

남북 인적교류의 현황과 과제

집필: 김연중(통일미래사회연구소)



이 책은 통일교육 참고자료로 활용하기 위해 외부 전문가에게 위촉한 연구
용역 결과물로, 반드시 통일부의 공식 견해와 일치하는 것은 아닙니다.

남북 인적교류의 현황과 과제



CONTENTS

I	인적교류의 의의	5
---	----------	---

II	남북한 인적교류 현황	11
----	-------------	----

1. 연도별 남북왕래자 총수 11
2. 분야별 남북한 인적교류 13

III	인적교류 확대를 위한 정부의 노력	19
-----	--------------------	----

1. 1988년 「7·7선언」 이후 19
2. 1991년 「남북기본합의서」 이후 21
3. 2000년 「6·15 공동선언」 이후 2002년까지 22
4. 2003년 이후의 인적교류 26

CONTENTS

IV 인적교류 관련 참여정부의 주요 성과 31

1. 인적교류 내실화 추진 31
2. 남북 인적왕래의 시설 및 절차 개선 33
3. 이산가족 상봉·교류의 정례화·제도화 36
4. 인적교류의 다양화 추진 38

V 동·서독 인적왕래 43

1. 서독인의 동독 방문 45
2. 동독인의 서독 방문 46
3. 동·서독 인적왕래가 남북 인적교류에 주는 함의 48

VI 향후 전망과 과제 53

〈부록〉

최근의 북한 방문기 / 59

참고문헌 / 73

〈표〉

〈표-1〉 남북한 왕래인원 현황 / 12

〈표-2〉 분야별 방북인원 구성내역 / 15

〈표-3〉 이산가족 상봉자 수 / 17

〈표-4〉 시기별·분야별 방북자 현황 / 40



I. 인적교류의 의의

남북한은 1945년 분단 이래 50여년간 정치·군사적 대립과 갈등 속에서 서로 배타적으로 살아왔다. 이와 같은 과정에서 남북간의 인적교류는 철저히 배제되었다.

그동안 남과 북의 주민들은 이른바 냉전체제의 영향 하에서 서로 반목과 대립을 지속하는 가운데 따로 따로 살아온 것이다. 그리고 이것은 정치·경제·사회·문화

등 모든 분야에 있어 남북간의 이질화를 심화시켰다.

이런 남북관계는 1990년대에 접어들어 인적교류가 점차 진전되기 시작하면서 과거와는 다른 양상을 보이기 시작하였다. 즉 초창기의 인적교류는 상호 불신과 경계 속에서 조심스럽게 이루어졌으며, 그 규모도 현재와는 비교 할 수 없을만큼 적었는데, 1989년 이후 1997년까지 남북왕래자 수가 총 3,000명에도 미치지 못했던 것을 보아도 알 수 있다.

그러나 그 후 인적교류가 활발하게 이루어져 2006년 12월까지 왕래자 수는 금강산 관광객 139만 명을 포함하여 총 166만 여명으로 크게 늘어났다. 뿐만 아니라 최근 들어 금강산 관광객은 물론 경제인·학자·체육인·종교인 등 다양한 분야에서 교류가 이루어지고 있다.

남북한 인적교류는 상호 이해의 폭을 넓힐 수 있는 출발점이 되고, 남북간의 이질감을 해소하여 동질감을 회복하는 원동력으로 작용한다는 점에서 큰 의미가 있다.

냉전기간 내내 남북한은 체제와 이념이 다르다고 하여 서로 적대시하고 대립하여 왔다. 그동안 남북간 접촉은 정치적 필요 내지 동기에 의한 당국자간의 접촉이 대부분이었으며 민간 차원의 접촉은 거의 없었다.

그러나 1989년 남북교역이 시작되면서 이루어진 남북간의 접촉은 그 내용에 있어서 과거와 다른 모습으로 변화하기 시작하였다. 특히 민간 차원의 접촉은 상호 필요와 이해관계에 기초하여 이루어지는 만큼, 자연스럽게 서로의 입장을 이해하려는 협력적 바탕 위에서 이루어졌다.

물론 이 과정에서도 처음에는 우리 국민의 북한에 대한 인식 부족, 북한 주민의 배타적인 태도 등으로 어려움이 없었던 것은 아니다. 그러나 시간이 흐르면서 민간 차원의 접촉은 보다 유연성을 띠기 시작하면서 생산적인 방향으로 바뀌어 나갔다. 이는 당국간 접촉에 있어서도 긍정적인 영향을 미쳐 상호 협력적인 새로운 대화문화를 창출하게 되었다.

아직까지 우리 국민의 방북이 대부분을 차지하고 북한 주민의 남한 방문은 소수에 불과한 상황이지만, 이러한 남북 접촉의 기회가 증가함에 따라 남북한은 서로를 이해할 수 있는 확실한 채널을 확보할 수 있게 되었다.

지금까지의 남북한간 접촉을 보면, 당국간 접촉이 민간 차원의 접촉으로 이어졌으며 이는 다시 당국간의 접촉을 재생산하여 온 것이다.

이러한 의미에서 볼 때 남북한간의 접촉 또는 인적교류는 남북한이 각각의 서로 다른 모습을 이해하는 출발점이 된다고 할 것이다.

남북간에는 오랜 기간 서로 다른 이념과 체제 속에서 살아온 결과 삶의 양식이나 주민의 경제·사회적 의식이 현저한 차이를 나타내고 있다. 즉, 남한이 개인적이고 수평적이며 다원적이라고 한다면, 북한은 집단적이고 수직적이며 일원적이다. 또한 남한이 개방적이고 능동적이며 타협적이라고 한다면, 북한은 폐쇄적이고 수동적이며 배타적인 성향을 나타낸다.

이러한 차이는 분단 이후 남한 사회가 합리주의에 기초한 시장경제체제를 구축하고 다원적 민주사회로 발전해온 반면, 북한 사회는 폐쇄의 틀 속에서 지금까지 일원적인 중앙집권적 계획경제체제를 고수하고 외부의 정보나 문화의 유입을 차단해왔기 때문이다.

또한 남북한은 경제력에 있어서도 현저한 차이를 나타내고 있다. 남북한의 명목GNI는 1970년대 중반에 약 2:1의 수준에서 1980년에는 4:1로, 1990년에는 약 11:1로, 2000년에는 30:1로 그 격차가 확대되어 왔으며, 2006년 현재는 33:1에 달하고 있어 비교가 무의미할 정도로 격

차가 크게 벌어졌다.

이와 같은 남북한의 사회·경제적 이질성은 남북한의 각기 다른 체제 및 정책의 차이에서 비롯된 것으로 남북한의 생활양식에 있어서도 큰 변화를 동반하였다.

따라서 남북간의 인적교류는 이질성을 완화하고 동질성을 회복하는데 결정적인 역할을 하게 된다는 점에서 그 의의가 크다.

말하자면, 인적교류를 통해 서로의 생활방식과 의식구조의 차이 등 그동안 축적된 이질적 요소들을 이해하고 수용하며 줄여나갈 수 있을 뿐만 아니라 통일 이후 나타날 수 있는 문화·심리적 갈등을 최소화 할 수 있기 때문이다.

Ⅱ. 남북한 인적교류 현황

1. 연도별 남북왕래자 총수

인적교류는 1989년 남북교역 개시 이래 점차적으로 발전해 왔으며, 특히 2000년 남북정상회담을 계기로 급성장세를 보이고 있다. 인적교류 초기단계에는 제3국에서 접촉하는 등 극히 제한적인 교류에 머물렀으나, 오늘날에 와서는 사업 목적에 부합하면 직접 방북할 수 있게 되었다.

그동안 남북한 왕래자 총수를 보면 <표 1>과 같다. 1989-1998년 기간 중의 남북한 왕래자 수는 6,297명으로 연평균으로는 630여명에 불과하다. 그러나 이후 꾸준한 증가세를 보여 2005년 38만 6,588명으로 양적으로는 약 1,000배 이상 급증하였다. 남북공동행사, 대북지원, 경제 협력 등 금강산관광을 제외한 사업 목적의 남북 왕래자만을 한정하여 보더라도 2006년 12월 현재 9만 1,673명으로 1989~98년 사이의 연평균 630명에 비해 120여배나 증가하였다.

표 1 | 남북한 왕래 인원 현황

(단위: 명)

구분	'89-'98	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	누 계
북한방문	5,722	5,599	7,280	8,551	12,825	15,280	26,213	87,028	100,838	296,336
남한방문	575	62	706	191	1,052	1,023	321	1,313	870	6,113
소계	6,297	5,661	7,986	8,742	13,877	16,303	26,534	88,341	101,708	275,449
금강산관광	10,554	148,074	213,009	57,879	84,727	74,334	268,420	298,247	234,446	1,389,690
합계	16,851	153,735	220,995	66,621	98,604	90,637	294,954	386,588	437,862	1,665,139

이와 같은 남북한 인적교류의 양적 성장에는 몇 가지 특징을 찾아볼 수 있다.

첫째, 남북관계 발전과정에서 서해교전 등 심각한 갈등이 있었음에도 불구하고 남북간 인적교류는 꾸준히 성장·발전하고 있다는 점이다. 다만, 금강산관광이 남북간 긴장고조의 영향을 받아 한때 줄어드는 어려움을 겪었다. 그러나 2002년 이후부터 금강산 관광객을 제외한 남북한 왕래자수가 10,000명을 넘어서면서 증가세를 지속하고 있다.

둘째, 아직도 비대칭적인 남북한 왕래가 이루어지고 있다는 점이다. 지금까지 왕래자 수를 누계하여 남북간 구성비를 살펴보면, 남한의 방북자는 전체의 97%를 차지하고 있는데 반해 북한의 방남자 수는 3% 수준에 불과하다.

셋째, 남북한 인적교류는 팩스·전화·인적 접촉 등 채널이 다양해지고 있다는 점이다. 예컨대 한번 방북하려면 여러차례의 사전또는 사후 접촉과정을 거치게 되는데, 이것은 왕래자 수 자체보다 훨씬 많은 인적교류가 이루어지고 있음을 시사한다.

2. 분야별 인적교류

남북한 인적교류를 내용면에서 보면 경제분야를 비롯

하여 사회문화, 대북지원, 이산가족, 관광사업, 경수로 등으로 세분할 수 있다. 이들 가운데 가장 큰 비중을 차지하는 인적교류는 경제분야이며 사회문화분야가 그 다음으로 높은 비중을 차지하고 있다.

사회문화분야가 대북지원보다 높은 비중을 차지하는 이유는 사회문화분야가 학술·종교·체육·언론·출판 등 매우 광범위한데 비해, 대북지원은 인도적 지원과 교류에 국한되기 때문이다.

이상과 같은 사실은 <표 2>와 같이 남한의 방북자 수 구성내역을 살펴보면 쉽게 알 수 있다. 1998년만 하더라도 경제협력(관광객 제외)과 관련한 방북자 수가 2,193명으로 전체의 66.2%를 차지, 압도적인 비중을 점유하고 있는데 비해, 사회문화교류 및 대북지원은 11.1%에 불과하였다.

그러나 이후 경제협력 관련 방북활동이 다소 정체됨으로써 2002년을 전후하여 사회문화교류 및 대북지원 관련 인적교류가 경제협력 관련 인적교류를 앞서는 듯이 보였다. 실제로 2002년에는 사회문화교류 및 대북지원 활동 관련 방북자 수가 꾸준히 늘어 그 비중이 34.9%까지 올라간 반면, 경제협력 관련 인적교류는 21.5%로 낮

아졌다.

그러나 이후 경제협력이 다시 활성화되기 시작하여 2006년 인적교류의 분야별 구성비를 살펴보면 경제협력이 86.3%로 그 비중이 1998년보다 더욱 높아져 압도적인 비중을 차지하게 되었고 사회문화교류는 4.2%, 대북 지원은 6.4%를 기록하였다.

특히 2003년 이후 경제협력 관련 인적교류가 급격히 증가하고 있는 것은 개성공단 개발과 관련하여 북한 왕래자 수가 크게 늘었기 때문이기도 하다.

표 2 | 분야별 방북인원 구성내역

(단위: 명)

구 분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
사회문화 교류	239	330	1,150	2,916	2,501	11,232	3,557	10,830	4,324
대북지원 관련	129	364	751	803	1,975	6,246	2,067	5,509	6,530
이산가족 상봉·교류	1	5	211	122	222	4,320	1,616	231	2,127
경제교류 협력	2,193	3,986	2,800	1,162	2,762	18,471	18,250	69,682	87,845
경수로 사업관련	756	911	2,231	3,514	4,108	14,988	723	776	12

남북간 이산가족 상봉 및 교류는 분단의 고통을 완화하

고 나아가 민족적 동질성을 회복하기 위해 인도적 차원에서 적극적으로 추진되는 인적교류 사업이라고 할 수 있다.

북한측의 소극적인 자세로 인해 여전히 크고 작은 어려움이 남아 있는 것이 사실이지만, 우리 정부는 정부 차원 뿐만 아니라 민간 차원 및 지방자치단체간의 교류 활성화를 통해 이산가족 교류를 촉진하기 위한 노력도 지속해왔다.

그 결과 1999년까지만 하더라도 민간 차원에서의 제3국 접촉, 서신교환, 생사확인 등이 개별적으로 이루어졌으나 2000년 이후부터는 남북한 당국 차원에서도 이산가족 상봉 및 교류를 연례적으로 실시함으로써 이제는 정례화를 모색할 수 있는 단계에 접어들었다고 할 수 있다. 2000년 이후 이산가족 상봉 및 교류 현황을 보면 <표 3>과 같다.

표 3 | 이산가족 상봉자 수

(단위 : 건, 명)

구분	연도별	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
민간차원	생사확인	447	208	198	388	209	276	69
	서신교환	984	579	935	961	776	843	449
차원	제3국 상봉	148(383)	165(471)	203(592)	280(662)	187(465)	94(256)	50(86)
	방북상봉	4(9)	5(22)	5(24)	4(15)	1(5)	1(1)	4(19)
당국차원	생사확인	792	744	261	963	681	962	1,069
	서신교환	39	623	9	8			
차원	방남상봉	201(1,720)	100(899)					
	방북상봉	205(674)	100(343)	398(1,724)	598(2,691)	400(1,926)	397(1,811)	594(2,683)
	회상상봉						199(1,323)	80(553)

Ⅲ. 인적교류 확대를 위한 정부의 노력

1. 1988년 「7·7」선언 이후

남북한 인적교류는 오랜 기간 동안 지속된 우리 정부의 일관된 화해협력과 평화공존을 위한 노력 속에서 태동되었다.

1988년 정부는 「7·7선언」을 통해 「7·4 남북공동성명」의 정신을 살리면서 남북관계를 상호 실체 인정의 관

계로 발전시키는 계기를 만들었다.

이 선언은 남북한간 교류협력으로 긴장완화와 상호신뢰를 쌓고 북한의 개방과 변화를 촉구하며, 북한의 국제사회로의 동참을 유도하는 등 민족 공동이익을 창출하고 통일여건을 조성하기 위한 대북정책의 대전환을 천명한 것이라고 할 수 있다.

또한 당시 정부는 이 선언의 기본정신을 살려 실천할 수 있는 후속조치도 내놓았다. 즉 남북한간 교역의 문호를 개방하고 이 교역을 민족내부 교역으로 간주하는 대북한 경제개방조치를 단행하였다. 이 조치는 남북한 경제교류 확대를 통해 남북한의 경제적 상호보완성을 제고함으로써 민족 공동번영을 도모하고 민족공동체 의식을 회복시키는 데 기여코자 하는 기본방향을 담고 있다.

「7·7선언」에 이어 정부는 남북한 총리를 대표로 하는 남북고위급회담에서 남북한간 제반 실천사항을 담은 합의서라 할 수 있는 「남북사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」와 「한반도의 비핵화에 관한 공동선언」에 합의하였다. 이와 같은 남북한의 실제적 의지 표명은 쌍방간 교류협력 사업을 추진하기 위한 기반이 되었다.

남북사이의 보다 구체적인 기반 확보는 1990년 8월 1일에

제정된 「남북 교류협력에 관한 법률」이 제정된 데서 비롯된다. 이 법률에 근거하여 남북한간 교류협력은 1991년 12월 서울에서 열린 제5차 고위급회담에서 채택된 「남북 사이의 화해와 불가침 및 교류·협력에 관한 합의서」에 이어 1992년 9월 제8차 회담에서 그 부속합의서가 채택·발효됨으로써 교류협력의 실천적 기반을 마련하게 된 것이다.

2. 1991년 「기본합의서」 이후

정부는 남북한의 교류협력이 적극 추진되어야 한다는 인식이 고조됨에 따라 1990년 8월 1일 「남북교류협력법」을 제정·공포하였다. 이 법은 남북간의 인적왕래·북한주민접촉·교역·협력사업을 촉진한다는 정신에 기초하여 필요한 사항을 규정하고 있다는 점(제1조)과 다른 법률에 우선하여 이 법이 적용된다(제3조)는데 그 의의가 있다.

남북교류협력법과 남북기본합의서가 채택된 이후 남북관계는 점차 활기를 띠기 시작하였다. 1990년대에 남북한 당국은 남북기본합의서를 발효시키기 위해 빈번히

접촉하면서 10개에 달하는 부속합의서를 채택하였다.

1994년 12월 정부는 ‘남북경협 활성화 조치’에 따라 국내기업의 방북을 승인하는 조치를 취하였고, 1997년 대북지원 확대 허용조치에 이어 그 이듬해 3월 민간 차원의 대북지원 활성화 조치를 발표함으로써 대북지원 관련 방북, 모금활동, 언론·기업의 협찬, 협력방식의 대북지원 허용 등이 가능하게 되었다. 또한 1998년 11월 18일부터 금강산관광이 개시되었으며, 1999년에는 현대아산의 금강산 개발계획이 승인되었다.

이와 같은 남북간의 화해협력 기류에 힘입어 남북간 인적교류는 조심스럽게 확대되기 시작하였다. 이후 남북한간 인적교류는 남북교역 및 협력업자, 대북지원단체 등 교류와 협력을 목적으로 한 인적교류가 주류를 이루면서 점차 늘어나는 추세를 보였다.

3. 2000년 「6·15공동선언」 이후 2002년까지

김대중 대통령의 ‘베를린선언’ (2000.3.9)에 이어 2000년 6월 15일 남북정상회담이 성공적으로 개최됨으로써 남북관계는 크게 진전되었다. 남북 정상은 이 회담을 통

해 「6·15 남북공동선언」에 합의·서명하였다. 남북정상회담은 분단 반세기 동안 냉전적 대결과 반목을 거듭해온 남과 북 쌍방의 최고지도자가 만났다는 사실 자체만으로도 역사적 상징성이 매우 큰 것이었다.

뿐만 아니라 「6·15 남북공동선언」은 선언적 차원에 머물지 않고 남과 북이 경제·사회문화는 정상급회담 등 군사분야에 이르기까지 광범한 범위에서 교류협력이 보다 적극적으로 이루어질 수 있도록 하는 실천적 의미도 강하게 담고 있었다.

따라서 이 선언은 당시의 남북관계와 북한체제의 특수성을 고려할 때 향후 남북관계를 풀어나가는 기본 틀과 토대를 마련한 것으로 볼 수 있다.

남북정상회담 이후 꾸준히 개최되어온 남북장관급회담은 남북공동선언의 이행·실천과정에서 제기되는 제반 문제를 협의·해결하는 중심기구로서 자리를 잡았으며, 남북적십자회담·남북국방장관회담·남북경협 실무접촉 등 여러 갈래에서 개최된 회담들을 통해 합의된 사항들의 이행을 조정하고 지원해 나가는 역할을 수행하였다.

이런 가운데 2002년 6월에는 북측의 도발로 서해교전

이 발생하여 남북관계가 긴장 국면에 접어들기도 하였으나, 우리측의 단호하고 냉철한 대응으로 북한측의 ‘유감’ 발표를 이끌어냄으로써 다시 남북관계를 진전시킬 수 있었다.

2002년 8월 남북장관급회담 실무접촉에서 북한측이 제14회 부산아시아경기대회에 참석하겠다는 의사표시가 있었고, 이에 따라 부산아시아경기대회 조직위원회와 북한올림픽위원회 사이의 실무회담에서 북측 선수단과 응원단 규모 및 개폐회식 때 남북 동시입장, 백두산 성화 채화 등에 합의하고 실천이 이루어졌다.

남북간의 이산가족 상봉문제에 있어서도 많은 진전이 있었다. 남북적십자회담에서는 이산가족 상봉 실시는 물론 생사·주소 확인 및 서신교환 실시, 이산가족 면회소 설치 등에 대해서도 원칙적으로 합의하였다.

2000년 9월 25일 제주도에서는 분단 이후 처음으로 남북국방장관회담이 개최되어 군사적 신뢰구축 문제와 경의선 철도 및 도로 연결 공사에 따른 협력문제를 협의하였다. 이는 군사분계선 일대에서의 상대방에 대한 비방·중상의 중지와 함께 한반도에서 긴장을 완화하고 평화를 정착시켜 나갈 수 있는 중요한 전기를 마련하였다.

또한 남북국방장관회담에서의 합의에 따라 남북군사 실무회담이 판문점 ‘통일각’ 과 ‘평화의 집’ 에서 번갈아 개최되었다. 남북 쌍방은 남북관리구역 설정에 관한 문제와 남북 철도·도로 연결공사에 관한 입장을 개진하고, 이에 관련한 합의문안을 서로 교환하였다. 특히 제5차 남북군사실무회담(2001.2.8)에서는 비무장지대(DMZ) 내 경의선 철도 및 도로 연결사업을 하는데 필요한 41개 항의 「DMZ 공동규칙안」에 완전 합의하였다.

이와 같은 정부의 화해와 협력을 위한 적극적인 노력은 남북간의 물적교류 및 인적교류를 확대시키는데 크게 기여하였다. 남북정상회담 이후 2002년 말까지 남북대화는 다양한 분야에서 총 60여 차례 이상 이루어졌는데, 이러한 과정에서 남북간 인적·물적 교류는 빠른 속도로 증가되었다.

특히 남북한간의 인적교류는 금강산 관광객을 제외하고 1999년의 5,661명에서 남북정상회담이 있었던 2000년에는 7,986명으로 전년대비 40.8%로 대폭 증가하였으며, 이후 2001년 8,742명을 거쳐 2002년에는 13,877명으로 증가함으로써, 양적인 면에서 1999년에 비해 2.5배로 크게 증가하였다.

4. 2003년 이후의 인적교류

2002년 10월 제임스 켈리 미 국무차관보의 방북 이후 불거진 북한 핵개발 문제는 2003년에 접어들자 북한의 핵확산금지조약(NPT) 탈퇴선언(1.10)으로 이어졌다.

이러한 심각한 위기 국면에서 출범한 참여정부는 통일·외교·안보정책을 포괄하는 기본구상으로서 ‘평화변영정책’을 제시하였다.

대북정책 차원에서 평화변영정책은 「남북기본합의서」와 2000년 「6·15 공동선언」의 정신을 계승하여 평화공존과 화해협력의 남북관계를 정착시키는 것을 우선적 목표로 한다. 나아가 평화변영정책은 교류협력의 심화·확대를 통해 남북간 군사적 긴장을 완화하고 실질적 협력관계를 발전시켜 한반도 평화정착으로 이어지는 것을 목표로 한다는 점에서 기존의 햇볕정책을 계승하면서 그 성과를 바탕으로 이를 더욱 발전시킨 것이라고 할 수 있다.

이와 같은 정책 목표에 따라 참여정부는 남북 교류협력 증진을 통해 한반도 평화를 증진하기 위해 노력하였다.

2005년 6월에는 대북 ‘중대제안’을 통해 「9.19 공동성

명」을 도출하는데 기여했을 뿐만 아니라 남북장성급회담을 실현하여 남북간 긴장완화의 발판을 마련하였다.

특히 남북장성급회담에서는 서해상에서의 남북 함정간 우발적 충돌방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거, 남북 함정간 공동통신망 운용, 해군 당국간 긴급연락체계 마련 등을 합의, 실천함으로써 남북간 긴장완화를 가시화하였다.

이러한 긴장완화 분위기에 따라 남북한은 ‘북핵위기’라는 상황에도 불구하고 2003년 2월부터 2006년 9월 현재까지 남북한은 정치분야 11회, 장성급회담 4회를 비롯한 군사분야 21회, 경제분야 47회 등을 포함하여 총 111회의 남북회담을 개최하였다. 이는 김대중 정부 5년 동안 개최된 총 78회의 남북회담에 비해 42%나 증가한 것으로, 참여정부 이후 남북 인적왕래가 얼마나 확대되었는가를 가늠할 수 있다.

남북한간 왕래자 수는 금강산 관광객을 제외하고 2003년 16,303명에서 2004년 26,534명으로 증가했으며, 2005년에는 분단 이후 60년간의 왕래인원(85,400명)을 상회하는 88,341명으로 급증하였다. 2006년에는 남북 왕래인원도 101,708명으로 전년에 비해 15.1%가 증가하였

다. 2006년의 왕래 건수는 전년(6,086건)에 비해 6,382건이 늘어난 12,468건을 기록하고 있다.

구체적으로 이산가족 상봉을 통한 방북자 수는 2000년 이후 3년간 총 2,796명이었으나, 2003-2006년까지 4년간은 총 8,294명으로 2.9배로 증가하였다. 2006년중 방북 상봉인원은 2,127명으로 이미 전년도 전체인원(231명)을 크게 넘어서고 있다. 또한 사회문화교류는 2003년 이래 6.15 및 8.15공동행사, 문화예술·체육 등 부문별 협력사업도 착실히 진행되어 관련자의 남북왕래도 꾸준한 증가세를 보였다.

한편, 금강산 관광객은 육로관광 개시(2003.9.1)에 힘입어 2003년 74,334명에서 2004년에는 268,420명으로 급증하였으며, 2005년에는 전년대비 약 3만 명이 늘어난 298,247명을 기록하여 증가세가 지속되었다.

대북지원 관련 방북자는 2004년 2,067명을 기록하여 전년대비(6,246명) 1/3 수준이 감소하였으나, 2005년도에는 전년대비 18.5%가 증가한 5,509명을 기록하였다.

경제분야 관련 방북인원은 2004년 18,250명을 기록하여 전년대비(18,471명) 1.2% 정도가 감소하였으나, 2005년도에는 전년대비 3.8배 증가한 69,682명을 기록하였

다. 특히 2006년에는 개성공단 개발과 관련하여 경제활동 목적의 방문자 수가 69,690명에 달해 날이 갈수록 높은 신장률을 기록하였다.

또한, 개성공단은 남측의 자본과 기술, 북측의 토지와 인력을 결합시켜 상호 이익을 도모하기 위한 것으로 2003년 6월 착공식을 개최한 이래 시범단지(2만8천평)와 1차 본단지(5만평)를 조성하였다. 2006년 말 현재 시범단지에는 북측인원 12,000여명과 남측인원 700여명이 근무하고 있으며, 21개 기업이 제품을 생산하고 있다. 1차 본단지에는 24개 기업이 입주하여 공장을 설립하고 있고, 정부는 2007년 상반기 완공을 목표로 본단지 기반시설을 추진하고 있으며, 전력·통신공사도 계획대로 진행하고 있다.



IV. 인적교류 관련 참여정부의 주요 성과

1. 인적교류 내실화 추진

참여정부 출범 이후 약 4년 동안은 비록 짧은 기간이지만 남북관계는 실로 엄청난 변화를 거듭하여 왔다. 분단 반세기 동안 우리 민족을 억눌러온 불신과 대결의 갈등 구조로부터 벗어나 화해하고 협력하면서 한반도 평화정착과 남북관계 개선의 새로운 지평을 열어나가고 있다.

앞서 언급했듯이 참여정부 출범 이후 정치·군사·경제·인도·체육 등 각 분야별로 총 110여회의 남북회담이 개최되었다. 이와 같은 수많은 회담과 접촉과정에서 각 분야별로 100건에 가까운 합의서가 체결되었다. 이들 남북한간 합의서는 매우 다양한 분야에서 실천적으로 체결된 만큼, 남북공동체의 제도적 기본 틀로서 긍정적인 역할을 담당하고 있다고 할 수 있다.

장관급회담을 통해서는 북핵문제 해결의 분위기 마련에 주력하면서 남북관계 주요 일정을 조정하고 제반 현안문제를 협의하였으며, 경제협력추진위원회(경추위) 등 실무회담에서는 화해협력의 내실화를 도모하였다. 특히 남북회담이 정례화 되는 동시에 실무화, 전문화되는 추세는 주목할만하다.

북한의 핵개발 상황, 이라크전 등 여러 위기 속에서도 회담은 일정 간격으로 개최되었으며, 경제협력에서도 구체적인 이행사안이 많아짐에 따라 회담 내용도 전문화되었다. 경추위 산하의 5개 실무협의회(전력, 철도·도로, 임진강 수해방지, 개성공단, 경협제도)에 2개 실무협의회(원산지 확인, 청산결제)가 추가된 것은 이러한 상황을 반영한다. 여기에 남북장성급회담이 4차례나 개최된 것은 진일보한 상황이라고 할 수 있다.

정부는 2005년 12월 「남북관계발전에 관한 법률」을 제정, 남북관계의 기본 틀을 법제화하였는데, 이는 앞으로 남북관계 추진방향, 남북간 합의서 채택시 처리문제, 남북회담 대표 또는 특사 임명시 임명절차 등을 골자로 하고 있어 남북관계를 보다 발전시키는데 기여할 것으로 보인다.

특히, 이 법안에서는 정부의 책무로 남북경제협력 활성화·경제공동체 구현, 민족동질성 회복을 위한 교류협력 확대를 명시하여 남북경제공동체 형성의 근거를 제시하고 있다.

한편 북한은 2005년 7월 남한과의 경제협력을 뒷받침할 수 있는 「북남경제협력법」을 제정하였다.

이로써 남북한 모두 교류협력을 뒷받침할 수 있는 제도적 장치를 마련하였다고 할 수 있다. 이러한 제도적 장치를 통해 남북한 인적교류는 보다 활성화되고 내실화될 수 있으리라 기대된다.

2. 남북 인적왕래의 시설 및 절차 개선

정부는 남북간 인적교류 수요가 증가함에 따라 통행절

차 간소화를 위해 주력해 왔다.

특히 출입국 심사에 따른 남북간 왕래 불편 초래 → 남북경협기업의 (물류 지체에 따른) 간접비용 상승 → 남북경협 차질 우려 등을 해소하기 위하여 통행·통관 절차 간소화 방안을 적극 강구하기 시작하였다.

정부는 우선 개성공단이 국제경쟁력을 갖춘 공단으로서 발전하기 위해서는 복잡한 통행절차 간소화가 선결과제라고 보고 많은 개선 노력을 기울였다. 2005년에는 무선인식(RFID)기술을 기반으로 하는 통행·통관 및 전략물자 관리시스템 구축사업을 정보통신부의 정보화 촉진기금 지원하에 2005년 선도사업과제로 추진하였다.

이에 따라 정부는 방문증명서와 관리위원회의 출입증을 하나의 RFID전자증명서로 일원화하고, 통일부의 차량운행승인서와 관세청의 통행차량증명서 및 관리위원회의 차량통행증을 하나의 RFID카드로 대체하여 인원출입 및 차량통관 심사를 전자방식으로 처리할 수 있는 기반을 마련하여 보다 신속하고 편리하게 절차가 진행될 수 있도록 하였다.

한편, 전략물자 및 미국의 국내법인 수출통제규정(ERA) 승인대상 품목중 주요 물자에 대해서는 반출입시

물품관리 태그를 부착토록 하여 반출입 및 사후관리가 보다 효과적으로 될 수 있도록 하였다.

2005년 들어 1단계 시범단지 입주와 공장 생산가동이 확대되고 1차 본단지 분양이 이루어지는 등 개성공단 개발사업이 본격화되면서 인원과 차량통행이 크게 증가하였다. 통행량의 증가에 따라 남북관리구역의 통행방법도 종전에는 오전 출경, 오후 입경 위주로 이루어지던 것이 오전과 오후 구분 없이 통행이 가능해지고 입출경을 합하여 1일 통행 횟수도 17회 내외까지 증가하였다.

또한 정부는 육로를 통한 인적교류가 증가함에 따라 2003년 2월부터 남북간 육로통행 출입업무를 관할하는 임시출입사무소를 운영하기 시작하였으며, 2003년 11월 20일 통일부 소속기관으로 '남북출입사무소'를 신설하여 남북출입 업무를 제도화하였다.

이 사무소는 경의선과 동해선의 철도·도로를 통한 남북사이의 인원왕래, 물자의 반출입 및 수송장비 운행시 세관검사(Customs Inspection), 출입검사(Immigration), 검역검사(Quarantine) 등 고유한 출입심사(CIQ) 업무와 함께 남북 철도·도로의 운영, 남북 차량운행과 관련된 협의 및 연락, 남북 출입에 따른 긴급 상황의 처리, 남북

출입계획 작성·조정 등의 남북 출입업무를 총괄·조정하고 있다.

3. 이산가족 상봉·교류의 정례화·제도화

2000년 6월의 남북정상회담과 그 결실인 「6·15남북공동선언」 발표는 남북이산가족문제 해결에 있어 새로운 장을 연 역사적 사건이었다. 이산가족 방문단 교환, 비전향장기수 문제 해결 등 인도적 문제의 조속한 해결을 명시한 이 공동선언 제3장의 이행으로 종래 민간차원에서 주로 이루어졌던 이산가족 교류가 남북당국 차원에서 공식적으로 실시되기에 이르렀으며 이로써 이산가족문제 해결에 있어 새로운 돌파구를 마련하게 되었다.

현 정부는 지난 정부의 성과를 계승하여 이산가족 상봉 및 교류를 정례화하고 제도화하기 위해 모든 노력을 다하였다. 이러한 당국 차원의 노력은 무엇보다도 이전에 비해 상봉인원의 규모가 크게 증대되었다는 데서 나타나고 있다.

현 참여정부가 출범한 2003년부터 2006년까지 4년 동

안의 이산가족상봉자 수는 도합 9,111명으로 2000년 당국 차원의 이산가족 상봉 개시 이래 5년간의 상봉자 수 5,360명을 훨씬 웃돌고 있다.

이러한 상봉인원 확대와 함께 상봉행사가 횟수를 더해감에 따라 보다 내실을 기한 상봉이 진행되었다는 것은 괄목할만한 성과이다. 특히 참관상봉, 비공개 개별상봉, 비동수 상봉, 육로를 이용한 금강산 상봉 등은 이산가족의 편의를 도모하고 상봉의 의의를 한층 높인 조치였다.

또한 정부의 꾸준한 남북자·국군포로 가족의 상봉 노력은 그동안 북한이 부인해 온 남북자·국군포로 문제 해결의 실마리를 제공하였으며, 전시행불자의 생사 및 주소 확인문제에 대해서도 합의를 도출함으로써 문제해결의 새로운 전기를 마련하였다.

특히 고령의 이산 1세대를 위해 실시된 화상상봉은 이산가족 교류 규모 확대와 함께 이산가족 문제 해결에 있어 또 하나의 진전이라고 할 수 있다. 화상상봉은 제15차 남북장관급회담(2005.6.21-24)을 거쳐 2005년 8월 15일 남북 각기 20가족씩 총 40가족이 시범적으로 실시하면서 시작되었다. 이후 2차 및 3차 화상상봉이 이어졌으며, 이로써 2005년 총 1,323명, 2006년 553명이 화상을 통해

재북 가족을 만날 수 있었다.

정부의 이산가족문제 해결 노력에 있어서 가장 의미 있는 성과는 남과 북이 금강산 이산가족면회소 건설에 합의하고, 2005년 8월 면회소 건설에 착공한 것이라고 하겠다. 금강산면회소 건설은 현행 상봉방식의 문제점을 해소하고 상봉의 정례화·제도화를 통해 이산가족문제 해결의 새로운 전기를 마련할 것이며 남북 사회문화 교류의 거점으로도 적극 활용될 것으로 기대된다.

이와 같이 정부의 꾸준한 노력으로 이산가족 상봉 및 교류는 정례화되고 제도화되어 가고 있다. 그러나 아직 까지도 1천만명을 헤아리는 남북이산가족의 시각에서 볼 때 이러한 성과는 매우 미흡하며, 특히 고령의 이산가족들에게 있어서는 오히려 안타까움만 더 할 뿐이다.

4. 인적교류의 다양화 추진

참여정부에서 인적교류와 관련한 두드러진 성과는 6·15, 8·15기념 남북공동행사를 비롯하여 체육·종교·문화예술·학술·출판 등 다양한 분야의 사회문화교류가 보다 활성화되었다는 점이다. 그동안 경제분야에 집

중되었던 인적교류가 정부의 꾸준한 노력에 힘입어 사회 문화분야에까지 널리 확산됨으로써 인적교류의 확산을 가져왔다.

지금까지 이루어진 방북자 수를 시기별로 비교해 보면, <표 4>와 같이 나타난다. 1998년 이래 사회문화교류 분야에서는 총 37,319명이 방북하였는데, 그 중 2003-2006년의 3년간 방북자 수는 전체의 80% 수준인 29,943명이었다.

같은 기간 대북지원을 위한 방북자 수는 총 24,928명인데 그 중 2003-2005년 방북자 수는 82%인 20,352명을 차지하였으며, 이산가족 상봉 및 교류를 위한 방북자 수는 총 8,855명 가운데 8,294명으로 94%를 차지하였다. 같은 기간 경제분야 방북자 수 역시 19만 4,284명으로 전체 20만 547명의 94%를 점유하는 진전을 보였다.

표 4 | 시기별 · 분야별 방북자 현황

(단위: 명)

구 분	1998-2002	2003-2006	합 계
사회문화교류협력	7,376	29,943	37,319
대북지원	4,576	20,352	24,928
이산가족	561	8,294	8,855
경제교류협력	13,263	194,284	207,547

이것은 북한 방문자 수가 지난 5년간보다도 최근 3년 간에 훨씬 많이 이루어졌다는 것을 말해주는 것으로 시간이 갈수록 남북관계 진전이 인적교류로 구체화되면서 지속적 성장을 거듭하고 있음을 나타내 주는 것이다.

또한 이와 같은 방북자의 현저한 증가는 남북관계 발전이 이제 남북간의 상호 접촉과 왕래의 확산으로 정착 되어가고 있음을 의미하는 것이기도 하다.

그러나 더욱 중요한 것은 내용면에서 인적교류가 다양화되면서 질적으로 발전하고 있다는 사실이다. 이는 남북한간 인적교류가 신뢰를 바탕으로 화해와 협력이라는 큰 틀에 충실해지고 있음을 보여주는 것이다.

사회문화 분야의 인적교류가 다양화되고 있다는 사실

은 남북 사회·문화협력사업 승인 내역에서도 쉽게 감지된다. 2003-2006년 기간 중 승인건수는 총 952건으로 1991년 사회문화사업 개시 이래 15년간 실적 총 107건을 훨씬 상회하고 있다. 특히 최근 4년간에는 사회문화분야의 사업들은 남북당국간 합의와 지원을 바탕으로 하면서 북관대첩비 반환사업, 안중근 의사 유해발굴·봉환사업 등과 같은 역사적 의미가 큰 사업들이 추진되었다.

즉 사회문화 분야의 인적교류를 통해 서로 다른 가치관과 문화양식을 가지고 살고 있는 남북한 주민들이 이질감을 해소하고 상호 공감대를 형성하는데 중점을 두었다고 할 수 있다.

V. 동·서독 인적왕래

통일 전 동서독간의 왕래를 가로막고 있던 문제는 정치·사회문제를 포함하여 여러 가지가 있었다. 무엇보다 공동의 교통법규 미비라는 행정법규적인 문제가 양측간의 왕래에 장애요인으로 작용하였다.

1968년 6월 동독은 베를린 왕복교통을 이용하는 사람들에게 비자를 요구하고 도로사용료를 부과하였다. 서

방측이 이의를 제기하였으나 동독은 주권국가임을 강조하면서 이를 무시했다.

교통문제에 관하여 서독은 소극적 입장이었으나, 브란트 정부가 출범하면서 적극적으로 바뀌었다. 동독을 사실상의 국가로 인정하는 마당에 동독이 원하는 정부간 교통협정을 피할 이유가 없었기 때문이다. 또한 그동안 인적교류를 경제교류와 연계시켜 추진해왔으나 그 효과가 떨어짐에 따라 인적교류와 경제교류를 분리하여 별도로 추진하는 방향으로 전환하였다.

베를린 교통협정의 체결은 1970년 11월부터 시작된 동서독 교통 전반에 관한 협상에 도움이 되었다. 1972년 5월 마침내 동서독은 「양국의 국경을 넘나드는 인적·물적 통행 전반에 관한 조약」(이하 ‘교통조약’)을 체결하였다.

교통조약에서 주요 문제에 관한 동서독간의 의견차이가 많이 좁혀졌기 때문에 기본조약도 쉽게 체결될 수 있었다. 1972년 12월 체결된 기본조약은 추가의정서에서 동서독간 ‘교통조약’을 그대로 수용하였다. 그 후 ‘교통조약’은 동서독 왕복교통을 보장하는 기본 틀이 되었다.

1. 서독인의 동독 방문

‘교통조약’이 발효되기 전까지 동독은 동독에 부모형제를 두고 있는 서독인에 한하여 1년에 1회 방문하는 것을 허용하였다. 이 경우 최장 4주일까지 동독에 머물 수 있었다. 그리고 서독주민이 서베를린을 통해 동베를린을 하루만 방문하거나 상업여행, 라이프치히 박람회 또는 동독 공공기관의 초청에 따른 여행은 예외적으로 허용하였다.

1963년 동서냉전이 상대적으로 완화되고 서독 정부의 동구권 정책이 다소 수정될 기미를 보이게 되자, 동독은 다시금 서독주민의 동독 방문허가서를 대량으로 발급하기 시작했다. 그러나 동독은 여러 가지 방법으로 서독 주민의 동독방문을 어렵게 만들었다.

1964년 11월부터 ‘최소의무환전제도’를 도입하여 동독을 방문하는 서독 주민들로 하여금 의무적으로 5마르크를 동독마르크로 바꾸게 하고, 1968년에는 그 액수를 10마르크로 올렸다.

또한 1966년 12월 여권법을 개정하여 동독 방문을 희망하는 서독 주민들은 모두 입국비자를 받도록 하고 비

차 수수료를 징수하였다. 그럼에도 불구하고 1967~1972년에는 연평균 130만 명의 서독주민이 동독을 여행하였다.

‘교통조약’ 발효 이후 서독 주민의 동독 방문은 비약적으로 증가하여 1970년대 중반 이후에는 매년 300만 명에 달하는 주민이 동독을 방문하였다. 이러한 가운데, 동구의 자유화 바람과 미·소의 냉전대결의 영향, 의무환전제 인상, 특정한 입국거부 등으로 1980년대 초에는 방문자 수가 연평균 200만 명 수준으로 떨어졌다.

그러나 1986년 이후에는 매년 370만 명 가량의 서독 주민이 동독을 방문하였다. 서독 주민의 동독 방문이 이처럼 증가한 배경에는 서독 정부의 결단과 포용력이 크게 작용하였다. 무엇보다도 동독을 대결의 상대가 아닌 교류와 협력의 대상으로 보고 그 실체를 인정한 브란트 수상 결단이 큰 역할을 하였다고 볼 수 있다.

2. 동독인의 서독 방문

동독 주민의 서독 방문 허용은 동독 정부의 고유권한이기 때문에 서독 정부와의 협상으로 해결될 수 없었다.

이것은 동독 정부의 재량에 따라 방문 조건이 완화되기도 하고 까다로워지기도 하였다.

거의 단절된 것이나 다름없던 동독 주민의 서독 방문은 1964년 11월부터 다시 활발해졌다. 이 때부터 연금생활자(남자 65세, 여자 60세 이상)들을 대상으로 1년에 1회에 한하여 4주간 서독이나 서베를린에 거주하는 친척을 방문할 수 있도록 허용하였다.

또한 상이군인이나 연금생활자들도 이런 대우를 받을 수 있었다. 그리하여 1964~1972년에는 매년 100만 명 정도의 연금생활자들이 서독을 방문하였다.

1972년 10월 「동서독 교통조약」이 발효되자 연금생활자 외에 서독에 친척을 두고 있는 동독인은 누구든지 친척의 출생, 세례, 결혼, 문병, 사망을 이유로 서독을 방문하였다.

이런 경우 1년에 30일 범위 내에서 몇 번이고 서독에 있는 친척을 방문할 수 있었다. 승용차를 이용할 수도 있었고, 1984년 8월 한 차례 더 완화되어 서독에 친구를 둔 사람들도 방문할 수 있었으며, 방문기간도 60일로 확대되었다. 이런 초기의 성과에 힘입어 1973~1985년에 연금생활자는 매년 130만~150만 명, 일반주민은 매년 4만

~6만 명 정도가 서독을 방문하였다.

3. 동서독 인적왕래가 남북한 인적교류에 주는 함의

독일의 통일과정이 남북한의 화해와 협력에 많은 시사점을 주듯이 동서독의 인적교류 사례는 남북간 인적교류 확대에 여러 가지 시사점을 제공할 수 있다.

그러나 독일의 경험이 남북한의 인적교류에 있는 그대로 적용될 수 없다는 것을 간과해서는 안 될 것이다. 예컨대 남북한은 한국전쟁이라는 동족상잔의 비극적 경험으로 인해 오랜 동안 적대적 대립과 반목을 지속해왔다.

또한 현재의 최대 현안인 북핵문제 및 한국내의 대북 정책을 둘러싼 남남갈등의 문제에서 알 수 있듯이 한반도와 독일은 역사적, 국제적, 사회적 맥락에서 상이한 측면을 갖고 있다.

따라서 우리에게서 독일의 인적교류 사례를 남북한의 교류협력에 그대로 적용하기보다는 한반도와의 유사성과 상이성을 염두에 두면서 한반도 상황에 부합될 수 있도록 재해석하고자 하는 노력이 필요하며, 이를 통해 남

북간 인적교류를 확대할 수 있는 여건을 조성해 나가야 할 것이다.

우선, 독일의 사례는 남북간 인적교류가 정치적 요인에 의해 커다란 영향을 받을 수밖에 없음을 보여준다. 동서독은 우리와 마찬가지로 서로 다른 체제와 이념 등으로 인해 대립 · 반목하였지만, 양측간에는 냉전시대부터 비록 적은 규모라 할지라도 인적교류를 점진적으로 지속 · 확대해왔다.

이에 비해 남북한은 대내외 정치적 요인에 의해 냉전시대 전반에 걸쳐 교류 자체가 차단된 채 대립과 대결로 일관해왔다. 이렇게 보면 1989년 남북간의 교류와 협력을 본격 개시한 지 이제 18년 남짓한 우리로서는 남북 인적교류를 독일의 경우보다 훨씬 장기적인 관점에서 접근해 나가지 않으면 안 된다. 다시 말해 남북 인적교류는 단기간에 구체적인 성과를 얻고자 하기보다는 통일과정과 통일 이후의 사회통합 과정을 준비한다는 입장에서 접근해야 할 것이다.

둘째, 동서독 인적교류가 발전된 배경에는 정치적 요인뿐만 아니라 군사적 신뢰관계의 형성이 자리잡고 있었다. 동독의 소극적, 비타협적, 부정적 태도에 대해 서독

은 인내심을 갖고 ‘대 동독 접근정책’을 전개했고, 이것은 국제적 환경을 서독에게 유리한 국면으로 변화시키는 동력이 되었다. 나아가 이렇게 형성된 국제환경은 다시 서독의 대 동독 접근정책을 뒷받침했을 뿐만 아니라 동독의 변화를 유인하게 되었다.

이렇게 볼때 우리도 북핵문제의 평화적 해결을 도모하는 동시에 대결보다는 ‘끊임없는 접근을 통한 북한 변화 정책’을 전개하여 남북간의 정치·군사적 신뢰관계를 형성, 한반도의 평화정착이 가시화 되도록 노력해야 할 것이다.

셋째, 동서독 인적교류 과정에서 서독이 시장경제원리를 이해시키는 방향으로 추진했다는 점도 남북 인적교류에서 중요한 시사점을 제공하고 있다. 동서독 인적교류의 발전은 정부차원의 교류협력 이외에도 청소년, 체육·종교·문화·예술·학술 등 민간차원에서의 다양한 활동이 기반이 되었다.

독일의 경우 무엇보다 개신교단체(EKD)와 가톨릭단체(Caritas)의 인도적 지원활동 등 종교분야와 체육분야에서의 교류협력이 동서독간 인적교류 발전에 중요한 역할을 하였다. 특히 문화분야의 경우 경제분야와 마찬가지로

로 시장경제원리에 대한 이해와 적응을 강조함으로써 문화교류의 상업적 측면을 인식시키기 위해 노력했다.

따라서 우리는 사회문화분야의 인적교류를 지속적으로 확대해야 하며, 특히 개성공단이나 금강산 관광사업 등 자본이 소요되는 분야에서는 시장경제원리를 이해시키는 방향으로 인적교류를 추진할 필요가 있다. 이는 장기간 계속되고 있는 북한의 경제적 어려움을 고려할 때 주민들로 하여금 기본적인 욕구인 경제문제 해결에 대한 인식을 확대하는 기반이 될 것이다.

나아가 동서독의 인적교류가 새로운 교류를 창출하였듯이, 남북간 인적교류 확대도 새로운 교류를 창출하게 되고, 북한 주민들로 하여금 남북간 인적교류 확대 필요성을 인정하게 하는 기반이 될 것이다.

이외에도 체육, 문화 · 예술, 방송 · 언론 · 출판, 학술 등 다양한 사회문화 분야에서의 인적교류를 폭넓게 추진하되, 이들 사회문화 분야는 정부 차원의 교류협력이 갖지 못하는 측면을 고려해야 할 필요가 있다. 즉 사회문화 교류는 말 그대로 단순한 민간 차원의 인적교류가 아닌 남북간의 이질감을 축소하고 통일에 대비한다는 점을 염두에 두어야 한다.

넷째, 서독 정부는 서독 지역을 방문하는 동독인들에 대해 환영금을 지불하고, 민간 차원의 인적교류에 대해서도 여러 가지 형태의 보조금을 지급하였다. 이는 남북한 인적교류에 충분한 재정적 뒷받침이 뒤따라야 한다는 점을 시사한다.

특히 문화분야 인적교류에 대한 보조금 지급은 동독 예술가들의 교류 참여를 유도하는데 성공하였고, 이것은 1986년 동서독간 ‘문화협정’을 체결하는 원동력이 되었다. 이 문화협정은 동서독간 이질감을 축소하고 동질감을 확대하는데 결정적인 역할을 하였다.

Ⅵ. 향후 전망과 과제

1989년 남북교역이 처음 개시된 이래로 남북한간의 인적교류는 꾸준히 성장, 발전해왔다. 특히 2000년 「6.15 공동선언」 이후에는 인적교류가 더욱 활발해짐에 따라 2006년에 들어와서도 12월 현재 금강산 관광객을 제외한 남북한 왕래자수가 10만 1천여명에 이르는 등 커다란 성과를 거두었다. 교류가 철저히 단절되었던 냉전시대의 대치상황과 비교한다면, 오늘날을 가히 ‘화해협력의

시대'로 부를 수 있을 것이다.

그럼에도 불구하고 현재의 남북한 인적교류는 분단의 대립과 갈등을 해소하고 동질성 회복과 더불어 평화통일 여건을 조성하기에는 충분하다고 볼 수는 없다. 이것은 남북한 왕래자수가 남북한 전체인구의 0.1% 수준에 불과하다는 사실이 단적으로 말해주며, 이는 남북한 인적교류가 이제야 교류협력의 발판을 마련하게 된 것이라 볼 수 있겠다.

통일은 급작스러운 것보다는 점진적이면서도 자연스럽게 이룩하는 것이 바람직하다. 여기에서 남북간의 인적교류는 화해와 협력을 통해 상호간의 이질성을 해소하고 신뢰를 구축하는 일련의 과정중의 하나로서 매우 중요한 정책적 요소이다.

지금까지의 추세로 볼 때 앞으로 남북한 인적교류는 폭발적으로 증가할 것이다. 하나의 인적교류는 또 다른 인적교류를 창출할 것이기 때문에 앞으로 남북간의 인적교류는 남북간의 자체 수요에 의해 기하급수적으로 증가할 것이다.

그러한 만큼 우리는 인적교류를 위해 성급하지 않으면서도 보다 지혜로운 실천적 대응방안을 마련해야 할 필

요가 있는 것이다. 이와 관련하여 우리에게는 다음과 같은 몇 가지 과제가 요구된다.

첫째, 남북한의 인적교류는 정치성이 배제되어야 한다. 인적왕래에서 정치색이나 이념이 개입하게 되면 더디게 갈 수밖에 없기 때문이다.

남북한 사이에 치열한 경쟁과 이념·정치를 먼저 내세우다 보면 인적교류는 뒷전으로 밀리게 된다. 현재에도 남과 북을 서로 왕래할 때 정치이야기는 서로 피해가는 것이 상례가 되고 있으며, 이 부분이 나오면 언쟁이 생기게 되어 만나는 의미가 반감되기도 한다.

금강산에서 시작된 인적교류가 평양, 백두산관광에서 개성경제특구로 발전하여온 것은 비정치 분야에서 하나씩 하나씩 사람의 마음과 만남이 교차하는 방향으로 설정된 교류의 기본 틀이 먼저 움직였기 때문으로 볼 수 있다.

둘째, 남북한간의 인적교류는 지속성이 유지되어야 한다. 남북한은 분단의 대치상황에서 수많은 이질적 요소를 안고 인적교류를 모색하고 있으며, 따라서 인적교류의 과정에서 많은 오해가 발생할 가능성이 있다. 그렇다고 하여 인적교류를 포기하거나 중단할 수도 없다. 언젠

가 남북한은 하나가 되어야 하는 숙명적인 과제를 안고 있기 때문이다.

이를 위해서는 우선 '마음의 통일' 이라도 먼저 이룩할 수 있도록 상호 노력해야 한다. 그리고 쉽게 왕래할 수 있는 분야, 서로의 체제에 부담이 가지 않는 분야, 또한 문화분야에서 서로의 이질화된 문화를 찾아내고 공통의 문화를 만들어가는 데 노력함으로써 남북간 교류의 지속성을 유지하도록 노력해야 할 것이다.

셋째, 남북한 인적교류는 쌍방의 수요를 바탕으로 추진되어야 할 것이다. 사회가 다원화되고 모든 정보가 글로벌화 된 오늘날, 고객의 요구를 무시하면서 정책을 시행할 수 없듯이 한반도에서도 남북한 주민들의 다양한 요구사항들을 수렴해 나가도록 노력해야 한다.

예컨대, 관광분야만 하더라도 한반도의 유명한 관광지를 국민들이 편안하게 왕래할 수 있는 길을 만들어 주어야 한다. 외국과 비교해서 비슷한 가격대임에도 더 좋은 관광 기분을 만끽할 수 있다면 관광객들을 붙잡을 수 있을 것이다.

이를 위해 남북한은 모두 노력해야 할 것이다. 외국과 같은 자유로운 분위기에서 그들이 먹거리, 볼거리, 즐길

거리, 썰거리, 그리고 민족의 전통과 정서를 안고 넘나든다면 비정치 분야가 한반도를 하나로 묶어주는데 견인차 역할을 할 것으로 기대되기 때문이다.

넷째, 남한과 북한을 오가는 인적교류 중 북한에서 남한을 여행하는 방문객수는 매우 적다. 예를 들어 2004년도 금강산 관광객을 제외한 남북한 인적교류 숫자는 26,536명이었는데, 이중 북한에서 남한을 여행한 방문객수는 321명으로 전체 남북 왕래자 수의 1.2% 정도였으며, 2005년도에도 방남 인원수는 전체 남북간 왕래자 수의 1.5%에 불과하였다.

이러한 남북간 인적왕래의 불균형은 향후 남북한간 인적교류에서 개선해 나가지 않으면 안 된다. 남북간 인적교류는 통일과정에서 남북간의 이질감을 해소하여 동질감을 확대하는 기반일 뿐만 아니라, 통일 이후 사회통합 비용을 축소하는 중요한 기반이 될 것이기 때문이다.



〈부록〉 최근의 북한 방문기

이 곳에 실은 북한 방문기는 남북한 인적왕래의 실상을 비록 간접적이기는 하지만 피부로 다소나마 느낄 수 있도록 북한을 다녀온 몇몇 분들의 체험담을 수록한 것임.

금강산 관광기

○○○ (시인)

……… 금강산 골짜기에서 모인 물이 동해로 흘러가는

적벽강, 분단 이전에 세워졌던 낡은 다릿발을 무너뜨린
자리에 새로운 다릿발이 서 있었다. 이 다릿발은 한반도
의 동쪽을 잇는 철길을 떠받칠 준비를 마친 상태였다.
.....

적벽강을 건너면 북쪽 민가들이 나타난다. 하얀 나무
울타리로 둘러싸인 마을에는 집집마다 두세 그루의 감나무를
심어 놓았다. 눈이 녹으면서 질척질척해진 길 위로
사람들이 바쁘게 걸어가는 모습, 체제강화를 주창하는
붉은 색의 각종 구호들이 눈에 띄었다. ‘북한’은 이렇게
가까운 곳에 있었다.

이제 언제든지 마음만 먹으면 새로 뚫린 육로로 가서
하룻밤을 자고 올 수 있다. 그 사이에 우리의 발길은 길
을 꼭꼭 다질 것이다. 그 걸음 하나하나가 통일을 앞당기는
발길이 될 것이다.

옥계를 지나 거진항을 지나 금강산 콘도에 들어서니
전국에서 온 관광객들이 즐비하다. 북측 도로사정에 맞게
35인승 차량으로 이동하였다. 남방한계선에서 금강산까지
21km, 정말로 가까운 거리다.

비무장지대에 들어서니 3억평의 산과 들이 주인 없이
세월을 보내고 있다. 나라의 큰 손실이다. 남쪽은 보통

철조망, ……… 도열해 있는 북한 군인들을 보면 시계를 40년 되돌려 놓은 듯 했다.

이렇게 가까운 거리를 50년이라는 세월이 흘러서야 관광이라는 이름으로 잠시 왔다가는 이 안타까운 마음을 어떻게 할 것인가?

하루 빨리 금강산도 마음껏 등산하고 아무 부담 없이 다닐 수 있는 그 날이 오기를 기대하면서 금강산관광의 아쉬움을 달랜다. ……… (청맥산악회 회원의 금강산관광기중 일부를 발췌한 내용)

개성공단 방문기

○○○ (외신기자)

……뉴욕타임즈 기사에서 통일부 당국자는 “20년전 중국의 선전 공업단지와 같이 개성공업단지가 북한으로 하여금 경제개혁과 국제사회의 일원이 되도록 할 것” 이라고 강조했으며, 북한 미사일 위기가 고조되는 가운데 한 때 방북을 취소하려 했으나 그대로 밀고 나갔다고 밝혔다.……

또한 “이것이 바로 사실상의 통일입니다. 통일은 이미 진행되고 있습니다. 독일통일의 모델과는 달리 우리의 통일은 갑자기 일어나지 않을 겁니다”라고 말하기도 했다.

남북한을 갈라놓고 있는 비무장지대 바로 북쪽, 아마도 세계에서 가장 삼엄한 경계 속에 있는 경제특구에서는 남한으로부터 온 7백 여 명의 경영자와 1만 여 명의 북한 노동자들이 미국이 강력히 반대하고 있는 자본주의적 실험에 참여하고 있다.

남한 당국의 말을 들어보면 2012년에 경제특구가 완공되면 맨하탄보다 큰 2천여 개의 공장과 70만 명의 북한

노동자를 고용하게 될 것이라고 한다.

그러나 개성공단의 중요성은 그보다 훨씬 크다고 그는 말했다. 이 당국자는 20년 전 중국의 선전공업단지와 같이 개성공업단지가 북한으로 하여금 경제개혁과 국제사회의 일원이 되도록 할 것이라고 강조하였으며, ‘스타필드’의 신발의 의미처럼 통일로 가는 길도 열어 줄 것이라고 말했다.

개성공단은 남한의 몇몇 당국자들이 말하듯 ‘통일의 작은 발걸음’ 혹은 ‘사실상의 통일’ 이라고 불리기도 하는 남한 정부의 가장 큰 프로젝트이다. 남한 정부는 몇 십년이 더 걸릴 것으로 보이는 공식적인 통일만을 추진하기보다 반세기의 분단이 가져온 엄청난 차이들을 좁혀가는 과정을 취하고 있다.

그리고 이와 같은 전략은 개성공단에서 제품을 생산하는 것에서부터 각기 다른 맹인들을 위한 점자를 통합하는 것에 이르기까지 다양한 프로젝트를 통해 이루어지고 있다.

개성공단의 건설은 김대중 전대통령과 김정일 국방위원장 이 지난 2000년 만났을 때 합의된 것이었다. 그 이후로 양측의 교류는 거의 일상화되다시피 해서 스포츠분

야에서는 2008년 베이징올림픽에 단일팀을 구성하기로 합의하기도 했다.

남한의 광역 지방자치단체들도 정치적 성향과 관계없이 북한과의 프로젝트에 참여하고 있다. 또한 60여개 이상의 민간단체가 북한에 농업, 의료 등의 여러 가지 프로젝트를 통해 도움을 주고 있다.

점자와 수화통합 운동에 참여하고 있는 ‘한국나눔운동’의 강영식 사무총장은 “농기계사용법과 가축사육과 관련된 도움을 주고 북한 사람들과 함께 일하기 위해서 북한에 간다”며 “그들이 비록 우리와 경쟁하려 한다는 것을 느끼기도 하지만 분명히 우리의 도움을 필요로 한다”고 말했다.

통일부의 한 당국자는 남한이 북한의 206개 도시 중 27개 도시에서 프로젝트를 진행하고 있다고 밝혔다. 그는 이러한 프로젝트의 공통된 방향은 북한의 수준을 높임으로써 통일 이후 북한주민들이 “배제된 불행한 소수”가 되지 않도록 하기 위한 것이라고 설명했다.

개성공단은 또한 한미 FTA협상에 있어 주요 난제가 되고 있다. 남한정부는 개성공단 원료의 대부분이 남한에서 들어간 것이라면서 개성공단 제품의 한국산 인정을

요구하고 있다.

신원의 공장을 둘러보면서 호주-뉴질랜드 상공회의소 임원이자 전직 은행가인 프랭크 갬블씨는 “케냐, 방글라데시, 인도, 파푸아 뉴기니에서도 이와 같은 공장을 본적이 있는데 여기의 조건이 비교적 좋은 것 같다”고 말했다. 그러면서 그는 “여기 개성에서 남한이 하려고 하는 것을 우리는 이미 중국, 베트남 등지에서 본적이 있다”고 말하고, “미국은 베트남에 투자하는 것을 반대했습니다. 그러나 지금 미국은 베트남에 가기 위한 장벽을 부수고 있습니다”라고 덧붙였다.

백두산 관광기

○○○ 교수 (○○○대학교)

…………백두산 정상, 대구과학대 측지정보과 교수들이 측량장비들을 들고 천지의 봉우리간 거리측량을 하자 중국 국경수비대원들이 제지하였다. 소형 태극기도 달지 못하게 막았다.

백두산과 천지가 자기네 땅임을 세계에 인식시키고 관광자원화로 경제적 이득을 취하려고 중국은 정부차원에서 지난 6월부터 ‘장백산(長白山: 중국명 창바이산) 공정’을 본격화 하고 있었다.

우리 민족의 성산(聖山) 백두산이 두 동강이 난 채 중국에 침탈당하고 있는 현장을 목격하게 되었다.

백두산 공정의 시작점은 백두산 관문으로 통하는 연변 자치주의 주도인 연길시는 마치 한국의 여느 도시들처럼 도시환경이 잘 정비되어 있었다. 한 조선족 동포는 “1년 전 만 해도 연길시는 중국내 다른 도시들처럼 그렇게 깨끗하지 못했다. 중국 정부가 대대적인 투자를 해 단번에 변모시켰다”고 자랑했다.

올해 봄 도심을 흐르는 하천 양쪽에 왕복 4차선 순환도로가 건설됐고 하천둔치도 깨끗하게 정비되어 있었다. 도심 대부분의 도로가 깨끗한 아스팔트로 단장되었고, 도로변 인도도 새 보도블럭으로 교체됐다.

지난해 8월 연길시를 다녀온 ○○○씨는 “지난해는 도시 전체가 공사판 같더니 1년 만에 상전벽해가 됐다”고 말했다. 연길시의 한 공무원은 한국에서 이슈가 되고 있는 고구려사와 발해사의 중국역사 편입과 백두산 공정을 본격화하면서 조선족 동포들의 동요를 막으려는 포석이 깔려있다고 귀띔했다.

연길시에서 백두산까지는 380km 차로 4시간 거리, 중국은 백두산으로의 접근성을 높이기 위해 백두산에서 불과 30km떨어진 푸쑹(撫松)현 백산시 인근에 지난달 10일부터 ‘장백산공항 건설’에 착수했다.

백두산 입구에 인삼과 벌꿀을 끝없이 길러 한국의 고려인삼에 버금가는 경쟁력으로 키운다는 것이다. 기념품 가게에는 최근 개발했다는 광천수가 눈에 띄었고, 그들은 세계 3대 광천수로 개발(유럽 알프스산, 러시아 카프카스 산맥 광천수)하여 판매를 시작하였고, 백두산 인근 길림성의 3개 기지에 광천수 개발기지를 건설하고 있

다고 한다.

3번째 백두산 정상 등정을 한 정상열(48, 서울)씨는 “이전에는 국경수비대원들이 잘 눈에 띄지 않았으나 올해부터는 감시 병력이 대폭 증가된 것 같다”고 말했다.……

평양 방문기

○○○ 목사 (○○○교회)

……○월 ○일 새벽 인천공항으로 출발했다. 인천공항 로비에서 인솔자를 만났다. 파랑색 한반도기가 그려진 바탕에 이름을 새긴 목걸이 명찰은 돌아오는 시간까지 꼭 걸고 있으란다. 두려움 반, 설레임 반인 묘한 기분을 가지고 중국 심양으로 향했다. 심양에서 잠시 지체후 조그만 동체를 가진 고려항공 JS-156편에 올랐다.

비행기 입구에 서있는 안내원에게 “안녕하세요”라는 말을 건네자 “반갑습니다”로 돌아오는 같은 언어, 외국 비행기에서는 경험할 수 없는 동족의 경험이었다.

드디어 평양이다. 정지한 비행기에서 내려 출입국장 앞에 당도했을 때 실감 100%였다. 인민군 복장에서 늘 보았던 짙은 갈색의 유니폼을 입은 공항직원들이 우리를 주시했다. 안 보는 척하면서 서로를 보기에 바빴다.……

평양공항을 출발하는 버스는 너무도 낮익었다. ‘HYUNDAI,’ 마크가 선명한 25인승 버스 2대와 쌍용 마크의 45인승 버스, 남쪽에서 제공한 몰자인 것 같았다.

북에서도 남쪽 버스를 탈 줄이야!

……… 사람은 구경하기가 힘들었다. 그것은 평양시내에서도 마찬가지였다.

보통강가에 위치한 ‘보통강호텔’은 우리나라의 관광호텔 수준이었다. 호텔에 도착한 직후 ‘도어 맨’이 있다는 사실은 왜 그렇게 반갑게 느껴지는지, 그 만큼 내가 갖고 있는 북한에 대한 사고가 경직되어 있었던 것이다. “남쪽에서 오신 분들은 우리를 머리에 빨간 빨이 달린 줄 알고 읍니다” 그곳의 안내원이 한 말이다. 왜 그렇지 않겠는가? 일제 강점기에서 벗어난 후 남북분단 몇 년만인가?

북한사람들이 보여주기 싫어하는 시골을 보여 달라고 하여 시골의 모습을 살펴볼 기회가 있었다. ‘남북나눔’에서 황해도 봉산군 천덕리에 농가주택 100여 채를 지어 주었는데 그것을 보기 위해서는 보여주기 싫은 시골을 경유해서 갈 수 밖에 없었기 때문이다.

자랑할 것이 없던 차에 보여 준 것은 ‘남포갑문’이었다. 대동강과 서해가 만나는 지점에 독을 쌓아 바다를 막고 갑문을 만들어 배가 대동강까지 드나들게 한 대규모 역사였다. 장비도 열악한 그 백성들이 몸으로 때웠을 것을 생각하면 그들의 고생이 심했을 것으로 보인다. 저 멀

리 보이는 선박은 인천항에서 들어와 적십자 물건을 하역하고 다시 인천으로 돌아가는 것이 너무도 반가웠다.

북쪽에서 지내는 동안 작은 정성이라도 나누어 주려고 애를 많이 썼다. 주로 가방에 채워간 것이 초콜릿과 과자류였으므로 몰래몰래 살짝살짝 건네주었다.

이러한 정(情)들이 자라나 통일을 이루고자 하는 마음이 이심전심으로 통하게 될 것이리라! 그저 동포들을 만나면 서로 인사하고 같이 먹고, 노래하고 춤추는 일이 앞서야 할 것 같다. 이것이 서로의 벌어진 간격을 좁히는 일이 아닐까?.....

참 고 문 헌

1) 단행본류

- 국가안전보장회의(NSC), “참여정부의 안보정책 구상: 평화변영과 국가안보” (서울: 국가안전보장회의, 2004).
- 강석승, 『남북 정치경제와 사회문화교류 전망』, 한국학중앙연구원편 (서울: 백산서당, 2005).
- 김영탁, 『독일통일과 동독재건 과정』 (서울: 한울, 1997).
- 베르더 바이덴펠트 외 역음, 『독일통일백서』 (서울: 한겨레신문사, 1998).
- 서재진, 『7·1조치 이후 북한의 체제변화: 아래로부터의 시장사회주의화 개혁』 (서울: 통일연구원, 2004).
- 우리민족서로돕기운동, 『2004 평화나눔센터 자료집』 (서울: 우리민족서로돕기운동 평화나눔센터, 2004).
- 이금순·이종무·최철영, 『대북 인도적 지원운동의 변천과정과 현황에 관한 연구』 (통일부, 연구용역 보고서, 1999).
- 이수훈, 『세계체제, 동북아, 한반도』 (서울: 아르케, 2004).

- 이우영, 『북한의 자본주의 인식변화』 (서울: 통일연구원, 2000).
- 임순희, 『식량난과 북한 여성의 역할 및 의식 변화』 (서울: 통일연구원, 2004).
- 최수영, 『7·1 경제관리개선조치 이후 북한경제 변화 전망』 (서울: 통일연구원, 2004).
- 통일부, 『통일백서 2006』 (서울: 통일부, 2006).
- 통일부 남북경제협력국, 『(월간)남북교류협력동향』 최근 월호.

2) 논문류

- 권태진, “국제사회의 대북 농업지원 전망,” 『북한농업동향』 제4권 제4호 (한국농촌경제연구원, 2003).
- 김광휘, “국내 NGO의 대북지원사업과 교류, 협력 활성화 방안연구: 대북지원민간단체협의회를 중심으로,” (연세대학교 행정대학원 학위논문, 2002).
- 김연철, “북한의 경제발전 모델과 남북한 협력방안,” (우리민족서로돕기운동평화나눔센터 제6회 정책포럼 발표문, 2004.5.20).

- 김영수, “북한 주민의 살림살이와 호주머니 경제활동,” (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제14회 정책포럼 발표문, 2005.4.20).
- 김진숙, “남북한 보건의료분야 교류협력에 대한 연구: 인도적 지원사업에서 교류협력 사업으로의 전환을 중심으로,” (경남대학교 북한대학원 논문, 2005).
- 노옥재, “7·1 경제관리개선 조치 이후 사회 및 주민생활 변화,” (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 제13회 정책포럼 발표문, 2005.3.3).
- 류길재, “북한의 개혁·개방 정책과 남북한 관계,” 『통일문제와 국제관계』 제13집 (인천대학교 평화문제연구소, 2003).
- 백재중, “보건의료분야 대북지원 10년: 평가와 발전 방안,” 『대북지원 10년의 성과와 과제』 (우리민족서로돕기운동 평화나눔센터 정책토론회, 2005.6.22).
- 윤희석, “집권 전반기 노무현 정권의 평화번영정책과 남북관계: 평가와 전망,” 『북한연구』 제8권 (서울: 명지대 북한연구소, 2005).
- 이종무, “국제사회의 대북 인도적 지원 시스템과 한국에의 시사점,” 『국제사회의 대북지원 현황과 미래』 (ADRA 한국지부·아시아재단 공동 주최 토론회, 2004.9.17).

- _____, “대북 인도적 지원운동의 현황과 과제,” (제2회 대북협력 국제NGO회의 발표문, 2000.6.30).
- 최철영, “남북협력자금과 대북지원시스템의 입법적 전환,” 『남북 협력기금운용제도, 무엇을 어떻게 바꿔야 하나?』 (우리민족서로 돕기운동 남북교류협력의원모임 공동 주최 정책토론회, 2004.7.12).

〈 통일교육 참고자료 Ⅱ〉

남북 인적교류의 현황과 과제

인쇄일 / 2006. 12. 30

발행일 / 2006. 12. 31

발행처 / 통일부 통일교육원 연구개발팀

142-715 서울시 강북구 수유6동 535-353

전화 02)901-7160~7 팩스 02)901-7088

편집·인쇄 / 진명인쇄공사 02)2279-1470

통일교육원 사이버통일교육센터

<http://www.uniedu.go.kr>
