

인문사회연구회
연도연구총서 2000-04
업종연구총서



대북포용정책의 발전방안 연구
- 남북 화해·협력 촉진 방안 -

홍관희 (통일연구원)
김학성 (")
박영규 (")
손기웅 (")
변경섭 (통일부 남북회담사무국)

통일연구원

머 리 말

국토와 민족이 분단 된지 반세기가 넘었으나 한반도는 중국과 함께 분단국가로 아직 통일을 이루지 못하고 있고, 특히 군사적 긴장이 잔존하는 ‘냉전의 고도’로 남아있다.

「국민의 정부」출범 이후 획기적인 대북 화해·협력 정책을 추진하여 획기적으로 남북관계 개선의 가시적 성과를 이룩한 바 있고, 시정해야 할 문제점도 노정된 것을 부인할 수 없으나, 대북 포용정책의 결과로 2000년 6월에는 드디어 역사적인 남북정상회담이 개최되기에 이르렀다.

통일연구원이 주관하는 협동연구과제의 일환으로 본고의 필진들은 대북 포용정책의 발전방안 연구 중 「남북 화해·협력 촉진 방안」을 담당하게 되었다. 5명의 필진으로 구성되어 3 Part로 나누어 각 전문분야별로 담당하였다.

본 보고서는 1장에서 그동안 「국민의 정부」의 대북 포용정책의 실태와 문제점을 점검하였고, 2장에서는 분단국의 화해·협력 및 통일의 사례로서 동·서독과 중국·대만의 경우를 경험적으로 고찰하여 한반도에 주는 시사점을 도출하였다. 끝으로는 남북 화해·협력을 한층 촉진하기 위한 구체적인 실천방안을 모색하였다.

본 연구를 기획한 인문사회연구회와 연구를 처음부터 끝까지 주관한 통일연구원 관계 제위에 노고를 치하하며, 향후에도 지속적으로 남북 화해·협력 사업에 미력하나마 기여하기를 간절히 기대하면서 인사에 거듭코자 한다.

2000년 12월

연구진 일동

요 약

본 보고서는 『인문사회연구회 2000년 협동연구사업』의 일환으로 연구회 산하 9개 국책연구기관이 협동으로 수행한 연구과제입니다.

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

I. 남북 화해-협력 정책의 실태와 문제점

1998년 2월 출범한 김대중 정부는 시대착오적인 한반도 냉전구조를 허물기 위해 실질적 화해·협력에 초점을 맞춘 소위 ‘햇볕정책’을 추진했다. 출범 초기 김대중 정부는 “평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선”을 목표로 대북정책 3원칙, 추진기조 및 세부추진과제를 제시했다. 이에 힘입어 지난 3년간 남북관계에 있어 괄목할만한 성과가 나타난 것이 사실이다.

김대중 정부의 대북·통일정책은 공언된 기조와 원칙의 측면에서는 1980년대 후반 이후의 역대 정부정책과 큰 차이를 보이지 않지만, 남북관계에 대한 인식과 정책적 접근방법에서는 매우 전향적인 성격을 띠고 있다. 무엇보다 당위론적인 통일논의를 일단 접어두고, 현실적으로 필요한 화해·협력과 평화에 정책의 초점을 맞추었기 때문이다. 한반도 분단 현실은 물론이고 북한체제를 인정하는 ‘햇볕정책’이 추진되었음에도 불구하고 한동안 정부차원의 공식적인 남북관계 개선은 이루어지지 못했지만, 경제 및 사회문화 분야에서 괄목할만한 교류·협력 성과가 나타났다. 이러한 성과는 국내적으로 경제난의 자구적 해결이 어렵게 된 상황에서 북한도 ‘햇볕정책’을 무조건 거부하기 힘들었으며, 국내외적 상황변화에 서서히 적응하지 않을 수 없다는 사실을 깨닫기 시작한 결과라고 평가할 수 있다. 이러한 상황에서 남북한은 마침내 남북분단사에 새로운 획을 그을 수 있는 남북정상회담을 성사시켰다.

『국민의 정부』의 대북 포용정책은 전례 없는 남북교류 확대 실적과 긴장완화, 특히 역사적인 남북 정상회담 개최를 통해 북한에 변화를 가져올 수 있을 것이라는 기대를 제고시킨 점이 인정된다. 그러나 북한이 개방을 통한 근본적인 체제개혁을 추진하고 있다고 판단하기는 아직 이르다. 사실 지금까지 진행된 북한의 변화도 따지고 보면, 체제유지를 위한 피할 수 없는 선택이었기 때문이다. 북한이 우려하는 것은 개방이 가져다줄 체제붕괴 위협이며, 따라서 향후 북한은 매우 천천히 그리고

조심스러운 변화를 추구할 가능성이 높다고 보아야 할 것이다.

대북 지원확대는 분명히 중·장기적으로 북한경제의 대외(특히 대남) 의존도를 증가시키고, 궁극적으로 북한체제의 호전성을 감소시켜 평화 지향적으로 변화시키는데 기여할 가능성이 있다. 그러나 현금을 포함한 대규모 대북지원이 북한의 군사비 지출로 전용될 가능성이 배제되어서는 안된다. 또한 북한의 분배체계상, 인도주의적 지원 조차 북한주민들에게 전달되고 있다는 확증도 얻기 어려운 상황이다. 또한 북한이 대량 살상무기 개발 프로그램을 포기하지 않음에 따라 많은 국민들이 ‘햇볕 정책’의 효율성과 적실성에 대해서 지속적인 우려를 표명해오고 있음도 간과될 수 없다.

향후 북한의 반응 여하에 따라 정책을 집행하는 고도의 유연성이 요구된다. 정부의 대북 포용정책은 정부가 제시하는 대로 장기적이고 기본적인 정책 목표로서 추구하되, 단기적으로는 성과에 연연하지 말고, 원칙을 준수하는 자세가 필요하다고 할 것이다. 남북 정상회담 이후 북한의 대응 수위를 면밀히 고찰하면서, 북한의 진의를 파악하고 이에 유연성있게 대처하는 자세가 필요한 시점이라 하겠다.

II. 분단국 화해-협력 사례연구 및 시사점

서독의 독일정책이 성과를 거둘 수 있었던 배경에는 다음 두가지 요인이 매우 중요한 작용을 했다. 첫째, 내독관계에 있어서 소위 ‘접근을 통한 변화’라는 서독의 정책기조이다. 기본조약 이후 서독은 ‘접근을 통한 변화’의 대원칙을 일관되게 추진했다. 둘째, 국제적 여건의 성숙과 서독의 외교적 능력이다. 1960년대 중반 이후 긴장완화 분위기가 서서히 확립되었던 유럽정치적 환경은 내독관계가 개선되는 데 커다란 기여를 했다. 그러나 이러한 외적 환경도 서독의 외교적 능력이 뒷받침되었기 때문에 효율적으로 활용될 수 있었다.

한국의 통일정책도 기본적으로는 점진적·단계적 통일의 필요성에 따

라 ‘접촉을 통한 변화’를 추구하고 있다. 사실 북한내부에서 급변사태가 발생하지 않는 한, 현재의 한반도 긴장상태를 대화 및 평화적 방법으로 극복하기 위해서는 서독식의 ‘접근을 통한 변화’ 정책 이외에 마땅한 대안도 없다. 그렇다면 한국과 상이한 사회문화적 배경을 가진 서독의 접근방법이 어떻게 한반도에 적용될 수 있을지의 문제가 제기된다.

독일의 경우 ‘접근을 통한 변화’ 정책은 상호 신뢰관계를 확보 및 유지함으로써 비로소 성과를 거둘 수 있었다. 양독간 신뢰관계의 구축을 위해 특히 서독은 내독관계에서 상호주의적 접근방법을 적절하게 구사했다. 서독은 상호주의적 원칙을 정치, 사회·문화, 경제, 친지방문 및 여행 등의 개별 분야에 국한시키기보다 각 분야를 뛰어넘어 적용시키는 방법을 선호했다. 즉 서독의 동독에 대한 정치적·경제적 양보와 사회·문화 및 인적 교류에 대한 동독의 양보가 교차적으로 연계된 것이었다. 이러한 교차적 연계가 확대·심화되는 과정에서 양독은 수많은 대화를 나눌 수 있었으며, 이를 통하여 서로의 목표와 기대치를 분명히 파악할 수 있을 정도의 신뢰가 구축될 수 있었다.

한반도의 경우도 각 분야별 교차 연계 방식의 상호주의를 적극 모색할 필요가 있다. 물론 한반도와 독일의 상이한 배경을 감안하면, 그러한 방식의 상호주의를 추구한다고 하더라도 한반도에서 독일의 경험이 반복적으로 발생할 수 있을지는 의문이다. 특히 북한정권은 동독정권보다 훨씬 폐쇄적이며 강경할 뿐만 아니라 동독의 전철을 밟지 않기 위해 남북한 교류에 대한 경각심을 더욱 강화할 것이기 때문이다. 더욱이 독일의 경우와는 전혀 다른 종류의 남북한 군사적 대립은 신뢰구축을 한층 어렵게 만들고 있다.

그럼에도 불구하고 근래 남북한간 경제 및 사회문화분야의 교류·협력에 대한 북한의 태도에서 나타나듯이 한반도에서도 교차 연계 방식의 상호주의가 효력을 발휘할 가능성이 적지 않게 엿보이고 있다. 30여년 동안 인내심을 가지고 상호주의적 전략을 구사했던 서독의 독일정책을 감안하면, 이제 시작단계에 접어든 한반도에서 조속한 성과를 기대하기는 아직 이르다. 즉 북한의 폐쇄성을 고려할 때, 한국사회는 서독보다

더욱 인내심을 요구받을 수 밖에 없다.

물론 현재 한반도 내외의 상황하에서는 단순한 남북관계의 차원에서 국한된 ‘접근을 통한 변화’ 정책이 성공하기란 매우 어렵다. 무엇보다 체제유지에 골몰하고 있는 북한은 남북한 관계개선이 북한 내부에 미칠 파장을 우려하고 있기 때문이다. 따라서 한반도에서 정치적·군사적 신뢰구축은 남북한 관계 차원뿐만 아니라 동북아 정세 차원에서도 동시에 추진되어야 한다. 이를 위해서 한국은 한반도 주변환경 변화에 대해 적극적·효율적으로 대응해야만 할 것이다.

중국·대만 관계가 동·서독이나 남북한과 다른 점은 양측의 ‘비대칭성’에 있다고 하겠다. 이는 양안간 국력대비에 있어 현격한 차이가 있음을 의미한다. 토지, 인구, 자원, 경제, 과학기술, 국방 등 ‘종합국력’으로 볼 때, 중국의 주도적 지위는 확고하다. 그만큼, 양안관계에서 대등한 입장에서 관계발전을 상정하기란 쉽지 않다. 다음으로 중·대만관계가 남북한관계와 다른 점은 중국이 지난 15년 동안 추진해 온 개혁·개방정책의 성과에 힘입어 자본주의 체제와의 교류에 자신감을 갖고 임하고 있다는 점이다. 중국의 이러한 적극적인 자세는 자본주의 영향에 따른 체제 불안정을 우려하는 북한의 수세적 태도와 비교된다. 그리하여 남북한 관계에서는 북한이 남한 자본주의체제에 의한 ‘흡수통일’을 우려하는 대신, 중·대만관계에서는 대만이 대륙으로의 ‘흡수통일’ 가능성에 심각한 위기의식을 갖고 있다. 따라서 남북한 관계에서는 북한이 교류·협력을 꺼리는데 비해, 중·대만관계에서는 대만이 신중하고 일정한 거리를 두는 정책을 추진하고 있다. 이는 남북한관계의 활성화가 앞으로 북한의 개혁·개방정책을 어떻게 성공적으로 추진케 하여 자본주의체제와의 교류에 위기의식을 해소토록 할 수 있느냐에 크게 좌우될 것이라는 전망을 가능케 하는 부분이다. 다시 말해서, 남북관계는 앞으로 북한이 시장경제체제에 대한 적응 능력을 얼마나 함양해 나갈 수 있느냐에 따라 좌우될 것으로 전망된다.

주목할만 한 것은 인적관계가 양안관계의 변화를 초래한 질적 요인이었다는 점이다. 중·대만 관계는 남북한과 같이 이데올로기적 대립과

상호 무력충돌을 경험한 공통점을 갖고 있으면서도 상호 교류·협력을 추진하여 최근까지 양안간의 교류·협력 규모는 남북한의 그것을 훨씬 능가하였다. 지난 수년간 양안이 이룩해 온 인적교류의 규모는 남북한 관계와 비교가 되지 않을 만큼 크며, 바로 이 인적교류의 규모가 통일 문제에 대한 기본적 입장차이와 최근의 무력 위기에도 불구하고 양안간 정치·이념적 장애를 극복하고 관계를 심화시켜 나갈 수 있는 요인으로 풀이된다. 중국·대만간 경험이 남북관계에 주는 또 하나의 시사점은 중·대만 경험이 중·대만의 정부간 협상에 따라 이루어진 것이 아니라, 정부간 협정이 없는 상태에서도 민간이 전면에서 나섬으로써 양안간 접촉이 증진되어 이루어진 것이라는 점이다. 특히 양안관계는 어느 한 쪽의 일방적인 조치가 상대방의 호혜적인 반응을 유발하는 형태로 전개되었다. 그만큼 양안간 인적·물적교류와 경제협력의 증대는 다양한 접촉 채널을 유지해왔기 때문에, 정부차원의 관계가 경색되어도 민간차원의 교류가 지속됨으로써 최악의 사태를 방지할 수 있었다. 최근 대만해협에서 군사적 긴장이 고조되었음에도 불구하고 양국정부의 교류·협력 정책의 기초가 변하지 않았던 것은 바로 이러한 사실을 잘 말해 준다. 중·대만관계에서 얻을 수 있는 구체적인 교훈으로서 중요한 것으로는 해외교포의 교량적 역할이 양안관계의 발전에 크게 기여하였다는 점을 꼽을 수 있다. 중·대만관계의 발전과정을 보면, 홍콩이나 싱가포르 등 화교가 많은 지역이 양안관계를 촉진시키는데 매우 중요한 역할을 담당하였다는 사실이 주목된다.

Ⅲ. 분야별 남북 화해-협력 촉진방안

향후, 한국정부는 정상회담을 계기로 정례화되고 있는 남북한 장관급 회담과 특히 남북국방장관회담을 통해 긴장완화와 신뢰회복의 바탕 위에 평화와 화해·협력의 새 전기를 만들어 나갈 것이 기대된다. 그러나, 남북간에 군사적 신뢰구축이 실현되지 못하고 있는 근본적인 원인은

신뢰구축을 위한 방안 부재가 아니라 신뢰구축을 향한 남북한 양측의 의지와 신뢰결여에 기인하는 점을 인식해야 할 것이다. 이런 점에서, 남북간 군사분야에서의 대화채널이 구축되어 신뢰구축 방안이 논의될 경우, 남북한 군사적 의지와 능력을 면밀히 검토하여 매우 현실적으로 단계적·점진적으로 실행해 나가야 할 것이다.

남북경협을 추진하는 목적은 남북 경제교류·협력의 확대를 통한 북한의 개혁·개방 유도과 이를 통한 북한사회에의 “파급효과(波及效果)”라고 할 수 있다. 남북경협에 임하는 남한의 입장은 북한의 경제난 해소 및 경제발전이 남북 화해·협력 및 한반도 안보 및 평화 유지에 순기능적으로 작용할 것을 기대하는 것이다. 남북경협 추진의 장기적 목표는 남북간 경제교류·협력을 통해서 북한체제를 자본주의 성향으로 변화시켜 남북간 동질성을 점차적으로 확보하고 이를 통해 평화통일의 기초를 확립하는 것이나, 단기적 목표는 경협과정에서 비롯될 교류증대를 통해서 신뢰를 구축하고 한반도 긴장완화에 기여하는 것이다.

남북경협을 증진시키기 위해서는 남북경협의 양적 확대와 질적 개선의 양대 목표를 동시에 충족시킬 수 있는 남북간 합의가 먼저 필요하다. 남북경협 관련 남북한이 합의해야 할 사항은 경제지원, 경제교류, 경제협력의 3대분야를 들 수 있으며, 경제지원 관련 합의가 경제교류 및 협력 분야의 합의를 촉진할 수 있도록 해야 한다. 경제지원 관련 남북한간 합의사항은 남한의 대북경제지원이 일관되게 안정적으로 북한의 경제난 해소에 도움이 될 수 있도록 하는 안을 제시하며, 경제교류 관련, 남북한간 합의사항은 남북한간 간접교역 형태의 경제교류를 직교역체제로 전환할 수 있도록 하는 동시에, 경제협력 관련, 남북한간 합의사항은 남한의 대북한 투자를 보장하는 장치를 마련하도록 해야 한다.

특히 민간부문과 정부부문의 역할을 분담할 필요가 있을 것이다. 즉 민간(민간단체)에 의한 북한의 식량지원 등 인도주의적 차원의 경협 그리고 민간기업에 의한 경제실리 위주의 경협과 정부차원의 통일지향적 경협 (예, 경수로건설, 사회간접자본 공동건설 등)을 구분하여 추진하는 것이 바람직하다. 정부는 한반도 안정과 평화의 토대 위에 민간의 자유

로운 기업활동을 추구할 수 있도록 뒷받침을 해 주어야 하며, 민간기업은 철저히 수익성에 근거하여 대북경협을 추구해야 한다. 이것이 “정경분리” 정책의 참된 목표가 될 것이다.

특히 경제부문은 남북관계 발전을 위한 선도부문으로서 기능할 가능성이 크므로 남북간 경협관련 협의 창구 개설, 남북경협의 효율성 보장과 대기업과 중소기업의 형평성 제고를 위한 정책수단 개발, 경협사업 추진을 위한 재원마련 등의 측면에서 정부와 기업의 적절한 역할 분담 등에 대한 충분한 배려가 필요할 것으로 판단된다.

아울러 남북한간 사회·문화분야 교류·협력은 지난 55년간 심화된 민족문화의 이질화 현상을 극복할 수 있는 유일한 대안이다. 폭넓은 교류·협력은 민족동질성 회복이라는 통일의 실질적 기반을 조성하여 통일을 실현하는 과정에서 가장 큰 역할을 담당하기 때문이다. 대북포용정책의 추진 이후 민간의 자발성을 기초로 한 남북 사회·문화분야 교류·협력이 적극 추진된 결과 현정부 출범 이후 대북포용정책은 소중한 성과를 거두었다. 특히 과거 북한당국이 거부의 반응이나 소극적 태도를 취했던 종교 및 언론분야에서도 남북간에 교류가 이루어졌다는 사실은 평가할 만하다. 더불어 체육경기 교환, 문화공연 등 교류·협력의 분야도 다양화되는 추세를 보이고 있다. 이들 교류·협력이 1999년 여름 「서해 사태」와 같은 군사적 대결 이후에도 지속되어 사회·문화분야 교류·협력이 남북한간 정치·군사적 상황에 반드시 종속되지 않고 전개될 수 있다는, 사회·문화분야 교류·협력이 현재의 남북관계에서 상수(常數)로 존립될 수 있다는 전망을 보여주었다.

나아가 남북의 정상이 만나 교류·협력의 활성화를 약속한 「6·15공동선언」, 그리고 남북언론교류·협력에 관한 첫 공동합의문(8.11) 등은 향후 남북 사회·문화분야 교류·협력의 새로운 전기를 열고 있다. 다만 상이한 남북한의 정치·사회적 여건을 고려할 때 단계적인 접근이 바람직하다고 하겠다.

차 례

I. 남북 화해·협력 정책의 실태와 문제점	1
1. 화해·협력에 대한 남북한간 목표 및 인식 차이: 지속과 변화	1
2. 역대 한국정부의 화해·협력 정책의 허와 실	31
3. 「김대중 정부」의 화해·협력 정책의 성과와 한계	52
II. 분단국 화해·협력 사례연구 및 시사점	62
1. 동·서독 사례	62
2. 중·대만 사례	88
3. 분단국 사례의 시사점	93
III. 분야별 남북 화해·협력 촉진 방안	102
1. 정치분야	102
2. 경제분야	159
3. 군사분야	190
4. 사회·문화분야	217
5. 환경 분야	239
<별첨 1>	241
<별첨 2>	243
참고문헌	249

표 차 례

<표 I-1> 남북회담 및 접촉회수, 1971년~1997년	32
<표 I-2> 남북교역의 발전 추세: 1989년~1997년	36
<표 I-3> 분단이후 1970년대 말까지 주요 사회문화교류	41
<표 I-4> 분야별 교류협력 현황: 1989년~1998년	41
<표 I-5> 1990년대 제3국 개최 남북한 주요 문화예술교류 현황	42
<표 II-1> 서독의 대동독 교역규모 발전 추이(1949년~1989년)	71
<표 II-2> 동·서독의 총 대외무역에서 내독교역이 차지하는 비중	72
<표 II-3> 내독교역의 상품 구조	73
<표 II-4> 동독 탈출·이주자들의 시기별 연령 분포(단위:%)	85
<표 II-5> 동서독간 이주자(Übersiedler: 탈출자 포함) 통계: 1950년~1988년	87
<표 III-1> 북한 무역총액대비 남북교역 점유율	179
<표 III-2> 북한의 대외무역수지와 남북교역수지 비교	180
<표 III-3> 남북언론기관들의 공동합의문	231

I. 남북 화해·협력 정책의 실태와 문제점

1. 화해·협력에 대한 남북한간 목표 및 인식 차이: 지속과 변화

일본의 패전에 따른 미·소의 한반도 분할점령과 한국전쟁을 통해 한반도 분단이 고착화된 이래 냉전시기 동안 진정한 의미에서 남북한간 화해·협력의 분위기가 조성되지 못했다. 비록 냉전시기동안 남북한 정부는 상황에 따라 각각 자기식 논리로 화해·협력을 추구하는 통일정책을 공언했지만, 이는 실제로는 불신과 반목으로 점철된 적대적 경쟁구도 속에서 서로의 체제우월성과 민족정통성을 내세운 명분논리에 그쳤다.

1960년대 말까지만 해도 남북한간 공식적 대화통로가 완전히 단혀있었기 때문에 화해·협력을 위한 어떠한 가시적 행동도 기대할 수 없었다. 1970년대 초반에 이르러 국제적 긴장완화의 분위기 속에서 마침내 남북한 당국간 최초 공식대화가 이루어질 수 있었으며, 「7·4 남북공동성명」을 통해 ‘자주’, ‘평화’, ‘민족대단결’이라는 3대 통일원칙에 남북한 정부가 합의함으로써 화해·협력의 물꼬가 터질 듯이 보였다. 그러나 이후 남북관계에 실질적인 변화가 뒷받침되지 못한 채 「7·4 남북공동성명」은 선언적 의미만을 가지게 되었다. 1980년대 남북적십자 회담을 비롯하여 당국간 대화가 간헐적으로 이루어졌지만, 본격적인 화해·협력의 기반을 마련하지 못했다.

1990년을 전후하여 세계적 탈냉전시기가 도래하면서 남한정부는 체제경쟁은 끝났다고 판단하고 1988년 「7·7선언」을 기반으로 ‘한민족공동체 통일방안’을 내세워 북한에 본격적인 화해·협력을 제의했다. 소련공산권의 붕괴와 중국 사회주의의 개혁에 따른 국제적 고립에 직면한 북한은 남한정부의 요청에 호응하여 남북 고위급 회담에 임했으며, 그 결과 1991년 말 “화해·협력·불가침”을 명시한 「남북기본합의서」가 채택되었다. 「남북기본합의서」는 화해·협력을 위한 기본원칙을 담고 있을 뿐 더러 공동위원회 구성을 통한 실천방법까지 명시하고 있다. 그러나 북

2 대북포용정책의 발전방안 연구

한정권은 생존 및 체제유지에 대한 두려움으로 핵·미사일 개발 및 실험을 감행함으로써 「남북기본합의서」는 실천될 수 있는 기회를 갖지 못했다. 북한 핵문제에 의해 한반도 위기가 고조되는 가운데 남북정상회담 개최가 합의되기도 했으나 갑작스러운 김일성의 죽음으로 화해·협력을 위한 호기는 사라지고 냉전적 대결은 지속되었다.

1998년 2월 출범한 김대중 정부는 시대착오적인 한반도 냉전구조를 허물기 위해 실질적 화해·협력에 초점을 맞춘 소위 ‘햇볕정책’을 추진했다. 김대중 정부의 대북·통일정책은 공언된 기조와 원칙의 측면에서는 1980년대 후반 이후의 역대 정부정책과 큰 차이를 보이지 않지만, 남북관계에 대한 인식과 정책적 접근방법에서는 매우 전향적인 성격을 띠고 있다. 무엇보다 당위론적인 통일논의를 일단 접어두고, 현실적으로 필요한 화해·협력과 평화에 정책의 초점을 맞추었기 때문이다. 한반도 분단 현실은 물론이고 북한체제를 인정하는 ‘햇볕정책’이 추진되었음에도 불구하고 한동안 정부차원의 공식적인 남북관계 개선은 이루어지지 못했지만, 경제 및 사회문화 분야에서 괄목할만한 교류·협력 성과가 나타났다. 이러한 성과는 국내적으로 경제난의 자구적 해결이 어렵게 된 상황에서 북한도 ‘햇볕정책’을 무조건 거부하기 힘들었으며, 국내외적 상황변화에 서서히 적응하지 않을 수 없다는 사실을 깨닫기 시작한 결과라고 평가할 수 있다. 이러한 상황에서 남북한은 마침내 남북분단사에 새로운 획을 그을 수 있는 남북정상회담을 성사시켰다.

이상에서 보듯이 분단 반세기동안 명분적이든 실질적이든 화해·협력에 대한 공언과 실천들이 있었으며, 미미하나마 시간의 흐름에 따라 협력도 증대하는 추세를 보였다. 그럼에도 불구하고 남북한의 국내적 상황, 한반도 주변국제정세, 그리고 남북한간의 적대적 경쟁이 서로 복합적으로 작용함으로써 적절한 여건이 조성되지 못한 탓에 여태껏 화해·협력이 본격화되지 못했다. 이제 남북간 본격적 화해·협력의 시대가 눈앞에 다가온 시점에서 과연 남북한은 지난 세월동안 그리고 현 시점에서 화해·협력의 의미를 각각 어떻게 인식했고, 또 하고 있으며, 무엇을 목표로 하고 있는지 정확히 분석해볼 필요가 있다.

되돌아보면, 50여년의 남북관계사에는 크게 세 번의 중요한 전기가 있었다. 첫째는 1970년대 초반 남북대화의 시작이고, 둘째는 1980년대 말부터 남북한간 합법적 교류·협력의 시작이었으며, 셋째는 김대중정부 출범이후의 햇볕정책 추진기이다. 세번의 전기를 중심으로 이전과 이후의 시기들에서 화해·협력정책에 대한 남북한의 목표와 인식은 한반도 내외의 상황변화에 따라 지속과 변화를 거듭했다. 특히 목표와 인식의 변화는 크게 두가지 요인, 즉 국제환경과 남북한 국내환경의 변화와 직결되었다. 그러므로 여기서는 내시기별로 국내외적 환경변화와의 연관성 하에서 변화해온 남북한 화해·협력 정책의 목표와 인식 차이를 알아봄으로써 향후 화해·협력의 발전 및 촉진 가능성을 모색하고자 한다.

가. 남북관계의 공백기(1948년~1970년)

(1) 남한의 정책목표와 인식

단독정부 수립이후 1971년 최초의 남북대화가 실현될 때까지 남한의 대북정책은 반공주의와 승공통일을 기반으로 추진되었기 때문에 남북 화해협력에 대한 어떠한 의지도 없었다. 이승만 초대 대통령은 북한을 결코 인정하지 않는 가운데 무력에 의한 북한의 해방을 의미하는 ‘북진통일론’ 또는 유엔감시하에 북한지역의 자유총선 실시를 통하여 북한지역이 남한으로 흡수되는 것을 골자로 하는 정책 추진했다.

‘북진통일론’ 또는 ‘북한지역 자유총선’은 한국전쟁이 끝난 후에도 한동안 지속되었다. 당시의 국내외적 상황을 감안할 때, 남한이 무력을 통한 통일을 달성할 수 있는 능력을 결코 갖추지 못했다. 그럼에도 북진통일을 주장한 것은 불안정한 정권기반을 강화하려는 대내외용 전략이었다고 평가될 수 있다.¹⁾ 즉 대외적으로 미국의 정치·안보·경제적 지원

1) 이승만의 ‘북진통일론’은 일종의 상징조작적 성격을 가지고 있었다. 김학준, “남북한에 있어서 통일논의의 전개: 한국민족주의의 시각에서,” 송건호, 강만길 편 『한국민족주의론I』(서울: 창작과 비평사, 1982), p.228.

4 대북포용정책의 발전방안 연구

이 필수적이었던 이승만 정권은 냉전적 대결구도에 편승하여 강경한 반공주의 입장을 표명함으로써 미국내 보수주의자들로부터 우호적인 반응을 얻고자 했다. 대내적으로는 정권의 정치적 부패와 무능, 그리고 비민주성으로 약화된 정통성을 이데올로기적 희생양을 통해 보완·유지하려 했으며, 나아가 진보당 및 조봉암 제거에서 보듯이 정적을 탄압하려는 정치적 도구로 활용했다.²⁾

1954년 4월 『제네바 정치회담』에서 이승만 정부는 공식적으로 최초의 평화적 방법에 의한 통일방안을 제안했다. 그러나 이 제안은 ‘북진통일론’에 내재한 목표와 인식을 평화로 포장한 것 이외 다른 의미는 없었다. 무엇보다 한국측의 주장은 “대한민국은 유엔 감시하에 총선거를 실시하여 수립되었으며, 유엔총회에서 한반도의 유일한 합법정부로 승인받았기 때문에 북한에서만 자유총선을 실시하되, 선거이전에 중공군의 철수가 완료되어야 한다”는 것이었기 때문이다. 나아가 한국정부는 제네바 회담에서 제시한 “14개항의 통일방안”을 통해 “북한지역만의 자유선거가 대한민국의 헌법절차에 의거하여 유엔감시하에 실시되어야 한다”는 점을 강조했다. 이는 한국전 참전국의 권유, 즉 “유엔감시하의 남북한 총선거 안”과도 배치되는 것이었다.³⁾

1960년 4·19 학생의거에 의해 민주당 정부가 들어서면서 대북·통일정책의 변화가 기대되었다. 비록 이승만 정부의 ‘북진통일론’은 폐기되었으나, 당시 진보세력이 제안했던 중립화 통일론, 남북협상, 남북교류론, 서신왕래 등 화해협력을 위한 어떠한 실질적 조치도 수용되지 못했다. 친미·반공적 성격을 띠었던 장면 정부는 ‘유엔감시하의 남북한 총선거’를 통일정책의 기본으로 삼았을 뿐 실질적인 정책대안을 제시하지 않았다. 다만 장면 총리의 “용공통일보다는 차라리 남북분단을 택하겠다”는 국회발언은 민주당 정부의 정책적 한계를 단적으로 보여준다.

2) 박순성, 최진욱, 『통일논의의 변천과정』(서울: 민족통일연구원, 1993), pp.46~47; 임혁백, “남북한 통일정책의 비교분석,” 이용필 외 『남북한 통합론: 이론적 및 경험적 연구』(서울: 인간사랑, 1992), p.51.

3) 김학준, 앞의 글, p.229.

일종의 통일정책 기피적 성격을 띤 장면 정부의 태도는 당시 전후 경제복구에서 북한이 우위적 지위를 차지했던 현실과 결코 무관하지 않았다. 따라서 민주당 정부는 “남약북강(南弱北強)”의 현실에 주목하고 경제성장을 우선시하는 “선건설 후통일” 노선을 추구했다.⁴⁾ 이러한 정책기조는 1961년 군사쿠데타를 통해 권력을 장악한 군부에 그대로 계승되었다. 즉 군부는 현 7명공약 제5항에서 “민족적 숙원인 국토통일을 위해 공산주의와 대결할 수 있는 실력배양에 전력을 기울인다”라고 명시했다.⁵⁾

대북·통일정책에서 민주당 정부와 박정희 정부의 가장 큰 차이는 반공주의적 안보관이 강화되었다는 것이다. ‘선건설 후통일’의 정책기조와 반공적 안보관에 근거한 박정희 정부는 한편으로 체제동원을 통해 급속한 경제성장을 일구어 내었으며, 다른 한편으로는 민주당 정부시절 재야를 중심으로 일시적으로 활성화되었던 평화적 통일 및 화해·협력 운동을 철저히 억압하였다. 그러나 북한의 지속적인 평화통일 공세와 통일에 대한 국민들의 열망에 부응하기 위해 일종의 대응책을 모색하지 않을 수 없었으며, 이 맥락에서 1969년 3월 1일 국토통일원이 창설되었다.

박정희 정부는 국제적 냉전대결 속에서 미국과 일본의 남한에 대한 경제원조를 바탕으로 두차례에 걸친 경제개발 5개년 계획을 성공적으로 추진했으며, 그 결과 남한은 1960년대 후반에 이르러 북한과 대응한 경제적 수준에 도달함으로써 남북한간에 새로운 관계를 모색할 수 있는 물리적 조건을 갖추게 되었다.

4) 노중선, 「4·19와 통일논의」(서울: 사계절, 1989), p.36; 윤보선 대통령은 1960년 8월 13일 취임연설에서 “통일이전이라도 우리는 제일 먼저 이 나라를 부강하게 만들고 그 국민을 애국적인 국민으로 만들지 않으면 안된다. 그렇게 될 때에만 한국의 통일은 의의가 있을 것이며 우리가 원하는 방식으로 한국은 통일될 것이다”라고 말함으로써 ‘선건설 후통일’ 논리를 내세웠다. 박순성, 최진욱, 앞의 책, p.49에서 재인용.

5) 통일원, 「통일백서 1992」(서울: 통일원, 1992), p.37에서 재인용.

(2) 북한의 정책목표와 인식

김일성은 정권수립 바로 다음날인 1948년 9월 10일 “민주주의 자주독립국가” 건설을 위한 내각정강을 발표하였는데, 그 첫 번째 항목에서 분단의 원인으로 “미군의 장기주둔”을 거론하며 “국토완성과 민족통일”의 선결조건으로 외국군대의 철수를 내세웠다.⁶⁾ 아울러 김일성은 통일을 이루기 위해서는 먼저 북한에 정치·경제·군사적 ‘민주기지’를 건립해야 한다는 ‘민주기지론’을 내세웠다. 즉, 북한은 미군철수를 유도하고, ‘민주기지론’에 입각한 군비증강을 통하여 무력통일을 준비한 것이다. 또한 김일성은 1949년 및 1950년 두차례에 걸쳐 모스크바를 방문, 남침에 대한 스탈린의 승인 및 지원을 얻어냈다. 북한은 이와 같은 남침계획을 은폐하기 위하여 전쟁개시 직전인 1950년 6월 7일 ‘조국전선 중앙위원회’ 명의로 남북한 정당·사회단체 대표자회의를 6월 15일부터 17일까지 개성에서 개최할 것을 제의하는 등 위장평화공세를 펼쳤다.

1950년 6월 25일 새벽 4시, 북한은 38도선 일대에서 전면적인 남침을 개시하였다. 북한의 침공은 무력을 통해 그들의 궁극적 대남 목표인 남한의 공산주의화를 성취하기 위한 것이었다. 그러나 김일성의 무력통일 시도는 미군을 비롯한 유엔군의 참전으로 좌절되었다.

1953년 7월 27일에 휴전협정이 서명된 이후 1950년대 말까지 북한의 대남정책은 그 전후의 시기와 비교할 때 매우 소극적인 성격을 띠었다. 김일성은 한국전쟁을 통해 미군이 남한에 남아 있는 한 무력통일이 불가능하다는 것을 깨닫게 되었다. 또한 전쟁으로 파괴된 정치·경제·사회·군사적 기반을 복구하는 것이 급선무였다. 따라서 북한은 대남 적화통일 전략을 적극적으로 추구하기보다는 우선 전후복구사업에 힘을 쏟았다. 경제력 복구를 위해 연차적인 경제계획을 수립하였으며, 정치적으로는 휴전 직후부터 1957년까지 남로당계, 연안파, 국내파, 소련파 등의 파벌을 차례차례 대규모적으로 숙청, 김일성 1인 독재체제와 개인숭배

6) 『조선중앙연감 1949』(평양: 조선중앙통신사, 1949), p.45.

를 강화하였고, 소련 및 중국의 지원하에 군사력을 재정비하였다.

대남정책에 있어서 북한은 휴전 직후부터 평화통일론을 앞세우기 시작하였다. 북한은 1954년 한국문제를 해결하기 위한 제네바 정치회담에서 남북한 총선거의 준비를 위한 ‘전조선위원회’의 구성, 6개월내 일체 외국군 무력의 철수 등을 제안하였다. 이후 북한은 외군철수 및 감군, 남북대표자회의와 국제회의 개최, 경제·문화교류 및 통행·서신 교환, 남북 자유선거 실시 등의 평화 제안을 계속하였다. 특히 한국전쟁을 통해 미군의 가공할 힘을 경험한 북한은 주한미군의 철수를 반복하여 주장하였다. 전후 복구사업이 어느 정도 마무리된 1950대 후반부터 북한은 한국에 대한 평화 공세를 가속화했으며, 이와 같은 평화통일 제안은 1960년의 연방제 제안으로 이어졌다.

그러나 한국전쟁 이후 김일성이 ‘민주기지론’을 포기한 것은 결코 아니다. 다만 그 성격이 혁명과 통일에 치중하는 혁명 지향에서 건설과 체제유지에 치중하는 방어 지향으로 다소변화가 있었을 뿐이다.⁷⁾ 예를 들어 김일성은 1953년 10월 “민주기지를 강화하면 미제국주의자들과 리승만 괴뢰도당이 함부로 공화국 북반부를 먹겠다고 덤벼들지 못할 것입니다”⁸⁾라고 언급하였다. 이와 함께 북한은 남한에서의 ‘혁명’을 위한 ‘정치사업’을 강조하였다. 한마디로 한국전쟁 이후 북한의 평화공세는 전후 복구를 위한 일정기간의 평화유지가 필요했으며, 무엇보다도 무력통일이 실패하자 평화를 위장한 혁명 통일전략을 모색할 필요가 있었기 때문이라고 할 수 있다.

1950년대 말까지 전후 복구사업에 치중하며 통일문제에 있어서 소극적인 태도를 보였던 북한은 1960년대에 들어와 다시 적극적·공세적 태도와 행동을 보이기 시작하였다. 이와 같은 북한 대남전략의 변화는 전쟁으로 와해되었던 체제를 성공적으로 재정비함으로써 생긴 자신감과, 무엇보다 한국에 있어서의 1960년 4월의 4·19 혁명과 1961년 5월의

7) 허문영, “북한의 통일정책,” 양성철·강성학 공편, 『북한외교정책』(서울: 서울프레스, 1995), p.139.

8) 『김일성 저작집 8』, p.109.

5·16 군사혁명 등에 따른 정치·사회적 격변에 의하여 자극·고무된 데 기인한 것이라고 할 수 있다.

특히 남한의 4·19혁명 직후인 8월 15일에 김일성이 연방제 통일방안을 제시한 것은 남한의 혼란을 역이용, 통일문제에 주도권을 잡기 위한 것으로 볼 수 있다. 김일성은 연방제를 “당분간 남북조선의 현재 정치체도를 그대로 두고 ‘조선민주주의인민공화국’ 정부와 ‘대한민국’ 정부의 독자적인 활동을 보존하면서 동시에 두 정부의 대표들로 구성되는 최고민족위원회를 조직하여, 주로 남북조선이 경제·문화발전을 통일적으로 조절하는 방법으로 실시하자는 것”⁹⁾이라고 규정하였다. 김일성은 근본적 통일방안으로 ‘남북총선거’ 방안을 지속하면서, 과도적인 대책으로서 연방제를 제의하였다. 이와 함께 북한은 남한에서의 미군 철수와 남북한 군대를 각각 10만 또는 그 이하로의 축소, 과학·문화·예술·체육 등의 분야에서 남북한간 교류 등을 제안하였다. 북한은 4·19 혁명 이후 남한 사회에서의 활발한 통일논의에 고무 받아, 전반적으로 이데올로기의 측면이나 경제건설의 측면에서 우위에 서있다는 자신감을 배경으로 하여 남북연방제를 적극 내세운 것으로 보인다. 이 제의는 당시 남한의 장면 정부에 의해서 즉각 거부되었으나, 일부 진보적 학생·사회 단체의 지지를 받는 등 남한의 평화통일운동에 광범위한 반향을 불러일으켰다. 이에 북한은 1961년 5월 ‘조국평화통일위원회’를 결성하고 이 위원회를 통해 남북연방제를 다시 한번 제의하였다. 북한은 이 연방제를 북한의 공식적인 통일방안으로 확정하였다. 그러나 당시 북한의 실질적 대남전략은 ‘남조선혁명론’이었다.

1961년 9월 김일성은 4·19의 교훈에 대해 논하면서 ‘혁명정당’과 뚜렷한 투쟁강령의 부재로 노동자, 농민이 항쟁에 널리 참가하지 못하였기 때문에 ‘인민혁명’이 성공하지 못하였다고 해석하였다. 따라서 김일성은 남한에서 혁명정당을 조직, 그 주도하에 광범위한 ‘반제국주의’ 투쟁을 전개해야 한다고 역설하였다.¹⁰⁾ 따라서 북한은 1960년대에 한국 내에서

9) 『김일성저작선집 4』, p.214.

10) 『김일성저작선집 3』, pp.136~151.

지하당 조직을 구축·강화하려고 안간힘을 썼고 간첩을 대량으로 투입하였다. 아울러 북한은 1962년 12월 “인민경제 발전에 어느 정도의 제한을 가하는 일이 있어도 무엇보다 먼저 국방력을 강화하지 않으면 안된다”면서 소위 ‘4대 군사노선’을 채택하였다. 이는 전인민의 무장화, 전국토의 요새화, 전군의 간부화, 전군의 현대화를 말하는 것으로, 북한은 이 노선을 기반으로 군사기지화 작업에 박차를 가하였다.

김일성은 1964년에 ‘3대혁명역량 강화’를 내세움으로써 대남혁명전략을 구체화 시켰다. 이어 김일성은 1966년 10월 당 대표자회의에서 ‘3대혁명역량’전략을 재확인하면서 “기다리고만 있으면 혁명역량은 축적되는 것이 아니므로 정세에 맞게 정치투쟁과 경제투쟁, 폭력투쟁과 비폭력투쟁, 합법투쟁과 비합법 투쟁을 옹기 배합해서 부단한 투쟁을 전개해야 한다”¹¹⁾고 역설하였다. 이후 1960년대 후반기 북한의 대남정책은 현저하게 공격적 성격을 띠기 시작하였다.

나. 남북관계의 해빙기(1971년~1987년)

(1) 남한의 정책목표와 인식

1970년대 접어들면서 발생한 미·소, 미·중, 일·중 화해는 기존의 국제적 냉전질서를 근본적으로 흔들었다. 이러한 변화는 한반도에도 여파를 미쳤다. 동북아 4대강국은 한반도의 평화와 안정이 동북아 평화와 안정에 필수적 조건이라는 인식아래 남북간 대화를 통한 한반도 긴장완화를 적극 권유 내지 압박했다. 이러한 상황에서 1960년대 급속한 경제성장에 자신감을 얻은 박정희 대통령은 1970년 8·15 기념연설에서 “공산독재체제와 민주체제 중 어느 것이 국민을 더 잘 살게 해주는 제도인가를 가리기 위해 발전과 건설과 창조의 경쟁”을 제안했다.

1971년 남북 적십자 회담을 필두로 1972년 「7·4 남북공동성명」이 발표

11) 『김일성저작선집 4』, pp.384~403.

되면서 남북은 화해·협력의 의사를 밝혔다. 특히 박정희 정부는 1973년 「6·23선언」을 통해 북한에 내정불가침, 상호불가침, 유엔동시가입 등의 평화통일외교정책을 제시했다. 즉 남한정부는 현존하는 두 체제의 상호인정을 바탕으로 한반도에서 평화를 유지하자는 것이었다. 1974년 박정희 정부는 「남북한 불가침협정」을 제의하고 동년 8월 15일에는 「평화통일 3대기본원칙」¹²⁾을 통해 「6·23」선언을 재확인하는 동시에 구체화했다.

「평화통일 3대기본원칙」은 1970년대 남한의 통일정책적 기초를 이룬 것으로써 평화정착을 바탕으로 남북 당사자간의 직접대화를 통한 자주통일과 민주적 방식에 의해 실현가능한 것부터 하나씩 해결하자는 단계적 통일방식으로 해석되고 있다.¹³⁾ 이는 소위 기능주의적 접근방법의 시작을 알렸다. 기능주의에서는 비정치적 분야에서 상호교류의 확대가 상호의존성과 협력의 이점을 일깨워 줌으로써 각 부문간의 기능적 통합이 초래되고, 한 부문의 통합은 다른 부문으로 점차 확산·과급(spill-over)되어 마침내 전체 통합으로 발전될 수 있다는 것이다. 문제는 기능주의의 확산 및 과급논리는 ‘위에서 아래로’ 라는 흐름이 있기 때문에 교류의 확대가 강자에게 유리하게 진행된다는 것이다. 뿐만 아니라 비정치적 분야의 교류확대가 순조롭게 정치통합으로 이행될 수 있을지의 문제도 있다.

박정희 정부의 기능주의적 접근방법은 화해·협력의 필요성을 강조한 것임에 분명하다. 그러나 북한은 이를 ‘분단의 영구화 획책’이라고 반박하면서 1974년 남북대화를 일방적으로 중단했다. 더구나 박정희 정부는 유신을 감행하고 국내정치적 민주화 요구를 억압하는 가운데 북한의 군사적 위협을 내세운 안보논리와 반공이데올로기를 활용했다. 이러한 점에서 1970년대 남한정부의 통일정책은 명분적으로는 화해·협력을 지향했지만, 실제로는 여전히 북한을 적대시하는 반공 및 안보논리가 주

12) 3대 기본원칙으로는 1) 남북상호불가침협정 체결, 2) 상호문화개방과 신뢰회복을 위한 다각적인 교류와 협력, 3) 공정한 선거관리와 감시하에 토착인구비례에 의한 남북한 자유총선거이다.

13) 통일원, 「통일백서 1992」(서울: 통일원, 1992), p.43.

류를 이루었다.

1979년 박정희 시해사건이후 신군부의 쿠데타를 통해 집권한 전두환 정부는 처음부터 남북정상회담 개최를 제의했다. 1970년대 기능주의적 접근법이 가지는 낙관주의에 약간의 수정을 가해 비정치적 교류뿐만 아니라 정치지도자들의 통합의지가 중요하다고 판단함으로써 소위 신기능주의적 접근법을 채택했다. 전두환 정부가 제시한 ‘민족화합 민주통일방안’은 종래의 단계론적 입장을 견지하는 가운데 정치분야의 중요성을 강조했다. 그러나 남한정부의 노력에 반하여 1983년 KAL기 격추사건과 아웅산 테러 등으로 남북관계는 급속도로 냉각되었다.

이러한 가운데 1984년 여름 남한에서 발생한 홍수에 대해 북한은 구호물자 제공을 제의했고 남한정부의 수락으로 남북교류가 갑자기 활발해지기 시작했다. 동년 11월 남북경제회담이 처음으로 개최되었으며, 1973년이래 중단되었던 남북적십자 회담도 재개되었다. 또한 국회의원 교류를 비롯하여 1985년에는 이산가족과 예술방문단이 상호 방문하는 성과를 거두었다. 그러나 군사정권의 한계, 즉 안보논리로 인해 정책상의 근본적 인식변화를 기대하기는 어려웠다. 더구나 북한은 1986년 팀스피리트 훈련을 빌미로 모든 당국간 대화를 중단함으로써 남북관계는 다시금 침체상태로 빠져들었다.

그러나 1987년 민주항쟁에 따른 민주화의 급속히 진행과 소련의 개혁정책에 따른 국제정세의 지각변동은 남한정부의 통일정책적 목표와 인식에 변화를 초래했으며, 남북관계의 새로운 지평을 여는 계기가 되었다.

(2) 북한의 정책목표와 인식

『7·4 남북공동성명』의 합의를 계기로 북한은 처음으로 한국의 집권 정부를 남북대화의 당사자로 인정하였다. 그러나 남한과 마찬가지로 북한도 진정한 화해협력을 추구했다기보다 남북관계를 “대화 없는 대결”에서 “대화 있는 대결”로 전환시키는데 그쳤다. 한편 이 시기에 북한

은 연방제 통일론을 중심으로 한 평화공세를 강화하였다. 1971년 4월 북한 외상 허담 8개항의 대남 평화제안을 통해 남북연방제를 다시 주장하였다.¹⁴⁾ 1973년 6월 23일 김일성은 그 동안 북한이 내놓은 통일정책을 체계화한 이른바 ‘조국통일 5대 강령’을 발표했다. ‘조국통일 5대 강령’의 주요내용은 ①군사적 대치상태 및 긴장상태의 해소, ②정치, 군사, 외교, 경제, 문화 등 다방면에 걸친 남북간 합작과 교류의 실현, ③조국통일을 위한 대민족회의 소집, ④‘고려연방공화국’이라는 단일 국호에 의한 남북 연방제 실시, ⑤영구분단 방지를 위한 대외관계 분야에서 남북 공동보조 및 단일국호에 의한 유엔 가입 등이다.¹⁵⁾ 이 제안은 같은 날 오전 남한의 박정희 대통령이 특별선언을 통해 남북한 유엔 동시가입 등을 제안한 데 대한 즉각적인 반응이었다. 즉 한국의 유엔 동시가입 주장은 분열 지향적인 반면 북은 통일 지향적인 것처럼 선전하고자 하는 의도를 지니고 있었다.

‘고려연방공화국’안과 관련하여 김일성은 “북과 남에 현존하는 두 제도는 당분간 그대로 두고 남북연방제를 실시하는 것이 통일을 위한 가장 합리적인 방도”라고 주장하였다. 이 제안은 1960년의 연방제와 마찬가지로 남북한 현행제도의 지속을 전제하였다는 점에서 아직은 완전한 통일국가 형성을 향한 과도적 조치의 성격을 갖는 것이라고 할 수 있다. 그러나 자유총선거의 차선책으로 연방제를 제안한 1960년의 경우와는 달리 1973년의 ‘고려연방공화국’안은 연방제를 가장 합리적인 방안이라고 주장하였다는 점에서 상당한 변화를 나타내었다. 이와 같은 변화는 남한사회의 경제적 발전 등으로 자유선거를 실시할 경우 자신들의 승리를 장담할 수 없다는 북한의 현실인식을 어느정도 반영한 것이라고 할 수 있다.¹⁶⁾

14) 허담이 제안한 8개항은 ①미군철수, ②10만이하로 감군, ③한미방위조약 등 민족의 이익에 배치되는 조약의 폐기, ④남북총선거, ⑤각 정당·사회단체의 활동 보장, ⑥과도적 조치로서 남북연방제의 실시, ⑦광범위한 교류의 실시, ⑧이상의 문제를 협의하기 위한 남북정치협상회의 개최 등이었다.

15) 『김일성 저작선집 6』, p.448.

16) 이종석, 『분단시대의 통일학』(서울: 한울, 1998), p.98.

그러나 북한이 1970년대 초반에 남북대화에 호응하고 연방제 통일안을 제안한 것은 남북한간의 실질적인 화해·협력과 평화공존관계를 실현하기 위해서가 아니었다. 다만 대내외 정세 변화에 전술적으로 적응하기 위한 움직임이었다. 즉 북한은 미·소 데탕트와 미·중 및 일·중 관계 개선 등으로 인해 국제혁명역량이 약화되었으며, 1960년대의 군사화 경향으로 북한의 경제·사회적 발전 속도가 늦어진 반면, 남한에서는 체제의 공고화 및 경제발전이 이루어짐에 따라 남한 혁명역량도 약화되었다. 따라서 북한은 변화한 한반도 내외의 상황에 적응하기 위해서 남북 대화에 임한 것이다. 이러한 사실은 닉슨 독트린의 영향으로 미군이 한반도를 포함한 아시아·태평양지역으로부터 대폭 철수하기 시작하고, 월남이 패망 이후 인도차이나반도가 공산화되는 등 국제혁명역량 및 남한혁명역량이 강화되자, 북한은 다시 강경한 대남정책을 재개하기 시작했던 데서 입증된다.

1973년 8월 북한은 김대중 납치사건을 빌미로 남북대화를 중단시켰으며, 아울러 한국의 유엔 동시가입 제안을 ‘두개의 한국조작 책동’ 혹은 ‘한반도 영구분열 음모’라고 비난하며 그것의 철회를 요구하였다. 나아가 김일성은 1975년 4월 만일 남한에 혁명이 일어난다면 북한은 남한인민들을 적극적으로 지원할 것이고, 전쟁이 일어난다면 침략자들을 완전히 쳐부술 것이며, 그러한 전쟁에서 잃을 것은 휴전선뿐이고 얻는 것은 국토통일이라고 말함으로써 대남 적화통일 전략이 확고함을 보여주었다. 1974년부터 비무장지대에서 발견되기 시작한 땅굴, 1976년의 판문점 도끼만행 등은 북한의 대남 강경노선을 행동으로 보여준 것이라 할 수 있다.

한편 북한은 1974년 4월 미국에게 미·북간 휴전협정을 평화조약으로 대체하기 위하여 직접 협상할 것을 제의하고 이후 같은 제의를 되풀이 주장하였다. 이러한 전술은 북한이 남한과의 대화를 통하여 소기의 목적을 달성할 수 없다는 판단을 내리고 미국과 직접 접촉함으로써 남한 정권의 정통성에 흠집을 내고 한·미 동맹관계를 이간시키며, 궁극적으로 주한미군을 철수시키기 위한 것이었다고 풀이할 수 있다.

1980년대에 들어와서도 북한은 대화와 대결을 병행하는 전략을 계속 추구하는 가운데 기존 연방제 통일방안을 보다 구체화하여 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 제시했다. 김일성은 남북한이 오랫동안 각기 다른 제도를 유지해온 상황에서 어느 한쪽의 사상과 제도를 상대방에게 강요해서는 안된다고 강조하며, “북과 남이 서로 상대방에 존재하는 사상과 제도를 그대로 인정하고 용납하는 기초 위에서 북과 남이 동등하게 참가하는 민족통일정부를 내오고 그 밑에서 북과 남이 같은 권한과 의무를 지지고 각각 지역자치제를 실시하는 연방공화국을 창립할 것”을 주장하였다. 1960년대와 1970년대의 연방제는 통일을 위한 과도적 단계로서 연방제를 제시하고 있는 반면 1980년의 제안은 ‘고려민주연방공화국’을 최종적 통일단계로 상정하고 있다는 점이 큰 특징이다. 즉 북한이 남북한간에 심화되고 있는 사회성격의 차이를 인정하고 ‘1민족 1국가 2체제’의 구상을 제안한 것이다. 그러나 김일성은 남한에서의 ‘군사파쇼 통치의 청산’과 ‘사회의 민주화 실현’이라는 명분 하에 ‘조국의 자주적 평화통일’을 위한 선결조건으로 ① 남한의 반공법과 국가보안법 등의 폐지 및 민주주의적인 정권 수립, ② 평화협정체결을 통한 긴장상태의 완화와 전쟁위험의 제거 및 미군철수, ③ 미국의 두 개의 한국조작 책동 저지와 남한에 대한 내정간섭 종식 등을 제시하였다. 이러한 조건의 제시는 결국 북한이 남북간에 서로 다른 사상과 제도 유지될 수밖에 없다는 현실인식에도 불구하고 ‘남조선혁명론’을 버리지 못했다는 사실을 반증하는 것이라고 할 수 있다.

북한은 1983년 10월 아웅산 묘소에서 전두환 대통령 암살 폭파사건을 기도하였으며, 12월에는 부산 다대포에 무장간첩을 침투시키는 등 다시 강경노선을 취하였다. 그러나 이러한 행위에 대해 남한 및 국제사회로부터 비난이 거세지자, 북한은 1980년대 중반 이미지 쇄신 차원에서 남북대화를 모색하기 시작하였다. 1984년 1월 남북한 및 미국간의 ‘3자회담’을 미국에게 제의하였으며, 9월에는 남한에 수재구호물자를 제공하였다. 이후 북한은 경제회담, 국회회담, 고향 방문단 및 예술단 교환 방문, 체육회담 등 각종 대화와 교류에 적극성을 보였다. 그러나 1986년

북한은 팀스피리트 훈련을 이유로 또 다시 모든 남북대화를 거부하였으며, 1987년 11월 KAL기를 폭파하는 등 대남 테러행위를 지속하였다.

다. 남북관계의 개화기(1988년~1997년)

(1) 남한의 정책목표와 인식

1980년대 남한의 급격한 민주화와 세계적 탈냉전분위기가 조성되는 가운데 출범한 노태우 정부는 새로운 상황에 걸맞는 통일정책을 수립할 필요성을 느꼈다. 이에 따라 1988년 소위 「7·7선언」이라고 불리는 “민족자존과 통일번영을 위한 특별선언”을 발표했다. 즉 자주, 평화, 민주, 복지의 통일이념과 원칙에 입각하여 ①남북상호교류와 자유왕래, ②이산가족의 서신왕래와 상호방문, ③남북한 교역 문호개방, ④남북한 민족경제의 균형적 발전 및 우방국의 북한교역 불반대, ⑤국제사회에서의 남북한 협조, ⑥북방외교의 추진 및 북한과 우방과의 관계개선 협조라는 6개항을 실천할 것을 선언했다.

「7·7선언」의 기본 취지는 남북한이 서로를 경쟁이나 대결의 상대로 보지 않고 민족공동체 건설을 위해 서로 협조하며, 동시에 냉전의 종식을 위해 남한은 소련 및 중국과 관계를 개선하고, 북한은 미국 및 일본과 관계를 개선하는 것이다. 특히 북한의 고립을 탈피하기 위해 남한은 북한의 개방을 지지한다는 것이다.

이를 바탕으로 노태우 정부는 「남북교류협력에 관한 기본지침」을 제정했고, 1990년에는 이를 법률로 격상시킴으로써 기능주의적 접근법에 따라 남북교류협력을 활성화할 수 있도록 법적 보장장치를 마련했다. 이와 더불어 1989년 9월에는 “한민족 공동체 통일방안”을 제시하여 자주, 평화, 민주주의 3원칙 아래 단계적·점진적 통일을 추진할 것을 천명했다. “한민족 공동체 통일방안”은 우선 남북대화를 통해 상호신뢰를 점진적으로 회복해나가면서 남북정상회담을 개최하여 민족공동체 현장을 채택함으로써 화해와 협력의 기틀을 구축한다는 것이다. 즉 일차적으로

화해·협력을 통해 통일의 기반을 마련하고, 여건이 성숙되면 통일을 이룩한다는 것이다.

노태우 정부의 새로운 통일정책에 따라 1988년 8월 남북국회회담 준비접촉을 계기로 남북대화가 재개되었다. 남북은 정치·군사적 대결상태를 해소하고 다각적인 교류·협력을 실시하는 문제를 다루기 위해 1990년 제1차 고위급회담을 개최하였다. 1992년 9월까지 8차례 개최된 남북 고위급 회담을 통해 “남북간 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서(남북기본합의서)”가 채택·서명되었고, 합의서 실천을 위한 3개 분야의 부속합의서가 발효되었다. 기본합의서는 상대방 체제의 존중, 무력불사용과 무력침략포기, 각 분야에서 교류·협력과 자유로운 인적 왕래 및 접촉을 주요 내용으로 하고 있는 바, 남북간 화해·협력을 위한 전기를 마련한 것으로 평가받을 수 있다. 또한 남북한은 6차 고위급회담에서 “한반도의 비핵화에 관한 공동선언”을 발효시키기도 했다.

노태우 정부의 새로운 통일정책은 정치적 대화의 물꼬를 열었을 뿐만 아니라 경제교류·협력의 안정적 발전을 위한 기반이 되었다. 이렇듯 남북한간에 전례를 찾기 힘들 정도의 긴밀한 대화와 협력이 이루어지는 가운데 1993년 2월 출범한 김영삼 정부는 노태우 정부의 통일정책을 계승한 “3단계 3기조 통일방안”을 제시하고 더욱 적극적이고 우호적인 대북·통일정책을 표방했다. 또한 1993년 7월 남북교류협력을 적극 추진하기 위한 중기계획으로 “신경제 5개년 남북경제교류협력부문계획”을 수립했다. 이에 따르면, 향후 5년간 교류협력을 활성화시킴으로써 ‘화해·협력단계’를 정착시키고 ‘남북연합단계’로 진입하는 것을 목표로 했다.

그러나 1993년 3월 북한의 NPT 탈퇴, 그리고 1994년 6월 IAEA 탈퇴선언으로 북한 핵개발 문제가 대두되는 가운데 한반도에서 전쟁의 가능성이 고조되었다. 다행히 카터 전 미국대통령의 주선으로 남북정상회담의 개최가 합의되었으나, 김일성의 갑작스러운 죽음으로 이마저 무산되었다. 이후 김일성 장례식 참석 문제로 인한 조문파동이 뒤이어지면서 남북대화는 정체되었고, 한반도 위기는 1994년 10월 「북·미 제네

바합의』를 계기로 일단락 되었다. 김영삼 정부는 당국간 대화가 중단된 상황에서도 교류·협력을 실질적으로 활성화시킬 수 있는 조치들을 취했다. 1994년 11월 ‘남북경협활성화 조치’를 통해 기업인들의 방북 및 협력사업을 허용하기 시작했다. 또한 북한의 식량난과 수해 복구지원을 위해 1995년에는 쌀 15만톤을 무상지원하기도 했다. 그러나 쌀수송선 선원의 억류, 무장간첩 남파, 그리고 결정적으로는 1996년 북한 잠수함 침투 사건으로 경수로지원 등 교류·협력사업마저 위축될 상황에 처했다. 다행히 북한이 1996년말 잠수함 침투에 대한 사과성명을 발표함으로써 교류·협력사업은 지속될 수 있었다.

1989년 ‘남북교류·협력 지침’의 제정이후 1997년까지 남북간 경제교류·협력은 꾸준히 증가했지만, 북한 핵문제로 인해 정치·군사적 긴장이 지속됨으로써 교류·협력의 획기적 전기가 마련되는 데는 여전히 한계가 있었다. 정부 출범초기 “우방보다 민족이 우선”임을 강조했던 김영삼 정부도 한편으로 북한의 핵무기개발 등 강경노선에 대한 대응과 다른 한편으로 북한의 식량 및 경제난에 대해 북한붕괴 임박론에 입각하여 화해·협력과 대북 압박정책을 동시에 추진했다. 즉 공식적으로는 점진적·단계적 통일론과 교류·협력 활성화를 추진했지만, 실제로 북한붕괴를 대비하는 김영삼 정부의 대북·통일정책은 북한의 신뢰를 얻는 데 성공하기 힘들었다. 그 결과 김영삼 정부의 교류·협력 활성화를 위한 노력에도 불구하고 남북관계는 “화해없는 제한된 교류·협력”의 특징을 보일 수밖에 없었다.

(2) 북한의 정책목표와 인식

1980년대 말부터 시작된 대내·외적 환경의 변화로 말미암아 북한은 한국전쟁 이후 최대의 위기를 맞게 되었다. 대내적으로 북한은 사회주의 경제체제의 경직성 및 비효율성, 동구사회주의 시장의 소멸 등으로 인한 경제의 마이너스 성장, 식량·에너지·외화의 부족과 같은 경제난에 직면하게 되었다. 북한의 경제난은 사회주의체제 유지에 대한 위협임은

물론 ‘경제에서의 자립’이라는 주체사상의 한 기둥을 무너뜨리는 것이었다. 즉 경제난은 내부로부터 김일성의 통치기반을 훼손할 수 있는 심각한 문제였다.

냉전체제의 와해와 함께 김일성이 직면한 보다 중대한 문제는 외부로부터의 안보위협이었다. 우선 국제적 차원에서 동구 사회주의체제 및 소련이 붕괴된 상황에서 북한이 지난 50년간 적대국으로 간주해왔던 미국 주도하의 신국제질서가 형성되었다. 대남관계에 있어서는 남한이 정치·경제 등 모든 면에서 북한을 앞질렀으며, 특히 남한이 북방외교를 통해 러시아, 중국 및 동구 사회주의 국가들과 국교정상화를 이룩함으로써 북한은 외교적 고립에 처할 위험에 빠졌기 때문이다.

냉전체제의 붕괴와 함께 북한은 남한 및 국제사회에서의 혁명역량이 쇠퇴하자 대남정책의 최대 목표인 ‘한반도의 공산화’를 추진할 힘을 잃게 되었고 우선 ‘체제유지’에 주력하는 수밖에 없게 되었다. 이에 따라 북한은 1990년 4월부터 ‘남북간의 정치·군사적 대결상태를 해소하고 다각적인 교류·협력을 실시하는 문제’를 의제로 하는 일련의 남북고위급 회담을 시작했고, 1991년 9월에는 그동안 ‘분단의 영구고착화 기도’라는 비난과 함께 거부해왔던 남북유엔동시가입을 수용하는 등 남북관계 개선을 모색하였다.

1992년 2월 「남북한 비핵화 공동선언」과 「남북기본합의서」를 발표시킴으로써 북한은 남한으로부터 미국 핵무기를 철수와 체제인정 및 불가침을 보장받으려 했다. 그러나 이후 북한은 남북관계를 실질적으로 진전시킬 수 있는 남북대화 및 남북경협 등의 이행에 소극적인 태도를 나타내었다. 애초의 낙관적인 기대와는 달리 북한이 남한과의 관계개선을 꺼려한 것은 무엇보다도 북한이 본격적인 남북교류·협력을 실시할 경우 수반될 수 있는 내부 동요에 대한 두려움 때문이었던 것으로 보여진다. 즉 김일성은 비록 국가안보적 위기의 탈피를 위하여 남북관계 개선에 나섰으나, 그것이 체제 및 정권의 안정성을 흔들 정도로 확대되는 것은 원치 않았던 것이다. 따라서 김일성은 소위 ‘모기장’이론을 제시했다. 또한 국가안보 문제와 관련하여서도 김일성 정권은 실제 핵무

기 보유자인 미국으로부터 직접 북한에 대한 핵무기 불사용을 보장받 고자 하였으며, 이를 위하여 남북대화 보다는 북·미협상에 비중을 두기 시작하였다.

북한은 핵무기 개발 문제를 협상의 지렛대로 삼아 북미회담을 진전 시켜 나갔다. 북한의 ‘벼랑끝 전술’로 말미암아 북미관계가 위기에 봉착 하기도 하였으나 북한 정책의 기본방향은 대미관계개선으로 나아갔다. 김일성은 1994년 신년사를 통하여 “자주권을 옹호하는 자본주의 나라들 과도 선린 우호관계를 발전시켜 나갈 것”이라고 천명함으로써 대미관계 개선 의사를 분명히 하였으며, 4월에는 정전협정을 평화협정으로 대체 할 것과 현 군사정전기구를 대신하는 “새로운 평화보장체계”의 수립을 제의하였다.

1994년 6월 김일성은 평양을 방문한 카터 전미국대통령과의 협상을 통하여 7월초에 북·미고위급회담을 재개하기로 합의하였다. 이와 함께 김일성은 카터를 통하여 김영삼 대통령과의 정상회담을 제의하였다. 김 영삼 대통령은 이를 수락하였고, 마침내 남북한은 7월 25~27일 평양에 서 역사적인 남북 정상회담 개최에 합의하였다. 그러나 김일성은 7월 8 일 갑자기 사망하였고, 따라서 그가 추진하던 북·미고위급회담과 남북 정상회담 개최문제는 후계자인 김정일의 손에 넘겨졌다.

한편 사회주의체제의 붕괴라는 국제환경의 변화는 북한의 연방제 통 일안에도 영향을 미쳤다. 김일성은 1991년 신년사를 통해 기존의 통일 완성형 연방제 주장에서 약간의 전술적 변화를 보여주었다. 김일성은 통일문제와 관련 다음과 같이 언급하였다.

“북과 남에 서로 다른 두 제도가 존재하고 있는 우리나라의 실정 에서 조국통일은 누가 누구를 먹거나 누구에게 먹히우지 않는 원칙 에서 하나의 민족, 하나의 국가, 두개 제도, 두개 정부에 기초한 연방 제 방식으로 실현되어야 한다.···북과 남의 서로 다른 제도를 하나의 제도로 만드는 문제는 앞으로 천천히 순탄하게 풀어나가도록 후대에 게 맡겨도 되지만, 사상과 제도의 차이를 초월하여 하나의 민족으로 서 하나의 통일국가를 세우는 일은 이제 더는 미루지 말아야 한다.···

우리는 고려민주연방공화국 창립방안에 대한 민족적 합의를 보다 쉽게 이루기 위하여 잠정적으로는 연방공화국의 지역자치정부에 더 많은 권한을 부여하며, 장차로는 중앙정부의 기능을 더욱 더 높여 나가는 방향에서 연방제 통일을 점차적으로 완성하는 문제도 협의할 용의가 있다.”¹⁷⁾

이는 북한의 통일방안이 종래의 완성형 연방제 통일방안에서 잠정적·단계적인 연방제 통일방안으로 선회하고 있음을 보여주고 있다. 북한이 이와 같이 남북간 제도의 통일을 흡수통일로 보고 그 위험성을 강조하면서 이를 후대의 일로 미룬 것은 독일의 흡수통일방식에 충격을 받았기 때문인 것으로 보인다. 다시 말해 북한은 냉전의 붕괴 등으로 전반적 혁명역량이 약화됨에 따라 완성형 연방제론에 무리하게 집착하기보다는 단계적 연방제론으로 선회함으로써 체제생존을 우선 확보하려는 전략을 채택하는 한편, 지연전술의 전개로 새로운 정세를 관망하는 이중적 태도를 보인 것이라고 할 수 있다. 또한 북한은 1993년 4월 그동안의 통일관련 주장들을 종합하여 ‘조국통일을 위한 전민족 대단결 10대강령’을 채택하였다. 이 강령에서 북한은 “공존, 공영, 공리의 도모,” “북침과 남침, 승공과 적화에 대한 우려 불식” 등을 주장함으로써 1990년대 들어 대내외 정세의 변화로 그들이 채택할 수밖에 없었던 ‘수세적 통일전략’을 정당화하려 한 것으로 보인다.¹⁸⁾

17) 『로동신문』, 1991.1.1.

18) 『조국통일을 위한 전민족 대단결 10대강령』의 내용은 ①전민족의 대단결로 자주적이고 평화적이며 중립적인 통일국가를 창립하여야 한다. ②민족애와 민족자주정신에 기초하여 단결하여야 한다. ③공존, 공영, 공리를 도모하고 조국통일위업에 모든 것을 복종시키는 원칙에서 단결하여야 한다. ④동족사이에 분열과 대결을 조장시키는 일체 정쟁을 중지하고 단결하여야 한다. ⑤북침과 남침, 승공과 적화의 위구를 다같이 가시고 서로 신뢰하고 단합하여야 한다. ⑥민주주의를 귀중히 여기며 주의주장이 다르다고 하여 배척하지 말고 조국통일의 길에서 함께 손잡고 나가야 한다. ⑦개인과 단체가 소유한 물질적, 정신적 재부를 보호하여야 하며, 그것을 민족대단결을 도모하는데 이롭게 이용하는 것을 장려하여야 한다. ⑧접촉, 왕래, 대화를 통하여 전민족이 서로 이해하고 신뢰하며 단합하여야 한다. ⑨조국통일을 위한 길에서 북과 남, 해외의 전민족이 서로 연대성을 강화하여야 한다. ⑩민족대단결과 조국통일위업에 공헌한 사람들을 높이 평가하여야 한다. 양영식, 『통일정책론』(서울: 박영사, 1997), pp.571~74에서 재인용.

1994년 김일성의 사망으로 북한 최고지도자가 된 김정일은 아버지가 해결하지 못한 외교적 고립의 탈피와 경제난 극복이라는 과제를 유산으로 물려받게 되었다. 아울러 김정일은 자신의 정치적 기반을 공고히 해야 한다는 또 다른 문제를 안고 있었다. 비록 김정일은 20여년간 권력 승계절차를 단계적으로 밟아 왔으며 우상화 작업을 통해 자신의 권위를 확보하여 왔으나, 북한을 건립하고 ‘항일무장투쟁’과 ‘반미구국투쟁’ 등의 업적을 통해 카리스마적 리더십을 구축해온 김일성에 비해 정치적 기반이 약할 수밖에 없었기 때문이다. 따라서 김정일은 새로운 정책 노선을 제시하는 대신 김일성의 “유훈관철”을 표방하였다. 특히 김정일은 대내외적인 난관을 극복하기 위한 ‘중심고리 전략’으로 대미관계정상화를 추구한 김일성의 정책을 이어 받아 미국과의 관계개선에 주력하였다. 그러나 대남관계에 있어서 남북정상회담을 추진한 김일성과는 달리 김정일은 체제 및 정권유지 차원에서 남한 당국과의 직접적인 대화를 거부하였다. 즉 대남 적대관계를 유지하며 남한을 배제시킨 채 미국과의 관계개선에 치중하는 소위 통미봉남(通美封南) 정책을 추구한 것이다.

김정일은 김일성 사망 직후 상중임에도 불구하고 김일성이 추진하던 북·미회담의 조기 속개의사를 밝히는 등 대미관계개선에 적극적인 태도를 보였다. 그 결과 1994년 10월 21일 제네바에서 「북·미 기본합의문」이 체결되었고, 이를 통해 미국으로부터의 핵안전보장과 경수로 건설지원을 공식적으로 확보할 수 있었다. 김정일 정권은 「북·미 기본합의문」 채택을 ‘김일성 유훈’을 관철한 커다란 성과로 평가함으로써 이를 정치적 정통성의 제고에 활용하였다. 이후 북한은 북·미평화협정체결 요구를 통해 남한을 배제시킨 채 미국과의 평화적 관계를 제도화시키려고 하였다.

북한은 체제유지를 위한 전략의 일환으로 남한과의 관계개선을 꺼리고 있다. 무엇보다도 북한은 남한과의 적당한 긴장과 대결에서 나오는 위기의식을 주민동원과 내부단결에 활용하고자 하였다. 즉 남한을 이른바 ‘속죄양’으로 이용한 것이다. 특히 「북·미기본합의문」 타결이후 북한

은 미국과의 관계개선을 위해 대미 직접비판 강도를 낮추었고 대신에 남한과의 긴장을 확대시켰다. 이와 함께 김정일은 김일성사후 권력이양 의 과도기적 상황에서 남한과의 관계개선으로 인한 개방의 물결이 자신의 정치적 입지를 위협할 수 있다는 우려에서 더욱 남북대화에 부정적인 태도를 취한 것으로 판단된다.

그러나 김정일은 남한 당국과의 접촉을 무조건 거부하기 어려웠다. 미국이 북·미관계 진전의 전제조건으로 남북관계 개선을 요구하였기 때문에 한·미공조체제가 유지되는 한 남한정부를 배제하고는 북한이 원하는 만큼 대미관계를 원활히 개선해 나아갈 수 없었다. 뿐만 아니라 남한이 북한의 경제난 해결을 위한 외부지원의 가장 큰 몫을 담당하고 있다는 것도 무시할 수 없는 현실이었다. 따라서 북한은 제한적이거나 남한과의 관계개선에 나설 수밖에 없었다.¹⁹⁾

남한이 북한 내부에 영향력을 행사할 수 있을 정도로 확대되는 것을 방지하려고 하였으며, 남북 당국자간의 접촉을 최소화하려는 의도에서 김정일은 1995년 식량확보를 위해 남북접촉을 시도하면서도 쌀회담을 남북 당국자간의 공식회담이 아닌 민간 수준의 교류로 간주, 그 의미를 축소했다. 특히 김정일은 내부동요에 대한 두려움 때문에 쌀협상을 계기로 남북관계가 필요 이상 개선되는 것을 원치 않았다. 따라서 남한이 요구한 ‘당국자 회담’ 원칙을 거부하였으며, 결국 쌀지원은 중단되고 말았다.

1996년 4월 한국과 미국은 한반도 평화체제구축을 위한 남북한, 미국 및 중국간의 4자회담을 제안하였다. 4자회담 제의는 남한을 배제시킨 채 미국과의 관계를 진전시키려는 북한의 정책에 큰 딜레마를 안겨주었다. 즉 북·미관계개선 정책을 지속적으로 수행하고 나아가 평화체제구축을 위해서는 4자회담을 수용해야 하지만, 그럴 경우 그 동안 완강히 거부하여 왔던 남북 당국자간 접촉을 받아들여야만 하는 상황에 처하게 된 것이다. 결국 북한은 4자회담을 수용하고 1997년 8월과 9월에

19) 홍용표, 『김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책』(서울: 민족통일연구원, 1997), pp.35~39.

열린 예비회담에 참석한데 이어 마침내 12월 개최된 본회담에까지 참석하였다. 북한은 그 과정에서 남한 당국자와의 접촉을 시작하였다. 그러나 이것이 남한배제전략의 포기를 의미한 것은 아니며, 단지 대미관계개선 및 식량확보 차원에서 필요했던 최소한의 범위 내에서 남북접촉을 시도한 것에 불과하였다. 즉 북한은 4자회담의 틀 속에서도 체제유지 차원에서 부담이 큰 대남관계에는 매우 소극적인 태도를 보인 것이다.

라. 남북관계의 도약기(1998년~현재)

(1) 남한의 정책목표와 인식

1998년 2월 25일 출범한 김대중 정부는 “평화·화해·협력 실현을 통한 남북관계 개선”을 목표로 대북정책 3원칙, 추진기조 및 세부추진과제를 제시했다.²⁰⁾ 이러한 원칙, 기조, 과제는 자구(字句)만을 두고보면, 역대 한국정부의 대북·통일정책 노선과 대동소이한 것 같지만, 실제 내용상에서는 물론이고 정책추진과정에서 과거와는 현격한 차이를 보이고 있다. 외형적 특징으로는 첫째, 과거와 달리 통일에 대해 구체적 언급을 자제한 채, 남북관계 개선에 대한 강력한 의지만을 표명하고 있다. 둘째, 정책추진과정에서 여러 가지 돌발사태가 발생했음에도 불구하고 원칙 및 기조의 일관성을 유지하고 있다. 셋째, 대원칙의 일관성을 유지하는 가운데에도 정세 및 상황의 흐름에 대응하여 세부추진과제의 우선순위 재조정 등 정책 및 전략을 보완하는 현실주의적 접근태도를 보이

20) <대북정책 3원칙>은 ①한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, ②흡수 통일 배제, ③남북간 화해협력의 적극 추진이고, <추진기조>는 ①안보와 화해협력의 병행추진, ②평화공존과 평화교류의 우선실현, ③화해협력으로 북한의 변화여건 조성, ④남북간 상호이익의 도모, ⑤남북당사자해결 원칙하에 국제적지지 확보, ⑥국민적 합의에 의한 대북정책의 추진이며, <세부추진과제>는 ①남북간 대화를 통한 남북기본합의서 이행 및 실천, ②정경분리 원칙에 입각한 남북경제협력의 활성화, ③남북이산가족문제의 우선적 해결, ④북한식량문제의 해결을 위한 대북지원, ⑤ 대북경수로 지원사업의 차질없는 추진, ⑥한반도 평화환경의 조성이다. 통일부, 『98 통일백서』(서울:통일부, 1999), pp. 35~45 참조.

며, 이는 1999년 초 ‘한반도 냉전구조 해체’와 2000년 초 ‘남북경제공동체’ 형성이 각각 중점추진과제로 제시된 데에서 분명하게 드러난다.

이러한 외형적 특징은 근본적으로 북한 및 분단현실에 대한 인식과 접근방법의 차이가 반영된 결과이다. 과거와 분명한 차별성을 갖는 인식과 접근방법에 초점을 맞추어 대북포용정책의 기본구상을 특징화하면, 크게 세가지로 요약될 수 있다.

첫째, 현상유지의 잠정적 인정을 통한 평화체제 구축이다. 김대중 정부는 한반도 평화체제 구축을 어렵게 만드는 가장 근본적 이유가 분단 이래 남북한간에 정치적·군사적 신뢰구축이 이루어지지 못한 탓이며, 이에 더하여 1990년대 북한의 생존전략과 한반도 문제의 국제화가 평화체제구축과정을 복잡하게 만들고 있다고 판단한다. 따라서 상호대화 와 교류·협력을 통한 남북한간 신뢰회복이 가장 급선무라고 인식하고, 『남북기본합의서』가 실천될 수 있는 여건을 조성하는 정책에 주력했다. 김대중 정부는 기본합의서가 제대로 실천되지 못한 원인을 크게 두가지 측면에서 보고 있다. 근본적 이유는 북한정권의 체제생존전략 때문이지만, 다른 한편으로는 지난 정부가 정책적 공언과는 달리 실제로는 북한체제의 조기붕괴를 전제로 대북정책을 추진함으로써 북한의 방어적 태도를 더욱 부추겼기 때문이라는 것이다. 이는 김대중 정부의 대북 정책 3원칙 중 “흡수통일 배제”가 포함되어있다는 사실에서 간접적으로 입증된다.

그렇지만 “흡수통일 배제” 원칙이 단순히 북한정권을 안심시키려는 전략적 차원에서 나온 것은 결코 아니다. 중·단기적으로 북한체제가 붕괴할 가능성이 매우 낮다는 인식에서 도출된 것이다. 이는 여러 측면을 종합하여 내려진 결론이지만,²¹⁾ 일차적으로는 북한체제가 조금씩이나마 탈냉전적 세계질서에 적응하는 방향으로 변화한다는 데서 연유한다.

이러한 인식기반 위에 김대중 정부는 북한을 동반자로 대우함으로써 평화공존을 통한 남북교류·협력의 활성화를 꾀하는 포용정책을 최선의

21) 이와 관련하여 다음 논문 참조. 이종석, “대북포용정책 18개월, 평가와 과제,” pp.51~56.

대안으로 선택했다. 그러나 북한이 포용정책에 대해 호의를 가지고 단숨에 응할 것으로 기대하지는 않는다.²²⁾ 무엇보다 북한체제의 생존전략을 감안하지 않을 수 없기 때문이다. 바꾸어 말하면, 남북관계 개선과 교류·협력의 제도적 활성화는 북한체제가 생존에 자신감을 가질 수 있을 때 비로소 실현될 가능성이 매우 높다는 것이다.

이러한 판단아래 김대중 정부는 북한의 대외개방 촉진을 위해 전향적인 태도를 취하되, 이것이 냉전구조 해체를 통한 한반도 평화체제 구축의 틀 속에서 이루어질 수 있게 만드는 데 주력한다. 따라서 북한이 미국뿐만 아니라 일본과도 관계정상화 및 개선을 통해 체제유지를 보장받는 데 반대하지 않는다. 단, 북·미 및 북·일 관계 개선이 단지 대량살상무기라는 현안을 해결하는 데 그치지 않고, 한반도 냉전구조를 근본적으로 해체하는 방향으로 기여해야 한다는 전제조건이 붙는다.²³⁾ 이와 관련, 한·미 및 한·일간의 긴밀한 외교적 협조는 대북포용정책의 성공을 위한 매우 중요한 요인으로 등장한다.

한반도 문제의 국제적 측면이 부각되는 상황에서도 김대중 대통령은 주체적 해결을 강조한다.²⁴⁾ 무엇보다 한반도문제를 주변강대국의 손에만 맡겨둘 경우 예상되는 사태를 우려하기 때문이다. 단기적으로는 특히 미국 국내정치적 변화과정에서 대북강경파들에 의해 불필요한 긴장이 조성될 가능성을, 중·장기적으로는 한반도 문제가 주변강대국들의 이해관계에 좌우될 가능성을 방지해야 할 필요성을 인식하고 있다. 그러므로 주변 4강외교를 활용하는 정책적 노력뿐만 아니라, 이와 병행해서 남북 당국간 대화의 지속적 추진과 4자회담을 통한 긴장완화와 평화체제 정착에도 전력을 기울여야 한다는 점을 강조한다.

둘째, 북한체제의 안정을 통한 점진적 변화를 촉진하는 것이다. 임동원 전 통일부 장관은 대북포용정책을 “한반도 평화를 유지하는 가운데

22) 김대중 대통령 CNN 위성 인터뷰 참조. 『한국일보』(1999.5.5)

23) 1998년 6월 한·미 정상회담과 동년 12월 페리 대북정책조정관과의 요담에서 김대중 대통령이 강조한 부분이다. 『조선일보』(1998.12.8)

24) 이는 1999년 신년 국가안보회의에서 김대중 대통령이 강조한 사항이다. 『문화일보』(1999.1.5)

남북간에 보다 많은 접촉과 대화, 그리고 협력을 통해 북한 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경을 조성하려는 것”²⁵⁾이라고 간략하게 요약하고 있다. 역대정부의 대북정책과 비교하여 눈에 띄는 차이는 북한의 변화를 강요하지 않겠다는 점이다. 이러한 생각에는 세계질서의 변화 속에서 북한의 변화는 시간의 문제일 뿐이며, 변화의 방향도 예상할 수 있다는 일종의 자신감이 내재되어 있다.

김대중 정부는 북·미관계 개선을 바탕으로 한반도 평화체제가 구축되고 세계경제체제 편입으로 북한의 당면경제난이 극복된다면, 북한체제의 변화는 시간문제이며, 또한 이와 함께 남북관계도 빠른 속도로 개선될 수 있다고 확신한다. 무엇보다 경제난 극복으로 북한정권의 대내적 안정이 확보될 수 있으며, 미국의 평화보장에 따라 북한정권이 심각하게 우려하는 외부로부터의 체제위협도 상당부분 감소될 것이기 때문이다. 이처럼 북한체제가 안정되면, 북한정권은 체제생존력을 제고하기 위해 경제개혁·개방을 가속화시킬 것이고, 경제적 현대화는 필연적으로 사회구조의 변화를 촉진시킴으로써 중·장기적으로는 정치·사회적 다양화를 초래하는 원동력이 될 수 있다. 동시에 북한의 산업현대화는 지리적·문화적인 인접성과 효율성 측면에서 남북경제교류·협력을 심화시키는 계기로 작용할 것이다.

물론 당면한 경제위기의 극복과 미국의 평화보장으로 체제위협요인이 감소한 이후에는 남한의 존재 자체가 북한정권에게 가장 큰 체제위협요인으로 인식될 가능성이 높다. 따라서 북한정권은 중·단기적으로 남한의 정치적·사회적 문화의 유입에 대해 ‘모기장’을 칠 것이 예상된다. 그러나 남북경제협력이 심화되면, 어떠한 형태로든지 제도적 틀의 마련이 필요할 것이고, 이를 통한 점진적 신뢰구축은 남북관계 발전의 디딤돌 기능을 할 수 있다. 더욱이 경제발전을 기반으로 북한정권이 체제유지에 대한 자신감을 가지게 된다면, ‘모기장’의 열개는 점점 넓어질 수

25) 1999년 10월 5일 제9기 민주평통 전체회의에서 임동원 전 통일부 장관의 연설내용. “대북정책 추진방향,” http://www.cwd.go.kr/frm_det_textdata.cgi?item_num=외교통일안보정책+자료&sRec=1&whi

있다.

이러한 논리구조에 따라 대북포용정책의 궁극적 목표는 북한체제안정, 세계시장경제 편입, 경제난 극복, 남북경제협력 심화, 경제발전, 정치·사회 변화, 남북관계 개선, 그리고 중국에는 통일로 이어지는 선순환 및 확대순환이 가능하도록 여건을 조성하는 데 있다. 그러므로 김대중 정부는 북한체제가 당면하고 있는 국내적 위기와 국제적 고립을 극복·탈피하여 안정화될 수 있도록 돕는 데 주력한다.

셋째, 한반도 안보확립과 남북 교류·협력의 병행 추진이다. 이와 관련, 무엇보다 대북정책 3원칙의 첫째가 “한반도의 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용”이라는 점에 주목할 필요가 있다. 이러한 원칙이 제시된 배경에는 북한의 안보위협에 대한 현실주의적 인식이 자리잡고 있다. 현 정부는 북한의 변화 가능성이 높다고 평가하지만, 변화가 급진적이기보다 점진적으로 일어날 것으로 예상하기 때문에 북한의 대남혁명전략과 군사노선은 당분간 지속될 것이라는 점을 직시하고 있다. 뿐만 아니라 실제로 1999년 6월 북한 함정의 서해 북방한계선(NLL) 침범에 대해 강력하게 응징했던 사례에서도 확고한 안보관을 보여주었다.

김대중 정부는 튼튼한 안보를 바탕으로 전쟁의 재발을 억제하는 한편, 북한의 개방과 변화 촉진을 위한 남북교류·협력의 확대를 한반도 현 상황에서 선택할 수 있는 유일한 현실적 대안으로 판단하고 있다. 이러한 맥락에서 대북포용정책은 단순히 ‘평화를 유지하려는 정책’이라기보다 북한의 변화촉진과 남북협력을 통해 적극적으로 ‘평화를 만들어가는 정책’이라고 공언되고 있다.²⁶⁾

대북포용정책의 안보적 목표는 단순히 현존하는 북한의 도발위협에만 국한되는 것이 아니라, 중·장기적 안목에서 남북교류·협력의 활성화를 위한 필수적 전제조건을 충족시키기 위한 것이기도 하다. 안보문제가 해결되지 않는 한, 남북관계의 획기적 개선이나 제도적 발전을 사실상 기대하기 어렵기 때문이다. 그러나 남북당국간 정치적·군사적 대화

26) 1999년 10월 5일 제9기 민주평통 전체회의에서 임동원 전 통일부 장관의 연설내용.

가 중단되어있는 현 상황에서 무작정 북한의 태도변화만을 기다릴 수는 없는 노릇이다. 그러므로 김대중 정부는 제한적이거나 비정치·군사 분야에서부터 남북교류·협력을 점진적으로 확대함으로써 상호 신뢰의 바탕을 다짐으로써 기능주의적 관계개선 효과를 극대화하는 접근방법을 선택했다.

이 맥락에서 ‘정경분리 원칙’, 민간사회단체 교류의 적극적 장려, 정부와 민간의 대북지원 확대 등 남북교류·협력을 활성화하기 위한 전향적 정책들이 추진되었다. 특히 정경분리원칙에는 과거 경제교류·협력을 당국간 대화의 지렛대로 활용하고자 했던 상호주의의 틀을 벗어나 남북한의 이익이 상호 부합하는 부분에서부터 교류·협력을 확대하려는 의도가 내재되어 있다. 또한 남북 민간단체간 교류의 장려와 인도적 차원의 대북지원 확대는 남북한 주민들의 접촉면 확대기회를 최대화하고 동포애를 보여줌으로써 상호 신뢰를 쌓아가려는 의지가 발현된 것이다.

그렇지만 교류·협력 활성화를 통한 점진적 신뢰회복에 앞서 단기적으로는 북한정권에게 대북포용정책의 진의를 제대로 인식시키는 문제가 당면과제로 등장했다. 이는 남북간 교류·협력이 본격화된 이래 교류·협력과 정치적 관계가 불안정과 단속(斷續)을 거듭해왔던 귀결이었다. 따라서 김대중 정부는 정책의 원칙과 기초를 일관성 있게 유지함으로써 대북포용정책의 진의와, 특히 화해·협력에 대한 의지를 북한정권에게 인식시키는 데에 심혈을 기울이고 있다. 그 결과 마침내 남북정상회담을 실현시킬 수 있었다.

(2) 북한의 정책목표와 인식

1998년 2월 한국의 김대중 정부 출범을 전후하여 북한은 새정부에 대한 기대감을 표시하며 관망자세를 유지하였다. 북한의 신년 공동사설은 김대중 정부에 대해 원론적 입장에서 ‘식민지파쇼정권’으로 규정하고 있으나, ‘연북화해정책’으로의 전환을 요구하였을 뿐 구체적인 비난은 자제하는 가운데 한동안 관망적 자세를 보이다가 동년 4월 남한 당국과의

접촉을 거부하던 태도를 바꾸어 비료 지원을 위해 북경에서 개최된 ‘남북당국대표(차관급)회담’에 참석하였다. 그러나 이러한 관망적 태도는 북경회담의 결렬이후 사라지고 대남비방·선동을 다시 강화하기 시작하였다. 북한은 남한의 새정부 출범 두달에 즈음한 평가에서 “전정부의 남북대결정책을 그대로 답습하고 있다”는 등 비난의 강도를 보다 높였다.

이러한 북한의 대북포용정책에 대한 반응은 무엇보다 「상호주의 원칙」, 「햇볕정책」 등에서 남한이 흡수통일을 위한 고도의 전략을 사용하고 있다는 의혹에 기인한다.²⁷⁾ 따라서 김정일은 4월 18일 소위 ‘4·18서한’을 통해 ①민족자주의 원칙 ②애국애족의 온 민족 단결 ③북남관계 개선 ④외세·반통일세력 반대 ⑤내왕·접촉·대화·연합 강화 등을 주요 내용으로 한 ‘민족대단결 5대 방침’을 발표하였다.²⁸⁾ 이 내용은 북한의 기존노선과 전혀 차이를 보이지 않는 것이며, 김정일은 이를 통해 통일문제에 있어서 자신의 지도능력을 과시하려 한 것으로 보인다.

그러나 북한은 당국간 대화는 회피하면서도 민간차원의 교류에는 적극적인 자세를 나타냈다. 그 결과 남한의 각종 종교인들 및 언론 기관 등의 방북이 이루어졌다. 북한은 6월 민간부문 접촉·대화추진 목적의 「민족화해협의회」를 결성하고 관문점에서의 「8.15 통일 대축전」 행사 개최를 제의하였다. 무엇보다도 북한은 한국의 정주영 현대그룹 명예회장이 소떼를 몰고 관문점을 통해 북한을 방문하는 것을 허락하였고, 이를 계기로 금강산 관광사업을 성사시켰으며, 김정일이 정주영 회장을 면담, 대북 투자를 직접 보장하였다. 그러나 북한은 금강산 관광사업과 관련, 남한 당국의 간섭을 비난하는 등 남북교류에서 남한 당국을 배제시키려는 태도를 지속하였다. 아울러 북한은 민간교류와 함께 잠수정

27) 북한은 한국의 「상호주의」 원칙을 “전형적 장사꾼의 논리”, “반민족적 분열의 논리, 대결의 논리”로 비난하며 「상호주의」 원칙 하에서는 남북대화 재개가 어려울 것이라고 언급하였다. 또한 북한은 「햇볕정책」을 북한을 “내부로부터 와해해보려는 술책”이라고 비난하였다.

28) 김정일은 '98년 4월 18일 평양 인민문화궁전에서 개최된 남북연석회의('48.4.19~23. 평양 모란봉극장) 50주년기념 중앙연구토론회에 보낸 서한 ‘온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자’를 통해 5대방침을 제시하였다. 『중앙방송』, 1998.4.18.

및 무장 간첩 침투, 장거리 로켓 시험발사 등 군사적 도발을 계속하는 이중전략을 지속하였다.

북한의 장거리미사일 시험발사는 미국과 일본의 강경대응을 유발했다. 애초 북한은 핵과 미사일을 한편으로는 안보적 목적을 위하여, 다른 한편으로는 서방으로부터 경제적 지원을 확보하려는 카드로 활용하고자 했다. 그러나 북한은 미국 및 일본과의 협상을 통해 경제적 이득을 얻는 것이 쉽지 않은 것임을 점차 깨닫기 시작했다. 1997년 10월 당총비서에 취임한데 이어 1998년 9월 헌법개정을 통해 주석직을 폐지하고 자신은 국방위원장에 재취임함으로써 권력승계를 마무리한 김정일은 자신의 정통성을 확보하기 위해 내세운 ‘강성대국론’을 실현시키기 위해 경제제건은 필수적이었다. 따라서 김정일은 경제건설을 위해 보다 근본적인 해결책을 모색하지 않을 수 없었다. 이 맥락에서 김정일 일련의 경제정책 변화를 추구하는 동시에 대북포용정책을 최대한으로 활용하는 대외 및 대남정책을 추진하기 시작했다.

대외정책의 측면에서 북한은 미국의 금강리 핵의혹시설 방문을 허용했고, 미사일 회담에 응하고 있으며, 또한 4자회담에서 평화체제와 긴장완화 분과위 설치에 합의했다. 또한 1999년 9월 북·미 베를린합의를 통해 장거리 미사일시험발사를 중단하겠다고 약속했다. 대남정책 측면에서는 1998년과 1999년 두차례에 걸쳐 비료지원 관련 남북 차관급회담에 응했으며, 1991년 중단된 관문점 장성급회담도 7년만에 재개했다. 더욱이 금강산 관광사업을 비롯한 민간차원의 교류·협력사업의 다양화로 남북주민의 방북이 급증하고 있다. 대내적 경제정책의 측면에서도 1998년 헌법개정을 통해 소유주체 및 개인소유의 확대, 경제관 및 정책적 변화, 제한적 경제개방의 확대, 거주·여행의 자유 허용 등의 조치가 있었다.²⁹⁾

특히 북한은 기본적으로 경제난을 극복하기 위해 경제적 개혁·개방에 대해 지대한 관심을 가지고 있으나, 경제개혁·개방이 초래할 정치·사회적 여파에 대해 우려하기 때문에 매우 조심스럽고 소극적인 태도로 개혁·개

29) 최수영 외, 『북한헌법 개정에 따른 경제부문 변화전망』, 통일정세분석 98-06(서울: 민족통일연구원, 1998) 참조.

방가능성을 타진하고 있는 듯하다. 북한의 경제개혁·개방의지는 헌법개정에서뿐만 아니라, 이미 아시아 개발은행(ADB) 가입의사를 밝혔고, IMF 실사단(1997년 9월)과 세계은행 조사단(1998년 2월)을 각각 초청했으며, 심지어 1997년부터는 유엔개발계획(UNDP)의 지원하에 시장경제 체제를 배우기 위한 연수단을 해외에 파견한다는 사실에서 입증된다.

북한의 변화조짐은 특히 1999년 하반기부터 대외 및 대남정책에서 분명히 부각되고 있다. 이태리, 호주, 필리핀 등과 외교관계를 개설하는 등 대서방외교를 활성화하고 동시에 중국 및 러시아와 관계회복에 전력을 기울였다. 그리고 2000년에 들어와 드디어 남북정상회담에 응하는 모습을 보였다. 이러한 대외정책변화의 결정요인은 경제적 측면에서 찾을 수 있다. 북한은 서방을 자본과 기술을 유치하길 원하지만, 남한과의 관계정상화가 이루어지지 못한 상황에서 서방의 투자를 유인할 수 없다는 점을 인식했다. 또한 낙후한 북한의 산업기간시설을 감안할 때, 한국기업이외에 대규모투자를 감수할 서방기업은 없다고 판단했기 때문이기도 하다.

그러나 북한이 개방을 통한 근본적인 체제개혁을 추진하고 있다고 판단하기는 아직 이르다. 사실 지금까지 진행된 북한의 변화도 따지고 보면, 체제유지를 위한 피할 수 없는 선택이었기 때문이다. 북한이 우려하는 것은 개방이 가져다줄 체제붕괴 위험이다. 따라서 향후 북한은 매우 천천히 그리고 조심스러운 변화를 추구할 가능성이 높다.

2. 역대 한국정부의 화해·협력 정책의 허와 실

가. 정치·군사적 차원의 화해·협력: 성과와 한계

남북한간 정치적 차원의 화해·협력은 1971년 남북적십자회담을 필두로 시작되었다. 이후 김대중 정부가 출범하기 직전까지 남북한은 화해·협력을 위한 다양한 종류의 수많은 회담을 가졌다(<표 I-1> 참조). 이들 회담들에서 찾을 수 있는 일반적 특징으로써 남한은 대체로 남북

간 불신과 적대감을 해소하고 화해와 협력의 바탕위에 평화통일의 기반을 조성하려는 목표 아래 남북간의 사회개방, 군사적 긴장완화와 한반도 평화정착, 북한의 대남폭력혁명노선의 포기를 내세웠다. 이에 대해 북한은 회담의 성격이나 의제와 관계없이 거의 항상 정치·군사적문제를 우선적으로 제기하는 가운데 남한의 반공정책이나 국가보안법 폐지, 주한미군의 철수 등을 주장했다.

수많은 회담들이 진행되는 가운데 적지않은 수의 합의도 있었다. 그러나 양측의 주장들은 서로의 입장만을 내세움으로써 상호신뢰를 구축하는 데 실패했으며, 그나마 합의사항들도 제대로 실천되지 못했다. 정치·군사 분야의 합의사항들만 보면, 『7·4 공동성명』에서 탄생한 ‘남북조절위원회’는 북한측의 일방적인 거부로 가동되지 못했다. 1980년에는 총리회담을 위한 실무대표 접촉이 있었나 세차례의 접촉 끝에 북한측이 일방적 결렬을 선언했고, 1985년에는 남북 국회회담을 위한 예비접촉이 있었지만, 합의사항을 북한이 이행하지 않음으로써 무산되기도 했다.

<표 I -1> 남북회담 및 접촉회수, 1971년~1997년

(단위: 년, 회수)

연도	회담수	연도	회담수	연도	회담수
1971	18	1981	0	1991	19
1972	36	1982	0	1992	88
1973	11	1983	0	1993	3
1974	18	1984	6	1994	10
1975	10	1985	13	1995	4
1976	6	1986	2	1996	0
1977	5	1987	1	1997	3
1978	0	1988	7	총계	326
1979	7	1989	25		
1980	10	1990	24		

자료: 박순성, 최진욱, 『통일논의의 변천과정: 1945~1993』(서울: 민족통일연구원, 1993), p.127; 통일부, 『'97 통일백서』(서울: 통일부, 1997) 참조.

정치·군사 분야에서 화해·협력의 정점은 1990년을 전후한 시기이다. 1988년부터 1993년까지 남북회담 및 접촉은 남북고위급회담 관련 72회, 남북핵회담 관련 25회, 남북체육회담 관련 23회, 남북적십자회담 관련 18회 등 총 160회를 넘었으며, 이는 1971년부터 1997년까지 성사된 남북회담 및 접촉 총회수의 약 50%를 차지했다. 특히 이 시기에 체결된 「남북기본합의서」, 「비핵화공동선언」, 「공동위원회 구성·운영에 관한 합의서」 등은 한반도 분단에 의해 야기된 모든 문제를 해결할 수 있는 구체적 내용을 담고 있는 것이었다. 비록 북한의 거부로 실천되지 못했지만, 1990년대 초반의 남북간 합의사항들은 향후 남북 화해·협력을 실현시키는 과정에서 중요한 발판이 될 수 있을 것이다.

여러 회담에서 남북간 합의가 적지않게 도출되었다는 점에서 정치적 분야의 회담은 절반의 성공을 거두었다고 말할 수 있다. 그러나 실천의 문제가 더욱 중요하다는 점에서 상호신뢰를 확보하는 것이 시급하다. 사실 북한의 일방적 중단으로 단속(斷續)을 거듭한 남북회담은 경우에 따라 부정적 결과를 수반하기도 했다. 대표적인 예로써 1994년 3월 제8차 남북특사교환 실무대표접촉에서 북측 대표로 나온 박영수 단장은 “서울 불바다” 발언을 함으로써 남북관계를 악화시키는 결과를 초래한 적도 있었다. 요컨대 지난 시절 회담을 통해 남북한 당국은 각자의 목표를 최대로 관철시키기 위한 전략적 사고에 집착함으로써 실효성 있고 현실적인 최소공배수를 찾는 데 실패했다. 그러므로 남북대화가 실천면에서 나머지 절반의 성공을 거두기 위해서는 남북당국이 전략적 접근태도만을 고집하기보다 서로를 이해하려는 열린 태도를 보이는 것이 필수적이다.

나. 경제분야에서 화해·협력

(1) 성과

남북한간 경제교류협력은 1988년 「7·7선언」에 의하여 남한정부가 북

한과의 경제교류를 허용한다는 방침에 따라 시작되었다. 남한정부는 1988년 10월 7일 남북교역 개방조치를 취하였으며, 1989년 6월 12일 대통령의 특별명령으로 「남북교류협력에관한기본지침」을 마련하였다. 이후 정부는 1990년 8월 1일 「남북교류협력에관한법률」을 제정하였으며, 1992년 2월 19일에 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(이하 남북기본합의서)가 남북사이의 합의에 의하여 발효되는 등 남북관계의 진전에 따라 남북한간 경제교류도 활발히 진행되었다. 이후 남북한의 정치·군사적 관계에 따라 경제교류·협력도 약간의 영향을 받았으나, 대체로 증대추세를 보였다.

남북 경제교류·협력은 남북한간 경제적 교류분야인 위탁가공을 포함한 교역과 경제적 협력분야인 대북투자사업으로 구분된다. 남북교역은 남한물자의 북한반출과 북한물자의 남한반입 및 북한과 제3국간 물품 중개무역 등을 포함하며, 민족내부거래로 간주하는 기본원칙에 따라 남북한간 반출입 물품에 대해 관세를 부과하지 않고 있다.³⁰⁾ 경제협력사업은 남한주민과 북한주민이 공동으로 행하는 경제관련 제반활동을 포함하며, 협력사업자 승인과 협력사업 승인의 2단계로 사업절차를 규정하고 있다.³¹⁾

남북한간 경제교류는 물품의 대북한 반입과 반출로 구성되는 직·간접 교역을 통칭하며, 단순교역과 원·부자재의 반출후 북한의 노동력을 이용하여 가공한 뒤 남한으로 반입하는 형태의 위탁가공교역으로 대별된다.³²⁾ 남북교역은 1988년 11월 (주)대우에서 도자기 159점(104천달러)에

30) 남·북한이 각기 다른 남북교역 관련 제도 및 화폐단위를 운용하고 있다는 현실을 감안하여 남한에서는 남북교역당사자를 무역업 등록을 한 자로 하여, 남북교역에 대해 대외무역법 등 국제무역 관련법령을 준용하거나 국제무역 관행에 따르도록 규정하고, 관세법, 부가가치세법, 특별소비세법, 주세법, 교통세법, 지방세법 등이 정하고 있는 수출지원제도가 남북교역에도 적용되도록 하고 있다.

31) 남한기업이 대북 경제협력사업을 추진하고자 할 경우, 사업주체는 북한측 인사의 접촉이나 북한방문을 통해 북한측 사업상대방과 기본적 합의를 하게 되면 통일부장관에게 협력사업자 승인을 신청한다. 협력사업자 승인을 취득한 후 북한측과 합의서·계약서 등을 통해 즉각 사업시행이 가능할 정도의 구체적 합의를 하게 되면 사업추진주체는 통일부에 사업승인을 신청하고 정부는 관련법령에 따라 승인여부를 결정하게 된다.

32) 남북한간의 교역은 초기에는 제3국 중개인을 매개로 한 간접교역방식으로 시작

대해 최초로 반입승인을 받은 바 있으며, 1989년 1월 효성물산(주)이 북한산 전기동 200톤을 반입한데 이어 현대상사의 잠바 5,000벌이 최초로 북한으로 반출됨으로써 시작되었다. 1989년부터 1997년까지 남북한 간 경제교류의 전반적 추세는 <표 I-2>에서 나타난 바와 같다.

남북한간 명목교역통계의 증감추세를 종합적으로 평가하면, 남북교역이 기본적으로 한반도의 정치적 상황에 따라 영향을 받고 있다는 것을 알 수 있다. 또한 남북교역은 2차례의 마이너스 성장률을 보이는 동시에 두자리수 이상의 증가율을 보인 것도 3차례나 됨으로써 남북교역이 안정적으로 추진되고 있다고 평가하기는 어려운 것으로 판단된다. 그럼에도 불구하고, 남북교역이 9년만에 3억달러를 초과하는 양적확대를 이룩하였다는 것은 긍정적으로 평가할 수 있다.

그러나 <표 I-2>의 통계는 1995년도에 시작된 민간차원의 대북지원 물자 및 KEDO 중유 지원분이 포함되어 있어, 이와 같은 대북지원성 물자를 총교역액에서 차감하면 실질교역규모는 훨씬 줄어들게 된다는 것을 알 수 있다.³³⁾ 이와 같은 점을 감안하여 남북교역의 통계상 전반적 발전추세를 재평가하면, 1995년도에 기록된 2억7천만달러 정도 수준의 실질교역액이 남북교역의 정점이었다고 할 수 있으며, 1997년에 기록된 3억달러 초과 총교역액은 다소 과장된 면이 있다 할 수 있다.

되었으며, 이후 북한 무역상사와 남한기업의 해외지사가 직접 접촉하면서 차츰 직접교역에 가까운 교역형태로 변화하고 있다. 그러나, 전체교역 중에서 직접교역이 차지하는 비중은 1991년 7.5%, 1994년 4.5%, 1996년 8.7% 등으로 아직도 대부분의 남북교역이 직접교역보다는 간접교역의 형태로 이루어지고 있다.

- 33) 1995년의 남북교역규모는 2억8천7백만달러로서 전년대비 47.7% 증대한 것으로 나와 있으나, KEDO 중유 지원분 1천7십8만달러를 제외하면 2억7천6백5십1만달러가 된다. 1996년에도 총교역액은 2억5천2백만달러로 기록되어 있으나, KEDO 중유 지원분 1천2백7십만달러를 제외하면 2억3천9백만달러가 된다. 1997년에는 KEDO 중유 지원분, 경수로 물자, 대북지원물품 등이 5천5백만달러에 달하여 총교역액인 3억8백만달러에서 차감하면 실질교역액은 2억5천만달러 정도에 불과한 것이다. 최수영, “남북한 교역관계: 지난 10년의 평가와 향후 전망,” 한국무역협회 주최 남북교역 10주년 기념세미나 발표 논문, 1998.

<표 I -2> 남북교역의 발전 추세: 1989년~1997년

연도	반 입		반 출		합 계		증가율(%)	
	금액	위탁 가공	금액	위탁 가공	금액	위탁 가공	금액	위탁 가공
1989	18,655	-	69	-	18,724	-	-	-
1990	12,278	-	1,188	-	13,466	-	-28.1	-
1991	105,719	-	5,547	-	111,266	-	726.3	-
1992	162,863	638	10,563	200	173,426	839	55.9	-
1993	178,167	2,985	8,425	4,023	186,592	7,008	7.6	736.3
1994	176,298	14,321	18,249	11,343	194,547	25,663	4.3	266.2
1995	222,855	21,174	64,436	24,718	287,291	45,892	47.7	78.8
1996	182,400	36,238	69,639	38,164	252,039	74,402	-12.3	62.1
1997	193,069	42,894	115,270	36,175	308,339	79,069	22.3	6.3
총계	1,252,305	118,250	293,385	114,623	1,545,609	232,873		

*주1: '95년도 반출금액은 대북 쌀지원 237,213천달러를 제외한 것임.

2: 증가율은 전년비 수치임.

출처: 통일부, 『MTI 분류에 따른 남북교역 통계자료: 1989~1997』, p.7; 통일부, 『남북교류협력동향』, 제90호, p.44.

위탁가공교역은 북한의 노동력과 기술을 이용하고 가공임금을 지급하는 조건으로 한국의 원부자재를 북한으로 반출하여 완제품으로 다시 반입하는 교역방식으로서, 1991년 코오롱상사가 학생용 가방을 북한지역에서 생산한 것이 남북 위탁가공교역의 효시이다. 위탁가공교역의 초기에는 북한의 설비를 이용하는 단순한 방식의 위탁가공교역을 실시하였으나, 1994년 11월 『남북경제협력 활성화조치』로 남한기업의 대북 설비반출이 허용되면서부터 한국설비를 이용한 위탁가공교역이 집중하고 있다. 위탁가공교역용 설비의 반출은 1995년에는 2건(53만달러), 1996년에는 6건(67만달러), 1997년 4건(49만달러), 1998년 7건(181만달러) 등으로 계속 증가하고 있다.

<표 I-2>에 나타난 바와 같이, 총교역대비 위탁가공교역의 비중이 매년 증가하여 위탁가공교역의 중요도가 집중하고 있는 추세를 보이고 있다. 위탁가공교역의 개념이 도입된 초년도인 1992년도에는 위탁가공교역이 총교역액에서 차지하는 비중이 0.5%에 불과하였으나, 매년 신장세를 지속하여 1998년도에는 32.0%를 기록하였다. 한가지 주목할 점은, 총교역액 증가세가 현저히 둔화되었던 1993년과 1994년에 위탁가공교역은 급격한 증가세를 보였으며, 총교역액에서 차지하는 비중도 크게 높아졌다는 사실이다.

남북 경제협력은 1992년 10월 (주)대우가 협력사업자 승인을 받은 이후 조금씩 계속 증가 추세에 있다. 1993년 이후 북한 핵문제로 인하여 중단되었던 경제협력사업을 활성화하기 위하여 정부는 1994년 11월 8일 「남북경제협력 활성화조치」를 발표하였으며, 그 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 시범사업 협의 및 타당성 조사를 위한 기업인 방북 등 남북 경제인사 상호 방문을 허용한다. 둘째, 생산설비 운용·기술지도·품질관리를 위한 기술자 방북 및 위탁가공교역의 시설재 반출을 허용하여 위탁가공교역을 활성화한다. 셋째, 생활용품·제조업분야 등을 중심으로 소규모 시범적 경제협력사업을 장려하고 민간차원의 북한지역사무소 설치를 허용한다.³⁴⁾

이에 따라 1995년에는 기업인 방북승인 및 경제협력사업(자) 승인 등의 조치가 이루어진 바 있으며, 1995년 5월 17일에는 (주)대우가 셔츠·가방·자켓 생산에 대해 최초로 남북 경제협력사업 승인을 받았다. 그러나 1996년 9월의 나진·선봉 투자설명회에 북한측이 남한기업체를 선별 초청함으로써 한국측 대표단의 참가가 무산되었으며, 또한 강릉 잠수함 사건 등으로 남북경협 분위기가 위축되면서 기업인의 대북접촉 및 방북과 협력사업(자) 승인이 일부 보류되기도 하였다. 1996년말 북한의 잠수함 침투사건 사과에 따라 기업인 방북은 다시 허용되었고, 1997년 5월 22일 태창 등 5개기업이 추가로 협력사업(자) 승인을 받았다.

34) 통일부, 「남북교역 실무안내」(서울:통일부, 1998), pp.7~9 참조.

(2) 문제점과 개선방향

남북경제교류·협력은 짧은 기간내 괄목할만한 성장을 보임으로써 남한은 북한의 3대 무역상대국으로 부상하게 되었다. 그러나 분단과 북한의 폐쇄적이고 낙후한 경제체제라는 특수상황은 교류·협력의 순조로운 발전을 가로막고 있다. 경제교류·협력의 장애요인들은 크게 정치적 요인과 경제적 요인으로 대별될 수 있다.

남북 경제교류·협력이 정상적으로 진행되지 못하고 있는 가장 큰 요인은 물론 남북 관계가 불안정 상태를 벗어나지 못하고 있기 때문이다. 남북관계의 안정화는 남북한 당국간 정치적 합의가 없이는 불가능한 일이며, 경제적 접근만으로 해결할 수 있는 문제가 아니라는 점을 감안할 때 가장 근본적 문제이기도 하다. 따라서 남북 경제교류·협력의 정치적 장애요인은 남북경협을 근본적으로 규정짓기도 하며, 심지어는 중단시키기까지 할 수 있는 중대한 작용을 한다. 이와 관련, 몇가지 중요한 요인으로는 ①남북관계 및 한반도정세의 불안정성, ②북한의 체제수호 우선정책, ③북한의 당국간 합의 및 이행 회피, ④남한의 대북 정책 일관성 유지 어려움 등으로 대별할 수 있다.

한편 남북관계가 정상적·안정적이지 못한 가운데서도 남북한간 경제교류·협력이 꾸준히 증대해왔다는 점을 감안하면, 남북 경제교류·협력의 장애요인으로써 경제적 측면도 간과할 수 없다. 즉, 경제적 장애요인은 남북 경제교류·협력을 근본적으로 불가능하게 하거나 가능하게 하는 요인이라기 보다는 남북경협을 축소 또는 위축시키는 작용을 하는 것이다. 또한 남북경협을 장애요인을 좀 더 자세히 살펴보면, 남한기업이 대북경협을 실질적으로 진행하는 과정에서 부딪치는 실무적 문제점들이 존재한다. 이들 문제점들은 정부의 미시적 정책조정으로 해결가능한 성격을 가지는 것이 대부분이지만, 북한의 경직된 태도에 의해서 해결이 지연되거나 사업자체가 무산되는 것도 있기 때문에 대북경협의 장애요인으로서 중요한 위치를 차지한다. 이 맥락에서 경제적 장애요인은 북한의 경제난과 북한의 열악한 투자환경 등 북한측 경제상황에 의한 요

인이 주요한 변수가 된다. 이와 함께 남한측의 장애요인도 무시할 수 없다. 예컨대 수송로가 충분히 개척되지 않음으로써 나타나는 물류비 과다, 대북경협사업에 관심을 갖는 중소기업에 대한 지원부족, 대금결제 방식의 불비로 중소기업들의 사업추진 애로, 북한물품의 남한시장내 경쟁성 부족 및 시장의 제한, 제3국 무역에 비해 남북경협추진절차의 복잡성 등은 대표적 장애요인으로 손꼽히고 있다.

이러한 문제점들은 분단의 특수상황으로 인해 하루아침에 해결될 수 있는 성격의 것은 아니다. 특히 정치적 요인들과 북한의 경제체제 특성에 기인하는 문제점들은 점진적으로 해결해나갈 수 밖에 없다. 그렇지만, 남한내의 장애요인들은 상대적으로 빠른 시간내 해결이 가능하다. 이러한 점을 감안하여 남북경제교류·협력의 발전방향을 개괄적으로 제시하면, 크게 세가지 점을 지적할 수 있다.

첫째, 남북 경제교류·협력의 궁극적 목표 달성을 위해서는 장기적 관점에서 꾸준히 참고 기다리는 인내심을 가지고 임해야 할 것이다. 이러한 맥락에서 초기단계에서 이룩된 성과가 후기단계의 사업성과에 긍정적인 영향을 미치도록 하는 연계성을 가지고 추진해야 할 것이다.

둘째, 대북 경협사업 추진주체와 추진방법의 다양화를 추구해야 할 것이다. 북한은 현재 대북 경협사업의 추진주체로서 대기업 선호 전제하에 민간기업만을 대상으로 하는 경향이 있는 바, 향후 대북 경협사업의 확대를 위해서는 남한의 토지공사, 한국통신 등 공기업의 참여가 필요할 것이므로 대북경협사업시 민간기업과 공기업의 동반진출을 모색해야 할 것이다.

북한은 남한과의 경협사업을 추진함에 있어 일정한 창구만을 개방해 놓고 남한기업간 경쟁심을 유발시켜 경협사업에 있어 유리한 고지를 점령하는 협상방식을 취하고 있다. 이에 대하여 남한의 추진주체들은 기존의 대북창구만을 이용하는 안이한 자세를 탈피하여 북한측의 접촉 가능한 창구를 개발하여 경협을 추진하는 도전적 자세를 가질 필요가 있다. 이와 같은 다양화를 통한 경협활성화는 북한내에서 남북경협에 관심을 가질 관련자의 저변확대라는 효과가 있을 것이다. 또한 궁극적

당국간 합의를 염두에 둘 때, 사기업과 공기업의 동반진출은 개인기업과 북한측 합의보다는 공공적인 성격을 가지는 것이므로 보다 안정적으로 추진할 수 있는 장점이 있다.

셋째, 남북 경제교류·협력은 현재 남한기업과 북한측 경험주체간에 임시적·상황적 합의를 바탕으로 사업을 추진하고 있는 매우 불안한 상태에 놓여 있다. 남북 경제교류·협력을 정상적·안정적으로 발전시키기 위해서는 이중과세방지 및 투자보장협정 등 남북한 당국간 합의가 필요한 상황이다. 이러한 맥락에서 볼 때, 현재 진행되고 있는 남북경협에서 발생하는 성공 및 실패사례는 향후 남북한 당국간 회담시 중요한 참고자료가 될 것으로 예상된다. 따라서 남북 경제교류·협력의 실질적 추진경과상에서 나타난 다양한 사례별 경험을 집대성하여 후발 남북경협 참여업체에 제공하는 동시에 당국간 회담에 대비하는 자세를 갖추는 것이 중요할 것이다.

다. 사회·문화 분야에서 화해·협력

(1) 성과

사회문화교류를 넓게 해석한다고 하더라도 분단이후 1997년까지 추진되거나 성사된 실적은 미미하다고 볼 수 있다. 특히 1980년대 남북한간에 부분적인 대화가 진행되기 이전까지는 더욱 적었다(<표 I-3> 참조). 1960년대까지는 국력에 앞서 있었던 북한이 비교적 적극적으로 교류를 추구하였고, 유의미한 교류는 7차에 걸쳐 이루어진 적십자 회담 정도였다. 그러나 적십자 회담도 1978년 3월 18일 북한의 취소통고 이후 1984년 남한수재에 대하여 북한이 지원을 제의하기까지 열리지 못하였다.³⁵⁾

35) 1984년에 수재물자 인도인수와 이듬해 남북이산가족 교향 방문단 및 예술공연단 상호 교환과 관련된 남북한간 회담이 개최되었다.

<표 I -3> 분단이후 1970년대 말까지 주요 사회문화교류

년도	내 용	비고
1957	남북언론인 교류제의	북한제의
1958	17회 올림픽 대회를 위한 단일팀 구성제의	북한제의
1964	18회 올림픽 대회를 위한 단일팀 구성제의	북한제의
1965	남북공동영화제작 및 연극경연대회제의	북한제의
1971~1977	남북간 가족찾기운동 제의에 따른 적십자회담 개최	남한제의

자료: 조한범, 『NGOs를 통한 남북 사회문화 교류·협력 증진방안』(민족통일연구원, 1998), p.20; 안민석 외, 『남북체육교류 활성화 방안 연구』(한국체육과학연구원, 1998), p.20.

1989년 “모든 부문에서 남북교류를 추진한다”는 내용의 7·7 특별선언을 계기로 보다 적극적인 남북교류가 추진되었다(<표 I -4>참조). 1980년대 들어서서 실현되지 못하였으나 LA 올림픽단일팀 구성을 위한 체육회담과 적십자회담등이 추진되었으며, 특히 1984년 수재물자 인도인수와 1985년도 남북이산가족 고향방문단 및 예술공연단 상호교환은 실질적이고 가시적인 남북한 사회문화교류였다고 볼 수 있다.

<표 I -4> 분야별 교류협력 현황: 1989년~1998년

분야	학술	종교	문학예술	관광수송	언론출판	체육	과학환경
건수 (명수)	133 (1700)	99 (723)	67 (648)	59 (213)	42 (127)	40 (107)	35 (241)

자료: 통일부, 『남북교류협력동향』, 88호(1998, 10월).

교류협력을 활성화하기 위한 제도적 정비도 병행되어 1989년 「남북 교류협력에 관한 기본 지침」을 마련하였고, 동시에 「남북교류협력추진 협의회」를 발족하였다. 또한 1990년 2월 문화교류활성화를 위한 「남북

문화교류5원칙』을 발표하였고, 9월에는 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정 공포하였다. 또한 교류협력을 지원하기 위한 「남북협력기금」도 조성되었다. 1997년 6월에는 「남북사회문화협력사업처리에 관한 규정」이 제정되었다. 남북한간에도 1991년 남북고위급회담에서 채택된 「기본합의서」에 따라 1992년 5월에는 「남북교류·협력공동위원회 구성운영에 관한 합의서」가 채택되었고, 이어 9월에는 「교류·협력부속합의서」가 채택되었다.

1990년대에 들어서는 비교적 다양한 사회문화교류가 실현되었다. 이 가운데 특히 문학예술분야가 두드러졌다. 1990년 「범민족통일음악회」(평양), 「90년 송년 통일전통음악회」(서울)을 통하여 상대지역을 방문하는 교류가 실현되었고, 이후 제3국이라는 한계가 있기는 하지만 수차에 걸친 문학예술교류가 결실을 이루었다.(<표 I -5> 참조)

<표 I -5> 1990년대 제3국 개최 남북한 주요 문화예술교류 현황

구 분	개최장소 및 기간
뉴욕남부영화제	뉴욕: 1990.10.10-14
환동해국제예술제	쓰루가: 1991.5.2-5
남북코리아서화전	북경: 1991-5.27-29
'91남북통일전통미용풍속제	사할린: 1991.8.17-18
'92통일예술축제	사할린: 1992.8.16
코리아통일미술전	동경·오사카: 1993.10.12-23
남북평화미술전	동경: 1997

자료: 최대석·이현경, “남북한 문화예술정책 및 교류현황 분석,” 윤덕희 외, 『통일 문화연구(상)』(민족통일연구원.1994), pp.512~513.

1990년대에는 종교교류도 비교적 활발히 이루어졌는데 1991년도 광선회 목사(소망교회), 1992년 권호경 목사(KNCC), 1995년 김상진 신부 등의 방북이 이루어졌다. 체육분야에서는 1990년과 1991년에 걸쳐 「남

북통일축구대회」가 개최되었고, 「세계청소년축구선수권대회」와 「세계탁구선수권대회」 남북단일팀 참가가 이루어졌다. 학술분야에서는 1991년 11월의 「제2차 아세아의 평화와 여성의 역할 세미나」, 1992년의 「평양동북아 경제포럼」, 「제3차 아세아의 평화와 여성의 역할 평양 세미나」, 1993년의 「일본의 전후처리문제에 관한 국제토론회」 등 왕래교류 뿐 아니라, 중국 등 제3국에서 이루어지는 경우가 많았다. 특히 1990년대부터 북한이 만성적인 식량난에 시달리게 됨에 따라 민간단체들의 중심으로 인도적 대북지원 활동이 활성화되었다.

이렇듯 진행되어온 남북한 사회문화교류의 특징은 다음과 정리하여 볼 수 있다. 첫째, 사회문화교류가 비정치적 분야의 남북한 교류라고 할 지라도 정치적 환경으로부터 자유롭지 못하였다고 할 수 있다. 특히 남북한간 정치적 긴장관계가 사회문화교류에 결정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 1970년대에 적십자회담이 수 차례 성사된 것은 7·4공동 성명과 무관하지 않으며, 1980년대 사회문화교류가 활성화된 것도 다시 남북관계가 일정기간 유화적이었기 때문에 가능하였다고 볼 수 있다. 남북한의 정치적 상황과 사회문화교류의 상관관계가 뚜렷하게 나타나는 것은 1990년대의 문학예술교류이다. 1990년대 초는 기본합의서의 조인 등 남북한간에 해빙무드가 두드러졌던 시기였다. 이와 같은 분위기에서 제3국이기는 하였지만 1990년대 초반에 문학예술교류는 다른 분야에 비해서 상대적으로 꾸준히 지속되었다. 그러나 1994년 김일성 사망으로 촉발된 ‘조문파동’ 이후에는 단절되다시피 하였다.

기본적으로는 특정 시점의 남북한 관계가 어떤 성격을 갖고 있는가가 중요한 변수가 되지만 이에 못지 않게 남북한 정권의 성격 그리고 남북한 대북·대남 정책도 사회문화교류에 커다란 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 북한은 김일성에서 김정일로 최고지도자가 교체되었으나 대남 정책을 포함한 체제의 변화는 크지 않았다. 그럼에도 불구하고 김정일 집권 이후 부분적인 개방정책의 추진은 경제교류와 더불어 사회문화교류 활성화에 기여하였다고 볼 수 있다. 특히 남한의 대북정책 변화는 사회문화교류에 더욱 영향력이 컸다.

둘째, 남북한은 시기별로 사회문화교류를 강조하는 태도가 변하여 왔다. 1960년대까지는 북한이 사회문화교류를 강하게 요구한 반면, 1980년대부터는 사회문화를 능동적으로 제기하는 것은 남한이었다. 체육교류의 역사를 보면 이러한 경향을 분명히 알 수 있다. 1980년대부터는 남한이 올림픽이나 월드컵 등에서 단일팀 구성을 요구하고 있으나, 북한은 이미 1956년 제3차 노동당대회에서 남북체육교류 문제를 최초로 언급하였고, 1957년 제17회 로마올림픽대회를 앞두고 단일팀 구성을 위한 대표자 회담을 남한올림픽위원회에 제의하였으며, 1964년 동경올림픽 대회에는 북한의 제의와 국제올림픽위원회의 중재로 회담을 가졌다. 당시 남한은 북한과의 직접적인 대화를 거부하였고, 국제올림픽위원회를 통한 간접대화를 요구할 정도로 북한과의 접촉 자체에 거부감을 보였었다. 또한 현재 남한에서 주장하고 있는 경평축구 부활도 1964년 북한에서 주장한바 있다.³⁶⁾

사회문화교류에 대한 강조가 시기별로 차이가 있는 것은 남북한의 국력차이와 밀접하게 관련 있다고 보아야 할 것이다. 즉 북한이 상대적으로 국력이 우월하였던 50년대와 60년대에 남북한이 사회문화 교류에 적극적이었던 반면, 80년대 이후 남한의 국력이 북한을 앞지르게 되자 남한이 사회문화 교류에 능동적이 되었다고 볼 수 있다.

셋째, 사회문화교류의 주체가 남북한간에 다르고, 시기별로 다르게 나타나고 있다는 점이다. 시민사회가 존재하지 않는 북한은 당연히 당과 국가가 사회문화교류도 직접 관할하고 있다. 그러나 대부분의 경우 명실상부한 당국 즉, 당이나 국가기관이 사회문화의 교류에 나서는 경우는 많지 않다. 적십자나 작가동맹과 혹은 체육위원회와 같은 당과 국가의 외곽기관 혹은 외곽단체가 전면에서 사회문화교류를 주도함으로써 형태적으로는 당국자가 부각되지 않는 형태를 선호하는 경향이 있다. 남한의 경우도 사회문화교류의 경우 정부 당국이 표면에서 주도하는 경우는 거의 없지만, 대부분의 경우 시민사회가 상대적 자율성을 갖고

36) 안민석 외, 『남북한 체육교류 활성화 방안 연구』(한국체육과학연구원, 1998) 참조.

사회문화교류를 이끌고 있다고 할 수 있다.

또한 남한에서는 시민사회가 남북한 사회문화교류에서 차지하는 비율도 질과 양에서 시기별로 변화를 겪게된다. 실질적인 사회문화교류가 시작되었던 1970년대와 1980년대 초기만 하더라도 준 국가기관과 같은 적십자나 체육협회가 사회문화교류의 중심이었으나, 1980년대 후반부터는 순수 시민단체가 명실상부하게 각종 교류를 주도하였다. 더욱이 김대중 정부가 정경분리를 강조함에 따라 최근의 사회문화교류는 거의 대부분의 시민사회가 주도하고 있으며, 정부가 간섭하는 범위도 점차 축소하고 있다고 볼 있다.

넷째, 강조되는 시기 그리고 구현되는 방식에서 여러 가지 사회문화교류의 분야들간에 차이가 있다는 것이다. 사회문화교류 가운데 시대적 상황과 상관없이 꾸준히 추진되거나 성사된 것은 체육분야라고 할 수 있다. 결실을 보지는 못하였으나 1960년대부터 시도된 체육교류는 현재뿐만 아니라 앞으로도 가장 성사 가능성이 높은 교류분야라고 할 수 있다. 시대적 영향을 상대적으로 적게 받았던 체육은 교류형태도 다양하였다. 교환경기와 같이 문자그대로의 교류사업도 시도되었고, 단일팀 구성과 같은 협력사업도 추진되었다. 단일팀으로 세계대회에 참가한 것은 남북한간 단순한 교류나 협력사업을 넘어서서 사회문화교류가 국제적 차원으로 확대되었음을 의미하는 것이다. 지역적으로도 남북한과 제3국에서 골고루 성사되었다는 점에서 다른 사회문화교류와 차이가 있다.

문학예술교류도 1980년대 이후부터 상대적으로 꾸준히 추진된 분야라고 할 수 있다. 그리고 성사된 교류의 형태는 다양하였다. 1985년 이산가족 고향방문단과 함께 이루어졌던 예술단의 공연은 상호주의가 엄격하게 적용되었고 정부가 실질적으로 주도한 교류였던 반면, 이후의 문학예술교류는 남한의 시민 사회단체가 주도하였다. 지역적으로는 서울과 평양과 같이 남북한에서 이루어진 문학예술교류도 있었으나, 주로 제3국에서 개최된 교류사업이 많았다. 남북한이 아닌 제3국에서 이루어진 대표적인 교류로 학술교류를 들 수 있다. 1990년대부터 활성화된 학

술교류는 빈도가 많았음에도 불구하고 대부분 제3국에서 이루어졌다는 특징을 갖고 있다.

종교교류의 경우는 1990년대 후반부터 활성화되었다고 볼 수 있다. 종교교류의 활성화는 북한의 경제난과 무관하지 않다. 수해등의 자연재해로 식량난이 심화됨에 따라 식량지원과 같은 인도적 지원문제가 제기되었고, 종교계가 명분을 확보하고 적극적으로 참여한 결과 종교교류가 활발히 이루어졌다고 볼 수 있다. 이를 기회로 종교단체 및 종교인의 방북이 활발히 이루어졌으나 본래의 의미의 본격적인 종교의 교류는 그다지 많지 않았다고 할 수 있다. 종교교류는 다른 교류와 달리 북한지역을 중심으로 진행되었다는 특징을 보여주고 있다.

다섯째, 남북한 인사가 만나는 인적 교류의 경우 대부분 참가하는 인원이 남북한간에 차이가 크다는 점이다. 특히 제3국에서 이루어지는 교류행사는 남측 참가인사가 월등히 많다. 이것은 학술교류의 경우가 대표적이며, 문학예술교류의 경우도 예외가 아니다. 행사위주의 교류에서 남측 사람들의 비율이 높은 것은 무엇보다도 북한이 외부정보의 유입을 꺼리기 때문이라고 볼 수 있다. 즉, 남북한 인사들간의 접촉의 면을 줄임으로써, 이들을 통하여 남한이나 기타 선진자본주의에 대한 정보의 북한내 유입을 방지하고 있다고 볼 수 있다. 이와 더불어 제3국에서의 교류에 필요한 경비 부담과 같은 경제적 이유도 교류인원의 남북한간 불균형을 조장하였다고 볼 수 있다.

여섯째, 체육대회와 같은 국제적 행사에 공동으로 진출하는 경우를 제외하고, 제3국에서 성사된 사회문화교류의 대부분이 중국과 일본에 집중되어 있다는 점이다. 이는 단순히 지리적 가깝기 때문만은 아니라고 볼 수 있다. 중국은 북한의 우방이고, 일본에는 북한은 지지하는 조총련이 있기 때문에 행사 참여자에 대한 통제가 용이한 것이 북한이 중국이나 일본지역을 선호하는 중요한 이유 가운데 하나라고 보아야 할 것이다.³⁷⁾ 이와 더불어 지리적 인접성도 중국과 일본에서 교류가 집

37) 경비조달과 같은 경제적 이유를 강조하는 경우도 있다. 미국에서 이루어지는 대부분의 학술회의 등은 경비제공에도 불구하고, 불참하는 경우도 많고 참가하

중되는 또 다른 이유라고 볼 수 있다.

일곱째, 대부분의 교류사업이 지속적이지 못하였다는 공통점을 갖고 있다. 문학예술 교류에서도 이러한 경향이 두드러지게 나타나고 있다. 대부분의 교류사업은 한번의 공연이나 전시회 등 일회성 행사로 끝나는 경우가 많았다. 종교인의 방북 등도 일회성인 행사가 많다. 최근의 식량등 지원사업의 경우는 사업의 특성상 일정 기간 유지되는 것이 불가피하겠으나, 다른 분야는 그러하지 못하다.

(2) 문제점과 개선방향

충분하지는 않았으나 1980년대 이후 사회문화교류가 분야별로 꾸준히 이루어져왔다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 사회문화교류가 긍정적인 측면만을 갖고 있었다고 보기는 어렵다. 또한 사회문화교류가 올바른 방향성을 가지고 진행되어왔는가에 대해서는 다시 생각해볼 여지가 없지 않다. 따라서 사회문화교류가 올바른 방향으로 활성화되기 위해서는 무엇보다 현재까지 진행되어온 사회문화교류를 성찰적으로 검토할 필요가 있다. 이러한 차원에서 기존 사회문화교류의 문제점은 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 사회문화교류도 체제 경쟁 혹은 체제 홍보의 수단으로 취급한 경향이 강했다는 것이다. 자신들의 체제가 우월적이라는 자신감이 있을 때 적극적으로 사회문화교류를 강조하였다는 사실에서 남북한 특히 남북한 지배층이 사회문화교류를 정치적으로 이용하고자 했음을 명백히 알 수 있다. 2차고향방문단이 좌절된 것은 고향방문단의 부수적인 사업에 불과한 예술단 공연의 작품선정이었다는 사실이 좋은 보기가 된다. 당시 문제가 되었던 것은 ‘피바다’ 등의 혁명가극의 남한내 공연 여부였다. ‘피바다’를 반드시 공연하여야 한다는 북한이나 이를 절대로 허용하지 못하겠다는 남한의 입장 모두 문화예술교류를 정치적 차원에

더라도 최소 인원만 파견하는 경우가 많다.

서 바라보는 시각이라고 보아야 할 것이다.

둘째, 사회문화교류를 과시적인 차원에서 접근하는 문제이다. 과시적이고 행사위주의 사회문화교류는 실질적인 효과를 얻기가 어려울 뿐만 아니라, 지속성을 갖지 못함으로써 사회문화교류 수준의 발전을 기대하기 어렵게 한다. 또한 비슷한 분야에 있는 집단 혹은 개인간에 경쟁을 야기할 수 있다. 우리의 종교가, 우리의 교파가, 우리의 교회가 먼저 북한을 가고, 교류행사를 하여야 한다는 생각을 갖거나, 교류의 대상자는 북한에서 유명한 인물 혹은 단체나 기관만을 찾는 경우가 적지 않다.³⁸⁾ 이러한 경향성은 일종의 사회문화교류 자체를 상업적으로 이용하는 것이라고 할 수 있다.

셋째, 북한체제나 북한사람들에 대한 기본적인 이해 그리고 교류대상의 북한내 실태에 대한 지식 없이 사회문화교류를 추진하는 경향이 있다는 것이다. 북한관련 사업이나 사회문화교류가 일종의 유행같이 되어 버린 현실에서 교류협력사업에 경쟁구조가 형성되면서 너도나도 사회문화교류를 추진하는 일이 적지 않다. 이러한 과정에서 북한 사회와 문화에 무지한 사람 혹은 단체가 참여하게 됨으로써 불필요한 교류사업을 전개하거나, 북한을 자극할 수 있으며, 사업이 성사되더라도 북한과의 사회문화적 갈등을 야기하는 경우가 적지 않다는 것이다. 경우에 따라서는 북한측의 정치적, 상업적 이해에 이용될 수도 있다.³⁹⁾ 또한 남북관계를 고려하지 않은 사회문화교류는 남한사람들이 북한에 대한 오해와 편견을 증폭시킬 수 있다.⁴⁰⁾

이러한 문제점들을 감안할 때, 사회문화 교류의 양과 질이 발전하기 위해서는 다음의 몇 가지 사항을 유념할 필요가 있다.

첫째, 사회문화교류의 목적을 분명히 할 필요가 있다. 사회문화교류

38) 1998년 방북한 언론사들은 모두 '로동신문'과의 협력사업을 요구하였다고 한다.

39) 최근 북한영화의 수입을 둘러싸고 벌어진 판권문제가 대표적인 예가 된다.

40) 북한은 나름대로 고유의 문화구조를 발전시켜왔다. 이것은 문화의 개념이나 역할부터 남북한이 다를 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 북한 문화에 대한 기본적인 이해 없이 북한문화를 접하게 되면 북한을 이해하기보다는 거부감이 생겨날 수 있다. 이우영, "남북한 사회의 문학예술: 개념과 사회적 역할의 차이," 『통일연구』 2권2호(1998) 참조.

에 대해서는 광범위한 사회적 합의가 이루어져 있다고 할 수 있지만, 개인별로 집단별로 동의의 근거는 각기 다르다는 사실을 명확히 인식할 필요가 있다. 북한에 대하여 적대적인 태도를 강하게 갖고 있는 사람들은 사회문화교류를 통하여 북한을 와해시키려는 생각을 갖고 있는 경우가 많다. ‘불어라 자유의 바람아’를 사회문화교류를 통하여 실현시키겠다는 것이다. 특정 종교를 믿는 사람들은 사회문화교류를 선교를 통한 교세확장의 고리로 생각할 수 있다. 이러한 사람들에게 있어서 중요한 것은 자신을 지지하는 신도들의 확대일 뿐이다. 종교적 경험이 없는 북한에 자신들이 지지하는 종교를 전파함으로써 생길 수 있는 갈등의 가능성은 문제되지 않는다.⁴¹⁾

기본적으로 사회문화교류는 남북한의 사회문화를 상호이해 하는데 목적을 두고 추진되어야 한다. 사회문화교류는 분단반세기 동안 유리된 상태도 독자적으로 구축된 사회체제 및 문화체제를 이해함으로써, 통일 과정이나 통일이후에 발생할 수 있는 사회문화적 갈등을 최소화하는 동시에 통일을 촉진하는 계기로 활용되어야 한다. 이와 동시에 남한의 사회문화가 북한을 흡수하는 것이 아니라 미래지향적인 방향으로 문화적 공존을 하겠다는 기본 전제가 확보되어야 한다. 다르게 말하면 나름대로의 사회문화체제를 완성한 상대체제의 ‘다름’을 인정하겠다는 자세가 필요하다는 것이다. 이와 같은 전제와 목적이 확립되지 않는다면 사회문화교류는 정치적 긴장의 원인이 되는 동시에 역으로 상대체제에 대한 이질감을 확대하는 계기가 될 수가 있다.

둘째, 사회문화교류의 개념을 확대할 필요가 있다. 현재까지 사회문화교류를 인적인 접촉이나 행사의 개최 등 외면적인 차원으로 국한하여 생각하는 경향이 있었다. 이 경우 북한의 태도가 결정적인 변수가

41) 북한에서 종교는 대단히 제한적으로 허용되고 있다. 김일성·김정일은 거의 신적인 수준으로 상징화되어 있으며 이를 훼손할 수 있는 종교나 신앙활동은 허용될 수 없다. 따라서 새로운 종교의 적극적인 유입은 정치적 갈등을 유발할 수 있으며, 종교적 경험이 없는 주민들도 상호 갈등이 발생할 여지가 많다. 탈사회주의화된 중앙아시아 등의 지역에서 새로운 종교유입이 적지 않은 사회적 갈등을 초래하였다는 점을 주목할 필요가 있다.

될 수 있으며, 상호주의 문제가 야기될 수 있다. 그러나 사회문화교류는 다른 분야의 교류와 달리 반드시 인적교류가 동반될 필요가 없다. 예를 들어 남한에서 북한음악 공연을 한다고 한다면 북한의 악보만 있으면 가능하다. 방송교류도 반드시 현지 취재나 공동제작만이 다가 아니다. 작품만의 교류도 가능하며 이것도 중요한 사회문화교류가 된다. 이와 같이 사회문화교류의 개념을 확대한다면 인터넷과 같은 새로운 매체를 통한 사회문화교류도 활성화될 수 있다.

셋째, 사회문화교류와 관련된 제도의 보완이 필요하다. 특히 사회문화교류 과정에서는 국가보안법과 이에 부수되는 각종 보안관련 시행령 및 지침이 적지 않은 걸림돌이 되고 있다. 특히 시행지침 등은 그 내용 자체가 불분명할 뿐만 아니라 일반인들이 알 수 없는 경우가 많다. 근본적으로 사회문화교류는 국가가 주도하기 어려운 분야이고, 현실적으로 성장한 시민사회의 능력을 고려할 때, 사회문화교류의 민간주도를 인정하고 이를 제한하는 제도는 개선하고, 복돋울 수 있는 제도는 새롭게 만드는 것이 필요하다.⁴²⁾

넷째, 보다 체계적으로 사회문화교류를 추진할 필요가 있다. 북한은 표면적으로 사회문화교류를 반대하지 않지만 외부정보의 유입과 사상적 동요를 우려하는 북한은 사회문화교류 특히 상호주의적 성격이 두드러진 사업에 대해서는 민감한 태도를 보이고 있다.⁴³⁾ 따라서 현 상황에서 가능한 교류가 무엇인가를 따져보고 실현 가능한 것부터 단계적으로 교류를 시작하여야 할 것이다. 북한의 경우 남북관계가 경색되어 있었던 시기에도 전산관련 회의와 같이 자신들이 필요한 분야에는 적극적으로 참여하였다는 사실을 기억할 필요가 있다. 또한 교류자체에서 의미를 찾기 보다 남북관계 개선이나 상호이해에 얼마나 도움이 될 것인가를 사전에 검토하는 것도 필요하다.

42) 제성호, 「남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선 방안」(서울: 민족통일연구원, 1996) 참조.

43) 최근 문화관련 교류사업의 일환으로 방북한 인사의 말에 따르면, 남한의 작품을 전달한 후, 북한의 작품을 요구하였으나, 북한쪽 담당자가 “그렇게 되면 교류가 되기 때문에 곤란하다”고 하였다고 한다.

다섯째, 사회문화교류의 주체를 보다 다양화할 필요가 있다. 정부나 민간이나 하는 차원이 아니라, 학생, 교사, 노조 등 각종 사회단체나 사회집단 그리고 지역자치단체나 지역사회 등이 보다 큰 역할을 할 수 있는 사회문화교류를 추진할 필요가 있다. 같은 맥락에서 해외교포 뿐만 아니라 국제기관이나 단체를 활용하는 것도 적극적으로 고려하는 것이 좋다. 체육교류가 꾸준히 지속되어온 배경에는 국제대회의 존재, 그리고 해당 국제기관의 중재가 적지 않은 역할을 수행하였다는 사실을 고려할 필요가 있다.

여섯째, 민간수준에서 사회문화교류를 협의하는 조직을 운영할 필요가 있다. 남북간에 접촉의 면이 많을수록 좋다는 것은 분명하지만, 무분별한 교류는 북한을 자극할 수 있으며, 때에 따라서는 정치경제적 비용의 낭비로 이어질 수 있다. 이러한 조직을 통하여 개별단체나 조직의 과당경쟁을 예방하는 동시에 체계적인 사회문화교류를 위한 프로그램의 개발과 사전교육 실시 등이 가능할 것이다.

일곱째, 남북한 사회변화에 대응하는 사회문화교류를 추진하여야 한다. 특히 남쪽 사람들은 일반적으로 북한에 대해서 고정된 이미지를 갖고 있으며, 그 가운데 하나가 북한은 변하지 않는다는 것이다. 그러나 북한은 다른 사회와 마찬가지로 변화하는 체제이다. 좋아하는 노래 스타일도 변하고, 옷입는 취향도 변한다. 또한 정책기조도 자세히 들여다 보면 적지 않게 변한다. 남한의 경우는 사회 변화속도가 엄청나게 빠르다. 남북한 사회의 변화를 고려하지 못하는 사회문화교류는 성과를 기대하기 어려울 뿐 아니라, 성사된다고 하더라도 사회적 관심도 얻기 어려울 것이고 동시에 사회문화교류의 본래의 의미를 살리기도 어려울 것이다.

3. 「김대중 정부」의 화해·협력 정책의 성과와 한계

가. 대북 포용정책의 배경과 근거

「김대중 정부」 출범과 더불어 ‘햇볕정책’이라 불리우는 대북 포용정책을 천명·추진해 온지 3년이 경과하고 있다. 「김대중 정부」의 대북 화해·협력 정책은 2000년 6월 역사적인 남북 정상회담이 개최됨으로써, 커다란 전기를 맞이하고 있다. 그동안 대북 포용정책은 북한의 현실에 대한 인식과 북한을 다루어 나가는 대북정책에 있어 과거와 다른 새로운 인식전환을 제시하면서 상당한 가시적 성과를 거두어 온 것이 사실이다. 먼저, 대북 포용정책은 대체로 다음과 같은 몇 가지 가정 위에 추진되어왔다. 첫째, 북한은 과거 예상되어 온 것처럼 쉽게 붕괴되지 않을 수도 있으며, 설사 가까운 장래에 붕괴하는 경우에도 종래의 억지(deterrence)에 입각한 봉쇄 및 대결정책은 북한을 다루는데 있어 별로 효과적이지 못하다는 것이다. 특히 김일성 사망 이후 김정일 체제가 군부의 지원을 토대로 예상보다 확고한 체제 장악력을 보이고 있고, 이러한 체제 안정성은 일반의 예상보다 오래 지속될 수 있다는 판단과 아울러, 북한의 갑작스러운 붕괴는 한반도에 극도의 혼란상태를 야기할지 모른다는 우려가 포용정책의 기저(基底)에 짙게 깔려있다. 특히 한국은 1997년말 이후 유례없는 IMF 경제위기에 직면하여, 경제회복을 위해 국정(國政) 전반에 걸친 혼신의 노력을 경주해왔다. 북한 내부의 불안과 위기로부터 불가피하게 야기될 한반도의 불안정과 긴장은 외자(外資)유치에 기초하여 경제회복을 이룩하려는 한국정부의 노력에 커다란 장애물이 되리라는 점은 명약관화하였다. 그러므로 한국정부의 대북 포용정책은 예상되는 북한의 불안정을 극소화하여 한반도 및 동북아의 안정과 긴장완화를 추구하는 것이 주요한 당면 목표였다고 할 수 있다. 또한 북한에 대한 대결정책은 북한을 불필요하게 자극하여 뜻밖의 대남도발을 야기할 가능성도 배제할 수 없다는 점이다. 북한체제의 내재

적인 비합리성과 이데올로기적 경직성을 감안할 때, 충동적이고 자살적인 도발을 감행할만한 절박한 상황을 만들어 주지 않는 것이 현명하리라는 판단이었던 것이다. 요컨대, 북한 문제는 북한체제를 사실상 인정하면서 대화를 통하여 해결되도록 노력하되, 북한의 점진적인 변화를 유도하고자 하는 것이다.

둘째, 한국의 포용정책은 하나의 국가 그리고 체제로서의 북한의 능력을 매우 취약한 상태로 파악하여, 과거 수십년간 지속된 바 있는 남북간 체제경쟁적 개념이 사실상 종식된 것으로 판단하고, 극심한 체제 위기를 겪고 있는 북한을 경쟁의 상대라기 보다는 한반도 불안의 원천이 되지 않도록 현명하게 다루어 나가야 하는 상대로 보는 대북인식의 변화에 입각해있다. 특히 포용정책에 있어서 북한은 주민들의 “인도적 위기(humanitarian-crisis)”⁴⁴⁾를 해소하기 위해 외부로부터 많은 도움을 절박하게 필요로 하는 우리의 형제·자매요, ‘잃어버린 반쪽’이라는 개념이 주를 이루고 있다고 볼 수 있다. 다만 대북 포용정책의 추진과정에서 탈북자 처리 문제가 발생함에 따라, 북한주민과 체제를 분리하여 다루어야 한다는 견해가 대두됨에 따라 많은 논란을 일으킨 것도 사실이다.

셋째, 한국의 포용정책은 일면 독일의 동방정책(Ost-Politik)을 그 모델로 삼은 것으로, 독일의 경우 동·서독간 장기적으로 지속된 인적·물적 교류·협력의 증대가 동독 주민들을 각성시켜(자유민주주의와 자본주의에 대한) 독일 통일을 실현하는 원동력이 된 역사적 경험이 한반도에도 가능할 수 있다는 가정하에 추진되고 있다는 점이다. 이는 ‘정경분리’ 원칙하에 남북양측간 민감한 군사·안보 이슈를 우회하여, 우선 교류·협력이 가능한 경제·문화 교류를 증대시켜, 이른 바 비쟁점 이슈에서 쟁점 이슈에의 해결을 추진하는 파급효과(spilled-over)를 염두에 둔 것이라고 볼 수 있다.

끝으로, 한국의 포용정책이 종래의 그것과 다른 점은 급격한 통일을 추구하기보다는 가능한 한 북한과의 군사적 충돌을 회피하면서 일단

44) 이 문제에 관하여 미국은 이미 1995년대 북한의 인도적 위기를(오히려 군사문제보다도) 한반도 불안정의 근원으로 파악하고 있다.

어떠한 형태로든 북한과의 평화공존을 추구한다는 점이다. 한반도의 평화적 통일은 분명히 한국정부의 장기적 정책목표이긴 하지만, 한반도의 안정이야말로 이를 위한 선결요건이라고 보기 때문이다. 따라서 포용정책의 우선적인 목적은 동북아시아와 한반도에 평화와 안정을 이룩하는 것이며, 오직 그렇게 함으로써만이 북한의 개혁·개방을 위한 외부여건을 조성할 수 있다는 것이다.

위에 언급된 가정과 현실인식의 기초 위에 형성된 김대중 정부의 대북정책 방향은 출범후 밝힌 「대북정책 3대원칙」과⁴⁵⁾ 『안보정책 3대원칙』⁴⁶⁾ 일련의 정책방향 표명에 잘 나타나 있다.⁴⁷⁾ 이를 실현하기 위한 정책수단으로서 김대중 정부는 출범초기 ‘정경분리’와 ‘상호주의’ 원칙을 제시하였으나, 북한의 호응 결여로 상호주의 원칙은 다소 퇴색하여 이른 바 ‘신축적 상호주의’로 완화되었다.⁴⁸⁾ 이후 ‘한반도 냉전구조 해체’의 정책 목표가 설정되어 추진되어오고 있다.

나. 대북 포용정책의 전개와 시련

이러한 원칙에 입각하여 「국민의 정부」는 ‘정경분리(政經分離)’ 원칙

-
- 45) 김대중 대통령이 취임 직후 밝힌 대북정책 3대 원칙은 첫째 평화를 파괴하는 일체의 무력도발을 용납하지 않고, 둘째 북한의 흡수통일을 배제하며, 셋째 남북 화해·협력을 적극적으로 추진한다는 것으로 되어있다.
- 46) 김대중 대통령이 국가안보회의에서(1999.1.4) 밝힌 “안보정책 3대원칙” 참조: 1) 한반도에서의 평화와 안보의 증진, 2) 남북화해·협력의 지속적인 추구, 3) 대북 안보와 정책에 있어서 국제적인 지지와 협력의 강화 등으로 요약된다.
- 47) ‘국민의 정부’의 대북정책 기본방향에 대해서는 김영재·이승현의 “남북한 신정부의 대북·대남정책,” 국가안보정책연구소-한국국제정치학회 공동주최 세미나 (1999.5.29), 『한국의 대외정책과 대북정책』 참조.
- 48) 1998년 4월 북경에서 개최된 북한과의 “비료회담”이 이산가족 문제에 대한 북한의 호응 부족으로 실패로 끝나자, ‘상호주의’에 대한 신축적 적용의 필요성이 제기된 것이 사실이다. 그러나, 1999년 봄 이산가족 문제 해결을 위한 2차회담에서 10만t의 비료를 북한에 먼저 제공하고 나머지 10만t의 비료를 이산가족 문제 해결 여부에 연계시킨 바 있는 한국정부는 끝내 북한의 무성의(당시 북한은 서해교전 사태에의 사과를 요구하였음)로 회담이 결렬되자, 다시 ‘상호주의’를 강화하고 있다. 관련 내용은 미 CFR (Council on Foreign Relations)이 펴낸 *US Policy Toward North Korea: A Second Look* (1999.7.27) 에도 언급되어 있다.

을 채택하여, 과거 군사·안보 등 민감한 쟁점 이슈 등과 연계되어 있던 대북 민간 경제협력·교류의 제한을 풀고 과감한 대북교류 확대를 추진하였다. 이에 힘입어 지난 1998~1999년에 이르는 2년 동안 대북 교류·협력 실적은 적어도 양적인 측면에서 전례 없는 가시적 성과를 시현하였다.⁴⁹⁾

『국민의 정부』의 대북 포용정책은 1998년 8월 북한의 금창리 핵시설 의혹이 제기되고 북한이 장거리 미사일을 실험·발사함으로써 역사적인 시험대에 오르게 된다. 이 무렵 조성된 한반도 위기는 북한의 핵동결을 전제로 지난 수년간 한반도 평화와 안정을 유지해 온 기존의 제네바핵합의 체제(Agreed Framework)를 넘어서는 새로운 것이었으므로, 북한의 취약성에 기초하여 대북지원과 교류·협력의 확대를 토대로 한반도의 안정과 평화를 기하려는 한국의 포용정책 입장에서는 매우 당혹스러운 것이었다.

한편, 북한의 핵·미사일 개발 기도에 대한 초기의 한·미 양국의 반응은 서로 다른 방향으로 나타났다. 한국은 ‘햇볕정책’의 기초 하에 대북한 포용과 화해·협력을 지속적으로 추진할 것과 단기적 관점에서 북한의 대량살상무기 개발 능력에 회의적인 입장을 표명하였다. 북한이 핵개발을 시도하고는 있으나, 핵실험을 하지 못했고, 그 실용화를 위해서는 수년간이 필요할 것이라는 점이 지적되었다. 이에 대해 미국은 북한이 대량살상무기 개발을 지속하는 한, 인도주의적 지원을 제외한 대북 경제지원을 보류해 주기를 원하였고, 북한의 대량살상무기 개발에 즉각적으로 대처하지 않으면 수년 후에 엄청난 대가를 치러야 할 것을 경고하였다. 그리하여 선제공격을 포함하는 초강경 대응책까지도 검토하

49) 남북 민간교류·협력의 대표적 사례로 꼽히고 있는 금강산관광사업의 경우, 방북인원은 1999년 9월 15일 현재 1998.11.18 첫 출항 이후 10만 9천여 명에 이르고 있는 바, 이는 1989~1998년 기간동안의 방북인 5천7백여 명과는 비교할 나위 없는 대규모 숫자이다. 현재 금강산 작업 현장에서는 현대 직원 250명과 북한인부 400명, 그리고 조선족 90명이 함께 작업을 하고 있다. 최근 남북교역 규모도 급증세를 보이고 있는 데, 1999년 9월 동안 2천9백만 달러에 달하여 전년 동기 대비 83.5%의 성장세를 나타내고 있다. 북한방문자의 수(數)도 9월 들어 7월의 2배에 달하고 있다. 분단 이후 처음으로 남북 노동자들간 축구경기가 평양에서 개최되었고, 친선농구 경기도 역시 평양에서 개최되었다.

는 입장이었다.

이러한 와중에서 한·미 양국은 북한에 대한 강력한 안보체제와 방위 협력을 강조하고 이에 대비하는 것을 게을리 하지 않았다.⁵⁰⁾ 특히 한·미·일 3국 실무자들간의 한반도 정책협의회(1999.2.9)를 통해, 대북 핵·미사일 「공조」 원칙을 재확인하면서, 합의 성립의 단초를 마련하였다. 특히 한·미 양국은 대북 핵·미사일협상의 부진과 장기화에 대비하여 다각적인 대비책을 마련하여왔다. 그 주요한 것으로서는 대한민국 핵우산 제공과 미사일 체계 강화, 한·미 안보협력체제 강화(한·미 합동군사훈련 강화, 대북 군사첩보활동 강화 등)를 통한 단호한 군사태세로 대북 군사적 압력 가중, 대북한 경제봉쇄 및 외교적 압력 배가, 미국내 국가미사일방어망(NMD, National Missile Defense), 미·일 공동의 전역미사일 방어체제(TMD) 조기추진 등을 들 수 있다.⁵¹⁾

1999년 5월 금창리 핵의혹 시설에 대한 방문사찰 결과 의혹이 거의 사라졌고,⁵²⁾ 5월말에는 윌리엄 페리 대북정책 조정관의 평양 방문을 통해 북한이 핵·미사일 개발을 포기할 경우 북한의 외교적 고립 탈피를 지원하고 북한에 대규모 경제지원 제공을 약속하는 이른 바 ‘포괄적 접근안(Comprehensive Approach)’을 제시하여 이에 대한 북한의 반응을

50) 제30차 한·미 안보협의회의(SCM)(1999.1.15)를 통해 남한에 ‘핵우산’의 제공 및 미사일 사정거리 확대(180Km에서 300Km로)에 합의하였다. 미·일 양국은 전역 미사일방위체제(TMD) 구상을 2~3년 앞당기는데 합의(1999.1.13)하였다. 한·일 양국은 또한 대북한 한·일 안보협력을 방안 강구하고, 군사당국자간 핫라인 설치 등에 합의하였다.

51) 미하원의 House Armed Services Committee는 NMD System을 설치하는 법안을 압도적으로 승인하였다(1999.3.4).

52) 미국과 북한은 제3차 미·북 고위급 회담(1.16~17, 1.23~24)을 통해 금창리 현장조사의 필요성과 「정치·경제적」보상에 합의하면서, 협상을 통한 문제해결에 합의한 데 이어, 제4차 회담에서 금창리 핵협상을 완전 타결하였다(1999.3.16). 이에 따라 미·북 양국은 제네바핵합의의 준수를 재확인하면서, 북한의 핵개발을 동결하고, 정치·경제적 관계 개선에 합의하였다. 금창리 시설에 대한 무제한(만족할만한 접근) 현장사찰이 허용되었고, 대신 미국은 식량 60만톤과 씨감자 10만톤을 지원하기로 하였다. 이로써 미국은 이미 약속한 30만톤의 식량지원을 합하여 대략 100만톤의 식량을 북한에 지원하게 되어 북한의 식량난 해소에 크게 기여하게 되었다. 찰스 카트만의 방북(5.14)을 통해 금창리 방문 사찰 일정 및 페리 조정관의 방북 일정에 합의한 데 이어, 6월 이전 금창리 시설에 대한 현장접근을 하기로 합의한 데 따라 1998.5.18 전문가 기술단 15명이 금창리 사찰을 위해 방북 하여 사찰을 완료하였다.

기다려왔다. 포괄적 접근안의 작성과정에서, 한·미 양국간 견해 차이가 있었음을 부정할 수 없다. 주지하는 바와 같이, 한국은 제반 이슈를 함께 다루고자 하는 포괄적(comprehensive) 해법과 또한 동시에 다루고자 하는 일괄타결(package deal) 방안을 제시하였다. 이에 대해 미국은 사안(事案) 별(issue-by-issue), 그리고 단계적(step-by-step) 접근방법을 선호하였다. 이런 견해 차이는 오랜 접촉과 대화, 그리고 상호 이해를 위한 양측의 노력에 의하여 극복되었는데, 정책조정을 위한 노력의 산물로서 한·미·일 3국간에 「3자 조정감독·그룹회의(TCOG, Trilateral Coordination and Oversight Group)」가 설립되었다.⁵³⁾ 이후 미·북협상의 초점은 미사일 문제로 집중되었으며, 수개월간 지속된 미·북간의 협상 끝에 북한이 제2차 미사일 실험 발사를 연기 또는 보류하고 미국이 대북 경제제재를 약속하는 베를린합의(1999.9.12)가 이루어졌고,⁵⁴⁾ 이를 토대로 「페리보고서」(1999.9.15)가 완성됨으로써, 북한의 대량살상무기(핵·미사일 등) 개발 기도로 촉발된 한반도 안보위기는 평화를 향한 대반전(大反轉)의 기회를 맞게 된 것이다.

이 과정에서 미국은 한국과의 끊임없는 일련의 정책협의를 통해 한국의 포괄적 접근구도의 ‘일괄타결(package deal)’안을 신축적으로 수용하면서, 기존의 포용정책을 대폭 확대하는 방향으로 대한반도정책을 선회하였다. 단, 이는 핵·미사일 문제에 대한 북한의 태도변화를 전제로 하고 있음은 물론이다. 북한을 어떻게 다루어 나갈 것인가 하는 문제에

53) 1999.4.23~25 하와이에서 한·미·일 3국 대북정책 실무조정회의가 결성되었다. 「3자 조정감독·그룹회의(TCOG: Trilateral Coordination and Oversight Group)」이라고 불리는 이 회의에서 그 동안 대북 포용정책을 둘러싼 한미 양국의 견해차가 조율된 것으로 판단된다. 양국은 대북 포용정책에 입각한 ‘포괄적 접근(comprehensive approach)’에 최종 합의한 것으로 보인다. 이후 이 기구는 한·미·일 3국의 포괄협상안을 수립·지휘하는 사령탑 역할을 하고 있으며, 출범 이후 동경·서울·워싱턴을 돌며 회의를 열고 있다.

54) 미정부는 베를린 합의 이후 며칠 뒤인 1999.9.17 대북 경제·무역제재 완화 제1단계 조치를 발표했다. 1단계에서 북한은 단기적으로 미사일 재발사를 자제하며, 미국은 부분적인 경제제재 해제 조치를 취하며, 2단계에서는 북한이 핵·미사일 개발 및 수출을 동결·중단하고 미국은 외교관계 수립을 위한 조치를 취하며, 마지막 3단계에서 북한을 국제사회의 일원으로 포함시켜 궁극적으로 한반도 냉전구조를 해체한다는 것이다.

대해 한·미 양국은 많은 고비와 우여곡절을 극복하고 견해차이와 이해갈등을 뛰어넘어 정책공조에 성공하여 오고 있다.

새 천년을 맞이하여 한국정부는 대북관계에 있어 몇 가지 중요한 이니셔티브를 취하여야겠다. 김대중 대통령은 신년사에서 남북의 국책(國策)연구기관간 남북 경제공동체의 건설 문제를 토의할 것을 제의한 바 있고, 특히 이산가족 문제 해결을 위한 한국의 제안에 북한이 적극적으로 호응해 올 것을 촉구하였다.⁵⁵⁾ 이어 김대통령은 남북 정상회담을 제의하여 예상을 뒤엎고 북한의 호응을 유도하는데 성공하였으며, 역사적인 남북 정상회담이 평양에서 개최되었다(6.13~15). 정상회담은 남북간 상대방에 대한 인식과 정책을 근본적으로 전환시키는데 기여한 것으로 보인다. 남북은 ‘자주’, ‘합의통일’, ‘경협’ 및 이산가족 문제 해결, 그리고 당국자간 회담의 정례화에 합의하였고, 김정일의 서울 답방(答訪)에도 합의하였다. 남북 정상은 비록 공동합의문에 포함되지는 않았으나, 한반도 긴장완화와 평화정착 문제에도 합의가 있었던 것으로 알려지고 있다. 이후 ‘주한미군’ 문제와 합의통일 방식에 있어서 ‘연합제’와 ‘연방제’간 논란이 지속되고 있어 향후 귀추가 주목된다. 한국 정부는 ‘상호주의’ 원칙을 크게 완화하여 이산가족 문제와 경제협력 문제를 본질적으로 연계시키지 않을 수도 있다는 정책전환도 검토하고 있는 것으로 관측된다.

다. 대북 포용정책의 평가

포용정책을 옹호하는 사람들은 무엇보다도 포용정책이 대북정책에 있어서의 마스터 플랜(Master Plan)이며, 거시(巨視)·장기적(a macro, long-term) 대북정책임을 강조한다. 그리하여 단(短)기간의 가시적 성과를 기대하는 것은 성급하다고 주장한다. 또한 포용정책의 목표는 김정일 정권을 살리는데 있지 않고, 한반도의 항구적 평화(durable peace)

55) 2000월 1월 3일 발표된 김대중 대통령의 신년사 참조.

를 이룩하는데 있는 바, 대북 화해·협력이 김정일정권의 생존을 돕고 있다는 비판은 적절치 않다고 주장한다. 북한의 내부 불안정과 위기상황을 고려할 때, 북한상황에 적극 개입하여 북한을 다루는 방법을 익혀나가야 한다는 것이다. 이른 바 선의의 무관심(benign neglect)이 최상은 아니라는 견해이다. 한편, 지금까지 국민의 정부의 대북정책이 성공한 이유는 정경분리(政經分離) 정책을 정치·군사적 이유로 중단하지 않고 일관성 있게 추진해 온 결과라고 자부한다. 특히 역사적인 남북 정상회담이 개최됨으로써 북한의 변화와 개혁·개방 가능성을 높이 전망하고 있다.

이에 대해 포용정책을 비판하는 의견도 만만치 않다. 대북 포용정책의 비판자들은 기본적으로 제네바핵합의는 실패로 판명된 것으로 보고 있다. 제네바핵합의가 북한핵을 동결시키는데 실패한 것과 미사일 문제를 다루지 못한 것이 이를 증명한다는 것이다. 따라서 대북정책의 새로운 틀(Framework)이 필요한 시점이라는 것이다. 또한 남북간 상호주의(reciprocity) 없이 얼마나 멀리, 얼마나 오래 대북 포용정책을 지속할 수 있을 것인가 하는 것도 포용정책의 효율성을 의심케 하는 가장 큰 요소라고 본다. 북한의 적극적인 대응 없이 얼마나 오래 일방적인 대북 포용정책을 지속할 수 있을 것인가 하는 것이다. 남북 정상회담에 응한 북한의 태도에 관하여도, 전략적 변화로 보기 보다는 근본적인 대남전략이 불변인 상태에서 체제위기를 모면하기 위한 전술적 수정으로 분석하고 있다.

포용정책의 옹호론자들은 포용정책이 대북정책의 장기전략(long-term strategy)으로 설정되어야 하는데 동의하나, 비판론자들은 현재 당면한 문제(핵 및 미사일 문제 등)를 다루지 않고 어떻게 근본적인 문제로 비약할 수 있을 것인가 하는데 의문을 갖고 있다. 북한이 대량살상무기 개발을 중단하지 않고 비무장지대에 배치되어 있는 중무장화된 군사력을 그대로 둔 채, 과연 남북간 경제협력과 관계증진이 얼마나 심도있게 진행될 수 있을 것인가에 커다란 우려를 표명하고 있다. 국제정치의 경험을 토대로 판단할 때, 현실을 무시한 이러한 접근방법이 과연 현실적인

적실성을 갖는다고 할 수 있는가 하는 것이다. 또한 북한의 오판(誤判, miscalculation)을 경계해야 할 필요가 있다는 점도 거론되고 있다. 오판이 축적되면 예상치 않은 사고로 발전할 수 있다는 것이다. 한국의 유약한 자세는 북한의 오판을 유발할 가능성을 배제할 수 없다는 것이다.

국민의 정부 출범 이후 지금까지 대북 포용정책의 공과(功過)를 분석하고 평가하는 것은 매우 중요하다. 비록 미·북 미사일 회담의 타결과 남북 정상회담의 개최로 한반도 안보정세가 새로운 전기를 맞고 있는 것은 분명하지만, 앞서 언급한 대로 북한을 다루어 나가는 데 있어서 차제에 포용정책의 적실성을 짚어보는 것은 국가이익을 위해 매우 필요한 과제라고 보기 때문이다.

먼저 포용정책이 전례 없는 남북교류 확대 실적(현대 금강산관광사업 등)과 긴장완화, 특히 역사적인 남북 정상회담 개최를 통해 북한에 변화를 가져올 수 있을 것이라는 기대를 제기시킨 점이 인정된다. ‘통일’보다 ‘남북관계 개선’과 ‘분단의 평화적 관리’라고 하는 현실적 목표를 제시함으로써 통일정책에 있어 새로운 차원의 접근을 시도한 것으로 평가받을 만하다. 최근까지만 해도 북한의 호응이 별로 나타나지 않았다는 것이 사실이나, 남북 정상회담 이후 북한이 적극적인 호응을 보이고 있어서 이러한 북한의 태도 변화가 얼마나 지속될 수 있을는지 그 귀추가 주목되고 있는 상황이다. 추정컨대, 최근 미·북 미사일 회담의 타결과 남북 정상회담 개최 등 거듭된 한·미 양국의 평화·화해 노력의 결과, 북한 내부에서 강·온 정책을 둘러싸고 의견차이 내지는 내분이 노정된 징후가 있었으며, 특히 정상회담 이후 김정일 자신의 태도 변화 가능성 등 북한 내부에도 주목할만한 변화가 감지되고 있다. 이는 어쨌든 지속적인 대북 포용정책의 결과로 평가받을 만 하다.

또한 정경분리 원칙에 입각, 민간접촉에는 획기적인 성과를 거두었으나, 향후 현대그룹의 “금강산사업”으로 대표되는 북한-민간간 접촉 확대가 향후 남북관계에 어떠한 영향을 미칠 지는 미지수로 남아 있다. 대북 지원확대는 분명히 중·장기적으로 북한경제의 대외(특히 대남)의 존도를 증가시키고, 궁극적으로 북한체제의 호전성을 감소시켜 평화지

향적으로 변화시키는데 기여할 가능성이 있다. 일반적으로 교류·협력의 증대가 목표로 하는 ‘동질성의 확대’와 북한 개방을 위한 ‘과급효과’라는 측면에서는 별 기여가 없는 대신, 막대한 현금지원으로 북한의 군사비 전용 가능성을 배제할 수 없는 점도 지적되어야 한다. 또한 북한의 분배체계상, 북한주민들의 인도적 위기를 해결하는데 기여하기 위한 인도주의적 지원 조차 북한주민들에게 전달되고 있다는 확증을 얻을 수 없고, 결과적으로는 북한체제를 더욱 버티게 하는 결과를 가져올 수 있다는 점도 간과해서는 안될 것이다.

대북 포용정책이 ‘남북 화해·협력’을 지나치게 강조하다 보니, ‘유화(宥和)’정책으로 비쳐짐으로써 국민들, 특히 보수계층의 여론이 악화된 점도 부인할 수 없다. 한국정부가 ‘햇볕정책’이 강력한 안보와 국방에 기초해 있고 북한의 어떠한 도발과 침투에도 대처할 수 있는 상시(常時) 방위체제를 강조하고 있음에도 불구하고, 북한이 대량살상무기 개발 프로그램을 포기하지 않음에 따라 한국의 보수계층이 ‘햇볕정책’의 효율성과 적실성에 대해서 지속적인 우려를 표명해오고 있음을 볼 수 있다.

성과가 약할 때는 정책의 수정이 필요하고, 북한의 반응 여하에 따라 정책을 집행하는 고도의 유연성이 요구된다. 정부가 대북 포용정책을 북한 문제의 단기적 성과 획득을 위한 방책으로 삼는다면, 커다란 오류를 범할 가능성이 있다고 보겠다. 정부의 대북 포용정책은 정부가 제시하는 대로 장기적이고 기본적인 정책 목표일 뿐, 단기적으로는 성과에 연연하지 말고, 원칙을 준수하는 자세가 필요하다고 할 것이다. 남북 정상회담 이후 북한의 대응 수위를 면밀히 고찰하면서, 북한의 진의를 파악하고 이에 유연성있게 대처하는 자세가 필요한 시점이라 하겠다.

II. 분단국 화해·협력 사례연구 및 시사점

1. 동·서독 사례

동·서독간 교류·협력은 분단이래 꾸준히 지속되었으며, 특히 기본조약의 체결을 계기로 확대·발전하는 추세를 보였다. 이 과정에서 서독의 교류·협력 활성화 노력은 주목할만 하다. 교류·협력이 동독내부에 미칠 파장을 우려했던 동독정권의 소극적·방어적 정책에 대응하여, 서독은 단기적 통일의지를 포기하는 대신 인도주의와 상호 이해 및 협력을 추구함으로써 궁극적으로 교류·협력의 활성화는 물론이고 통일을 달성할 수 있었기 때문이다. 분단상황의 상이성을 감안하면, 독일사례가 한반도에 직접 적용되기는 힘들다. 그러나 중·장기적 정책방향의 모색 차원에서는 우리에게 적지 않은 시사점을 준다. 따라서 독일사례를 한반도 상황에 창조적으로 활용하려는 의도 하에 사회문화, 경제, 그리고 인도적 차원으로 나누어 각각 요약·정리할 것이다.

가. 사회·문화 분야 교류·협력

동·서독간 사회·문화분야의 교류·협력은 분단 직후부터 매우 광범위하게 이루어졌으나, 양독간 정치적 관계의 직·간접적 영향 하에 굴절을 거듭하면서 확대·발전되는 추세를 보였다. 일반적으로 사회·문화차원의 교류는 그 주체가 시민사회를 중심으로 기능별로 구성 및 조직된 다양한 사회단체라는 특성을 가진다. 이런 측면에서 동·서독간 사회·문화 교류를 조명하면, 체제차이를 반영하는 교류주체의 성격차이가 확연히 드러난다. 서독의 경우에는 전후 탈나찌화 및 자유민주주의 체제의 구축 과정을 통하여 시민사회가 급성장하는 추세를 보인 반면, 동독은 사회주의 체제의 확립 과정에서 시민사회의 역할이 축소되었기 때문이다. 특히 동독의 사회·문화단체들은 사회주의 문화의 확립이라는 측면에서 공산당

(SED)의 사실상 지배하에 놓여 있었다. 이러한 교류주체의 성격차이는 내독간 사회·문화분야 교류의 특징을 결정짓는 중요한 배경이었다.

물론 그러한 차이에도 불구하고 개별 분야의 기능 및 종류에 따라 협력의 범위와 정도에 있어 상당한 편차를 보였기 때문에 이에 대한 일률적 평가는 매우 어렵다. 특히 어떠한 분야의 교류가 미칠 정치적·이념적 파장의 대소여부, 사회·문화단체의 기능과 조직적 규모 및 성격(전국적 혹은 지역적, 전국민 대상 혹은 일부분 대상) 등에 따라 교류·협력의 발전 가능성은 차이를 보였다. 따라서 사회·문화분야 교류의 특징을 살피기 위해서 우선 각 분야의 기능과 종류를 분류해 볼 필요가 있다.

기능적 측면에서 바라보면, 대표적인 사회·문화 교류 및 협력은 청소년, 체육, 종교, 문화·예술, 학술 등의 분야에서 가시적 성과를 거둔 것으로 평가할 수 있다. 그러나 이들 분야도 각 단체조직의 규모 및 성격과 관련하여 인적 교류를 조직적 혹은 개별적으로 추진하는 등 다양성을 보였다. 예컨대 청소년 단체간의 교류는 1980년대 중반 이후에 비로소 활기를 띠기 시작했음에도 불구하고 비교적 많은 인원수를 가진 집단적 교류의 형태를 띠므로써 양적 측면에서 인적 교류에 기여한 바가 적지 않다. 이에 비해 문학, 예술, 학술 등의 분야는 상호간 작품출판·공연·전시회의 측면에서는 비교적 활발한 교류가 이루어졌지만, 인적 교류 측면에서는 개별적 혹은 소규모의 접촉 및 상호방문 형태를 보임으로써 질에 비해 양적으로 낮은 수준에 머물렀다.

(1) 종교 교류·협력

위에서 분류한 각 분야별 교류의 특징을 구체적으로 살펴보면, 종교분야의 교류⁵⁶⁾가 상대적으로 가장 활발한 활동을 기록했다. 이는 독일의 기독교 문화적 전통과 불가분의 관계를 가진다. 종교분야의 교류는

56) *DDR-Handbuch*, pp.715~728 참조

다시금 크게 신교와 구교의 차원으로 나누어진다.⁵⁷⁾ 구교는 기본적으로 로마교황청의 감독과 보호를 받았으며, 분단에도 불구하고 기존의 교구 조직이 변하지 않았기 때문에 기존의 공동체적 성격을 유지할 수 있었다. 그러나 정치성을 배제하려는 교구의 의도에 따라 카리타스(Caritas)와 같은 구호단체 활동이외에는 동독당국과의 마찰을 야기하면서까지 사회적 활동 내지 동·서독 분단상황을 변화시키려는 적극성은 비교적 낮았다. 이에 비해 전통적으로 동독지역에서 강세를 보였던 신교의 활동은 두드러진다. 서독에 본부를 둔 독일신교연합회(EKD)는 분단초기부터 통일문제에 지대한 관심을 표명했으며, 분단문제와 관련 동·서독 정부간의 의견차이를 해소하기 위한 중개역할을 자임했다. 특히 분단 직후부터 종교대회(Kirchentag)라는 이름하에 양독지역을 망라하는 새로운 형태의 전국적 신자모임을 매년 혹은 2년마다 개최함으로써 양독 주민이 교류할 수 있는 장을 마련했다. 그러나 종교대회도 베를린 장벽의 설치 이후 중단되었다.

동독정권은 분단이후 초기에는 종교탄압 정책을 실시했으나, 1960년대에 들어오면서 노골적인 반교회정책을 지양하고 대신 회유정책을 추진하는 가운데 동·서독 교회의 분리를 유도했다. 이에 따라 1968년 말 동독 교회는 독일통합신교단체(VELK)를 결성하여 독일신교연합회로부터 독립하게 되었다. 이후 동독당국은 목회자들의 상호방문을 허용하는 등 양독 개신교회의 교류통제를 완화하는 조치를 취했다. 또한 1980년대 초 동독정권은 자신들의 대서독 평화공세의 일환으로 개신교회가 참여하는 평화운동을 장려함으로써 1960년대에 중단되었던 동·서독 합동 종교대회가 재개될 수 있었으며, 따라서 양독 신자들의 대규모 회합이 이루어졌다.

내독 인적 교류에 있어서 종교단체의 역할 중에 간과할 수 없는 것은 교회 차원에서 이루어진 대동독 물질적 지원 및 인도적 차원의 지

57) 1977년 통계에 따르면, 동독 개신교도의 수는 790만, 구교도는 120만에 이르렀다. 또한 주업 혹은 부업으로 종교단체(예: Diankonie, Caritas 등)에 종사하는 자의 수는 4만~5만명 정도이며, 신부와 목사의 수는 약 6천명에 달했다. *ibid.*, p.715.

원이다. 즉 서독의 종교단체는 복지구호단체(Diakonie, Caritas)를 통하여 동독 교회 및 주민들에게 광범한 물질적 지원을 했을 뿐만 아니라, 탈출 및 이주자들에 대한 서독 정착을 지원했다. 뿐만 아니라 신교구호단체의 지원 창구는 정치범 석방 및 이산가족 재결합을 위한 내독간 거래 창구로도 활용되었다.

(2) 체육 교류·협력

동·서독 체육교류도 종교단체의 교류 못지 않게 오랜기간에 걸쳐 광범하게 이루어졌다.⁵⁸⁾ 동독의 체육단체는 이미 소련점령시절 ‘동독체육위원회(DSA)’란 이름으로 발족되었으나, 그 역할 면에서 순수한 체육단체라기보다는 이념교육과 직결된 사회단체의 성격을 띠었다. 따라서 분단초기 동독체육위원회와 ‘서독체육연맹(DSB: 1950년 결성)’과의 교류는 정치적 의미를 강하게 내포했다. 그럼에도 1957년 동독체육위원회가 ‘동독 체조 및 체육연맹(DTSB)’으로 재구성된 이후 베를린 장벽의 설치 때까지 양독 체육교류는 매우 활발하게 이루어졌다. 베를린 장벽으로 한동안 냉각되었던 양독 체육교류는 1965년 말부터 재개되었다. 그러나 교류의 횟수는 점차 감소했으며, 1974년 양독 체육연맹이 관계개선을 위한 의정서에 합의하면서 비로소 체육교류는 활력을 되찾기 시작했다.

체육교류에 있어서 한가지 특징은 반드시 내독간 차원 뿐만 아니라 국제적 차원에서 접촉 및 협력이 활발했다는 것이다. 대표적인 예로써 동서독은 분단 이래 국제올림픽위원회(IOC)에 대한 대표권을 둘러싸고 많은 갈등을 겪는 가운데에도 1956년 코르티나 동계올림픽이후 1964년 동경 하계올림픽까지 단일 국기와 국가 아래 단일팀을 파견했다는 것이다.⁵⁹⁾ 비록 1968년 동독의 국제올림픽위원회(IOC) 가입이 이루어짐으

58) *ibid*, pp.1250~1261 참조

59) 1968년 동계 및 멕시코 하계 올림픽에서는 비록 공동의 국기와 국가를 내세워 동·서독이 참가했지만, 단일팀으로 구성되지 않고 각각의 대표팀을 독자적으로

로써 1972년 문헌 올림픽부터 양독이 각각 단독 출전하게 되었지만, 정치적 관계의 긴장 속에서도 올림픽에 단일팀을 파견했던 경험은 내독 관계의 발전 가능성을 보여주는 좋은 예가 아닐 수 없다. 또 다른 특징은 1980년대 중반부터 시작된 ‘도시간 자매결연’을 계기로 체육인들만의 교류·협력을 넘어 사회체육의 차원에서 일반 주민들의 교류가 활성화될 수 있었다는 점이다.

(3) 청소년 교류·협력

종교와 체육교류에 비해 양독 청소년 교류는 시기적으로 늦게 시작되었다. 서독의 연방 청소년단체 협의회(DBJR)는 일찍부터 청소년 교류의 필요성에 대해 인식하고 있었지만, 동독의 자유독일청년단체(FDJ)의 성격으로 말미암아 성사되기가 쉽지 않았다. 자유독일청년단체는 사회주의국가들에 공통으로 존재한 콤소몰(Komsomol)의 일종이었다. 미래 사회주의체제를 책임지는 청소년에 대한 사회주의권의 관심이 각별했음은 주지하는 바이다. 따라서 청소년 조직원들은 선발과정에서부터 교육에 이르기까지 이념적으로 철저하게 무장되어 있었다. 나아가 동독의 경우에는 청소년 단체장은 호네커(E. Honecker)나 크렌츠(E. Krenz)의 예에서 보듯이 차기 공산당 서기장에 오를 정도로 요직이었다. 이러한 정치적 성격으로 인하여 양독 청소년 단체의 대화 및 교류는 시민 사회적 차원을 넘어서는 것으로써 양독 정부의 정치적 결단에 영향을 받을 수밖에 없었다.

양독 청소년 단체의 최초 공식적 접촉은 양자적 차원이 아닌 국제적 차원에서 이루어졌다. 즉 양독관계가 정상화되기 이전인 1967년 불가리아의 소피아에서 개최된 제9회 세계청소년축제를 통하여 양독 단체간에 격렬한 논쟁이 벌어졌다. 기본조약의 체결 직후 서독의 청소년단체는 동베를린에서 개최되는 제10회 세계청소년축제에 대표단을 파견하

는 용단을 내림으로써 국제적 차원을 이용하여 양자적 접촉을 재시도 하였고, 이후 비공식적이거나 양자간의 접촉 및 대화가 있었다. 그러나 가시적 성과를 거두지 못하다가 1981년 슈미트와 호네커의 정상회담을 계기로 양 단체의 협상은 급진전하게 된다. 1982년 9월 양독 청소년 단체의 합의에 따라 양독 청소년의 상호교류가 실현될 수 있었다.⁶⁰⁾

청소년 교류에 있어서 특징은 동독청소년의 사상적 오염 가능성에 대한 동독당국의 심각한 우려와 깊은 관련을 맺고 있다.⁶¹⁾ 즉 청소년 교류는 단체여행의 형태를 띠었으며, 미리 짜여진 일정 및 계획표에 따라 집단적으로 움직여야 했다. 이는 서독청소년의 동독방문시에는 두말할 것도 없고, 동독청소년의 서독방문시에는 동독측 책임자의 감독·감시의 형태로 나타났다. 또한 동독당국은 아무리 사상적 무장이 잘되었더라도 감수성이 예민한 동독청소년들이 서독방문에서 받을 충격을 우려하여 주로 20대 중반의 기혼인 자유독일청년단체 회원들을 중심으로 서독방문단을 구성했다. 이에 비해 서독의 청년단체는 중등 및 대학의 각급 학교와 유기적 연계를 통하여 주로 15세에서 25세에 이르는 청소년들이 신청만 하면 누구나 동독을 방문할 수 있는 기회를 열어두었다. 특히 서독정부는 청소년의 동독방문이 정치·사회교육과 관련하여 생생한 체험학습의 장으로써 기능할 수 있다고 생각하여 “학생·청소년·대학생의 내독간 견학 여행을 위한 지침”을 비롯한 법적 근거를 마련하고 재정적으로도 적극 지원했다.

1980년대 후반기 짧은 시간내 집중적으로 이루어진 청소년 교류가 인적 교류의 측면에서 큰 기여를 한 것은 사실이다. 그러나 통일 이후에 증명되었듯이 청소년 교류가 민족적 문화동질성의 유지라는 측면에서는 반드시 긍정적인 기여를 했다고 보기는 힘들다. 특히 서독청소년들은 동독 청소년들과의 솔직하고 자유로운 대화를 가질 기회도 거

60) *ibid.*, p.687; Wener Sauerhöfer, "Die Jugend-Verbandskontakte zwischen den beiden deutschen Staaten," *Kein Alter zum Ausruhen* (Bonn: Deutscher Bundesjugendring, 1989), pp.157~59.

61) 통일원, 『동서독 교류협력사례집』, pp.646~650.

의 없었을 뿐만 아니라, 동독체제의 문제점을 직접 체험하는 과정에서 상호 이해는 커녕 이질감만을 더욱 분명히 확인하였기 때문이다.

(4) 학술 및 문화·예술 교류

학술 및 문화·예술분야에서 공식적 교류는 1986년 문화협정의 체결 이후 비로소 실현될 수 있었다. 다만 일반적인 인적 교류 - 즉 개인적 방문 및 여행 - 의 형태를 통한 비공식적 문화교류는 이미 1970년대부터 비교적 활발히 이루지고 있었다. 그러나 1970년대 당시의 교류는 대개 일방적 형태로 이루어졌다. 이는 무엇보다 문화에 대한 정치적·이념적 견해차이 때문이었다. 서독정부는 인위적 국경을 초월하는 ‘문화민족(Kulturnation)’의 개념을 바탕으로 양독간 문화적 동질성 유지를 목표로 삼았던 반면, 동독정권은 사회주의 문화의 독창성과 이념성을 강조함으로써 서독과의 문화교류를 외국과의 교류와 동일시했다. 동독의 이러한 태도 이면에는 사실상 서독과의 문화교류가 체제에 미칠 정치적 영향에 대한 고려가 더욱 결정적인 요인으로 작용했다. 동·서독 문화협정이 뒤늦게 체결된 이유는 바로 여기에 있었다.

1970년대 양독 문화교류의 특징을 살펴보면, 공연예술의 경우 비교적 활발한 교류가 있었던 데 반해, 동서독 문학인이나 전시예술분야 종사자들의 상호 교류는 미약했다. 비록 서독에서 동독의 문학작품 출판이 급증하였고, 1977년에는 동베를린에서 서독의 최초의 공식적 전시회가 개최되기도 했지만, 이와 관련한 인적 교류는 활발하지 못했다. 이에 대한 여러가지 이유가 제시될 수 있겠지만, 우선 문학의 경우 ‘그룹 47’ 소속 문학가를 제외한 대다수의 서독작가들은 전후 민주주의의 정착문제에 더욱 큰 관심을 가졌으며, 분단이란 주제는 서독의 민주화가 정착된 이후 1970년대에 들어오면서 비로소 관심의 대상으로 부각되었기 때문이다.⁶²⁾ 또한 동독의 작가협회도 대체로 동독 공산당과의 직·간접

62) Karl-Rudolf Korte, "Literatur," *Handbuch zur deutschen Einheit* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1993), p.448. ‘그룹 47’은 하인리히 뵐

적인 유대관계를 맺는 문학가들에 의해 주도되고, 반체제적 성향의 문학가 및 지식인들은 대개 정치범으로 구속되거나 서독으로 추방되는 상황에서 양독 작가협회 간의 공식적 교류가 이루어지기 힘들었다. 1970년대 말까지만 해도 단지 국제 펜클럽 모임을 통해 간접적인 접촉만이 있었을 뿐이며, 1981년에야 비로소 동독당국의 간접 지원 아래 양독 작가협회간의 최초의 공식적 모임이 동베를린에서 개최되었다.⁶³⁾

동·서독 문화교류에서 상업성의 부재도 1970년대 교류 활성화의 한가지 장애물이었다. 따라서 1980년대에 들어오면서 서독정부는 문화교류에 대한 보조금을 지불하는 등 동독에서의 활동을 장려하는 한편, 동독당국에 대해 문화교류의 상업적 측면을 인식시키기 위해 많은 노력을 기울였다. 그 결과 문화협정 이후 양독간 점차 상업적인 문화교류에 대한 관심이 증대하게 되었고, 이에 따라 예술가들의 교류도 활발해졌다. 그러나 문화협정에 따른 학술 및 교육 차원의 인적 교류는 관심에 비해 양적으로는 미미한 편이었으며, 그나마 협력사업도 1988년 후반기부터 본격적으로 시작됨으로써 곧이은 통일로 인하여 제대로 활성화될 기회를 갖지 못했다.

나. 경제분야 교류·협력

동·서독간 경제교류·협력의 시초는 연합국의 독일점령시기로 거슬러 올라간다. 점령시기(1945년~1949년)동안 이루어졌던 미국, 영국, 프랑스, 소련의 점령지역간교역(Interzonenhandel) 경험을 발판으로 동·서독은 1951년 9월 「경제 및 교역에 관한 베를린협정」을 체결했으며, 이는 내독교역의 제도적 기반이 되었다. 1949년 동·서독이 각각 독자적으로 정부를 수립한 이후 통일에 이르기까지 내독교역 및 경제협력은 국내

(Heinrich Böll)과 귄터 그라스(Günther Grass)를 중심으로 1947년에 결성되었으며, 이들은 분단 초기부터 정치적 분단을 문화적 동질성으로 극복할 수 있다는 신념을 가지고 작품활동을 했다.

63) *ibid.*, p.449.

외적 정세변화 - 냉전으로 인한 체제경쟁과 긴장완화 - 의 직접적 영향 속에서도 대체로 증가하는 추세를 보였다. 특히 1960년대 후반 서독의 브란트 정부가 새로운 독일정책 및 동방정책을 추진한 결과, 1972년 「동·서독 기본조약」이 체결되면서 내독 경제교류·협력은 새로운 전기를 맞이하였다. 내독교역과 서독의 대동독지원 성격을 띤 경제협력으로 대별되는 내독 경제교류·협력의 구체적 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) 내독 교역

(가) 교역의 발전추이

베를린 협정의 체결이후 내독교역 규모는 지속적인 확대되었다. 특히 <표 II-1>에서 보듯이 내독교역은 1970년대에 들어와 급성장했다. 이는 전술했다시피 신동방정책의 가시적 결과였다. 각종 정책적 배려에 의해 1970년대부터 1985년까지 내독교역량은 지속적인 신장세를 나타냈고, 그 규모도 동기간 동안 3.5배나 증가하였다. 이러한 성장율은 연평균 9.1%에 이르며, 물가상승율을 감안한 실질성장율도 6%에 이른다.⁶⁴⁾ 그러나 1980년대 중반이후 동·서독관계가 전반적으로 양호했음에도 불구하고 동독경제의 구조적 문제로 인하여 교역성장율은 침체되는 경향을 보였다.

64) 황병덕, 「분단국 경제교류·협력 비교연구:동·서독, 중·대만, 남북한」(서울: 민족통일연구원, 1998), p.16.

<표 II-1> 서독의 대동독 교역규모 발전 추이(1949년~1989년)

(단위: 억 VE)

연 도	반입	반출	총교역량	교역수지
1949	2.1	2.2	4.3	+ 0.1
1950	4.1	3.9	8.0	- 0.2
1955	5.9	5.6	11.5	- 0.3
1960	11.2	9.6	20.8	- 1.6
1965	12.6	12.1	24.7	- 0.5
1970	20.0	24.1	44.1	+ 4.1
1975	33.4	39.2	72.6	+ 5.8
1980	55.8	52.9	108.7	- 2.9
1981	60.5	55.8	116.3	- 4.7
1982	66.4	63.8	130.2	- 2.6
1983	68.8	69.5	138.8	+ 0.7
1984	77.4	64.1	141.5	- 13.3
1985	76.4	79.0	155.4	+ 2.6
1986	68.4	74.5	142.9	+ 6.1
1987	66.5	74.0	140.5	+ 7.5
1988	67.9	72.3	140.2	+ 4.4
1989	72.0	81.0	153.0	+ 9.0

출처: Statistische Bundesamt, *Statistisches Jahrbuch 1990 für Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden, 1990, S.323

<표 II-2>에서 보듯이, 동·서독의 대외무역에서 차지하는 내독교역의 비중은 시간이 지나면서 점점 감소하는 추세를 보였다. 또한 내독교역의 매년 성장률은 동·서독의 대외무역 성장율에 비하면 크게 저조했다. 통계적 예를 들면, 1955년을 기준으로 1987년 내독교역량은 약 12배의 증가율을 기록하고 있으나, 같은 시기 서독의 대외무역은 19배, 동독의 대외무역은 약 36배나 증가했다.⁶⁵⁾ 그 이유는 비교적 자명하다. 서독의 경제는 구조적으로 유럽공동체 시장과 북미시장에 대한 높은 무역의존도를 바탕으로 고도성장을 기록했으며, 서독의 입장에서 내독교역은 정치적 의미를 강하게 띠고 있었기 때문이었다. 동독의 경우는

65) 김영운, “통일전 동서독의 경제교류,” 『통일연구논총』, 제4권 2호(1995), p.290.

1950년이래 코메콘 중심의 사회주의 분업체제에 편입되었고, 사회주의 체제의 비효율성에 기인하는 국제경쟁력 부족으로 인해 서방시장 진출이 매우 제한되어 있었기 때문이었다. 그럼에도 불구하고 서독은 소련 다음으로 큰 동독의 교역국이었다. 이에 반해 동독은 서독의 15번째의 교역국이었다. 더욱이 내독교역은 동독의 총서방무역량의 10%를 차지함으로써 서독이 서방국가들 중에서는 가장 큰 무역상대국이었다.

<표 II-2> 동·서독의 총 대외무역에서 내독교역이 차지하는 비중

연도	내독교역량(백만VE)	서독(%)	동독(%)
1950	745	4.1	16.0
1960	2,082	2.1	10.3
1970	4,411	1.8	11.0
1980	10,872	2.3	8.4
1985	15,537	1.6	8.0
1989	15,309	1.4	-

출처: Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, *Handbuch DDR-Wirtschaft* (Hamburg: Reinbeck, 1985), S.321.

(나) 교역상품의 구조

내독교역의 상품구조는 동·서독 경제의 발전수준과 결코 일치하지 않는다. 선진자본주의 국가간의 무역에서는 높은 가공도를 지닌 완성품의 비율이 높은 것이 일반적이다. 그러나 내독교역의 경우에는 이러한 현상이 나타나지 않고, 오히려 발전도상국간의 상품구조와 비슷하다.

동독은 내독교역에서 단지 특수한 제품만을 주로 구입하였다. 동독은 자국에서 생산되지 않거나 공급량이 따라가지 못하는 제품을 서독으로부터 구매하였다. 즉 원자재, 투자재, 반제품이 교역의 약 80%를 차지했고 중간재를 비롯한 최종완성제품의 비율은 상대적으로 낮은 편이다. 이에 반해 동독의 반출품목으로는 석유화학분야의 가공제품이 가장 높은 비중을 차지했고, 다음으로는 섬유와 의류 등 경공업 소비제품이었다(<표 II-3> 참조).

1970/80년대 내독교역의 특징은 첫째, 원자재·생산재와 투자재 부문이 주요거래 품목이었다는 점이다. 이중에서도 동독은 서독의 투자재, 특히 기계류를 주로 구입했으며, 석유가공제품을 주로 서독에 많이 반출했다. 동독은 원유수입을 위한 외화가 부족했기 때문에 서독으로부터 원유를 반입한 후 가공하여 일부는 내수로 사용하고 대부분은 서독에 반출했다. 이러한 형태의 교역은 수입에 의존할 수밖에 없었던 비철금속분야에서도 마찬가지로 나타난다.

둘째, 소비재 부문의 교역에서는 동독이 상대적 우위를 지니고 있었다. 동독의 입장에서는 소비재 수출이 외환 획득의 중요한 수단이 되었기 때문이다. 서독은 동독소비재 수출량의 20%정도를 차지하여 소련 다음의 두번째 소비재 수출시장이 되었다.

셋째, 농·수·임산물과 식료품의 비중도 비교적 높았다. 농산물 및 식료품 교역은 다른 상품의 교역과 마찬가지로 서독경제에는 커다란 의미가 없으나, 동독에게는 외환획득의 중요한 수단이었다. 한가지 특기할 것은 동독의 농·수·임산물의 부가세 면세요율이 다양했기 때문에 동독은 세율이 낮은 품목을 집중적으로 반출했다.

<표 II-3> 내독교역의 상품 구조

(단위: %)

	서독에서 동독			동독에서 서독		
	1975년	1980년	1987년	1975년	1980년	1987년
농·수·임산물	0.7	0.5	0.4	11.9	7.4	5.8
광업·에너지	9.4	16.4	6.4	2.7	2.8	2.2
원자재·생산재	48.9	36.5	36.9	36.4	50.0	43.8
투자·자본재	23.3	26.5	36.4	10.2	11.5	15.3
소비재	8.6	8.6	10.1	32.1	23.3	27.8
식료·기호품	7.8	10.4	8.2	6.0	3.8	4.0
기타	1.3	1.1	1.6	0.6	1.2	1.1
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Zahlenspiegel RD/DDR: Ein Vergleich* (Dez. 1988), S.131.

(다) 교역 제도⁶⁶⁾

1949년 프랑크푸르트 협정, 1951년 베를린 협정, 1961년 베를린 협정의 확대개정을 거치면서 내독교역의 제도는 점차 정착되었다. 이에 따라 내독교역에 적용된 주요 제도들의 특징을 열거하면, 다음과 같다.

<가격결정 및 청산결제>

프랑크푸르트 협정에서 내독교역을 위한 기본통화 및 거래단위로써 인위적인 VE가 결제수단으로 채택되었고, VE는 중앙은행의 청산계좌를 통하여 결제되도록 제도화되었다. VE는 서독 마르크화(DM)를 기준으로 하고 있기 때문에 1 VE는 1 DM과 상응하며, 그 결과 내독교역에 있어서 1 동독 마르크(M)는 1 DM에 상응하는 가치를 가졌다. 이러한 교환비율은 상품거래 이외에도 서독주민의 동독방문시 의무화된 환전에도 적용되었다.

대금청산은 양독 중앙은행을 중심으로 계정간 이체방식의 청산계정(clearing accounts)에 의해 처리되었다. 처음에는 양측 은행에 개설된 별도 계정에 채권과 채무를 기장하여 매년 6월 30일까지 정산하고, 그 차액은 외환으로 지불하도록 하는 차감청산제도를 시행하였다. 그러나 실제로는 차감청산제도는 거의 활용되지 않았으며, 1968년 이 제도는 폐지되고 차감잔고는 신용차관의 형태로 공여되었다.

양독 중앙은행은 청산결제를 위해 크게 6종류의 세부계정을 두었다. 간략히 요약하면, ①청산계정(1): 쿼터품목으로서 매년 수량 및 금액별로 고시되며 그 거래범위가 제한된 경성상품의 결제계정, ②청산계정(2): 청산계정(1)에 속하지 않는 상품(농수산물을 비롯한 1차상품 및 소비재)으로써 농수산물을 제외하고 대개 쿼터제한을 받지 않는 연성상품의 결제계정, ③청산계정(3): 용역거래⁶⁷⁾의 대금결제 계정, ④S 계정:

66) 황병덕, 앞의 책, pp.19~26 참조.

67) 상품거래 못지 않게 용역거래도 내독교역에서 적지 않은 비중을 차지했다. 용

동독이 서독으로부터 긴급부족상품의 거래에 사용한 계정으로써 서독 연방은행에만 개설되었으며, 동독이 외국무역을 통하거나 또는 서독으로부터의 이전지출금으로 받은 DM의 일부를 이 계정에 예치해두었다가 긴급물자구입시 현금으로 결제하는 계정, ⑤T 계정: 동·서독 주민이 상대국으로부터 연금, 사회보장 등에 대한 송금을 받을 경우, 거주국에 계좌를 개설하여 이를 통해 매년 일정액을 지급받을 수 있게 한 일종의 봉쇄계정, ⑥U 계정: 이산가족이나 각종 배상금 및 피해보상금의 송금을 허용하기 위해 체결한 계정이었다.

<신용공여제도(swing)>

양독간 산업구조의 변화 및 대외무역 변화에 따라 내독교역의 수지균형이 무너질 경우에 대비, 동·서독은 내독교역의 대금지불시 신용한도의 일정 범위를 허용함으로써 수지불균형으로 인한 청산계정상의 부족액을 즉시 결제하지 않아도 되는 제도를 고안했다. swing은 어느 한 쪽이 반입을 초과할 경우에도 일정한 상한액까지 계속 구입하도록 하고 초과대금은 상품인도가 될 때까지 무이자로 하는 신용 제도이다. 그러나 신용대부기간이 길어질 경우, swing제도는 차관공여의 성격을 띠었다.

swing의 상한액은 동서독간의 합의에 의하여 결정되었다. 이 제도가 프랑크푸르트 협정에서 처음 합의되었을 당시 최소 한도액은 1,600만 VE이었으며, 1959년부터는 2억 VE로 확대하였다. 이러한 swing한도액은 쌍방의 요청에 의하여 매 5년마다 재조정하기로 합의하였다. 양국은 1985년도 정기협상에서 상한액을 8억 5천만 VE로 정했다. 1970년대 내

역거래는 상품거래에 비하여 훨씬 빨리 증가하였다. 예컨대 1984년 서독의 용역 제공금액은 상품반출 총액의 15%에 달하였다. 동·서독간의 용역거래는 서독에게 훨씬 유리했다. 용역거래에서 서독의 가장 주요한 수입원은 화물수송료였다. 그 다음으로는 동독으로부터의 이자수입 및 이익배당, 기계수선료, 기술사용료 등이었다. 동독의 제일 큰 수입원도 역시 화물수송료였다. 한가지 특이한 점은 동독은 서베를린의 쓰레기와 서독우편물을 처리해주고 대가를 받았다는 것이다.

독교역에서 swing제도는 매우 긴요하게 활용되었으나, 1980년대에는 활용도가 극히 낮았다. swing제도의 활용도가 저하된 원인은 동독의 외채위기 때문이었다.

<관세 혜택>

베를린협정은 내독교역의 비관세원칙을 규정하고 있다. 이 원칙은 1951년 서독의 GATT 가입 당시와 EEC의 설립시 상당히 논란의 대상이 되었다. 그러나 서독은 GATT의 예외조항에 따라 내독교역의 비관세 규정을 인정받았으며, EEC 회원국들도 동·서독의 독자적인 통상협정 체결을 용인했다. 특히 동독농산물들은 유럽공동체 비회원국이 유럽시장에 농산품을 수출하는 경우, 시장가격차이에 대해 적용하는 상계관세 의무(Abschöpfungspflicht)를 지지 않았기 때문에 동독 상품은 가격경쟁력이 높아서 상당한 정도의 이익을 향유할 수 있었다. 동독은 내독교역 덕분에 이른바 유럽공동체의 그림자 회원국의 지위를 누릴 수 있었다.

<부가가치세 경감>

1967년 처음으로 부가가치세제를 도입한 서독은 내독교역의 활성화를 위해 부가가치세 경감에 관한 특별법을 제정하였다. 특별법에 따라 동독상품은 품목별로 부가가치세를 경감받을 수 있었기 때문에 서독시장에서 경쟁력을 갖출 수 있었다. 용역거래의 경우에도 용역사업이 동독지역에서 발생했을 때는 서독의 부가가치세가 적용되지 않았으며, 서독지역에서 발생한 경우에는 상당 비율로 세금을 경감받을 수 있었다.

<교역재원 조달>

동독은 swing제도를 통해 서독으로부터 재원을 조달한 것만은 아니다. 내독교역도 일반 대외무역과 마찬가지로 수출업자로부터 상업신용

보증을 얻든지 또는 금융기관으로부터의 은행신용, 공공차관 등을 통하여 교역재원을 조달할 수 있다. 이러한 재원조달수단은 공공차관을 제외하고는 일반적으로 12개월에서 24개월까지 신용보증을 받았다.

<덤핑조사제도>

동독상품이 서독시장에서 덤핑을 시도함으로써 서독산업이 피해를 보는 경우, 베를린협정에 의거하여 해당상품은 덤핑조사대상이 된다. 덤핑행위의 혐의가 포착될 경우, 직접 피해를 입은 기업 또는 각 산업 협회는 연방공업청, 연방식품·산림청에 덤핑조사를 제소할 수 있다. 만약 덤핑판정이 나게 되면, 주무관청은 해당상품의 서독 판매를 금지시켰다. 그러나 실제로 동독측은 덤핑조사가 시작되면, 상품가격을 즉시 제조정했기 때문에 판매금지 조치가 실시된 적은 거의 없었다.

<쿼터지정제도>

1957년 EEC의 창설이후 과잉생산 및 공급문제로 인해 회원국의 산업보호 및 고용안정을 위해 수입쿼터제도를 도입했다. 쿼터제도는 특히 농산물에 집중되는 경향을 보였으며, 동독농산품도 이 규정의 적용을 받았다. 유럽국가들 중 농업비중이 높은 프랑스, 이탈리아 등의 요구에 따라 서독정부는 동독농산품에 대한 수량과 금액을 제한하는 쿼터제도를 시행하였으며, 국내시장의 수요공급의 상태와 다른 회원국의 작황에 따라 상이한 쿼터를 지정했다. 그러나 실제로 쿼터적용을 받은 품목은 매우 적어서 무시해도 좋은 정도였다.

<재수출의 제한적 금지>

서독에 반입된 동독상품은 일부품목을 제외하고 유럽공동체 시장 및 제3국으로 재수출될 수 있었다. 동독은 자국상품을 제3국에 직수출할

경우, 수입국가로부터 각종 수입장벽을 거쳐야 하지만 서독을 경유하면, 각종 관세특혜를 받을 수 있었다. 그러나 재수출시 내독교역 촉진 목적으로 만들어진 부가가치세의 감면 또는 면세혜택은 무효화되었다. 또한 특정품목은 일정요건 및 시일경과 요건을 충족한 후에 비로소 재수출될 수 있었다. 감·면세 혜택의 박탈 때문에 동독상품이 실제로 재수출된 양은 매우 미미했다.

(2) 경제협력 및 서독의 경제지원

1970년대에 들어오면서 내독교역과 나란히 동·서독간 투자 및 위탁생산 방식의 경제협력과 서독의 동독에 대한 재정지원 및 특정목적의 이전지출 방식의 경제지원이 급증하였다.

(가) 투자 및 위탁생산

투자 및 위탁생산 형태의 내독 경제협력은 대개 ①동독기업이 서독 기업에 대형프로젝트 발주 방식, ②생산특허를 서독으로부터 도입하여 동독지역에서 생산하는 방식, 그리고 ③동·서독 기업이 제3국에 공동투자하는 방식 등으로 다양했다.

이러한 프로젝트 발주 방식의 경제협력은 1970년대 초 Salzgitter AG를 비롯한 서독기업들이 동독에 7,000만 VE에 달하는 제철소를 건설하기 위한 프로젝트에 참여하면서 시작되었다. 이 보다 더 큰 규모는 1976년에 시작되어서 1980년에 완성된 12억 VE에 달하는 Buna II 화학공장 설비프로젝트였다. 이외에도 7~8억 VE에 달하는 제철분야 프로젝트와 폴크스바겐이 주도한 5억 VE 규모의 자동차 엔진조립생산설비 프로젝트가 있다. 특히 폴크스바겐 회사가 중고생산설비를 동독에 이전함으로써 동독은 연간 30만대의 엔진을 생산하였고, 폴크스바겐은 그 대가로 기술사용료를 받았으며, 연간 10만대의 엔진을 공급받았다. 이 덕분에 폴크스바겐의 차량들은 국제시장에서 경쟁력을 제고할 수 있었

다.⁶⁸⁾ 그러나 전자산업, 기계산업 및 경공업 분야와 같은 부문에서의 합작투자협력은 거의 전무했다. 무엇보다 동독정권은 체제방어 차원에서 동독지역에서 동·서독의 합작·합영 기업설립을 기본적으로 불허했기 때문이었다.⁶⁹⁾

동독이 대규모 프로젝트를 서독에 발주할 경우, 장기 구상무역형태나 장기 저리차관을 통하여 서독기업 및 금융기관으로부터 재원을 조달하고, 서독정부가 지불보증을 하는 형태를 취하였다.⁷⁰⁾

1970년대 중반 이후 활성화된 위탁생산의 경우, 동독은 서독 및 서방기업에 대해 OEM 방식으로 상품을 생산했다. 서독 및 서방기업은 생산기술, 원료, 중간재, 생산설비 등을 동독에 판매하고, 동독은 대금을 생산된 상품으로 지불하였다. 내독간 위탁생산은 10~20개 정도로 대부분 식료품과 기호품목에 집중되었고, 타 분야의 위탁생산은 신발산업이 유일했다. 위탁생산처럼 많지는 않았지만, 동·서독기업이 합작하여 개발도상국을 중심으로 제3국에 진출하는 경우도 있었다.

(나) 서독의 경제지원

<재정지원>

서독의 경제지원으로는 우선 재정지원을 들 수 있다. 재정지원의 방식은 ①앞에서 언급한 swing차관, ②내독교역 거래범위내의 상업대부, ③은행에 의한 재정차관 등으로 이루어졌다. 상업대부는 내독교역에 참여한 동독기업체에게 배려된 협정에 의거하여 서베를린 소재 기업이나

68) 위의 책, p.29.

69) 박광작, “구 동서독의 경제협력과 한국에 대한 시사점,” 『통일경제』 통권 제24호(1996. 12), pp.67~68 참조.

70) 서독정부는 1977년 3월 대동독 수출자본제에 대한 정부의 지급보증제도를 도입하는 한편, 대동독 수출기업에 대한 연불수출금융을 지원하기 위한 산업시설금융지원회사(GEFI: Gesellschaft zur Finanzierung von Industrieanlagen)를 설립하였다. Karl C. Thalheim, *Die wirtschaftliche Entwicklung der beiden Staaten in Deutschland* (Berlin: Landeszentrale für politische Bildung, 1988), S.121.

은행이 상업용 용자를 해줄 수 있었던 것을 말한다. 은행차관은 원칙적으로 서독연방은행에 의해 금지되었으나, 1970년대 중반부터 대형은행들을 중심으로 동독에 중기적 유럽차관이 제공될 수 있었다. 은행차관을 통한 재정지원의 대표적 예로써 1983년과 1984년 서독정부의 보증하에 동독에 각각 10억 DM씩 지원된 대규모 차관을 들 수 있다.

<이전지출(Transfer)>

재정지원이외에도 서독은 특정 목적을 위해 동독에 금전적 지원, 즉 이전지출을 했다. 이전지출은 통행과 통신부문에서 이루어졌는데, 대개 서독과 서베를린 사이의 도로건설 및 사용료, 서독주민의 동독방문시 최소의무환전 및 상품구입, 동·서독간 체신요금정산 등의 명목으로 지불되었다.

서베를린 출입을 위한 통행료로 서독정부가 동독정부에 일괄지불방식으로 부담한 금액은 1972년~1989년 사이에 애초 약속했던 11억6천만 DM보다 훨씬 많은 78억 DM에 이르렀다. 이와는 별도로 서독정부는 매년 5천만 DM에 이르는 도로사용료를 일괄지불하였다. 또한 1970년대 초 동행협정체결이후 급증하는 서베를린 통행량을 감당하기 위해 새로운 고속도로 건설, 기존 도로 및 철로의 보수공사, 철도역사 보수, 수상통행로 정비, 운하 건설 등에 서독의 재정지원이 있었다. 1975년~1989년 사이 서독정부가 교통시설 투자를 위해 지불한 금액은 약 30억 DM에 이르렀다.⁷¹⁾

서독주민의 동독여행 및 방문도 동독에게 경제적 이익을 안겨주었다. 동독은 여행객의 비자발급수수료와 1964년부터 시행한 최소의무환전제도를 통해 적지 않은 서독화폐를 획득하였다. 또한 서독의 여행객들이 동독의 면세점에서 서독보다 훨씬 싼 가격으로 서구상품을 구입할 수 있게 하여 일종의 교역수입을 확보했다. 뿐만 아니라 동독정부는 1974

71) 김영윤, 앞의 책, pp.299~300.

년 외환관리법을 완화한 후, 동독주민들은 서독거주 친인척들로부터 서독화폐를 선물 받을 수 있었다. 서독정부의 이진지출과 개인지출은 1980년대 매년 약 20~25억에 이르렀으며, 이 금액으로 동독은 외채의 이자지불을 충당할 수 있었다.

동독은 전화사용료와 우편요금을 통해서도 경제적 이익을 얻었다. 특히 전화사용료의 경우, 서독에서 동독으로 전화통화료가 월등히 많았을 뿐만 아니라, 동독은 서독에게 국제전화요금율을 적용·부과했던 반면, 서독은 동독으로부터의 전화에 대해 국내요금율을 적용했기 때문에 정산 시 동독은 많은 차액을 남길 수 있었다.

서독의 경제지원 중 정치범 석방거래, 서독방문 동독주민들에 대한 재정지원, 국경지역 환경관리 비용지원 등은 특이한 사례들이다. 1963년 비밀리에 시작된 정치범 석방거래와 관련, 서독정부는 1965년까지 서독 화폐로 현금을 지불했다. 그러나 이후 대규모 석방 정치범에 대한 현금 지불방안을 마련할 수 없었기 때문에 동·서독 개신교단 간의 원조통로를 이용했으며, 주로 석유 및 천연자원과 서독공산품이 대가로 제공되었다.⁷²⁾

다. 인도적 차원의 교류·협력

인도적 차원에서 이루어진 동·서독 교류·협력의 대표적 사례로서 이산가족의 재회 및 결합과 동독주민의 서독 이주 및 탈출이 손꼽힌다. 서독정부는 애초부터 양독주민의 상호방문을 규제하지 않았으며, 기본 조약 체결 이후 서베를린 주민을 비롯한 서독주민의 동독친지 방문은 몇가지의 예외를 제외하고 대체로 자유로웠음을 감안하면, 인도적 차원의 인적 교류문제는 궁극적으로 동독주민의 서독친지 방문 및 서독이주에 대한 동독정권의 규제에로부터 야기된 것이다. 동독주민의 서독탈

72) 개신교회를 통한 동·서독간의 물품이전은 크게 A형 사업과 B형 사업으로 구분되며, 정치범 석방 거래의 대가는 B형 사업으로 위장되었다. 여기에는 1960년대 말부터 이산가족의 재회를 위한 대가도 포함된다. 김학성, 『동·서독 인적 교류 실태 연구』(서울: 민족통일연구원, 1996), pp.24~25 참조.

출도 결국은 동독당국의 여행 및 이주 규제의 부산물이고 보면 탈출문제도 넓은 의미에서 인도적 차원의 문제에 포함될 수밖에 없다.

인적 교류의 발전과정에서 이미 언급되었듯이 서독정부는 1950년대부터 인도주의를 내세워 인적 교류의 당위성을 강조함은 물론이고, 내독간 정치적 관계가 어떠한 상황에 처해 있더라도 인도적 차원의 교류 활성화를 위한 실천적 노력을 게을리 하지 않았다. 1970년대 초 내독관계의 정상화 이후 서독정부는 내독간 교류·협력을 강화하기 위하여 동독정권에 여러가지 정치적·경제적 차원의 양보를 하는 가운데에도 동독주민의 인권을 비롯한 인도적 문제가 관련된 사안에 대해서는 동독정권을 비난하거나 강력한 항의를 제기하는 데 주저함이 없었다. 나아가 서독정부는 동독정권의 인권 보장 및 내독 인적 교류확대 조치와 대동독 경제원조를 직·간접적으로 연계시키는 정책을 추진했다.

서독정부의 인도적 차원의 교류 확대 요구에 대해 1960년대 말까지 소극적이거나 동독정권이 보인 대응 - 예컨대 연금수혜자의 서독 친지방문 허용, 통과사증 발급을 통한 서 베를린 주민의 동베를린 친척방문 등 - 이 주로 서독의 동독 불인정 정책을 극복하기 위한 동시에 서독의 경제적 원조를 확보하려는 의도의 산물이었다면, 1970년대 초 이후 동독정권의 대응책은 보다 복잡한 배경하에서 형성되었다. 기본조약의 체결에 따라 서독을 비롯한 서방으로부터 국가로 인정받게 된 대가로 동독정권은 인적 교류의 폭을 확대하는 데 동의하였지만, 인적 교류 확대가 동독체제에 미칠 영향력에 대해서는 우려하지 않을 수 없었다. 그러므로 동독정권은 더 이상의 인적 교류 확대에 매우 신중한 태도를 보였으며, 최소의무환전액의 인상을 통해 서독주민의 동독여행을 억제하려는 정책을 추진했다.

동독정권은 스스로 가입·서명한 UN 국제인권협약(1973년 가입)과 헬싱키선언의 ‘인권 및 여행·이주 자유보장’ 조항들을 충실히 이행할 의지를 갖지 않았다.⁷³⁾ 나아가 동독당국은 서독으로 탈출한 자들이 동독을

73) 예를 들면, 동독형법 213조 “불법적 월경을 통한 공화국 탈출죄”와 1982년 제정된 “국경법”은 탈출자에 대한 엄벌은 물론, 심지어 총기사용행위까지 정당

방문할 경우 형사법적 처벌을 가할 것이라고 위협함으로써 이들의 동독친지 방문을 원천적으로 봉쇄했다. 비록 1972년과 1982년 두차례에 걸쳐 동독당국은 각각 이전의 불법탈출자들의 동독국적을 말소하는 법을 제정·공포함으로써 이들의 동독 형사법적 책임을 면해 주었지만⁷⁴⁾, 여전히 이들에 대한 동독방문 비자발급은 거부했다. 동독방문 비자발급 거부는 합법적 이주자나 정치적 석방거래의 대상자에게도 마찬가지로 적용되었다.

그러나 동·서독 주민 접촉 및 내독 인적 교류 억제정책에 대한 국제적 비난을 모면하고 서독으로부터의 경제적 이익을 확보하기 위해 동독정권은 마지못해 1970년대 이래 몇차례의 인적 교류 확대 허용조치를 취하였으며, 이는 긴급 가사사안에 따른 동독주민의 서독여행과 연금수혜 대상인 동독주민의 이주 허가 확대와 같이 인도적 사안에 우선적으로 집중되었다.

이러한 측면에서 보면, 서독정부의 인도주의를 앞세운 일관된 인적 교류 정책은 동·서독 인적 교류의 확대를 풀어나간 실마리였다고 평가해도 과언이 아니다. 정권의 교체에도 불구하고 서독이 이같은 정책적 일관성을 유지할 수 있었던 것은 단순한 정치적 고려의 차원을 넘어 법적·제도적 기반이 존재했기 때문이다. 이와 관련하여 특히 서독의 국적법과 탈출·추방·이주자 지원법 및 관례는 인도적 차원의 인적 교류정책이 지속적·효율적으로 추진될 수 있었던 근간이었다.

서독의 국적법 조항들은 제3국에 살고 있는 해당자들에 대한 국적권을 주장하려는 것이 아니라, 이들이 서독의 영토에 들어 오거나 제3국

화했으며, 탈출을 도운 자나 알고도 신고하지 않은 자는 104조 “반국가적 인신매매죄,” 혹은 225조 “불고지죄”로 형사적 책임을 짊어졌다. 또한 이주신청이 기각된 동독주민의 항의에 대해서도 형법 106조 “반국가적인 선동죄,” 214조 “국가 및 사회생활 침해죄,” 219조 “불법적인 외부인사 접촉죄,” 220조 “공공기관 비방 중상죄” 등을 적용하여 법적 탄압을 가했다. Thomas Ammer, “Menschenrechtsverletzung in der DDR,” *Deutschland Archiv*, Nr.9(1985). pp.948~959.

74) Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Politik*, p.125 & *Innerdeutsche Beziehungen 1980-1986*, p.118. 참조

의 서독 대사·영사관에 보호를 신청해 올 경우, 서독 시민과 동등한 기본권의 향유와 보호를 받을 수 있음을 의미하는 것이다. 이러한 입장은 동·서독간 적지 않은 갈등을 야기시켰다. 특히 기본조약의 체결에 따라 “1민족 2국가”를 사실상 인정한 이후에도 서독정부는 국제법 적용문제에 대해서 큰 변화를 보이지 않았다. 이에 대해 동독당국은 서독이 동독을 국가로 인정한 이상 동독주민에 대한 서독국제법 적용은 국제법 위반으로 간주하고, 기회있을 때마다 시정을 요구했다.⁷⁵⁾ 그러나 서독은 기본조약의 제6조를 동독과 달리 해석⁷⁶⁾함으로써 동독을 국제법적 차원에서 국가로 인정한 것은 아니라는 입장을 견지했다.

서독의 국제법은 동독으로부터 탈출·이주한 주민이 서독 시민권을 향유할 수 있는 기반을 제공함으로써 동독주민이 지속적으로 탈출과 이주를 결심하는 데 적지 않는 영향을 미쳤다. 동독주민의 탈출 및 이주 사유는 정치적 자유, 경제적 풍요, 일상생활의 억압으로부터 해방 등 다양했지만, 만약 서독사회에 정착하여 안정된 삶을 향유할 수 있다는 미래에 대한 확신이 없었다면, 탈출 및 이주에 대한 열망이 그리 높지는 못했을 것이기 때문이다. 합법적 이주를 신청한 동독주민의 수에 대한 동독측의 통계자료가 없기 때문에 이주열망이 얼마나 높았는가를 정확하게 말하기는 어렵지만,⁷⁷⁾ 서독으로 탈출·이주에 성공한 자들의 연령 분포도에서 그러한 사실은 분명히 드러난다. 탈출이 비교적 자유로왔던

75) 동독은 1985년 당기관지를 통해 기본조약 체결 이후 서독정부의 동독주민에 대한 국제법 적용이 국제법적 위반임을 재삼 강조하고, 이에 대한 위반사례를 조목별로 정리했다. *Neues Deutschland* (30. Januar 1985); Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Innerdeutsche Beziehungen 1980-1986*, pp.202-205에서 재인용.

76) 서독은 기본조약 체결시 동독이 요구한 국가로의 ‘인정(anerkennen)’이라는 단어 대신 ‘존중(respektieren)’이라는 모호한 표현을 사용함으로써 동독에 대한 국제법적 인정을 유보했다.

77) 서독이주를 희망하는 동독주민의 열망은 1976년 북부 작센지역의 리사(Riesa)에서 결성된 ‘리사 시민권 운동(Riesa civil right initiative)’의 예에서 단적으로 증명된다. 1980년대 후반 이전, 동독에서 어떠한 형태로든 체제에 도전하는 집단적 행위가 드물었음을 감안하면, 비록 소수이기는 하나 집단적 이주요구가 분출했다는 사실은 동독사회의 일반적 분위기를 반영하는 것이었다. Ernest D. Plock, *East German-West German Relations and the Fall of the GDR* (Boulder: Westview Press, 1993), p.72.

1950년대 말까지 탈출자의 과반수 이상이 미래의 삶에 기대를 갖는 젊은 층이었으나, 베를린 장벽설치 이후 탈출이 어렵게 되고, 대신 1962년 동독당국의 연금수혜자에 대한 이주 허용이 시작된 이래 1980년대 중반까지 젊은 층의 이주 비율은 매우 낮아졌다. 그러나 1984년 동독정권의 이주 허용 확대와 더불어 다시금 젊은 층의 이주 비율이 뚜렷이 증대하는 추세를 엿볼 수 있다. 동독당국의 노동력 감소에 대한 우려로 젊은 층의 이주를 가급적 억제했다는 사실을 감안할 때, 실제로 이주를 원했던 젊은 세대는 훨씬 많았을 것이고 추측할 수 있다.

<표 II-4> 동독 탈출·이주자들의 시기별 연령 분포

(단위: %)

연령 연도	25세 이하	25-65	65세 이상
1955	52.5	43.5	4.0
1965	10.4	38.1	51.5
1974	15.1	45.6	39.3
1985	34.9	52.5	12.6
1989	45.7	51.3	3.0

출처: Hartmut Wendt, "Die deutsch-deutschen Wanderungen: Bilanz einer 40jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise," *Deutschland Archiv*, Nr.4 (1991), p.391

국적법의 토대 위에서 서독정부는 탈출 및 이주자들을 독일시민으로 수용하고, 이들의 사회정착을 돕기 위한 법적 제도를 제정·발전시켰다. 1950년 제정된 '긴급수용법(Gesetz über die Notaufnahme von Deutschen in das Bundesgebiet)'은 인도주의적 성격을 띠기는 했으나, 애초에는 동독탈출자 사태에 소극적 대응 차원에서 만들어진 것이었다.⁷⁸⁾ 즉 최초의 입법취지는 단순히 탈출자를 지원한다는 차원에만 머문 것이 아니라, 양독간의 정치적 문제와 전후 서독 국내의 사회·경제적 어려움을

78) 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』, pp.305~306 참조

감안하여 동독지역으로부터 지나친 탈출자의 유입을 적절하게 규제하는 데 있었다.

따라서 긴급수용법 제1조는 직계 존·비속간의 이산가족 재결합을 위한 경우, 서독에서 주택과 직장을 보장받을 수 있는 확실한 근거를 제시할 수 있는 경우, 정치적 박해로 인한 탈출, 국내수용의 불허시 신청자가 심각한 어려움에 처하게 되는 경우에 국한하여 탈출자의 국내수용을 허가한다고 규정하고 있다. 이러한 규정에 해당되지 않는 탈출자들은 서독당국으로부터 체류허가를 받지 못했으나, 그렇다고 동독으로 추방되지도 않았다. 이들은 정부의 보호대신 사회구호단체들로부터 보호를 받게 되면서 정착의 차원에서 체류허가는 더이상 의미를 갖지 못하게 되었다. 더욱이 베를린 장벽설치와 더불어 분단의 극복 가능성이 요원해지면서 서독정부는 1961년 긴급수용법을 개정하여 탈출자들의 불법체류를 더이상 문제시하지 않았다. 또한 시행령의 개정을 통하여 수용절차도 선별적 허가의 방식에서 단순한 신고 및 기록 방식으로 바뀌게 되었다. 따라서 탈출·이주자들은 서독 기본법이 정한 모든 시민권을 향유할 수 있었다.

서독정부는 동독주민들의 탈출 및 이주를 인도적 차원에서 언제라도 받아들일 준비가 되어있었을 뿐만 아니라, 인도적 사안으로 간주되는 탈출 및 이주에 대해 보다 적극적 자세를 보였다. 즉 정치범 석방거래, 서독으로 추방된 정치범의 동독거주 가족들의 서독이주 주선, 탈출로 인해 동독에 남겨진 어린이와 배우자의 서독이주 주선 등은 대표인 사례이다. 특히 내독간 정치적 정상화가 이루어지기 훨씬 전에 이루어진 정치범 석방 거래에 있어서 서독정부는 거래절차를 비밀리에 변호사를 통한 비공식거래로 추진하는 등 여러가지 정치적 위험을 감수하면서까지 인도적 문제의 해결에 세심한 배려를 했다. 이러한 노력의 결과 서독정부는 1964년 이후 통일에 이르기까지 총 3만3천여명의 정치범 석방과 25만여명에 이르는 이산가족의 재결합을 위하여 약 340만 DM을 동독측에 지불하고 이들을 서독으로 받아들였다.⁷⁹⁾

뿐만 아니라 서독정부는 동독주민의 탈출을 돕는 서독주민의 행위를

위법으로 간주하지 않았다.⁸⁰⁾ 특히 베를린 장벽 설치 이후 인도적 차원에서 서베를린 주민들은 위험을 무릅쓰고 동베를린 주민의 탈출을 무상으로 지원해왔다. 1970년대 초반 통과교통협정의 체결 이후에는 동·서독 통행로를 이용한 탈출이 이루어졌고, 이 과정에서 탈출자는 탈출 지원대가로 서독주민 혹은 단체들에게 돈을 지불하는 계약행위가 빈번히 발생했다. 동독당국은 이를 인신매매라고 비난하며, 협정을 악용하는 서독주민 혹은 단체의 활동중지를 서독정부에 요청했다. 서독정부는 탈출지원을 기본권에 보장된 거주·이전의 자유에 의거 불법으로 간주하지 않았다. 또한 연방대법원도 통과교통협정은 개인의 권리·의무가 아닌 양독간 국가관계를 규정한 것이기 때문에 탈주지원이 법적 금지사항이 될 수 없다고 판결했다.

<표 II-5> 동서독간 이주자(Übersiedler: 탈출자 포함) 통계: 1950년~1988년

(단위: 명)

연 도	동독에서 서독으로	서독에서 동독으로
1950~1961	3,854,552	400,315
1962~1969	221,538	37,209
1970~1979	174,876	15,344
1980~1988	229,337	17,384

출처: Hartmut Wendt, "Die deutsch-deutschen Wanderungen: Bilanz einer 40jährigen Geschichte von Flucht und Ausreise," p.388.

국적법에 입각하여 동독주민의 탈출 및 이주문제를 기본권의 하나인 거주·이전의 자유와 연계한 서독정부의 태도는 서독주민의 동독이주에 대해서도 변함없이 적용되었다. 양독주민의 이주문제와 관련하여 일반

79) Amin Volze, "Kirchliche Transferleistungen in die DDR," *Deutschland Archiv*, Nr. 1 (1991), p.62~66

80) 통일원, 『동서독 교류협력 사례집』, pp.286~290 참조

적으로 동독주민의 서독이주에 관심이 집중된다. 그러나 서독주민의 동독이주도 완전히 무시할 수는 없다(<표 II-5> 참조). 서독주민의 동독이주에 대한 통계는 이들이 이주신고를 한 경우에 대해서만 파악이 가능했다. 범법적 행위로 인한 도피성 이주에 대해서 구체적 통계는 없지만, 그 수도 상당했을 것으로 추측된다. 이러한 통계조차도 서독정부는 1965년 이후 비로소 공개하기 시작했다. 동독정권은 동독주민의 대규모 탈출에 대한 역공세의 일환으로 서독주민의 동독이주와 탈출자의 동독귀환을 부풀려 선전하였다.⁸¹⁾

2. 중·대만 사례

가. 중국·대만 관계 개요

중국은 대만과의 관계에서 「하나의 중국」원칙에 입각, 대만의 독립 추구 및 UN 가입 시도에 절대 반대하며, 이를 위하여서는 무력사용도 불사한다는 입장을 견지하고 있다. 특히 중국은 1999년 12월 30일 마카오 주권을 탈환한 이후 대만에 대해 ‘일국양제(一國兩制)’ 방식에 의한 통일공세를 강화해왔다.⁸²⁾ 2000년초 대만 총통선거 기간 중에는 무력사용 가능성을 거론하면서 대만이 ‘하나의 중국’ 원칙과 ‘일국양제’ 통일방안을 수용할 것을 촉구하였다.⁸³⁾ 2000년 3월 18일 대만 총통 선거에서

81) 동독당국은 이들 이주자가 동독주민 평균보다 4배에 달하는 범죄율을 보이게 되자 1966년 이후로는 이 문제를 더이상 정치적 선전으로 활용하는 것을 중단했으며, 동독이주에 대해서는 철저한 사전조사를 실시했다. 이에 따라 1960년대 중반 이후부터 도피성 이주는 동독당국에 의해서 더이상 받아들여지지 않게 되었다. 서독주민이 동독으로 이주하게 된 이유에 대해서는 동독당국이 대체로 발표하지 않았기 때문에 자세한 것을 알 수 없지만, 범죄로 인한 도피, 정치적 또는 가족적 사유가 주를 이룬 것으로 추측된다. *DDR Handbuch*, p.1368.

82) 2000년 신년사에서 江澤民은 대만의 조기통일을 강조한 바 있으며, 2000년 3월 전국인민대표대회 「정부공작보고」에서도 ‘하나의 중국’ 원칙에 입각, 대만을 조기에 평화적으로 통일시킨다는 입장을 확인하였다. 신상진, “陳水扁 총통 취임 이후 양안관계와 한반도,” 「통일정세분석 2000-01」(통일연구원: 2000.5).

83) 특히 중국은 ‘하나의 중국 원칙과 대만문제’ 제하의 「통일백서」를 발간(2000.2.21), 대만이 조속히 통일대화에 임하도록 압력을 가하였다. 중국은 그동안 대만의 분리독립과 외국세력의 대만문제 개입을 무력사용의 조건으로 제시

마침내 대만독립을 당 강령으로 표방해 온 민진당 소속 천수이벤(陳水扁)이 총통에 당선되자, 중국은 무엇보다도 대만 내에서 독립추구 분위기가 확산될 것을 우려하여 대만이 ‘하나의 중국 원칙’을 받아들이지 않을 경우 무력수단을 사용할 수 있다고 위협해왔다.

대만도 과거 蔣經國체제하에서는 「하나의 중국」원칙을 견지하여 중국본토와 일종의 법통성(정통성) 경쟁을 하는 입장이었으나, 李登輝체제로 넘어오면서 분리주의 세력의 영향하에 대만의 정치적 실체 인정에 역점을 두면서 국제적 위상강화를 꾀하여 왔으며, 양안관계를 국내관계보다는 국제관계로 규정해 나가려는 움직임이 보여왔다. 그리하여 중국과 대만간의 관계를 정통성의 대립에서 「통일 대 분리」라는 새로운 대립으로 그 성격을 규정하는 분석도 나오고 있다.

2000년 선거에서 집권에 성공한 대만의 새 총통 천수이벤은 원래 대만독립의 지지자였으나, 선거전략상 대만독립 주장을 제기하지 않고, 양안관계를 ‘두 개의 중국인 국가간의 관계’로 규정하는 등 유연한 자세를 보였다. 특히 1999년 10월 발표한 「중국정책백서」에서는 중국과 어떠한 의제에 대해서도 대화할 용의가 있고, 지도자간 상호방문과 대화를 제도화하고, ‘3通’을 실시할 용의가 있음을 밝힌 바 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 중국의 강도높은 무력사용 의지에도 불구하고 민진당의 천후보가 총통에 당선되었다는 사실은 대만주민들이 중국본토의 통일정책—일국양제—를 별로 지지하지 않는다는 사실을 증명하는 것으로 볼 수 있다.

한편 미국은 ‘대만관계법’ 규정에 따라 대만의 안보를 보호해야 할 의무가 있기 때문에, 중국이 대만에 무력을 행사할 경우 이에 개입할 것으로 예상된다. 그러므로 중·대만간 긴장고조는 미·중 갈등을 심화시켜 동북아 전체에 긴장고조를 야기할 가능성이 높다. 특히 한반도 안보정세에 미치는 영향은 지대할 것이다.

과거 중국은 「일국양제(一國兩制)」를 통일방안의 중심개념으로 제시

했으나, 대만이 통일대화를 거부할 경우에도 무력사용 의지를 밝힌 것이 주목된다. 신상진의 전개서 참조.

하는 한편, 날로 증가하는 양안간 비정치·민간차원의 교류·협력을 바탕으로 평화적 방법에 의한 통일문제에의 새로운 접근을 모색해왔었다. 한편 대만도 3不정책 등 자신들의 입장을 견지하면서도 정치·안보 문제와 직접적인 관련이 없는 분야의 양안 교류·협력에 대해서는 과감한 정책전환을 꾀하여왔다.

그러나 인적·경제적 교류 등 비정치적이고 민간 차원에서의 획기적 관계발전에도 불구하고, 정치·외교·군사 영역에서는 긴장관계가 여전히 형성되어 온 2중구조가 양안관계의 특징이라 하겠다. 요컨대 양안관계에서는 변화를 지향하면서도 일정 한계를 뛰어 넘을 수 없는, 양안 사이에 존재하는 근본적 장애요인이 있다. 중국이 「하나의 중국」이란 원칙하에 양안관계를 중앙과 지방간의 종속적인 관계로 정립하고자 하는 한편, 대만은 독립적인 정치적 실체로서 대륙과의 공존과 대등한 관계, 그리고 중국의 무력사용 포기를 양안 정치발전의 전제조건으로 삼고 있는 것이다. 여기에 최근 대만과 미국관계가 깊어지면서 중국이 주장해 온 「하나의 중국」원칙이 국제적으로 공인되는나의 여부가 새로운 논란거리로 등장하고 있다.

나. 중·대만간 교류·협력의 전개

분단 직후 중국과 대만은 힘에 바탕을 둔 체제경쟁을 벌이는 한편, 정경일치에 바탕을 둔 최소한의 교역만을 추구해왔다. 그러나 1970년대 말 통일정책 및 대(對)대만정책에 대한 중국의 변화에 따라, 양안교역은 발전하기 시작했다. 중국은 1979년 전인대(全人大) 상무위 명의의 ‘대만동포에게 고하는 글’에서 평화통일 정책을 처음으로 천명하고 「三通」(通商·通航·通郵)과 「四流」(경제·문화·과학기술·체육교류)를 제안하였다. 이후 중국은 「3通4流」의 실현을 위한 선언을 내거나 각종 법률(규정)을 발표하기 시작하였다.⁸⁴⁾

84) 최수영, “남북경협 활성화의 구체화 방안,” 「대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?」(통일경제연구협회, 통일연구원, 한국경제신문사 공동주최, 제4차

대만은 이러한 중국의 각종 제의에 대해 「三不」(불접촉·불답판·불타협) 정책을 내세워 거부하면서도, 1986년까지 양안교역에 대해서는 불간섭 입장을 표명하였다. 그러나 1987년 계엄령이 해제되고, 1988년 이등회 총통이 취임하게 된 것을 계기로, 대만은 중국에 대한 기존의 수세적인 대응에서 탈피하여 새로운 양안관계 수립을 위한 적극적인 정책으로 전환하였다. 비록 정부차원에서는 원칙적으로 3불정책을 견지하고 있으나, 대만은 대만인의 대륙여행과 대만기업의 대륙투자를 가능케 하는 여러 조치들을 취하였다.

1980년대에 간헐적인 교류가 시작된 이래, 양안간의 본격적인 인적교류는 1987년 대만정부가 대륙내 친척방문을 허용하면서 이루어졌다. 대만정부의 방문 허용조치는 대륙으로부터 매우 긍정적인 반응을 얻어냄으로써 양안간 관계발전을 촉진하는 계기가 되었다.

대만정부는 애초 대륙내에 3촌 이내의 친척이나 배우자를 방문할 수 있도록 하되, 현역군인과 공무원은 제외시킬 만큼, 그 제한은 비교적 까다로운 것이었다. 또한 대륙주민의 대만 방문에 관해서도 이를 엄격히 제한하는 정책을 취하였다. 그러나 중·대만의 인적교류는 이후 점차로 그 제한을 완화하는 과정을 밟아왔다. 특히 양안간 경제 및 사회·문화 교류가 확대되면서 인적교류도 급속히 증가하고 있다. 최근 양안간 인적교류의 규모를 보면, 1988년에서 1994년 7월까지 대륙을 방문한 대만인은 660만명을 넘어서고 있으며, 동기간중 대륙인의 대만방문도 55만명에 달하고 있다. 1997년까지 대만인 1천만명이 중국을 방문하였으며, 중국인 22만명이 대만을 방문하였다.

양측은 또한 뿔 수 없는 경제적 상호의존관계를 형성해 놓고 있다. 양안간 교역규모는 1993년의 138억 달러에서 1994년에는 163.3억 달러, 1995년에는 180억 달러, 1999년에는 234억 8천만 달러로 증가하여 대륙과 대만은 공히 상대방의 제4위 교역대상국으로 발전하고 있다. 1996년 이후 대만은 대만기업의 대중국투자의 범위와 규모를 제한하기 위해

채택한 ‘戒急用忍’ 정책을 취해 왔으나, 향후 이를 폐기하거나 완화할 가능성이 높다는 점에서 양안간 무역 및 투자 규모는 더욱 증대될 것으로 전망된다. 1999년 11월까지 중국에 투자된 대만기업의 자본은 440억 달러에 이르고 있고, 대만기업의 40% 이상이 중국시장에 진출해있다. 대만 맞은 편인 푸젠(福建)성에는 2만 5천여개의 대만 기업이 진출해 있을 정도이다.

중국은 그동안 형성되어 온 대만과의 교류·협력 성과를 무시하기가 어려운 상황이다. 양안간 경제교류 확대를 통해 중국은 내부 체제변화에 대한 경계심을 늦추지 않는 한편, 대만에 대한 자신감과 자본주의체제에 대한 적응력을 키워왔다는 확신을 갖고 있으며, 이러한 자신감의 바탕 위에서 대만 포용정책을 적극 추진해왔다. 중국은 대만의 정치적 실체를 인정하지 않으면서도 대만의 요구를 상당 부분 수용하고 대만기업에 대해 우대조치를 실시하였다. 이러한 사실은 중국이 양안교역에서 막대한 적자(1997년 165억 달러)를 보이고 있음에도 대만과의 민간 교류를 허용한 데에서 잘 나타난다.

대만도 중국과의 대립·갈등보다는 가능한 한 경협을 통한 양안관계의 확대를 도모하려 하고 있다. 그러나 대만은 동시에 대서방 관계강화도 함께 추구하는 양면 외교정책을 구사함으로써, 중·대만관계가 장기적으로 어떻게 전개될 지 귀추가 주목되고 있다. 예컨대 대만정부는 최근 공식적으로 불허하고 있던 중국과의 직접적인 ‘3通’에 대한 규제를 점차 완화해 나가고 있다. 이런 대만의 변화를 반영하듯 1997년 중국의 廈門과 대만의 高雄간 무역직항로가 개설되었다. 그렇지만 대만경제의 지나친 대륙의존을 우려하고 있는 대만정부는 안보차원에서 대만기업의 대륙내 투자한도와 양안교역량에 제한을 가하고 있다. 대만기업의 대중국 투자한도액은 3천만달러이며, 양안교역량은 대만 대외 총무역액의 10% 이내로 규제하고 있다.⁸⁵⁾

85) 최수영, 전게서.

3. 분단국 사례의 시사점

가. 동·서독 사례의 시사점

일반적으로 독일사례가 한반도 문제해결을 위한 좋은 선례로 간주되고 있는 가운데에도 한반도 문제에 대한 적실성 여부는 여전히 논란거리로 남아있다. 우리의 입장에서 독일사례를 바라볼 때, 특히 서독의 분단관리적 정책 방향의 합리성과 독일의 통일과정은 선망의 대상이지만, 서독의 정책을 원용하여 한반도에 구체적으로 적용시키기에는 결코 무시할 수 없는 현실적 어려움이 존재하기 때문에 적실성 문제가 제기되는 것은 당연한 일이다.

독일과 한반도는 역사적·사회적·국제적 맥락에서 상이성과 분단상황의 측면에서 유사성을 동시에 가지고 있다. 그러므로 독일의 경험을 한반도에 적용시키려 할 때 매우 조심스러운 접근태도가 필요하다. 특히 교류·협력 문제와 관련하여 양 지역의 상황 차이는 대단히 크기 때문에 독일의 경험을 그대로 받아들이기는 어렵다. 한국전쟁을 경험한 한반도에서 독일과 같은 교류·협력을 기대하기란 애초부터 불가능했다. 따라서 서독의 정책을 그대로 모방하는 것은 현실적으로 큰 의미가 없다. 그렇지만 독일사례는 어떠한 여건 하에서 교류·협력이 활성화될 수 있는지, 또 이를 위해서 어떠한 정책 및 전략이 요구되는지를 보여준다는 점에서는 간접적이거나 크게 두가지 측면에서 우리에게 시사하는 바가 있다.

(1) 남북한 정치적·군사적 상호신뢰 형성

독일사례는 교류·협력의 활성화가 정치적 관계에 의해 지대한 영향을 받을 수밖에 없음을 보여준다. 이는 무엇보다 내독 교류의 발전이 기본 조약의 체결과 정치적 관계의 정상화를 발판으로 이루어질 수 있었다

는 사실에서 더욱 분명히 드러난다. 한반도의 경우도 예외일 수는 없다. 즉 정치적 긴장관계는 말할 것도 없고, 휴전선을 두고 엄청난 병력과 화력이 서로 대치하는 상황에서 교류·협력의 활성화를 기대하기란 매우 힘들다.

김대중정부의 출범이후 대북포용정책의 적극적 추진으로 남북한 교류·협력이 과거에 비해 급증하고 있으며, 특히 2000년 6월 15일 남북정상회담이래 남북교류·협력은 새로운 전기를 맞이하고 있다. 그러나 아직은 교류·협력의 제도화가 이루어지지 못하고 있으며, 조만간에 북한의 내적 변화를 기대하기 힘들기 때문에 남북교류·협력의 장미빛 미래를 속단할 수는 없다. 이러한 상황에서 독일사례는 우리의 향후 대북정책 추진과정에 시사하는 바가 크다. 특히 동·서독 교류·협력의 발전과정에서 동독정권은 시종일관 부정적·소극적인 태도를 취했음에도 불구하고 비전(vision)과 인내력을 갖춘 서독의 독일정책 앞에 결국은 무릎을 꿇었다는 것은 주목할만 하다. 서독의 독일정책이 성과를 거둘 수 있었던 배경에는 다음 두가지 요인이 매우 중요한 작용을 했다. 첫째, 내독관계에 있어서 소위 ‘접근을 통한 변화’라는 서독의 정책기조이다. 기본조약 이후 서독은 ‘접근을 통한 변화’의 대원칙을 일관되게 추진했다. 둘째, 국제적 여건의 성숙과 서독의 외교적 능력이다. 1960년대 중반 이후 긴장완화 분위기가 서서히 확립되었던 유럽정치적 환경은 내독관계가 개선되는 데 커다란 기여를 했다. 그러나 이러한 외적 환경도 서독의 외교적 능력이 뒷받침되었기 때문에 효율적으로 활용될 수 있었다.⁸⁶⁾

한국의 통일정책도 기본적으로는 점진적·단계적 통일의 필요성에 따라 ‘접촉을 통한 변화’를 추구하고 있다. 사실 북한내부에서 급변사태가 발생하지 않는 한, 현재의 한반도 긴장상태를 대화 및 평화적 방법으로 극복하기 위해서는 서독식의 ‘접근을 통한 변화’ 정책 이외에 마땅한 대안도 없다. 그렇다면 한국과 상이한 사회문화적 배경을 가진 서독의 접근방법이 어떻게 한반도에 적용될 수 있을지의 문제가 제기된다.

86) 김학성, 『서독의 분단질서관리 외교정책 연구』(서울: 민족통일연구원, 1995) 참조.

독일의 경우 ‘접근을 통한 변화’ 정책은 상호 신뢰관계를 확보 및 유지함으로써 비로소 성과를 거둘 수 있었다. 양독간 신뢰관계의 구축을 위해 특히 서독은 내독관계에서 상호주의적 접근방법을 적절하게 구사했다. 서독은 상호주의적 원칙을 정치, 사회·문화, 경제, 친지방문 및 여행 등의 개별 분야에 국한시키기보다 각 분야를 뛰어넘어 적용시키는 방법을 선호했다. 즉 서독의 동독에 대한 정치적·경제적 양보와 사회·문화 및 인적 교류에 대한 동독의 양보가 교차적으로 연계된 것이었다. 이러한 교차적 연계가 확대·심화되는 과정에서 양독은 수많은 대화를 나눌 수 있었으며, 이를 통하여 서로의 목표와 기대치를 분명히 파악할 수 있을 정도의 신뢰가 구축될 수 있었다.

한반도의 경우도 각 분야별 교차 연계 방식의 상호주의를 적극 모색할 필요가 있다. 물론 한반도와 독일의 상이한 배경을 감안하면, 그러한 방식의 상호주의를 추구한다고 하더라도 한반도에서 독일의 경험이 반복적으로 발생할 수 있을지는 의문이다. 특히 북한정권은 동독정권보다 훨씬 폐쇄적이며 강경할 뿐만 아니라 동독의 전철을 밟지 않기 위해 남북한 교류에 대한 경각심을 더욱 강화할 것이기 때문이다. 더욱이 독일의 경우와는 전혀 다른 종류의 남북한 군사적 대립은 신뢰구축을 한층 어렵게 만들고 있다.

그럼에도 불구하고 근래 남북한간 경제 및 사회문화분야의 교류·협력에 대한 북한의 태도에서 나타나듯이 한반도에서도 교차 연계 방식의 상호주의가 효력을 발휘할 가능성이 적지 않게 엿보이고 있다. 30여년 동안 인내심을 가지고 상호주의적 전략을 구사했던 서독의 독일정책을 감안하면, 이제 시작단계에 접어든 한반도에서 조속한 성과를 기대하기는 아직 이르다. 즉 북한의 폐쇄성을 고려할 때, 한국사회는 서독보다 더욱 인내심을 요구받을 수 밖에 없다.

물론 현재 한반도 내외의 상황하에서는 단순한 남북관계의 차원에서 국한된 ‘접근을 통한 변화’ 정책이 성공하기란 매우 어렵다. 무엇보다 체제유지에 골몰하고 있는 북한은 남북한 관계개선이 북한 내부에 미칠 파장을 우려하고 있기 때문이다. 따라서 한반도에서 정치적·군사적

신뢰구축은 남북한 관계 차원뿐만 아니라 동북아 정세 차원에서도 동시에 추진되어야 한다. 이를 위해서 한국은 한반도 주변환경 변화에 대해 적극적·효율적으로 대응해야만 할 것이다.

요컨대 남북교류·협력이 활성화되고 안정적으로 추진되기 위해서는 남북한간은 물론이고 한반도를 둘러싼 유관국가들간의 관계를 제도화시킬 필요가 있다. 즉 동·서독 기본조약이 실천됨으로써 동·서독 교류·협력이 안정화되었듯이 남북한간에도 1991년 체결된 남북기본합의서의 정신을 되살려 제도적 장치를 조속히 마련해야 한다. 또한 한반도의 지정학적 특징에 따른 한반도 평화의 전제조건을 충족시킬 수 있는 국제적 평화체제의 구축도 시급하다. 이와 관련, 동·서독 긴장완화가 ‘유럽안보 및 협력회의(CSCE)’와 같은 국제적 평화체제의 구축과 직결되어 있었다는 사실에 주목할 필요가 있다.

(2) 국내적 여건의 조성: 법규의 재정비 및 사회문화적 기반 확립

내독 교류의 활성화 과정에서 서독의 적극적이며 일관된 독일정책이 차지한 비중은 매우 컸다. 서독은 분단 40여년간 시기별로 다양하게 나타난 독일정책적 문제들에 다각적으로 대응하는 가운데에도 특히 “자유와 평화의 토대 위에 민족자결에 의한 분단 극복”과 “그 과정에서 독일인이 분단의 결과를 인내할 수 있도록 만들 것”이라는 기본원칙에 부합하는 정책을 일관되게 추진했다. 특히 후자의 원칙은, 같은 민족인 동독 주민들의 삶이 분단으로 인하여 고통받지 않도록 만들어야 한다는 인도주의적 정신을 강하게 내포하고 있다. 서독정부가 기본권 보장의 맥락에서 주민 접촉 및 상호 방문에 대해 시민사회적 자율성을 최대한으로 존중했던 것은 바로 그러한 인도주의적 원칙과 결코 무관하지 않았다.

한국사회는 전쟁의 여파로 침해한 이념 대결을 극복할 수 있는 사회분위기를 조성할 수 있는 기회를 갖지 못했다는 점에서 이념적 다양성을 포용할 수 있는 사회·문화적 전통을 가진 서독사회와는 구별된다. 이러한 한반도의 특수성으로 인하여 서독과 같이 교류·협력에 대한 완

전한 시민사회적 자율성 보장은 현실적으로 어려우며, 일정한 법규의 테두리 속에서 국가적 통제가 요청되고 있다.

이처럼 한반도는 독일과 상이한 상황에 놓여있기 때문에 독일의 경험을 그대로 받아들이기는 힘들지라도, 독일사례는 국내적 여건조성의 차원에서 우리에게 시사하는 바가 있다. 이와 관련하여 먼저 현재의 법규가 과연 남북한 교류·협력의 활성화를 촉진하기에 부족함이 없는지에 대한 의문이 제기될 수 있다. 실제로 학계 및 시민단체의 일각에서는 현행 법규에 대한 문제점을 지적하고 있다. 특히 「남북교류협력에 관한 법률」 및 동 시행령에 규정된 교류·협력 절차와 관련된 문제점들은 비단 법적 차원에서뿐만 아니라, 정치·행정·사법 차원의 현실적 적용과정에서도 드러나고 있다. 사실 정부도 이 법은 남북한간 합의가 없는 상태에서 과도기적 성격을 띠고 있으며, 향후 남북한 관계의 진전에 따라 보완·수정될 필요가 있음을 부인하지 않는다.

먼저 순수한 법률적 차원에서 지적되는 문제들로는 ①이 법이 북한 당국에 의해 인정되지 못함으로써 실효성을 갖기 어렵고, ②너무 과도한 준용 및 위임 규정을 가질 뿐만 아니라 그 규정의 적용 대상도 비일관성을 띠며, ③절차규정의 복잡성과 규제적 성격으로 인하여 교류촉진이라는 입법 취지를 약화시키고 있다는 점 등이다.⁸⁷⁾ 이러한 문제의 상당부분은 북한을 한국의 영토로 간주하는 형식논리상의 헌법적 규정과 실질적으로는 외국과 유사하게 취급할 수 밖에 없는 정치적 현실의 괴리에서 나온 어쩔 수 없는 것이기도 하지만, 한편으로는 입법 당시 남북기본합의서의 채택을 예상하지 않았을 뿐만 아니라 장기적 관점에서 남북한 관계의 개선 가능성까지 염두에 두지 않았던 데 기인한다.

남북교류·협력에 대한 법적 문제의 최대 걸림돌은 실제로 국가보안법의 존재에 있다. 최근 보안법 개정 내지 폐지를 둘러싸고 일고 있는 논

87) 권해수, “남북교류협력법상 북한주민 접촉 및 남북왕래절차의 문제점 및 개선 방안,” 통일원 편, 「남북교류협력 법·제도 실천과제 연구」(서울: 통일원, 1995), pp.13~17; 박윤현, “「남북기본합의서」이행에 따른 남북교류협력 법령의 보완·발전방향,” 통일원 편, 「남북교류협력 법제 논문자료집」(서울: 통일원, 1996), pp.18~31, 참조.

란은 단순히 법적 문제를 넘어 남북관계 전반에 대한 사회문화적 인식적 대립을 보여주는 것이 아닐 수 없다. 사실 냉전적 대결의 산물인 보안법의 존재는 남북한 교류 활성화에 적지 않는 심리적 악영향을 미치고 있다. 따라서 남북한 교류 활성화와 통일대비라는 민족적 대과제를 해결하기 위한 바람직한 대안은 부작용을 동반할 수밖에 없는 법적 규제의 일률적 적용보다 극단적 이념을 지향하는 집단이 사회윤리적으로 무의미한 존재로 간주되는 문화가 한국사회에 정착됨으로써 방북을 원하는 자에 대한 규제가 불필요한 국내 여건을 조성하는 것이다. 즉 보안법은 궁극적으로 사회적 혼란 방지를 위한 일반적인 치안법규로 대체될 필요가 있다.

서독의 경우 단지 엘리트들의 정치적 결단뿐만 아니라, 이념적 포용성 및 다양성을 보장하는 사회문화적 바탕 위에 형성된 전국민의 ‘건전한 자기신뢰’가 브란트의 신동방정책을 성공으로 이끄는 원동력이었다⁸⁸⁾는 사실을 되새길 필요가 있다. 요컨대 한반도 현 상황에서는 서독의 경우와 달리 일정한 교류·협력관련 법률 및 절차규정이 필연적으로 요청되고 있긴 하지만, 현 규정은 남북한 교류·협력을 실질적으로 활성화시키는 방향으로 더욱 개선될 여지가 있으며, 나아가 중·장기적으로는 법적 규제의 유무와 상관없이 남북한 관계개선을 과감히 추진할 수 있는 사회적 분위기가 형성되어야 할 것이다.

나. 중·대만 사례의 시사점

우선 중국·대만 관계가 동·서독이나 남북한과 다른 점은 양측의 ‘비대칭성’에 있다고 하겠다. 이는 양안간 국력대비에 있어 현격한 차이가 있음을 의미한다. 토지, 인구, 자원, 경제, 과학기술, 국방 등 ‘종합국력’으로 볼 때, 중국의 주도적 지위는 확고하다. 그만큼, 양안관계에서 대등한 입장에서 의 관계발전을 상정하기란 쉽지 않다.

88) Peter C. Ludz, *Deutschlands doppelte Zukunft* (München : Carl Hanser Verlag, 1974), p.21 참조.

다음으로 중·대만관계가 남북한관계와 다른 점은 중국이 지난 15년 동안 추진해 온 개혁·개방정책의 성과에 힘입어 자본주의 체제와의 교류에 자신감을 갖고 임하고 있다는 점이다. 중국의 이러한 적극적인 자세는 자본주의 영향에 따른 체제 불안정을 우려하는 북한의 수세적 태도와 비교된다. 그리하여 남북한 관계에서는 북한이 남한 자본주의체제에 의한 ‘흡수통일’을 우려하는 대신, 중·대만관계에서는 대만이 대륙으로의 ‘흡수통일’ 가능성에 심각한 위기의식을 갖고 있다. 따라서 남북한 관계에서는 북한이 교류·협력을 꺼리는데 비해, 중·대만관계에서는 대만이 신중하고 일정한 거리를 두는 정책을 추진하고 있다. 이는 남북한관계의 활성화가 앞으로 북한의 개혁·개방정책을 어떻게 성공적으로 추진케 하여 자본주의체제와의 교류에 위기의식을 해소토록 할 수 있느냐에 크게 좌우될 것이라는 전망을 가능케 하는 부분이다. 다시 말해서, 남북관계는 앞으로 북한이 시장경제체제에 대한 적응 능력을 얼마나 함양해 나갈 수 있느냐에 따라 좌우될 것으로 전망된다.⁸⁹⁾

중·대만 관계가 악화되기 전까지만 해도 양국관계의 변화와 발전은 같은 분단국가로서 동병상련의 입장에 처해있는 우리에게 커다란 시사점을 주어 온 것이 사실이다. 무엇보다도 주목할만 한 것은 인적관계가 양안관계의 변화를 초래한 질적 요인이었다는 점이다. 중·대만 관계는 남북한과 같이 이데올로기적 대립과 상호 무력충돌을 경험한 공통점을 갖고 있으면서도 상호 교류·협력을 추진하여 최근까지 양안간의 교류·협력 규모는 남북한의 그것을 훨씬 능가하였다. 지난 수년간 양안이 이룩해 온 인적교류의 규모는 남북한 관계와 비교가 되지 않을 만큼 크며, 바로 이 인적교류의 규모가 통일문제에 대한 기본적 입장차이와 최근의 무력 위기에도 불구하고 양안간 정치·이념적 장애를 극복하고 관계를 심화시켜 나갈 수 있는 요인으로 풀이된다. 요컨대, 21세기 문턱에서 한국과 더불어 유이(唯二)한 분단국으로 남아있는 중국·대만이 민간분야의 교류·협력을 토대로 정치적 통일을 추구해 나가고 있다는 점

89) 홍관희, “남북한 문화적 동질화를 위한 인적교류 확대방안,” 『통일과 북한 사회문화(下)』(통일연구원: 1995.12)

은 우리에게 커다란 교훈이 된다고 하겠다.

중국·대만간 경험의 남북관계에 주는 또 하나의 시사점은 중·대만 경험이 중·대만의 정부간 협상에 따라 이루어진 것이 아니라, 정부간 협정이 없는 상태에서도 민간이 전면에서 나섬으로써 양안간 접촉이 증진되어 이루어진 것이라는 점이다. 특히 양안관계는 어느 한 쪽의 일방적인 조치가 상대방의 호혜적인 반응을 유발하는 형태로 전개되었다. 그만큼 양안간 인적·물적교류와 경제협력의 증대는 다양한 접촉 채널을 유지해왔기 때문에, 정부차원의 관계가 경색되어도 민간차원의 교류가 지속됨으로써 최악의 사태를 방지할 수 있었다. 최근 대만해협에서 군사적 긴장이 고조되었음에도 불구하고 양국정부의 교류·협력 정책의 기초가 변하지 않았던 것은 바로 이러한 사실을 잘 말해 준다. 대만해협에서 군사적 긴장이 고조된 1995년 대만의 대중국투자는 오히려 14% 증가하였다.⁹⁰⁾

중·대만관계에서 얻을 수 있는 구체적인 교훈으로서 중요한 것으로는 해외교포의 교량적 역할이 양안관계의 발전에 크게 기여하였다는 점을 꼽을 수 있다. 중·대만관계의 발전과정을 보면, 홍콩이나 싱가포르 등 화교가 많은 지역이 양안관계를 촉진시키는데 매우 중요한 역할을 담당하였다는 사실이 주목된다. 특히 홍콩은 양안주민의 상호방문을 위한 중간 경유지, 교역의 중개지, 각종 정보수집처로서의 역할을 충실히 수행하였으며, 또 싱가포르에서는 1993년 4월 중국 海協會와 대만 海基會간에 汪辜會談이 열렸고, 이광요 전 싱가포르 총리는 이 회담을 성사시키는데 주요 역할을 담당하였다. 중국에 대한 외국인 투자 중 80%가 화교에 의하여 이루어지고 있으며, 홍콩이 중국에 반환될 경우에는 양안교류에서 차지하는 대만의 상대적 지위가 향상될 전망이 높다.

중국과 대만의 경우 그동안 정부의 묵인하에 민간차원의 경제교류가 조용하고도 꾸준히 이루어져 왔으며, 이를 통한 경제의 상호의존성의 증가는 인적교류의 활성화에도 크게 이바지하고 있다. 최근에 양국의

90) 최수영, 전게서.

교류는 정부차원까지 확대되고 있는데 이와같은 실리위주의 중국과 대만의 교류형태는 우리의 향후 남북 경제교류 추진을 위한 방향설정에 시사하는 바 크다 할 것이다.

중·대만 경제 교류·협력 사례는 정부차원의 제도적 장치가 마련된 후 남북경협을 본격적으로 추진해 나간다는 경직적인 태도에서 벗어나 민간기업의 자율성을 최대한 존중하는 방향에서 남북경협을 확대하고, 이를 기반으로 수시로 관련 법·제도적 장치를 정비해 나가는 것이 보다 현실적이고 효율적인 정책임을 시사하고 있다. 아울러 남북한간에도 반관·반민기구를 활용하여 보다 적극적인 남북경협 및 준당국간 대화를 추진할 필요가 있음을 보여주는 사례라고 하겠다.

Ⅲ. 분야별 남북 화해·협력 촉진 방안

1. 정치분야

가. 남북당국간 회담 추진

2000년 6월 남북정상회담은 새로운 한반도시대를 연 역사의 분수령이다. 따라서 6월 정상회담 이전과 이후의 남북관계는 근본적으로 성격을 달리하게 되며, 남북당국간 회담 추진 양상도 전혀 패턴을 달리할 수밖에 없다. 남북정상회담의 성사는 결국 남북한 당국 사이의 관계가 정상화되고 있음을 의미하며, 남북정상간의 합의내용은 정상회담 이후 개최된 일련의 당국간 대화를 통해 구체적으로 실현되고 있다. 여기서는 우선 2000년 6월 이전의 남북당국간 회담 전개과정을 살펴보고 그 의미와 한계를 규명하여, 정상회담 이후의 당국간 대화의 변화된 성격을 이해하는데 도움이 되고자 한다.

(1) 역대정부의 남북대화

(가) 『7·4남북공동성명』과 당국간 대화

『7·4남북공동성명』(1972.7.4)은 1970년대로 접어들면서 조성된 세계적 인 긴장완화와 평화공존의 분위기에 힘입어 물꼬가 트인 남북대화의 결과물이며, 이후 추진된 남북당국간 대화의 이정표가 되었다. 『7·4남북공동성명』에서 남북한 양측은 첫째 통일은 외세에 의존하거나 외세의 간섭을 받음이 없이 자주적으로 해결해야 한다는 점, 둘째 통일은 서로 상대방을 반대하는 무력행사에 의거하지 않고 평화적인 방법으로 실현해야 한다는 점, 셋째 사상과 이념 그리고 제도의 차이를 초월하여 하나의 민족으로서 민족적 대단결을 도모하여야 한다는 등 3대 원칙에

합의하여 통일대화의 원칙적인 틀을 세웠다.

이후 남북대화 진행과정에서 남북조절위원회를 구성하고 쌍방간의 합의를향해 추진하기 위한 노력을 기울였지만, 북측의 대남혁명노선에 따른 일괄타결방식 추구로 인해 더 이상의 진전을 보지 못하고 교착상태에 빠지고 만다. 70년대에 박정희 대통령은 「평화통일의교정책선언」(1973.6.23), 「남북상호 불가침협정」, 체결 제의(1974.1.18), 「평화통일 3대 기본원칙」 천명하였고(1974.8.15) 1979년 1월 19일에 남북한 당국간 무조건 대화를 제의하여 한반도의 긴장완화와 남북관계의 정상화를 위한 적극적인 정책의지를 표명하였으나 10·26사태로 더 이상의 진전을 보지 못했다.

(나) 「남북기본합의서」와 당국간 대화

「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」라는 긴 이름을 가진 「남북기본합의서」(1991.2.19)는 남북관계가 화해와 협력의 길로 나아갈 수 있는 방향을 제시하였다는 점에서, 즉 한반도의 냉전적인 대결구조를 화해구조로 전환시킬 수 있는 가능성을 열어놓았다는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

「남북기본합의서」의 채택은 80년대 중반 이후 재개된 남북 대화와 88 서울올림픽 개최 이후 전개된 사회주의권의 대변혁으로 야기된 탈냉전적 변화에 힘입은 것이었다. 1984년 8월 20일 전두환 대통령은 "북한측이 동의한다면 북한 동포들의 생활 향상에 실질적으로 기여할 수 있는 기술과 물자를 무상으로 제공할 용의가 있다"고 하면서 "남북한이 같은 민족으로서 화합과 공동번영을 이룩하기 위하여 교역과 경제협력을 실시할 것"을 제의했다.⁹¹⁾ 이에 따라 남북경제회담이 시작되고, 이어서 적십자회담, 국회회담, 체육회담 등 일련의 회담이 열리게 되어 1986년 초까지 당국간 대화가 진행됐다. 특히 1985년 9월에는 남북이산가족 고

91) 통일부, 『통일백서』, 1999, 23쪽.

향방문 및 예술공연단 교환방문이 성사되어 당국간 회담의 가시적인 성과를 상징적으로 보여주기도 했다. 한편 이 시기에 상주연락대표부 설치 등이 제의되는 등 계속해서 남북정상회담과 총리회담이 추진되었으나 번번이 현실적인 한계를 넘지 못했다.

1988년 2월에 출범한 노태우 정부는 88서울올림픽을 계기로 적극적인 북방정책을 추진하여 「남북기본합의서」(1991.2.19)를 이끌어 냈다. 노태우 대통령은 1988년 7월 7일 「민족자존과 통일번영을 위한 특별선언」 즉 이른바 「7·7선언」을 통해 북한이 대결의 상대가 아니라 ‘선의의 동반자’임을 천명하고, 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 민족공동체적 관계로 발전시켜 나갈 의지가 있음을 밝혔다. 아울러 1990년 8월 1일 「남북 교류협력에 관한 법률」을 제정 시행함으로써 남북교류협력시대의 개막을 가능하게 했다. 이러한 흐름 속에서 1990년 9월 4일 서울에서 제1차 남북고위급회담이 개최되었고, 1993년 1월 29일에 북한이 당국간 대화를 거부하여 남북관계가 또다시 교착상태에 빠지기까지 무려 8차에 걸친 고위급회담을 통해 「남북기본합의서」를 채택하고, 이에 따른 부속합의서 채택 및 각급 분과위와 공동위 구성 등에 합의하여 남북관계개선을 위한 제도적 장치 마련에 큰 진전을 이루었다.

노태우 대통령의 경우에도 「남북기본합의서」 발효를 계기로 남북정상회담을 추진하였으나 적절한 시기 선택에 실패하고, 북한의 핵무기개발 의혹이 증폭되기 시작하여 성사되지 못했다. 결국 남북정상회담은 통치권자의 결단이 요구되는 만큼 남북한 정상간 신뢰가 뒷받침되는 통일환경과 이에 따르는 제반 여건의 성숙이 무엇보다 필요한 것임을 다시 한번 확인해 주었을 뿐이다.

(다) 문민정부의 남북정상회담 개최 노력

김영삼 대통령은 1993년 2월 25일 취임사와 1994년 취임 1주년 기자회견에서 김일성 주석과 만날 용의가 있음을 밝혀 정상회담 추진에 대한 의지를 천명하였다. 그러나 1993년 3월 12일 북한이 「핵비확산조약

(NPT) 탈퇴를 선언하고 핵무기 개발 의혹에 대한 제재조치에 정면으로 대응하면서 남북관계는 최악의 위기국면으로 접어들었다. 이러한 위기상황에서 마지막 카드로 북미관계의 개선 타진을 위해 지미 카터 전 미국대통령이 평양을 방문했다. 카터는 김일성을 만나고, 그 결과를 전하기 위해 김영삼 대통령과 면담(1994.6.18)한 자리에서 "김일성이 김영삼 대통령의 남북정상회담 제의에 고마움을 표시하면서 정상회담에 호응하겠다는 의사를 밝혔다."고 전하였고, 이로써 사태는 극적으로 반전됐다.

김영삼 대통령은 카터 방북 결과에 만족을 표시하고 한반도 위기상황을 해결하고 남북관계 개선을 도모하기 위해서라면 언제 어디서든 조건없이 김일성 주석을 만나겠다고 밝혔다.

이에 따라 한국 정부가 1994년 6월 20일 이영덕 국무총리 명의로 북한 강성산 정무원 총리 앞으로 전화통지문을 보내, 남북정상회담 개최의 절차 문제를 협의하기 위하여 부총리급을 수석대표로 하는 예비접촉을 6월 28일 판문점에서 가질 것을 제의하자 곧바로 북한측이 6월 22일 강성산 정무원 총리 명의의 전화통지문을 통해 이에 동의함으로써, 남북정상회담 개최의 절차 문제를 협의하기 위한 부총리급 예비접촉이 1994년 6월 28일 판문점 평화의 집에서 비공개로 개최되었다. 그 결과 분단사상 최초의 남북정상회담이 합의되어 실무준비에 착수하게 된다.

남북정상회담개최를 위한 합의서

남북정상회담을 개최하기 위한 쌍방 부총리급 예비접촉이 1994년 6월 28일 판문점에서 진행되었다. 접촉에서 쌍방은 다음과 같은 문제들에 합의하였다.

쌍방은 남북정상회담을 1994년 7월 25일부터 7월 27일까지 평양에서 개최하기로 한다. 체류일정은 필요에 따라 더 연장할 수 있다. 다음 회담은 쌍방 정상의 뜻에 따라 정하기로 한다.

남북정상회담 대표단 구성과 규모, 회담형식, 체류일정, 선발대파견, 왕래절차, 편의보장, 신변안전보장, 기타 실무절차 문제들은 각기 예비 접촉 대표 1명, 수행원 2명으로 구성되는 대표접촉에서 토의·합의한다. 대표접촉은 1994년 7월 1일(금요일) 오전 10시 판문점 북측지역 통일각에서 가진다.

쌍방은 화해와 단합, 신뢰와 이해를 도모하는 방향으로 남북정상회담 분위기를 좋게 하기 위하여 함께 노력한다.

1994년 6월 28일

남북정상회담을 위한
부총리급 예비접촉
남측 수석대표
대한민국
부총리겸 통일원장관
이홍구

북남최고위급회담을 위한
부총리급 예비접촉
북측 단장
조선민주주의인민공화국
최고인민회의 통일정책위원회위원장
김용순

『남북정상회담 개최를 위한 합의서』에 따라 남북정상회담 실무절차 협의를 위한 실무대표접촉이 1994년 7월 1일과 7월 2일 2차례 판문점 통일각과 평화의 집에서 비공개로 개최되어 양측이 서로 제시한 합의서(안)을 비교·검토한 후 의견이 다른 부분에 대한 토의를 거쳐 『남북정상회담 개최를 위한 실무절차 합의서』에 서명하기에 이른다. 이에 따라 쌍방은 현장답사와 실무 문제 협의에 들어가 선발대를 파견하고, 통신관계 실무자 접촉을 1994년 7월 7일에, 경호관계 실무자접촉을 1994년 7월 8일 판문점에서 각각 갖는 등 신속히 행동을 취했다. 뿐만 아니라 TV 중계 문제도 협의하여 북한측이 중계차량 및 장비를 포함, 위성 중계에 필요한 일체의 편의를 최우선적으로 지원할 것에 합의했다.

남북정상회담 준비 최종 단계에서 쌍방은 TV 실황중계, 남북직통전화 이용, 휴대용 위성통신 전화 이용과 대통령의 평양 체류기간중 경호 범위, 경호방법 등 대부분에 합의했으며, 실무절차의 합의에 따라 1994년 7월 9일 한국측은 평양 실무자접촉에 참가할 인원의 명단을 남북연락사무소를 통해 북한측에 넘겨주었고, 북한측은 정무원 총리 명의로 된 신변안전보장각서를 한국측에 전달해 왔다.

그러나 같은 날 북한측은 7월 8일 김일성이 사망했다고 발표하고, 이어 7월 11일 최고인민회의 통일정책위원장 김용순 명의의 전화통지문을 통해 "북한측의 유고로 예정된 북남최고위급회담을 연기하지 않을 수 없게 되었다."고 통지해 옴으로써 남북정상회담은 무기한 연기되고 만다. 더욱이 김일성의 갑작스런 사망과 이에 따른 후유증이 '조문과동' 등으로 불거지면서 '김일성 사후'에 대한 김영삼 정부의 정책적 대응 과정에서 생겨난 새로운 갈등 구조로 인해 남북정상회담 추진은 더 이상 불가능하게 되고 말았다.

(2) 국민의 정부의 당국간 회담

(가) 남북당국대표회담(1998.4.11~17)

『국민의 정부』는 그 이전의 경우와 달리 남북관계 개선에 있어 보다 전향적이고 새로운 입장을 취하였다. '햇볕정책'으로 명명된 대북포용정책이 바로 그것이다. 국민의 정부는 대북포용정책에 입각하여 "남북 당사자가 직접 대화를 통해 남북간 현안문제를 해결한다."는 원칙을 내세우며 북한을 대화의 장으로 이끌어 나오기 위해 여러 방면에서 노력을 기울였다.

그 결과 국민의 정부 출범 이후 한 달만에 제5차 남북적십자 대표접촉(1998.3.25~3.27)이 개최되었다. 여기서 북한측은 한국에 비료 20만 톤 지원을 요청하고, 이와 관련하여 1998년 4월 4일 전화통지문을 통해 "북과 남 사이의 비료 문제 등 서로 관심사로 되는 문제들을 협의하기

위하여 부부장(차관)급을 단장으로 하는 5명의 대표단을 4월 11일 북경에 보내겠다.”고 제안함에 따라 대북포용정책의 첫 시험 무대인 남북당국대표회담이 열리게 되었다.

정세현 통일부 차관과 전금철 정무원 책임참사를 수석대표로 하고, 남측의 조건식(대통령비서실 비서관)·손인교(통일부 국장)·김동근(농림부 국장)·서영교(통일부 국장) 등과 북측의 이성덕(대외경제위원회 국장)·이창호(광명성경제연합회 부회장)·김성림(광명성경제연합회 실장)·이치훈(광명성경제연합회 중국 주재 대표부 대표) 등으로 구성된 양측의 대표단은 3차에 걸친 전체회의와 4차에 걸친 수석대표회담을 개최했다.

첫날 회의에서 정세현 수석대표는 기초발언을 통해 과거의 대결과 반목의 관계를 청산하고 상호협력을 통해 공동번영과 통일의 길을 함께 열어나가자고 촉구하면서 회담에 임하는 한국측 입장을 다음과 같이 밝혔다.

- 이산가족 문제의 우선적 해결을 위해 이산가족 면회소, 우편물 교환소 설치, 고령이산가족의 개별방문·상봉 및 시범적 사업으로 고향방문단 교환 실시
- 쌍방 최고 당국자들이 지명하는 특사의 교환
- 남북기본합의서 이행을 위한 분야별 공동위원회 전면 가동 및 남북연락사무소의 정상 가동
- 북한측이 희망하는 비료는 남북간 협력차원에서 적극 지원하되 비료지원의 규모를 감안 남북관계 개선을 위한 북한측의 상응 조치 필요

이에 대해 북한측 수석대표 전금철은 “남측의 비료지원은 북남관계 개선의 첫걸음이 되며, 부대조건 없는 지원은 화해, 단합도모, 북남대화의 새장을 여는데 기여할 것”이라고 하면서 의제를 비료 문제를 비롯하여 서로 관심갖는 문제에 대해 협의하는 것으로 하고, 우선적으로 비료 문제부터 토의할 것을 주장했다. 전금철은 비료 지원 규모를 50만 톤으로 하고, 인도·인수와 관련한 실무절차 문제들은 1984년 수재물자를 인

도·인수한 경험과 현재 진행되고 있는 적십자 구호물자 지원의 전례에 준하면 될 것이라는 입장을 밝혔다.

쌍방 대표들은 양측 입장을 놓고 논의를 진행했으나, 우리측의 포괄적인 해결방안 모색 방침과 북한측의 선 비료 지원문제 결정·후 상호관심사 논의 주장이 맞서 의견접근을 보지 못했다. 이에 따라 양측 수석대표가 별도의 모임을 갖고 조율했으나 2차례에 걸친 수석대표 회동에서도 북측은 무엇보다 먼저 비료가 지원돼야 한국측의 정책전환을 믿을 수 있다는 입장을 고수하여 별 진전없이 마치게 되었다.

그후 남북 쌍방은 다시 전체회의와 수석대표 접촉을 가졌지만, 북한측이 기존 입장을 되풀이할 뿐 아니라 회담태도마저 바꾸어 한국측의 대북정책과 대화 자세를 시비하고 4월 18일 전체회의를 열어 회담을 결속하고, 기자들에게 갈라진 것을 알리자는 등의 사실상 회담 중단선언을 하였다. 이어 북한측은 4월 17일 밤 우리측에 "18일 전체회의에 참석하지 않을 것이며, 이것으로 회담을 마치겠다."고 통보, 쌍방이 합의한 회의에 대해 일방적으로 불참선언을 함으로써, 3년 9개월만에 재개된 남북당국간 회담은 아무런 성과없이 끝나고 말았다.

그러나 한국측은 남북당국대표 회담을 통해 새 정부의 대북정책 기조와 남북관계를 새롭게 정립하는 틀인 「상호주의 원칙」을 북한측에 분명히 인식시키는 계기를 마련했다는 점에서 큰 의의를 찾을 수 있었다.

(나) 남북차관급 당국회담(1999.6.21~7.3)

남북차관급당국회담은 국민의 정부 출범 후 개최된 첫 남북당국대표 회담이 별다른 성과없이 끝난 후 1년이 지나 재개된 비공개 접촉을 통해 성사되었으며 2차에 걸쳐 진행되었다. 1999년 4월 23일부터 6월 3일까지 베이징에서 가진 비공개 접촉에서 쌍방은 1999년 6월 21일부터 남북차관급당국회담을 개최하여 이산가족문제를 비롯한 상호 관심사로 되는 당면문제를 협의하되 이산가족 문제를 먼저 협의하기로 합의한 것이다. 이와 함께 우리측은 6월부터 7월까지 비료 20만 톤을 북측에

제공하며 그중 10만 톤을 6월 20일까지 전달하기로 했다. 결국 남북차관급당국회담은 북측의 비료 요구와 우리측의 이산가족문제 우선 협의 입장을 절충하여 개최된 것이다.

제1차 남북차관급당국회담의 양측 대표단 구성은 양영식 통일부 차관과 박영수 내각직속 책임참사를 각각 단장으로 하여 남측의 서영교(통일부 국장)·조명균(통일부 심의관), 북측의 최성익(내각직속 과장)·권민(아태평화위원회 참사) 등으로 이루어졌다.

1999년 6월 22일 베이징 캠프스키호텔에서 개최된 제1차 남북차관급 회담에서 우리측은 이산가족 문제를 해결하기 위한 근본적인 방안을 강구해 나가되, 이산가족 문제의 시급성을 고려하여 우선 가시적인 조치를 실현해야 한다는 입장에서 이산가족 문제 해결을 위한 구체적인 방안을 제시했다. 즉 이산가족 상봉을 매월 실시하며 첫 상봉을 1999년 9월 중순에 실시하고, 이를 위해 생사·주소 확인을 위한 명단을 매월 1회 일정규모로 교환하여 점차 확대해 나가며, 첫 명단교환은 상봉 1개월 전인 8월 초순에 실시할 것을 제의했다. 또한 이를 원활히 추진하기 위해 판문점에 이산가족 상봉면회소를 1999년 8월 초순부터 설치·운영할 것을 제안했다. 이와 함께 우리측은 서해상에서 발생한 남북간의 무력충돌과 같은 사건이 재발되는 것을 방지하기 위해서라도 남북기본합의서 이행차원의 분야별 공동위원회가 시급히 정상화되어야 함을 지적했다. 또한 이를 위해 판문점 연락사무소 기능을 정상화시켜 차관급당국회담을 통해 남북간의 당면문제를 지속적으로 협의하여 그 해결방도를 마련하는 대화기구로 유지하면서 점차 이를 장관급 또는 총리급 회담으로 발전시킬 것을 제의했다.

그러나 북한측은 쌍방이 당초 합의한 의제와는 달리 기초발언문 전체를 서해사건에 집중하면서 이산가족 문제 토의를 외면하여 회담에 난관을 조성했다. 북한측은 우리측 함정들이 그들의 영해를 침범하여 평화적인 어로작업을 하고 있는 그들의 어선을 위협하는 한편, 북한측 해군함정들의 정상적인 순찰활동을 방해하고 고의적으로 들이받는 도발을 해 왔다고 억지를 부리면서 우리측이 이번 사건에 책임을 지고

민족 앞에 사죄해야 한다고 주장했다.

북한측의 이러한 자세에 대하여 우리측은 북한측이 비공개접촉에서 "통크게, 폭넓게, 실제적으로 그리고 전면적으로" 추진하겠다고 약속한 대로 이산가족 문제를 먼저 협의·해결할 것을 촉구했지만, 북한측은 서해사건이 수습되어야 이산가족 문제를 논의할 수 있다는 주장을 굽히지 않았다. 그러나 북한측은 서해사건 문제 해결이 남북차관급당국회담 진전의 전제조건이냐는 우리측 질문에 "조건은 아니나 현실이다"라고 언급하면서도 그들의 기본발언에 대해 우리측이 좀더 '연구'해 줄 것을 요구하며 회담을 진전시키지 않았다.

북한측은 제2일 회의에서도 이산가족 문제 협의 자체를 기피하고 "이산가족 문제의 보따리는 가져왔으나 서해사건에 대한 남측태도 때문에 던져 버렸다"고 언급하면서 우리측이 이에 대해 더 이상의 입장변화를 보이지 않자 "쌍방입장이 대치되는 조건에서 이 문제를 계속 논의해 봤자 의미가 없다"며 회담을 종결시킬 것을 제의하였다. 이에 따라 쌍방은 차기회담을 7월 1일 오후 3시 중국대만점(China World Hotel)에서 개최하기로 합의하고 제1차 회담을 종료하였다.

한편 제2차 남북차관급당국회담은 1999년 7월 1일부터 7월 3일까지 전체회의 1회('99.7.1), 수석대표 단독접촉 2회('99.7.1 및 7.3) 등으로 진행되었다. 제2차 회담에서 우리측은 북한측에 제공키로 했던 20만 톤 가운데 7월말까지 전달 예정인 잔여분 10만 톤의 수송계획이 준비되어 있다는 점을 밝히고, 다만 잔여분이 약속한 기일 내에 전달되기 위해서는 회담을 통해 이산가족 문제에 대한 가시적인 성과가 있어야 한다는 점을 강조하였다. 그러나 북한측은 이를 상호주의라고 비난하면서, 우리측이 서해사건을 해결하고 잔여비료 제공의 첫배를 띄우면 이산가족 문제 토의에 들어가겠다는 태도를 견지했다.

이와 같이 쌍방 입장이 좁혀지지 않는 가운데 북측이 전체회의를 종결하고 그 자리에서 곧바로 수석대표 단독접촉을 갖자고 제의하여, 쌍방 수석대표는 기록을 위한 수행원 1명씩만 배석시킨 가운데 수석대표 단독접촉에 들어갔다. 대표단 전체회의에 이어 곧바로 진행된 제1차 수

석대표 단독접촉에서 북한측은 접촉을 시작하자마자 『월간조선』 1999년 7월호에 게재된 황장엽의 전화인터뷰 내용과 관련한 성명을 낭독했다. 이 성명에서 북한측은 우리 정부가 황장엽을 시켜 북한체제를 모독하게 했다며 우리측의 책임있는 답변을 요구했다. 북한측은 정부라 하더라도 언론사에 대해 간섭을 할 수 없다는 우리측의 설명을 제대로 듣지도 않고 또 차기회담의 날짜도 정하지 않은채 일방적으로 퇴장해 버림으로써 수석대표 단독접촉은 14분만에 끝났다.

이틀 후인 7월 3일에 제2차 수석대표 단독접촉이 재개되었으나 북측이 계속해서 서해사건에 대한 사과를 요구하고, 「선 비료지원 후 이산가족문제 협의」 입장을 견지할 뿐 아니라 황장엽 회견 내용에 대한 비난을 되풀이하는데 그쳐 아무런 성과없이 끝맺게 되었다. 결국 남북차관급당국회담은 북측이 기존의 태도를 변화시킬 수 있는 새로운 모습을 보여주지 못했기 때문에 국민의 정부가 추진하는 대북포용정책 이후의 당국간 접촉이었음에도 불구하고 현실적 장벽을 뛰어넘지 못한 것이다. 이런 측면에서 정리해 본다면, 남북관계가 단순한 대화의 장 마련 이상으로 발전하기 위해서는 결국 분단구조를 평화구조로 전환시킬 수 있는 정책적 결단이 뒷받침되어야만 하며, 이런 차원에서 남북정상회담이 필연적으로 요구됨을 알 수 있다.

나. 남북정상회담의 성사

남북정상회담은 남북한의 최고통치권자가 역사적 만남과 대화를 통해 상호 불신과 대결·반목의 남북관계를 근본적으로 개선하여 화해·협력관계로 전환시켜 나가겠다는 확고한 결의를 다짐하고, 세계사의 흐름에 대한 공통인식을 바탕으로 상호 이해와 신뢰의 폭을 넓힘으로써 그 구체적 결실인 「6·15선언」을 이끌어낸 웅장한 한 편의 드라마인 동시에 통일민족사의 새 지평을 여는 이정표이다. 실제로 남북정상회담은 남북관계의 본질적 개선을 위해서는 무엇보다도 먼저 남북한 최고통치권자의 정치적 결단과 함께 남북한의 정치경제적 역학관계의 절묘한 조화

가 필요⁹²⁾하다는 점을 실증적으로 보여주었다.

(1) 남북정상회담 성사배경

(가) 김대중 대통령의 통일철학과 대북포용정책 추진

남북정상회담은 남과 북 양측이 모두 민족 공존과 상생의 필요성을 인식한 결과이다. 즉 남북의 평화공존과 화해·협력이 없이는 남과 북 모두 변화하는 시대의 흐름에 낙후되어버릴 수 있다는 점을 양측 모두가 인식한 것이다. 또한 이러한 인식은 김대중 대통령의 통일철학이 반영된 결과이기도 하다.⁹³⁾ 결국 남북정상회담의 성사는 국제정치의 탈냉전적 상황과 경제적 지구화라는 시대의 변화를 수용한 결과임과 동시에 김대중 정부의 남북관계 개선을 위한 지속적인 노력의 결과라고 할

92) 재미학자 고병철과 국내의 전문가 이종식은 모두 남북한 통일방안의 차이를 접근시킬 수 있도록 실용주의적 태도를 취해야 한다는 점을 강조하고, 이를 위해서는 논리적인 차원의 절충노력이 아니라 실질적으로 남북한의 정치경제적 역학관계를 고려하는 가운데 양 지도부가 정치적 결단을 내릴 수 있어야 한다는 점을 강조하고 있다. 이런 의미에서 국민의 정부가 취한 대북포용정책의 현실성과 남북정상회담의 역사적 의의가 두드러진다.(이종식, 『분단시대의 통일학』, 한울아카데미, 1998, pp.233~234 참조)

93) 김대중 대통령은 이 부분에 대해 6월 15일의 귀국보고를 통해 다음과 같이 설명했다. “저는 북측의 김정일 위원장하고 얘기했습니다. 과거 조선왕조 말엽에 국민이 단합하고 근대화를 서둘러야 할 때 내부가 산산이 분열되고 근대화를 외면하다가 결국 망국의 설움을 얻고 일제 36년, 8.15의 분단, 6.25의 전쟁, 지금까지의 철조망을 사이에 놓고 대립, 100년의 양화를 우리 후손들에게 주지 않았느냐. 지금 세계가 지식 정보화 시대라는 인류 역사상 최대의 혁명의 시대에 들어가고 있고 경제적 국경이 없는 무한경쟁의 세계화 시대로 들어가고 있는 이런 때에 우리 같은 민족끼리 내부에서 힘을 탕진한다면 우리가 어떻게 되겠는가. 그러나 만일 우리가 서로 협력해서 당장의 통일은 안 되더라도 남과 북이 서로 협력해서 하늘도 트고, 길도 트고, 항구도 트고, 서로 왕래하고 협력하고 같이 경제 발전시키고 문화 교류, 체육 교류 이렇게 해 나간다면 한국 민족이 가지고 있는 높은 교육적 전통, 문화 창조력 이것이 21세기의 지식기반시대에 가장 적합한 우리의 자산이 아니겠는가. 이제 4대국이 우리를 지배하는 제국주의 시대가 아니라 4대국이 우리 시장으로서 우리가 그 한복판에서 이용할 수 있는 그런 시대다. 이 때 우리가 정신차려서 남북이 협력하지 않고 우리끼리 싸운다면 우리는 어떻게 되겠는가. 그러므로 어떤 일이 있어도 우리는 이제 더 이상 적화 통일도 안 되고 흡수 통일도 안 되고 남북이 서로 공존공영을 하면서 차츰 통일의 길로 나가자. 민족을 이 21세기의 절호의 시대에 세계일류의 그러한 한반도를 만들어야 한다는 것을 북한측에 역설하고 그분들도 동감을 표시했다는 것을 여러분께 말씀드리고 싶습니다.”

수 있다.⁹⁴⁾

김대중 대통령은 당선 직후 “남북간의 교류와 협력을 위해 특사 교환을 재개하고, 필요하다면 김정일 총비서와 정상회담을 하자”고 제의했으며, 1998년 2월 25일 취임사를 통해 “남북기본합의서 이행을 위한 특사 교환을 제의하며, 정상회담에도 응할 용의가 있다”고 밝혔다. 또한 6월 11일자 워싱턴포스트지와와의 회견에서 “한반도 평화를 위하여 나도 북에 가야하고 김정일 총비서도 한국에 와야 한다”고 언급하여 임기 중에 남북정상회담을 추진할 의사를 분명히 하였고, 몇 차례에 걸친 CNN 방송과의 인터뷰를 통해서도 “북한의 김정일과는 시간, 장소에 구애받지 않고 언제 어디서든 만날 준비가 돼 있다”(6월 13일), “우리는 북한에 무력을 사용하지 않고 북한을 전복도 하지 않을 것”이며 “서로 교류 협력하면 양쪽 모두에게 도움이 된다”(11월 23일)고 밝힌 바 있다.

또한 2000년에 접어든 후에는 보다 구체적으로 그리고 강도 높게 남북정상회담의 필요성과 가능성을 언급했다. 즉 새천년민주당 창당 대회(1.20)에서 “북한의 김정일 국방위원장과 정상회담을 열어 남북한 공존공영의 상호 협력문제를 논의할 것”임을 천명하고, 조선일보 창간 80주년 기념회견(2월 26일)에서는 “정상회담의 개최장소나 형식에는 구애받지 않겠다”는 적극적인 의지를 표명했으며, 동아일보 창간 80주년 기자회견(4월 1일)에서도 “총선후 본격적으로 정상회담을 추진하겠다”고 밝혔다.

뿐만 아니라 김대중 대통령은 독일을 방문한 자리에서 『베를린선언』(3월 9일)을 통해 더욱 강력한 의지를 담아 당국간 대화를 촉구했다. 김 대통령은 “나는 오늘 뜻깊은 베를린 자유대학을 방문한 이 자리를 빌려 지구상에 마지막으로 남아있는 한반도 냉전구조를 해체하고 항구적인 평화와 남북간의 화해, 협력을 이루고자 다음과 같이 선언하고자 한다.”고 분명한 입장을 밝히면서 한반도 냉전구조 해체와 항구적인 평화정착 및 이산가족 문제의 해결 그리고 남북간의 화해 협력을 위한

94) 아태평화재단, 『남북정상회담 이해의 길잡이』(서울 : 아태평화재단, 2000), p.15.

정부 당국간 대화를 제의했다. 동시에 정부 차원의 협력사업으로서 본격적인 경협을 위한 도로, 항만, 철도, 전력, 통신 등 사회간접자본의 확충, 투자보장협정과 이중과세방지협정 등 민간기업이 안심하고 투자할 수 있는 환경 조성, 식량난 해결을 위한 비료지원, 농기구 개량, 관개시설 개선 등을 제안했다.

남북정상회담의 성사는 대내외 통일환경의 조성으로 가능했다고 보아야 할 것이다. 대내적으로는 민간교류 협력을 활성화하여 남북관계 개선을 위한 신뢰의 기반을 확충하고, 대외적으로는 대북관계 개선을 위한 국제적 협력을 유도하는 전방위 외교역량을 발휘하여 가능했기 때문이다. 특히 국민의 정부 출범 이후 지속적으로 확대되어 온 남북간의 민간 교류·협력은 남북한 양측 모두의 체계적인 법·제도의 정비를 요구하게 되었고, 이를 위해 정부 당국자간의 접촉이 필요하다는 현실적 의미와 명분을 제공했다.⁹⁵⁾ 이와 함께 김대중 대통령은 외국 정치지도자들과의 회담 기회가 있을 때마다 우리 정부의 대북 화해정책에 대한 지지를 요청하고, 또한 각국이 북한과의 관계 개선에 주력해줄 것을 당부했다. 이러한 노력의 결과 미국, 일본, 중국, 러시아 등 한반도 주변 4강 뿐 아니라 인도네시아, 필리핀, 프랑스, 이탈리아, 캐나다, 오스트레일리아, 뉴질랜드 등 세계 각국이 김대중 정부의 햇볕정책에 대해 적극적인 지지를 표명했고, 대북 투자 및 대북 관계 개선에 대해서도 긍정적인 태도를 보여줌으로써 북한을 정상회담으로 이끌어 내는 국제 사회의 분위기 조성을 가능하게 한 것이다.

95) 남북한 교역은 1998년 2억 달러 수준에서 1999년에는 3억 3,343만 달러로 사상 최대치를 기록하였다. 대북 경협에서도 현대의 금강산 개발 및 서해안 공단 조성사업, 삼성전자의 전자제품 임가공 및 소프트웨어 공동개발사업, 평화자동차의 자동차 수리 및 조립공장 건설사업, 국제옥수수재단의 신품종 옥수수 개발사업 등이 추진되었다. 사회·문화 교류에 있어서도 2000년 2월말 현재 총 9,599명이 북한을 방문하였고, 이는 김대중 정부 출범 이전까지의 약 9년간 방북 인원 2,582명의 거의 4배에 달하는 수치이다. 언론, 학술, 종교, 스포츠, 문화, 예술 등 각 분야에서도 교류, 협력, 상호방문이 활발히 이루어졌다. 이러한 민간 교류·협력의 확대가 정부 당국자간의 접촉을 촉구하는 요인이 되었다. (아태평화재단, 『남북정상회담 이해의 길잡이』, pp.19~20)

(나) 김정일 국방위원장의 경제난 극복 의지와 햇볕정책 신뢰

남북관계와 한반도 통일문제를 다루는 많은 전문가들은 북한이 남북 정상회담에 응하게 된 배경을 주로 북한의 경제적 위기 탈출 필요성과 햇볕정책에 대한 신뢰감 및 외교적 고립으로부터의 탈피 필요성에서 찾는다. 이러한 분석 시각은 북한의 현실 상황이 자체적으로 수습하기 힘든 최악의 상황으로 치달아 왔다는 사실과 이를 타개해 나갈 수 있는 가장 빠른 길이 바로 남북관계 개선의 길이며, 이를 북한의 김정일 국방위원장이 충분히 인지하고 있을 뿐 아니라 김대중 대통령의 통일 철학과 햇볕정책을 신뢰하여 정치경제적 위기 타개를 위해 기꺼이 남북 정상회담에 응했을 것이라는 평가를 뒷받침하고 있다.

실제로 북한은 80년대 말 이후 사회주의권이 붕괴됨으로 인해 국제적 경제협력관계의 와해를 가져왔고, 계속된 자연재해로 인해 극도의 식량난을 겪는 등 심각한 경제적 위기에 봉착하여 그 후유증을 완전히 타개하고 경제를 재건하기 위해서는 내부의 노동력 동원 전략만으로는 한계가 있다는 점과, 이를 극복해 나가기 위해서는 어쩔 수 없이 외부의 지원이 절대적으로 필요하다는 것을 인식하게 되었다. 이러한 북한의 인식은 신년사에서 2000년을 ‘강성대국 건설에서 결정적 전진을 이룩해나가는 총진격의 해’로 규정하고 ‘사상, 총대, 과학기술 중시’론을 앞세워 2000년을 북한경제 재건의 새로운 전환점으로 삼겠다는 정책의 지에 충실히 반영되었다. 특히 북한은 남북관계의 개선이 한국으로부터의 직접적인 경제지원 및 협력을 이끌어낼 수 있을 뿐 아니라, 이를 발판으로 하여 국제사회에서의 경제지원과 협력을 유도하는 계기가 될 수 있다는 것을 인식하였으며 현대그룹과의 경험 추진을 통해 그 가능성을 구체적으로 진단 평가하는 기회를 가질 수 있었다. 이같은 사실은 김대중 대통령이 취임 후 지속적으로 제기한 남북경협과 대북 경제지원의 강조가 현대의 금강산관광 실현 등 구체적 성과로 나타났고, 북한이 경제적 난국을 타개하기 위해서는 궁극적으로 남한 당국을 주요 파트너로 선택할 수밖에 없다는 현실적 판단을 가능하게 하는 계기를 마

련한 것이다.

물론 이러한 북한의 선택에는 경제재건의 절박한 필요성과 동시에 외부와의 경제협력 과정에서 감수해야 할 대외개방에 대한 김정일체제의 자신감이 표현되어 있다고 볼 수 있다. 특히 김정일 국방위원장은 1998년에 권력승계를 공식적으로 완료한 이후 체제안정을 기반으로 경제재건에 총력을 기울이면서 ‘천리마대진군’, ‘강성대국 건설’ 등 내부적으로 강력한 지도자적 이미지를 구축해왔으며, 대외적으로도 1999년 금창리 의혹의 해소와 페리 대북정책조정관의 방북 수용, 미사일 발사유예 입장의 표명, 북·일 수교회담의 재개, 북·미 고위급회담의 개최 등 적극적이고 전향적인 태도를 보여주면서 체제 결속에 대한 자신감을 보여주었다.⁹⁶⁾ 북한관련 전문가들은 이러한 자신감이 북한으로 하여금 남북관계의 개선에 적극적으로 나오게 한 하나의 요인이 되었을 것으로 보고 있으며, 남북정상회담이 진행되는 과정에 보여준 김정일 위원장의 발언과 태도에서도 이를 뒷받침하는 요소들을 쉽게 발견할 수 있었음을 지적하고 있다.

(2) 남북정상회담 준비과정

(가) 남북정상회담 개최 합의 경과

김대중 대통령의 베를린선언은 남북정상회담을 개최하는 가장 직접적인 연결고리가 되었다. 김 대통령은 3월 9일 베를린선언을 통해 북한의 경제적 어려움 극복을 돕겠다는 의지를 분명히 나타내면서 한반도의 냉전 종식과 평화정착 의지를 표명하는 한편 이산가족문제 등의 해결을 위해 남북한 당국간의 대화를 강력히 촉구하자 북한이 이에 화답

96) 1998년 10월20일부터 24일까지 개최된 제3차 4자회담에 참가했던 북한의 김정남은 “언젠가 될지는 모르지만 정상회담이 된다면 실질적인 모든 권력을 갖고 있는 사람이 참석하게 될 것이다. 장군님께서는 20년 전부터 모든 분야를 관장해 오셨다.”고 언급하여 김정일이 직접 남북정상회담에 임하게 될 것임을 강력히 시사한 바 있다.

하듯이 베를린선언 직후 남북정상회담 개최 의사를 표명해 왔고, 이에 따라 3월 17일 중국 상해에서 남북 당국간 첫 접촉을 가지게 되었기 때문이다.

남북정상회담 개최를 위한 최초의 당국간 접촉은 양측의 특사들이 비공개로 접촉하여 이루어졌다. 우리측 박지원 문화관광부 장관과 북측 아시아태평양평화위원회 송호경 부위원장은 제3국에서 수 차례 비공개 협의를 갖고 4월 8일 남북정상회담 개최에 관한 합의서를 작성하기에 이른다. 이때 작성된 합의서 문안은 다음과 같다.

남북 합의서

남과 북은 역사적인 7.4 남북 공동성명에서 천명된 조국통일 3대원칙을 재확인하면서 민족의 화해와 단합, 교류와 협력, 평화와 통일을 앞당기기 위하여 다음과 같이 합의하였다.

김정일 국방위원장의 초청에 따라 김대중 대통령이 금년 2000년 6월 12일부터 14일까지 평양을 방문한다.

평양 방문에서는 김대중 대통령과 김정일 국방위원장 사이에 역사적인 상봉이 있게되며 남북정상회담이 개최된다.

쌍방은 가까운 4월중에 절차문제 협의를 위한 준비접촉을 갖기로 하였다.

2000년 4월 8일

상부의 뜻을 받들어

남 측

문화관광부

장관 박 지 원

상부의 뜻을 받들어

북 측

아시아태평양위원회

부위원장 송 호 경

(나) 추진기구 출범

우리 정부는 4월 8일에 남북정상회담 개최에 관한 합의가 이루어짐에 따라 곧바로 국가안보회의 상임위원회를 열고 남북정상회담 추진체계를 확정, 「남북정상회담 추진위원회」와 「남북정상회담 준비기획단」을 발족시켰다. 4월 14일자로 발족된 이 추진기구들은 남북정상회담을 차질없이 준비하고 성공적으로 개최할 수 있도록 범정부적 협조체제를 갖추어 곧바로 본격적인 남북정상회담 준비에 착수했다. 「남북정상회담 추진위원회」는 통일부장관(위원장), 외교통상부장관, 국정원장, 국무조정실장, 청와대 경제수석, 외교안보수석 등 6명으로 구성되어 정상회담 준비작업을 총괄·지휘 및 감독하였고, 「남북정상회담 준비기획단」(단장: 통일부차관)은 통일부 통일정책실장, 외교통상부 차관보, 국방부 정책보좌관, 국무조정실 총괄조정관, 남북회담사무국장, 재경부 차관보, 법무부 법무심의관, 문화관광부 문화정책국장, 청와대 경호처장, 통일비서관, 의전비서관, 공보비서관, 기획조정비서관 등 15명으로 구성되어 정상회담 준비에 관한 제반사항을 실무적으로 기획 및 조정해 나가면서 그 추진 상황을 추진위원회에 보고하는 체제를 갖추었다.

또한 정상회담의 성공적인 개최를 위해서는 국민적인 지지와 합의가 절대적으로 필요하므로 여론과 의견을 수렴할 수 있도록 각계 인사들로 구성된 자문체제를 운영하기로 하고, 준비기획단에 사무처 성격의 「기획통제실」을 설치하여 실무기능을 강화했다. 기획통제실은 통일부, 외교통상부, 재경부, 법무부 등 16개 부처 과장급 공무원이 파견되어 정상회담과 관련한 각종 대책을 마련하고, 관계 부처와 협조하는 역할을 수행했다.

(다) 준비접촉 및 실무절차 합의

「남북정상회담 준비기획단」은 4월 18일 판문점 남북적십자 연락사무소를 통해 남북정상회담 준비접촉을 4월 22일 판문점 우리측 지역 「평

화의 집』에서 가질 것을 제의했다. 4월 19일 북측이 이에 동의함에 따라 4월 21일에 남북 쌍방의 준비접촉 대표단 명단을 교환하는 등 남북한 당국은 신속히 정상회담 준비에 임하게 된다. 우리측은 양영식 통일부 차관을 수석대표로 하고 통일부의 손인교·서영교 국장 등 3명의 대표단을 구성했고, 북측은 김령성 최고인민회의 상임위원회 참사를 단장으로 하여 최석익 조국평화통일위원회 서기국 부장과 권민 조선아시아태평양평화위원회 참사 등 3명으로 대표단을 구성했다.

제1차 준비접촉(4.22)에서 우리측은 절차문제에 대한 기본입장을 밝히면서 「베를린선언」을 중심으로 협력과제를 논의하자는 방향을 제시했고, 북한측은 우리측 제안을 충분히 고려한 현실적 방안을 차기접촉에서 제시하겠다고 언급했다. 제2차 접촉(4.27)에서 북한측은 정상회담 절차문제에 대한 우리측 안을 대부분 수용한다는 입장을 표명하고, 실무적 차원에서 대표단 규모, 정상회담 형식과 횟수, 왕래절차 등을 협의하기로 했다. 이에 따라 제3차 접촉(5.3)에서는 양측은 각기 「실무절차 합의서(안)」을 제시하고 항목별로 구체적 내용을 집중 협의했으며 편의보장, 신변안전보장, 통신보장 등 상당 부분에서 의견일치를 보았다. 제4차 접촉(5.8)에서는 미타결 사항을 중점 협의하여 포괄적인 의제를 선정하자는 데까지 합의했으나 구체적인 문구 및 기자단 규모 등에 대해서는 합의를 보지 못했다.

이후 남북은 판문점을 통한 의견교환으로 서로의 입장을 조율하기로 하는 한편, 분야별 실무자 접촉을 병행기로 합의하여 5월 13일에 통신·보도 분야 제1차 실무자접촉을 갖고, 5월 16일에 의전·경호 분야 실무자접촉을 가졌으며, 5월 17일 통신·보도 분야 제2차 실무자접촉을 가졌다. 이러한 과정을 거쳐 남북은 합의서 내용에 대해 기자단 규모 이외에는 의견일치를 보고 5차 접촉을 5월 18일 갖기로 합의했다. 그리고 5차 접촉에서 「남북합의서(2000년 4월 8일) 이행을 위한 실무절차 합의서」를 완전 타결하고 서명 교환하여 남북정상회담 개최에 따른 준비태세를 매듭지었다. 합의서 내용은 다음과 같다.

남북합의서(2000년 4월 8일) 이행을 위한 실무절차 합의서

남과 북은 2000년 4월8일 합의서에 따라 4월 22일부터 5월18일까지 판문점에서 5차례의 준비접촉을 가지고 실무절차 문제에 대하여 다음과 같이 합의하였다.

1. 대표단 구성과 규모

- ①남측 대표단 수행원은 130명으로 한다
- ②남측 대표단 취재기자는 50명으로 한다

2. 상봉 및 회담 형식과 횟수

김대중 대통령과 김정일 국방위원장 사이에 역사적인 상봉이 있게 되며 남북정상회담이 개최된다. 상봉과 회담은 최소한 2~3회하며 필요에 따라 더 할 수 있다.

3. 상봉 및 회담 의제

상봉 및 회담 의제는 「역사적인 7.4 남북공동성명에서 천명된 조국통일 3대원칙을 재확인하고 민족의 화해와 단합, 교류와 협력, 평화와 통일을 실현하는 문제」로 한다.

4. 체류일정

- ①남측 대표단의 북측 지역 체류기간은 2000년 6월12일부터 6월14일까지 2박3일로 하며 필요에 따라 더 연장할 수 있다.
- ②북측은 남측 대표단의 구체적인 체류일정을 방문 10일 전에 남측에 통지하며 쌍방이 협의하여 이를 확정한다.

5. 선발대 파견

- ①남측은 30명으로 구성된 선발대를 대표단 방문 12일전에 북측 지역에 파견한다. 남측 선발대는 필요에 따라 판문점을 통하여 왕래할

수 있다.

②남측 선발대의 체류일정과 구체적인 실무절차 문제는 남측 선발대의 북측 지역 도착 직후 쌍방이 합의하여 결정한다.

6. 왕래절차

①남측 대표단의 왕래는 항공로 또는 육로로 하되 항공로로 하는 경우에는 남측 비행기로 하며 육로로 하는 경우에는 북측 자동차로 한다.

②남측 선발대는 북측 자동차를 이용하며 통과지점은 판문점으로 한다.

③남측은 정상일행의 명단을 방문 7일전에 북측에 넘겨주며 선발대의 경우에는 방문 4일전에 북측에 넘겨준다. 명단에는 성명, 성별, 직위, 소속을 밝히며 사진을 첨부한다. 명단을 넘겨준 후 변동되는 사항은 판문점을 통하여 먼저 전화로 통지하며 그 다음에 문서로 전달한다.

7. 편의보장

①북측은 자기측 지역에 체류하는 남측 인원들의 숙식, 교통, 통신, 의료 등 기타 필요한 모든 편의를 제공한다.

②남측 대표단은 북측 지역에 체류하는 동안 북측의 안내와 질서에 따른다.

③북측은 남측 대표단의 북측 지역 체류기간 판문점을 통하여 1일 2회의 행낭운반을 보장한다.

8. 신변안전보장

①북측은 자기측 지역을 방문하는 남측 인원들의 신변안전을 보장하는 총리 명의의 신변안전보장각서를 방문 3일전에 판문점을 통하여 남측에 넘겨준다.

②북측은 남측이 이번 방문의 성격에 맞게 휴대품을 소지하는 조건에서 그에 대한 불가침을 원칙적으로 보장한다.

9. 수행원, 기자의 표지 및 증명서

- ①쌍방은 자기측 수행원들을 표시할 수 있는 표지를 각기 편리한 대로 한다.
- ②기자는 기자완장을 착용한다.
- ③남측 수행원과 기자는 자기측 총리가 발행한 신분증명서를 휴대한다.

10. 상봉 및 회담장 표지 및 시설

- ①상봉 및 회담장과 행사장(숙소 포함) 에는 어떠한 표지도 하지 않는다.
- ②상봉 및 회담장에는 회담에 필요한 시설의 다른 시설들을 설치하지 않는다.
- ③북측은 상봉 및 회담장과 행사장(숙소 포함) 에서 남측이 연락 업무를 수행할수 있도록 통신시설을 설치 제공한다.

11. 상봉 및 회담 기록

쌍방은 상봉 및 회담 기록을 속기, 녹음, 녹화 등 각기 편리한대로 한다.

12. 상봉 및 회담 보도

- ①상봉 및 회담 보도는 각기 편리한대로 하되 필요에 따라 공동 보도문을 작성·발표할 수 있다.
- ②북측은 남측에 실황중계가 가능하도록 필요한 설치와 인원을 최우선적으로 보장하며 텔레비전 영상 송출을 위한 전송로 및 위성중계를 위한 편의를 제공한다.
- ③북측은 남측에 실황중계를 위하여 남측 인원이 직접 촬영 제작할수 있도록 필요한 지원과 편의를 보장한다.

13. 기자의 취재활동

- ①북측은 남측 기자들의 체류기간중 취재활동을 보장한다.
- ②쌍방은 보도의 정확성과 공정성을 기하기로 한다.

14. 기타 실무절차 문제

- ①남측 대표단은 북측 지역 체류기간 이미 가설된 서울-평양간 직통전화 회선과 함께 예비통신으로 위성통신망을 이용한다.
- ②그밖에 제기되는 실무절차 문제는 남북고위급회담 관례에 따른다.

15. 합의서 발효

이 합의서는 쌍방이 서명하고 교환한 날부터 효력을 발생한다.

2000년 5월 18일

남 북 합 의 서 이행을 위한
 준 비 접 촉
 남 측 대 표 단 수 석 대 표
 대 한 민 국
 통 일 부
 차 관 양 영 식

북 남 합 의 서 리행을 위한
 준 비 접 촉
 북 측 대 표 단 단 장
 조 선 민 주 주 의 인 민 공 화 국
 최 고 인 민 회 의 상 임 위 원 회
 참 사 김 령 성

남북 양측은 이상의 남북정상회담 실무절차 합의를 통해 남북정상회담의 성공적 개최를 위한 실질적인 준비단계로 진입했다. 특히 남북 양측은 준비접촉의 실무절차 협의 과정에서 과거 남북대화에서 있었던 논쟁적·소모적 자세를 지양하여 우호적이고 건설적인 자세로 회담을 진행함으로써 실무절차 문제를 원만히 타결했으며, 준비접촉에서 타결하지 못한 미진한 부분에 대해서는 관문점을 통한 문서교환 방식으로 입장을 조절하는 등 실사구시적 자세로 협상을 타개해 나갔다.

또한 실무절차 합의서 협의와 병행하여 「통신·보도」, 「의전·경호」분야

별 실무자 접촉을 진행함으로써 분단 55년만에 이루어지는 역사적인 남북정상회담을 성공적으로 개최하기 위한 만반의 준비태세를 갖추었다. 이같은 태도는 남북이 서로 상대방의 입장을 충분히 고려하는 '역지사지(易地思之)'의 입장에서 실무회담을 생산적으로 진행하였음을 의미하며, 남북정상회담과 그 후속 조치 이행의 신뢰도를 높여주는 것이기도 하여 분단 후 최초의 남북정상회담의 전도를 밝게 해 주는 것으로 평가될 수 있었다.

(3) 남북정상회담 개최

(가) 선발대 파견

분단사상 처음으로 이루어지는 남북정상회담은 사안의 중대성에 비추어 남북 양측 모두의 치밀한 준비 속에 이루어졌다. 5월 18일의 제5차 준비접촉에서 실무절차 합의서를 교환함에 따라 우리측은 정상회담 선발대 30명의 명단을 작성하여 5월 27일 북측에 전달하고, 5월 31일 남북회담사무국장을 단장으로 하는 선발대가 판문점을 통해 평양에 도착했다. 선발대는 평양 백화원초대소에 머무르면서 정상회담을 위한 숙소 및 현장 점검 그리고 체류일정 협의, 경호·의전·통신·보도 등 실무자 접촉을 가졌다. 선발대는 북측 체류 기간 중 판문점을 통해 3차례에 걸쳐 인원을 교체하면서 480여 개의 점검사항을 토대로 정상회담 준비에 만전을 기했고, 북한측도 우리측 선발대 인원들이 평양에서 활동하는데 불편함이 없도록 제반 편의를 보장해 주었다.

북측이 남북정상회담 체류 일정을 6월 2일 통보해옴에 따라 6월 5일 우리측 대표단 130명의 명단을 북측에 통보했으며, 6월 9일 북측 총리 명의의 신변안전보장 각서 접수하여 모든 준비를 완료했다. 그러나 6월 10일 북측이 갑작스럽게 기술적인 준비관계로 정상회담을 12일에서 13일로 하루 연기할 것을 제의하여 당황했으나 북측의 입장을 존중, 이를 수용하여 6월 13일에 역사적인 남북정상회담이 개최되었다.

(나) 정상회담 진행

김대중 대통령 일행은 분단 사상 처음으로 우리 국적기를 타고 남북을 왕래했다. 비행기는 서해상을 경유해 평양 순안공항에 도착했고, 이 과정에서 우리측과 북측간에 관제·통신·영공 경호 등에서 원활한 협조가 이루어졌다. 또한 정상회담을 전후한 기간에 서울과 평양의 공항간 기상상태에 대한 정보 교환도 이루어졌다.

김정일 국방위원장은 평양 순안공항에 나와 김대중 대통령을 직접 영접·환송했으며, 국민의 예를 갖추어 의장대 사열을 마친 후 숙소로 향하는 사이에 김대중 대통령과 승용차에 동승했다. 이는 과거 다른 나라 국가 원수들의 방문 경우를 볼 때 대단히 이례적인 것이었다. 숙소인 백화원 영빈관으로 이동하는 동안 연도에 도열한 60만 평양 시민들은 꽃을 흔들고 '만세'를 부르며 열렬히 환영했고 일부 현지 북한주민들은 감격에 겨운 눈물을 보이기도 했다.⁹⁷⁾

김대중 대통령 일행은 북측이 마련한 숙소인 백화원 영빈관에 머물렀다. 대표단 중 일부는 백화원 영빈관에서 3km정도 떨어진 주암산초대소에 머물렀으며, 기자단은 고려호텔에 여장을 풀었다. 백화원 영빈관은 북측이 자랑하는 최고급 시설로, 그동안 지미 카터 전 미국대통령, 남북고위급회담에 참석한 우리측 국무총리 일행이 평양체류시 머물렀던 곳이다. 이 영빈관에서 김대중 대통령과 김정일 국방위원장간 상봉과 회담이 개최되었으며, 김정일 국방위원장이 주최한 고별 오찬도 있었다. 김정일 국방위원장은 김대중 대통령과의 환담 자리에서도 거침없

97) 이 부분에 대해 김 대통령은 남북정상회담을 마치고 돌아와 가진 대국민 귀국 보고에서 다음과 같이 언급했다. “이번에 김정일 위원장은 제가 기대했던 이상의 환대를 저에게 베풀었습니다. 공항에 직접 출영하고, 오늘 돌아올 때 공항에도 환송을 나와 주었습니다. 회담과정에서는 때로는 절망적인 생각을 가질 때가 몇 번 있었지만 우리가 성의껏 노력해서 김정일 위원장이 상당한 협력을 하고 이렇게 해서 여러분께 바친 합의를 도출했습니다. 평양시에 들어갈 때 60만, 나올 때 30~40만, 모두 약 100만의 평양 시민이 열광적으로 저를 환영하고 환송해 주었습니다. 평양 역사상 처음 있는 큰 군중의 환영이었다고 얘기 들었습니다. 저는 이러한 평양 시민의 환영에 대해서, 같은 혈육의 정으로서 환영해 준 그들에 대해서 여러분과 같이 감사의 박수를 전하고 싶습니다.”

는 화술과 분위기를 주도하는 유연한 태도를 보여줌으로써 이 모습을 TV를 통해 지켜본 많은 사람들과 서방세계에 신선한 충격을 던져 주었다.

김대중 대통령은 북측에 머무르는 동안 만경대 소년학생궁전, 만수대 예술극장을 돌아보고 공연도 관람했다. 대통령 영부인 이희호 여사도 북측의 평양산원(산부인과 병원), 창광유치원, 수예연구소 등을 방문해 관계자들과 대화를 나눴다. 이밖에도 이희호 여사는 북측의 여성지도자들과 대화하는 기회를 갖고, 이화여전 시절에 가르쳤던 은사를 50여 년 만에 상봉하기도 했다.

한편, 김대중 대통령과 김영남 최고인민회의 상임위원장간 의례 방문과 공식 면담이 이루어진 곳은 우리의 국회의사당에 해당하는 만수대의사당이었으며, 김영남 위원장 주최 만찬이 이루어진 곳은 인민문화궁전으로, 1990~91년 남북고위급회담이 개최된 곳이다. 이에 대해 김대중 대통령이 주최한 답례 만찬은 목란관에서 개최되었다. 우리측은 답례 만찬을 위해 서울에서 인원과 식재료를 공급했으며, 북측의 인원들과 함께 만찬을 준비했다.

김대중 대통령 일행이 서울을 출발, 평양에 도착하는 장면, 평양 시내를 이동하여 숙소에 도착하는 장면, 김대중 대통령 일행의 평양 출발 장면 등은 우리측 인원과 장비에 의해 실시간으로 생중계 되었다. 그의 공식 오찬과 만찬, 관람, 남북공동성명 서명 장면 등이 약간의 시차를 두고 실황중계 됨으로써 우리 국민과 전세계에 생생하게 전달되었다. 이처럼 TV 생중계를 위해 우리측 방송요원들이 선발대로 평양에 들어가 점검을 하고, 방송 장비를 사용하게 된 것은 분단 사상 최초의 일로 남북간 방송교류·협력의 새 지평을 열었다.

남북정상회담을 전후하여 북측의 언론 매체들도 그 동안 계속해 오던 대남 비난 강도를 현저히 낮추어 정상회담의 성공적 개최 분위기를 조성했다. 정상회담 기간 중 북측 언론매체들은 남북 정상의 상봉과 회담, 공동선언 발표 등에 이르는 전과정을 대서특필하고 반복적으로 보도하여 남북한 사회와 구성원 모두의 인식을 함께 하고 그 거리를 좁

히는 획기적인 계기를 마련했다.

다. 『6·15남북공동선언』의 천명

(1) 『6·15남북공동선언』의 의의

(가) 남북한 최고지도자 결단의 산물

분단 이후 최초로 이루어진 남북정상회담의 결과를 담은 『6·15남북공동선언』은 김대중 대통령과 김정일 국방위원장의 남북정상회담의 성공적 개최와 이를 통해 통일민족사회의 앞날을 평화적으로 개척해 나가 고자 뜻을 모은 이들 최고지도자들의 역사적 결단의 산물이다. 김대중 대통령은 재야 시절부터 한반도 평화와 통일 추진에 뚜렷한 철학을 갖고 있었으며, 대통령 취임 이후 이러한 철학을 바탕으로 대북 화해·협력정책을 일관되게 추진하였다. 특히 대통령 취임사 등 기회가 있을 때마다 남북정상회담 개최를 제의하여 김정일 국방위원장이 이에 호응해 오으로써 남북정상회담을 성사시키게 되었으며, 남북 정상이 직접 대면하여 남북간 대화와 협력만이 분단의 심화를 막고 공동번영하며 평화통일을 앞당기는 길이라는 데에 의견을 모아 『6·15남북공동선언』의 채택에 까지 이른 것이다.

(나) 상호이해와 신뢰의 산물

『6·15남북공동선언』 채택은 남북 최고지도자 간의 상호 이해와 신뢰의 바탕 위에서 이루어졌다. 남북의 정상은 장시간 동안 무릎을 맞대고 흥금을 터놓고 솔직하게 대화함으로써 상호 이해와 신뢰의 폭을 넓힐 수 있었다. 남북 정상간의 신뢰 회복은 민족공동이익을 위해 상대방 입장과 실현가능성을 충분히 고려하면서 허심탄회하게 회담을 진행, 공통점을 찾아 합의하는 생산적인 대화를 가능하게 만들었다. 이러한 사실

은 남과 북의 정치지도자들이 세계사적인 탈냉전 시대에 맞추어 한반도에서도 화해·협력의 분위기를 성숙시켜 긴장을 완화하고 실질적인 협력관계를 이루어 나가고자 노력하고 있음을 반증한 것이 아닐 수 없다.

(다) 국민적 지지 및 국제사회 협조의 산물

남북정상회담의 추진과 성사는 근본적으로 국민의 정부가 북한과 평화와 화해·협력을 추진하는 데 대해 세대와 계층을 초월한 우리 국민의 지지가 있었기 때문에 가능했다. 특히 정부는 대북포용정책에 대한 국민적 지지에 자신감을 갖고 정책의 일관성을 견지할 수 있었으며, 이로 인해 국제사회의 폭넓은 지지와 협조도 뒤따를 수 있었다. 결국 「6·15 남북공동선언」 채택은 우리의 화해·협력정책을 기초로, 한·미·일 정책공조와 중·러 등이 한반도 평화와 안정에 적극 협조하는 새로운 세계사의 흐름 속에서 구체화될 수 있었던 것이다.

이러한 맥락에서 「6·15남북공동선언」은 한반도 평화와 남북간 협력 및 통일 문제를 국제적 협력 속에서 당사자해결의 원칙 하에 자주적으로 풀어나가겠다는 의지를 밝히고, 안으로 동족상잔의 비극을 방지하고 평화정착에 대한 확고한 공감대를 형성했다는 점에서 역사적인 의미를 지닌다. 이제 남과 북은 「6·15남북공동선언」에 입각하여 군사직통전화 개설, 상호 비방 중지, 파괴·전복행위 중지 등의 조치들을 취해 나감으로써 상호위협감소와 호혜와 신뢰관계 구축을 도모하고, 궁극적으로 평화체제를 제도화해 나감으로써 한반도 냉전종식의 길을 열어 나갈 수 있게 된 것이다.

(2) 「6·15남북공동선언」의 주요 내용

「6·15남북공동선언」은 김대중 대통령과 김정일 국방위원장이 직접 서명했다. 김정일 위원장은 당초 김영남 최고인민위원회 상임위원장이 서명하도록 제의하였으나 김대중 대통령이 실질적인 최고지도자 사이에

서명이 이루어져야 한다고 주장하였고, 결국 양측 최고 통치권자의 보장을 담은 선언 채택으로 그 효력을 지니게 되었다. 이 선언문의 내용은 다음과 같다.

남북공동선언

조국의 평화적 통일을 염원하는 온 겨레의 숭고한 뜻에 따라 대한민국 김대중 대통령과 조선민주주의인민공화국 김정일 국방위원장은 2000년 6월13일부터 6월15일까지 평양에서 역사적인 상봉을 하였으며 정상 회담을 가졌다.

남북정상들은 분단 역사상 처음으로 열린 이번 상봉과 회담이 서로 이해를 증진시키고 남북관계를 발전시키며 평화통일을 실현하는데 중대한 의의를 가진다고 평가하고 다음과 같이 선언한다.

1. 남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다.

2. 남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다.

3. 남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며, 비전향 장기수 문제를 해결하는 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 하였다.

4. 남과 북은 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화하여 서로의 신뢰를 다져 나가기로 하였다.

5. 남과 북은 이상과 같은 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여

빠른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최하기로 하였다.

김대중 대통령은 김정일 국방위원장이 서울을 방문하도록 정중히 초청하였으며, 김정일 국방위원장은 앞으로 적절한 시기에 서울을 방문하기로 하였다.

2000년 6월 15일

대한민국	조선민주주의인민공화국
대통령	국방위원장
김대중	김정일

『6·15남북공동선언』은 5개항의 내용을 담고 있으며, 김정일 국방위원장의 서울 답방에 대한 약속이 포함되어 남북정상회담이 일회성에 그치지 않고 지속되어 나갈 것이라는 점을 보여주었다. 『6·15남북공동선언』은 합의의 주체와 합의의 정도라는 측면에서 볼 때 역대 남북간의 합의들과는 질적으로 다른 가장 높은 수준의 합의였다. 1972년의 7·4 남북공동성명은 ‘서로 상부의 뜻을 받들어’ 남측의 이후락 중앙정보부장과 북측의 김영주 노동당 비서가 서명한 것으로서 대외적으로는 ‘성명(statement)’의 형식으로 발표되었고, 1992년의 남북기본합의서 역시 남측의 정원식 총리와 북측의 연형묵 총리가 서명한 것으로서 ‘합의(agreement)’의 형식으로 발표되었다. 그러나 이번의 6·15 공동선언은 남과 북의 최고 지도자인 김대중 대통령과 김정일 국방위원장이 직접 만나 합의하고 서명한 것으로서 ‘선언(declaration)’이라는 가장 높은 수준의 형식으로 발표되었다.⁹⁸⁾

98) 아태평화재단, 『남북정상회담 이해의 길잡이』, p.8.

(가) 자주적 통일원칙 확인

『6·15남북공동선언』 제1항은 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결한다는 점을 천명했다. 이는 남북이 7·4 공동성명에서 합의한 원칙을 재확인한 것으로, 통일문제는 기본적으로 우리 민족 내부의 문제이며, 따라서 남북한이 당사자 원칙에 입각, 7천만 겨레의 뜻과 의사에 따라 해결해 나가겠다는 민족적 의지를 내외에 공포한 것이기도 하다. 이와 관련하여 김대중 대통령은 민족자주의 원칙에 대해 국제사회의 오해가 있을 것을 염려하여 여기서의 자주란 외세배격 등 배타적 자주가 아니라 국제사회의 지지와 협력에 바탕한 자주를 의미한다는 점을 분명히 했으며, 김정일 국방위원장과 공감을 이루었다. 이는 그 동안 북한이 자기체제를 위해하는 것으로 오해하여 왔던 국제공조문제에 대해서도 한반도 평화와 안정, 그리고 북한의 국제사회 참여와 경제적 진출에 도움이 되는 환경을 조성할 필요성에 대해 충분히 납득시키고 또 이러한 방향에서 공동 협력해 나가기로 하여 남북관계의 개선이 자칫 민족주의로의 회귀로 귀결될 것을 염려하는 국제사회의 우려를 불식시키기 위한 것이었다. 이런 의미에서 『6·15남북공동선언』 제1항의 내용은 남북의 최고지도자들이 우리 민족의 생존과 장래 문제를 국제사회의 지지와 협력을 바탕으로 남북 당사자 스스로 풀어나가겠다는 의지를 반영시킨 것으로 이해해야 할 것이다.

(나) 통일방안의 공통성 인정

『6·15남북공동선언』 제2항은 남과 북의 통일방안, 즉 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향해 나가고자 한다는 점을 선언한 것이다. 이는 남북이 당장 통일을 이룩할 상황이 못되는 현실에서, 우선 쌍방의 통일방안에 공통점이 있다는데 인식을 같이하여 평화공존의 기틀을 마련하고, 대북포용정책이 목표로 삼아온 ‘사실상의

통일(de facto unification)' 즉 남북간 평화공존 공영 실현 목표를 현실화하기 위한 것이다. 그 동안 남과 북은 통일방안에 있어 상당한 유사성을 지니면서도 단지 상대의 입장을 수용할 수 없다는 점에서 마치 이질적인 것처럼 간주해 왔으나 이번 정상회담을 통해 이런 불신을 제거하고 남북의 통일방안이 지니고 있는 공통요소를 수용하는 전향적 자세를 확립하였다.⁹⁹⁾

(다) 남북간 인도적 문제의 해결

「6·15남북공동선언」 제3항은 2개월 앞둔 금년 8·15 광복절에 흩어진 가족, 친척 방문단을 교환하며, 비전향장기수 문제 등 인도적 문제를 조속히 해결할 것을 공표했다. 그 동안 분단의 가장 큰 상처인 이산가족 문제 해결은 북한의 체제적 어려움 때문에 진척이 어려웠으나 정상회담을 계기로 진전을 보게 된 것이다. 북측은 제3항의 실천을 위해 6월 말부터 적십자회담을 개최하기로 합의하고, 앞으로도 남과 북은 그 성과를 토대로 하여 남북이산가족의 생사 및 주소 확인, 상봉, 왕래 및 자유의사에 의한 재결합 등 이산가족문제 해결을 제도화해 나갈 수 있을 것이다. 이와 함께 우리 정부도 비전향장기수 문제를 이산가족 상봉 후 해결하여 남북이 서로의 아픈 곳을 감싸안는 화합의 길을 마련할 수 있게 되었다.

99) 우리의 통일방안인 '남북연합'은 서로 다른 2체제 2정부를 그대로 놔두고 남과 북이 정상회의, 각료회의 등 상설 협의체를 구성하여 모든 현안을 협의하고 집행해 나가자는 방안이며, 북한이 1980년부터 주장해 온 '연방제' 안은 1국가 내에 2체제를 두고 연방정부가 외교권, 군사권을 갖고 2개의 지역정부가 자치를 하자는 방안이다. 그러나 이러한 연방제 안은 현 시점에서 이행이 불가능한 방안이므로 북한의 경우에도 1991년 이후부터 연방국가의 외교·군사권을 지역정부가 갖는 '낮은 단계의 연방제' 방안을 제시해 왔다. 이처럼 북측의 '낮은 단계의 연방제' 안은 과거의 '연방제'와는 차이가 있으며, 중앙정부 구성 등 몇 가지 다른 점만 제외하면 우리의 '남북연합' 방안과 유사하므로, 남북정상회담을 통해 이러한 점을 인정하고 당국간 협의를 통해 통일을 지향해 나가기로 합의함으로써 사실상 남북간 통일문제 논의의 접점을 찾는 계기가 마련된 것이다. 이로써 남북은 과거처럼 통일방안과 관련된 소모적 논쟁을 지양하고, 실질적인 정책적 협의와 접근의 가능성을 열어나가게 된 것이다.

(라) 남북의 경제협력과 다방면의 교류 활성화

『6·15남북공동선언』 제4항은 남과 북이 경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류를 활성화할 것을 다짐한 것이다. 현재 북한 경제의 어려운 사정을 감안해 본다면 우리가 철도, 도로, 항만, 통신, 전력 등 사회간접자본 분야에서 경제협력을 해나갈 경우 북한 경제의 회복을 도울 수 있고, 아울러 남한 내부에 머물렀던 우리의 경제 규모를 한반도 전체 차원의 경제 규모로 확대되는 효과도 도모할 수 있는 것이다. 특히 북한의 우수한 노동력과 우리의 자본·기술이 결합될 경우 우리의 중소기업들이 국제적 경쟁력을 강화하는데 도움이 되어 북한 경제 발전에도 기여하고 우리에게도 이익이 되어 민족 경제가 균형적으로 발전되는 효과를 가져오게 될 것이다. 따라서 경제 협력과 더불어 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 다방면에서의 교류·협력을 통해 남북간 동질성 회복과 신뢰 구축을 도모하고자 한 이 항목이야말로 남북화해 협력의 요체가 아닐 수 없다.

(마) 당국간 대화의 제도화

『6·15남북공동선언』 제5항은 역사적인 이 선언문의 합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 빠른 시일 안에 당국 사이의 대화를 개최한다는 점을 명시하고 있다. 실제로 남북 정상은 아무리 좋은 선언이나 합의를 하여도 구체적으로 실천되지 않는다면, 아무런 의미가 없다. 또한 1970년의 동서독 정상회담에서 볼 수 있듯이, 양 정상은 만난다고 해서 반드시 쌍방간의 합의가 도출되는 것이 아니며, 1992년의 남북기본합의서에서 보듯이 이를 실행해 나갈 후속 조치가 이어지지 못한다면 아무런 결과도 얻지 못할 것이다. 이런 측면에서 제5항은 남북이 책임있는 당국간 회담을 통해 두 정상의 공동선언을 이행하고 실천해 갈 것임을 분명히 못박아 실천적 정책의지를 규범화하였다는 점에서 그

의의가 깊다.

이와 함께 「6·15남북공동선언」은 김대중 대통령의 초청에 따라, 김정일 국방위원장이 앞으로 적절한 시기에 서울을 방문할 것이라는 점을 명기했다. 이는 결국 남북 정상 상봉과 회담이 일회성 행사로 그쳐서는 온 겨레와 세계 각국에 신뢰를 주지 못할 것이라는 점을 감안한 것으로, 이러한 관점에서 김정일 국방위원장도 서울 방문을 약속하기에 이르렀다.

라. 남북정상회담 이후의 남북화해 협력 추진 노력

(1) 인도적 문제의 해결노력

(가) 제1차 남북적십자회담

남북정상회담 이후 남북화해와 협력을 추진해 나가기 위해 남북한 당국이 가장 먼저 당면과제로 삼은 것이 바로 인도적 문제의 해결이었다. 다른 모든 문제는 단계적으로 풀어나갈 수 있으나 특히 이산가족 문제는 1세대 이산가족들이 고령으로 세상을 떠나고 있다는 점에서 조금도 늦출 수 없는 절박한 문제이기 때문이다. 이에 남북한 당국은 「6·15 남북공동선언」 제3항에서 언급된 바대로 8·15에 즈음하여 흩어진 가족과 친척 상봉을 위한 방문단을 교환하고, 비전향 장기수문제를 해결하는 등 인도적 문제를 풀어나가기 위해 6월 27일부터 30일까지 금강산에서 남북적십자회담을 개최했다.

회의 마지막 날인 6월 30일 「남북이산가족 방문단 교환과 면회소 설치·운영 및 비전향장기수 송환에 관한 합의서」를 채택하여 8월15일부터 3박 4일간 일정으로 남북 각기 100명의 방문단을 교환하기로 합의했다. 이번 합의로 이산가족의 생사·주소 확인 및 편지 교환, 면회소 설치 및 정례적 상봉, 자유의사에 의한 재결합을 실현해 나갈 수 있는 토대를 마련했다. 특히 이산가족 상봉 면회소 설치와 관련하여 우리측은 방문

단을 교환한 후 곧바로 면회소를 설치하고, 그 후에 비전향장기수 송환을 추진토록 요구했으나 북측에서 방문단 교환과 비전향장기수 송환이 이루어진 후 면회소 설치문제를 다루자는 입장을 견지하여 면회소 설치는 미루어질 수밖에 없었다. 합의서의 내용은 다음과 같다.

남북이산가족방문단 교환과 면회소 설치·운영 및 비전향장기수 송환에 관한 합의서

남북적십자단체대표들은 역사적인 『남북공동선언』에 따라 2000년 6월 27일부터 6월 30일까지 금강산호텔에서 올해 8.15에 즈음하여 이산가족방문단 교환과 면회소 설치·운영 및 비전향장기수 송환에 관한 문제를 협의하고 다음과 같이 합의하였다.

1. 이산가족방문단 교환

①이산가족방문단은 2000년 8월 15일부터 8월 18일까지(3박4일) 동시 교환한다.

②방문단은 책임자 1명, 이산가족 100명, 지원인원 30명, 취재기자 20명으로 구성하며, 방문단 책임자는 각기 편리한 대로 한다.

③방문단의 방문지는 서울과 평양으로 한다.

④쌍방은 방문단 후보자 명단을 방문 30일전에 각기 200명씩 교환하며, 그중 생사·소재를 확인한 후 확정된 방문자 명단을 방문 20일전에 통보한다.

⑤쌍방은 지원인원, 취재기자를 포함한 방문단 최종 명단을 방문 7일전에 상대측에 통보한다.

⑥방문단 교환 절차는 1985년 방문단 교환 관례에 따르며, 교환 경로는 육로 또는 항공로로 한다.

2. 이산가족면회소 설치·운영

①쌍방은 이산가족면회소를 설치·운영하기로 한다.

②면회소 설치·운영 등 구체적인 사항은 비전향장기수를 전원 송환하는 즉시 적십자 회담을 열고 협의·확정한다.

3. 비전향장기수 송환

①남측은 북으로 갈 것을 희망하는 비전향장기수 전원을 2000년 9월 초에 송환한다.

②남측은 북으로 갈 것을 희망하는 비전향장기수들의 명단과 실태자료를 송환 15일전에 북측에 통보한다.

③북측은 북으로 갈 것을 희망하는 비전향장기수 명단을 넘겨 받은 다음 확인한데 따라 송환 10일전에 남측에 명단을 통보한다.

④비전향장기수 송환 절차는 1993년의 관례에 따르며, 송환 경로는 육로 또는 항공로로 한다.

4. 합의서 발효

이 합의서는 쌍방이 서명하고 교환하는 날부터 효력을 발생한다.

2000년 6월 30일

「남북공동선언」이행을 위한
남 북 적 십 자 회 담
남측대표단 수석대표
대 한 적 십 자 사
사 무 총 장 박 기 루

「북남공동선언」이행을 위한
북 남 적 십 자 회 담
북 측 대 표 단 단 장
조선민주주의인민공화국
적십자회중앙위원회
상 무 위 원 최 승 철

(나) 8·15 남북이산가족 서울-평양 교환방문

6월 30일 금강산 제1차 남북적십자회담에서 이산가족 교환 합의서가 타결된 후 남북은 각기 한 달 전인 7월 16일까지 방문단 후보자 명단 200명을 상대방에 통보하고 7월 26일까지 100명의 최종 방문단 명단을 통보했다. 북측에서는 86년 4월에 월북한 최덕신의 부인인 유미영을 단장으로 하여 오영재 시인, 인민배우 박 섭, 북한에서 비날론 발명으로 큰 공헌을 한 이승기 박사의 부인 황의분, 국어학자 유열, 인민과학자 조주경 김일성종합대 교수 등 유명인사들을 중심으로 방문단을 구성했고, 남측에서는 컴퓨터 추첨을 통해 방문단을 구성했다.

연령별로는 60대가 12명(남): 71명(북), 70대가 65명(남): 26명(북), 80대가 20명(남): 3명(북), 90대는 남쪽에만 3명이 포함되어 대체로 북한을 방문하는 남한 방문단의 연령이 전체적으로 높은 편이었고, 성별은 남성 72명(남): 93명(북), 여성 28명(남): 3명(북) 등으로 압도적으로 남성 위주로 편성되었다.

비록 방문단 규모가 85년의 50명에서 100명으로 늘었다고는 하지만, 이산가족의 숫자에 비하면 너무도 적은 숫자가 아닐 수 없다. 남한거주 이산가족의 숫자는 이산2, 3세대를 포함하여 약 767만 명으로 추정되고, 이 가운데 이산1세대만 하더라도 123만 명에 이르며, 60세 이상 고령이산가족 69만 명, 70세 이상 26만 명에 달하는 전체 숫자에 비추어 본다면 100명이란 숫자는 그야말로 상징적인 숫자에 불과하다. 향후 이산가족 교환방문을 정례화하면서 점차 숫자를 늘여 가고, 면회소를 설치하여 자유롭게 상봉할 수 있는 형태로 발전시켜 나가는 길을 열어나가는 것이 현실적인 과제라 할 수 있다.

8·15 남북이산가족 서울-평양 교환방문은 정상회담 못지 않게 국내외 언론의 주목을 받았으며, 북한에서도 이념적인 편향없이 보도하여 남북간의 화해분위기를 반영했다. 북한 조선중앙텔레비전은 17일 오후 8시 뉴스에서 “서로의 인사를 전하고 안부도 물으며 방문단 성원들과 가족, 친척들은 뜨거운 혈육의 정이 흐르는 가운데 사랑하는 부모, 처자, 온겨

레가 북과 남으로 갈라져 고통과 재난을 강요당하고 있는 비극을 끝장내고 우리 민족이 통일된 강토에서 영원히 행복을 누리 그날을 앞당겨 갈 굳은 의지를 표명했다”면서 가족단위로 상봉하는 모습을 화면과 함께 자세히 보도했다. 북한 조선중앙텔레비전은 16일에도 북한의 시인이자 노력영웅인 오영재씨가 사망한 어머니에게 부치는 장문의 시를 애달프게 읽는 모습을 비롯해 웨라톤워커히호텔에서 북측 이산가족 방문단이 남한에 거주하는 가족, 친척과 상봉하는 모습을 생생하게 전한 바 있었다.

또한 조총련 동포들의 고향방문이 9월 22일부터 27일까지 5박 6일 일정으로 성사되었다. 이는 제1차 남북장관급회담(2000.7.29-31)을 통해 “조총련 동포들이 방문단을 구성하여 고향을 방문할 수 있도록 협력하며, 이와 관련한 적절한 조치를 취한다”는 합의에 따라 이루어진 것이다. 이번 방문단은 박재로 조총련부위원장을 단장으로 재일동포 1세대 중심의 50명과 조총련간부 및 보도진 13명으로 구성되었다. 이들은 반세기만에 그리던 고향을 방문하여 기다리던 가족을 얼싸 안았으며, “북남 수뇌회담으로 우리 민족이 새로운 화해와 협력의 시대로 접어들게 됐다”는 소감을 피력하였다. 대한 적십자사는 조총련 동포들이 희망하면 인도적 차원에서 앞으로도 한국방문을 추진하겠다고 밝혔다.

(다) 비전향장기수 북한 송환

남북이산가족의 교환방문이 이루어진 후 보름만인 9월 2일 비전향장기수 63명의 송환이 이루어졌다. 비전향장기수의 북한 송환은 『6·15남북공동선언』에 담겨진 남북 합의사항의 이행이 가속화되는 것을 의미한다. 우리의 입장에서 본다면 남북자와 국군포로문제가 남아있지만, 북측이 이산가족문제 해결에 성의를 보이고 이에 화답하는 차원에서 비전향장기수 송환을 실현시킨 것은 남북화해의 새 기원을 마련한 것이 아닐 수 없다. 또한 63명에 이르는 인원의 북한 송환은 “분단 반세기 동안 지속된 남북간 이념 및 체제 대립구도에서 벗어나는 계기로

작용할 뿐만 아니라 분단 이후 남한 사회 경험을 가진 인사의 ‘대규모’ 북한 이주라는 측면에서 북측에도 적지 않은 과장을 미칠 것으로 예상된다”¹⁰⁰⁾는 점에서 화해와 협력 그리고 통일에 이르는 새로운 변화과정에 대한 실험적 의미도 찾아볼 수 있다.

비전향장기수 63명 가운데 78%인 49명이 6·25후 정치공작원으로 남파된 간첩이며 나머지 14명은 빨치산, 인민군, 의용군 등으로 활동하다 검거된 경우이다. 장기수들의 76.2%인 48명이 70세 이상이고, 30년 이상 복역한 사람이 전체의 74.6%에 해당하는 47명이다. 특히 44년을 복역한 김선명은 ‘세계 최장기수’라는 기록도 갖고 있다¹⁰¹⁾. 출신지별로는 남한 출신이 43명으로 북한 출신(20명)보다 배 이상 많고, 51명은 북한에 가족을 두고 있다. 이들 가운데에는 72년에 출감하여 결혼하고 자녀를 두었기 때문에 ‘또 다른 이산가족’이 되고 마는 경우도 생겼다.

비전향장기수는 국가보안법과 반공법 등으로 7년 이상 복역한 사람을 기준으로 하며, 1989년에 사회안전법이 폐지된 뒤 출소한 비전향장기수는 모두 102명이고, 이 가운데 13명은 이미 사망하여 89명인데 93년 3월에 이인모 송환으로 88명이 남았다. 88명 가운데 북송을 희망한 사람이 65명이었으나 정순덕과 정순택은 전향서를 제출한 사실이 확인되어 북송대상에서 제외되고 최종적으로 63명이 본인의 희망에 따라 북한으로 송환된 것이다.

(라) 제2차 남북적십자회담

남북은 제2차 장관급회담(8.29-9.1)에서 연내 2차례의 이산가족 방문단 추가 교환 및 서신교환 추진에 합의하였다. 이를 위해 제1차 남북적십자회담 후 2개월만에 9월 20일부터 24일까지 금강산에서 개최된 제2

100) 동아일보, 9월 2일자 A5면.

101) 비전향장기수 가운데 최장기수인 김선명(76)은 송환되기 전날인 9월 1일 기자들에게 “자유왕래가 반드시 이뤄져 동포가 모두 서로를 만날 수 있었으면 좋겠다”고 말했다.

차 남북적십자회담에서 남북은 이산가족 방문단 추가교환을 11월 2일부터 4일까지, 12월 5일부터 7일까지 100명 단위로 재개기로 합의하였다. 또한 이산가족 생사확인을 위한 구체적 방안을 협의하고 생사 확인자에 대한 서신교환 등을 추진해 나가기로 합의하였으며, 12월 13일부터 15일까지 열리는 제3차 적십자회담을 통해 이산가족면회소를 설치하는 문제 등을 논의하기로 하였다. 특히 제2차 남북적십자회담은 연내 이산가족 교환방문 재개 지연에 따른 심리적 부담을 덜고 이산가족 고통 해소를 위한 다각적인 접근노력을 전개한다는 점에서 중요성을 지닌다.

【 제2차 남북적십자회담 합의서 】

남북적십자단체 대표들은 2000년 9월 20일부터 9월 23일까지 금강산 호텔에서 이산가족문제 해결을 위한 사업들의 세부 이행절차를 협의하고 다음과 같이 합의하였다.

1. 이산가족 방문단 추가교환

①제2차 방문단 교환은 2000년 11월 2일부터 4일까지, 제3차 방문단 교환은 12월 5일부터 7일까지 각각 2박 3일간씩 동시 교환한다

②방문단 규모 및 기타 교환절차는 8.15 방문단 교환시의 전례를 따른다.

2. 생사·주소확인

①쌍방은 이산가족찾기 신청자 명단을 시범적으로 9월에 100명, 10월에 100명씩 교환하며, 그 이후부터는 교환 규모를 확대해 나간다.

②쌍방은 상대측으로부터 전달받은 신청자 명단에 대해 생사·주소확인 작업을 즉시 개시하고, 그 결과는 확인되는 대로 신속히 상대측에 통보한다.

③명단 및 결과통보 양식은 8.15 방문단 교환시의 전례를 따르되, 명

단에는 신청자의 현 주소를 포함시키고, 결과 통보서에는 대상자의 현 주소 및 사망일자(사망시)등을 포함한다.

3. 서신 교환

①쌍방은 이산가족찾기 신청자들의 생사·주소가 확인되는 데 따라 그들 사이의 서신교환을 진행한다.

②쌍방은 시범적으로 11월중에 생사·주소가 확인된 300명을 대상으로 서신교환을 실시하고, 그 규모를 점차적으로 확대해 나가며 그 구체적인 문제는 제3차 남북적십자회담에서 협의·확정한다.

4. 이산가족면회소 설치·운영

쌍방은 제3차 남북적십자회담을 개최하여 면회소 설치·운영에 따른 구체적인 절차 문제를 협의·확정한다.

5. 제3차 남북적십자회담 개최

제3차 남북적십자회담은 12월 13일부터 12월 15일까지 금강산에서 개최한다.

6. 합의서 발효

2)이 합의서는 쌍방이 서명하고 교환한 날부터 효력을 발생한다.

2000년 9월 23일

남 북 적 십 자 회 담
남 측 대 표 단
수석대표 박 기 루

북 남 적 십 자 회 담
북 측 대 표 단
단 장 최 승 철

(2) 남북당국간 회담 정례화

(가) 제1차 장관급회담

남북한 장관급회담은 『6·15남북공동선언』 제5항에 언급된 당국간 대화를 실현시켜 남북공동선언의 이행 방안을 구체적으로 협의하고 이를 실천에 옮기기 위한 것으로, 평화와 화해·협력 그리고 민족공동번영을 이룩하는 중심적인 협의체로서의 역할을 수행하는 가장 중심적인 기구이다. 남북장관급회담이 정례화되어 남북공동선언을 성실히 이행하면 남과 북은 대결과 반목의 시대를 마감하고 평화와 화해 협력의 새 시대를 열어나갈 수 있을 것이다.

제1차 남북장관급회담에 앞서 7월 26일 태국 방콕에서 열린 남북외무장관회담에서 남북은 공동선언의 역사적 의의를 재확인하고, 그 이행을 위한 제반 조치들이 순조롭게 진행되고 있다고 평가하는 가운데 “남북공동선언을 바탕으로 남북간에 화해와 협력을 증진시키기 위해서 대외관계와 국제무대에서도 상호협조해 나가기로 하였다”고 밝혀 남북 당국간 회담이 폭넓게 진행될 것임을 예고했다.¹⁰²⁾

이런 맥락에서 정부는 이한동 국무총리 명의의 대북 서한을 통해 남북장관급회담을 7월 27일부터 29일까지 서울에서 개최할 것을 제의했고, 북측이 우리측 제의를 수용하면서 회담개최 일자를 7월 29일부터 31일까지로 수정 제의하여 제1차 남북장관급회담이 7월 29일부터 31일까지 서울에서 개최되었다. 남북 쌍방은 7월 30일 오전과 오후 2차례 회담을 열어 상호이해와 양보의 정신으로 우호적이고 생산적인 협의를 통해 많은 부분에 의견을 접근시켜 7월 31일에 합의된 내용을 공동보도문으로 발표했다. 공동보도문은 다음과 같다.

102) 남북한 외무장관회담은 태국 방콕에서 개최된 동남아국가연합(ASEAN+3 외무장관회담)에 참가한 이정빈 외교통상부장과 북한의 백남순 외무상의 회담으로 이루어졌다.

【 제1차 남북장관급회담 공동보도문 】

제1차 남북장관급회담이 2000년 7월 29일부터 31일까지 서울에서 진행되었다.

회담에서 쌍방은 남북 정상들의 역사적인 평양 회담과 6·15 남북공동선언의 중대한 의의를 강조하고, 공동선언을 성실히 이행해 나가기 위하여 다음과 같은 당면사항들에 합의하였다.

1. 남과 북은 남북장관급회담을 남북공동선언 정신에 부합되게 운영한다.

첫째, 남북장관급회담은 쌍방 정상들이 서명한 공동선언의 합의사항을 존중하고 공동이익을 추구하는 방향으로 그 이행문제를 협의·해결하는 대화가 되도록 한다.

둘째, 남북장관급회담은 불신과 논쟁으로 일관하던 과거의 낡은 타성에서 벗어나 신의와 협력으로 쉬운 문제부터 해결하는 대화가 되도록 한다.

셋째, 남북장관급회담은 민족 앞에 실질적인 결실을 내놓을 수 있도록 실천을 중시하며, 평화와 통일을 지향해 나아가는 대화가 되도록 한다.

2. 남과 북은 1996년 11월에 잠정적으로 중단되었던 판문점 남북연락사무소 업무를 2000년 8·15를 계기로 재개한다.

3. 남과 북은 올해 8·15에 즈음하여 남과 북, 해외에서 각기 지역별로 남북공동선언을 지지·환영하며, 그 실천을 위한 전민족적 결의를 모으는 행사를 진행한다.

4. 남과 북은 총련 동포들이 방문단을 구성하여 고향을 방문할 수 있도록 협력하며, 이와 관련한 적절한 조치를 취한다.

5. 남과 북은 경의선 철도의 끊어진 구간을 연결하며, 이를 위한 문제는 빠른 시일 내에 협의하기로 한다.

6. 남과 북은 제2차 남북장관급회담을 2000년 8월 29부터 8월 31까지 평양에서 개최한다.

2000년 7월 31일, 서울

남과 북은 남북장관급회담을 남북공동선언 정신에 부합되게 운영한다는 원칙을 확인하면서 공동선언의 합의사항을 존중하고 공동이익을 추구하는 방향으로 대화를 추진해 나가기로 하였다. 이와 함께 남북연락사무소 업무 재개, 8·15에 남북공동선언 지지환영 행사진행, 조총련 방문단 고향 방문 성사, 경의선 철도 복원 협의 등 구체적인 합의사항을 이끌어 내어 실질적인 남북관계 진전을 느낄 수 있게 하였다. 이제 남과 북은 남북공동선언을 이행하는 기본원칙과 자세에 대한 공감대를 마련하여 소모적인 논쟁을 지양하면서 신의와 협력을 바탕으로 쉬운 문제부터 해결하는 생산적 방식으로 당국간 회담을 운영하기로 한 것이다. 이로써 남과 북은 남북정상회담 이후의 새 시대에 맞는 새로운 남북대화 문화를 창출하기에 이르렀다.

특히 제1차 남북장관급회담에서 합의한 판문점 남북연락사무소 기능 정상화는 남북 당국간 공식연락 채널을 상설화하여 드디어 남북정상회담 이후 남북관계가 정상화의 길로 접어들었음을 확인시켜 주는 것이었다. 남북연락사무소 기능 정상화는 남북간 본격적인 화해 협력시대의 개막을 알리는 상징적이면서도 실질적인 조치이며, 앞으로 남북간 대화와 교류가 활성화할 것을 예상하여 이를 뒷받침하는 제반 연락업무의 원활한 수행을 가능케 하기 위한 것이기 때문이다. 남북 당국간 연락사무소는 남북기본합의서에 따라 92년 5월 판문점 남측 평화의 집과 북측 판문각에 각각 개설됐으나 96년 11월 북측이 “기본합의서가 이행되지 않아 사실상 제 기능을 발휘할 수 없다”며 일방적으로 폐쇄한지 4년

만에 다시 정상화된 것이다. 8월 14일에 그 기능을 복원한 관문점 연락사무소는 자유의 집과 관문각에 각각 설치되었으며, 남측은 변경섭 연락소장 외 7명, 북측은 김영철 연락소장 외 6명으로 구성했다. 양측 연락사무소간 직통 전화를 2회선 설치한 관문점 남북연락사무소의 복원으로 당장 8·15 이산가족 방문단 교환과 제2차 장관급회담과 관련된 임무 등을 수행하였으며, 앞으로 그 기능을 확대해 나갈 경우 서울과 평양에 교차 설치되어 명실상부한 국가간 연락업무를 수행하게 될 것으로 전망된다.

또한 남북은 남북공동선언 제4항에 따른 여러 가지 교류협력 사업 중 우선 그 동안 단절된 경의선의 문산-봉동간 구간(20Km)을 연결하기로 합의함으로써 민족경제를 균형적으로 발전시키며 민족경제공동체를 이루어 나가는 가시적 첫발을 내딛게 되었다. 경의선 철도 연결사업은 분단을 극복하는 상징적인 의미 이외에도 비무장지대가 평화지대화되는 계기를 제공하고, 경제적 측면에서도 남북경협이 간접교역에서 직접투자 국면으로 전환되는 새로운 협력시대의 개막을 예고한다. 경의선 철도 연결사업으로 한반도는 대륙과 해양을 잇는 물류중심지가 될 것으로 기대된다.

(나) 제2차 남북장관급회담

제2차 남북장관급회담은 8월 29일부터 9월 1일까지 평양에서 개최되었다. 우리측 대표단 35명은 남북정상회담 및 남북이산가족 방문단 교환시 이용한 남북직항로를 이용하여 평양에 도착, 대표단 전체회의 2회, 수석대표 단독접촉 및 실무대표접촉 등을 진행하고 공동보도문에 합의했다. 제2차 남북장관급회담은 「6·15남북공동선언」이행을 위한 장관급회담이 정례화되고 있음을 입증하고, 제1차 회담에 이어 이번 제2차 회담에서도 남북이 6.15 공동선언 이행에 대한 확고한 의지를 재확인했다. 특히 제2차 회담에서는 남북이 제기한 과제를 상호 협의하여 가시적 조치를 취하기로 합의함으로써 남북관계가 본격적으로 개선될 수 있다

는 가능성을 보여주었다. 합의사항을 담은 공동보도문을 보면 다음과 같다.

제 2차 남북장관급회담 공동보도문

제2차 남북장관급회담이 2000년 8월29일부터 9월 1일까지 평양에서 진행되었다.

회담에서 쌍방은 6.15 남북공동선언의 중대한 의의를 다시금 강조하고, 그것이 훌륭한 결실을 가져오고 있는데 대하여 평가하였다.

회담에서 쌍방은 남북공동선언을 성실히 이행하기 위하여 함께 노력할 것을 재확인하고, 다음과 같은 실천사항들에 합의하였다.

1. 남과 북은 올해 안에 흩어진 가족, 친척방문단 교환 사업을 두차례 더 진행한다. 이와 관련한 실무적 문제는 남북 적십자 단체들이 곧 토의하며 이와 함께 흩어진 가족, 친척들의 서신교환을 추진하는 등의 문제들을 협의한다.

2. 남과 북은 긴장을 완화하고 평화를 보장하기 위하여 노력한다. 이와 관련하여 쌍방 군사당국자들이 회담을 조속한 시일 내에 가지도록 협의한다.

3. 남과 북은 경제협력을 확대·발전시키기 위하여 투자보장, 이종과세 방지 등 제도적 장치를 마련한다. 이와 관련한 쌍방 전문가들의 실무접촉을 9월중에 가진다. 그리고 남측은 북측이 연이어 자연재해를 겪고 있는 실정에서 상부상조의 원칙에 따라 북측에 식량을 차관으로 제공 하는 문제를 검토하여 추진한다.

4. 남과 북은 서울-신의주 사이의 철도를 연결하며 문산-개성사이의 도로를 개설하기 위한 실무접촉을 9월중에 가지고 착공식 문제 등을

협약한다.

5. 남과 북은 조속한 시일 내에 임진강 수해방지 사업을 공동으로 추진한다.

6. 남과 북은 백두산, 한라산 관광단을 각기 100명 정도의 규모로 하여 오는 9월 중순부터 10월초까지 사이에 상대측 지역에 보낸다.

7. 남과 북은 제 3차 남북장관급회담을 2000년 9월 27일부터 30일까지 한라산에서 개최한다. 장관급회담 대표단의 규모는 각기 편리한대로 한다.

2000년 9월 1일, 평양

제2차 남북장관급회담은 양측이 공동선언의 합의사항을 존중하고 공동이익을 추구하며, 신의와 협력을 바탕으로 쉬운 문제부터, 실천을 중시하는 대화로 운영한다는 제1차 남북장관급회담의 정신 위에서 진행되었다. 우리측은 남북이 협력해야 할 과제를 미리 제시하여 북측이 사전에 충분히 연구·검토할 시간적 여유를 주면서 차근차근 문제를 풀어나가는 방식으로 진행했다. 남북한 당국은 이번 회담을 통해 경의선 철도연결 사업의 후속조치에 합의함으로써, 제1차 남북장관급회담 합의사항 추진에 힘을 실었다.

또한 남북장관급회담을 정례적으로 개최하여 남북간 협력과제뿐만 아니라 당면 현안까지도 구체적으로 하나 하나씩 합의·실천해 나감으로써 명실공히 남북문제 해결의 포괄적이고 중심적인 협의·실천 기구로 정착시켜 나가는 모습을 보여주었다. 장기수송환에 따라 이산가족문제 해결을 위해 남북적십자회담을 재개하고, 특히 군사적 신뢰구축과 긴장완화 문제 협의를 위해 군사 당국자간 회담을 열어 나가는 한편 경제 협력을 위한 제도적 장치 마련에 합의함으로써 평화와 협력이 균형있

게 증진될 수 있는 제도적 틀을 마련했으며, 경협을 위한 투자보장 및 이중과제 방지 등 제도적 틀 마련에 합의한 것은 남북경협을 더 이상 늦출 수 없는 현실을 반영한 것이기도 하다. 이와 함께 경의선 복원을 위한 실무접촉과 착공식 진행을 구체화하였다.

임진강 수해방지 사업 공동추진에 무게를 실은 것은 남북경협 확대와 군사적 긴장완화를 함께 모색하는 포괄적 해결이 가능함을 보여주고 있다. 남북공동으로 임진강 유역의 수자원을 공동개발, 활용함으로써 용수, 전력 등도 함께 사용할 수 있을 것으로 전망되며, 임진강 유역이 남북군사력이 첨예하게 대치하고 있는 지역이라는 점에서 남북간 신뢰구축과 긴장완화에도 도움이 될 것이다.

(다) 김용순 특사 서울 방문

9월 12일 민족의 명절인 추석날에 이루어진 김용순 북한 노동당비서의 서울 방문은 김정일 국방위원장의 서울 답방에 따른 제반 문제를 조율하고, 「6·15남북공동선언」 이행의 진전상황을 점검하여 앞으로의 진행방향을 평가하는 등 중요한 의미를 담고 있었다. 김용순 특사의 서울 방문은 남북장관급회담을 기초로 이루어진 일종의 특사교환의 성격으로 이루어졌으며, 양측 최고지도자의 의중을 재확인하여 남북관계의 흐름을 매끄럽게 하기 위한 것이기도 하다. 특히 김정일 국방위원장이 추석 선물로 송이버섯을 보내면서 「6·15남북공동선언」이 확실히 실현되어 가고 있음에 대해 만족을 표시하고 “어떤 경우에도 공동선언을 확실히 실천하고 이행해야 한다”는 점을 강조하였고, 김대중 대통령도 「6·15 남북공동선언」의 충실한 이행의 필요성을 강조하는 답례메시지를 보내 남북 당국간 대화와 협력의 기반을 공고히 다져나가고 있음을 볼 수 있다.

김용순 비서와 임동원 국정원장은 김정일 국방위원장의 서울 답방에 대한 원칙적 합의를 재확인하고, 이에 앞서 김영남 최고인민회의 상임위원장의 서울 방문을 합의하는 한편 남북국방장관회담의 개최 등 당

국간 회담 진행에 대한 입장을 재점검했다. 김용순 특사 서울방문에 관한 공동보도문은 다음과 같다.

공 동 보 도 문

조선노동당 중앙위원회 김용순 비서가 2000년 9월11일부터 14일까지 서울을 방문하였다.

남과 북은 이번 방문기간 여러 차례 접촉을 가지고 현재 남북간에 제기되고 있는 현안문제들에 대하여 폭넓게 의견을 교환하였다.

남과 북은 역사적인 6.15 공동선언을 철저히 이행하려는 두 분 정상들의 뜻을 다시 한번 확인하고, 남북사이의 화해와 협력을 더욱 발전시켜 나갈 것을 다짐하면서 다음과 같은 사항들에 합의하였다.

조선노동당 중앙위원회 김용순 비서가 2000년 9월11일부터 14일까지 서울을 방문하였다.

남과 북은 이번 방문기간 여러 차례 접촉을 가지고 현재 남북간에 제기되고 있는 현안문제들에 대하여 폭넓게 의견을 교환하였다.

남과 북은 역사적인 6.15 공동선언을 철저히 이행하려는 두 분 정상들의 뜻을 다시 한번 확인하고, 남북사이의 화해와 협력을 더욱 발전시켜 나갈 것을 다짐하면서 다음과 같은 사항들에 합의하였다.

1. 김정일 국방위원장께서 앞으로 가까운 시기에 서울을 방문하시며 이에 앞서 김영남 최고인민회의 상임위원장이 서울을 방문하기로 하였다.

2. 쌍방은 남측 국방부장관과 북측 인민무력부장간의 회담을 개최하는 문제가 현재 논의 중에 있는데 대해서 환영하였다.

3. 이산가족 문제의 해결을 위해 이산가족의 생사 및 주소확인 작업을 9월중 시작하여 빠른 시일 내에 마치기로 하였으며, 이들중 생사가 확인된 사람부터 서신을 교환하는 문제를 우선적으로 추진기로 하였다.

또한 남북적십자회담을 9.20 금강산에서 개최하여 위 문제와 함께 올

해 2차례의 이산가족 방문단 추가교환 문제, 이산가족 면회소 설치·운영 문제를 협의키로 하였다.

4. 남북간 경제협력을 활성화 시키기 위해 투자보장, 이중과세 방지 등 제도적 장치를 마련하기 위한 실무접촉을 9.25 서울에서 개최하며, 빠른 시일 내 이를 타결키로 하였다.

5. 남북간 경의선 철도 및 도로 연결을 위해 빠른 시일 내에 남북이 기공식을 개최키로 하였다.

6. 북측은 15명 정도 규모의 경제시찰단을 10월중 남측에 파견키로 하였다.

7. 임진강 유역 수해방지 사업을 위해 금년 내 남북공동으로 조사를 실시, 구체적 사업계획을 마련키로 하였다.

2000년 9월 14일

(라) 제1차 남북국방장관회담

역사적인 남북국방장관회담이 제2차 장관급회담과 김용순 특사의 서울 방문 등에서 확인한대로 9월 25일부터 26일까지 제주도에서 개최되었다. 북측은 김일철 인민무력부장을 수석대표로 하여 인민무력부 총참모부 부총참모장 박승원 중장, 총정치국 부장 김현준 소장과 노승일 부장, 판문점대표부 책임연락관 유영철 대좌 등으로 대표단을 구성했다. 우리측은 조성태 국방장관과 국방대총장인 김희상 중장, 김국현 국방부 군비통제관, 송민순 외교통상부 북미국장, 이인영 합참작전계획과장 등이 대표단에 포함되었다.

남북국방장관회담은 남북정상회담과 「6·15남북공동선언」의 현실적 의

미와 목표가 한반도의 긴장완화와 평화 정착에 있다는 점에서 가장 중요한 의미를 지닌다. 특히 미국을 비롯한 주변 강대국과 국제사회의 기본적인 시각이 한반도평화의 제도화 가능성에 맞추어져 있으므로 남북국방장관회담의 성사 여부 및 진행에 대한 관심은 더욱 각별한 것이다.

양측 수석대표가 남북정상회담에서처럼 제주공항에서 숙소인 롯데호텔까지 가는 동안 차안에서 충분한 대화를 나누면서 시종 화기에애한 분위기를 유지했다는 점에서 회담의 전망을 밝게 했다. 제1차 남북국방장관회담은 일단 남북간에 군사적 신뢰구축의 큰 걸음을 떼어놓았다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

9월 18일 착공식을 갖고 본격적으로 시작된 경의선 복원사업과 관련하여 남북은 비무장지대 안에 인원과 차량, 기재들이 들어오는 것을 허가하고 안전을 보장하기로 하였으며, 10월 초 실무급 회담을 갖고 구체적인 세부사항들을 추진하기로 하였다. 또한 복원하는 철도 주변의 군사분계선과 비무장지대를 개방하여 남북관할지역을 설정하는 문제를 정전협정에 기초하여 처리해 나가기로 한 것도 한반도 평화정착을 위해 중요한 의미를 갖는다.

앞으로 남북국방장관회담을 정례화하며, 제2차 남북국방장관회담을 11월에 백두산에서 갖기로 하는 등 실질적인 진전을 이루었다. 특히 남북국방장관회담의 정례화는 우리측에서 가장 주력했던 사안으로 분단 반세기의 불신과 군사적 대결을 해소하고 평화정착의 길을 마련하는 것이 단순한 경험이나 사회문화교류 차원에서 가능한 것이 아니라는 점에서 더욱 중요한 의의를 지니지 않을 수 없다.

【 대한민국 국방부장관과 조선민주주의인민공화국 인민무력부장간 회담 공동보도문 】

역사적인 남북정상회담에서 채택된 6.15 남북공동선언 이행을 군사적으로 보장하기 위하여 대한민국 국방부 장관과 조선민주주의인민공화국 인민무력부장 사이의 회담이 9월 25일부터 26일 사이에 남측 제주

도에서 진행되었다.

회담에는 남측에서 대한민국 조성태 국방부 장관을 수석 대표로 하는 5명의 대표들과 북측에서 조선민주주의인민공화국 인민무력부장 김일철 차수를 단장으로 하는 5명의 대표들이 참가하였다.

회담에서 쌍방은 6.15 남북공동선언이 채택된 이후 그 이행을 위한 사업들이 본격적으로 추진되고 있는 가운데 적절한 군사적 조치들이 요구되고 있다는데 견해를 같이하면서 다음과 같은 문제들을 합의하였다.

1. 쌍방은 남북 정상들이 합의한 6.15 남북공동선언의 이행을 위해 최선의 노력을 다하고, 민간인들의 왕래와 교류, 협력을 보장하는데 따르는 군사적 문제들을 해결하기 위하여 상호 적극 협력하기로 하였다.

2. 쌍방은 군사적 긴장을 완화하며, 한반도에서 항구적이고 공고한 평화를 이룩하여 전쟁의 위험을 제거하는 것이 긴요한 문제라는데 이해를 같이하고 공동으로 노력해 나가기로 하였다.

3. 쌍방은 당면 과제인 남과 북을 연결하는 철도와 도로공사를 위하여 각측의 비무장지대 안에 인원과 차량, 기재들이 들어오는 것을 허가하고 안전을 보장하기로 하였으며, 쌍방 실무급이 10월초에 만나서 이와 관련한 구체적 세부사항들을 추진하기로 하였다.

4. 남과 북을 연결하는 철도와 도로 주변의 군사분계선과 비무장지대를 개방하여 남북관할지역을 설정하는 문제는 정전협정에 기초하여 처리해 나가기로 하였다.

5. 쌍방은 2차 회담을 11월 중순에 북측지역에서 개최하기로 하였다.

2000년 9월 26일

(마) 제1차 남북경제협력 실무접촉

남북간의 경제협력은 남한의 기술과 자본, 북한의 우수한 노동력과 자원이 결합하여 민족경제의 균형발전을 이루어 나가는 지름길이다. 북한의 입장에서 본다면 갈수록 심각해지는 경제난을 타개해 나가는 것이 시급한 과제이므로 경험 분야의 협력을 촉진시키기 위해 애쓰지 않을 수 없고, 우리의 경우도 상호 호혜적인 입장에서 북한의 수용여건과 우리의 능력을 감안하여 실천가능한 사업부터 단계적으로 추진해 나갈 것으로써 『6·15남북공동선언』의 정신을 구체화하는 노력을 경주해 나가고 있다.

이런 차원에서 볼 때 9월 25일 26일까지 서울에서 열린 남북 당국자간 경제실무회담은 남북경협을 새로운 전기를 마련한 중요한 전환점을 이룬다. 이는 지난 1985년에 중단된 남북경제회담이 15년만에 재개된 것으로, 남북은 경험분야의 제도적 장치 마련을 위한 기본틀을 구축하기 위해 노력하였다. 우리측의 이근경 재정경제부 차관보와 북측의 정운업 민족경제연합회장을 수석대표로 하는 양측 대표단은 투자보장, 이중과세방지, 분쟁해결절차, 청산절차 등 제도적 장치가 필요하다는데 인식을 같이 하였고, 이 중 투자보장, 이중과세 방지 2개의 합의서에 대해 우선 협의하여, 10월 18일 평양에서 개최되는 제2차 실무접촉에서 타결하기로 합의하였다.

【 제1차 남북경협 실무접촉 공동보도문 】

남과 북은 경제협력을 확대 발전시키고 민족경제의 균형적 발전을 위한 제도적 장치 마련을 위해 2000년 9월25일부터 26일까지 서울에서 경제협력 실무접촉을 개최하였다.

실무접촉에서는 6.15 남북공동선언의 이행을 위한 남북 장관급 회담의 합의에 따라 투자보장, 이중과세 방지 등 제도적 장치를 빠른 시일 내에 타결키로 하였다.

쌍방은 투자보장 합의서와 이중과세 방지 합의서에 대한 토의를 진지하게 진행하였으며, 합의서 초안에서 나타난 차이점들을 제2차 접촉에서 합의하기로 하였다.

쌍방은 상사분쟁 해결절차와 청산결제에 관한 합의서가 필요하다는 데 이해를 같이하고 남북 장관급 회담에서 합의된 데 따라 실무접촉에서 협의하기로 하였다.

제2차 접촉은 10월18일 평양에서 갖기로 하였다.

2000년 9월 26일, 서울

또한 제2차 장관급회담(8.29~9.1)에서 남과 북이 북측에 식량차관을 제공하는 문제를 9월중 남북경협의 제도적 장치마련을 위한 실무접촉을 열어 상부상조의 원칙에 따라 검토하여 추진하기로 합의함에 따라, 정부는 국민의견을 수렴하여 제1차 남북경제협력 실무접촉에서 대북 식량차관의 규모, 시기, 조건, 투명성 보장을 포함한 절차문제 등을 협의하여 합의서를 타결하였다. 이와 더불어 외국산 옥수수 10만톤도 국제기구 WFP를 통해 북한에 무상지원하기로 하였다.

식량차관 50만톤 제공에 필요한 약 9,000만달러와 국제기구 WFP를 통한 인도적 차원의 옥수수 10만톤 무상지원에 필요한 약 1,100만달러를 합쳐 총1억달러 상당의 경비가 소요된다. 이와 같은 대북 식량차관 제공은 북한이 차관형식의 긴급 식량제공을 공식 요청하고, 한반도의 긴장완화 및 남북관계 개선에 기여할 수 있는 것이라는 점, 우리의 경제사정과 국민여론 등을 종합적으로 고려하여 결정된 것이다. 식량차관 제공 및 지원은 외국산 식량을 구입·제공하여 우리의 부담을 가능한 한 줄이면서 북한의 식량난을 크게 덜 수 있는 큰 규모의 양을 제공하는 것으로 차관제공 및 상환절차를 통해 남북간 상호의존도를 심화시키고, 남북관계 진전에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

【 남북간 식량차관 제공에 관한 합의서 】

남과 북은 6.15공동선언을 성실히 이행할 것을 다짐하면서, 상부상조의 원칙에 따라 다음과 같이 남북간 식량차관 제공에 합의하였다.

1. 남측은 조속한 시일 내에 북측에 외국산 쌀 30만 톤 및 옥수수 20만 톤을 차관으로 제공한다. 제공되는 식량의 인도·인구에 관한 사항은 첨부된 「식량 인도·인수절차」에 따른다.
2. 식량의 구입 및 인도는 남측이 지정한 식량공급대행사를 통해 이행한다.
3. 차관금액은 식량구입비 및 식량의 북한 인도에 필요한 비용으로 한다.
4. 차관의 상환기간은 식량차관 제공 후 10년거치기간을 포함하여 30년으로 하며, 30년으로 하며, 이자율은 연 1.0%로 한다.
5. 이 합의서에 따른 차관공여 및 상환은 남측의 한국수출입은행과 북측의 조선무역은행 사이에 체결되는 차관계약에 의한다.
6. 북측은 식량차관 제공이 원만하게 이행하도록 필요한 모든 편의를 제공하며, 분배의 투명성을 보장한다.
7. 이 합의서를 이행하는 과정에서 제기되는 문제는 남북당국이 협의하여 해결한다.

2000년 9월 26일

남 측 을 대 표 하 여
남북 경제협력 실무접촉
남측대표단 수석대표
대 한 민 국
재정경제부 차관보 이근경

북 측 을 대 표 하 여
북남 경제협력 실무접촉
북측대표단 단장
조선민주주의인민공화국
무역성 지도국장 정운업

(바) 제3차 남북장관급 회담

제3차 남북장관급 회담에서는 남북정상회담 이후 남북간에 합의된 사항에 대한 분야별 추진현황을 점검 평가하는데 중점이 두어졌다. 남북 쌍방은 남북정상회담 이후 석발반 동안 이루어진 일들은 크게 보아 매우 긍정적인 방향으로 나아가고 있으며, 역사적인 남북정상회담과 6·15공동선언의 의미와 실천력, 쌍방의 확고한 이행의지를 재확인 할 수 있었다고 평가하였다. 양측은 남북장관급회담이 6·15남북공동선언의 이행문제를 포괄적으로 관장하는 동시에 평화와 화해·협력, 민족공동번영을 이룩하는 중심적인 협의체로서의 역할을 수행한다는 점을 재확인 하였다.

한편 우리측은 이산가족의 생사확인, 서신교환, 면회소 설치문제에 대한 협의는 기대에 크게 못 미치는 것으로 평가, 북측 당국의 적극적 협력을 촉구하였다. 이에 이들 문제에 대해 남북의 적십자단체들이 본격적인 조치를 취할 수 있도록 쌍방 당국이 협력하기로 함으로써 이산가족문제의 조속한 해결의 토대를 마련하였다.

또한 제2차 남북장관급회담을 통해 쌍방이 경제협력의 제도적 장치를 마련하기로 합의한 이후, 제3차 회담에서는 상사분쟁해결, 청산결제와 관련한 제도적 장치 마련의 조속한 타결에도 협력하기로 합의함으로써, 남과 북이 경제협력의 제도적 장치를 완비할 수 있는 토대를 구축하였다. 이와 더불어 경제분야에서 교류협력을 확대시키기 위한 제반문제를 협의·추진하기 위하여 『남북경제협력추진위원회』를 구성, 가동하기로 합의하였다. 동 위원회가 가동되면 경의선 철도연결 및 문산-개성간 도로개설 문제, 임진강 유역 수해방지 사업문제 뿐만 아니라 물자교류, 자원공동개발, 공업, 건설 등 경제분야의 남북협력이 종합적 구도하에 구체적으로 협의되고 실천됨으로써 민족경제의 균형적 발전에 기여할 것으로 예상된다.

그 밖에도 서울·평양 정기 친선축구대회 개최 및 교수·대학생 및 문화계 인사를 상호교환하는 문제에 관해서도 협의해 나가기로 합의하였다.

【 제3차 남북장관급 회담 공동보도문 】

제3차 남북장관급회담이 2000년 9월27일부터 9월 30일까지 제주도에
서 진행되었다.

이번 회담에서 남북 쌍방은 역사적인 6.15 남북공동선언 발표후 합의
한 사항들이 성실히 이행되고 있는데 대해 긍정적으로 평가하고 남북
공동선언을 변함없이 적극 이행해 나갈 것을 다짐하면서 다음과 같은
사항들에 합의하였다.

1. 남과 북은 이미 여러 갈래 회담에서 합의한 모든 문제들을 차질없
이 이행하면서 앞으로의 실천적인 사업들을 계속 폭넓고 깊이 있게 협
의하고 성실히 추진해 나가기로 한다.

2. 남과 북은 이산가족 문제의 조속한 해결을 위해 쌍방 적십자 단체
들이 제2차 회담에서 합의한 문제들과 함께 금년말부터 생사확인, 서신
교환, 면회소설치 등에 관한 조속한 조치를 취해 나가도록 적극 협력하
기로 한다.

3. 남과 북은 경제협력의 제도적 장치를 마련하기 위한 제1차 실무접
촉이 성과적으로 진행되었음을 평가하고 투자보장과 이중과제방지 문
제와 함께 분쟁해결절차와 청산결제제도 마련 문제도 빨리 타결하기
위해 협력하기로 한다.

4. 남과 북은 경제분야에서 교류협력을 확대시키기 위한 제반문제를
협의·추진하기 위하여 [남북경제협력추진위원회]를 협의·설치한다.

5. 남과 북은 학술·문화·체육 등 제반분야에서 교류와 협력을 활성화
하는 것이 중요하다는데 인식을 같이하는 바탕위에서 남측은 서울과
평양을 왕래하며 정기적으로 친선축구대회를 개최하는 문제와 시범적

으로 교수·대학생·문화계 인사 등의 방문단을 상호 교환하는 문제를 제외하였고, 북측도 위의 제안을 포함하여 교류 협력문제에 대해 긍정적으로 연구·검토하기로 하였으며, 쌍방은 제4차 남북장관급회담에서 협의·결정하기로 한다 .

6. 남과 북은 제4차 남북장관급회담을 2000년 11월 28일부터 12월 1일까지 3박 4일간 개최하기로 한다. 장소는 추후 협의하기로 한다.

2000년 9월 30일, 제주도

2. 경제분야

가. 민간차원의 경제교류·협력 다변화 확대

남북경협을 추진하는 목적은 남북 경제교류·협력의 확대를 통한 북한의 개혁·개방 유도과 이를 통한 북한사회에의 “파급효과(波及效果)”라고 할 수 있다. 남북경협에 임하는 남한의 입장은 북한의 경제난 해소 및 경제발전이 남북 화해·협력 및 한반도 안보 및 평화 유지에 순기능적으로 작용할 것을 기대하는 것이다. 남북경협 추진의 장기적 목표는 남북간 경제교류·협력을 통해서 북한체제를 자본주의 성향으로 변화시켜 남북간 동질성을 점차적으로 확보하고 이를 통해 평화통일의 기초를 확립하는 것이나, 단기적 목표는 경협과정에서 비롯될 교류증대를 통해서 신뢰를 구축하고 한반도 긴장완화에 기여하는 것이다.

남북경협을 증진시키기 위해서는 남북경협의 양적 확대와 질적 개선의 양대 목표를 동시에 충족시킬 수 있는 남북간 합의가 먼저 필요하다. 남북경협 관련 남북한이 합의해야 할 사항은 경제지원, 경제교류, 경제협력의 3대분야를 들 수 있으며, 경제지원 관련 합의가 경제교류 및 협력 분야의 합의를 촉진할 수 있도록 해야 한다. 경제지원 관련 남

북한간 합의사항은 남한의 대북경제지원이 일관되게 안정적으로 북한의 경제난 해소에 도움이 될 수 있도록 하는 안을 제시하며, 경제교류 관련, 남북한간 합의사항은 남북한간 간접교역 형태의 경제교류를 직교역체제로 전환할 수 있도록 하는 동시에, 경제협력 관련, 남북한간 합의사항은 남한의 대북한 투자를 보장하는 장치를 마련하도록 해야 한다.

2000년 6월 남북정상회담은 「6.15 남북공동선언」의 도출로 「남북기본합의서」의 실천적 계기를 마련하였으며, 남북 화해와 협력시대의 본격적 개막이라는 성과를 거두었다.

남북간 경제협력의 활성화를 위해서는 민간부문과 정부부문의 역할을 분담할 필요가 있을 것이다. 즉 민간(민간단체)에 의한 북한의 식량지원 등 인도주의적 차원의 경험 그리고 민간기업에 의한 경제실리 위주의 경험과 정부차원의 통일지향적 경험 (예, 경수로건설, 사회간접자본 공동건설 등)을 구분하여 추진하는 것이 바람직하다.¹⁰³⁾

독일이나 중국의 경우를 보면, 정부당국간의 관계 특히 정치·군사관계가 긴장고조 등 우여곡절을 겪더라도 민간차원의 경제·교류 협력이 일관성있게 유지됨으로써, 분단된 양체제간 ‘접촉을 통한 변화’가 지속적으로 전개되고 더 나아가 정치·군사 분야의 긴장완화에도 기여함을 볼 수 있었다. 과거 남북관계에서는 이러한 자율적인 민간차원의 관계가 지속되지 못하였는데 이는 물론 남북한 관계에 내재하는 많은 특수한 요인들에 기인한다. 다만 『국민의 정부』 들어서서 “정경분리” 원칙을 제창함에 따라 민간차원의 경제교류·협력이 정치·군사 분야의 관계변화에 영향을 받지 않고 자율적으로 지속될 수 있는 정책적 기틀이 마련되었다고 볼 수 있겠다. 그러나 지금까지 2년여간 시행되어 온 “정경분리” 정책을 돌아볼 때 문제점이 적지 않게 발견되고 있다.

먼저, 민간기업의 대북한 교역 또는 투자는 철저히 수익성에 근거하여 이루어져야 한다. 수익성의 추구는 민간기업의 자연스러운 목표이며,

103) 이상만, “정부와 민간의 역할분담과 대북접근자세: 남북한 경제교류-협력의 새로운 추진전략을 중심으로,” 『대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?』(통일경제연구협회, 통일연구원, 한국경제신문사 공동주최, 제4차 통일경제 정책 세미나: 1998.4.10)

정부는 이를 최대한 보장하고 자유로운 기업활동을 추구할 수 있도록 많은 뒷받침을 해 주어야 한다. 즉 정부는 민간의 대북한 교류가 원활히 이루어질 수 있도록 제도적 장치 마련과 사회간접자본의 건설 등 대북한 교역환경을 개선하는데 역점을 두어야 할 것이다.

그러므로 정부는 남북당국간의 협의를 통해 투자보장·이중과세방지·청산방법·분쟁해결 등을 포함하는 제도적 장치를 마련토록 해야 한다. 한편, 국내적으로도 대북경협사업 선정 및 재원조달 과정에서 정부와 기업의 역할을 분명히 해야할 필요성이 있다. 투자환경 조성 및 남북경제의 연계성 확보 등 공격 기능이 중요시되는 사업의 추진을 위한 재원은 정부 주도하에 조성되는 것이 바람직하며, 이윤동기에 의한 투자적 성격이 강한 사업은 기업의 책임하에 추진되는 것이 효율적일 것이다.

따라서 정부차원의 정치적 목적의 협력사업과 민간기업 차원의 순경제적 논리에 다른 협력사업은 엄밀히 구분하여 추진되어야 하며, 특히 이윤을 목적으로 하는 순수 기업적 목적의 교류·협력은 철저히 민간의 자율적인 판단에 맡겨야 할 것이다. 그리고 순수 민간기업의 경제협력은 정치·군사 문제와는 분리해서 추진되어야 할 것이다. 특히 북한의 경우 경험의 파트너로서 남한의 기업과 대체할 수 있는 외국기업이 존재하기 때문에 경험과 정치·군사 또는 남북대화와의 연계전략은 그 효율성이 적다 할 것이다.

결국 현단계에서 대북 경제협력은 북한의 입장을 수용하면서 민간과 기업은 전위부대로서, 정부는 지원부대로서의 역할 분담과 협력관계를 유지하면서 북한과의 경험을 추진하는 것이 바람직하다. 그러나 기업의 경우에도 북한이 아직도 제3국 명의를 투자를 원하면서 자신들이 유리한 방향으로 투자를 유치하려는 의도를 보이고 있는 상황이기 때문에 기업 스스로의 자율적인 과당 경쟁 배제 및 투자에 대한 자체 조정 필요할 것이다.

앞서 언급한 바와 같이, 남북경협에 나서는 민간기업의 역할은 기본적으로 경제논리에 입각한 자율성에 바탕을 두어야 하지만, 남북관계의 특수성은 민간기업이 정부와 긴밀한 협조하에 남북경협을 추진하도록

요구한다. 따라서 정부와 민간기업을 연결하는 경험전담 민간기구의 설립을 검토할 필요가 있다. 이 기구는 현재 정부가 남북경협에서 배제되어 있음을 감안할 때 실질적인 대북협상의 창구로 활용될 수도 있을 것이다.¹⁰⁴⁾

한편 남북경협 활성화는 이 분야에서 남북 상호간에 보다 많은 접촉이 이루어질 때 가능하다. 이런 점에서 경협에 종사하는 기업인 뿐만 아니라 남북경협에 관심을 가지고 있는 일반인도 경협에 참여할 기회가 제공되어야 한다. 남북한의 보다 많은 접촉과 원활한 물자교류를 위해 민간인 주체의 『남북물자교류센터』를 설치하여 남북한 공동시장의 개설을 추진하는 것도 한 방법이다. 그 후보지로서는 휴전선 인근에 위치하면서 교통연결이 용이한 지역을 검토할 수 있다.¹⁰⁵⁾

민간주도의 남북경협은 경제논리에 따라 한 단계 한 단계 차곡차곡 신뢰를 쌓아가면서 이룩되어야 한다. 우리는 정경분리 원칙을 일관성있게 추진해 나가되, 민간기업은 철저한 수익성의 원칙에 입각해 나아가야 정경분리 원칙이 오래 지속될 수 있는 것이다. 이 경우 정부는 기업의 자율성에 간섭하지 않는 것이 중요하다.

한편 남북경협은 북한의 체제적 특성으로 인해 정보·통신·금융·결제수단 등 제반분야에서 대기업에 유리한 상황이므로 중소기업의 불리한 여건을 해소하기 위한 제도적 여건을 마련함으로써 경협과정에서 대기업과 중소기업의 보완적 기능을 극대화할 필요가 있다. 남북경제관계의 확대에 대비하여 남북간의 ‘민족내부거래’에 대한 국제적 인정을 받아야 할 것이며,¹⁰⁶⁾ 재원조달 및 북한경제의 효율성 개선을 위한 국제경제기구와의 협력체제도 구축해야 할 것이다.¹⁰⁷⁾

104) 최수영, 전계서.

105) 최수영, 전계서.

106) ‘민족내부거래’에 대한 국제적 인정을 받지 않는 한, 논리적으로 보아 남한은 세계무역기구(WTO) 회원국으로서 WTO규범체제에 편입되어 있는 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)의 당사국으로서 동 협정 제1조의 최혜국 대우(MFN)의무에 따라 WTO회원국들에게도 북한에게 취한 대우와 동일한 대우, 즉 무관세에 의한 교역을 인정해야 한다.

107) 오승렬, “정상회담 이후 남북관계 전망과 과제,” 『남북 정상회담의 성과와 남

이와 같은 전망이 실현되기 위한 핵심적 전제조건은 다양한 영역의 교류와 협력이 남북간에 합의된 제도적 틀 속에서 지속적이며 안정적으로 확대·발전되어야 한다는 점이다. 경제문제를 제외한 여타부문에서의 교류는 성격상 일회성 이벤트화할 가능성도 배제할 수 없는 만큼, 교류·협력의 안정적 추진을 위한 남북한간의 제도적 장치 마련은 매우 시급한 과제라고 할 수 있다. 이를 위해서는 남북정상회담의 정례화를 포함한 당국간 대화의 제도화와 더불어 민간차원의 대북사업 창구 마련을 통한 접촉면의 확대가 필요하다고 보겠다.

특히 경제부문은 남북관계 발전을 위한 선도부문으로서 기능할 가능성이 크므로 남북간 경협관련 협의 창구 개설, 남북경협의 효율성 보장과 대기업과 중소기업의 형평성 제고를 위한 정책수단 개발, 경협사업 추진을 위한 자원마련 등의 측면에서 정부와 기업의 적절한 역할 분담 등에 대한 충분한 배려가 필요할 것으로 판단된다.¹⁰⁸⁾

<남북간 민간경협 승인 현황>

1999년까지 남북 경제협력자 승인을 얻은 42개 사업 가운데 협력사업 승인을 얻은 것은 15개 사업에 달하고 있다. 협력사업을 특징별로 보면, 경수로건설 사업 관련 한국통신, 한국전력, 한국의환은행이 주체가 되어 추진하는 3개사업; 농·수산 분야 협력사업으로서 태창의 금강산 샘플 개발을 포함 두레마을의 합작농장 운영 및 계약재배사업 등 6개 사업; 대우의 남포공단 및 녹십자의 혈전증 치료제사업 등 2개사업 등을 들 수 있다.¹⁰⁹⁾ 요컨대, 민간차원의 남북 경협사업은 아직 초기 단계에 불과하며, 이의 활성화를 위해서는 남북간에 놓여있는 많은 장애요인을 제거해 나갈 필요를 느끼게 된다.

이에 비해 현대가 추진하고 있는 금강산 관광·개발 사업과 계획 중인

북관계의 전망」(통일연구원 제37차 국내학술회의: 2000.6.27)

108) 오승렬, 상계서.

109) 김규륜, 「남북 경제 교류·협력 발전방안」(통일연구원 연구총서 99-05: 2000.1)

개성공단 개발사업은 민간차원의 남북 경협사업 중 가장 큰 규모에 속하며, 남북관계 개선의 관점에서 그 의미가 크고 한층 주의 깊은 분석과 고찰이 필요하다 하겠다.

<금강산관광사업 사례>¹¹⁰⁾

앞서 언급한 바와 같이, 현대그룹에 의한 금강산관광사업은 「국민의 정부」가 “정경분리”원칙을 제창하며 민간차원의 남북경협을 활성화하기 위해 노력한 이후 성사된 최대 규모라고 할 수 있다. 또한 개성공단 개발 사업도 실현만 된다면, 그 ‘과급효과’면에서 남북관계 개선에 획기적인 효과를 가져다 줄 것으로 기대된다. 동 사업의 특징적 면모를 살펴보면, 첫째, 금강산사업은 초기투자가 지나치게 대규모인 관계로 사업이 시작된 지 2년이 되는 현재까지도 많은 적자를 보이고 있다. 이는 기본적으로 수익성에 기초해야 하는 민간기업의 대북경협의 원칙에 위배된다. 현대는 금강산 관광객이 연간 30만명을 넘어서면 이익을 낼 수 있다고 주장하나, 그 실현성은 그리 높지 않아 보인다. 이와는 대조적으로 금강산관광사업은 북한에게는 매우 유리한 조건에서 진행되고 있다. 북한의 입장에서는 별도의 투자없이 큰 규모의 외화를 획득하게 하는 ‘황금알 낳는 거위’인 셈이다. 현대가 지금까지의 적자경영을 반전시키지 못한다면 향후 동사업의 지속성 여부도 의문시 될 뿐만 아니라, 국민경제에 미치는 악영향도 적지 않을 것이며, 이는 결국 동사업의 적합성 여부에 대한 국민적 의혹을 제기하게 되는 결과를 가져올 수 있을 것이다.

둘째, 현대의 남북 경협사업은 남한의 민간기업에 대한 북한의 기대수준을 지나치게 비합리적으로 높여 놓았다는 지적을 피할 수 없게 하고 있다. 다시 말하면, 현대그룹이 북한에 지나치게 많은 규모의 현금 외화를 지불해왔기 때문에, 북한으로 하여금 남한의 여타 중소기업에 의한 대북 경협사업을 소홀히 하게 하는 결과를 낳고 있는 것이다. 이는 매우

110) 김규륜의 상계서 pp.32~34 참조.

중요한 문제이다. 왜냐하면, 남북관계 개선은 단일 또는 소수(少數)기업에 의한 대규모 경험보다는 수많은 기업에 의한 소규모 대북경협이 남북관계의 질적·양적 개선에 보다 큰 기여를 할 수 있기 때문이다.

셋째, 현대에 의한 금강산 관광사업은 사업이 시작될 무렵, 사업 자체가보다는 남북관계 개선에 우호적인 영향을 미칠 수 있으리라는 기대 때문에 큰 주목을 받은 것이 사실이다. 곧 대규모 남한주민이 북한 땅을 방문하게 됨으로써, 남북간 인적접촉과 교류가 발생하게 될 것이 기대되었기 때문이다. 그러나 사업이 시작된 이후 실상을 보면, 북한의 주민접촉 차단정책이 얼마나 철저하고 집요한 것인가를 인식하게 되었다.

남북간 민간차원의 경제협력·교류를 증대시켜 나가는데 있어 많은 장애·극복요인이 존재한다. 이는 근본적으로 정치·군사 문제로부터 연유하는 것이 사실이다. 그럼에도 “정경분리”의 순수한 원칙을 준수하여, 동·서독이나 중·대만의 경우처럼, 정치·군사 분야와 독립된 자율적인 남북간 민간차원의 교류·협력을 지속적으로 증대시키려 한다면, 남북 쌍방이 단계적으로 조금씩, 노력하는 만큼, 상호이익 (plus-sum)을 제고시킬 수 있다는 사실을 (특히 북한측에게) 경험을 통하여 인식하게 되는 방법 이외는 다른 방도가 없다고 판단된다. 이를 위하여서는 정부는 어떠한 정치적 목적—남북경협을 억제시키려 한다거나 또는 역(逆)으로 급격하게 진전시키려 한다거나—을 가지고 민간기업 활동에 개입 또는 압력을 행사해서는 안되며, 기업의 모든 경제활동은 그들의 자율성에 맡기는 순수한 의미의 “정경분리” 정책에 투철해야 할 것이다.

나. 경수로사업의 활용

본래 경수로사업은 1994년 10월 제네바핵합의에 의거, 북한이 핵개발을 동결하는 대신, 북한에 경수로(1000MWe×2)를 건설해주고 건설기간 중 중유(heavy oil) 50만t을 매년 북한에 제공하게 된 국제 프로젝트이다. 사업 형식은 KEDO가 주체가 되어 북한을 상대로 사업을 진행하나, 경수로형을 한국 표준형으로 하고 사업자체를 한국전력(KEPCO)이 담

당하며 사업비용도 한국이 70%인 \$32억을 부담하게 됨에 따라, 실제상으로는 한국이 사업 주체가 되어 사업을 진행하는 매우 특이한 프로젝트라고 할 수 있다. 그러나 일본이 정액(定額) \$10억을 분담하고, 미국도 매년 50만의 증유를 제공함과 동시에 기타 EU 등의 국가도 일정소액을 부담하고 있으며, 특히 법적으로는 KEDO가 북한을 상대로 사업을 진행하므로 주요 의사결정에 있어 미, 일 등 우방국과 정책 조율을 해야만 하는 특성이 있다.

경수로사업은 1997년 8월 부지공사가 착공된 이래 그 1년 후인 1998년 8월 본공사를 시작하게 되어 있었으나, 북한의 핵동결 여부가 불투명하고 새로운 핵개발 의혹이 제기된 데 이어(금창리), 특히 북한이 장거리미사일을 시험 발사(1998.8)함에 따라, 미·일 등에 의해 경수로사업에 대한 강력한 제동이 걸리게 되었다. 그 후 1년여가 지난 1999년 12월 15일 마침내 KEDO와 한국전력간 주계약이 체결되고 2000년 2월 3일에야 본 공사가 시작되게 되었다.

앞서 언급한 것처럼, 경수로사업은 핵·미사일 등 대량살상무기 개발에 대한 북한의 입장과 태도, 그리고 그에 따른 미·일 및 한국의 대응 전략 등이 밀접하게 맞물려 있어, 지금까지 많은 우여곡절을 겪어왔을 뿐만 아니라, 향후 공사 완공시까지도 많은 파란을 예고하고 있다.

지금까지 경수로사업은 가시적으로나마 북한의 핵개발을 동결하는데 성공하였다는 성과를 인정받고 있다. 특히 북한 핵동결과 경수로건설을 핵심 내용으로 하는 제네바핵합의는 1994년 이후 수년간 동북아 안정의 토대가 되어 온 것이 사실이다. 그러나 1998년 8월 금창리 시설에 대한 핵의혹 제기와 북한의 장거리 미사일 시험 발사는 제네바핵합의 체제(Agreed Framework) 자체를 근본적으로 위협하여 온 요인이 되고 있다.

미국 클린턴행정부부는 이러한 문제점을 타개하기 위해 ①북한에 대한 회유와 설득 등 온건·포용정책을 추진하는 한편, ②제네바합의 파기 경고 및 남한에 핵우산 제공 등의 군사적 억지력 확보¹¹⁾를 통해 대북 강경책을 병행 구사해왔으며, 특히 한반도정책 전반을 재검토하기 위해

윌리엄 페리(W. Perry) 전국방장관을 대북정책조정관으로 임명, 한반도 문제를 실사·보고토록 하여, ‘제네바핵합의를 넘어서는(Beyond Geneva Agreement)’ 한반도정책의 전반적 재수립을 추진한 바 있다.¹¹¹⁾

그러나 경수로사업은 1999.1.15까지 제2차, 1999.6.15까지 제3차, 12.15까지 제4차 연기된 끝에 본공사 계약이 체결되었고, 특히 미국내 행정부와 의회간 경수로사업 진행을 놓고 현격한 시각 차이가 발생하여 의회의 제동을 받아 온 상황에서, 2000년 하반기 미대선을 맞이하여 공화당 후보의 당선 가능성이 높아짐에 따라, 사업 실현의 전도(前途)를 어둡게 하고 있다.

한국으로서는 2000년 6월 15일 역사적 남북 정상회담을 계기로 남북간 화해·교류·협력 분위기가 확대되고 있고, 정상회담 이후 각종 후속(後續) 조치가 마련되고 있는 상황에서 경수로사업을 지속적으로 추진해야 할 강력한 필요성을 느끼고 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이, 경수로사업의 국제적 성격을 고려할 때 한·미 공조 또는 한·미·일 3국간 정책연합 없이 동(同)사업을 지속적으로 추진하기는 매우 난감한 입장이라는데 문제의 핵심이 있다.

(1) 경수로사업의 현황

1994년 10월의 미·북간 제네바핵합의에 의거, 1995년 12월 KEDO(한반도에너지개발기구)와 북한간 경수로공급협정이 체결됨에 따라 시작된 경수로사업은 1997년 8월부터 초기 부지공사(PWC, Preliminary Works Contract)를 지속적으로 추진하여 부지공사 제5차 연장공사(1999.8.16~

111) 북한 핵·미사일 문제는 대북 억지력을 높임에 있어 한·미·일 3국의 공동 대응을 강화하는 계기를 마련하였다. 한·미 양국은 제30차 한·미 안보협의회(SCM)(1999.1.15)를 통해 남한에 ‘핵우산’ 제공 및 미사일 사정거리를 확대(180Km→300Km)하는데 합의하였고, 미·일 양국은 전역미사일방위체계(TMD) 구상을 2~3년 앞당기는데 합의(1999.1.13)하였다. 이어, 한·일 양국은 대북한 한·일 안보협력 방안 강구하여, 군사당국자간 핫라인 설치 등에 합의하였다. 한·미·일 3국 외교 실무자들 또한 한반도 정책협의회(TCOG)를 설치하는 등, 대북 핵·미사일 「공조」체제를 출범시켰다.

112) 1999. 9. 페리보고서의 완성과 그 내용은 이미 잘 알려져 있다.

2000.2.3)를 진행하였다. 부지공사에는 숙소, 식당, 사무실, 도로, 통신 등 기반시설 조성 및 일부 부지정지 사업이 포함되었다. 당초 부지정지 공사 기간은 1년이었으나, 재원분담 협상의 지연과 1998년 8월 31일 북한이 장거리 미사일을 시험·발사, 일본 등이 재원분담 서명을 보류함에 따라 1998년 8월 예정이던 본공사 착공은 2000년 2월 3일 까지 기다려야 했다. 이에 앞서 KEDO 집행이사국은 1999년 12월 15일 한국전력공사와 본공사 계약을 체결하였다(Turnkey Contract). 경수로건설 주계약자인 한전(韓電)은 부지공사 외에도 경수로사업 추진에 필요한 제반 기반시설공사를 병행 추진하여 왔으며, 인프라 구축작업과 근로자 복지시설 건설도 시행해오고 있다.

KEDO와 북한은 경수로 공급협정의 시행을 위한 법적 토대를 마련하기 위해 후속의정서 협상을 벌여, 현재까지 6개의 의정서 체결을 완료하였는 바, 「특권·면제 및 영사보호」, 「통행」, 「통신」, 「부지인수」, 「서비스이용」, 「미지급시 조치」의정서가 그것이다. 향후 체결해야 할 의정서로서는 「품질보증」, 「훈련」, 「인도일정」, 「핵사고시 책임」, 「상환조건」, 「핵안전 및 규제」, 「사용후 연료」등 7개 의정서가 남아 있으며, 「품질보증」 및 「훈련」의정서는 현재 협상 중이다. 2000년 들어서서 「훈련」의정서에 관한 합의가 이루어졌고(4.1~4, 북한 향산), 이어 「핵안전 및 규제」에 관한 합의가 이루어졌다(5.21~23, 6.8~9).

그동안 경수로 사업을 수행하기 위한 재원을 확보하는 문제가 경수로 사업의 최대 현안문제로 부상해온 바 있다. 경수로 사업의 총 예상비용은 제네바 핵합의 당시 20억 달러 수준이었으나, 이후 크게 증가하여 52억 달러에 육박하였다가,¹¹³⁾ 한국의 IMF위기하의 환율상승을 고려하여 사업비 규모를 하향 조정하는데 의견접근이 이루어져 총 사업비 규모를 46억 달러로 최종 합의하기에 이르렀다.¹¹⁴⁾ 한국측은 그동안

113) KEDO는 1997년 11월 25일 집행이사회를 열어 경수로건설 총공사 비용을 51억 7,850만 달러로 확정할 바 있다.

114) 1998.7.28 「대북 경수로 재원분담 결의안」이 잠정 합의되어 8.31 정식 서명할 예정이었으나, 북한의 로켓발사로 일본 등의 서명 유보로 지체되다가, 1998.11.9 마침내 同결의안이 서명·채택되었다.

‘국내 경제사정’과 ‘경수로 사업에서의 중심적 역할’이라는 두 측면을 조화시키는 방향에서 협상을 진행해왔다. 한편 북한의 장거리미사일 발사 이후 일본이 대북정책 전반을 재고(再考)하며(북·일 수교교섭 중단, 대북 식량지원 동결 등), 경수로사업 재정분담 서명을 보류하였으나, 미국 등의 설득으로 1998년 10월 21일 서명을 완료하였다. 이후 1998년 11월 9일 한·미·일·EU 등 KEDO 집행이사국은 집행이사회를 개최하여, 『대북 경수로사업비 재원분담 결의안』을 채택하였다. 이 결의안에 따라 대북 경수로 예상사업비가 46억달러(환율 1달러당 1,100원 및 물가상승률 연 2.1%)로 확정되었으며, 경수로사업비의 재원 분담에 관하여는 한국이 ‘중심적 역할’에 의거, 실제공사비의 70%를 원화(貨)로 기여하고,¹¹⁵⁾ 일본은 1,165억엔(10억달러)을 정액(定額)으로 기여하며, 미국은 매년 50만t의 중유비용 및 재원 부족분 발생시 이의 조달에 있어 지도적 역할을 수행하고, EU는 7,500만 ECU를 기여하기로 하였다.¹¹⁶⁾ 한국은 70%를 정률(定率) 부담하되, 이를 최대부담액(“maximum”)으로 명기하여 추가 부담액이 없을 것임을 명확히 하였다.¹¹⁷⁾ 또한 공사비를 최소 2~3년후부터 분담토록 해줄 것을 요구하였다.

앞서 언급한 바와 같이, 본공사를 위한 한국전력공사-KEDO간의 주계약이 체결되었고, 이에 앞서 한국정부와 KEDO간 「차관공여협정」이 서명된 후(1999.7.2), 국회의 비준동의(1999.8.12)를 거쳐 발효(1999.8.19)되었으며, 일본도 KEDO와의 동(同) 협정에 서명(1999.5.3)하고, 의회의 비준동의(1999.6.30)를 거침으로써 발효되었다(1999.7.15).

한국과 KEDO간 「차관공여협정」의 주요 내용을 보면, 예상사업비 범위 안에서 실제사업비의 70%까지 용자토록 하고, 용자조건은 남북협력기금에서 무이자로 원화로 용자하도록 한다. 한편, KEDO는 상환의 주

115) 대략 32.2억 달러로서, 3조5천420억원으로 추산된다.

116) KEDO집행이사회 결의안(The Executive Board of the KEDO Resolution), No. 1998-13(1998.8.31) 참조.

117) KEDO 결의안 (The KEDO Resolution: 1998.8.31)은 3항 a조에서 이 점을 서술하고 있다: “· · · the ROK and Japan are · · · committed to making maximum contributions equal to their central and significant roles, respectively, in the implementation of the LWR Project · · ·”

체로서 법적 상황을 책임지며, 상환기간은 각호기 완공 후 3년거치 포함 20년간 연 2회 균등 분할·상환토록 되어있다. 상환방법으로서는 현금상환을 원칙으로 하되, 한국정부가 동의할 경우 현물상환도 가능하도록 되어있다. 후속조치로서 한국은 한국수출입은행과 KEDO간 용자계약 체결을 추진하고 있으며, 일본도 수출입은행과 KEDO간 실무협의를 진행해오고 있다.

한편 미국은 2000년도 북한에 지원해야 할 중유 50만t 중 6월말 현재 15만 4천t의 중유를 제공하였다. 나머지 34만 6천t은 금년말까지 지원을 완료하게 될 것이다.

분담금 협상이 최종 타결되고, 마침내 KEDO와의 「차관공여협정」이 체결됨에 따라 한국정부는 경수로사업비의 국내 재원조달 방안 마련에 고심해왔다. 동시에 대북한 경수로사업의 당위성과, ‘중심적 역할’에 걸맞는 재정분담의 불가피성, 그리고 사업비 지출이 7~10년간에 걸쳐 단계적으로 이루어질 것임과 외환소요가 거의 없는 원화(貨)로 부담함으로써 외환사정 등 국민경제에 미치는 영향이 완화될 것임을 홍보하고, 이에 대한 국민의 지지와 동의를 구하기 위해 노력해왔다. 그리하여 재정부, 통일부, 산자부, 예산청 등 관계부처간 협의를 거쳐 전기료 부과금 방안을 최종 확정하였다.(1998.10.22) 그 배경으로서는 외환위기 이후 막대한 재정수요와 세입감소로 재정에서 경수로사업 비용을 충당하는 것이 현실적으로 곤란하다는 점과 경수로사업의 평화·안보비용적 성격을 감안할 때 전국민이 형평성있게 부담하는 전기료 부과금이 적절하다는 점을 들 수 있다. 이에 따라, 국민들이 지불하는 전기요금에 법정납부금을 부과·징수토록 하되,¹¹⁸⁾ 남북협력기금법 개정을 통해 그 부과근거를 마련하며, 한전이 징수한 납부금은 바로 남북협력기금으로 납부되고, 동 기금에서 KEDO에 용자하게 된다.

118) 이에 따라 가구당 부담해야 하는 추가 전기요금은 월 500원 정도가 될 것으로 추정된다.

(2) 경수로사업 추진의 문제점들

북한의 핵동결을 합의한 1994년의 「제네바핵합의」는 북한 핵문제를 해결하기 위한 최초의 포괄적 해법이었으며, 그 결과는 성공적인 것으로 평가되고 있다. 경수로 건설과 중유 제공을 대가로 얻어진 북한의 핵동결 정책 목표는 달성되었다. 제네바핵합의는 북한 영변의 플루토늄 생산을 동결하고 이를 검증하는데 성공하였다. 그러나 1998년 8월 이후 또 다른 핵개발 의혹이 제기되었다. 새로운 핵개발의 근원으로 의혹을 받아 온 금창리 대규모 지하시설은 핵시설用일 가능성이 매우 높으나, 실제적인 운용을 위해서는 3~5년의 기간이 필요하다는 판정을 받았다. 수개월 이후 실시된 미국 전문가들에 의한 금창리 시설 방문 조사(1999.5)는 북한이 핵개발 야망을 완전히 포기한 것으로 가정할 수는 없을지라도, 북한이 최소한 제네바핵합의를 위반하지는 않고 있다는 결론에 이르게 하였다.

1999년 6월 금창리 일대에 대한 사찰결과, 금창리 시설은 핵시설을 목표로 하지는 않은 것으로 판명되었으나, 그럼에도 북한이 핵개발을 포기하였다는 확고한 증거는 발견되지 않고 있다. 올브라이트 미국무장관과 페리 조정부장은 의회 청문회에서 제네바핵합의에도 불구하고 북한이 핵개발을 지속하고 있음을 증언한 바 있다. 이 외에도 다양한 정보원을 통해 북한이 핵개발을 지속하고 있다는 의혹이 제기되고 있다.¹¹⁹⁾

1994년 제네바핵합의는 북한의 핵동결을 경수로건설의 조건으로 삼았을 뿐, 북한의 미사일 개발에 관해서는 어떠한 언급도 하지 않고 있다. 핵합의(Agreed Framework) 조약상으로는 미·일 양국이 북한의 장거리 미사일 개발을 연계시켜 경수로건설을 지체 또는 중단시킬 명분은 없는 셈이다. 북한이 장거리 미사일 발사 이후 한·미·일 또는 미·일의 대북한 미사일 견제 움직임을 “새로운 틀거리 외교”라고 비난하면서

119) 뉴욕 타임즈 지(紙)는(2000.8.5) 미국방정보국(DIA)이 북한내 핵개발 추진 의혹시설을 10곳 이상 지목하고 있으나, 제한된 정보에 대한 해석상의 논란으로 북한측에 공식적으로 문제제기를 하지 않고 있다고 보도함. 또한 「조선일보」(2000.8.7) 참조.

저항한 근거는 바로 이것이다.¹²⁰⁾ 이에 대해 한·미·일 3국, 특히 미·일 양국은 북한이 미사일 개발을 지속하는 한 경수로사업을 지속하기 어렵다는 입장을 견지해왔다. 후술하겠거니와, 특히 미공화당 정책입안자들은 북한의 군사적 위협(재래식 군사력을 포함하는)과 호전성, 북한체제의 성격—전제적(專制的)이고 독재적인 성격—, 인권상황 등 까지도 연계하여 경수로사업의 당위성을 판정하려는 입장을 보이고 있다.

특히 미국은 북한의 미사일 위협이 1994년 이후 지난 6년간 두드러지게 증대되어왔으며, 이는 제네바핵합의 이후 미국의 대북원조가 증가된 기간이었다는 점을 지적하고 있다. 이는 바로 북한이 클린턴행정부의 유화정책을 철저히 무시할 뿐만 아니라 이용하고 있다는 증거라고 본다. 1998년 8월 북한의 장거리 미사일 시험 발사 이후 경수로사업이 커다란 제동을 받았던 것은 바로 이러한 점에 연유한다. 한마디로 북한은 미사일 문제를 제네바핵합의로부터 분리시키려 하고 있고, 한·미·일 3국, 특히 미·일 양국은 이를 연계시키려 한다. 형식논리상으로는 북한의 주장에 일리가 있으나, 북한의 미사일 개발이 한반도와 동북아의 안정과 평화를 위협하는 새로운 요인이며 북한의 핵·미사일 개발 의도와 개발정도가 불투명한 상태임을 고려하면 북한의 주장은 억지 주장이라 아니할 수 없다.

북한은 지금까지 한·미·일 3국의 대북한 미사일 개발 억지 노력에 대하여 ‘자주권(sovvereign right)’의 논리로 대응해 오고 있다. 1999년 9월 미국과의 제네바 미사일 합의에도 불구하고 미사일 개발 의사를 굽히지 않고 있다. 최근 미사일 개발에 관한 김정일의 언급은 북한이 미사일 개발을 포기할 의사가 없음을 드러내주고 있다.¹²¹⁾ 북한에게 미사일 개발은 핵과 더불어, 체제의 생존권을 보장하는 주요한 안전판의 역할

120) 북한은 제네바핵합의에 미사일 규정이 없음에 지적하고, 미국의 미사일 억지 노력을 미 보수층의 “새로운 틀거리 외교”라고 비난하면서, 제네바핵합의 준수를 주장하고 나선 바 있다(『로동신문』논평, 1999.6.1).

121) 2000년 8월 북한을 방문한 언론사 사장단과의 회견 내용 참조. 김정일은 이 자리에서 자신이 푸틴 러시아 대통령에게 미국이 북한의 위성개발비를 부담하면 미사일 개발을 포기하겠다고 한 것은 단순히 ‘농담’이었다고 말한 바 있다.

을 하는 것으로 해석된다. 북한이 체제위기 이후 재래식 무기의 현대화보다는 위험한 대량살상무기(WMD) 무기체계의 개발, 고도의 벼랑끝 협상전술로 핵·미사일을 외교·안보 지렛대로 사용해 온 것은 주지하는 바와 같다.¹²²⁾ 한편 북한은 ‘핵 모호성(ambiguity)’을 유지함으로써 핵 카드를 활용, 미·북 관계 개선을 통해 각종 경제지원을 획득하려는 전략을 추구해왔다. 현재 미사일 수출은 북한에게 있어 가장 중요한 외화 획득원이다. 북한은 현재 러시아와 중국에 이어 세계제3위의 대량살상 무기 확산국으로 분류되고 있으며, 특히 파키스탄과 이란은 북한 미사일의 주요 수입국이기도 하다.¹²³⁾

제네바핵합의(Agreed Framework)의 서명 당사자로서 경수로사업에 대한 미국의 입장은 사업추진에 강력한 영향을 미친다. 경수로사업에 대한 미국의 입장은 북한 핵·미사일에 대한 미국의 정책에 의해 좌우된다. 먼저, 미국은 범세계적인 핵확산 금지를 위해 NPT를 효율적으로 유지·관리하는 데 외교정책의 주안점을 두어왔으며, 특히 북한의 장거리 미사일 시험 발사 이후에는 핵 못지 않게 미사일 개발에 촉각을 곤두세우고 있다. 북한이 핵탄두를 장거리 미사일에 장착할 경우—비록 그 개발 수준이 조야(粗野)하다 할지라도—이는 동북아의 안정과 평화뿐만 아니라 자국(自國)의 안전에도 영향을 미치는 매우 중대한 사태로 간주하고 있다. 북한의 미사일 발사 이후 TMD나 NMD 등을 계획하면서 이에 대처하려는 이유가 여기에 있다.

그만큼 북한 핵·미사일에 대한 미국의 강경한 입장은 확고하다고 말할 수 있다. 민주당과 공화당 양당간 강도(強度)의 차이는 있다 할지라도, 이를 용인할 수 없다는 기본 원칙에는 일치하고 있음을 볼 수 있다.¹²⁴⁾ 그리하여 북한의 핵·미사일 개발 기도를 동북아의 안정과 자국

122) 북한은 핵공격을 받을 경우, 미 본토 공격 및 서울, 동경, 워싱턴이 공격목표라고 호언(『이관사관 결사항쟁』, 『동반자살 작전』의 위협 호언)하기도 하였다.

123) George J. Tenet, "Statement of the Director of Central Intelligence," for the Senate Armed Services, Feb. 2, 1999.

124) 민주당 강령은 공화당 정강에서 언급하지 않은 남북대화 지지를 표명하면서도 북한 핵·미사일을 저지한다는 확고한 원칙을 천명하고 있음을 발견할 수 있다.

의 안전을 위협하는 최대의 걸림돌로 간주하고 있다.

지금까지 클린턴 미행정부는 포용정책의 기초하에, 한반도의 안정과 평화를 유지함에 있어 1994년 제네바 핵합의 외(外) “현실적 대안(代案)은 없다”라는 기본입장을 견지해왔다.¹²⁵⁾ 미사일 위기 이후 페리 대북정책조정관에 의해 한반도 정책이 재검토되고 한국과 ‘포괄적 접근안(Comprehensive Approach)’이 마련되어, 『Perry보고서』가 완성(1999.9.15)되면서도 이러한 입장은 변하지 않아왔다.

특히 클린턴행정부는 한국의 『국민의 정부』출범 이후 핵·미사일 문제에 대한 북한의 태도 변화를 전제로, 기존의 포용정책을 대폭 확대하는 방안을 검토하여 왔다. 북한 핵의혹 시설 사찰 및 미사일 개발 포기를 중용하면서 대북 경제제재 완화 및 경제원조 규모에 관해 북한과의 협상을 통한 해결을 추구해 온 것이다. 단, 어떠한 형태로든 금전적 보상은 불가하며, 북한이 핵·미사일 개발을 포기하지 않는 한 인도주의적 차원 이외의 지원은 불가능하다는 입장을 고수하였다. 동시에 클린턴행정부는 대북 핵·미사일 협상이 부진하고 장기화할 경우, 대한민국 핵우산 제공과 미사일 체계 강화, 한·미 안보협력체제 강화(한·미 합동군사훈련 강화, 대북 군사첩보활동 강화 등)를 통한 단호한 군사태세로 대북 군사적 압력을 가중시키고, 대북한 경제봉쇄 및 외교적 압력을 배가하며, 자국내 NMD(국가미사일방어망), 미·일공동의 TMD 조기추진할 것을 계획하고 시행하여 오고 있다.

이러한 클린턴행정부의 대한반도정책에 대해 미의회의 움직임은 더욱 강경하고 특히 클린턴행정부의 ‘유화(宥和)’조치에 대해 제동을 거는 방향으로 움직여 온 것이 사실이다. 제네바핵합의 이행과 관련된 예산지출은 모두 의회의 승인을 받도록 되어 있으므로 클린턴행정부는 정책시행 과정에서 의회의 많은 압박을 받아 온 것이 사실이다. 미의회는 대북 예산지출을 조건으로 1999.6.1 이전 미·북 핵협상에 대한 가시적 성과를 요구한 바 있다. 미정부는 의회의 반대로 1998년 기간 중 중유

125) 1999.9.10 미상원 외교위 동아·태 小委 북한 관련 청문회에서 찰스 카트만(Charles Kartman) 미·북 고위급회담 대표의 언급.

공급이 중단되기도 하였다(1998년도 대북 중유공급은 추후 완료됨). 한편, 미하원은 1998년 9월 17일 대북 중유공급 예산 3천5백만 달러를 전액 삭감한 바 있었으나, 1998년 10월 15일 클린턴 행정부와 1999회계년도 예산협상 타결 과정에서 同예산을 부활시켰다. 다만, 미의회는 1999년도 KEDO 지원 예산 부활에 임하여 미·북 제네바 합의 이행, 특히 금창리 지하시설 핵의혹 해소, 미사일 개발 및 수출 저지를 위한 만족할만한 성과 등의 조건을 충족시켜야 한다는 전제 조건을 가미하였다. 클린턴행정은 금창리 지하시설 사찰, 베를린 미사일 합의를 통한 제2차 시험발사 유예 등의 조치를 통해 의회가 제시한 조건들을 만족시키는데 성공했다. 그러나 2000년 들어서서 미의회는 경수로사업과 관련, 핵심기술이 북한에 이전되기 이전에 의회의 최종 승인을 얻도록 행정을 압박하는 공세적인 감시와 적절한 입법을 준비하고 있다.

페리(William Perry)의 대북정책조정관 임명과 방북, 그리고 『Perry 보고서』 제출을 전후하여 미 공화당의회 의원들을 포함한 다수의 정책 수립자들은 제네바핵합의의 실현과 대북 포용정책 성공 여부에 관하여 비교적 비판적 정책구도를 그려 온 것으로 판단된다. Gilman, Robert Manning, James Liley, Bates Gill 등 대체로 미국의 많은 한반도전문가들은 북한의 『포괄적 접근안』 수용 가능성에 회의를 표명해왔다. 미의회조사국보고서(Congressional Research Service, 1999.5.27)는 북한의 호의적인 반응에 대한 막연한 기대가 현재의 대북 지원정책의 토대가 되고 있으며, 대북정책의 성과에 조급함을 보이고 있고, 한·미간 정책 우선순위에 대한 합의가 이루어지지 않고 있음을 지적하였다. 클린턴행정부의 대북정책에 있어 가장 큰 비난은 ‘촛점의 상실’인 바, 이는 제네바핵합의 이행에 실패하여 북한의 대량살상무기 개발을 억제하지 못한 점이라고 주장하였다.

미국의 강경파들은 1999년 9월 15일의 『페리보고서』 조차 클린턴행정부의 유화정책의 한 단면으로 파악하고 있으며, 제네바 미사일 합의 이후 클린턴행정부에 의해 2000년 6월 19일 발표된 대북 경제제재 완화 조치도 미국의 일방적이고 성급한 조치라고 주장하고 있다.

(3) 경수로사업의 지속적인 추진을 위한 노력

경수로사업은 남북관계에 엄청난 파급효과를 가져 올 잠재력을 갖고 있다. 지난 수년간 제네바 핵합의는 북한핵의 동결과 한반도 긴장완화를 위한 가장 현실적인 대안으로 평가받아왔고,¹²⁶⁾ 북한의 핵투명성에 관한 많은 논란에도 불구하고 현재까지 북한은 제네바합의를 명시적으로 위반하고 있는 것으로는 보이지 않는다. 특히 한반도 주변 관련 당사국들은 경수로사업의 중단이 초래할 위기에 대한 인식을 공유하고 있다. 북한의 핵동결을 전제로 하는 이러한 요소들은 일시적인 의견대립과 사업의 정체기가 있더라도, 경수로사업 자체의 전망을 어둡지 않게 해 주는 요인이라 하겠다.

주지하는 바와 같이, 경수로사업은 분단 반세기 이후 최초의 대규모 협력사업으로서, 사업 완공시까지 연인원 1천여만명과 1백만 상당의 장비·자재의 동원을 필요로 하는 사업이며, 공사 절정시에는 매일 1만 여명에 달하는 남북 근로자가 270여만 평에 달하는 경수로건설 부지에서 공동작업을 실시하게 되어, 남북간 대규모 인적·물적 교류와 상호신뢰 증진이 예상됨으로써 남북관계 증진에 크게 기여할 것으로 기대되고 있다. 본 공사 착수가 시작된 시점에서 경수로사업의 원활한 추진을 통해 한반도의 항구적 평화정착과 남북간 신뢰와 화합의 계기를 마련토록 해야 할 것이다.

(4) 경수로사업의 대안(代案) 검토

<경수로사업의 대체방안 검토>

미공화당의 정책보고서가 지적한 것처럼, 북한이 완성된 경수로를 통

126) 그동안 경수로사업은 한반도 긴장완화를 위한 “가장 현실적이고 효과적인 틀 (the most realistic and effective mechanisms)” 이라는 평가를 얻어왔다. 1998.9.24. 한·미·일 3국 외무장관 회담 후 채택한 공동선언문(북핵동결 촉구 및 경수로 사업 지원 다짐) 참조.

해 사용후·연료에서 연간 수십개의 핵폭탄을 제조할 능력을 보유하게 된다면, 만약 이러한 전망과 가정이 설득력이 있는 것이라면, 우리 정부도 북한과의 협의를 통해 경수로보다는 수력발전 등의 다른 발전설비를 건설하도록 도와주는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 이는 한·미간의 갈등을 줄일 수 있고, 북한의 핵확산 위험 없이 실질적인 에너지를 덜어주며, 특히 이를 통해 북한의 여러 지역에 남북 교류·협력의 실질적 효과를 도모할 수 있는 장점이 있다. 미국에서 이번 대선을 통해 대북 강경책을 주장하는 계층이 집권할 경우, 우리가 검토해 볼 수 있는 매우 현실적 대안이라고 본다.

<경수로사업을 지체시키는 방안>

제네바핵합의 당시에는 북한의 수년내 붕괴를 예상하고, 경수로사업이 결국 완성되지 못할 것으로 판단하여 미국이 합의에 도달하게 되었다는 비공식 보도가 나온 바 있었다. 또 경수로사업 협정이 체결되고 부지공사가 시작된 이래, 앞서 살펴 본 것 처럼 공사는 많은 우여곡절을 겪어왔다. 여기에는 북한측의 핵동결과 미사일 개발 중지 여부가 불투명하고, 서방측에서는 사업의 중단없는 시행과 중유의 지속적인 공급이 이루어지지 못한 데에 그 원인이 있다. 만일 공화당 행정부가 들어서서 북한이 충족시켜야 할 전제들을 명확히 따지고 이에 따라 사업이 지체된다면, 한국으로서는 난감한 상황에 직면할 수 있으나, 구태여 이를 반대할 이유가 없으며, 한·미 공조하에 북한의 반응에 따라 사업 진척도를 결정하는 유연한 정책방향도 고려할 수 있을 것이다.

다만, 원래 2003년까지 완성하기로 되었던 경수로사업이 지금까지 상당기간 지체되어 현재 속도라면 1,2호기 완성이 2007년과 2008년으로 되어 있는데, 이는 본래의 약속과 큰 차이가 있어 북한의 반응이 주목되고 있다. 북한은 아직도 최초의 약속을 고집하고 있는 상황이다. 북한은 공사 지체에 대해 핵동결 해제를 위협하는 등 강한 불만을 표출하고 있어, 다시 경수로사업이 지체될 경우 북한과의 심각한 갈등을 예

상해야만 할 것이다.

다. 경협 획득물의 군사분야 전용 제한

남북간 경제분야 교류·협력의 활성화가 예상됨에 따라 이를 어떻게 준비하고 체계적으로 추진해야 하는가가 국가적 과제로 되고 있다. 특히 남북 경제교류·협력이 북한의 군사력을 증강하여 북한체제를 안정시키고 나아가서는 군사적 긴장을 오히려 고조시킬 수 있다는 우려가 국내의 일각에 존재하고 있는 것이 사실임에 비추어볼 때 이를 감안한 우리의 대북 경제교류·협력정책이 절실히 필요한 실정이다. 향후 남북 경협의 활성화가 북한 군사력증강에 직접적으로 연결되지 않도록 하는 우리 대북 경협정책의 기본방향을 제시해 보면 다음과 같다.

(1) 남북경제협력 활성화의 의의

남북경협이 중·장기적으로는 남북양쪽에 경제적 이득을 주는 “win-win” 거래가 될 것임은 부인할 수 없지만, 단기적으로는 우리에게만 경제적 부담이, 북한에게는 경제적 이득을 가져올 것이다. 그럼에도 불구하고 대북경협의 활성화를 추진해야 하는 이유는 대북경협이 경제적 측면 외에 정치적, 군사적, 나아가 인도적 측면에서 파급적인 영향력을 가질 수 있기 때문이다.

첫째, 남북경협을 활성화 함으로써 북한이 중국(혹은 일본, 러시아)에 경제적으로 급격히 융합되는 것을 억제할 수 있다. 신동방정책 이후 서독이 내독경협의 활성화를 추진한 것은 냉전적인 내독경협정책이 동독으로 하려금 소련을 비롯한 동구권에 정치·경제적으로 융합하게 하는 결과를 초래했다는 반성에서 비롯된 것이며, 이후 서독은 내독경제의 결합수준을 높여갔다.

북한은 아직까지 “조선식 사회주의”를 강조하고 있으나, 개혁·개방의 기미를 조금씩 보이고 있다. 특히 중국식 경제발전노선을 수정주의라고 비

난했던 북한이 김정일 위원장의 방중 이후에는 비난을 삼가하고 있음을 고려할 때 향후 중국식 개혁·개방을 발전모델로 삼을 가능성이 크다. 따라서 남북경협 활성화는 향후 북한이 본격적인 개혁·개방지향형 경제발전노선을 추진할 경우 예상될 수 있는 중국경제와의 결합을 억제하는 효과를 가질 것이다. 이러한 효과는 북·일관계 개선 이후 예상되는 북·일간 경제적 결합에도, 나아가 북·러간 경제적 결합에도 작용할 것이다.

둘째, 남북경협의 활성화를 통해 남북한의 경제적 상호의존도가 심화될 경우에는 향후에도 있을 수 있는 정치·군사적 긴장 시에도 남북관계가 어느 정도의 수준에서 일정하게 안정될 수 있는 기반이 마련된다. 서독은 내독간에 경제의 재생산 구조를 응집력 있게 만들었으므로 정치·군사적 긴장시에도 최소한의 양독관계를 유지할 수 있었다.

북한의 경제는 이념적 주장에도 불구하고 현재 대외의존형 경제체제로 변화하고 있다. 이러한 현실에서 상당한 비중을 차지하고 있는 남북경협은 북한에 중요한 의미를 가지며, 북한의 개방정책이 본격화되고 남한기업들의 대북투자가 활성화되면 남북경협의 비중은 그 만큼 증가할 것이다. <표 III-1>과 <표 III-2>는 북한의 대외교역에서 남북교역의 비중이 점차 높아짐을 보여주고 있다. 따라서 향후 의도적이거나 비의도적인 정치·군사적 긴장 상황의 발생 시에도 북한이 최소한의 남북관계를 유지하려는 정책을 견지할 가능성이 남북경제의 상호의존성 심화가 크면 클수록 높아질 것이다.

<표 III-1> 북한 무역총액대비 남북교역 점유율

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

<표 III-2> 북한의 대외무역수지와 남북교역수지 비교

(단위: 백만달러)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
대외무역수지	-800	-700	-620	-599	-430	-580	-524	-368	-324
남북교역수지	11	100	152	170	158	158	113	78	-37

셋째, 다른 한편으로 북한의 경제운영에서 남북경협 비중이 커질수록 북한의 의도적인 긴장유발 행위는 줄어들 것이다. 동서독의 경우에는 냉전이던 동서간, 특히 미·소간의 이념적 대립이 양국이 경제의존성의 증대에도 불구하고 자립적인 정치·군사적 정책을 추진하는데 근본적인 제한으로 작용하였으나, 탈냉전기에 남북한은 국가이익에 입각한 정책추진의 자율성을 확보하고 있다. 경제적 상호의존도의 심화는 그 만큼 정치·군사적 긴장을 완화할 수 있는 안정적 효과가 증가함을 의미한다.

넷째, 남북경협을 정부가 정치, 군사, 인도적 사안과 신축적으로 연계시킬 경우 북한주민들이 겪고 있는 고통을 덜어주고, 한반도 긴장완화와 민족간 이질감 극복에 기여할 수 있다. 신동방정책의 추진 이후 서독은 내독경협의 활성화를 통해 인적·물적 교류를 확대하여 동독주민들로 하여금 자유민주주의와 시장경제, 그리고 서독의 경제적 풍요의 실체를 피부로 느끼게 함으로써 민주화와 자유화의 의식을 제고하는데 기여하였으며 이것이 서독체제로 통일을 추진하는데 결정적인 역할을 하였다.

결국 남북경협은 경제적 상호이익을 결과할 뿐만 아니라, 분단의 고통을 감소시키고 남북간 신뢰감을 확대하여 긴장의 완화를 도모하는 한편, 장기적으로는 민족통합에 기여하는 등의 파급효과가 있다.

(2) 경협획득물의 군사분야 전용 제한 방안

남북경협을 통해 획득한 외환과 물자를 북한이 군사분야에 투입할

가능성은 상존하고 있으나, 현재의 절박한 경제난을 고려할 때 군사분야에 투입할 부분은 제한적일 것이다. 동독의 경우에도 경협 획득물 중 일부를 군사분야에 투입하였으나 상당부분은 체제유지를 위한 우선순위에 따라 다른 분야에 투입하였다. 북한 역시 가장 긴급하다고 판단되는 분야에 경협 획득물을 사용할 가능성이 크다.

그럼에도 불구하고 북한이 군사분야에 경협 획득물을 투입할 가능성은 상존하므로 남북경협 시에는 서독의 사례를 참고하여 다음과 같은 방향으로 정책을 추진하는 것이 바람직하다.

첫째, 가능한 한 현금제공보다는 물자제공을 우선한다.

둘째, 남북한에 청산결제방식을 도입하여 송금과 결제기반의 제도적 기반을 구축하는 동시에 교역수익의 군사적 전용을 제한한다. 남북한은 이미 기본합의서(1992)에서 청산결제방식의 도입에 합의하였으나, 세부적인 사항, 즉 청산결제은행 지정, 결제통화 선정, 청산계정의 범위와 결산, 대월제도 등 대금결제와 자본의 이동과 관련한 사항에 대해서는 미합의 상태에 있으므로, 이들에 대한 국내적 준비(청산계정 운영을 위한 자금확보 등)를 바탕으로 북한과 청산결제방식을 도입한다.

셋째, 현금제공 시에는 그것이 일반경제에 투입되고 군사분야에 전용되지 않는다는 안전조치를 확보한다. 정부차원의 차관제공 시에는 설비구입이나 특정 인프라건설 등에 한정하는 조건부차관 형태를 당분간 유지한다.

넷째, 차관 등의 형식으로 대규모의 현금이나 물자를 제공할 경우에는 상호주의입장에서 우리의 경제외적 이해관계도 관철시킬 수 있는 방안을 강구한다. 이 경우 남북인사 및 국군포로의 생사확인고 송환, 이산가족의 서신교환과 자유왕래, 북한내 인권보장, 북한 형법 및 노동당 규약의 개정, 다양한 군비통제 및 한반도 긴장완화 조치, 대량살상무기 개발 포기 등이 우선적으로 고려될 수 있을 것이다. 특히 대북 SOC투자의 경우 상호주의원칙을 견지한다. 이때 상호주의라 함은 어느 정도의 非等價性과 분야별 非對稱性을 감안한 신축적 상호주의를 의미하나, 가능한 한 상호동시이행을 전제로 하는 개념이다.

다섯째, 현물제공 시에는 품목과 수량에 관해 북한과 협상하며 이 경우 우리의 협상력을 점진적으로 높여 나갈 수 있도록 한다.

여섯째, 현물제공시 북한의 긴장완화와 평화공존에 대한 적극성 여부에 따라 바세나르협정¹²⁷⁾의 적용 - 특히 이중용도 가능품목의 최종용도 판정의 경우 - 을 탄력적으로 운용한다.¹²⁸⁾ 정부는 남북경협에서 최종용도 통제를 위한 가이드라인을 제정하되, 북한의 태도에 따라 탄력적으로 운용한다. 미국 성분이 포함된 상품¹²⁹⁾의 대북투자에 관해서는 정부가 미국 상무부와 사전 협의통로 및 사후 관리체계를 구축한다. 이중용도 품목을 투자하는 민간기업은 북한에 인도된 물자 및 기술에 대한 관리체계를 운영한다.

일곱째, 대북 인도적 지원의 경우 서독교회가 행한 거래형태를 참고하여 물자지원 중심으로, 주민들이 혜택을 입을 수 있는 방향으로 추진한다. 서독의 경우 대부분 원자재의 형식으로 물자를 동독정부에 지원하면 동독정부가 그것에 해당하는 만큼의 금액을 동독교회가 사용할 수 있게끔 하였다.

결국 남북경협이 북한체제의 안정에 기여하는 부분도 있으나 이상을 고려한 바탕위에 남북경협이 추진된다면, 경협은 단기적으로는 북한주민이 겪고 있는 어려움을 들어주며, 중기적으로는 남북 연계성을 높여 남한의 대북지렛대를 확보하게 하고 신뢰감을 확대하여 군사적 긴장을 완화하며, 장기적으로는 민족통합에 기여할 것이다.

127) 탈냉전기의 전략물자 수출통제체제는 「대공산권수출통제체제」(Coordinating Committee for Multilateral Export Controls), 이른바 COCOM체제를 이어 받은 바세나르협정(Wassenaar Arrangement)에 근거하고 있다. 1995년 12월 28개국이 주축이 되어 협정설립 초안이 마련되었으며, 한국은 1996년 4월 회원국으로 참여하였다.

128) COCOM에서는 모든 회원국이 거부권을 보유하고 효력감소금지의 규칙이 적용되는 반면, 바세나르협정에서는 국가재량의 원칙에 상당한 중요성을 부여하고 있다.

129) 미국은 수출관리령(Export Administration Regulation)에 의거하여 미국 성분이 10% 이상 포함된 외국제품이 쿠바, 이란, 이라크, 리비아, 북한, 시리아, 수단, 크로아티아 등으로 수출되는 것을 제한하고 있음.

라. 지방자치단체간 경제교류·협력

남북정상회담 이후 남북교류·협력의 새로운 전기가 마련되고 있는 현실을 감안하여, 교류·협력의 활성화를 촉진할 수 있는 구체적·효율적 대안을 강구할 필요가 있다. 이 맥락에서 남북한 지자체간 자매결연사업은 매우 의미있는 대안으로 간주될 수 있다. 물론 남북한 중앙정부간 교류·협력이 아직 안정화 단계에 진입하지 못한 상황에서 지자체간 교류·협력의 성사가능성에 대한 회의론이 제기될 수 있다. 그러나 남북경제교류·협력의 과정에서 민간기업의 대북진출이 앞서갔으며, 북한 군단위에 대한 민간대북지원기구들의 직접지원 경험도 있는 만큼 중앙정부간의 교류·협력과 병행하여 지자체간 교류·협력도 충분한 성사가능성이 있다. 실제로 접경지역인 경기도와 강원도의 경우, 수년전부터 남북 지자체간 교류·협력을 추진하기 위한 준비작업이 추진되어 왔다.

남북한 지자체간 교류·협력은 기존의 교류·협력 활성화 방안들을 포괄하며, 획일적·수직적인 구조에서 발생하는 중앙정부간 교류·협력의 단점을 보완하여 지역특성에 부합하는 다양한 교류·협력사업을 추진할 수 있다는 점에서 매우 효율성이 높을 것이다. 동·서독의 경우, 비록 짧은 기간동안(1986년부터 시작)이었지만, 도시간 자매결연을 통한 지자체 교류·협력이 내독관계의 발전에 미친 영향은 지대했다. 더구나 급작스러운 통일이후 동독지역 행정개혁과정에서 자매결연을 맺은 양독도 시간의 협력이 중요한 역할을 했다. 독일사례를 통해 볼 때, 지자체간 교류·협력은 광범한 분야 - 행정, 사회문화, 인적 교류, 경제 등 - 에 걸쳐 매우 실질적인 성과를 낼 수 있는 것이다. 즉 지자체간 교류·협력은 매우 다양한 목표를 가지고 추진될 수 있다. 그러나 여기서는 현재 남북한 관계의 발전추이를 감안하여 주로 경제교류·협력 차원에 초점을 맞춘 지자체간 교류·협력의 촉진방안을 제시할 것이다.

(1) 남북한 지방자치단체간 교류·협력 추진의 기본구도

남북한 지자체간 교류·협력이 성사되기 위해서는 효율적인 추진구도를 마련해야 할 것이다. 이와 관련, 일차적으로 지자체간 자매결연을 체결하는 것이 요구된다. 자매결연은 여러 방식으로 체결 가능하다. 그러나 현재 남북관계를 감안하면, 자유주의 국가간의 일반적 지자체간 자매결연 방식이 적용되기는 힘들 것이기 때문에 보다 전략적이고 경제적 의미를 강하게 띤 자매결연 추진이 요구된다. 이 맥락에서 자매결연 추진시 다음과 같은 몇가지 중요한 기본구도를 염두에 두어야 한다.

첫째, 자매결연에 대한 적극적인 유도 및 전략적 대응이 필요하다. 독일의 경우, 기본조약이 체결된 후에도 동독이 자매결연에 난색을 표명했지만, 서독의 적극적인 노력으로 늦게나마 실현될 수 있었다. 우리의 경우, 북한이 남북교류·협력에 동참의사를 밝히고 있는 기본적 배경에는 경제적 이유가 결정적 역할을 하고 있다는 사실에 주목하면, 경제적 분야에서 남북 지자체간 자매결연의 성사가능성은 높다. 따라서 북한측과 밀접한 관계를 갖고 있거나 영향력을 행사할 수 있는 정치나 경제분야의 거물급 인사를 통해서 지자체간 경제교류·협력 의사를 타진 하든지, 또는 남한측과 자매결연을 맺고 있는 중국의 지방자치단체를 활용하여 북한의 지자체에 공동경제협력을 제의하는 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 남북 지자체간 자매결연이 실현될 경우, 교류·협력사업의 효율성을 기하기 위해 중앙정부의 통제 및 지원 하에 시범자치단체를 선정하여 대도시 중심으로 단계적으로 확대하는 방안이 바람직하다. 과거 남북경제교류·협력이 시작된 이래 한동안 남한기업간의 과당경쟁으로 남북교류·협력의 안정적 추진이 방해받은 경험을 되돌아볼 때, 순기능적이고 효율적인 추진방안이 요구되기 때문이다. 따라서 먼저 시범자치단체를 선정하여 자매결연과 교류·협력 사업을 추진하되, 도단위 내지 대도시 자치단체에서부터 단계적으로 전 자치단체로 확대하여 중국적으로는 1자치단체 1자매결연이 추진될 수 있도록 해야할 것이다.

셋째, 자매결연 추진시 우선 비정치적 교류부터 점진적으로 교류협력의 범위와 내용을 확대해나갈 필요가 있다. 북한측의 호응을 이끌어내기 위해서는 일차적으로 경제분야의 교류·협력에 중점을 두어야 할 것이지만, 이와 동시에 문화, 체육, 학술등 비정치적이고 북한과의 마찰의 여지가 적은 부분이나 상호 관심사항을 병행추진해야 한다. 최근 확대되고 있는 남북한의 사회문화교류가 북한측의 입장에서는 경제적 의미를 내포하고 있다는 점을 통해 볼 때, 북한측이 경제적 이익을 얻을 수 있는 모든 분야에서 교류·협력이 가능하다는 사실을 항상 염두에 두어야 할 것이다.

넷째, 남북 지자체간 교류·협력의 시범사업이 성공적으로 추진됨으로써 본격화 단계에 도달하면, 지자체의 사업추진 재량권을 확대해나가도록 한다. 이를 위해 북한 자치단체의 실정 파악 및 교류계획, 지자체 수준에서 필요인력 확보, 그리고 무엇보다 재원확보가 뒷받침되어야 하는 바, 지자체 교류·협력에 관심을 가진 지자체의 준비작업이 충분히 이루어져야 할 것이다.

(2) 지자체간 경제교류·협력 사업의 주체

지자체간 경제교류·협력 사업 역시 남북한간 사회·문화·경제적 이질성 극복을 통한 민족동질성 회복 및 민족의 통일적이며 균형적인 발전과 민족전체의 복리향상 도모를 통한 민족공동체 형성을 목표로 하는 것이기 때문에 사업의 주체 또한 목표에 합당하는 대상을 상정해야 할 것이다. 사업의 주체는 기본적으로 각 지자체가 되는 것이 원칙이지만, 남북한간 특수상황을 고려할 때 상황별·사안별로 주체 및 주체의 성격을 달리하는 것이 바람직하다. 즉 지자체가 사업의 기본적 주체이지만, 지자체가 순수하게 주체 역할을 하는 경우, 지자체가 중앙정부 주도하에서의 형식적인 주체 역할을 하는 경우, 중앙정부(혹은 중앙정부 산하의 기관)와의 공동 주체로서의 역할을 하는 경우, 중앙정부 차원의 거대사업의 부분사업 주체로서의 역할 등을 고려할 수 있다.

그러나 지자체가 사업의 주체 역할을 하더라도 민간 및 중앙정부와의 긴밀한 협조체제가 요구된다. 현재 남북한관계의 특성상 남북한의 지자체가 중앙정부와는 무관하게 자의적으로 추진할 수 있는 사업은 거의 없는 실정이다. 즉 남한의 경우, 남북관계의 진전 여부에 따라 일정한 범위내에서 지자체가 자의적으로 사업을 추진할 수 있는 여지는 있으나, 북한의 경우, 지방정부는 중앙정부에 복속된 기관이므로 북한의 지방정부와 협력 사업을 수행하더라도 결과적으로 중앙정부의 전폭적인 용인없이는 불가능하다. 따라서 일정 부분 중앙정부의 개입은 불가피할 것이며, 지자체의 주체적 역할은 중앙정부의 개입 정도에 따라 결정될 수 있을 것이다. 특히 경제적 사업의 경우, 소요 자원문제로 인해 지자체가 온전한 의미에서 사업주체가 되기는 현실적으로 어렵다.

따라서 남북 교류·협력 초기 단계에는 남북한의 중앙정부가 주도적으로 추진하는 대규모 사업들에 지자체가 동참하여 전체사업 중 세부 사업에 대한 보조적 역할 수행 및 향후 독자적 사업 분야 개발에 대비하는 방안을 적극 모색할 필요가 있다. 실제로 남북한간 대규모 경제협력사업의 경우, 지자체가 독자적으로 수행할 수 있는 사안이기보다는 성격상 남북한관계 진전의 상징성 강한 사업이 될 것이므로 사업의 보조적 역할 수행 혹은 중앙정부의 적극적 후원 및 지원이 불가피한 것은 자명하다. 물론 지자체간 교류·협력이 어느정도 기반을 마련하게 되면, 지자체가 민간기업과 공동으로 대북진출을 모색할 수도 있을 것이다. 요컨대 지자체간 경제교류·협력 사업의 현실적 추진방안으로써 지자체가 중앙정부의 지원을 받든지, 아니면 지자체가 민간기업 및 단체와 공동사업을 모색하는 두가지 방법이 가능하다.

(3) 교류·협력 사업의 종류 및 공동사업 개발

지방자치단체가 주도하는 교류·협력 사업이 실천력을 갖기 위해서는 내면적 상징성을 강하게 내포하거나 북한에게 실질적으로 도움이 될 수 있는 분야를 선택해야 할 것이다. 현실적으로 북한이 수용할 수 있

는 사업선택의 폭은 제한되어 있으나, 현재의 시급한 경제난 해소를 위한 사업에 대해서는 적극적인 자세를 취할 것으로 예상되기 때문이다. 지자체간 교류·협력 사업의 추진은 남북관계 진전 상황과 밀접하게 관련되어 있으므로 단계별로 사업을 구상·추진하는 것이 바람직하며, 여기서는 남북관계 진전의 초기단계와 성숙단계로 나누어 살펴볼 것이다.

남북관계 개선의 초기 단계에서 지자체간 교류·협력사업의 실천 가능성은 그리 높지 않을 것으로 예상되나, 중앙정부 주도 사업의 세부사업에 적극 참여할 여지는 충분히 있다. 남북한 중앙정부가 상호 교류·협력에 적극성을 보이기 시작하는 초기단계에는 국토개발 및 남북관계 개선의 효용성을 위한 대규모 사업의 준비 단계 및 즉각적인 결과 산출 가능성이 높은 사업이 우선적으로 추진될 것이다. 이 맥락에서 대규모 사업으로는 남북 교통망 복원, 경기도 북부 접경지역 부근의 평화시 건설, 파주 혹은 연천 지역에 남북교류 공간 조성 사업의 기초 마련 등이 있을 수 있다. 이 경우 경기도는 중앙정부 및 정부 산하기관(토지공사, 주택공사 등)과의 협조하에 사업구상 마련과정에 참여 의사를 적극 타진할 필요가 있다.

또한 즉각적인 결과를 산출할 수 있는 시범사업으로는 기존의 대성동 마을 지역 혹은 연천군이나 파주군 일대에 공동경작지를 조성하여 북한의 식량증산과 북한 토양에 맞는 종자 개발의 장으로 활용하는 것, 그리고 연천군, 포천군 일대, 강원도 지역의 접경지대를 중심으로 생태보존을 위한 공동사업의 추진도 고려해야 할 것이다. 이 경우, 국제적 관심도 및 북한의 입지를 고려한 장소를 지정해 북한으로 하여금 사업에의 참여가 국제적 관심 제고 및 실리 추구에 매우 유리함을 설득해야 한다. 특히 농업분야에서는 비무장지대의 유휴토지를 적극 활용하는 방안을 모색할 수 있다. 즉 공동경작지 추진을 위한 농기계, 종자 등의 제공 및 공동개발, 북한의 농업용 자재에 대한 투자 등을 추진하며, 공동경작지 참관단, 농업분야 공동사업 개발을 위한 협의체 구성 등을 유도해 나가는 것이다. 농기계, 종자 제공, 공동경작지 참관단 등은 해당 지자체가 여타 기관과의 협조하에 추진하되, 협의체 구성 등은 해당 기

관 및 민간기구 차원에서 활성화될 수 있도록 소개자의 역할을 수행할 수도 있다.

이러한 사업의 추진과 더불어 사업지구에 대한 소규모 관광객 유치 및 경제인 교류 등을 추진해야 한다. 사회기반시설과 관련, 기존 자유로의 확장 공사 준비 및 강원도의 설악산-금강산 연계 도로망 개설 준비 등에 착수하며, 공동경작지 및 평화시 등을 연결하는 도로망 확충을 북한측과 협의한다. 특히 도로망의 확충과 관련하여, 중앙정부의 주무부처들과 긴밀한 협조가 필요하다. 예컨대 해당 사업의 원활한 추진을 위해 국방부 등과 사전협의를 완료해야 하며, 실제 건설은 도로공사가 주관하지만, 시행청은 해당 지자체가 담당하도록 하는 등의 실무협의를 선행되어야 한다.

비무장지대의 유희토지를 활용하는 사업이외에도 해양을 이용한 사업에 대해서도 남북 지자체간 협의를 진행할 수 있다. 예컨대 공동어로수역 설정 및 공동어로작업, 인천-남포 및 속초·동해-청진간 직항로 개설, 중국의 환경오염으로 인한 피해(황사, 공해, 해충의 유입 등)에 대한 공동대처 방안 모색 등의 분야에서 공동협력사업이 가능하다.

남북관계가 제도적 장치의 마련으로 활성화 단계에 도달하게 되면, 다양한 사업을 추진할 수 있으며, 초기단계의 사업 성과를 바탕으로 각급 지자체간의 상호 교류와 자매결연 등이 본격화 될 것이다. 이 경우 중앙정부 차원의 대규모 사업 혹은 남북관계 변화의 전반적 성격을 재구성하는 사업에 대한 부분적 참여 이외에도 각 지자체는 독자적으로 사업을 추진할 수 있을 것이다. 다만 지자체들은 재정규모 및 사정을 고려하여 가급적 대규모의 사업을 추진하기보다는 상징성이 강한 소규모 사업 및 교류·협력을 추진하는 것이 바람직하다. 사업에 필요한 재정은 기본적으로 해당 지자체에서 조달하며, 만약 일부 대규모 사업이 요구될 경우에는 중앙정부의 지원 혹은 차관의 도입 등을 고려해야 한다.

지자체 차원에서 추진 가능한 대규모 사업으로는 각종 합작투자법인 설치·운영, 라진-선봉자유무역지대에 대한 투자 확대, 설악-금강산 관광권 개발 등을 들 수 있다. 이러한 사업을 위해 지자체는 민간기업의

투자유치, 중앙정부의 협조 및 보조, 각급 산하기관(도로공사, 토지개발공사, 관광공사 등)의 협조를 적극 모색해야 할 것이다. 예컨대 금강산 개발이 현대에 의해 단계적으로 추진되고 있는 상황에서 강원도는 현대와 공동으로 설악-금강산 관광권을 개발하는 사업을 본격적으로 추진할 수 있을 것이다.

남북관계의 제도화 단계에서는 초기의 직접교역 및 단순거래 형태를 벗어나 남북간 산업분야의 특화 및 분업 체제를 구축하며, 합작투자, 사회간접자본 공동투자 등이 활발히 이루어질 것이다. 따라서 지자체는 관련 북한측의 파트너 지역과 연계하여 판매·유통망의 활용 및 지역산품별 특화작업을 고려한 산업의 특화 및 분업화를 모색할 필요가 있다. 이러한 과정은 중앙정부 혹은 산하 기관에서 추진하는 도로, 항만, 철도 공항 등의 사업 추진 범위와 속도와 연계성을 가지고 전개되어야 할 것이다. 예컨대 인천과 남포의 경우, 시범사업으로 지역 항만청의 협조하에 정기해운 노선을 확정하고 항만시설의 공동이용 및 해외노선(중국의 단둥 등)의 공동이용 등을 추진할 수 있다. 나아가 영종도 국제공항을 이용한 비행노선과 해운노선의 연계방안을 구상하여 관광코스를 개발하고, 물자항로 등의 이용에 따른 경제성을 검토하여 타당성이 있을 경우 항로-해로 연계를 적극적으로 추진할 수 있다.

관광개발과 관련, 초기단계의 기초조사 및 관광자원에 대한 공동조사를 토대로 한반도 관광자원의 재평가를 실시하고 접경지역 관광자원의 공동개발(설악-금강산권, 포천 일대, 연천군 일대 등)을 추진하며, 제한적 자유왕래를 가능토록 만드는 노력이 필요하다. 관광자원의 개발은 자원의 이용 및 그에 따른 수입의 분배효과를 나타낼 수 있으므로 환경 및 국토관리 차원에서 무리가 없는 한 적극적으로 개발할 필요가 있다. 특히 설악-금강산 관광권 등 기존의 자연물을 이용한 관광자원 개발 뿐 아니라, 연천-포천 일대의 휴전선 접경지역내 자연경관 보호지역을 국제기구 차원의 생태보존 지역화하여 상징성을 제고할 수 있기 때문에 개발과정에서는 물론이고 관리업무도 중앙부처와 공동으로 해당 지자체가 담당할 수 있을 것이다.

이처럼 남북 지자체간 경제교류·협력이 활성화되면, 상호 사회문화교류와 특정 부분별 행정교류의 필요성이 자연스럽게 제고될 것이다. 사회문화교류와 관련, 지자체간 상호방문단 구성과 상호 방문 실시, 공통된 문화단체간의 상호 공연, 각 지방의 전통놀이 개발 및 보급, 공동의 홍보자료 발간 등의 사업이 추진될 수 있다. 행정교류는 비록 남북한관계의 특성상 전면적인 교류로 이어지기는 어려우나, 공통된 사업분야 혹은 관심영역별로 업무의 효율화를 위한 행정교류는 실시 가능하다. 예를 들면, 인천-남포의 항로 개설 및 항만시설 이용에 따른 행정교류, 평화시 건설 관련 해당 지자체간 행정교류, 관광지역 개발 및 생태보존지역 지정을 위한 행정업무 교류 등은 필연적으로 수반되어야 할 것이다.

3. 군사분야

가. 남북한 군사적 신뢰구축

(1) 군사적 신뢰구축의 일반적 개념

학자에 따라 군사적 신뢰구축은 다소 다르게 정의되고 있으나,¹³⁰⁾ 다음과 같은 제임스 매킨토시의 정의는 남북한 군사적 신뢰구축의 논의에 유용한 준거개념을 제공해 준다.¹³¹⁾

- 여러 가지의 군비통제조치로서,
- 국가행동을 수반하며,
- 그 행동은 일방적일 수 있으나 종종 쌍무적이거나 다자간에 일어나며,

130) 군사적 신뢰구축을 군비통제의 일부, 즉 「운용적 군비통제」(operational arms control) 또는 「묵시적 군비통제」(tacit arms control)로 간주하는 학자들이 있는 반면, 군비통제와 별개의 개념으로 정의하는 학자들도 있다. 이에 대해서는 Andrew Mack and Paul Keal, *Security and Arms Control in the North Pacific* (Sydney: Allen & Unwin, 1988) 참조 바람.

131) James Macintosh, *Confidence (and Security) Building Measures in the Arms Control Process: a Canadian Perspective*(Ottawa, Ontario: The Arms Control and Disarmament Division, Department of External Affairs, 1985), pp.60~61.

- 그 행동은 특수한 군사적 위협이나(주로 기습공격과 관계있는) 우려에 관한 잘못된 인식을 감소시키거나 제거하려고 하며,
- 그러한 노력은 위의 우려가 근거가 없음을 말해주는 신뢰성이 있는 입증 가능한 증거를 전달함으로써,
- 종종 군사적 및 정치적 의도가 비침략적이라는 것을 보여줌으로써,
- 그리고/또는 기습공격이 성취되기 어려울 것이라는 확신을 주기 위한 초기경고 지표들을 제공함으로써,
- 그리고/또는 군사적으로 민감한 지역내에서의 군사력(또는 핵심 구성부대)의 활동 및 전개를 제약함으로써 군사력의 사용기회를 제한하는 방법을 사용하는 것을 의미한다.

이렇게 볼 때, 군사적 신뢰구축조치는 적의 의도와 행태를 좀 더 투명하게함으로써 우발적 사건, 잘못된 인식, 또는 기습에 의한 전쟁가능성을 감소시키려는 것으로 이해될 수 있다.¹³²⁾ 다시 말해서 불확실성을 감소시키며 기습공격의 기회를 제약하기 위해 쌍무적으로 또는 다자간에 공식적 혹은 비공식적으로 이루어지는 일종의 약속을 의미한다. 여기에는 잠재적인 적에게 자국의 군대가 위협적이 아니며 어떠한 군사적 행위의 의도가 공격적이 아니라는 것을 알리는 ‘상대지향형’ 의도 뿐만 아니라 잠재적인 적의 군대가 ‘선한’ 의도를 가지고 있다는 믿음을 증대시키고 그 적으로부터의 공격가능성에 대한 불안을 감소시키는 ‘자기지향형’ 의지가 포함된다.

따라서 군사적 신뢰구축조치는 특히 기습공격의 가능성을 제거하거나 감소시키는데 관심을 둔다. 그러나 조치의 핵심은 상대방의 안보이익을 존중하고 자국의 군대가 공격적인 태세를 취하기 보다는 협력적인 태세를 취할 의향이 있음을 보여주고 ‘적’의 이미지로부터 협력적인 ‘동반자’로 전환하여 상대방의 고정관념을 깨뜨리는데 있다. 이는 우발적 사건이나 잘못된 인식으로부터 오는 위협을 제거하고 이에 따라 예

132) The Arms Control Association, *Arms Control and National Security: An Introduction*(Washington, D.C. 1989), p.98.

측 가능성과 안정성을 제공함으로써 쌍방의 관계를 더욱 합리적으로 발전시키려는 것이다. 결국 군사적 신뢰구축조치의 의도는 상대방의 인식을 변화시켜 자국의 의도가 상대방이 인식하는 것으로서가 아니라 실제적인 것으로 보여질 수 있도록 하는 것이다. 이러한 점에서 군사적 신뢰구축조치는 군사적 행동의 영역과 관련이 있지만 정치적이며 심리적인 성격을 갖기도 한다.¹³³⁾

군사적 신뢰구축을 위한 구체적인 조치들은 다양하게 제시되고 있으나 대체로 다음과 같은 범주로 구분할 수 있다.¹³⁴⁾

○ 정보 및 통신관련 조치

- 정보조치: 군사력 및 가능하다면 방위예산에 관한 기술적 정보의 교환 및 발표
- 통신조치: ‘핫-라인’과 같은 직접적인 정보의 교환을 위한 준비
- 통보조치: 총체적 또는 개별적으로 일정 규모를 넘어서는 모든 군사력의 기동 및 이동의 적시적인 발표(단, 이동 또는 기동의 성격에 대해 상대방이 수용할 수 있을 정도의 자세한 정보 포함)
- 기동 참관단 실시조치: 군사적 기동의 참관단에 대한 대우 및 참관단의 참관 행위의 범위 설정

○ 제한 또는 기습공격 제거관련 조치

- 사찰조치: 군사기동 참관단 조치를 적극적으로 보완하는 조치로서 합의된 기준에 따라 상대방 행동에 대한 개입적인 감시를 요구
- 불간섭 조치: 국가기술검증수단(NTM: National Technical Means)수단 사용에 간섭하지 않으며, 경우에 따라서는 협력까지 하겠다는 합의

133) Adam Rotfeld, "CBMs Between Helsinki and Madrid: Theory and Experience," in Stephen Larrabee and Dietrich Stobbe(eds.), *Confidence-Building Measures in Europe*(New York: Institute for East-West Security Studies, 1983), pp.93~94.

134) Macintosh, 앞의 책, pp.65~66.

- 행태적 또는 ‘긴장감소’ 조치: 불필요하게 공격적이거나 도발적인 ‘시험적’ 행위를 통제하거나 제거함으로써 의도하지 않는 전쟁이나 위기 확대의 위험을 제한
- 전개제한 조치: 군사력의 특정한 유형 및 수를 제약하고, 민감하다고 간주되는 지역에서 장비의 특정한 유형 및 수를 제약하는 조치

○선언적 조치

- 일방적 또는 다자간의 ‘선제 불사용’선언과 같은 조치

요컨대 상기의 조치들이 효율적으로 이행될 경우, 군사적 신뢰구축은 다음과 같은 기능을 한다고 하겠다.

- 군사력을 정치적 협박에 사용함을 금지시킨다.
- 군사활동에 대한 투명성 증대로 선제 기습공격의 성공가능성을 감소시킨다.
- 위험한 군사활동에 의한 우발사태 발생 가능성을 감소시킨다.
- 성공적 군사력 감축에 필수적인 감시 및 검증의 기반을 구축한다.
- 군비감축까지의 과도기간중 군사적 안정을 증진시킨다. 즉 군사적 신뢰구축방안은 독자적으로 안정유지에 기여한다.
- 정치적 화해 및 다방면에 걸쳐 교류·협력에 필요한 신뢰분위기를 조성한다.

그러나 이와 같은 군사적 신뢰구축의 기능에 대해 문제점을 지적하는 학자들도 있다. 예컨대 신뢰구축조치가 가장 필요할 때는 긴장이 고조되는 경우이나, 이 경우에는 신뢰구축조치를 믿지 않기 때문에 실패 가능성이 매우 높은 반면, 긴장수준이 상당히 낮은 경우에는 신뢰도가 높기 때문에 신뢰구축조치의 필요성을 별로 느끼지 않아 큰 의미가 없다는 것이다.¹³⁵⁾ 따라서 군사적 신뢰구축조치가 성공적으로 수행되기 위해서는 정치, 경제, 문화 등 비군사적인 차원에 있어서의 신뢰와 믿음

을 증진시키는 동시에 군사적으로 중요하며 충분히 입증될 수 있는 조치들로 표현되는 지속적인 행동패턴을 형성하여야 한다.

(2) 남북한 군사적 신뢰구축방안

80년대 중반부터 한반도의 군비통제에 대한 논의가 활발해짐에 따라 상기와 같은 군사적 신뢰구축의 일반적 개념에 입각한 남북한 군사적 신뢰구축방안도 다음의 예에서 보는 바와 같이 이미 다양하게 제시되어 있다.¹³⁶⁾

<임동원 안>

- 군사정보의 교환과 통신의 유지
특정규모 이상 부대의 편성·장비·배치 등 각종 정보교환, 군인사의 상호방문·교류, 주요 군사령부간 직통전화의 설치·운용 등
- 주요 군사활동의 공개
특정규모 이상 부대의 이동 및 기동훈련의 사전통고와 참관초청의 의무화 등
- 기습공격이나 무력충돌 방지를 위한 규제조치
비무장지대의 철저한 비무장화, 공세전략의 배치제한지대(LDZ: Limited Deployment Zone) 설치, 수도권 안정보장조치 및 대규모 기동훈련의 제한 등
- 선언적 조치
무력의 선제사용을 하지 않는다는 불가침의 선언 등
- 상기 조치들에 대한 철저한 감시와 합의사항 이행여부에 관한 현장검증과 위반시 규제조치 등

135) Mack and Keal, 앞의 책, p.264.

136) 다음은 박영규, “한반도에서의 운용적 군비통제방안,” 통일원, 『한반도 긴장완화와 평화정착』(서울: 통일원, 1990), pp.152~153에서 재인용.

<James Goodby 안>

- 군사행동의 사전 통보
- 통고 가능한 군사행동에 참관자 초청
- 차기년도 군사행동의 예고
- 요구에 따른 의무적인 현장조사
- 연례적인 예고에서 통보되지 않는 일정규모 이상의 군사행동 금지
- 데이터의 교환
- 군사훈련의 규모 및 유형에 대한 제한
- 비무장지대의 현실적 비무장화
- 위협적 군사행동의 금지
- 부대주둔, 무기고, 통신 연락망에 대한 지속적인 감시
- 주요 지휘부에 연락장교의 배치

뿐만 아니라 남북 양측은 남북기본합의서(제12조 및 제13조)에서 다음과 같은 기본적인 군사적 신뢰구축조치들을 협의하기로 합의한 바 있다.

- 「남북군사공동위원회」를 구성하고 다음과 같은 문제들을 협의
 - 대규모 부대이동, 군사연습의 통보 및 통제문제
 - 비무장지대의 평화적 이용문제
 - 군 인사교류 및 정보교환 문제
- 쌍방 군사당국자 사이에 직통전화를 설치·운영

또한 ‘남북불가침’의 이행과 준수를 위한 부속합의서에서는 ‘무력불사용’, ‘분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌 방지’, ‘불가침 경계선 및 구역’, ‘군사직통전화의 설치·운영’ 등에 대해 구체적으로 합의(제1장 ~ 제4장)하였다.

이렇게 볼 때, 남북간에 군사적 신뢰구축이 실현되지 못하고 있는 근본적인 원인은 신뢰구축의 방안에 대한 아이디어의 부족 또는 부재가

아니라 남북한 양측의 전반적인 신뢰의 부재와 이에 따른 의지의 결여에 기인한다고 하겠다.

이러한 상황하에서 분단 55년 그리고 한국전쟁 발발 50년이 되는 금년 6월 최초로 역사적인 남북정상회담이 개최되어 남북관계가 정상화될 수 있는 전기가 마련되었다. 다시 말해서 이번 남북정상회담에서 양측 정상은 격의없는 대화를 통해 상호 이해와 신뢰의 폭을 넓히고, 합의내용을 공동선언 형식으로 발표함으로써 지난 반세기의 대결과 반목을 청산하고 평화와 화해·협력의 남북관계를 정착시켜 나갈 수 있는 토대를 마련하였다. 이와 함께 정상회담 이후 나타나고 있는 일련의 현상, 즉 휴전선 일대 확성기를 통한 비방방송 중지, 북한 언론의 대남 우호적 보도 태도, 이산가족 상봉, 판문점 남북연락사무소 재가동, 경의선 철도 연결 합의, 남북장관급회담 개최, 9월 김용순 노동당 비서의 방한을 계기로 합의한 남북경제협력실무회담 및 남북국방장관급회담 개최 등은 남북관계의 진전을 입증하고 있을 뿐만 아니라 군사적 신뢰구축 조치를 추진할 수 있는 기반 조성에 기여하고 있다.

이와 같이 최근 급진전되고 있는 남북관계를 감안하여 다음에서는 기본합의서의 합의내용과 이미 제시된 방안들을 중심으로 보다 현실적인 남북한 군사적 신뢰구축방안을 제시해 보고자 한다.

남북한 군사적 신뢰구축을 위해 가장 우선적으로 추진해야 할 문제는 군사분야에서의 남북간 대화채널을 구축해야 한다는 점이다. 이를 위해 기합의된 남북국방장관급회담을 적극 활용하여야 한다. 동회담에서는 우선 군당국자간 직통전화 설치·운영에 대한 합의를 도출하는 동시에 국방장관급회담의 정례화는 물론 김대중대통령이 6.25기념식사에서 언급한 남북군사위원회의 개최 또는 기본합의서에서 합의한 군사공동위원회의 재가동과 군사적 신뢰구축방안의 협의에 대해 합의를 도출해야 한다. 남북간 군사분야에서의 대화채널이 구축될 경우 군사적 신뢰구축조치의 우선순위를 재설정할 필요가 있다. 즉 신뢰구축조치의 출발점을 보다 초보적인 수준으로 설정하고 합의 가능한 조치부터 단계적·점진적으로 실행하는 것이 현실적이다.

(가) 제1단계: 「초보적 신뢰구축조치」

- 최근 활성화되고 있는 남북경협 및 인적 교류를 지원하기 위해 필요한 군사문제 해결을 우선적으로 추진한다.
 - 경의선 철도 복원과 도로연결에 필요한 지뢰제거 및 노반공사를 둘러싼 남북한 군의 협조와 양측 군장병들의 안전과 돌발사태 대비를 위한 조치
 - 서해공단 개발시 「북방한계선」(NLL:Northern Limit Line) 통과 문제 협의
 - 우발적 충돌 방지를 위한 신호규정 합의
 - 해난구조문제 협의 등

- 군이 주체가 되지만 기본성격상 군사적이지 않은 조치들을 시범 사업으로 추진한다.¹³⁷⁾
 - 군인 체육교류, 군을 대상으로 연예인들의 교환공연, 군 미술전시회, 군가경연대회, 공병 및 통신 등 비전투분야 주특기별 기능경연대회, 전방지역에서의 영화 교환상영 등

- 구체적인 군사적 신뢰구축조치 및 향후 구조적 군비통제를 위한 군사적 활용을 염두에 두고, 비군사적 분야에서의 협력 방안을 협의·추진한다.
 - 남북한의 NGO¹³⁸⁾가 중심이 되어 환경·기후·농업분야에서 상업위성을 공동 사용함으로써 영상정보의 공동획득과 사용에 대한 친숙도를 제고
 - 비군사적 목적의 부분적인 영공개방을 통해 남북한의 NGO가 환

137) 이규열, “남북한간 실질적 군비통제 방안,” 한국전략문제연구소, 「전략연구」, 1999 제VI권 제2호, p.195.

138) 북한에는 순수한 NGO가 없지만 남북한의 협력을 유도하는 차원에서 한국정부는 북한당국이 NGO로 지정하는 단체의 지위를 수용함.

경오염과 자연재해의 평가와 대책마련을 위한 순수 과학적 목적의 영공정찰을 공동으로 실시

- 환경·기후·농업분야에서의 자료 교환을 목적으로 현장감시장비(OSD: On-Site Devices)의 공동 사용 및 관련 장비를 북한에 제공

○ 제3국 또는 국제기구를 통한 남북한 군사요원의 해외초청을 실현함으로써 협력감시활동에 대한 이해를 제고한다.

- 양측의 군사요원이 해외에서 실시되고 있는 현장검사(OSI: On-site Inspection) 등 협력적 감시의 사례를 경험할 수 있도록 중동의 다국적감시국(Multilateral Force and Observers), 페루와 에쿠아도르의 분쟁해결을 위한 감시위원회(Military Observer Mission Ecuador-Peru) 등에 양측 군사요원을 초청

○ 비무장지대의 평화적 이용을 위한 기반을 조성한다.¹³⁹⁾

(나) 제2단계: 「기본적 신뢰구축조치」

이 단계에서는 군사태세에 물리적 영향을 주지 않으면서도 군사적 공개성을 통해 신뢰를 향상시키는 것을 목적으로 하는 기본적 신뢰구축 조치(또는 투명성 증대조치)를 추진한다.

○ 군 인사교류는 신뢰구축에 크게 기여하는 바, 동조치는 해외 또는 국제기구에서의 접촉을 우선적으로 추진하고 점진적으로 남북한 군인사의 직접 교류를 실시하도록 한다.

- 해외 또는 국제기구 주최의 군 관련행사에 남북한 군 인사가 공동으로 참여할 경우, 별도 모임을 추진
- 남북한 군 인사의 직접 교류시의 교류방법은 우선 행사참관, 견

139) 비무장지대의 평화적 이용에 대해서는 다음의 「나. 비무장지대의 평화적 이용」에서 구체적으로 논의될 것임.

학으로부터 시작하여 학술연구조사, 학술회의 참가, 군사문제토의 등 국방학술 목적의 교환방문으로 확대

- 양측의 각군 장성급 및 영관급장교를 위주로 군 고위인사간 정기회합 추진
- 주요 군 지휘부에 연락장교의 교환 파견

○상호의 군사력 및 군사정책에 관한 공개성을 제고함으로써 신뢰의 바탕을 마련하기 위해 주기적인 정보교환조치를 협의·추진한다.

- 남북한은 군사독트린을 포함한 군사정책의 여러 측면들을 상호 이해시키기 위해 공식적 또는 비공식적 회의를 통하여 군사문제의 토의 및 의견교환을 추진
- 상호의 국방예산, 국방정책, 전력전개, 군사 연구개발 등에 관한 정보 및 자료의 교환으로 양측간 군사적 데이터베이스를 구축
- 이의 일환으로 한국의 「국방백서」 내용을 중심으로 국방데이터를 발행·배포
- 군사적 목적으로 상업위성의 공동사용을 추진하여 주요 군사시설·훈련·이동에 관한 영상정보를 공동으로 분석

○상호간에 군사활동의 규모 및 유형을 구분하여 일정수준 이상의 군사활동을 의무적으로 사전통보함으로써 예측성의 증대와 함께 군사활동 자체에 내재된 오해의 가능성을 방지하도록 한다.

- 주요한 연중 군사활동계획을 상대국에게 매년 사전통보하되, 익년도의 계획을 당해연도의 일정시점(예컨대 11월말)까지는 의무적으로 통보
- 군사훈련 통보는 보병부대의 경우 사단급 이상, 전차·포병·기계화부대의 경우 여단급 이상, 유도탄부대의 경우 대대급 이상, 도하부대의 경우 연대급 이상을 대상에 포함
- 연례적인 예고에서 통보되지 않는 일정규모 이상의 군사행동은 금지하는 것을 원칙으로 하되, 부득이한 경우에는 군사활동 개시

최소한 45일전에 의무적으로 통보

- 통보내용에는 군사활동의 명칭, 형태별 부대수, 부대별 병력·전차·야포의 예정투입수, 군사활동 일정표, 활동지역, 훈련지휘체제 등을 포함

○통보대상이 되는 주요 군사활동의 통보된 내용을 확인하기 위해 참관초청 조치가 요구된다.

- 참관초청은 의무적이어야 하며, 참관단의 활동범위 및 권리는 협상을 통해 보장
- 양측의 합의에 의해 국제적 참관자를 포함하여 참관단 구성

○남북기본합의서의 ‘제2장 남북불가침’의 이행과 준수를 위한 부속합의서에서 합의된 우발적 무력충돌을 방지하기 위한 예방조치를 마련하여야 한다.

- 이를 위해 예방협정을 체결
- 동협정에는 ①상대방의 영토·영공·영해 침범사고의 예방조치 시행, ②상대방의 주권영역 및 공해상에서 활동하는 지상전력부대, 함정, 항공기를 대상으로 한 공격훈련 금지, ③상대방의 지휘 및 통제체제에 대한 방해행위 금지, ④쌍방 군사지휘소간의 통신수단 설치·운용, ⑤군사사고 발생시 평화적 해결조치 등의 사항을 포함¹⁴⁰⁾

○검증조치는 합의사항의 준수여부를 감시하는데 필수적으로 요구되는 조치임을 감안하여 검증방안에 대한 합의를 도출·실시해야 한다.

- 합의도출을 위해 현장검사를 점진적으로 실시(예컨대 검사요원의 권한을 제한하고 부수정보의 취득을 방지)
- 양측이 제한된 지역에서 제한된 장비를 이용하여 협력공중검사를 실시

140) 남만권, “운용적 군비통제를 통한 한반도의 군사적 안정 제고방안,” 국방부, 『한반도 군비통제』, 군비통제자료7, 1992.5, pp.139~140.

(다) 제3단계: 「군사활동 및 배치 규제조치」

군사적 신뢰구축조치가 적대적인 쌍방의 군사력에 대한 공개성과 투명성을 증진하고 군사적 행동의 예측 가능성을 증대시킴으로써 기습공격 또는 우발적 무력충돌의 발생 및 확대 가능성을 방지하는 기능을 한다고 볼 때, 군사활동 및 배치 규제조치와 같은 제한적 조치도 군사적 신뢰구축조치의 방안에 포함되어야 한다. 그러나 이러한 제한조치들은 군사적 신뢰구축조치의 차원에서 보다는 구조적 군비통제의 조치들과 연계하여 추진하는 것이 현실적이다. 따라서 여기에서는 이들 제한조치의 구체적인 방안은 생략하고 반드시 실시되어야 할 주요 내용만 제시한다.

- 비무장지대의 비무장화
- 동시다발 기동활동의 금지를 비롯한 부대기동의 제한
- 대규모 군사훈련의 제한 및 금지
- 공격형무기 배치제한지대 설정
- 유류고, 탄약과 무기저장고, 도하장비 등 주요 군수시설 배치의 제한
- 수도권 안전보장 조치

나. 비무장지대의 평화적 이용

현재 분단의 띠로 남아 있는 비무장지대는 비무장의 지대가 아니라 ‘중무장지대’가 되어 남북한이 서로 상대측에 대해 가지고 있는 뿌리깊은 불신과 대결상태의 상징 및 분단고통의 상징으로 존재하고 있다. 따라서 비무장지대의 평화적 이용은 첨예한 군사적 대치상태로부터 기인하는 남북한간의 긴장과 갈등을 해소하는 대표적인 조치의 하나로서 남북 화해 및 신뢰구축은 물론 나아가서는 평화적 통일기반의 구성에 크게 기여할 수 있는 방안이다.

한편 남북한이 기본합의서 제12조에서 비무장지대의 평화적 이용문제를 협의·추진하기로 합의한 사실과 최근 한반도를 위요한 대내·외적 환경, 즉 성공적인 남북정상회담의 결과로 급진전되고 있는 남북관계 및 탈냉전의 국제적 흐름 등은 비무장지대의 평화적 이용문제를 본격적으로 논의할 수 있는 분위기를 조성해 주고 있다. 또한 비무장지대의 평화적 이용은 체제유지를 최대의 국가목표로 하고 있는 북한에게 부정적인 영향을 미치지 않으면서도 남북한 모두에게 이익이 될 수 있는 사업이라는 점에 비추어 볼 때, 비무장지대의 평화적 이용이 성공적으로 추진될 수 있는 가능성이 크다고 하겠다.

이러한 점을 감안하여 다음에서는 비무장지대의 평화적 이용의 기본방향과 단계별 추진방안을 제시해 보고자 한다.¹⁴¹⁾

(1) 기본방향

첫째, 비무장지대의 평화적 이용의 실현가능성을 제고하기 위해 경제적 접근, 즉 북한에게 경제적 이익이 수반될 수 있는 사업을 통해 북한의 호응을 유도하는 전략을 수립·추진해 나간다.

둘째, 비무장지대의 현상황, 상호 이익성, 북한의 수용가능성, 비무장지대의 완충기능 회복에 대한 기여도 등 제반사항을 종합적으로 고려하여 실현 가능한 평화적 이용방안을 강구해야 한다.

셋째, 남북한간의 신뢰기반을 조성하고 비무장지대의 실질적인 평화적 이용과 이에 따른 평화체제로의 전환을 위한 토대를 마련하기 위해 비무장지대의 평화적 이용을 일관성있게 지속적으로 추진해 나가는 것이 필요하다.

넷째, 비무장지대의 평화적 이용은 동지대의 비무장화 또는 유사한 군사적 조치의 실시와 병행하여 추진되어야 한다. 중무장화되어 있는 지대에서의 평화적인 사업 추진은 성공 가능성이 희박하기 때문이다.

141) 이 부분에 대한 논의는 제성호, 『비무장지대의 평화적 이용방안에 관한 연구』 (서울: 민족통일연구원, 1995)에 주로 의존함.

다섯째, 남북한은 우선 각각의 관할지역을 개발하고, 점차 공동개발을 추진해 나간다.

(2) 단계별 추진방안

상기의 기본방향하에 비무장지대의 평화적 이용은 비무장지대의 궁극적 평화지대화를 목표로 「초보적 이용단계」(1단계) → 「활성화단계」(2단계) → 「평화지대화단계」(3단계)로 나누어 점진적·단계적으로 추진한다.

(가) 제1단계: 「초보적 이용단계」

제1단계는 비무장지대의 평화적 이용을 시범적으로 실시하여 본격적인 이용 가능성을 타진하는, 즉 비무장지대의 개발을 모색하는 단계인바, 이를 위해 다음과 같은 사업을 추진한다.

<공동 학술조사>

비무장지대의 평화적 이용을 본격적으로 추진하기 위해서는 우선 이 지역내의 자연 생태계는 물론 지질학·지형학적 측면을 포함한 종합적인 공동 학술조사가 이루어져야 한다.¹⁴²⁾ 이러한 종합적인 학술조사의 결과를 감안하여 비무장지대를 개발가능지역과 보존가능지역으로 구분하고, 다시 도시화 가능지역과 자연환경 보존지역으로 구분함으로써 남북한 공동개발에 활용할 수 있는 기초자료를 마련해야 하기 때문이다. 한편 공동 학술조사단의 구성시에는 남북한 학자들만이 아니라 외국학자들 및 국제기구도 참여시켜 국제적 차원에서의 학술조사사업으로 추진

142) 종합적인 학술조사는 비무장지대내의 자연지리·지형·지질·토양, 공기청정도, 수자원, 녹지자연도·식물상, 식생·조류·포유류·파충류·담수어류 등 동물상을 포함한 생태계 뿐만 아니라 철금속 및 비철금속을 포함한 광물자원 등 천연자원 전반에 관한 포괄적이고 체계적인 조사임.

함으로써 적극적인 비무장지대의 평화적 이용 분위기를 조성하는데 기여하도록 하는 것이 바람직하다.

이 사업은 남북한 모두에게 정치적·군사적 부담이 적기 때문에 어렵지 않게 합의·실시될 수 있을 것이다. 이 경우, 우리측은 먼저 비무장지대의 남측 지역과 북측 지역에 걸쳐 있는 일정한 공간을 조사구역으로 설정하여 남북한과 국제기구 조사단이 합동으로 공동조사를 실시하고, 점차 비무장지대의 타방측 지역으로의 진입과 조사활동을 추진하는 것이 현실적이다.

<비무장지대내 이벤트 행사 유치>

남북한이 비무장지대내의 특정지역에서 민족의 명절인 설날이나 추석 등을 기해 「민속놀이 마당」, 「8도 음식제」, 「통일음악제」, 「민족예술제」 등의 이벤트를 공동으로 개최하는 것을 추진한다. 이러한 이벤트의 공동개최는 남북한 주민간에 민족공동체로서의 자부심과 유대감을 높이며, 비무장지대를 관광지로 부각시킬 수 있는 장점이 있다. 다만 공동 이벤트 행사의 개발·개최시 다음과 같은 점에 유의하여 추진할 필요가 있다. 첫째, 이벤트의 내용은 남북한간에 공유성이 높은 주제를 선정하는 것이 바람직한 바, 이는 남북한이 공유하는 부분이 많을수록 참여도 및 유대감을 제고할 수 있기 때문이다. 둘째, 이벤트의 규모는 남북한에게 공히 부담이 적은 소규모 이벤트로부터 시작하여 점차 규모를 확대시켜 나가는 방향으로 추진하는 것이 현실적이다. 소규모 이벤트 행사의 경우에는 정형화된 시설물이 없어도 개최할 수 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

<비무장지대내에서의 공동 농업경영>

비무장지대내에는 해방전까지만 해도 비옥한 땅으로 농업활동이 활발하게 이루어진 지역도 있다. 예컨대 철원평야 지대는 농사활동에 적

합한 비옥한 토양을 가진 것으로 알려지고 있다. 따라서 비무장지대내에서 남북한이 공동으로 농사를 수행할 경우, 이는 식량난을 겪고 있는 북한에게는 물론 남한에도 이익이 될 뿐만 아니라 비무장지대의 평화적 이용을 촉진시킴으로써 실질적인 남북한 관계개선에 기여할 것이다.

공동 농업경영에 대해 북한이 동사업에 따른 인적 교류가 북한체제에 미칠 부정적인 영향을 우려하여 소극적인 반응을 보일 가능성이 있으나, 비록 제한적이기는 하지만 최근의 KEDO사업, 이산가족 상봉, 금강산 관광 및 백두산과 한라산 교환 등반 등을 통한 인적 교류를 감안할 때 북한이 우리측 제의에 호응할 가능성도 크다고 하겠다. 따라서 신중하되 적극적인 자세로 공동 농업경영 사업을 추진해야 할 것이다.

<이산가족 면회소 설치>

현재 정부가 북한에 제의하고 있는 관문점 이산가족 면회소의 설치·운영을 적극 추진하여 관문점이 분단의 고통을 덜어주고 남북 화해·협력을 촉진시키는 상징적인 장소가 되도록 하여야 한다.

<군사적 관련조치>

비무장지대의 특성상 이 지대에서의 사업은 군부대의 협조가 필수적이다. 따라서 제1단계에서의 군사적 관련조치로는 직접적인 군사적 조치 보다는 상기 비무장지대의 평화적 이용사업이 효율적으로 추진될 수 있도록 해당지역 군부대의 공동협조를 위한 조치, 즉 절차 및 방식 등에 대한 합의 도출을 강구·추진하는 것이 현실적이라 하겠다. 또한 남북한 양측의 군부대간 비군사분야에서의 교류, 예컨대 체육대회 및 영화 교환상영 등의 적극 추진을 통해 군부대간 신뢰구축을 유도하여 비무장지대의 평화적 이용을 촉진시키는데 기여하도록 한다.

(나) 제2단계: 「활성화단계」

제2단계는 비무장지대의 교류기능을 활성화하고 평화적 이용을 확대하는 단계이다. 따라서 이 단계에서는 민족의 공동발전과 남북한 전체 주민의 복지에 기여할 수 있는 사업을 추진하도록 한다.

<금강산·설악산 단일관광특구 개발>

금강산-향로봉-설악산을 잇는 태백산맥의 중심부는 남북한이 공동으로 개발하여 국립공원화할 경우 국제적인 자연공원이 될 수 있는 좋은 입지조건을 갖추고 있다. 따라서 현재의 금강산관광을 확대하여 남북한이 공동으로 금강산-설악산을 연계하는 단일관광특구를 개발할 경우, 이는 비무장지대의 평화적 이용을 활성화시키는데 기여할 뿐만 아니라 남북한에게 공히 외화획득의 기회를 제공해 줄 것으로 기대된다. 한편 금강산·설악산 단일관광특구 개발은 다음과 같이 순차적·단계적으로 추진하는 것이 바람직하다. ①설악산 관관지구를 남방한계선까지 확대·개발한다. ②남한은 비무장지대내의 남한측 구역을 선개발한다. ③비무장지대 남북한 공동구역을 개발하고, 설악산·금강산 관광특구를 조성·운영한다. ④금강산·설악산 관광특구에 해당되는 비무장지대의 평화구역화를 실현한다. ⑤금강산·설악산 관광특구 공동개발의 경험을 기반으로 관광특구를 추가로 지정한다. 예컨대 판문점지역을 관광특구로 지정하여 공동으로 개발할 수 있을 것이다.

<비무장지대내 이벤트 행사 활성화>

제1단계에서 시작된 이벤트 행사의 개최지를 다른 지역으로까지 확대함으로써 비무장지대에서의 긴장완화 및 평화분위기의 조성을 촉진한다. 이와 함께 비무장지대내의 이벤트 행사를 남북한 관광특구와 연계하여 국제화함으로써 비무장지대 및 접경지역이 세계적인 관광지로

발전할 수 있는 계기를 마련한다.

<도로·철도 복원>

현재 비무장지대를 관통하여 남북한을 연결하는 통로는 서부지역의 판문점지역과 이를 관통하는 도로 뿐이다. 따라서 비무장지대의 개발과 조사, 관광특구 개발 등의 사업을 원활히 추진하기 위해서는 끊어진 도로 및 철도가 복원되어야 한다. 이를 위해 현재 남북한이 공동으로 추진하고 있는 경의선 철도의 복원에 이어 순차적으로 금강선(강릉-속초-고성-원산), 경원선(서울-연천-철원-평강-세포-고산-원산) 등의 철도를 연결하도록 한다.

<시범적 합작공단 건설>

다음과 같은 점을 고려하여 비무장지대내에 시범적 합작공단 건설을 추진한다.

- ① 투자위험을 최소화시키는 방향에서 소규모 합작사업부터 시작한다.
- ② 북한의 경제난을 감안하여 북한주민들에게 가장 시급하게 요구되는 생활 필수품을 공급하는 목적을 가지고 추진한다.
- ③ 남북한의 고용유발 효과·기술이전 효과·소득유발 효과 등을 종합적으로 고려하여 제조업을 유지한다.
- ④ 합작공단 건설지역은 향후 추진될 평화시의 시설들을 활용하는 경제성 및 연계적 개발효과 등을 동시에 감안하여 선정한다.

<전원의 공동개발 및 이용>

현재 북한이 당면하고 있는 전력난 해소방안의 일환으로 비무장지대내에 전원의 공동이용과 개발을 목적으로 하는 단지를 조성하여 남북한간 전력교류, 공동자원 개발, 전력기술 교류 등을 추진하고, 이와 함

계 비무장지대내에 남북한 공동 또는 남한 단독으로 발전시설을 건설하여 전력을 제공하는 방안을 적극 검토·추진한다.

<우편물 교환소 설치·운영>

판문점내에 우편물 교환소를 설치·운영하여 이산가족은 물론 남북한 경제인, 문화·예술인간 서신거래가 이루어지도록 하고, 우편물 교환소의 기능을 점진적으로 확대하여 남북한 각각의 우체국을 개설한다.

<군사적 관련조치>

상기의 제2단계 사업들을 원활히 추진하기 위해 해당 비무장지대의 비무장화가 실현되어야 한다. 이를 위해 해당 지대내의 군사시설, 장비 및 인원을 철수하고, 남북한의 GP 및 OP의 수와 철책선을 조정하는 한편, 군사분계선 철책선과 출입문을 공동으로 설치·관리한다. 또한 남북한 공동으로 가칭 「비무장지대의 평화적 이용 실무협의회」를 구성하여 철수 이후의 확인 및 감시 업무를 담당하도록 한다. 이와 함께 판문점에 나가 있는 남북한 출입경 관리요원들이 남북한을 왕래하는 주민의 출입경 절차를 관할하고, 유엔군사령관 또는 군사정전위원회의 사전허가(또는 사전승인)제는 사실상 폐지하도록 한다.

(다) 제3단계: 「평화지대화단계」

제3단계는 「활성화단계」에서 달성된 평화적 이용을 보다 발전·심화시키고, 비무장지대를 완전히 비무장화·비군사화함으로써 평화지대화를 구현하는 단계이다.¹⁴³⁾

143) 제2단계까지의 사업이 성공적으로 추진되면 제3단계의 「비무장지대의 평화지대화」는 소요되는 시간의 장단만 있을 뿐 궁극적으로는 실현될 것임. 따라서 평화지대화의 실현을 위한 구체적인 사업 및 추진 방안 제시는 생략함.

평화지대화는 비무장지대의 일부를 평화구역으로 설정하여 개발한 후 점차 비무장지대 전체로 확대하여 남북한간 인적·물적 교류의 촉매 장소이면서 통일문화를 창조하는 터전인 동시에 평화를 상징하는 지대의 건설을 의미한다. 이러한 평화지대화를 실현하기 위해서는 우선 종합적인 『마스터 플랜』을 수립하고 이를 기초로 점진적·단계적으로 추진하여야 한다. 예컨대 비무장지대내의 특정지역에 평화시 또는 평화구역의 건설을 추진하고, 이를 모델로 하여 점차 여타지역으로 확대하는 과정을 통해 궁극적으로 비무장지대 전역의 평화지대화를 구현하는 방안을 강구·추진한다.

한편 군사적 관련조치로는 제2단계의 제한적인 비무장화, 즉 해당지대의 비무장화를 토대로 비무장지대 전역의 비무장화, 비군사화를 실현해야 한다. 비무장화된 비무장지대는 남북한의 비군사요원이 공동으로 경비하며 평화적 활동을 보장하도록 한다. 아울러 국제감시단을 구성하여 추가적인 보장조치를 마련하는 방안도 모색·추진한다.

다. 북방한계선문제 해결

북방한계선(NLL: Northern Limit Line)은 정전협정에 서해의 해양경계선이 규정되어 있지 않기 때문에 정전협정의 구체적인 이행을 위해 유엔군 사령부측이 정전협정 체결 직후 마련하여 북한측에 통보하고 북한측이 이에 대해 이의를 제기하지 않음에 따라 오랫동안 양측이 준수해 온 경계선이다. 북방한계선이라고 한 것은 우리 해군함정의 경비활동과 관련, 북방한계를 정한데서 유래한다. 그래서 북방한계선은 북방경비한계선(NPLL: North Patrol Limitation Line)이라고도 부른다.

북한은 정전협정 후 약 20년 동안 북방한계선을 묵시적으로 지켜왔으며, 북방한계선에 대해 어떠한 이의도 제기한 적이 없었다. 그러나 1973년부터는 서해 5도 근해에서 북방한계선을 침범하는 무력도발을 자행해 왔다. 1997년 6월에는 최초로 남북한간 함포 사격전이 발생하였으며, 1999년 6월 북한측이 북방한계선을 침범하여 해상교전 이른바 ‘연

평해전'까지 벌어졌다. 그리고 북한은 1999년 9월 2일 인민군 총참모부 명의의 특별보도문을 통해 서해상의 북방한계선을 무효화하고 자신들이 일방적으로 해상경계선을 설정, 그 북쪽지역을 인민군 군사통제구역으로 선포하였다.

한편 서해는 전략적으로 그리고 육안으로도 보일 정도의 지리적 인접성으로 남북한간의 제한전쟁이 가능한 위험한 지역이다. 또한 서해는 북한의 배후세력이 되는 중국이 관련되는 해역이므로 동해와는 달리 전략적으로 중요한 곳이다. 뿐만 아니라 북방한계선이 무효화되어 서해 5도 수역이 우리측 통제로부터 제외될 경우, 이는 수도권 방어에 커다란 타격을 줄 수 있다. 따라서 현재 북방한계선문제는 다분히 군사적 성격을 띠고 있어 남북관계 개선과 이에 따른 평화체제구축에 걸림돌로 작용할 가능성이 높다고 하겠다. 다른 한편, 남북한간의 물자 교류가 상당부분 해상을 통한 교류가 될 것임을 감안하면 북방한계선문제의 해결은 남북한간 교류·협력의 활성화에 크게 기여할 수 있을 것이다. 따라서 북방한계선문제에 대한 남북한간의 해결방안 모색이 시급히 요구되고 있다.

(1) 남북한의 기본입장

<북한>

북한은 1973년부터 제346차 군사정전위원회 주장(73년 12월 1일), 해상군사경계선 설정에 관한 북한군 최고사령부 발표(77년 8월 1일), 남북군사분과위원회 주장(92년 2월 19일), 인민군 총참모부 명의 특별보도문 발표(99년 9월 2일) 등 4차례에 걸쳐 북방한계선과 관련된 주장을 발표하였다. 이들 발표를 통해 북한은 북방한계선이 일방적으로 획정되었으며 이를 인정할 바가 없다고 일관되게 주장, 현재의 북방한계선을 무시한 채 황해도와 경기도의 도계선 연장선을 해상경계선으로 할 것을 주장하고 있다.

<남한>

남한은 북방한계선을 해상불가침 경계선과 동일개념으로 운용하는 것을 원칙으로 하고 있으며 이 내용이 반영된 남북기본합의서 제2장 제11조 및 남북불가침 부속합의서 제3장 제10조를 준수하겠다는 입장을 견지하고 있다.

“남과 북의 불가침 경계선과 구역은 정전협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다.”(남북기본합의서 제2장 제11조)

“남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상 불가침구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여온 구역으로 한다.”(남북불가침 부속합의서 제3장 제10조)

(2) 해결방안

NLL문제는 남북한 양측의 이해가 첨예하게 대립되어 있는 사안이기 때문에 단기간내 해결이 어려운 현실을 감안하여, 다음과 같이 점진적·단계적 해결방안을 모색하는 것이 현실적이다.

우선 NLL주변수역의 완충지대화를 모색·추진한다. 당분간 NLL을 계속 남북한간의 경계선으로 하는 입장을 견지하면서 NLL의 남북쪽에 완충구역을 설치하여 동 수역에 출입할 경우 사전에 통보하는 방안을 고려하는 것이 바람직하다. 이를 통해 남북한 선박이 타방이 주장하는 경계선을 월선함으로써 발생할 수 있는 우발적인 무력충돌을 방지하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 이와 관련, 남한은 이미 NLL이남 지역에 완충구역을 설치한 상태이다.

다음으로는 NLL 부근의 남북한 수역을 평화적으로 공동관리하는 방안의 일환으로 남북한 공동어로구역의 설정을 협의·추진하여 남북한간

신뢰구축에 이바지할 수 있도록 한다. 공동어로구역의 설정은 사실상의 해상경계선인 NLL을 유지하는 가운데 한반도 긴장완화 및 남북관계 개선에 기여함은 물론 남북한이 모두 이익을 얻을 수 있는 효과적인 방안의 하나가 될 수 있다. 특히 북한의 경우에는 서해에서의 꽃게잡이에 상당한 이해관계를 갖고 있기 때문에 공동어로구역의 설치에 북한측에 실질적인 이익을 가져다 줄 것이다.

공동어로구역의 장소로는 백령도 서쪽방향과 소청도, 연평도 사이의 NLL을 기준으로 일정 범위의 수역에 설정하도록 한다. 다만 공동 어로구역의 설치가 남북직교역을 지원하는 원활한 해상교통을 방해하지 않도록 유의할 필요가 있다. 이를 위해 남쪽에서 북쪽방향의 상행교통로와 북쪽에서 남쪽방향의 하행교통로를 지정하는 분리통항제도를 도입·운영하는 것이 바람직하다.

최종적으로는 남북한이 서해에서 NLL을 대체하는 새로운 해상경계선을 획정하도록 한다. 이를 위해 남북기본합의서에 따라 기합의한 남북군사공동위원회를 협상채널로 활용하고, 해양법상 널리 인정되고 있는 「중간선 원칙」을 준용하여 경계선을 획정한다. 남북한이 「중간선 원칙」에 입각하여 해상경계선을 획정할 경우 이는 가장 명확하게 경계선 문제를 해결하는 방안이 될 것이다.

라. 주한미군문제 해결

북한은 1957년이래 일관되게 주한미군의 철수를 주장해 왔는 바, 주한미군문제는 각종 남북간 협상의 진전을 가로막는 장애요인으로 작용해 왔다. 따라서 남북한이 주한미군문제에 대해 이해를 같이하지 않는 한 남북관계 개선은 한계에 직면하게 될 것이다. 이러한 점을 감안하여 다음에서는 주한미군문제의 해결을 위한 향후 정책추진 방향을 제시해 보고자 한다.

(1) 북한의 주한미군문제 거론 경과

북한은 1957년 최고인민회의 제2기 1차회의의 김일성 연설을 통해 남북한에서 ‘모든 외국군대의 철수’를 주장한 이후 주한미군의 철수를 끊임없이 주장해 왔다. 특히 북한은 『7.4남북공동성명』의 3대 원칙 중 ‘자주’와 관련하여 70년 중반부터 “자주는 곧 미군철수”라는 논리에 입각하여 대남공세를 강화하였다. 그러나 90년대 들어 김일성을 비롯 북한의 고위관리들이 사견임을 전제로 주한미군문제에 대해 다소 유연한 입장을 보이는 발언을 한 바 있다. 예컨대,

- 94년 초 재미한인 언론인 문명자씨 인터뷰시 김일성: “남북이 10만명 이하로 무력을 축소한 뒤 자체방어를 할 수 있을 때까지 주한 미군을 용인할 수도 있다.”
- 96년 4월 미 조지아대학교 학술회의시 리종혁: “북·미양측이 평화협정을 모색하는 동안 미군이 한반도에서 평화유지군으로 활동하는데 반대하지 않는다.”
- 96년 5월 미 시거센터 세미나시 리찬복: “주한미군의 역할은 대북 억제에서 한반도 전체의 안정자와 균형자로 변형되어야 한다.”

이러한 발언과는 대조적으로 북한은 4자회담 1차 본회담에서 주한미군의 철수를 되풀이 주장하면서 4자회담의 의제로 채택할 것을 주장하였으며, 또한 4자회담 5차 본회담에서는 다시 주한미군 철수를 강력히 거론하는 이중적 자세를 보였다.

(2) 남한 정부의 입장

상기와 같은 주한미군에 대한 북한의 주장에 대해 정부는 1999년 4월 8일 국가안보회의 상임위원회를 소집하여 주한미군문제에 대한 정부의 입장을 다음과 같이 정리하였다.

①주한미군은 한·미상호방위조약에 따라 주둔하는 것으로서, 이는

전적으로 한·미간의 문제이며, 남·북간이나 미·북간에 논의될 사안이 아님. 한반도에 침략의 위협이 있는 한 주한미군의 존재는 필수적임.

②평화체제 구축 문제에 실질적인 진전이 이루어질 때, 한반도의 모든 군대의 구조나 배치문제 논의가 가능함. 이때에는 남·북한의 군사력과 주한미군을 함께 논의하는 것이 가능함. 이는 4자회담에 임하는 한·미공동의 입장임.

③한반도에 평화체제가 구축되고 통일이 이루어진 후에도 미군이 동북아 지역의 안정자 역할을 수행하기 위해 한반도에 주둔하는 것이 바람직함.

이러한 한국정부의 입장은 북한의 유연한 제의가 공식적 입장이 아니라는 점, 제의의 대상이 한국이 아닌 미국이라는 점, 미국으로부터 더 많은 양보를 획득하기 위한 전술이라는 점, 그리고 주한미군의 지위변경을 통해 궁극적으로 한·미동맹체제를 약화시키기 위한 간접 접근전략의 일환이라는 점 등을 감안하여 정리된 것으로 판단된다. 그러나 정부가 대북 포용정책을 기반으로 추진하고 있는 한반도에서의 냉전구조해체와 이에 따른 평화체제 구축을 위해서는 주한미군문제를 피해 나가기 어렵다는 문제가 있다.

(3) 남북정상회담과 주한미군문제

지난 6월 13~15일 개최된 남북정상회담의 결과 남북간 주한미군문제에 대해 이해를 같이할 수 있는 단초가 마련된 것으로 볼 수 있다.

첫째, 『6.15남북공동선언』에 주한미군에 대한 직접적인 내용은 포함되지 않았으나, 제1항에 규정된 ‘통일문제의 자주적 해결’이라는 표현의 핵심은 바로 주한미군문제와 직결된다고 하겠다. 우리사회의 일각에서는 ‘자주적 해결’ 조항이 북한의 기존입장, 즉 “자주는 곧 미군철수”라는 입장을 공식적으로 인정한 것이라고 해석하는 경우도 있다. 그러나 이번 남북정상회담석상에서는 해묵은 논쟁의 주제였던 자주문제에 대

한 ‘신해석’이 가능하였기에 『6.15남북공동선언』에 새삼스럽게 ‘자주적 해결’이 규정되었다고 보는 것이 타당하다고 하겠다. 다시 말해서 남북 정상회담석상에서 북한이 우리측의 현실론에 입각한 자주원칙의 해석, 즉 주한미군의 존재를 인정하는 현실적 토대위에서 남북이 공존하면서 남북이 주인자격으로 힘을 합쳐 통일문제에 접근해 나간다는 해석을 어느 정도 수용한 것으로 볼 수 있다.

둘째, 남북정상회담 이후 김정일위원장의 주한미군과 관련된 발언들에 주목할 필요가 있다. 2000년 6월 30일 문명자씨와의 인터뷰에서 김정일위원장은 “미군이 나가란 다고 나가겠는가? ----- 미국은 분단에 책임이 있으니 통일에도 협조해야 한다”라고 말했다. 또한 남한언론사 사장단과의 면담자리에서는 주한미군의 철수 주장은 북한 내부용이라는 발언을 한 것으로 알려지고 있다. 이러한 파격적인 발언은 자주문제에 대한 ‘신해석’이 없었다면 나올 수 없는 발언이라고 해야 할 것이다.

(4) 향후 정책추진 방향

주한미군문제와 관련하여 이 시점에서 가장 중요한 과제는 남북정상회담에서 접근된 이해를 바탕으로 공식적인 합의까지는 도출하지 못하더라도 향후 주한미군문제가 남북관계 개선에 장애요인이 되지 않도록 지속적인 노력을 경주해 나가는 것이다. 이를 위해서는 다음과 같은 방향으로 정책을 추진해야 할 것이다.

첫째, 미국과의 긴밀한 협조를 통해 중·장기적인 관점에서 한·미 안보 협력의 발전 방향 및 주한미군의 역할과 규모에 대한 청사진과 로드맵(road-map)을 마련하고 이를 북한에 알림으로써 북한의 이해를 돕도록 할 필요가 있다. 예컨대 아래와 같은 구도를 고려할 수 있을 것이다.¹⁴⁴⁾

144) 권태영, 정춘일 공저, 『선진국방의 지평: 21세기 국방발전의 비전과 방향』, p.430, 김창수, “한미 전략적 공조와 주한미군의 역할,” 동아일보 부설 21세기 평화연구소 주최, 『한반도와 미국-어제 오늘 내일』 학술회의(2000년 8월 19일) 발표논문, p.11에서 일부 재인용.

남북한 관계	평화공존구도	통일구도
안보협력형태	한반도/지역안보동맹	지역안보동맹
전략개념	통일 촉진/보장 및 부분적 지역안보역할 수행	한반도 안보지원 및 지역안보역할 병행수행
지휘관계	독자 지휘체제, 유사시 대비 연합작전체제 운영	독자적 지휘체제하, 전략협조기구 운영
방위역할	한반도 방위 한국 주도, 미국 지원	지역안보 역할 분담 및 미국의 한국안보 지원
주한미군	해·공군 핵심 전력 위주 재편성	아·태지역내 미국 전력의 일부로 주둔
방위분담	비용분담 감소, 책임 및 역할 분담 증대	지역안보협력차원의 책임 및 역할 분담

둘째, 북·미관계 개선을 적극 중재·지원해야 한다. 이를 위해 우선 북한이 대미관계 개선을 통해 미국의 정치·군사적 위협을 제거하고 체제의 안전을 보장받고자 하는 사실을 감안하여, 북한에 대한 미국의 군사적 안전보장 장치의 일환으로 미국의 대북 ‘소극적 안전보장’(NSA: Negative Security Assurance)¹⁴⁵⁾이 명시적으로 재확인 되도록 대미 설득 노력을 경주해야 한다. 이와 관련, 1993년 북한 핵문제 협상의 제1단계 뉴욕회담 결과 북·미 양측은 상호간에 핵무기를 포함한 군사적 위협과 무력사용을 억지하기로 합의한 바 있다. 아울러 미국에 대해 테러지원국 명단에서 북한을 제외하고 대북 경제제재조치를 전면 해제할 것을 촉구, 미국의 대북 경제지원·협력과 국제금융기구의 대북 지원이 실현되도록 한다.

한편 북한에 대해서는 주한미군의 철수를 주장하기 보다는 ‘현실적 주한미군론’에 입각하여 미군이 한반도에 주둔하는 동안에 미군을 활용하는 방안을 모색하도록 촉구해야 한다. 또한 미국의 대북정책의 근간

145) NSA는 NPT 비회원국의 핵개발 포기를 유도하기 위한 목적에서 핵 보유국이 회원국에 대한 핵무기 불사용을 보장하는 것임.

이 되고 있는 「페리 프로세스」의 이행에 적극 협조할 것을 지속적으로 강조해야 할 것이다.

셋째, 우리사회의 일각에서 제기되고 있는 반미주의와 주한미군 철수 주장의 확산을 저지하여야 한다. 최근 우리사회내의 일부 진보적 지식인들과 이들이 중심이 되어 조직한 시민단체들은 한국전쟁 당시 미군의 노근리 민간인 학살문제, 매항리 미군부대 폭격훈련 시비, 주한미군의 한강 독극물 방류사건 등 주한미군과 관련된 사건들을 계기로 주한미군의 지위를 규정하고 있는 「한미주둔군지위협정」(SOFA: Status of Forces Agreement)의 불평등한 조항의 개정과 주한미군의 철수 또는 감군 및 역할의 재조정을 요구하고 있다. 또한 남북정상회담 이후 남북간의 화해·협력과 통일에 대한 기대가 급격히 상승함에 따라 주한미군이 한반도 긴장의 근본원인이며, 한반도 군비통제문제 해결의 최우선 과제는 주한미군의 철수라는 주장이 대두되고 있다.

이러한 현상이 지속·심화될 경우, 이는 북한에게 주한미군 철수를 다시 강력히 주장할 수 있는 명분을 제공할 것이다. 따라서 정부는 남북 화해·협력시대에도 한·미동맹체제의 유지와 주한미군의 주둔은 한반도의 평화정착과 평화통일과정에서 중요한 역할을 담당할 수 있다는 점과 주한미군의 구체적인 규모와 역할은 안보환경의 변화에 따라 한·미 양국간 협의와 합의에 의해 조정될 수 있다는 점을 국민들이 이해할 수 있도록 대국민 설득 노력을 강화해야 한다.

4. 사회·문화분야

남북한간 사회·문화분야 교류·협력은 지난 55년간 심화된 민족문화의 이질화 현상을 극복할 수 있는 유일한 대안이다. 폭넓은 교류·협력은 민족동질성 회복이라는 통일의 실질적 기반을 조성하여 통일을 실현하는 과정에서 가장 큰 역할을 담당하기 때문이다. 대북포용정책의 추진 이후 민간의 자발성을 기초로 한 남북 사회·문화분야 교류·협력이 적극

추진된 결과 현정부 출범 이후 대북포용정책은 소중한 성과를 거두었다. 특히 과거 북한당국이 거부의 반응이나 소극적 태도를 취했던 종교 및 언론분야에서도 남북간에 교류가 이루어졌다는 사실은 평가할 만하다. 더불어 체육경기 교환, 문화공연 등 교류·협력의 분야도 다양화되는 추세를 보이고 있다. 이들 교류·협력이 1999년 여름 『서해 사태』와 같은 군사적 대결 이후에도 지속되어 사회·문화분야 교류·협력이 남북한 간 정치·군사적 상황에 반드시 종속되지 않고 전개될 수 있다는, 사회·문화분야 교류·협력이 현재의 남북관계에서 상수(常數)로 존립될 수 있다는 전망을 보여주었다.

나아가 남북의 정상이 만나 교류·협력의 활성화를 약속한 『6·15공동선언』, 그리고 남북언론교류·협력에 관한 첫 공동합의문(8.11) 등은 향후 남북 사회·문화분야 교류·협력의 새로운 전기를 열고 있다. 이러한 시점에서 향후 남북 사회·문화분야 교류·협력의 활성화를 위해 우리가 추진해야 할 정책방안을 제시해 보면 다음과 같다.

가. 교류·협력의 기본방향

(1) 정부의 역할

사회·문화분야 교류·협력이 활성화 되기 위해서는 무엇보다 정부의 역할이 중요하다. 먼저 정부는 남북관계 전반에 걸쳐 교류·협력이 활성화될 수 있는 여건을 국내·외적 차원에서 마련해야 한다. 동독정권의 부정적 혹은 소극적 태도에도 불구하고 서독이 대동독 교류·협력정책에서 성과를 거둘 수 있었던 이유는 서독정부가 1960년대 후반부터 시작된 긴장완화란 국제정치적 흐름 속에서 동독과 최소한 “적대적 협력” 관계를 이끌어낸다는 전략적 목표를 설정하고, 이를 실천하기 위한 대원칙으로 신동방정책을 정립하고 “접근을 통한 변화”란 정책기조를 일관되게 추진했기 때문이다. 동시에 이러한 독일정책을 국제사회, 특히 독일분단의 관리와 극복에 관해 국제법적 권리를 가졌던 전승4개국이

용인하거나 지지하도록 외교적 노력을 기울였기 때문이다. 교류·협력의 제도적 틀을 형성했던 「기본조약」과 동독과의 분야별 협정은 서독정부의 이러한 국내·외적인 정치적 노력의 산물이었으며, 동서독간의 교류·협력은 이러한 제도적 틀의 확립에 따라 활성화될 수 있었다.

「6·15공동선언」은 남북관계를 “평화적 공존”의 단계로 진전시킬 수 있는 발판을 마련하였다. 이러한 성과는 현 정부가 일관되게 추진하고 있는 대북포용정책이 맺은 결실이라고 할 수 있다. 그러나 적대적 협력 관계가 더욱 심화되어 교류·협력이 더욱 활성화되고, 남북관계가 적대적 협력에서, 이념적으로는 체제의 성격을 달리하더라도 경제·사회·문화적 측면에서는 물론 정치·군사적 측면에서도 부분적으로 협력할 수 있는 “평화적 공존”의 차원으로 진전되기 위해서는 여러가지 노력이 필요하다.

국내적 수준에서는 대북포용정책에 대한 국민적 합의가 폭넓게 조성·지지될 수 있도록 노력이 전개되어야 하며, 남북관계 수준에서는 한반도 긴장완화와 군사분야 신뢰구축을 위한 협력이 추진되어야 하고, 국제적 수준에서는 대북포용정책의 적실성에 대한 국제적 이해·지지를 확산시킬 수 있는 노력이 경주되어야 한다. 그러나 가장 중요한 사실은 한반도에 있어서 평화체제가 구축되지 않는 한 남북한 교류·협력은 대내·외적 차원에서 한계가 주어질 수 밖에 없다. 긴장완화와 평화체제의 구축 없이는 정부가 추진하고자 하는 대북포용정책에 관한 국내적 합의나 국제적 지원의 폭이 제한될 수 밖에 없다. 따라서 남북관계에서 교류·협력이 활성화되기 위해서는 한국정부가 한반도 평화체제 구축이라는 포괄적 구도내에서 남북한 화해·협력을 이끌어내기 위한 종합적이고도 단계적인 전략을 국내·외적 차원에서 일관성있게 추진하여 교류·협력을 위한 정치·군사적 여건을 성숙시켜 나가야 한다.

다음으로 정부는 사회·문화분야 교류·협력을 촉진하고 이를 뒷받침할 수 있는 제도화의 준비를 해야 한다. 동서독간 교류·협력의 활성화가 양독일간에 합의된 교류·협력에 관한 법적 제도화에 비롯되었다는 점을 고려할 때 남북간에도 향후 협의될 수 있는 사회·문화분야 교류·협력

관련 협정과 그 주요 조항에 따른 구체적인 추가의정서를 지금부터 준비해 놓아야 한다. 사회·문화분야 교류·협력의 중추적 역할을 하게 될 남북간 문화협정의 체결에 대한 우리의 준비방향을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 남북 문화교류·협력의 주체를 다양하게 규정한다. 독일의 경우 문화협정에서 비국가성(非國家性, Nichtverstaatlichung), 즉 문화당사자들끼리 교류하도록 하고 국가가 독점하지 않는다는 점을 분명히 하였다. 남북 사회·문화분야 교류·협력의 경우에도 최근까지 창구일원화 원칙이 존중되었으나, 현정부는 창구다원화 원칙을 천명한 바 있다. 따라서 남북 문화협정에도 당국 및 비당국간 문화 교류·협력이 이루어질 수 있도록 “교류·협력은 쌍방이 적절하다고 인정하는 기구 혹은 단체와 문화적 영역에 종사하는 사람들 사이에 이루어지도록 한다”로 포괄적으로 규정하고, 동시에 교류·협력의 체계성과 실천성을 제고하기 위해 (가칭) 「남북문화교류위원회」의 설치를 규정하는 것이 바람직하다.

둘째, 넓은 문화의 영역 가운데 교류·협력의 대상을 어떠한 분야로 설정하는가란 문제에 있어서 북한이 긍정적으로 혹은 소극적으로 대응하는 분야가 있을 것을 고려할 때 문화협정 범위의 자체를 축소설정하는 방안도 고려될 수 있을 것이다. 그러나 그것을 검토하는 작업도 쉽지 않을 것이므로 오히려 교류·협력의 범위를 포괄적으로 제의하고 북한의 반응을 보면서 신축적으로 대응하는 것이 바람직하다. 독일의 문화협정은 도서관, 박물관, 문서보관소 등의 교류를 포함한 반면 라디오와 텔레비전의 협정은 별도로 행한다고 규정하고 있다. 우리의 경우 문화협정에 라디오와 텔레비전에 관한 규정을 포함시킬 수가 있으나, 북한이 동서독 관계에서 서독의 라디오와 텔레비전이 동독에 미친 영향을 잘 파악하고 있다는 점에 비추어 라디오와 텔레비전 교류·협력에 부정적으로 나올 가능성이 높으므로 이와 관련한 협정은 문화협정과 별도로 체결하는 방안을 검토할 수 있다. 한편 북한과의 문화협정 협의시에는 북한이 중국과 맺은 「경제 및 문화합작협력」(1959.2.29)과 「텔레비전방송합작협정」을 참고하여 내용과 형식면에서 시사점을 얻는 것이

바람직하다.¹⁴⁶⁾

정부의 또 다른 중요한 역할은 민간차원에서의 교류·협력이 활성화될 수 있도록 적극 지원해야 한다는 점이다. 인적, 물적, 행정적 지원의 필요는 민간활동의 기초가 되는 시민사회의 성숙도가 아직 선진국에 미치지 못하는 한국의 현실에 있어 중요한 의미를 지닌다. 북한 및 통일 관련 한국의 민간단체 대부분은 재정적 문제로 효과적 활동에 어려움을 겪고 있다. 민간분야의 자율성과 정부의 재정적 지원이 결합될 수 있는 다양한 방안의 강구가 필요하다.

현재 제한적인 남북당국간의 대화에 반하여 민간차원의 교류·협력이 가능성은 한층 증가하고 있다. 따라서 정부는 민간의 교류·협력이 활성화될 수 있도록 모든 민간단체의 대북접촉에 대해 좀 더 긍정적인 입장을 취할 필요가 있다. 특히 문화차원에 있어서 문화발전의 주체가 관이 아닌 민인 이상 교류·협력을 민간단위가 주도하는 것은 당연하다.

따라서 정부는 지원은 하되 간섭은 하지 않는다는 문화정책의 기본 원칙을 남북 문화교류·협력정책에도 적용해 나가면서 문화예술단체, 학술단체, 시민단체 등의 민간부문이 교류의 주체로 나설 수 있도록 적극적으로 고무하고 지원해 나가는 것이 바람직하다. 그러할 때 양체제 내의 문화발전과 통일문제에 대한 국민들의 주체적 참여를 이끌고 자발적 책임의식을 가지게 할 수 있다. 보다 많은 교류·협력을 통해 북한주민과의 접촉점, 접촉선, 접촉면, 접촉공간을 확대시켜 나가는 것이 남북주민간에 상호 동질성을 회복해 나가는데, 북한주민의 남한에 대한 긍정적인 인식을 제고해 나가는데 기여할 수 있다.

남한내 다양한 성격의 단체들이 남북 사회·문화분야 교류·협력에 나섬에 따라 과도기적으로 남한 단체들 간의 갈등과 경쟁양상이 드러나는 문제점이 있을 수 있다. 그렇다고 해서 정부나 특정단체가 창구단일화 논리를 내세워 창구를 독점하는 것은 바람직하지 않다. 북한의 단일

146) 최종고, “남북한 문화협정체결(안) 연구”, 『북한문화연구』, 2집(1994), pp.77~96; 이장희, “동서독문화협정이 남북한문화협정 체결에 주는 시사점”, 서병철 편, 『통일의 저력: 독일 반세기의 역동성』(서울: 백산문화, 1999), pp.331~362 참조.

성에 비해 남한의 다양성을 내세우는 논리에도 어긋난다. 그런 문제들은 남한내부의 단체들이 자율적으로 조정하도록 두는 것이 바람직하다. 이들에 대한 평가는 사회·문화분야 교류·협력의 진전, 남한사회 내에서의 활동의 책임성, 국민적 지지 등에 의해 판단될 것이다.¹⁴⁷⁾

이와 더불어 민간의 교류·협력에 대한 정부의 재정적 지원이 이루어져야 한다. 민간차원의 교류·협력에 민간이 자발성을 가지고 주도적으로 추진해 나가야 한다는 것에는 이론의 여지가 없다. 그러나 민간의 대북 사회·문화분야 교류·협력사업 가운데 상징적인 의미를 가지거나, 남북한 교류·협력 전반에 걸쳐 파급효과를 가질 수 있는 사업에 대해서는 정부가 남북협력기금 등을 활용하여 재정적으로 지원하는 것이 바람직하다. 이때 재정지원은 사안과 규모에 따라 순수지원과 대부지원으로 나누고, 형평성을 고려하여 시행초기에는 사업당 일정한도의 지원상한선을 두는 것이 바람직하다.

특히 청소년교류에 대한 정부의 재정적·정책적 지원이 고려되어야 한다. 서독의 경우 민족적 동질감을 인식시키기 위해 추진된 청소년교류는 비록 동독현실에 대한 실망감으로 오히려 역효과를 얻은 측면이 있으나, 분단현실을 생생하게 체감할 수 있는 교육의 현장이 되었다. 다른 한편으로 동독체제의 선전을 위해 추진했던 동독의 경우에는 선발된 청소년들이 오히려 서독체제에 대한 동경심을 가지게 하는 역효과를 가져왔다. 중요한 사실은 동서독 청소년들간의 만남이 상호 현실 및 상대방에 대한 이해의 무대가 되었다는 사실이다. 따라서 우리의 경우에도 비록 정치성을 가지는 만남이라도 남북청소년들간의 대화를 확대해 가는 것이 바람직하다. 이 경우 정부의 재정적·정책적 지원이 고려되어야 한다. 더불어 금강산관광에 청소년들이 수학여행의 형식으로 참여하게 하는 등 다양한 형태의 접촉을 통해 분단현실에 대한 인식을 제고 시킴과 동시에 조국강산에 대한 자긍심을 가지게 하는 계기를 폭 넓게 만들어 주는 일도 중요하다.

147) 정희섭, “남북문화교류의 전망과 과제: 민예층의 경험을 중심으로”, 『북한문화연구』, 3집(1995), pp.126~139 참조.

종교단체의 대북 교류·협력에 대한 정부의 지원 역시 적극 검토되어야 한다. 독일의 사례가 보여주듯이 종교단체에 의한 대북지원은 수백만에 달하는 북한주민들이 분단에 따른 고통을 실질적으로 줄이고 한민족으로서의 동포애를 체감하게 할 수 있는 직접적 방안이 될 수 있다. 또한 물질적 혜택과 더불어 독재체제에서 신앙공동체의 태동도 기대할 수 있다. 종교단체의 대북 교류·협력은 비공식적인 차원에서 전개될 여지가 있어 이산가족상봉 등 인도적 사안의 해결에 기여할 수 있는 만큼 정부는 이들 활동에 대해 전문적이고 체계적인 행정적 지원뿐만 아니라, 필요하다면 재정적 지원도 검토하여야 할 것이다.

재정지원과 아울러 민간단체에 대한 행정적 지원을 강화하고 이를 위해 관련 부처간 협의를 긴밀히 추진하는 것도 필요하다. 민간단체간, 민간단체와 정부간에 정보를 공유하고 상호 자문할 수 있는 “반민반관” 형식의 협의체도 민간의 자발성을 전제로 한 바탕위에 구성되는 것이 바람직하다. 현재 민족화해협력범국민협의회가 이러한 역할을 수행하도록 구성되어 있으므로 이를 적극 활용하는 것이 중요하다. 다른 한편으로 민화협이 모든 민간단체의 대북 교류·협력사업을 포괄할 수 없고 또 포괄하는 것이 바람직하지 않은 만큼 다양한 분야에서 민간의 자발성을 기초로 하는 반민반관의 협의체가 활성화되는 것이 바람직하다. 북한과의 교류·협력의 경험이 주최자나 참가자들의 위상을 높이는데 활용되는 것이 아니라 남북 교류·협력의 활성화, 통일의 분위기 조성, 통일문화 형성의 밑거름으로 작용할 수 있도록 되돌려지고 공유되어야 하며, 반민반관의 협의체는 이러한 역할의 무대로 활용되어야 한다.

또한 협의체는 사회·문화분야 교류·협력과 궁극적인 사회·문화통합을 위한 구체적인 프로그램을 다양하게 개발하는데 활용되어야 한다. 프로그램은 단편적인 대안 제시 수준이 아니라 데이터 뱅크식의 종합적·체계적인 내용이 되어야 하며, 지속적으로 수정·보완을 거듭할 때 교류·협력과 통합에 대한 적응력이 높아질 수 있다. 이 경우 남북의 사회·문화현황을 분석, 평가한 토대 위에 프로그램을 구성하여야 할 것이다.¹⁴⁸⁾ 더불어 실질적인 정부의 지원 아래 개인간·단체간·해외동포간 또는 제3

국의 참여하에 우회적 교류·협력을 활성화 하기 위한 단계별 확대방안도 강구해야 한다. 또한 북한 사회·문화에 대한 심층적·과학적 평가와 함께 교류·협력 및 통합시 예상되는 문제도 종합적인 통합대비 계획의 일환으로 다루어야 한다. 특히 주체사상 중심의 이념문화가 어떤 문화적 전이(轉移)양상을 나타낼 것이냐 하는 유형별 연구는 교류·협력과 통합시 사회·문화 후유증에 대처하는 기초자료가 될 것이다.

정부의 지원은 사회·문화분야의 교류·협력을 위한 전문가들을 꾸준히 양성하는 데도 이루어져야 한다. 서독의 경우 정부는 정부기관, 대학·연구소, 각 정당 및 재단, 민간단체 등에 속한 다양하고 폭넓은 전문가그룹을 지원·양성하였다. 그리고 이들을 통일과정에서는 물론 통일 후의 과도기에 나타난 문제점들에 대해서도 효율적으로 대처하는데 활용하였다.¹⁴⁹⁾

한편 사회·문화분야 교류·협력은 남북의 중앙만에 의해서가 아니라 남북지역간, 지역주민들의 자발적인 주도하에서도 전개되어야 한다. 남북 지역주민들이 서로 오랜 역사와 전통을 지닌 지역 고유의 문화축제 행사에 초청하고 참관하여 지역적·주민적 유대를 다져가는 일은 민족적 차원에서의 상호 이해와 정서적 통합에 중요한 계기가 될 수 있다. 따라서 중앙정부는 물론 지방정부도 민간의 사회·문화분야 교류·협력사업을 적극 지원해야 한다.

(2) 교류·협력 기본방향

사회·문화분야의 교류·협력은 교류·협력의 활성화 측면에서 뿐만 아니라 남북간 사회·문화적 동질성을 확보한다는 의미에서 매우 중요하다. 그러나 사회·문화분야의 교류·협력은 체제유지문제와 밀접한 관련을 맺

148) 박상천·유보선·김경웅, 『북한의 문화정책과 남북 문화교류의 방향』(서울: 한국문화예술진흥원, 1993), pp.124~143 참조.

149) 양영식·김경웅, “독일통일을 전후한 문화교류와 한반도 통일문제에의 시사점”, 『문화예술논총』, 3집(1991), pp.11~41 참조.

고 있기 때문에 활성화가 쉽지 않다. 특히 한반도의 경우 이념적 갈등의 골이 매우 깊을 뿐만 아니라 북한이 사회·문화의 정치성을 더욱 강조하고 있다는 점에서 또 다른 교류·협력 활성화의 어려움이 있다. 따라서 사회·문화분야에서 교류·협력을 활성화하기 위해서는 현재의 한반도 상황을 고려한 접근방법, 분야선정 및 추진방법을 모색해야 한다.

우선 접근방법에 있어서는 판이하다시피한 남북한의 정치·사회적 여건을 고려할 때 단계적인 접근이 바람직하다. 제1단계는 제한적 교류·협력을 추진하면서 『6·15공동선언』의 이행을 위해 사회·문화분야별 교류·협력의 세부합의문을 작성해 나가는 단계이다. 이 시기에는 주로 비정치적, 비이념적 분야의 학문이나 체육, 과학·기술, 생활문화분야 등을 중심으로, 또한 당국간의 합의·승인에 의해서보다 민간부문간의 교류를 주로 추진하는 단계이다. 제2단계는 본격적인 교류·협력을 활성화 하는 단계로서 당국간에 체결된 사회·문화분야별 교류·협력의 세부합의문에 입각하여 제도적 차원의 교류·협력을 추진하고 정치·이념적 측면에서의 사회·문화분야 교류·협력도 실천하는 시기이다. 이 단계에서는 민간간은 물론 정부당국간에서도 교류·협력이 활발하게 이루어진다. 제3단계는 당국과 민간차원에서 사회·문화분야 교류·협력이 전면적으로 이루어지면서 남북한이 사회·문화적 통합을 전 분야에 걸쳐 추진하고 한반도를 하나의 사회·문화적 공동체로 형성하려는 작업을 본격적으로 추진하는 단계이다. 이상의 단계가 반드시 분리적으로 추진되는 것이 아니라 중첩적·복합적으로도 추진될 수 있음은 물론이다.

다음으로 추진방법상의 방향을 살펴보면 우선 종래의 남북 교류·협력의 과정에서 일부 노정되었던 경쟁적·대결적 태도나 체제우월성을 과시하려는 냉전적 기획, 그리고 상대방에게 문화적 자극과 충격을 주어야 한다는 논리는 극복되어야 한다. 이들은 남북관계를 풀어나가는 데 있어서 그 바탕을 민족의 공리공영과 화해·협력에 둔다는 정부 대북정책의 이념적 원칙에 상치되며, 탈냉전적·평화공존적 시대적 맥락에서 상호 독자적인 가치와 지향을 존중하는 상호 신뢰 및 상호 인정의 열려 있는 교류·협력의 틀을 확립하는 데에도 커다란 장애가 된다.¹⁵⁰⁾

추진방법에 있어서 두번째 고려사항은 북한이 교류·협력에 소극적이란 측면을 고려하여 상호주의원칙에 너무 집착하지 않는 것이 바람직하다는 점이다. 예를 들어 공연, 전시회, 운동경기 등을 개최하는 경우에 북한에서의 개최빈도와 남한에서의 개최빈도를 동일하게 적용하는 것이 아니라, 남한내에서만 개최조차 수용할 수 있다는 탄력성을 보여주는 것이다.

또한 이러한 교류·협력에 소요되는 비용부담의 경우에도 북한의 경제사정을 고려하여 남한이 좀 더 많은 부담을 안을 수 있다는 자세를 보여주는 것이 바람직하다. 그러나 교류·협력의 유지와 지속성을 고려할 때 가능한 한 일방통행식의 교류·협력이 아니라, 다양한 내용을 가지되 차별적이나 상호적인 이해관계가 관찰될 수 있는 자세를 견지하는 것이 바람직하다.

분야선정의 경우 가능한 한 남북한이 공동으로 관심을 가지는 부문, 북한이 상대적 우월성을 가지고 있다고 판단하여 좀 더 쉽게 응해오리라고 여겨지는 부문, 혹은 교류·협력을 통해 북한이 경제적으로도 이해를 가질 수 있는 부문 등을 우선적으로 고려해야 한다. 독일의 사례에서도 체육교류·협력의 경우 동독이 자신있어 하는 부문, 공연·전시회 등 문화교류·협력의 경우 동독이 경제적 측면에서 이득을 가질 수 있는 부문 등을 서독이 교류·협력의 분야선정시 우선적으로 고려했다는 사실을 유의한다.

특히 문화분야 교류·협력이 성과를 거두기 위해서는 경제적 측면이 고려될 필요가 있다. 독일의 경우 1970년대까지 미미한 수준에 머물렀던 문화분야의 교류가 1980년대 상업적 측면이 부각되면서 한층 활성화될 수 있었던 점을 주목할 필요가 있다. 다시 말해서 경제적 어려움에 처해 있는 북한에게 문화의 상업적 이용 가능성을 인식시킴으로써 문화분야의 교류·협력 활성화를 유도하는 방안을 적극 고려해야 한다. 금강산관광사업의 성사도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 이를 위해

150) 이춘길, “남북한 문화유산교류의 구상”, 『북한문화연구』, 3집(1995), pp.140~162 참조.

북한의 문화재, 미술품, 정치성을 가지지 않는 예술작품 등이 한국에서 전시·출판·공연될 수 있는 기회를 마련하는 것이 요구된다. 이와 같이 초기에는 교류·협력의 물꼬를 터 나가는 측면에 중점을 두고 상호 이해 관계를 확대시켜 나가면서 중·장기적으로 교류·협력의 폭과 내용을 확대시켜 나가는 것이 바람직하다.

나. 문화 교류·협력

『6·15공동선언』에서 남북교류·협력 4개 부문이 합의·서명됨에 따라 문화분야의 교류·협력이 급류를 탈 것으로 기대된다. 평양학생소년예술단과 평양교예단에 이어 정상회담 이후에는 조선국립교향악단이 서울을 방문하였으며, 남한의 다양한 문화인사와 단체들도 방북을 성사하였거나 추진중에 있다. 정부도 문화관광부를 중심으로 문화예술팀, 관광팀, 문화재팀, 체육팀, 종교팀 등 5개팀으로 구성된 교류준비단을 발족시켜 세부적인 교류·협력방안의 마련에 착수해 있는 상태다.

남북 문화교류·협력이 양적인 팽창은 물론 질적인 향상을 보이기 위해서는 체계적이고 합리적인 포괄적 구도 아래 추진되는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 먼저 남북 문화교류·협력의 원칙이 확고하게 정립되어야 하며, 여기에는 지난 1990년 정부가 북측에 남북민속행사 공동 개최를 제의하면서 제시한 “남북문화교류 5원칙”이 적어도 현단계에서는 여전히 유효하다. 즉 민족전통문화의 우선교류, 남북간 승부·경쟁심 유발 교류 배제, 전통문화 원형의 변형 및 훼손 지양, 쉽고 작은 일에서부터의 시작, 공동실행을 위한 지속적인 노력 등이 그것이다.

이러한 전반적 구도 아래 문화교류·협력시 유의되어야 할 고려사항은 다음과 같다. 우선 문화교류의 통합적이고도 최종적인 목표를 민족동질성의 회복에 두어야 한다. 남과 북이 서로 장점을 인정하고 큰 거부감을 느끼는 이질적인 문화요소를 줄여나가는 것이 민족화합의 지름길이라는 점을 반드시 감안해야 한다. 다음으로 문화교류·협력에서 문화 최우선의 원칙이 지켜져야 한다. 남북간의 특성상, 문화가 각 체제에서 가

지는 특성상 정치적 논리를 완전히 배제할 수는 없지만 문화는 문화, 정치는 정치라는 인식을 분명히 하고 여기에 서로의 공감대를 넓혀나가야 한다. 셋째로 다원성의 원칙을 지켜 서로의 문화를 부정해서는 안 된다. 다원성은 문화의 본래적 특성이다. 남북이 서로 상대방의 문화를 이해하고 껴안아 미래 우리민족의 문화를 창출할 수 있는 문화적 재료의 다양성을 확보해 나가야 한다. 다섯째, 대중성이 확보되어야 한다. 민족의 화합은 어느 한 계층이나 지역만으로는 해결할 수 없는 전민족적 과제이다. 따라서 문화교류·협력에서 보다 포괄적인 남북 전지역의 대중들이 관심을 가지고 즐길 수 있는 내용으로 이루어질 때 민족의 화합과 문화적인 측면에서 진정한 의미의 통일문화가 형성될 수 있다. 이 경우 특히 분단 이전 우리민족이 공유하던 문화정서를 바탕으로 교류·협력을 우선적으로 진행하는 것이 바람직하다.

한편 남북 문화교류·협력이 활성화 되고 정착되기 위해서는 저작권 등 제도적 장치마련이 정부와 민간차원에서 동시에 이뤄져야 한다. 북한 출판물, 영상물 등이 판권계약 없이 무분별하게 중복 유입될 경우 자칫 분쟁에 휘말릴 가능성이 있기 때문이다. 그러나 문제는 남북간에 저작권 분쟁의 소지가 해결되지 않았다는 점이며, 이는 저작권 보호를 위한 규정이 모호하기 때문이다.

현재 남북간 저작권 보호를 규정하고 있는 것은 1991년 12월의 『남북기본합의서』와 이듬해 9월의 그 부속합의서가 전부다. 부속합의서의 경우 “남과 북은 쌍방이 합의하여 정한데 따라 상대측의 각종 저작물에 대한 권리를 보호하기 위한 조치를 취한다”는 원칙적인 측면을 규정하고 있지만 이에 따른 세부시행규칙을 담고 있지 않다. 북한이 사회주의 국가로서 사유재산 개념을 부정하고 있는 데다 단일한 저작권법 또는 민법상 저작권 관련 규정이 없는 것 또한 양측간 저작권 분쟁을 야기할 수 있는 부분이다. 북측에선 헌법과 형법 일부에 “저작권과 발명권은 법적으로 보호한다”고 규정하고 있으나 하부규정이 없어 실질적인 저작권 보호가 이뤄지기 힘들다.

국내에서 북한 저작자에 대한 법적 지위가 애매한 점도 저작권 보호

의 실효성을 떨어뜨리고 있다. 북한 저작물을 내국인 저작물로 볼 경우 남측 저작권법에 의해 보호가 가능하지만 저작권 침해죄가 친고죄임을 감안하면 실효성이 없는 것이다. 또 외국인 저작물로 보더라도 북측이 세계저작권협약이나 베른협약 등 세계협정에 가입하지 않아 보호가 불가능하다. 다만 1996년 북한의 이조실록 번역본을 무단복제·판매한 출판업자에 대해 “북한 저작물은 상호주의에 관계없이 우리 저작권법상의 보호를 받는다”는 법원의 판례가 있지만 이것 또한 남한 저작권법을 북한까지 확대 적용한 것에 대한 비판의견이 있는 상태이다.

따라서 남북간 저작권 분쟁의 소지를 해결하고 문화교류·협력을 활성화하기 위해서는 양측이 상호주의원칙에 따라 서로 받아들일 수 있는 수준에서 저작권을 상호보호하는 방안을 마련하는 것이 중요하다. 여기에는 남북간 저작권 관련용어 차이의 정리에서부터 관계전문가의 자문을 통한 쌍무협약의 시안 마련, 기본합의서에 규정된 사회문화교류협력공동위원회를 가동시켜 이를 통한 협의, 상호협의내용을 기초로 저작물의 보호범위나 방법 등 세부조치사항을 담은 특별법 제정 등의 절차가 검토될 수 있다. 또 남북 양측이 (가칭)저작권관리위원회를 각각 구성하고 서로의 저작권 문제를 위탁관리하거나 (가칭)공동저작권관리위원회를 만들어 여기에 일임하는 방안도 고려될 수 있다.

이와 관련하여 북한영화를 한국영화로 인정하느냐의 여부도 빠른 시일 내에 해결점을 찾아야 할 문제이다. 당장 한국영화 의무상영일수(이른바 스크린쿼터) 문제와 직결되어 있기 때문이다. 북한영화 “불가사리”의 경우 영상물등급위의 수입허가판정을 받는데 이어 본 등급심의도 받음으로써 현재 북한영화는 외국영화로 대우받고 있다. 북한영화를 국내영화로 인정하는 것이 제작편수 부족으로 고심하는 국내영화계에 도움을 준다는 실리적 측면에서가 아니라, 우리헌법에 충실하고 민족대화합의 차원에서 문화동질성을 확보한다는 의미에서 북한영화를 우리영화로 인정하는 방안이 신중히 검토되어야 할 것이다.

다. 언론 교류·협력

통일의 긴 노정에서 예상되는 시행착오와 혼란을 최소화하려면 상대방에 대한 정확한 인식과 공감영역의 확대가 긴요하며 이 일의 큰 몫은 남북의 언론이 맡아야 한다. 과거와 같이 대결구도 차원에서 서로를 흠집내고 악의적으로 왜곡하기 일쑤였던 고정틀에서 벗어나 진정한 화해와 협력의 파트너가 되려면 상대방의 실체를 인정하는 토대 위에서 현실적으로 바라보는 인식의 새 지평을 열어야 한다. 그리고 이런 일은 여론형성에 막강한 영향력을 발휘하는 언론의 몫이다.

남북정상회담 이후 문화, 체육 등 비정치적 분야의 남북교류가 크게 확대되고 있는 가운데 46명에 이르는 한국신문협회와 한국방송협회의 언론사방문단 일행이 분단 이래 처음으로 북한을 방문하였다. 이들을 김정일 국방위원장이 직접 초청했다는 사실과 남북관계와 여론에 심대한 영향을 미칠 수 있는 언론사 사장단이 남북정상회담 이후 북한당국의 첫 초청대상이 됐다는 점에서 상징적 의미가 크다. 방북단은 특히 5개항에 이르는 남북언론교류협력에 관한 첫 공동합의문(<표 III-3> 참조)을 교환함으로써 남북언론교류의 물꼬를 텃다.¹⁵¹⁾ 남북은 합의문에서 과거와 같은 대결을 지양하고 민족단합과 통일을 실현하는 데 앞장섬으로써 새롭게 조성된 남북과 주변환경에 적극 대처기로 합의했다. 이를 현실화시키기 위해 접촉창구를 마련하여 언론분야 교류·협력을 추진하기로 함으로써 교류·협력이 정례적으로 이뤄질 것임을 분명히 했다.

남북 언론교류·협력의 구체화 방안은 향후 양측이 논의해 나갈 것으로 기대되나 남북관계를 정확히 보도하고 민족의 화해와 통일에 기여하는 언론이 되기 위해서는 무엇보다 남북간 인적 교류가 활발해져 상대방이 처한 사정과 입장을 이해하려는 노력을 기울여야 한다. 이 경우 한국기자협회와 북한 조선기자동맹, 남한의 방송협회와 북한의 중앙방송위원회, 연합뉴스와 북한중앙통신사가 각각 교류·협력의 훌륭한 파트

151) 동독과 서독이 1970년 첫 정상회담을 가진 뒤 12년만에 언론교류가 이뤄졌다는 점을 감안할 때 남북간의 언론교류 합의는 실로 빠르다고 할 수 있다. 당시 동서독은 세번째 정상회담을 성사시킨 1981년에서야 “언론의 활동여건 개선을 통해 양측간 정보교류를 하는 것이 중요하다”는 내용의 공동선언문을 채택했다.

너가 될 것이다. 또한 통신사간에 직접 기사를 송수신할 수 있는 등 매체교류가 활성화 되어야 하며, 노동신문 등 신문매체들도 실시간 교류할 수 있어야 한다. 체제와 이념이 다른 상황에서 조속한 결실을 맺기는 어렵겠지만 언론사간 상호방문, 남북언론사간 뉴스공유, 남북언론의 공동취재, 특과원 상호교환 및 상주, 매체 상호개방 등과 같은 구체적 과제에 대해 진지한 논의가 이뤄져야 한다.

<표 III-3> 남북언론기관들의 공동합의문

남측 언론사 대표단은 2000년 8월 5일부터 12일까지 평양을 방문하였다. 남과 북의 언론사들과 언론기관들은 역사적인 남북공동선언이 조국통일실현에 중대한 의의를 가진다고 인정하고 그 이행에 함께 노력할 것을 다짐하면서 다음과 같이 합의하였다.

첫째, 남과 북의 언론사들과 언론기관들은 민족의 단합을 이룩하고 통일을 실현하는 데 도움이 되는 언론활동을 적극 벌여나가기로 한다.

둘째, 남과 북의 언론사들과 언론기관들은 새롭게 조성된 정세의 흐름에 맞게 민족 내부에서 대결을 피하며 민족의 화해와 단합을 저해하는 비방증상을 중지하기로 한다.

셋째, 남과 북의 언론사들과 언론기관들은 언론, 보도활동에서 서로 협력하며 접촉과 왕래, 교류를 통하여 상호이해와 신뢰를 두터이 해나가기로 한다.

넷째, 남과 북의 언론기관들의 접촉은, 남측에서는 한국신문협회와 한국방송협회를 비롯한 주요 언론단체들의 대표가 참여하는 “남북언론교류협력위원회”가, 북측에서는 조선기자동맹중앙위원회가 맡아 하기로 한다.

다섯째, 남측 언론사 대표단은 북측에서 초청한 데 대한 답례로 북측 언론기관 대표단이 서울을 방문하도록 초청하였으며 북측은 앞으로 적당한 기회에 서울을 방문하기로 하였다.

2000년 8월 11일

남측 언론사들을 대표하여
한국신문협회
최학래

북측 언론기관들을 대표하여
노동신문 책임주필
최칠남

한편 남북한 TV방송방식의 차이와 갈수록 심해지고 있는 방송관련 기술의 차이도 교류·협력의 활성화를 위해 해결되어야 할 문제임을 감안하여 기술교류·협력도 추진되어야 한다. 더불어 남북정상회담 기간중 남측 대표단의 주요 통신수단이었던 위성이동전화서비스가 남북통신협력에서 가장 빠르게 이용될 수 있음을 보여 준 것을 감안하여 북한과 통신망의 구축도 추진해야 한다. 위성통신서비스는 많은 비용과 시간이 소요되는 별도의 케이블 가설이나 지구국 구축의 필요없이 통신서비스를 신속하게 제공할 수 있기 때문에 북측이 허용할 경우 대북사업 진출이나 관광 등을 위해 북한을 방문하는 사람들의 주요통신수단으로 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

한편 국내적으로는 개별 언론사에서는 북한부를 신설·확충하는 등 북한 전문인력을 양성하고 북한 관련 프로그램을 확충해야 할 것이다. 이와 함께 북한 라디오와 TV의 국내 개방을 체계적으로 준비해야 한다. 라디오와 TV를 차례로 여는 순차개방안과 북한프로그램에 따른 단계별 동시개방안을 신중히 검토함은 물론, 북한TV개방 방법론에 대한 연구도 진행해야 한다. 여기에 더하여 남북한 방송협력협정의 체결을 위한 준비 노력도 민·관차원에서 추진되어야 한다.

남한 언론의 우월성은 비판성, 중립성, 공정성, 사실성, 자율성과 다원주의적 구조를 확충하는데서 찾을 수 있다. 현재 남북정상회담 이후 북한이 대남비난을 자제하고 있으나, 향후 우리의 언론은 북한의 태도와 무관하게 자유민주체제 내에서 언론의 민주적·다원적 질서, 프로그램의 비판성·중립성 등의 가치를 충실히 실천함으로써 언론의 질적 도약을 확고하게 다져야 한다. 즉 우리 언론의 민주화와 다원화를 먼저 실천함으로써 북한의 언론도 여기에 호응하도록 인내하는 자세가 필요한 것이다.

라. 체육 교류·협력

남북정상회담 이후 체육분야에서는 그 동안 각 경기단체별로 조심스

렵게 타진해온 여러가지 사업이 실천됨과 아울러 다양한 형태의 교류·협력이 추진력을 얻고 있다. 정상회담이후 첫 공식대회로서 “통일염원 금강산 자동차 질주경기”(이른바 금강산랠리)가 7월 1일부터 4일까지 서울과 강원도 평창, 금강산일대에서 개최되었으며, 7월 28일에는 평양에서 “통일염원 남북탁구대회”가 열렸다. 특히 탁구대회는 MBC TV가 이를 생중계하여 남북 체육교류에서 뿐만 아니라 방송교류 측면에서 획기적인 진전을 이루었다. 그러나 무엇보다 남북 체육교류·협력의 상징적 성과는 9월 15일 시드니올림픽 개막식에서 남북한 선수단이 한반도의 깃발 아래 동시에 입장한 사건이었다. 온세계의 이목이 집중하고 있는 가운데 “스포츠맨십” 아래 남북이 하나가 되고 있음을 보여준 것이다. 더불어 올림픽경기 기간중 보여준 남북 체육인간의 화목은 향후 남북 체육교류·협력의 활성화를 예고하기에 충분하였다.

대한올림픽위원회(KOC)는 「6·15공동선언」 직후 남북교류대책위원회를 소집하여 각 가맹 경기단체가 독자적인 남북 체육교류·협력을 추진할 경우 빚어질 수 있는 중복과 혼선을 막으면서도 다양한 분야에서의 체육교류·협력을 활성화 할 수 있는 방안을 준비하고 있다. 이미 성사된 시드니올림픽 동시입장 외에 2001년 세계탁구선수권대회 단일팀 구성, 경평축구 재개, 2002년 부산아시안게임의 북한참가 유도, 백두산 성화채화, 농구·축구·탁구 등 국내경기 일부의 북한 분산개최 등은 물론, 그동안 논의되지 않았던 씨름, 태권도 등의 종목에서도 교류·협력의 방안을 검토하고 있다.

이러한 논의가 좀 더 큰 실천성을 가질 수 있을 뿐만 아니라 전반적인 남북관계의 개선, 특히 남북주민간 민족화합의 기회로 활용되기 위해서는 신중한 접근이 필요하며, 이때 고려되어야 할 사항은 다음과 같다. 첫째, 체육 최우선의 원칙으로 체육은 체육, 정치는 정치란 인식아래 정·체분리의 기반에서 교류·협력이 계획되고 실천되어야 한다. 남북 체육교류·협력이 정치적으로 이용되지 않아야 그 기능을 제대로 발휘할 수 있으며, 그러할 때 남북주민으로부터 호응을 얻고 서로를 가깝게 만드는 계기가 될 수 있다. 둘째, 정부 주도가 아닌 민간 주도에 입각한

남북 체육교류·협력이다. 과거 정부주도의 남북 체육교류·협력은 북한이 정치적으로 이용한 경우가 많았고, 또한 남한에도 정치적 책임감과 부담감이 있었다. 따라서 민간이 주도적 역할을 담당하는 교류·협력이 좀 더 큰 실천성과 효과를 가질 수 있음을 고려해야 한다. 셋째, 다양한 대화통로를 활용한다. 질서있는 남북 체육교류·협력을 추진하기 위해서 대한체육회나 KOC가 구상하는 구도 아래 각 경기종목별로 대화통로를 일원화 하는 것이 바람직하다. 그러나 이 경우에도 이들과의 협의 아래 현재 북한측과 밀접한 대화창구를 갖고있는 국내·외 인사나 국제기구 등 다양한 대화의 통로를 직·간접적으로 활용하는 것이 대화의 성과를 높일 수 있다.

한편 남북 체육교류·협력을 제도화·활성화 하기 위해서 이를 체계적으로 추진, 자문, 지원·홍보할 반민반관 형태의 (가칭)「남북체육포럼」을 구성하는 것이 바람직하다. 민간의 자율성을 바탕으로 구성될 남북 체육포럼에서 체육인사들이 그간의 남북 체육교류·협력에서 얻은 정보를 공유하고 향후 질서있는 교류·협력을 논의하며, 필요한 행정적·물질적 지원을 정부측과 협의하는 대화의 무대로 활용하는 것이다. 물론 남북환경포럼에 북한의 동참을 성사시키는 작업도 추진해야 하며, 향후 남북 체육교류·협력의 전반적 틀을 마련할 (가칭)「남북체육협정」의 준비도 여기에서 논의해야 할 것이다. 이와 병행하여 정부는 북한과 (가칭)「남북체육장관회의」를 성사시켜 당국차원에서 대화의 정례화를 마련해야 할 것이다.

남북 체육교류·협력의 내용에는 인적 교류, 상호 경기 교환, 단일팀 구성 등 뿐만 아니라 상호 체육정보 및 기술의 교류도 담겨져야 한다. 남북 체육교류·협력이 장기적인 차원에서 실효성을 거두기 위해서는 체육관련 정보·자료·기술의 교환이 인적 교류와 아울러 추진되어야 한다. 최신 정보·기술의 교환은 간접적으로 남북의 경기력을 향상시킬 뿐만 아니라 차후의 선수 및 지도자 교류에 있어서도 상호 이질성을 줄일 수 있다. 또한 정보·자료의 교환이 엘리트 체육 뿐만 아니라 생활체육 및 학교체육 등에서 포괄적으로 이루어질 때 통일과정에서는 물론 통

일 이후 체육계 전반에 있어서 남북간 상호보완이 이루어질 수 있음을 고려해야 한다.

한편 남북이 우수한 체육인을 양성하고 체육발전의 과학화·현대화·체계화를 함양시키기 위해 남북이 공동으로 체육시설 및 연구기관을 건립하는 방안도 신중히 검토되어야 한다. 특히 이들 시설물이 비무장지대 내에 건립될 수 있다면 체육발전과 더불어 군사적 긴장완화에도 기여할 수 있을 것이다.

마. 청소년 교류·협력

남북정상회담은 사물에 대한 사고를 형성해 가는 초·중·고교의 학교 현장에서 대립과 갈등의 분단구조에 터잡은 반공교육의 틀을 벗어나지 못한 교육체계에 일대 변화를 강제하고 있다. TV에 등장한 북한 지도자의 모습이 뿔 달린 공산주의자가 아니라, 우리 대통령과 다정히 악수하고 포옹하는 한민족 한핏줄로 부각된 점은 자라나는 학생들에게는 큰 충격으로 느껴졌을 것이다. 두 정상에 악수하는 모습을 보고 새로운 느낌을 받은 학생들이 많았으며, 헐벗고 가난하고 굶주린 북한 어린이를 도와야 하고 함께 놀고 싶다는 얘기들을 많이 하고 있다. 과거 북한 얘기를 하면 별 관심이 없는 학생들이 이제 휴전전 북쪽지역의 지리와 풍물에 흥미를 갖고 질문을 많이 하며, 경의선 철도 복원 등에 관심을 표명하고 있다. 또한 통일에 대한 관심도 높아지고 있다. 대학가에도 북한 바로알기 붐이 일고, 총학생회·학과·동아리 차원에서 북한 교류를 추진하는 등 북한 열풍이 불고 있다.

우리 사회 저변을 형성했던 반공적, 반복적 이념과 정서를 흔드는 이러한 현상은 남북한 주민들의 거리를 좁히고, 쌍방간 정서적 유대를 강화하는 긍정적 역할을 하고 있다. 그러나 한편으로 행동과 실천이 더욱 중시되는 남북관계에서 이미지만을 근거로 북한, 북한지도자들에 대한 지나친 환상이 증폭되는 점은 경계되어야 한다. 따라서 남북 청소년 교류·협력에 앞서 최근 남북관계 변화에 따라 교과서 내용과 현실의 불일

치, 북한에 대한 교육지도 혼선 등을 최소화할 수 있도록 교과내용을 검토·보완하고 교사들에 대한 지도지침이 조속히 마련되어야 한다.

물론 장기적으로 민족통합적인 통일을 준비하기 위해서 청소년분야의 남북교류·협력을 확대하여 정서적 일체감을 형성하는 것이 절대적으로 필요하다. 따라서 남북 청소년 교류·협력은 서로 이해와 신뢰를 증진시키고 민족공동체의식을 함양할 수 있는 방안으로 추진되어야 함은 자명하다.

미래 통일한국의 주역인 남북 청소년들이 문화적 이질성을 해소하기 위해서는 우선 청소년 교류·협력을 가로막고 있는 관계 법령의 정비가 필요하다. 이제는 통일교육 차원에서 북한과 접촉하고 만나는 것이 합법적이라는 긍정적 사고를 가져야 하며 북한에 갈 수 있고 북한 사람을 만날 수 있다는 열린 마음을 가질 수 있게끔 법령이 정비되어야 한다. 법령의 정비로 청소년 교류·협력이 이뤄질 경우 분단으로 인해 형성된 제도적 차이와 이질화를 해소하고 민족공유 의식을 확대시키는 데 결정적으로 기여할 것이다.

청소년 교류·협력의 분야로서는 금강산 통일체험, 예술행사 공동 개최, 북한지역 문화유적지 답사 등이 고려될 수 있다. 그러나 분야선정에서는 실제 국내 청소년들이 남북청소년 교류·협력에서 어떤 분야를 선호하고 있는가에 대한 실천적 파악이 필요하다. 여기에는 설문조사가 참조될 필요가 있다. 예를 들어 국내 중·고등학생 1천500명을 대상으로 실시된 설문조사에서 청소년들은 북한 청소년과의 교류시 선호하는 분야를 스포츠 경기(39.3%), 컴퓨터 통신(38.4%), 노래와 춤(25.7%), 캠핑(29.3%), 펜팔(29.2%) 순으로 응답하였다.¹⁵²⁾

152) 민족화해협력범국민협의회가 한길리서치연구소에 의뢰해 1999년 12월 6일 발표한 자료의 결과로서 신뢰도는 95%, 표본오차는 $\pm 2.53\%$ 이다. 한편 청소년들은 북한학생과 컴퓨터 채팅시 가장 묻고 싶은 설문에는 학교생활 29.1%, 통일문제 19.7%, 이성관계 18.3%, 취미생활 14.8% 순으로 답변하여 북한학생들의 생활상과 의식에 관심이 많음을 보여줬다. 한편 통일문제에 대한 학생들의 지식습득방법에 대한 질문에 응답자의 83.8%가 신문과 방송 등 언론매체를 꼽았으며, 효과적인 청소년 통일교육 방법으로는 남북 청소년 교류확대 45.4%, 언론매체의 통일프로그램 개선 42.8%, 현장교육 활성화 39.7% 순으로 답변하였다.

더불어 남북한 청소년들간에 커져가는 전자·정보분야 지식의 격차는 사회·문화적 이질화를 심화시켜 통일후 사회통합의 커다란 장애물이 될 것이라는 점을 감안하여 남북 청소년 전자·정보분야 교류·협력도 추진되어야 한다. 남한의 청소년들이 정보화사회의 흐름을 타고 문화와 생활태도가 사이버세대로 부를 수 있도록 형성된 반면, 북한의 청소년들은 그렇지 못한게 현실이기 때문이다. 따라서 남북 청소년 컴퓨터 프로그램 경연대회, 컴퓨터 게임대회 등 비정치적이고 유연한 주제를 선정하여 점진적으로 교류·협력을 시도하는 전략이 필요하다. 특히 남북 청소년 교류·협력의 가장 큰 장애요인이 북한의 정보화 인프라의 부족임을 고려하여 전자·정보기술 및 물자지원을 통한 청소년 교류·협력의 기반을 확충하고, 남북 초·중·고등학교 및 대학교간 자매결연을 통해 전자·정보의 교류·협력을 위한 하드웨어 및 소프트웨어의 지원도 검토되어야 한다.

바. 종교 교류·협력

역사적인 남북정상회담 이후 남북한간 종교교류·협력이 활발하게 진행되고 있는 가운데 이에 대비한 종교계의 준비도 전문화·구체화 되고 있다. 종교계는 이번 회담을 통해 종교차원의 남북교류와 협력을 강화할 수 있는 전기를 마련했다고 보고 각 종단별로 북한방문과 대북지원 및 통일운동을 강화하기 위한 움직임을 본격화하고 있다. 또한 각 교단별로 남북화해시대에 맞는 교류·협력정책과 전문기구의 설립을 서두르고 있다.

특히 김정일 국방위원장이 국내 개신교계의 양대 대표단체인 한국기독교교회협의회(KNCC)와 한국기독교총연합회를 포함하는 7개 종단 대표를 초청함으로써 이들의 북한 방문이 성사될 경우 그동안 각 종단별로 간헐적으로 전개되어 온 종교간 교류는 본궤도에 오를 가능성이 큰 것으로 전망된다. 특히 남북한 공동예배나 공동법회 및 공동미사는 물론 평양신학원의 재개원과 나진-선봉지구 교회설립(기독교), 금강산 신

계사 등 북한내 사찰의 복원과 남북합동영산재(불교), 교황 바오로 2세의 방북(천주교), 개성 성군관에서의 석전대제(釋奠大祭) 개최(성군관), 북한 단군릉에서의 개천절 행사 공동개최(민족종교) 등 각 종단별 현안에 대한 논의도 본격화 될 수 있을 것이다.

그러나 북한의 종교지도자 초청이 북한체제가 폐쇄적 사회가 아님을 대외적으로 과시하려는 홍보적 성격이 짙고, 종교교류를 다분히 경제적 지원을 이끌어내려는 의도로 활용하는 측면이 있어 남북 종교교류·협력이 활성화되기 위해서는 넘어야 할 산이 아직도 많은 것이 현실이다. 특히 북한은 남한 각 종단의 선교활동 목적의 방문에 대해 극도의 피해의식과 경계심을 늦추지 않고 있는 만큼 신중한 접근이 필요한 것도 현실이다.

따라서 남북 종교교류·협력은 이러한 현실을 감안한 바탕위에 추진되어야 한다. 우선 종교인들의 대북교류가 일방적이고 경쟁적으로 시도되고 있어 체계적이고 지속적인 접근이 이뤄지지 못하고 있음을 감안하여 각 종교별로 대북접촉창구를 단일화함으로써 과당경쟁을 막고 실질적인 교류를 추진하는 것이 바람직하다. 종교인의 교류와 협력은 북한주민의 마음을 녹이고 지지를 받을 수 있는 촉매제 역할을 할 수 있는 만큼 이를 더욱 확대하고 체계화해 나가야 한다.

지원의 경우에는 일시적이거나 단순한 물품 및 현금 지원보다 서독의 대동독 교회 지원 사례에서 보듯이 자매결연을 통한 양로원·병원·유치원·직업훈련소 건립 등 꾸준하면서 체계적인 지원의 형태로 이루어져야 한다. 불교나 천도교 등 북한 지역에 문화재나 관련 종교시설이 있는 경우 이에 대한 보존 및 보수의 지원을 포교와 병행하는 것도 효과적이며, 남북종교단체간의 만남 이외에도 세계종교회의나 제3국 중개 만남 등을 활성화 하는 것도 북한 종교인의 인식을 점진적으로 바꾸어나가는 데 도움이 될 것이다.

5. 환경 분야

환경분야에 있어서 남북한 교류·협력은 이념·체제간 차이와 갈등에도 불구하고 상호 공통의 삶의 터전을 질적으로 개선하려는, 서로의 이해에 부합하는 분야이다. 동일한 생태공간, 생태축으로 연결된 한반도에 있어서 환경문제 해결의 노력이 남북한 공동으로 추진될 경우, 그 환경적 효과는 크게 증진될 수 있다. 환경분야는 이러한 의미에서 남북한 주민 서로에게 이익이 될 뿐만 아니라 우리의 후세와 한반도 생태계에도 이익이 되는, 공존공영을 추구하는 남북한 교류·협력의 내용을 넓히고 질을 높이는 실천적인 무대가 될 수 있다.

다행스럽게도 「6·15공동선언」은 남북한이 환경분야에서도 교류와 협력을 활성화 하기로 규정함에 따라 향후 남북환경협력의 전기를 마련하였다. 이러한 인식 아래 향후 남북 환경분야 교류·협력이 어떠한 분야에서, 어떠한 내용을 가지고, 어떠한 과정을 통해 추진되어야 할 것인가를 제시해 보면 다음과 같다.

가. 교류·협력의 단계

남북 환경교류·협력은 단계적으로, 실현성있는 우선사업을 중심으로 체계적이고 구체적인 사업계획이 마련되어 추진되어야 한다. 환경교류·협력에 대한 남북의 상호관심, 필요성에 대한 공감대 형성의 수준, 남북한 정치적 환경의 개선 등에 따라 교류·협력의 내용과 수준이 결정되어야 한다.

따라서 현단계에서는 민간차원, 정부차원, 반민반관차원 등 다양한 차원에서 남북한 환경분야 교류·협력을 추진하면서, 동시에 남북 환경교류·협력의 필요성과 중요성을 확산시키고, 체계적인 환경교류·협력을 준비하며, 전문적이고 실천적인 측면에서 환경교류·협력을 자문·지원하기 위한 「남북환경포럼」(가칭)을 구성하여 운영하는 것이 바람직하다. 「남

북환경포럼」의 구성과 기구는 <별첨 1>, <별첨 2>와 같다.

「남북환경포럼」의 출범과 동시에 여기에 대한 북한의 참여를 요청하여 명실공히 남북한이 참여하는 「남북환경포럼」이 될 수 있도록 노력해야 한다. 더불어 「남북환경포럼」을 중심으로 혹은 별개로 민간차원, 정부차원, 반민반관차원 등 다양한 차원에서 남북 환경교류·협력을 추진하되, 이러한 환경교류·협력을 체계적으로 준비하고, 지원·자문·홍보하며, 활성화하기 위한 대화의 무대로 「남북환경포럼」을 활용한다. 「남북환경포럼」을 중심으로 인위적으로 분단된 한반도 환경을 하나로 회복하여 후손들에게 물려주기 위한 기본정신을 천명하는 「한반도 환경공동체선언」(가칭)의 채택을 논의한다. 한편 정부는 우선 정기적인 “남북환경장관회의”(가칭)를 통한 남북 환경교류·협력의 성사를 위해 노력한다.

이어서 남북은 「남북환경포럼」과 남북환경장관회의를 중심으로 환경협력을 제도화, 활성화 하기 위한 「남북환경협력협정」(가칭)의 체결을 논의한다. 남북의 전문가가 참여하는 「남북환경포럼」에서 우선 남북환경협력협정의 초안을 작성하고 이를 남북환경장관회의에서 검토, 합의하는 방식을 취한다. 남북환경협력협정의 검토시에는 ①환경손상 방지대책, ②공해 - 폐기물, 폐수, 대기오염 등 - 배출 방지 및 정화대책, ③환경영향평가제, ④대기중의 오염감소 및 측정기술, 산림조성 및 파괴감소를 위한 조치, 폐기물 감소·과약·처리 등 공해방지 세부문제에 관한 상호 정보·의견·경험 교환, ⑤환경손상, 공해배출 등에 관한 공동조사 및 관리감독 등의 내용이 포함되도록 한다. 이때 동서독간 「환경보호기본협정」이 분석되어 도출될 수 있는 시사점을 응용하는 것이 바람직하다.

이러한 노력이 결실을 맺을 경우 남북 환경교류·협력의 전반적 틀이 될 「남북환경협력협정」을 체결한다. 그리고 동 협정을 바탕으로 남북한은 한반도내 환경문제 개선에 상호 협력하고 공동대응할 뿐만 아니라, 한반도주변 환경문제 - 중국의 대기오염물질 이동문제, 산성비문제, 동·서해 오염 및 방사성폐기물 투기문제 등 - 에 대한 공동대응, 기후변화 협약·생물다양성협약·환경라운드 등 국제적·지구적 환경논의에 관하여 상호 협력하고 공동대응방안을 모색한다.

<별첨 1> 「남북환경포럼」 구성 방안(안)

(1) 필요성

- 남북 환경교류·협력의 효율적 추진을 위한 협의체 구성 운영
 - 남북 환경교류·협력의 활성화
 - 남북 환경교류·협력의 질서있는 추진

(2) 구성

- 민간 사회단체가 중심이 되어 자율적으로 구성
 - 민간 사회단체가 추진하는 남북 환경교류·협력을 지원하기 위해 민·관간 협의통로 확보
 - 북한의 참여 유도

(3) 기능

- 민간 사회단체간 협의·정보교류
- 민간 사회단체-정부부처·산하기관간 협의
- 환경교류·협력사업 추진
- 국제적 연대활동 추진

(4) 조직

- 「남북환경포럼」은 총회, 이사회, 임원, 분과위원회, 사무국으로 구성함.
 - 총회: 남북 환경교류·협력 관련 민간 사회단체를 회원으로 구성
 - 관심있는 정부부처·산하기관도 참여
 - 이사회: 다수의 사회지도자급 인사 및 관련 전문가로 구성

- 임원: 회장, 부회장, 감사, 분과위원장, 사무국장으로 구성
- 분과위원회: 총회 산하에 기능별로 교류·협력, 연구·자문, 후원·홍보 등 3개 분과위원회 설치
- 환경자료정보센터: 남북의 환경관련 자료 및 정보를 수집·관리·배포
- 사무국: 총회·분과위원회 결정사항 실행

(5) 재정

○ 참여 회원의 회비, 기부금, 정부 보조금, 기타 수입으로 충당

(6) 『남북환경포럼』 출범시 조치 사항

○ 남북 환경교류·협력 관련 토론회 개최

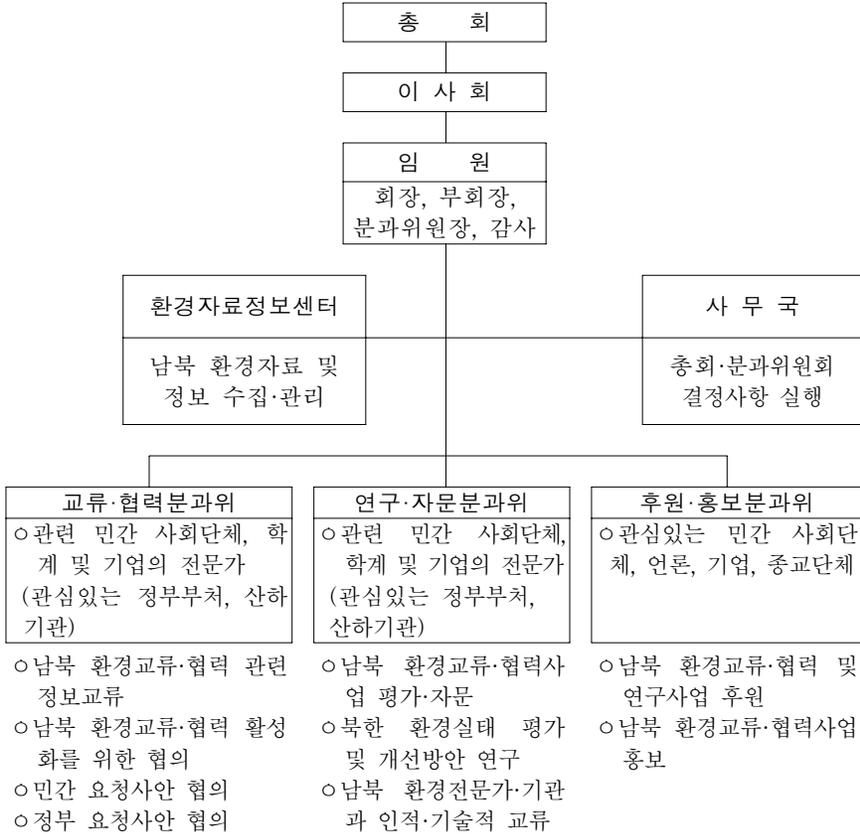
- 남북 환경교류·협력의 필요성, 시의성 강조
- 『남북환경포럼』 조직 분위기 조성
- 『남북환경포럼』 운영방안 논의

● 관심있는 정부부처·산하기관도 참여

○ 남북협력기금, 국제교류기금, 국제기구 및 단체 등을 통한 보조금 확보 모색

○ 적절한 시기에 『남북환경포럼』 명의로 북한에 남북 환경교류·협력 제의

<별첨 2> 「남북환경포럼」 구성도



나. 교류·협력의 분야

단계적 과정을 통해 양자적, 다자적 차원에서 직·간접의 형태로 추진될 남북한 환경분야 교류·협력은 다양한 분야에서 모색되어질 수 있다. 예를 들어 단·중기적인 단계에서는 공통 환경기준 설정, 축정네트워크 운영, 환염오염 실태 등에 관한 정보·자료 및 기술교환, 환경오염 공동 측정, 환경전문가간 학술교류, 환경기술 및 기자재의 공동 이용 및 개

발, 남북 환경법령의 비교 및 관련제도의 조화 방안, 토양·수질·대기오염 정화, 산림녹화, 단절된 한반도의 자연생태계를 회복하기 위한 한반도 서식 고유종 및 멸종위기 야생동물에 관한 정보 교환, 한반도의 자연생태계 공동조사, 임진강·북한강 등 남북 관류하천의 수질조사, 비무장지대 생태계보전지역 지정 및 관리 등이 우선적으로 고려될 수 있다.

그러나 환경교류·협력은 현실적으로 국내·외 정치, 경제 등 여러가지 요인에 의해 영향을 받을 수 있다. 따라서 교류·협력이 좀 더 실현성이 있고 큰 효과를 얻기 위해서는 여러 환경분야에서 선별되어야 한다. 남북 환경교류·협력을 위한 분야선정에서 중점적으로 고려되어야 할 사항은 다음과 같다.

첫째, 생태적 효과이다. 교류·협력사업은 무엇보다 단·중·장기적으로 중요한 생태적 효과를 수반할 수 있어야 한다.

둘째, 지속가능한 경제개발에의 기여이다. 환경적 요구와 경제적 요구가 맞물려 있는 북한의 현실에서 남북한간의 교류·협력사업이 이 양자를 동시에 수용할수록 더욱 바람직하다. 환경지식의 파급효과, 환경기술의 확산효과를 통해 경제성장이 수반되어야 하며, 환경관리에서의 경영능력을 배양하기 위한 교육을 통해 경제 전반적인 경영능력이 향상되어 생산성이 증가될 수 있어야 한다. 예를 들어 현단계에서는 환경보호·개선만을 위한 남북 환경교류·협력 보다는 북한이 겪고 있는 식량난과 에너지를 개선하는 동시에 환경보호·개선도 도모할 수 있는 교류·협력방향이 더 큰 실천성이 있을 것이다.

셋째, 효율성이다. 교류·협력사업에 투하된 비용, 시간, 정치적 의지에 비례하여 환경개선과 지속가능한 개발의 순효과가 클수록 교류·협력은 의미를 가진다. 교류·협력사업 선정시 효율성의 분석에는 두가지 방법을 적용한다. “비용-목표”(Cost-Goal)분석을 통해 특정의 환경요구와 여기에 소요되는 정치적, 재정적 비용간의 상관관계를 평가한다. “비용-효과”(Cost-Benefit)분석을 통해서서는 동일한 목표를 달성하기 위한 대안의 적실성을 평가한다. 협력사업이 자발적인 시민참여를 유도할 수 있다면 정부의 역할에만 의존하는 사업보다 비용이 절감될 것이며, 목

표의 달성도도 제고된다. 교류·협력사업의 효율성은 양자 혹은 다자적 차원에서 문서화된 환경합의가 이루어질수록 높아진다. 또한 기존의 국가적, 지역적, 지구적 사업과 중복되지 않을수록, 현재 남북한이 각자 관련분야에서 추진하고 있는 제반 노력을 최대한 결집하고 통합시킬 수 있을수록 효율성은 증가한다.

넷째, 실행가능성이다. 교류·협력사업은 재정적, 정치적, 문화적, 제도적으로 실행가능하여야 한다. 아무리 교류·협력사업이 효과적이라 할지라도 재정적으로 사업이 지나치게 부담이 된다면 실행가능성은 줄어들게 된다. 교류·협력사업이 국가의 정치적 영역을 침범할 경우, 문화적 상이성을 존중하지 않을 경우, 각자의 제도 및 조직에 의해 뒷받침되지 못할 경우에도 실행가능성은 줄어든다. 예를 들어 비무장지대 관련 남북 교류·협력의 경우에는 남북이, 특히 북한이 군사적 측면에서도 받아들일 수 있는 협력사업이 모색되어야 한다.

다섯째, 포괄성이다. 남북한 교류·협력이 상호 이해를 공유하는 분야에서 추진될수록, 교류·협력의 결과 발생하는 혜택이 상호간에 조화롭게 배분될수록 사업의 실행가능성은 커진다. 이를 위해 우선 북한이 관심을 가지고 있는 분야를 가능한 자료·정보에 대한 분석을 통해 파악하여야 한다. 예를 들어 북한에서 발표된 환경관련 논문 및 글들을 분야별·빈도별로 정리해 보면 북한의 관심분야를 유추해 볼 수 있을 것이다. 북한의 관심사항이라 판단된 분야중에서 교류·협력을 통해 우리에게 가능하고도 이익이 될 수 있는 분야를 선정하여야 한다. 교류·협력에서 설령 우리보다 북한이 많은 이득을 볼 수 있다고 할지라도 교류·협력은 상호적인 차원에서 진행되는 것이 바람직하다.

예를 들어 북한의 산림조성 분야로서 산림조성을 통해 북한의 홍수방지, 공업·발전용수 확보, 관개수 확보 등에 기여함과 동시에 우리가 필요로 하는 용재 및 대기오염(이산화탄소)배출권을 확보한다. 또는 북한의 대기오염 저감, 에너지효율성 제고 및 대체에너지 기술을 지원하여 북한의 대기오염을 개선하고 에너지공급을 증가시킴과 동시에 우리는 관련 기업을 진출시키고 대기오염 감소분 만큼의 대기오염(이산화탄

소)배출권을 획득한다. 한편 북한이 즉각적으로 성과물을 낼 수 있는, 경제성을 보일 수 있는 분야에서의 환경협력 - 자원재활용, 폐기물처리 등 - 을 선호할 것을 감안하여 이 부분에서의 교류·협력을 우선적으로 추진한다.

여섯째, 증가성이다. 교류·협력사업이 단계적으로 협력을 지속화할 수 있는 동력을 창출할 수 있어야 한다. 기존의 능력과 관심을 바탕으로 협력의 초기사업을 추진하면서 지식·기술의 습득과 신뢰구축을 촉진하여야 한다. 사업의 진행과정에서 교류·협력에 필요요소들이 지속적으로 첨가·수정되고, 관심이 부가되어 쌍방간의 이해가 더욱 커질수록 교류·협력은 더욱 큰 의미를 가진다.

일곱째, 재정조달가능성이다. 교류·협력사업이 원활히 추진되기 위해서는 사업의 초기는 물론 장기적으로도 재원을 확보할 수 있어야 한다. 이를 위해 사업이 기존의 국가적, 지역적, 국제적 재정지원기관의 요강에 부합할수록, 사업을 통한 효과가 매우 커서 협력국이 기꺼이 재정부담을 할 수 있을수록, 사업이 중·장기적으로 재정자립을 이룰 수 있을수록 실현가능성은 높아진다.

이상의 측면을 고려할 때 남북 환경교류·협력에서 에너지효율성 제고, 자원재활용, 두만강 및 압록강 수질 개선, 폐기물 처리, 산림녹화, 임진강 공동 치수, 환경정보·자료·기술 교환, 환경실태측정 네트워크 운영, 환경전문가 교류, 환경기술·기자재 공동 이용·개발, 생물다양성 공동 보전 등이 우선사업으로 고려될 수 있다.

다. 교류·협력의 내용

이상과 같은 고려에 의해 선정되어질 2000년대 남북 환경교류·협력은 다음과 같은 내용을 가지고, 특히 현재 북한의 경제적, 기술적 여력을 감안하여 인적, 물적·기술적 교류 및 지원의 형태를 중심으로 추진되는 것이 바람직하다.

첫째, 인적 교류이다. 남북 환경교류·협력의 활성화를 위해서는 무엇

보다 상호 인적 접촉을 통해 환경보호·개선 관련 상호의 성과와 한계, 서로가 필요로 하는 분야 및 내용, 서로가 가능한 분야 및 내용에 관한 의견 교환이 먼저 이루어져야 한다. 인적 교류의 경우에는 환경단체 보다 환경전문가의 교류를 우선적으로 추진한다.

둘째, 자료·정보의 교환이다. 환경정책, 환경실태, 환경기술, 환경인력 등과 관련한 상호의 자료·정보를 교환한다. 또한 현재 국내·외 최신의 환경관련 자료·정보가 북한에 결여되어 있다는 점을 고려하여 이를 북한에 제공한다.

셋째, 기술의 교류·지원이다. 남북한이 상호 비교우위에 있는 환경기술을 교류한다. 필요할 경우 북한에 환경관련 기술을 제공하며, 이 경우에는 가능한 한 인적 교류가 병행 추진되어 방문이나 체류를 통해 필요한 기술이 습득될 수 있도록 한다.

넷째, 장비의 지원이다. 현재 북한의 경제난을 고려하여 교류·협력사업에 긴급하게 필요한 장비를 제공한다.

다섯째, 재정의 지원이다. 남북 환경교류·협력사업을 위한 재정은 남북이 공동으로 부담하는 것을 원칙으로 한다. 다만 북한의 경제여력을 고려하여 북한의 부담분 가운데 사업의 내용과 성격에 따라 우리가 지원하는 방안을 검토한다. 여기에 필요한 경비는 국내·외적 차원에서 조달한다.

여섯째, 환경실태의 공동 조사이다. 환경교류·협력의 추진과정에서 전문가·학자들로 조사단을 구성하여 남북환경실태에 관한 공동조사를 실시한다. 조사단에는 관련 제3국이나 국제기구의 파견원도 포함될 수 있다. 공동조사는 남북한대표가 각각 따로 포함되는 두개의 조사단이 남북 각각의 지역에서 조사를 실시한 후 그 결과를 종합하는 방법과 남북대표가 함께 포함되는 하나의 조사단이 남북한을 모두 조사하는 방법 2가지가 있을 수 있다. 남북환경협력의 분위기 전개에 따라 전자의 방법에서 후자의 방법으로 성숙되는 것이 바람직하다. 공동조사를 통한 교류·협력의 추진방안을 정리하면 <표 1>과 같다. 이러한 사전작업이 진행된 후 민간간에 혹은 당국자간에 교류·협력의 지속화방안, 이를 위

한 경제적·기술적 협력 및 지원에 관해 구체적으로 의견교환을 진행한다. 만약 「남북환경포럼」이 출범할 경우 이러한 공동조사를 총괄하도록 한다.

<표 1> 남북한 공동조사 추진과정

①예비접촉 → ②실무접촉 → ③실무작업반 편성 및 회의 1 → ④교류·협력 지침합의 → ⑤남북한 지역에 대한 조사활동 → ⑥실무작업반 회의 2: 조사결과 교환·비교 → ⑦교류·협력의 관리와 지속을 위한 공동틀 형성 및 관리위 구성 → ⑧교류·협력의 지속

이상의 내용을 가진 남북 환경교류·협력을 통해 남북 환경교류·협력을 제도화·체계화·활성화 하며, 장기적으로는 남북 환경통합을 준비하도록 한다.

참 고 문 헌

1. 단행본

김규륜, 『남북 경제 교류·협력 발전방안』(통일연구원 연구총서 99-05: 2000.1)

김학성, 『동·서독 인적 교류 실태 연구』(서울: 민족통일연구원, 1996).

김학성, 『서독의 분단질서관리 외교정책 연구』(서울: 민족통일연구원, 1995).

권태영, 정춘일 공저, 『선진국방의 지평: 21세기 국방발전의 비전과 방향』.

노중선, 『4·19와 통일논의』(서울: 사계절, 1989).

박상천·유보선·김경웅, 『북한의 문화정책과 남북 문화교류의 방향』(서울: 한국문화예술진흥원, 1993).

박순성, 최진욱, 『통일논의의 변천과정』(서울: 민족통일연구원, 1993).

아태평화재단, 『남북정상회담 이해의 길잡이』(서울: 아태평화재단, 2000).

안민석 외, 『남북한 체육교류 활성화 방안 연구』(한국체육과학연구원, 1998).

양영식, 『통일정책론』(서울: 박영사, 1997).

이종석, 『분단시대의 통일학』(서울: 한울, 1998).

제성호, 『남북교류협력 활성화를 위한 법제도 개선 방안』(서울: 민족통

일연구원, 1996).

제성호, 『비무장지대의 평화적 이용방안에 관한 연구』(서울: 민족통일연구원, 1995).

최수영 외, 『북한헌법 개정에 따른 경제부문 변화전망』, 통일정세분석 98-06(서울: 민족통일연구원, 1998).

통일부, 『남북교역 실무안내』(서울: 통일부, 1998).

통일부, 『통일백서』, 1999.

통일원, 『통일백서 1992』(서울: 통일원, 1992).

-----, 『동서독 교류협력사례집』.

허문영, “북한의 통일정책,” 양성철·강성학 공편, 『북한외교정책』(서울: 서울프레스, 1995).

홍용표, 『김정일 정권의 안보딜레마와 대미·대남정책』(서울: 민족통일연구원, 1997).

황병덕, 『분단국 경제교류·협력 비교연구:동·서독, 중·대만, 남북한』(서울: 민족통일연구원, 1998).

Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Politik & Innerdeutsche Beziehungen 1980~1986.*

Peter C. Ludz, *Deutschlands doppelte Zukunft*(München: Carl Hanser Verlag, 1974).

James Macintosh, *Confidence(and Security) Building Measures in the Arms Control Process: a Canadian Perspective*(Ottawa, Ontario: The Arms Control and Disarmament Division, Department of External Affairs, 1985).

Andrew Mack and Paul Keal, *Security and Arms Control in the North Pacific*(Sydney: Allen & Unwin, 1988).

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

Karl C. Thalheim, *Die wirtschaftliche Entwicklung der beiden Staaten in Deutschland*(Berlin: Landeszentrale für politische Bildung, 1988), S.121.

2. 논문

김영운, “통일전 동서독의 경제교류,” 『통일연구논총』, 제4권 2호(1995).

김영재·이승현의 “남북한 신정부의 대북·대남정책,” 국가안보정책연구소-한국국제정치학회 공동주최 세미나(1999.5.29), 『한국의 대외정책과 대북정책』 .

김창수, “한미 전략적 공조와 주한미군의 역할,” 동아일보 부설 21세기 평화연구소 주최, 『한반도와 미국-어제 오늘 내일』 학술회의 (2000년 8월 19일) 발표논문.

김학준, “남북한에 있어서 통일논의의 전개: 한국민족주의의 시각에서,” 송건호, 강만길 편 『한국민족주의론I』(서울: 창작과 비평사, 1982).

권해수, “남북교류협력법상 북한주민 접촉 및 남북왕래절차의 문제점 및 개선방안,” 통일원 편, 『남북교류협력 법·제도 실천과제 연구』(서울: 통일원, 1995)

남만권, “운용적 군비통제를 통한 한반도의 군사적 안정 제고방안,” 국방부, 『한반도 군비통제』, 군비통제자료7, 1992.5.

박광작, “구 동서독의 경제협력과 한국에 대한 시사점,” 『통일경제』 통권 제24호(1996.12).

박영규, “한반도에서의 운용적 군비통제방안,” 통일원, 『한반도 긴장완화와 평화정착』(서울: 통일원, 1990).

박윤현, “『남북기본합의서』이행에 따른 남북교류협력 법령의 보완·발전 방향,” 통일원 편, 『남북교류협력 법제 논문자료집』(서울: 통일원, 1996).

신상진, “陳水扁 총통 취임 이후 양안관계와 한반도,” 『통일정세분석 2000-01』(통일연구원: 2000.5).

양영식·김경웅, “독일통일을 전후한 문화교류와 한반도 통일문제에의 시사점,” 『문화예술논총』, 3집(1991).

오승렬, “정상회담 이후 남북관계 전망과 과제,” 『남북 정상회담의 성과와 남북관계의 전망』(통일연구원 제37차 국내학술회의: 2000.6.27)

이규열, “남북한간 실질적 군비통제 방안,” 한국전략문제연구소, 『전략연구』, 1999 제VI권 제2호.

이상만, “정부와 민간의 역할분담과 대북접근자세: 남북한 경제교류-협력의 새로운 추진전략을 중심으로,” 『대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?』(통일경제연구협회, 통일연구원, 한국경제

신문사 공동주최, 제4차 통일경제 정책 세미나: 1998.4.10)

이우영, “남북한 사회의 문학예술: 개념과 사회적 역할의 차이,” 『통일 연구』 2권2호(1998).

이장희, “동서독문화협정이 남북한문화협정 체결에 주는 시사점,” 서병철 편, 『통일의 저력: 독일 반세기의 역동성』(서울: 백산문화, 1999).

이춘길, “남북한 문화유산교류의 구상,” 『북한문화연구』, 3집(1995).

임혁백, “남북한 통일정책의 비교분석,” 이용필 외 『남북한 통합론: 이론적 및 경험적 연구』(서울: 인간사랑, 1992).

정희섭, “남북문화교류의 전망과 과제: 민예총의 경험을 중심으로,” 『북한문화연구』, 3집(1995).

최수영, “남북경협 활성화의 구체화 방안,” 『대북정경분리정책: 어떻게 실천해 나갈 것인가?』(통일경제연구협회, 통일연구원, 한국경제신문사 공동주최, 제4차 통일경제 정책 세미나: 1998.4.10)

최종고, “남북한 문화협정체결(안) 연구,” 『북한문화연구』, 2집(1994).

홍관희, “남북한 문화적 동질화를 위한 인적교류 확대방안,” 『통일과 북한 사회문화(下)』(통일연구원: 1995.12)

Thomas Ammer, "Menschenrechtsverletzung in der DDR," *Deutschland Archiv*, Nr.9(1985).

Karl-Rudolf Korte, "Literatur," *Handbuch zur deutschen Einheit* (Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 1993).

Adam Rotfeld, "CBMs Between Helsinki and Madrid: Theory and Experience," in Stephen Larrabee and Dietrich Stobbe(eds.), *Confidence-Building Measures in Europe*(New York: Institute for East-West Security Studies, 1983).

Wener Sauerhöfer, "Die Jugend-Verbandskontakte zwischen den beiden deutschen Staaten," *Kein Alter zum Ausruhen*(Bonn: Deutscher Bundesjugendring, 1989).

George J. Tenet, "Statement of the Director of Central Intelligence," for the Senate Armed Services, Feb. 2, 1999.

Amin Volze, "Kirchliche Transferleistungen in die DDR," *Deutschschland Archiv*, Nr. 1(1991).

3. 기타

「김일성 저작선집」

「로동신문」

「조선중앙연감 1949」(평양: 조선중앙통신사, 1949).

「중앙방송」

「동아일보」

「문화일보」

「조선일보」

『한국일보』

KEDO집행이사회 결의안(The Executive Board of the KEDO Resolution), No. 1998-13(1998.8.31).

The Arms Control Association, *Arms Control and National Security: An Introduction*(Washington, D.C. 1989).

CFR(Council on Foreign Relations), *US Policy Toward North Korea: A Second Look*(1999.7.27).

DDR-Handbuch.

Neues Deutschland(30. Januar 1985); Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, *Innerdeutsche Beziehungen 1980~1986*.