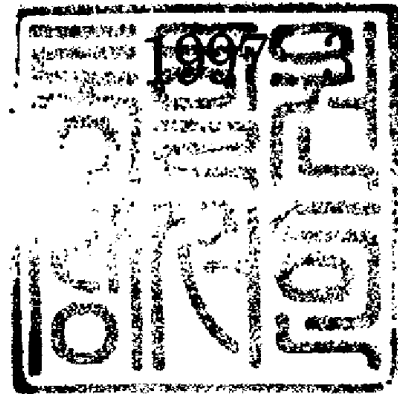


남북기본합의서 발효5주년
기념 세미나 회의록

4자 회담과 한반도 평화체제 모색



통 일 원
남북회담사무국

2/50

이 책자는 1997년 2월 19일 남북회담사무국에서 개최된 남북기본
합의서 발효 5주년 기념세미나에서 발표된 논문과 토론내용을 수
록한 것으로, 수록 내용은 우리 원의 공식 견해와는 관련이 없음을
밝혀 둡니다.

목 차

□ 일반사항	3
Ⅰ. 4자회담과 한반도 평화체제 구축방안.....	5
Ⅱ. 4자회담 추진과 남북대화 재개문제	65

□ 일반사항

가. 일 시 : '97. 2. 19 (수) 10:00~17:00

나. 장 소 : 남북회담사무국 회담장 3층 회의실

다. 주 제 : 4자회담과 한반도 평화체제 모색

라. 참석자

(오전 회의) : 4자회담과 한반도 평화체제 구축방안

- 주제발표 : 한용섭(국방대학원 교수)
- 사 회 : 이상우(서강대 교수)
- 토 론 : 정용길(동국대 교수), 오관치(국방연구원 책임연구위원)
김윤곤(조선일보 논설위원), 강원식(민족통일연구원
연구위원)

(오후 회의) : 4자회담 추진과 남북대화 재개문제

- 주제발표 : 백진현(외교안보연구원 교수)
- 사 회 : 유세희(한양대 교수)
- 토 론 : 현인택(고려대 교수), 김구섭(국방연구원 북한연구실장)
한영탁(세계일보 논설위원), 김주홍(울산대 교수)

- * 내부참석자 : 남북회담사무국장, 상근위원(4), 회담협력관(3)
기획부장, 운영부장, 연락부장, 통일교육원 교수(3)
민족통일연구원 연구위원(1), 관계관

I. 4자회담과 한반도 평화체제 구축방안

—〈참 석 자〉—

- 발표 : 한용섭(국방대학원 교수)
- 사회 : 이상우(서강대 교수)
- 토론 : 정용길(동국대 교수)
오관치(국방연구원 책임연구위원)
김윤곤(조선일보 논설위원)
강원식(민족통일연구원 연구위원)

기획부장 : 지금부터 남북기본합의서 발효 5주년 기념세미나를 시작하겠습니다. 먼저 남북회담사무국장의 인사말씀이 있겠습니다.

남북회담사무국장 : 아시는 바와 같이 오늘은 남북기본합의서가 발효된 지 5주년이 됩니다. 남북기본합의서가 5년이 되었는데 아직은 실질적으로 발효가 안된 것이 아니냐 하는 말씀을 하시는 분도 있고 미필적인 발효라고 하는 분도 있고 발효기간이 너무 오래 걸려서 그렇다고 하는 분도 있었습니다.

최근 남북관계 상황을 보면 4자회담 공동성명회를 1월 29일에 하겠다고 북측이 얘기했다가 카길사와의 식량거래협상과 연계시켜서 연기를 시켰고, 곧 이어서 황장엽비서 망명사건, 이한영 피격사건까지 겹쳐져서 남북관계는 매우 긴장국면으로 들어가는 것으로 보여지고 있습니다.

적어도 우리가 남북기본합의서를 채택, 발효시킬 당시에는 남북관계를 규율하는 틀인 정전협정이 있었고, 또 그것을 이제 남북간의 관계로서 정착시키자는 그런 취지를 담아서 남북기본합의서를 만들었습니다. 그러나 이것이 제대로 실천·이행을 갖춘 문서로 작용하지 못하는 상황 속에서 북한 핵문제 해결을 중심으로 미·북 제네바 합의서가 만들어져서 그 이행문제가 지금까지 논의되고 있는 상황입니다.

이러한 한반도를 규제하는 규범의 틀들을 실질적인 남북간의 평화정착으로 이끌어 나가자는 취지를 담아서 제안하게 된 것이 4자회담이었다고 말씀드릴 수 있을 것 같습니다.

오늘 여러분들께서는 '4자회담과 한반도의 평화정착 모색' 이라고 하는 주제를 가지고 세미나를 하시는데, 때마침 들려오는 소식은 북한이 황장엽 사건에 대해서도 태도 변화를 보이는 것으로 보도되고 있고, 4자회담 공동설명회에 곧 나올 듯이 태도를 보이고 있는 것으로 보도되고 있습니다.

오늘 세미나는 이러한 북한측의 태도 변화 가능성이 드러나고 있는 분위기 속에서 열리게 되었다는 것을 매우 다행스럽게 생각합니다. 우리는 4자회담 공동설명회를 국제회의의 시작이 아니라 남북대화를 위한 또 하나의 새로운 하나의 출발점이라고 생각하고 있습니다. 그러한 의미에서 오늘 우수한 학자님들이 좋은 의견을 발표해 주셔서 정부의 정책에 반영될 수 있기를 기대해 마지 않습니다.

기획부장 : 오늘 세미나는 '4자회담과 한반도 평화체제 모색' 이라는 대 주제하에 오전, 오후로 나누어서 회의를 진행하겠습니다. 오전 회의는 서강대학교 이상우 교수께서 사회를 맡아서 진행해 주시겠습니다.

사 회 : 오늘 중요한 회의에 제가 사회를 맡게 되어서 개인적으로 영광으로 생각합니다. 국장님께서도 말씀이 계셨습니다만 오늘은 5년전에 남북기본합의서를 발효시킨 날입니다.

우리가 알다시피 분단 이후 우리나라에서 추구해왔던 대북정책에는 2가지 목적이 있는데, 첫째는 궁극적으로 통일을 이루어야 하고, 둘째는 그 과정에서 평화를 정착시키는 것입니다. 현 단계에서 국민의 여망이라면 우선적으로 우리가 주도하는 평화를 정착시키는 것에 초점이 모여 있습니다. 대한민국의 정책도 통일은 나중의 문제이고 일단 한국

주도의 평화를 정착시키는데 정책의 초점을 맞춰 추진해 왔고, 그중에서 가장 큰 수확이라면 5년전에 만든 남북기본합의서입니다.

우리 주도의 평화정착이라는 것은 그 조건이 간단합니다. 평화상태를 우선 만들어야 되고 그것을 정착시키는 2가지 과제입니다. 평화상태라는 것은 당사자간에 평화에 대한 합의를 도출해내는 것입니다. 뒤집어 보면 전쟁의지를 제거하는 것이고, 한편으로는 현실적으로 전쟁능력 자체를 배제시키는 것입니다. 정착이라면 합의와 더불어 보장이 있어야 합니다. 그래서 우리는 기본틀로서 기본합의서를 만들어냈습니다만 이것을 실천해 나가고 이와 관련된 보장장치를 보완하기 위해서 여러 가지 모색 끝에 작년에 시작한 것이 이른바 4자회담입니다.

우리가 주도하는 평화를 정착시킨다는 큰 틀 속에서 4자회담을 하나의 전술적인 차원에서 잘 운용해 나가면서 우리의 소기의 목적을 달성 하자는 것이 이 시점에서의 대한민국 통일정책의 핵심이라고 생각합니다. 바로 그러한 주제를 오늘 다루게 되었다는 것을 미리 말씀 드립니다.

오늘 회의는 한 분이 주제발표를 해주시고 네 분이 토론을 하시겠습니다. 주제발표는 국방대학원의 한용섭 교수께서 발표하시겠습니다. 토론은 조선일보의 김윤곤 논설위원, 국방연구원 오관치 책임연구위원, 동국대학교 정용길 교수, 민족통일연구원 강원식 연구위원께서 토론해 주시겠습니다. 한용섭 박사님 발표해 주십시오.

〈주 제 발 표〉

4자회담과 한반도 평화체제 구축방안

한 용 섭 (국방대학원 교수)

〈목 차〉

1. 서 론
2. 4자회담 당사국의 입장 비교
3. 4자회담 예상 전개 시나리오
4. 예상 의제와 대응방향
5. 결 론

1. 서 론

1996년 4월 16일 한미 양국 정상은 북한과 중국에게 한반도에서 공고한 평화체제를 구축하기 위한 남북한, 미국, 중국간의 4자회담을 개최할 것을 제의한 바 있다. 4자회담 제안은 한반도에서 남북간에 공고한 평화상태가 구축되기 전까지는 정전체제는 유지되어야 하며, 정전협정은 유효하다는 기본합의서 제5조의 기본정신을 새로운 전략환경에 맞게 변경

적용한 것으로 종래의 남북 당사자 원칙에다가 국제주의를 조화시킨 융통성있는 정책이라고 보아도 무방할 것이다.

사실 1993년 북한의 NPT탈퇴선언 이후 벌어진 북·미 핵협상의 성공적인 결말, 미·북관계의 진전과 북한의 집요한 한국배제전략 때문에 한국이 남북한 관계에서 수세적인 입장에 놓이게 됐다는 인식이 많았다. 따라서 한국정부의 4자회담 제의는 이러한 북한의 전략에 역공을 가하는 의미를 지니고 있었다.

특히 북한은 한반도에 핵위기를 조성함으로써 미국과 협상하여 핵문제를 해결했다는 자신감을 바탕으로 정전체제를 평화체제로 바꾸는 문제에서도 미국과 북한이 법리적·실질적 당사자라고 주장하면서 정전협정을 무효화하고, 1996년 4월5일부터 3일간 정전협정을 파기하는 행동을 서슴지 않았다. 즉 북한은 정전협정을 평화협정으로 전환하는 문제는 북·미간에 해야 한다면서 또 다시 협박외교를 하고 있는 상황이었다.

그래서 4자회담 제의는 북한의 잘못된 계산과 인식을 시정하고 한반도의 정전체제 전환문제는 남북한, 미국, 중국이 당사자임을 분명히 해주는 효과가 있었다. 되돌아보면 지난 91, 92년 남북한관계가 상당히 진전됨으로써 남북한은 사상 초유의 기본합의서와 비핵화 공동선언에 합의하는 등 희망적인 발전을 하고 있었는데 북한 핵문제가 전면에 등장하면서 남북한관계는 악화일로를 걷게 되었다. 당시 한국정부는 핵문제에 진전이 없는 한, 일방적인 남북관계 진전이 있을 수 없다는 연계정책을 썼다. 그러나 북한이 우리의 연계정책을 깨고 미국과 대화하며 핵문제를 풀어가면서 결과적으로 우리가 다소 수세적인 입장에 놓이게 된 것이 사

실이었다.

북한이 미국과만 대화하려고 하는 상황에서 남북한 당사자 원칙은 상당히 비현실적인 것이 되어버렸다. 더욱이 북한이 정전협정을 파기하고 새로운 평화체제의 협상상대자로서 미국을 지목하고 꾸준히 미국과 평화협정문제를 제기하는 상황을 방지할 수 없었다. 그래서 탈냉전 이후 변화한 상황이라든지 남북한관계, 미북관계의 진전을 감안해서 정전체제를 평화체제로 바꾸는 문제를 적극적으로 검토하고 남북한 당사자 원칙도 살리면서 중국과 미국의 국제적 보장도 충분히 감안하는 방안을 고려해 온 결과, 4자회담을 제안하게 된 것이다. 즉 4자회담은 2차대전과 한국전쟁 이후 고착화된 한반도의 분단과 정전상태를 우리 스스로 평화상태로 바꾸고자 하는 적극적인 의도에서 정책으로 제안되게 된 것이다.

한미 양국의 4자회담 제의에 대해서 북한은 미국측이 무엇 때문에 갑자기 4자회담 제안을 내놓았는지 그 동기에 대해 의구심을 나타내면서 미국측으로 부터 설명이 있기를 기다려 볼 것이라고 하였다.¹⁾ 그후 96년 5월 13~14일 한미일 3국은 제주도 고위정책협의회에서 한미 양국이 북한에게 4자회담의 취지와 목적에 관한 설명회를 열기로 결정하고 미국측에게 북한의 의사타진을 하도록 주문했다. 북한은 3자 설명회 자체를 거부해 오다가 잠수함 침투사건으로 수세에 몰리자 96년 12월말에 잠수함사건 사과와 함께 미-북 고위급접촉과 아울러 3자 설명회를 수용하겠다고 발표했다. 그러나 미국정부가 북한측에게 식량제공에 대해 협조하지 않는다고 하면서 3자설명회를 취소하여 오늘에 이르고 있다.

1) 북한 외교부 대변인 담화, 1996. 5. 7.

그런데 문제는 현재까지도 4자회담에 대해서 당사국인 4개국 모두가 각기 다른 입장을 갖고 있다는 것이며, 아울러 그 성사가능성이 희박하다는데 있다. 때문에 4자회담은 물론 4자회담으로 가기 위한 3자 설명회조차도 이루어지지 않고 있는 실정이다.

따라서 본고에서는 4자회담에 대한 당사국들의 입장을 비교 평가해보고, 만약 4자회담이 이루어질 경우 어떤 경로와 절차를 밟아 그 회담이 전개될지에 관해서 시나리오 별로 예상해 보며, 4자회담을 통해 한반도 평화체제구축에 어떤 의제들이 제기될 것이며, 우리는 어떤 대응을 해야 하는지에 대해서 살펴 보기로 한다.

2. 4자회담 당사국의 입장 비교

가. 한국의 입장

한국은 한반도에서 평화를 구축하기 위하여 단계적 접근방법을 추구해 왔다. 즉, 남북한은 화해·협력의 단계를 거쳐 평화공존체제에 이르며 중국에는 민족통일로 간다는 3단계 접근법을 추구하고 있다. 현재는 남북한이 정치적 군사적 대결상태에 있고 정전체제하에 있으므로 1992년 2월 19일 남북한간에 합의·발효된 기본합의서에 따라 상호불신과 반목을 해소하고 신뢰를 구축하여 민족적 화해를 이루며 다각적인 인적·물적 교류를 증대시키고 협력을 촉진하여 쌍방의 체제와 이념간의 격차를 해소해 가면서 민족공동의 이익과 번영을 도모해 나가야 비로소 한반도에 평화가 정착될 수 있다고 보는데 이 과정을 화해·협력단계라고 부른다.²⁾

2) 통일원, 「남북기본합의서 해설」(1992), pp.30-32.

기본합의서는 화해·협력단계 다음에 오는 평화체제를 규율할 민족공동체헌장이 마련될 때까지 남북간의 화해, 군축, 교류협력을 추진하기 위해 마련된 규정이기 때문에 남북한이 평화체제에 들어가려면 반드시 기본합의서를 지켜야 한다는 것이다.

한편, 한국정부는 화해·협력단계에서는 한반도에서 정전협정을 준수해야 하며, 남북한 당사자가 평화협정으로 바꿀 때 까지는 정전협정은 유효하다는 입장을 견지해 왔다.

특히 남한은 평화협정 체결 분위기가 이루어지면 대북한 억지력의 가장 중요한 부분인 주한미군의 철수를 촉진할 가능성이 있고, UNC 해체시 북한이 남침할 경우 UN차원의 개입 근거가 없어지며 특히 한반도 유사시 전용할 수 있는 주일 미군기지 몇 곳을 적시에 사용할 수 없을 가능성에 대하여 우려를 갖고 있다. 즉, 북한의 남침 가능성이 확실히 없어질 때 까지는 UNC와 정전체제가 가장 유효한 대처 수단이라고 보고 있다.

그러나 1994년 북한의 정전체제 무실화책동과 대미 평화협정공세에 대해 한국정부는 남북한을 주 당사자로 하면서 미국·중국 등이 보증하는 2+2 평화체제 방식을 검토하는 유통성을 시사한 바 있으며 1995년 8월 15일 광복절 기념사에서 김영삼 대통령은 한반도 평화체제는 남북한 당사자가 주가 되지만 주변국의 협력을 필요로 한다고 하였다.³⁾

한편, 한국정부는 북한이 북·미평화협상의 공세를 강화하면서 정전체제 무력화 책동을 계속하자 북한에게 기본합의서와 정전협

3) 한국일보, 1995.8.16.

정 준수를 요구하면서 미국이 한국을 제치고 북한과 평화협정을 체결해서는 안된다는 것을 계속 주문해 왔다. 다시 말해서, 북한이 대남 적화통일 노선을 포기하지 않고 있으며, 쌍방간에 합의한 기본합의서도 지키지 않고 있고 당사자 원칙을 버리고 한미관계를 이간시키면서 미국에 대해서 평화협정 공세를 전개하고 있다는 것은 진정으로 평화를 갈망하는 태도가 아니라는 인식을 갖고 있었다.

하지만 1996년 4월 16일 한국정부는 한미정상회담에서 한반도 평화체제에 대한 3원칙을 발표했다. 즉 한반도에서 항구적인 평화협정을 다루는 문제는 남북한, 미국, 중국 4자가 참여하는 4자회담에서 전적으로 다루며, 미국과 북한간의 관계개선을 위한 회담에서는 북한이 제기하는 평화협정문제를 전혀 다룰 수 없다는 것이다. 미국과 북한간의 외교관계 개선, 미사일회담, 한국전쟁 당시 미군의 유해송환 같은 의제는 미·북한간 회담에서 다루되 미·북한간 관계개선의 속도는 남북한간 관계개선의 속도와 병행하여 조화를 이룬다는 것을 강조했다.

한국정부가 정전상태를 공고한 평화상태로 전환시키는 작업에 대해서 적극적 의지를 표명하고 그것을 협의할 협상채널로서 그동안 남북한 양자회담, 남북한+미국, 중국의 소위 '2+2 회담' 형식 보다는 4자간의 회담을 선택한 것은 흥미로운 일이다. 유종하 당시 외교안보수석의 말을 빌면 "회담의 진행방식도 상기한 4개국이 먼저 협상의 테두리와 의제를 정하기 위해 회의를 개최하며 그 후 한반도 평화문제에 대해서는 남북한이 협의하는 방식으로 진행한다"고 하고 있어, 4자회담은 종래 한국정부의 입장 즉, 정전협정의 대체문제는 남북한 당사자간에 하여야 한다는

종전 입장에서 한발 나아간 방안임에 틀림없다고 할 것이다.⁴⁾ 그리고, 동회담에서 의제도 평화문제 뿐 아니라 광범위한 긴장완화 방안을 포함한다고 하고 있어 신뢰구축과 군축방안 까지도 논의될 수 있음을 시사하고 있다.

그러므로 한국의 4자회담에 대한 목표는 한반도에서 공고한 평화체제의 구축과 남북한간 긴장을 완화하고 교류를 촉진시킴으로써 화해·협력 단계와 평화공존단계를 자연스럽게 열자는 것으로 요약할 수 있다. 그리고, 현재까지 나타난 바, 4자회담은 네 당사국이 먼저 모여서 회담의 의제나 운영방법을 논의한 다음, 미국과 중국은 빠지고 남북한이 회담하는 형식, 즉 4-2의 운영방식을 염두에 두고 있다고 보여진다. 또한 회담의 격이나 형식·장소 등에 구애받을 필요가 없다고 융통성과 신축성을 보이고 있다.⁵⁾

4자회담 제안 이후 한국 정부는 과거와는 달리 북한이 4자회담을 수용하도록 적극적인 정책은 사용하지 않았다. 그것은 북한의 한국배제전략이 여전하고 일방적인 대북 지원정책이 북한의 정책변화를 가져오기는 커녕 오히려 작년 9월 북한의 잠수함 침투 사건이라는 대남적화전략의 불변성을 경험한 때문이다. 4자회담 제안으로 이득을 보았다면, 지난 1년동안 북한의 대미 평화협정 요구를 어느 정도 잠재울 수 있었다는 것이다. 앞으로도 북한의 한국배제정책과 대남적화전략이 변하지 않는 한, 당분간은 4자회담으로 북한을 유인하기 위해 당근을 줄 수 없는 상황이다. 따라서 주 제안국인 한국측으로 보아서도 4자회담은 먼 장래의 일로

4) 서울신문, 1996. 4.17.

5) 중앙일보, 1997. 1. 20. 유종하 외무장관 대담 내용

비취지고 있는 것이 현실이다.

나. 북한의 입장

북한은 4자회담에 대한 부정적 견해를 갖고 있다. 특히 한국 정부가 한반도 평화체제 구축을 위한 4자회담을 제의한 데 대해서, 종전과 같이 한국은 정전협정의 당사자가 아니기 때문에 평화협정의 당사자가 될 수 없다는 입장을 나타내었다. “남조선은 아무런 주권도 자주권도 권한도 능력도 없고 남조선 당국자들이 아무데나 머리를 들이밀며 나라의 평화 보장에 훼방을 놓는 행동을 그만들 것을 경고한다”⁶⁾ 한국의 3자 설명회 및 4자회담에 대한 자격을 시비하고 나왔다.

그보다 앞서 북한은 한반도 평화체제 문제에 관해서 96년 2월 미국과 잠정협정 체결을 제안하였다. 북측은 정전협정이 유명무실화 되었다고 주장하면서도, 잠정협정 내용으로서 현재 정전협정중 유효한 조항을 대부분 반영하고, 군사정전위를 미-북한간 군사공동기구로 바꾸자는 것을 담았다. 결국, 한반도의 평화협상의 당사자는 미국과 북한 뿐이며 한국은 자격이 없다는 것이다. 잠정협정제의를 북한의 군부 주도로 나온 것이며, 94년 12월 미군 헬기 조종사 송환을 위해 협상차 북한을 방문했던 허바드 국무부 부차관보에게 조종사 송환의 조건부로 제시했던 평화협정과 북미 군사직접접촉 채널의 상설화의 연장선상에 있다고 볼 수 있다. 그 이후 북한 군부는 96년 4월 판문점 무장군인 난입사건을 주도하였으며, 9월 잠수함 침투사건을 주도했다. 북한의 이러한 대미 평화협정체결 주장은 군부와 당 선전부, 당 국제부내 강경파, 대남사업부 등에

6) 로동신문, 1996. 5. 24.

의하여 강력한 지지를 받고 있다.

그러나 북한은 1997년 신년사에서 조선의 통일문제는 민족적인 문제인 동시에 유관국들도 책임을 느끼고 적극 협력해야 할 국제적인 문제라고 함으로써 통일문제에 관한 한 국제적인 성격을 인정하는 발언을 하였다. 하지만 한반도 평화문제에 대해서는 미국에 대해서 북한 압살정책을 버리고 한반도에서 새로운 평화보장체계를 수립할 데 대한 북한의 제안에 대해서 긍정적으로 응해 나올 것을 다시 한번 촉구함으로써 96년 2월에 제안한 잠정협정을 받아들일 것을 재촉하고 있다. 따라서, 북한은 한반도 평화문제에 관한 한, 남북한간에는 불가침협정으로 해결되었고, 남은 것은 미-북한간의 평화협정에 이르기 위해 잠정협정에 합의해야 한다는 기본 입장을 고수하고 있는 실정이다.

필자는 96년 9월 북경에서 개최된 남북한 통일학술회의에서 “북한이 한국 보고 자주적, 민족적 입장에 서라고 하면서 오히려 잠정협정을 미국하고만 맺겠다는 것은 민족적, 자주적 입장에 위배되는 것 아닌가?”라고 질문을 하였더니, 원동연 북한측 참가자가 “대미 잠정협정 주장은 결코 외세의존이나 사대주의가 아닌 민족적 자주적 입장을 지키기 위한 것”이라고 하면서 그 목적은 “미국과 북한간에 적대관계 청산, 교전관계 청산을 하기 위한 것이며, 북한은 미국으로 부터 가장 큰 정치적, 군사적 위협을 받고 있기 때문에 미국의 위협으로 부터 북한을 보호하려는 것”이라고 강변하였다. 그리고, “미국과 잠정협정을 논의할 때에는 통일문제는 논하지 않고 평화문제만 논할 것”이라고 하면서 “한반도에 대한 미국의 군사적 위협을 다룰 것”이라고 하였다.⁷⁾

7) 원동연의 발표문, “조선반도 평화문제의 성격과 그 접근방도,” 남북한 통일학술회의 발표문, 1996. 9. 14.

이상에서 볼 때, 북한은 4자회담 자체에 대해서 부정적인 입장을 지니고 있음을 알 수 있다. 극심한 식량난과 총체적인 체제난을 겪고 있는 북한에게 4자회담은 비용이 너무 비싼 외교적 수사에 지나지 않는다는 생각을 갖고 있는 듯하다. 하지만 북한은 식량난과 경제난을 해소할 목적으로 대미일 관계개선을 할 의향이 있으며, 이러한 테두리 내에서 3자 설명회 수용을 조건부화한 것으로 보인다. 만약 북한의 식량난이 돌이킬 수 없는 위기상태에 도달하게 되면 식량원조를 조건으로 3자 설명회에 적극적으로 임할 것으로 예상되지만, 4자회담에 대한 기본입장 변경은 상당한 시일이 소요될 것으로 예상된다. 즉, 4자회담에 대한 기본입장 변경은 97년 하반기로 예상되는 김정일 공식승계 이후에나 현실로 등장할 가능성이 있다. 단, 그 경우에도 4자회담에서 얻을 수 있는 이익이 지속적인 한국 배제에서 얻을 수 있는 이득보다 훨씬 크다는 현실적 이해 타산이 섰을 경우이나 가능할 것이다.

다. 중국의 입장

중국은 지속적인 경제발전을 달성하기 위해서 안정적인 안보환경을 원하고 있으므로, 한반도에 관해서는 평화와 안정의 유지를 국익으로 간주하고 이를 달성하기 위해 노력하고 있다. 이와 같은 맥락에서 한반도에 공고한 평화체제가 구축될 수 있다면 그것은 최선의 방책이라고 믿고 있다. 그러나, 한반도의 평화체제 구축문제는 남북한이 주도적 역할을 하여야 하며, 주변국은 보조적인 역할을 해야 한다고 못박고 있다. 물론 미국의 과도한 한반도 문제 개입에 대해서 반대하는 의미라고 해석할 수도 있으나, 중국이 한반도 문제에 대해 갖고 있는 영향력에 대한 솔직한 평가의 결과라고 볼 수도 있다. 중국은 현상태에서 남북한간 합의에 의한

평화체제 전환이 어렵다면 정전체제를 유지하는 것이 차선이라고 믿고 있다.

중국은 1996년 한해 동안 4자회담에 대해서 원칙적으로 지지를 표명하였다. 그것은 한반도 문제에 대한 중국의 영향력을 기정사실화 하는 점에 있어서 그리 싫지 않은 일이다. 그러나 중국은 북한이 4자회담에 나오도록 적극적으로 설득할 만한 입장에 있지도 않고 설득할 만한 영향력도 없음을 누누이 시사했다. 중국의 지도부는 만약 중국이 북한을 설득했을 경우 북한이 4자회담에 대해서 반대한다면 중국의 대북한 영향력이 없음을 대내외에 알려주는 결과가 되어 그런 상태를 원하지 않을 뿐 아니라, 만약 중국의 대북한 설득 여부에 관계없이 중국이 적극적 지지 입장을 천명하였는데 북한이 명백하게 반대해 버린다면 한반도문제에 관해 중국과 북한이 긴밀한 정책공조를 가지고 있지 못한 점을 노출하게 되기 때문에 북한이 먼저 찬성하고 나오지 않는 한, 중국은 4자회담에 대해 소극적일 수 밖에 없다.

그리고 현재로서는 북한이 4자회담을 수용할 가능성이 적고, 한반도 평화체제문제에 관해 중국의 참여를 원하지 않고 있는 실정하에서 중국이 맹목적으로 북한을 설득하리라고 볼 수 없다. 현재 미·중 관계가 별로 좋지 않은 상태에서 중국이 미국과 한국이 공동제안한 4자회담 참여를 위해 적극적으로 북한을 설득할 것이라고 생각할 수 없다. 미국 또한 북한을 설득시키기도 어려운 형편에 놓여 있는 만큼 하물며 중국에 대한 설득을 어떻게 할 수 있을 것인가 생각해 보면 중국에 대한 설득은 전적으로 한국에 달려 있다고 해도 과언은 아니다. 결국 중국은 남북한의 태도와 정책변화를 주시하고 있는 실정이다.

라. 미국의 입장

미국은 한반도 안정과 평화의 유지에 대한반도 정책의 최우선 목표를 두고 있다. 이러한 관점에서 거시적으로는 북한의 붕괴가능성을 방지하고 북한을 점진적으로 개방으로 유도함으로써 스스로 정치 경제적 안정을 달성하도록 만드는 연착륙정책을 추구하고 있다. 한국과 일본으로부터 연착륙정책에 대한 지지를 확보하기 위해서 3국간 정책협의를 강화하고, 북한에게도 외부로부터 오는 위협을 느끼지 않고 국내 문제에 전념하도록 여건조성을 해주려고 애쓰고 있다. 그리고 북한의 추후 대미 평화협정 체결 공세는 4자회담에 대한 진지한 고려를 촉구함으로써 계속 차단시켜 나간다는 전략이다.

4자회담의 성사여부와는 별도로 미국은 미북 관계개선을 시도하고 있으며, 북한의 대미 관계개선에 대한 의도를 잘 활용하려고 하고 있다. 따라서 미북한 접촉 채널에서 한국전 참전 용사의 유해송환이나 미사일 협상에서 성과를 거둘 수 있다면 당분간은 거기에 안주할 것으로 예상된다.

만약 북한이 4자회담에 대해 명백한 거부 의사를 밝히고 또 다시 정전협정을 파기하는 책동을 전개하지 않는다면 미국은 북한에 대해 핵합의를 계속 이행하는 현상태 수준을 그대로 유지하리라고 기대된다. 북한도 미국이 주도하는 대북 식량원조를 받을 수 있고, 핵합의 이행에서 오는 중유제공을 지속적으로 받을 수 있다면, 정전협정 파기행위를 당분간은 자제할 것으로 생각되기 때문에 미국은 결코 4자회담을 조속히 실현시키기 위해 서두르지는 않을 것으로 보인다.

한미 양국의 정상이 똑같이 4자회담을 제안했다고 하더라도, 한미 양국의 4자회담에 대한 기본 인식과 접근전략이 똑같은 것으로 간주할 수는 없다. 우선 미국은 클린턴 대통령의 재선을 위해서 4자회담 제안을 활용했다고 볼 수 있다. 1996년도 대선에서 클린턴 행정부는 대북한 관계에서 얻은 핵동결 유지를 최대 성과로 부각시키면서 이를 대내적으로 활용함으로써, 공화당이 '북한에 대해 양보는 많이 하고 얻은 것은 없다'고 비판하는 것이나 '남북한관계에서 한국정부를 너무 소외시켰다' 또는 '한미 안보동맹을 약화시켰다'고 하는 비판을 막으려고 하였다. 똑같은 맥락에서 북한의 김정일 정권이 조기에 안정화 되도록 연착륙 정책을 선택하였으며, 한국과 일본의 식량지원을 촉구한 바 있다.

결국 미국은 1996년 동안에 북한이 4자회담을 수용하도록 압력을 행사하거나, 4자회담 수용과 미·북관계개선을 연계시키는 일은 하지않고 그간의 대북 외교성과를 그대로 유지하면서 클린턴의 재선을 의도대로 성공시켰다. 이러한 과정에서 한국의 4자회담에 대한 의욕을 활용했다고 볼 수 있다.

이제 클린턴 정권이 재집권에 성공하였기 때문에 미행정부는 아무런 정치적 부담없이 4자회담을 추진하기 위해 적극적으로 노력할 것으로 예상된다. 클린턴 대통령은 새해 국정연설에서 "미국은 냉전시대 마지막 분단국인 남북한 사이의 가교 역할을 할 것이며, 남북한 평화회담을 진전시키겠다"는 결의를 나타냈다. 1978년 지미 카터의 중동 평화협상을 효시로 하여 1993년 이스라엘-미국-PLO간의 평화협정 체결 등 역대 민주당 출신 대통령의 평화협상에 대한 업적은 다대하며 많은 평화협상 전문가들이 민주당 주변에 포진하고 있으므로 한반도에서 평화협상을 성공

시키기 위해 전력을 경주할 것으로 예상된다.

중장기적으로 보아서 만약 4자회담이 개최된다면, 미국은 다음과 같은 문제에 대해서 주의를 기울일 것으로 예상된다.

첫째, 한국이 전시 작전통제권을 환수하는 문제에 대해서는 최대한 지원시킬 것으로 보인다.

둘째, 북한의 불안정성과 불확실성을 고려하고 아시아에서 미국의 주도적 영향력을 유지하기 위해서 주한미군은 2000년까지는 계속 주둔할 것이며 현행의 한미연합사 형태를 그대로 유지할 것으로 예상된다.

셋째, 4자회담 개최전에 미국은 북한의 주한미군 주둔 수용 의사를 적극 타진하고 이를 종용할 것으로 예상된다. 왜냐하면 북한도 최근 그러한 시사를 하고 있고 미국의 신동아태전략은 2000년 까지 이 지역에 미군의 주둔을 유지하려고 하고 있으며, 결국 주한미군으로서 중국에 대한 견제와 중일간의 지역 헤게모니 경쟁을 방지하고, 지역내 군비경쟁을 불식시키며, 동북아에서 안정자로서 역할을 견지하기를 바라기 때문이다.

넷째, 4자회담에서는 필연적으로 UNC의 해체문제가 거론될 것인데 미국은 UNC의 해체를 동의하는 한편 이를 연합사와 분리하여 한국군에 대한 작전권은 연합사령관 지위에서 행사하도록 할 것이고, 유사시 일본내 미군기지의 활용은 미·일 신안보공동선언의 결과 한반도 유사시 주일미군기지 사용 및 일본의 지원 공약을 구체화하는 선에서 수용할 수 있을 것으로 예상된다.

마지막으로, 한미관계에서도 한국에 대한 영향력을 최대한 유지시키고, 한미동맹관계는 북한 위협해소 때까지 현재 형태대로 유지시킬 것으로 전망된다. 그러나 클린턴 행정부는 4자회담을 성사시키는 데 있어서 제일 먼저 한국의 입장을 고려할 것으로 보인다. 즉, 북한 핵문제 해결과정에서 미국은 일견 한국을 제치고 타결을 서두르는 것 같이 보였으나, 4자회담에 관한 한 한국정부의 정책과 속도 그리고 대북 지원 의욕을 거스리면서 까지 한국을 앞질러 나갈 것 같지는 않다. 더욱이 남북한의 중재자 역할은 극구 회피하고 있는 실정이다. 핵문제 해결과정에서 한국에 비용을 전가시키고 미국은 외교적 성과를 거두었다는 비판이나 미국이 2개의 한국정책을 채택한 것이라는 한국민의 여론의 질타를 누구보다도 따깝게 느끼고 있기 때문이다.

다. 소결론

결론적으로 4자회담 당사국들의 상이한 입장과 형편을 비교해 본 결과, 현재로서는 4자회담의 성사가능성이 불투명하다. 당사국 모두 국가정책의 최우선순위가 4자회담의 실현에 놓여 있지 않다. 한국도 국내사정과 대북정책의 한계성을 고려해 볼 때 우선 3자 설명회의 성사를 위해서 대북한 식량지원을 하기 어려운 실정이다. 미국 또한 한국에게 무리한 요구를 피하고 있다.

한편, 북한은 식량지원을 얻기 위한 이유에서 3자 설명회를 이용하고 있는 실정이며 한반도 평화문제는 배타적으로 미-북한간의 문제임을 고수하고 있다. 중국 또한 북한의 눈치살피기와 대내 문제의 우선시로 인해 4자회담에 큰 주목을 하지 않고 있다. 미국은 클린턴 대통령이 한반

도 평화회담에 관해 큰 역할을 하겠다고 자임하고 있으나 대 북한 핵협상과정에서 한미간의 불협화음을 야기시켜 왔기 때문에 한국이 적극적으로 나서지 않는 한 시간을 갖고 기다리는 편을 택하고 있다.

따라서 4자회담 당사국들이 큰 인센티브를 느끼지 않고 있고 국가적 우선순위도 낮은 상황에서 4자회담을 성사시키려면 각 당사국들의 최고 지도자 수준에서 정치적인 공약(political commitment)을 하지 않고서는 곤란하다. 중동 평화협상에서도 그 시작은 정상회담을 통해서 장(場)이 마련되었다. 혹은 한반도의 위기가 고조되어서 그 위기를 공동으로 해결하지 않으면 한반도는 물론 동북아 전체의 안정과 평화를 저해할 수 있다는 위기감이 고조될 때 4자회담에 대한 국가적 우선순위가 높아질 것이다. 바로 이점을 북한이 다시 악용할 지도 모른다. 4자회담의 당장 실현은 어렵지만, 미래의 위기방지의 차원에서도 평화체제 구축문제는 진지하게 검토되어야 한다는 필요성은 당사국 모두 어렵듯이 공감하고 있는 실정이다.

3. 4자회담의 예상 전개 시나리오

그러면 4자회담은 앞으로 어떻게 전개될 것인가? 3자 설명회도 채 이루어지지 않은 상황에서 4자회담의 전개과정을 예상해 보는 것은 힘든 일이다. 그러나 한반도 4자회담이 참고할 수 있는 모델로서 중동 평화협상을 들 수 있다. 중동 평화협상에는 2자회담, 3자회담, 4자회담, 6자회담, 20자회담 등 의제에 따라서 여러가지 형태가 있었다.

1970년대 말, 1990년대 초반의 중동 평화협상 사례를 살펴 보면 미국

과 구소련이 공동의장국으로 참여하고 이해당사국인 적대국가들은 정식 멤버로 참여하고 있는데, 한반도의 경우에는 미국과 중국이 공동의장국으로 참여하고 그 안에서 의제의 성격과 내용, 참여국의 희망도에 따라 2자회담, 3자회담, 4자회담 등을 예상해 볼 수 있다.

이에 근거하여 4자회담의 전개과정을 대개 세가지 시나리오로 예측해 볼 수 있다.

첫째 시나리오는 현재의 상황이 그대로 지속되는 것으로서 3자 설명회와 미-북 고위급 회담이 병행하여 진행되는 경우이다. 북한은 3자 설명회와 별도로 미-북 고위급 채널을 가동하기를 원하고 있으므로, 미-북 고위급 채널의 제공은 북한으로 하여금 3자 설명회로 유인하는 효과를 낼 수 있다. 3자 설명회는 미-남북한 3자 회담으로 발전하게 되고 미-북 고위급 채널은 그대로 지속된다. 3자회담이 성숙되게 되면 중국을 초청하여 4자회담으로 진전시킬 수 있다. 왜 이런 경우를 상정해 볼 수 있는가 하면, 현재로서는 북한이 중국의 참여를 원하지 않고 있고, 4자회담을 처음부터 시작하려는 인센티브가 북한, 중국 모두 결여되어 있기 때문이다. 또한 북한은 미-북 고위급 접촉 채널을 정례화 하면서 체제안전 문제, 대미 관계개선과 신뢰구축, 경제교류 및 협력을 하기를 원하고 그것을 유지하는 것을 조건부로 3자 설명회에 참가할 것이기 때문에 생각해 볼 수 있는 경우이다. 또한 한반도의 군사문제의 직접 당사자들은 현재 남북한, 미국이라고 할 수 있으므로 중국의 양해를 구하게 된다면 미국-이스라엘-이집트의 경우처럼 3자회담을 상정해 볼 수 있다. 물론 3자회담에서 합의한 사항에 대해서 중국의 양해를 구하고 나중에 한반도 평화의 국제보장책의 일환으로서 중국의 참여를 미리 양해받아 놓는다면

실현 가능성도 있다. 그러나, 미국이 캠프데이비드 같은 회담을 재현할 것인지는 의문이다. 앞장에서 지적한 바와 같이 미국은 남북한 사이의 중재자가 된다는 사실에 대해서 상당한 경계를 하고 있기 때문이다.

둘째 시나리오는 4자회담이 남북한, 미국, 중국의 정상이 참가하는 정상회담에서 출발하는 경우를 상정하고 있다. 현재 남북한, 미국, 중국중 미국은 클린턴 행정부 제2기 출범과 동시에 클린턴 대통령이 남북한간 평화회담을 진전시키겠다고 열의를 보이고 있으나, 북한은 미국과 평화 보장체계 수립 이외에는 아직 관심이 없으며, 국가의 공식정상도 없는 상태이고, 한국 또한 97년말에 대통령 선거기에 들어가므로 4자회담 실현에만 매달릴 수 없는 국내사정이 있고, 중국도 4자회담 자체에 큰 기대를 하지 않고 있는 실정이므로 적어도 네 당사국이 4자회담 실현에 대해 큰 매력을 느끼게 하기 위해서는 최고지도자 수준에서 정치적인 헌신이 필요할 것으로 예상된다. 따라서, 98년 상반기에 4국의 수뇌부가 모여서 정상회담을 개최하고 지도자들 자신이 정치적인 공약을 함으로써 회담의 성사와 의미있는 결실에 정치적인 생명을 걸 수 있어야 그 후의 4자회담은 순항할 수 있을 것으로 예상된다. 4자 정상회담에서 한반도 평화체제 수립에 대한 강력한 희망과 의지를 표시하고 연이어 4국의 외무장관들이 모여서 하부 위원회의 구성과 운영, 의제들을 합의하고 의제에 따라서 2자회담, 3자회담, 4자회담으로 구분하여 운영할 수 있을 것인데 미-북 회담에서는 관계정상화, 미-북 불가침협정 등이 논의될 수 있을 것이다. 한편 남북한 회담에서는 남북대화 채널의 상설화와 남북한 정치적 군사적 신뢰구축, 교류·협력 방안이 논의될 수 있고, 미-남북한 3자 회담에서는 전반적인 군비통제방안이 협의될 수 있을 것이다. 미-

중-남북한 4자회담에서는 한반도의 평화보장문제와 기구, 대 북한 경제 협력 등이 논의될 수 있을 것이다.

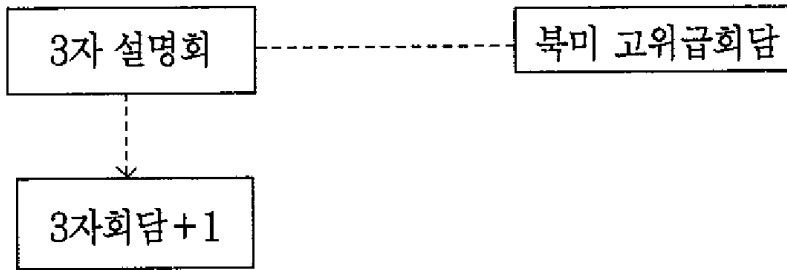
세번째 시나리오의 경우는 3자 설명회와 미-북 고위급 회담이 순조롭게 진행되어 3자 설명회에서 4자회담에 대한 장소, 접촉수준, 의제 등이 완전 합의되어 외무장관 수준의 4자회담이 출발하는 경우이다. 물론 이 경우도 의제와 참여국의 희망에 따라서 몇 개의 부속회담으로 구분해 볼 수 있다.

의제에 따라서 위원회를 나누는 예는 중동 평화협상에서 그 예를 찾아 볼 수 있는데 중동평화협상의 위원회 구성은 크게 보아 두개 위원회로 구성돼 있었다. 제1위원회는 경제위원회, 제2위원회는 군축위원회로서 제1위원회는 참가국간의 경제협력을 통해서 상호의존관계를 증진함으로써 상호 안보관계에 도움이 되게 만들겠다는 의도하에 경제위원회를 구성·운영해 왔으며, 제2위원회, 즉 군축위원회에서는 지역내 군사긴장을 해소하고 군비를 축소하며 병력배치 제한지역과 완충지대를 설정하는 문제를 다뤘다.

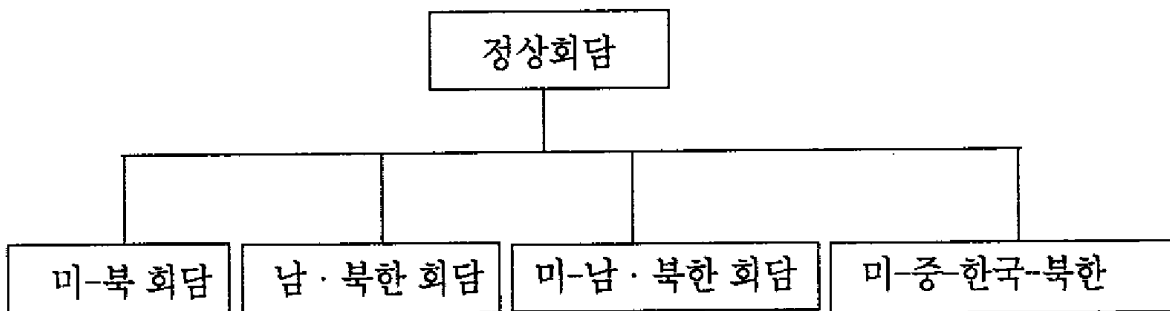
그러나 한반도 4자회담의 경우에는 의제에 따라서 참가하는 국가수가 다를 수 있으므로 참가하는 국가의 수에 따라 위원회를 나누는 것이 비용도 절감되고 그 목적을 효과적으로 달성할 수 있을 것이다. 예를 들면 경제협력 문제는 결국 북한의 경제적 위기해소와 개혁·개방 문제를 다루는 데 그 주안점이 있으므로 미-중, 남북한 4자회담에서 다루고, 또한 이 회담에서는 미-남북한 회담에서 도출한 군사적 긴장완화 방안을 추진 하면서 분단기의 한반도 평화를 보장하는 기구와 법제를 마련하는 작업

을 맡기면 될 것이다. 한편 미-남북한 3자회담에서는 전적으로 한반도의 군사적 긴장완화방안, 즉 군비통제문제를 다루면 될 것이다. 남북한 회

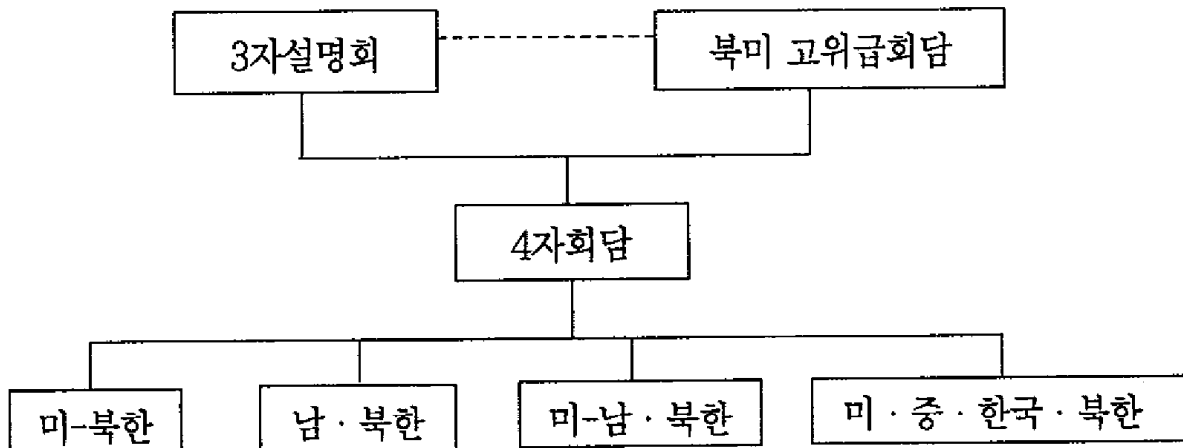
[시나리오#1 : 3자 설명회(회담)과 북미고위급회담의 경우]



[시나리오#2 : 4자 정상회담의 경우]



[시나리오#3 : 3자 설명회가 4자회담으로 발전]



담에서는 남북한간 교류협력 증진 방안을 중심으로 다루고, 미-북한 회담에서는 관계개선문제를 다루면 될 것이다.

그리고 무엇보다 중요한 문제는 한반도의 군사력 균형과 안정성 확보의 측면에서 북한이 군사력을 많이 보유하고 있기 때문에 북한에 대해 식량 원조와 경제협력을 제공하는 문제와 북한의 공격용 무기 감축 내지 후방 배치 문제를 연계함으로써 군사적 안정도 달성하면서 북한의 경제적 안정도 보장할 수 있도록 미-남북한 회담과 미-중-남북한 회담의 진전속도를 연계하려는 작업을 지속해 나가야 할 것이다. 하지만, 참가하는 국가 별로 하부 위원회를 만드는 문제는 각 위원회간 보조를 어떻게 맞추는가 하는 문제가 가장 어려운 문제로 남는다.

4. 예상 의제와 대응방향

평화를 정의하는 데 있어서 소극적인 평화와 적극적인 평화를 구분하는데 소극적인 평화는 전쟁이 없는 상태 또는 전쟁을 억지할 수 있는 상태라고 정의하고 있으며, 적극적인 평화는 전쟁을 방지할 뿐 아니라 평화와 전쟁의 중간상태인 위기를 방지하고 실질적으로 평화를 구축하는 것을 모두 포함하여 평화라고 정의한다.⁸⁾ 사실 한반도에서 전쟁이 없는 상태인 소극적인 평화는 그대로 유지되어 왔다. 그것은 남북한이 동시에 인정하고 있는 바와 같이 상호 전쟁억지력에 의해서 유지되어 왔다.

따라서 한반도에서 평화를 구축한다는 문제는 억지에 의해서 전쟁을

8) Richard E. Darilek, *A Crisis or Conflict Prevention Center for the Middle East*, (RAND, 1995), pp.5-19.

성공적으로 방지해 온 것에 만족하지 않고 앞으로 한반도에서 일어날 수 있는 남북한간의 분쟁을 방지하고 위기를 해소할 뿐 아니라 보다 적극적으로 위기에 이르지 않도록 예방하면서 남북한간에 대결보다는 협력을 촉진하는 평화구축을 해나간다는 것을 의미한다.

그런 의미에서 본고에서 채택한 평화개념은 적극적인 평화개념이다. 그러면 한반도에서 적극적인 평화를 구축하기 위해서 어떤 정책적 과제가 필요할까? 다음 표에서 보는 바와 같이 우선 전쟁을 방지하고 발생한 위기가 전쟁으로 확산되는 것을 막기 위한 조치들이 필요한 바, 여기에는 남북한간 비무장지대를 확대하여 현재 전진배치하고 있는 공격용 무기들을 후방으로 배치하는 작업을 예를 들 수 있다. 이것은 중동지역에서 이스라엘과 아랍국가들간에 발생한 위기가 전면전으로 치닫지 않도록 이스라엘과 아랍국가(시리아, 요르단, 이집트) 접경지역에 비무장지대를 설정하여 그 지역을 평화유지군이나 미군으로 하여금 전쟁을 방지할 수 있도록 하는 조치를 취한 데서 그 예를 찾아 볼 수 있다.

물론 남북한간의 비무장지대도 그러한 목적에서 만들어졌으나 현재는 남북한 군대가 너무 가까이 맞대고 있고 그동안 북한군이 비무장지대를 너무 많이 침투해 왔기 때문에 현재의 좁은 비무장지대로서는 위기가 전쟁으로 확산되는 것을 제대로 막을 수가 없기 때문에 이를 확대하는 문제는 반드시 평화체제구축에서 다루어야 할 문제이다.

다음으로 평시에 분쟁이 발생하여 전쟁이냐 아니면 평화냐 하는 분수령이 되는 위기 자체가 발생하지 않도록 이를 예방하거나 평화를 증진시키기 위해서 여러 가지 정책적 조치들이 고안되어 있는 바, 우선 상설적인

대화채널의 유지, 교류와 접촉의 증대, 경제협력, 군사적 차원의 상호 교류와 이해의 증대, 신뢰구축, 군비통제, 군축 등의 조치를 그 예로 들 수 있다. 물론 한반도에서 평화를 구축하기 위해서는 이러한 조치들이 동시 다층적으로 합의되고 이행되어야 한다. 따라서, 이러한 조치들을 다담은 법적인 효력을 가지는 합의서가 있어야 하고, 그 이행여부를 검증할 수 있는 검증체제의 설치, 상호간에 위기사태 자체를 방지할 수 있는 위기관리센터의 설치, 분단과 평화를 관리할 수 있는 4자 내지 국제기구 등이 필요할 것이다.

4자회담이나 그 하부 위원회인 남북한-미국간 3자회담에서 광범위한 긴장완화조치 즉, 광의의 군비통제조치를 다룰 때에 예상되는 실질적인 문제는 정전협정의 개정 또는 대체문제, 한국전의 종결과 전쟁책임 및 배상문제, 주한미군의 규모와 역할 그리고, 한국군에 대한 작전권 문제, UN사령부의 해체문제, 평화보장기구 문제, 쌍무적 또는 다자간 불가침협정 문제 등이 될 것이다.

첫째, 정전협정의 개폐문제는 기본적으로 현재 유효한 정전협정의 조항, 즉 군사분계선과 DMZ의 유지관리 문제를 반영하여야 할 것이다. 사실상 남북기본합의서와 기본합의서의 불가침분야 부속합의서 그리고 군사공동위 구성·운영에 관한 합의를 보면 정전협정의 군사분계선 문제가 남북한간의 문제로 흡수되었음을 알 수 있는데 이를 그대로 고수하면 될 것이다. 북한도 정전협정을 파기하는 행위를 했음에도 불구하고 1996년 2월 대미 잠정협정 제안에서 정전협정의 유효한 몇몇 조항을 담은 잠정협정 제안을 내놓은 것으로 보아 군사분계선과 비무장지대의 관리 조항은 평화협정에서 필수적인 조항이 될 것이다.

그러나 현 정전체제의 문제점은 북한의 수만여 위반사례에 대해 효과적 제재방안이 전혀 결여되어 있으며, 또한 현 정전체제 하에서는 남북한간 군비경쟁을 방지할 아무런 장치도 없다는 것이 결정적인 결함이므로 정전협정을 대체할 평화협정에서는 위반사례에 대한 제재방법과 군비경쟁을 감시 검증할 수 있는 체제의 확립이 중요하다.

둘째, 한국전쟁의 책임규명과 청산문제는 평화체제로 이르기 위해서 필수적이다. 북한도 평화협정의 필요성을 주장하는 대목에서 한국전쟁의 책임자 처단문제, 전쟁피해 보상문제, 한국전쟁의 법적 종결문제를 반드시 답아야 한다고 주장한다.⁹⁾ 한국전쟁의 발발 책임 규명과 전범자 처벌문제 등에 있어서 그동안의 역사적 연구와 최근 공개된 러시아의 외교문서 등 실증적 자료들은 김일성의 전쟁주도에 관해 생생한 증언을 해주고 있으므로,¹⁰⁾ 김일성이 사망한 지금 북한으로서도 종래의 전범자 처단 및 전쟁책임 규명 주장에 대해서 어떻게 나올지 궁금하다. 정전체제의 평화체제 전환에 있어 한국전의 책임, 전범자 처벌문제는 꼭 짚고 넘어가야 할 대목이며 이점에 있어 한국으로서는 유리한 입장에 놓일 것이다.

셋째, 위기관리체제와 분단관리체제의 수립문제이다. 위기관리체제는 남북한간 또는 4자가 참여하는 기구를 설치할 수 있으며, 분단관리체제(평화보장기구)는 미국과 중국, 또는 국제기구의 참여가 거론될 수 있을 것이다. 1994년 6월 한반도 핵위기사, 1994년 12월 미군 헬리콥터의

9) 북한 과학백과사전 출판사, 「현대국제법연구」(평양, 1988), pp. 158-174에서 발췌, 통일원 발간, 「북한의 평화협정 제의 관련 자료집」(1994.12)에서 재인용.

10) 김학준, 「한국전쟁의 기원과 전개」(한국국제정치학회 주관 광복50주년 기념 학술대회 발표 논문, 1995.5.13)

월경사건, 96년 북한 잠수함 침투사건 등 위기사태를 보면서 위기를 관리하기 위한 남북한간 채널이 상설화되지 못하면 결국 또 미국이 북한과 직접 대면하여 해결할 수밖에 없는데 그렇게 되면 남북한간 위기의 성공적 해결이 당사자간 협력을 촉진할 수 있다는 역사적 경험을 가질 수 없다는 것을 절감하였으므로, 앞으로 평화체제 구축에는 반드시 남북 정상간 그리고 군사당국자간 핫라인의 개설과 우발적 또는 부주의에 의한 충돌을 방지하는 분쟁방지센터의 설치가 필수조항으로 고려되어야 한다. 아울러 통일에 이르기 전까지 현재의 분단상태를 관리하는 기구의 설치가 대단히 중요하다.

넷째, 포괄적인 군비통제조치가 논의될 수 있을 것이다. 군비통제조치란 남북한과 미국이 보유하고 있는 한반도내 군사력을 상대방에 대한 무력행사의 수단으로 사용하지 못하도록 방지하며, 만약 전쟁을 일으켰을 경우를 가정할 때 상대방의 영토를 획득하지 못할 정도의 조치를 미리 취함으로써 정치지도자의 군사력 사용 동기를 억제하기 위해 필요하다.¹¹⁾ 이를 위해 군비통제조치를 통해 상대방의 군사력의 사용, 배치, 운용, 건설을 제한하여 전쟁의 발생소지를 막고 긴장을 완화하는 조치를 취해야 할 것이다.¹²⁾

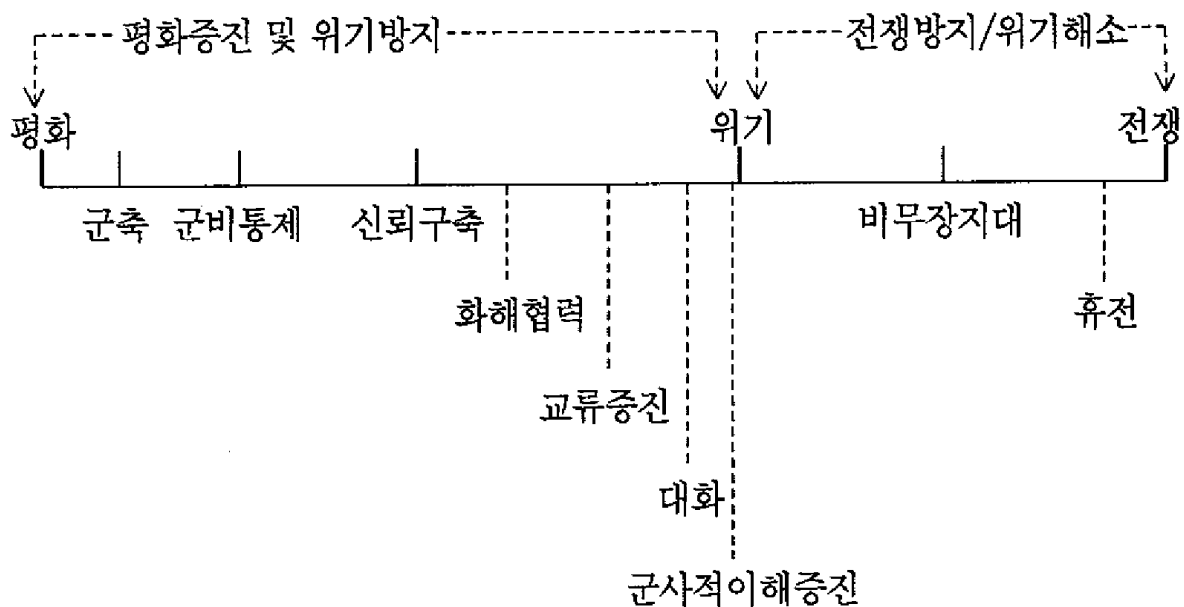
11) 남북한 군비통제에 대한 서로 다른 목적, 이익, 전략의 차이를 고려한다면 가치중립적이고 군사 관점에서 객관성이 있어야 상호간의 차이를 극복할 수 있다는 의미에서 군사적 안정성 개념을 도입하였다. 안병준, "남북한 군비통제의 쟁점과 전망", 국방부, 「한반도 군비통제」, 제10권(1993.4), pp. 12-18.

12) 한반도 군비통제 조치로서는 다음 글 참조. 한용섭, "한반도 군비통제전략의 모색," 「교수논총」(서울:국방대학원, 1995.6), 박종철, 「남북한 군비통제의 포괄적 이행방안:미·북관계 및 남북관계 개선 관련」, (서울:민족통일연구원, 연구보고서 95-11, 1995.12)

특히 군비통제조치는 북한의 화생무기와 미사일 등 대량살상무기, 그리고 장거리 화력을 중심으로 하는 기습공격능력을 다루는 문제가 시급하다. 이 과정에서 북한은 미군철수만 일방적으로 주장하면서 자기내 군사력이 열세하다고 주장할 것으로 예상된다. 따라서 군사정보의 상호교환과 그것의 진위를 파악하기 위한 상호방문 검증이 필수적이다. 또한 한국군에 대한 작전권 문제를 시비로 걸면서 군비통제회담에 대한 한국의 참가 자체를 거부할 수도 있는 바, 이에 대한 사전 대비책이 필요하다. UN사령부의 해체문제는 4자회담에서 분단관리기구(평화보장기구)가 설치 합의되면 자동적으로 해결될 수 있는 문제라고 볼 수 있다.

다섯째, 군비통제조치도 필요하지만 남북한간 상호 군사적 정치적 협력을 증대할 수 있는 조치가 필수적이다. 남북한 군 고위당국자간의 상호 교류와 전술, 전략 토의의 증대, 평화공존시 남북한에게 위협이 되는 주

[평화, 위기, 전쟁의 상호관계와 정책수단]



변국에 대한 공동 대처방안의 협의 등의 기회가 증대될 수 있도록 하는 정책대안의 수립도 중요하다.

5. 결 론

1차 세계대전 당시 불란서의 수상이었던 클레망소는 “평화를 이룩하는 것 보다는 전쟁을 하는 편이 더 쉽다.”라고 말한 바 있다. 한반도에서 평화를 구축하는 작업은 너무나 힘든 작업임에 틀림없다. 평화를 위한 협상은 수십년이 걸릴지도 모른다. 중동에서는 30여년이 걸렸다. 평화구축 작업이 힘들다고 해서, 위기만 발생했다 하면 전쟁으로 치달을 가능성이 가장 많은 한반도에서 평화체제를 구축하는 작업을 포기할 수는 없는 일이다.

현 상황에서 북한의 대미 평화협정 공세를 차단하고 한반도에 영구적인 평화를 구축하기 위한 평화협상 채널로서 4자회담은 가장 최선의 방법이라고 볼 수 있다. 그러나 그것을 실현시키기 위해서는 북한과 중국 뿐 아니라 미국의 적극적인 참여를 유도해야 하므로 한국 정부는 그런 지난(至難)한 과제를 자발적으로 떠 맡았다고 할 수 있다.

우선 4자회담의 성공을 위해서는 북한의 비핵화가 계속 유지되어야 한다. 핵문제는 미-북한간 직접협상으로 풀었지만 그것을 이행하는 과정에서 한반도에너지개발기구(KEDO)라는 다자간 협력체가 탄생해서 현재까지 원만하게 운용되고 있다. 앞으로 이런 방식의 다자간 협력체가 북한문제를 푸는 하나의 효과적이고도 실현가능한 방법이 될 것이다. 4자회담도 다자간 협의체이므로 북한의 입장을 적극 수용할 수 있는 융통성

이 있고 창조적인 적응방법임에는 틀림없다. 하지만 현실화가 어렵다고 할 수 있다.

따라서 4자회담을 어떻게 운용해 나갈 것인지 그 방법과 의제, 회의체의 구성·운영에 관한 절차를 고안하여 미국 북한 중국에게 보여 주어야 할 시점에 이르고 있다. 이와 관련하여 중국과 북한이 4자회담의 틀에 들어 오게 하고 미국도 계속 주도권을 행사하게 하려 하면 미국, 중국, 북한 모두 4자회담에 들어오는 것이 거부하는 것보다 이익이라는 것을 보여주어야 한다.

특히 중국에게 4자회담에 참여하는 것이 참여하지 않는 것보다는 이익이라는 사실을 느낄 수 있게 우리가 뭘 보여줘야 할 것이고, 북한에도 한국을 배제하기보다는 4자회담에 들어와서 한반도 긴장완화라든지 군비 통제, 평화체제, 경제협력 등의 문제들을 논의하는 것이 더 이익이라는 것을 느끼게 해야 할 것이다. 먼저 중국에 대한 전략으로 생각할 수 있는 것은, 중국도 북한의 조기 붕괴라든가 탈북자의 증가 및 유입, 그리고 북한체제 위기를 원하지 않기 때문에 이런 문제를 4자회담에서 논의하고 북한을 돕는 방안을 논의할 수 있다는 점을 먼저 설득해야 할 수 있을 것이다. 그리고 한반도에서 평화체제가 수립될 때 이것이 장기적으로 중국의 안보이익에 거슬리지 않는다는 것을 보여 주어야 한다.

이렇게 볼 때 앞으로 4자회담의 결과로 나올 한반도 평화체제 하에서 한국의 안보는 지금까지 우리가 가져온 안보에 대한 시각이나 입장과 크게 달라질 수 있을 것이다. 그렇다고 하더라도 4자회담 결과로 보장된 한국의 안보가 4자회담 이전보다 약하고 불안하다면 4자회담은 추진할

필요도 없다. 결국 한국의 안보와 통일문제에 있어서는 우방에게도 양보할 수 없다는 기본원칙을 고수하는 것이 대단히 중요하다.

또한 4자회담에서는 남북한 뿐만 아니라 미국, 중국과도 대화를 하는 것이기 때문에 지금보다는 훨씬 원숙한 우리의 안보외교능력이 요구된다고 하겠다. 이제까지 우리는 경제발전에 주력하면서 안보문제는 한미동맹을 공고히 하는 것으로 충분하다고 생각했지만, 동북아 4자가 모여서 한반도 평화체제를 수립할 때는 우리의 안보이익을 더 확보하기 위해서 좀 더 지혜로운 대미국 외교, 대중국 외교와 보다 교묘한 대북한 접근이 필요하게 될 것이다. 이런 외교능력을 발휘하기 위해서는 정부내의 범부처간 조정기구 같은 것이 필요하고 인력을 양성해 놓는 것이 중요할 것이다.

한편에선 4자회담 추진과 병행하여 동북아 6자간 다자 안보회담을 추진해 나가야 할 것이다. 동북아 국가들의 지역적 안보협력을 다루기 위한 채널은 한반도에서 광범위한 신뢰구축조치를 포함한 동북아의 지역신뢰구축과 지역군비통제를 촉진할 수 있는 요소로서 4자회담과 병행할 수 있을 것이다. 이를 병행해 감으로써 러시아의 소외감을 극복하고 일본의 경제력을 활용할 수 있는 기회를 제고하게 될 것이다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 4자회담이 시작되기 전에 적어도 작전과 정보능력의 현대화, 자주화를 달성해 가면서 군사적인 측면에서 한국 방위는 한국 단독으로 충분히 할 수 있다는 능력과 자신감을 갖출 수 있도록 대 북한 군비경쟁을 지속적으로 드라이브 해나가는 것이다. 모든 면에서 한국이 북한을 압도할 수 있을 때, 북한은 한반도의 평화 당사자

로서 한국을 인정하지 않을 수 없게 될 것이다. 역설적이지만 북한이 4자회담으로 하루속히 나오게 하는 길은 우리의 국방력을 제고함으로써 북한으로 하여금 협상을 통한 상호 안보의 증진이나 아니면 과도한 군사비 지출로 경제가 파멸하느냐 하는 선택의 기로에 놓일 수 밖에 없다는 인식을 갖게하는 데 있다.

사 회 : 여러가지 내용이 많이 담긴 발표문입니다만 시간을 제한하는 바람에 충분히 설명을 하지 못한 부분이 있을지 모르겠습니다만 토론에서 중요한 쟁점은 부각되리라고 생각합니다. 먼저 조선일보의 김윤곤 위원에게 토론을 부탁드립니다.

김윤곤 : 사회자께서 4자회담을 어떻게 보면 전술적이라고 말씀을 하셨는데, 저도 동감합니다. 왜냐하면 남북기본합의서가 발효되어 있는 상태에서 또 4자회담을 제의하는 것은 이 2가지를 연결하는 문제가 어렵고 무리인 듯한 느낌입니다. 남북기본합의서를 국제적으로 보장받기 위한 전략·전술로 나온 것이 아닌가 하는 생각을 해 봤습니다.

발표자께서 말씀하신 바와 마찬가지로 사실 4자회담은 이루어지기 어렵다고 생각합니다. 우리는 4자회담이 열리기만 하면 「4+2」 해서 6자회담을 하느니, 「4-2」 해서 남북이 주로 이야기한다고 말씀들을 하고 있지만 그것은 결국 한반도 문제를 남북당사자끼리만 해결한다는 우리의 원칙을 그대로 구현한다는 의지인 것 같은데, 이것을 북한이 믿을 리가 없습니다. 북한도 다 알고 있는 상황에서 우리가 공공연하게 그러한 얘기를 하면서 4자회담을 추진한다는 것은 북한으로서는 오히려 거부할 수 있는 가능성이 많다고 생각합니다.

그럼에도 불구하고 4자회담을 현재 우리정부에서는 남북문제를 풀어 갈 수 있는 「금과옥조」처럼 여기고 있는데, 저는 개인적으로 그것이 적절한 것인가를 검토해야 한다고 생각합니다. 4자회담은 제주도에서 한·미 정상회담이 열리니까 언론플레이를 위해서 지나가는 길에 한번 던져본 것이라고 치부하는 것이 좋지 않을까 생각합니다. 또 4자회담에 매달릴 필요가 있는가도 검토해야 합니다. 북한에서는 하지 않겠다는 4자회담에 대해서 우리가 계속 매달릴 때 우리가 무엇을 얻을 수 있는가도 생각해야 할 것입니다.

북한이 4자회담에 긍정적인 반응을 보인 것은 사실입니다. 그러나 그 과정을 보면 북한이 과연 4자회담에 관심이 있어서 그러한 것인가? 그렇지 않으면 4자회담에 참석하는 제스처를 보이면서 식량, 경제협력을 얻는 전술로써 나온 것이 아닌가 하는 생각도 합니다. 북한의 그러한 태도는 경수로에서도 엿볼 수 있습니다. 북한은 경수로 건설 자체가 지연되고 문제가 발생하는데 있어서 불평하지 않습니다. 단 식량지원이 중단된다든지 중유공급에 차질이 보일 것 같으면 신경질적인 반응을 보이고 있습니다. 이것은 4자회담의 성사나 경수로 제공으로 인해 남북간의 큰 틀속에서 평화구축이 이루어지는 것을 바라지 않기 때문으로 생각합니다.

그런데 우리는 지금까지 대북관계에서 현실성이 희박한 문제를 가지고 매달리는데, 왜 이렇게 되는가를 생각해야 할 것입니다. 여기에서 우리가 대북관계에서 탈피해야 할 사항이 있습니다. 첫째, 북한이 우리를 상대해 주지 않는다, 한국을 배제한다는 말을 언론을 비롯해서 흔히 사용하고 있는데, 이것이 우리의 콤플렉스입니다. 마치 우리가 북한으

로부터 배제된 듯한 생각을 가지고 있고, 한국은 북한의 상대가 못돼서 안달하는 듯한 마음의 자세를 가지고 있기 때문에 자꾸만 우리가 그러한 말을 하면서 거기에서 우리가 북한의 상대가 되어 봤으면, 배제되지 않았으면 하는 등 안달하면서 북한을 상대하고 있기 때문에 북한은 우리를 가지고 놀고 장난질 하는 것이 아닌가 생각합니다. 이러한 콤플렉스에서 벗어나지 못하는 한 남북관계에서 실질적인 진전은 이룩할 수가 없습니다.

그런데 남북관계에서 볼 때 국제적인 위상이라든가, 국력을 비교해보면 우리가 콤플렉스를 느낄 필요가 없는데, 우리 정부는 콤플렉스를 느낍니다. 설령 북한이 미국과 일본과 수교를 한다고 해도 우리가 콤플렉스를 느낄 필요가 없습니다. 북한이 미국·일본과 수교한다고 해서 한국의 위상이 뒤집어지고 또 한국의 국력이 뒤집어지는 것은 아닙니다. 미국이나 일본이 한국에서 추구하는 이익이 북한에서 추구하는 이익보다 훨씬 클 때는 변하지 않습니다.

두번째로 우리가 버려할 것은 정권 담당자들의 명예욕입니다. 정권이 바뀔 때마다 역사적으로 남을 만한 일을 한가지 하겠다는 것을 바로 남북관계에서 찾고 있습니다. 이러한 것은 과거 두 개의 정권이 그렇지 않다는 것을 알았기 때문에 차기 정권은 처음부터 그러한 것을 추구하지 않으리라고 기대합니다만 다음에도 그러한 것이 나오지 않을까 생각합니다.

현재 김영삼 정부의 임기가 1년 정도 남았는데, 북한은 현정권과는 더이상 남북대화를 할 필요를 느끼지 않는 것으로 생각합니다. 왜냐하

면 현정부와 대화를 해 봤자 다음 정부에 보장되는 것도 아니고 한국은 대북정책을 비롯해서 모든 정책이 정권이 바뀌면 달라지기 때문에 현 정부에는 기대하지 않을 것입니다.

그리고 현실적으로 북한 역시 남북대화를 할 상황이 못 됩니다. 이미 경제적으로 격차가 많이 벌어졌고 극심한 식량난을 겪고 있는 상황에서 남북대화를 한다는 것은 불가능합니다. 특히 황장엽 망명에서 드러났듯이 북한내에서 권력투쟁이 벌어지든지 그렇지 않으면 권력정비가 있어야 하는데 그것도 1-2년 안에 끝날지 안 끝날지 모르는 심각한 상황입니다. 그렇다면 북한의 체제가 안정되어야만 남북대화를 할 수 있다고 생각할 때 현재 북한의 입장에서는 어렵다고 생각합니다. 그리고 김정일 자신도 마찬가지입니다. 과연 김정일이 남북정상회담을 멋있게 할 수 있는 언변이나 태도, 식견을 가지고 있느냐 하는 것도 의문시되고 있는 상황입니다.

통일원을 비롯해서 안보외교부서가 할 일은 정권이 교체된다고 하더라도 항상 남북관계에서 일관된 기본정책을 마련하는 것이 가장 중요하다고 생각합니다. 지금까지 우리의 대북정책은 일관성이 없었다고 공통으로 이야기를 하고 있습니다. 대북정책을 정권적인 차원에서 정권이 바뀔 때마다 바꾸고, 한 정권내에서도 국내 정치상황에 비추어서 이익을 찾아서 바꾼다면 도저히 남북관계를 올바르게 정립하는데 아무런 도움이 되지 않습니다. 그래서 일관된 정책을 수립하고 추진하는 것이 중요합니다. 오늘 남북기본합의서 발효 5주년을 맞이해서 생각나는 것은 남북기본합의서야말로 우리의 대북정책을 일관성있게 추진해 나가는 기본이 될 수 있다고 생각합니다.

사 회 : 어떻게 보면 신랄하게 우리가 다루어온 4자회담의 정책적 자세에 대해서 비판해 주셨습니다. 김윤곤 위원이 처음에 말씀하실 때 제가 서두에 말을 꺼냈던 기본합의서와 4자회담간의 상호관계에 대해서 언급이 계셔서 제가 책임을 느끼고 1분만 설명을 하고 다음 토론자에게 마이크를 넘기겠습니다.

제가 4자회담 운용의 기본원칙을 기본합의서를 제대로 실현할 수 있기 위한 전술적인 차원에서 운용되어야 한다는 것을 서두에 말씀드린 것은 3가지 뜻이 있습니다.

하나는 한국과 미국의 역할분담입니다. 두번째는 북한의 평화의지를 촉진할 수 있는 국제적 압력장치를 도입하는 것입니다. 세번째는 북한이 우리의 뜻을, 평화체제에 대한 불신을 가지지 않도록 국제적 보장, 즉 미국과 중국의 보장을 포함시켜서 북한이 쉽게 응할 수 있도록, 즉 기본합의서 정신에 호응할 수 있도록 유도하는 것입니다.

4자회담의 운용을 이렇게 3가지로 이해한다면, 결국 기본합의서를 제대로 할 수 있도록 하기 위한 장치가 되는 것입니다. 제가 서두에 한국 주도의 평화정착이라고 말씀드렸습시다만 한국 주도라고 하는 것은 한·미 역할분담에서 나오는 것입니다. 북한이 한국과 협상을 하지 않으면 안되겠다는 것을 인식시킬 수 있도록 한국과 미국의 역할을 분담하고, 이것은 뒤집어 보면 미국이 더 이상 평화문제에 대해서는 나서지 않는다는 것을 북한에게 인식시키는 것입니다. 이것을 유도하기 위해서는 중국과 미국의 대북정책을 4자회담이라는 테두리 속에 집어넣음으로써 한국이 미국과 중국의 대북정책에 영향을 줄 수 있는 틀을 만드는

것이 4자회담입니다.

그리고 보장이라고 하는 것은 설명을 요하지는 않습니다. 북한이 우리를 믿지는 않지만 미국과 중국에 대해서는 신뢰하고 있기 때문에 그것을 연결시키는 세가지 차원인데, 설명드린 이유는 이러한 것을 우리가 의중에 두고 4자회담을 운용해 나가면 기본합의서와 4자회담의 관계가 명확해지고 4자회담에서 구체적으로 우리가 취할 방향이 나온다는 차원에서 제가 전술이라고 표현했던 것입니다.

오관치 : 김윤곤 위원께서 말씀하셨듯이 기본합의서가 대단히 중요한 남북관계의 이정표가 된다고 생각합니다. 그래서 4자회담도 기본합의서와 연관시켜서 당연히 추진해야 되고 또 그러한 위상 하에서 목표를 추구해야 된다고 생각합니다.

4자회담에 있어서 추구해야 할 목표는 하나라고 생각합니다. 기본합의서에서 평화체제가 공고히 된 다음에 정전협정을 대체한다는 부분을 4자회담으로 메꾸자는 것입니다. 그 이상은 4자회담에서 기대를 해서는 안되고 또 노력을 해도 얻어지지 않을 것이라고 생각합니다. 따라서 4자회담에서 추구해야 할 목표는 단순하고 일관성있고 기본합의서와 보완성을 가져야 합니다. 이것이 4자회담에서 추구해야 할 목표이고 위상이라고 생각합니다. 기본합의서의 미비점인 평화체제의 틀을 만든다 하는 것이 4자회담에서 추구해야 할 목표라고 한다면 4자회담은 어디까지나 한용섭 교수가 소극적 평화라고 정의를 하신 바와 같이 전쟁가능성을 감소시키는데 목표를 두어야 합니다. 전쟁억제라고 말할 수도 없고 전쟁방지라고 볼 수도 없습니다. 이것은 4자회담에서 논의해

야 될 의제를 제한한다고 생각합니다.

의제는 정전협정 대체안이 그 하나가 될 것이고, 둘째는 정전협정 대체안이 바로 전쟁가능성을 감소시키자는 것이니까 전쟁가능성을 감소시키는 조치, 즉 군비통제조치들이 중요한 예가 될 것입니다. 세번째는 그러한 협의사항에 대해서 감시·검증할 수 있는 체제가 논의가 되어야 하고, 네번째는 위반사항이나 더 잘해나가자는 것을 협의할 수 있는 협의체제가 논의가 되면 된다고 생각합니다. 이 네가지가 의제가 되어야 되고, 이 네가지가 정전협정을 평화체제의 틀로 바꾸는데 포함이 되어야 할 사항이라고 생각합니다.

이러한 전쟁가능성을 감소시키는 것이 중국의 전형적인 국익이기 때문에 중국의 국익을 증진하기 위한 것이라고 중국을 설득하면 된다고 생각합니다. 그래서 중국도 여기에 참여하려고 했던 것이 아닌가 생각합니다. 어떠한 경우에도 중국을 포함시켜야 한다고 생각합니다. 따라서 4자회담에서 군사문제 등은 3자회담으로 축소할 수 있다고 한용섭 교수는 말씀하셨는데, 그렇게 되면 4자회담에서 우리가 노린 효과를 스스로 포기한 것이라고 생각됩니다. 중국을 반드시 포함시켜서 중국이 합리적인 전쟁방지 또는 전쟁가능성 감시조치에 대해서 이해를 하고 합의를 하고, 이것을 북한이 위반했을 때 중·북관계가 잘못 될 것이고 이러한 것이 대북압력수단이 되는 것입니다. 따라서 4자회담은 어디까지나 4자간에 평화체제로 전환하는 문제만 단순하고 일관성있게 논의하고 합의를 도출하면 된다고 생각합니다. 그리고 3자회담의 가능성을 말씀하신 것에 대해서 한용섭 교수의 추가설명을 듣고 싶습니다.

두번째 한용섭 교수의 발표문에 미국과 중국관계 등 여러 가지를 말씀하시는데, 특히 미국의 입장에 대해서는 약간 비판적인 논조를 보이고 계셨습니다. 갈루치 전 미국무부 차관보가 최근 서울에 왔을 때 미국의 4가지 시각을 밝혔습니다. 미국은 남북한 또는 북한에서 대해서 보는 관점이 4가지라고 이야기합니다.

첫째 한반도 통일은 불가피한 것이다. 따라서 통일은 반드시 된다는 것이 미국의 입장이다. 두번째는 남북간 체제 경쟁은 북한의 패배로 끝났다. 셋째는 이렇게 패배로 끝났음에도 불구하고 북한이 한·미에게 심대한 손해를 끼칠 수 있는 행동을 할 우려가 있다. 그래서 이것을 막아야 된다. 네번째는 북한이 한국에 의존하지 않고서는 경제든 아무것도 못한다는 것이 미국의 시각이라고 명확히 얘기를 했습니다. 이러한 관점이기 때문에 미국의 입장에서는 말로는 연착륙이라고 묘하게 하고 있습니다만 연착륙이라는 말 자체도 행정부 관리가 공식적으로는 한번도 한 적이 없습니다. 미국은 이러한 4가지 시각하에서 대북정책을 추진하는 것이지 우리를 속이고 하는 것은 없다고 생각합니다.

이러한 관점에 대해서 우리가 의견을 같이 하지 않을 수가 있습니다. 즉 식량지원을 너무 많이 한다든지, 미·북간 공식관계가 수립됨으로써 일·북관계가 정상화되고 일본의 경제지원이 들어가는 것에 대해서 미국도 반대하고 우리도 반대하는데, 식량지원은 미국의 관점에서는 몇십만톤을 지원해서 붕괴될 북한이 붕괴되지 않는 것은 아니다 라는 전술적인 것 때문에 그러한 행동을 하는 것이고, 이것에 대해서 우리는 국민적인 감정이 있기 때문에 미국과 의견이 다른 것이지 다른 것은 없다는 느낌이 들었습니다.

정용길 : 저는 남북기본합의서가 발효될 때도 실현이 될 것인가 하는데 회의적인 생각을 가지고 있었습니다. 그 이유는 남북간에 기본합의서 내용을 실현할 만한 분위기가 조성되지 않은 상태에서 만들어졌기 때문입니다. 제가 자주 독일을 인용하는데, 독일에서는 '51년 베를린협정에 의해서 교역이 상당히 이루어지고 있었고, 양측에 정치적인 문제가 있을 때에도 교역은 이루어지는 바탕위에서 '70년 정상회담이 열리고 '71년 기본조약이 체결되면서 그러한 일들이 확대될 수가 있었습니다. 다만 우리는 그러한 상황이 아니었습니다.

제가 토론에 나오기로 결정한 이후에 황장엽 망명사건을 접하면서 남북문제는 상식적인 범위내에서 논의하거나 예상하기가 상당히 어렵다고 생각했습니다. 북한이 현 남한정권과는 대화를 하지 않겠다는 것을 얘기를 합니다. 그러나 지금 북한 사정이 상당히 나빠서 우리가 남북기본합의서 정신으로 돌아가서 남북이 회담을 해보자는 얘기를 하면 북한이 다시한번 생각해 볼 수 있는 여지는 충분히 있지 않나 하는 생각도 해 봅니다.

저는 4자회담 보다는 남북기본합의서 정신이 여러 가지로 좋다고 봅니다. 물론 남북기본합의서의 내용을 이행하는데 필요한 전술적 차원이라고 해서 4자회담을 얘기들을 하지만 저는 오히려 남북기본합의서는 남북이 합의한 내용이고 4자회담만 하더라도 주변국을 끌어들이는 상황이기 때문에, 이 문제를 다시 거론해 보는 것도 중요한 것이 아닌가 생각해 봅니다.

지난번에 한용섭 교수님과도 함께 북경에서 북한 학자들을 만난 적이

있었습니다. 그 때 자주성의 문제를 얘기하면서 미군철수문제를 얘기 하길래 우리측에서 미군주둔문제와 관련해서 당사자인 한국보다는 미국과 평화협정을 체결하려고 하느냐 하고 물으니까, 답변하기를 통일 문제를 남한을 제외시키고 미국과 대화하려고 하는 것이 아니라 6.25 전쟁 이후 자기들은 미국과 청산해야 할 문제가 있는데, 그 문제를 해결하기 위해서 미국과 회담을 하려고 하는 것이다 라는 말을 하는 것을 보면서, 우리는 상황의 이중성이랄까 통일문제와 안보문제를 함께 생각하고 또 당사자인 남북한이 해야 되겠다는 것과 주변강대국들의 이해관계가 첨예하게 대립되어 있는 상황이기 때문에 이 문제를 우리는 종합적으로 봐야 된다고 봅니다.

우리나라의 통일정책이 일관성이 없다고 얘기들을 하시지만 일관성이 없었던 것이 아니라 우리는 자유민주주의체제로 통일을 해야 되겠다 하는 것이 기본이었습니다. 쌀을 지원하다가 북한의 반응에 따라서 지원하지 않는다는 것, 용어의 변화만 있었지 따지고 보면 우리는 일관되게 생각을 하고 있다고 생각합니다. 다만 근래에 대북봉쇄정책을 취해서 붕괴를 촉진할 것이냐, 아니면 참여정책을 통해서 소프트랜딩을 시킬 것이냐에 대한 확고한 기준을 갖고 있지 않고 사태에 따라서 우리는 보고 있었던 것뿐이 아닌가 하는 생각만 들 뿐이지, 사실 우리는 자유경제체제를 원하고 그 체제로 통일이 되어야 되겠다는 것은 변함이 없었다는 생각이 듭니다.

여하튼 통일문제, 대북정책, 평화체제 구축문제는 국내문제와 국제문제, 주변문제로 볼 수 있습니다. 국내문제는 정치, 안보, 경제문제 등 여러 가지가 있는데, 근래에 고정간첩문제들이 제기되고 있습니다. 사

실 이 문제는 통일문제와 안보문제에 상당히 중요한 문제입니다. 이러한 문제들에 대해 우리가 불안한 심정을 가지고 있는 것을 감안한다면 자유민주주의체제를 옹호하고 수호할 수 있는 터전이 마련되어야 하는데, 우리 사회가 그렇지 못한 것이 상당히 문제입니다.

또한 북한에 대한 정보가 미흡하다는 생각을 합니다. 이 문제도 평화체제 구축문제와 연관시켜서 말씀을 드리면 독일은 고르바초프가 소련 내에서 권좌를 잃을 것 같은 정보도 가지고 있었고, 동독내의 상황 변화를 상당히 많이 알고 있었습니다. 그런데 우리는 북한에 대한 정보도 충분히 가지고 있지 못한 것 같고, 경제상황도 매우 불안합니다. 그리고 주변국 상황도 통일에 기여하기 보다는 대체적으로 평화, 안정의 분위기를 가지고 있습니다. 우리도 평화와 안정이 중요하고 그 이후에 통일이 되어야 되겠으니까 그것과는 크게 배치되지는 않겠습니다만 주변국들도 통일에 크게 기여하지는 않을 것 같다는 생각을 합니다.

그래서 저는 차제에 국내정치와 주변국 문제, 특히 해외동포의 문제에 신경을 쏟아야 한다고 봅니다. 해외동포들이 우리의 통일정책을 지원하는 지원세력으로 남지 않고 통일이 되면 남한 자본주의의 병폐들이 병이 될 수가 있다고 하는 부정적인 시각이 많이 있는 것이 큰 문제라고 생각합니다.

그리고 발표자에게 몇가지 질문하고 싶은 것이 있습니다. “남북한간 비무장지대를 확대하여 현재 전진배치하고 있는 공격용무기들을 후방으로 배치하는 작업을 예로 들 수 있다”고 하시면서 “현재의 좁은 비무장지대로서는 위기가 전쟁으로 확산되는 것을 제대로 막을 수 없기 때

문에"라고 하셨습니다. 사실 비무장지대가 없어지는 것이 통일인데 비무장지대를 더 넓게 하자는 얘기를 하셨습니다. 이렇게 넓고 좁은 의미로 위기가 나타나느냐 하는 생각이 듭니다.

그리고 상설적인 대화채널의 유지, 교류와 접촉의 증대, 경제협력, 군사적 차원의 상호교류와 이해의 증대, 신뢰구축, 군비통제, 군축 등의 조치를 취해야 된다는 얘기는 자주 우리가 하는 이야기입니다만 이것이 가능한 얘기들이냐? 북한에서 듣지도 않기 때문에 어렵다는 생각이 듭니다.

그리고 정전협정의 개정 및 대체문제, 한국전의 종결과 전쟁책임 및 배상문제, 주한미군의 규모와 역할, 유엔사 해체문제 등을 말씀하셨는데, 우리는 이렇게 하면 좋겠지만 우리 능력밖의 문제들이었습니다. 그래서 가능한 것이냐 하는 생각도 듭니다.

"한국전쟁의 책임규명과 청산문제는 평화체제에 이르기 위해서 필수적이다. 북한도 평화협정의 필요성을 주장하는 대목에서 한국전쟁의 책임자 처단문제, 전쟁피해 보상문제, 한국전쟁의 법적 종결문제를 반드시 답아야 한다"고 주장한다고 하셨는데, 거기에 나오는 한국전쟁의 책임자 처단문제는 북한에서 주장하는 것과 우리가 주장하는 것은 정반대의 개념입니다. 우리는 김일성이 전쟁책임자였는데, 북한이 한국전쟁의 책임자 문제를 얘기할 때는 미국이나 괴뢰들이라고 해서 남한을 지목하겠습니까만 전쟁책임자 문제는 정반대로 생각을 하고 있는 것이 아니냐 생각을 하게 됩니다.

그리고 맨 뒤에 보면 한편에서는 4자회담 추진과 병행해서 동북아 6

자간 다자회담을 추진해 나가야 한다고 하셨는데, 이것도 노대통령이 6자회담을 제의했는데 실현이 되지 못하고 있는 상황입니다. 그래서 남북간에는 따지고 보면 이러한 모든 문제들은 희망사항이지 제대로 되지 못하고 있어서 저는 남북문제는 조용하게 남한의 국내정치상황을 안정되게 하고 국제환경을 잘 조성하는 노력과 함께 북한과 평화체제를 구축하는 노력을 계속 하는 것이 좋지 않겠느냐? 너무 선전적인 회담 제의보다는 차분하게 준비하고 대비해야 되겠다는 생각을 해 보았습니다.

강원식 : 저는 페이지에서 나타났던 문제들을 중심으로 토론의 내용들을 찾아볼까 합니다.

우선 “미국이 중재자 역할을 극구 회피할 것이다”라는 표현을 하시고, 아까 부연설명을 하면서도 상당히 센서티브한 입장을 가지고 있다고 말씀하셨습니다. 그런데 실질적으로 미국이 제네바 핵합의에서도 남북대화가 조화와 병행으로 걸려 있는 상황인데, 남북대화를 중재하지 않고 미국이 제네바합의를 이행시켜 나갈 수 있는가 하는 문제를 포함하여, 발표문에서 클린턴 대통령의 새해 국정연설에서 “남북한 사이의 가교 역할을 할 것이고 남북한 평화회담을 진전시키겠다”라는 결의를 나타냈다고 하는 표현을 지적하고 있듯이, 과연 미국이 중재적 역할을 회피하는 것으로 할 것인지, 아니면 오히려 제 생각에는 적극적인 역할을 담당할 수밖에 없지 않느냐 라는 생각이 드는데, 이에 대하여 어떠한 생각을 가지고 계시는지 묻고 싶습니다.

미국과 중국이 공동의장국이 되고 남북한이 멤버가 되는 4자회담의

형태를 이야기하셨는데, 꼭 공동의장국이 필요하고 남북한은 멤버가 되는 것인지 아니면 4개국이 모두 멤버가 되는 것인지 하여튼 공동의장국이 필요한 것인가 라는 생각도 들었습니다.

4자회담이 개최되기 위해서는 최고지도자 수준에서의 정치적인 공약이 필요하다 라는 말씀을 하시면서, 4자회담 전개과정 두 번째 시나리오에서 4국 정상회담을 상정하고 있습니다. 4국 정상회담이 열려서 4자회담을 개최하자고 합의를 하기 위해서는 거꾸로 4자회담 개최 필요성을 4국이 동시에 공감할 해서 실무차원의 협의를 거친 다음에 4국 정상회담이 개최되는 것을 천명하는 형태로 본다면, 오히려 4자회담 추진의 필요성은 그전에 합의가 되는 것이 아닌가 라는 생각이 들었습니다.

4자회담 하부위원회를 언급하셨는데, 경제를 중심으로하여 4자위원회가 구성되어서 남북한, 중국, 미국의 4자 위원회에서 주로 경제문제와 군사문제에 있어서 중국의 추인을 받아야 될 부분들이 논의되고, 군비통제문제는 중국을 제외한 3자회담 형태로써 한다고 말씀하셨는데, 과연 중국이 군사문제에 참여하지 않는 것에 대해서 용인할 것인가 하는 생각도 듭니다. 그래서 이슈별로 3자회담과 4자회담으로 나누는 것이 중국의 반발이라는 측면에서 가능할 것인가 하는 생각이 듭니다.

한국전쟁 책임규명과 청산문제입니다. 전통적으로 평화협정은 과거처럼 전쟁에서 승자와 패자가 명확하게 구분되는 상황 속에서 승전국이 패전국에 대하여 일방적으로 불평등조약을 부과하는 형태로서 체결되어 왔기 때문에 과거의 전통적인 평화협정의 형태에 있어서는 전쟁

책임을 물을 수가 있었지만, 2차대전 이후의 평화조약의 경우에는 전쟁책임 조항을 넣은 경우가 거의 없는 것으로 알고 있습니다. 그러한 상황에서 결국 평화협정 내용이라는 것이 실질적으로 전쟁책임문제를 거론해서 평화협정이 체결될 수 없을 것이라는 측면에서 본다면, 우리의 경우에 전쟁책임문제를 거론하는 것이 적절인가 라는 생각이 듭니다. 과거사 처리문제는 대단히 중요합니다만 그것보다는 향후의 평화 정착과 제도적인 틀을 마련해 나가는 것이 4자회담을 포함하여 평화협정을 체결해 나가는데 있어서 중요한 관건이라고 생각한다면 과거사 처리문제는 짚고 넘어가야 될 중요한 문제임에도 불구하고 오히려 통일 이후의 과제로 미루는 것이 옳지 않겠는가 라는 생각이 들었습니다.

위기관리체제와 분단관리체제의 수립문제에 대하여 4자기구, 6자기구, 유엔을 포함한 국제기구 등 여러 가지 형태들을 언급하셨습니다만 구체적으로 위기관리를 위해서 남북한이 당사자로서 저희들의 욕심으로는 남북공동위원회에서 그 기능을 맡으면 되지 않겠느냐 라고 흔히들 이야기해 왔습니다만 외부의 역할, 즉 미국과 중국, 주변 4국이든, 유엔이든간에 역할이 필요하다라고 했을 때, 그들의 역할이 기구의 형태로써 한정되는 것인지 아니면 군사적인 역할을 포함하는 것인지를 묻고 싶습니다.

4자회담에 대해서 금과옥조가 아니다 라는 말씀을 김윤곤 위원께서 해주셨습니다만 한 교수님께서서는 4자회담을 최선의 방법이라고 규정을 하고 계시는데, 4자회담의 실현 가능성이 현실적으로 희박하다고 본다면 4자회담을 최선의 방법으로 규정해 버리면 최선의 방법이 지금 현재 막혀 있다 라고 한다면 문제가 되지 않겠는지. 오히려 과거부터 우

리가 주장해 왔던 남북간에 있어서 당사자원칙에 입각하여 남북평화협정에 이르기 위한 여러 가지 방법중의 하나로써 규정해 버리는 것이 옳지 않겠느냐 라는 생각이 들었습니다.

그리고 이 논문 전체가 4자회담 개최를 전제를 하고 논의를 전개하고 계시는데, 4자회담 자체가 추진되기 어렵다고 한다면 북한에 의한 휴전체제의 불안정성이 계속 고조되는 상황을 어떤 식으로 위기관리를 해 나갈 것인가? 즉 4자회담 열어서 그 이후의 위기관리 문제가 아니라 당장의 위기관리 문제는 어떻게 해야 되는 것인지? 현재처럼 불안정한 정전체제와 특정한 사건이 발생되면 미국과 북한간에 있어서 직접적인 군사접촉에 의하여 문제가 해결되어 가는 형태가 유지될 수밖에 없는 것인지? 현재상황을 어떻게 관리해 나갈 것인가 하는 문제와 관련하여 군사문제를 연구해 오신 한교수님의 의견을 듣고 싶습니다.

마지막으로 유엔사 해체문제입니다. 북한의 남침위협이 상존할 때까지는 유엔사와 정전체제는 유지되어야 한다. 그리고 유엔사 문제는 4자회담에서 평화관리기구가 설치·합의되면 자동해결될 문제라고 말씀을 하셨는데, 그것은 곧 평화체제로 이행될 때까지는 유엔사가 존속되어야 한다는 것으로 이해가 되었습니다.

그런데 그전에 해체할 필요성은 없는가 해서 말씀을 드리는 것입니다. 실질적으로 유엔사가 300여명 이내의 소수인원만 배속되어 있기 때문에 실제 전술적인 기능들은 모두 상실하고 있는 상황 속에서 유엔사를 해체할 경우에 북한의 남침에 대하여 유엔차원의 개입근거가 없어진다는 점을 우려하셨는데, 과연 유엔사를 해체한다고 해서 북한이

남침할 경우 유엔이 개입할 수 있는 근거가 되느냐 라는 측면도 거꾸로 생각할 필요가 있다고 생각합니다. 유엔사가 한국에 있다고 해서 북한이 남침했을 때 유엔의 자동개입을 보장하느냐 아니면 유엔사가 없다고 해서 유엔의 개입이 보장되지 않느냐 라는 문제는 적어도 법리적으로나 실제적으로 전혀 다른 차원의 문제라고 봅니다. 유엔사가 있다고 해도 유엔안보리가 개최되어서 북한의 남침시 유엔의 개입여부를 다시 결의해야 되고, 유엔사가 없다고 해서 유엔안보리에서 다시 결의해서 개입문제가 논의될 것이라는 측면에서 본다면, 유엔사의 해체문제는 현실적으로 크게 중요성이 없지 않느냐 라는 생각이 듭니다.

그렇다면 우리의 주도권 장악 차원에서 북한에 대하여 유엔사 해체를 우리가 긍정적으로 검토할 필요가 있다라든가, 유엔사 해체문제를 논의하자고 제의를 하는 부분에 있어서 전향적인 인식의 사고가 필요할 수도 있지 않느냐 라는 생각이 들어서, 한 교수님의 의견을 듣고 싶습니다.

전시작전권도 마찬가지로 우리가 조기에 환수하는 것이 기본입장이라고 생각하는데, 미국에서 극구 반대할 것이다 라는 표현을 하셨는데, 전시작전권과 관련해서도 한마디 해주시면 고맙겠습니다.

사 회 : 네 분의 지명토론자의 여러 가지 질문과 토론이 있었습니다. 그 중에 중요한 질문에 대해서 답변이나 추가설명을 들은 후에, 앞에 계신 여러분에게 발언하실 기회를 드리겠습니다.

한용섭 : 좋은 지적을 해 주셔서 대단히 감사드립니다. 크게 나누자면 4자회담과 기본합의서간의 상호관계를 어떻게 규정할 것인가 하는 문제

입니다. 이것은 정부에서도 명쾌하게 설명해 주지 않았기 때문에 각자가 객관적인 해석을 하고 있는 것 같습니다. 4자회담을 기본합의서를 실현시키기 위해서 전술적으로만 사용하고 말 것이냐 4자회담은 실현되기 힘들기 때문에 선전적으로만 할 것이냐 또 4자회담의 추구목표를 소극적인 평화상태를 이루는 문제로 할 것이냐 하는 것 등입니다.

저는 4자회담을 제안한 이상 목표를 이룰 수 있는 목표와 이룰 수 없는 목표를 포함해서 포괄적으로 잡아야 된다고 생각합니다. 그래야 성사 가능성이 있을 것이라고 봅니다. 그 다음에 4자회담 운영방식도 융통성을 가져야 됩니다. 한반도 문제가 어렵고 평화를 정착시키기 위해서는 국제적인 구조문제를 해결하지 않고는 곤란하기 때문에 목표도 적극적인 평화창조, 적극적인 평화정착, 왜냐하면 광범위한 긴장완화 조치도 다룰 수 있다고 처음부터 이야기했기 때문에 범위를 한정할 필요가 없고, 선입견을 가지고 할 필요가 없습니다.

특히 갈루치가 한국에 왔을 때, 3자설명회를 앞둔 미국의 입장 등 여러 가지를 질문했습니다. 3자설명회를 준비해 나가는 것이 굉장히 중요한데 우리가 3자설명회를 하면서 임하기 전에 북한이 우리를 배제하기 때문에 3자설명회에서 얻을 것이 무엇이 있겠느냐?하면서 준비도 없는 상태로 가서 북한이 나오는 것만 지켜 보겠다는 소극적인 자세만 취할 것이 아니라, 여러 가지 우리의 입장에 융통성을 가지고 임해야 되리라고 봅니다.

예를 들어서 현상태에서 북한이 나오는 이유가 무엇이고, 한반도 문제를 해결해 나가는데 있어서 입장변화가 있느냐 등 여러 가지를 얻을

수 있고, 그 다음에 거기에 맞춰서 융통성있게 우리가 적응해 나갈 수 있는 것을 해야 되지 않느냐는 생각입니다.

그런 의미에서 북한이 우리를 배제한다 라고 해가지고 북한이 우리를 배제하니까 우리는 여기에 대해서 어떻게 되겠다는 것은 우리의 자승연입니다. 재미있는 예를 느낀 것이 일본이 중국에 대해서 그러한 생각을 가지고 있습니다. 중국이 동북아 다자안보협력에 대해서 적극적인 입장으로 전환해서 나오고 있다. 그렇다면 이것은 미국과 일본간의 전통적인 우방관계를 와해시키려고 나오지 않느냐 라는 생각을 일본의 안보전문가들이 굉장히 많이 생각하고 있습니다. 아주 선입견입니다. 우리도 북한이 우리를 배제한다는 생각을 갖고 자승연이 되어서 우리를 속박하는 예가 상당히 많이 있습니다만, 3자회담이나 4자회담에 임할 때에는 남북한만의 문제가 아닌 국제적인 문제가 걸려 있기 때문에 너무 북한에 대한 선입견을 가지고 우리를 속박할 필요가 없다고 생각합니다.

그리고 4자회담의 추구 목표도 소극적인 전쟁가능성 감소도 있지만 북한, 중국, 미국과 대화를 해 나가면서 필연적으로 제기될 문제들이 여러 가지가 있는데, 그 중에 미군감소 혹은 단계적인 철군, 작전권 문제 등 여러 가지 군사적인 문제가 걸려 있습니다. 여기에 예를 들어서 북한이 우리보다 많은 군사력을 유지하고 있는데 북한의 군사력을 후방으로 철수시키기 위해서는 우리가 인센티브를 주어야 하는데, 우리가 줄 것은 경제적인 측면입니다.

그러면 경제적인 측면과 군사적인 측면이 동시에 논의가 되어야 되는

데, 그러면 경제적인 측면을 어디에서 다룰 것이냐 하는 문제가 필연적으로 제기될 것입니다. 예를 들어서 그것은 논의하지 말고 간접적으로 북한이 요구할 때마다 직접적인 연결을 시키지 말고 인도적인 차원으로 지원할 것이냐는 아니라고 봅니다. 그렇게 하다 보면 우리가 북한으로부터 군사적인 측면을 많이 요구 해야 되는데 그것이 안 되기 때문에 필연적으로 기본합의서 내용뿐만 아니라 다른 것들도 많이 논의가 될 수 있는 상태입니다. 그래서 4자회담의 목표를 높게 잡고 그 중에서 논의될 수 있는 의제를 충분히 검토해서 대응해야 되겠습니다.

그런 의미에서 정용길 교수께서 지적하신 여러 가지 의제들이 있는데 이것이 사실은 기본합의서를 할 때도 그러한 의제들이 많이 나왔고 지금도 의논되고 있습니다. 그것이 중요하기 때문에 의논되고 있습니다. 그래서 4자회담이 실현된다면 그러한 의제들이 또다시 나오는데, 우리가 어떠한 입장에서 대응해 나갈 것이냐? 이것은 남북대화할 때와는 다른 방향의 엄청난 준비작업이 필요합니다. 그래서 또다시 의제를 받아서 그 차원에서 검토를 해 봤습니다.

그 다음에 4자회담 시나리오 중에서 4국정상회담이 출발되어서 각 부문별 회담으로 들어가는 것을 상정하고 있습니다. 사실 중동회담은 예비회담에서 이루어진 것이 아니고 미국의 개별외교를 통해서 그러한 장을 마련한 것입니다. 사실 그런 의미에서 미국의 역할은 대단히 중요합니다. 한국이 나서서 남북간에 무엇을 하자고 하면 북한이 남북체제 경쟁에서 졌기 때문에 나올 리가 만무합니다. 현재까지는 중재자의 입장을 회피하고 있다는 것을 지적하고 있습니다. 앞으로도 계속 그럴 것이냐 하는 문제는 3자설명회를 전개해 나가면서 미국이 중재자의 역할

을 하게 된다면 3자설명회가 3자회담으로 확대가 되고 나중에 중국을 끌어들이는 형태로 가지 않겠느냐 하고 생각해 봤습니다.

유엔사 해체문제는 지금 해체하기 곤란한 이유가 한반도에서 분쟁이 발생할 경우에 유엔사령관 지휘하에서 주일 미군기지 7군대를 사용하게 되어 있습니다. 그런데 그것에 대한 법적인 조치없이 바로 한다는 것은 곤란합니다. 이것을 염두에 두고 한 것인지는 모르겠지만 미일 신안보 공동선언을 통해서 일본이 한반도 유사시에 주일미군기지를 자유롭게 사용할 수 있고 군수지원문제를 이야기하고 있습니다. 이러한 것들이 다 갖추어지면 모르겠지만 지금 현재로서는 곤란하다는 결론입니다.

사 회 : 이제부터 참여하신 모든 분에게 기회를 드려서 논의해 볼까 합니다. 4자회담과 기본합의서의 기본관계, 그 관계에서 4자회담을 우리가 어떻게 다루고, 목표를 어디에 두어야 되고, 운용하는데 있어서 어디에 중점을 두고 운용해 나갈 것인가 하는 것들이 중점적으로 논의될 것 같습니다. 자유롭게 토론에 참여해 주시기를 부탁드립니다.

양영식 : 몇가지 느낀 점과 질문을 한두가지 드릴까 합니다. 작전통제권 환수와 주한미군 철수문제는 뜨거운 감자처럼 그동안 군사적인 측면에서만 접근이 되어 왔습니다만 4자회담이 실질적으로 열린다 할 경우에는 유엔사 해체문제를 포함해서 우리 정부의 주체적인 입장이 있어야 한다고 생각합니다. 따라서 발상의 전환이 있어야 하는데, 지금의 발표 논문은 어떤 점에서는 미국측의 안을 들은 느낌입니다. 왜냐하면 여기에서 언급은 되어 있습니다만 유엔사 해체문제는 미국도 동의할 것이

다고 하면서도 2천년까지 미군은 주둔한다고 되어있습니다. 또 한반도 안보상황은 DMZ를 확장하는 것이 낫지 축소하면 곤란하다는 발상이 깔려 있습니다. 오히려 한반도의 안보상황은 남북한이 군사적으로 직접적으로 책임을 지는 상황으로 가는 것이 북한이 오히려 도발을 하려는 것 보다도 체제방어에 더 노력할 것입니다.

단지 현상유지가 아니라 새로운 발상을 가지고 우리의 안이 있어야 합니다. 유엔사가 해체되었다고 해서 북한이 도발할 경우 못들어올 이유가 없습니다. 비무장지대는 축소 내지 정전기구가 대체되는데 대한 방안을 우리가 내야 합니다. 정전기구가 대체될 때 만일 미국이 한국정부에 맡기면 우리가 직접 나가서 비무장지대를 관리하면 됩니다. 따라서 군사적인 측면에서만 접근할 것이 아니고 정치군사적 발상법을 가지고 문제 해결에 들어가야 4자회담에서도 우리가 실질적인 주역이 될 수 있다고 생각합니다.

시나리오 1, 2, 3에서 보면 한미 공조체제가 잘 된다는 의미에서 한미정상회담이 삭제되어 있는 것 같습니다. 시나리오 2, 3을 보면 왜 한·중 정상회담은 안들어갔느냐. 독일의 경우 브란트를 비롯한 여러 정치가들이 독일 통일의 열쇠는 워싱턴과 런던과 파리가 아니고 모스크바가 있다는 발상을 가지고 접근했습니다. 우리의 경우에도 한반도의 평화와 통일은 결국 북경에 있다고 보는 것이 옳을 것 같습니다. 중국과의 교섭문제가 4자회담에서 중요한 변수로서 생각해야 될 것 아니냐는 생각입니다.

광범위한 긴장완화 방안을 논의할 수 있다고 하면서 우리 정부 입장

은 경제문제가 많이 들어가 있습니다. 지금 한박사는 주로 군사문제를 얘기했는데 광범위한 긴장완화 방안 속에 북한의 식량난문제, 경제협력문제는 어떻게 관점을 정립해야 될 것인지. 또 범부처간 조정기구 필요성을 제기하셨는데 구체적인 안이 있으면 말씀해 주시기 바랍니다.

박응희 : 평화협정에 대한 북한의 기본입장은 미북간 평화협정 체결이지만 당초에는 남북간에 평화협정을 체결하자는 것이었습니다. 54년 제네바 정치협상에서 남일 북한 외상에 제기했고 74년 미북평화협정, 84년 3자회담으로 바뀌었습니다. 한박사가 말씀하신 비무장지대를 넓히는 문제는 우리가 전쟁중심이 짝다는 점을 신중히 고려해야 합니다.

정대규 : 제가 의견을 듣고자 하는 것은 4자회담과 기본합의서와의 관계입니다. 기본합의서 정신에 북한이 호응해 나오도록 하기 위한 전술적 고려에서 나온 것이라는 말씀이 있었습니다. 그러나 과연 그런가, 양자가 부딪치는 측면도 없지 않습니다. 4자회담을 하게 되면 왜 한반도의 문제에 외세를 넣느냐. 지난번 잠수함사건이 일어났을 때도 외무장관이 유엔연설에서 4자회담을 촉구하는 입장이었습니다. 이번 기본합의서 5주년이 되었지만 4자회담에 기본합의서가 가려지는 감도 받습니다. 상충되는 면도 있는 것 같은데 좋은 의견이 제시면 말씀해 주십시오.

사 회 : 제가 말씀드린 것은 지금부터 그렇게 인식하고 대처하여야 한다는 희망사항을 말씀드린 것이고, 정부에서는 그런 발상에서 4자회담을 제외할 것 같지는 않습니다. 그래서 거기에서 혼선이 생기는 것입니다.

혼선을 교통정리하고 기왕에 정부에서 내놓은 4자회담안이니까 기존의 기본합의서와의 관계를 어떻게 조화시키면 우리의 정책이 잘 되어 나갈 수 있을까. 제 나름대로는 4자회담을 기본합의서를 그대로 추진해 나가는데 있어서 효율적으로 하기 위한 하나의 구체적인 전술적 방안으로 해석하면 거기서 상호간의 모순이 줄어들지 않을까 하는 생각에서 말씀드렸던 것입니다.

한용섭 : 4자회담 제안이 실현되기 힘들지만 만약 실현된다면 남북기본합의서가 안되고 있지만 4자회담을 통해서 합의서의 많은 내용들이 실현될 수가 있습니다. 또한 4자회담이 잘된다면 거기의 하위개념인 남북회담이 있으므로 남북간 관계를 통해서 이루어질 수 있습니다. 꼭 배타적으로 볼 필요는 없습니다. 기본합의서가 실현되지 않는다고 해서 4자회담에 부정적일 필요가 없이 시대와 상황이 바뀌면 4자회담을 통해서 실현하려고 해보고 4자회담이 안되면 남북기본합의서로 돌아가서 하고... 결과가 좋으면 되지 않겠는가 생각합니다. 국제적인 환경이 중국이나 미국의 문제인데 기본합의서를 통해서 안되는 문제가 있습니다. 발상의 대전환을 양위원께서 말씀해 주셨지만 미군문제도 우리가 불가침분야 합의시 북한이 외국군 철수를 제기했지만 기본합의서에는 단지 군축문제라고 되어 있습니다. 미군문제는 남북한간에 해결할 문제라고 하고 있지만 사실은 3자회담에서 다룰 수밖에 없습니다. 또 미군문제를 미국이 알아서 하라고 할 수도 없습니다. 그래서 4자회담에서 다룰 수 있는 문제가 있습니다.

미군문제를 다루는데 중국을 참여시킬 것인가. 그것도 심각한 문제입니다. 중국은 미군이 없으면 좋을 것입니다. 군사적 문제를 다루는데

있어서 중국의 참여는 곤란하다면 중국이 참여하게 된다면 북한의 경제난을 해소하고 체제난을 해소하는 문제에 있어서 중국이 북한에 제공하는 경제협력차원이 있고 중국도 한반도의 평화와 안정을 원하고 있으므로 4자회담에서 경제협력문제를 다루게 되면 중국이 북한에 주는 인센티브도 한반도 평화문제와 관련해서도 연계시킬 수 있는 가능성도 있을 것입니다. 북한체제의 위기문제를 4자가 의논함으로써 2자, 3자, 4자회담간의 역할구분을 해야 된다고 봅니다.

DMZ 문제는 정전협정에 규정되어 있었으나 지켜지지 않았기 때문에 부정적인 생각을 많이 갖고 있지만 지금 이스라엘과 시리아, 이스라엘과 이집트간에, 또 인도와 파키스탄간에도 비무장지대 혹은 Disengagement Zone이라고 해서 군비통제개념에서 나온 것이 병력 배치제한이라든지 광범위하게 해석할 수 있고 또 주민은 거기에서 거주할 수 있지만 공격용무기를 두어서는 안되는 등 융통성있게 해석해 볼 수 있습니다. 현재 미국 조야의 전문가들이 분단관리기구문제에 대해서 미군 뿐 아니라 중국군을 다시 끌어들여서 비무장지대에서 미·중이 평화를 관리하는 발상도 나오고 있습니다. 이 문제는 상당히 우리에게 현실로 닥친 문제이기 때문에 보다 더 깊은 연구가 있어야 할 것입니다.

오관치 : 유엔사문제는 결론적으로 말씀 드려서 협상수단으로 써먹을 수 있는 것인데 미리 해체하는 것은 바보짓이라고 할 수 있습니다. 군사적으로는 유엔사가 있으면 유엔 개입은 자동적입니다. 1950년 유엔안보리 결의안을 인용해서 그대로 참전하면 유엔군이 참전하는 것이지 강 위원이 말씀하신 대로 재결의가 필요없고 우리가 유리하게 해석하면

됩니다. 우리 계획에 의하면 수복지역 행정은 우리가 맡게 되어 있지만 최악의 경우 북진을 하게 되면 북한지역에 대해서 유엔군의 군정을 할 수 있습니다. 그럴 경우 유엔군 모자를 쓰고 군정을 해야만 우리가 마음대로 정치공작이 가능합니다. 전쟁이 났을 경우 미군 또는 유엔군의 군수지원은 상당 부분 일본에 의존하지 않을 수 없습니다. 유엔군에 대한 일본의 군수지원을 공식적으로 일본의 정치상황에 관계없이 끌어들이 수 있는 방법은 유엔군 이름으로 참전하는 것입니다. 유엔군사령부가 작전적으로 여러 가지 이점이 있기 때문에 그렇게 우리가 간단히 내버릴 카드가 아니라고 생각합니다.

DMZ 확장문제는 현재 4km를 10~20km 늘이자는 것은 아닌 것으로 알고 있습니다. 현재 DMZ를 그대로 두고 대치하고 있는 군사력만 적정하게 배치를 바꾸는 것입니다. 예를 들면 DMZ를 중심으로 해서 50km 남북이내는 경계할 수 있는 보병만 배치하고 기습공격능력을 제한하는 것입니다. 그 다음 50~100km에는 만일의 사태에 대비할 수 있는 전략예비를 배치하면 됩니다. 그리고 나머지 병력은 300km 이북, 이남으로 빠져버리는 것입니다. 우리는 도로가 많기 때문에 즉각 전방으로 부대추진이 가능하지만 북한은 이게 불가능합니다. 이렇게 되면 북한이 단기간내 기습공격이 불가능해집니다.

사 회 : 과거 군축안을 만들 때의 안을 참고로 말씀드리다면 상대방 수도로부터 200km이내에 공격용 무기를 두지 못하지 하는 것으로 되어 있습니다. 오늘 장시간 동안 열심히 토론해 주셔서 감사합니다. 상당히 진지한 토론이었고 저 개인적으로도 많은 것을 배웠습니다.

Ⅱ. 4자회담 추진과 남북대화 재개문제

— 〈 참 석 자 〉 —

- 발표 : 백진현(외교안보연구원 교수)
- 사회 : 유세희(한양대 교수)
- 토론 : 현인택(고려대 교수)
김구섭(국방연구원 북한연구실장)
한영탁(세계일보 논설위원)
김주홍(울산대 교수)

기획부장 : 남북기본합의서 발효 5주년 기념 세미나 오후 회의를 시작하겠습니다. 오전에는 4자회담과 한반도 평화체제 구축방안에 대해서 논의를 했습니다. 남북회담사무국장께서 인사말씀을 하시기로 되어 있습니다만 다른 일정관계로 참석하지 못하셨습니다. 그러면 지금부터 한양대학교 유세희 교수께서 사회를 맡아서 회의를 진행해 주시기 바랍니다.

사 회 : 남북기본합의서 발효 5주년을 맞이했으나 남북관계가 경색되어 있는 상황 속에서 북한의 내부정세의 급격한 변화로 남북간 접촉은 이루어지지 않고 있습니다. 또한 남북관계에 대해서 어느 때보다도 국민들의 관심이 집중되고 있습니다. 이러한 상황 속에서 기본합의서 채택과 관련해서 지난 5년 동안의 남북관계와 앞으로의 남북관계를 전망해 본다는 것은 상당히 의의가 있다고 생각합니다.

백진현 교수께서 4자회담 추진과 남북대화 재개 전망에 대해서 발표를 해 주시겠습니다만 사실 따지고 보면 남북기본합의서를 체결했던 것은 북한이 나름대로의 대내적, 대외적 환경변화에 충분한 통제능력이 있다고 믿고 남북대화에 안간힘을 다해서 임했던 마지막 노력이 바로 기본합의서 체결로 나타난 것이 아닌가 생각합니다. 북한이 처했던 5년전의 대내적·대외적 상황, 특히 대외적 부분이 북한 스스로 통제해 나갈 수 있는 범위밖에 있다는 것이 기본합의서 체결 직후 판명이 되었고, 따라서 남북관계에 있어서 매우 잘 짜여지고 내용이 충실한 기본합의서임에도 불구하고 발효 즉시 사장되어 버리고 말았습니다.

그 이후의 북한의 상황은 정상적인 국가로서의 기능, 남북간에 평화

체제를 구축하는 실체로서의 북한이라기 보다는 자기들 체제를 유지하는데 총력을 기울일 수밖에 없는, 어떻게 보면 위기관리체제로 들어서게 되었던 것입니다. 기본합의서 체결 이후 남한에서는 문민정부 출범과 더불어 남북관계가 경색되면서 4자회담으로 대체가 되고, 기본합의서에 대한 일반의 관심은 퇴색되어가는 상황에 처해 있습니다.

오늘 남북기본합의서 발효 5주년 기념과 관련해서 4자회담이 어떻게 추진될 것이며, 남북대화는 어떻게 재개할 것인가 하는 주제를 가지고 외교안보연구원의 백진현 교수께서 발표를 해주시겠습니다. 발표는 20분 이내로 해 주시고 지정 토론자 네 분의 토론을 갖도록 하겠습니다.

〈주 제 발 표〉

4자회담 추진과 남북대화 재개문제

백 진 현 (외교안보연구원 교수)

〈목 차〉

1. 머리말
2. 최근 남북관계의 특징과 평가
3. 남북대화 재개 전망 및 한국의 과제
4. 맺음말

1. 머리말

남북한간 기본합의서가 발효된지도 5년이 지났다. 여섯 차례의 총리 회담을 거쳐 채택된 기본합의서의 발효로 남북한 관계는 새로운 장을 열 것으로 기대되었으나 역설적이게도 남북관계는 기본합의서 발효와 동시에 깊은 침체상태에 빠져들어 아직도 이를 벗어나지 못하고 있다.

특히 1993년 3월 북한이 핵확산금지조약으로부터 탈퇴를 선언함에 따라 그 이후 거의 1년 반 이상 남북대화는 완전히 단절된 바 있다. 1994

힘에 따라 남북대화도 재개되고 기본합의서의 구도로 돌아갈 수 있을 것이라는 기대도 높았으나, 역시 북한의 계속된 외면으로 별다른 진전을 거둘 수 없었다. 오히려 북한은 정진협정체제를 일방적으로 무력화하는 등 한반도에 긴장을 고조시키고 이를 통해 미국과 평화협정 체결을 노리는 상투적인 전술을 계속하였다.

이러한 가운데 우리 정부는 1996년 4월 한미 정상회담을 통해 남북한·미국·중국간의 4자회담을 제안하여 남북한 관계에 돌파구를 열고 한반도 평화정착의 전기를 마련하고자 하였다. 그러나 지금까지 북한은 이 제안에 대해 모호한 태도로 일관해 왔으며, 지난 1월말로 예정되었던 한미 양국의 설명회를 두차례나 무산시켜 4자회담의 성사 가능성은 여전히 불투명하다.

이 글은 기본합의서가 발효된지 5년이 경과하였고, 또 4자회담 제안이 나온지도 거의 1년이 다 되어가는 이 시점에서 남북관계의 현주소를 점검해보고 앞으로 남북대화 재개에 대한 전망을 해보기 위한 것이다.

생각컨대 기본합의서나 4자회담이나 모두 한반도 평화체제 정착을 그 기본 목표로 하고 있다. 사실 기본합의서는 그 내용면에서 한반도의 항구적인 평화정착에 필요한 모든 것을 담고 있기 때문에 제대로 이행되기만 하면 평화체제는 구축될 수 있다. 또 기본합의서나 4자회담은 결국 남북한 양측이 당사자로서 대화와 협상을 통해 한반도 평화를 구축하도록 상징하고 있다. 물론 4자회담은 주변상황 변화를 감안, 당사자 원칙을 보다 유연하게 수정한 것으로 평가되나 4자회담 제안 이후 정부가 누

차 강조했다듯이 회담의 주행위자는 결국 남북한이다.¹⁾

따라서 4자회담 제안도 사실상 기본합의서 구도의 연장선상에서 나온 구상으로 볼 수 있으며, 이는 결국 남북한이 당사자로서 대화와 협상을 통해 한반도의 평화체제를 구축하는 것을 기본 목표로 하고 있다.

그러나 기본합의서 발효 5주년을 맞으면서 우리는 이러한 사고틀을 재검토해 볼 필요가 있다. 물론 남북한이 당사자로서 대화를 통해 한반도 평화체제를 구축해 나간다는 것은 우리가 당연히 추구해야 할 과제이다. 그러나 문제는 한반도의 현 상황이 남북대화나 평화체제 구축에만 매달려 있을 정도로 안정되어 있지 않다는 데 있다. 오히려 그 반대로 북한 체제는 이제 구조적 모순이 거의 한계에 다다르고 있는 것으로 평가되고, 그 결과 한반도는 그 어느 때보다 불확실성이 높아지고 있다. 이러한 가운데 남북한이 대등한 당사자로서 한반도 문제를 대화로 풀어나간다는 것이 과연 현실적으로 가능한가에 대한 근본적인 의문도 제기되고 있다. 사실 지금 우리에게 절실한 것은 한반도 평화체제 구축보다는 위기관리체제 구축인지도 모른다.

이 글에서는 이러한 문제점들을 제기하고 남북관계를 보는 우리의 시각이 보다 정확한 현실인식을 바탕으로 정립되어야 한다는 점을 강조하고자 한다. 이를 위해 먼저 최근 남북한 관계의 특징을 살펴보고 앞으로 남북대화나 평화체제 구축의 가능성을 전망해 보겠다. 이를 바탕으로 향후 남북한 관계나 대북정책에서 우리가 추구해야 할 방향에 대해서 간략히 언급하겠다.

1) 정부는 이를 4-2 방식, 즉 남북한·미·중의 4자가 회담을 시작하나 결국 미·중은 뒷전으로 물러나고 남북한이 주가 되는 방식이라고 설명하고 있다.

2. 최근 남북한 관계의 특징과 평가

기본합의서가 발효된 이후, 남북한 관계는 다소의 부침은 있었으나 전반적으로 침체된 상태가 계속되고 있다고 볼 수 있다. 1994년 10월 미북간 제네바합의로 핵문제 해결에 가닥이 잡힌 이후에도 남북한 관계는 기대와는 달리 큰 진전이 없었다. 그러나 자세히 들여다 보면, 최근 남북한 관계는 분야별로 평가가 다소 엇갈린다는 것을 알 수 있다.

우선, 정치·군사적 측면에서는 별다른 진전이 없는 반면, 경제 분야에서는 활발하지는 않지만 어느 정도의 교류와 접촉이 계속되어 왔다.²⁾ 또 남북한간 공식적인 직접 대화는 중단된 상태이나 민간 형식이나 국제 컨서시움 등을 앞세운 간접적인 접촉은 계속되고 있으며 경우에 따라서는 예상보다 활발하게 진행되고 있다.³⁾

-
- 2) 한국정부는 이미 1988년 7.7선언 이후 한반도의 긴장을 완화하고 남북한간 신뢰증진에 기여하도록 남북경협을 추진해왔다. 북한 핵문제 때문에 한동안 동결되었던 남북경협은 1994년 10월 제네바 합의가 채택됨에 따라 재개되었다. 한국정부는 제네바 합의에 따라 대북경협 활성화 조치를 취한 후 1995년도에는 (주) 대우 등 총 7개 기업에 대하여 협력사업 및 협력사업자 승인을 하였으며, 1996년 상반기에도 삼성전자, 태창, 대우전자 등 3건의 협력사업자 신청을 승인하였다. 특히 1995년 10월 북한의 삼천리 총회사와 합영계약을 체결, "민족산업총회사"를 설립한 바 있는 (주) 대우는 1996년 1월말 북한당국으로부터 영업개시 승인을 획득하여 남포공단에 남북경협 최초의 합영공장을 설립하였다. 이 공장은 향후 1,300여명의 근로자를 고용, 셔츠·제킷·가방 등 연간 약 3,500백만 달러 상당을 수출할 것으로 기대되고 있다.
 - 3) 제네바 합의 이후 한국정부는 북한의 핵개발을 억제하고 남북관계의 실질적인 진전을 위해서는 경수로 지원사업의 차질없는 수행이 매우 중요하다고 보고 한반도 에너지개발기구(KEDO)를 통해 북한과 꾸준히 협의해왔다. 그 결과 KEDO는 1995년 12월 북한과 경수로 공급협정을 체결한 바 있다. KEDO는 1995년 하반기 이후 한국 기술자 등을 북한의 신포 지역에 파견, 경수로 부지 타당성 조사를 벌였으며, 1996년 5월에 북한과 특권면제 및 영사보호 의정서를 가서명하고 이어 6월 경수로사업 관련 통신과 통행에 관한 협정서에 합의하였다. 북한과 KEDO의 협상은 북한 잠수함 침투사건으로 일시 중단되기도 했으나 1997년 1월 부지인수 및 서비스 의정서를 체결함으로써 재개되었다.

최근 남북한 관계의 또 다른 특징으로는 한 분야가 다른 분야에 영향을 미치지 않는 소위 “구획화(compartmentalization)” 현상을 들 수 있다. 즉 경제 분야의 남북한간 접촉이 양측의 정치적 신뢰 증진으로까지 이어지지 않는다고 있으며, 다른 한편 정치적 불신에도 불구하고 경제적 측면의 대북 지원이나 접촉은 완전히 단절되지 않고 계속되고 있다. 이러한 구획화 현상은 과거에는 보기 어려운 현상으로, 그 이면에는 남북한 양측의 사정과 계산이 깔려 있고 이러한 계산이 어느 정도 맞아 떨어진 결과로 보인다.

앞서 지적했듯이 한국 정부는 한반도의 진정한 평화와 안정을 위해서는 남북한 관계의 개선이 있어야 한다고 믿고 있으며, 남북한 관계개선을 위한 가장 바람직한 방법은 남북한이 직접 대화하는 것이라고 주장해왔다. 사실 이러한 시각은 원칙적으로 올바른 것이라고 볼 수 있다. 결국 한반도 문제의 핵심은 상반된 이념과 체제를 가진 남북한이 서로를 어떻게 취급할 것인가에 달려 있으며, 이러한 문제는 남북한 스스로 외에 그 누구도 풀 수 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 북한의 완강한 거부로 직접 대화가 어려워지자 한국 정부는 KEDO 등 국제 컨서시엄을 통한 간접 접촉을 수용하는 등 비교적 실용적인 태도를 취해 왔으며, 최근의 4자회담 제안도 이러한 실용적 자세에서 나온 것으로 보인다.

한편 북한은 지난 수년간 한국과의 대화와 접촉을 극도로 피해왔으며, 반면 미국과의 관계개선에는 거의 비현실적일 정도로 과도한 기대를 걸어 왔다. 즉 한국 배제와 대미 접근의 두가지 원칙이 현재 북한의 대외 전략의 근본인 셈이다. 북한이 이러한 전략을 구사하는 이유는 짐작하기 어렵지 않다. 북한은 한국과의 접촉이 가져올 사회·경제적 파급효

과를 매우 두려워 하고 있으며, 또 한국을 배제하고 미국과 접촉함으로써 한미 동맹관계의 분열을 노리는 양면 전략을 구사하고 있는 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 심각한 경제난·식량난에 직면한 북한은 한국과의 대화나 한국으로부터의 지원이 없이는 이러한 난국을 타개하기가 매우 어렵다는 사실을 인식하고 있다.

그 결과, 지난 수년간의 남북한 관계는 남북대화에 최우선 순위를 둔 한국과, 가능한 한 한국과 당국간 대화나 접촉을 피하려고 하는 북한간의 지리한 숨바꼭질이 계속되어온 셈이다. 이러한 구조 때문에 최근 남북한 관계의 전반적인 침체 속에서도 경수로 지원이나 식량지원 등의 문제에 관해서는 비록 간접적인 형태이기는 하나 남북접촉에 진전이 있었으며, 반면 보다 본격적인 남북한간 정치적 대화는 중단되었던 것이다. 또 북한체제의 어려움이 계속되는 한 앞으로도 이러한 현상은 상당기간 계속될 것으로 보인다.

이러한 기본 인식을 바탕으로 최근 남북한 관계의 주요 움직임을 분야별로 간단히 평가해보자. 먼저, 4자회담 제안의 경우, 이 제안은 최근 한반도 주변정세의 변화를 감안한 능동적 평화구상임에는 분명하나 이 제안으로 당장 남북한간 평화정착에 큰 진전이 있을 것으로 보이지는 않는다. 그것은 앞서도 지적했듯이 무엇보다도 한국과의 대화와 접촉을 피하고 있는 북한이 당분간 그 태도를 바꾸리라고 기대하기 어렵기 때문이다. 북한의 당면 위기상황이 계속되는 한 이러한 인식과 자세에 큰 변화는 오지 않을 것이다. 뿐만 아니라 어느 사회에서나 기존 정책의 변화나 개혁은 강력한 리더십이 없이는 기대하기 어렵다.

김일성 사망 이후 북한의 권력집단이 기존 정책의 변화를 모색할 정도로 강력한 리더십을 보유하고 있는 것 같지는 않다. 그럼에도 불구하고 북한이 4자회담을 명확히 거부하지 않고 계속 모호한 태도를 견지하고 있는 것은 이 제안에 미국이 관여하고 있기 때문인 것으로 보인다. 대미 관계 개선에 집착하고 있는 북한으로서 미국이 관여한 제안을 전면적으로 거부하기는 어려울 것이며, 또 4자회담을 통해 대미 직접 협상의 가능성도 여전히 모색하고 있는 것으로 보인다. 따라서 북한이 설혹 4자회담을 수용한다 하더라도, 그것이 한국이 바라듯이 남북한간 평화문제를 진지하게 논의하겠다는 의도에서 나온 것으로 쉽게 단정하기는 어려울 것이다. 이러한 평가는 4자회담 성사를 대북정책의 가장 중요한 과제로 설정하고 있는 한국정부의 인식이 과연 적절한 것인지 의문을 제기하게 된다.

둘째, 남북경협외의 경우 전반적으로 지금까지의 남북경협 실적은 상당히 저조하였다고 평가할 수 있다. 특히 한국 정부가 미북간 제네바합의 이후 승인한 10건의 사업자 가운데 (대우는 1992년 사업자 신청 승인) 사업이 확정·실시된 것은 대우의 남포공장 뿐이다. 이처럼 한국기업의 대북투자가 활발히 이루어지지 않고 있는 것은 북한핵문제, 남북관계의 경색 등 외부적 요인도 있으나, 그 보다는 북한 내부의 정치적 불안, 낮은 대외신용도, 사회간접자본의 미비 등, 정치적·경제적 사정이 크게 작용하고 있는 것으로 평가되고 있다. 또 북한 내부의 의사결정절차의 비효율로 인해 사업이 성사되는데 장시간이 소요되고 있다. 북한은 그들의 경제난을 덜기 위해서는 한국과의 경제협력이 절실하다는 것은 알고 있으나 남북경협외의 경제적·사회적 파급효과를 극도로 우려하고 있

다. 이것이 본격적인 경협을 가로막는 가장 중요한 요인이며 단기간 내 북한의 이러한 인식의 변화를 기대하기 어려울 것이다. 따라서 한국정부가 남북경협에 대해 보다 과감하게 전향적인 조치를 취한다 해도 이것이 실제로 남북경협을 얼마나 촉진시킬 것인지에 대해서는 보다 현실적인 기대를 요한다.

셋째, 대북 경수로 지원사업은 현재 예상보다 순조롭게 진행되고 있는 것으로 평가할 수 있다. 1995년 12월 경수로 공급협정 체결 이후, 다소 시간이 지연되기는 했으나 경수로 공급관련 기타 부속의정서 체결을 위한 교섭이 지금까지 비교적 순조롭게 진행되고 있다. 북한은 한국 기술자의 방북과 현지활동에 문제를 제기하지 않았으며, KEDO 직원과 회원국 대표에게 외교관 수준의 특권과 면제를 부여함으로써 한국 기술자와 인력의 신변안전을 보장하였다. 경수로 사업이 이 정도나마 순조롭게 진행될 수 있었던 것은 북한이 중유 등 에너지 공급을 절실히 필요로 하고 있을 뿐 아니라 비록 한국이 사실상 중심적 역할을 한다고 하더라도 국제조직인 KEDO를 통한 지원이라는 형식을 북한이 나름대로 소화할 수 있다고 판단했기 때문인 것 같다. 따라서 북한의 이러한 계산이 계속되는 한 경수로 지원사업은 앞으로도 순조롭게 진행될 것으로 예상된다.

마지막으로 식량지원의 경우도 무엇보다도 북한의 절박한 식량난으로 인해 한국에 대해 지원 요청을 한 것으로 보이나, 한국에 일부라도 식량을 의존하게 되는 현실이 과연 무엇을 의미하는가에 대해 북한은 극도로 우려하고 있는 것으로 보인다. 이에 따라 북한은 일단 편법으로 민간 형식의 회담을 요청하였고 피지원자의 입장에서 오히려 각종 조건을 붙이

는 아이러니칼한 현상이 빚어지기도 하였다. 그러나 다른 한편 이러한 형태의 지원에 대해서 한국 정부는 국내 여론의 혹독한 비판을 받았으며, 이런 형태로 남북한 양자 차원의 대규모의 식량지원이 재개되기는 매우 어려울 것으로 보인다. 북한의 식량난이 점차 가중됨에 따라 앞으로 식량지원 문제는 남북한 관계에 중대한 쟁점으로 부각될 것이다. 한국정부가 바라듯이 과연 식량지원을 통해 남북대화의 물꼬를 틀 수 있을 것인지는 두고 볼 일이다.

3. 남북대화 재개 전망 및 한국의 과제

남북대화가 재개되고 남북한 관계에 의미있는 진전이 있기 위해서는 한국과 접촉을 피하고 있는 북한이 우선 기본적인 자세와 시각을 바꾸어야 한다. 그러나 북한은 그들의 경제·식량 위기가 계속되는 한은 체제 유지에 최우선 순위를 둘 것이며, 그들 체제에 가장 심각한 위협이 될 수 있는 남북한 접촉을 배제하는 기존 정책을 고수할 것이다. 뿐만 아니라, 지금 북한의 김정일 정권이 과연 기존 정책의 변화를 시도할 만한 역량이 있는지도 의문스럽다. 사실, 어느 사회에서나 기존 정책의 변화와 개혁은 강력한 리더십이 없이는 기대하기 어려운 것이다. 김일성 사망 이후 북한의 권력집단이 기존 정책의 전환을 시도할 정도로 강력한 리더십을 보유하고 있는지 의문이다.

특히 북한이 당면하고 있는 구조적 문제의 심각성과 엄청난을 감안하면, 정책이나 노선의 변화를 시도하기가 매우 어려운 실정임을 쉽게 알 수 있다. 이런 점에서 본다면, 가까운 장래에 남북대화가 본격적으로 재

개되거나 남북관계에 큰 진전이 있기를 기대하기는 어렵지 않나 생각된다. 특히 4자회담과 같은 방식을 통해 남북한간 관계개선에 관한 획기적인 합의를 도출해낼 가능성은 매우 낮은 것으로 판단된다.

그러나 다른 한편, 파국 상태의 북한 경제를 지탱하기 위해서는 외부로부터의 지원이 필수적이고, 의미있는 외부지원은 남북관계의 개선 없이는 기대하기 어려운 것이 또 다른 현실이며, 북한 권력집단도 이를 인식하고 있다고 본다. 지금까지 북한은 소위 방충망식 개방이라는 매우 제한적인 개방과 남북한간 민간 접촉 등을 통해 꾸려 나가려고 하고 있으나, 이러한 어설픈 방식으로는 근본적인 문제가 해결될 수 없음은 물론이다. 북한이 당면하고 있는 이러한 딜레마는 우리의 대북정책 방향이 남북한 관계의 장래에 상당한 영향을 미칠 수 있음을 시사해 준다.

향후 남북한 관계는 최소한 단기적으로는 현재와 같은 경색 국면이 계속될 것으로 본다. 또 어찌면 이러한 경색국면은 북한이 김정일 체제의 근본적인 동요없이도 개혁·개방을 전면적으로 수용할 정도로 안정되거나 또는 김정일 정권을 대체하는 새로운 개혁세력이 자리잡을 때까지 지속될 가능성이 크다. 또 이러한 과정에서 북한체제의 붕괴 가능성도 배제할 수 없을 것이다. 그러나 우리 정부가 현실적으로 한계가 있는 남북한 당국간 대화에만 지나치게 집착하기보다는 보다 유연한 자세를 취할 경우 장기적으로 남북한 관계에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 본다.

특히 우리는 남북한 민간접촉이나 주변국과 북한간 관계에 대해 보다 자신감을 가지고 전향적인 자세를 가질 필요가 있다. 무엇보다도 우리는 장기적인 시각을 가지고 당장의 효과는 없더라도 꾸준히 대북한 교류와

접촉을 확대해 가야 한다. 사실 이외에는 별다른 묘안이 없다. 문제의 핵심은 북한의 변화이며 변화란 결코 단시일에 오지 않으므로 꾸준히 노력해야 한다. 대북한 접촉과 관련, 다음 세가지 점을 지적할 수 있다.

우선 대북한 교류·접촉은 분명한 목표의식과 원칙을 가지고 해나가야 한다는 것이다. 우리는 먼저 왜 북한과 교류와 접촉을 할 필요가 있는지, 또 어떤 목적을 염두에 두고 해야 하는지를 잘 생각해 보아야 한다. 대북 교류와 접촉은 한반도의 긴장을 완화하고 북한의 변화를 유도하는데 기여할 수 있다. 물론 접촉을 통한 북한체제의 변화가 과연 가능한가에 대해 의문이 드는 것도 사실이지만, 이 문제는 장기적인 관점에서 보아야 할 것이다.

그러나 대북 교류가 단순히 북한 스탈린체제의 연명을 도우는 식이 되어서는 안된다. 흔히 남북교류나 경협이 자동적으로 북한체제의 개방과 개혁을 촉진할 것이라고 생각하는 경향이 있지만, 이렇게 되리라는 아무런 보장도 없으며 오히려 북한의 집권세력에게 숨쉴 공간만 넓혀주는 결과를 초래할 수도 있음을 인식해야 한다. 따라서 대북한 교류와 접촉은 분명한 원칙하에 시행되어야 하며, 특히 북한의 변화를 유도할 수 있는 방향으로 추진되어야 한다. 그러나 설혹 우리가 원하는 변화가 일어나지 않는다고 하더라도 남북한 교류와 접촉은 언젠가 한반도에 어떤 형태로든 통일의 기회가 올 때 매우 중요한 기여를 할 수 있다는 점을 유념할 필요가 있다.

과거 서독은 소위 “독일정책(Deutschland policy)”을 통해 동독과 꾸준히 교류와 접촉을 확대하였고, 이를 통해 동독 주민들은 서독의 실상

을 잘 알 수 있었다. 그 결과 동독의 공산정권이 몰락하였을 때 다수의 동독주민들은 서독과 즉각적인 통일을 선택하였다. 우리는 지금 한반도에 과거 독일과 유사한 상황이 발생한다면 북한주민들이 과연 어떠한 선택을 할 것인지 깊이 생각해 볼 필요가 있다. 우리는 대북한 접촉과 교류가 북한 체제를 이롭게 하는 것이 아니라 바로 우리의 이익에 부합된다는 점을 분명히 이해해야 한다. 남북한 교류는 한반도의 평화 구축과 궁극적인 통일 실현에 긍정적인 기여를 할 것이다.

둘째로 지적할 것은 대북 접촉이나 교류는 당장 효과를 내기는 어렵다는 점이다. 우리는 남북한 관계를 일거에 반전시킬 수 있는 묘안이 있는 것처럼 생각하는 경향이 있지만, 사실 그런 묘안은 없다. 분명한 목표의식과 장기적인 시각을 가지고 당장의 결과에 일희일비(一喜一悲)하지 않고 꾸준히 기반을 축적해나가는 자세가 필요하다. 그러나 이러한 기반이 구축되면 언젠가 기회가 왔을 때 결정적인 역할을 할 수 있게 된다. 대북정책 추진에 있어서 가장 중요한 요인이 국내여론이다. 이러한 점에서 국내의 언론이나 여론 주도층도 국민들 가운데 대북 접촉에 대한 과도한 기대를 조장시켜서는 안될 것이며 인내심을 가지고 지켜볼 것을 설득해야 할 것이다.

남북한 교류와 관련하여 세번째로 지적할 것은 교류와 접촉은 남북한 주민의 자유와 복지의 신장에 기여하는 방향으로 추진되어야 한다는 것이다. 특히 남북교류에 있어 우리는 북한의 권력집단과 주민을 분리하고, 북한 주민의 자유와 복지에 초점을 맞추어야 할 필요가 있다. 물론 북한의 권력집단과 주민의 분리가 과연 가능한가하는 근본적인 문제가 있는 것도 사실이며, 또 가능하다고 해도 이를 구체적인 정책으로 추진

하기는 매우 어려운 문제이다. 그러나 우리는 북한에 대한 지원이나 경제협력, 또 탈북자 처리문제 등에 있어서 북한 주민의 자유와 복지의 신장을 중요한 가이드 라인으로 삼고 정책을 추진해야 할 것이다.

마지막으로 우리 정부는 여전히 4자회담을 통한 한반도 평화체제 구축을 가장 중요한 과제로 추진 중이나 오늘의 한반도 상황은 한반도 평화체제 구축을 논의할 만큼 안정되어 있지 않다.

남북한 평화체제 구축은 그 성격상 남북한이 대등한 당사자로 현상을 수용하고 안정화시키겠다는 합의를 전제로 하나 북한은 현재 내부적 모순으로 체제의 위기상황을 맞고 있다. 이러한 불안정한 상황에서 과연 평화체제 구축을 위한 합의가 가능하겠는가 생각해볼 필요가 있다. 이보다 현 시점은 북한의 급변사태에 대비한 위기관리를 보다 심각하게 생각해야 하지 않을까 생각된다.

물론 최근 점차 힘을 얻고 있는 북한체제의 붕괴론은 그 가능성을 완전히 배제하기는 어렵지만 단기간내 일어날 것으로 보기는 어렵다. 일반적으로 정치체제의 붕괴는 체제의 정치적 기반과 국가통제력이 상실될 때 발생한다. 즉 국가통제력의 수위를 위협하는 정치적 반발이 확산되는 한편, 권력엘리트의 분열과 반발이 발생할 때 체제는 붕괴하게 된다.

그러나 이 정도 수위의 반발은 단순한 경제적 궁핍, 억압, 불평등에서 유발되지는 않는다. 이 보다는 초기 개혁이 포기되거나 상대적 풍요가 반전되어 상황개선에 대한 기대감이 좌절될 때 정치적 반발은 거세진다. 따라서 북한의 경우, 경제개혁의 시행 여부가 상황 전개에 중요한 변수가 될 것으로 보이나 북한은 아직 이러한 개혁에 착수하지도 않았다. 또

북한과 같은 통제·억압사회의 경우, 군·경찰·보안조직 등 국가억압기구의 분열과 반발이 결정적인 변수가 되며, 이러한 분열이 현재화(顯在化)될 경우 대중적 반발은 분출된다. 따라서 군 및 보안조직에 대한 김정일 정권의 장악력 여부가 매우 중요한 변수이다.

이러한 기준에서 볼 때, 북한체제는 현재 체제붕괴 단계에 진입했다고 보기 어렵다. 그러나 앞으로 북한에 모종의 급변사태가 발생할 징후도 어느 정도 나타나고 있고, 사회주의체제의 붕괴는 다른 나라의 경우에서도 보았듯이 그 속도가 상상외로 빠를 수 있다. 이렇게 본다면, 우리는 평화체제 구축만을 목표로 모든 관심을 집중시키기 보다는 한편으로는 위기관리의 필요성도 인식하는 등 다각적인 자세를 갖출 필요가 있다.

4. 맺음말

매년 합의서 발효일인 2월 19일이 되면 기념을 하고 기본합의서가 명실상부하게 이행되고 남북관계가 정상화될 가능성을 타진해보지만 올해도 그 전망은 매우 어두운 것 같다. 사실 기본합의서는 발효와 동시에 기능이 마비되어 버린 “합의없는 합의”였다. 역사가 소렐(Albert Sorel)은 조약이란 체결 당시에 존재하던 조약 당사자간 도덕적·물질적 힘의 관계의 표출이며, 조약의 영속성은 결국 이러한 힘을 얼마나 정확하게 진단했느냐에 달려있다고 설파한 바 있다. 이러한 시각에서 본다면 남북한은 기본합의서를 체결하면서 스스로와 상대방의 도덕적·물질적 힘에 대해 애초부터 잘못 진단한 셈이다. 아니면 실질적인 합의에는 관심도 없었고 다만 합의의 모양을 갖춘 문서만이 필요했던 것인지도 모른다.

남북기본합의서는 비록 이행되지는 못했지만 지금도 남북관계를 보는 우리의 시각에 심대한 영향을 미치고 있다. 사실 따지고 보면 우리의 대북정책은 여전히 합의서의 기본구도 -남북한이 상호 실체를 인정하는 가운데 정치군사적 신뢰구축과 교류와 협력을 통해 평화와 번영을 도모한다-를 지향하고 있는 셈이다. 특히 기본합의서는 남북한 당사자간 대화와 협상을 통해 체결된 것으로, 기본합의서의 체결 경험은 우리 정부 당국자에게 남북대화의 가능성에 대해 큰 기대를 불러일으켰다. 기본합의서 체결 이후 5년동안 남북대화에 많은 좌절을 겪었음에도 불구하고 아직도 우리 정부가 당국자간 대화에 대한 강한 집착을 버리지 못하는 것은 이러한 경험과 상당한 관계가 있다고 본다.

그러나 기본합의서 발효 5년이 지난 이 시점에서 우리는 이러한 시각을 근본적으로 재검토해 볼 필요가 있다. 주지하듯이 남북한 기본합의서는 동서독이 1972년에 체결하였던 기본관계 조약 -조약의 내용 뿐 아니라 체결방식까지도-을 모델로 하였다. 그러나 1970년대 초반의 독일과 1990년대 초반의 한반도는 근본적인 차이가 있었다. 그것은 소련이 지적하는 조약 체결 당시에 존재하는 도덕적·물질적 힘의 관계에서의 차이였다. 1970년대 독일의 경우, 동서독 분단이 동서냉전의 대결구조속에 완전히 고착되어 현상타파의 가능성이 전혀 보이지 않던 상황에서 현상을 인정하고 가능한 한 안정화시키는 것이 급선무였다. 동서독의 도덕적·물질적 힘이 팽팽히 균형을 이룬 상태였기 때문에 이러한 힘의 관계를 정확히 반영한 기본관계 조약은 냉전시대 양독관계를 규율하는 기본틀이 될 수 있었다.

그러나 1990년대 초반의 한반도는 도덕적·물질적 힘에 있어서 남북

한간 균형을 이룬 것이 아니라 기존의 균형이 무너져 버린 상태였다. 이러한 현실의 힘의 관계를 도의시한 대등한 지위를 전제로 한 남북한간 합의는 현실적으로 지탱될 수 없었던 셈이다.

기본합의서 발효 5주년을 맞으면서 우리는 기본합의서의 틀로부터 보다 자유로워져야 할 필요가 있다. 남북한이 상호 실체를 인정한 바탕위에서 대등한 대화와 협상파트너로 한반도 문제를 풀어간다는 구도는 그 자체로는 이상적이나 냉전 종식 이후의 한반도의 현실과 근본적인 괴리가 있다. 남북한간 도덕적·물질적 힘의 균형이 무너져버린 상황에서 남북한이 대등한 당사자로서 대화로 문제를 풀어간다는 것은 지나치게 도식적인 생각이다. 우리는 이러한 도식적 사고를 탈피하여 상황변화를 정확히 이해하고, 그 바탕위에서 대북정책에 보다 유연한 자세를 취해야 한다. 물론 우리는 남북한 당국간 대화를 실현하기 위해 계속 노력해야 하겠지만 여기에만 매달릴 수는 없으며, 민간접촉과 국제적 측면을 보다 적극적으로 활용해야 한다. 남북한 평화체제 구축을 위해 노력해야 하겠지만 한반도 상황은 이제 평화체제 구축보다는 위기관리를 더욱 심각하게 생각해야 할 때가 오고 있다. 기본합의서 발효 5주년을 맞아 우리에게 필요한 것은 기본합의서의 틀로부터의 과감한 탈피라는 또 하나의 역설이 아닌가 한다.

사 회 : 그러면 네 분의 지정 토론자의 의견을 듣도록 하겠습니다. 먼저 세계일보의 한영탁 논설위원께 부탁드립니다.

한영탁 : 발제자께서는 남북한이 대등한 위치에서 한반도의 평화정착문제를 대화와 협상으로 하기엔 불가능한 상황에 처해 있기 때문에 4자

회담 방식을 통해 남북관계 개선을 위한 획기적인 합의를 도출할 가능성은 회의적이라고 말씀을 하시면서 평화체제 구축 논의보다 위기관리가 급하다고 말씀하셨는데 공감합니다.

그리고 남북간에 도덕적·물리적 힘의 균형이 무너진 상태이기 때문에 남북간에 상호 실체를 인정하는 가운데 정치·군사적 신뢰구축과 교류협력을 통한 평화공존을 도출하려는 기본합의서의 구도가 실현되기 어렵다고 말씀을 하셨는데, 역시 동감입니다.

발제자께서는 정부가 현실적인 한계가 있는 남북당국간의 대화에 지나치게 집착하기 보다는 민간접촉과 주변국의 대북관계에 전향적인 자세를 취해야 한다고 말씀하셨습니다. 이것은 남북관계에 정경분리가 필요하다는 뜻인지 묻고 싶습니다. 그리고 나아가서 민간수준의 교류를 정상화하기 위해 대만과 중국방식의 양안관계인 3통정책을 추구하는 것이 가능하다는 얘기로 해석될 수 있는지도 묻고 싶습니다.

그 경우에 우리 기업들의 무분별한 대북 러시가 이루어지고 기업의 속성상 경쟁적 투자가 이루어지고 과잉투자도 될 수 있는데, 북한에 대한 투자·교역 의존도가 높아져서 지금 대만이 겪고 있는 것과 같은 경제안보에 위협은 없는지에 대한 의견도 묻고 싶습니다.

북한이 남한에 대해서 정부와 기업, 정부와 민간간에 갈등을 조장하고 이것이 대남정책에 이용될 수 있는 소지가 있습니다. 거기에 대해서도 어떻게 생각하시는지 묻겠습니다. 북한이 우리 기업을 대남전술에 동원해서 정부에 압력을 행사한다든지, 여론을 움직여서 대공 경계태세를 완화시키고 주한미군 철수 등 여론을 강화시킬 위협은 없는지

도 묻고 싶습니다.

또한 주변국과 북한의 관계에 대해서 정부가 전향적인 자세를 취하는 것이 좋다고 촉구하셨는데, 이것은 제네바합의에 포함된 남북관계와 북미관계, 북일관계의 병행적 진전을 포기해도 좋다는 것인지 알고 싶습니다.

그리고 대북교류와 접촉이 장기적으로 볼 때 남북관계에 이익이 된다고 말씀을 하셨는데, 이익이 없는 부분이라고 생각합니다. 그러나 교류와 접촉이 긴장 완화, 북한의 변화 유도, 남북주민의 자유와 복리에 부합되면서도 북한당국의 연명을 도우는 식이 아니어야 한다고 하셨는데, 현실적으로 이러한 방식을 찾을 수 있는지요. 구체적으로 어떠한 식의 교류와 접촉을 상정한 것이 있는지 의견이 있으면 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

사 회 : 다음은 국방연구원의 김구섭 북한연구실장께서 토론해 주십시오.

김구섭 : 발표문에 전반적으로 동감은 합니다. 남북기본합의서가 72년의 동서독 기본조약을 모델로 하고 있는 것도 사실입니다. 그러나 발표자는 70년대 동서독의 상황과 90년대 사회주의권이 거의 몰락한 한반도 상황은 다르다는 입장에서, 그리고 남북간의 회담이나 교류는 남북관계의 구조적인 상황을 볼 때 불가능하지 않느냐 하는 입장에서 의견을 개진하고 있고, 또 현재 평화체제 구축문제보다는 위기관리체제를 구축하는 것이 시급한 문제라고 보고 있습니다.

그런데 현실적으로 사회주의권이 몰락했다손 치더라도 북한은 분명

군사력으로는 남북간에 팽팽히 맞서 있고 그야말로 대결구도가 지속되고 있는 사이입니다. 거기에다가 북한이 정전협정을 폐지하고 대미 평화협정 체결을 주장하고 그리고 대미 잠정협정을 주장해 왔습니다. 그리고 DMZ 불인정 선언을 하고, 실제로 정전체제 와해책동을 지금까지 일삼아 왔기 때문에 한반도 자체가 사실은 군사적인 대결구도를 유지하면서 변칙적인 휴전체제가 지속되고 있는 상황입니다.

한반도의 평화와 안정문제는 상당히 위협을 받고 있는 상황이 지속되고 더군다나 최근에 탈북자가 급증하고 황장엽 망명사건에서 볼 수 있듯이 이제는 북한의 최고위급 인사가 망명하는 사태가 야기되고, 북한은 여기에 대해서 백배천배 보복을 하겠다고 다짐을 하고 있는 상황입니다. 이한영 사건까지 터졌고, 막다른 벼랑끝에서 대남도발 가능성도 있다는 미국 CIA의 분석이 나오고 있는 상황이기 때문에 한반도 평화체제, 정전협정을 대체할 평화체제를 구축하는 문제는 지난한 문제입니다. 그리고 장구한 시간이 걸리는 문제입니다. 협상은 난항을 거듭할 것입니다.

우선 4자회담 자체도 개최하는 문제를 놓고 북한이 4자회담 설명회를 연계시켜서 지연전술로 활용하고 있는 상황입니다. 그렇다고 해서 남북관계가 구조적으로 어렵고 현재 상황이 어려우니까 남북대화 재개나 4자회담은 포기해야 되느냐? 발표자께서는 4자회담 추진과 남북 대화를 어떻게 하면 재개할 수 있는가 하는데 있어서 소극적인 면이 없지 않아 있는 것 같습니다. 이 문제는 적극적으로 접근할 필요성이 있지 않나 하는 아쉬움을 발표자의 논문을 읽고 느낀 첫 소감이었습니다.

4자회담과 남북당국간의 대화가 갖는 정치적 의미, 안보적인 의미도 굉장히 크기 때문에 여기에 대한 체계적인 논리는 분명하게 수립을 해야 할 것입니다. 이 체계적인 논리를 가지고서 북한에 대해서 직·간접적으로 계속 압력을 넣어야 합니다. 그리고 북한 뿐만 아니라 주변국에 대해서도 설득하고 홍보하는 작업도 적극적으로 임해야 할 것입니다.

경우에 따라서는 4자회담이 왜 북한에 의해서 지연되면서 수용 자체가 불투명한 사태가 장기화되고 있느냐? 북한의 수용 가능성 여부에 대한 긍정적인 요인은 무엇이고 부정적인 요인은 무엇이고 긍정적인 요인과 부정적인 요인들이 북한 정책당국자들에게 어떠한 영향을 미치고 어떤 비중으로 받아들여져서 계속 수용을 안 하거나 거부하거나 지연시키고 있는가에 대해서 체계적이고 논리적인 연구가 분명히 있어야 된다고 봅니다. 우리 나름대로의 진지한 검토 끝에 거기에 따른 대북 유인책을 강구하는 것이 필요하다고 생각합니다.

지금 현재 정전협정을 대체할 평화협정문제가 어려운 문제이고 시간이 걸리겠지만 지금 현재 안보적으로 불안한 상황이기 때문에 어떻게 해서든지 대체방안이 마련되어야 하는데 그 대안이 한미에 의해서 제의한 4자회담입니다. 그것에 따라서 평화협정이 체결되고, 평화협정에 의해서 한반도 평화체제가 구축되어서 정전체제를 대체시키자는 것인데, 지금 이것은 어려운 문제이고 북한이 받아들일 가능성이 없다면 지금 현재 상황에서 무엇을 해야 하느냐가 굉장히 중요합니다.

70년대 동서독 상황보다도 79년 시나이반도의 평화협정, 즉 이스라엘과 이집트간에 체결되었던 평화협정이 이끌어내졌던 과정을 모델로

삼아서 오늘날 한반도 상황에 적용해서 우리가 정전체제를 대체할 평화체제로 나가는데 교훈으로 삼아야 되지 않느냐. 이것이 지금 현재 우리가 처한 상황에서 시사하는 점이 많기 때문에 강조하고자 합니다.

그 당시 시나이 평화협정을 보면 체결되기 전에는 5년동안 두차례에 걸쳐서 「군사력분리배치협정」을 맺었습니다. 군사력분리배치협정의 내용은 이스라엘·이집트간에 군사배치상태에서 완충지대를 설정했습니다. 완충지대를 설정하고 배치 상한선을 초과하는 군사력은 후방으로 옮겼습니다. 미국과 유엔군으로 검증감시단을 구성해서 군사력분리배치협정을 이행·준수토록 했고, 결과적으로 그러한 과정 속에서 상호 신뢰가 구축되고 신뢰구축이 됨으로써 시나이 평화협정이라는 것이 체결되었습니다. 시나이 평화협정이 체결되는 과정과 체결된 후의 평화에 대해 어느 정도 안전보장을 확보했던 것을 우리도 참고해야 되리라고 봅니다.

그래서 오히려 저는 기본합의서에 명시된 군사공동위원회를 과도적인 단계에서 가동시킴으로써 비무장지대의 명실상부한 비무장화, 그리고 전방에 과도하게 배치된 북한의 공격형 무기의 후방이전, 북한이 우려하는 우리의 군사력도 마찬가지로 그에 상응한 조치를 취하고, 중립국감독위원회 대신에 평화감시기구, 예를 들면 미·중이 참가하는 평화감시기구라든가 미·중·유엔 3자가 참여하는 평화감시기구에 의해서 불안을 해소하는데 전력투구해야 하지 않느냐. 현재 우리의 상황은 이러한 상황이라고 판단하고 있습니다.

물론 발표자께서 남북관계의 상황을 풀기가 어려운 상황이고 최소한

김정일체제가 공식적으로 등장해서 어느 정도 정책노선이 구체적으로 드러나고 변화하는 모습을 보일 기미가 보일 때까지 참고 기다리자는 뉘앙스에 대해서는 일리가 있다고 생각합니다. 제가 말씀드린 과도적인 위기관리체제가 지금 당장에 필요하다고 생각합니다. 그것도 불가능하다면 정전협정을 이행·준수하는데 압력을 넣어야 된다고 생각합니다. 여기에 대해서 확실하게 대처할 수 있는 것이 있어야 됩니다. 북한이 붕괴해도 걱정되고 붕괴 직전에 도발 가능성문제, 그리고 북한이 빈사상태에서 어떻게 도발하겠느냐 하지만 실질적으로 도발할 수 있는 힘을 가지고 있고, 공격적인 군사력을 휴전선에 전진배치시켜 놓고 있다는 현실을 제어할 수 있는 장치가 북한에 대해서 파괴되어 버린 상황 속에서 과도적인 위기관리체제는 필요하다고 봅니다.

현인택 : 발표자의 결론을 제 나름대로 해석하면 남북기본합의서 틀에서부터 자유로워야 할 필요가 있다는 뜻은 지금 남북간에 대화가 지지부진하니까 이것으로부터 떠나자는 것이 아니고 남북기본합의서를 채택할 당시의 남북한의 기본전제와 지금 현상황에서의 기본전제가 달라졌기 때문에, 즉 과거에는 대등한 당사자로서 기본합의서를 채택했지만 지금은 격차가 벌어져서 대등한 당사자가 되지 않는, 전제가 달라졌기 때문에 기본합의서의 틀에서부터 자유로워져야 하지 않겠느냐 하고 결론을 내린 것으로 해석을 하고, 토론할만한 가치가 있다고 생각합니다.

저는 지금까지 남북기본합의서 정신으로 돌아가자는 주장을 늘 해 왔습니다. 우리가 남북관계에 있어서 한반도의 안정과 평화를 이루자고 하는 최초의 공식적인 선언이라는 중요한 의미를 가지고 있고, 또 한가지는 우리의 대북정책, 즉 기능주의정책의 결실이기 때문입니다. 그것

이 소위 남북기본합의서의 상징이기 때문에 그러한 정신으로 돌아가는 것이 한반도의 안정과 평화를 이루는데 도움이 되겠다는 얘기를 해왔습니다만 발표자께서 상큼한 결론을 내주셔서 토론할만한 가치가 있다는 인상을 받았습니다. 그래서 그러한 것을 기본으로 해서 같은 얘기는 피하고 몇가지 말씀을 드리겠습니다.

최근에 남북관계 변화 패턴을 보면 80년대 후반부터 남북관계의 균형이 깨졌다는 것을 느꼈다고 생각합니다. 그것이 결국 기본합의서로 나타났고 표면적으로는 남북의 균형상태에서 나온 합의서다 라고 생각을 해볼 수 있고, 그 이후 5년동안 남북간에는 굉장히 많은 변화가 있었고 격차도 상당히 많이 벌어졌습니다. 군사적으로 팽팽한 긴장관계에 있는 것도 사실입니다만 전체적인 국력의 차이는 돌이킬 수 없을 정도로 벌어졌습니다. 94년도에 남북정상회담이 무산되었는데 이것이 어떠한 의미에서는 남북기본합의서 정신으로 돌아갈 수 있는 좋은 기회였습니다만 무산이 되었고, 김일성 사후에 북한은 혼돈에 들어갔다는 것이 현상태를 분석해 보면 나올 수 있는 결론이 되겠습니다. 따라서 대등한 파트너가 아니라는 생각은 동의를 합니다.

그렇게 되면 결국 발표자가 내리신 결론처럼 기본합의서 무용론이 나올 수 있습니다. 논리적으로는 당연한 결론으로 봅니다. 그러한 결론 속에서 바라보면 예를 들어서 북한도 이성적이라면 거꾸로 북한이 우리에게 기본합의서 정신으로 돌아가자고 얘기를 해야 마땅한 때가 되었습니다. 그것이 훨씬 북한에게 유리합니다.

그러나 반대로 북한은 더 반대편으로 날아갔습니다. 우리가 핵문제에

서 보고 그 이후에 계속 보고 있는 것이 브링크맨십을 계속해서 전략으로 사용하고 있습니다. 매우 안타깝고 어리석다는 생각이 듭니다.

따라서 역설적으로 얘기를 하면 이제는 남북관계가 대등하지 않기 때문에 기본합의서 정신이 실현될 가능성이 매우 커진 시기가 되었다고 얘기할 수 있습니다. 논리적으로 보면 당연합니다.

북한은 마땅히 돌아와야 하는데 왜 안 돌아오는가? 두가지 측면에서 생각할 수 있습니다. 하나는 전략적인 측면입니다. 소위 브링크맨십을 해석하는데 가장 큰 것은 더 큰 것을 얻을 수 있다라는 것입니다. 두번째 정치적인 측면이 있습니다. 북한의 국내적인 안정성과 협상력을 높인다고 보면 김정일의 권력위상은 확고히 하는 것, 그리고 체제능력을 확고히 하는 두가지 전제조건이 필요조건으로 확보가 되어야 북한이 대남협상에 나올 수 있고 좋은 결실을 얻을 수 있는데, 이 두가지가 북한으로서는 미흡하기 때문에 나오지 못한다는 해석이 될 수 있습니다.

이 두 가지가 어느정도 타당성이 있는 판단이겠습니까만 저는 전자인 전략적 측면보다는 후자인 정치적인 측면의 요인이 더 있다고 봅니다. 사실상 북한이 지난 3년 동안을 보면 브링크맨십을 하는데 있어서 대 전략을 세우고 그 목표를 달성하기 위해서 브링크맨십으로 나가서 우리에게 무엇을 얻겠다는 주도면밀한 전략을 하기 보다는, 자체내의 정치적인 소용돌이를 헤쳐나가면서 과거 대남정책의 매너리즘에 빠져서 지금의 정책이 나오지 않는가 하고 판단해 보고 싶습니다.

따라서 어떠한 의미에서는 오히려 북한이 남북기본합의서 정신으로 돌아가자고 해서 4자회담을 수락하고 대승적인 입장에서 나온다면 우

리 정부가 당혹하게 될 수도 있습니다.

우리는 두가지가 아직도 미흡합니다. 하나는 실제로 대북전략, 통일 전략에 대한 확고한 전략을 가지고 있는가에 대해서 확실한 대답을 할 수 없습니다. 두번째는 거꾸로 지금까지 했던 것과는 다른 방향으로 북한이 전향적으로 나오게 되었을 때 그것을 예상하고 받아들이면서 더 구체적인 전략으로 가져가는 전략이 있는가? 발표자께서 우리의 신화가 있다면 재점검해 보자는 좋은 말씀을 하셨습니다. 남북관계에 있어서 남북기본합의서를 주제로 해서 두가지를 검토해야 할 신화가 있습니다.

하나는 대북전략이 없는 전략을 하고 있다는 것입니다. 어떠한 의미에서 분명하지 않고 여러 가지 생각이 함께 어우러져서 어떠한 것이 이루어졌으면 좋겠다는 막연한 생각을 밑바탕에 깔고 통일전략을 하고 있지 않느냐는 것입니다.

첫째는 과거 수십년동안 해왔던 기능주의 방식은 이미 버린 것 같습니다. 단계적 접근을 통해서 어떠한 것을 거쳐서 통일을 한다는 기능주의적인 접근은 그럴 가능성이 적어졌다고 보는 것 같습니다. 또 북한을 안정화시켜서 장기적으로 통일을 할 것이냐, 붕괴로 가져가야 될 것인가에 대해서도 입장이 정리가 되어 있느냐 하는 생각을 하게 됩니다. 정부가 공식적으로 발표하는 여러 가지 발표도 이 부분에 대해서도 다른 입장들이 나오고 있기 때문에 이것도 사실 명확한 정책방향이 아닌 것 같습니다.

따라서 저도 그렇습니다만 내면적으로는 북한이 우리 사회에 충격을

주지 않으면서 스스로 무너져서 평화통일이 되면 참 좋겠다는 생각을 하고 있습니다만 이것도 정책으로 얘기할 수도 없는 상태입니다. 그래서 분명하게 얘기를 하기가 어려운 입장입니다. 미국의 정책에 대해서 소프트 랜딩 정책이 잘못되어 있다고 비판도 하고 있습니다만 사실 우리가 바라는 소프트 랜딩 정책이라는 것은 우리 사회에 부정적인 영향을 주지 않으면서 소프트하게 무너지는 정책을 바라고 있는 것이 아니냐 하는 것입니다. 그렇기 때문에 이 잘못이 우리의 한가지 신화입니다.

두번째는 거꾸로 지금 우리는 계속해서 우리의 주도권으로 북한을 남북통일이나 안정화 방향으로 끌고 나가야 되겠다는 생각을 갖고 있고, 그 속에서 북한은 대등한 파트너가 되지 않기 때문에 북한은 주도권을 취할 수가 없다는 생각을 갖는 전제가 최근 2-3년 사이에 생긴 것 같습니다. 그런데 만약 북한이 4자회담을 받고 평화체제를 구축하고 그 대신 북한체제도 살아야 된다는 입장으로 나왔을 때, 물론 지금으로서는 굉장히 어렵다는 것을 기본전제로 한 것입니다만 이러한 것을 한번 짚 생각해야 할 필요가 있다고 봅니다.

결론적으로 북한이 현재로서는 그럴 가능성이 대단히 희박합니다만 아까도 말씀을 드렸지만 이성적으로 판단해 보면 대등하지 않는 북한이 대등하게 되는 정책을 취한다는 것이 유리하다는 것입니다.

결국 두가지 말씀을 드리면 하나는 우리가 이러한 것을 타개할 수 있는 새로운 구체적인 방안을 생각해 보는 것이 아닌가. 또 하나는 평화체제와 위기관리체제를 말씀하신 가운데 위기관리체제에 보다 신경을

써야 되겠다는 말씀은 동의를 합니다만 어떠한 식으로 해석하고 동의를 하느냐면 평화체제와 위기관리체제는 병립할 수 있고 또는 뗄 수 없다는 전제에서 그러한 생각에 동의를 합니다.

평화체제라는 것은 장기적인 측면을 보는 정책이기 때문에 늘 있어야 되겠고, 위기관리체제는 단기적인 것이기 때문에, 물론 지금 위기관리체제에 대한 강조는 아무리 강조해도 지나침이 없습니다만 그렇다고 해서 평화체제에 관한 논의를 배제한 후에 위기관리체제를 얘기하는 것은 문제가 있다고 봅니다. 따라서 어떻게 하면 안정적인 평화체제의 바탕 위에서 위기관리체제를 운영하느냐 하는 것을 세밀하게 검토해야 할 것입니다.

김주홍 : 발표문을 읽고 느꼈던 것과 오늘 발표하는 것을 듣고 느낀 것이 차이가 있습니다. 첫째 가장 중요한 포인트는 북한과의 대등한 지위에서의 지속적인 대화 또는 협상이 지속되어야 되느냐는 것입니다. 그렇다면 4자회담도 그러한 맥락에 있으니까 기대할 것이 별로 없다고 봅니다. 그리고 그 힘이 대등하지 않으니까 거의 뇌사상태에 빠져 있는 북한을 어떠한 식으로든 부정적인 효과를 최소화시키면서 관리하는 방식으로 가야 되지 않느냐 하는 말씀을 하셨는데, 저는 그러한데 대해서 전반적으로 동의를 합니다.

예를 들어서 북한이 하나의 국가로서 갖추어야 할 요소 중에서 상당 부분이 와해 내지는 붕괴되었습니다. 쉽게 얘기해서 국가가 기본적으로 구비해야 하는 토대가 정치적인 토대, 물질적인 토대, 군사적인 토대, 이념적인 토대, 국제적인 토대들이 필요하다고 한다면 북한은 사회

주의권이 몰락하면서 89년 이후로 국제적인 토대를 완전히 상실했습니다. 중국만이 유일하게 남아 있고 사회주의 시장도 상실된 상태이고 자본주의체제로 편입되지 못한 상황에서 경제가 그 여파로 빈사상태가 되었고 그 때부터 지금까지 마이너스 성장을 계속하고 있습니다. 그리고 탈북자들의 성향, 말하자면 속성이 그 사회에서 보다 대우받는 위치에 있던 사람들이 많아지는 현상 속에서 정치·사회적인 동요가 있다는 느낌을 가지고 있습니다.

그렇게 되면 북한이 잃은 것은 국제적인 토대, 정치적인 토대, 물질적인 토대를 잃어 버렸는데, 그동안 북한을 지탱해 왔던 것이 이념적인 토대와 군사적인 토대가 될 것입니다. 이념적인 토대와 군사적인 토대로 지탱하고 있는 북한이 기존의 국가를 보는 이론이나 자본주의 국가에 비유해서 본다면 이런 국가는 3년전쯤에 무너졌어야 할 상황인데도 아직 정치적인 실체로 존재하고 있다는 것입니다.

그럴 경우에 힘이 대등하지 않다고 봐야 할 것이냐. 5년전의 상황과 바뀌었다고 힘이 대등하지 않은 상황으로 파악하기 보다는 오히려 남북한간의 힘의 비대칭성, 말하자면 군사적인 힘과 군사적인 힘이 균형되고 경제적인 힘과 경제적인 힘이 균형되는 상태가 아니고 이제는 힘의 균형상태가 상당히 비대칭적인 상황으로 갔고, 또 남북한 각 단위별로 보면 그 비대칭성이 심화될 수밖에 없는 상황으로 빠져든 것이 아니냐. 그럴 경우에 북한은 왜 무너지지 않느냐. 또 얼마 있으면 무너지지 않겠느냐 하고 바라는 것 보다는 북한이 현재 유지되고 있는 부분을 우리는 주의해서 받아들여야 할 것입니다.

그렇다면 북한은 여전히 정치적인 실체로 남아 있고 북한이 국제적인 토대를 모두 잃어 버렸다고 하지만 그래도 북한과 혈맹관계를 유지하고 있는 중국이라는 요소가 있기 때문에 북한이 국제적인 제재를 받을 때도 식량이 중국을 통해서 북한으로 들어갔던 것입니다. 그러니까 아무리 남방을 봉쇄해도 대륙을 막지 않는 한 북한의 정치적인 실체를 인정할 수밖에 없다는 생각을 가지고 있습니다.

조금전에 우리가 가지고 있는 신화를 말씀하셨는데, 북한을 비합리적으로 봐서는 안된다는 것입니다. 북한은 비합리성의 합리성을 추구하고 있는 것이고, 그것이 북한 협상전략의 핵심이라고 봅니다. 물론 현인택 교수께서 북한이 어려운 상황이고 Case by Case로 대응하는 것이 아니냐 하는데 대해서는 동의를 합니다만 장기적인 분석시각으로 보면 북한은 하나의 정해진 목표를 포기한 적이 거의 없습니다. 지금 북한의 목표는 대미수교, 대일수교입니다. 그것이 이루어지기까지 북한은 4자회담 더 나아가서는 남북대화라는 것도 모두 뛰어 넘을 수 있는 존재라고 봅니다.

또 하나는 우리가 잘못 생각하고 있던 것이 통일과 평화를 함께 보아 온 것이 아닌가 하는 점입니다. 통일과 평화는 분명히 구분되어야 되는 영역이 아닌가 봅니다. 우리는 대화도 통일을 전제로 해서 대화를 했고 남북기본합의서도 향후 어떠한 방식으로 통일하자는 것만 없이 통일을 전제로 해서 모든 것을 얘기했었습니다. 이것이 우리의 통일에 대한 열망이 내부적으로 너무 크니까 국내여론을 무시하면서 대북정책을 추진할 수 없지만 그러나 그동안의 정책에서 보면 통일과 평화를 분리할 수 없었던 것이 국내용, 대내용으로 대북정책을 추진했기 때문이라고 봅니다.

니다.

이러한 반성 속에서 백진현 교수의 논문을 읽어본 소감은 간단히 말씀드리면 결국 북한은 북한의 정치적인 실체를 강력하게 우리가 인정해 나갈 필요가 있습니다. 그리고 더 나아가서 남북대화의 특수관계, 민족내부관계라는 차원을 남북한의 관계로 한정하고 통일과 평화를 분리하는 방식으로 나가면, 남북대화 방식도 북한을 상대로 남북대화를 하는 것도 있지만 북한을 대상으로 해서 남북대화를 할 수도 있다고 생각합니다. 그렇기 때문에 평화체제와 관련을 짓고 장기적인 구상을 지향하면서 북한관리위원회랄까 하는 이러한 방향으로 나가면 KEDO를 북한이 받아들였던 때처럼 협상의 부수적인 효과를 얻을 수 있고 더 나아가서는 북한이 남북대화 테이블에서 나가지 못하는 효과를 가질 수 있습니다. 통일문제, 대화문제를 국제화함으로써 남북대화를 가속화시킬 수 있지 않겠는가 봅니다.

그러니까 위기관리체제라는 것도 의미가 있고 평화체제라는 것도 의미가 있는데, 이것들을 한단계 더 나아가서 그동안 한국내의 문제, 민족내부의 문제, 국내여론에 대한 문제, 분단고착화로 나가는 것이 아니라 하는 비판을 뛰어 넘어서 장기적으로 북한을 국제적으로 관리해 나가는 데 한국이 주도적으로 나가고, 거기에서 남북대화 방식을 모색하는 방식으로 나가는 것이 남북기본합의서가 용도폐기된 시점에서 남북대화, 더 나아가서는 4자회담을 발전적으로 승화시킬 수 있는 방식이라고 생각합니다.

사 회 : 지금까지 네 분이 발표문을 중심으로 공감하는 부분과 동의하지

않는 부분은 물론이고 새로운 문제를 많이 제기해 주셨습니다. 우선 토론자들의 질문에 대해서 간략히 답변을 해 주시면 고맙겠습니다.

백진현 : 좋은 지적을 많이 해 주셔서 감사하게 생각합니다. 구체적으로 질문이 나온 몇가지만 답변을 드리겠습니다.

먼저 한영탁 위원께서 정경분리가 필요하다는 문제에 대해서는 확고하게 정경분리가 될 수도 없고 해서는 안된다고 생각합니다. 남북관계에서 정경분리라는 말 자체를 개인적으로도 무슨 뜻인지도 잘 모르겠고, 그 말은 피하고 있습니다. 남북관계라는 것은 누가 뭐라고 해도 100% 전략적인 관계기 때문에 정경분리를 한다면 정부가 아주 무책임한 것입니다. 경협이나 민간접촉과 교류에 대해서 전략적인 영향, 전략적인 측면을 항상 고려해야 할 것입니다. 그래서 정경분리는 있을 수 없는 얘기이고 기본적으로 정부가 전략적인 측면에서 남북관계를 모니터링하고 관장을 해야 할 것입니다.

다만 제가 말씀을 드리는 것은 지금까지 보다는 좀더 자신을 가져도 되지 않을까 하는 것입니다. 특히 경협과 관련해서 말씀을 드리면 남북의 연간 교역량이 2억불 수준에서 멈추어 있는데, 북한의 능력이 그것밖에 안됩니다. 제네바 합의가 이루어진 후에 정부가 재벌기업에게만 사업자승인을 한 것이 10건입니다. 이 기업들은 돈을 떼일 각오까지 한 기업들입니다. 북한이 받기만 하면 북한에게는 엄청나게 좋은 것인데, 겁이 나서 받지를 못하고 있습니다.

경협이 안되는 근본적인 이유는 북한에게 있는데, 우리 사회의 인식은 우리 정부가 규제를 해서 안되는 것으로 많이들 생각하고 있습니다.

그리고 발표 때도 말씀을 드렸습시다만 우리가 경협을 푼다고 해도 본격적인 경협이 될 것인지에 대해서는 회의적입니다다만 그러나 경협에 대해서는 지금보다 유연한 태도를 취할 필요가 있다는 것입니다.

그리고 경협보다 중요하게 생각되는 것이 민간접촉문제입니다. 특히 서신왕래, 인적왕래문제는 우리정부가 신중하게 생각해서 풀 때가 되지 않았느냐 하는 것이 제 생각입니다. 문민정부 초기에 이것을 풀었다 라면 4년이 지난 지금 상황은 조금은 달라졌을 수도 있습니다. 남북관계, 한반도문제에 대해서 외국에서 많이 들은 얘기가 왜 한국정부는 학생이 북한에 가는 것을 막느냐는 것입니다. 물론 부작용도 있을 수 있지만 다시한번 생각해 본다면 한국의 자유민주주의 문제와도 직결된 문제이고 국가보안법 문제도 있지만 제가 보기에 는 부작용보다는 인적왕래를 통해서 우리가 얻을 수 있는 전략적인 효과가 오히려 더 많다고 생각을 하기 때문에 이제는 적극적으로 생각해 볼 필요가 있다는 것입니다.

주변국 관계에 있어서 전향적인 자세를 취하는 것이 남북대화 병행원칙을 포기해야 된다는 것이냐는 것은 정경분리와 마찬가지로 기본적으로 병행하는 것은 있을 수밖에 없고, 주변국이 북한과 관계개선을 하라고 신경쓰지 않고 봐줄 수가 없습니다. 그냥 놔둔다면 그 역시도 정부가 무책임한 것입니다. 그러나 병행이라는 큰 테두리 내에서 유연할 수 있는 소지가 많다고 생각합니다.

예를 들어서 미·북 연락사무소 개설은 정부의 입장에서는 반대하는 입장은 아닙니다만 연락사무소를 개설했을 때 북한의 부담은 훨씬 큼

니다. 그래서 관계개선도 사안별로 보고 접근을 해야 할 필요가 있습니다. 제네바 합의문에는 6개월이내에 설치하게 되어 있습니다만 2년반이 지나도록 설치가 안되고 있습니다. 이러한 문제에 대해서 정부·언론에서는 다시한번 생각할 필요가 있습니다.

교류·접촉은 북한정권의 연명이 되어서는 안 된다는 것인데, 구체적으로 무엇을 말하는 것이냐? 굉장히 어려운 문제입니다. 결국 대북접촉, 교류에 대해서 우리도 나름대로의 원칙이 있어야 되고 조건이 있어야 됩니다. '95년 쌀지원이 대표적인 것입니다. 별 조건없이 지원하다 보니까 그것이 어떻게 보면 실패의 원인이었던 것 같고, 북한에서 받든 안받든 못 받으면 할 수 없는 것이고, 우리 나름대로의 조건이 있어야 합니다. 쌀의 경우는 투명성 문제라든가, 쌀회담을 재개하는 것도 절차적인 조건만 제시하는데, 회담은 어디에서 하면 어떻습니까? 지난번 북경회담도 북한에서는 당국자회담이 아니라고 하지만 북한에는 외부에 나와서 한마디 하는 사람치고 당국자가 아닌 사람은 없을 것입니다. 쌀을 지원하고 지원된 쌀이 군량미로 다 쓰였다고 하는 것은 북한을 탓하기 이전에 우리 스스로를 탓해야 합니다. 너무 형식적인 절차에 구애받기 보다는 실질적으로 조건이 있어야 되겠습니다.

김구섭 박사의 말씀은 잘 들었습니다. 다만 현재 상황이라는 것이 한반도의 평화와 안정이 위협받는 상황이고 북한이 어려울수록 대남도발의 가능성이 크다는 말씀을 하셨는데, 결국 제 말씀도 그렇기 때문에 지금은 평화체제에 집착하기 보다는 상황이 좋지 않기 때문에 위기관리문제도 생각해야 된다는 시각입니다. 그렇기 때문에 그 상황인식은 저 하고 똑같습시다. 제 생각은 평화체제 논의도 중요하지만 이와 동시

에 북한이 급변하는 사태가 일어나면 어떻게 할 것인지에 대해서 깊이 있게 연구를 해야 할 것입니다.

그리고 4자회담 또는 기본합의서 구도로 돌아가기 위해서 또는 4자 회담을 성사시키기 위해서 여러 가지로 생각하고 비슷한 사례도 찾아 보고, 북한이 여기에 이르도록 설득도 해야 되겠습니다만 제가 말씀드린 포인트는 그러한 것을 하지 말자는 얘기가 아니고 그와 동시에 남북 간 대화, 당국간 대화에만 매달리기에는 상황이 급박하게 돌아가고 있기 때문에 유연하게 생각할 필요가 있고, 특히 대화가 안되면 안된다는 식의 의식구조에서 벗어나야 할 것입니다.

평화체제라든가, 위기관리문제라든가, 남북대화과 민간접촉문제가 남북대화를 하지 말고 민간접촉으로 하자, 평화체제문제는 제쳐놓고 위기관리체제만을 생각하자는 것은 절대로 아니고 양자를 다 해야 할 것입니다. 강조하고자 하는 것은 지난 5년동안 매달려 왔는데 한번쯤 뒤돌아보고 우리가 가지는 기대수준이 현상황에서 현실적인가 하는 문제를 생각해 볼 필요가 있습니다.

그리고 현재 남북관계는 북한과 대등한 위치에서 대화와 협상이 되기 어려운 상황이라고 말씀을 드렸는데, 이것은 우리가 북한을 대등한 협상대상으로 여긴다, 안 여긴다의 측면의 말씀은 아니고 남북한이 군사력에 있어서 팽팽한 상황입니다만 이념적, 사상적, 물질적, 경제적 측면에 있어서는 격차가 있는 상황이기 때문에 우리가 실제로 여긴다, 안 여긴다는 차원의 문제가 아니라 북한의 도덕적·물질적인 힘에 있어서 어려운 상황에 있기 때문에 우리와 대등한 대상으로 나와서 터놓고 얘

기할 처지가 못된다는 것입니다. 그래서 북한이 우리와 대화를 피하고 있는 것이고, 물론 다른 복합적인 이유가 있습니다만 가장 큰 이유는 남한과 일대일로 한다는 것이 북한으로서는 부담스러운 상황일 것입니다. 그런 상황이기 때문에 형편상, 처지상 피하고 있는 북한에게 대화에 나오라고 하고 거기에만 매달려 있고 다른 것에는 등한시 해가지고는 바람직한 대북전략이 아니다 하는 차원에서 말씀드린 것입니다. 거듭 말씀드리지만 대화도 중요하지만 다른 여러 가지 방향변화, 다른 접근방식을 다각적으로 모색해야 될 때가 되었다는 것이 제 생각입니다.

사 회 : 남은 시간동안 관계자 여러분들에게 토론의 기회를 드리도록 하겠습니다.

양영식 : 활자화된 것과 토론은 차이가 있다는 것을 느꼈습니다. 발표문으로 보면 제목부터 4자회담 불용론과 남북 민간문제 추진으로 해야 할 정도로 부정적인 시각으로 이해가 됩니다.

위기관리라는 측면은 북한의 급변사태에 대비한 우발사태 대비계획 차원에서 이미 정부가 대비를 하고 있습니다. 그러나 현실적으로 공개된 정부의 정책은 북한이 민주적인 정통성은 없는 존재이지만 상대방 힘의 능력이 하나이고 우리가 아홉이라 하더라도 국제정치에 있어서 협상은 일대일로 하는 것이 원칙이라고 생각합니다. 그런 속에서 평화문제, 교류문제, 통일문제도 있지, 상대방이 도덕력, 힘의 능력이 없기 때문에 대상으로 되지 않는다는 것은 정글의 법칙에서만 될 수 있는 법칙이라고 생각합니다.

그렇게 본다면 북한이 능력이 없기 때문에 오히려 위기의식을 느껴서

잘못된 방향으로 갈 수 있기 때문에 저지하는 의미에서 소프트 랜딩, 소프트 붕괴라는 개념이 나오는 것입니다. 발표자도 여기에서 지적하는 것처럼 위기관리계획이 필요하다고 하면서도 한쪽으로 북한이 쉽사리 붕괴되지 않는다고 이율배반적인 지적을 하고 있습니다.

동서독관계와 남북한이 전혀 다르다고 하지만 저는 그렇게 보지 않습니다. 72년도에 기본조약을 체결할 당시에 소련이라는 거대한 지렛대를 잡은 나라가 있었던 것입니다. 그것을 뒤에서 받쳤던 것이 오히려 동독을 유지하게 했던 것이기 때문에 일대일로 협상을 했던 것이고 오늘날 한반도에는 중국이라는 사회주의국가가 있는데 어떻게 마음대로 북한이 붕괴됩니까? 이러한 현실적인 상황을 감안해 놓고 접근을 해야 위기관리계획이라든지 협상이라든지 또 정부가 수많은 국방비를 쏟고 있는 것은 만에 하나라도 북한이 무력도발을 했을 경우에 대비해서 대책을 가지고 있어야 합니다.

그래서 국가정책이라는 것은 종합적인 차원에서 대책을 해 나가되, 공개적일 수가 있고 비공개적일 수가 있습니다. 만일에 우리가 공개적으로 위기관리계획이 중요하다. 오늘부터 우리 정부는 위기관리계획에 역점을 둔다고 했을 때는 남한은 드디어 흡수통일정책으로 갔다는 북한의 반응이 나올 경우에는 오히려 남북관계가 평화정착보다는 위기상황으로 가기 때문에 우리의 국가이익에 마이너스라고 평가해야 될 것이라고 생각합니다.

그 다음에 남북기본합의서의 채택과정을 깊게 들여다 보신 줄 압니다만 북한의 실세들이 다 나왔던 협상입니다. 북한의 사성 장군이 대한민

국의 사성 장군과 얼굴을 맞대서 남북한의 정전상태를 평화상태로 전환시키기 위해서 남북이 공동으로 노력한다고 합의를 한 것입니다. 이것이 오늘날 남북한 평화문제의 핵심인 것입니다. 그러면 이것을 4자 회담에서 왜 하느냐. 북한이 미국과만 하겠다고 하기 때문에 내심은 북한이 미국과만 해서는 되지 않는다는 것을 알 것입니다. 그러나 북한의 입장을 감안한 차원에서 4자회담 구도가 나온 것이지, 대한민국이 할 일이 없어서 국제사회에 나가서 4자회담을 구걸하겠습니까? 북한이 공동설명회에 나오려고 하느냐 하는 것을 우리는 평가를 내면적으로 해야 된다고 봅니다.

그리고 남북대화도 당국간의 대화에 연연하지 않습니다. KEDO도 사실상 간접적이 당국간 대화입니다. 변칙적인 남북당국간 대화는 이미 북경회담에서도 한 것입니다. 그런데 여기에서 지적하는 민간교류만을 얘기할 때는 나중에 언급을 하셨습니다만 범민련이라든지, 한총련 등 북한이 선호하는 대상만 OK하라는 뜻으로밖에 해석할 수가 없습니다. 오히려 그러한 것이 남북한의 실질적인 교류에서는 역행되는 것이 아니냐 하는 측면에서는 남북교류야말로 위기관리계획 차원에서 정부는 국민의 생명과 재산을 지켜야 할 의무가 있습니다. 그런 점에서 정부가 경제교류협력문제에 있어서 지불보증도 해야 되고, 정부가 부담되는 부분을 해야 되기 때문에 당국간의 회담을 얘기하는 것입니다. 그리고 군사문제를 어떻게 민간단체가 할 수 있습니까? 이와 같이 어느 한 모퉁이만 볼 것이 아니고 종합적으로 2중적인 한반도의 특수상황을 보는 것이 필요하다고 생각합니다.

그런 점에서 정전협정을 평화협정으로 바꾸는 문제는 가장 긴요한 과

제라고 생각합니다. 여기에 한미협상의 기본적인 맥도 있다고 생각합니다. 우리가 문민정부가 아니었을 때에는 휴전선문제를 함부로 얘기를 못했을지도 모릅니다. 그러나 당당한 문민정부에 들어와서 우리의 문제를 당당하게 미국에게 얘기를 못하겠습니까? 대북협상은 그런 의미에서 한미협상에서부터 출발한다는 시각을 갖는 것이 필요하다고 생각합니다.

마지막으로 우리는 기본합의서로부터 자유로워져야 된다. 앞부분에 보면 기본합의서가 합의없는 합의, 문서를 만들기 위한 문서처럼 부정적인 시각을 놓고 보면, 기본합의서로부터 자유로워져야 한다면 대안이 나와야 됩니다. 기본합의서외에 남북한의 지침이 무엇이 있습니까? 이것은 대한민국 정부가 북한정부와 했다고 해서 강조하는 것이 아니라 그 속에는 앞으로 남북한이 민간교류만 하더라도 7개분야에 걸쳐서 합의를 해놓고 있습니다. 북한의 반대로 종교부문만 제외시키고 있습니다. 이와같이 이미 합의된 사항을 가지고 합의사항을 실천한다면 여기서 지적하는 민간교류를 활성화될 수 있는 가능성이 있기 때문에 북한이야말로 대한민국 정부가 북한을 흡수통일 하지 않는다는 것을 여러 차례 공개적으로 얘기했기 때문에 믿을 수 있는 신뢰구축을 하기위해서도 남북한은 평화문제를 얘기하는 단계로 들어가야 된다고 봅니다.

북한도 현재 기본합의서는 남한이 안 지키고 있지 유효하다고 얘기하고 있습니다. 이것을 구태여 기본합의서로부터 자유로워져야 한다고 해가지고 기본합의서를 포기하는 사태가 나온다면 남한은 기본합의서에 대한 실천의지가 없다는 비난을 받을 것입니다. 그러니까 기본합의서의 실천단계로 진입하기 위한 4자회담 추진이라는 전략적인 고리가

성립되어야 한다고 생각합니다.

박웅희 : 발표자와 토론자들의 의견을 들으면서 생각나는 것은 남북간의 상황은 국가와 국가간의 상황이 아니고 분단 쌍방간의 상황이라는 것을 염두에 둘 필요가 있다고 생각합니다. 분단 쌍방의 상황을 국가와 국가간의 상황으로 놓고 보면 여러 가지 생각을 할 수 있는데, 분단 상황에 놓고 보면 그만큼 범위가 축소된다는 것을 다시 생각할 필요가 있다고 봅니다.

평화체제는 전쟁의 의지를 제거하는 측면도 강합니다. 평화는 외부에 다 강하게 주장하는 것이 괜찮지만 어떠한 상황에 대비하는 준비는 조용히 하는 것이 좋습니다.

그리고 남북간에 경제협력이 안되는 것을 정부 탓으로 돌리는데, 기업체들이 북한이 가지고 온 의향서를 검토한 후에 사업성이 없으면 북한에게 핑계를 대고 있습니다. 그래서 결국은 정부가 장애를 조성해서 못한다고 되는 것입니다. 투자성이 없으면 슬그머니 빠지면서 정부 탓으로 돌리는 것도 왕왕 있다는 것도 이해해 줄 필요가 있다고 생각합니다.

이정윤 : 몇가지 질문보다는 토론과 발표를 들으면서 제가 느끼고 있는 4자회담에 대해서 말씀을 드리겠습니다.

민간접촉과 국제적 측면에서의 여러가지 접촉·교류를 말씀하시면서 기능주의 접근이냐, 아니냐? 정경분리 접근이냐, 아니냐 하는 이야기가 있었습니다. 제가 보기에는 4자회담은 열린 제안이라고 말을 하고

있습니다만 평화협정체제 구축 자체가 포괄적인 내용이기 때문에 의제도 포괄성을 가지고 있다고 할 수 있습니다. 그래서 어떤 면에서 4자 회담에서는 한반도 평화 내지 남북관계 개선을 위한 모든 문제에 대한 포괄적 협의를 전제로 하고 있지 않느냐. 그러한 측면에서 정경분리 내지 정경병행의 측면보다는 다른 용어로 포괄적 해결을 위한 입장을 견지하고 있다는 측면을 느끼고 있습니다.

또 하나 기능주의적인 접근과 관련해서 4자회담에서 제기하고 있는 평화체제 구축문제는 기존의 통일방안에서 화해협력단계를 포함해서 남북연합단계에서 민족공동체현장과 관련해서 채택하는 문제로 되어 있지만 우리들이 현재 북한의 정전협정 도발행위 등 북한의 미·북 잠정협정 체결 제의 후 판문점 등 정전위 사태와 관련해서 단계도 엄연한 단계적 구분이 아니라 기존의 단계를 신축성있게 왔다갔다 하면서 융통성있게 입장을 취하고 있다는 것을 생각하고 있습니다.

마지막으로 남북 직접대화 뿐만 아니라 국제대화 속에서의 연계 등을 말씀하시면서 KEDO방식의 대화를 많이 말씀하셨습니다. 제가 보기에는 우리가 4자회담을 제외해 놓고 3자 공동설명회가 합의가 되었고 지금 상황으로 봐서 개최될 것 같은 감을 주고 있는데, 물론 평화체제 구축문제를 위한 3자 내지 4자회담은 평화체제 구축이 아니고 협상에 불과한 것입니다만 만약에 3자 공동설명회가 개최된다면 공동설명회의 결과와 생산성 여부를 떠나서 이 자체가 KEDO식의 대화로 볼 수 있지 않느냐 하는 생각을 갖고 있습니다.

백진현 : 기본합의서에서 합의 모양을 갖춘 문서가 필요했는지도 모른다

는 것은 북한에 대해서 한 얘기입니다. 북한의 의도가 수수께끼입니다만 진실로 무엇을 원했던 것인지, 아니면 합의서 문건을 가지고 남북한에는 이것으로 되었고, 이제부터는 미국, 일본과의 관계개선을 하려는 의도로 했는지는 수수께끼입니다. 그래서 실질적인 합의보다는 형식적인 문건이 필요했을지도 모른다고 북한에 대해서 말씀을 드린 것입니다.

기본합의서가 총리회담을 통해서 체결되었는데, 어떻게 해서 합의가 되자마자 사문화되어 버린 것인지... 기본합의서 내용을 보면 거의 완벽한 내용이고, 이행되지는 않고 있습니다만 남북관계가 터질 때마다 우리가 기본합의서를 기본규범으로 지칭하면서 지키지 않느냐 하고 얘기를 합니다. 그래서 남북관계에서 실질적이지는 않지만 정신적으로 규율하는 잣대로 되고 있는 것만은 사실입니다. 그럼에도 불구하고 5년을 맞으면서 왜 기본합의서가 기대를 받으면서 발효가 되었는데 발효되자마자 사문화되어 버렸는지 깊이 생각을 해 봐야 되지 않나 하는 것으로 제 말씀을 마치도록 하겠습니다.

정대규 : 남북기본합의서가 동서독 기본조약을 모델로 삼았다고 말을 했는데 그 과정에서 동서독 기본조약을 참고는 했지만 결코 모델로 하지는 않았습시다. 그 뿐만 아니라 분단국가에서 일어날 수 있는 여러 가지 상황을 다 가정하고 남북관계 사정을 가정해서 독자적으로 만들었다고 할 수 있지, 모델로 한 것은 없습니다.

사 회 : 대북정책에 대해서 사람들이 말하기는 쉽고 비판하기도 쉽습니다. 그리고 괜찮은 평가를 받는 것은 굉장히 어렵습니다. 북한, 주변국가, 우리 국민, 이해관계가 다른 여러 정파들이 있고, 대북정책을 주도

하는 사람들도 지도급인사부터 실무진까지 생각이 다를 수가 있기 때문입니다. 그리고 주변국가의 생각도 똑같은 것은 아닙니다. 미국도 국방성, 국무성의 생각이 다르기 때문에 말이 많을 수밖에 없는 것이 대북정책입니다. 그러면서도 사안의 심각성 때문에 누구나 관심을 갖고 있는 것이 대북정책이고, 대북정책은 공개적으로 얘기할 수 있는 부분과 할 수 없는 부분이 있고, 실제와 달리 강조되어서 과장되어야 할 부분이 있는가 하면 은폐되어야 할 부분 등 여러 가지 부분들이 있어서 칭찬을 듣기 어려운 분야가 대북정책의 입안에 관계된 분들이 아닌가 생각합니다.

우리가 애써서 만든 기본합의서가 일단 실효된 상태인 것 같고, 또 같은 내용도 5년전 상황과 지금 상황이 다르기 때문에 같은 주장이 갖는 의미도 달라졌습니다. 우리가 남북관계에서 새로운 전기를 마련할 수 있다는 기대와는 너무나 달라진 현상도 부정할 수 없는 현실입니다. 굉장히 어려운 통일문제를 논의한다는 것은 상당한 의미가 있다고 생각을 하고, 또 그런 의미에서 오늘 이 자리에 참석했습니다.

우리가 국민의 한 사람으로서 뿐만 아니라 남북관계로 먹고 사는 사람들이기 때문에 장시간동안 경청해 주셔서 감사하다는 말씀은 드리지 않겠습니다.

남북회담사무국장 : 장시간 동안 유익한 의견을 말씀해 주신데 대해서 감사드립니다. 주제발표를 하신 백진현 교수가 남북기본합의서로부터 과감하게 탈피하자는 말씀을 하셨는데, 어떠한 표현, 어떠한 취지든간에 이러한 표현이 나올 수 있었던 것은 깊이 연구를 한 결과라고 생각합니다.