

# 北韓의 變化樣相과 南北韓 對話戰略

— 南北韓 유엔加入 이후 南北對話 戰略 —

1991. 11.

研究責任者：申正鉉(慶熙大 教授)

統 一 院

南北對話事務局

이 책자는 南北對話 戰略開發 基礎資料로 활용하기 위하여 발간된 것으로, 收錄된 내용은 當院의 의견을 反映한 것이 아닙니다.

# 目 次

I. 序論：問題의 提起 .....	3
II. 南北韓 對話環境의 變化 .....	9
1. 對外的 環境 .....	9
가. 世界的 水準 .....	9
나. 地域的 水準 .....	13
2. 對內的 環境 .....	19
가. 南北韓 關係 .....	19
나. 南北韓의 內的變化 .....	22
III. 南北韓 對話의 再照明 .....	26
1. 對話의 時期 및 展開過程 .....	27
2. 對話의 內容 및 展開樣相 .....	30
IV. 北韓의 南北對話 態度展望 .....	37
1. 基本立場 및 戰略의 變化可能性 .....	37
2. 對話態度的 變化展望 .....	40
V. 向後 南北對話 推進方向 .....	43
1. 對話 目標 .....	43
2. 對話 原則 .....	45
3. 對話 內容 .....	47
4. 對話 方法 .....	51
5. 對話 態度 .....	55
VI. 結 論 .....	57



## I. 序論：問題의 提起

南北韓의 유엔 동시가입은 분명히 南北韓關係가 새로운 局面에 들어서고 있음을 시사해 주고 있다. 분단 이래 戰爭을 경험했고 계속 고도의 긴장을 수반한 군사적 對峙狀態를 유지해온 南北韓이 國際平和와 安全의 유지를 목표로 내세우고 있는 유엔에 加入하게 된 것은 分斷史에 새로운 意味를 부여하고 있다고 볼 수 있다.

우선 그 동안 ‘主體朝鮮’의 건설을 내세우고 스스로 國際的 孤立을 자초해온 北韓이 유엔憲章을 준수한다고 선언하고 유엔에 加入한 것은 지금까지 北韓이 견지해온 國際社會에 대한 認識과 태도에 있어 상당한 變化가 있음을 암시해 주고 있다. 이것은 적어도 北韓이 자신의 體制維持에 위협을 주지않는 범위에서 스스로 고립의 굴레를 脫皮하고 하나의 國家單位로서 國際社會의 참여를 점차 擴大해 나가려는 政策의 전환을 시도하고 있다는 것을 반영해 준다고 볼 수 있다.

또한 南北韓 유엔同時加入은 南北韓 관계 자체에도 어떤 變化를 가져다 줄 것이라는 예상을 가능케 하고 있다. 지금까지 北韓은 南韓의 유엔加入 움직임을 分斷을 영구화하는 음모라고 비난하고 이를 거부해 왔다. 반면 北韓은 聯邦制下에서 統一된 이후 南北韓이 단일국가로서 유엔에 加入할 것을 주장해 왔다. 그러던 北韓이 갑자기 태도를 바꿔 南韓과의 유엔加入을 결정한 것은 그의 남북한 관계에 대한 종래의 政策이나 태도에 있어 어떤 變化의 가능성을 시사해 준다는 것을 부인하기 어렵게 한다. 당장 北韓의 對南態度가 급격히 변화하리라는 예상은 할 수 없지만 어느 정도 時間이 지나면 南北韓關係에 대한 北韓의 입장에도 變化가 있을 수 밖에 없을 것이라는 전망은 가능하다. 현재까지 北韓 當局者들은 그들의 ‘하나의 朝鮮政策’에는 아무런 變化가 없다고 주장하고 있지만 유

엔에 南北韓이 두 개의 의석을 차지하고 있다는 것은 국제사회에서 한반도에 두 개의 主權國家가 存在하고 있다는 것을 合法的으로 인정케 한 것이다.

한편, 南北韓의 유엔 同時加入은 韓半島 統一問題에 대한 국제사회의 관심과 여론을 증대시킬 수 있는 계기를 마련하게 되었다고 볼 수 있다. 유엔은 무엇보다도 남북한 관계의 개선이나 平和的 統一接近에 관한 세계적 여론을 조성할 수 있을 것이며 나아가 필요한 경우 ‘仲裁者’로서 쌍방관계의 조정이나 協力增進을 위한 어떤 역할을 수행할 수 있을 것이다.

실례로서 유엔은 세계군축논의에 南北韓을 초청하여 쌍방간의 군사적 대결구조를 완화시키도록 媒介的 役割을 수행할 수 있으며 또한 南北韓간의 직접적인 對話가 지속될 수 있도록 분위기를 조성하는데 기여할 수 있을 것이다.

결국 南北韓의 유엔加入은 새삼 韓半島 問題解決에 대한 유엔의 역할이 기대되기도 하지만 동시에 南北韓 스스로의 문제해결을 위한 自主的인 상호 적응능력의 개발을 필요로 하고 있음을 간과할 수 없게 한다. 이것은 脫冷戰的인 和解時代에 남북한이 다 같이 유엔에 加入한 이상 國際社會의 규범과 관행을 준수하면서 자율적으로 韓半島에서의 긴장완화와 平和定着 그리고 이를 바탕으로 한 統一過程의 전개에 共同으로 노력해야 한다는 것을 의미한다. 무엇보다도 南北韓은 韓半島 內에서 脫冷戰化 過程을 적극적으로 추진해 나가야 하며 또한 和解關係의 制度化에 주력해야 할 것이다. 이를 위한 최선의 方法은 쌍방간의 지속적인 對話뿐이다.

지금까지 南北韓은 간헐적으로 또 다양한 형식으로 對話를 가져왔으나 뚜렷한 成果를 가져오지 못하고 있다. 여전히 서로의 對決構造와 不信의 벽을 허무는 데 그 동안의 南北韓 對話는 실효를 거두는데 실패했던 것이다. 그러나 南北韓이 유엔에 加入한 이상, 그리고 국제환경이 脫冷戰과 脫共產化의 방향으로 급속히 변화하고

있는 시대상황에서 南北韓 對話도 새로운 次元에서 모색되어야 할 시점에 이르렀음에 주목하지 않을 수 없다.

南北韓 對話는 남북한 당사자들간의 문제이지만 韓半島狀況 자체가 세계정치의 動態性(dynamics)과 밀접히 연계되어 있기 때문에 국제환경의 변화에 영향을 받지 않을 수 없다. 주지하는 바와 같이 對話의 환경은 급격히 變化했으며 앞으로도 변화의 강도와 범위는 계속 증대될 것으로 예상된다. 따라서 南北韓 對話도 그러한 국제환경의 변화양상을 깊이 고려하면서 스스로 문제해결을 위한 創意的인 과정으로 전개되어야 할 것이다.

국제환경의 변화는 어떤 형식이나 과정을 통해서든 韓半島問題의 해결을 필요로 하고 있다. 세계적 수준에서나 지역적 수준에서의 국제환경의 변화가 脫冷戰化로 지속될 경우 韓半島 內에서의 平和定着과 統一過程의 진척이 불가피하게 이루어질 수 밖에 없을 것이다. 당장 統一政府의 수립을 기대하는 것은 시기상조일지 모르지만, 현재와 같은 對決構造가 더 이상 지속될 수 없음이 점차 현실로 제기되고 있다.

이제 데탕트의 世界的 過程이 시간은 걸릴지 모르지만 東北亞地域으로 확산될 가능성이 커지고 있으며(이미 그런 변화가 부분적으로 나타나고 있음) 이 경우 韓半島問題는 핵심적인 문제로 주의를 끌게 될 것이다. 왜냐하면 한반도에 대한 주변국가들의 立場에서는 상당한 變化가 일어났고 또 일어날 것으로 전망되지만 韓半島 內에서의 南北韓 關係도 아직도 冷戰的 對決構造를 극복하지 못하고 있기 때문이다.

여기서 南北韓 對話의 필요성은 어느 때 보다도 커지고 있으며 또 어떤 成果를 구체적으로 가져올 수 있는 기대치도 커지고 있음을 알 수 있다. 이런 상황에서 本研究은 전반적으로 南北韓 對話에 영향을 미칠 수 있는 환경의 변화에 대한 진단과 과거 20여년 동안 진행되어온 남북한 대화에 대한 재검토, 그리고 앞으로의 바람직한

對話의 추진과 그 방안에 관한 分析에 초점을 두고자 한다.

이와 관련해서 本研究에서 좀 더 관심을 집중시키고자 하는 問題點들은 다음과 같다.

첫째로 南北韓 對話에 영향을 미칠 수 있는 환경은 무엇이며, 그의 변화는 어떻게 이루어져 오고 있는가? 그 變化의 本質과 方向은 무엇인가? 우선 환경의 범위는 對外的인 것과 對內的인 것으로 區分하고, 전자는 세계적, 지역적 수준에서, 그리고 후자는 한반도 내에서와 남한과 北韓의 個別體制에서 각각 나타난 현상들을 중심으로 검토해 보고자 한다. 특히 여기서는 世界政治에 있어 유엔의 위상과 더불어 남북한 유엔加入이 하나의 환경적 요소로서 중요하게 논의될 것이다.

둘째로 지난 20여년간 간헐적으로 추진되어온 南北韓 對話의 意味는 무엇이며 그에 대한 評價는 어떻게 내려질 수 있을 것인가? 새로운 脫冷戰의 時代에 직면하여 南北韓 對話의 중요성을 고려하면서 지금까지 쌍방간에 추진되어온 對話過程을 재조명한다는 것은 앞으로의 대화진척을 위한 값있는 교훈을 얻기 위한 계기가 될 수 있을 것이다. 이 부문에서는 남북한 대화의 특징과 그 한계성을 파악하는데 중점이 주어질 것이다.

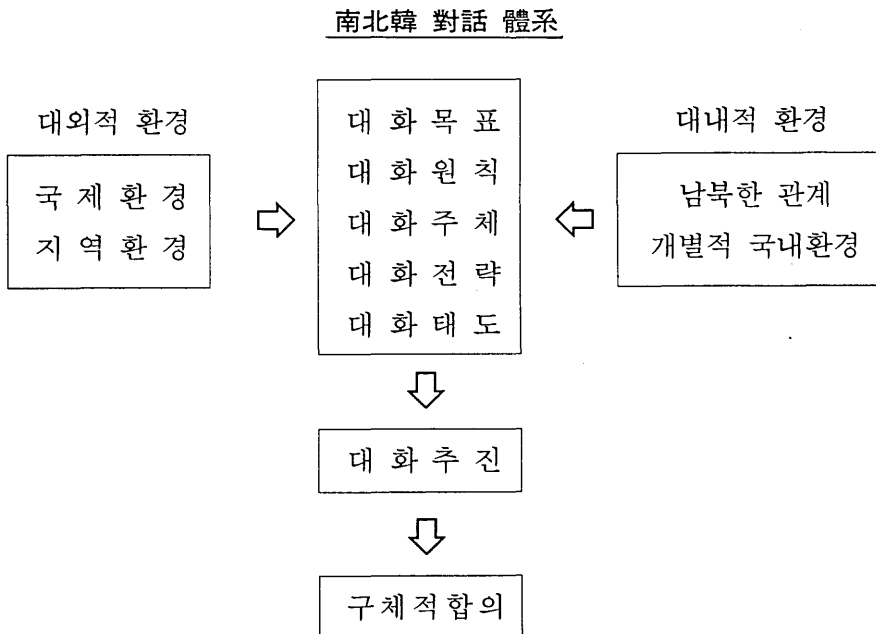
셋째로 北韓은 어떻게 변화할 것인가? 또한 北韓은 南北韓 對話에 있어 앞으로 어떠한 목표와 전략과 태도를 보일 것인가? 北韓의 그와 같은 태도는 과연 변화할 것인가? 이런 질문들은 우선 北韓이 처해있는 國內政治·經濟的 상황과 對外關係의 변화시도, 또 국제 환경의 급격한 변화 등을 고려해 볼 때 충분히 제기될 수 있는 질문들이다. 北韓이 종래의 對南革命路線을 고수하기에는 너무도 '革命的 力量'이 부족한 상태에 처해 있으며, 따라서 南北韓 對話를 포함한 北韓의 對南政策은 어떤 형태로든 변화할 수 밖에 없을 것으로 가정해 볼 수 있다. 그런 의미에서 앞으로 北韓의 南北韓 對話戰略이나 태도에 있어 어떤 변화가 일어날 수 있을 것인가를 검



토해 보는 일은 매우 중요하다고 볼 수 있다. 기본적으로 對話는 상호적인 것이기 때문에 北韓의 입장변화를 분석해 보는 것은 앞으로 南北韓對話의 추진을 위해 매우 필요한 것이 아닐 수 없다.

넷째로 앞으로 韓國의 南北對話를 위한 추진방향은 어떻게 되어야 할 것인가? 전반적으로 對話의 환경이 變化하고 있다고 전제할 때 韓國의 對話目標나 原則, 추진방법 및 절차, 그리고 對話態度에 있어서도 새로운 검토와 아울러 창의적인 對應方法이 모색되어야 함은 실로 당연한 일이다. 여기서 특별히 강조되어야 할 것은 韓國의 立場에서 좀 더 포괄적이고 체계적인 ‘南北韓對話體系’를 재구성하는 것이다. ‘南北韓對話體系’에는 환경의 변화와 관련해서 대화의 목표, 원칙, 主體, 戰略 및 태도의 제요소들이 포함 되어야 할 것이다. 그리고 그러한 대화체계가 北韓과의 실제적인 대화과정을 통해 구체적인 成果를 가져올 수 있도록 해야 할 것이다.

이를 도표로 표시하면 아래와 같다.



이 도표에서 제시된 바는 결국 한국이 앞으로 南北韓 對話를 성공적으로 추진하는데 있어 우선적으로 고려되어야 할 문제점들이나 과제들에 대한 예시에 불과하다. 本研究에서는 가능한 이 도표에서 명시된 문제점들을 중심으로 바람직한 남북한 대화의 추진모형을 도출해 보고자 한다.

## II. 南北韓 對話環境의 變化

### 1. 對外的 環境

#### 가. 世界的 水準

최근에 들어 국제환경은 전반적으로 큰 變化를 보이고 있다. 그러한 변화는 國際體系의 구조적 변혁을 가져올 뿐만 아니라 個別國家들의 對外政策의 行態에 있어서도 과거와는 다른 양상을 수반하고 있다. 세계적 수준에서 나타난 변화양상은 미·소 화해 관계, 소련과 동유럽국가들의 대내외적 변화, 그리고 ‘하나의 유럽’ 출현 등에서 두드러지게 표출되었다. 미·소간에는 전례없이 화해관계가 형성되었으며 그 결과 전후의 世界秩序는 질적으로나 외형적으로 脫冷戰化의 과정을 걷게 되었다. 우선 미국과 소련은 1987년에 중거리핵미사일(INF) 폐기협정을 체결했으며, 또한 지난 7월 30일에 모스크바에서 열린 미·소頂上會談에서는 10여년 동안 끌어온 戰略武器減縮協定(START)이 조인되어 미·소가 보유한 대륙간탄도탄을 포함한 전략무기 분야에서 각각 30% 정도씩 감축하게 되었다. 이것은 사실상 세계적 수준에서의 냉전시대의 종식을 상징하는 것이었다.

군사·전략분야에서 뿐만 아니라 경제 분야에서도 미·소간의 協力은 현저하게 증대되었다. 미국은 소련이 국내적으로 직면하고 있는 경제적 어려움을 극복할 수 있도록 식량 등 소비재를 제공할 의도를 갖고 있으며, 특히 西方先進國家들이 대소경제지원을 행할 수 있도록 공동보조를 취하고 있다. 지난 7월 런던에서 열린 G-7 頂上會談에서 소련의 고르바초프 大統領이 참석한 것은 G-7국가들의 對蘇經濟協力을 증진시키기 위한 계기가 될 수 있었다. 이 회의에 참석한 정상들이 ‘政治宣言’의 형식으로 “개방적 사회의 多元

的 民主主義, 그리고 市場經濟로 향하는 소련의 노력을 지원할 것이다.”<sup>1)</sup>라고 발표한 것은 함축된 의미가 크다고 볼 수 있다.

더욱이 소련이 국내적으로 쿠데타 失敗 이후 급격히 脫共產化過程을 진척시키고 있는 상황에서 미·소관계는 종래의 對等한 경쟁적관계에서 비대칭적(asymmetric)協力關係로 변모할 수 밖에 없게 되었다. 더 이상 이데올로기적 對決構造는 존재할 수 없게 되었으며 대신 소련은 적어도 經濟的인 측면에서 미국의 支援을 필요로 하는 일종의 ‘受惠國’의 위치로 전략 되었다. 여기서 미·소관계는 필연적으로 화해와 협력을 지향하는 방향으로 진전될 것이며 그에 따라 세계정치는 전후의 東西對決과는 전적으로 다른 양상으로 전개될 것일다.

이전 현상은 소련과 동유럽국가들에서 일어난 革命的인 變化에 의해 한층 더 가속화 되고 있다. 1985년 고르바초프의 등장과 함께 소련은 改革과 開放을 적극 추진하였으며, 미국을 비롯한 西方國家들과의 관계개선을 도모해 나갔다. 이런 外交行態는 소위 ‘新思考外交’(New Thinking Diplomacy)의 틀 속에서 행해져 왔다. 소련이 내세워온 新思考外交란 대외관계에서 이데올로기 보다는 실리를, 제급이익 보다는 국가이익을 그리고 군사적 수단 보다는 외교적 수단을 우선시 하는 것을 특징으로 한다.<sup>2)</sup> 특히 고르바초프體制下에서의 소련이 對外關係에서 脫軍事化(Demilitarization)傾向을 보이고 실제로 일방적으로 군축을 비롯한 군비통제조치들을 취해나감으로써 미국 등 서방국가들의 對蘇危脅認識은 줄어들게 되었다.

마찬가지로 동유럽국가들에 대해 소련이 原則的으로 非干涉主義

---

1) 「Korea Herald」, 1991. 7. 17.

2) 이에 관해서는 C. V. Pleshakov, “Soviet Foreign policy and It's Implications for Peace on Northeast Asia,” Jung Hyun Shin, ed., *Peace Beyond The East-West Conflict* (Seoul: Kyung Hee Univ. Press, 1990), p.77. 참조.

(Non-intervention)를 취함으로써 이들 국가들은 국내에서 政治的 多元主義와 市場經濟體制를 채택하는 등 과감한 개혁조치들을 취했으며, 對外的으로 소련의 영향권에서 벗어 나면서 西유럽국가들과의 統合에 관심을 갖게 되었다. 그 결과 지난해 11월에 파리에서 열린 유럽안보협력회의(CSCE)의 34個國 頂上會談의 경우와 같이 새로운 하나의 統合된 유럽질서를 구성하는데 소련을 포함한 동유럽국가의 참여가 이루어지게 되었다. 이 회의결과 발표된 소위 '파리헌장'에서는 미래의 유럽질서와 관련해서 모든 參加國들이 유럽배치 재래식전력의 감축을 포함한 군비축소에 관심을 가질 것과 발생할 수 있는 갈등을 政治的 手段을 통해 효과적으로 방지할 방안을 모색할 것 등에 대해 合意한 내용이 포함되었다.<sup>3)</sup>

유럽이 하나의 地域勢力으로 統合되는 과정에서 東西獨의 統一이 가능하게 되었으며 통일된 獨逸은 그의 거대한 經濟力과 함께 유럽질서의 형성과 운영에 있어 중추적인 역할을 담당하게 되었다.

전반적으로 세계적 수준에서 나타난 괄목할 만한 국제환경의 變化는 脫冷戰의 특성을 내포하고 있다. 그리고 이러한 변화가 내포하고 있는 일반적인 屬性들은 ① 국제관계에서의 이데올로기性的의 퇴조 ② 構造的, 機能的 多元化 ③ 軍事的 對決體制의 止揚 ④ 經濟的 상호성과 統合生의 증대 등으로 집약될 수 있다.

여기에 한가지 더 첨가해야 할 것은 普遍主義(Universalism)의 증가경향이다. 이것은 국가들의 대외관계에서 범세계적인 국제조직과 규범, 절차 등에 대한 개별국가들의 존중의식이 늘어가고 있음을 뜻한다. 즉 탈냉전화의 다원적 국제사회에서 개별국가나 집단들이 보편적인 가치나 이념 및 활동양식을 수용하고 준수하려는 傾向이 커지고 있음을 의미한다.

이런 경향은 미국이나 소련 등 주요국가들이 유엔에 대한 認識을

---

3) 자세한 내용에 관해서는 「한국일보」, 1990. 11. 22. 참조.

새롭게 하고 그의 결정과 活動을 존중하려는 움직임에서 잘 나타나고 있다. 사실 冷戰時代가 지속되는 동안 유엔은 국제평화와 안전을 보장하기 위한 범세계적 조직체로 등장했으나 동서간의 마찰과 갈등으로 그 기능을 제대로 발휘할 수 없었다. 대신 주요한 분쟁이나 쟁점들에 대한 세계적 討論場으로 그 역할을 수행해 왔으며 또한 비정치적인 경제·사회적 부문에서 국가들간의 교류와 協力을 위한 국제적 레짐들(international regimes)을 창출하는데 관심을 두어 왔었다.

그러나 걸프(Gulf)戰을 계기로 유엔에 대한 인식과 評價는 달라지게 되었다. 즉 유엔은 다시 이라크의 쿠웨이트 侵攻에 대한 응징에 있어 世界輿論을 동원했을 뿐만 아니라 미국을 포함한 多國籍軍을 조직화 하는데 필요한 국제법적 근거를 제공했다. 물론 그 근거는 유엔安全保障理事會의 수차에 걸친 결의안들에서 비롯된 것이다. 冷戰時代에는 미국과 소련이 서로 다른 立場을 취해왔고 그에 따라 아무런 合意도 볼수 없었기 때문에 유엔의 國際紛爭의 해결을 위한 역할은 매우 저조한 상태에 머무르게 되었었다. 그러나 걸프戰에 대한 유엔의 역할수행에 대해 美國과 소련이 공동보조를 취함으로써 세계정치에 있어 유엔의 反應과 역할은 훨씬 더 증대하게 되었다.

더욱이 소련은 新思考外交를 추진하면서 유엔을 포함한 多樣한 국제조직체들을 지역적 분쟁들을 해결하는데 活用하려는 입장을 보이고 있다. 나아가 고르바초프體制 下의 소련은 국제적인 法的規範들을 엄격히 준수할 것도 아울러 주장하고 있다. 이런 소련의 立場은 종래와 달리 앞으로 지역분쟁의 해결이나 국제협력과 安全을 도모하는데 있어 유엔의 역할이 증대될 수 있다는 것을 함축하고 있다.

전반적으로 세계적 수준에서 전개되고 있는 脫冷戰化의 新和解과정은 남북한간의 對話를 긍정적인 方向에서 전개시키는데 유리한 환경을 제공하고 있다고 볼 수 있다. 미·소간의 지속적인 利害關

係와 소련 및 東유럽에서의 共產主義體制의 종식과 對外的 開放은 한반도에서 南北韓對決과 긴장관계의 유지를 어렵게 만들고 있음이 分明하다. 그러한 국제환경의 변화는 韓國의 北方政策이 효과적으로 추진될 수 있도록 했으며, 그것은 나아가 北韓으로 하여금 부분적인 對外開放과 함께 소위 '南方政策'의 추진에 관심을 갖도록 했다. 이런 상황에서 南北對話도 아직 구체적인 성과를 거두지는 못했지만 韓半島 內部的 脫冷戰化를 위한 유일한 방법으로 그 기반을 다져 나갈 수 있을 것이다.

#### 나. 地域的 水準

세계적 和解過程의 전개와는 달리 東北亞地域의 경우 아직도 그러한 과정은 冷戰的 要素들을 충분히 제거할 수 있을 만큼 확대되지 않고 있다. 특히 유럽에서의 새로운 사태전개와 비교해 볼 때 東北亞地域의 국제환경은 여전히 상당한 정도로 국가들간의 냉전적 관계가 構造的, 行態的 側面에서 잔존하고 있다. 그러나 반면 脫冷戰化의 세계적 추세는 東北亞地域에서도 점차 나타나고 있으며 앞으로 그의 강도는 더욱 크게 擴大될 것으로 전망된다. 그런 의미에서 東北亞地域은 현재 '과도적' 단계에 머무르고 있다고 볼 수 있다.

우선 東北亞地域에서 적어도 1980년대 후반에 들어 나타난 脫冷戰化 現象의 특징적인 측면들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째로 地域內 國家들간의 관계개선을 지적해 볼 수 있다. 1989年 6월에 소련의 고르바초프 大統領이 北京을 訪問하여 鄧小平을 포함한 중국의 최고지도자들과 會談을 가짐으로써 중·소관계가 正常化될 수 있었다. 지난 1960년대 이래 양국관계는 고도의 紛爭狀態에 들어가기까지 했으며 이어 계속 불안정한 상태를 지속해 오다가 소련에서 고르바초프體制가 등장하면서 中國이 요구해온 세가지 조건들, 즉 아프가니스탄에서의 소련군의 철수와 캄보디아에 대한

베트남군의 점령종식 그리고 중·소국경지대에서의 소련군의 감축 등을 실현함으로써 결국 정상적인 단계로 접어들게 되었다.

또한 1990년 9월에는 한국과 소련간의 外交關係가 공식적으로 수립되었다. 이것은 동북아지역에 있어 脫冷戰化의 구체적인 실례로서 중요한 意味를 갖고 있는 역사적인 사건이었다. 分斷이래 소련은 북한을 외교적, 군사적으로 支援해왔으며 반면 韓國에 대해서는 이데올로기적으로나 전략적으로 敵對的인 태도를 취해온 국가였다. 반면 韓國도 美國의 對아시아 안보전략체제에 속해 있으면서 소련에 대해서는 상당한 정도로 對決的인 敵對性을 견지해 왔었다. 그러했던 양국관계가 外交關係의 수립에로까지 급속히 進展된 것은 그 자체가 地域的 水準에서의 탈냉전화현상을 반영하는 것이었다.

日本과 소련간에는 북방 4개도서의 반환문제를 둘러싸고 關係進展이 이루어지지 않고 있으나 지난 4월 고르바초프 大統領의 日本訪問을 계기로 새로운 관계개선의 기반을 擴大할 수 있었다. 당시 양국간의 頂上會談을 통해 북방영토 문제가 해결될 수 있으리라는 기대도 있었으나<sup>4)</sup> 문제의 성격상 그러한 기대는 현실로 나타날 수 없었다. 그러나 쌍방은 서로의 立場을 이해할 수 있는 기회를 가질 수 있었으며 적어도 冷戰時代와는 달리 日本의 對外的 安全에 대한 소련의 위협이 훨씬 줄어들었다는 인식이 日本人들사이에서 늘어날 수 있었다.

美·中國관계도 天安門事態 이후 어느 정도 긴장을 수반했으나 점차 正常的인 단계로 회복되고 있으며 경제적으로 미국의 중국에 대한 最惠國 대우가 계속 유지되고 있어 앞으로 양국관계는 더욱 개선될 수 있을 것이다.

---

4) 1989년 11월에 일본을 訪問한 당시 공산당 정치국원이었던 알렉산더 야코블레프(Aleksander Yakovlev)는 北方領土問題가 '제 3의 방법'(A third way)에 의해 해결될 수 있을 것이라고 말했다.



끝으로 주목할 만한 것은 中國과 日本의 對韓半島 관계이다. 韓國과 中國은 외교관계는 수립하지 못했지만 非公式的인 관계를 계속 擴大해 나가고 있다. 그 결과 쌍방간의 연간 교역량은 30억불을 초과하고 있고 또 서울과 北京에 貿易代表部를 설치하여 경제교류 뿐만 아니라 여행자에 대한 비자발급 등 준외교기관의 역할을 담당 하도록 하고 있다.

반면 日本도 對北韓關係를 正常化시키려는 움직임을 보이고 있다. 이것은 1990년 9월 日本自民黨, 社會黨 代表團의 평양방문을 계기로 시작된 양국간의 關係正常化 會談에서 잘 나타나고 있다. 아직 구체적인 合意에 도달하지는 못하고 있지만 日本이 내세우고 있는 몇 가지 조건들, 즉 北韓의 핵시설에 대한 국제원자력기구의 사찰수용과 괄목할 만한 南北韓 關係改善 등이 충족되는 경우 쌍방 관계는 곧 正常化될 수 있을 것이다. 南北韓의 유엔同時加入은 中國과 日本의 남북한에 대한 교차승인과 外交關係樹立을 촉진시키는 요인이 될수 있을 것이다.

둘째로 東北亞地域內에서의 군사적 위협의 감소를 들 수 있다. 이런 현상은 주로 소련이 일방적으로 그의 해외주둔 병력을 철수시키거나 군비축소의 조치들을 선언함으로써 점차 증대되고 있다. 고르바초프 大統領은 1988년 12월 유엔에서 행한 연설에서 50만명의 소련군 병력을 감축할 것이라고 발표했으며, 실제로 극동에 배치된 중·단거리 미사일을 제거하고 나아가 이 지역에 배치된 兵力중 20만명을 감축하는 등의 조치들을 취했다. 더욱이 소련 國內政治가 脫共產化와 기존 연방체제의 해체과정으로 접어들고 있으므로 冷戰時代의 크레믈린의 위협적 인식은 크게 줄어들게 되었다.

또한 中國도 國內改革과 現代化計劃을 추진하면서 대외적 안정과 協力の 증진을 정책적 기조로 설정하고 있기 때문에 東北亞地域의 안정과 군사적 위협의 감소를 기대하고 있다. 어떤 이유에서 인지는 분명히 밝혀지지 않고 있으나 中國政府는 人民解放軍의 兵力 1

백만명을 감축한 것으로 알려지고 있으며, 그에 따라 軍管區의 數도 11개에서 7개로 줄어든 것으로 전해지고 있다.

美國도 太平洋勢力으로 그 지위와 역할을 강조하고 있지만 실제로 對蘇危脅의 감소와 국내에서의 國防費減縮의 壓力으로 東北亞地域에서 군사력을 증강시키는데 한계를 갖고 있다. 이와 관련해서 미국행정부가 1995년까지 해외군사기지의 약 3분의 1을 폐기시킨다든가 앞으로 10년간에 걸쳐 주한미군의 兵力을 감축시키는 3단계 계획안을 마련하는 등의 움직임들은 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.<sup>5)</sup>

결국 美·蘇對決構造를 기반으로 해서 형성되어온 전후 東北亞地域의 군사·전략적 상황은 그러한 對決構造의 변질로 인해 새로운 變化를 할 수 밖에 없을 것으로 전망된다.

셋째로 탈냉전화의 특징적현상은 지역내 국가들간의 경제교류의 증대에서 찾아볼 수 있다. 東北亞地域內 국가들간의 교역이나 기타 경제교류에 있어 이데올로기는 더 이상 장애요인이 되지 않고 있다. 오히려 실용성에 입각한 국가들간의 상호교류와 접촉이 擴大되고 있을 뿐이다.

중국, 소련 또는 北韓까지도 이 지역내 다른 국가들과의 경제교류와 협력을 필요로 하고 있기 때문에 韓·中, 韓·蘇間의 경제교류에서처럼 국가들간의 경제적 상호관계는 계속 증대될 것이다. 중국의 지속적인 현대화계획의 추진, 소련의 극동 및 시베리아개발에 대한 아시아국가들의 참여요구, 그리고 北韓의 부분적인 경제개방과 외국과의 合作추구 등은 동북아지역에서의 경제협력과 교류의 가능성을 증대시켜주는 요인들이 되고 있다.

그리고 지역내 경제적 상호관계의 증대는 經濟分野에서의 共同協

---

5) 미국의 東아시아의 군사전략적 평가와 10년간에 걸친 주한미군의 철수계획에 관해서는 1990년 4월 19일에 미국방성이 발표한 보고서 전문을 참조.

力과 統合의 필요성을 고조시켜주고 있다. 이미 아시아-태평양경제협력력(APEC)회의의 개최나 북대평양의 통합구상 그리고 滿洲와 시베리아, 일본, 한반도를 포함한 東北亞經濟共同體의 구상 등이 지역내 경제교류의 증대현상과 관련해서 제기되고 있다. 1989년 6월 뉴욕의 아시아 소사이어티(Asia Society)에서 행한 연설에서 제임스 베이커 미국무장관이 “아시아 지역내의 교역량이 2,000억불에 달하고 있는 상황에서 태평양연안지역의 경제통합의 가능성이 급속히 증가하고 있다.”<sup>6)</sup>고 지적한 것은 주목할 만 한다. 경제적 측면에서 국가들간의 상호교류와 의존성의 증대는 지역 내 군사·전략적인 냉전구조를 이완시키고 克服하는데 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

그러나 앞에서 언급한 바와 같이 東北亞地域에는 냉전적 요소들이 상당부분에 걸쳐 남아있다. 그러한 요소들을 간추려 보면 다음과 같다.

첫째로 지역안보체제가 기본적으로 對決을 전제로 한 쌍무적 조약관계로 유지되고 있다. 美日安保條約과 韓美相互防衛條約이 미국의 대동북아전략의 기본축이 되고 있으며 또한 北韓이 1961년에 소련 및 中國과 맺은 상호방위조약들이 여전히 존속되고 있다. 더욱이 일본이 자위대의 兵力을 중심으로 계속 방위력을 증강시키고 있고 또 유엔平和軍의 일원으로 자국의 군대를 해외에 파병할 움직임을 보이고 있어 동북아지역의 군사·전략적 균형에 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다. 日本의 軍事大國化 시도는 이지역의 탈냉전화 과정에 새로운 변수로 작용하게 될 것이다. 비록 소련의 新思考外 交가 東아시아 국가들이 다 함께 참여하는 일종의 共同地域安保體

---

6) “A New Pacific Partnership ; Framework for the Future,” address of Secretary of State James Baker to the Asia Society, New York, 20 June 1989 : *Current Policy*, No.1185, Bureau of Public Affairs, U. S. Department of State.

제의 구성에 관심을 집중시키고 있지만 아직 그러한 구상의 현실화는 기대하기 어려운 형편에 있다. 나토와 바르샤바조약기구간의 對決的인 東·西安保體制가 새로이 CSCE형태의 유럽공동안보체제로 전환되고 있는 것과는 달리 東北亞地域에는 지역분쟁이나 군사적 위협에 관한 문제들을 공동으로 관리하고 해결할 수 있는 공동적 메카니즘이 형성되고 있지 않다.

둘째로 東北亞地域에는 아직도 전후문제들이 처리되지 않은 채 남아있다. 代表的인 것들로서 일본의 북방 4개도서의 반환문제와 韓半島 統一問題를 들 수 있다. 이전 문제들이 해결되지 않는 한 東北亞地域에서의 脫冷戰化 過程은 완전히 진척될 수 없다. 왜냐하면 이 문제들은 東·西冷戰의 대결구조의 부산물이며 따라서 적절한 해결책이 실효를 거두지 않는 한 지역내 和解秩序의 확립은 불가능하게 될 것이기 때문이다.

셋째로 아시아 共產主義의 특성들이 또한 東北亞地域의 탈냉전화를 가로막는 요소들이 되고 있다. 소련과 동유럽국가들의 脫共產化의 改革과는 달리 중국이나 北韓 등 아시아지역에 있는 共產主義國家들은 여전히 정치적, 이데올로기적으로 社會主義의 고수를 내세우고 있다. 오히려 그들은 소련에서의 급진적인 變化에 충격을 받으면서 內部體制의 방어에 많은 관심을 기울이고 있으며 따라서 이 지역에서의 脫冷戰化 過程을 지연시키거나 변질시킬 수 있는 잠재성을 갖고있다고 볼 수 있다.

비록 한반도를 둘러싸고 있는 東北亞地域의 국제환경이 아직도 냉전적 요소들을 내포하고 있다 할지라도 과거에 비해 많은 變化를 해온 것은 사실이다. 그리고 그러한 變化는 기본적으로 냉전적 요소들을 점차 제거하는 方向으로 전개되고 있으며 따라서 南北韓 對話體系는 전반적으로 전례없는 유리한 對外的環境을 맞이 하고 있다고 말할 수 있다.

## 2. 對內的 環境

남북한 대화에 영향을 미칠 수 있는 대내적 환경이란 앞에서도 예시된 바와 같이 韓半島 內에서의 南北韓 關係와 남한과 북한의 內部的 狀況으로 나누어 검토해 볼 수 있다.

### 가. 南北韓 關係

남북한간의 對話자체가 쌍방관계의 일부로 포함되지만 여기서는 전자를 종속변수로 그리고 후자를 독립변수로, 分析의 편의상 구분하면서 문제의 본질을 고찰해 보기로 한다.

남북한 관계는 대체로 군사적, 정치적 대결구조를 유지하고 있다. 分斷과 6·25戰爭 후 지속되어온 남북한 대결구조는 여전히 상당 수준의 긴장을 수반하고 있는 반면 근본적으로 완화될 조짐을 보이지 않고 있다. 서로간의 不信의 골은 깊은 채로 남아 있으며 통일에 대한 감정적 열기는 동시에 남북한 개별체제의 유지에 대한 관심을 고조시키고 있다.

휴전선을 중심으로 한 휴전상태의 군사적 대치상황은 비록 최근에 들어 쌍방간의 소규모 충돌이나 도발사건들이 현저하게 줄어들고 있다 할지라도 별다른 변화를 보이지 않고 있다. 또한 韓國이 현실적인 共存體制의 수용을 제기하고 있는 반면 北韓이 ‘하나의 朝鮮路線’을 주장하고 있기 때문에 쌍방관계의 정치적 화해는 실현성이 희박한 채로 남아 있다.

그러나 최근에 들어 한반도 주변 국제환경의 급격한 變化와 함께 南北韓 關係에서도 새로운 變化들이 나타나고 있음은 주지하는 바와 같다.

첫째는 南北韓 유엔同時加入이다. 이것은 당장 남북한 관계에서 팔목할 만한 변화를 가져다 주는 것은 아니라 할지라도 적어도 앞으로의 남북한 관계의 변화를 촉진시킬 수 있는 새로운 사태진전이

라는 측면에서 중요시되어야 할 것이다. 남북한의 유엔加入은 우선 쌍방이 다같이 유엔헌장을 준수할 것을 천명하였다는 점에서 그리고 유엔이라는 국제조직의 일원으로 활동하게 되었다는 점에서 주목을 끌게 된다. 이제 남북한은 유엔의 會員國이 된 이상 직접적으로는 유엔헌장에 명시된 의무와 責任을 다해야 할 共通的인 立場을 公有하게 되었으며 나아가 일반 국제사회의 규범과 관행을 존중해서 대외관계를 전개해야 할 主權國家로서의 권능을 부여받게 되었다.

그리고 남북한은 유엔을 쌍방간의 利害關係를 전달하고 조정할 수 있는 매개체로 활용할 수 있을 것이며 여기서 쌍방은 또 하나의 대화통로를 마련할 수 있을 것이다. 결국 남북한 유엔동시加入은 남북한간의 기본관계나 현안문제들을 새로운 차원에서 접근할 수 있는 중요한 계기를 제공했다고 볼 수 있다. 특히 유엔을 통해 南北韓은 한반도에서 休戰體制를 平和體制로 전환시키는 문제를 포함해서 쌍방간의 긴장완화와 군비통제와 관련된 조치들을 협상을 통해 조정해 나갈 수 있는 機會를 갖게 될 것이다.

둘째는 남북한간의 인적·물적교류와 접촉의 증가이다. 아직 쌍방간에 자유왕래나 물적 교류에 관한 基本的인 合意가 이루어지지 않고 있으나 과거에 비해 남북한간의 인적인 접촉과 교류가 증대되고 있고 또 간접교역형식이지만, 물적 교류도 증대되고 있다. 또한 주로 학계, 종교 및 문화예술계를 중심으로 남북한의 인적인 접촉과 교류도 이뤄지고 있다.

통계에 의하면 1990년 10월 현재 南北韓간에는 352명의 인적왕래와 25건의 남북주민간 접촉이 이루어졌다.<sup>7)</sup> 최근에 들어 남북한은 민속예술 및 스포츠분야에서 상호교류와 통합의 한 단면을 보여주고 있다. 남북한은 범민족통일음악회를 평양에서 1990년 10월 18

---

7) 통일원, 「1990 통일백서」 (서울: 통일원, 1990), p. 194.

일부터 10월 23일까지 개최했으며, 그후 90년송년통일전통음악회를 12월 8일부터 12월 13일까지 서울에서 개최했다. 두 가지 행사에 참가하는 남북한 藝術人들이 판문점을 직접 통과해서 각기 행사에 참가했다는 것은 특별한 의미를 가진다고 볼 수 있다.

또한 스포츠분야에서도 남북한은 1990년 10월에 평양과 서울에서 통일축구대회를 교환 개최했으며, 나아가 주요 국제대회에 남북한 單一팀을 구성하여 참가시키기로 합의를 보았다. 그에 따라 남북한은 국제청소년축구대회와 세계탁구대회에 분단 이래 처음으로 單一팀을 구성하여 참가시켰다.

한편 남북한간에는 점차 물자교역이 증가하고 있다. 1988년 10월 이후 1990년 7월까지의 南北韓 교역량은 총 104件에 3,253만 달러에 달했다.<sup>8)</sup> 남북한 교역은 종합무역상사를 중심으로 홍콩, 싱가포르, 일본 등 제 3국을 통한 소규모 간접교역방식으로 이루어졌다. 남북한교역에서는 북한으로부터의 남한으로 반입이 주종을 이루고 있으며(실례로서 1988년 10월부터 1990년 7월까지의 기간중 北韓으로부터의 반입건수는 총 101건에 3,237만 달러에 이르렀다.) 반입물자의 품목들은 철강재, 아연괴, 중간원자재 등이 70%, 무연탄, 농수산물 등 제 1 차 생산품이 30%를 각각 차지하고 있다.

앞으로 남북한간에 직접 물자교역이 이루어질 가능성이 커지고 있어 이것이 실현되는 경우 쌍방간의 물적교류는 더욱 증대될 수 있을 것이다. 그리고 금강산공동개발 및 지하자원의 공동개발 등이 실현될 경우 남북한간의 경제협력과 合作事業도 증가될 것이다.

남북한 관계에서 최근에 나타난 특징은 주로 비정치적분야에서 접촉과 교류가 현저하게 늘어나고 있다는 점이다. 이것은 앞으로 남북한간의 상호이해와 현실인식에 큰 도움을 주게 될 것이며 결국 對話를 통한 쌍방관계의 개선에 필요한 분위기를 조성할 수 있을

8) 姜正模, 「北韓의 貿易 및 對外經濟」, 對外經濟政策研究院, 政策資料 91-02, p. 59.

것이다.

#### 나. 남북한의 內的變化

먼저 남한의 경우를 살펴 보면 남북한 대화추진에 영향을 미칠 수 있는 몇 가지 변화양상들이 검토될 수 있다.

그 첫째는 경제능력의 向上이다. 지난 1960년대부터 추진해온 産業化過程을 통해 韓國은 괄목할 만한 경제발전을 이룩해 왔으며 그 결과 신흥공업국으로서의 위치를 확보하게 되었다.

남북한 대화의 환경적 요소로서 한국의 경제발전은 ① 국제사회에서 한국의 위상을 높힐 수 있었으며, ② 북한과의 경쟁에서 경제적, 외교적으로 유리한 입장을 확보할 수 있게 되었다. 1960년 이전에 경제적으로 북한에 비해 불리한 상황에 처해 있었던 것과는 달리 한국이 이제 경제능력면에서 북한을 훨씬 더 능가하게 됨으로써 韓國은 對北韓政策이나 자세에서 신축성을 가질 수 있게 되었다.

둘째로 韓國은 1980년대 후반에 들어서부터 국내정치적·사회적으로 民主化와 多元化過程을 거치게 됨으로써 統一接近에 있어서도 새로운 변화를 경험하게 되었다. 민주주의가 다양한 社會集團들이나 社會勢力들의 정치적 참여기회를 확대하는 것이라고 이해될 때 韓國의 경우도 마찬가지로 현상이 나타나게 되었다. 權威主義體制下에서처럼 統一問題가 더 이상 집권층의 전유물이 될 수 없었으며 또한 統一問題에 대한 다양한 국민들의 견해들이 더 이상 억제될 수 없었다. 더욱이 일부 지식인들과 소외된 사회계층을 대표하는 민중부분들의 統一에 대한 관심과 統一接近過程에의 참여요구는 第6共和國政府에게 과도한 부담이 되기로 했다.

여하튼 韓國社會가 민주화과정으로 변모하면서 統一問題는 사회 각 부문들의 관심사가 되었으며 그에 따라 이에 대한 정부의 정책적 비중은 훨씬 더 증가하게 되었다.



셋째로 韓國政府가 추진한 北方政策이 남북한 대화추진에 긍정적인 영향을 미쳐왔고 또 미칠 것임을 부정할 수 없다. 北方政策은 이전의 反共政策과 對美一邊倒 外交와는 달리 그 자체가 脫이데올로기성을 내포한 것이며 韓國外交가 기본적으로 북방지역 및 동유럽지역으로 擴大될 수 있도록 하는데 목적을 둔 것이었다. 北方政策은 두 가지 상반된 결과를 가져왔다. 하나는 韓國과 소련 및 동유럽국가들과의 관계정상화와 중국과의 관계개선을 실현한 것이며, 다른 하나는 그 만큼 北韓의 對外的 位相에 충격을 줄 수 있었다는 것이다. 그러나 전체적으로 韓國이 추진한 北方政策은 한반도를 둘러싸고 있는 국제환경에서 긴장완화를 가져오는데 기여했으며 주변 국가들의 對韓半島政策을 脫冷戰의 기초위에서 변경시킬 수 있도록 하는데 영향을 미쳤음을 간과할 수 없다.

다음으로 北韓內部에 눈을 돌려보면 여전히 ‘主體朝鮮’의 건설과 ‘하나의 조선논리’ 속에서 지속의 측면이 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 그러나 北韓이 처한 최대의 과제는 現在 體制의 유지내지는 방어이다. 객관적으로 볼 때 北韓은 대내외적으로 어려운 상황에 처해 있음이 분명하다. 소련과 동유럽에서의 변화는 세계 어느 곳에서나 共產主義體制의 존재기반을 약화시키고 있으며 또한 사회주의체제를 옹호하고 있는 국가들도 대외적 개방을 추진하면서 實利를 도모하려 하고 있기 때문에 北韓의 입장은 ‘主體朝鮮’의 유지를 강조하고 있기는 하지만 사실상 곤란한 지경에 있다고 볼 수 밖에 없다.

더욱이 東·西獨의 통일은 동유럽에서의 공산주의체제의 붕괴와 더불어 西獨에 의한 흡수통일방식으로 이루어졌기 때문에 北韓의 경우 일층 더 위협을 느낄 수도 있다. 최근에 들어 北韓 當局者들이 한반도상황은 독일의 상황과는 다르기 때문에 어느쪽에 의하든 흡수통일은 불가능하며 오직 聯邦制에 의한 통일만이 가능하다고 강조하고 있는 점을 고려해 보면 北韓의 전반적인 자세가 방어적,

수세적인 것으로 바뀌고 있다고 볼 수 있다.

실제로 北韓은 내부적으로 다음과 같은 문제들에 직면하고 있다. 첫째로 權力承繼問題이다. 北韓은 金日成 1人에 의한 장기집권과 고령화로 인한 권력승계문제를 그의 아들인 金正日에게로 세습적인 방법으로 해결하려고 노력해 왔다. 그 결과 현재 金正日是 북한권력구조에서 제 2인자로 활동하고 있는 것으로 전해지고 있다. 그러나 아직 제도적으로 金正日에로의 권력이양이 완전히 이루어지지 않고 있다. 이런 권력승계과정은 소련 등 이전의 社會主義體制들에서 나타나고 있는 政治的 多元化和 民主化過程에 비추어 볼 때 내부적으로 아무런 反對에 부딪치지 않으리라는 보장을 확보하기 힘든 것이 사실이다.

둘째로 北韓은 심한 경제난에 직면하고 있는 것으로 評價되고 있다. 식량을 비롯한 소비재의 부족과 생산성의 둔화, 외화의 부족 그리고 소련 및 중국과의 경제협력의 부진 등으로 北韓의 경제는 침체위기를 맞고 있다고 전해지고 있다. 이를 타개하기 위해 北韓은 1984년 9월에 合營法을 公布·實施하였고, 이어 1987년 4월에 제 3차 7개년 경제계획을 채택하면서 貿易 및 對外經濟協力の 확대에 중점을 두어 왔다. 그러나 北韓經濟는 전산업의 生産施設 및 기술의 낙후와 국제경쟁력의 약화 그리고 국제환경의 급격한 변화로 더욱 어려운 상태에 처하게 되었다. 여기에 군사비 부담과 경직된 政治優先의 經濟政策은 北韓經濟의 어려움을 가중시키고 있다.

北韓이 침체된 경제문제를 해결하기 위해서는 西方國家들과의 경제협력을 필요로 할 것이며 이의 일환으로 日本과의 관계정상화를 꾀하고 있다. 소련이 경제적으로 어려움에 처해있고 중국이 그 자신의 現代化計劃을 추진하는데 관심을 집중시키고 있으며 東유럽國家들이 脫共產化의 변혁을 경험하고 있는 상황에서 北韓經濟를 위한 대외적 지원은 日本을 비롯한 西方先進國家들일 수 밖에 없다. 이를 위해 北韓의 경제적 개방은 불가피하다. 그러나 그러한 개방

이 北韓의 정치·사회체제를 현존 그대로 유지시켜줄 수 있을 것인가는 의문이다. 왜냐하면 ‘主體朝鮮’의 건설과정에서 北韓社會는 너무도 外部世界와 차단되어 왔기 때문이다.

셋째로 北韓은 改革과 開放의 문제에 직면하게 된다. 北韓體制가 유지되기 위해서는 住民들의 生活水準向上 등 경제문제가 먼저 해결되어야 하며 이를 위해서는 지금까지의 政治優先의 동원체제가 과감한 개혁의 과정을 걸어야 할 것이며 이렇게 볼 때 金日成-金正日의 권력체제가 유지될 수 있을 것인가는 미지수이다. 여기서 北韓은 일종의 딜레마에 봉착하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 최근의 새로운 현상은 北韓의 지도층들이 국제환경의 변화 등에 대한 현실적 인식과 評價를 하고 있다는 점이다. 최근 北韓을 방문한 日朝友好促進議員聯盟의 代表團을 만난 자리에서 金日成이 北韓도 “지구상의 한 나라이므로 세계움직임에 맞추어 나가고 있다.”고 발언한 것이나<sup>9)</sup> 北韓 外交部 고위관리들이 마르크시즘의 쇠퇴나 南北韓관계에 관해 발언한 것 등은 北韓이 대외관계에서 현실주의노선을 취할 가능성이 커지고 있음을 시사해 주고 있다.

전반적으로 南北韓의 內的 環境에서 검토된 몇 가지 사태들의 변화만 살펴 보더라도 남북한 對話의 추진에 부분적으로 필요한 요소들이 발견되고 있다. 비록 北韓의 변화가 남북한 관계와 관련해서 뚜렷이 나타나지 않고 있다 할지라도 남한과의 유엔加入, 쌍방과의 교류·접촉 증대 그리고 北韓 자체가 직면하고 있는 문제의 본질 등을 고려해 볼 때 남북한 대화는 새로운 진전 국면을 맞게 될 것으로 전망된다. 여기에 중요한 것은 韓國의 대응이다. 대내외적 환경이 南北對話의 추진에 유리하게 변모하고 있다고 전제할 때 韓國이 어떻게 그러한 변화에 대처하면서 北韓과의 대화를 전개해야 할 것인가 하는 문제가 남게 된다.

---

9) 「朝鮮日報」, 1991. 7. 25.

### Ⅲ. 南北韓 對話의 再照明

남북한간의 대화는 분단된 쌍방간의 관계를 개선시키고 나아가 平和的 方法으로 統一을 실현시키기 위한 최선의 수단으로 간주되어 왔다. 실제로 남북한은 6·25戰爭이 끝난 이후 지금까지 휴전선을 중심으로 군사적, 정치적 대결과 대치만을 지속해 왔을 뿐 분단 극복을 위한 진지한 협상이나 대화를 행해오지 못했다.

統一이 두 가지 方法들 - 즉 戰爭이나 흡수-을 배제하고 이루어져야 한다면 그의 유일한 代案은 협상과 對話뿐임은 자명하다. 그럼에도 불구하고 지난 40여년간의 分斷史에서 남북한간의 對話는 간헐적으로 이루어져 왔지만 아직까지 건설적인 성과를 거두어오지 못한 것이 사실이다. 앞에서 검토해 본 바와 같이 한반도 주변 국제환경이 급격히 탈냉전의 추세를 보이고 있는 상황에서 남북한 對話는 일층 더 그 意味를 가중시키게 되었다.

일반적으로 대화나 협상은 어느 社會集團들이나 국가들 상호간에 발생한 갈등관계를 武力에 의존치 않고 해결하려고 할 경우 당사자들간에 시도되어진다. 그리고 이 경우 당사자들은 妥協을 통해 문제를 해결하려는데 관심을 갖게 되고 따라서 협상이나 對話는 어떤 형태로든 성과를 가져오게 된다.<sup>10)</sup> 반면 처음부터 어느쪽이든 자신이 원하는 모든 것을 얻으려고 할 때 협상이나 對話는 실패하게 마련이다.

남북한이 지금까지 수차례 걸쳐 對話와 협상을 시도해 왔지만 아직 구체적인 합의를 보지 못하게 된 것도 처음부터 어느쪽에서든지 대화목적이나 태도에 있어 비타협적인 요소들을 내포하고 있었기

---

10) 협상의 개념규정이나 과정에 대한 이론적 이해를 위해서는 Fred Charles Ikle, *How Nations Negotiate*(New York : Harper & Row, Publishers, 1964) 참조.

때문이라고 볼 수 있다. 이제 남북한 대화는 다시 탈냉전시대에 들어선 한반도 상황에서 쌍방관계의 개선이나 통일을 향한 평화정착의 과정에서 불가결한 요소가 되고 있다. 그것은 곧 한반도 내에서의 和解를 가져오는데 필수적인 수단이 되고 있다는 것이다.

따라서 수차례 걸쳐 행해져온 남북한 대화는 비록 그 成果가 괄목할 만한 것이 없었다할지라도 재정리하고 評價해 보는 것은 필요한 일이 아닐 수 없다. 왜냐하면 그것은 앞으로의 對話의 성공적인 추진을 위한 기반이 될 수 있기 때문이다.

남북한 대화는 대체로 다음과 같은 몇 가지 시각이나 관점에서 재검토해 볼 수 있다.

## 1. 對話의 時期 및 展開過程

남북한간에 직접 당사자들의 立場에서 대화 및 협상이 있었던 시기는 대체로 1970년대 초와 1980년대 후반으로 나누어 볼 수 있다. 그 이전에는 1954년 韓國戰爭이 끝난 이후 휴전상태를 논의하기 위해 유엔참전국들을 포함한 전쟁관련당사자들이 함께 참여한 제네바정치협상이 있었지만 이것은 남북한 대화의 범주에 포함시킬 수 없다. 왜냐하면 제네바政治會談은 성격상 多者間協商이었으며 또한 남북한代表들이 다 같이 참여했지만 직접적인 협상과정을 이끌어 나갈 수 없었기 때문이다.

이렇게 볼때 남북한 대화는 1970년대 초와 1980년대 후반에 한정하여 전개되었다고 볼 수 있다. 이 두 시기가 내포하고 있는 공통점으로(비록 대화의 전개방법이나 내용들이 상당한 정도로 상이하지만) 한반도를 둘러싸고 있는 국제환경의 급격한 변화를 들 수 있다. 즉 국제환경의 변화와 더불어 한반도에서 남북한간에 어떤 형태로든 對話가 있었다는 점이다.

1970년대 초에 들어 한반도를 둘러싼 국제환경은 급격한 구조적

변화를 보이기 시작했다. 그것은 냉전체제의 二元性(Bipolarity)을 탈피하는 것이었다. 1960년대 후반에서부터 나타난 중·소분쟁의 확대와 미국의 對아시아 非介入政策 등을 배경으로 1970년대 초에는 미·중국관계의 개선과 일·중국간의 외교관계수립 등이 나타났다. 닉슨 미대통령의 전격적인 北京訪問과 그에 따라 발표된 上海공동커뮤니케는 아시아에 있어 미국의 대공산세력에 대한 封鎖政策이 사실상 종지부를 찍게 된 것을 의미했다.

이런 시기에 한반도에서도 전례없이 남북한간에 적십자회담이 열리게 되었고, 또한 '7·4南北共同聲明'과 남북조절위원회 구성이 발표되기에 이르렀다. 이런 사태는 냉전적 대결구조에만 익숙해 있던 韓國國民들에게 실로 충격적인 사건으로 받아들여졌었다. 그러나 결과적으로 남북한대화는 남한에서의 '유신체제'와 北韓에서의 '新社會主義 憲法'의 채택과 함께 별다른 진전을 가져오지 못하고 중단상태에 들어가게 되었다.

그 후 몇 차례에 걸친 대화의 시도가 있었지만 월남전의 종전에 따른 아시아 안보태세의 경화와 미국의 對蘇和解政策의 후퇴 그리고 소련의 아프가니스탄侵攻 등 新冷戰的 국제환경의 출현으로 남북한은 대화의 과정을 발전시킬 수 없었다. 그러나 1980년대 중반 이후 국제환경이 다시 新和解過程으로 변모함과 동시에 남북한간에도 對話의 시도가 보다 더 구체적으로 나타나기 시작했다. 新和解는 소련에서 미하일 고르바초프體制가 등장한데서 크게 비롯되었음을 부인할 수 없다.

여하튼 改革(Perestroika)과 開放(Glasnost)을 특징으로 한 고르바초프체제하의 소련과 미국이 다시 전략핵무기제한 및 철폐문제와 관련해서 서로 협력관계를 유지해 나감으로써 세계는 다시 전쟁의 위협으로부터 크게 벗어날 수 있게 되었다. 이런 국제적 상황에서 남북한간에도 대화가 비교적 다각적으로 추진되었음은 매우 흥미있는 일이 아닐 수 없다. 물론 남북한이 각각 정치적, 정책적 필요성

을 갖고 있었기 때문이라고 볼 수도 있지만 남북한 대화가 국제환경의 변화와 거의 같은 시기에 다시 시작되었다는 것은 중요한 意味를 갖는다.

더욱이 소련 및 동유럽국가들이 탈냉전, 탈공산화과정을 견고있는 상황에서 지난해에 남북한이 分斷이래 처음으로 ‘고위급회담’을 3차례에 걸쳐 서울과 평양에서 개최한 것은 分斷史에서 새로운 이정표를 기록한 것이다.

비록 회담에서 대화 자체가 지속적이지 못했고 또 쌍방관계개선을 위한 큰 성과를 가져오지 못했다 할지라도 다방면에 걸쳐 남북한간에 접촉과 대화가 있었다는 것은 그 자체로서 충분한 의미를 갖고 있는 것이다. 중요하게 고려되어야 할 것은 구체적인 연계성을 발견하기는 힘들지만 남북한 대화가 적어도 시기적으로 국제환경의 변화와 함께 시도되어 왔다는 점이다. 이것은 바꾸어 말하면 남북한 대화가 그 만큼 국제환경으로부터 큰 영향을 받았음을(물론 그 영향은 간접적인 것일 수도 있지만) 시사한다고 볼 수 있다.

반대로 한반도를 둘러싸고 있는 東北亞國際關係가 긴장을 수반하거나 경화되는 경우에는 남북한 대화도 시도되지 못했다. 세계적 수준에서나 지역적 수준에서 冷戰狀態가 지속되었던 1950년대와 1960년대에는 남북한간의 접촉이나 협상이 전혀 이루어지지 못했다. 그리고 앞에서도 지적한 바와 같이 1970년대 후반에 들어 월남戰이 종식된 후 東아시아 전략환경이 다시 不安定한 상황으로 접어들게 되고, 이어 1970년대 말에 소련군의 아프가니스탄 침공에 따른 미·소간의 新冷戰이 등장함으로써 한반도 상황도 다시 긴장과 대결이 고조되는 방향으로 나아갔다.

어떠한 경우든 남북한 대화가 두 當事者들간의 自律的인 판단과 필요성에 따라 전개되기 보다는 외부환경의 변화에 따라 진행되기도 했고 또 중단되거나 아니면 전혀 시도되지도 못했음을 알 수 있다. 따라서 그 동안 진행된 쌍방간의 對話는 그 만큼 한반도 丙에

서의 구조적 변화나 민족적 자각에 따른 것이 아니었기 때문에 어떠한 成果도 지속적으로 거둘 수 없었다고 볼 수 있다.

## 2. 對話의 內容 및 전개양상

적어도 양적인 측면에서 보면 1970년대 이후 남북한이 진행해온 對話는 오히려 휴전선을 중심으로 한 군사적 대결상황을 고려해 볼 때 결코 미미한 것이었다고는 볼 수 없다.<sup>11)</sup> 1971년대 초에 남북한간의 적십자회담을 통한 쌍방간의 접촉과 대화의 경우 1971년 9월부터 그 다음해 6월까지 25차례에 걸친 예비회담과 16차례에 걸친 비공개 실무회담 그리고 그해 8월부터 7차례에 걸친 본 회담이 열렸다. 그리고 1973년 11월 부터 그 다음해 5월까지 7차에 걸친 남북한 赤十字代表會議가 열렸으며, 1974년 7월부터 1977년 12월까지에는 25차례에 걸친 비공개 실무회담이 열렸다. 또한 정치적 분야에서 1970년대 초에 들어서부터 남북한간에는 ‘7·4남북공동성명’의 발표를 위한 실무적 차원에서의 비밀접촉과 고위당국자들간의 비밀접촉이 3차례에 걸쳐 있었다. 그리고 ‘남북조절위원회’가 정식으로 발족된 이후에도 共同委員長會議 3차례, 본회의 3차례, 간사회의 3차례 및 부위원장 회의 10차례 등 비교적 잦은 접촉과 협상이 이루어졌다.

1980년대 들어서도 남북한간의 대화는 오히려 다양한 분야에서 전개되었다. 1980년 2월에 시작된 남북총리회담 실무대표접촉이 10차례에 걸쳐 있었으며, 남북경제회담이 5차례, 남북국회회담 준비접촉 8차례와 실무대표접촉 2차례 등이 각기 있었다. 그리고 南北赤十字會談도 실무접촉이 10차례, 예비접촉이 1차례, 본회담을 위한 사전 연락관접촉이 3차례, 남북적십자본회담 3차례 등이 있었으

---

11) 남북한간의 공식적인 대화와 접촉의 통계수치에 대해서는 통일원, 「1990 통일백서」(서울: 통일원, 1990), pp. 93~166. 참조.



며, 南北體育會談도 본회담 14차례와 실무대표접촉 6차례 그리고 로잔느체육회담 등이 있었다.

1970년대와 1980년대에 있었던 쌍방간의 접촉과 협상의 범위를 볼 때 전자의 경우 적십자회담이라는 사회적, 인도적 차원에서의 접촉과 남북조절위원회를 통한 정치적 협상으로 국한되었었다. 그러나 1980년대에 들어서는 정치·사회뿐만 아니라 경제분야에서도 쌍방간의 협상이 전개될 수 있었으며 특히 체육분야에서 비교적 잦은 접촉이 이루어졌으며, 정치분야에서도 국회회담과 남북고위급회담을 위한 실무적인 예비접촉이 이루어질 수 있었다.

결국 1990년대에 들어서는 일찍이 分斷史에서 찾아볼 수 없었던 남북한 총리를 대표로 하는 ‘南北高位級會談’이 서울과 평양을 번갈아 訪問하면서 3차례에 걸쳐 열리게 되었다. 그 밖에 공식적인 對話過程을 통하지 않더라도 1980년대 후반에 들어서부터 남북한간에는 학술 및 예술분야에서 간헐적으로 접촉이 이루어져 왔으며 지난 4월에는 한국측의 상당수 국회대표단이 IPU大會에 참석차 평양을 방문하고 북한당국자들과 비공식 접촉을 가질 수 있었다.

일반적으로 남북한간의 대화의 횟수와 그 범위는 늘어나고 있다고 볼 수 있다.

그리고 그러한 對話를 통해 쌍방이 제시해 온 내용들도 비교적 다양해졌을 뿐만 아니라 구체성을 띠고 있음을 간과할 수 없다. 赤十字會談에서는 일부 남북이산가족과 예술단의 서울과 평양 교환방문 등 인적교류의 문제가, 그리고 經濟會談에서는 물적교류와 이를 추진하기 위한 기구설치문제 등이 각기 제기되었다. 또한 일부 국회회담을 위한 준비접촉에서는 남북간의 다각적인 교류·협력, 남북불가침 선언 및 남북정상회담 개최 등에 관한 문제들을 논의할 것에 합의를 보았다. 괄목할 만한 것은 남북한간의 體育會談에서의 쌍방간의 합의내용이다. 여기에서 쌍방대표는 국제체육대회에 대한 남북한 단일팀구성과 파견에 관한 논의를 중점적으로 진행해 왔으

며 결국 지난 6월에 열린 국제청소년축구대회와 4월 일본에서 열린 국제탁구대회에 單一팀을 구성·파견하는데 성공할 수 있었다. 그 밖에 쌍방대표는 남북한 축구팀의 교환경기를 갖는데 합의를 보아 서울과 平壤에서 통일축구대회가 열리게 되었다. 이것은 분단 이래 남북한이 극히 한정된 영역에서이지만 統合過程을 진척시키는데 큰 이정표를 세우게 된 것이다.

특별히 남북한 대화의 내용과 관련해서 주목할 만한 것은 ‘南北高位級會談’에서 쌍방이 각기 제안한 내용들이다. 남북고위급회담에서는 쌍방간의 기본관계에 대한 문제를 포함해서 교류 및 협력에 관한 문제 그리고 군비통제에 관한 문제들이 구체적으로 제기되었다. 우선 1989년 2월부터 1990년 7월까지 8차에 걸친 예비회담과 2차에 걸친 실무대표접촉에서 쌍방은 회담의제로 ‘南北間의 政治·軍事的 對決狀態의 해소와 다각적인 交流·協力실시문제’로 할 것에 합의를 보았다. 실제로 3차에 걸친 회담에서 비록 어떤 합의를 보는데는 실패했지만 쌍방대표들은 회담의제와 관련해서 다양한 방안들을 제시했다.

1990년 9월에 서울에서 열린 제1차 회담에서 한국측은 상대방의 體制認定, 존중 등을 포함한 8개항의 ‘남북관계 개선을 위한 기본합의서案’과 ‘이산가족 자유방문과 교역문호 개방 및 물자교류를 포함한 다각적인 교류·협력실시 방안’을 제시했다. 이어 한국측은 비무장지대의 비무장화와 평화적 이용, 공격형에서 방어형으로의 전력구조의 개편, 그리고 상호 군사력 균형유지에 바탕을 둔 동수 군사력 균형감축 등을 포함한 정치·군사적 신뢰구축과 군비감축방안을 제시했다.

한편 북한측은 ‘7·4남북공동성명’에서 천명된 自主, 平和統一, 民族大團結의 3大原則 등을 회담진행을 위한 기본원칙으로 할 것을 내세우면서 政治的·軍事的 對決狀態 해소방안을 제시했다. 여기에는 각 정당·단체 및 각계각층 사람들의 자유왕래와 접촉, 국제정

치무대에서 남북공동진출·협력, 비무장지대의 평화지대화, 무력의 단계적 감축, 조선반도에서의 외국군철수와 비핵지대화 등이 포함되었다.

제 1 차 남북고위급회담에서 제기된 회담내용을 볼 때 한국측은 쌍방간의 기본관계설정, 교류·협력방안실시 등에 보다 큰 관심을 둔 반면 북한측은 정치적·군사적문제에 강조점을 두었음을 볼 수 있다. 한국측은 점진적으로 쌍방간의 신뢰구축에 중점을 두고 현안 문제를 해결하려고 한 반면 북한측은 비교적 현상대에서는 접근하기 어려운 政治·軍事問題를 우선적으로 처리하려는데 관심을 두었다.

같은 해 10월에 평양에서 열린 제 2 차 남북고위급회담에서 비슷한 추세가 나타났다. 즉 북한측은 불가침선언에 관한 초안을 제시하는가 하면 다시 이를 수정한 ‘남북간의 和解와 協力을 위한 공동선언案’을 제시하기도 했다. 이 공동선언案에서 북한측은 경제교류·협력의 촉진과 인적교류, 군사적 신뢰구축과 군비감축실현 등을 주장했다. 북한측 제안내용을 볼 때 과거에 비해 군사문제와 경제 및 인적교류문제를 다같이 수용하는 방향에서 일종의 절충적인 태도를 보였다.

이에 대해 한국측은 남북관계개선을 위한 기본합의서에 북한측이 제시한 3개 원칙을 수용하는 한편 다각적인 교류협력방안의 구체적인 실천방안모색에 중점을 두었다. 이를 위해 한국측은 소위 3통협정체결, 즉 남북통행·통신·경제교류협력 등에 대한 문제를 제시했다.

한편 남북한은 제 2 차 고위급회담에서도 주장하는 내용에 대한 강조점의 차이를 크게 드러냈다. 북한측은 정치·군사적 대결상태의 解消를 우선적으로 강조하면서 不可侵宣言에 초점을 두었다. 그리고 정치·군사적 대결상태해소와 교류협력방안을 병행토의하여 그 合意實踐方案은 일괄합의·동시집행의 원칙에 따르자고 주장했다

다. 이에 대해 한국측은 정치군사적 대결상태 해소방안의 필요성을 인정하면서 우선 信賴構築노력이 선행되어야 한다고 강조했으며, 일괄합의·동시집행 원칙보다는 共通點을 찾아 合意·실천하자고 주장했다.

1990년 12월에 열린 제3차 남북고위급회담에서 쌍방이 제시한 내용을 보면 모두 구체적인 방안들이 제시되었음을 알 수 있다. 한국측이 남북관계개선을 위한 기본합의서와 남북불가침에 관한 방안을 그리고 북한측이 북남불가침과 和解協力에 관한 선언을 각기 제시했다. 쌍방이 제시한 내용에서는 상당한 정도로 共通點이 발견되었다. 우선 쌍방은 7·4南北共同聲明의 통일 3대원칙을 수용하고 있으며 남북한 긴장상태의 완화와 교류·협력의 증진, 인적교류와 서신거래, 군사적 신뢰구축과 단계적 군축 그리고 국제무대에서의 상호협력, 불가침영역설정(1953년 7월 27일 휴전협정에 따르도록 주장되었음) 등에 걸쳐 비슷한 내용의 제안을 하였다.

그럼에도 불구하고 한국측이 先기본합의서체택 後 不可侵問題解決을 주장한 데 반해 北韓側이 先불가침문제해결을 고집하고 한국측의 유엔加入 노력을 비난하는 등 직접적으로 회담과 관계없는 문제들을 제기함으로써 쌍방은 아무런 合意를 보지 못했다.

3차까지 진행된 남북고위급회담을 중심으로 볼 때 남북한 대화는 쌍방이 제시한 內容이나 총리접촉에까지 이른 회담형식에서 상당한 진전이 나타났음을 간과할 수 없다. 적어도 총리를 대표로 하는 고위급회담이 열렸고 또 서로간의 의사를 표출시킬 수 있게 됨으로써 남북고위급회담은 아직 구체적인 合意를 보지는 못했지만 대화 자체로 그 의미가 있었다고 볼 수 있다. 그리고 앞으로도 고위급회담의 개최가 가능하게 됨으로써 남북한은 서로 對話의 통로를 유지하게 되었다고 볼 수 있다. 이것은 그만큼 쌍방간의 현안문제들이 對話를 통해 어느정도 접근될 수 있는 가능성을 잠재시키고 있음을 함축한다.

전체적으로 남북한간의 대화는 내용이나 형식에 있어 상당한 변화를 보였지만 아직도 쌍방간에는 관점이나 회담진행과정에 있어 두드러진 차이가 있음을 간과할 수 없게 한다.

한국측은 비교적 비정치적 분야에서의 상호합의와 실천을 통한 신뢰구축에 우선적으로 관심을 보이고 있는 반면, 북한측은 정치군사적 분야에서의 합의를 통한 일괄적인 처리를 강조하고 있다. 이것은 한국측이 아직도 기능적, 점진적 접근법에 크게 의존하고 있는 반면, 북한측은 포괄적, 急進的 接近法에 보다 많은 비중을 두고 있음을 뜻한다. 어느 접근법이 보다 더 실천성과 效果性을 갖는 것인가 하는 문제는 남북한 分斷史를 고려해 볼 때 상호불신이 깊이 뿌리박혀 있는 상태에서 비교적 쉽게 그 해답이 구해질 수 있을 것이다. 보다 더 안정된 쌍방관계를 유지하기 위해서는 점진적인 (incremental) 접근과정이 필요하며 또 회담이나 대화를 통해 상호신뢰를 구축해 나가기 위해서도 덜 갈등적이고 덜 위험부담을 수반한 비정치적 분야에서의 합의와 실천모색이 바람직하다고 볼 수 있다.

그러나 최근 남북한 대화에서는 최소한 두 가지 측면에서 변화가 나타났다. 그 하나는 한국측이 남북고위급회담이나 남북국회회담준비접촉의 경우에서와 같이 정치·군사적 분야에서의 대화와 문제해결에 적극성을 보이고 있는 점이다. 비록 한국측이 남북한 관계개선을 위한 기본합의나 쌍방간의 교류 및 협력에 대한 문제를 여전히 중요시 하고 있지만 동시에 불가침선언이나 군비통제문제에 대해서도 적극적인 접근태도를 보이고 있는 것은 과거의 경우와는 크게 다른 것이다.

한편 또 다른 하나는 대화의 변화이다. 북한측은 계속 정치·군사적 분야에서의 합의와 그 실천에 우선적 관심을 두고 있지만 실제로 南北韓간의 합의나 협력은 비정치적 분야에서 이루어지도록 하고 있다는 것이다. 체육분야에서 남북한이 회담을 통해 단일팀구

성과 교류에 대한 합의를 보고 실천에 옮긴 것은 그 좋은 실례이다. 그리고 민속예술분야에서도 남북한은 교류와 접촉을 갖도록 하는데 쉽게 합의를 보고 있다. 이것은 공식회담에 있어서도 北韓側이 정치·군사적 문제의 우선적·일괄적 해결을 주장하고 있지만 실제로는 그 반대로 비정치적, 비군사적 분야에서 쌍방간의 交流와 協力에 관심을 두고 있다는 것을 의미한다.

## IV. 北韓의 南北對話 態度展望

### 1. 基本立場 및 戰略의 變化可能性

비록 北韓이 韓國과 함께 유엔에 加入하고 점차 對外的 關係를 擴大시키려 하고 있지만 기본적으로 南韓과의 關係에 있어서는 아직 아무런 變化를 보이지 않고 있다. 北韓은 남북한 유엔동시가입이 韓半島에서 두 개의 主權國家가 存在하고 있다는 것을 의미하는 것이 아님을 강조하고 있다. 北韓은 여전히 '하나의 조선' 政策을 주장하고 있으며 나아가 남한과의 關係를 '민족내부의 특수한 關係'로서 규정하려는 종래의 입장을 계속 고수하고 있다.

그리고 北韓은 對南革命路線을 기본적으로 포기하지 않고 있다. 여기에 대한 北韓의 公式的인 입장표명이 분명하게 드러나지 않고 있기 때문이다. 김일성을 포함한 北韓지도층들이 反帝, 민족해방노선을 주장하고 있고 특히 美帝國主義에 대한 비난과 더불어 韓國政府의 存在를 부정하는 언사를 계속하고 있다. 이것은 北韓이 종래에 추구해온 反帝, 解放 및 革命의 논리를 한반도통일문제 접근에서 확실하게 수정하지 않음을 함축한다고 볼 수 있다.

또한 北韓은 남한과의 關係에서 對話와 革命의 二重的 接近方法을 變化시키지 않고 있다. 北韓當局者들은 住民들을 상대로 3大革命力量의 강화를 계속 강조하고 있으며 어떠한 外部世界의 變化에도 불구하고 '우리식 社會主義'의 고수를 내세우고 있다. 이는 北韓이 자신의 體制維持를 위한 내부적인 필요성에 더 큰 비중을 둔 것이라고도 해석할 수 있지만 반면 對南關係에서 불확실성을 야기시키는 중요한 요소가 되고 있음을 부정할 수 없다.

아직까지 北韓은 對南關係에 대한 기본원칙이나 전략의 變化에 대한 공식적인 입장을 표명하지 않고 있다. 그러나 國內外的인 變化상황을 고려해 볼 때 北韓의 對南關係 變化는 어느정도 예상해

볼 수 있다. 이미 北韓은 ‘聯邦制統一方案’에 대한 수정가능성을 표명했다. 즉 연방제가 채택될 경우 地方政府에 대한 군사권과 外交權의 부여가능성의 시사는 그러한 변화의 조짐을 반영하고 있다고 볼 수 있다. 또한 남북한이 유엔에 加入한 이상 北韓이 남한과의 국가 대 국가의 共存關係를 수용할 수 밖에 없을 것이다. 아직 ‘1民族, 2體制, 2政府’의 公式을 수정하려는 움직임이 분명하게 나타나지는 않고 있지만 北韓은 유엔을 비롯한 국제기구들에서 남한과 동등한 一員으로 활동하고 또 다른 국가들과의 外交關係에서도 법률적으로 韓國의 국가존재를 인식할 수 밖에 없게 됨으로써 결국 南北韓 共存體制의 형성을 불가피하게 인정하게 될 것이다.

다시 말하면 北韓은 對南關係에서 점차 현실적 인식을 증대시켜 나가게 될 것이며 이렇게 될 때 종래의 革命路線에 입각한 對南戰略은 수정될 수 있을 것이다. 이것은 그만큼 北韓이 對南關係에서 共存과 協力을 추구할 가능성이 커지고 있음을 의미한다.

실제로 그러한 可能性을 증대시킬 수 있는 몇 가지 客觀的인 요소들이 나타나고 있음에 주목할 필요가 있다.

첫째요소는 北韓의 경제침체현상이다. 1970년대 중반에 들어서 부터 특별히 침체현상을 보여온 北韓經濟는 최근에 들어 더욱 악화되고 있는 것으로 알려지고 있다. 소련이나 東歐국가들에서 나타난 바와같이 社會主義體制의 생산성둔화 이외에도 北韓은 생활필수품 부족, 外貨不足, 그리고 석유수입격하 등으로 인해 경제적으로 어려운 상황에 처해 있는 것으로 評價되고 있다. 이를 타개하기 위해 北韓은 1980년 중반부터 ‘합영법’을 제정·공포하여 외국과의 합작 등을 추진해 왔으나 여전히 그 성과는 미미한 것으로 나타나고 있다. 그에 따라 北韓은 적어도 經濟的으로 對外的 開放을 더욱 확대시켜야 할 입장에 있으며 따라서 종래와 같은 경화된 對南強硬路線은 취할 수 없을 것으로 전망된다. 이 경우 北韓經濟는 대외적으로 더욱 고립될 것이며 국내경제 침체현상은 일층 더 가중될 것이기



때문이다.

둘째요소는 北韓權力承繼體制의 正統性 確保問題이다. 이미 1970년대 초부터 北韓은 金正日의 권력승계를 위한 다각적인 노력을 집중시켜 왔으나 아직도 그 과정은 완전히 정착된 것으로 보기는 어려운 狀況에 있다. 비록 金正日이 北韓權力構造에서 제 2위의 위치를 점유하고 있으나 體制機能遂行과 관련해서 그의 力量은 여전히 의문시되고 있다. 예를 들어 金正日이 제 2인자로서 權力을 행사하고 있다 할지라도 住民들의 경제생활수준이나 국가경제발전의 측면에서 力量을 발휘하지 못할 경우 그의 권력승계는 불안정성을 면하지 못하게 될 것이다. 따라서 北韓에서 권력승계과정이 그 기반을 다지기 위해서는 무엇보다도 北韓經濟水準의 향상이 필요하며 이를 위한 외국과의 關係改善은 불가피할 것으로 보인다. 그리고 이 문제와 관련해서 北韓은 南韓과의 경제교류나 協力을 필요로 하게 될지도 모른다. 이렇게 될 때 北韓은 기존의 對南戰略이나 기본입장을 수정하지 않으면 안될 것이다.

셋째요소는 南韓과의 體制競爭에서 이미 北韓은 크게 뒤지고 있다는 사실이다. 우선 현시점에서 대략적으로 주요 경제지표를 비교해 보면 北韓의 국민총생산은 미화 211억불인데 비해 한국의 경우는 2,379억불로 北韓은 남한의 10분의 1도 되지 못하고 있다. 국민 1인당 소득도 北韓에서는 987불인 반면 남한에서는 5,570불에 달해 큰 차이를 보이고 있다. 대외무역에서는 北韓은 연간 48억불의 무역량을 기록하고 있는 반면 남한은 1,348억불을 기록하고 있어 북한은 남한에 비해 약 30분의 1에 불과한 것으로 나타나고 있다. 남북한간의 경제적 차이는 현재의 추세로 보아 더욱 멀어질 것으로 전망되며 그 결과 北韓은 어느 의미에서 남한과의 경제적 경쟁력을 상실하고 있다고 볼 수 있다.

경제뿐만 아니라 北韓은 外交面에서도 南韓과 비교해서 불리한 입장에 처해 있다. 韓國이 소련 및 동유럽국가들과의 外交關係를

수립했고 中國과도 비공식적인 차원에서 무역 등 관계를 擴大해 나가고 있어 상대적으로 北韓의 對外關係는 더욱 고립상태에 처하게 되었음을 알 수 있다. 이를 타개하기 위해 北韓은 서방세계에 대한 外交的 接近을 확대해 나가려는 움직임을 보이고 있다. 남한이 ‘北方政策’을 추진하여 成果를 거둔 데 대해 北韓은 日本과 미국을 상대로 일종의 ‘南方政策’을 추구하고 있으나 아직 그 成果는 미지수이다. 특히 기존의 共產體制가 쿠데타 이후 소련에서 나타난 바와 같이 점차 그 基盤을 상실해 나가고 있는 상황에서 北韓은 內部體制의 유지 및 방어에 보다 큰 관심을 두지 않을 수 없다. 문제는 北韓이 아무리 ‘우리式 社會主義’의 고수를 주장하고 정치적, 이데올로기적으로 中國과 공동보조를 취하려 하고 있어도 脫共產化를 지향하는 세계적 開放化의 물결을 과연 어떻게 방지해 나갈 수 있느냐 하는데 있다. 여기에 北韓의 딜레마가 있게 된다. 開放의 필요성 혹은 壓力과 內部體制의 유지를 양립시켜 나가는 것이 北韓이 취해야 할 최선의 方法이 될 수 있을 것이다. 그러나 이 두 가지 수레바퀴는 결코 양립되기 힘들다는 데 北韓의 어려움이 있다. 이런 상황에서 北韓은 남한과도 종래의 경직된 전략을 고수하기 힘들게 되어 있다. 그것은 北韓이 추구하는 ‘南方政策’이 어느 정도 성공하기 위해서는 南北韓關係의 改善이 필수적인 요건으로 전제되기 때문이다.

## 2. 對話態도의 變化展望

北韓이 對南關係를 변화시켜야 하는 객관적인 要素들이 나타나고 있다 할지라도 당장 대화태도를 변화시키리라는 기대는 하기 힘들 것 같다. 그 이유는 앞서서도 언급한 바와 같이 北韓이 기존의 입장을 급격히 변경시키려는 아무런 움직임도 보이지 않고 있기 때문이다. 또한 北韓體制나 리더쉽구조의 경직성이나 폐쇄성을 고려

해 볼 때 그러한 기대는 오히려 北韓現實을 무시한 결과가 될 수 있다.

北韓이 유엔에 加入했다고 해서 대남관계의 변화를 피하리라는 예상도 가능하지 않다. 北韓은 그 나름대로 새로운 상황에 적응하기 위한 준비기간을 필요로 하기 때문이다. 구조적으로 내포하고 있는 體制의 경직성 뿐만 아니라 기존체제를 최대한 방어해야 하는 立場에 있기 때문에 北韓이 남한과의 對話에 급격한 진전을 이루기 위한 태도전환이 그렇게 쉽게 예상되지 않는다.

그러나 기본적으로 北韓이 처한 對內外的 어려움을 극복하기 위해 남한과의 관계개선은 필수적인 것으로 要求되고 있는 것이 사실이다. 따라서 부분적으로는 남한과의 대화나 접촉에 있어 변화할 수 있는 여지도 北韓의 현실은 배제하지 않고 있다. 이미 北韓側이 남북고위급회담에서 남한측이 주장하는 교류·협력의 방안과 불가침선언 등 군비통제 및 군비감축의 문제를 함께 취급하려는 움직임을 보인 것은 그 좋은 實例라고 볼 수 있다.

앞으로 남북고위급회담이 개최될 경우 北韓은 종래의 주장대로 남북한 불가침선언, 군비통제와 단계적 군축실현 및 한반도의 비핵지대화와 남한에서의 핵무기 철수 등에 중점을 두는 반면 한국과의 인적·물적교류에도 관심을 두게 될 것으로 전망된다. 새삼 北韓의 핵무기개발에 관한 문제가 관심을 끌고있는 상황에서 北韓은 이에 맞서 남한에서의 미군핵무기 철수와 함께 한반도의 비핵지대화를 강력하게 주장할 것이다. 그리고 이와 더불어 남한과의 불가침선언을 다시 제안할 것으로 보인다.

그러나 北韓이 처한 국내경제적 상황을 고려해 볼 때 北韓側은 남한과의 경제교류에 대해서도 관심을 보일 것으로 전망된다. 소련과의 경제교류가 크게 축소되고 中國으로부터의 경제적 지원이 충분히 이루어질 수 없는 상태에서, 그리고 경제협력을 기대하면서 전개한 日本과의 國交正常化會談이 제대로 진전되지 않은 상태에서

北韓이 남한과의 교역이나 합작에 과거보다 큰 관심을 보일 가능성은 어느때 보다도 커지고 있다.

또한 北韓은 남한과의 대화에서 유엔에 회원국으로 加入한 이상 과거와 같은 국제적 규범이나 관행을 무시하는 태도를 취하지는 않을 것으로 전망된다. 비록 선전적인 목적을 위해서도 北韓은 자신의 주장에 대한 論理的 根據를 확보하면서 한반도의 비핵지대화 등 세계여론의 확보에 관심을 두게 될 것이다. 동시에 北韓은 남한에서 진행되는 정치과정, 즉 국회의원 선거나 大統領選舉 등을 이용하면서 자신에 유리하도록 對話戰略이나 태도를 견지해 나가려고 할 것이다. 그러나 그러한 대남 대화태도의 모색이 北韓이 과거에 시도했던 남한사회의 분열이나 '혁명적 분위기'조성에 목적을 두기 보다는 北韓 자신이 의도한 바, 대내외적 선전이나 體制防禦에 이용하는데 집중시킬 것으로 보인다. 왜냐하면 혁명전략의 일환으로 남북대화를 이용하기에는 北韓體制가 너무도 큰 모순에 차있으며 또한 공산주의체제의 몰락과 함께 韓國社會의 보수화경향이 강하게 등장하고 있음을 北韓 스스로 인식할 수 있을 것으로 보여지기 때문이다. 결국 어떠한 경우 남북한 대화에 있어 北韓側은 방어적 태도를 견지하게 될 것이다. 그리고 이를 위해 예방적 조치로서 오히려 경우에 따라서는 강경한 態度를 보이려고 노력할 수도 있다. 그러나 기본적으로 北韓은 안보적, 외교적, 경제적 측면에서 남한과 비교해 볼 때 不利한 입장에 있기 때문에 오히려 혁명보다는 대화를 통해 쌍방관계를 개선시키거나 재조정하는데 관심을 두게 될 것이다. 이 경우 北韓은 현실적으로 남한과의 對話에 임하게 될 것이며 결국 어떤 합의점을 찾으려고 태도를 전환시키게 될 것이다.

## V. 向後 南北對話 推進方向

전반적으로 변화하는 국제환경이나 北韓이 처한 對內的 곤경성, 그리고 南韓의 융통성있는 적응과 대응 등을 고려해 볼 때 남북한 관계는 오직 對話를 통해서만이 어떤 변화를 모색해 나갈 수 있을 것이다. 그 변화는 한반도 내에서의 和解(detente)의 증대로 규정될 수 있다. 남북한이 유엔에 동시 加入되었고 4대 강국들의 對韓 半島政策이 점차 교차승인의 방향으로 나아가고 있는 상황에서 한국은 보다 더 체계적으로 對北韓 對話를 재검토해 보아야 할 입장에 있다. 이와 관련해서 몇 가지 문제점들을 검토해 보면 다음과 같다.

### 1. 對話目標

남북고위급회담을 포함한 남북한 대화의 기본목표는 남한의 입장에서 볼 때 분명하게 두 가지로 집약된다. 하나는 한반도 平和定着이며, 다른 하나는 민족통일의 실현이다. 두 가지 목표는 서로 연계되어 있지만 對話를 통해 추진되는 과정에서 단계적 혹은 축적적 성격을 갖고있다. 적어도 당장 통일이 실현될 수 없는 단계에서 남북한 對話는 쌍방관계에 있어 긴장완화, 상호 불신해소, 군사적 대결완화, 平和共存과 協力·交流 등을 주요 목표로서 설정하고 이들을 실현하는데 초점을 두어야 할 것이다. 그리고 그 다음 단계에서 南北韓 對話는 하나의 통일국가를 실현하는 조직과 절차에 대한 합의를 이끌어 나가는데 중점을 두어야 할 것이다.

전자의 경우를 좀 더 구체적으로 살펴보면 남북한간의 기본관계 설정, 상호 신뢰구축, 인적·물적교류와 협력, 불가침선언 등 상호 방위조치, 군비통제와 감축 등의 쟁점들이 論議될 수 있을 것이다.

그리고 후자의 경우는 통일정부를 실현시키기 위한 국가제도의 확립에 관한 문제에 초점이 주어질 수 있다. 여기서는 남북한간에 각기 제안된 통일방안에 대한 妥協과 합의점 모색이 중요시 된다. 특히 남한측이 제시한 ‘한민족共同體 統一方案’과 北韓側이 내세우고 있는 ‘고려민주연방공화국 창립방안’을 중심으로 쌍방간에 협상이 가능해질 수 있을 것이다. 사실 관점의 차이는 있을지 모르지만 남북연합제’의 방안과 ‘고려연방제’의 방안간에는 제 3의 새로운 제도적 방안모색이 가능해질 수 있을 만큼 유사성을 많이 내포하고 있는 것이 사실이다.

특별히 對話目標과 관련해서 남한측이 유의해야 할 것은 統一을 어떠한 方法으로 추진할 것인가에 대한 기본입장의 정리가 선행되어야 한다. 對話는 본질상 상대방의 존재를 전제로 하는 것이며 그의 목표는 차이를 갖고 있는 주체들간의 妥協을 모색해 나가는 것이다. 이렇게 볼 때 남북한 對話에 있어서는 어떠한 형태든 남한은 北韓의 존재를 인정하고 시작하는 것이며 결코 그것을 무시하거나 파멸시키려는 의도를 내포해서는 안될 것이다. 이 경우 對話를 통한 統一接近은 무력통일이나 소위 ‘흡수통일’의 방식을 전제로 해서 안될 것이다.

따라서 南北韓 對話에서 추구되는 統一方法은 상당한 기간동안 점진적으로 상호관계를 개선 내지는 正常化시키고 이를 바탕으로 상호간 妥協에 의한 통일정부의 수립을 목표로 해야 할 것이다. 적어도 그 結果가 어떻게 될지는 확신할 수 없다할지라도 對話의 출발점은 상대방 존재의 인정에서부터 시작되어야 하며 그 과정은 지속적으로 타협점을 찾아가는 것이어야 한다. 따라서 이러한 형태의 협상을 포함한 對話는 긴 과정을 필요로 하며 이를 바탕으로 점진적으로 어떤 成果를 가져오려는데 기본목표를 두어야 한다.

## 2. 對話原則

對話는 어떤 경우든 일정한 원칙을 갖고 전개되어야 한다. 비록 궁극적으로 실현하는 것이 妥協을 통해 가능해진다 할지라도 對話에 임하는 당사자는 어떤 原則을 갖고 또 이를 분명히 하면서 행동해야 한다. 이것은 對話에 임하는 相對方으로 하여금 一方의 입장과 태도를 분명하게 인식하도록 하는데 도움을 주게 될 것이며 따라서 對話의 효율성을 기할 수 있게 할 수 있을 것이다.

南北韓 對話에 있어서도 마찬가지이다. 아무리 對話 자체가 필요하고 중요하다 할지라도 對話當事者가 반드시 지키고 따라야 할 원칙의 설정이 선행되어야 한다. 한국의 경우 남북한 대화에 있어 적용되어야 할 원칙으로는 매우 一般性을 띤 것들이지만 다음과 같은 몇 가지를 지적해 볼 수 있다.

첫째원칙은 平和共存原則이다. 남북한 대화는 적어도 통일이 이루어지기 전까지 쌍방간의 적극적인 共存을 실현하는데 그 기준을 두고 진행되어야 할 것이다. 共存은 對話의 출발점이자 그의 진전을 위한 지표가 된다. 共存이 쌍방에 의해 받아들여지지 않거나 무시되는 경우 對話는 사실상 무의미해진다.

共存은 단순한 대치상태의 지속을 의미하는 소극적인 형태로 가능하지만 여기서 말하는 경우 그것은 적극적인 형태로 쌍방관계의 安定과 協力を 다 같이 확보하는 것을 합의한다.

남한의 경우 아무리 北韓이 共存을 분단의 영속화로 규정한다 할지라도 對話에 있어 共存의 原則이 지켜지지 않거나 또는 지켜질 의도가 희박할 때 對話 자체가 거부할 수 있는 분명한 태도를 견지하는 것이 필요하다. 그리고 共存이 결코 분단의 영속화가 아니라 分斷을 극복하는 과정이 될 수 있다는 입장을 남한은 견지해야 하며 이를 北韓에 분명하게 전달해야 할 것이다.

둘째원칙은 內政不干涉의 原則이다. 남북한은 對話를 진행시킴에

있어 결코 상대방의 국내정치에 영향을 미치거나 간섭하려는 태도를 취해서는 안될 것이다. 對話가 기본적으로 상호존재의 확실한 인식에서부터 출발하는 것이기 때문에 서로간에 內部的인 문제에 관여하려는 의도를 갖거나 행동을 해서는 안될 것이다. 비록 主權國家 對 國家로서의 협상형태가 아니라 分斷된 민족내부의 문제를 논의하는 對話라 할지라도 서로 상대방 체제의 안전에 위협을 주는 간섭정책을 취할 경우 對話는 결코 진행될 수 없게 된다. 남북한 對話의 경우 우선적으로 內政不干涉의 原則에서 취해져야 할 조치들 중에는 상대방에 대한 비방, 비난 중지가 포함될 수 있다.

남한의 입장에서 對話가 진행됨에도 불구하고 北韓으로부터의 內政干涉의 형태가 나타날 경우 단호한 태도를 취할 필요가 있다. 물론 남한이 우선적으로 北韓에 대한 그와 같은 태도를 버려야 할 것은 두 말할 필요도 없다.

셋째원칙은 상호호혜의 原則이다. 對話는 어떠한 경우든 교환의 법칙에 따라 당사자들간에 서로 Give and Take의 원칙이 적용되어야 한다. 그리고 그러한 교환법칙은 반드시 당사자들에게 다 같은 정도로 혜택을 줄 수 있도록 행해져야 한다.

남북한 對話에 있어 이 원칙의 적용은 절실하다. 對話內容이나 형식, 절차에 있어 남북한은 대칭적인 교환의 법칙을 준수해야 한다. 이것은 비록 내용면에서 어떤 합의에 도달하지 못한다할지라도 회담이나 협상에 있어 南北韓이 다 같이 상대방의 立場을 존중하고 이해하는 데 기본적인 행위규범이 되어야 한다. 따라서 한국에 있어 對北協商이나 對話를 진행시키는 데 있어서도 호혜의 원칙은 최대한 보장 되도록 해야하며 이것이 지켜지지 않을 경우에는 對話 자체를 중단시킬 수 있도록 해야 할 것이다.

넷째원칙은 국제적 규범과 관행의 준수이다. 비록 남북한 對話가 민족내부의 문제를 다루는데 집중된다할지라도 南北韓이 다 같이 유엔會員國이 된 이상 일반적인 국제적 규범과 규칙 및 전통적인



관행을 남북한 대화의 진행에 있어서도 적용되도록 해야 할 것이다. 이는 좀 더 구체적으로 말하면 南北韓이 국제사회의 一員으로 責任과 의무를 다하는 동시에 남북한 對話에 있어서도 상호신뢰를 증진시켜 나가도록 하는 것을 말한다. 특히 이 원칙과 관련해서 강조되어야 할 것은 일단 南北韓이 어떤 사항에 대해 合意를 했을 경우 이것은 어떠한 상황에서도 최대한 실현될 수 있도록 쌍방이 다 같이 노력하는 자세와 意志를 가져야한다는 것이다.

이상에서 열거된 4가지 原則들은 앞으로 南韓이 對北韓 對話를 진행시켜 나가는데 있어 지켜야 할 일반적인 원칙들이다. 이것들마저도 준수되지 않을 경우 南北韓 對話는 성과를 거둘 수 없을 뿐만 아니라 어떤 成果를 가져온다 할지라도 그것은 앞에서 기술된 對話의 目標에 별다른 기여를 행할 수 없을 것이다. 왜냐하면 그것은 正常的인 對話의 과정을 통해 얻어진 결과가 될 수 없기 때문이다.

### 3. 對話內容

지금까지 남북한간에 진행되어온 對話의 내용은 앞에서도 지적된 바와 같이 政治·經濟·사회·문화·군사 등 제 영역에 걸쳐 다양한 주제들을 포함하고 있다. 특히 남북고위급회담을 중심으로 해 볼 때 對話의 內容은 ① 남북한간의 기본관계설정 ② 경제·사회적 교류와 협력방안 ③ 불가침선언 등 긴장완화와 平和定着의 문제 ④ 군비통제와 단계적 군비축소 등에 집중되었다. 이를 크게 분류해 보면 政治·軍事分野와 經濟·社會分野로 범주화해 볼 수 있다.

지난 45년 이상의 分斷史를 회고해 본다면 무엇보다도 필요한 것은 쌍방간의 상호불신의 제거와 민족동질성의 회복이다. 그리고 이를 바탕으로 해결하기 어려운 정치적·군사적 문제들을 對話過程에서 다루는 것이 바람직하다.

그러나 지금까지 對話內容에서 보면 한국측이 경제·사회적 측면에서 교류와 협력을 통한 점진적 통합을 실현하는데 중점을 두어 온 반면 北韓側은 정치·군사적 측면에서 일관성있는 해결과정을 강조해 왔다. 최근 남북고위급회담에서 한국측은 쌍방관계에 대한 기본합의서 채택을 제의했다. 그러나 北韓側은 分斷을 영구화한다는 것을 내세워 그러한 기본합의서 채택을 거부하고 있다. 이제 남북한이 유엔에 加入한 이상 北韓이 주장하는 분단의 영구화라는 論理나 ‘하나의 朝鮮論’은 명분상으로나 현실적으로 타당성을 가질 수 없게 되었다.

따라서 남북고위급회담에서 한국측이 제시할 수 있는 對話內容으로는 다음과 같은 몇 가지 사항들을 포함시킬 수 있을 것이다. 이들은 이미 제시된 내용들이지만 계속 對話主題로서 강조 되어야 할 것이다.

첫째는 남북한간의 기본관계설정이다. 남북한 대화의 원칙들 중 하나가 쌍방간의 共存關係實現과 그의 유지라고 한다면 그러한 관계를 제도적으로 뒷받침할 수 있는 쌍방간의 합의가 이루어져야 할 것이다.

그리고 그러한 기본관계는 반드시 國家對 國家의 外交的 關係로서만 설정될 필요는 없다. 여기에는 統一되기 이전의 잠정적 관계로서 쌍방간의 긴장완화와 人的·物的 交流의 증진, 그리고 분쟁의 平和的 解決 등이 포함되어야 할 것이다.

둘째는 상호신뢰조성에 필요한 조치들이 對話主題로서 중요시되어야 할 것이다. 이런 내용으로서는 行態的·運營的 측면에서부터 구조적측면에 이르기까지 다양한 항목들이 다루어 질 수 있을 것이다. 그러나 중요한 것은 쌍방이 쉽게 실천할 수 있는 것부터 구체적으로 필요한 조치들을 강구해 나가는 일이다. 한국측의 경우 북한의 남한에 대한 비방·비난의 중지, 국제사회에서의 지나친 경쟁과 갈등의 방지 등을 제기할 수 있을 것이다.

셋째는 인적·물적교류 및 협력에 대한 조치들에 비중을 두어야 할 것이다. 사실 北韓의 立場을 고려한다면 급진적이고 대폭적인 人的交流는 실현되기 힘들 것이다. 왜냐하면 그것은 직접적으로 北韓의 體制維持에 위협을 줄 수 있기 때문이다. 그 보다는 경제적 교류에 보다 큰 비중을 두는 것이 對話의 효율성을 감안할 때 바람직하다고 볼 수 있다. 실제로 한국측에서 北韓과의 對話에서 실효를 거둘 수 있는 主題는 경제적 교류이다. 北韓의 경제적 어려움은 어떤 형식으로든(합작 혹은 교역 등) 한국과의 경제교류를 불가피하게 할 것으로 예상되기 때문이다. 따라서 對話內容으로 한국측은 보다 더 구체적으로 실효성있는 경제교류 방안들을 제시하는데 관심을 두어야 할 것이다.

반면 人的交流는 관광에서부터 시작해서 점차적으로 擴大해 나가는 것이 바람직하다. 北韓體制의 유지에 위협을 주지 않고 北韓社會를 개방으로 유도하고 그런 맥락에서 남북한간의 인적교류가 이루어지도록 하는 것이 점진적으로 統一過程을 이끌어 나가는데 필요할 것이다. 남한의 입장에서 보면 이산가족의 대대적인 再會 등 人的交流가 보다 더 활발하게 진전되는 것이 바람직할 수도 있지만 北韓의 입장에서는 그것은 體制에 대한 도전이 될 수 있기 때문에 받아들이기 힘들 것이다. 北韓側이 고향방문단 교환방문보다 예술단의 교환공연에 보다 큰 관심을 갖는 이유도 바로 여기에 있음은 잘 알려진 사실이다. 따라서 한국측은 이 문제에 관한 한 점진적인 접근법을 채택해야 할 것이다.

넷째는 정치·군사적 측면에서 구체적인 대화주제들을 개발해 나가는 것이 필요하다. 정치지도층들간의 접촉과 교류를 위한 제도의 확립이 바람직하다. 이와 관련해서 국회회담이나 政黨간 교류 그리고 정부 부처별 접촉통로의 마련 등이 고려될 수 있을 것이다.

보다 더 신중하게 접근되어야 할 對話內容은 불가침협정 또는 선언을 포함해서 군비통제 또는 군축에 관한 사항들이다. 이미 남북

고위급회담을 통해 많은 사항들이 제시되었지만 문제는 실천성 여부이다. 군사문제를 다루는데 있어서는 상호신뢰가 전제되어야 하며 또한 상호 안전이 보장되는 범위에서 합의가 이루어져야 하기 때문에 對話內容構成에 있어서도 구조적·제도적인 문제들보다는 행태적·운영적 문제들부터 다루어 나갈 수 있도록 해야 할 것이다. 그리고 군사문제는 합의에 도달하기까지 긴 토의과정을 필요로 하기 때문에 쌍방간에 협상기구들부터 마련하는 것도 바람직하다. 이런 의미에서 한국측은 북한과 ‘군비통제위원회’의 설치를 제안할 수도 있을 것이다. 이 위원회는 쌍방의 민간전문가들과 군고위인사들로 구성되도록 해서 군사적 신뢰구축에서부터 군사력 규모의 제한·동결·감축 등에 이르기까지 제안 문제들을 논의할 수 있도록 해야 할 것이다.

다섯째는 국제무대에서 남북한간의 협력을 증진시키는 방안의 강구이다. 과거와 달리 남북한은 다같이 유엔外交時代를 맞게 되었다. 따라서 한국측은 북한과의 대화에서 유엔 및 그 산하기구들에서의 협력방안을 제안할 수 있을 것이다. 이와 관련해서 쌍방간에는 접촉통로의 상설화가 모색될 수 있을 것이다. 이를 통해 쌍방은 정보를 共有할 수 있을 것이며 사전에 서로의 立場을 확인하고 조정할 수 있을 것이다. 따라서 한국측이 남북고위급회담에서 유엔 및 그 산하기구에서의 남북한 접촉과 교류의 제도화방안을 제시하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 쌍방간의 정기적인 大使級접촉이나 기타 유엔주재 외교관들의 접촉도 가능한 方案이 될 수 있을 것이다.

끝으로 한국측은 최근에 관심의 대상이 되고 있는 北韓의 핵무기 개발문제를 남북고위급회담에서 정식 주제로는 아니라 할지라도 중요한 관심사로 제기시킬 수 있을 것이다. 여기에는 두 가지 측면들이 문제시되어야 할 것이다. 하나는 北韓이 1985년에 핵무기확산금지조약에 서명한 이상 국제원자력기구에 의한 핵사찰에 적극 응해

야 한다는 것이고, 다른 하나는 한반도의 안전과 동북아지역의 안정을 위해서도 北韓은 핵무기를 개발하지 말아야한다는 것이다.

아울러 한국측은 北韓이 주장하는 핵사찰문제와 주한미군의 핵무기철수문제의 연계성을 부정하는 동시에 자체적으로 핵무기문제에 대한 기본입장을 定立해야 할 것이다. 주한미군이 보유하고 있는 것으로 주장되는 남한에 배치된 전술핵무기와 北韓의 핵사찰·핵무기개발문제는 별개의 것으로 다루어져야 하며 오히려 그것은 한국과 美國간의 쌍무적 관계의 차원에서 논의되어야 할 문제인 것이다. 반면 北韓의 핵무기개발 움직임은 남북한 쌍방관계의 차원에서 주의깊게 다루어져야 할 문제이다. 왜냐하면 북한의 핵무기 개발은 곧 한국의 안보나 平和的 統一過程에 심각한 영향을 줄 수 있기 때문이다.

북한의 핵무기 개발문제가 南北高位級會談의 전제조건은 될 수 없을지라도 對話內容에서 비중있게 다루어져야 할 주제임에는 분명하다. 따라서 한국측은 이 문제를 對話內容에서 중요한 주제로 제기해야 할 것이다. 나아가 北韓側이 주장하는 한반도 非核地帶化문제도 기본적으로 주한미군의 핵무기철수문제와 연계되지 않는 한 남북한 쌍방관계의 차원에서 다각도로 北韓의 의도에 초점을 두고 對話의 內容으로 다루어 볼 수 있을 것이다. 이에 대한 무조건적인 거부반응을 보이기 보다는 北韓이 주장하는 한반도 비핵지대화 갖는 의미가 그것이 실제로 구체화되기 위해 갖추어야 할 전략적 조건들을 진지하게 검토해 보는 것이 바람직할 수 있다.

#### 4. 對話方法

지금까지 南北韓 對話는 남한의 경우 政府當局을 중심으로 北韓 當局을 상대로 진행되어 왔다. 남한사회가 민주화과정을 거치는 과정에서 다양한 사회집단들(政黨을 포함)의 對北韓 接近이 시도 되

기도 했지만 어디까지나 對北對話의 창구는 정부를 中心으로 一元化해야 한다는 원칙이 적용되고 있다. 그러나 남한에 있어 對北窓口的 一元化가 어느 단계에 가서는 융통성있게 운영되어야 할 것으로 보인다.

분야별·직능별로 사회구조가 분화되고 다원화되고있는 현대 한국社會에서 그리고 市民社會의 계층적 비중이 擴大되고 있는 상황에서 政府만이 對北韓 接近의 창구역할을 담당한다는 것은 비효율적 일 수 있다. 물론 그렇다고 對北窓口를 社會全體에 급속히 開放해야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 政府가 主導的으로 對北對話나 접촉을 주도해 나가야한다는 것은 아직까지도 妥當性을 가질 수 있으나 점차 市民社會의 역할을 對北窓口的 擴大라는 측면에서 활용해 나갈 수 있는 것도 고려해 볼 만한 일이다.

이 경우 市民社會는 정부가 설정한 일정한 원칙과 기본방침을 벗어나지 않도록 하는 것이 중요하다. 對北韓 對話에 있어서는 政府와 市民社會가 함께 행동하도록 하되 지금보다는 市民社會의 自律的 役割을 점차 확대해 나가는 것이 필요할 것으로 간주된다. '對北對話나 접근이 민족의 동질성을 증진시키고 北韓社會의 점진적인 開放을 촉진시키는데 목적을 두고 있다면 對北韓 對話의 主體로서 市民社會의 역할과 참여를 장려하는 것도 바람직할 수 있을 것이다.

한편 좀 더 구체적으로 南北對話의 方法論을 검토해 본다면 다음과 같은 몇 가지 사항들을 지적해 볼 수 있다.

첫째로 南北對話는 의도하는 바 목표를 달성하기 위해 公式的인 對話와 非公式的인 對話가 병행되도록 해야 할 것이다. 南北對話에서는 남북고위급회담의 경우처럼 공식적으로 타협점을 찾거나 합의점을 발견하기 어려운 主題들을 많이 포함하고 있다. 따라서 公式的인 회담형식을 통하기 보다는 비공식적인 접촉과 협상을 통해 중요한 쟁점들에 대해 합의를 이루고 그 결과를 공식적인 협상테이블

에서 재확인하는 2중적 절차가 필요할 것으로 보인다.

둘째로 南北韓 對話는 마찬가지로 공개적, 비공개적인 협상절차를 함께 포함시켜야 할 것이다. 南北韓이 사회체제상 커다란 差異를 내포하고 있고 또 현안으로 제기되고 있는 쟁점들이 쉽게 합의를 보기는 어렵기 때문에 公開的인 對話는 반드시 非公開的인 妥協過程을 통해 얻어진 결과에 의해 뒷받침되어야 어떤 成果를 거둘 수 있을 것이다. 공개적인 對話가 연출무대에서 행해지는 공연이라고 한다면 여기에는 반드시 무대뒤에서 행해야 할 준비과정이 있기 마련인 것처럼 南北韓 對話에 있어서도 公開的인 會談이나 對話가 있기 전이나, 있는 과정에서 막후협상의 통로가 있어야 한다. 물론 지금까지 진행되어온 南北韓 對話에 있어서도 예비접촉, 실무접촉, 준비회담이 있어 온 것이 사실이지만 앞으로는 對話內容과 관련된 막후접촉 協商이 이루어져야 할 것으로 생각된다. 이 경우 對北秘密 協商이 문제시될 수 있지만 이것은 南北韓 對話가 어떤 成果를 가져 오기를 기대한다면 불가피한 과정이라고 보아야 할 것이다.

셋째로 南北韓 對話에서는 좀 더 專門性이 발휘될 수 있도록 對話主體의 구성이나 협상팀의 구성에서 특별히 관심을 두어야 할 것이다. 물론 南北韓 對話가 상당한 정도로 政治的 決斷을 필요로 하는 경우도 있겠지만 적어도 어떤 특수한 분야에 대한 효과적인 合意를 도출해 내기 위해서는 專門的인 지식과 판단력을 소유하고 있는 인사들이 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 예를 들면 최근 남북고위급회담에서 쌍방이 제기하고 있는 군비통제나 군축의 문제 등은 安保·戰略 分野에 대한 고도의 專門性을 가진 협상팀에 의해 해결될 수 있도록 해야 할 것이다. 왜냐하면 그것은 매우 복잡한 전략적·기술적 요소들을 포함하고 있기 때문이다. 또한 경제분야에 대한 협상에 있어서도 전문적인 지식과 經驗을 가진 사람들이 對話의 主體로서 참여해야 한다. 이렇게 될 때 쌍방은 비교적 좀 더 구체적이고 실질적인 次元에서 어떤 合意를 끌어낼 수 있을 것

이다.

넷째로 對話主體의 구성과 관련해서 또 하나 중요하게 고려되어야 할 것은 主體의 性向이 비교적 進取的이고 前向的인 방향에서 문제를 해결하려는 태도와 가치 및 信念을 반영할 수 있도록 해야 하는 것이다. 남북한간에는 앞서서도 지적한 바와같이 分斷過程과 戰爭을 통해 고도의 不信과 적대감까지도 內在하고 있기 때문에 對話過程에서는 과거의 적대감보다는 앞으로의 適應과 協力을 중요시하는 協商主體들이 충원되는 것이 바람직하다. 개인의 社會的 經驗이나 人格的 性向이 상당한 정도로 南北韓간의 적대적인 대결의식을 포함하고 있는 인사들이 협상주체로 행동하게 될 경우 對話는 결코 문제를 해결하는 方向으로 전개될 수 없을 것이다. 對話나 協商은 본질상 이것을 이끌어가는 主體의 個性이나 경험 및 價値觀에 의해 크게 영향을 받게됨은 재론의 여지가 없다. 따라서 과거의 歷史를 망각해서는 안되겠지만 보다 더 쇄신적(innovative)이고 융통성있는 인사들이 南北韓 對話에서 중요한 역할을 담당할 수 있도록 하는 일이 對話의 成功을 위해 필요하다고 보겠다.

다섯째로 南北韓 對話는 어떠한 형태이든 접근방법에서 두 가지 절차중 하나를 택할 수 있을 것이다. 그 첫째는 원칙 문제에 대한 합의에서부터 시작해서 구체적인 쟁점들에 대한 합의로 대화나 협상을 이끌어가는 것이고 둘째는 반대로 구체적인 문제에 대한 논의와 합의에서부터 출발해서 원칙적인 문제에 대한 해결을 모색하는 것이다. 전자는 演繹的인 방법인 반면 후자는 歸納的인 방법이라고 볼 수 있다. 또한 양자를 동시에 추구하는 對話方法 및 戰略이 있을 수 있다.

南北高位級會談의 경우 쌍방 총리를 代表로 하는 회담이기 때문에 구체적인 문제들을 토의하고 어떤 合意에 도달하려고 하기 보다는 일반적이고 원칙적인 문제에 대한 쌍방의 見解一致를 도모하는데 중점을 두는 것이 바람직할 것이다. 그리고 원칙에 대한 쌍방의



합의가 이루어진 다음 구체적인 쟁점들에 대한 협상은 분야별 ‘전문위원회’를 구성하여 진행시키도록 해야 할 것이다. 특히 남북한 대화에서는 아직도 쌍방간의 이해관계 대립과 불신이 크게 나타나고 있기 때문에 어떤 일반적인 原則에 대한 합의를 본 다음, 구체적인 문제들을 접근하는 것이 對話成果의 측면에서 바람직한 것이 될 수 있을 것이다. 처음부터 복잡한 구체적 쟁점들을 해결하려고 할 때 南北韓 對話는 쉽게 궁지에 몰리게 될 것이다.

## 5. 對話態度

對北韓 對話에서 南韓側은 비교적 合理的이고 現實的인 입장을 취해왔다. 반면, 北韓側은 저돌적이고 경우에 따라서 공격적인 태도를 취하기도 했다. 또한 남한측이 상대적으로 설득적인 태도를 견지한 반면 北韓側은 일방적으로 강요하는 자세를 보이기도 했다.

어떤 경우든 對話나 協商에 있어서는 主體의 태도, 행동, 언어구사 등이 중요한 영향을 미친다. 對北韓 對話에서 특별히 주목해야 할 態度的 側面을 지적해 보면 다음과 같다.

첫째로 중요한 것은 忍耐力있는 태도의 견지이다. 對話는 그 자체로서도 의미를 가질 수 있는 것이기 때문에 이에 참여하는 주체는 냉정하게 인내심을 갖고 상대방의 태도·발언 등을 관찰할 필요가 있다. 비록 한편의 의사에 반대되는 발언이나 행동을 보일 경우에도 상대방의 그러한 것들을 끝까지 경청하는 태도가 필요하다. 왜냐하면 그렇게 함으로써 상대방의 의도를 파악할 수 있기 때문이다.

둘째로 고려해야 할 것은 진지성이다. 남북한 대화는 지금까지 經驗을 토대로해 보면 대화나 협상의 성공보다는 그 이외에 政治的·宣傳的 效果를 증대시키려는 데 더 큰 목적을 두고 있는 것처럼 투시되어왔다. 대화에서는 서로간의 立場과 견해의 차이를 뚜렷이

부각시키는 한편 이를 바탕으로 양보와 타협을 통해 합의점을 도출해내려는 진지한 자세가 있을 때 성과를 거둘 수 있게된다.

셋째로 융통성을 발휘할 수 있는 對話態度가 필요하다. 이 문제는 對話內容이나 方法 및 戰略과도 관계되는 것이지만 대화나 협상에 임할 경우 쟁점에 대한 해결의 범위를 융통성있게 설정하고 이 범위 내에서 主體들이 자율적으로 행동할 수 있도록 하는 일이 필요하다. 對話나 協商은 단순히 메시지의 전달에 그치는 것이 아니라 쟁점들에 대한 상이한 見解들을 조정하고 타협해서 어떤 合意를 이루어 내는데 목적을 둔 것이므로 主體는 반드시 일정한 정도의 선택의 여지를 부여받아야 한다. 회담과정에서 자신의 의사만을 일방적으로 전달하고 상대방의 의사를 거부하거나 否定하는 것은 대화의 본래의 취지에 어긋나는 것이다. 일정한 범위의 행동반경이 주어졌을 때 對話의 성과를 거두기 위해 어떤 선택을 하는 것은 對話主體의 자율적인 판단에 맡겨져야 할 것이다.

넷째로 나아가 또 하나 중요한 것은 對話主體가 창의적인 태도를 견지하는 일이다. 지금까지의 남북한 대화나 협상과정에서는 새로운 타협점이나 해결방안이 모색되기 보다는 각기 개별적인 입장을 전달하려는 데 집중되어 왔다. 오히려 서로 다른 입장과 이해관계를 전제로 제 3의 타협점을 찾아내려는 태도가 대북한 대화에서도 촉진되어야 할 것이다. 따라서 중요시되어야 할 것은 대화나 협상주체 혹은 협상팀이 고도의 知的, 合理的 能力을 보유하고 있어야 한다는 점이다.

## VI. 結 論

남북한 대화는 분명히 새로운 전기를 맞고 있다. 국제환경의 변화나 韓半島 內的狀況을 고려해 볼 때 과거 어느때 보다도 오늘날의 상황은 남북한 대화의 불가피성을 촉진시켜 주고 있다. 따라서 분단의 극복과 統一過程의 전개가 平和的인 方法으로 추진되어야 한다면 對話는 유일한 수단이 될 수 밖에 없으며 남북한은 각기 對話의 성공적인 추진을 위해 새로운 方法과 節次를 마련해 나가야 할 것이다.

對話나 協商은 일종의 예술에 비유될 수 있다. 그것은 일정한 法則에 따라 추진되고 또 일정한 成果가 의도한 대로 나타나는 物理學이 아니다. 대신 그것은 人間의 지혜와 모든 가능성을 종합한 結果로 진전되고 또 성과를 가져오는 것이다.

이렇게 볼 때 南北韓 對話가 비교적 유리한 환경을 맞고있는 현 시점에서 南北韓은 모든 가능성을 최대한 동원해서 對話를 추진하고 統攝과 統一의 과정을 이끌어 나가는 데 최선을 다해야 할 것이다. 그러나 한 가지 간과해서는 안될 것은 대화에 대한 성급한 기대이다. 아직도 體制上 큰 차이를 유지하고 있는 南北韓關係에서 단시일 안에 대화를 통한 큰 성과가 이루어질 수 있으리라는 기대는 오히려 대화 자체를 어렵게 만드는 요인이 될 수도 있다.

對話는 그 자체로서도 충분한 의미를 가질 수 있다는 데 주목해야 할 것이다. 분단 45년 이상이 지나오는 과정에서 남북한은 대결과 불신의 장벽만을 쌓아온 반면 이를 낮추려거나 허물려는 시도는 거의 해오지 않았다. 따라서 對話의 時代가 불가피하게 다가오고 있다 할지라도 그 결과에 대한 성급한 요구나 기대는 부정적인 영향만을 미치게 될 것이다.

그 보다는 對話 자체가 남북한 상호신뢰의 구축을 위한 필요한

수단이 될 수 있다는 점에서 그 의의를 찾아야 할 것이다. 비록 3차에 걸친 ‘南北高位級會談’이 각기 個別的인 立場의 표명에만 그쳤을 뿐 아무런 合意점을 찾지 못했다 할지라도 그러한 會談 자체가 유지된다는 데서 쌍방은 일정기간 어느정도 만족할 수 있어야 할 것이다. 쌍방의 총리를 포함한 고위급인사들이 서로 접촉과 대화의 통로를 유지한다는 것 자체가 對話의 時代를 지속시키는 중요한 계기가 될 수 있기 때문이다.

한편 한국이 남북한 대화의 지속과 성과를 위해 일방적으로 추진해야 할 과제가 두 가지가 있을 수 있다.

첫째는 한국사회 내부에서 대북한 대화를 효과적으로 추진할 수 있도록 필요한 措置들을 취하는 것이다. 두말할 필요도 없이 중요한 것은 韓國社會의 再統合이다. 그리고 이를 바탕으로 北韓과의 對話를 지속적으로 추진하는 일이 중요하다.

社會의 재통합이란 産業化過程에서 나타난 계층간, 지역간 乖離와 갈등현상을 지속적인 改革을 통해 해소시켜 나가는 동시에 새로운 가치규범과 행동원리에 따라 分化된 社會構造를 유기적으로 統合시켜 나가는 것을 의미한다. 아울러 그러한 統合過程은 위로부터의 강압적인 명령이나 조정에 의한 것이 아니라 多元的이고 自發的인 社會 下位單位들의 참여를 擴大하는 민주화과정과 연계되어 추진되어야 한다. 결국 한국사회가 민주적 과정을 통해 안정되고 급속한 産業化의 부작용이 최대한 치유될 수 있을 때 南北韓 對話는 보다 더 용이하게 추진될 수 있을 것이다.

둘째로 韓國은 계속해서 對北韓 對話에 긍정적인 效果를 미칠 수 있도록 한반도 주변 국제환경을 변화시켜 나가는데 관심을 두어야 할 것이다. 제6共和國이 추진해 온 ‘北方政策’이 그러한 效果를 가져 왔으나 앞으로도 韓國은 주변국가들과의 外交的, 經濟的 關係를 개선시켜 나가는 일이 필요하다. 이것은 北韓과의 外交競爭의 次元에서가 아니라 對話環境을 조성한다는 次元에서 추진되어야 할

것이다. 남북한 대화가 지속되고 일정한 成果를 거두기 위해서는 우선 주변 국제관계가 계속 脫冷戰化過程을 걸어 나가야하며 나아가 교류와 협력을 통한 安定된 지역체계를 유지할 수 있도록 되어야 한다. 이런 지역적 국제환경이 유지될 때 北韓은 결코 현재와 같은 소극적인 對話態度만을 지속시킬 수는 없을 것이다. 왜냐하면 그렇게 할 경우 앞에서 지적한 바와 같이 北韓이 직면한 政治的·經濟的 곤란성은 극복될 수 없기 때문이다.

대화에 유리한 주변 국제환경의 조성과 관련해서 한국은 경제적인 측면에서 地域的 協力을 증대시키는 데 관심을 두어야하며 나아가 제도적 수준에서 다변적인 지역협력체의 구성에 적극 참여해야 할 것이다. 이렇게 될 경우 北韓의 참여도 가능해 질 수 있으며 따라서 南北韓 對話는 훨씬 더 유리한 환경을 맞이하게 될 것이다.

결국 남북한 대화를 포함해서 한반도문제의 해결과정을 남북한의 個別的·內的인 變化와 한반도 주변의 국제환경과 같은 外的인 變化가 맞물려 나타날 때 좀더 가속화 될 수 있을 것이다.



北韓의 變化樣相과 南北韓 對話戰略

발행처 통일원 남북대화사무국

인쇄처 웃 고 문 화 사

인쇄일 1991년 11월 22일

발행일 1991년 11월 28일

---

