KINU

KINU 정책연구시리즈
2005 - 03

6·15 남북공동선언 재조명
: 이론과 실제

홍용표·조한범

통일연구원

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

6·15 남북공동선언 재조명
: 이론과 실제

목차

6·15 남북공동선언 재조명
: 이론적 배경과 의미

홍 용 표 (한양대학교 교수)

3 Ⅰ 서 론
3 Ⅱ 자유주의, 기능주의, 그리고 신기능주의
10 Ⅲ 「6·15 공동선언」의 이론적 평가
13 Ⅳ 맺음말

6·15 남북정상회담 이후 남북관계 발전의 성과 및 과제

조 한 범 (통일연구원 선임연구위원)

17 Ⅰ 6·15 남북정상회담의 의의
18 Ⅱ 대북정책의 패러다임전환
19 Ⅲ 남북관계 변화의 성과
24 Ⅳ 향후 과제

6 · 15 남북공동선언 재조명
: 이론적 배경과 의미

홍 용 표 (한양대학교 교수)

http://www.kinu.or.kr

Ⅰ. 서 론

김대중 전대통령과 김정일 국방위원장은 6월 13~15일 평양에서 정상회담을 개최하고 「6·15 공동선언」을 발표하였다. 양측은 「공동선언」을 통해 ① 통일문제의 자주적 해결 추진, ② 양측 통일방안에 공통점이 있음을 인정하고 이 방향에서 통일을 지향, ③ 이산가족방문단 교환 및 비전향 장기수 등 인도적 문제 조속 해결, ④ 경제협력을 통한 민족경제의 균형적 발전 및 사회·문화, 체육, 보건, 환경 등 제반분야의 협력과 교류 활성화, ⑤ 남북 당국간 회담 조속 개최 등 5개항에 합의하였다. 아울러 김정일 위원장은 적절한 시기에 서울을 방문할 것을 약속하였다.

경제·사회 교류·협력뿐만 아니라 남북 당국간 회담의 개최는 물론 통일문제에까지 합의한 「6·15 공동선언」은 경제·사회 분야와 정치 분야 교류의 병행 추진을 통해 협력을 도모한다는 신기능주의(neo-functionalism) 이론에 입각한 것이다. 보다 정확히 말하면 경제교류를 통해 정치적 통합을 모색하는 기능주의(functionalism)적 입장에서 '정경분리' 정책을 취했던 햇볕정책이 「6·15 공동선언」을 통해 신기능주의적 입장으로 발전되었다고 할 수 있다.

따라서 본 연구는 햇볕정책의 가장 큰 성과라고 할 수 있는 「6·15 공동선언」의 이론적 배경을 자유주의(liberalism)적 시각의 이론인 기능주의와 신기능주의를 통해 살펴보고, 그 성과와 한계를 평가하고자 한다.

Ⅱ. 자유주의, 기능주의, 그리고 신기능주의

1. 자유주의

국제정치의 대표적인 두 가지 이론적 전통은 현실주의와 자유주의이다. 현실주의에 따르면 국가들은 주권을 보유하고 있으며, 각국은 무정부상태에서 자신의 안보를 스스로 책임져야 한다. 소위 자력구제의 원칙이다. 모든 국가들은 다른 국가들과 끊임없는 경쟁관계에 있으며 이러한 상황에서 국가 스스로의 힘 이외에 다른 제도

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION

나 기구에 안보를 맡기는 것은 비합리적이라는 것이다. 현실주의자들은 기본적으로 국제체제의 안정과 평화는 힘의 균형과 전력적 평형의 움직임에 좌우된다고 본다. 즉, 국제관계의 특성은 국제체제를 구성하는 개별 국가들의 성격에 의해서 결정된다기보다 주요 국가들의 힘과 세력이 어떻게 배분되어 있는가에 따라서 결정된다는 것이다.

반면 자유주의 이론가들은 국제적 무정부 상태에서도 평화와 협력이 충분히 가능하다고 주장한다. 더욱이 자유주의가 말하는 평화는 단순히 전쟁이 없는 상태를 뜻하는 현실주의자들의 소극적 평화가 아니라, 공통의 이익과 개별적 이익을 서로 협력해서 달성하는 상태인 적극적 평화를 가리킨다. 자유주의 입장에서 국제협력과 평화를 달성하는 방법은 크게 3가지로 분류된다.[1] 첫째, 공화주의적 자유주의이다. 이는 개인의 자유와 평등, 법의 지배에 기초한 공화정이 국제협력과 평화의 기초가 될 수 있다는 주장이다. 전쟁을 하기 위해서는 국민의 동의가 요구되는데, 이것은 전쟁을 억제하는 효과가 있다는 것이다. 민주주의 국가들끼리는 싸우지 않는다는 '민주평화론'은 이러한 이론적 전통에 기초하고 있다.

둘째, 규제적 자유주의는 국제관계에서 국가들의 행동을 규제할 수 있는 국제적 규칙과 기구의 발전을 통하여 국제협력과 평화가 달성될 수 있다고 주장한다. 이들에 따르면 국제기구나 국제레짐과 같은 국제제도들이 국가의 행동에 독립적인 영향을 미칠 수 있다고 본다. 즉, 제도를 통한 국가간의 협력이 가져다주는 상호이익으로 인해 국가간의 협력이 가능하다는 것이다.

셋째, 상업적 자유주의는 국가들 간의 경제관계의 발전이 평화를 가져온다고 본다. 상업적 관계는 서로를 필요로 하는 관계이기 때문에 공통의 이익에 기초한 협력이 발전할 수 있는 기초를 제공한다는 것이다. 특히 이들은 국가간 경제적 상호의존이 가져오는 '평화적 효과'를 강조한다. 국가간 무역확장과 상호의존성의 확대는 서로 협력할 경우 누릴 수 있는 잠재적 이득을 증진시키는 한편, 전쟁의 비용은 더욱 증폭시킨다. 또한 확대되는 상호의존을 관리하고 안정적 국제관계를 유지하기 위한 제도 형성이 촉진됨으로써 국가들 간의 평화적 협력관계가 지속될 수 있다는 논리이다.

---

[1] R. Keohane, "International Liberalism Reconsidered," in J. Dunn. ed., *The Economic Limits to Modern Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), 정진영, "자유주의 국제정치경제이론," 우철구·박건영 편, 『현대 국제관계이론과 한국』(서울: 사회평론, 2004), pp. 398-399에서 재인용.

경제교류의 증대가 국제협력, 나아가 지역통합을 가져온다는 통합이론의 계열에 속하는 기능주의와 신기능주의는 바로 이와 같은 이론적 인식에 기초하고 있다.

2. 기능주의

제2차 세계대전 이후 국제평화의 구축에 대한 최초의 자유주의적 대안은 미트라니(D. Mitrany)의 기능주의 통합이론이었다.[2] 이는 과거 국가이익에 바탕을 두고 전개되었던 국제관계와 외교방식을 부정하는 데서 출발한다. 국가중심주의적 국가이익 개념으로 무장한 고위급 외교관과 군장성들은 근본적으로 세계정치에 대한 시각이 극단적인 정치현실주의에 빠져 있으며, 따라서 국제관계는 오직 갈등과 분쟁으로 점철되어 있다는 것이다. 또는 미트라니는 양차대전을 겪으면서 소위 이상주의자들의 국제평화 구상은 실현되기 어렵다고 판단하고 현대사회의 특징을 고려한 기능주의적 통합을 바탕으로 국제평화체제가 구축될 수 있다고 주장하였다.

미트라니는 평화의 개념도 새로운 시각에서 정의하였다. 그는 무력을 통하여 이루어지는 강제력에 의한 폭력 없는 정태적인 상태로서의 평화가 아니라 일하는 평화, 즉 살아있는 동태적인 평화체계를 구축하려 하였다. 이는 국내정치체제와 같은 수직적 관계설정에서 벗어나 수평적인 국가 대 국가 관계 속에서 기능주의적 접근을 통해 공동체 형성에 주력하는 체계이다. 그는 "우리시대의 문제점은 국가들이 어떻게 평화적으로 분리되어 지내는가가 아니라, 어떻게 적극적으로 함께 하도록 하는가이다"라고 주장하였다. 평화는 '공존(coexistence)'하는 것보다 '공동활동(coactivity)'에 의하여 이루어지는 것이 이상적이라는 것이다.

기능주의자들은 평화로운 협력은 외교관이나 고위관리들이 조약이나 협정을 체결하고 서명하는 데서 생기는 것이 아니라, 국가들과 구성원들이 함께 어울리고 일하는 데서 보다 쉽게 성취될 수 있을 것으로 본다. 따라서 기존에 국가존망의 이익과 동일시했던 주권과 관련된 문제를 정면 공격하는 것을 회피함은 물론, 국가간의 갈등을 유발할 수 있는 국가의 핵심적 이익의 영역도 피하는 것이 초기단계에서의 기

[2] 기능주의에 대한 주요 내용은 다음을 참조. David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966); A.J.R. Groom and Paul Taylor, *Functionalism: Theory and Practice in International Relations* (London: University of London Press, 1975); 김계동, "한반도 평화와 통일의 이론적 접근," 체제통합연구회 편, 『한반도의 평화와 통일』(서울: 백산서당, 근간); 구영록, 『한국과 햇볕정책: 기능주의와 남북한 관계』(서울: 법문사, 2000), 제4장.

능주의적 실천의 철칙이다. 즉 갈등이나 분쟁을 유발할 수 있는 예민하고 중차대한 사안은 뒤로 미루고 쉽고 사소하며 국가들이 서로 양보할 수 있는 지엽적이면서도 핵심을 벗어나지 않는 작업부터 착수하고 이를 중심으로 공통의 이익을 추구하는 소박한 원칙에서 시작해야 한다는 것이다.

보다 구체적으로 기능주의는 국가들이 공동의 번영과 평화를 증진시키는 최선의 방법은 경제와 과학 등 기술적 분야에서 협력을 하는 것이라고 강조한다. 경제, 기술, 복지 분야에서의 국가간 상호의존의 확대는 정부간의 망(enmeshment)을 형성하고, 그것이 형성되면 각 정부는 전쟁에 의하여 적대적이 되는 비용이 망을 형성하는 비용보다 더 크다는 것을 인식하고 전쟁을 피하게 되기 때문이다. 또한 기능주의는 이데올로기를 배제하면서 비정치적 분야에서의 기능적인 협력이 발전·확산되면, 정치 분야까지를 포함하는 타 분야의 협력을 촉진시킨다는 확산(ramification)효과에 주목한다. 즉 인도주의적 사업에서 경제로, 경제에서 군사와 정치로 침투확산 효과를 가져온다는 것이다. 기능주의자들은 국가간 이해관계가 첨예한 정치·군사 분야를 정면으로 공격하거나 직접 다루지 않는다. 보다 덜 예민하고 장기간에 걸쳐 추구할 수 있는 분야에서의 축적된 활동이 확산효과를 낳고, 이러한 효과들이 누적되었을 때 자연스럽게 정치영역으로 옮아가는 과정을 중요시하는 것이다.

기능주의는 세계평화와 협력, 나아가 통합에 지대한 공헌을 하였지만 몇 가지 측면에서 비판을 받았다. 첫째, 생산, 무역과 분배와 같은 분야에서의 협력은 그 분야의 경쟁성 때문에 보다 어렵고 복합적이라는 사실이다. 경쟁이 이루어지고 승자와 패자가 확연히 구분되는 시장경제의 정상적인 조건하에서 기능주의 논리가 어떻게 작동할 것인가를 예상하는 것이 어렵다는 점을 많은 학자들이 지적하였다.

둘째, 기능주의는 중요한 정치현실을 거의 고려하지 않은 점에 대하여도 비판을 받았다. 기능주의자들은 기능만을 중요시한 나머지, 법·제도 및 권위체를 경시하고, 국가간의 갈등을 유발시킬 위험성이 큰 정치문제를 등한시한다는 지적이다. 특히 기능주의는 정치와 비정치 분야를 구분한 점에 대하여 비판을 받았다. 그러한 구분은 비현실적이고 그와 같이 구분한 상태에서 통합은 지연될 수밖에 없다는 것이다. 또한 비정치 분야에서의 통합 경험은 다른 분야의 통합에 별다른 역동성을 제공하지 못하고 상위정치(high politics)를 변화시키지 못한다는 것이다. 오히려 비정치적인 분야가 정치적인 영향을 받는 경우가 더 많다고 한다. 더구나 1970년대 이후 국제경제가 국제정치의 중요한 부분으로 등장하면서 정치 분야와 경제를 포함하는 비정치

분야를 구분하기 어려워졌다는 지적을 받고 있다. 특히 상위정치에 속하는 안보분야에 있어서 군사적 위협뿐만 아니라 경제문제도 안보위협의 요소가 되기 때문에 정치와 비정치의 구분이 더 어려워졌다는 것이다.

3. 신기능주의

신기능주의는 기능주의 이론의 문제점을 보완하며 하스(E. Haas)에 의해 제시된 이론이다.[3] 기본적으로 기능적 협력이 확대되면 정치적 통합은 자동적으로 이루어질 것이라고 보는 기능주의와 달리 신기능주의는 기능적 협력과 정치적 협력을 분리할 수 없다고 본다. 다시 말해서 기능주의는 정치문제를 해결하기 위한 비정치적인 접근 방법이라고 할 수 있는 반면, 신기능주의는 통합에 있어서 정치적 요소를 중요시한다. 정치적인 논쟁을 불러일으킬 가능성이 큰 분야를 제외하고 비정치 분야의 교류와 협력을 추진하는 것이 아니라, 정치 분야의 협력에 강조점을 두고 있다.

이러한 신기능주의는 다음과 같은 이론적 전제를 갖고 있다. 첫째, 신기능주의는 통합의 진전이 미트라니가 말한 것처럼 기능적 확산효과의 압력에 의해 자동적으로 이루어지는 것이 아니라, 자기이익의 추구를 목표로 하는 행위자의 적극적인 개입이 필요하다고 본다. 둘째, 신기능주의는 정치를 다원주의적 관점에서 파악한다. 다원주의 정치이론은 산업화의 진전에 따른 다양화된 사회적 이익이 집단 구성을 통해 세력화되고, 집단화된 사회세력간의 상호작용이 곧 정치과정이며, 그러한 상호작용의 결과가 바로 정부의 정책으로 표출된다고 본다. 따라서 신기능주의적 관점에서는 협력과 지역통합은 자기이익을 추구하는 집단들이 협력의 진전을 이익실현의 효과적인 방안으로 파악할 때 이로부터 통합에 대한 욕구가 생성되어 통합의 심화를 촉진시키게 된다.

통합의 과정을 설명하는 신기능주의의 핵심적 개념은 "파급효과(spill-over)"이다. 이는 통합이 추진되는 분야간의 상호의존에 의하여 한 분야에서 시작된 통합이 다른 분야로 전파되어 가는 과정을 설명한다. 따라서 신기능주의는 기능주의에 의한

[3] 신기능주의 이론에 대해서는 다음을 참조할 것. Ernest B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957* (Stanford: Stanford University Press, 1959); Leon Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration* (London: Oxford University Press, 1963); 최진우, "지역통합의 국제정치이론," 우철구·박건영 편, 『현대 국제관계이론과 한국』(서울: 사회평론, 2004); 김계동, 앞의 글.

비정치적인 분야에서의 점진적 교류·협력은 자동적으로 정치적 통합으로 확산되지 않기 때문에 기능적 교류·협력과 정치적 통합을 연결시키는 "파급효과의 정치화"로 기능적·정치적 통합을 이룰 수 있다는 이론이다. 국가간의 협력과정에 내재하고 있는 정치적 장애를 제거함으로써 향후 정치연합의 회원국이 될 모든 국가에게 공동으로 이득이 될 수 있는 점을 보여줘야 한다는 것이다. 이런 측면에서 볼 때, 신기능주의 이론은 기능주의의 소극성을 벗어나기 위하여 제시되었다고 할 수 있다.

파급효과는 크게 두 가지 형태를 취하고 있다. 첫째는 기능적 파급효과이다. 현대 경제의 상호 연결적 특성 때문에 통합은 단순히 특정한 경제 영역들에만 국한될 수 없다는 설명이다. 이 접근법에 따르면, 오히려 한 영역의 통합은 주변 영역 및 관련 영역의 통합에 압력적 요소로 작용한다는 것이다. 두 번째는 정치적 파급효과이다. 이는 전반적으로 경제적 통합에서 발전하여 다음과 같은 다양한 차원으로 나타난다; ① 국가의 엘리트들이 초국가적 수준의 활동과 의사결정에 관심을 기울이는 것; ② 이러한 엘리트들이 통합과정과 공동의 이익을 증진시키는 데 우호적인 태도를 취하는 것; ③ 국가와 정부의 행위자들의 영향력은 감소하는 가운데 초국가적 제도와 비정부 행위자들이 통합과정에 미치는 영향력이 증대되는 것; ④ 그리고 통합의 중요성이 증대되면서 초국가적 수준에서의 정치적 통제와 책임에 대한 압력과 요구가 증대되는 것 등이다. 신기능주의 학자들에 따르면 파급효과는 정치적 타결이 따르지 않을 경우 역류효과(spill-back) 또는 지체효과(spill-around)의 위험이 있다. 따라서 신기능주의는 파급을 이끌어내기 위한 파급효과의 정치화, 즉 관료의 역할, 조직 이데올로기, 정치·행정엘리트의 창조적 창출을 중시한다.

신기능주의 통합은 우선 경제 부문부터 시작된다. 경제 이외의 다른 분야, 즉 교육, 사회정책, 국방 분야의 협력 가능성도 존재하지만, 신기능주의 이론에 따르면 경제 분야가 가장 활성화되어 있고 융통성 있는 분야이기 때문에 통합이 가장 손쉽게 진전될 수 있는 분야로 인정되고 있다. 단, 신기능주의자들은 통합 초기단계에 정치단체나 정치 엘리트가 참여하여야 한다는 점을 중시한다. 그런데 이들이 참여하려면 통합으로 인하여 국가의 핵심적 이익이 영향을 받지 않을 것이라는 점이 명확해야 한다. 그렇지 않으면 정치 엘리트들은 그들이 향유하고 있는 권력과 기존이익이 위협받을 것이라는 인식 하에 통합에 반대할 것이기 때문이다. 다시 말해 신기능주의자들은 통합을 추진하는 주체가 득이 된다고 판단할 경우 공동체를 구성하여 초국가주의 접근방법을 통한 통합을 추진한다고 주장한다.

하스에 의하면 신기능주의적 통합이 성공적으로 이루어지기 위해서는 크게 세 가지의 배경조건이 필요하다. 첫째, 참여국들이 다원주의적 사회구조를 가져야 한다. 통합은 여러 민족 또는 여러 국가가 협력하는 것이기 때문에 다원주의를 지지하는 단체들이 많이 존재하고 있어야만 통합을 위한 제도적 장치를 마련하기가 용이하다. 둘째, 경제 및 산업발전의 수준이 높아야 하며, 단위체들간의 경제적 균형이 필요하다. 특히 선진산업국가들보다 저개발국들의 통합의 경우 통합에 참여하는 국가들의 GNP 규모는 통합을 추진하는 데 있어서 중요 요인이다. 셋째, 참여하는 국가들 사이에 이념적 정향성의 공통분모가 상당 정도 존재해야 한다. 다시 말해 참여국 엘리트간 가치관의 차이가 많이 나지 않아야 하며, 엘리트간 생각하는 바가 유사할수록 통합이 쉽게 진전될 수 있다. 넷째, 참여국들의 적응력과 책임성이 높아야 한다. 다시 말해서 국내정치적으로 안정이 되어 있고, 정치단체들의 요구를 받아들일 수 있는 능력이 있는 정부만이 통합에 적극적으로 참여할 수 있다.

앞에서 살펴본 것과 같이 신기능주의는 기능주의의 문제점을 보완하기 위하여 정치적 요인을 중시하고 있다. 그러나 정치는 갈등이 가장 쉽게 조장될 수 있는 분야이기 때문에 정치가 신기능주의 통합의 장애요인이 될 가능성이 있다는 한계를 지니고 있다. 실제로 유럽 통합과정에서도 1965년 프랑스의 드골 대통령 재임 당시 '공석의 위기'로 표현된 국가주의적 도전이 제기되어 통합과정에 큰 장애가 초래되었다.[4] 또한 1970년대 전세계를 휩쓴 경제위기에 대한 유럽공동체 차원의 집합적 대응 노력의 부재 등을 겪으면서 유럽통합이 침체기에 빠져들게 되자, 그 논리 속에 내재된 낙관적이고 목적론적 요소의 오류가 지적되면서 신기능주의는 심각한 도전에 직면하게 되었다. 그 결과 이 이론의 창시자라고 할 수 있는 하스 자신이 1975년에 이르러 신기능주의 이론의 한계를 스스로 인정하기도 했다.

[4] '공석의 위기'란 당시 유럽경제공동체(EEC)의 집행위원장이던 할슈타인에 의해 시도된 유럽의회의 기능과 권한 강화 시도를 무산시키기 위해 EEC의 모든 각료이사회에서 프랑스가 자국의 대표단을 철수시킨 사건을 일컫는다. 이 사건은 유럽통합에 대한 신기능주의의 설명과 예측에 심각한 회의를 제기하는 근거를 제공하게 되었다. 최진우, 앞의 글, pp. 265-66.

Ⅲ. 「6 · 15 공동선언」의 이론적 평가

자유주의적 전통에 기초한 기능주의와 신기능주의 이론은 기본적으로 국가간의 통합을 위한 이론이다. 그러나 이 이론들이 통합을 위해 필요한 교류와 협력, 그리고 평화에 대해 심도 있게 논의하고 있다는 점에서 북한과의 교류와 협력을 통해 평화적인 남북관계를 구축하기 위한 대북정책의 접근법으로도 적실성이 있다. 특히 대북정책의 궁극적 목표가 통일이라는 측면에서 볼 때, 기능주의와 신기능주의는 한반도 상황에 적용시키기에 충분한 가치를 지니고 있다. 1998년 김대중 정부의 출범과 함께 추진된 햇볕정책은 바로 자유주의 패러다임에 기초하여 기능주의 및 신기능주의적 접근법을 한반도에 적용시킨 것이며, 그 성과로 「6·15 공동선언」이 나오게 된 것이다.[5]

김대중 정부는 "평화와 화해·협력을 통한 남북관계 개선"을 목표로 내세운 자신의 대북정책을 '햇볕정책'이라 명명하였다. 바람이 아니라 햇볕이 길 가던 나그네의 외투를 벗겼다는 이솝우화에서 착안한 '햇볕정책'이란 이름은 이 정책이 힘의 논리(바람)보다 화해·교류의 논리(햇볕)를 중시한다는 점을 상징한다. 즉, 이 정책은 힘에 의한 세력균형을 중시하는 현실주의가 아닌, 교류와 협력을 통한 평화를 강조하는 자유주의적 이론에 기반을 둔 것이라 할 수 있다. 특히 남북간 경제협력이 활성화되면 상호의존이 증가하고, 이에 따라 전쟁의 위험성이 줄어들고 평화가 정착될 것이라는 햇볕정책의 논리는 상업적 자유주의의 입장과 맥을 같이한다.

김대중 정부는 처음 햇볕정책을 추진함에 있어서 경제교류·협력의 활성화를 위하여 소위 '정·경분리' 원칙을 내세웠다. 과거 정치·군사적 갈등으로 인하여 남북관계가 단절된 것을 교훈 삼아, 남북 당국간에 정치적으로 문제가 있어도 민간을 중심으로 경제협력을 지속하고 이를 통해 남북관계를 개선시키고자 한 것이다. 이러한 접

[5] 물론 햇볕정책이 처음 기능주의를 채택한 것은 아니다. 사실 1972년 남북대화가 시작된 이래 한국은 기본적으로 비정치적 분야의 협력부터 시작하는 기능주의 혹은 신기능주의적 접근법을 취하였다. 그러나 김대중 정부 이전에는 북한이 이에 상응하는 조치를 취하지 않고 대남 도발 행위를 하거나 또는 합의사항을 이행하지 않을 경우에는 대부분 기능주의에 입각한 교류와 협력을 중단하였다. 그러나 김대중 정부는 잠수정 침투사건, 핵 개발 의혹의 증폭, 대포동 미사일 발사 실험, 서해 교전, 상선의 영해 침범 등 북측의 도발행위와 합의사항 불이행에도 불구하고 시종일관 햇볕정책을 견지하였으며, 그 결과 정상회담을 이끌어 낼 수 있었다.

근법은 바로 기능주의적 접근이라 할 수 있다. 다시 말해 통합의 초기 단계에서 민감한 정치·군사 문제를 다루기보다는 교류와 협력이 용이하게 이루어질 수 있는 비정치적인 분야에서부터 교류・협력을 시작하는 것이다. 이러한 비정치적인 분야에서의 교류・협력은 자체적인 역동성, 자동성, 그리고 보이지 않는 손에 의거하여 다른 분야까지, 궁극적으로 정치분야까지 확대되어 통합을 이루게 된다는 기능주의적 논리를 따른 것이다.

햇볕정책은 '정·경분리' 원칙을 활용, 남북관계를 개선하는 데 상당한 성과를 거두었다. 우선 금강산 관광사업 성사를 필두로 민간교류를 중심으로 한 경제협력이 활성화되었다. 특히 잠수정 침투사건, 핵 개발 의혹의 증폭, 대포동 미사일 발사 실험, 서해 교전 등에도 불구하고 경제협력이 지속되었다. 이에 따라 남북간의 신뢰가 어느 정도 회복되었으며, 결과적으로 김영삼 정부시절 끊어졌던 남북당국간 대화채널이 1998년과 1999년에 복원되었다. 그러나 기능주의에 기초한 햇볕정책은 기능주의 자체가 지니고 있는 한계를 벗어나기 어려웠다. 즉, 남북 사회·경제교류의 활성화에도 불구하고, 정치·군사 분야에서의 협력은 답보상태를 면치 못하였다. 비록 두 차례의 당국간 대화가 개최되었으나, 여기서도 정치분야에 대한 합의를 이루지 못한 것이 사실이다. 또한 경제협력에도 불구하고 북한이 군사적 도발을 일삼고, 대량살상무기 개발을 지속하자, 기능주의에 입각한 햇볕정책에 대한 국내외적 비판이 거세졌다.

이와 같은 문제점을 극복하기 위하여 김대중 정부는 햇볕정책에 신기능주의적 논리를 접목시키기 시작하였다. 소위 대북정책에 대한 '포괄적 접근'이 바로 그것이다.[6] 김대중 대통령은 1999년 5월 "한반도에서 항구적인 평화와 안정을 이루기 위해선 보다 근본적이고 포괄적인 접근법을 모색해나가야 한다"며 모든 당사자들이 안보는 물론 정치, 외교, 경제, 통상 등 관련사안을 포괄적으로 주고받는 협상을 추진하는 것이 필요하다고 강조하였다. 2000년 3월 발표된 김대중 대통령의 「베를린 선언」은 포괄적 접근의 대표적인 예라고 할 수 있다. 김대통령은 「베를린 선언」에서 농업구조 개혁 지원과 사회간접자본 확충 지원 등 남북당국에 의한 경협, 이산가족문제 해

[6] '포괄적 접근'은 '포괄적 안보(comprehensive security)' 개념과 비슷한 시각을 반영하는 것으로 안보·평화 문제를 단순히 군사 문제로 다루기보다 전반적인 남북관계의 틀 속에서 해결하려는 접근법이라고 할 수 있다. 대북정책에 있어서 포괄적 접근에 대한 자세한 내용은, 홍용표, "한국과 미국의 포괄적 접근과 북한의 대응," 『중소연구』제26권 4호 (2002) 참조.

결, 한반도 냉전종식과 평화정착, 이를 위한 남북대화의 재개 등 4대 과제를 북한에게 제안함으로써 남북대화에 있어서 경제협력과 군사적 긴장완화의 연계를 시도하였다.

김대중 정부는 기능주의와 신기능주의를 융합하며 남북관계 개선과 당국간 대화 성사를 위해 꾸준히 노력한 끝에 2000년 4월 8일 북한과의 비공개 접촉을 통하여 마침내 남북정상회담 개최에 합의할 수 있었다.[7] 6월 13일 평양에서 만난 김대중 대통령과 김정일 국방위원장은 정상회담을 통해 「6·15 공동선언」에 합의하였다. 「공동선언」에 담긴 5개 항은 경제·사회교류와 정치·군사 문제를 병행하는 신기능주의 접근 방식에 따른 것이다. 첫째, 제1항과 제2항에서는 통일문제를 언급하였는바, 결국 이는 한반도 긴장완화와 평화정착의 기틀을 마련한 것이라 할 수 있다.[8] 둘째, 제3항과 제4항에서는 비정치적 분야인 인도적 문제의 해결과 경제·사회·문화 교류 활성화에 합의하였다. 셋째, 제5항에서는 앞의 합의사항 이행을 위한 남북 당국간 대화에 약속함으로써 정상회담 이전 민간에 의존해왔던 남북 교류·협력을 남북한 정부가 주도하기로 하였다.

정상회담 이후까지 남북한은 장관급 회담을 중심으로 다양한 후속회담을 진행하였다. 김대중 정부는 후속대화에서도 경제협력, 경의선 연결, 이산가족 상봉 등 교류·협력과 군사적 긴장완화를 통한 평화정착을 함께 진행시키고자 하였다. 이 과정에서 장관급 회담은, 비록 개최와 연기를 반복했지만, 「6·15 공동선언」 이행을 위한 대화 통로로서 자리매김 되었다. 장관급 회담을 통해 남북간의 중요 사안들이 큰 틀에서 조정되었을 뿐만 아니라 구체적인 사업도 협의되었다. 또한 장관급 회담의 지속적 개최는 남북대화의 연속성 확보 및 정례화에도 기여했다. 한마디로 「6·15 공동선언」 및 후속대화는 관료 중심과 제도적 틀을 바탕으로 교류·협력의 정치화를 모색한다는 신기능주의의 발상을 성공적으로 한반도 상황에 적용시킨 것으로 평가된다.

---

[7] 정상회담과 관련된 대북송금 문제로 정상회담을 "돈을 주고 샀다"는 비판이 제기되었다. 그러나 대북송금이 정상회담 개최에 영향을 미쳤다고 하더라도, 대북송금 그 자체만으로 정상회담이 성사되었다고 보기는 어렵다. 체제유지에 급급한 북한의 상황을 고려할 때, 북한의 체제를 인정하며 일관되게 화해·협력을 추진한 햇볕정책이 없었다면, 북한은 정상회담 자체를 거부했을 가능성이 높다.

[8] 「6·15 공동선언」 제2항에서 남북한 정상이 남측의 '연합제'와 북측의 '낮은단계 연방제'에 공통성이 있다고 합의한 것은 사실상 '2체제 2정부'를 인정한 것으로 '평화공존'에 대한 의지를 표출한 것이라고 해석할 수 있다. 다만, 「공동선언」에 '평화'에 대한 직접적 언급이 빠진 것은 아쉬운 점이라고 할 수 있다.

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION

그러나 이와 같은 성과에도 불구하고 신기능주의에 입각한 「6·15 공동선언」이 몇 가지 한계를 안고 있는 것을 부인할 수는 없다. 첫째, 위에서 지적한 바와 같이 신기능주의는 다원주의적 정치체제, 고도의 경제발전, 이념적 동질성 등을 국가간 협력 및 통합의 배경조건으로 들고 있다. 그러나 북한이 유일지배체제 하에 있고, 경제는 후진적이며 남북간의 이념적 차이가 크다는 점을 고려할 때, 신기능주의적 접근은 제한적일 수밖에 없다. 둘째, 신기능주의는 경제·사회 분야와 정치·군사 분야의 교류·협력을 병행하는 것이다. 그러나 「6·15 공동선언」에도 불구하고 북한은 남한과의 군사 대화에 매우 소극적인 태도를 보이고 있고, 따라서 긴장완화 부문에서는 큰 성과를 거둘 수 없었다. 셋째, 유럽에서 신기능주의가 국가주의의 도전에 의해 위기를 맞이하였듯이, 한반도에서도 현존하는 국가주의는 「6·15 공동선언」의 성공적 이행에 장애를 초래하고 있다. 부시 행정부의 일방주의와 핵문제를 둘러싼 북한과 미국 대립으로 인해 남북관계가 정체상태에 빠진 것에서 볼 수 있듯이 한반도에는 신기능주의의 '확산효과'를 막는 장애 요인이 산재해 있는 것이 현실이다.

Ⅳ. 맺음말

자유주의적 통합이론인 기능주의와 신기능주의 이론은 분단상태에서 통합으로 가는 과정에서 교류·협력 및 평화가 필수적이라는 관점에서 한반도 상황에 대한 적실성을 가지고 있다. 특히 남북한이 전쟁을 겪었고 적대적 대립을 지속해 왔기 때문에 점진적 교류·협력을 통해 남북관계를 개선하는 것은 매우 바람직한 접근방법이라고 할 수 있다.

김대중 정부의 햇볕정책은 기능주의로부터 출발하였다. 핵문제, 김일성에 대한 조문 문제 등 정치·군사문제로 인하여 대화가 5년 가까이 중단되었던 김영삼 정부 시기의 남북관계를 교훈 삼아, 김대중 대통령은 '정경분리' 원칙을 앞세우며 남북관계를 풀어갔다. 2000년 6월 남북정상회담과 「6·15 공동선언」을 계기로 대북정책은 기능주의에서 신기능주의로 발전되었다. 정상회담 이전에는 남북한 교류·협력이 비정치적 민간교류에만 집중되었으나, 정상회담은 정치분야를 포함하였고 최고 당국자 중심의 회담으로 신기능주의적 접근을 모색한 것이다. 정상회담 이후 6·15 공동선언

이라는 기본틀을 바탕으로 하여 장관급 회담이 계속 개최되었으며, 이를 중심으로 다양한 분야에서 정부 관료를 중심으로 한 교류·협력이 시작되었다. 이는 정치적 신뢰구축을 바탕으로 한 남북한의 교류·협력을 의미하는 것으로서, 남북관계를 한 단계 끌어올렸다고 할 수 있다. 한마디로 김대중 정부는 남한의 보다 적극적인 대북접근을 통해 남북관계 개선의 실마리를 찾을 수 있다는 확신을 가지고 자유주의적 접근인 기능주의 및 신기능주의 이론에 기반하여 햇볕정책을 추진하였고, 그 결과 「6·15 공동선언」이라는 역사적인 성과를 올릴 수 있었다.

기본적으로 자유주의는 협력의 강화 및 확대에 초점을 맞추고 있기 때문에 남북교류·협력과 적극적인 평화 구축의 문제를 해결하는 데 있어서 현실주의보다 풍부한 대안을 제공해준다는 장점을 지닌다. 그러나 아울러 자유주의적인 햇볕정책은 대북정책과 관련하여 현실주의적 인식과 처방이 쉽게 선호될 수 있는 국내정치·사회적 환경과, 한반도 문제에 대해 현실주의적 이익에 입각하여 서로 경쟁하고 있는 동북아 국제환경과의 괴리 때문에 정책 실행에 한계가 따를 수밖에 없었다.

이러한 문제점을 극복하기 위해서는 자유주의적 낙관론 및 발전주의와 현실주의적 신중함의 조화가 필요하다. 다시 말해, 현실주의적 시각에서 냉철하게 남북관계의 현실을 파악하고, 이에 기반하여 자유주의적 정책 대안을 신중하게 적용시켜 나갈 필요가 있다. 아울러 남북한은 통일을 지향하는 한민족이라는 '민족주의적 시각'과 국가이익에 기초한 협상이 필요한 국가간의 관계라는 '국가중심적 시각' 사이에 균형이 이루어질 때 보다 효율적인 대북정책을 추진할 수 있을 것이다.

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION

6·15 남북정상회담 이후 남북관계 발전의 성과 및 과제

조 한 범 (통일연구원 선임연구위원)

http://www.kinu.or.kr

Ⅰ. 6·15 남북정상회담의 의의

남북정상회담 성사 이후 5년을 경과하면서 남북관계는 상당한 변화를 겪어 왔으며, 과거 냉전체제에서는 가능하지 않았던 많은 일들이 현실화되었다. 그동안의 남북관계를 한마디로 나타내면 "금강산 한번 가보았으면"에서 "금강산 한번 가볼까"로 표현할 수 있을 것이다. 북핵위기의 심화로 한반도의 긴장구조가 지속되고 있으나, 현재의 남북관계는 냉전적 과거로 회귀될 수 없는 흐름을 견지하고 있다.

2000년의 남북정상회담은 남북관계의 '역사적'이고 '상징적'인 전환점이었으며, 이를 계기로 남북관계는 실질적 변화의 추이를 유지하고 있다. 가장 중요한 성과는 한반도에서 남북한간의 무력충돌 가능성이 현저하게 감소되었다는 점이다. 비록 2004년 김일성 주석 조문 방북 불허 및 북한이탈주민의 대량 입국이후 상당기간 남북관계가 교착상태에 놓여있었으나, 그동안 정례적인 장관급회담이 성사되었으며, 금강산관광사업에 이어 남북한간 철도·도로가 연계되었고, 출퇴근이 가능한 개성공단사업이 본격적으로 추진되는 등 남북경협이 본 궤도에 오르고 있다. '금단의 땅'이었던 금강산은 이제 육로로도 갈 수 있게 되었으며, 문화·예술, 체육분야에서 남북한간의 왕래성 이벤트들도 다수 성사되었다. 인도적 대북지원 확대와 아울러 비록 제한적이기는 하지만 이산가족상봉이라는 '감동적인 드라마'를 만들어냈다.

그런데 남북관계는 아직도 '시원한 대답'을 주지 못하고 있다는 평가와 정서가 우리 사회의 일각에서 꾸준히 제기되어 왔다. 대북포용정책과 평화번영정책의 지속적 추진에도 불구하고 '북한은 별로 변하지 않았다'는 지적과 아울러 남남갈등, 북핵위기의 심화 등으로 남북관계의 의미있는 변화들이 정당한 평가를 받지 못하는 상황이 등장하고 있는 것이다. 그러나 장기적 분단과 대치상황이라는 남북관계의 특수성을 고려했을 때, 남북정상회담 이후의 남북관계변화는 상당한 성과로 받아들여져야 한다.

1970년 3월 서독의 브란트 총리가 신동방정책의 기치 아래 역사적인 동독방문을 실현한 이후 동독의 최고수반인 호네커가 서독을 방문한 것이 1987년 9월이었다는 점은 분단국의 관계개선과정의 지난함을 보여주는 상징적 사례이다. 대립의 정도나 사회발전 수준에서 동서독보다 유리하지 않은 남북관계를 고려했을 때, 그동안의 남

북관계 변화는 '의미있는 성과'로 평가되어야 할 것이다. 한반도 냉전구조와 남북한 사회 내의 냉전문화의 해체없이 급격한 남북관계의 개선은 가능하지 않다. 현 단계 남북한 모두에게 필요한 것은 상호신뢰관계의 구축과 현실적인 교류·협력을 위한 지속적 노력이라고 할 것이다. 이와 같은 점에서 남북 정상회담 이후 5년을 경과한 남북관계에 대한 정당한 평가가 필요하며, 이를 기초로 향후의 과제를 도출할 필요가 있다.

Ⅱ. 대북정책의 패러다임전환

6·15 남북정상회담은 무엇보다도 장기간 지속되어온 냉전적 남북 대결구조를 화해·협력구도로 전환하는 계기였다는 의미를 지니고 있다. 이는 동시에 대북정책의 패러다임 전환을 의미하는 것이었다. 따라서 6·15 남북정상회담 이후 '국민의 정부'와 '참여정부'는 대북포용정책과 평화번영정책을 통해 화해와 협력을 지속적으로 추구해오고 있다.

'국민의 정부'의 대북포용정책은 남북 대립에서 화해협력정책으로의 전환을 의미하는 것으로서 대북포용정책의 목표는 분단 상태를 평화적으로 관리하여 장기적으로 평화통일을 지향하는 것이었다. 이는 현실적으로 불가능한 당장의 법적·제도적 통일의 추구보다는 한반도 평화의 기반을 마련하고 교류·협력의 활성화를 통해 사실상의 통일 상황을 실현시키는 것을 의미한다. 대북포용정책은 첫째, 한반도 평화를 파괴하는 일체의 무력도발 불용, 둘째, 일방적 흡수통일 불추구, 셋째, 남북간 화해협력의 적극추진을 대북정책의 3원칙으로 내세웠다. 이와 같은 점에서 남북한 교류·협력사업의 활성화는 대북포용정책을 실천하는 구체적 방법론으로서의 의미를 가졌다.

2003년 2월 출범한 '참여정부'는 대북포용정책을 계승·발전시켜 통일·외교·안보·정책 전반을 포괄하는 평화번영 정책을 마련, 이를 견지해왔다. 평화번영정책은 대북포용정책에서 나아가 한반도의 평화를 토대로 남북 공동의 번영을 추구함으로써 평화통일기반을 구축하고 동북아 경제중심을 이룩하려는 장기적인 국가발전 구상이라고 할 수 있다. 평화번영 정책의 목표는 '한반도의 평화증진'과 '한반도 및 동북아의 공동번영 추구'이며, 이를 추진하기 위한 원칙으로 '대화를 통한 문제 해결',

'상호신뢰 우선과 호혜주의', '남북 당사자 원칙에 기초한 국제협력', 그리고 '국민과 함께 하는 정책'을 제시하고 있다. 따라서 평화번영정책은 '국민의 정부'의 대북포용정책 추진과정에서 제기된 문제점을 보완하고, 대북 및 통일정책을 국가발전전략 속에서 추구하고 있다는 점에서 진일보하고 있다는 평가를 내릴 수 있을 것이다.

Ⅲ. 남북관계 변화의 성과

1. 한반도 전쟁 위협의 감소

6·15 남북정상회담과 이후 진전된 남북관계 변화의 가장 큰 성과는 한반도에서 전쟁의 위협이 현저하게 감소했다는 점이다. 북핵위기의 심화 및 남한을 위협할 실제적 위협으로서 북한 군사력이 엄연히 존재하는 현실에서 한반도에서 전쟁의 위협이 완전히 사라졌다고 할 수는 없다. 그러나 우리의 자주국방노력이 굳건히 유지되고 있으며, 다소의 논란에도 불구하고 한미동맹관계의 기본틀 역시 지속적으로 유지되고 있는 현실을 바탕으로, 6·15 남북정상회담과 이를 계기로 한 남북관계의 변화는 한반도를 무력대결구조에서 대화와 타협의 구조로 전환시키는 데 결정적 기여를 했다고 평가될 수 있을 것이다.

과거 남북한간 냉전적 대립구조에서 전쟁의 상시적 위협에 노출되어 있던 국민들은 6·15 남북정상회담을 계기로 안보불안에서 벗어나 전쟁의 우려를 덜 수 있게 되었다. 불특정 다수의 일반 주민의 상시적 방북·체류상태를 의미하는 금강산 관광 및 개성공단사업 등의 본격추진이 이를 간접적으로 증명하는 사례라 할 수 있으며, 역설적으로 국민들은 이제 미국의 북핵시설 공습의 가능성과 이로 인한 한반도 긴장국면의 도래를 오히려 더 걱정해야 하는 상황에 놓여있다.

한반도에서 전쟁의 위협이 현저하게 감소했다는 사실은 국민들이 체감하는 것보다 더 큰 실질적 이익을 가져다주는 사안이다. 만일 한반도가 상시적인 남북한간 전쟁가능성을 안고 있다면, 세계 10위권의 경제력을 보유하고 있는 한국의 국가신인도 하락과 아울러 무역 및 해외로부터의 투자유치의 어려움 등 경제적 차원에서 막대한 손실이 초래될 수 있음은 물론이다. 이와 같은 점에서 한반도 전쟁가능성을 현저하게 감소시킨 6·15 남북정상회담 및 이후의 남북관계 변화의 혜택은 이미 국민들에게

돌아가고 있다고 할 수 있을 것이다.[1]

2. 남북대화의 진전

6·15 남북정상회담은 남북 정상간의 합의를 통해 대결과 상호비방의 남북관계에서 화해협력관계로의 전환을 의미하는 계기였다. 따라서 남북정상회담은 그 자체로서 역사적 의의를 지니고 있다. 비록 김정일위원장의 답방이 성사되고 있지 못하지만, 정상간의 만남을 통해 분단문제의 평화적 해결을 위한 기초를 형성한 것이다.

남북 정상회담은 이후 남북당국간의 많은 후속 실무회담을 가능케 했다. 14차례 성사된 남북장관급회담을 중심으로 남북국방장관회담, 경제협력추진위원회, 남북적십자회담, 금강산·개성공단사업 및 철도·도로연결 관련 당국자회담 등 분야별 회담이 상시적으로 열렸다.[2] 특히 남북한 군사당국자가 직접당사자가 되는 군사회담에서도 진전이 있었다는 점도 주목할 필요가 있다. 아직 초기적 단계라고 할 수 있으나, 2004년 5월과 6월 두 차례의 남북장성급군사회담 개최를 통해 서해상에서의 우발적 군사 충돌방지 방안 등 군사적 신뢰구축 논의들을 진전시켰다. 군사분야에서의 진전은 동북아의 안보환경 및 그동안 북한의 태도에 비추어 의미있는 변화로 해석될 수 있을 것이다.

물론 2004년 조문단 방북 불허 및 북한이탈주민의 대량 입국과 북핵위기의 심화 등으로 남북대화가 상당기간 교착상태에 놓인 바 있으나, 이 기간 중에도 실무적 차원의 대화는 지속되었다는 점에서 남북대화는 과거와 양적·질적으로 다른 차원의 변화를 보이고 있다. 이는 남북대화가 상시화·정례화의 추세 속에서 제도화의 경향을 나타내고 있음을 의미한다. 특히 북핵위기라는 외적인 요인에도 불구하고 남북한간 현안문제의 해결이라는 실용성을 중심으로 남북대화는 지속성을 유지하고 있다는 점이 평가되어야 할 것이다.

---

[1] 이와 같은 점에서 한반도 전쟁위험 감소의 경제적 효과에 대해서 보다 적극적인 대국민 홍보가 필요하다. 이는 대북정책에 대한 지지의 확산 및 국민적 합의구도 형성에 긍정적 효과를 가져올 수 있을 것이다.

[2] 남북정상회담 이후 2005년 2월 현재까지 남북대화는 119회가 열렸으며, 이 중 「참여정부」 출범이후 56회(47%)가 성사되었다. 「참여정부」 출범 후 성사된 56회 중 정치분야 5회, 군사분야 14회, 경제분야 28회, 인도·체육 분야 9회 등으로 다양한 분야에서 남북대화가 추진되어 왔다.

3. 남북경협의 본격화와 사회문화 교류·협력의 확대

대북포용정책과 이를 계승·발전시킨 평화번영정책의 핵심은 무리한 통일의 추구보다는 한반도 평화라는 통일의 기초를 형성하고 이를 통해 공동의 번영을 추구한다는 보다 현실적인 정책으로의 전환을 의미한다. 따라서 남북 교류·협력사업의 전개는 남북 평화공존 및 공동의 번영을 위한 화해·협력을 지향하며, 대북정책을 실천하는 구체적 방법론으로서의 의미를 가지고 있다. 특히 교류·협력을 통한 남북관계의 실질적 개선으로 상호이익을 도모할 수 있고, 북한 스스로 변화할 수 있는 여건과 환경 조성에 기여한다는 점에서 중요성이 있다. 또한 남북 신뢰구축과 관계 개선에 도움이 되며, 궁극적으로 통일의 기초를 형성할 수 있다는 의미를 지니고 있다.

이와 같은 점에서 6·15 남북정상회담 이후 남북 실질 협력관계는 심화·발전의 추이를 이어오고 있다. 특히 「참여정부」 출범 후 남북 인적·물적 교류는 더 확대되는 추세이며, 3대 경협사업은 실질적 제도화 단계로 진입된 것으로 평가되고 있다. 「참여정부」 출범 이후 2만 명 왕래시대의 개막은 남북 실질협력관계의 심화를 상징하고 있다.[3]

남북경제협력은 남북한 상호이익을 추구할 수 있다는 점에서 실질적 협력의 가능성이 높은 분야이며, 남북정상회담 이후 지속적인 발전의 추이를 이어오고 있다.[4] 남북경협의 상징적 사안인 금강산관광사업은 육로관광 등 정상화의 단계에 접어들었다. 그 이외에도 남북경협은 개성공단 개발 본격화, 철도·도로 연결, 경협의 제도적 장치 확충[5] 등 활성화단계로 접어들고 있다. 특히 개성공단 시범단지에서 처음으로 생산품이 출하되는 등 남북경협의 실질적 성과가 지속적으로 결실을 맺고 있다.[6] 철도 연결은 중국과 러시아를 경유하여 세계로 연결되는 철의 실크로드로서 남북한

---

[3] 이는 단순 금강산관광객을 제외한 수치로, 남북왕래규모는 2001년 8,742명, 2002년 13,877명, 2003년 16,303명, 2004년 26,534 등 증가추이를 이어가고 있다. 특히 2004년의 경우 하반기의 남북관계 소강국면에도 불구하고 인적왕래가 증가추이를 나타냈다는 점에서 남북인적왕래가 안정적으로 지속되고 있음을 보여주고 있다.

[4] 남북교역의 규모는 6·15 남북정상회담 전인 1999년 3.33억 불, 2000년 4.25억 불, 2001년 4.03억 불, 2002년 6.42억 불, 2003년 7.24억 불, 2004년 6.97억 불 규모로 증가세를 유지하고 있다.

[5] 남북경협의 제도화를 위해 남북한간에 투자보장, 이중과세방지, 청산결제, 상사분쟁해결 등 4개의 경협합의서를 타결하여 경협활성화를 위한 기반이 마련되었다.

[6] 개성공단사업은 2005년 3월 전력공급의 시작과 아울러 통신공급 합의서가 타결되는 등 차질없이 진행되고 있다. 개성공단에는 2005년 3월 현재 남한측 400여 명과 북한측 1,900여 명 등 2,300여 명이 함께 근무하고 있으며, 1단계 100만 평 부지공사는 61%의 공정률을 보이고 있다.

및 관련국 모두에게 이익을 주는 사업으로 향후에도 발전 가능성이 매우 높다고 할 수 있다.

사회문화교류는 남북경협에 비해 상대적으로 활발하지 못하였으나, 6·15 남북정상회담이후 양적·질적인 측면에서 확대추세에 있다. 사회·문화분야의 민간교류는 외적인 정치적 상황변화에도 불구하고 큰 영향을 받지 않고 꾸준한 지속성을 보이며 진행되고 있다. 남북정상회담 이후 문화예술분야의 이벤트성 공연 및 상징적 체육교류가 다수 성사되었으며, 최근의 경우 부산아시안게임과 대구 유니버시아드 대회에 대규모의 북측 선수단 및 응원단이 참가하는 등[7] 다양한 분야에서 내실있는 남북공동행사가 성사되고 있다. 특히 2004년 하반기, 남북관계가 소강국면에 놓여 있을 때에도 민간교류는 지속성을 유지했다는 점을 주목할 필요가 있다.

4. 이산가족상봉

이산가족은 분단의 가장 비극적인 문제 중의 하나로 이산가족 1세대의 고령화 등 사안의 시급성이 크다 할 것이다. 6·15 남북정상회담으로 이산가족상봉의 전기가 마련되어 10여 차례에 걸친 이산가족 상봉이 이루어졌다. 2000년 8월 15일 1차 이산가족상봉 행사시 1,170명을 시작으로 2004년 7월의 10차까지 9,977명이 상봉기회를 가졌으며, 이 과정에서 총 23,946명의 생사확인이 이루어졌다. 2004년 하반기 이후 남북관계경색으로 정부차원의 이산가족상봉행사가 지연되고 있으나, 이산가족 면회소 건설에 합의하는 등 보다 안정적인 이산가족상봉조치가 추진되고 있다. 2000년 2차 적십자회담에서 상설이산가족면회소를 제의한 이후, 2003년 11월 제 5차 남북적십자회담에서 금강산지역에 우리측이 전담하여 면회소를 건설·관리·운영하기로 북측과 합의하였으며, 2004년부터 설계 등 준비작업을 추진하고 있다.

5. 대북지원

6·15 남북정상회담을 계기로 정부차원의 직접 지원이 이루어진 후 대북지원이 지

[7] 특히 북한주민의 남한 방문의 경우 1994년 이후 1998년까지 단 한건도 성사된 바 없으나, 「국민의 정부」 출범 후인 1999년 62명을 시작으로 6·15 남북정상회담이 열린 2000년 706명, 2001년 191명, 2002년 1,052명, 2003년 1,023명, 2004년 321명 등으로 지속성을 유지하고 있다.

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION

속적으로 이루어지고 있다.[8] 특히 북한 용천역 사고시 신속한 지원 사례가 나타내고 있듯이 남한의 대북지원은 실질적 의미를 지니고 있다. 대포적인 예로 6·15 남북정상회담이 성사된 2000년과 2001년 북한이 필요로 하는 비료 20만 톤이 지원된 이후 2003년과 2004년에는 매년 비료 30만 톤이 지원되었다. 이외 쌀 및 기타 지원도 지속되고 있으며, 민간분야의 대북지원도 지속적으로 전개되고 있다. '퍼주기 논란'에도 불구하고 분배 모니터링이 점진적으로 강화되고 있으며, 대북지원의 간접적 효과라고 할 수 있는 북한주민의 인식변화 등도 나타나고 있다. 북핵위기 심화로 국제사회의 대북지원이 감소추세에 있는 상황에서, 남한의 대북지원의 지속은 북한의 대남의존도를 심화시키는 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.[9] 대북지원의 방향성은 긴급구호에서 점차 농업생산성 향상 등으로 다변화하는 추이를 보이고 있다. 민간차원의 대북지원도 종자개량, 농자재 지원, 결핵퇴치, 병원 현대화, 삼림 복구 등으로 다양화하는 추이를 보이고 있다.

대북 지원은 기아의 위협에 직면한 북한동포에 대한 지원이라는 점에서 인도적 의의를 가지는 동시에 남북화해협력을 위한 평화비용이라는 의의를 지니고 있다. 따라서 6·15 남북정상회담이후 지속되어온 대북지원규모는 우리 경제규모 및 평화비용의 차원에서 결코 많은 비용이라고 할 수 없다. 우리의 대북 지원은 과거 서독이 동독에 제공한 지원액에 비하면 낮은 수준에 불과하다는 점을 주목할 필요가 있다.

6. 북한의 변화

6·15 남북정상회담 이후 활성화되어온 남북교류·협력은 북한체제에 점진적인 영향을 미치고 있다. 특히 북한은 남북관계 개선과 외부사조의 유입으로 인한 대내적 충격을 최소화하기 위해 체제내적인 감수성고양에 노력하고 있는 것으로 보인다. 우선 주민들에 대한 사상, 문화적 통제방식에 있어서의 변화가 나타나고 있다. 북한의 방송매체들은 노골적이고 선동적인 정치사업 위주의 프로그램편성에서 점차 소재를 다양화하고 있으며, 정치색이 적은 일상적 갈등구조를 드라마와 영화에 반영함으로

[8] 2004년말 현재 정부와 민간의 대북지원액을 보면 「국민의 정부」 60개월 기간 중 총 5,990억 원으로 연평균 1,198억 원이었으며, 「참여정부」 22개월 기간 중 4,711억 원으로 연평균 2,570억 원에 달하고 있는바, 대북지원은 지속적으로 증가하는 추이를 보이고 있다.

[9] 2004년 하반기 이후 소강상태를 보여온 남북대화가 2005년 5월 재개되었으며, 15차 장관급 회담에 합의한 이유 중의 하나는 북한이 비료를 필요로 했다는 현실에 기인한 것으로 분석할 수 있을 것이다.

써 주민들의 불만표출욕구의 해소와 시청자들의 흥미를 유도, 간접적 체제안정과 정당화를 동시에 꾀하고 있다. 그동안 진행된 남북 교류·협력의 확대는 남한의 문화를 접하는 북한주민들의 인식에 점진적인 변화를 유도해왔다고 평가될 수 있을 것이다. 이미 북한주민들의 대다수는 대북지원과 이산가족 상봉 등 남북교류에 대해서 알고 있으며, 남한이 잘 살고 있다는 사실도 알고 있다.[10] 북한TV는 남한의 국력신장을 여실히 보여주는 월드컵 경기를 방송한 바 있으며, 남북정상회담과 이산가족상봉을 계기로 남한상품 사용에 대해서도 비공식적인 해금이 이루어져 장마당에서도 인기 있는 상품으로 팔리고 있다.

정상회담 직후인 2001년 북한신년사에 제기된 '신사고론'은 이와 같은 점에서 주목될 수 있는 대목이며, 이후 북한은 전방위외교노력과 아울러 국제금융기구 가입 추진, 경제시찰단 파견 및 경협사절단 초청, 개방관련 법안 마련 등 외자유치 및 통상확대에 상당한 노력을 경주한 바 있다. 대내적으로도 초과생산물 처분 허용 등 정책결정의 분권화와 아울러 종합시장 증설 및 배급제의 단계적 폐지 등 시장경제요소를 도입하려는 움직임 등이 감지되고 있다.

현 단계에서 북한의 변화는 본질적이라고 할 수는 없으나, 폐쇄적 북한체제의 특성을 감안할 때 그 자체로 의미를 부여할 수 있으며, 이는 상당부분 6·15 남북정상회담 이후 확대되어온 남북교류·협력의 영향으로 볼 수 있을 것이다. 따라서 북한의 변화는 아직 초기적 단계라 하더라도 궁극적으로 본질적인 변화로 연계된다는 점을 주목할 필요가 있다.

Ⅳ. 향후 과제

전반적인 상황을 고려할 때, 현 정부하에서 통일이 달성될 가능성은 희박하다. 이는 통일의 달성이 아니라 한반도의 평화와 번영상태의 달성이라는 현실적 목표와 이를 달성하기 위한 수단의 마련에 주력해야 함을 의미한다. 이와 같은 점에서 6·15

[10] 이산가족상봉은 월남자가족에 대한 북한 사회의 인식 및 대응방식의 변화로 이어지고 있다. 북한은 정상회담 이후 월남자가족을 소재로 한 드라마와 극영화를 잇따라 제작, 매체를 통해 방송했다. 북한에서 방영된 바 있는 '우물집 여인', '수평선' 등은 월남자 가족에 대한 차별이 당의 군중노선을 따르지 않는 일부 사람들의 편협성 때문이라고 지적, 당의 공식입장이 차별이 아님을 강조했다.

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION

남북정상회담과 대북포용정책, 그리고 이를 발전적으로 계승하고 있는 평화번영정책의 문제의식은 사실상 우리에게 주어진 선택의 문제가 아니라 당위의 문제라고 할 수 있다. 그동안 '국민의 정부'와 '참여정부'의 대북정책은 많은 성과에도 불구하고 해체되지 않은 한반도 냉전구조와 냉전문화로 인해 상당한 영향을 받아 왔다. 따라서 향후 한반도 냉전체제 및 냉전문화 해체에 보다 많은 노력을 경주하는 것이 필요하다.

남북관계의 안정적 발전을 위해서는 기본합의서 및 6·15 남북정상회담에서 합의된 사항을 충실히 이행하는 것이 선결과제라고 할 수 있으며, 특히 김정일 위원장의 서울답방은 중요한 의의를 지닌다고 할 수 있다. 그러나 '서울답방'이라는 상징성보다는 '정상회담의 재개'라는 실용적 의의를 부각시키는 것이 필요하다. 두 차례의 서해교전사태에서 보여지듯이 남북간의 평화정착이 미진한 상태에서 진전되는 남북교류·협력의 확대는 취약할 수밖에 없다. 따라서 남북한간 군사적 신뢰구축에 있어서 구체적 결과가 도출될 필요가 있으며, 이를 통해 남북한간의 무력충돌 가능성을 궁극적으로 해소해야 할 것이다. 동시에 북핵위기의 심화과정에서 정부는 '적극적 설득자'의 역할을 수행해야 할 필요가 있다.

최근 대북정책변화의 큰 성과에도 불구하고 이에 대하여 일부 비판이 제기되고 있는 것은 한반도 평화와 번영의 실현을 위해 국민적 지지를 유도, 대북정책의 정당성 및 추진력을 확보하는 국내적 합의기반 구축에 보다 많은 노력이 경주되어야 함을 의미한다. 평화번영정책은 국민과 함께하는 정책을 원칙으로 제시, 구체적인 노력을 경주해왔다. 그러나 국민적 합의구도의 설정은 한반도 분단의 내적 형태인 냉전문화에 대한 보다 총체적인 해소노력 속에서 가능하다는 인식이 필요하다. 즉 분단에 대한 성찰적 접근을 통해 분단구조의 비정상성을 해소하고 '정상적인 시민사회'를 형성하는 적극적 노력이 필요하다 할 것이다.

또한 동북아의 중요한 이해관계 당사자들인 미국・중국・일본・러시아 등 주변4국의 한반도정책과 역학관계의 변화를 주시하는 정책의 구사가 필요하다. 이들 국가들의 긴밀한 협조관계 유지는 우리의 통일정책구사에 있어서 매우 중요한 핵심적 의미를 지니게 된다. 따라서 한·미동맹이라는 현실을 바탕으로, 주변국의 지지를 유도하는 국제협력정책의 구체화가 필요하다.

이와 같은 맥락에서 향후 한반도 평화정착과 교류·협력 활성화를 통한 공동번영의 병행・발전, 그리고 이를 위한 국내외적 기반구축이라는 기본방향을 현실적으로 구

체화하는 정책의 추진이 필요하다.

무엇보다도 남북화해협력에 있어서 중요한 것은 인내와 자신감이며, 이를 위한 다양한 대국민 설득노력이 필요하다. 아울러 통일은 과정이자, 미래형으로 받아들여져야 하며, 우리에게도 많은 변화가 필요하다는 점을 설득해야 할 것이다. 따라서 민주화의 완성, 경제의 투명화, 건전한 시민사회의 형성, 복지국가의 건설은 우리스스로의 문제의 해결이자, 동시에 남북통합의 기초가 된다는 점에서 중요한 의의를 지니고 있다는 점을 인식해야 할 것이다.

KOREA INSTITUTE FOR NATIONAL UNIFICATION

통일연구원 최근 발간자료 안내

연구총서

2004-01	인도주의 개입에 대한 국제사회의 동향	최의철 저	6,000원
2004-02	A CRITICAL JUNCTURE	최진욱 저	4,000원
2004-03	식량난과 북한여성의 역할 및 의식변화	임순희 저	5,000원
2004-04	통일 이후 갈등해소를 위한 국민통합 방안	박종철 외 공저	10,000원
2004-05	미·중 패권경쟁과 동아시아 지역패권 변화 연구	황병덕 외 공저	9,500원
2004-06	중국의 부상에 대한 일본의 인식과 군사력 강화	김영춘 저	4,000원
2004-07	주한미군 감축 및 재배치와 한국의 국가안보	홍관희 저	4,500원
2004-08	남북경협 실패사례 연구: 대북 경협사업의 성공을 위한 정책과제	김영윤 저	7,500원
2004-09	북한의 핵 폐기 가능성과 북·미관계	정영태 저	5,000원
2004-10	미국의 대북인권정책 연구	김수암 저	6,000원
2004-11	김정일 시대 북한의 정치체제	박형중 외 공저	10,000원
2004-12	미국의 한반도 정책과 통일문제	박영호 저	5,500원
2004-13	북한의 경제특구 개발과 외자유치 전략: 개성공업지구와 금강산관광특구를 중심으로	임강택 외 공저	6,000원
2004-14	7·1조치 이후 북한의 체제 변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁	서재진 저	7,500원
2004-15	CSCE/OSCE의 분석과 동북아안보협력에 주는 시사점	손기웅 저	5,000원
2004-16	남북 사회문화공동체 형성을 위한 대내적 기반구축방안 : 통일문제의 갈등구조 해소를 중심으로	조한범 저	4,500원
2004-17	국제적 통일역량 실태분석	여인곤 외 공저	9,000원
2004-18	대북지원민간단체의 남북교류협력 연구	이금순 저	5,000원
2004-19	<7·1경제관리개선조치> 이후 북한경제변화 전망 : 실질소득의 변화를 중심으로	최수영 저	4,000원
2004-20	1994 ~ 2000년 북한기근: 발생, 충격 그리고 특징	이 석 저	9,000원

협동연구총서

2004-01	통일인프라 구축 및 개선방안		10,000원
2004-02	정보화시대 통일정책 거버넌스 개선방안	여인곤 외 공저	7,000원
2004-03	남북관계 개선의 국내적 수용력 확대방안: 분야별 갈등의 원인 및 해소방안	박종철 외 공저	10,000원
2004-04	통일관련 법제 인프라 정비 및 개선방안	제성호 외 공저	10,000원
2004-05	통일지향 교육 패러다임 정립과 추진방안	고정식 외 공저	10,000원
2004-06	경제분야 통일인프라 구축 및 개선방안	양문수 외 공저	10,000원

2004-07	북한이탈주민 분야별 지원체계 개선방안	이금순 외 공저	8,500원
2004-08	종합결과보고서: 통일인프라 구축 및 개선 방안	김영춘 외 공저	5,500원
2004-09	평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구		10,000원
2004-10	동북아 문화공동체 형성을 위한 협력적 아시아 인식의 모색	오명석 외 공저	5,500원
2004-11	동북아문화공동체와 유럽문화공동체의 공통성과 차별성	김명섭 외 공저	5,000원
2004-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 한국·중국·일본의 대중문화산업에 대한 비교 연구	양영균 외 공저	10,000원
2004-13	동북아 공동의 문화유산에 대한 공동 연구와 관리	박경하 외 공저	10,000원
2004-14	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대 방안을 위한 기초연구: 한국-동남아 문화공동체 형성 가능성 분석	서중석 외 공저	10,000원
2004-15	동북아 평화문화 비교 연구	조한범 외 공저	9,500원
2004-16	동북아 한민족 사회의 역사적 형성과정 및 실태	최진욱 외 공저	6,500원
2004-17	동북아공동체의 행정조직 구축에 관한 연구: 유럽연합의 행정부인 집행위원회 조직의 비교분석을 중심으로	윤종설 외 공저	5,000원
2004-18	동북아 국가의 인적자원실태 및 개발 동향과 인적자원개발 분야의 공동체 형성 가능성 연구	강일규 외 공저	10,000원
2004-19	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안	전재경 외 공저	8,000원
2004-20	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적 기반 구축방안 : 형사법제를 중심으로	이진국 외 공저	6,000원
2004-21	동북아 여성문화유산 교류협력방안	김이선 외 공저	8,500원
2004-22	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년 교류 협력 연구	윤철경 외 공저	10,000원
2004-23	동북아 문화공동체 형성을 위한 교육 분야 교류·협력의 실태	한만길 외 공저	10,000원
2004-24	동북아 국가간 관광교류협력 방안(Ⅰ): 잠재력과 장애요인	박기홍 외 공저	6,000원
2004-25	동북아 문화공동체 추진의 비전과 과제(Ⅰ)	김광억 외 공저	4,000원
2004-26	종합결과보고서: 평화와 번영의 동북아 문화공동체 형성을 위한 정책연구	김광억 저	4,500원

학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력	8,000원

KINU 정책연구시리즈 비매품

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동 외 공저
2005-03	6·15 남북공동선언 재조명: 이론과 실제	홍용표 • 조한범