

남북한 교류협력, 과연 할만한 사업인가?

김영란

(국가안보전략연구원 자문연구위원)



“지성의 비관,
의지의 낙관”

순서

1. 남북교류협력, 그간 어떻게 진행되었나?
2. 북한의 남북교류협력 전략, 어떻게 변화되었나?
3. 남북교류협력, 앞으로 어떻게 해야 할까?

1. 남북교류협력,
그간 어떻게 진행되었나?

(1) '7.4공동성명' (1972년) 전후

- ❖ 북한, 휴전협정 이후 먼저 남북교류협력 제의
 - 1954.4.27 '한반도 평화체제' 논의를 위한 제네바회담에서 처음 제의 (남한 未수용)
 - 1960년대 수시로 정치, 경제, 사회, 문화 등 각 분야의 교류협력 제의 (남한 未수용)
 - 교류를 본질적인 문제보다는 체제경쟁을 위한 하위 개념으로 이용(경제, 군사 등 대남 국력우위 자신감에서 비롯)
 - 선전성 교류에 불과할 뿐, 실현성과는 거리가 멀

❖ 1970년대 세계적 데탕트, 남북관계 획기적 전환

- 1971.8 남북대화 시작(남북적십자사간)

- 1972년 「7.4공동성명」(자주, 평화, 민족대단결) 채택

* “쌍방은 끊어졌던 민족적 연계를 회복하며 서로 이해를 증진시키고 자주적 평화통일을 촉진시키기 위하여 **다방면적인 제반교류를 실시**”하기로 합의

- 1973년 3월 8차 본회담, 25차례 실무회담 대화 중단

❖ 1980년대 북한 주도로 남북교류 시작

- 1981년 재미교포 목사, 민간인 최초 평양 방문
- 1984.3 북한, '1984 LA올림픽' 단일팀 구성 제의(未성사)
- 1984년 북한의 남한수재 지원 계기로 남북대화 시작
- 1985년 '남북이산가족 고향방문 및 예술공연단' 의 서울-평양 동시 방문, 가족 상봉 및 공연 개최
- 1986.1 북한, 팀스피리트 훈련 구실로 남북대화를 일방적 연기함으로써 교류 중단

(2) 남북기본합의서(1991년) 전후

- ❖ 탈냉전 분위기 속, 남한 주도 남북교류협력 추진
 - 1988년 노태우 대통령의 ‘7.7선언’ : 북한을 ‘선의의 동반자’로 간주, 모든 부분에서 남북교류 추진하기로 함
 - * 남북교류협력에 관한 기본지침/ 남북교류협력추진협의회/ 남북교류협력법/ 남북협력기본법/ 남북문화교류5대원칙
 - 1990.9 ~1992.5 8차례 남북고위급회담 개최
 - 1991.12. 「남북기본합의서」 채택 (화해, 불가침, 교류·협력)
 - * “**다각적인 교류와 협력을 실현하여 민족공동의 이익과 번영 도모**”

❖ 남북 경제인간 교섭과 물품거래 시작

* 7.7 선언, " 남북간 교역의 문호를 개방하고 남북간 교역을 민족 내부교역으로 간주한다"

- 1988.12 남북경제교류 시작(선경, 일본에서 북한 접촉)
- 1989.1 현대 정주영 회장 방북(금강산관광 개발 협의)
 - 1998년 소떼 방북(1001마리) → 11.18 금강산관광 시작
- 1991.11 통일교 문선명 교주 방북 (경제합작문제 토의)
- 1992.1 대우그룹 김우중 회장 방북(남포공단 조성)

- ❖ 남북사회문화교류, 화해 분위기 조성 위해 실시
 - 남북축구, 통일음악회 등 서울-평양 교환 개최
 - 문화예술, 학술, 종교 등 교류는 주로 제3국에서 진행

- ❖ 그러나 남북관계 경색 및 ‘고난의 행군’ 시작
 - 1993년 북한의 NPT 탈퇴
 - 1994년 7월 김일성 사망 및 서울 불바다 발언(박영수)
 - 1996.9 강릉 잠수함 침투사건
 - 북한, 식량난 등으로 내치에 집중해야 할 상황

(3) 6.15공동선언(2000년) 전후

❖ 1998.2 국민의 정부, **대북화해협력정책** 실시

* “북한을 화해와 협력의 대상으로 인정하고 함께 공존 공영하는 대북화해협력정책을 실시하겠다” 고 선언

- 1998.3 「민간차원의 대북 활성화 조치」 및 남북경협 활성화 조치(정경분리원칙) 발표
- 그러나, 북한은 남한의 대북정책 진정성 시험
 - 1998.6 동해 잠수정 침투
 - 1998.8 대포동 미사일 발사

❖ 남한의 일관된 대북정책 + 북한의 경제난 해결 위한 실용주의 노선 = 2000년 1차 남북정상회담

- 「6.15공동선언」 채택 : “제반 분야에서 교류와 협력을 활성화” 하기로 함
- 다양한 분야에서 교류협력의 폭과 양이 획기적 증대
- 남북 직접 왕래 교류 및 남북경협 활성화

❖ 2007년 2차 남북정상회담 및 「10.4선언」 채택

- 북핵 실험에도 남북교류협력 지속

❖ 2008년 이명박정부 「비핵·개방·3000구상」 발표

- 2008.3 북한, 남북당국간 대화 중단
- 2009년 북한, 핵실험 및 미사일 발사
- 2010년 천안함 폭침사건, 연평도 포격사건
⇒ 남한 '5.24조치' (남북교류협력 중단)
- 2011년 '대북유연화 방침' 발표 - 사회문화교류 일부 허용

❖ 2013년 박근혜 정부 「한반도 신뢰 프로세스」

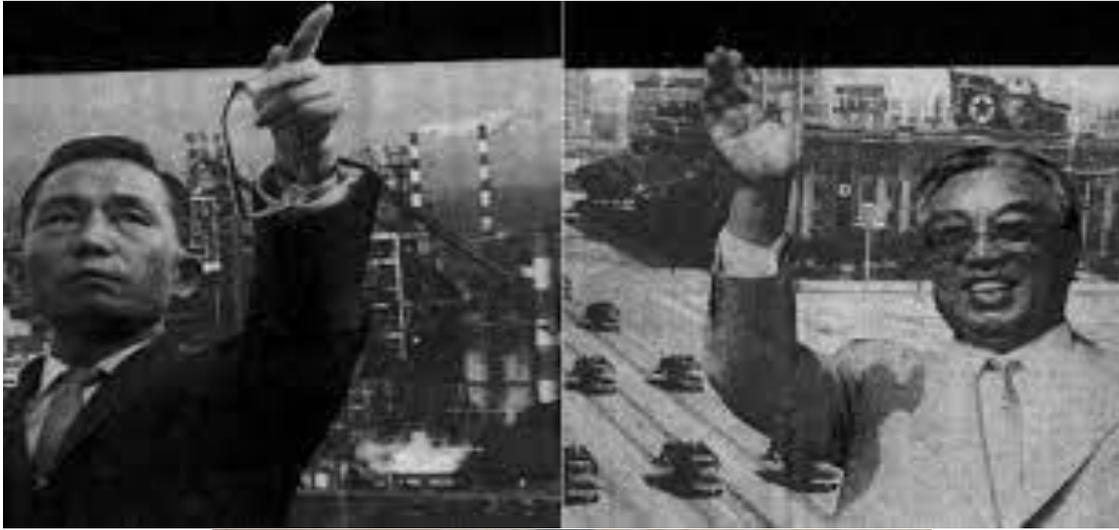
- 북한, 2014.10 인천아시안게임에 선수단과 고위당국자 파견,
남북관계 개선 돌파구 마련 노력 (성과 별무)
- 2016년 북핵 실험 ⇒ 개성공단 폐쇄 등 남북교류협력 중단/
국제사회 대북제재

(4) 4.27판문점선언(2018년) 이후

- ❖ 2017.5 남한, 문재인 정부 출범
 - 문재인 대통령 베를린구상을 통해 “6.15공동선언과 10.4 선언으로 돌아가야한다” 고 강조
- ❖ 2018년 김정은 신년사 - 평창동계올림픽 계기로 남북관계 개선과 함께 남북교류협력 제안
 - 올림픽 참가 (선수단, 응원단, 삼지연교향악단 등)
- ❖ 2018. 4.27 남북정상회담 및 판문점선언
 - * “다양한 분야에서 교류와 협력” 합의

2. 북한의 남북교류협력 전략, 어떻게 변화되었나?

(1) 김일성 시기



① 남조선혁명과 합작 ⇒ 인적교류 적극 추진

- 1950~1960년대 : 북한이 남한보다 전반적인 국력우위에서 평화통일과 남조선혁명이라는 이중적인 대남전략

* 김일성, “통일을 위해서는 온갖 방법으로 남반부와 접근하되 인민과 접근하고 서로 만나 선전하고 그들에게 영향을 주어야 한다”(김일성저작집 9권)

- 1970~1980년대 : 통일전선 구축 위해 인적교류 시도

② 사회주의체제 고수와 '모기장론' ⇒ 제한 교류

- 1980년대 말~1990년대 초 : 동구 사회주의권 몰락으로 '피포위 의식' 심각 ⇒ 사회주의체제 고수가 최대 목표 (우리식사회주의, 조선민족제일주의)

* 조선민족제일주의 : 민족문화유산계승정책 본격화 (단군릉 발견 및 복원, 고구려 및 발해 유적 답사)

- 1991년 '남북기본합의서' 채택 직후 '모기장론' 제시
⇒ 사회주의 건설에 유리한 것만 교류(자본주의 바람 = 모기)

(2) 김정일 시기



① 사회주의체제 유지 ⇒ 경제실익 위한 교류 확대

- 1990년대 ‘고난의 행군’, 경제난 극복이 최우선 과제
- 남한 대북포용정책, 독일식 흡수통일 유도 아님을 인지
- 당 중심의 대외정책 벗어나 아태위, 민화협, 민경련 등
관변단체 내세워 교류협력에 적극 참여
⇒ 시장원리 도입 (고액의 대가 및 지원 요구)

② 우리민족끼리 민족공조와 협력 ⇒ 실리교류

- 교류 활성화는 민족공조를 하게 한 김정일의 탁월한 영도
- 민족공조 명분 아래 남북공동행사 등 통일전선 확대
- 남한 개최 국제경기에 대규모 선수단 및 응원단 파견
⇒ 대북인식 전환 유도
- 남북교류협력사업 적극 추진

(3) 김정은 시기



① 정권 초기, 내치·안보 집중 ⇒ 교류협력 유보

- 2012.4 공식 출범한 김정은정권 최대과제 : 권력 안정화
- 체제생존과 정권안보 위해 **위기조성전략** 구사 : 전쟁위험, 핵실험, 장거리미사일 발사(2017년 화성15형) 등
- 2014년부터 대남 관계개선 제스처(인천아시안게임 참가)
- 2015년 신년사 : 남북정상회담 용의 표명

② 남북공동선언 이행 촉구 ⇒ 교류협력 재개 희망

- 신년사 : “우리민족끼리 6.15공동선언과 10.4선언 등 공동선언 존중과 이행이 중요하다 ” 고 강조
- 2018 평창 동계올림픽 참석, 교류 물꼬
- 관변단체 등 정비, 새로운 형태의 교류협력 모델 준비
- 남북개성연락사무소 폭파, 대남 막말
- 코로나19 (협력 ?) 또는 이후 (대비 ?)

3. 남북교류협력,
앞으로 어떻게 해야 할까?

(1) 남북교류협력 추진 여건

❖ 남한의 남북교류협력 추진 환경 : 동력 약화

- 지난 시기 국민들의 대북인식 약화
- NGO 등 민간의 교류협력 추진 토대(사회적, 물질적) 약화
- 교류협력 추진을 위한 정보 부족
- 남북관계, 북미관계의 구조적인 문제 중첩
- 북한의 코로나19로 인한 국경 봉쇄 및 대남접촉 중지

⇒ '6.15공동선언' 이후 진척된 20년 원점으로 리턴

❖ 북한의 남북교류협력 추진 여건 : 혼재

- 김정은 시대 어느 정도 경제적 안정이 교류협력 유인 동기 약화(긴급구호성 지원 거부)

- 대북제재

- 김정은 시대 국가발전의 키워드 : **사회주의문명국**

- 돈주(錢主) 등 富 축적 계층 / 주민 삶의 방식 변화

- 남북교류협력의 기본 원칙 : **‘모기장론’** 유지

- * “사상문화 진지 다지는 사업은 사회주의 건설의 전 행정에 중요한 사업”(2020.5 노동신문)

- * 비사회주의, 반사회주의 척결(2021.4 당세포비서대회)

(2) 남북교류협력 추진 방안

- ❖ 교류협력 위한 새로운 형태의 거버넌스 구축 필요
- ❖ 거버넌스의 기본 방향 및 역할
 - 사업의 안정성과 다양성 확보(정치권 합의기반 마련)
 - 사업 주진 단체들의 전문성 강화(신생 단체도 기회 제공)
 - 지자체의 교류협력은 남북통합 고려 할 때 중요 영역
 - *농촌개발, 산림복구, 취약계층 지원, 감귤 보내기, 체육문화행사
 - 기업의 대북경협은 북한의 개혁·개방 유도 및 남북경제 공동체 형성 과정에 중요 역할

❖ 교류협력 추진 방향

- 북한의 교류협력에 대한 열세적·소극적인 입장 고려, 북에 필요하고 실현 가능성 있는 분야 우선 추진
- 남북관계 개선, 남북화해·협력 분위기 조성, 신뢰 구축에 기여 할 수 있는 분야 추진
- 정부(교류협력 원칙 수립 및 조정) + 민간(사업 노하우, 대북 네트워크, 집행) = 민관협조체제 구축
- 정부 차원의 교류협력 지원과 협조 확대(제도화를 위한 합의서, 협정 등 체결)

- ❖ 우선 실현 가능한 교류협력 방안 모색 → 한반도 번영을 위한 발전적인 로드맵 구축

- ❖ 현 상황에서 추진 가능 교류협력사업(주민사상 未영향)
 - 남북공동방역협력(말라리아, ASF 등 초국경 사업)

 - 보건의료협력(코로나19 등 감염병)

 - 환경보호사업 (北, 2019~2030 국가환경보호전략 수립)
 - DMZ평화지대화 및 생태관광/수질관리/광개발구 오염/유기농법

 - 산림협력(北, 산림복구사업: 사회주의수호전/유훈사업/애국투쟁)
 - 개성 양묘장(대북제재 면제) / 2018년 남북산림협력 분과회담

❖ 남북관계 진전시 우선 추진 가능한 분야

- 개성공단 재개 및 금강산·개성관광 사업 정상화
- 동·서해선 철도 및 도로 연결사업
- 김정은 위원장 관심사항
 - ‘과학으로 건설하고 과학으로 돌파한다’ (IT등 선진과학기술)
 - 기후 변화 관련 사업
- 북한의 ‘사회주의문명국’ 건설(교육, 보건, 문학예술, 체육 등)
 - 모란봉악단 공연(대중가요) / 영화(선진 영화기법 등)
 - 민족유산보호사업(역사유적 세계문화유산 등재 등)
 - ‘축구는 세계로’ 축구강국 열망(축구)
 - 북한이 세계적 경쟁력 갖춘 분야(애니메이션)
 - 북한의 국제환경 변화 편승(유튜브: 은하, 7살꼬마 리수진)

남북한 교류협력
할 만한 사업이 아니라,
반드시 해야만 한다

남북교류협력

평화로운 한반도

평화통일

감사합니다.