

연구총서 00~03

남북한 교류·협력 활성화 방안

최 의 철

통 일 연 구 원

요 약

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

분단국의 중요한 국가목표는 통일을 이룩하는 것이다. 평화적인 통일을 달성하기 위한 바람직한 접근으로 민족공동체 형성을 위한 교류·협력의 활성화를 추진하고 있다. 대표적인 사례는 중·대만과 동서독이다. 중·대만의 경우는 교류·협력의 활성화로 양안관계가 발전되고 있고, 동서독의 경우는 교류·협력의 활성화로 평화적이 통일을 이룩하였다. 남북한도 분단 이후 상호불신과 반목으로 교류·협력이 단절되어 오다가 김대중 정부의 대북 포용정책과 북한의 국제적 고립 탈피 노력과 경제난 타개를 위해 분단 55년만에 처음으로 남북 정상회담을 가졌고, 이를 통해 한반도의 긴장완화와 공존공영에 대한 인식을 같이 하고 교류·협력을 활성화하기로 합의하였다. 본 논문은 중·대만과 동서독의 사례를 참고로 앞으로 추진될 남북한간 교류·협력 활성화를 위한 정책방안을 제시하고자 한다.

1. 교류·협력의 의의와 의미

분단으로 인한 이질화를 극복하고 민족공동체 의식을 함양하여 궁극적으로 평화통일을 이룩하려는 효과적인 접근으로 교류·협력을 추진하고 있다. 교류·협력은 인적 교류와 경제 교류와 협력을 포괄적으로 지칭하고 있다. 이산가족 교류와 사회문화 교류를 의미하고, 경제 교류는 교역과 투자를 의미한다. 이와 함께 인센티브 제공 차원에서 정부의 재정지원도 포함하고 있다. 남북한 교류·협력은 남북한 주민의 접촉, 왕래, 협력사업 등을 의미하며 구체적인 규정은 「남북교류 협력에 관한 법률」을 준용한다.

2. 중·대만 사례

분단국인 중·대만의 교류·협력은 통일을 이룩하려는 통일정책과 연계되어 추진되고 있다. 마오쩌둥(毛澤東) 통치하에서는 대만해방이라는 무력수단으로 대만을 흡수통일 하겠다는 강경책을 취했고 장저스(蔣介石) 대만 총통도 삼민주의에 입각한 본토수복 정책을 견지하고 대륙과의 접촉, 담판 및 타협을 거부하는 「三不原則」을 견지하여 팽팽한 대립이 지속되었다.

그러나 덩샤오핑(鄧小平)이 중국의 현대화를 추진하면서 실용적인 대내외 정책을 구사하였고, 그 일환으로 대만에 대해서 「하나의 중국 원칙」과 일국양제를 제시하면서 평화통일을 추구하고 있다. 이와 함께 대만에 대해서 정경분리에 의한 「三通 四流」(통신, 통상, 통항과 문화, 예술, 체육 및 과학과 기술교류)에 의한 교류·협력을 제시하여 일방적으로 실시하였다. 그러나 일국양제는 대만에 고도의 자치를 인정하나 흡수통일을 전제로 하는 방안인 것이다. 중국은 전반적인 국력우위와 미·중화해를 기회로 대만에 대한 문호개방이라는 인센티브를 제공함과 동시에 대만이 분리나 독립 등으로 「하나의 중국원칙」을 거부할 경우에 무력통일도 감행하겠다는 강은 양면정책을 구사하고 있다.

대만은 중국의 평화통일 공세에 초기에는 부정적이고 수세적인 자세를 취했으나 “대만관계법”으로 중국의 무력침공에 대한 미국의 대만에 대한 안보가 보장되고, 경제발전을 위한 중국시장 진출 필요성과 주민들의 중국방문에 대한 호의적인 여론으로 대륙정책에서 신축성을 보였다. 대만의 국민당 정부는 장징궈(蔣經國)와 리덩후이(李登輝) 총통으로 이어지면서 민주화와 경제발전을 이룩하면서 대륙정책에 대한 신축성을 보이기 시작하였다. 대만은 1992년 국가통일강령을 통해서 단계적인 통일접근 방안을 제시하면서 「하나의 중국원칙」은

견지하나 중·대만관계를 「일국양구」(한 국가의 두 지구)로 정의하여 분리나 독립을 추구하지 않으나 대만의 정치적 실체를 주장하는 애매한 입장을 취하고 있는 것은 중국의 무력사용을 희석시키려는 의도이다. 한편, 대만은 삼불원칙은 견지하나 그 운용에 있어서 신축성을 기해 민간차원의 교류와 협력이 활성화되고 있다. 인적 교류에 있어서 대만이 중국방문을 공식적으로 허용한 1987년부터 2000년 2월까지 15백만의 대만주민이 중국을 방문했고, 중국인의 대만방문자는 2000년 2월 현재 62만 9천명에 달하고 있다. 방문 대상자의 범위가 고위 공직자만 제외하고 문호를 개방하고 있다. 경제 교류에 있어서도 대만의 중국과의 교역과 투자 등에서 지난 10여 년간 엄청난 성장을 보이고 있고, 인적 교류의 증대가 경제 교류협력을 촉진시키는 요인으로 작용하고 있다. 교역면에서 대만의 중국에 대한 의존도는 1998년 현재 9.52%이고, 2000년 1월 현재 대만의 중국에 대한 투자는 총 해외투자의 41%에 달하고 있다.

민간의 교류·협력은 1995년 통일문제 등으로 양안간의 대립과 긴장이 고조되었음에도 불구하고 지속적으로 증가하고 있는 것은 중·대만의 지도자들이 실리를 중시하는 면도 있지만 양안관계 발전이라는 의식적인 노력의 산물인 것도 부인할 수 없다.

2000년 5월 대만의 총통선거에서 당선된 천수이비엔(陳水扁) 총통은 야당인 민진당 시절에 대만독립을 주장한 바 있으나 절대다수의 대만주민의 여론과 중국과의 마찰을 회피하기 위해서 국민당이 채택한 국가통일강령을 준수하고 독립을 추구하지 않겠다는 소위 “五不立場”을 천명하고, 국가안보에 위협이 되지 않는 범위에서 2001년부터 중국과의 ‘3통’을 제한적으로 실행하고 경제협력의 제한조치도 완화하겠다고 언급하여 양안간의 경제협력은 더욱 확대될 것으로 예상된다. 그러나 양안간의 교류·협력의 활성화에도 불구하고 통일문제에 대한 정치적 대립은 정부 당국간에 교류와 협력을 제도화하지 못하

고 반관반민의 민간기구가 이를 대신하는 비정상적인 관계가 계속되고 있다. 곧 중국의 흡수통일을 전제로 한 교류·협력 제의는 대만의 경제와 견제를 극복하는데 장애요인이 되고 있다.

또한 중·대만의 교류·협력의 활성화가 양안간의 통합에 미치는 성과는 복잡한 양면성을 띠고 있다. 인적 교류의 결과는 대만 주민들의 정체성을 강화하는 계기로 작용하고 있다. 대만 주민들은 중국의 권위주의 통치와 부정부패, 생활수준의 격차로 중국과의 통합보다는 현상유지, 곧 독립이나 분리가 아닌 현상유지를 바라는 경향이 강화되고 있다. 중장기적으로 교류·협력이 지속되면 통합의 계기를 마련할 가능성이 증대될 것이나, 중국의 현대화가 정치, 경제적인 측면에서 대만을 압도하지 못할 경우에 중국이 의도하는 평화적인 흡수통일의 가능성은 어려워 질 수 있다.

3. 동서독 사례

동서독 사례는 장기간의 교류·협력으로 단기간의 통일협상을 거쳐 평화적으로 동독을 흡수함으로써 통일을 이룩한 사례이다. 분단 이후 서독은 할슈타인원칙을 견지하면서 대동독 봉쇄정책 등 강경정책을 취하였으나 구체적인 통일방안을 제시하기보다는 인도주의적 차원에서 동독과의 교류·협력을 강조하고 동독의 호응을 유도하였다. 전반적인 국력에서 열세인 동독은 주민들의 서독으로의 탈출을 우려하여 인적 교류에 대한 차단정책을 실시하였고, 대표적인 사례로는 ‘베를린 장벽’을 설치였다. 이에 서독은 동독에 대한 강경책을 완화하고 동독의 경제적 어려움을 완화해주기 위해서 신용공여(Swing) 증대 및 청산결재 등에 합의하여 교역을 증대시키고, 경제지원을 대가로 동독의 차단정책을 완화하였다.

동서독의 교류·협력은 브란트 수상의 신동방정책에 의한 ‘접근을

통한 변화'를 적극 전개함으로써 활성화되었다. 우선 브란트 수상은 소련과의 관계개선으로 내독관계 개선을 위해서 소련의 지원을 얻어 “기본조약”과 “통행협정” 등을 체결하고, 그 대가로 할슈타인원칙을 포기하여 동독을 사실상의 정부로 인정하고, 동독에 대한 재정지원 등 경제적 인센티브도 확대해 나갔다. 이에 따라 동독은 유엔가입과 서방국들과의 국교 정상화로 국제적 위상이 제고되고 서독의 동독에 대한 경제지원을 확대하는 결과를 초래하였다. 이와 같이 동독에 대한 정치적·경제적 인센티브 제공으로 교류·협력의 제도화를 이끌어 내서 내독관계의 활성화를 촉진하는 계기를 마련하였다. 이후 서독 정부는 신동방정책을 지속하여 경제적 지원을 지렛대로 동독과의 관계를 주도해 나갔다.

소련의 개혁정치와 신사고 외교 및 미·소간의 냉전종식 합의 등 국제정세의 변화는 동서독 관계의 획기적인 전환점으로 작용하였고, 당시 서독 콜 수상의 지도력은 독일의 통일을 이룩하는 견인차 역할을 하였다. 콜 서독 수상은 동독의 경제난에 대한 경제적 지원을 제공하는 대가로 동독의 전면적인 개혁을 요구하였다. 동독은 서독의 지원을 기대하고 여행의 자유화로 베를린 장벽의 붕괴를 초래하였고, 헌법개정을 통한 자유선거로 공산당의 권력 독점을 포기하는 등 개혁을 단행했으나, 대규모 피난민 발생과 정부의 부정부패로 동독정부의 권위는 돌이킬 수 없는 정도로 실추되었다. 특히 내독간의 교류·협력을 통해서 동독인들이 서독에 대한 동경으로 서독으로의 흡수통일을 지지하는 결과를 빚어냈다. 한편 독일통일에 긍정적인 부시 미행정부의 전폭적인 지지를 배경으로 독일통일에 반대하는 대처 영국수상의 반대를 설득하고 나토회원국과 EU 정상회담에서 독일통일에 대한 서방국들의 지지를 얻어냈다. 고르바초프 당시 소련대통령의 개혁정치와 민족자결의 주장은 ‘브레즈네프 독트린’의 포기를 의미하여 동독을 포함한 동구권의 개혁과 자유화를 촉진시켰고, 동서독관계도 동

서독 자율에 맡기는 방향으로 선회하였다. 고르바초프가 독일통일에 대한 양보를 한 이유는 동독이 경제난으로 서독으로 급속도로 흡수되고 있고 서방측의 결속으로 소련이 고립되고 있는 것을 인식하였다 또한 고르바초프는 별다른 대안이 없었다. 특히 고르바초프는 자신의 정치생명이 걸려있는 개혁정치에 대한 반대파의 저항을 극복하고 이를 성공적으로 추진하기 위해서 서방의 경제 및 정치적 지원이 필요하였다. 고르바초프는 서독과 서방진영의 경제적 지원을 대가로 독일통일에 동의하였다.

4. 중·대만과 동서독 사례의 시사점

분단국의 교류·협력은 국력우열에서 우위를 점하는 일방이 이니셔티브를 쥐고 지속적으로 노력하여야 한다. 국력에서 열세에 있는 상대방의 견제와 소극적인 자세를 극복하기 위해서 정치적·경제적 인센티브를 제공하여 교류·협력의 활성화를 유도하여야 한다. 독일통일 과정에서 콜 당시 서독 수상은 “당근과 채찍”의 접근보다는 당근의 지속적인 제공으로 상대방을 굴복시키는 것이 효과적이라는 언급은 시사하는 바가 크다. 동서독 경우와는 달리 중·대만의 경우처럼 흡수 통일 등 통일문제를 전제로 하는 것은 교류·협력을 정부차원에서 제도화하는 데 부정적으로 작용하고 수 있다는 점은 유의해야 한다. 그러나 분단국에서 교류·협력이 시작되면 우여곡절을 거치면서도 점진적으로 활성화되는 경향을 보이고 있으나, 이 과정에서 당국간의 의식적인 노력이 필요하며 많은 시간과 인내심이 요구되는 만큼 단계적으로 차근차근 진행시켜야 한다.

5. 남북한 교류·협력 실태

중·대만과 동서독 사례는 향후 남북한간의 교류·협력을 추진하는데 중요한 시사점을 제공하고 있다. 동서독의 사례는 우리의 모델로, 그리고 중·대만의 사례는 우리가 유의해야 할 점을 제시하고 있다.

남북한은 분단 이후 한국전을 경험하여 이념적 대립과 감정적인 적개심으로 체제 선진적인 차원의 교류·협력 제의가 있었으나 건설적인 관계로 진전되지는 못했다. 김대중 정부 이전까지는 남북한은 정권의 정통성 문제와 연계하여 통일방안을 경쟁적으로 제시하였으나, 이것은 상대방의 이념과 체제를 전복하고 흡수통일을 기도하는 것으로 인식되어 상호간의 반목과 대립을 더욱 악화시키고 교류·협력의 계기를 마련하는 데도 부정적으로 작용하였다. 물론 전두환 정부 하에서 북한이 남한의 수재물자 지원을 연계로 1985년에 이산가족 상봉을 실현시킨 바 있으나 한 차례에 그치고 지속되지 못했다. 북한은 남한과의 경제경쟁에서의 열세로 이산가족의 지속적인 교류가 체제유지에 미칠 부정적인 파급효과를 우려하였던 것으로 보인다. 이 사례는 북한이 대남지원을 이산가족 상봉에 활용한 전례가 되었다.

냉전종식과 소련과 동구 사회주의권의 붕괴 및 독일통일 등 국제정세의 급격한 변화는 국제적 고립과 경제난을 겪고 있는 북한에게 심각한 위협으로 간주되었다. 북한의 김일성은 남한과의 잠정협정을 모색하여 노태우 정부와 남북 기본합의서를 채택을 합의하였으나, 이것은 북한의 체제유지에 필요한 정책 모색을 위해 시간을 버는 수단으로 이용되어 실행되지 못했다. 또한 통일논의에서 주도권을 행사해왔던 김일성은 제도통일을 후대에 미루자는 제의로 남한에서 연공합작 정부 수립을 통해 적화통일을 수립하려는 기존의 연방제 통일방안에서 일보 후퇴하였다. 북한은 국력의 열세와 국제정세의 변화로 체제유지에 우선을 두고 핵 문제를 지렛대로 미국과의 관계개선과

북한에 대한 체제보장을 획득하려는 노력은 제네바 북·미기본합의문의 도출이라는 성과를 거두었다. 그러나 북한의 테러 지원국 해제와 미사일문제로 미국과 일본과의 관계개선이 지연되었다. 이 과정에서 김영삼 정부와 김일성의 정상회담이 카터 전 미대통령의 중재로 합의를 보았으나 김일성의 사망으로 무산되었고, 김정일의 권력승계가 이루어졌다. 그러나 북한은 경제난 지속과 식량난의 악화 등으로 아사자와 탈북자가 증대하고 국제사회에 인도적 지원을 요청하는 사태로 발전되었다. 북한의 경제난이 악화되자 북한은 외화벌이 차원에서 이산가족의 서신교환 및 상봉을 제3국-특히 중국-에서 이루어지는 것을 묵인하고 남한과 민간차원의 경제협력을 확대하여 교역이 증대되었다. 그러나 노태우 정부와 김영삼 정부의 단계적 통일방안은 국력에서 열세에 있는 북한의 경계를 유발하였다. 특히 김영삼 정부에서 비공식적으로 대두된 북한 붕괴론과 흡수통일론은 북한의 '통미분남' 정책을 강화하였고, 김영삼 정부의 대북 정경연계는 남북한간의 교류·협력 활성화에 부정적으로 작용하였다. 그러나 노태우 정부가 취한 대북 교류·협력을 위한 제도적 준비는 의미 있는 조치로 현재 까지도 대북 협력을 위한 기본 틀이 되고 있다. 김대중 정부의 대북 포용정책은 당장의 통일보다는 남북한간의 긴장완화를 위한 냉전구조 해체와 교류·협력의 활성화를 통해 사실상의 통합을 추진하는 것을 대북정책의 주요 목표로 삼고 이를 적극 추진하고 있다. 따라서 국력에서 열세에 있는 북한이 흡수통일이라고 인식할 수 있는 통일방안을 제시하지 않고 공존공영과 민족대화합을 이룩하려는 노력의 일환으로 교류·협력을 활성화하기 위한 진향적인 조치를 취하여 상당한 성과를 거두었다. 또한, '베를린 선언'을 통해 교류·협력을 활성화하기 위해 정부차원의 협력의사를 국제적으로 공약하고 북한의 긍정적인 반응을 기대하였다. 북한의 김정일 정부도 국제적 고립과 경제난을 동시에 해결하기 위해 남북한간의 평화공존과 교류·협력이 우선

되어야 한다는 것을 인식하고 남북 정상회담에 임하였다.

김대중 정부 출범 시에 남북한 교류·협력은 북한의 경제난과 남한의 IMF체제에 따른 경제적 어려움으로 남북한간 교역이 축소되었으나 남한의 경제회복으로 점진적인 회복세를 보이고 있다. 한편 인적 교류는 과거에 비해 양적, 질적인 변화를 보여주고 있다. 인적 교류의 횟수도 대폭 늘어났고, 남북한간 직접 접촉과 상봉도 늘어났다. 남북 정상회담 이전까지 남북한 교류·협력은 경협 분야에서보다는 인적 교류에서 그 성과가 두드러지게 나타났다.

남북 정상회담의 결과로 발표된 “6·15 남북 공동선언”은 민족문제의 자주적 해결, 남북 통일방안의 공통성 인정, 인도적 문제 해결 및 경제 등 제반분야의 교류·협력 증진에 합의하고, 합의사항을 실천하기 위한 실무자회담이 진행되고 있다. 이미 두 차례의 이산가족이 상봉하였고, 이를 제도화하기 위한 남북적십자회담이 진행되고 있다. 또한 남북경협의 활성화를 위한 제도적 장치(이중과세 방지 및 투자보장 협정 등) 마련에 합의하였고, 북한의 인프라 건설을 위한 사업의 일환으로 경의선 복원 공사는 진행 중에 있다.

앞으로 남북한간 교류·협력을 활성화하고 제도화하기 위해서는 남북한 당국자의 의식적인 노력이 필요할 것이나, 두 사례의 시사점과 남북한 관계를 고려하여 전략적인 사고를 가지고 접근하는 것이 바람직하다.

6. 남북한 교류·협력 활성화 방안

북한을 교류·협력의 활성화에 유도하기 위하여 남한은 다음과 같은 태도를 견지하여야 할 것이다. 첫째, 체제경쟁에서 우위를 점하고 있는 남한이 이니셔티브를 지속적으로 취하고, 이를 위한 일관성 있는 정책을 전개하여 북한의 신뢰를 구축하도록 해야 할 것이다. 따라서

대북 포용정책의 기초와 원칙은 앞으로도 견지되어야 한다. 둘째, 북한의 호응을 유도하기 위하여 정치적·경제적 인센티브를 제공하여 북한의 견제를 극복해야 한다. 북한이 개방정책을 취할 경우 체제안전에 미칠 부정적인 효과를 우려하는 딜레마를 해소하기 위해서 미국을 비롯한 우방과의 협력과 다양한 다자간 지역협의체(아셈, ARF 및 APEC 등)들을 통해서 북한의 고립을 탈피하고 북한과의 경제협력을 강화하는 계기를 마련하여 북한의 우려를 불식시키는 외교적 노력을 지속적으로 추진해야 한다. 경제적 협력과 지원에 있어서 남한은 엄격한 상호주의 적용보다는 신축적인 상호주의 적용으로 북한의 경제난 해소에 도움을 주고, 교류·협력의 활성화에 적극적으로 임하는 경우에는 더 많은 혜택이 주어질 수 있다는 것을 인식시켜 줄 필요가 있다. 셋째, 대북 경험과 지원에는 범국민적인 지지가 필요한 만큼 정부와 여당은 재야의 의견 수렴과 여론 조성에서 지도력을 발휘해야 한다. 넷째, 대북 경험과 지원은 우리의 역량만으로는 불가능하므로 국제사회의 이해와 협력을 구해야 한다. 유엔과 다자간 지역협의체 및 국제금융기구들의 협력을 동원하는 데 우리의 외교역량을 동원해야 하겠다. 다섯째, 남북한간의 교류·협력을 활성화하기 위한 주변환경을 조성하기 위해서 현재 정세상태에 있는 4자회담을 속개하여 한반도의 평화체제가 빠른 시일 내에 이루어지도록 노력해야 한다. 미국과 중국은 이에 긍정적인 입장을 견지하고 있고 북한도 이의 필요성을 인정하고 있는 만큼 미·중에 대한 외교적 설득이 우선되어야 하겠다. 또한 최근 미국 등 지역국들이 관심을 표명하고 있는 동북아 및 아태지역 안보와 상호협력을 위한 다자간 지역협의체 창설에 적극 참여하여 한반도 위기시 평화적 해결방안 모색, 남북한간 교류·협력 증진에 대한 협력 획득, 북한의 개방과 개혁 추진 시 다자적 지원 등 한반도 문제에 대한 지역적 차원의 협력을 모색하는 것도 바람직할 것이다.

우리가 교류·협력을 활성화하려는 노력은 민족의 동질성 회복과 민족 공동체 의식의 함양으로 평화통일의 기초를 마련하고, 통일 이후에도 정치·경제·사회 등 각 분야의 통합을 촉진시키려는 장기적인 목표를 달성하려는 것이다. 이와 같은 대 전제에서 남북한간 주민들의 교류·협력을 활성화하는 방안은 다음과 같다.

이산가족문제 해결을 위한 기본방향은 상호간의 자유왕래에 대한 합의를 도출하는 것이 궁극적인 목표로 삼고, 이를 구현하기 위한 단계적인 접근을 모색해야 하겠다. 이를 위해서 대내적으로 법적인 장애요인을 제거해 나가고, 국제적으로 국제기구의 개입을 유도해 이산가족 교류를 제도화해야 한다. 구체적인 실천방안으로는 상봉의 정례화(면회소 설치)와 제한적인 서신교환→상봉규모의 확대, 고령자들의 고향방문 및 자유로운 서신교환→송금허용 및 가정사정에 의한 수시방문→자유왕래와 재결합 등의 단계적으로 확대하는 구상을 가지고 추진한다.

사회문화 교류는 사회통합적 기능을 수행할 수 있는 중요 분야로 민간차원의 자유 왕래와 접촉을 도출하고, 정부 주도의 정치적 이용보다는 민간의 자율성을 보장하고 중장기적인 차원에서 접근하는 것이 효과적이다. 또한 대북 협력사업과 연계하여 사회문화 교류 사업을 병행하는 것이 그 효과를 배가시킬 수 있다. 구체적인 방안으로는 대북 협력사업의 추진과 방북절차 등을 간소화하고, 학술, 예술, 체육 등 분야별 교류와 도시와 민간단체의 자매결연 및 청소년 교류 등 다양한 분야의 접촉과 교류를 통해 사회문화적 통합을 촉진시켜야 한다. 또한 현재 진행 중인 금강산 관광사업과 앞으로 조성될 개성 산업단지 및 관광단지 조성 등과 연계하여 문화제 관련 학술교류, 공연예술 및 환경문제에 대한 협력 등 다양한 협력분야를 개발하여 교류·협력을 촉진시킨다. 특히 사회문화 교류의 공공성과 비영리성을 감안하여 지속적이고 자율적인 교류를 위해서 정부와 민간차원에서

재정적인 기반을 구축하는 공동 노력이 필요하다.

경제협력은 북한을 개방으로 유도하여 북한의 경제난을 해소하고 남북한 경제공동체 형성에 목표를 두고 추진해야 한다. 우선적으로 북한이 직면한 개방의 딜레마를 해소해 주고, 남한과 국제사회가 북한과의 교류와 협력을 확대할 수 있는 경제적 환경을 조성하는 데 역점을 두어야 한다. 구체적인 방안으로 북한의 체제안전에 대한 우려를 해소해 주기 위해서 미국 등 우방국들과의 국교 수립과 다자간 지역협의체에 북한의 가입을 지원하여 국제적 고립을 탈피하게 하고 국제사회의 규범을 학습하는 기회를 제공하여 남북한간의 교류·협력의 활성화에도 긍정적인 태도를 갖도록 유도한다. 남북경제공동체 구상과 연계하여 남북한간의 협의 하에 경제협력을 체계적이고 단계적으로 추진해야 한다. 또한 현재 정부가 추진하고 있는 정경분리는 지속하되 좀 더 적극적인 자세로 북한에 진출하는 기업들에게 엄격한 자격요건을 적용하기보다는 실질적인 지원이 제공되도록 하고, 북한에 대한 정보를 충분히 제공하여 대북 경험에 따른 위험부담을 최소화하는데 노력해야 한다. 끝으로 우리 기업들의 구조조정이 조속히 마무리하여 민간기업의 대북 진출을 위한 여건과 분위기를 조성하여야 한다.

- 목 차 -

I. 문제 제기	1
II. 분단국의 교류·협력 사례	5
1. 중국의 통일정책과 교류·협력	5
2. 동서독의 교류·협력정책	32
3. 시사점	65
III. 남북한 교류·협력 실태와 평가	69
1. 남북한 통일정책과 교류·협력	69
2. 평가	135
IV. 남북한 교류·협력 활성화 방안	139
1. 교류·협력 활성화를 위한 고려사항	139
2. 교류·협력 활성화를 위한 정책방안	151
V. 결론	158

- 도 표 목 차 -

<표Ⅱ-1> 대만주민의 대륙지구 방문 통계표	18
<표Ⅱ-2> 중국인민의 대만방문 통계표	21
<표Ⅱ-3> 兩岸 經貿 統計圖	28
<표Ⅱ-4> 중국·대만간 교역과 중국·대만의 대외교역	29
<표Ⅱ-5> 「一國兩制」가 양안문제 해결에 적용될 수 있는 공식으로 생각하십니까?	31
<표Ⅱ-6> 통일과 독립?	31
<표Ⅱ-7> 동서독간의 교역량	37
<표Ⅱ-8> 신용공여한도액수	38
<표Ⅱ-9> 동서독 주민의 상호 방문	42
<표Ⅱ-10> 동독주민의 서독 탈출 및 이주 관련 통계	45
<표Ⅲ-1> 남북이산가족 교류현황	108
<표Ⅲ-2> 사회·문화분야별 북한주민접촉 현황	118
<표Ⅲ-3> 남북한교역 및 위탁가공실태	125
<표Ⅲ-4> 북한 무역총액 대비 남북교역 점유율	126
<표Ⅲ-5> 남북경협 활성화조치 주요 내용	129

I. 문제 제기

남북한과 같은 분단국의 경우 통일은 국가의 가장 중요한 목표의 하나가 되고 있고, 이를 성취하기 위하여 다양한 정책을 취하고 있다. 분단국들의 경우에 교류·협력(인적 교류와 경제교류)¹⁾의 활성화는 상호불신과 반목을 최소화하여 상호간에 이해의 폭을 넓히고 나아가서 분단으로 인한 이질화를 극복하여 동질성을 회복하고 궁극적으로 민족공동체의 형성을 위한 가장 효과적인 수단으로 간주하여 이를 적극 추진하였거나, 진행하고 있다. 남북한의 경우에도 그 예외는 아니나 냉전체제라는 국제적 여건과 북한의 무력통일 기도로 나타난 한국전을 통해 상호간에 적대감은 확대 재생산되어 냉전체제의 종식에도 남북간의 대립은 지속되었다. 물론 현재까지 남북한은 통일 방안과 함께 교류·협력을 위한 다양한 제안을 제기하였으나 흡수통일 기도로 인식되어 의미 있는 인적 및 경제 교류·협력의 활성화로 진전되지 못했다. 그러나 탈냉전 추세가 정착되어 국제 및 주변정세가 변화하고 한반도의 긴장완화가 체제발전에 선결요건이라는 인식의 변화로 남북관계 개선에 긍정적인 여건이 조성되고 있다. 남북 정상은 분단 이후 55년만에 처음으로 2000년 6월 13일부터 15일까지 평양에서 남북 정상회담을 개최하였고, 그 결과 「남북 공동선언」(6·15선언)이 발표되었다. 「6·15선언」은 남북한간의 이해증진, 남북관계 발전 및 평화통일을 실현하는 5개항에 대한 정상간의 합의를 담고 있다.²⁾ 남

1) 본 논문에서 인적 교류는 이산가족 교류와 사회문화 교류를 의미한다. 사회문화 교류는 민간차원의 교육학술, 문화예술, 체육, 종교, 언론출판 교류를 의미한다. 경제 교류는 교역과 투자를 지칭한다.

2) 「남북 공동선언」의 5개 합의 사항: ① 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다. ② 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제와 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다. ③ 남과 북은 올해 8·15에 즈음하

2 남북한 교류·협력 활성화 방안

북분단 이후 처음으로 이루어진 정상회담은 기대 이상의 성과를 거두어 한반도의 긴장완화와 평화공존 및 교류·협력의 틀을 마련하였다. 이산가족 교류와 관련하여 제3항은 8·15를 즈음하여 흩어진 가족 친척 방문단의 교환, 비전향 장기수문제 해결 및 인도적 문제를 조속히 풀어나가기로 합의하였고, 제4항은 경제·사회·문화 등 다방면의 교류·협력을 활성화하기로 합의하였고, 제5항은 인적 및 다방면의 교류·협력을 실천하기 위한 당국간의 실무자회담을 지속해 나가기로 하였다.

남북 정상간의 합의를 실현하기 위해 남북적십자사는 이산가족상봉에 합의하여 2000년 8월 15일부터 17일까지 제1차 이산가족 상호방문(방문단은 이산가족 100명을 포함하여 총 151명) 형식으로 서울과 평양에서 동시에 실시되었다. 또한 비전향 장기수 63명 전원의 북송이 9월 3일 이루어졌다. 앞으로 지속하기로 한 남북적십자회담은 이산가족 교환상봉, 상봉의 정례화 및 면회소 설치 문제를 다루기로 하였다. 또한 남북간에 경제교류와 협력을 비롯한 다방면의 교류와 협력을 위한 남북 장관급회담이 진행되고 있다. 남북 경제협력과 관련하여 경의선 복원을 위한 기공식이 남측에서 이미 거행되었고, 인도적 차원에서의 대북 식량차관과 무상지원이 결정되어 진행되고 있다.

이와 같은 남북간의 회담은 교류·협력을 증대시키고 전반적으로 남북관계를 호전시키는 효과를 가져올 것이다. 해외 사례에서도 인적 교류와 경제교류는 상호 병행시키든지 또는 경제교류를 인적 교류 활성화를 위한 인센티브로 활용하고 있다.

남북한간의 교류·협력은 두 가지 측면에서 의미를 가지고 있다.

여 흩어진 가족·친척 방문단을 교환하며 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어나가기로 하였다. ④ 남과 북은 경제협력을 통하여 민족 경제를 균형적으로 발전시키고, 사회·문화·체육·보건·환경 제반 분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져나가기로 하였다. ⑤ 남과 북은 이상과 같은 합의 사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일안에 당국간의 대화를 개최하기로 하였다.

하나의 분단의 고통을 근원적으로 해결하기 위하여 평화적인 통일을 이루어야 한다는 당위성을 확산시키는 측면이 있다. 또 하나는 통일 과정에서 남북간 인적 교류의 활성화는 남북관계 개선을 촉진시키고, 이를 통해 민족의 동질성을 회복하고 북한사회의 변화를 유도할 수 있는 중요한 매개체로 작용하는 측면을 가지고 있다.

그러나 남북 정상회담 이후 현재 진행되고 있는 남북 관계개선을 고위급회담과 이에 따른 제반 조치에 대해서 남한측에서도 너무 성급하게 대북관계를 진전시킨다는 우려의 여론이 제기되고 있고, 북한측에서도 남북관계의 진전 속도를 조절하려는 의도가 나타나고 있다. 북한은 소위 ‘실패한 국가’로 남북정상간의 합의에도 불구하고 체제의 위험부담을 우려하여 남측과의 인적 및 경제교류와 협력의 활성화에 상당한 견제와 경계심을 가지고 대응할 것이기 때문이다. 따라서 남북간의 인적 및 경제 교류·협력을 활성화하기 위한 협상은 앞으로 우여곡절을 겪으면서 진전될 것으로 예상된다. 이와 관련, 북한을 유도하여 남북간의 인적 교류와 경제협력을 촉진시킬 수 있는 바람직한 정책대안이 요구되고 있다. 인적 교류와 경제 교류·협력의 범위와 내용은 남북한 주민의 접촉, 왕래, 협력사업 등을 규정하고 있는 『남북교류협력에관한법률』을 준용한다.³⁾

3) 본 논문에서 남북한의 인적 교류는 남북한주민간의 접촉, 왕래, 협력사업 등을 포괄하는 개념이다. 접촉은 쌍방간에 특정내용의 의사가 교환되는 것을, 왕래는 상대방의 지역을 방문하는 것을, 협력사업은 해당분야에서 상대방지역이나 제3국에서 당사자간의 합의에 따라 공동으로 행하는 일련의 연속성이 있는 행위를 말한다고 규정하고 있다(남북교류에관한법률, 제2조). 상기 법률에 의하면 접촉은 남북한 주민의 접촉은 회합과 통신 및 기타 방법으로 의사교환이 이루어질 경우는 접촉에 해당한다(제9조). 왕래는 남북한 주민이 상대방 지역을 방문하는 것으로 제3국을 경유한 방문도 남북간 왕래에 해당한다(제9조). 협력사업은 남한과 북한의 주민(법인, 단체 포함)이 공동으로 행하는 문화, 체육, 학술, 경제 등에 관한 제반활동을 말한다. 따라서 협력사업은 상대방 지역이나 제3국에서 당사자간의 합의에 따라 연속성이 있는 협력 행위를 지칭한다.

4 남북한 교류·협력 활성화 방안

본 논문은 우선 인적 교류와 경제 교류협력을 성공적으로 실행하였거나 실행하고 있는 중·대만과 동서독의 사례를 통일 정책과 연계하여 연구·분석함으로써 시사점을 도출하고, 현재까지의 남북한간 교류·협력의 실태 분석을 바탕으로 향후 남북한 교류·협력의 활성화를 촉진시키기 위해 북한을 적극 유도할 수 있는 방안을 모색하려고 한다.

제I장의 문제 제기에 이어 제II장에서는 사례 연구로 중·대만과 동서독의 인적 교류와 경제 교류·협력을 중장기적인 통일정책과 연계하여 분석하였다. 과거 이산가족문제 등 인적 교류를 비교적 성공적으로 추진했던 동서독관계와 현재 추진 중에 있는 중·대만관계를 비교·분석하여 남북관계에 필요한 정책적인 시사점을 도출하려는 것이다. 중·대만관계는 덩샤오핑의 개방·개혁 정책 추진과 함께 본격적으로 통일정책과 인적 교류를 연계하여 추진하였다. 동서독의 경우는 대동독 정책에 획기적인 변화를 가져온 브란트 수상의 신동방정책의 전후를 비교·분석하였다. 제III장에서는 현재까지 남북관계의 발전 과정을 검토하고, 인적 및 경제교류에 대한 정책을 분석·평가하여 문제점을 파악하고자 한다. 남북관계에서 커다란 변화를 초래한 냉전종식을 기준으로 변화 양상을 분석하였다. 제IV장에서는 분단국의 성공적인 인적 교류정책의 사례에서 도출된 시사점과 남북한간의 문제점을 바탕으로 향후 남북간 인적 및 경제교류의 활성화를 위한 대안들을 모색하였다.

II. 분단국의 교류·협력 사례

분단국의 교류·협력은 단순히 교류·협력을 위한 것이라기보다는 분단의 고착과 분리독립을 막고 궁극적으로 정치통합을 이룩하려는 중장기적인 통일정책의 핵심사업으로 간주되고 있다. 분단국은 상호간에 사회·문화·경제 등 다양한 분야에서 공동체 의식을 함양시켜 평화적인 통일을 이룩하려는 효과적인 수단으로 교류·협력의 활성화를 추진하고 있다. 분단의 대표적인 사례는 중국과 대만관계로 현재 교류·협력이 활발히 진행되고 있고, 동서독은 장기간의 교류·협력을 통해서 단기간의 협상으로 평화적으로 통일을 이룩한 이상적인 사례가 되었다.

1. 중국의 통일정책과 교류·협력

마오쩌둥(毛澤東)의 대만해방과 대만의 장쩌스(蔣介石) 국민당 정부의 삼민주의에 입각한 본토 수복이라는 통일정책의 대립으로 이 두 지도자의 생존시 중·대만관계는 대립과 긴장의 연속이었다. 덩샤오핑(鄧小平)의 개방·개혁정책이 실시되면서 중국이 국력의 우위를 바탕으로 평화통일 정책을 추구하면서 대만에 대한 포용정책과 교류공세를 취하였고 양안간의 교류·협력이 개시되었다. 현재 중·대만간에 통일정책과 관련한 정치적 대립에도 불구하고 양안간의 교류·협력은 꾸준히 증대되고 있다. 덩샤오핑 이후의 중·대만의 통일정책과 교류·협력의 실태와 문제점을 분석하기로 한다.

가. 중국의 통일원칙

(1) “하나의 중국원칙”과 “一國兩制”

과거 중국의 국제관계는 주권국가들의 영원한 권력투쟁이라는 세계관이 지배하였다. 과거 마오쩌둥의 통치하에서는 계급론과 이념이 외교정책결정의 주요 변수로 간주되었으나 덩샤오핑의 등장으로 이에 대한 변화가 일어나기 시작하였다. 덩샤오핑은 국제관계를 사회체제나 이념보다는 국가이익을 중요시하는 최초의 지도자로 부상하였다. 이후 장쩌민(江澤民) 국가주석은 국제사회의 상호의존관계를 강조하는 자유주의적인 사고를 가지고 국제사회의 통합에 적극 동참하고 있다.⁴⁾ 중국의 이와 같은 대외정책에 대한 인식의 변화는 대만정책에도 반영되고 있다.

덩샤오핑은 과거 마오쩌둥이 일관되게 주장해 온 무력수단에 입각한 「대만해방」을 배제하고 평화통일 전략으로 선회하였다. 1979년 10월 정치협상회의에서 「中國統一」, 「四個 現代化」 및 「反霸權」을 80년대 국가기본목표로 설정하였다.⁵⁾ 중국이 통일정책과 관련, 평화통일의 구호를 사용한 것은 미·중관계 정상화 이후로 「대만해방」의 구호가 중단된 것과 일치하고 있다. 중국은 미·중관계 정상화로 자국의 안보 위협요인이 제거되었고 대내적으로는 현대화를 추진하기 위한 개혁·개방정책을 추진하였다. 중국의 대내외 환경의 변화는 통일정책에 있어서도 신축성을 보였다.

중국은 평화통일정책으로 「하나의 중국원칙」 하에 「一國兩制」를 주창하고 대만에 적극적인 통일 공세를 취하였다. 「一國兩制」의 개념

4) Yong Deng, “The Chinese Conception of National Interests in International Relations,” *The China Quarterly*, No. 154 (June 1998), pp. 308~329.

5) 「人民日報」, 1980년 1월 15일.

은 1978년 12월의 「11기 3중전회」에서 평화통일 방침이 확정되어 1982년의 헌법에서 특별행정구가 채택되었고, 영국과 홍콩문제를 해결하기 위한 방안으로 「一國兩制」를 채택한 이후 「一國兩制」는 중국의 대만 통일원칙으로 발전되었다.

중국은 미국과의 외교관계를 수립하였던 1979년 1월 1일 全人大 常務委 委員會 명의로 「대만동포에 고하는 글」(告臺灣同胞書)에서 대만문제의 평화적 해결을 강조하였다. 이 성명서는 중·대만간의 적대감을 종식시키고 빠른 시일 내에 평화를 달성할 것을 주장하고, 1958년부터 시작된 진먼도와 마주도에 대한 포격을 중단할 것을 발표하였다.⁶⁾

1980년 5월에도 중국은 홍콩의 「大公報」를 통해서 대만 측에 통일의 5개 조건을 제시하고, 사회제도의 불변, 생활방식의 불변, 대외 외교관계 유지 및 군대와 인사권 보유 등 고도의 자치권을 허용하기로 약속하였다.⁷⁾ 그러나 중국이 공식적으로 대만의 사회제도와 자치권의 유지를 전제로 통일 제의를 한 것은 1981년 10월 1일 전인대 상무위 위원장 예지엔잉(葉劍英)의 「평화통일 9개방안」과 덩샤오핑의 「조국통일 6개원칙」이었다. 예지엔잉의 9개방안은 종합적인 통일방안으로 중국통일정책의 기초를 이루고 있다.⁸⁾

6) Andrew J. Nathan and Robert S. Ross, *The Great Wall and the Empty Fortress* (New York: W·W·Norton & Co., 1997), p. 208.

7) 刑強國, “一國兩制上中共的策略,” 『問題與研究』, 第14卷 第4號, (1985.1), pp. 7~8.

8) 『人民日報』, 1981年 10月 1日. 그리고 박두복, 『中國·臺灣關係(兩岸關係)의 發展推移와 南北韓關係』, (서울: 외교안보연구원, 1992), pp. 15~16 참조. 그 내용은 다음과 같다. ① 중국과 국민 양당의 대등담판을 거행하고 제3차 국공합작의 실행에 의하여 조국통일대업을 완성한다. 이를 위하여 쌍방은 대표를 파견하고 상호접촉을 통하여 충분한 의견을 교환한다. ② 통신·통상·통항, 친지방문·관광 및 학술·문화·체육교류에 대하여 편의를 제공하고 이를 위해 유관협의를 달성한다. ③ 국가통일 후, 대만을 특별행정구로 편입하고, 고도의 자치권을 향유하게 하며, 대만은 독자적 군대를 보유하고, 중앙정부는 대만지방업무에 간섭하지 않는다. ④ 대만

『평화통일 9개방안』 중 제3항의 특별행정구는 「一國兩制」의 개념을 제시하고 있다. 중국은 1982년 헌법에 특별행정구에 관한 조문을 설정하여 대만을 홍콩과 같이 취급한다는 조치를 취한 바 있다. 1982년 이후 중국지도자들은 홍콩문제의 해결과 관련하여 「一國兩制」를 사용하였다. 1983년에는 덩샤오핑이 대만은 군대를 보유할 수 있고, 본토의 군대나 관리들을 대만에 파견하지 않을 것 등을 포함한 보다 전향적이고 신축적인 대안을 제시하였고,⁹⁾ 1984년에는 「一國兩制」의 원칙이 대만에 적용된다고 언급함으로써 공식화하였다. 중국이 제안한 「一國兩制」는 대만의 고도의 자치를 약속하고 있으나 국가주권과 관련된 권한을 행사하지 못하는 지방자치정부로 간주하고 있다.¹⁰⁾ 따라서 「一國兩制」는 연방제를 의미하지도 않고 완전한 통일이

의 현행 사회·경제제도 및 생활방식 변화없이 그대로 유지시키며 외국과 체결한 경제·문화관계도 그대로 유지시키며, 개인재산, 주택, 토지, 기업 소유권 및 합리적 계승권, 외국투자에 대한 침범하지 않을 것을 보증한다. ⑤ 대만당국과 각계대표들이 전국적 정치기구에 대한 참정권 및 국가관리에 대한 참여권을 부여한다. ⑥ 대만지방재정이 곤란할 경우 중앙정부가 보조한다. ⑦ 대만인의 대륙 이주와 자유왕복을 허용·보장한다. ⑧ 대만의 상공계 인사들의 대륙투자, 각종 경제사업건설을 환영하고 그에 대한 합법적 권익과 이윤을 보장한다. ⑨ 대만인들의 조국통일에 대한 각종제의를 환영한다.

9) 첫째, 통일후, ① 대만의 인사·군사문제에 대한 불간섭, ② 대만의 경제·사회제도, 생활방식과 당·정·군 및 정보조직의 유지, ③ 대만군대의 자위능력의 확보·유지와 이를 위한 대오무기구입의 허용 등을 보장한다. 둘째, 통일후, 대만은 북경과 독립된 기존의 입법권과 법률 및 독립된 사법권과 사법기관을 가지며, 대륙법률의 대만적용을 금지하고 대만법원은 최종심판권을 가진다. 셋째, 대만은 독립된 대외경제관계를 유지하고, 대만인은 대만의 여권과 외국인에 대한 독자적 비자발급을 허용하고 대만의 외국과의 독자적인 협정 체결권도 보장한다. 넷째, 대만은 기존의 국기와 「중국 대륙」(국제올림픽 결의 참조)의 칭호를 사용할 수 있다. “Deng Xiaoping on China’s Reunification,” *Beijing Review*, Vol. 26, No. 32 (August 8, 1983), pp. 5~6., 또한 “中國大陸和臺灣 和平統一的構想” 『鄧小平文選』(北京: 人民出版社, 1993), pp. 30~31, 참조.

10) 嚴家其, “一國兩制」和中國統一的途徑,” 『政治學研究』(北京), 제2호, 1985년, pp. 1~7.

될 때까지의 잠정적인 조치이지만 대만의 흡수통일을 전제로 하고 있다.

(2) 중국의 문호개방

예지안잉과 덩샤오핑은 대만에 대한 고도의 자치권을 부여하는 정치적 인센티브 제공과 함께 대만과 다방면의 교류·협력을 위해 중국의 문호를 개방하고 있다. 『평화통일 9개방안』 중 제2항은 “三通 四流”-통신, 통상, 통항과 문화, 예술, 체육 및 과학과 기술교류-에 의한 중·대만 양안간의 교류와 협력을 증진시키는 안을 제기하였다. 또한 제7항과 8항에서는 양안간의 자유왕래와 경제협력을 보장하고 있다. 중국이 대만과의 다방면에 걸친 교류·협력을 강화하려는 것은 대만을 통일을 위한 정치협상에 유도하려는 것이다. 이와 같이 중국은 통일을 위한 『평화담판』과 통신, 통항, 통상과 상호교환, 친지방문, 여행관광, 학술, 문화, 체육교류를 제의하면서 『대만특구』 설치 의사를 강조하였다.¹¹⁾

이와 같은 중국의 정책변화는 ‘식사구시’(實事求是)를 중요시하고 개혁과 개방을 적극 추진하려는 덩샤오핑의 대내외 정책이 대만정책에도 반영되었다는 증거이다. 그러나 중국은 대만이 ‘하나의 중국원칙’을 인정하고 독립을 추구하지 않을 경우에 과거의 대만해방에서 평화통일로 전환한다는 것이다.

현재까지 지속되고 있는 평화통일정책을 중국이 채택한 이유는 다음과 같이 분석될 수 있다. 첫째, 중국은 대만이 중국의 합법성을 부인하기 위하여 견지하고 있는 중국과의 『三不原則』-불접촉, 불담판, 불타협-을 타파하여 대만의 분리 또는 독립하려는 경향을 억제시키려는 것이다. 둘째, 이를 위하여 대만에 대한 고도의 자치 허용, 중국

11) 刑強國, 앞의 글, pp. 7~8.

의 시장 개방과 중국여행과 친척방문 허용 등 경제적 및 인적·교류라는 인센티브를 제공하여 중국의 통일정책에 대한 대만인의 지지를 구축하려는 것이다. 셋째, 중국은 미국과의 관계정상화를 통해 평화적 통일을 위한 『하나의 중국원칙』과 『一國兩制』에 대한 미국 및 주변국들의 지지를 얻고, 나아가서 대만문제는 중국의 내정문제로 미국과 일본 등의 대만분리 지원을 차단하려는 것이다. 중국의 평화통일 정책은 정치와 교류·협력을 연계하지 않으려는 의도적인 노력과 함께 통일방안으로 빚어진 양안간의 긴장고조에도 불구하고 교류·협력을 활성화시키는 긍정적 요인으로 작용하고 있다.

(3) 대만분리를 견제하기 위한 강경책 병행

중국은 평화통일이라는 ‘미소외교’(微笑外交)와 함께 강경책을 병행하고 있다. 과거 마오쩌둥은 대만문제 해결에 백년이 걸릴 수 있다고 언급함으로써 결코 대만을 포기할 수 없다는 강경한 의지를 분명히 하였다. 덩샤오핑은 미국과의 국교정상화에도 대만에 대한 중국의 주권을 양보하지 않았고, 현재 장쩌민 국가주석도 “하나의 중국원칙”과 평화통일원칙을 계승하고 있다. 이와 같은 중국정부의 대만정책은 앞으로도 계속 견지될 것으로 보인다.

중국이 『하나의 중국원칙』 하에 강경책을 취하고 있는 것은 대만 문제가 단순히 영토문제와 감정적인 대립이라는 인식 때문만은 아니다. 현실적으로 중국은 대만통합문제가 실패할 위험성이 있다고 인식하고 있다. 대만은 중국이 주장하는 영토 중 군사적으로 지배하지 못하고 있는 유일한 곳이고 안보적·정치적·경제적 중요성으로 대만의 분리는 결코 허용될 수 없다는 입장을 견지하고 있다.

따라서 중국은 대만의 독립이나 분리를 견제하기 위하여 무력사용 위협을 중요한 지렛대로 이용하고 있다. 중국은 1950년대부터 자국

영토에서 군사력 사용은 주권 행위라고 주장하였다. 1980년대 중국은 대만의 독립을 선언, 대만과 러시아와 화해, 대만 국내불안 악화, 핵 무기 개발 및 통일협상을 ‘장기간 연기’ 할 경우에 대만에 대해 무력을 사용하겠다고 선언하였다.¹²⁾ 또한 중국은 1999년 현재 중단거리 미사일 160 내지 200기의 중단거리 미사일을 대만 해협의 푸젠성에 배치하고 있다.¹³⁾ 장쩌민 국가주석도 평화통일을 주창하고 있으나 무력위협을 배제하지 않았다. 최근 중국은 관영 신화통신을 통해 발표한 ‘2000년 중국의 국방’이라는 국방백서에서 대만이 분리 독립하거나 통일협상을 무기한 거부할 경우 무력사용을 포함한 단호한 조치를 취할 것이라고 경고하고 있어, 대만 독립은 곧 전쟁 촉발임을 시사하고 있다.¹⁴⁾ 이와 같은 중국의 강경책은 최근 대만에서 민주화와 경제번영을 기반으로 대만의 정체성을 주장하는 의견이 강화되고 있는 것을 견제하기 위해서 반드시 필요한 대안으로 간주되고 있다.

(4) 대만의 단계적 통일정책

(가) 대만의 삼불원칙(三不原則)의 신축적 적용

중국의 통일정책이 『대만해방』에서 『평화적 통일』로 전환되면서 대만해협의 긴장이 완화되었다. 대만은 이에 대응하여 단계적인 통일 방

12) Julian Baum, “New Party Line,” *Far Eastern Economic Review*, Vol. 156, No. 34(26 August 1993), pp. 19~20; George T. Crane, “China and Taiwan: not yet ‘Greater China,’” *International Affairs*, Vol. 69 No. 4(October 1993), pp. 705~723.

13) Brad Roberts, Robert A. Manning, and Ronald N. Montapero, “China: The Forgotten Nuclear Power,” *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 4(July/August 2000), p. 56.

14) “China’s National Defence in 2000,” <http://www.chinadaily.com.cn/dydb/2000/10/d1-6re~1.a17.html>, p. 5.

안으로 대응하는 한편 「三不原則」의 신축적인 적용으로 대응하고 있다.

대만 장징궈(蔣經國) 총통이 중국의 평화공세에 수동적이고 소극적인 입장을 견지한 것은 이 중국의 평화공세에 부정적인 태도를 취한 것은 민심의 동요를 방지하고 미국과의 관계를 계속 강화하려는 의도였다. 전통적으로 대만의 국민당 정부는 「하나의 중국원칙」과 삼불원칙을 견지하면서 “삼민주의 원칙”에 의한 본토수복을 주장해 왔다. “삼민주의 원칙”은 대만의 국민당이 견지하고 있는 자유시장체제와 민주주의가 받아지는 경우에 대륙과의 정치협상에 응한다는 것이다.

그러나 미·중화해 등 주변환경의 변화에 능동적으로 적응하면서 중국의 평화공세에 대응하기 위하여 대만의 국민당 정부는 초기의 소극적인 자세에서 점진적으로 탈피하여 국공우열비교라는 체제우위론에 입각하여 국제적 고립에서 탈피하려고 노력하였다.

장징궈 총통은 대내적으로 「국민정부의 대만화」와 민주화를 추진하여 야당의 정치활동 규제 철폐(1986.9), 계엄령 해제(1987.7) 및 대만인의 인재 기용 확대 등 대륙정책에 대비한 정치개혁을 단행하였다. 대외적으로는 「雙重承認論」을 채택하여 과도기적인 조치로 국가통일과 외교적 승인을 잠정적으로 분리시켜 서독과 같이 융통성 있는 정책을 추진하였다.

장징궈 총통의 사망과 대만계인 리덩후이 총통의 승계로 대만의 중국과의 교류·협력정책은 질적인 변화를 보이기 시작하였다. 대만은 「三不原則」의 기본입장을 견지하면서 경제발전을 위한 중국시장 개척, 중국의 문화개방에 대한 주민들의 호의적인 여론 및 “대만관계법”에 의한 미국의 대만 안보보장 등의 요인은 민간차원에서 대륙과의 접촉과 교류를 허용하는 신축적인 「三不原則」을 적용이 요구되었다. 또한 대만정부는 중국과의 정치적 마찰을 회피하기 위해서도 신축적인 대륙정책이 필요하였다. 대만 내에서도 경제성장으로 인한 중산층의 부상과 대륙계 원로들의 정계은퇴와 신진세력의 부상 등 대

만사회구조의 변화는 중국의 실체를 인정하는 현실주의적 토대가 마련되었으나 대륙과의 급진적인 통합보다는 점진적이고 단계적인 접근과 협상에 의한 통일방안을 마련할 필요가 요구되었다. 따라서 대만의 국민당정부는 중국의 「一國兩制」에 대한 대응으로 1988년 6월 15일 대륙정책에 대한 몇 가지 원칙을 채택하였는 바, 隔離原則, 特別法域原則, 間接過渡原則이었다.¹⁵⁾ 이에 따라 대만정부는 중국과의 인적 및 경제 교류를 점진적으로 확대하나 중국의 흡수통일방안을 거부하고 대등한 관계에서 정치협상을 통해 통일문제에 접근하는 방법을 모색하였다.

(나) 단계적 통일론과 교류·협력의 점진적 확대

통일문제와 관련하여 중국의 평화통일 공세에 대응하기 위해 대만 정부는 단계적인 통일방식을 채택하였다. 대만은 1991년 2월 국가통일강령을 제정하여 「하나의 중국원칙」을 재확인하고 있으나 대륙과 대만의 관계를 「一國兩區」(한 국가의 두 지구)로 규정하였다. 이것은 국민당의 과거주장과는 달리 대만은 더 이상 중화민국이 아니며, 동시에 중국도 대만의 정치실체를 인정하여야 한다는 것이다. 따라서 일국양구의 채택은 「두개의 중국」이나 「대만독립」을 추구하지 않는다는 입장을 취하여 중국의 무력사용 위협을 희석시키면서 대만의

15) 박두복, 앞의 책, pp. 30~34. 이 내용에서 격리원칙은 대륙과의 주권논쟁을 회피하고 기존의 「三不原則」도 정부수준에 국한하고 비정치영역의 교류에는 격려, 협조, 간섭을 하지 않는다는 것이다. 特別法域原則은 대륙과의 교류증대로 발생하는 법적인 분쟁은 특별법을 제정하여 해결하는 것으로 「臺灣地區와 大陸地區人民關係條例」를 제정하였다. 間接過渡原則은 대륙과의 교역, 투자 등에서 대륙과의 직접 상대하는 것을 제한하고 간접적인 접근을 취했다(이 조례에 의거하여 1990년 11월에 대륙과의 교류에 대비하여 海基會(해협교류기금회)를 설치하였다).

정치적 실체를 인정받는 것을 겨냥하고 있다.

국가통일강령은 평화통일방식을 강조하고, 나아가서 대륙정부를 더 이상 공산반란단체로 보지 않고 중화인민공화국이 대륙을 실질적으로 통치하고 있다는 것을 인정하였다. 그러나 대만은 대등한 담판을 위하여 중국 측이 대만에 대한 무력사용위협과 중국의 기본 통치원인 4항 원칙-맑스·레닌주의와 마오쩌둥 사상, 공산당 영도, 무산계급혁명, 사회주의-을 먼저 포기할 것과 국제사회에서 대만을 배격하지 않는 것을 전제로 쌍방은 교류를 집행할 수 있다는 입장을 밝혔다.

또한 동 강령은 중국의 흡수통일을 전제로 하는 정치협상을 배제하고 단계적 접근을 추구하고 있는 바, 단계적 접근은 교류·협력단계 → 합작단계 → 통일협상단계로 확정하였다.

국가통일강령에 의한 평화통일방식은 현재까지 그 원칙이 지속되고 있으나 대만의 정치적 민주화 정착과 사회적 다원화, 경제발전에만 따른 기업집단과 중산층 대두 등으로 대만의 정체성을 강조하는 경향이 강화되고 있다. 중·대만 양안간의 교류의 활성화도 대만의 정체성을 강화시키는 요인으로 작용하고 있다.¹⁶⁾ 곧 대만인들은 중국 방문을 계기로 경제적 후진성, 권위주의적인 정치 및 부정부패 등으로 중국과의 통일을 기피하는 여론이 증대하고 있다. 그러나 중국과의 마찰을 회피하기 위해서 대만의 분리나 독립도 원하지 않고 종속도 독립도 아닌 현상유지를 선호하는 여론이 증대되고 있다. 이와 같은 경향은 정치적으로 이용되어 리덩후이 전 총통은 1999년 8월 독일 라디오와의 인터뷰에서 대만은 중국을 별개의 국가로 대하지 개념상 하나의 중국에 두 개의 구역으로 생각하지 않고, “특수한 국가 대 국가”관계라고 언급함으로써¹⁷⁾ 「一國兩區」개념을 벗어나 중국과 미국

16) Michael Oksenberg, “Taiwan, Tibet, and Hong Kong in Sino-American Relations”, in Ezra F. Vogel (ed.), *Living with China*(New York: W.W. Norton & Co., 1997), pp. 71~72.

17) *The New York Times*, 1999.8.9.

의 강력한 반발을 초래한 바 있으나, 리덩후이 전 총통의 언급은 많은 대만인들의 통일문제에 대한 인식을 대변하고 있다.

2000년 3월 18일 실시된 대만 총통선거에서 천수이비엔(陳水扁) 민진당 후보의 당선은 중·대만간의 긴장을 다시 고조시켰다. 민진당과 천 후보는 야당시절에 대만 독립을 강력히 주장한 바 있다. 그러나 천 후보는 중국의 압력과 유권자들의 급진성향에 대한 유보로 선거 유세기간에 대만의 독립을 헌법개정을 추진하지 않고, 대륙과 언제든지 평화회담에 나서겠다고 밝힌 바 있다. 또한, 천 후보는 중·대만간의 관계를 ‘두개의 중국인 국가간의 관계’로 규정하는 유연한 자세를 취하였다.

지난 5월 20일 천수이비엔 총통은 취임사에서 중국이 대만을 무력으로 침공할 의사가 없을 경우 독립선언, 국호변경, 양국론 개헌, 독립찬반투표를 실시하지 않고, 1991년 국민당이 채택한 ‘국가통일강령’을 폐기하지 않는다는 ‘五不立場’을 밝혔다.¹⁸⁾ 천 총통은 중국을 자극할 수 있는 급진적인 노선보다는 현상유지 정책을 추구하면서 ‘三通’과 대화재개를 통해 긴장완화를 시도할 것으로 보인다. 이에 중국은 대만이 ‘하나의 중국원칙’을 수용하는 것이 정치협상의 전제조건이라고 강조하면서 천 총통의 언행을 지켜보겠다는 자세를 보이고 있다.¹⁹⁾ 최근 천 총통은 윌리엄 풀러 아시아재단 이사장과의 회담에서 “하나의 중국원칙”을 수용함으로써²⁰⁾ 작년 여름 리덩후이 前 총통이 중·대만관계를 “특수한 국가 대 국가”로 주장한 국민당 정부의 통일 정책을 거부한 셈이나, 중국은 대만은 중국의 일부분이라고 주장하면

18) 中華民國第十任總統陳水扁宣誓就職演說全文(2000. 5.20.)에서 “不會宣布獨立，不會更改國號，不會推動兩國論立憲，不會推動改變現想的統獨公投，也沒有廢除國統綱領與國統會的問題”를 분명히 하였다. <http://www.chinatimes.com.tw/moment/890520005.htm> 참조.

19) *The New York Times*, 2000.3.18.

20) *The Washington Post*, 2000.6.29.

서 천 총통의 제안을 성실성이 결여되어 있다고 거부하고 있다.

그러나 대만 정부는 대만의 경제적 침체국면을 극복하고 정치적 관계를 개선하기 위해 대륙과의 경제협력을 점진적으로 확대하는 조치를 취하고 있다. 천수이비엔 총통은 국가안보에 위협이 되지 않는 범위에서 중국과의 '3통'을 점진적으로 허용할 의사를 밝혔고, '戒急用忍政策'의 폐지와 '대륙인의 대만 증시 진출'도 허가하겠다고 약속한 바 있다. 이 후속 조치의 일환으로 최근 탕페이(唐飛) 대만 행정원장은 진먼(金門), 마주(馬祖), 평후(澎湖) 등 3개 섬과 중국의 연해 도시들과의 직항을 시험적으로 허용하는 '小三通'을 6개월 내에 실시하겠다고 밝혔다.²¹⁾ 따라서 중·대만간의 경제협력은 천 총통 재임 시 대륙과의 三通 실현 가능성 증대와 더불어 대륙에 대한 투자제한조치도 완화할 것으로 예상되어 양안간의 경제교류는 더욱 증대될 것으로 예상된다. 이와 같은 조치는 대만의 경제침체에 돌파구를 마련하고 양안간의 긴장을 완화시키면서 현상유지를 지속시키려는 대만의 의도로 보인다. 그러나 중국은 '3통'의 점진적인 확대추세가 계속된다면 중장기적으로 대만 경제의 중국에 대한 의존도는 더욱 높아질 것이고 대만에 대한 중국의 정치적 발언권을 증대시켜 적어도 경제적인 측면에서는 중국이 노리는 정치적 효과를 기대할 수도 있을 것이다.

나. 중·대만 인적 교류 실태

(1) 정치와 인적 교류의 분리

(가) 경쟁적인 인적 교류 활성화

앞에서 논의한 바와 같이 중국은 대만의 분리나 독립이라는 정치

21) 『동아일보』, 2000.6.13.

적 욕구를 감소시키고 평화적인 방법으로 흡수통일을 달성하기 위해서 중국시장의 개방이라는 경제적 인센티브를 제공함과 더불어 여행과 친척방문 등 인적 교류를 통해 대만과의 관계개선을 위한 접근수단으로 활용하고 있다. 중국은 통일방법에 대해서 대만 정부와의 입장차이에도 불구하고 정치와 인적 교류 및 경험을 분리하여 양안간의 교류·협력을 활성화하고 있다. 대만은 주민들의 호의적인 반응과 미국의 대만 안보공약을 바탕으로 초기의 수세적 태도에서 벗어나 체제의 우월성에 대한 자신감을 바탕으로 중국의 이니셔티브를 수용하여 1987년부터 공식적으로 대륙의 친지방문 허용과 대륙의 출판물을 개방하면서 양안관계를 점진적으로 발전시켰다.

따라서 중·대만은 체제 경쟁차원에서 인적 교류와 경제교류를 경쟁적으로 활성화하여 양안간의 교류와 협력은 질적·양적 변화를 보이고 있다. 대만은 1979년 중국이 제의한 『三通 四流』에 대해서 『三不原則』을 견지하면서도 경제적 실리 추구하고 인도주의적 차원에서 1987년 7월 계엄령 해제 등 중국과의 교류와 협력을 위한 점진적인 개방 조치와 함께 『三不原則』을 신축적으로 운영하고 있다.

인적 교류를 위해 중국이 취한 조치들은 다음과 같다.

- 1987년 ‘대만학생의 중국 내 학교진학에 관한 규정’ 발표
- 1988년 ‘대만우편물의 전송 반출입에 관한 규정’ 공포
- 1988년 ‘대만동포 투자장려 규정’ 발표
- 1989년 ‘대만기자의 본토취재에 관한 규정’ 발표
- 1992년 ‘중국인의 대만지역 왕래관리규정’ 공포

중국정부는 1988년 11월에 부모, 배우자, 자녀의 문병, 문상 목적의 대만방문을 허용하였고, 1990년 8월에는 공산당원을 제외한 중국인의 대만방문이 허용됨으로써 인적 교류의 범위는 확대되었고, 그 수도

증대되었다(<표Ⅱ-1>참조). 중국은 문화적 동질성을 강조하여 대만의 독립분위기를 억제하고, 대만의 전면적인 三通분위기를 조성하려는 것이다.

중국이 대만 주민들에 대한 대륙방문 허용조치를 취하고, 1987년에 대만이 이에 상응하는 조치를 취한 이후 대만 주민들의 대륙방문과 대륙에 대한 투자는 급속한 신장을 보이고 있다(<표Ⅱ-3, 4 및 5> 참조).

<표Ⅱ-1> 대만주민의 대륙지구 방문 통계표
(단위 : 명)

년 도	단 위	년 도	단 위
1988	430,766	1995	1,265,000
1989	530,534	1996	1,526,000
1990	925,768	1997	1,848,000
1991	995,714	1998	1,653,800
1992	1,511,990	1999	1,852,000
1993	1,541,628	2000.2	290,000
1994	1,150,000	총계	15,521,200

출처: 대만 행정원대륙위원회:

http://www.mac.gov.tw/statistic/ass_lp/a6.jpg

대만정부도 1987년 10월부터 대만 국민당 중앙상임위가 대륙의 친지방문 허용을 공표(1987.10.15)한 이후 대만이 취한 인적 교류 활성화 조치는 다음과 같다.²²⁾

22) 馬英九, “四年來的大陸政策與兩岸關係,” 『中國大陸研究』, 第34卷 第12期 (1992. 12), pp. 11~12.

- 1987년 대만 적십자사의 중국 내 친지방문 신청 접수
- 1988년 대만 적십자사의 중국 내 친지에 대한 우편물 발송 중개
중국 내 친지방문 허용 범위를 3촌에서 4촌 이내로 확대
- 1989년 중국인의 대만 내 친지에 대한 문병·문상 허용
중국체류 전직 대만 군인과 그 가족의 대만 이주 허용
중·대만 주민간 전화·전보 개통
공립학교 교직원에 대한 중국 내 친지방문 허용
- 1990년 일부 중국인에 대한 대만 내 친지방문 허용
각급 민의대표의 중국 내 친지방문 허용
각급 공무원의 중국 내 친지에 대한 문병·문상 허용
언론·문화·체육계 인사의 대만방문 허용
- 1992년 대만지구·대륙지구인민관계조례
- 1993년 일부 공산당원의 대만 방문 허용
양안인민관계조례

대만이 공식적으로 대륙방문을 허용하기 전에는 대만거주 이산가족들이 제3국을 통한 서신왕래나 상봉의 경우가 있었으나 대만인의 대륙방문으로 자연스럽게 이산가족의 재회가 이루어졌다. 대만이 1987년 공식적으로 대륙의 친지방문을 허용하기 전에 이미 매년 약 1만 명 가량의 대만인이 대륙을 방문하였다.²³⁾ 그러나 1990년까지 양안간의 인적 교류는 비교적 꾸준히 증대되어 오다가 대만이 1991년에 중국을 반란단체로 규정하여 헌정실현을 제약해 왔던 「動員勸亂時期」의 종식을 선언하고(1991.5), 「國家統一綱領」 발표 및 양안 주민들의 왕래를 규정하는 「臺灣地區·大陸地區人民關係條例」(1992.7, 약칭 「人民關係條例」) 등을 공포하여 중국과의 적대관계를 청산하고

23) 극동문제연구소 편, “중공·대만간의 이산가족 교류,” 「공산권연구」, 111(1985), p. 40.

대륙정책에 대한 전환을 취한 것을 계기로 대만인의 대륙방문은 급속히 증대되었고 대륙과의 인적 교류와 경제협력이 활성화되고 다변화되었다(<표Ⅱ-3> 참조).

대만은 1987년에는 공무원이 아닌 민간인을 대상으로 3촌 이내, 1988년에는 4촌으로 확대하였고, 또 학술, 문화, 체육관계자의 대륙방문을 허용하였다. 또한 1990년에는 일부 고위공직자(국민당중앙상무위원 31명)를 제외한 고위공직자 및 언론 및 학술분야의 인사들의 대륙방문을 허용하였고, 1993년에 설정한 대만의 양안인민관계조례는 이산가족의 재결합을 허용하는 조치를 취했다. 대만은 대만인의 대륙 배우자를 우선적으로 데려오는 조치를 취하고 대륙인중 대만인의 직계혈통과 배우자, 12세 이하 및 70세 이상과 국민당군인의 적을 가진 적이 있는 자들의 대만거주를 허용하였다. 대륙에 거주하는 대만인의 배우자가 사망하였을 때 대만의 허가를 요청할 수 있는 자로 미성년자를 포함시켰다.

1994년도에 대만의 개헌으로 1995년 첫 직선제 총통선거가 있을 때 대만의 분리 지향적인 리덩후이 총통의 압도적인 당선을 저지하기 위해 중국은 대만 해역에서 군사훈련을 실시하였고, 이에 미국이 항모를 급파할 정도로 양안간의 긴장이 최고조에 달했으나 인적 교류는 영향을 받지 않고 계속되었다.

대륙인의 대만 체류 시 취업을 허용하는 등 전향적인 조치를 취하자 1993년 이후에 대륙인의 중국방문은 급속히 신장하였다. 그러나 중국은 친척방문의 범위를 부모, 배우자와 자녀로 한정하고 있어 대만의 4촌 이내보다 제한적이다. 대만이 대륙인의 대만방문을 허용한 이래 현재까지 총 62만 9천여 명이 대만을 방문하였다. 현재 중국은 20만 대만인이 대륙에 거주하는 것을 허용하고 있다.²⁴⁾

24) *The Washington Post*, 2000.2.22.

<표Ⅱ-2> 중국인민의 대만방문 통계표
(단위 : 명)

년 도	단 위	년 도	단 위
1988	1,283	1995	56,934
1989	5,709	1996	71,800
1990	10,987	1997	91,084
1991	12,651	1998	117,806
1992	17,499	1999	136,586
1993	23,849	2000.5	65,112
1994	31,196	총계	629,768

출처: 대만 행정원대륙위원회:

http://www.mac.gov.tw/statistic/ass_lp/a6.jpg

대만이 대륙방문을 공식적으로 허용한 이래 1987년 11월부터 2000년 2월까지 대만인 15백만 5십여 만 명이 중국을 방문하였다. 양안간의 인적 교류는 1990년대 중반의 정치적 긴장에도 불구하고 계속 증대되고 있으나 대만정부는 아직도 「三不原則」을 견지하고 있어 대만인의 대륙방문은 아직도 제3국(홍콩이나 마카오는 제3국으로 간주)을 경유하여야 한다.

중국과 대만은 사회·문화 교류를 증대시켜 정치적 효과를 노리고 있다. 대만은 대만의 정치적 민주화와 경제발전 경험을 대륙에 전파하여 대륙의 민주화와 자유의 개념을 전파하려는 것이다. 즉 중·대만은 자신들의 이념·체제의 우월성을 인식시키려는 정치적 의도를 가지고 있다. 그럼에도 양안간의 관계개선과 전반적인 교류와 협력 분위기 조성이라는 측면에서 긍정적인 기능을 수행하고 있다.

<사회문화 교류>

중국은 문화적인 포용을 강조하여 양안간의 사회문화 협력에 긍정적인 자세를 취하고 있다. 중·대만간의 분야별 교류는 다음과 같다. 우선 학술교류는 제3국과 중·대만에서 개최된 국제회의를 중심으로 접촉하다가 중국과 대만에서 개최된 회의 등에 참석하는 단계를 거쳐 발전해 왔다. 학술교류도 대만의 전향적인 조치로 1988년 이후 꾸준히 증가되고 있다. 리덩후이 총통은 학술교류를 통해 가치관의 차이를 극복해야 한다는 점을 강조하고 정치적 색채를 배제할 것을 시사한 바 있다.²⁵⁾ 중국 역시 정치적 요인을 억제하고 농업, 에너지 및 과학기술분야 등 실질적인 이해관계가 합치되는 분야의 학술교류를 장려하고 있다.²⁶⁾

언론교류와 관련하여 중국은 1989년 3월에 대만기자의 대륙취재를 허용하였고, 대만은 1989년에 대만 언론기관의 대륙취재를 허용하였다. 또한 대만은 1990년 6월에 대륙의 언론, 문화, 예술, 체육인사의 대만방문 허용을 발표하면서 양안간의 언론교류는 제도화되었다. 중·대만정부가 언론교류를 제한해 온 각종제한은 교류가 활성화됨에 따라 규제가 완화되고 있어 양안주민의 상호이해 증진과 중·대만정부의 입장을 간접적으로 전달하는 매개체로의 역할도 수행하고 있다.

또한 민간차원의 문화·체육교류는 점진적인 규제완화 조치로 별다른 제약 없이 활발한 교류가 이루어지고 있다. 중·대만간의 당국간 접촉도 문화·체육 교류 등을 통해서 이루어지고 있어 당국간의 접촉 통로도 다양화되고 있다.

인적 교류에 있어서 대만인의 대륙방문이 대륙인의 대만방문보다

25) “促進兩岸學術交流應超越一切政治鑿籬,” 『中國時報』, 1992年 7月 8日.

26) George Wehrfritz, “Hazardous Business: China offers Site for Taiwan Nuclear Waste,” *Far Eastern Economic Review*, 25 March, 1993, p. 23.

월등히 많은 것으로 나타나고 있는 것은 경제적인 차이와 관광과 사업을 위한 대륙인의 대만 방문을 규제해 온 것에 기인하고 있다. 대만의 진수이비엔 정부는 2001년부터 대륙인의 대만 관광과 사업상의 방문을 개방할 것으로 알려지고 있어 양안간의 인적 교류는 더욱 활성화될 것으로 예상된다.²⁷⁾ 이와 같이 양안간의 다방면의 인적 교류는 상호주의적이고 경쟁적인 양상을 띠고 발전하고 있다. 대륙을 방문한 많은 대만인들이 대륙의 정치적·경제적 후진성과 부정부패에 대한 비판이 증대하자 체제비교에서 우월성을 과시하려는 대만정부의 역공세의 일환으로 대륙방문을 장려하고 있다.

(나) 민간차원에서 인적 교류의 제도화: 왕고회담

1979년 이후 중국은 제3차 국공합작을 위한 중국공산당과 대만 국민당과 黨對黨 회담과 정부간 접촉을 제의해 왔으나 대만은 중국이 통일을 위하여 무력사용을 배제하지 않고 대등한 관계를 인정하지 않는 한 「三不原則」을 견지하여 당국간의 직접협상을 거부하고 있어 현재까지 당국차원에서 교류·협력을 제도화하지 못하고 있다.

그러나 중·대만 양안간의 인적·경제적 교류가 급속히 활성화되자 비공식적 민간차원에서의 협의만으로는 문제점들을 해결하는 데 한계를 느끼게 되었고, 양안간의 다방면의 교류와 협력을 제도화하기 위해서 접촉이 불가피하였다. 따라서 중·대만은 정부간 접촉을 대행할 수 있는 반관반민 성격의 海協會(중국)와 海基會(해기회)를 설립하고 이들간에 간헐적인 접촉이 있었다. 1993년 4월 27일부터 29일까지 싱가포르에서 중·대만의 권한을 위임을 받아 교류증대에 따른 문제점들을 해결하고 양안간의 교류와 협력을 비정부차원에서 제도화하기 위하여 海協會와 海基會간에 회담을 개최하였는 바, 이것이 「汪

27) 「동아일보」, 2000.12.6.

辜會談(왕고회담)」이다. 중국과 대만이 양안간의 민간접촉을 허용한 이래 6년동안 다방면의 교류와 협력이 급격히 증가되었고 문제점도 많았다. 따라서 海協會와 海基會가 해결해야될 문제들은 공식문서의 검증, 분실된 우편물에 대한 추적 및 보상, 대만 기업가들의 보호조치, 여행자들의 안전보장, 밀수 및 불법 이민자에 대한 공동단속, 점증하는 어업분쟁 등이었다. 이 회담에서 대만기업의 투자보장문제와 관련, 중국은 투자보장의 전제로 대만이 전면적인 三通政策을 실시할 것을 요구하였고, 대만은 삼통정책의 추진의 선결조건으로 중국의 對臺灣 무력사용 포기를 요구하여 합의점을 찾지 못하였다.

그러나 중·대만은 「왕고회담」에서 4가지 사안을 합의하였는 바, 「대만과 본토 사이의 문서인증에 관한 합의」, 「대만과 본토 사이의 분실된 등기우편물의 추적 및 보상에 관한 합의」, 「海基會와 海協會 사이의 체계적 인 대화채널 확보에 관한 합의」, 그리고 「왕고회담의 공동협정」들이다. “대화채널”의 합의는 두 기관사이의 체계적인 의사소통 및 대화를 구축하는 데 있다. 또한 해기회와 해협회의 의장간에 정기 및 비정기 회담을 개최하기로 합의하였다. 왕고회담은 중·대만간 교류와 협력을 제도화하고 나아가서 양안간의 대화채널을 마련한 셈이다. 대만의 辜振甫 海基會이사가 1998년 10월 중국을 방문하여 汪道涵 해협양안관계협의회회장과 회담에서 양안간의 정치, 경제 및 다방면의 포괄적 대화를 진행하고, 양안 동포의 재산과 안전에 대한 협조 강화, 양안 협의회 책임자들의 교류와 방문 등을 증대시키고, 중국 汪道涵 「海協會」 이사가 적절한 시기에 대만을 방문하기로 합의하였으나 양안간의 대립으로 아직 방문이 이루어지지 않고 있다.²⁸⁾ 이와 같이 중·대만의 경우에는 민간기구가 양안간의 교류·협력 업무를 대행하고 있다.

28) 「瞭望」, 1998.10.26.

(2) 경제 교류·협력 증대를 위한 정경분리

중·대만간의 인적 교류의 효과가 반영되고 있는 분야는 경제협력분야이다. 중국은 대만에 대한 경제적 인센티브로 대만에 중국시장을 개방하였다. 이것은 중국의 경제발전을 도모하고 나아가서 중국을 중심으로 한 중화경제권에 대만을 묶어두는 경제적 효과와 더불어 중국의 통일정책에 대한 대만 기업인들의 정치적 지지를 확보하려는 의도가 있다. 중·대만은 현재까지도 통일문제에 대한 입장차이로 대만이 「三不原則」을 견지하여 당국간의 직접협상이나, 전면적인三通 등이 이루어지지 않고 있으나 양측의 경제실리를 추구하고, 나아가서 중장기적인 통합을 목적으로 경제협력을 활성화하고 있다.

(가) 교역

1979년 중국이 대외개방정책을 발표했을 때 홍콩을 통한 중·대만 교역은 7,780만 달러였으나, 1988년에는 27억 200만 달러에 달해 10년간 35배에 달했다. 중국에 대한 대만의 수출은 22억 400만 달러로 대만 전체수출량의 3.7퍼센트를 점했고, 대만의 대륙으로부터의 수입은 4억 780만 달러로 대만의 총수입의 1퍼센트를 점했다.²⁹⁾ 또한 대륙에 대한 개인의 소액송금은 1990년부터 허용되었다. 대만기업들의 중국시장 진출로 양안간의 경제교류는 교역과 투자면에서 지속적인 증가 추세를 보이고 있고 적극적인 형태로 발전해 가고 있다.

중·대만 양안간의 교역은 1990년도에 49억 달러에서 대만의 대륙정책이 전환되고 대륙방문을 비교적 자유롭게 허용하는 1991년 이후인 1992년도의 양안교역은 144억 달러로 급증하였다. 1999년도 중·대만 교역은 257억 7천만달러로 대만이 166억 9천만달러의 흑자를 기록하

29) 『貿易快訊』 (臺北), 1990.10.22, p. 8.

고 있으나 대만은 중국과의 교역흑자를 제외하면 무역수지는 당장 적자로 돌아선다.³⁰⁾ 이와 같이 대만의 중국에 대한 교역의존도는 증대되고 있다.

(나) 대만의 대중국 투자

대만의 대중국 투자는 1987년까지 대만의 중국투자는 80여건이었으나, 1988년에는 430여건으로 6억 달러에 달했다. 1988년부터 양간의 간접교역과 투자가 합법화된 후 대중국 교역과 투자는 계속 증대되었다. 대만의 대중국 투자는 1990년도에 2억 3천만 달러에서 대만인의 대륙방문이 자유롭게 허용된 1991년 이후부터 급격히 증대하여 1993년도에 31억 달러에 달했고, 1990년부터 2000년 3월까지 대만의 대중국 투자는 148억 달러에 달하고 있다(<표Ⅱ-3>참조).

최근 대만 경제부가 발표한 자료에 의하면 대만의 해외투자 총액 361억 달러 가운데 41퍼센트가 중국에 집중되어 있다. 1980년대 대만이 대륙에 경제진출을 시작한 이래 현재까지 중국 내 4만 4천여 개 프로젝트에 총 240억 달러의 대만자본이 투자된 것으로 나타나고 있고, 대만기업의 40퍼센트 이상이 중국시장에 진출하고 있다.³¹⁾

한편, 중국은 대만과의 경제교류를 활성화하기 위하여 「대만투자구」를 설치하여 대만자본을 유치하고 있고, 중·대만간의 무역역조에 관대한 입장을 취하고 있다.

대만의 국민당정부는 대만경제의 대중국 의존도를 낮추기 위하여 대중국투자에 대한 통제를 실시하고 있다. 대만정부는 1996년부터 대륙투자액과 분야를 제한하는 ‘계급용인정책(戒急用忍政策)’을 통하여

30) 『중앙일보』, 2000.3.21.

31) “發展兩岸關係, 實現和平統一,” 『文匯報』(香港), 2000.1.29; 『중앙일보』, 2000.3.21.

투자액과 분야(투자금지분야, 집중심사분야, 투자허가분야)를 규제하고 있으나 중국에 대한 대만의 교역 및 투자는 계속 늘어나고 있다. 특히 양안간의 인적 교류 활성화 조치는 경제교류를 급증시키고, 지속시키는 결정적인 요인으로 작용하고 있다.

중·대만의 경제 교류는 양안간에 통일정책을 둘러싼 정치적 대립관계로 교류·협력을 제도화하기 위한 정부 당국간의 합의 부재에도 불구하고 양측의 경제적 실리 추구로 비약적으로 발전되고 있다. 이러한 발전은 상호간의 높은 경제적 보완성과 실용적이고 융통성 있는 정책적 대응에 기인하고 있다. 또한, 대만의 경우처럼 중국에 대한 교역의존도의 증대(<표Ⅱ-4> 참조)는 정치적 부담이 되지만 이것이 체제안보에 미치는 위협이 적고 교류·협력에 따른 경제적 실익이 크기 때문에 중국과의 교류·협력을 수용하고 있다.

최근 천수이비엔 총통은 대만의 중국에 대한 교역 및 투자 의존도가 높음에도 불구하고 대만의 경제 침체를 극복하기 위해서 중국과의 ‘三通’을 점진적으로 허용할 의사를 밝혔고, ‘戒急用忍政策’의 폐지와 ‘대륙인의 대만 증시 진출’도 허가하겠다고 약속한 바 있다. 특히三通문제와 관련하여 탕페이(唐飛) 대만 행정원장은 진먼(金門), 마주(馬祖), 평후(澎湖) 등 3개 섬과 중국의 연해도시들과의 직항을 시험적으로 허용하는 ‘小三通’을 6개월 내에 실시하겠다고 밝혔다.³²⁾ 따라서 중·대만간의 경제협력은 천 총통 재임 시 대륙과의三通 실현 가능성이 높아지고 있고, 이와 더불어 대륙에 대한 투자제한조치도 완화할 것으로 예상되어 양안간의 경제교류는 더욱 증대될 것으로 예상된다. 이와 같은 추세가 계속된다면 대만 경제의 대중국 의존도는 더욱 높아질 것이고 경제문제에 대한 중국의 대대만 영향력은 증대될 수 있을 것이다. 이러한 점에서 인적 교류의 효과에 비교해서 경제교류는 중국이 노리는 정치적 효과에 부응하고 있다 하겠다.

32) 『동아일보』, 2000.6.13.

<표 II-3> 兩岸 經貿 統計圖

(금액단위: 백만달러)

년도	대만의 대중국 간접수출		대만의 중국으로부터 간접수입		대만의 중국에 대한 간접투자		민간소액 송금액	
	금액	금액 증감(%)	금액	금액 증감(%)	건수	금액	건수	금액 증감(%)
1990	4,171.3	28.6	756.4	30.41	N/A	N/A	15,815	18.90
1991	6,928.3	66.1	597.5	-21.94	237	174.16	57,706	82.02
1992	9,696.8	40.0	747.1	25.00	264	246.99	90,290	204.47
1993	12,727.8	31.3	1,015.5	35.90	9,329	3,168.41	73,665	358.34
1994	14,653.0	15.1	1,858.7	83.0	934	962.21	99,658	391.09
1995	17,898.2	22.1	3,091.3	66.3	490	1,092.71	104,326	378.56
1996	19,148.3	7.0	3,059.8	-1.0	383	1,229.24	107,966	425.13
1997	20,518.0	7.2	3,915.3	28.0	8,725	4,334.31	113,349	350.97
1998	18,380.1	-10.3	4,110.5	5.0	1,284	2,034.61	103,967	350.06
1999	21,221.3	15.5	4,526.3	10.1	488	1,252.47	122,180	365.06
2000.1	2,014.8	21.8	524.9	29.3	64	319.23	22,661	72.72
2000.2	1,375.1	34.0	342.2	25.8	35	46.24	7,806	27.58
2000.3	2,064.6	13.5	494.6	4.3	53	198.37	10,649	43.55
총계	150,797.6		25,031.1		22,198	14,814.61	911,583	2,885.40

자료: Board of Foreign Trade (MOEA). Investment Commission (MOEA),
 Dept. of Economic Affairs of the Mainland Affairs Council (Executive Yuan)
 출처: <http://www.sef.org.tw/www/html/ceconomic/ecol02/steco.htm>

<표Ⅱ-4> 중국·대만간 교역과 중국·대만의 대외교역
(단위: %)

년도	중국의 대외교역 중 중·대만 교역	대만의 대외교역 중 중·대만 교역
1982	0.71	0.72
1990	2.23	2.11
1992	3.97	4.29
1994	6.90	9.15
1996	6.55	8.74
1998	6.33	9.52

자료: 진홍택, “햇볕정책과 남북한 경제관계,” 『통일연구』 제3권 제2호 1999년, p. 71.

(다) 중·대만 인적 교류와 경제 교류·협력의 성과와 문제점

중·대만간의 교류·협력은 양안간의 정치적 대립에도 불구하고 지속적으로 확대되어 왔다. 중국은 정경분리에 의한 대만과의 접촉과 교류의 확대는 대만의 분리나 독립의 경향을 막고 통일정책에 대한 대만인들의 지지를 확보하려는 중장기적인 정치적 포석으로 추진하고 있어 대만과의 인적 교류 및 경제협력은 계속 확대될 것으로 예상된다. 중국의 대만에 대한 포용정책과 교류공세에 대해 대만도 초기의 소극적인 태도에서 벗어나 중국과의 교류·협력에 적극성을 보이고 있어 중국의 이니셔티브는 상당한 성공을 거두고 있는 셈이다.

중국의 경우, 개혁·개방정책의 지속적인 추진과 경제발전, 이념 지향적인 혁명 1세대의 정치일선에서의 은퇴와 신진 기술관료의 대두 등으로 합리적이고 실용적인 대내외 정책의 추진 가능성이 높아지고 있어 양안간의 교류·협력의 확대가 상호이해를 증진하고 신뢰를 구축하여 대만정책에도 신축성을 보일 가능성을 증대시키고 있다. 대만의

경우에도 경제발전이 따른 중산층의 대두와 기업집단의 발언권 강화, 원로 정치인들의 은퇴 등으로 독립이나 분리를 주장하는 극우나 급진적인 정치 성향이 완화되고 대륙정책에서 좀 더 현실적이고 신축적인 태도를 취할 가능성을 높이고 있다. 지난 20여 년간 꾸준히 지속·발전되고 있는 교류·협력의 확대는 앞으로도 더욱 심화될 가능성이 높아 양안 주민들의 상호이해와 신뢰구축 형성에 이바지하고 평화통일에 긍정적인 분위기를 조성할 가능성을 부인할 수 없다.

그러나 양안간의 교류·협력의 활성화가 상호통합에 반드시 긍정적으로만 작용하지 않고 있는 것도 부인할 수 없다. 최근 대만 주민들간에 중국의 후진성에 대한 비판적인 견해가 대두되고 있다. 다수의 대만주민들은 중국 대륙과의 관계개선은 찬성하나, 이것이 통일 등 정치통합으로 발전하는 것은 바라지 않고 있다. 이들은 중국대륙과의 통일보다는 대만(중화민국)의 실체(정치체제)를 확보하려는 현상유지를 선호하고 있다. 대만의 지도층이나 주민들은 중국과의 교류와 협력에는 찬성하나 당분간 통일보다는 현상을 유지하면서 후에 통일문제를 결정하거나 지속적으로 현상유지를 바라는 비율이 많고, 현상유지 후 독립을 원하는 비율도 증대하고 있다. 현재 대만 주민들은 중국과는 어떠한 형태이든 별개로 남아있기를 원하고 있다(<표Ⅱ-5>과 <표Ⅱ-6>참조). 곧 대만은 지난 50여 년간 계속되어 온 독립이나 종속도 아닌 중국과는 별개의 주권국가로 유지되어 온 현상유지를 바라고 있다.³³⁾

33) *The New York Times*, 1999.8.9.

<표Ⅱ-5> 「一國兩制」가 양안문제 해결에 적용될 수 있는 공식으로 생각하십니까?

년 월	예(%)	아니오(%)
1991.1	7.7	74.1
1993.1	9.1	78.9
1995.5	7.8	84.5
1997.2	6.5	77.5
1999.8	10.4	87.2
2000.5	12.2	83.7

출 처 : 대 만 행 정 원 대 륙 위 원 회 :
http://www.mac.gov.tw/english/POS/890623/8906e_8.gif

<표Ⅱ-6> 통일과 독립?

년 월	현상유지후 결정(%)	현상유지 후독립(%)	현상유지 지속(%)	조기독립 (%)	조기통일 (%)
1996.8	34.1	9.9	19.3	6.3	4.8
1997.11	42.0	6.7	18.5	9.5	3.8
1998.8	36.0	12.2	13.3	7.3	3.5
1999.8	39.6	14.3	12.2	14.3	2.4
2000.5	42.3	19.1	16.6	5.0	4.1

출처: 대만 행정원대륙위원회
[:http://www.mac.gov.tw/english/POS/890315/8903e_1.gif](http://www.mac.gov.tw/english/POS/890315/8903e_1.gif)

중·대만간의 인적 교류의 활성화와 경제적 교류의 증대는 이론적인 측면에서 양안간에 통일정책을 둘러싼 정치적 대립을 완화시키는 긍정적 요인으로 작용할 것이다. 그러나 현실적인 측면에서 중·대만 관계는 상호취약성을 가지고 있다. 한쪽은 상대방의 안보에 결정적인 침해를 줄 수 있는 힘을 가지고 있으나 자기 안보를 증진시키려는

경우에 상대방의 위협인식을 높이는 결과를 초래하여 상호불신을 확대시킬 것이다. 따라서 중국이 대만의 현상유지 노선을 무력으로 파괴하려는 노력이나 대만의 분리 또는 독립추구의 움직임은 위협을 수반할 것이다. 중·대만관계는 상호신뢰가 이 딜레마를 해소시킬 수 있으나 딜레마 자체가 상호신뢰를 어렵게 하고 있다. 중국의 미래 세대들은 덜 민족주의 색채를 띠는 것이나 대만의 독립에는 반대할 것이다. 한편 대만 주민들은 정치적·경제적 우월성을 배경으로 중국의 간섭을 배제하고 자신의 정치체제, 생활 양식과 외교정책을 추구하기를 원할 것이다. 따라서 현재 양측의 필요를 만족시키는 해답을 찾는 것은 현실적으로 매우 어렵다.

따라서 중·대만간 인적 교류방면의 교류 활성화가 가져올 정치적 효과는 일면 통합을 촉진시키는 효과도 가져올 수 있으나 일면 분리의 경향도 촉진시킬 수 있기 때문에 복잡한 양면성을 띠고 있다. 중국이 현대화 속도를 촉진해서 정치와 경제적 개혁을 통한 총체적인 국력에서 대만을 압도하지 못할 경우에 양안간의 교류·협력의 증대에도 불구하고 대만 주민들은 대륙과의 통일보다는 현상유지 또는 분리를 선호할 것이고, 이러한 경우에 정치적인 변수는 양안간의 교류·협력에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 잠재적인 요인으로 작용할 것이다.

2. 동서독의 교류·협력정책

동서독의 인적 교류는 서독의 인도주의적 차원에서의 설득과 경제적 지원으로 활성화되었다. 서독의 이러한 노력은 동서독 주민간의 반목과 대립을 극복하여 평화적인 통일을 이룩하려는 중장기적인 통일정책과 연계되어 지속적으로 추진되었다.

동서독간에 이산가족 재회는 내독관계에서 폭 넓은 인적 교류의

를 속에서 이루어졌다. 서독은 분단의 고통을 해소하고 민족의 동질성을 유지하기 위하여 인도주의를 주장하면서 동서독 주민간의 인적 교류를 주장하였고, 이를 위하여 동독에 대한 경제적 지원과 동독의 실체인정 등 정치적 양보를 제공하였다. 서독은 정권교체에도 정책의 일관성을 유지하면서 인적 교류의 활성화를 위한 법적·제도적 기반 조성에 노력하였다. 이와 같은 서독의 노력은 동독에 대한 체제 우월성을 기반으로 한 자신감에서 출발하였다. 또한 서독의 경제력과 국제정세의 변화를 활용하여 동독의 문호개방과 소련의 반대를 극복하고 통일을 달성하는 외교적 수완을 발휘하였다.

동독은 체제유지를 위하여 대서독 차단정책을 실시하였으나 서독이 제공하는 경제적·정치적 인센티브와 인적 교류를 지지하는 동독 주민들의 요구 등 국내적 요인과 유럽의 분단구조가 동독의 안보를 보장할 것이라는 기대로 서독의 인적 교류 활성화를 위한 요구를 수용하게 되었다.

동서독의 이산가족 상봉과 친지방문 등 인적 교류정책은 새로운 사고로 대동독정책을 추진한 신동방정책 이전과 이후로 대별하여 분석하기로 한다.

가. 신동방정책 이전: 서독의 대동독 봉쇄정책

(1) 「할슈타인원칙」 지속

서독의 아데나워 초대 수상은 동서냉전체제에서 현실주의적 입장에서 대동독정책을 추진하였다. 아데나워 수상은 서독이 독일의 유일한 합법정부로서 통일을 염두에 둔 동독정책을 추진하였다. 서독은 친서방정책을 기반으로 동독을 흡수하려는 공세적인 통일정책, 즉 서독은 ‘힘의 우위정책’ 또는 ‘강자의 정책’에 입각한 통일정책을 추진

하였고, 1955년부터 동독을 승인한 국가와는 외교관계를 수립하지 않는 ‘할슈타인원칙’을 일관성 있게 추진하는 등 독일통일이라는 목표로 외교정책을 추진하였다.³⁴⁾

한편 동독의 울브리히트는 소련식 사회주의 발전 모델을 채택하고, 연방제 또는 국가연합 형태의 통일안을 제의하였으나 통일국가의 형태는 사회주의 국가를 전제하는 ‘선 사회주의 건설, 후 사회주의 통일’을 통일정책의 근간으로 하였다.³⁵⁾ 또한 동독은 1953년 노동자 폭동과 지속적인 주민들의 탈출이 증대되자 동서독간의 인적 교류에서 기본적으로 차단정책을 견지하였다.

이와 같은 동서독간의 정치적 대립은 상호인정거부로 나타나 양독간의 공식적인 접촉은 없었으나 서독정부는 교류·협력은 인도적 차원에서 최소한의 관계를 유지하였다. 동서독간의 인적 교류는 베를린의 불명확한 법적 지위로 베를린을 통한 양독 주민들의 제한적인 왕래가 가능하였다. 동독은 인적 교류에 대해서 체제안전과 탈출로 인한 노동력 감소를 우려하여 원칙적으로 차단정책을 견지하였다.³⁶⁾

또한 동서독은 민간차원에서 제한적인 교역을 허용하였고 1951년 양독 정부는 ‘경제 및 무역에 관한 베를린 협정’ 체결하였다. 서독은 동독주민들의 생활을 개선하기 위해, 동독은 자국의 경제적 취약성을 극복하기 위한 경제적 이익을 확보하려고 서독과의 교역에 응하였으나 당시 동서냉전이라는 주변환경이 작용하여 동서독간 인적 교류 및 경험은 최소한에 그쳤다.

34) 김학성, “국제적 차원에서 신동방정책과 대북포용정책 비교,” 황병덕외, 『신동방정책과 대북포용정책』 (서울: 두리미디어, 2000), pp. 385~386.

35) 황병덕, “교류·협력 차원에서 신동방정책·독일정책과 대북포용정책 비교,” 황병덕외, 위의 책, p. 214.

36) 김학성, 『동서독 인적 교류 실태연구』(서울: 민족통일연구원, 1996), pp. 11~15.

(2) 베를린 장벽과 내독관계 개선 모색

1958년 소련이 서베를린을 서독으로부터 분리하여 베를린을 중립화시키려는 의도에서 발표된 ‘후르시초프의 베를린 통첩’으로 더욱 악화되었다. 이에 대한 서방측의 거부로 소련은 1961년 베를린 장벽을 구축하였고, 아데나워 수상의 대동독 강경책은 독일분단의 벽만 높이는 결과를 초래한 것으로 인식되어 대내외 비판에 직면하였다.

1963년 출범한 에르하르트 정부(1963~1966)와 이후 기민당과 사민당의 대연정(1966~69)은 할슈타인원칙을 견지하였으나 대동독 강경책을 완화하였다. 에르하르트 수상과 키징거 수상은 동독주민들의 고통을 최소화하기 위해서 동독에 대한 경제적 지원 용의를 밝히고 베를린 장벽으로 위축된 인도적 차원에서의 교류증진을 확대하려고 노력하였고, 경제적 지원을 제공하고 정치범 석방거래, 제한적인 동베를린 방문 및 동독 주민의 서독 방문 등 인적 교류가 지속되도록 하였다. 내독간의 교역을 지속하기 위하여 1960년에 체결된 “베를린 협정”을 연장하고, 당시 브란트 서베를린 시장은 1963년 서베를린 시장국과 동독 정부와 ‘통과사증 협정’을 체결하여 친척방문이 지속되었고, 동독의 제의로 ‘정치범 석방거래’를 위한 당국간의 비공식적 합의도 도출하였다.

1960년대 후반 동서 긴장완화 속에서 키징거 수상은 동독과의 전반적인 교류·협력을 제의하는 등 전향적인 동독정책을 모색하였으나 서독의 할슈타인원칙의 견지를 이유로 동독의 호응을 얻지 못했다. 서독정부가 할슈타인원칙을 견지하자 동독은 1966년 10월 새로운 통과사증 협상을 거부하였으나 서독의 경제적 혜택의 보장이 협정을 재체결하는 주요 변수로 작용하였다. 서독은 1965년 처음으로 동독에 장기용자를 제공하여 정치범 석방거래 등 교류·협력의 활성화를 유도하였다. 동독은 경제적 후진성을 극복하기 위하여 서독의 경제적 인

센티브 제공을 수용하였는 바, 서독의 경제적 지원은 내독관계의 유지 및 발전을 위한 지렛대 역할을 하였다.

대외정책에서 키징거 수상은 1966년 12월 정부연설에서 주변환경의 개선을 위해서 소련 및 동구권과의 관계개선에 적극적 의사를 밝히고, 동구권에 대해서 부분적으로 할슈타인원칙을 배제하여 루마니아(1967)와 유고(1968) 등과 외교관계를 수립하여 대동구 정책을 활성화하였으나 동구권의 자율성 부족으로 진전을 보지 못했다.³⁷⁾ 소련의 체코 침공으로 반소 분위기 확산, 동구권에 대한 서독 접근을 견제하려는 동독의 ‘울브리히트 독트린’에 대한 소련의 지지로 적극적인 대동구권 접근 노력은 소기의 성과를 거두지 못했다.

(3) 신동방정책 이전의 교류·협력 실태

(가) 인도주의적 차원의 제한된 경험

동서독간의 인적 교류의 활성화를 위해서 서독이 활용한 가장 강력한 지렛대는 동독에 대한 경제적 인센티브 제공이었다. 서독은 인도주의적 차원에서 동독주민에게 분단의 고통을 덜어주고 인적 교류를 활성화시키려는 수단의 하나로 경제협력을 활용하였다.

1960년대까지 미국의 대동구권 약화정책의 일환으로 교역을 규제하여 서독도 이에 부응하여 대동독 교역을 억제하였으나 인도주의적 차원에서 최소한의 경험이 유지되도록 하였다. 서독은 동독주민들의 생활과 경제안정을 위하여 점령지역 최초의 무역협정인 프랑크푸르트 협정을 체결(1948. 7.1)하고, 1949년 전승국의 경제교역 권한이 동서독 정부에 이양되면서 1950년도의 내독교역은 전년대비 약 2배에 달했으나 동서냉전구조가 내독교역에 반영되어 미미한 수준에 머물렀다.

37) 황병덕외, 앞의 책, p. 389.

<표 II-7> 동서독간의 교역량
(단위: 백만 VE)

연도	서독→동독	동독→서독	합계	무역수지
1949	210	220	430	-10
1950	330	415	745	-85
1952	178	220	399	-42
1954	454	540	904	4
1957	846	817	1,353	46
1960	960	1,122	2,082	-162
1962	853	914	1,767	-61
1966	1,625	1,343	2,970	280
1970	2,415	1,996	4,411	420
1974	3,671	3,252	6,923	413
1978	4,595	3,900	8,475	675
1981	5,575	6,051	11,626	-476
1985	7,903	7,636	15,539	267
1987	7,367	6,646	14,014	720
1989	8,104	7,205	15,309	899

자료: Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 각 해당 年號 참조
출처: 김영윤외, 「통일독일의 분야별 실태 연구」(서울: 민족통일연구원,1992), p. 97 에서 재인용.

<표Ⅱ-8 > 신용공여한도액수
(단위: 백만 VE, %)

1959~1968	매년 2억마르크
1969~1975	매년 동독의 대서독 수출량의 25%
1976~1982	매년 8억 5천만마르크
1983	7억 7천마르크
1984	6억 9천마르크
1985	6억마르크

자료: Statistisches Bundesamt, 1955-1988

출처: 황병덕외, 『신동방정책과 대북포용정책』(서울: 두리미디어, 2000), p. 231에서 인용

그러나 서독은 동독과의 교역이 국가간의 관계가 아니라는 것을 분명히 하기 위하여 정부 당국간의 협상을 배제하고 독일상공회의소 내에 상공신탁처를 설치하여 내독교역을 담당하게 하였다.

한편 취약한 산업구조를 가진 동독은 경제건설을 위하여 1950년대부터 서독과의 교역을 계속 요구하여 1951년 프랑크푸르트 협정이 체결됨에 따라 내독교역의 기본적인 틀이 형성되었다.³⁸⁾ 1950년대와 1960년대의 내독간에 교역은 제도화가 정착되지 않아서 교역량의 기록이 심하게 나타나고 있으나(<표Ⅱ-7> 참조), 동서독 교역의 초기에 서독의 교역적자는 지원성 교역으로 동독의 소련에 대한 전쟁보상을 지원하였고, 신용공여한도액(Swing)도 1958년까지 1,600백만

38) 프랑크푸르트협정은 거래규모, 물품인도가격, 물품목록, 담당기구 및 상담, 중앙은행간 청산계정을 개설하는 등 준국제법적 협정체계를 갖추었다. 청산계정은 서독시장가격을 기준으로 대금을 결제하되, VE(청산거래의 결제 단위로 1 VE는 1 서독 마르크 임)를 결제수단으로 도입하였다.

VE였으나 1959년부터는 2억 VE로 점진적으로 확대하였다(신용공여 한도액은 매5년마다 재조정).³⁹⁾

키징거 서독정부는 대동독 교역에서 전향적인 조치를 취해서 관세 면제, 부가가치세 경감이나 면세조치 및 금융지원 등을 통해 동독에 실질적인 경제적 혜택이 돌아가도록 하였다. 동독은 경제교류를 통해 경제의 후진성을 극복과 기술이전 효과 및 동독주민의 불만을 희석시키는 수단으로 활용하였다.⁴⁰⁾ 서독은 경제적 우위를 바탕으로 동독 주민의 생활수준을 향상시키고 중장기적으로 서독주도의 동서독 관계를 구축하려는 의도가 깔려있었다.

(나) 경제지원을 통한 인적 교류의 활성화

동서독의 인적 교류에 있어서 동독정부는 탈출로 인한 노동력 감소와 외부정보 유입으로 인한 체제안전을 이유로 인적 교류에 있어서 차단정책을 기본으로 하였다. 또한 동독정부는 서독주민의 동독방문을 제한적으로 허용하였으나 동독주민의 서독방문은 엄격히 규제하는 이중적인 정책을 실행하였다. 따라서 동독 주민의 서독 방문은 공무상의 여행을 제외한 서독방문은 사실상 불가능했다. 이와 같은 동독의 차단정책은 1989년 여행의 자유화가 실행되기까지 지속되었다. 그러나 서독의 경제적 지원과 연계해서 동독의 여행 규제는 완화되는 양상을 보였다.

독일 점령기간 중 연합국이 취한 이산가족 교류정책은 가족간의

39) 김영윤외, 『독일독일의 분야별 실태 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1992), p. 96 ; 황병덕외, 앞의책, p. 221. 참조. 1959~1968년까지의 신용공여한도액은 매년 2억마르크, 1969~1975년까지는 매년 동독의 대서독 수출량의 25%로 책정되었다.

40) 김영윤외, 앞의 책, pp. 91~92.

긴급한 용무가 있을 경우에 「통행증제도」를 만들어 상호방문이 가능하게 하였다. 따라서 최소한의 인도적 요구가 충족될 수 있었다. 그러나 인구 1,700백만인 동독은 1950년대 서독으로의 탈출이 증대되자(매년 평균 약 20만 명) 노동력 확보 차원에서 동독인의 서독 방문에 규제를 가하였다(<표Ⅱ-10>참조). 그러나 1953년 6월 동독 노동자의 폭동으로 이들의 불만해소를 위하여 동독정부는 서독 방문 규제 완화가 불가피하였고, 임시 여행증명서를 발급하여 동독주민의 불만을 해소하였다. 이에 따라 1953~57년까지 매년 약 220만의 동독 주민이 서독을 방문하였으나, 이들은 대부분 연금 수혜자들의 친지 방문으로 다른 주민에게는 기회가 주어지지 않았다. 그러나 동독은 당시 상호방문이 비교적 자유로웠던 동서베를린을 통해 동독주민들이 탈출하는 것을 방지하고자 베를린 여행을 규제하려 하였다. 베를린 장벽(1961)이 설치되기 전까지 매년 70~80만 이상의 동독주민이 서독을 방문하였고, 1957년 동독을 방문한 서독주민의 수가 270만에 달하자 동독당국은 입국절차를 더욱 까다롭게 하였고, 1960년부터 동독 당국은 동베를린 방문에 통과사증을 요구하자 동독 방문자 수 100만 이하로 감소했다(<표Ⅱ-9>참조).

서독의 동독에 대한 강경정책에 대응하여 동독은 서독 주민들의 대동독 여행제한 조치를 취했는데, 그 대표적인 조치로는 통행사증 요구, 서독과 서베를린을 연결하는 모든 도로에 도로사용권 징수, 서베를린과 동독간의 경계선 봉쇄와 전화연결 차단, 동·서베를린간 지상 교통망의 단절, 그리고 마침내는 베를린 장벽을 설치하여 동·서베를린 주민들의 자유왕래를 근원적으로 금지시키려 하였다.

이에 대응하여 에르하르트 정부는 동독에 대한 경제적 지원 용의를 밝히고 동독의 대응을 기대하였는데, 1963년 지방정부 차원에서 브란트 당시 서베를린 시장은 동독정부와 “통과사증협정”을 체결하여 인적 교류를 재개시켰다. 1964년 말에는 동독의 연금수혜자들에

한하여 서독의 친지방문이 허용되었고 인적 교류는 다시 증대되었다. 이에 동독은 새로운 규제로 방문 횟수제한 및 ‘최소의무환전’제도(일인당 최소 5마르크)를 시행하였고, 서독은 제한 완화를 위해서 경제 지원을 제공하여 베를린 장벽 설치 이후 1966년 중반기까지 연금수혜자를 중심으로 서독을 방문한 동독 주민은 약 170만 명에 달했고 이들 중 비연금수혜자는 17만 명에 달했다. 동서독 기본조약이 체결되기까지 매년 평균 약 100만 명이 서독을 여행할 수 있었다(<표II-9>참조)

이와 같이 베를린 장벽 설치 이후 인적 교류의 활성화는 서독정부의 경제적 인센티브 제공으로 가능하였다. 첫째는 1963년 12월부터 1966년 3월까지 4차례에 걸쳐 서베를린 시 당국과 동독 정부간에 “통과사증협정”이 체결되어 정해진 기간, 공휴일 및 긴급한 가정문제로 동베를린 방문이 가능해 졌다. 둘째, 1963년부터 양독간에 비밀리에 추진되었던 동독정치범의 석방거래였다. 셋째, 이산가족 재결합을 위한 노력이었다(<표II-10참조>).

(다) 동독 정치범의 석방거래와 이산가족 재결합

서독은 1958년 전독문제성 산하에 ‘사범보호국’을 창설하여 정치범 석방을 위해 노력해 왔다. 서독은 포겔 동독 변호사와의 연계를 통하여 정치범들의 법률적 구조에 주력하는 과정에서 1962년 동독정부가 물질적 대가를 조건으로 정치범 석방 용의를 서독 측에 타진해오면서 당국간의 비밀협상을 통해서 본격적인 동독 정치범 석방거래가 이루어 졌다.⁴¹⁾

41) 통일원, “동·서독 사례연구,” 『인권관련법규 및 동·서독 사례연구』 (서울: 통일원, 1994), p. 343.

<표Ⅱ-9> 동·서독 주민의 상호 방문 (단위: 1000명)

연도	동독주민의 서독 방문 ¹⁾			서독주민의 동독 방문				
	연금 수혜자	긴급가사방문	총계 ²⁾	서베를린주민 ³⁾	베를린경우 1일방문	2일이상체류 총 인원접경지역	총계 ⁴⁾	
1953	1516	-	1518	-	-	-	-	
1955	2270	-	2270	-	-	-	-	
1957	2720	-	2720	-	-	-	-	
1958	690	-	690	-	-	-	-	
1959	876	-	876	-	-	-	-	
1960	807	-	807	-	-	-	-	
1961	675	-	675	-	-	-	-	
1962	27	-	27	-	-	-	-	
1963	50	-	50	-	-	-	-	
1964	664	-	664	-	-	-	-	
1965	1219	-	1219	-	-	-	-	
1966	1055	-	1055	-	-	-	-	
1967	1072	-	1072	-	-	-	1424	
1968	1057	-	1047	-	-	-	1261	
1969	1042	-	1042	-	-	-	1107	
1970	1048	-	1048	-	약1140	1254	2654	
1971	1045	-	1045	-	약1140	1267	2667	
1972	1068	11	1079	3320	약1140	1540	6260	
1973	1257	41	1298	3820	약1140	2279	193	7499
1974	1316	38	1354	2560	약1140	1919	331	5879
1975	1330	40	1370	3210	약1140	3124	463	7734
1976	1328	43	1371	3400	약1140	3121	445	7921
1977	1323	41	1364	3400	약1140	2988	443	7788
1978	1384	49	1433	3260	약1140	3177	480	7837
1979	1369	41	1410	3100	약1140	2923	416	7423
1980	1554	40	1594	2600	약1140	2746	392	6746
1981	1564	37	1601	1800	약1120	2100	280	5020
1982	1554	46	1600	1730	약1120	2218	299	5068
1983	1463	64	1527	1720	약1120	2219	310	5059
1984	1546	61	1607	1600	약1120	2499	343	5219
1985	1600	66	1666	1900	약1120	2600	319	5620
1986	1760	242	2002	1800	약1150	3790	325	6740

<출처> Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Zahlenspiegel: Bundesrepublik Deutschland/ Demokratische Republik- Ein Vergleich, 3.rev. (Dezember 1988), p. 124.

- 1) 1961년까지의 통계에서 서베를린 방문자 수는 제외됨. 1986년까지의 통계에서 긴급한 가정사정으로 서베를린을 방문한 동독주민의 수도 제외됨.
- 2) 1964년부터 소수의 당 관료, 기업인, 화물차 운전자 등의 서독 방문이 기록되기 시작했으나, 대부분의 서독방문은 여전히 현금수혜자에 국한되었음. 1980년대 중반이래 친지방문이나 단체여행이 눈에 띄기 시작함.
- 3) 동·베를린 주민들의 상호방문이 비교적 자유로웠던 1961년 베를린 장벽 설치 이전까지의 방문자 수에 대한 종합적 통계는 없음.
- 4) 1961년까지 서독주민의 동독방문에 대한 종합적 통계자료는 없음. 다만 베를린장벽 설치 이후 1966년까지는 매년 약 2백만 정도가 동독을 방문했다고 추정됨.

정치범 석방을 위한 교섭에서 변호사인 대리인을 선택한 것은 정치적 영향을 배제하려는 노력이었다. 1963년 말 8명의 동독 정치범이 베를린을 통하여 서독에 인도되었고 34만 마르크를 현금으로 지급하였다<표Ⅱ-10 참조>. 정치범 석방은 동독의 요청으로 비밀거래로 진행되었고 지불방법은 서독의 개신교와 동독 개신교단간에 원조를 이용하기로 합의하였다. 처음 거래는 현금으로 결제하였으나, 1964년부터는 석유를 비롯한 천연자원과 서독의 산업제품 등 현물로 지불되었다.

베를린장벽 설치 이후 탈주자의 숫자가 급격히 감소하자 이산가족 재결합 차원에서 동독주민의 서독이주는 서독 정부의 최대 관심사가 되었다. 베를린 장벽으로 1950년대 서독으로 직장을 찾아온 많은 동독주민들이 가족과 생이별을 하게 되었으나 동독은 이들 중 전문지식인과 노동능력이 있는 자들의 동독귀환을 촉구하며 가족간의 재결합을 방해했다. 서독 정부는 적십자를 통한 노력이 실패하자 정치범

석방의 거래선인 동독 측 대리인 포겔을 통해서 남겨진 가족, 특히 자녀들의 서독이주를 추진하였고, 동독은 1964년에 물질적 대가없이 2천명의 이산가족 자녀들을 서독으로 이주하는 것을 허용하였다.

1965년부터 정치범 석방거래에서 동독에 남겨진 가족도 협상의 대상이 되었고 1970년까지 약 2,700명을 서독에 이주시키는 데 성공하였다. 한편, 동독은 부부가 떨어져 살게되어 동독에 남겨진 800~1,000명의 아이들의 생계비의 지원을 서독정부에 요구하자 1969년 초 특별협상을 통해 500백만 마르크를 동독에 지출하였고 250명의 아이들을 추가로 서독으로 이주시키는데 성공하였다.⁴²⁾ 동독은 정치범 석방거래에서 철저한 경제적 실리를 취하면서 정치적 부담을 줄이려고 하였다.

42) 김학성, 앞의 책, p. 26.

<표Ⅱ-10> 동독주민의 서독 탈출 및 이주 관련 통계
(단위: 100명)

연도	탈출차	합법적 이주자		이주 및 탈주자 총계
		총계 ²⁾	정치범 석방 거래를 통한 이주자	
1949 ³⁾	129,245	-	-	129,245
1950	197,788	-	-	197,788
1951	165,648	-	-	165,648
1952	182,393	-	-	182,393
1953	331,393	-	-	331,393
1954	184,198	-	-	184,798
1955	252,870	-	-	252,870
1956	279,189	-	-	279,189
1957	261,622	-	-	261,622
1958	204,092	-	-	204,092
1959	143,917	-	-	143,917
1960	199,188	-	-	199,188
1961	206,026	-	-	207,026
1962	16,741	4,615	-	21,632
1963	12,967	29,665	8 (3.34) ⁴⁾	42,632
1964	11,864	30,012	880 (35)	41,876
1965	11,886	17,666	1,160 (41)	29,552
1966	8,456	15,675	400 (53)	24,131
1967	6,385	13,188	550 (32)	19,573
1968	4,902	11,134	700 (15)	16,036
1969	5,273	11,702	850 (49)	16,975
1970	5,047	12,472	900 (53)	17,519
1970	5,047	12,472	900 (53)	17,519

연도	탈출차	합법적 이주자		이주 및 탈주자 총계
		총계 ²⁾	정치범 석방 거래를 통한 이주자	
1971	5,843	11,565	1,400 (92)	17,408
1972	5,537	11,627	730 (70)	17,164
1973	6,522	8,667	630 (35)	15,189
1974	5,324	7,928	1,100 (109)	13,252
1975	6,011	10,274	1,150 (105)	16,285
1976	5,110	10,058	1,490 (131)	15,168
1977	4,037	8,041	1,470 (145)	12,078
1978	3,836	8,271	1,480 (169)	12,117
1979	3,512	9,003	900 (108)	12,515
1980	3,988	8,775	1,010 (134)	12,763
1981	4,340	11,093	1,584 (180)	15,433
1982	4,095	9,113	1,491 (179)	13,208
1983	3,614	7,729	1,105 (104)	11,343
1984	3,561	34,982	2,236 (390)	38,633
1985	3,438	18,752	2,676 (209)	22,236
1986	4,660	19,982	1,536 (249)	24,642
1987	6,252	11,459	1,247 (208)	17,711
1988	9,718	29,033	1,083 (234)	38,751

- 1) 동독주민의 합법적 이주는 동독 당국의 허가 아래 이루어진 것임.
- 2) 이 통계는 서독지역에서 연방긴급수용철차 (Bundesnotaufnahmeverfahren)를 신청한 자들만을 대상으로 한 것이기 때문에 모든 이주자들을 포함하고 있지 않음.
- 3) 1949년 9월 이후의 통계임.
- 4) 괄호 안의 수치는 정치범 인도를 위해 서독정부가 동독당국에 지불한 금액임(단위: 백만 DM).

출처: Thoman Ammer, "Stichwort: Flucht aus der DDR," *Deutschland Archiv*, Nr. 10 (1989), p. 1207. 김학성, 『동서독 인적 교류실태연구』(서울: 민족통일연구원, 1996), p. 113에서 재인용.

나. 신동방정책과 교류·협력

(1) 브란트 수상의 「할슈타인원칙」 포기와 내독관계 제도화

1969년 10월 서독에서 사민당과 자민당의 연정이 구성되어 브란트 수상(1969~74)이 취임한 후 신동방정책은 본격적으로 추진되었다. 브란트의 신동방정책은 통일접근을 위하여 우선 유럽의 긴장완화와 평화구축을 위한 환경을 조성하고, 두 번째 단계로 유럽평화가 유지되는 조건하에서 양독간의 관계를 정상화시키고, 마지막 단계로 독일 민족으로 하여금 체제비교를 통하여 통일독일의 체제를 선택하게 하는 구상이었다.⁴³⁾ 1969년 브란트 수상은 주변환경을 개선하기 위해 소련 및 동구권과 포괄적인 관계 개선을 추구하였고, 대동독 정책에서 “1민족 2국가”의 원칙을 수용하여 동독을 사실상 승인하였다.

브란트 수상 취임 당시 주변정세는 미·소 화해의 필요성이 증대되고 있었다. 존슨 미 행정부는 월남전 개입으로 대소 군축협상을 추진하였고, 소련은 중국과의 국경갈등, 국내 경제침체로 서방과의 관계 개선을 추구하였다. 브란트 수상은 이와 같은 세계적인 긴장완화에 편승하여 동독과의 장벽을 허물기 위하여 우회적인 정책을 택했다.

우선 소련과 동구권과의 국교수립 및 다양한 협정을 통하여 긴장완화를 달성하여 통일에 유리한 주변 여건을 조성하였다. 브란트 수상은 1970년 8월에 유럽의 현 국경선 인정 및 무력사용 포기에 관한 독·소 불가침조약(일명 모스크바조약)과 서독·폴란드불가침조약을 체결하였고, 내독관계 활성화를 위해 동독을 유인할 수 있는 여건을 조성하려 하였다. 브레즈네프는 서독과 소련간에 모스크바조약이 체결되자 내독간의 관계개선을 동독 지도부에 설득하여 동서독간에 ‘통과

43) 황병덕, “신동방정책·독일정책과 대북포용정책 개관,” 황병덕외, 앞의 책, p. 59.

여행협정', '통행협정', '기본조약' 등을 체결하는 데 긍정적인 역할을 수행하였다.

브란트 수상은 할슈타인원칙을 폐기하여 동서독간의 평화, 교류 및 협력을 강화하기 위해 동독을 국제법적인 국가 승인은 거부하나 사실상의 국가로 인정하여 동독의 폐쇄정책을 완화하려 하였다. 서독은 동독과 소련이 요구하는 동독의 국제법적인 국가 승인 요구를 전승 4개국의 독일 분단문제에 대한 유보권을 저해한다는 이유로 거부하였고 소련도 이에 동의하였다. 그러나 서독의 대소관계 개선은 동독의 자율을 주장하는 울브리히트를 호네커로 교체하는 소련의 압력을 가져왔고 이를 계기로 동서독간에 기본조약을 타결하는 계기를 마련하였다. 1971년 12월 동서독간에는 '민간인과 물자의 서독과 서베를린간 통과교통에 관한 동·서독 정부간 협정'과 '여행 및 방문완화와 개선에 관한 서베를린 시 당국과 동독정부간 협정'이 체결되어 서베를린 주민이 동독지역에 대한 자유로운 왕래가 보장되었고, 1972년에 동서독은 '기본조약'과 '통행협정'을 체결하였다.⁴⁴⁾ '기본조약'에 따라 동독은 사실상의 국가로 인정받았고, 서독은 독일의 단독대표권과 할슈타인 원칙 등을 공식적으로 포기하여 동서독간에 교류·협력을 위한 제도적 기틀을 마련하였다.

동독은 '기본조약'과 '통행협정'체결을 통해 영국, 프랑스, 미국과 수교하였고 유엔에 동시에 가입하는 등 국제적 위상이 제고되고, 서독과의 교역과 비상업적 차원의 교류·협력을 통해 경제적 실리를 획득하여(우편, 전화통화료, 도로 및 철도사용료 징수 등) 동독주민의 체제에 대한 불만을 어느 정도 해소할 수 있었다. 또한 동독은 유럽의 분단구조가 독일의 분단구조를 규정하고 있기 때문에 동독은 흡

44) 기본조약의 중요내용은 무력포기, 민족문제 접근에 상이한 견해 인정, 선린관계 발전을 위한 양국의 의무, 동등한 대우, 유엔현장의 준수, 국경존중, 대외적·대외적 주권 존중, 상이한 영역에서 협력관계 모색, 상주대표부의 교환, 기존 조약의 효력 인정 등이다.

수통일의 위험성이 적다고 판단하고 내독관계를 활성화시켰다. 그러나 동독은 ‘기본조약’ 체결을 통해 ‘2민족 2국가’체제를 선언하고 동독의 분리 경향을 정당화하는 데 정치적으로 이용하였다.

서독은 통일이 단시일 내에 이루어지기는 어렵다고 보고 우선 분단의 고통을 해소하고 민족의 동질성을 유지하는 데 역점을 두었다. 그러나 평화공존을 바탕으로 민족자결에 의한 독일통일 원칙을 견지하였다. 서독의 통일접근은 전술한 바와 같이 유럽의 긴장완화를 도모해 통일에 유리한 여건을 조성하고, 동서독관계의 정상화를 통해서 동독주민들로 하여금 체제비교를 통해 통일독일의 체제를 선택하게 하는 의도였다. 따라서 신동방정책은 ‘선평화 후통일’정책이라고 평가할 수 있고, 양독관계 개선에 가시적인 성과를 가져왔다. ‘기본조약’과 ‘통행협정’이 체결된 후 내독간의 교류·협력은 확대되었다. 문화분야의 교류와 협력은 정치적·이념적인 이유로 동독이 지연시켜 1980년대에 본격화되었다.

서독은 ‘기본조약’ 체결을 통해서 내독간의 교류·협력을 제도화시키는 토대를 마련하였다. 서독은 동독에 대한 경제적 원조를 아끼지 않았으며, 동독은 교류를 통해 얻는 경제적 실리에 점차 길들여졌다. 따라서 동서독관계는 경제협력을 통한 상호의존에 의해서 보다 밀접하게 되었고, 주변환경의 변화에 큰 영향을 받지 않고 유지될 수 있었다.

1974년에 브란트의 후임으로 슈미트 수상이 등장하여 동독에 대한 실용주의 노선은 더욱 강화되었다. 슈미트 수상은 통일논리를 전개하기보다는 교류·협력의 제도화를 바탕으로 분단의 고통을 경감시키기 위한 교류·협력의 활성화에 중점을 두었다. 곧 ‘고위정치(high politics)’보다 ‘하위정치(low politics)’에 초점을 두고 구체적인 문제의 해결을 위한 실용주의적 정책을 구사하여 내독간의 교류·협력 활성화에 기여하였다. 슈미트 수상은 동독이 서독과의 각종 교류에 협력할 경우에

경제적 보상을 제공하였고 동독의 태도에 따라 지원을 계속할 것이라는 인식을 확실히 부각시켰다. 슈미트 정부는 1975년부터 대동독 무상지원을 개시하는 등 동독 지원을 급속히 증대시켰다. 또한 1975년 유럽 및 북미국가 정상들이 유럽안보협력회의(Conference on Security and Cooperation in Europe: CSCE)를 결성하여 채택한 헬싱키 선언은 내독간 인적 교류의 활성화를 촉진시키는 요인으로, 그리고 동구권 개혁에 선도적인 역할을 하였다.

(2) 냉전종식과 통일추진

서독은 1982년에 콜 수상이 기민당 정부가 출범하였고 신동방정책의 기본 틀을 유지하였다. 그러나 1985년 이후 소련의 고르바초프 등장과 함께 취해진 개혁정치와 신사고에 의한 대외정책으로 동구의 개혁이 추진되자 1980년대 말부터 콜 수상은 적극적으로 동독의 개혁을 유도하고 대소 통일외교를 전개하여 조기통일을 추진하였다. 콜 수상의 통일정책은 두 가지 방향으로 추진되었다. 첫째, 미국을 위시한 서방동맹체제와의 결속으로 조기통일을 추진하였다. 둘째, 서독은 동독과 소련에 대한 경제지원으로 동독의 개혁을 유도하고, 통일독일에 대한 소련의 동의를 얻어내는 데 성공하였다.

(가) 통일외교 추진을 위한 서방과의 결속 강화

<대미 결속으로 미국의 적극적 역할 유도>

콜 수상은 새로 등장한 부시 미행정부의 대소정책과 세계정책에 확실한 동반자로 부상하여 통일독일에 대한 부시 미대통령의 긍정적인 지원을 확보하는 데 노력하였다. 콜 수상은 미국을 위시한 서유럽

동맹체제와의 결속이 전제되지 않는 한 서독의 외교적 자율성은 제한적일 수밖에 없었다는 것을 인식하고 미국을 비롯한 서방동맹국들의 협력을 얻는 데 역점을 두었다. 부시 미행정부의 출범, 고르바초프에 의한 소련의 개혁정치의 활성화 및 미·소간 냉전종식 합의 등 국제정세의 급격한 변화를 이용하여 독일의 조기통일을 추진하였다. 특히 콜 수상은 부시 미대통령이 독일통일에 동정적이라는 것을 인식하고⁴⁵⁾ 미국의 대외정책을 적극 지지하고 독일통일을 위해 부시 미대통령과의 협력과 지원을 얻어내는 데 성공하였다. 부시 미대통령은 유럽의 분할이 해결될 때까지 냉전은 끝나지 않을 것이라고 천명하여 개인적으로 독일통일을 지지하였고, 동구의 민주화에 대한 지원 등 미국의 유럽 이니셔티브를 과감히 추진하였다.⁴⁶⁾ 독일통일을 위한 미국의 역할은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 서독과 미국은 서독통일에 부정적 입장을 표명하는 영국과 프랑스를 끌어들이어 통일과정과 결과에 대한 기본원칙을 마련하였다. 1989년 12월 초 나토 정상회담과 EC 정상회담을 통하여 통일독일에 대한 4가지 기본원칙을 결정하고,⁴⁷⁾ 1990년 2월 13일 서방 6개국 외무장관들은 캐나다의 오타와 회담에서 독일통일의 조건 협의, 동년 4월 28일 더블린의 EC 특별회의에서 각국 정상들이 독일통일을 승인하는 것을 이끌어 내는 데 미국은 중심적인 역할을 수행하였다.

둘째, 미국은 서독을 설득하여 '2+4회담'을 주도하여 소련의 소외감

45) Philip Zelikow and Condoleezza Rice, *Germany Unified and Europe Transformed* (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1995), pp. 93~94.

46) 위의 책, pp. 93~94.

47) 미국과 서구동맹은 독일민족의 자결권 존중, 평화적이고 민주적 원칙에 의거한 통일과정, 서독이 과거 체결했던 기존협정과 조약의 준수 및 전승 4대국의 유보권 존중, 그리고 CSCE원칙을 존중하기로 하고 독일통일에 찬성하였다.

을 완화시키고 독일통일 과정을 주도하면서 유럽의 새 질서 구축에서 미국의 주도권을 유지하는 데 성공하였다. 미국은 통일독일의 나토잔류가 중립보다는 소련에 덜 위협적이라고 소련을 설득하여 소련의 동의를 얻어내는 데 성공하였다.⁴⁸⁾

끝으로 고르바초프의 경제지원 요청에 미국은 1990년 7월 9~11일 휴스턴 16개국 세계경제정상회담에서 통일독일이 유럽의 안정에 기여할 것으로 평가하고 서방의 대소 경제지원을 주도하여 독일통일에 대한 소련의 양보를 유도하는 데 결정적인 역할을 수행하였다.

(나) 동독의 개혁 유도과 흡수통일

<경제지원과 개혁 유도>

콜 정부의 대동독 정책은 386억 달러의 외채 등 경제난에 시달리고 있는 동독에 대한 경제적 지원을 조건으로 동독의 정치·경제개혁을 요구하였다. 콜 수상은 1983~1984년에 동독에 대한 약 20억 마르크의 대규모 차관 제공으로 동독의 경제난을 완화해 주었고, 150억 마르크의 지원을 조건으로 정치·경제 등 전면적인 개혁을 요구하였다. 콜 수상은 대동독 정책에서 ‘채찍과 당근’의 접근보다는 당근의 지속적인 제공으로 상대방을 길들이는 것이 효과적이라 생각했다.⁴⁹⁾

서독은 동독과 문화협정 체결(1986년), 호네커의 서독방문을 성사시켜 과학·기술·환경보호에 관한 협정 체결(1987년) 및 재정지원의 계속으로 내독관계는 다방면에서 활성화되었고 동독의 서독의존도가 더욱 심화되었다. 동독은 소련과 지원 단절로 서독에 대한 경제 의존도가 높아졌고, 이를 통한 동독정부의 권위를 약화시키려는 서독의

48) Zelikow and Rice, 앞의 책, pp. 179~187.

49) 위의 책, Ch. 2. 참조.

정치적 의도를 인식하면서도 경제난 타결을 위한 대안 부재로 서독과의 경제협력을 강화하였다.

동독체제에 불만을 가진 동독인들의 서베를린으로의 이주 및 탈출은 1980년대 들어 지속적으로 늘어났고(<표Ⅱ-10> 참조), 소련의 개혁정치로 인한 동구권의 자유화는 동독주민들의 탈출을 촉진시키는 계기가 되었다. 동서독의 주변국들은 동독의 피난민에게 국경을 개방하였고, 여름 휴가를 보내던 약 14,000명의 동독주민들이 서독으로 탈출하였다. 이들은 동독의 정치상황과 개인의 부자유가 주요 탈출 동기였다.⁵⁰⁾ 1989년 8월 동독 주민들의 대규모 탈출이 일어나고 이에 대한 무력 사용이 어렵게 되자 동독 정부의 권위는 회복되기 어려울 정도로 실추되었다.

<동독 개혁과 조기통일 추진>

1989년부터 하반기부터 전개된 동독의 피난민 증대, 동독의 경제난과 반체제운동, 여행자유화와 베를린 장벽 붕괴 등 일련의 사태는 동독의 붕괴를 촉진시키는 요인이 되었다.⁵¹⁾ 서독의 콜 수상은 11월 16일 동독의 전면개혁을 조건으로 새로운 차원의 지원과 협력을 발표하자, 동독의 크렌츠 당 서기와 모드로프 수장은 서독의 경제원조를 조건으로 전면적인 개혁을 수용하였고, 이에 콜 수장은 통일의 기회가 앞당겨질 수 있다고 생각하고 보좌관에게 통일계획을 극비리에 준비시키고 조기통일을 추진하였다.⁵²⁾ 콜 수장은 1989년 11월 28일 연방의회에서 통일정책에 관한 「10개항 프로그램」을 발표하고, 동서독간의 자유왕래를 위한 조치의 제도화와 동독에 대한 원조를 연계

50) 김영윤외, 앞의책, pp. 14~15.

51) Zelikow and Rice, 앞의 책, Ch. 3 참조.

52) 위의 책, Ch. 4 참조.

시켰다.⁵³⁾ 동독은 서독의 지원을 기대하고 정치개혁의 일환으로 12월 1일 선거에서 공산당의 지배정당보장을 철폐하는 헌법개정을 단행하였고, 12월 19일 콜 수상과 모드로프와의 회담에서 사회·문화·경제관계의 새로운 협정을 체결하여 동독주민의 서독왕래에 대한 모든 제약을 해제할 것을 약속 받았다. 또한 콜 수상은 드레스덴 방문으로 통일여론을 조성하였다.

1990년 1월부터 반공·통일시위가 확산되었고, 기지가 동독 공산당 서기는 통일에 반대하지 않는다고 언급하고 3월 18일에 자유선거 실시와 대연정 구상을 밝혔다. 또한 모드로프 수상은 “계약공동체”, “제3의 방식”, 또는 “국가연합” 등을 차례로 제의하였으나 콜은 이들을 묵살하고 조기통일정책을 추진하였다. 1990년 3월 동독의 총선거에서 사회주의보다는 자유와 번영을 주장하는 독일연합이 승리하였고, 독일연합과 사민당간의 연정으로 드 메지에르 당수가 수상이 되었다. 신정부는 동서독통합에 관한 기본원칙을 제시한 「정부계약」을 발표하고, 7월 1일에 경제·사회통합을 확정하였고, 서독 기본법 제 23조를 적용한 정치통합을 실현하기로 하였다. 또한 통일독일이 나토에 잔류한다는 서독의 입장을 지지하였다. 1990년 8월 31일 동베를린에서 콜 서독수상과 드 메지에르 동독수상간에 조인된 「독일의 단일성 회복에 관한 조약」이 체결되었고, 10월 3일 동독이 서독으로 편입되었다.

독일의 통일과정에서 내독관계의 활성화는 동독체제의 문제점을 더욱 악화시켜 주민들의 정권에 대한 불만이 사회적 저항과 서독체제에 대한 동경으로 나타났다.⁵⁴⁾ 여행자유화와 문화교류를 통한 동독주민들의 서독에 대한 동경은 조기통일을 촉진시키는 결정적 요인으로 작용하였다.

53) 위의 책, p. 120.

54) Ernest D. Plock, *East German-West German Relations and the Fall of the GDR*(Boulder: Westview Press, 1993), pp. 74~80.

(다) 경제지원과 소련의 양보유도

<대소 협력 기반 조성>

콜 수상의 대소정책은 미국과의 협력 하에 소련에 대한 경제적 지원을 대가로 통일독일에 대한 소련의 양보를 유도하는 데 성공하였다. 고르바초프 소련 대통령도 자신이 추진하는 국내 개혁정치를 성공시키기 위한 국내 반대파의 도전을 극복하기 위하여 서독과 서방의 경제지원을 바라고 있었다는 것도 조기통일을 위한 중요한 여건으로 작용하였다.

소련은 콜 수상의 친서방 동맹정책을 비난하고 1984년 호네커의 서독방문 계획을 취소시키는 등 동서독 관계발전에 제동을 걸었으나, 고르바초프 등장 이후 1986년 겐서 서독 외무장관의 모스크바 방문과 1987년에 바이체커 서독 대통령의 고르바초프와의 면담 등을 성사시켜 대소관계를 개선하였다. 이 회담들을 통해서 콜 수상은 고르바초프가 급진적인 통일독일 가능성에는 부정적이었으나 통일 가능성을 부인하지 않는 것을 확인하였다.⁵⁵⁾

콜 수상은 고르바초프의 개혁정치와 신사고에 의한 소련의 외교정책 변화를 긍정적으로 평가하고 대소 경협을 주선하는 등 소련의 협력 파트너로 서독을 부각시켰다. 1988년 콜 수상의 모스크바 방문 동안 독일통일문제는 거론되지는 않았으나 고르바초프가 서독의 경제지원 가능성을 타진하자 콜 수상은 통일독일의 ‘결정적인 계기’로 간주하였다.⁵⁶⁾

1989년 6월에 있는 서독의 본 방문에서 고르바초프는 민족자결과 동구의 개혁을 강조하여 서독주민들의 열렬한 지지를 받았다. 이 회

55) Zelikow and Rice, 앞의 책, Ch. 1 참조.

56) 위의 책, Ch. 1 참조.

담에서 고르바초프는 동구권이 소련의 간섭 없이 동구사회주의 국가들이 자구노력을 할 것과 유럽정책의 목표인 ‘유럽공동의 집’이라는 유럽안보체제를 구축하자는 본 성명을 발표하였다.⁵⁷⁾ 고르바초프의 신사고와 본 성명은 동서독관계의 자율성을 의미하였고 동독을 포함한 동구권의 개혁과 자유화 운동을 촉진시켰다. 또한 부시 미대통령은 고르바초프와의 몰타회담(1989, 11.30)에서 유럽의 분할을 극복하는 문제를 거론하면서 ‘자결권’원칙과 민주주의적 가치가 보편적 원칙이라는 데 동의하였다. 이 회담에서 독일통일에 대한 성급한 결론은 내리지 않았으나 미국은 소련이 독일통일에 결정적으로 반대한다는 입장이 아닌 인상을 갖게 되었다.

<경제지원으로 소련의 양보 획득>

1990년에 접어들어 동독의 정치적·경제적 사정이 악화되자 조기통일을 위해서 미국의 적극적인 협조아래 서방동맹국들을 설득하였고, 서독의 NATO 잔류 등 친서방권에 잔류한다는 조건으로 서방연합국들은 독일통일에 찬성하기로 하였다. 고르바초프도 독일의 평화적 통일에 긍정적인 자세로 전환하였는 바 소련 내 개혁반대파를 제압하고 개혁을 성공시키기 위하여 독일문제를 담보로 서독과 서방으로부터 충분한 경제적 지원을 확보하는 것이었다. 또한 고르바초프는 서방을 설득시킬 수 있는 독일문제 해결을 위한 대안도 가지고 있지 못했다. 1990년 2월 10일에 콜 수상과 겐서 외상이 고르바초프를 방문하여 독일통일은 독일국민들이 결정할 자결권문제라는 데 고르바초프의 동의를 얻어내고, 최초로 독일문제 해결을 위한 ‘2+4회담’에 대한 고르바초프의 수용을 얻어냈다.⁵⁸⁾ 이와 관련, 서독은 소련이 요

57) 위의 책, pp. 32~35.

58) 위의 책, p. 188.

청한 식량을 이미 1990년 1월에 제공하였고, 통일 후 독일의 생산재 공급과 독일을 통한 소련의 EC시장 접근 등을 약속하였다.

고르바초프는 서독과 서방의 경제지원과 독일통일문제를 연계시키려 하였다. 소련은 1990년 5월 4일 콜 수상과 셰바르드나제 외상과의 회담에서 서독정부의 지불보증 하에 200억 마르크(120억 달러)의 재정적 지원을 요구하였고, 당장 조건이 없는 15~20억 루블의 지원과 장기차관 100~150억 루블을 요청하고 그 대가로 독일문제의 해결을 약속하였다(당시 소련은 처음으로 240억 마르크의 대외부채를 밝혔다). 콜 수상은 50억 마르크(30억 달러)의 차관보증이 가능하다는 입장이었으나 미국의 반대로, 그리고 서독의 30억 달러 대소 지원보장 제의는 소련의 반대로 협상이 결렬되었다. 이에 대한 돌파구는 5월 말 고르바초프의 워싱턴 방문에서 마련되었다. 고르바초프는 ‘2+4 회담’ 결과 후에 통일독일이 동맹을 자유로이 선택하도록 맡기자고 제의하고, 미국에게 경제지원의 확대를 요구하였다. 이에 미국은 다자간 지원계획을 마련하겠다고 약속하였다. 소련은 재차 150~200억 달러의 서방 지원을 요구하였으나 미국 등 G7은 소련의 개혁에 대한 대규모 지원에는 부정적이었으나, 서방은 1990년 7월 9~11일 휴스턴 16개국 세계경제정상회담에서 통일독일이 유럽의 안정에 기여할 것으로 평가하고 소련에 대한 경제원조를 약속하였다. 그리고 서방 지도자들은 독일통일은 더 이상 소련의 승인문제가 아닌 것에 합의하였다.⁵⁹⁾

1990년 7월 고르바초프는 동독사태의 악화로 서독에 급속히 흡수되고 있고, 서방측의 대소 지원도 확보하여 독일통일에 대한 양보를 결정하여 카우카서스에서 콜 수상과 정상회담을 갖고 통일독일의 나토 편입과 주권의 완전회복에 합의하였다(7월 16일). 콜 수상은 전 독일군을 37만 명으로 감축할 것과 소련군의 잠정주둔을 3~4년으로

59) 위의 책, Ch. 8 참조.

하는 것을 합의하고 그들의 정착비용을 서독이 약속하여 제4차 ‘2+4 회담’에서 『독일에 관한 최종합의 조약』을 체결하였다. 이에 대한 대가로 서독은 소련에게 120억 마르크의 경제 지원, 30억 마르크의 무이자 신용대출, 소련의 철군 지원비로 360억 마르크(200억 달러)를 소련이 요구한 대로 4년간 분할 지불하기로 제안하고 고르바초프가 이를 수용하였다. 소련의 고르바초프는 당 대회를 마치고 국내 개혁에 대한 반대파에 대처할 모든 힘을 동원할 필요가 있어 서독의 대소 경제지원 대가는 서방측의 지원과 함께 독일의 조기통일을 이룩하는 중요한 요인으로 작용한 것이다. 1990년 9월 12일 모스크바에서 전승 4개국(소련, 서독, 동독, 폴란드)이 독일통일과 4강의 권리를 포기하였고, 2주 후 뉴욕에서 열린 CSCE(유럽안보협력회의)에서 이를 비준하였고, 10월 3일 독일통일이 완료되었다.

(3) 신동방정책과 교류·협력 실태

(가) 경제 교류·협력 강화

브란트 수상의 신동방정책이 본격적으로 전개된 1970년대와 1980년대의 내독간의 경제교류는 서독이 동독에게 경제적 실리를 제공하고 반대급부로 동서독간에 ‘통행협정’, ‘기본조약’ 및 ‘문화협정’ 등을 체결하여 인적 교류를 대폭 활성화시킴으로써 긴장완화 및 동질성 회복수단으로 활용하였다. 내독간의 교류·협력의 활성화를 통해 동독 체제의 열세를 입증하여 독일통일의 주도권을 확보하는 데 기여하였다.

<신용공여 증대로 교역 확대>

1970년대부터 서독의 경제지원과 교역 증대는 경제침체를 겪고 있던 동독에게 중요한 인센티브가 되었다. 서독의 동독과의 교역에서

신용공여제도(Swing)나 상업금융 등은 교역증대를 위한 재정적인 지원이 되었다. 1970년대부터 신용공여제도의 액수는 증대되었고 (<표Ⅱ-8>참조), 동독의 서독물품의 구입금액 중 25퍼센트가 무이자인 이점을 이용해서 Swing을 통해 결제되었다. 그러나 동독은 내독교역에서 지속적인 적자를 기록하여 외채위기에 봉착하자 서독으로부터의 수입감소를 통해 외채위기를 벗어나려고 내독교역은 크게 신장되지 못하였다. 또한 동독은 서독에 대한 경제적 의존을 낮추려고 Swing 한도액의 사용을 줄어나갔다. 교역 면에서 1970년대 이후 전반적으로 서독이 흑자를 기록하고 있는 것은 서독이 동독에게 신용을 통한 상품수입을 허용하였기 때문으로 보인다.

교역 면에서 동독의 서독의존도는 높은 것으로 나타나고 있다. 서독 전체 교역량 중 내독교역이 차지하는 비중은 약 1.5퍼센트 정도로 동독이 15번째 교역상대국 위치를 차지하는 반면, 동독의 교역 상대국 중 서독이 차지하는 비중은 소련 다음으로 2위를 점하고 있어 동독의 서독에 대한 교역 의존도는 증대되었음을 알 수 있다. 물론 동독의 대외교역에서 서독에 의존하는 비율은 1950년의 16.0%에서 1980년대의 평균 8%수준으로⁶⁰⁾ 하향조정 되었으나 서독의 무상지원과 신용공여제도 등으로 실제적인 경제적 의존도는 높았던 것으로 보인다. 그러나 <표-7>에서 보는 바와 같이 동서독간의 교역은 1950년에서 1989년까지 약 20배로 증가하였다.

<차관 및 무상지원 제공>

서독은 1970년대부터 동독에 대한 대규모 설비투자거래를 시작하여 제철, 화학 및 자동차분야의 자본재 거래가 장기저리차관을 통해

60) 전홍택, “햇볕정책과 남북한 경제관계,” 『통일연구』, 제3권 제2호 1999년(연세대학교 통일연구원), p. 70.

제공되었고, 1980년대에는 서독정부의 보증 하에 서독은행이 차관단을 구성하여 동독에 차관을 제공하였다. 물론 대규모 차관은 군정법에 의해서 동서독중앙은행간에 직접 결제가 불가능하여 제3국의 자회사를 통해 이루어졌다. 또한 서독정부는 1975년부터 1985년까지 640억 마르크를 동독에 무상으로 지원하였다.⁶¹⁾ 동독정부는 이에 대한 반대급부로 민간인 상호방문인원의 확대, 동독입국제한요건의 완화, 국경검문완화, 전화소통의 대폭개선 및 인권문제개선 등 서독 측의 정치적 요구를 수용하였다. 동서독간의 경제교류는 동독에게 경제적 실리를 제공함으로써 인적 교류에 대한 제한 조치를 완화하였고, 1980년대 말 여행의 자유화와 민주화 등 정치개혁을 요구하는 서독의 개혁요구를 동독이 수용하는 주요 변수로 작용하였다.

(나) 인적 교류 활성화

일반적으로 1970년대는 동서독간에 기본조약 체결과 경제지원의 확대를 통해 인적 교류의 제도적 기반을 마련하여 1980년대의 인적 교류의 확대를 가져온 중요한 계기를 마련하였다.

1970년대부터 브란트 수상의 신동방정책으로 이루어진 동서독간의 인적 교류의 제도화로 교류는 활성화되었다. 1971년의 ‘통행협정’은 도로, 철로 및 수로를 통한 민간인과 민간물자의 상호교류를 보장하였고, 서독주민들이 일년에 총 30일 동안 한번 혹은 여러 번에 걸쳐 동독지역을 방문할 수 있게 되었다. 동베를린에 대한 1일 방문도 허가되어 서독 주민의 동독방문은 1970년대에 매년 100만 명을 상회하였다. 1973년 6월부터 양독간에 새로운 국경통과점이 신설되어, 도로 10곳, 철도 8곳, 수로 2곳에서 국경을 연결하는 교통망이 구축되었다.

61) 황병덕, “신동방정책·독일정책과 대북포용정책 개관,” 황병덕외, 앞의 책, p. 68.

또한 “국경근접지 통행”이 허용되어 국경지역에 인접한 56개의 서독 도시와 지역에 거주하는 약 600백만 명의 서독주민들이 동독의 허가 하에 일년에 총 30일 한도 내에서 인접하는 동독의 54개지역 군을 1 일동안 방문할 수 있게 되었다. 이러한 인적 교류 숫자는 1970년대 말에 약 300백만 명에 달했다(<표II-9> 참조). 동독은 급격한 인적 교류를 제한하고자 서독 방문자들에게 최소의무환전액을 인상하여 하루 10마르크에서 20마르크로 인상하였으나 1974년 서독정부의 동독에 대한 무이자 차관인 Swing의 공여로 최소의무환전액을 다시 감소시켰다(<표II-7> 참조). 그러나 동독은 특정부류에 대한 입국 거부 등 선별적으로 서독 방문객을 입국시켰으나 조약에 명문화되어 있지 않아 서독은 동독의 재량에 맡기는 수밖에 없었다.

1970년대의 동서독간의 교류·협력의 활성화 내용은 다음과 같다.

첫째, 언론인 교류의 확대로 1973년 이후에 서독의 특파원의 동독 내 상주활동이 보장되었다. 1970년도 중반에 동독을 방문하는 서독 언론인은 700여명에 달했다.⁶²⁾ 이에 비해 서독상주 동독 특파원은 6명에 그쳤다. 둘째, 기본조약에 따라 1974년 3월 동서독간에 상주대표부 설치에 대한 의정서를 교환하고 5월부터 본과 동베를린에 대표부를 설치하였다. 대표부 인원은 본에 65명, 동베를린에 85명을 파견하였고, 대표부의 기능은 영사업무를 수행하였다. 대표부의 성격은 동독은 외무성에 소속되었고, 서독은 특수관계를 적용하여 총리실 산하에 소속시켰다. 셋째, 1974년 4월과 5월에 각각 보건협정과 체육협정을 체결하였다. 이에 따라 질병 치료를 위한 동서독 주민들의 상호 방문이 허용되었고, 체육교류는 1970년대 말까지 355경기를 공동 개최하여 총 3,956명의 선수가 참가하였다.

문화협정은 동독이 정치적인 이유로 소극적인 입장을 취하여 체결되지 못했으나 문화교류는 증대되었다. 그러나 문화교류는 동독의 서

62) 위의 책, p. 35.

독공연으로 일방적인 형태로 진행되었다. 그 이유는 서독의 동독공연은 동독의 허가를 얻기 어려웠기 때문이다.

1980년대 초에도 신냉전에 편승하여 동독의 차단정책이 강화되어 1980년 최소의무환전액을 25마르크로 인상하여 서독방문을 간접적으로 규제하여 1981년까지 동독을 방문한 수는 약 25퍼센트 감소하였으나 국제적 분위기가 점진적으로 호전되고 서독정부의 대동독 차관이 약속되자 동독의 규제는 완화되어 인적 교류는 다시 증가되었다(<표II-9>참조). 또한 헬싱키 선언은 인적 교류 활성화에 긍정적으로 작용하였다. 동독정부는 국제적 여론을 의식하여 헬싱키 선언을 준수하는 취지에서 1982년 2월 「긴박한 가족문제에 대한 여행자 왕래규정」을 제정하였고, 1983년 9월에는 상기규정의 범위를 더욱 확대하여 「이산가족상봉문제 및 동독국민과 외국인간의 결혼문제 처리에 관한 규정」을 발표하여 이산가족문제 등 인도적 문제에 전향적인 자세를 취하였다.⁶³⁾ 이 경우는 서독의 지원뿐만 아니라 국제규약이 활용된 좋은 예이다.

1983년에 동서독은 청소년교류에 합의하였고, 1984년에 최소의무환전액을 재인하하면서 1년간 총 여행일수를 30일에서 45일로 연장하였다.⁶⁴⁾ 한편 동독주민의 서독방문 규제도 완화되어 친지방문 허용 및 방문허용 일수도 연장되었다(연간 총 30일에서 60일로). 1986년부터 연금수혜자가 아닌 동독주민의 서독방문이 급격히 증가(약 5배)하였고, 1987년 이후 이들의 수는 매년 120만 명에 달했다. 1987년에는 서독을 방문한 동독주민의 수는 총 380만 명에 달했다.⁶⁵⁾ 서독의 재정지원과 냉전종식으로 내독관계의 확대와 여행제한의 완화로 1980

63) 이장희, “이산가족의 재결합과 분단독일의 사례,” 『인도법논총』 13 (1993. 11), p. 151.

64) 김학성, 앞의 책, p. 43.

65) 위의 책, p. 44.

년대 말에는 동독당국은 인적 교류를 더 이상 통제하기 어려운 상황에 직면하였다.

<사회문화 교류 증대>

1980년대 내독간의 인적 교류는 다방면에서 활성화되었는 바 사회문화 교류의 내용은 다음과 같다.⁶⁶⁾

첫째, 1982년부터 청소년단체의 교류가 시작되었다. 청소년교류는 상호방문 형식으로 진행되었고, 그 수도 계속 증가되었다. 1982년에 동독의 청소년 300여명과 서독의 청소년 15,000명이 상대지역을 방문하였다. 그러나 1987년에는 127개 단체 3,760명의 동독 청소년이 서독을 방문하였고, 서독 측은 4,900개 단체의 77,000명이 동독을 방문하였다. 둘째, ‘도시간 자매결연’ 활성화로 인적 교류가 증대되었다. 1986년 이후 1989년 9월까지 총 62개의 도시간 자매결연이 성사되었다 이에 따라 인적 교류의 폭도 자연스럽게 증가되었다. 셋째, 종교단체의 합동종교대회가 재개되었다. 넷째, 1986년에 합의한 문화협정은 예술, 학술, 교육 분야로 나누어 각각 40퍼센트, 40퍼센트, 20퍼센트의 비율로 책정했다. 1987년에는 ‘학문·기술협정’으로 문화교류가 더욱 활성화되었다. 체육교류도 1980년대 중반부터 내독관계의 개선으로 활성화되었다. 1986년에는 1980년대 초반의 두 배에 달하는 114회의 운동경기에 1,732명이 참가했다.

특히 1980년대 내독간의 집중적인 인적 교류를 동반한 문화교류는 2년여 동안 진행되었음에도 동독사회의 시민의식을 제고시키는 데 상당한 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 1986년에 동서독간 문화협정이 체결되어 서독 미디어의 동독주민에 대한 접근은 대폭 증대되었고, TV와 라디오는 서독의 우월한 물질문명을 동독으로 전파하여

66) 위의 책, pp. 47~49.

독일 통일을 촉진시키는 역할을 하였다. 이와 같이 인적 교류의 활성화와 사회문화 교류의 증대는 독일민족의 문화적 이질성을 극복하고 동독주민들의 서독으로의 흡수통일을 촉진시키는 데 기여하였다. 1980년대 말부터 동독에 반체제세력이 조직화되었고 제3국을 통한 동독주민의 서독으로의 대규모 탈출은 동독정부의 붕괴를 재촉하였다.

<동독 정치범의 석방거래와 이산가족 재결합>

정치범 석방 거래와 합법적인 이주자는 ‘기본조약’ 체결 직후 약간 주춤했으나 1970년대에는 지속적으로 계속되었다(<표Ⅱ-10>참조). 서독은 1964년부터 통일시 까지 총 33,755명의 정치범을 서독으로 이주시켰고, 이들 가족에 또한 자동적으로 이주가 허용되도록 협상에 성공하여 처음에는 가족들이 6개월 후에 왔으나 나중에 상봉기간은 3~5주로 단축되었다. 이를 통해 2천명의 어린이를 포함해서 25만 명의 이산가족이 재결합되었고 서독정부는 총 34억 6천만 마르크를 지원하였다. 정치범 석방을 위한 협상 초기에 동독에 1만 2천명의 정치범이 있었으나 1989년 말에는 2천 내지 2천 5백 명으로 감소되어 대부분의 정치범을 비밀협상으로 석방·이주시켰다. 서독 측이 동독에 지불한 대가는 1964년부터 1977년까지는 일인당 4만 마르크, 1977년부터 1989년까지는 95,847마르크에 해당하는 현물로 지불하였고, 서독의 석방 요구를 심사하는 기간은 약 1년이 소요되었다. 서독정부는 필요한 경비를 지원하였으나 모든 거래는 변호사와 신교단체를 통해서 이루어졌다.⁶⁷⁾ 여기서 정치범은 체제저항운동과 불법으로 동독을 탈출하려다가 투옥된 사람으로 한정하였다.

67) 통일원, “동·서독 사례연구,” 『인권관련법규 및 동·서독 사례연구』, pp. 334~345.

동서독간의 교류가 활성화된 1980년대에 동독은 과거보다 서독이주에 관대하여 1984년에 약 3만 5천명의 이주가 허용되었으나 신청자는 수십만에 달했다. 이주허가도 과거 연금수혜자에 제한되었으나 1984년 이주자들의 3/4이 18세에서 39세였고, 이들 중 1/3이 고졸이상의 학력 보유자였다.⁶⁸⁾ 동독은 노동력 감소를 우려하여 1986년부터 이주를 규제하고, 대신 서독방문을 확대하였으나 정치범의 서독으로의 인도 및 이산가족 재결합문제는 지속되었다. 서독은 통일 시까지 정치범 및 그 가족을 포함하여 25만 명의 이산가족을 서독으로 이주시키는 데 성공하였다.

3. 시사점

가. 중·대만과 동서독의 교류·협력 비교분석

중·대만사례와 동서독사례는 분단국의 이산가족교류에서 성공한 사례로 들 수 있다. 이산가족교류 등 인적 교류는 단순히 인도주의적 차원의 고려를 넘어서 민족의 동질성 회복과 분단극복을 위한 중장기적인 통일정책의 일환으로 추진되었다. 중·대만과 동서독 사례의 유사성과 상이점은 다음과 같이 정리될 수 있다.

두 사례의 유사점은 다음과 같다.

첫째, 체제에 자신감을 가진 중국과 서독은 통일정책의 돌파구를 모색하는 일환으로 교류·협력에 이니셔티브를 취하였다. 둘째, 교류·협력을 위한 이니셔티브는 인도주의적이고 평화공존 차원에서 적극적이고 일관성 있게, 그리고 인내심을 가지고 추진하는 경우에 상호 신뢰가 구축되어 상대방이 호응해 온다는 것이다. 중국과 서독은 소

68) Plock, 앞의 책, p. 73.

위 ‘접근을 통한 변화’ 유도가 중장기적인 관점에서 상대방을 유도하는 데 효과적이라는 사실을 실천으로 보여주고 있다. 곧 교류·협력은 정치적인 현안과 분리하여 추진함으로써 활성화된다는 것을 증명해주고 있다. 셋째, 교류·협력의 이니셔티브는 정치적·경제적 인센티브를 제공하여 활성화되었다. 중국은 평화적 통일정책으로 전환하고 이산가족 방문과 대륙여행 등 인적 교류의 문호개방 및 중국시장 개방이라는 인센티브를 제공하였고, 서독은 절대적인 경제적 우위를 바탕으로 동독에 대한 경제적 지원과 동독의 사실상 승인 등 정치적 양보가 동독을 유인하는 데 긍정적으로 작용하였다. 넷째, 대만과 동독 등 국력에서 열세에 있는 상대방은 우방의 체제안전이 보장되어야 상대방의 이니셔티브에 응해 왔다. 대만은 중국의 무력위협에 미국의 ‘대만관계법’에 의한 안전보장과 민주화와 경제번영 등에 의한 주변국과 서방의 정치적·도덕적 지지 기반을 바탕으로 중국과의 교류에 자신 있게 임하고 있다. 동독은 모든 면에서 서독에 열세에 있었으나 미·소를 축으로 하는 유럽의 분단구조와 소련과 바르샤바조약기구의 안전보장의 틀에서 체제안전을 확신하고 서독과의 교류·협력의 활성화에 임하였다. 다섯째, 교류·협력이 일단 개시되면 기복은 있으나 교류·협력은 점진적으로 증대되고 이것은 결국 제도화되었다. 또한, 교류·협력의 증대는 점진적으로 전반적인 관계를 증진시킨다. 여섯째, 중국과 서독은 주변환경이 자국에 유리하게 전개되는 것을 이용하여 적극적인 공세를 취했다. 중국은 중·미화해와 미·대만단교를 이용하여 대만에 평화공세를 취했다. 서독은 소련의 개혁정치가 동독과 동구권의 개혁을 촉발시키는 계기를 이용하여 조기통일을 성공시켰다. 두 사례의 상이점은 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 동서독의 경우에도 교류·협력이 통일문제와 연계되어 있었으나 서독은 통일문제를 중장기적인 과제로 보고 교류·협력을 시종일관 인도주의적 차원에서 요구하여 동독의 거부감을 완화시켰다. 서독은

동독에 대한 경제적 지원과 함께 정치적 양보를 함으로서 인적 교류와 경제협력의 확대를 제도화 할 수 있었다. 동서독간의 '동행협정'과 '기본조약' 체결은 서독이 동독을 사실상의 국가로 인정하고 인도주의적 요구에 부응하도록 유도하였다. 서독은 통일이 될 때까지 구체적인 통일방안을 제시하지 않았다. 그러나 중·대만관계는 중국이 흡수통일의 수용을 전제로 하는 문호개방이라는 인센티브 제공은 대만의 견제로 양안간의 교류와 협력이 정치문제와 연계되어 위협을 받을 가능성이 높다. 또한 중국은 대만의 분리나 독립의 경우에 무력사용을 위협하는 등 '당근과 채찍'을 동시에 구사하고 있다. 따라서 대만은 양안간의 교류·협력이 활성화되고 있음에도 『삼불원칙』을 견지하고 당국간의 공식적인 대화나 협의가 이루어지지 않고 있어 반관반민 기구가 이를 대신하고 있다. 곧 정치적 변수가 양안간의 교류와 협력에 부정적으로 작용할 수 있는 잠재적 장애요인으로 남아있다. 둘째, 중·대만간에 교류·협력의 활성화조치는 체제 선전차원에서 경쟁적으로 이루어지는 긍정적인 면도 있다. 동서독의 경우, 모든 면에서 열세에 있던 동독은 체제보호 차원에서 원칙적으로 차단정책을 취했으나 서독의 경제지원과 연계해서 인적 교류의 제한조치를 완화시켰다. 셋째, 동서독은 인적 교류와 경제교류가 병행해서 진행되었으나, 중·대만의 경우에는 인적 교류의 활성화가 경제협력의 증대를 가져오는 요인으로 작용하고 있다. 넷째, 서독은 동독에 비교하여 우월한 국력(정치적, 경제적인 체제의 우월성)을 바탕으로 동독인들의 서독으로의 통합을 유도하였고, 소련의 반대 등 주변환경의 장애도 경제력으로 극복하였다. 그러나 중·대만의 경우에는 중국이 전체적인 국력에서 대만에 앞서고 있으나, 대만은 중국의 정치적·경제적 후진성과 부패로 대만의 자율을 강조하는 결과를 초래하여 통일추구보다는 현상유지 또는 대만의 정체성을 추구하는 경향이 높아지고 있다. 따

라서 양안간 교류의 활성화가 중국이 기대하는 정치적 파급효과를 거둘 수 있는지는 아직 미지수로 남아있다.

나. 남북한관계에 주는 시사점

중·대만과 동서독사례에서 교류·협력의 활성화를 위한 여건조성과 정책 등은 우리의 대북정책 추진에 유용할 것이라고 생각된다. 남북한의 교류·협력의 활성화를 위해 중·대만과 동서독의 사례가 우리에게 줄 수 있는 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 남북한의 교류·협력의 활성화를 위해서는 남한이 주도적인 역할을 수행하여야 하겠다. 현재 북한은 체제유지를 위하여 인적 교류 등 남북관계 개선이 가져올 수 있는 과장을 우려하여 교류·협력의 활성화에 소극적 자세를 취할 수밖에 없다. 둘째, 상대방에 흡수통일로 인식될 수 있는 구체적인 통일방안의 제시 등 정치적인 현안을 논의하기보다는 우선적으로 교류·협력의 활성화를 일관되게 추진하여야 한다. 통일문제 등 정치적 현안들은 교류·협력의 활성화와 제도화에 장애요인으로 작용할 가능성이 높기 때문이다. 따라서 대북 포용정책을 일관성 있게 추진하여 상호신뢰를 구축하는 정책을 지속적으로 추진하여야 한다. 이와 관련, 서독이 추구했던 ‘접근을 통한 변화정책’이 바람직한 대안이다. 셋째, 북한이 체제안전을 확신하고 교류와 협력의 활성화에 나설 수 있도록 정치적·경제적 인센티브를 제공하여야 한다. 넷째, 남북간의 교류·협력의 활성화를 촉진시킬 수 있는 국내적 여건도 조성 해야한다. 이와 관련, 정부는 국민의 지지 기반을 확대하고 민간의 참여를 유도하여야 한다. 다섯째, 주변여건의 활용과 조성을 통해 북한이 교류·협력에 나설 수 있도록 국제적 협력을 유도하여야 한다.

III. 남북한 교류·협력 실태와 평가

동서간의 냉전과 함께 한국전으로 남북한의 적대적 대립은 더욱 증폭되어 냉전종식 이후에도 남북한간의 화해와 협력은 큰 진전을 보지 못하고 있는 요인으로 작용하고 있다. 그러나 냉전종식 이후 탈냉전 추세의 정착과 통일환경의 변화는 남북한간 관계개선에 긍정적인 영향을 미치고 있다. 또한 남북한은 한반도의 긴장완화와 평화공존에 인식을 같이 하고 있어 교류와 협력의 가능성을 높이고 있다. 본 장에서는 남북 인적 교류와 경제협력을 통일정책과 연계하여 그 변화 과정을 냉전체제와 냉전종식 이후로 대별하여 검토·분석하여 그 성과와 문제점을 도출하기로 한다. 남북간의 통일논의(통일방안, 인적 및 경제교류)는 주변정세, 남북한의 체제우위(경제력 및 정치, 사회적 안정 등)라는 변수가 작용하고 있다.

1. 남북한 통일정책과 교류·협력

가. 냉전체제와 통일정책: 점진적인 공존모색

냉전체제에서 남북간의 통일논의와 교류·협력은 북한이 주도권을 가지고 전개하였다. 북한은 군사력, 경제력 및 정치적 안정의 우위를 바탕으로 대남 통일공세와 남조선 혁명전략을 병행하였다. 남한은 1970년대 중반부터 경제적 대북 우위를 견지하면서 대북 통일공세를 취하였다. 남북한간에 구체적인 통일방안은 1980년대에 제시되었으나 냉전사고와 상호불신은 상대방의 흡수통일 의도로 인식되었고 교류·협력으로 발전되지 못했다. 냉전체제에서의 남북관계는 다음 3시기로 대별할 수 있다.

(1) 대북 삼불정책(불승인, 불교류, 불협상)

이승만 정부는 남한 정부가 한반도에서 유일한 합법정부이고 북한은 불법정부라는 기본인식에서 통일정책을 전개하였다. 이승만 정부의 통일정책 기조는 유엔 감시하의 북한에서의 자유선거를 실시하거나 아니면 무력에 의한 북진통일이었다.⁶⁹⁾ 이승만 정부는 한반도에는 남한만이 유일한 합법정부이고 북한은 언제라도 유엔(United Nations: U.N.)감시 하에 자유총선거를 통해 국회의원을 선출하고 남한의 국회에 참가시킴으로써 남한의 관할권을 북한에까지 연장하겠다는 북한정부의 불인정정책을 전개했다.⁷⁰⁾ 만일 북한에서 자유선거가 보장되지 않으면 무력을 사용하겠다는 것이 정부의 북진통일정책으로 알려지고 있다. 이승만 정부는 한국전쟁 이후에 반공정책을 더욱 강화하고 북진통일을 주장하는 보수 노선을 견지하였다. 한편, 북한은 남북대화 및 협상 및 군축문제를 제의하는 등 국제적으로 평화 이미지를 선전하기 위해서 “조국의 평화적 통일”을 계속 주장하였으나 북한의 제의는 남한의 신뢰성을 얻지 못했다.

「4.19 혁명」으로 이승만 정부가 붕괴된 이후 장면 정부 하에서 많은 통일방안들이 논의되었고, 대표적인 예가 진보세력들이 주장한 중립화 논의였다. 그러나 장면 정부의 주요 관심사는 민주화로 인한 정치적·사회적 불안을 극복하는 것이었고 통일정책에 대한 대안을 제시 못하였다.

69) 외무부, 『외교행정 10년』(서울: 외무부, 1950), p. 93. 이승만 정부의 통일정책의 내용은 다음과 같다. 첫째, 대한민국은 한반도에서 유일한 합법정부이며, 둘째, 북한은 민주적 선거절차를 통해 선출된 국회의원 100명을 대한민국 국회에 보낼 것을 요구하고, 셋째, 만약 북한 주민들의 자유로운 의사표시가 북한 공산주의자들에 의해서 억압될 경우 대한민국은 무력을 사용하여 북한 공산주의에 대한 한국의 주권을 회복할 권리를 가진다고 주장하였다.

70) The State Department of USA, Korea 1945-1948, “A Report on Political Developments and Economic Resources with Selected Documents”(Washington D.C.: 1948), p. 78.

1961년 5월 16일 군사 쿠데타를 통해 정권을 잡은 박정희 정부는 초기에 '선건설 후통일'의 노선을 견지하면서 북한과의 대화와 타협을 거부하였다. 박정희 대통령은 1966년과 1967년 신년사에서 통일의 길은 나라의 경제재건과 민주세력의 배양에 있다고 강조하고 남한이 북한보다 월등한 경제력과 우월한 정치제도를 갖게되면 궁극적으로 통일이 이루어진다는 승공통일을 내세웠다.⁷¹⁾ 박정희 정부의 북한관은 이승만 박사와 같이 단호하여, "김일성은 6.25 도발 전범이므로 이 집단과 회의한다는 것은 언어도단이다..."이라고 강경한 입장이었다.⁷²⁾ 북한은 그 동안 다양한 대남 교류와 협력을 제의하였으나,⁷³⁾ 박정희 정부는 북한의 남북대화 협상 제의들을 묵살하고 1969년까지 북한 불승인과 할슈타인 원칙을 견지하였다. 또한 이승만과 박정희 정부의 권위주의 통치에서 통일논의는 정부의 독점 하에 있었으며 정부의 주장과 어긋나는 주장들은 국가안전보장문제로 간주하여 허용하지 않았다. 정부 정책에 반하는 민간차원의 통일논의는 용공시 되어 금지되었고, 1961년 중앙정보부 창설과 반공법 제정 등으로 반공주의는 강화되었다.

북한은 남한보다 전반적인 국력우위에서 평화통일과 남조선혁명이라는 이중적인 대남공세를 취하였다. 북한은 남한의 4.19혁명으로 인한 정치적 혼란을 계기로 평화통일공세를 취하였다. 북한은 1960년

71) 국토통일원, 『남북대화 백서』(서울: 국토통일원 남북대화사무국, 1985), pp. 303, 453.

72) 노중선, 『4.19와 통일논의』(서울: 사계절, 1989), p. 447.

73) ① 남조선 경제를 부흥시키고 민생문제를 해결하는 유일한 길은 남북 교류를 실현하며, 북의 강력한 경제력에 의거해야 한다(1961.8.14. 『8.15, 16주년 기념 김일의 보고연설』), ② 북남간 무력불행사협정의 체결 및 10만 이하 감군 제의(1962.10.24 『최고인민회의』 제3기 1차회의 김일성 연설), ③ 남북합작을 통한 경제 문화 서신교류와 인사왕래 실현제의 및 경제지원 제공 용의(1964.3.27), ④ 이산가족 혈육상봉과 서신거래 및 인사왕래 실현(1964.10.31), ⑤ 남북조선총선거 실시로 통일실현(1969.10.8) 것임.

자주통일을 주장하고 ‘북연방제 통일방안’을 제시하였다. 그러나 이 연방제는 과도적 기구로서 통일은 외세의 간섭 없이 남북총선거를 실시하여 이룩하고, 이것이 어려우면 남북경제위원회 구성, 남북한의 왕래와 교류, 미군철수와 남북한 군대의 10만 또는 그 이하로 축소를 주장했다.⁷⁴⁾

북한은 1961년 남한에 군사정부가 등장하여 강력한 반공정책을 펴나가자 1961년 7월에 소련과 중국과 각각 상호원조방위조약을 체결하고 남조선 혁명론을 강조하였다. 특히 1964년 2월 노동당중앙위원회 전원회의에서 조국통일을 실현하기 위한 3대 혁명역량강화(북한, 남한 및 국제적 혁명역량)를 강조하여 사회주의 혁명을 완수하려는 의지를 재천명하였다. 또한 1962년에는 4대 군사노선을 채택하여 폭력혁명 전략을 강조하였다. 또한 1965년 김일성의 인도네시아연설에서 남조선 혁명의 중요성을 강조하였다. 또한 월남전이 가열되고 있던 1967년부터 1969년 닉슨 독트린이 발표된 시기까지 북한은 남한으로부터 미군철수를 유도하기 위하여 폭력적인 투쟁을 전개하였다. 즉 1968년 1.21사태(청와대 기습부대 침투)와 미국의 푸에블로 정보함 납치사건, 1968년 12월 2일 울진과 삼척에 북한의 무장간첩 침입, 1969년 4월의 미국정보 정찰기 EC-121의 피랍 및 1969년 12월 KAL 민항기 납치사건 등으로 북한의 폭력도발이 절정에 달했다. 이와 같은 북한의 무력도발은 박정희 정부의 권력집중과 안보강화를 가져왔고 북한에 대한 경계를 강화시켰다.

(2) 미·중화해와 평화공존 모색

1960년대 말 닉슨 미대통령의 ‘닉슨 독트린’의 발표(1969,7)와 미·중

74) 동아일보사 안보통일문제 조사연구회(편), 『안보통일문제기본자료집』 (서울: 평화당인쇄사, 1971), pp. 88~92.

화해 모색 등 미국의 동북아 전략의 수정은 남북관계의 변화를 촉진시키는 요인으로 작용하였다. 닉슨 독트린은 한반도를 둘러싸고 미·소·중·일간에 새로운 세력균형의 형성으로 긴장완화와 평화공존의 기운이 조성되었다. 1969년 8월 박정희 대통령이 닉슨을 방문하였을 때 닉슨은 한반도의 긴장완화를 위하여 북한과의 직접적인 대화를 요청하였다.⁷⁵⁾ 미국의 계속적인 요청과 주변환경의 변화로 박정희 대통령은 1970년 8월 15일 광복절 기념행사에서 ‘평화통일구상선언’을 발표하여 남북한의 유엔참석을 반대하지 않고, 남북간 경제발전을 위한 선의의 경쟁을 주장하였다. 이를 위한 전제조건으로 긴장완화와 폭력에 의한 남한 정부의 전복 기도를 포기할 것을 강조하였다. 박정희 정부는 북한에 선의의 체제경쟁을 촉구하고, 북한을 통일을 위한 대화와 협상의 대상으로 인정하였다. 대북관계에서 종래의 수동적 자세에서 탈피하여 보다 능동적이고 적극적인 대북 통일공세를 취하는 등 이전의 ‘선건설 후통일’에서 ‘선평화 후통일’ 원칙으로 방향을 선회하고 남북대화에 신중히 대처하면서 과도기적 평화공존상태의 건설을 모색하였다.⁷⁶⁾ 박정희 정부의 정책변화 시사 이후 남북한 비밀 접촉이 진행되어 1972년 7월 4일 「7·4남북공동성명」이 발표되었고, 그 주요내용은 민족통일의 3대원칙인 자주, 평화 및 민족대단결이었다. 이를 계기로 남북간에 이산가족문제 해결과 다방면에서의 교류·협력을 천명하고 1971년에 남북적십자 회담과 남북조절위원회회의 등이 개시되었으나 남북 양측의 입장 차이로 남북관계는 진전되지 못했다.

이와 같은 남북관계의 개선 모색은 국제정세의 급격한 변화에 적응하려는 것이었다. 남북한은 공히 통일환경의 변화를 빌미로 국내에

75) “박·닉슨 공동성명전문,” 대한민국 외무부(발행인), 『대한민국외교년표-부 주요문헌 1969』(서울, 1970) 참조.

76) 평화통일정책자문회의, 『평화통일민족운동사 제2집』(평화통일자문회의 사무처, 1986), p. 151.

서는 장기집권과 정치권력의 집중화를 정당화시키는 데 이용하였다. 박정희 정부는 내부적으로 권위주의 정권이라는 정통성 시비를 차단하고, 남북대화를 준비하기 위한 체제정비를 이유로 1970년 3선 개헌을 통해 1972년 '10월 유신'을 선포하였다. 1972년 10월 유신으로 제4공화국이 출범하였고, 통일정책과 남북관계도 제3공화국의 연속선상에서 전개되었다.

박정희 정부는 1973년 「6·23 평화통일외교정책선언」에서 남북한의 유엔 동시가입과 북한과 중·소 등 공산권을 겨냥한 문호개방, 즉 북방정책을 제안하였고, 1974년 8월 15일에 발표한 '평화통일 3대원칙'에서는 남북한 불가침협정 체결, 상호문호 개방과 교류와 협력, 토착인구비례에 의한 남북한 자유총선거를 실시하여 통일을 이룩한다는 원칙을 제시하였다. 박정희 정부는 지금까지 유엔감시하의 통일이라는 것을 포기하고 토착인구비례에 의한 남북한 총선거를 주장한 것이 특징으로 오늘날까지 남한통일정책의 기본 원칙중의 하나가 되고 있다. 그러나 유신체제 하에서 내부적으로는 정부 지침에 어긋나는 통일논의는 국가안보문제로 간주하여 허용되지 않았고, 1979년 10.26 사태까지 10여 년간 이러한 사태는 계속 되었다. 이것은 북한의 무력통일에 대응하기 위한 명분 하에 정당화되었고 안보위기에 대한 강조는 1970년대 중반 베트남 공산화와 함께 절정에 달했다.

한편 남한이 대북 통일공세를 취한 배경에는 남한이 경제발전에서 자신감을 얻었기 때문이다. 남북한의 경제력은 1970년대에 들어서면서 남한의 대북 우위로 전환되었다. 1965년 북한의 60%였던 남한의 1인당 국민소득은 1973년에는 남한이 북한을 앞지르기 시작하였고 1974년에는 남한이 북한의 124%로 격차를 벌리기 시작하였다.⁷⁷⁾

1970년대에 북한의 통일전략은 대화와 대결을 병행하는 전략을 택

77) 한국은행, "한국의 국민소득, 1981," 경제기획원, 「경제운용계획」(1981). 양영식, 「통일정책론」(서울: 박영사, 1997), p. 164에서 재인용.

했는 바, 북한도 미·중 화해에 따른 동북아 국제정세의 변화로 주변 강국들의 긴장완화 추세에 호응하지 않을 수 없게 되었다.

북한의 김일성도 '7·4공동성명' 이후 새로운 사회주의 헌법을 채택하고 김일성 1인 지배체제를 더욱 강화시켰고, 남한의 6·23선언에 대한 대응으로 1973년 6월 23일에 '조국통일 5대강령'과 '정치합작을 통한 남북 연방제'를 제의하였다.⁷⁸⁾ 이 방안에 의하면 정당, 사회단체와 각계각층 대표로 구성되는 대민족회의를 제의하여 남한 정부의 정통성을 부인하고 통일전선전략을 추구하였다. 북한이 1970년대에도 대남혁명을 강조하면서 '선통일 후기능적 통합'이라는 연방주의적 논리에 기초를 두고 정치적·군사적 문제의 일괄타결을 추구한 것은⁷⁹⁾ 닉슨 독트린으로 인한 미군철수 가능성과 남한의 안보불안의 확산, 급속한 산업화로 빚어진 사회적 갈등 및 박정희의 권위주의 통치에 대한 비판 고조 등을 활용하여 남조선 혁명의 기회는 과거 어느 때보다 높다고 생각하였기 때문이다.

1970년대는 남북한간에 평화공존을 위한 가시적인 성과를 거두지 못했으나 '7·4공동성명'과 남북적십자 회담 및 남북조절위원회 회의 등 처음으로 남북 당국간의 대화가 개시되었으나, 남북간의 필요에 의한 것이기보다는 주변환경의 변화에 적응하려는 것으로 남북간의 교류·협력으로 발전되지 못했고, 베트남의 적화통일로 남한의 대북경계는 강화되었다. 1970년대까지의 남북의 통일논의는 개략적인 통일

78) 그 주요 내용은 다음과 같다.

- 현재의 정치제도를 유지하면서 하나의 통일국가 형성
- 정당, 사회단체, 각계각층 대표들로 구성된 대민족회의 조직
- 하나의 국호로 '고려연방공화국'
- 남북한의 동시 유엔가입 반대하고 연방제 실시 후에 단일국호에 의한 유엔 가입

79) 김일성, "남조선혁명과 조국통일을 위하여: 조선로동당 제5차 대회에서 한 중앙위원회 사업총화 보고, 1970년 11월 2일," 『김일성 저작집(25)』 (1970. 1-1970.2)(평양: 조선로동당 출판사, 1983), pp. 311, 314.

원칙으로 제안이었으나, 이것도 상대방의 체제를 전복시키려는 정치 공세로 인식되어 건설적인 관계개선의 계기를 마련하지 못했다.

(3) 단계적 통일방안 대두

1970년대 중반 이후 북한은 경제적으로 남한에 열세였으나 전두환 정부의 정통성 결여와 남한의 정치적 불안정을 이용하여 연방제 통일방안 제안 등 통일논의에서 주도권을 행사하였다. 김일성은 1980년 10월 10일 '조선로동당' 제6차대회 중앙위원회에서 전례 없이 방대하고 구체적인 통일방안인 '고려민주연방공화국 창립방안'을 제시하면서, 이것이 통일완성형 연방국가 창립을 위한 유일무이한 방안이라고 주장하였다. 그 핵심내용은 다음과 같이 구성되어 있다. ① 자주적 평화통일을 위한 선결조건, ② 연방제의 구성원칙과 운영원칙, ③ 10대 시정방침으로 이루어져 있다.⁸⁰⁾ 10대 시정방침에서는 연방정부의

-
- 80) 김일성, 「조국통일의 3대원칙에 대하여」(평양: 삼학사, 1982), pp. 1~42 참조.
- 우선 자주적 평화통일을 위한 선결조건으로
 - 「반공법」과 「국가보안법」 폐지와 유신체제 청산 및 민주주의적인 정권으로 교체
 - 전쟁위험을 제거하기 위해 남한에서 미군 철수 및 미국과 평화협정 협상
 - 남한에서 공산주의자를 포함한 정치범의 석방 등
 - 연방공화국의 통일정부 조직은
 - 사상과 제도를 그대로 두고 남북이 연합하여 하나의 연방국가 형성
 - 민족통일정부 하에 남북은 지역자치제 실시
 - 최고 민족연방회의: 남북한의 대표와 적당 수의 해외동포로 구성
 - 연방상설위원회: 최고민족연방회의에서 구성하고 남북한 지역정부 지도 및 연방정부 업무 관할
 - 공동의장은 윤번제로 선출하고 통일정부 통치
 - 국호는 '고려민주 연방공화국'으로 비동맹 중립국
 - 10대 시정방침의 내용은
 - 자주정책 실시
 - 민주주의 실시 및 민족대단결 도모
 - 경제적 합작과 교류실시

주요기능을 열거하고 있다.

그러나 북한은 ‘남조선 혁명’의 여건 조성을 위한 선결조건이 충족되지 않으면 사실상 연방제통일협상은 진행될 수 없다고 주장하여 스스로 남북대화와 협상을 부정하고 있다. 북한이 남한이 받아들일 수 없는 선결조건을 제시하고 북한의 통일방안 외에 대안이 없다고 주장한 것은 공산화 통일을 실현하려는 의도로 인식되었다.

정통성 결여라는 심각한 문제 속에서 출범한 전두환 정부는 정당성 확보를 위해서 대북관계와 대외관계에서 돌파구를 모색하였다. 전두환 정부는 우선적으로 미국의 지지를 획득하는 외교를 추진하여 레이건 미 대통령과의 3회에 걸친 정상회담을 통해 정통성 확보 및 한·미 안보유대의 강화를 과시하였고, 이것은 전두환 정부가 유지될 수 있는 중요한 지지 기반이 되었다.

한편 전두환 정부는 1981년부터 아무런 조건 없는 남북정상회담(‘남북한당국 최고책임자 상호방문’ 및 ‘남북한당국 최고책임자 간의 직접회담’)을 제의하였으나 북한은 남북대화 재개를 위한 5개항의 선결조건(현 남조선반공정권 퇴진과 연공정권의 수립, 김대중을 포함한 모든 정치범 석방, 반공법 폐지, ‘6·23선언’의 철회 및 주한미군 철수) 등을 주장하면서, 현 남조선 정부와 어떤 형태의 대화나 접촉도 거부한다고 밝혔다.⁸¹⁾ 이와 같이 북한은 남한 정부의 정통성문제를 이유로 전두환 정부와의 대화를 거부함으로써 국내외적으로 전두환 정부

-
- 과학, 문화, 교육 분야의 교류협조 실현으로 통일적 발전
 - 교통통신의 연결 및 체신수단의 자유로운 이용보장
 - 근로대중과 전체인민들의 생활안정 및 복지의 계통적 증진
 - 군사적 대치 해소와 민족연합군 조직 및 외래침략으로부터의 민족위
 - 해외동포들의 민족적 권리와 이익옹호
 - 통일 이전의 대외 관계처리 및 두 지역 정부의 대외 활동의 통일적 조절
 - 평화 애호적이며 중립적 대외정책의 실시.

81) 『로동신문』, 1981.6.10.

의 정치적 입지를 약화시키려 하였다.

1982년 1월 22일 전두환 정부는 김일성이 제안한 ‘고려민주연방공화국 창립방안’에 대한 대안으로 ‘민족화합 민주통일방안’이라는 보다 구체적인 통일방안을 발표하였다. 이 통일방안은 단계적인 방안으로 통일전의 과도적 단계와 통일단계의 두 단계로 나누고, 통일에 이르는 과정을 구체화하였다.⁸²⁾ 또한 통일되기까지의 실천조치로 7개항의 잠정협정 체결 안을 제시, 평화정착과 교류·협력을 통한 화해와 신뢰 조성을 주장하였고, 이를 위하여 동년 2월 1일 ‘20개 시범실천사업’을 북한에 제시하였다. ‘민족화합 민주통일방안’은 남북간의 민족, 국가, 정부간의 관계설정을 분명히 하여 ‘1민족, 1국가, 2정부’라는 공식을 분명히 하였다. 이것은 서독의 통일정책을 원용한 것으로 보인다.

북한은 조국평화통일위원회의 성명을 통해 남한의 제안을 남북분열을 조장한다는 이유로 거부하면서 ‘남북정치인 100인 연합회의’를 제의하였다. 이에 남한은 각료급을 수석으로 하는 ‘남북한 고위대표 회담’을 제안하였다. 이와 같이 남북한은 합의점이 없는 제의와 역제의를 반복하게 된 것은 상호간의 신뢰 구축을 위한 사전 노력도 없이 일방이 추구하는 이념과 체제를 구축하기 위한 통일방안은 남북관계 개선에 부정적으로 작용하였다.

그러나 1984년 남한의 수해를 계기로 북한은 남한에 수재물자 지원을 제시하였고, 남한은 경제적 자신감에서 북한의 제의를 수용하였다.

82) 그 주요 내용은 다음과 같다.

- 통일은 민족자결의 원칙에 따라 민주적 절차와 평화적 방법으로 성취
- 통일헌법 마련을 위한 민족통일협의회 구성하여 통일헌법 초안을 작성하고, 이에 따라 총선거 실시와 일국회와 통일정부를 구성
- 통일이 이룩될 때까지 통일을 저해하는 요인들의 제거하고 민족화합을 도모하는 정상관계로 전환시키는 남북한 기본관계에 대한 잠정협정을 체결
- 이상의 모든 문제들을 협의하기 위한 최고책임자회담을 실현하기 위하여 남북 각료급을 수석대표로 하는 남북간의 예비회담을 개최.

수재물자 제공을 계기로 남북 이산가족 상봉이 1985년에 이루어 졌으나, 이 사업이 지속되지 못한 이유는 이산가족 상봉의 결과 남한의 경제적 우위를 인식하고, 남북관계의 진전으로 인한 문호개방이 체제 유지에 주는 위험부담을 의식하여 북한은 남북관계의 실질적인 개선 보다는 통일 지향적이라는 선전선동에 주력하였다. 그러나 이 사례는 제한적인 이산가족 교류였지만 민간차원의 인적 교류의 시발점으로 의미가 큰 것이었다.

이와 같은 시범적인 교류에도 남한의 비동맹권과 제3세계에 대한 외교영역의 확대와 국제적 위상 제고를 견제하기 위해 감행된 북한의 폭력적 도발 행위 - 미얀마 랭군 폭파사건(1985), KAL기 폭파사건(1987)-로 남북관계는 더욱 악화되었다.

나. 냉전체제와 교류·협력 실태

남북분단의 아픔을 가장 절실히 느끼고 있는 당사자는 이산가족들 일 것이다. 이산가족들의 고통을 우선적으로 해소하지 않고서는 미래 지향적인 남북관계를 정립하고 통일을 실현하는 것은 기대하기 어려울 것이다. 그러나 지금까지 남북한은 이산가족문제에 대한 인식과 접근에 있어서 상당한 차이를 보이고 있다. 남한은 인도주의적 접근을 주장하였고, 북한은 정치우선주의에 입각하여 통일선전차원에서 접근하였다. 그러나 북한은 1985년 대남 수재물자 지원 제공과 연계하여 이산가족 상봉을 실현하였으나, 기대했던 성과를 거두지 못하고 문호개방에 따른 체제유지에 대한 위험성을 우려하여 인적 교류는 지속되지 못했다.

(1) 한국전쟁 전후의 인적 교류

(가) 피난민 증대

해방이후 1949년 8월 25일까지 남하한 피난민은 328만 3천명이며 당시 월 평균 3천명이 남하하였다. 따라서 6·25전까지 남하한 피난민 총수는 350만 명에 달했던 것으로 추산된다(1956년 2월 공보처발행, 『소련군정의 始末』).⁸³⁾ 또한 6·25동란을 통해 약 500백만의 북한동포가 월남하여 남북 이산가족을 통상 1천만 이산가족으로 부르고 있다.

(나) 한국전쟁 처리과정에서의 인적 교류

한국전쟁 직후의 남북 인적 교류는 전후 처리 과정에서 발생한 전쟁포로 교환과 남북인사 송환이었다. 휴전협상 과정에서 포로교환 협상이 진행되었는 바, 유엔군은 인민군 포로 13만 2천명(중공군 2만 명 포함)을 억류하고 있었고, 북한은 유엔군 1만 1천5백명(미군 3,193 명 포함)을 포로로 억류하고 있었다. 우리 정부는 1953년 6월 유엔군과 협의 없이 2만 7천 여명의 반공포로를 석방하였다.

6.25동란 중 납북된 남한주민들은 10만여 명으로 추산되었다. 정부는 포로교환문제와 연계하여 남북인사의 교환을 주장하여 북한의 반대에도 불구하고 휴전협정 제3조 59항에 실향사민(失郷私民) 송환 규정을 삽입하였다. 이 규정은 남북 실향민들의 귀향을 당국이 협조한다는 것이다. 1954년 1월 5일부터 2월 17일까지 이북에 가고 싶은 실향민의 신고를 받았는데 70여 명이 신고하여 이들 중 최종의사를 확인한 후 37명을 북한측에 넘겨주었고, 북한측은 19명(『터키인 11명과 『러시아』인 8명)의 외국인만 넘겨주고 실향민은 한 사람도 보내지 않았다. 이것이 휴전직후 실향사민 송환의 전부였다.⁸⁴⁾

83) 大韓赤十字社, 『離散家族白書』(서울: 광명인쇄공사, 1976), p. 64.

(2) 남북한 이산가족정책

(가) 남한의 인도주의 접근

이산가족문제와 관련하여 우리 정부는 인도주의적인 입장을 견지하고 이산가족문제의 우선 해결을 북한측에 요구하여 왔다. 남한정부가 이산가족문제를 인식하고 접근하는 태도는 다음 몇 가지로 요약될 수 있다.

첫째, 이산가족문제는 기본적인 인권문제로 정치적인 흥정의 대상이 될 수 없다는 것이다. 둘째, 이산가족문제는 분단의 장기화로 이산가족의 수가 급격히 줄고 있어 이들의 재회는 더 이상 미룰 수 없는 절박한 과제이다. 셋째, 이산가족문제는 인도적 문제로 정치·군사 등 다른 남북한간의 현안과는 달리 우선적으로 추진되어야 한다는 것이다. 넷째, 이산가족의 상봉은 단순히 가정의 재회 및 재결합에 그치는 것이 아니라 상처받은 민족정서를 치유하고, 나아가서 민족적 이질성을 극복하여 사회적 통합을 촉진시키는 매체로 작용할 것으로 보고 있다.

전술한 바와 같이 1950년대와 1960년대에서는 한국전 이후 국가재건과 통치권의 강화 문제로 남북한은 인적·교류 등 남북관계 개선에 적극적이지 못했다. 그러나 미·중화해 등 주변정세의 변화와 경제 발전에 따른 자신감으로 남한은 1970년대부터 공세적인 대북정책을 취하면서 인적 교류와 경제 교류·협력을 제의했으나 북한이 이를 정치적으로 이용하려 하여 진전을 보지 못했고, 이를 위한 제도적 정비도 마련하지 않았다. 남한은 경제적으로 대북 우위를 견지하면서 전두환 정부에서도 인적·교류와 경제협력 등 대북관계에 적극적인 태도를 취하였으나 북한은 1984년 남한의 수재가 발생하기까지는 냉담한 태도를 견지하였다.

84) 위의 책, p. 98.

(나) 이산가족문제에 대한 북한의 이중정책

북한은 '60년대부터 70년'대까지 군사력과 경제적인 대남 우위를 자신하고, 그리고 '80년대는 남한의 정치적 사회적 불안을 이용하여 통일논의를 주도하기 위한 인적·교류와 경제·교류를 반복적으로 제안한 바 있다.

북한의 이산가족에 대한 정책은 내부적으로 이산가족을 '월남자 가족'으로 칭하고 계급투쟁의 대상으로 탄압하였다. 북한에서 이산가족은 해방 후 특히 6·25동란 중 북한지역에서 거주하다가 가족 일부가 남한지역으로 월남한 경우를 말하고 있다. 북한의 이산가족 정책은 계급투쟁의 시각에서 출발하고 있다. 북한은 1958년부터 「중앙당 집중지도」를 실시하여 월남자 가족의 실태를 파악하고 반혁명적 요소를 제거하려 하였다.⁸⁵⁾ 월남자 가족은 출신성분과 월남 동기와 시기를 고려하여 3개 부류로 구분하였으나, 월남자 가족들은 반혁명분자, 귀환병(귀화한 전쟁포로), 반공단체가담자 등과 함께 '복잡군중'으로 분류되어 월남한 가족들에 대한 철저한 감시와 차별정책을 실시하였다.⁸⁶⁾ 월남자 가족들은 사회진출, 대학진학, 병역 등에서 뚜렷한 차별정책을 실행하였다.⁸⁷⁾

한편 이산가족문제 해결을 위한 적십자회담에서 정치우선주의 입장을 취하였다. 북한은 이산가족문제 해결을 위한 적십자회담을 북한의 통일정책과 통일전선전략 수행을 위한 방편으로 이용하려 하였다.

85) 대한적십자, 『이산가족백서』(서울: 광명인쇄공사, 1976), p. 178.

86) 김남식, "소련사태이후 남북이산가족 재회추진의 절차와 방법," 일천만 이산가족 재회 추진위원회 주최, 제5차 학술토론회 발표논문, (1991.9.20), p. 22.

87) 위의 글, pp. 23~24.

(다) 시범적 이산가족 상봉

1970년대의 남북적십자회담에서 남한의 인도주의적 접근과 북한의 정치우선주의로 이산가족문제의 해결에 성과를 거두지 못했다. 남북간에 이산가족문제 해결을 위한 첫 번째 시도는 1971년 「7·4남북공동성명」이 발표되고 대한적십자사(한적)가 1971년 8월 12일 북한적십자회(북적)측에 대해 1천만 이산가족찾기운동을 위한 인도적 회담을 개최할 것을 제의하고 북적이 이 제의를 수락함으로써 이루어졌다.

1971년 9월 20일부터 1972년 8월 21일까지 25회의 전체 공개회와 16차례의 비공개 실무회의를 통해 5개 항목의 본 회담 의제를 합의하였다.⁸⁸⁾ 그러나 북적은 정치적 조건을 내세워 회담의 진전을 가로막았다. 북적은 자유내왕을 주장하며 남한의 '법률적 조건과 사회적 환경 개선'을 주장하고, 반공법 철폐, 반공조직 해체 및 주한미군 철수 등을 주장하면서, 적십자 요해해설인원(了解解說人員) 파견을 주장하였다.⁸⁹⁾ 이것은 북한이 이산가족문제를 통일전선전략에 이용하려는 의도를 보여 주었다. 그러나 북한은 1978년 3월 한미 합동 군사훈련 '팀 스피리트 78'을 이유로 남북적십자회담을 무기 연기한다고 일방적으로 발표하여 대화가 중단되었다. 북한은 남한의 경제발전으로 대화목적의 달성이 용이하지 않는 것을 깨닫고 취한 조치였다.

1984년 전두환 대통령의 '남북한 물자교역 및 경제협력제'를 거

88) 대한적십자사, 「이산가족백서」(제2권)(서울: 동화인쇄사, 1986), p. 19. 합의된 의제는 ① 가족과 친척들의 주소와 생사를 알아내며 알리는 문제, ② 가족들과 친척들 사이의 자유로운 방문과 자유로운 상봉을 실현하는 문제, ③ 가족들과 친척들 사이의 자유로운 서신 거래를 실시하는 문제, ④ 가족들의 자유의사에 의한 재결합 문제, ⑤ 기타 인도적으로 해결할 문제.

89) 대한적십자사 「이산가족백서」(1976) p. 299. 북적은 리(동)단위에 1명씩의 「요해해설인원」의 파견을 주장하였는 바, 북측은 3만 6천명을 남한에 파견하고, 남한은 4,300여명의 인원을 북한에 파견하여 이산가족 사업을 돕자는 주장이다.

부하면서 북한은 동년 8월에 발생한 남한의 수재에 대해 지원하겠다는 북한적십자사(북적)측의 제의가 1984년 9월 8일 대한적십자(한적)에 접수되었고, 한적은 인도적 차원의 교류가 확대되기를 바라면서 북적의 제의를 수락하여 9월 29일부터 10월 4일까지 수해물자 인도 인수가 이루어졌다.

수재물자회담을 계기로 1985년 5월 제8차 남북적십자본회담에서 ‘이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문’에 합의하고, 동년 9월 20일부터 23일까지 분단 40년만에 처음으로 이산가족 상봉을 실현하였다(남북 각각 151명: 적십자 총재 1, 고향방문단 50, 예술공연단 50, 기자 30, 지원인원 20, 고향방문대상은 서울 평양에 고향을 둔 이산가족 위주). 예술공연단도 서울과 평양에서 각기 2회의 공연을 가졌다. 북한은 대남 우위를 과시하기 위해 수재지원을 계기로 이산가족 상봉에 응했다. 그러나 협상과정에서 북한은 이산가족 상봉을 통한 정치선전에 역점을 두고 예술공연단 규모를 300명으로 할 것과 각도 소재지에서의 공연을 주장한 바 있었다.⁹⁰⁾

이산가족 상봉을 계기로 남북간에는 남북적십자회담과 함께 남북경제회담, 남북국회회담 예비접촉, 남북체육회담, 그리고 국제올림픽위원회의 중재로 로잔느 남북체육회담 등 5개의 회담이 진행되었으나, 북한은 1986년 1월 한·미 군사연습을 구실로 남북대화를 일방적으로 중단하였다. 특히 당국간 경제회담에서 교역 대상 품목과 경의선 복원 문제 등이 거론되었다. 그러나 북한은 남북대화와 제한적인 인적·교류를 시도한 결과 인적·물적·교류 등 문호개방이 가져다 줄 현실적인 위험부담을 느꼈던 것으로 보인다. 북한은 이산가족교류도 1회로 한정하고 경제교류에도 응하지 아니하고 1986년 1월 ‘팀스프리트’ '86년 이후에 대화를 지속하기로 하고 남북대화를 일방적으로 중지 시켰다.

90) 대한적십자사, 『이산가족백서』(제2권), p. 153.

그러나 북한은 수재지원이라는 경제지원과 연계하여 이산가족 상봉을 실현시키는 선례를 만들었고, 전두환 정부는 정통성의 문제를 안고 있음에도 분단사상 처음으로 일회성이지만 민간차원의 인적·교류시대를 열어 놓는 성과를 거두었다.

(라) 선전차원의 사회·문화 교류

남북한의 사회·문화 분야의 교류·협력은 전반적인 남북관계의 진전 과정과 연관되어 진행되었기 때문에 당국간의 교류·협력에 관한 논의가 시작된 1980년대 이전에는 별다른 진전이 없었다.

한국전쟁 이후 냉전체제하에서 남북간의 사회·문화분야의 교류·협력은 이념적·적대적 감정 대립으로 매우 제한된 형태의 문제제기에 머물렀다. 1950년대와 1960년대의 북한의 언론인 교류 제의, 제17차 올림픽 단일 팀 구성 제의, 남북공동 영화 제작 및 연극경연대회 제의, 과학자 교류제의 등이 대표적인 실례이다.⁹¹⁾

1970년대 미국의 「닉슨 독트린」의 천명과 미·중화해로 동북아 정세는 급격히 변하였고 남북한은 이에 적응하는 대책 마련의 일환으로 남북관계를 조정하였다. 이와 같은 주변환경의 변화를 계기로 남북간에 이산가족문제 해결을 위한 적십자회담과 정치적 접촉도 이루어졌으나 상호불신으로 정치적 관계 개선이나 주민들간의 실질적인 교류는 이루어지지 못했다. 1980년대 중반까지 LA올림픽단일 팀 구성을 위한 체육회담과 적십자회담 등이 있었다. 또한 남북경제회담과 국회회담을 위한 예비접촉 등 남북간 대화창구가 다양화되는 양상을 보였으나, 남한과의 경제경쟁에서 열세에 서게된 북한은 남북간의 교류·협력이 체제유지에 미칠 부작용을 우려하여 사회·문화 분야의 교류·협력은 진전되지 못했다.

91) 조한범, 『남북 사회문화 교류 협력의 평가와 발전방향』(서울: 통일연구원, 1999), p. 8.

다. 남북경협외 부재

남북분단 후에 6·25동란까지 남북간에 교류와 교역이 진행되었다. 미·소공동위는 남북우편물 교환과 물자교역을 허용하였다. 우편물 교환은 6·25동란 1주일 전까지 계속되었고, 미·소간의 합의로 이루어진 송전은 남한의 총선이 끝난 후 중단되었다.⁹²⁾

남북교역은 물물교환 형태로 소련군정의 거부에도 밀무역 형태로 묵인되다가 1947년 5월 남북 물자교류를 정식으로 인정하였다. 1948년 남북간 공식적인 교역 규모는 1년 동안 약 1천만 달러로 추산되었다.⁹³⁾ 그러나 북한의 화물선 압류와 북한으로 무기 반출 등으로 1949년 3월 교역이 금지되었고, 이후 남북간의 교역은 밀무역으로 전환되어 계속되었다. 한국전쟁 이후 냉전체제가 고착되고 남북한 정부의 통치권도 회복됨에 따라 공식적인 남북교역은 중단되었다.

그러나 남북한은 한국전 후 복구를 끝내고 본격적인 경제발전을 추구하였으나 냉전체제의 대립으로 남북한간의 교역에 국제적인 제약이 따랐고, 상호간의 불신과 적대감으로 건설적인 교류·협력은 기대하기 어려웠다. 북한은 소련과 동구 공산권과의 경제 교류·협력에 의존하게 되었고, 남한은 서방진영과의 경협에 의존하였다. 1970년대 박정희 정부는 경제발전으로 인한 자신감을 바탕으로 공산권에 대한 문호개방과 북한과의 교류·협력 제의, 전두환 정부의 대북 경제지원과 교류·협력 제의는 북한에게 체제유지 부담으로 인식되어 진전될 수 없었다. 그러나 1980년대 북한의 수재물자 지원을 계기로 남북이 차관급을 대표로 경제회담을 개최하여 교역품목, 자연자원 개발, 경의선 철도 연결, 남북경제협력위원회 설치 등이 거론되었으나 북한은 인적, 물적 교류·협력에 준비가 되어 있지 않는 것을 확인하고 이를

92) 『이산가족백서』(1976), 앞의 책, p. 60.

93) 위의 책, p. 60.

회피하였다. 그러나 이 회담은 경제분야의 교류·협력에 대한 당국간 회담의 선례가 되었다.

라. 냉전종식과 평화공존 제도화 모색

냉전종식과 소련의 붕괴는 자유민주주의의 승리, 독일의 통일은 국제적 고립과 경제난에 직면한 북한에게는 심각한 도전이었다. 전반적인 역량의 열세로 북한은 남한과의 평화공존을 모색하고 대남통일 공세도 수세적인 자세로 전환하는 등 체제유지에 역점을 두었다. 최근 남북 정상회담과 남북관계 개선노력은 한반도의 긴장완화와 교류·협력의 활성화를 예고하고 있으나 그 발전과정은 체제 유지를 위한 북한의 딜레마로 견제와 협력이 계속되는 양상을 띠고 전개될 것이다. 냉전종식 이후 통일논의는 김대중 정부 전후로 대별해서 분석하기로 한다.

(1) 남북관계 제도화와 남북 기본합의서

(가) 냉전종식과 문호개방

1988년 노태우 대통령이 취임한 이후 국내외적 여건은 남한에게 유리하여 공세적인 대북정책을 취하였다. 국제적인 냉전종식과 국내적으로 '88 서울 올림픽' 개최 등 대내외 정세는 체제 경쟁에서 남한에 유리하게 전개되었다. 이와 같은 정세 변화를 활용하여 노태우 정부는 공세적인 대북정책을 취했다.

노태우 정부는 북한을 당국간 대화로 유도하기 위하여 대북정책에서 대해서 새로운 발상과 인식의 전환으로 전향적인 정책방향을 제시하였는 바, '민족자존과 통일번영을 위한 대통령 특별선언'(7·7특별

선언)과 북방정책, ‘한민족공동체 통일방안’ 등으로 요약될 수 있다. 노태우 정부의 대북정책은 포용과 압박 정책의 병행으로 정리될 수 있다. ‘7·7특별선언’은 포괄적인 대북 포용정책의 틀을 제시하고 있다. ‘민족공동체’개념은 남북간의 적대관계를 청산하고 인적 및 경제교류를 위한 문호개방, 이산가족문제 해결 및 북한의 미·일과의 관계개선에 남한이 협조(민간 및 비정치적 교류)하는 한편, 남한은 소련과 중국 등 사회주의 국가들과의 관계개선을 추구하는 등 남북한의 협력을 강화하여 민족공동체 형성에 노력한다는 것이다.⁹⁴⁾ 또한 노태우 정부는 그 후속 조치로 북한의 호응과는 관계없이 대내적으로 일련의 대북관련 개방조치를 취하였다.⁹⁵⁾

대북 압박정책의 대표적인 예는 북방정책이었다. ‘7·7특별선언’의 대외적인 정책 실현은 북방정책이었다. 북방정책은 남북대화의 교착상태를 타개하고 평화통일을 앞당기기 위해 “모스크바와 북경을 우회하여 평양으로 가는 길”을 모색하려는 노력의 일환이었다. 북방정책의 성과는 동구국가들, 중국 및 소련과의 국교를 수립하였고 북한의 입지를 축소시켰다.⁹⁶⁾ 또한, 통일환경을 조성하기 위하여 1988년 10월 18일 노태우 대통령은 유엔총회 연설에서 한반도의 평화정착의 제도화를 위해서 ‘동북아평화협의회’ 구상을 발표하여 한반도문제에 대한 국제적 관심을 제고하였다.

94) 노태우 대통령, 『노태우 대통령 통일대화분야 연설집』(서울:성림문화, 1991), pp. 27~31.

95) 그 주요 내용은 전향적인 외교시책과 해외동포의 남부간 자유왕래 조치, 대북 비난방송 중지, 남북작가의 문학작품 출판 허용 및 음악 미술 작품 규제 해제, 이산가족찾기 신청 접수, 대북한 경제개방 조치, 교과서의 북한관련 내용 개편, 남북교류·협력을 위한 제도 및 장치 구비, 남북적십자회담 제의, 남북교육당국회담 및 남북정상회담 제의.

96) 1989년 2월 1일 헝가리 정부와의 정식외교관계를 필두로 폴란드, 유고, 체코, 불가리아, 루마니아, 알바니아 등과 외교관계를 수립하여 이들 국가들과 관계를 강화하였다. 이어 1990년 9월과 1992년 8월에 각각 소련과 중국과 국교를 정상화하여 북한의 외교적 입지는 축소되었다.

이와 같은 대북공세에 북한의 반응은 부정적이었다. 안병수 북한 조평통 서기국장은 1989년 5월 18일 기자회견을 통해서 노태우 정권의 '7·7특별선언'과 북방정책을 북한을 공격하는 정치공세로 실패할 수밖에 없다고 주장하고, 노태우 정부가 경제력을 배경으로 서울올림픽의 여세를 몰아 대북 개방정책을 추진하고 있으나 통일문제에서 정치의 의의와 역할을 무시하고 있다고 논평하였다.⁹⁷⁾ 그리고 북한은 기존의 남북대화를 중단시켜 놓은 채 통일전선차원의 민간차원의 대화만을 시도하여 문익환 목사와 임수경 양의 밀입국사건 등 정치공작을 통해 남북관계를 경색국면으로 몰고 나갔다. 이것은 노태우 정부의 지나친 낙관주의에 대한 북한의 대남 공세였다.

(나) 남북연합과 단계적 통일

노태우 정부의 통일문제에 대한 전향적인 자세는 1989년 9월 11일에 제시한 '한민족공동체 통일방안'에 나타나 있다.⁹⁸⁾ 이 방안은 기존의 '민족화합 민주통일방안'을 대체하였다.

이 방안의 특징은 북한을 대결 상대가 아닌 동반자로 간주하고, 교류와 협력을 통한 이질성을 극복하여 '민족공동체'를 복원하고, 통일의 중간단계로 남북연합을 설정하여 북한의 80년대 고려민주연방제 통일방안과 타협할 수 있는 가능성을 보여주었다.⁹⁹⁾ 이 방안도 평화

97) 김달술, "7.7 선언 이후의 남북관계 어떻게 달라졌나," 『월간통일』(1989년 6월호), pp. 34~40 참조.

98) 그 주요 내용은 다음과 같다. ① 남북대화를 통한 신뢰회복, ② 남북정상회담에서 통일헌법 때까지 남북관계를 규율하는 '민족공동체헌장' 채택, ③ 남북연합, ④ 민주통일 국가 수립 단계를 거치는 것으로 되어 있다.

99) 주요 내용과 북한의 연방제와의 비교는 다음과 같다. '한민족공동체통일방안'은 통일과정에 남북연합이라는 중간단계를 설정하였다. 통일의 중간단계인 남북연합에서는 최고 의사결정기구로 남북정상회의와 정부대표로 구성되는 남북각료회의, 그리고 남북의 국회의원으로 구성되는

적이고 단계적인 통일을 제안하고 있으나 중간단계로 남북연합을 구체적으로 상정하고 있다.

북한은 ‘고려민주연방공화국 창립방안’이 가장 현실적이고 합리적인 방안이라고 주장하고 ‘한민족공동체통일방안’은 두 개의 조선을 추구하는 제2의 분열방안이라고 비난하면서 국가보안법 철폐 및 주한미군철수 등 기존의 입장을 거듭 주장하였다. 그러나 북한은 국제적 고립과 경제적 어려움에 직면하여 체제안보에 역점을 두고 남북관계의 개선에 대한 유연한 자세를 취하고 통일정책에서도 전술적인 변화를 보였다. 김일성은 1988년 신년사에서 통일문제는 먹고 먹히우는 문제가 아니라 상대방의 존재를 인정하는 기초 위에서 통일을 강조함으로써 남북공존의 필요성을 언급하였고, 1989년 9월 8일 공화국 40주년 경축보고 대회 연설에서 두 제도를 두고 두 자치정부를 연합하는 방식으로 하나의 통일국가를 형성해야 한다고 주장함으로써 ‘선남조선 혁명, 후합작통일’로부터 ‘선남북공존, 후연방통일’로 전환하는 공존 지향적인 점을 강조하였다.

특히 김일성은 독일모델에 따른 한반도의 통일을 강력히 부인하면서 1991년 신년사에서 기존의 통일완성형 연방제에 수정을 가해 ‘1민족, 1국가, 2정부, 2제도’에 기초한 미완성형 연방제 통일을 강조하였다. 김일성은 “하나의 국가, 하나의 제도에 의한 제도통일론은 분열을 끊임없이 지속시켜 결국 통일을 하지 말자는 것이기 때문에 제도

남북평의회를 설치하여 남북이 합의한 사안을 처리하도록 하자고 제안하였다. 그리고 통일의 최종단계는 연방이 아닌 단일국가의 통일이다. 노태우 정부의 통일방안과 북한의 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 비교하면 전자가 남북연합이라는 과도기적 통일형태 다음으로 민주공화제인 단일국가로의 통일을 주장하고 있는 데 반해, 후자는 현존하는 남북간의 이념과 체제를 그대로 두는 남북연방제를 궁극적인 통일형태로 보고 있다. 당시 남북한이 제시하였던 통일방안은 국가연합제와 국가연방제 중 둘을 혼용한 통일방안이거나 그 두 단계를 거치는 통일방안 혹은 그 하나만을 거쳐서 궁극적으로 통일을 이룩하는 것을 주요내용으로 하고 있다.

통일은 후대에게 맡기자”¹⁰⁰)라고 주장하였다. 북한은 제도통일을 곧 흡수통일로 이해하고, 제도통일을 강요하려 할 때는 민족적 재난, 즉 전쟁도 불사하겠다는 결의를 표명한 것은 북한이 제2의 동독이어서는 안 된다는 피해의식에 젖어 있다는 것을 말해주고 있다. 제도통일을 후대에 맡긴다는 것은 북한의 기존의 전략인 연공합작에 의한 연방제 통일에 대한 후퇴로 볼 수 있다. 나아가서 북한은 국제적 고립, 독일통일 및 경제적인 대남 열세 등으로 심각한 생존위협을 느끼고 남한과의 잠정협정을 모색하였다.

그러나 상이한 이념과 가치체계를 가진 두 정치적 실체가 단일국가 형태를 유지한다는 것은 국가연합이든 연방제든 현실정치와 괴리가 있는 이상주의적인 성격 또는 상대방을 유인하려는 정치적 효과를 노리는 방안의 성격을 가지고 있어 상대방의 신뢰를 얻는 데는 한계가 있었다.

(다) 남북 기본합의서 도출

1989년 하반기부터 정치적 비정치적 분야에서 공식적 비공식적인 모든 접촉을 시도하여 남북고위급회담과 국회예비회담을 성사시켰고, 적십자회담 등 각분야의 접촉이 국내 및 해외에서 이루어졌다. 그러나 가장 주목할 것은 남북고위급회담이었던 총리회담이다. 북한은 1990년 8월 15일 광복절에 노태우 대통령이 북한에게 군비통제문제를 남북고위급회담에서 논의하자고 제의한 후에 북한은 남북고위급회담을 받아들였다. 당시 김일성은 체제유지를 위하여 남한과의 공존을 추구하고, 경제발전을 위해 대외개방과 미국과의 관계 개선 및 한반도에서 미국의 중재자와 보장자의 역할을 기대하였던 것으로 알려지고 있다.¹⁰¹⁾

100) 『로동신문』, 1991.1.1.

남북고위급회담은 1990년 9월부터 시작되어 1991년 12월 31일 서울에서 열린 제5차 남북고위급회담에서 ‘남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서’(이하 남북기본합의서)를 채택하였다.¹⁰²⁾ 이 과정에서 1991년 9월 17일 남북한이 유엔에 동시 가입함으로써 남북한은 상호 실체를 인정하게 되어 남북관계는 평화공존단계에 접어들었다. 북한도 ‘하나의 조선’ 논리에 벗어나 분단의 현실을 인정하게 되어 정치 외교분야에서 소모적인 경쟁을 지양하게 되었다. 남북기본합의서는 남북정부를 대표한 양국 총리에 의해서 서명된 합의서로 양국이 유엔에 동시 가입 이후 ‘1민족, 1국가, 2정부’논리를 인정한 것이다.

남북기본합의서는 통일을 한민족의 공동번영을 위한 과정으로 전제하고 남북관계 개선과 평화통일을 향한 ‘기본 틀’을 제시하고 있는데 그 의의가 있다. 북한도 본 합의를 성실히 수행한다면 ‘남조선해방’ 논리에 의한 기존의 대남 혁명노선을 불가피하게 수정해야 하였다.

노태우 정부는 기본합의서를 채택한 후 북한의 핵 문제도 순조롭게 풀릴 것으로 기대하였다. 노태우 정부는 남북대화와 북한의 핵 문제 해결을 동시에 병행 추진하였다. 그리고 북한이 국제기구의 핵사찰을 무조건 받아들일 것을 촉구하였으나 북한은 남한 내 핵무기 철거를 주장하는 등 북한의 핵무기개발문제로 남북대립이 첨예하게 되자 노태우 대통령은 1991년 11월 6일 ‘한반도의 비핵화와 평화구축을 위한 선언’을 통해 3개항의 비핵화정책을 천명하고,¹⁰³⁾ 남한 내 ‘핵무

101) Leon V. Sigal, *Disarming Strangers*(Princeton: Princeton University Press, 1998), p. 24.

102) 남북기본합의서는 ① 전문 ② 제1장에서 남북 화해를 다룬 정치적 문제부문 ③ 제2장에서 남북 불가침선언을 다룬 군사부문 ④ 제3장에서 남북 교류와 협력을 취급한 경제 사회 일반부문, ⑤ 마지막 장으로 수정 및 발효 등 행정사항부문으로 구성되어 있다.

103) 비핵화정책의 내용은 다음과 같다. ① 핵에너지의 평화적 이용 및 핵무기의 제조, 보유, 저장, 배비, 사용금지, ② 한국내의 핵시설과 핵물

기 부재선언'을 발표하여 주한미군의 핵무기를 구실로 북한이 핵안전 조치협정의 서명과 국제사찰을 받도록 유도하였다. 이에 따라 남북한은 1991년 12월 31일 '한반도 비핵화에 관한 공동선언' 문안에 합의하고 1992년 2월 19일 평양에서 개최된 제6차 남북고위급회담에서 남북기본합의서와 함께 공식 발효시켰다.

그러나 남북 기본합의서에 따른 분야별 부속합의서의 이행과 실천을 위한 4개 공동위원회의 가동은 북한의 핵 문제, 남한 조선로동당 간첩 사건, 이인모 노인 문제 등이 부각되면서 공전을 거듭하였고, 북한은 1992년 11월 팀스피리트훈련을 구실로 공동위원회 회의 불참을 선언하였다. 남한은 북한을 협상에 유도하기 위하여 북한이 국제원자력기구와의 핵 안전협정 서명 및 발효, 핵 안전시설에 대한 사찰 수용조치를 최단시일 내에 마치겠다는 의사를 남한에 전달함으로써 남한은 1992년 3월에 있을 팀스피리트 한·미 합동군사훈련을 중지하겠다고 발표했다. 그러나 북한은 남북 당국간의 대화를 거부하고 남북기본합의서의 평화문제의 남북당사간 해결에 배치되는 미·북 평화협정을 주장하면서 미국과의 관계개선에 집착해 왔다.

따라서 남북 기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언의 문제점에 대한 비판이 제기되었다. 남북한이 합의한 내용들이 모두 원칙적인 선언적인 것이고 구체적인 이행문제는 각 분과위원회들과 공동위원회들에 넘김으로써 남북기본합의서는 합의의 이행을 위한 협의기구를 구성하는 데 그쳤고 실행을 위한 구속력이 없었다. 남북대화가 순조롭게 진행될지 모르는 상황에서 남한이 북한에게 발목만 잡혔다는 비판이 제기되었다. 남한은 남북불가침과 화해선언으로 북한이 약속을 성실히 약속을 이행할 것을 기대하고 팀스피리트훈련을 포기한

질의 국제사찰, 핵연료 재처리 및 핵농축시설의 불보유, ③ 핵무기 무차별 살상무기 화학생물무기의 전면제거를 위한 국제적 노력에의 참여와 협력.

것은 향후 대북 협상의 중요한 지렛대를 남한이 먼저 포기한 실수로 지적되었다. 북한은 핵 문제를 미국과의 협상 지렛대로 활용하여 남한 정부를 협상에서 배제하는 ‘통미봉남’ 정책을 추구하여 협상의 주도권을 미국에게 넘기는 결과를 초래하였다. 따라서 북한의 핵 문제를 남북 기본합의서와 연계시키지 않았다는 것이 비판의 대상이 되기도 하였다.

그러나 남북기본합의서는 남북간의 평화, 화해 및 협력을 위한 현안 문제들을 포괄적으로 다루고 있고, 이에 대한 접근 대안을 제시하고 있어 향후 남북관계 개선을 위한 노력은 남북기본합의서의 구도에 따라 진전될 가능성이 높다.

(라) 남북 교류·협력을 위한 하부구조 마련

노태우 정부는 체제우위의 자신감을 바탕으로 일방적이지만 남북 교류·협력에 대비한 전향적인 조치를 취하였다. 대북 포용과 ‘접근을 통한 변화’ 정책의 일환으로 남북간의 인적 교류와 경제 교류·협력을 위한 기본 틀을 마련하는 조치로 1988년 10월 ‘남북물자교류에 관한 기본지침서’를 발표하여 북한과의 상품교역에 대한 제한을 완화하였고, 1990년 8월에는 ‘남북교류·협력에 관한 법률’과 ‘남북협력기금법’을 제정하였다. 1992년 2월 남북기본합의서가 발효되고, 동년 9월 ‘남북교류·협력부속합의서’가 채택되어 실질적인 경제협력단계로 진입할 수 있는 여건이 조성되었으나, 남북고위급회담이 중단과 북한의 핵 문제가 대두됨으로써 남북경제협력분야도 진전을 보지 못했다. 그러나 남북교류와 협력을 위한 제도적 장치를 마련한 것은 남북교류 증진에 촉매제가 되었다.

(2) 북한 붕괴론과 흡수통일론 대두

노태우 정부는 남북 기본합의서와 한반도 비핵화 공동선언을 채택 발효시킴으로써 남북한 관계개선을 위한 기본 틀을 마련하였으나 1년이 지나도록 남북간의 불신과 반목으로 이를 실현시키지 못했다.

김영삼 정부는 선거에 의해 선출된 민간정부로 과거 정권에 비해 정통성 문제의 부담은 없었고, 국제적 상황은 냉전체제의 종식으로 국가간의 평화와 협력이 구체화되고 실리추구와 경제력이 국제사회의 역학관계를 변화시키는 주요 요인으로 등장하여 남북관계에서 남한에게 유리한 통일환경이 조성되었다. 특히 북한의 국제적 고립과 경제난 악화 등은 체제경쟁에서 북한의 열세를 증명해 주고 있었다.

그러나 김영삼 정부는 북한 핵 문제, 통일방안 및 남북교류·협력 등 대북정책의 주요 사안에서 강경론과 온건론 사이에서 정책의 일관성을 유지하지 못하고 대북 관계개선에도 돌파구를 찾지 못하였다.

<단계적 통일방안 계승>

김영삼 정부는 출범 초기에 민족이 이념보다 우선한다는 대북 포용정책을 강조하고 이인모 노인의 방북을 허용하였으나 북한의 핵문제 대두와 NPT 탈퇴선언으로 북한과의 협력을 거부하는 강경 입장으로 선회하였다. 김영삼 정부는 북한의 국제적 고립과 경제난 악화, 특히 식량난으로 아사자와 탈북자가 증대하고 김일성이 사망하자 공식적으로는 포용정책을 천명하였으나 실질적으로는 북한의 조기 붕괴론에 입각한 대북정책을 추구하였다.

김영삼 정부는 1994년 광복절 경축사에서 점진적이고 단계적인 과정을 거쳐 평화적인 방식으로 통일을 이룩하는 ‘한민족공동체건설을 위한 3단계 통일방안’을 제시하고, 화해와 협력→남북연합→통일국가

실현을 제시하였다. 이를 실현하기 위하여 민주적 절차와 국민합의, 남북간의 평화공존과 공동번영, 특정이념보다는 민족복리 우선시하는 세 가지 실천정신을 강조하였다. 이것은 후에 ‘민족공동체통일방안’으로 개칭되었다. 김영삼 정부의 통일방안의 기본 철학으로는 자유민주주의와 민족공동체 개념으로 국가통일보다는 민족통일을 강조하고 1 민족 1국가 1체제 1정부의 통일국가를 완성한다는 것이다. 통일의 원칙에서 노태우 정부와 같이 ‘자주 평화 민주’를 제시하였다.

김영삼 정부는 공식적으로 화해와 협력을 통해 평화적인 방법으로 단계적 과정을 거쳐 통일을 이룩한다는 목표를 세우고 있었으나, 실제에는 북한의 위기와 붕괴론을 상정한 가운데 강경정책이 기초를 이루었다. 그러나 남북기본합의서 직후 도래한 남북한 관계가 개선되지 못하고 있는 가운데 주장한 북한붕괴 가능성은 ‘민족공동체통일’보다는 ‘북한붕괴론=흡수통일박두론’으로 통일이 현실적인 과제로 이에 대한 준비를 다져 나가야 한다고 주장하여 북한의 의구심과 경계심을 높여 남북관계 진전에 걸림돌로 작용하였다. 김영삼 정부에서 북한의 핵 문제와 김일성 조문문제 등은 남북관계를 악화시키는 요인으로 작용하였다.

한편, 북한의 김일성은 사망 전인 1993년 4월 최고인민회의에서 이른바 10개항의 ‘조국통일을 위한 전민족적 대단결 10대 강령’을 발표하였다. 여기에 ‘4개 요구사항’도 포함되어 있다.¹⁰⁴⁾ 10대 강령에서는 이념적 요인을 배제하고 있으나, 4개 요구사항은 북한이 주장해 왔던

104) 그 주요 내용은 다음과 같다. 자주적이고 평화적이며 중립적인 통일국가 창립, 민족애와 민족자주정신, 공존, 공영, 공리를 도모하여 통일달성, 동족분열 지양, 승공과 적화의 우려를 없애고 신뢰와 단합, 민주주의 원칙으로 상호존중과 통일달성, 민족대단결 위해 개인과 단체의 재산권 인정, 접촉, 왕래, 대화 촉진, 해외동포를 포함한 전민족 연대, 통일위한 애국지사 높이 평가 등의 10개 사항과 4개 대남요구로 외세의존 포기, 미군철수, 외국군대와 합동군사훈련 중지, 미국의 핵 우산 포기 등이다.

반미 반정부 투쟁을 통해 자본주의 체제를 붕괴시키고 연공연복 정권을 수립한 후에 ‘고려민주연방제’ 통일방안에 따라 남북합작 통일을 실현시키겠다는 대남 혁명전략을 견지하고 있다.

김일성 사망 후 3년간 김일성 ‘휴훈통치’를 행하던 김정일은 1998년 9월 북한의 최고 통수권을 승계하였다. 김정일의 통일정책은 김일성의 정책을 답습한 것으로 1997년 8월 4일 ‘위대한 수령 김일성 동지의 조국통일유훈을 철저히 관철하자’를 통해 조국통일 3대헌장을 제시하였다.¹⁰⁵⁾ 조국통일 3대헌장은 ‘7·4남북공동성명’의 ‘조국통일 3대원칙’과 ‘민족대단결 10대 강령’의 통일 강령 및 ‘고려민주연방공화국 창립방안’이며, 김정일이 1998년 4월 18일 제시한 ‘민족대단결 5대 방침’¹⁰⁶⁾ 을 민족단합의 대강으로 삼아 통일을 성취하겠다고 선언하여 기존의 연방제 통일방안을 견지하였다.

한편 김정일은 북한의 체제 생존과 경제지원을 보장받기 위해 미국과의 핵 협상 타결에 역점을 두었고, 이 과정에서 남한을 배제하는 ‘통미봉남’ 정책을 추진하여 남북간의 관계는 진전을 보지 못했다.

(3) 대북 포용정책과 남북 교류·협력의 활성화

(가) 대북 포용정책

김대중 정부는 출범과 함께 ‘햇볕정책’, 즉 대북 포용정책을 주창하고 이를 일관성 있게 추진하였다. 포용정책의 남북한의 공존공영과

105) 『로동신문』, 1997.8.20.

106) ‘민족대단결 5대방침’은 민족 대단결은 민족주의 원칙에 기초, 애국애족의 기치, 조국통일의 기치 밑에 민족 단결, 민족의 단결 위해 북과 남사이의 관계 개선, 외세의 지배와 간섭 배제 및 민족 반역자와 반통일 세력에 대한 투쟁, 북과 남, 해외의 온 민족이 내왕, 접촉, 대화 발전시켜 연대와 연합 강화 등이다.

민족 대화합을 위하여 ‘평화·화해·협력’의 실현을 목표로 남북관계 개선을 추구하고 있다. 현 단계에서 당장 통일을 실현하기보다는 우선 한반도의 긴장완화를 이룩하는 것이 현실적인 접근이라는 인식에 바탕을 두고 있다. 이와 같은 목표를 실현하기 위하여 대북정책 3원칙 ‘평화를 파괴하는 무력도발 불용’, ‘흡수통일 배제’, ‘화해·협력의 적극 추진’-을 설정하고 확고한 안보태세를 바탕으로 교류·협력을 활성화하여 남북관계를 개선해 나가는 접근을 취하고 있다. 대북 포용정책은 북한과의 보다 많은 접촉, 대화, 교류 및 협력을 촉진하여 북한이 스스로 변할 수 있는 여건과 환경을 조성하려고 노력하고 있다. 이를 위하여 정경분리, 신축적인 상호주의를 통해 교류·협력을 증대시키고 있다.

김대중 정부는 남북한간의 공존과 협력을 제도화하려는 새로운 국면으로 전환하기 위해 한반도 냉전구조 해체라는 포괄적 접근을 제시하고, 나아가서 남북 경제공동체 구상과 ‘베를린 선언’ 등을 발표하여 북한의 국제적 고립 탈피와 경제난 극복을 위한 남한의 건설적 노력을 제의하였다. 이와 같은 포용정책은 북한의 잠수정 침투, 미사일 ‘대포동 1호’ 발사, 서해교전사태로 인한 남북관계의 긴장에도 일관성을 유지하였다.

이와 같이 김대중 정부는 포용정책의 기본 방향으로 남북대화 재개노력, 민간차원의 남북경협에서 정경분리와 사회문화 교류의 확대, 이산가족의 우선적 해결 노력, 인도적 차원의 대북지원 등 대북관계의 개선에 일관성을 유지하고 전향적인 조치를 취하였다. 김대중 정부의 일관성 있는 대북정책은 북한의 신뢰를 얻어내는 성과를 거두어 남북 정상회담을 이끌어내는 요인으로 작용하였다.

(나) 사실상의 통일 추구

김대중 정부는 김영삼 정부의 ‘민족공동체통일방안’이 유효하다고 인정하고 있으나 대북 포용정책의 기초가 통일실현보다는 화해와 협력에 역점을 두고 있고, 북한의 흡수통일 우려를 배제하고 과거 정부의 전철을 밟지 않기 위해서 통일방안을 제시하지 않고 동서독의 경우와 같이 통일이란 용어의 사용도 자제하였다. 김대중 대통령은 재야 시절부터 남북연합을 거친 3단계 통일방안을 주창해 왔다. 김대중 정부의 통일관은 현 시점에서 완전한 통일을 추구하기보다는 ‘남북한간 교류·협력이 활성화되고 한반도에 전쟁 위험이 사라진 사실상의 통일상황’을 상정하고 있다. 따라서 현 상황은 평화정착을 통해 남북간의 평화공존을 실현하여 통일에 대한 장애물을 하나씩 제거해야 하는 작업이 필요한 바, 이것이 냉전구조 해체이다. 이를 위해서 기존의 정전협정을 남북한간 평화협정으로 전환하고 이를 미국과 중국 등이 보장하는 ‘2+2’ 형태의 평화체제를 4자회담을 통해 구축하며 이와 함께 북·미, 북·일수교가 이루어져야 한다는 구상이다. 김대중 대통령은 이 과제가 이루어지면 남북한은 두 체제를 유지하면서 상호 자유왕래와 교류·협력이 활성화되어 사실상의 통일이 이루어진다고 주장하고 있다. 따라서 김대중 정부는 안보를 토대로 긴장완화를 추구하고, 북한을 협상의 상대로 인정하면서 적극적으로 교류·협력을 추진하여 북한이 변화할 수 있는 여건을 조성하는 노력을 우선 과제로 설정하고 있다.

(다) 북한의 민간차원의 교류·협력 모색

김정일은 ‘통일3원칙’, ‘10대 강령’, ‘고려민주연방공화국창립방안’을 조국통일 3대헌장으로 규정하고 연방제방식의 통일과 주한미군의 철

수 등 기존의 통일전략을 견지하면서 체제안보에 역점을 두는 수세적이고 방어적인 대남정책을 취해 왔다.

북한은 1998년 신년사에서 남한이 ‘연북화해정책’을 취하고 반공법, 보안법을 철폐하라는 기존 입장을 강조하면서 동년 4월 18일 이른바 ‘민족대단결 5대방침’을 발표하고 민족의 내왕과 접촉 등 민족의 연대와 연합을 강조하여 민족주의를 강조하는 접근을 주장하였다.¹⁰⁷⁾ 북한은 김대중 정부도 과거 정부와 큰 변화가 없다고 강조하고 반외세, 반제, 반괴뢰 투쟁을 촉구하면서 간첩선을 남파하는 등 도발 행위를 감행하였다.

그러나 경제난과 식량난의 악화로 아사자와 탈북자 수가 증대하고 대외원조가 필요한 상황에서 남한 당국간의 접촉을 기피하면서 실리를 위한 남한의 민간단체와의 경제협력과 인도적 지원을 수용하였다. 또한 북한은 핵 및 미사일 문제를 체제유지를 위한 협상 지렛대로 활용하여 미국과 일본과의 관계개선 및 경제적 지원을 얻고 나아가서 남한을 국제적으로 고립시키려는 일석이조의 효과를 노렸다. 그러나 북한은 경제난과 국제적 고립을 탈피하는 데 필요한 국제적 지지를 얻기 위해서, 그리고 경제난을 타개하기 위해서 남한과의 당국간 관계개선을 모색하였다. 또한 국제적 고립을 탈피하기 위한 북한은 남북관계가 우선적으로 개선되어야 한다는 국제적인 여론도 인식하게 되었다.

107) 그 내용은 다음과 같다.

- 민족의 대단결은 철저히 민족주의 원칙에 기초
- 애국애족의 기치, 조국통일의 기치 밑에 온 민족이 단결
- 민족의 대단결을 위해 북과 남과의 관계개선
- 외세의 지배와 간섭을 반대하고 외세와 결탁한 민족 반역자들 반통일세력을 반대하여 투쟁
- 북과 남, 해외의 온 민족이 서로 내왕하고 접촉하며 대화를 발전시키고 연대와 연합을 강화.

(라) 남북 정상회담

남북간의 정상회담이 지난 6.13~15일까지 평양에서 이루어졌고, 이 회담은 제3자의 중재 없이 남북한이 자주적으로 합의하였다는 데 그 의의가 있다. 남북 정상은 6월 15일 「6·15남북공동선언」을 발표하고, 남북문제의 자주적 해결, 통일방안의 공통성 인정, 이산가족문제 등 인도적 문제의 해결, 경제교류 등 제반분야의 교류와 협력 추진, 공동선언의 조치를 실현하기 위한 고위급회담 개최를 약속하였다. 또한 남북정상은 남북간의 긴장완화에 공감을 표명하고 한반도의 전쟁 재발 여지에 합의하였다. 특히 통일방안에서 현실적으로 남북이 당장 연방제를 실현하기는 어렵고 연합이나 그에 상응한 중간단계가 필요하다는 것을 인식한 것이 하나의 발전이라 할 수 있다. 또한 정상간의 합의를 실현에 옮기는 것이 중요하다는 것을 인식하고 실무회담을 진행하기로 한 것은 남북관계 개선을 위한 중요한 진전으로 지적될 수 있다.

남북정상회담의 합의 사항을 실천하기 위하여 현재 남북적십자회담, 남북 장관회담(경제 및 국방)이 진행되고 있어 남북간에 인적 교류와 함께 경제협력을 활성화하려는 노력이 진행되고 있다. 물론 남북간의 교류와 협력의 폭과 속도는 북한의 체제유지에 미칠 위협의 정도에 따라 조절될 것이나, 교류·협력의 점진적인 확대 추세는 불가피할 것으로 보인다.

(4) 냉전종식 이후 남북한 교류·협력

(가) 북한의 태도변화

<경제난으로 체제유지에 위협요인>

냉전종식 이후에도 북한은 이산가족 교류를 포함한 사회문화 교류

는 사회주의 체제를 전복하려는 “평화적 이행 전략”의 일환으로 경계하여 남북교류를 엄격히 제한하였다. 북한은 1991년 12월에 채택된 『남북기본합의서』에서 남북불가침 등 화해·협력을 위한 제반조치에 합의하였고, 이중 제18조에 이산가족문제를 규정하였다. 또한 1992년 5월 제7차 남북고위급회담에서 시범사업으로 『이산가족 노부모 방문단』 교환에 합의한 바 있었으나 북한은 실행을 기피하였다.

북한은 『남북기본합의서』의 실행을 규정하기 위한 3개의 『부속합의서』 채택, 『부속합의서』의 협의 실천을 위해서 4개의 공동위원회 설치에 합의하였으나, 인도적 교류문제를 남북적십자에 맡기자고 주장하고 인도적 교류분야의 『부속합의서』의 내용도 적십자의 역할을 도와주자는 선언적 내용에 그치고 있다. 당시 북한은 이산가족 상봉 및 교류는 북한의 체제 유지에 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단하고 부정적인 태도를 보였다. 연행록 당시 북한의 총리는 제2차 남북고위급회담에서 북한에는 이산가족문제가 없다면서 “이산가족 재회는 북한체제를 망가뜨리려는 수작이다”라고 비판한 바 있다.¹⁰⁸⁾ 당시 체제경쟁에서 열세에 있는 북한은 인적 교류에 민감하게 반응하였다.

<경제실리 추구 수단>

그러나 1990년대 중반에 접어들어 북한은 경제난과 식량난의 악화로 아사자 및 탈북자가 증대하였고, 국제사회에 처음으로 식량지원을 요청하였다. 탈북자의 증언에 의하면 북한의 노동당 교육에서 “지난 고난의 행군동안 인적손실이 200~250만 명 정도이고 탈북자는 20만 정도였다”는 설이 있다.¹⁰⁹⁾ 지난 10년 동안 북한의 경제는 70% 축소되었고 20만 이상이 기아로 사망하였다고 보고되고 있다.¹¹⁰⁾ 북한은

108) 최대석, “남북한이산가족 재회 활성화 방안,” 『정책연구』 4호 (서울:국제문제연구소, 1995), p. 131.

109) 서재진, 『남북이산가족 상봉 실현 방안』(서울:통일연구원 1998), p. 365.

경제난 타개의 일환으로 수단과 방법을 가리지 않고 외화벌이에 나서고 있고, 이와 관련하여 개인 또는 기관 차원에서 이산가족문제에 접근하고 있다.¹¹¹⁾ 북한은 외화획득과 대북투자를 유치하기 위하여 아시아태평양평화위원회, 해외동포원호위원회와 「조평통」으로 위장한 국가안전보위부와 당 통일선전부 및 경제관련 요원들이 해외교포나 중개인 및 제3국 알선단체들에 접근하여 이산가족의 생사확인과 상봉을 주선하고 있다는 사실이 알려지고 있다. 북한은 경제난 타개를 위한 외화벌이와 남한의 대북지원을 연계하는 데 이산가족문제를 고려하였다.

한편, 북한은 김대중 정부 출범이후 이산가족문제에 새로운 반응을 보이고 있다. 이산가족문제가 최우선 대북 정책으로 부상되자 김대중 정부 출범 10일전인 1998년 2월 15일 조선중앙방송의 보도를 통해서 사회안전부(현재 인민보안성) 내에 이산가족 주소안내소를 설치하여 해내 외에 흩어진 이산가족 찾아주기를 실시한다고 발표하였다. 월북자 이우갑, 박일남 등이 아내에게 보내는 편지를 방송하였다. 또한 북한의 무소속대변지 통일신보(2000.4.1)는 의용군에 입대한 전남 보성군 출신인 장종석(77세)씨를 소개하였다.

이와 같은 북한의 태도변화는 남한의 이산가족 재회정책과 유엔 등 국제사회가 북한에 인권개선 압력을 가하는 것을 회색시키고, 북한도 인도주의적 문제에 적극 대처하고 있다는 것을 대내외에 과시하려는 의도도 부인할 수 없으나, 북한은 이산가족문제를 단순한 대응차원을 넘어서 남한으로부터 경제적 실리를 얻어내려는 의도가 있다. 이산가족문제는 과거 정치 우선에서 이제는 경제적 동기로 변화하였다. 돌이켜 보면 북한이 남한과 이산가족문제뿐만 아니라 경험 등 남북관계의 개선에 용의가 있다는 것을 암시하였다고 풀이될 수

110) *The New York Times*, 2000.4.10.

111) 통일원, 「남북이산가족 교류·협력 실무안내」, p. 11.

있다. 「남북기본합의서」 이행을 외면한 이후 당국간 회담을 기피해왔던 북한이 비료지원을 얻기 위하여 1998년과 1999년 두 차례의 차관급 당국대표회담에 임하였다. 북한은 우리측이 주장하였던 상호주의에 입각하여 비료지원과 이산가족문제를 연계할 것에 대해 비료지원을 우선 토론하자고 주장하여 이 회담은 무산되었으나 북한이 식량난 해결을 위하여 남한의 비료지원을 간절히 바라고 있는 것을 알 수 있다.¹¹²⁾

과거 북한의 태도를 비교해 보아 당국간 대표회담에 두 번씩이나 참석한 것은 남한과의 경제협력 등 관계개선과 관련하여 이산가족문제는 반드시 풀어야하는 과제로 인식하였을 것이다.

(나) 남북한 인적 교류

냉전종식 이후의 인적 교류와 경제 교류·협력은 김대중 정부 출범 이전과 이후를 대별하여 비교하기로 한다.

<남북이산가족 실태와 교류현황>

일반적으로 남북 이산가족의 대상은 해방 전후 및 6·25 전후 약 500만이 남한으로 이동하였다고 보고, 남북 합쳐 일 천만 가족으로 불려지고 있다.¹¹³⁾

정부 주무부처인 통일부는 지난 3월 4일 ‘남북이산가족 관련 기본 통계’에서 1996년 말 현재 남한거주 이산가족은 2, 3세대를 포함해 약 767만 명이며 이산 1세대는 122만 6천명이라고 발표하였다. 이것은 이북5도위의 통계를 인용한 것이다. 남북한이산가족의 실태 파악을

112) 통일부 남북회담사무국, 「남북대화」 제66호, (서울:1999), p. 33.

113) 통일원, 「남북이산가족 교류·협력 실무 안내」(서울: 통일원,1997).

위한 1998년 6월 3일 7개 정부 부처 실무회의(법원행정처, 안기부, 외교통상부, 국방부, 이북5도위, 통계청, 한적)의 회의 결과에 의하면 이북5도위는 해방이전 북한에서 출생한 이산1세대는 122만 6천명이며, 60세 이상 고령 이산가족은 약 69만 명이라고 주장하였다. 현재 남북이산가족 수는 이산 2, 3세대를 포함하여 약 767만 명인데 이는 1970년 가호적 신고자 546만 3천명을 기준으로 1971~96년 기간의 인구증가율을 감안한 추정치이다.

그러나 통계청은 1995년 인구주택 총 조사시의 10% 표본조사 수치에서 추정된 수로서 이북출생이라고 응답한 남한 거주자는 40만 3천명, 60세 이상 고령 이산가족은 24만 8천명이라고 밝혔다. 1990년도 조사에서는 41만 7천 632명이었다. 과거 공식적인 인구조사 결과에 의한 이산가족의 숫자는 다음과 같다. 1949년 인구조사는 1945~49년 사이의 월남인을 48만 1천명, 1955년 인구조사는 45만 명으로 추산하였다. 1960년 인구조사는 이북5도 출생자를 63만 8천명, 1966년 특별인구조사는 북한출신자를 69만 7천명, 1970년 인구조사는 북한출생자를 67만 5천으로 추정하였다.¹¹⁴⁾

여기서 문제점으로 지적되고 있는 것은 정부가 주장하는 가호적 인구만으로 이산가족 수를 산출하는 것은 정확도에 있어서 문제가 있다는 것이다. 또한 이산의 고통을 부모세대 만큼 느끼지 못하는 상황에서 이산 2, 3세대를 모두 '이산가족'이라 주장할 수 없다는 주장도 있다. 이와 관련, 일부 학자들은 한국전 직후 남한에 거주하던 북한 출신자는 100만 정도였고, 이산 1세대는 통계청 자료가 신빙성이 있다고 주장하고 있다.¹¹⁵⁾ 한편, 이경남 이산가족상봉추진회 회장은 이미 작고한 이산 1세의 재북 가족, 약 20만의 월북자와 그 가족 등

114) 권태환, “인구성장의 추세와 요인,” 이해영 권태환 편, 『한국사회:인구와 발전』 제1권 (서울대학교 인구 및 발전문제연구소, 1978).

115) 『한겨레신문』, 2000.4.28.

을 포함해 이산 1, 2세대를 포함해 ‘1천만 이산가족’이라 주장한다는 것은 결코 과장된 수치가 아니라고 주장하고 있다.¹¹⁶⁾ 따라서 이산가족 수에 대한 정확한 통계는 전문가와 관계기관간의 협의를 통해서 『이산가족정보통합센터』에서 계속 조사·보완해야 할 것이다.

또한 남북이산가족 교류 시 이산가족의 범위 및 대상문제가 제기될 수 있다. 이 문제는 남북적십자회담에서 구체적으로 규정될 것이나 지금까지의 관례를 간단히 소개하고자 한다. 이산가족의 범위에 대해 다양한 견해가 있으나 전통적 법의식과 관습을 고려, 부부, 부모와 자녀, 조손, 형제자매를 원칙으로 하되 방계 혈족 8촌, 처 외가 인척 4촌까지로 보는 경향이 많다. 북한에서는 호주제도의 폐지로 가족의 범위가 확정되어 있지 않으나 북한의 가족법은 부양의무 대상인 친족을 부부, 부모와 자녀, 조부와 손·자녀, 형제자매 그리고 동거하는 계친·계자 사이로 규정하고 있다.

가족의 범위에 대해서 이미 남북간에 제9차 남북적십자회담(1985.8)에서 헤어질 당시의 가족과 그후 출생자녀로 합의했으나 친척의 범위에서 남측은 방계 8촌, 처 외가 4촌을, 북측에서는 이외의 당사자가 요구하는 친척을 주장했으며, 고향방문단 교환을 위한 실무대표접촉에서 상봉 가족 대상 협의 시 남측이 이를 수용해 합의한 바 있다. 『남북교류·협력에 관한 법률시행령』에서는 “8촌 이내의 친 인척 및 배우자 또는 배우자이었던 자”로 규정하고 있다.

국제적으로는 문화적 관습에 따라 범위가 확대될 수 있음을 인정하고 있다. 동·서독간에는 1963년 서베를린과 동독간의 통행협정에서 부부, 부모, 자녀, 조손, 형제, 자매, 숙·백모, 조카, 그들의 배우자를 방문 허용 대상으로 했고, 중국 대만간에는 대만은 4촌 이내의 친척으로, 중국은 부모, 배우자, 자녀로 한정하고 있다.¹¹⁷⁾

116) 이경남, “민간차원의 이산가족 고통해소 방안,” 『남북이산가족문제 해결방안』, 학술회의총서 99-14(서울:통일연구원, 1999), pp. 72~74.

이산가족문제 해결의 실마리는 북한의 태도 변화에 기인하고 있으나, 남한 정부의 적극적인 태도는 이산가족 교류를 지속시키는 데 기여하였다. 1970년대와 1980년대 이산가족문제가 남북간 협상에서 해결이 어렵다는 판단아래 정부는 당국 차원이 아닌 개별적 차원에서 이산가족 상봉의 길을 모색하였다. 지난 1989년 6월 12일 「남북교류·협력 기본지침」과 1990년 8월 1일 「남북교류·협력에 관한 법률」을 제정하여 보안법에 구애받지 않고 북한주민을 접촉할 수 있는 법적 조치를 마련하여 이산가족 교류, 즉 생사확인, 서신교환 및 상봉을 제도적으로 보장 지원하고, 북한에 생존하고 있는 이산가족을 제3국에서 재회할 수 있는 길이 트인 것이다. 북한도 당국의 허가 없이 북남 교류를 하는 행위는 반국가 범죄에 해당되거나 전술한 바와 같이 경제난과 식량난 악화로 인도적인 간접교류가 부분적으로 묵인되는 경우가 많았다.¹¹⁸⁾

북한은 그 동안 남북 당국간의 합의에 의한 이산가족 교류를 기피하였다. 그 예로 노태우 정부는 제6차 남북적십자실무대표 접촉(1989.11)에서 1989년 12월 8일 총 규모 571명(고향방문 각 300명)의 교환에 합의하였으나 혁명가극 공연을 주장하는 북측의 회피적인 자세로 무산되었다. 그후 남북고위급회담(1991.12.10)에서 이산가족재회 관련 조항인 「남북기본합의서」 제18조에 합의하였고, 제8차 고위급회담(1992.9.15~18)에서는 남북교류 협력부속합의서 제3장(인도적 문제)에서 완전 합의하여 이산가족문제 해결을 위한 기초를 마련하였으나 북한측의 소극적인 자세로 가족방문단의 정례화와 면회소 및 우편물 교환소 설치 등이 실현되지 못했다. 이후에도 적십자와 국무총리의 촉구에도 불구하고 진전이 없었다.

김영삼 정부는 이인모 노인을 무조건 북송(1993.3)시키면서 북한

117) 통일원, 「남북이산가족교류 실무안내」, p. 6.

118) 위의 책, p. 12.

측의 성의를 촉구하였으나 북한은 아무런 조치를 취하지 않았고, 이를 북한 체제의 우월성 선전에 활용하였다. 김일성의 사망으로 남북정상회담이 무산되자 김영삼 정부는 이산가족문제를 정치, 군사문제와 분리해 추진할 것을 북측에 제의하였으나 북한은 이를 거부하였다.

그러나 북한은 당국간의 회담을 기피하면서도 냉전종식으로 인한 국제적 고립과 경제난을 극복하기 위한 경제적 지원과 외화획득 및 해외동포들의 친북세력 형성을 위해 해외동포와의 교류를 민간차원에서 허용하였다. 북한 핵 문제로 제3국에서의 이산가족 상봉과 서신교환 등이 주춤했으나 핵 문제 해결 이후에 지속적인 증가 추세를 보였다(<표Ⅲ-1> 참조).

<표Ⅲ-1> 남북이산가족 교류현황
(1999.11.30 현재, 단위: 가족수)

구분	북한주민 접촉신청	생사확인	서신교환(통)	제3국 상봉	남북상봉
1989	1	-	-	-	-
1990	62	35	44	6	-
1991	275	127	193	11	-
1992	267	132	462	19	-
1993	743	221	948	12	-
1994	651	135	584	11	-
1995	311	104	571	17	-
1996	231	96	473	18	-
1997	761	164	772	61	-
1998	3,726	377	469	108	1
1999	6,890	461	595	181	5
계	13,918	1,852	5,000	444	439

출처:통일원, “민간차원의해결노력,”

http://reunion.unikorea.go.kr/policy/effort_12.html

이산가족의 접촉방법은 해외거주 교포, 상봉알선단체, 국제행사 등을 통한 방법이 대부분이다. 특히 한중수교 이후 중국교포를 중개인으로 하는 접촉이 증가되었다. 특히 중국의 「연길 이산가족 소개소」는 자발적이고 적극적이다. 국내에는 이산가족상봉추진회, 한겨레상봉회, 한민족상봉회, 우리민족서로나누기 등이 있다.

민간단체들의 이산가족 교류 성공율은 생사 확인의 경우는 전체의 18%로 저조하나 재중동포를 비롯한 해외교포의 주선인 경우는 81%, 나머지 1%는 국제행사에서 우연히 만나는 경우이다. 또한 생사확인이나 상봉 등의 경우 대개 1~3개월이 걸린다. 이산가족 알선단체들의 수수료는 이산가족의 경제력, 북한가족의 소재지 등에 따라 초기에는 생사확인과 서신왕래는 500~1,000달러, 제3국 상봉에는 5,000~10,000달러에 이르고, 이중 일부는 북한당국에 흘러 들어가고 있는 것으로 알려지고 있다. 그러나 최근에는 생사확인에 평균 2천 달러, 서신교환에 3천 달러, 상봉에 5천 7백 달러의 비용이 지불되고 있다고 보도되고 있다. 이 비용 중 상당부분이 중개 수수료인 것으로 나타나고 있다.¹¹⁹⁾

그러나 민간차원의 이산가족 접촉에는 문제점이 많다. 첫째, 경제적 여유가 있는 이산가족에 국한되어 이용되고 있다. 둘째, 절차가 복잡하고 시일이 오래 걸리며 확실성이 결여되어 있다. 셋째, 북한당국의 선택에 따라 이산가족의 생사확인 등이 가능하다는 제약이 있다. 따라서 바람직한 해결책은 남북 당국간의 합의로 이산가족 전체를 대상으로 문제를 해결해야 할 것이다.

(다) 김대중 정부의 전향적인 조치

1998년에 출범한 김대중 정부는 이산가족문제를 대북 정책에 있어

119) 「연합뉴스」, 2000.4.10.

서 최우선 과제로 선정하고 이의 조속한 해결을 국정과제의 하나로 설정하고 있다. 김대중 대통령은 1998년 2월 25일 취임사, 3.1절 기념사, 8·15 광복절 경축사 등에서 이산가족 재회에 북한이 협조해 줄 것을 호소하였다. 또한 이산가족문제의 해결을 위해서는 어떠한 방식도 받아들여겠다고 밝힌 바 있다. 김대중 대통령은 1998년 7월 4일 “이산가족 상봉은 공식적으로 안되면 비공식적으로라도, 그리고 돈이 들어가더라도 추진하여 생존가족들이 죽기 전에 만나볼 수 있도록 인도적 노력을 강화하라”고 지시, 이산가족문제 해결에 대한 적극적인 의지를 표명한 바 있다. 정부는 이산가족 교류의 활성화를 위하여 법률적 재정적 조치를 취하는 등 적극적이고 전향적인 정책을 추진하고 있다.

<이산가족 상봉의 정례화 추진>

김대중 정부는 이산가족문제의 조속한 해결을 위하여 이산가족면회소를 설치하고, 상설 운영되어야 한다고 보고 있다. 1998년 베이징에서 개최된 차관급 남북당국대표회담에서 이산가족면회소의 설치문제와 대북 비료지원을 상호주의에 입각하여 해결하고, 이를 위하여 별도의 남북적십자회담 개최를 제의한 바 있다. 이후 1년 2개월 후 1999년 6월 베이징에서의 남북 차관급 당국회담에서도 이산가족면회소 설치를 통한 이산가족 상봉의 정례화를 제의한 바 있다.¹²⁰⁾

120) 제의 내용은 다음과 같다.

- 이산가족상봉→ 월100명 정도로 1~2회 실시→ 첫상봉은 9월 중순경 실시
- 생사주소확인을 위한 명단교환→ 쌍방 300명 정도, 첫 명단교환은 금년 8월초 실시
- 우편물 교환→ 월2회 실시, 첫 우편물교환은 9월 중순 실시
- 상봉면회소 설치→ 금년 8월 초순에 판문점에 설치 운영 방문단 교환→ 시범사업으로 금년 9월과 10월, 쌍방 각기 100명 정도의 고향

<이산가족교류 활성화를 위한 제도적 지원>

김대중 정부는 이산가족교류의 활성화를 위하여 제도적 조치를 강화하고 있다.

정부는 1998년 9월 1일부터 북한에 가족을 두고 있는 60세 이상의 남한주민 또는 실향민(1953년 7월 27일 이전에 군사분계선 이북지역에서 출생한 자)에 대해서 기존의 방북 승인제에서 신고제로 전환하여 고령 이산가족의 고향방문을 지원하고 있다(『고령이산가족 등에 대한 북한방문 증명서발급절차에 관한 지침』).

또한 이산가족인 남한주민이 이산가족교류를 목적으로 북한주민 접촉 또는 북한방문증명서 발급을 신청할 때 제출하는 서류를 간소화하는 『남북이산가족교류를 위한 절차간소화 지침』을 제정하여 1999년 6월 1일부터 실시하고 있다. 2000년에 들어서는 신고만으로 북한을 방문할 수 있는 이산가족 연령을 현재 60세 이상에서 이산 1세대 전체로 확대하였다.¹²¹⁾

이산가족문제에 대한 정부의 전향적인 조치는 이산가족 대상에 월북자도 포함시키는 조치였다. 정부는 북한 사회안전부(현재 인민보안성)가 설치한 주소안내소에 우리측 이산가족이 생사확인 및 주소안내 신청서를 제출하는 것을 허용하기로 하였다.¹²²⁾ 또한 정부는 1998년 7월 7일 “통상적 의미의 이산가족은 해방 이후부터 6·25전쟁을 전후해서 헤어진 가족을 의미하지만 월북자도 신형이산가족으로 규정할 수 있다”고 전향적인 조치를 취했다.¹²³⁾

김대중 정부는 이산가족문제 해결을 위하여 두 차례의 당국간 회담을 가졌는 바, 1998년 4월의 차관급 남북한 당국간 회담과 1999년

이산가족이 서울 평양 방문단 순차 교환.

121) 통일부, 『이산가족 교류촉진 지원계획』, 발표자료, 2000.3.2.

122) 『중앙일보』, 1998.3.28.

123) 『연합통신』, 1998.7.7.

6월의 남북 차관급회담이었다. 이 회담은 북한에 대한 비료지원과 이산가족문제의 해결을 연계하여 진행되었으나 북한의 반대로 합의사항 없이 결렬되었다.

북한은 1990년대에 계속되는 경제난과 식량난 및 국제적 고립으로 인한 체제위협으로 이산가족문제 해결에 소극적일 수밖에 없는 실정이었다. 이러한 맥락에서 북한에게 충분한 경제적 인센티브를 제공하는 경우 북한이 호응할 것이라는 의견이 대두되었다. 정부도 돈이 들어가더라도 상봉사업을 추진할 것을 언명한 바 있다. 이와 같은 맥락에서 2000년 3월 김대중 대통령의 유럽 순방 시 발표한 ‘베를린 선언’은 정부차원의 대북 경제지원, 화해협력 제안, 이산가족 상봉, 남북기본합의서 이행을 위한 특사 교환 등 4개항을 제안하였다.

<민간차원의 이산가족교류 경비지원>

김대중 정부는 남북이산가족간 직접 교류의 가능성에 대비하면서 민간차원의 이산가족교류를 측면 지원하고 있다. 곧 이산가족들이 민간단체들의 주선으로 제3국을 통해서 생사확인 및 상봉을 실현할 수 있도록 경비를 지원하고 있다. 정부는 『이산가족교류경비에 관한 지침』을 마련하여 경비지원을 하고 있고, 2000년 2월 정부는 필요한 경비 지원을 두 배 이상 올리기로 하였다. 생사확인의 경우 지원 금액을 기존의 40만원에서 80만원, 상봉 지원의 경우 80만원에서 180만원으로 올리고, 서신 교환 등 교류지속에 필요한 경비 40만원을 추가로 지원하기로 했다. 경비지원은 과거 한번에 그쳤으나 합쳐서 세 번까지 지원하고 특별지원 대상에 생활이 어려운 70세 이상 이산가족도 포함시켰다. 그러나 아직도 실제소요 경비와 지원경비와의 차이로 어려운 점이 지적되고 있다.

생사확인이나 상봉 경비 지원금은 후불제로 생사확인이나 제3국

에서의 상봉 후 3개월 이내에 신청하면 지원금을 받는다. 한편 위 지침에 의거 이산가족교류 촉진 기여자로 선정된 알선단체들에게는 교류실적을 고려하여 2,000만원까지 연 1회 지원했던 것을 금년부터 분기별 1회로 늘렸다.¹²⁴⁾

<민간단체와의 협력체제 구축>

김대중 정부는 이산가족단체와의 협력체제를 구축하기 위하여 1998년 5월 28일 대한적십자를 주축으로 20여 개의 관련단체들이 참여하는 「남북이산가족교류협의회」라는 민간기구를 발족시켰고, 「이산가족정보통합센터」를 1998년 9월 25일 이북5도위에 설치하고 대민 서비스를 제공하고 있다.

<이산가족 교류의 활성화>

1997년까지 제3국을 통한 이산가족 교류는 생사확인 1,014건, 서신교환 3,936건, 제3국 상봉은 155건이 성사되었다. 이 통계는 정부가 사전 승인한 사례를 반영한 것으로 가족들의 신변안전 등을 이유로 비공개적인 방법으로 성사된 숫자는 공식 통계치 보다 상회하리라고 본다. 이와 같은 이산가족 재회는 핵 문제로 인한 남북관계 긴장 속에서도 꾸준히 지속되었고 그 숫자도 증가하고 있어 이산가족 재회가 제도화 단계에 들어서는 것을 말해주고 있다.

김대중 정부 출범 후 이산가족문제 해결을 위한 의지를 뒷받침하기 위하여 법률개정과 전향적 조치를 취하고 있어 이산가족 재회를 더욱 촉진시키고 있다. 1989년부터 1999년 11월 현재 북한주민접촉 총신청 건수는 13,918건이며, 이중 1,852가족이 생사확인을 하였고

124) 「조선일보」, 2000.3.2.

5,111통의 편지를 중개인을 통해 접수했으며, 444가족이 제3국에서 상봉하였다. 특히 1998년도에 최초로 이산가족상봉 목적의 방북이 실현된 이래 1999년에는 5건의 방북상봉도 이루어지는 등 김대중 정부 출범 이후 이산가족교류는 양적, 질적인 변화를 보이고 있다. <표Ⅲ-1>에서 볼 수 있듯이 김대중 정부 출범 이후 이산가족교류는 양적으로 크게 증가하였을 뿐만 아니라, 상봉의 숫자도 늘어 질적인 변화를 보이고 있다. 김대중 정부 출범 후 2년 동안 생사확인 838건(총 1,852건), 서신교환은 1,064건(총 5,000건), 제3국 상봉은 289건(총 444건), 남북직접 상봉은 6건으로 과거에는 한 건도 없었다.

<남북정상회담과 이산가족>

이번 남북정상회담은 6월 15일에 통일문제, 이산가족문제 등 인도적 문제의 조속한 해결 및 남북간의 경제협력과 다방면의 교류와 협력 등 5개항의 합의사안이 포함된 남북 공동선언문을 발표하였다. 제3항은 오는 8·15를 즈음하여 이산가족 친척 방문단을 교환하며, 비전향장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어나가기로 합의하였다. 또한 제5항은 남과 북은 이상과 같은 합의 사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국간 대화를 개최하기로 하였다.

남북 정상의 합의에 따라 남북적십자회담이 6월과 9월에 열리고 이산가족 상봉과 정례화문제를 토의하였다. 이 회담에서 지난 8월 15~18일 까지 남북 이산가족 각각 100명이 서울과 평양에서 상봉하였고, 9월 3일에는 비전향장기수 63명이 북한에 송환되었다. 또한 이산가족 생사주소확인 및 서신교환은 10월과 11월에 각기 100명 규모로 시범적으로 실시하기로 하였다. 그리고 이산가족 상봉은 오는 11월과 12월에 각기 100명 규모로 두 차례에 걸쳐 실시하기로 합의하

였다. 이산가족 면회소와 상봉과 서신교환의 규모 확대문제는 다음 회담에서 토의하기로 합의하였다. 남북간에 주요 현안문제가 되고 있는 남북자와 국군포로문제는 광의의 이산가족의 틀에서 해결을 모색 하되 북한의 입장을 고려해 비밀협상으로 해결하는 것도 고려할 수 있겠다. 한적 관계자는 국군포로(유해 포함) 및 남북자 송환은 다른 경로를 통해서 협의가 진행되고 있다고 밝히고,¹²⁵⁾ 남북한간 물밑 접촉을 통한 협상이 진행되고 있음을 암시하고 있다. 동서독의 경우에도 정치범의 석방거래에서 비밀협상을 통해 경제적 지원을 대가로 성사시킨 경험이 있는 바, 이 방법도 원용할 수 있겠다.

이와 같이 이산가족문제 해결을 위한 남북간의 협의는 지속되고 있어 시간이 걸리겠지만 면회소 설치와 점진적인 규모의 확대는 남북간의 경험과 맞물려 가시적인 성과를 도출할 수 있을 것으로 예상된다.

최근 북한의 식량지원 요청에 대해서 인도적 차원에서 정부가 60만 톤(50만 톤은 차관, 10만 톤은 세계식량계획 기구를 통해서 무상 지원)을 제공하기로 한 것은 이산가족문제 해결뿐만 아니라 남북관계 진전을 촉구하는 인센티브 제공인 것이다.

(5) 사회문화 교화

(가) 냉전종식과 남북교류 증대

1980년대 후반에 들어서 남한의 대북 평화공세가 적극 추진되었다. 1988년에 노태우 정부의 「7·7 특별선언」으로 전면적인 남북교류를 추진하려는 새로운 방향이 모색되었다. 이듬해인 1989년에 「남북교류·협력에 관한 기본지침」이 마련되었고, 동년 3월 「남북교류·협력추진

125) 「연합뉴스」, 2000.9.25.

위원회」가 발족되었다. 정부는 1990년 2월 문화교류 활성화를 위한 「남북문화교류5원칙」을 발표하여 정치성을 배제한 민족전통문화의 우선적인 교류 등을 제의하였고, 동년 8월 「남북교류·협력에 관한 법률」을 제정 공포하였다. 이를 통해 남북교류·협력을 위한 법적인 근거를 마련하고 이를 지원하기 위한 「남북협력기금」도 조성하였다. 이에 따라 1990년대는 북한의 국제적 고립과 경제난 악화와 맞물려 남북간 민간차원의 교류와 협력이 활성화되는 시기로 접어들었다. 특히 1991년 남북고위급회담에서 채택한 「남북 기본합의서」는 남북관계를 제도화하는 기본 틀을 마련하였다.

1992년 5월에는 「남북교류협력공동위원회」가 발족되었고, 동년 9월에 「교류·협력부속합의서」가 채택되었다. 1994년 10월 미·북한간 제네바합의에 따라 북한 핵 문제가 해결국면에 접어들고 대북 경수로 건설지원 체계가 갖추어 지면서 1994년 11월에 남북경협을 활성화하기 위한 「남북경제협력 활성화조치」를 위한 법개정이 이루어졌고, 1997년 6월에는 남북 사회문화협력사업 추진에 대비하여 「남북사회문화협력사업처리에 관한 규정」을 제정하였다.

1990년대는 남북교류가 제도화되면서 다양한 분야에서 교류가 진전되었다. 특히 북한이 식량난을 해소하기 위하여 국제사회의 식량지원을 요청한 것을 계기로 민간분야의 대북지원 활동이 활발히 진행되었고 남북교류도 증가추세를 보였다. 김일성 사망과 잠수함 사건이 발생한 1994년과 1996년의 경우 남북접촉이 일시 위축되었으나 1996년 12월 북한의 잠수함 침투 사건에 대한 공식적인 사과로 남북관계 개선의 계기가 마련되었다. 1997년의 경우 전년도에 비해 각분야의 교류와 접촉은 전반적으로 확대되었으며, 남한주민의 방북도 증가하였다.

(나) 사회문화 분야의 부문별 교류 현황

1989년 6월 이후 2000년 5월말까지 교육 학술분야에서 남북한 주민접촉이 성사된 건수는 154건(1,976명)으로 가장 많은 빈도 수를 기록하고 있다. 그러나 교육·학술 교류의 특징은 남북한 왕래보다는 대부분 중국이나 제3국에서 접촉이 이루어지고 있다. 이 분야는 대북 지원성 접촉이 아닌 경우로 방북을 통한 교류·협력이 미미하고, 북한측이 제3국을 선호하는 것으로 중국이 가장 많이 이용되고 있다. 그 내용에 있어서는 통일정책 토론이 주종을 이루고 있는 바, 한은 통일 정책 선전을 위해 이 분야의 교류와 접촉을 허용하고 있다. 이 분야에서 북한을 직접 방문한 예는 아직도 한 건도 없다.

종교분야는 같은 기간에 120건(927명)으로 인적 교류 빈도 수에서 학술분야에 이어 두 번째를 차지하고 있다. 종교계는 대북지원 등 인도적 차원의 관심과 함께 잠재적 포교 가능성을 감안하여 교류·협력이 비교적 활발한 분야이다. 이 분야도 초기에는 제3국에서 이루어지는 경우가 많았으나 최근에는 북한을 방문하는 사례도 있다(2건에 11명). 이것은 북한이 종교계의 방문을 선호하기보다는 경제적 실익이 있는 대북 지원성 교류가 많고, 대외적으로 북한의 이미지를 개선하는 효과가 있기 때문이다. 가장 활발한 움직임은 남한의 개신교계이고, 그 다음으로 불교계, 천주교 및 천도교 등으로 볼 수 있다. 범종단 차원에서는 1997년 북한측 제의로 「남북종교지도자베이징회의」가 개최되었고, 통일을 위한 종교인의 활동을 촉구하는 '1999년 베이징선언문'이 발표되었다.¹²⁶⁾

문화 예술분야는 동기간에 남북한 주민접촉이 성사된 건수는 104건(756명)으로 인적·교류에서 세 번째 규모로 많은 빈도 수를 보이고 있다. 그 동안 문화·예술의 경우는 정치성 여부로 남북한간에 대립을

126) 조한범, 앞의 책, p. 31.

빛어온 분야이고, 준비와 비용이 소요되는 관계로 활성화되지 못했다. 남북한 당국의 합의에 의한 상징성이 있는 공연들이 서울과 평양에서 개최되었다. 그러나 1998년 리틀엔젤스 평양공연 이후 교류·협력 신청건수가 증가하고 있다. 2000년도에는 남북정상회담 개최를 경축하는 평양학생소년예술단과 평양교예단의 서울방문이 이루어진 바 있다. 음악분야가 타 분야에 비해서 비교적 활발히 진행되고 있다. 그러나 순수한 민간차원의 교류로 북한을 방문한 것은 3건에 25명으로 나타나고 있다.

<표Ⅲ-2> 사회·문화분야별 북한주민접촉 현황
(신청건수/명)

구분	연도	신청	성사
교육 학술	89.6.12~97.12.31	387(2,827)	112(1,626)
	1998	51(175)	21(74)
	99.1.1~2000.5	60(1,021)	21(276)
문화 예술	89.6.12~97.12.31	232(1,150)	41(574)
	1998	48(167)	36(97)
	99.1.1~2,000.5	73(190)	17(26)
체육	89.6.12~97.12.31	126(366)	31(94)
	1998	36(465)	13(395)
	99.1.1~2,000.5	39(130)	18(34)
종교	89.6.12~97.12.31	244(1,167)	59(577)
	1998	55(214)	35(150)
	99.1.1~2,000.5	50(337)	26(200)
언론 출판	89.6.12~97.12.31	206(570)	32(108)
	1998	31(53)	13(28)
	99.1.1~2,000.5	57(264)	20(127)

출처: 통일부 교류·협력국, 월간 남북교류·협력 및 인도적사업 동향, 각 월호(1990-2000.5).

체육분야는 동기간에 62건이 성사되어 523명의 인적 교류가 이루어졌다. 남북왕래 교류로는 「남북통일축구대회」, 「세계탁구선수권대회」 및 「세계청소년축구선수권대회」 단일팀 구성 등 1990년대 초반 왕래 교류가 비교적 활발하게 이루어졌다. 물론 이러한 인적 교류는 정부주도로 이루어 졌으나 1991년 북한 유도선수 이창수의 망명으로 북한측은 소극적인 자세를 견지하였다. 또한 북한이 경제난으로 국제 대회에 불참하는 경우가 많아 체육교류는 활성화되지 못했다. 그러나 현대그룹의 금강산관광사업이 성사되고 1999년 현대가 평양에 실내 체육관을 건설하기로 합의하였고, 현대농구단의 방북 및 북한선수단의 서울 경기가 실현되었다. 이 농구경기는 매 6개월마다 개최하기로 합의하였다. 이를 계기로 남북은 농구 외에 축구, 배구 등 다른 경기 도 정례적인 남북 친선 교환경기를 갖기로 합의하였다. 또한 2002년 월드컵축구 북한 분산개최 문제와 다이너스컵 국제대회를 대체할 극동4개국대회 창설 등이 논의되고 있다. 남북 정상회담을 계기로 시드니 올림픽에 남북한 동시입장이 이루어지는 등 남북체육교류의 활성화도 예상된다. 2000년 5월 현재 체육분야의 교류로 북한을 방문한 경우는 7건에 34명이었다.

북한은 체제유지 차원에서 언론출판분야의 교류에 소극적인 입장을 취해 왔으나 1997년 이후 양적, 질적인 측면에서 활성화 경향을 보이고 있다. 언론출판분야는 동기간에 65건이 성사되어 263명이 접촉한 것으로 나타나고 있다. 그러나 북한을 방문한 건수는 1건에 2명이였다. 특히 북한의 관광 명소에 대한 남한 방송사의 기록영화 촬영을 허용한 것은 금강산 관광사업으로 경제적 실익을 얻고 있는 북한이 경제적으로 관광사업을 선전하려는 의도인 것으로 보인다. 또한 1998년 이후 남한 신문사들의 방북이 증대한 것은 언론교류와 문화유적교류 등의 목적을 띠고 있으나 문화유적 답사 등 관광명소의 선전에 중점을 두고 있다. 그러나 남북 정상회담 이후 김정일 위원장의

초청으로 남한 언론사 대표단 56명이 북한을 방문하였다.

출판분야의 교류는 아직 미미하나 북한은 의학과 과학기술서적 등의 전문서적 등에 관심을 보이고 있어, 이 분야의 교류가 활성화될 경우에 역사문화 분야에서의 교류·협력가능성은 높다 하겠다.

기타 분야로 관광분야는 상당한 성과를 거두고 있다. 남북한의 관광분야는 동기간에 799건 성사와 북한과의 6,544명 접촉이 이루어졌다. 남북한의 관광교류는 1998년 11월 금강산관광이 시작되기까지는 관광을 위한 실무접촉이 대부분이었다. 1980년대부터 남한 정부와 현대그룹은 북한의 관광사업개발을 위한 제의를 해 왔고, 1992년 4월 남북한간의 기본합의서에 따라 단체관광을 우선적으로 허용한다고 발표하였으나 1997년 말까지 순수한 관광목적으로 남북한 주민의 왕래는 이루어지지 않았다. 1997년 이후 언론방송계가 방북하여 북한의 문화유산과 자연경관에 대한 프로그램을 제작하거나 답사하기 시작했고, 그후 북한을 방문한 건수는 149건에 838명에 달했다.

1998년도에 정주영 현대명예회장이 방북하여 북한의 '조선 아세아 태평양 평화위원회'와 금강산관광에 합의함으로써 금강산 관광사업이 성사되었다. 금강산 관광사업은 민간인의 방북이 거의 제한 없이 이루어지는 것으로 새로운 전기를 마련한 것이었으나 북한 주민들과의 접촉 제한으로 순수한 관광 이외의 효과는 거둘 수 없었다. 금강산관광이 시작된 이후 2000년 7월말까지 27만 5천 여명의 관광객이 금강산을 다녀왔다. 향후 금강산 관광사업의 내용이 확대 발전될 경우에 북한 주민들과의 자연스러운 접촉 기회는 증대될 것으로 기대된다. 남북 정상회담 이후 현대그룹은 개성공단 조성과 함께 개성 관광단지 개발에 대한 김정일 국방위원장의 승인을 얻어내 북한관광은 확대될 것으로 보인다. 앞으로 사회문화 교류도 체육분야와 관광분야를 중심으로 남북협력이 확대될 수 있을 것으로 기대된다.

그러나 사회문화 교류에서 빚어진 문제점을 시정하여 지속적으로

활성화되도록 노력해야 할 것이다. 남북간의 사회문화 교류는 많은 경우에 상호간의 체제선전 장으로 활용되어 계기를 마련도 어려웠고, 마련된 기회도 지속되지 못했다. 현재까지의 사회문화분야의 교류와 협력이 활성화되지 못한 중요한 이유는 북한의 체제적 열세로 빚어진 북한의 소극적이고 부정적인 태도를 취하는 데 있다. 남북 당국간의 합의 없거나 당국에 의해 일방적으로 추진되는 사회문화 교류는 정치적 이유로 성사되기 어려웠다. 따라서 비정치적인 학술분야와 인도적 성격이 강한 종교분야의 교류·협력이 상대적으로 많았다. 또한 남북직접왕래와 교류보다는 제3국에서의 접촉이 많았고, 북한주민의 남한 방문은 남한주민의 방북에 비해 극히 미미한 수준에 머물렀다. 북한 주민의 남한 방문은 1989년부터 2000년 5월 현재 총 15명이었고, 사회문화 분야에서는 6명에 그치고 있다. 이와 같이 사회문화 교류·협력은 남북간의 냉전구조로 제약을 받아왔고 민간차원의 자율적인 접촉은 제한되어 있었다.

<포용정책과 사회문화 교류 활성화>

1998년 김대중 정부의 출범과 대북 포용정책이 일관성 있게 추진됨에 따라 남북간 교류·협력은 양적·질적인 측면에서 과거에 비해 크게 진전되었다. 김대중 정부는 민간차원의 대북지원과 이와 관련한 사회문화 교류를 효과적으로 추진하기 위해서 1998년 3월에 「민간차원 대북지원 활성화 조치」가 발표하고 민간단체들의 대북지원을 위한 활동을 확대하였다. 김대중 정부 출범 이후 남북 사회문화 교류·협력은 양적·질적으로 변화되고 있다. <표Ⅲ-2>에서 보듯이 김대중 정부 출범 이후 부문별 사회문화 교류는 지난 10여 년간에 이루어진 교류와 맞먹는 숫자로 증대하였고, 남북한의 직접 교류·협력이 증대되고 있다.

남북 정상회담 이후 남북간의 교류를 활성화하기 위한 다양한 노력들이 모색되고 있다. 김정일은 남한 언론사 대표단과의 면담에서 통일문제가 지금까지 양측에 모두 문제가 있었고, 북남 공히 과거 정권에 책임이 있고, 남북 정상회담 이후 많이 달라지고 있다고 언급한 바 있다.¹²⁷⁾

따라서 남북정상회담 이후 남북정상간의 합의사안인 다방면의 교류를 활성화하기 위해서는 남북당국 모두 과감한 인식의 전환이 요구된다. 또한 사회문화 교류·협력을 위한 재정적 기반을 마련해야 할 것이다. 경제 교류와는 달리 사회문화 교류가 이질화 극복과 통합에 기여하는 공공성을 감안하여 이를 지속적으로 추진할 수 있는 재정적인 뒷받침이 필요하다. 이 분야에 대한 『남북협력기금』의 적절한 지원과 민간차원의 기금조성 등을 통해서 사회문화 분야의 교류·협력을 활성화하고 다양화하는 노력이 정부와 민간차원에서의 관심과 협력으로 강화되어야 한다.

(6) 남북한 경제 교류·협력

(가) 냉전종식 후 남북경협: 정경연계

1988년 「7·7특별선언」을 통해 남한정부는 남북관계 변화를 위해 대북 경제 교류·협력이 필요하다는 인식 하에 주도적인 자세를 취했다. 세계적인 탈냉전 추세와 사회주의권의 개방과 개혁 추진 및 남한의 대북 경제우위 등 자신감에서 비롯되었다. 북한에 대한 ‘접촉을 통한 변화’ 정책의 일환으로 남한은 1988년 10월 ‘남북물자교류에 관한 기본지침서’를 발표하여 상품교역에 대한 제한을 완화하였고, 1990년 8월에는 ‘남북교류·협력에관한법률’과 ‘남북협력기금법’을 제정하여 대

127) 『동아일보』, 2000.8.13.

북 경제 교류·협력에 관한 제도적 장치를 마련하였다. 특히 1992년 2월에 이루어진 남북 기본합의서의 발효, 이에 따른 각종 분과위원회 및 공동위원회의 설치, 북한 부총리의 남한 방문, 민관으로 구성된 남포조사단의 파견 등으로 1992년에는 남북경제관계가 크게 진전되었다. 더욱이 1992년 9월 제8차 남북고위급회담에서 ‘남북교류·협력부속합의서’가 채택되어 직교역에 대한 원칙적인 합의와 결재수단으로 청산계정의 설치 및 운영에 대한 동의가 이루어졌다. 이에 따라 남북 관계는 경제협력단계에 진입하는 것으로 보였다. 그러나 북한의 핵 문제가 주요 현안으로 등장하였고, 남한정부는 핵 문제의 해결이 없는 대북경협을 동결하겠다는 연계정책을 전개하여 이 기간에는 기존의 간접교역 중심으로 남북 경제교류가 추진되었고 대북 투자를 위한 협의와 기업인들의 방북은 보류되었다.

1994년 11월 미·북간 제네바 합의로 핵 협상이 타결됨에 따라 김영삼 정부는 동년 11월 대북경협 활성화조치를 발표하고 대북경협의 문호를 점진적으로 개방하였으나 대북경제 교류·협력은 정경연계로 진행되었다. 북한은 소련과 동구권과의 교역 감소로 남한과의 경제 교류·협력을 선호하였으나, 남한의 정경연계는 북한의 붕괴를 겨냥하는 것으로 인식하고 북한은 민간기업과는 교류·협력을 지속하면서 당국간 접촉을 회피하였다.

<교역>

남북간의 물자교역은 1988년 ‘7·7선언’과 그 후속조치인 ‘대북한경제개방조치’가 취해지면서 1989년부터 재개되었다. 1950년 이후 거의 40년만에 남북간의 교역이 재개된 것이다. 1989~1990년의 남북한 교역규모는 2,000만 달러 이하의 미미한 수준이었고, 직접교역이 아닌 제3국(홍콩, 싱가포르, 일본 등)을 통한 간접교역 형태로 이루어졌다.

북한은 간접교역 형태도 부인해 왔다. 이 시기의 교역은 주로 남한측의 북한물자반입의 형태로 이루어졌다. 1991년 남북고위급 회담 개최에 따라 남북교역은 급신장하여 1992년에는 1억 7천만 달러로 늘어났고, 일부 교역은 직교역에 가까운 방식으로 발전되었다. 북한의 핵문제로 1993년과 1994년의 교역 증대 추세는 둔화되었으나 북한의 경제난으로 물자반출 능력의 한계에 기인한 점도 무시할 수 없다. 특히 에너지난으로 비철금속의 반출이 줄어들었다. 그러나 1994년 10월 북미간 제네바 핵 협상이 타결됨에 따라 남북교역은 증대되어 1995년에 남북교역은 최초로 2억 달러를 넘었고, 1997년에는 북한산 철강제품, 위탁가공교역 확대(1996년과 97년에는 교역총액의 29.5%와 25.6%), 대북 경수로 사업 등으로 3억 834만 달러를 기록하였다 (<표Ⅲ-3> 참조).

<표Ⅲ-3> 남북한교역 및 위탁가공실태
(금액: 천달러)

연도	반 입		반 출		합 계		기업인방북	
	금액	위탁가공	금액	위탁가공	금액	위탁가공	신 청	성 사
1989	18,655	-	69	-	18,724	-	975	210
1990	12,278	-	1,188	-	13,466	-		
1991	105,719	-	5,547	-	111,266	-		
1992	162,863	638	10,563	200	173,426	839		
1993	178,167	2,985	5,425	4,023	186,592	7,008	0	0
1994	176,198	14,321	18,249	11,343	194,547	25,663	0	0
1995	222,855	21,174	64,436	24,718	287,291	45,892	-	99명
1996	182,400	36,238	69,639	38,164	252,039	74,402	-	113명
1997	193,069	42,894	115,270	36,175	308,339	79,069	-	127명
1998	92,264	41,371	129,679	29,617	221,943	70,988	305명	226명
1999	121,604	53,736	211,832	45,883	333,281	99,619	323명	293명
2000.5	54,311	19,463	91,055	16,683	145,366	36,146	210명	190명
총계	1,520,484	232,820	206,806	206,806	2,246,280	439,626		

출처: 통일부 교류·협력국, 『월간 남북교류·협력 및 인도적사업 동향』, 제 7호/(2000.5.1~5.31)와 『통일백서』 각년호

남북 교역의 특징은 첫째, 남북교역은 남한의 북한물품 반입을 중심으로 이루어지고 있고, 북한은 1991년부터 1999년까지 남북교역을 통해 연평균 1억 2,200만 달러 이상의 흑자(실질교역수지기준)를 보고 있다. 1955년부터 KEDO 중유지원, 대북 쌀 지원 등 비거래성 반 교역은 계속 증대되었다. 둘째, 북한은 대외교역(약 20억 달러 추산)에서 남북교역에 대한 의존도가 높아가고 있다(<표Ⅲ-4> 참조). 이것은 동서독이나 중·대만관계에서 동독이나 대만의 서독과 중국에 대한 의존도보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 셋째, 중·대만의 경우와는 달리 경제인 등 인적·교류의 증대가 교역이나 투자 등의 두드러진 증

가를 가져오지 못한 것은 북한의 전반적인 경제사정이 경제 교류·협력에 더욱 중요한 요인으로 작용하고 있다는 것을 말해주고 있다. 특히 1990년대 북한의 경제침체는 대남 교역을 증대시킬 수 없는 구조적 요인이 되었다. 넷째, 북한 교역의 전체적인 감소에도 대남 의존도는 중·대만이나 동서독 경우(이들은 8~10% 이내)보다 훨씬 높은 것으로 나타나고 있다. 북한의 경제난이 악화된 1995년도부터 대남 교역 의존도는 10%를 상회하고 있다(<표Ⅲ-4> 참조). 남한이 지리적·문화적 및 경제적인 이유로 북한과의 교역을 선호하고 있고, 북한도 마땅한 교역 상대자를 찾지 못하고 있는 것에 기인하고 있다. 또한 북한의 대외교역에서 대남한 의존도가 높은 것은 북한의 최대 교역 상대국인 구소련과 동구 사회주의권의 붕괴로 인한 북한의 경제적 고립을 말해주고 있다.

<표Ⅲ-4> 북한 무역총액 대비 남북교역 점유율
(단위: 백만 달러, %)

년도	남북교역	무역총액	점유율
1990	13	4,720	0.28
1991	111	2,720	4.1
1992	173	2,660	6.5
1993	187	2,641	7.1
1994	195	2,108	9.3
1995	287	2,052	14.0
1996	252	1,976	12.8
1997	308	2,177	14.1
1998	222	1,442	15.4

자료: 대한무역투자진흥공사, 『북한뉴스레터』, 1998.6

<대북투자>

대북투자는 합영, 합작 그리고 단독투자를 포괄적으로 지칭한다. 1992년 10월 (주)대우의 남포공단 합영사업이 최초로 협력사업자 승인을 받은 이래 김대중 정부 출범 이전에 협력사업자 승인기업 수는 26개이며, 협력사업 승인을 받은 기업은 7개 사업에 4천 5백만 달러에 국한되어 있고, 실제 성공적으로 운영되고 있는 사업체는 극히 적은 숫자로 알려지고 있다. 김영삼 정부는 교류·협력의 실천적 조치로 1993년 3월에 인도적 차원에서 이인모 노인의 방북을 허용하는 등 전향적인 조치를 시행하고, '신경제 5개년계획 남북 경제교류·협력부문 계획'을 수립하는 등 남북교류·협력을 위한 거시적이고 구조적인 방안을 강구하였으나 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴를 선언하여 남북 관계 전반이 경색되었고 남북교역도 신장세가 주춤하였다.

북한의 핵 문제가 일단 해결이 되자 1995년 김영삼 정부의 경험 활성화 조치 이후 남한기업들의 북한 방문은 확대되었으나 기대에 미치지 못했다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 북한은 남한정보의 유입을 억제하기 위하여 남한보다는 제3국 기업과의 경험을 선호하였다. 둘째, 북한의 사회간접시설의 열악 등 투자환경의 미비도 대북 경험의 걸림돌로 작용하였다. 셋째, 남한정부의 정경연계정책으로 남북경협을 적극 지원하지 않았던 정부정책도 대북투자 등 남북경협의 활성화에 부정적으로 작용하였다.

(나) 김대중 정부의 정경분리

<제도적 지원 강화>

김대중 정부는 북한이 남한과의 관계정상화를 기피하고 있는 상

황에서 효과적인 대북 교류는 상호이익에 바탕을 둔 경제교류와 협력이라고 판단하고 민간기업의 상업적 거래에 대해 정치와 경제를 분리하고 시장경제원칙에 따른 자율적인 경협을 허용하는 '정경분리' 원칙을 채택하였다.

그러나 김대중 정부는 남북 당국간의 경제 교류와 협력에서 북한을 단순한 시혜적인 지원대상이 아니라 동반자적 관계로 규정하고 상호주의원칙을 강조하고 있다. 이것은 신축적인 상호주의로 비등가성과 비동시성을 감안하는 신축적인 경제협력을 추진하고 있다.

이와 관련 김대중 정부는 남북한 경제교류와 협력을 촉진하기 위한 규제의 완화 등 제도적 정비를 추진하였다. 기업인의 북한주민접촉 및 방북절차를 대폭 간소화하고 교역에 있어서 포괄승인품목을 지속적으로 확대하였으며 위탁가공을 위해 제공하는 설비의 금액한도 및 대북 투자한도를 폐지하고 네거티브제도를 채택하는 등 대북 투자를 자유화하였다(<표Ⅲ-5> 참조).

<표Ⅲ-5> 남북경협 활성화조치(1998. 4.30) 주요 내용

구분	주요 내용
접촉 방북	방북용건 구비시 원칙적으로 승인 -대기업 총수.
	경제단체장 방북허용
	수시방북제도 확대시행
	-협력사업자승인→기업인 방북에 일반적 적용
	북한주민접촉 승인 유효기간 연장(1년→3년) 승인처리기간 단축-접촉:20일→15일, 방북:30일→20일
남북교역	포괄승인품목의 지속적 확대(반입제한 품목 축소:205개→178개)
	생산설비 반출제한 폐지-유희설비의 무상반출, 임대허용
	-1회 승인한도(현행 100만 달러)기준폐지
대북투자	투자규모 제한 완전폐지
	투자제한업종의 네거티브 리스트(Negative list)화 -전략물자, 방산물자, 기타 북한 전력증강에 직접 기여할 수 있는 산업
	협력사업 및 사업자 동시승인제도 도입 -30만 달러 이하 사업, 제3국 내 북한인 고용사업, 당국간 합의 또는 당국의 위임을 받은 자간의 합의에 의한 사업

<교역>

북한의 다양한 도전에도 ‘정경분리’원칙이 일관성 있게 유지된 것은 긍정적인 평가를 받을 만 하나, 남북 관계개선에도 가시적인 성과를 거두지 못했다.

남북한 교역은 1997년 3억 833만 달러에서 1998년에는 2억 2,194만 달러로 28%감소하였으나 1999년까지 3억 3,328만 달러로 1998년의 2억 2천만 달러보다 1억 1천만 달러 증가하여 최대치를 기록하였다. 2000년 7월까지 반입액은 7천 496만 달러이고 반출은 1억 6,092만 달러에 달하고 있다. 남북한 교역의 급격한 변화는 금융위기에 따른 남한경제의 침체와 최근 남한 경제의 급속한 경기회복에 기인하고 있

다. 지금까지 남북교역은 북한물자의 남한반입 위주였으나 1998년 북한물자의 반입이 전년 수준의 절반 이하로 격감하였다가 1999년과 2000년에는 상당히 회복되었다. 한편 남한물자의 반출이 1997년부터 크게 신장하고 있는 것은 인도적 지원, 위탁가공 물자, KEDO 중유, 경수로 및 금강산관광사업용 물자 등 비거래성 물자반출이 급증하였기 때문이다. 특히 2000년 상반기까지 거래성 반입액은 7,496만 달러이고 대북 반출은 1억 6,092만 달러에 그치고 있다. 그러나 교역 내용을 보면 1999년도 남북 교역에서 비거래성 반출입(대북지원과 경수로 사업 등)이 43.3%를 차지하였고, 2000년 7월 중 대북 반출액 중 거래성 반출액은 1천 118만 달러이고 비거래성 반출액은 1천 142만 달러로 반출액의 50.5%를 차지하고 있다. 따라서 남북 경협 수준은 여전히 초보적인 단계에 머물고 있다. 남한물자의 대북반출이, 특히 거래성 반출이 증가하지 못하고 있는 것은 북한의 경제난에 기인하고 있다.

남북한 교역이 부진한 요인으로 가장 중요한 것은 북한의 경제난이다. 중앙집권적 계획경제체제에 내재된 구조적 문제와 구소련과 동구사회주의 국가의 붕괴로 인한 대외경제관계의 충격으로 1990년 이후 9년간 연속적인 마이너스 성장을 보이는 경제침체에 빠지게 되었고, 1998년 현재 북한의 경제규모(실질 GDP기준)는 1989년에 비해 1/3정도 감소한 것으로 나타나고 있다. 이와 같은 경제침체는 북한의 수출에도 나타나고 있는 바, 북한의 수출은 1991년 중 48% 감소하여 10억 달러 수준으로 감소하였고, 1994부터 다시 감소하여 1998년에는 1990년 수준의 30%인 5억 5,900백만 달러를 기록하였다. 또한 북한의 수입도 감소하여 1990년의 27억 달러에서 1991년에 17억 달러로 감소하였으며, 1998년에는 8억 8,300백만 달러로 줄어들었다. 이와 같은 상황에서 남북한 교역이 크게 신장하기는 어려운 실정이다. 남북한 교역이 북한 대외교역 총액에 대한 비율은 1996년 12.7%에서

1997년 14.2%, 1998년 15.4%로 계속 상승하고 있다. 이는 1980년대 동서독의 8%, 1994년 이후 중대만의 8~9%에 비해 대남한 교역 의존도는 매우 높은 편이다. 1998년도의 경우, 중국, 일본, 남한이 북한의 대외무역 총액에서 차지하는 비중은 각각 28.6%, 27.4%, 15.4%로 나타나고 있다. 그러나 중국, 일본을 통한 남한의 우회무역을 고려할 때, 남북경협 비중은 실제 통계보다 높을 것으로 추정되고 있다 (<표Ⅲ-4>참조). 이것은 북한이 경제적으로도 국제적으로 고립되어 있다는 것을 보여주고 있다.

한편 위탁가공 사업은 1997년에 약 8천만 달러로 교역 액의 25.6%를 차지하였고, 1998년에는 IMF 외환위기에도 꾸준히 지속되어 전년보다 다소 줄어든 약 7천 1백만 달러를 기록하였다. 국내 경기가 회복되기 시작한 1999년에는 위탁가공 교역규모가 약 1억 달러에 이르러 전년보다 40.3% 증가하였다. 이는 1999년도 전체 교역규모의 29.9%, 거래성 교역규모의 52.7%에 해당하는 것이다. 위탁가공품목은 증가추세에 있으나, 여전히 섬유류 등 일부분야에 한정되어 있다. 그러나 점차 전자, 전기, 기계류 운반용 설비 등으로 다양화되고 있고, 위탁가공업체 수는 1998년 72개 업체에서 1999년 132개로 늘어났다. 최근 위탁가공 수주의 품목도 다양화, 고급화되어 단순가공에서 완제품과 고부가가치 제품으로 확대하려는 구상을 남한의 기업들이 구상하고 있어 그 발전 가능성이 높아지고 있다.

향후 남북교역은 증대될 것이 예상되나, 북한의 경제난으로 일반상품의 거래에 의하기보다는 북한 경제사정으로부터 영향을 덜 받는 위탁가공교역과 대북지원(경수로 공사 및 개성공단사업 추진 등)에 따른 물자 반출 등에 기인할 것으로 예상된다.

<대북투자>

남한기업의 대북투자 승인 현황을 보면 1997년에 7개 업체가 승인을 받았으며, 1998년부터 2000년에는 7월까지 12개 업체로 증가하였다. 김대중 정부가 '정경분리' 원칙 하에 대북투자를 대폭 자유화했으나 그 신장추세는 완만하다. 2000년 7월 현재 「협력사업」 승인업체 수는 총 18개로 증가하였다. 더구나 남한정부의 승인 후 비교적 순조롭게 진행되고 있는 사업은 금강산관광사업을 비롯해 3~4개에 불과하고 나머지는 추진단계에 있거나 사업이 중단된 상태에 있다고 한다.¹²⁸⁾ 금강산 관광사업을 제외하고 본격적인 투자사업이 이루어지지 않고 있다. 금강산관광사업이 시작된 1998년 11월 18일부터 2000년 7월 현재까지 금강산을 방문한 남한 관광객 수는 275,526명에 달하고 있다. 현대 측이 관광개시 후 1999년 9월말까지 북한에 지급한 총 금액은 1억 8,200백만 달러에 이르고 있다. 북한의 1998년 수출총액이 5억 5,900백만 달러인 것을 감안한다면 금강산관광사업은 북한측에 매우 중요한 외화수입원이 되고 있다. 현대는 1998년 11월부터 2000년 2월까지 6년 4개월간 총 9억 4,200백만 달러를 북한측에 지급하기로 되어 있다. 지난 1999년 5월에 외국인관광도 제한적으로 허용하기로 합의하였다.

그러나 대북투자가 본격적으로 추진되기 위해서는 남북관계 개선을 통한 리스크 완화, 북한의 인프라 구축 및 미국의 대북 경제제재 완화를 통한 수출시장확대 등 투자환경이 개선되어야 가능할 것이다.

128) 전홍택, "햇볕정책과 남북한 경제관계," 「통일연구」, 제3권 제2호 (1999), p. 64.

(다) 남북경협 문제점

남북교역은 초기에 북한이 정치적인 이유로 남북한 교역의 제도화를 꺼리고 있으나 실리를 중시하여 암묵적으로 남북한교역에 적극적이라는 것을 시사하고 있다. 따라서 노태우 정부가 제도적 조치를 마련하고, 김영삼 정부와 김대중 정부가 실시한 남북교역 활성화 조치는 상당한 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 그러나 북한의 경제난 지속과 대남교역 의존도 증대에 대한 우려 등은 남한과의 교역 신장에 제약요인으로 작용할 가능성도 있다.

남북간의 교역이 현재와 같이 단순 반출입 단계에서 벗어나지 못하고 있고 본격적인 투자국면으로 진입하지는 못하고 있다. 그 이유는 북한의 경제난과 하부구조의 취약성(에너지, 도로와 항만 등), 북한상품의 시장성 결여와 북한측의 요구에 의한 과도한 거래비용, 미국의 대북 경제제재와 열악한 수출환경, 남북한간의 정치·군사적 리스크와 경협 활성화를 위한 제도적 수준 미비 등이 남북경협의 저해요인들로 작용하고 있다. 또한 남북경협이 다양화되고 대규모로 진전되기 위해서 북한도 남한 경제인들에 대한 경제활동의 자유를 마련해 주는 것이 향후 남북경협의 신장에 관건이 될 것이다. 남한 정부의 일관성 있는 정책추진과 북한당국의 정책적 의지가 남북경협의 새로운 도약에 필요요인으로 작용할 것이다.

또한 정부는 정경분리의 소극적 자세에서 탈피하여 적극적인 정책을 추진할 필요가 있다. 첫째, 남북 경협기금 지원에서 엄격한 자격요건 적용보다는 실질적인 지원이 이루어지도록 하여야 한다. 둘째, 교류를 통한 안보비용의 축소를 염두에 두고 전략물자 반출제도의 신속적인 운용이 경협을 촉진시킬 수 있다. 셋째, 민간기업의 대북투자를 활성화하기 위하여 북한의 인프라 개선을 위한 공적 투자를 추진하고, 이에 민간기업의 참여를 확대하여야 한다. 넷째, 정부는 북한

사회의 특성이나 북한시장에 대한 충분한 정보를 민간기업에 제공하여 대북경협에 따른 리스크를 최소화하는 데 노력해야 한다. 다섯째, 남한의 기업구조 조정 작업을 조속히 종결지어 대북사업을 위한 민간기업의 제약요인을 제거하여야 한다.

따라서 남북장관급회담은 남북경협을 활성화시킬 수 있는 제도적 기반 구축과 환경 조성에 역점을 두어야 하겠다. 정부의 북한 사회간접 시설에 대한 투자는 경의선 복구사업으로 시작되고 있고, 현대그룹의 금강산 관광사업 확장, 개성공단조성과 개성관광단지 연계 개발을 위한 김정일 국방위원장과 합의는 향후 대북 투자 및 교류·협력을 크게 증진시키는 계기를 마련할 것이다.¹²⁹⁾ 개성공단조성을 결정한 것은 북한의 개방에 긍정적으로 작용할 것으로 보인다. 나진·선봉은 남한과의 지역적인 관계로 성과를 보지 못했으나 개성공단은 중국의 심천이 홍콩을 배후로 발전했듯이 서울과 인천을 배경으로 발전될 수 있는 가능성이 높다. 남북간의 경협이 활성화되기 위해서는 투자분야도 임가공에서 완제품 생산 및 고부가가치의 생산과 농업과 수산업 등 다양한 분야로 확대되어야 할 것이다.

그러나 보다 근본적인 문제는 북한의 딜레마를 해결하는 것이다. 북한은 경제정책의 변화로 경제난을 극복해야 될 것이나 이것이 가져올 체제불안을 우려하고 있다. 한·미·일 합의로 작성된 페리보고서의 정책 추진 방향에 따라 북·미간에 미사일문제에 관한 제2의 기본합의를 도출하고 북·미간에 관계정상화가 이루어지는 단계적인 해결이 모색되어야 한다. 이러한 포괄적 접근은 북한의 정책변화를 유도할 수 있을 것이다. 체제유지에 자신감을 가질 경우 북한은 경제난 타개를 위해서 대외개방과 함께 남북한간의 교류·협력의 활성화를 적극 추진할 수 있을 것이다. 또한 북한의 딜레마를 해결하기 위해서는 남한만의 포용정책과 경제협력 증대 조치만으로는 한계가 있을 것이다. 한

129) 『조선일보』, 2000.10.1.

미·일 삼국이 북한의 관심사안인 체제안정과 경제발전을 단계적으로 그리고 상호 협력 하에 해결해 나가는 노력이 필요하다.

2. 평가

남북한의 통일논의, 교류·협력에 대한 주도권 행사는 국내의 정세의 변화에 영향을 받아왔다.

냉전체제에서 한국전과 체제경쟁은 남북간의 이념대립과 상호 적대감을 재생산하였다.

첫째, 분단 약소국인 남북한의 상호관계는 남북간의 자주적인 이니셔티브보다는 국제정세의 변화와 강대국의 동북아 정책에 영향을 받아 왔다. 1972년의 '7·4 공동성명'과 남북관계 개선 노력은 주변정세의 급격한 변화와 체제유지를 위한 적응 또는 수단으로 간주되었지만 남북관계는 진전이 없었다 둘째, 남북한은 체제 우위를 선전할 정치적 목적으로 통일논의나 교류·협력의 주도권을 행사하려 하였다. 1950년대는 한국전 이후 전후복구를 위해 남북은 모두 남북관계 개선에 적극적인 태도를 보이지 않았다. 남한은 1970년대 중반부터 체제경쟁에 자신을 가지고 대북 공세를 취하였다. 한편 북한은 1970년대 초반까지는 경제적인 대남 우위를 바탕으로, 1980년대 후반까지는 경제력은 남한에 뒤졌으나 남한의 정치·사회적 불안정을 활용하여 통일논의의 주도권을 행사하려 하였다. 그러나 남북한은 체제 선전차원에서 다양한 제의와 역제의를 반복하였을 뿐 상호불신으로 남북관계의 진전으로 이어지지 못했다. 셋째, 남북문제는 남북한이 모두 정권안보 차원에서 다루어졌고, 정치적으로 이용되었다. 그 대표적인 예는 남북문제를 박정희 정부와 김일성은 통치권을 강화하고 집권의 연장을 정당화하는 목적으로 이용하였다. 북한의 김정일도 최근에 이러한 문제점을 인정하였다. 넷째, 그러나 남북이 체제경쟁에서 모두

자신감을 가질 때 교류·협력의 가능성을 높이는 사례가 있었다. 북한은 전두환 정부의 정통성 시비를 활용하고 체제우위를 선전하려는 차원에서 1984년 남한의 수재에 대한 지원 제공을 제안하였고, 이를 계기로 1985년 이산가족 상봉이 실현되었다. 남한은 경제적인 대북 자신감에서 북한의 수재지원을 수용하고 이를 남북관계 개선의 계기로 활용하려 하였다. 이산가족 상봉은 지속되지 않았지만 북한이 경제지원과 이산가족 상봉을 연계시키고 민간교류를 성사시킨 선례가 되었다. 다섯째, 남북한의 통일방안은 교류·협력 제의를 포함하고 있었으나 상대방의 이념과 체제를 전복하는 것으로 인식되어 상호간의 불신만 더욱 조장하는 결과를 빚어냈고 교류·협력으로 연계되는 데 부정적으로 작용하였다. 물론 북한의 한국전쟁 도발과 대남 테러 등 폭력혁명의 지속은 남북간의 신뢰를 구축하는 데 부정적인 요인이었던 것은 부인할 수 없다.

그러나 1980년대 중반 이후부터 구소련의 개혁정치가 본격화되면서 동서간의 냉전 종식이 합의되었고, 구소련과 동구 사회주의권의 붕괴, 독일의 통일 등 국제정세의 급격한 변화는 북한의 생존에 엄청난 도전요인이 되었다. 특히 체제경쟁에서 뒤진 동독이 서독에 흡수 통일 되는 등 남한과의 경제경쟁에서 뒤진 북한은 체제생존을 모색하면서 통일논의와 교류·협력에 대해서 수세적인 태도를 견지하였고 남북한간의 공존을 모색하였다.

냉전종식 이후 남북관계 변화의 특징은 다음과 같다.

첫째, 국제적 고립과 경제난 등 체제경쟁에서 뒤진 북한은 체제 생존을 위해 남한과의 잠정협정을 모색하여 『남북 기본합의서』를 체결 하였으나, 북한은 화해·협력 및 교류보다는 체제유지에 역점을 두어 남북관계의 개선으로 진전되지 못했다. 북한은 남한의 민주화에 따른 혼란과 체제경쟁에서 우위를 점한 남한의 낙관론을 역이용해 학생들과 민간인을 대상으로 한 북한의 정치공작강화는 남북관계를 악화시켰다.

둘째, 국제적 고립에서 탈피하고 체제안전을 보장받기 위해 북한은 핵과 미사일 문제를 미국과의 협상을 위한 지렛대로 활용하여 북미 제네바 합의를 도출하여 핵 개발 동결과 경수로 지원, 미국의 핵 위협 제거 및 미국과의 관계개선을 획득하는 성과를 거두었다. 미사일 문제는 현재도 미국과 협상을 진행 중이다. 이 과정에서 남한을 배제하는 통미봉남 정책을 실행하면서 남한 당국과의 접촉을 기피하고 민간차원에서 선택적이고 제한적인 교류를 추진하여 정치적인 효과와 경제적인 실리를 추구하였다. 이와 관련, 제3국에서의 이산가족 교류와 민간차원의 교역(간접)은 지속적인 증대 추세를 보였다.

셋째, 그러나 김대중 정부의 출범과 함께 일관성 있게 추진된 대북 포용정책과 정경분리는 국제사회의 지지와 남북한간의 화해와 협력을 증진시켜 남북한간의 신뢰 구축에 기여하였다. 김대중 정부는 통일방안 제의 등 통일 논의를 자제하고 교류·협력을 통한 남북 관계개선에 역점을 두었다. 북한도 국제적 고립을 탈피하고 경제 재건을 위하여 남북한간의 관계개선이 우선되어야 한다는 것을 인식하고 남북 정상회담에 임하였다. 남북정상간의 '6·15 남북 공동선언'은 한반도의 긴장완화와 남북간에 인적 교류를 포함한 다방면의 교류·협력 증대에 합의하였고, 현재 정상간의 합의를 실행하기 위한 남북 적십자회담과 남북 장관급회담이 진행되고 있다. 남북 정상회담 결과 남한이 우선적으로 주장해 온 인도주의적 사안인 남북한 이산가족 상봉이 이루어졌고 면회소 설치를 위한 협상이 진행되고 있다. 또한 인도적 차원에서 차관형식의 대북식량지원과 북한의 사회간접시설 개선을 위한 경의선 복원 사업이 시작되었고, 남북간의 인적 교류 및 경험을 활성화하기 위한 실무협상이 진행되고 있다.

넷째, 그러나 남북간의 인적 및 경제 교류·협력을 활성화하기 위해서는 보다 근본적인 문제점을 해결해야할 것이다. 이것은 북한이 자신 있게 경제난을 극복하고 남한과 국제사회와의 교류·협력을 적극적

으로 추진할 수 있는 정책을 선택하도록 여건을 조성해주기 위해 체제안전에 대한 불안감을 제거해 주는 것이다. 이를 위하여 미·일은 핵과 미사일 문제 등 현안을 외교적으로 해결하고 북한과의 관계 정상화를 통해 북한의 체제유지와 경제발전간의 딜레마를 극복하는 데 노력해야 할 것이다. 물론 북한도 한반도와 주변국들의 안보에 부정적인 조치를 완화하는 상응하는 조치를 취해야 할 것이다. 이와 같은 상호위협감소 노력이 관련국 모두에게 필요하다. 특히 남한은 북한이 남북한간의 인적 및 경제 교류·협력에 적극 동참하도록 적절한 인센티브를 제공하고 주변환경을 조성하여야 할 일차적인 책임이 있다.

IV. 남북한 교류·협력 활성화 방안

1. 교류·협력 활성화를 위한 고려 사항

가. 남한의 주도적 역할 견지

남북한 관계에서 통일문제 및 교류·협력의 이니셔티브는 상호간의 국력과 국제환경 변화로 인한 체제 경쟁력이 주요 요인이 되고 있다. 현재 남한의 지속적인 경제성장과 북한의 경제침체는 체제경쟁을 논의하는 것이 무의미하게 되었다. 북한의 경제침체는 1990년대 들어와 군사력 증강에 부정적으로 작용하여 정체상태에서 벗어나지 못하고 있다. 북한의 군사력은 장비의 수가 많다고 하지만, 남한은 부분적으로 질적 우세를 확보하고 있는 것으로 평가되고 있다.¹³⁰⁾ 따라서 북한은 대남혁명을 수행하기 위한 3대 혁명역량 강화-북조선에서의 혁명 역량 강화, 남조선에서의 혁명 역량 강화 및 세계혁명 역량과의 연대성 강화-라는 노력은 기대할 수 없게 되었고, 연방제 통일 주장에서 후퇴하고 남한과의 공존을 모색하고 있다. 나아가서 냉전종식으로 인한 북한의 국제적 고립과 경제난 악화로 체제생존을 위협받고 있는 북한은 최근 「강성대국」 건설을 위해서 국내외 정책에서 실리를 중요시하고 전방위 외교를 취하고 있다. 곧 사상과 군사만으로 체제유지가 어렵다는 것을 인식하고 있다.

중·대만 사례와 동서독 사례에서 국력이 우세한 일방이 인도주의적 차원에서의 교류·협력에 대한 이니셔티브를 취하고 일관성 있는 정책을 취함으로써 상대방의 견제를 극복하여 호응을 얻어낼 수 있었다. 동서독의 경우에 브란트 수상의 신동방정책 추진으로 1972년

130) 「국방백서 1999」(서울:국방부,1999), p. 57.

동독을 사실상 국가로 인정한 대가로 동서독관계가 제도화되었으나 문화·교류 등 일부 정치적으로 민감한 사안의 교류·협력은 1980년대 후반에야 가능했다. 중·대만관계에서도 인적 및 경제 교류·협력이 급속도로 진전되었으나 흡수통일을 전제로 하는 통일원칙에 대한 대립으로 당국간의 대화는 아직도 이루어지지 않고 있다. 그러나 분단국의 교류·협력의 활성화 과정은 상당한 시간이 필요하였고, 단계적으로 진전되었다는 것을 보여주고 있다.

전반적인 국력 우위와 국제정세의 변화를 십분 활용하여 남한은 북한을 화해와 협력의 장으로 유도해야 한다. 체제경쟁에서 뒤진 북한은 체제안보를 유지하기 위하여 남북한간의 교류·협력에 수세적이고 소극적으로 임할 가능성이 높다. 이와 같은 북한의 입장을 고려하여 우리가 취할 기본 입장은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 김대중 정부의 대북 포용정책은 그 원칙과 기초를 계속 유지하면서 북한의 체제안전에 대한 우려를 제거하여야 한다. 남한은 당장의 통일을 실현하기보다는 북한의 흡수통일에 대한 우려를 배제시키면서 교류·협력의 활성화가 사실상의 남북통합을 가져온다는 중장기적인 안목으로 접근해야 한다.

둘째, 그러나 인도적 차원에서의 인적 교류와 경제적 실리에 의거한 상호협력을 지속적으로 모색하고 확대해 나가기 위하여 북한이 필요한 정치적·경제적 인센티브를 제공하여 북한의 호응을 이끌어 내야한다.

셋째, 따라서 남한은 엄격한 상호주의 적용보다는 신축적인 상호주의 적용으로 북한에게 다양한 인센티브를 제공하면서 북한을 교류·협력으로 유도하는 것이 우선적인 과제이다. 일단 교류·협력이 시작되면 기복은 있으나 그 폭과 속도는 확대된다는 것을 사례 연구에서 발견할 수 있었다. 따라서 교류·협력을 위한 이니셔티브를 취하고 인내심을 가지고 북한의 호응을 유도하여야 한다.

그러나 향후 남북한간의 교류·협력의 활성화 과정은 체제경쟁에서 열세에 있는 북한의 견제로 상당한 기복이 예상된다. 최근 민주평화통일자문회의가 조사한 국내 북한전문가 의견에 의하면 남북관계 개선에 가장 큰 영향력을 미칠 변수로는 북한의 태도 64%, 남한의 국내사정 21%, 한반도의 국제환경 14% 순으로 나타나고 있다.¹³¹⁾ 지난 8월 말 박재규 통일부 장관이 김정일과의 면담 전에 북한의 김용순 아태평화위원장이 ‘제발 새로운 일 벌이게 하지 말라’고 당부한 것은 교류와 시기를 조절하려는 의도를 말해주고 있다.¹³²⁾ 이와 같이 체제 유지에 우선권을 두고 있는 북한은 남북간의 교류·협력의 진전 속도를 자기의 필요에 따라 조절할 것이기 때문에 시간과 인내심을 가지고 북한의 호응을 유도해야 한다.

나. 대북 인센티브 제공

대북 인센티브는 경제적 및 정치적 인센티브로 대별할 수 있다. 중대만의 경우에 중국은 대륙에 대한 문호개방을 통하여 이산가족 방문과 여행 및 대륙시장의 개방을 대만에 제의하였다. 대만은 초기에 정치적인 이유로 소극적인 태도를 취하였으나 미국의 안보공약을 기반으로 국민여론과 시장확보라는 실리추구를 위하여 적극적으로 양안간의 교류·협력에 임하였다. 물론 대만의 민주화와 경제우위라는 자신감이 대륙에 대한 정치공세로 이용될 수 있다는 계산도 깔려 있었던 것을 부인할 수 없다. 따라서 중·대만의 경우에 경쟁적인 인적 교류가 진행되고 있다. 동서독의 경우에 동독의 취약한 산업구조로서독과의 경제·교류가 필요했고 서독은 통일이라는 정치공세를 자제하고 인도주의적 측면에서 인적 교류의 제약을 완화시키는 수단으로

131) 『연합뉴스』, 2000.10.21.

132) 『중앙일보』, 2000.10.1.

경제 지원을 활용하였고, 동독의 긍정적 태도 여하에 따라 더욱 많은 지원이 가능하다는 인식을 심어주었다. 또한 브란트 수상은 할슈타인 원칙을 파기하고 동독을 사실상 국가로 인정하고 통행협정과 기본조약 체결 등 동서독관계를 제도화하는 데 성공하였다. 이와 같은 정치적·경제적 인센티브 제공은 장기적으로 주변 환경의 변화에 크게 좌우되지 않고 교류·협력의 활성화를 가져왔고, 동독주민들의 선택에 의해서 평화적으로 통일을 달성할 수계기를 마련하였다. 물론 서독의 압도적인 국력우위는 동독을 흡수하는 결정적인 요인이 되었다. 그러나 동서독의 사례는 장기간의 정치·경제적인 지원과 투자로 단시일에 통일을 이룩한 사례가 되었다. 남북관계에서 전반적인 국력에서 우위를 점하고 있는 남한이 북한에 대한 정치적·경제적 인센티브를 제공하여 교류·협력의 활성화를 위해 북한을 유도하여야 한다.

첫째, 정치적·외교적 인센티브로 북한의 국제적 고립을 탈피하고 체제안전을 보장받을 수 있는 여건 조성에 지속적인 노력이 필요하다. 김대중 정부는 북한의 전방위 외교에 부응하여 국제사회와의 외교관계 확충을 위한 노력을 적극 지원하고 있다. 지난 7월에 북한의 아세안 지역포럼(Asean Regional Forum: ARF)에 북한이 가입하고 호주와 필리핀 등과의 외교관계 수립에 기여하였다. 또한 김대중 대통령은 남북 정상회담 이후 빌 클린턴 미대통령에게 북한과의 고위급 접촉을 권고했고 클린턴 대통령도 이를 인정하고 조명록(국방위원회 제1부위원장) 북한 특사의 미국 방문과 올브라이트 미 국무장관의 북한 방문을 요청하는 등 북·미간의 관계개선에 중재 역할을 수행하였다.¹³³⁾ 김대중 정부는 북·미간에 미사일문제를 평화적으로 해결하고 양국간에 관계정상화가 이루어지도록 적극적이고 지속적인 외교적 노력을 수행하는 것이 바람직하다.

남한은 다양한 다자간 지역협의체를 통한 북한의 고립을 탈피하

133) 『동아일보』, 2000.10.7; 『중앙일보』, 2000.10.9.

게 하고 개방을 유도하는 것이 필요하다. 지난 9월 20일부터 서울에서 개최된 제3차 아셈(ASEM-아시아-유럽정상회의, 26개국 정상과 대표단 참석)에서 회원국과 북한간의 관계개선, 북·미관계 진전 환영 등 5개항의 “한반도 평화에 관한 서울 선언”을 채택하였고, 북한의 인권과 민주화에 관심을 가지고 있는 영국, 독일, 스페인, 네덜란드 및 프랑스 등 유럽국가들이 북한과의 수교방침을 밝히는 성과를 가져왔다. 북한의 외무성도 아셈의 서울선언에 환영의사를 표명하였다.¹³⁴⁾ 이에 따라 북한의 아셈 가입 및 사업참여 가능성을 높였다. 이와 같은 노력은 아시아태평양경제협력체에서도 심도 있게 추진되어야 한다. 이와 같이 지역협력체 회원국들과 북한과의 외교관계 정상화는 북한의 국제적 고립감을 해소하고 체제안전에 대한 우려를 배제하여 북한이 남북관계 진전에 적극적으로 임할 수 있는 계기를 마련하는데 기여할 것이다.

둘째, 대북 경제적 인센티브와 관련, 남한은 다음과 같은 조치를 취하고 있다. 남한은 북한이 1990년대 중반부터 식량난을 겪으면서 국제사회에 식량지원을 요청할 때부터 북한에 인도적 지원을 해왔다. 1995년부터 쌀 15만 톤을 비롯하여 2000년 7월 현재 정부차원에서 3억 5,430만 달러(3,247억 원)와 민간차원에서 7,393만 달러(840억 원)로 총 4억 2,823만 달러(4,087억 원)의 인도적 지원이 이루어졌다. 남북 교역에서도 경수로 사업과 관광사업과 관련하여 비거래성 반출입이 1999년도에 43.3%를 차지하고 있어 상당한 지원이 제공되고 있다. 남북 정상회담 이후 남북 경제 교류협력의 첫 사업의 일환으로 경의선 복원 및 도로연결 공사가 9월 18일 거행되었다. 이 사업으로 북한은 경의선 개통으로 발생하는 상당한 중계료 수익을 챙길 수 있을 것으로 보인다. 경의선 복원은 김일성의 유훈 사업으로 김일성은 1994년에 중국과 남한이 경의선을 이용할 경우에 1년에 4억 달러 이

134) 『조선일보』, 2000.10.25.

상의 수입이 가능하다고 언급한 바 있다.¹³⁵⁾ 나아가서 이 사업은 정부차원의 ‘민족협력사업’으로 공적 투자를 통한 북한의 인프라 개선을 통해 민간기업의 대북 투자 활성화 계기를 마련해줄 수 있을 뿐만 아니라 남북간의 통행, 통신, 통신 등 제도적·기술적인 협력을 증대시키는 계기를 마련할 것이다. 나아가서 경의선의 복원은 남북을 포함한 동북아 지역 경제협력 확대에 환황해경제권이 가시화 되고 남북간에도 상호보완적인 발전을 가져다 줄 수 있다. 경의선 복원 사업과 함께 개성공단 조성은 휴전선 일대를 화해협력의 장소로 전환시키는 군사적 의미도 있다. 북한의 인프라 구축에 대한 투자는 남북한 경험을 증대시킬 것이고 북한의 개방 유도에도 긍정적인 기여를 하게 될 것이다.

정부는 금년 들어 20만 톤의 비료를 북한에 지원한 바 있고, 최근 북한의 요청에 따라 대북식량지원을 차관 형식으로 50만 톤(쌀 30만 톤, 옥수수 20만 톤, 총액 9천만 달러)과 세계식량계획(WFP)을 통해 10만 톤을 무상 지원하기로 결정하였다.¹³⁶⁾ 이와 같은 차관 형식의 식량제공은 북한의 식량난을 덜 수 있는 인도적 성격을 띠면서 남북간의 경제적 거래관계의 정착에 기여할 수 있다.

셋째, 이와 같은 대북 경제적 인센티브 제공은 직접, 간접으로 인적 교류 활성화와 연계하여 북한의 호응을 이끌어 내야 한다. 곧 대북 경험과 지원에 있어서 북한이 교류·협력의 활성화에 적극적으로 임할 경우에는 더욱 많은 인센티브가 제공될 수 있다는 인식을 심어 주는 방법도 효과가 있을 것이다. 서독의 경우에 서독의 대동독 지원은 여행 제한의 완화, 정치범 석방거래 및 자유왕래 등 인적 교류의 활성화는 직접, 간접으로 연계되어 추진되었고 동독의 태도에 따라

135) “경의선 철도연결의 파급효과와 향후 전망,” 『민주평통연구자료』 제25호, (서울: 민주평화통일자문회의 사무처, 2000), p. 9.

136) 『중앙일보』, 2000.9.28.

인센티브 제공을 증감할 수 있다는 인식을 심어 주었다. 특히 국군포로와 납북자 송환 등은 북한의 입장을 고려하여 동서독의 정치범 석방거래와 같이 별도의 비밀협상을 통해 타결하는 것도 바람직한 접근이 될 수 있다.

넷째, 서독의 통일과정에서 당시 콜 수상은 동독정책을 추진함에 있어서 ‘당근과 채찍’보다는 지속적인 당근의 제공을 골목시키는 것이 효과적이라고 회고한 바 있다. 물론 이러한 접근은 우리의 능력으로 한계가 있을 것이나 엄격한 상호주의의 적용은 북한의 견제와 경계를 극복하는데 한계가 있을 것이라는 점을 암시하고 있다. 따라서 우리는 대북 경제 지원과 협력을 위해서 주변국 및 국제기구들의 협력이 필요한 것인 바, 국제사회의 협력을 유도하기 위해서 우리의 외교적 노력이 배가되어야 할 것이다.

현재 남한의 구조조정과 경제적 어려움 때문에 재야에서 대북 지원과 관련하여 북한의 상호주의적 대응이 없다는 이유에서 대북관계를 서두른다는 반대 여론이 제기되고 있으나 남북관계 개선을 위한 중장기적인 측면에서 종자돈을 투자하는 것으로 간주하고, 또한 앞으로 더 많은 대북 투자가 필요할 것에 대비하여 이에 대한 국민 설득과 국민적 합의를 구축하는 노력도 게을리 해서는 안 된다.

다. 국내 지지 기반 구축

남북한간의 자주적 이니셔티브로 실현된 남북 정상회담과 이에 따른 남북한간의 긴장완화, 교류와 협력의 증대 노력은 국내외에서 지지를 받고 있다. 앞으로 대북정책을 추진함에 있어서 화해와 안보의 균형감각을 갖고 여론을 수렴하는 것이 국민의 지지 기반을 확대하는 방법이 될 것이다. 최근 남북관계에서 북한이 합의사항 이행이 지연되고 있는 것에 대해서 국내외 여론은 부정적인 견해를 제기하고

있다. 그 몇 가지 예를 소개하면 다음과 같다. 최근 남한은 한반도 긴장완화를 위해 북한에 60만 톤의 식량제공을 발표하였는데 북한의 상호주의가 미흡하여 남북한의 데탕트는 일방통행처럼 보이고, 남북 국방장관회담은 상징적인 화해 제스처로 구체적인 결과를 도출하지 못했고, 남한은 이산가족 상봉 횟수를 늘리기를 원하고 있으나 북한은 연말까지 두 차례 추가상봉을 합의했을 뿐 이산가족방문 기간과 대상을 제한하고 우편, 전화 연결망 구축제의도 계속 거부하고 있다¹³⁷⁾ 또한 독일의 프랑크푸르터 알게마이너 차이퉁지는 최근 국제사회가 북한과의 관계개선에 성급히 나서고 있는 데 북한은 강압적인 수단으로 주민을 통치하고 있다는 것을 간과해서는 안 된다고 주장하였다.¹³⁸⁾

최근 국내 여론조사에서도 남북관계의 진행속도에 대해 절반 이상이 '너무 빠르다'(58.3), '지금 정도가 적당하다'(34%)로 나타나고 있다. 또한 요즘 우리나라가 전반적으로 잘되어 가고 있다고 보느냐는 질문에 '잘못되고 있는 편이다'가 67.6%, '매우 잘못되어 가고 있다'가 9.3%로 부정적인 평가가 76.9%였고, 김대중 대통령에 대해서는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 각각 48.2%로 똑같이 나타났다.¹³⁹⁾ 한편 이훈평 민주당 국회의원이 국감 준비를 위해서 시행한 여론조사에 의하면 '현 정부의 국정운영에 대해 잘못하고 있다'는 응답이 42.6%, '잘하고 있다'가 33.5%로 나타났고, 가장 잘 한 정책으로 남북 관계가 56.2%로 가장 많았다.¹⁴⁰⁾ 이와 같은 여론조사에 의하면 국민들은 김대중 정부의 대북정책에 대한 지지도는 높으나, 대북관계 진전 속도에 대해서는 다수가 유보적인 태도를 취하고 있다. 물론 중요

137) *The Los Angeles Times*, 2000.10.2.

138) 『동아일보』, 2000.10.25.

139) 『동아일보』, 2000.10.8.

140) 『한겨레신문』, 2000. 10.21.

한 것은 속도보다 합의 사항을 착실히 차근차근 실행하는 것이 중요하고, 대북 경제협력에 있어서도 정책의 투명성과 적절한 절차를 중요하게 여기는 것으로 해석될 수 있다. 또한 김대중 대통령의 지도력과 국정운영에 대한 평가가 부정적인 방향으로 기울어져 있다는 것은 내치가 대북정책에도 연계되어 내치에 실패할 경우에 대북정책에 대해서도 부정적으로 작용될 수 있다는 가능성을 말해주고 있다. 최근 이회창 한나라당 총재는 ‘남북관계는 과속이, 내치는 저속이 문제’라고 지적하고 정부는 국민의 동의도 구하지 않고 저자세로 북한에 끌려 다니지 말고 원칙 있는 대북정책을 요구하였다. 또한 국내 경제난과 관련하여 안택수 한나라당 의원은 재경부 국감에서 ‘햇볕정책 때문에 경제가 망가졌다’고 비난하였다.¹⁴¹⁾ 이제 남북 정상회담 직후의 국민들의 열성적인 지지는 냉정한 판단으로 전환되고 있어, 대북정책에 대한 국민들의 지지를 구축하는 노력을 배가해야 한다.

첫째, 현실적으로 남북관계의 진전에 중요한 변수는 우리의 경제문제와 직결되어 있다는 것을 감안한다면 우리의 경제가 위기에서 벗어나지 못하는 경우에 남북관계의 진전은 상당한 어려움에 직면할 것이다. 현재 추진되고 있는 구조조정문제가 성공적으로 진행되어 경제안정을 이루는 것이 우선적인 과제이다.

둘째, 대북정책에 대한 야당을 포함한 국민의 여론을 겸허한 자세로 경청하고 국민적 합의를 이룩하는 노력을 기울여야 한다. 향후 지속될 것으로 보이는 대북 경제 교류·협력을 위해서는 상당한 재원이 필요할 것이고, 이를 위해서는 국회(남북관계특위 포함)에서 심도 있는 토론과 합의로 국민의 지지를 얻는 것이 필요하다. 현재 남북협력기금 확충(현재 가용액은 2,200억원 정도)과 중소기업 지원용으로 설정되어 있는 협력기금법의 개정과 지속적인 재원 확충이 필요한 바, 여야의 합의 및 국민적 동의를 확보하는 노력이 필요하다.

141) 『중앙일보』, 2000.10.25.

셋째, 국민적 합의 구축을 위하여 대북정책의 투명성이 요구된다. 이를 위하여 여·야는 물론 전문가 및 시민단체가 참여하는 제도를 마련하는 것도 중요하다. 또한 대북 경제협력과 관련, 국민이 직접 참여할 수 있는 다양한 행사를 통해서 지지 기반을 확대해야 할 것이다.

라. 주변환경 활용 및 여건 조성

현재의 국제정세와 주변의 통일환경은 남북 관계개선에 긍정적으로 작용하고 있다. 냉전종식으로 정치의 민주화와 경제의 세계화는 국제정치의 대세로 정착되고 있다. 국제사회는 이념과 군사적 대립보다는 경제발전을 위한 상호협력과 의존을 강조하고, 환경과 인권 등보다 인간적인 문제에 중점을 두고 국제적 협력을 강화하고 있다. 냉전종식으로 인한 세계적 긴장완화 추세는 한반도를 둘러싼 냉전적 대립구조의 와해를 가져왔고 동북아의 긴장완화에 기여하고 있다. 동북아 지역국들 간의 양자관계도 개선되고 경제적 상호의존도도 높아지고 있다. 이와 같은 주변환경의 변화는 남북관계의 개선에도 긍정적으로 작용하고 있다. 중·대만과 동서독 사례에서도 주변환경의 변화가 양자관계의 증진에 긍정적으로 작용하였고, 이를 적절히 활용하였다.

남한의 김대중 정부는 주변환경의 변화를 활용하여 대북 포용정책을 실행하고 북한은 국제적 고립 탈피와 경제난 해결을 위하여 남북 정상회담에 응하였고, 이를 통해서 한반도의 긴장완화와 공존공영을 추구하는 데 동의하였다. 남북 관계의 진전을 위하여 주변환경을 활용은 물론 주변환경을 조성하는 노력도 병행하여야 한다.

첫째, 북한이 추구하는 대미, 대일 관계개선 노력을 지원하는 것이다. 북한의 미사일문제가 미국과의 외교적 협상을 통해서 평화적으로 해결될 수 있도록 한·미·일간의 정책협의를 긴밀히 진행시켜야 한다.

이를 위하여 한·미·일 3개국 조정감시그룹(The Trilateral Coordination and Oversight Group: TCOG)의 역할과 기능을 강화하여야 한다. 대북정책에서 3국간의 정책협의로 북한과 미·일과의 관계개선을 촉진하여 북한이 남북관계의 진전에 자신을 가지게 하고 개방과 개혁을 추진할 수 있는 여건을 조성하는 정책을 공동으로 모색하는 것이다. 또한 3개국 조정감시그룹을 통해서 북한의 양면정책- 즉 안보와 평화 문제는 미국과, 경제협력은 남한과 추진하는-을 차단하는 한편, 특히 미국의 세력 균형자 및 안정자 역할을 활용하여 남북 관계개선 과정에 관련국들의 이해득실을 조율하여 이들의 협력을 이끌어내도록 미국과의 협력을 강화해야 한다.

둘째, 이와 같이 북한의 전방위 외교를 지원하여 많은 나라와의 국교정상화를 통해 체제안전에 자신감을 갖게 하고, 나아가서 국가간의 교류·협력의 중요성을 인식하게 하는 기회를 제공해야 한다. 이것은 결국 남북한간의 교류·협력을 지속적으로 확대시키는 요인으로 작용할 것이다.

셋째, 북한을 기존의 다자간 지역협의체에 참여시켜 국제규범의 중요성과 안보와 경제문제에 대한 상호협력의 필요성을 학습시키고, 북한이 지역사회에서 건설적인 역할을 수행하도록 유도해야 한다. 또한 이들 다자간 지역협의체의 기구들이 남북 관계개선과 한반도문제의 평화적인 해결을 촉구하는 매체 역할을 적극 수행하도록 외교적인 노력도 병행해야 한다. 지난 7월 김대중 정부는 북한이 ARF에 가입하는 것을 적극 지원하였다. 이것은 북한이 다자외교에 본격적으로 진입하여 지역안보대화 및 협력에 참여한다는 것을 의미하며, 북한은 ARF 회원국으로 국방백서 공개, 고위관계자 교류, 군사훈련 실시 통보 등의 의무를 지고 있어 한반도 평화체제 구축에도 도움이 될 것이다. 전술한 바와 같이 지난 9월 서울에서 개최된 아셈회의(ASEM, 아시아-유럽정상회의)에서 회원국과 북한간의 관계 개선, 북미관계

진전 환영 등 5개항의 “한반도 평화에 관한 서울 선언”을 채택하였고, 김대중 정부의 노력으로 영국, 독일, 스페인, 네덜란드 및 프랑스 등 유럽국가들이 이번 회의를 통해 북한과의 수교 방침 밝히는 성과를 얻어냈다. 11월 16일부터 열린 제8차 아시아태평양경제협력체(APEC)을 통해서 김대중 대통령의 제의로 북한을 ‘초빙회원’으로 수용할 것을 결의했다.¹⁴²⁾ 이와 같은 노력은 북한을 국제사회에서 건설적인 역할을 수행하게 하고 남북한간의 관계도 증진시키는데 기여할 것이다.

넷째, 남북한 교류·협력의 활성화를 위한 주변환경의 조성 차원에서 현재 정세상태에 있는 4자회담을 재 가동시켜 한반도의 평화체제를 빠른 시일 내에 구축하는 노력이 요구되고 있다. 미국과 중국은 이에 긍정적인 입장을 취하고 있고 북한도 4자회담의 필요성을 배제하지 않고 있어 그 실현 가능성이 높아지고 있다. 또한 현재 동북아에는 유럽안보협력체(Organization for Security and Cooperation in Europe: OSCE)와 같이 안보문제(조기경보, 분쟁예방, 위기관리 및 분쟁 후 재건 협의 등)를 포괄적으로 다룰 지역안보협력체가 존재하지 않고 있다. 현재 존재하는 아세안이나 아세안 지역안보포럼은 느슨한 협의체의 성격을 띠고 있다. 따라서 OSCE와 같은 결집력 있는 가칭 동북아 안보협력기구 같은 지역기구의 설립을 추진하는 것도 유익할 것이다. 최근 윌리엄 코언 미국방장관은 가칭 ‘아태지역 안보공동체(APRI)’ 창설을 모색하고 남한 정부의 참여를 요청한 바 있다.¹⁴³⁾ 동북아 지역안보협력기구에 대한 필요성에 대해서 우리 정부를 포함해 러시아, 일본 그리고 최근에는 중국도 긍정적인 태도를 취하고 있다. 따라서 이러한 지역협력체의 설립에 적극 노력하고, 이 협의체가 구체적으로 한반도의 안정과 북한의 개방에 긍정적인 역할을 하도록 유도해야 한다. 이와 같은 다자간 지역협의체에서 한반도 문제와 관련한 중요

142) 『조선일보』, 2000.11.16.

143) 『중앙일보』, 2000.9.19.

의제로는 첫째, 한반도 유사시 군사적 개입보다는 평화적 해결방안 개발, 둘째, 북한의 고립을 방지하기 위해서 인도주의적 지원 모색, 그리고 셋째, 북한이 경제 개혁을 실행할 경우에 발전을 위한 지원을 공동으로 모색하는 것도 바람직하다.

2. 교류·협력 활성화를 위한 정책방안

남북한 교류·협력의 활성화는 민족의 이질성 극복과 민족 공동체 의식을 함양하여 평화통일의 기초를 마련하고, 통일 이후에도 정치, 경제, 사회 등 각 분야의 통합을 촉진시키려는 장기적인 목표를 달성하기 위해서 추진하려는 것이다. 이제 남북한의 교류·협력은 첫 걸음을 내딛고 있다. 이 시점에서 교류·협력을 활성화하기 위한 구체적인 정책방안의 모색은 다음과 같이 정리될 수 있다.

가. 이산가족 교류

(1) 기본방향

(가) 이산가족 교류의 궁극적인 목표는 상호간의 자유왕래에 대한 합의를 도출하고, 이를 제도화하는 것이다. 남북한은 과거 남북 기본 합의서와 남북 정상회담에서 이산가족문제 등 인도주의적 사안을 해결해 나가도록 합의한 바 있다. 이러한 합의가 지속적으로 이행되도록 전략적인 계획을 가지고 접근해야 한다. 북한이 체제유지와 관련하여 이산가족 교류의 확대와 자유왕래에 대해서 소극적이고 수세적인 태도를 취할 가능성이 있으므로 북한측의 입장을 고려하면서 우리의 목표를 달성하기 위해서 단계적인 접근이 필요하다.

(나) 사례연구에서 보듯이 이산가족문제가 인도주의적인 문제이지만 정치적 목적 및 경제협력과 연계되어 발전되었다. 북한도 남한의 대북 경제지원 및 협력을 직접, 간접으로 이산가족문제 해결과 연계시킬 가능성이 높음으로 동서독 경우와 같이 북한의 태도에 따라 더욱 많은 인센티브가 제공될 수 있다는 인식을 북한에게 심어주면서 교류의 활성화를 유도해야 한다.

(다) 정부의 노력과 함께 국제사회의 적극적인 개입을 유도하여 이산가족문제의 해결을 위한 제도화를 모색하여야 한다. 유엔 및 국제기구들을 통해서 북한의 긍정적 태도를 유도하도록 해야 한다.

(라) 정부차원의 노력과 함께 기존에 민간 알선단체들을 보조수단으로 활용하고, 이들에 대한 지원도 지속되어야 한다.

(마) 이산가족 교류의 활성화를 위해서 이와 관련된 법과 제도를 지속적으로 정비·보완하여 남북한 관계의 변화에 능동적으로 대처해야 한다.

(2) 실천방안

(가) 현재 진행되고 있는 남북적십자회담을 통해서 이산가족 상봉과 비전향장기수의 북한 송환 등으로 상호간에 교류를 위한 신뢰구축이 이루어지도록 해야 한다. 생사확인 및 서신교환 등 시범적인 사업이 성공할 수 있도록 노력해야 한다.

납북자 및 국군포로 송환 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 포괄적인 이산가족문제로 취급하는 것보다는 동서독 경우와 같이 별도의 협상을 통해 해결하는 것이 바람직하다.

(나) 이산가족 교류의 제도화를 위해 면회소 설치, 상봉자수의 확대, 고향방문단의 정례화 및 이산가족간의 자유로운 서신교환이 이루어지도록 한다.

(다) 교류의 활성화를 위해서 면회소 설치와 생사확인 및 서신교환→상봉규모의 확대, 고령자들의 고향방문 및 자유로운 서신교환→송금허용 및 가정사정에 의한 수시 방문 허용 등이 단계적으로 이루어지도록 한다. 또한 월북자(정부는 이들도 이산가족의 범주로 간주) 가족의 상봉도 허용해야 한다.

(라) 마지막 단계로 자유왕래와 재결합이 실시되도록 한다.

(마) 유엔의 인권관련기구, 국제적십자, 국제적 비정부기구(NGOs) 및 인권에 관심이 높은 서방국가들로 하여금 영향력을 행사하여 북한이 이산가족 문제 등 인권문제 개선에 긍정적인 태도를 취하도록 인권외교를 강화해야 한다.

나. 사회문화 교류

(1) 기본방향

(가) 사회문화 교류는 사회통합적 기능을 수행할 수 있는 주요 분야로 민간차원에서의 자유왕래와 접촉이 가능하도록 하는 것이 일차적인 목표이다. 이를 위해서 자유로운 왕래와 접촉을 활성화하기 위해 남북 당국간의 합의로 제도적 장치를 마련해야 한다. 또한 우리는 이에 장애가 되는 법적·제도적 제약을 정비해야 한다.

(나) 사회문화 교류와 협력은 정부 주도나 정치적 이용보다는 민간의 자율성을 보장하는 것이 연속성을 유지하고 중장기적으로 정치적 효과도 높을 것이다.

(다) 남북 관계개선과 사회문화적 통합을 위한 민간 역할의 중요성을 감안하여 정부와 민간단체의 유기적인 협력체제를 구축해야 한다.

(라) 대북 사업과 연계하여 사회문화 교류와 협력을 병행하여 통합의 효과를 배가하도록 한다.

(2) 실천방안

(가) 남북한간 사회문화교류의 지속적인 활성화를 위해서 동서독의 경우와 같이 협정형태로 제도적 장치를 마련해야 한다. 또한 우리는 교류와 협력 사업의 추진을 위해 방북절차와 관련된 제 제도들을 지속적으로 정비·보완하여 간소화하고, 그 방향은 수요자 중심으로 전환해야 한다.

(나) 사회문화 교류는 중장기적인 안목으로 지속적으로 추진되어야 이질화 극복의 효과를 기대할 수 있고, 사업의 공공성과 비영리성을 감안하여 재정적인 지원을 통해 교류·협력을 활성화시켜야 한다. 이와 관련 남북교류협력기금의 지원은 물론 정부와 민간단체와의 상호보완적 협력관계를 설정해야 한다. 또한 민관의 협력으로 남북 교류재단 및 장학재단 등을 설립하는 것도 바람직하다.

(다) 지금까지 남북 교류가 미미했던 교육분야-학생, 학계, 대학, 학술 등-의 교류·협력을 활성화하기 위해 지난 제3차 남북 장관급회담에서 교수·학생·문화계 인사 각각 100명씩 총 300명을 내년 초에

상호 교환하기로 합의한 것은 상당한 성과인 것이다.¹⁴⁴⁾ 앞으로 사회문화 교류의 다양화를 위해 동서독 경우와 같이 남북한의 도시와 민간단체들간의 자매결연 및 청소년 교류 등을 추진하여 주민간의 폭넓은 접촉과 직접적인 참여를 통해서 사회문화적 통합을 촉진시키는 기반을 조성할 수 있다.

(라) 현재 진행 중인 금강산 관광사업과 앞으로 조성될 개성산업공단 및 관광단지 조성 사업과 연계하여 문화재 공동연구와 개발, 문화·예술 공연, 환경문제에 대한 협력, 학술 및 체육 교류 등 다양한 사회·문화 교류와 협력의 활성화가 가능한 바 협력분야를 개발하고 확대해야 한다.

다. 경제 교류

(1) 기본방향

(가) 북한의 개방을 유도하는 데 가장 우선적인 과제는 비경제적인 요인으로 북한의 딜레마를 해소하는데 기여해야 한다. 북한은 개방 등 경제정책의 전환이 체제안전에 미칠 부정적인 파급효과를 우려하고 있다.

(나) 북한을 개방으로 유도하여 남북한간의 경제협력의 활성화뿐만 아니라 국제사회와의 교류·협력을 유도하여 북한의 경제난을 해소하게 하고 개방을 돌이킬 수 없는 대세로 정착시키는 데 있다. 북한의 개방은 남북 경제공동체 형성을 위한 중요한 계기를 마련할 수 있기 때문이다.

144) 『연합뉴스』, 2000.10.1

(다) 남북한간에 그리고 국제사회와의 경제협력을 촉진시키기 위해서 북한의 생산성과 투자환경을 개선하는 데 역점을 두고 대북 지원과 경험을 추진해야 한다. 이와 같은 남북한간의 협력은 타 분야에서의 교류·협력 증진에 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

(2) 실천방안

(가) 북한은 체제안전을 보장하는 일환으로 미·일과의 관계개선에 역점을 두고 있는 바, 우리는 우선적으로 북·미관계가 개선될 수 있도록 중재 역할을 지속하여 상호위협감소의 틀 속에서 미사일문제의 외교적 해결을 촉구하여 제2의 기본합의를 도출하도록 기여해야 한다. 일단 북·미관계가 개선되면 북·일관계도 빠른 속도로 진전될 것이다. 또한 남한은 북한의 국제적 고립 탈피를 지원하기 위해서 유엔, 다양한 다자간 지역협의체(아세안 지역포럼:ARF, 아셈:아시아-유럽정상회의, ASEM, 아시아태평양경제협의체: APEC) 및 국제금융기구들을 통해서 남북 관계개선에 대한 회원국들의 지지를 얻어내고 북한과 회원국들의 국교 정상화 및 경제협력 등을 촉구하여 북한으로 하여금 국제사회의 규범을 학습하게 하고 건설적인 역할을 수행하도록 유도해야 한다.

(나) 북한의 경제발전에 대한 종합적인 전략개발과 정책 실현을 위해서 남북경제공동체 구상과 연계하여 남북 당국간의 협의체를 구성하여 중장기적인 차원에서 경제협력을 체계적으로 추진해 나가는 것이 필요하다.

(다) 남북경협 실무회담에서 합의한 투자보장, 이중과세방지, 청산결제 및 상사분쟁해결 절차 등 투자환경 개선을 위한 남북간의 첫

제도화 조치는 빠른 시일 내에 남북 장관급회담에서 발효시켜 민간 기업의 대북 진출을 지원해야 하고, 다른 분야에서의 제도화를 이룩하는 촉매제로 활용하여야 한다.

(라) 이와 같은 제도적 합의와 더불어 중요한 것은 북한은 숙련된 노동력 및 언어와 문화적 유사성으로 남한 기업의 진출이 용이한 이 점을 가지고 있으나 경제 교류와 협력이 부진한 이유는 에너지 난과 인프라의 열악함에 기인하고 있다. 이 분야의 개선에 대한 지원과 협력은 정부와 민간의 협력을 통해서 우선적으로 진전되어야 한다. 또한 북한이 필요로 하는 농업생산을 증대하기 위한 농업구조 개혁에도 협력의 우선 순위를 부여해야 한다.

(마) 정부의 정경분리의 소극적인 자세보다는 적극적인 접근으로 남북경협기금의 엄격한 자격요건 적용보다는 실질적인 지원이 이루어지도록 기업들에게 북한에 대한 정보를 충분히 제공하여 대북 경협에 따른 리스크를 최소화해야 한다.

(바) 남북 기업인포럼 등 민간차원의 협력 기구를 창설하여 남북 기업인들간의 정보 교환 및 화합을 강화하는 계기를 마련해야 한다.

(사) 우리 기업들의 구조조정을 조속히 마무리하여 민간기업의 대북 진출을 위한 여건과 분위기를 조성해야 한다.

V. 결론

남북한과 같은 분단국에서 교류·협력은 중장기적인 통일정책의 일환으로 추진되고 있다. 이와 같은 교류협력은 분단에 따른 이질화를 극복하고 공동체 의식을 함양하여 궁극적으로 평화적인 통일을 이룩하려는 노력인 것이다.

중·대만과 동서독의 경우가 대표적인 사례이다. 전자는 이 과정이 현재 계속되고 있고, 후자는 통일을 이룩한 상태이다. 이 두 사례는 전반적인 국력우위와 주변정세를 활용하여 일방이 상대방에게 교류·협력을 위한 이니셔티브를 취하고, 다양한 인센티브를 제공하여 상대방의 호응을 유도하였다. 물론 국력우열에서 열세에 있는 상대방은 초기에 교류·협력에 소극적이고 수세적인 태도를 취하나, 상대방 정책에 대한 신뢰 구축, 교류·협력에 의한 실리 보장 및 안전보장으로 흡수통일의 우려가 배제되는 여건이 마련되면 교류·협력에 호응하였다. 그리고 상호간에 교류·협력이 활성화되면 이 과정은 되 돌이키기 어렵다는 것을 두 사례는 보여주고 있다.

중·대만과 동서독 사례는 방법론에 있어서 차이를 보이고 있다. 중·대만의 경우에는 흡수통일을 전제로 하는 중국의 문호개방으로 대만과의 정치적 대립이 지속되고 있고, 대만은 교류·협력의 활성화에도 삼불원칙을 견지하고 있어 정부 당국간의 대화나 접촉을 기피하고 있다. 따라서 교류·협력에 대한 양안간의 제도화는 민간단체가 대행하고 있다. 또한 중국이 대만에 대한 국력의 우위를 유지하고 있으나 대만의 민주화와 경제발전에 따른 대만인의 생활수준이 대륙에 앞서 있어 대륙과의 정치적 통합보다는 대만의 정체성 유지를 위한 현상 유지를 주장하는 여론이 높아지고 있다. 이와 같이 중·대만의 교류·협력의 성과는 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 동시에 나타나고 있다. 중장기적으로 교류협력의 활성화가 지속되고 중국의 현대화의 성

과가 정치, 경제면에서 대만을 압도할 경우에 중국이 추진하는 평화적인 통일은 어렵지 않을 것이나, 그렇지 못할 경우에 통일문제 등 정치적 변수는 양안간 교류·협력 활성화에 부정적인 영향을 미치는 잠재적 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

동서독의 경우는 분단 직후부터 시작한 장기간의 교류·협력을 바탕으로 단시간의 협상으로 흡수통일을 이룩한 성공적인 사례가 되었다. 서독은 정치, 경제면에서 압도적인 국력 우세를 유지하면서 통일방안을 전면에 내세우지 않고, 경제지원 등 경제적 인센티브 제공과 사실상 동독 정부를 인정(할슈타인원칙 포기)하는 정치적 인센티브 제공으로 내독간의 인적 교류·협력을 활성화하는 데 성공하였다. 냉전종식을 계기로 소련에 대한 경제지원을 담보로 독일통일에 대한 소련의 양해를 얻어냈다. 통일과정에서 내독간의 다양한 교류·협력의 활성화는 동독 주민들의 서독에 대한 동경을 초래하여 서독으로의 흡수통일을 촉진시켰다. 독일의 통일과정에서 당시 콜 서독 수상이 언급했듯이 ‘당근과 채찍’보다는 지속적인 당근의 제공으로 상대방을 굴복시킨다는 접근이 성공한 셈이다.

중·대만과 동·서독 사례는 향후 남북한간의 교류·협력의 추진에 중요한 시사점을 제공하고 있다. 동·서독의 사례는 우리의 모델로, 그리고 중·대만사례는 우리가 유의해야 할 점을 제시하고 있다. 김대중 정부 이전까지 남북한 관계는 각각 정권의 정통성 문제와 연계하여 통일방안을 경쟁적으로 제시하였으나 이것은 상대방의 이념과 체제를 전복하고 흡수통일을 기도하는 것으로 인식되어 상호간의 반목을 악화시키고 교류·협력의 진전을 가로막는 부정적인 요인으로 작용하였다.

그러나 김대중 정부는 통일방안의 제시보다는 교류·협력의 활성화로 긴장완화와 평화통일의 기반을 조성하는 대북 포용정책을 일관성 있게 추진하고 있다. 곧 대북 포용정책은 남북간의 긴장완화를 위한

냉전구조 해체와 교류·협력의 활성화를 통해 사실상의 남북통합을 추진하는 것으로 흡수통일이라는 북한의 우려를 불식시키고 공존공영과 민족대화합을 추진하고 있다. 또한 이산가족 상봉 등 인도주의적인 문제의 해결과 인적 교류와 경제 교류·협력의 활성화를 우선적인 목표로 삼고 ‘베를린 선언’을 통해 남북 정부간의 경제협력 의사를 국제적으로 공식화함으로써 북한의 화답을 유도하여 남북 정상회담을 이끌어 내는 데 성공하였다. 물론 북한의 김정일 정부도 국제적 고립과 경제난을 동시에 해결하기 위해서는 남북한간의 긴장완화와 평화공존 및 교류·협력이 우선되어야 한다는 것을 인식한 것도 남북 정상회담이 성공한 중요한 이유가 되었다.

남북 정상회담을 통한 “6·15 남북 공동선언”은 민족문제의 자주적 해결, 남북 통일방안의 공통성 인정, 인도적 문제 해결 및 경제분야 등 제반분야의 교류·협력 증진에 합의하고, 합의사항을 실천하기 위한 남북 장관급회담과 적십자회담이 진행 중에 있다. 향후 남북한간의 교류·협력을 제도화하고 활성화하기 위해서 남북 지도자들의 의식적인 노력이 요구될 것이나, 두 사례 분석과 남북한의 상황을 고려하여 남북한 교류·협력을 다음과 같은 방향에서 추진해야 한다.

첫째, 남북한간의 교류·협력을 활성화하기 위해서 체제경쟁에서 우위를 점하고 있는 남한이 지속적인 이니셔티브를 취하고 이를 위한 일관성 있는 정책을 전개하여 북한의 신뢰를 구축해야 한다. 현재 김대중 정부가 택하고 있는 대북 포용정책의 내용과 방향은 앞으로도 지속적으로 추진되는 것이 바람직하다. 둘째, 북한의 호응을 유도하는 데 정치적·경제적 인센티브를 제공하여 북한의 견제를 극복해야 할 것이다. 북한이 딜레마는 경제발전을 위한 정책변화가 체제안전에 미칠 부정적인 파급효과에 대한 우려인 것이다. 따라서 정치적으로는 북한이 국제적 고립을 탈피하여 국제적으로 체제안전에 대한 보장이 이루어지도록 여건을 조성해야 한다. 이를 위해서 북한이 미국을 비

못한 선진 우방과의 국교 정상화가 이루어지도록 남한이 외교적인 노력을 기울이는 것이다. 특히 북·미간에 미사일문제가 상호위협감소라는 틀 속에서 평화적으로 해결되어 제2의 기본합의가 도출되고 관계 정상화가 이루어질 수 있도록 미국과 북한을 설득하는 외교적 노력을 강화해야 한다. 이것이 성공할 경우에 북한의 핵 문제의 미해결 부문도 해결될 가능성이 높다. 경제적으로 남한은 부진한 남북경협이 북한의 경제난에 기인하고 있음으로 초기에는 엄격한 상호주의를 적용하는 것보다는 신축적인 상호주의 적용으로 북한의 경제 발전에 기여해야 한다. 물론 이와 같은 정치적·경제적 인센티브 제공은 교류·협력의 활성화와 제도화와 연계되어 추진되어야 한다. 또한 남한의 대북 경협은 우선적으로 북한의 인프라 구축과 투자환경 개선에 역점을 두고 추진하여 남북경협의 활성화를 위한 기반을 구축하고, 국제사회의 대북 경협 기회를 확대해 줌으로써 북한의 개방을 촉진할 수 있을 것이다. 셋째, 대북 인센티브 제공은 범국민적인 지지가 없이는 지속되기 어려울 것이다. 대북 지원에 따른 경제적 부담은 국내 경제와 직결되어 있어 국내 경제가 활성화되지 않는 경우에 대북 정책은 원만히 진전되기 어려울 것이다. 또한 대북 정책에 대한 여·야와 국민의 합의와 지지가 이루어지도록 국회에서 그리고 여론조성에 있어서 정부와 여당은 지도력을 발휘해야 한다. 끝으로 대북 경협은 남한의 역량만으로 해결될 수 없으므로 국제사회의 동참을 유도하는 외교적 노력도 병행해야 한다. 넷째, 남북관계의 진전을 위해서는 우리의 노력과 함께 주변국의 협력도 중요하다. 냉전종식으로 북한의 개방을 유도하는 주변환경이 조성되고 있으나, 전술한 바와 같이 북한으로 하여금 체제유지에 대한 자신감을 심어주기 위해서는 국제정세의 변화를 활용하여야 하겠다. 우선 탈냉전 조류의 정착으로 인한 남북한과 주변국들의 양자관계 개선이 북한의 고립 탈피와 개방으로 이어질 수 있도록 남한이 적극적인 중재 역할을 지속적으로 수행해

야 하겠다. 김대중 정부는 유엔과 국제적 다자회담 등을 통해 남북한의 관계개선 노력에 대한 국제사회의 지지와 협력을 이끌어 냈고, 우방국들의 북한과의 수교를 지원하고 아세안 안보포럼과 같은 지역안보협의체에 북한의 참여를 성사시키는 성과를 거두고 있다. 또한 지난번 제3차 아셈(ASEM)회의에서와 같이 다자간 지역협의체를 통해 아셈 회원국들과 북한간의 수교를 진전시키는 효과를 이룩한 것은 다자회담을 통해 남북관계를 발전시키는 계기로 활용한 성공적인 사례가 되고 있다. 이와 같은 노력은 제8차 아시아태평양경제협력체(APEC)에서도 심도 있게 추진되어야 하겠다.

남북관계 진전에 긍정적인 주변환경을 조성하기 위해서 정세상태에 있는 4자회담을 가동하여 한반도의 평화체제를 구축하는 노력을 재개해야 한다. 또한 APEC의 정상회담을 통해 남북관계 진전과 4자회담 재개에 대한 협력을 모색할 필요가 있다. 최근 미국 등 지역국가들이 동북아 및 아태지역 안보와 상호협력을 촉진시키는 다자간 지역협의기구 창설에 관심이 증대되고 있는 것을 이용하여 남한은 결속력 있는 지역협의체 구성에 적극 참여하여 한반도 위기시 평화적 해결방안 마련, 남북한간 교류·협력 증진, 북한의 개방, 개혁 추진 시 경제협력 등 한반도 문제에 대한 지역적 차원의 협력을 모색하는 것도 바람직하다.

남북한 교류·협력 활성화를 위한 정책은 제도화를 통해 지속적으로 추진하여 이질화 극복과 민족공동체 형성을 통해 평화통일을 이룩하고, 통일 이후에도 남북 주민들의 통합을 촉진시키려는 장기적인 목표로 추진되어야 한다. 이제 초기 단계에 진입한 남북한 교류·협력은 그 진행과정에서 시행착오를 초래할 수 있으므로 시간과 인내심을 가지고 단계적으로 진전시키는 것이 바람직 할 것이다. 특히 우리의 능력과 북한의 필요를 감안한 현실적이고 태도로 상호 신뢰를 구축하면서 차근차근 풀어 나가야 한다.

<참고문헌>

1. 단행본

- 국방부, 『국방백서 1999』, 서울: 국방부, 1999.
- 국토통일원, 『남북대화 백서』, 서울: 국토통일원 남북대화사무국, 1985.
- 김영윤외, 『독일독일의 분야별 실태 연구』, 서울: 민족통일연구원, 1992.
- 김일성, 『조국통일의 3대원칙에 대하여』, 평양: 삼학사, 1982.
- 『김일성 저작집』.
- 김학성, 『동·서독 인적 교류 실태연구』, 서울: 민족통일연구원, 1996.
- 노중선, 『4·19와 통일논의』, 서울: 사계절, 1989.
- 노태우, 『노태우 대통령 통일대화분야 연설집』, 서울: 성림문화, 1991.
- 대한민국 외무부, 『대한민국외교년표- 부 주요문헌 1969』, 서울, 1970.
- 대한적십자사, 『이산가족백서』, 서울: 광명인쇄공사, 1976.
- _____, 『이산가족백서(제2권)』, 서울: 동화인쇄사, 1986.
- 동아일보사 안보통일문제조사연구회(편), 『안보통일문제기본자료집』, 서울: 평화당인쇄사, 1971.
- 문화발전연구소, 『북방문화교류와 정책의 방향 설문조사분석집』, 서울: 문화발전연구소, 1990.
- 서재진, 『남북 이산가족 상봉 실현방안』, 서울: 통일연구원, 1998.
- 양영식, 『통일정책론』, 서울: 박영사, 1997.
- 조한범, 『남북 사회문화 교류·협력의 평가와 발전방향』, 서울: 통일연구원, 1999.
- 통일부 남북회담사무국, 『남북대화』 제66호, 1999.
- 통일원, 『인권관련법규 및 동·서독 사례연구』, 서울: 통일원, 1994.
- _____, 『중국·대만관계 및 한반도문제 관련 자료집』, 서울: 통일원, 1995.
- _____, 『남북이산가족 교류협력 실무 안내』, 서울: 통일원, 1997.
- _____, 『월간 남북교류 협력 및 인도적 사업 동향』 1990.1~2000.5.

- 臺灣 行政院大陸委員會. 『大陸政策與情勢』. 臺北: 臺灣 行政院, 2000.
- 황병덕 외. 신동방정책과 대북포용정책. 서울: 도서출판 두리미디어, 2000.
- 평화통일정책자문회의. 『평화통일민족운동사 제2집』. 평화통일자문회의사무처, 1986.
- Nathan, Andrew J. and Ross, Robert S. *The Great Wall and the Empty Fortress*. New York: W · W · Norton & Co., 1997.
- Plock, Ernest D. *East German-West German Relations and the Fall of the GDR*. Boulder: Westview Press, 1993.
- Sigal, Leon V. *Disarming Strangers*. Princeton: Princeton University Press, 1998.
- The State Department of USA. "A Report on Political Developments a Economic Resources with Selected Documents." *Korea 1945-1948*. Washington D.C.: 1948.
- Zelikow, Philip and Rice, Condoleezza. *Germany Unified and Europe Transformed*. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1995.

2. 논문

- 권태환. "인구성장의 추세와 요인." 이해영·권태환 편. 『한국사회: 인구와 발전』 제1권. 서울대학교 인구 및 발전문제연구소, 1978.
- 김남식. "소련사태이후 남북이산가족 재회추진의 절차와 방법." 일천만 이산가족 재회 추진위원회 주최 제5차 학술토론회 발표논문.
- 김달술. "7.7 선언 이후의 남북관계 어떻게 달라졌나." 『월간통일』. 1989년 6월호.
- 김학성. "국제적 차원에서 신동방정책과 대북포용정책 비교." 황병덕 외. 『신동방정책과 대북포용정책』. 서울: 두리미디어, 2000.
- 민주평화통일자문회의사무처. "『남북경제공동체』건설: 정책과제와 대

- 책방향.” 『민주평통 정책연구자료』 제23호. 서울:민주평통자문회의사무처, 2000.
- _____ . ”경의선 철도연결의 과급효과와 향후 전망.” 『민주평통 정책연구자료』 제25호. 서울: 민주평화통일자문회의 사무처, 2000.
- 이경남. “민간차원의 이산가족 고통해소 방안.” 『남북이산가족문제 해결방안』. 학술회의총서 99-14. 서울: 통일연구원, 1999.
- 이장희. “이산가족의 재결합과 분단독일의 사례.” 『인도법논총』 13. 1993. 11.
- 정홍택. “햇볕정책과 남북한 경제관계.” 『통일연구』 제3권 제2호. 1999.
- 최대석. “남북한이산가족 재회 활성화 방안.” 『정책연구』 4호. 서울: 국제문제조사연구소, 1995.
- 황병덕. “교류협력 차원에서 신동방정책·독일정책과 대북포용정책 비교.” 황병덕외. 『신동방정책과 대북포용정책』. 서울: 두리미디어, 2000.
- 馬英九. “四年來的大陸政策與兩岸關係.” 『中國大陸研究』 第34卷 第12期. 1992. 12.
- 嚴家其. “一國兩制」和中國統一的途徑.”
- 刑強國. “一國兩制上中共的策略.” 『問題與研究』.
- “促進兩岸學術交流應超越一切政治鑿籬.” 『中國時報』.
- Baum, Julian. “New Party Line.” *Far Eastern Economic Review*. Vol. 156
- Crane, George T. “China and Taiwan: not yet 'Greater China.'” *International Affairs*. Vol. 69 No. 4 (October 1993).
- Deng, Yong. “The Chinese Conception of National Interests in International Relations.” *The China Quarterly* No. 154 (June 1998).

- “Deng Xiaoping on China’s Reunification.” *Beijing Review*, “中國大陸和臺灣 和平統一的構想,” 『鄧小平文選』. 北京: 人民出版社, 1993.
- Oksenberg, Michael. “Taiwan, Tibet, and Hong Kong in Sino-American Relations.” in Vogel, Ezra F.(ed.). *Living with China*. New York: W.W. Norton & Co., 1997.
- Roberts, Brad & Manning, Robert A. and Montapero, Ronald N. “China: The Forgotten Nuclear Power.” *Foreign Affairs*. Vol. 79, No. 4 (July/August 2000).
- Wehrfritz, George. “Hazardous Business: China offers Site for Taiwan Nuclear Waste.” *Far Eastern Economic Review*.

3. 기타

- 『동아일보』.
『연합뉴스』
『조선일보』, 2000.3.20.
『중앙일보』, 2000.3.21.
『한겨레신문』.
『로동신문』.
貿易快謳(臺北).
療望.
『人民日報』.
The New York Times.
The Los Angeles Times.
Washington Post.