




특별기고



「남북기본합의서」의 실천 방안: 회고와 과제

이영선 / 연세대 통일연구원장 · 경제학과 교수

윤덕룡 / 연세대 통일연구원 연구교수

백태열 / 연세대 통일연구원 전문연구원

「남북기본합의서」의 실천 방안: 회고와 과제

이영선 / 연세대 통일연구원장 · 경제학과 교수
 윤덕룡 / 연세대 통일연구원 연구교수
 백태열 / 연세대 통일연구원 전문연구원

머리말

남한의 신정부는 사회 전분야에 걸친 개혁 프로그램을 제시하고 이를 실천하기 위해 애쓰고 있다. 여러 분야 가운데서도 가장 큰 변화가 예상되는 것이 통일 및 대북한 정책 분야이다. 신정부에서는 지금까지 “합의만 존재하고 실천이 따르지 못한 비생산적인 남북 관계를 청산하기 위하여 새로운 남북 관계의 틀”이 필요하다고 인식하여 이를 개선하기 위한 노력을 기울이고 있다. 그러나 남북 관계에 있어서는 이미 남북한 당국자들이 합의하여 만든 「남북기본합의서」의 실천을 지향하고 있음을 천명하였다.

「남북기본합의서」란 1991년 12월 13일 당시 남한의 정원식 총리와 북한의 연형묵 총리가 남북한의 대표로 참여하여 체결된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」(이하 남북기본합의서 혹은 기본합의서로 칭함)의 약칭이다. 이 합의문은 모두 4장(제1장 남북 화해, 제2장 남북 불가침, 제3장 남북 교류·협력, 제4장 수정 및

발효) 25조로 구성되어 있으며, 1972년 7·4공동성명 이후 남북한간의 긴장 완화와 교류 확대, 그리고 이를 기반으로 하여 한반도 통일의 기초를 다지기 위한 중요한 합의문으로 평가된다. 그러나 이 합의문은 발효된 지 6년여가 지난 지금까지 실천되지 못하고 사문서나 다름없는 상태에 있다. 이러한 기본합의서를 남북 관계의 기본 방향으로 하려는 신정부의 정책 방향은 「남북기본합의서」가 실천 가능하다는 것을 전제하고 있다.

본 고에서는 과연 「남북기본합의서」가 실제로 실천 가능한 것인지의 여부와 실천 가능한 것일 경우 왜 그동안 실천되지 못하였는지, 그리고 실천 불가능한 것이라면 그 대안이 어떠한 것이 되어야 하는지를 알아보고자 한다. 본 고는 이러한 검증은 통해 신정부에서 추진하는 대북 정책이 구체적인 결실을 거둘 수 있도록 기여하고 남북한간의 평화와 내적인 통일에 보탬이 되고자 한다.

본 고는 「남북기본합의서」의 체결 이후 그 합의서의 기본 정신에 따라 지난 6여년간 정치, 군사, 경제 및 문화 등에 있어서 남북

교류의 실천 상황을 평가하고, 남북 관계를 보다 활성화시키기 위한 구체적 실천 방안을 모색하는 데 그 목적이 있다. 이러한 포괄적인 목적 하에 본고는 다음과 같이 세 가지의 보다 세부적인 사항에 초점을 맞추고 있다.

첫째는 「남북기본합의서」의 채택에 대한 기본 배경 및 의의를 남과 북 양측의 시각에서 평가하고, 둘째는 합의서의 채택 이후 기본 원칙에 따라 정치, 군사, 경제 및 문화 등의 부분에서 남과 북이 실천한 부분과 실천하지 못한 부분에 대해 논의하며 특히, 실천되지 못한 분야의 원인에 대한 배경과 원인을 분석하고, 마지막으로 이러한 전반적인 논의에 기초하여 「남북기본합의서」가 실천될 수 있는 현실적 방안과 정책적 대안을 제시하고자 한다.

「남북기본합의서」

배경 및 의의

80년대 후반부터 90년대초 국제 사회에는 커다란 변화의 물결이 일어났다. 변화의 내용은 이른바 냉전시대의 도래이다. 탈냉전을 촉발한 대표적 요인은 미국과 구소련의 긴장 완화, 구소련의 개혁·개방으로 시작된 동구 사회주의 국가들의 체제 전환 그리고 1989년 11월 베를린장벽의 붕괴 등으로 요

약된다. 이러한 탈냉전의 흐름은 국제 관계의 급격한 재편을 가져왔고, 그 영향은 제한적이지만 한반도에도 전달되었다.

남북한 양 정부도 이러한 국제적 분위기에 힘입어 오랫동안 냉각 상태에 있던 양측 사이에 냉전을 탈피하고 교류와 화해를 위한 준비를 시작하였다. 대화를 먼저 제안한 것은 1988년 12월 28일 남한의 강영훈 총리에 의해서이다. 당시 강 총리는 북한의 연형묵 총리에게 보낸 서신에서 '남북고위당국자회의'를 제안하였고, 이듬해 1월 16일 연형묵 총리가 이에 응답하여 '남북고위정치·군사회담'을 제안해옴으로 남북고위급회담이 열리게 되었다. 「남북기본합의서」는 이 고위급회담의 결과물이다.

남북고위급회담은 1990년 9월 서울에서 시작된 제1차회담부터 1992년 9월 평양에서 개최된 제8차회담까지 서울과 평양을 오가며 남북간 최장기간 지속된 회담의 기록을 남겼다. 협상과 타협의 과정을 거쳐 쌍방이 「남북기본합의서」에 서명하게 된 것은 1991년 12월 서울에서 열린 제5차회담에서이다. 그리고 1992년 2월 평양에서 열린 제6차회담에서 이 합의서가 공식 발효되었다. 그 이후 제7차와 제8차회담에서는 이 기본합의서를 구체적으로 이행하기 위해 남북이 공동으로 정치·군사·교류·협력분과위원회를 구성하여 부속합의서를 만들고, 구체적 실행 기관

으로 남북 화해, 군사, 경제 교류·협력, 사회 문화 교류·협력을 위한 공동위원회를 각기 출범시켰다.

이처럼 남북한간의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 제도적 준비가 완료된 것은 1992년 평양에서 개최된 제8차남북고위급회담에서이다. 이 회담에서는 「남북기본합의서」의 ‘화해’, ‘불가침’, ‘교류·협력’에 관한 부속합의서가 채택되어 발효하게 되었다. 그러나 기본합의서와 함께 채택된 ‘비핵화 공동 선언’의 이행을 위한 남북 상호 핵사찰을 북한이 거부하면서 그동안의 대화와 합의는 실천과 이행의 문턱에서 좌절되는 결과를 가져왔다. 북한의 핵사찰 거부는 한미 양국이 그해 10월 8일에 ‘1993년도 팀스피리트 훈련’을 재개하겠다고 선언하게 만들었고, 이에 대해 북한은 10월 27일에 “남조선 당국과의 모든 대화와 접촉을 동결할 것”이라고 발표함으로써 그동안의 대화는 중단되었다. 그리고 1992년 11월 3일에 북한은 화해·군사·경제·사회문화공동위원회의 명의로 각 분야별 공동위원회의 불참을 선언하고, 남북고위급회담대표단의 명의로 남북 당국간 대화를 재개하지 않을 것임을 선언함으로써 오랜 기간의 대화는 종지부를 찍었다. 그 결과, 당시까지 합의된 기본합의서와 그 부속합의서들은 구체적인 실행 내용을 정하지 못한 채 지금까지 사장되는 결과를 초래하였다.

남북한간에 이루어진 기본합의서는 지금까지 가장 오랜 대화 기간에 걸쳐 가장 구체화된 합의문을 완성하는 성과를 가져왔다. 그러나 이 합의서는 합의된 직후부터 지금까지 사문화되어 아무런 실질적인 효과를 가져오지 못했다. 김대중 대통령은 취임 연설에서 대북 관계에서 구체적인 실천을 추구할 의사를 밝히고 그 기본 방향은 기본합의서를 따를 것이라는 의도를 밝혔다. 그러나 남북한간의 합의서는 문자 그대로 합의서인 까닭에 이행을 강요할 수 있는 아무런 수단도 강구되어 있지 않다. 따라서 이 기본합의서가 과연 실천 가능한 것인지의 여부를 먼저 알아볼 필요가 있다. 이를 위해 우선 기본합의서의 내용을 살펴보고 이 기본합의서를 남북한 당국이 실제로 이행할 의사가 있었는지를 분석해보기로 한다.

남북간 합의의 입장 및 의도

그러면 남과 북은 어떤 목적과 배경을 가지고 「남북기본합의서」에 서명하였는가? 합의서 채택을 둘러싼 남과 북의 입장과 의도를 각각 살펴보기로 한다.

한국 정부에 있어서 남북의 긴장을 해소하고 한반도의 평화와 통일을 이루는 것은 무엇보다도 중요한 국가적 과제이다. 따라서 이러한 국가적 과제를 풀기 위해 한국은 새로운

합의서 채택의 필요성을 가졌다. 물론, 중요한 것은 합의된 문서 그 자체보다 남과 북이 화해와 교류를 실천하기 위한 의지의 표현이었다. 한국이 「남북기본합의서」를 채택하게 된 기본 배경은 크게 네 가지로 나누어진다.

첫째, 한국 정부는 지난 수십 년 동안 남북 관계를 발전시키기 위해 많은 노력을 해왔다. 그 결과, 남과 북의 대화가 부분적으로 진행되었고 1988년의 서울올림픽을 기점으로 남북 교역도 꾸준히 전개되어왔지만, 한국의 입장에서 보면 남북의 화해 정도와 속도는 만족스럽지 못하였다. 따라서 한국은 이러한 미미하고 답보적 상태에 놓인 남북 관계를 획기적으로 반전시킬 수 있는 기반을 조성하고자 하였다.

둘째, 남과 북은 너무나 오랫동안 소모적이고 불필요한 정쟁 상태를 유지하였고 남북의 화해를 통해 긴장을 풀고 군사적 대치 상황을 평화 공존의 체제로 전환시키기 위한 필요성에서 출발하였다.

셋째, 분단 이후 오랫동안 해결되지 못하고 남아 있는 이산 가족의 확인 및 상봉과 같은 민족주의적이면서 인도주의적 문제를 해결해야만 한다는 절박한 상황을 깊이 인식하였다.

끝으로 한국은 이러한 기본합의서의 채택을 통해 남북이 화해하고 상호 체제를 존중하고 그리고 궁극적으로 통일을 위한 초석을

다지기 위한 단계로서 「남북기본합의서」에 동의하게 되었다.

반면에, 북한이 「남북기본합의서」를 채택한 이유는 크게 세 가지로 정리된다. 첫째, 정치체제의 필요성이다. 앞서 간단히 언급한 것처럼 90년대 초의 사회주의 몰락과 범세계적인 개방과 개혁의 바람은 김일성 정권으로 하여금 외부로부터의 점증하는 압박과 내부로부터의 새로운 위기 의식을 위한 돌파구를 찾게 하였다.

둘째, 경제적 이유이다. 북한은 80년대에 접어들면서 경제난이 더욱 악화되기 시작하였다. 경제난, 에너지난, 낙후된 기술 수준, 폐쇄적 경제 운영, 사회주의식 경영 등이 복합적으로 작용하여 북한은 위기를 맞게 되었고, 반면에 한국은 같은 기간에 높은 경제 성장과 비약적 기술 축적을 이룩할 수 있었다. 따라서 평양 당국은 「남북기본합의서」에 동의한다는 것은 한국으로부터 여러 형태의 보상과 지원을 받을 수 있는 여건을 창출할 수 있다고 믿었다.

마지막으로 대외적인 이유이다. 북한은 오래 전부터 미국과 일본과의 관계를 발전시키기 위해 여러 채널을 가동해왔다. 그렇게 함으로써 김일성 정권은 자국에 유리한 외교안보적 상황을 조성하고 양국과 수교를 위한 기반을 형성하고 더 나아가서 한국을 배제하고 외교적으로 압도하기 위한 것이었다." 그

러나 미국과 일본은 일차적으로 한국과의 동맹 관계 유지를 기본 목표로 삼았고 북한을 적성국으로 간주하였다. 더 나아가서 미국과 일본은 남북 관계가 악화되고 있는 상황에서 한국을 배제한 채 공식적인 차원에서 북한과의 접근과 교류를 주저하였다. 따라서 김일성으로서는 한국과 화해하고 남북 관계를 개선하는 것은 미국과 일본과의 관계를 발전시킬 수 있는 부수적 효과를 가져올 수 있다고 기대하였다.

전체적으로 볼 때, 한국의 의도는 정치적 목적이 비정치적 목적보다 우선하였다. 한국은 합의문의 채택 이후 북한과의 경제 교류를 통해 경제적 파급 효과를 기대하였다고 볼 수 있다. 그러나 북한의 악화된 경제 실상을 고려할 때 한국은 남북 교역과 대북 투자를 통해 커다란 성과와 상업적 이익을 얻는다는 기대는 하지 않았고, 따라서 남북 화해라는 정치적 목적을 추구하기 위해 경제적 이익을 희생할 각오가 되어 있었다. 한국은 그것이 바로 통일 이익이라고 믿었다. 반면에, 북한은 체제를 유지하려는 목적이 다른 목적보다 우선한다. 기본합의서의 체결 당시 북한의 경제난은 현재와 달리 그다지 심각하지 않았기 때문에 경제적 목적은 다소 설득력이 떨어진다.

「남북기본합의서」의 주요 내용과 이행 정도

「남북기본합의서」는 남북 화해, 남북 불가침, 남북 교류·협력, 수정 및 발효 등 4개 장으로 구성되어 있다. 그 주요 내용을 정치 분야, 군사 분야, 경제 분야 그리고 문화 분야로 구분하여 정리해보기로 한다.

○ 정치 분야: 남북 화해

기본합의서 제1장에 수록된 남북 화해에 관한 부분은 남북한이 정치력을 통해 해결하여야 할 부분이다. 이 부분은 제1조에서 제8조까지로 이루어져 있고 그 주요 내용은 <표 1>과 같다.

기본조약에서 제시된 각 조항들은 일단 선언적인 차원의 내용들로 구성되어 있으므로, 이를 구체적으로 실천하고 이행하기 위해 기본조약 제8조에 의거하여 남북정치분과 위원회가 구성되어 남북 화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서를 1992년 9월 17일에 발효시킨다. 부속합의서에서는 각 조항들의 내용을 더 구체화시키고 있으나 합의 사항을 현실에서 이행하는 것은 '남북화해공동위원회'에서 담당하도록 위임하고 있다. 비록 이러한 합의들이 합의 직후 더 이상 진전을 보

1) 이와 유사한 주장에 관해서는 송영대(1992), "남북합의서 채택에 동의한 북한의 전략은 무엇인가?", 「남북합의서 이후의 남북 관계」, 1992 자유논단 논문집, 한국자유총연맹, p. 48 참조.

〈표 1〉 기본합의서의 화해 부분 주요 내용

조항	주요 내용
제1조	상대방의 체제 인정 및 존중
제2조	상대방 내부 문제 불간섭
제3조	상대방 비방·중상 금지
제4조	상대방 파괴·전복 행위 중지
제5조	현 점진 상태를 평화 상태로 전환 노력하며 평화 달성까지 정진 유효
제6조	국제 무대에서 대결과 경쟁 중지하고 서로 협력
제7조	발효 3개월 안에 판문점 안에 남북연락사무소 설치
제8조	발효 1개월 안에 남북정치분과위원회 구성

지는 못하였지만 지금까지 이행된 부분과 불이행된 부분을 살펴보고 지금까지의 과정을 평가해보기로 한다.

먼저 이행된 부분은 다음과 같다. 첫째, 쌍방은 1992년 「남북기본합의서」의 제1장 7조 “남과 북은 서로의 긴밀한 연락과 협의를 위하여 이 합의서 발효 후 3개월 안에 판문점에 남북연락사무소를 설치·운영한다”에 의거하여 1992년 5월 남북연락사무소를 설치하였다. 남북연락사무소는 남북간의 연락이나 회담과 관련된 실무 작업을 지원하기 위한 목적으로 설치되었으나, 대화의 중단으로 그 본래의 기능을 수행하지 못하다가 1994년 7월 남북정상회담을 준비하기 위한 실무 접촉 장소로 사용되었다. 그러나 정상회담 좌절 이후 특별한 기능을 수행하지 못하다가 결국 1996년 11월 19일 북측은 연락사무소에서 철수하고 다음날 이를 폐쇄시켜

버렸다. 이와 관련하여 북한의 중앙통신은 “남조선이 얼마전 남북 폐쇄 정책 방침을 확정하고 해외에서의 북남 정책과 연계를 전면 차단하는 등 북남 관계를 대화 가능성마저 없애는 암담한 국면으로 몰아넣었다”²⁾고 한국을 비난하였다. 이에 대해 통일원은 대변인을 통해 “북측의 조치는 「남북기본합의서」를 정면으로 유린하려는 행위”³⁾라고 규정하면서 북측의 성의있는 자세를 촉구하였다.

둘째, 기본합의서 8조의 실천이다. 남북은 정치분과위원회를 설치하여 남북 화해에 관한 부속합의서를 채택하기 위한 제8차회담을 1992년 9월 평양에서 개최하였다. 이 회담에서는 1992년 2월에 발효된 「남북기본합의서」의 후속 조치로 모두 4개의 부속합의문이 채택되어 「남북기본합의서」를 실천하기 위한 남북 양측의 의지를 보여줌으로 남북관계의 전망을 밝게 했다.

2) 「조선일보」(1996. 11.20).

3) 위의 글.

이러한 제도적인 면에서의 실천 사항 이외에 아직껏 기본합의서의 내용이 실천된 것은 없다. 지금까지 「남북기본합의서」의 내용은 이행된 부분보다 불이행된 부분이 사실상 더 많다. 사실상 불이행된 부분은 앞서 이행된 부분을 제외한 거의 모든 부분이 해당되나 구체적으로 드러난 대표적 불이행 사항을 살펴보기로 한다. 가장 직접적으로 위반된 사항은 체제 인정(제1장), 내부 문제 불간섭(제2장), 그리고 비방·중상 중지(제3장) 등이다.

먼저 체제 인정의 핵심 사항은 남과 북이 상호 체제를 인정하고 상대방의 여러 측면을 자유롭게 소개하는 것이다. 그러나 북은 여전히 남한체제를 북한 주민들에게 알리는 데 있어서 선별적 정책을 추구하고 있다. 예를 들어, 남한의 단점은 확대 선전하고 남한의 장점은 왜곡하여 전달하였다. 한국 정부도 대북 인식을 개선하고 북한의 실상을 객관적으로 전달하려는 의지를 보이고는 있으나, 북한 사회의 정보를 선별적으로 공개하여 객관성의 확보나 공개적 유입에는 상당히 주저해온 점이 있다.

내부 문제 불간섭에 관해서는 북한의 실천 노력이 미흡하다고 볼 수 있다. 내부 문제 불간섭의 주된 내용은 상대방의 법 질서와 제도를 존중하고 정책과 내정에 간섭하지 않는 것이다. 그러나 북한은 이러한 사항을 위반하였다. 가장 대표적인 예가 한국의 국가

보안법의 철폐 요구이다. 국가보안법은 한국 정부의 상황과 필요에 따라 마련된 한국의 법적 제도이며 이에 대해 북한이 언급할 자격은 없다. 북한이 남북 화해에 저촉되는 법률이라고 인정되는 법률적·제도적 장치에 대하여는 부속합의서의 제1장 4조에 규정된 바와 같이 법률실무협의회를 통하여 협의하고 해결하는 것이 정당하다. 그러나 북한은 특정 법률을 핑계삼아 오히려 양측의 합의를 무시하고 있다.

북한의 불이행이 가장 심한 부분은 역시 비방·중상 중지에 관한 부분이다. 이 부분은 남북의 상호 신뢰를 회복하는 데 가장 기본적인 사항이면서 동시에 가장 중요한 부분이다. 이것은 상호 체제의 인정과도 밀접히 연결되는 부분으로 상대방에 관한 거의 모든 형태의 비방과 중상을 금지하자는 내용이다. 그러나 북한은 이에 관련된 조항의 대부분을 의도적으로 위반하여 불이행을 자초하였다. 보다 구체적으로 말하면, 휴전선 근방에서 선전과 선동을 통해 한국에 대한 비방을 중단하지 않았고, 「로동신문」의 사설과 김일성·김정일의 연설을 통해 한국 정부를 파쇼 정부로 규정하는 등 한국 사회 전체에 대한 공격적 자세를 멈추지 않았다.

지금까지 살펴본 것처럼 정치 부분에서의 불이행의 상당 부분은 북한측이 원인을 제공하였고, 이는 한국 정부로 하여금 북한에 대

한 신뢰 구축의 기반을 상실케 하였고 대북 화해보다는 대북 경계를 강화하도록 만들었다. 이는 결국 북한이 기본합의서를 처음부터 불이행하고 남북 대화를 단절하기 위하여 의도적으로 채택하지 않았나 하는 강한 의구심을 제기케 한다.

○ 군사 분야: 남북 불가침

군사 부분에 관한 논의를 정치와 분리하여 논의하는 것은 다소 어렵다. 왜냐하면 양 부분은 상호 연관되어 있기 때문이다. 그러나 이 부분에서는 가능한 군사, 안보 그리고 핵문제에 관한 내용만을 중심으로 논의하고자 한다.

1992년 2월 「남북기본합의서」가 발효되었을 때 군사 부분에 관한 사항은 제2장 남북 불가침에 포함되어 있다. 제2장은 제9조에서 제14조에 해당하는 부분으로 주요 내용은 <표 2>와 같다.

이 조항들 가운데 남북간의 군사 대결을

방지하기 위한 구체적 내용은 제14조를 통해 남북군사분과위원회에 위임하고 있다. 그 내용은 “남과 북은 이 합의서 발효 후 1 개월 안에 본 회담 테두리 안에서 남북군사분과위원회를 구성하여 불가침에 관한 합의의 이행과 준수 및 군사적 대결 상태를 해소하기 위한 구체적 대책을 협의한다”였다. 이 조항에 의거하여 남과 북은 1992년 3월 13일 제1차 남북군사분과위원회 회의를 개최하였다. 이 회담의 주요 성과 가운데 하나는 1992년 2월 19일 발효된 ‘한반도의 비핵화에 관한 공동선언’ 5항으로 “남과 북은 이 공동 선언의 이행을 위하여 공동 선언이 발효된 후 1 개월 안에 남북핵통제공동위원회를 구성·운영한다”이다. 이에 따라 3월 19일 남북핵통제공동위원회 제1차회의가 개최되었다.

1992년 3월 쌍방은 정치 분야뿐만 아니라 군사 분야에서도 견해의 차이가 있었지만 비교적 순조로운 출발을 보였다. 1992년 5월 서울에서 개최된 제7차회담에서 양측은 군사분과위원회와 핵통제공동위원회 회의를 열어

<표 2> 기본합의서의 남북 불가침 부분 주요 내용

조항	주요 내용
제9조	상대방에 대한 무력 사용 및 무력 침공 금지
제10조	의견 대립과 분쟁의 평화적 해결
제11조	불가침 경계선 및 구역은 지금까지의 군사분계선과 관할 구역으로 함
제12조	3 개월 안에 남북군사공동위원회 구성·운영
제13조	우발적 충돌 방지 위해 군사 담국자간 직통 전화 설치·운영
제14조	1 개월 안에 남북군사분과위원회 구성

남북 불가침에 관한 부속합의서의 채택에 관한 시한을 결정하였고, 1992년 9월 17일 「남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서」를 발효시켰다. 이 부속합의서에 나타난 핵심적 합의 사항은 크게 남북군사공동위원회의 운영, 군사 직통 전화의 설치 및 운영 그리고 남북군사분과위원회의 운영 등이다. 이러한 사항들은 남북이 군사 대결을 피하고 우발적인 사태에 사전 협력하여 군사적 확전을 방지하며, 그리고 궁극적으로 군사 대결과 긴장을 해소하기 위하여 채택된 것들이다.

그러면 이 세 가지 사항들이 제대로 이행되어 기능을 발휘하였는가? 우선 남북군사공동위원회의 운영에 관해서는 특별히 실천된 내용과 성과가 거의 없다. 군사 직통 전화도 예정대로 설치되지 못했고 남북군사분과위원회의 후속회담도 개최되지 못했다. 다만, 핵 문제가 전면에 부상하면서 이를 해결하기 위해 「남북기본합의서」의 별도 부속합의서인 '한반도의 비핵화에 관한 공동 선언'에 따라 한국의 황인성 국무총리는 1993년 8월 4일 핵통제공동위원회를 재개할 것을 제의하였으나 북한은 8월 9일 이를 거부하였다.

군사 분야에 있어서도 제도적인 면에서의 진전 이외에 실제에 있어서 「남북기본합의서」가 이행된 것은 거의 없다. 오히려 합의된 사항을 명백히 위반해왔는데 그 대표적인 예는 다음과 같다.

첫째, 북한은 「남북기본합의서」를 채택한 이후 대남 선전·선동을 계속함으로써 「남북기본합의서」 제3조 “남과 북은 상대방에 대한 비방·증상을 하지 아니한다”를 이행하지 않았다.

둘째, 더 나아가서 북한은 1992년 5월 22일 3인조 무장 간첩을 비무장지대 남쪽에 침투시키고 1995년 10월 24일에는 충남 부여군에 2인조 무장 간첩을 침투시키는 도발 행위를 자행하였다. 이는 「남북기본합의서」 제4조 “남과 북은 상대방을 파괴·전복하려는 일체 행위를 하지 아니한다”를 이행하지 않은 것이다. 남과 간첩의 주된 임무가 궁극적으로 남한 사회의 교란·파괴 및 전복에 있다는 점을 고려하면 이는 북한이 명백히 제4조를 위반한 것이다. 북한의 이러한 대남 적대 행위는 1996년 9월 북한의 강릉 잠수함 침투 사건으로 절정에 달했다. 이 사건은 규모와 성격으로 볼 때 단순한 간첩 사건 이상 이었고, 이는 1992년 9월에 발효된 「남북 화해의 이행과 준수를 위한 부속합의서」의 제15조와 「남북 불가침의 이행과 준수를 위한 부속합의서」의 제2조를 각각 위반하였다. 제15조는 “남과 북은 상대방에 대한 테러·포섭·납치·살상을 비롯한 직접 또는 간접 폭력 또는 비폭력 수단에 의한 모든 형태의 파괴·전복 행위를 하지 아니한다”로 규정되어 있으며, 제2조는 “남과 북은 무력으로 상대

방의 관할 구역을 침입 또는 공격하거나 그 일부 또는 전부를 일시라도 점령하는 행위를 하지 않는다. 남과 북은 어떠한 수단과 방법으로도 상대방 관할 구역에 정규 무력이나 비정규 무력을 침입시키지 않는다.”로 규정되어 있다. 이 두 조항에 기초하여 보면 적용 상의 차이가 있을 수 있지만 잠수함 침입 사건은 명백히 이 두 조항을 이행하지 않은 것이다.

반면에, 북한은 「남북기본합의서」를 이행하지 않은 것은 전적으로 남한에 책임이 있다는 주장을 펴고 있다. 김일성은 1993년 1월 1일 신년사에서 다음과 같이 말했다.

“은 민족이 희망과 기대를 가지고 통일을 가까이 내다 볼 수 있게 된 오늘에 와서 남조선 당국자들이 부당한 구실을 붙여 북남합의서의 리행을 방해하고 도발적인 ‘팀스피리트’ 합동 군사 훈련 연습을 재개하는 데로 나아가고 있는 것은 민족 자주의 통일 원칙을 부정하고 외세의 힘에 의하여 불순한 목적을 실현해보려는 반민족적 행위입니다.”⁴⁾

김일성을 비롯한 북한 당국은 「남북기본합의서」는 기본적으로 한반도 통일을 위한 준비 단계로 보고 있으며, 기본적으로 이러한 단계를 방해한 것은 한국측의 책임이라는

논리를 펴고 있다. 특히, 팀스피리트 군사 훈련이 계속되는 한 북한은 기본합의서를 이행할 의사가 없음을 시사하였다. 북한이 「남북기본합의서」를 이행하지 않겠다는 또 다른 이유는 한국의 국가보안법이다. 평양 당국은 「남북기본합의서」를 협상하는 과정에서 국가보안법의 철폐를 요구하였고 이는 기본합의서의 발효 이후에도 계속되었다. 1996년 2월 19일 평양방송은 “북남합의서의 정신에 맞게 북과 남이 화해하고 단합하자면 남조선에 우리를 적대시하는 국가보안법과 같은 반통일 파쇼악법들을 철폐해야 합니다”⁵⁾라고 발표하였다.

1993년 봄 북한의 핵문제가 중대한 문제로 부각되면서 한국 정부는 1993년 5월 ‘남북고위급회담 대표 접촉’을 제의하였으나, 북한측은 ‘특사 교환을 위한 실무회담’을 제기하였다. 1993년 5월 25일 남한에 보낸 서한에서 강성산 총리는 “민족 앞에 누적되어 있는 중대사들을 포괄적으로 풀어나갈 수 있는 획기적인 제안으로서 쌍방 최고 당국자들이 임명하는 특사를 교환할 것”⁶⁾을 제의하였다. 북한은 남북 문제와 그 해결에 관한 거의 모든 사항을 담고 있는 「남북기본합의서」를 제쳐놓고 별도의 특사 교환을 제의하였다.

4) 김일성(1996), 「김일성 저작집 44」, 평양: 조선로동당출판사, p. 43. 이와 유사한 주장은 김일성이 1993년 3월 11일 재미 동포들과 한 담화에서도 발견된다. 이 부분에 관해서는 같은 책 p. 129를 참조.

5) 북한문제조사연구소(1996), 「북한 정책 자료」, p. 285.

6) 「동아일보」(1993. 5.26).

강성산은 같은 서한에서 “특사의 교환은 「북남기본합의서」의 이행에서 새로운 국면을 열어놓고 북과 남의 민족적 화합과 통일을 위한 길에서 실질적인 진전을 가져올 수 있게 할 것입니다”⁷⁾라고 말했다. 강성산은 특사 교환을 「남북기본합의서」의 연장에서 추진되어야 된다는 점을 강조하였지만, 그의 주장은 기본적으로 핵문제 해결을 지연하기 위한 의도로서 기본합의서를 성실히 이행하려는 것과는 무관하다고 보여진다.

○ 경제 분야: 경제 교류·협력

「남북기본합의서」에서 교류·협력에 관한 부분은 제3장에 해당한다. 제3장은 제15조에서 제23조까지 9 개의 조문으로 이루어져 있다. 이 조항들이 담고 있는 내용들은 <표 3>과 같다.

기본합의서에서 규정하고 있는 이 내용들은 남북간 교류·협력을 위한 기본 방향을 제시하는 것으로 선언적인 내용을 담고 있다. 이러한 선언적인 규정들을 구체화하여 실천에 옮기기 위하여, 제22조와 제23조에서 경제 교류·협력 및 부문별 공동위원회(이하 공동위원회라 함)와 남북교류·협력분과위원회(이하 분과위원회라 함)를 구성하여 운영하기로 결정되었다. 이 결정에 따라 분과위원회의 구성 및 운영에 관한 합의서가 1992년 2월 19일 발효되었으며, 이를 근거로 구성된 분과위원회에서 기본합의서의 내용에 대한 이행과 준수를 위해 「부속합의서」를 작성하였고 1992년 9월 17일 이를 발효시키기에 이른다.

남북교류·협력분과위원회에 의해 작성된 부속합의서는 4 개의 장으로 구성되었는데 제1장에서는 경제 교류·협력, 제2장은 사회 분

<표 3> 기본합의서의 교류·협력 부분 주요 내용

조항	주요 내용
제15조	자원의 공동 개발, 물자 교류, 합작 투자 등 경제 교류와 협력 실시
제16조	과학·기술·교육·문화·예술·보건·체육·환경·신문·방송·출판·보도에서 교류와 협력 실시
제17조	자유로운 왕래와 접촉 실현
제18조	서신 거래·왕래·상봉·방문·재결합 실현
제19조	철도·도로·해로·항로 연결
제20조	우편·전기통신 교류 시설 설치·연결, 통신비밀 보장
제21조	국제 무대에서의 협력 및 공동 진출
제22조	3개월내 경제 교류·협력 및 부문별 공동위원회 구성 및 운영
제23조	1개월 내에 남북교류·협력분과위원회 구성

7) 위의 글.

화 교류·협력, 제3장은 인도적 문제의 해결, 그리고 제4장은 수정 및 발효에 관한 조항들로 되어 있다. 경제 분야에 관하여 이 부속합의서에서 구체화된 내용은 <표 4>와 같다.

이 부속합의서에서는 앞의 기본합의서에 언급된 사항들이 상당 부분 구체화되어졌다. 그러나 이 부속합의서의 내용들도 대부분 원칙적인 측면에서의 합의 사항들이다. 따라서 실천에 필요한 구체적이고 세부적인 사항들이 결정되어야 한다. 이러한 실무적인 사항들의 결정은 남북경제교류·협력공동위원회에서 담당하도록 이 부속합의서는 정하고 있다.

부속합의서의 이행을 직접적으로 담당하

게되는 것은 남북경제교류·협력공동위원회이다. 남북경제교류·협력공동위원회의 구성과 운영에 대하여는 기본합의서 제22조에 의거하여 남북한 대표들에 의해 1992년 5월 7일에 따로 합의서가 작성·발효되었다. '남북경제교류·협력공동위원회'와 '남북사회문화교류·협력공동위원회'는 남북 교류·협력을 위한 양대 공동위원회로 각기 경제 분야와 사회 문화 분야의 교류와 협력에 관한 사항들을 담당하기로 결정되었다.

지금까지 남북 관계를 실제적으로 지탱해 오고 있는 것은 경제 분야이다. 남북한간의 경제 협력은 교역이 주를 이루고 있다. 남북 교역은 남한 정부가 1988년에 발표한 '7·7

<표 4> 부속합의서의 경제 분야 주요 내용

주제	내용
추진 원칙	· 교류 협력 당사자간의 직접 계약 체결로 물자 교류, 합작 투자, 공동 개발 등을 진행하며 경제 교류 협력 지원·보장 · 법인상사, 회사, 기업체 및 경제 기관, 경우에 따라 개인간의 직접 계약 체결 가능 · 물자 교류와 석탄, 광물, 수자원 등 자원의 공동 개발과 공업, 농업, 건설, 금융, 관광 등 각 분야의 경험 사업 실시
물자 교역	· 물자 교류의 성격: 민족 내부간 거래로 무관세 · 가격 결정: 국제 시장 가격을 고려하여 교류 당사자 결정 · 대금 결제 방식: 청산 결제 · 물자 수송: 인천, 부산, 포항과 남포, 원산, 청진항간의 항로 개설, 경의선 철도 및 문산-개성간 육로 연결, 김포와 순안비행장 항로 개설
합작 투자	· 경험의 원활화를 위해 투자 보장, 이중 과세 방지, 분쟁 조절 절차 등을 쌍방 합의로 정함
과학·기술·환경 분야	· 과학·기술·환경 분야의 정보·자료 교환, 인적 교류 및 과학 기술 상의 권리 보호
통신	· 우편과 전기통신 교류에 필요한 시설 설치
인적 교류	· 경제 교류·협력 종사자에 대한 활동 보장
국제 경제 협력	· 경제 분야 국제 행사와 국제 기구에서의 상호 협력, 해외 공동 진출에 대한 협의 및 추진
경제공동위의 기능	· 경제 교류 협력의 실현에 필요한 기구 설치 문제, 기타 실무 문제는 경제교류·협력공동위원회에서 결정

자료: 한국개발연구원(1994).

선언' 과 그해 10월의 '남북 물자 교류에 관한 기본 지침' 의 발표로 시작되었다. 남북 물자 교류를 전격적으로 허용하며 남한의 우방국들과 북한간의 비군사적인 분야의 교류도 인정해주기로 한 남한 정부의 일방적인 조치는 남북한간의 경제 협력 관계를 형성하는 기초가 되었다. 나아가 남한으로 반입되는 북한 상품의 원산지가 확인되는 경우, 무관세 반입을 허용함으로써 북한과의 교역을 전향적으로 확대하려는 적극성을 보였다. 그리고 1990년 8월에는 「남북 교류 협력에 관한 법률」과 「남북협력기금법」을 제정하여 법적인 기반과 경협지원체제를 갖추었다. 그 이후 남북한간의 교역 규모는 급격하게 늘어나기 시작하였다.

1988년에서 1990년까지의 남북 교역은 서로 시험 단계라고 볼 수 있을 만큼 2,000만 달러 안팎의 금액에 불과하였으나, 남북 고위급회담의 진행과 기본합의서 체결, UN 동시 가입 등의 정치적 관계의 발전과 함께 1991년부터 급격히 확대되어 1억 1,000만 달러, 1992년에는 1억 7,000만 달러, 1995년에는 2억 8,000만 달러까지 신장되었다. 이러한 교역 규모의 확대는 1993년의 핵위기나 1996년의 잠수함 사건에도 불구하고 크게 위축되지 않고 일정 수준을 유지하여 경제 협력이 정치적 관계에 크게 종속되지 않을 가능성을 확인시켜주었다.

그러나 남북한 교역이 계속 확대되기에서는 몇가지 문제점을 안고 있다. 첫째, 남북한간의 교역은 대부분이 간접 교역으로 이루어지고 있다. 그 이유는 북한이 아직 남한을 교역 상대국으로 인정하지 않고 있기 때문이다. 정식 교역 상대국과의 거래가 아니므로 북한은 남북한간의 교역을 형식적으로라도 간접 교역으로 진행하기를 요구하고 있다. 최근에 와서 직접 교역의 비율이 조금씩 늘고 있는 있으나, 1996년의 경우에도 전체 교역의 92.2%가 간접 교역을 통해서 그리고 나머지 7.8%만이 직접 교역을 통해서 이루어졌다.

둘째, 교역에 필요한 정부간 협정의 미비로 불량 상품, 계약 파기 등 분쟁 발생시의 조정 방안이 마련되어 있지 않다는 점이다.

셋째, 운송 비용의 과다가 문제되고 있다. 간접 교역으로 운송로가 길어지거나 남북 직항으로 취항하는 선박이 부족하여 보관 및 운송료가 높아지고 납기를 제대로 맞추지 못하는 경우가 발생함으로써 거래 비용이 높다.

넷째, 북한의 외환 부족과 생산의 한계로 인해 교역 대상 품목이나 수량이 제한되어 있다는 점이다. 외환 부족으로 인해 남북한간의 교역은 주로 북한 상품의 남한 반입이 전체 교역의 90%를 넘는 상황이 지속되어왔다. 그러나 북한 상품이 대부분 광산물이나 수산물 등 일차 산품에 국한되어 있어서 더

이상의 교역 확대가 현실적으로 어려운 처지에 있다. 그동안 성장세를 유지해온 위탁 가공 교역도 성장세가 감소하고 있는 실정이다. 이는 현지 기술 지도나 품질 검사가 곤란하여 품질에 대한 체계적 관리가 어렵고 기존 설비로는 생산이 한계에 이미 달한 탓이라는 분석이 제기되고 있다.

대북한 투자 사업은 자본 이전이라는 특성상 가장 정치적 영향이 강한 남북 협력 분야이다. 1989년 현대그룹 정주영 회장의 북한 방문시 논의된 금강산 공동 개발 사업에 대한 투자 계획을 시작으로, 1992년 대우와 고합물산의 방북 등으로 대북 투자 사업은 금방 확대되는 듯하였다. 남한 정부에서도 1992년 9월 「남북 교류 협력에 관한 부속합의서」를 채택하여 이러한 경향을 지원하였으나, 1993년 3월부터 시작된 북한의 핵문제로 이러한 투자 열기는 금방 식어버리게 되었다. 1994년 북미 핵협상의 타결과 남한 정부의 '남북 경협 활성화 조치'의 발표로 다시 대북한 투자는 가능하게 되었으나 KEDO를 제외하고는 적극적인 투자가 성사되지 않고 있는 실정이다. 이것은 정치적인 영향도 있지만 남북한 당국간 투자보호협정이나 이종과세 방지, 분쟁 조정 장치 등에 대한 합의가 없는 탓으로 투자의 위험성이 높은 것이 주요 원인이 되고 있다.

현재 남북한간의 교역 및 투자와 관계된

문제들은 사실상 기본합의서에 결정된 사항들만 이행된다면 다 해결될 수 있는 것들이다. 그러나 기본합의서가 지금까지 사문화되어 있었던 탓으로 <표 4>에 합의된 사항들이 전혀 이행되지 않았고 그 결과 지금까지 남북한간의 경제 관계 확대에 제약이 되고 있다.

○ 사회 문화 분야: 사회 문화 교류·협력

사회 문화 분야란 교육, 문학·예술, 보건, 체육과 신문, 라디오, 텔레비전 및 출판물을 비롯한 출판·보도 등을 뜻하는 것으로, 사회 문화 분야의 교류에 대해서는 부속합의서 제2장에서 구체적으로 명시하고 있다. 그 내용을 간략히 보면 <표 5>와 같다.

사회 문화 분야에서의 교류와 협력도 다른 분야들과 마찬가지로 일단 합의서의 작성 자체만이 성과라고 할 만큼 구체적인 성과가 없었다. 단지, 일부 남한의 법을 무시하고 북한을 방문한 사람들외에는 거의 교류 성과가 없었으나 일부 학자들이나 최근 식량 지원과 관련하여 몇몇 관련 단체 인사들이 방북한 적이 있다. 최근에 북한에서 열리는 사진전에 참여하기 위해 국회의원의 방북이 이루어진다고 알려진 적도 있으나 일반적인 경우라고 볼 수는 없다. 이러한 교류의 미진전도 결국 사회 문화 분야에 대한 기본합의서가 이행되지 않은 탓이라고 할 수 있다.

〈표 5〉 부속합의서의 사회 문화 교류 · 협력 주요 내용

사회 문화 분야의 교류 협력	· 정보 자료 교환, 기술 협력, 기관과 단체, 인원들의 접촉과 교류 · 연구 조사, 편찬 사업, 행사의 공동 실시와 교환 전시회 진행 · 상대측의 저작권 보호
자유로운 왕래 접촉	· 자유로운 왕래 접촉 허용, 자유로운 교통로 선택 · 신변 안전 및 무사 귀환 보장, 상대측 법 질서 존중 · 증명서 소지 및 휴대 물품 규칙 · 방문 목적에 필요한 편의 제공, 긴급 구제 조치 제공
대외 공동 진출	· 국제 행사와 국제 기구에서 협력 · 대외 공동 진출 협의 · 추진
사회문화교류 · 협력공동위원회 운영	· 교류 협력에 필요한 기구 설치 문제 및 실무 협의 · 세부 사항의 협의 · 실천

○ 인도적인 분야

인도적 문제의 해결이라는 이름으로 교류 · 협력을 위한 부속합의서 제3장에 합의된 부분은 남북 이산 가족의 문제에 관한 규정들이다.

「남북기본합의서」에 의하면 이산 가족 문제는 인도적인 견지에서 해결되어야 한다. 1992년 2월 19일 「남북합의서」가 발효된 이후 양국은 이 합의서에 기초하여 남과 북은 1992년 5월 제7차회담에서 「남북기본합의서」의 첫사업으로 8월 15일 남북 이산 가족

을 교환하는 데 합의하였다. 이어 쌍방은 제8차회담을 통해 남북 이산 가족의 방문단 수와 기간 등 세부적 사항을 합의하였다. 그러나 북측은 상호 핵사찰 문제, 이인모 노인 송환 문제를 제기하고 포커스렌즈 군사 훈련의 중지 등을 요구함으로써 결국 광복절 이산 가족 교환을 무산시켰다. 「남북기본합의서」의 실천은 이처럼 처음부터 난관에 봉착하였다.

신정부가 들어선 이후 처음으로 재개된 북경 적십자회담에서는 남한이 북한에 대한 비료 지원의 문제를 통해 지금까지 미루어져 온 이산 가족 상봉 문제를 해결하려고 시도

〈표 6〉 부속합의서의 인도적 분야 주요 내용

이산 가족의 서신 왕래 · 상봉 및 방문	· 이산 가족의 범위는 적십자에서 결정 · 자유 왕래와 방문은 정한 절차에 따라 · 상봉면회소 설치는 적십자가 결정 · 상대 지역의 재해 및 재난시 서로 돕기, 사망자 유품 · 유골 이전
적십자 단체의 지원 보장	· 적십자회담 속개, 적십자 단체 합의 지원 · 관련 세부 사항은 적십자사에서

하였다. 그러나 북한이 상투적인 수법으로 이산 가족의 문제는 뒤로 미루고 비료 지원만 먼저 요구해오는 탓으로 결국 회담은 아무런 성과없이 끝나고 말았다.

분석 및 평가

앞서 「남북기본합의서」의 이행 및 실천에 관한 설명에서 나타난 것처럼 양국의 남북합의서 실천은 극도로 부진하였다. 그러면 「남북기본합의서」는 왜 이행되지 못했는가? 그에 대한 이유는 모두 다섯 가지로 요약된다.

첫째, 북한의 실천 의지가 희박하였다. 객관적으로 볼 때 북한측이 합의서의 기본 내용을 상당 부분 위반하였고, 따라서 이는 김일성 정권이 처음부터 합의서를 성실히 이행할 의사나 의지가 있었는가 하는 강한 의구심을 갖게 한다. 북한은 한국과 「남북기본합의서」를 위한 예비회담을 준비하면서도 핵무기 개발을 위해 노력하였고, 합의서가 발효된 이후에도 대남 선전·선동을 멈추지 않았고 남한 정부를 비난하였다. 이것은 북한이 「남북기본합의서」의 정신을 존중하지 않고 단순히 합의서의 채택을 통해 국제적으로는 대외 선전용으로, 국내적으로는 체제 홍보용으로 활용하려는 의도가 입증된 것을 의미한다.

둘째, 합의서의 성격에 관한 부분이다. 「남북기본합의서」는 앞에서 살펴본 바와 같

이 그대로만 이행된다면 모든 남북 관계가 손쉽게 풀려나갈 수 있을 것으로 확신될 만큼 필요한 모든 내용이 포함되어 있다. 그러나 현실적으로 양측이 실행하기에 무리가 될 수 있는 많은 내용을 포함하고 있는 것도 사실이다. 물론, 이 모든 분야에서 이행을 통해 남북의 교류와 협력 그리고 화해가 순조롭게 이루어질 수 있다면 좋지만, 지난 수십년간의 남북 대화의 경험에 비추어볼 때 기본합의서의 실천은 사실상 어려움이 많다. 더 나아가서 「남북기본합의서」의 전반적인 내용이 극도로 규범적인 요소가 많고 불이행의 경우 이를 규제할 수 있는 장치가 없다는 점을 고려하면 기본합의서의 실천은 다소 불투명하다.

셋째, 북한의 국내적 상황이다. 북한은 한국과 「남북기본합의서」를 협상하고 준비하는 동안에도 핵무기 개발에 박차를 가하였고, 이는 한국 정부에 분노와 실망을 가져왔다. 이러한 이유로 한국 정부의 「남북기본합의서」에 대한 이행과 실천 의지는 크게 약화되었다. 북한의 핵무기 개발과 함께 「남북기본합의서」는 사실상 파기되었고 한국은 이 합의서의 실천보다는 북한의 핵무기 개발을 저지하기 위하여 미국과 함께 모든 노력을 경주하였다. 다시 말하면, 한국 정부의 목표가 남북 화해와 교류에서 핵개발 저지와 전쟁 방지로 전환되었다. 1994년 10월 21일 핵협

정(The Agreed Framework)으로 핵문제가 해결된 이후에도 「남북기본합의서」를 이행은 여전히 답보 상태에 있었다. 그 이유는 1994년 7월 8일 김일성의 사망으로 북한은 일차적으로 체제 유지와 사회 안정에 모든 당력을 기울였고 따라서 「남북기본합의서」의 실천할 수 있는 여력이 없었다. 반면에, 한국은 핵문제로 인해 너무나 많은 어려움을 겪었고 따라서 북한에 대한 경계심과 적대심이 강화된 상태였기 때문에 「남북기본합의서」에 대한 의욕을 상실하였다. 더 나아가서 김일성의 사망으로 한국은 일정 기간 북을 자극하지 않고 관망적인 태도(wait-and-see attitude)를 견지하였기 때문에, 「남북기본합의서」의 이행을 위한 노력은 잠정적으로 유보되었다.

넷째, 북한은 미국과의 관계 정상화에 무게 중심을 두었다. 「남북기본합의서」는 1992년에 발효되고 거의 동시에 유명무실하였다. 특히, 1993년에 접어들면서 북한의 주된 관심사는 미국과 핵협정의 성공적 타결이었고, 그 이후에는 워싱턴과의 교류 확대와 관계 증진에 초점을 맞추었다. 따라서 북한에 있어서 「남북기본합의서」의 이행은 상대적으로 낮은 순위에 머물렀다.

마지막으로 북한은 「남북기본합의서」를 실천하기 위한 선행 조건으로 주한 미군의 철수, 팀스피리트의 중단, 그리고 한미상호

방위조약의 파기 등을 한국측에 요구하였다. 이러한 제의는 평양이 지난 70년대 말부터 남북 대화를 할 때마다 거의 예외없이 내세웠던 사항들이었다. 북한은 한국이 이러한 요구를 수용하지 않으리라는 것을 잘 알면서도 반복적으로 제기한 것은 이러한 조건들을 빌미삼아 기본합의서의 불이행에 대한 책임을 한국측에 전가시키려고 하였기 때문이다.

지금까지 열거한 이러한 모든 이유는 한마디로 북한이 남한과의 대화를 그리 원하지 않는 탓이라고 요약할 수 있다. 실제로 대화를 할 의지가 없다면 설령 「남북기본합의서」에 대화를 강제할 수 있는 어떤 조항을 삽입했다 하더라도 실질적인 효과를 얻을 수는 없었을 것이다. 따라서 무엇보다도 북한이 대화에 응할 수 있는 여러 가지 조건들을 만들어주는 것이 필요하다. 이 조건이란 북한이 대화를 꺼리는 이유가 무엇인지를 알아보아 그 이유를 없애는 것이 첫째 방안이며, 둘째는 북한이 대화에 응하는 것이 그렇지 않은 경우보다 더 이득이 될 수 있도록 대화 참여로부터 얻는 이득을 크게 해주는 것이다. 북한이 대화를 두려워하는 이유는 남북 관계의 진전으로 교류 협력이 늘어날 경우 체제 유지가 위협을 받을 수 있다는 점이다. 그리고 북한이 남한으로부터 얻을 수 있는 이득은 경제적인 지원이 가장 우선적인 것이 될 것이다. 이 두 가지 사실에 대한 조합이 아직

은 북한이 대화에 나설 만한 수준이 되지 않았다는 것이 남북 대화가 순항하지 못하는 근본적인 이유라고 할 수 있다.

실천 방안

지금까지 논의된 내용을 종합적으로 검토해볼 때, 「남북기본합의서」의 실천과 이행은 현실적으로 많은 어려움이 있음을 시사해준다. 그럼에도 불구하고 남북 관계의 증진과 평화 통일을 위한 노력은 계속되어야 하므로 이러한 목적을 위해 「남북기본합의서」를 실천할 수 있는 방안에는 어떠한 것들이 있을지를 알아보하고자 한다.

우선 북한이 남한과의 대화를 두려워할 필요가 없도록 보장하고 북한도 남한에 대한 도발을 하지 않을 것이라는 사실에 대하여 안전을 보장하는 방안이 필요하다. 이를 위해 4者회담 등에서 국제적인 보장 장치를 마련하려 하고는 있으나 기본적으로는 남북한 간의 신뢰가 전제되어야 하는 사항이다. 이러한 면에서 신정부 출범 이후 김대중 대통령이 기회 있을 때마다 “남한이 북한을 흡수 통일하려는 의지가 없음”을 표방하고 있음은 바람직한 일이다. 그러나 이러한 신뢰가 지도자의 발언만으로 형성될 수는 없는 것이므로 지속적으로 인내를 가지고 노력하는 것외에는 대안이 없다.

북한이 남한과의 대화를 통해 얻을 수 있는 이득에 대해서는 그 크기를 확대할 수 있는 여지가 있다. 북한으로서는 가능하면 남한보다는 체제 위협 가능성이 적은 다른 외국을 통해서 경제적 활로를 찾아보려고 하는 것이 당연한 입장이다. 이러한 측면에서 북한이 미국이나 일본과의 협력을 우선시하고 남한은 가능하면 소외시키려 하는 정책이 실리적인 측면에서 훨씬 불리하고 남한보다 더 좋은 경제 협력의 파트너는 없다는 사실을 분명히 보여주는 것이 필요하다. 그리고 다른 우방국들이 적극적으로 이러한 남한의 입장을 지원해줄 수 있도록 외교적 노력이 병행되어야 한다.

이러한 기본 입장을 근거로 「남북기본합의서」의 실천을 위한 다섯 가지 방안을 제시하고자 한다.

첫째, 「남북기본합의서」의 존속 여부에 관한 전반적인 재검토 작업이 필요하다. 앞서 반복적으로 지적된 것처럼 1992년의 기본합의서와 그 부속합의서는 지난 6여 년 동안 제대로 실천되지 않았다는 점에서 사문서와 다름없다. 그러한 상황을 고려할 때 우리는 현시점에서 「남북기본합의서」의 성격을 평가하는 것이 중요하다. 무엇보다도 기본합의서의 많은 부분이 선언적·원론적 그리고 심지어 윤리적 측면이 너무 많이 내포되어 있으며, 쌍방이 그 내용과 사항을 위반하고 이행

하지 않을 경우 이에 대한 규제의 내용과 방법이 존재하지 않고 있다. 이것은 「남북기본합의서」가 처음부터 실현 가능성이 적다는 점을 뒷받침해주고 있다.

이러한 상황 하에서 우리의 선택은 두 가지이다. 첫번째는 기존 「남북기본합의서」에 실행이 가능한 구체적인 사항을 선별하여 소위 「남북기본합의 이행서」를 출범시켜 기존 합의서를 격상·발전시키는 일이다. 이 경우 너무나 많은 이행 사항이 포함되지 않도록 하며, 가장 현실적인 분야부터 추진될 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 두번째는 기존 「남북기본합의서」의 후속 조치로 합의된 '남북고위급회담 분과위원회 구성·운영에 관한 합의서(1992. 2.19)', '남북핵통제공동위원회 구성·운영에 관한 합의서(1992. 5.7)', '남북군사공동위원회 구성·운영에 관한 합의서(1992. 5.7)' 그리고 '남북연락사무소의 설치·운영에 관한 합의서(1992. 5.7)' 등을 다시 한 번 북측에 이행할 것을 제의하는 방식이다. 이 경우 새로운 합의문을 만들기 위해서 쌍방이 또 다시 지리한 협상과 타협의 과정을 생략할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 이 네 가지 이행합의서 가운데서 남북연락사무소의 설치에 관한 이행합의서가 가장

적절하다고 판단된다. 그 이유는 남북연락사무소의 설치가 제대로 운영될 수 있으면 이 사무소에서 이산 가족, 군축, 핵문제 그리고 기타 모든 문제를 논의할 수 있기 때문이다. 즉, 단일 창구를 통해 다양한 쟁점을 일원화시키는 것이다.

둘째, 남북 관계의 증진을 위해 한 번에 너무 많은 사항을 동시 다발적으로 추진하는 것은 바람직하지 않다. 「남북기본합의서」 실패 원인의 하나는 「남북기본합의서」는 너무나 많은 이행 사항을 내포하였다는 점을 앞서 지적한 바 있다. 많은 시간과 빈번한 접촉을 요구하고 또 정치적으로 민감한 사항에 대해 한국이 단기간에 북측에 이행할 것을 요구하는 것은 무리이다. 가능한 빨리 남북의 화해와 통일을 위한 기초를 다지기 위해 정치·경제 및 문화 등 여러 부문에서의 교류를 확대하려는 한국 정부의 의지는 이해할 수 있지만 「남북기본합의서」는 이상주의적 측면이 내포되어 있으며, 따라서 현실적으로 접촉과 교류가 가능한 분야부터 점진적으로 시작하는 것이 좋다.⁸⁾ 경우에 따라서는 사안적 및 상황적 접근(case-by-case approach)도 필요하다.

셋째, 남북 관계의 증진을 위해 새로운 접근이 필요하다. 한국은 남북 대화를 진행하

8) 권만학 교수는 남북의 현안을 크게 '쉬운 이슈'와 '어려운 이슈'로 분류하고, 쉬운 이슈는 경제 교류와 경제 협력 등의 호혜성을 가진 분야이며, 어려운 이슈는 군축, 통일 등과 같은 정치성이 강한 분야로 규정하면서 쉬운 이슈부터 해결할 것을 재의하고 있다. 이 부분에 관해서는 권만학(1996), "우리의 남북 대화 추진 방향", 「남북기본합의서 발효 3주년 기념 세미나 회의록」, 통일원, p. 77를 참조.

는 동안 주고받는 원칙(give-and-take principle)에 충실하였다. 이 원칙의 핵심은 한국 정부가 북한에게 제공하는 거의 모든 형태의 보상과 지원에 상응하는 반대 급부 또는 대가가 있어야 한다는 것이었다. 예를 들면, 북한에 쌀을 비롯한 구호품을 지원하는 대신에 한국은 북한이 남북 대화에 충실히 응하고 남북간에 산적한 문제를 푸는 데 있어서 협조할 것이라는 기대감을 가졌다. 그러나 북한은 필요한 것만을 갖고 그 대가로 남북 대화에는 성실히 응하지 않았다. 다시 말하면, 한국은 원했던 반대 급부를 얻지 못했고 남북 관계는 자동적으로 경색되었다. 우리의 대북 정책 문화의 한 단면은 북한의 지원에 대한 가시적 효과를 너무 빨리 기대한다는 점이다. 한국의 주고받는 원칙은 상호주의에 기초되어 있다. 1998년 4월 북경에서 개최된 비료회담에서 한국의 목적은 북한에 비료를 제공하는 조건으로 남북 이산 가족의 상봉을 실현시키는 것이었다.

이러한 상호주의적 접근이 이루어질 수 있다면 가장 바람직하겠지만 북한의 저의와 대남 행태로 미루어보아 실현성이 없다. 이러한 상황에서 한국 정부가 북한측에게 상호주의를 수용할 것을 요구하는 것은 그다지 간단한 일이 아니다. 따라서 한국의 경제력과 재정 상태가 허용되는 범위 내에서 북한

에 대한 인도주의적 차원에서의 지원은 계속하는 것이 좋으며, 그에 대한 반대 급부는 되도록 북한이 수용하기 용이한 분야부터 우선적으로 요구하고 그 폭을 점진적으로 확대해 나가는 전략이 필요하다.

넷째, 정경 분리의 원칙(the separation of politics and economy)을 고수해야 한다. 그러나 한국 정부는 이 원칙을 표방하면서도 사실상 이를 지킬 수 있는지에 대해서는 불확실한 면이 없지 않다. 정치와 경제 부분을 분리하여 대북 정책을 추진하는 것이 쉬운 일은 아니다. 왜냐하면 두 분야가 상호 영향을 받기 때문이다. 한국 정부는 정치 및 군사와 관련하여 북한과 대화나 협상이 결렬될 경우 또는 남북 관계의 경색을 일으키는 사건이 발생하는 경우, 이는 비정치적 부분 특히 경제 협력에 나쁜 영향을 미쳤던 것이 사실이다. 예를 들면, 1996년 11월 김영삼 대통령은 강릉의 잠수함 침투 사건에 대한 보복으로 남북 경제 협력을 중단하겠다고 발표하였다.⁹⁾ 이는 한국 정부가 정경 연계 정책을 추진하고 있음을 보여주는 사례이다. 정치 및 군사 부분에서의 파행은 거의 자동적으로 남북 경제 관계에 악영향을 미치고 있다. 따라서 이를 분리하여 추진하는 것이 바람직하다. 그 이유는 정치 분야의 양측 관계에 영향을 받지 않고 경제 분야가 일정 수준

9) 「조선일보」(1996. 11.20).

이상으로 교류가 유지되는 한 남북 관계는 단절이나 혹은 전쟁과 같은 극단적인 방향으로 치달을 가능성이 줄어들기 때문이다.

다섯째, 경제 협력 확대를 위한 전환적 조치가 필요하다. 지금까지 경제 협력의 확대는 정경 연계 방식에 의해서도 제한되었을 뿐만 아니라, 북한의 경제 발전이 남한에 위협이 될 것이라는 사고에 의해서도 제한을 받아왔다. 즉, 전략적으로 북한이 경제적으로 열악한 수준에 처하는 경우 체제 경쟁에서의 남한 우위가 확보되고 전쟁 억지에도 도움이 된다는 것이 일반적인 견해였다. 그러나 남북한간의 전쟁 상황은 남한이나 북한 모두가 선택할 수 없는 가능성이므로, 오히려 북한이 궁지에 몰려 전쟁을 선택하는 것을 막아야 한다. 뿐만 아니라 남북간 경제 관계가 강화되면 될수록 남북한의 복지가 서로 상대방에 의해 영향을 받게 되므로 분쟁의 위협이 줄어들 가능성이 높다.¹⁰⁾ 남북한간의 경제 교류 확대를 위한 방안으로는 다음과 같은 방안이 활용될 수 있다.

첫째, 미국의 북한에 대한 금수 조치를 해제하는 데 협력한다. 현재 북한은 미국과의 외교 관계에 전력을 기울이고 있다. 그 이유는 미국의 금수 조치에 의해 북한의 대외 관계 전반이 제한받고 있기 때문이다. 이러한

조치는 미국이 냉전시대에 사회주의 국가 진영에 대해 실시하던 전통적인 정책이다. 이 정책은 북한의 경제력 약화를 통해 전략적·외교적 우위를 확보하려는 목표를 가지고 있다. 그러나 이 정책이 남한에게도 자동적인 이득을 가져오지는 않는다. 그 이유는 대북 관계에서 그 영향력이나 발언권이 미국으로 집중되기 때문이다. 이것은 북한이 남북기본조약이나 다른 어떠한 합의를 하더라도 한국 보다는 미국을 대화의 주 상대로 선택하게 하는 요인이 된다. 즉, 우방인 미국이 대북 정책에 있어서 협조자라기 보다는 결정자나 경쟁적인 위치에 놓이게 할 가능성이 있다. 따라서 한국이 협상에 있어서 주도적인 역할을 가지게 되도록 미국과 북한에 대한 금수 조치의 해제 혹은 변형에 대해 외교적인 협력을 기울일 필요가 있다.

둘째, 국제 기구가 북한이 남한으로부터 수입하는 투자재에 대한 신용 공급을 허용하도록 외교적 노력을 기울인다. 북한 경제난의 근본적인 문제는 외화 부족으로 기술 및 에너지 도입이 제한받고 있다는 사실이다. 북한이 경제적인 어려움을 극복할 수 있도록 남한은 북한과의 경제 교류에서 투자재의 수출을 허용하고, 이러한 투자재의 구매에 대해 국제 금융 기관의 장기 신용 공급 혹은 차

10) Pollachek(1980)의 경험적 연구에 의하면, 교역이 두 배 증가할 경우 당사국간의 분쟁 가능성은 20%가 감소한다. Willem Molle(1990), *The Economics of European Integration*, London: Aldeshot, p. 8에서 재인용.

관 등을 허용함으로써 북한이 남한의 기술을 수입할 수 있도록 길을 터줄 수 있다. 이것은 외환 부족으로 다른 가능성이 없는 북한으로 하여금 남한과의 거래를 확대하게 만드는 방안이 될 수 있다.

셋째, 북한이 대외 거래를 함에 있어서 남한의 사회간접 시설을 이용할 수 있도록 허용하는 것도 남한만이 북한에 제공할 수 있는 이점이다. 북한은 사회간접 시설이 열악하여 어려움을 겪고 있다. 따라서 남한이 교통 수단이나 화물적치장을 북한에 개방하여 용역 거래를 가능하게 하면 북한의 대외 거래에 도움이 될 것이다. 혹은 남한의 은행, 보험 회사 등을 북한이 이용할 수 있도록 개방하는 것도 제도적인 분야의 사회간접 시설을 제공하는 것으로 북한이 해외 시장의 접근을 용이하게 할 수 있다.

넷째, 북한과의 교류 품목에 대한 제한을 대폭 완화하여 네거티브시스템을 경제 분야 전체에 조기 도입한다. 신정부에서는 지금까지 법으로 허용된 경제 교류만 남북간에 이루어지던 체제를 법으로 금지한 것외에는 포괄적으로 허용하는 네거티브체제를 도입하겠다고 발표했다. 그러나 이것이 교역 부문만이 아니라 남북 경제 교류에 대한 승인이나 자본 거래에도 적용되도록 전분야에 확대하는 것이 남북 경제 교류가 활성화되는 방안이 될 수 있다. 북한의 상품 가운데는 특정

식품류 등 남한에서만 수요가 있는 상품들이 많다. 이러한 상품들로까지 교역이 확대되고 중소 영세 업자들에게까지 교류가 가능하도록 시장 참여에의 길을 터주되, 스스로 결과에 대해 책임질 수 있도록 시장을 확대하고 시장 기능을 강화하는 것이 필요하다. 이 경우 무분별한 대북 경제 교류 경쟁이 있을 것으로 염려하는 사람들이 많지만, 대북 거래를 담당하는 전담 부처를 지정하고 금융 감독에 있어서 대북 거래에 관한 계정을 통합하여 관리하면 무리한 거래에 관해서는 통제 및 조절이 충분히 가능할 수 있다.

다섯째, 북한과의 당국간 협상을 통해 청산결제제도를 시급히 도입하고 교역의 직거래가 이루어지도록 조치해야 한다. 이 경우 대월제도의 도입 등으로 북한이 직거래 및 청산 계정 도입에 대한 인센티브를 제공하는 것이 고려되어질 필요가 있다.

여섯째, 남북간의 거래에 관한 수출입 절차를 간소화하는 것이 필요하다. 법적으로는 민족 내부 거래로 규정하고 있음에도 불구하고 일반적인 대외 교역에 관한 제한들이 그대로 적용되고 있어서, 근거리 교역이라고 하는 남북 거래가 가지는 이점을 제대로 살리지 못하는 경우가 많고 오히려 거래 비용이 높아지고 있다. 따라서 남북 경제 교류 확대를 위해 이러한 문제를 해소할 필요가 있다.

이러한 제도들을 통해 북한은 서방 기술

을 도입할 수 있게 되고 당장 외화가 없더라도 긴급히 필요한 물자들을 공급받을 수 있는 길이 열리게 되며, 거래 비용의 절약이나 대월제도 등을 통해 경제 위기를 극복할 수 있는 가능성을 얻게 된다. 그리고 이것이 궁극적으로 북한의 사회나 체제가 안정을 얻게 되는 길임을 북한 당국이 인식할 수 있게 되면 남북 교역은 저절로 확대될 것이다. 그리고 남한의 입장에서는 남북 교역의 확대를 통해 양 지역간의 안정을 공고히 하고 점진적인 변화를 유도함으로써 평화 정착과 평화적 통일의 기반을 다질 수 있게 될 것이다. 물론 이 과정에서 남한 기업들은 경제적 이득도 얻게 될 것이다.

맺음말

우리는 지금까지 「남북기본합의서」가 발효된 이후 지난 6여 년간 정치, 군사, 경제 그리고 문화 부분에서의 실천과 진행 상황을 검토해보았다. 이러한 검토와 논의를 통해 내릴 수 있는 결론은 「남북기본합의서」의 실천은 사실상 전무하다는 것이다. 현시점에서 기본합의서 불이행에 관한 책임 소재를 규명하는 일은 무의미하다. 보다 중요한 것은 새로운 인식과 의식을 가지고 미래의 남북 관계의 증진을 위해 남과 북이 함께 노력하는 일이다.

「남북기본합의서」에 규정된 정치·군사 부분에서 남북의 진전에 관한 전망은 불투명한 것으로 판단된다. 앞서 반복적으로 지적된 것처럼 평양 당국은 「남북기본합의서」의 이행 조건으로 주한 미군의 철수, 국가보안법의 철폐 등과 같이 한국의 안보에 위협이 될 수 있는 요구를 계속하였다. 한국이 앞으로도 이러한 민감한 사항을 파격적으로 수용할 가능성은 없다. 왜냐하면 한국 정부는 북한이 이러한 요구의 충족을 통해 남한의 군사적 취약성과 안보적 공백을 이용하려고 한다는 점을 잘 알고 있기 때문이다. 이것은 한국 정부로 하여금 정치·군사 부분에서의 남북 대화를 일정 기간 유보하는 것도 하나의 전략이 될 수 있음을 시사해준다. 그러나 경제 부분에서는 남북간의 교류·협력이 증대될 여지가 많다. 남한이 북한과의 접근을 통해 변화를 유도하고 남북한의 평화를 정착시키기 위해서는 정경 분리를 통해 남북간에 경제적 교류와 협력이 활성화되도록 장려하는 것이 필요하다.

이는 남북한이 서로 경제적으로 상호 이득을 얻도록 할 뿐만 아니라 양측의 관계가 단절되는 상황을 막아주기 때문이다. 문화적으로도 다양한 통로를 개설하여 가급적 많은 대화와 교류가 이루어지도록 하는 것이 필요하다. 특히, 인도적 차원에서 추진되고 있는 이산 가족의 재회 문제는 이산 일세대가 점

차 줄어들고 있는 상황에서 경제적 지원이라는 지렛대를 활용해서라도 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이는 이산 일세대의 한을 풀어주는 차원만이 아니라 가족간의 연대감을 다음 세대에 전달하기 위해서도 중요한 사실임을 남북 당국자들이 인식하여야 한다.

결론적으로, 현재 사문화된 기본합의서를 실천에 옮기기 위해서는 기존의 합의서 내용 가운데서 실천 가능한 것을 우선적으로 선별하여 추진하는 방식을 택하는 것이 무엇보다도 중요하다. 기본합의서의 전체 내용을 고수하거나 또는 더 이상 형식적 틀에 연연할 필요는 없다. 그 이유는 기본합의서가 남북의 화해와 교류의 증진을 결코 보장해주는 것은 아니며, 그리고 기본합의서가 제대로 이행되지 않았다고 해서 남북 관계가 더욱 악화되는 것은 아니기 때문이다. 합의서의 기본 정신이 유지되는 범위 내에서 남북이 상호 합의에 따라 실천성이 가미된 합의서의 채택을 진지하게 추진하는 것이 필요하다. 그러기 위해서는 장기적으로 인내심을 가지고 남북 사이의 문제를 점진적으로 풀어가겠다는 자세와 비즉흥주의적인 태도가 절실히 요망된다. 9

참고 문헌

권만학(1995), “우리의 남북 대화 추진 방

향”, 「남북기본합의서 발효 3주년 기념 세미나 회의록」, 통일원.

김일성(1996), 「김일성저작집 44」, 평양: 조선로동당출판사.

북한문제조사연구소(1996), 「북한 정책 자료」, 민족통일연구원(1992), 「통일 환경과 남북한 관계」, 연례정세보고서 92.

송영대(1992), “남북합의서 채택에 동의한 북한의 전략은 무엇인가?” 「남북기본합의서 이후의 남북 관계」, 1992 자유논단 논문집, 한국자유총연맹.

제성호(1996), 「남북 교류 협력 활성화를 위한 법제도 개선 방안」, 연구보고서 96-13, 민족통일연구원.

통일원(1995), 「통일백서」.

Molle, Willem(1990), *The Economics of European Integration*, London: Aldeshot.

Pohl, Manfred(1998), *Farewell to a Model?-German Experiences with Unification and its Implications for Korean Strategies*, 민족통일연구원 주최 “남북 협력: 새로운 지평을 향하여” 학술회의 발표 논문.

〈漫評〉 41



“이제는 먹고, 굴리고, 모양내고 삼시다!”