하고 두번째는, 육로관광과 관광특구를 정부차원에서 협의하고 있는 중입니다.

금강산관광을 동남아 관광과 비교하는 경우가 있는데, 이 둘은 비교의 대상이 될 수 없습니다. 또한 금강산 관광이 시작된 지 3~4년만에 수익성을 기대한다는 것은 무리가 있습니다.

또한 금강산 관광에 있어서 사업외적인 요소가 많은 영향을 미칩니다. 국내적인 요소, 북-미관계 등 국제관계에 영향을 받습니다. 남북경협에 관한 사업에 관하여 국내 일부 지도층인사들이 부정적 시각을 가지고 있습니다. 이들의 사회적 영향력이나 식견을 볼 때, 이들의 관심과 참여의 부재는 금강산 관광에 있어서 성과를 얻기 힘들게 만드는 하나의 요소이다. 그러나 일부 유력한 언론들의 변화 조짐을 볼 때 인식의 변화를 예측해 볼 수 있습니다.

현재 대북사업은 어려움에 봉착해있으나 남북긴장완화, 외국투자유입, IMF 조기극복에 기여를 했었습니다. 따라서 국민과 정부가 대북사업에 관하여 애정을 가지고 지켜봐 주시길 바랍니다.

○ 이 봉 조 (통일부 통일정책실장):

남북관계의 현황을 살펴보고, 앞으로 역점을 두어야 할 과제가 무엇인지 살펴보도록 하겠습니다. 남북관계를 전반적으로 살펴볼 때, 특사방북 이후 남북관계는 여러 면에서 실질적인 협력관계가 증진되고 있다는 것을 부인할 수 없습니다.

남북당국간의 대화는 북한의 입장에서 볼 때, 북·미 대화와 병행되어야 한다고 보고 있습니다. 이 점에 관해서 우리는 북한에 대한 이해가 필요합니다. 북·미대화가 가시화되고 있기 때문에 남북대화 재개의 분위기도 조성되고 있다고 말할 수 있습니다.

남북대화가 재개되면 합의내용이 이행되어야 할 것입니다. 경의선 철도, 금강산 관광 활성화, 개성공단 건설, 이산가족문제의 제도화, 군사적 긴장완화 중 하나라도 진전이 된다면 남북관계는 한 단계 진전될 것입니다. 그리고 이 다섯 가지는 상호 연결되어 상승작용을 할 수 있습니다. 따라서 당국간 대화가 재개된다면 이 다섯 가지 과제에 초점을 맞추어 북측과 협의되어야 할 것입니다.

대북정책에 있어서 일관성을 유지하는 것이 중요합니다. 남북한의 국력 격차로 볼 때, 남한의 주도로 한반도의 평화를 정착시켜야 합니다. 정부가 장기적인 비전을 가지고 대북정책을 일관되게 추진하는 것이 중요합니다.

지난 50여년 동안 우리는 우리사회를 민주화시켜 놓았습니다. 따라서 국민의 합의가 그대로 정부정책에 반영될 수밖에 없는 상황입니다. 따라서 국민적 합의를 강화하는 노력이 필요합니다. 국민적 합의는 대북정책의 성공을 위한 중요한 요소입니다. 대북정책이 국민적 합의에 기초하지 않을 경우 북한에 대한 설득력이 약해지고, 국제사회의 지지를 얻어내는 데에도 한계가 있습니다. 국제사회가 급격히 변화하는데 비해 우리의 의식이나 문화는 이를 따라잡지 못하는 지체현상이 일어나고 있습니다. 즉 냉전시대의 시각으로 북한을 보아서는 안될 것입니다. 남북관계를 과도하게 국내정치적 척도를 가지고 접근하는 것 역시 국민적 합의를 저해하는 요소입니다. 국민적 합의는 국회나 정당이 해야 할 일입니다. 현실에 맞는 국민적 합의를 만들어 가는 것이 중요할

것입니다. 새로운 상황과 현실에 맞는 인식을 갖도록 노력해야 할 것입니다.

○ 안 인 해 (고려대 교수):

현재 남북한 관계는 북·미관계의 테두리안에서 생각해야 합니다. 오늘 인터내셔널 헤럴드 트리뷴에서 갈루치 대사는 부시 행정부에서는 클린턴행정부에서 달성해 놓은 협상을 인정치 않고 1994년 북·미 제네바 합의서의 폐기가능성 제기와 북·미 관계가 악화됨에 따라 북한의 NPT 탈퇴와 같은 위기상황이 오고 그 당시 제고했던 선택들을 또다시 제기해야 하는 시기가 오지 않았느냐 하는 목소리에 대한 우려를 하고 있습니다. 또한 이에 대해 세 가지 문제점을 지적하고 있는데 그것을 소개해 볼까 합니다.

먼저, 그 선택이란 것은 북한에 대한 직접적 군사적 행동, 재협상을 통한 관계 재정립, 미국의 방위력을 강화함으로써 북한의 위협을 사전에 방지하는 것입니다. 그러나 군사적 행동은 우방인 남한에 막대한 피해를 줄 수 있고, 한반도의 평화와 안정을 위협한다는 측면에서 주변국이 반대할 수 있으므로 어려운 선택이 될 수 있습니다. 두번째 선택은 부시행정부 들어서 협상을 고려하지 않고 있습니다. 그렇다면 마지막 선택만이 남게 되는데 이는 북한이 핵무기를 가지고 있다는 가정하에 미국이 방위력을 강화해야 한다는 방향으로 나아갈 때, 비용이나 효과적인 면에서 미국이 선택할 수 있는 올바른 방법인가에 대한 질문을 할 수 있습니다. 중장기적이고 세계적인 차원에서 미국은 이를 신중히 생각해야 할 것입니다. 특히 북한의 핵위협이 사실화되어 미국의 방위력을 강화한다면 이는 한반도의 전략적 구상에 상당한 위협을 줄 것입니

다. 중국의 입장에서 볼 때 궁극적으로 미국이 중국을 견제한다는 의미로 받아들여서 반대하고 있는 점을 감안해야 할 것입니다. 중국과 북한의 입장을 고려했을 때 한·미 동맹관계에 있는 미국의 요구를 쉽게 묵살할 수 있는가 하는 문제 등 동북아 역학구조를 볼 때 한국의 선택은 복합적이면서도 미묘하게 이루어져야 한다고 봅니다.

남·북한, 미국간의 대화가 왜 정체되고 있는가에 대해 이는 미국과 남한, 북한의 대화소통의 문제가 있다고 봅니다. 북한으로서는 미국이 북한을 쉽게 공격하지 못할 것이며, 남한은 미국이 항상 우호적 태도를 보일 것이라란 오해를 하고 있습니다. 또 미국은 북한의 핵개발에 대한 오해를 하고 있을지도 모릅니다. 상호간의 진의과악이 되지 않았을 때 실질적인 대책마련에 상당한 어려움을 가져올 수 있습니다. 따라서 각국은 상대방에 대한 선입견을 버리고 진솔한 대화를 하겠다는 의지가 필요합니다.

주적개념이 바뀌어야 한다는 의미에서 한 말씀드리겠습니다.

주적개념을 굳이 명문화해서 강조해야 하는가? 북한의 주적 삭제에 대한 요구에 대해 정부는 요구를 해서가 아니라 우리가 필요하다면 언제든 시행할 수 있다는 적극적인 자세가 필요합니다. 국민의 국방의식을 고취하기 위해 주적개념을 도입해야 한다는 것에 대해 군대를 가진 많은 국가들이 주적개념 없이도 국방을 효율적으로 시행해나가는 사례가 많습니다. 우리의 경우 주적개념이 전쟁이 일어난 후 바로 도입했던 것이 아니라 1995년에 정치적인 의미에서 도입했다는 의미에서 보면 주적개념에 대한 선입견을 버려야 합니다. 불필요하게 북한을 자극할 필요는 없습니다.

북한의 변화의도를 알아야 우리가 북한의 변화를 유도하기 위한 정책방향을 세울 수 있을 것입니다. 북한변화의 진실은 불변과 변화의 중

간정도에 있지 않을까 생각합니다. 따라서 북한변화에 대한 심도있는 연구가 필요합니다.

통일과 관련해서 향후 중국과의 관계정립이 중요하다고 봅니다. 중국이 거부권을 행사할 때 우리가 과연 통일을 할 수 있겠는가 하는 문제를 제기할 수 있습니다. 최근에 탈북자 문제와 관련하여 중국의 강경정책은 북한내부의 불안요인에 대한 사전예방차원으로 생각합니다. 동구사회주의권의 붕괴 경험에 비추어볼 때 북한이 이런 상황에 처하게 될 것을 불안해하고 이를 사전에 차단하려는 의도로 보여집니다. 탈북자문제는 우리가 통일로 가는 길에 있어서 가장 중요한 문제로 대두될 수 있고, 중국의 역할은 여기서 핵심적일 수 있다는 것을 인식하면서 접근해야 할 것입니다.

○ 김 동 수 (통일교육원 교수):

남북관계의 진행과정을 남북평화프로세스에 중점을 두고 있는 것은 그동안 남북 상호간의 신뢰를 구축하지 못한 상태를 토대로 현정부가 착안한 대북정책이라 할 수 있습니다. 그러므로 신뢰구축을 위한 노력이 남북관계의 발전으로 해석할 수 있습니다.

현 대북정책은 지난 반세기동안의 불신을 신뢰로 바꾸는 이행과정이라고 할 수 있습니다. 이는 북으로부터의 위협축소와 굶주림을 줄이는 것입니다. 또한 북의 상황을 정확히 파악하기 위해서 신뢰구축노력을 한다고 할 수 있습니다. 이 모든 것은 인간다운 삶을 영위하기 위한 노력입니다. 또한 수십년간의 남북관계를 통해서 선택한 방향이라고 생각합니다. 통일방안에서도 말한 것처럼 민족공동체를 만들어가기 위한 과정으로서 통일을 생각하고 있습니다. 50년간의 남북한은 각자의 정체

성을 가지고 있다고 보아야 합니다. 우리 사회안에서 남북관계 인식에 있어서 차이가 공존하는 것을 받아들일 수 있는 변화가 필요합니다. 이런 민족공동체를 키워가는데 있어서 가장 중요한 것은 상호간의 신뢰를 키워나가는 것입니다. 이런 과정을 통해서 분단되고 대립적인 정체성에서 상호간에 우리라고 부를 수 있는 정체성을 형성할 수 있고, 이를 바탕으로 새로운 정체성을 형성할 수 있으리라고 봅니다. 따라서 지금의 정책은 이런 공동체를 만들어가기 위한 지속적인 노력이라고 보여집니다. 21세기 세계화의 여건속에서 본다면 새로운 기본틀속에서 민족공동체를 건설해야 할 것입니다. 우리가 추구하는 새로운 공동체에 세계화가 어떤 영향을 미칠 것인지를 생각해 봐야 할 것입니다. 또한 구성원들은 어떤 가치를 추구해야 하는가 하는 노력이 필요하다고 여겨집니다. 근본적인 문제로서 인간의 권리, 존엄성에 중점을 두는 교육 방향 설정이 필요하다고 여겨집니다.

정책적인 측면에서 가장 어려운 점은 국민적 합의를 이끌어 내는 것이라고 말합니다. 따라서 평화와 민족공동체에 대한 잠재된 합의를 우리 스스로 확인하는 작업이 교육적인 측면에서의 향후의 과제라 할 것입니다.

○ 최 춘 흠 (통일연구원 선임연구위원):

향후 5년간 남북관계를 발전시키기 위해서는 몇 가지 측면에서의 진단이 필요합니다. 첫째는 국제정치적 측면이고, 둘째는 지역적인 측면, 세번째는 국내적 요소를 분석해서 종합적으로 남북관계가 순조롭게 나아갈 수 있는 방법을 말해보고자 합니다.

첫째는 탈냉전이 와해됐다고 하나 기본적으로 미국의 군사력, 반테

러 작전에 쓰이는 군사력의 의지가 북한에 그대로 적용되고 있습니다. 북한에 대한 미사일 문제는 남북간의 사안이 아니라 국제적인 사안입니다. 이 사안을 해결하기 위해서는 남북관계의 개선의 가장 기본적인 목적은 남북간의 안정을 유지하고 평화로운 구조를 만들어 내는 것입니다. 그러기 위해서는 북한의 핵문제와 미사일 문제는 향후 5년 안에 해결되어야 합니다. 이런 해결에 대한 미국의 의지에 한국은 한·미동맹을 다지므로써 미국의 입장을 지지해야 할 것입니다.

또한 미국, 중국, 러시아의 우호적인 관계를 한국정부가 잘 활용해야 합니다. 그리고 삼국의 데탕트를 주도해 나가는 미국과 안보관계를 굳건히 해야 할 것입니다. 그렇지 않고는 한반도에서의 국제문제, 북한의 핵문제가 해결될 수 없기 때문입니다. 남북간의 정치적 타협에 의해 해결될 사안이 아닙니다. 북한이 핵을 만든 가장 큰 이유는 중국이 가장 어려웠을 때 핵을 만든 것처럼 핵을 만들므로 자신의 안보를 지키고자 한 것이다. 그러나 탈냉전시대에 있어서 주변국들은 원치 않는 일입니다. 한반도의 비핵화와 평화를 원하는 것입니다.

테러사건 이전에는 한·미·일의 공조관계였습니다. 그러나 국제사회가 미국, 러시아, 중국의 데탕트에 들어가므로 향후 5년 안에 한·미·중 공조체제로 들어가야 할 것입니다. 미·북관계의 악화가 한·미 관계를 악화시킨다고 말하는데 이보다는 한·미관계의 우선 순위를 정하지 못한 것에 기인한 것입니다. 따라서 상호협조를 통해서 우선 순위를 정하는 것이 필요합니다.

또한 정부주도형의 접촉보다는 중간레벨의 남북한간의 접촉을 활성화시켜야 할 것입니다. 서독의 경우 동독에 사회간접자본을 무상으로 지원해준 경우는 없었습니다. 이에겐 국민적 합의가 필요한 것입니다. 따라서 국회의 동의를 받아내는 정부의 자세가 필요합니다. 이것은 남

북간, 남남간의 신뢰를 구축하는 방안이기도 합니다.

식량지원문제에 있어서 정권 초기에 북한의 식량상황을 파악해서 그 임기동안의 계획적인 식량지원정책을 세우고 국회의 동의를 얻어 지속적으로 추진해나가는 것이 중요합니다.

21세기에 들어서 남북사무도 국제사무에 결과적으로 들어간다고 할 수 있습니다. 북한을 어떤 특수한 관계로 보기보다는 한 국가로 인정하고 남북상주대표부를 만들어서 최고지도자의 정치적 협상을 통해 문제를 해결하는 것도 중요하지만 하위그룹이 법을 통해 남북관계를 발전시키는, 법에 의한 남북관계를 지배하는 방안도 모색할 필요가 있습니다.

인적교류차원에서 식량지원의 모니터링이 필요합니다. 중국의 경우 4·5년의 계획을 주고 북한이 요구할 경우, 상황을 판단해서 중국의 실정에 맞게 지원하고 있습니다. 또한 북한의 증산증을 겨냥하는 방안도 중요합니다. 기본적으로 주민의 변화요구가 없이는 북한에서 많은 변화를 기대할 수 없습니다.

앞으로 향후 58년을 볼 때, 중국의 WTO 가입과 2008년 올림픽 개최로 중국은 2008년 UN에 남한에 전략적 협력관계를 요구할 것입니다. 중국과의 전략적 관계가 형성될 경우 북한과의 문제는 대단히 쉽게 풀릴 수 있기 때문에 중국과의 전략적 협력관계를 맺을 준비도 필요할 것입니다.