

대북협상 어떻게 볼 것인가?

대북협상의 특수성과 새로운 협상문화의 형성

통일부 통일교육원

책을 내면서.....

우리는 그동안 북한과의 대화와 협상을 통해 한반도의 긴장을 완화하고 평화와 번영을 이루어 가기 위해 꾸준한 노력을 기울여 왔습니다. 정부는 이러한 길이 북한의 변화를 이끌어내고 평화와 통일로 가는 가는 가장 확실한 길이라고 믿고 있습니다.

그러나 대화와 접촉, 교류와 협력을 통해 북한의 변화를 이끌어 낸다는 것은 결코 하루 아침에 그 효과를 기대할 수 있는, '쉬운 길' 만은 아닙니다. 이런 점에서 앞으로의 대북협상 과정에서는 그동안의 적지않은 성과에도 불구하고 더 많은 인내와 지혜가 필요하다고 하겠습니다.

국민통일교육센터로서의 역할을 자임해 온 통일교육원은 이제 남북관계 발전과정을 실사구시적 입장에서 이해하고, 통일문제와 관련한 국민적 관심사를 함께 풀어 나가고자 '주제가 있는 통일문제 강좌' 를 시작합니다.

이번에 첫 번째로 내는 『대북협상, 어떻게 볼 것인가?』는 대북협상을 이해하는 새로운 시각과 남북 협상문화의 변화를 소개하고 있습니다. 우리는 이러한 작업이 사회적 비용을 최소화하면서 한반도의 평화와 번영을 성취해 나가는 작은 시도가 될 것으로 기대하고 있습니다. 감사합니다.

2003.12

통일교육원장 박 성 훈

→ CONTENTS

05

1. 대북협상, 새로운 기준에서 보자.

1. 협상은 '50%의 해결책'이다.
2. 큰 기대는 깊은 실망으로 이어지기 쉽다.
3. 정치·군사적 협상과 일반적 협상을 구별하자.
4. 장기적 이익과 기회비용을 비교할 필요가 있다.
5. 남북한의 체제 차이를 고려해야 한다.

17

2. 대북협상에는 이런 특수성과 어려움이 있다.

1. 적대와 협상 : 제로섬(zero-sum) 적 인식의 유산
〈 깊이 보기① 〉 : 죄수의 딜레마
2. 나라와 나라 사이가 아닌 특수관계 : 인정과 불인정의 딜레마
3. 남북관계의 이중성 : 단절과 협상의 딜레마
4. 남북협상의 국제적인 측면 : 복잡한 '3면의 게임'
〈 깊이 보기② 〉 : 양면게임

27

3. 북한의 협상행태, 변화는 시작되고 있다.

1. 방어적 진의협상(眞意協商)으로의 전환
〈 사례 읽기① 〉 봉남(封南)과 연남(聯南)
2. 협상에서의 실리추구 증가
3. 북한 당국자들의 태도 변화
〈 사례 읽기② 〉 북측회담 대표의 '말'과 '태도'의 변화

35

4. 새로운 협상문화가 정착되고 있다.

1. 협상 의제가 다양화·구체화되고 있다.
2. 협상 대표와 장구가 다변화되고 있다.
3. 합의 사항의 이행이 증가하고 있다.
4. 남북협상이 제도화·정례화되고 있다.

45

5. 대북협상은 '접촉을 통한 변화'의 전략적 과정이다.

47

1. 대북협상, 새로운 기준에서 보자.



1 [대북협상, 새로운 기준에서 보자.]

대북 협상력이나 협상 전략 등에 대한 우리 사회의 비판 중에는 향후 대북협상을 효과적으로 추진하는데 도움을 줄 수 있는 매우 소중한 것도 있지만 '비판을 위한 비판'이나 객관적인 사실이나 기준을 벗어난 감정적인 평가도 적지 않다.

특히 북한에 비해 우리가 북한에 너무 많은 양보를 하고 있다거나, 우리가 협상 주도권을 상실하고 있다고 오해하는 국민들이 많다.

우리는 일부 국민들의 이러한 오해가 어디에 기인하고 있는지, 우리 정부의 대북협상에 대해 객관적이고 올바른 평가를 하려면 어떤 기준이나 방식을 적용해야 하는지를 진솔하게 논의해 보고자 한다.

1. 협상은 '50%의 해결책'이다.

협상은 기본적으로 '주고 받는 것'(give and take)이기 때문에 자신들이 원하는 것을 100% 쟁취할 수 없고, 50%의 성과를 쌓아간다는 관점에서 협상 결과를 평가해야 한다.

협상은 본질적으로 갈등 관계에 있는 이해 당사자들이 대화를 통해 해결책을 모색하는 것이다. 때문에 한쪽의 일방적인 양보를 요구하는 경우 협상은 합의에 도달할 수 없다. 즉 협상에는 완전한 승자나 완전한 패자는 있을 수 없는 것이다.

결국 우리의 대북협상에서도 우리가 원하는 것을 모두 쟁취할 수 없다는 것을 유념하지 않으면 항상 우리의 대북협상에 대해 실망을 느끼지 않을 수 없을 것이다.

우리 사회의 일부에서는 북한을 여전히 타도의 대상으로 보고, 대북 협상에서의 완전한 승리를 원하는 경향이 있기 때문에 우리 협상 대표가 상대방을 혼내거나, 코너에 몰아 부치거나, 항복을 받아 오지 않으면 정부가 대북협상을 잘못하고 있다는 오해를 하는 경향이 있다.

➔ 그러나 우리 협상 대표가 북한 대표에게 욕설이나 실컷 퍼붓고 다시는 북한 대표와 협상하지 않는다면 모르겠지만, 대화를 통

8 주제가 있는 통일문제 강좌 01

한 한반도 문제 해결을 포기하지 않는한 남북한이 서로 양보해서 협의를 만들어내고 이를 실천하기 위해 노력하는 것은 당연하다고 하겠다.

2. 큰 기대는 깊은 실망으로 이어지기 쉽다.

일반적으로 많은 국민들이 남북대화에 거는 기대가 크기 때문에 협상이 원만하게 진전되지 못할 경우 실망이 크고 우리 정부의 협상력을 과소평가하거나 올바른 평가를 그르치는 경향이 있다.

다시 말하면 남북관계 개선에 대한 성급하고도 큰 기대가 만족할 만한 성과로 이어지지 못하는 경우 정부의 대북협상 자세를 비난하거나 우리의 협상력을 과소평가하는 경향이 나타나게 되었다는 것이다.

여기에 지금까지 남북협상의 역사가 보여온 기대의 극대화와 실천성의 부족이라는 괴리 또한 이러한 경향을 심화시켜온 측면이 있다.

예컨대 남북비밀협상을 통한 1972년 극적인 7·4 남북공동성명 발표, 독일 통일후 1992년 남북기본합의서 채택, 2000년 남북정상

회담 개최 등은 우리 국민들을 도취상태(euphoria)에 빠뜨릴 정도로 남북관계 개선에 대한 기대수준을 한껏 높여놓았지만, 북측의 무성의로 대화가 중단되거나 핵문제 등의 장애 돌출로 협상의 결실이 가시화되지 않자 국민들의 실망도 반사적으로 증폭되게 되었다.

→ 우리의 대북협상 목표에는 최대 목표치도 있지만 최소 목표치도 있기 때문에 대북협상에서 최대 목표치를 기대하되, 협상 결과에 대해서는 최소 목표치를 달성해 나간다는 측면에서 평가해 주는 자세가 바람직하다.

3. 정치·군사적 협상과 일반적 협상을 구별하자.

우리 국민들은 중요한 협상과 일반적 협상을 구별하지 않고 모든 남북협상을 중요협상으로 간주하여 “전부를 얻지 못하면 합의하지 않는 것이 낫다”(all or nothing)식의 이분법적 기준에 따라 평가하는 경향이 있다.

이는 6·25 전쟁, 북한의 테러와 정치 공세를 기억하고 있는 국민들이 모든 남북협상을 안보에 영향을 미치는 사활적이고 중요한 협상으로 간주하는 경향이 있기 때문이다.

사실 추상적이고 포괄적인 의제를 가지고 씌름하던 초기의 남북 협상은 중요협상의 성격이 강했다고 할 수 있다.

그러나 1980년대 중반 이후 협상 의제가 다양화하고 구체화되고 있으며, 특히 최근 경제 교류·협력 사업의 이행을 두고 협상을 벌이는 경우가 많아지면서 상호이익을 추구하는 일반협상의 성격이 강화되고 있다.

물론 북한이 아직도 대남 적화통일전략을 완전히 버렸다고 보기는 어렵기 때문에 비정치적·군사적인 문제를 협상하는 경우에도 경계심을 늦추지 말아야 하겠지만, 국민들이 좀더 냉정한 관점에서 효과적인 대북협상 방향을 제시하는 것이 바람직하다.

➔ 즉 우리는 정치·군사문제를 다루는 중요협상과 이산가족문제, 경제·사회·문화 분야의 의제를 다루는 일반협상을 구별하여 평가할 때 대북협상을 객관적이고 설득력있게 평가할 수 있을 것이다.

협상을 중요도에 따라 사활적 이익(vital interest)이 걸린 '중요협상'과 일반적이고 지엽적 이익(peripheral interest)에 관한 '일반협상'으로 구별할 수 있다. 전자는 협상의 결과가 안보에 영향을 미칠 수 있는 정치·군사 문제에 관한 협상이며, 후자는 안보에 위협이 비교적 덜한 경제·사회·문화 협력과 인도주의적 문제에 관한 협상이라고 할 수 있다.

중요협상에서는 사안의 중요성으로 인해 합의 도출이

매우 어렵기 때문에 평가가 쉽지 않다. 또 동일한 사안이라 하더라도 이를 사활적 문제로 보느냐, 지엽적 문제로 보느냐에 따라 협상에 대한 평가가 다를 수 있다.

4. 장기적 이익과 기회비용을 비교할 필요가 있다.

대북협상에서 “우리가 너무 많은 양보를 하는 경향이 있다”, “우리가 주는 것에 비해 얻어 오는 것이 적다”는 일부의 견해가 있다.

이러한 견해는 일반적으로 대북협상을 단기적이고 가시적인 성과 차원에서만 평가하고 장기적이고 눈에 보이지 않는 이익을 간과하는 측면이 있다.

이러한 시각의 비판론자들은 우리가 대북 경제지원을 하면서 북한의 인권문제나 안보문제 등을 소홀히 하고 있다고 비판하고 있다.

더욱이 서해 교전이나 휴전선 부근의 총격 사건에도 불구하고 우리 정부가 북한을 응징하지 못하고 대북협상을 계속하거나 금강산 관광을 비롯한 남북 교류·협력 사업을 중단하지 않는 것은 잘못이라고 비판하고 있다.

12 주제가 있는 통일문제 강좌 01

그러나 이러한 시각은 다음과 같은 문제점을 가지고 있다.

첫째, 응징과 보복과 봉쇄에 따른 기회비용(opportunity cost)을 고려하지 않고 있다는 점이다.

이러한 시각은 우리가 북한의 실수나 일부 세력의 잘못된 행동을 응징하고, 북한 독재자를 제거하기 위해 군사적 수단을 이용하는 경우 남북한의 갈등과 긴장 고조에 따른 비용과 희생을 결국 우리 국민들이 부담해야 한다는 점을 간과하고 있다.

따라서 한반도 분단을 효과적으로 관리하고 평화를 유지해 나가려면 응징과 봉쇄보다는 북한에 대한 지원과 협상을 추구하는 것이 훨씬 현명한 정책이라고 할 수 있다. 물론 무분별한 대북 지원이나 북한의 군사력을 강화시킬 수 있는 지원은 삼가야 할 것이다.

둘째, 우리의 대북지원이 ‘퍼주기’라는 시각을 가진 국민들은 우리가 대화를 통해 북한을 설득하고 경제지원을 계속하더라도 북한은 결코 변하지 않을 것이라는 점을 강조하고 있다.

➔ 북한이 쉽게 변화하기 어려울 것이라는 점, 우리의 기대만큼 변하지 않고 있다는 점에 동의할 수 있다. 그러나 대북 정책이 타도나 봉쇄로 나가는 경우 지불해야 하는 기회비용이 높기 때문에 대북협상과 교류·협력은 계속되어야 할 것이다.

그리고 무엇보다 우리의 대북 지원이 계속되고 북한의 남한에 의존하는 정도가 높아지게 되면 우리는 남북관계에서 보다 많은 선택의 여지를 갖게 되고 정책의 효율성을 높여갈 수 있다는 점에 유의해야 할 것이다.

여기서 강조해 둘 것은 대북협상을 계속하는 것과 안보능력을 강화하는 것을 구별해서 볼 필요가 있다는 점이다. 즉 북한과의 교류·협력을 계속해 나가면서 우리의 안보태세를 강화하는, 이원적인 대북정책이 하나의 정책만을 추구하는 것보다 한반도 평화와 안정을 위해 장기적으로 유익하고도 현명한 선택이다.

셋째, 이러한 입장을 가지고 있는 사람들은 남북협상에서 상호주의, 특히 포괄적인 상호주의(diffused reciprocity)보다 구체적인 상호주의(specific reciprocity)를 중시하는 경향이 있다. 그러나 적대관계에 있는 당사자간의 협상에서 전자 대신 후자를 고집하는 경우 협상을 통한 문제 해결이 어렵다는 것을 유의해야 할 것이다.

➔ 대북협상에서 포괄적 상호주의가 필요한 근거는 남북한간의 국력 차이, 상호 불신을 고려할 때 남북관계를 지속적으로 반복되는 게임으로 전환시켜 남북한 모두 이번에 보상을 받지 못하면 다음에 보상을 받을 수 있다는 기대와 신뢰를 형성해 나가야 하기 때문이다.

포괄적 상호주의는 남북관계의 특수성을 감안하여 줄 것은 주고 받을 것은 받되, 제반 요소를 폭넓게 고려하면서 보상의 시기와 영역을 탄력적으로 운용하는 것을 말한다. 예를 들면 우리의 대북 경제지원에 대해 북한이 경제적인 보상을 제공하지 못하고 이산가족 문제 해결에 양보를 하는 경우 이를 수용하는 것이 포괄적 상호주의 원칙에 부합하는 것이다. 이러한 상호주의의 효과는 보통 시간이 흐른 뒤에야 나타나게 된다. 따라서 상호주의는 장기적으로 일관된 원칙에 의하여 실시되어야 그 효과를 기대할 수 있다.

특히 우리는 남북협상의 단계가 아직 1970년대 동서독이 협상을 통해 문제를 해결하던 초기 단계와 비슷한 수준에 머물고 있다는 점을 되새겨 볼 필요가 있을 것이다.

5. 남북한의 체제 차이를 고려해야 한다.

우리 사회에는 북한의 협상력을 신비화시키거나 과장해서 생각하는 경향이 있다. 특히 1993~94년에 미국을 상대로 한 북한의벼랑끝 전술, 지연 전술, 기습제안, 합의사항 불이행을 통한 새로운 양보 얻어내기 등을 지켜보면서 이러한 현상이 나타나게 되었다.

그러나 북한의 협상에 대한 이러한 인상적인 관찰은 남북한의 체제 차이를 고려하지 않은 매우 순진한 발상이다.

➔ 남북한이 가지고 있는 협상 입지의 차이로 다음과 같은 몇가지 점을 생각해 볼 수 있다.

첫째, 북한은 정치·경제적으로 다른 서방국가와 교류·협력이 매우 제한되어 있기 때문에 이러한 벼랑끝 전술을 사용하더라도 국가적인 손실을 최소화할 수 있다. 다시 말하면 별로 손해볼 것이 없다는 것이다. 그러나 국제사회와 밀접한 관계를 가지고 있고, 개방적이며 다원적인 우리는 이러한 극단적인 협상을 추구할 수 없다.

둘째, 북한은 여론의 동향을 살피지 않고 협상 전략과 전술을 사용할 수 있으나 우리는 여론의 지지를 받을 수 없는 대북협상 전략과 전술을 사용할 수 없다.

셋째, 북한 사회가 매우 폐쇄적이기 때문에 우리 협상대표들은 사전에 북한의 입장을 알 수 있는 방법이 매우 제한적이지만 북한 대표는 우리의 다양한 대북 협상 전략과 전술, 그리고 쟁점별 입장을 우리 언론이나 전문가들의 분석을 통하여 사전에 모두 알고 있는 경우가 많다.

넷째, 북한과 같은 독재체제에서는 협상대표들은 정부의 일사불

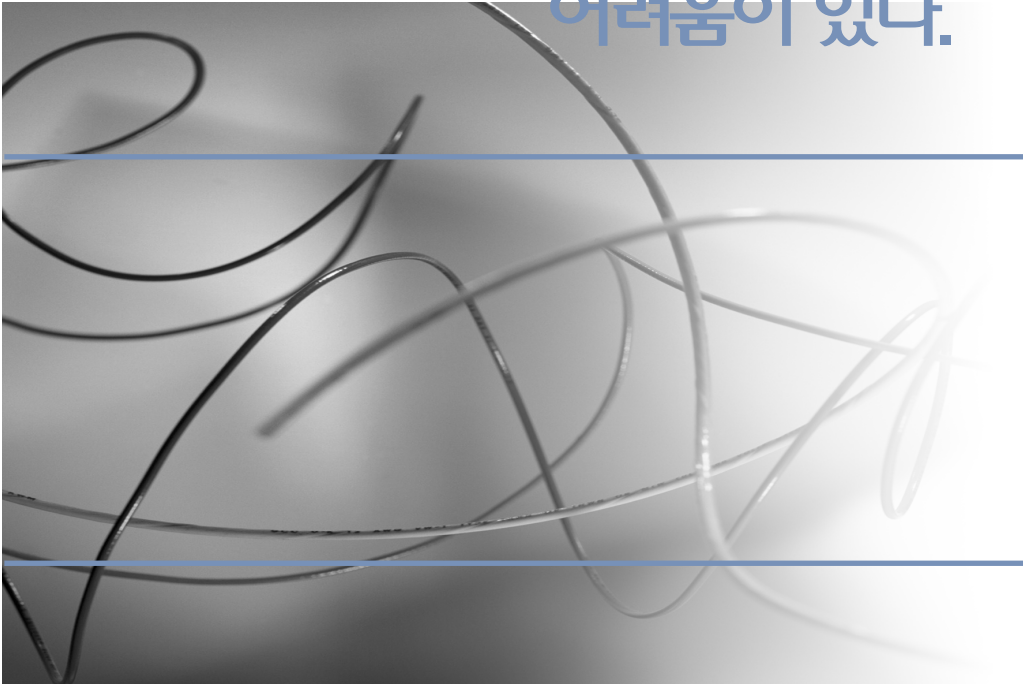


16 주제가 있는 통일문제 강좌 01

란한 뒷받침을 받지만 우리의 경우 각 부처간의 의견 조정을 거치면서 대북협상 전략과 전술을 구상해야 한다.

마지막으로 우리 국민들은 잘 진행된 협상에 대해서는 당연한 것으로 여기면서도 협상이 잘 진전되지 못하는 경우 그 배경과 이유를 따져보지 않고 많은 비판을 쏟아내는 경향이 있기 때문에 협상 대표들이 매우 조심스러울 수 밖에 없다.

2. 대북협상에는 이런 특수성과 어려움이 있다.



2 [대북협상에는 이런 특수성과 어려움이 있다.]

앞의 설명을 좀더 객관적으로 이해하기 위해 남북협상이 가지고 있는 특수한 환경과 구조를 이해할 필요가 있다. 이를 위해 대북협상에는 어떠한 특수성과 어려움이 있는지 하나씩 검토해 보자.

남북협상은 경쟁적인 당사자간의, '나라와 나라 사이가 아닌 특수한 관계'에 있는 두 당사자간의 협상이라는 점과 북한이 '적'인 동시에 '같은 민족'이라는 이중성, 그리고 한반도 문제가 민족문제인 동시에 국제문제라는 특징으로 말미암아 다른 국제협상에 비해 어려움이 크다.

1. 적대와 협상 : 제로 섬(zero-sum)적 인식의 유산

냉전시기 남북한 간의 협상에는 제로 섬(zero-sum), 즉 상대방의 이익은 나의 손실이며, 상대방의 손실이 나의 이익이라는 인식이 강하게 작용하였다. 제로 섬 관계에서는 협상을 싸움의 연장으로 보고 끈기와 호전성 아래 이득을 조금이라도 더 추구할 뿐이며 합의는 아무런 의미를 갖지 않는다.

또한 이해관계가 제로 섬이 아님에도 불구하고 제로 섬의 이해관계로 오인되거나 죄수의 딜레마 상황과 같이 협조가 쉽지 않은 제로 섬(non zero-sum) 이해관계 속에서 협상은 교착을 면하지 못하게 된다.

과거 남북한이 정권적 차원의 공동이익이 존재할 수도 있었음에도 분단과 대립으로부터 기득권을 유지하려는 남북한 지배계층간의 '적대적 상호의존'의 벽을 넘지 못한 것은 이러한 딜레마를 잘 보여주고 있다.

➔ 적대적 관계에서는 협상 자체를 하나의 전쟁(심리전)으로 인식하는 경향이 있다. 상대방의 제안은 그 의도에 대한 불신뿐만 아니라 상대방이 제안했다는 사실 자체가 그 제안에 대한 거절의 직접적 이유가 되기도 한다. 북측이 협상에서 경직성을 보이는 것도 과거의 관성에 따른 불신감과 두려움의 표현이라고 할 수 있다.

사실 그동안의 남북한 제안 중 표현만 다를 뿐 실질적인 차이가 없는 경우가 있었음에도 불구하고 합의가 어려웠던 것은 상대방에 대한 불신, 자신에 대한 홍보 기대, 상대방의 제안을 받아들이는 것이 패배라고 인식하는 등의 제로섬적 사고에 기인하는 것이다.

이렇듯 남북간의 협상은 아직도 제로섬 게임의 유산을 완전히 벗어나지 못하고 있으며, 남북관계 또한 대화와 접촉을 통해 초보적인 신뢰를 형성해 가는 단계에 있다고 하겠다.

깊이 보기① : 죄수의 딜레마

남북한의 협상을 게임이론을 통해서 설명할 수도 있다.

게임의 참석자 중 한 쪽이 얻는 소득이 상대가 잃는 소득과 같은 경우 그 게임을 제로섬 게임(zero-sum game)이라고 한다. 제로섬 게임은 나눌 수 없는 목표물을 서로 경쟁적으로 추구할 때 일어나는 게임이다. 이기고 지는 바둑, 축구 같은 게임이 전형적인 예이다. 2인 제로섬 게임에서는 원칙적으로 협상이 있을 수 없다.

비 제로섬 게임, 즉 넌 제로섬 게임(non zero-sum game)은 승자의 이익이 그대로 패자의 손실이 되는 것이 아닌 게임이다. 국제정치에서는 이러한 게임이 훨씬 더 많다. 비 제로섬게임에서는 협상이 가능한 경우와 그렇지 않은 경우가 있다.

비 제로섬 게임의 대표적인 경우가 죄수의 딜레마 게임(prisoner's dilemma game)이다.

두 사람의 공범자가 경찰서에서 심문을 받는다고 하자. 둘 다 범죄를 자백하지 않을 경우 모두 석방된다. 그러나 둘 다 자백할 경우 모두 10년 형을 받고, 한 사람만 자백할 경우 자백한 사람은 석방되지만 자백하지 않은 공범자는 사형에 처해진다고 가정해 보자.

이 때 두 죄수는 딜레마에 빠지게 된다. 즉 자백을 함으로써 최악의 상황을 회피할 것인가, 아니면 다른 공범자가 자백을 하지 않을 것이라는 희미한 기대에 도박을 걸고 자신도 자백을 하지 않을 것인가라는 선택에 직면하게 되는 것이다.

이러한 죄수의 딜레마 게임은 국제사회에서 협상(혹은 협력)이 어려운 이유를 설명하는 논리로 인용되고 있다. 그러나 현실적으로 게임은 일회성에 그치는 것이 아니기 때문에 행위자들은 '미래의 그림자'를 고려하여 협상을 택할 가능성이 높아진다. 한 당사자가 배반을 하면 상대방도 같은 행위로 대응할 것이기 때문이다.

결국 협상에서는 '상호성의 원칙'이 중요하게 되며, 한 당사자가 다른 당사자에게 협력을 강요할 수 있는 권력(힘)을 가지고 있는 경우나 상대방에 대한 정보가 풍부한 경우 죄수의 딜레마로부터 탈출할 수 있게 된다. 즉 이런 상황에서 협상이 촉진되고 협상 당사자들은 쌍방관계를 규율하는 규칙과 제도를 형성하고 제도화해 나갈 수 있는 것이다.

** 이상우, 『국제관계이론』, 박영사, 1999, pp.407-410 ; Steve Smith, John Baylis, 하영선 외 옮김, 『세계정치론』, 을유문화사, 2003, pp. 318-333 참조



2. 나라와 나라 사이가 아닌 특수관계 : 인정과 불인정의 딜레마

남북관계는 “나라와 나라 사이의 관계가 아닌 통일을 지향하는 과정에서 잠정적으로 형성되는 특수관계”이다. (남북기본합의서)

이러한 남북간의 특수관계가 남북협상의 진전에 걸림돌로 작용하는 측면이 있다.

우리는 남북한이 2개의 국가는 아니지만 남북한에 2개의 정치적 실체가 존재하는 것을 인정해야 한다는 ‘2개의 실체론’의 입장에서 있는 반면, 북한은 ‘하나의 조선’ 논리에 따라 국제법적으로는 2개의 국가를 인정하지만 민족 내부적으로 2개의 정치적 실체를 인정하는 것은 ‘반민족적’이라고 주장하고 있다.

이렇듯 남북한이 서로를 인정하지 않으려는 경향이 있기 때문에 과거에는 만남 자체가 협상의 목표가 되기도 하였다. 그동안 북한을 협상 테이블로 끌어들이는 것 자체에도 어려움이 있었다는 것이다.

이런 점에서 김대중 대통령과 김정일 국방위원장이 ‘대한민국 대통령 김대중’과 ‘조선민주주의인민공화국 국방위원장 김정일’의 명의로 남북공동선언에 직접 서명한 것은 남북한이 서로 상대방을 인정하지 않던 과거의 관행이 사라질 가능성을 시사하는 상징적인 장면이라고 하겠다.

➔ 냉전시기 남한 당국을 인정하지 않으려던 북한은 경제난과 국제적인 고립, 남한의 지속적인 경제지원 등으로 결국 남한의 존재와 능력을 재평가하게 되었고, 이에 따라 대남인식도 조금씩 변화하고 있다.

3. 남북관계의 이중성 : 단절과 협상의 딜레마

북한은 우리의 '적' 이자 더불어 살아야 하는 우리의 '반쪽' 이라는 이중적 존재이다. 남북협상의 어려운 점은 이러한 남북관계의 이중성에서도 비롯되고 있다.

즉 북한의 독재는 비난 받아야 하지만 북한 지도층의 반민주적, 반인권적 행위를 직접 비난할 경우 협상이 성립될 수 없고, 정부나 기업, 민간단체가 북한 주민들을 상대로 대화를 나누고 설득하고, 도와줄 수 있는 여지가 차단될 수밖에 없다는 데 대북협상의 딜레마가 있는 것이다.

이러한 딜레마는 한편에서 화해·협력을 위한 대화를 하면서 다른 한편에서는 북한의 도발에 대비하여 안보를 더욱 철저히 해야 하는 모순에서도 여실히 드러난다.

최근 남북간의 대화가 계속되고 있겠지만 북한의 서해 도발, 핵 무기 개발, 미사일 실험 발사 등으로 이러한 남북관계가 가지고 있는 이중성의 딜레마를 완전히 해소하지는 못하고 있다.

➔ 그러나 우리는 화해·협력과 튼튼한 안보라는 두 가치를 균형 있게 추구해 가면서 북한을 변화시켜 나가야 할 것이다. 북한을 중국이나 베트남처럼 개혁·개방으로 유도함으로써 이러한 대북협상의 딜레마를 해소해 나갈 수 있을 것이기 때문이다.

과거 소련이나 중국도 각각 후루시초프와 등소평이 등장하여 자본주의와의 공존을 선언하기 전에는 국제법과 국제기구를 무시하는 경향이 강했다.

그러나 중국의 경우 개혁·개방을 추진하면서 대외 협상관이 변화하여 왔으며, 최근에는 WTO에 가입하는 등 자국의 실리를 위해 국제기구를 적극적으로 활용하고 있다.

최근 세계식량계획(WFP) 등이 북한의 심각한 식량난을 체계적이고 지속적으로 지원하면서 북한의 국제기구에 대한 인식이 점차 바뀌어가고 있다. 앞으로 북한이 개방을 본격적으로 추진하는 경우 중국과 비슷한 태도 변화가 일어날 것으로 전망된다.

4. 남북협상의 국제적인 측면 : 복잡한 '3면의 게임'

대북협상의 주요 의제는 주변 관련국들의 이해관계가 결부되어

있기 때문에 남북한 간의 합의뿐만 아니라 주변국들의 지지와 협조를 필요로 하는 경우가 많다.

즉 대북협상은 국내적인 지지뿐만 아니라 미국 등 주변국들과 국제사회의 지지와 협조를 이끌어 내야 하는 어려움이 있다.

미국 하버드 대학의 퍼트남(Robert D. Putnam) 교수는 이와 같은 국내정치와 대외협상의 복잡한 관계를 양면게임(Two-level game) 이론으로 설명하고 있다.

그러나 남북협상은 남북한 양자간의 게임으로 끝나지 않고 한반도 문제에 이해와 관심을 가지고 있는 주변국과의 관계까지 고려해야 하는 복잡한 '3면 게임'의 성격을 가지고 있다고 할 수 있다.

깊이 보기② : 양면게임(Two level game)

하버드 대학의 퍼트남(Robert D. Putnam) 교수는 「외교와 정치 : 양면게임의 논리」라는 논문에서 새로운 협상이론을 제시하고 있는데, 그 주요 논지는 다음과 같다.

첫째, 국제정치와 국내정치는 불가분으로 연계되어 있어서, 이에 대한 적절한 이해 없이 협상의 결과를 설명하는 데 한계가 있다.

둘째, 국제 협상과정과 국내 정치과정이 어떻게 연계되어 있는가는 '양면 게



임'이라는 은유로 묘사할 수 있다. 즉 제1면의 게임은 협상대표자 간의 게임이며, 제2면의 게임은 협상 대표와 국내 정치과정 참여자와의 게임이다. 이 두개의 게임은 동시에 진행되지 않는다.

셋째, 결국 국가 지도자(협상 대표)는 국내의 이해관계의 와중에서 국가이익이 무엇인가를 결정하고, 이같은 국가이익을 협상무대에서 관철하며, 합의사항 실현을 위한 국내적인 조치를 취하는 역할을 맡게 된다.

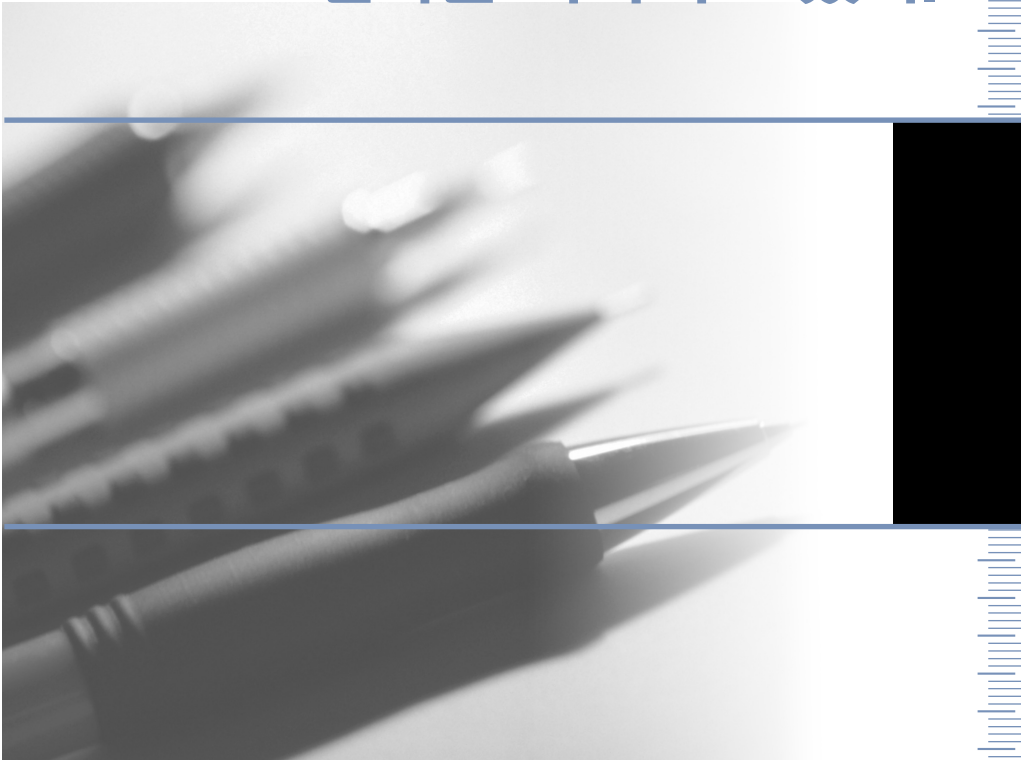
국제정치에서 이와 같이 국내정치와 국제정치의 연계를 고려하는 이론이 전혀 새로운 것은 아니지만, 퍼트남의 이론은 냉전이 종식되고 국제협상에서 경제문제가 주요한 의제가 되면서, 특히 민주화의 진전에 따라 국제문제에 대한 국내정치적 이해관계가 복잡해지고 갈등요소가 증가하면서 새로운 의미를 갖게 되었다.

이 이론은 협상에서 국내정치적인 요소를 고려할 필요가 없는 독재체제(북한)에 비해 우리 측의 협상대표는 더욱 복잡하고 많은 요소를 고려해야 한다는 점을 보여주고 있다. 즉 대북문제를 둘러싼 국내 집단간의 이해와 갈등이 첨예화하면 할수록 협상은 아무것도 이루어 내지 못하는 '교착상태'로 빠져들 가능성이 높다는 것이다.

요컨대 이 이론은 각 집단이 근시안적인 집단이기주의를 버리고 보다 거시적이고 원시적인 입장에서 국가이익을 정의하고 국내여론을 형성해 나갈 때 협상의 성공 가능성이 높아진다는 것을 이론적으로 설명해 주고 있다고 하겠다.

** 김태현 외, 『외교와 정치 : 양면게임의 논리와 세계화 시대의 국제 협상전략』, 세종연구소, 1995 참조

3. 북한의 협상행태, 변화는 시작되고 있다.



3 [북한의 협상행태, 변화는 시작되고 있다]

북한은 냉전이 종식된 1990년대 초반부터 협상 태도의 변화를 보이기 시작하였다. 특히 2000년 정상회담 이후 다양한 의제에 대한 협상이 계속되면서 협상에 대한 북한의 태도 변화도 구체적으로 나타나고 있다.

이는 북한의 협상 이익에 대한 현실적인 고려 외에도 우리 정부의 대북협상 정책이 효과를 나타내고 있는 것으로 볼 수 있다.

1. 방어적 진의협상(眞意協商)으로의 전환

과거 북한은 남북협상에서 매우 공세적이고 비타협적이며, 원칙과 명분을 내세우는 경향이 강하였다. 특히 북한의 대남 협상을 체제 선전이나 남한내 혁명역량 강화의 수단으로 여기는 ‘가짜협상’(pseudo negotiation)의 성향을 강하게 노출하였다.

➔ 그러나 냉전 종식 후 북한은 대남협상에서 매우 수세적이고 타협적이며, 원칙과 명분을 고집하기 보다는 구체적인 합의를 추구하는 ‘진의협상’의 자세를 꾸준히 드러내고 있다.

사례 읽기① : 봉남(封南)과 연남(聯南)

북한의 대남협상 태도는 1990~92년 남북고위급회담을 계기로 변화하기 시작하였다고 볼 수 있다.

당시 경제 부총리 김달현의 서울 방문에서 북한은 실질적인 도움을 얻지 못한 데다가 핵문제로 인해 대남, 대일관계 개선이 어렵게 되자 이른바 ‘통미봉남’(通美封南)정책을 채택하였다. 즉 한국을 배제하고 미국을 상대로 협상을 전개하여 체제 안정과 경제난을 해소하려고 시도하였던 것이다.

이런 상황에서 북한은 제네바 핵합의를 통해 경수로 건설을 약속받는데 이어 금창리 핵협상을 통해 식량 60만톤을 제공받고, 미사일 협상을 통해 대북 경제 제재 완화조치를 확보하였다.

그러나 북한은 미국이 부시 행정부 출범이후 핵과 미사일 등 대량살상무기에 관한 압력을 강화하자 다시 한국과 일본을 상대로 협상을 추진하게 되었고, 2000년 남북정상회담을 계기로 통미봉남 정책을 접어두고 '연남' (聯南) 정책을 추진하고 있다.

결국 북한은 미국, 일본 등 주변국가의 압력과 봉쇄 정책으로 인해 경제난과 국제적인 고립에서 벗어나지 못하고 있는 상황에서 남한의 지속적인 지원을 얻기 위해 대남 협상에 진지하게 나오는 경향을 보여 주고 있는 것이다.

2. 협상에서의 실리추구 증가

남북대화에서 북한은 과거에는 정치·군사적인 문제를 우선적으로 해결하자는 입장이었으나 최근 들어 경제적 문제에 관심이 많다.

1995년 북한은 협상을 통해 한국으로부터 쌀 15만톤을 확보한 이래 1998년과 1999년 비료지원을 받을 목적으로 북경에서 두 차례의 남북 차관급 회담에 응하였고, 1998년부터 현대그룹 및 통일그룹과 각각 금강산 관광사업과 자동차 조립 사업 등을 추진하고 있다.

특히 북한은 남북정상회담 이후 새로운 대남 전략과 전술을 점차 보여주고 있다. 즉 정상회담 이후 북한은 과거처럼 명분이나 원칙

에 고집하지 않고 이산가족 상봉과 면회소 설치, 경의선과 동해선 연결, 개성공단 사업 추진, 금강산 사업 활성화 등 교류·협력 사업의 구체화에 응하고 있다.

이것은 북한이 남북대화를 통해 구체적인 실리를 얻으려는 것으로 과거 냉전시기에는 찾아볼 수 없었던 특징이다.

3. 북측 당국자들의 태도 변화

6·15남북공동선언 이후 남북한 간의 다양한 교류와 접촉이 이루어지면서 북한의 변화 징후가 곳곳에서 나타나고 있는데, 특히 남북협상에 참가하는 북한 당국자들의 태도 변화는 주목할 만하다.

또한 북측 인사들이 우리 주민들과의 접촉하는 경우에도 과거에 비해 비교적 자유롭고 솔직한 태도를 보여주고 있는데, 이와 같은 변화는 남북협상이 '접촉을 통한 변화', '나눔을 통한 분단의 극복'의 통로라는 측면에서도 큰 의의를 가지고 있음을 보여주는 사례가 되고 있다.

➔ 이러한 변화는 최근 남북한 주민간의 접촉증대, 남북 교류·협력의 질적인 변화, 대북지원 등을 통해 북한의 대남 인식이 점차 현실적으로 전환되고 있다는 것과 더불어 향후 남북관계의 긍정적 발전을 보여주는 신호라고 할 수 있다.

사례 읽기② : 북측 회담 대표의 '말'과 '태도'의 변화

북한은 아직 공식적·공개적으로는 우리 측에 대해 적대적이고 대결적인 태도를 보이는 측면이 있으나, 회담 대표들의 말과 행태를 보면 북의 태도에 많은 변화가 있음을 쉽사리 감지할 수 있다.

즉 북한 대표들은 과거와는 달리 자신들의 어려움을 비교적 솔직하게 언급하고, 우리 측의 지원 의사를 타진하거나 북측에게도 남북관계 부진의 책임이 있다는 점을 간접적으로 인정하는 자세를 보이고 있다.

“이산가족 생사·주소확인·서신 교환 등을 본격적으로 추진하지 못하는 것은 북한 내부의 법 문제로 시기상조이다.”

(남북 적십자 회담 시 북측 수행원)

“생사확인만 해도 남측은 TV, 컴퓨터 등의 발달로 확인 사업이 원활하나 북측은 사람이 일일이 찾아다녀야 한다.”

(남북 적십자 회담 시 북측 수행원)

“평양에 있는 유선 전화기 공장을 여기다 옮겨놓으면 초라할 것 같다.”

(경추위 삼성전자 참관 시 북측대표)

“산의 8-9부 능선까지 나무가 없는 것은 고난의 시기에 주민들이 땀감으로 다 베어 썼기 때문이다.”

(임남담 공동조사 실무접촉 시 북측 대표)

이러한 북측의 태도 변화는 실리위주의 정책변화 뿐아니라 협상이 거듭될수록 남한의 진의에 대한 의구심이 해소되고 있고, 남한에 대한 기대와 의존도가 심화되고 있기 때문인 것으로 풀이되고 있다.

실제로 북한 대표들은 대북지원에 대한 고마움을 표시하는 등 과거의 경직된 자세를 상당히 완화하고 있으며, 우리 측의 회담 목표나 국내 여론의 동향 등에도 높은 관심을 표명하고 있다.

“북의 전기 사정이 좋지 않다. 남측이 식량에 이어 전기도 주면 인민들이 더욱 고마움을 느낄 것이다.”

(남북장관급 회담시 북측 대표)

“남북협력기금이 삭감되지 않도록 해달라”

(2차이산가족 상봉시 북측 대표)



최근 북한의 대남 협상행태의 특징 변화

구 분	냉전시기	탈냉전시기
협상방식	적십자회담, 조절위 회담, 체육회담, 경제회담, 국회회담 등으로 다양화	총리급회담, 정상회담으로 협상 수준의 상향화 추세
협상전략	협상 의제 외의 목적을 추구하는 '가짜 협상' (pseudo negotiation) 의 성격이 강함	타협을 통해 문제해결을 추구하는 진의협상(眞意協商)의 성격이 강함
협상전략	공세적, 비타협적 경향	수세적, 타협적 경향
협상태도	정치·군사적인 문제 위주	경제, 사회 분야 교류·협력 등으로 확대
협상의제	판문점과 평양 및 서울에 국한	판문점, 서울, 평양 외에 개성, 금강산, 문산, 속초 등으로 다양화
협상대상	남한 적십자사와 당국자 외에 통일전선전략에 따라 정당, 사회단체 대표 회의 추진	적십자사와 당국자 외에 남한 기업, 체육계 인사, 민간단체, 종교 단체 등으로 확대
협상방식	원칙과 명분에 집착	원칙 및 명분과 함께 구체적인 합의와 실리 추구
협상전술 (예시)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 높은 요구 제시한 후 장기간 반복제의 ○ 지연전술 ○ 남측의 대미의존을 비난 ○ 위기조성 및 벼랑끝 전술사용 ○ 선제 또는 기습제의 ○ 합의사항 무효화 전술 ○ 거부권 확보 ○ 남측의 양보를 역이용하여 새로운 요구 제시 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 여전히 높은 요구를 제시하지만 과거에 비해 빨리 타협하는 경향 ○ 지연전술 약화 ○ 남측의 국제공조에 대한 비판은 여전히나 점차 태도 완화 추세 ○ 위기조성 및 위협 약화 ○ 선제 또는 기습제의 감소 ○ 합의사항 불이행 경향 감소 ○ 거부권 확보 노력이 약화 ○ 남측의 양보에 타협으로 대응하는 경향 증가

4. 새로운 협상문화가 정착되고 있다.



4 [새로운 협상문화가 정착되고 있다.]

우리의 대북 협상 전략과 협상력 등을 정확하게 평가하기 위해서는 남북협상의 구조적인 어려움에도 불구하고 남북협상의 방식과 합의사항이 과거와 달리 최근 들어 크게 변하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

이런 점을 염두에 두고 지난 30여년 간 진행되어 나온 남북협상의 변화 양상을 협상 의제, 협상 방식과 협상 창구, 협상방식의 제도화 가능성, 합의사항 이행 정도 등을 중심으로 분석해 보자.

1. 협상 의제가 다양화 · 구체화되고 있다.

지난 30여 년간의 남북협상을 분석해 보면 최근 들어 남북협상의 의제가 매우 다양해 졌다는 것을 알 수 있다. 특히 과거에 비해 남북협상 의제가 매우 구체적이고 실질적이다.

1970년대 남북당국자간 대화가 성립되기 이전에 판문점에서 남북한 대표가 군사적인 문제로 서로 다투는 것이 전부였던 시기에 비하면 오늘날 남북한이 다루고 있는 협상 의제는 군사 외에 정치, 경제, 사회, 문화, 관광, 해운 등 실로 광범위하고 엄청나다.

과거 남북협상에서 우리측은 경제사회 · 문화 분야의 교류 · 협력에 관한 의제를 다루자고 한 반면 북한은 정치 · 군사적인 문제, 예를 들면 남북불가침 조약의 체결 등을 우선적으로 다루자고 고집하여 왔다.

그러나 최근 들어 북한은 핵문제를 비롯한 군사적인 문제를 기피하고 오히려 경제적인 문제를 우선적으로 다루기를 주장하는 경향을 나타나고 있다.

➔ 이러한 협상 의제의 변화에는 냉전의 종식을 비롯한 국제정세의 변화, 한국사회의 민주화와 경제적 우위, 식량난을 포함한 북한의 내부 사정 등이 복합적으로 작용하고 있다.

2. 협상 대표와 협상 창구가 다변화되고 있다.

과거에 비해 최근의 남북협상에서는 회담 대표가 정부의 공식적인 직함을 가지고 회담에 임하게 되었으며, 우리의 대북협상 대표와 창구도 매우 다변화되고 있다. 남북 협상이 진전되면서 쌍방이 서로 상대방 정부를 인정하는 경향이 높아지고 있다는 것이다.

최근 북한의 주요 직위에 전문성과 실무경험을 가지고 있는 젊은 인사들이 배치되고 있는 것으로 알려지고 있는데, 이와 더불어 남북협상에 참가하는 북한 대표단에도 부문별 전문가·실무자의 참여가 늘어나고 있다. 이런 변화로 미루어 보아 향후 남북협상에서 보다 실질적인 대화가 이루어 질 것으로 기대된다.

그리고 지난 남북협상 과정을 살펴보면 회담 대표의 수준이 점차 격상된 것을 알 수 있는데, 처음 장관급에서 총리급으로 다시 최고 통치자로 상승하였다. 이는 한편으로 남북한의 협상에 대한 강한 의지를 반영한 것으로 분석할 수 있고, 다른 한편으로 협상 대표의 권위를 높임으로써 합의사항의 이행 가능성도 높아졌다고 볼 수도 있다.

예를 들면 장관급 회담의 합의사항은 이행 과정에서 다른 부서나 상부의 지시에 따라 달라질 수 있으나 남북한 정상이 합의한 사항은 적어도 행정부 전체가 따라가게 될 것이다. 더욱이 정상회담의

합의사항을 이행하기 위해 장관급 회담을 비롯한 각종 실무 회담이 더욱 활성화되어 나가고 있다.

➔ 정상회담 이후 지금까지 12차에 걸친 장관급 회담, 7차에 걸친 차관급 남북경제협력 추진위원회, 2차례에 걸친 개성공단 건설 실무 회담, 11 차에 걸친 남북 철도 도로 연결 실무회담, 한 차례의 남북국방장관 회담과 8차에 걸친 군사실무회담, 5차에 걸친 적십자회담과 3차례 적십자 실무 회담 등이 열렸다.

또 하나 주목할 것은 1992 년 남북한의 유엔 동시가입 이후 남북한 양자간 협상 외에 한반도 문제를 다루는 국제사회에서의 다자협상이 증가하고 그 속에서 남북간의 접촉이 빈번해졌다는 점이다.

김영삼 정부 시절의 한반도 평화체제 수립을 위한 4자회담, KEDO(한반도에너지개발기구), 최근 북한 핵문제 해결을 위한 6자 회담 등이 대표적인 예이다.

➔ 이러한 다자 틀 속에서의 한반도 문제 논의는 남북한 양자협상에서 해결하지 못한 문제를 해결할 수 있는 길을 열 수 있고, 또 국제사회의 설득과 압력을 통해 북측의 입장을 바꿀 수 있다는 점에서 효과적이다.

그러나 정부는 한반도 문제의 국제화로 인해 우리가 협상의 주도

40 주제가 있는 통일문제 강좌 01

권을 상실하여 민족의 이익을 극대화하는데 어려움이 발생할 수도 있다는 점에도 유의하고 있다.

정상회담 이후 남북협상의 장소도 다양해졌다. 즉 과거와 달리 협상 장소가 판문점, 서울, 평양 외에 개성, 금강산, 제주도, 문산, 속초 등으로 확대되었으며, 상대측 지역(문산, 개성)에서 회담을 가진 후 퇴근하고, 다음 날 다시 회의를 속개 하는 이른바 '출퇴근 회담' 방식도 정착되고 있다.

➔ 특히 북측이 평양 이외의 지역을 회담 장소로 개방하고 있는 것은 남북회담에 대한 실용주의적 자세 전환을 엿보게 하는 대목으로, 대북 협상이 북측의 개방을 촉진하는 사례가 되고 있다.

3. 합의 사항의 이행이 증가하고 있다.

과거 남북협상의 최대 문제점은 합의사항을 제대로 이행하지 않는 것이었다. 그러나 남북정상회담 이후 합의사항 이행이 점차 증가하는 추세를 보여 주고 있어서 협상을 통한 남북관계 개선의 전망을 밝게 해 주고 있다.

그동안 남북한이 합의한 사항을 제대로 이행했다면 이미 남북관

계는 크게 변했을 지도 모른다. 그러나 정상회담 이전에는 합의사항을 이행하는 경우가 매우 드물었기 때문에 각종의 합의 사항이 쓸모없는 '종이 조각'이 되어버리는 경우가 많았다.

남북 합의사항이 제대로 지켜지지 않아서 남북대화의 효용성에 대한 의문이 증가하였고, 또 남북간의 상호 불신이 증대하는 나쁜 결과를 초래한 측면이 컸다는 것이다.

➔ 과거에 비하면 정상회담 이후 합의사항 이행 정도는 상대적으로 매우 높은 편이다. 이는 국제적인 고립 속에 경제난을 겪고 있는 북한이 남한의 지원을 필요로 하고 있으며, 남한의 일관성 있는 대북정책과 경제지원에 대한 북한의 이해가 높아지고 있기 때문에 가능해진 것으로 보인다.

정상회담, 장관급회담, 경제협력추진위 회담, 적십자회담 등을 통해 남북한이 합의한 사항 중에서 아직도 이행되지 못하고 있는 점이 다소 있으나 이산가족 문제, 금강산 관광 활성화, 남북한 철도·도로 연결, 개성공단 개발, 사회문화 분야 교류·협력 등 여러 가지 합의사항이 꾸준히 실천에 옮겨지고 있다.

➔ 이와 관련하여 주목할 만한 것은 우리 측의 협상 주도력이 높아지고 있다는 점이다. 예컨대 남북장관급 회담에서 우리 측은 70여 개의 의제 중 75~80% 정도의 의제를 주도적으로 제의하고 합의

를 도출해 나가고 있는 것으로 평가되고 있는데, 국방장관회담의 성사와 핫 라인의 설치, 남북경협 제도의 보장 장치의 채택과 발효, 지원물자의 분배 투명성 개선 문제 등이 그 대표적인 예들이다.

또한 내용적인 측면 뿐만 아니라 개성-문산간 남북 출퇴근 회담의 성사 등 회담의 방식과 장소의 문제에서도 우리 측은 장기적으로 북한을 새로운 협상의 틀로 유도해 내려는 노력을 계속하고 있다.

4. 남북협상이 제도화·정례화되고 있다.

과거 남북협상의 특징 중의 하나는 온 민족의 염원 속에 극적으로 시작된 남북대화가 국제정세나 남북한 내부 사정으로 인해 중단되는 경향을 반복해 왔다는 점이다.

그런데 2000년 남북정상회담이후 이런 '가다 서다'(go-stop) 양상에 중지부를 찍고 남북협상이 지속되고 있어서 협상을 통한 남북관계 개선에 대한 기대가 높아지고 있다.

특히 현 정부가 지난 정부의 남북협상 방식과 합의사항을 계승·발전시켜 나감으로써 남북협상이 제도화되고 합의사항의 이행이 촉진되어 나가는 길을 열게 되었다는 것은 것은 매우 고무적인 일이다.

즉 2000년 남북한 정상회담 이후 이산가족 상봉, 남북한 철도·도로 연결, 개성공단 개발 등 합의사항들이 이행되고 있으며, 지난 정부에서 시작된 장관급회담, 적십자회담 등도 중단되지 않고 지속적으로 개최되고 있다.

➔ 과거 정부가 바뀔 때마다 이전 정부와 다른 대북정책과 협상을 추진하고, 새로운 합의사항을 만들어내는데 시간과 국력을 낭비하였다는 점에 비추어 이러한 정부의 정책은 남북관계의 실질적인 개선에 기여하고 있다.

5. 대북협상은 '접촉을 통한
변화'의 전략적 과정이다.



5 [대북협상은 ‘접촉을 통한 변화’의 전략적 과정이다.]

대북협상은 남과 북이 반세기의 적대적인 관계를 넘어 전쟁과 분단의 한반도에 평화와 번영의 터를 닦아나가는 ‘장기적이고 전략적인 과정’이다.

➔ 따라서 한 두차례의 회담과 합의에 대한 단편적이고 성급한 재단보다는 한반도의 상황을 안정적으로 관리해 나가면서 평화의 기초를 다져간다는 측면에서 남북 협상을 하나의 ‘과정’으로 이해하고 평가해야 할 것이다.

정부도 그동안의 대북협상에 대한 성찰과 냉정한 평가를 토대로 우리의 협상 주도력을 높이고자 노력하고 있다. 이러한 과정을 통

해서 정부는 북한을 세계사의 보편적인 흐름 속으로 이끌어 나간다는 전략적인 목표를 지향해 나가고 있다.

➔ 즉 정부는 힘의 우위를 바탕으로 북측의 도발의지를 억제하면서 '할 말은 하는' 당당한 자세로 협상을 주도해 나감으로써 '원칙'과 '신뢰'에 기초한 새로운 회담문화를 창출해 나가고자 노력하고 있다. 그것이 장기적으로 북한의 변화를 유도해 낼 수 있는 가장 확실한 길이기 때문이다.