

행사 식순

사회 : 최 교 진(민화협 집행위원장)

★ 등 록 (17:30 ~ 18:00)

[1부] 개회식 (18:00 ~ 18:15)

- 국민의례 (18:00 ~ 18:03)
- 환 영 사 (18:04 ~ 18:10) 강용식(민족통일국민운동본부 총재)
- 축 사 (18:10 ~ 18:15) 염홍철 (대전광역시장)

[2부] 강연 및 토론회(18:15 ~ 20:00)

- 강연 (18:15 ~ 18:45) 정세현 (민화협 대표상임의장, 前 통일부 장관)
- 지정토론 (18:45 ~ 19:25)
- 자유토론 및 만찬 (19:25 ~)

남북관계의 현재과 전망

정 세 현 (민족화해협력범국민협의회 대표상임의장)

(I)

김대중 정부 출범 직전인 1월 중순, 나는 민족통일연구원 원장 자격으로 정권인수위원회에 <접촉을 통한 북한변화 유도전략>으로서 <점·선·면·공간 확대전략>을 건의한 바 있다. 점·선·면·공간 확대전략은 남북간에 접촉점을 무수히 찍어 접촉선이 늘어나면 접촉면이 생기고, 접촉면을 늘려나가면 접촉공간이 생기고 넓어지는 가운데 접촉점·선·면·공간은 개방점·선·면·공간으로 바뀌어 나갈 것이라는 판단을 근거로 한 것이다. 햇볕정책의 실천방안으로 이러한 전략을 건의하기는 했지만, 나 자신 과거와는 완전히 다른 패러다임의 통일정책이 이렇게 빨리 성과를 내리라고는, 솔직히, 기대하지 않았었다.

국제적으로는 90년대 초부터 탈냉전의 기류가 역력했지만, 동북아에는 냉전의 잔재가 아직도 남아있는 상황에서 우리 국민들이 새로운 패러다임의 통일정책을 쉽게 받아드릴지 부터가 의문이었다. 나라의 안보를 위해서 Peace Keeping은 기본으로 필요하지만 민족의 통일을 위해서는 Peace Building이 필요하고, 이를 위해서는 북한을 포용하는 자세로 통일정책을 추진해 나가야 한다는 것이 햇볕정책의 철학이었다. 그러나 50여년의 냉전시대, 분단시대를 살아오는 동안 안보와 Peace Keeping, 대북불신에 더 익숙한 절대다수의 국민들에게 Peace Building과 대북포용은 낯 설고 위험한 일이 아닐 수 없었다.

북한도 김대중 정부 초기에는 햇볕정책에 대해서 방어적이었다. 동구권의 붕괴와 흡수방식의 독일통일을 목격한 북한은 90년대 초부터 대남흡수통일의 공포를 버리지 못하고 있었다. 91년 1월 1일 김일성은 신년사에서 “통일은 누가 누구를 먹거나, 누가 누구에게 먹히는 방식으로 해서는 안 된다.... 제도통일은 뒤로 미루고 민족통일부터 하는 것이 필요하다.... 느슨한 형태의 연방제가 바람직하다.” 라고 했고, 이후 북한은 상당히 오랫동안 대남방어적인 자세로 일관했다. 실제로 김대중 정부 초인 98년 4월 중순 베이징에서 열린 남북비료회담에서도 북한은 “햇볕정책이 위장된 흡수통일정책 아닌가”라는 질문을 나에게 한 적이 있을 정도로 방어적이었다.

햇볕정책이 이처럼 어려운 조건에서 새로운 실험을 시작했기 때문에 많은 전문가들도 김대중 정부 말기쯤에 남북교류·협력의 일상화가 시작되면 그나마 큰 업적이 될 것이라고 생각했었다. 그러나 현실은 전문가들의 예상보다 훨씬 빠르게 바뀌었다.

(II)

김대중 정부의 통일정책은 화해협력정책이다. 햇볕정책은 별명이다. 이 정책을 계승·발전시켰다고 공언한 노무현 정부의 통일정책은 평화번영정책이다.

평화지키기(Peace Keeping)을 게을리 하지 않되 북한을 포용하는 자세로 평화만들기(Peace Building)도 추진해야한다는 같은 철학에 토대를 둔 이 두 정책은 추진전략도 같다. 첫째, 기본적으로 기능주의적 접근과 인도주의적 지원을 하는 동안 남북 간 접촉점·선·면·공간을 넓혀나

가고 상호의존성을 키워 나감으로써 남북관계 개선과 한반도 평화부터 정착시키려고 한다. 둘째, 교류·협력·왕래 과정에서 북한의 개방점·선·면·공간이 넓어지고 북한이 변화하는 동안 남북 간 동질성을 키워나감으로써 통일의 기반을 닦아 나가려고 한다. 셋째, 남북이 통일문제를 주도하되 주변국들과 긴밀하게 협의하고 그들의 지원을 최대한 끌어낸다는 것이다.

차이점은 정책의 외연과 내용이 다소 확대된 데서 찾을 수 있다. 첫째, 김대중 정부에서는 경제·사회분야 남북관계 개선에 주력한 반면, 노무현 정부에서는 전 정부의 성과를 토대로 경제·사회분야 이외에 군사·안보분야에서도 관계 개선을 추구하고 있다. 둘째, 김대중 정부가 남북화해·협력에 주력했다면 노무현 정부는 ‘화해를 평화로, 협력을 번영으로’ 개념을 확장하고, 정책의 지역적 무대도 동북아로 확장하여 남북 간 평화번영과 동북아 평화번영을 연계시키려는 것이다. 셋째, 이전보다 정책결정과정에서 국민적 참여를 강화하는 것이다.

통일정책의 패러다임이 바뀐 결과, 98년 이전과 98년 이후의 남북관계는 여러 면에서 구분되는 것이 사실이다.

남북관계 개선의 가장 뚜렷한 지표는 2000년 6월 남북정상회담 이후 정상 간에 합의된 공동선언을 이행하기 위한 회담체가 많이 생겼다는 것이다. 장관급회담이 평균 3개월 마다 열리면서 이미 16차를 기록했고, 국방장관회담이 1회, 장성급회담이 2회 열렸다. 군사실무회담은 6.15이후 30회를 넘겼다. 경제협력추진위원회도 이미 10차까지 진전되었고, 경추위 산하 국장급 회담체는 8개나 되고 그 개최 회수는 50회가 넘는다. 이외에 적십자회담과 적십자회담실무회담도 여러 차례 열렸다.

남북회담 횟수와 합의서 면에서 햇볕정책 이전과 이후가 차별화 된다. 1971년 8월 남북적십자회담 실무접촉이 시작된 이후 지난 9월 13~16일 제 16차 남북장관급회담까지 34년 동안에 도합 500회에 걸친 남북대화가 열렸다. 그중 햇볕정책 이전인 97년까지 27년 동안 남북대화는 총 344회로 년 평균 12~3회였는데 반해 98년 이후 7년 동안 남북대화는 총 156회로 년 평균 22회에 이른다. 합의서도 햇볕정책 이전 27년 동안에 47건을 작성했던 반면 98년 이후 7년 동안에 114건의 합의서를 작성했다. 이전의 남북합의서 47건은 각각 독립적인 것들이 대부분이지만, 햇볕정책이후 남북합의서들은 상하좌우로 서로 연결되어있고, 합의서가 합의서를 낳은 경우가 많다.

남북교역은 1989년부터 남한정부에 의해서 허용되었고 첫째 교역량은 1,872만 달러였다. 이후 남북교역은 비교적 꾸준히 성장해서 97년에는 1억 9천만 달러 선을 기록했다. 햇볕정책 1차년인 98년부터 매년 2억 달러, 4억 달러로 급신장하더니 2003~4년은 7억 달러 선을 유지하였다. 금년 9월까지의 교역액이 8억 달러에 육박하고 있어 년 말까지가면 10억 달러 선이 될 것 같다. 7억 달러라는 남북교역액은 북한 대외무역 총액 30억 달러의 23~4% 선이고, 10억 달러는 33~4%선이라는 점이다.

남북인적 왕래도 괄목할만한 증가세를 보여 왔다. 민간인의 남북왕래가 허용된 89년 이후 97년까지 9년 동안 남북을 왕래한 인원은 2,405명, 년 평균 270명이 채 안 되는 수준이었다. 그러나 98년 한 해에 3,317명을 기록한 남북왕래인원은 이후 5천에서 6천으로 다시 7~8천명 선으로 급증하더니 2002년부터는 1만5~6천명대로 늘었다 2004년에는 2만6천여명을 기록했다. 금년도에는 그 숫자가 급신장하여 9월말 현재 59,909명을 기록했다. 98년 이후 민간인의 북한방문은 대북인도지원 사업을 하는 사람들이 선도했고 기업인과 사회문화 인사들이 그 뒤를 따르는 순서로 이루어졌다. 이 숫자는 100만 명이 넘는 금강산관광객수를 뺀 것이다. 1년에 2

만여명이 평양을 방문하여 3~4일 체류하게 되면 하루 평균 150~200여명의 남한사람들이 평양에서 활동하는 셈이 된다. 6만여명이 방문하면 그 3배의 인원이 평양에서 활동하는 셈이다.

남북이산가족들의 상봉도 크게 발전했다. 1985년 가을 남북 합쳐 총 157명이 서울과 평양에서 고작 2~3시간 만나고 헤어졌던데 비해, 남북정상회담이후 시작된 이산가족상봉은 1회당 남북 합쳐 1,000명이 2박3일 동안 4~5차례 만나 이산의 한을 풀고 있다. 지금까지 11차례 상봉행사가 있었고, 금년부터는 대면상봉을 못하는 경우 화상상봉을 할 수 있게 되었다. 지난 8월말 금강산면회소 건물 착공식이 있었고, 내후년쯤에 완공되면 더 많은 사람들이 더 자주 만날 수 있을 것으로 보인다.

정부차원의 대북 인도적 지원과 민간차원의 대북 인도적 지원을 모두 합하면 년 간 2~3억 달러에 달한다. 남한인구 4800만명 1인당 5~6달러의 부담으로 대북지원을 해가면서 북한이 남한을 필요로 하는 평화로운 관계가 발전되어 나간다면 평화비용치고는 매우 저렴한 것이 아닐 수 없다.

(III)

양적인 지표들을 통해서 볼 때 화해협력정책과 평화번영정책은 착실하게 성과를 내고 있지만, 질적인 측면에서도 남북관계는 큰 변화를 보이고 있다.

남북철도도로 연결은 남북관계 심화발전의 물질적, 가시적 지표이다. 2000년 9월 18일 남북에서 각각 경의선철도도로 착공식을 했지만, 북한지역 공사가 일시 중단되었었다. 남한이 자체와 장비를 제공하는 조건으로 경의선외에 동해선도 연결하기로 하고 2002년 9월 18일 제작공식을 가진 후 공사는 계속되었고 2004년 말로 연결 공사는 사실상 끝났다. 지금은 북측지역 철도역 건물과 출입사무소 건물공사를 하는 가운데 도로는 이미 사용되고 있다. 동해선은 금강산 육로관광에, 경의선은 개성공단 공사와 출퇴근에 사용되고 있다.

남북철도도로연결은 민족의 혈맥을 잇는 사업이고 금강산관광과 개성공단개발을 촉진하는 첩경이지만, 군사적으로 민감한 비무장지대를 가로지르는 공사이기 때문에 남북군사당국간의 협조가 없으면 불가능한 사업이다. 경제협력이 군사협력을 견인할 수 있는지를 판가름하는 시금석이었다. 경제분야의 상호의존성이 커진 결과로 군사분야에서도 협력이 가능하다는 신호가 북한으로부터 오기 시작했다. 노무현 정부 시절인 2003년 9월 17일 남북군사실무회담에서 북한대표는 이렇게 발언했다. “이제는 쌍방의 군부가 공단개발, 관광, 철도도로 연결 등을 위해 비무장지대를 넘어 다니는 사람들과 장비들의 자유로 운 왕래를 군사적으로 보장할 때가 되었다.” 남북경협에 대한 북한군부의 입장을 읽을 수 있는 대목이다. 2004년 10월말 서울에 온 파월 미 국무장관은 “인공위성 사진으로 본 한반도 비무장지대상의 Peace Expressway는 감동적이었다”고 말했다.

98년 11월부터 시작된 금강산관광은 7년째로 접어들면서 관광객 수면에서 이미 100만 명을 넘어섰고, 골프장, 스키장, 노래방, 바 등 본격적인 관광특구 개발이 진행되고 있을 정도이기 때문에 긴 설명을 하지 않겠다. 6,480만 평방미터 규모의 공단을 목표로 2003년부터 개발이 진행되는 가운데, 2004년 하반기부터 90,000 평방미터의 시범단지에 우선 입주한 10여개의 공장에서는 현재 5,000여명의 북한 노동자와 1,000여명의 남한 기술자, 노동자들이 오순도순 기술 지도도 하고 제품도 생산하고 있다. 금강산은 남북사문화공동체 모델을 개발하는 실험실이고, 개성공단은 남북경제공동체 모델을 개발하는 실험실인 셈이다. 남북이 이런 실험을 공동

으로 할 수 있는 정도까지 남북관계가 질적으로 발전이 된 것이다.

노무현 정부는 김대중 정부시기 진전된 경제·사회 분야 관계 개선 성과를 토대로 군사 분야에서의 긴장완화와 관계개선을 위해 다각도로 노력했다. 1년여의 끈질긴 설득 끝에 2004년 5월 말과 6월초 2회에 걸쳐 개최된 남북장성급회담에서 비무장지대의 선전물 철거와 선전활동 중지, 서해상 해상분계선을 상호 준수하기 위한 남북 합정간의 무선교신 실시에 합의한 후 약속을 이행 완료했거나 이행해 나가고 있다. 이러한 군사부문의 협력이 이루어진 이후 남북은 금년부터 상대방 민간선박의 자기 수역 통과를 서로 승인하였다. 최근에는 항해중 선박이 기관고장 등으로 상대방 수역에 들어가는 경우, 구원선박의 자기 수역 진입을 신속하게 허용하는 협조를 서로 아끼지 않게 되었다. 남북관계에서 의미 있는 발전이 아닐 수 없다.

남북관계가 질적으로 심화·발전된 또 하나의 징표는 6자회담 과정에서 북한이 남한의 제안과 권고를 존중하기 시작했다는 데서도 드러나고 있다. 작년 7월 이후 중단되었던 당국 간 대화의 물꼬가 다시 트이면서 남북관계는 분명히 한 단계 업그레이드되었고, 그 효과는 6자회담에 까지 영향을 미치고 있다. 북한이 4차 6자회담에 나오게 된 배경과 동기는 여러 가지이지만, 남한의 대북송전 제안이 적지 않은 역할을 했다는 것은 국제사회가 이미 인정한 바 있다. <베이징 6자회담 공동성명>을 합의하는 과정에서 북한은 남한의 권고를 존중했으며, 이를 토대로 한국은 미국의 양보를 이끌어 냄으로써 회담이 결렬되는 것을 피할 수 있었다. 같은 기간에 평양에서 개최된 16차 남북장관급회담 채널은 북한의 유연한 자세를 설득하는 유용한 통로로 활용되었다.

(IV)

이와 같이 남북관계가 빠른 속도로 변화되어 나가는 과정에서 가장 눈에 띄고 피부로도 느끼지는 변화는 북한 사람들의 대남적대감이 현저하게 약화되고 있다는 것이다. 그 예는 한돌이 아니기에 일일이 열거하지 않겠지만, 회담과정에서의 태도도 많이 바뀌어서 이제는 남북이 서로 ‘새로운 회담 문화’ 운운하게 되었다. 북한의 자세가 대결적이거나 제로섬 게임적이지 않다는 것이다.

나는 북한의 대남관과 자세의 변화는 남한의 대북정책 패러다임이 바뀌면서 북한의 대남정책 패러다임도 바뀔 수밖에 없었던 결과라고 본다. 그리고 남북관계의 변화는 남북의 상대에 대한 정책 패러다임이 변화하는 과정에서 불가피하게 일어난 북한사회 내부의 변화와 표리의 관계에 있다고 본다.

대남흡수통일에 대한 공포와 우려 때문에 남북관계 개선, 즉 대남개방에 소극적이었던 북한이 김대중 정부의 햇볕정책이 흡수통일 배제를 전제로 하는 것이라는 점을 확인하는 데는 그리 시간이 오래 걸리지 않았다. 햇볕정책 첫째에 남한사람들을 3,317명이나 받아드린 것이 그 징표라고 할 수 있다. 사회주의 국가들의 개방이 경제난 극복 차원에서 시작되었는바, 북한도 예외가 아니었다. 북한은 98년 9월 개정된 헌법의 여러 조항에 개방·개혁의 씨앗을 박아 놓았고, 2000년 6월에는 남북정상회담에 호응해 나와서 남북경제·사회·문화교류에 적극 호응해 나왔다.

이렇게 볼 때, 기능주의적 접근을 통해 상호의존성을 키워나가고 북한의 변화를 유도하여 평화를 정착시켜 나가려는 남한의 전략은 북한경제가 어려워져 외부로부터의 지원과 협력이 불가결해지면서 비로소, 20여년의 도상훈련 상태를 벗어나, 실천에 옮겨질 수 있었던 것이다.

70년대부터 남북관계 개선의 방법론으로써 기능주의적 통합론이 많이 거론되어 왔으나, 상대인 북한이 문을 열어주지 않기 때문에 기능주의적 접근이건 신기능주의적 접근이건 도대체 적용할 수가 없었던 것이다.

2001년 1월초 김정일 위원장은 북한주민들에게 ‘21세기 신사고’를 주문하면서 1월 중순에는 상하이로 방문하여 “18년 만에 다시 와본 상하이는 천지개벽 되었다”고 찬탄함으로써 장차 북한이 중국을 벤치마킹하면서 개방·개혁으로 나갈 것임을 시사했다. 2002년 7월 이른바 <7.1경제관리개선조치>를 통해 임금 및 가격체계 개편, 인센티브제 도입, 기업소운영과 영농의 자율성 확대, 과감한 세대교체와 전문 인력 중용 등 중국이나 베트남 등 선행 사회주의 체제전환 국가들이 오랜 시행착오 끝에 채택한 정책과 제도를 과감하게 벤치마킹해 나가고 있다. 03년 3월부터는 공설시장을 지어 분양하면서 식량을 비롯한 생필품과 일용품들이 시장에서 유통되도록 허용하였다. 김정일 위원장이 ‘실리사회주의’라는 말을 즐겨 쓰고 있고, 북한 사람들의 일상생활을 지배하는 개념은 ‘주체’나 ‘자주’보다 ‘실리. 실적, 실력’이 되어가고 있다.

북한의 이러한 변화와 관련하여 03년 9.14일자 Washington Post가 맨 먼저 “북한이 자본주의 쪽으로 옮겨가고 있다.”라고 보도한 뒤 NYT, Financial Times, The Guardian 등 영·미계 언론매체들은 북한의 자본주의화, 시장경제화라는 맥락에서 북한의 개방·개혁동향을 보도하고 있다. 지난 9월 2일자 Financial Times는 북한에 빈부격차가 심화되고 있다고 보도한 바 있다. 중국의 경제일보(04.1.30)와 신화통신(04.6.13)도 북한의 변화와 개방에 대해서 보도한 바 있다. 북한의 개방·개혁이 빠른 속도로 진행되고 있다는 것은 04년 4월 29일 개정된 북한의 형법에서도 드러나고 있다. 경제범죄 관련조항이 18개에서 74개로, 사회질서범죄 관련 조항은 16개에서 46개로 늘어났을 뿐만 아니라 처벌대상으로 열거되는 범죄들이 사회주의형이 아니라 자본주의형이라는 점은 시사하는 바가 매우 크다고 할 수 있다.

홍콩에서 발행되는 영문주간지 Far Eastern Economic Review 04년 5월 13일자가 지적했듯이 북한의 변화는 본질적일 뿐만 아니라 다시 뒤집을 수 없는 단계로 까지 진전되고 있기 때문에 이제 U-턴하기는 쉽지 않다고 보아야 할 것 같다. 북한의 정치, 군사는 아직 <상징적 변화>도 시작하지 않았지만, 경제는 <의미있는 변화>의 끝부분에서 <근본적 변화>로 진입하려는 상태에 가있다고 보인다. 사회·문화는 <상징적 변화>단계를 이미 벗어나 <의미있는 변화> 중간단계까지 가 있는 것으로 판단된다.

다른 사회주의 체제전환 선례로 보면 경제가 맨 앞에서 변화를 이끌면 사회·문화가 뒤따르고 정치·군사는 가장 늦게 변화하는 패턴을 보여주고 있다. 북한도 대체로 그러한 수순을 따르리라고 본다.

(V)

이와 같이 남북관계가 개선되고 북한도 많이 변화함으로써 남북 양자관계만 놓고 본다면 장차 평화도 뿌리를 내릴 수 있을 것으로 보인다는 점에서 노무현 정부가 김대중 정부의 통일정책을 계승·발전시켜 나온 것은 잘된 선택이었다. 다만, 아쉬운 것은 노무현 정부 들어 북핵문제 때문에 남북관계 개선과 평화정착의 속도가 낮아질 수밖에 없이 되었고, 남북 평화공존과 공동번영을 동북아의 평화번영으로 확장해 나간다는 노무현 정부의 통일정책 구상이 애로에 봉착하게 되었다는 점이다. 동북아 경제 허브로의 발돋움도 지장을 받게 되었다. 그런 점에서

북핵문제는 최대한 빠른 시간 내에 말끔하게 해결되어야만 한다.

현상적으로 보면 북핵문제의 원인은 북한의 핵개발에 있지만, 구조적으로 보면 북핵문제의 원인은 동북아의 냉전구조 미 해체와 관련이 있다고 할 수 있다. 남한은 이미 90년대 초에 중·소와 적대관계를 청산하고 수교까지 했다. 이에 반해 북·미, 북·일간에는 아직 적대관계가 청산되지 않고 있다. 남한의 입장에서는 동북아 냉전구조가 부분적으로 해체되었지만, 북한의 입장에서는 동북아 냉전구조가 북에게 일방적으로 불리한 형태로 엄존하는 상황이 계속되다 있다. 더구나 북한체제붕괴론, 북한정권교체론이 담론 차원만이 아닌 정책 차원에서도 수시로 심도 있게 검토되고 있다고 보기 때문에, 북한으로서는 체제보장을 위한 방어수단으로서 핵이 필요하다는 것이다. 바꾸어 말해서 체제를 확실히 보장해주면 북한은 핵을 포기하겠다는 것이며, 다만 자신들의 경제가 어려운 만큼 핵 포기의 대가로 경제지원도 좀 해달라는 것이다.

남한 정부로서는 남북관계가 순조롭게 발전하던 2002년 가을 북핵문제가 다시 불거졌을 때, 핵문제를 빨리 해결하기 위해서라도 남북관계 개선과 핵문제 해결을 병행한다는 정책을 세웠고 그 정책은 노무현 정부에서도 견지되어 왔다. 남북정상회담 이후 개선되어 나가는 남북관계와 심화되고 있는 남북 상호의존성을 지렛대로 삼아서 북핵문제 해결의 일익을 담당하겠다는 취지였다.

지난 9월 19일 베이징 북핵공동성명이 채택되었고 앞으로 5차, 6차로 회담이 이어지면서 북핵문제를 풀어나가기 위한 협상이 계속되겠지만, 내가 볼 때, 북핵문제 해결 프로세스와 동북아 냉전구조 해체 프로세스를 병행하지 않으면 문제는 풀리지 않을 것 같다. 즉 북·미관계 개선, 북·일관계 개선을 통해 가장 확실한 체제보장 형식인 국교수립까지 갈 수 있는 전망이 서지 않으면 북한은 핵문제와 관련된 기술적 조치에 매우 인색한 태도로 협상할 것이다.

국제사회는 남한이 화해협력정책과 평화번영정책을 통해 북한 체제보장 약속을 지키고 경제적인 도움을 주는 과정에서 북한의 변화가 일어나고 북한의 대남정책이 바뀌고 있는 현실을 주목할 필요가 있다. 그리고 미국과 일본은 북핵문제 해결과정에서 이를 벤치마킹할 필요가 있다. 미국과 일본의 입장에서도 북한의 선행폐기만 고집할 것이 아니라 북핵문제 해결과 대북관계 개선을 병행하는 정책이 필요하다는 것이다. //끝//