

統一情勢分析 2004-03

제13차 남북장관급회담 결과 분석 및 전망

2004. 2

조한범(통일정책연구실 선임연구위원)

통 일 연 구 원

<요 약>

- 6자회담 및 리비아의 핵포기선언 등 북한에 불리한 국제정세와 내부경제위기의 지속 등으로 남한의 중요성이 상대적으로 증대하는 상황에서 13차 장관급회담이 개최됨.

- 북한은 회담개시부터 민족공조와 경협확대를 주장, 이는 6자회담의 대미 교섭력 강화와 남한으로부터의 지원확대를 의도한 것임.
 - 특히 경협분야에서의 가시적 성과 요구는 북한의 국제적 고립과 대남의존도 증대를 의미함.
 - 온건파들이 군부 등 강경파들을 의식, 성과달성에 주력한 것일 수 있음.

- 남북한 쌍방간의 이견에도 불구하고, 공동보도문 작성에 합의하였으며, 남한측 요구사항이 상당부분 반영된 것으로 평가될 수 있음.
 - 핵문제 진전을 위한 협력 합의와 군사 당국자회담개최에 합의함.
 - 장관급회담의 정례화로 대화구도의 안정성이 강화되고, 현안을 해결하는 주요 채널로 정착됨.

○향후 장관급회담은 남북한간 정례화된 채널로 정착될 가능성이 높으나, 북한은 민족공조'를 최대한 부각시킬 것이며 경협확대를 통한 실리추구가 예상된다.

- 외교안보분야보다는 경협 및 민간교류분야에서 구체적 성과가 도출될 것으로 예상된다.

- 남한내 여론 및 북핵 한미공조문제 등 부정적 요인은 상존할 것임.

○6자회담의 결렬가능성에 대비 장관급회담의 채널을 활용, 전방위의 노력을 통해 핵과 대량살상무기를 포기하는 것 이외에 북한의 대안이 없다는 사실을 설득해야 함.

○향후 북한은 지속적으로 장관급회담을 통해 민족공조를 부각시키는 전략을 구사할 것으로 예상되는데, 이에 대한 구체적 대응논리 및 전략의 마련이 필요함.

○장관급회담을 통해 핵문제해소 및 한반도 평화를 위해 최대한 협조를 유도하는 한편, 남북한간의 제반 현안을 해결하는 실용주의적 접근을 통해 제도화된 채널로 정착시키는 노력이 필요함.

- 목 차 -

I. 영향요인	1
II. 회담 개요	3
III. 주요 쟁점	5
1. 핵문제 및 6자회담 관련 남북한간의 입장차 노정	5
2. 북한의 남북관계 및 경협가속화 요구	6
3. 군사당국자 회담개최	7
IV. 북한의 의도	8
V. 의의	10
1. 핵문제 진전을 위한 협력 합의	10
2. 남북 군사당국자회담의 조속한 개최에 합의	10
3. 장관급 회담의 실용성 확대	11
4. 회담의 정례화	12
VI. 향후 전망 및 과제	13
1. 전망	14
2. 과제	16
부 록	17

I. 영향요인

- 후세인 전 이라크 대통령의 체포 및 북한과 유사한 리비아의 핵 포기선언 등 북한에게 유리하지 않은 국제정세가 형성됨.
- 중국과 러시아의 경우 기본적으로 한반도의 비핵화를 추구하고 있는 만큼, 6자회담의 진행과정에 있어서 북한의 핵위협카드의 효력은 북미 양자관계에 비해 미약하다고 할 수 있는바, 북한에 유리하지 않은 상황이라고 할 수 있음.
 - 6자회담의 진행과정에서 나타난 중국과 북한 간의 미묘한 신경전이 이를 간접적으로 증명하고 있음.
- 대구유니버시아드대회의 북한참가와 같은 상징적 대형 이벤트의 성사 등 남북 인적교류는 크게 활성화되고 있음에 비해, 북한경제회복에 있어 중요한 의미를 지니고 있는 경협분야는 북한 자신들이 원하는 속도로 진행되지 않다고 인식하고 있음.
- 현재 북한은 체제전환단계(transition stage)의 이전단계인 사회주의체제 이완기의 (erosion stage)의 마지막 단계에 근접한 것으로 보이며, 따라서 체제정상화를 위한 내적 자원의 고갈과 아울러 외부자원의 확보가 시급한 상황에 놓여 있는 것으로 판단됨.
 - 북한은 정치분야의 상대적 안정성을 제외하고, 경제, 사회, 문

화분야에서의 체제이완이 심각한 상태로 진행되고 있음.

- 북한은 체제정상화를 위한 외부자원유입의 필요성을 인지하고 있으며, 이는 대외정책의 기본적 방향성에 영향을 주고 있는바, 대남 및 대미정책도 이와 같은 맥락에서 추진되고 있는 것으로 분석됨.

○북핵위기의 고조로 인해 미국 및 일본 등 서방국가로부터 북한의 고립이 심화되어 왔음.

- 2002년 하반기 이후, 핵문제 부각으로 북한에 대한 국제적 지원은 감소했으며, 미국과 일본의 경우 대북지원의 감소폭이 상대적으로 컸음.
- 반면 남한의 대북지원은 북핵위기에도 불구하고 지속적으로 증가, 이는 북한의 대남의존도를 높이는 결과로 작용하고 있음.

○북한의 대서방관계가 사실상 막힌 상황에서 남한의 중요성이 증대되고 있는 현실적 조건이 북한의 장관급회담전략에 영향을 준 것으로 보임.

II. 회담 개요

- 제13차 남북장관급회담이 개최(2004.2.3~6, 서울)되어 전체회의 2회, 수석대표접촉 2회 및 수차례 실무대표접촉이 진행되었음.
 - 북한대표단 도착일인 3일 북한은 조선중앙통신 보도를 통해 2차 6자회담 수용을 전격적으로 발표, 남북관계 현안에 대한 실질적 논의가 진전될 것으로 전망되었으나 회담진행과정에서 남북한의 입장차이가 부각되었음.

- 북한은 회담 첫날인 4일 ‘민족공조’의 부각이라는 정치적 목표의 강조와 ‘남북경협가속화’라는 실리적 목표를 강조, 북핵문제의 평화적 해결의 중요성을 부각시킨 남측과 이견을 보임.
 - 남북한 쌍방은 북한 핵문제 해결, 남북경협가속화, 군사당국자회담 등에서 이견을 보였으나, 실무회담 등을 통해 이견을 조율, 공동보도문 작성에 합의하였음.

- 회담을 통해 북한 핵문제 및 군사적 신뢰구축문제 등 주요 남북관계 현안에 대한 협의가 진행되었으며, 이를 토대로 6개항의 합의사항을 공동보도문으로 발표하였음.
 - 핵문제의 평화적 해결을 위해 제2차 6자회담이 결실 있는 회담이 되도록 남북이 협력하기로 함.
 - 한반도의 군사적 긴장완화를 위한 쌍방 군사당국자회담을 조

속히 개최기로 함.

- 조속한 시일내 개성공단 1단계 100만평 개발을 본격적으로 추진, 금년 상반기 중에 1만평 규모의 시범단지를 개발하도록 적극 협력함.
- 임진강수해방지사업, 해운합의서 발효 문제, 상대방에 대한 방송중지 문제 등 쌍방이 제기하는 문제를 계속 협의기로 함.
- 제9차 이산가족 상봉을 2004년 3월말 금강산에서 실시기로 함.
- 제14차 남북장관급회담을 2004년 5월 4일부터 7일까지 평양에서 개최기로 함.

Ⅲ. 주요 쟁점

1. 핵문제 및 6자회담 관련 남북한간의 입장차 노정

○북한은 회담개시부터 ‘민족공조’논리를 강조함.

- 북한은 기초발언에서 제시한 민족공조주장을 방송과 신문을 통해 보도함으로써 공개적 효과를 의도함.
- 북한은 남한이 ‘미국의 핵문제 진전과 연계한 남북관계 조절 요구’를 수용하고 있으며, 미국의 대북압살정책에 동참하고 있는바, 민족공조강화로 이를 해소해야 한다고 주장하였음.
- 북한은 핵문제와 관련, 2차 6자회담 개최 자체가 평화적 해결이 원칙이며, 회담의 기본은 ‘동결 대 보상’임을 강조함.

○남한측은 핵문제 해결이 남북관계발전의 선결요소인바, 북한이 핵문제 해결을 위해 진전된 조치를 취해줄 것을 요구함.

- 특히 제2차 6자회담의 가시성과가 필요하다는 점을 강조함.

○남한측은 회담내내 남북관계개선의 전제로서 북핵문제 해결이 가시화되어야 한다는 점을 설득함.

- “핵문제 해결의 평화적 해결을 위하여 제2차 6자회담이 결실 있는 회담이 되도록 협력해 나가기로 합의한다”는 항을 공동 보도문 1항에 포함시킴.

- 북한은 공동보도문 서문에 '우리 민족끼리'라는 구절의 명시를 요구, 우리의 '6·15공동선언의 정신'이라는 표현과 상충, 결국 남북 양측이 각기 편리한 대로 공동보도문을 작성키로 해 북측 공동보도문에 '우리 민족끼리'라는 구절이 삽입되었음.

2. 북한의 남북관계 및 경협가속화 요구

○북한은 남북경협의 진척속도가 느리다는 점을 강력히 지적하고 보다 가속화된 경협을 요구하는 한편, 남한의 태도가 미국의 압력에 굴복한 것이라고 주장, 남측이 자주적 태도를 견지할 것을 요구하였음.

- 북한은 지난 1년간 실질적 협력이 없었다는 점을 지적하고, 향후 6개월간 남측의 태도를 지켜본 뒤 필요할 경우 다른 선택을 할 수 있다고 경고함.
- 동시에 조선아시아태평양평화위원회 대변인 담화를 통해 금강산 관광 중단 가능성을 언급, 남한측을 압박하였음.

○남한은 북핵문제의 평화적 해결이 가시화되어야 남북간 경제협력이 획기적으로 진전될 수 있다는 주장을 견지함.

○남북한은 개성공단 100만평 조속개발과 상반기 중 1만평 시범단

지개발착수에 합의함.

3. 군사당국자 회담개최

- 남한은 안정적 남북관계의 발전에 있어 현 군사채널의 한계를 지적, 군사분야의 협력증대를 위한 군사당국자회담의 개최를 주장하였음.
- 북한은 군사당국자회담이 장관급회담의 ‘소관 밖의 일’이며, 이미 개설되어 있는 군사적 채널로 군사분야의 현안협의를 충분하다고 주장, 군사당국자회담 개최에 소극적 입장을 나타냈음.
- 남북은 기존의 영관급 군사채널과는 별도로 격상된 장성급 군사당국자회담 개최에 합의하였음.

IV. 북한의 의도

○북한은 장관급회담을 통해 정치적 목적과 경제적 목적의 달성을 추구했음.

- 정치적으로 6자회담에서 북한의 주도권이 확보되지 못하는 상황과 미국의 상대적 입지강화로 인해 북한은 민족공조강화를 부각, 6자회담에서의 입지강화를 간접적으로 노린 것으로 판단됨.
- 남북대화를 지속적으로 유지함으로써 대내외적으로 정상국가로서의 면모를 유지하고, 남한의 대북지원 및 경협확대정책시 남한내부반발의 약화를 의도한 것으로 보임.

○북한은 장관급회담을 통해 ‘우리민족끼리’의 논리를 바탕으로 민족공조와 아울러 경협확대를 요구해온바, 이는 북한이 처한 열악한 환경적 요인에 기인한 것으로 판단됨.

- 북한은 남한이 미국의 압력에 의해 대북경협속도를 조절하고 있다고 판단한 것으로 보이며, 6자회담에서도 자신들에게 유리한 환경여건이 조성되고 있지 않은바, 국제적 고립의 가속화 속에서 남한 지원의 확대를 의도한 것으로 보임.
- 개성공단사업 등에 대한 군부 및 강경파들의 불만제기로 인해 온건파들이 성과제시의 압박을 받고 있을 가능성이 있으며, 김용순비서의 사망도 온건파들의 입지에 영향을 미쳤을 가능성이 있음.

○6자회담의 지체가능성 및 미국의 입지강화로 북한 대내외적 여건이 불리하게 돌아가고 있으며, 따라서 체제유지를 위한 외부지원 확보의 필요성이 대두된 상황으로 보임.

- 북한의 경제회생 및 대북지원의 주체는 남한일 수밖에 없다는 사실을 잘 알고 있는바, 북한은 남북대화를 일정정도 유지해야 할 필요성을 인정한 것으로 보임.
- 특히 북핵위기의 부각으로 서방의 지원이 급감, 남한의 중요성이 커지고 있는 상황으로 판단되며, 따라서 북한은 이전 보다 남북경협을 중요성을 인지, 장관급회담에서 남북경협확대를 주요목표로 설정한 것으로 보임.

V. 의의

1. 핵문제 진전을 위한 협력 합의

○ 핵문제와 관련, 만족할 만한 합의가 이루어진 것으로 보기는 어려우나, 남한의 지속적인 문제제기와 아울러 ‘제2차 6자회담이 결실있는 회담이 되도록 협력’한다는 합의가 이루어짐으로써 향후 핵문제 해결을 위한 협력의 단서를 마련한 것으로 평가될 수 있음.

- 장관급 회담과 북핵문제를 별도로 취급하려는 북한의 의도를 중화시킨 것으로 평가될 수 있음.
- 장관급 회담에서 남북관계의 최대 현안인 북핵문제 해결을 위한 노력에 합의함으로써 6자회담을 지원하는 효과를 얻음과 아울러 남북대화채널 유지의 의미를 강화한 것으로 평가될 수 있음.

2. 남북 군사당국자회담의 조속한 개최에 합의

○ ‘안보와 교류협력의 병행발전’ 전략에도 불구하고 남북간 군사분야에서의 협력은 경험 및 사회문화분야에 비해 진전이 없었으며, 따라서 교류협력의 불안정성이 상존하는 상황이 지속되어 온바, 군사분야의 협력가능성이 확대되었다는 점에서 의미가 있음.

- 장성급 군사당국자회담 개최에 합의함으로써 이를 통해 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 본격 협의할 수 채널이 확보된 것으로 판단됨.
- 경협 및 사회문화 교류협력에 비해 진전이 없던 군사분야의 협력확대가능성이 예상되는 만큼, 교류협력의 안정적 추진에 기여할 것으로 판단됨.
- 서해교전 등과 같은 우발적 군사적 충돌가능성을 낮추고, 서해 등지에서의 제3국 불법어로 감시 등 실무차원의 공동협력 가능성이 커진 것으로 보임.

3. 장관급 회담의 실용성 확대

- 상호정치공방과 같은 과거의 협상행태에서 벗어나 의제선정에서부터 회담을 통한 가시적 성과의 도출을 의도하고 있다는 점에서 장관급회담이 남북한간의 현안을 해결하는 주요 채널로 정착되고 있음.
 - 회담에서의 의견대립에도 불구하고 남북관계발전에 의견을 모았으며, 구체적으로 제9차 이산가족상봉 3월 말 실시, 개성공단 1단계 100만 평 개발 본격 추진, 임진강 수해방지사업, 해운합의서 발효문제, 상대방에 대한 방송중지 문제 등 남북이 제기하는 현안을 협의하기로 합의했다는 점에 의의가 있음.

4. 회담의 정례화

○ 장관급 회담이 정례화됨으로써 남북관계의 변화에 따라 대화가 단절되던 과거와는 달리 남북대화가 정착되고 있다는 점에서 의의를 찾을 수 있음.

- 최근 남북교류는 서해교전과 같은 남북관계의 돌발변수에도 불구하고 큰 지장을 받지 않는 추이를 보이고 있는바, 이는 북한의 실리추구적 입장과 남한의 대북정책 변화에 따른 것으로 새로운 패러다임으로 전환하고 있는 것으로 이해될 수 있음.
- 다자적 접근인 6자회담과 아울러 남북장관급 회담이 지속적으로 유지됨으로써 한반도 문제의 당사자 원칙을 일정수준 유지하는 의미를 지니는 것으로 판단됨.

VI. 향후 전망 및 과제

1. 전망

- 장관급 회담을 통해 북한은 ‘민족공조’의 상징성 부각과 ‘실리추구’라는 두 목표의 달성을 추구할 것으로 보임.
 - 북한은 장관급 회담의 지속을 통한 민족공조체제를 과시함으로써 6자 회담 및 대미관계에서 입지강화를 노리는 동시에 대북지원의 확대 및 남북경협의 확대를 시도할 것으로 보임.

- 북핵문제와 관련 미국의 입지강화로 인한 공세적 전략의 구사와 아울러 북한의 선택폭이 적어질 것으로 예상되며, 이는 미국의 대선 및 민주당의 집권상황이 발생한다고 하더라도 지속될 것으로 예상된다.
 - 따라서 서방으로부터의 고립 및 북한경제위기는 지속될 것인바, 남한에 대한 의존성이 심화되는 상황이 북한의 장관급 회담 태도에 영향을 미칠 것으로 보임.

- 북한은 향후에도 6자 회담을 통해 핵문제를 지렛대로 미국으로부터 체제보장과 경제봉쇄의 해제라는 목표의 달성에 주력할 것이며, 남한으로부터는 고립된 북한에 필수적인 자원의 유입 및 경제정상화를 위한 경협의 확대를 추구할 것으로 보임.

- 이와 같은 점에서 장관급회담은 안보문제에 있어서는 상징적 차원의 진전이 예상되나, 남북경협확대 및 민간교류분야에 있어서는 구체적 성과들이 도출될 수 있을 것으로 예상됨.
- 향후에도 정례적인 장관급회담의 개최가 예상되며, 남북한간의 현안 해결을 위한 실무협의를 지속되는 틀로 자리잡게 될 것으로 보임.

○남한내 여론 및 북핵 한미공조문제 등 북핵문제 해결의 가시적 진전이 선행되어야 보다 큰 규모의 남북경협이 가능하다는 현실이 장관급회담의 제약조건으로 작용할 것임.

2. 과제

- 6자회담의 결렬가능성에 대비, 장관급회담의 채널을 활용하여 전방위의 노력을 통해 핵과 대량살상무기를 포기하는 것 이외에 북한의 대안이 없다는 사실을 설득해야 함.
- 북한은 향후 장관급회담을 통해 민족공조를 부각시키는 전략을 구사할 것으로 예상되는 바, 이에 대한 구체적 대응논리 및 전략의 마련이 필요함.
 - 북핵문제의 해소방안이 단기적으로 마련되지 않을 가능성이 있는 바, 남북교류의 점진적 확대를 통한 다목적 전략의 추구

가 필요함.

- 북핵문제의 평화적 해결이 가시화되지 않는 상황에서 새로운 대형 프로젝트의 추진이 어려울 것인 바, 개성공단 등 기존에 합의된 사안을 충실히 수행함으로써 남북관계의 안정적 발전을 추진할 필요가 있음.

- 군사당국자회담의 개최를 적극 추진, 군사적 신뢰구축을 위한 채널로 발전시키고, NLL 문제 등 당면 현안과 관계된 적합한 의제를 개발함.

- 장관급회담을 통해 남북관계현안인 북핵문제를 가시적으로 언급하지 않을 수 없는 상황적 조건이 대두되어 있으나, 보다 실용주의적 접근이 필요함.
 - 북한의 대남한의존도 심화라는 중장기적 목표달성을 위해 남북경협 및 민간교류의 확대가 필요한 바, 북핵문제해소를 남북경협 확대의 절대적 선결조건으로 제시하는 방식보다는 유연성을 견지하는 것이 필요함.

- 장관급회담을 통해 북한으로부터 핵문제해소 및 한반도 평화를 위해 최대한 협조를 유도하는 한편, 장관급회담을 통해 남북관계의 현안을 풀어나가는 전략이 필요함.
 - 경협, 민간교류, 이산가족 상봉, 기타 남북관계현안을 다루는

실질적, 정례적 협의구도로 정착시키는 것이 필요함.

- 다만 장관급회담의 실용성 강화가 실무회담으로 위상이 격하, 핵심현안의 논의가 배제되는 상황을 예방하는 조치가 필요함.

○사회문화협력분과위원회 구성을 위해 노력하고, 이에 대한 사전적 준비작업이 필요함.

- 분과위 구성시 실질적인 교류주체가 될 민간분야의 협의체 구성 및 건설적 민관협력구도의 설정, 물질적 기반의 마련 등 다양한 차원에서 대책마련이 필요함.

부 록

<제13차 남북장관급회담 공동보도문>

제13차 남북장관급회담이 2004년 2월 3일부터 6일까지 서울에서 진행되었다.

회담에서 쌍방은 6·15 남북공동선언의 기본정신에 따라 민족의 번영과 남북관계의 실질적 진전을 위한 제반 문제들을 진지하게 협의하고 다음과 같은 사항들에 합의하였다.

1. 남과 북은 핵문제의 평화적 해결을 위하여 제2차 6자회담이 결실 있는 회담이 되도록 협력하기로 하였다.
2. 남과 북은 한반도의 군사적 긴장완화를 위한 쌍방 군사당국자회담을 조속히 개최하기로 하였다.
3. 남과 북은 조속한 시일내에 개성공단의 1단계 100만평 개발을 본격적으로 추진하기로 하며, 금년 상반기 중에 1만평 규모의 시범 단지를 개발하도록 적극 협력하기로 하였다.
4. 남과 북은 임진강수해방지사업, 해운합의서 발효 문제, 상대방에

대한 방송중지 문제 등 쌍방이 제기하는 문제를 계속 협의해 나가기로 하였다.

5. 남과 북은 제9차 이산가족 상봉을 2004년 3월말 금강산에서 실시하기로 하였다.

6. 남과 북은 제14차 남북장관급회담을 2004년 5월 4일부터 7일까지 평양에서 개최하기로 하였다.

2004년 2월 6일

서 울

<남북장관급 회담 개최현황>

- 제1차 : 경의선 철도 연결 등 6개항 합의('00.7.29~7.31, 서울)
- 제2차 : 이산가족방문단 교환 등 7개항 합의('00.8.29~9.1, 평양)
- 제3차 : 「경추위」 설치 등 6개항 합의('00.9.27~9.30, 제주도)
- 제4차 : 경험합의서 서명·교환 등 8개항 합의('00.12.12~12.16, 평양)
- 제5차 : 경의선 철도 연결 등 13개항 합의('01.9.15~9.18, 서울)
- 제6차 : 합의사항 없음('01.11.9~11.14, 금강산)
 - * 제7차 장관급회담을 위한 실무대표접촉('02.8.2~8.4, 금강산)
- 제7차 : 철도·도로 착공 등 10개항 합의('02.8.12~8.14, 서울)
- 제8차 : 북핵문제 해결 등 8개항 합의('02.10.19~10.23, 평양)
- 제9차 : 교류·협력 지속 추진 등 합의('03.1.21~1.24, 서울)
- 제10차 : 북핵문제 해결 등 6개항 합의('03.4.27~4.29, 평양)
- 제11차 : 적절한 대화방법으로 핵해결 등 6개항 합의('03.7.97~12, 서울)
- 제12차 : 당면 문제 입장 표명, 7차 경추위 개최 등 합의('03.10.14~17, 평양)
- 제13차 : 2차 6자회담 결실노력 등 6개항 합의 ('04.2.3~6, 서울)
- 제14차 : 예정 ('04.5.4~7, 평양)