

연구총서 02-22

북한 핵문제와 남북관계의
진로

김 영 윤

김 학 성

박 종 철

전 성 훈

조 한 범

홍 관 희

통 일 연 구 원

- 목 차 -

제 1 부 북한 핵문제의 어제와 오늘

I. 북한의 핵개발 의도와 현황	전성훈
1. 서론	1
2. 핵무기 개발 정책과 의도	2
3. 관련 연구기반과 핵능력 평가	7
4. 북한의 핵외교	17
5. 부시행정부 출범 이후의 북한 핵문제	29
6. 결론	31

제 2 부 남북관계의 전개과정과 현실

II. 남북한 정치·안보 대화의 전개와 문제점	홍관희
1. 서론	35
2. 2000년 6월 남북정상회담과 이후 남북관계 분석	38
3. 남북관계 경색과 남북한간 주요 쟁점현안	41
4. 최근 동향과 전망	51
III. 남북한 경제교류·협력의 성과와 발전전망	김영운
1. 서론	57
2. 남북 경제교류·협력의 성과	58
3. 남북 경제교류·협력의 성과분석	90
4. 남북 경제교류·협력의 발전전망	98

5. 결론 및 정책과제	106
<별 첨>	110
IV. 남북한 사회·문화 교류·협력의 허와실	조한범
1. 남북 사회·문화 교류·협력의 의의	114
2. 남북관계의 전개와 남북 사회·문화 교류·협력	117
3. 대북포용정책과 남북 사회·문화 교류·협력	122
4. 남북 사회·문화 교류·협력의 평가	124
제 3 부 북한 핵문제 해결과 남북관계 발전을 위한 과제	
V. 북·미관계의 전개와 한국의 과제	박종철
1. 서론	135
2. 9.11 테러 이전 북·미관계	136
3. 9.11 테러 이후 북·미관계	144
4. 북한의 핵개발 재개 이후 북·미관계	148
5. 한국의 과제	155
VI. ‘포괄적 접근’을 통한 문제해결과 남북한 관계발전의 기반 구축	김학성
1. 서론	159
2. 한반도 평화정착을 위한 정책과제	162
3. 과제의 추진전략과 구도: 포괄적 접근	167
4. 포괄적 접근의 틀 속에서 북한 핵문제의 해결	179
5. 결론	185

- 표·그림 목차 -

<표 I-1> 북한이 IAEA에 신고한 시설	12
<표 III-1> 년도별 남북교역현황	70
<표 III-2> 년도별 남북위탁가공교역현황	72
<표 III-3> 년도별 반입품목현황	74
<표 III-4> 년도별 반출품목현황	76
<표 III-5> 위탁가공교역 현황	78
<표 III-6> 경제협력사업 승인 현황	80
<표 III-7> 경의선·동해선 철도·도로 연결 현황	85
<표 VI-1> 한반도 평화정착을 위한 과제	164
<표 VI-2> 과제의 단계별 추진과정	166
<표 VI-3> 상호주의의 전략적 운용방안	175
<그림 I-1> 북한의 과학기술 연구기관 체계	9
<그림 I-2> 원자력 관련 연구소 체계	10
<그림 VI-1> 추진구도	178

제 1 부

북한 핵문제의 어제와 오늘

I. 북한의 핵개발 의도와 현황.....전성훈

I. 북한의 핵개발 의도와 현황

전 성 훈

1. 서론

2002년 10월 북한이 비밀 핵개발 사실을 시인함으로써 한반도와 국제사회를 다시 한번 충격의 도가니로 몰아 넣었다. 제임스 켈리 미 대통령 특사가 평양을 방문했을 때(10월 3~5일), 북한이 우라늄 농축기술을 이용한 핵개발을 추진하고 있다는 증거를 제시하자 강석주 외무성 부상이 핵개발 사실을 시인했다는 것이다. 이로써 북한은 세계에서 유일하게 “핵무기비확산조약”(Treaty on the Nonproliferation of Nuclear Weapons: NPT)을 두 번씩이나 위반한 국가로 남게 되었다.

북한의 핵개발 시인으로 북한 핵문제는 또 다시 국제사회의 중요한 정치·외교적 그리고 군사·안보적 사안으로 떠오르게 되었다. 앞으로 상당기간 북한 핵문제 해결을 둘러싼 공방이 한반도와 동북아를 중심으로 가열될 것이다. 지난 1990년대 초의 북한 핵문제는 북한이 1992년 5월 “국제원자력기구”(International Atomic Energy Agency: IAEA)의 사찰을 받기 이전까지의 핵활동에 대한 의심, 소위 “과거 핵의혹”이라는 애매한 부분을 남겨두었다. 하지만 이번에는 북한 핵문제가 평화적 방법이든 군사적 방법이든 완전히 해결될 수밖에 없을 것으로 보인다. 북한에게 두 번씩이나 우롱을 당한 국제사회가 또 다시 속으려 하지는 않을 것이기 때문

이다.

북한 핵문제가 다시 한번 핵심 안보현안으로 등장한 만큼, 본 연구에서는 핵무기 개발에 대해서 북한이 갖고 있는 의도와 지금까지의 핵개발 현황에 대해 살펴보고자 한다. 먼저 북한의 핵개발 정책과 의도를 살펴보고, 핵개발에 투자된 기반시설과 하부구조 그리고 핵개발 능력을 파악할 것이다. 그 다음 북한의 핵외교를 90년대 초부터 제네바 기본합의 체결까지의 과정을 중심으로 검토하고자 한다. 마지막으로, 부시 행정부 출범 이후 북한 핵문제의 전개과정을 살펴보고자 한다.

2. 핵무기 개발 정책과 의도

핵무기는 원자력을 군사적 목적으로 활용했을 때 얻어진다. 반면에 원자력은 평화적 목적으로도 많은 유용성을 갖고 있다. 예를 들어, 현재 16기의 원자로를 가동하고 있는 우리 나라의 경우 일상생활에서 사용하는 전기의 절반 정도가 원자력으로부터 나온 것이다. 이렇게 군사적 및 평화적으로 모두 사용할 수 있는, 즉 이중용도(dual-use)가 가능하다는 것이 원자력의 중요한 특성이다.¹⁾ 북한의 원자력 기술 개발은 1950년대 중반으로 거슬러 올라가지만 언제부터 핵무기 개발에 심혈을 기울이게 되었는지는 분명하지 않다. 4백만 톤이 넘는 양질의 우라늄이 매장된 우라늄 광을 보유하고 있는 북한에게 원자력은 매력적인 에너지원으로 비춰졌을 수 있다. 지금까지 드러난 바에 따르면, 초기에 평화적 목적으로 시작된 원자력 이용 계획이 적어도 1980년대 후반부터는 핵무기 개발 계획

1) 우리 나라의 원자력 계에서는 “핵”은 군사적 목적을, “원자력”은 평화적 목적을 지칭하는 단어로 가급적 구분해서 사용하고 있다.

으로 본격적으로 전환된 것으로 추정된다.

1955년 가을 북한의 과학원은 핵물리학 관련 연구소를 설립하기로 결정했다. 같은 해 6월, 여섯 명의 과학자가 동유럽에서 개최된 원자력의 평화적 이용에 관한 국제회의에 참석했다.²⁾ 북한의 원자력 개발 초기에는 소련이 중요한 외부 지원자였다. 1956년 3월 북한은 모스크바 인근 드브나(Dubna) 연구소가 다국적 원자력연구소 센터를 설립하는 데 참여하면서 소련과 원자력협력협정을 체결했다. 북한 원자력 전문가들이 소련을 방문하기 시작한 것도 종합원자력연구소(United Institute for Nuclear Research)가 드브나에 설립된 1956년부터였다.³⁾ 1959년 가을에는 원자력협력에 관한 추가 의정서가 체결되었다.

김일성은 1961년 9월에 개최된 제4차 당 대회에서 원자력의 평화적 이용을 위한 연구·개발을 추진하도록 지시했다. 1970년 11월의 제5차 당 대회에서도 원자력의 평화적 이용 문제가 재차 강조되었다. 제5차 당 대회에서는 6개년 경제개발계획이 채택되었는데, 원자력의 평화적 이용을 위한 지침을 다음과 같이 밝혔다:⁴⁾

인민경제의 여러 부분에서 방사선과 방사능 동위원소를 사용하는 데 대한 연구에서 얻은 성과를 넓히기 위해, 우리 자체의 물질과 기술에 기초해서 원자력산업을 발전시키기 위한 연구를 더 한층 강화해야 한다.

1965년에 IRT-2M 연구용 원자로가 영변의 연구단지에 세워졌

2) 이은철, 『북한 핵과 경수로 지원』 (서울: 서울대학교출판부, 1996), p. 176.

3) Alexander Zhebin, "A political history of Soviet-North Korean nuclear cooperation," in James Moltz and Alexandre Mansourov, eds., *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives from Russia* (New York: Routledge, 2000), pp. 27-40.

4) Ibid., p. 31.

4 북한 핵문제와 남북관계의 진로

고, 이 원자로에 필요한 농축도 10퍼센트의 핵연료가 1973년까지 소련으로부터 제공되었다. 1970년대에 북한은 정련과 변환 그리고 핵연료 제조와 같은 핵연료주기 개발에 연구의 초점을 맞추었다.⁵⁾ 1974년 북한의 과학자들은 IRT-2M 원자로를 개량해서 농축도 80퍼센트의 핵연료를 사용할 수 있게 했다. 북한이 5MWe 원자로의 설계에 착수한 것은 1980년 7월인데, 이 원자로는 1987년 12월부터 가동을 시작했다. 5MWe 원자로는 1950년대 중반 프랑스가 개발했던 G1형 원자로와 유사한 특징을 갖고 있다. 이 원자로의 주요 목적은 플루토늄 생산에 있으며, 최대 가동시 연간 11kg의 플루토늄을 생산할 수 있는 능력이다. 북한이 왜 특별히 이런 형의 원자로를 선택했는가에 대해서 다음과 같은 몇 가지 추정 가능성이 있다:⁶⁾ ①북한 땅에 매장된 풍부한 천연우라늄을 원료로 쓸 수 있기 때문에 핵연료의 대외 의존도를 낮출 수 있음, ②플루토늄 생산률이 높음, ③당시 북한은 우라늄 농축기술이나 중수 생산기술이 없음.

북한은 5MWe 원자로가 원자력발전소 건설을 위한 연구용, 즉 평화적 목적의 연구시설이라고 주장했으며 실제로 이 원자로는 인근의 주민들에게 약간의 전기와 온수를 제공했다. 그러나 북한은 5MWe 원자로의 군사적 이용 가능성에도 주의를 기울였던 것으로 믿어진다.⁷⁾ 구체적으로 만소로프(Alexandre Mansourov)는 김일성이 1989년이나 1990년에 핵무기 개발에 착수하기로 결정했다

5) (On-line) <http://www.fas.org/nuke/guide/dprk/nuke/index.html>.

6) 이은철, 『북한 핵과 경수로 지원』, pp. 177-178.

7) Roald Savel'yev, "Leadership politics in North Korea and the nuclear program," in James Moltz and Alexandre Mansourov, eds., *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives from Russia* (New York: Routledge, 2000), pp. 110-127.

고 추정한다.⁸⁾ 인민무력부와 과학원 등과의 협의를 거쳐서 원자력 총국에 대해 원자력의 군사적 이용 가능성을 연구하라고 지시했다는 것이다. 최종선 원자력총국 대변인도 1990년 들어 원자력총국의 과학자들이 5MWe 원자로의 훼손된 핵연료봉에서 핵무기의 원료인 플루토늄 추출을 시도했다는 사실을 밝힌 바 있다.⁹⁾

북한이 북중과 충성을 지고의 가치로 여기는 유교적 전통이 강한 전체주의적인 사회임을 감안할 때, 핵개발에 대한 최후의 결정권이 김일성 주석과 김정일 위원장에게 있었다는 점은 부인하기 어렵다. 이런 주장을 뒷받침할 수 있는 증거들을 1980년대 후반에서부터 1990년대 초반에 걸쳐서 내려진 북한의 핵 관련 결정에서 찾을 수 있다는 것이 만소로프의 주장이다.¹⁰⁾

1991년 후반에 이르기까지 북한에서는 평화군축연구소가 주창하는 일단의 새로운 정책이 등장하기 시작했고, 외교정책 부서 내

8) Alexandre Mansourov, "North Korean decision-making processes regarding the nuclear issue at early stages of the nuclear game," in Young Whan Kihl and Peter Hayes, eds., *Peace and Security in Northeast Asia: the Nuclear Issue and the Korean Peninsula* (New York: M.E. Sharpe, 1997), p. 221.

9) 최종선 원자력총국 대변인이 1992년 5월 평양을 방문한 미 카아네기 재단의 핵비확산 전문가들에게 한 말이다. S. Harrison, L. Spector and J. Leonard, *Preliminary Report: Carnegie Endowment Delegation Visit to Pyongyang, Democratic People's Republic of Korea*, May 9, 1992. 최종선 대변인은 김일성 주석의 80회 생일을 맞아 방문한 일본 기자들에게도 같은 얘기를 했다. 그는 재처리시설의 존재는 부인했지만 북한이 핵재처리 주기에 대한 연구를 하고 있다는 사실을 처음으로 밝혔다. David Sanger, "North Korea shows video of atom site," *New York Times*, April 16, 1992, p. A3.

10) Alexandre Mansourov, "North Korean decision-making processes regarding the nuclear issue at early stages of the nuclear game," pp. 226-227.

6 북한 핵문제와 남북관계의 진로

의 변화가 진행되었다. 김용순의 당비서 임명으로 권력핵심에 접근할 수 있는 루트가 생겼고, 김정일이 국방위원회 위원장에 임명됨으로써 이 위원회의 결정에 무게가 실리기 시작했다. 1991년 초 김정일과 김용순의 주장이 받아들여지면서 김일성은 이들의 새로운 제안에 주목하기 시작했다. 내부의 격론을 거쳐서 김일성은 1991년 후반 핵개발 결정을 공식 인정하게 되었다.

한편 북한의 핵개발 문제를 공론화 하는 동기가 된 논문의 저자인 스펙터와 스미스는 김일성의 핵무기 개발 의도를 다음과 같이 여섯 가지로 가정했다.¹¹⁾

1. 남한에 대한 군사적 압력을 가속화시켜 통일을 성취해보려는 노력의 일환으로 볼 수 있다. 그 이유는 핵무기 개발 결정이 1970년대 후반 영변 제 2원자로가 착공되기 바로 전에 이루어졌을 것으로 추측되며 이는 북한의 대규모 재래식 전력증강 시점과도 일치하기 때문이다.
2. 김일성은 핵무기를 보유함으로써 자신을 향해 배치된 핵전력을 무력화시킬 수 있으며 더 나아가 북한이 압도적인 재래식 전력으로 전쟁에서 승리할 수 있다고 인식했을 수 있다.
3. 핵무기 개발 결정은 북한의 재래식 군사력 우위가 남한의 경제 성장에 비추어 점점 약화되어가고 있다는 김일성의 우려를 반영한 것이다. 미국이 남한의 전력증강을 지원한다는 점도 이러한 우려를 더 크게 만들었을 수 있다.
4. 핵무기를 보유함으로써 김일성은 소련과 중국의 안보지원 의존도를 줄일 수 있으며 따라서 그의 통일 정책을 좀더 자유롭게

11) Leonard Spector and Jacqueline Smith, "North Korea: the next nuclear nightmare?" *Arms Control Today*, vol.21, no.2, March 1991, pp. 8-13.

추구할 수 있다고 생각했을 수 있다. 이점은 북한의 전통적 우방인 중국과 소련이 남한과 가까워짐에 따라 문제의 심각성이 증대되었다.

5. 핵무기 보유는 김일성의 재임 중 북한의 과학기술 진보를 가시적으로 증명함으로써 김일성 정권의 정당성을 고양하고 김정일로의 권력승계도 지원할 수 있을 것으로 간주했을 가능성이 있다. 권력승계와 관련해서, 김일성은 핵보유가 그의 사후 남한이 북한내부의 불안정을 틈타 공격할 가능성을 줄여서 북한정권의 존속성을 높일 수 있을 것이라고 생각했을 수 있다.
6. 마지막으로, 핵무기 개발능력의 보유가 협상을 통해 주한미군의 핵무기를 철수시키는 데 필수적인 수단으로 간주했을 것이다.

3. 관련 연구기반과 핵능력 평가

북한의 헌법은 과학기술 분야에 세 가지 구체적인 임무를 부여하고 있다. 첫째는 기술혁신과 경제개발의 중요성을 강조하는 것이다. 헌법 제27조는 다음과 같이 규정되어 있다: “국가는 언제나 기술발전 문제를 첫 자리에 놓고 모든 경제활동을 진행하며 과학기술발전과 인민경제의 기술개조를 다그치고 대중적 기술혁신운동을 힘있게 벌려 근로자들을 어렵고 힘든 노동에서 해방하며, 육체노동과 정신노동의 차이를 줄여 나간다.” 두 번째 임무는 주체사상을 과학기술개발의 근본에 두는 것이다. 헌법 제50조에 따르면, “국가는 과학연구사업에서 주체를 세우며, 선진과학기술을 적극 받아들이고 새로운 과학기술분야를 개척하여 나라의 과학기술을 세계적 수준에 올려 세운다.” 셋째 임무는 과학자들의 규율과 협력을 강조하는 것이다. 헌법 제51조는 “국가는 과학기술발전 계획을 바로 세우고 철

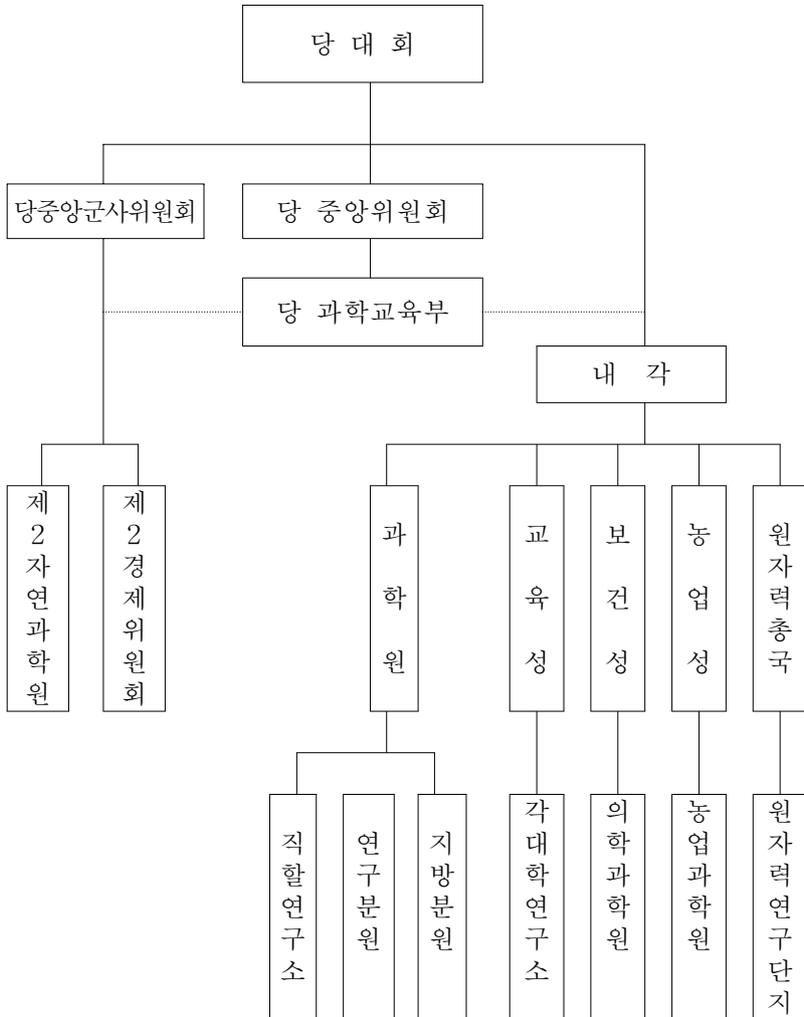
8 북한 핵문제와 남북관계의 진로

저히 수행하는 규율을 세우며 과학자, 기술자들과 생산자들의 창조적 협조를 강화하도록 한다”고 규정하고 있다.

북한이 당 중심의 국가이기 때문에 <그림 I-1>에서 보는 바와 같이 로동당이 모든 과학관련 기관을 관장하고 있다.¹²⁾

12) 통일부, 『2000 북한개요』 (서울: 통일부, 2000), p. 409.

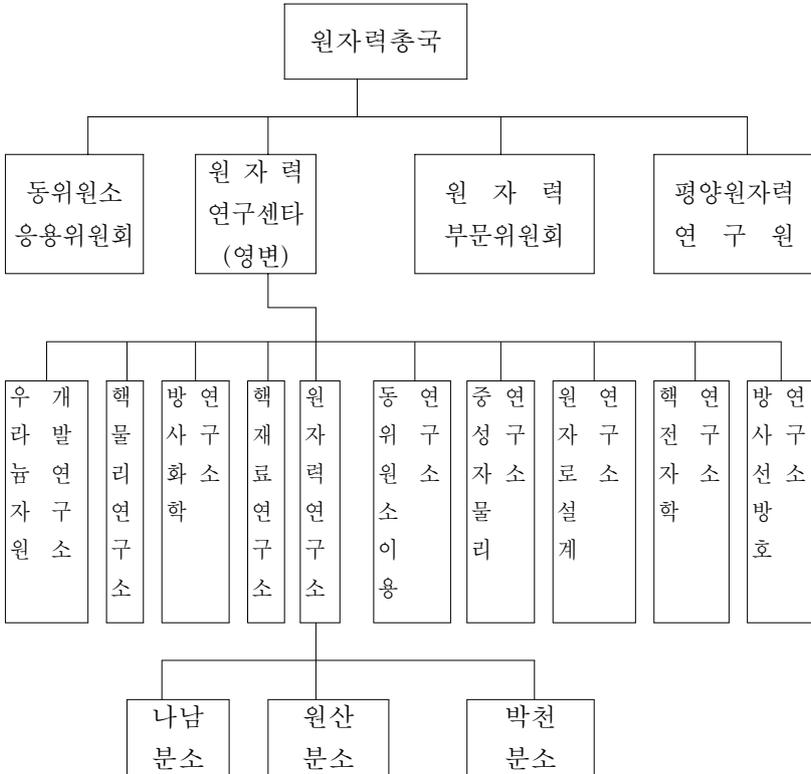
<그림 I-1> 북한의 과학기술 연구기관 체계



당 중앙군사위원회는 제2자연과학원과 제2경제위원회를 두고 있는데, 제2자연과학원은 국방 관련 연구를 담당한다. 제2경제위원회는 국방분야의 국가경제를 관장한다. 내각에는 원자력총국이 있다.

<그림 I-2>에서 보는 바와 같이, 원자력총국 산하에는 다양한 기관과 연구소들이 있다.¹³⁾

<그림 I-2> 원자력 관련 연구소 체계



13) Ibid., p. 413.

원자력총국 산하에는 크게 두 개의 위원회와 영변의 연구센터 그리고 평양에 연구원이 각각 한 개씩 있다. 가장 규모가 큰 영변의 연구센터는 10개의 연구소로 구성되어 있다. 1952년 12월 설립 당시 과학원 산하였던 원자력연구소는 나남, 원산, 박천에 분소를 두고 있다.

이런 체계 하에서 북한이 IAEA 사찰을 받던 90년대 초 가동 중이었거나 건설 중이던 주요 시설은 16개 정도에 이르고 있다. IAEA에 신고한 시설내역은 <표 I-1>에서 보는 바와 같다.

<표 I -1> 북한이 IAEA에 신고한 시설

시 설 명	수 량	규 모	소 재	비 고
IRT 연구용 원자로 및 임계시설	2기		영변 핵물리연구소	기사찰중
준임계시설	1기		평양 김일성대학	기존시설
연료봉 제조 및 저장시설	2기		영변	기존시설
실험원자로	1기	5MWe	영변 핵물리연구소	기존시설
방사화학실험실	1기		영변 방사화학연구소	건설중
원자력 발전소	1기	50MWe	영변	건설중
원자력 발전소	1기	200MWe	평북(태천)	건설중
발전용 원자로	3기	각635M We	(신포)	건설계획
우라늄 광산	2개소		(순천 등)	기 존
우라늄 정련 생산공장	2개소		(평산, 박천)	기 존

제네바 기본합의에 의거해서 핵활동이 동결된 주요 시설 다섯 가지는 5MWe 실험원자로, 핵연료봉 제조시설(저장시설 포함), 방사화학실험실 및 건설중인 원자력 발전소 두 곳이다. 이들 다섯 시설이 동결된 이유는 핵무기 제조에 필요한 핵물질을 생산할 잠재력을 갖춘 것으로 평가되었기 때문이다.¹⁴⁾ 1994년 11월 유엔안보리는 IAEA에 대해 핵활동의 동결을 확인할 수 있는 모든 조치를 강구하도록 요구한 바 있다. IAEA는 “동결” 대상이 되는 핵활동을 IAEA의 감독이나 IAEA와의 협의 하에 수행되어야 하는 “동결 시설 내의 모든 핵물질과 장비의 이동 및 핵물질의 시설 밖으로의 이전”으로 규정했다.¹⁵⁾ 우라늄 광산은 동결대상은 아니기 때문에 IAEA 사찰관들의 방문이 허용되지 않지만 정련시설은 사찰의 대상이다. 방사화학실험실은 북한 핵문제를 공론화 하는 계기가 되었던 재처리시설이다.¹⁶⁾

북한의 핵개발 능력에 대해서는 매우 다양한 견해와 평가가 존재한다. 관심의 초점은 IAEA의 사찰이 시작된 1992년 5월 이전에 북한이 생산한 플루토늄의 양이다. 평가의 엇갈림은 나라별로 존재할 뿐 아니라 한 나라 내에서도 부처간의 견해가 다르다. 이와 같은 다양성은 북한의 과거 핵활동의 실체를 정확히 파악할 수 있는

14) 북한의 원자로 시설에 대한 자세한 사항은 David Albright and Kevin O'Neill, eds., *Solving the North Korean Nuclear Puzzle* (Washington, D.C., The Institute for Science and International Security, 2000), pp. 160-165 참조.

15) U.S. General Accounting Office, *Nuclear Nonproliferation: Difficulties in Accomplishing IAEA's Activities in North Korea* (Washington, D.C.: GAO, 1998), p. 8.

16) 방사화학실험실에 관한 자세한 사항은, David Albright, Frans Berkhout, and William Walker, *Plutonium and Highly Enriched Uranium 1996: World Inventories, Capabilities and Policies* (Oxford: Oxford University Press, 1997), pp. 304-305.

분명한 증거가 없다는 사실을 반증한다. 추정되는 플루토늄의 생산량은 북한이 IAEA에 신고한 90g에서부터 나가사키에 떨어진 원자탄 3개 정도를 만들 수 있는 양인 20kg에 이르기까지 다양하다.¹⁷⁾ 하지만 지금까지 어떠한 평가도 북한의 핵무기 보유 여부를 100퍼센트 완벽하게 확인한 적은 없다. 모두 “가능성”에 대해서 언급하고 있을 뿐이다. 본 논문에서는 이러한 다양한 평가에 대해 필자의 주관적 견해를 삽입하지 않고 있는 그대로 소개하고자 한다.

1993년 2월 24일 울시(James Woolsey) CIA 국장은 북한이 적어도 한 개의 핵무기를 만들기에 충분한 핵물질을 생산했을 가능성이 높다고 보았다.¹⁸⁾ 그러나 스코크로프트(Brent Scowcroft) 전 백악관 안보보좌관과 카아네기 재단의 스펙터(Leonard Spector)는 울시의 평가가 최악의 가정에 근거한 것으로 보았다.¹⁹⁾ 1993년 12월 CIA는 북한이 이미 핵무기를 보유하고 최대한 12kg의 플루토늄을 생산했을 가능성이 50퍼센트 이상이라고 밝혔다.²⁰⁾ 그러나 미 국무부는 이런 계산에 동의하지 않았다.²¹⁾

17) 북한이 IAEA에 신고한 양과 IAEA의 자체분석 간의 불일치가 IAEA의 특별사찰 결의를 촉발했다. *The IAEA Resolution 2636*, February 25, 1993. 불일치의 기술적 측면에 대한 자세한 사항은 David Albright, “Inconsistencies in North Korea’s declaration to the IAEA,” in David Albright and Kevin O’Neill, eds., *Solving the North Korean Nuclear Puzzle*, pp. 83–98 참조.

18) USIA Wireless File, United States Information Agency, March 2, 1993, p. 23.

19) *The U.S.A. Today*, on March 4, 1993. 1993년 3월 17일 KBS 뉴스에 출연한 스펙터는 울시의 평가가 최악의 가정에 근거한 것이며 자신은 북한이 핵무기 한 개를 만들기에 충분한 플루토늄을 갖고 있지 않은 것으로 본다고 밝혔다.

20) Stephen Engelberg and Michael Gordon, “North Korea likely to have developed own atomic bomb, CIA tells President,” *New York Times*, December 26, 1993.

당시 아스핀(Les Aspin) 국방장관은 북한이 IAEA 사찰을 수용한 이후 핵개발을 계속한다는 분명한 증거는 없다고 밝혔다.²²⁾ 알브라이트(David Albright) 박사는 최악의 가정에 근거했을 때 북한이 5MWe 원자로의 핵연료봉에서 추출한 플루토늄의 양은 최대 6.3~8.5kg일 것으로 추정했다.²³⁾

북한의 핵능력에 대해 많은 정보를 갖고 있는 것으로 보이는 러시아 정보관계자들의 평가는 북한이 현재 핵무기를 보유하고 있지 않다는 것이다. 러시아 해외정보부의 책임자인 프리마코프(Yevgeny Primakov)는 1993년 1월 북한이 핵무기는 갖고 있지 않지만 상당히 진보된 핵기술은 보유하고 있다고 보았다.²⁴⁾ 러시아 해외정보부의 대량살상무기 통제국장도 북한의 핵개발 프로그램은 엄청난 비용과 외부의 압력 때문에 중단된 상태이며 미국도 이 사실을 알고 있다고 밝혔다.²⁵⁾ 북한의 핵능력을 평가하는 데 있어서 같은 자료를 갖고도 평가자의 주관에 따라 다른 판단이 나오는 경우가 있다. 예를 들어, 1990년 2월 22일 KGB는 북한이 김정일의 통제하에 핵무기 개발을 위한 연구개발을 수행하고 있으며 북한의 과학자들이 최초의 핵폭발 장치를 완성했다는 내용의 보고서를 작성했는데, 이 내용에 대해서 제빈(Alexandre Zhebin)은 동의를 표시한 반면²⁶⁾ 리(Vladimir Li)는 북한의 능력이 과장된 것이라고 평가했다.²⁷⁾

21) Ibid.

22) 『한겨레신문』, 1993년 12월 10일.

23) David Albright, "How much plutonium did North Korea produce?" in David Albright and Kevin O'Neill, eds., *Solving the North Korean Nuclear Puzzle*, p. 124.

24) *Korea Herald*, January 30, 1993.

25) 『동아일보』, 1994년 1월 15일; *Korea Herald*, January 16, 1994.

26) Alexander Zhebin, "A political history of Soviet-North Korean nuclear cooperation," pp. 27~40.

한국의 국방부는 북한이 핵무기를 개발했다는 의혹을 1991년부터 제기했다.²⁸⁾ 한국의 정보당국은 북한이 7~22kg의 플루토늄을 보유하고 있고 핵개발 프로그램을 계속 진행했다면 1994년이나 1995년에 1~3개의 핵무기를 보유하게 되었을 것으로 추정했다.²⁹⁾ 1994년도 국방부의 평가는 보다 보수적인 것으로서 북한이 29~35kg의 플루토늄을 생산했을 것으로 예측했다.³⁰⁾ 국방연구원의 신성택 박사는 북한이 10~80kg의 플루토늄을 생산해서 최대 10개의 핵무기를 보유했을 가능성을 제기했다.³¹⁾ 재미 인사로서 북한을 지지하는 주장을 펴고 있는 한호석은 북한이 1970년대에 핵개발을 시작해서 1986년경에 성공했다고 밝혔다.³²⁾

중국과 일본 정부는 북한의 핵무기 개발 능력에 대해 공식적인 평가를 유보하고 있으나 관련 학자들과 정부관리들이 비공식 석상에서 발언한 내용들을 보면 북한의 핵무기 보유 가능성에 대해 심각히 우려하지 않는 것으로 보인다.³³⁾ 일본 방위청은 북한이 적어

27) Vladimir Li, "North Korea and the nuclear nonproliferation regime," in James Moltz and Alexandre Mansourov, eds., *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy, and New Perspectives from Russia* (New York: Routledge, 2000), pp. 138-156.

28) 국방부 군비통제관실, "북한 핵무기 개발계획의 실상과 한국의 입장," 『한반도 군비통제』 (서울: 국방부, 1991), pp. 10-29.

29) 『조선일보』, 1993년 3월 18일.

30) 『핵문제 100문 100답』 (서울: 국방부, 1994), p. 82.

31) 신성택, "북한의 핵개발 현황과 아국의 대응방향," 『전략연구』 제VII권 제3호, p. 35.

32) (On-line) <http://www.onekorea.org/research/t28.html>.

33) 오키노기(Masao Okonogi) 교수는 북한이 1987년부터 5MWe 원자로를 가동하여 1~2개의 핵무기를 만들 수 있는 핵폐기물을 생산했을 지라도 핵무기 제조에 필요한 재처리 기술을 완성하고 핵무기의 실제 사용단계에 근접했다는 주장에는 불확실한 점이 많다는 의견을 피력하였다. Masao Okonogi, "North Korea's withdrawal from NPT and Japan's stand," 서울신문사 정경문화연구소 주최 국제학술토론회,

도 한 개의 핵폭발장치를 갖고 있다고 판단하는 것으로 알려져 있다.³⁴⁾

북한의 핵활동에 대한 과거 핵의혹의 핵심은 1992년 5월(IAEA 사찰 개시 시점) 이전까지 북한이 5MWe 원자로에서 생산한 핵폐기물과 이를 재처리하여 보유하고 있는 플루토늄의 총량이다. 북한이 IAEA 사찰을 수용한 이후 핵개발을 중단하고 있다는 사실은 IAEA를 통해 확인되고 있다. 북한이 보유할 수 있는 최대 플루토늄 보유량은 가장 많은 정보를 갖고 있는 미국의 평가를 기준으로 했을 때 8.5~12kg 정도이다. 이 수치는 모든 조건을 북한측에 유리하게 설정한 최악의 가정에 근거한 것이므로 실제 플루토늄 생산량은 이 수치를 초과하지 않을 것이다. 따라서 앞으로 과거 핵의혹이 완전히 해소됨으로써 얻게 되는 결론은 북한이 IAEA에 신고한 90g에서부터 최악의 가정에 근거한 8.5~12kg 사이에서 정확한 수치를 파악하는 것이다.

4. 북한의 핵외교

본 절에서는 북한이 IAEA 보장조치협정에 서명하면서부터 제네바 기본합의문이 체결될 때까지의 협상과정을 살펴보고자 한다.

가. IAEA 보장조치협정 서명과 남북대화 중단

비핵화 공동선언 체결 직후인 1992년 1월 7일 한국은 1992년도 팀스피리트 훈련을 중단한다고 발표하였으며³⁵⁾ 같은 날 북한도

1993년 4월 9~10일, p. 6 참조.

34) *NIKKEI*, June 3, 1998.

35) 『중앙일보』, 1992년 1월 7일.

IAEA 보장조치협정에 서명하고 사찰을 수용하겠다고 선언하였다.³⁶⁾ 1985년 12월 NPT에 가입하였으나 후속조치인 IAEA 보장조치협정 서명을 지연시켜 왔던 북한은 마침내 1992년 1월 30일 보장조치협정에 서명했고,³⁷⁾ 4월 9일 이를 비준하였다.³⁸⁾ 보장조치협정에 의거하여 북한은 1992년 5월 25일부터 6월 6일까지 제1차 임시사찰을 수용하였고 7월 중순과 9월초 두 차례의 임시사찰이 추가로 실시되었다. 북한은 또한 제2차 임시사찰 기간중인 1992년 7월 10일 IAEA와 세부적인 사찰방식을 규정하는 보조약정을 체결하였다.

남북한은 비핵화 공동선언의 제4항에서 한반도의 비핵화를 검증하기 위하여 상호사찰을 실시할 것과 구체적인 사찰규정을 협상을 통해 만든다는 데 합의하였다. 이를 위해 1992년 3월 19일 남북핵통제공동위원회가 구성되었으며 곧이어 상호사찰 규정 마련을 위한 협상이 시작되었다. 양측은 1992년 9월 30일까지 8차례의 남

36) 북한 외교부 성명, 『로동신문』, 1992년 1월 8일.

37) 1992년 1월 22일 캔터(Arnold Kanter) 미 국무부 정무차관과 김용순 노동당 국제부장을 대표로 하는 북·미간 첫 고위급 접촉이 미국에서 개최되었다. 카아네기 재단의 해리슨(Selig Harrison)은 미국이 캔터·김용순 회담 이후 “당근과 채찍 정책”(carrot and stick policy)을 포기하고 강경 일변도의 대북정책을 수행하였으며 이는 미국이 북한내부의 강온파간 갈등에 무감각해지고 개혁파의 입지를 점차 약화시키는 결과를 가져왔다고 비판하였다. Selig Harrison, “Korea at the crossroads: absorption, confederation or chaos?” 서울신문사 정경문화연구소 주최 국제학술토론회, 1993년 4월 9~10일, p. 6.

38) 북한이 1985년 12월 NPT에 가입한 후 18개월 내에 IAEA와 보장조치협정을 체결하지 않은 데에는 북한에게 부정확한 보장조치협정 문서를 보내 서명토록 한 IAEA의 책임도 있다. Andrew Mack, “North Korea and the bomb,” *Foreign Policy*, Summer 1991, p. 90. 그러나 1987년 6월 IAEA는 정확한 문서를 다시 보냈으며 이후 18개월 내에 (1988년 12월) 보장조치협정에 서명하지 않은 것은 북한의 책임이다.

북핵통제공동위원회 전체회의와 5차례의 위원접촉을 진행하였다. 그러나 사찰대상의 선정과 사찰방법에 관한 첨예한 의견대립으로 인해 협상이 타결되지 못하였다. 그럼에도 불구하고 양측은 정보교환 대상 가운데 핵물질과 원자력시설에 대해 의견을 접근하는 등 부분적인 성과를 거두었다.³⁹⁾

세 차례에 걸친 IAEA의 임시사찰에도 불구하고 북한의 핵개발 의혹이 완전히 해소되지 않았다고 판단한 한·미 양국은 1992년 10월 8일 제24차 연례안보협의회에서 남북한 관계 특히 상호사찰에 의미 있는 진전이 없는 경우 1993년도 팀스피리트 훈련을 재개하기로 결정하였다.⁴⁰⁾ 이에 대해 북한은 외교부 대변인 성명을 발표, 한·미 양국의 팀스피리트 훈련 재개 결정을 강력히 비난하고,⁴¹⁾ 핵통제공동위원회를 제외한 모든 남북간 대화창구를 폐쇄하였다. 북한은 1992년 11월 6일 이전으로 예정된 남북군사당국자간 직통전화 설치를 거부하였으며 1992년 11월 개최 예정이던 각 분야별 공동위원회 회의와 12월 21일 개최예정이던 제9차 남북고위급회담도 무산시켰다.

북한은 이후 개최된 핵통제공동위원회에서도 모든 협상을 중단하고 팀스피리트 훈련 재개를 강력히 비난하면서 이의 철회를 요구하였다. 1992년 10월 14일 개최된 남북핵통제공동위원회 제6차 위원접촉을 시작으로 1993년 1월 25일까지 5차례의 전체회의와 3차례의 위원접촉 및 1차례의 비공개 위원장접촉이 개최되었으나 북한이 팀스피리트 훈련 재개 철회를 조건으로 협상할 것을 주장함으

39) 『한국일보』, 『동아일보』, 1992년 9월 20일.

40) 이보다 앞서 1992년 5월 31일 리스카시(Robert RisCassi) 주한미군사령관은 성조지와외의 기자회견에서 남북한 상호사찰이 주한미군 감축의 중요한 전제가 된다고 언급하고 한·미간에는 1993년도 팀스피리트 훈련 실시계획이 진행되고 있다고 밝혔다. 『한국일보』, 1992년 6월 1일.

41) 『로동신문』, 1992년 10월 13일.

로써 상호사찰 규정 마련을 위한 협상은 진전을 보지 못하였다.

1993년 1월 26일 한·미 양국은 1993년도 팀스피리트 훈련을 실시하기로 결정했다고 동시에 발표하였다.⁴²⁾ 이에 대해 북한은 1월 29일 남북고위급회담 북측대표단 명의의 성명을 통해 팀스피리트 훈련 재개로 남북관계는 원점으로 돌아가게 되었다고 주장하면서 “동결상태에 빠진 모든 북남 당국 사이의 대화를 굳이 재개할 의사가 없다”고 선언하였다.⁴³⁾

그러나 팀스피리트 훈련 재개 결정으로 비롯된 남북대화의 경색에도 불구하고 북한의 원자력시설에 대한 IAEA의 임시사찰은 계속 실시되었다.⁴⁴⁾ 제4차 임시사찰이 1992년 11월초에, 제5차 임시사찰이 12월 중순에, 그리고 제6차 임시사찰이 1993년 1월 하순에서 2월초에 걸쳐 실시되었다.

6차례에 걸친 IAEA의 임시사찰 결과 북한의 핵개발 현황에 대해 다음과 같은 문제점이 제기되었다. 첫째, 북한이 영변에 건설중인 방사화학실험실은 외부공정 80퍼센트, 내부공정 40퍼센트의 공사 진척도를 보이고 있는 공장규모의 재처리시설로서 이는 비핵화 공동선언의 위반이다. 둘째, 북한이 방사화학실험실에서 여러 차례에 걸쳐 플루토늄을 추출했다는 사실이 밝혀졌다. 셋째, 과거 대형 사고가 났던 소련의 체르노빌 원자로와 같은 유형인 북한 원자로의 안전성에 대한 문제점이 드러났다. 넷째, 북한이 제6차 임시사찰에서 2곳의 미신고시설에 대한 IAEA 사찰을 거부함으로써 북한이

42) 『중앙일보』, 1993년 1월 26일.

43) 『로동신문』, 1993년 1월 30일.

44) 1992년 11월 13일 최우진 핵통제공동위원회 북측 위원장은 당시 평양을 방문중이던 헤이즈(Peter Hayes)에게 1993년도 팀스피리트 훈련이 재개되면 IAEA 사찰을 거부할 수도 있을 것이라고 말한 바 있다. Peter Hayes, *Nuclear Inspections in Korea: Rough Waters Ahead?* (Berkeley, CA: Nautilus Pacific Research), November 1992, p. 1.

진실을 은폐하고 핵무기 개발 의도를 포기하지 않고 있다는 우려가 제기되었다.

나. IAEA의 특별사찰 결의와 북한의 NPT 탈퇴

북한은 IAEA에 제출한 최초보고서에서 1990년에 한번 90g의 플루토늄을 추출했다고 밝혔지만 IAEA는 북한에서 채취한 플루토늄 샘플을 분석한 결과 북한이 적어도 세 번(1989, 1990, 1991년)에 걸쳐 최소한 148g의 플루토늄을 추출했을 것으로 판단했다.⁴⁵⁾ 이러한 의문점을 해소하기 위해 IAEA는 제6차 임시사찰 기간중인 1993년 1월말 2곳의 미신고시설에 대한 사찰을 요구하였지만 북한이 이를 거부함으로써⁴⁶⁾ IAEA의 특별사찰을 둘러싼 논

45) Kim Hyeh-won, "P'yang agrees on IAEA examination of N-samples," Korea Herald, March 6, 1993, p. 2.

46) 북한의 IAEA 사찰요구 거부는 북한이 그 동안 표명해 온 입장에 위배되는 행동이었다. 북한의 김영남 외교부장은 1992년 5월 방북중인 카아네기 재단 연구원들과의 면담에서 "IAEA가 원하는 것은 무엇이든지 볼 수 있다. 원한다면 최초보고서에 들어 있지 않은 시설도 보여줄 수 있다"고 말한 바 있다. S. Harrison, L. Spector and J. Leonard, *Preliminary Report: Carnegie Endowment Delegation Visit to Pyongyang, Democratic People's Republic of Korea*, May 9, 1992, p. 2. 전인찬 당시 비엔나 주재 북한대사도 같은 발언을 하였다. 『중앙일보』, 1992년 5월 8일. 이러한 취지에 입각하여 북한은 특별사찰대상으로 지목된 시설을 포함하여 몇 곳의 시설에 대한 IAEA 관리들의 방문을 허용한 바 있다. 북한은 이미 1992년 11월 13일 최우진 핵통제공동위원회 북측위원장의 발언을 통해 미신고 시설에 대한 IAEA "관리"(official)의 "방문"(visit)과 IAEA "검사요원"(inspector)의 "사찰"(inspect)을 구분함으로써 IAEA 특별사찰을 간접적으로 거부하였고 IAEA가 미국이나 남한에 의해 이용당할 가능성을 경고하였다. Peter Hayes, *Nuclear Inspections in Korea: Rough Waters Ahead?*, p. 3.

란이 발생하게 되었다.

IAEA는 북한이 제출한 최초보고서의 내용과 IAEA 사찰을 통한 자체 분석 결과간에 “중요한 불일치”(the significant inconsistencies)가 존재한다고 판단했다. 이를 해결하기 위해 IAEA는 제6차 임시사찰 시 영변단지 내의 재처리 폐기물 저장소로 추정되는 2곳의 미신고시설에 대한 사찰을 요청했으나 북한에 의해 거부되었다. 이에 대응하여 블릭스(Hans Blix) IAEA 사무총장은 1993년 2월 9일 미신고 시설에 대한 북한의 특별사찰 수용을 촉구하는 공식서한을 발송하였다. 북한은 블릭스 사무총장의 특별사찰 요청을 거부하고 외교부 대변인 기자회견과⁴⁷⁾ 주요국 주재대사들의 기자회견을 통해⁴⁸⁾ IAEA가 특별사찰을 요구하고 있는 2곳의 시설은 군사시설로서 절대로 사찰을 받아들일 수 없으며 부당한 조치가 강요된다면 “자위적” 조치를 취하지 않을 수 없을 것이라고 경고했다. IAEA는 35개 이사국 중 22개국의 공동발의로 북한에 대해 3월 25일까지 특별사찰 수용을 촉구하는 결의안을 채택하였다. 북한은 IAEA측의 특별사찰 요구가 북한의 주권을 심각하게 침해하고 있다고 비난하고 공정성을 잃고 있는 IAEA의 특별사찰 결의안을 수락할 수 없으며 주권수호를 위한 자위적 대응조치를 취할 수밖에 없다고 주장하였다.⁴⁹⁾

IAEA의 대북한 특별사찰 결의로 한반도에 긴장이 고조되고 있는 가운데 북한은 팀스피리트 훈련이(3. 9~3. 18) 시작되기 하루 전인 3월 8일 군 최고사령관 김정일 명의로 1983년 이후 10년만에 준전시상태를 선포하였다.⁵⁰⁾ 또한 1993년 3월 10일 김영남

47) 북한 외교부대변인 기자회견, 『로동신문』, 1993년 2월 8일.

48) 손성필 러시아주재, 이재열 제네바주재, 박동춘 프랑스주재 북한대사 기자회견, 『조선일보』, 『동아일보』, 1993년 2월 17일.

49) 1993년 2월 25일 IAEA 정기이사회에서 북한대표 연설, 『로동신문』, 1993년 2월 27일.

외교부장 명의로 IAEA 사무총장에게 특별사찰 거부를 공식 통보 하였으며 이는 곧 NPT 탈퇴 선언으로 이어지게 되었다.

북한은 1993년 3월 12일 한·미 양국의 팀스피리트 훈련 재개와 군사시설에 대한 IAEA의 특별사찰 강요를 이유로 들면서 나라의 최고이익을 수호하기 위해 NPT를 탈퇴한다고 선언하였다.⁵¹⁾ 또한 핵문제가 유엔안보리에 상정되고 국제적 압력과 경제봉쇄 등의 대북한 조치도 예상되지만 어떠한 공세와 압력에도 대처할 수 있다고 주장하였다.⁵²⁾

북한이 NPT 탈퇴 선언으로 국제사회에 엄청난 충격을 준 것은 사실이지만,⁵³⁾ 협상을 통한 문제해결의 가능성을 배제하지 않았다. 우선 탈퇴성명에서 북한은 미국이 핵위협을 중지하고 IAEA가 독자성과 공정성을 회복할 때까지 NPT 탈퇴 입장에 변화가 없을 것이라는 단서를 달았다. 또한 3월 13일 조국평화통일위원회가 NPT 탈퇴 지지성명을 발표한 것을⁵⁴⁾ 제외하고는 NPT 탈퇴와 관련된 북한의 모든 의사표명은 협상에 의한 문제해결에 초점을 맞추었다.

한편, IAEA는 북한에 대해 특별사찰 수락을 거듭 요청했지만(3

50) 『로동신문』, 1993년 3월 9일. 북한은 준진시상대를 3월 24일 해제하였다.

51) 『로동신문』, 1993년 3월 13일. 1992년 11월 북한을 방문한 헤이즈(Peter Hayes)는 북한 관리들로부터 만약 팀스피리트 훈련이 재개되면 북한은 NPT를 탈퇴할 것이라는 말을 들었으며 이같은 북측의 메시지를 미국측에 전달한 것으로 알려졌다. John Fialka, "Security Council asked to review North Korea," *The Asian Wall Street Journal*, April 2~3, 1993.

52) 강석주 북한 외교부 제1부부장 기자회견, 『조선중앙방송』, 1993년 3월 12일.

53) NPT는 회원국이 "조약상의 문제와 관련된 비상사태가 자국의 최고이익을 위태롭게 했다고 결정하는 경우" 조약에서 탈퇴할 수 있도록 허용하고 있다(NPT 제X조). 그러나 이 조항을 이용하여 탈퇴를 선언했던 국가는 북한뿐이다.

54) 『로동신문』, 1993년 3월 14일.

월 13일과 3월 20일) 북한은 이를 거부하였다. IAEA는 NPT 탈퇴를 논의하기 위한 특별이사회를 3월 18일 개최하고 북한 핵문제의 유엔안보리 상정여부를 3월 31일 개최되는 특별이사회에서 최종 결정하기로 하였다.⁵⁵⁾ 북한은 핵문제가 유엔에 상정되어 유엔안보리에서 북한에 대한 압력이 계속된다면 그에 대응한 “강력한 자위적 조치”를 취하지 않을 수 없을 것이라고 경고하면서 제3국 정보를 이용해서 군사시설에 대한 특별사찰을 요구하는 것은 있을 수 없는 일이라고 주장하였다.⁵⁶⁾

IAEA 이사회는 1993년 4월 1일 특별사찰을 거부한 북한을 보장조치협정 불이행 국가로 규정, 북한 핵문제를 유엔안보리에 상정하는 결의안을 채택하였다. 이에 대해 북한은 IAEA의 임시사찰을 반대한 적이 없으며 NPT 탈퇴 후에도 보장조치협정에 따르는 의무를 이행하기 위해 노력했다고 주장하고 북한의 핵문제를 서둘러 유엔안보리에 상정한 것은 북한의 사회주의를 말살하기 위한 것이라고 강력히 비난하였다.⁵⁷⁾ 또한 북한은 대화와 협상을 통해 해결할 수 있는 보장조치협정 이행문제를 서둘러 유엔안보리에 회부한 것에 대응하여 자주권과 안전을 지키기 위해 효과적이고 강력한 자위조치를 취할 것이라고 경고하였다.⁵⁸⁾ 한편 IAEA는 북한 핵문제를 유엔안보리에 상정하였음에도 불구하고 보장조치협정 이행을 위해 북한과 계속 협의할 것이라고 밝힘으로써 북한과 협상을 중단할 의도는 없음을 분명히 했다.⁵⁹⁾

유엔안보리는 북한 핵문제 해결을 위한 조치로 1993년 4월 8일

55) 북한에 대한 특별사찰도 당초 3월 25일이 수용시한이었으나 특별이사회에서 3월 31일로 연장되었다.

56) 1993년 3월 29일 북한 외교부대변인 담화, 『로동신문』, 1993년 3월 30일.

57) 북한 외교부 성명, 『로동신문』, 1993년 4월 6일.

58) 김광섭 비엔나주재 북한대사 기자회견, 『중앙일보』, 1993년 4월 2일.

59) 블릭스 사무총장 기자회견, 『중앙일보』, 1993년 4월 2일.

NPT의 중요성을 확인하고 비핵화 공동선언을 지지하며 IAEA가 건설적인 노력을 해줄 것을 기대한다는 내용의 의장성명을 발표하였다. 또한 5월 12일 결의안 825호를 채택하고 북한이 NPT 탈퇴 결정을 재고할 것과 IAEA 보장조치협정을 준수할 것을 촉구하면서 모든 회원국들이 문제해결을 촉진시켜 나갈 것을 권유하였다.⁶⁰⁾ 유엔의 결의안이 채택된 이후 관련 당사국들간의 대화를 통한 문제 해결 노력이 활성화되었으며 특히 북한이 주장해 온 북·미 고위급회담이 실현되었다.

다. 북·미 고위급회담과 제네바 기본합의문

미국은 북한의 특별사찰 거부와 NPT 탈퇴 선언을 범세계적 핵 비확산체제에 대한 중대한 도전으로 간주하였다. 유효기간이 만료되는 NPT 조약의 무기한 연장여부를 결정하는 평가회의가 1995년에 개최될 예정이었기 때문에 NPT 탈퇴선언이 미 행정부에 준 충격은 적지 않았다. 북한이 NPT에서 탈퇴하자 부시 행정부의 입장을 견지하던 미 관리들은 유엔차원의 제재를 취하겠다는 강력한 입장을 표명하였다. 그러나 부시의 뒤를 이은 클린턴 행정부가 체제를 갖추에 따라 미국은 새로운 외교정책에 입각해서 협상의 길을 선택하였다. 즉 북한의 NPT 체제 완전 이탈이 가져오는 파급효과를 우려하여 국제적으로 나쁜 선례를 남기지 않는 범위 내에서 북한과의 협상을 통해 문제를 해결하고자 한 것이다.

미국은 북한과 북경에서 몇 차례 접촉을 가졌으며 이는 강석주 외교부 제1부부장과 갈루치(Robert Gallucci) 국무부 차관보간의 세 차례 고위급회담으로 연결되었다. 뉴욕에서 개최된 제1단계 고

60) *The United Nations Security Council Resolution (825)*, May 11, 1993.

위급회담(1993. 6. 2~11)에서 북한은 필요하다고 인정하는 한 NPT 탈퇴선언의 효력을 정지하기로 결정함으로써 NPT 탈퇴 결정을 사실상 유보하였다. 또한 북·미 양국은 다음과 같은 원칙들에 합의하였다:⁶¹⁾ ① 핵무기를 포함한 무력의 사용 및 사용위협 금지, ② 보장조치협정의 공정한 적용, ③ 한반도의 비핵화 및 평화와 안전 보장, ④ 상대방의 주권 존중, ⑤ 내정 불간섭, ⑥ 한반도의 평화통일 지지.

제1단계 북·미 고위급회담 결과를 놓고 북한 핵문제 해결을 위한 중요한 첫걸음이라는 미국정부의 평가와 미국이 북한에 대해 더 이상 양보해서는 않된다는 한국측의 우려가 교차하는 가운데 제2단계 북·미 고위급회담(1993. 7. 14~19)이 제네바에서 개최되었다. 제2단계 고위급회담에서 북한은 IAEA와 보장조치협정의 이행문제에 대한 논의를 시작하고 남북대화를 재개하기로 약속하였다. 이는 2개월 후에 개최기로 예정된 제3단계 고위급회담의 전제조건으로 기정 사실화되었다. 반면에 미국은 핵무기를 포함한 무력의 사용 및 사용위협 금지를 재확인했고 기존의 흑연감속형 원자로를 핵무기 개발이 어려운 경수로로 전환하겠다는 북한의 제의를 지지하였다.⁶²⁾

제3단계 고위급회담은 북한 핵시설의 사찰 과정에서 IAEA와 북한간에 갈등이 표출되고 남북대화 역시 진전을 보지 못함으로써 한동안 개최되지 못하였다. 특히 북한이 1994년 5월 5MWe 원자로의 사용후핵연료를 추출하자 유엔 차원의 대북 제재가 다시 추진되었다. 이에 대한 대응으로 북한은 6월 14일 IAEA에서 공식 탈퇴

61) *Joint Statement of the Democratic People's Republic of Korea and the United States of America*, June 11, 1993.

62) *U.S. Press Statement: Text Agreed by the U.S.A. and the DPRK Delegations*, July 19, 1993.

하였다.

사용후핵연료 문제를 둘러싸고 한반도에 전쟁 위기감이 감도는 가운데 미국의 카터 전대통령이 1994년 6월 15~18일 북한을 방문함으로써 북한 핵문제는 새로운 국면에 접어들게 되었다. 카터와의 회담에서 북한의 김일성은 미국이 북한에 경수로를 지원해 주고 핵위협 중지를 보장하면 핵개발을 동결하겠다고 밝혔다. 카터와 김일성의 회담 결과를 토대로, 북·미 3단계 1차 고위급회담이 1994년 8월 5일부터 12일까지 제네바에서 개최되었다. 3단계 1차 회담은 7월초에 열렸었으나 김일성의 갑작스런 사망으로 중단되었다 재개된 것이다. 김일성 사후 북한의 핵정책이 다시 강경한 방향으로 선회할지 모른다는 우려가 많았으나 북한의 김정일 정권은 김일성이 수립한 핵정책, 즉 핵을 카드로 대미협상을 통해 당면한 난국을 돌파한다는 정책기조를 그대로 유지한 것으로 판단된다.

3단계 1차 회담에서 북·미 양국은 ①흑연감속로 건설 중단과 방사화학실험실의 봉인을 포함한 북한의 핵개발 동결 및 미국의 경수로 건설 지원, ②워싱턴과 평양에 외교대표부 설치, ③미국의 대북한 핵불사용 보장과 북한의 비핵화 공동선언 이행, ④북한의 NPT 잔류와 IAEA 안전조치협정 이행 등 네 가지 원칙에 합의하였다.⁶³⁾ 이를 바탕으로 1994년 9월 23일부터 10월 17일까지 개최된 3단계 2차 회담에서 양측은 북한 핵문제를 궁극적으로 해결할 수 있는 포괄적인 기본합의문에 합의하였다.

기본합의문은 다음과 같이 4개 부문으로 구성되어 있다.⁶⁴⁾ 첫째, 북한의 핵시설 해체와 미국의 대북 경수로 지원 문제를 다룬

63) *Agreed Statement between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea, August 12, 1994.*

64) *Agreed Framework between the United States of America and the Democratic People's Republic of Korea, October 21, 1994.*

제1장에서, 미국은 북한에 대해 2003년까지 대체에너지와 총 2,000MWe 규모의 경수로를 제공하기로 약속하였다. 또한 이 문제를 다룬 국제 컨소시엄을 설립해서 합의문 서명 후 6개월 내에 북한과 경수로 제공을 위한 공급계약을 체결할 것을 약속하였다. 이에 대해 북한은 합의문 서명 후 1개월 내에 5개 핵시설을 동결하고 동결상태에 대한 IAEA의 사찰을 허용하며 이들 시설의 해체를 경수로사업이 종료되는 시점에 완료하기로 약속하였다. 또한 5MWe 원자로에서 추출한 폐연료봉은 북한 내에서 재처리하지 않는 방법으로 처리할 수 있는 방안을 강구하기로 하였다. 둘째, 정치·경제적 관계정상화 문제를 다룬 제2장에서 양국은 합의 후 3개월 내에 무역 및 투자제한을 완화하고 이후 쌍방의 수도에 연락사무소를 개설하며 상호 관심사항의 진전에 따라 대사급 관계를 수립하기로 합의하였다. 셋째, 한반도의 비핵화와 안전을 위한 협력 문제를 다룬 제3장에서 미국은 북한에 대한 핵무기 불위협·불사용을 공식 보장하는 반면에 북한은 비핵화 공동선언의 이행을 약속하였다. 넷째, 국제적 핵비확산 문제를 다룬 제4장에서 북한은 NPT에 완전히 복귀하고 IAEA의 안전조치를 수용하며 경수로의 주요 부품이 북한에 반입되기 전에 북한의 과거 핵의혹 문제를 완전히 해소하기로 합의하였다.⁶⁵⁾

65) 그러나 북한의 NPT 완전복귀 여부에 대해서는 북·미간에 입장이 엇갈리고 있다. 기본합의문 제4조 3항에 따라 경수로사업의 상당부분 완료 시 그리고 경수로 주요 부품의 인도 이전에 IAEA가 원하는 모든 사찰을 수용하고 NPT에 완전히 복귀할 수 있다는 것이 북한의 입장이다. 반면에 미국은 기본합의문 체결로 북한의 NPT 완전 복귀가 이뤄진 것으로 간주하고 있다.

5. 부시행정부 출범 이후의 북한 핵문제

부시 행정부의 출범 이후 북·미간에 제네바 기본합의를 둘러싼 공방이 양국간에 가열되고 있다. 북한이 경수로사업이 목표시한인 2003년을 훨씬 초과하게 되었고 중유공급이 차질을 빚고 있다는 이유를 들면서 기본합의문의 파기 가능성을 시사했고, 미 행정부와 의회 내의 영향력 있는 인사들도 북한의 합의 위반 가능성을 제기 하고 나서는 등 복잡한 양상을 보이고 있다.

예를 들어, 북한 외무성 대변인은 2001년 3월 3일 “경수로 사업의 전망이 암담해짐에 따라 심한 전력부족을 겪고있는 북한의 생존권이 위협받고 있다고 주장하면서, 지금까지 기본합의를 성실하게 이행해 온 북한의 자세가 무한정 지속될 수는 없다”고 경고했다. 이에 대해 파월 미 국무장관은 같은 해 3월 8일 상원외교위원회 예산청문회에 출석해서, “북한은 개방하면 붕괴될 것이고, 그렇기 때문에 김대중 대통령의 정책을 지지한다”고 말하면서, 경수로를 다른 에너지원으로 전환하자는 주장도 있다고 소개함으로써, 경수로사업의 변경도 가능함을 시사했다.⁶⁶⁾ 파월 장관의 발언은 미국의 책임 있는 당국자가 공식적으로 제네바 기본합의의 수정가능성을 시사한 최초의 언급이라는 데 그 중요성이 있다.

제네바 기본합의를 수정하려는 움직임은 미 의회 내에도 존재한다. 헬름스(Jesse Helms) 상원외교위원장은 2001년 3월 9일 부시대통령에게 서한을 보내 북한이 제네바 기본합의에 의거한 국제사찰 의무를 준수하지 않았으므로 이 합의를 파기해야 한다고 주장했다.⁶⁷⁾ 3월 13일에는 하이드(Henry Hyde) 하원외교위원장이

66) *Hearing of the Senate Foreign Relations Committee on the Fiscal Year 2002 Foreign Operations Budget*, March 8, 2001.

67) 『중앙일보』, 2001년 3월 14일.

북한이 과거와 단절하고 앞으로 미국에 협력할 의사가 있는가를 판단하는 잣대는 철저한 검증의 수용 여부라고 말하면서, 북한이 검증을 거부하면 경수로 사업의 완공은 불가능할 것이라고 밝혔다.⁶⁸⁾

물론 미국의 강경한 입장에 비례해서 북한의 대미 비난공세도 강화되었다. 2001년 3월 15일 조선중앙방송의 논평에서 북한은, 제네바 기본합의의 이행이 투명해야 한다는 미국의 주장은 생트집이고 악랄한 도전이며 북한을 먼저 공격하려는 것이라고 주장했다. 헬름스 상원외교위원장이 제네바 합의 파기를 다시 촉구한 데 대해서도 북한은 전면적인 핵대결을 선포한 것이나 다름없다고 경고하면서 언제 이행될지 모르는 기본합의를 계속 붙들고 있을 필요가 없으며 앞으로 강경하게 대응할 것이라고 주장했다.

한편, 올 들어 북한의 핵사찰 문제가 부쩍 많이 거론되고 있다. 당초 예정대로라면 내년에 완공되어야 할 경수로사업이 2008년으로 연기된 상황에서 핵사찰 문제가 논란이 되고 있는 것이다. 지난 94년에 체결된 제네바 기본합의문에 따르면 경수로의 핵심부품이 인도되기 전에 북한은 국제원자력기구, 즉 IAEA가 원하는 모든 사찰을 받아들일도록 되어 있다. 통상 원자로의 핵심부품은 완공 3~4년 전에 투입되기 때문에, 전문가들은 2008년에 경수로가 완공되는 것으로 상정할 경우 2005년 여름쯤에는 핵심부품이 북한측에 인도될 것으로 전망하고 있다. 이런 스케줄에 따르면 2005년 초까지는 IAEA가 원하는 모든 사찰을 수용해야 한다는 계산이 나오는데, 현재 북한은 그때까지 사찰이 완료되도록 할 테니까 걱정할 것이 없다는 입장이다. 반면에 IAEA와 미국은 지금부터 사찰에 대한 협상을 시작해야 한다는 입장인 것이다. 결국 북·미 대화가 부진을 면치 못하고 핵사찰과 경수로사업의 지연을 둘러싼 공방도 해결의

68) *A Speech Given by Henry Hyde at the American Enterprise Institute Conference on North Korea, March 13, 2001.*

실마리를 찾지 못하고 있는 가운데 내년에 한반도에 새로운 위기가 닥칠 것이라는 “2003년 한반도 위기설”까지 등장하고 있다.

6. 결론

2003년 1월 북한이 그 동안 정지했던 NPT 탈퇴선언의 효력을 다시 재개한다고 선언함으로써 북한은 세계에서 유일하게 NPT를 두 번씩이나 위반한 국가로 남게 되었다. 북한은 2002년 10월 25일 자 외무성대변인 담화를 통해서 미국이 북·미 불가침조약을 체결하고 북한에 대한 안보위협을 해소해주면 핵개발을 포함한 미국의 안보우려를 해소할 수 있다는 “선 안전보장, 후 핵포기” 입장을 주장했다. 하지만 국제의무를 위반한 국가에게 보상하는 클린턴의 문제해결 방식에 반대해 온 부시 행정부는 “선 핵포기, 후 포괄대화” 입장을 견지하고 있다.

북한 정권이 남한 정부와의 약속과 국제규범을 위반하면서 우라늄 농축기술을 이용해서 핵개발을 추진했고, 한발 더 나아가 NPT에서 탈퇴했다는 사실은 한반도의 통일과정에서 두 가지 중요한 시사점을 던져준다. 첫째는 북한을 국제사회에서 신뢰할 수 없는 불량국가로 더욱 확고하게 낙인찍는 결과를 가져옴으로써 통일한국의 비핵정책을 주도적으로 추진해야 할 남한에게 지금보다 더 큰 부담을 주었다는 것이다.

둘째는 통일과정을 원활하게 진행하고 국제적 지지와 환영을 받는 통일을 이루기 위해서 남북한의 핵개발 의혹을 해소해야 하는 문제의 중요성이 더욱 커졌다는 사실이다. 어느 누구도 기만과 사기에 능숙하고 핵보유에 병적인 집착을 보이는 북한과의 통일을 지지하지 않을 것이기 때문이다. 이런 사실은 기회만 있으면 남을 속이려는 한반도의 반쪽이 환골탈태해서 국제사회의 건전한 구성원이

되도록 하고 통일한국이 핵무장을 추구하지 않겠다는 민족적 의지를 입증하기 위해서 남한 정부와 국민이 엄청난 노력을 기울여야 할 것이라는 점을 일깨워준다.

제 2 부

남북관계의 전개과정과 현실

Ⅱ. 남북한 정치·안보 대화의 전개와 문제점……홍관희

Ⅲ. 남북한 경제교류·협력의 성과와 발전전망……김영운

Ⅳ. 남북한 사회·문화 교류·협력의 허와 실……조한범

34 북한 핵문제와 남북관계의 진로

II. 남북한 정치·안보 대화의 전개와 문제점

홍 관 희

1. 서론

1998년 김대중정부가 출범한 이후, 남북관계는 커다란 변화를 겪어왔다. 1998년 이후 남북관계의 획기적 변화의 중심에는 김대중정부가 의욕적으로 추진해 온 “대북 포용정책” 곧 “햇볕정책”이 있다. 남북 분단 이후 역대 한국정부는 북한의 대남도발을 억제하는 한편, 분단을 극복하고 통일을 이루어 나가기 위한 대북정책을 지속적으로 추진해 온 것이 사실이다. 김대중정부 역시 예외일 수는 없었다. 김대중정부는 튼튼한 안보를 통해 평화를 유지하면서 다른 한편으로는 화해와 협력을 추구함으로써 북한이 스스로 변화의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하자는 명분을 제시하였다. 대북정책 3원칙으로서 제시된 ①무력도발 불용 ②흡수통일 배제 ③남북 화해·협력 적극 추진 방침은 이러한 근거에 입각한 것이다.

이러한 “햇볕정책”의 추진에 힘입어, 2000년 6월 남북정상회담이 개최되었고, 5회에 걸친 이산가족 재회가 이루어졌다.⁶⁹⁾ 8회에 걸친 장관급회담도 열렸다.⁷⁰⁾ 또한 사상 최초의 국방장관 회담도 개최되

69) 2000년 6월 남북정상회담 이후 다섯 차례의 이산가족방문단 교환을 통해 총 5,400여명의 가족들이 상봉하였음. 1차 상봉은 2000. 8. 15~18 (1,170여명), 2차 상봉은 2000. 11. 30~12. 2 (2,220여명), 3차 상봉은 2001. 2. 16~2. 18 (1,240여명), 4차 상봉은 2002. 4. 28~5. 3 (849명), 그리고 5차 상봉은 2002. 9. 13~9. 18 (875명) 이다.

70) 제1차 회담은 2000. 7. 29~7. 31 서울에서 열렸으며, 6개 합의사항이

었다.⁷¹⁾ 남북간 국방장관 회담의 개최는 역사적인 남북간 군사회담이라는 점에서 주위의 이목을 집중시켰다. 군사분야의 남북대화는 남북정상회담 이후 남북간에 군사적 신뢰구축과 평화정착을 위한 실천적 노력의 대표적 사례로 간주될 수도 있었다.⁷²⁾

담긴 공동보도문을 통해, △관문점 연락사무소 업무 재개, △8·15에 즈음, 남과북, 해외에 남북공동선언을 지지·환영하고 실천 결의행사 개최, △경의선 철도의 끊어진 구간 연결 등에 합의했다. 제2차 회담은 2000. 8. 29~9. 1 평양에서 열렸으며, 7개 합의사항이 담긴 공동보도문을 통해, △연내 이산가족방문단 교환사업 2차례 추가실시, △군사당국자 회담 개최문제 협의, △임진강 수해방지사업의 공동추진 등에 합의했다. 제3차 회담은 2000. 9. 27~9. 30 제주도에서 열렸으며, 6개 합의사항이 담긴 보도문을 통해, △남북경제협력추진위원회 협의·설치, △이산가족 생사확인, 서신교환, 면회소 설치 등에 관한 조속한 조치, △경제협력을 위한 제도적 장치 마련 문제의 조속한 타결 등에 합의했다. 제4차 회담은 2000. 12. 12~12. 16 평양에서 열렸으며, 8개 합의사항이 담긴 공동보도문을 통해, △남북경제협력추진위원회 구성·운영, △제3차 이산가족 교환 (2001년 2월말, 100명) △이중과세, 투자보장 등 4개 합의를 각기 발효절차를 거쳐 상대방에 통보 등에 합의했다. 제5차 회담은 2001. 9. 15~9. 18 서울에서 열렸으며, 13개 합의사항이 담긴 공동보도문을 통해, △당국간 대화, 협력과 함께 민간차원의 접촉과 왕래, 협력사업을 위한 적극 지원, △금강산관광활성화를 위한 당국간 회담, △제4차 이산가족방문단 교환 등에 합의했다. 제6차 회담은 2001. 11. 9~11. 14 금강산에서 열렸으며, 공동보도문 채택이 없었다. 제7차 회담은 2002. 8. 12~14 서울에서 열렸으며, 10개 사항에 합의하였는 바, △남북경제협력위 제2차 회의 △제4차 남북적십자 회담 △제2차 금강산관광당국회담 개최 등에 합의하였다. 제8차 회담은 2002. 10. 19~22 평양에서 열렸다.

71) 2000년 9월 25일 개최된 남북간 최초의 국방장관 회담에서, 남북 양측은 ▷6·15 남북공동선언 이행, 민간인 왕래·교류 보장 관련 군사적 문제 상호 적극 협력 ▷긴장완화, 공고한 평화 구축, 전쟁위협 제거 공동 노력 ▷철도·도로 연결을 위한 인원·기계의 DMZ 출입 허가 ▷철도·도로 주변의 군사분계선과 비무장지대를 남북관할지역으로 설정 등에 합의하였다.

72) 남북국방장관회담 합의에 따라 남과 북은 철도·도로 연결을 위한 남

그러나, 이렇듯 가시적인 남북관계의 활성화에 북한의 태도 변화는 수반되지 않았다. 더욱이 “햇볕정책”이 목표로 하고 있는 “사실상의 통일상황”을 만들기에 필요한 남북간 주민간의 상호이해를 위한 커뮤니케이션(communication)도 거의 전무하였다. 혹자는 오랜 기간 경색되었던 남북관계를 해빙하는데 시간이 필요하다고 주장하기도 하였다. 후술하겠거니와, 2002년 10월, 북한은 오랫동안의 대량살상무기 개발 의혹에 대하여 비밀 핵개발 계획 고백으로 반응하였다.

2000년 6월 남북정상회담을 절정으로 한 화해·협력 분위기는 2001년부터 재담보 상태로 들어가게 된다. 2002년 6월에는 서해에서 북한에 의한 북방한계선(Northern Limit Line, NLL) 침범 도발이 있었고, 2002년 8월 이후 부산 아시안게임 참가를 계기로 재활성화 분위기가 형성되었으나, 2002년 10월 북한의 핵개발 고백으로 남북관계는 엄청난 충격과 파장을 맞고 있다.

돌이켜 볼 때, 김대중정부의 “햇볕정책” 추진에도 불구하고, 남북간 정치·안보 대화에 있어서 근본적인 상호불신과 긴장상태는 해소되지 못한 것으로 분석된다. “화해·협력” 분위기는 일시적 현상에 지나지 않았던 것 같고, 남북간에는 상호간 위협인식이 변함없이 존재하고 있다. 군사문제에 관하여는 일보의 진전도 이룩하지 못한 상황이다. 2002년 11월 예정이던 남북간 국방장관 회담도 북한 측의 사정으로 열리지 못했다. 실제적으로 남북한은 상대방을 최대의 적으로 간주하

북군사실무회담을 2000년 11월 28일~2001년 2월 8일간에 5차례 개최하여, ‘남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도, 도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서’를 타결하였으나, 북한측의 문본 교환 거부로 발효되지 못하고 있었다. 2002년 9월 14일~17일, 2차례의 군사실무회담을 통해 ‘동해지구와 서해지구 남북관리구역 설정과 남과 북을 연결하는 철도, 도로 작업의 군사적 보장을 위한 합의서’를 타결·발효시켰다. 9월 17일 남측 국방부장관과 북측 인민무력부장이 서명한 합의서 문본을 교환함으로써 발효되었다.

고 있는 것이 사실이다. 적에 대응하는 남북 양측의 군의 전술적 교리는 변함없이 운용되고 있다.⁷³⁾

2. 2000년 6월 남북정상회담과 이후 남북관계 분석

2000년 6월 13일부터 15일까지 개최된 남북정상회담은 분단 55년만에 최초로 남북의 최고 당국자가 만나고 대화했다는 점에서 그 자체만으로도 남북분단사에 새로운 획을 긋는 역사적 사건이다. 남북정상이 상호 체제인정을 바탕으로 한반도 평화와 통일문제를 대화를 통해 풀어가기로 함으로써 한반도 긴장완화와 평화정착의 계기를 이끌어 내고 동북아의 안정과 평화에도 기여하였음을 부인할 수 없다. 아울러 이산가족을 비롯한 인도적 문제 해결, 경제·사회·문화 등 다방면에 걸친 교류와 협력을 활성화함으로써 민족의 동질성 회복과 공동번영을 위한 기틀을 마련하였다고 볼 수 있다. 두 정상은 남북간 대화와 협력만이 분단의 심화를 막고 공동번영하며 평화통일을 앞당기는 길이라는 데 의견을 같이 하고, 이러한 합의를 바탕으로 「6.15 남북공동선언」을 발표하였다.⁷⁴⁾

그러나 「6·15 남북공동선언」은 몇 가지 결정적 문제점을 내포하고

73) 홍관희, 「북한의 대량살상무기 개발과 한국의 대응」 연구보고서 (서울: 통일연구원, 2002).

74) 6·15 공동선언의 요지는 다음과 같다: ▷통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결한다. ▷통일을 위한 남북의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 이 방향에서 통일을 지향한다. ▷흩어진 가족, 친척방문단을 교환하며, 비전향 장기수 문제 등 인도적 문제를 조속히 해결한다. ▷경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고, 사회, 문화, 체육, 보건 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화한다. ▷합의사항을 조속히 실천에 옮기기 위하여 당국사이의 대화를 개최한다. 김정일 국방위원장은 적절한 시기에 서울을 방문한다.

있었던 바, 아마도 가장 논란거리가 되어 온 것은 제2항—통일을 위한 남측의 연합제안과 북측의 낮은 단계의 연방제안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 이 방향에서 통일을 지향한다—일 것이다. 연방제안은 국민적합의를 거친 대한민국의 통일방안이 아니다. 더욱이 연방제 통일방안은—낮은 단계이건 높은 단계이건—대한민국의 국가이념인 자유민주주의와 부합되지 않는다. 이는 중대한 문제점이며, 이를 반영 하듯 이내 정계, 학계 등에서 끊임없는 논쟁 잇슈로 부상하여왔다.

다음은 제1항 “통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결한다”는 부분인데, 명목상으로 문제가 없어 보이지만, 주한미군이 주둔해 있고 한·미 동맹관계를 기초로 국가안보를 유지하고 있는 대한민국의 입장에서 이 조항은 북한의 선전전술에 크게 이용될 수 있다는 점에서 우려되는 내용이라고 하겠다. 북한은 이후 대남 선전전에서 6·15공동선언을 중요한 준거로 활용하고 있다. 특히 “민족공조”와 “주한미군철폐”를 주장하는 과정에서 공동선언 제1항이 활용되고 있는 바,⁷⁵⁾ 이를테면 “민족의 사활과 운명이 걸린 조국통일 문제를 외세의 간섭 없이 우리 민족끼리 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가야 한다”면서 “북남공동선언을 철저히 관철하면 자주통일이 실현된다”고 주장하는 것 등이다.

제4항의 “경제협력을 통하여 민족경제를 균형적으로 발전시키고...”의 내용도 대북관계가 분명히 설정되지 않은 내용이라고 할 수 있다. 현재 남북은 자본주의 경제체제와 사회주의 병영경제로 나누어져 있는 바, 남북 군사대치의 해소 없이 북한 군사력의 토대가 되고 있는 북한경제를 남한경제와 균형적으로 발전시킨다는 합의는 남북 군사대치 상황에서 적절치 않은 것이다.

75) 『노동신문』, 2003년 1월 3일, 「6·15공동선언은 조국통일의 변함없는 이정표」라는 제목의 “논설”.

김대중대통령은 이미 취임사에서 남북정상회담 개최를 제의한 바 있었고(1998. 2. 28), 정부차원의 교류협력 추진 필요성을 기회가 있을 때마다 역설, 당국간 대화를 촉구(2000. 3. 9, 베를린 선언)한 바 있었다. 정상회담 이전에 남북정상회담 문제 논의를 위한 남북특사접촉(2000. 3. 17~4. 8, 상해 및 북경)을 가졌고, 결국 남북정상회담 개최에 합의(2000. 4. 8, 북경)하였다. 이렇듯 남북정상회담을 개최하기 위한 숨은 노력이 있었다.

김대중정부의 “햇볕정책”은 과거 남북관계의 특징이라 할 상호불신과 상호부정을 상당 부분 불식하였다고 주장된다. 긴장완화와 신뢰구축의 가능성을 제시한 측면도 있다. 아울러, 한반도의 평화와 통일에 대한 열망을 재확인하는 계기가 되었다. 특히 북한을 변화시킬 수 있는 가능성이 제기되었다. 북한은 남북 정상회담에 힘입어 14개국과의 국교정상화를 단행하였다. 김정일 국방위원장은 중국 개혁·개방의 메카라 할 상해(上海)를 방문하여, 중국의 발전 성과를 극찬하였다. 김정일은 중국의 개혁·개방 정책의 성공적 사례를 학습할 필요성을 피력하였다. 이러한 김정일의 태도는 종래 언제나 사회주의 방식의 우수성을 강조해 온 것에 비교하면, 북한체제의 변화 가능성을 강력히 시사하는 것으로 풀이되었다.

그러나 최근 드러나고 있듯이, 북한은 개혁·개방에 대한 근본적 인식에 있어서 변한 것이 없어 보인다. 여전히 외부로부터의 지원은 예측과 지배를 위한 “자본주의의 울가미”로 인식되고 있고,⁷⁶⁾ ‘7·1경제관리조치’나 ‘신의주 특구지정’ 노력은 확고한 개혁·개방 의사라기 보다는 부분적이고 실용적 필요에서, 그리고 김정일체제를 보다 강화하고 ‘우리식 사회주의’와 ‘선군정치’, 그리고 ‘강성대국’을 보다 견고히 하기 위한 임시방편적·전술적 조치로 이해된다. 스스로 이러한 일련의 조치

76) 『노동신문』, 2002년 10월 26일.

에 토대를 둔 새로운 레짐을 ‘실리적 사회주의’로 부르는 소이가 여기에 있다.

북한의 의도가 전술적 변화인지 전략적 변화인지 많은 논란이 제기되어 왔는 바, 그 실체가 여전히 불투명한 가운데, 2002년 서해도발과 10월 핵개발 고백으로 인해, 북한의 대남전략이 기본적으로 변하지 않고 있다고 해석하여 무리가 없어 보인다. 부산 아시안 게임을 전후한 북한의 일련의 평화 대공세와 남북관계 호응조치들을 남한의 “햇볕정책”에 상응한 북한측의 대외개방과 대남 평화공존의 의지로 해석하는 것은 북한의 대외·대남정책의 전반적인 상황을 제대로 파악하지 못한 것이다. 앞서 상술한 바와 같이, 북한의 조치들은 체제변화 의지라기 보다는 체제강화와 외부지원을 획득하기 위한 편법에 불과한 것으로 보는 것이 정확한 관찰일 것이다.

3. 남북관계 경색과 남북한간 주요 쟁점현안

앞서 언급한 바와 같이, 역사적인 남북정상회담에도 불구하고, 남북 관계를 일관성있게 꿰뚫고 있는 현상은 ‘불확실성’이라고 할 수 있다. 이는 무엇보다도 북한 태도의 예측 불가능성에 기인한다. 전술(前述)한 바와 같이, 6·15 공동선언의 대부분의 내용들은 국민적 의견 수렴과 합의가 결여된 상황에서 논쟁의 잇슈화하면서, 한반도 평화와 안보는 증진되지 않고 오히려 새로운 쟁점현안들이 부상하고 있다.

가. 미·북 불가침 조약, 평화협정, 평화체제 문제

현재, 남북 양측의 상대방에 대한 위협인식, 군사구조, 군병력 배치, 군사계획 등은 어떠한 변화도 보이지 않고 있다. 양측의 군사 전

략·전술은 변함없이 공고화되고 있으며, “주적” 인식도 변함없이 유지되고 있다. 이런 가운데 남한만이 “주적론” 시비를 불러 일으킴으로써, 대북 안보망에 균열을 자초한 상황이 되고 있다. 정상회담 이후 경제·사회·문화 분야에서의 교류·협력은 증가되었다고 보겠으나, 정치·안보 대화의 핵심 영역이라 할 긴장완화, 신뢰구축, 군축(軍縮), 평화체제 구축 등 분야에서는 거의 진전을 이룩하지 못하고 있는 상황이다. 이는 물론 북한의 부정적 태도에서 비롯된 것이다.

북한은 남북한 정치·안보 대화의 핵심 영역이라 할 평화협정 문제를 미국과의 대화를 통해서만 해결하려는 태도를 보이고 있다. 남한이 휴전협정 당사자가 아니라는 이유만으로 북한은 핵개발 고백을 계기로 미국과의 ‘불가침 조약’을 주장해 오고 있으며, 주한미군 철수를 강하게 주장해 오고 있다. 북한은 2002년 10월 25일 외무성 대변인 담화를 통해, 「조·미 불가침조약」의 필요성을 강하게 주장하고 나섰다.⁷⁷⁾ 이는 북한의 핵개발 자인(自認)에 대해 나온 미국의 대북(對北)성명, 한·미 양국, 한·미·일 3국의 APEC공동성명 등에서 천명된 선(先)핵포기 요구를 거부하고 나온 북한의 주목되는 입장 표명이다. 이후 일관되게 북한은 조평통(祖平統) 성명, 노동신문 논평, 평양방송, 조선중앙통신 등 주요 매스 미디어를 통해 미·북 불가침조약 체결을 주장해왔다. 특히, 2002년 11월 1일 최진수 주중(駐中) 북한 대사가 이례적(異例的)으로 베이징(北京)주재 북한대사관에서 80여명의 내외신 기자들이 참석한 가운데 기자회견을 갖고 「미·북 불가침조약」 체결을 촉구하였다.⁷⁸⁾ 그 주요 내용은 “불가침조약을 통해 (조선의)

77) 북한 외무성은 10월 25일, “미국이 불가침조약을 통해 북한에 대해 핵불사용을 포함한 불가침을 법적으로 확약한다면,” 북한도 “미국의 안보상 우려를 해소할 용의”가 있다고 천명하였다.

78) 2002년 10월 31일, 박의춘 주(駐)러 대사도 기자회견을 자청하여 같은 내용을 주장하였다. 1993~94년 핵위기시에도, 주중(駐中)·러 대사가

생존권과 자주권을 보장해주면, 조선과 미국의 안보상의 우려를 동시에 해소할 수가 있다”면서, 미국이 북한과의 협상에 나설 것을 촉구하고, 선(先) 핵포기 요구에 대해 “우리는 미국의 요구대로 핵포기를 먼저 선언할 생각이 없다”고 단호히 거부하면서, 핵개발 폐기를 “강요한다면, 충돌밖에 없다”고 협박하고 있는 것이 특징이다.

북한이 미국과의 불가침조약 체결을 요구한 것은 한반도 상황에서 매우 중대한 의미를 지닌다. 미·북 불가침조약은 미·북 단독 평화협정으로 가는 길목으로 판단되기 때문이다. 일반적으로 평화협정이 국가간 관계정상화를 위해 제도적·인적·물적 책임과 전쟁배상금 등 다양한 분야를 포괄한다면, 불가침조약은 평화협정의 하나의 분야인 군사분야에만 국한된다.⁷⁹⁾ 과거 북한은 현재의 한반도 안보체제가 정전(停戰)체제—UN司(미국) 對 북한·중국—로서 불완전한 점을 최대한 활용하여, 한반도 군사·안보 문제에 관하여 한국을 배제하려 오랫동안 시도해왔다. 그리하여 과거에도 미국과의 평화협정 체결을 수차례 시도하였다. 우선, 지난 1974년 북한은 ‘조·미 평화협정’을 통해 “상호 불침범, 무력충돌 제거, 한반도 밖에서 군수물자 반입 금지” 등에 합의할 것을 미국에 요구한 바 있다. 또한 지난 1996년에는 미·북 평화협정의 중간단계로 ‘잠정협정체결’을 주장하였는 바, 여기에는 미·북간 상호안보협의위원회와 남북군사공동위원회의 가동을 핵심으로 하는 내용이 들어있고, 그 목적은 사실상 미국과의 직접적 군사회담구조를 만드는 데 있었다.⁸⁰⁾ 요컨대, 미·북 불가침조약 체결은 필연적으로 미·북 양자간—남한을 배제한 채—단독·직접 평화협정으로 이어지게

회견을 갖고, 정당성을 주장하였는 바, 이는 中·러의 지지(支持)를 유도하기 위한 전략으로 추정된다.

79) 한규선, “불가침조약, 평화협정, 그리고 평화체제,” 『통일한국 2002. 12』, (서울: 평화문제연구소).

80) 한규선, 전게서.

될 가능성을 배제할 수 없는 것이다. 다음 단계로, 미·북간 단독 평화협정은 필연적으로 주한미군 철수를 가져오게 될 것이 분명하다. 이것이 바로 북한의 미·북 불가침조약 또는 단독 평화협정의 체결을 한·미 양국이 정면 거부해 온 이유인 것이다.

한국전쟁 이후 지난 반세기 동안 한반도 휴전체제를 평화체제로 전환하는 일은 참으로 지난(至難)한 과제가 되어 왔다. 그리하여 한·미 양국은 북한의 미·북간 한반도 평화체제 수립 주장에 대한 대안(代案)으로서, 지난 1996년 남북한이 평화구축의 당사자가 되고 미·중이 국제적으로 이를 뒷받침하는 「4자회담」을 제의(1996)하였던 것이다. 이는 미·북 단독 평화협정 체결을 오랫동안 주장해 온 북한에 맞서기 위한 것이었고, 이후 4자회담은 북한의 적극적인 참여를 유도하기 위해 많은 협상 노력이 있어 왔으나, 김대중정부 들어서서 유명무실화 되어 버린 상태이다.

한반도에 평화를 정착하기 위한 법적 장치로서 주장되는 ‘한반도 평화체제’의 구축은 현재의 정전체제를 대체하기 위한 ‘한반도 평화협정’의 체결을 선결요건으로 하고 있는 바, 정전협정이 전투행위의 종결을 의미하는데 비해, 평화협정은 전쟁원인을 해결하여 법적으로 전쟁을 종결시키는 조약의 의미가 있다.⁸¹⁾ 북한이 한반도 평화체제의 요건으로서의 평화협정을 체결함에 있어 한국을 배제하려고 일관되게 노력하고 있는 것은 한국이 휴전협정의 당사국이 아니라는 핑계로 한국을 대화의 상대로 인정하지 않고 있음을 단적으로 보여주는 사례이며, 그들의 대남전략의 일면을 엿볼수 있는 중요한 단서라 하겠다.

81) 한규선, 전거서.

나. 북한핵에 대한 한국의 「역할」문제

북한 핵개발을 놓고, 미국과 북한간 대치 내지 줄다리기가 국면이 지속되고 있는 상황에서, 한국이 어떠한 역할을 해야 할 것인가는 노무현 신정부의 출범을 앞두고 초미의 관심사가 되어왔다. 먼저, 미·북 양자간 대치 국면을 간단히 살펴본다.

북한은 핵·미사일 등 대량살상무기 개발에 관하여, “자주권”, 또는 “생존권”을 주장하며, 특히 미국이 북한에 “적대정책” 또는 “압살정책”을 취하고 있는 상황에서 “자위” 차원에서의 불가피함을 주장하고, 남한에 대하여는 “민족공조”의 논리로 같은 민족끼리 외세인 미국에 공동 대항해 나갈 것을 선동해왔다. 북한은 지난 2002년 10월 농축우라늄에 의한 비밀 핵개발 계획 시인 이후, 연일 매스 미디어를 동원하여, “민족공조로 핵전쟁을 막아야 한다”고 주장해왔다. 그 주요 내용을 보면, “민족공조로 조(북)-미 불가침 조약 체결을 위한 운동과 투쟁을 벌이는 것이 미국의 핵전쟁 위험을 막고 나라의 평화를 지키게 된다”면서, “미국이 들고 나오는 핵문제는 우리(북한)와 미국 사이의 문제일 뿐 아니라 북과 남을 포괄하는 전체 조선민족 對 미국과의 문제”라며, “미국에 의한 충돌은 전체 조선 족에게 돌이킬 수 없이 막심한 희생과 피해를 강요하게 될 것”이라는 것 등이다. 아울러, “조·미 불가침조약” 체결을 요구한 것에 대하여는, “불가침조약 체결 제안은 온 민족을 중심에 놓고 전체 조선민족의 운명과 이익을 지키기 위한 정당한 제안”이라면서, “미국이 일방적인 무장해제를 계속 강박하면서 생존권과 자주권을 건드린다면 우리 군대와 인민은 결사의 각오로 대처하지 않을 수 없다”고 협박하고 있는 것이다.⁸²⁾

82) 「노동신문」, <논평> “조선민족의 운명과 이익을 지키기 위한 제안,” 2002년 10월 29일.

이러한 대남선전에 담긴 북한의 의도는 “전쟁은 막아야 한다”는 남한내 논리를 활용, 전쟁에 대한 공포와 위협을 가함으로써, 일부 낙후한 한국인 계층의 굴복을 유도하고자 하는 것으로 풀이된다. 특히, “민족공조”를 내세워 남남(南南)갈등을 이용, 친북(親北)성향의 세력과 보수·우익세력의 분리·갈등을 조성하고, 친북세력을 지원하여 공세를 취하고자 하는 것으로 추정된다. 예컨대, “지금과 같은 긴장한 정세하에서 불가침 조약을 체결하는데로 나가지 않고 남조선(남한)의 극우익 보수세력과 같이 미국과의 공조나 부르짖고 반공화국 대결이나 고취해 나설때 어떤 결과가 빚어지게 될 것인가는 불 보듯 명백하다”는 주장에서 그들의 의도를 엿볼 수 있다.

이에 대한 미국의 태도는 일관되고 단호한 것으로 나타나고 있다. 북한의 주중(駐中)대사 회견후, 미국은 “북한이 가시적이고 검증가능한 방법으로 핵(核)을 해체할 때까지 대화 불가(不可)”를 선언하고,⁸³⁾ “유인책을 제공하지 않을 것이며, 결코 흥정하지 않을 것”⁸⁴⁾임을 명백히 하고 있다. 북한이 비밀 핵개발을 추구한 것이 드러난 이상, “「제네바핵합의」과기는 된 것”이라는 입장이 확고하며, 다만 구체적인 대응방법은 동맹국과 협의하겠다는 입장을 밝히고 있다. 이에 따라, 제네바핵합의에 의거 매년 북한에 제공되던 중유(重油) 공급이 2002년 12월분부터 중단되었으며,⁸⁵⁾ EU는 KEDO 지원금(2천만 달러) 제공을 유보하였고, 2003년 1월 또는 2월 KEDO이사회에서 경수로건설사업의 중단 여부가 결정될 예정이다. 미국은 북한의 “협상용의” 발언에도 불구하고, “대화의 문제가 아니라, 핵개발 계획을 폐기하는 행동의 문제”⁸⁶⁾라고 하는 확고한 입장을 재천명하고 있다.

83) 볼튼 美國무차관보, 2002년 11월 1일.

84) 미 국무부대변인 성명, 2002년 11월 1일.

85) 2002년 11월 14일, KEDO이사회 결정.

86) 에리 플라이셔 백악관 대변인, 2002년 11월 3일.

이러한 미·북간 대치 국면에서 한국의 「역할」문제는 전(前)과는 다른 매우 특이한 양상을 보여왔다. 다시 말하면, 한국정부는 미국과 북한 양측간 “중재” 역할을 다짐하고, 양측의 일정한 양보를 통하여 핵 문제를 해결해 보려는 입장을 취해왔다. 예컨대, 북한이 농축우라늄 핵개발을 포기하는 대신, 미국이 서면으로 북한의 안전보장을 보장하고, 중유제공을 재개하도록 하는 등이다. 이러한 한국정부의 태도는 북한핵에 대한 한국의 역할을 제3자의 역할로 격하(格下)시키는 결과를 가져오게 된다. 북한핵의 직접 피해자이며 당사자(當事者)인 한국이 어떻게 제3자의 역할 만으로 그쳐야 할지 매우 우려되는 부분이며, 이는 또한 국가안보상 매우 무책임한 태도라 아니할 수 없는 것이다.

이는 미사일 문제가 불거졌던 1999년에서 2001년에 이르는 동안 김대중정부가 미국이 대량살상무기 문제를 전담하는 대신 한국은 남북 현안문제를 전담하는 형식으로의 한·미 양국간 “역할 분담론”을 제기한 것과 같은 맥락이다. 그러나 이러한 “중재자”로서의 「역할」자리 매김과 북한의 군사력 억지에 대한 한·미간 “역할분담론”은 민족생존과 한국 국가안보의 측면에서 거의 설득력이 없다고 해야 할 것이다. 핵 무기를 필두로 하는 대량살상무기 문제는 본질적으로 남북간 현안문제인 동시에 한국의 국가안보에 대한 치명적 위협이므로, 남북한간 최우선 순위의 현안잇슈로서 다루어져야 하며, 한국은 반드시 북한핵이 가시적이고 검증가능한 방법으로 먼저 포기되어야 한다는 입장을 견지해야 할 것이다. 특히 한국은 북한의 핵개발이 1991년 12월 남북한간 합의된 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」 곧 한반도에서 핵을 제거하고 평화를 구축하기 위한 남북한간 최초의 ‘한반도비핵화’ 원칙에 대한 위반이라는 점을 들어,⁸⁷⁾ 북한의 핵개발 포기를 관철하

87) 그 주요 내용은 ①핵무기의 시험·제조·생산·접수·보유·저장·배비·사용

기 위한 강력한 대응조치를 강구해야 할 것이다. 한국정부가 “중재자”로서의 역할에 스스로 자리매김하는 것은 핵문제가 남북한간 문제가 아니라 미·북간 현안문제임을 강변하면서, 핵개발을 위한 단계적 조치들을 밟아가고 있는 북한의 억지 주장에 동조하는 듯한 느낌을 주고, 또 북한 주장에 대한 대응논리로서 너무 취약함을 느끼지 않을 수 없게 한다.

다. 북방한계선(Northern Limit Line: NLL) 문제

현행 북방한계선(NLL)은 군사분계선과 같은 역할을 수행한다. NLL은 휴전협정체결 후 유엔측이 해군의 작전 수행을 위해 북방한계를 설정하여 획정한 경계선으로 북한측에 통보되었다. 북한은 이에 대해 아무런 이의를 제기하지 않았으며, 지난 반세기 동안 남북한이 이를 준수하여 왔다. NLL은 해양경계선이며 동시에 군사분계선이다. 『남북기본합의서』 11조의 규정은 NLL의 법적 지위를 인정하고 있다. 동(同) 합의서 11조에 의하면 남과 북의 불가침 경계선과 구역은 휴전협정에 규정된 군사분계선과 지금까지 쌍방이 관할하여 온 구역으로 한다고 명시하고 있다. 결론적으로 NLL은 남북한 사이의 군사분계선이며 해양경계선으로서 국제법적으로 명백히 확립된 것이다.

북한은 북방한계선 NLL을 무실화하려는 기도를 지속적으로 시도하고 있다. 지난 2002년 6월 도발도 그러한 의도에서 나온 것으로 추정된다. 그럼에도 한국사회 일각에서는 서해교전이 마치 NLL의 성

의 금지 ②핵에너지의 평화적 이용 ③핵재처리시설과 우라늄 농축시설 보유 금지 ④비핵화를 검증하기 위해 상대측이 선정하고 쌍방이 합의하는 대상들에 대한 상호핵사찰 실시 ⑤남북 핵통제공동위원회(JNCC)의 구성·운영 등이다. 보다 자세한 것은 『북한핵문제와 남북관계』(통일연구원 연례정세분석보고서 94-01, 1994. 4) 참조.

격 문제로부터 야기된 것으로 인식하여, NLL문제를 국제법적으로 공론화하여 북한과의 협의 또는 합의를 통해 문제를 해결하여야 한다는 주장이 제기되기도 하였다. 그러나 전술한 바와 같이, 북한의 NLL도 발은 북한의 끊임없는 대남전략의 일환에서 연유된 것이다. 북한은 정전협정을 무력화하려는 시도를 다각도로 전개해왔다. NLL무실화 기도는 그 전략의 일부에 해당한다고 볼 수 있다. NLL을 사수하려는 확고한 의지가 필요하다고 할 것이다.

라. 탈북자 문제

현상황에서 탈북자 문제는 북한체제에 대한 위협이고 도전이다. 탈북자 문제는 북한체제 붕괴로 이어질 수 있는 잠재적 폭발력을 가진 현안이기 때문이다. 따라서 탈북자 문제는 이제 단순히 인권적(人權的) 차원을 벗어나, 남북간 정치·안보 문제화되고 있다. 북한주민의 계속되는 탈북·망명사태는 북한체제의 실정(失政), 곧 정치·경제적 파탄의 결과라고 할 수 있다. 주민들을 먹여 살릴 능력도 없이 1인 독재체제를 유지하고 있는 김정일정권은 전(前) 영국수상 대처의 지적처럼, “개혁이 불가능한, 반드시 사라져야 할 정권” 인지도 모른다.⁸⁸⁾ 북한은 대규모 군사력을 유지하면서도 주민을 굶주리게 하고 있으며, 그 유례를 찾기 힘든 철저한 압제를 행사하고 있다. 부시대통령이 “대규모 군대에게 식량이 지급되면서도 북한의 어린이들이 굶어 죽어가고 있는 현실이 방치될 수 없다. 어떠한 국가도 그 주민들의 감옥이 되어서는 안될 것”⁸⁹⁾이라고 지적한 것은 바로 이러한 연유에서일 것이다. 탈북자 문제를 정도(正道)와 원칙에 입각하여 대응함으

88) Wall Street Journal紙 보도, June 17, 2002.

89) 2002년 2월, 서울방문 연설 참조.

로써, 참담한 압제와 고통에 시달리고 있는 북한 주민들을 구원하는 대북정책이 되어야 할 것이다. 현(現) 정부의 탈북자 정책은 “북한체제를 지원하여 안정화시킴으로써, 탈북자를 줄여나가도록 한다”는 것인 바, 이는 역사적 진실을 왜곡하는 것으로 적절한 정책이라고 할 수 없다.

한편, 탈북자 문제는 유럽 등지의 정부, 민간단체들이 탈북자들의 인권상태를 거론한 데 이어, 미(美) 행정부 및 의회가 직접 다루기 시작함으로써, 세계(世界)문제화되고 있다. 국제 민간의료구호단체인 「국경없는 의사회」(Medecins Sans Frontiers)가 탈북자 문제를 “2002년 언론이 소홀하게 다룬 10대 인권뉴스” 가운데 하나로 선정했을 정도이다.⁹⁰⁾ 미국은 마침내 탈북자 문제를 인권문제의 차원에서 다루기 시작한 것으로 보인다.⁹¹⁾ 미국이 인권문제의 차원에서 다룬다 함은 탈북자 문제가 미외교정책의 주요 에이젠다(agenda)화함을 의미한다.

중국의 입장이 탈북자 문제 해결의 관건이 되고 있다. 중국은 탈북자 문제의 인도주의적(人道主義的) 처리 원칙을 견지하면서도, 계속

90) 「국경없는 의사회(Medecins Sans Frontiers: MSF)」는 10대 뉴스 가운데 4번째로 “북한 식량원조와 탈북자 보호”를 선정하고, 북한이 세계 최대의 식량원조 수혜국 가운데 하나지만 주민들은 여전히 심각한 식량난에 시달리고 있다고 지적했다. 그 결과 체포와 감금의 위험을 무릅쓰고 많은 주민들이 생존을 위해 중국 국경을 넘고 있다고 MSF는 강조했다. MSF는 이어 세계식량계획(WFP)이 주요 구호대상자들로 선정한 어린이, 임산부, 노인 등에 대한 구호식량의 전달이 제대로 이뤄지는지 감시되지 않고 있다고 말했다. 또 중국은 탈북자들을 강제로 추방하고 있지만 유엔난민고등판무관실(UNHCR)은 이를 저지하는데 제대로 역할을 하지 못하고 있는 상태라고 밝혔다. 「연합뉴스」(서울), 2003년 1월 4일.

91) 론 크레이너 미 국무부 민주·인권·노동담당 국무차관보, 미국의 자유아시아방송(RFA)과의 회견(2002.12.27) 참조. 「연합뉴스」(서울), 최선영기자, 2002년 12월 28일.

되는 탈북자 문제가 북한체제의 붕괴, 자국의 공공질서 침해로 이어질까 우려하면서, 한국정부의 반응과 세계여론에 주목하여 매우 유연성있게 대응하고 있다. 이런 와중에서 최근 「북·중 ‘탈북자 송환’ 협정 체결」 소식이 전해져 국내외에 충격을 주고 있다. 북한과 중국이 지난 1986년 탈북자 처리에 관한 비밀협정(의정서)을 체결, 사실상 탈북자 강제송환의 근거로 활용해 왔던 것으로 보도된 것이다.⁹²⁾ 동(同) 의정서는 양국의 “반혁명분자와 일반범죄자”가 월경할 가능성이 있는 경우에 상대국에 이같은 사실을 통보토록 의무화하고 있으며, 상대국에 이들의 체포를 위탁할 수 있게 했다. 또 위탁을 받은 상대국측은 문제자를 체포했을 경우, 반드시 송환하지 않으면 안되도록 규정하고 있다.⁹³⁾

그러나 기본적으로 중국은 현재의 국력이나 향후 체제전망 측면에서 북한보다는 남한을 중시하고 있다. 국제적 도의(道義)와 원칙(原則)에 입각하여, 미국 등을 통한 세계여론을 환기시키면서 중국 설득에 나선다면, 탈북자 문제에 관한 대중국 외교가 결실을 맺을 수 있을 것으로 판단된다.

4. 최근 동향과 전망

북한의 대량살상무기 개발 문제는 남북간 정치·안보 대화를 더욱 더 구속하는 국제적 현안과제가 되고 있다. 1994년 「제네바핵합의」(Agreed Framework)에 의하여 북한의 핵개발이 동결된 이후, 북

92) 2002년 1월 6일 마이니치(毎日)신문 등 일본 언론들은 북한 국가보위부와 중국 공안성이 1986년 8월 12일 중국 단둥(丹東)에서 “국경지역의 국가안전 및 사회질서 유지업무를 위한 상호협력 의정서”를 체결했다고 보도했다.

93) 「연합뉴스」(도쿄) 고승일특파원, 2003년 1월 4일.

한이 핵개발을 지속하고 있다는 의혹은 간단없이 지속되어 왔었다. 북한은 또한 미사일 개발을 지속하여 1998년 장거리미사일을 시험·발사함으로써 한반도 위기를 가중시킨 바 있다. 2002년 10월 북한의 핵개발 인정은 이러한 상황에서 북한이 중전의 플루토늄 추출 방식이 아닌 우라늄농축 방식에 의한 비밀 핵개발을 지속해왔다는 사실이 폭로됨으로써, 새로운 한반도 위기의 중요한 축을 형성하기 시작하고 있다.

북한은 마침내 2002년 12월 12일, 지난 1994년 『제네바핵합의』에 의하여 동결된 바 있는 영변 지역의 핵시설을 재가동하겠다고 선언했다. 북한은 외무성 대변인 담화 형식의 발표에서 이러한 조치가 미국의 중유 제공 중단에 대한 상응조치로서, 북한의 전력생산을 위한 것이라고 주장하였다. 그러나, 미국의 중유 제공 중단이 북한의 우라늄 농축 방식에 의한 비밀 핵개발 계획으로부터 기인한 것이었고, 핵동결 해제조치가 그후 전력생산과는 무관한 단계에까지 나아갔다는 사실에 비추어 볼 때, 북한의 주장은 설득력이 없다고 할 것이다. 또한 북한은 한반도 긴장고조가 부시행정부의 대북 강경정책 또는 “적대정책” 때문이라고 주장하여 왔으나, 객관적으로 볼 때, 북한의 호전적이고 도발적인 성격이 그 주된 원인임을 부인하기 어렵다. 비록 부시행정부가 북한체제의 독재적 성격과 인권참상을 이유로 북한에 대한 부정적 인식을 갖고 출발한 것이 사실이지만, 미국은 수 개월간의 정책 검토 끝에 2001년 6월 북한에 정식으로 대화를 제의한 바 있고, 북한이 이에 적극적으로 반응을 보이지 않았던 것이 사실이다.

최근 북한의 핵개발 기도는 사전에 치밀하게 계산되었던 것으로 판단된다. 2002년 12월 한국의 대통령선거와 미국의 이라크전쟁 준비의 틈새를 이용하여, 북한은 파죽지세(破竹之勢)로 핵개발을 기정사실화하려고 시도한 흔적이 역력하다. 12월 12일 핵시설 재가동 선언

이후 북한은 영변 5MW 원자로의 핵 연료봉 봉인을 해제한 데 이어, IAEA가 설치한 감시 카메라를 철거하고, 마침내 IAEA 감시단을 추방함으로써, 북한 핵문제는 한반도 안보의 최대 잇슈로 급부상하였다. 북한은 종전의 주장 곧 주한미군 철수와 미·북간 불가침 조약만이 현재의 한반도 위기를 타개할 수 있는 유일한 방안임을 거듭 주장하고, 핵확산금지조약(NPT: non-proliferation Treaty) 탈퇴 유보 조치를 재검토할 것을 시사하면서, 오직 미·북간 불가침조약을 체결할 경우에 NPT ‘탈퇴 유보’를 유지할 수 있을 것이라는 입장을 견지하고 있다.

마침내, 2002년 12월 31일 IAEA 감시요원이 추방됐으며, 이에 따라 부시 미행정부는 강력한 대북 압박정책—곧, 한반도 주변국들에 대한 북한과의 경제교류 축소 권고, 유엔 안전보장이사회에 의한 경제제재, 북한의 돈줄을 끊기 위한 북한 미사일 선박의 이동 차단 등—을 의미하는 “맞춤형 봉쇄전략(tailored containment)”을 시사하였으나, 한국은 이에 반대 의사를 표명하였다. 북한 핵사태가 일촉즉발의 위기상황으로 전개되자, 한국정부는 “중재” 역할을 자임하고, 미·북 공히 양보를 전제로 하는 타협안을 마련하여 미국에 제시하기에 이르렀다. 한편 국제원자력기구(IAEA)는 2003년 1월 6일 35개 이사국이 참가한 특별이사회를 개최, 북한 핵문제의 원상회복과 핵안전 조치의 이행을 촉구하면서, 핵문제의 평화적 해결과 한반도 비핵화를 지지하는 대북결의안을 채택하였다.⁹⁴⁾ IAEA 이사회는 일단 북한에 한번 더 기회를 부여하되, 일정한 시간내에 북한의 적절한 조치가 없

94) 이 결의안에서 IAEA이사회는 △고농축 우라늄을 이용한 핵 개발 프로그램에 대한 해명 △모든 핵무기 프로그램을 신속하고 검증가능한 방법으로 폐기 △IAEA가 북한내 모든 핵물질에 대해 검증할 수 있도록 허용 △이를 위한 1차적 조치로써 북한 관계자가 IAEA와 즉각 협의할 것 등을 요구하였다.

을 경우, 북핵문제의 유엔 안전보장이사회 회부를 검토하게 될 것으로 전망된다. 핵위기가 가속화되는 와중에서, 한국정부는 북한에 제9차 장관급회담을 1월 14일부터 17일까지 서울에서 갖자고 제의하였다. 한국은 이번 회담에서 한국, 미국, 일본 등과 조율한 북한 핵문제 해법을 북측에 설명하면서, 고농축우라늄 핵개발 포기과 동결을 해제한 핵시설들의 원상복구를 촉구할 예정이나, 핵문제를 둘러싼 한반도 주변기류가 워낙 냉각되어있고, 북한의 핵개발 의지가 견고한 것을 감안할 때, 회담 전망은 그리 밝지 않은 편이다.

거듭되는 서방진영의 핵포기 요구에도 불구하고, 북한은 이를 거부하고 있으며, 이러한 강경한 태도는 쉽게 바뀌지 않을 것으로 전망된다. 북한은 체제 생존전략과 대남전략으로서 대량살상무기 개발에 집착하고 있기 때문이다. 미국은 북한의 생존의지와 그들의 체제안보를 보장하기 위하여 “침략할 의도가 없음”을 수 차례에 걸쳐 명백히 하고, 그 대신 북한에 대하여 핵개발을 포기할 것을 요구하고 있으나, 북한이 이를 수용할 가능성은 매우 희박하다.

이는 외부지원의 필요에 의해 북한이 대량살상무기 개발을 포기할 입장이 아니라는 점을 잘 말해주는 것이다. 앞서 고찰한 바와 같이, 대량살상무기 개발은 북한의 대남전략의 중요한 수단으로서, 결코 물질적 혜택으로 인해 포기될 성질의 것이 아닌 것으로 보인다. 남한으로서 도저히 받아들이기 어려운 미·북 불가침조약과 “민족공조”·반미노선을 북한이 계속해서 추구하고 있는 사실이 이러한 가설을 뒷받침해 준다.

현재 『제네바핵합의』는 과거 위기를 맞고 있다. 대북 중유지원의 중단은 제네바합의 파기의 전초가 될 전망이다. 중유제공 중단은 경수로사업 보류 등 KEDO사업의 연쇄적인 타격으로 이어질 것으로 보인다. 이미 북한이 핵시설 재가동을 선언했듯이, 제네바핵합의의 파기

는 북한으로 하여금 그동안 봉인된 폐연료봉을 개방하고 플루토늄 추출을 개시하게 할 것이며, 이는 우리나라 농축보다 훨씬 빠른 속도로의 핵무기 제조를 가능케 할 것이다. 물론, 그 과정은 한·미 양국 정부의 공조 여부와 그 반응, 그리고 경수로사업에 관한 한, 한·미·일·EU 등 KEDO이사국의 결정에 달려있다.

그러나 어떠한 경우에도 북한핵이 용인되기는 어려울 것으로 보인다. 왜냐하면, 북한핵의 용인은 일본의 핵무장을 수반할 뿐만 아니라, 한반도 군사균형 차원에서 남한의 핵무장을 불가피하게 할 것이기 때문이다. 한반도와 일본 열도의 핵무장은 미국 뿐만 아니라, 중국과 러시아도 결코 원하는 상황이 아니다. 그 결과는 동북아시아에 있어서의 핵무장화된 신(新)냉전을 피할 수 없는 상황이 되기 때문이다.⁹⁵⁾

그러나 실제로 북한의 핵개발을 포기시킬 수 있는 현실적 방도는 그리 많지 않아 보인다. 북한핵에 대한 군사적 방안은 한국의 전쟁참화 우려로 선택될 수 없는 상황이고, 경제·외교제재도 한국정부의 반대로 실현되기 어려운 상황에 있다. 결국, 미국은 한국과 일본, 그리고 강택민(江澤民) 이후 신체제 중국의 도움을 얻어 북한의 핵개발 포기를 유도하되, 이라크 전쟁이 종결된 이후 새로운 압박정책을 전개할 가능성이 높다고 하겠다. 한·미 양국이 군사 대비태세를 확립하고 대북압박을 지속한다면, 과거 행동 패턴을 고려할 때, 북한이 협상에 임할 가능성이 있다. 미국은 UN안전보장이사회의 대북 결의문이 채택될 때, 이를 명분으로 군사·경제적 제재를 포함한 강제조치를 고려할 가능성이 높다고 하겠다. 그러나 앞서 논의된 바와 같이 이 방안은 한국정부의 절대적인 동의를 필요로 한다. 현 시점에서 전쟁의 참화를 우려하고 있는 한국의 입장에서 적어도 군사적 제재방안은 설

95) Timothy Savage, "Pyongyang's Dangerous Game," (Special Report: Four Future North Korea Scenarios) (napsnet@nautilus.org, 2002. 10. 24).

득력을 갖지 못하고 있다. 다만, 경제·외교적 제재방안은 대북 경제지원 중단, 외교적 압박, 각종 금수조치 등을 통해 한·미 양국이 동의한다면 북한의 태도를 변화시키는데 상당한 효과를 기할 수 있을 것이다. 북한의 입장에서 볼 때, 경제적 난국이 지속되는 상황에서, 한·미 공조를 기초로 한 국제적 대북 경제제재는 협상 이외의 다른 선택이 불가능함을 결국 인식하게 할 수도 있을 것이다. 그 외중에서 북한은 미국에게는 선(先)불가침조약 체결을 요구하고, 남한에 대하여는 핵문제가 미·북간의 문제임을 주장하고, “미국에 의한 전쟁위협”을 선전하면서, “민족공조”로 남북이 단결할 것을 촉구하는 선전전술을 강화해 나갈 것이다.

Ⅲ. 남북한 경제교류·협력의 성과와 발전전망

김 영 윤

1. 서론

남북한간의 경제 교류·협력은 극심한 어려움에 처한 북한 경제를 재생활 수 있는 기반을 제공할 수 있다. 남북 경제협력이 북한의 경공업, 특히 생필품 생산에 우선하는 협력이 이루어질 경우, 북한은 당면한 경제난 극복하고 주민생활의 안정을 도모할 수 있을 것이다. 남북 경제교류·협력은 남한의 기업과 산업에도 실익을 가져다 줄 수 있다. 북한에 투입되는 물자는 남한으로부터 우선 조달될 가능성이 크기 때문에 이에 따른 실익은 바로 남한 기업이 갖게 된다. 그 밖에도 경제분야에서의 교류협력 확대는 다른 분야의 접촉을 유발함으로써 궁극적으로는 남북한의 평화공존과 한반도의 평화정착에 도달할 수 있다.

이런 점에서 볼 때 남북한간의 경제협력은 남북한 쌍방을 하나로 묶는 수단이자 통합의 원동력이다. 경제 교류와 협력이 많을수록, 다양화할수록 남북한의 이질성은 그만큼 더 줄어들게 된다. 남북한간 경제교류협력을 통해 북한의 변화, 즉 개방과 개혁을 유도하고 이를 발판으로 한반도에 평화를 정착시켜 평화통일에 접근할 수 있다.

그러나 이와 같은 목표는 경제분야의 교류협력을 그저 추진하는 것만으로는 이루어지지 않는다는 점이다. 경제교류와 협력이 남북간의 상호관계 개선과 평화공존, 궁극적으로는 통일을 지향하고 있음에도 불구하고 분단으로 인한 상호 대치상태 때문에 언제라도 무산될 수 있는 처지에 있는 것도 사실이다. 남북한은 교류협력이 안정적으로 추진될

수 있는 정치·군사적 안전장치를 완벽하게 갖추지 못했기 때문에 실제 교류·협력이 추진되는 과정에서 군사분야의 우발적 충돌도 배제할 수 없었던 적도 있었다.(예: 서해교전 2002. 6. 29). 물론, 남북정상회담과 당국자간의 후속조치는 교류·협력의 안정적 추진과 안보에 대한 위협을 크게 감소시키기는 했으나, 완전히 사라지게 한 것은 아니다. 더구나 2002년 말 2003년 초 전개되고 있는 북한 핵문제를 둘러싼 한반도의 긴장은 남북한 경제협력 사안의 추진에도 불구하고 한반도 긴장완화와 항구적인 평화정착에는 크게 기여하지 못했음을 단적으로 증명하고 있다고 할 것이다. 이런 점에서 볼 때 남한은 대북 관계에 있어 상호 정치·군사적 위협에 대한 억제력을 확보하는 것뿐만 아니라, 그러한 위협구조 자체까지도 변경시켜야 하는, 다시 말해 북한의 실질적 변화를 유도해야 하는 이중과제를 안고 있다.

본 연구에서는 그 동안 추진되어온 남북 경제교류·협력이 어떤 성과를 가져다주었는지 살펴보고 이를 바탕으로 향후 대북 경제협력을 전망하고자 한다. 먼저 제Ⅱ장에서는 대북 경제교류협력의 과정과 추진 실태를 고찰하고 이를 바탕으로 성과를 분석(제Ⅲ장)하고자 한다. 그리고 제Ⅳ장에서는 남북 경제교류·협력을 전망하고 있다. 제Ⅴ장은 결론과 함께 남북 경제교류·협력에서는 정책적 과제를 제시하고 있다.

2. 남북 경제교류·협력의 성과

가. 남북관계 발전과 경제교류·협력

(1) 남북관계의 태동

분단 이후 1970년대 초반까지 남북은 국제냉전질서에 편승, 서로

상대방 체제를 부정하는 치열한 대결로 일관했다. 그러나 1970년대 초반 동·서간의 냉전이 조정기에 접어들면서부터 남북관계는 변화를 맞게 되었다. 1970년대에 들어 미·중, 일·중의 접촉과 미·소·일·중 4국 간에 새로운 세력균형이 형성되기 시작하면서 국제적 차원에서의 긴장완화와 평화공존 분위기가 조성되었기 때문이었다. 또한 1960년대 남한의 경제성장에 힘입어 남북한간의 역학관계가 어느 정도 균형을 갖추게 됨에 따라 남한의 대북 정책도 보다 적극성을 떨 수 있게 되었다. 이의 시발은 1970년 8월 15일 박정희 대통령이 제25주년 광복절 경축사를 맞아 남북한간의 선의의 경쟁을 촉구하는 「평화통일구상선언」 발표로 나타난다. 이를 계기로 1971년 8월 12일 대한적십자사 총재가 「남북적십자회담」의 개최를 제의하자, 북한 적십자회가 이를 수락함으로써 남북대화의 통로가 열리게 되었다.

1972년 7월 4일에는 남북 당국자간의 비공개 접촉과 상호방문을 통해 분단 이후 최초의 남북당국자간 합의문서라 할 수 있는 「7·4 남북공동성명」이 서울과 평양에서 동시에 발표되었다. 그러나 남북대화 진행과정에서 대화환경의 개선과 군사문제 우선 해결이라는 북한의 요구가 남북대화를 교착상태에 빠지게 만들었으므로 이 후 남북관계는 담보상태에 머물 수밖에 없었다.

1981년 3월 출범한 전두환 정부는 1982년 1월 22일 국정연설을 통해 「민족화합 민주통일방안」을 발표하고, 1982년 2월 1일 이의 후속 실천조치로서 20개항에 걸친 구체적 시범사업을 함께 추진해 나갈 것을 북한에 제의하게 된다.⁹⁶⁾ 특히, 1984년 9월 8일 북한의 대남 수재물자 제공 제의를 남한이 받아들임으로써 교착상태에 빠져있던 남북관계는 새로운 돌파구를 맞게 되었다. 이어 1984년 11월 15일 개최된 남북경제회담을 시작으로 적십자회담, 국회회담, 체육회담 등

96) 통일부, 「2002 통일백서」, (통일부: 2002), p. 21.

일련의 회담이 열렸으며, 1985년 9월에는 남북이산가족 고향방문 및 예술공연단 교환방문이 성사되기도 했으나, 북한이 팀스피리트 한미 합동군사훈련 중지, 국가보안법 폐지 등을 내세우며 대화를 회피함으로써 별다른 성과를 얻지 못했다.⁹⁷⁾

(2) 남북교류·협력법 제정과 기본합의서 채택

1980년대 후반 국제냉전이 해체국면에 접어들면서 남북관계는 중요한 전기를 맞게 된다. 소련의 개혁·개방정책에 따라 동구 공산권 국가들의 개혁·개방이 급속하게 진전되는 상황을 맞게 된 것이다. 이러한 변화 속에서 1988년 출범한 노태우 정부는 국제 냉전의 해체에 부응하는 대북 정책을 추진하게 된다. 1988년 「7·7 특별선언」을 통해 남한 정부는 북한을 대결의 상대가 아닌 ‘선의의 동반자’로 간주하고, 남과 북이 함께 번영을 이룩하는 「민족공동체적인 관계」로 발전시켜 나갈 것을 제시했다. 이의 실천조치로 1990년 8월 1일 남한 정부는 「남북교류협력에 관한 법률」을 제정·시행했다.

이와 같은 노력을 바탕으로 1990년 9월 4일 「남북고위급회담」이 서울에서 개최되기에 이르렀으며, 그 여세를 몰아 1992년 2월 19일 평양에서 개최된 제6차 「남북고위급회담」에서는 「남북기본합의서」와 「비핵화공동선언」 및 「분과위원회 구성·운영에 관한 합의서」가 발표되는 결실을 가져오기도 했다. 이어 남북간에는 「남북군사공동위원회」,

97) 이 시기는 국제냉전이 조정국면에 들어섬과 함께 남북관계도 새로운 관계 설정을 모색한 시기로 규정할 수 있는 바, 기본적으로 체제경쟁에 주력하면서 다른 한편으로 대화를 모색했던 시기라 할 수 있다. 따라서 남북간에는 1980년대 후반까지 대화를 통한 화해분위기와 함께 북한의 도발에 따른 긴장이 고조되는 상황이 지속되었다. 앞의 책, p. 21.

와 「남북교류·협력 공동위원회」 구성·운영에 관한 합의서와 「남북연락 사무소 설치·운영에 관한 합의서」를 채택·발효되었으며, 1992년 9월 제8차 남북고위급회담에서는 「남북화해공동위원 구성·운영에 관한 합의서」와 분야별 부속합의서를 발효시키는 성과를 안게되었다.

그러나 북한의 핵무기개발 의혹이 증폭되고, 북한이 팀스피리트 훈련을 구실로 1993년 1월 29일 모든 남북당국간 대화를 재개할 의사가 없음을 선언함으로써 남북관계는 다시금 교착상태에 빠지게 되었다.

1993년 2월 출범한 김영삼 정부는 정상회담 추진 의지를 천명하는 등 적극적인 대북 정책을 모색했으나, 북한이 「핵비확산조약(NPT)」 탈퇴(1993. 3. 12)를 선언하고, 핵무기 개발 의혹에 대한 제재조치에 ‘서울 불바다’, ‘전쟁불사’ 등의 발언하자, 남북관계는 위기국면으로 치닫게 되었다. 위기로 치닫던 북한 핵문제는 미·북간의 고위급회담을 통한 ‘제네바 기본합의서’가 채택(1994. 10. 21)됨으로써 한 고비를 넘기게 되었다. 핵문제 타결로 인한 남북관계개선의 국면은 정상회담 개최로까지 이어지는 듯 했으나 1994년 7월 8일 북한 김일성 주석의 사망으로 인한 경색관계로 이어지게 되었다. 이후 1995년 6월부터 10월까지 남한 정부는 국내산 쌀 15만톤을 지원, 북한 주민의 식량난 극복에 도움을 주는 등 남북관계개선에 노력했으나 북한의 회피적 자세로 남북관계는 침체 상태를 벗어나지 못했다.

(3) 대북 화해협력 정책의 추진

1998년 2월 「국민의 정부」가 출범하면서 남북관계는 새로운 국면을 맞게 된다. 김대중 대통령은 취임사를 통해 남북관계를 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두고 발전시켜 나가야 할 것을 천명했

다. 김대통령은 한반도 주변정세의 흐름과 북한 및 남북관계상황을 종합, 대북 화해협력정책이 한반도에서 평화와 안정을 확보하고 남북 관계를 개선해 나가는 가장 현실적인 대안이라는 판단에서 당장 통일을 서두르기보다는 우선 한반도의 냉전적 대결구도를 화해협력 구도로 전환하는 데 주력할 것임을 밝혔다.

2000년 신년사에서 김대통령은 대북 정책 중점사항으로 한반도 냉전종식을 위한 남북화해협력과 상호이익·공존공영의 틀에서 경제교류를 추진할 것임을 밝히는 동시에 남북간 경제교류협력을 확대시키기 위한 경험 활성화 및 규제완화 조치를 취했다. 이어 2000년 3월 9일 김대중 대통령은 독일 베를린 자유대학 강연을 통해 대북 경제지원, 평화정착, 이산가족 문제해결 및 당국간 대화 등 한반도문제 전반을 포괄하는 「한반도 평화와 통일을 위한 남북화해·협력 선언(베를린 선언)」을 발표했다.

(4) 베를린 선언과 남북정상회담

베를린 선언은 북한의 경제회복을 위해 민간차원 경제교류협력의 한계를 극복, 정부차원의 남북경제협력을 본격적으로 추진하기 위한 방안을 제시한 것이었다. 즉 남북간의 본격적인 경제협력을 위해 도로·항만·철도·전력·통신 등 사회간접자본 확충은 물론, 투자보장·이중과세방지 등 경제협력의 제도적 기반을 마련하고 북한 식량문제의 근본적 해결을 위한 비료지원, 농기구 개량, 관개시설 개선 등 농업구조 개선을 지원하는 것이었다.⁹⁸⁾ 「베를린 선언」은 한반도에서 냉전을

98) 이 밖에도 베를린 선언은 남과 북이 먼저 냉전종식과 평화정착을 위해 실질적인 협력관계를 넓혀 나가며, 이산가족문제를 조속한 해결, 남북기본합의서 이행과 현안문제 해결을 위해 당국간 대화를 개최하는 것 등을 담고 있다.

중식시키고 평화공존을 이룩하기 위해 남북한간의 화해협력을 적극 추진해 나간다는 의지를 천명한 것으로서 남북정상회담 등 남북관계 개선의 획기적 돌파구를 마련하였다는 점에서 중요한 의미를 가지고 있다.

베를린 선언 이후 남북은 남북정상회담 개최문제를 논의, 최초의 남북정상회담(2000. 6. 13~15)이 평양에서 이루어지는 결실을 안게 되었다. 정상회담을 통해 남북은 통일문제의 자주적 해결 및 통일방안의 공통성 인정 등 5개항에 이르는 남북공동선언을 채택했다.

첫째, 남북 통일방안의 공통성 인정과 관련, 정상회담에서 김대중 대통령의 「연합제」에 김정일 국방위원장이 언급한 「낮은 단계의 연방제」와의 공통성을 인정, 남북이 현존하는 2체제 2정부를 유지하면서 상호 협력하여 단계적으로 통일을 지향할 것임을 선언했다.⁹⁹⁾

둘째, 인도적 문제의 해결과 관련, 이산가족문제의 시급성과 함께 구체적인 해결방안을 제시, 이산가족의 생사 및 주소확인, 면회소 설치, 자유의사에 의한 재결합을 추진하되, 우선 2000. 8. 15를 기해 방문단을 교환하기로 합의하고 이산가족 방문단 교환과 함께 비전향 장기수 문제의 해결 등 인도적 문제를 조속히 풀어 나가기로 합의했다.

셋째, 민족경제의 균형발전¹⁰⁰⁾ 및 제반 분야의 교류활성화와 관련

99) 이는 통일의 전단계, 준비과정의 형태, 2체제 2정부를 유지하면서 두 정부간에 협력체제 유지, 단계적·점진적 접근 방식에서 공통성을 견지하고 있다.

100) “민족경제의 균형적 발전”은 남북한 경제를 단일경제로 인식, 경제격차 해소를 위한 대북한 경제적 지원, 장기적으로는 남북한이 함께 잘사는 경제공동체 형성하는 의미를 담고 있다. 농업분야 생산기반 개선, 대규모 공단조성 등을 통한 남북한 산업의 연계효과를 제고시키는 한편, 북한 경제의 시장화를 도모, 남북경제가 기능적으로 통합하는 것을 말하는 것이라고 할 수 있다.

해서는 남북간 교류협력이 상호 신뢰와 민족적 동질성을 회복하게 하고 남북관계를 실질적으로 진전시키는 견인차라는 인식을 바탕으로 남북경협을 통한 상호 호혜적인 경제이익 창출, 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야에서의 협력과 교류활성화를 통한 상호 이해와 신뢰감을 증진시킬 것을 선언했다.

마지막으로 넷째, 남북 당국자간 회담 개최와 김정일 국방위원장의 서울 방문과 관련하여 남과 북은 양 정상에 합의한 내용을 조속히 실천에 옮기기 위해 빠른 시일내 당국 사이의 대화를 개최하기로 합의, 그 결과로써 정상회담 개최 후 남북장관급 회담을 개최하기로 했으며, 남북장관급회담에서의 합의를 바탕으로 남북국방장관회담과 군사실무 접촉, 남북적십자회담, 남북경협실무접촉 등을 통해 남북간 협력사업들의 구체적인 이행 방안을 협의하기로 했다.

남북정상회담 이후 남북 쌍방간에는 수많은 대화와 합의가 이루어졌으며, 이를 바탕으로 경의선 및 동해선 복원 등 경제협력사업 형태로 이어졌다. 그러나 부시 미행정부의 등장과 함께 2000년 9월 11일 미테러 사태, 이에 따른 미국의 대북 정책변화는 북한으로 하여금 핵확산금지조약의 탈퇴를 선언(2002. 12. 6)하는 사태로까지 발전하게 됨으로써 남북경제협력 관계는 국제 정치·군사적인 영향을 직접적으로 받는 상황에 이르게 되었다.

나. 남북한 경제교류·협력 제도적 장치

1990년 8월 「남북교류협력에 관한 법률」과 함께 관련 법령을 제정한 이후 남한 정부는 남북교류협력이 법의 테두리 내에서 추진될 수 있도록 하는 한편, 남북한 교류협력의 상황 변화에 맞춰 민간기업이나 단체가 쉽고 편리하게 교류협력을 추진할 수 있도록 여건을 마련

하는 데 주력해 왔다. 1998년 4월에는 「남북교류협력에 관한 법률시행령」과 「남북경제협력사업처리에 관한 규정」 등 5개의 관련고시를 개정하고 교류·협력 관련 규제의 70%를 정비(총 규제 40건 중 14건 폐지, 15건 개선)하는 동시에 「남북경협 활성화 조치」를 통해 남북교역 및 투자가 확대·발전할 수 있는 제도적 토대를 구축했다.

경협활성화 조치는 경협의 주체인 기업이 자율적 판단하에 경협을 추진할 수 있도록 하되, 정부는 다만 경쟁 및 불공정 거래행위 방지 등 경협 추진여건 조성에 주력하는 데 목표를 두었다.

경협활성화 조치의 주요내용은 다음과 같다. 기업인의 대북한 접촉과 관련, ①대기업 총수 및 경제단체장의 방북 허용하고, ②기업인에게 수시방북제도 확대·시행하며, ③기업인의 북한 주민 접촉 승인 유효기간을 1년에서 3년으로 확대하는 한편, ④승인처리기간을 접촉의 경우 20일에서 15일로, 방북은 30일에서 20일로 단축했다. 교역과 관련해서는 국내 시장의 영향을 최소화하는 범위 내에서 ①포괄 승인 품목을 지속적으로 확대(반입제한품목 축소: 205개→178개)하고 ②위탁가공교역 촉진을 위해 국내 유휴 설비의 무상반출·임대를 허용했으며, ③1회 승인 한도인 100만달러를 폐지했다. 협력사업과 관련해서는 ①기존의 투자규모인 500만~1,000만달러를 폐지했으며, ②투자제한업종에 있어 네거티브 리스트화하여 방위산업 물자관련 사업 등 전략적으로 기술 이전이 곤란하거나 북한의 전력 증강에 직접 기여할 수 있는 분야를 제외하고는 투자를 자유화했다. 또한 ③투자 승인 절차의 간소화를 위해 300만달러 이하의 협력사업, 제3국에서의 북한 주민 고용사업, 남북간 당국의 합의 또는 당국의 위임을 받은 자간의 합의에 의해 이루어지는 사업에 대해 기존에 2단계로 되어 있던 협력사업자 및 협력사업을 동시 승인하는 제도로 전환했다. 이와 같은 조치에 따라 기업인의 방북, 경협 승인, 투자면에서 남한측의 행

정적 제약 요인이 상당부분 제거되었다.

경협활성화 조치에 이어 정부는 1999년 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금지원지침」을 제정하여 남북협력기금에서 민간기업 등에 경제협력사업 및 교역자금을 대출할 수 있도록 지원대상, 지원기준, 지원조건 등을 구체적으로 마련했다. 이와 함께 「남북경제협력사업처리에 관한 규정」, 「남북교역대상물품반출·반입승인절차에 관한 고시」, 「남북왕래자의 휴대금지품 및 처리방법」을 개정하여 남북경제협력사업승인 신청서류 중 환경관리계획을 추가하고, 승인대상품목을 조정했으며, 외국인 왕래자의 휴대품 처리절차를 정비하는 등 남북교류협력 환경변화에 맞추어 관련 규정을 정비했다.

2000년에도 「남북교류협력에 관한 법률시행령」과 「남북교류협력에 관한 법률시행 규칙」의 개정을 추진, 남북교류협력절차를 간소화하고 그 동안 법 운용과정에서 제기되어온 미비점을 보완했다. 이에 따라 북한방문기간을 1년 6개월에서 3년으로 연장하고, 북한방문증명서는 유효기간 종료후 반납하도록 함으로써 수시 방북자가 귀환·방북시마다 증명서를 반납·재수령해야 하는 불편을 해소했다. 또한 협력사업이나 위탁가공교역 추진과 관련한 물품을 일정기간 지속적으로 반출·반입계획서를 제출하고 1년 이내의 기간을 정해 포괄승인을 받을 수 있도록 함으로써 반출·반입시 마다 승인을 받지 않고도 필요한 물품을 편리하게 반출입할 수 있도록 추진했다. 그리고 대북 경협 추진에 필요한 기업자금의 원활한 지원을 위해서는 2000년 11월 21일 대출비율, 대출조건 등 「남북경제교류협력에 대한 남북협력기금지원지침」을 개정하는 조치를 단행했다.

남북한 차원에서 마련된 제도적 장치 중 가장 중요한 것은 2000년 11월 11일 남북정상회담 후속조치로 추진된 제2차 남북경제협력실무접촉에서 투자보장합의서,¹⁰¹⁾ 상사분쟁해결에 관한 합의서,¹⁰²⁾ 이중

과세 방지에 관한 합의서,¹⁰³⁾ 청산결제 합의서¹⁰⁴⁾ 등 4개 합의를 타결한 것이었다. 남북경협분야 4개 합의서는 남북경제협력에 직접 적용될 수 있는 공동규범에 의해 남북경제협력이 규율될 수 있게 되었음을 의미한다.

다. 남북 경제교류·협력 추진 실태

(1) 남북교역

-
- 101) 『남북사이의 투자보장에 관한 합의서』는 상호투자의 허용 및 보호, 수용·국유화 제한 및 보상, 투자수익 등의 자유로운 송금보장, 상호 정보제공, 분쟁해결방법 등 규정하고 있다. 다시 말해 상호 투자자의 투자자산을 안전하게 보호하고 송금·출입·체류 등 상대지역에서의 자유로운 투자활동을 보장한다는 것을 분명히 하고 있으며, 수용을 원칙적으로 금지하고 수용시 충분한 보상을 하도록 규정하고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 통일부, 『2002 통일백서』 (2002), pp. 468-473 참조.
- 102) 남북은 공동분쟁해결기구를 구성·운영하고, 공동분쟁해결기구인 「남북상사중재위원회」을 통해 중재판정의 이행 및 집행을 보장할 것을 명시하고 있으며, 중재인의 자격 및 활동, 중재판정의 효력 및 승인·집행보장 등을 규정. 합의서 내용에 대해서는 통일부, 앞의 책, pp. 475-481 참조.
- 103) 남한과 북한의 세법체계를 고려하여 이중과세의 우려가 있는 조세를 중심으로 양측 과세권의 소재와 범위를 정하고, 거주자·고정사업장 판정기준, 이중과세 방지방법(사업소득 면제방식, 투자소득 세액공제 방식), 상호협의를 절차, 정보교환 등 규정하고 있다. 합의서 조문에 대해서는 통일부, 앞의 책, pp. 482-497 참조.
- 104) 청산결제 대상품목, 한도 및 신용한도 설정, 청산결제는행 지정, 결제 통화(미달러화) 등 청산결제 제도 운영에 필요한 사항을 규정하고 있으며, 청산결제 대상품목 이외의 품목에 대한 거래에 대해서는 국제적으로 통용되는 일반결제 방식으로 대금을 결제하기로 합의하고 있다. 합의서 내용에 대해서는 통일부, 앞의 책, pp. 464-467 참조.

남북한간 교역은 지난 1984년 9월에 북한 적십자가 제공한 수해물자인 쌀과 직물을 남한이 인수함으로써 시작되었다. 북한으로부터 수해물자를 제공받은 남한이 그 해 10월 경제회담을 제의함으로써 1985년 11월까지 다섯 차례에 걸친 남북경제회담을 진행시켰으나, 이를 통한 실제교역은 이루어지지 않았다. 1988년 남북한간 교역문호개방과 남북한 교역을 민족내부교역으로 간주하는 「민족자존과 통일번영을 위한 대통령 특별선언」인 이른바 「7·7선언」이 채택되는 것을 계기로 남한은 「대북경제개방조치」(1988. 10. 6)를 발표하고, 경제인의 상호교류와 대북한 물자 반입·반출 허용 및 대북 교역품에 대한 관세 및 방위세를 면제하는 조치를 단행했다. 이로써 대북 교역은 정부당국의 승인 하에 공식적으로 이루어질 수 있게 되었다.

(가) 교역규모 및 수치

1) 일반교역

남북교역이 시작된 초기 총 교역 규모는 2천만달러에도 미치지 못했으나, 1990년 8월 「남북교류협력에관한법률」이 제정되면서부터 교역량은 1억달러를 넘어서기 시작했다. 이후 북한의 NPT탈퇴선언 등 핵문제로 인해 남북관계가 일시에 경색되기도 했으나 1994년의 「남북경협활성화 조치」 등에 힘입어 1995년부터 남북교역규모는 2억달러 수준을 넘었다. 1997년에는 북한산 철강금속류의 반입 증가, 위탁가공 교역의 확대, 경수로 건설사업의 시작에 따른 공사물자의 반출 증가 등으로 남북교역 규모가 처음으로 3억달러를 돌파하기도 했다. 그러나 1998년 외환위기로 인해 대내외 경제여건이 악화됨에 따라 남북교역도 위축되어 교역량은 전년보다 28% 감소한 2억 2,194만

달러에 그쳤으나, 국내경기가 다시 회복되기 시작한 1999년부터 위탁가공교역이 확대되고, 금강산 관광사업 및 경수로 건설사업 등이 진전됨에 따라 교역량이 다시 증가했다. 이와 같은 경향은 계속 이어져 2000년 남북교역 규모는 최초로 4억달러를 초과하는 성과를 가져왔다. 그러나 남북교역 규모의 외형적인 증가에도 불구하고 경수로, 대북지원, KEDO 중유 등 비거래성 물자를 제외한 실제교역은 2000년 기준 24,424만\$로 1995년도 수준에도 미치지 못했다.¹⁰⁵⁾

전체 교역 규모면에서 볼 때, 1989년부터 1997년까지 남북교역은 남한의 반입위주로 이루어졌으나, 1998년부터는 남한의 반출우위 구조로 바뀌었다. 이는 1995년부터 KEDO중유 및 인도지원물자의 반출이 늘어나기 시작했기 때문이었다. 1997년에는 경수로 건설사업, 1998년에는 금강산 관광사업, 1999년에는 비료지원 등이 추진되면서 이른 바 비거래성 교역이 큰 비중을 차지했다. 교역규모가 1억달러를 넘어선 1991년부터 2000년까지 북한은 실질교역수지(대금결제 가 수반되지 않는 인도지원, 경수로, 금강산관광사업용 물자 제외) 면에서 1억 1,611만달러의 흑자를 보였다.¹⁰⁶⁾

<표 III-1>에서 보는 바와 같이 2001년 교역량은 국내경기 침체, 남북간 운송여건 등으로 2000년에 비해 소폭 감소했으나, 전체적으로 남북교역규모는 4억 296만 달러로 4억 달러 선을 계속 유지했다. 2002년 11월 현재 남북교역액은 총 5억6,767만달러로 전년동기 3억6,268만달러 대비 56.5% 증가했다. 이 중 반입액은 2억4,845만 달러로 전년동기 1억5,599만달러 대비 59.3% 증가했으며, 반출액은 3억1,922만달러로 전년동기 2억669만달러 대비 54.4% 증가했다.

105) 통일부, 남북교류협력동향, 115호 (2001. 1), www.unikorea.go.kr, 전국경제인연합회, 『한국경제연감』, p. 148.

106) 통일부 교류협력국, 『남북교류협력 및 인도적 사업동향』 각년호 참조.

<표 III-1> 년도별 남북교역현황 (2002. 7. 기준)

(단위 :천\$)

년도	반 입			반 출			합 계		
	건수	품목수	금액	건수	품목수	금액	건수	품목수	금액
89	66	24	18,655	1	1	69	67	25	18,724
90	79	23	12,278	4	3	1,188	83	26	13,466
91	300	43	105,719	23	16	5,547	323	57	111,266
92	510	69	162,863	62	25	10,563	572	92	173,426
93	601	69	178,167	97	37	8,425	698	103	186,592
94	827	80	176,298	495	87	18,249	1,322	158	194,547
95	1,124	109	222,855	2,720	166	64,436	3,844	243	287,291
96	1,648	128	182,400	2,980	166	69,639	4,628	256	252,039
97	1,806	142	193,069	2,185	281	115,270	3,991	362	308,339
98	1,963	135	92,264	2,847	376	129,679	4,810	445	221,943
99	3,089	171	121,604	3,421	404	211,832	6,510	487	333,437
00	3,952	204	152,373	3,442	526	272,775	7,394	576	425,148
01	4,720	200	176,170	3,034	490	226,787	7,754	545	402,957
02	2,597	160	103,809	1,825	404	137,529	4,422	470	241,338

주: '95년 교역금액에는 대북 쌀지원 237,213천달러 반출이 제외되었음.
 자료: 통일부 교류협력국, 『남북교류협력 및 인도적 사업동향』 제133호(월간), 2002. 7, pp. 20~21.

2) 위탁가공교역

위탁가공교역은 남한의 원부자재를 북한으로 반출한 후 이를 가공해 완제품 또는 반제품으로 다시 반입하거나 제3국으로 수출하는 방식의 교역이다. 1991년 코오롱상사가 학생용 가방을 위탁가공교역으로 생산한 이래 위탁가공교역은 매년 큰 폭으로 확대되어 왔다. 1998년부터는 4년 연속 반출이 반입을 초과하고 있다. 1999년에는 전년보다 40.3%, 2000년에는 29.7% 증가했으며, 2000년도 위탁가공교역액은 1억2,919만달러로 전체교역액의 30.4%, 거래성 교역액의 52.9%를 차지했다. 위탁가공교역 참여업체도 매년 증가하여

2000년 말 현재 151개 업체에 이르고 있다.

위탁가공교역을 위한 설비반출도 꾸준히 증가하여 1995년 이후 총 1,387만달러, 2000년에만 557만달러 상당의 설비가 반출되었다. 반출된 설비에는 2000년의 경우 주로 전자제품(컴퓨터모니터, TV, 전화기, 라디오카세트 등)과 전기제품(변압기철심, 콤팩트형 전구, 통신용신호분배기 등) 및 포장재용 발포수지 등 관련설비였다.

위탁가공생산에는 방북을 통한 기술지도도 이루어지고 있다. 기술지도 방북은 1995년 대동화학의 기술진에 의해 처음 이루어진 이래 1998년 (주)엘칸토, 1999년에 (주)성남전자공업 등 6개 기업, 2000년에는 (주)IMRI 등 10개 기업이 추진한 바 있으며, 전기용품의 형식승인기관인 기술표준원 관계자 2명이 최초로 현지공장에 대한 확인검사를 위해 북한을 방문한 바 있다.

위탁가공 참여업체도 매년 증가하여 1992년 4개에 불과했던 기업수가 1998년 4월 「남북경협 활성화 조치」 이후 크게 증가, 2002년 7월 현재는 175개 업체에 이르고 있다.¹⁰⁷⁾

107) 통일부, 「남북교류협력동향」 133호 (2002. 7).

〈표 III-2〉 년도별 남북위탁가공교역현황(2002. 7. 기준)

(단위 : 천\$)

년도	반 입		반 출		합 계	
	금액	위탁 가공	금액	위탁 가공	금액	위탁 가공
89	18,655	-	69	-	18,724	-
90	12,278	-	1,188	-	13,466	-
91	105,719	-	5,547	-	111,266	-
92	162,863	638	10,563	200	173,426	839
93	178,167	2,985	8,425	4,023	186,592	7,008
94	176,298	14,321	18,249	11,343	194,547	25,663
95	222,855	21,174	64,436	24,718	287,291	45,892
96	182,400	36,238	69,639	38,164	252,039	74,402
97	193,069	42,894	115,270	36,175	308,339	79,069
98	92,264	41,371	129,679	29,617	221,943	70,988
99	121,604	53,736	211,832	45,883	333,437	99,620
00	152,373	71,966	272,775	57,224	425,148	129,190
01	176,170	72,579	226,787	52,345	402,957	124,924
02	103,809	34,909	137,529	29,871	241,338	64,779
계	1,898,526	392,811	1,271,986	329,563	3,170,513	722,373

자료: 통일부 교류협력국, 『남북교류협력 및 인도적 사업 동향』, 제133호(월간), 2002. 7, pp. 56~57.

(나) 교역 내용 및 형태

1) 일반교역

남북교역은 이를 공식적으로 인정하지 않는 북한의 태도로 말미암아 대부분 해외중개상을 통해 간접교역 형태로 진행되어 왔으나 1990년대 중반부터는 한약재, 농산물, 위탁가공교역의 일부 품목을

중심으로 남북한 교역당사자간에 직접 상담 및 계약이 이루어지고 있기도 하다. 1998년부터는 북한의 「민족경제협력연합회」가 대남경협 사업을 담당하고 베이징·단둥대표부를 설치하면서 직접교역이 점차 늘어나고 있는 추세다. 그러나 아직까지 통행·통신제약에 따른 거래위험을 줄이기 위해 중개교역을 하는 경우가 많은 것으로 나타나고 있다.

북한으로 반입되는 물품은 교역 초기 금괴 등 광산물과 아연괴, 선철 등 1차 산품을 중심으로 하는 철강금속제품이 주를 이루었다. 1991년부터 1997년까지 연평균 34%의 반입 비중을 보이던 광산물은 1998년을 기점으로 그 비중이 큰 폭으로 낮아졌다. 교역초기 연평균 40% 이상의 반입비중을 보이던 철강금속제품도 1999년부터는 10%대로 하락했다. 북한에서 들여오는 광산물은 대부분 귀금속 광물인 금괴와 은괴로 구성되었으나, 1998년 금 모금 운동의 영향으로 소량의 금만이 반입되었을 뿐, 2000년 현재 광산물의 반입비중은 0.3%로 미미한 수준이다.

<표 III-3> 년도별 반입품목현황

(단위:천\$, %)

년도	농림 수산물	광산물	화학 공업 생산물	섬유류	철강 금속 제품	기계류 운반용 기계	전자 및 전기	기타 제품	합계
89	2,352 (12.6)	1,094 (5.9)	104 (0.6)	5 (0.0)	15,072 (80.8)	24 (0.1)	-	4 (0.0)	18,655
90	5,572 (45.4)	58 (0.5)	1,730 (14.1)	-	4,529 (36.9)	14 (0.1)	-	376 (3.1)	12,279
91	10,818 (10.2)	21,520 (20.4)	5,732 (5.4)	-	67,303 (63.7)	17 (0.0)	-	329 (0.3)	105,719
92	16,906 (10.4)	43,866 (26.9)	13,064 (8.0)	3,385 (2.1)	83,514 (51.3)	797 (0.5)	4 (0.0)	1,329 (0.8)	162,865
93	12,015 (6.7)	87,277 (49.0)	1,528 (0.9)	8,477 (4.8)	64,647 (36.3)	-	80 (0.0)	4,114 (2.3)	178,138
94	15,250 (8.7)	75,468 (42.8)	1,246 (0.7)	18,515 (10.5)	63,069 (35.8)	-	-	2,750 (1.6)	176,298
95	22,319 (10.0)	86,562 (38.8)	347 (0.2)	28,833 (12.9)	81,629 (36.6)	9 (0.0)	6 (0.0)	3,150 (1.4)	222,855
96	23,455 (12.9)	64,807 (35.5)	555 (0.3)	44,460 (24.4)	44,260 (24.3)	91 (0.0)	1,697 (0.9)	3,076 (1.7)	182,401
97	27,326 (14.2)	48,313 (25.0)	15,677 (8.1)	47,091 (24.4)	47,946 (24.8)	999 (0.5)	3,140 (1.6)	2,578 (1.3)	193,070
98	21,798 (23.6)	765 (0.8)	2,427 (2.6)	38,794 (42.0)	20,254 (22.0)	698 (0.8)	3,518 (3.8)	4,010 (4.3)	92,264
99	47,866 (39.4)	2,462 (2.0)	2,494 (2.1)	45,513 (37.4)	16,120 (13.3)	1,557 (1.3)	2,838 (2.3)	2,707 (2.2)	121,557
00	71,934 (47.2)	517 (0.3)	1,538 (1.0)	53,693 (35.2)	11,747 (7.7)	1,739 (1.1)	8,254 (5.4)	2,940 (1.9)	152,362
01	89,811 (51.0)	3,554 (2.0)	1,405 (0.8)	54,930 (31.2)	9,887 (5.6)	2,281 (1.3)	8,748 (5.0)	5,554 (3.2)	176,170 (100.0)

주: ()안은 전체금액에서 차지하는 비중.
 자료: 통일부, 『2002 통일백서』, p. 125.

한편, 북한으로 반출되는 물품은 초기에는 농업용 비닐자재 등 화학제품이 큰 비중을 차지했으나, 1993년부터 위탁가공용 원부자재의

반출로 섬유류가 늘어나기 시작하면서 높은 비중을 차지했다. 그러나 1995년부터 KEDO중유, 대북식량지원 등에 따라 비금속광물제품과 1차 상품의 반출증가에 따라 섬유류의 비중은 1997년부터 다소 낮아지고 있는 추세다.

그러나 기계류·운반용 기계는 1997년부터 10%이상, 화학공업제품도 1999년 20.2%, 2000년에는 35.0%로 반출 비중이 높아졌다. 이는 경수로 사업 및 금강산 관광사업용 물자의 반출과 대북 비료지원에 기인된 것이라고 할 수 있다. 2000년의 주요 반출품목은 화학공업제품 35.0%, 섬유류 15.9%, 기계류·운반용 기계 11.8%, 전기·전자제품 10.3%, 1차상품 9.5%, 비금속광물 7.5% 등이다.¹⁰⁸⁾

108) 통일부, 『2002 통일백서』 (서울: 통일부, 2002), p. 149.

<표 III-4> 연도별 반출품목현황

(단위:천\$,%)

년도	농림 수산물	비금속 광물 제품	화학 공업 생산품	섬유류	철강 금속 제품	기계류 운반용 기계	전자 및 전기	기타 제품	합계
89	-	-	-	69 (100)	-	-	-	-	69
90	10 (0.8)	-	-	83 (0.7)	-	1,095 (92.2)	-	-	1,188
91	1,607 (29.0)	1,392 (25.1)	1,819 (32.8)	66 (1.2)	-	-	447 (8.1)	216 (3.9)	5,547
92	64 (0.6)	135 (1.3)	5,214 (49.4)	717 (6.8)	1,957 (18.5)	22 (0.2)	-	2,454 (23.2)	10,563
93	69 (0.8)	1 (0.0)	920 (10.9)	5,581 (66.2)	260 (3.1)	121 (1.4)	463 (5.5)	1,012 (12.0)	8,427
94	3,317 (18.2)	79 (0.4)	1,499 (8.2)	12,077 (66.2)	274 (1.5)	56 (0.3)	160 (0.9)	786 (4.3)	18,248
95	10,754 (16.7)	11,363 (17.6)	906 (1.4)	34,986 (54.3)	199 (0.3)	1,548 (2.4)	262 (0.4)	4,417 (6.8)	64,435
96	6,715 (9.6)	13,666 (19.6)	2,506 (3.6)	36,340 (52.2)	290 (0.4)	960 (1.4)	2,172 (3.1)	6,989 (10.0)	69,638
97	17,048 (14.8)	30,399 (26.4)	2,877 (2.5)	33,970 (29.5)	3,948 (3.4)	13,098 (11.4)	3,318 (2.9)	10,613 (9.2)	115,271
98	19,944 (15.4)	21,467 (16.6)	5,054 (3.9)	28,543 (22.0)	9,475 (7.3)	28,923 (22.3)	5,495 (4.2)	10,779 (8.3)	129,680
99	17,834 (8.4)	50,542 (23.9)	42,691 (20.2)	36,286 (17.1)	16,953 (8.0)	26,985 (12.7)	7,307 (3.4)	12,278 (5.7)	210,876
00	25,896 (9.5)	20,497 (7.5)	95,528 (35.0)	43,433 (15.9)	13,995 (5.1)	32,122 (11.8)	28,075 (10.3)	13,208 (4.8)	272,754
01	33,189 (14.6)	11,176 (4.9)	63,846 (28.2)	52,388 (23.1)	16,703 (7.4)	27,155 (12.0)	14,560 (6.4)	7,770 (3.4)	226,787

주: ()안은 전체금액에서 차지하는 비중. 기타제품에는 플라스틱·고무제품, 생활용품, 잡제품 등이 포함되어 있음. 자료: 통일부, 『2002 통일백서』, 2002, p. 127을 기초로 작성.

2) 위탁가공교역

1992년부터 시작된 위탁가공교역은 점차 확대되면서 섬유제품의 비중이 1996년부터 20% 이상으로 높아지기 시작하여 1998년에는 42%로 가장 높은 비중을 차지했다. 농림수산품은 교역초기부터 반입 비중이 높은 품목으로서 1999년 39.4%, 2000년에도 47.2%로 가장 높은 비중을 차지했다. 농림수산품과 섬유류를 합하면 전체의 76.8%(1999년), 82.4%(2000년)로 높은 편중현상을 보이고 있는 것이 사실이다. 2000년도의 주요 반입품목은 농림수산품 47.2%, 섬유류 35.2%, 철강금속제품 7.7%, 전기·전자 5.4% 등이다.

위탁가공교역으로 반입되는 물품은 1996년부터 칼라TV, TV스피커, 자동차배선 등으로 그 품목이 점차 다양화되고 있다. 1998년에는 컴퓨터모니터 부품, 음향기기, 전자부품, 철도차량, 카세트테이프 등이, 2000년에는 라디오카세트, 유선전화기, 컴퓨터모니터 등이 새로운 생산 품목으로 추가되었다.¹⁰⁹⁾ 2000년도의 위탁가공 내역은 반입의 경우, 섬유류가 전체의 74.4%를 차지했으며, 그 뒤를 이어 전기전자 11.4%, 농림수산품 7.5%를 차지했다. 반출의 경우에는 섬유류 61.4%, 전기전자 11.5%, 농림수산품 10.6%를 차지했다.

109) 품목의 다양화와 함께 위탁가공교역의 다른 특징은 설비제공형 위탁가공의 증가다. 위탁가공을 위한 설비반출은 꾸준히 증가, 1995년 이후 총 65건, 1,387만\$로 2000년에만 31건, 557만\$ 상당의 설비가 반출되었다. 전국경제인연합회, 『한국경제연감』 (2001), p. 149.

<표 III-5> 위탁가공교역 현황

대비표 품목별		전년 동기 대비				증가율 (B/A)
		2000년 (A)		2001년 (B)		
		금 액(천\$)	구성비 (%)	금 액(천\$)	구성비 (%)	
반 입	농림수산물	5,425	7.5	3,280	4.5	-39.5
	광산물					-
	화학공업생산물	1,358	1.9	1,032	1.4	-24.0
	섬 유 류	53,481	74.3	54,839	75.6	2.5
	철강·금속제품	1,053	1.5	524	0.7	-50.2
	기계류 및운반용기 계	56	0.1	4	-	-92.9
	전자 및 전기	8,219	11.4	8,300	11.4	1.0
	기타제품	2,373	3.3	4,600	6.3	93.8
	기타(코드불확실)			-		-
소 계		71,966	100	72,579	100	0.9
반 출	일차산물	6,068	10.6	2,227	4.3	-63.3
	화학공업제품	418	0.7	1,038	2.0	148.2
	플라스틱, 고무및가죽 제품	1,515	2.6	1,669	3.2	10.1
	비금속광물제품	169	0.3	78	0.1	-53.9
	섬유류	36,674	64.1	33,604	64.2	-8.4
	생활용품	1,776	3.1	970	1.9	-45.4
	철강·금속제품	598	1.0	367	0.7	-38.7
	전자및전기	6,607	11.5	8,926	17.1	35.1
	기계류 및운반용기 계	2,004	3.5	3,260	6.2	62.7
	잡제품	1,395	2.4	205	0.4	-85.3
기타(코드불확실)						
소 계		57,224	100	52,345	100	-8.5
합 계		129,190		124,924		-3.3

자료: 통일부, 월간 「남북교류협력동향」 (2001. 1)

(2) 남북 경제협력사업

(가) 협력사업자 및 협력사업 승인

대북 직접투자에 해당하는 남북 경제협력사업은 1992년 10월 5일 (주)대우의 남포공단 합영사업이 최초로 협력사업 승인을 받은 것이 시초였다. 대우는 북한 삼천리총회사와 합영방식으로 남포공단내에 설립한 「민족산업총회사」를 설립했다. 2002년 11월 현재 24개 사업이 통일부로부터 협력사업 승인을 받아 사업을 추진 중에 있다. 2000년 1월에는 평화자동차가 자동차 조립공장 건설사업에 대해 통일부로부터 협력사업 승인을 받아 1단계로 자동차 수리·개조공장을 완공했으며, 2000년 10월 본공장 건설사업을 착수하여 2006년까지는 연간 약 15,000대 규모의 자동차를 조립·생산할 수 있는 공장을 건설할 계획에 있다. 또 3월에는 삼성전자가 소프트웨어 개발사업 1건에 대해 협력사업자 및 협력사업 승인을 받았다. 삼성은 북한의 조선컴퓨터센터와 공동으로 베이징(北京)에 ‘소프트웨어 공동협력 개발센터’를 설립하여 소프트웨어를 개발 중에 있다.

태창의 금강산 샘물은 2000년 7월부터 국내판매가 개시되었고, 녹십자는 혈전중 치료제 생산공장을 9월에 준공하여 시험생산을 시작했다. 국제옥수수재단의 신품종 옥수수 개발사업은 1998년에 협력사업 승인을 받아 2000년 말까지 국제옥수수재단이 16차례 방북하는 등 원활하게 추진되고 있으며, 특히 2001년 6월로 완료 예정이던 사업을 향후 7년간 사업성과에 따라 1년씩 재계약하는 방식으로 사업기간 연장계약을 체결했다.

한국담배인삼공사는 담배임가공사업을 2000년 4월부터 남북한 동시 판매된 ‘한마음’ 담배 생산을 종료하고 새로운 담배 생산을 추진하

고 있다. 현대아산의 금강산지역 영농사업은 2000년 2월 첫 농산물을 출하한 이래 사업이 계속되고 있으며, 어업분야에서는 미홍식품, 수협중앙회 등이 사업을 추진 중이나 아직 가시적인 성과는 없는 상태이다. 그리고 북한이 이미 개방한 나진·선봉지역의 경우는 지난 1998년 10월 이후 남한 기업인의 방문과 투자를 제한하고 있어 남한 기업의 투자가 더 이상 이루어지지 않고 있는 실정이다.

2002년 11월 말 현재 협력사업자 승인은 85건(경제 51건, 사회문화 34건)이고 그 중에서 경제협력관련 승인은 56건(경제 25건, 사회문화 31건)이다(개별 협력사업 승인 현황에 대해서는 별첨 부록 참조). 경제협력관련 연도별 협력사업 승인현황은 <표 6>과 같다

<표 III-6> 경제협력사업 승인 현황

연도	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	계
건수	1	5	9	1	2	5	2	25

※ 1991-1994, 1996년은 없음. 2002년 11월 현재.

자료: 통일부, 『남북교류협력동향』 137호(2002. 11), www.unikorea.go.kr

(나) 민간분야 주요 협력사업

1) 금강산 관광 사업

금강산 관광사업(1998. 11. 18 시작)은 남북 화해·협력의 상징적인 사업으로 남북관계를 유지·발전시켜나가는 데 크게 기여했다. 본사업의 주체인 현대아산은 금강산 관광을 위해 오는 2005년까지 3단계에 걸쳐 금강산 일대를 골프장, 스키장, 카지노, 가족호텔, 콘도미니엄, 스포츠시설, 해양관광시설 등이 들어서는 종합관광단지로 건설

한다는 계획을 세워놓고 있다. 그러나 금강산 관광은 해상을 통해서만 왕래할 수밖에 없었으며, 관광지에서의 자유로운 통행이나 왕래할 수 없었기 때문에, 관광지로서의 기능을 제대로 할 수 없었다. 이러한 제약 때문에 금강산 관광사업은 수익성을 확보하지 못하는 사업이 될 수밖에 없었으며, 궁극적으로는 그 추진 여부가 큰 어려움에 봉착하는 사태에 직면하게 되기도 했다.

이에 따라 2002년 1월 남한 정부는 관광활성화를 위한 한시적 지원방안 발표했다. 「금강산관광객에대한경비지원지침」(2002. 3. 28 제정)에 의거 2002년 4월부터 초·중·고등학생을 비롯하여 이산가족, 대학생, 국가유공자, 장애인 등에게 2002년 12월말까지 70%~60% 지원했다.

2002년 9월 금강산에서 개최된 금강산관광 활성화를 위한 제2차 당국자회담에서 2002년 12월초 육로관광을 시작한다는데 원칙적으로 합의하고, 당국회담 및 사업자(현대-아태)간 회담을 통해 동해선 임시도로를 이용한 육로관광을 위해 협의를 진행 중에 있다.

한편, 북한은 2002년 10월 23일 최고인민회의 상임위원회 정령으로 「금강산관광지구」를 지정하고, 11월 13일 정령으로 「금강산관광지구법」을 채택하였다고 발표(11. 25, 평양방송)했다. 본 법은 금강산관광지구의 운영체계, 개발업자의 권리, 출입절차, 분쟁 해결절차 등을 규정하고 있다.¹¹⁰⁾

2) 개성공단 건설사업

개성공단 사업은 북한으로부터 개성지역 2,000만평을 임차하여 남

110) 본 법의 주요 내용에 대해서는 통일부, 「대북정책추진현황」(2002. 12) 참조.

한 기업들이 입주할 수 있도록 추진하는 개발 사업이다. 현대는 총 10억달러를 투자, 2000만평(공단부지 800만평, 배후도시 1,200만평) 규모의 산업단지를 단계별로 건설할 계획에 있다. 먼저 제1단계로 100만평을 시범공단 지역으로 우선 개발하여 섬유, 신발 등 노동집약적 경공업 분야의 기업을 입주시키고, 제2단계에서는 300만평을 2004년까지, 제3단계는 400만평 2008년까지 각각 개발해 자동차 부품, 기계, 전기, 전자, 통신, 컴퓨터, 정밀화학 산업 등을 유치할 계획이나 건설시기는 유동적이다. 개성시를 포함하는 배후도시에는 물류단지, 호텔, 비즈니스센터, 학교, 병원, 주거단지 등을 배치할 계획이다. 단지개발에 소요되는 2,000억원은 한국토지공사가 부담하고 현대아산은 시공을 책임지는 컨소시엄 형태로 추진할 예정이다.

개성공단 건설문제는 다른 경험 사안과 마찬가지로 북한의 소극적인 태도로 한동안 침체를 거듭하다가 제7차 장관급 회담을 계기로 다시 활성화되는 상황을 맞고 있다. 2002년 8월에 개최된 남북경제협력추진위원회 제2차 회의에서는 개성공단 건설을 2002년 내에 착공하여 추진할 수 있도록 협력하기로 합의했으며, 이와 관련 북한은 「개성공업지구법」을 제정·공포하는 동시에 남한은 개성공단 건설에 필요한 기반시설을 상업적 차원에서 추진해 나가기로 합의한 바 있다. 이에 따르는 개성공단간설실무협의회 제1차 회의를 남북경제협력추진위원회 위원을 책임자로 하여 2002년 10월 중 개성에서 개최하기로 했으나, 북한 핵문제 때문에 지연되고 있는 실정이다.

개성공단이 조성될 경우, 남북한 경제에 미칠 파급효과는 상당히 클 것으로 전망된다. 우선 생산 과정의 일부분이 북한지역으로 이전됨으로써 남한 기업의 완제품 생산에 필요한 배후 생산기지를 얻는 효과를 가질 수 있다. 유치업종이 공단조성 이후 단기적으로는 저임금 노동력을 이용한 신발, 섬유 등 노동집약형 경공업에 집중될 것으

로 예상되기 때문에 남한내 산업 구조조정을 촉진시키는 효과도 발생시킬 수 있다. 또한 공단 입주 업체들은 저렴한 북한 노동력을 사용, 국제 경쟁력을 갖춘 상품을 생산할 수 있게 됨으로써 중국과 러시아 진출의 교두보를 확보할 수 있는 이점도 있다. 북한도 생산물품 수출에 따른 국제거래의 신인도 제고, 해외시장에서의 이미지 개선, 대외 투자환경의 개선, 공단인근지역의 발전효과, 생산·관리·경영면에서 남한의 선진기술을 습득할 수 있는 효과를 비롯, 기술 인력 양성도 꾀할 수 있어 북한 경제를 발전시키는 중요한 계기로 작용할 수 있을 것이다.

개성공단 건설과 운영이 순조롭게 이루어지기 위해서는 이에 상응하는 법체계를 갖추는 것이 무엇보다 중요하다. 정부와 사업시행자는 북한의 관세제도, 조세감면, 대금결제, 원부자재 구입 및 운송, 노무 관리 및 임금, 토지시설물 이용과 관리, 과실송금, 분쟁처리 등 투자 환경이 충분히 갖추어질 수 있도록 노력해야 할 것이다.

(다) 정부차원의 주요 협력사업

1) 경의선·동해선 연결사업

『6·15 남북공동선언』 이후 원만하게 진척되어온 경의선 철도·도로 연결 작업은 북한의 소극적 태도로 한동안 지연되었으나, 북한이 2001년 8월 김정일 국방위원장과 러시아 푸틴 대통령과 양국 철도 연결에 합의, 북-러 철도 협정을 체결하고, 이어 9월 제5차 남북장관급회담(2001. 9. 15~18)을 계기로 다시 활력을 띠게 되었다. 이와 함께 2000년 11월 28일에서 2001년 2월 8일까지 판문점에서 경의선 철도 및 도로연결을 위한 비무장지대 공사를 보장하기 위한 군사

실무회담이 5차례나 열려 『철도·도로 군사보장합의서』가 타결되었으나 이와 관련 추가회담이 개최되지 못해 합의서 발효가 지연되었다. 그러나 제7차 장관급 회담과 뒤이은 경제협력추진위원회 제2차 회의를 통해 경의선 철도, 동해선 임시도로를 연결공사를 2002년 9월 18일 쌍방이 동시에 착공하기로 합의함으로써 본 사안은 그 추진에 있어 급진전을 이루게 되었다.

경의선 철도의 경우 2002년 말, 도로는 2003년 봄을 완공목표로 하고 있는 반면, 동해선 철도·도로는 2003년 9월로 하되, 2002년 11월말까지 임시도로를 개통하기로 했다. 이에 따른 군사적 보장조치도 이루어졌다. 남북은 군사실무회담(2002. 9. 14~15)을 개최, 공동관리구역 설정, 지뢰 제거 방법 등을 규정한 경의선·동해선 연결 공사에 따른 비무장지대(DMZ) 군사보장합의서를 타결했다. 이어 9월 16일과 17일 판문점에서 2차례 회담을 더 열어 상호 국방장관의 서명 교환을 마무리짓고 합의서를 발효시키기로 했다.

2002년 12월 말 현재 경의선은 지뢰제거가 완료되고 노반공사 진행(철도는 완료) 중이며, 동해선은 지뢰제거와 노반공사를 완료한 상태다. 동해선 임시도로에는 CIQ 건물 건설 완료(2002. 12. 10)했다.

남북간의 경의선 철도·도로연결과 동해선 연결은 정치·군사·경제적으로 중요한 의미와 효과를 지닌다. 남북한간의 인적·물적 교류가 크게 활성화¹¹¹⁾할 것은 물론, 남북간의 정치·군사적 긴장관계를 해소시켜

111) 지금까지 전적으로 해상 운송에 의존하고 있는 남북한간의 교역은 정기 직항로 없이 제3국적선에 의해 우회 운항되고 있기 때문에 높은 해상 운송비와 시간적인 부담이 컸다. 남북간 육상연결 수송망이 구축되면 남북한과의 교역에서 운송비 절감은 물론, 운송 일수의 단축, 항만체증으로 인한 물동량의 신속한 처리효과를 기대할 수 있을 것이다. 현재 인천-남포간 20피트짜리 컨테이너 수송비용은 약 800달러로 인천-다렌간 400~500달러의 두 배에 달하고 있다. 그러나 경의선이

한반도 평화정착에 크게 기여할 수 있을 것이다. 또한 남북한의 국토 분단으로 인해 대륙과 육상을 통한 연결교통망을 갖지 못하고 있는 남한으로 하여금 도서 국가적 상황을 탈피, 북방 지역으로의 경제적 진출을 촉진시키는 기능과 함께 동북아 지역 경제권 형성에도 큰 역할을 담당할 수 있을 것이다.¹¹²⁾

<표 III-7> 경의선·동해선 철도·도로 연결 현황

노선	종류	규모	구 간	거리 (Km)	연결시기
경의선	철도	단선	개성역(북)-도라산역(남)	17.1	2002년 12월
	도로	4차선	개성공단터(북)-도라산역(남)	8.8	2003년 봄
동해선	철도	단선	온정리(북)-저진(남)	27.5	2003년 9월
	도로	2차선	고성(북)-송현리(남)	14.2	2003년 9월
	임시도로	1차선	고성-군사분계선	1.5	2002년12월

자료: 통일부, 『대북정책추진현황』 (2002.12) <http://www.unikorea.go.kr>.

연결되면 이 비용은 200달러 선으로 줄어들 수 있다. 또한 운송기간에 있어서도 10일 이상 걸리던 인천-평양의 기존 해상-육상로가 절반 이하로 크게 단축될 수 있을 것이다. 이와 동시에 경의선 및 동해선 연결은 대북 경제적 지원을 활발하게 전개될 수 있는 바탕을 마련해 줌으로써 각종 민간단체의 대북 지원이 철도와 도로를 이용, 지원에 소요되는 기간을 크게 단축시킬 수 있을 것이다.

- 112) 현재 신의주는 중국횡단철도(TCR) 인 중국 단둥(丹東)과 만포는 몽골횡단철도(TMGR) 인 중국 지안(集安), 남양은 만주횡단철도(TMR) 인 중국 투먼(圖們), 두만강은 시베리아횡단철도(TSR) 인 러시아 핫산 등의 대륙철도망과 연결돼 있다. 경의선과 함께 동해선 연결을 통한 경원선 및 동해북부선이 복원될 경우 한반도는 유럽, 아시아 대륙 진출의 물류 전초기지로 부상할 수 있음은 물론, 동북아의 교통·물류 중심지로서 일본, 중국, 러시아 등과의 환동해 또는 환서해 경제권 형성을 기할 수 있다. 중국 흑룡강성, 길림성, 요녕성 등 동북3성과 극동러시아 및 시베리아 지방의 천연자원의 원활한 수송이 가능하며, 남한·일본의 자본·기술력과 북한·중국·러시아의 노동력을 결합시킨 형태의 경제협력도 도모할 수 있다. TSR를 이용할 경우 남한은 유럽과의 교역에서 30% 이상의 물류비를 줄일 수 있을 것으로 예상된다.

2) 경수로 건설 사업

1995년 6월 13일 쿠알라룸푸르에서는 미·북간 핵합의(1994. 10)에 따라 한반도에너지개발기구(KEDO)와 북한간에 전문 18개조와 4개의 부속서로 구성된 대북 경수로공급협정이 체결(1995. 12. 15, 뉴욕)되었다. 1996년 4월부터 쌍방간에는 「경수로공급협정」 이행을 위한 후속의정서 협상을 개시, KEDO 인원에 대한 특권·면제 및 영사보호 문제와 통행·통신 문제부터 협상을 추진하고 1996년 7월 「특권면제 및 영사보호의정서」, 「통행의정서」, 「통신의정서」를 체결했으며, 1997년 1월에는 경수로 부지인수 및 북한의 서비스 이용에 관련된 제반원칙을 정하는 「부지의정서」와 「서비스의정서」를 체결했다. 이어 동년 6월 북한이 경수로 대금을 미상환할 경우에 대비한 「미지급시조치의정서」를 체결함으로써 경수로 착공에 필수적인 6개 의정서가 모두 체결되었다. 1998년부터는 기술적 측면의 「품질보장의정서」, 「훈련 의정서」협상이 개최되어 2000년 10월 「훈련의정서」가 발효되었으며, 2001년 12월 3일에는 발전소 품질보장 및 성능보장에 대한 「품질보장 및 보증 의정서」가 발효되었다. 그 외 2002년 5월과 7월 두 차례에 걸쳐 핵사고시 보장장치에 관한 세부사항 규정에 대한 협상이 개최된 바 있다.¹¹³⁾

1997년 7월까지 경수로 공사 착수에 필수적인 후속의정서와 각종 세부절차가 마련됨에 따라 KEDO 집행이사국은 1997년 8월 부지준비공사를 시작했으며, 1999년 12월과 2000년 2월에는 KEDO와 한전간 주계약(TKC: Turn-key Contract)이 체결·발효되어, 경수로 사업이 본격적으로 추진할 수 있는 여건이 조성되었다.

113) 현재 협의 대상이 되는 의정서는 기 언급한 「원자력손해배상」을 비롯하여 「인도일정」, 「상환조건」, 「사용후 연료」 및 「핵안전 및 규제」에 관한 것이 있다.

2002년 7월 말 현재 경수로 건설은 종합공정 22.94%의 진척도를 보이고 있다. 부지정지공사가 완료되었으며 각종 기반시설 공사(진입도로, 용수공급시설, 취수방과제·물양장, 종교시설, 병원 등)도 마무리 단계에 있어 지난 2002년 8월 발전소 건설공정의 본격화가 이루어지고 있다. 2002년 8월말 현재 부지에는 KEDO 대표 6명을 비롯, 남측근로자 719명, 북측 근로자 100명, 우즈베키스탄 근로자 523명 등 약 1,500명이 근무하고 있다. 그 외 경수로 설계 및 주기기 등 기자재의 발주·제작은 종합설계에서 39.5%, 원자로설비 구매에서 48.5%의 진척도를 보이고 있다.

대북 경수로지원사업은 북한의 핵문제를 평화적으로 해결하여 한반도 및 동북아지역의 안정과 평화를 유지하기 위해 추진되는 사업이다. 그 동안 남북관계의 경색국면에도 불구하고 경수로사업은 한반도의 안정 및 평화유지에 이바지하여 왔고, 앞으로 사업이 본격화될 경우에는 수천명의 남북한 근로자가 공동작업을 하는 등 대규모의 인적·물적 교류협력을 통해 남북간 신뢰회복과 관계개선에도 기여하게 될 것으로 예상된다. KEDO에 지원되는 우리측 부담금은 대부분 KEDO의 주계약자인 한전과 하청업체인 우리측 기업들을 통해 국내경제에 환류될 것이고, 10여년이 소요되는 건설기간동안 수만명의 건설 근로자들이 참여하게 되어 국내 고용창출에도 이바지할 수 있다.¹¹⁴⁾

그러나 북한의 핵 동결 해제(2002. 12)와 이에 대한 대북 경유지원 중단으로 경수로 건설에 대한 합의는 중대 위기에 직면하고 있다. 북한은 “미국의 중유 공급 중단 조치가 제네바 합의의 파기를 의미한다”고 언급¹¹⁵⁾하고 있는 만큼 대북 경수로 지원 사업이 지속될 지는

114) 에너지경제연구원이 산업연관표를 이용, 경수로사업의 파급효과를 분석한 결과 국내생산효과는 4조641억원, 부가가치유발효과 1조9,096억원, 고용창출효과는 54,300명으로 예측되고 있다. 경수로사업지원기획단, 대북 경수로 사업 추진현황, 2001. 9, p. 13에서 재인용.

불투명하다. 경수로 건설이 중단될 경우에는 경제적 손실(전체 공사비 46억여달러)¹¹⁶⁾을 넘어 한반도 평화와 안전 장치의 한 축이 무너지는 것을 뜻한다.

3) 임진강 수해방지사업 및 임남댐 안전 문제

임진강 유역은 남북 모두 수재로 인해 큰 피해가 발생한 지역으로 지난 3년간(1999~2001) 하류지역인 우리측에서만 232명이 사망 또는 실종하였으며, 수만명의 이재민과 1조 6천억원의 재산피해가 발생했다.¹¹⁷⁾ 임진강유역에서 매년 수해가 되풀이되고 있는 것은 무엇보다도 임진강 수계를 제대로 치수하지 못한 데 그 원인이 있다. 그러나 임진강이 남북을 관류하고 있는 지리적 특수성 때문에 어느 일방의 치수사업만으로는 한계가 있는 것도 사실이다.

남북한은 남북경제협력추진위원회 제2차회의(2002·8·30)에서 임진강 수해방지를 위한 현지조사에 합의함으로써 남북간 수자원 협력계기 마련했다. 북측은 “임진강상류의 기상수문 등에 관한 자료”를 통보하기로 했으며, 남측은 “임진강 상류의 치산치수에 필요한 묘목”을 제공하기로 하는 등 2002년 11월중 현지조사에 합의했다. 이는 1999년 8월 대한적십자사 총재명의로 임진강 유역의 홍수방지를 위한 남북당국간실무접촉 최초 제의 이후 3년만에 사업 가시화한 것을 의미한다. 제2차 실무협의회(2002. 11. 2)에서는 임진강 유역과 한강하

115) 『중앙일보』, 2002년 12월 13일.

116) 전체 경수로 사업비의 70%인 32억2천만달러를 부담해야 하는 한국은 그 동안 국제발행을 통해 공사비를 조달해 왔다. 경수로 발전소 완공 후 북측이 17년 동안 상환기로 돼 있는 비용을 회수하지 못할 경우, 그 동안의 공사비는 국가의 재정부담으로 고스란히 안게 될 것으로 판단된다. 『중앙일보』, 2002년 12월 13일.

117) 『중앙일보』, 2002년 6월 8일.

류에 대한 현지조사, 기상수문자료 통보, 홍수에보시설 설치, 임진강 상류의 치산치수에 필요한 묘목을 제공하는 문제에 대해 협의했다. 남북한은 실무협의회 제3차 회의를 2003년 1월 서울에서 개최기로 합의했다.

한편, 북한이 건설한 임남댐(금강산댐) 안전문제에 대해 2002년 4월 이후 국내외로부터 우려가 제기됨에 따라 남한 정부는 2002년 5월 31일 건설교통부장관 명의의 전화통지문을 북측에 보내 임남댐 안전문제를 해결하기 위한 공동조사 등 협의를 촉구하고 이를 북한이 2002년 8월 제7차 남북장관급회담에서 임남댐 공동조사를 수용함으로써 공동협력의 길을 모색할 수 있게 되었다. 이에 남북은 임남댐 공동조사 실무접촉(2002. 9. 18)에서 임남댐 공동조사 필요성과 원칙에 공감하고 추후 계속 협의기로 합의했다. 북한 임남댐 문제는 본댐 붕괴에 따른 피해 우려, 남한 지역의 수자원 부족 문제,¹¹⁸⁾ 임남댐의 대응댐인 평화의 댐의 한정적 역할에 따른 비효율성 문제 등을 같이 내포하고 있다. 임남댐 문제는 궁극적으로 남북한간 협상을 통해 해결되어야 하는 바, 이를 남북협력 사안의 일환으로 설정하여 중장기적인 대책을 마련해야 할 것으로 판단된다. 임남댐 누수 현상과 홍수시 대량의 물이 유입됨으로써 최악의 경우 댐이 붕괴될 가능성에

118) 북한의 금강산 댐 건설로 인해 남한의 화천댐, 춘천댐, 의암댐은 갈수기에 발전이 중단되고, 청평댐과 팔당댐도 발전량이 줄어들었다. 북한 쪽에서 화천댐으로 유입되는 수량은 1998년 연간 30억 톤이었으나, 금강산댐이 완공돼 물이 저수되기 시작한 2000년 이후에는 12억 톤으로 줄어들었다. 물이 동해 방면으로 역류함으로써 연간 북한강 수량의 18억 톤이 감소하였는 바, 이는 한강 전체 유입수량 1백 50억 톤의 12%, 한국수자원공사가 2001년 수돗물 등으로 전국에 공급한 용수량 43억 톤의 42%에 해당된다. 이로 인해 인근지역 공업 및 농업 용수가 크게 부족한 실정이며, 전체 물 부족 및 전력 생산 차질은 연간 7백억~1천억 원에 달하는 것으로 추정된다. 통일연구원, 금강산댐 문제 해결을 위한 남북협력방안, 정책건의서 2002. 5 참조.

대한 대비책을 마련하는 동시에, 중장기과제로서 남한측의 발전량 감소 및 용수부족을 해결할 수 있도록 할 것이다.

3. 남북 경제교류·협력의 성과분석

가. 교류·협력의 내용적 측면

(1) 남북교역

1988년 7·7 선언 이후 남북 교역은 양적·질적 측면에서 꾸준히 확대·발전되어 왔으며, 2000년과 2001년 4억달러선을 유지하다가 2002년에는 대폭으로 증가해 11월 현재까지 5억6천만 달러를 기록했다. 이로써 남한은 1995년 이후 중국, 일본에 이어 북한의 3대 교역국으로 자리매김했으며, 북한의 대남 교역 의존도도 약 18% 이상에 달하고 있다.¹¹⁹⁾ 이는 남한의 일본 교역의존도 11.0%보다 크며, 최대무역 상대국인 미국의 20.5%와 비슷한 수준이다.¹²⁰⁾ 그러나 남북 교역 실적의 절반 이상이 대북 지원과 경수로 건설과 관련된 비거래성 교역이라는 점에서 순수 거래 규모는 미약한 실정이다.

남북간 거래성 교역은 1997년 IMF 외환 위기 이전의 1997년 수준 이하이며, 거래성 교역에서는 남한의 적자 기조가 지속되고 있다. 교역에 임하는 업체도 대부분 1년 미만이며, 교역 품목의 주류는 농림수산물과 위탁가공용 섬유제품으로 전체 교역의 절반 이상을 차지하고 있다.

119) 한국은행, 「북한 GDP 추정 결과」 (한국은행) 각년호의 북한 무역량 대비 남북한 교역량 산출.

120) 한국무역협회, <http://kotis.kita.net/> 해당 국가 무역량 참조.

남북교역의 양적인 성장에도 불구하고 질적인 측면에서 그리 긍정적인 것만은 아니다. 첫째, 남북간 상업성 교역은 북한으로부터의 반입이 전체교역의 대부분을 차지하는 상태를 나타내고 있다고 할 수 있다. 이는 1991년부터 2000년까지 대금결제가 수반되지 않는 인도적 지원, 경수로 및 금강산관광사업용 물자를 제외한 상업성 교역수지에서 북한은 연평균 1억 1,611만달러의 흑자를 보인데서 잘 인식할 수 있다.¹²¹⁾

둘째, 남북간 교역은 국제교역보다 더 엄격한 규정하에 놓여 있다. 북한으로부터 물품을 반입하거나 북한에 반출하고자 하는 자는 통일부의 승인을 얻도록 되어 있으며, 타국상품에 비해 북한물품에 대해서는 국내시장을 교란시킬 것에 대비, 수입을 제한하는 품목이 허다하다.

셋째, 남북한간 교역은 그 내용 면에서 전형적인 선후진국간의 교역형태를 띠고 있다. 북한으로부터 반입되는 품목은 금괴 및 아연괴를 포함한 빌레트 등 1차 산업 상품이 대부분을 차지하고 있는 반면, 반출 품목은 화학제품과 위탁가공용 원부자재 및 설비부품을 비롯한 공업제품이 주류를 이루고 있다.

넷째, 남북한간 거래는 아직도 간접거래 위주의 교역에서 벗어나지 못하고 있다. 대부분의 교역이 해외중개상을 통해 거래가 이루어지고 있는 바, 이는 무엇보다도 대북 경험기업이 현지사정에 어둡거나, 북한의 교역신용도가 크게 낮기 때문인 데서 비롯된다. 위탁가공교역의 경우에도 대부분 제3국의 중개 또는 현지법인을 통한 간접교역의 형태로 이루어지고 있다. 계약체결에 있어서도 북한의 무역상사가 직접 당사자가 아니기 때문에 계약 체결시 위탁가공의 조건과 입장이 명확히 반영되지 못하는 경우가 허다하며, 또한 언제든지 국내 기술자가

121) 통일부, 『남북교류협력동향』 115호 (2001. 1), www.unikorea.go.kr.

현지에 가서 직접 생산지도를 하거나 북한의 기술자를 국내 또는 제3국에 초청하여 지도할 수 있는 상황이 하락되어 있지 않다. 위탁가공 생산에 대한 계약이 체결될 경우 원부자재의 선적에서부터 생산지 도착, 생산과정 등 일련의 과정이 관리되어야 함에도 불구하고, 북한과의 직접적인 연락이 이루어지지 않고 중개상에 전적으로 의존하는 경우가 대부분이기 때문에 의사전달이 제대로 되지 않는 경우가 많다.

다섯째, 남북 전체교역의 70퍼센트 이상이 대기업을 통해 이루어지고 있다. 2000년의 경우 업체별 반입 승인액은 삼성물산과 대우 및 엘지상사 등 3대 기업이 전체교역액의 53퍼센트를 차지하였으며, 반출에 있어서도 이들 3대 기업이 약 50퍼센트를 차지하는 등 교역이 대기업 위주로 이루어지고 있음을 알 수 있다.¹²²⁾

(2) 대북 투자

2002년 12월 말 현재 25개의 경제협력사업이 승인을 받았으나, 실제 운영되고 있는 사업은 KEDO의 경수로 사업과 현대의 금강산 관광사업, 태창의 금강산 샘물사업, 평화자동차의 남포 자동차 수리·조립 공장 등에 불과하며, 아직까지 수익을 내고 있는 곳은 전무하다.

금강산 관광사업은 금강산 관광지구의 특구 및 육로 관광허용 합의 및 관광료 지불대금 규모의 신축적 적용에 대한 합의로 새로운 돌파구를 마련하였으나, 여전히 채산성 악화와 현대그룹의 유동성 불안, 남북관계의 침체 등으로 사업 전도가 불투명한 상태에 직면해 있으며, 개성공단 또한 아직 타당성 조사차원을 벗어나지 못하고 있다.

투자를 동반한 경제협력 사업이 이와 같이 부진한 것은 북한의 합영법 등이 내용상 너무 포괄적이고 구체성이 부족하며 북한의 신용도,

122) 통일부, 「남북교류협력동향」 115호, (2001. 1).

사회간접자본시설 등 투자환경이 열악한 데서도 비롯되기도 하지만, 대북 투자 자체가 남북한간의 정치적인 상황과 밀접하게 연결되어 있기 때문이라고 할 수 있다.

남북간에는 1992년 「남북한 기본합의서」를 채택하여 교류협력을 제도화할 수 있는 바탕을 마련하기도 했으나, 정치적 상황과 연계되어 그 실효성을 거두지 못했다. 이는 독일 분단 후 동서독이 긴장관계를 유지하였음에도 불구하고 양독간 최초의 무역협정인 프랑크푸르트협정(1948. 7)과 지역간거래협정(Interzonenhandelsabkommen)인 베를린협정(1951. 9)을 맺은 후 상호 경제관계를 꾸준히 발전시킨 것과는 크게 대조된다.¹²³⁾ 또한 중·대만간의 경제 교류·협력과 비교할 경우에도 남북 교역은 아직 걸음마 상태를 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있다. 양안간 무역규모는 양안경제교류가 활성화되기 시작한 1989년 이후 빠른 속도로 확대되어 2000년 한해 동안만 하더라도 남북한이 겨우 4억 달러를 돌파한 데 비해 304억달러를 기록했다. 이는 한국과 중국과의 교역규모 319억달러에 버금가는 규모다. 대만의 대중국 투자 역시 2000년의 경우 477억달러에 달해(한국의 중국 투자는 2000년 160억달러) 양국은 투자를 통한 실질적인 경제협력관계에 들어서 있음을 인식할 수 있다.¹²⁴⁾

그럼에도 불구하고 1988년 이후 지금까지 이루어진 남북교역과 경제협력은 남북간에 일정한 범위에서의 긍정적인 변화를 초래한 것도 사실이다. 남북 교류·협력 시작 이후, 특히 남북정상회담 이후 경제협력 확대 합의를 통해 남북간의 인적·물적 교류는 크게 확대되었다.

123) 김영윤, “통일전 동서독의 경제교류: 내독교역이 남북한 교류·협력에 주는 시사점,” 『통일연구논총』 제4권 2호 (서울: 민족통일연구원, 1995), pp. 277-311 참조.

124) 고정식, 「대만·중국의 경제·사회 교류협력이 남북한 교류협력에 주는 시사점」 통일교육원 강의자료 (2002. 5), pp. 1-4 참조.

경의선·동해선 복원, 개성공단 건설에 이어 금강산 관광의 도로연결이 이루어져 남북간의 육상교통 체계와 직교역 체계가 마련될 경우, 남북한간의 정치·군사적 불안정성과 불확실성은 상당 부분 극복될 수 있을 것으로도 판단된다. 그러나 그와 같은 남북한간의 경제협력이 북한의 의미있는 변화를 유도하기에 역부족이었다고 평가할 수 있다. 이는 무엇보다도 북한의 대남 경험에 대한 경직된 자세와 대내 개혁과 대외 개방에 부담으로 인한 남북 경제협력에 대한 자신감 상실에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 이에 대해서는 다음 장에서 상술한다.

나. 경제교류·협력 정책의 효과적 측면

그 동안 대북 경제교류·협력을 통해 남한 정부가 추구한 목표 중의 하나는 북한의 변화를 유도하는 것이었다.¹²⁵⁾ 1998년 2월 출범한 김대중 정부도 대북 정책을 ‘대북화해협력정책’으로 공식화하여 “튼튼한 안보에 바탕을 두고, 남북간에 화해와 교류협력을 실현하여 한반도에 평화를 정착”시키기 위해 노력했다.¹²⁶⁾ ‘대북화해협력정책’의 목표는 ‘평화와 화해협력을 통한 남북관계개선’이며, 이는 한편으로는 “안보를 통해 평화를 유지하면서, 다른 한편으로는 화해와 협력을 추구함으로써 북한이 스스로 변화의 길로 나올 수 있는 적합한 환경을 조성하고, 한반도 평화와 안정을 도모함으로써 남북간 평화공존을 실현시키자는 것”이었다.¹²⁷⁾

125) 정부의 대북 통일정책 목표는 ①한반도에서 전쟁 방지, ②남북간 군사적 긴장완화와 평화정착, ③남북관계의 실질적 개선, ④북한의 변화 유도, ⑤점진적 평화통일 달성에 두고 있다. 통일부, 「대북정책추진현황」 (2002. 12), <http://www.unikorea.go.kr>

126) 통일부, 「2002 통일백서」, 앞의 책, p. 29.

그러나 지금까지 추진된 교류협력정책은 다음과 같은 측면에서 한계를 드러내었다.

첫째, 대북 정책의 목표라고 할 수 있는 북한의 실질적인 변화를 이끌어내지 못했다. 남한이 설정하고 있는 교류협력을 통한 남북통일에의 접근은 교류협력을 통한 북한의 변화, 다시 말해 북한이 남한의 통일 철학인 자유민주주의와 자본주의 시장경제체제와 제도를 받아들이는 변화를 전제하고 있다. 그러나 북한의 이와 같은 변화는 남한의 희망사항이었을 뿐, 북한의 호응을 유도해 낼 수 없었다.

남한 정부의 정책은 교류협력을 추진하고 북한을 지원하면 언젠가는 북한의 변화를 얻어낼 수 있다는 기대로만 일관한 측면이 강했다. 따라서 북한으로부터 나타나는 일련의 변화적 현상, 예를 들어 북한이 남한주민을 위한 금강산 관광사업을 추진할 수 있게 하고 남북정상회담에 임한 것을 애써 북한의 실질적인 변화로 보려는 시각을 가지려는 경향이 강했다. 그러나 지난 2002년 9월 미 켈리 특사의 방북에 따라 밝혀진 북한 핵 개발 시인 행위과 함께 북한의 핵동결 해제조치의 단행 및 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴선언은 남북한간의 화해·협력을 통한 한반도의 평화정착이라는 기대에 의구심을 던져주기에 충분했다.

사실, 남한이 화해협력을 통한 통일국가 실현이라는 현재의 통일방안을 견지하고 있는 한, 북한이 교류협력에 적극적으로 임해올 것이라는 기대 자체가 무리다. 교류협력을 통한 통일국가의 실현이라는 남한의 통일방안¹²⁸⁾은 북한에게 있어서는 북한 사회주의체제의 소멸

127) 앞의 책, p. 30.

128) 남한의 통일방안은 남북 교류·협력 활성화를 통해 북한의 변화를 유도, 남북연합을 구성한 뒤, 궁극적으로는 한반도에 통일국가를 실현하는 것이다. 즉, 우리는 화해·협력→남북연합→통일국가라는 3단계 과정을 거쳐 통일에 이르는 방안을 설정해 놓고 있다. 남한 정부의 통

을 의미하기 때문이다.¹²⁹⁾

둘째, 대북 정책의 국내여론 조성이라는 측면에서 일반 국민의 폭넓은 지지를 이끌어 내는 데 실패했다. 대북 교류협력 활성화 정책이 ‘북한 퍼주기’라는 비판적 여론을 형성시킴으로써 정책추진에 대한 지지를 획득에 성과를 거두지 못했던 것이다. 비록 많은 국민이 교류협력의 활성화라는 대북 포용정책의 기조에는 동의를 해도, 정책이 실제적으로 추진되는 방법면에 있어서는 비판적 견해를 내보이고 있기도 하다.

대북 지원에 대한 ‘퍼주기 식’ 비난¹³⁰⁾이 의미하는 것은 실제로 우

일방안은 화해협력→남북연합→통일국가에 이르는 「민족공동체통일방안」이다. 김대중 정부가 「민족공동체통일방안」을 통일방안으로 삼고 있음은 다음과 같은 언급에서 알 수 있다. “「민족공동체통일방안」은 1989년 국회 통일특별위원회의 공청회 등 국민적인 의견수렴 과정을 거쳐 채택되었으며, 이후 현재까지 우리 정부의 공식적인 통일방안으로 자리잡고 있습니다. 「국민의 정부」 역시 「민족공동체통일방안」을 토대로 대북 화해협력정책을 일관되게 추진해 왔습니다.” 통일부, 「통일방안에 대한 이해」 (2002. 5).

129) 이에 대한 자세한 논의는 제4장 2절을 참조.

130) ‘퍼주기’라는 비판이 타당성을 지니고 있는 지에 대해서는 다음의 두 가지 측면을 생각해 볼 필요가 있다. 첫째는 과연 대북 지원에 대규모의 ‘퍼주기’가 이루어졌냐는 점이다. 두 번째는 대북 지원이 남북관계에 미치는 긍정적인 효과가 무엇이며, 실제로 그와 같은 효과가 나타나고 있는가 하는 점이다. 우선 대북 지원 규모를 살펴보면 「국민의 정부」가 들어선 이후 1988년에서 2000년까지 3년간에 걸쳐 북한에 지원한 규모는 모두 1억9,249만 달러에 달한다. 이는 김영삼 정부 집권 당시 1995년~1997년까지의 3년간 지원한 2억8,408만달러의 ⅔ 수준이다. 그나마 대북 지원 총액 중 정부차원의 대북 지원은 1억1,788만달러로서 김영삼 정부시 같은 기간 동안 지원했던 2억6,172만달러의 절반 정도다. 또한 「국민의 정부」 들어 차관형식을 통해 북한에 제공한 50만톤의 식량은 약 9천만 달러로서 과거 문민정부 시대 제공한 쌀 15만톤의 비용 2억3천만달러의 절반에도 미치지 않아 대북 지원시 국민부담을 최소화하면서도 효과를 극대화하려고 했음을 알 수

리 정부가 추진하고 있는 대북 지원 그 자체에 대한 비판이라기보다는 대북 지원을 비롯한 대북 포용정책이 본질적으로 북한의 변화를 유도할 수 있겠는가에 대한 비판적 입장을 반영하고 있거나, 또는 대북 지원이 북한의 변화와 함께 이루어져야 한다는 시각을 담고 있는 것이라 하겠다. 다시 말해 북한이 우리의 포용정책에 대해 호응하는 자세에서 변화를 보이지 않고 있음에도 불구하고 정부가 북한에게 지나친 양보나 유화정책을 추진하고 있지 않는가 하는 점을 반영하고 있는 것이라고 할 수 있다. 결국 우리 사회 일각에서 제기하고 있는 ‘일방적 퍼주기’ 지원이라는 비판은 지원량의 과다 또는 우리의 능력 범위를 벗어난 무리한 지원 규모라는 점에 초점을 맞추고 있기보다는, 대북 지원이 우리가 바라는 남북관계 개선효과 등 본래의 취지를 달성했는가 하는 점에서 바라보아야 할 것이다.¹³¹⁾

셋째, 대북 경제협력 주체인 남한 기업의 영리성을 확보하는 데도 실패했다. 대북 경제교류·협력을 추진하고 있는 대부분의 업체들은 대북 사업에서 실질적인 이익을 확보하기가 상당히 어렵다는 점을 토로하고 있다.¹³²⁾ 이의 주요한 이유는 남북 교역과 경협이 안고 있는 법·제도상의 미비, 설비 및 입지적 여건의 부족뿐만 아니라 남북 교류 협력사업의 성사를 담보하는 북한의 ‘웃돈’ 요구 및 경제적 이익을 확보할 수 있는 사업 안정성에 대한 북한측 배려가 결여되어 있는 때문

있다. 조동호, “남북경협 성과의 평가와 향후 정책과제,” 한국개발연구원 『KDI 북한경제리뷰』, 2001. 6, p. 4; 통일부 통일교육원, 『통일문답』 (서울: 삼일문화사, 2001), p. 114-115.

131) 통일부 통일교육원, 앞의 책, p. 115-116.

132) 이의 대표적인 예는 현재 누적적자를 시현하고 있는 현대의 금강산 관광사업이라고 할 것이다. 2002년 1월 현재 적자액은 6,000억원에 달하고 있다. 『한국일보』, 2002년 1월 24일. 또한 지금까지 대북 협력사업 승인 업체 중 실질적인 이익을 확보하고 있는 기업은 거의 없으며, 대부분 적자를 면치 못하거나 이로 인해 사업이 중단되어 있는 업체도 많다.

이라고 지적하고 있다.¹³³⁾

넷째, 김대중식 대북 교류협력 활성화 정책은 북한과 주변국과의 관계를 개선시키고 상호 협력을 이끌어내는 데에도 기여하지 못하고 있다는 것이다. 특히, 미 부시 행정부의 검증과 상호주의의 적용이라는 대북 정책적 측면에서 공조를 이루어내지 못했다. 남한 정부는 미 부시 정부의 대북 강경책과 북한이 시도하는 대남 관계개선의 중간에서 표면적으로는 미국의 입장에 동조하는 자세를 견지하고 있으면서도 실질적으로는 북한의 의도를 실천에 옮기는 양상을 보이고 있다.

4. 남북 경제교류·협력의 발전전망

가. 남북 경제교류·협력 활성화 억제요인

남북 교류·협력의 활성화를 억제하고 있는 요인으로는 일반적으로 ①남북간의 정치·군사적 불안정성, ②간접교역에 따른 높은 물류비용 부담과 채산성 악화, ③북한내 열악한 사회간접시설과 법적·제도적 정치 미비, ④자유로운 통행·통신의 제약, ⑤국제 상거래 관행에 대한 북한의 이해 부족, ⑥남북간 경제 격차로 인한 북한의 구매력과 상품의 다양성 부족, ⑦북한 상품의 판로 확보 어려움 등을 주로 경제교류·협력상의 기술적인 요인들을 지적하고 있다.¹³⁴⁾ 여기에서는 경제교류·협력에 기본적으로 존재하고 있는 경제교류·협력에 대한 남북한

133) 국회 문화관광위 2002년 9월 27일 국정감사에서는 KBS와 MBC가 북한에 들어가 공연을 하고 방송을 하면서 북측에 막대한 달러를 제공하고 있다고 지적한 바 있다. 그 외 대북 사업 웃돈 거래와 관련해서는 월간조선 2002년 5월호 참조.

134) 김영윤, “남북 교류·협력의 문제점과 실천적 과제,” 『통일경제』 (서울: 현대경제연구원, 1996. 6), pp. 73-87.

의 상이한 인식과 의도, 북한의 경제협력에 대한 자세를 비롯, 국제환경적 요인에 국한하여 고찰하고자 한다.

(1) 경제교류·협력 의도

남북한간의 경제교류·협력은 체제 및 경제력에서 우월한 남한과 체제 및 경제적 열위¹³⁵⁾의 북한간에 이루어지는 협력사업이다. 따라서 기본적으로 경제관계에서 상호 대등한 정치·경제적 이익을 확보할 수 있는 관계 설정이 불가능하다. 경제협력이 심화될수록 북한에게는 체제존립에 영향을 미치는 정치적 위험을 감수해야 하는 부담이 작용하게 된다. 북한은 당면한 경제난을 극복하기 위해 남한과의 경제협력 관계가 불가피하다고 인식하나, 남한과의 경제협력이 체제존립에 미치는 영향만은 최소화하려고 한다. 이런 점에서 남북경협은 상호 적대적 관계 속에서 협력을 지속하는 사업이라고 할 수 있다.

남북경협에 대한 쌍방의 의도를 보면, 북한은 체제수호라는 기본적인 의도(목표)에 입각하여 경협을 추진하고 있다고 할 수 있다. 북한이 추진하는 모든 대남 경협은 궁극적으로는 이와 같은 기본 의도 달성과 연결되어 있다. 그러나 이와같은 북한의 대남 경협 목표는 남한이 견지하고 있는 경협을 통해 북한 체제의 변화를 유도하는, 다시 말해 체제변화 유도적 경협과는 정면으로 배치된다.¹³⁶⁾ 북한은 남한의 체제변화 유도적 경협을 자신의 체제붕괴를 촉진하는 도전으로 받아들

135) 2001년 기준 북한의 명목 GNI는 157억\$로 남한의 4,213억\$의 26.8분의 1에 지나지 않고 있다. 또한 1인당 GNI는 706\$로 남한의 8,900\$에 비하면 12.6분의 1에 지나지 않고 있다. 통계청, 『남북한경제사회상비교통계』 (2002), http://kosis.nso.go.kr/cgi-bin/sws_999.cgi?ID=DT_2GA31&IDTYPE=3&A_LANG=1&FPUB=3&SELITEM= 참조.

136) 남한의 대북 경제교류·협력이 북한 체제의 변화 유도적인 특성을 띠고 있는 것은 남한이 제시하고 있는 통일방안에서 잘 나타나고 있다.

여, 체제수호적 차원에서 대응하고 있다.¹³⁷⁾ 남한은 이와 같은 북한의 대응을 제한적 변화 내지는 변화거부적 자세로 받아들이면서 북한의 변화를 유도하기 위한 정책을 다면적으로 구사하고 있다.

이런 점에서 볼 때, 남북 경제교류·협력은 그 효용 구조적 측면에서 볼 때 협력의 가능성이 매우 높음에도 불구하고 실질적인 협력관계를 이루지 못하고 있는 것이 사실이다. 경제협력이 실질적인 협력관계를 형성하지 못하고 있는 것은 경협의도에서의 상호 배타적 충돌, 다시 말해 각자 견지하고 경협 목표가 상대방에게 실질적인 이득을 가져다 주지 못하기 때문이라고 할 수 있다.

(2) 북한의 대남 경제협력 자세

앞서 언급한 북한의 대남 경협 의도와 연결, 실제 북한이 남북 경제교류·협력에 임하는 자세는 다음과 같은 특징을 나타내고 있다.

첫째, 배타적 협력관계를 유지하고 있다. 북한은 제한적 대외개방정책을 추진하고 있는 이후부터 남한을 타도의 대상에서 배타적 협력대상으로 인식하고 있다. 이는 남북한 유엔 동시가입으로 ‘두 개의 한국’이라는 현실과 대미·대일 관계 개선을 기본 축으로 하는 남한 소외 정책에서도 인지할 수 있다. 교류·협력에 있어 북한의 배타적 협력은 철저한 ‘정부·민간분리 원칙’을 통해 구체화되고 있음을 알 수 있다. 즉, 정부의 개입은 철저히 배제하되, 민간 기업차원의 남북 경제협력에는 남한 기업의 투자를 개방지역에 적극적으로 유치하려 하고 자세를 보이고 있다. 또한 북한이 협력 사업 추진을 위한 원칙에서 합의해 놓고도 실제 이의 추진과정에서는 수많은 인위적 난관을 조성하고 있는

137) 체제수호적 대응의 형태는 자력갱생, 실리추구 경협, 제한적 개방 등을 통해 구체화되고 있다.

것도 배타적 협력의 전형적인 예가 될 것이다. 남북경협 협상에서 북한은 그들이 유리한 방향으로 이끌면서 실리를 취하되, 자신이 불리할 경우에는 합의한 원칙을 완전히 파기하는 행태를 보이고 있는 것이다.

둘째, 무상이익만을 노리는 실리를 추구하고 있는 점이다. 북한은 우선 기본문제의 해결을 위해 대외 구걸 행각을 내보이고 있다. 대외적으로 식량난을 호소하면서 식량 및 비료, 농업기술, 품종개량 등에 대한 지원과 협조관계에서 최대한의 무상이익을 확보하려고 하고 있으며, 남한 기업을 포함하여 종교 및 사회단체들의 방북시 일종의 입북료를 공공연히 요구하는가 하면 대남 경협을 달러를 확보하려는 수단으로 인식하고 있다. 심지어는 남한의 남북협력기금을 통한 사업은 북한에 대한 무상원조로 생각하는 경향을 보이고 있는 점은 이의 전형적인 예가 될 것이다. 또한 북한이 지원성 투자유치 및 외화획득에 최우선적 목표를 두면서 가능한 한 남한에 의해 사업이 전적으로 추진될 수 있는 방법을 택하고 있는 점도 무상으로 실리를 챙기려는 사례에 부합된다고 할 것이다.

셋째, 선별적 및 조건부 교류·협력에 임하고 있다. 북한은 돈줄이 되는 기업은 대기업이며 한번 맺은 남한 대기업과는 최대한 관계를 유지하려고 하면서도 그것이 이루어지기 전에는 최대한 많은 남한기업과 접촉하고 경쟁을 유발하려고 시도하고 있다. 북한은 대기업 위주 경제사업에서의 최대한 이익을 확보하려는 의도를 보이고 있는 바, 이는 남한의 대기업이 실질적으로 북한이 필요한 외화를 제공할 수 있는 능력이 가진 것으로 파악하고 있는 데서 비롯된다고 할 것이다. 1995년 이후 해마다 신년공동사설에서 새로운 국가기구체계의 요구에 맞게 경제에 대한 중앙집권적, 통일적 지도를 강화하며 경제사업의 실리 강조하고 있는 것도 이와 무관하지 않는 것으로 판단된다.

넷째, 경제협력 관계에서 주도권을 확보하는 전략을 보이고 있다. 북한은 대외 합영·협작의 기본 목적을 ‘다른 나라의 기술과 자금을 리용하는데 있다’고 말하면서 이의 추진방법으로 다른 나라에서 기술과 자금을 부담하고 기업관리는 북한이 하는 방향에서 해야 할 것임을 언급하고 있다. 합영·협작 사업에서 북한은 사회주의적 가치를 고수하고 국가 통제하의 경제관계 유지하려는 의도를 보이고 있는 바, 이의 구체적 실천 수단으로 북한은 투자대상을 철저히 제한하고 있으며, 물자구입에 있어서도 북한 내부 구매 원칙을 확립하고 생산품의 내수 판매를 제한하는 방법을 동원하고 있다. 또한 외환관리의 국가 통제와 노무관리의 북한식 규율을 철저히 적용하고 있다. 특히 외국 투자 기업의 노동 규정과 관련하여 북한이 ①북한의 인력알선 기관에 의해서만 인력이 채용될 수 있는가 하면, ②북한 주민의 우선적 채용과 ③고용 및 해고시 해당노동 기관과의 합의를 요구하고 있으며, ④직업동맹과의 노동계약체결의 의무화를 비롯하여 ⑤종업원들의 사회보험 및 ⑥사회보장 혜택 제공 의무화, ⑦기업내 탁아소와 유치원 설치 등을 강하게 요구하고 있다. 이는 교류·협력에 있어 북한의 주도권 확보의지와 맥을 같이 하는 것이라고 할 수 있다.

(3) 남북 경제협력의 대외적 여건

2001년 1월 미 부시 행정부가 등장하면서 미국은 럽스펠드 국방장관 주도하에 군사안보전략에 대한 전면적인 재검토했다.¹³⁸⁾ 9·11테

138) 2001년 5월 초 한국을 방문한 아미티지 국무부 부장관은 새로운 국방정책으로 ①유럽에서 아시아로 전략중심축의 이동, ②해외기지 등 전방배치 전략감축, ③정보력의 절대 우위 유지, ④군사력 기동성 강화 및 경량화 등 4대 원칙을 제시했다. 즉 첨단과학기술에 기반을 둔 군사혁신이라고 할 수 있다. 김국신, 『미국의 대북정책과 방한의 반응』,

러사태가 발생하자, 10월 1일 미 국방부는 새로운 국방정책의 중점을 다양한 형태의 기습공격에 대한 대응능력의 강화, 특히 테러, 생화학 무기, 사이버공격, 미사일 등 비대칭적 위협에 대한 대응에 초점을 맞추면서 「윈·윈」 전략을 「윈 플러스」 전략으로 수정, 1개 대규모 분쟁 지역에서 신속 확실한 승리를 거두고 여타 소규모 분쟁은 현상 유지 등 제한된 작전수행능력을 유지한다는 방침을 세웠다.

대북 정책에 있어서도 부시 행정부는 클린턴 행정부의 대북 정책을 유화정책으로 비판하면서, 클린턴 정부가 북한이 핵확산금지조약을 위반하고 불법적으로 핵 개발을 추진했음에도 불구하고 이를 동결시키기 위해 막대한 반대급부를 약속한 것은 다른 불량국가들에 대해 나쁜 선례가 되었다고 언급한 바 있다. 동시에 중유와 경수로 2기를 얻기 위해 핵 개발을 완전히 포기할 것이라는 기대는 지나치게 순진한 발상이며, 북한이 우라늄 농축시설 등을 이용한 새로운 핵 개발을 비밀리에 계속하고 있다고 주장하기도 했다.¹³⁹⁾ 이어 투명성, 검증가능성, 상호주의를 기반으로 대북 정책을 추진한다는 입장과 함께, 북한을 이라크·이란과 함께 ‘악의 축(axis of evil)’으로 지정하기까지에 이르렀다. 이어 2002년 9월 미 제임스 켈리 특사의 방북을 통해 북한이 농축 우라늄을 이용하여 핵 개발을 하고 있다는 사실을 시인 받음으로써 북한 핵 개발 프로그램에 대한 포기와 핵 개발에 대한 정보 제공 및 핵사찰 수용을 강하게 요구하고 있다.¹⁴⁰⁾

통일연구원 연구총서 2001-22, (서울: 통일연구원, 2001), p. 25.

139) 김국신, 위의 책, p. 39. 이와 같은 사실이 실제 밝혀진 것으로 평가된 것은 제임스 켈리 미 특사의 2002년 9월 북한 방문이었음.

140) 2001년 11월 29일 미 국무부 필립 리커부대변인은 북한에 건설중인 경수로의 핵심부품 공급시기와 일정을 맞추어 핵사찰이 완료되기 위해서는 북한이 IAEA의 핵사찰을 당장 수용해야 할 것임을 주장했다. IAEA 역시 최근 북한의 핵개발 사실과 관련, 핵개발 프로그램 포기와 함께 핵사찰의 수용을 강하게 요구한 바 있다. 『중앙일보』, 2002년 11월 30일.

이상과 같은 대북한 국제 정치적 환경은 안보와 군사문제에 대한 북한의 양보와 자세전환을 얻어낼 수는 있겠지만, 남북한간의 교류협력 활성화를 위한 북한의 실질적인 변화를 얻어낼 수 있을 것이라는 보장은 없다. 북한의 대남 교류협력의 활성화는 오히려 그와 같은 대북 정치·군사적 압력을 회피하기 위한 수단으로 작용할 뿐이다.

나. 경제교류·협력을 통한 통일에의 접근 가능성

노태우 정부의 「민족화합민주통일방안」, 김영삼 정부의 「한민족공동체 통일방안」과 같이 김대중 정부의 통일방안도 비록 통일과정에서 1민족, 2국가, 2제도, 2정부의 과도체제인 「남북연합」이라는 형태를 두고 있지만 궁극적으로는 1민족, 1국가, 1제도, 1정부의 통일국가의 실현을 지향하고 있다. 즉, 김대중 정부의 통일방안에는 상호 교류와 협력을 통해 남북한간의 냉전구도와 대결의식을 해체·극복하고 평화적 이면서도 점진적인 단계를 거쳐, 그리고 기능주의적 접근방법을 통해 궁극적인 목표인 '1민족 1국가 1체제 1정부'라는 형태의 통일 의지를 담고 있는 것이다.¹⁴¹⁾

반면, 북한은 통일국가의 완결된 형태로서 1민족, 1국가, 2제도, 2정부의 「고려민주연방공화국 창립방안」을 지향하고 있다. 따라서 「남북연합」안에서 남북관계는 민족내부의 특수관계인 반면, 「고려민주연방공화국 창립방안」에서의 남북관계는 지역정부간의 관계다.

141) 김대중 대통령 또한 1998년 2월 자신의 취임사를 통해 “남북관계는 화해와 협력 그리고 평화정착에 토대를 두고 발전시켜 나가야 할 것”임을 밝히면서 이는 「국민의 정부」가 추진할 대북 정책의 기본방향을 천명한 것으로서 현 단계에서 당장 통일을 서두르기보다는 우선 한반도의 냉전적 대결구도를 화해협력의 구도로 전환하는 데 주력하겠다는 것이었다. 통일부, 「2002 통일백서」(2002), p. 17.

남북한의 통일방안을 교류협력 사안과 연결시켜 고찰하면 남한은 화해협력을 통해 1제도, 1정부의 통일을 지향하고 있으나, 북한은 화해협력과는 별도로 남북이 각기 다른 2제도와 2정부를 갖는 통일을 지향하고 있다고 할 수 있다.

그러나 남북한간 화해와 교류협력의 활성화가 한반도의 평화정착에 이바지하고 통일실현에 이바지한다는 도식은 그 동안 추진되었던 대북 관계를 반추할 경우, 쉽게 성립되는 사안이 아니다. 왜냐 하면 김대중 정부가 지금까지 추진해 온 교류·협력정책이 상기 언급한 목표를 달성할 수 있는 전략적 수단으로 작용하지 못했기 때문이었다. 특히, 대북 교류협력 정책이나 전략이 그 방법적 측면에서 북한의 실질적 변화를 유도해 내는 데 미흡했기 때문이었다.

남한의 통일방안에 따른 통일을 이룩하기 위해서는 북한의 변화가 선행되어야 한다. 왜냐 하면 1체제 1정부로의 통일의 내용이 바로 자유민주주의와 자본주의 시장경제로의 단일화를 지향하고 있기 때문이다.¹⁴²⁾ 이런 점에서 남한의 통일방안은 북한 스스로 사회주의 체제의 포기과 함께 남한체제로의 변화를 요구하고 있다고 할 수 있다. 그러나 극단적 이질체제를 견지하고 있으며, 사회주의 체제고수를 최우선적 국가목표로 내세우고 있는 북한이 스스로 변화하여 남한의 통일방안을 그대로 수용하리라는 기대는 현 상태로서는 무리다. 따라서 남한의 1민족 1국가 1정부 및 자유민주주의와 자본주의 시장경제질서의 1체제로의 통일은 이의 절대적 당위성과 높은 효율성에도 불구하고 북한에 있어서는 흡수통일로 비취질 수밖에 없다. 바로 이런 점 때문에 북한은 남북한간에 화해·협력이 제고될수록 이에 따르는 경제내적 역동성과 주민에 대한 영향에 때문에 사회주의 체제의 정체성을

142) 이에 대한 이론적 검토는 정용길, “통일의 기본철학과 통일원칙,” 민족통일연구원, 『민족공동체 통일방안』의 이론체계와 실천방향, (서울: 민족통일연구원, 1994), p. 31 이하 및 타 논문 참조.

상실, 궁극적으로는 남한에 의해 붕괴·흡수당할지도 모른다는 우려를 가지게 된다. 남북한간에 원만한 경제협력관계가 지속되기 어려운 것은 바로 이 때문이라고 할 수 있다. 자그마한 정치적 사안에도 남북이 곧바로 대결관계로 치닫게 되기 쉬운 것은 화해·협력 속에 내재하고 있는 존재에 대한 위협 때문이라고 할 수 있다. 교류협력의 궁극적인 결과가 체제 붕괴로 이어질 수 있는 단서가 된다면 북한이 이를 받아들일 수 없음은 어쩔 당연한 것인지도 모른다. 통일을 위해 우리가 원하는 교류·협력이지만 바로 통일 때문에 북한은 원하지 않게 되는 것이다. 북한이 남한과의 교류협력을 지향하고 있다면 그것은 우리의 통일방안과는 전혀 상관이 없는 문제다. 남한이 추구하고 있는 교류·협력을 통한 통일에의 접근이 아닌, 교류·협력을 통한 경제적 실리주의의 확보를 위해서일 것이다.

5. 결론 및 정책과제

북한이 현재 체제유지를 위해 변할 수밖에 없는 상황임에도 불구하고 체제유지를 위해 변하지 않으려는 자기 모순적 딜레마에 봉착해 있다. 변화할 수밖에 없는 대내 상황에도 불구하고 기존의 체제는 전혀 긍정적인 작용을 못하고 있다.

북한은 현재 경제난 극복을 위해 제한적 개방은 하나 실질적 개혁은 거부하고 있으며, 사회주의권 시장붕괴를 대체하기 위한 수단으로 자본주의 시장 진출, 개방을 통한 서방 자본과 선진기술의 도입을 시도하고 있다. 그러나 현재 나타나고 있는 북한의 변화는 그 질과 수준에 있어 변화라고 할 수 없는 것이라고 할 수 있다. 북한의 경제정책이 일정 정도의 의미 있는 변화의 징후를 보이고 있음에도 불구하고 이를 ‘자립적 민족경제노선’의 변화나 수정으로 판단할 수 없다. 경

제무역지대의 개방은 북한이 자본주의적 방식을 수용하거나 향후라도 그것을 허용하겠다는 의미는 아니다. 만약 현재 나타나고 있는 변화에 의미를 부여한다고 하더라도 그와 같은 변화는 북한 사회주의 체제가 내부적으로 얼마든지 수용·극복해낼 수 있는 변화라고 할 수 있다.

북한은 기본적으로 남한 정부의 대북 적대적 또는 화해적 자세와는 무관하게 체제안정과 대내적인 통합을 위해 대남 긴장관계를 유지하려는 경향을 가지고 있으며, 기 언급한 바와 같이 체제수호적 대남 경협자세를 유지하고 있기 때문에 남북한의 관계가 실질적인 화해·협력 관계로 바뀌어지기 어렵다. 따라서 남북경협 활성화를 통해 상호 이득을 얻기가 힘들다. 남한은 북한의 대남 협조적 변화자세에는 적절한 보상책을 마련할 수 있으나, 북한의 배타적 거부에는 경협의 단절을 반복하여 경험하게 될 뿐이다.

이와 같은 상황에서 대북 경제교류·협력은 다음과 같은 점을 고려하여 추진해야 할 것이다. 첫째, 대북 경제협력 정책 추진에 있어 가장 중요한 것은 남북이 대등한 관계를 확립하는 일이다. 대등 관계란 남북한이 정치·경제적 협력을 취하는 당사자로서의 권한과 의무를 동시에 지니고 있음을 의미한다. 다시 말해 경제난을 겪고 있는 북한이라고 해서 무조건 지원하고 도와주어야 하는 관계가 아니라 지원과 도움을 받을 수 있는 권한을 부여하되, 그에 상응하는 의무를 지는 관계가 형성될 수 있도록 하는 것을 말한다. 물론, 경제적 관계에서는 질적으로 대등한 관계가 성립되기 어렵다. 따라서 지원을 통한 협력이 이루어질 수밖에 없다. 그러나 그와 같은 지원을 통한 협력이 북한의 변화를 유도하기 위해서는 남북한 대등한 정치관계의 형성이 필히 전제되어야 한다. 남북한간에 대등 관계가 성립하기 위해서는 북한을 실질적으로 인정하는 조치가 필요하다. 이는 남북간 상호 기본

적 신뢰관계 형성의 첫걸음이다. 북한을 실질적으로 인정한다는 것은 남북한간에 현존하거나 향후 발생할 문제를 한반도에 평화를 정착시키기 위한 교류협력의 문제로 인식하여 해결하려는 자세와 직결된다. 통일이 갖는 진정한 의미는 남북한 주민이 평화롭고 풍요롭게 다정한 이웃으로 잘 사는 것이다. 남북한이 군사적 긴장을 해소하고 평화롭게 잘 살며 국경을 초월하여 생산요소의 왕래가 이루어지고 누구든지 방문과 관광이 가능하다면 정치·제도적인 통일은 자연스런 요식 행위에 불과할 것이다. 이와 같은 통일의 의미가 적실성을 발휘하기 위해서는 서독의 브란트 수상의 대동독 정책과 같이 북한을 실질적으로 인정하고 이에 상응하는 조치를 취하는 것이 당연하다.¹⁴³⁾

둘째, 남북한 교류협력에 있어 가장 중요한 관건은 북한과의 평화적 공존이 전제되어야 한다는 것이다. 이는 이를 실질적으로 담보할 수 있는 여건과 환경이 마련되어야 만 가능하다. 남북한간의 평화공존을 실질적으로 담보할 수 있는 여건은 북한의 체제불안을 불식시킬 수 있는 조치가 필요하다. 다시 말해 북한으로 하여금 남한과 다분야·대규모의 교류협력을 추진한다고 하더라도 체제가 붕괴하지 않을 것이라는 믿음과 확신을 심어줄 수 있어야 한다. 이를 위해서는 교류협력 활성화에 주어진 대북 정책의 중점을 정치·군사문제 해결에 두거나, 적어도 정치·군사문제의 해결과 교류·협력을 병행하는 조치가 필요하다. 여기에는 남북한 군사적 긴장을 완화할 수 있는 합의, 정전체제의 평화체제로의 전환, 비무장지대의 평화적 이용 등을 적극 추진할 필요가 있으며, 남북한 실질적인 군축까지도 이루어질 수 있어야 한다. 대북한 주적관계의 포기 및 북한 체제를 실질적으로 인정하는 선언을 포함하여, 「통일부」를 「남북협력부」으로의 변경 등도 포함될 수 있다. 정치·군사적 문제가 해결되어야만 남북한간 체제를 위협하는 불

143) 김영윤, “통일전 동서독의 경제교류”, 앞의 논문 참조.

안요소가 없어짐으로써 상호 진정한 신뢰가 구축될 수 있으며, 이를 통해 남북 교류협력이 크게 활성화될 수 있을 것이기 때문이다.

<별첨>

경제분야 협력사업(자) 승인기업 현황

기업	사업상대자	사업내용	지역	금액	사업자승인일 (사업승인일)
▲ 대우 (합영)	삼천리 총회사	남포공단 셔츠, 가방, 자켓 등 3개 사업	남포	512만불	'92.10.5 (95. 5.17)
고합물산 (합영,합작)	광명성 총회사	의류·봉제, 직물 등 4개 사업	남포,나진, 선봉,평양	686만불	'95. 5.17
한일합심 (합영,합작)	조선은하 무역총회사	웨타, 봉제, 방직 등 4개 사업	"	980만불	'95. 6.26
국제상사 (합영,합작)	"	신발	"	350만불	'95. 6.26
▲ 녹십자 (합작)	광명성 총회사	의약품 (유로키나제) 제조	평양 통일구역	311만불	'95.9.15 (97.11.14)
동양시멘트 (단독투자)	대외경제협력 추진위원회	시멘트 싸이로 건설	나진,선봉	300만불	'95. 9.15
동룡해운 (단독투자)	해양무역회사	하역설비 (크레인 등)	"	500만불	'95. 9.15
삼성전자 (합작)	조선체신회사	나진선봉 통신센터	"	700만불	'96. 4.27
▲ 태창 (합영)	릉라888무역 총회사	금강산 샘플 개발	강원도 고성군	580만불	'96.4.27 (97.5.22)
대우전자 (합영)	삼천리총회사	TV 등 가전제품 생산	남포	640만불	'96. 4.27
▲한국전력 공사	원자력총국	경수로건설지원사업	신포	4,500만불 →11,430.8 만불	'96. 7.15 (97.8.16→ '99.8.10변경)
▲미흥식품 (합영)	조선철산 무역총회사	수산물 채취·가공	청진,함흥, 원산,남포	47만불	'97. 5.22 (98. 3.13)
*신일피혁		피혁, 의류봉제	나진,선봉	300만불	'97. 5.22
한 화 (합작)	청운산 무역회사	PVC장판 제조	평양,남포	90만불	'97. 5.22
LG전자 /LG상사 (합영)	광명성 총회사	전자제품(컬러TV) 조립생산	평양	450만불	'97. 5.22 '97.10.14 (변경승인)
▲ K T	체신성	경수로 건설 통신 지원사업	신포	14만불	'97. 8. 1 (97.8.1→ '01.2.5, '02.5.28변경)

기 업	사업상대자	사 업 내 용	지 역	금 액	사업자승인일 (사업승인일)
삼성전자 (합영)	조선체신회사	전전자교환기 등 통 신설비생산	나진, 선봉	500만불	'97. 8. 1
코오롱상사 (합작)	은하무역 총회사	섬유 및 섬유제품 가공·생산	평양, 남포	400만불	'97. 8. 1
신 원 (합작)	은하무역 총회사	의류·봉제업	평양	100만불	'97. 8. 1
파라우수산 (합영)	조선은파산 무역상사	수산물 생산·가공	원산, 해주	300만불	'97. 8. 1
금오식품 (합작)	은하무역 총회사	냉면·고구마전분 제조	평양	40만불	'97. 8. 1
한국토지공사 (단독투자)	대외경제협력 추진위원회	나진·선봉지대 시 범공단 조성	나진, 선봉 (유현지구)	.	'97.10.14
대상물류 (단독투자)	"	나진·선봉 국제물 류 유통기지 개발· 운영	나진, 선봉 (동명지구)	420만불	'97.10.14
삼천리자전거/ LG상사 (합영)	광명성총회사	자전거 조립·생산	나진, 선봉	800만불	'97.10.14
▲태영수산/L G상사 (합영)	"	가리비 양식·생산	나진, 원산	65만불	'97.10.14 ('98. 8.28)
▲한국외환 은행	경수로사업대 상국	경수로사업 부지내 은행점포 개설	금호	.	'97. 11.6 ('97.11.6)
▲(주)아자커 뮤 니 케 이 션(합영)	금강산국제관 광총회사	인쇄물 및 TV광고 제작	평양, 기타 지역	편당 25만불	'97.11.14 ('98. 2.18)
(주)에이스침대 (합작)	청류무역회사	침대 및 가구 제조 ·판매	평양 구역	425만불	'98. 1. 9
롯데제과 (합영)	광명성총회사	과자류(초코파이) 생 산 및 판매	평양	575만불	'98. 1. 9
(주)광인 (단독투자)	대외경제협력 추진위원회	옥 외 광 고 (야 립 , Push Cart, 옥상 및 도시형 간판, 내부벽 면 부착광고 등)	평양, 나진, 선봉	250만불	'98. 2. 18
안흥개발 (합작)	조선56 무역회사	참기름 가공공장 설립	남포	50만불	'98. 3.13
▲두레마을영 농조합법인 (합작)	라선경제 협조회사	나진, 선봉지대 합영 농장 운영 및 계약 재배사업	나진, 선봉	200만불	'98. 4. 8 ('98. 7.27)
▲ 국제 옥수수재단 (조사·연구)	농업과학 연구원→ 농업과학원 ('99.3.25)	새품종 생산력 검정 시험 및 재배적지 확 정, 신품종 슈퍼옥수 수개발을 위한 공동 연구	평양, 기타	30.9억원 →216억 원 ('99.3.25)	'98. 6.18 ('98.6.18→ '01.6.20변경)

기업	사업상대자	사업내용	지역	금액	사업자승인일 (사업승인일)
*(주)세원커뮤니케이션		북한올림픽 위원회 스폰서십 대행		미정	'98. 8. 6
▲(주)현대상선, 현대건설, 금강개발산업 현대아산, 한국관광공사	조선아시아 태평양평화위원회	금강산관광사업('98. 9. 7)→금강산관광 및 개발사업('99.1.15)	금강산	9,583만불 →1억33만불('99.1.15) →1억8,739만불('01. 1.20)	'98. 8. 6 ('98.9.7→ '99.1.15변경 '99.4.16변경 '01.1.20변경 '01.6.23변경)
▲(주)코리아랜드 (합영)	묘향경제연합체	북한부동산개발(임대·분양) 및 컨설팅업	평양	60만불	'98. 8.28 ('98. 8.28)
*성화국제그룹		원정국제자유시장 건설·운영 및 평양지역내 백화점운영	나진, 선봉, 평양	190만불	'98. 9.14
*아이엠시스템		방송용 광고제작			'98. 10.17
▲백산실업 (합영)	선봉군 온실농장	버섯배지 생산 및 국내농가 보급, 표고·느타리·진주 등 버섯류 생산·수출	나진, 선봉 (선봉군읍)	20.8만불	'98.10.28 ('98.10.28)
▲(주)현대시스코프 K T, 온세통신	금강산국제관광총회사	금강산 관광을 위한 통신협력사업	금강산 관망지역 평양	13만불	'98.11.11 ('98.11.11→ '00.11.20, '01.10.4, '02.5.28변경)
(주)해주 (합작)	광명성총회사	북한수산물 생산 및 판매	서해인근	299만불	'99. 1. 8
▲(주)평화자동차 (합영)	조선련봉총회사	자동차 수리 및 조립공장 건설	남포	5,536만불	'99. 8. 31 ('00. 1. 7 →'00.10.21변경 '02.2.20변경)
▲한국전력공사		대북경수로 건설사업 본공사(TKC)	금호지구	40.8억불 (PWC금액 포함)	('99.12.15)
▲삼성전자	조선컴퓨터센터	남북 S/W 공동개발	북경	72.7만불→154.4만불→226.7만불	'00. 3.13 ('00. 3.13→'01. 6.16 →'02.8.21변경)
▲(주)하나비즈닷컴 (합영)	평양정보센터	남북 프로그램 공동개발	단동	200만불	'01. 4.28 ('01. 7.18)
▲(주)G-한신	광명성총회사	북한내 유리제품 생산시설 설립운영	평양	290만불	'01. 7.18 ('01.10.16)

▲(주)엔트랙 (합영)	광명성총회사	정보기술·공동제품개발 협력사업을 위한 「고려정보기술센터」건설	평 양	400만불	'01. 4.30 (*01.8.22)
▲(주)아이엠알아이	삼천리총회사	발포성수지 생산공장 설립	평 양	70만불	'01.10.16 (*02.8.7)
▲국양해운	개선무역총회사	해상운송사업 및 하역 시설개선사업	남 포	61.9억원	'01.11.21 (*01.11.21)
▲(주)훈넷	범태,조선장생 무역총회사	인터넷 게임S/W 공동 개발 및 서비스	평 양	20만불	'01.12.29 (*01.12.29)
▲한국원자력안전기술원	국가핵안전감독위원회	경수로 건설 관련 핵 안전 규제사업	-	-	'02. 3. 7 (*02. 3. 7)
(주)서전어패럴	광명성총회사, 조선봉화총회사	피복제조	남포	41.2만불	'02. 5.13

주) ▲는 「협력사업」승인까지 받은 기업, *는 취소된 기업임.
 자료: 통일부, 「대북정책추진현황」, (2002.12), <http://www.unikorea.go.kr>

IV. 남북한 사회·문화 교류·협력의 허와실

조 한 범

1. 남북 사회·문화 교류·협력의 의의

사회와 문화는 인간생활의 전 영역을 포괄하므로 그 정의 자체도 매우 포괄적이다.¹⁴⁴⁾ 따라서 사회·문화분야의 교류·협력은 상당히 넓은 분야를 포함하게 된다. 지금까지 남북 교류·협력에서 사회·문화분야는 정치분야와 경제분야를 제외한 나머지 분야를 지칭하는 의미로 쓰여왔으며, 사회·문화분야에 관련된 문건이나 논문들에서도 학술, 문화·예술, 종교, 체육, 언론출판, 관광분야가 주요영역으로 나타난다.¹⁴⁵⁾

144) 사회학적으로 사회란 “일정한 영역내 구성원들 사이의 유형화된 상호작용의 체계”라는 포괄적인 의미를 지닌다. G. Ritzer, et. al., *Sociology: Experiencing a Changing Society* (Allyn & Bacon, 1979), p. 15. 문화의 개념도 “지식, 신앙, 예술, 법률, 도덕, 관습, 그리고 사회의 한 성원으로서 인간에 의해 얻어진, 다른 능력이나 관습을 포함하는 복합총체(complex whole)”로서 생활양식이라는 종합적 의미를 지니고 있다. E. B. Tylor, *Religion in primitive culture* (NewYork: Harper and Row, 1958), p. 1. 이광규, 『문화인류학개론』 (서울: 일조각, 1983), p. 35 에서 재인용.

145) 『남북기본합의서』의 16조는 사회·문화교류에 해당하며, “남과 북은 과학, 기술, 교육, 문화, 예술, 보건, 체육, 환경과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판보도 등 여러 분야에서 교류와 협력을 실시한다”고 명시하고 있다. 그러나 위의 규정에 나열된 분야는 ‘여러 분야’의 예시이기 때문에 종교 등의 분야도 이에 포함되는 것으로 해석되고 있다. 김명기, 『남북기본합의서 개요』 (서울: 국제문제조사연구소, 1992), pp. 184-192. 『사회·문화공동위수첩』 (서울: 남북회담사무국, 1995)은 사회·문화분야의 남북교류추진사례를 열거하면서 주요분

본 연구에서도 사회·문화 교류·협력의 분류에 있어 이와 같은 용례를 따를 것이다. 그러나 대북지원 및 이산가족 상봉 등을 통한 인도적 차원의 인적교류도 광의의 의미에서 사회·문화 교류·협력의 의미를 지니고 있다고 보아야 할 것이다.

남북한간의 교류·협력은 남북한 주민의 접촉, 남북한 왕래, 재외국민의 북한 방문, 협력사업 등을 포함하며, 구체적 내용들은 「남북교류·협력에관한법률」에 세부적으로 규정되어 있다. 남북 교류·협력은 필요하다고 인정되는 경우 남북협력기금을 통해 정부로부터 지원을 받을 수 있도록 되어있다.¹⁴⁶⁾ 따라서 사회·문화분야에서 이루어지는 남북간 주민의 접촉, 왕래, 재외국민의 북한방문, 그리고 협력사업은 남북한의 사회·문화 교류·협력의 내용을 이루게 된다.

「남북교류·협력에관한법률」에 따라서 남한주민이 북한주민과 접촉하고자 할 때에는 통일부장관의 승인을 얻어야 한다. ‘접촉’은 남한과 북한주민사이의 정보나 메시지의 교환과정을 말하며, 쌍방간의 특정 내용의 의사가 교환되었을 경우 접촉으로 간주된다. 따라서 남북한주민의 직접적인 대면이외에 증개인 혹은 여타의 통신수단을 통한 의사교환도 모두 접촉에 해당한다. 왕래는 남북한 주민이 상대방의 지역을 방문하는 것을 말하며, 판문점뿐만 아니라 제3국을 경유한 방문역시 남북간의 왕래에 해당한다. 왕래를 희망하는 주민은 「남북교류·협력에관한법률」에 따라서 통일부장관이 발급하는 증명서를 소지해야

야로 출판보도, 학술, 예술, 종교, 체육분야를 예시하고 있으며, 「사회·문화분야 남북교류·협력실무안내」(서울: 통일원, 1996)도 학술, 문화예술, 종교, 체육, 언론출판분야를 사회·문화분야로 열거하고 있다. 이외의 박병석, 「남북한 사회·문화교류의 현황과 전망」(서울: 아태평화재단, 1995), 최대석, “남북문화교류활성화방안연구,” 「통일과 북한사회·문화」(서울: 민족통일연구원, 1995) 등에서도 유사한 구분이 나타나고 있다.

146) 통일원, 「사회·문화분야 남북교류·협력실무안내」(1996), pp. 1-26 참조.

한다. 그러나 외국정부로부터 영주권을 취득하였거나 이에 준하는 장기체류허가를 받은 재외국민은 재외공관장에게 신고함으로써 북한을 방문할 수 있도록 되어있다.

『남북교류·협력에관한법률』은 ‘협력사업’을 “남한과 북한의 주민(법인, 단체 포함)이 공동으로 행하는 문화, 체육, 학술, 경제 등에 관한 제반활동을 말한다”고 규정하고 있다.¹⁴⁷⁾ 따라서 사회·문화분야에서의 협력사업은 해당분야에서 상대방지역이나 제3국에서 당사자간의 합의에 따라서 민족의 동질성 회복과 사회·문화공동체형성을 위해 이루어지는 일련의 연속성있는 행위들을 말한다. 1991년 ‘세계탁구선수권대회’(일본)와 ‘세계청소년축구선수권대회’(포르투갈) 등에서 남북 사회·문화분야의 협력사업이 이루어진바 있으나 이후 1997년 12월 중앙일보사 부설 『통일문화연구소』에 대해 ‘협력사업(자)’ 승인이 있기까지 실적이 전무했다. 그러나 대북포용정책 실시와 아울러 협력사업이 과거에 비해 크게 증가하는 추세를 보이고 있다.

남북 사회·문화교류는 분단으로 인한 이질화를 극복하고 동질성을 회복하는 과정이며, 궁극적으로 사회·문화적 통합의 기초가 된다는 점에서 중요성을 지닌다. 분단으로 인한 사회·문화적 이질화를 극복하고 상호이해의 폭을 넓히기 위해서는 비정치적 분야인 사회·문화분야에서 교류·협력 활성화가 필요하다. 사회·문화 교류·협력은 민족공동체의 구성원들이 가지는 공동의 요소들을 회복하고 이를 바탕으로 이질화를 줄여나가는 중요한 장으로 기능할 수 있다. 특히 통일이 모든 남북한 주민의 통합과정을 포함한다는 점을 고려한다면, 사회·문화 교류·협력을 통한 사회·문화공동체의 기초 형성은 매우 중요한 의미를 지닌다.

‘사회’와 ‘문화’는 인간생활의 전 영역을 포괄한다. 그러므로 광의의

147) 『남북교류·협력에관한법률』 2조. 또한 1997년 6월에 제정된 『남북사회·문화협력사업처리에관한규정』은 보다 세밀한 규정을 하고 있다.

의미에서 남북한 사회·문화적 통합과정은 각 분야에서 이루어지는 남북의 제도적 통일과 통일과정 및 이후의 내적 통합을 포함하는 일련의 전반적 과정을 포괄한다고 볼 수 있으며, 따라서 보다 총체적인 의미를 지니게 된다. 이 경우 사회·문화적 통합은 분단체제로 인해 형성된 제도적 차이를 해소하고, 분단으로 인한 이질화와 그 결과들이 구조적, 반복적으로 재생산되지 않는 상태를 의미한다. 이상과 같은 확대된 의미로 사회·문화적 통합을 전제할 때 이를 지향하는 사회·문화 교류·협력도 좀더 포괄적인 의미로 해석되어야 한다. 주민간의 접촉으로 인한 이질성 해소 및 상대의 사회·문화에 대한 감수성 고양을 위한 사회·문화 교류·협력의 확대가 필요하다.

2. 남북관계의 전개와 남북 사회·문화 교류·협력

남북한간 사회·문화 교류·협력은 전체적인 남북관계의 진전과정과 밀접히 연관되어 진행되었다. 따라서 1980년대 당국간의 조심스러운 교류·협력논의가 시작되기 이전에는 사회·문화분야의 교류·협력 역시 의미있는 수준까지 진전되지 못하였다. 해방이후 1960년대까지의 남북한간의 사회·문화 교류·협력의 전개는 냉전체제의 고착화라는 상황하에서 매우 제한된 형태의 문제제기 혹은 정치적인 선전의 장에 머물렀다. 이시기 북한은 통일전선전략차원에서 다양한 선전성 제안을 해왔으며, 이와 같은 제안들은 실질적이고 구체적인 방안을 담지 않은 채 ‘대남호소문’ 형식의 일방적 제의로 끝나고 말았다.

1970년대의 남북한간의 교류·협력은 적십자회담으로 대표되어 진다. 1970년대의 남북한간의 교류는 국제정세의 변화가 남북한 내부의 정세판단에 영향을 미친 결과였다. 1970년대 초반 미국의 「팜독트린」과 「닉슨독트린」의 천명으로 한반도 주변에는 유동적인 정세가

구성되었다. 또한 한반도 주변의 국제정세가 미소 양극구도에서 중공과 미·일의 접근에 따른 다극화체제로 변화했고, 월남전의 종전과 주한미군의 철수문제 등이 복합적으로 작용하여 정세가 상당히 불안정하였다. 이와 같은 정세변화는 남한정부로 하여금 북한의 무력도발을 억제하는 다양한 조치들을 강구하게 만들었으며, 이의 일환으로 남북대화가 추진되었다. 반면 북한측은 월남의 공산화에 자극 받았으며, 미국의 일련의 태도변화를 아시아에서의 후퇴로 간주하였다. 또한 남한내의 정치적 상황도 자신들에게 유리하다고 판단하여 남북대화를 통일전선전술에 이용할 수 있다고 여겼다. 이와 같은 상황에서 1971년 최두선 대한 적십자사 총재가 남북간 가족찾기운동을 북한측에 제의했고, 북한측의 손성필 위원장이 화답함으로써 당해 8월부터 공식적인 접촉이 이루어졌다.¹⁴⁸⁾ 이에 따라 남북한적십자는 1977년까지 비교적 활발한 접촉을 가졌으며, 정치적인 분야에서의 교류도 이루어졌다. 그러나 북한 적십자는 1978년 3월 제 8차 본 회담을 위한 제 26차 실무회의를 무기 연기한다는 일방적인 통보를 끝으로 교류·협력을 중단하였고, 이후 1984년 남한 수재에 대한 북측의 지원제의 이전까지 실질적인 남북적십자간의 교류는 공백기를 맞이했다.¹⁴⁹⁾

1980년대의 남북한 교류·협력은 남북한 당국차원에서 논의되기 시작하였으며, 사회·문화분야에서는 LA올림픽단일팀 구성 등을 위한 체육회담과 적십자회담 등이 있었다. 또한 남북경제회담과 국회회담을 위한 예비접촉 등 남북간의 대화창구가 다양화되는 양상을 보였다.

148) 당시 대한적십자사의 이와 같은 제의가 가능했던 것은 1970년 8월 15일 박정희 대통령이 ‘평화통일구상 선언’을 통해 대북한 유화제의를 했기 때문이었다. 박정희 대통령은 남북한간의 장벽을 제거해 나갈 수 있는 획기적이고 인도적인 방안들을 제의할 용의가 있으며, 개발과 건설을 통한 선의의 경쟁에 나서자고 촉구했다.

149) 남북적십자간의 구체적인 접촉일지와 결과는 남북회담사무국, 「적십자회담수첩」(1994) 참조.

1984년 수재물자 인도인수와 1985년 남북이산가족 고향방문단 및 예술공연단 상호교환 등이 성사되기도 했으나 이후 남북한간의 교류·협력이 더 이상 확대되지 못했다.

1988년 “모든 부문에서 남북교류를 추진한다”는 정부의 「7·7 특별선언」으로 남북교류의 새로운 방향이 모색되기 시작했다.¹⁵⁰⁾ 또한 후속조치들로 1989년 「남북교류·협력에 관한 기본지침」이 마련되었고, 동년 3월 「남북교류·협력추진협의회」가 발족되었다. 그러나 1989년 문익환 목사와 임수경씨의 방북과 이들의 실정법위반에 대한 한국 정부의 실형선고, 이에 따른 북한정부의 비난 등 일련의 과정은 남북간의 사회·문화 교류·협력이 민감한 정치적 영향력을 지닌 사안일 수 밖에 없다는 것을 보여주었다.

정부는 1990년 2월 문화교류활성화를 위한 「남북문화교류5원칙」¹⁵¹⁾을 발표했으며, 1990년 8월 「남북교류·협력에관한법률」을 제정 공포했다. 또한 남북 교류·협력을 지원하기 위한 「남북협력기금」¹⁵²⁾도 조성되었다. 「남북교류·협력에관한법률」에 따라 남북 교류·협력은 법적인 근거를 갖게되었고, 이는 형식적으로는 누구든 법적

150) 7·7선언은 남북교류의 적극추진, 남북간의 신뢰구축 및 긴장완화를 통한 관계개선과 평화정착을 목표로 하고 있었으며, 구체적인 후속조치로 공산권자료의 일반개방과 월북 및 남북작가들의 작품에 대한 부분적인 해금조치를 취했으며, 남북교육당국회담 등이 제의되었다.

151) 「남북문화교류의5원칙」의 내용은 문화교류과정에서 분단이전의 민족 전통문화를 우선 교류한다는 것, 승부 및 경쟁적 분야의 배제, 전통문화의 원형을 변형, 훼손하는 표현방식의 지양, 쉽고 작은 일부부터 시작, 공동실행을 위한 지속적인 노력의 경주 등이었다.

152) 남북협력기금은 남북간의 인적, 물적 교류·협력을 지원, 촉진시키기 위해서 1990년 8월1일 제정된 「남북협력기금법」에 근거를 두고 있다. 이에 따라 주민왕래 자금지원, 문화 학술 체육분야 협력사업 자금지원, 민족공동체 회복사업지원과 교역 및 경제협력사업에 대한 지원이 가능하다.

절차에 따라서 북한과 교류·협력을 할 수 있음을 의미했다.¹⁵³⁾ 따라서 1990년대는 제도화된 틀 내에서의 남북한 사회·문화 교류·협력이 활성화되는 시기로 접어들었다고 볼 수 있다. 특히 1991년 남북고위급회담에서 채택된 「기본합의서」에 따라서 남북관계 제도화의 기본 골격이 마련되었다. 1992년 5월에는 「남북교류·협력공동위원회 구성 운영에 관한 합의서」가 채택되어, 「남북교류·협력공동위원회」가 발족되었다. 동년 9월에 「교류·협력부속합의서」가 채택되었다. 1993년 3월 인도적 차원에서 이인모 노인의 방북이 허용되었으며, 「신경제 5개년 계획 남북경제교류·협력부문계획」 수립되었다. 그러나 1993년 3월 북한의 핵확산금지조약(NPT)탈퇴로 정부는 북한핵문제 해결시까지 남북경협을 유보하는 조치를 취했으며, 이는 전반적인 남북교류에 부정적 영향을 미쳤다. 1994년 10월 미·북한간 제네바합의에 따라 북한핵문제가 해결국면에 접어들면서 대북경수로건설지원 체제가 갖추어 졌으며, 1994년 11월에는 남북경협의 단계적 확대를 위한 내용을 담고 있는 「남북경제협력 활성화조치」가 발표되었고 이에 따른 법 개정이 이루어 졌다. 1997년 6월에는 남북 사회·문화협력사업 추진에 대비 「남북사회·문화협력사업처리에관한규정」을 제정했다.

따라서 1990년대 남북교류가 전반적으로 제도화되는 추세에 발맞추어 사회·문화 교류·협력 역시 과거에 비해서 비교적 ‘자유롭고’¹⁵⁴⁾

153) 「남북교류·협력에관한법률」의 제정이전까지 남북한 주민간에 이루어 지는 행위는 국가보안법체계내에서 다루어 졌다. 그러나 「남북교류·협력에관한법률」의 제정에 따라서 교류·협력의 승인권이 통일원으로 일원화되고, 순수한 목적의 남북교류·협력은 국가보안법의 적용대상에서 제외될 수 있었다.

154) 그러나 정부는 대북 접촉 및 교류에 관한 허용기준으로 ①대표성이 있어야 하고, ②법질서를 존중해야 하며, ③교류사안이 남북관계를 개선시킬 수 있는 것이어야 한다는 기준을 운용하여, 이에 부합하는 남북교류·협력을 인정하고 있다. 따라서 기본합의서의 17조에 제시된 ‘자유로운’ 왕래와 접촉은 민족구성원의 자유로운 의사에 따른 왕래와

다양한 분야에 걸쳐서 이루어졌다. 특히 1990년대 이후 북한이 식량난에 직면하여 국제사회의 지원을 요청하면서, 인도적 대북지원분야에서 민간분야의 활동이 활발하게 진행되었다. ‘이웃사랑회’와 ‘우리민족서로돕기운동’, 각종 종교단체를 비롯 다양한 민간단체가 대북지원 사업을 벌였다. 1989년 6월 『남북교류·협력에관한지침』 이후 1990년대에 접어들면서 남북교류는 점진적인 증가추세를 보여왔다. 그러나 김일성 사망과 잠수함사건이 발생했던 1994년과 1996년의 경우 남북한 주민접촉과 남한주민의 방북이 전년도에 비해 위축되는 현상을 보였다. 1996년 9월 발생한 북한 잠수함침투사건과 관련하여 당시 정부는 북한이 사과하지 않는 한 모든 남북접촉을 당분간 중단한다는 방침을 세웠다.¹⁵⁵⁾ 따라서 1996년의 남북 교류·협력은 전년도에 비해 위축되었으며, 특히 방북은 28건으로 1995년 53건의 절반 수준에 머물렀다. 그러나 1996년 12월 북한은 북한외교부 대변인 성명을 통해 잠수함 침투사건에 대해 공식 사과하였으며, 이를 남한정부가 수용함으로써 남북관계개선의 계기가 마련되었다.¹⁵⁶⁾ 따라서 이와 같은 분위기는 사회·문화교류확대에 긍정적으로 작용하여, 1997

접촉이라는 뜻이며, 당국의 허가나 신고 없이 이루어지는 것을 말하는 것이 아니다. 김명기, 『남북기본합의서 개요』, p. 192.

155) 따라서 1996년 후반기에 예정되어 있던 남북 교류·협력이 연기되었다. 96년 12월 부산에서 북한측 관계자의 참석하에 개최예정이던 ‘해운산업의 전자자료교환(EDI)에 관한 실무회의’가 97년으로 연기되었으며, 96년 11월 예정이던 국제민간항공기구(ICAO) 중재의 남북간 관계협상 2차 실무접촉도 무기 연기되었다. 『중앙일보』, 1996년 11월 3일.

156) 북한당국은 평양방송과 중앙통신을 통해 발표한 이 성명에서 “막심한 인명피해를 초래한 1996년 9월 남조선 강릉해상에서의 잠수함 사건에 대해 깊은 유감을 표시한다”며 “그러한 사건이 다시 일어나지 않도록 노력할 것”이라며 재발방지 의사를 표명했다. 북한측은 또 “조선반도에서의 공고한 평화와 안정을 위해 유관측들과 함께 힘쓸 것”이라고 밝혀 한반도 4자회담에 대한 긍정적 검토 용의를 시사했다. 『중앙일보』, 1996년 12월 29일.

년의 경우 전년도에 비해 사회·문화 교류·협력이 전반적으로 확대되었으며, 남한 주민의 방북도 증가했다. 이와 같은 남북 사회·문화교류·협력은 김대중정부의 대북포용정책과 교류·협력 중시정책에 따라 새로운 국면에 접어들게 되었다.

3. 대북포용정책과 남북 사회·문화 교류·협력

민족공동체 통일방안의 1단계인 화해협력기는 남북한간의 실질적 교류·협력확대를 중요한 목표로 상정해왔다. 사회·문화공동체형성과 관련, 현 정부의 통일정책에서 남북 교류·협력은 전략적인 의미를 지니고 진행되어 왔다. 실제로 대북포용정책에 힘입어 남북한 사회·문화교류·협력은 과거에 비해 양적, 질적인 양 차원 모두 발전을 이루었다는 점에서 사회·문화교류·협력자체로서는 긍정적 평가를 받을 수 있을 것이다.

대북포용정책은 현 단계에서 무리한 통일의 추구보다는 통일의 기초 형성에 주력하는 보다 현실적인 정책으로의 전환을 의미한다. 대북포용정책은 목표를 ‘평화·화해·협력’ 실현을 통한 남북관계개선으로 명시하고 있으며, 무력도발 불용, 흡수통일 배제, 화해·협력의 적극 추진을 3대원칙으로 하고 있다. 이는 현 단계에서는 평화정착을 통한 남북간 평화공존의 실현에 주력하겠다는 것으로서, 남북한 교류·협력을 활성화시킬 필요성이 대두되었다. 교류·협력사업의 전개는 남북 평화공존 및 공동의 번영을 위한 화해·협력을 지향하며, 대북정책을 실천하는 구체적 방법론으로서의 의미를 가지고 있다. 특히 교류·협력을 통한 남북관계의 실질적 개선으로 상호이익을 도모할 수 있고, 북한 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경 조성에 기여한다는 점에서 중요성이 있다. 또한 남북 신뢰구축과 관계 개선에 도움이 될 것이며,

궁극적으로 통일의 기초를 형성할 수 있다는 의미를 지니고 있다.

국민의 정부 출범이후 교류·협력은 과거에 비해 큰 폭으로 확대되는 추세를 보였다. 현 정부 출범이후 남북교류의 실질적 지표라 할 수 있는 남북한 주민의 왕래가 큰 폭으로 발전했다. 특히 남북정상회담은 남북한간 사회·문화분야의 교류·협력 확대를 명문화, 사회·문화 교류·협력 활성화의 전기를 마련했다.¹⁵⁷⁾ 남북왕래가 시작된 1989년부터 2002년 10월말까지 13년간 성사된 남북왕래 총 38,218명중 국민의 정부가 출범한 1998년 이후가 35,813명으로 전체의 93.7%로 대부분을 차지하고 있다는 점이 이를 뒷받침하고 있다. 사회·문화 교류·협력의 질적인 발전을 의미하는 남북협력사업승인의 경우 전체 31건중(2002년 10월말 현재) 현정부 출범이후 28건이 이루어 졌으며, 남북정상회담이 성사된 2000년 5건, 2001년 6건, 2002년 7건 등 꾸준한 진전추세를 보이고 있다. 또한 1989년 이후 2002년 10월 말까지 남한을 방문한 북한주민 2568명중 현 정부출범이후가 1993명을 차지하고 있는바, 북한주민의 방문도 점차 활성화되어 남북왕래 교류의 추세도 나타나고 있다. 1999년 ‘제 2차 통일농구대회’를 위한 북한선수 및 관계자 62명이 서울을 방문함으로써 재개된 북한주민의 남한방문은 정상회담이 성사된 2000년 10건(706명)이 신청되어 모두 성사되었다. 2001년은 5건 191명이었으나, 2002년의 경우 북한의 아시안게임참가 등으로 12건 1034명이 남한을 방문했다. 사회·문화분야의 남한 방문사례로는 평양학생소년예술단공연(2000. 5. 24-27, 102명), 평양교예단 공연(2000. 5. 27~6. 11, 102명), 남북교향악단 합동연주회(2000. 8. 18~8. 24, 132명), 제 14회 부산 아시안게임참가(2002. 9. 28~10. 14, 668명) 등 문화예술,

157) 『6·15 남북공동선언』의 5개항중 제 4항은 “경제협력을 통해 민족경제를 균형적으로 발전시키고 사회, 문화, 체육, 보건, 환경 등 제반 분야의 협력과 교류를 활성화” 한다는 내용을 담고 있다.

체육 등 사회·문화분야가 전체방문인원의 53%를 차지했다.¹⁵⁸⁾

남한주민의 북한방문확대추세는 사회·문화분야에도 반영되어 나타났다. 남북정상회담이 성사되었던 2000년의 경우 사회·문화분야의 방북 신청은 102건(949명), 승인 98건(934명, 성사 79건(674명, 전체 방북인원의 9.3%)으로 전년도에 비해 배이상의 증가율을 기록했다.¹⁵⁹⁾ 남북관계진전속도가 다소 위축되었던 2001의 경우에도 701명이 방북하여, 경제분야의 방북(668명)보다 많았으며,¹⁶⁰⁾ 외적 변수가 많았던 2002년에도 1067명의 방북이 성사되어¹⁶¹⁾ 사회·문화교류·협력의 증가 추이를 이어갔다. 남북한간 인적왕래의 증가는 대북포용정책과 남북정상회담으로 제3국 접촉위주로 이루어지던 각종 교류가 평양과 서울 등 한반도 내에서 직접 이루어지기 시작한 것을 의미한다는 데에서 중요성이 있다.

4. 남북 사회·문화 교류·협력의 평가

냉전체제와 남북한간의 첨예한 정치·군사적 대립구도하에서 남북한간의 실질적인 사회·문화 교류·협력은 가능하지 않았으며, 의미있는 역할을 수행하지 못했다. 남북관계가 긴장관계에 놓이거나, 주요 사안이 발생할 경우 사회·문화분야의 교류·협력은 이를 빌미로 연기되거나 취소되어 왔다. 또한 냉전체제에서의 사회·문화 교류·협력은 화해와 협력의 장이 아니라 상호체제선전의 장으로 이용되어왔다. 특히 북한은 통일전선전술의 차원에서 사회·문화분야의 교류·협력을 이용했으며 남한의 반공주의도 사회·문화 교류·협력을 경직화시키는 한 원인으로

158) 통일부, 『월간 교류·협력동향 136호』 (서울: 통일부, 2002).

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

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

161) 통일부, 『월간 교류·협력동향 136호』 (서울: 통일부, 2002).

작용했다. 남북한간의 대립구조하에서의 진행된 사회·문화교류·협력은 다음과 같은 특징을 지닌다.¹⁶²⁾

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

둘째, 대부분의 교류·협력이 안정적으로 추진되지 못했다는 점이다. 사회·문화 교류·협력이 자율성을 가지지 못하고, 냉전체제에 종속됨으로써 주변여건의 변화에 민감하게 반응했다.¹⁶³⁾ 교류·협력이 취소 또는 연기되는 경우가 많았으며, 안정적으로 추진될 수 있는 기반이 만들어지지 못했다.

셋째, 왕래교류보다는 제3국에서의 접촉이 많았다. 성사된 대부분의 남북한 교류·협력이 대부분 중국, 러시아, 일본, 미국 등 제3국의 중개에 의하거나 교포들의 중개에 의해서 가능했으며, 남북한이 당사자가 되어 주체적으로 주최하는 경우가 적었다. 따라서 남북한 주민간의 접촉도 제 3국에서 개최되는 관련행사에서 이루어지는 경우가

162) 조한범, 『남북 사회·문화 교류·협력의 평가와 발전방향』 (서울: 통일연구원, 1999), pp. 44-46.

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

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

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

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

이와 같은 남북한 사회·문화 교류·협력의 특징은 대북포용정책이 실시된 1998년을 전후로 변화의 조짐을 나타냈으며, 남북 정상회담은 중요한 변화의 계기를 마련했다. 남북정상이 사회·문화교류·협력의 활성화에 합의함으로써 중요한 전환점을 만들었으며, 따라서 사회·문화 교류·협력도 실질적인 의미를 지니기 시작했다. 남북한간의 사회·문화 교류·협력이 아직 완전히 해체되지 않은 한반도 냉전체제와 남북한의

냉전문화로부터 자유로운 것은 아니지만, 사회·문화 교류·협력은 과거와 다른 특성을 보이며 진전되고 있다. 이와 같은 점에서 남북정상회담 이후의 사회·문화 교류·협력은 과거에 비해 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

첫째, 정상회담을 계기로 남북한 사회·문화 분야의 교류·협력이 양적, 질적인 측면에서 활성화되고 있다는 점이다. 사회·문화분야의 남북 교류·협력이 크게 증가하고 있으며, 인적교류를 수반한 상호왕래성 문화, 예술, 체육분야의 상징적 행사들이 성사되고 있다는 점에서 질적으로도 발전하고 있다. 특히 정상회담을 계기로 그 동안 정체되었던 북한주민의 남한방문이 활성화되었으며, 문화예술분야에서 대규모의 공연단이 서울을 방문한바 있다. 따라서 과거 제3국에서의 이루어지던 주민접촉은 점차 남북왕래성 교류로 전환하는 추세를 보이고 있다는 평가를 내릴 수 있을 것이다.¹⁶⁴⁾

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

셋째, 대북포용정책구사 이후로 증가하기 시작한 협력사업자 및 협

164) 남북왕래교류가 확대되면서 과거 주류를 이루던 제3국에서의 주민접촉신청은 큰 폭의 감소세를 보이고 있다. 남북한 주민접촉신청은 1999년 8890건으로 정점에 달했으나, 정상회담이 성사된 2000년 4890건, 2001년 2268건으로 현저한 감소추세를 나타내고 있다. 이는 남북한주민의 왕래가 가능해짐으로써 제 3국에서의 접촉에 대한 수요가 감소한 것으로 해석될 수 있다. 통일부, 「2002 통일백서」 (서울: 통일부, 2002), p. 113.

력사업 승인의 확대추세가 지속되면서, 사회·문화분야에서의 협력사업이 증가하는 추세를 보이고 있다. 이는 북한의 태도변화 즉, 사회·문화분야의 협력사업을 통해 북한이 경제적 이득과 대외홍보 구사라는 다목적 실익추구에 기인한바 크지만,¹⁶⁵⁾ 향후 사회·문화교류·협력의 정착에 긍정적 역할을 하게될 것이다.

넷째, 북한의 실리추구적 입장과 아울러 최근의 사회·문화 교류·협력은 과거와 달리 외교안보적 차원의 남북관계 변화에도 불구하고 지속되고 있다는 점이다. 금강산 관광사업은 1999년 서해에서의 무력충돌에도 불구하고 진행되었으며, 금강산관광객 역류사건도 과거에 비해 상대적으로 빠르게 처리되었다.¹⁶⁶⁾ 특히 남북정상회담으로 증가 추이를 보인 사회·문화분야의 방북은 2001년 부시정부의 대북강경책과 남북관계진전 속도의 둔화에도 불구하고 감소하지 않았으며, 2002년에도 같은 추이를 이어갔다.

다섯째, 남북한 사회·문화교류·협력의 확대와 더불어 구체적인 문제점들이 나타나고 있다는 점이다. 주지하다시피 아직 한반도에는 냉전 구조영향이 상존하고 있으며, 특히 냉전문화는 변화의 조짐에도 불구하고 남북한 양 사회에 중요한 영향을 미치고 있다. 민간차원의 교류·협력이 크게 확대되고 있는 상황에서 냉전체제에 기반해 만들어진 국가보안법은 부담으로 작용하고 있다. 2001년 8.15 방북단 파문사건

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

166) 북한은 1999년 6월 서해교전사태 이후 남한 관계자 방북을 일방적으로 중단시켰으나, 이는 일시적인 조치임을 분명히 했다. 북한측은 99년 7월 방북예정이던 국제옥수수재단과 우리민족서로돕기운동 여성대표의 방북 연기를 요청하면서, '일시 난관'임을 명확히 했다. 『동아일보』, 1999년 7월 20일. 이는 남북관계의 변화에 민감하게 반응, 일방적인 중단을 선언하던 북한의 과거 태도와는 다른 것이었다.

은 남북한간의 교류·협력에 있어 나타날 수 있는 문제점들을 단적으로 보여주었다. 분단이후 337명의 민간 방문단을 구성하여 남북화해를 목표로 치러졌던 이 행사는 그 중요한 의의가 진행과정의 문제들로 묻혀버리고 말았다. 또한 북한의 부산아시아게임참가과정에서 야기된 인공기계양과 한반도기 사용에 대해 상충된 여론이 제기된 사실에도 주목해야 할 것이며, 유사한 사안은 향후에도 지속적으로 발생할 가능성이 있다. 이는 남북 교류·협력에 있어 보다 세심한 주의가 필요함을 의미하며, 남북한에 공고히 존재하는 냉전문화의 한 단면을 확인시켜주었다. 특히 남북 학술교류가 확대되면서 북한측 소유의 저작권과 관련한 시비와 함께 그 동안의 무단 사용에 대한 보상 문제 등 법적·제도적 문제가 제기되고 있다.¹⁶⁷⁾ 또한 방북의 증가로 남북 교류 및 북한지역체류 남한주민들과 관련된 민·형사상의 문제들의 가능성이 증가하고 있다.¹⁶⁸⁾

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

168) 예를 들어 북한과 ‘조선복권합영회사’를 설립, 북한의 인터넷 복권과 주패(트럼프)사이트 운영에 참여중인 ㈜훈넷의 관계자들이 정부의 사업불허와 체류기간연장 불허에도 불구하고 북한측의 이의 제기 및 보상요구로 평양을 떠나지 못한 사례가 있다. 왕래가 비교적 자유로웠던 동·서독간 교류의 경우 상당수의 서독주민들이 동독지역에서 민·형사사건에 연루되어 일시적으로 구금되는 상황이 발생했다. 이에 대

전반적인 남북한 교류·협력의 확대에도 불구하고 사회·문화 교류·협력의 자율적 토대는 아직 형성되지 못하였다고 할 것이다. 이는 보안법으로 상징화되고 있는 분단 및 냉전문화가 아직도 우리사회의 저변에 자리잡고 있으며, 냉전구조의 영향으로부터 완전히 자유롭지 못하다는 것과 무관하지 않다. 8.15방북단 파문은 아직 청산되지 못한 냉전구조위에서 진행되는 민간교류의 취약성을 단적으로 나타내고 있다 할 것이다.

따라서 현정부 출범과 아울러 대북포용정책이 실시된 1998년을 전후로 남북 사회·문화 교류·협력은 과거에 비해 양적·질적으로 한층 진전된 의미를 가지게 되었다는 점을 주목해야하는 동시에 남북한 사회·문화 교류·협력에 대한 과감한 인식의 전환은 물론 활성화를 위한 다양한 조치와 방안들이 지속적으로 강구되어야 한다는 점을 간과해서는 안될 것이다. 남북 사회·문화 교류·협력의 발전을 위해서 가장 중요한 것은 교류·협력에 대한 인식의 전환이다. 교류·협력이 한반도 냉전구조해체 및 남북공존을 위한 가장 현실적 방법론이라는 점을 주목해야 한다. 한반도의 냉전구조를 해체하기 위해서는 그 동안 방기되어 왔던 남북한간의 교류·협력이 가지는 본질적 의미를 현실화하는 구체적 노력이 필요하다. 특히 교류·협력을 통해 제도적 통일에 앞서 사회통합의 기초가 형성된다는 인식의 전환이 필요하다.

그러나 남북 사회·문화교류·협력은 남북한의 냉전문화가 지속되는

한 정확한 통계를 알기는 어려우나, 1965년의 경우 총 330명의 서독 주민들이 동독경찰에 의해 체포되었다. 이중 242명은 베를린에서, 75명은 서독에서 베를린으로 가는 통과도로에서, 나머지 23명은 동독에서 체포되었다. 이는 공식적 통계가 아니며, 현장을 목격한 서독방문객의 신고에 의한 것이므로 그 수는 더 많았을 가능성이 크다. "Reiserverkehr in Deutschland," *Deutscher Bundestag* (5. Wahlperiode): Deutsche V/821 (8. July 1966), p. 3; 김학성, 「동·서독 인적교류 실태 연구」 (서울: 민족통일연구원, 1996, pp. 26-27 재인용.

한 취약한 구조에서 벗어날 수 없다. 냉전문화의 해체없이 진행되는 사회·문화교류·협력은 남북한 모두에 부담으로 작용할 뿐이다. 따라서 남북한 사회·문화공동체 형성과 관련, 남북사회·문화교류·협력의 확대와 아울러 이를 수용할 내적인 기반의 마련이라는 또 하나의 과제를 효과적으로 풀어나가야 한다. 내적인 기반은 남북관계개선 및 통일을 위한 포괄적인 통일인프라를 구축하는 것을 의미하며, 냉전문화의 해체, 남남갈등 해소, 국민적 합의기반 구축과 같은 중요과제의 해소를 지향하는 정책이 마련되어야 한다는 것을 의미한다.

제 3 부

북한 핵문제 해결과 남북관계 발전을 위한 과제

V. 북·미관계의 전개와 한국의 과제.....박종철

VI. ‘포괄적 접근’을 통한 문제해결과 남북한 관계
발전의 기반 구축.....김학성

V. 북·미관계의 전개와 한국의 과제

박 종 철

1. 서론

클린턴행정부는 협상에 의해 북한핵문제를 해결하기 위한 제네바합의를 도출한 데 이어 북한미사일문제도 평화적 방법에 의해 해법을 마련하기 위해 노력하는 한편, 여러 분야에서 북한과 동시다발적으로 회담을 전개하였다. 김대중정부의 대북포용정책은 클린턴행정부의 대북정책과 보조를 유지하는 가운데 남북정상회담을 성사시키는 성과를 거두었다.

그러나 부시행정부는 북한에 대해 강경정책을 표명함으로써 북·미대화가 중단되고 북·미관계가 경색되었다. 9·11 테러사태이후 미국이 대테러전에 대외정책의 우선 목표를 둠에 따라 북·미관계는 악화되었다. 부시행정부는 북한이 대량파괴무기를 생산함으로써 세계안보를 위협하게 하는 위협세력이라고 인식하고 있다.

더욱이 북한의 핵프로그램 재개로 인해 북·미관계는 새로운 국면으로 접어들었다. 북한이 농축축우라늄에 의한 핵개발을 시도하고 동결된 핵시설을 재가동하고 NPT탈퇴를 선언함으로써 북한핵문제는 복잡한 양상으로 전개되고 있다. 또한 한국의 신정부의 등장으로 인해 한·미는 대북정책과 한·미동맹을 재조정해야 할 필요성에 직면하였다.

북·미관계는 양자관계뿐만 아니라 국제질서와 동북아정세, 그리고 남북관계에도 영향을 미치고 있다. 이러한 점을 감안하여 부시행정부 등장이후 북·미관계의 전개과정을 살펴보고자 한다. 북·미관계를 9·11

테러이전, 9·11 테러이후, 그리고 북한 핵프로그램의 재가동으로 구분하여 검토하고자 한다. 그리고 향후 북·미관계를 전망하고자 한다. 이러한 토대 위해서 북한핵문제를 평화적으로 해결하기 위한 한국의 과제를 제시하고자 한다.

2. 9.11 테러 이전 북·미관계

21세기 미국의 대외정책에 대해서 공화당과 민주당은 목표, 기본방향, 안보 개념, 외교수단, 우선순위 등에 있어서 상당한 차이를 보인다. 공화당과 민주당의 이러한 대외정책상의 차이는 대통령선거기간 동안 부분적으로 드러났다.¹⁶⁹⁾ 부시행정부의 대외정책은 다음과 같은 점에서 클린턴행정부의 대외정책과 차별성을 보인다.

첫째, 부시행정부는 현실주의적 정책노선을 취하고 있다. 클린턴행정부는 다자주의와 협력을 강조하는 자유주의 정책노선을 택했다. 부시행정부는 힘과 경제적 실리를 강조하는 현실주의 정책노선을 강조한다.¹⁷⁰⁾ 부시행정부는 현실주의에 입각하여 힘과 경제적 실리를 바탕으로 미국의 세계모니를 유지하고자 한다.

둘째, 부시행정부는 다자관계보다 양자관계 및 동맹국과의 협력관계를 강조한다.¹⁷¹⁾ 클린턴행정부는 국제분쟁을 해결하는 데 있어서 유엔, NATO 등 다자기구의 역할을 통한 지지확보를 중시했다. 그러나 부시행정부는 미·일동맹, 한·미동맹 등 동맹관계에 기초하여 국제

169) 민주당과 공화당의 정강정책에 대해서는 다음을 참조하기 바람.

<http://usinfo.state.gov/topical/rights/elect2000/dncplatform.htm>,

<http://usinfo.state.gov/topical/rights/elect2000/foreignpol.htm>.

170) Condoleezza Rice, "Promoting the National Interest," *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 1 (January and February, 2000).

171) Robert B. Zoellick, "A Republican Foreign Policy," *Foreign Affairs*, Vol. 79, No. 1 (January/February, 2000).

질서를 관리하고 분쟁을 해결하고자 한다. 부시행정부에서 무역대표부 대표인 로버트 졸릭(Robert B. Zoellick)이나 국방부장관 럼스펠드(Donald Rumsfeld)는 동맹관계의 중요성을 역설한다. 이러한 맥락에서 한·미·일 동맹의 연계도 강조된다.¹⁷²⁾

셋째, 부시행정부는 전통적 군사안보를 강조한다. 클린턴행정부는 환경, 인권, 테러 등을 포함하는 포괄적 안보를 강조하였다. 그러나 부시행정부는 포괄적 안보위협보다 전통적인 군사적 위협을 강조한다. 부시행정부가 지구온난화방지에 관한 교토의정서를 거부한 것도 포괄적 안보에 대한 관심 결여를 시사하는 것이라고 할 수 있다.

넷째, 부시행정부는 핵·미사일 등 대량파괴무기의 확산 방지를 위해 외교적 협상보다 미사일방어체제 구축 및 군사력에 바탕한 압박정책을 선호한다. 클린턴행정부는 북한의 핵·미사일 개발을 중단시키기 위해 제네바합의(1994)와 북한의 미사일발사 중단에 관한 모라토리엄(1999)을 이끌어 냈다.

그러나 부시행정부는 대량파괴무기 위협에 대해 협상전략을 택하기 보다는 미사일방어계획에 의해 방어망을 구축하고자 한다. 부시대통령은 탈냉전시대의 새로운 안보위협에 대처하기 위해서는 미사일방어계획을 구축해야 하며, 이를 위해 탄도탄요격미사일 개발을 금지하기 위해 1972년 구 소련과 체결한 ABM조약을 폐기하는 한편, 핵무기를 감축할 것임을 선언했다.¹⁷³⁾ 부시행정부는 기술적 불완전성, 고비용, NATO 회원국 및 러시아·중국의 반발, 미사일위협을 과장한다는

172) Robert B. Zoellick, "A Republican Foreign Policy," *Foreign Policy*, Vol. 79, No. 1 (January/February, 2000); Donald Rumsfeld, "Strategic Imperatives in East Asia," The Fourth Annual B.C. Lee Lecture of Heritage Foundation, March 3, 1998.

173) Remarks by the President to Student and Faculty at National Defense University, May 1, 2001. The White House, Office of the Press Secretary.

비난여론 등에도 불구하고 미사일방어계획을 추진하고자 한다.¹⁷⁴⁾

다섯째, 부시행정부는 단극 체제(unipolar system)에서 미국의 우위를 유지하기 위해서 가상 적을 설정하고 이를 위한 군비확장을 시도하고자 한다. 부시행정부는 북한, 이라크, 이란 등을 위협국가로 설정하였다.

여섯째, 부시행정부는 미 국방정책의 전략적 중심 축을 아시아로 설정하고 미래전에 대비하여 전력을 재배치할 것이라는 입장을 표명하였다. 아미티지(Richard Armitage) 미국무부 부장관은 한국방문 시(2001. 5. 10) 미 국방정책의 중심축의 아시아로의 이전, 해외기지를 포함한 전방배치병력의 의존도 약화, 신속배치 전력 강화, 정보시스템의 절대 우위 유지, 과학기술의 발전에 따른 전력의 기동성 향상 및 경량화 등 새로운 전략원칙을 밝혔다.¹⁷⁵⁾

부시행정부의 이러한 대외정책의 전반적 기조 속에서 대북정책의 골격이 형성되었다. 부시대통령은 대북정책의 틀을 2001년 6월 6일 발표하였다. 부시대통령은 북한과 회담을 재개하되, 회의 의제로서 제네바합의의 이행 개선, 북한의 미사일 개발 및 수출문제 해결, 북한의 재래식군사력의 위협 감소를 설정하였다. 그리고 부시대통령은 이러한 의제들을 남북관계, 한반도평화정착, 북·미관계 개선, 한반도의 지역안정 등의 문제와 관련하여 포괄적으로 접근할 것임을 밝혔다. 또한 북한의 긍정적인 호응에 상응하여 대북지원, 제재 해제, 북·미관계 개선 등을 추진할 것임을 표명하였다.¹⁷⁶⁾

부시행정부의 대북정책의 골격은 북한에 대한 인식, 협상원칙, 합의

174) Jack Ruina, "Missile Defense, Part VI," *The Washington Post*, March 4, 2001.

175) 『조선일보』, 2001년 5월 11일.

176) Statement by the President George W. Bush, The White House, Office of the Press Secretary, June 6, 2001, USKOREA@PD.TATE.GOV

결과 이행, 한국의 대북포용정책에 대한 지지 등에 있어서 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

첫째, 부시행정부는 북한의 현실과 변화 전망에 대해서 부정적인 평가를 하고 있다. 이 점은 클린턴행정부에서 작성된 페리보고서가 북한의 변화와 체제 전환을 기대하기 어렵다는 판단하에 ‘있는 그대로의 북한’(North Korea as it is)과 협상할 수 밖에 없는 현실을 받아들이는 것과는 대조적이다.¹⁷⁷⁾ 특히 부시대통령은 김정일에 대해 개인적인 의구심(skepticism)을 갖고 있으며 북한에 대해 환상(illusion)을 갖고 있지 않음을 분명히 하였다.

둘째, 부시행정부는 대북협상의 원칙으로 엄격한 상호주의를 강조한다. 북·미제네바합의와 북한 미사일발사 중단에 관한 모라토리엄은 미국과 북한의 상호 의무사항 이행에 관한 상호주의원칙에 입각해 있다. 그러나 부시행정부는 북한의 의무이행이 만족스럽지 못하며, 대북 관계 진전을 위해서는 북한이 정치, 경제, 안보 등 각 분야에서 보다 철저히 상호주의원칙을 수용해야 한다고 주장한다.

셋째, 부시행정부는 합의사항 이행의 원칙으로 점검(monitring)과 검증(verification)을 강조한다. 특히 부시대통령은 북한체제의 폐쇄성으로 인해 북한과의 합의내용에 대한 투명성 확보가 어렵기 때문에 북한과의 협상에서는 합의에 대한 완전한 검증절차(complete verification)가 필요하다고 역설한다.¹⁷⁸⁾

넷째, 부시행정부는 북·미협상에 관한 클린턴 정부의 대북 정책을 이어받을 의도가 없으며, 모든 문제를 처음부터 재검토하겠다는 입장

177) Review of United States Policy toward North Korea: Findings and Recommendations, Unclassified Report by William J. Perry. October 12, 1999.

178) Joint Press Conference by US President George W. Bush and ROK President Kim Dae-jung, March 7, 2001. <http://usinfo.state.gov>.

을 표명하였다.¹⁷⁹⁾

다섯째, 부시행정부는 한국정부의 대북 포용정책을 지지하고 남북 정상회담 이후의 성과를 긍정적으로 평가하고 2차 남북정상회담에 대한 기대도 표명하였다. 그럼에도 불구하고 구체적으로 포용정책의 성과, 북한의 변화 평가 등에 있어서는 미국이 한국정부의 입장과 견해 차이를 보이는 측면이 있다.¹⁸⁰⁾

한편, 북한은 클린턴 행정부하에서 이루어졌던 북·미 제네바합의와 미사일발사 동결을 토대로 북·미관계가 계속 개선되기를 희망한다. 이것은 대미관계 개선을 통해서 체제안보, 경제난 극복, 국제사회진출 등을 달성하고자 하는 북한의 정책적 목표에서 연유한다. 북한의 개방과 대외관계 개선도 궁극적으로 대미관계 개선을 위한 포석이라고 할 수 있다. 따라서 부시행정부의 등장은 북한에게 매우 난감하지 않을 수 없다.

부시행정부의 대북 강경정책에 대해서 북한은 한편으로는 강하게 부정적인 반응을 보였다. 북한 외무성 대변인 성명(2001. 2. 21)은 부시행정부의 상호주의, 단계적 접근, 경수로사업의 지연, 미사일방어 체제 구축 등을 비난하고, 미사일문제에 대한 북한의 제안이 수용되지 않을 경우, 미사일발사를 재개할 수도 있음을 시사하였다.¹⁸¹⁾ 또한 북한은 경수로지연에 대한 보상이 제공되지 않으면 핵동결을 중단할 수 있음을 언급하였다.¹⁸²⁾ 북한이 한반도군축을 위해서는 주한미

179) 콜린 파월 미국무장관은 북한의 위협을 평가하고 대북정책을 재검토하고 있음을 밝힘. Colin Powell's Remarks to the Pool after Meeting with South Korean President, Kim Dae-jung, March 7, 2001. <http://usinfo.state.gov>.

180) 김성환, “미국 부시행정부의 대한반도정책,” 한·미안보연구회, 한국국제정치학회, 2001년 춘계학술회의 발표논문, 2001년 4월 14일.

181) “북한외무성 대변인 담화,” 『조선중앙통신』, 2001년 2월 21일.

182) 『조선중앙통신』, 2001년 5월 16일.

군 철수가 선행되어야 한다는 주장을 제기한 것도 부시행정부의 대북 정책에 대한 반응이라고 할 수 있다.¹⁸³⁾ 미국이 북한의 재래식군사력 감축문제를 제기함에 따라 북한은 주한미군철수가 재래식군축과 연계되어야 한다는 입장을 표명한 것이다. 이것은 북한이 미국을 상대로 한반도 평화안보를 논의하겠다는 기존 입장을 반복한 것이라고 할 수 있으며, 북·미회담을 위한 협상지렛대를 확보하기 위한 것일 수도 있다.

북한은 부시행정부의 대북 강경정책을 비난하면서도 대북 협상을 위한 여지를 남겨놓았다.¹⁸⁴⁾ 북한은 북·미 대결 해소와 관계개선을 희망하며, 클린턴 행정부하에서 여러 가지 대화와 공동합의문이 발표되었음을 상기시켰다.¹⁸⁵⁾

김정일 위원장은 페르손(Goran Persson) 스웨덴총리와의 면담(2001. 5. 3)에서 미국에게 대화를 희망하는 유화적인 메시지를 보냈다. 김정일 위원장은 미국을 적으로 간주하지 않는다고 함으로써 미국과의 화해의사를 피력하였다. 또한 김정일 위원장은 미국의 대북 정책 검토가 남북대화 중단의 이유라고 언급함으로써 한·미공조에 대한 불만을 표출했다. 아울러 김정일 위원장은 2003년까지 미사일발사유예를 유지할 것이라고 밝힘으로써 부시 행정부의 대북 정책을 보다 유화적 방향으로 유도하려는 의도를 나타냈다. 그러나 김정일 위원장은 “미사일 기술 수출은 무역이며, 살 사람이 있다면 팔겠다”고 언급함으로써 미사일수출은 미국의 보상을 전제로 협상하겠다는 점을 밝혔다.¹⁸⁶⁾ 북한은 미국의 대북 강경정책을 정당화시킬 수 있는 미

183) 『로동신문』, 2001년 4월 16일.

184) 『조선중앙방송』, 2001년 3월 14일, 2001년 3월 17일; 『로동신문』, 2001년 3월 17일, 2001년 3월 18일, 2001년 3월 20일.

185) 『로동신문』, 2001년 3월 19일.

186) 『중앙일보』, 2001년 5월 4일; 2001년 5월 5일; 북한은 연간 1백여기의

사일발사 재개는 자제하되, 미국과의 재화재개를 통해 경제적 실리를 대가로 미사일수출을 양보할 수 있다는 이중적 신호를 보낸 것이다.

부시행정부의 대북정책 검토가 진행되는 동안 북·미고위급회담과 북·미미사일회담이 중단되었다. 이에 따라 북한을 테러지원국가 명단에서 제외하는 것을 포함한 미국의 대북경제제재 해제도 늦추어졌다. 2001년 5월 미국은 일본 적군과 테러리스트에게 은신처를 제공하고 있으며, 필리핀의 테러집단에게 무기를 판매했다는 것을 근거로 북한을 테러지원국 명단에 계속 포함시켰다.¹⁸⁷⁾ 북한이 국제금융기구에 가입하여 국제차관을 도입하기 위해서는 테러지원국에서 해제되는 것이 선결조건이다. 북한이 테러지원국으로 계속 지정됨으로써 북한의 국제기구 가입 및 차관도입이 불가능하게 되었다. 북한은 2000년 8월 아시아개발은행에 가입신청을 제출하였으며 2001년 5월 총회에 참석하기를 희망하였다. 아시아개발은행은 그 동안 가입신청을 제출한 국가에 대해서 연차총회에 옵서버로 참석하도록 허용해 왔다. 그러나 미국의 반대로 북한의 아시아개발은행 연차총회 참석은 거부되었다.¹⁸⁸⁾

북·미대화가 단절되고 있는 동안 북한은 미사일발사 유예를 지속함으로써 미국의 대북 강경정책을 완화시키려고 노력하는 한편, 북·미접촉 창구를 가동하기 위해 노력하였다. 또한 북한은 대유럽 외교를 통해 국제사회에 대해 북한의 변화와 대외관계 개선에 대한 긍정적인

스커드 미사일 생산능력을 보유하고 있으며, 지금까지 이란, 시리아, 파키스탄 등 중동국가를 주축으로 4백여기의 미사일을 수출한 것으로 판단된다. 파키스탄의 가우리, 이란의 샤하브-3 미사일도 북한의 노동 미사일 기술, 부품을 바탕으로 제조된 것으로 추정된다.

187) 미국은 북한, 쿠바, 이란, 이라크, 리비아, 수단, 시리아를 테러지원국으로 지정하였다. U.S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism*, 2000, April, 2001.

188) 「동아일보」, 2001년 4월 30일.

이미지를 제고함으로써 북·미 대화를 위한 국제적 분위기를 조성하고자 하였다. 스웨덴 총리이자 유럽연합 의장인 페르손 총리의 북한방문은 북한의 대유럽 외교의 상징적 성과였다.

미국의 대북정책 검토가 마무리됨에 따라 2001년 6월 13일 뉴욕에서 북·미대화가 재개되었다. 북·미회담은 잭 프리처드 미 한반도평화담당 특사와 이형철 유엔 주재 북한대표부 대사간에 이루어졌다. 클린턴행정부 말기에 조명록 북한특사의 방미와 올브라이트 미 국무부 장관의 방북이 있었던 점을 감안하면 북·미대화는 실무급회담에서 재개되었다.¹⁸⁹⁾ 북·미대화의 결과 공식적인 발표문이 발표되지 않았다. 그러나 그동안 발표된 미국의 대북정책을 감안할 때, 미국은 북한의 핵사찰 의무 이행, 북한미사일의 수출 및 개발 중단, 북한의 재래식군사력 위협 등을 제기하였을 것이다. 그리고 북한은 미국의 강경한 대북정책을 비난하는 한편, 전력 손실 보상, 미사일수출 중단에 대한 물질적 보상, 주한미군 철수 등을 요구했을 것으로 짐작된다.

북·미접촉 이후인 2001년 7월 말 파월 미국무장관은 미국은 북한이 원하는 시간, 원하는 장소에서 아무런 조건없이 대화를 재개할 준비가 되어 있으며, 북·미대화 재개 여부와 관련없이 인도적 차원에서 식량지원은 계속 고려할 것이라는 입장을 표명하였다.

2001년 6월초 북·미 접촉이 있는 뒤 북한의 대미정책은 양면적으로 나타났다. 2001년 6월 18일 발표된 북한 외무성 대변인 성명은 일단 북·미대화 재개에 대해서는 긍정적인 입장을 나타냈다. 그러나 북한은 미국이 의제로 설정한 핵문제, 미사일문제, 재래식군사력문제 등이 회담의 전제조건으로 설정될 수 없다는 입장을 밝히는 한편, 재래식군사력문제를 논의하기 위해서는 주한미군 철수가 선행되어야 한다고 주장하였다. 북한은 북·미제네바합의와 북·미공동선언(2000.

189) 『동아일보』, 2001년 6월 14일.

10)이 순수되어야 함을 강조하였다. 그리고 주목할 사항은 북한이 경수로사업 지연에 대해 전력손실을 보상해야 한다고 주장한 것이다. 이것은 미국의 핵사찰 요구에 대해 북한이 전력손실 보상이라는 보상을 요구한 것이다.¹⁹⁰⁾

이처럼 북한은 부시행정부 등장 이후 기존에 이루어진 북·미합의의 틀위에서 북·미대화를 재개하고 실리확보를 대가로 핵·문제와 미사일 문제를 해결하고자 하는 입장을 표명하였다. 그리고 이를 위해 상황에 따라 대미비난의 수위를 조절하는 한편, 핵동결 중단 등을 위협수단으로 활용하고자 하였다.

3. 9.11 테러 이후 북·미관계

북·미 후속 회담이 개최되지 않는 가운데 9.11 테러사태가 발생하여 북·미간 경색국면이 악화되었다. 미국무부는 2002년 10월 5일 오사마 빈 라덴이 이끄는 테러조직인 알 카이다 등 28개 테러단체의 명단을 발표하였다. 이 가운데 일본의 적군파와 페루의 테러단체는 그동안 특별한 활동을 하지 않았다는 이유로 명단에서 제외되었다. 그러나 적군파에게 은신처를 제공한 북한은 미국의 테러지원국 명단에 여전히 포함되었다.

부시대통령은 2001년 10월 APEC회담을 앞두고 가진 기자회견에서 미국의 대테러전을 이용한 북한의 군사행동 가능성에 대해서 강력하게 췌기를 박고, 한·미상호방위조약의 약속을 굳건하게 지킬 것이라는 점을 강조하였다. 그리고 부시대통령은 북한이 신뢰조성, 재래식군사력 감축, 대량파괴무기문제, 북·미대화, 남북대화 등에 있어서 전향적인 자세를 보여야 한다는 점을 강조하였다.¹⁹¹⁾ 그리고 APEC 개

190) 『중앙방송』, 2001년 6월 18일.

최기간 중 가진 한·미정상회담(10월 19일)에서 부시대통령은 김정일이 기회에 부응하지 않고, 너무 의심이 많으며(so suspicious), 너무 비밀스럽다(so secretive)는 점을 지적하고 미국의 대화제의를 받아들일 것을 촉구하였다.¹⁹²⁾

한편, 미국의 테러참사가 발생한 다음날인 2001년 9월 12일 북한 외무성 대변인은 대미테러를 비난하고 북한은 유엔회원국으로서 모든 형태의 테러와 테러행위에 대한 어떤 지원도 반대한다는 입장을 표명하였다. 그리고 10월 초 유엔총회에서 북한의 이형철 유엔대표는 테러에 대한 반대입장을 확인하였다. 북한은 반테러 입장을 표명함으로써 미국의 테러참사 이후 국제적으로 테러에 대한 비난이 고조되는 상황에서 북한에 대한 비난의 화살을 피하는 한편, 북·미관계 개선의 여건을 조성하고자 하였다.

그러나 미국의 대테러전이 전개되면서 북한의 입장은 바뀌었다. 북한 외무성 대변인은 2001년 10월 9일 반테러리즘 입장과 함께 민간인 피해나 지역안정에 영향을 미치는 대테러전쟁을 반대하면서 미국의 아프가니스탄 공격이 테러의 악순환을 초래할 위험을 경고하고, 북한을 테러지원국 명단에서 해제할 것을 요구했다. 북한은 미국이 자국의 이익에 도전하는 국가나 단체에 대해 대규모로 응징하는 것을 주의깊게 관찰하고 있다. 북한은 미국의 대규모 보복이 불량국가로 분류되고 있는 북한에게도 적용될 가능성을 완전히 배제할 수 없다는 점을 우려하고 있다.

미국의 아프가니스탄 개입이 마무리국면에 접어들었으나, 미국이 대테러전의 확대를 천명함에 따라 한반도에 미칠 파장이 더욱 커졌다. 부시대통령은 2002년 1월 29일 연두교서에서 북한과 이란, 이라크

191) Remarks By the President in Roundtable Interview with Asian Editors, October 17, 2001, USKOREA@PD.STATE.GOV

192) 『조선일보』, 2001년 10월 20일.

를 대량과괴무기 개발에 의해서 세계안보를 위태롭게 하는 ‘악의 축’(axis of evil)이라고 지칭하였다.¹⁹³⁾ 북한은 이에 대해 북한에 대한 ‘사실상의 선전포고’로 받아들인다고 반발함으로써 미국과 북한 간의 대결국면이 악화되었다.

부시대통령은 한·미·일 순방을 앞두고 가진 한·미·일 기자와의 특별 인터뷰(2002. 2. 15)에서 북한이 투명하지 않고 자유가 결여되어 있으며, 주민이 굶주리는 데도 대량살상무기를 생산하는 국가라는 점을 지적하였다. 그러나 부시대통령은 북한주민에 대한 인도적 차원의 식량지원을 계속할 것이며, 북한이 재래식무기를 철수한다면 북·미관계 개선을 추진하고, 대량살상무기개발을 중단하면 경제교류를 할 것이라는 점을 밝혔다.¹⁹⁴⁾

부시대통령의 이러한 대북정책의 골격은 서울방문에서도 지속되었다. 부시대통령은 한·미정상회담(2002. 2. 20)에서 북한에 대해 ‘악의 축’이라는 강경 발언을 사용하지 않고 자제하는 자세를 보였으나, 북한에 대한 부정적 인식에는 변함이 없음을 분명히 하였다. 부시대통령은 북한정권은 투명하지 않고 주민의 굶주림을 방치하고 있으며 대량살상무기를 만들고 있으며, 북한이 미국의 대화 제안을 수용하고 전 세계를 상대로 북한 주민들에게 애정을 갖고 있다고 표현하기 전에는 김정일에 대한 의견을 바꾸지 않겠다는 점을 밝혔다. 아울러 부시대통령은 북한 정권과 북한 주민을 분리하여, 북한정권에 대해서는 부정적이지만, 북한 주민에 대해서는 인도적 차원에서 식량지원을 지속하겠다는 점을 표명하였다. 그러나 부시대통령은 북한의 대량살상 무기문제를 대화에 의해 해결하겠다는 점을 밝힘으로써 북한에 대한 군사적 제재 가능성을 배제하였다.

193) The President's State of The Union Address, January 29, 2002, USKOREA@STATE.GOV

194) 『중앙일보』, 2002년 2월 17일.

부시대통령의 악의 축 발언에 대해 북한은 격렬하게 미국을 비난하였다. 북한은 미국이 세계 패권을 위해 북한의 위협을 과장하고 있으며, 한·미·일동맹에 의해 북한을 압박하고 있다고 비난하였다. 북한은 부시대통령의 부정적 북한인식에 대해서 비난하는 한편, 클린턴행정부에서 진행되었던 수준의 북·미관계로 돌아갈 것을 주장하였다.

그런데 2002년 7월 북한이 물가 및 임금인상 조치 등 대내적 경제관리 개선조치를 취하고 9월 신의주특별행정구를 발표하는 등 대외개방조치를 취하였다. 아울러 9월 17일 고이즈미 일본 총리가 평양을 방문하여 김정일위원장과 정상회담을 갖고, 북·일국교정상화 교섭 재개, 일본의 식민지배 사과와 경제협력 실시, 일본인 납치 사과와 재발방지 다짐, 핵합의 준수 및 2003년 이후 미사일 실험 중지 등에 관한 「평양공동선언문」을 발표하였다.

북한이 대내적 경제개선 조치와 북·일정상회담을 통해 대외적으로 화해제스처를 보임에 따라 제임스 켈리 미 대통령 특사가 북한을 방문하였다(2002. 10. 3~5). 2000년 10월 당시 올브라이트 미국무 장관이 평양을 방문한지 2년만에 미국의 고위급인사가 평양을 방문한 것이다. 제임스 켈리 켈리 특사는 방북기간 북한 김영남 최고인민회의 상임위원장, 외무성 강석주 제1부상과 김계관 부상을 만나는 등 모두 4차례에 걸쳐 회담을 가지고, 북한의 핵·미사일 개발 프로그램 및 수출, 재래식 병력 위협, 인권침해, 극심한 인도주의적 문제가 미국의 우려사항이라는 점을 밝히고 북한이 이런 우려를 해결하기 위한 포괄적인 노력에 나설 경우 북·미 관계가 개선될 수 있다는 입장을 북측에 전달한 것으로 알려졌다.¹⁹⁵⁾

195) Daily Press Briefing of State Department by Richard Boucher on October 7, 2002, On Assistant Secretary Kelly's visit to Pyongyang.

4. 북한의 핵개발 재개 이후 북·미관계

가. 북한의 핵개발 재개와 북·미관계

미국무부 대변인은 2002년 10월 16일 제임스 켈리 미 대통령 특사의 방북 기간동안 북한이 농축 우라늄에 의한 핵개발을 인정했다고 밝힘으로써 북한 핵개발 문제가 전면으로 부상하였다.

핵무기를 개발하는 데에는 사용후 연료봉을 재처리하여 플루토늄을 추출함으로써 핵무기를 개발하는 방법과 천연우라늄을 농축하여 핵무기를 개발하는 두가지 방법이 있다. 북한은 1994년 제네바합의에 의해서 플루토늄을 이용한 핵개발을 포기하기로 합의하였으며 그 대가로 경수로와 중유를 제공받기로 하였다. 그런데 북한이 이번에는 농축 우라늄에 의한 핵무기 개발을 시도한 것이다.

북한은 외교부 대변인 성명(2002. 10. 25)을 통해 핵개발에 대한 북한의 기본입장을 밝혔다. 북한은 자주권과 생존권을 지키기 위해 핵무기를 가지게 되어 있다고 주장하고, 자주권 인정, 북·미불가침조약, 북한 경제발전에 장애요인 제거를 전제로 핵문제를 협상을 통해 해결할 의사가 있다고 밝혔다.

1994년 이후 제네바합의에 의해 국제원자력기구는 북한의 16개 핵시설 가운데 5MW 원자로, 50MW 원자로, 200MW, 방사화학실험실(재처리시설), 연료봉 저장소의 5개 핵심시설에 대해서 봉인장치와 감시카메라를 설치하고 사찰요원을 상주시켜왔다.

그런데 북한은 핵개발 계획을 시인한 이후 미국의 대북중유 제공 중단에 대응하여 핵동결 조치를 해제하고 핵프로그램을 재가동하는 조치를 취하였다. 북한은 외교부 대변인 담화를 통해 ‘핵동결 해제, 핵시설 가동과 건설의 즉시 재개’ 입장을 천명하였다(12. 12). 그리

고 북한은 국제원자력기구에 대해서 최단시일 내 봉인 제거와 감시카메라 철거를 요구하고(12. 14), 5MW 원자로의 봉인과 감시카메라 제거(12. 21), 핵연료봉 저장시설의 봉인 제거, 5MW 원자로에 새 핵연료봉의 장착 준비(12. 23) 등 일련의 핵동결 해제조치를 취했다. 더욱이 북한은 2003년 1월 10일 NPT탈퇴를 선언하였다. 북한은 NPT를 탈퇴하되 핵무기 개발의사는 없으며, 미국이 대북압박정책을 포기할 경우 북·미간 별도의 검증을 할 수도 있다고 주장하였다.¹⁹⁶⁾ 이로써 북한핵문제는 1993년 3월 북한이 NPT를 탈퇴했던 상황으로 되돌아 갔다.

북한이 핵프로그램을 재기동한 것은 체제보장에 대한 북한의 요구를 미국이 받아들이지 않자, 핵카드를 활용하여 미국으로부터 체제보장 약속을 확보하기 위한 것이라고 보여진다. 북한이 북·미 불가침 조약 체결을 핵문제 해결 방안으로 제시한 것은 체제보장에 대한 북한의 직접적 요구를 표명한 것이다. 북한은 제네바합의를 통해 미국으로부터 핵무기의 대북선제 불사용에 관한 ‘소극적 핵안전보장(NSA)’을 확보했었는데, 다시 핵카드를 활용하여 미국으로부터 보다 광범위한 ‘불가침조약’을 확보하고자 하는 것이다.

북한은 협상력을 제고하기 위해 ‘벼랑끝 전술’을 구사하는 한편, 정책수단을 세분화하는 ‘살라미 전술’을 사용하고 있다. 북한은 1993-94년의 핵위기와 같은 ‘벼랑끝 전술’에 입각하여 핵프로그램의 재가동에 착수하였다. 북한은 일단 전력생산을 구실로 5 MW 원자로의 재가동을 추진하였다. 이후 북한은 단계적으로 사용후 연료봉의 재처리, 농축우라늄 개발 추진 등 핵무기 생산과 직접 연관될 수 있는 조치를 세분화하여 단계적으로 취함으로써 협상력을 제고하려고 할 것이다.

196) 「조선중앙통신」, 2003년 1월 10일.

또한 북한은 미국이 대이라크전을 앞두고 양면전을 감행하기가 어렵고 북한문제에 대해 관심을 집중하기 어렵다는 점을 감안하여, 위기를 단계적으로 점증시킴으로써 미국의 관심을 촉구하고 협상력을 제고하고자 하는 의도를 지니고 있다. 그리고 북한은 최근 한국내 반미정서를 감안할 때, 한반도 긴장이 고조될 경우 한국내에서 북한에 대한 비난보다는 오히려 미국의 대북압박정책에 대한 반대여론이 조성될 것이라고 기대하고, 이를 통해 북한의 입지를 강화하는 한편, 한·미공조체제를 와해시키고자 하는 의도도 지니고 있다.

미국은 북한의 핵개발은 제네바합의, 핵비확산조약, 국제원자력기구의 핵안전조치 협정, 한반도비핵화 공동선언을 모두 위반한 것이라는 점을 분명히 하였다. 미국은 북한이 핵개발을 먼저 포기해야 북한과 대화할 수 있으며, 국제적 합의를 위반한 북한에 대해 보상을 제공하는 방식의 협상을 할 수는 없다는 입장을 지니고 있다.

그러나 미국은 이라크에 대한 무력제재와는 달리 북한 핵문제를 평화적이고 외교적 방법에 의해서 해결하겠다는 입장을 표명하였다. 부시대통령은 APEC을 계기로 한 한·미·일 3국 정상회담(2002. 10. 27)에서 “미국은 북한을 침략할 의사가 없으며, 북한이 미국의 지원을 필요로 하고 있으므로 다른 문제들과 함께 핵문제를 해결할 기회를 갖고 있다”는 입장을 밝혔다. 미국은 북한에 대한 무력제재 의사가 없다는 점을 명시함으로써 북한의 불안감을 완화하는 한편, 북한의 핵개발 포기를 전제로 북한과 포괄적 협상을 통해 북한에게 반대급부를 제공할 수 있다는 입장을 표명한 것이다.

한·미·일 대북정책조정감독그룹(TCOG)은 회담을 개최(2003. 1. 6~7)하고 북한에게 신속하고도 검증가능한 방법으로 핵개발프로그램을 폐기할 것을 촉구하면서 대화의 필요성을 강조하였다. 특히 미국은 북한이 핵프로그램을 폐기하기 이전이라도 핵포기 의사를 표명하

면, 북한과 핵프로그램의 폐기방법에 대해서 논의할 수 있다는 점을 밝혔다.¹⁹⁷⁾

나. 북한 핵문제와 북·미관계 전망

북·미간 현격한 입장차이를 고려하면, 북·미 협상 개시가 용이하지 않을 것으로 판단된다. 미국은 그 동안 개별국가에게 조약 형태로 불가침을 보장한 선례가 없으며, 미국의 「국가안보전략」 보고서나 핵태세검토(NPR) 보고서 등에서 제시된 ‘선제공격 독트린’은 9·11 테러 사태 이후 대테러 전략 차원에서 발전된 개념이기 때문에 철회되기 어려울 것이다. 미국은 대이라크 사찰과 유사하게 북한의 모든 의혹 시설에 대한 전면적 사찰을 요구할 가능성이 큰 데, 북한이 이것을 수용하기 어려울 것이다.

따라서 최악의 상황 발생 직전이나 비중있는 제 3의 중재자가 개입하기 이전까지 북·미 대립이 지속될 가능성이 있다. 북한은 북·미대화를 촉구하기 위해서 5MW 원자로의 재가동 수준을 넘어서 핵무기 생산과 직접 관련된 행위를 하는 등 순차적으로 위기고조 조치를 취할 가능성이 있다. 예를 들면, 북한은 전력생산을 구실로 5MW원자로의 재가동, 사용후 연료봉 8,000개의 봉인 제거 및 재처리시설 가동을 통해 핵무기 생산을 목적으로 한 플루토늄 추출, 50MW 및 200MW 원자로의 재건설, 농축 우라늄 개발을 통한 핵무기 개발 추진 등의 조치를 취할 수 있다.

북한의 긴장고조 행위에 대응하여 미국과 IAEA는 북한에 대한 외교적·경제적 제재방안을 모색할 것이다. 예를 들면, 경수로 건설의 중단, 경제제재 강화(경제제재 강화에 대한 일본, 중국, 유럽연합 등의

197) *Korea Herald*, January 1, 2003; 「조선일보」, 2003년 1월 9일.

동참 요구), 한반도 근해에 미 함대의 파견 등 군사적 대응태세 강화, 유엔 안전보장이사회의 대북결의안 채택 등의 조치가 취해질 수 있다.

그러나 북·미간 긴장고조에도 불구하고 북·미가 전면 대치하거나 대북군사적 제재가 실시될 가능성은 낮다. 북한은 부시행정부가 클린턴 행정부와 다르다는 점을 인식하고 있기 때문에 선불리 극단적 행동을 취하지는 않을 것이다. 북한은 미국의 첨단무기의 위력을 실감하고 있기 때문에 미국의 대북무력제재를 두려워한다. 그리고 한국의 반대 및 주한미군의 안전 등을 고려할 때, 미국이 쉽사리 무력을 사용하는 어려울 것이다. 일본, 중국, 러시아 등의 무력사용 반대입장도 미국의 군사적 제재를 어렵게 할 것이다. 또한 미국의 입장에서 볼 때, 북한은 군사적 제재를 감행할 정도의 전략적 이익이나 경제적 이익(예를 들면 중동지역의 원유 확보)을 결여하고 있다.

따라서 북한과 미국의 입장차이에도 불구하고 양측이 대화의 필요성과 협상의 불가피성을 인식하고 있다는 점을 감안할 때, 우여곡절 과정을 거치더라도 북·미가 궁극적으로 협상을 모색할 것으로 전망된다. 북·미 양측이 각자의 선결 요구사항이 대화를 통하지 않고는 접점을 찾기 힘들다는 점을 인식하고 있다. 미국이 대북무력불사용 및 평화적 해결원칙을 밝히고 있으며, 북한도 대화를 통해 핵개발을 포기할 용의가 있다는 점을 시사하고 있다.

북·미 협상의 계기는 미국측 고위급인사의 평양방문이나 북한측 고위급인사의 워싱턴 방문, 또는 제 3국의 중재자를 통해 미국의 先 핵개발 계획 중단 입장과 북한의 先 북한체제인정 요구가 6타협점을 찾음으로써 마련될 수 있다. 예를 들면, 북한이 핵프로그램 중단에 관한 가시적 조치를 취함과 동시에 북·미대화가 시작되는 형태의 타협안이 도출될 수 있다. 북한의 긍정적 조치에 대한 보상으로 미국의 대북식량지원이나 대북중유제공 등이 실시될 수 있다.

그러나 북·미협상이 이루어진다고 하더라도 최종적으로 모든 관련 현안에 관한 일괄타결이 이루어지기까지는 상당한 시간이 소요될 것으로 전망된다. 북·미가 핵개발 계획 중단을 검증하기 위한 포괄적 사찰 뿐만 아니라, 미사일개발 중단, 화생방무기 폐기, 재래식 군축, 인권 등 여러 핵심 사안에 대해서 일괄적 합의를 보기는 어려울 것이다.

따라서 북·미협상은 일차적으로 북한의 핵프로그램 중단에 관한 협상이 진행된 뒤, 그 성과를 바탕으로 미사일회담, 군비통제회담, 북·미관계개선 회담 등 관련 사안에 대한 후속회담이 순차적으로 전개될 가능성이 있다. 이럴 경우, 북한과 미국은 실무접촉을 통해 회담의 성격, 회담 의제, 회담 일정 등 실무적인 문제를 조율할 것이다. 회담 결과 각 이슈별로 합의가 도출될 수도 있고, 모든 사안을 총망라하여 포괄적 합의문이 도출될 수도 있다. 북·미간 포괄적 합의문이 도출될 경우, 이것은 북·미제네바합의문에 버금가는 새로운 포괄적 틀이 될 것이다.

북·미가 단계적인 관계개선을 모색할 경우, 일차적인 과제는 핵프로그램 중단문제이다. 핵프로그램 중단은 몇가지 범주로 구분될 것이다. 첫째, 북한의 핵동결 해제조치를 원상으로 회복하는 조치들이 취해져야 한다. 즉 핵동결시설에 대한 봉인 및 감시카메라장치가 다시 설치되고 국제원자력기구의 사찰관도 다시 북한에 입국해야 한다. 둘째, 농축우라늄에 의한 핵개발이 폐기되어야 한다. 셋째, 과거핵활동이 규명되어야 한다.

만약 제네바합의의 근본적인 수정이 필요할 경우, 한국, 일본, 유럽 연합 등의 동의가 필요하다.¹⁹⁸⁾ 북·미제네바 합의가 타결된 이후, 북

198) 미 외교협회가 부시대통령에게 제안한 서한은 북한핵시설 해체의 지연, 심각한 기술적·법적 장애요인 등을 고려하여 미·북제네바합의를 재검토하되, 미국이 한국, 일본, 유럽 등과 함께 검토작업을 할 것을 제안하였다. 제네바합의를 신중하게 재검토해야함. A Letter by

한경수로사업은 KEDO가 주관해 왔기 때문에, 북·미핵협상이 재개될 경우, 북한-국제원자력기구, 북한-KEDO, 미국-KEDO간의 상대적 관계가 복잡해질 것이다. 따라서 제네바합의의 수정은 미국, 북한, 남한, 일본, 유럽연합, 국제원자력기구, KEDO 등이 포함된 다차원적인 복합협상이 될 것이다.

그리고 미·북 미사일회담이 개최될 것이다. 미·북 미사일회담은 수출, 개발, 검증, 배치미사일의 처리 등의 문제를 둘러싸고 전개될 것이다. 협상 결과, 미사일문제의 각 이슈별로 단계적으로 합의가 도출될 수도 있고, 관련 이슈들을 망라하여 일괄타결이 이루어질 수도 있다. 북한의 미사일수출·개발포기에 대해 물질적 보상과 기술적 보상을 마련해 주는 것이 최대 쟁점이 될 것이다. 북한에 대한 보상방안을 마련하는 데 있어서 미국은 직접적 경제적 부담을 최소화하려고 할 것이며, 한국, 일본, 유럽연합 등에게 부담을 분담시키고자 할 것이다.

북한의 테러지원문제도 의제가 될 것으로 전망된다. 미·북은 테러문제에 대해서 여러 차례 회담을 개최하였으며, 클린턴행정부 말기인 2000년 10월 북한은 「국제테러에 관한 미·북공동성명」을 발표하여 테러행위를 지지하지 않을 것임을 이미 밝힌 바 있다. 미국은 테러참사이후 테러방지를 위해 모든 수단을 강구하고 있기 때문에 북한과의 회담에서도 이 문제에 대한 북한의 협력을 요구할 것이다. 북한이 국제금융기구에 가입하고 국제차관을 도입하기 위해서는 테러지원국 명단에서 해제되는 것이 선결조건이다.

북한의 재래식군사력을 감축하는 문제는 단기간에 합의되기 어려운 사항이다. 북한의 재래식군사력은 군사적 문제일 뿐만 아니라 북한의

경제, 사회, 정치구조와 관련된 문제이다. 또한 실질적으로 재래식군사력의 이동과 감축에는 막대한 비용이 소요된다. 그리고 북한은 재래식군사력 감축문제를 주한미군의 감축과 연계하여 실시할 것을 주장할 것이다. 따라서 재래식군사력문제는 북·미관계가 정상화되고 한반도평화체제가 정착된 이후 장기적으로 해결될 수 있다.

북한의 인권과 인도주의문제도 단기간에 진전을 보기 힘든 사항이다. 미국은 북한이 대내적으로 인권을 억압하면서 대량파괴무기를 개발하고 있다는 점을 부각시킴으로써 북한을 궁극적으로 전복대상으로 여긴다. 특히 미국은 북한탈출 난민문제와 북한의 정치범수용소 등에 대해서 관심을 지니고 있다. 그러나 현실적으로 북한체제가 존속하는 한 북한이 인권문제와 인도주의적 문제에 대해서 획기적인 개선조치를 취할 가능성은 크지 않다. 그렇다고 미국이 북한의 인권문제를 이유로 북한체제 전복을 기고하기에는 위험부담이 너무 크다. 다만 북한이 대미관계를 개선하는 과정에서 대외이미지 개선을 위해서 상징적으로 인권개선 조치를 취할 가능성은 있다.

5. 한국의 과제

한국은 북한핵문제를 평화적으로 해결하고 북·미관계를 진전시키기 위해서 다음과 같은 단기적 차원의 과제를 수행해야 한다.

첫째, 현 정부의 실무자와 차기 정부의 통일문제 담당 예상 인사를 중심으로 북한핵문제 및 대북정책에 관한 태스크 포스를 형성하여 종합적 대응방안을 강구해야 한다. 아울러 여야 정치인 및 전문가로 구성된 ‘대북정책 자문위원회’를 구성하고, 통일관련 연구기관 등을 활용하여 각계 전문가 및 여야간 대화의 장을 마련해야 한다.

둘째, 대북 특사 및 대주변국 특사를 파견해야 한다. 대북특사는 핵

프로그램 재개에 관한 북한의 의도를 파악하고, 북한 핵문제로 인한 위기의 심각성을 설명하는 한편, 북한의 핵개발 포기시 제공될 반대급부를 제시하도록 해야 한다. 아울러 대북특사는 북한에게 북한 핵개발 중단에 대한 미국의 의사가 매우 확고하며, 핵문제로 인한 위기가 고조될 경우 북한의 경제회생 노력이 무산될 가능성이 있다는 점을 지적하는 한편, 북한이 핵개발을 중단할 경우 제공될 경제협력 방안을 제시해야 한다.

대북특사 파견에서 어느 정도 성과가 있을 경우 북한 특사의 방한이나 김정일 국방위원장 본인의 답방을 추진해야 한다. 북한의 김용순 당비서 등 대남 인사의 방한, 김영남 최고인민회의 상임위원장의 방한, 김정일 국방위원장의 답방 등이 가능할 수 있다. 이 가운데 가장 바람직한 것은 김정일위원장의 답방이며, 이를 통해 핵 문제 등 안보위기를 해결하고 남북관계를 한 단계 발전시켜야 한다. 특사교환이나 김정일 위원장의 답방은 핵문제로 인한 위기상황을 해소하고 국제사회에 대해 북한의 대화의지를 표명할 수 있는 기회라는 점을 북한에게 설명해야 한다.

대미특사는 미국의 행정부 고위층 및 대북정책에 영향을 미치는 한반도문제 전문가를 폭넓게 면담하여 평화적 방법을 통해 북한핵문제가 해결되어야 한다는 점에 대한 한·미간 공감대를 형성해야 한다. 아울러 대미특사는 남북대화를 통해 한국이 미국의 입장을 북한에게 설명하고 북·미대화를 촉구하겠다는 점을 설명해야 한다. 아울러 대미특사는 미국측에게 북한도 최악의 상태를 피하기 위해 핵프로그램을 단계적으로 재가동하고 있다는 점을 지적하고, 위기타개를 위해 실무차원의 북·미대화를 재개할 것을 제안해야 한다.

그리고 일본, 중국, 러시아, 유럽연합, 국제연합 등에 특사를 파견하여 북한핵문제의 평화적 해결에 대한 국제사회의 협력체제를 구축

해야 한다. 특히 대중국 및 러시아특사는 북한이 핵문제를 평화적으로 해결하도록 설득할 것을 요청해야 한다.

셋째, 한·미 협력체제를 구축해야 한다. 미국은 한국의 신정부에게 대북 현금 지원의 중단, 경수로 건설 중단, 남북대화 및 남북경협 중단, 식량·의료 등 대북인도적 지원의 축소 등 대북압박정책에 대한 동조를 요청할 것으로 예상된다. 한국은 핵문제가 해결될 때까지 대북현금지원 중단, 남북경협 및 경수로 건설의 속도 조절 등은 수용하되, 남북 대화와 대북인도적 지원을 지속하는 것이 북한을 설득하기 위해 유용하다는 점을 미국에게 설득해야 한다.

그리고 북한핵문제 해결을 위해 한·미가 각각 북한과의 대화통로를 활용하되, 북·미관계와 남북관계를 일정부분 분리함으로써 북·미관계의 영향을 최소화하는 가운데 남북대화를 진전시키기 위해 노력해야 한다. 북·미 대화와 남북대화를 너무 강하게 연계시킬 경우 한국의 입지가 좁아질 수 있다.

아울러 한국과 미국은 북한의 핵개발을 중단시키기 위한 구체적 로드 맵에 대해서 논의해야 한다. 한·미는 북한의 핵개발을 중단시킬 수 있는 정책수단, 북한의 핵개발 중단과 북·미협상 개시의 시점, 남북 대화의 역할 등에 대한 구체적 이행방안을 마련해야 한다.

한편, 북·미관계와 남북관계를 병행발전시키고 한반도평화정착을 위해서 다음과 같은 중·장기과제를 추진해야 한다.

첫째, 남북관계교류·협력 증진과 한반도 긴장완화를 병행추진해야 한다. 한국의 신정부는 남북간 교류·협력을 증진시킴으로써 상호 적대 관계를 청산하고 평화를 정착시킨다는 포용정책의 목표를 재확인하고, 남북협상의 주요 목표도 남북 교류·협력을 통한 한반도 긴장완화로 설정해야 한다. 서해교전사태, 북한의 핵개발 문제 등은 한반도의 평화정착을 위해 보다 구체적인 조치가 시급함을 입증하였다. 포용정책에

대한 대내적 지지 확보를 위해서도 긴장완화측면에서 구체적인 성과가 필요하다.

둘째, 남북대화 및 협력을 제도화해야 한다. 대내외 환경변화와 돌발상황의 영향을 최소화하고 남북관계를 지속적으로 발전시키기 위해서 남북대화의 정례화·제도화를 추진해야 한다. 이를 위해 정상회담 및 장관급 회담을 주축으로 한 남북대화의 제도화를 모색해야 한다. 핵문제를 비롯한 한반도 긴장완화를 위해서 남북군사회담의 정례화를 적극 추진하고, 남북한간 돌발적 위기상태의 관리 및 긴장해소를 위해 '남북한 위기관리센터'를 설치·운영해야 한다.

셋째, 북·미 협상 타결에 대한 대비책을 마련해야 한다. 북·미협상에 의해서 제네바기본합의문과 같은 포괄적 합의가 채택될 경우에 대비하여, 한·미·일간 긴밀한 공조를 통해 장기적인 문제에 대한 대책을 마련해야 한다. 장기적으로 북한체제의 안정화, 한반도평화정착, 남북한 평화공존체제 정착, 한·미동맹체제의 변화, 동북아안보협력체제 등에 관한 방안을 강구해야 한다.

넷째, 정부 부처간 정책조정 및 집행의 효율성을 제고하기 위한 방안을 강구해야 한다. 특히 정부부처간 정책조정을 체계화하기 위해서 국가안전보장회의를 보강하고 정책형성 및 정책조정 기능을 확대하는 방안을 강구해야 한다.

VI. ‘포괄적 접근’을 통한 문제해결과 남북한 관계발전의 기반 구축

김 학 성

1. 서론

2000년 『6·15 남북정상회담』이후 더욱 활성화된 정치적 대화를 바탕으로 경제 및 사회분야에서 남북한 교류·협력사업들이 한층 활발해졌다. 이와 더불어 북한은 대내외적으로 변화를 추구하는 모습을 직·간접적으로 보여주었다. 예컨대 2000년과 2001년도에 유럽연합국가들과의 수교를 비롯하여 대외정책에 주력했으며, 2002년도에는 가격조치의 개혁과 신의주, 개성, 금강산 지역을 경제특구로 지정하는 등 경제발전을 위한 새로운 정책방향을 모색했다.

그러나 이러한 긍정적 변화의 모습과 달리 북한은 남북정상회담의 약속사항인 김정일 위원장의 서울 답방을 이행하고 있지 않으며, 또한 경의선과 동해선의 복원에도 한동안 소극적 태도를 보였다. 뿐만 아니라 2002년 6월말에는 서해상에서 남한의 함정에 대한 무력도발을 자행했으며, 10월 초 제임스 켈리 미국 특사의 평양방문시 우리측 핵개발 프로그램을 시인한 이래 미국의 제재에 대해 『북·미 제네바 합의』를 위반하는 핵개발 재개의 수순을 밟고 있다. 이러한 행위들은 앞에서 언급한 긍정적 변화모습에 대한 의구심을 증폭시키고 있다.

북한의 핵개발 의혹과 일련의 『제네바 합의』 위반행위는 그 동안 힘들게 일구어왔던 남북한 관계에 큰 타격을 입힐 수 있는 매우 중대한 사안이다. 북한의 핵개발은 남한의 대북 화해·협력정책에 제동을

거는 요인으로 작용할 것은 물론이고, 더욱이 북·미갈등이 견잡을 수 없이 고조될 경우에 남한은 원하지 않게 전쟁 소용돌이에 휘말려들 수 있는 위험성이 증대하기 때문이다. 나아가 한반도 긴장고조는 지난 몇 년간 북한이 보여준 경제난 극복 노력을 무위로 돌릴 수 있다.

이처럼 북한정권이 스스로에게나 한민족 모두에게 큰 위협을 초래할 수 있는 핵위기를 재현하고 있는 데에는 나름대로의 이유가 있다. 미국은 켈리의 방북시 결정적인 증거자료를 제출함으로써 북한이 인정할 수밖에 없었다고 주장하지만, 핵개발을 추진하는 국가들의 ‘시인도 부인도 않는’(NCND) 일반적 행태를 감안하면, 북한의 시인과 핵동결 해제조치는 의도적인 것으로 평가된다. 북한의 의도에 대해서는 이견이 분분하나, 근본적인 배경에는 체제생존의 문제가 자리잡고 있다는 점에 대해서는 대체로 공감대가 형성된다.

북한이 요구하는 것처럼 핵동결 해제 조치는 북·미협상의 재개 및 불가침조약의 체결을 위한 단순한 협상카드일 수 있다. 이에 반해 북한의 주장은 단지 눈가림에 지나지 않으며, 궁극적으로는 핵무기를 보유함으로써 안보차원에서 체제생존을 도모하려는 의도라는 분석도 가능하다. 아마도 북한은 할 수만 있다면, 후자의 결과를 얻기를 원할 것이다. 그러나 그 목표를 향한 과정이 결코 순탄하지는 못할 것이며, 설령 목표가 달성될 수 있다고 하더라도 안보문제의 해결이 체제생존을 담보하지는 못할 것이다. 북한의 체제생존은 단지 외부로부터의 위협뿐만 아니라 경제난으로 인해 야기되는 내부의 위협을 극복할 때 비로소 가능하기 때문이다. 문제는 북한이 독자적 능력으로는 경제난을 해결할 수 없으며, 외부의 도움을 얻어야 하는 현실에 직면해 있다는 데 있다.

북한이 핵동결 해제조치를 북·미 불가침조약과 연계시키는 것도 결국은 정치적·경제적 문제와 직결되어 있다. 북한이 경제적 대가보상을

요구하던 과거와 달리 북·미 불가침조약 체결을 핵문제 해결의 방안으로 제시하고 있는 배경에는 미국의 체제보장없이 북한내부의 경제개혁·개방이 소기의 성과를 거둘 수 없다는 판단의 결과이다. 즉 북한은 미국의 체제보장 약속을 경제회생을 위한 내부적 개혁·개방의 선결요건으로 간주하고 있다. 북한은 미국과 관계개선 및 체제보장 약속을 얻지 못할 경우, 대외개방정책은 실효성을 갖기 힘들 것이며, 외부로부터의 투자나 상품수출시장 확보의 어려움 탓에 내부적 경제개혁도 성공할 수 없다는 점을 인식하고 있기 때문이다.

이러한 사실을 염두에 두면, 북한 핵문제는 기본적으로 안보문제를 넘어 정치·경제적 문제를 포괄하는 북한의 체제생존 전략에 기인하는 것이다. 그렇다면 북한 핵문제는 단순히 북·미간 안보갈등의 대상이 아니라 실제로는 남북한과 미국을 비롯하여 주변강대국의 정치적·경제적·안보적 이해관계가 모두 얽혀있는 사안이 아닐 수 없다. 물론 북·미간 안보대화가 북한 핵문제가 위기상황으로 발전하는 것을 막기 위한 필요조건이란 점은 분명하다. 그러나 이로써 문제가 근본적으로 해결될 것이라고 기대할 수는 없다. 근본적인 해결책 모색을 위해서는 소위 ‘포괄적 접근’의 필요성이 대두된다. ‘포괄적 접근’이란 한반도 문제를 해결해 나가는 과정에서 북한의 긍정적 변화를 유도하기 위해 가용한 수단과 방법을 모두 활용함으로써 주요 해결과제들을 포괄적으로 해결하는 것을 의미한다. 북한 핵문제도 주요 해결과제들 중의 하나인 만큼 한반도 평화정착을 추구하는 ‘포괄적 접근’의 틀 속에서 극복되어야 할 것이다.

이 맥락에서 본 논문은 남북한 관계의 발전기반 구축과 불가분의 관련을 맺고 있는 한반도 평화정착 과정 속에서 북한 핵문제의 해결을 모색할 필요성을 부각시키기 위해 ‘포괄적 접근’의 구체적 방안 제시에 초점을 맞출 것이다.

2. 한반도 평화정착을 위한 정책과제

한반도 평화정착의 일차적 목표는 안보불안 해소 및 안보협력의 강화를 통해 남북한간 사실상 통일상태를 달성하는 데 있다. 그러나 최근의 북한 핵문제에서 보듯이 현재의 한반도 안보상황 하에서는 단기 간내 그러한 목표의 달성을 기대하기 어렵다. 북한 핵위기는 외견상 북·미간의 현안으로 비춰지고 있지만, 이로 인한 위기고조는 한반도 전체의 안보를 불안하게 만드는 것이기 때문에 남한이 결코 배제될 수 없다. 더구나 남북한은 1990년대 초반 「남북기본합의서」와 「비핵화 공동선언」을 통해 재래식 군사력과 핵문제에 관한 안보협력의사를 공동으로 표명했다는 점을 감안하면, 북한 핵문제 해결을 위해 우리가 적극적인 역할을 수행해야 하고, 또 할 수밖에 없는 것은 자명하다. 뿐만 아니라 한반도에서의 안보불안은 동북아 주변강대국들도 원치 않는 바이다.

이처럼 한반도 평화정착의 필요성에 대한 공감대가 형성되고 있음에도 불구하고 적극적인 의미에서 남북한 및 주변강대국들간의 안보대화가 전개되고 있지 못하다. 그 이유는 크게 두 가지로 압축될 수 있다. 첫째, 체제생존의 방편으로 대량살상무기 개발에 집착하는 북한의 태도 때문이다. 둘째, 한반도 평화정착과정에서 자국이익을 극대화하려는 강대국들의 상이한 이해관계 때문이다. 이에 따라 긍정적인 평화질서의 확립이 쉽지는 않지만, 냉전종식이후 강대국들간의 협력지향적 태도 덕분으로 적어도 한반도의 안보위기가 파국으로 치달을 가능성은 점차 감소하고 있다는 것은 불행중 다행이기도 하다.

이러한 상황에서 한반도 평화정착을 위해 우리의 노력과 역할은 매우 중요하다. 동북아지역에서 차지하는 한국의 외교적 위상과 역량은 상대적으로 그리 높지는 못하지만, 동북아 평화구축의 핵심변수인 한

반도의 평화와 안정이라는 명분을 바탕으로 충분한 목소리와 역할을 수행할 수 있다. 우리의 노력과 역할은 크게 두 방향성을 가진다. 일차적으로 남북관계의 개선이다. 북한이 우리와 군사안보적 대화를 회피하고 있는 현실을 감안하여 우선 상호불신을 감소시킬 수 있는 정치·경제·사회·문화적 분야의 화해·협력을 증대하는 한편, 이를 바탕으로 안보문제에 관한 대화의 물꼬를 트는 것이다. 이와 동시에 복잡하게 뒤얽힌 동북아 강대국들의 안보이익을 고려하여 한반도 평화정착에 대한 강대국들의 개별적 협력은 물론이고 공동협력을 위한 대화와 실천의 장을 마련하는 노력을 배가해야 한다. 이러한 노력과 역할이 추진력을 가지기 위해서는 우리사회 내부에서 정책방향에 대한 국민적 합의가 마련되어야 함은 두말할 필요도 없다.

이와 같은 현실을 염두에 두면, 한반도 평화정착을 위해 추진되어야 할 과제들이 무엇인지 비교적 분명해진다. 즉 남북한의 국내적 변화를 수반하는 남북관계의 발전과 한반도 평화정착에 우호적인 방향으로 국제환경의 변화를 추구하는 것이다. 이와 관련하여 추진되어야 할 과제영역은 안보뿐만 아니라 경제, 사회·문화, 정치·외교의 모든 분야에 걸쳐 있다. 구체적인 과제는 <표 VI-1>과 같이 요약될 수 있다.

<표 VI-1> 한반도 평화정착을 위한 과제

분야 차원	안보	경제	사회·문화	정치·외교
국내 환경	○ 냉전적 대결 의식 극복 (남북한)	○ 개혁·개방 의지(북한)	○ 대남차단정 책포기(북한) ○ 이념적 다양 성 확대 (남한)	○ 남북관계개선 을 위한 국내 적 제도기반 확충(남북한)
남북한 관계	○ 재래식 CBM ○ 남북한 평화 협정체결	○ 통상협정체결 ○ 경제교류 및 협력을 통한 상호 이익 극 대화	○ 인적 교류 확대 ○ 통행·통신 협정 체결	○ 남북기본합의 서의 실천
국제 환경	○ 북·미간 북한 WMD 타결 ○ 주변강대국의 한반도평화 보장	○ 북한의 세계 시장 참여	○ 국제적 사회 문화교류·협 력에 동참	○ 북·미, 북·일 관계 개선 ○ 주변강대국들 의 협력관계 증진

<표 VI-1>에서 제시된 구체적 과제들은 상호 밀접한 상관관계를 맺고 있다. 즉 국내환경 차원에서는 평화정착을 위한 남북한의 문화적·제도적인 기반이 갖추어져야 한다는 것을 의미하고, 남북한 관계 차원에서는 이미 남북한이 합의했던 남북개선방안들, 특히 가장 구체적인 내용들을 담고 있는 「남북기본합의서」를 실천할 때, 평화정착이 비로소 가능하다는 것이다. 또한 국제환경 차원에서는 북·미대화를 통한 안보문제 해결을 비롯하여 북한의 정치적, 경제적, 사회적 개방을 가능케 하는 국제여건의 조성이 평화정착과정을 가속화시킬 수 있다는 점에서 그러하다.

그러나 이들 과제는 현실 여건상 동시에 추진되기는 어렵다. 특히

관련국들의 정책목표와 세력관계로 인한 과제간의 시간적 연계성이 존재하기 때문에 과제를 실천하는 과정은 순차성을 띠게 된다. 현 상황에서 한반도 평화정착과정이 순조롭게 진척되기 위한 첫 단추는 북한의 태도변화 여부에 달려 있다. <표 VI-1>의 과제들도 따지고 보면 북한의 변화를 점진적으로 촉진시키는 데 직·간접적인 영향을 미치는 것이다. 이러한 점을 감안하여 과제별 실천과정의 시간적 연계성을 단계적으로 도식화하면 <표 VI-2>와 같다.

<표 VI-2> 과제의 단계별 추진과정

<제1단계>
목표: 북한의 체제유지 자신감 확보를 통한 개혁·개방 의지 촉진
○ 국내환경 조성: 남한의 대북인식개선/ 북한의 대남불신 약화 ○ 남북관계 개선: 당국간 대화 및 사회단체간 교류·협력 활성화/ 대북인도적 지원/ 경제교류·협력 확대 ○ 국제환경 조성: 북·미대화 재개/ 북한의 국제사회 참여기회 확대



<제2단계>
목표: 남북관계의 실질적 개선과 북·미간 안보문제 해결
○ 국내환경 조성: 북한의 개혁·개방 의지 확대 ○ 남북관계 개선: 남북기본합의서 실천기반 조성/ 재래식 CBM/ 인적 교류확대/ 인도적 문제 해결 ○ 국제환경 조성: 북·미간 WMD 문제해결/ 한반도 문제에 대한 주변강대국들의 협력 증진



<제3단계>
목표: 평화협정체결 및 평화정착을 위한 문화와 제도 완비
○ 국내환경 조성: 냉전의식 극복(남북한)/ 남북관계개선을 위한 국내적 제도기반 확립(남북한) ○ 남북관계 개선: 남북평화협정 체결 ○ 국제환경 조성: 북·미 및 북·일관계 정상화/ 북한의 세계시장 본격 참여/ 동북아 안보협력체 구성(4자 또는 6자)



한반도 평화체제 확립

<표 VI-2>에서 제시된 각 단계는 과제추진의 시간적 우선 순위를 보여주지만, 각 단계 내에서는 우선 순위가 가변적일 수 있다. 특히 추진주체의 현실인식과 이와 관련된 추진전략에 따라 우선 순위가 바뀔 수 있기 때문이다. 나아가 과제의 성격상 문제해결에 걸리는 시간, 비중, 난이도 등의 측면에서 모두 동일한 것은 아니다. 안보적 또는 경제적 과제 중 어느 것에 더욱 큰 비중이 두어지는가에 따라 추진전략의 차이가 발생할 수 있으며, 또한 기술적 측면에서 상호주의의 적용방식(엄격한 또는 신축적 상호주의)에 따라 우선 순위가 달라질 수 있기 때문이다. 뿐만 아니라 첫 단계의 과제들이라고 해서 다음 단계에서 전혀 무시될 수 있는 것도 아니다. 즉 첫 단계에 속한 과제들은 한반도 평화체제가 구축되기까지는 물론이고 평화통일을 달성할 때까지 지속적으로 추진되어야 하며, 앞 단계에서 이루어진 성과는 다음 단계들의 과제를 효율적으로 추진할 수 있는 토대가 된다.

3. 과제의 추진전략과 구도: 포괄적 접근

가. 전략추진의 기본원칙

한반도 현실 상황을 고려할 때, 한반도 평화정착 추진전략은 크게 세 가지 기본원칙 아래 수립되어야 한다.

첫째, 남북주도의 원칙 아래 국제적 협조 및 지지확보이다. 한반도 문제는 근본적으로 남북한이 해결해야 할 문제이지만, 한반도에 대한 주변강대국들의 이해관계와 북한의 대남·대외정책을 고려할 때, 남북 당사자 해결 원칙은 현실적으로 관철되기 쉽지 않다. 특히 체제유지 전략 차원에서 미국과의 관계개선에 집중하고 있는 북한의 기본태도는 한반도 문제의 남북당사자 해결을 현실적으로 어렵게 만들고 있기

때문에 명분상으로는 남북당사자 해결 원칙을 표방할지라도 전략상으로는 국제적 협조 및 지지를 적극 모색하는 가운데 남북이 문제해결 과정을 실질적으로 주도하는 것이 현실적이다.

둘째, 북한의 개혁·개방을 촉진시킬 수 있는 여건 조성이다. 북한의 개혁·개방은 남북관계 개선 및 한반도 평화, 나아가 평화통일의 기본적인 전제조건이나, 북한은 체제유지의 자신감 부재로 인해 개혁·개방을 매우 우려하고 있다. 따라서 북한정권이 자신감을 가지고 개혁·개방을 추진할 수 있는 여건을 조성할 필요가 있다. 북한이 체제유지에 자신감을 가질 수 있기 위해서는 안보와 경제문제의 해결이 필수적이다. 이 맥락에서 일차적으로 북·미관계 개선을 통해 안보적 위협에 대한 북한의 우려를 약화시키는 한편, 테러지정국가로부터 해제됨으로써 세계시장 진출의 기회를 보장받아야 할 것이다. 나아가 북한이 남북 경제교류·협력을 통해 경제적 위기를 극복하고 발전의 기반을 마련할 수 있다는 확신을 갖도록 만들어야 한다.

셋째, 남북관계의 실질적 개선을 위한 문화 및 제도 확립이다. 한반도 평화정착의 주요 조건인 남북관계의 실질적 개선·발전이 가능하려면, 남북관계 차원에서는 물론이고 남북한 국내적 차원에서 문화적·제도적 기반이 확립되어야 한다. 현재 북한은 남북관계 개선을 단기적 실리확보 차원에서 전략적으로 접근하고 있는 탓에 남북관계의 실질적 개선을 위한 문화 및 제도의 확립이 어려운 실정이다. 따라서 우선 남한사회 내에서부터 남북관계 개선의 실질적 개선을 위한 문화적·제도적 기반을 확립해 나가는 것이 요구된다. 그리고 북한에 대해서는 단기적 실리추구가 오히려 소탐대실(小貪大失)의 결과를 가져올 수 있는 반면, 제도적 발전을 통해서 정치·경제·안보적으로 실질적 이익을 얻을 수 있다는 사실을 깨닫게 해야 할 것이다.

나. 전략추진의 기조 및 구도

(1) 단계적 추진

앞장에서 제시된 추진과제들은 전략운용 및 시간의 측면에서 각각 우선 순위와 상호 연계성을 갖고 있기 때문에 단계적 추진전략을 구사해야 한다. 단계적 추진의 장점은 단계별로 설정된 중간목표를 달성함으로써 다음 단계의 과제 추진이 용이해진다는 것이다. 다만 앞에서도 지적했듯이 각 단계의 과제와 목표는 상호 연속성을 가지고 있기 때문에 다음 단계의 과제 추진시 이전 단계에서 성취된 과제나 목표도 지속적으로 추진되어야 한다. 물론 상황에 따라 어떤 단계에 속한 과제가 다른 단계에서 일찍 또는 늦게 성취될 경우도 있을 수 있다.

남북정상회담이후 한동안 관계개선의 실마리를 찾는 듯이 보였던 남북한 관계가 북·미관계의 냉각으로 다시 정체상황으로 접어들고 있는 현 상황은 제1단계에서 제2단계로 넘어가는 과도기에 머물고 있는 것으로 판단할 수 있다. 조속히 과도기를 벗어나서 평화정착의 주춧돌을 다지는 제2단계의 과제 및 목표를 성취하는 노력을 기울여야 할 것이다.

(2) 사안간 연계(issue linkage)와 상호주의 전략

추진과제들을 실천하는 과정은 현실적으로 남북한 및 북·미간 특정 사안에 초점을 맞추거나 또는 두 가지 이상의 사안이 연계된 협상의 형태를 띠 수밖에 없다. 그러나 1990년대 초반이래 남한 및 미국의 대북협상에서 특정 사안중심의 접근은 거의 찾을 수 없었다. 북한의

핵개발 포기과 경수로 건설지원, 남북한간 경제교류·협력 및 대북 인도적 지원과 이산가족문제 및 사회·문화교류 문제의 교차해결의 사례에서 보듯이 여러 사안간의 연계가 일반적이었다. 무엇보다 북한이 정치·안보·사회·문화 협력을 그 자체의 목적에서뿐만 아니라 경제적 이익을 얻으려는 수단으로 활용하고 있기 때문에 협상과정에서 대체로 사안간 연계가 이루어지고 있는 실정이다.

일반적으로 국가간 협상을 통한 문제해결과정에는 ‘상호주의’가 적용되고 있으며, 이를 얼마나 탄력적으로 운용하는가는 사안의 성격, 국가간의 역학관계, 국가관계의 제도화 수준 등에 달려있다.¹⁹⁹⁾ 대체로 안보문제와 같이 리스크가 높은 사안, 힘의 균형이 유지되는 국가관계, 그리고 국가관계의 제도화 수준이 낮은 경우, 상호주의가 비교적 엄격하게 적용되는 경향이 높다. 그러나 남북관계에서는 한반도의 특수성 탓에 일반적인 상호주의의 원칙이 그대로 적용되기는 어렵다.

상호주의는 실제 적용시 여러 가지 변형된 모습을 보일 수 있다. 동일한 사안에 대해서는 물론이고 사안간 연계시 1:1의 교환뿐만 아니라 서로 다른 비율로 교환이 이루어질 수 있으며, 시간적으로 즉각적인 맞교환을 비롯하여 시차를 두고 교환이 진행될 수 있다. 그러나 상호주의를 탄력적으로 적용할 경우, 상이한 사안간 교환가치 비교의 어려움이 발생한다. 예를 들면, 북한 핵개발 포기 대신 경수로 건설이 적정한 교환가치를 가지는지의 문제이다. 또한 시차를 둔 상호주의의 경우에도 어느 정도의 시차를 용인할 것인지를 둘러싼 평가의 문제가 발생할 수 있다. 이러한 문제는 국가관계의 제도화 수준을 고려하여 전문가의 판단과 사회내부적 의견수렴과정을 거쳐 합의점을 찾아내는 것 이외의 다른 해결방법은 존재할 수 없다.

199) 상호주의에 관한 자세한 논의에 대해서는 다음 논문 참조. Robert O. Keohane, *International Institutions and State Powers* (Boulder: Westview Press, 1989), p. 151.

대북포용정책은 상호주의의 신축적 적용을 강조함으로써 북한의 호응을 촉진시켰고 과거와 비교하여 괄목할만한 남북관계의 개선효과를 얻을 수 있었다. 그러나 이에 대한 남한사회내부의 저항 역시 만만치 않게 야기됨으로써 정책 추진력이 반감되는 결과가 초래되었다. 즉 북한의 호응이 기대수준에 미치지 못함에 따라 남한내부의 반대가 증대했고, 내부적 반대는 대북지원의 지속적 확대를 불가능하게 했으며, 이는 다시 북한의 기대를 충족시키지 못함으로써 북한의 호응이 악화되는 악순환 현상을 보이면서 남북관계 개선의 한계가 노정되었다. 여기서 상호주의의 전략적 운용상의 문제가 대두된다.

대북포용정책의 경험은 판단기준이 애매한 ‘신축적 상호주의’를 포괄적으로 강조할 것이 아니라, 사안의 성격과 단계별 목표를 감안하여, 상호주의의 탄력적 적용 수준을 정해 두고 이를 효율적으로 운용하는 전략의 필요성을 분명히 보여준다. 이와 관련하여 몇 가지 고려해야 할 점들을 간략히 요약하면, 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 타협을 통해 상호 이익의 균형을 찾으려는 사안(협동: collaboration)인지, 아니면 서로 원치 않은 결과를 피하려는 사안(조정: coordination)인지를 구분하여 상호주의를 탄력적으로 적용할 필요가 있다.²⁰⁰⁾ ‘협동’의 경우에는 어느 일방의 이익극대화가 타방의 이익최소화를 의미하기 때문에 타협은 대체로 상호 차선으로 간주하는 하나의 이익 균형점을 모색하게 된다. 대표적인 예로서 남북 경제협력울 들 수 있다. 남한의 대북투자시 북한은 투자보장과 관련

200) 스타인(A. Stein)은 협력을 크게 두 가지로 구분한다. 하나는 ‘협동(collaboration)’으로서 공동이익의 균형을 찾으려는 것이고, 다른 하나는 ‘조정(coordination)’으로서 어떤 특정 결과를 기피하려는 ‘공동기피(common aversion)’ 노력의 산물이다. Arthur Stein, “Coordination and Collaboration: Regimes in Anarchic World,” *International Regimes*, ed. by Stephen D. Krasner (Ithaca: Cornell Univ. Press, 1983), pp. 120-27 참조.

한 국제적 규범을 준수할 것을 약속할 뿐만 아니라, 북한측의 약속 위반시 명백한 응징대책이 마련되어야 하는 바, 상호주의의 엄격한 적용이 필요하다. 다만 남북관계에서는 특정 사안에 국한된 협상보다 사안간 연계 협상이 일반적이기 때문에, 사안의 비대칭성을 감안하여 상호주의를 탄력적으로 적용할 수 있다. 그럼에도 불구하고 경제적 대북지원·협력이 지속될 수 있기 위해서는 최소한 남북한간 정치대화의 지속·발전, 인적 교류 확대, 이산가족문제 해결, 사회·문화교류 확대 등 북한의 분명한 상응조치가 전제되어야 할 것이다.

‘조정’은 전쟁발생과 같은 리스크가 높은 사안에 해당되는 것으로서 협상 당사자의 전략적 위상에 따라 이익 균형점이 하나가 아닌 여러 가지 상이한 수준에서 형성될 수 있다.²⁰¹⁾ 특히 강대국과 약소국간의 협상에서 강대국은 강요 또는 보조적 대가지불(side payments)을 통해 약소국의 양보를 얻으려 할 것이며, 이에 대한 약소국의 대응방식에 따라 타협점이 서로 다른 수준에서 형성될 수 있다.²⁰²⁾ 북한의 대량살상무기 개발문제에 관한 북·미협상에서 현실적으로 엄격한 상호주의의 적용(미국도 상응하는 대량살상무기 포기?)이 불가능할 뿐더러 미국과 북한의 합의에 따라 여러 가지 타협점이 가능하기 때문에, 신축적·비대칭적 상호주의의 적용이 불가피하다. 다만 남북한간 재래식 군사력 신뢰구축(CBM) 또는 군비감축의 문제는 단기적으로

201) 조정게임의 논리와 특징에 대해서는 다음 논문 참조. Duncan Snidal, “Coordination versus Prisoner’s Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes,” *APSR*, Vol.79 (1985), pp. 923-942.

202) 이와 관련, 조정게임의 일종인 실득게임이 대표적으로 적용될 수 있다. 이에 관한 자세한 내용은 다음 논문 참조. Lisa L. Martin, “The Rational State Choice of Multilateralism,” *Multilateralism Matters: The Theory and Praxis of an Institutional Form*, ed. by J. G. Ruggie (N.Y.: Columbia Univ. Press, 1993), pp. 103-106.

는 전쟁방지라는 상호 기피의 맥락에서 신축적·비대칭적 상호주의의 적용이 불가피지만, 중·장기적으로는 안보협력의 성격을 띠고 있기 때문에, 일단 이에 관한 협상이 시작되면, 엄격한 상호주의 적용이 필요하다.

둘째, 사안의 성격상 참여행위자 수가 양자인지 또는 다자인지에 따라 상호주의 적용방법이 달라질 수밖에 없다. 남북한 또는 북·미의 양자간 협상의 경우, 상호주의의 탄력적 적용문제는 서로간의 관계속에서 각각의 입장에 따라 결정될 수 있으나, 남북한 및 미국 등 3자 이상이 개입된 사안 및 이와 연계되는 사안에 대해서는 상호주의의 적용이 보다 복잡해진다. 이 경우, 남한의 상호주의 적용전략은 국제환경에 제약을 받게 됨으로 대북 상호주의의 탄력적 적용에 대한 일방적 결정은 오히려 문제를 복잡하게 만들 수 있기 때문에 환경적응과 변화라는 양단의 어느 지점에서 외교적 노력을 배가할 필요가 있다. 예컨대 남북관계 진전을 목표로 하는 대북전력지원은 북한 핵문제 해결과 직결되는 수단으로 간주되는 것이기 때문에, 남한이 일방적으로 결정하기보다 미국, 일본, 그리고 KEDO 회원국과의 협의를 통해 결정되어야 한다. 또한 북한의 대량살상무기 개발 문제와 관련, 비록 미국과 북한이 협상당사자로 나서고 있으나, 대가지불을 통한 문제해결이 시도될 경우, 남한의 대가부담이 분명히 예상됨으로 결정과정에서 이에 상응하는 목소리를 내어야 한다. 재래식 군사력 CBM에서도 주한미군문제, 정전체제 등의 문제가 내포되어 있기 때문에, 다면적 협상을 통해 상호주의 적용 전략이 결정되어야 할 것이다.

셋째, 상호주의는 평화정착 과정의 단계적 목표달성에 적합하게 적용되어야 할 것이다. <표 VI-2>에서 보듯이 북한의 체제유지 자신감 확보가 중심목표로 설정되어 있는 제1단계에서는 현실적으로 신축적·

비대칭적 상호주의 적용은 불가피하다. 그러나 단계가 높아질수록 ‘조정’보다 ‘협동’이 더욱 요구되는 탓에 점차 엄격하고 대칭적인 상호주의를 적용해 나가는 전략이 요청된다. 실제로 문제해결을 위해 상호간에 성실한 협상이 반복되고, 조금씩이나마 성과들이 축적된다면, 서로의 최대 및 최소 목표와 기대치에 대한 판단기준이 상호간에 점진적으로 형성될 수 있다. 따라서 신축적 상호주의에서 엄격한 상호주의의 점차적 이전이 가능할 수 있다.

엄격한 상호주의의 적용 필요성은 기본적으로 국가관계의 제도화 수준이 낮은 상황을 전제로 하고 있으며, 남북관계의 제도화 수준이 국제적 보편규범의 수준에 도달할 경우(평화정착 이후)에는 상호주의의 신축적 적용이 별 문제가 되지 않을 수 있다. 북한을 대화 테이블로 이끌어내기 위한 초기 단계에서는 신축적 상호주의의 적용이 불가피하지만, 북한이 대화의 필요성을 인식함으로써 대화가 유지되는 상황에서도 신축적 상호주의만이 강조될 경우, 일정 단계 이상의 관계 발전은 기대하기 어려우며, 최악의 경우에는 관계의 유지 자체가 위협을 받을 수 있다. 이상과 같은 상호주의 적용전략을 요약하면 <표 VI-3>과 같이 도식화할 수 있다.

<표 VI-3> 상호주의의 전략적 운용방안

상호주의의 탄력성		신축적 상호주의 <————> 엄격한 상호주의
사안의 성격	‘협동’/ ‘조정’	‘조정’사안 <————> ‘협동’사안
	‘양자’/ ‘다자’	다자관계 <————> 양자관계
단계별 목표		<제1단계> <제2단계> <제3단계>

(3) 포괄적 협상(package-deals) 전략

남북관계 개선을 비롯하여 한반도 평화정착과 관련된 제반 과제들이 해결되지 못하는 데는 북한의 ‘벼랑끝 전술’이나 ‘살라미 전술’이 주요 원인으로 작용한다. 즉 북한은 안보문제나 남북관계 개선과 관련된 사안들을 한가지씩 내놓고 남한 및 미국과 협상을 전개하면서 자신들의 이익을 극대화하려 한다. 또한 어떠한 사안에 대한 타협이 이루어지더라도 다른 사안의 협상시 기타협된 사안의 이행을 미루는 등 ‘버티기 전술’을 통해 자신의 이익 극대화를 관철시키고자 한다.

이러한 북한의 협상전술에 일방적으로 끌려 다니지 않고, 문제를 해결하려면, 현재와 같은 사안별 해결을 지양하고 포괄적인 협상을 대안으로 삼아야 할 것이다. 포괄적 협상이란 한반도 평화정착에 이르기까지 해결되어야 할 여러 차원 및 종류의 과제들을 하나의 큰 협상 틀 안에 담고, 그 속에서 각 과제해결을 위한 협상들을 서로 시간적·공간적으로 연계시킴으로써 문제해결의 가능성을 제고하는 것이다.

포괄적 협상을 위한 첫 걸음은 일단 남북한 및 북·미간 서로가 원하

는 의제를 각각 제시하고, 의제의 성격에 걸맞게 협상들을 별개로 전개하는 것이다. 이를 바탕으로 다양한 협상들의 전개과정에서 어떤 협상의 과정 및 결과는 다른 협상에 연계되고, 연계된 결과는 다시금 첫 협상의 후속 협상에 연계되는 방식의 병렬적·교차적·순차적인 순환 고리를 만든다. 이러한 연계방식의 포괄적 협상을 통해 북한의 버티기 및 살라미 전술을 상당부분 무력화시킬 수 있을 것이나, 궁극적인 문제해결을 위해서는 서로간의 입장차이 탓에 적지 않은 시간과 다양한 난관을 거쳐야 할 것이다.

이러한 포괄적 협상이 가능하기 위해서는 일단 이러한 방식에 대한 참여자들간의 합의가 전제되어야 한다. 따라서 현실적으로 제1단계에서는 적용되기 힘들며, 제2단계에서부터 가능할 수 있다. 제1단계에서 제2단계로 넘어가는 과도기적 단계에 처해 있는 현 상황에서 북시미행정부는 북한의 살라미 전술을 용인하지 않으며, 포괄적 협상을 북한에 강요하는 태도를 보이고 있기 때문에 북한의 입장변화가 관건으로 작용한다. 따라서 우리정부는 미국의 대북 강요와 나란히 북한이 포괄적 협상에 참여하도록 설득 및 촉구해야 할 것이다.

향후 다자간 포괄적 협상이 진행된다면, 협상의 성과를 조금하게 서둘기보다는 사안간 연계전략의 성과를 제고하는 접근태도를 가지는 것이 필요하다. 이와 관련하여 유럽안보협력회의(CSCE)의 경험은 유용하게 활용될 수 있다.²⁰³⁾ 첫째, 당사자들간 상호 신뢰가 부재한 상황에서 협상의 조속한 성공을 기대하기 어렵기 때문에 협상의 내용 못지 않게 과정을 중요시해야 한다. 둘째, 협상이 난관에 부딪혔을 경우에도 규칙적인 대화를 추진함으로써 상호 이해증진 및 신뢰구축의 기반을 마련해야 한다. 셋째, 가급적 가치문제나 첨예한 이익대립을

203) Nobert Ropers & P. Schlotter, "Regimeanalyse in KSZE-Prozess," *Regime in den internationalen Beziehungen*, hrsg. von Beate Kohle-Koch (Baden-Baden: Nomos Verlag, 1989), p. 326 참조.

야기하는 문제에 대해서는 결론을 유보하고, 대신 합의된 부분을 중심으로 협상을 진행하되, 반복된 대화 및 협상을 통해 신뢰관계가 형성된 이후 유보된 문제들을 점차적으로 해결해야 한다. 넷째, 각 협상들의 과정과 결과들이 다른 협상에 반영됨으로써 협상들이 포괄적 의미에서 남북관계 개선을 향한 자체역동성을 가지는 것이 바람직하기 때문에, 각종 협상에서 행동규칙, 절차 등 상징적 요소들의 일관성을 제고하여 하나의 협상문화가 형성될 수 있도록 한다는 것이다.

이상에서 제시된 전략 수립 및 추진의 기본원칙과 기초를 종합하면, <그림 VI-1>와 같이 간략하게 도식화될 수 있다. 이러한 추진구도는 단지 하나의 바람직한 이상적 것이며, 실제 상황에서는 시간적 선후와 사안간 연계가 달라질 수 있다.

<그림 VI-1> 추진구도

4. 포괄적 접근의 틀 속에서 북한 핵문제의 해결

최근 발생한 북한 핵문제는 외견상 북·미간 군사적 갈등의 모습을 띠고 있지만, 보다 큰 맥락에서는 한반도 평화정착의 향후 진로를 결정하는 중요한 계기로 간주될 수 있다. 평화정착을 위해서는 북한의 핵개발 및 보유 의혹이 완전히 해소되어야 하기 때문이다. 제네바 합의가 순조롭게 진행되었다면, 경수로 핵심부품 전달이전에 과거 핵의혹 규명 절차가 진행되었을 것이고, 이를 위한 구체적 방법을 둘러싸고 한 차례 흥역이 예상되어 왔다. 즉 이번 사태는 방법이나 시점이 예상과 달랐을 뿐, 언젠가는 한번 치러야 할 것이었다. 문제는 북한 핵문제가 대화와 협상이라는 평화적 방법으로 해결됨으로써 포괄적 접근의 성공 가능성이 제고될 수 있을지의 여부이다. 그러나 북한이 주장하듯이 핵문제에 관한 대화와 협상은 북한과 미국의 몫일 수만은 없다.

우선 북한의 입장에서 보면, 핵문제의 핵심은 체제생존에 있다. 그러나 북한이 표면적으로 요구하듯이 단순히 북·미 불가침조약 체결만으로 체제생존이 보장될 수 있는 것은 아니다. 현 상황에서 북한의 체제생존은 오히려 내부적 경제개혁·개방의 성공과 직결되어 있다는 점을 감안하면, 북한이 의도하는 것은 미국과의 관계 개선을 토대로 국제적 자본의 대북투자를 가능케 만드는 여건을 조성하는 데 있다. 그렇다면 대북투자에 가장 큰 관심을 갖는 국가는 일차적으로 남한일 것이다. 나아가 남한은 북한 핵문제가 야기하는 안보적 위기에 가장 직접적인 위협을 받는다. 따라서 우리는 북한 핵문제의 직·간접적인 이해당사자가 아닐 수 없다.

미국의 입장은 소위 ‘불량국가’들의 대량살상무기 개발을 근원적으로 막아야 한다는 원칙을 고수한다. 특히 9·11 테러이후 불량국가들

에 대한 태도는 더욱 강경해졌다. 부시 행정부는 과거 민주당 정부와 달리 북한 핵문제에 대해 ‘선 포기, 후 협상’의 입장을 확고하게 보이고 있다. 또한 협상이 시작되더라도 북한의 ‘살라미 전술’을 방지하기 위해 사안별 협상보다 포괄적 협상을 계획하고 있다. 포괄적 협상에는 비단 대량살상무기, 인권 등의 문제 이외에도 재래식 군축, 경제협력 등과 같은 남북한 관계와 관련된 사안들도 포함될 수밖에 없다.

문제는 북한이 미국의 요구에 순순히 응하지 않는다는 것이다. 북한 나름대로 전술적으로 대응하면서 자신의 입지를 최대한 넓히고자 한다. 이 과정에서 핵문제를 둘러싼 긴장이 고조될 가능성이 높다. 사실 미국은 9·11 테러 이후 미국은 대테러전쟁을 수행하느라 북한의 대량살상무기 개발 문제에 대해 집중할 여력이 없었다. 북한 핵문제가 불거진 이후에도 미국은 외교적 해결을 강조하고 있다. 현 상황에서 미국은 이라크 문제를 어떤 식으로든 해결한 후, 북한문제에 본격적으로 대응할 것으로 예상된다.

핵문제를 둘러싼 북한과 미국의 전략적 상호작용 과정에서 양국이 선택할 수 있는 조치들은 몇 가지로 압축해볼 수 있다. 북한은 IAEA와의 안전조치협정 파기 및 NPT 공식탈퇴, 미사일 시험발사 재개, 50MW 및 200MW 원자로 건설 재개, 방사화학실험실 및 핵연료제조시설 재가동, 봉인처리된 8,000개의 사용후 핵연료봉의 재처리를 통한 플루토늄 생산의 순서대로 위기를 점증시킬 것이다. 이에 대해 미국은 경수로 건설의 중단, IAEA 차원을 넘어 UN 안보리에서 대북 결의안 채택, 남한, 일본, 중국, EU 등이 동참하는 총체적인 경제제재 강화, 한반도 근해에 미함대의 파견 등 군사적 대응태세 강화, 그리고 마지막으로 국지적 내지 전면적 무력충돌로 대응할 수 있다.

미국이 과연 북한 핵문제를 전쟁을 통해 해결할 것인지를 두고 견

해가 엇갈리고 있다. 대체로 외교를 통한 해결 가능성에 대한 예상이 훨씬 많지만, 만약 북한이 사용후 핵연료봉을 재처리하여 플루토늄을 추출하는 데까지 이른다면, 미국의 무력사용 가능성도 결코 배제할 수는 없을 것이다. 다만, 미국의 무력 사용은 모든 외교적 노력을 소진한 후에야 비로소 시도될 것이다. 이 과정에서 미국은 중국 및 러시아의 입장을 고려할 것이며, 또 동맹국인 남한 및 일본과 정책적 협력을 구할 것이다. 우리의 입장에서는 어떠한 경우라도 북한 핵문제에 의한 긴장이 전쟁발발이라는 파국으로 치닫는 것을 막아야 하는 중대한 과제를 안고 있다.

북한 핵위기가 점증되는 있는 상황에서 우리가 할 수 있는 일은 포괄적 접근 틀 속에서 평화적 해결이 가능하도록 이해당사국을 설득하는 것과 국제사회의 도움을 구하는 것이다. 보다 구체적인 방안을 제시하면, 크게 세 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 한·미·일의 정책공조를 확고히 하는 것이다. 국제적 역학관계 측면에서 보면, 미국의 의지가 북한 핵문제 해결의 관건으로 작용할 것은 자명하다. 그러나 북한 핵문제는 미국보다 한국과 일본에 더욱 직접적인 위협이 되고 있기 때문에 미국이 동맹국인 한국과 일본의 입장을 완전히 무시할 수 없다. 더구나 지정학적으로 미국의 대북 무력사용은 한국과 일본에 심각한 피해를 입일 가능성이 높기 때문에 한·일 양국의 동의없이 감행되기도 어렵다. 이러한 점을 감안할 때, 우리정부의 대미·일 설득 여지는 충분히 있다. 미국과 일본을 설득하기 위해서는 상호 신뢰를 바탕으로 철저한 정책공조가 이루어져야 한다. 이와 관련하여 일차적으로 대북정책에 대한 단기적·장기적 목표에 대한 합의가 필요하다. 물론 각국의 국제적 위상 탓에 세계 및 동북아 전략구상의 차이가 존재하지만, 적어도 북한 핵문제 해결과 한반도 평화정착에 대한 이해관계는 충분히 조율될 수 있다. 일단 목표에

대한 합의가 이루어지면, 전략적 로드맵을 작성해야 할 것이다. 이 과정에서 대화와 협상을 통한 평화적 문제해결의 당위성이 강하게 주장되어야 하며, 포괄적 접근에 관한 우리의 추진구도를 미국과 일본이 동의하도록 설득해야 한다. 그 대신 동북아 질서유지를 위한 가장 중요한 안정자로서 미국의 역할을 충분히 인정해주어야 할 것이다.

이러한 방식으로 전략적 로드맵을 실천하는 과정에서 한·미·일이 항상 똑같은 역할을 할 수도 없으며, 또 그러할 필요도 없을 것이다. 물론 북한의 대량살상무기 포기에 대해서는 한 목소리를 내어야 하지만, 전술적 차원에서는 역할분담이 문제해결을 위해 훨씬 효율적일 수 있다. 예컨대 미국은 채찍을, 우리는 당근을 제공하는 역할을 맡고, 일본은 북·일간의 조정자로서 나설 경우, 북한의 모험을 강압적으로 저지하는 가운데 대북대화 통로를 유지함으로써 평화적 해결의 실마리를 푸는 가능성이 제고될 수 있다. 단, 역할분담이 성공적으로 실천되기 위해서는 3국간의 신뢰가 반드시 전제되어야 한다. 만약 신뢰가 구축되지 못한 상황에서 그러한 역할분담이 이루어진다면, 자칫 북한의 전략적 대응에 휘말려들 수 있다. 이러한 역할분담의 성과는 일차적으로 북한 핵개발 포기에 관한 북·미간 협상으로 나타날 것이다. 그러나 양국 협상은 최종적인 것이 아니라 한반도 평화정착을 위한 시작이 될 것이다. 양국 협상에서는 핵문제 뿐만 아니라 미사일과 생화학 무기와 같은 북한의 대량살상무기 개발문제에 대한 일괄타결식 해결책이 모색될 것이고, 동시에 남북관계 및 북·일관계 개선을 위한 새로운 협상들도 동반하게 될 것이기 때문이다.

둘째, 북한에 대해 핵동결 해제의 철회는 물론이고 대량살상무기 개발 포기를 설득하는 것이다. 북한은 1993년/94년 당시와는 달리 이번 경우에는 남북관계를 단절하고 있지 않으며, 오히려 관계유지에 더욱 적극성을 보이고 있다. 북한의 이러한 태도는 다목적용이라고

평가될 수 있다. 일단 북한은 남한을 방패로 하여 미국의 외교적·군사적 압박을 완화시키려는 의도를 갖고 있는 듯하다. 즉 남한사회의 일각에서 대두되는 반미감정에 편승하여 민족공조를 내세움으로써 한·미간 동맹관계에 쐈기를 박으려 한다. 또한 남한을 볼모로 삼아 국제사회에 대해 미국의 대북 강경정책이 남북관계에 심각한 타격을 준다는 점을 부각시키려 한다. 이와 더불어 남북관계의 유지를 통해 경제적 실리를 챙기려는 북한의 의도 역시 엿보인다. 핵문제로 인한 미국의 중유지원 중단을 비롯하여 국제여론 악화에 따른 식량 및 경제지원의 감소가 초래할 심각한 북한의 식량 및 경제난을 최소화하려면, 적어도 남한으로부터의 식량 및 경제지원을 유지할 필요가 있기 때문이다.

이처럼 남한을 이용하려는 북한의 전술을 분명하게 읽을 수 있지만, 우리는 이에 대해 강경하게 대응하기는 매우 어려운 입장에 처해 있다. 남북관계가 단절될 경우, 핵문제 해결을 비롯하여 한반도 평화 정착과정에서 북한과 미국에 의해 주도될 가능성이 높기 때문이다. 우리가 한반도 문제에 대한 주도적인 역할을 포기하지 않는 한, 적어도 남북간의 대화통로가 항상 열려있어야 하는 것은 자명하다. 이러한 점을 감안하면, 비록 북한이 남북관계를 전술적으로 활용하고 있지만, 이것이 반드시 우리에게 부정적으로만 작용하지 않는다. 남북대화를 통해 우리는 북한의 태도변화를 추구하고 요구할 수 있는 기회를 가질 수 있기 때문이다. 물론 아직까지 우리의 대북 경제지원이 북한변화의 지렛대로 활용되기는 어렵다. 그러나 북한이 남한을 활용하려는 의지가 있는 한, 이는 역으로 활용될 여지를 갖고 있다.

우리는 남북관계 유지를 통해 북한의 태도변화를 두 가지 차원에서 추구하고 설득할 수 있다. 우선 핵개발 재개가 초래할 수 있는 재앙을 북한에게 분명하게 인식시키는 것이다. 미국이 대북 강경정책을 통해 북한의 태도변화를 강요하려 해도 북한이 이를 심각한 위협으로 인식

하지 못하면, 실효성이 낮으며, 오히려 위협의 강도가 상승함으로써 전쟁으로 비화될 가능성이 높아진다. 따라서 우리는 북한에 대해 최악의 시나리오가 북한은 물론이고 한민족에게 발생할 수 있음을 확신시킬 필요가 있다. 나아가 북한의 태도변화에 대해 상응하는 보상이 지불될 수 있음을 인식시켜야 한다. 이를 위해 우리는 미국의 입장을 고려하여 한·미·일간 보상의 방법을 사전에 충분히 검토해야 할 것이다.

셋째, 국제사회에 대해 북한 핵문제의 외교적·평화적 해결의 당위성을 분명히 알리고, 도움을 요청해야 한다. 북한이 핵위기를 점진적으로 고조시키는 데 대해 국제사회는 심각한 우려를 표명하고 있다. 미국은 아직까지 외교적 해결을 강조하고 있지만, 국제사회의 여론이 악화되면, 이를 바탕으로 무력응징의 명분을 찾을 수도 있다. 우리는 그러한 사태가 발생하기 전에 국제사회의 도움을 받아 북한의 태도변화를 설득하는 노력을 기울여야 한다. 이와 관련하여 중국과 러시아의 적극적인 역할이 중요하다. 이들 국가는 아직까지 대북 영향력을 가지고 있으며, 북한의 핵개발을 반대하는 입장을 유지하고 있기 때문이다. 또한 지난 몇 년이래 북한과 관계개선을 시작한 유럽연합의 역할도 기대된다. 이들 국가의 중재와 설득에 대해 북한은 상당한 부담을 느끼지 않을 수 없다. 자칫하면 북한은 외교적으로 철저하게 고립될 수 있으며, 특히 식량과 에너지의 공급원마저 완전히 끊겨버릴 수 있기 때문이다. 국제사회의 개입 및 중재의 방법으로 북한에 대한 주변국가의 양자적 관계도 도움이 될 수 있지만, 유사시 다자적 관계를 통한 대북 압력과 설득도 고려할 필요가 있다. 즉 북·미간 대화와 협상이 진전되기 힘든 상황이 전개된다면, 현재 한·미·일의 정책협력들을 넘어 중국과 러시아와 협력하여 북한 핵문제를 다자적 대화의 장에서 해결하는 방법도 강구되어야 할 것이다.

5. 결론

북한의 핵문제가 재발하면서 지난 10여년간 점진적으로 구축되어온 한반도의 긴장완화 분위기가 일순간에 반전되는 듯한 상황이 전개되고 있다. 우리를 비롯한 동북아 국가들은 북한 핵문제를 심각하게 우려하고 있으며, 전쟁이라는 파국적 상황이 전개될 가능성을 경계하고 있다. 현재로는 모든 관련국들이 평화적 해결을 한 목소리로 외치고 있지만, 북한이 플루토늄 추출과 같은 한계선(red line)을 넘어설 경우, 무력응징의 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 북한은 10년전과 상당히 다른 입장에 처해있다는 점에서 평화적 해결의 가능성이 더욱 높다.

이러한 상황에서 우리의 적극적 역할이 요구된다. 그렇지만 우리의 역할은 단지 북한의 핵무기 포기만을 목표로 삼기보다 한반도 평화정착이라는 큰 틀 속에서 북한 핵문제를 해결하려는 태도가 필요하다. 한반도 평화정착을 향한 도정에서 북한의 핵문제는 언젠가는 반드시 해결되어야 할 가장 큰 난관이라는 점을 감안할 때, 최근의 상황은 중대한 위기인 동시에 한반도 평화정착을 앞당길 수 있는 기회이기도 하다. 따라서 우리는 북한에 대해서는 물론이고 미국과 동북아 국가들에게 한반도 평화정착을 위한 포괄적 접근구상을 구체적으로 제시하고, 이에 관한 상호 이해관계를 조율함으로써 문제해결을 모색하는 노력을 배가해야 할 것이다. 앞에서 제시된 한반도 평화정착을 위한 과제와 포괄적 접근구상은 그러한 맥락에서 북한 핵문제 해결은 물론이고 남북관계의 발전과 궁극적으로는 한반도 통일을 위한 하나의 청사진으로 간주될 수 있을 것이다.