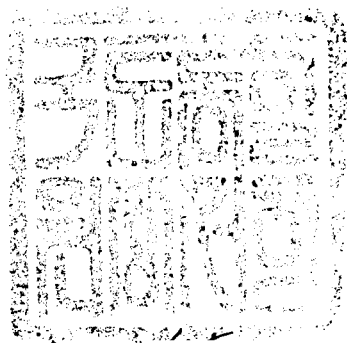


# 實效的 南北對話의 條件

研究責任：문 칠 순  
(前外務部大使)



國土統一院  
調查研究室



## 目 次

1. 序 言 .....	3
2. 北韓의 基本的 對韓國觀 .....	4
3. 北韓의 基本戰略 .....	6
가. 平和協定에 의한 休戰協定の 代置提議 .....	7
나. 政治·軍事問題의 先決 主張 .....	11
다. 多邊的 南北對話의 主張 .....	17
4. 東西獨型 分斷 永久化를 뜻하는가. ....	22
5. 實效的 南北對話 條件의 成立 可能性 展望 .....	30
6. 結 言 .....	35



## 1. 序 言

현재 韓國에서는 民主化 열기와 더불어 각종 統一論議가 난무하고 있으며 統一問題에 대한 기본적 접근 方法에 대한 國民的 합의 조차도 缺如된 상태이다.

얼마전까지만 하여도 平和統一을 위하여서는 東·西獨型的 과도적 平和共存 體制의 過程이 불가피하다는 것에 적어도 識者間에는 一般的 合意가 형성되어 있었다고 할 수 있다. 그러나 작금 이러한 合意가 흔들리고 있으며 東·西獨型은 분단 永續化를 뜻하는 것이라는 주장이 어느 정도의 파급효과를 미치고 있다.

또한 對話에는 相對가 있다는 것을 잊은 듯, 즉 상대방의 基本的 戰略은 어떻하든 我側의 일방적인 접근방법의 대전환과 誠意, 努力만에 의하여 成功的인 대화의 結實이 가능하다고 보는 듯한 方案들이 당당히 주장되고 있다.

또한 작금의 國內 政治情勢를 통일세력과 반통일세력의 대결로 보는 見解가 이른바 制度圈 안에서 주장되고 있으며 '통일에 의하여 손해를 볼 입장에 있는 세력이 은연중 통일을 방해하고 있다'는 주장이 그럴듯하게 전파되고 있다. 어떤 主義·理念을 가진 자든 그가 원하는 體制로 統一이 된다면 이를 마다할 사람이 어디에 있으며 그가 원하지 않는 體制로 統一되는 경우 損害를 보지 않을 사람이 어디에 있겠는가. 統一勢力 對 反統一勢力의 대결이라는 단순논리가 숨췌하고 있는 의미는 매우 석연치 않은 것이 사실이다.

일방 政府는 과거의 權威主義的 體制가 남긴 後遺증으로 '充滿되었던 붓물이 일시에 터져 나오듯이 분출하는 統一論議가 제어·여과할 充分한 여유와 역량을 결하여 수용하여서는 안되는 주장까지도 이를 냉철하게 排斥하기 어려운 고뇌스러운 立場에 처해 있는 것으로 보인다.

'70年代 이후 間歇的으로 南北對話가 있었으나 이렇다할 結實을 보지 못하

고 북한에 의하여 一方的으로 중단을 거듭해 왔다.

본고는 위와같은 狀況展開에 유념하면서 실효적이며 내실 있는 남북대화를 위해서는 어떠한 조건이 前提되어야 할 것인가를 생각해 보기 위하여 우선 주로 최근의 북한의 最高統治者의 公式發言에 의거한 북한의 基本立場의 檢證을 통하여 그들의 統一戰略이 進路차원에서는 變化가 없지 않으나 基本戰略次元에서는 적어도 아직까지는 아무런 變化도 없음을 糾明하므로써 실효적 對話를 가능케 할 수 있는 最小限度의 필수적인 조건조차도 成立되어 있지 않음을 밝히고, 이러한 條件의 成立없이 아측의 접근方法의 대 전환만에 의하여 對話의 結實을 바라는 것이 虛妄된 일임을 지적하고자 한다. 따라서 아측으로서는 現단계에 對話의 條件의 成立을 위하여 온 國력을 모아야 할 때라고 할 것인데, 과연 그 條件의 成立可能性을 어느 정도로 展望할 수 있는지 또한 그 成立을 促進하기 위하여 우리가 무엇을 할 수 있는지를 아울러 생각해 보고자 한다.

## 2. 北韓의 對韓國觀

北韓이 시초부터 오늘날까지 一貫하여 內外에 公言하여 온 바에 의하면 韓國은 美軍의 強점하에 있으며 美帝의 支配하의 소수의 ‘팻쇼집단’이 ‘인민’을 抑壓하는 植民地 統治體制이다.

이와 같은 北韓의 公式입장이 오늘날 까지도 변함없이 持續되고 있음에 留意할 필요가 있으므로 '88년 9월 9일 ‘조선민주주의 인민공화국’ 創建 40돛 記念式에서 김일성이 행한 장황한 演說文中의 한 구절을 인용한다.

“오늘 남조선 當國자들은 미제의 庇護밑에 民主主義의 가면을 쓰고 인민들을 欺瞞하려고 狡猾하게 策動하고 있지만 靑年學生들의 正義로운 鬭爭을 유혈적으로 탄압하므로써 저들의 파쇼적 政체를 그대로 드러내 놓고 있습니다 ... 남조선 인민들은 적들의 彈壓과 모략 策動을 짓부시고 하나로 굳게 뭉

쳐 힘차게 鬪爭하므로써 남조선에서 미제의 식민지 統治를 끝장내고 祖國統一을 앞당기는 데서 자기의 榮譽로운 任務를 다하여야 할 것입니다.”<sup>1)</sup>

즉 北韓의 公式立場으로는 ‘남조선’은 主權獨立國家가 아닌 미제식민지이며 따라서 韓國의 實體는 北韓과 대등한 병렬적관계에 있는 것이 아니고 ‘해방’의 對象地域으로 남아 있을 뿐이다.

이러한 北韓의 對 韓國觀은 '80년 10월 13일 第6次 당대회에서 개정된 ‘조선노동당 規約’에도 선명하게 나타나고 있는 바로 동규약 전문(前文)에는 “조선노동당의 當面目的은…全國的 範圍에서 民族解放과 人民民主主義 혁명 과업을 완수하는데 있으며 最終目的은 온 社會의 主體思想化와 共產主義 社會를 건설하는데에 있다”. “조선노동당은 남조선에서 美帝國主義 侵略軍隊를 몰아내고 식민지 統治를 清算하며…”라는 宣言이 明記되어 있다.

위와 같이 北韓의 입장에서서는 상기 김일성의 公式發言대로 “남조선 解放”없이 祖國統一을 앞당길 수는 없는 것이다.

北韓의 公式文書 또는 公式發言에 나타난 위와 같은 선동적 言辭를 그들의 입장에서서는 흔히 있을 수 있는 레토릭(rhetoric)에 불과한 것이므로 이를 액면대로 받아들이는 것은 잘못이라는 見解를 말하는 사람이 韓國 一角에 없지 않다. 원래 共產主義者들은 과장된 레토릭을 농하는 傾向이 있는 것은 事實이다. 그러나 北韓의 南北對話에 임하는 입장과 行態(行態)에서 알 수 있는 바와 같이 그것이 단순한 레토릭에 불과하다는 判斷을 뒷받침 할 만한 아무런 客觀的 事實도 發見할 수 없다는 것이 問題이다.

소련과 중공등 다른 共產國家들은 그간의 많은 변화에도 불구하고 아직도 西方國家에 比하면 과장된 레토릭을 많이 使用하는 傾向이 있으나 그래도 이들은 그 변화의 과정을 통하여 그 레토릭에도 많은 變化가 있었다.

소련을 예로 한다면 스탈린의 時代까지는 철저한 階級鬪爭論理로 一貫하고 戰爭不可避論을 펴 왔다. 그 후 '50년대에 후르시초프가 登場한 후로는 階鬪爭級論의 弱化는 매우 불철저한 것이었으며 1961년 第22차 당대회에서 採擇

---

1) '88년 9월 9일자 로동신문

된 당강령(Program and Charter)은 平和共存을 ‘특수형태의 계급투쟁’(a specific form of the class struggle)이라고 性格지었다. 고르바초프가 등장한 후 '86년 第26차 당대회에서 상기 平和共存은 ‘특수형태의 계급투쟁’이라는 性格規定이 당강령에서 削除되므로써 階級鬭爭論은 더욱 後退하였고 平和共存論은 더욱 進展되어 共存에 그치지 않고 協力이 強調되기 시작하였다.<sup>2)</sup>

이와 같이 소련의 레토릭에는 顯著한 變化가 있었을 뿐만 아니라 그 具體的 行態(行態)에도 刮目할 만한 變化가 있었음에도 불구하고 美國의 부지 行정부와 英國政府等은 蘇聯의 그러한 變化가 단순한 戰術차원의 變化를 의미하는지도 모르므로 진정한 戰略차원의 變化를 의미하는지는 좀더 두고 보아야 한다는 慎重한 입장을 堅持하고 있다.

最高權力者가 몇번 바뀌고 레토릭과 행태가 그런 程度로 變化하였는데도 소련의 變化가 進退차원의 變化에 불과한 것인지도 모른다는 시각이 있는 것을 생각할 때, 最高權力者가 한번도 바뀌지 않았고 40년전(6.25전)이나 지금이나 그 레토릭과 행태에 이렇다 할 變化가 없고 근년에 아웅산墓地 爆破事件, KAL기 爆破事件等 일련의 蠻行을 敢行하였고, 변함없이 ‘남조선 해방’을 외치대고 있는 北韓의 最高權力者의 公式發言과 公式文書에 명기된 宣言을 그들 입장에서는 있을 수 있는 레토릭 없이 안이하게 希望的 判斷을 하는 것이라고 할 것이다. 물론 이는 앞으로의 北韓의 變化可能性을 여기에서 성급하게 進退적으로 排除하고자 하는 것은 아니다.

### 3. 北韓의 基本戰略

위와 같은 北韓의 대 한국관은 始終一貫 변함없이 持續되어 온 것이며 그들의 統一에 대한 基本戰略은 그러한 대 한국관과 일체를 이루는 것이므로

---

2) American Journal of the International Law, Oct. '88 Vol. 82 No. 4, pp. 789~791.



로 역시 시종일관 변함없이 持續되고 있다.

이와 같은 그들의 基本戰略은 다음과 같은 되풀이되는 그들의 提議·主張에 의하여 具體적으로 노정된다.

#### 가. 平和協定에 의한 休戰協定の 代置 提議

위와 같은 北韓의 공식적인 對韓國觀은 당연히 美軍의 韓國 주둔이 統一에 대한 가장 큰 장애요인이라는 結論을 낳게 한다. 따라서 美軍의 철수를 促求하기 위한 방안으로 되풀이 제시되는 것이 對美 平和協定 締結에 의한 휴전협정의 대치 제의이다.

이 제의가 公式으로 처음 提議된 것은 '74년 3월인데<sup>3)</sup> 이 提議에 북한은 그들의 論理上 당연히 韓國을 교섭대상에서 제외하였으며 北韓·美國간의 2者會談을 고집하였다. 美國은 韓國의 완전한 참가(full participation)없이는 이에 參與할 수 없다는 立場을 견지하였으며, 이러한 美國의 立場에 북한이 다소라도 접근하는 데에는 10년의 歲月이 所要되었다. 즉 '84년 1월 北韓은 이른바 3者會談(tripartite conference)을 提議하면서<sup>4)</sup> 韓國이 同等한 자격으로 會談에 참가하는 것을 수락한다고 하였다. 그러나 이 수락도 國際輿論등을 의식한 위장적인 것이며 무조건적인 것이 아님을 유의하여야 한다. 이 수락에서도 平和協定の 대상자는 어디까지나 美國일 뿐이며 韓國은 별도로 採擇되는 남북한간의 불가침선언의 당사자일 뿐이다.

그 후에도 되풀이 북한에 의하여 提議된 이러한 유의 3자회담에 대한 북한의 基本立場에는 오늘날까지도 한치의 變化도 없다. 위에서 인용한 '88년 9월 9일의 金日成의 연설중의 다음과 같은 한 구절을 보아도 명백하다.

“조선반도에서 平和의 담보를 마련하기 위하여서는 우리와 美國 사이에 平和協定을 締結하고 북과 남 사이에 불가침 선언을 採擇하여야 하며 남조선에서 美國軍隊와 핵무기를 철수시키고 북과 남의 무력을 段階的으로 대폭

---

3) 김학준, 북한 40년, 을유문화사, p.560.

4) 국토통일원, 남북대화백서, '88.12., p.557.

줄여야 합니다.”

즉, 북한·미국간의 平和協定을 대전제로 하여 남북한간에 불가침 선언을 採擇으로 하자는 것이며 그 最優先의 目的이 미군의 철수 등에 있다는 것을 분명히 하고 있는 것이다.

北韓은 對美 平和協定 체결과 관련하여 韓國이 휴전을 반대하였으며 休戰協定の 당사자가 아니다라는 등, 韓國이 平和協定の 당사자가 될 수 없다는 이유로 法的·技術的 구실을 내세우기도 하는데 명실 공히 직접당사자인 韓國의 主權性을 철두철미 부인한 이러한 북한의 提議가 그러한 형식적인 法的·技術的 이유에서 나온 것이 아니고 상술한 북한의 대한국관에서 나오는 당연한 政治的 결론이라는 것은 法論理 이전의 자명한 事實인 것이나 다만 北韓의 形式論理에 대해서 간단히 몇가지 점만을 지적하여 두고자 한다.

休戰協定이란 통상(通常) 작전지휘권을 행사하는 권한 있는 관련 最高 軍司令官 사이에서 맺어지는 것이다. 아측을 代表하여 서명한 군사령관은 미군 사령관 자격으로 署名한 것이 아니고 UN군 총사령관의 자격으로, 즉 그의 작전지휘권(Operational command)하에 있는 韓國軍과 UN군의 총사령관의 자격으로 署名한 것이다. 따라서 韓國軍은 당연히 休戰協定の 당사자로서 이 협정의 구속을 받는 것이며 UN군사령관은 UN안전보장이사회의 결의<sup>5)</sup>에 따라 任命된 동이사회의 기관(Organ)이므로 동사령관은 UN을 위하여 행동한 것이다.<sup>6)</sup> 北韓의 형식논리에 따른다면 北韓은 UN에 대하여 平和協定の 締結을 제외하여야 한다.

휴전 성립후 36년 오늘날과 휴전당시를 比較하면 양측 각각의 군의 구성, UN군사령부의 실상, 국제사회에 있어서의 南北韓 각각의 위상 등 기본적인 사정변경이 있었으므로 36년전의 休戰協定 締結 경위를 빙자한 형식논리는 일고의 가치도 없는 것이며, 南北韓 關係는 오늘날의 변경된 사정에 입각하여 직접당사자인 南北韓 間에서 다루어져야 함은 法的으로나 政治的으로나

---

5) '50년 7월 7일 UN군의 통합사령부(Unified command) 설치결의

6) 유병화, 국제법학회논총, '88. 12 제33권 제2호, p.6.

너무나 당연한 것이다.

平和協定 問題와 관련하여 한국내에서도 休戰協定은 6·25의 종결을 의미하는 것이 아니므로 이를 대치하는 平和協定의 체결이 필요하다는 견해가 없지 않다.

이 견해는 잠정적 休戰協定과 최종적 平和協定의 2段階에 의한 전통적·교과서적 전쟁종결 방식을 머리에 두고 나온 것으로 짐작된다. 그러나 전쟁종결 방식에는 전통적으로도 위의 2段階에 의한 방식만 있었던 것은 아니며 특히 제2차대전 후에는 전승국의 패전국에 대한 일방선언('47년 오스트리아, '51년 서독), 교전국간의 共同宣言('56년 소·일), '73년의 越南戰 종식협정(휴전과 평화를 겸함)등 多樣한 방식으로 전쟁종결이 이루어 졌다. '79년 에 집프트와 이스라엘이 平和協定을 締結한 예가 있으나 이는 오히려 예외에 속한다고 할 것이다.<sup>7)</sup>

또한 이 견해는 平和協定은 연속적인 平和를 보장하는 장치이고 休戰協定은 일시적 전투행위의 중단을 보장하는 장치에 불과하다는 생각에 기한 것으로 짐작된다. 그러나 休戰協定이나 平和協定이나 國際法上的 條約이라는 점에서 그 법적 구속력은 같은 것이며 한국의 休戰協定은 적어도 협정규정상으로는 “政治的 수준에서의 평화적해결을 위한 적당한 協定”에 의하여 대치될 때까지 계속 유효한 것이다.<sup>8)</sup> 국제법의 근본규범이라고 하는 “약속은 지켜야 한다(pacta sunt servanda)”는 원칙을 協定당사자가 지키겠다는 확고한 의지가 있을 때에만 그 協定의 실효성은 보장되는 것이며 이 점에서는 休戰協定이나 平和協定이나 다를 것이 없다.

한반도에서 불안정하나마 36년간 平和가 維持되어 온 것은 休戰協定 당사자 쌍방이 다 위의 국제법의 근본규범을 지켜야 하겠다는 확고한 의지가 있어서 였다가 보다는 한반도를 위요한 국제정세와 남북한 간의 미묘한 힘의 均衡, 즉 現實的인 전쟁재발 억지력이 유지되어 온 까닭이다.

---

7) 필자저, 「국제법」, '87. 3. 대원정사, pp. 504~508.

8) 休戰協定 제5조 62항

休戰協定の 많은 조항은 병력 증강을 금지한 제2조(13항)를 비롯하여 시초부터 준수되지 않아 사문화된지 이미 오래이다. 休戰協定이 平和協定으로 대체된다고 하여 이러한 사정이 하나도 달라질 것이 없다.

上記 休戰協定에 規定된 “정치적 수준에서의 평화적 解決을 위한 適當한 協定”은 반드시 平和協定이라는 形式을 취할 필요는 없는 것이며 영속적인 평화를 보장하는 어떠한 형식의 協定이라도 무방한 것이다. 따라서 그것은 東·西獨間과 같은 기본관계협정이 될 수도 있고 기타의 형식을 취할 수도 있다.

물론 平和協定締結 提議가 진정 평화공존을 目的으로 한 것이고 韓國을 상대로 한 것이라면 이는 오히려 환영할만한 일이라고 하겠으나 北韓의 전술, 대 한국관을 前提로 한 對美 平和協定 체결제의는 ‘남조선 해방’을 위한 전제조건의 성취, 즉 美軍撤收등에 의한 전쟁재발 억지력의 弱화를 위한 평화공세에 불과한 것으로 단정할 수 밖에 없는 것이다. 아마도 北韓은 전기 '73년의 越南協定을 머리에 두고 있는지도 모른다.

전기한 바와 같이 美國은 韓國의 완전한 참가없이는 북한과의 회담에 참여할 수 없다는 立場을 밝힘으로써 3者會談 자체를 전적으로는 거부하지 않는 태도를 보인 바 있으며 韓國政府도 한때 韓·美정상간의 공동성명<sup>9)</sup>등을 통하여 이에 同調 또는 反對하지 않는 듯한 立場을 취한 事實이 있다.

北韓은 지난 12월20일에도 政務院총리 연형묵 명의의 서한을 강영훈 국무총리 앞으로 보내 동3자회담을 마련하기 위하여 외무부차관을 단장으로 하는 ‘3자 대표 실무접촉’을 갖자고 提議하여 온 바 있거니와, 필자로서는 美國의 立場이 어떻든간에 그리고 3자회담의 실상이 어떻게 展開되든간에 이러한 3자회담을 肯定的으로 받아 들일 수는 없는 것이다. 이 3자회담은 여하튼간에 불가피하게 過去의 南·北越南·베트남·美國의 4자파리회담을 연상케 하는 것이며 事實 하나만으로도 이를 거부할 理由가 充分하다고 생각되는데 北韓의 저의가 韓國의 주권성의 缺如를 内外에 浮刻시키고 전쟁재발 억지력을

---

9) '79. 7. 1 및 '83. 11. 14 韓美頂上 共同聲明

弱化시키고자 하는데에 있음이 分明하기 때문이다. 아마도 당시 韓國政府는 인권문제등으로 美國의 지탄을 받는 난처한 立場에 있었으므로 그러한 美國의 立場을 과감히 거부하기가 어려웠던 것이 아닌가 하는 것이 筆者의 막연한 짐작이다. 南北韓의 민족문제는 어디까지나 民族自決權에 立脚하여 南北韓間의 협상에 의하여 主體的으로 解決하여야 한다는 立場을 견지하여야 한다고 생각한다. 이러한 면에서 지난 UN총회에서 노대통령이 提示한 6個國會談은 심도 있고 치밀한 檢討 끝에 나온 것이었기를 바라는 것이다.

#### 나. 政治·軍事問題의 先決主張

金日成이가 전기 演說에서 밝힌 바와 같이 平和協定 締結提議의 最優先目的是 미군철수와 군비축소에 있다. 이러한 北韓의 提議는 통일문제 접근에 있어 그 합의가 至難할 수 밖에 없는 政治·軍事問題의 解決을 우선하여야 한다는 그들의 시종일관된 주장과 그 궤를 같이한다. 지난 11월 16일에도 북한은 '고위급 정치·군사 회담'을 提議하여 온 바 있거니와, 金日成은 전기 演說에서 아래와 같이 주장하고 있다.

“북남대화에서는 統一을 위한 근본문제부터 풀어야 합니다. 統一의 근본문제를 마련하기 위한 政治軍事問題를 회피하고 부차적인 문제를 전면에 들고 나오는 것은 내외여론을 기만하고 시간을 끌어 統一을 방해하려는 분열주의적 책동으로서 규탄되어야 합니다.”

위와 같은 북한의 주장은 한국을 북한과 對等한 民族共同體의 구성단위로서의 協商相對로 보지 않고 '해방'의 대상으로 보는 그들의 공식입장을 背景으로 하여 나오는 것인데 아측에서 이러한 北韓의 주장에 동조하는 듯한 提言이 나오고 있는 것에 注目하지 않을 수 없다.

'70年代 이래 統一問題에 접근하는 韓國의 기본적인 立場을 비교적 합의가 용이·간단할 수 있는 비정치분야에서의 실질적 交流·協力を 확대해 나감으로써 민족동질성과 공동체 의식을 持續적으로 維持하고 민족화합을 도모하여 단계적으로, 점진적으로 政治分野에 까지 접근하자는 이른바 기능주의적 立場

을 근간으로 한 것이다. 이 立場은 오늘날에도 正當한 것임에 틀림없으며, 이 立場은 우리가 변함없이 견지해 나가야 하는 기본입장이라고 생각된다.

성공적인 政治·軍事問題의 協商을 위하여서는 남북한간의 팽팽한 긴장감, 증오감, 불신감의 解消가 前提되어야 하며 이러한 전제없이 合意가 지난할 수 밖에 없는 政治·軍事問題부터 解決하자는 것은 건축에서 기초공사를 뒤로 미루고 상층구조부터 지어 나가자고 하는 것과 같은 어불성설이다. 北韓이 이러한 자명한 論理를 모를리는 萬無하며 이를 알면서도 시종일관 그러한 주장을 펴는 그들의 立場의 이면을 注目하여야 한다.

혹자는 오늘날 종래의 冷戰論理를 止揚하지 못하는 것은 시대착오적이므로 政治·軍事問題를 회피하여서는 안된다고 주장하기도 한다. 世界的으로 볼 때에는 오늘날 신(新)데탕트의 물결이 도도히 흐르고 있는 감이 있는 것이 事實이다. 그러나 北韓의 최고통치자야말로 從來의 冷戰論理를 그대로 고수하고 있음에 留意하여야 한다. 상기 金日成의 정세관은 아래와 같다.

“...오늘 자주성을 옹호하는 世界 진보적 인민들과 자주성을 反對하는 國際 반동들 사이의 對立과 투쟁은 時代的 흐름의 基本으로 되고 있습니다. 帝國主義者들과 國際反動들의 책동을 짓부시고 온 世界의 自主化를 實現하는 것은 世界 인민들 앞에 나서고 있는 公同의 투쟁과업입니다.

金日成의 세계정세관은 前述 스탈린의 시대까지의 소련의 정세관과 같은 것이며 '50年代의 후루슈체브의 정세관에도 미치지 못하는 것이다. 따라서 美 '커밍스'교수가 적절히 지적하였다고 하는 바와 같이 한반도는 '탈냉전해역의 냉전 고도(孤島)'로서 다른 地域은 몰라도 韓半島의 狀況만은 신데탕트의 물결에 아직 휩싸이고 있지 않은 것이 現實이다. 더구나 北韓에서 「南朝鮮 解放」을 외쳐대고 있는 것이 罔연한 事實인데 우리가 一方的으로 冷戰論理를 지양하여야 한다고 주장만 할 수 있겠는가.

위와 관련하여 冷戰 또는 긴장이 고조하였을 때에 흔히 軍事同盟關係 또는 경쟁적 軍備擴張이 이루어지는 것이며, 이러한 冷戰 또는 긴장의 완화없이 軍事同盟關係가 지양되고 실효적인 軍備縮小가 이루어질 수는 없음을 지

적하고자 한다.

'40年代 후반과 '50年代에 걸쳐 냉전체제가 최고조에 달하였을 때에 NATO, SEATO, CENTO, ANZUS, WARSAW 條約機構 등이 形成된 것은 이 때문이며 그후 SEATO, CENTO, ANZAS등이 와해되었거나 와해조짐을 보이고 있는 것은 基本的으로는 冷戰體制의 緩和를 반영한 것이다. 즉 軍事同盟關係의 形成이 긴장을 고조시켰다기 보다는 고조된 긴장이 軍事同盟關係를 낳게 하였다고 보는 것이 보다 적절한 것이다.

또한 國際政治學者들이 흔히 지적하는 바와 같이 軍備의 競爭的 확장에 의하여 긴장이 보다 고조되는 면이 있는 것은 事實이나 根源的으로는 국제간의 긴장이 軍備擴張을 서두르게 하는 것이다. 따라서 軍備擴張 자체가 반드시 戰爭危險을 제고시키는 것은 아니며 오히려 一方이 오산에 의하여 적기에 軍備擴張을 서두르지 않음으로 하여 전쟁이 誘發될 수도 있는 것이다. 제2차대전은 英·佛이 '30年代에 獨·伊의 침략적 기도를 간파하지 못하고 보다 充分한 軍備를 갖추는 것을 게을리 하여 獨·伊의 침략을 회피하지 못하므로써 발발된 것으로 지적된다.<sup>10)</sup> '87년 12월에 美·蘇間에 INF협정이 조인된 것은 소련의 고르바초프 등장 이후의 東·西 긴장의 緩和를 반영한 것이며 이러한 긴장의 緩和없이 실효적인 軍備縮小를 期待할 수는 도저히 없는 것이다.

상술한 바와 같이 平和協定締結 提議와 靑를 같이하는 政治·軍事問題 선결주장은 金日成이 공언한 대로 미군의 철수, 軍備의 縮小등을 주장하고 韓·美防衛體制를 약화시키고자 하는 것이다. 北韓은 北韓대로 '61년 蘇·中과 각각 맺은 同盟條約(우호협력 및 상호원조조약)에 의하여 韓·美防衛條約보다도 오히려 공고하다고 볼 수 있는 NATO형의 軍事同盟關係를 그들과 유지하고 있거니와 위에서 기술한 바로 알 수 있듯이 軍事同盟과 軍備擴充이 南北韓間의 긴장을 고조시켰다기 보다는 고조된 긴장이 그러한 軍事同盟과 軍備擴充을 낳게 한 것이다.

---

10) K. J. Holsti, International politics, '72, p.341.

변함 없이 지속되고 있는 그 긴장의 最大의 原因은 북한이 '남조선 해방'을 간단없이 외쳐대는 데에 있다. 그러한 긴장을 그대로 두고 南北韓間에 실효적인 軍備縮小의 合意가 가능할 수는 없으며, 또한 韓·美間의 긴밀한 軍事 유대관계를 현단계에 '30年代의 英·佛과 같이 경계를 풀고 軍備를 느슨하게 한다면 이것이야 말로 戰爭을 자초하는 結果를 낳게 할 수 있다.

회담이란 뚜렷한 主體的 目的과 立場을 가지고 임하여야 할 것인데 북한은 '政治·軍事會談'에 대한 그들의 目的과 立場을 분명히 하고 있다고 할 수 있다. 그들이 기회 있을때 마다 주장하여 온 바와 같이 美軍의 철수와 각각의 군대의 10만으로의 대폭 감축, '고려연방'의 수립 등등을 주장하고자 하는 것이다. 이러한 會議開催提議에 응하여 아측은 어떠한 구체적 立場을 가지고 임할 것이며, 이러한 會談에서 어떠한 긍정적인 結果를 기대할 수 있을 것인가.

위와 같은 북한의 주장은 過去의 蘇聯의 대외심리전의 수법을 연상케 하는 것이다.

소련대표들은 기회 있을 때마다 具體的이며 심도 있는 細部計劃이나 檢證方法 등의 제시 없이 전면적인 완전군축(complete and general disarmament) 등 거창한(grandiose) 提議를 하는 것이 일쑤였다. 이러한 提議를 당시 국제사회 일반이 진지한 檢討의 대상이 될 수 없는 선전책으로 치부한 것은 當然하다고 할 것이다. 그러나 '60年 제3차 루마니아 공산당대회에서 배부된 문서에서 소련은 그러한 제의가 선전목적에 있음을 자인하면서도 이러한 軍縮宣傳이 平和指向的인 광범위한 인민전선과 대중운동을 낳게 하였으며 이들 그룹은 서방측을 당혹케 하고 美國의 軍事基地의 유지에 대한 反對輿論을 조성할 것이라고 평가한 바 있다.<sup>11)</sup>

북한의 政治·軍事問題 선결주장은 과거의 蘇聯의 대외심리전의 수법을 그대로 모방하여 대남심리전에 적용하는 것이라는 느낌을 갖게 한다. 즉 미군철수를 포함한 거창한 軍備의 大幅縮小, 당장이래도 統一念願을 이룩할 수 있

---

11) ibid. p.231.



는 방안이라는 ‘고려연방’안 등을 내세워 統一戰線 또는 人民戰線 戰略을 효과적으로 수행코자 하는 기도로 볼 수 있을 것이다. 事實 韓國의 일각에서 미군철수 또는 聯邦論 등을 외치는 소리가 들리는데 이를 보고 북한은 상기 소련의 경우처럼 心理戰이 어느 程度의 실효를 거두고 있는 것으로 評價하고 있을지도 모를 일이다. 이러한 사실은 確實히 北韓을 고무케 할 것이다.

따라서 冷戰論理를 지양하여야 하고 北韓의 정치·군사회담 제의를 전면적으로 수용하여야 한다는 일부인사의 생각을 위와 같은 事實을 充分히 認識·檢討한 끝에 나온 것인지 의심스러운 것이며, 이러한 생각은 相對方의 立場이야 어떻든 아측의 一方的인 접근방법의 대전환에 의하여서만 成功的인 對話의 結實을 期待할 수 있다는 것으로서 南北韓間의 問題點의 진정한 소재를 흐리게 할 소지가 있는 發想이라고 할 것이다.

現在와 같은 남북한 상황하에서 그러한 會談의 樣相과 결과는 미리 充分히 豫測할 수 있는 일이 아닌가. 결국 그러한 會談은 북한이 기도하는 대남 심리전을 展開할 기회를 제공하여 韓國의 國론분열의 심화를 노리는 북한의 기도에 순종하는 結果가 될 수도 있을 것이고 또한 심한 의견 對立樣相만을 노정하는 結果가 될 것이며 따라서 오히려 우리가 원하는 民族化합을 해치고, 또한 우리의 統一問題에 대한 國民적 합의의 成立을 어렵게 하므로써 긴장을 보다 고조시키는 등 부정적 結果를 낳게 할 수도 있을지 모른다. 蘇聯의 상기 거창한 제의들이 진지한 檢討의 가치가 없는 것으로 무시된 역사적 事實을 상기할 필요가 있다고 생각한다.

물론 政治·軍事와 비정치·군사를 선명하게 구별할 수도 없거니와 여기서 강조하고자 하는 것은 現在와 같은 긴장·불신관계하에서는 거창한 政治·軍事關係 問題를 의제로 하여 실효적인 회담이 이루어질 수는 없다는 것이며, 따라서 모든 政治·軍事的 성격의 문제를 예외 없이 除外하여야 한다는 것은 아니다.

중요한 政治·軍事問題의 해결에는 무엇보다도 긴장·불신관계의 緩和가 선행되어야 하므로, 현 단계에 CSBM(Confidence and Security Building

Measures) 概念 또는 GRIT(Graduated Reciprocation in Tension Reduction) 概念<sup>12)</sup>에 입각하여 채택된 스톡홀름 문서<sup>13)</sup>에 구현되어 있는 바와 같은 긴장 감소방안 또는 신뢰구축방안이 강구되어야 할 것이다. 실은 아측은 '81年 以來 이러한 방안의 일환으로 군사정전위원회(MAC)를 통하여 DMZ의 진정한 비무장화, 중요한 軍事訓練의 사전통보와 상대방 대표의 현장참관등 일련의 방안을 提議해놓고 있는 셈이다.<sup>14)</sup> 그러나 이렇게 용이하게 合意·實踐할 수 있는 방안에 대하여서는 북한은 별 흥미를 갖고 있지 않다는 것이 問題인 것이며 그 이유가 어디에 있는지는 쉽게 추정할 수 있는 일이다.

혹자는 북한은 북한대로 아측이 武力侵攻을 기도하고 있다고 確信하고 있을 可能性을 지적하고 이런 의미에서 피장파장이라는 주장을 편다. 북한의 이러한 確信 可能性을 전적으로 排除할 수는 없는지도 모른다.

國際政治學者들이 흔히 지적하는 바와 같이 政策決定者는 환경의 실제상황이 아니고 그가 믿는 환경의 이미지에 대하여 반응한다.<sup>15)</sup> 이러한 이미지의 形成은 그가 신봉하는 이데올로기부터 철저한 교조주의적 맑스·레닌주의의 세례를 받았고 6.25의 좌절등을 통하여 資本主義 미국과 한국에 대하여 그나름의 완고한 요지부동의 이미지를 가지고 있을 可能性은 크다. 더구나 그는 노령인데다가 스스로 간단없이 아측의 북침기도를 되풀이 외우고 있는 터이므로 그의 信念體系는 더욱 요지부동의 것이 되었을 수 있으며, 이러한 그의 信念體系를 통하여 그에게 비친 아측의 이미지는 호전적이며 侵略的인 것이 될 수도 있을지 모른다.

그러나 상기 피장파장론이 知識層에서도 만연되어 가는 경향은 경계되어야

12) 최영, 남북한 군비축소, '89. 3, 「외교」 제7호, 韓國外交協會, p.81.

13) Document of the Stockholm Conference on Confidence-and Security-Building Measures and Disarmament in Europe Convened in Accordance with the Relevant provisions of the concluding Document of the Madrid Meeting of the Conference on Security and Co-operation in Europe.

14) 김영식, 북방정책과 한·미관계, '89. 3, 「외교」 제7호, p.31.

15) 花井 等, '81 現代外交政策論, p.51.

한다고 생각한다. 金日成이 진정 아측의 침공가능성을 우려하고 통일방안으로 平和的 방안만을 생각하고 있는 것이라면 그럴 수록 전기 CSBM 또는 GRIT이 진지하게 考慮되어야 할 것이 아닌가.

또한 아측은 북한의 남침가능성을 지적은 할지언정 적어도 북한의 최고통치자와 같이 공공연히 ‘北朝鮮 解放’을 부르짖고 北韓의 철저한 독재정권을 타도의 대상으로 삼아 그 代表權을 부인하고 「북조선인민」들이 이를 ‘짓부시도록’ 이른바 파괴적 간섭(subversive intervention)<sup>16)</sup>을 일삼지는 않고 있으며, 북한이 어떻게 생각하든 통일이 아무리 민족의 지상과제라고 하더라도 이를 무력에 의하여 追求하여서는 안된다는 점에서는 政府나 國民이나 충분한 콘센사스가 成立되어 있는 것이 事實이다.

과거의 政權의 권위주의적 성격과 통일문제를 정권안보차원에서 다룬 흔적이 없지 않다는 事實이 이러한 피장파장론을 낳게 하는데에 다분히 기여한 것으로 생각되며, 그 後遺症으로 현정부는 充分한 여과역량을 결하여 오늘날에도 변함없이 正當한 아측의 기능주의적 기본입장의 一貫性 있는 추진을 주저할 수 밖에 없는 난처한 처지에 놓여지게 된 것으로 보인다.

#### 다. 多邊的 南北對話의 주장

북한은 시종일관하여 可能한 한 政府次元의 이른바 ‘정당사회단체 대표자회의’, ‘남북정치회의’, ‘대민족회의’등을 번갈아 提議하며 한반도에 두 개의 主權的 實體가 있다는 事實을 애써 부인하려는 노력을 보여왔다. 금년 1월1일 金日成은 신년사를 통해 또다시 從來와 같은 ‘남북정치 협상회의’를 提議한 바 있거니와, 이는 政府次元의 회담은 韓國의 主權性을 인정하는 것이 되는 동시에 韓國政府의 合法性(legitimacy)과 대표권을 認定하는 것이 되므로 그들의 공식적인 대 한국관의 일관성을 지키기 위한 것이다. 이러한 北韓의 태도는 오늘날 까지 변함없이 持續되고 있는 事實이며 이는 상기 金日成의 '88년 9월 9일 演說에서도 아래와 같이 나타나고 있다.

16) 필자 저, 「국제법」 op.cit., p.162.

“통일을 위한 對話는 당국자들이나 개별적 당파의 독점물이 되어서는 안됩니다. 對話에는 북과 남의 당국자들뿐 아니라 각 政黨·社會團體와 각계 각종 인민들 그리고 해외 동포들이 광범위 참가하여야 하며 여러가지 형태의 쌍무적 또는 다무적인 접촉과 협상을 적극 발전시켜 나가야 합니다.”

상기 金日成의 신년사에 있어서도 아측의 거듭된 頂上會談 제의에도 불구하고 盧大統領을 대통령 자격이 아니고 다른 6인의 인사와 同一한 자격, 즉 한 당파의 지도자의 자격으로 초청은 하고 있는데 이는 상기 그들의 입장에 계속 아무런 변화가 없음을 말하는 것이다.

韓國의 일각에 상기 북한의 입장에 同調하는 듯한 주장이 없지 않으나 政府와 야당을 포함한 정당 사이에 남북한간의 交流·協力은 다변화하되 對話는 그 窓口를 政府로 一元化한다는 原則에 一般的인 合意가 이루어졌다고 하는데 이는 당연한 것이며 다행한 일이다.

交流·協力和 대화의 선명한 선을 그어 구별하기는 어려운 일인지도 모르겠으나, 이는 국가간의 交流·協力は 政府 비정부간을 가릴 것 없이 廣範圍하고 다양하게 이루어지지만 국가간 관계의 기본적 틀의 설정을 위한 교섭, 즉 외교는 통상 국가를 대표하는 행정부의 기관이 이를 주도적으로 담당하는 것과 같은 것으로 의당 이해될 수 있는 것이다. 이는 물론 사안에 따라 자격있는 民間人을 한시적으로 政府 代表로 任命하는 등 다양한 形態로 공식외교가 이루어지는 것을 排除하는 것은 아니다. 북한의 주장은 南北韓間 관계의 기본적 틀의 설정을 위한 交渉도 政府차원에서의 對話가 아니고 다변적 對話에 의하여 행하여져야 한다는 데에 問題가 있다.

물론 이에 대한 북한의 立場은 전술적인 차원에서는 그때 그때에 따라 變化가 없지 않았다. 북한이 지금까지 공식회담에 응해 온 경우는 대체로 다음의 세가지 경우에 限定되어 있다.

① '70年代의 남북조절위원회 회의와 10.26사건으로 어지러웠던 '80年の 남북총리회담 실무회담회의의 경우등과 같이 공식회담을 통하여 '南朝鮮 解放'의 여건의 조성을 앞당길 수 있는 可能性이 보이거나 그 가능성 與否를

타진하고자 할 때, 즉 미군의 주둔, 공고한 반공체제등 그들의 기본전략 수행에 장애가 되는 要因의 제거를 공식회담을 통하여 促進할 것을 期待할 수 있거나 적어도 미군철수등 그들의 주장의 명분을 강화하고, 韓國의 국론 분열을 유도하는 등 대남 심리전의 效果를 극대화하여 그들에게 유리한 환경조성에 긍정적 結果가 있을 것이라고 判斷할 때.

② '84~'85년에 남북적십자회담, 국회회담, 경제회담 등 일련의 會談이 개최된 경우와 '88년에 국회회담 예비접촉이 있었던 경우등과 같이 '83년의 아웅산묘지 폭파사건, '87년의 KAL기 폭파사건등으로 실추된 威信을 만회하고, 대외적으로 평화애호적 이미지를 부각시키고 가능한대로 ①의 效果도 얻고자 할 때.

③ 체육회담, 경제회담등의 경우와 같이 그들의 단기적 必要 또는 經濟的 실익을 위하여 공식접촉이 불가피하거나 유리하다고 判斷되고 가능한 대로 ①과 ②의 效果도 얻고자 할 때.

이상의 세가지의 경우에는 북한은 공식회담을 回避하지 않았으나 이는 어디까지나 전술차원 또는 대남공작차원의 變化에 불과한 것이므로, 북한이 바라는 效果를 期待할 수 없게 되거나 오히려 韓國政府의 합법성과 대표권을 인정해 주는 結果가 되는 등 역효과가 클 수 있다고 判斷될 때에는 서슴치 않고 적당한 구실을 내세워 一方的으로 회담을 중단시켜 왔다. 앞으로도 이상과 같은 경우에 공식회담이 재개될 수 있을 것이나 북한의 基本戰略이 수정되지 않는 한 큰 成果를 期待할 수는 없는 것이다.

상술한 바와 같이 북한의 立場은 韓國政府의 합법성과 대표권을 認定할 수 없다는 立場에서 당연히 나오는 것이다. 이러한 立場은 당연히 교차승인과 UN동시 가입을 한사코 反對하는 立場으로 통하는 것이다. 이는 交叉承認국가와 UN의 남북한 각각에 대한 정식 국가승인이 되며 따라서 韓國政府의 합법성과 대표권을 認定하는 것이 되기 때문이다.<sup>17)</sup>

---

17) UN헌장 제4조는 국가(state)만 회원국 자격을 가질 수 있게 규정하고 있다.

북한의 立場은 또한 그들이 무력통일의 옵션을 排除하고 있지 않다는 事實과도 연관되어 있음을 지적해 둘 필요가 있다고 생각한다. 북한은 남침을 북한은 남침을 재시도 하는 경우 이를 國際戰이 아니고 國內問題 또는 民族自決權에 의한 민족해방투쟁이라고 주장하므로써 '외세'의 간섭을 排除하고 무력행사의 정당성을 주장할 수 있는 여지를 남기고자 하는 의도가 있는 것일 것이다. 이와 관련 북한이 6.25戰爭을 '조국해방전쟁'이라고 부르고 있는 사실에 留意할 필요가 있다. 오늘날 무력행사 불법화의 국제법 체제하에서도 일반적으로 진정한 민족자결권에 의한 민족해방투쟁은 合法的인 것으로 認定되고 있다.<sup>18)</sup>

북한의 立場은 또한 보통 구성국가의 주권·독립을 그대로 유지한 국가결합형태를 뜻하는 국가연합(confederation)이라는 용어를 對外的으로는 사용하면서 되풀이 提議하는 '고려연방'에서 그들이 세우자고 하는 '민족통일정부'가 政府간의 공동기구가 아니고, "북과 남이 같은 수의 대표들과 적당한 수의 해외동포 대표들로 최고민족연방회의를 構成하고, 거기에서 연방상설위원회를 組織하여...최고민족연방회의와 그 상임기구인 연방상설위원회는 연방국가의 統一政府로서..."라고 金日成이 밝힌 바와 같이<sup>19)</sup> 상기 '정당사회단체대표자회의', '남북정치회의', '대민족회의' 등과 본질적으로 같은 性格의 것인 것과 통하는 것이다.<sup>20)</sup>

成功的인 南北對話에 대한 가장 결정적인 장애요인은 바로 위와 같은 북한의 입장, 즉 韓國의 주권성과 한국정부의 합법성 및 대표권의 부인에 있다. 이와 같은 立場에서 북한은 정부차원의 會談을 가능한 한 回避하고, 통일 전략으로 현단계에 統一戰線 또는 人民戰線 전략을 택할 수 밖에 없는 것

18) 필자저, 「국제법」 op, cit., p.196, pp.463~464; '70년 제네바에서 채택된 '49년의 제네바 4개 적십자협약에 대한 제1추가 의정서 제1조4항은 민족해방투쟁을 정당한 무력행사로 취급하여 특혜적인 규정을 마련하고 있다.

19) '80. 10. 10 조선노동당 제6차대회의 중앙위원회 사업총화보고

20) 필자, '고려연방'의 허구성, '87. 9., 「외교」 제3호, p.62. 본고에서 '고려연방'의 제반 허구성을 상론하였음.

이며 다변적 南北對話의 주장은 그러한 전략의 일환으로 제창되는 것에 불과한 것이다.

지난 3월 북한은 문익환을 招請訪北케 하는데에 成功하였는데, 동인의 방북을 위요하고 韓國에서 일어난 물의를 보고 북한은 그러한 戰略이 주효하고 있는 것으로 評價하고 있을 가능성이 크다.

韓國은 6.25이후 平和의 정권교체를 이루지 못하고 최근까지 정권수립의 초헌법적 절차로 말미암아 政權의 정당성이 國民에 의하여 문제되었던 불행한 과거를 가지고 있는 것이 사실이다. 이러한 韓國의 정치정세는 꾸준히 북한으로 하여금 統一戰線 전략의 성공가능성을 과신케 하고 이에 대한 미련을 못버리게 한 것이며, 제6공화국에 들어와서도 韓國의 내정의 불안정을 과대망상하여 동 전략추진의 호기로 보고 가일층의 박차를 가하고 있는 것으로 보인다. 이와 관련하여 지적하여 두어야 할 것은 북한이 시종일관, 특히 '고려연방'의 전제조건으로 내놓고 있는 한국의 '민주화'요구는 정권수립의 절차의 정당성 여부와는 무관한 것이며 따라서 민주절차에 의하여 수립된 4.19후의 민주당정권이나 현재의 제6공화국 정권이나 다 소수 미제지배하의 '팻쇼집단'에 불과한 것으로 타도의 대상 밖에는 안되는 것이고, 북한이 요구하는 '민주화'란 통일전선 또는 인민전선 전략의 성공적 수행에 의하여 달성된 '人民民主主義'를 의미한다는 것이다.<sup>21)</sup>

이러한 북한의 전략과 불가분으로 연계되는 것이 앞에서 기술한 對美平和協定 체결의 또는 정치·군사문제 선결주장이며, 통일전선 전략의 성공적 수행에 의하여 이른바 '결정적 시기'를 조성하고 약화된 전쟁재발 역지력을 틈타 일거에 '남조선해방'을 이루고자 하는 것이다.

이와 같은 북한의 기도는 '75년 4월 越南 패망후 金日成이, '결정적 시기'의 도래가능성이 전망되었음인지, 급거 북경을 방문하고 '남조선인민'의 혁명령기를 북한은 좌시만 하고 있지 않을 것이라고 공언한 예와 같이 그들의 최고통치자의 공식발언에 수시로 노정되고 있다.

---

21) *ibid.* p. 60.

이상의 사실로 알 수 있는 바와 같이 북한은 平和統一이라는 포장을 씌워 수시로 각종 주장·제의를 하고 있으나 실은 統一戰略으로 적어도 아직까지는 統一戰線과 무력통일의 두 개의 非平和的 옵션만을 택하고 있는 것이 事實이다.

아측은 남북대화를 統一에 접근하는 가장 유력한 또는 거의 唯一한 방법으로 까지 생각하여 대화를 통하여 남북한이 공동으로 통일에 접근하는 길을 찾을 것을 희구하고 있다. 그러나 북한은 대화를 對南工作次元의 한 전술적 수단으로 이용될 수 있는 것으로 밖에는 보고 있지 않다. 이와 같이 대화에 임하는 기본적 입장이 다르기 때문에 對話는 언제까지나 平行선을 그을 수 밖에 없다.

#### 4. 東·西獨型은 分斷永久化를 뜻하는가.

모두에서 指摘한 바와 같이 동서독형(1민족, 2국가)은 분단영구화를 뜻한다는 일부의 설이 擴散傾向을 보이고 있는 듯하다. 이러한 설을 펴는 인사는 흔히 독일민족과 그 분단의 역사적 背景이 韓國과 판이함을 지적하고 혹은 政治·軍事會談을 외면하여서는 안된다고 주장한다. 필자는 그 背景의 판이점을 인정하면서도 동서독과 같은 南北韓의 두개의 主權的 실체의 平和共存體制의 전제와 과정없이 무슨 다른 평화적 통일방안이 있을 수 있는지 고민하지 않을 수 없다.

서독의 1民族 2國家란 요컨대 양독 각각의 平等的 주권, 즉 각각의 대내적 統治權 및 대외적 代表權을 상호 認定하는 것을 말하며 그 이상도 그 이하도 아니다. 교차승인, UN동시 가입등은 이러한 상호인정의 당연한 결과일 뿐이다. 쌍방간에 이러한 상호인정 없이 어떻게 대등한 對話·會談이 가능할 수 있으며, 더구나 그 어려운 政治·會談이 가능할 수 있으며, 실효적으로 진행될 수 있을 것인가.



여기서 2국가의 國家란 현실적인 법적개념(technical notion)의 國家(state),<sup>22)</sup>

즉 sein인 國家를 뜻하는 것이며 당위적인 민족국가(nation state), 즉 sollen인 국가를 뜻하는 것이 아니다. 하나의 民族國家를 추구하면서도 2국가의 엄연한 共存 現實을 상호 認定하자는 것이다.

천년 이상 하나의 民族國家를 형성하여 온 韓國人은 국가는 즉 民族國家라는 觀念이 통념화한 데다가 동양의 오랜 관념적 문화에 젖어 있으므로 현실적인 2국가의 개념이 하나의 당위적인 民族國家를 排斥하는 듯한 인상을 갖게 함으로써 이에 거부반응을 보이는 傾向이 있게 된 것이 아닌가 하는 생각이 든다.

政府는 統一을 지향하는 過渡的 형태로 1민족 2체제하의 체제연합의 概念을 내는 바 있는데, 이는 西獨의 1민족 2국가, 중국의 1국가 2체제에 있어서 국가의 위상이 부각되어 있는 것과 대조된다. 1민족 2國家의 개념이 국민의 체제에는 민족과 체제는 있으나 국가는 없으므로 한반도에는 민족과 체제만 있고 국가는 실종된 묘한 양상이 된다고 할 것이다. 물론 이 形態는 대외적으로는 각각 별개의 國家로서 存在한다는 사실을 반드시 부인하는

---

22) 필자적, 「국제법」, op. cit. p.119및 p.124.

국가(state)란 무엇인가를 실정국제법상 정확히 定義하기는 어려우나 그 개념에 대하여서는 국제사회에 원칙적인 합의가 성립되어 있다고 할 수 있다. 즉 國家의 基本的 요건으로서 一般的으로 국민, 영토, 정부와 주권(또는 독립)의 넷을 드는 것이 그것이다. 이 문제와 관련하여 특히 引用되는 '33년의 몬테비데오 협약(미국과 여러 라틴아메리카 국가간에 체결) 제1조에는 주권대신 넷째 요건으로 他國과의 관계수립능력(capacity to enter into relation with other countries)을 들고 있는데, 主權없이 는 널리 타국과 독자적으로 관계수립을 할 능력이 제한 될 것이므로, 이는 결국 추상적 표현인 주권의 대외적면을 구체적으로 강조한 것이라고 할 수 있을 것이다. 이러한 國家의 요건으로 보아 동서독 각각이 국가임에 틀림없다고 할 것이다. 남북한의 경우도 각각 넷의 요건은 갖추고 있다고 할 것이다. 현재 韓國은 131개국, 北韓은 102개국과 수교하고 있으며 (이 중 72個國은 동시수교), 이외에 未修交國과도 광범위하게 각각 공식·비공식 關係가 이루어지고 있으므로 넷째의 요건도 각각 충분히 갖추고 있다고 하겠다.

것은 아니고 다만 對內的으로는 通常的인 外國간의 關係가 아닌 특수한 민족 내적 關係를 이룬다는 면만을 강조한 것으로 이해할 수는 있다. 결국 1민족 2체제의 개념은 전기한 바와 같이 1민족 2국가의 개념이 국민의 거부반응을 일으킬 수 있고 ‘분단 영구화 기도’라는 北韓의 宣傳을 이롭게 할지도 모른다는 고려에서 나온 고심 끝의 발상이 아닌가 생각된다.

한편 北韓은 統一形態로서 ‘60年이래 ‘高麗聯邦’을 주장하여 왔다. 그들의 聯邦案의 내용은 그간 一貫性 없이 때때로 수정 제의되었는데 가장 최근의 것이고 또한 가장 포괄적인 提案이라고 할 수 있는 것이 ‘80년 10月10日의 ‘고려민주연방 공화국’ 안이다.<sup>23)</sup> 이 안을 北韓은 前述한 바와같이 對外的으로는 confederation(국가연합)안이라고 翻譯·提示하므로써 두개의 주권적 實體의 대등한 병렬적 結合이라는 인상을 주고자 企圖하고 있다. 이는 한반도의 실정에 비추어 聯合國家(federation)의 제창이 대외적으로 설득력이 없음을 北韓도 잘 알고 있기 때문인데 진정 國家聯合이라면 이는 사실상 1민족 2국가를 前提로 한 것이라고 할 수도 있다. 그러나 北韓이 제의하는 실질내용은 國家聯合과는 거리가 먼 聯合國家를 提案하는 것이다. 즉 동연방의 10大 施政方針으로 제시된 것 중에는 북의 인민군과 남의 국군을 統合하여 단일민족 연합군을 조직할 것과 연방이 대외관계에서 전민족을 유일적으로 대표할 것 등이 포함되어 있으며<sup>24)</sup>, 또한 前述한 바와같이 聯邦을 통괄하는 연합기구는 정부간 共同機構가 아닌 ‘최고 민족연방회의’와 그 상임기구인 ‘연방상설 위원회’라고 하고 있는 것은 南北韓 각각의 主權이 부인되고 연방이 單一國家로서 主權을 갖는 統一된 聯合國家를 제의하는 것임을 명백히 한 것이다. 반면 南北韓 각각의 체제는 인정된다고 한다.

이러한 北韓의 제의를 액면대로 形式的으로만 본다면 中國의 1國家 2體制와 같은 형태라고 할 수 있다. 그러나 中國의 경우는 구성단위간의 평등한 병렬적 結合을 뜻하는 연방(confederation 또는 federation)의 形態를 취하고

23) 필자, ‘고려연방’의 허구성, op. cit., P.58.

24) ibid. P.59 및 63.

있지 않음은 물론, 中華民國(대만)과의 대등한 결합을 뜻하는 것도 아니다. 1국가는 中華人民共和國를 뜻하는 것이며, 따라서 이 統一形態에 있어서는 중화민국은 사라지고 대만은 중국인민공화국에 흡수 통합되는 것이다. 이러한 의미에서 이 통일 형태는 병렬적 결합이 아니고 종속적 결합이라고 할 수 있다.<sup>25)</sup>

中共은 상기 統一形態를 제시함에 있어 강자의 입장에서 이상의 事實을 숨기지 않고 公式化하고 있으나, 中共과 같은 강자의 입장을 대외적으로 취할 立場에 있지 않은 北韓은 平等的 병렬적 결합을 가장 제의하고 있는 것이다. 그러나 北韓의 對韓國觀과 基本戰略에 비추어, 韓國을 ‘조선 민주주의 인민공화국’에 흡수통합하고자 하는 의도가 분명한 것이므로 이러한 의미에서만은 中國의 1국가 2체제의 형태가 지향하는 바와같다고 할 것이다.<sup>26)</sup>

‘고려연방’의 실상은 위와 같은 것이 거니와 東西獨型은 분단 영구화를 뜻하는 것이라고 보는 見解는 또한, 南北韓 간의 현격한 체제의 차이에 비추어 당장의 통상적인 單一國家로의 통일이 불가능한 상황이라고 하더라도 統一을 앞당기기 위하여 적어도 어떠한 형태로라도 연방과 같은 과도적 통합을 시도해 보아야 한다는 見解를 낳게 하는 것 같다. 이러한 견해에 대하여서는 본질적으로 다른 체제하에서는 從屬的 결합이 가능할 뿐 어떠한 연방형태의 병렬적 결합 (confederation 또는 federation)도 가능하지 않음을 지적하고자 한다.

물론 confederation의 법적개념을 엄격히 정의하기는 어려우며, UN을 confederation 체제로 설명하는 경우가 있는 것 처럼 confederation을 통상의 국제기구 또는 조직(international organization)을 포함한 광의의 뜻으로 확대한다면 어떠한 체제 사이에서도 이의 형성은 가능할 수 있다.

아랍민족은 PLO를 포함하여 22개국으로 분할되어 있는데 이들은 아랍연맹(Arab league)이라는 국제기구를 형성하고 있다. 그러나 우리는 보통 이러한

---

25) *ibid.* P.64.

26) *ibid.* P.62.

국제기구들을 confederation 이라고 칭하고 있지는 않으며<sup>27)</sup> 보통 confederation 이란 1781년 北美 13個州(state)가 연합규약(Articles of confederation.)에 의하여 형성한 국가연합의 예 등에서 보는 바와같이, 통상의 국제기구의 결합도 보다는 훨씬 강한 정치적 통합도를 가진 병렬적 국가결합을 뜻하는 것이다.<sup>28)</sup> 즉, confederation은 그 통합도가 상당한 정도로 federation에 접근한 국가결합 形態를 지칭하는 것이다.

현재 전형적인 confederation은 존재하지 않는데 '74년이래 희랍系와 터키系로 분단상태에 있는 싸이프라스의 경우 양측이 다 federation형식으로 統合하는데에 이의(異義)가 없으나, 희랍系는 명실상부한 공고한 federation 을, 터키系는 사실상 confederation과 같은 federation을 주장하고 있어서 妥結이 되지 않고 있다.<sup>29)</sup>

아랍諸國의 예는 우리에게 좋은 본보기를 보이고 있다고 생각되는데 아랍 민족도 아랍통합을 大理想으로 삼고 있으며, 과거의 에집프트의 낫셀, 現在의 리비아의 카다피 등과 같이 아랍통합을 정열적으로 추구하는 통합의 기수가 있으며, 또한 아랍제국은 政治·經濟·社會·文化·宗教등 제반체제에 있어서 상당한 정도의 동질성이 있음에도 불구하고 아랍연맹 정도의 국제기구를 형성함에 그치고 있다. confederation의 形成에는 그 이상의 동질성과 그 이상의 공동체로서의 일체감이 요구되는 것이다.

南北韓 간의 체제의 차이는 아랍제국간의 체제의 차이에 비할 수 없을 정도로 극단적인 것이나, 南北韓 사이에서도 國際機構型의 결합관계 (협력관계)는 불가능한 것은 아니다. 이러한 關係를 체제연합이라고 부르던, 연방이라고 부르던 이는 호칭이 問題라고 할 수도 있겠으나 명칭에 따라 그 실상이 달라질 수는 없는 것이다. 동서독 關係도 결국은 이러한 관계인 것이

---

27) *ibid.* p.66.

28) 장명봉, 국제법학회논문, *op. cit.* p.34.

29) Robert McDonald, The problem of Cyprus, A delphi papers 234, The International Institute for Strategic studies 1988-1989, pp.22-23.

다. 기본적으로 동질성이 없는 사이에 그 이상의 結合形態가 있을 수 있다면 그것은 從屬的 結合形態 뿐이다. 이러한 면에서만 본다면 중국의 1국가 2체제의 형태는 합리적인 것이라고 할 수 있다.<sup>30)</sup>

北韓은 '고려연방'을 제의함에 있어 ① 한국의 민주화와 ② 미군철수와 미국의 간섭배제의 선행조건을 붙이고 있는데 이 조건이 북한이 기도하는대로 성취된다면 이는 전술한 바와 같이 人民民主主義가 성취됨을 뜻하는 것이므로 南北韓 사이의 체제의 차이는 問題가 없게 되는 것이다. 이런 면에서만 볼 때에는 北韓도 현재와 같은 양측의 극단적으로 이질적인 체제하에서는 어떠한 연방형태의 결합도 불가능함을 잘 인식하고 있다고 할 것이며, 그들의 제의는 그런 면에서만은 합리성이 있는 것이라고 할 것이다.<sup>31)</sup> 北韓이 잘 認識하고 있는 이러한 자명한 사실을 잘 모르고 있는 듯한 인사가 韓國에 있다는 것은 참으로 딱한 일이다.

위와 같이 1민족2체제나 1국가2체제의 形態가 합리성이 없거나 현실성이 없음이 분명하다고 할 때 우리는 다시 西獨의 1민족 2국가의 합리성과 현실성에 도달하지 않을 수 없다.

東獨은 西獨과는 달리 統一을 아예 외면하고 西獨과의 관계를 通常의 외국과 같은 관계, 즉 2민족 2국가와 같은 관계를 정립하고자 하는 입장을 취하고 있으나, 東獨도 평화적 공산통일이 보장된다면 이를 반대할 理由가 하나도 없을 것임은 물론이다.

서독은 1민족 2국가의 현실하에서 기능주의적 접근에 의하여 착실하게 궁극적인 民族統一을 달성할 것을 최고 國策으로 추구하고 있다.

西獨은 '72年 동독과 1민족2국가의 概念을 담은 基本條約을 체결함에 있어 이 조약이 민족통일을 추구하는 西獨의 기본법의 目標과 상충되는 것이 아님을 의심할 여지없이 명백히 해두기 위하여 조약체결 당일 '獨逸民族의 單

---

30) 필자, '고려연방'의 허구성, op. cit. pp.64~65.

31) ibid. p.65.

一性에 관한 覺書'를 동독정부에 수교한 바 있다.<sup>32)</sup>

西獨의 2국가의 인정은 어디까지나 통일할 때까지의 잠정적 認定 따라서 동독이 희망한 바 있는 국제법상의 법률적 승인 (de jure recognition)이 아니고 감정적인 성격의 사실상의 승인 (de facto recognition)과 같은 것이며, 西獨은 東獨을 국가로서는 인정하나 外國으로 생각하지는 않는다는 것이 西獨의 공식입장이다.<sup>33)</sup>

그러므로 양독간의 問題를 관장하는 政府部署를 內獨省이라고 칭하고 있고 동독이 주장한 바 있는 大使館 대신 代表部를 동독과 교환하고 있으며,<sup>34)</sup> 양독은 one nation이므로 국적(nationality)의 공통성을 융통성 있게 한다.<sup>35)</sup> 따라서 양독간에 광범위하게 실행되고 있는 人的·物的·文化的 교류는 외국간의 교류가 아니고 어디까지나 內獨交流이다. 現在 人的交流은 연간 1,000만 명, 物的交流은 연간 100억불에 달한다.

이와같이 비정치적 실질적 交流·協力을 확대 증대함으로써 민족 동질성과 공동체 의식을 持續적으로 유지하고 민족화합을 도모함으로써 窮極적으로 정치적 통합단계에까지 도달하고자 하는 것이다.

따라서 東西獨이 대외관계에서는 각각 國家로서 존재하나 민족내적 관계에 있어서는 外國간의 관계가 아닌 '특수관계'를 形成한다는 것이므로 대내적으로는 한국정부가 말하는 1민족 2체제와 같다고 할 수도 있다.

독일은 政治的面을 제외한 經濟·社會·文化 등 비정치적면에 있어서는 이미 상당한 정도로 統一段階에 진입하고 있다고 할 수 있다. 이는 통일에 대한 입장에 基本的인 차이가 있음에도 불구하고 '72年 양독간의 基本條約에 의하여 1민족 2국가의 형식이 公式化되기 이전에 이미 양독 각각의 주권성에 대해서만은 상호 인식의 일치가 있었으며 이러한 인식의 일치를 바탕으로

32) 국토통일원, 동서독관계 자료 II. p. 26.

33) ibid. p. 27.

34) ibid. 자료 1. p.32.

35) ibid. p.311; 연방헌법재판소 '73.7.31 판결문.

로 하여 실효적인 對話를 지속적으로 진행한 結果이다. 이러한 對話에 의하여 현재 양독간에는 각 분야별로 30여개의 각종 協定이 締結되어 있으며 양독간의 대규모의 交流·協力이 원활히 진행되기 위하여서는 불가피하게 각 분야별로 양측간에 기본적 틀에 대한 합의가 필요한 것이며 이러한 基本的 틀의 설정을 위한 對話는 前述한 바와 같이 다변적 對話에 의하여 행하여져야 함은 너무나 당연한 것이다.

韓國은 독일과 그 역사적 背景이 다르다고 하여 東西獨型的 과정없이 평화적으로 1계단으로 정치적 통합에 접근할 수 있는 무슨 다른 모색이 있을 수 있는지 필자로서는 알 길이 없다. 비평화적 統一이라면 몰라도 통일 노력이란 긴 과정일 수 밖에 없으며 1계단으로 이를 완수할 수는 없는 것이다.

비평화적 統一이 아닌 한 아마도 통일은 다음 방향으로의 진전을 통하여 완성될 수 있는 긴 過程이 될 것이라고 일단 생각하여도 무방하지 않을까 여겨진다.

평화공존 → 평화협력 → confederation → federation → 단일국가  
(unitary satate) (비정치적 분야의 통합) → (정치적 분야의 통합)

이와 관련하여 南北韓 교차승인, 북방외교, UN 동시가입등에 대하여 동서 독형에 異義를 제기하는 인사들도, 헝가리 대사관의 설치를 반대하는 것과 같은 일부 소수 극열분자를 제외하고는 대부분 반대의사를 表明하고 있지 않은 것으로 보이는데 이는 東西獨형에 대한 반대입장과 일치하지 않음을 지적해 두고자 한다.

결국 統一에의 접근을 위한 南北對話가 실효적으로 進行되기 위하여서는 '72年の 양독간의 基本條約에 의하여 1민족 2국가의 형식이 공식화되기 이전의 동서독과 같이 南北韓의 두개의 실체(entity)의 각각의 主權性에 대한 상호 基本的 인식의 일치가 前提되어야 하며 이러한 상호 인식의 일치가

바로 실효적 南北對話의 최소한도의 필수적인 條件이라고 할 것이다.

## 5. 실효적 南北對話 條件의 성립 가능성 展望

北韓이 '남조선 해방'논리를 止揚하고 한반도 東西獨과 같이 두개의 주권적 實體가 있다는 엄연한 事實을 인정하고 韓國政府의 합법성과 대표권을 認定하여 평등한 交渉相對로 삼을 때 비로소 'non-zero-sum-game'에 의한 실효적인 對話가 가능함은 自明하다.

韓國은 북한을 국가로 공식승인한 일은 없으나, 南北韓 대화는 정부차원의 公式會談일 것을 原則으로 하고 있으며, 交叉承認, UN동시가입 등 일련의 제의를 되풀이하고 있다는 사실은 前述한 바로 명백한 바와 같이, 北韓을 적어도 主權的 실체로 보는 기본적 認識을 前提로 한 것이다. 따라서 실효적 對話의 條件의 조성은 오직 北韓의 앞으로의 選擇을 도울 수 있는 길은 없는지 찾아야 할 것이다.

앞에서 상논한 바와 같이 北韓의 대남 基本戰略에는 아직까지는 전술차원 이상의 아무런 變化도 찾을 수 없다. 그런데 근년의 北韓의 일련의 행태(行態)를 보고 이를 基本戰略의 變化를 시사하는 것으로 速斷하는 傾向이 없지않다. 이러한 判斷은 여러 情況의인 面에서 또한 여러 정보원(情報源)을 통하여 전하여지는 北韓의 變化소식에 그 根據를 두고 있다.

'84년의 합영법의 제정, 교회의 신축과 사찰의 복원, 평양시의 大型 新築공사, 현대그룹에 대한 金강산 共同開發 제의, 지난해 이래의 동시다발적 각종 會談의 제의, 外國學者와 海外교포등의 방북소감 등등은 이를 오늘날의 대내외적 環境의 變化와 연계하여 희망적 관찰만을 할 때 북한에 기본적인 變化가 일어나고 있는 것이 아닌가 하는 인상을 갖게 할 수도 있는 것으로 생각된다.

예를 들면 지난 12월 중순 한반도問題 관련 소련 알마하타 학술회의에



참가하고 북한을 세번째 방문하고 내한한 바 있는 美國 스탠포드大學의 루이스 教授는 “北韓은 아시아에서 變化하고 있는 戰略的 상황을 迅速히 理解하기 시작하였으며 미국과의 關係를 개선하고 한반도에서 긴장을 減少, 安定을 증대시켜야 할 여러가지 理由를 깨닫기 시작했다.”고 그의 所見을 말하고 있다.<sup>36)</sup>

이러한 류의 방북소감에 대하여 '70년대 후반 평양에서 4년간 특파원 生活를 한 중국 신화사통신 왕세문(王世文)기자는 北韓이 오래동안 閉鎖되어 北韓을 제대로 이해할 資料가 부족한데다 여행자나 방문자는 斷面만을 볼 수 밖에 없다고 지적하고 “최근 많은 外國人과 在美韓國人등이 한달이 못되는 기간동안 北韓을 방문하고 여행기 등에 實相을 완전히 파악한 양 記錄하는 것은 난센스”라고 말하였다고 한다.<sup>37)</sup>

北韓의 유례없는 閉鎖性에 비추어 外國學者등의 방문소감이 주마간산식의 皮相的·斷面的 觀測을 면하기 어렵다고 보는 왕기자의 見解에 同感을 느끼며 루이스教授의 경우도 그 例外가 아니라고 생각한다. 다만 權威있는 外國學者들이 그런 정도로라도 變化를 느꼈다는 事實은 새롭다면 새로운 사실이라고 할 수도 있을 것이므로 이러한 事實을 正確히 해석해 볼 필요는 있다고 생각한다.

北韓의 變化를 낙관하는 見解는 상기한 바와 같이 오늘날의 대내외적 環境의 變化와 연계되어 나오는 것으로 볼 수 있다. 오늘날의 전례없는 대내외적 環境의 變化는 北韓의 變化를 강하게 促求하고 있음에는 틀림없다. 이 측구에 응할 것인가 여부는 별개의 問題이며 上述한 바와 같이 北韓은 적어도 아직까지는 戰略的 차원에서는 한치의 變化도 보이지 않고 있다. 그렇지만 北韓은 이 측구에 대한 抵抗에 어려움을 느끼고 苦悶하고 있을 가능성은 充分히 생각할 수 있다.

北韓의 選擇決定過程에 강도있는 투입물(inputs)로 투입될 수 있는 諸般環

---

36) 동아일보, '88.12.15.

37) 동아일보, '89.5.7.

境의 變化는 그들의 選擇結果에 다소간에 影響을 미치지 않을 수 없을 것이며, 이러한 結果는 상기한 바와 같은 비교적 폭넓은 여러 戰術上의 움직임으로 表出되는 것이라고 보는 것이 틀린 것이 아닐 것이다. 이러한 行態上의 變化가 전기 王記者의 말대로 斷面만을 볼 수 있는 절실한 당사자가 아닌 제3자의 낙관적·희망적인 눈에는 基本的인 變化의 이미지로 비칠 수도 있을 것이다.

우리는 北韓의 고민이 戰術차원의 변화로 해결될 문제가 아니고 戰略차원의 基本的 대전환을 필요로 하는 것임을 北韓이 하루속히 깨닫게 되기를 기원하는 것이다. 여하튼 아래와 같은 오늘날의 國際環境과 南北韓 각각의 國內環境의 세가지 측면에서의 變化가 앞으로도 北韓의 변화를 促求할 수 있는 변수로 作用할 수 있을 것은 틀림 없을 것인데, 이러한 變數의 作用으로 언젠가 北韓에 基本的인 變化가 일어날 가능성이 있다는 判斷은 내릴 수 있으나 언제 어떠한 條件下에서 어떠한 양상으로 그러한 變化가 基本戰略 차원에 까지 이를 것인지를 正確히 豫見한다는 것은 어려운 일이다.

國際環境으로는 첫째로 共產圈에서 일어나고 있는 그라스노스트와 페레스트로이카의 거센 물결이다. 이 물결이 앞으로 차질 없이 지속되는 경우 北韓이 언제까지 홀로 抵抗할 수 있을 것인지 주목해 볼만하다. 둘째로 이 물결과 무관할 수 없는 東西間 특히 美·蘇간의 화해무드이다. 셋째로 같은 맥락에 있는 蘇·中의 화해무드이다. 이와 같은 國際環境은 北韓이 冷戰論理와 蘇聯카드 또는 中國카드를 이용하여 호전적인 '남조선해방'論理를 展開하는 것을 어렵게 할지도 모른다는 희망을 갖게 한다. 蘇·中 양국이 다 한반도의 緊張緩和를 원하고 있는 것은 진정일 것이다.

北韓環境으로는 첫째로 김일성·김정일 父子의 權力世襲이 막바지에 들어섰다는 것이며, 둘째로 北韓의 經濟事情의 악화이다. '84年9月 北韓은 이른바 合營法을 제정한 바 있으나 西方側 특히 美·日 등과 韓國과의 관계 改善과 폐쇄성의 지양 없이는 그 실효를 거두기 어렵다는 教訓을 배웠을 가능성이 없지 않다. 北韓은 김정일의 후계체제를 공고히 하기 위하여서도 經濟

事情을 好轉시킬 필요가 있다. 權力이양기에 처해있는 北韓이 닥쳐오는 諸般環境의 요인에 비추어 김일성 생전에 어떠한 새로운 활로를 찾기 위하여 前述한 바와같이 고민하고 있을 가능성을 꼭 배제할 필요는 없을 것이다. 이러한 고민이 결국 상술한 여러 形態로 表出되는 것일 것이다. 이데올로기와 폐쇄성에 비추어 어느 정도의 速度로 그 파급효과를 정치면에까지 미칠 수 있을 것인지 疑問이기는 하다. 北韓의 開放은 김일성 唯一體制에 대한 중대한 威脅이 될 것이 틀림 없기 때문이다.

南韓環境으로는 첫째로 民主化의 발전이며, 둘째로 특히 民主化와 올림픽을 계기로 한 韓國의 國際的 위상의 變化이다. 民主化의 健全한 발전에 의하여 내정의 安定을 기할 수 있다면 북한은 그의 統一戰線戰略의 성공가능성에 회의를 느끼게 됨으로써 이를 재고할 가능성이 제기될 수도 있지 않을까, 國際的 位相의 變化는 북방을 포함한 전방외교를 보다 효과적으로 均衡있게 전개할 수 있는 기반을 마련하였다. 특히 북방외교의 성공에 의하여 공산권과의 실질적 교류·협력을 擴大해 나간다면 이는 남북한 交叉承認, UN동시 가입등을 사실상 促進하므로써 실질적인 동서독형의 南北 基本關係의 정립을 위한 契機를 마련할 수 있게 할지도 모른다.

위와 같은 諸般環境은 확실히 北韓의 變化를 促求하고 있으나 전기한 바와 같이 將來를 예견한다는 것은 참으로 어려운 일이다. 다만 다음과 같은 가정(assumptions)이 成立되는 경우 北韓에 基本的인 變化가 일어날 공산이 커진다고 말할 수는 있을 것이다.

첫째로 國際的으로는 現在와 같은 環境이 持續·強化된다. 즉 고르바초프의 실각등 예기치 않은 사태로 공산권의 수레바퀴가 逆行하는 일이 없어야 한다.

둘째로 北韓에서는 김일성의 執權이 끝난다. 독재자의 죽음이나 교체없이 基本的인 變革이 일어난 역사적인 사례는 없으며, 北韓의 경우는 김일성 집권시에 革命이나 쿠데타에 의하여 政權이 交替될 가능성도 많지는 않은 것 같으므로 김일성 생존시에 기본적인 變革이 있기를 기대하는 것은 奇蹟을

바라는 것과 같은 것인지도 모른다.

세째로 韓國에서는 민주와의 健全한 발전으로 내정이 安定되고 지속적인 경제성장이 이루어진다. 現在와 같은 政治·經濟·社會의 불안정과 혼미가 지속되고 통일문제에 대한 국민적 합의도 결여된 상태하에서는 북한이 기본전략을 再考할 가능성은 없다고 보아야 한다.

상기 세가지 假定中에서 첫째의 것은 예기치 않은 狀況이 展開되지 않은 한 그 成立을 기대해 볼 수 있는 것이며, 둘째의 가정도 김일성이 현재만 77세의 高齡이므로 그리 머지 않은 將來에 현실화될 수도 있을 것이다. 그러나 김일성의 執權이 앞으로 장기간 계속될 가능성을 排除할 수도 없거니와, 어느 경우에도 김일성의 실각 또는 사망을 기다리고 있을 수만은 없는 것이므로 北韓의 變化를 促進하기 위하여 우리 나름대로의 最善을 다해는 보아야 할 것이다.

前記한 바와 같이 김일성 執權時에 실효적 대화의 條件이 성립될 수 있을 程度로 北韓에 基本的인 變化가 있기를 기대하는 것은 奇蹟을 바라는 것과 같은 것인지도 모르겠으나, 상술한 바와 같은 諸般環境은 우리에게 절호의 機會를 提供하고 있다고 할 수 있는 것이므로, 이를 슬기롭게 活用한다면 그 條件의 成立時期를 어찌면 이외로 단 기간내로 앞당길 수도 있지 않을까 하는 희망을 갖고 싶은 것은 우리 모두의 心情일 것이다.

위의 세 가정중 첫째와 둘째의 家庭이 成立된다고 하더라도 세째의 가정이 成立되지 않는다면 실효적 대화의 條件이 성립되기는 어려운 것이다. 韓國이 스스로 그 條件의 성립에 寄與할 수 있는 面에 한계가 있는 것이나, 세째의 가정과 같이 우리 스스로만이 責任을 지고 우리 스스로만이 寄與할 수 있는 面이 있고 그외에도 나름대로 寄與할 수 있는 면이 있을 것이므로 다음 항에서 結論的으로 이에 대하여 생각해 보고자 한다.

## 6. 結 言

南北韓 사이에서 제1차적으로 하여야 할 일은 民族和合을 이룩하는 것, 즉 相互 긴장감, 증오감, 불신감을 해소하는 것이다. 이러한 해소는 平和共存을 바탕으로 한 交流·協力の 擴大, 즉 기능주의적 접근에 의하여 그 현실화를 確保할 수 있다. 그러나 기능주의적 방법의 適用도 北韓과의 합의 없이는 어려운 것이다. 이러한 合意는 실효적인 對話에 의해서만 도출될 수 있는 것인데 아직 실효적인 對話의 條件은 미숙한 것이 答답한 現實이다.

실효적인 對話에 必須적인 최소한도의 조건도 결여된 狀態에서 아측의 일방적인 접근방법의 대전환만에 의하여 실효적인 對話가 가능할 수는 없는 것이다. 北韓側의 페이스에 말린 듯 韓國측의 基本立場에 修正을 가하는 듯한 인상을 주는 提議를 이것 저것 한다는 것이 부질없는 일이라는 것은 지금까지의 경험이 충분히 敎訓을 주고 있다. 한두가지 예를 들면, 그 段階가 분명히 아님에도 불구하고 韓國은 統一憲法을 논의할 것을 제의한 일이 있고<sup>38)</sup> 北韓의 다변적 대화주장을 部分的으로나마 受容하는 듯한 印象을 주는 제의<sup>39)</sup>를 하였으나 이는 실질적으로 아무 도움도 주지 못하였다.

따라서 현시점은 당장의 對話의 結實을 바라기 보다는 실효적 대화의 조건의 成立을 促進하도록 모든 國力을 모아야 할 때이다. 물론 이는 '60년대말까지와 같이 일체의 對話를 거부하라는 것은 아니고 現段階에서는 對話도 실효적 對話의 條件의 성립을 促進하는 데에 주목적을 두어야 한다는 것이다.

이와 관련하여 北韓의 현정권과는 統一에의 접근은 물론 실효적 對話도 난망한 것이 확실하므로 北韓의 政權交替를 촉진하기 위하여 일대 弘報戰을 전개하여 北韓住民을 각성·궤기케하여야 한다는 主張의 논리적 일관성은 理解할

38) '82.2.25의 南北韓 高位代表會談 提議時와 '85. 國會會談時 등

39) '79.2~3 南北調節委 서울측 代表와 北韓 '祖國戰線'代表 접촉시와 '82.2.25. 南北韓 高位代表會談 제의시 등

수 있으나 유례없는 北韓의 패쇄성에 비추어 이 홍보전의 실효성도 의심스럽거니와, 이는 結局 北韓이 韓國에 대하여 해온 것과 같이 北韓政權의 代表權을 부인하고 이의 전복을 煽動하는 파괴적 간섭을 일삼는 것이 된다는 점에서 問題가 있다. 물론 이는 北韓政權의 代表權을 부인하는 것이 問題가 있다는 것이다.

지구상에 散在해 있는 170개 가량의 國家中 적어도 3분의 2의 國家가 진정한 의미의 民主政權을 갖고 있지 못하나 이들 國家와의 交涉은 결국 이러한 政權을 相對로 할수 밖에 없는것이 堦연한 現實이거니와 우선 北韓과 平和共存體制를 이루기 위하여서는 싫든 좋든 統治權을 행사하는 政權을 相對로 하지 않으면 안된다. 또한 北韓政權의 代表權을 부인하는 것은 結局 北韓의 실체(entity)를 一體 인정하지 않고 北韓政權과의 일체의 對話를 거부하여야 하는 것이 되므로써 '60년대말 이전의 입장으로 되돌아 가야 하는 것이 되며 對外的으로 비치는 韓國의 이미지는 北韓의 것과 비슷하게 될 것이다. 이렇게 되면 외교적인 면에서 또한 대외심리적인 면에서 이로울 것이 없다는 것은 긴 설명이 필요 없을 것이며, 또한 유리한 諸般環境을 슬기롭게 活用하여 실효적 對話의 條件의 성립을 앞당기고자 하는 우리의 意圖에도 도움이 되지 않을 것이다.

실효적 對話의 條件의 성립을 앞당기기 위하여 우리가 할 수 있는 일과 우리가 취하여야 할 立場등에 관하여 아래와 같은 사항들이 留意되어야 할 것이라고 생각된다.

첫째로 이미 強調한 바와 같이 무엇보다도 민주주의 健全한 발전에 의하여 우리의 內政이 안정되고 經濟成長이 持續되도록 하여야 한다. 이를 이루지 못하는 경우 北韓은 언제까지나 統一戰線戰略에 대한 미련을 못버리고 이에 매달릴 공산이 크다.

둘째로 적어도 北韓政權의 代表權을 인정하고 持續적으로 공식대화를 촉구하여야 한다. 이와 關聯하여 北韓이 韓國政府의 합법성과 代表權을 부인하고 韓國政府를 대등한 對話相對로 삼는 것을 거부하고 있는 것이 南北한 對話에

대한 決定的 장애요인임을 國內外에 주지시키기 위한 일에 홍보전을 展開할 필요가 있다. 이는 물론 前記한 政府차원의 파괴적 간섭을 뜻하는 것은 아니며, 이 홍보전의 展開에 있어서는 오늘날의 유리한 國際的 環境을 적절히 活用하고 우리의 外交力量을 總動員한다면 상당한 효과를 얻을 수 있을 것이다. 특히 蘇·中을 비롯한 共產圈에 이를 철저히 주지시키므로써 그들로 하여금 北韓을 각성케 하는데에 同參하도록 最善을 다하여야 할 것이다. 北韓이 해 오고 있는 것과 같은 파괴적 간섭을 아축이 忍耐力을 가지고 留保하고 있음을 적절히 시사하는 것도 고려해 볼 만 하다고 생각한다. 지난 5월 중순 中共을 방문한 고르바초프는 여전히 美軍撤收등으로 北韓의 입장을 지지하는 종래입장에서 크게 벗어나지 않는 발언을 하면서도 '改善된 南北韓 상호대화 促進'을 주장 하였다고 한다.<sup>40)</sup> 그가 南北韓 대화에 대한 결정적 장애요인이 어디에 있는지 정확히 인지하고 있는지 의심스럽다.

세째로 公式對話를 촉구는 하되 어디까지나 우리의 基本立場은 견지하면서 하여야 한다. 누차 지적한 바와 같이 아축의 一方的인 접근방법의 대전환에 의하여 일대轉機를 마련해 보고자 하는 것은 부질 없는 기대이다. 따라서 아축의 정당한 입장만은 內外에 분명히 세워두고 이의 수락여부는 北韓에 달려 있다는 의연한 態度를 견지하여야 한다. 이미 지적한대로 北韓의 페이스에 말린 듯 또는 基本立場을 포기한 듯한 提議를 이것 저것 한다는 것은 對話를 구걸하는 듯한 인상을 주어 오히려 北韓의 오만과 오산 가능성을 증대시키고, 통일문제에 대한 우리의 國民的 합의의 形成을 지연시키므로써 實效的 對話의 조건의 성립을 지연시키는 結果과 될 수도 있을 것이다.

이와 관련하여 되풀이 되는 頂上會談의 촉구, 7·7선언에 담겨진 일방적인 선심등은 問題가 없지 않음을 지적하고자 한다.

아축은 頂上會談의 實現에 의하여 극적轉機를 마련하고자 하는 意圖가 있는 것으로 보이는데, 그러한 극적轉機도 적어도 前記한 最小한도의 필수적인 條件, 즉 兩側 각각의 주권성에 대한 相互 基本的 인식의 일치가 성립되어

---

40) 동아일보, '89.5.19일자

있을 때에 한하여 가능한 것이다. '72년의 닉슨대통령의 북경방문은 兩國關係에 극적轉機를 마련한 전례없는 대사건인데 이는 양국간에 최소한의 필수적인 對話의 條件이 당연히 前提되어 있었고 그 이상으로 平和共存의 필요성에 대한 共感帶가 形成되어 있었기 때문에 가능하였던 것이다. 이러한 조건의 성립 없이는 頂上會談의 實現自體가 거의 불가능할 뿐만 아니라 설사 實現된다고 하더라도 극적轉機를 마련하는 데에는 失敗할 것이 확실하다. 이 후락의 비밀 평양방문도 확실히 당시에는 劇的事件임에는 틀림 없었으나 7.4. 共同聲明의 합의문은 동상이몽으로밖에 되지 않았다.

닉슨의 북경방문 이전까지의 傳統的 外交慣例에 의하면 國家元首는 물론 國家를 代表하는 立場인 外務長官간의 公式接觸은 그 자체가 묵시적 國家또는 政府承認을 전제로 한 것으로 간주하는 傾向이 있었다. 따라서 外交關係가 없는 國家사이에서는 外務長官간의 公式接觸도 피하는 것이 一般的인 慣例이었다. 그러나 그후 이러한 接觸이 반드시 그러한 相互承認을 전제로 하는 것이 아닌 것으로 관례가 수정되었다고 할 수 있다.<sup>41)</sup>

따라서 南北韓 頂上會談이 實現된다고 하더라도 그 사실만으로는 전기 最小한도의 필수적인 條件이 성립의 效果 조차도 가지고 오는 것이 아니다. 그러므로 南北韓 頂上會談은 그 條件의 성립을 前提로 實現되어야 的의(意義)있는 會談이 될 수 있는 것이며 따라서 현재와 같은 狀況에서 무조건 정상회담을 되풀이 促求하는 것은 對話를 구걸하는 인상을 줌으로써 前記한 바와 같이 否定的 효과를 가지고 올 수도 있다고 생각된다. 이 問題는 이미 아축이 수차 提議한 基正사실이므로 이제부터라도 이 頂上會談의 提議는 당연히 最小한도의 필수적인 條件을 전제로 하여 제의된 것임을 適當한 方

41) 필자저, 「국제법」, op, cit., p.178.

'71년 (필자가 카이로 총영사 재직시)에집프트의 나셀대통령의 장례식에 美國은 商務長官을 弔問使節로 파견하면서 美國과 에집프트는 外交關係가 없으므로 國務長官대신 商務長官을 파견한다고 해명한 바 있다. 그후 '72년의 닉슨의 中共방문시 에집프트의 外務省 당국자는 美國은 臺灣과의 關係를 단절하고 中共과 正式外交關係를 樹立할 것이라고 전망한 바 있다. 그러나 美國은 '79에야 中國과 正式 外交關係를 樹立하므로써 公式으로 中國政府를 承認하게 되었다.



法으로 대내외에 천명해 둘 것을 고려해 보는 것이 좋을 것으로 생각되며, 北韓이 이 前提를 受諾한다면 다행한 일이고 북한이 그러한 전제를 수락하지 않은 채 응해 온다면 頂上會談에 앞선 예비접촉에서 이 前提에 대한 합의를 반드시 얻어 낸 후에 會談에 임하여야 할 것이다. 그렇지 않으면 北韓은 문익환의 경우와 같이 韓國의 한 集團 또는 당파의 지도자에게 김 일성이 면접을 許容한 것으로 취급할 가능성도 排除할 수 없다. 여하간에 아측은 이미 頂上會談에 대한 意思를 대내외에 분명히 내세워두고 있는 터이므로 현상황하에서 아무 條件없이 계속 되풀이 이를 提議하는 것은 바람직 하지 않다고 생각한다.

7.7선언에 제시된 政策中 예컨대 제1항의 자유로운 人的交流는 적어도 일정한 基本的 틀, 가능하다면 北韓과 正式合意하는 일정한 틀에 따라서 實行될 것임을 보다 분명히 천명하였어야 한다고 생각한다. 結果적으로 볼 때 이 제1항은 문익환 사건등을 誘發할 소지가 없지 않았다고 할 것이다. 統一問題에 대한 國民的 합의의 형성이 없이는 내정의 안정도 기대하기 어려우며 문익환 사건등은 확실히 이런 면에서 否定的 結果를 낳게 하는 동시에 北韓側 立場을 고무케 하는 것이다.

또한 7.7선언 政策中 제6항은 韓國의 共產圈과의 關係改善과 均衡을 맞추는 선에서, 또는 北韓이 이러한 改善를 적어도 積極的으로는 방해하지 않는다는 前提下에서 美·日등과 北韓이 關係改善을 하는데에 協調할 용의가 있음을 보다 분명히 밝혔어야 한다고 생각한다. 日本 등의 재빠른 北韓 접근 움직임에 우리는 태연할 수 만은 없는 것이다. 또한 美國은 北韓과 북경에서 大使級 레벨의 接觸을 갖고 있다고 하는데 아측은 蘇聯과 이에 相應하는 公式레벨의 接觸을 갖고 있는지 궁금한 일이다. '72年 西獨이 東獨과 基本條約을 체결할 때까지 對東獨關係가 정상화를 연기해 줄 것을 要請한 事實은 참고할 만 하다고 생각한다.<sup>42)</sup> 아측은 北韓의 開放을 促進하고 北韓이

42) 國土統一院, 東西獨關係資料 II, op.cit. p.16.

필자는 '70年代 初期 駐카메룬 大使로 복무할 시 西獨이 비동맹국가에 대하여서도 對東獨 정상화를 당분간 연기할 것을 중용하는 현지 外交活動을 展開하고 있는 것을 알 수 있었음.

상응하는 反應을 보일 것을 기대하면서, 이 자신감 있는 政策을 천명하게 된 것으로 理解되나 우리의 우방들만이 一方的으로 北韓과의 北韓과의 關係改善을 서둔다면 아측은 北韓의 變化, 특히 대남 基本立場의 變化를 促進하기 위한 중요한 牽制手의 하나를 잃게 됨으로써 역효과를 일으킬 可能性을 排除할 수 없는 것이다.

네째로 이미 언급한 바와같이 북방외교를 차분히 슬기롭게 推進하므로써 공산권과의 實質的 交流·協力を 점진적으로 擴大하여 關係改善을 실현토록 하여야 한다. 북방외교의 成功은 窮極의으로 南北韓 交叉承認, UN동시가입 등을 현실화하여 우회적으로 東西獨형의 양상을 實現시키므로써 北韓으로 하여금 부득이 南北韓의 두 주권적 실체의 竝立의 現實을 인정케하여 平和共存體制를 受諾할 것을 강요할 것이다.

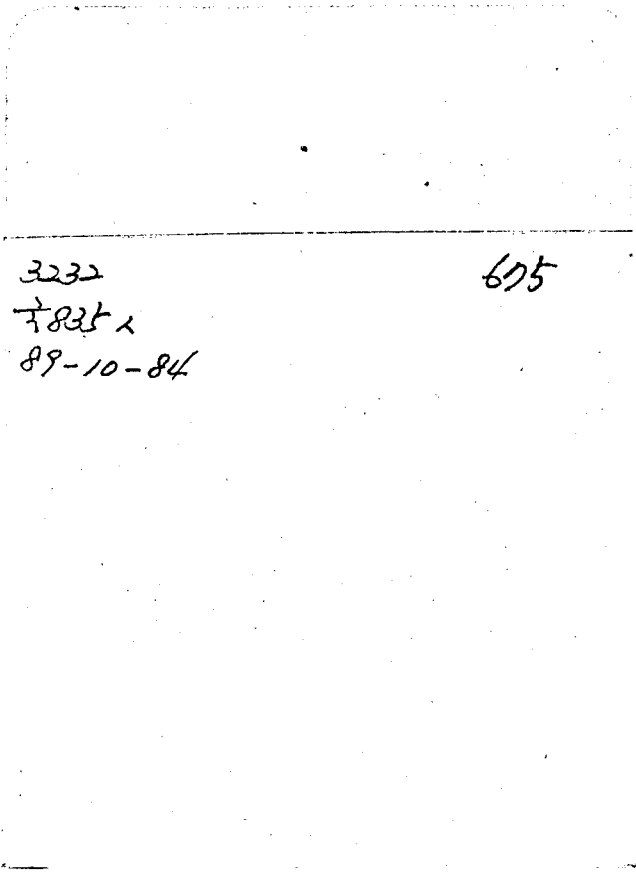
다섯째 北韓은 公式對話를 戰術的 차원 또는 對南工作 차원 이상의 것으로 생각하고 있지 않음이 확실하나, 아측의 正當한 基本立場을 손상케 하지 않는 범위내에서 北韓의 公式對話提議를 선별적으로 受容하고 또한 아측의 이니셔티브로 一貫성과 명분있는 公式對話를 가능한 한 推進·進行토록 함은 물론, 前述한 바와 같이 대화창구를 一元化한다는 것은 일정한 基本的 틀 안에서의 광범위한 실질적 交流·協力を 排除하는 것은 아니므로 現在의 극심한 제약조건하에서도 가능한대로 交流·協力を 擴大해 나가야 할 것이다. 이는 종래 아측이 견지하였던 기능주의적 기본입장에도 합치하는 것이며 성급한 기대를 할 수는 없으나 公式對話와 交流·協力を 통하여 北韓의 開放·覺醒을 促求한다면, 이는 오늘날의 유리한 諸般 環境과 연계되어 미미하나마 일조가 될 수 있을지도 모르므로 实效性 對話의 條件의 성립에 기여할 지도 모른다. 한 예로서 北韓으로 하여금 금강산 共同開發과 같은 合作事業을 통하여 北韓이 얻을 수 있는 실익을 실감케하고, 이의 成就에는 南北韓 平和共存의 기본관계의 정립이 필수적으로 先行되어야 함을 이해케 하여야 할 것이다.<sup>43)</sup> 그 외에도 이산가족의 再會를 비롯하여 극히 制限的이나마 人

43) 筆者, '89.2.11. 大韓經濟日報 論說「南北韓 合作事業의 問題點」

的交流의 여지가 전무한 것은 아니므로 일정한 基本的 틀에 따라서 모든 機會에 이러한 交流를 가능한 대로 擴大해 나아가도록 하여야 할 것이다.

이상 實效적 對話의 條件이 성립을 앞당기기 위하여 留意하여야 할 사항에 대하여 생각해 보았는데 이미 지적한 바와같이 韓國의 現狀況에 비추어 정부가 분출하는 統一論議를 충분히 制御·濾過하는데에 어려운 사정이 있음을 이해할 수 있다. 統一問題를 기껏 政權的 차원에서 다룬다면 이는 망국적인 行態로서 糾彈을 받아 마땅한 것인 바 이는 執權者와 野圈에 똑같이 해당되는 것이다. 적어도 이 問題만은 여야가 民族차원에서 차분히 國民的 合意를 도출하도록 最善을 다하여야 할 때이다. 그러나 情報과 經驗을 가장 많이 가지고 있는 政府는 가장 큰 責任과 負擔을 안고 주도적 役割을 담당하여야 함은 물론이다.

時間은 분명히 北韓편 보다는 우리 편에 있다. 對話에는 대화 기술상의 문제, 상대방의 수락 가능성 제고의 필요성, 또한 대외심리전의 側面 등 고려할 사항은 많을 것이므로 北韓의 政治·軍事問題 선결주장, 다변적 대화주장 등에 융통성 없는 경직된 일률적인 자세로만 一貫할 수 없는 어려움이 있을 것이다. 그렇다고 지나치게 잔 재주를 부리거나 무분별하게 北韓의 主張을 受容하는 것은 實效적 對話의 條件의 성립을 促進하기 보다는 오히려 北韓의 오산 가능성을 증대시키고 統一問題에 대한 國民的 合意의 도출에도 否定的으로 作用하므로써 그 성립을 지연시키는 結果가 될 것임을 거듭 強調하고자 한다.



3232  
7825 x  
89-10-84

605