



# 새정부의 통일 분야 주요 국정 과제 세부 추진 방안

「남북기본합의서」 이행 방안 · 전현준

남북 교류 협력 행정 절차 간소화 방안 · 양범직

남북 관광 교류 협력 사업 추진 방안 · 진수남

남북교통운송망 복원 사업 추진 방안 · 김경석

남북 이산 가족 재회 사업 추진 방안 · 홍순직

# 「남북기본합의서」 이행 방안

전현준 / 민족통일연구원 북한연구실장

## 기본합의서 이행 구도

**남**북 분단 이후 최초로 당국간 공식 대화를 통해 1992년 발효된 「남북기본합의서」가 7년 이상 사장되어왔고, 불행히도 한반도 문제는 '4者회담'에 이관되어 있는 상태이다. 그러나 '4者회담'은 '한반도 문제의 한반도화'라는 당위론과는 배치된다. 따라서 향후 신정부는 어떤 형태로든 남북 직접 대화를 복원, 한반도 통일 주체인 남북한이 모든 문제를 해결하도록 해야 할 것이다. 물론, 현시점에서 '4者회담' 자체를 무력화시키는 것은 당장 미국의 반대에 직면할 가능성이 있다. 따라서 현재로서는 4者회담과 남북 대화가 2원적·중첩적으로 운용될 수밖에 없는 상황이다.

## 일괄 타결식 이행 방안

### 특사 교환

김대중 대통령은 2월 25일 취임사에서 기

본합의서 복원을 위해 남북 특사 교환을 정식 제의하였다. 특사는 語義대로 남북 최고 통치권자의 특명을 받아 관련 사안을 처리하게 되므로 큰 성과를 낼 수 있다. 특사에는 비밀 특사와 공개 특사가 있을 수 있으나 국민적 합의 도출을 위해서는 공개 특사가 바람직하다. 특사들은 기본합의서 복원과 관련한 공식 선언 주체 및 방법을 포함한 세부 사항을 논의할 수 있을 것이다. 필요하다면 특사들은 기본합의서 복원을 위한 전제 조건에 대해서도 최고 통치권자의 위임을 받아 협의할 수 있을 것이다. 예를 들면, 정부 차원의 대북 식량 지원 문제, 대북 투자 보장, 이산가족 상호 방문을 포함한 이산가족 관련 문제, 북한의 對미일 수교 지원 문제 등에 대한 사전 조율을 할 수 있을 것이다. 특사 교환은 당연히 각종 '공동위원회', 고위급회담, 정상회담 등으로 이어져야 한다.

### 남북정상회담

김대중 대통령은 2월 25일 취임사에서 기

본합의서 복원을 위해 “북한이 원한다면 정상회담에도 응할 용의가 있다”고 천명하였다. 이로써 신정부의 정상회담에 대한 의지는 분명해

졌다. 정상회담은 김일성 생존시 추진된 사안이다. 그리고 김정일은 김일성 노선을 계승하고 있다. 따라서 김정일은 김일성 사망으로 연기된 정상회담을 무한정 지연시킬 수만은 없을 것이다. 식량난을 비롯한 북한의 절박한 경제적 상황은 기본합의서 복원을 통한 남한 지원 획득을 강제하고 있기 때문이다. 만일 정상회담이 개최된다면 일괄 타결식으로 ‘기본합의서 복원 선언’을 통해 고위급회담을 비롯한 각종 ‘공동위원회’가 재개될 것이다. 풀어야 할 남북 현안은 다음에서 구체적으로 논의하게 될 단계별 이행 방안이 유효할 것이다.

**단계별 이행 방안**

만일 특사 교환이나 정상회담이 불가능하다면 남북한이 정경 분리적 입장에서 기본합의서 조항 가운데 실현 가능한 것부터 단계별로 실천해감으로써 궁극적으로 기본합의서를 복원시킬 수 있을 것이다.

남북한은 공히 남북 관계에 있어서 정경 분리를 선호하고 있다. 따라서 현실적으로 가장 가능한 것은 비정치 분야인 기본합의서 ‘제3장 남북 교류·협력’ 분야일 것으로 생각된다. 우선 실현 가능한 것은 제18조인 이산 가족 상봉 문제일 것으로 생각된다.

**제1단계: 정경 분리적 교류 협력 단계**

남북한은 공히 남북 관계에 있어서 정경 분리를 선호하고 있다. 따라서 현실적으로 가장 가능한 것은 비정치 분야인 기본합의서 ‘제3장 남북 교류·협력’ 분야일 것으로 생각된다. 우선 실현 가능한 것은 제18조인 이산 가족 상봉 문제일 것으로 생각된다. 이산 가족 상봉은 1985년에 실현된 바가 있고 현재도 제3국에서이긴 하지만 실현되고 있다. 또한 가족간 서신 왕래도 이뤄지고 있다. 따라서 우리는 이산 가족 상봉 횡수 증대를 위해 남북협력기금을 활용, ‘matching fund’를 조성할 수 있을 것이다. 아울러 이산가족 면회소 설치, 이산 가족 직접 방문 허용 등을 보다 적극적으로 추진할 수 있을 것이다. 이를 위해서는 남북적십자회담이 재개되어야 할 것이다.

다음으로 제15조, 제16조, 제21조 및 ‘제1장 남북 화해’ 분야의 제6조 등이 실현될 수 있을 것이다. 북한은 현재 서해안 지역 석유 채굴을 위해 국제 사회의 참여를 바라고

1단계가 무난히 진행된다면 제2단계로 '제1장 남북 화해' 분야의 실천으로 진입해야 할 것이다. 제2단계는 '4者회담 틀'에서 벗어나 남북 직접 대화 단계가 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 정부간 특사 교환이 이뤄져야 하고 최소한 남북연락사무소가 복원되어야 할 것이다.

있다. 만일 정부적 차원의 지원을 통해 석유 탐사에 성공한다면 남북한 경제에 큰 이득이 될 수 있을 것이다. 또한 북한은 금강산 관광 개발에 대한 관심을 보이는 것으로 알려지고 있는 바, 금강산 관광 개발에 적극 참여함으로써 상호 신뢰 회복에 도움을 주는 것도 필요하다고 생각한다.

북한 식량난 해결을 위해 영농 기술·기술자, 비료, 농약 등에 대한 지원은 물론 중국 동북3성 지역이나 러시아 연해주 지역에서 남북한이 영농 합작·합영을 할 수도 있을 것이다. 이러한 주제들은 '4者회담' 시 논의될 수도 있을 것이다. 따라서 '4者회담' 지속은 필수적이다. KEDO에 의한 대북 경수로 지원은 지속되어야 할 것이고, 2002년 월드컵 공동 개최의 일방적 제의도 가능할 것이다.

아울러 '제2장 남북 불가침' 분야의 제9조 무력 불사용은 우리의 일방적 천명이 가능할 것이다. 이와 관련 김대중 대통령은 이미 취임사를 통해 흡수 통일을 시도하지 않

을 것임을 천명한 바 있다. 이러한 우리의 대북 정책은 북한이 원하는 정경 분리 정책이기 때문에 충분히 성사 가능성이 있는 것으로 판단된다.

#### 제2단계: 정경 일치적 남북 화해 단계

만일 1단계가 무난히 진행된다면 제2단계로 '제1장 남북 화해' 분야의 실천으로 진입해야 할 것이다. 제2단계는 '4者회담 틀'에서 벗어나 남북 직접 대화 단계가 되어야 할 것이다. 이를 위해서는 정부간 특사 교환이 이뤄져야 하고 최소한 남북연락사무소가 복원되어야 할 것이다. 연락사무소 복원은 상호 실체를 인정한다는 상징적 의미가 있다. 제2단계에서 우선적으로 실현되어야 할 사항은 제1조부터 제4조까지이다. 남북기본합의서가 남북한 총리에 의해 서명되었다는 것은 사실상 남북한이 상대방을 국가체제로 인정했다는 것을 의미한다. 다만, 공동의 이익을 위해 국가 對 국가가 아닌 '특수 관계'인 상태를 유지하자는 것이 남북한 합의이다.

체제 인정·존중 문제와 관련하여 중요한 것은 남북한 공히 헌법 또는 당규약에 명시된 '실지 회복' 개념을 삭제하는 문제이다.