



# 남북정상회담 5년, 무엇이 달라졌나?

- 일 시 : 2005. 6. 14(화) 오후 2시30분~5시
- 장 소 : 국회 헌정기념관 대강의실(1층)

## 남북정상회담 5년, 무엇이 달라졌나?

### 진행순서

#### ■ 일시 및 장소

- ▶ 일 시: 2005년 6월 14일(화) 오후 2시 30분~5시
- ▶ 장 소: 국회 헌정기념관 대강의실(1층)

#### ■ 일정

##### 14:00~14:30

- 등 록

##### 14:30~14:45

- 국민의례
- 개 회 사: 윤건영 (여의도연구소 소장, 국회의원)
- 인 사 말: 강재섭 (한나라당 원내대표)

##### 14:50~16:40

- 사 회: 정진영 (경희대학교 교수)
- 발 제: 박영호 (통일연구원 선임연구위원)
- 토 론: 동용승 (삼성경제연구소 경제안보팀장)  
백승주 (한국국방연구원 북한연구실장)  
손광주 (The Daily NK 편집장)  
이용선 (우리민족서로돕기운동 사무총장)  
임을출 (한겨레21 통일팀장)  
최구식 (여의도연구소 부소장, 국회의원)

##### 16:40~17:00

- 종합토론

##### 17:00

- 폐 회

# 개회사

윤건영 (여의도연구소소장, 국회의원)

안녕하십니까, 여의도연구소장 윤건영입니다.

오늘 토론회의 주제는 『남북정상회담 5년, 무엇이 달라졌나?』입니다. 먼저 오늘 토론회의 사회를 맡아 주신 정진영 교수님, 발제를 해주실 박영호 박사님 그리고 토론자 여러분께 감사드립니다. 바쁘신 가운데에도 저희 여의도연구소의 공개토론회에 참석해 주신 강재섭 원내대표님을 비롯한 내외 귀빈 여러분들께도 진심으로 감사드립니다.

내일이면 『6. 15 남북공동선언』이 발표된 지 5년이 됩니다. 오늘부터 평양에선 『6. 15 남북공동선언』을 기념하는 축전이 대대적으로 벌어집니다. 300여명의 남측 대표단이 행사 참석을 위해 평양으로 갔습니다. 서울에서도 남북정상회담 이후 5년을 평가하기 위한 행사들이 여러 곳에서 열리고 있습니다. 남북정상회담 5년 담론이 그야말로 홍수를 이루고 있습니다.

남북정상회담은 분단이후 남북한 정상이 처음 만났다는 점에서 역사적 의미가 큼니다. 특히 50여년의 분단과 대결에서 벗어나 한반도의 평화정착과 통일에 대해 남북정상이 대화를 한 것은 중요한 의미가 있습니다.

그러나 우리가 당면한 한반도 안보 현실은 5년 전 남북정상회담의 취지를 무색하게 합니다. 지난 2월 10일 북한은 핵무기 보유를 선언했습니다. 영변 원자로 가동을 중단하고 핵연료봉

# 인사말

강재섭 (한나라당 원내대표)

안녕하십니까?

남북정상회담을 한 때가 엇그제 같은데 벌써 5년이란 세월이 흘렀습니다. 시간은 바쁘게 지나갔지만, 우리 국민들은 아직도 2000년 당시를 선명하게 기억하고 있을 것입니다.

4.13 총선을 이틀 앞두고 김대중 정부는 6월 남북정상회담 개최 합의를 갑자기 발표했습니다. 참으로 황당했습니다. 당시 상황에서 정상회담을 선거용이라고 생각하지 않은 국민이 아마 없었을 것입니다.

더구나 야당인 한나라당으로서는, 김대중 정부도 결국 남북관계를 국내정치용으로 이용하는구나 라고 생각하니, 실망스럽기 그지 없었습니다. 그렇지만 언젠가는 이루어져야 할 만남이기에 이왕이면 한반도 평화 정착에 의미있는 성과가 있기를 기대하고 또 기대했습니다.

남북정상회담을 추진했던 김대중 대통령은 노벨평화상을 수상하였습니다. 이산가족 상봉을 비롯한 남북한 교류 협력에도 상당한 성과가 있었습니다. 북한에 대한 '퍼주기' 논란은 있었지만, 그래도 김대중 정부는 한반도 평화 유지에 기여한 면이 있었다고 봅니다.

그런데, 노무현 정부 들어 정상회담 관련 특검을 해 보니 법적으로 많은 하자가 발견됐습니

을 인출한 지도 한달이 지났습니다. 또 북핵문제의 평화적·외교적 해결을 목표로 만들어진 6자회담도 벌써 1년째 중단되고 있습니다. 최근 북한이 6자회담에 복귀하겠다는 의사를 표명했다고는 하지만, 그 시기가 언제일지 알 수가 없습니다.

그동안 우리는 남북한 관계의 진전이 핵 문제 앞에서 무력화되고 무위로 돌아가는 모습을 보아 왔습니다. 뿐만 아니라 북한 핵문제 해법을 둘러싸고 우리의 50여년 동맹국인 미국과의 관계도 갈수록 악화되고 있습니다. 지난 주말 한·미 정상회담에서 한미동맹관계의 굳건함을 다시 확인했다고는 하지만, 중요한 것은 외교적 수사가 아니라 실질적인 동맹관계의 개선이라고 생각합니다.

한반도의 평화와 협력을 고양시키기 위해서는 정확한 현실 인식에 바탕을 둔 고도의 전략적 판단이 필요합니다. 이제 정상회담 이후 5년이 지났습니다. 지난 5년간의 남북한 관계를 냉정하게 되돌아보면서 우리의 對北정책이 실패한 원인을 규명하고 실천가능하고 실효성 있는 개선책을 마련할 필요가 있습니다.

오늘 저희 여의도연구소가 『남북정상회담 5년, 무엇이 달라졌나?』를 주제로 공개토론회를 개최하게 된 것도 바로 이러한 현실적 요구에서 비롯된 것입니다.

아무쪼록 오늘의 토론회가 한반도 평화 정착과 민족번영을 위해 우리가 무엇을 어떻게 해야 하는지에 대해 심도있게 논의하는 자리가 되기를 바랍니다. 오늘 토론회에서 제시된 여러분의 고견은 우리 한나라당의 대북정책 입안에 소중한 활용될 것입니다.

참석해 주신 모든 분들께 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

다. 당시 주역들이 줄줄이 철창으로 가고 안타깝게도 생을 마감한 분까지 있었습니다.

5년이 지난 오늘, 과정상의 우여곡절은 있었지만, 남북정상회담을 대승적 입장에서 잘된 것은 잘된 대로, 잘못된 것은 잘못된 대로 평가해야 한다고 생각합니다. 물론 잘된 점은 더욱 발전시켜야 합니다. 또 잘못된 점이 있다면 이를 교훈삼아 한반도 평화 정착에 기여하는 방향으로 가도록 서로 힘을 모아야 합니다.

그러나 김대중 정부의 햇볕정책을 계승한다고 천명한 노무현 정부 들어서 오히려 안보위기가 더욱 심화되고 있습니다. 북핵문제는 해결의 접점을 찾지 못한 채 표류하고 있습니다. 지난 6월초 북한이 날짜를 명시하진 않았지만 6자회담 복귀 의사를 표명했다는 소식은 그나마 다행입니다.

또한 한미동맹관계의 훼손도 심각합니다. 인정하고 싶진 않지만, 한·미간에 '우호적 결별'을 준비해야 할 때라는 말이 나돌고 있습니다. 이 또한 다행스럽게도 지난 주말 한·미 양 정상 사이에 북핵 해법과 한미동맹관계에 의미있는 진전이 있었다고 합니다. 좀 더 지켜보아야 하겠지만, 앞으로 어떻게 실천하느냐가 중요합니다.

사실, 이러한 소식들이 우리에게서 하등 새삼스럽지 않아야 정상입니다. 지금 우리가 이런 소식 하나하나에 신경을 곤두세우고 의미를 부여하기 바쁜 모습을 보면 솔직히 답답한 심정입니다.

앞으로 한반도 안보상황과 국내정치적 목적에 따라 두 번째 남북정상회담 개최가 계속 회자될 것이라 봅니다. 특히 정권을 권 쪽에서는 정상회담의 유혹에서 헤어내기 어렵습니다. 이제 남북정상회담은 상징성보다는 한반도 평화 정착이라는 실질적 성과가 담보된 회담으로 발전시키는 지혜가 필요합니다.

어제부터 남측 대표단 300여명이 평양을 방문했습니다. <6.15 공동선언>을 기리는 축전에 참가하기 위해서라고 합니다. 이번 방북 행사가 북핵문제의 해결과 한반도 평화 정착에 조금이라도 기여할 수만 있다면 하는 바람입니다. 혹여 민족공조를 앞세워 반미 경연의 장이 되어서는 안될 것입니다.

또한 무엇보다 6자회담이 하루속히 재개되어 북핵문제가 '한반도 비핵화' 원칙에 따라 평화적으로 해결되기를 간절히 기대합니다.

오늘, 여의도연구소가 남북정상회담 5년의 공과(功過)를 평가하기 위해 마련한 정책토론회는 중요한 의미가 있는 행사라고 생각합니다. 아무쪼록 이번 토론이 여러분들의 고견과 지혜를 모아 우리 한나라당과 대한민국의 발전, 그리고 한반도의 평화창출과 민족복리에 크게 기여하는 시간이 되기를 희망합니다.

감사합니다.

여의도연구소 공개토론회

# 남북정상회담 5년 무엇이 달라졌나?

# 목 차

## <발제>

- 남북정상회담 이후 남북관계 5년의 평가와 향후 과제  
- 박영호 (통일연구원 선임연구원)

## <토론>

### 분야별 토론

- 사회문화 교류분야 : 사회문화 교류협력의 평가와 향후 과제  
- 이용선 (우리민족서로돕기운동 사무총장)
- 경제분야 : 남북정상회담 이후 남북경협, 평가와 과제  
- 동용승 (삼성경제연구소 경제안보팀장)
- 군사안보분야 : 2000 ~ 2005 남북한 군사관계의 평가와 과제  
- 백승주 (한국국방연구원 북한연구실장)

### 총괄 토론

- 남북정상회담 5년, 무엇이 달라졌나?  
- 손광주 (The Daily NK 편집장)
- 남북정상회담 5년, 무엇이 달라졌나?  
- 임을출 (한겨레21 통일팀장)



발제문 >>

## 남북정상회담 이후 남북관계 5년의 평가와 향후 과제

박영호 (통일연구원 선임연구위원)

# 남북정상회담 이후 남북관계 5년의 평가와 향후 과제

박영호 (통일연구원 선임연구위원)

## 1. 남북관계 변화에 대한 이해

### 가. 남북관계의 장기 변화 추세

- 남북관계는 남한의 대북정책, 북한의 대남정책, 국내외 정세 등이 작용한 결과임. 한국의 대북정책과 남북관계의 상관관계를 독립변수와 종속변수로 규정하기는 어려우나, 분석적 및 통시적 차원에서 대북정책은 남북관계에 영향을 미치는 독립변수로 볼 수 있음
- 이러한 관점에서 남한 정부의 대북정책 노선을 먼저 이해할 필요가 있음. 1970년대 초 남북대화가 시작되고 '6.23 평화통일외교노선'이 천명된 이래 남한 정부의 기본 노선은 교류·협력을 먼저 추진하여 남북관계를 개선한다는 기능주의적 접근이었음
- 이러한 입장에서 분단 이후의 남북관계의 장기 변화 추세를 다음과 같이 성격지을 수 있음. 각 시기의 성격은 그러한 성격이 전시기와는 달리 새롭게 나타난 것이며, 남북관계에서의 이중성은 여전히 남아있음

- 1960년대 말까지는 '적대적 대결' 관계
- 1970년대 초부터 1980년대 중반까지는 '적대적 공존' 관계
- 1980년대 후반 이후 남북정상회담 이전까지는 '갈등적 공존' 관계
- 남북정상회담 이후 현재는 '갈등적 협력관계'의 태동

○ 남북관계는 장기적으로 대결과 갈등 현상이 점차 약화되는 추세를 보여 왔으며, 퇴보와 진전의 회오리 곡선 양상을 보이면서 남북한이 상호 필요성의 관계를 형성해나가는 방향으로 전개되어 왔음

- 이러한 추세가 북한체제의 변화와 결합된다면 '공존적 협력 관계로의 발전을 기대할 수도 있을 것임

#### 나. 북한체제의 변화 추세

○ 북한의 대남정책의 변화는 남북관계 발전에 영향을 미치는 매우 중요한 변수이며, 보다 근본적으로는 북한체제의 변화 여부와 관련이 있음

○ 사회주의체제의 전반적 변화를 준거로 할 경우, 북한지도부가 기존 체제를 고수하려는 강력한 권력의지를 갖고 있더라도 북한체제의 변화는 불가피함

- 경험적으로 사회주의 경제체제는 스탈린식 중앙집권 명령경제(예: 1950년대 모든 사회주의국가) → 부분적으로 분권화된 중앙집권 명령경제(예: 소련·동독 1960년대 후반, 폴란드 1970년대, 중국, 1979 ~ 84) → 사회주의 상품경제(예: 폴란드 1980년대, 헝가리 1968 ~ 87, 소련 1987 ~ 91, 중국 1984 ~ 92, 베트남 1986 ~ 91) → 사회주의 시장경제(예: 헝가리 1987 ~ 89, 중국 1992 ~ 현재, 베트남 1992 ~ 현재)로 변해왔음

- 2002년 7월 1일 '경제관리 개선조치' 이후 북한의 '실리사회주의'는 사회주의 경제체제의 변화단계에서 두 번째의 단계로 평가할 수 있음

○ 북한의 '자본주의경제와 공존할 수 있는 사회주의경제 모색'이 장기적으로 중국이나 동유럽국가에서처럼 사회주의 경제체제의 자본주의 경제체제로의 전환을 가져올 것인지는 아직은 불확실함

- 북한의 경제 실험은 사회주의시장이 소멸된 상태에서 자본주의경제와 관계를 맺지 않고는 경제를 유지할 수 없음을 인식한 결과

- 대부분의 국가들이 자본주의 경제 원리에 따른 북한과의 거래로부터 매력을 찾을 수 없는 상태에서 한국은 최소한 외부적 자원동원을 위한 중요한 대상

○ 그러나, 사회주의경제체제가 자본주의경제 작동방식을 도입하면서 결국 경제체제의 전환을 이룬 경험은 북한에서도 예외가 될 수 없을 것임. 최근 북한의 경제 개혁·개방정책들은 이러한 추정을 뒷받침하고 있음

○ 다만, 사회주의국가들에서의 정치체제 변화는 장기적으로 경제체제의 변화에 영향을 받기는 하지만, 정치리더십의 변화 또는 교체, 아래로부터의 체제불만의 조직화 및 저항 등의 체제변화 요구의 투입이 없을 경우 기대하기 어려움

※ 참고로, 체제유지기능요인(김정일의 체제장악력·통제력, 경제 정상화, 체제응집력)과 체제변화기능요인(지도자와 주민의 변화의지, 경제 자율화, 남한체제 동경, 사회갈등, 주민이동의 자유)으로 북한체제의 변화 추세를 분석한 연구(통일연구원, 2003)에 따르면, 2014년 정도에 북한 사회주의체제는 현재와 같은 형태로 계속 유지될 수 없을 것으로 예측됨

## 2. 정상회담 이후 남북관계 현황

### 가. 총론

- 1990년대 초부터 마이너스 경제성장을 기록한 북한경제는 1990년대 중반 들어 더욱 더 피폐해지고, 국제사회의 북한에 대한 지지가 거의 소멸됨에 따라 북한의 외부로부터의 자원 동원은 더욱 어려워지게 되었음
  - 북한의 GDP는 1993년 180억 달러 규모에서 1998년 95억 달러 규모로 축소
- 이런 상황에서 김대중 정부의 '햇볕정책'은 초기 상호주의에 대한 북한의 경계를 불러일으켰으나, 민간 기업을 앞세운 대북지원을 통해 북한측의 대남 접근을 유인하였음
- 북한의 대남 접근은 중국의 지원을 제외하고는 한국 이외의 여타 국가로부터 경제적 자원을 동원할 수 없다는 북한의 인식도 작용
- 남북정상회담 직후 2000년 7월 하순에 열린 첫 남북장관급회담에서부터 남북한은 경제 및 사회문화 분야에서의 교류·협력과 이산가족문제 등에서 실리를 의식한 합의사항을 이루어나갔음
- 남북간 합의사항들이 모두 이행되지 않았고 때로는 합의되었던 사항의 구체화작업을 위한 합의였지만, 남북대화 역사에서 다른 어느 때보다 문제 해결을 위한 기대를 가져다주었던 것이 사실임
- 남북 당국관계가 복원되고 인적 교류는 물론 다양한 형태의 교류·협력이 이루어지면서

김정일 국방위원장의 답방을 통한 제2차 남북정상회담 개최가 초미의 관심으로 떠오름. 그러나 기회가 있을 때마다 <6.15 남북공동선언>의 이행을 강조하고 있는 북한은 김정일 답방을 통한 정상회담 약속을 아직 이행하지 않고 있음

- 남북관계는 미국에서 부시대통령 행정부가 출범하면서 영향을 받았음. 1990년대 상당기간동안 북·미 관계에 치중하면서 남북관계를 등한시했던 북한은 부시 행정부의 대북정책을 이유로 남북관계 진전의 모멘텀을 지속시키려는 남한 정부의 입장을 어려움에 빠뜨림
- 북한측이 일방적으로 무산시킨 후 6개월 만에 "장군님의 결단"이라며 회담 재개에 호응하여 2001년 9월 중순 서울에서 열린 5차 장관급회담에서 남북한은 이행이 미진했던 합의 사항들의 이행 약속을 다시 점검
- 제6차 장관급회담은 우여곡절 끝에 금강산에서 열렸으나, 성과없이 결렬되었고, 북한은 남한의 수석대표를 두고 대화의 상대방이 안 된다는 취지의 비난을 퍼부었고, 결국 한국은 수석대표(통일부장관)를 교체
- 미국의 對테러전쟁과 관련하여 대량살상무기와 미사일, 그리고 핵 사찰문제를 둘러싼 북·미간 갈등의 예방과 남북관계의 교착을 타개하기 위하여 남한 정부는 2002년 4월초 특사를 파견하였고, 그 결과 남북한은 남북관계의 원상회복, 대화와 협력사업 적극 추진 등에 합의함
- 이후, 북한이 2002년 <7·1경제관리개선조치>를 시행하면서 외부자원의 동원 필요성이 더욱 필요함에 따라 남북장관급회담은 재개되어 2004년 5월 평양에서 개최된 제14차 회담까지 비교적 순탄하게 진행되었음

- 그 사이 2002년 10월 고농축우라늄(HEU) 핵무기개발계획 의혹에 따른 북핵 문제가 다시 남북관계에서 핵심적 안보 현안으로 떠올랐으나, 이 문제가 남북관계를 가로 막지는 못했음

- 남한의 적극적인 대북 교류·협력은 북한의 '실리사회주의' 수행을 위한 남한으로부터의 자원 확보 필요성과 이해관계를 공유

○ 2003년 한 해 동안 대통령 특사 방북 회담 1회, 남북장관급회담 4회, 경의선·동해선 철도 및 도로 연결 관련 군사실무회담 8회, 경제협력추진위원회 4회 및 분야별 실무협의회 13회, 적십자회담 7회, 대구 유니버시아드대회 실무접촉 1회 등 총 38회의 회담이 개최되었고, 회담일수로 총 106일에 달해 1년의 약 1/3기간 동안 당국간 대화가 이루어짐

○ 그러나, 북한은 2004년 7월 김일성 사망 10주기 조문단의 방북 불허와 460여 명의 탈북자 집단 남한 입국을 이유로 2004년 8월로 예정되었던 제15차 장관급회담(8.3-6) 등을 무산시키고 2005년 5월 남북 당국간 회담(차관급) 개최시까지 10개월 동안 합의된 회담을 중단시킴

- 민간교류도 북한측이 선택적으로 허용하는 상태가 지속

○ 한편, 북핵문제 해결을 위한 6자회담이 3차례 개최된 이후 예정되었던 4차 회담이 2004년 9월말까지 열리지 않았으며, 북한은 2005년 2월 10일 6자회담 무기한 불참과 핵무기 보유를 선언하였고, 이후 미국의 대북 '적대시' 정책 철회, 회담 여건 조성, 6자회담의 군축회담화 등을 주장하면서 회담 복귀 여부를 저울질하고 있음

## 나. 분야별 현황과 평가

### ■ 정치 분야

○ 1971년 남북대화가 시작된 이래 2005년 5월말까지 총 482회의 남북회담이 개최되었는데, 남북정상회담 이후 2005년 5월말까지 123회의 회담이 이루어졌음

- 회담 개최 회수만을 두고 보면 「남북기본합의서」를 산출한 남북고위급회담이 개최된 시기를 전후한 1989년 2월부터 1993년 1월말까지 총 160여회의 회담이 개최되어 지금까지의 남북관계사에서 가장 많은 회담이 열렸음

○ 1971년부터 2005년 5월말까지 남북 간에는 총 145건의 합의서(공동보도문 포함)가 작성되었는데, 그중 95건이 남북정상회담 이후 이루어짐

○ 남북정상회담 이전의 남북회담에서는 주로 형식적인 회담과 합의문건이 많은데 반하여, 남북정상회담 이후에는 북한이 경제적 이득을 얻기 위한 의제들을 내놓고 남한도 적극적인 교류·협력을 추진함에 따라 보다 실질적인 회담이 되고 구체적인 합의문건이 작성되는 경향임

- 남북정상회담 이후의 회담에서는 회담의제가 주로 실천과제 중심으로 선정되고, 어느 일방이 수용할 수 없는 사항은 의제로 채택하지 않는 경향임

- 이에 따라 북핵문제, 군사문제와 같이 남북 당국 간 회담에서 북측이 원하지 않는 의제가 논의되지 않는다면 회담 진행과정에서 크게 갈등을 보일 필요가 없을 것임

○ 남북 당국간 관계를 지속시켜주는 대표적 회담인 장관급회담은 남북한간 제반 현안을 협의·조정하는 역할을 수행하고 있음. 당국간 회담은 2002년 하반기부터 정례화·상시화 되는 추세를 보여주기도 하였는데 북한이 제15차 장관급회담(2004.8)을 무산시킴으로써 오점을 남김

- 남북정상회담 이후 북한이 합의된 회담을 중단 또는 연기시킨 횟수는 20회에 달하는 바, 북한이 여전히 자기측의 필요에 따라서 회담을 활용하고 있음을 보여주는 것임

○ 그러나, 2002년 하반기 이후 2004년 6월까지의 남북관계사에서 남북 당국간 관계의 일상화를 경험한 시기임

- 당국간 대화가 북핵문제 해결의 지체와는 무관하게 1990년대 초반 이후 처음으로 증가

- 당국간 회담 내용이 실무차원에서 세부적이고 전문화되고 있는 양상

- 경제 분야에서 각급 수준의 회담이 정례화·상시화 되는 양상

○ 제2차 북핵문제가 등장한 이후 남북관계가 지속된 이유는 아래와 같이 분석할 수 있음.

- 한국 정부가 북핵문제 해결과 남북관계 진전 병행 입장에 따라 적극적으로 남북관계 개선을 추진

- 북한이 '실리사회주의'를 시행하면서 필요한 외부자원 동원을 위해서 남한과의 협력을 유지·확대해야 할 필요

- 북한의 입장에서 북핵문제와 남북관계를 별도로 관리하는 것이 정책선택의 폭을 확대

- 북한이 미국의 대북 강경책을 완화시키려는 한국 정부의 노력을 기대하고, 북·미 관계 교착국면에서 남북관계를 활용

- 남북교역에서 나타나는 것처럼 최소한 경제 분야에서는 북한의 선택의 폭 제한 등

○ 2004년 8월부터 2005년 5월까지 남북 당국간 관계가 교착된 것은 북한이 김일성 사망 10주기 조문단 방북 불허, 탈북자의 집단 남한 입국을 이유로 내세웠으나, 그 보다는 북한 내부의 정치적 문제와 대남·대외관계의 입장 및 체제 정비에 있었던 것으로 추정됨

- '고영희 사망설', 휴대폰 회수, 국제전화 통제 등 관련 동향

○ 전술적인 측면에서 장관급회담을 남한측이 바라는 대로 3개월마다 진행하는 것은 장관급 회담을 활용하여 남한측에게 새로운 요구나 더 많은 대가를 획득하는 카드를 상실하게 되는 것도 원인이 될 수 있음

- 특히, 남한으로부터 쌀 40만톤 지원을 확보하고, 장성급 군사회담에서도 방송을 통한 선전활동 중지 및 선전수단 제거라는 북한의 소기 목적을 이룬 상황에서 제15차 장관급 회담에 대한 북한측의 수요가 떨어졌음

- 따라서, 북한측의 입장을 애면 그대로 받아들이는 것은 남북관계의 소강 국면이 지속되었고, 북한측이 2005년도 봄 농사에 소요되는 비료공급의 한계 시점인 2005년 5월 당국간 회담에 나온 것으로 볼 때 설득력이 떨어짐

○ 남북교역이 북한의 자원 및 실익 확보 필요성에 따라서 계속 유지되고, 개성공단 건설사업과 관련해서는 비교적 적극성을 보이고 있는 것은 북한측의 의도를 간접적으로 증명하고 있음

○ 남북 당국간 관계가 교착되었던 것은 북한측이 대남전략·전술의 투쟁 역점을 '우리민족끼리'(또는 '민족공조')와 그 연장선상에서 '반미자주화'에 두고 있는 데에도 원인이 있음.

○ 따라서, 남북정상 회담 이후 정치분야에서의 남북관계는 북한측의 필요에 따른 관계는 유지·확대되면서도, 북한측의 내부 정비와 대남관계의 전략·전술적 운용에 따라 때때로 교착국면을 보여 온 것으로 평가할 수 있음

■ 경제 교류·협력분야

○ 북한의 개혁·개방정책에서 당면한 최대 소요는 외부로부터의 자원 공급인 바, 남북경제 교류·협력은 지속적으로 확대되고 있음

- 북한의 2003년도 무역총액(남북교역 포함)은 31억1,500만 달러이며 2004년도 무역총액(남북교역포함)은 35억6,000만 달러임

- 2003년도 남북교역총액은 7억2,400만 달러로 북한무역의 23.2%를 점유하였으며, 남한은 중국(10억2,300만 달러)에 이어 북한의 제2교역 상대가 되었음. 그러나 2004년도 남북교역은 7억 달러로 다소 감소했는데, 북어류 한도물량 설정으로 농수산물 거래가 감소한데다 남한의 내수부진에 따른 의류 임가공 주문량이 줄어들었기 때문임

〈표 1〉 남북한교역규모 변화

(단위: 백만 달러, 십만 달러에서 반올림)

년도	1989	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
금액	19	187	195	287	252	308	222	333	425	403	642	724	697

자료: 통일부, 「남북교류협력 및 인도적 사업 동향, 제165호(2005.3.1~3.31), p. 20.

〈표 2〉 남북한거래성 및 비거래성 교역 변화

(단위: 천달러)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
총액	252,039	308,339	221,943	333,436	425,148	402,957	641,730	724,217	697,040
상업	163,382	174,020	72,701	89,416	110,529	111,389	171,782	223,707	171,190
위탁	74,402	79,069	70,988	99,619	129,190	124,924	171,177	185,009	176,008
비거래	14,255 (5.7)	55,250 (17.9)	78,254 (35.2)	144,401 (43.6)	185,430 (43.6)	166,645 (41.3)	298,771 (46.5)	315,501 (43.6)	349,242 (50.1)

자료: 김영윤, 「남북 경제교류협력 15년(1989~2004)의 평가와 전망, 『북한경제의 변화와 국제협력』(서울: 통일연구원, 2005.5), p. 41 〈표 3〉

○ 〈표 1〉과 〈표 2〉에서 알 수 있듯이 1990년대 이후 남북교역은 남북관계의 교착 국면에 상관없이 꾸준한 증가세를 보여 오고 있으며, 교역액이 전년도에 비해 줄어든 해는 주로 남한의 경제가 위축 국면을 보였기 때문임

- 남북교역의 증가와 함께 상업적 거래와 위탁가공교역 등 거래성 교역도 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있음

○ 남북교역 중 비거래성 교역이 급증하기 시작한 것은 김대중 정부 출범 이후이며, 이는 북한에 대한 지원성 협력사업, 즉 금강산 관광사업, 곡물 및 비료 지원 등을 포함하며, 정책적 측면에서는 북한에 먼저 호의를 베풀면 남한이 바라는 바를 얻을 수 있다는 '햇볕정

책'의 구체적인 반영을 의미함

○ 한국정부는 철도·도로연결, 개성공업지구 건설, 금강산관광사업을 3대 경협사업으로 추진하고 있으며, 북한은 개성공업지구 건설 사업에 특히 관심을 기울이고 있음

○ 개성공단은 북한으로부터 50년간 토지를 임차하여 공업단지로 개발하고 이를 국내외의 기업에 분양하는 방식으로 운영한다는 계획이며, 2012년 완공을 목표로 총 2,000만평(공단 800만평, 배후도시 1,200만평)의 부지에 대한 공사가 3단계로 진행될 예정임

- 1단계로 책정된 100만평 부지공사는 2005년 4월 현재 61%의 공정률을 보이고 있으며, 그 중 15개의 기업이 우선 입주한 시범단지는 2005년 상반기 본격 가동을 목표로 공장 건축이 진행되고 있음

- 2005년 3월 현재 남북한에서 파견된 2,300여명(남 400여명, 북 1,900여명)의 인원이 근무하고 있음

○ 철도·도로 연결은 2004년 10월 중 경의선과 동해선의 연결 구간에 대한 시험운행을 하기로 하였으나, 아직 실천되지는 않고 있음. 그러나 남북한은 2005.4.18일 북한측 구간 6개 역(驛舍)의 건설을 위한 설계도 확정 및 기자재 제공 합의를 채택함

○ 금강산관광사업은 2003년 2월 시범적인 육로관광이 실시되었으며, 같은 해 9월부터 본격화되면서 그동안 줄어들었던 관광객이 늘어나는 추세에 있음

- 1998년 11월 시작된 한국 국민의 금강산관광은 2005년 6월 중 누계 관광객 수가 100만 명을 넘었음

○ 남북경제교류·협력은 북핵문제로 인해 아직 농업분야를 비롯하여 사회간접자본부문에 대한 대북 협력 사업이 본격화되지 못하고 있으나, 북한의 입장에서 남한은 돌이킬 수 없는 경제 파트너가 되고 있으며 동시에 북한의 對남한 경제의존도의 전략적 가치가 상승하는 추세를 보이고 있음

■ 사회문화 교류·협력 분야

○ 남북한 인적 교류는 경제교류·협력, 사회문화 교류·협력의 분야에서 꾸준히 증가하고 있으며, <표 3>에서 보듯이 특히 김대중 정부 이후 급격히 늘어나고 있는 추세임

<표 3> 남한주민의 북한 방문 추세

(단위: 명)

년도	1990	1992	1994	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
신청	199	303	78	249	1,194	3,980	6,199	8,070	8,228	13,502	16,161	30,455
승인	187	257	54	170	1,172	3,716	5,997	7,737	7,833	12,979	15,697	29,410
성사	183	257	12	146	1,015	3,317	5,599	7,280	7,589	12,825	15,280	26,213

자료: 통일부, 「남북교류협력 및 인도적 사업 동향」, 제165호(2005.3.1-3.31), p. 6.

\* 1998년 11월부터 시작된 금강산관광의 관광객 미포함

○ 사회문화 교류·협력 분야는 정상회담 이후 여러가지의 대형 행사들이 성사되었고, 왕래성 인적교류도 지속되고 있음

○ 양적인 면에서는 물론 내용면에서도 보다 진전된 모습을 보여주고 있는 바, 사회문화 교류·협력사업의 경우 2002년도에 7건이었으나 2003년도에는 13건으로 증가하였음

○ 2004년에 들어서는 북한 학자들의 남한 방문을 통한 학술회의가 진행되었고, <6.15 남북



공동선언) 4주년을 맞아 북한은 120명이 넘는 규모의 대표단을 파견하였음. 2005년의 5주년 행사는 평양에서 열기로 합의하였고, 우여곡절 끝에 민간대표단 30명, 정부대표단 30명이 방북하여 행사를 진행함

○ 그러나, 사회·문화 분야에서는 북한이 남한측 상대방을 선택하고 남한으로부터의 일방주의적인 교류 현상이 여전히 지배하고 있으며, 북한의 통일전선사업의 지속적인 대상이 되고 있음

- 북한의 '민족공조론'('우리민족끼리')은 통일전선사업 차원에서는 남한에 친북 우호세력의 구축을 목표

#### ■ 군사·안보 분야

○ 경의선·동해선 철도·도로 연결공사와 개성공업지구 건설 등과 관련하여 남북 군 당국간 군사적 보장조치를 위한 실무회담이 개최되고 전화망도 연결됨으로써 남북 군 당국간 초보적 군사신뢰구축을 위한 계기가 마련되었음

○ 그러나, 경제 및 사회문화 분야에서의 교류·협력에 비해 군사 분야의 구체적인 긴장완화 및 신뢰구축 조치가 미흡하다는 비판에 따라 한국 정부가 남북 군사회담을 추진하여 두차례(2004. 5. 26 및 6.3-4) 남북 장성급 군사회담이 개최되었음

○ 동 회담을 통해 「서해상에서의 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」를 채택하고, 부분적인 해상통신 교환 및 선전 수단 제거가 이루어졌으나, 현재까지 여러 가지 문제점이 노출되고 있음

○ 장성급 군사회담에서 우리측은 남북간 군사적 긴장완화와 신뢰구축의 추진을 위해 적극적인 입장으로 임하였으나, 북한측은 애초부터 자기측에 심리적 파급 영향을 주는 군사분계선 일대에서의 선전수단 제거에 관심을 둔 1회성 회담을 의도하였음. 따라서 북한측은 처음에 영관급의 실무급 회담을 추진하고자 하였음

○ 여하튼 합의에 따라 남북 해군간의 국제상선 공통망을 활용한 통신이 이루어져야 할 상황이 북한측의 위반에 따라 여러 차례 발생하였으며 더욱이 북한측은 정상적으로 이행하지 않는 경우가 다반사였음

- 2004.7.14 오후 북한 경비정의 NLL 침범을 비롯하여 지금까지 여러 차례 NLL을 침범하는 사건이 지속되고 있음

○ 군사분계선 지역에서의 선전물 철거작업도 북한측의 원인에 따라 합의한 대로 이루어지지 않고 있는 실정임

- 장성급 군사회담 제3차 실무대표회담 역시 합의된 날짜에 열리지 못함에 따라 합의사항의 불이행에 대한 시정 촉구나 이행이 지연되고 있음

○ 북한은 여전히 한반도 안보문제는 미국과 해결해야 한다는 입장을 유지하면서 남북간 직접 군사협상에는 미온적 자세를 가지고 있으며, 이에 따라 남북 장성급 군사회담은 6자회담 회피와 식량 획득과 같은 전술적 필요에서 수용한 것으로 판단됨

○ 북핵문제 해결을 위한 6자회담이 진행 중이나, 북한의 과감한 정책 변화를 기대하기는 어려운 상황임

- 북한의 핵개발 프로그램 전략은 정권 및 체제안보의 수단이자, 동시에 최대한의 '보상'을 받으려는 협상 수단으로 활용
- 한국의 국방부는 「자주국방과 우리의 안보」(2003.12)에서 북한이 재래식 전력의 양적 우세를 유지하고 있고, 군사비 증액 지출 및 대량살상무기 개발 주력 등 북한의 군사적 위협이 상존하는 것으로 평가
- 특히, 북핵문제 해결을 추진하는 과정에서 북한은 미국과의 협상에 주력함으로써 남한 정부가 '주도적 역할' 수행을 제시하였음에도 불구하고 남한 정부의 역할은 제약을 받을 수밖에 없었음
- 이와 함께 북핵문제 해결을 위한 접근방안 마련에서 한·미간의 정책협력문제가 더욱 부각되었음

### 3. 평가 및 향후 과제

#### 가. 남북관계 종합 평가

- 2000년대 들어와 교류·협력분야를 중심으로 한 남한의 보다 적극적인 대북 접근정책과 북한의 경제적 필요성이 이해관계의 공유점을 넓히면서 남북관계는 계속 확대되는 경향으로 전개되고 있음
- 남북관계의 관성적인 특징이라고 할 수 있는 교착·정체와 진전의 국면이 교체되는 현상은 여전히 존재하며, 그 전개 양상을 평가하면 다음과 같은 특징으로 정리할 수 있음

- 첫째, 탈냉전 시대에 한국은 남북 군사·안보 관계의 진전에 대한 관심을 거두지는 않았으나, 군사·안보문제의 답보상태를 교류·협력분야와 강하게 연계하는 정책을 취하지 않았음
  - ※ 남북정상회담 이후 당국간 회담이 복원된 이후 경제 분야에서는 협상이 실무적이고 전문적인 수준으로 진화해오고 있음. 따라서 남북관계에서 일시적인 소강 국면이 산발적으로 나타나면서도 꾸준히 확대되는 양상으로 전개되고 있음. 또한 북핵문제, 서해교전과 같은 군사·안보적 긴장 요인이 남북교역관계에 부정적인 영향을 미치지도 않았음
- 둘째, 사회·문화 교류도 더 많은 접촉과 협력을 추구하는 한국 정부의 대북정책과, 북한의 선택적인 교류 허용 및 '우리 민족끼리', '민족공조'를 내세운 통일전선전술 사업의 적극적인 추진에 따라 민간분야의 교류·협력 수요도 증가하는 추세가 지속되고 있음
- 셋째, 정상회담 이후의 남북회담은 북한의 경제적 실익 확보를 위한 요구를 남한이 수용하는 패턴으로 진행되어온 측면이 강하며, 북한은 가급적 회담을 여러 갈래로 나눔으로써 더 많은 것을 얻으려는 전술을 구사해왔음. 이에 반하여 남한 측은 남북장관급회담을 위시하여 각급 수준, 각분야의 당국간 회담을 체계화하려고 함
- 넷째, 남북회담이 북한측에 의해 여전히 활용되거나 북한측의 의도대로 남한측의 회담 대표가 교체되는 상황이 발생함으로써 남북회담에 임하는 우리측의 입지를 약화시키는 측면이 여전히 존재함. 이러한 현상의 발생은 한국정부가 될 수 있는 대로 남북관계의 모멘텀을 계속 유지시키고자 하는 입장을 가지고 있는 것도 부분적인 영향을 미치고 있음
- 다섯째, 특히 군사안보문제는 북·미간 사안이라는 북한측 입장에 따라 남북간 군사적

긴장완화 및 신뢰구축 분야는 장성급 군사회담을 통해 초보적인 군사적 신뢰구축의 계기가 있었으나, 남북간 직접적인 군사적 신뢰구축을 위한 협상으로 발전되지 않고 있음

- 마지막으로, 적어도 경제적 측면에서 북한의 남한의존도가 높아짐에 따라서 남북관계가 되돌릴 수 없는 상태로 전개되고 있다고 평가할 수 있으나, 아직까지 남북관계가 글자 그대로 '제도화'의 수준으로 진전되고 있지는 않음

※ 이러한 점은 북한의 일방적인 합의 불이행에 대한 구속력 있는 대응의 결여나 남한측의 협상대표가 북한측의 불만 표출로 교체되는 예에서 나타난 것처럼 한국의 대북정책이 때때로 북한 변수의 매개적 영향을 강하게 받고 있는 현상을 지속시킴

#### 나. 향후 과제

○ 첫째, 남북관계를 예측 가능하고 안정적으로 발전시키려면 안보의 불확실성 축소와 적극적 평화 상태의 구현을 위해 전면적인 남북관계로의 확대를 추진해야 하며, 바로 이 점이 향후 한국이 이루어내야 할 핵심과제임

- 남북간에 직접적인 군사협상(회담)이 시작되어야 하며, 북한의 남북간 안보문제 직접협상 회피 자세를 공략하는 방안으로 남북관계의 접촉점을 접촉선, 접촉면으로 확대해야 할 것이며, 이를 위해 비군사 분야에서 남북간 호혜주의를 제고시킬 수 있는 상응전략은 북한의 임의적 행동을 제약하고 협력을 강제할 수 있는 유력한 전략이 될 수 있음

○ 둘째, 남북관계를 특정 사안에 구애받지 않는 지속 가능한 관계로 발전시키기 위한 방안의 강구 및 이행이 필요함. 남북관계는 쌍방 간에 일방적 행위의 양식으로부터 쌍방 지향적 내지는 병행적인 행동 양식이 쌓여갈 때, 어떤 특정한 사안이나 어느 일방의 정치적·

전략적 목적에 의한 행위로부터 덜 제약을 받는 관계로 발전할 수 있음

- 남북 당국간 회담에서는 물론 정부간 및 민간 차원의 교류·협력 등에서 합의된 사항들은 확실하게 이행되도록 하여 북한의 이탈 행위를 예방하고, 상호의존도를 제고시키는 방안 강구

○ 셋째, 탈냉전 시대 대북정책 및 남북관계에서 나타난 특징의 하나는 북한에 대한 남한 사회 내에서의 인식의 지평이 넓어졌다는 점을 지적할 수 있음

○ 이러한 현상은 남한 사회의 민주화의 심화를 반영하는 것이지만, 때로는 심각한 갈등 요인이 되기도 함

- 따라서, 다원성과 다양성에 입각한 대북정책 결정 및 집행과정에서 남한 내의 북한 인식, 대북정책 등과 관련한 갈등이 첨예화하지 않도록 하는 갈등 관리방안이 필요

○ 마지막으로, 남북관계 발전을 위해 유리한 외적 환경 조성을 위해서는 한반도의 현상 변경에 참여한 이해관계를 가지고 있는 주변 4국과의 관계를 튼튼히 하는 일임

- 한·미 동맹관계는 변화하는 국내외 상황을 반영해야 하지만, 과거의 관계에 대한 반발로부터 또 다른 편향성이 지배할 가능성에 유의해야 할 것이며, 무엇보다 한미관계에 대한 균형적인 인식을 갖는 것이 중요함

- 미국의 한국에 대한 안보 공약과 미국의 한반도에 대한 국가이익이 항상 주어진 상수는 아님을 인식해야 하며, 한국의 입장에서 신장된 국력과 국가위상에 걸맞도록 한미관계를 발전시키면서 동시에 북한 문제를 다루는데 인식의 공통분모를 확대하는 데 유의해

야 함

- 한·미 대북정책이 균형과 조화를 이루어 추진될 경우, 북한의 남한에 대한 인식의 변화를 더욱 유발할 수 있을 것임

#### 다. 정책 추진의 자세

- 첫째, 우리의 목표를 분명히 해야 할 것임. 한반도문제를 해결하는 과정에서 균형적 인식을 가지는 것이 매우 중요함. 한반도문제는 현상유지와 현상타파, 민족문제와 국제문제, 국가발전이라는 여러 문제가 중첩적으로 관련된 문제임
- 둘째, 남북관계는 냉정하고 신중한 자세를 가지고 접근해야 함. 북한이 대내외 여건상 실리위주의 정책을 선택하고 있는 것은 분명한 사실이나, 사회주의체제의 본성과 대남전략이 근본적으로 변화한 것은 아님
  - 따라서, 정상회담 이후 지난 5년의 성과를 지나치게 확대 해석하거나 정도 이상으로 폄하하는 자세는 모두 바람직하지 않음
  - 북한의 정책변화 선택이 지속적으로 발전하며 스스로의 체제변화 발전으로 진화할 수 있도록 우리가 할 수 있는 일을 논의하고 지혜를 모으는 일이 더욱 요구되는 시점임
- 셋째, 남북관계의 발전을 위한 대북정책은 기대에 의해서가 아니라 현실적합성, 실현가능성 등을 고려하여 논의되고 추진되어야 함. 남북관계의 지향점은 남북한이 화해하고 평화공존하는 가치관을 공유하도록 만드는 것임. 그러한 가치관의 안정성은 다원성, 다양성과 민주적 가치를 내재화시키는 데 있음

## 토론 (분야별 토론)

# I

### 사회문화 교류 분야: 사회문화 교류협력 분야의 평가와 향후 과제

이 용 선 (우리민족서로돕기운동 사무총장)

# 사회문화 교류협력 분야의 평가와 향후 과제

---

이용선 (우리민족서로돕기운동 사무총장)

## 1. 들어가며

- 2000년 남북정상회담 이후 남북교류의 양적 성장
  - 남북대화의 증대 : 6.15 이전은 년평균 12회 정도였으나, 6.15 이후는 년평균 24회 이상의 남북대화가 이루어짐
  - 남북 교역량의 증대 : 2000년부터는 4억 달러선으로 도약했으며, 2003년의 경우 북한 대외교역 총액 30억 달러의 25%인 7억 2,400만 달러에 육박
  - 민간차원 왕래의 활성화 : 2000년 8.15를 계기로 시작된 이산가족 상봉의 경우 2004년 7월까지 10회에 걸쳐 총 10,000여명의 만남이 이루어졌음

※ 남측 인사들의 방북도 급증하여 2002년 방북자 수가 처음으로 10,000명을 넘었으며(총 12,825명, 금강산 관광 제외), 꾸준히 증가하고 있음

- 남북 철도·도로 연결: 남북경제공동체 형성에 있어 의미있는 사업으로 추진되고 있음

○ 남북관계 발전의 장애 요소

- 미국 부시정부의 대북 강경정책

- 북한 대남전략의 양면성

- 남북관계/한미관계에 대한 남남갈등

- 북핵문제를 둘러싼 정치·외교적 장애 요인

○ 이처럼 많은 제약요건에도 불구하고 남북정상회담은 남북관계 활성화와 전반적인 화해분위기 조성에 기여하였으며, 그 저변에는 인도주의적 대북지원을 축으로 한 사회문화 교류가 큰 역할을 해왔음

○ 지난 5년간의 사회문화 교류협력에 대한 평가와 향후 과제 논의는 한반도 평화의 초석 마련과 남북간 신뢰를 공고히 하는데 중요한 역할을 할 것임

○ 정부 차원의 법적 제도적 정비는 현재까지의 남북교류의 기틀이 되고 있음

- 1989년 3월 '남북교류협력추진협의회'를 발족시킨 이래, 1990년 8월에는 '남북교류협력에 관한 법률'을 제정

- 남북교류협력을 공공재정으로 뒷받침하기 위하여 1990. 8 '남북협력기금'을 설치함

○ 1991년 12월 채택된 '남북기본합의서'의 이행차원에서 1992년 5월에 '남북 교류협력공동위원회'가 발족되고, 같은 해 9월 '교류협력부속합의서'가 채택되면서 남북 긴장완화와 교류 활성화에 대한 기대가 증대됨

○ 그러나, 1993년 3월 북한의 핵문제와 핵확산금지조약(NPT)탈퇴로 남북관계가 급격히 냉각됨에 따라 북한주민의 남한방문은 1993년말 부터 1999년 남북 통일농구대회 이전까지 한 건도 이뤄지지 않았음

○ 이 시기 남북교류는 정부 당국의 주도하에 성사된 것이 대부분이었으며, 특히 1996년 이전은 정치적이고 일회적인 성격의 교류가 대부분임

○ 2000년 정상회담 이전 이미 학술/종교/방송/예술/체육 등 다양한 분야에서 교류가 시도되었으나, 분야별 남북교류는 남한 인사의 북한방문 또는 중국·일본 등 제3국을 매개로 이루어진 것이 대부분이었음

※ 이러한 분야별 교류는 일시적인 화해분위기 조성에 기여하기도 하였으나 일회적인 이벤트로 끝났다는 한계를 가지고 있음

## 2. 남북정상회담 이후 남북한사회문화 교류의 변화

### 가. 남북정상회담 이전 사회문화 교류 관련 주요 동향

○ 1996년 이후 남한 민간단체들의 대북 인도지원을 시작으로 일상적이고 지속적인 교류의 장이 열렸으며, 1996년부터 2000년 정상회담 이전까지 민간의 대북지원은 꾸준히 증가하였음  
 ※ 이러한 민간의 활동은 북한 동포를 돕자는 운동이었으나, 동시에 일반 남한 시민들로 하여금 북한 주민들을 동포로 인식하는 계기가 됨

○ 1998년 김대중 정부의 출범과 더불어 대북 포용정책이 시행되면서 남북교류에 있어 호의적인 환경이 조성되어 대북 제의 및 교류 협력의 내용이 다양화되고 양적으로도 급증하게 됨

#### 나. 남북정상회담 이후 사회문화 교류 관련 주요 동향

##### ■ 대북 인도지원 분야

년도	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
만불(민간)	25	155	2056	2085	1863	3513	6494	5117	7061	14108
만불(정부)	23200	305	2667	1100	2825	7863	7045	8375	8702	11512

○ 남북간 정치상황의 변화로부터 상대적으로 자유로운 민간의 대북 지원사업은 지속성과 안정성을 어느 정도 확보하였음

○ 인도적 지원은 당국간 교류가 위기에 봉착할 때마다 남북관계의 모멘텀을 유지하는 역할을 해 왔으며, 남북한간 신뢰를 공고히 하는데 견인차 역할을 담당하고 있음

※ 이 분야에서는 우리민족서로돕기운동을 비롯하여 굿네이버스, 남북나눔운동, 월드비전, JTS,

한민족복지재단 등이 활동하고 있음

○ 남북정상회담 이후 인도지원분야의 변화로는

- 첫째, 참여단체의 확대를 들 수 있음. 지방자치단체를 비롯한 문화·교육·여성·노동 등 부문별 단체들과 직능단체들이 대북지원과 협력사업에 적극적으로 참여하게 됨. 이러한 단체들은 북한의 기관 및 단체와의 교류에 높은 관심을 가짐

- 둘째, 대북지원사업이 일회성 물자지원 형식의 긴급구호에서 개발지원과 결연성 지원 사업으로 전환되고 있음. 이에 따른 북한 접촉기관도 다양화됨

※ 아태, 민화협, 민경련 창구를 넘어 농업과학원, 의학협회, 지방시군 협동농장, 병원, 유치원, 탁아소 등 북한의 각 실무기관과 단체들로 서서히 확대됨

○ 또한, 대북지원단체들의 협의체로 지난 2002년 출범한 『대북협력민간단체협의회』(이하, 북민협)는 해가 거듭되면서 정보교류의 장을 넘어 실질적인 협의체로서 기능하기 시작함

※ 북민협은 개별단체를 넘어 단체간 연대의 틀을 제공하며 공동사업, 백서 발간 등의 사업을 이끌고 있음

##### ■ 민족공동행사

○ 남북정상회담 이후 8.15 남북공동행사, 개천절 남북공동행사, 여성대회, 6.15 기념행사 등 각종 민족공동행사가 개최되었고, 점차 정례화되는 양상을 보임

- 작년 민화협이 중심이 되어 치러진 『2004년 우리민족대회』의 경우, 규모나 내용면에서 민족공동행사의 진일보를 가져왔다고 평가됨. 특히, 본 행사는 계층별 교류의 장이 되었으며, 이후에도 농민대회 등 분화된 계층별 행사로 이어졌다는 점에서 의미하는 바가 큼
- 그러나, 2003년 사스(SARS)로 인한 노동절 남북공동행사의 취소, 6.15 남북공동행사의 방북단 대폭축소(2005)등에서 나타나듯, 남북공동행사는 여전히 외부적인 요인에 큰 영향을 받을 수밖에 없는 한계를 가지고 있음
- 또한, 이러한 행사가 정치적 이슈로 머무르고 있다는 아쉬움이 있으므로 이러한 사업들의 일회성을 극복하고 지속적이고 일상적인 교류의 장으로 기능할 수 있는 방안이 강구되어야 함

### ■ 각 분야별 남북교류

- 정상회담 이후에도 분야별 남북교류는 큰 변화가 없었음. 이는 오랜 분단기를 거치면서 남북의 이질화된 문화라는 근본적인 문제와 더불어, 체제 이완을 두려워한 북한이 분야별 교류에 소극적인 자세를 견지하고 있기 때문임
- 그럼에도 학술/종교/방송/예술/체육 등 여러 분야의 교류가 지속적으로 시도되고 있음. 이러한 분야별 교류는 남북간의 일시적인 화해 분위기 조성 및 긴장완화 등의 역할을 하고 있음
- 아직까지는 분야별 교류가 남북간의 근본적인 융합을 시도하는 계기이기 보다는 단편적이고 지역적인 일회적 행사로 끝나고 있는 것이 현실임

- 때때로 북한은 사업 추진과정에서 터무니없는 대가를 요구하기도 하는 상황이며, 아직은 경제적 이해관계와 깊이 결부되어 이루어지고 있는 실정임
- 반면, 분야별 교류의 빈도가 늘어나고 있는 것은 그만큼 남북의 접촉면이 다양화되고 있다는 것을 의미하며, 남북간의 이질성을 인식하고 이를 극복하고자 하는 계기를 만든다는 데서 의미를 찾을 수 있음

## 3. 남북 사회문화교류 분야의 과제와 발전 방안

### 가. 긍정적 변화들

#### ■ 남북관련 법·제도 정비

- 남북교류협력법의 개정
  - 지난 15년 동안의 남북관계 변화에도 불구하고 1990년 제정된 이래 한번도 개정되지 않았던 교류협력법에 대해 전면적인 개정이 이루어짐. 그 내용 또한 기존의 규제 중심에서 교류·협력을 촉진하는 방향으로 이루어 졌는데 의의가 있음
  - 특히, 남북교류에 있어 민간의 영향력을 인정하여 교류협력추진위원회에 민간의 참여를 보장한 것도 주목할 만함
- 남북관계발전기본법 제정 추진
  - 남북관계발전기본법은 그 취지상 구체적인 사안을 다루는 것이 아니라 남북관계를 규



정한 모범으로써 큰 틀을 제공하고 있음

### ■ '남북사회문화교류협력추진위원회'(이하 '사추위')의 구성 합의

- 2008년 7월 제11차 남북장관급회담을 통해 방송/언론/출판 영역 등에서 남북간의 교류와 협력을 협의하기 위해 '사추위'를 남북장관급회담 산하에 구성한다는데 합의함. 이는 사회문화교류에 있어 당국간의 의미있는 행보였음
- '사추위'가 합의대로 구성될 경우, 이는 사회·문화 교류에 있어 상호간의 기본 틀을 만들어 낼 수 있는 토대가 될 것임
- 그러나, 현재 '사추위'의 구성에 대해 구체적인 방안들이 제시되지 못하고 답보 상태에 있음. 남북 모두는 조속한 사추위 구성을 통해 사회·문화 교류의 기반을 마련할 수 있어야 할 것임

### ■ 인도지원 분야:민관 정책협의회 구성

- 2004년 9월 대북지원단체들과 정부 당국간 협의체인 민관정책협의회가 구성되었음. 이는 남북관계에 있어 증대되는 민간의 역할을 지원하고자 했던 당국의 뜻과 보다 체계적인 지원을 추진하고자 했던 민간이 뜻을 합쳐 이루어낸 성과라 할 수 있음
- 앞으로 민관정책협의회는 민·관의 상호 정보교류의 장이 될 뿐만 아니라, 대북사업에 있어 상호 보완할 수 있는 방안들을 마련, 추진해 나가는 데 중요한 역할을 담당할 것으로 기대됨

### 나. 사회문화 교류의 한계와 문제점

- 인도지원 분야를 제외하면 남북한간의 정치·이념 및 군사적 대결구도로 인한 단순한 상호교류 및 일회적 이벤트성 교류가 주를 이루어 왔음
- 북한의 소극적인 태도와 선별적 호응
  - 좁되 깊게, 그리고 서서히'로 집약되는 북한의 교류협력 정책으로 인한 속도 조절
  - 사회문화 교류협력을 외화획득 경제사업의 일환으로 인식하여 조건적으로 수용(대가성 교류)
  - 남북한 당국은 상호간의 정치적 의도 내지 목적을 의식하고 경계함
- 남북한간 상호 인식 및 이해 부족으로 인한 시행착오
- 재정 부족은 사회문화 교류협력 사업이 지속되기 어려운 장애 요인으로 작용

### 다. 사회문화 교류의 과제와 발전 방안

#### ■ 여야의 초당적협력 및 정책지원

- 2004년 5월 열린우리당과 한나라당은 '새로운 정치와 경제발전을 위한 여야 대표협약' 가운데 '한반도의 평화정착과 공동발전'을 채택함. 이는 남북문제를 정쟁의 대상으로 삼지 않는다는 여야간 합의라는 점에서 의미있는 행보였음. 또한, 현재는 이러한 합의가 실천될 수 있는 성숙한 정치문화가 점차 정착되고 있다고 판단됨

류의 주변에 머무르는 것이 아니라 민간과 함께 중심적 역할을 수행해 나갈 수 있을 것임

○ 여야는 이러한 합의를 지속적으로 준수해 나감과 동시에 남북한 사회통합을 위한 실질적인 내용과 정책 입안에 힘써야 할 것임

○ 더불어, 법·제도 정비를 통해 남북간 사회문화 교류에 있어 기술적 지원활동도 병행해야 할 것임

### ■ 민간의개발지원사업의 정부참여

○ 앞서 언급하였듯 민간의 대북지원사업은 일회적인 물자지원, 긴급지원 형태에서 점차 개발지원사업으로 바뀌고 있음. 교류협력의 확대라는 측면에서 볼 때, 개발지원사업은 일시적 접촉으로 끝나버리는 긴급지원과는 달리, 남북의 지속적인 만남과 이를 통한 상호 이해의 증진이라는 의미를 가지고 있음

○ 더불어 북한 각 분야의 시스템 구축이라는 측면에서 민간의 개발지원사업은 통일한반도에서 남북간 격차를 줄이는데 기여할 것임

○ 개발지원사업은 대규모 재원과 보다 전문적인 자원들의 결합 등, 체계적인 지원이 뒷받침되어야 함. 이에, 많은 민간단체들은 단체간 연대를 통한 공동사업 추진, 경험방식을 도입한 사업의 추진 등 방안을 내놓고 있음. 그러나 본격적인 개발지원 사업을 위해서는 정부의 지원과 참여가 불가피함

○ 사회·문화 교류에 있어 북한 당국의 태도나 현재의 상황을 볼 때, 인도지원이 가장 큰 축이 될 수밖에 없음. 따라서, 민간이 주도하고 있는 사업의 많은 부분에 당국이 민간과 비슷한 정도의 이니셔티브를 갖고 참여하는 것이 필요함. 이를 통해, 당국이 사회·문화 교

### ■ 남북협력기금의 증대와지원방식의 다각화

○ 남북협력기금은 1990년 '남북협력기금법'에 의해 설치된 이래 남북교류협력에 있어 종자돈으로 중요한 역할을 해 오고 있음

○ 대규모 기반조성 사업에 투입되는 자금을 빼면 비료와 식량 지원 등의 획일적인 지출이 대부분을 차지

○ 북한주민에 대한 식량·비료 지원은 여전히 필요한 상황임. 그러나 북한의 시스템 구축을 통한 지원을 위해 남북협력기금이 개발지원사업에도 투입될 수 있어야 함

○ 인도적 지원사업 이외의 교류협력 사업에도 남북협력 기금이 유용하게 사용될 수 있는 방안을 강구할 필요가 있음

## 4. 마치며

○ 2000년 남북정상회담은 남북간 사회·문화 교류에 있어 큰 이정표를 만들었음. 그러나 정상회담은 국내정치 상황 속에서 총선용으로 이용된 점이 없지 않았고 정권이 바뀐 후 특검의 대상이 되면서 그 의미가 많이 퇴색되었음

○ 현 상황에서 중요한 것은 남북정상회담의 의미를 축소하거나 잘못을 들추는 것이 아니라, 남북교류에 있어 정상회담이 가지는 의미를 살리고 그 모멘텀을 극대화하여 통일과정을 충실히 밟아나가는 데 있음

- 따라서, 정치권에서는 여야를 막론하고 남북한 사회·문화 교류의 확대를 꾀하기 위한 지원방안들을 모색, 실천해 나가야 할 것이며, 민간은 그동안의 경험을 바탕으로 보다 체계적인 교류·지원 사업을 추진해 나가야 할 것임

토론 (분야별 토론)

II

경제 분야:  
남북정상회담 이후 남북경협, 평가와 과제

동용 승 (삼성경제연구소 경제안보팀장)

# 남북정상회담 이후 남북경협, 평가와 과제

---

동 용 승 (삼성경제연구소 경제안보팀장)

## 1. 분야별 성과

### 가. 교역 분야

○ 남북교역, 한국의 총 대외무역 보다 높은 증가세 기록

- 2000년 4억 2,500백만 달러에서 2004년 6억 9,700만 달러로 약 39% 증가, 연평균 증가율도 약 10%

\* 한국의 총 대외무역이 같은 기간에 30.5% 증가하였으며, 2003년에는 7억 2,400만 달러를 기록하여 처음으로 7억 달러대를 상회하고, 2004년에는 남북간 대화 중단 등과 같은 정치적 상황의 악화와 한국경제의 침체 등에 기인하여 다소 감소한 6억 9,700만 달러를 기록

○ 대북 반출, 비거래성 교역을 중심으로 규모 확대

- 대북 반입은 2000년 1억5,200만 달러에서 2004년 2억5,800만 달러로 약 41% 증가한 반면, 대북 반출은 2억7,200만 달러에서 4억3,900만 달러로 약 38% 증가
- 증가율에 있어서는 반출보다는 반입 증가율이 높지만, 절대 증가액 기준으로 보면 반출이 크게 확대. 이는 대북 반입의 경우 대체로 거래성 교역이 주를 이룬 반면, 대북 반출은 비거래성 교역이 주를 이루고 있는 바, 대북 지원이 크게 증가했음을 시사
- 정상회담 이전 시기에는 대북 반출보다는 반입 규모가 현저하게 높았던 것과 비교하면 큰 변화

년도	반 입			남북정상회담 이후 반출 교역 추이			합 계		
	건수	품목수	금액	건수	품목수	금액	건수	품목수	금액
1998	1,963	136	92,264	2,847	379	129,679	4,810	449	221,943
1999	3,089	172	121,604	3,421	405	211,832	6,510	488	333,437
2000	3,952	204	152,373	3,442	527	272,775	7,394	578	425,148
2001	4,720	201	176,170	3,034	492	226,787	7,754	549	402,957
2002	5,023	204	271,575	3,773	495	370,155	8,796	572	641,730
2003	6,356	186	289,252	4,853	530	434,965	11,209	588	724,217
2004	5,940	202	258,039	6,953	575	439,001	12,893	634	697,040

자료: 통일부, 『월간 남북교류협력 및 인도적 사업 동향』 제162호(2004.1~12.31)

○ 남북경협 대표주자인 위탁가공 교역은 상대적으로 위축

- 거래성 교역은 2000년 2억4,400만 달러에서 2004년 3억4,800만 달러로 29.8% 증가

\* 상업적 매매거래는 1억1,500만 달러에서 1억7,200만 달러로 33.0% 증가했고, 위탁가공은 26.6% 증가에 그침

- 위탁가공은 남북경협의 대표적인 부문으로서 1992년 시작된 이래 매년 큰 폭으로 증가해 왔는데 정상회담 이후 남북간 경제교류가 공식거래화 되면서 오히려 위축되는 반대 현상이 나타난 점은 특이한 현상

\* 위탁가공의 고부가가치화 부진

\* 높은 물류비 등으로 가격경쟁력을 유지하는데 한계

나. 투자분야

○ 3대 경협사업 이외의 민간 투자는 부진

- 정상회담 이후 당국간 협력사업의 일환으로 3대 경협사업이라는 개성공단, 금강산 관광, 철도 및 도로연결 사업에서 많은 진전

- 반면 민간기업 차원의 대북투자는 담보상태를 벗어나지 못하고 있음

\* 비록 남북경협의 기본 규정이라 할 수 있는 4대 경협합의서(투자보장, 이중과세방지, 분쟁조절, 청산결제)가 채택 발효되었지만, 이 합의서에 맞춰 투자가 이루어지지 못하고 있음

- 민간투자가 부진한 이유는 한마디로 대북 투자여건이 아직 조성되지 않았기 때문

\* 개성공단 시범단지가 개발되고 여기에 기업들의 관심이 모아지고 있는 것은 바로 개성공단에는 일정 정도 투자여건이 조성됐기 때문

\* 당초 개성공단 개발이 남북간에 이루어진 이유는 평양 등 북한 내부에 우리 기업들이 투자할 만한 여건이 조성되기에는 많은 시간이 필요하기 때문에 별도로 한국기업 전용공단을 만들어 기업들의 투자를 유치하겠다는 의도에서 비롯

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
협력사업	9	1	2	5	2	2	26(1)
협력사업자	13	2(4)	1	6	3	4	28(1)

※ ( )안은 취소 조치  
자료 : 상동

### 다. 3대 경협사업

#### ○ 개성공단 개발사업

- 시범공단 28,000평에 15개 중소기업 입주 예정
- 시범공단을 시작으로 1단계 1백만평 건설 추진 중

#### ○ 철도 및 도로 연결사업

- 경의선 지역의 철도 및 도로 연결을 개성공단 개발을 계기로 마무리 단계

- 동해선 지역은 금강산 관광을 계기로 도로가 연결된 상태이지만, 철도의 경우 다소 지연될 전망

#### ○ 금강산 관광사업

- 2005년 6월 기준 100만명 관광객 돌파
- 육로 관광 실시 이후 안정적으로 사업 진행 중

## 2. 정상회담 이후 남북경협의 변화에 대한 평가

### 가. 비교우위 요소 결합을 통한 시너지 효과를 발휘하기 시작

- 남북경협은 남한이 상대적 비교우위를 가지고 있는 자본 및 기술과 북한이 상대적 비교우위를 지니고 있는 노동 및 토지를 결합하여 남북한의 경쟁력을 제고시킨다는 원론적 논리에서 출발

- 남북정상회담 이후 현재까지 추진되고 있는 남북경협은 이러한 원리에 입각해서 진행되고 있으며, 개성공단이 대표적인 사례

- 비정상적 경협 형태가 개성공단을 통해 정상화되고 있다는 분석도 가능

### 나. 남북한 경제통합의 시작

- 국가간 경제통합이란 “경제적으로 공동 이해관계를 가진 국가간에 상품 및 생산요소의 자유이동을 보장하는 제초치를 취함으로써 독자적인 광역시장권을 형성하고 이로부터 각 가맹국은 대시장의 경제적·기술적 이익을 향유하며, 통합체 전체의 후생증진을 꾀하고

자 하는 국제간 경제협력의 한 형태”라고 개념 규정

\* 이러한 개념 규정에 따를 경우 남북한 경제통합이란 “통일이라는 남북공동의 목표를 실현해 가는 과정에서 경제적으로 상품 및 생산요소의 자유이동을 보장하는 제조치를 취함으로써 통합된 남북한 시장을 형성하고, 남과 북의 경제적 장점을 조화시켜 남북한 전체의 후생증진을 도모하는 경제협력”이라고 정의할 수 있음

○ 경제통합을 여러 측면에서 살펴보면 정상회담 이후 남북경협은 남북한 경제의 통합과정의 초보적 단계에 진입

- 첫째, 통합의 형성주체와 통합의 동기에 따라 제도적 통합과 기능적 통합으로 나눌 경우 정상회담 이후 남북경협은 제도적 통합이 진행되고 있다고 볼 수 있음. 남북경협은 양 측면이 혼재되어 있지만, 정상회담 이전에는 민간차원의 비공식 교류였다는 점에서 기능적 통합 측면이 강했다고 할 수 있으나, 회담 이후 공식화됨은 물론 각종 제도가 진행되고 있다는 점에서 제도적 통합이 시작되었다고 할 수 있음

- 둘째, 경제통합을 구성하는 각 경제주체들 상호간의 결합관계가 수평적 상호의존관계인가, 수직적 보완관계인가에 따라 구분할 수 있는데 남북한의 경제상황을 감안하면 남북한 경제통합은 수직적 통합 방식을 활용하여 남한의 자본과 기술, 북한의 자원을 결합하는 남북경협을 추진하고 있음

- 셋째, 국제간 경제통합은 지리적 대상영역에 따라 지역적 통합과 국지적 통합으로 나누어 설명할 수 있는데, 남북간에도 휴전선에 바로 접한 개성공단을 개발하여, 남한의 수도권 공단지역과 상호 연계 모델로 발전할 경우 이 지역이 일종의 남북간 국지적 통합의 모델로 발전할 가능성이 높음. 북한은 두만강 개발계획에 참여하면서 나진선봉지역을

자유경제무역지대로 선포하는 등 국지적 통합 방식에 대한 경험이 있으며, 최근에는 신의주 - 단둥(丹東) 포괄경제특구의 개념이 회자되고 있는 점으로 미루어 북한이 가장 선호하는 방식으로 판단할 수 있음

- 넷째, 발전단계별 통합(Balassa의 경제통합 5단계)에 따르면 현재 남북간 경제교류는 내국간 거래로 인정하여 무관세를 원칙으로 하고 있기 때문에 자유경제지역 단계의 초기수준에서 진행되고 있다고 볼 수 있으며, 개성공단의 개발에 따라 북한이 남한에 대해 특정지역을 개방하고 이 지역에 한정하여 경제활동의 자유를 인정하기 때문에 비록 제한적이기는 하지만 공동시장 단계로의 진입도 가능한 상황

### 3. 남북경협의 발전을 위한 과제

#### 가. 남북경협의 제도화에 주력

○ 제도화란 남북간 경제협력이 국제적 규범에 맞는 방식으로 진행될 수 있도록 다양한 분야에 걸쳐 법규 및 합의를 채택하고 운영함을 의미

○ 남북한은 경제체제에서 경제구조 및 운영방식에 이르기까지 50여년 상이하게 살아왔으므로 상호 교류를 위해서는 상이한 부분을 자연스럽게 연결할 수 있도록 남북간 합의를 바탕으로 한 제도화 작업이 한층 강화되어야 함

#### 나. 비경제적 제약요인 제거에 주력

○ 현재 기준으로 볼 때, 북핵 문제는 남북한 경제협력에 있어서 가장 큰 걸림돌이며, 북핵문

제 해결과 함께 북한이 국제사회와 더불어 살아갈 수 있는 여건이 조성돼야만 남북한 경제협력의 시너지 효과를 국제사회에서 활용할 수 있는 것임

\* 또한 빠른 시일내에 육로 수송이 가능해져야 하는바, 개성공단과 금강산이 열려 있다면 이들 지역을 통한 육로 수송이 가능토록 함으로써 과다한 물류비 해소 및 지리적 인접성에 기인한 경제적 효과를 거둘 수 있음. 그러나 이를 가로막고 있는 것은 비경제적 요인에서 비롯함. 개성공단 반입 물자에 대한 사전검토 작업이 약 3개월 이상 진행됐음. 미국의 적성국 수출규제령에 따라 적성국(북한 포함)으로의 반입이 어려운 것도 비경제적 제약요인

○ 결국 남북경협을 둘러싼 비경제적 장애요인을 제거하고 남북간 경협의 제도화를 진행시켜 나간다면, 북한의 인프라 문제 등은 자연스럽게 해소됨은 물론 남북한 경제통합도 자연스럽게 완성도를 높여갈 것임

토론 (분야별 토론)

III

## 군사안보분야: 2000 ~ 2005년 남북한 군사관계의 평가와 과제

백 승 주 (한국국방연구원 북한연구실장)



# 남북한 군사관계의 평가와 과제

백 승 주 (한국국방연구원 북한연구실장)

## 1. 남북한 군사관계 변화 개요

### 가. 남북한 군사력 비교

○ 북한의 핵 보유로 인하여 재래식 전력 비교 무의미

※ 우리정부(국방부)는 1-2개 보유로 추정

○ 북한의 경제난으로 재래식 전력 격차에 변화

### 나. 남북한 군사회담

○ 1차례 남북국방장관회담

○ 9차례 남북군사실무회담

○ 2차례 남북장성급회담

○ 11차례 남북군사 실무접촉

#### 다. 남북한 군사충돌

○ 2002.6. 서해 충돌: 6명 순직, 함정 피침

○ 북한의 지속적 NLL위반

#### 라. 양측의 동맹전력 변화

○ 북측은 핵 보유로 인하여 북·중간 외교적 마찰이 형성, 동맹관계에도 손상을 줄 가능성이 있음

○ 우리측 역시 한미관계가 재조정 되고 있음

※ 북한의 핵보유로 인하여 남북군사관계의 근본변화

## 2. 군사적 신뢰구축 노력에 대한 상반된 평가 존재

### 가. 대북정책에 긍정적 입장 → 군사적 긴장완화 되었음.

○ 한반도 문제를 남북이 주도적으로 해결하려 하였음

○ 1차례의 정상회담, 14차례의 장관급 회담 등 당국자 회담을 통하여 평화, 화해, 협력의 기반이 확충되었음

○ 동북아 및 한반도에 있어서 불안정의 진원지였던 한반도의 이미지를 완화시켰음

○ 1차례 국방부장관 회담 및 군사적 실무회담을 통하여 남북간 군사적 신뢰구축을 위한 경협이 촉진되었음

○ 남북한간 다변다접(多邊多接)을 통하여 통일을 위하여 극복해야 할 과제가 식별되었음

### 나. 대북정책에 부정적 입장 → 군사적 긴장완화 유도 실패

○ 대북포용정책은 북한의 변화를 유도하는데 실패하였으며, 부도덕한 김정일 체제의 유지를 강화하였음

○ 북한은 2002년 6월 우리 함정을 격침시키고, 연속적으로 NLL을 침범하는 등 대남 군사정책은 변하지 않고 있음

○ 핵무기 등 대량살상무기 개발 노력이 지속되는 등 대남 군사태세의 변화가 전혀 없음

○ 우리측 내부의 갈등을 심화시켜 우리 체제의 유지역량이 손상되었으며, 우리 사회 일각에서는 대북정책을 주도하는 집단의 이데올로기적 정체성에 대한 의구심을 지속적으로 제기

### 3. 군사신뢰구축 평가 기준(bdbm)

#### 가. 군사신뢰구축과 관련한 다양한 조치

- 1975년 헬싱키 유럽안보회의: ▲주요 군사활동의 사전통고 ▲다른 군사훈련의 통고 ▲참관단의 교환 ▲주요 군사이동의 사전통고 ▲기타 신뢰구축조치들의 강구(상호 군인사의 교류, 대표단의 상호방문과 초청 등) 등을 제시
- 1986년 스톡홀름회의에서 채택된 유럽신뢰구축방안은 ▲무력의 사용 또는 위협의 금지 ▲군사활동의 사전통고 ▲군사훈련의 참관 ▲1년 군사계획 통고 ▲제한사항 등을 제시
- 유엔은 신뢰구축과 관련하여 ▲정보의 교류: 군사활동과 안보문제 ▲군사예산에 관한 자료교환과 감축 ▲군사활동의 사전통고 ▲군 협의기구 운용 ▲군사적 긴장완화 ▲제한: 평화협력구역 설치, 비무장지대 설치, 비핵지대 설치 등 ▲검증 ▲분쟁·갈등의 평화적 관리 ▲위기관리: 직통전화(Hot-line), 관측소(OP) 운용
- 우리 정부는 군사적 신뢰구축과 관련하여
  - 남북한 군비통제는 남북간 직접대화의 원칙 위에서 남북기본합의서의 군사적 신뢰구축과 대량살상무기 통제 등, 이미 합의된 군비통제 조치를 우선적으로 추진
  - 남북간 대량살상무기 및 장거리 유도무기는 남북군비통제와 국제군비통제체제를 병행하여 활용하여 추진하되, 남북관계의 진전정도에 따라 신뢰구축, 군비제한, 군비축소 분야의 과제들을 융통성 있게 배합하여 적극 추진. 군비통제관련 남북간 합의는 군사적 투명성과 안정성의 확보를 위하여 검증 관련 사항을 포함하여야 하며 합의사항의 안정적

#### 이행방법 강구

- 남북간의 신뢰조성과 군비축소를 추진하여 군사적 긴장상태를 해소함으로써 평화공존 체제를 구축하고 평화적 통일정책에 기여하는 한편, 통일한국의 주변정세와 안보상황을 고려하여 남북간 군사력의 배비와 구조를 조정. 남북한 군사력 감축은 북한의 기습 공격 능력의 제거와 통일한국의 적정 군사력 유지를 동시에 고려하여 추진

#### 나. 1980년대 이후 남북한의 군사적 신뢰구축 제안내용 비교

구분	북한	남한
사전통보 (notification)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군사연습 상호통보 (한반도평화군축방안, 90. 5. 31)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부대이동 및 기동훈련 상호통보 (한미공동계획, 81.1.28), 82.1.23, 1차 남북고위급 회담, 90.9)</li> </ul>
정보교환 (information)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군사훈련의 참관초청 (한미연합사발표, 87.1.23)</li> <li>• 군사정보의 상호공개 및 교환 (1차 남북고위급 회담, 90.9)</li> <li>※ 군인사의 상호방문 및 교류 (1차 남북고위급 회담, 90.9)</li> </ul>
통신 (communication)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고위군사당국자간 직통전화설치운영 (포괄적 평화방안, 88. 11. 7, 한반도 평화군축방안, 90. 5. 31)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 쌍방 군사책임자간 직통 전화 설치운영 (20개 시범실천사업, 88.2.1)</li> <li>• 군사 고위당국자간 직통 전화설치 (1차 남북고위급 회담, 90.9)</li> </ul>
전력배치 (deployment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비무장지대 평화적 이용(72.2.12)</li> <li>• 비무장지대내 군사인원과 장비철수·군사 시설물 해체/민간 개량 및 평화적 이용(포괄적 군축방안, 88.11.7, 한반도 평화 군축방안, 90.5.31)</li> <li>• 비무장지대내 중립국 감시군 주둔(87.7.23)</li> <li>• 한반도의 비핵지대화(86.6.23, 90.5.31)</li> <li>• 주한미군의 한강이남 재배치 및 단계적 철수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비무장지대내 군사시설 완전 철거 (20개 시범실천사업, 82.2.1)</li> <li>• 비무장지대의 진정한 비무장화 및 평화적 이용 (1차 남북고위급 회담, 90.9)</li> </ul>

### 다. 기본합의서와 군사적 신뢰구축

○ 기본합의서의 3개 부속합의서에 양측이 합의한 내용들은 그 이전까지 남북 양측이 인식하고 있는 신뢰구축의 과제들을 반영하고 있음

- 「화해부속합의서」는 체제인정·존중, 내부문제 불간섭, 비방·중상중지, 파괴·전복행위 금지, 정전상태의 평화상태로의 전환에 관하여 규정하고 있는 비군사적 신뢰구축, 특히 정치적 신뢰구축의 과제라고 할 수 있음

- 「불가침부속합의서」는 무력불사용, 분쟁의 평화적 해결 및 우발적 무력충돌 방지, 불가침 경계선 및 구역, 군사직통전화의 설치·운용을 규정하고 있는데 주로 군사적 신뢰구축과 관련되어 있음

- 「남북교류협력부속합의서」는 경제 교류협력, 사회문화 교류협력, 인도적 문제의 해결 등을 규정하고 있으며, 비군사적 신뢰조치와 관련되어 있음

○ 기본합의서는 양측이 신뢰구축을 위한 과제를 명료하게 식별하고 인식을 공유하고 있음을 보여줌

### 라. 군사적 신뢰구축조치 평가기준

○ 군사적 신뢰구축에 필요한 제반 조치, 남북한의 제의내용, 이와 관련한 유럽군축과정의 제안내용, 우리 정부의 군비통제정책을 고려할 때 다음 11가지의 남북간 신뢰구축 조치를 고려할 수 있음

11개 평가기준 (bcm)

유형 방안	정보교환 및 통고	제한	전환	교류 및 사찰
구체적인 방안형태	① 특정 군사활동 사전 통고 (훈련, 이동, 사업 등) ② 기본정보(군사예산/부대위치, 편제/병력 규모, 무기체계/주요 군인사 등)의 상호교환 ③ 직통전화 설치	④ 비무장지대의 군사시설 해제 ⑤ 상호 비방 심리진제 한 및 금지 ⑥ 비인도적 특정 무기(화·생·방)의 생산·반입·저장·사용 금지	⑦ 병력 배치의 전환 (전방 → 후방배치)	⑧ 군 협의기구 상설운영 ⑨ 군 인사 상호방문 교류 및 군 연락장교 파견 교류 ⑩ 군사찰단 상주 ⑪ 훈련 참관단의 초청 및 교류

## 4. 제1차 남북한 국방부장관 회담

### 가. 합의내용

- 6.15 남북공동선언의 이행을 위해 최선의 노력을 다함
- 군사적 긴장완화를 위한 공동의 노력
- 경의선/동해선 연결 지원을 위한 실무회담 개최
- 철도와 도로를 연결하기 위하여 정전협정에 기초하여 관할지역 변경
- 쌍방은 2차 회담을 11월 중순에 북측 지역에서 개최

### 나. bcm에 의한 평가

- 국방장관 회담 자체가 군사적 신뢰구축에 필요한 ⑨항(군 인사 상호방문교류)을 충족
- 경의선 복구공사 관련 군 당국간 상설 협의기구 설치에 합의한 것은 ⑧항(군 협의기구 상설 운용)을 충족
- 공동발표문의 3항 내용 중 비무장지대를 개방 한다는 표현은 경의선 복구와 관련하여 문제가 제기될 비무장지대의 관할권을 새로 조정할 필요성을 반영. 비무장지대의 개방문제는 종래의 남북한 양측의 제안내용들을 고려할 때 비무장지대의 평화적 활용 논의로 이어질 가능성이 있음. 그런 점에서 ④항(비무장지대의 군사시설 해체)을 부분적으로 충족
- ☞ 그러나, 2차 국방장관회담이 불이행되고, 2002년 6월의 군사적 도발로 군사적 신뢰를 구축하는데 분명한 한계를 보였음

## 5. 경의선 복구를 위한 군사실무회담

### 가. 합의내용

- 남북한은 2000년 11월 7일부터 5차례에 걸친 군사실무회담을 거쳐, 비무장지대에서 복구 공사를 하는데 필요한 41개항에 달하는 「철도·도로 연결 군사보장합의서」에 합의

### 나. bcbm에 의한 평가

- 5회에 걸친 군사실무회담은 앞에서 제시한 '평가 기준 중 ⑧항(군 협의기구 상설 운용), ④항(비무장지대의 군사시설 해체), ③항(직통전화 설치)을 충족

- 제1차 국방장관회담이 이미 충족시킨 ⑧항과 ④항외에 군사실무회담은 '정보교환 및 통고'의 ③항(직통전화)을 충족시켰음

☞ 그러나, 군사실무회담의 목표가 군사적 신뢰구축 자체를 위한 것이 아니라, 북측이 필요로 하는 경제지원을 확보하기 위한 대남전략으로 보아야 한다는 비판이 제기 → 동기 자체가 군사적 신뢰구축과 무관하다는 논리

## 6. 남북장성급회담

### 가. 합의내용

- 2004년 6월 3일부터 4일까지 남북장성급회담이 개최되었고, 남북장성급회담을 통하여 양측은 다음과 같은 「서해상에서 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거에 관한 합의서」 채택

- 주요 합의내용

남북장성급회담 주요 합의내용	
<b>1. 서해 해상에서의 우발적 충돌 방지</b>	
① 서해 해상에서의 함정(함선) 대치 통제	
② 상대방 함정(함선) 및 민간 선박에 대한 부당한 물리적 행위 금지	
③ 함정간 국제 상선 공통망을 활용함으로써 우발적 충돌방지 예방 (우발적 충돌 상황 적시: 항로미실/조난/구조)	
④ 우발적 충돌방지 위해 기류와 발광신호 규정 제정 활용	
⑤ 불법 조업중인 제3국 어선에 대한 공동 대응	
<b>2. 군사분계선 지역의 선전활동 중지/시설 제거</b>	
① 2004년 6월 15일부터 군사분계선 지역에서 상대방에 대한 선전활동 중단	
② 2004년 8월 15일까지 단계별(3단계)로 선전수단 제거	
③ 제거사실에 대한 상호 감시 검증	
④ 제거사실에 대한 언론 공개	
⑤ 선전활동 재재 금지(선전시설 재설치 금지)	

## 나. bcbm에 의한 평가

- ⑤항(상호 비방 심리전 제한 및 금지)에 부분적으로 부합
- ④항(비무장지대의 군사시설 해체)에 부분적으로 부합
- ③항(직통전화 설치)에 부분적으로 부합

☞ 그러나, 군사적 신뢰구축에 적극적인 우리 정부의 입장을 북측이 악용하여 식량지원 등 경제지원을 확보하고, 우리 군이 대북 심리전을 통한 북한군의 변화를 유도할 수단을 상실했다는 비판이 제기되었음

## 7. 향후 정책과제

### 가. 군사적 신뢰구축에 대한 정당한 평가

- 상당수 국민들은 군사적 신뢰구축과 관련하여서는 크게 진전이 없는 것으로 믿고 있음
- 성과에 대한 평가는 다를 수 있지만 노력 자체는 분명히 있었음
- 다양한 군사접촉, 회담 자체는 소중한 경험 축적에 기여

### 나. 정책 제언

- 북핵 보유를 전제로 한 대북 군사신뢰구축 전략 재수립
- 국방장관회담 등 군 인사교류를 정례화
  - 만남을 구결할 필요는 없지만, 대화기회 자체를 거부할 필요도 없음
- 기본정보 교환을 통한 군사적 투명성을 증대
- 정치적 신뢰구축 → 군사적 신뢰구축 → 군비축소라는 단계적 접근 원칙은 견지하되, 동시에 추진할 수 있는 정책적 유연성 발휘 필요
- 이미 합의된 약속을 성실히 이행하도록 하는 감시검증과 관련한 제도적 장치를 연구, 발전시켜 나갈 필요가 있음
- 국제군축에 북한이 참여하도록 적극 설득하는 정책 추진 필요
- 비정부간 안보대화틀 개발, 활용

토론 (총괄토론)

IV

남북정상회담 5년, 무엇이 달라졌나?

손광주 (The Daily NK 편집장)

# 남북정상회담 5년, 무엇이 달라졌나?

손광주 (The Daily NK 편집장)

## 1. 개괄

- ‘남북관계의 변화’와 관련한 논란은 궁극적으로 북한체제의 변화여부 및 변화의 수준문제에 수렴되는 특징을 갖고 있으나, 지난 5년 동안 이에 대한 사회적 합의에 도달하지 못함
- 2000년 남북정상회담 이후 남북관계의 변화, 특히 북한체제의 변화 여부를 둘러싼 논란 지속
- 2000 - 02년 김정일 국방위원장(이하, ‘김정일’)의 연속적인 중국 방문과 개혁개방에 대한 찬사, 유럽 및 동남아 국가와의 수교, 2002년 <7.1 경제관리개선조치> 이후 북한체제 변화 논란 가속
- 그러나, 2002년 10월 북한의 핵개발 시인-3차에 걸친 6자회담 無성과 - 북한의 공식 핵보유 선언(2005.2.10) 등으로 북한체제 변화와 관련한 논란은 잠복, 현재 북핵문제 및 김정일 정권준폐 문제 浮上



- 지난 5년간 남북관계 변화, 즉 북한의 변화문제를 둘러싼 논란이 사회적 합의에 이르지 못한 근본이유는 남북관계의 변화를 판단하는 기준에 대한 합의 미비에서 비롯된 것으로 분석됨

## 2. 남북관계 변화를 판단하는 기준 설정 문제

- 남북관계의 변화 문제와 관련한 판단 논거는 일반적으로 量的 지표에 치중된 인상
  - 남북회담 및 공동행사 회수, 인적·물적 교류 지표, 대북지원 물자 등
  - 개성공단과 금강산 관광 등 경제분야 협력 성과
  - 북한의 군사도발 회수 및 북한의 무기 수입 등
- 남북관계의 변화는 양적 변화와 질적 변화를 동등하게 관찰할 필요가 있으며, 아울러 양적 변화와 질적 변화가 상호작용하면서 남북관계가 총체적으로 발전/퇴보하는 문제를 관찰할 필요
- 그러나, 남북관계의 질적 변화를 계량화할 수 있는 수단이 현실적으로 마땅치 않기 때문에 주로 양적 지표에 의존. 그 결과 현상적 변화를 북한사회의 질적 변화로 간주하는 사례가 발견

### 【참고】

- ▲ 최근 김대중 前대통령의 발언
  - (북한의 핵 보유 선언과 6자회담 무기한 불참선언 등에 대해) “북한 하면 나 아니냐. 나도 북한이 왜 저러는지 모르겠다”(05.5.23-30 訪美前 반기문 외교통상부 장관과 김숙 북미국장에게 한 발언. 연합뉴스 등 보도)
  - 한국에서 지원한 비료와 식량의 포대에 ‘대한민국’ 마크가 그대로 찍혀있어 이제 북한 주민들은 남한이 잘산다는 것을 알게 되었다
  - 지금 북한에서는 남한의 TV 드라마, 음악 등이 전국에 비밀리에 유통되고 있다. 이러한 정책을 통해 ‘안으로부터 민심의 변화’를 이끌어내야 한다. 햇볕정책의 성과다
  - 2000년 6월 남북정상회담 이후 이산가족상봉, 민간인의 왕래, 금강산 관광 등을 통해 4천 명의 북한 사람들이 남한을 방문했고, 이는 북한 사회에 남한의 현실을 알리는 데 큰 영향을 주고 있다(이상, 05.5.23-30 訪美기간 중 주요발언)
- 따라서, 무엇을 기준으로 남북관계의 변화를 판단할 것이냐 하는 문제는 매우 중요하지만, 관찰자마다 차이를 보이고 있으며, 또 일정부분 主觀主義的 경향성을 떨 수밖에 없는 한계가 존재

## 3. 남북관계 변화를 판단하는 3가지 기준

- 햇볕정책(평화번영정책)이 한반도 평화정착 - 평화통일로 가는 과정에 어느 정도 기여했는가

○ 김정일 정권의 국가전략(생존전략)에 어느 정도 변화를 가져왔는가

○ 북한주민들의 실생활에서 어떤 변화가 있었으며, 어느 정도 도움이 되었는가

## 4. 각 기준별 평가

### 가. 평화정착-평화통일 과정 기여

○ 햇볕정책을 실시하면서 한반도의 평화정착과 점진적 평화통일을 지향. 그러나 이 기준에서 볼 때 북한의 핵개발, 핵보유 선언 등으로 더 이상 논란이 필요 없을 정도로 남북관계는 실패 확증. 10년 전 제1차 핵위기 당시와 비교해볼 때 완전히 차원이 달라진 위험상황 초래

※ 정상회담 대가의 달러(5억 달러), 금강산 관광비용 등의 핵무기 개발 투입 가능성 상존

○ 각종 정보와 자료를 종합해볼 때 북한은 파키스탄형 핵보유 공식화 가능성 높음

○ 점진적 평화정착 - 평화통일의 지향과 반대현상이 나타나면서 오히려 북한체제의 급격한 붕괴 가능성 초래

### 【참고】

▲ 프랜시스 후쿠야마(Francis Fukuyama)

- 6자회담을 (북한을 제외한) 항구적인 5자기구로 전환해 북한 정권의 갑작스런 붕괴 등의 동북아 상황에 대처할 필요성이 있다

- 그런(북한 붕괴) 내부 파열은 엄청난 어려움을 야기할 수 있다. 북한 구호노력 조정, 난민 보호 및 재건 비용 지불, 북한 내부 폭력 억제 등의 문제를 다루는 데 5자기구가 유용할 것. ('아시아 다자주의와 동아시아에서 미국의 역할의 미래' 주제 존스홉킨스대학 세미나에서. 5월 25일 연합뉴스)

### ▲ 랜드연구소 보고서

- 북한은 김정일 정권 유지에 주안점을 두고 있기 때문에 '의미있는 개혁'을 할 수 없으며, 따라서 북한을 대상으로 한 연착륙정책이 성과를 거둘지 의문. 연착륙을 위해 북한을 지원해줘도 북한은 군사력 유지와 강화에 최대한의 자원을 투자할 것이라고 예측

- 북한체제 붕괴 4가지 시나리오, 통합과 평화적 통일, 붕괴와 흡수, 분쟁을 통한 통일, 불안정과 외부개입 가능성 제시. 이중 첫 번째 시나리오가 북한이 개혁개방을 하면서 남한과 점진적인 통합을 이루어 궁극적으로 통일에 이르는 것인데, 가능성 희박

- 북한은 기본적으로 동독보다는 철권통치를 편 차우세스쿠 시절의 루마니아와 유사(이상, 1999년 보고서)

- 붕괴와 흡수를 통한 통일 시나리오 가능성을 높게 제시. 한반도 통일 비용을 500억~6,700억 달러(2003년 달러화 기준)로 추산(2005년 보고서)

## 나. 김정일 정권의 국가전략 (생존전략) 변화

### ○ 최근 10년(1994~2004) 김정일의 생존전략

- 1994년(김일성 사망) ~ 98년

- 94년~98년 주민 300만명 이상 餓死 추정. 심각한 내부 유민(流民)상황, 대량 탈북사태 (20만명 추산)

- 이 시기 김정일의 생존전략은 ▲외부세계와의 차단(유혼통치) ▲당 독재에서 군사독재로 무게중심 이동, 군사우선주의 노선(선군정치) 강화 ▲핵-미사일 등 대량살상무기 구축, 한반도 군사적 긴장상태 유지

- 주민들에게 외화벌이 총동원령. 유엔의 재해국 승인으로 중국 미국 남한 일본 유럽 등의 지원으로 지탱. 사회주의 생산-소비구조 마비. 배급제 붕괴 시작

- 이 시기 김정일 체제생존 배경은 북·중 동맹관계 및 클린턴 미 행정부의 '포용정책' 유지.

### ○ 1998년~2000년

- 클린턴 미 행정부 대외정책 기조 유지

- 김대중 정부, 대북 유화정책(햇볕정책) 전개

- 금강산 관광 개시(98. 11). 2000년(5. 30)까지 18차에 걸쳐 2억 5,000만달러 송금. 남북 정상회담 대가 5억달러 송금. 남한의 대북지원 본격 진행

- 남한과의 '민족공조' 확보. 2000년 10월 '북미 공동코뮤니케' 발표 등 미국, 일본과 관계개선 진행. 유럽, 호주 동남아 국가와 외교관계 수립 및 복원(선진국 중 미수교국은 미국, 일본, 프랑스)

- 미국 중국 남한 일본 유럽 등으로부터 식량과 유류 지원. 내부적으로 선군정치와 사상 교육 강화

- 장마당 한시 허용

- 고농축우라늄 핵무기(HEU) 개발 프로그램 은밀 진행

### ○ 2001년~05년

- 2001~02년 연속 중국 방문, 제한적 수준 개혁·개방 제스처

- 농축우라늄 핵무기 개발 지속, 미 정보기관에 포착

- 부시 행정부 출범, 美 대북정책 전면 재검토

- 9.11 테러발생. 美, 불량국가들에 대한 정권교체 추진. 미·북관계 악화

- 02년 <7.1 경제관리개선조치> 단행. 배급제 축소, 임금제 실시. 내생적 요인에 의한 시

장 확대, 북한 관리 등 부패확대, 물가폭등

- 02년 10월 HEU 프로그램 시인, 북핵문제 제네바 합의 이전상태로 환원

- 03년 4월 미·중·북 3자회담 개최, 이후 04년 6월까지 3차 6자회담

- 04년 농장경리 개선, 가족도급제 부분 확대

- 05년 2월 핵보유 및 핵무기 양산 공식선언

○ 지난 5년간 김정일 정권의 생존전략은 ▲핵무기 개발 등 군사력 강화 ▲북중 동맹관계 활용 ▲이른바 ‘민족공조론’에 의거한 남한의 대북지원 요구 ▲남한을 이용한 미국의 대북 공세 차단 ▲선군정치에 의한 내부단속 강화 등으로 요약. 특히 군사우선주의 생존전략의 기초는 햇볕정책 실시 이전과 이후 사이에 차이가 발견되지 않고, 오히려 지난 5년간 핵 개발을 위한 시간을 벌어주었고, 김정일 정권을 유지시키는 데 기여한 것으로 평가

**【참고】**

▲ 탈북자 3인 “우리는 북에서 햇볕정책을 이렇게 보았다”에서

“북한 사람들은 그전부터 김대중을 ‘감람나무가지(평화를 상징)를 든 원수’로 보았다. 90년대 초 김 전 대통령이 독일을 부지런히 오가며 ‘독일 통일론’을 연구하고 있을 때, 북한 특수기관의 자료들은 “김대중이 흡수통일의 야망을 품고 북한을 노린다”며 경계의 제1인자로 점찍었다. 1998년 3월 <노동신문>에는 ‘DJ정부는 허수아비 정권’이라는 비난 기사가 실린 적도 있다.

그런데 막상 햇볕정책이 지속되자 북한 당국은 이를 역이용하기 시작했다. 6.15정상회담에 큰 의의를 부여하고 남한을 끌어들이 더 많은 지원을 타내 위기에 처한 북한 경제를 회생시키면서 주민들에게는 ‘받아먹을 때는 받아먹더라도 남조선에 대해 비판적으로, 적대적인 관점에서 받아먹는다’는 2중 전술로 맞선 것이다.

남북의 정상이 평양에서 만나는 동안 북한 주민들의 마음은 잔뜩 들떠 있었다. 다들 ‘이제 장군님이 김대중을 깨우쳐 조국을 통일한다’고 생각했다. 2000년 초부터 남한의 쌀과 비료가 남포항 부두를 메울 때 북한 주민들은 ‘김정일 장군님이 위대하여 남조선에서 갖다 바치는 진상품’이라고 이야기했다.

북한 선전매체는 ‘장군님의 기상 앞에 무릎을 꿇은 남조선과 미국이 갖다 바치지만, 우리를 말려 죽이려고 조금씩 주기 때문에 햇볕정책은 고사정책’이라고 보도했다. 그리고 ‘차관(쌀 지원)은 외상이나 다름없고 30년 지나면 우리가 통일하기 때문에 안갯야도 된다’고 했다. 국제사회와 남한이 한 해에 수십만 톤씩 지원한 식량도 1순위로 군대에 들어갔고 일반 주민들에게는 한 번에 몇 킬로그램씩 배급되면 그나마 다행이었다. 군용차들은 사회차 번호를 달고 운전병들은 사복으로 갈아입고 부두로 들어가 쌀을 싣고 빠져나갔다. 주민들은 장교들이나 권력기관 간부들이 빼돌려 장사용으로 다시 장마당에 내놓은 것을 사서 먹어야 했다.

햇볕정책, 김정일에게 일석삼조

김정일은 김대중을 철저히 이용했다. 95-98년 大餓死 기간 북한은 내부적으로 사실상 붕괴 상태나 다름없었다. 동네마다 굶어죽은 시체가 즐비했고, 사람들은 시체를 뛰어넘어 다녀야 할 정도였다.

이 위험한 시기를 김정일은 핵문제와 동해안 간첩침투 사건 등으로 한반도에 군사적 긴장을 높이면서 체제 단속을 했고, 급기야 김대중이 집권하면서 기사회생하기 시작한 것이다.

김정일은 이후 남한을 이용하여 미국의 대북공세에 방패막이로 이용하면서 한·미동맹과, 한·일 관계를 이간시키는 데 성공했다. 이같은 김정일의 전술은 햇볕정책을 그대로 계승한 노무현 정부에까지 이어지고 있는 것이다.

올 초 북한의 공동사설에서도 밝혔듯이 김정일의 전략은 '민족 3대공조론' 를 내세워 남한을 미군 축출의 '돌격대' 로 이용하려고 하고 있다. 과거 북한의 계급정책이 그랬듯이 남한의 반미세력과는 동맹하고, 야당을 고립시키고, 미국은 타도한다는 전략이다.

북한에는 '평양 먹고 알 먹고, 등지털어 불 땀다' 는 말이 있다. 김정일은 남한의 햇볕정책을 '일석 3조' 로 본 것이다." (이상, dailynk.com 05.4.8 기고문)/한영진(평양출신 2002년 입국) · 김영수(함흥출신 2003년 입국) · 김광철(무산출신 2002년 입국)

#### 다. 북한주민들의 실생활 변화

- 북한주민들의 실생활 변화를 측정하려면 사상· 정치분야, 경제분야, 사회문화 분야로 나누어 검증 필요
- 사상에서의 변화는 구체적으로 김일성· 김정일 우상화 정도, 사상학습의 정도(시간, 교과목 등)에서 검증되어야 하며, 사상에서의 변화는 주체사상에서 선군사상(장군님 결사옹위 정신)으로 이동. 아울러 黨생활 총화 등은 당 관리들의 부패로 인해 돈을 주고 빠지는 현상이 나타남
- 정치에서의 변화는 당내 민주화 정도(지도권 집행권 검열권 분립), 정치국· 비서국 기능 복원 정도, 선거제에서의 변화 등에서 검증되어야 하지만 현 김정일 정권 하에서는 기대 난망(04.8.4 최고인민회의 선거 99.9%, 투표율 100% 찬성)
- 경제에서의 변화: 관광개방, 7.1 경제관리 개선조치, 토지정리, 농촌경리 제한적 변화, 기업활동 제한적 자율화 등이 있었으나, 이러한 변화는 햇볕정책의 영향이기보다는 현실적으로 배급제를 유지할 수 없는 조건에서 발생한 내생적 요인에 비중(※後述)

○ 탈북자 정책: 체포· 송환 刑집행 강화

○ 인권문제: 공개처형에서 실내처형으로 이동추세, 유엔인권위 권고사항 이행에서 변화없음

#### 라. 북한주민의 경제생활 변화

- 북한주민의 경제생활 관련한 중요문제는 식량문제와 극심한 인플레이. 특히 WFP 등 국제지원미의 분배투명성 문제는 해결되지 않고 있는 것으로 평가
- 북한 관리 등의 국제지원미 유용, 장마당에서 상업용으로 유통되고 있다는 증거로 사진과 동영상 존재. WFP 관계자가 현장을 확인하는 날에는 민간인을 동원해 배급했다가 나중에 다시 수거
- <7.1 경제조치>의 실패로 인해 심각한 인플레이션과 계층간 소득격차 발생. 500원, 1000원, 5000원권 화폐 잇따라 발행, 1만원권 발행 예상. 생산활동의 인센티브 부여, 임금· 가격 현실화 조정으로 출발했으나 결과는 대부분의 북한 주민에게는 물가폭등으로 실생활 향상에 기여하지 못한 것으로 평가

#### 5. 대북정책의 방향

- 김정일 정권의 평화적 교체-북한 개혁· 개방에 대한 정부 지원-한반도 평화정착, 평화통일의 길 모색
- 핵무기 개발 등 김정일 정권의 군사우선주의 노선 약화방향으로 전개

- 한·미·일 공조 강화
- 對中 외교 강화, 김정일 정권 평화적 교체 요구
- 김정일 정권과 북한주민 분리 대응정책
  - 국정원과 통일부의 역할 분담
- 인권문제 개선을 대북정책의 주요 의제로 채택

토론 (총괄토론) 

# 남북정상회담 5년, 무엇이 달라졌나?

임을출 (한겨레 21 통일팀장)

# 남북정상회담 5년, 무엇이 달라졌나?

임 을 출 (한겨레21 통일팀장)

## 1. 평가

### 가. 총괄적 평가

- 남북정상회담 5년에 대한 평가는 무엇을 그 기준으로 삼느냐에 따라 달라질 것임
  - 이는 어떤 측면에서는 “남북관계는 어떻게 달라졌나,” “북한의 변화를 어떻게 보느냐”라는 논쟁적 관점과 깊은 연관을 맺고 있음
  - 남북관계는 교류협력의 관점에서 보면, 지난 5년간의 변화가 이전 50년 동안의 변화보다 더 컸다는 데 대체로 동의할 것임
  - 북한의 변화는 6.15 이후 북한의 정치·군사적 변화에 초점을 맞출 경우 부정적인 견해가 많고, 경제·사회·문화적 변화에 주목할 경우 긍정적으로 평가하는 경향이 있음

- 과거 사회주의 체제의 전환 사례를 볼 때 비정치적 분야의 변화가 어느 정도 축적된 뒤 정치적 변화로 이어진 역사적 경우가 많음을 감안, 지난 5년간 북한은 비정치적 분야의 변화는 상대적으로 컸던 반면, 정치적 변화는 미미했다고 평가할 수 있음
- 그러나 북한이 본격적인 변화에 착수한 지 불과 3-5년에 지나지 않음을 감안하면 객관적이고 최종적인 평가를 하기에는 아직 이른 감이 있음

#### 나. 남북관계의 변화

- 북한은 남한을 적대, 타도, 나아가 흡수통일의 의도를 가진 경계의 대상으로 인식했으나, 2000년 남북정상회담 이후 적극적 공조의 대상으로 인식을 전환
  - 북한은 남북공동선언문 제1항(“남과 북은 나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 해결해 나가기로 했다.”)을 남북정상이 합의한 <6.15 공동선언>의 기본 정신으로 간주하고 있으며, 나아가 ‘우리민족끼리’의 이념을 통일의 대명제로 삼고 있음
  - 이런 맥락에서 남북한 사이의 의도적인 군사적 충돌의 가능성은 극히 낮다고 봐도 되며, <6.15 공동선언> 이전에 비해 북한의 先도발에 의한 전쟁 가능성은 현저하게 감소했음을 보여주고 있음
  - ※ 북한 스스로 이런 「6.15 공동선언」을 ‘지난날 상상할 수조차 없었던 경이적인 사변’이라고 규정하고 있음
  - 남북정상회담 이전 북한은 대남 정책면에서 남한을 주권체제로 인정하지 않으려는 전통적인 혁명전략의 관성과 흡수통일에 대한 위기의식이 중첩되면서 공식적인 수준에서

는 당국과의 대화를 거부해왔음

- 남북 당국간 긴장완화 및 신뢰구축 노력은 몇가지 객관적 수치를 통해서도 확연히 드러남
  - 정상회담 이후 남북회담 개최 횟수는 모두 119회(정치군사 회담 40회, 경제회담 50회, 인도·체육회담 9회)이며 남북한 사이의 합의문건은 93건임
  - 과거 소모적인 논쟁 중심의 회담에서 정상회담 이후에는 실천 중심의 의제가 논의되고, 또 북측의 요구를 어느 정도 수준에서 수용할 것인지가 핵심 사항이 됨
  - 정상회담 이후 회담 중단 사태가 있었으나 과거와 같이 회담이 소멸되는 것이 아니라 적절한 시간이 지난 뒤 다시 재개되고 있어 남북회담의 안정성을 어느 정도 보여주고 있음
- 특히 남북 민간 차원의 신뢰구축은 상당한 수준으로 축적된 상태임
  - 민간 부문은 인도적 지원 등을 매개로 상호의존성이 매우 깊어진 상태
  - 이는 아래로부터의 변화로서 핵문제 해결의 진전 등 정치적 여건의 변화에 따라 당국간 신뢰구축으로 곧바로 연결될 수 있는 중요한 토대임
- 군사적 측면에서, 분단 이후 처음으로 남북 국방장관회담과 장성급 회담 등이 개최되고 경의선·동해선 등 남북의 철도와 도로 연결을 협의하기 위한 남북군사실무회담이 10여 차례 열렸음



- 이에 따라 하늘길, 뱃길, 땅길이 열려 개성공단과 금강산관광특구 등에 출입하는 왕래 인원이 늘어나고 있음

- 다만, 정치·군사 문제의 핵심인 한반도 평화체제 구축과 군비축소 문제 등의 진전이 이뤄지지 못하고 있는 상황임

○ 경제적 측면에서, 남북간의 인적, 물적 교류의 급증과 개성공단, 금강산 관광특구 및 남북 철도·도로 연결 현황이 경제적 측면의 성과를 객관적으로 입증해주고 있음

#### 다. 북한의 변화

○ 정상회담은 북측으로 하여금 그간 남측으로부터의 흡수통일 우려에서 벗어나 스스로의 내부적인 개혁에 착수케 한 결정적 모멘텀을 제공했다고 평가할 수 있음

- 특히, 북한은 2002년 <7.1 경제관리개선조치>를 통해 분권화, 경쟁, 시장 등을 제도적으로 도입함으로써 이전보다 진일보한 시장사회주의 단계를 보여주고 있으며, 과거와는 뚜렷하게 단절된 특징을 보여주고 있음

- 이는 김정일 체제 아래에서도 통제된 변화가 가능하며, 이런 변화는 불가역적임을 보여줌

- 나아가 안정적 대외관계가 뒷받침되고 남한을 비롯한 외부의 적절한 지원프로그램이 가동될 경우 제한적 성공, 즉 외국원조 의존형 경제에서 벗어날 수도 있음을 보여줌

○ 사실, 북한의 변화는 외부로 드러난 언술이나 발표된 정책보다 내부에서 소리없이 일어나

고 있는 변화에 주목해야 함

- 지난 해 초부터 국가경영구조를 바꾸고, 대대적인 세대교체를 포함한 인력 재배치를 추진해 왔으며, 지금도 진행 중인 상태임

- 북한은 체제 및 국가 생존을 위한 보다 근본적인 구조적 변화를 준비하고 있는 것으로 파악되고 있으며, 심지어 사상과 제도의 변화 가능성도 점쳐지고 있음

- 외부 원조를 받아들이면서도 이제는 일시적인 봉합을 위한 수단이 아닌 보다 중장기적인 내부역량 강화를 위한 방편으로 활용하려는 의도가 엿보임

## 2. 한계

### 가. 문제제기

○ 남북한 쌍방이 <6.15 공동선언>의 실천을 강조하고 있으나, 합의한 내용 가운데 상당수는 여전히 이행여부가 불투명한 상태임

※ 합의 내용: 통일문제의 자주적 해결, 통일방안의 공통성 인정, 인도적 문제 해결, 민족경제의 균형적 발전과 제분야 교류 활성화, 당국간 회담 재개와 김정일 국방위원장의 서울 답방 등 5개항

○ 남북한은 “왜 <6.15 공동선언>을 제대로 이행하지 못하고 있나”에 대한 객관적인 원인 규명 작업이 필요할 것임

## 나. 미국 요인

- 2001년 초 출범한 미 공화당 부시행정부가 북한과의 직접 협상과 평화 공존을 거부하며, 공세적인 체제전환을 추구하면서 <6.15 공동선언> 이행에 부정적 영향을 초래
- 특히 2001년 9.11 테러의 발생 → 2002년 초 부시대통령의 '악의 축' 연두교서 발언 → 2002년 10월 미국의 북한의 농축우라늄 핵개발 시인 주장 → 2003년 3~4월 미국의 이라크 침공 등이 이어지면서 남북관계도 미국의 압도적인 영향력에서 벗어날 수가 없게 됨

## 다. 북한 요인

- <6.15 공동선언>의 이행 과정에서 미국의 영향력을 과도하게 높게 평가하고 주요 전략적 결정을 신속·적절하게 내리지 못했으며 유용한 지렛대로서 대남관계 개선을 활용하지 못한 점
- <6.15 공동선언>을 대내외 정세에 따라 선택적으로 합의사항을 이행해온 점
- 핵문제를 비롯한 정치·군사적 신뢰구축에 진전을 보여주지 못해 국내적으로 퍼주기 논란의 빌미를 제공한 점

## 라. 남한 요인

- <6.15 공동선언>에 평화협력(정전체제의 평화체제로의 전환 등)관련 조항을 합의하지 못한 점

- 김대중 정부나 지금의 노무현 정부 모두 2001년 출범한 부시행정부의 적대적 대북정책을 극복하지 못하고, 상호 위협감소를 추진하지 못함

- 2002년 10월 이후 2차 북핵위기를 떠안고 2003년 출범한 참여정부는 위기돌파가 아닌 위기관리 수준에서 한·미·일 공조에 과도하게 의존하여 북핵문제의 해결을 추구함으로써 정치·군사적 측면에서의 남북관계를 크게 발전시키지 못함

- 참여정부는 남북공동선언을 통해 만들어진 남북한 공동번영과 평화의 비전을 제대로 활용하지 못하고, 對테러 전쟁, 대량살상무기 확산방지, 주한미군의 재배치와 신속기동군화, 이라크 파병 등 미국 주도의 의제에 끌려가면서 대북관계 개선을 주도적으로 이루지 못함

- 남북관계의 맥락에서도 대북 비밀송금 특검 수용, 이라크 파병, 대규모 탈북자 대규모 기획입북 등은 노무현 정부 외교안보팀의 전략적 사고와 위기관리능력의 부재를 입증해주고 있음

- 특히 노무현 정부는 집권 초기에 북핵문제 해결을 위한 한·미·일 공조에 과도한 역량을 투입, 남북관계를 한단계 격상시키기 위한 모멘텀을 잡지 못했음

※ 남북관계의 현장보다는 남북관계의 원칙과 투명성 등을 강조하는 학문적 접근기조를 견지함으로써 북한 당국과의 신뢰구축에 실패

- 또한 참여정부는 북핵문제 해결과 남북경협의 병행 추진 전략을 기조로 내세웠으나, 대미관계를 우선적으로 고려해 실질적으로 양자를 연동시키거나 적정수준에서 유지·관리하는 정책을 펴오면서 새로운 돌파구를 열지 못하는 상황에 빠졌음

○ 남남갈등

- <6.15 공동선언> 이행의 지체, 남북관계의 부진을 빌미로 신보수주의를 기치로 내건 부시 공화당 정권과 연결된 국내 보수언론과 단체, 이에 가세한 야당 등이 보수대연합을 형성해 6.15 성과를 폄하하고 여론의 주도권을 쥐면서 남북관계의 균열 발생과 공동선언의 이행 동력이 크게 떨어짐
- 북한은 대남 정책과 관련한 주요 결정을 할 때 남한내 여론, 국내정치적 갈등, 정책결정과 정 등을 고려하는 경향이 갈수록 심화되고 있음

### 3. 대책 및 고려사항

#### 가. 북한문제와 국내정치적 연계의 최소화

- 북한문제는 초당적 접근이 이뤄지지 않으면 어떤 정권이든 정책의 실효성을 담보하기 어려움
- 여·야간 식량이나 비료 등의 인도적 물자의 안정적 지원이나, 경제적 교류협력은 핵문제 등과 별개로 추진한다는 정도의 인식공유와 정책공조가 요구됨
- 인도적 지원이나 경제협력을 북핵문제 해결과 연계할 경우, 북핵문제 해결에도 도움이 되지 못할 뿐 아니라 남북간 사이에 극단적 불신을 낳아, 상황에 따라서는 남측만 스스로 고립되는 상황을 초래할 수가 있음

- 북한의 지도부나 일반 주민들도 어려울 때 도와준 사람을 더 잊지 못하는 정서를 갖고 있으며, 이같은 최소한의 신뢰구축 토대 위에서 지속가능한 새로운 발전적 방향을 모색해야 함

- 지금의 남북관계를 한단계 발전시키기 위해서는 새로운 합의를 하기보다는 이미 합의한 내용을 어떻게 실천하도록 만드느냐가 중요하므로, 북한이 안심하고 합의사항들을 이행할 수 있도록 대내외적 여건을 조성하는데 함께 노력할 필요가 있음

○ 특히, 국회는

- 남북한 당국 혹은 민간 사이의 합의사항들이 보다 원활히 이행될 수 있도록 법·제도적 지원
- 대북정책과 관련한 초당파적 사회적 합의장치를 마련
- 공동으로 중장기적 남북관계 발전전략을 수립하는 작업에 착수해야 함

#### 나. 발상의 대전환

- 미국 부시행정부와 이에 공조하는 듯한 한나라당의 보수적인 대북 접근은 북한에게 극도의 경계감을 갖도록 만들고 있고, 자체적인 개혁·개방이나 대남, 대외관계 개선을 지체시키는 결정적 요인으로 작용하고 있으므로 우리의 최종적 목표 달성을 위해서는 수단의 활용 측면에서 전략적 유연성이 요구됨
- 이를 위해서는 과감한 발상의 전환이 선행되어야 하며, 모두가 상자 안에서만 북한문제를 바라보면 해결책을 찾을 수가 없으므로 상자 밖으로 나가 안을 바라보아야만 해법을 발견할 수 있을 것임

- 이런 맥락에서 정부·여당을 비롯해 한나라당도 능동적이고 진취적인 대북정책을 발굴하고 실행해야 함

#### 다. 핵문제 해결 '이후' 보다 '이전' 이더 중요

- 정부·여당을 비롯해 한나라당도 핵문제 해결을 전제로 한 대북 유인책을 제시하고 실행할 것을 주장하고 있으나 이는 결코 바람직한 접근방법이 아님
- 과거의 경험에서 유추해보면 북한은 정책결정과정에서의 내부적 역학관계에 따라 상대방의 진심이나 호의를 여러 차례 확인한 다음 긍정적 변화를 시도한 경우가 많았음
- 항상 체제유지에 대한 불안감에 시달리고 있는 북한지도부로서는 내부적 동의절차와 외부적 위협 정도를 먼저 확인한 뒤에 대응조치를 취할 수밖에 없는 구조적·상황적 약자라는 입장을 충분히 고려할 필요가 있음
- 핵문제 해결 이전에 남북한 상호간 신뢰가 쌓이지 않으면, 해결 이후에 남측이 대북지원이나 경제협력과정에서 주도적 역할을 한다 해도 정작 북측으로부터 인정을 받지 못하는 사태가 발생할 가능성도 있음
- 핵문제 해결 이후에는 남한뿐 아니라 주변 각국이 북한에 영향력을 더 확보하려는 주도권 쟁탈전이 벌어질 가능성이 농후하므로, 중장기적 비전을 갖고 핵문제 해결 이전에 북측과의 전략적 파트너십 구축에 신경을 써야 함

#### 라. 북한의 내부 변화에 주목

- 북한은 2000년 남북정상회담을 기점으로 그 이전에는 경험하지 못했던 새로운 변화의 소용돌이에 휩싸여 있으며, 능동적이든 수동적이든 이런 변화는 더욱 가속도가 붙을 것이라는 게 전문가들의 공통된 평가
- 주목할 대목은 지난 수년간 수동적 변화를 보이다가 최근에는 북한지도부가 중심이 되어 능동적 변화를 모색하고 있다는 점임
- 체제 생존을 위한 자구책 마련의 성격이 강하면서도, 전문가들도 일찍이 예상치 못했던 자본주의적 시스템을 수용하고, 국제적 기준의 법·제도 수립과 운영에 착수하기 시작했음
  - ※ 형식적으로는 주체사회주의 고수를 주장하고 있으나, 실제 내용면에서는 경쟁과 자율, 그리고 분권을 중시하는 자본주의 시스템을 받아 들여 시범적으로 운영하고 있음
- 문제는 북한이 스스로 변신을 하려고 노력함에도 불구하고, 자체 물적·인적 자원의 부재로 외부 지원이 없이는 성공하기 힘들다는 점이므로, 남한은 북한의 변화가 지속적이면서 안정적으로 이뤄질 수 있도록 내부적 인재 양성이나 법·제도정비 등 기술적 지원(technical assistance)에 초점을 맞춰 대북정책을 수립하는 것이 바람직함
- 여기서 대전제는 북한이 스스로 개선하고 바꾸려는 영역을 파악하여 이에 편승하는 것이 실질적인 남북관계 개선에 도움이 된다는 점이며, 북한이 경계하고 싫어하는 영역에서 협력을 견인하려 할 경우 실패할 가능성이 크다는 점임

#### 마. 한나라당의 역할에 대한 제언

- 북측이 한나라당의 주의·주장이나 정책방향에 매우 민감하게 반응하는 점을 감안, 한나

라당은 비판보다는 생산적이고 현실적인 대안 제시에 초점을 맞출 것을 권고함

※ 한나라당은 지금은 야당이지만, 향후 책임있는 집권여당으로 변신할 수 있다는 점을 항상 염두에 둘 필요가 있음

○ 야당시절의 주의·주장·정책과 집권후 상황변화에 따른 내용이 과도하게 차이가 날 경우, 국민은 물론 북측에게도 신뢰를 주지 못할 뿐 아니라 정책의 추진력도 크게 떨어뜨릴 가능성이 크며, 지금의 발언들이 나중에 발목을 잡혀 운신의 폭이 크게 좁아질 수가 있음

○ 다른 한편으로 한나라당이 생산적이고 효율적인 그리고 시대 변화를 충분히 반영한 대북 정책을 수립하고, 전략과 수단을 제시하지 못한다면 정권 창출 자체가 어려울 수도 있음

○ 따라서, 한나라당은 단기적인 현안에 집착해 대중의 인기영합주의에 편승해 비판으로 일관하기 보다는 중장기적 차원의 전략적 비전과 전망을 갖고 책임있는 대안을 제시하는데 노력하여야 함