



이 책자는 1998년 2월 18일 남북회담사무국에서 개최된 남북기본  
합의서 발효 6주년 기념 세미나에서 발표된 논문과 토론내용을 수록  
한 것으로, 수록 내용은 우리 부의 공식 견해와는 관련이 없음을 밝혀  
드립니다.

남북기본합의서 발효 6주년  
기념 세미나 회의록

# 남북기본합의서 이행 방안

1998. 3

통 일 부  
(남북회담사무국)



# 목 차

□ 일반사항 .....	3
□ 개회사(통일원 차관).....	5
1. 제1회의 .....	9
가. 화해분야 주제발표문.....	11
나. 불가침분야 주제발표문.....	29
다. 토론 .....	47
2. 제2회의 .....	65
가. 경제분야 주제발표문.....	67
나. 사회문화분야 주제발표문.....	84
다. 토론 .....	100
3. 종합토론 .....	121



## □ 일반사항

가. 일 시 : 1998. 2.18(수) 10:00~17:30

나. 장 소 : 남북회담사무국 회담장 3층회의실

다. 주 제 : 남북기본합의서 이행 방안

라. 참석자

### ○ 초청인사

- 사회 : 최상용(고려대 교수)
- 발표 : 송영대(화해분야, 민족통일중앙협의회 의장)  
유진규(불가침분야, 국방부 군비통제관)  
연하청(경제분야, 한국보건사회연구원 원장)  
서재진(사회문화분야, 민족통일연구원 선임연구위원)
- 토론 : 김명기(명지대 교수), 김달술(전 남북회담사무국 자문위원)  
오관치(국방연구원 책임연구위원), 이영호(전 군사분과위 대표)  
좌승희(한국경제연구원 원장), 구종서(전 삼성경제연구소 상무)  
최대석(동국대 교수)

○ 원내인사

- 차관, 남북회담사무국장, 통일교육원장, 교류협력국장  
인도지원국장, 상근위원(4명), 회담협력관(3명), 기획부장  
운영부장, 제1정책관, 경수로기획단 정책조정부장  
통일교육원 교수(신덕수외 12명), 실무관계자

○ 외부인사

- 민족통일연구원 연구위원(옥태환외 8명)
- 정책자문위원(신정현외 6명)
- 비상임자문위원(정홍진외 4명) 등



## □ 개회사

통일원 차관  
김 석 우

참석자 여러분!

남북기본합의서 발효 6주년에 즈음하여 이 분야에 많은 경험과 깊은 식견을 갖고 계신 전문가 여러분을 모시고 기념 세미나를 갖게 되어 뜻깊게 생각합니다.

귀중한 시간을 할애하여 오늘 사회를 맡아주신 최상용 교수님, 아울러 송영대 의장님과 연하청 원장님을 비롯한 발표자와 토론자, 그리고 그 외의 모든 분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

잘 아시는 바와 같이 남과 북은 1992년 2월 19일 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」를 발효시켰습니다.

이 남북기본합의서는 분단이후 남과 북의 당국이 당사자 해결원칙에 바탕하여 최초로 함께 합의·발효시킨 남북관계의 기본규범입니다.

그것은 남과 북이 반세기 가까이 지속되어 온 반목과 대결의 역사를 청산하고 화해와 협력으로 평화, 번영 나아가 통일로 향하는 큰 길을 연 「민족의 장진」인 것입니다.

이같은 역사적인 민족간의 합의가 제대로 이행되었더라면 오늘의 남북 관계는 크게 달라져 있을 것입니다.

그러나 안타깝게도 북한이 '92년 11월로 예정된 분야별 공동위원회 회의를 일방적으로 파기함으로써 남북기본합의서는 아직도 실효를 거두지 못하고 있습니다.

그럼에도 우리 정부는 그동안 이 남북간의 합의를 이행하기 위하여 할 수 있는 노력을 다 기울여 왔습니다.

우리는 '92년 분야별 공동위원회 대표단을 구성한 이래, 그동안 이를 꾸준히 유지해 오면서 정례적으로 회합을 갖고 언제라도 남북기본합의서를 실천할 수 있도록 만반의 준비를 해 왔습니다.

이와 함께 8.15 대통령 경축사 등을 비롯하여 기회가 있을 때마다 북한측에 대해 남북기본합의서 이행에 호응해 나올 것을 지속적으로 촉구해 왔습니다.

참석자 여러분!

저는 한반도의 대내외적 상황이 급격하게 변화하고 있는 오늘의 시점이야말로 남북기본합의서의 이행·실천이 절실한 당면과제가 되고 있다고 봅니다.

지난 수년간 남북 당국간 대화의 교착상태가 장기화되면서 남북 당사자간에 충분히 해결될 수 있는 사안들까지도 국제적인 틀 안에서 논의되고 있습니다.

이같은 현실은 민족의 자존과 장래를 위해 결코 바람직하지 않을 것입니다.

한반도 문제는 국제사회의 이해와 협조를 떠나서는 해결될 수 없는 것이 엄연한 현실입니다.

그러나 보다 중요한 것은 남북의 당사자들이 서로 머리를 맞대고 민족 문제를 함께 풀어나가는 노력인 것입니다.

그리고 그 요체는 바로 남북기본합의서의 이행·실천에 있다고 저는 확신합니다.

남과 북은 또한 세계사의 흐름에도 부응해야 할 것입니다.

지금 21세기를 눈앞에 두고 세계의 모든 국가들은 평화와 번영의 기치아래 지난 시대의 모든 장벽을 넘어 화해와 협력을 나누고 있습니다.

이러한 역사의 도도한 흐름에도 불구하고 우리 한반도만이 적대와 대립이라는 낡은 질서에서 벗어나지 못하고 있는 것은 크나 큰 민족적 손실이 아닐 수 없습니다.

남북기본합의서는 남과 북이 상호 체제를 존중하는 바탕위에서 민족의 존엄과 이익을 위해 공동으로 노력할 것을 명시하고 있습니다.

아울러 남북간에 긴장완화와 신뢰구축의 제반조치들을 협의·추진해 나가면서 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력할 것을 합의하였습니다.

나아가 남북기본합의서는 남북간에 민족경제의 발전을 위해 경제협력을 실시하고 민족동질성을 회복하기 위해 사회문화교류를 활성화해 나갈 것을 분명히 하고 있습니다.

남북기본합의서는 우리 민족이 안고 있는 모든 문제들을 스스로의 의지와 노력으로 해결할 수 있는 지름길로 안내하고 있는 것입니다.

· 새로 출범하는 정부가 남북기본합의서 이행체제 정상화를 대북정책의 최우선 과제로 설정한 것도 이같은 현실인식에 바탕을 둔 것이라 생각합니다.

7천만 겨레의 평화와 번영 그리고 통일의 의지를 담은 이 민족적 합의는 즉시 그리고 전면적으로 이행되어야 할 것입니다.

그러나 북한측의 사정으로 남북기본합의서의 즉시·전면이행이 어렵다면 우선 남북간의 합의가 이루어지는 부문부터 단계적으로 실천해 나가는 것도 방안이 될 수 있을 것입니다.

·저는 북한이 이제라도 우리와 마주앉아 남북기본합의서를 실현하기 위한 제반 현실적 방도들을 허심탄회하게 논의하게 되기를 기대합니다.

참석자 여러분!

남북기본합의서는 이제 오랜 동면에서 깨어나 본격적으로 이행되어야 할 시점에 이르렀습니다.

그런 점에서 오늘의 이 자리에 내외의 관심이 모아지고 있는 것은 당연한 것입니다.

여러분의 기탄없는 의견 개진과 열띤 토론을 통해 남북기본합의서 이행·실천을 위한 좋은 구체적 대안들이 많이 제시되기를 충심으로 기대합니다.

끝으로 세미나에 참석해 주신 모든 분들께 다시 한번 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

## 1. 제1회의

남북기본합의서 화해·불가침분야 이행방안



# 1. 제1회의

## 가. 남북기본합의서 화해분야 이행방안

송 영 대  
(민족통일중앙협의회 의장)

### < 목 차 >

1. 기본합의서의 발효와 북한의 이행거부
2. 북한의 기본합의서에 관한 예상태도
3. 북한의 기본합의서 이행 유도방안
4. 기본합의서의 보완·발전책 검토
5. 맺음말

### 1. 기본합의서의 발효와 북한의 이행거부

남북한은 1992년 2월 19일, 제6차 남북고위급회담에서 남북기본합의서와 한반도비핵화 공동선언을 발효시켰다.

이것은 남과 북이 반목과 대결의 시대를 청산하고 화해와 협력의 새로운 시대로 진입하겠다는 약속이며, 평화통일로 나아가는 역사적 이정표라고 할 수 있다.

특히 쌍방이 기본합의서에서 상대방 체제에 대한 인정·존중, 내부문제불간섭, 파괴·전복행위금지, 정전상태의 남북평화상태로의 전환, 불가침, 교류·협력 등을 약속한 것은 평화공존의 틀을 마련한 것이라고 볼 수 있다.

그러나 합의서 발효후 북한측은 우리측의 “남한조선노동당사건”발표에 대한 비난에 이어 팀스피리트 훈련 중지를 요구하는 등의 부당한 조건을 내세워 합의서 이행을 거부하였으며 여기에 북한의 핵의혹이 증폭되면서 남북관계는 기본합의서 실천단계로 들어가지 못한채 당국간 대화마저 중단되는 경색국면을 맞게 되었다.

그후 특사교환 실무회담과 남북정상회담 합의 등을 통해 기본합의서 이행체제를 실현코자 하는 우리측의 노력에도 불구하고 북한측의 부정적 자세로 인해 이렇다 할 진전을 보지 못하고 있는 가운데, 작년말 4자회담의 개최로 한반도 문제의 국제화 추세가 증대되고 있는 상황에 놓여있다.

그러나 장기적 안목에서 평화공존의 현장이라고 할 수 있는 기본합의서의 이행이 전제되지 않고서는 남북관계의 진정한 발전을 기대할 수 없다고 볼 때, 이것은 어떤 방식으로나마 실천되어야 할 과제이다.

이러한 점에서 이 글에서는 기본합의서에 대한 북한의 예상태도를 분석하고 북한을 기본합의서 이행체제로 유도하기 위한 방안을 주로 정치적 화해 측면에서 살펴본 다음, 기본합의서 이행에 따른 보완, 발전책을 검토해 보고자 한다.



## 2. 북한의 기본합의서에 관한 예상태도

북한의 연형묵총리는 제6차 고위급회담시 기본발언을 통해 합의서 실천 과정에서 합의서 해석 또는 실천방법 문제와 관련하여 의견대립과 난문제가 제기될 수 있음을 지적하고 그 해결방법의 척도는 7.4 남북공동성명의 3대원칙이라고 강조하였다.

그러면서 그는 첫째, 자주원칙과 관련, 주한미군철수와 한·미합동군사훈련중지, 둘째, 평화통일원칙과 관련해서는 군축의 우선실시, 한국군의 무력증강반대, 셋째, 민족대단결원칙과 관련해서는 정치적, 법률적 장애제거와 방북인사 석방, 정치협상회의 소집 등을 주장하였다.

이것은 북측이 기본합의서의 발효에도 불구하고 대남전략의 연장선상에서 체제유지에 위협이 되지않는 제한된 범위내에서 부분적, 선별적으로 합의서를 이행, 실리를 추구하는 양면전략의 구사를 예고하는 발언이었다.

그러나 그후 간첩단사건에 이어 북한 핵문제로 인한 팀스피리트훈련재개, 및 국제적 긴장조성 등 일련의 상황전개 과정에서, 북한측은 기본합의서를 일방적으로 폐기처분하는 자세를 취하였다.

북한측은 1997년 12월 13일, 기본합의서 채택 5돌을 맞이하여 노동신문 논평을 통해 “기본합의서가 아무런 결실을 보지 못한 것은 전적으로 남한 당국자들의 배신적인 책동때문”이라고 주장하고, “기본합의서가 이행되려면 남한당국자들이 민족자주의 입장에서 통일지향적인 정책을 실시해야 한다”면서 합의서 이행을 위한 필수조건으로 국가보안법 철폐, 콘크리트 장벽 제거, 남북폐쇄정책 철회 등을 제시하였다.

북한측은 1997년 12월 9일, 4자회담 제1차 회담에서 남북기본합의서 이행을 촉구하는 한.미의 요구에 대해 남북간에 해결할 문제는 기본합의서에 법적.제도적장치가 마련되어 있다고 주장하면서 북.미평화협정 체결 후 기본합의서를 가동하면 된다는 논리를 전개하였다.

다시말해 先 북.미평화협정, 後 남북기본합의서 이행 의도를 시사한 것이다.

또한 4자회담에서 북.미대화와 남북대화를 병행할 수 있다고 보고 4자회담에 호응하였다고 언급하였다.

이는 북한이 4자회담 틀내에서 남북대화 추진 의사를 표명한 것으로 해석된다.

또한 북한측은 1998년 1월1일, 신년 “공동사설”를 통해 대남정책과 관련, 남한당국이 반북대결정책을 연북화해정책으로 바꾸고 콘크리트장벽을 허물어 버리며 국가보안법을 철폐하고 안기부를 해체해야 한다고 주장하였다.

이상과 같은 북한측 태도를 종합해보면, 남한에 새정부가 들어섬에도 불구하고 기본합의서 이행에 대한 북한측의 부정적이고 경직된 태도에는 아무런 변화가 없다는 것을 알 수 있다.

그렇기 때문에 북한이 단기적으로 기본합의서에 대한 부정적 자세를 쉽게 바꿀 가능성은 희박하다.

“사회주의 체제 유지 및 김정일정권의 공고화”를 최고 국가목표로 삼고 있는 북한은 남북당국간 대화재개 및 기본합의서 이행을 통한 다각적 교류, 협력과 본격적 개방.개혁이 긴장조성이라는 대내 통치목적에 맞지 않

을 뿐만 아니라 자본주의 국가들의 “평화이행전략”에 달려들어 남한에 의한 흡수통일의 소지를 제공해 주는 결과를 초래할 것으로 우려하고 있다. 또한 남북대화 재개와 기본합의서 불이행을 대미협상카드의 하나로 이용해 온 북한입장에서 자기들의 협상력 약화를 가져올지 모른다는 판단을 하고 있을 지도 모른다.

더욱이 북한은 IMF사태로 인한 남한의 경제위기상황을 보면서 흡수통일 우려에 대해 다소 심리적 여유를 갖게되고 실업자증가 등 남한사회의 불안, 갈등을 대남전략 강화의 계기로 이용하고자 하는 유혹에 빠질 가능성도 없지 않다.

이같은 상황은 북한으로 하여금 남북기본합의서 이행은 물론, 남북당국 간 대화에 대해서도 더욱 고압적 자세를 취하게 만드는 요인으로 작용할 소지가 있다.

그럼에도 불구하고 대미관계개선을 중시하고 있는 북한으로서 기본합의서 이행을 강력히 요구하는 미국의 입장을 끝까지 무시할 수 없고 동시에 남한으로부터 기본합의서 이행에 따른 응분의 대가를 받아낼 수 있다는 계산이 서게 될 경우, 체제유지에 손상이 되지 않는 범위내에서 “부분적, 제한적 이행”에 호응해 나올 가능성도 전혀 배제할 수 없다.

### 3. 북한의 기본합의서 이행 유도방안

#### 가. 기본방향 및 구도

우리가 남북관계의 발전을 先 평화공존(화해.협력 → 남북연합), 後 통일 실현이라는 단계적 접근구도로 상정할 경우, 기본합의서 이행의 목표는 화해. 협력단계 구현에 두어야 한다.

북한을 기본합의서 체제로 유도하기 위해서는 단계적, 부문별 접근책을 강구할 필요가 있다.

우선 북한이 4자회담에 참여하고 있고, 미국도 동 회담에서 기본합의서 이행을 이미 강조하고 있는 만큼 4자회담의 틀 내에서 이행문제를 제기하면서 남북당국간 접촉 등 다각적인 여건조성 노력을 기울이는 것이 현실적이라고 생각한다.

구 분	내 용	비 고
제 1단계	기반조성	4자회담활용, 미.일.중과 협조체제 구축, 남북 민간 경제협력 활성화, 국제사회의 대북지원 동참
제 2단계	이행을 위한 협의진행	4자회담, 남북당국간접촉 및 대화
제 3단계	부문별 실천	4자회담틀내 또는 남북당국간대화틀내로 구분 선별추진
제 4단계	진반적 실천	남북당국간대화, 민간접촉, 4자회담, 다자간협조

또한 사업추진에 있어서는 북한의 수용가능성, 현실적 합리성, 객관적 타당성, 남북관계개선 기여도 등을 고려하되 북한의 변화를 유도할 수 있는 부문을 중시해야 할 것이다.

이러한 기준을 바탕으로 기본합의서 내용중 우선추진사업과 추후 추진사업을 구분한 다음 우선사업부터 착수하는 “건별합의. 즉시실천” 방향으로 추진하는 것이 현실적이다.

## 나. 부문별 추진방향

### (1) 4자회담을 통한 유도방안

우리측은 4자회담 제1차회담 기조연설을 통해, 남북당사자해결원칙 존중, 긴장완화와 신뢰구축조치 강구, 기본합의서와 군사정전협정 등 기존합의의 준수.이행, 평화체제구축 및 긴장완화 조치의 상호주의에 입각한 점진적 협의.이행, 2개분과위원회 구성 등 5개항을 제시하였다.

4자회담 의제인 “한반도 평화체제 구축과 긴장완화를 위한 제반문제”는 사실상 평화체제 문제와 긴장완화 및 신뢰구축문제로 양분화할 수 있다.

평화체제 구축문제는 그 성격상 남.북.미.중 등 4자가 관련되어 있기 때문에 4자회담에서 해결원칙에 대한 합의와 함께 필요에 따라 이행, 실천 까지도 담당할 수 있게 될 것이다.

이 경우에도 남북한이 주도적 역할을 하고 미.중이 보조자적 역할을 담당하는 것이 합리적이다.

그러나 긴장완화 및 신뢰구축 문제에 관해서는 다음과 같은 세가지 추진 방안을 생각할 수 있다.

㉠안 : 4자회담에서 원칙합의와 이행까지 도맡아 하는 방법

㉡안 : 4자회담에서 원칙합의만 하고 구체적 협의.이행은 기본합의서에 규정된 “공동위원회”에 이관하는 방법

㉢안: 4자회담에서 원칙합의후 이행을 4자회담들과 별도의 남북한 당국 회담에서 분산 담당하는 방법

이 세가지 방안의 이해득실을 비교해 볼 때, ㉠안의 경우, 기본합의서체제를 영원히 실종시킬 우려가 있기 때문에 우리 입장에서는 경계해야 한다. ㉡안의 경우는 기본합의서 체제의 가동으로 바로 이어지기 때문에 우리로서는 가장 바람직하다. ㉢안의 경우 최선의 방법은 아니나 사장되어 있는 기본합의서 체제를 부분적으로나마 살릴 수 있는 측면이 있다.

따라서 우리로서는 일단 ㉡안 → ㉢안 순으로 회담을 운영하는 협상전략 마련이 필요하다.

그런데 이 문제와 관련하여 검토해야 할 것이 두가지 있다.

첫째는 4자회담 틀내에서 추진할 사항과 별도의 남북한 당국채널(공동위 포함)을 통해 추진할 사항을 구분하는 일이다.

기본합의서 내용을 놓고 양자를 구분, 역할분담을 한다고 할 때, 다음과 같은 분류가 가능하다.

< 4자회담 틀내에서 추진가능사항 >

- 제5조 (평화상태 전환) - 특히 평화상태가 이룩될 때까지 군사정전협정 준수문제는 4자간 협의가 불가피.
- 제6조 (국제무대에서 협력) - 남북간 국제무대 협력에는 미.중의 협조 필요
- 제9조 (무력불사용) - 남북한 관계는 물론 미.중의 관심사항
- 제11조(불가침 경계선) - 남북한 관계는 물론 미.중의 관심사항
- 제12조(군사적 신뢰조성과 군축) - 남북한 관계는 물론 미.중의 관심사항
- 제21조(대외공동진출) - 미.중의 협조필요 및 북.미관계 정상화 문제와도 관련

< 별도의 남북한 당국 채널을 통해 추진가능사항 >

- 상기 조항외 나머지 조항

둘째는 평화체제, 긴장완화, 신뢰회복에 대한 개념규정 문제로서 이것은 4자회담 과정에서 심한 의견대립이 예상되는 부문이기도 하다.

우리 입장에서는 평화체제구축과 관련, “남북한간 평화협정체결 + 미.중 보장선언” 구도로 추진하는 것이 당사자해결 원칙에 부합된다. 또한 긴장완화 문제는 정치적 긴장완화와 군사적 긴장완화로 구분, 정치적 긴장완화는 기본합의서의 “화해”분야 이행으로, 그리고 군사적 긴장완화는 기본합의서의 “불가침” 분야 이행으로 연결시키고 또한 신뢰구축 조치에 관해서는 대북식량지원 등으로 입장을 정리하는 것이 적합하다고 생각된다.

그것은 '90년 남북고위급회담 의제협의시 당초 북한측은 “남북사이의 정치, 군사대결상태 해소문제”를 제시한 바 있으며, 이것이 우리측의 수정제의로 화해, 불가침으로 조정된 배경을 보더라도 설득력을 발휘할 수 있을 것이다.

이에 따라 4자회담에서는 “한반도의 긴장완화 및 신뢰구축 조치로써 남북 기본합의서의 이행이 절실함을 인정하면서 남북한 당국간 별도 협의를 통해 이를 즉각 실천에 착수하기를 기대한다” 는 원칙합의를 도출, 남북한 당국 회담재개를 유도하는 방향으로 추진해야 할 것이다.

다만 여기서 중요한 것이 북한이 관심을 기울이고 있는 식량지원 문제인 바, 이것은 4자회담에서 “원칙합의 내지 지원규모합의” 정도로 그치고 그에 따른 구체적 추진사항은 남북당국간 회담에 위임하는 형식으로 처리하면 될 것이다.

우리가 이상과 같은 방향으로 회담을 운영하기 위해서는 4자회담 본회담 내에 “평화체제구축 분과위원회” 와 “긴장완화 분과위원회”를 가동시키는 것이 필요하다.

그렇다면 이에 대한 북한의 반응이 어떻게 나올 것인가?

그것은 앞에서 지적한 바와같이 “先 북.미 평화협정 체결, 後 남.북불가침이행”의 입장을 일단 고집하면서 4자회담 틀내에서 남북간 대화가 이루어지고 있으므로 별도의 남북당국간 대화는 불필요하다는 태도로 나올 공산이 크다.

이 문제와 관련, 우리는 북한이 주장하는 “선.후” 개념의 부당성을 지적해야 함은 물론 특히 추후에 이행하겠다는 남북불가침 부문에 관련된 문제점을 적시해야 한다.



한마디로 북한은 92년 발효된 “남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서” 총 4장중 제1장(남북화해)과 제3장(남북교류·협력) 제4장(수정 및 발효)을 제외한 제2장(남북불가침)만을 선별하여 마치 남북기본합의서 이행에 뜻이 있는 것 처럼 왜곡하고 있다.

우리는 이 사실을 미·중 등 국제사회에 이해시키는 노력을 강화해야 한다.

## (2) 남북간 대화재개 제의를 통한 방안

북한을 기본합의서 체제로 유도하기 위해 우리 새정부가 남북당국간 대화재개를 북한측에 직접 공식적으로 제의하는 방법을 생각할 수 있다. 이 경우, 제의가능한 회담형태로는 대체로 네가지 유형을 고려할 수 있다.

- ㉠ 제9차 남북고위급회담의 개최 (“공동위”의 개최일정 및 운영방법 등 협의)
- ㉡ 남북고위급회담 재개를 위한 준비회담 개최 (제9차회담 개최 또는 다른 형태의 회담개최문제 등을 협의)
- ㉢ 남북특사교환회담 또는 비밀접촉 (기본합의서 이행, 정상회담 개최, 대북지원 등 남북한간 현안문제 협의)
- ㉣ 남북경제회담 또는 반관반민의 준당국간회담 (대북식량지원, “경제공동위”재개 문제, 교역 및 투자확대 등을 협의)

이상과 같은 회담형태중 어느 것을 택할 것인가는 4자회담의 진행경과와 북한측의 호응가능성, 국민정서 등을 고려하여 결정해야 한다.

남북당국간 대화가 열릴 경우, 우리는 기본합의서 내용중 우선추진사업과 추후추진사업을 구분, 우선사업부터 착수하는 “전별합의. 즉시실천” 방향으로 운영해야 한다.

우선사업으로서는 상호비방중지(3조), 군당국간 직통전화설치(13조), 물자 교류 및 합작투자(15조), 이산가족상봉(18조), 교통망연결(19조) 등을 생각할 수 있는 바, 이들 사업을 남북한이 동시병행하는 방식(Road Map)으로 추진하는 구도를 작성해야 한다.

그중 물자교류 및 합작투자와 관련하여, 우리의 대북식량, 농업(품종개량, 자재 및 기술지원, 전문가 파견, 비료 및 농약지원 등), 경공업 분야에 대한 지원의사 표명은 유효한 협상카드가 될 수 있다.

이산가족문제와 관련해서는 한반도내 적정지역에서 1단계로 소규모 인원의 상봉을 조건으로 북한이 요구하는 미전향장기수 송환문제를 전향적으로 검토해 볼 필요가 있다.

교통망 연결에 있어, 그동안 남·북·중국 3자간에 협의해온 속초 - 나진·선봉간 카페리호 직항로 개설을 적극 추진하고 경우에 따라 나진·선봉지역 내 이산가족상봉소 설립문제도 협상해 볼 만 하다.

### (3) 미·일·중과 협조체제 구축 방안

북한으로 하여금 기본합의서 체제로 나오도록 하는데는 현실적으로 미·일의 역할이 중요하다. 따라서 남북관계 개선과 미·일의 대북관계개선은 조화와 병행을 이루어 나가는 것이 바람직하다.

특히 북한이 체제유지 차원에서 대미접근에 강한 의욕을 갖고 있는 점을 감안, 미국이 4자회담 틀내에서는 물론, 대북경제규제완화 문제등과 연계시켜 북한에 대해 기본합의서 이행을 강력히 촉구하는 태도를 보여야 한다.

일본도 대북국교정상화 교섭과정에서 기본합의서 이행에 의한 남북관계 개선의 압력을 행사하도록 대일교섭을 강화해야 할 것이다.

중국도 남북대화과 한반도의 안정을 희망하고 있는 만큼, 4자회담의 진행과 함께 남북대화재개에 의한 기본합의서 이행이 한반도 안정에 기여할 수 있다는 사실을 이해하도록 설득노력을 기울여야 한다.

또한 북한 핵문제의 근원적 해결을 위한 토대라고 할 수 있는 제네바합의 내용중 한반도 비핵화 노력과 남북대화재개 조항에 대한 관심을 환기시켜야 한다.

지난 3년간 제네바합의서의 상당 부분이 실천에 옮겨지고 있는 상황에서 유독 북한의 남북대화 착수 약속이 이행되지 않고 있는 것은 목과하기 어려운 일이므로 이의 시정을 위한 외교적 노력을 기울여야 할 것이다.

#### (4) 남북 민간 경제협력 활성화를 통한 방안

남북한의 물자교역 및 위탁가공이 한계상황에 이르고 있는 점을 감안할 때 남북경협이 효과적인 대북협상카드가 되기 위해서는 앞으로 남북한간 직접 투자방식을 통해 경협의 규모와 범위를 확대시키는 방안을 검토해야 한다.

특히 북한이 중시하고 있는 나진.선봉개발에 대해 새정부가 거점확보 차원에서 적극성을 떨 필요가 있다.

그러나 이같은 경협활성화 조치를 취하는데 있어서도, IMF사태로 인한 우리의 실제적 대북투자능력에 대한 점검을 토대로 4자회담의 전전상황 및 남북대화재개를 보아가면서 단계적으로 추진해야 할 것이다.

또한 인도적 차원의 대북지원과 관련해서는 기존 적십자회담 창구는 계속유지하는 것이 바람직하다.

#### (5) 국제기구의 대북지원, 동참 등을 통한 방안

WFP 등 국제기구의 대북식량지원에 정부가 계속 동참함으로써 북한을 비롯한 국제사회에 새정부의 인도적 입장과 남북관계 개선의 의지를 천명해야 할 것이다.

특히 북한이 체제유지 차원에서 남북당국간 직접대화, 협력을 기피하고 국제기구의 지원을 선호하고 있는 점을 감안, 우리는 UNDP 또는 UNIDO와 같은 국제기구를 통한 다자간 협의체 틀안에서의 남북협력을 실질적으로 증대시키는 방안을 개발해야 할 것이다.

이러한 점에서 경수로사업도 비용분담이 해결되는데 따라 지속시켜 나가야 할 것이다.

#### 4. 기본합의서의 보완. 발전책 검토

북한은 앞으로 남북고위급회담 준비회담, 제9차 고위급회담 또는 “공동위”의 가동 등 기본합의서 이행 상황이 조성될 경우 이행에 앞서 몇가지 문제를 제기함으로써 난관을 조성할 가능성이 있다. 그것은 92년 부속합의서 채택과정에서 남북한간 쟁점사항들이 미해결상태로 남아있을 뿐만 아니라 각 조항 대부분이 당장 사업을 실천할 수 있도록 구체적으로 규정되어 있지 않고 선언적 의미 또는 기본적 원칙 및 방향만을 제시하고 있기 때문이다.

제6차 고위급회담시 북한 연형묵 총리도 합의서 해석 또는 실천방법 문제와 관련하여 의견대립과 난문제가 제기될 수 있음을 이미 지적한 바 있다.

우선 “화해 공동위원회”가 개최되었을 때 예상되는 기술적, 제도적 문제점을 중심으로 대처방안을 검토해 보고자 한다.

### 가. “화해공동위원회”의 고위급회담 외적 기구화 문제

북한측은 “화해공동위원회”를 부속합의서 화해분야사업의 이행, 실천기능뿐만 아니라 협의기능을 갖는 기구로 변모시킬 가능성이 없지 않다. 다시 말해 상위기구인 고위급회담과 그안에 있는 정치분과위원회를 무실화시키고 “화해공동위원회”를 일종의 정치협상회의화할 소지가 있다.

이것은 사실상 당국간회담에서 당국, 정당, 사회단체 연석회의와 같은 통일전선전술식 협상체로 변질되는 것을 의미한다.

따라서 우리는 남북고위급회담의 존속을 전제로 정치분과위원회를 기본합의서 이행대책 협의기구로, 화해공동위원회를 부속합의서의 구체적 이행기구로 기능을 분화시킴으로써, 기존 기본합의서와 부속합의서의 틀을 유지토록 해야 한다.

이와 아울러 합의서 주요 조항의 기본개념과 용어해석에 논쟁이 유발될 것이므로 이에 대한 사전 대비가 있어야 한다.

## 나. “부기” 사항 처리 문제

“남북 화해, 불가침 및 교류.협력에 관한 합의서의 제1장 남북화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서” 말미에 “부기”가 표시되어 있다. 이것은 쌍방이 부속합의서 작성과정에서 심한 의견대립으로 합의를 보지 못한 미해결의 과제로서 계속 토의하기로 되어있는 부문이다.

\* 부기 : 북측이 제기한 “남과북은 국제기구들에 하나의 명칭, 하나의 의석으로 가입하기 위하여 노력한다.”, “남과 북은 국제회의를 비롯한 정치행사들에 전민족을 대표하여 유일대표단으로 참가하기 위하여 노력한다.”, “남과 북은 제3국이 상대방의 이익을 침해하는 일체 행위에 가담하거나 협력하지 않는다.”, “남과 북은 다른 나라들과 맺은 조약과 협정들 가운데서 민족의 단합과 이익에 배치되는 것을 개정 또는 폐기하는 문제를 법률실무협의회에서 협의해결한다”는 조항들은 합의에 이르지 못했으므로 앞으로 계속 토의한다.

북한측은 기본합의서 이행을 위한 협의가 시작될 경우, 이상과 같은 “부기”에 관한 논의부터 우선 토의하자고 주장할 가능성이 높다.

따라서 우리는 “부기”에 관해 계속 토의는 하되, 그에 앞서 기 합의조항 가운데 당장 실천에 옮길 수 있는 사업부터 착수하는 “先 합의사업 착수, 後 부기 토의” 입장으로 대처하는 것이 좋을 것이다.

특히 북측의 “하나의 조선” 논리에 입각한 단일의석, 단일명칭 국제기구 가입, 유일대표단 구성 등 주장이 부속합의서 제1조인 체제 인정.존중 조항에 배치됨을 지적하고, 우리측의 “2중적 관계론” (남북관계는 국가관계가 아닌 통일지향과정상 특수관계)를 북측에 설득해야 한다.

## 다. 국가보안법등 법률적, 제도적 장치의 개폐 문제

북한측은 남북간 교류협력의 실현에 앞서 국가보안법 등 법률적, 제도적 장치가 철폐되어야 한다는 종전의 주장을 되풀이하면서 전반적인 남북관계 진전과 연계시키려 할 것이다.

이와관련 우리측은 쌍방이 합의한 “화해공동위원회”내의 “법률실무협의회”를 조속히 구성하여 우리의 국가보안법과 북한의 형법 등에 대해 논의할 것을 주장하는 동시에 이와 관계없는 여타 부문의 교류협력사안은 즉시 실천할 것을 주장해야 할 것이다.

## 라. 기타

기본합의서 이행과 관련, 부속합의서에 명시되어 있지 않은 새로운 사안이 발생할 경우, 그것은 “화해공동위원회”에서 협의할 것이 아니라 정치분과위원회 회의를 속개하여 부속합의서를 수정·보완하고, 구체적 실천은 “화해공동위”와 실무협의회 등을 통해 협의·해결하는 방식으로 대응토록 해야 한다.

또한 “화해공동위원회”에서 해결되지 않는 쟁점사안을 고위급회담 또는 분과위원회 중 어디에서 조정할 것인가 하는 문제가 제기될 수 있는 바, 이는 고위급회담에서 공동위원회 쟁점사항을 조정하도록 함으로써 “화해공동위원회”를 고위급회담의 외적 기구화하려는 북측 기도를 봉쇄토록 해야 한다.

## 5. 맺음말

이상에서 우리는 북한을 남북기본합의서 체제로 유도하기 위한 몇가지 방안과 그들이 호응해 올 경우, 구체적 이행대책을 검토하였다.

우리의 이같은 노력에도 불구하고 기본합의서에 부정적 태도를 고수하고 있는 북한측의 태도와 대내외 환경 등으로 미루어 볼 때, 단기간내에 기본합의서가 이행단계로 들어가리라고 속단하기에는 이르다.

중요한 것은 북한을 기본합의서 체제로 유도하기 위한 우리의 대북지원 능력의 수준에 달려있으므로 현시점에서 남북한 국력추세를 총체적으로 비교, 평가한 바탕위에서 대북정책의 큰 틀을 다시 짜고 그 안에서 지원 가능한 분야, 규모, 방법 등을 모색하는 것이 합리적이고 현실적인 태도라고 생각된다.

이와함께 한반도의 평화와 통일문제를 남북당사자 해결원칙에 입각하여 해결하려는 우리 정부의 정책기조는 국민적 합의에 기초한 정당성과 합리성을 띄고 있는 만큼, 남북기본합의서의 이행체제를 대북정책의 중심축으로 삼고 지속적인 노력을 기울여 나가야 할 것이다.

다만 경직화된 북한의 태도 뿐만 아니라 IMF사태로 인해 어려워지고 있는 우리의 경제사정 및 국민들의 대북인식 그리고 변화되고 있는 주변환경 등을 종합적으로 고려하여, 서두르지 말고 신중을 기하는 자세로 대북정책을 추진하는 것이 바람직하다고 생각된다.



## 나. 남북기본합의서 불가침분야 이행방안

유진규  
(국방부 군비통제관)

### < 목 차 >

1. 현 상황평가
2. 남북기본합의서 이행 유도 및 여건조성방안
3. 4자회담과 남북기본합의서와의 관계
4. 북한의 남북기본합의서 이행의지 및 이행전략 평가
5. 남북기본합의서 보완 발전방향
6. 맺음말

### 1. 현 상황평가

지난해 10월8일 김정일이 북한 조선노동당 총비서에 추대되고, 12월18일 제15대 대선에서 김대중후보가 대통령에 당선되는 등 남북한에 새로운 지도체제가 등장함으로써 남북관계 진전에 대한 기대가 그 어느때보다 높아지고 있다. 아울러 한반도에서 항구적인 평화체제 구축을 위해 1996년 4월 한.미정상이 공동으로 제의한 4자회담이 우여곡절 끝에 지난해 12월 개최됨으로써 그동안 단절되었던 남북간 공식대화를 촉진시킬 수 있는 여건이 조성되고 있는 것으로 평가된다.

그러나 북한의 식량난 가중과 한국의 외화난 등 남북한 모두 심각한 국내문제 때문에 남북문제를 풀 여유를 갖기 어렵다는 점에서 조속한 남북관계 개선을 기대하기는 어렵다는 시각도 있다. 특히 북한의 김정일 정권이 소위 通美封南 정책을 추진하면서 체제내부의 위기를 남북간 적대정책 유지를 통해서 풀려고 한다면 한국의 신정부 출범 이후에도 남북관계의 개선은 쉽지 않을 것으로 보인다.

특히 북한의 경우 1970년대 초반부터 오랜 기간 후계체제를 구축해 왔고 김일성 시대에도 김정일이 사실상 실권을 행사해 왔으며 김일성 사후만 3년상이 끝난 현재까지 유혼통치가 지속되고 있기 때문에 김정일이 총비서직에 추대되었다고 해서 획기적인 정책전환을 기대하기는 어려울 것이다. 이는 새해들어 발표한 북한의 신년사에서 잘 나타나 있다. 북한은 사회주의 노선 고수를 위해 총력을 기울일 것임을 재삼 천명하면서 한국의 안기부 철폐 등 우리측이 수용하기 힘든 대북정책의 변화를 요구해 왔기 때문이다. 그럼에도 불구하고 한국의 신정부 출범이후 남북관계 개선에 희망을 걸게 되는 것은 다음과 같은 이유에서 찾을 수 있다.

첫째, 한국에서 새로운 정부가 출범(여야간 정권교체)함으로써 김일성 사후 조문문제를 구실로 남한 당국과의 대화를 거부해왔던 북한이 더 이상 당국간 대화를 회피할 명분을 찾기 어렵게 되었다는 점이다.

둘째, 조속한 미.북관계의 개선과 일.북 국교 정상화를 위해서는 남북대화가 선행되어야 한다는 한.미.일의 확고한 조화와 병행원칙에 대해 북한도 공감하고 있기 때문이다. 북한으로서는 수년째 계속되고 있는 식량난을 비롯한 경제난을 해결하기 위해서는 미.북관계와 일.북관계의 개선이 필수적이며 이를 위해 한국과 미국의 남북관계 개선 요구를 수용해야 한다는 점을 잘 알고 있다.

셋째, 한국의 신정부가 대북정책의 새로운 패러다임을 마련하고 전향적 대북정책을 추진할 가능성이 높아지고 있기 때문이다. 새정부는 최근의 외환위기를 어느정도 수습한다면 남북문제 해결에 적극적 자세를 보일 가능성이 있다. 대선과정에서 나타난 공약에도 남북기본합의서 정신을 살리는 과정에서 필요하면 정상회담 개최, 1년내 이산가족 재회 및 편지왕래 실현, 정경분리원칙 아래 직교역 및 대북투자 활성화, 그리고 정부간 대화를 통한 정부차원의 대북지원 및 민간차원의 대북지원 전면 허용이 포함되어 있다.

넷째, 북한은 조만간 출범할 한국의 신정부에 대한 직접적 비난은 삼간다. 그들이 신년사에서 제기한 연북화해정책으로의 대북정책 전환을 요구하고 이에 대한 한국측의 태도를 지켜보겠다는 유보적 입장을 취함으로써 남북관계 진전에 대한 여운을 남기고 있다. 물론 이는 과거 전례에 비추어 볼 때 한국의 신정부 출범을 앞두고 미리 남북대화 및 남북관계 개선 부진에 대한 책임전가를 위한 명분쌓기일 가능성도 배제할 수 없다.

이같은 상황 가운데서 우리의 관심은 어떻게 북한을 남북대화의 장으로 유도하고, 6년전 남북간 합의한 기본합의서의 이행을 촉진할 것인가에 모아지고 있다. 즉 현재 진행중인 4자회담과 앞으로 추진해야 할 남북대화를 통해 남북간 긴장완화와 신뢰구축, 그리고 이를 바탕으로 한 실질적 평화상태를 이루어 나가야 할 것인가 하는 점이다.

## 2. 남북기본합의서 이행 유도 및 여건조성방안

새정부는 100대과제중 평화통일 기반조성을 위한 내용으로서 남북기본합의서의 이행으로 남북관계 개선의 기반 마련, 정경분리 원칙으로 남북경제 협력을 적극 추진, 민족 동질성 회복을 위한 사회문화 교류협력 활성화, 이산가족 재회 및 편지왕래의 조속한 실현, 남북한 주도의 한반도 평화체제 구축, 대북 경수로 사업의 원활한 추진, 국민적 합의와 지지를 바탕으로 통일정책 추진 등 7가지 과제를 제시한 바 있다. 이와같은 내용은 새정부의 대북정책방향을 가름하고 그 이행의지를 엿볼 수 있는 사항이라 할 수 있을 것이다. 따라서 이러한 기본방향에 바탕을 두고 북한의 남북기본합의서 이행을 유도하고 남북대화 여건을 조성하는 방안으로 다음과 같은 조치들이 고려될 수 있을 것으로 본다.

1. 4자회담의 적극 활용
2. 남북대화 의지 천명 및 활성화 노력 강화
3. 정경분리원칙에 입각한 교류협력 확대 및 활성화
4. 대북 식량지원 및 경수로사업의 지속 추진

### 가. 4자회담의 활용

본래 한반도 평화체제 전환문제는 남북 당사자간 추진한다는 것이 우리의 기본입장이며, 사실상 4자회담도 평화체제 전환문제는 한민족이 주도적으로 추진한다는 것이 한·미간의 공동합의사항이다. 그러나 현 상황에서 남북간 대화가 경색되어있는 만큼 어렵게 마련된 4자회담이라는 틀을 남북대화를 활성화하고 기본합의서 이행을 촉진하는 장으로 적극 활용할 필요가 있다.

지난 12월 개최된 4자회담에서 우리측은 기초발언을 통해 “1992년 남과 북은 남북기본합의서를 통해 현재의 정전상태를 남북사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력할 것을 합의” 한 바 있음을 상기시키면서 이를 위해서는 남과 북이 동 합의서에 포함된 긴장완화와 신뢰구축조치들을 성실히 이행해야 한다는 점을 강조한 바 있다. 이에 대해 미측도 “1992년의 남북기본합의서에서 남북한은 군사적 긴장완화를 위한 유용한 조치를 마련”한 바 있음을 지적하면서 기본합의서 이행을 지지하고 나섰다. 이같은 사실로 볼 때 4자회담은 남북대화를 촉진하고 기본합의서 이행을 촉구하는 장으로서 활용될 수 있다는 점을 시사하고 있다.

4자회담이 남북관계 촉진의 역할을 수행하기 위해서는 한국과 미국의 확고한 공조유지는 물론, 중국의 건설적 역할을 유도할 필요가 있다. 아울러 북한이 4자회담에서 성실한 태도를 보일 경우, 정부는 남북관계 개선과 병행한다는 조건하에 미·북, 일·북관계 개선의 용인하고 대북지원 및 투자의 확대조치 등 적극적인 남북경협 활성화 조치를 강화시킬 용의가 있다는 점을 북측에 주지시키는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

## 나. 남북대화 재개의지 천명 및 노력

미·북 제네바합의 이후 북한은 한국배제전략을 구사하면서 남북 당국자간 대화를 회피해왔다. 북한은 4자회담을 통한 간접적인 남북대화를 선호하면서도 경제난 완화와 김정일체제의 보장을 위해 필요하다고 판단되면 정상회담을 포함하여 새로 출범하는 정부와의 당국간 대화에도 호응할 가능성이 있다. 따라서 정부는 남북대화 의지를 천명하고 대화의 문을 늘 개방하고 있다는 점을 천명(대통령 취임사 또는 3.1절 기념사 등을 통해)할 필요가 있다. 천명할 내용 가운데 필요하다면 대북 파괴공작 및 흡수통일을 반대한다는 차기대통령의 대북 3원칙을 포함하는 문제를 신

중 검토할 필요가 있다. 물론 현 상황에서 우리 정부가 나서서 북한에 남북대화를 집요하게 요구할 필요는 없지만 북한이 대화에 응해올 수 있도록 미국, 중국 등을 통한 국제적 압력과 함께 여건 조성을 위해 노력할 필요가 있다.

북한이 남북대화 재개에 응해올 경우 새 정부는 보다 유연하면서도 능동적인 정책 이니셔티브를 쥐어야 할 것이다. 북한이 체제유지의 필요성에 따라 당국자회담을 제기해 올 경우 정부는 남북기본합의서 이행원칙을 견지하면서 대화에 임하도록 하고 북한의 개혁, 개방, 유도라는 전략목표를 달성하는데 주력해야 한다. 특히 정부는 남북한간 평화공존을 목표로 새로운 합의나 제도의 창출에 집착하기 보다는 북한체제를 개혁, 개방의 방향으로 변화시키는 측면에서 가능한 모든 전략을 동원해야 할 것이다.

#### 다. 남북교류 확대 및 경험활성화

북한의 대남정책 목표는 남한에 의한 흡수통일을 막으면서 남한으로부터 경제회생을 위한 실질적 지원을 얻는 것이다. 정부는 북한의 이러한 입장을 감안하여 그들 스스로 선택의 폭을 넓혀 나가도록 지원하기 위해 접촉확대를 통한 변화유도라는 대북정책을 추구해 나가는 것이 바람직할 것이다. 새정부도 이미 100대과제에서 정경분리원칙에 입각한 대북경협, 교류협력을 확대할 것임을 천명한 만큼 남북 당국간 대화재개 여건을 조성하기 위한 방안으로 다방면에 걸친 민간차원의 교류협력을 점차 확대해 나가야 한다. 즉, 정부는 민간기업 주도의 남북경협을 활발히 추진함으로써 남북관계의 돌파구를 마련하고 이를 점차 당국 차원의 경험과 정치, 군사접촉으로 발전시켜 나가는 방안을 모색해야 할 것이다.

한편 정부는 북한 주민의 대남 적대감을 불식시키고 외부정보의 북한 유입을 위해 인도적 차원에서 주변국가들과 국내 각 단체들의 대북지원을 폭넓게 확대하면서, 북한태도 여하에 따라 한국기업의 대북투자 확대, 의료진 파견, 한국 관광객의 방북 허용 등 인적교류의 확대 및 남북경협 활성화 조치를 적극 강구할 필요가 있다.

## 라. 대북식량지원 및 경수로 사업의 지속추진

북한의 식량난은 보는 시각에 따라 전혀 다른 평가가 나오고 있으므로 먼저 북한 식량난의 진상에 대한 재평가를 통해 향후 국제사회의 대북 식량지원정책을 조정토록 해야 할 것이다. 아울러 인도적 차원에서 국제기구를 통한 소규모의 식량지원 및 한적을 통한 지원은 지속추진할 필요가 있다.

그러나 북한이 식량지원을 받기 위해서는 배급체제의 개선, 군량미전 쟁비축미의 민간방출, 군사비의 민간경제분야로의 전환, 군사훈련의 중지, 김부자 이상화 작업의 중단 등 국제사회가 납득할 수 있는 성의있는 조치를 요구해야 할 것이다. 아울러 이러한 대북 요구사항을 국제사회에 알림으로써 국제기구나 미국·일본 등 이른바 우리 정부의 소극적인 지원 태도를 비난하는 것을 막고 대북식량지원의 투명성이 보장되도록 유도하는 것이 바람직할 것이다. 북한의 자구노력과 성의있는 조치들이 가시적으로 이루어질 경우, 북한 식량난을 근원적으로 해결하기 위한 방안으로 슈퍼종자 개발 지원 및 농업 기자재·장비 제공, 영농기술자 파견 등 농업 기술분야의 지원조치를 적극 추진할 필요가 있다.

한편 대북 경수로지원사업이 북한 핵문제 해결 뿐만 아니라 실질적인 남북관계 개선의 수단으로 활용될 수 있도록 하는 방안도 검토할 수 있

을 것으로 본다. 경수로 공사가 본격화되면 이에 따른 남북간에 문화적 파급효과도 적지않을 것이므로 이를 활용하여 북한의 개혁.개방을 유도하는 데 착안해야 할 것이다.

### 3. 4자회담과 남북기본합의서와의 관계

#### 가. 4자회담과 남북대화의 기능분담

4자회담은 남북대화가 곤란한 상황에서 한반도 평화문제를 다루기 위해 제시된 제안이었던만큼 남북대화의 여건이 호전될 경우 주된 논의는 남북한간의 직접대화를 통해 이루어져야 할 것이다. 즉, 4자회담은 남북 대화 분위기와 여건을 조성하고 정진협정체제를 평화체제로 전환하는 틀을 마련하는 역할을 수행할 수 있다. 그러나 한반도의 평화체제가 이루어지는 과정에서 실질적 문제는 남북대화, 즉 남북군사공동위원회를 통해 협의·추진할 수 있는 것이다. 이같이 4자회담은 남북간 직접협상의 추동요인이자 국제적 보장장치라는 한정적 의미에서 파악할 필요가 있다. 만약 남북대화의 재개와 군사문제 토의가 지연될 경우 4자회담을 통해 이끌어내야 하며, 일단 남북간의 실질적 협상이 이루어질 경우 4자회담은 회담결과의 국제적 추인과 보장의 수단으로 활용해야 한다는 것이다.

이러한 기본인식에 바탕을 두고 4자회담과 남북대화의 기능분담방안을 검토하면 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.



4자회담	남북대화
1. 남북대화 재개 여건 조성 2. 기본합의서 이행의지 재확인 및 보장 ※ 북한을 대화의 장으로 묶어 놓는 역할	1. 남북관계 진전에 실질적 역할 2. 남북간 합의의 구체적 이행 방안 협의 및 실천, 감독 ※ 한반도 평화문제는 남북당사자 간 처리원칙 고수

위 표에서 보는 바와 같이 4자회담은 현 상황에서 실질적 합의도출이 어렵다는 점을 감안하여 남북대화 재개를 위한 분위기와 여건을 조성하고 이를 지원하며, 남북기본합의서 이행의지 및 원칙을 재확인하고 이를 보장하는 등 북한을 일단 대화의 장에 묶어놓는 역할을 담당할 수 있을 것이다.

한편, 남북대화는 남북관계 진전에 실질적 역할을 할 수 있는 대화 통로로서 4자회담을 통해(또는 남북간 합의를 통해) 이루어진 기본합의서 이행원칙에 따라 구체적인 이행방안을 협의하고 이의 실천에 대한 감독을 하는 기능을 발휘할 수 있을 것이다. 그렇게 된다면 한반도 평화문제는 4자회담의 틀을 통해 대원칙이나 방향을 합의하고 그 구체적인 실천은 남북대화를 통해 추진함으로써 그동안 우리 정부가 견지해온 남북 당사자 간 실천원칙을 견지할 수 있는 기회도 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

#### 나. 4자회담과 남북회담 의제의 조화

양 회담의 의제를 구분하거나 제한하는 것은 사실상 용이한 일이 아니다. 다만 4자회담은 한반도 평화체제 구축을 목표로 출발한 것인 만큼 현 정전체제를 평화체제로 전환하는 문제 등 남북한은 물론 미국과 중국 모두의 협력이 필요한 문제를 위주로 협의하는 것이 바람직하다.

아울러 4자회담에서는 남북기본합의서, 불가침부속합의서, 비핵화공동선언 등 남북간 제반합의 존중과 이행을 위한 분야별 공동위원회 가동, 지 재확인 등 원칙적인 문제를 협의, 합의를 도출하고 이에 따라 개최되는 남북대화에서는 세부이행방안을 협의할 수 있을 것이다. 예를 들어 남북간 긴장완화를 위해 긴요한 남북 군사당국자간 직통전화 설치에 대해 4자회담에서는 남북 직통전화 개설 및 통신실무자접촉 재개에 합의하고 이에 따라 개최되는 남북군사공동위원회나 통신실무자접촉에서 구체적인 방안을 협의하고 이행하는 방향으로 양 회담 의제를 적절히 조화시켜 나갈 수 있다. 남북간 실질적인 군사문제는 남북군사공동위원회가 열려야 추진 가능할 것이다. 다만 위에서 언급한 바와 같이 군사직통전화 설치 문제 등 시범적인 사안에 대해서는 4자회담을 통해서 합의·추진하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

#### 다. 4자회담 틀내에서 추진할 사항

4자회담 틀내에서는 포괄 단일의제인 한반도 평화체제 수립과 관련된 사항으로서 다음과 같은 과제들을 추진할 수 있을 것이다.

1. 한반도 평화체제 수립을 위한 기본원칙 및 방향
2. 군사적 긴장완화 및 신뢰구축 문제
  - \* 군사공동위원회 가동, 군사직통전화 개설원칙
3. 정전체제의 평화체제로의 전환문제
4. 북한의 국제 군비통제(대량살상무기 비확산) 활동 참여 등

첫째, 한반도 평화체제 수립을 위한 기본원칙과 추진과제를 도출하고 이를 협의해야 한다. 현재 이 문제에 관하여 한국, 미국, 중국 그리고 북한간 상당한 이견이 존재하고 있다. 한국과 미국은 한반도 평화체제 구축

을 위해서는 남북간에 기 합의한 긴장완화 및 신뢰구축 조치를 성실히 이행하는 것으로부터 출발해야 한다는 기본인식을 가지고 있는 반면, 북한은 평화체제는 미북간에 이루어져야 하며, 이를 위해서는 주한미군의 철수와 한반도내 무기반입을 금지해야한다는 주장을 굽히지 않고 있다. 이에 대해 중국은 대체로 한.미의 견해에 동조하면서도 북한의 입장을 인식하여 각국간의 관계개선 문제를 제기하고 있다. 따라서 이같은 이견을 해소하는 일이 우선 처리되어야 할 것이다.

둘째, 군사적 긴장완화 및 신뢰구축을 위한 방안을 협의.추진해야 한다. 현 상황에서는 남북간 군사공동위원회의 가동과 군사직통전화의 설치 등 대화채널의 개설문제가 긴요한 사안이라 할 수 있다. 특히 북한의 성의있는 태도 변화를 촉구하기 위해서는 미국과 중국의 적극적인 협조와 지원 역할이 필요한 만큼 이 사안을 논의하는 과정에서 북한의 태도에 따라 미.북관계의 개선과 대북경제제재 완화문제를 함께 논의하는 방안을 검토할 수 있을 것이다.

셋째, 현 정전체제의 평화체제로의 전환을 위해 우선 필요한 것은 정전체제의 정상화라 할 수 있다. 이를 위해서는 이미 소환되어 있는 중국측의 군정위 대표단의 복귀 등이 전제되는 만큼 이 문제도 함께 논의될 필요가 있다. 아울러 앞으로 체결될 평화합의서(가칭)에 포함될 전반적인 내용에 대해서도 논의될 수 있을 것이다. 앞으로 장군급회담이 군정위 틀내에서 순조롭게 진행될 경우, 위기관리 채널의 확보는 물론 남북 군사문제를 다루는 공식 회담(한국군 장성 포함)이 한반도내에서 개최됨으로써 남북대화를 촉진하는 계기의 마련과 나아가 정전체제를 정상화하는 방향으로 유도할 수 있을 것으로 기대된다.

넷째, 한반도에서 실질적 평화상태 구축을 위해서는 북한의 핵무기, 화생무기, 장거리 미사일의 비확산이 필수적인 사안인 만큼 이를 위해서는 북

한 핵 투명성의 확보, 화학무기협약 가입 유도, 미사일 수출 개발 및 수출 중지의 촉구 등 문제도 상황에 따라 다룰 수 있을 것이다.

### 라. 군사공동위원회를 통해 추진할 사항

군사공동위원회가 가동된다면, 이미 합의한 기본합의서의 불가침조항과 아울러 불가침 부속합의서의 세부이행방안이 중점적으로 논의되어야 할 것이다. 사안에 따라 우선 논의될 수 있는 것도 있고 단계적으로 추진될 사항도 있다. 여기서는 긴장완화 및 신뢰구축을 위해 우선 추진할 과제 가운데 남북 쌍방간 합의와 실천이 용이한 사안들 위주로 검토하면 다음과 같다. (단계적으로 계속 추진할 사항은 제5장 남북기본합의서 보완·발전방향에서 후술)

1. 군사직통전화의 설치 및 운영 세부이행 문제
2. 훈련 상호참관 및 상호통보 문제
3. 우발적 무력충돌 방지를 위한 신호규정 등 세부대책
4. 비무장지대 평화적 이용
5. 한강하구언 재해발생시 공동복구 및 지원 등

첫째, 군사직통전화의 설치 및 운영문제이다. 불가침 부속합의서 제15조에서는 불가침 부속합의서 발효후 50일 이내 군사직통전화를 개통하기로 합의하고 있으며, 이를 근거로 1992년 10월 28일 제1차 통신실무자 접촉이 개최되어 기술·실무적 문제들에 대해 토의한 바 있다. 그러나 북측은 이 사안과 무관한 팀스피리트훈련 문제를 거론하면서 2차접촉을 거부함으로써 지금까지 접촉이 단절된 상태에 있다. 군사직통전화 설치문제는

긴장완화 및 군사적 신뢰구축을 위한 기초적인 조치로서 합의의 용이성이나 그 상징성, 그리고 실효성 등을 감안할 때 우선적으로 거론하고 빠른 시일내 개통을 추진해야 할 것이다.

둘째, 남북간 대규모 훈련의 상호통보 및 참관을 추진할 수 있다. 그동안 우리측은 팀스피리트 훈련에 북측인사의 참관을 초청한 바 있다. 훈련의 참관은 상대방의 훈련이 방어훈련인지, 공격훈련인지의 여부 즉, 훈련의 성격과 목적에 대해 상호 감시, 확인할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 앞으로 상황에 따라 단계적으로 실천 가능하고 상호 수용 가능한 대규모 훈련부터 추진하며 이를 확대해 나갈 수 있을 것이다.

셋째, 불가침 부속합의서 4, 5, 6조에 명시된 조항에 따라 우발적 무력충돌을 방지하고 우발적 침범가능성을 사전 차단할 수 있도록 신호규정 등이 마련되어야 하며, 자연재해나 항로미실과 같은 불가피한 사정으로 상대방을 침범하였을 경우 대피를 보장하고 송환하기 위한 구체적 절차 등에 관한 협의도 이루어져야 할 것이다

넷째, 비무장지대의 평화적 이용문제는 궁극적으로 실질적 비무장화를 목표로 기초적인 사업부터 추진 가능할 것이다. 우선 비무장지대내 군사시설물의 공동조사로부터 자연 생태계 공동 학술조사 등을 추진할 수 있다

다섯째, 한강 하구연 지역에서 자연재해가 발생하거나 우발적인 조난사고 발생시 공동복구 및 구조를 위한 협조방안 또는 수자원의 활용 및 골재채취 등 공동이용방안 등도 협의할 수 있을 것이다.

#### 마. 기타 채널을 통해 추진할 사항

기타채널로서는 정상회담, 고위급회담, 특사교환, 적십자회담, 군정위 접촉 등 군사공동위를 제외한 대화채널 들을 들 수 있다. 그 외에도 경수로 협상을 위한 KEDO 채널과 아울러 ARF, NEACD 등 지역 다자안보 대화채널, 그리고 MTCR을 비롯한 대량살상무기 비확산회담 채널을 활용할 수도 있을 것이다. 이러한 채널들을 통해서는 기본합의서 불가침분야 이외의 내용중 군사적 성격과 인도적 성격을 동시에 가지고 있는 국군포로 및 한국전 유해발굴·송환문제, 역내 신뢰구축 및 대량살상무기 비확산문제, 순수한 정전협정 유지와 관련된 다음과 같은 사안들을 추진할 수 있을 것이다.

1. 군정위 장군급대화 개설 및 운영 문제
2. 공동경비구역 충돌방지대책 등
3. 한국전 미귀환 국군포로 생존확인 및 송환문제

첫째, 1991년 이후 북한의 정협무실화 책동을 인하여 사실상 군사정전 위원회의 기능은 정지된 상태에 있다. 비서장급 접촉 등 실무급의 접촉이 필요에 따라 이루어지고는 있으나 정전관리 및 위반사건 처리를 위한 실질적인 대화채널 구축이 시급한 상황이다. 지난 1995년 3월 북한이 미·북 장군급대화를 제의한 이후 이 문제에 관해 국방부와 유엔사간 긴밀한 협의하에 군정위 틀내 유엔사-북한군간 장군급대화 절차안에 합의한 바 있다. 따라서 앞으로 이 문제에 대한 본격 논의가 이루어진다면 이 사안은 유엔사와 북한군간의 대화채널을 통해 협의추진할 수 있을 것이다.

둘째, 지난해 대성동마을 주민의 남북사건이나, 금년 이달초에 공동경비구역을 통해 월경한 북한군 변용관상위의 귀순사건으로 인해 긴장이

고조된 바 있다. 북측은 이와 관련된 비서장접촉을 통해 공동경비구역내에서 월경방지대책을 논의할 것을 요구한 바 있다. 따라서 군정위 장군급 대화 채널이 구축된다면 이 창구를 통해 공동경비구역은 물론 비무장지대 전반에 걸쳐 월경방지대책이나 수색,정찰 등 군사행위의 자제, DMZ 우발적 무력충돌 방지대책, 사건발생시 공동조사, MDL 뜻말 보수, DMZ 비무장화 및 정상화 등 정전협정이행 및 준수문제에 관한 사안들이 협의·추진될 수 있을 것이다.

셋째, 지난 1994년 조창호 소위의 귀환을 계기로 한국전 미귀환 국군포로의 생존자에 관한 국민적 관심이 제고되기 시작하였으며, 특히 미군유해 송환이 추진되면서 더욱 중요한 사안으로 대두되고 있다. 국가를 위해 희생한 장병들을 국가가 끝까지 책임진다는 국가적 책임문제와 인도적 차원에서 북한내 미귀환 국군포로의 생사여부 확인과 자유의사에 따른 송환을 추진하는 문제는 정상회담이나 적십자회담 등을 통해 추진될 수 있는 사안이다. 국군포로문제와 관련하여 국방부는 그동안 국군포로 대책위원회를 구성(96. 7)하고, 세계제대군인연맹의 결의안에 국군포로 송환을 촉구하는 결의안 채택을 유도('97.11)하였으며, 실종자 가족의 추가신고를 받아 보훈 혜택을 부여하는 사업을 추진('97.10 이후)하고 있다.

#### 4. 북한의 남북기본합의서 이행의지 및 이행전략 평가

1992년 남북기본합의서 채택이후 북한은 그 이행을 위한 분야별 공동위원회를 거부하는 등 철저히 이행.준수를 외면해 오고 있다. 92년 당시 북한이 기본합의서와 비핵화공동선언에 합의한 것은, 1989년 동구 공산권의 몰락과 동.서독 통일, 공산국가의 종주국인 구 소련의 붕괴 등으

로 인한 흡수통일에 대한 두려움에 그 원인이 있었던 것으로 보인다. 아울러 일단 남한과의 불가침 합의를 도출함으로써 미국과의 평화협정 체결을 위한 명분을 쌓고 그 추진을 위한 여건을 조성하는데 주력해 온 것으로 분석된다.(기본합의서 체결이후 북한은 남북간에는 이미 불가침 합의가 있는 만큼 한반도 평화를 위해서는 북한과 미국간의 평화협정이 체결되어야 하다고 주장) 1992년 이후 북한은 남북한 당국자간 공식대화를 외면하면서 핵문제를 이용하여 미국과의 접촉확대에 주력하는 전략을 구사해 왔다. 이같은 행태를 감안할 때 북한이 앞으로 기본합의서를 이행할 의지가 있는지 의문이 아닐 수 없다.

물론, 북한이 지금까지 기본합의서나 부속합의서의 사문화를 공식적으로 주장한 사실이 없다. 이는 아직 북한의 합의이행의 여지는 남아있지 않은가 하는 희망섞인 평가의 근거가 될 수도 있다. 그러나 북한의 과거 행태를 고려한다면 남북합의를 일방적으로 파기했다는 비난을 회피하려는 의도도 담겨있는 것으로 봐야 할 것이다.

앞으로 4자회담 또는 정상회담 등을 통해 군사공동위원회 등 남북당국간 대화채널이 가동되고 기본합의서와 관련된 협의가 본격화된다고 해도 북한이 합의내용을 순순히 이행한다는 것을 기대하기는 어려울 것이다. 금년도 신년사에서 주장한 바와 같이 북측은 종래 주장해 왔던 국가보안법의 철폐나 비무장지대 장벽철거 등 터무니없는 요구나 비전향장기수의 즉각 송환 등 우리측이 도저히 수용하기 어려운 문제들을 제기하면서 실질적인 이행을 회피 또는 지연시키고 그 책임을 우리측에 전가시킬 것으로 보인다.



## 5. 남북기본합의서 보완 발전방향

1992년 기본합의서 내용 가운데는 무력불사용이나 불침략 등 별도의 합의 없이도 즉각 이행 가능한 사안이 있으며, 군사직통전화 설치·운영 등 이행을 위하여 추가적인 합의가 필요한 사안도 있다.

1. 불가침 경계선 및 정협관리기구의 대체문제
2. 수도권 안전보장 등 부기조항
3. 군비제한 및 군비축소문제 등

첫째, 앞으로 4자회담이 본격 진행되고 남북군사공동위원회 회담을 통한 실질적 협의가 추진된다면, 현재 기본합의서 불가침 분야중에서 아직 미합의상태로 남아있는 서해상 불가침 경계선 및 구역에 관련된 사안이 보완되어야 한다. 아울러 현 정전체제의 평화체제 전환을 위한 구체적인 협의가 이루어질 경우, 군사정전위원회나 중립국 감독위원회의 기능을 대체할 수 있는 기구에 관련된 문제 등이 보완되어야 할 것이다.

둘째, 아울러 불가침 부속합의서에 쌍방 수도권 안전보장문제, 정찰문제 등 미합의사항으로 남아있는 부기조항에 대한 내용 또한 군사공동위원회의 추가적인 협의를 통해 정리되어야 할 것이다.

셋째, 남북간 군사직통전화의 설치·운영, 대규모훈련 상호통보 및 통제 등 합의사항의 성실한 이행을 통해 상호간 신뢰구축이 이루어진다면 이를 바탕으로 군비제한이나 군축문제가 본격 논의될 수 있을 것이다. 군비제한은 남북한간 군비경쟁을 중단하고 기습공격능력의 제한, 군사력 운용의 상호 조정·통제를 목표로 하여 남북한간 비핵화공동선언의 실질적

이행, 화생무기 및 장거리 유도무기 통제, 기습공격용 무기 제한, 대규모 부대이동과 군사연습 제한 등에 중점을 두고 협의할 계획을 가지고 있다. 한편 군비축소는 통일 한국의 군사력 정비방향을 고려하여 적정수준으로 군비를 감축하고 군사력의 배치를 재조정하는데 목표를 두고 무기감축을 우선으로 병력 감축, 나아가 부대배치 조정 등을 추진할 계획이다.

## 6. 맺음말

북한을 남북대화의 장으로 유도하기 위한 우리의 노력은 지속되어 왔다. 그럼에도 불구하고 북한은 우리의 노력을 철저히 외면해 왔다. 작년도 김정일이 총비서에 취임하고, 이달말 한국의 새정부의 출범을 앞두고 금년에는 경색된 남북관계의 돌파구가 열리게 되지 않을까하는 희망이 있다. 그러나 북한의 태도가 변화될지 여부는 아직 미지수이다.

이제 기본합의서 발효 6주년에 즈음하여 다시금 동 합의사항에 대한 확고한 지지와 효력에 대한 우리의 의지를 천명하고 기본합의서는 한반도 평화와 민족의 통일을 위한 기본 장전이 된다는 점을 남북대화나 4자 회담 등 기회있을 때마다 강조해야 한다. 특히 4자 회담을 남북대화 및 관계개선의 장으로 활용할 수 있는 방안을 적극 추진하는 것이 바람직할 것이다.

이와 함께 금년도 정상회담, 남북군사공동위 등 언제라도 있을 수 있는 군사분야 대화재개에 대비하여 회담대표단의 상시편성과 전문성 제고, 관련 세부대책의 발전 등 즉응태세 확립을 위해 계속 노력해 나가야 할 것이다.

## 다. 토론 .

사회자 : 오늘 모임은 역사적인 의미가 대단히 크다고 봅니다. 단순히 남북기본합의서가 발효된 6주년 기념 뿐만 아니라 곧 출범하게 될 신정부는 통일정책 내지 대북정책의 기본입장을 남북기본합의서에 바탕을 둔 평화공존이라는 것으로 이미 내놓았고 대체로 그 기조하에서 진행되리라고 봅니다. 또 동시에 4자회담은 남북한 문제를 보장하는 국제적인 틀로써 제기되어 왔고, 남북기본합의서는 민족 당사자간에 합의된 유일한 역사적인 문서입니다. 이 두가지가 실현되지 않고서는 참다운 의미에서의 남북관계 개선은 힘들다고 봅니다.

오늘 이 자리에 실무면에서 탁월한 분이 거의 다 모이셨습니다. 더욱이 남북문제에 대해서 평생 고민했던 분들도 계십니다. 따라서 오늘 우리가 논의하는 것이 단순히 학술적인 토론이 아니라 이 가운데서 걸려진 공통사항이 새정부의 통일정책에 직접적으로 기여하리라고 확신합니다.

오늘 모이신 분이 너무 많기 때문에 본론으로 들어가겠습니다. 발표는 30분으로 되어 있습니다만 20분정도로 해주셨으면 합니다. 다행히 신정부는 남북기본합의서를 기조로 한다고 하니까 걸려진 내용들을 기초로 해서 마지막 종합토론에 알맹이를 만들려고 합니다. 그리고 토론은 10분정도로 해 주시고 또 여기에 계신 분들중에 이 문제에 대해서 발언기회를 드리도록 하겠습니다.

송영대 의장과 유진규 통제관의 논문을 보면 전체적으로 4자회담과 남북기본합의서와의 관계를 말씀하시고 이들의 상호보완관계를 말씀하시면서 4자회담의 틀 안에서 하는 것이 바람직하다는 것입니다. 토론에서는 남북기본합의서가 제대로 실현되려면 4자회담이 어떤 영향력을 행사할 수 있을까? 요컨대 4자회담이 남북합의서 실천에 도움이 되는

노하우가 어떤 것인가에 대해서 초점을 맞춰 주시면 좋겠습니다. 또 두분의 논문에 보면 각자 특사교환의 필요성에 대해서 기술하고 있습니다만 만약 필요하다면 언제, 어떤 방법으로, 어떤 주체가 하는 것이 바람직한지에 대해서도 논의가 있었으면 합니다.

김명기 : 오랜 경험과 경륜을 가지신 송의장님과 실무대표 경험을 가진 유진규 통제관의 발표에 대해서 이견은 없습니다. 다만 새 정부에 대한 주문이라는 의미에서 법적인 측면에서 한가지 보충만 하고 토론에 갈음하려고 합니다.

기본합의서의 이행방안 자체는 아니지만 기본합의서의 이행을 보장하는 방안의 하나로 남북기본합의서를 국제연합사무국에 등록하자는 제안을 하고 싶습니다. 유엔헌장 102조에는 국제연합 회원국이 체결한 모든 조약은 유엔사무국에 등록하도록 되어 있고, 등록하지 않은 조약은 유엔의 기관에 대해서 원용할 수 없도록 되어 있습니다. 이 헌장 제102조에서 말하는 조약의 시간적인 범위는 유엔헌장이 효력을 발생한 이후, 또 새로 가입한 국가는 회원국이 된 이후의 모든 조약입니다.

그리고 등록을 요하는 것은 유엔의 회원국에 한하도록 되어 있습니다만 회원국과 비회원국간에 체결된 조약, 비회원국 상호간에 체결된 조약도 유엔사무국에서는 등록을 받아주고 있습니다. 등록을 요하는 시간적인 범위는 “가능한 한 조속히”라고 표현되어 있지만 지금까지의 관행은 조약에 관한 분쟁발생 이전에 등록을 하면 원용할 수 있는 것으로 되어 있고, 조약의 명칭은 조약이든, 합의서이든, 의정서이든, 선언이든 불문하고 전부 등록의 대상이 됩니다.

국제연합에 원용할 수 있는 기관은 이른바 주요기관인 유엔안전보장이사회, 총회, 경제사회이사회, 국제사법재판소입니다. 또 보조기관으로 되어 있는 정치안전보장위원회, 인권위원회, 군축위원회, UNC도 우

리 입장에서는 안전보장이사회의 보조기관인데, 여기에 기본합의서를 원용하려면 등록을 필요로 한다고 봅니다. 1945년 8월 14일에 중국과 소련간에 우호동맹조약이 체결되었는데, 중국은 소련이 조약을 위반했다고 유엔총회에 제소했지만, 유엔총회에서는 등록을 하지 않은 조약이기 때문에 다룰 수 없다고 결의한 바 있습니다.

우리는 91년 9월 17일에 유엔에 가입하고 92년 2월 19일에 기본합의서가 효력을 발생했습니다. 따라서 유엔의 회원국으로서 당연히 등록해야 될 의무를 지고 있습니다. 이 등록이 남북한의 법적인 지위에 변동을 가져 오는 것이 아니냐 다시 말씀드려서 유엔에 기본합의서를 등록하게 되면 우리가 북한을 국가로 승인하는 효과를 가져오는 것이 아니냐 하는 의문이 있겠습니다만 유엔사무국에서는 이미 조약의 등록은 그 자체의 효력만 가지고 있는 것이고 등록된 당사자들의 법적 지위에 아무런 변화를 가져오지 않는다고 하는 유권해석을 내린 바 있습니다.

기본합의서를 등록해야 될 필요성을 몇가지 제시해 보겠습니다. 우선 헌장 제2조 2항에는 회원국들은 성실하게 헌장상의 의무를 이행하도록 하고 있습니다. 기본합의서를 등록하지 않은 것은 대한민국이 유엔회원국으로서의 의무를 이행하지 않은 것이 됩니다.

두번째 기본합의서의 이행을 보장하기 위해서입니다. 합의서의 이행을 위반 했을 때 지금의 국제체제하에서는 유엔에 호소하는 길이 있습니다. 총회, 안전보장이사회, 경제사회이사회, 국제사법재판소에 이 문제를 가져가기 위해서는 등록을 하지 않으면 안됩니다. 더욱이 이산가족의 문제에 관해서 인권위원회에 이 문제를 가져 가기 위해서는 등록을 해야 됩니다.

세번째, 분쟁을 평화적으로 해결해야 될 의무는 헌장상 의무일 뿐만 아니라 기본합의서상 제10조에 분쟁을 평화적으로 해결하도록 규정하

고 있습니다. 따라서 분쟁을 평화적으로 해결하기 위해서도 유엔사무국에 등록을 해야 됩니다.

네번째, 남북간에 기본합의서가 체결되어 있다는 국제적인 관심을 제고하고 또 만일 남한에 앞서서 북한이 먼저 등록을 하게 되면 우리가 외교상에서 한발 늦는 결과를 가져오게 됩니다.

마지막으로 국내적인 관심을 제고하기 위해서도 필요하다고 봅니다. 기본합의서가 체결될 당시 국무회의를 거쳐서 국회 통일외무위원회에 보고가 되었습시다만 제 개인의 소견으로는 국회의 동의를 얻어야 할 것으로 생각합니다. 그렇게 동의절차를 거치지 않았지만, 등록은 물론 국회의 동의를 요하는 사항은 아닙니다만 일반 의안으로 국회의 동의를 얻어서 등록을 하는 조치를 취한다면 기본합의서에 대한 국회의 사후추인의 효과를 유도할 수 있다고 생각되어서 기본합의서의 사무국 등록을 주장해 봅니다.

등록이 실현된다면 실질적으로 이 문제를 총회, 안전보장이사회, 아까 말씀드린 대로 이산가족문제는 경제사회이사회의 보조기관인 인권위원회에 제소해 볼 수 있다는 점에서 등록을 했으면 하는 소망을 갖고 있습니다.

사회자 : 기본합의서의 유엔 등록이라는 의미있는 제안을 했습니다. 혹시 북한과 공동으로 등록하는 방안도 있을 수 있지 않나 싶습니다. 이와 관련해서 에피소드를 말씀하면 기본합의서를 읽은 외국의 지식인 가운데 합의서 내용에 감동하지 않은 사람이 없습니다. 그런 점에서는 유엔 등록은 대단히 의미있지 않나 생각합니다.

다음은 김달술 위원님께서 발표해 주십시오.

. 김달솔 : 저의 경험에 의하면 북한은 법치국가가 아니고 인치국가, 병영국가라는 견해를 가지고 있습니다. 그래서 북한과 접촉할 때는 논리적, 이론적으로 문제가 해결되는 것이 아니고 힘을 배경으로 삼아야 문제가 해결된다는 말씀을 먼저 드리고 싶습니다. 과거 북한은 안기부를 폐지하라고 공개적으로 요구를 했습니다. 그런데 대화가 개시되자마자 “안기부 나와라” 라고 했습니다. 이런 전례를 보더라도 북한이라는 집단은 법보다는 힘으로, 그리고 구조적으로 문제를 해결하는 시각이 필요하지 않나 하는 생각을 해 봅니다.

두 분께서 좋은 발표를 해 주셔서 많은 공부를 했습니다. 더욱이 북한이 남북대화를 거부하고 있는 상황에서 우리가 선택할 수 있는 길은 4자회담이라는 틀밖에 없고 또 4자회담이라는 틀의 한계성 때문에 4자회담에서는 원칙적인 합의만 유도하고, 실천적인 상황은 남북한 당사자 쪽으로 끌고 가야 된다고 하는 견해에 대해서 전적으로 동감을 합니다.

그러나 토론자로서 한 두가지 문제를 제기하고자 합니다.

첫째는 송의장께서 평화체제 구축문제와 관련해서 '남북평화협정 체결+미·중 보장'이라는 구도로 가는 것이 어떻겠느냐? 이것은 남북당사자 해결원칙과도 부합되는 것이다 라는 견해의 말씀이 계셨습니다.

이 부분에 대해서 저는 남북평화협정이라는 것이 무엇인가에 대한 상당한 검토가 있어야 된다고 생각합니다. 지금 미북 평화협정을 북한은 주장하고 있습니다. 북한의 주장은 6.25 한국전쟁은 미국과 북한간의 싸움이다 라는 기반에 근거를 두고 있습니다. 말하자면 대한민국은 미국의 식민지이기 때문에 한국과는 싸운 적이 없다는 것이 북한의 입장입니다. 북한은 미국과 전쟁을 했기 때문에 이 전쟁상태를 종료시키기 위해서는 미국과 평화협정을 체결하고, 남한은 끼어들 자리가 없다는 것입니다. 남북대화에서 30년동안 싸움을 해온 근원이 여기에 있습니

다. 북한의 모든 정책이 남조선은 아직도 미제의 식민지하에 있다는데 근거를 두고 있습니다. 이런 상황에서 남북 평화협정을 체결한다는 이야기는 곧 남과 북이 전쟁을 했기 때문에 전쟁상태를 종료시키는 것이다 라고 하는 우리측 주장이 관철되어야만 가능한 것인데, 과연 북한을 어떻게 설득시킬 수 있느냐 하는 대단히 큰 문제가 있습니다. 지금 남북기본합의서를 이행시키는 것보다 더 어려운 문제가 대두되지 않겠느냐 라고 생각합니다.

거기에도 남북기본합의서에는 불가침 경계선이 설정되어 있습니다. 말하자면 현재 휴전선과 동일한 불가침 경계선이 규정되어 있고, 이것을 군사정전위에서 관장하는 휴전선을 남북군사공동위원회에서 불가침 경계선을 유지하는 것으로 전환시키는 것으로 되어 있습니다. 이 구도와 남북평화협정이라는 구도는 어떻게 양립이 되느냐 하는 의문이 있습니다. 또한 평화협정이라는 자체가 국가간의 조약이나, 동족간의 문제나 하는 이론적인 문제도 있고, 남북기본합의서와 평화협정과는 어떤 관계가 있느냐 그리고 우리가 현재 추진하고 있는 3단계 통일방안과는 어떤 관계가 있느냐 하는 의문들이 제기되기 때문에 질문을 드리하고자 합니다.

두번째는 두 분의 발표논문은 현재 남북관계를 풀기 어렵고 기본합의서를 이행시키기 어려운 상황이기 때문에 4자회담의 틀을 최대한 활용해 보자 라는 취지로 작성되어 있다고 봅니다. 이것은 대단히 현실적인 방안이고 실제로도 이렇게 밖에 할 수 없다고 봅니다. 그러나 제 생각은 4자회담이라는 틀이 갖는 취약점도 있고 제한된 점도 있다고 생각합니다.

4자회담의 멤버간에는 서로간에는 합치되기 어려운 다른 견해들을 갖고 있습니다. 북한은 미국이 미북접촉을 하지 않으려고 하니까 4자회담 틀 속에서 미국과 접촉을 하는 장으로 활용하려고 하고 있고, 미국



은 남한이 반대하니까 4자회담 틀 속에 남북한을 끌어 넣으려고 하고 있고, 중국은 관망하는 태도를 취하고 있습니다. 이 속에서 우리가 남북대화으로써 한반도 평화문제를 해결하도록 하는 것은 일방적인 욕심이고 희망이고 목표인데, 다른 나라들을 설득시키고 끌고 가는데는 상당한 제약과 어려움이 있을 것이라고 생각합니다.

그렇기 때문에 제 생각은 4자회담에서 남북간에 평화체제를 구축하는 문제를 본질적으로 해결할 수 있을 것이다 라고 기대를 갖는 것은 문제가 있다고 봅니다. 그래서 그렇게 많이 기대를 갖지 말고 4자회담의 틀을 우리가 활용할 수 있는 것을 최대한으로 활용한다는 생각을 가질 필요가 있지 않나 하는 생각입니다.

그것은 남북기본합의서가 대단히 중요한 문서이고 남북평화공존으로 가는 좋은 길이고, 또 북한도 동의한 것입니다.

이렇게 훌륭한 것이 있다는 것을 홍보하는 장으로 활용함으로써 북한으로 하여금 이행하지 않으면 궁지에 몰리는 장으로 활용하는 쪽으로 했으면 좋겠습니다.

진실로 해결된다는 것은 기대하기 어렵다고 봅니다. 남북관계를 평화공존으로 넘어가게 하고 북한으로 하여금 기본합의서를 이행토록 하려면 구조조정이 필요하다고 생각합니다.

IMF사태 때문에 남한도 구조조정을 하고 있지만 북한도 구조조정을 해야 됩니다. 남북기본합의서를 이행하려면 구조조정을 하지 않고서는 남북평화공존으로 넘어갈 수가 없다고 생각합니다. 북한의 주체사상, 4대군사노선, 내탕금을 조달하는 39호실, 대남공작을 하는 3호청사, 조평통 등의 조직들은 남북대결을 부추기고 군사력을 강화하고 북한을 병영국가로 만드는 기구들입니다. 이러한 구조가 계속 살아 남아 있는

데 우리가 남북평화공존을 하자, 남북기본합의서를 이행하자고 이야기 해도 안되는 것입니다. 북한도 변해야 급박한 세계 변화 속에서 살아 남을 수 있고, 남북평화공존도 가능하고 남북기본합의서 이행도 가능하다고 저는 생각합니다. 북한의 변화없이 어떻게 가능하겠습니까? 구조적인 변화가 없이는 불가능합니다. 이러한 대북정책에 많은 관심을 두고 이 부분에 관한 우리의 연구와 개발이 필요하다고 생각합니다.

사회자 : 남북관계의 전문가들이 내리고 있는 결론은 공산주의자와의 협상에서는 힘으로 다루어야 한다는 것을 언제나 듣고 있습니다. 이와 관련해서 최근에 남북한을 잘 알고 있는 미국의 학자가 남한보다 북한이 미국의 힘을 제대로 파악하고 있다는 대단히 냉소적인 이야기를 하고 있습니다.

오관치 : 송의장께 간단히 질문을 드리겠습니다. 결론에서 대북정책의 큰틀을 다시 짜야 된다고 말씀하셨는데, 어떤 생각들을 가지고 계시는지 나중에 말씀해 주십시오.

두번째는 의장님 생각에 대북정책의 최우선 과제가 무엇이라고 보시는지요? 저는 군사위협 제거라고 생각합니다. 만일 군사위협 제거가 최우선 과제라고 한다면 군사위협의 요소가 무엇이나? 핵무기, 화학, 재래무기의 3가지가 큰 요소인데, 핵무기는 핵합의에서 동결을 시킨다고 생각한다면 화학과 재래전력을 제거하는 문제입니다. 화학은 재래전력의 포병이 없이는 사용이 곤란합니다. 그렇다면 부대배치를 제한시켜서 전방 사거리내에 있는 포대를 후방으로 철수시켜 버리면 화학무기 사용은 80-90%는 제거가 됩니다. 따라서 부대배치 제한이 가장 중요한 최우선 과제로 대두가 됩니다. 왜 이 문제에 대해서는 신뢰구축 조치 부분에서 전혀 언급을 하지 않으시는지, 이 문제에 대해서는 어떻게 생각하시는지요?

또 군사위협이 최우선적인 과제라고 한다면 정치적인 화해와 불가침 문제는 절대로 분리해서 협상해서는 안된다고 생각합니다. 당연히 통합협상을 해야 되는데 우리는 분리협상을 계속해서 주장하고 있는데 이것도 계속해서 옳다고 생각하시는지요?

세번째는 건별합의 즉시실천을 합의서 이행방식으로 주장하셨는데, 이것이 바로 말씀하시는 유효한 협상카드를 활용이 곤란한 경우에 도 달할 수 있지 않을까 걱정됩니다. 왜냐하면 물자교류와 경험은 북한도 좋아할 가능성도 있고 우리도 건별 또 즉시 실천이 된다면 우리가 쓸 수 있는 협상카드를 무엇을 위해서 포기해 버리느냐 하는 문제가 제기 되지 않을까 생각되는데, 어떻게 생각하시는지요?

마지막으로, 새로 출범할 정부가 정경분리원칙을 주장하는데 이것이 우리의 대북협상력을 증진할 것이라고 생각하시는지 의견을 듣고 싶습니다

유 통제관계는 불가침 분야의 이행을 위해서는 최우선 과제가 무엇이라고 생각하시는지요? 정전협정 준수가 최우선 과제인지 아니면 다른 것이 있는지요?

두번째 정전협정 준수에 대해서 강조를 하시는데 정전협정이라는 것이 4가지 기능 또는 제도를 가지고 있습니다. 정전, 비무장지대, 군사정전위원회, 중립국감독위원회입니다. 중립국감독위원회는 기능이 정지되었으니까 있으나마나 하고, 군사정전위도 기능이 거의 정지되어 있는 상태니까 정전과 비무장지대 두가지인데, 이것을, 북한이 정전협정이 있기 때문에 준수하겠습니까? 정전협정을 포기하게 되면 바로 전쟁이니까 전략적인 계산하에서 정전을 하고 있고, DMZ도 완전히 폐기하지 못하는 것이지, 정전협정이 있다고 해서 북한이 준수하는 것으로는 생각되지 않습니다.

정전협정을 북한이 폐기선언을 하더라도 우리는 걱정할 필요가 없다고 개인적으로는 생각합니다.

만일 북한이 정전을 포기한다면 전쟁을 하겠다는 것이고 전쟁을 하겠다는 결심만 있으면 정전협정이 있든 없든 전쟁을 할 것입니다.

그래서 정전협정을 폐기하는 것 또는 정전협정을 준수하는 것이 우리 대북정책의 불가침 분야에서의 목표가 되어서는 안되고 군사적 위협을 제거하는 것이 목표가 되어야 한다고 생각되는데, 이것은 어떻게 생각하시는지요?

그리고 정경분리원칙이 불가침분야 이행에 어떤 영향을 끼칠 것이라고 보시는지요?

마지막으로 북한이 진심으로 불가침 분야의 이행 또는 군사대결 해소에 흥미를 가졌다고 보시는지에 대해서 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

사회자 : 평소에 남북관계를 군사문제로 파악하고 그 관점에서 의견을 제시했던 오 박사님께서 유사한 문제제기를 하셨습니다. 그 가운데 정경분리에 관한 질문과 자세한 내용은 오후에 연하청 박사께서 자세한 설명이 있을 것이기 때문에 그 때 자세한 논의를 하도록 하겠습니다.

이영호 : 두 분께서 발표하신 북한의 예상태도에 대해서는 저도 동감을 하고 있습니다. 북한이 근본적으로 전략적인 입장에 변화가 없고, 대내적인 단결을 위해서 외부적인 긴장조성이 필요하기 때문에 남북대화에도 호응할 근본적인 입장이 안 되어 있다는 것, 흡수통일에 대한 우려 때문에 본격적으로 기본합의서를 이행할 준비가 안 되어 있다는 것 등등에 대해서는 대체적으로 동의를 합니다.

그러나 문제는 두 분께서 발표하신 내용 대부분이 마치 우리가 어떤 조치를 취하면 북한이 대화에 호응해 오지 않겠느냐 하는 기본 가정을 갖고 계신 것으로 착각을 하게 됩니다. 그것은 대단히 큰 착각이라고 생각합니다. 왜냐하면 우리가 어떠한 노력을 한다고 하더라도 북한이 대화에 호응하지 않으려면 얼마든지 호응하지 않을 수가 있는 것입니다. 지금까지의 모든 행태가 그것을 보여줘 왔습니다. 쌀을 쥐도 우리 뺨을 때리고 쌀만 받아가는 행태가 북한의 행태였기 때문에 너무 기대하지 않는 것이 우리가 가져야 될 마음자세라고 개인적으로는 생각합니다.

왜냐하면 북한의 입장에서 남북기본합의서의 이행이 자신에게 이롭지 않다고 생각하게 되면 어떠한 형태로 우리가 유도하든간에 이행하지 않을 것으로 봅니다. 그런 측면에서 볼 때 우리가 설불리 어떤 조치를, 노력을 하기 보다는 북한이 스스로 남북기본합의서를 이행하겠다고 나올 때까지 우리는 상당한 인내로써 기다리는 것이 지혜로운 것이고 국력을 쓸 데없는데 낭비하지 않고 오히려 자충수를 두지 않는 것이 된다고 봅니다.

송의장께서 제의하신 기능적 접근방법, 단계적, 건별로 접근하는 것이 좋다고 하셨습니다. 상당히 좋은 방법입니다. 남북간의 여러 가지 관계나 특히 군사적인 측면의 위협성을 고려할 때는 급속한 변화보다는 차분하게 할 수 있는 것부터 하나하나 여건을 조성해 가면서 하는 것이 좋은 방법이기도 합니다만 실제로 이 방법으로 하다 보니까 일을 추진하다 보면 어떤 단계가 이루어지지 않으면 다음 단계로 넘어가지 못하는 자가당착에 빠지는 모순이 나오게 됩니다. 이러한 모순을 어떻게 해결할 것인가를 생각해야 됩니다. 실제로 송 의장께서 제의하신 단계적 접근방법에는 이러한 것이 제시가 안된 것으로 봅니다. 송의장께서 이 부분에 대해서 좀더 논평을 해주셨으면 합니다.

또 한가지 중요한 문제는 두 분께서 4자회담과 기본합의서체제를 상당히 연결시켜서 말씀하셨습니다. 4자회담은 한반도문제 해결을 국제화시켜서 해결하겠다는 것이고, 남북기본합의서 체제는 남북 당사자간에 해결하겠다는 것이고 한반도 문제의 한국화입니다. 그러면 이것은 이율배반적인 것이 됩니다. 우리의 국력이 커지면 커질수록 한반도 문제는 한국화로 해결해야 되는 것이 원칙이라고 생각합니다. 또 남북문제는 남북당사간에 해결하는 것이 기본입장이라는 것이 제 생각입니다. 현실적으로 남북대화가 잘 안되니까 또 북한이 새로운 평화체제를 떠들면서 미국과의 대화만 주장하고 군사정전위를 달아 버리고 하니까 답답해서 4자회담을 제안해서 남북간에 문제를 풀겠다는 착상으로 한 것 같습니다.

그러다 보니까 4자회담에서 제의한 의제가 결국 평화체제 구축과 긴장완화와 신뢰구축으로 되어 있습니다. 평화체제문제는 국제적으로 논의할 수 있지만 남북간의 긴장완화와 신뢰구축은 이미 기본합의서에서 상당부분 들어가 있고, 또한 남북간의 평화체제 구축도 남북기본합의서를 이행하면 되는 것입니다. 그러면 4자회담에서 결과적으로 남북기본합의서 문제를 간여하는 기회를 제공하는 모습을 띠게 되지 않을까 하는 우려를 줍니다.

그래서 그런 것을 막기 위해서 기능이나 역할을 명확하게 해야 된다든가, 원칙만 제시한다든가 등등을 송의장께서 제시를 하셨는데, 상당히 구차스러운 우리의 입장이 되지 않느냐 생각됩니다.

그래서 저는 오히려 이런 경우에 우리는 명확하게 4자회담은 4자회담 별도로 따로 놀게 만들고, 남북간의 문제는 남북당사자간에 해결하겠다는 명확한 입장정리가 필요하다고 봅니다. 4자회담 틀 안에서 남북문제를 풀겠다는 착상부터가 잘못되었다고 생각됩니다. 4자회담은 4자회담이고 남북문제는 우리 스스로가 풀어 나가되, 북한이 호응하지 않으면 인내로써 기다리고 그 준비를 착실히 해 나가야 되겠다는 것이 우

리의 기본입장이 되어야 한다고 봅니다. 왜냐하면 조금하게 추진한다고 해서 될 문제가 아닙니다.

상대방이 조금도 호응하지 않고 악용만 하고 마는데, 예를 들어서 우리가 식량지원을 하고 경제협력을 활성화시키면 남북기본합의서 이행체제로 되지 않겠느냐고 제안이 되었습니다.

물론 이것은 하나의 방법입니다. 남북간에 교류협력이 이루어지면 좋습니다. 북한의 입장에서 식량을 지원받는 것은 급한 일입니다만 경제협력 측면에서 볼 때 우리 기업들이 북한에 들어가서 과연 이득을 취할만한 것들이 있어야 되는데, 북한과의 교역내용물이나 북한의 인프라, 물류비용 등등을 고려할 때 오히려 우리 기업들은 중국에 들어가는 것이 더 낫다는 평가를 하고 있습니다.

이러한 상황에서 북한에 경제협력을 할 능력이 있다 하더라도 기업들이 자발적으로 크게 나서겠느냐, 또 활성화를 기대할 수 있겠느냐, 또 북한의 입장에서 한국식의 교류협력을 허용할 수 있겠느냐? 그래서 현 단계에서는 너무 많은 기대를 걸어서는 안되겠다는 생각이 듭니다.

또 한가지 두 분께서 국제기구를 활용해서 북한을 끌어들여서 하자는 제안을 하셨습니다. KEDO, 국제식량기구, UNIDO 등등을 제안하셨는데, 국제기구를 통한 접근방법은 우리측이 갖는 위험분산 측면에서 북한과 직거래한다든지, 직접투자하다 보면 북한이 별안간 거부한다든지 하는 위험을 분산시킨다는 측면에서 하나의 대책은 될 수 있을지 모릅니다. 그러나 남북기본합의서 이행과는 사실은 거리가 멀지 않느냐는 것입니다. 왜냐하면 남북기본합의서 이행을 촉진시키기 보다는 북한의 입장에서는 식량을 남북합의서체제 내에서 남한으로부터 지원받는 것이 아니라 국제기구를 통해서 얼마든지 받을 수 있기 때문에 남한과 직접대화를 할 필요가 없다는 것이 나오게 됩니다. KEDO도 사실 어

면 측면에서는 마찬가지입니다. 우리는 효과는 있다고 평가할지 모르겠지만 그것이 하나하나가 쌓이게 되면 결국은 나중에 기본합의서체제가 온데간데 없어진다 하는 결론도 나올 수 있기 때문에 우리가 신중히 판단하고 접근해야 된다는 생각입니다.

사회자 : 중요성이나 비중에 있어서 거의 백중할만한 뚜렷한 주제가 두 개 나와 있습니다. 이에 대해서 발언하시고 싶은 분은 간략하게 말씀해 주십시오.

연히침 : 사회자께서 오후에 정경분리에 대해서 말씀하신다고 하셨는데, 제가 발표자에게 묻고 싶은 것이 있습니다. 송영대 의장님 발제문에 보면 1단계 식량지원의 실시조건으로 상호비방중지, 군당국간 직통전화 설치, 이산가족 상봉 등의 이야기를 하셨는데, 이것은 정경분리가 아닙니다. 그래서 제 의견은 경제쪽에서 나오는 이야기만 듣지 마시고 군사나 정치쪽에서 보시는 정경분리에 대한 견해를 듣고 싶습니다. 유진규 통제관께서도 신정부 100대 과제를 언급하시면서 정경분리 및 자율화 이야기를 하셨는데, 두 분 발제자께서 자기분야에서 정경분리를 어떻게 생각하시는지 듣고 싶습니다.

최문현(전 회담사무국 자문위원) : 김달술 위원은 북한의 구조조정부터 해야 된다고 말씀하셨는데, 동시에 우리의 사고조정도 해야 되겠다는 생각을 했습니다. 북한의 구호, 용어는 상당히 정확합니다. 그들이 말하는 용어는 주도면밀하고 의도적이고 정책의지를 분명히 표현하고 있습니다. 그래서 우리가 그들의 말을 보면 대개 정책의도를 알 수 있다고 봅니다. 과거 북한의 헌법에 보면 종교의 자유를 보장한다. 동시에 반종교 선동의 자유도 보장한다는 용어가 있습니다. 만일 종교 자유를 보장한다는 이야기를 보고 북한에 종교자유가 있다고 생각한다면 본질을 못보고 겉테기를 보는 것입니다. 북한의 의도는 반종교 선동의 자유를 보장한다는 것에 있는 것입니다.



우리가 기본합의서 이행을 위해 노력하는 것도 필요하지만 저는 오히려 5년이 넘도록 기본합의서를 휴지조각보다도 더 경멸하고 완전히 무시하는 북한의 태도를 좀더 이야기하고 우리가 노력을 하면 가능성이 있지 않을까 하고 결론부분에 조금 나오면 실감이 가는데, 북한이 기본합의서를 무엇으로 보고 있는가를 분명히 이야기해 주었으면 좋겠다고 생각합니다. 그래야 국민들도 헛갈리지 않습니다.

도 얘기하면, 이 중점으로 두는 것 (3번)

북한은 기본합의서라고 하지 않고 불가침선언이라고 합니다.

그당시 선언했으니까 그 행사로 이미 쇼는 끝난 것입니다. 이 부분을 우리는 등한시 하는데, 불가침선언이라고 북한당국이 분명히 이야기하고 있습니다. 그리고 이미 다 일이 끝난 것이라고 이야기하고 있습니다. 북한은 남북간에 무엇을 해결해야 되겠다는 것은 전혀 없는 것입니다. 우리가 당사자 해결이라고 하는데 북한은 당사자는 남북이 아니라고 분명히 이야기했습니다. 김달술 위원이 말한대로 정치군사문제를 해결하는 것이 남북문제해결의 기본인데, 정치군사문제 해결의 당사자는 미국과 북한이라고 되어 있습니다.

그 다음에 정책의 우선순위에 대해서 북한이 분명히 말하고 있습니다. 이산가족찾기 문제는 언급도 하지 않고 꿈도 꾸지 않고 있습니다. 어떠한 공식문건을 보더라도 정책 우선이 무엇이라는 것이 분명히 나와 있습니다. 김정일의 8·4노작에서부터 금년도 신년 공동사설에 보면 남북대화를 절대로 하지 않겠다고 나와 있습니다. 김영삼 정권때는 조문파동 때문에 불구대천의 원수이기 때문에 대화할 수 없다고 했고, 정권이 바뀌게 되고 새로운 대통령이 나오게 되니까 정권교체라는 것은 아무 의미가 없고 국가보안법을 없애고, 국가보안법을 없애자는 것은 법조문을 없애자는 것이 아니라 남한의 대북정책을 근본적으로 바꾸라는 것입니다.

국가보안법을 없애자고 해서 우리가 승낙하면 북한은 대화하자고 하지 않습니다. 그러면 북한을 찬양한 사람도 내놓아야 되고, 조선노동당의 깃발을 남쪽에 걸 수 있게 해야 된다는 등 여러 가지가 또 나옵니다. 그러니까 남한의 모든 정책을 근본적으로 바꾸어야 되고, 정권 교체만 가지고 안된다고 나와 있습니다. 그래서 남북대화 거부를 분명히 의도적으로 하고 있는데, 우리가 혹시 이렇게 하면 북한이 나올 가능성이 있다는 말은 실감이 되지 않아서 말씀드립니다.

또 최근에 이산가족찾기 사업에 북한이 긍정적으로 나오고 있다고 신문에 보도가 되고 있는데, 저는 우리 언론이 이렇게 북한에 대해서 모르는가 하고 놀랐습니다. 북한이 이산가족문제를 해결할 의도가 없다는 것을 분명히 이야기하고 있습니다. 주소확인사업을 사회안전부에서 한다고 했습니다. 이것은 떠돌이 유랑인민들이 너무 많고, 식량을 구한다고 떠돌아 다니고, 당에서 이탈하고, 사회일탈현상이 일어나니까 주소확인사업이라는 것은 좋은 이야기이고 인민들을 조사해가지고 농민들은 농촌에 묶어매고, 공장에서 떠난 사람들은 공장에 묶고 하는 사회일탈상황을 회복하려고 하는 노력입니다.

그리고 해외동포들이 언급되었다고 해서 남한도 해외가 아니냐 하지만 북한은 절대로 남한을 해외라고 하지 않습니다. 이것은 분명히 이야기하고 있습니다. 북한이 해외라고 하는 것은 남한 이외를 말하는 것입니다. 그래서 해외동포를 북한동포들과 연계시키는 외화벌이사업은 옛날부터 해왔고 이 기회에 이것도 더 하겠다는 것입니다. 그래서 과거부터 해오던 일을 하고 있는 것뿐입니다. 김정일이 주석이 되어야 하겠으니까 은덕정치를 베풀다는 의미에서 은덕정치의 구호로 이러한 것이 나온 것입니다.

그래서 좀더 북한의 마음을 읽으려고 까지 하지 않더라도 북한이 말하는 용어, 구호만이라도 들여다 보면 그들의 정책의도를 읽을 수 있다고 하는 의미에서 우리의 사고조정이 필요하지 않느냐 하는 의미에서 말씀드렸습니다.

사회자 : 연하청 박사께서 구체적인 질문을 하셨기 때문에 답변을 들어야 하지만 시간이 이미 지났기 때문에 오전 주제는 종합토론에서 교  
통정리가 되어야 할 것으로 봅니다.



## 2. 제2회의

남북기본합의서 경제·사회문화분야 이행방안



## 2. 제2회의

### 가. 남북기본합의서 경제교류·협력분야 이행방안

연 하 청  
(한국보건사회연구원 원장)

#### < 목 차 >

- I. 기본시각
- II. 기본합의서의 평가
- III. 남북경협의 추진방향
- IV. 결론: 경협 전망과 대응전략

#### 1. 기본시각

「남북기본합의서」 채택 이후 6년간의 남북관계는 당초 기대와는 달리 남북한 당국간 대화도 재개되지 못한 채 경색국면을 벗어나지 못하였다. 현재 경색된 남북한 관계의 중대한 책임이 일차적으로 생존의 차원에서 '벼랑끝 외교'와 남한당국 배제전략을 구사한 북한에 있다는 사실에 대해서는 이론의 여지가 없다. 그렇지만 남한의 입 장에서도 북한문제를 대응하는 데 있어서 국내적으로 뿐만 아니라 주변국과의 공조에 있어서도 많은 문제점을 노정하였다는 사실을 인정하지 않을 수 없다.

남북관계에 있어 「동해안 잠수함침투 사건」(1996.9)과 같은 긴장국면에 서는 정치·군사문제를 경제문제와 분리 접근하기 곤란했던 상황이 많았던 것이 사실이다. 남북경협에 대한 접근방식에 있어서도 남한이 신뢰구축을 위한 단계별 인적·물적교류 및 경제협력의 필요성을 강조해 온 반면, 북한은 「기본합의서」 채택 이후 공식화된 「공동위원회」를 통한 접근을 거부하면서 우리 민간기업과의 선별적 접촉을 통한 투자유치 및 물자교류에만 관심을 보여왔을 뿐, 여전히 본격적인 인적·물적교류와 투자협력을 위한 기본적인 제도적 장치 마련에는 소극적이다.

현재 북한이 당면하고 있는 가장 시급한 과제는 체제고수와 경제회생에 있다. 특히 북한이 식량·에너지·외화 등 3대 경제난에 따른 생필품 부족 및 공장가동률의 저하를 극복하기 위해서는 남한을 포함한 외부세계로부터의 경제적 지원이 필수적이다. 그러나 남한의 경우 외환위기로 경제여력이 감소함에 따라 경제적 지원을 매개로 한 남북관계 개선노력에 일시적인 위축이 예상된다. 남한경제가 미국·일본 등의 금융지원 없이 유지되기 힘든 상황하에서는 대북문제에 대해 과거와 같은 발언권과 영향력을 행사하기도 어려울 것으로 판단된다.

이상과 같이 남북관계에 있어서는 남한과 북한의 한반도 문제를 바라보는 서로 상반된 시각과 입장이 합의에 의한 남북한 경제관계의 발전과 평화적인 통일환경의 조성을 어렵게 하고 있음을 분명히 인식할 필요가 있다. 그러나 현실적으로 경제력·외교력 등 측면에 비추어 볼 때 남북한간의 관계는 결국 남한이 주도할 수밖에 없다. 물론 최근 외환위기로 인한 남한내 경제문제의 대두는 남북경협에 일정부분 부정적 영향을 미칠 것으로 예상되지만 장기적 관점에서 남북경협이 갖는 잠재력이 소멸된 것은 아니다.



따라서 남한은 그 동안 대북정책의 문제점으로 지적되어 온 정책·전술·전략의 혼재와 일관성 부족 등 강온정책(強溫政策)이 반복되는 과정에서 수반된 부작용, 그리고 국제공조의 혼선 등 문제에 대해 다음과 같은 두 가지의 확고한 시각과 일관성 있는 정책의 추진을 통해 남북문제를 주도해 나가야 할 것이다.

첫째, 남한은 북한에 대해 '고립·봉쇄정책'(containment policy)보다는 적극적인 '유인·참여정책'(engagement policy)의 추진으로 북한의 개방과 변화를 지원해야 한다. 한국경제가 북한경제의 '대서방 창구역할'을 담당해야 한다는 것이다. 그러나 정부 또는 민간차원 어떠한 경우에 있어서도 향후의 남북경협은 북한의 체제수호적 개방을 돕는 것이 아니라 체제개혁적 개방을 지원한다는 일관된 원칙 하에서 질서 있게 추진되어야 한다.

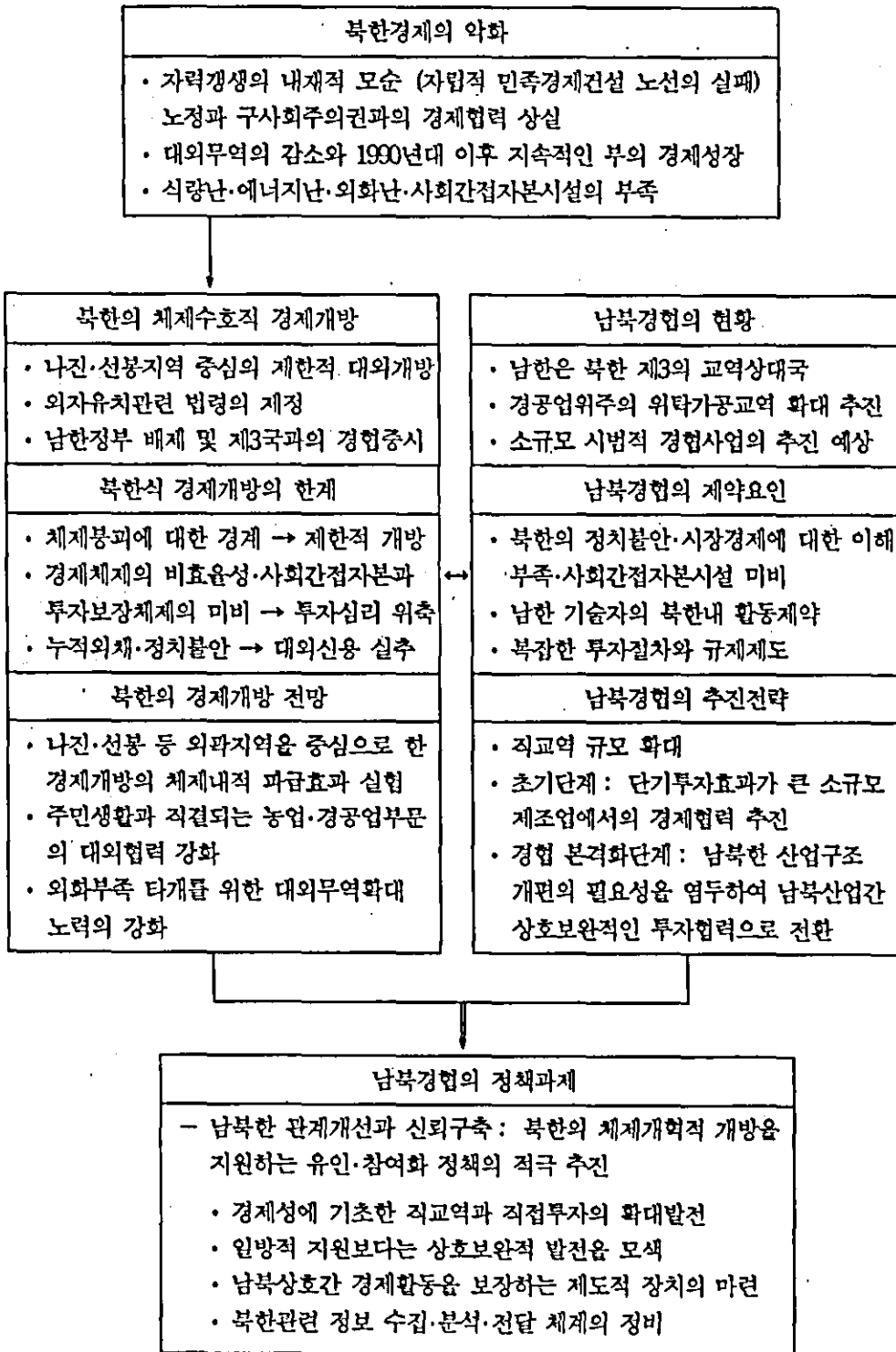
둘째, 북한의 「대남적화통일전략」이 지속되는 한 남북경협의 추진과정에서 무조건적인 완전 정경분리 원칙의 고수에는 문제가 있다. 따라서 이것이 직접 문제시에는 제3국과의 연계강화를 통한 다자간 협력으로 문제를 해결해 나가도록 해야 하며, 일상적인 남북경협에 있어서는 정부가 민간의 자율적 경제활동을 지속적이고 적극적으로 지원해야 한다. 현재 진행 중인 '한반도에너지개발기구'(KEDO)를 통한 대북 경수로지원 사업과 4자 회담의 추진, 대북 식량지원 문제, 그리고 동북아 평화와 안정을 위해 새로이 대두되고 있는 「2+4」(남·북한, 미·중·일·러) 6국 공동협력 문제 등 다자간 협력에 있어서도 남북경협 문제를 보다 진지하게 검토하여 남북관계를 실질적인 협력관계로 발전시킬 수 있는 초석을 마련해야 한다는 것이다.

이와 함께 향후의 남북경협은 어느 한 쪽에 의해서만 결정될 수 없기 때문에 [그림 1]에 요약된 바와 같은 남북한 경제관계에 대한 사실이 점점 되어야 할 것이다. 즉 북한의 경제실태는 어떠한지, 새로운 경제정책 기조

는 무엇이며 북한은 정말로 변화하고 있는지, 남북경협외 애로영역은 무엇인지에 대한 문제와 함께 남북한의 실질적 경협방안은 무엇인가에 대한 끊임없는 관찰이 요구된다 하겠다.

본고는 「기본합의서」가 통일이전까지 남북관계를 합리적으로 관리할 수 있는 '기본 틀'이라는 것을 기본시각으로 하고 있다. 남북경협에 대한 양측의 이견을 서로의 공통인식으로 전환시키고, 경제교류·협력의 추진에 따른 문제점들을 해소하기 위해서는 「남북경제교류·협력공동위원회」의 실질적인 추진 등 「기본합의서」 이후의 실천과제가 준비되어야 한다는 것이다. 따라서 본고에서는 기존의 경제교류·협력분야의 남북합의 내용에 대한 평가를 통해 남북한간 경협협정 등 제도적 기반이 마련되어 있지 않은 현 시점에서 북한에게 제시해야 할 남북경협의 추진방향을 모색해 보고, 향후의 남북경협 전망과 대응전략을 제시하기로 한다.

[그림 1] 북한의 변화전망과 남북한 경제관계



## 2. 기본합의서의 평가

남북한은 「기본합의서」의 발효(1992.2)와 이의 구체적 이행방안을 담은 「부속합의서」의 채택(1992.9)으로 양측 당국자간의 화해와 협력관계를 도출한 바 있다. 남북한간 평화공존의 틀 마련과 화해·협력단계로의 진입이라는 남한측 이해와 국제적 고립탈피 및 체제유지라는 북한측 이해의 일치로 이러한 합의에 이를 수 있었던 것으로 판단된다.

남북한은 「부속합의서」의 이행기구로 화해, 군사, 경제교류·협력, 사회문화교류·협력 등 4개 「공동위원회」의 가동을 약속함으로써 남북한 관계발전을 위한 구체적인 실천단계로 진입할 수 있는 기본 틀을 마련하였는데, 특히 경제교류·협력에 관한 남북한간의 기본합의는 실천의지에 따라 정치·군사면의 긴장완화와는 별도로 단일경제체제 형성을 위한 기반조성에 있어 중요한 계기로써 평가될 수 있다. 먼저 <표 1>을 중심으로 남북한 경제교류·협력분야의 주요 합의내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 경제교류·협력의 추진원칙과 관련하여 남북한은 민족내부거래로서의 물자교류와 자원공동개발, 그리고 공업·농업·건설·금융·관광 등 각 산업분야에서의 경협사업 실시에 합의하였다. 즉 자본과 기술에 우위가 있는 남한과 상대적으로 풍부한 천연자원과 노동력을 가지고 있는 것으로 평가되고 있는 북한이 실용주의적인 차원에서 경제교류·협력을 확대할 경우 남·북 모두에게 경제적 실익이 있음을 공동 인식한 것이다.

둘째, 남북한은 물자교류와 관련해서 민족내부간 비관세 거래, 가격·대금결제·물자수송 등 직교역 확대의 기반이 되는 조치들에 합의하였다. 특히 물자수송을 위한 육·해·공로 개설과 경의선 철도 등 교통수단의 연결에 관한 합의결과가 실천되면 남북한간의 물자교류는 물론 합작투자사업에 있어서도 큰 진전이 있을 것임을 예상한 것이다.

<표 1> 남북한 경제교류·협력분야 주요 합의내용

구 분	주 요 합 의 내 용
1. 추진원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교류·협력당사자간의 직접계약 체결로 경제협력사업과 물자교류를 실시</li> <li>· 법인으로 등록된 상사·회사·기업체 및 경제기관, 경우에 따라서는 개인간의 직접계약체결도 가능</li> <li>· 필요접차를 거친 후 물자교류와 석탄·광물·수산자원 등 자원공동개발, 그리고 공업·농업·건설·금융·관광 등 각 분야의 경제협력 사업을 실시</li> </ul>
2. 물자교류	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 원칙: 상호성과 유무상통</li> <li>- 성격: 민족내부간 거래로서 비판세</li> <li>- 가격: 국제시장가격을 고려하여 교류당사자간에 결정</li> <li>- 대금결제: 청산결제방식<sup>1)</sup></li> <li>- 물자수송: 인천·부산·포항과 남포·원산·청진간 해로 개설,<sup>2)</sup> 경의선 철도 및 문산~개성간 육로연결, 김포공항과 순안비행장간 항로개설</li> <li>- 경제교류·협력 참가 인원에 대한 활동의 자유보장</li> </ul>
3. 합작투자 및 국제경제협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 원활한 경험을 위해 필요한 투자보장, 이중과세방지, 분쟁조정절차 등을 쌍방 합의하에 정함.</li> <li>- 경제분야의 여러 국제행사·국제기구등에서 상호협력 및 경제분야에서의 대외공동진출 대책 협의·추진</li> </ul>
4. 과학·기술·환경·통신분야 교류협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 과학·기술·환경분야 정보자료의 교환과 인적교류</li> <li>- 특허권·상표권 등 상대측 과학·기술상의 권리보호</li> <li>- 우편과 전기통신교류에 필요한 시설을 설치·연결</li> </ul>
5. 경제교류·협력 공동위원회의 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제교류·협력 실현에 필요한 기구설치 문제, 기타 실무적 문제들을 「경제교류·협력공동위원회」에서 정함.</li> </ul>

주: 1) 결제통화는 「제5차 남북경제회담」(1985.11)에서 스위스 프랑(SFr.)으로 잠정 합의한 바 있으나, 미달러화·독일마르크화·일본엔화 등 태환성있는 국제경화도 가능함.

2) 해로는 남북한 교류·협력규모 증대 및 군사적 대결상태 해소에 따라 추가개설 가능

셋째, 남북한은 원활한 경제협력을 위해 필요한 투자보장, 이중과세방지, 분쟁조정절차 등 제도적 장치를 쌍방 합의하에 결정하기로 합의하였으며, 나아가 경제분야의 여러 국제행사 및 국제기구에서 서로 협력하고 대외에 공동으로 진출하기 위한 대책까지도 협의·추진키로 하였다. 현실적으로 경제협력을 위한 실질적인 제도적 장치가 마련되면 물자교류보다는 오히려 합작투자부문의 경제협력이 유망할 것임을 예상하고 있는 것이다. 물

자교류의 경우 북한의 반출품목이 일부 원자재로 한정되어 있을 뿐만 아니라 북한은 물품반입에 필요한 외화도 부족하기 때문에 남북한간의 직교역이 본격적으로 이루어진다 해도 당분간 '유무상통' 원칙에 의한 구상무역의 틀을 크게 벗어나지는 못할 것이기 때문이다.

넷째, 남북한은 과학·기술·환경분야 정보자료의 교환과 인적교류 및 과학·기술상의 권리보호, 그리고 우편과 전기통신교류에 필요한 시설을 설치·연결키로 합의하였는데, 이는 정보의 공유와 교환, 그리고 교류·협력의 다양화라는 측면에서 향후 남북경협을 촉진시키는 중요한 밑거름이 될 수 있는 조치들이다.

다섯째, 남북한은 경제교류·협력 부문의 이행 및 이와 관련한 세부 사항의 협의·실천을 「경제교류·협력공동위원회」에서 정한다고 합의하였다. 따라서 향후 남북한이 합의한 경제교류·협력방안이 실행에 옮겨지려면 「공동위원회」의 추진을 통해 사업마다 수시로 별도의 세부시행합의서를 채택하는 등의 분야별 마스터 플랜을 만들어 나가는 노력이 필요함을 북한에게 적극 제기할 필요가 있다.

그러나 이상과 같은 남북한간의 경제분야 합의사항은 구체적인 실행조항을 가지고 있지 않은 잠정협정에 불과하기 때문에 정치·군사적 문제 등 경제외적 요인과 연계되어 정체될 가능성을 내포할 수밖에 없다. 남북한간 경제분야 합의사항의 이행문제는 과거 「남한조선노동당 간첩단 사건」(1992.10)으로 분야별 「공동위원회」의 개최가 무산되었듯이 현실적으로 북한의 태도가 제약조건이 될 수밖에 없는 한계가 존재하는 것이다. 또한 합의내용 자체가 북한에게 있어 개방의 부담을 의미하는 것일 수도 있으므로 향후 다음과 같은 실천과정상의 한계는 남·북 양측의 당국자간 협의에 의해 점진적·단계적으로 수정·보완해 나가는 노력이 필요하다고 할 수 있다.

첫째, 남북한간의 신뢰구축이 전제되지 않는 한 남북경협의 신뢰와 책임 소재를 분명히 하기 위해 경제교류·협력의 대상을 정부당국의 승인을 받은 자로 제한하는 것이 필요하다. 이는 남한의 경제주체가 민간기업인 반면 북한의 경제주체는 정부기관이기 때문이며, 또한 북한이 「부속합의서」에 명시된 '교류·협력 당사자간의 직접계약체결'을 근거로 교류·협력의 실질 당사자로서 지금까지의 방식대로 우리 정부를 배제한 채 우리 민간기업과의 선별적인 접촉만을 고집하는 식의 이중전략은 바람직하지 못하기 때문이기도 하다.

둘째, 남북한간의 수송망 연결을 위한 해운·항공협정의 체결, 원활한 대금결제를 위한 북한은행과의 외환거래 계약체결 및 청산계정의 설치 등 경제교류·협력에 수반되는 기본협정의 조속한 체결이 필요하다. 또한 남북한간의 교류가 비관세와 우대가격으로 이루어질 경우 WTO체제 하에서 해외 교역상대국의 불만을 초래할 우려가 있으므로 남북한간의 경제교류가 내국간 거래라는 점을 국제사회에 분명히 인식시켜야 하는 과제도 있다.

셋째, 남한기업의 대북투자가 확대되기 위해서는 남한 투자기업들의 북한내 인사·노무·자금회수 등 기업경영상의 자율성이 확보되어야 함을 분명히 확인할 필요가 있다. 이러한 경제협력의 기본 틀이 마련되어 있지 않은 현 단계에서 본격적인 직접투자나 공동투자와 같은 경제협력은 투자지역의 경제적 조건이나 현지 법에 구속을 받을 수 있기 때문이다. 따라서 남북한이 기본적으로 합의한 투자보장협정과 이중과세방지협정 및 분쟁조정절차에 관한 세부합의가 조속히 이루어져야 함은 물론, 남한 내부적으로도 기업의 무분별한 대북투자를 사전 조정하는 방안과 대북투자를 위한 기본적인 안전장치를 마련해 두는 것이 반드시 필요하다.

넷째, 북한의 경제현황과 경제운용방식, 그리고 교역과 투자 전반에 걸친 정보에 대해 남북한 상호간 및 남한내 정부와 민간간의 체계적 수집·분석·전달 체계가 갖추어져야 한다. 아울러 우리 정부 내에서도 남북한간의 경제교류·협력을 실효성 있게 뒷받침할 수 있도록 부처간 협의체제를 강화할 필요가 있다.

### 3. 남북경협을 추진방향

남한의 점진적인 통일모형은 일단 남북한이 평화공존상태에서 협조를 높여 가는 공영관계의 안정을 거쳐 통일로 들어서는 과정을 상징하고 있다. 점진적 통일모형에 따라 남북한이 경제협력의 실질적 확대·발전을 위한 남북 정부간 제도적 장치 및 구체적인 실천방안을 마련해 나갈 경우 단일경제체제에 이를 수 있다는 것이다. 이러한 의미에서 볼 때 1992년 남북한간에 일괄 타결된 화해·불가침·교류협력 등 3개 분야의 「기본합의서」와 「부속합의서」의 정신이 바로 남북경협의 확대·발전을 위한 기본 틀이 된다고 할 수 있다.

따라서 현 단계에서 남북경협의 확대·발전을 위해 필요한 것은 「기본합의서」의 효력을 북한이 재삼 확인하도록 함으로써 평화공존체제를 구축하는 데 있다. 그러나 남북한은 지난 수년간의 경색된 관계 하에서 상호 신뢰가 크게 손상되었기 때문에 우선 최소한의 신뢰를 회복하는 것이 필요하다. 이 경우 상호간의 경제적 필요에 기반을 둔 단계적 경제 교류와 협력을 추진하면서도 체제나 이념적 요소를 배제할 수 있는 경제적 신뢰회복이 정치적 신뢰회복에 선행하는 것이 바람직하며, 이점은 구서독의 구



동독에 대한 정책이나 중국의 대만에 대한 정책에서도 확인할 수 있다. 남북한 관계의 신뢰회복에 있어서도 남한의 주도적인 역할이 필요하다는 것이다.

한편 북한이 경험상대국 혹은 새로운 시장으로 확실하게 검증되기까지는 상당한 시간이 걸릴 것으로 전망된다. 서방기업에 있어서 북한은 국내 시장수요가 크지 못하며 사회간접자본시설도 낙후되어 있어 아직 검증되지 않은 시장으로서의 위험부담이 있을 뿐만 아니라, 임금수준도 동남아 국가에 비해 결코 낮은 수준이 아니기 때문이다. 결국 이러한 전망은 장기적으로 북한의 제3국과의 경험 우선정책과 남한정부 배제정책이 크게 성공하지 못할 것이라는 점과 함께 향후 북한의 대외경험이 상당부분 남한으로부터의 투자에 의존할 수밖에 없을 것이라는 점을 말해 주고 있는 것이다.

따라서 현 시점에서 남한은 북한을 도울 수 있는 것은 결국 남한이라는 점을 북한에게 거듭 주지시켜야 하며, 이를 위해서는 상호 경제적 실리를 추구할 수 있는 합리적인 「남북경협 플랜」을 제시해야 한다. 남북한은 산업구조나 부존자원, 그리고 경제발전 수준의 측면에서 경제적 상호보완성이 높으며, 더욱이 지리적 인접성과 동일민족이 갖는 최소한의 문화적 동질성 및 동일언어 등 제3국이 가질 수 없는 유리한 조건으로 인해 남북경협의 잠재력이 크다는 것을 북한에게 주지시켜야 한다는 것이다. 향후 남북한간에 이루어질 수 있는 경제교류·협력의 종류와 방향을 <표 2>를 중심으로 점검해 보면 다음과 같다.

## < 표 2 > 남북한 경제교류·협력의 단계적 기본정책방향

경험단계	중점추진사업
(제1단계-신뢰구축과 협력증진) 실현이 용이하고 시급한 분야의 기초적 경제협력 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간차원의 대북 직접교역 및 직접투자 활성화</li> <li>• 남북경협의 제도적 장치 구축</li> <li>• 직교역을 위한 해로·철도·도로의 개설 제외</li> </ul>
(제2단계-동질성 회복) 북한의 개혁·개방 효과를 가 져오는 사업의 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북간 전국 통신·통행망 구축 제외</li> <li>• 북한지역 생산력 제고를 위한 농업·공업·사회 간접자본시설 등 산업 분야별 공동협력 제외</li> <li>• 국제적 차원의 지원협력 방안 유도</li> </ul>
(제3단계-단일경제체제 준비) 북한의 주민생활과 경제력 향 상에 기여할 수 있는 사업의 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교류제한 품목·분야의 패키지→합작투자의 본격 확대, 대외공동진출 등 다양한 경험사업 추진</li> <li>• 경제관련 각종 제도의 격차 축소</li> <li>• 남북한간 경제력 격차 축소를 위한 경제균형 개발계획의 공동추진</li> </ul>

첫째, 직교역의 확충이다. 직교역은 경제교류의 가장 기본적인 단계이며 실현이 용이할 뿐만 아니라, 중개료절감·운송료절감·납기단축 등의 유인으로 교역규모의 확대 가능성 또한 높은 분야이다. 특히 북한이 남한과의 교역을 공식적으로 인정하는 경우에는 기존 남한반입 위주의 비정상적 교역패턴에서 탈피하여 우리 상품의 북한내 반입확대로 북한주민의 남한에 대한 인식전환을 기대할 수 있어 결국 남북한 통일환경 조성에도 긍정적으로 작용할 수 있을 것이다.

둘째, 기초적 경험의 추진이다. 남북한간의 경험사업은 섬유·의류·생활용품·식료품과 같이 단기투자 효과가 크면서도 북한주민의 기초생활에 직접 도움이 될 수 있는 소규모 제조업부문의 합작사업부터 추진하는 것이 바람직하다. 이는 향후의 남북경협 활성화를 위한 경험축적과 상호 이해를 증진시킨다는 중요한 의미를 가지기 때문이다. 현재 북한은 단기간 내에 제한된 설비만을 가지고도 수출을 확대할 수 있다는 장점 때문에 상환 부담이 없는 위탁가공무역을 통한 합작투자의 추진에 적극성을 보이고 있다. 특히 북한이 최근 수출증대를 위해 역점을 두고 있는 섬유·의류·생활

용품·식료품 등 노동집약적 경공업부문에 경쟁력을 상실하고 있는 남한기업의 유희설비를 이전하는 것은 남한의 산업구조조정에도 기여하여 상호 실익이 크다고 할 수 있다.

셋째, 투자협력의 발전이다. 경제협력이 본격화되는 단계의 남북경협은 남북한 산업구조개편의 필요성을 염두에 두고 부존자원과 산업구조 등 측면에서의 상호보완적인 분야를 중심으로 확대할 필요가 있다. 남한기업의 경우 단기적으로 저임로동력의 활용에만 얽매어 대북투자를 시행하는 것 보다는 장기적으로 북한의 기술수준이나 숙련도에 비추어 수용 가능한 분야, 쉽게 합작·위탁가공이 이루어 질 수 있는 분야, 그리고 선점에 따른 파급효과가 큰 부문에 대한 사업을 병행하여 개발할 필요가 있다. 현재 남한내 남북경제 협력기업이나 협력사업자로 승인된 봉제·의류·신발 등 경공업 분야는 단시일 내에 북한의 기존 시설이나 인력만으로도 충분히 가동되어 북한의 추가적 수용에는 한계가 있을 것으로 생각되기 때문이다. 따라서 남북경협사업은 중장기적으로 조립중심의 전기·전자 부문, 북한의 기존시설을 활용할 수 있는 정유 및 비철금속 제련 부문, 항만투자와 같이 경제성이 높은 분야, 전후방 파급효과가 크고 선점효과가 높은 통신분야 등으로 확대하는 것이 바람직할 것이다.

넷째, 직교역이나 합작사업 등 남북한간의 경협사업이 가능하기 위해서는 남한과 북한을 직접 연결시켜 주는 교통수단이 필요하다. 이 경우 현실적으로는 도로나 철도의 복원과는 달리 많은 시간과 비용을 투입하지 않고도 쌍방간의 합의만 있으면 즉시 실현될 수 있는 해로의 개설을 우선 추진할 수 있다. 그리고 향후의 남북경협 과정에서는 남북교통망의 연결이 한반도의 북방과 남방 해운망을 연결해 줄 수 있는 '시베리아횡단철도' 및 '중국횡단철도'와의 연계 가능성 측면에서 북한의 국제적 물류기지 역할을 기대할 수 있어 큰 경제적인 의미를 내포하고 있음을 북한에게 주지시킬 필요가 있다.

다섯째, 남북한의 양지역이나 제3국에 대한 공동투자, 기술교류, 자원공동개발 등과 같은 직접적인 생산활동부문에서도 남북한간의 경제협력이 이루어질 수 있다. 이 경우 대북투자는 북한의 합영희망부문 중에서 남북한 체제상의 차이로 인한 제약요인을 고려하여 공동어로 및 수산물가공합작 등 북한이 우려하는 남북한 합영에 따른 파급효과가 작은 부문부터 시작하여야 할 것이다. 북한이 개발의 필요성을 크게 느끼고 있고 공동개발·이용으로 남북한 공동이익을 도모할 수 있는 무연탄·철광석·비철금속 등 지하자원개발에 대한 현대화 투자도 유망할 것으로 보인다.

여섯째, 실질적인 남북한 경제협력의 추진을 위해서는 북한이 국제연합공업개발기구(UNIDO) 및 '나진·선봉자유경제무역지대' 투자유치 설명회를 통해 밝힌 바 있는 합영희망분야와 북한의 최근 역점사업분야 및 애로사업분야를 고려하여 경제협력 대상을 선정하는 것이 바람직할 것이다. 특히 KEDO를 통한 대북 경수로 기술제공과 관련한 에너지 부문의 인프라 정비, 북한이 외국의 투자를 요구하고 있는 섬유산업과 관광산업 등의 분야는 현재로서는 투자협력에 많은 장애가 있는 것도 사실이지만 투자가 가장 빨리 이루어질 수 있는 분야라고 할 수 있다.

일곱째, 북한의 대남한 정책기조가 신뢰를 보일 경우 북한의 경제발전을 촉진하기 위한 직접적인 지원으로서 정부 또는 민간차원에서 현금과 현물을 공여하는 식의 대북경협 방법도 추진할 수 있다. 물론 현금·현물 공여에 있어서는 북한의 공식적인 요청, 정확한 자료제공, 남한 혹은 국제조사단의 조사활동 보장, 지원에 상응하는 조치, 지원 자금·물자 사용에 대한 투명성 보장 등이 전제되어야 한다. 또한 국제사회에서 남북협력의 장을 마련하고 남북경협의 경험을 축적하기 위해서는 간접적인 지원으로서 '국제연합개발계획'(UNDP)이나 '국제연합공업개발기구'(UNIDO) 등 국제기구를 활용한 남북경협의 발전방안도 적극적으로 모색할 필요가 있다. 북한의 국제기구 가입 및 남북한의 국제기구나 관련국과의 다자간 협력은 북한을 국제사회의 책임 있는 일원으로 유도하는 데 있어서도 기여하게 될 것이기 때문이다.

#### 4. 결론: 경험 전망과 대응전략

남북한이 1992년 「기본합의서」를 도출할 수 있었던 한 요인은 바로 남북경협에 대한 남북이 인식을 같이 했기 때문이다. 또한 남북경협은 그 자체의 경제적 실익 외에도 이산가족문제의 해결, 사회문화분야의 교류·협력 실현 등 전반적인 남북관계의 발전에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 그러나 경제적 관계는 그 특성상 일괄 타결이나 일시 정상화가 곤란하며, 특히 북한과 같은 경우에는 시장경제 메커니즘이 적용되지 않기 때문에 꾸준한 거래를 통해 장기간을 두고 상호 신뢰와 관행을 정착시켜 나가는 과정을 필요로 한다.

한편 남북관계는 여러 가지 불확실성과 가변성을 가지고 있다. 북한의 입장에서는 경제난의 해결을 위해 개방의 확대가 불가피하지만 체제유지를 위해서는 그에 비례하여 내부통제를 강화하려 할 것이며, 경우에 따라서는 의도적으로 대외적 긴장을 조성할 가능성도 있다. 남한의 입장에서 볼 때 대북투자는 구조조정과정에서 한계상황에 처한 일부 업종에 새로운 기회로 인식되고 있었지만, 북한의 투자여건 미비 외에도 남북한간의 정치적 갈등이 해소되지 않음으로써 남북경협이 사실상 어려운 상황이었다. 그러나 최근 외환위기로 시작된 남한내 경제문제는 향후 남북경협에 상당한 영향을 미칠 것으로 예상된다.

지금까지 북한의 개방실험과정은 체제수호적 입장에서 남한 정부를 배제한 채 제3국의 투자나 기업의 진출에 의존해 왔다. 즉 북한은 중국·일본·대만·미국 등의 기업에게 해외생산기지(off-shore production base)를 제공하려 노력하였으며, 이는 북한이 남북관계를 경쟁적 경합관계로 보아왔기 때문으로 생각된다. 그러나 북한의 자유경제무역지대가 제3국의 해외생산기지화하면 이 지역내의 외국투자가 우리의 중요산업과 해외시장에

서 경쟁관계에 설 가능성이 있다. 이 경우 우리는 북한경제의 개방과정을 면밀히 주시하면서 남북한 경제협력을 활성화할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 향후 남북경협 전망과 대응전략은 다음과 같다.

첫째, 긍정적인 측면에서 볼 때 현재의 남한 및 북한내 경제적 여건은 남북한 직교역의 실현과 경협활성화를 위한 제도적 장치가 마련될 경우 남북한 관계정립의 새로운 발전적 계기로 작용할 수 있다. 북한은 1990년대 이후 붕괴된 대외경제관계 기반과 지속되는 식량난 및 전반적인 경제난 극복을 위해 체제유지라는 범위 내에서 제한적이거나 남북 교류·협력에 응해 올 가능성이 크며, 남한은 당면 경제위기의 극복 및 구조조정과정에서 북한의 저임금 노동집약적 산업에 관심을 가지고 한계사업의 대북 이전을 본격적으로 추진할 유인을 가지기 때문이다.

둘째, 그러나 부정적인 측면에서 볼 때 남한의 단기적인 경제적 입지 약화는 '한반도 문제의 민족내부 문제화' 보다는 '한반도 문제의 국제화'로 연결될 가능성이 있다. 이 경우 북한은 내부적인 정치·경제적 불안정을 극복하기 위해 여전히 남북관계를 미국·일본 등 제3국과의 관계개선을 위한 허부구조로 이용하려 할 것이며, 남북대화를 통한 「기본합의서」 이후의 실천과제에 대한 협의도 회피하려 할 것이다. 따라서 이러한 상황하에서는 「기본합의서」의 성실한 이행을 남북관계 개선 및 대북정책의 기조로 하여 4자회담, 6국 공동협력, 남북정상회담, 남북특사교환 등 대화재개 방안도 이와 연계하여 추진하는 것이 바람직할 것이다.

셋째, 남북한 경제관계가 긍정적으로 전개될 경우 현재 심각한 식량난에 처해 있는 북한은 가능하면 단시일 내에 경협의 결과가 나타나는 사업을 희망할 것이며, 또한 국내산업과의 전후방 연관효과가 큰 사업보다는 외화획득 효과가 큰 사업을 선호할 것으로 예상된다. 예를 들어 북한지역의 관광자원 개발은 외화획득 효과를 높일 뿐만 아니라 비교적 단시간 내에

투자수익을 기대할 수 있다는 점에서 북한이 선호할 가능성이 높은 합작 사업 분야라고 할 수 있다. 그리고 남·북 공히 사업추진의 성과를 남한과의 연계관광사업으로 이끌어 내는 것이 북한지역에 국한되는 경우보다 더 큰 경제적 이익을 가져다 줄 수 있을 것이다.

넷째, 단기적으로는 최근 남한경제의 외환위기에 따라 경제적 지원을 매개로 한 우리의 남북관계개선 노력에도 선택의 범위가 축소될 것으로 예상된다. 즉 남한경제는 외환위기의 극복을 위해 수출확대와 수입억제에 최대한 역점을 둘 것이며 원화의 평가절하로 북한산 소비재의 남한 국내 가격 인상도 불가피하기 때문에, 이 경우 수입초과 상태에 있는 남북교역의 축소균형이 예상된다. 또한 남한경제의 외환부족은 해외투자 여력을 크게 줄일 것이며, 특히 고용조정으로 인한 노동시장의 유연성이 제고됨에 따라 실질임금이 하향 조정될 가능성이 높기 때문에 저임금을 염두에 둔 남한기업의 대북진출 필요성도 부분적으로 줄어들 것으로 예상된다. 그러나 최근 남한의 경제적 위축이 북한의 흡수통일에 대한 우려를 감소시키는 요인으로 작용할 경우라면 북한이 지금까지 취해 온 수세적·방어적 입장에서 벗어나 남북경협에 보다 적극적으로 나설 것이라는 판단도 가능하다.

결론적으로 남북경협이 실질적인 성과를 거두기 위해서는 단시일 내에 획기적인 성과를 기대하기보다는 북한의 개혁·개방과 점진적인 변화 유도를 통한 꾸준한 교류·협력의 추진노력이 필요하다. 북한이 남북경협을 수요자독점식으로 선별 수용하는 경우에 있어서도 경협 자체를 정치·군사 문제와 연계하는 것은 바람직하지 못하다. 정치·군사적으로 약간의 긴장이나 대립이 있더라도 경제관계는 지속적으로 추진하는 것이 장기적인 남북관계의 발전을 위해 필요할 것으로 판단된다.

## 나. 남북기본합의서 사회문화 교류·협력분야 이행방안

서 재 진

(민족통일연구원 선임연구위원)

### < 목 차 >

1. 문제제기
2. 남북기본합의서 합의배경과 북한의 태도
3. 대북정책의 기본방향과 남북기본합의서 이행 방향
4. 민간기구를 통한 사회문화 교류·협력 촉진 방안
5. 국제기구를 통한 사회문화 교류·협력 촉진 방안
6. 맺음말

### 1. 문제제기

동서독이 통일을 달성할 수 있었던 가장 큰 원인의 하나는 동서독간에 교류·협력을 꾸준히 추진하였다는 사실일 것이다. 교류·협력을 통하여 상대 체제에 대한 정확한 정보를 갖게 되었고 상호간에 신뢰를 쌓았기 때문에 주변환경에 변화가 왔을 때 통일을 달성할 수 있었던 것이다.



동서독은 이미 1951년부터 베를린협정을 맺음으로써 교역을 하기 시작하였고, 1972년 동서독 기본조약을 체결하여 명실상부한 공존관계를 이루었다. 통일이전에 동서독은 이미 상당한 수준의 교류와 협력이 있었으며, 도시와 도시간, 대학과 대학간의 자매결연도 맺었고, 초·중·고등학생들의 수학여행도 할 수 있었다.

남북한의 경우는 동서독의 경우와 많이 다르다. 서로 전쟁을 치르고 상호간의 적대감이 엄청나다. 남북한의 통일을 저해하는 가장 큰 요인의 하나는 북한의 남한에 대한 적대감이다. 특히 북한의 남한에 대한 적대감은 북한체제를 유지하는 중요한 이념적 기둥으로 활용되고 있다. 북한은 대남관계를 긴장시킴으로써 북한사회를 전시동원체제로 유지하는 것이다.

북한의 대남적대정책은 북한의 체제방어적인 속성에 기인한다. 북한의 김일성·김정일 체제는 냉전체제의 소산이기 때문에 탈냉전의 시대에서도 냉전논리에 회귀함으로써 체제유지를 도모하고자 하는 속성이 있다.

남북간의 적대감, 상호불신이 해소되지 않는다면 북한이 아무리 현재의 체제에서 변화하더라도 남북 통일이 이루어지기는 어려울 것이다. 설령 통일이 된다고 하더라도 남북 지역간의 적대감 때문에 엄청난 내분을 겪게 될 것이다. 남북간에 적대감이 더욱 고조된다면 통일은 커녕 또 한번의 동족상잔을 경험할 가능성도 배제할 수 없다. 한국의 대북정책의 핵심은 남북간의 불신과 적대감을 해소하는 방향으로 이루어져야 할 것이다.

또한 북한체제가 너무 폐쇄적이며 지도부의 개방의 의지가 없는 만큼 외부에서 개방시켜주는 노력이 필요하다. 이런 목적을 위하여 북한사회를 외부와 보다 많은 교류를 가지게 하는 방향으로 대북정책이 추진되어야 할 것이다.

90년대 북한에서 주민들의 의식변화가 많이 이루어졌다면 그것은 외부와의 접촉이 증가되었기 때문이다. 즉, 외부로부터의 자본주의 및 자유주의의 바람의 유입이 있었기 때문이다. 80년대 중반 합영법의 도입이 제한적이거나 북한사회에 변화의 바람을 불어일으키기 시작하였다. 엔화 및 달러화의 유입과 통용으로 화폐의 기능에 변화가 발생한 것이다. 그리고 외화 획득을 위해 추진한 외국관광객 유치, 해외동포 방문, 시베리아 벌목공 파견 등 일련의 부분적 개방들이 북한 내에 외부의 정보를 확산시키고 있다.

또 80년대 후반 사회주의권이 붕괴함에 따라 동구 및 소련에서 유학생들이 소환되었는데 이들이 서방 및 동구의 정보를 유입시켰다. 특히 중국의 개혁과 개방은 북한사회에 대단히 큰 영향을 미쳤다. 친척방문, 보따리장사 등의 목적으로 방문하는 사람들의 수가 급증하면서 중국의 자본주의가 북한에 전파되었다. 북한에 장사차 방문하는 조선족 동포는 한국을 방문한 경험이 있는 경우가 많기 때문에 한국의 실상이 북한에 전달되는데 중요한 역할을 했다.

따라서 여러가지 다양한 경로를 통하여 북한의 대외접촉을 활성화시키는 정책이 확대되어야 한다. 북으로는 중국의 조선족을 통하여, 옆으로는 나진-선봉 지역의 경제특구를 통하여, 남으로는 판문점을 통하여 남한으로부터 다양한 종류의 경제적, 인적, 문화적 접촉을 발달시키는 것이다.

위의 두 가지 중요한 목적을 달성하는데 있어서 남북한간의 기본합의서를 이행하는 것만큼 효과적인 방법은 없을 것이다. 기본합의서 제3장 (남북교류·협력에 관한 장) 제16조에서 “남과 북은 과학·기술, 교육, 문학·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등 여러분야에서 교류와 협력을 실시한다”고 합의하였으며, 제17조에서는 “남과 북은 민족구성원들의 자유로운 왕래와 접촉을 실현한다”고 합의하였으며, 제18조에서는 “남과 북은 흩어진 가족·친척들의 자유로운

서신거래와 왕래와 상봉 및 방문을 실시하고 자유의사에 의한 재결합을 실현하며, 기타 인도적으로 해결한 문제에 대한 대책을 강구한다”고 합의하였다. 이밖에도 철도, 도로, 해로, 항로 연결을 합의하였다.

뿐만 아니라 '남북교류협력의 이행과 준수를 위한 부속합의서'(1992년 9월 17일 발효)에서는 과학기술, 교육, 문학·예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등에 관한 정보자료 상호교환, 기술협력, 각분야에서 국토종단행진, 대표단파견, 초청·참관 등 기관과 단체, 인원들 사이의 접촉과 교류를 실시한다고 규정하였으며, 이를 실현하는데 필요한 절차와 실무적 문제들을 사회문화교류협력공동위원회에서 협의하여 정한다고 규정하였다. 또한 남과 북은 각 분야의 교류와 협력을 실현하기 위하여 '남북경제교류협력공동위원회'와 '남북 사회문화교류협력공동위원회'를 구성한다고 합의하고 1992년 5월 7일 발효시켰다.

이러한 합의들이 이행되었더라면 지금쯤 남북한은 이미 통일된 것이나 다름없을 것이다. 그러나 안타깝게도 남북한간에 공동위원회는 한번도 열리지 못하고 말았다. 남북기본합의서가 발효 즉시 휴지조각화되고 말았다.

최근 김대중 대통령당선자측은 민족동질성 회복을 위해 우선 사회문화분야 교류협력을 활성화하기로 하고 민족문화유산 공동조사, 발굴, 전시회 개최, 남북체육경기교환개최 및 국제체육행사 공동참가유치, 종교, 언론, 보건, 의료 분야 교류확대 등을 추진하기로 했다고 한다. 기본합의서에 이미 합의된 내용들이다. 지금까지 이루어지지 못한 것이 새삼 이루어질지가 관심을 모은다.

지난 6년동안 휴지화된 채로 잠자던 기본합의서를 이행하기 위한 방법은 없는가? 이 글은 남북기본합의서 사회문화 교류협력 분야에서 가능한 이행방안을 모색해 보고자 한다.

## 2. 남북기본합의서 합의배경과 북한의 태도

남북한은 1989년 2월 28~1990년 7월 26일 사이에 8차례의 예비회담과 2차례의 실무대표접촉을 통해 쌍방 총리를 수석대표로 하는 고위급회담을 개최하여 남북간의 정치군사적 대결 해소와 다각적인 교류협력 실시 문제를 협의할 것에 합의한 이후 1990년 9월~1992년 9월까지 8차례의 고위급 회담을 지속하면서 남북간에 기본합의서 및 부속합의서 까지 채택한 바 있다.

북한이 남북기본합의서에 호응해왔던 이유를 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 첫째, 북한은 체제유지를 위하여 시간 벌기 전략의 일환으로 남북고위급회담에 응하고 결과적으로 형식적이거나 남북기본합의서 작성에 임했던 것으로 보인다. 1989년에 동구사회주의권이 붕괴되고 동독이 서독에 흡수통합되었으며 1991년 소련마저 붕괴하였을 때 북한 지도부는 사회주의권 붕괴의 회오리 바람을 피하고 남한에 대한 흡수통합의 위기를 피하기 위하여 남북간의 평화공존을 도모했던 것으로 볼 수 있다.

북한은 한국의 흡수통일을 제도적으로 막기 위하여 기본합의서 제1조와 제2조에서 상대방의 체제를 인정할 뿐만 아니라 존중한다는 것을 명문화하였다. 상대방에 대한 내정간섭도 하지 않을 것을 규정하였다. 북한의 의도를 읽을 수 있는 대목이다. 상대방의 체제인정, 내부문제 불간섭, 비방·중상 금지, 파괴·전복금지 등의 대목들은 동독이 서독에 흡수통합된 상황에서 체제수호를 위한 안전장치 구실을 한 것이다. 결과적으로 북한은 2년여간의 남북대화론 체제붕괴의 위기적 상황을 넘길 수 있었다.

둘째, 북한이 남북기본합의서 도출에 응했던 또 다른 이유의 하나는 기본합의서 채택을 통하여 북한의 핵무기 제조 협의에 대한 국제적 의혹과 핵사찰을 받으라는 국제여론의 압력을 피하기 위한 것으로 볼 수 있다. 북한은 남북기본합의서를 채택함으로써 남북이 평화공존 단계에 들어갔으며 한반도 비핵화도 선언되었으므로 더 이상 북한핵개발에 관해 국제사회는 의심치 않아도 된다는 착각을 유도하기 위한 것으로 볼 수 있다.

셋째, 북한이 남북기본합의서에 응했던 것은 일본과의 수교를 위한 전제 조건을 충족하기 위한 방편이었던 것으로도 볼 수 있다.

북한은 1990년 6월 고르바초프 소련대통령과 노태우 대통령의 한소정상 회담이 개최된지 며칠 지나지 않아 회담에 부정적이었던 종래의 태도를 바꾸어 남북고위급회담 재개에 응해왔었다. 또한 1991년 1월 한·중간에 무역대표부를 설치하고 이듬해 8월에 국교수립에 이르는 등 한·중관계가 급속히 달라졌다. 이에 대한 대응으로 북한은 대일수교 및 대미관계개선이 절실히 요구되었고 이를 위한 분위기조성으로서 남북관계의 개선이 효과적이라고 판단하였을 것이다. 1991년 말에 합의된 남북기본합의서는 북한이 일본과의 수교를 적극 추진하던 상황에서 이루어졌다는 사실을 주목해야 한다.

그러나 일단 남북기본합의서가 합의되고 발효된 1992년 9월 북한의 태도가 돌변하여 기본합의서의 이행을 거부하였다. 북한에게 기본합의서 불이행의 빌미를 준 것은 북한의 핵무기 개발의혹 문제였다.

1980년대 후반 동부유럽 공산주의 몰락과 공산주의 종주국인 소련의 몰락으로 북한이 고립감과 위기의식을 가지게 되자 대남대화와 동시에 재래식 군사력의 증강과 핵무기의 제조에도 박차를 가하였던 것이다. 북한의 핵무기 제조노력은 한반도는 물론이거니와 신국제질서가 형성되는 국제사

회에 중요한 도전으로 간주되었다. 북한의 핵무기개발을 저지하기 위하여 한국과 국제사회는 여러 가지 수단을 강구하였다. IAEA에 의한 핵사찰을 요구했을 뿐만 아니라 남북한 양측의 상호핵사찰을 요구하였다.

1991년말, 한·미 양국은 북한으로 하여금 상호핵사찰을 수락하도록 유도하기 위하여 북한이 국제핵사찰 및 상호핵사찰을 수락한다면 1992년에 행해질 연례 팀스피리트 훈련을 잠정적으로 중지할 것이라고 발표하였다.

북한이 긍정적인 반응을 보이지 않자 한·미 양국은 1976년 이래 한번도 거른 적이 없었던 전례를 깨고 1992년 훈련을 취소하였으며 북한이 상호핵사찰을 수락할 것을 기대하였다. 그러나 북한은 IAEA에 의한 핵사찰을 수락하였을 뿐 북한의 핵개발에 의한 의혹을 해결하기 위한 보다 유용한 수단인 남북한 상호핵사찰을 거부하였다. 이러한 상황에서 한·미 양국은 잠정적으로 중단되었던 팀스피리트훈련을 1993년에 재개하기로 하였고 북한은 이를 격렬히 비난하며 훈련이 재개될 경우 당시까지 진전된 모든 남북관계를 중지시킬 것이라고 위협하였으며 남북관계 파행의 모든 원인을 팀스피리트훈련의 재개에 연계시켰었다.<sup>1)</sup>

92년 11월 5일 판문점 북측지역 통일각에서 남북화해공동위원회 첫회의를 비롯하여 4개공동위를 차례로 열기로 되어 있었으나 북한은 이틀전인 11월 3일 하오 남북화해, 군사, 경제교류협력, 사회문화교류협력공동위 북측위원장들의 연합성명서라는 것을 발표하고 팀스피리트 한미합동군사훈련 등이 중지되지 않는 한 이들 4개공동위의 개최를 거부한다는 입장을 밝혔다. 남북한 관계는 기본합의서 합의 이전의 상황으로 되돌아가고 말았다.

그러나 그러한 명분 뒤에는 북한이 남북기본합의서를 이행할 수 없는

1) 김춘근, "팀스피리트훈련과 남북한 관계" <통일문제연구> 1992 겨울호, p. 182.

내부적 이유가 있었다. 남북기본합의서의 이행은 북한체제의 남한에 대한 전면적인 개방을 의미했다. 체제붕괴의 위기상황에서 오랫동안 체제유지의 기둥이었던 폐쇄주의를 허물 수 없었던 것이다. 북한이 폐쇄주의를 유지했던 까닭은 폐쇄주의를 전지하지 않으면 체제유지에 어려움이 있다고 우려할 만큼 사회적 저항의 잠재력이 있었기 때문이다.

북한이 지난 50여년 동안 폐쇄주의를 고수하고 엄격한 사회통제를 지속하고 있는 이유가 무엇인가? 폐쇄주의를 지속하지 않으면 김일성·김정일 정권 유지가 어렵다는 것을 강하게 인식하였기 때문이다. 또한 엄격한 사회통제를 유지하지 않으면 억압된 불만이 표출될 가능성이 높기 때문이다. 북한에서는 체제로부터 낙인찍혀 한 많은 사람이 많다는 것을 북한지도부는 잘 알고 있기 때문이다. 북한의 사회적 동태성은 억압되어 있는 것이지 사멸한 것은 아니다.

북한에서 정치권력이 고도의 자율성을 누리는 것은 사실이나 그것은 어디까지나 상대적 자율성이다. 북한의 정치권력은 다른 사회와 마찬가지로 구조적 변수의 영향을 받게 마련이다. 대내정책이나 대외정책에서 북한의 지도부가 마음대로 할 수 있는 것은 그렇게 많지 않다. 북한체제를 위협하고 있는 경제난을 해결할 수 있는 정책대안은 북한지도부에게는 없다.

경제난을 해결하기 위하여 적극적인 정책을 추진하지 못하고 우리식 사회주의의 고수에 집착하고 있는 것은 개혁·개방이라는 정책변화가 주민들의 사상동요를 야기할 가능성이 높은 것으로 인식하고 있기 때문이다. 즉 사회 부문의 눈치를 보기 때문이다. 김정일이 매우 자율적으로 정책선택을 할 수 있는 것으로 생각하지만, 사실은 김정일의 정책선택에 장애로 작용하는 것은 북한의 일반 주민, 즉 사회부문이다. 실제 북한체제의 특징을 결정하는데 있어서 중요한 역할을 한 것의 하나는 사회부문이다.

### 3. 대북정책의 기본방향과 남북기본합의서 이행 방향

북한이 내부사정으로 말미암아 이행하기를 거부하고 있는 남북기본합의서를 어떻게 이행할 수 있을 것인가? 남북기본합의서의 이행은 대북정책의 기본방향의 틀내에서 이루어져야 할 것이다. 대북정책의 목표는 남북기본합의서를 이행하는 것이어야 하며 남북기본합의서가 대북정책의 핵심적인 틀이 되어야 마땅하다.

그러나 대북정책은 현실에서 출발해야 할 것이다. 남북기본합의서의 이행도 이러한 현실원칙하에서 이행하는 방안을 강구해야 할 것이다. 한국은 북한과의 관계에서 당국간 접촉, 대화, 협상 원칙을 고수하였다. 그러나 북한은 당국간 대화의 기피, 한반도 문제 협상에 있어서 남한배제 전략을 고수하여 왔다.

북한의 총체적 위기 심화와 현재의 북한 사회상황을 고려하여 한국의 대북정책은 한편에서 북한의 통치주체를 상대로 한 당국간 대화 원칙을 유지하면서도 북한의 변화하는 사회와 주민을 대상으로 하는 정책을 보다 적극적으로 구사할 필요가 있다. 현재 북한경제위기와 식량난 때문에 북한의 엘리트, 중간간부, 일반 주민들의 중앙정부에의 의존이 약화되고, 개인차원의 자구책이 성행하고 있다. 이러한 북한 내부의 변화를 촉진하는 효과가 있는 대북정책의 모색이 필요한 시점이다.

북한 주민의 정서를 변화시키는 정책은 짧은 기간에 효과를 거둘 수 없기 때문에 중장기인 정책이어야 하며, 또한 공식천명되기 보다는 비공식 차원의 정책이어야 한다. 남북한 대화 제일주의를 추구하는 것은 비현실적 정책방향이다.



기본합의서의 사회문화 교류협력 분야의 이행은 당국차원을 원칙으로 하되 민간기구와 국제기구를 통해서 추진하는 것이 현실적인 대안이다. 현재 북한의 내부사정을 고려하고 남북관계의 현주소를 고려하여 현실적인 접근을 하는 수밖에 없다.

물론 사회문화교류협력 분야만 따로 떼어내어 접근하는 것은 현실성이 낮다. 북쪽에 확실한 경제적 실리를 보장해 줄 수 있는 경제협력이나 관광교류 등 전반적인 교류협력을 추진하는 과정에서 사회문화교류협력 및 이산가족간의 재회의 폭을 넓혀 가는 것이 현실성이 높다.

#### 4. 민간기구를 통한 사회문화 교류·협력 촉진방안

남북간에 현실적으로 이루어지고 있는 민간차원의 교류 내용을 검토해 보면 남북교류협력을 촉진하기 위해서 우리가 어떠한 방향으로 나아가야 할 지가 자명해진다.

1989년 6월 '남북교류협력에 관한 지침'이 발표된 이후 1997년 11월말까지 기간중 사회·문화부문의 남북 교류협력에서 분야별로 성사된 건수는 학술 112건(1,626명), 종교 59건(577명), 문화 41건(574명), 관광·교통 39건(110명), 언론·출판 31건(104명), 체육 30건(93명), 과학·환경 32건(237명) 등으로 학술, 종교분야에서의 교류가 중심을 이루고 있다.

1997년의 경우(11월 31일 현재) 사회·문화부문에서 남북한 주민접촉이 성사된 건수는 학술 13건, 종교 13건, 문화·예술 12건, 체육 9건, 관광·교통 9건, 언론·출판 4건, 과학·환경 8건 등이다. 부문별로 살펴보면, 학술분야는 사회문화부문중에서도 비교적 활발한 교류가 이루어졌다. 2)

북한당국의 폐쇄주의적 대남정책에도 불구하고 각 분야에서 미약한 정도나마 남북간에 사회문화적 부문의 교류·협력이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 북한 당국은 사회·문화교류를 기피하고 있지만, 최근 외화벌이를 위한 방편으로 일부 선별적으로 수용하고 있으며 사회문화분야 다방면에서 약간씩이나마 교류·협력이 이루어지고 있다. 남한의 경우 대부분의 교류는 통일원의 승인 및 허가절차를 거쳐서 이루어진 것이지만 민간의 주도로 이루어졌다. 북한도 외화벌이의 목적으로 성사과정에 개입하였지만 남한당국과의 대화를 통해서라기 보다는 남한 민간을 대상으로 한 것이었다는 점에서 남북한 당국간의 협의에 의한 것은 아니다. 남북간의 사회문화분야 교류·협력은 많은 경우 제3국에서 이루어지고 있으며 중국, 일본, 러시아 등의 해외동포사회에서 이루어지고 있다.

남북간의 이산가족 재회도 미약하나마 민간차원에서 이루어지고 있다. 남측 이산가족들은 국내에 설치된 이산가족연락센터를 통해 개인적 접촉을 모색하거나, 중국·미국 등의 이산가족 상봉 주선센터를 통해 상봉이나 서신교환을 시도하여 왔다. 1997년 11월말 현재, 141가족이 재북가족의 생사를 확인하였으며, 644통의 서신교환이 이루어졌고, 55가족은 제3국에서 북한 가족과 상봉하였다. 1997년도에는 생사확인이나 서신교환이 96년에 비해 크게 늘어났으며, 제3국을 통한 이산가족 상봉은 3배나 증가하였다.<sup>3)</sup>

이러한 교류현황은 당국간의 합의에 의하여 이루어진 것보다는 민간차원에서 이루어진 것이 대부분이라는 사실은 매우 중요한 정책적 시사점을 제시한다. 민간차원의 비공식적 소규모로 이루어지고 있는 교류·협력을 장려하는 정부정책이 뒤따른다면 기존의 교류·협력은 매우 활발히 발전하게 될 것으로 보인다.

2) 민족통일연구원, <통일환경과 남북한 관계 : 1997-1998>(서울: 민족통일연구원, 1997), p. 74-79에서 전제

3) 민족통일연구원 <통일환경과 남북한 관계: 1997-1998> (서울: 민족통일연구원, 1997), p. 74-79.

김대중 대통령당선자는 남북간 무력사용을 금지하고 공작차원의 흡수통일을 시도하지 않으며, 평화공존하면서 인적교류를 확대한다는 세가지 원칙을 견지할 것이라고 언명하고 있다. 보다 전향적인 차원의 대북정책을 추진하기 위한 국내법의 정지작업이 필요하다. 또한 민간차원에서 기본합의서의 사회문화분야 교류·협력의 폭이 확대되도록 대북정책이 변화되어야 할 것이다.

최근 김종필 자민련 명예총재가 중국을 방문한 자리에서 북한이 미국 및 일본과의 수교가 진전되기 바란다고 발언하였다고 보도되고 있다. 만약에 북한이 미국 및 일본과 수교를 하게 된다면 이러한 현상은 매우 급속히 확산될 가능성이 높다.

## 5. 국제기구를 통한 사회문화 교류·협력 촉진방안

국제기구를 통하여 남북기본합의서를 이행할 수 있는 사안의 하나는 이산가족 문제이다. 이산가족 문제는 분단이 야기한 고통중에서 가장 중요한 인도적 사안이다. 특히 최근 남북관계에 대한 주도권을 미국과 4자회담에 빼앗긴 상황에서 남북간의 이산가족 재회라는 프로그램은 매우 중요한 의미를 갖는다.

차기정부에서 65세 이상 이산가족 방북을 전면 허용하기로 했다고 보도되고 있다. 이산가족재회 및 편지왕래의 조속한 실현을 차기정부의 100대과제로 확정하고 구체적인 방안마련에 착수했다고 한다. 제3국을 통한 이산가족 교류지원도 강화, 올해부터 경제사정이 어려운 이산가족 1세대에 한해 교류 경비중 일부를 정부예산에서 지원하고 국제우편을 통한 남

북간 우편물 교환도 추진할 방침이라고 한다. 이와 함께 한적을 중심으로 민간협의체를 결성, 이산가족들의 재회사업을 지원하고 특히 이산가족 정보센터를 설치해 이산가족 교류와 관련된 서비스를 제공하며 정보망을 구축키로 했다고 한다. 이러한 새정부의 계획이 남북관계의 현실에서 얼마나 실현될 수 있을지는 불확실하지만 정부차원의 노력은 적극 추진되어야 할 것이다.

남북한은 1985년 9월 분단 이래 처음으로 남북 각각 100명 규모의 이산가족 고향방문 및 예술공연단의 서울과 평양 동시 교환방문을 실시한 바 있으나 이후 북한은 남한을 비롯한 외부세계의 실상이 알려지는 것을 우려하여 이를 기피하고 있다. 한국은 이산가족문제의 근본적인 해결을 위해 북한측의 성의 있는 노력을 촉구해 왔고, 이산가족 방문단의 정례 교환, 「이산가족 면회소」 및 「우편물교환소」 설치의 우선 추진을 북한측에 제의해 왔으나 진전이 없다. 북한이 1971년과 1985년의 적십자회담에 임했던 것은 한국의 보안법 철폐와 같은 통일전선의 효과를 노리고 한 측면이 많았다고 보아야 할 것이다.

기왕에 성사된 남북이산가족 접촉은 주로 남측 이산가족의 개별 노력에 의하여 일부 이루어져 왔다. 1990~1997년 10월까지 제3국을 통한 이산가족 교류 및 성사 현황은 생사확인 991건(1990~97), 서신교환 3,918건, 제3상봉은 149건이다.

남측 이산가족들은 국내에 설치된 이산가족연락센터를 통해 개인적 접촉을 모색하거나, 중국·미국 등의 이산가족 상봉 주선센터를 통해 상봉이나 서신교환을 시도하여 왔다.

이같은 북한의 태도를 볼 때 남북간의 직접적인 접촉을 원칙으로 하되 국제기구를 활용하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 국제적십자위원회

(ICRC)의 중앙심인사업소(Central Tracing Agency, CTA)를 활용하는 것이 바람직하다.<sup>4)</sup> 같은 분단국인 중국 본토와 대만간의 이산가족 재회를 실현함에 있어서 ICRC의 중개를 통한 CTA의 실무적 표준절차가 커다란 실효를 거둔 선례가 있다. 스위스 제네바에 있는 CTA는 ICRC의 일부분이며 ICRC는 1949년 제네바 협약의 모든 계약당사자들에 의해 국제적 무력충돌, 내란, 국내소요시에 중립적, 인도적 중개자로 인정된 단체이며 그 임무는 다음과 같다.

- 피억류자들을 공식적으로 등록시키고 석방시까지 그들의 행방을 추적함으로써 보호를 제공하는 일
- 정상적 통신수단이 두절되고 있는 동안 전쟁으로 인해 이산된 가족 구성원 사이의 통신을 전달함으로써 연락을 회복시키는 일
- 행방불명으로 보고된 사람이나 그 가족이 소식을 모르고 있는 사람들을 찾아주는 일
- 이산가족의 재결합을 조직하고 새로운 미래를 위해 그들이 정착할 수 있도록 도와주는 일 등이다.

CTA를 통한 남북한 이산가족 교류는 다음과 같은 기대효과가 있다. 남북한 이산가족 문제의 탈정치화를 기함으로써 무엇보다도 쌍방간 체제에 대한 위협부담을 극소화하고 나아가서는 신뢰회복에 기여할 것이며, 대만-본토간의 인적교류에서 처음부터 적극적 태도를 취했던 중국이 “혈맹”의 입장에서 북한측을 설득할 가능성이 높으며, ICRC의 중개역할과 CTA의 표준절차를 이용함으로써 그들의 막후조정과 실무적 기술협조를 확보할 수 있을 것이며, 우리의 이산가족 현황을 세계화함으로써 민족내부문제화에 따른 폐쇄적인 정세상태에서 벗어날 수 있고, 또 필요시에는 국제적십자위원회 등을 통한 여론화 내지 광범위한 국제사회의 지원을 적극적으로 모색할 수 있을 것이다.

4) 자세한 논의는 최은범, “국제법과 국제기구를 활용한 남북이산가족 재회촉진 방안” 참조.

## 6. 맺음말

1992년 발효된 이후 지난 6년 동안 이행되어본 적이 없는 남북기본합의서를 어떻게 하면 이행시킬 수 있는지를 모색하는 것은 쉬운 일이 아니다. 북한이 경제난과 체제위기적 상황 속에서 체제고수를 위하여 기존의 폐쇄주의를 고수하고 있는 상황에서 남북합의서 이행을 기대하기는 어렵다.

그러나 북한의 경제난과 외화획득을 갈구하는 권력엘리트들의 태도를 감안하여 민간차원에서 비공식적으로 남북간의 교류협력을 추구하는 방법을 적극 추구해 볼 만하다. 이미 민간차원에서 다방면에서 걸쳐 사회문화 부문의 교류협력이 이루어지고 있음을 직시할 필요가 있다.

또한 이산가족문제도 북한 당국은 기피하는 사안의 하나이다. 그럼에도 불구하고 개인적 차원에서 제3국을 통하여 이산가족의 재회가 소수에 그치지만 이루어지고 있다.

이산가족문제는 인도주의적 사안으로서 국제기구를 통하여서도 접근할 수 있는 여지가 있다.

4자회담을 통하여 남북기본합의서를 이행하려는 시도는 득보다 실이 많을 것으로 보인다. 무엇보다도 북한은 4자회담에 관심이 없다. 4자회담은 북·미간의 직접접촉을 차단하기 위하여 한·미간의 합의로 만들어놓은 다자간 대화창구이며, 한반도 평화체제구축을 그 의제로 전제하고 있다. 북한은 체제위기 관리를 위하여 냉전구도를 지속하고 한반도에서 전쟁분위기를 고취하고 있는 상황에서 평화체제 구축 논의는 북한의 현정국과 모순적이다. 이것이 북한이 4자회담을 통하여 남한과 평화체제 구축논의를 기피하는 주된 이유이다.

따라서 4자회담은 전망이 불투명한 구도인 바, 4자회담을 통하여 기본합의서를 이행하기 위한 유인책을 제시하는 것은 바람직하지 못한 측면이 있음을 고려할 필요가 있다.

## 다. 토론

사회자 : 오후의 첫 주제는 연하청 원장의 경제교류에 관한 것입니다. 이와 관련해서 신정부의 남북관계에 관한 발언 가운데 정경분리에 관한 것이 수차례 나왔습니다. 사실상 정경분리라는 말 자체가 대단히 정치적이기는 합니다만 그러나 하나의 뚜렷한 방향으로 제시한다는 자체가 상당히 의미가 있기 때문에 좋은 의견이 있으리라고 봅니다.

지금까지도 그랬지만 앞으로도 군사·정치외 레벨보다는 경제·사회문화쪽의 접촉 가능성이 훨씬 많지 않을까 싶습니다. 이런 점에서 네분 토론자께서는 발표내용 이외에도 상상력을 동원해서 좋은 아이디어가 있으면 개진하시기 바랍니다.

좌승희 : 연 박사의 페이지가 크게 네 부분으로 나뉘어져 있습니다. 남북경협에 대한 기본시각과 관련해서 두가지 요점을 제시했습니다. 첫째는 고립·봉쇄정책에서 유인·참여정책으로 전환하는 것이 좋겠다. 둘째는 무조건적인 정경분리원칙 고수가 문제가 있지 않으나 하는 의견을 제시하신 것 같습니다. 기본적으로는 동감입니다. 그러나 한가지 추가적으로 드리고 싶은 말씀은 우리가 만약 유인·참여정책을 편다고 한다면 북한을 이 방향으로 오게 만드는 전략적인 고민을 많이 해야 되겠습니다.

기본원칙과 관련해서 우리가 지금까지 북한문제를 보는데 있어서 소위 한국경제적인 측면에서 보면 한국경제와 분리된 지역경제를 연구하는 차원에서 북한문제를 보는 것이 아닌가 봅니다. 이제는 통합경제시각, 한국경제의 한부분이라는 시각에서 북한 경제문제를 보는 기본시각의 변화가 필요하다는 생각을 해 봤습니다.



그 다음에 두번째 부분에서 기본합의서의 평가를 내리셨습니다. 특히 기본합의서가 잠정협정에 불과한 것이 아니냐? 그리고 정치·군사적으로 필요하다면 언제든지 파기할 수도 있는 것이기 때문에 이러한 한계를 보완하기 위해서 네가지의 중요한 방안을 제시해 주셨습니다. 경제교류협력 대상을 정부당국 승인을 받은 자로 제한을 하자는 등 당 위론적인 중요한 네가지 제안을 해 주셨는데, 다 필요한 것 같습니다. 물론 어떻게 달성하느냐 하는 문제는 있습니다만 저는 첫번째 제안하신 정부당국의 승인이라는 것은 규제(regulate)를 하자는 것은 아니고 정리(coordinate)를 할 필요가 있다는 톤으로 완화를 하셨는데, 그럼에도 불구하고 저는 이러한 생각이 정부와 국가에 꼭 차 있다는 생각이 듭니다.

정부가 기업의 손실을 최소화하기 위해서 사전에 길을 다 닦아 주어야 하는 것처럼 이야기를 하는데 사실은 경제협력을 하기 위한 투자협정문제, 법적인 장치 등은 서로 필요가 부딪쳐야지 만들어지는 것이지만 만들어 놓고 하자는 것은 제가 보기에 잘 안되는 것 같습니다. 너무 정부가 앞장서서 정리하겠다는 것은 너무 지나치게 과거에 얽매이지 않았느냐 생각합니다. 사실 기업들에게 북한에 진출하라고 해도 투자 자금 차원, 금융차원에서는 힘이 없습니다만 별도의 노동력 차원에서는 기회가 왔다고 볼 수가 있기 때문에 인센티브가 얼마나 증가했는지, 줄어들었는지 모르겠습니다만 기업들이 앞장서서 갈 수 있게 하는 노력을 적극적으로 할 필요가 있는 것이 아니냐 하는 생각을 해 봤습니다.

세번째 중요한 부분이 경험의 추진방향에 대해서 말씀을 하셨습니다. 일곱가지 중요한 제안을 하셨습니다. 그런데 전체적으로 보면 북한을 돕는다는 시혜적인 시각이 깔려 있습니다. 당장 우리가 외환위기 때문에 어려워서가 아니라 우리의 필요에 의해서 한다고 생각해야지 우리 경제의 한부분이라는 생각을 하게 되는데, 우리 것은 따로 있고 밖의 것이 따로 있다는 분리적인 생각을 하게 되는 것이 아닌가 싶어서

“one nation building”이라는 큰시각에서 우리에게 도움이 된다, 특히 외환위기가 있기 때문에 상호 경제적인 보완측면을 강화하면 유효하다는 적극적인 시각으로 앞으로의 방향을 생각해 보면 어떤가 하는 것을 생각했습니다.

마지막으로 남북대화 전망과 대응전략에 대해서 여러 가지 제안을 해주셨는데 저는 기본적으로 동감입니다. 여러 가지 어려움이 있겠지만 앞으로 노력하면 긍정적인 방향으로 가리라고 봅니다. 긍정적인 전망에 대해서는 공감을 하지만 단기적으로 한국기업의 투자가 위축될 것이기 때문에 앞으로 대북진출도 축소될 가능성이 있지만, 우리가 구조조정을 하는 가운데서 틀림없이 북한이라는 지역의 필요성이 많이 증대될 것이라는 차원에서 전반적으로 볼 때는 낙관적으로 봐도 되지 않을까 하는 생각을 했습니다.

결론적으로 요약해서 말씀드리면 첫째는 “one nation building”이라는 차원에서 기본시각을 가지면 어떻겠느냐 하는 것과 또 하나는 결국 민간기업이 나서지 않고는 잘 안될 것 같다는 차원에서 두가지 문제를 강조하면서 제 말씀을 마치겠습니다.

이영선 : 연하청 박사님의 발표에 전반적인 동의를 표하면서 저 나름대로의 생각을 말씀드릴까 합니다.

우선 기본합의서 6주년이라고 하는데 그동안 저는 토론과정에서 남북관계가 잘 안된다고 하면서도 남북기본합의서만 지키면 된다고 하는 이야기들을 많이 들었습니다. 이러한 말씀을 하시는 분들을 접할 때 조금 답답했습니다. 안되니까 안되는 것인데 자꾸 그것대로 하자면 되겠느냐는 것입니다. 결국 안되겠끔 되어 있으니 안되는 것인데 그것대로 하자고 이야기하시는 분들이 제가 보기에 답답했습니다. 이러한 말씀을 드리는 것은 장기적인 목표, 철학이 성취되기 위해서는 주어

진 환경과 그 환경 속에서의 이해득실 관계에 의해서 모든 것이 움직여지는 것이고, 그렇기 때문에 경제부분이 중요성을 갖는 것이다 하는 말씀을 드릴 수 있을 것 같습니다.

기본합의서가 어떻게 채택되었고 실행되지 않은 것에 대한 평가는 두 분 발제자께서 해주셨습니다. 채택될 때는 양자가 필요로 해서 만든 것이지만 이행되지 않는 것은 북한이 시간도 벌었고 김일성이 사망으로 체제유지문제 때문입니다. 그런 면에서 합의를 이행하자는데 너무 집착할 것이 아니라 주어진 환경에 맞는 정책대안들을 계속 찾아내고 추구해 가면, 말하자면 환경변화에 적응하는 태도가 옳은 태도가 아닌 가 하는 것을 먼저 말씀드립니다.

다행히 몇가지 변화의 조짐은 있다고 생각합니다. 남한에서의 경제 위기는 지금까지 북한에게 큰소리 치던 상황을 조금 변화시켜 주었습니다. 이것이 오히려 저는 북으로부터 남한이 필요해지기 시작하는 계기가 될 수 있다는 생각을 하게 됩니다. 지금까지 큰소리만치고 주지는 않았습시다. 그런데 남한이 경제위기가 되니까 남북교류에 상당한 축소가 올 것이고, 이미오고 있습니다. 지난해 12월부터 1월, 2월의 교류가 축소되고 있고, 투자도 97년에는 기업들이 하겠다고 해서 통일원에서 많은 승인을 해주었는데, 지금은 기업들이 연기 시키려는 태도를 보이고 있습니다. 이렇게 될 때 북한이 남한의 도움을, 혹은 교류를 아쉬워 하기 시작할 것이다 하는 것이 경제위기가 온 것 자체는 나쁜 것이지만 남북관계에 있어서는 어떤 환경변화의 가능성이 있습니다. 국제적 환경에 있어서도 미국과의 접촉을 통해서 어떻게 해보려고 노력을 북한이 많이 했는데 결국 성공적이지 못하고 또 아시아 경제위기 조차도 북한에게 썩 좋지 않은 영향을 줄 것입니다. 특히 중국의 경제가 잘 돌아가지 않을 때 북한은 더욱 어렵게 될 것입니다.

이러한 환경변화에 대해서 신정부의 정책방향인 정경분리원칙이 북한에게 전해졌을 것입니다. 그것은 북한에서도 상당히 태도를 바꿀 수 있는 계기를 주는 신호는 분명히 될 수 있을 것 같습니다.

그런 환경의 변화 속에서 과연 우리가 어떻게 정책의 방향을 설정해야 할 것이냐? 전체적인 말씀은 드릴 수 없고 정경분리라는 대원칙에 대한 의견을 말씀드리고 연박사님이 말씀하신 것에 대해서 말씀드리겠습니다.

우선 정경분리라는 것이 가능한 것이냐? 논리적으로 본다면 정경분리를 하면서 정책을 집행하겠다는 것은 모순입니다. 정책 자체는 정치입니다.

사실 경제정책 조차도 정치입니다. 그렇기 때문에 논리적으로는 정경을 분리한다는 것은 모순입니다. 그럼에도 불구하고 지금까지 정경분리를 하자고 얘기한 것은 너무 정책이 일관성이 없이 왔다갔다 하니까 일관성을 세우자는 비판의식에서 일종의 슬로건으로 정경분리를 하<sup>✓</sup>자고 얘기했던 것이 아닌가 생각합니다.

정경분리가 하나의 슬로건이라면 해석이 필요합니다.

첫째로는 국내정치와 북한문제를 연결시키지 않겠다는 것을 생각해 볼 수 있을 것 같습니다. 이것은 분명히 받아들여져야 할 것 같고, 우리 사회에 분명히 천명되는 것이 좋다고 생각합니다. 국내정치적인 목적으로서 대북관계를 전략적으로 활용하려는 면에 대해서는 김 당선자께서 충분히 선언할 수 있는 것이 아닌가 생각합니다.

두번째는 대북 군사·정치관계입니다. 과연 여기에서부터 경제협력 혹은 경제문제를 자유스럽게 할 수 있겠느냐 하는 문제에 있어서는 금

정적으로 이야기하기는 어렵다고 봅니다. 우리가 통일문제, 대북문제를 얘기한다는 것은 한반도에 평화와 번영을 위하자는 것인데 그 평화와 번영이라는 것이 맞물려 있는 것이고, 서로 수단으로 쓰여질 수도 있는 것입니다. 그렇기 때문에 여기에 있어서는 하나의 기준을 설정하는 노력이 중요할 것입니다. 무조건 정경분리를 한다고 해 버린 후에 갑자기 북한이 국지도발 등을 한다면 문제가 복잡해질 것입니다. 그래서 이런 문제에 관한 한 기준설정을 분명히 해두는 것이 좋습니다. 예컨대 민간경제교류 혹은 협력의 경우에는 자율을 준다든지, 아니면 이것조차도 너무 넓게 줄 수 없다면 투자허용기준이 500만불에서 1천만불 사이로 생각하고 있는데 이것을 1억불로 한다든지 하는 정도로 해두고, 단 정부의 자금을 필요로 하는 것에 있어서는 정치적 상황이나 국제관계를 고려해 가면서 추진한다는 내용을 분명히 해두는 것이 옳은 방향이라고 봅니다. 그래서 저는 정경분리원칙이라는 것을 대북관계에 있어서 일관성의 문제다 라고 정리를 하고 그 정책을 수행하는 것이 좋지 않겠는가 하는 말씀을 드리고 싶습니다.

또하나의 문제는 남북교류협력에 있어서 남한과 북한의 관계 또 이것이 어떻게 통일문제에 잘 활용이 될 수 있게 하겠느냐? 경제교류도 확대되면서 통일에 긍정적으로 작용할 수 있겠끔 하는 방법의 문제입니다. 연박사님의 말씀에 동의를 하면서도 분위기 문제이기 때문에 연박사님의 말씀중에 남한이 주도적이어야 한다는 것에 대해서 결국 내용적으로 주도적일지 모르겠지만 형식상에서는 무엇이 주도냐 하는 것에 대해서 나름대로의 해석을 드리고 싶습니다.

지금까지 주도적으로 하자는 것은 제가 느끼는 한 우리가 쌀을 수입해서 보내 주겠다 등등으로 시혜적이거나 아니면 먼저 제창하는 형식으로 이 문제를 풀어가려고 했기 여러 가지 마찰이 있었습니다. 그것은 북한에서도 마찰이 생기고, 남한에서조차 많은 반대가 있는 문제입니다. 계속 실질적으로는 우리가 먼저 던져 놓았기 때문에 북한에서

응답이 없으면 결국은 우리가 주도하는 것이 아니라 북한이 주도해 버리게 되는 모습이 되어 버린다는 것입니다.

남북교류나 협력이라는 것은 서로 필요에 의해서 하는 것인데, 제가 보기에는 북한이 더 필요한 것입니다.

그래서 우리는 가만히 있자는 것입니다. 단 우리의 기준은 발표하는 것입니다. 구체적인 프로젝트는 이야기하는 것이 아닙니다. 그러면 아쉬운 사람이 달려들지 않을까 봅니다.

북한에서 여러 가지 제안을 할 때 우리 기준에 따라서 심사를 하고 우리 기준에 맞춰서 가능여부를 전달해 주는 것이 오히려 우리가 주도권을 갖는, 그리고 북한이 미국에 가든 일본에 가든지 내버려 두고 우리와 하지 않고는 얻는 것이 별로 없다는 것을 자발적으로 알게 하는 것이 필요하다고 봅니다.

그런 면에서도 우리는 충분히 할 것이 많이 있다는 생각입니다. 그렇다고 해서 결코 소극적으로 하자는 것은 아닙니다.

한가지만 예를 들어서 말씀드리면, 북한이 나진을 통해서 중국으로 들어가는 길을 개방하고 남한 사람들도 와라 하는 제안을 한 것으로 알고 있습니다. 말하자면 관광통행료도 받고 하자는 것입니다. 거기에 대해서 남한정부의 입장은 신변안전보장을 해 달라는 입장이고, 그래서 승낙을 하지 않는 입장입니다.

이러한 것은 우리가 따져보고 하나의 조건을 내걸어서, 예를 들면 나진에 영사는 안되겠지만 외환은행 지점을 하나 내게 해달라는 조건을 내걸어서 사무소를 차리든지 해서 나진을 방문할 수 있게 하는 적극적인 생각은 우리가 충분히 할 수 있는 것이라고 봅니다. 오히려 이런

것이 더 주도적이기 때문에 우리가 적극적으로 표방할 것이 아니라 우리가 북한의 제의를 받아들여서 평가하면서 문제를 풀어나가는 방식이 좋지 않겠는가 하는 말씀을 드립니다.

사회자 : 정치·군사문제는 뚜렷한 의견차이가 나오지만 경제문제는 큰 갈등이 없고 비교적 경제적 관점에서는 낙관적으로 보는 것을 느낍니다. 그리고 시혜라기 보다는 “one nation building”이라는 큰 관점에서 한다는 이야기는 정치하는 사람의 입장에서는 야단맞은 기분이 듭니다.

구종서 : 남북기본합의서는 우리 민족이 분단 이래 대화와 협상에 있어서 가장 귀중한 성과라고 볼 수 있습니다. 7.4공동성명이 있고 적십자회담의 합의문서가 있지만 남북기본합의서는 상당히 포괄적이고 구체적이라는 점에서 발전된 조약이라고 봅니다. 따라서 이대로만 하면 남북문제는 해결되지만 안되는데 문제가 있는 것입니다.

서박사께서는 남한의 대북정책의 목표를 두가지로 제시했습니다. 첫째는 남북간의 적대감 해소와 들쭉, 북한을 개방시키는 것이라고 했습니다. 이러한 정책목표를 달성하려면 기본합의서만 이행되면 된다는 관점에서 보고 있습니다. 그런데 문제는 지켜지지 않는데 있는 것입니다. 지켜질 수가 없다고 우리 모두가 생각을 하는데, 그것은 북한의 경직된 입장 때문이라고 봅니다.

우선 북한이 무엇을 하려면 위기에 처한 북한체제가 보존되고 안정이 유지가 되어야 되는데, 우리가 그것을 보장해 줄 수가 없는 것입니다. 또한 경제적, 물질적, 실질적 이익을 보장해 주어야 되는데 그것도 우리가 한계가 있고, 그리고 북한은 인민과 사회, 국가기구를 북한집권자가 완전히 통제하고 있기 때문에 안되는 것입니다.

그렇다면 비판만 하고 있을 수 있느냐? 저는 틈새도 있다고 봅니다. 우선 북한의 경제위기입니다. 국가차원에서는 외화벌이에 열중하고 있고 민간차원에서는 생존이 위협받고 있습니다. 이것은 우리가 비집고 들어갈만한 틈새라고 봅니다.

또 하나는 북한이 기강이 문란하게 되지 않았느냐? 부정부패가 심하고 돈 주면 해결되고 하는 것은 독재체제에서는 보기 어려운 현상이기 때문에 우리가 비집고 들어갈만한 틈새라고 봅니다.

또 하나는 남북 사이에는 DMZ로 엄격하게 봉쇄되어 있지만 그러나 교류의 장소는 있습니다.

하나는 만주지역, 그리고 그밖의 교민사회를 통해서 북한에 대해서 들어갈 수도 있고, 교류도 할 수 있는 광장입니다. 이것도 틈새로 보고 있습니다.

또 하나는 남과 북에서 정권이 교체되었다는 것도 변화의 계기가 될 수 있지 않느냐 하는 것입니다. 김정일이 곧 김일성인데 큰 변화가 있겠느냐고 하지만 그러나 사람이 바뀌고 참모가 바뀌다 보면 생각이 바뀌는 것이고 생각이 바뀌다 보면 정책이 바뀌는 것입니다. 그러다 보면 남북관계도 점진적이지만 변화가 올 수 있는 것입니다.

그래서 꼭 비판만 할 것은 아니라고 봅니다. 이러한 틈새를 비집고 들어가서 우리 식의 접근이라든지 공세를 펼 수가 있다고 봅니다.

서 박사께서는 북한을 접근하는데 어디까지나 현실적인 접근이라야 된다고 말씀하셨고, 지금 하고 있는 정부중심의 대화는 비현실적이다. 따라서 민간차원의 접촉과 교류를 대폭 허용해야 된다는 것이 기본 주류인 것 같습니다.



전적으로 동의를 하기 때문에 지적할 것이 없습니다. 지금 남북 사이에 대화나 합의문서는 그 자체에 의미를 두어야 한다고 봅니다. 합의문서가 만들어졌다고 해서 실행된다거나 하는 것은 기대를 하지 말자, 기대를 하면 환상에 빠지고 실망에 빠지게 됩니다. 그래서 성과는 기대하지 말되, 대화과 합의문서 자체에 의미를 두자는 생각이 들고, 또 하나는 남북기본합의서는 이미 합의한 성과 문서이고 명분도 있습니다. 따라서 지키지 않는 것은 북한이기 때문에 북한에 대해서 지키라고 요구할 수는 있습니다.

그런데 이행하라는 것이 목적이지 이행을 하지 않는다고 해서 다른 방법이 없는 것은 아닙니다. 그래서 제한적 목표를 추구하는 것이 좋겠다는 것입니다.

그 대신 북한에서 응하지 않으면 안되는 것이기 때문에 우리가 가능한 것부터 일방적으로 해보고, 기본합의서에 제시된 대로는 못하지만 합의서 정신과 목적을 실질적으로 달성할 수 있는 부분을 우리가 독자적으로 할 수 있는 방법이 있습니다. 그런 것은 많이 있겠지만 그것을 아까 말씀드린대로 우리 식으로 틈새를 비집고 들어가자는 것입니다. 우리식은 우리는 자본주의 사회입니다. 따라서 시장경제원리에 따라서 하는 것이 좋을 것 같습니다. 필요와 능력에 따라서 하는 것입니다. 필요는 수요이고 능력은 공급입니다. 남북교류라든지 모든 것을 시장경제원리에 맡겨서 자유경쟁할 것은 하고 불필요하면 하지 않는 것입니다.

또 우리는 자유주의 사회이기 때문에 자유주의 원리에 맡기자는 것입니다. 또 다원사회기 때문에 정부만 할 것이 아니라 각 사회단체, 기능단체 등 가능한 사람들은 다 뛰어 보자는 것입니다.

이것이 꼭 무질서는 아니라고 봅니다. 또 우리는 개방사회기 때문에 개방주의로 해 보는 것이 우리 식이라고 생각합니다.

그래서 북한이 정신을 못차릴 정도로 다발적 공세를 취해 보는 것이 어떤가. 우리는 개방사회기 때문에 개방하면 우리가 이익입니다. 우리는 자유사회기 때문에 자유식으로 하면 우리가 북한을 이깁니다.

특히 군사나 정치가 아니고 사회문화부문에서는 시장경제원리, 개방주의원리, 다원주의원리가 부담이 적기 때문에 인식을 다시 한번 해봤으면 좋겠다는 것입니다. 또 이러한 원리가 역사발전 과정에서 볼 때 북한식 보다도 우월한 방식임을 알 수 있습니다. 그래서 저는 가능하면 정부통제를 풀어서 민간의 참여와 자율을 확대해서 가능하면 전면 개방과 전면접촉, 전면교류를 허용하는 것이 우리한테 이익이라는 것을 말씀드립니다. 그렇게 하다 보면 북한체제를 유지하는 북한의 신념체제가 교란될 수 있습니다. 그러다 보면 북한은 변하고 변하다 보면 망할 수 있는 것입니다. 망하다 보면 통일될 수 있는 것입니다. 동독이 망한 가장 결정적인 이유는 동독주민의 이탈입니다.

북한도 주민을 이탈시키면 망합니다. 그러나 우리 사회에 부담이 될 정도로 이탈되느냐? 대개 그 전에 망합니다. 그래서 우리는 북한주민들의 이탈을 받아줄 수 있는 준비를 취하고, 또 이탈을 시키는 방향으로 하다 보면 북한의 독재체제는 쉽게 망합니다.

그래서 전면개방을 목표로 해서 우리 식대로 접근하면 우리의 목표는 달성될 수 있다고 봅니다. 대북한 정책의 목표는 통일을 시켜서 우리나라가 강해지는 것입니다. 그런 의미에서 이러한 방식도 해보자는 것입니다. 북한이 응하지 않아서 안된다면, 합의하지 않고도 할 수 있는 방법은 이것이라고 생각해 왔습니다.

최대석 : 서박사님의 사회문화교류 이행에 관한 의견은 연구원으로서  
는 파격적이라고 할 정도로 진향적인 부분을 내포하고 있습니다. 제가  
분명히 말씀드리지만 총론적인 면에서 서박사의 의견에 찬동합니다.  
특히 북한당국과 북한주민을 분리해서 북한주민을 대상으로 하는 정책  
을 적극적으로 전개할 필요가 있다는 것은 주목해야 될 발표라고 생각  
합니다. 그러면서 여기서 한걸음 더 나가서 따라서 사회문화교류협력  
은 민간기구와 국제기구를 통해서 추진하는 것이 현실적이라고 하셨습니다.  
구박사께서도 지적하셨지만 과연 현실적인 것이냐 하는 것을 검  
증하는 것으로 토론을 대신할까 합니다.

첫째, 오늘의 발표가 기본합의서의 이행이라는 측면을 강조하고 있습  
니다. 그리고 서박사의 논제 기조도 기본합의서의 이행을 전제로 민간  
과 국제기구를 이용하는 방향입니다. 저는 기본합의서 사회문화분야의  
이행을 전제로 할 때 첫번째 우리가 할 일은 92년도에 기 합의한 바  
있는 노부모 고향방문단 교환을 추진해야 된다고 봅니다. 사회문화분  
야에서 이것을 놓치고는 이야기가 되지 않는다고 생각합니다. 이것은  
민간주도로 될 수 없고 관주도로 가야 된다는 것을 말씀드립니다.

둘째, 지금까지 민간주도의 교류에 있어서 문제점은 없었느냐. 사실  
상 사회문화교류협력도 관주도로 이행되어 오면서 정치논리에 우선할  
수가 없었습니다. 그렇지만 민간교류 역시 종교교류에서도 많이 나타  
나지만 상호경쟁적이었으며 일회성으로 끝난 것이 많았고, 단기적으로  
추진된 것이 많았습니다. 그래서 89년 남북교류협력지침 제정 이후의  
과정을 살펴보면 93년까지는 어느 정도 추진되다가 핵문제가 나온 이  
후로는 학술교류 등 몇몇 교류를 제외하고는 거의 교류가 이루어지지  
않고 있고 줄어들고 있는 추세입니다. 그리고 더욱 중요한 것은 남북  
한을 왕래하는 교류는 핵문제가 나온 이후에는 없다는 것입니다. 여기  
에 주목을 해야 됩니다.

따라서 민간주도의 교류로 넘어가기 위해서는 민간부분이 가지고 있는 문제점인 상호경쟁적, 일회성, 단기적 안목을 보완할 수 있는 방법, 다시 말해서 관과 민간간의 상호장치가 제도적으로 마련되어야 한다고 강조하고 싶습니다.

넓게 보면 이산가족문제도 사회문화교류에 포함됩니다. 북한은 이산가족문제에 대해서 상당히 미온적입니다. 기본합의서 타결과정에서도 이산가족문제는 인도적 사안이라고 해서 적십자에게 넘기고 공동위원회가 구성되지 않았습니다.

물론 적십자사도 여러 가지 문제가 있습니다. 적십자사 내에서 이산가족을 다루는 전문가가 양성되어 있지 않습니다. 그리고 재야단체, 민간 이산가족단체에서 한적에 대한 신뢰도가 굉장히 낮습니다. 다시 말하자면 지난 20년간 한적이 중심이 된 이산가족문제 해결은 보완이 필요하다는 것입니다.

그렇다고 민간주도의 교류가 과연 대안이나 하는데 대해서도 회의적입니다. 민간기관은 영세적이고 영리를 목적으로 합니다. 그리고 아무리 활성화된다고 하더라도 전체 이산가족 인원에 비례한다면 소수인원에 불과합니다. 결국 이산가족문제는 정부대 정부간에 풀어야 할 수밖에 없는 구조입니다.

그런데 문제가 있습니다. 우리측에서는 이산가족면회소 설치에 굉장히 주안점을 두고 있습니다. 저는 이산가족면회소를 먼저 내세우기 보다는 전략적으로 65세나 70세 이상의 고령자에 대한 생사확인이 먼저 급하다고 봅니다. 그리고 서신교환, 사진교환이 중요한 것입니다. 지금 사회안전부에 돈을 주고 하듯이, 미군 유해송환시에 한구당 얼마씩 하는 식으로 하는 것과 결부시키면 좋을 것 같습니다.

여기서 한걸음 더 나간 다음에 이산가족면회소 설치입니다. 이것도 꼭 판문점으로 못박을 필요는 없고, 그들이 원하는 장소에다가 면회소를 설치하는 것도 전향적으로 검토해 볼 필요가 있습니다.

그리고 민간주도의 문제점을 보완하기 위해서는 전체적인 전략이 필요합니다. 새 정부가 들어선 후에 북한과의 관계개선을 시도하는 차원에서 다른 어떤 분야보다도 사회문화부분이 이루어질 가능성이 높다고 봅니다. 최은희·신상옥 부부가 북한에서 탈출했을 때 녹취록에 보면 그들이 김정일과의 대화 속에서 김정일이 남북간의 교류에서 강조하는 부분이 문화부분입니다.

따라서 사회문화분야가 빨리 뚫릴 수도 있고, 기왕에 그렇게 된다면 북한이 상대적으로 경쟁력을 가질 수 있는 분야들, 알다시피 문화유산은 상대적으로 잘되고 있는 것 같으니까 교환전시라든지, 공연예술분야에서 사상성은 있지만 북한이 자랑하는 교예단을 받아서 보여주는 것도 좋지 않느냐? 그리고 같은 문화분야에서도 비정치적인 생활분야인 간장문화, 전통음식 교환도 있습니다.

그리고 역시 사회문화협력을 전략적으로 수행하기 위해서는 경제협력과 연계되어야 한다고 봅니다. 이것을 국제정치적인 측면으로 설명을 드리겠습니다. 북한은 국제정치 이론적으로 볼 때 현실주의적으로 접근하고 있습니다.

현실주의 국제정치의 전제는, 내용을 이야기 하자면 그들은 '절대적인' 이득에 의해서가 아니라 '상대적'인 이익에 의해서 정책을 결정하고 실행에 옮긴다는 것입니다.

절대적인 이득이라는 것은 남한과 북한간에 남한도 이득이 있고 북한도 이득이 있는데 남한의 이득은 생각하지 않고 우리의 이득만 있으면

된다는 차원에서 접근하는 것이 아니라 남한에서 얻을 수 있는 이득보다는 이득이 커야 됩니다. 이럴 때 현실주의자들은 정책결정을 하고 행동에 옮깁니다. 북한의 여러 가지 외교정책 등 남북한 정책을 보면 그들의 이득이 우리보다 상대적으로 컸을 때만 이루어지게 됩니다. 그러니까 사회문화교류를 이행하는 것은 합리적인 판단만 가지고는 되지 않을 수가 있습니다. 경제와 연결을 시킬 때 분명코 그들이 상대적인 이득을 얻을 수 있게 됩니다. 그러면 사회문화교류협력이 훨씬 쉬워진다는 것을 말씀드립니다.

결론적으로 말씀드리고 싶은 것은 기본합의서의 이행이라는 것은 하나의 대원칙이기 때문에 이것을 수행하는 하나의 큰무대가 필요하다고 생각합니다. 'Grand Strategy'를 저는 한마디로 신 정부가 김대중 독트린과 같은 독트린을 만들어 가지고 거기에는 정경분리의 원칙이라든지, 어렵지만 상호주의 원칙의 폐기라든지 하는 대전략을 담은 것을 내놓아서 우리의 아이디어가 북한에게 지속적으로 전달이 된다면 북한같은 체제에서 이것이 더 변화하기 쉬운 것 같습니다. 왜냐하면 북한은 폐쇄적이고 정책결정구조가 최고집권자에게 몰려있는 구조이기 때문에 김정일에게 제대로만 전달되고 김정일이 수용만 한다면 얼마든지 전향적으로 바뀔 수 있는 구조기 때문에 저는 전략으로써 김대중 독트린 같은 것을 제의해 보고 싶습니다.

사회자 : 두분의 발표와 네분의 토론이 끝났습니다. 여기에 대해서 말씀하시고 싶은 분은 말씀해 주십시오.

김성윤(단국대) : 오전부터 내용을 듣다 보니까 종합적으로 볼 때 남북기본합의서가 이행되지 않는 것은 국제적인 담보가 안되었기 때문에 안되고 있지 않나 하는 생각도 들게 하는 이야기가 많이 나왔습니다. 사실 어떻게 보면 남북대화가 안되고 있는 이유는 우리 내부적인 역량을 강화하지 못했던 것도 있지 않나 생각합니다. 내부적인 역량을 봐

서는 통일정책의 일관성 결여도 있지만 민주주의의 우월성을 내세울 수 있는 내부적인 것을 크게 강화하지 못한 데에도 하나의 문제점은 있습니다. 그 내부적인 것을 강화하지 못하니까 북한은 기다리면 다른 것이 나오겠지 할 수도 있지 않는가 하는 생각을 가져봅니다.

특히 독일통일에서 봤을 때 동독주민의 이탈도 우연히 오는 것이 아니고 서독이 장기적으로 추구하는 민주주의의 승리였습니다. 그런 의미에서 오늘 발표가 우리의 내부적인 요인을 좀더 지적했으면 좋았는데 없는 것 같습니다.

그리고 국제기구나 국제적인 협력을 통해서 남북기본합의서를 이행할 수 있는 방안을 많이 제시하셨는데 92년도에 기본합의서를 합의할 당시는 오늘날 보다도 상황이 좋았습니다.

그런데 지금 현재는 그때보다는 나쁜 것으로 알고 있는데, 이 국제협력, 국제기구를 통해서 효과를 얻으려면 우리가 힘이 강할 때 효과가 극대화 되는 것이지 힘이 약한 상황에서 국제협력을 한다면 오히려 한반도 문제의 한반도화가 아니라 국제화가 되어서 일을 꼬이게 할 수도 있고, 또 북한의 전략에 말려들 수도 있지 않는가 하는 생각을 가져 봅니다.

따라서 이 점은 어떻게 생각하시는지 말씀해 주시면 좋겠습니다. 특히 민간기구를 통해서 한다고 하지만 이것도 우리 내부가 정리되었을 때 가능한 일이지 내부가 분열된다든가 하는 상황에서 실시했을 때 과연 소기의 성과를 기대할 수 있을까에 대해서 의문점을 갖고 있습니다. 그래서 이 점은 어떻게 생각하시는지 말씀해 주시면 고맙겠습니다.

사회자 : 연박사께서 질문을 포함해서 말씀해 주십시오.

연히칭 : 좌승희 박사와 이영선 박사께서 말씀해 주신 것에 대해서 전적으로 동의합니다. 제가 사실은 시간이 없어서 의사전달이 안되었기 때문에 이러한 말씀들이 나왔다고 생각합니다.

먼저 제 입장을 분명히 말씀드리고 싶은 것은 주최측으로부터 받은 것이 남북합의서를 이행하는 방안으로 경제협력부분을 기술해 달라고 했기 때문에 포괄적인 측면에서 접근하지 않고 주어진 주제에 대해서 글을 썼다고 말씀드리겠습니다.

이것은 아마도 주최측에서 새 정부가 내걸고 있는 대북정책의 기초가 남북기본합의서 이행에 기초를 두고 한반도 평화체제를 장기적으로 구축해 나가는 것으로 되어 있기 때문에 그것을 감안해서 주제를 주지 않았나 생각합니다. 그래서 저는 그 주제에 국한된 이야기들을 전제로 할 수밖에 없었기 때문에 토론내용이 그랬다고 말씀을 드립니다.

제가 분명히 말씀드리고 싶은 것은 기본합의서를 북한에게 지금 당장 실행하자는 이야기가 아니고 기본합의서에 대해서 실행하자, 안하자는 것이 아니고 그 속을 들여다 보면 경제교류협력 분야에 더 진전해 나갈 것이 있다는 것입니다.

민간자율에 의한 경협을 하더라도 1995년에 쌀을 보낼 때 중국의 열차를 통해서 보냈기 때문에 열차가 확보되지 않아서 쌀이 썩기도 했습니다. 이것은 실리적으로 문제가 있으니 남북합의서에서 이야기하는 해로를 이용하자든가, 한반도를 이용하자든가 하는 이야기는 당국이 나서서 할 필요가 있다는 것입니다.

합의서 문제는 제 입장을 다시한번 말씀드리면 제네바 협정에서 전제조건으로 남북대화의 지속적인 추진을 해야 된다, 비핵화 노력을 해야 된다고 전제를 하고 제네바 협정을 맺었음에도 하지 않고 있습니다.



남북기본합의서를 92년에 만들었지만 북한에서 행사로써 끝난다 하는 것을 계속해서 받아들이면 완전히 습관이 되는 것입니다.

그래서 제가 말씀드리는 것은 북한주민을 상대로 하는 정책과 북한당국을 상대로 하는 정책을 달리해야 된다는 것은 저도 찬성입니다. 그러나 협상 테이블에 나와 있는 것은 북한의 기득권층이 나와 있기 때문에 그들과 대화를 할 수밖에 없습니다.

그런 측면에서 보면 기본합의서에, 물론 군사·정치분야에 대해서는 굉장히 문제가 있을 수 있겠지만 최소한도 물자교류, 경제협력분야에 있어서는 우리가 기합의된 기본합의서의 내용들을 이행하자고 하는 작업들을 계속 하자고 제의를 해 나가면서 민간은 민간대로 지금과 같은 교류를 해나가는 것을 봐두자는 얘기입니다. 정부가 따로 하고 민간이 따로 하자는 이야기는 아니되, 최소한도 북한이 울고 있으면 사탕을 계속 주면 우리 말을 들어주겠다고 생각하고 계속 그런 식으로 끌려 다닐 수는 없고, 줄 것을 주고 얘기할 것은 얘기하는 기본자세를 앞으로 가져야 되겠다는 얘기였습니다.

정경분리 문제에 대해서도 이영선 교수가 말씀하신 것에 대해서 전적으로 찬성입니다.

좌승희 원장께서 말씀하신 'one nation building'을 전제로 깔고 있다는 것입니다. 아까 제가 전제로 말하기를 우리는 현재 분단관리, 통일과정관리를 하고 궁극적인 목적은 자유민주주의 시장경제체제를 만들겠다는 것입니다.

이것으로 가는 과정으로서의 남북기본합의서가 작용을 하는 과정상에서 우리가 무엇을 해야 될 것이냐 하는 이야기들을 정리를 했다, 그래서 'one nation building'을 무시한 것이 아니다 라는 것입니다.

그리고 남한이 주도적인 역할을 해야 될 것이다 하는 이야기는 경제 역량이라든가, 인구구조, 기타 국제적인 지위, 각종 국가를 운영해 가는 제도를 국제적인 기준으로 보면 한국이 주도할 수밖에 없습니다. 그래서 우리가 얘기하고 있는 것은 북한을 무시하자는 것이 아니고 국제적인 기준으로 보면 여러 가지 측면에서 남한이 주도권을 잡고 북한을 개방시키는 노력들을 해 나가는 개념적인 이야기들을 했는데, 구체적으로 어떻게 주도해 나가느냐 하는 것에 대해서는 생각한 것들이 있습니다만 구체적으로 이야기할 입장이 못되었다고 말씀드립니다.

그 다음에 제 페이퍼의 약점이 정부당국이 민간자율을 사전에 승인해 줄 것이냐, 민간이 스스로 신고를 해야 될 것이냐는 것입니다. 우리가 간과해서는 안되는 점이 한국과 대만, 한국과 일본의 경제교류를 하자는 식의 페이퍼를 발표하는 것이 아니고 남과 북의 관계를 하부구조로 보고 있고 북미관계, 북미 평화협정을 이야기하고 있고, 하나의 조선을 이야기하고 있는 사람들과 어떻게 경험 추진을 해 나갈 것이냐는 시각에서 얘기를 전개하고 있습니다. 예를 들어서 우리가 대만과 거래를 하는데 정부가 나설 일이 무엇이 있습니까? 그런 차원이 아니기 때문에 여러 가지 이야기들을 할 수밖에 없다는 말씀을 드립니다.

그 다음에 유인·참여정책에 대한 문제는 아까도 말씀을 드렸지만 저도 이쪽을 들여다 보면서 고민한 것이 과거에는 이러한 얘기도 못했습니다. 통일정책과 대북 대화정책, 전략적인 차원에서 대북공작이 따로 있습니다.

그러면 대북공작이라는 차원에서는 정부가 하는 것이지만 민간이 하는 것이 아닙니다. 제가 강조드리고 싶었던 얘기는 one nation building을 할 수 있는 통일정책과 그것의 하부구조로 가지고 있는 남북대화정책, 그리고 대북공작정책들이 맥을 같이 해 나가야 되는데 정책이 왔다갔다 하니까, 예를 들어서 “핵을 가진 자와는 대화를 하지 않겠다”고 하

다가 쌀을 보낸다든가 하는 것들이 순간순간 나오기 때문에 북한측에서 보면 남한이 무슨 생각을 하는지 잘 모를 수도 있고 내부의 정책이 혼선이 올 수도 있습니다.

제가 말씀드리려는 것은 북한은 일사불란합니다. 20세에 대남정책을 하던 사람이 70세까지 자리를 지키고 있습니다. 우리는 정권이 바뀌면서 사람이 바뀌었고, 시각이 다르니까 왔다갔다 할 수밖에 없습니다. 남북문제는 민간의 경험관계는 민간의 자율성에 맡기되, 최소한도의 정보교환을 위한 조정(coordination)은 필요하다는 것이 제가 말씀드린 요지입니다.

남북기본합의서 문제는 부분적으로 틈새가 있습니다. 패키지 딜(Package Deal)로 한꺼번에 이행하자면 게임이 안되겠지만 각 공동위원회가 할 수 있는 일들은 지속적으로 정부차원에서 북한과 접촉을 해서 4자회담이라든가, 기타 다른 테이블과 병행해 가면서 해볼 필요는 있을 것이다, 저는 그런 시각을 가지고 있습니다.

서재진 : 구중서 위원님께서 지적하신대로 북한사회에 틈새가 많이 있으니 우리가 적극 활용할 필요가 있다는 말씀을 해주셨는데, 저도 평소에 그런 생각을 하고 있습니다. 우리는 북한사회를 전체주의사회, 획일적인 사회라는 선입관을 가지고 있습니다만 90년대의 북한은 우리의 생각과는 멀지 않다가 생각합니다. 상당히 많이 이루어져 있고 부정부패가 만연되어 있는 측면들이 있습니다. 북한사회에서 돈으로 안되는 일이 없고 돈이 아니면 되는 일이 없을 만큼 상당히 이루어져 있는 측면이 많은데, 우리가 민간차원, 개인차원에서 접근한다는 것은 이러한 통로를 이용하는 것입니다. 아까 말씀드린 대로 중앙일보가 북한에 가서 전지역을 돌면서 사진을 찍어오고, 지금은 대단히 비정치적인 것만 신문에 나오고 있습니다만 사실은 다른 측면들도 보고 왔을 것입니다.

지금은 공개되고 있지 않지만 언젠가는 북한의 정보로서 공개될 날도 있지 않을까 생각합니다.

우리가 북한을 접근하는데 있어서 민간의 역량을 이용하는 것은 대단히 유익하다고 보겠습니다. 민간이라는 것은 다양한 아이디어와 다양한 네트워크를 가지고 있습니다. 그야말로 4천만 국민들이 가지고 있는 아이디어를 자유롭게 활용하도록 한다면 상당히 큰 성과가 있을 것입니다.

그런데 정부에서는 북한에 이용당할 우려가 있다는 것을 염려하고 있습니다만 이용당하는 사람도 있겠지만 의도했던 정책적인 효과가 더 크게 나타날 수 있지 않나 생각합니다. 그런 측면에서 우리 식대로 한다는 것은 대단히 좋은 아이디어가 아닌가 생각합니다. 자본주의, 시장주의, 다원주의 방식의 접근은 좋은 아이디어라고 생각합니다.

민간주도라는 말씀을 하셨는데, 제가 발표한 논문은 당국을 빼고 민간주도로만 한다는 것은 아니고 당국을 원칙으로 하되 당국차원에서 안되는 문제들이 많기 때문에 민간의 영역을 보완적으로 활용하는 것이 바람직하다는 뜻이었습니다.

### 3. 종합 토론



### 3. 종합토론

사회자 : 종합토론을 시작하겠습니다. 제가 아침부터 듣고 느낀 것은 정치·군사에서는 대단히 중요한 쟁점이 생겨서 그 쟁점을 풀지 않을 수 없습니다. 쟁점을 종합한다는 것은 어렵지만 한번 더 얘기하지 않을 수 없습니다.

경제분야에서 자유롭고 과감하고 현실적인 이야기들이 많기 때문에 신정부의 출발점에서 그러한 구체적인 것들을 많이 담는 것이 좋지 않을까 하는 것이 제 생각입니다.

신정부는 다음과 같은 주장들을 하고 있습니다. 오늘 논의를 신정권의 북한정책과 관련짓지 않는 것은 현실적인 의미가 없는 것 같습니다. 그래서 지금까지 나온 신정권의 통일에 관한 언급을 몇가지 말씀드리겠습니다.

우선 첫째가 남북기본합의서에 바탕을 둔 평화공존이라는 것을 분명히 하고 있습니다. 그리고 지금까지도 사실상 정경분리를 염두에 두면서 한 것도 많습니다. 또 북한이 정경분리라는 말을 쓰지 않지만 그런 면을 기대하는 면도 있고, 이렇게 애매한 상태로 여겨왔던 정경분리라는 방식을 공문서 또는 공적으로 천명하리라고 봅니다.

셋째는 이산가족 재회에 대해서 역점을 둘 것입니다. 넷째는 북한이 일본, 미국과 정상화 교섭을 하는 것에 대한 지지입니다. 지금까지는 원칙적으로 반대하지 않는다는 것은 소극적인 표현이고, 그 다음에 원칙적으로 지지한다는 전제가 나왔습니다. 이번 정권에서도 약간 진전이라고 할까 남북교류와 병행하면서라면 적극 도와줄 용의가 있다는

정도로 나올 것이라고 봅니다. 어쩌면 앞의 전제조건도 없어지거나 약해질 가능성도 있습니다.

북한이 일본, 미국과 정상화 하는 것이 북한의 개방에 도움이 된다고 하는 진향적인 발상이 나올 가능성도 배제할 수 없다고 봅니다. 특사 교환 등등의 문제는 나오지 않으리라고 봅니다만 북한이 진정으로 원하면 정상회담을 할 용의가 있다는 식으로 나오리라고 봅니다.

그 다음에 구체적으로 3~4가지가 나오리라고 봅니다. 첫째는 북한의 무력도발은 결코 용인하지 않겠다. 둘째는 흡수통일을 원하지 않는다. 셋째는 남북교류는 가능한 것부터 실천하겠다는 3가지가 요약적으로 나오리라고 봅니다. 그래서 전체적으로 민족공동체방안이라든가, 공화국 연방제식의 큰 화두는 넣지 않을까 하는 것이 제 추측입니다. 이것은 야당 때나 이미 존재하는 정책에 대한 비판 개념으로서는 많이 효과적이지만 책임있는 정부의 입장에서는 과연 현실성이 있는가 하는 문제도 있으리라고 봅니다. 이상이 현재 남북관계 및 통일정책에 대한 신정부의 언급이고, 대충 이러한 식으로 전개되지 않을까 생각합니다.

이러한 것을 염두에 두시면서 정경분리에 대한 것을 구체화해 주시고, 오늘 테마가 남북기본합의서입니다. 그런데 지금까지 경험있는 분, 북한을 아는 분의 공통된 견해가 서둘지 말라는 것입니다. 서둘지 말라고 하는 이야기는 첫째는 아무것도 하지 마라, 둘째는 기다려 보자, 셋째는 선택적 참여의 3가지가 의미가 들어있는 것이 서둘지 말라는 것 같습니다. 그러면 신정부는 세번째를 출발점으로 하지 않을까 싶습니다. 북한이 수용할 수 있는 가능성이 있는 것은 해보자 하는 것에서 출발하지 않을까 싶습니다.



이와 관련해서 한가지 분명한 것은 북한의 부동의 전략적 목표는 김정일체제 유지라고 봅니다. 이 점은 예측가능한 것입니다. 이 부동의 전략이 존재하고 이 부동의 전략목표를 달성하기 위해서 선택하는 전술은 다양하지 않을까. 전략의 부동성과 전술적 다양성을 전제로 한다면 이러한 상황 속에서 우리가 남북교류를 시작하려면 체제유지에 도움이 되는 것을 주지 않으면 안됩니다.

송영대 : 제가 발표문을 준비하는 과정에서 북한이 이미 변하고 있고 앞으로 크게 변화하리라고 하는 기대는 하지 않았습니니다. 또 기본합의서가 당장 실현되리라고 하는 기대도 갖지 않았습니니다. 그럼에도 불구하고 가만히 있을 수 없기 때문에 선택적인 것을 내놓지 않을 수 없다는 교육지책으로 이 발표문을 준비했다는 것을 말씀드립니다.

김달술씨가 첫번째 지적한 것이 평화체제문제입니다. 제가 우리 입장에서 남북평화협정을 체결하고 미·중이 보장하는 구도가 당사자 해결원칙에 적합하다라고 발표했습니다. 이와 관련해서 남북 평화협정의 성격, 실현시키기 위한 방법, 군사경계선 문제, 3단계 통일방안과의 연계성문제를 질문하셨습니다.

저는 남북평화협정의 성격은 다분히 정치적 선언의 성격을 띠는 것이 바람직하다고 생각합니다.

그 내용은 기본합의서 화해분야에 들어있는 상대방 체제 존중, 내정 불간섭의 원칙을 다시한번 확인하면서 통일될 때까지의 경계선을 중심으로 한 불가침, 무력불가침을 나열하면서 이와같은 평화상태를 유지하기 위한 관리기구 설치를 포함시키는 선으로 그림을 그리지 않겠나 하는 생각을 해봤습니니다.

이와 같은 남북평화협정을 실현시키기 위해서는 결국 북한과 빅 딜 (Big Deal)을 해야 되리라고 봅니다.

빅 딜할 수 있는 카드는 미북관계개선과 거래할 수밖에 없다는 생각을 합니다. 경계선 문제는 기본합의서에 있는 것을 그대로 존속하는 것이 현실적이라고 생각하고 있습니다.

3단계 방안과의 연관성문제에 있어서는 일단 기본합의서 부분 실천에 들어간다고 할 때는 화해협력 1단계의 문턱 정도에 발을 걸치리라고 생각합니다.

우리가 너무 4자회담에 기대를 걸어서는 안된다 하는 말씀에는 같은 생각입니다. 큰 기대는 걸 수 없지만 그래도 이미 되어 있는 회담 틀이기 때문에 활용하는데까지는 해볼 수 있지 않겠느냐? 그런데 4자회담의 틀을 우리가 생각하는 방향으로 끌고 가기 위해서는 중요한 것이 우리의 입장을 미국과 중국에게 이해시키고 그들의 협조를 얻어내는 것이 첩경이라고 생각합니다.

그러기 위해서는 우리가 내놓은 제안이 타당성, 합리성, 현실성을 띠어야 된다고 봅니다. 이 점에 대해서는 앞으로 통일원에서 정책이나 제안을 만들 때 고려해 주셨으면 합니다.

오관치 박사께서 4가지 질문을 했습니다. 첫째는 대북정책의 큰 틀을 다시 짜야 된다고 발표했는데, 그 내용이 무엇이냐는 것입니다. 지금 남한은 IMF사태로 인해서 경제적 어려움을 겪고 있고 북한은 체제 붕괴 위기의 수준으로 높아가고 있습니다. 이러한 상황에서 우리가 대북정책을 주도하려면 가장 근본이 되는 것이 힘의 균형에 관한 재평가 작업이라고 생각합니다.

결국 남북관계는 힘의 균형에 의해서 좌우되기 때문에 지금과 같이 변화된 상황에서 다시한번 남북한의 총체적인 역량을 평가하고, 그 바탕 위에서 4자회담 대책이라든가, 교류협력대책이라든가, 나아가서는 위기관리대책을 만들어내는 큰 그림을 그려야 될 시점에 왔다고 생각합니다.

대북정책의 최우선 과제를 무엇으로 보느냐. 그것은 긴장완화입니다. 긴장완화의 개념과 관련해서 제가 발표문에서도 밝혔습니다만 정치적 긴장완화와 군사적 긴장완화가 가장 중요한 핵심이기 때문에 이 중에서 실현가능한 것을 몇가지 도출해서 북한측에 제의하고 미국도 설득시키는 노력이 필요하다고 생각합니다.

건별실천 개념은 결국 북한과 합의를 하려면 북한이 원하는 식량지원, 경제지원 등 떡을 주어야 한다고 생각합니다. 그런데 우리가 무조건 떡을 줄 수는 없습니다.

떡이라는 것은 경제협력문제인데, 그동안은 다분히 시혜적 차원에서 추진해 왔습니다만 앞으로는 상호이익적 차원으로 전환시킬 필요가 있다고 생각합니다.

저는 결론부터 말씀드리서 정경분리라는 표현은 남북관계에 적절하지 않다고 생각합니다. 그 이유는 우리가 지금부터 정경분리라는 원칙을 내놓은 후에 제2의 잠수함사건이 발생했다, 또 핵문제가 다시 돌출되는 중요한 안보상황이 발생되었을 경우에 우리가 생각하는 것처럼 경제협력, 대북투자가 원만히 이루어지겠느냐는 점에서 저는 문제가 있으리라고 봅니다. 그렇다고 해서 우리가 경제협력을 소홀히 할 수는 없고 적극적으로 확대하는 방향으로 가야 됩니다.

그런 의미에서 정리한다면 정경분리라는 표현보다는 경제협력 활성화라는 개념으로 정리하는 것이 바람직하다고 생각합니다.

그리고 여기에서 중요한 것이 앞으로 북한을 기본합의서체제라든지, 남북대화도 유도하기 위해서는 일방통행식으로 해서는 안되고 연계전략구도를 가지고 해야 된다고 생각합니다.

제가 발표문에서도 몇가지 예시를 했습니다만 우리가 북한에 식량을 주는 대가로 핫라인 설치, 이산가족의 주소 확인을 얻어내는 등 로드맵(Road-map) 식으로 가야 된다고 생각합니다.

이영호 박사께서 3가지 질문을 했는데, 첫째가 결국 우리는 북한이 변할 때까지 기다려야 되느냐 하는 말씀을 하셨고, 또 4자회담을 통해서 남북문제를 풀려는 태도에도 문제가 있다는 말씀을 하셨습니다.

여기에 대해서 제가 착안한 것은 지금 북한입장에서 남한당국을 상대로 한 공식적인 회담은 하지 않고 국제협력이라는 틀 안에서 남한과 접촉하겠다는 입장을 보이고 있습니다. 그것이 KEDO사업입니다. 이러한 상황에서 북한을 상대로 접촉하고 대화를 확대해 나가려고 하면 다자협력의 틀 안에서 새로운 방법을 개발할 수밖에 없는 것이 현실입니다. 그런 의미에서 4자회담의 틀을 이용해서 남북 당사자해결 원칙으로 끌어오자는 것을 생각했다는 것을 말씀드립니다.

마지막으로 제가 제시한 4단계 접근방법이 과연 현실적으로 그대로 이행되겠느냐 하는 의문을 제시하셨는데, 이것은 어디까지나 우리의 생각을 정리하는 구도차원에 지나지 않는다는 것을 이해해 주시기 바랍니다.

이영호 : 4자회담에서 우리가 북한과 접촉하지 말라는 것은 아니고 다자간 접촉은 다자간 접촉으로 계속 하는 것인데, 4자회담 틀 안에서 기본합의서를 이행하려는 체제를 만들려는 발상에 문제가 있지 않느냐 하는 것이 제 생각이었습니다.

제가 오해했다면 다행입니다만 오전에 두 분께서 발표하신 내용을 볼 때는 4자회담 틀 안에서 기본합의서 이행체제를 만들어내는 것으로 이해가 되었습니다. 여기에는 문제가 있습니다.

왜냐하면 한반도문제를 국제화시키는 기회를 북한에 제공해줌으로써 기본합의서 체제에 배치되며, 오히려 북한에게 한국화시키려는 우리의 노력을 회피할 수 있게 하는 기회를 준다는 차원에서 문제점이 있지 않느냐 하는 것을 면밀하게 생각해 봐야 한다는 뜻으로 말씀드리고 싶습니다.

송영대 : 보충설명을 한다면 기본합의서 이행 여건 조성을 위해서 4자회담만을 지정한 것은 아니고 4자회담 외에 남북당국간대화 제의라든가, 민간 경제협력 활성화, 국제사회의 여건 조성 등 여러 가지 제안을 내놓았고, 그 중에 하나가 4자회담입니다.

이영호 : 여러 가지 대안을 내놓은 것으로 알고 있는데, 그 중에 몇가지가 한반도문제의 국제화와 관련된 방안들이 같이 들어가 있고, 그것이 국제기구를 통해서 경제협력을 활성화한다든가, 또 국제기구를 통해서 불가침분야를 이행하도록 한다든가, 국제기구를 통해서 화해분야를 이행시키도록 한다든가 하는 발상 자체가 결국은 북한으로 하여금 남북기본합의서 보다는, 오히려 남북대화를 하더라도 국제기구를 통해서 하기 때문에 얼마든지 기본합의서를 회피할 수 있는 길을 열어주게 되는 것입니다.

그래서 문제는 왜 북한이 남북기본합의서를 기피하고 이행하지 않느냐 하는 핵심문제부터 다시 짚고 넘어가서 재검토하는 절차가 있어야 되겠고, 두번째는 기본합의서를 북한이 전면거부하고 이행하지 않을 것이냐, 이행한다면 어느 수준까지 이행되느냐 하는 우리 자체의 평가가 있어야 됩니다.

예를 든다면 경제협력분야도 기본합의서를 합의하기 이전의 남북간의 교류협력의 진전 정도와 기본합의서 채택이후 남북간의 교류협력이 이루어진 것이 정도가 다를 것입니다.

그러면 기본합의서 채택이후에 남북간의 경제협력에 미친 여러 가지 영향을 나름대로 평가할 수가 있겠고, 북한이 자기식대로 기본합의서를 어느정도 이행하려고 하느냐 하는 것을 우리 나름대로 평가할 수 있는 요소들이 나올 수 있으리라고 봅니다. 이러한 평가가 이루어진 다음에 방안을 찾으면 구체적인 방안이 나올 수 있지 않느냐 라고 생각합니다.

김달술 : 자세한 설명 감사합니다. 제가 오해라면 오해라고 생각되는 것은 남북평화협정이라는 용어자체가 남북기본합의서에 준하는 정치적 선언이라고 말씀하시니까 나름대로 이해가 가는 점도 있습니다만 단어 자체가 남·북 평화협정 플러스 미·중 보장이라는 형태로 되었을 때 그 협정이라는 것이 어떤 성격인지? 남북평화협정이라고 하면 미북 평화협정과 대치되는 개념이기 때문에 본질적으로 6.25전쟁이 누구와 누구간의 싸움이었느냐 하는 성격 문제를 두고 남북간에는 수많은 논쟁 때문에 화해가 성립되지 않는 본질적인 문제가 있기 때문에 남북평화협정이 잘 되겠느냐 하는 의문을 제기했습니다만 정치적 선언이라면 별로 큰 오해는 없습니다.

다만 의문이 완전히 해소되지 않는 것은 남북기본합의서와 유사한 정치적 선언을 4자회담에서 다시 한다고 한다면 남북기본합의서를 그대로 이행하자는 것과 정치적 선언을 하자는 것과는 어떤 차이가 있느냐 하는 의문은 남습니다만 처음의 의문은 상당히 해소가 되었습니다.

연하청 : 송영대 의장님과 김달술 위원이 말씀하신 부분중에 확인하고 싶은 부분이 있습니다. 남북평화선언을 하고 중국과 미국이 뒤에서 보장을 한다고 하는 것이 우리의 입장인데, 북한은 어떻게 생각할 것이냐? 북한의 입장에서는 전쟁상대자가 미국이고 정전협정도 미국과 했는데, 이 부분에 대해서 두분께서는 어떻게 생각하시는지요.

송영대 : 개인적인 생각으로는 빅 딜을 하는데 북한이 처음에는 북미 평화협정을 고집할 것입니다만 미국의 태도 여하에 따라서는 다소 후퇴할 수도 있다고 봅니다. 그 후퇴하는 선은 미북 관계개선, 국교정상화 문제라고 생각합니다.

유진규 : 우리가 군사위협 제거가 제일 중요하고, 여기에는 핵, 화학 무기, 재래식무기가 있다는 말씀을 하셨는데, 그것은 불가침 부속합의서에도 나와 있고 앞으로 군비통제차원에서 할 때는 신뢰구축, 군비제한, 군비축소 3단계의 안이 있기 때문에 거기에 다 포함되어 있는 안입니다. 당장 이것이 앞서서 나가지 못하는 것이기 때문에 그러고 있는 것이라고 보고 있습니다.

정전협정과 관련해서 정전위의 기능도 없어졌고, 중립국감독위도 기능을 못하고 있기 때문에 정전협정을 폐기해도 별 문제가 없다는 말도 있었는데, 이 점과 관련해서 우리의 인식상에 문제가 있다고 생각되어서 말씀드리겠습니다.

우리가 기본합의서라든가 정전협정이 죽었느냐, 살았느냐에 대한 인식이 서로 갈려 있는 것 같고, 4자회담이 필요하냐, 필요치 않느냐, 매달릴 필요가 있느냐, 적극 활용해야 되느냐 하는 것들은 제가 볼 때는 기본적으로는 다르지 않습니다. 내용은 서로 같은데 표현의 방법과 정도의 차이일 뿐인데 토론을 하다 보면 그것이 서로 대칭되는 것처럼 비쳐지는데 저는 그렇지 않다고 생각합니다.

4자회담이 남북회담보다 중요해서 4자회담을 한 것이 아니고 남북회담이 안되다 보니까 4자회담을 통해서 남북회담을 열 수 있는 여건을 조성하기 위해서 우리가 4자회담에 임하는 것이고, 또 4자회담을 통해서 남북회담을 활성화시킬 수만 있다면 얼마든지 적극적으로 활용한다는 차원에서 4자회담을 적극적으로 활용하자는 것이지, 4자회담에 너무 매달리다 보면 모든 것이 국제화 되어서 위험성이 있다고 하는 것은 4자회담이 이제 1차회담을 했기 때문에 너무 이른 판단이라는 생각이 듭니다.

정전협정이 휴지화되었다, 기능이 상실되었다 등 여러 가지 표현이 있는데, 제 생각에는 정전협정은 충분히 살아 있습니다.

중립국감독위도 다 해체되었다고 하지만 스위스, 스웨덴 대표들이 여기에서 엄격히 활동하고 있고 폴란드가 철수했지만 주기적으로 와서 그 회의에 참여하고 있고, 그런 의미는 충분히 살아 있습니다. 비서장급회의를 통해서 판문점에서 접촉이 이루어지고 있고, 정전위 기능도 그렇다고 보면 완전히 없어졌다고 말할 수 없습니다. 그런데 통상 기능이 다 없어진 것처럼 우리 스스로 사문화시키는 경향이 있지 않느냐라고 생각합니다.



물론 북한과의 대화라든지 여러 가지가 두절되다 보니까 회의론적인 것도 있지만, 기회가 닿으면 언제 살아날지 모르는 상황입니다.

남북대화가 안되면 통일원이 할 일이 뭐 있겠느냐하고 말하고 남북대화가 될 것 같으면 상당히 열을 올리는 식의 기본인식과 태도를 버리고 좀더 차분히 준비하는 태도가 남북관계를 다루는 실무자는 물론 관심을 갖고 뒷받침해주는 분들의 태도가 아닐까 생각합니다.

사회자 : 송영대 의장과 유진규 통제관의 발표에 대한 토론 및 반론이 있었습니다. 여기에 대해서 다른 의견이 있으신 분은 자유롭게 말씀해 주십시오.

양영식(통일교육원장) : 유진규 통제관의 말씀에 동감을 하면서 역사적 의미를 되새길 필요가 있다고 생각합니다. 동서독도 기본조약이 나오기까지는 브란트의 동방정책(Ostpolitik)으로부터 시작한 것인데, 그 당시에는 국내적으로 반론이 많았던 것이 사실입니다.

우리의 경우에도 기본합의서가 나왔을 때에도 국내적으로는 일종의 정치적인 갈등과 더불어서 국론합의가 안된 가운데 나온 것도 사실입니다. 또 직접 협상에 참여했던 분들까지도 합의는 했지만 과연 북한 측이 이행을 할 것인가 하는 의심을 가졌었습니다.

그럼에도 불구하고 마치 우리가 국민교육헌장이라든지, 공무원신조라는 것을 금과옥조로 여기면서도 실천이 안되는 것처럼, 그럼에도 불구하고 이 합의서는 남북한의 책임있는 국무총리들이 서명을 하고 북한은 최고인민회의 비준까지 하고 우리는 국가원수의 결재를 맡아서 한 남북한 최초의 정부당국간 합의라는 점에서는 상당히 중요한 역사적인 문서로서 지금까지 유효한 것으로 저희들은 생각합니다.

북한도 휴지화되었다고 한 적이 없습니다. 북한은 우리가 실천하지 않았다고 하고 우리는 북한이 이행하지 않았다고 하는 것입니다. 그런 점에서 문제는 국내적으로 기본합의서가 휴지화되었다고 하는 발상이 문제가 있다고 생각합니다. 신정부가 기본합의서 체제로 남북관계를 이끌어 나가겠다고 한 것은 상당한 용기에 속한다고 생각합니다.

기본합의서는 보완되어할 부분이 있고 발전시켜야 할 부분이 있다고 생각합니다.

첫째, 기본합의서 5조에는 남북한이 현 정전상태를 평화상태로 전환하기 위해서 공동으로 노력한다고 되어 있는데, 만일 새로운 평화상태로 나가는 것을 합의한다면 기본합의서는 바뀌어야 할 것입니다.

아마 그러면 새로운 합의서가 나올 것입니다. 그렇다면 이것에 대한 우리 정부의 발전적인 대안이 있어야 한다는 문제 제기를 하고 싶습니다.

두번째는 기본합의서를 보면 남북한이 합의를 못하고 유보한 것들이 많습니다. 그런 점에 대해서는 전문가의 시각에서 발전시켜야 할 것입니다.

군사문제가 남북한의 핵심이라고 봅니다. 대체로 남북관계를 논할 때 비군사적인 전문가들 수준에서 다루다 보니까 군사문제는 별개로 해서 논하는데, 오늘날 남북관계의 핵심이 군사문제입니다. 그런 점에서는 4자회담도 군사문제가 핵심이라고 생각합니다.

지금 4자회담 대표단을 보면 미국과 중국, 한국은 군사전문가들이 끼었지만 북한은 외교관 중심으로 되어 있습니다. 우리가 4자회담에 나가

는 것도 책임있는 정부당국자가 나가는 것입니다. 따라서 기본합의서체제가 남북한 군사당국자들이 모였다는데 의미를 부여하고 싶습니다.

사성장군이 기본합의서를 만들 때를 빼놓고는 없었습니다. 그렇다면 4자회담에 참석하는데 있어서 우리의 시각을 가지고 군사문제를 당당하게 4자회담 속에서 논의를 한다면 한반도 문제를 놓고 지금 4자회담은 평화와 전쟁방지의 문제이지 거기에서 통일문제를 다룰 필요가 없는 것이 아니겠어요?

기본합의서체제도 따지고 보면 통일문서가 아니라 평화정착의 문서이고 교류협력의 문서라고 생각합니다. 그렇게 본다면 우리가 미국과 한미공조만 이야기할 것이 아니라 우리의 시각에서 4자회담에서 한반도의 군사문제를 풀 수 있는 방안을 당당하게 제시할 수 있는 자세가 필요합니다.

그렇다면 한미간에 사전협상이 필요하다고 봅니다. 따라서 남북협상이든 4자회담이든 기본적으로 한미협상이 잘되어야 하고 그 중에서도 군사협상이 중요하다고 생각합니다.

그런 점에서 유진규 통제관에게 질문을 드리고 싶습니다. 정전기구는 무실화되었지만 정전협정은 분명히 살아 있습니다. 북한도 정전협상이 무효가 되었다고 주장한 적이 없습니다. 그렇다면 우리가 할 수 있는 것을 한미간에 협의해서 먼저 하자는 것입니다.

예를 들어서 공동경비구역에 한미간에 합의를 하면 대한민국 국군만 들어가서 못하느냐는 것입니다.

한미간에 협상이 안되니까 북한은 한국과는 얘기가 안된다고 보고 있는 것입니다. 또 하나 구체적인 예를 들면 비행통제구역이 있습니다. 왜 미국 조종사만 비행기를 타서 지도도 잘못 읽어서 월경을 해서 사건을 일으키냐는 것입니다. 거기에 한국 부종조사가 탑승했다면 월경 사건이 나지도 않고, 한국의 군인들이 당당하게 같이 하는 모습을 제2의 문민정부에서는 보여줘야 할 것이 아니냐 하는 발상에서 본다면 군사문제를 통해서 4자회담이든, 남북협상이든 본격적으로 협상해야 된다고 생각합니다.

또 하나 연장선상에서 새로운 주장을 하고 싶은 것은 우리는 IMF체제지만 북한은 이미 모라토리엄(Moratorium)체제로 들어간지 오래입니다. 그렇다면 남북한이 IMF체제나 경제위기를 극복하는 발상은 군사비를 줄이는 군사협상을 하라 이것입니다.

이것을 새로운 정부에서 시도하지 못하면 맨날 달러를 빚져서 어떻게 하겠습니까? 그렇기 하기 위해서는 주한미군을 증강해야지 한국의 군사력증강을 위해서 빚더미 잔치를 또 할 필요가 있느냐는 것입니다.

과감하게 군사비를 줄일 수 있는 바탕을 마련해서 남북간의 실질적인 군사협상으로 들어가야 남북협상이 되는 것이지, 기본합의서를 왜 이행하지 않느냐 하는 것은 의미가 없다고 생각합니다.

마지막으로 기본합의서를 어느 시점에서 지금부터 이행으로 들어간다는 발상은 어렵다고 봅니다.

그런 점에서는 송의장께서 중요한 것을 제의하셨습니다. 건별실천할 수 있는 것을 찾아보자는 것입니다.

특사교환도 마찬가지입니다. 정상회담을 위한 특사교환이 아니라 전  
친후 특사가 필요한 것입니다. 교환이 아니라 파견이라도 될 것입니다.  
그러면 남북한이 이산가족문제만 놓고도 특사를 보낼 수 있습니다. 꼭  
특사가 밀사나 정부의 고위당국자가 될 필요도 없습니다.

그것은 김수환 추기경도 될 수 있습니다. 평양에 갈 때 메시지를 전  
하면 되는 것이 아니겠습니까? 왜 하필이면 카터만 되어야 합니까?  
그것은 대한민국의 학자를 통해서도 할 수 있습니다. 그래서 새로운  
발상을 우리가 직접 주도하는 입장에 서야지, 4자회담에 나가서 우리는  
주한미군 철수문제에 대해서 한마디도 못하는데, 미국은 대한민국을 제  
쳐두고 협상은 곤란하지만 주장은 할 수 있고 말하고 있습니다. 그래  
서 미국이 4자회담 틀 속에서 주한미군문제를 북한이 말할 수 있다고  
말해버린 상황 속에서 대한민국이 군사문제를 놓고 얘기를 못한다는  
것은 넌센스라고 봅니다.

따라서 4자회담 틀 속이든, 기본합의서 틀 속이든간에 군사문제를 적  
극적으로 풀지 않고서는 남북한 관계에 있어서 적극적인 관계개선은  
어렵습니다. 따라서 휴전선을 '교류협력선'화하고 '평화선'화하려면 휴  
전선문제에 적극적으로 대처하지 않고는 부분적인 휴전선을 통한 교류  
협력밖에 될 수 없습니다.

그리고 왜 우리는 국군포로문제를 제기를 못합니까? UNC 틀 속 같  
으면 UNC 대표로 나간 미군이 얘기를 하면 될 것이 아닙니까? 왜 미  
군유해만 중요하고 오히려 우리 군인들은 살아서 돌아오는 사람이 있  
는데 왜 대한민국 정부가 그 얘기를 못하느냐는 것입니다. 이런 것을  
과감하게 할 수 있는 정부라면 국민이 볼 때도 당당합니다. 그리고 이  
러한 군사문제는 분명히 이열치열(以熱治熱)의 법칙을 적용해야 된다고  
봅니다.

만약에 북한이 군사적인 도발을 할 때는 우리는 명백하게 대처한다는 것을 깔고 얘기하는 것이지, 만에 하나라도 군사문제를 깔고 얘기한다고 해가지고 안보상의 문제가 없지 않느냐 하는 반론을 제기할지 모르기 때문에 말씀드립니다.

솔직히 현 정부도 이산가족문제는 대통령 공약 제1호입니다. 최우선 과제로 해결한다고 했지만 못했습니다.

물론 북한이 응하지 않았기 때문에 못했지만 따지고 보면 적극성이 부족했다고 반성해야 된다고 봅니다. 왜냐하면 이산가족 장본인들은 이미 65세가 지난 분들은 무덤에 가기 전에 흠뻑새라도 맡아봐야겠다, 생사라도 확인하겠다고 해서 연변을 통해서 돈을 주고 만나고 있습니다. 그것을 정부가 나중에 막기도 하고 어떤 때는 신분보장을 해주기도 하는 사태까지 왔기 때문에 이산가족문제가 심각한 것이지, 북한이 안하니까 못한다는 이러한 문제는 아니라고 봅니다.

그런 점에서는 정부가 직접 나서지 않더라도 이산가족문제를 해결하는 어프로치라든지, 적십자회담이라도 된다면 적극적으로 이 문제는 협의해야 된다고 생각합니다. 그런 점에서는 남북기본합의서체제 플러스 남북적십자회담 플러스 비당국회담에 대한 정부의 적극적인 도움이 있어야 된다고 생각합니다.

신덕수(통일교육원) : 오전, 오후를 통해서 강조되어서 주장된 것이 2가지입니다. 남북기본합의서 이행을 촉진시키기 위해서는 남북관계를 진전시키는 방향에서 북한을 도와주되, 시혜적으로 하지 말고 상호이익적으로 해야 된다는 것, 또 하나는 정경분리입니다.

이 점에서 시혜적이 아니고 상호이익적이라는 점에는 원칙적으로 동의합니다만 상호이익적이라는 것이 거래적이고 경제적인 이익으로 한정되어서는 안된다는 것을 유의해야 합니다.

우리가 얼마를 주었으니까 얼마치를 얻어야 된다는 시장경제원리는 아니라 할지라도 내가 무엇을 준 것에 대해서 상응하는 것을 요구해야 된다는 것입니다. 변화를 요구하고 정책변경을 요구해야 된다는 것입니다. 쌀이 부족해서 준다면 그 대신 북한주민의 인권을 향상시키라든지, 도로를 보수해 주면 거주이전의 자유를 보장해 주라든가 해서 비경제적이지만 북한에 주는 것에 대해서는 상응하는만큼 요구하는 것을 잊지 않아야 되겠다 하는 이야기입니다.

그 다음에 북한당국자들이 북한주민들에게 인권제약을 하는 것에 대해서는 또는 인권탄압을 하는 것에 대해서는 파악되는 대로 그때마다 비판을 가하고 지적해야 됩니다. 그렇게 되면 어떤 혹자들은 북한당국자를 자극하면 나중에 순조롭게 통합되는데 저항감을 가질 것이라는 염려부터 하지만 그러나 그 염려보다는 지금까지에 대해서는 묻지 않는다 하더라도 지금부터 인도적, 민족적 죄악을 저지르는 것에 대해서는 나중에 통일된 후에 죄책을 가할 것이라는 메시지를 줘서 심리적인 압박을 가하는 것이 좋을 것이라는 생각이 듭니다.

우리가 결국 북한과 통일할 때는 결국은 우리 주도하에 북한을 흡수하면서 우리 책임하에 모든 것을 거두면서 통일한다고 가정할 때, 지금 IMF가 우리에게 가하고 요구하는 조치사항을 감내하고 응하고 있습니다만, IMF쪽에서 어떤 것을 요구해 왔고 우리가 어떻게 대응했고 어떤 어려움이 있었는가를 전부 종합적으로 분석해서 정리를 해놓아야 할 것 같다는 생각을 합니다.

왜냐하면 서독이 동독과 통일되기 전에도 어떤 원조를 하면서도 꼭 대가를 요구했었고, 동서독 장벽이 허물어지고 통일될 때까지 서독이 계속해서 동독경제, 사회전체를 책임지다시피 하면서 관리해 갑니다. 그런 과정에서 통일에 적합하도록 동독을 변화시켜 나가는데 동독의 어떤 법을 어떻게 고쳐라 등등 무려 중요법률만 따져도 30여개를 고쳤고, IMF가 우리에게 요구하는 것과 아주 흡사합니다.

이것은 나중에 북한과 토의할 때에도 결국은 우리가 추구하는 자유민주주의, 시장경제체제, 복지사회 방향으로 북한을 변화시키려면 서로 통일이 본격적으로 시작되기 전은 물론이고 또 통일협상이 시작되어서 통일이 완성되는 단계까지 북한에 요구할 사항들을 우리가 사전에 공부하게 된다는데 의의가 있다고 생각되기 때문에 이것을 덧붙여서 말씀드립니다.

유진규 : 남북관계에서 군사문제가 핵심이고 군사문제에 대해서 어디서든 당당하게 논의가 되고 대응해야 된다는 말씀을 하셨는데, 군인의 한 사람으로서 당당하게 하고 싶은 것이 제 욕심입니다. 제가 4자회담의 국방부 대표로서 예비회담 3회, 본회담 1회에 참석했습니다만 그동안 회담의 절차, 형식을 논의하는 자리였기 때문에 국방부에서 군사문제를 가지고 끼어들 틈이 전혀 없었다는 것을 우선 말씀드립니다. 지난번에 제네바에 가니까 미국대표는 중장, 소장 1명씩, 대령이 본회담의 대표로 나와 있고 뒤에는 합참에서 나온 사람 등이 있었고, 그래서 군사대표들이 갑자기 많이 참여해서 저도 깜짝 놀랐습니다.

이런 것이 어떤 의미를 주는가 하는 것을 생각해 볼 때 4자회담이 한반도 평화체제 구축 및 긴장완화문제가 되다 보니까 어차피 이 문제가 해결되려면 군사문제가 거론되지 않을 수 없다는 차원에서 나왔다고 보이기도 하고, 또 북한은 군이 중심이기 때문에 군을 끌어내는 방편으



로 군사대표가 대거 나오으로써 북한으로 하여금 군이 나오지 않을 수 없도록 유도하는 면도 있지 않는가 등등 여러 가지로 생각이 되었습니다. 그러나 깊이있는 얘기는 나누지 못했습니다.

앞으로 계속 군사문제 얘기가 나오겠지만 그것이 남북간의 군사문제를 4자가 모여서 할 수 있는 부분이 있고 없는 부분이 있을 것입니다. 예를 들어서 정전체제라는 것은 중국, 미국, 한국, 북한이 관련된 문제이기 때문에 공동으로 논의하지 않으면 안될 부분이 있다면 4자회담에서 논의가 될 수밖에 없다고 생각합니다.

두번째는 JSA 등에 한국군이 들어가서 당당하게 하면 되지 않느냐, 또 헬기비행구역에서 한미간에 공동으로 조종(co-pilot)하는 게 어떠냐 하는 말씀도 하셨는데, 물론 군에서 그런 것을 당당히 할 수도 있고 또 미국과 협상을 해서 끌어낼 수도 있습니다. 그러나 현재까지 한미관계는 주로 대북 전쟁억제에 관심을 두어왔기 때문에 위와 같은 문제들은 차선의 문제로서 다루지 않은 것이지 우리가 중요성을 몰라서 그런 것은 아니라고 말씀드리고 싶습니다.

국군포로문제는 상당히 중요한 문제입니다. 국가를 위해서 포로가 된 사람들은 국가를 위해서 희생된 사람들이기 때문에 국가가 보호한다는 것은 국가의 본분이라고 볼 수 있습니다. 이것을 끝까지 보장함으로써 국민의 애국심을 고취시킬 수 있고 군의 사기를 올려주는 문제입니다.

그래서 국방부에 국군포로대책반을 만들었습니다만 어떻게 하느냐 하는 방법론이 많지 않기 때문에 앞으로 남북대화가 이루어진다면 국군포로문제도 활성화시키고 국제기구를 통해서 하는 노력도 필요하다고 생각합니다.

지난번에 WVF 총회가 서울에서 있었습니다. 재향군인회에서 여러 가지 의제를 냈는데 국군포로문제가 거론되지 않아서 국방부에서 일주일 동안 협의해서 결의문을 두 줄정도 넣었습니다.

그러한 노력을 저희들이 하고 있다는 말씀을 드리고, 앞으로 통일원, 외무부와 협조해서 이런 문제들도 좀더 적극적으로 해나가면 되지 않을까 하는 생각을 하고 있습니다.

송영대 : 정경분리문제와 관련해서 한가지 더 첨언한다면 우리 사정으로 봐서 어려울 뿐만 아니라 북한의 입장이 정경일치로, 오히려 정치주도로 나오고 있기 때문에 그런 면에서도 실효성에 문제가 있다고 봅니다.

사회자 : 그 점에 관해서는 구체적으로 새 정부가 분리해서 하겠다고 했기 때문에 송의장의 의견을 회답사무국에서 잘 종합을 해야 되겠습니다.

연하청 : 새 정부에서 얘기하는 것이 정경분리의 원칙과 민간기업의 자율적인 경험활동입니다.

그런데 원칙적인 선에서는 큰 거부감이 없습니다만 짚고 넘어가야 될 것이 정경분리라는 말 자체가 정책적인 용어를 구사하고 있다고 봅니다. 정경분리라는 말을 남한이 사용함으로써 북한이 쌍방간에 협상 테이블이라든가, 다자간 협상 테이블에서 약간의 유연성을 가질 수 있는 여지를 남겨줄 수 있다는 전략적인 측면에서 본다면 효과가 있다고 볼 수 있겠습니다. 북한을 적극적으로 끌어내는데 있어서 유인정책이라고 말을 할 수 있을지 모르겠습니다만 일단은 그런 시각에서 보면 그런 말들을 할 수가 있다고 봅니다.

그러나 이 문제는 우리가 어떻게 해석해야 될 것이냐. 정경분리라는 단어의 한계성을 어디에 두어야 될 것이냐 하는 문제들을 지금부터 고민을 해야 될 것입니다.

예를 들어서 강릉에 잠수함이 침투해서 즉각적으로 민간의 교역을 단절시킨다면 민간기업이 북한에 투자한 것에 대해서는 북한만 손해를 보는 것이 아니고 남한도 손해를 볼 수 있는 것입니다.

그래서 앞으로 좀더 논의를 해 봐야 되겠습니다만 정책의 일관성이라는 측면에서 해석을 할 필요가 있다고 봅니다.

그리고 이산가족 상봉을 하면 식량지원을 한다고 하는 이야기들이 나왔는데 이것은 구태의연한 발상이라고 생각합니다. 이런 식으로 해서 는 풀리지 않을 것입니다. 그래서 구 페리다임에서 신 페리다임으로 오는 전향적인 차원에서 좀더 폭을 가지고 정경분리를 하자. 이 이야기는 국가적인 안보, 군사적인 안보도 있겠지만 안보라는 것이 포괄적인 차원에서 보면 군사적인 안보 뿐만 아니고 정치·사회·경제 등의 측면에서 안보문제를 포괄적으로 볼 수 있습니다.

포괄적인 측면에서 안보를 크게 해치지 않는 범위에서는 몰자 교류협력은 사건이 벌어지더라도 지속적으로 일관성이 유지되도록 하는 정도의 정경분리를 할 필요는 있습니다만 어느 나라든 군사·정치를 분리할 수 없습니다. 미국도 이라크에 대해서 경제제재를 하고 있습니다.

당장 우리가 안보위협을 받으면서 교류를 할 수 없지만 그렇지 않은 상황하에서는 민간이 자율적으로 하는 부분에 대해서는 어느 정도 정책의 유연성을 과거보다는 가지고 있는 것이 좋지 않을까 하는 생각을 했습니다.

예를 들어서 우리가 남북협력기금을 가지고 있는데, 실질적으로 활용해본 적이 있는가? 물론 북한은 남북협력기금을 따로 가지고 있지 않겠지만 남한에서 봤을 때 남북협력기금을 상대적인 개념으로 어떻게 할 것이냐? 수혜적인 경험보다는 상호실리가 있는 경험으로 가자는 이야기도 찬성하면서도, 남북경협이라는 것이 남북관계 개선을 위한 지렛대로 활용한다고 정책방향을 잡는다면 단계적인 이익도 중요하지만 한반도가 통일되었을 때 통일한국을 관리할 수 있는 중장기적인 측면에서의 실익도 봐야 된다는 것입니다. 장기적인 측면에서 북한이 시장경제체제를 시험할 수 있는 정도로 한다면 남북협력기금도 포괄적으로 그런 시각에서 활용해 나갈 필요가 있다고 생각합니다.

사회자 : 김 당선자께서 그 말을 수차례 했습니다. 물론 정치적인 원칙이나 개념이 명쾌하지 않고 애매합니다. 오히려 애매성 속에서 탄력적으로 운용하는 것이 정치적인 원칙입니다. 가령 정경분리를 하다가 중간에 사건이 일어나서 북한을 제재할 필요가 있더라도 정경분리를 한다는 해석이 현실적으로는 가능하다고 보는데, 이 점에 대해서 좌승희 박사께서 말씀해 주십시오.

좌승희 : 정경분리로 하든, 경제협력을 활성화한다는 차원의 문제로 보든, 상호간에 이익이 되는 방향으로 하자는 이야기든, 혹은 우리가 제공을 하면 조건으로 받아내야 한다는 이야기들을 많이 했습니다만 저는 기본적으로 투자를 하는 자체가 상호간에 이익이 되는 것입니다.

경제문제만 놓고 보면 적극적으로 북한에 투자하는 것이 남한경제에도 도움이 되는 것이고, 북한에도 도움이 되는 것입니다. 이러한 차원에서 문제를 적극적으로 보고 앞으로 해나가는 것이 남북한의 어려움을 동시에 해결하는 길이라고 봅니다. 그래서 저는 경제협력으로 문제를 풀든, 정경분리로 풀든 적극적으로 우리가 노력하는 것이 궁극적으

로 양쪽에 도움이 되고 통일비용도 절감하는데도 기여하는 것이 아닌가 싶어서, 이러한 시각의 변화가 필요한 것이 아닌가 싶습니다.

이영선 : 제가 정경분리에 대한 해석을 다시 하는 것이 좋겠다, 정경분리 자체의 말만은 논리적으로 모순일 수 있다는 말씀을 드렸습니다. 정경분리라는 말이 논리적으로도 모순이고 송의장님께서서는 실질적으로 정책을 하는데도 문제가 발생할 수 있다고 말씀하셨습니다. 그렇기 때문에 정경분리는 하나의 슬로건으로 밖에 볼 수 없는 것이고, 그 내용을 정리하는 것이 중요하다고 이야기를 한 것입니다. 그리고 일관성의 문제로 보자고 정리를 했는데, 그러면 구체적으로 어떻게 실행할 것이냐?

예컨대 잠수함이 나타났다고 할 경우에는 어떻게 하는 것이 일관성을 유지하는 것이며, 우리가 새롭게 정리한 정경분리원칙을 어떻게 적용할 수 있는냐 하는 문제에 관해서, 제가 말씀드린 것은 정경분리를 국내문제와 연계시키지 말자는 것이고, 또 하나는 민간과 관의 구분이 중요한 구분이 될 수 있을 것 같습니다.

지금 민간에서의 경제협력이라는 것은 상호이익에 의해서 하는 것이기 때문에 우리가 북한에 투자한 것이 북한을 도와주기 위해서 하는 것이 결코 아니고 우리를 위해서 한 것이다 라고 우리가 정의할 수 있다면, 잠수함이 왔다고 해서 철회할 필요는 없다는 것입니다. 그렇기 때문에 거기에서 일관성을 견지할 수 있다는 것입니다.

그렇다면 모든 경제문제를 다 그렇게 풀어야 될 것이냐 하면 그렇지 않다는 것입니다. 민간의 상호이익에 의한 거래는 일관성을 두고, 정부의 자원이 필요한 것은 정치적인 수밖에 없습니다. 경제에서 민간부분과 공공부분은 분명히 구분이 됩니다. 경제에 있어서 정치부분은 세

금이 관계된 부분입니다. 그렇기 때문에 국가의 예산을 쓰는 부분에 있어서는 철저히 정치문제는 생각할 수 있다고 봅니다. 그렇다면 이것은 어떤 의미냐? 우리가 KEDO를 지원하고 있는 것은 군사·정치적으로 바겐을 한 것입니다. 식량을 보낸 것은 정치적으로 고려를 하기는 했지만 식량원조에 리턴은 별로 없었던 것 같습니다. 그럴 때 우리가 식량을 주면서 거래를 하는 것은 옳다고 봅니다.

북한의 변화를 유도하는 바겐이 있을 수 있다고 생각합니다. 이것은 독일의 경우에도 서독이 무엇을 주면서 해라 한 것이 아니라 동독이 필요한 것을 얘기할 때 도와줄테니까 변화해라 라는 것으로 유도를 했습니다. 그런 면에서 국가의 예산을 쓰는 면에 있어서는 북한과 바겐 하는 것이 필요하겠습니다. 그런 의미에서는 정경분리라는 원칙이 적용될 수 있다고 봅니다.

윤 우(KBS 사회교육방송) : 이산가족문제를 비롯해서 남북문제 전반에 걸친 문제 가운데서 상황이 우리측에게 불리하게 굳어가고 있는 문제가 판문점문제라고 봅니다. 판문점 문제는 군사문제인 동시에 남북관계 전반에 걸친 문제입니다. 제 느낌으로는 북한이 판문점을 막으려는 방향으로 나가는 것 같습니다. 그것은 북한이 이미 80년대부터 투 코리아 개념으로 굳혀가는 것 같은데 이와 관련이 있다고 봅니다.

그렇다면 판문점에 국한되는 것이 아니고 판문점을 북한에서 봉쇄한다는 것은 남북교류라든지 제반 상황에 대해서 제동을 걸겠다는 것입니다. 그러한 김새는 구호식량문제를 협의하는 적십자의 만남의 장소까지도 거부하는 것으로도 느낄 수가 있습니다.

당국도 아니고 적십자사가 주는 물자를 받는 절차를 협의하는 장소로도 판문점을 거부했습니다. 이것은 상당한 문제가 있다고 봅니다.

그래서 앞으로 남북문제를 풀어나가는데 있어서 판문점을 다시 여는 문제가 중요하다고 보고, 처음에도 적십자를 통해서 판문점을 열었지만 앞으로도 그러한 방향으로 나가야 되지 않겠는가 하는 생각에서 문제를 제기합니다.

김영윤(민족통일연구원) : 저는 두가지를 말씀드리겠습니다. 한가지는 남북기본합의서 이행방안이라는 제목을 보고 사실은 다른 것을 기대했습니다. 지금 남북간에 교류도 있습니다만 진척되지 않고 있는 상황에서 기본합의서라는 것이 첫째로는 남북관계를 개선시키고 통일을 바라볼 수 있는 면에서 우리가 어떻게 하면 기본합의서를 이행시킬 수 있을까 하는 아이디어를 기대했습니다.

그런데 논의의 많은 부분이 기본합의서에 담고 있는 내용을 어떻게 실천할 것인가 하는 방안 마련과 많은 관련이 있다는 생각을 했습니다. 그래서 제 생각으로는 경직된 남북관계를, 남북대화를, 기본합의서를 이행할 수 있는 방안은 없겠는가? 또 국제협력이라든지, 4자회담을 통해서 어떻게 하면 기본합의서를 이행할 수 있도록 하는 방안, 미·일이라든지 주변국을 통해서 하는 방안에 대해서 좀더 논의가 되었으면 하는 심정이었습니다.

두번째는 제가 생각하는 정경분리에 대해서 말씀드리겠습니다. 정경분리를 철저하게 분리할 수는 없겠지만 적어도 정부가 인위적으로 남북관계에서 나타나는 현상을 가지고 경제가 하는 것에 크게 개입하지 않는 것이 정경분리가 아닐까? 예를 들어서 남북교류가 되고 있는 상황에서 잠수함이 나타났을 때 기업에서 자연스럽게 하고 있는 것을 인위적으로 막아서 못하게 하는 것을 배제하는 것이 정경분리라는 생각이 듭니다. 기업은 잠수함이 나타나면 자연스럽게 움추러들 수밖에 없습니다. 잠수함이 나타날 때는 국가차원에서 지원은 중단될 수밖에 없

습니다. 그러나 다른 목적을 가지고 정부가 인위적으로 못하게 한다면 하는 과도한 개입이 안되는 것이 정경분리라고 생각합니다.

서재진 : 종합토론의 핵심주제가 대북경협의 정경분리입니다. 북한에 대한 기업의 투자를 어떻게 할 것이냐 하는 문제가 핵심적인 문제라고 보겠습니다. 저는 이 문제의 근본적인 검토없이 논의를 한다면 결론없이 끝날 가능성이 있다고 생각합니다.

그리고 이 문제의식은 제가 통일문제를 생각할 때마다 생각하는 문제인데, 대북정책의 전략적 목표가 무엇이냐에서부터 출발해야 되는 문제가 아닌가 생각됩니다. 예를 들어서 경협을 미끼로 북한을 통제한다는 의도가 있습니다만 우리의 대북전략이 북한을 고사시켜서 붕괴시키는 것이 우리의 목표라면 처음부터 경협이든 무엇이든 시도를 하지 않아야 된다고 생각합니다.

그렇지 않고 북한을 붕괴시킬 수 있다면 최선의 전략이겠지만 우리가 50년동안 노력을 해 봤지만 그것은 어렵다, 또 북한은 지금 위기상황에 있기 때문에 2-3년정도만 몰아부치면 넘어지지 않을까 하는 기대를 하고 있습니다만, 저는 최근의 우리 경제상황을 볼 때 심각하게 생각되는 것이 혹시 북한이 붕괴되면 큰 일이 아닐까 하는 생각이 들었습니다.

그렇기 때문에 북한을 보는 시각에 있어서 명확하게 해야 될 것이 우리가 북한을 붕괴시키고자 해도 붕괴시킬 능력이 없고, 또 북한이 지금 붕괴된다면 더 큰일이다 하는 생각이 들었습니다. 그래서 다른 대안적인 방법으로 그렇다면 정치적인 문제를 떠나서 경제적 능력에서 자유롭게 협력을 하다 보면 북한이 자본주의화 되고 북한주민이 변화하고 해서 북한당국이 의도하든 의도하지 않든간에 북한체제가 상당히 많이 변화될 것이다, 그렇다면 주민들간에 교류협력도 되고 정보도 교환되고



해서 독일처럼 먼훗날이 되겠지만 통일이 될 수 있을 것이다 하는 대안도 있을 것입니다. 고사냐 아니면 상당히 긴 시간이 걸리지만 점진적인 단계를 거친 통일이냐를 생각해야 되지 않을까 생각합니다. 이 문제에 대해서 우리가 추진해야 될 정책의 전략적 목표를 어디에 두는 것이 현실적인가 하는 것을 송영대 의장님께 듣고 싶습니다.

권영경(통일교육원) : 정경분리에 대한 전반적인 정리가 무조건적인 정경분리는 안되지만 그래도 남북간에 정치적인 사안이 있을 때마다 남북경협이 중단사태가 오는 것은 우리가 회피해야 되지 않느냐 하는 차원으로 정리가 되는 것 같습니다. 그리고 남북경협도 상호이익이라는 개념을 넓게 봐서 앞으로 우리가 통일비용을 감소시키는 차원으로 이해해야 되지 않느냐 하는 차원으로 정리가 되는 것 같습니다만 여기서 한가지 간과하고 있는 점이 있는 것 같습니다.

제가 수치를 보니까 89년도이후 남북교역이 이루어진 것이 14억달러 이상인데, 그 중에 80%이상이 95년도 이후입니다. 95년 이후면 남북관계가 굉장히 경색되어 있는 관계 속에서도 엄청나게 이루어지고 200여 개의 품목이 교류가 될 수 있을 정도로 정부가 기업의 자율성을 상당한 정도로 열어주고 있다고 봅니다.

그런데 문제는 활성화가 안되고 있는 것이 상당한 정도가 아닌가 싶습니다. 제가 최근에 KOTRA가 조사한 자료를 보니까 IMF체제하에서 남북경협을 해왔던 기업들이 앞으로 할 것이냐 했을 때 65% 정도만 계속 해나가겠다는 의사표명을 하고 있습니다. 가장 큰 애로가 기업들은 수익성보다는 장기적인 포석차원에서 해왔는데 이것이 어려워졌기 때문이고, 또 하나 어려운 점은 수익성이 안되는 여러 가지 이유가 남북간에 정기해로가 없어서 부대비용이 너무 많이 들어간다는 것 등입니다. 이것은 결국 정부의 역할을 어디에 두느냐를 설정하는 것이 중요한 것 같습니다.

그래서 제가 제안하고 싶은 것은 70-80년대에 정부가 수출산업 지원 육성정책을 폈듯이 경협산업 육성정책이라는 것을 설정해 둘 필요가 있지 않을까 싶습니다. 그래서 경협방향을 거시적으로 일관성있게 어느정도까지는 정치적으로 연계하지 않는다는 틀을 설정해 놓은 속에서 우리의 경제에 해가 되지 않을 정도의 제조업 산업, 예를 들면 액수로는 1,500만달러 이내는 북한과 협력하는 것은 허용하겠다는 가이드라인을 정하고, 그런 산업에 대해서는 사후허가제를 한다든가, 사후신고제를 한다든가해서 획기적으로 정부의 방향지침을 세울 필요가 있지 않나 해서 말씀드립니다.

송영대 : 운우 위원께서 판문점 폐쇄에 따른 우리의 대응이 모색되어야 되지 않느냐 하는 말씀을 하셨습니다. 저도 주목을 하고 있습니다. 그런데 지금 상황에서 생각할 수 있는 대안의 하나는 외국인들로 하여금 판문점을 왕래할 수 있는 길을 많이 터주면 좋을 것 같습니다. 이렇게 선례를 만들어놓고 그 연장선상에서 남북간에도 인적왕래가 가능할 수 있겠끔 유도하는 것이 하나의 아이디어가 되지 않겠느냐 하는 것을 말씀드립니다.

서재진 박사께서 본질문제를 제기해 주셨습니다. 과연 우리 입장에서 대북정책의 목표를 어디에 두고 있느냐 하는 것입니다. 북한의 변화론에 두고 있느냐, 북한 붕괴론에 두고 있느냐의 문제입니다. 제 생각으로는 결국 양면적 대비가 불가피한 것이 현실이라고 봅니다. 다시 말씀드리면 공표된 정책으로는 선 평화공존 후 통일의 정책기조를 표방할 수밖에 없습니다. 이것은 다분히 변화론에 입각한 정책입니다. 그러나 실제적으로 우리의 의지와는 달리 북한이 갑자기 내부요인에 의해서 붕괴될 수 있다고 가정할 때 거기에 따른 대비도 하지 않을 수 없는 것이 현실입니다. 그래서 이 경우에는 급변변화대책을 마련해놓고 발전시키고 있습니다.

이러한 양면성을 놓고 경험문제를 보면 평화공존 구도로 유인하기 위한 수단으로써 경험문제를 생각할 수 있습니다. 그런데 경험과 관련해서 북한의 대남정책이 아직도 변하지 않고 있고, 붕괴에 따른 부담도 생각하지 않을 수 없다는 여러 가지를 고려하면 결국 북한을 도와주되 지원의 속도를 신중을 기해서 조절할 수밖에 없다는 입장이라는 것을 말씀드립니다.

이런 점에서 오늘 토론의 핵심인 정경분리라고 하는 표현에 대해서 내용정리도 해야 되겠지만 표현을 경제협력활성화로 표현하는 것이 더 적합하지 않느냐 하는 생각을 가지고 있습니다.

이영선 : 송의장께서 말씀하신 경제협력 활성화라는 표현을 사용해서 정경분리를 대체해서 적극적으로 하자는 것은 좋기는 좋지만 공표하는 것으로서는 활성화될 수도 있고 안될 수도 있고, 활성화된다면 우리가 자꾸 무엇을 던져야 하는 입장에 빠질 수도 있습니다. 그래서 틀을 정하는, 경험이 어떻게 하면 이루어질 수 있다 하는 기준을 정해놓는 정책이 오히려 좋지 않느냐? 그래서 북한에서 하자고 하면 우리가 선별하는 것이고, 우리가 활성화하자고 나가는 것은 우리가 북한에 끌려갈 수 있는 길이 되지 않겠는가 하는 생각이 듭니다.

사회자 : 서재진박사께서 문제를 제기하셨을 때 이미 문제제기를 한 가운데 답이 나와 있다고 봅니다. 과거의 정권에서는 공식적인 정책목표로써 평화공존이라는 말을 전부 꺼려 왔습니다. 그러나 지금은 평화공존이라는 것이 공식적으로 나와 있고 앞으로 계속 나올 것입니다. 미국의 대북 개입(Engagement)정책과 우리의 공존(Co-existence)정책간에 큰 차이가 없게 된 것이 다행이라고 봅니다. 과거에는 빨리 붕괴되었으면 하는 희망적 관측과 또 빨리 붕괴할 수도 있다는 희망적 관측의 두 가지가 헛갈려서 중장기적인 평화공존정책이 보이지 않았기 때문에 혼

선이 생긴 것입니다. 제 생각에는 이중적인 면이 한틀에 들어올 수 있는 것이 아닌가 생각합니다.

오늘 테마는 남북기본합의서이고 제가 보는 통일문제는 민족문제인 동시에 국제문제입니다. 민족문제가기 때문에 민족당사자가 합의한 남북기본합의서가 헌신짝이 될 수가 없습니다. 헌신짝처럼 할 수도 있지만 결국 합의된 내용은 언젠가는 다시 논의가 되지 않을 수 없는 대단히 귀중한 문서이기 때문에 그것을 바탕으로 하는 것은 북한이 응하면 하는 것이고 응하지 않으면 안해도 된다고 하는 구실도 됩니다.

또한 4자회담도 여러 가지 설이 있습니다. 만들 때는 열심히 만들어 놓고 너무 기대하지 마라 하는데 4자회담 또한 중국과 미국이 참여하는 하나의 틀입니다. 민족문제, 통일문제를 국제적으로 보장하는 기본틀이 되고 있습니다. 따라서 어떤 형태로든 4자회담과 기본합의서를 우리가 허용하는 한 현실적인 정책을 최대한 활용해서 접근해 나가는 방법밖에 없지 않느냐 하는 것이 제 생각이고, 대체로 오늘 토론도 그런 뜻이 아닌가 생각합니다.