

# 한반도 평화회담의 과거와 현재

KOREA  
INSTITUTE  
FOR  
NATIONAL  
UNIFICATION

통일연구원 · 대한국제법학회 공동학술회의(2004. 6. 25) 발표논문집

학술회의 총서 2004-05  
●

# 한반도 평화회담의 과거와 현재

통일연구원·대한국제법학회 공동학술회의(2004. 6. 25)  
발표 논문집

통일연구원

## < 행사 일정 >

13:30~ 13:45 등록

13:45~ 14:00 국민의례 및 개회  
회장 개회사  
통일연구원장 인사말

14:00~ 14:45 기조발제  
최운상(연세대 국제학대학원 초빙교수, 전직 대사)  
주제: 1954년 제네바(Geneva) 한국평화회의의 국제법적 의의

◆ 사 회 : 노명준(한국외대 명예교수)

14:45~ 15:45 제1발제: 송중환  
(명지대 북한학과 초빙교수, 전 주미대사관 정무공사)  
주제: 분쟁해결 수단으로서의 남북협상: 실제와 교훈  
토론: 장명봉(국민대 교수)  
송정호(통일연구원 책임연구원)

15:45~ 16:00 휴식

16:00~17:00 제2발제: 최진욱(통일연구원 선임연구위원)

주제: 6자회담의 현황과 전망

토론: 문하영(외교통상부 정책기획관)

제성호(중앙대 교수)

◆ 사 회 : 이상면(서울대 교수, 학회회장)

17:00~18:00 종합토론

18:00 폐회

# 개 회 사

이 상 면  
(대한국제법학회 회장)

금년은 6.25동란의 포성이 멎은 후, 제네바에서 한반도 평화회담이 개최되었다가 결렬된 지 50주년이 되는 해입니다. 제네바 평화회담은 休戰協定 제60조에 따라, 유엔 참전 16개국을 비롯하여 남북한과 중국, 소련이 참가한 가운데 1954년 4월 26일부터 제네바에서 개최되었으나, 외국 군대의 철수를 주장하는 공산진영과 남북한 자유선거를 주장하는 유엔군 측이 대립하다가, 6월 15일 결렬되고 말았지만, 休戰協定 상 규정된 평화회담의 필요성은 이후로도 상존해 온 것입니다.

반세기가 지나는 동안, 남북한 간에 南北基本合意書가 채택되어 교류와 협력의 기반이 조성되고, 북미 간 제네바 회담의 성과로 한반도에너지개발기구(KEDO)를 탄생시키는 등 북한을 고립에서 벗어나게 하려는 국제적 노력이 있어왔지만, 한반도 평화는 여전히 위험을 내포한 채 休戰協定의 틀 속에서 유지되고 있다는 것은 엄연한 사실입니다. 최근 몇 년 사이에도 두 차례의 西海交戰이 있었고, 북미 간 제네바합의가 하루아침에 깨어지고 전운이 감돌기도 하였던 것입니다. 休戰體制가 존속하는 한, 교류와 협력의 증가도 제한적일 수밖에 없습니다.

교전 당사자 쌍방 간에 특정 목적을 위하여 체결하는 합의는 그 목적 달성 여부에 따라 언제든지 종료될 수 있는 가능성을 내포하고 있는 경우가 적지 않습니다. 북미 간 제네바합의가 무너진 것도, 北京 6者會談이 어려운 것도, 바로 이러한 속성에서 비롯된 것이라고 생각합니다. 6者會談이라고 하면서도 중국의 仲介하에 사실상 北美會談이 반복된다면, 生存을 위하여 核이 필요하다고 외치는 북한과 核 潛在力 除去를 고집하는 미국이 맞서는 한, 해결점을 찾기는 쉽지 않을 것입니다.

이러한 상황에서 한반도 문제는 오히려 다자간의 규범적 틀 속에서 총체적으로 해결할 수 있는 실마리를 모색하는 것이 좋을 수 있을 것입니다. 東西冷戰의 종식과 함께 남북한이 유엔에 가입하고 교류와 협력을 증진해온 지 어언 십여 성상이 지났습니다. 이제는 적절한 시기에 제네바 한반도 평화회담을 재개하여, 휴전체제를 평화체제로 변경하고 한반도에 평화를 정착시키는 방안을 논의하는 것이 좋을 것입니다.

이러한 시점에, 大韓國際法學會가 統一研究院과 함께, 평화 회담의 현장에서 일했던 실무가와 이 문제를 다년간 연구해온 학자들을 모시고, 한반도 문제의 평화적 해결을 위해 학제적 논의를 하는 것은 대단히 뜻 깊은 일입니다. 허심탄회한 토론으로 많은 성과를 거두시기 바랍니다.

# 인 사 말

박 영 규  
(통일연구원 원장)



먼저 바쁘신 가운데 통일연구원과 대한국제법학회가 공동으로 개최하는 학술회의에 참가해 주신 참석자 여러분께 환영의 말씀을 드립니다.

2000년 6월 역사적인 남북정상회담이 개최된 이후 지금까지 한반도에 화해·협력의 씨앗을 뿌리기 위한 다각적인 노력들이 전개되고 있습니다. 지난 4년 동안 남과 북은 6·15 공동선언의 정신에 따라 이산가족문제 해결에 진전을 이룩했고, 경제·사회·문화 등 다방면의 교류협력을 통해 민족화해와 평화의 분위기를 조성할 수 있었습니다.

최근에는 남북장성급군사회담과 군사실무접촉을 통해 서해상에서의 남북한 함정간 유선 핫라인 개설, 비무장지대에 설치돼 있는 선전방송 시설 해체 등 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 조치에 합의하는 성과를 거두기도 했습니다.

하지만 우리는 여전히 불안한 평화 속에 살고 있습니다. 남북한은 휴전선 155마일을 사이에 두고 여전히 첨예한 군사적 대결과 불신을 지속하고 있습니다. 지난 몇 년 사이에 우리는 서해교전을 두 차례나 겪기도 했습니다. 무엇보다도 2002년 10월 이래 등장한 제2차 북핵 위기는 작금 한반도 평화를 위협하는 최대요인으로 작용하고 있습니다.

이 같은 현상은 한반도 상황이 정전체제라는 비정상적인 틀에 의해 규정되고 있는데 기인한다고 볼 수 있습니다. 그러기에 한반도에 공고한 평화를 뿌리내리고 평화적인 통일을 이룩하기 위해서는 현 정전체제를 평화체제로 전환하는 일이 시급하다고 하겠습니다.

사실 정전협정은 반세기 이상의 긴 시간 동안 한반도 질서를 규정하기 위해 체결된 것이 아닙니다. 정전협정의 본질에서도 알 수 있듯

이 순전히 군사적 성질을 갖는 잠정적이고 과도적인 것으로 만들어졌던 것입니다. 그래서 정전협정 체결 직후 한반도 평화와 통일을 이룩할 수 있는 정치적 수준의 고위회담의 체결이 예정되고 있었습니다.

그 일환으로 1954년 4월부터 6월까지 정전체제를 평화체제로 전환하기 위한 회담이 열린 바 있었던 것입니다. 이미 우리 기억에서 가물가물해진 제네바 정치회담이 바로 그것이었습니다. 올해는 제네바 정치회담이 개최된 지 꼭 50년이 되는 뜻 깊은 해입니다.

제네바 정치회담은 우리가 다자간 대화 틀 안에서 북한측과 협상을 한 최초의 평화회담이었습니다. 제네바 정치회담에서 논의됐던 사항들은 구체적인 내용이나 시대적 상황에 있어서 지금과는 상당한 차이가 있지만, 그럼에도 불구하고 공산측과의 협상이라는 본질적인 면에서 큰 차이가 없다고 하겠습니다. 그러기에 남북협상이나 다자회담에 참여하는 협상가들이 제네바 정치회담을 통해 교훈과 시사점을 찾을 필요가 있다고 생각합니다.

그러나 한반도 평화는 주변국과의 협력 등 국제적인 노력만으로 달성될 수 있는 것이 아닙니다. 분단 당사자인 남북한의 주체적인 노력이 함께 할 때 실현될 수 있습니다. 다시 말하면 한반도 평화의 문제는 국제적 측면과 민족내부적인 측면이 있다고 하겠습니다.

따라서 남북협상을 통해서 남북간에 화해·협력을 확대하고 실질적인 평화를 조성하는 노력을 경주하는 한편, 다자회담을 통해서 현 정전협정을 항구적인 평화협정으로 대체하고 이를 국제적으로 지지·보장하는 노력을 병행해 나가는 것이正道라고 생각합니다. 이러한 논지에서 현재 베이징에서 진행되고 있는 6자회담을 통해 북한 핵문제는 대화와 협상에 의해 반드시 평화적으로 해결되어야 할 것입니다.

이러한 점에 착안하여 그 동안 통일연구원은 국책연구기관으로서 또한 명실 공히 국내외 제1의 통일연구기관으로서 한반도 평화 정착 문제를 연구하고 다양한 정책대안을 강구하는 데 많은 노력을 경주해 왔습니다.

그간 정전협정을 대체하기 위한 4자회담이나 북한 핵문제 해결을 위한 6자회담 등 한반도 평화회담에 관해서도 여러 차례 국내 및 국제학술회의를 개최한 바 있습니다.

그러나 오늘 우리나라에서 단일 학회로서 가장 역사가 깊은 대한국제법학회와 공동으로 “한반도 평화회담의 과거와 현재” 라는 주제로 학술세미나를 개최하게 된 것은 그 어떤 세미나보다도 더 유익하다고 생각합니다.

특히 당시 외무부 사무관으로 제네바 정치회담에 직접 참여하셨던 최운상 교수님께서 기조강연을 맡아 주시고 송종환 교수님께서도 분쟁해결 수단으로서의 남북협상에 관하여 좋은 주제발표를 해주신 데 대해 깊은 감사를 드리하고자 합니다.

아무쪼록 이번 학술회의가 국제법 및 국제정치학계에 새로운 학문적 지평을 여는 계기가 될 뿐 아니라, 우리 정부의 정책입안에 도움이 될 수 있도록 참여해 주신 학자, 전문가 여러분들께서 좋은 의견을 나누어 주실 것을 부탁드립니다. 간단하나마 개회의 인사에 대신하고자 합니다. 감사합니다.

## 목 차

### 기조발제: 1954년 제네바(Geneva) 한국평화회의의 국제법적 의의

- 최운상(연세대 국제학대학원 초빙교수, 전직대사) .....3

### 제1발제: 분쟁해결 수단으로서의 남북협상 - 실제와 교훈 -

- 송중환(명지대 북한학과 초빙교수, 전 주미대사관 정무공사) .....20
- 토 론 문 .....73

### 제2발제: 6자회담의 현황과 전망

- 최진욱(통일연구원 선임연구위원) .....80
- 토 론 문 .....109

## 기조발제

1954년 제네바(Geneva) 한국평화회의의  
국제법적 의의

---

최운상

(연세대 국제학대학원 초빙교수, 전직 대사)

## 1954年 제네바(Geneva) 平和會議의 國際法的 意義

### I. 序 論<sup>1)</sup>

1953年 7月 27日 署名된 韓國休戰協定 4條 60項은 休戰協定締結 後 3個月以內에 韓國問題의 平和的解決을 爲한 高位級 關係國 政治 會議를 開催할 것을 雙方政府에 建議하였다. 그러나 其後 北韓과 中共側은 蘇聯과 印度를 包含한 所謂 “中立國” 들도 그 政治會議에 參與해야 한다고 主張하였고, 美國은 16個 UN 參戰國을 代表하여 蘇聯이 中立國이라는 虛構(Fiction)를 拒絕하였다. 美國은 Geneva 平和會議는 韓國戰爭의 兩側參戰國만이 參席해야 되고 所謂 “中立國” 들은 그들의 “中立性” 때문에 會議 決定에 拘束되지도 않음으

---

1) Annex 1. Agreement between the Commander-in-Chief, United Nations Command, on the One Hand, and the Supreme Commander of the Korean People's Army and the Commander of the Chinese People's Volunteers, on the Other Hand, Concerning a Military Armistice in Korea, July 27, 1953. 韓國과 UN關係 및 Geneva 政治會議에 關해서는 下記 書籍을 參照바람; Leland M. Goodrich, *Korea: A Study of U.S. Policy in the United Nations* (New York: Greenwood Press, 1979) referred to as Goodrich; The Department of State, *The Korean Problem at the Geneva Conference, April 26 - June 15, 1954*(Department of State Publication 5609: International Organization and Conference Series II (Far Eastern), 4) (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1954) referred to as State Department.

로 絶對로 參席할 수 없다고 斷言하였다. 이問題는 結局 1954年 2月 18日 伯林에서 美·英·佛·蘇 4個國 外相會議에서 韓國問題의 平和的 解決을 爲한 政治會議를 1954年 4月 26日 Geneva에서 開催키로 合意하였다. 이 政治會議는 同年 6月 15日까지 繼續되었는바 今年은 그 會議의 50週年에 該當된다.

Geneva 平和會議는 美國의 主張대로 UN側에는 韓國과 Australia, Belgium, Canada, Colombia, Ethiopia, France, Greece, Luxembourg, The Netherlands, New Zealand, the Philippines, Thailand, Turkey, the United Kingdom 및 the United States의 15個 參戰國이 參席하였다. 이들은 實際로 戰斗兵力을 派遣한 國家들이다. 參戰國中 南阿共和國만 國內事情 때문에 參席치 못하였다. 共產側은 北韓, 中共 및 蘇聯 (特別召請)이 參席하였다.

韓國政府代表는 卞永泰外務長官이었으며, 北韓代表는 南日外相, 中共代表는 周恩來 外相, 美國代表는 John Foster Dulles 國務長官, 英國은 Sir Anthony Eden 外相, 佛蘭西代表는 Georges Bidault 外相, 蘇聯代表는 V. M. Molotov 外相等 當時 國際政治의 最高指導者들이었다. 司會는 泰國 外相 Prince Wan Waithayakon, 英國의 Eden 外相, 蘇聯의 Molotov 外相이 順番으로 보기로 하였고, 會議期間中, 15回의 全體會議와 1回의 秘密會議가 開催되었다. 첫 번째 全體會議의 司會를 본 Prince Wan 議長은 Geneva 平和會談의 目的을 아래와 같이 闡明하였다.

The Conference's task, as laid down by the four inviting powers in Berlin, was "the establishment by peaceful means of

united and independent Korea, which would be an important factor in reducing international tension and in restoring peace in other parts of Asia.”

## II. 休戰協定과 UN

1953年 8月 28日 UN總會는 決議文 711號 (VII)<sup>2)</sup>로 韓國休戰協定の 締結을 認准하고 同休戰協定 4條 60項이 建議한대로 韓國統一을 爲한 政治會議가 開催되는 것을 歡迎한다고 宣言하였다.

同決議는 UN軍側은 大韓民國과 UN의 要請에 應하여 實際로 軍隊를 派遣한 會員國들로 構成된다고 規定함으로서 交戰國參加主義를 分明히 하였다. 卽 韓國問題의 平和的解決을 爲한 平和會議임을 明白히 한 것이다. 또한 韓國의 休戰體制를 平和體制로 轉換하여 韓國問題의 根本的解決을 爲한 平和會議임을 宣言한 것이다.

實際로 UN은 Geneva 政治會議 開催를 爲한 모든 役務와 施設을 UN豫算으로 提供하였다.

UN은 總會決議 711號에 따라 Geneva 政治會議를 開催하였으며, 앞으로 다시 開催할 수도 있는 것이다.

---

2) Annex 2. The Korean Question. Resolution 711 (VII) of the United Nations General Assembly, August 28 (1953).



### Ⅲ. UN側 參戰國의 立場

#### 1. 共通立場과 原則

16 UN 參戰國들은 韓國問題 解決을 爲한 必須條件에 關하여 共通한 立場을 保有하고 있었다. 이 共通立場은 共產主義者, 特히 6·25 共產侵略에 對處하면서 얻은 共通的經驗에 基因한 것이었다. 또한 그것은 1947年 以來 UN이 韓國問題解決을 爲하여 持續적으로 取해 온 立場과도 一致하는 것이었다.

16 UN 參戰國들은 韓國을 爲한 어떤 解決策도 다음 두 가지 原則에 基해야 한다고 宣言하였다. 卽 (1) 統一된 韓國政府는 自由總選舉에 依해야 하며, (2) 韓國問題를 解決하는 UN의 權威와 權能을 承認해야 된다는 것이다.

#### 2. 韓國의 立場

韓國 代表 卞永泰 外務長官은 會議期間中 5回 發言하였다. 始初의 韓國立場은 1950年 10月 7日字 UN 總會決議 376號 (V)<sup>3)</sup> 에 基한 것이며, 同 決議는 韓國全域에 對한 安定 狀況의 確保와 總選舉 實施를 包含한 모든 構成的 行爲 “all constituent acts” 를 取할 것을 建議하고 있었다.

1954年 4月 27日 一次 演說에 나선 卞長官은 (1) UN이 滿足한 總選舉가 이미 南韓에서 實施된 바 있으므로 다음 總選舉는 北韓에서

---

3) Annex 3. The Problem of the Independence of Korea. Resolution 376 (V) of the United Nations General Assembly, October 7 (1950).

만 實施되어야하며 (2) 北韓의 不法性和 侵略性 때문에 大韓民國과 北韓을 同一視해서는 안된다고 主張하였다.

1954年 4月 28日 演說한 Dulles 美國務長官은 1950年 10月 7日 UN總會決議가 이미 韓國統一을 爲한 가장 效率的인 方案을 提示하고 있으므로 同決議가 設立한 UN 韓國統一復興委員國이 하루速히 그 活動을 再開하여야 하며 中共軍은 UN이 그의 課業을 威脅받지 않고 自由로운 雰圍氣에서 遂行할 수 있도록 卽時 北韓에서 撤收하라고 主張하였다.

共產側은 卽刻 北韓만의 總選舉實施를 拒絶하였다. 이 狀況下에서 濠洲 및 뉴질랜드 등 여러代表들은 韓國의 立場은 充分히 理解하나 大乘的見地에서 韓國이 統一을 爲한 南北同時 總選舉實施에 同意할 것을 要請하였다.

### 3. 韓國의 14條項 統一方案<sup>4)</sup>

韓國問題의 平和的 解決 可能性을 前進시키기 爲하여 卞長官은 1954年 5月 22日 南北韓同時 總選舉實施를 包含한 韓國統一 14 原則을 提示하였다. 其中 重要事項은 아래와 같다.

- (1) 6個月以內에 UN監視下 秘密投票와 成人參政權에 基한 南北韓 總選舉를 同時에 實施한다.
- (2) 選舉區의 人口比例에 따라 議席을 配定하기 爲하여, UN 監視下에 人口調査를 實施한다.

4) Annex 4. Proposal by Mr. Pyun, Republic of Korea, May 22 (1954).

- (3) UN 監視人員과 立候者들의 完全한 移動 및 言論의 自由를 保障한다.
- (4) 大韓民國憲法の 効力保存, 但 選舉直後, 서울에 召集될 全韓國國會에서 는 改正할 수 있다.
- (5) 選舉日 1個月前까지 中共軍은 그의 撤收를 完了해야 한다.
- (6) UN軍은 撤收를 開始하되 撤收의 完了는 統一政府가 韓國全域에 完全한 統治를 確立하고 UN이 그 事實을 證明하였을 때 實現한다.
- (7) UN은 統一韓國의 領土保全과 獨立을 保障한다. 이러한 韓國統一 14 原則에 對하여 1954年 5月 28日 및 6月 5日 開催된 全體會議에서 Colombia, Ethiopia, the Netherlands, the Philippines, Turkey, Thailand, New Zealand 및 美國代表等은 全幅的인 支持를 表示하였다.

#### 4. 北韓側 統一方案<sup>5)</sup>

北韓代表 南日外相은 會議期間中 6回 發言하였는바 1954年 4月 27日 아래와 같은 統一方案을 提案하였다.

- (1) 南北韓國會가 選出한 代表들로 構成된 全朝鮮委員會 (All-Korean Commission) 의 設立, 本 委員會는 南北韓 大規模 “民主的 社會團體들의 代表들” 을 包含해야 한다.
- (2) 同 委員會는 統一政府 樹立을 爲한 國會議員 選舉實施에 必要한

---

5) Department of State, pp. 10-16.

選舉法 草案을 作成한다.

- (3) 委員會는 南北韓間에 經濟的 文化的 紐帶를 樹立하고 發展케 하는 措置를 取한다.
- (4) 6個月以內에 모든 外國軍隊는 撤收해야 한다.
- (5) 極東의 平和維持에 가장 關心있는 國家들은 朝鮮의 平和的 發展을 保障한다.

1954年 5月 3日, 南日外相은 全朝鮮委員會의 決定은 “雙方의 相互合意(by mutual agreement on both sides)” 에 依하여 이루어진다고 말하였다. 이러한 節次는 拒否權行使를 意味한다. 産側은 會議期間中 大體로 北韓提案을 支持하였다. 北韓側提案의 特徵은 UN에 關한 言及이 全然없었고 또한 UN의 役割에 關하여도 아무런 言及이 없었다.

## IV. 休戰體制와 Geneva會議

### 1. Hague 陸戰規則<sup>6)</sup>

1907년 10月 18日 Hague 에서 署名되었고 1910年 1月 26日 發効한 陸戰의 法規 및 慣例에 關한 協約 에 附屬된 規則 第36條는 休戰의 法的 性格에 關하여 “交戰當事者에 合意에 의한 休戰으로 戰斗

---

6) 金楨鍵, 朱東錦, 金大淳, 張 信, 李載坤, 共編 「國際條約集」 (延世大學 校出版部, 1986) pp. 871-872.

行爲는 停止된다. 그 期間의 定함이 없을 때에는 交戰當事者는 언제라도 다시 作戰을 開始할 수 있다. 단, 休戰條件에 따라 所定の 時期에 그 뜻을 敵에게 通告한다” 라고 定義하고 있다.

또한 同規則 第40條는 “當事者一方이 休戰規約의 重大한 違反을 할 때에는 他方은 規約廢棄의 權利를 가질 뿐 아니라 緊急한 경우에는 卽時 戰鬥을 開始할 수 있다” 라고 하여 一方當事國에 依한 休戰 協定 違反時, 他方 當事國의 卽刻 戰鬥再開權利를 認定하고 있다.

따라서 國際法上 韓國의 現事態는 一時 停戰狀態이며 戰爭狀態는 계속하고 있다.

## 2. 平和條約의 必要性

戰爭狀態가 繼續하는 동안은 韓半島의 統一은 不可能하다. 北核問題 解決을 爲한 6者會談이 成功하더라도, 戰爭狀態에는 變함이 없다.

모든 戰爭은 交戰當事國間에 平和條約을 締結함으로써 終決된다. 따라서 Geneva 政治會議는 6·25戰爭 交戰 當事國들이 모두 모인 會議로서, 平和條約締結을 爲한 原則을 樹立하는데 좋은 契機였던 것이다.

## V. Geneva 會議의 成果

### 1. 16 參戰國 宣言文<sup>7)</sup>

Geneva 平和會議의 UN側 二大原則은 (1) 韓國問題解決에 있어서의 UN의 權威와 權能의 受諾; (2) 韓國統一은 UN 監視下의 土着 人口比例의 自由總選舉實施로 實現한다는 것이었다. 共產側이 이 原則을 受容하지 않음이 明白해지자 16參戰國은 上記 二大原則을 再確認하는 宣言文을 發表하고, 共產側이 1947年 以來 같은 姿勢로 韓國의 平和的統一을 爲한 UN의 努力을 挫折시켜왔다고 指摘하였다. 同 宣言文은 “合意가 없는데 合意가 있는 것처럼 世界의 사람들을 惑도 하는 것보다는 兩側의 不合意事實을 認定함이 좋을 것이다” 라고 말하였다. 이어 16參戰國側은 UN同盟國들이 必須不可缺少하다고 認定하는 二大 基本原則을 共產國側이 拒絶하였으므로 “더以上 會議가 韓國問題를 考慮해도 아무런 所用이 없다” 고 決定하였다. 그리고 1954年 8月 28日字 UN總會決議에 따라 宣言文 署名國들은 會議의 結果를 UN에 報告할 것이라고 말하였다.

7) Annex 5. Declaration by the Sixteen, June 15 (1954). 16 個參戰國 代表들은 休戰協定이 締結된 1953年 7月 27日 Washington에서 會同하여 共同政策宣言을 公表하고 萬一 韓半島에서 戰爭이 再發하면 다시 協力하여 싸울 것이라고 公約한 바 있다. Annex 6 및 Annex 7 參照.

## 2. 統一外交의 正道

韓國統一의 前提條件은 爲先 現在의 戰爭狀態를 平和體制로 轉換하는 것이다. 그것은 Geneva 會議을 UN이 主導했듯이 將來의 平和會議도 UN이 主導함이 正道이다. 國際法上, 現在 韓半島에는 2個의 獨立國家가 存在한다. 2003年 現在 韓國은 186個國과 外交關係가 있으며, 北韓은 152個國과 外交關係가 있다.<sup>8)</sup> 南北韓이 同時에 外交關係를 維持하는 國家는 149個國에 達한다. 한편 韓國은 94個 UN 및 其他 政府間 國際機構에 加入해 있으며, 北韓은 UN을 包含한 30個 政府間 國際機構에 加入해 있다. 南北韓이 同時에 가입한 政府間 國際機構는 30個에 達하고 있다. UN을 爲始한 이들 政府間 國際機構는 國際法上 獨立國家만이 加入할 수 있다.

## 3. 中國의 會議繼續提議

UN側의 會議終結 決定에 對하여 Molotov 蘇聯外相 및 南日北韓外相은 16個 參戰國들이 會議決裂에 對한 責任을 져야 한다고 攻擊하였고 周恩來 中國外相은 美國이 故意的으로 “韓國의 平和의 統一”을 妨害하고 있다고 非難하였다.

周外相은 正式으로 決議案을 提出하면서 Geneva 會議 參加國들

---

8) 대한민국 외교통상부. 『2002年度 外交白書』(2003年出版), pp. 483-484, 487-493. 參考로, 1948年 大韓民國이 UN 監視下總選舉(1948年 5月 10日 實施)의 結果로 樹立되었을 때 UN總會는 大韓民國이 韓半島內에서 唯一한 合法政府라고 承認한바 있다. Annex 8. The Problem of the Independence of Korea. Resolution 195 (III) of the United Nations General Assembly, December 12 (1948).

은 “韓國問題의 平和的 解決”을 向하여 繼續 努力할 것이며, 次期 會議의 時日과 場所는 關係國間의 協議를 通하여 別途로 決定하자고 提議하였다.<sup>9)</sup> 實際로 會議 終了 마지막瞬間, 共產國側은 이 中國決議案을 票決에 부치려고 하였다.

이에 對하여 Dalles 美國務長官을 代身하여 Bedel Smith 美國務次官은 “共產側이 前記 二大 基本 原則만 受諾한다면 何時라도 보다 더 有利한 條件下에 本協商을 再開할 수 있다”고 對答하였다.<sup>10)</sup> 結局, 그때 司會를 보든 Eden 英國外相은 Geneva 會議에는 一定한 投票節次를 設定한바 없으므로 中國決議案은 其他의 提案과 같이 會議記錄에 包含될 것이라고 宣言하고 會議을 終了하였다.

## VI. 結 論

Geneva 平和會議 終了 後, 韓國問題는 다시 UN으로 돌아갔다. 1947年 以來, UN은 韓國의 獨立, 承認, 6·25戰爭參戰 및 統一問題를 繼續 擔當해 왔으며, 其後에도 1975年 韓國政府가 韓國統一問題의 UN總會上程을 中止하였을 때까지 UN總會는 韓國統一問題를 每年 討議하였다. 지금이라도 韓國政府가 願한다면 다시 上程할 수 있다.

以上の 經緯를 基礎로 本結論에서는 Geneva 平和會議의 國際法的 意義를 살펴보고자 한다.

9) Annex 9. Proposal by Mr. Chou En-lai, People's Republic of China, June 15 (1954).

10) Annex 10. Statement by Mr. Smith, United States, June 15 (1954).



## 1. UN의 權威, 權能 및 役割

合理的인 韓國問題의 解決에는 UN이 第一次의인 役割을 해야 한다고 16 UN 參戰國들은 判斷하고 있었다. 韓國의 繼續的分斷은 世界平和에 威脅이 되므로 國際平和와 安全維持가 그의 主要 目的인 UN으로서는 當然한 原則이다. 特히 冷戰 終了 後 UN의 效率的인 役割이 더욱 期待되는 마당에 이 事實은 自明하다.

## 2. 民族自決主義

16 UN 參戰國들이 主張한 또 한 가지 韓國統一原則은 UN監視下에 南北韓土着人口比例에 따라 眞正하게 自由로운 總選舉를 通하여 이룩되어야 한다는 것이었다. 이것은 民族自決主義 原則이며 그의 普遍的인 國家 慣行(extensive state practice)과 相當한 法的信念(opinion juris) 때문에 이 原則은 거의 國際慣習法이라 할 수 있다. 民族自決主義(Rule of Self-Determination)는 2000年 6月 15日 當時 金大中 大統領과 金正日 國防委員長이 署名한 宣言과는 判異한 것이다.<sup>11)</sup> 同 6·15宣言은 그 2項에서 韓國의 國家聯合 提案과 北韓의 낮은 段階의 聯邦制와 共通한 點이 있으므로 그 方向으로 統一을 實現하자고 公言하였다. 이것은 民主主義 立場에서 볼 때 大端히 危險한 思想이다.

大韓民國憲法 第一條 [國號, 政體, 主權]는 “① 大韓民國은 民主

---

11) Annex 11. The Joint Statement by President Kim Dae-jung of the Republic of Korea (ROK) and Chairman Kim Jong Il of National Defense Commission of the Democratic People's Republic of Korea (DPRK), June 15, 2000 at Pyong Yang, DPRK.

共和國이다. ② 大韓民國의 主權은 國民에게 있고, 모든 權力은 國民으로부터 나온다” 고 되어있다. 國家의 統一과 같은 重大事를 主權者인 國民과 相議없이 두 사람의 所謂 政治人들이 自己 마음대로 定할 수는 없다. 憲法 第72條 [重要政策의 國民投票] 에 依하면 大統領은 外交, 國防, 統一 기타 國家安危에 관한 重要政策은 國民投票에 붙여야 한다고 規定하고 있다.

### 3. 유엔軍의 統一에 對한 役割

16 UN 參戰國들의 韓國統一에 관한 세 번째 原則은 “統一되고, 獨立하고 民主主義的 韓國政府” 가 樹立되어 UN의 使命이 完遂될 때까지 UN軍은 韓國에 남아있어야 한다는 것이었다. UN 憲章 第43條 (UN軍創設)가 아직 發効되지 않아 UN은 總會 또는 安全保障理事會 決議로 平和維持軍을 創設하여 其間 國際平和維持에 偉대한 貢獻을 하여 왔다. 韓國의 UN軍은 安全保障理事會 決議로 創設되었으며, 韓國이 統一될 때까지 韓國에 駐屯할 수 있는 것이다.<sup>12)</sup>

### 4. 平和條約締結의 重要性

設使, 現在 進行中인 北核問題解決을 爲한 6者會談이 成功하더라도 韓半島는 그대로 戰爭狀態로 남아있게 되며, 韓國問題의 根本的

---

12) Annex 12. Security Council. Resolution of June 25 (1950), Annex 13. Security Council. Resolution of June 27 (1950), Annex 14. Security Council. Resolution of July 7 (1950), Annex 3. The Problem of the Independence of Korea. Resolution 376 (V) of the United Nations General Assembly, October 7 (1950).

解決에는 도움이 되지 않는다.

韓國統一의 前提條件은 爲先 6·25戰爭 交戰國間에 平和條約을 체결하여, 國際法上 現在의 戰爭狀態를 平和狀態로 轉換해야 한다.<sup>13)</sup> 이러한 平和條約 締結을 爲한 平和會議은 Geneva 平和會議과 같이 UN 主導로 召集할 수 있다. 具體的으로는 16 UN 參戰國, 韓國, 日本 등이 UN總會에 韓國平和會議 開催에 關한 議題(Agenda item) 上程 으로부터 始着된다. 議題의 提案國 (sponsors)은 16個 參戰國이 勿論 中心이 되겠으나 其外에도 모든 平和 愛好國들은 提案國으로서 參與 할 수 있으며, 韓國과 歷史的으로 關係가 깊은 日本, 또 其間 北核關聯 6個國會談 參加國들도 提案國이 될 수 있다. 參考로 Geneva 會議에 蘇聯은 法的으로 交戰國이 아니었지만, UN總會의 特別招請으로 參加한 先例가 있다. 이 平和條約은 韓半島問題 뿐만 아니라, 그間 懸案中이든 모든 國際的 問題를 一時에 包括的으로 解決할 수 있어야 한다. 따라서 다음과 같은 問題가 包含되어야 한다.

- (1) 南北韓의 境界線은 休戰協定の 合意대로 한다(北方限界線 包含).
- (2) 南北韓間에 平和가 定着할 때까지 現在의 非武裝地帶에 小規模의 UN 平和 維持軍을 駐留시킬 수 있다.
- (3) 南北韓內의 核武器, Missile, 大量殺傷武器 製造 및 Terrorist 訓練과 組織에 關한 國際的 查察(Inspection) 및 確認(Verification) 節次.

---

13) Choi Woon-sang, "Koreas Await Peace Treaty. Armistice should be replaced with peace regime," *The Korea Herald*, Monday July 28, 2003, p. 4.

- (4) 押留된 戰爭捕虜, 避難民, 拉致 民間人の 交換.
- (5) 6·25 戰爭中 失踪된 또는 戰死한 UN軍의 遺骸의 送還.
- (6) 北韓에 對하여 未承認國들(例, 美國, 日本等)은 北韓을 正式 承認하고 修交한다.
- (7) 條約과 國際的義務의 相續에 關하여 南北韓은 各己 締結한 條約과 國際的 義務를 從前과 다름없이 履行한다. 예컨대 大韓民國은 美國과의 相互防衛 條約을 그대로 維持할 것이므로 그 條約下에 韓國의 駐留하고 있는 美軍의 撤收는 없을 것이다. 豫想되는 北韓에 依한 美軍撤收 要求도 그 法的 根據가 없게 되는 것이다.
- (8) 南北韓間에는 相互 代表機關을 設置하되 同一民族인 點을 勘案하여 大使, 大使館이라고 하지 않고, 英聯邦國家間처럼, 高等辨務官, 高等辨務官室(High Commissioner, High Commission)로 하든가 單純히 代表, 代表部로 稱한다.
- (9) 美國, 日本 및 國際機構(ADB, IBRD, IMF, IDA, IFC 等)에 依한 大規模 北韓援助.
- (10) 其他 모든 懸案의 解決.

## 5. 平和條約 締結 後의 南北韓 法的關係

平和條約은 北韓自體가 1974年 以來 要求해온 것이다.<sup>14)</sup> 따라서 北韓은 平和條約이 韓半島를 永久分斷한다는 主張은 할 수 없을 것이다. 韓國歷史上, 韓半島內에 新羅, 高句麗, 百濟가 共存했듯이 當事間 自由民主主義下에 平和統一이 實現될 때까지 韓半島內에는 大韓民國과 朝鮮民主主義 人民共和國이 共存하며 두 나라는 獨立國家들이 通常 維持하는 外交關係를 維持하며 統一을 包含한 모든 問題를 平和的 外交手段으로 解決한다.

但, 같은 民族이므로 2個의 獨立國家라 할지라도, 貿易上의 關稅는 없고, 旅券代身, 簡單한 通行證으로 南北을 自由로이 往來 및 移住할 수 있다. 그 形態는 現在 EU 會員國間 關係에 類似해질 것이다.

兩國은 그 關係에 있어서 國際法과 모든 外交慣例를 遵守한다.

## 6. 統一에 關한 UN과 北韓立場의 法的差異

以上, 平和統一에 關한 1954年 Geneva 政治會議를 概觀한바, 當時 UN과 北韓間에는 아래와 같은 立場差異가 있었다. 韓國立場은 大體로 UN과 同一하였다.

1. UN은 韓國統一을 民族自決主義 原則(土着人口比例 自由總選舉)

---

14) Annex 15. 崔雲祥 “北韓의 平和協定提議歷史,” 『왜 北韓人權인가? 統一의 觀點에서』 (서울: 北韓人權市民聯合, 2003), pp. 6-7.

에 의하여 成就하고자 하였고, 北韓은 所謂 南北韓이 合意하는 方式을 固執하였다.

2. 北韓은 統一에 關한 모든 問題解決을 相互間의 完全合意로만 可能하다고 主張함으로서 事實上 拒否權을 行使하려고 하였다.
3. 北韓提案에는 UN 및 UN의 役割에 關하여 全然 言及이 없었고 UN 自體를 交戰團體라고 主張하는 등 韓國의 平和的 統一에 關한 UN의 모든 權威와 權能을 認定하지 않으려는 政策을 取하였다.

勿論, 其間 50년이란 變遷이 있었고 國際情勢도 많이 變하였다. 冷戰은 終熄되고, 南北韓은 同時에 UN會員國이 되어 UN憲章과 UN의 모든 決定을 遵守해야 할 義務를 지니게 되었다. 따라서 UN主導下에 韓國統一도 그 可能性이 向上되었다. 如何든 韓國統一에는 그 前提로 爲先 平和條約을 締結하여 現在의 戰爭狀態를 平和狀態로 轉換해야 한다. 그 實現에는 國際平和와 安全을 責任지고 있는 UN이 主導함이 正道라고 思料된다. 그 理由는 韓國問題解決은 國際社會全體의 關心事이며 責務이기 때문이다.

平和條約締結은 北韓이 그間 執拗하게 要求해온 美國과의 不可侵條約 締結의 效果도 充足시킬 수 있다. 卽, 平和條約은 北韓의 現體制의 存續을 一段 保障하고 認定하기 때문이다.

제 1발제

분쟁해결 수단으로서의 남북협상:  
실제와 교훈

---

송 종 환

(명지대 북한학과 초빙교수, 전 주미대사관 정무공사)

## 분쟁해결 수단으로서의 남북협상: 실제와 교훈

### I. 문제의 제기

국제사회가 지금까지 국제법상의 법률관계 또는 국제정치상의 이해관계에 관한 국가간의 의견충돌인 국제분쟁을 평화적으로 해결하기 위한 방식으로 발전시켜온 것으로 직접 교섭, 주선과 중개, 심사와 조정, 국제기구에 의한 분쟁해결, 중재재판, 사법적 해결이 있다.<sup>1)</sup> 이 중에 직접 교섭은 분쟁의 당사국들이 교섭대표에 의한 직접 대화로 분쟁을 해결하는 외교교섭을 말한다.

남북한은 분단조국을 지향한다는 입장에서 남북한간의 관계를 상호 국가간 관계로 규정하는 것에 부정적인 입장을 보이고 있지만 실제적 측면에서는 국가간의 관계라고 볼 수 있다. 남북한은 1971년 8월부터 2004년 6월 15일까지 지난 30여 년 동안 총 468회의 회담을 진행하였다. 1971년부터 지금까지 개최된 총 468 회의 회담들 가운데 남북한 쌍방 간의 입장 차이와 의견대립으로 단기간에 아무런 합의나 성과 없이 중단된 경우도 있었으나, 1년 내지 2년 이상 계속된 회담에서 치열한 논쟁 끝에 총 138건의 합의문건을 생산하였다.

그러나 이러한 합의서들은 일방적인 남한의 대북한 경제협력·지원

---

1) 국제분쟁의 평화적 해결방식에 대한 상세한 설명은 이한기, 『수정판 국제법 강의』 (서울: 박영사, 1986), pp. 332-353을 참조.



과 2~3일 간의 이산가족상봉, 금강산 관광, 개성공단 건설 추진을 제외하고는 사실상 이행되지 않고 있다. 1970년대 초, 1990년대 초와 2000년대 초에 개최된 남북한 당국간 회담은 회담 대표단장의 격을 부총리급 장관, 총리, 정상의 순으로 격상하면서 각기 「7·4 남북공동성명」, 「남북한 화해와 불가침 및 교류협력에 관한 합의서」(이하 남북기본합의서), 「6·15 남북공동선언」과 같은 의미 있는 합의를 생산, 발표하여 전 민족을 흥분시키고 세계의 관심을 끌면서 그 이행을 협의하였지만, 역사적이라고 할 수 있는 이 합의서들은 이행되지 않은 경우의 대표적 예들이다.

이러한 합의들이 이행되지 않음으로써 분쟁해결방식으로서의 남북 협상이 비효율적이었던 배경과 앞으로 효율적 대화를 위한 제언을 대북, 대외, 대내 정책으로 나누어 제시해보고자 한다.

## II. 남북협상 비효율의 배경

1945년 8월 15일 강대국에 의한 한반도의 분단과 1948년 8월과 9월 각기의 정부 수립, 1950~53년 북한의 남침으로 야기된 동족상잔의 전쟁 등으로 인하여 남북한 간에는 갈등과 분쟁의 역사라고 할 수 있다. 남북한의 헌법을 비교해보더라도 갈등과 분쟁은 자명하다. 한국 헌법의 제3조는 “대한민국의 영토는 한반도와 그 부속도서로 한다”, 제4조는 “대한민국은 통일을 지향하며, 자유민주적 기본질서에 입각한 평화적 통일정책을 수립하고 이를 추진한다” 고 규정하고 있으나 1998년 9월 5일 북한 최고인민회의 제10기 제1차 회의에서 수정·보충된 ‘사회주의 헌법’ 의 제9조는 “조선민주주의인민공

화국은 북반부에서 인민정권을 강화하고 사상, 기술, 문화의 3대혁명을 힘있게 벌려 사회주의의 완전한 승리를 이룩하여 자주, 평화통일, 민족대단결의 원칙에서 조국통일을 실현하기 위하여 투쟁한다”고 규정하고 있다. 남북한이 각기 관할하는 영토는 사실상 중복되고 지향하는 이념도 다르기 때문에 분쟁의 요소가 존재하고 있다.

남북한은 1970년 8월 15일 박정희 대통령이 제25주년 광복절 경축사를 통하여 남북한 간의 선의의 체제경쟁을 촉구하는 「평화통일 구상 선언」을 발표한 것을 계기로 1971년부터 지금까지 개시, 중단과 재개를 반복하면서 가진 대화에서 수많은 합의서를 발표하였으나, 통일은커녕 이렇다할 관계 개선도 성취하지 못함으로써 30여년 간의 협상은 남북한 간 분쟁의 평화적 해결에 크게 기여하지 못하였는데, 여기에는 몇 가지 요소들이 복합적으로 작용하였기 때문이다.

## 1. 협상개념의 상이

라틴어 *neg(not)*와 *otium(ease or leisure)*의 합성어 ‘*negotiare*’로서 1599년 ‘*negotiate*’라는 영어 단어로 나타난 ‘협상하다’<sup>2)</sup>의 ‘협상’은 국가간에 이해충돌과 분쟁이 있을 경우 무력충돌을 피하기 위하여 취할 수 있는 유일의 실질적 대안으로 호소되는 절차 또는 형식으로 보편적으로 이해되고 있으며, 협의로는 국가간의 관계에 있어서 서로의 차이점을 조정하기 위하여 사용되는 흥정이나 타협의 과정을 말한다.<sup>3)</sup>

2) Arthur Lall, *Modern International Negotiation: Principles and Practice* (New York : Columbia University Press, 1966), p. 8.

3) U. S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, *Soviet*

이러한 협상이란 용어에 대하여 서방권에는 다수의 정의가 있는데 그 중에서도 가장 단순한 협상의 정의는 “외교란 협상에 의하여 국제관계를 다루고 처리하는 것으로서 그 방법은 대사와 특사들에 의하여 조정되고 선택될 수 있으며 외교관들이 하는 업무이거나 기술이다”<sup>4)</sup>라고 한 영국의 외교학자인 니컬슨(Harold Nicolson)경이 내린 정의와 “협상이란 상충되는 이해관계가 존재하는 경우 공통의 이익을 교환하거나 실현하는 것에 관한 합의에 도달할 목적으로 명시적인 제안들이 제의되는 과정”<sup>5)</sup>이라고 한 이클레(Fred Charles Iklé)의 정의가 있다.

협상용어들에 대한 학자들의 정의들을 요약해 보면<sup>6)</sup>, 협상은 외교의 주요 수단으로서 합의를 이끌어 내기 위하여 상충되는 이해관계를 조정하는 흥정의 과정이라고 할 수 있으며, 협상의 목적은 이해가 상충되는 당사자간의 차이점을 조정, 해결하거나 상충되는 이해(利害)

*Diplomacy and Negotiating Behavior: Emerging New Context for U.S. Diplomacy, Special Studies Series on Foreign Affairs Issues, Vol. I, 96th Congress, 1st Session (Washington, D.C. : U.S. Government Printing Office, 1979), p. 4.*

- 4) Harold Nicolson, *Diplomacy*, 3rd ed. (London : Oxford University Press, 1963), p. 15.
- 5) Fred Charles Iklé, *How Nations Negotiate* (New York : Harper & Row, Publishers, 1964), pp. 2-4. 이클레는 다시 “협상이란 공통적이면서 상반되는 이익의 조합을 새롭게 변화시키려고 개인이나 조직, 그리고 국가가 명시적으로 상호 작용하는 행태이다”라고 정의하였다. *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 11 (New York : The Macmillan Company and the Free Press, 1968), p. 117.
- 6) 협상 용어에 대한 서방권 학자들의 정의에 대하여는 송중환, 『북한 협상 행태의 이해』 (서울: 도서출판 오름, 2002), pp. 63-65와 Chas. W. Freeman, Jr., *The Diplomat's Dictionary* (Washington, D. C. : United States Institute of Peace Press, 2000), p. 182를 참조.

를 조화시키는 것을 추구하기 위한 것이다. 따라서 협상은 어떤 합의  
를 모색하기 위하여 쌍방 간에 「주고」, 「받음」으로써 공동문제를 교  
섭하거나 토론을 하는 행위라고 할 수 있다.

협상의 개념에 대한 보편적 이해에도 불구하고 서방권의 협상 개  
념과 구소련, 중국, 북한을 비롯한 공산권의 개념이 서로 다른 뜻과  
목적에 함축하고 있으며 서로 다르게 운용되어 왔음도 주지의 사실  
이다. 공산권 국가의 협상관이 서방권의 협상관과 구별된다고 주장  
하는 서방측의 많은 주장들이 있다. 니컬슨은 소련이 다자간 회담이  
나 양자간 회담에서 보인 외교활동은 외교가 아니라 다른 어떤 것이  
였다고 하였으며<sup>7)</sup> 미국의 국제관계사 학자인 크레이그(Goldon  
Craig)는 “[소련 협상가들에게] 외교는 국가이익을 보호하고 신장  
시키는 도구 이상의 것으로서 그것은 제국주의 사회에 대한 끊임없  
는 전쟁에서의 무기” 라고 쓰고 있다.<sup>8)</sup> 에치슨(Dean Acheson) 국  
무장관은 1950년 2월 기자회견에서 “공산주의 원리에 있어서 [협상  
은] 상대방으로부터 수락할 수 없는 목적을 달성하려는 정치적 수단  
으로서의 전쟁”<sup>9)</sup> 이라고 말하였다. 키신저(Henry A. Kissinger)도  
그의 초기 저서에서 소련 협상가들이 혁명 초기에 성실(good faith)

7) Harold Nicolson, *The Evolution of Diplomatic Method* (London : Constable, 1954), p. 90.

8) Gordon Craig, “Totalitarian Approaches to Diplomatic Negotiation,”  
In A. O. Sarkissian (ed.), *Studies in Diplomatic History and  
Historiography in Honour of G. P. Gooch* (London : Longmans,  
Green, 1961), p. 119, quoted in U. S. Congress, House, Committee  
on Foreign Affairs (1979), pp. 5-6.

9) Dean Acheson, *Present at the Creation* (New York: W. W. Norton,  
1969), p. 378, quoted in U. S. Congress, House, Committee on  
Foreign Affairs (1979), p. 6.

과 합의에 이르려는 의사를 강조하는 서방권의 전통적 외교를 버리고 외교회의를 타 국가에 대한 영향력 행사와 타국의 여론지지를 얻기 위한 무대로 삼았던 것처럼 그들에게 있어 외교와 협상은 소련이 추구하는 국가목표를 위한 또 다른 형태의 정치적 전쟁이었다고 주장하였다.<sup>10)</sup>

실제로 초기 공산혁명 기간 동안에 레닌(V. I. Lenin)과 모택동(毛澤東)은 각기 반제국주의론과 모순론에 의거하여 사회주의국가들이 제국주의자와 자본주의자와는 공존할 수 없고 사회주의체제와 자본주의체제 간에 투쟁이 불가피하다는 입장을 견지하고 있었기 때문에 “제국주의와의 협정은 다른 형태의, 다른 수단에 의한 전쟁의 연속”이며<sup>11)</sup> “협상은 제국주의에 대한 투쟁의 형태” 이었다.<sup>12)</sup>

요약하면, 서방권 국가의 협상관은 상대방과의 대화에서 타협과

10) Henry A. Kissinger, *The Necessity for Choice* (New York : Harper, 1960), p. 214.

11) V. I. Lenin, *Sochineniya*, 3rd ed., Vol. 26 (Moscow: Institut Marksa-Engelsa-Lenina pri Tsk VKP(b), Gosudarstvennoe Izdatelstvo Politicheskoi Literaturi, 1928-37), p. 6, quoted in Nathan Leites, *The Operational Code of the Politburo, The RAND Series* (New York·Toronto·London : McGraw-Hill Book Company, Inc., 1951), p. 88.

12) 중국이 서방과의 협상을 어떻게 보는지는 ‘제국주의자들과의 평화공존 문제’에 대한 소련과의 논쟁 과정에 잘 나타나 있는데, 1963년 9월 1일자 중국정부 대변인은 “협상은 제국주의에 대한 투쟁의 한 형태이다. 인민의 근본적 이익을 지키는 원칙이 준수되는 한 협상에서 필요한 타협을 할 수 있다. 그러나 누구든지 협상을 평화공존을 얻기 위한 가장 주요한 또는 유일한 수단으로 간주하거나 제국주의자들과의 타협을 추구하기 위하여 서슴없이 인민의 근본이익을 판다면 그것은 평화공존이 아니라 결국 항복을 하는 공존이다. 그리고 그것은 세계평화를 위협하게 할 뿐이다”라고 논평하였다. William E. Griffith, *The Sino-Soviet Rift* (Cambridge : The M.I.T. Press, 1964), p. 386.

양보를 통하여 상호 충돌이 되는 의견과 이익을 조정하는 것인데 비하여, 구소련과 중국의 협상관은 원칙적으로 자신들이 목표로 하는 혁명의 성공을 위하여 추진하는 다른 수단에 의한 전쟁이며 최소한으로는 세가 불리할 때 그들 국가와 체제의 생존을 보존하기 위한 전술적 책략에 불과하다는 특수한 협상관이라고 할 수 있다.

서방권 국가와 공산권 국가들은 서로 협상관이 다르기 때문에 실제로 협상과정에 나타나는 협상행태도 다르다. 니컬슨은 그의 저서 「외교론(Diplomacy)」에서 근대에 들어와 나타난 외교이론으로 상업의 계약에서 야기된 부르주아적 개념인 「무역업자 또는 상인 (mercantile or shopkeeper) 이론」과 봉건체제를 생존케 한 군사적·정치적 신분질서의 이론인 「戰士 또는 영웅 (warrior or heroic) 이론」으로 두 가지 조류로 구분하였다. 전자의 경우 협상이나 외교는 「평화적 상업을 위한 도움」이라고 볼 수 있으며 후자의 경우 외교는 「또 다른 수단에 의한 전쟁」이라고 볼 수 있다.<sup>13)</sup> 전자의 상인적 외교는 일반적으로 적대자와 타협하는 것이 적대자를 완전히 파멸하는 것보다 유익하다는 생각에 기초를 두고 있다. 따라서 이 경우 협상이란 생사를 건 투쟁의 양상이 아니라 어떤 항구적인 이해에 도달하기 위한 상호 양보에 의한 시도로서, 상충되는 이해관계를 조정하여 타협점을 모색하기 위하여 문제된 안건을 협상의 테이블 위에 놓고 인간적인 이성과 신뢰, 그리고 정당한 흥정을 하는 통상적인 과정이다. 그러나 후자의 경우에는 외교는 마치 군사작전과 같고 협상의 목표는 승리이며 완전한 승리를 하지 못하는 것은 패배이며 양보라든가 조약의 체결은 어떤 분쟁의 최종적 해결로 간주

13) Harold Nicolson, *Diplomacy*, 3rd ed. (London : Oxford University Press, 1963), pp, 51-52.

되지 않고 약함과 후퇴의 증거이며 다음의 승리를 준비함에 있어 즉각적으로 이용될 수 있는 근거로 간주한다. 14)

대체적으로 서방권은 「무역업자 또는 상인(mercantile or shopkeeper) 이론」을, 공산권 국가들은 「戰士 또는 영웅 (warrior or heroic)이론」을 각기 택하고 있다고 볼 수 있는데 이를 도표화하면 다음과 같다.

<서방권 협상관·협상행태와 공산권 협상관·협상행태 비교 >

구 분	서 방 권	공 산 권
협상관	일반 협상관: 분쟁의 평화적 해결수단	특수 협상관: 또 다른 수단에 의한 투쟁
협상의 목표	현안 문제의 해결	투쟁에 있어서 완전한 승리 추구
주요협상 행태	상인적 협상행태	전사적 행태
유형	타협을 통하여 상호 충돌되는 의견과 이익을 조정 서방권 국가의 협상행태	양보와 타협 기피 공산권 국가의 적대적 협상행태

구소련과 중국으로부터 공산주의식 협상관을 배운 김일성은 1968년 9월 7일 북한정권 창건 20주년 경축대회에서 “조국의 평화적 통일에 관한 우리의 주장은 . . . 민족의 원수들과의 그 어떤 《타협》이나 사회제도의 이른바 《평화적 이행》에 관한 《리론》과는 아무런 공통성이 없다” 고 천명하였으며,<sup>15)</sup> 1971년 9월 25일 군사

14) Ibid., pp. 52-54.

분계선 지하관통(땅굴) 전투명령을 하달하면서 “남한과의 대화는 긴장된 적을 해이시키고 전쟁준비를 위하여 적보다 우세한 힘을 가질 시간을 벌고 국제여론을 유리하게 이끌어 나가기 위하여서만 필요한 것이 아니라 협상은 적을 공격해서 궁지에 몰아넣는 혁명의 적극적인 공격형태” 라고 주장하였다.<sup>16)</sup>

이러한 혁명적 협상관에 따라 북한의 현대말 사전들은 양보를 “자기의 권리나 의견을 내세우지 않고 남에게 넘기거나 내주고 물러서는 것” 이라고 하면서 “계급투쟁에서 양보란 항복을 의미한다” 고 설명하고 있다.<sup>17)</sup> 김일성의 이러한 언급들은 협상에 대한 레닌(V. I. Lenin)과 毛澤東의 가르침을 따른 것으로서, 남한 당국과의 협상을 혁명달성을 위한 수단으로 생각하는 북한의 협상관을 극명하게 보여주는 것이다.

## 2. 협상상대자에 대한 인식과 협상목표의 상이

1971년 8월 남북대화가 개시된 이래 북한에 대한 한국측의 인식은 부침은 있었지만 대체로 적임과 동시에 언젠가는 평화적 통일을 달성하여 더불어 살아야 하는 같은 민족이라는 입장을 견지하였고 북한과의 협상에 두는 목표도 당장의 통일실현보다 전쟁재발 방지와 남북한간의 신뢰회복에 두었다. 따라서 한국측은 먼저 남북한 간에 긴장을 완화하고 전쟁을 방지하면서 이산가족의 교류를 포함한 경

15) 김일성, 『김일성저작선집 5』 (평양: 조선로동당출판사, 1972), p. 198.

16) 김부성, 『내가 판 땅굴: 남침음모를 증언한다』 (서울: 갑자문화사, 1976), p. 60.

17) 『현대조선말사전』 (평양: 과학, 백과사전출판사, 1981), p. 2680; 『조선말대사전 2』 (평양: 사회과학출판사, 1992), p. 1409.



제, 사회 분야 등 비정치 분야의 교류를 통하여 신뢰를 구축한 후에 통일로 나아가자는 점진적이고 단계적인 통일론에 입각하여 북한과의 대화를 추진하였다.

그러나 북한은 1948년 9월 9일에 수립한 ‘조선민주주의인민공화국 정부’가 한반도 전체를 대표하는 유일 합법정부라고 주장하면서 북한 지역을 공화국 북반부, 남한 지역을 공화국 남반부로 지칭하고 있다. 김일성은 “남조선 인민들은 … 오늘에 이르기까지 제국주의의 멍에에서 해방되지 못하였으며 미 제국주의의 지배 밑에서 계속 식민지적 및 봉건적 압박과 착취를 받고 있다”<sup>18)</sup>고 하면서 “현 단계에 있어서 남조선사회의 기본모순은 미제와 그와 결탁한 지주, 예속자본가, 반동관료배들을 한편으로 하고 로동자, 농민, 도시 부르주아 및 민족 자본가들을 한편으로 하는 둘 사이의 모순”이라고 규정하고 있다.<sup>19)</sup> 즉, 김일성에게 있어 남한은 일반적인 외국이 아니라 통일 혁명의 대상인 ‘공화국 남반부’이며 ‘민족해방’과 ‘인민민주주의 혁명’을 달성할 지역이며, 김정일도 “위대한 수령 김일성 동지의 조국통일 유훈을 철저히 관철하자”는 제목으로 자신의 이름으로 쓴 1997년 8월 4일자 통일정책 관련 논문<sup>20)</sup>과 1998년 4월 18일 개최된 ‘남북조선 정당 및 사회단체 대표 대표자 연석회의 50돌 기념 중앙연구토론회’에 보낸 “온 민족이 대단결하여 조국의 자주적 평화통일을 이룩하자”라는 제목의 서한<sup>21)</sup>에서 제시한 ‘민족대단결 5대 방침’에서 이를 재확인하고 있다.

18) 김일성, 『김일성저작선집 4』 (평양: 로동당출판사, 1968b), p. 301.

19) Ibid., p. 233.

20) 『로동신문』, 1997.8.20, pp. 1-2.

21) 『로동신문』, 1998.4.21, p. 3.

이러한 대남인식에 근거하여 북한은 한반도의 공산화 통일을 실현하기 위한 방도로서 전쟁을 통한 비평화적 방법과 평화적 방법을 주장하고 있다.<sup>22)</sup> 1950년 북한이 일으킨 한국동란이 비평화적 방법의 대표적 예라고 한다면, 평화적 통일방법은 1920년대 레닌의 반제국주의 통일전선전술을 복사한 것으로서 1948년 이래 결코 지난 반세기 동안 벗어난 적이 없다.<sup>23)</sup> 한반도의 공산화 통일을 평화적으로 실현하기 위한 북한의 대남 전략과 통일정책의 기본은 북한을 혁명기지로 건설하는 것과 함께 주한미군을 철수시켜 남한을 미국의 식민지배로부터 해방하고 국가보안법 폐지 후 노동자, 농민들이 폭력으로 현 남한 정부를 타도, 전복하여 ‘인민민주주의정권’을 수립하여 ‘남조선혁명’을 달성하는 제1단계와 이렇게 수립된 남한의 인민민주주의 정권이 북한 공산정권과 합작을 하여 통일을 달성하는 제2단계로 구성되어 있다.<sup>24)</sup>

그러나 북한측은 남한에 ‘인민민주주의 정권’이 수립되지 않았을 경우에도 남한 정부와 평화적 통일을 논의, 달성할 수 있는 가능성에 대하여도 다음과 같이 세분화하고 있다.

22) 김일성, 『김일성저작선집 1』 (평양: 로동당출판사, 1967), p. 573.

23) 이상우, 『북한정치입문: 김정일정권의 특성과 작동원리』, 개정증보판(서울: 나남출판, 2000), p. 183.

24) 제1단계, 특히 ‘남조선혁명’ 달성방법에 대하여는 1964년 2월 27일 개최된 노동당 제4기 제8차 전원회의의 결론과 1970년 11월 2일 노동당 제5차 전당대회에서 연설한 김일성의 중앙위원회 사업총화보고 중 ‘남조선혁명과 조국통일을 위하여’ 부분을 참조. 김일성, 『김일성저작선집 4』 (평양: 조선로동당출판사, 1968), pp. 77-96과 『김일성저작선집 5』 (평양: 조선로동당출판사, 1972), pp. 479-488. 김일성이 1968년 9월 7일 북한정권 창건 20주년 경축대회에서 밝힌 제2단계에 대하여는 김일성(1972), p. 197을 참조.

첫째는 김일성이 1960년 8월 14일 8·15 해방 제15차 경축대회에서 한 연설을 통하여 제시한 바와 같이 남북한 양 정부의 독자적 활동을 보장하면서 양 정부를 대표하는 최고민족회의가 연방정부로서 주로 남북한의 경제, 문화발전을 통일적으로 조절하는 경우이다.<sup>25)</sup>

둘째는 모든 진보적 세력에 의하여 남한에 반제자주적인 민주연합 정부가 서거나 국제, 국내정세의 변화에 따라 남한이 중립화되는 경우이다. 이 경우 남한에서 외세의존정책이 포기되고 남한과 미일 제국주의자들 간에 맺어졌던 모든 예속적인 조약들은 무효로 선포될 것이며 사회정치생활의 민주화가 실현됨으로써 자주성의 원칙, 민주주의 원칙이 관철되고 평화통일이 이룩될 수 있다는 것이다.<sup>26)</sup>

셋째는 김일성이 북한 노동당 제5차 대회에서 한 중앙위원회 사업 총화보고에서 “우리는 남조선에서 민족적 량심을 가진 민주인사가 정권에 들어앉아 미군철거를 주장하고 정치범들을 석방하며 민주주의적 자유를 보장하는 조건이라면 그들과 언제 어디서나 평화적 조국통일문제를 가지고 협상할 용의가 있다는 것을 누차 표명”<sup>27)</sup> 하였다고 밝힌 바와 같이 북한은 남한에서 혁명이 성공하여 노동자, 농민 등에 의한 인민민주주의정권이 수립되지 않았다 하더라도 남한 정부가 북한측이 볼 때 합당하다고 생각되는 인사들로 구성되었을 때는 통일문제에 대하여 대화를 할 용의가 있다는 입장을 견지하고 있다.

25) 김일성, 『김일성 저작집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 1981), pp. 214-254.

26) 허중호, 『주체사상에 기초한 남조선혁명과 조국통일 이론』 (평양: 조선로동당출판사, 1975), pp. 265-266.

27) 김일성(1972), p. 489.

넷째는 남한 당국자들이 남북공동성명의 통일 3대원칙인 자주, 평화, 민족대단결과 김일성이 1973년 6월 23일 밝힌 「조국통일 5대 방침」을 성실히 지키며 남북이 대외관계 분야에서 공동으로 나갈 때이다.<sup>28)</sup>

이들 경우들을 종합해 보면, 북한이 ‘인민민주주의 정권’ 이 아닌 남한 당국과 대화를 개시하여 계속 대화를 하는 경우는 (1) 북한이 남한 당국을 북한의 한반도 공산화 통일 정책을 지지하는 정부로 판단하였거나, (2) 남한측이 북한과의 화해를 위하여 북한측의 공산화 통일정책에 대한 반대 입장을 분명히 하지 않고 전략적으로 대응하였을 때라고 할 수 있다.

북한이 인민민주주의정권이 아닌 남한 당국과 대화를 하는 것은 국제공산주의혁명을 위한 전술로서의 통일전선전술이론을 철저히 한반도에 적용한 것으로 볼 수 있다.<sup>29)</sup> ‘아래로부터의 통일전선전술’ 을 주전술로 하되, 공산혁명을 위하여 상황에 따라서는 ‘위로부터의 통일전선전술’ 도 가능하다는 코민테른의 「통일전선 전술에 관한 테제」에 따라 북한은 ‘북조선 민주주의 민족통일전선전술 중

28) 허중호(1975), p. 265. (1) 남북간 긴장상태 해소와 모든 외국 군대의 철거, (2) 남북간 전면적인 합작과 교류 실현, (3) 통일문제를 인민의 의사와 요구에 맞게 해결할 실제적인 조치를 취하도록 대민족회의 개최, (4) 남북연방제 실시 및 남북총선거 준비, (5) '고려연방공화국'의 단일국호로 유엔 가입 등으로 구성되는 「조국통일 5대 방침」은 김일성이 1973년 6월 23일 체코슬로바키아 공화국 당 및 정부대표단 환영 평양시 군중대회에서 한 연설과 동년 6월 25일 북한 노동당 중앙위원회 정치위원회 확대회의에서 한 연설에서 제시되었다. 김일성, 「김일성 저작집 28」, (평양: 조선로동당출판사, 1984), pp. 382-404.

29) 상세 내용에 대하여는 강인덕, 「산주의 통일전선에 관한 연구: 조선노동당의 전략을 중심으로」, (서울: 극동문제연구소, 1977)를 참조.

양위원회 제26차 중앙위원회’에서 채택된 결정에 의거하여 1948년 3월 25일 이래 남한의 정세 변동기마다 남북한 정당·사회단체 연석회의 개최를 제의하고 ‘남조선 혁명’ 역량 강화를 위하여 1964년부터 1968년까지 남파공작원으로 하여금 통일혁명당을 조직하여 하층 통일전선전술을 시도하였으나, 1971년 11월 한국측이 정치적 대화 개시를 제의하자 일단 북한 주도의 공산화 통일을 위한 대남전략의 실현을 위한 상층통일전선전술 적용 입장에서 대화에 응하고 대화를 그러한 방향에서 추진하였다.

북한측이 1971년부터 1972년 11월 말까지 남북한 관계개선과 통일에 대한 기본합의를 도출하는 제1단계에서는 상층 통일전선전술의 입장에서 정상회담을 통한 선 정치협상, 민족해방의 입장에서 자주적 통일 실현, 쌍방 각료들로 남북조절위원회 구성 등을 제의하고, 1972년 말부터 1973년 6월까지 남북조절위원회 회의가 본격화된 제2단계부터는 남북한간의 정치·경제·문화·군사 등 각 분야에 걸친 다방면적 합작, 군사문제우선해결 등을 제의하였다. 그러나 북한은 남북조절위원회 회의를 거듭할수록 남한 당국이 북한의 공산화 통일정책을 받아들이지 않는 것을 확인하고 상층통일전선전술의 대상이 아님은 물론 그들이 남북대화에 걸었던 목표와 계산이 잘못되었음을 깨닫기 시작하였다. 회의가 진행되는 동안 한국과 미국측은 주한미군의 철수는 전쟁억지와 한반도의 군사력 균형에 이상을 초래하지 않는다는 조건에서만 고려될 수 있다는 입장을 분명히 하였고 회담장에서의 북한측의 선전은 한국인들의 강력한 반공정신과 북한의 기도에 대한 경계심을 일깨움으로써 남한의 반공태세를 더욱 강화시키는 결과를 초래하였다. 회의 참가차 남한을 방문하는 북한측 인사들은 현격하게 벌어지고 있는 남북한 간의 경제격차가 북한 사회에 알

려질 경우 체제안정에 크게 위협이 될 수 있다고 우려하였다.<sup>30)</sup>

북한은 1972년 7월 「7·4 남북공동성명」 발표 후 개최된 남북조절위원회 회의가 공산화 통일을 실현하기 위한 상층통일전선전술을 구현하는 것에 훨씬 미흡하다는 평가<sup>31)</sup>와 함께 한국이 1973년 6월 23일 7개 항목의 ‘한반도의 평화와 통일을 위한 외교정책에 관한 특별선언(이하 ‘6·23 선언’ )’<sup>32)</sup>을 발표하게 되자 동 선언의 정신이 북한의 한반도 공산화 통일 정책과 정면으로 배치한다고 판단하고 남한 정부가 상층통일전선전술의 대상이 아님을 공식 선포하기에 이른다. 북한의 다음 조치들은 한국의 ‘6·23 선언’ 발표 수 시간 후 ‘조국통일5대강령’<sup>33)</sup> 발표, 8월 8일 일본 동경에서 발생

30) Klaus Rodenberg, “South Korea’s Past Experience with Dialogue and its Unification Formula for the 1980s,” *Korea and World Affairs*, Vol. 6, No. 1 (Spring 1982), pp. 226-227.

31) 북한측은 1973년 들면서 남북조절위원회 회의 개최에 소극적인 태도를 보이면서 동년 3월 6일부터 8일까지 평양에서 개최 예정이었던 남북조절위원회 제2차 회의를 불가피한 상황을 이유로 3월 14일부터 3월 16일로 연기하고 ‘현지지도를 위한 지방여행’을 이유로 김일성의 서울측 대표단 접견을 허용하지 않았으며 1972년과는 달리 서울측 대표단에게 개성-평양 간 이동에 헬기 대신 육로 승용차를 제공하였다. 국토통일원 남북대화사무국(1982), p. 103.

32) ‘6·23 선언’은 평화적 통일을 위한 노력 계속 경주, 평화유지 및 내정 불간섭, 구체적 성과를 위한 남북대화의 계속, 북한의 국제기구 참여 불반대, 통일 전 남북한의 UN 동시가입 불반대, 공산국가들과 상호 문호 개방, 우방국들과의 기존 유대관계 공고 등 7개 항목으로 구성되어 있다.

33) 김일성이 체코슬로바키아 공산당 중앙위원회 총서기 후사크 (Gustav Husak)의 평양방문환영군중대회에서 제시한 ‘조국통일 5대강령’은 남북의 군사적 대치상태의 해소와 긴장상태의 완화, 남북한 간 다방면적 합작과 교류의 실현, 남북한의 각계 각층의 인민들과 정당, 사회단체 대표들로 구성되는 ‘대민족회의’ 소집, ‘고려연방공화국’을 국호로 하는 ‘남북연방제’ 실시, 남북한의 개별적 유엔 가입 반대 및 ‘고려연방공화국’ 국호 하의 단일 회원국으로 유엔가입 등 7개 항목으로 구성되어 있다.

한 김대중 납치사건과 당시 중앙정보부장인 이후락 서울측 공동위원장을 결부시켜 8월 28일 남북조절위원회 평양측 공동위원장의 남북조절위원회 운영의 중단 선언과 1974년 1월 30일 판문점에서 개최된 남북조절위원회 제3차 부위원장회의에서 한쪽에서 최소 350명, 최대 1,500명이 참석하는 남북 제 정당·사회단체식의 남북조절위원회 개편 제안이었다. 종합하면 북한은 남한 당국과의 상층통일전선의 차원에서 대화를 개시, 진행하였으나 환상이 깨지자 다시 한국정부를 반대하는 각계각층의 인사들과 하층통일전선을 구축하려 하었다고 할 수 있다.

북한은 남북한 이산가족문제를 협의, 해결하기 위하여 1971년 8월 시작된 남북적십자회담을 정치회담화하여 철저하게 ‘남한혁명’ 분위기를 조성하려 한 것은 널리 알려진 사실이다. 예비회담에서 합의한 5개 항목을 이행하기 이전에 국가보안법 폐지를 목표로 한 남한 내 법률적, 사회적 조건 환경 개선을 요구한 것은 대표적 사례들이다.

레닌이 “적어도 불가피한 상황에서 어떠한 화해라도 맺을 가능성을 가져야 한다” 고 강조하고<sup>34)</sup> 모택동도 “어떻게 투쟁할 것인가는 정세에 달려 있다. 어떤 때는 회담을 하러 가지 않는 것이 창을 맞대고 상대방과 투쟁을 하는 것이고 어떤 때는 회담을 하러 가는 것이 날카롭게 상대방과 투쟁을 하는 것이 된다”<sup>35)</sup>라고 말한 바와 같

『로동신문』, 1973.6.24, p. 2.

34) 조선로동당출판사(편), 『타협에 관한 맑스·레닌주의 이론 및 전술에 대하여 II』 (평양: 조선로동당출판사, 1965), p. 352.

35) Mao Zedong, “On the Chungking Negotiation,” *Selected Works of Mao Tse-tung*, Vol. 4 (Peking : Foreign Language Press, 1965), p. 56.

이 공산주의자들은 공산혁명 달성을 위하여 반드시 교조적 입장만을 고집하지 않는다. 북한은 남한과의 대화를 통하여 최대·최종 목표인 한반도의 공산화 통일을 위한 ‘남한 혁명’ 분위기 조성의 최소·당면 목표인 체제유지를 위하여 안보와 경제적 실리를 추구한다.

1971년 4월 핑퐁외교 이후 동년 7월 9일부터 11일까지의 키신저(Henry Kissinger) 보좌관의 북경비밀 방문, 7월 16일 닉슨(Richard M. Nixon) 대통령의 북경 방문 예정 발표, 1972년 2월 21일부터 28일까지의 닉슨 대통령의 중국 방문을 통한 일련의 미·중국 간 화해의 움직임은 1954년 6월 15일 제네바 정치회의 이후 처음으로 김일성으로 하여금 1971년 8월 6일 시하누크(Nordom Sihanouk) 환영대회에서 통일 논의를 위하여 남한의 집권당인 민주공화당을 포함한 정당·사회단체 및 개별적 민주인사들과 아무 때나 접촉할 용의를 피력하고 8월 12일 대한적십자사가 제의한 이산가족 찾기를 위한 회답에 동의하고 동년 11월 당국간 비밀접촉에 응하였다.

1989년 2월 남북고위급회담을 준비하는 예비회담부터 시작하여 3년 후인 1992년 2월 평양에서 「남북기본합의서」와 「한반도 비핵화에 관한 공동선언」을 채택한 남북고위급회담에 북한측이 적극 호응해온 대내외 환경도 1980년대 말부터 시작된 소련 및 동구 사회주의 체제의 붕괴, 냉전체제의 와해로 인한 외교적 고립, 경제난과 안보적 위기의식에서 찾을 수 있다. 2000년 6월 남북정상회담에 응해온 것은 1990년~1998년의 기간 동안 겪은 심각한 식량난, 에너지 부족, 외환난 등의 경제난을 극복, 생존하기 위하여 외부로부터의 지원이 필수적인 상황에서 한국과의 관계를 개선하지 않는 한 다른 국가들이 북한을 돕지 않을 것이라는 경제적 실리 추구에 기인된 것이라고



할 수 있다.<sup>36)</sup>

그러나 북한은 이러한 수세적 요인들로 대화를 개시하는 경우에도 ‘남한혁명’ 분위기 조성 and 공산화 통일을 위한 주한미군 철수와 과도적 형태의 연방제 통일을 요구하고 합의를 유도한다. 북한 측이 남북정상회담에서 「6·15 남북공동선언」의 제1항과 제2항을 합의한 후 남한 측이 주한미군철수와 연방제 통일을 이행해야 한다고 계속 주장하는 것은 공산화 통일전략과 상층통일전선전술 차원에서 보면 쉽게 이해가 된다.

### 3. 합의서 채택 시의 문제점

남북한간의 합의사항이 이행되지 않는 것은 합의 당시부터 남북한이 의도하는 바와 해석이 다르나 각기의 전략적 목표 달성을 위하여 애매모호한 용어로 된 문서에 합의를 한 후 이행문제를 협의하는 단계에 이르러 각기 달리하였던 의도와 해석이 구체화되어 좀처럼 의견 접근이 되지 않은 경우와 북한측이 세의 불리함을 모면할 목적으로 일단 합의한 후 이를 아예 이행하려 하지 않는 경우를 들 수 있다. 「7·4 남북공동성명」과 「6·15 남북공동선언」이 전자의 경우라고 한다면 서독으로의 동독 흡수, 동구·소련 등 공산진영의 붕괴로 인한 급변하는 국제정세 하에서 외교적 고립과 안보위기 의식으로 절박하였던 북한측이 체제보호를 위하여 대폭 양보를 하였던 「남북기본합의서」는 후자를 대표하는 예라고 할 수 있다.

남북한간의 주요 합의문은 남북한 양측의 입장을 묶어서 대체로

36) 상세 설명은 송종환(2002), pp. 108-125를 참조.

첫 부분에 북측이 강조한 통일의 일반원칙들을 놓고 그 다음 부분에 남측이 강조한 불가침, 이산가족 교환 방문, 경제·사회·문화 분야의 교류·협력 등 구체적 실천사항을 규정하고 있다. 공산주의자들이 회담 개막단계에 제시하여 합의문서에 포함시키고자 하는 일반원칙들은 일견 문제가 없는 극히 일반적인 행동기준으로 보여 회담 당사자들이 분명한 해석에 대하여 확인을 하지 않지만 실제로는 회담에 임하는 목표를 담고 있기 때문에 일단 채택만 되면 회담의 전 과정에 동 원칙들의 이행문제가 제기되고 논쟁거리가 된다.<sup>37)</sup>

남북한이 합의하여 발표한 것이지만 발표하자마자 해석을 달리하는 「7·4 남북공동성명」의 첫 항목인 ‘조국통일 3원칙’을 검토해보자. 「7·4 남북공동성명」 작성을 위한 협의의 서울측 실무 책임자였던 정홍진 전 남북조절위원회 간사위원이 증언한 것처럼 서울측은 자주적 원칙을 민족자결의 취지에서 통일문제를 남북한 당사자들이 협의, 해결하는 것으로 해석하고 UN 군을 외세로 간주하지 않는다고 천명하였다. 또한 서울측은 평화의 원칙을 통일을 실현하는 과정에 폭력, 물리적 힘, 전쟁을 배제하는 것으로 해석하고, 민족대단결의 원칙은 남북한 간에 있는 사상과 이념의 차이가 있음에도 이를 초월하여 민족이 단결하여 통일을 이룩해 나가자는 뜻으로 양해하고 북한측과 합의하였다.<sup>38)</sup> 이러한 해석은 동 성명을 발표한 후 서울측이 견지하고 있는 일관된 입장이다.

북한측은 3대 원칙을 전혀 다르게 해석해 왔으며 서울측이 3대 원칙을 위반하였다는 이유로 대화중단을 선언하기도 하였다. 김일성은

37) 공산주의자들의 일반원칙 합의 유도 전술에 대한 상세한 설명은 Ibid., pp. 182-187을 참조.

38) 2001년 5월 2일 정홍진 전 남북조절위원회 서울측 간사위원 인터뷰.

자주원칙과 관련하여 1972년 5월 3일 이후락 부장과 면담할 때는 “우리 민족끼리 접촉하여 대화를 하면 능히 오해와 불신임을 없애고 민족의 단합과 통일을 이룩할 수 있는데 무엇 때문에 련강들의 힘을 빌겠습니까 … 우리나라의 통일문제는 그 어떤 외세의 간섭도 없이 오직 조선민족 자체의 힘으로 해결하여야 합니다”<sup>39)</sup>라고 주장하여 자주원칙을 통일문제의 민족자결 원칙에 비유를 두어 설명하였다. 그러나 그는 「74 남북공동성명」 발표 후 이 원칙을 주한미군 철수로 해석하였다. 1972년 9월 17일에 있는 일본 「마이니찌 신문」 기자들이 제기한 질문에 대한 대답에서 “털어놓고 말하여 나라를 자주적으로 통일한다는 것은 미제가 남조선에서 나가도록 하며 그밖에 다른 나라 세력이 우리나라의 통일문제에 간섭하지 못하도록 하여야 한다는 뜻”<sup>40)</sup> 이라고 말하고 “조선통일의 기본 장애는 미군의 남조선 강점입니다. 그러므로 조선통일의 선결조건은 남조선으로부터 미군을 몰아내는 것”<sup>41)</sup>이라고 주장하였다. 결국 김일성은 이후락 부장과의 최초 발언 시와는 달리 자주 원칙이 북한의 대남 전략인 남한 내 ‘인민민주주의 혁명’ 성취의 전 단계인 주한미군 철수를 의미하며 남한을 미 제국주의로부터 해방시켜야 한다는 뜻을 분명히 하였다.

평화의 원칙과 관련하여 김일성은 “조국통일은 무력행사에 의거하지 않고 평화적 방법으로 실현하여야 한다”<sup>42)</sup>고 주장하여 한국측

39) 김일성, 『김일성저작집 27』 (평양: 조선로동당출판사, 1984), p. 166.

40) 김일성, 『김일성저작선집 6』 (평양: 조선로동당출판사, 1974), p. 287.

41) 김일성, 『외국기자들이 제기한 질문에 대한 대답』 (평양: 조선로동당출판사, 1972), p. 80.

42) 김일성(1984), p. 174.

의 해석과 차이가 없다. 그러나 그는 평화원칙을 실현하는 방법에 있어서는 남북한 군대 축소, 군사분계선 제거, 미제 등 외래침략자에 대한 공동 대처,<sup>43)</sup> 남한 당국의 비방중상과 전후방 군사시설의 보강장비의 현대화군사연습 등 정세를 침체화시키는 언행 중지<sup>44)</sup>를 요구하여 사실상 남한측의 안보태세 제거 내지 약화를 시도하였다.

김일성은 민족대단결 원칙과 관련하여 통일을 실현하기 위해서는 남북한이 단합을 이룩하고 민족의 대단결을 도모하는 데로부터 출발하여야 한다고 하면서 남북한이 사상과 제도를 초월하여 서로 상대방을 적대시하는 정책을 쓰지 않아야 하며 서로 자기의 사상과 제도를 상대방에게 강요해서는 안된다고 주장하였다.<sup>45)</sup> 또한 그는 민족대단결 원칙을 실현하기 위하여 남한의 반공 구호 철폐, 남북한 간 오해와 불신 제거, 상호 비방·중상 금지, 남북한 간 경제적 합작, 대외관계의 공동진출, 정치적 합작으로서 연방제 실시를 제시하기도 하였지만<sup>46)</sup> 사회의 민주화와 각당, 각파, 각계 인사들의 공산당 활동의 자유 보장이 핵심이었다.<sup>47)</sup>

김일성의 이러한 통일 3대원칙 해석을 기준으로 하여 북한측은 그 후 각종 남북대화에서 주한미군 철수, 군축, 외래침략에 효과적 대처, 반공법·국가보안법 철폐 및 남북적십자회담의 순조로운 진행을 위한 법률적 조건과 사회적 환경 개선을 노골적으로 요구하였다. 남북조절위원회 제1차 회의에서부터 제3차 회의까지 박성철은 시종일

43) Ibid., pp. 176-177.

44) 김일성(1974), pp. 287-288.

45) 김일성(1984), p. 171.

46) Ibid., pp. 171-174, 191-192.

47) 김일성(1974), p. 288.

관 주한미군철수, 국가보안법 철폐를 주장하였다. 인도적 회담인 제 3차 남북적십자회담 본회담에서 의제 1항 “남북으로 흩어진 가족들과 친척들의 주소와 생사를 알아내며 알리는 문제”에 대한 구체적 방법의 토의가 시작되자 북한측이 남한의 모든 법률적, 사회적 장애 제거 및 조건 환경 조성을 요구하고 상당한 수의 적십자 ‘요해해설 인원’을 상대방 지역에 파견하는 것을 제의한 것은 대표적 예라고 할 수 있다. 결국 ‘조국통일 3대원칙’은 북한측이 ‘민족해방’과 ‘인민민주주의혁명’을 골자로 하는 대남전략을 실현하기 위하여 남북대화 통로에서 남한측에 요구한 구체적 제안들이었다.

1970년대 초에 남북대화가 시작된 이래 지금까지 북한측은 틈스피리트 훈련, 비상경계 조치, 보안법 위반자 구속 등 한국 내 각종 안보태세 강화 조치를 이유로 수차 대화중단을 일방적으로 발표하였는데 그때마다 대화 중단의 이유는 남한측의 「74 남북공동성명」의 3대 원칙 위반을 추궁하는 것이었다.

남북한이 「74 남북공동성명」에서 서로 해석을 달리하는 항목에 합의를 한 것은 이러한 합의가 이행될 수 없을 것임을 사전 인지하지 못한 비합리적 결정이라기보다는 합의를 유도하기 위하여 전략적으로 모호하게 처리한 것에 기인된다. 2000년 6월 남북한 정상회담에서 합의, 발표된 「6·15 남북공동선언」에서도 남북한은 전략적으로 모호한 처리를 반복하였다. 김대중 대통령은 평양에서 귀환한 후 2000년 6월 15일 국무회의에서 「6·15 남북공동선언」 제1항 “나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다”와 관련하여 “과거에는 자주를 외세에 배격하는 의미로 해석되었는데 이것은 이제 그렇게 좁게 볼 것이 아니라 오히려 주변국과 잘 지내며 우리 문제를 남북이 자주적으로 해결

해 나간다” 는 의미라고 설명하였다.<sup>48)</sup> 한국정부 관계자는 더 나아가 제1항을 설명하는 과정에서 “공동선언은 북한측이 미군의 존재를 인정하는 바탕 위에 이루어진 것” 이라고 강조하였다.<sup>49)</sup> 그러나 「6·15 남북공동선언」 이후에도 북한측은 주한미군 철수에 대한 기존의 입장을 그대로 견지하고 있고 앞으로도 ‘민족해방’ 과 ‘인민민주주의혁명’ 을 핵심으로 하는 대남전략이 변경되지 않는 한 주한미군에 대한 북한의 입장을 바꾸기가 어려울 것으로 보인다.

「6·15 남북공동선언」 의 제2항 “남과 북은 나라의 통일을 위한 남측의 연합제 안과 북측의 낮은 단계의 연방제 안이 서로 공통성이 있다고 인정하고 앞으로 이 방향에서 통일을 지향시켜 나가기로 하였다” 와 관련하여 김대중 대통령이 제시한 남북연합제<sup>50)</sup>와 북한의 ‘낮은 단계 연방제’ 간의 공통점, 차이점 및 문제점에 대한 논의가 고조된 바 있다. 2000년 10월 9일 김대통령은 이회창 한나라당 총재와의 영수회담에서 “낮은 단계의 연방제에서 중앙정부의 권한에 대해 북한이 한 얘기는 남북연합제와 비슷하다 … 연방제는 외교, 군사권을 중앙정부에 일임하는 것인데 낮은 단계의 연방제는 그렇지 않기 때문에 (북한측이) 연방제를 포기한 것으로 본다” 고 말하고<sup>51)</sup>

48) 『조선일보』, 2000.6.17, p. 3.

49) 『중앙일보』, 2000.6.20, p. 2.

50) 김대중 대통령의 3단계 통일론은 남북연합단계, 연방단계, 완전통일단계로 구성되는데, 상세 내용은 아태평화재단, 『김대중의 3단계 통일론: 남북연합을 중심으로』 (서울 : 아태평화출판사, 1995)를 참조.

51) 『조선일보』, 2000.10.10, p. 3. 김대통령은 2000년 12월 10일 CNN과의 회견에서도 “김정일 위원장은 북한이 그동안 주장해온 고려연방제 입장을 포기했다”고 말하였다. <http://www.cnn.com>(검색일: 2000.12.10); <http://www.cwd.go.kr>(검색일: 2000.12.11).

박재규 통일부장관도 2000년 11월 6일 통일부에 대한 국정감사장에서 야당의원 질의에 대하여 “북한 스스로 연방제가 실효성이 없다고 보고 사실상 포기한 것” 이라고 답변하였다.<sup>52)</sup> 2002년 4월 3일부터 6일까지 평양을 다녀온 임동원 특보는 김 대통령, 박 장관의 설명보다 더 나아가 북측이 “비현실적인 고려연방제 통일방안 대신 남측의 연합제 안이 현실적 대안임을 인정하고 이를 ‘낮은 단계의 연방제’ 라고 하였다” 고 주장하였다.<sup>53)</sup>

그러나 「6·15 남북공동선언」 제2항에 대한 북한측의 해석과 진의는 한국 정부의 희망적 해석과 국민들의 기대와는 너무나 멀다. 「6·15 남북공동선언」 발표 나흘 후인 2000년 6월 19일 「로동신문」이 “련방제방식으로 조국은 통일되어야 한다” 라는 제하의 글을 실고<sup>54)</sup> 10월 6일 북한의 주요 요인들이 참석한 김일성의 ‘고려민주련방공화국 창립방안 제시 20돌 기념 평양시 보고회’ 에서의 조국평화통일위원회 서기국장 안경호의 보고 내용을 보면 북한이 연방제를 사실상 포기하였다는 심증을 주는 부분은 전무(全無)하다. 그는 “김일성의 뜻이고 유훈인 련방국가 창립방안을 기어이 실현해 나갈 굳은 결의를 다진다” 고 말하였다.<sup>55)</sup> 또한 김일성의 ‘고려련방공화국 창립방안 제시 20주년’ 을 기념하여 10월 9일자 「로동신문」에 실은 글에서 북한측은 ‘련방제 통일방안은 가장 정당하고 현실적인 통일방도’ 임을 강조하고 연방제 실현을 위한 민족 자주의 원칙,

52) 「조선일보」, 2000.11.7, p. 5.

53) 임동원, “한반도 안보정세와 남북관계 전망,” 제 13회 미래전략포럼 주제발표문, 2002.4.20, p. 7.

54) 「로동신문」, 2000.6.19, p. 5.

55) 「로동신문」, 2000.10.9, p. 1.

민족대단결 원칙, 평화보장을 위한 제도적 장치 등 과거의 주장들을 반복하고 ‘낮은 단계의 연방제’가 연방제 통일로 가기 위한 과도적 조치임을 밝혔다.<sup>56)</sup>

평양방송은 2000년 12월 5일 “북남공동선언 이행은 거족적인 애국사업”이란 제목의 해설에서 ‘낮은 단계의 연방제’가 장차 연방제 통일로 가는 과정이라고 하면서 「6·15 남북공동선언」은 연방제 통일 설계도의 튼튼한 초석이라고 주장하였다.<sup>57)</sup> 2001년 1월 22일 「로동신문」은 “북남공동선언은 우리의 낮은 단계의 연방제 안과 남측의 연합제 안의 공통성을 살리고 장차 연방제 통일로 나가는 길을 명시하고 있다”<sup>58)</sup>고 하고 1월 28일 동 신문은 통일은 민족자주와 대단결의 원칙 아래 이뤄져야 한다며 “북과 남은 역사적인 「6·15 공동선언」에 명기되어 있는 대로 연방제 통일을 지향해 나가야 한다”고 주장하였다.<sup>59)</sup> 「6·15 남북공동선언」 발표 1주년을 맞아 「로동신문」은 2001년 6월 12일 논설을 통하여 동 선언을 ‘새 세기 조국통일의 이정표’라고 강조한데 이어 6월 13일 평양방송도 “수령님이 개척하고 이끌어온 조국통일위업을 계승하여 우리 세대에 기여하여 조국을 통일하려는 것은 장군님의 확고부동한 신념이며 절대불변의 의지”라면서 “7천만에게 통일을 안겨주지 못하면 김정일이 아니다”라고 주장하였다.<sup>60)</sup> 2002년 5월 21일 평양 방송은 다시 ‘북남공동선언은 자주평화통일민족대단결 선언’이라는 제목의 보

56) Ibid., p. 5.

57) 「조선일보」, 2000.12.7, p. 2.

58) 「로동신문」, 2001.1.22, p. 5.

59) 「로동신문」, 2001.1.28, p. 5.

60) <http://www.yonhapnews.net>(검색일: 2001.1.28).



도물을 통해 남북한에 서로 다른 사상과 제도가 존재하는 현실에서 평화적 통일의 유일한 길은 연방제 통일밖에 없다고 강조하면서 「6·15 남북공동선언」 제2항은 바로 ‘북과 남의 공존에 기초한 연방제 통일을 합의한 것’ 이라고 주장하였다.<sup>61)</sup> 따라서 한국 정부측의 해석과는 달리 북한측은 기회가 될 때마다 기존의 ‘높은 단계의 연방제’ 통일 추진 입장을 계속 밝히고 있기 때문에 북한은 연방제를 포기하지 않았음을 알 수 있다.

남북한이 상이하게 해석되는 것을 합의하는 경우는 양측이 그러한 항목을 포함하는 문서를 합의, 채택하는 전략적 목표 때문이라고 볼 수 있다. 이 경우와는 달리 북한측은 세가 불리할 경우에 체제보호를 위하여 이행할 수 없는 것까지 대폭 양보를 하여 합의서를 채택하였으나 나중에 이행을 하지 않은 경우가 있었다. 1990년대 초 남북한 총리 간의 대화에서 채택되어 1992년 2월 19일에 발효한 「남북기본합의서」는 서문, 제1장 남북화해, 제2장 남북불가침, 제3장 남북 교류·협력, 제4장 수정 및 발효 등 25조로 구성되어 있는데, 그 조항들의 90% 정도가 한국측 입장을 반영하였다. 북·미간 평화협정 체결을 고집해온 북한은 「남북기본합의서」 제5조에서 “남과 북은 현 정전상태를 남북 사이의 공고한 평화상태로 전환시키기 위하여 공동으로 노력하며 이러한 평화상태가 이룩될 때까지 현 군사정전협정을 준수한다” 는 한국측 안을 수용하였다.<sup>62)</sup>

또한 북한은 「남북기본합의서」의 ‘제2장 남북불가침’ 의 이행과

61) Ibid(검색일: 2002.5.22).

62) 「남북기본합의서」 채택에 대한 상세한 분석은 임동원, “남북고위급회담과 북한의 협상전략,” 광태환 외, 『북한의 협상전략과 남북한 관계』 (서울: 경남대학교 극동문제연구소, 1997), pp. 73-125를 참조.

준수를 위한 부속합의서(1992년 9월 17일 발효)를 채택할 때도 제10조에서 “남과 북의 해상불가침 경계선은 앞으로 계속 협의한다. 해상불가침 구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여온 구역으로 한다” 는 한국측 입장에 양보를 하였다. 1990년을 전후하여 공산권이 붕괴되고 동서냉전 체제가 해체되는 급변한 상황 속에서 체제위기 의식에 몰린 북한은 북한측 입장을 굽혀서라도 「남북기본합의서」를 채택하여야 국가 안전과 체제생존을 보장받을 수 있다고 판단한 것으로 보인다.

이렇게 북한측의 양보를 대폭 유도할 수 있었던 것은 김정일이 “쌍방간 견해 차이가 있는 내용에 대해서는 우리측 입장을 일단 고수하지만 관철되지 않을 때는 양보를 해서라도 이번 회담에서 (기본 합의서) 내용을 반드시 타결하고 돌아오라” 는 비밀전문을 1991년 12월 10일부터 13일까지 서울에서 개최된 남북고위급회담 제5차 본 회담에 참석 중인 안병수(안경호) 대표에게 내린 사실을 한국측이 전술적으로 잘 활용하였기 때문이었다.<sup>63)</sup> 그러나 김대중 대통령이 2000년 6월 남북정상회담에서 남북화해, 남북불가침, 남북교류·협력의 균형을 상세히 규정한 「남북기본합의서」 이행을 제의하자 김정일이 “당신은 왜 아름다운 수식으로 가득 찬 그러한 문서에 집착하는가”<sup>64)</sup> 라고 말한 바와 같이 애시 당초 세가 불리하여 대폭 양보한 합의를 이행할 의사가 없었다.

63) 이동복, “서동권, 「김정일 훈령」을 입수하다!”, 『월간조선』, 2000.9, p. 337.

64) 『讀賣新聞』, 2001.6.6, p. 7.

#### 4. 합의 후 불이행하는 관행의 연속

30여년 간의 대화의 진행과 수많은 합의서 생산에도 불구하고 남북한 간의 합의사항이 이행되지 않음으로써 남북관계가 개선되지 않은 배경으로 협상 개념과 협상 상대자에 대한 인식, 남북 쌍방이 각기 해석이 가능한 애매모호한 항목을 채택하고 북한측이 세가 불리할 경우 이를 모면할 목적으로 일단 불리한 내용까지 양보를 하였으나 이행할 의사가 없는 경우를 설명하였다.

이러한 배경적 요인과 함께 고려해야할 중요한 요인으로 남북한 쌍방이 합의 후 이런 저런 이유로 합의사항을 이행하고자 하는 의지가 확고하지 않는 관행을 들지 않을 수 없다. 합의사항 불이행 관행은 일단 조약이 성립된 이상 “조약은 준수되어야 한다”(Pacta sunt servanda)라는 근본규범(Grundnorm)<sup>65)</sup> 자체를 부인하는 것이다.

「7·4 남북공동성명」의 통일 3원칙에 대한 일방적 해석과 「남북기본합의서」 불이행에 대한 북한측의 태도는 앞에서 설명한 바와 같다. 일부 학자들은 북한이 「6·15 남북공동선언」을 이행하지 않는 요인으로 국내의 환경 변화에 민감하게 반응하는 북한의 의사결정을 들고 있다. 즉, 북측지도자가 「6·15 남북공동선언」의 합의사항을 의도적으로 이행하지 않고 남북한 관계를 정체상태에 빠트린 것은 부시(George W. Bush) 대통령의 대북강경정책이 남북관계에 부정적 영향을 미치고 있음을 부각하기 위한 것이라고 주장하고 있다.<sup>66)</sup>

65) 이한기(1983), p. 130.

66) 고유환, “6·15 남북공동선언의 이행과 과제,” 6·15 남북공동선언 4주년 기념 국제토론회 「6·15 남북공동선언 4년에 대한 회고와 전망」 주제발

그러나 북한은 오히려 진행 중인 대화가 대남 통일전선 구축에 부합하는지 여부에 대한 평가에 따라 남북한간 합의사항의 이행 여부를 결정하였다. 「6·15 남북공동선언」 발표 후 제1항과 제2항에 대한 남북한의 상이한 해석은 김정일이 한반도의 공산화 통일을 위한 통일전선 대상자로 김대중 정부가 합당한지를 심각하게 재평가하고 마음에도 없이 합의하였던 적절한 기회의 답방까지도 미룰 수 있는 실질적 이유가 되었다. 1971년 이후 남북한 간에 평양·서울 교환방문을 한 본회담들의 인턴벌이 짧으면 1개월, 길어야 3개월을 넘지 않은 사실에 비추어 「6·15 남북공동선언」 7개월 이후 부시대통령이 취임하고 취임 6개월 후인 2001년 6월 6일에 발표한 대북정책이 북한의 「6·15 남북공동선언」 불이행 이유라고 주장하는 것은 타당하지가 않다고 생각된다.

5년 단임의 대통령제를 실시하고 있는 한국은 정권교체가 이루어지면 전임 정권이 북한과 합의한 합의사항을 확인하려고 노력하지 않고 새로운 합의를 합의하여 전 정부가 합의, 발표시킨 합의를 무시하는 경향이 있다. 그 대표적 사례가 2000년 6월 김대중 대통령이 남북기본합의서 이행을 제의한데 대하여 김정일의 반대로 안보와 평화정착에 관한 조항이 누락되는 등 동 기본합의서의 합의 내용에 비하여 상세하지도 않고 해석에 논란의 가능성이 많은 「6·15 남북공동선언」을 채택한 것이다. 결국 ‘좋은 합의’가 확인되지 않고 무시되면서 그보다 못한 ‘새로운 합의’를 만드는 사례를 남겼다.

김대중 대통령의 햇볕정책<sup>67)</sup>도 북한과의 합의가 이행되지 않는

표논문(2004.6.15-16), p. 49.

67) 김대중의 햇볕정책은 이습 우화 중에 있는 다음과 같은 내용의 ‘북풍과 태양’이라는 이야기를 원용한 것이다. 어느 날 북풍이 이 세상에서 자신

것에 일익을 담당하였다. 김대중 대통령은 대북 화해·협력정책을 취한 바가 있는 전임 노태우, 김영삼 대통령과는 다른 몇 가지 가정과 인식에 기초하여 대북 화해·협력정책을 추진하였다.

북한을 따뜻하게 포용하면서 교류·협력을 활성화하는 것이 남북관계를 정상화하고 한반도에서 냉전구조를 해체시켜 사실상의 통일로 가는 최선의 길이며, 북한은 타도와 갈등의 대상이라기보다는 화해와 공존·공영의 대상이며, 북한 지도자 김정일 국방위원장이 판단력과 지도력을 갖추었을 뿐 아니라 개방적이며 실용적인 인물인 동시에 남의 말을 경청할 줄 알고 신사적이고 예의바르며 유머감각이 있는 지도자로 매우 긍정적으로 인식하고 대북 포용정책은 단기적으로는 북한 정권의 위기해소에 도움을 주지만 중·장기적으로는 북한체제를 변화시켜 한국의 체제와 이념 속에 통합시킬 수 있고, 한반도의 평화와 안정에 도움이 된다면 남북대화의 진전이나 관계 개선 이전에 미국과 일본의 대북 관계개선이 이루어져도 무방하다는 것 등이 그러한 가정들이다. 이러한 가정들에 입각하여 김대중 정부는 북한 측에 의한 잠수정침투사건, 핵개발 의혹 증폭, 대포동 미사일 발사 시험, 상선의 영해 침범, 두 차례의 서해교전 등 도발행위와 김정일 담방 등 합의사항 불이행에도 불구하고 남남갈등을 야기하면서도 시종일관 화해·협력정책을 견지해왔고 오히려 이러한 일관성을 대북정

---

이 제일 힘이 세다고 하자 태양은 어떤 남자가 있는 망토를 벗긴 쪽이 이기는 것으로 하자고 제의하였다. 북풍은 강한 바람으로 망토를 날려 버리려고 하였으나 남자가 망토를 두 손으로 꼭 지고 몸을 웅크렸기 때문에 망토를 벗겨내는데 실패하였다. 태양은 조금씩 조금씩 남자에게 햇볕을 쬐이자 그 남자는 더위를 참지 못하고 입고 있던 망토를 벗어던지게 되어 북풍과의 힘자랑에서 승리할 수 있었다. 김대중 정부는 폐쇄된 북한의 문호를 개방하고 변화를 유도하기 위해서는 강공보다 북한을 지원하는 것이 바람직하다는 정책을 일관되게 추진하여 왔다.

책의 업적이라고 홍보하였다.<sup>68)</sup>

대북포용정책은 금강산관광 실현, 남북간 교류·협력·지원의 활성화 등 나름대로의 성과를 거두었으나 북한 내부의 본질적 변화는커녕 북한의 대남 인식은 개선의 기미를 보이지 않고 있다. 특히 남북 정상회담을 성사시키기 위하여 2003년 6월 현대그룹 정몽헌 회장이 동 정상회담 성사를 위하여 김대중 정부의 인지 하에 정상회담 개최 전에 현금 4억 5천만 불과 평양체육관, 트럭 등 5천만 불을 비밀리에 제공하고<sup>69)</sup> 2002년 6월 29일 북한이 서해에서 선제기습공격을 하여 해전이 벌어졌으나 동해에서는 아무런 일도 없었던 것처럼 금강산 관광을 오는 것을 보고 북한측은 회담 상대방을 알잡아볼 것이다.

2002년 10월 북한측 고농축우라늄 프로그램 시인으로 야기된 제2라운드의 핵 위기가 해결될 징후가 없어 민족공멸의 위기 상황에 놓여 있고 남한측과의 핵 문제 논쟁에서 대놓고 협박을 하는데도 남한은 철도를 연결하고 개성공단 건설을 진행시키고 1,000 여명의 인원이 평양 정주영체육관 개관식에 참석하여 축제를 벌이는 것을 보고 북한측은 남한을 현안문제를 토의, 합의하여 이행 의무를 서로 부담하는 회담 상대방으로 보지 않고 오로지 경제적 실리 추구 대상으로만 간주하고 있을 것이다. 북한이 남한에 대하여 이러한 인식을 가지고 남한과의 대화에 임하는 한 북한이 원하는 경제협력·지원관련 대화는 진행되고 원하지 않는 한반도 평화 구축과 안보관련 대화는 진

68) 최완규, “대북 화해·협력정책의 성찰적 분석,” 한국정치학회·이정복(편), 『북핵문제의 해법과 전망』 (서울: 중앙 M&B, 2003), pp. 71-72, 76-77.

69) 정몽헌 회장 특검 소명서는 『조선일보』, 2003.7.3, p. A4를 참조.

행되지 않으며 남북한 간 합의사항의 이행 여부도 북한측의 뜻에 달려 있게 되는 것이다.

### Ⅲ. 바람직한 남북협상 운용 방향

냉전기는 물론 탈냉전기에 진행된 이제까지의 남북대화는 성과가 부실하였다고 평가할 수 있다. 그럼에도 불구하고 남북한이 현안 쟁점들을 해결하려면, 즉 휴전상태를 평화상태로 전환하여 평화를 정착하고 화해와 협력을 통하여 민족동질성을 회복하여 통일을 추진하려면 남북대화만이 고려될 수 있는 유일한 대안이라고 할 수 있다. 왜냐하면 통일이 아무리 좋다고 하더라도 한국인들이 지난날 한국전쟁을 통하여 막대한 인명과 재산상의 희생을 경험한 것에 비추어 어떠한 경우에도 무력에 의한 통일 시도는 국민의 지지를 얻지 못할 것이며, 또한 분단된 이후 진정한 의미의 공존을 위한 대화다운 대화가 없는 상황에서 일방의 붕괴나 흡수에 의하여 갑작스럽게 통일을 맞게 되는 것은 1990년 독일 통일이후 독일 정부가 10년 간 1조 5천억 마르크 (약 900조원) 이상을 투자하였으나 옛 동독 지역 출신 주민들이 겪는 상대적 박탈감은 물론 서독 지역보다 2배나 되는 실업률로 국민적 통합을 이룩하지 못하고 있음을 감안할 때 결코 바람직한 일이 아니다. 또한 공산주의 국가들의 붕괴로 국제정세는 탈냉전적 조류에 있고 북한의 경제난으로 수십만의 동포들이 북한을 탈출하여 중국 등 외국의 땅에서 유리하거나 한국으로 향하고 있고 북한이 핵무기를 개발하려 하여 민족공멸의 위기가 닥쳐오고 있는 상황에서 한국정부는 대화없이 대결과 대치만을 하는 현상고정 정책으로 안주

할 수도 없다.

이와 같이 남북한 간의 성실한 대화는 남북관계를 개선하고 통일로 나아가는 유일한 길이다. 따라서 이제까지의 대화에서 큰 성과가 없었다고 실망하거나 한반도 공산화 통일 실현과 일방적 이익만을 노리는 북한특유의 회담 목표와 대남 전략적 차원에서의 회담운영 때문에 대화를 해보아야 성과가 없을 것이라는 예단으로 북한과 대화를 하지 않으려 하면 이것은 격변하는 국제정세와 국민의 염원에 비추어 현명하지도 않고 올바르지도 않은 선택이다. 결국 한국에게는 시간이 걸리더라도 협상을 당당하게 하면서 효율적으로 대외, 대내정책으로 이를 뒷받침하는 문제가 남게 되는데, 아래에서는 대북 협상력을 제고하는 대책을 차례로 개략적으로 제시해보고자 한다.

## 1. 대북정책: 정확한 정세 판단과 분명한 협상목표, 과제, 협상 지침 수립

어떠한 거래나 협상에서 성공하기 위해서는 협상당사자가 상대방을 잘 알아야 하는 것처럼 한국 측은 북한이 하는 언행의 뜻과 기도를 정확히 파악하는 것이 필요하다. 2500년 전 중국의 고대 군사이론가인 손무(孫武)가 「손자병법」의 모공편(謀攻篇)에서 “상대를 알고 나를 아는 자는 매번 싸움에서 위태롭지 아니하고, 상대를 모르고 나를 아는 자는 한번은 이기고 한번은 지며, 상대를 모르고 나를 모르면 매번 싸움에서 반드시 위태롭다(知彼知己 每戰不危; 不知彼而知己知彼 一勝一負; 不知彼不知彼 每戰必殆)<sup>70)</sup>”라고 한 말은 남북한

70) 孫武 著, 노태준 역, 「신역 손자병법」 (서울 : 홍신문화사, 1994), p. 71.



관계에도 적용된다고 할 수 있다. 현실진단이 잘못되거나 정확하지 않으면 올바른 처방이나 정책이 나올 수 없다. 남북정상회담 이후 북한의 변화 그 자체보다 한국이 북한을 보는 시각에 더 큰 변동이 있다고 해도 과언이 아니다. 즉, 과거 반공적 입장에서부터 떠나 그들을 동족으로 포용하고 그들의 호의를 얻으려고 무엇이나 좋게 해석하려는 경향이 있다. 그러나 북한의 김정일은 아버지가 정한 정책을 쉽사리 바꾸지 않는다는 것을 명심해야 한다.<sup>71)</sup> 북한의 대남전략과 통일정책의 핵심은 ‘하나의 조선’이라는 논리 하에 주한미군을 축출하여 ‘민족해방’을 성취하고 남한에 노동자 계급 중심의 ‘인민민주주의혁명’을 달성하여 중국에는 북한과 같은 체제로 국가를 통합하자라는 것이다. 이것은 김일성 이래 결코 변경된 적이 없다.

북한의 말초적 변화를 본질적 변화로 호도하지 않아야 한다. 전술적 변화를 전략적 변화라고 억지를 부려서는 안 된다. 있는 현상을 그대로 파악해야지 정치적 의도로 희망적인 해석을 하지 않도록 유의하여야 한다. 같은 민족이기 때문에 민족과 통일을 위하여 허심탄회하게 대화를 나누면 이루지 못할 일이 없을 것이라고 생각하는 것은 남한 당국을 타도의 대상으로 여기는 북한에게는 적용되지 않으며 너무나 순진한 생각이다. 특히 북한의 협상행태와 한국의 협상행태가 다르다는 것을 충분히 인식할 필요가 있다.

19세기 중엽의 서구 자본주의의 가혹한 자본축적으로 야기된 계급 투쟁에서 제기된 공산주의 이념을 신봉하는 국가들은 1990년을 전후하여 대부분 몰락하였으며 아직도 이 이념을 고수하고 있는 중국, 베트남도 시장경제체제를 도입하여 새로운 변화와 개혁을 시도하고 있

71) 서대숙, “북한체제의 전망,” 서대숙 외, 『정상회담 이후의 북한: 남북관계의 변화와 전망』 (서울: 경남대학교 출판부, 2002), p. 6.

다. 그러나 북한은 ‘사회주의 강성대국 건설’ 과 ‘선군정치’ 라는 구호를 내세우고 ‘주체사상을 구현한 우리식 사회주의’ 와 김일성이 만들어 놓은 체제를 지속적으로 강화시키고 그의 교시를 새롭게 해석하는 선에서 추진하는 ‘북한식 변화’ 를 고집하고 있고 북한의 수령유일지배체제는 인권을 유린하면서 경제적 궁핍을 초래함으로써 실패한 사회주의체제의 표본이 되고 있다.

공산주의 이념의 말로(末路)나 북한의 현 실정에 비추어 한국이 남북대화를 통하여 구현할 통일 한국의 체제가 자유·민주·경제적 풍요·복지사회를 목표로 하여야 한다는 것은 재론의 여지가 없을 것이다. 이것은 빛의 세계와 어둠의 세계 중에서 전자인 자유민주주의체제를 선택하는 것과 같이 매우 자연스러운 이치이다.<sup>72)</sup> 따라서 분단 조국의 재통합이라는 명분에 휩쓸려 전쟁이든 지도자 간의 합의이든 통일만이 최상의 가치와 목표가 되어야 하며 이를 위하여 한국이 기본적 정치, 경제적 자유도 없는 북한체제로 접근해 가거나 변화를 하여야 한다는 주장은 전혀 고려될 수 없는 것이다. 이러한 맹목적 통일지상주의는 막연하지만 고귀하게 보이는 ‘민족이익’ 에 기반을 두고 있지만 국가의 안보와 국민의 자유와 생명의 안전을 고려하지 않은 것은 물론 남북한이 서로 신뢰를 하지 않고 있다는 현실을

72) 미국 예일대 법대학장으로 지명된 고흥주(Harold Hongju Koh) 교수는 뉴욕타임스(NYT)와의 인터뷰에서 클린턴 행정부 말기 매들린 올브라이트 국무장관이 북한을 방문했을 때 국무부 차관보로 동행한 후 어둠의 북한 상공을 지나 한국으로 들어서자 환하게 불빛이 밝아오면서 사람들의 활기찬 모습을 보았다고 하면서 “남북한은 같은 문화를 공유한 한민족이고, 불과 40-50 km 떨어져 있으나 ‘어둠의 세계’와 ‘빛의 세계’가 다른 점은 단지 그들이 선택한 정부의 형태였다.”고 주장하였다. Marc Santora, Public Lives; Battling the Darkness, With the Law as His Lamp, *New York Times*, 2003.11.11, section B, page 2.

무시한 것이다.

남북한은 이러한 목표를 달성하기 위하여 남북대화를 통하여 우선 정치적 통합 이전에 전쟁이 제거된 상태에서 남북한 주민들이 ‘우리 민족’이라는 공동체 의식을 갖도록 실천방안을 합의하여 이를 이행하여야 한다. 이를 위하여 남북한 당사자는 먼저 군사적 대결구도를 해소하여 우발적으로 전쟁이 일어날 가능성을 제거하고 평화를 정착하는 것과 함께 남북한 주민들이 경제, 사회, 문화 등 비정치 분야에서 교류와 협력을 지속적으로 증대하는 노력을 균형, 병행시켜 나가야 한다.

국제정치학의 통합이론<sup>73)</sup>이나 남북한 간이나 이웃 중국·대만 간의 사례를 보더라도 비정치 분야의 교류·협력 증가<sup>74)</sup>가 자동적으로 군사적 대결관계를 완화하여 국가통합으로 갈 수 없다는 것이 입증

73) 국가통합이론에 대한 개략적 설명은 박재영, 『국제정치패러다임: 현실주의·자유주의·구조주의』 (서울: 법문사, 1996), pp. 314-340과 이상우, 『국제관계이론: 국가간의 갈등원인과 질서유지』, 3정판 (서울: 박영사, 1999), pp. 538-557을 참조. 기능주의와 신기능주의에 대하여는 David Mitrany, *A Working Peace System* (Chicago: Quadrangle Books, 1966)과 Ernst B. Hass, *The Uniting of Europe* (Stanford University Press, 1958)을 각기 참조.

74) 지난 5년간 남북한간에는 김대중 정부가 취임한 1998년 2억 2천 2백만 불, 1999년 3억 3천 3백만 불, 2000년 4억 2천 5백만 불, 2001년 4억 3백만 불, 2002년 6억 4천 2백만 불, 2003년 7억 2천 4백만 불로 점진적으로 증가하였으나 남북한간 군사적 긴장완화와 평화정착에는 전혀 기여를 하지 못하고 있다. 1991년 이래 중국 대륙에 대한 교역과 투자가 꾸준히 증가하고 있는 대만의 경우에도 2003년 말 현재 대륙과의 총수출입은 338억 2천 7백만 불(대만이 195억 8천7백만 불 흑자), 대륙에 대한 투자도 1991년부터 2003년 말까지 33,537건의 프로젝트에 343억 8백만 불에 달하고 민간차원의 소규모 차관도 1,751,832건에 74억 6천 8백만 불에 달하였으나 대만 해협의 군사적 긴장은 전혀 완화되지 않고 있다.

되었음에 비추어 평화정착과 비정치 분야의 교류·협력 병행은 타당하게 보인다. 따라서 2000년 6월 남북정상회담에서 합의된 남북공동선언에서 남북한간의 군사적 긴장완화와 평화정착에 관한 항목이 포함되지 않은 것은 시정되어야 하며 국방장관 간의 회담은 열리지 않고 경제교류·협력을 위한 회담만 개최되고 있는 현실도 시정되어야 한다. 이러한 점에서 2004년 2월과 4월에 개최된 제13차, 제14차 남북장관급회담에서 한국측이 강력히 제의한 바에 따라 “한반도의 군사적 긴장완화를 위한 남북한 군사당국자회담의 조속 개최”를 합의한 것은 현 정부가 김대중 정부와는 달리 ‘평화번영정책’의 구현을 위하여 성실히 노력하고 있는 것으로 평가를 받고 남남갈등 완화에도 기여할 수 있을 것으로 보인다.

남북한 쌍방은 남북장관급회담의 합의에 의거하여 5월 26일 금강산에서 제1차 남북장성급 군사회담을 개최한데 이어 6월 3일-4일 속초에서 제2차 남북장성급 군사회담을 개최한 후 한반도에서의 군사적 긴장완화와 공고한 평화를 이룩하기 위하여 공동으로 노력하기로 하고 서해상에서의 우발적 군사충돌 방지와 군사분계선 지역에서 선전활동 중지 및 선전수단 제거를 위한 구체적 실천사항을 명기한 합의서를 발표하였다. 동 합의는 남북한간의 군사긴장완화와 신뢰구축의 첫걸음이며, 비정치분야의 교류·협력과 군사협력의 병행추진을 위한 환경조성도 된다는 점에서 높게 평가될 수 있다. 그러나 동 합의서는 “해상불가침구역은 해상불가침 경계선이 확정될 때까지 쌍방이 지금까지 관할하여 온 구역으로 한다”라고 규정한「남북기본합의서」의 ‘제2장 남북불가침’의 이행과 준수를 위한 부속 합의서(1992년 9월 17일 발효)의 관련조항보다 후퇴하여 남북한 해군 간의 경계선을 분명히 밝히지 않고 있다. 또한 합의서를 발표한

당일 북한 중앙통신이 “남조선군이 서해 영해 깊이 전투함선을 불법 침입시켜 어선을 위협하는 군사적 도발을 감행하였다” 고 비난한 점에 비추어 북방한계선을 둘러싼 갈등은 계속 벌어질 것으로 보인다.

평화정착과 비정치 분야의 교류와 협력이 병행되어야 한다는 입장에서 2002년 10월 초 켈리(James Kelly) 미국대통령특사가 평양을 방문한 자리에서 북한 측이 시인한 고농축 우라늄 프로그램을 포함한 핵무기 개발의 의혹이 해소되지 않는 한 적극적인 대북 경제 교류와 지원은 반드시 지양하여야 할 것이다. 한반도에서 재래식 무기에 의하든 핵전이든 개전 초기에 8백만 명 이상의 인명 살상의 위험이 있는 상황에서 어떠한 한국의 기업인도 스스로 시범적 수준을 벗어난 대규모의 대북투자나 협력을 하려는 위험을 지지 않으려 할 것이며 또한 평화와 협력이 남북한 관계개선을 위한 수레의 두 바퀴라는 점에서도 당면한 북한 핵 위기가 해결되어야 남북한 간에 경제 교류·협력이 확대될 수 있을 것이라는 이 주장은 지극히 타당한 것으로 보인다.

한반도의 평화정착과 남북한 간 비정치 분야의 교류·협력 병행이라는 두 가지 과제 실현을 위한 국민적 공감대 조성을 위하여 당장 고통을 받고 있는 이산가족문제의 해결, 납북자와 국군포로의 송환 문제, 북한 동포를 위한 식량, 약품지원문제와 같은 당면문제들은 평화정착과 비정치 분야의 교류·협력이 제도화되기 이전이라도 같은 민족으로서 인도적 차원에서 협의, 해결해 나가도록 한국정부가 적극 나서서 것이 바람직하게 보인다. 특히 「6·15 남북공동선언」 발표 초기 김대중 정부의 대북정책에 대한 국민의 높았던 지지율이 급락하였던 요인 중의 하나가 납북자, 국군포로문제에는 등한시하면서

비전향 장기수를 일방적으로 북한에 송환한 것이었음을 유념하여야 할 것이다.

한국정부와 대표들이 북한과 대화를 할 때는 오로지 자유, 민주, 경제적 풍요와 복지사회 건설 목표 달성과 민족공생·공영에 부합하는 의제들이 채택되도록 노력을 하여야 실제로 대화의 장에서는 한국측은 ①양보가 가능한 것과 절대로 양보할 수 없는 것을 분명히 하고, ②합의사항에 대한 해석이 명확히 일치하지 않을 때는 시간을 갖고 대화를 하되, 끝내 접근이 되지 않으면 이를 채택, 발표하지 않아야 한다. 더 이상 북한의 통일정책으로 해석될 듯한 원칙적 조항과 남한의 기능주의적 접근을 병렬한 합의를 채택하는 것은 지양되어야 한다. 합의서가 발표되자마자 남북한이 각기 다르게 해석하고 집행이 되지 않은 것은 남북한 간의 불신만을 초래할 것이다. ③임기 내에 성과를 거두려고 조급증을 보이거나 협상 결과에 대한 희망적, 낙관적 내지 기대성향의 분석을 하지 않아야 한다. 주한 미군철수, 연방제에 대한 김대중 정부의 설명은 북한으로부터 과도한 보상과 기대를 갖도록 한다. ④북한이 동포이면서도 적인만큼 민족의 공동 이익이 될 수 있는 여러 대안들을 개발하여 원만한 합의를 하도록 하기 위하여 인내를 갖고 노력을 하여야 하되, 한국의 안보와 입장을 반드시 견지하여야 할 상황에서는 단호하게 대처하는 대북 포용·강경정책을 병행하여야 한다.<sup>75)</sup> ⑤남북한은 합의 이후 곧바로 불이행

75) 2002년 12월, 2003년 6월, 그리고 2004년 2월 고려대 이내영 교수가 중앙일보, 한국일보와 협조하여 약 6개월의 간격을 두고 세 차례 일반국민의 대외인식에 관한 여론 조사를 한 결과 대북 포용정책과 강경정책을 병행하여야 한다는 입장이 70.1%, 70.1%, 57.1%로 나타났다. 이내영·정한울, “반미여론과 한미동맹,” 『국가전략』, 제9권 3호 (2003), p. 66; 이내영, “대외관계에 대한 세대간의 인식격차,” 아시아재단·한미협회 공

하는 약속의 고리를 끊고, 일단 합의하면 반드시 이행, 준수되어야 한다는 관행을 만들어내야 하며 이를 위하여 한국부터 결연한 의지로 합의사항 이행 입장을 견지하여야 한다.

특히 한국의 새 정부는 취임할 때마다 임기 내에 남북관계 개선의 획기적 전기를 마련하여 성과를 낼 욕심으로 국민적 합의 없이 갈등을 야기해 가면서 무리하게 남북관계를 진전시키는 일이 다시는 되풀이되지 않도록 경계하여야 할 것이다. 남북협상은 정권적 차원의 문제가 아니라 국민 전체의 안보와 민족의 진로가 달려 있는 중대사이므로 국민적 합의와 국민 전체의 지지를 배경으로 하여 추진되어야 할 것이다. 이렇게 될 경우 협상대표단의 입지가 넓어지고 국민 전체의 힘도 실리게 될 것이다.

## 2. 대외정책: 국제공조 강화, 특히 ‘북한식 민족공조’에 대한 오히려 인한 우방국과의 불화 방지에 유의

한반도문제는 주변 열강의 이해관계에도 긴밀히 연결되어 있는 복합적 문제이기 때문에 한반도 문제가 남북한 당사자만이 해결해야 할 문제라고 고집하거나 회담 부실의 모든 책임이 남북한 당국자들에게만 있다고 주장하는 것은 온당치 않다. 군사, 경제적으로 세계 강국들인 미국, 중국, 일본, 러시아 등 한반도를 둘러싼 주변 4강은 여전히 냉전적 시각에서 한반도를 보고 있고 화해·협력을 통해 언젠가는 반드시 등장하게 될 한반도의 통일국가와 자국 간의 관계에 대

---

동주최 심포지움, 『한국의 신세대와 대외관계의 인식』 (2004.4.21, 서울 신라호텔), p. 10; 특집 “노무현과 미국 1년,” 『한국일보』, 2004.2.23, p. A 6.

하여 긍정적인 전망을 내리지 못하고 있는 실정이다.

새롭게 등장할 한반도의 통일국가가 어떤 이념과 체제를 가진 국가이어야 하며 어떤 대외관계를 설정하게 될 것인가는 분명하다. 앞에서 남북대화에 임하는 한국의 목표를 논할 때 논술한 것처럼 공산주의라는 정치이념이 몰락한 오늘날 새롭게 등장할 한반도의 통일국가는 인류가 창조한 보편적 가치를 민족의 전통과 문화 속에 용해시켜 자유와 민주, 복지 그리고 시장원리가 거침없이 작용하는 그러한 국가가 되어야 할 것이다. 또한 새로 출현할 통일국가야말로 세계사의 흐름에 철저하게 부응하는 평화지향적인 국가가 될 것이다. 이러한 시각에서 남북한은 통일 이전에 항상 주변 제국의 의구심을 해소하고 평화와 안전을 위해 노력하고 있는 자신들의 모습을 이들 주변 국가들이 분명하게 이해하도록 보여주어야 한다.

따라서 한국은 한반도에 대한 그들의 이해관계와 관심을 충분히 고려하면서 협력을 요청하는 지혜를 발휘하여 대북정책에 대한 한반도 주변국들의 지지를 얻어 나가야 한다. 미국은 대량살상무기의 확산 방지와 국제테러의 근절 차원에서, 중국은 북한 붕괴 시 피난민의 중국 유입 방지 등 자국의 안보를 위한 한반도 현상유지 차원에서, 일본은 북한의 대량살상 무기에 대응하는 차원에서, 러시아는 북한에 대한 영향력 회복 차원에서 한반도에 대한 정책을 조정하고 있는데 한국은 이러한 국가들의 대한반도 정책과 조화를 하고 균형을 이루는 것이 중요하다.

남북관계의 개선이나 분단된 조국의 통일문제는 마땅히 남북한 민족 당사자들이 머리를 맞대고 자주적 입장에서 해결해야할 '진정한 의미의 민족공조' 의 사안이다. 또한 격변하는 국제정세 속에서 나라의 안보를 지키기 위하여 주변국들과 협력을 하고 군사적 동맹관



계를 유지하는 것 역시 당연한 일이다. 그러한 의미에서 한국은 국가 이익과 안보를 위하여 동맹을 통한 자주외교도 벌여야 한다. 이와 같이 자주와 동맹이라는 두 낱말은 서로 부정하고 대결을 하는 의미를 가진 것이 아니라 균형적으로 보완 발전시켜야 하는 과제이다. 오늘날 한국 사회의 어느 누구도 자주와 동맹 중 어느 하나를 배제하여야 한다는 견해를 견지하고 있지 않으나 정부 내에 자주파와 동맹파가 따로 있는 것처럼 비추어지는 것은 국론분열을 초래하고 ‘다른 의미의 민족공조’를 주장하는 북한 측의 대남전략 추진에 자신감을 줄 가능성이 있다.

2000년 6월 「6·15 남북공동선언」 이후 북한 측은 동 선언의 여타 합의사항 이행보다도 제1항 “나라의 통일문제를 그 주인인 우리 민족끼리 서로 힘을 합쳐 자주적으로 해결해 나가기로 하였다”의 이행을 지속적으로 강조하고 있다. 「6·15 남북공동선언」 발표 이후 한국 정부는 제1항을 민족자결(민족문제의 당사자 해결)의 의미로 해석하면서 북한 측이 미군의 존재를 인정하는 바탕 위에 공동선언이 이루어진 것이라고 강조하였으나 북한 측은 제1항이야말로 외세인 주한미군 철수를 의미한다고 주장하고 있다. 제2라운드의 북한 핵 위기가 발생하자 북한측은 핵문제는 “남과 북의 조선민족 대 미국과의 문제” 이므로 남한이 미국의 대북압살정책에 동조하는 것은 반역행위라고 하면서 남북한이 「6·15 남북공동선언」에 따라 민족공조를 강화하여 온 민족이 단합된 힘으로 미국의 대북 압력에 공동으로 대항하자고 주장하고 있다. 이제 북한 측의 민족공조 주장은 주한미군철수 주장에서 남북한의 대미 공동투쟁 요구에 까지 이르렀다고 할 수 있다.

최근 북한이 ‘민족공조’를 내세워 남북한 온 민족이 미국의 대

북 압력에 공동으로 대항할 것을 주장하고 있는 것은 1920년대 초 레닌(Vladimir I. Lenin)이 중국, 인도 등 아시아 제국을 공산화할 목적으로 반제국주의통일전선을 제시하여 이들 국가의 전 민족이 계급을 초월하여 함께 서구 억압국들에게 대항하여 투쟁할 것을 호소한 바와 같이 북한의 핵 개발 의혹에 강경하게 대처하고 있는 미국과의 대결에 6·25 동란 이후 태어난 한국의 전후 세대들의 초이념적인 민족주의 성향과 「6·15 남북공동선언」이후에 조성된 대북한 온정주의에 끌리고 있는 한국 국민들의 민족정서를 이용하려는 계산이 있다.

평화정착은 커녕 초보적인 군사적 긴장완화와 신뢰구축을 위한 조치가 마련되어 있지 않은 현 상황에서 핵·미사일까지 개발하고 있는 북한과 군사적으로 대치하고 있는 한국은 한반도의 평화정착과 민족의 공생·공영을 위하여 진정한 의미의 민족공조를 하는 것과 함께 한미동맹관계를 포함하는 국제공조를 지혜롭게 조화시켜 나가야 할 것이다. 이를 위하여 한국은 민족공조의 입장에서 북한과 군사적 대결 해소문제의 논의를 추진하면서 국제공조의 입장에서 북한 핵 위기 해소를 위한 미국 등과의 공조를 긴밀히 하고 안보문제에 대하여 있을 수 있는 미국과의 시각 차이를 공개적으로 노출하는 대신에 외교적 협력을 통하여 조정해 나가야 할 것이다.

### 3. 대내정책: 선진국 수준으로의 체제개혁과 변화로 북한의 변화를 선도

한국은 1969년을 분기점으로 하여 북한에 비하여 경제적으로 우위에 놓이게 되고 국제관계가 미·중간의 대화 개시로 데탕트 무드가

조성되는 시기에 군사적 대결을 강화하고 있던 북한에게 대화를 제의하여 대화의 문을 연 이래 한반도의 평화정착과 평화적 통일을 위하여 때로는 문제해결전략, 경쟁전략, 양보전략을 구사하여 합의서를 도출하기도 하고 때로는 국내에서의 정치적 갈등에도 불구하고 대북 포용정책을 내세워 이른바 ‘퍼주기 식 지원’을 하였으나 남북한 관계는 북한식의 체제 강화와 일관된 공산화 통일전략으로 인하여 의미 있는 개선을 이룩하지 못하였다. 국제정세의 탈냉전시대로의 전환에도 불구하고 앞으로 동북아 관계가 냉전시대의 질서체제와 시각을 벗어나지 못하고 핵무기와 장거리 미사일까지 개발하면서 ‘민족해방’과 ‘인민민주주의혁명’에 의거하여 현 남한체제를 전복시켜 궁극적으로 한반도를 공산화 통일시키려는 북한의 공산체제와 대남 전략에 본질적 변화가 없는 한, 다시 말하면 북한이 대화의 상대방인 남한 체제를 거부하고 파괴만을 목표로 하는 노동당 규약에 입각하여 행동한다면 또다시 30년이 지나도 남북한 관계는 크게 개선되지 않을 것으로 전망된다.

이렇게 어두운 전망을 돌파하기 위하여 한국은 대내체제를 정비하는 것이 시급하다. 한국은 북한과는 대화의 끈을 놓지 않고 대화를 통하여 북한의 변화를 유도하고 주변국들과도 긴밀한 협조를 해 나가야 하지만, 대내적으로 한국의 체제변화와 개혁이 북한의 정치문화(군사국가체제문화, 전체주의적 대가족국가관, 혁명적 대남관 등)와 북한의 정신구조<sup>76)</sup>의 변화를 유도할 수 있을 것이라는 점에서 한

76) 세계의 각 문명권에는 그에 특유한 ‘정신구조’가 존재하는데, 이 정신구조는 세계관 또는 프랑스어의 사고방식(mentalité)에 해당한다. 따라서 세계외교사는 각 문명권에 고유한 ‘정신구조들’의 충돌이라고 규정할 수 있다. 김용구, 『세계관 충돌과 한말 외교사, 1866-1882』(서울: 문학과 지성사, 2001), p. 43.

국이 먼저 정치, 사회체제를 선진국 수준으로 변화하고 개혁하는 자세로 모범을 보여 북한의 변화를 선도하는 것이 필요하다. 정치적 및 시민적 자유, 경제성장과 국민이 향유하는 복지의 수준은 남북한 간에 비교도 할 수 없을 정도로 한국이 월등하게 앞서 있지만, 어느 나라든 한국의 수준을 선진국 수준으로 평가하지는 않을 것이다. 따라서 앞으로 한국은 대내적으로 자유, 민주, 복지를 확대하고 세계 평화와 인권 증진에 기여하는 방향에서 북한에게 모범을 보이는 리더십으로 먼저 진정으로 체제를 변화시키고 개혁을 하기 위하여 국력을 집중해 나가야 할 것이다.

한국의 자유민주주의 체제는 정치시스템이 심각한 수준의 지역반목과 대립, 세대간 갈등<sup>77)</sup>으로 인하여 안정된 수준의 국민적 합의를 조성하지 못함으로써 원활한 국정운영과 경제발전을 저해하고 있고 전·현직 정치지도자들이 부패에 연루되는 일들이 일상사가 되고 있는 정치적 후진성을 면하지 못하고 있다. 한국이 이러한 자유민주주의의 문제점을 개선하고 부패를 추방하는 진정한 의미의 정치적 개혁을 하지 못하는 한 왕조체제와 수령제를 결사적으로 옹위하고자 하는 북한에 변화의 바람을 보내지 못할 것이다. 오히려 2002년 12월 19일 제16대 대통령선거와 2004년 4월 15일 제16대 총선 시에 보인 바와 같이 북한은 대내외 정책의 현안문제에 대하여 갈라진 한

77) 2002년부터 2004년 현재까지의 한국사회의 대외인식을 분석하여 보면, 세대별, 이념성향별(진보, 중도, 보수), 지역별, 대선지지자별로 대미/대북 인식 등 안보의식이 뚜렷한 차이를 보이는 양극화 현상을 보이고 있다. 상세 내용은 이내영(2004)을 참조. 특히 한국의 2030은 친북, 반미성향이 강하고, 5060은 그 역으로서 친북의식과 반미의식은 정확히 연령집단과 교차하고 있다. 송호근, 「세대, 그 갈등과 조화의 미학 한국, 무슨 일이 일어나고 있다」 (서울: 삼성경제연구소), pp. 235-237.

국 사회 여론의 대결과 갈등을 부추기면서 한반도 공산화 통일을 위한 대남 전략을 적극 추진하고 남한에서 이른바 ‘장군님의 칭송’ 목소리가 날로 높이 울려 퍼지고 있다는 자신감을 키울 것이다.

오늘날 한국의 경제상황은 IMF 관리체제 때보다 심각할 정도의 어려움을 겪고 있고 2000년 소득기준으로 국내도시가구 10.1%가 최저생계비에 미달하는 ‘절대빈곤층’이며, 이를 수치로 환산하면 470만 명에 이른다. 그들 중에는 정부로부터 월 324,011원(4인 가족의 경우 928,398원)의 최저생계비를 지급받는 극빈층 기초생활수급자 142만 명과 소년소녀 가장과 점심을 굶는 약 30만 5천명의 결식아동, 사실상 실업 상태에서 하루하루 인력시장에서 생계를 잇는 청·장년층 약 200만 명, 비닐하우스나 임대 아파트에 혼자 사는 노인들 약 64만 명이 포함된다. 한국의 절대적 빈곤율은 1996년에는 5.5% 이었으나 2000년에는 10.1%로 늘어났는데, 이 같은 현상은 한국이란 공동체의 안정에 적신호를 나타내는 것이다.<sup>78)</sup>

중앙일보는 ‘가난에 갇힌 아이들’ 제하 5회의 시리즈 특집에서 한국 사회에는 2003년 12월 말 현재 의식주도 해결하지 못하여 정부로부터 생계지원을 받는 절대빈곤층 가구 출신의 아동을 비롯하여 이혼 등으로 인한 가정해체와 실직 등으로 인하여 갈 곳이 없어서 교육, 의료 등의 혜택을 받지 못하고 있는 빈곤층의 아동이 약 100만 명이 된다고 밝혔으며<sup>79)</sup> 2004년 1월 2일 재정경제부는 한국노동연구원원의 보고서를 인용하여 2003년도 국내 취업자 숫자가 2002년 말

78) 『조선일보』, 2004.1.1, p. A1, A6; 유경준, “소득분배의 국제비교를 통한 복지정책의 방향,” 『KDI 정책연구』, 제25권 제2호 (2003), p. 78.

79) 『중앙일보』, 2004.3.22, pp. 1, 6-7; 3.24, pp. 1, 4-5; 3.26, pp. 1, 4-5; 3.29, pp. 1, 4-5; 3.31, pp. 1, 8-9.

2,217만 명보다 4만 명이 줄어든 2,213만 명으로서 30대 5명 중 1 명이 실직자라고 발표하였다.<sup>80)</sup>

이와 같이 IMF 관리체제 때보다 피부로 느끼는 경기불황의 정도가 심각한 국내 경제를 고려한다면 당장 추진하고 있는 북한과의 경제교류, 협력은 물론 통일에 대비한 남북한 간의 균형 발전 추진도 감당하기가 어렵게 보인다. 외부의 경제원조로 연명하고 있지만 북한은 젊은이들을 포함하여 수백만 명의 사람들이 일자리가 없고 부와 복지가 편중되어 있는 남한의 ‘경제적 풍요’를 부러워하지 않고 오히려 비난의 소재로 활용할 것이고 이러한 ‘경제적 풍요’보다는 고난의 경제를 이겨내는 것을 자랑하려 할 것이다. 이와 같이 정치적 후진성과 함께 경제적 어려움이 가중되고 있으면서도 부와 복지가 편중된 경제상황이 해결되지 않는 한 한국은 북한의 변화를 유도할 수도 없고 기대할 수도 없을 것이다. 따라서 한국정부는 세계 경제 회복에 발맞추어 경제회복을 위한 특단의 조치를 시행하고 새로운 일자리를 계속 만들어 고용확대를 통한 탈빈곤정책을 펴는 것을 최우선과제로 삼아 전력투구하는 것이 시급하게 보인다.

#### IV. 결 론

남북관계의 질적인 개선과 통일을 위하여 한국은 지난 30여 년 동안 변화하는 국제관계 질서와 한반도의 냉전질서의 양 틀 속에서 북한을 상대로 각종 전략, 전술로 대응·타협하여 전략적으로 모호한

80) 『매일경제』, 2004.1.3, p. 2.

용어로 된 문서와 통일장전이라고 평가할 수 있을 정도로 완벽한 문서를 합의해보기도 하고 무원칙한 지원과 협력으로 북한을 포용해왔으나 의미 있는 성과를 거두지 못하고 오히려 한국 내부의 세대 간, 지역간 이념갈등을 심화시키고 있다.

따라서 이제까지 북한과의 대화 경험에 비추어 북한만을 상대로 하여 북한의 변화를 유도하려는 한국측의 전략은 불충분한 것으로 평가되며 이렇게 하여서는 또다시 30년이라는 한 세대가 지나가도 북한의 수령유일지배체제와 한반도 공산화 통일전략을 변화시킬 수도 없고 남북대화를 통한 남북관계의 질적인 개선은 요원하게 보인다. 그러므로 앞으로 한국측은 ①북한과의 대화에서는 평화, 자유, 민주, 번영·복지사회 건설과 민족의 공생·공영을 위한 분명한 원칙을 견지하면서 합의하면 반드시 이행하는 관행을 만들어 분쟁해결수단으로서의 협상의 효율성을 제고하고 ②대화 밖에서는 세계화와 개방화의 새로운 국제 질서와 함께 하면서 안보문제에 대한 우방국과의 공조를 긴밀히 하고 ③디지털 정보시대에 맞추어 국민의 민도를 높이고 구태의연한 자신의 정치, 경제, 사회 분야의 각종 제도를 과감하게 선진제도로 쇄신하여 북한에게 모범을 보이는 세 가지 방면의 노력을 해야 할 것이다. 특히 한국이 지향하고 있는 자유민주체제와 시장 경제체제가 선진국 수준으로 변화되고 개혁을 할 때 북한은 스스로 한반도의 공산화 통일 포기를 스스로 깨닫게 될 것이다.

끝으로 합의사항 이행 여부에 대한 남북한의 태도를 가늠할 수 있는 최근의 동향을 언급하면서 이 발표를 끝내고자 한다. 남북한 쌍방은 두 차례의 남북장성급 군사회담에서 서해상에서의 우발적 군사충돌 방지와 군사분계선 지역에서의 선전활동 중지 및 선전수단 제거를 위한 구체적 실천사항을 명기한 「6·4 합의서」를 발표하였다. 그

리고 6월 10일-12일 개성에서 개최된 남북장성급회담 첫 실무대표 접촉에서는 「6·4 합의서」이행을 위한 부속합의서까지 합의하였다. 동 합의들은 비록 국지적 충돌예방수준이지만 남북한간의 군사적 긴장완화와 신뢰구축의 첫걸음이고 비정치분야의 교류·협력과 군사협력의 병행 추진을 위한 환경조성도 된다는 점에서 높이 평가될 수 있다. 이번 합의의 이행 여부는 다시 한번 남북한이 합의 후 합의사항을 이행해오지 않은 약속을 끊느냐 하는 시금석으로 보여 귀추가 주목된다.

## 제1발제 토론

### ◆ 사회

노명준(한국외국어대 명예교수)

### ◆ 발표

분쟁해결 수단으로서의 남북협상: 실제와 교훈  
· 송종환(명지대 교수, 전 주미대사관 정무공사)



◆ 토 론

- ▶ 장명봉(국민대 교수)
  
- ▶ 송정호(통일연구원 책임연구원)

## 토 론

### 장명봉(국민대 교수)

지금 송중환 교수가 발제한 것은 대체로 경험을 바탕으로 해서 남북한에 대한 인식에 기초해서 말씀한 것 같다. 주로 1998년까지 남북협상에 임하시고 수고하셨던 말씀을 해주셨는데, 이제 중요한 것은 남북간의 관계가 급변한 것은 1998년 이후부터라는 사실이다. 말하자면 국민의 정부가 들어서면서부터 급변하게 됐고 그 결정적인 계기는 2000년 정상회담, 그리고 615공동선언이다. 그 이전에 이루어진 남북간 협상이라든가 합의들은 지금 들은 바와 마찬가지로 여러 문건들이 나왔지만 이행되지 않았던 것들이다.

남북간 신뢰의 기초가 마련된 것이 2000년 정상회담부터라고 저는 본다. 정상회담 개최야말로 남북관계를 진전시키는 한편 남북관계에 있어서 신뢰의 기초를 마련한 전환점이 되었다고 본다. 그러므로 정상회담 이전과 이후를 구별해서 판단해야할 사안이 아닌가 생각된다. 지금 알다시피 장관급회담이 14차 이루어졌으며 많은 합의들이 이루어졌고 그러한 합의들이 이행이 되고 있다. 남북교류협력 부문을 비롯해서 마침내 군사부문에 이르기까지 합의를 보고 있지 않은가? 이것은 햇볕정책의 결실들이다. 햇볕정책의 결실 중에 핵심적인 것은 정상회담과 615공동선언이다. 615공동선언에 입각하여 당국간 회담, 이산가족상봉, 각 부문에 걸친 교류협력이 활성화되고 있고 그것이 남북간의 신뢰에 바탕을 두고서 이행되고 있다.

우리가 지난 6월 15일에 군사분계선 지역에서 선전활동을 중지했고 선전수단을 제거했다. 과거 이때 서해에서 꽃게철에 우발적인 해

상충돌이 1999년, 또 2002년에 있었다. 그런 것을 방지하기 위해서 장성급회담이 열렸고 이제 쌍방의 우발적 충돌 예방을 하기 위한 조치를 취하기로 했다. 이를 볼 때 남북간에 상당한 진전이 이루어졌으며, 우리는 이것을 부정적으로 평가해서는 안되며, 긍정적으로 평가해야 할 것이다. 특히 장성급회담은 남북관계에 있어서 실질적인 진전의 계기를 마련하고 있다. 이것이 더욱 발전되어 군사회담이 정형화되고 앞으로 국방장관급회담으로 격상되기를 바란다. 또 한편으로는 저도 민간급 대표로서 북에 여러 차례 다녀왔고 북측에 있는 고위 인사들도 만났다. 북에 이른바 순수한 민간단체는 없지만 민간급 공동행사를 할 때는 북의 당국자도 나오는데, 그때 만나서 대화도 나누고 한 바 있다.

북한 사람들의 마인드는 2000년 정상회담을 계기로 아주 변했다고 한다. 결정적으로 변했다는 것을 북쪽에서는 ‘대사변’이라는 말로 표현한다. 남쪽에 있는 많은 인사들이 평양에 수백 명씩 갈 수 있는 것도 정상회담, 6·15공동선언 아니면 불가능했을 것이다. 과거 같으면 상상할 수도 없었던 일로 수백 명이 어떻게 평양에 가서 같이 공동행사도 하고 구경도 할 수 있었겠는가. 정상회담이야말로 그것을 가능하게 했고 6·15공동선언의 결실로 그렇게 된 것이다. 그것을 계기로 해서 북쪽 사람이 남쪽에 대한 인식, 남쪽 주민에 대한 인식, 남쪽 당국에 대한 인식이 아주 확 달라졌다고 한다. 그쪽 표현을 빌리자면 확 달라졌다고 한다. 실제 만나봐도 그런 마인드를 가지고 있다. 과거 같으면 적대심을 가지고 경계도 하기 마련인데 지금은 민간도 만나서 아주 격의 없이 대화도 하고 정도 나누고 한다. 정상회담 이후 남북관계는 변했고 북쪽 사람의 마음도 변했으며, 이것이 대외적으로 나타나고 있다.

그래서 이러한 변화한 현실을 인식하고 그 현실에 맞도록 우리의 정책도 조정할 필요가 있다. 이전 말씀 가운데 북은 변한 게 하나도 없고 변한 건 우리 눈이 변했다고 한 것은 우리의 잘못된 판단이라고 생각한다. 어떻게 보면 거꾸로 북은 변했지만 남쪽의 눈이 오히려 변하지 않는 측면이 있다. 변화 여부와 관련하여 말한다면, 우리의 보수층이라고 할까, 수구세력이라고 할까. 오히려 변하지 않는 것 같다.

우리 헌법은 전문에 조국의 평화적 통일의 사명이라는 대명제를 제시하고 있다. 통일 명제를 우리 헌법은 천명하고 있고 그와 아울러 정의, 인도와 동포애로써 민족의 단결을 공고히 한다고 밝히고 있다. 이러한 기초 위에서 우리가 대북정책도 추진할 필요가 있다. 그러한 헌법 정신에 기초해서 북도 지원해주고 그렇게 해야 된다고 생각한다. 북을 지원하는 것을 “퍼주기다, 맹목적인 지원이다” 라고 표현하는 것은 헌법 정신과도 부합되지 않는다고 본다. 또 우리 현행헌법은 6·10항쟁을 통해서 여야 합의로 이루어진 헌법이다. 4조 평화통일조항을 보면 “우리는 통일을 지향한다. 평화통일 정책을 수립하고 추진한다.” 라고 규정하고 있다. 대통령에게 그러한 의무도 부과하고 있지 않은가? 이러한 관점에서 우리가 퍼주기라고 보는 것은 잘못된 인식이다. 주었다고 하는 것은 어느 분이 계산한 바에 의하면 1인당 국밥 한 그릇 값에 해당하는 것이다. 또 어떤 사람은 담배 한 갑 정도를 주었다고 계산을 했는데, 이런 것을 가지고 퍼주었다 이야기 하는 것은 잘못된 것이다.

이제 남북간에 합의를 하면 꼭 이행이 되어야 한다. 과거에는 선합의 불이행이 관행처럼 되었지만, 앞으로는 합의가 이루어지면 반드시 이행이 되어야 한다. 이행되는 기초가 뭐냐면 남북간의 신뢰이다. 신뢰의 구축이 없으면 합의해 놓고 불이행의 악순환이 되풀이된

다. 신뢰는 결국 정상회담을 통해서 이루어지는 것이다. 1차 정상회담을 통해서 그나마 이 정도 남북간의 관계가 진전되었고, 많은 합의들이 있었고 이행되고 있다. 제2차 정상회담이 이루어질 필요가 있다. 그렇게 되면 더욱더 신뢰의 기반이 마련되고 남북관계가 큰 발전을 할 수 있다. 끝으로 남북관계는 합의가 이행됨으로써 법적 관계로, 규범적 관계로 발전시켜야한다. 남북관계가 규범적 관계로 발전될 때 그때 비로소 남북이 과거처럼 합의된 것을 불이행하거나 뒤엎거나 하지 못할 것이다. 정권이 바뀌었다 해서 앞선 정권이 합의한 것을 무시하거나 사문화시키는 일은 없을 것이다.

남북관계는 합의도 잘해야 되지만 반드시 이행이 되어야 하고, 그럼으로써 규범적 관계로 발전시켜야 하겠다. 그렇게 하면 우리 대통령도, 북의 김정일도(일인지배체제라고 해도) 마음대로 못할 것이다. 이런 관계로 진전시키는 것이 우리들이 해야 할 일이 아닌가 생각한다. 특히 법학도, 법학자들이 해야 할 과제가 아닌가 생각한다.

### 송정호(통일연구원 책임연구위원)

앞서 장명봉 교수님께서 말씀하신 대로 북한을 평가하는 데 있어서는 2000년 이전과 이후가 구별이 되어야 할 것 같다.

송중환 교수님께서서는 현직에서의 많은 경험들, 그리고 한국 측 대표들, 사계의 전문가들과의 인터뷰를 통해서 『북한 협상행태의 이해』라는 저서를 내 놓으셨다. 이전 과거 공산주의 전략·전술의 관점에 편중되었던 북한 협상연구의 경향에 문화적 접근 방법을 동원해서 북한의 정치문화를 접근시키고 각 단계별로 반복되어서 나타나는 북한 협상행태의 패턴에 대해서 연구한 부분에 대해서는 기존 연구 성과를 보완한다는 평가를 받고 있다.

여기서 여러 가지 송 교수님과 견해가 일치되는 부분은 빼고, 현재 논쟁중이거나 송 교수님과 견해를 달리하는 부분을 소개하고자 한다.

송 교수님께서서는 그간 있었던 남북협상의 비효율의 배경 중 하나로 ‘합의 후 불이행하는 관행’을 지적하셨다. 여기에서 “북한은 진행 중인 대화가 대남 통일전선 구축에 부합하는지 여부에 대한 평가에 따라 남북한간 합의사항의 이행 여부를 결정하였다”고 말씀하시면서 김정일의 답방이 일부 학자의 지적처럼 부시 대통령의 취임과 대북정책 때문이 아니라 김대중 정부가 상층통일전선 대상으로 합당하지 않았기 때문에 이루어지지 않았다고 지적하셨는데 그러나 이에 대해서는 다른 의견이 있을 수 있다고 본다.

남북기본합의서는 그대로만 실천하면 바랄 것이 없을 정도로 완벽하지만, 이행이 되지 않기 때문에 문제가 있다.

그 동안 식량난·경제난, 북핵문제와 체제붕괴의 위험 등 북한의 대내외적 여러 요인이 있었겠지만 남북한 정상들이 직접 만나서 이런 문제를 논의·합의하지 못하였기 때문에 힘을 받지 못한 측면도 있었다고 본다. 특히 많은 학자들이 보수나 진보나 ‘유일’이라는 단어를 사용하여 북한체제의 성격을 정의하고 있는데, 이러한 소위 ‘수령시스템’ 이라고도 불리는 북한의 체제적 특성과 정치권력 작동방식을 감안할 때 최고지도자 이름의 결정은 중요할 수밖에 없다고 본다.

그래서 남북정상회담 이전에는 대화를 하다가 안 되면 팽개치는 경우가 대부분 이었고 6·15 공동선언은 또 다른 측면에서는 국제사회와의 약속이라고도 볼 수 있는 것이다.

이러한 합의와 관련하여 6·4 장성급회담과 6·5 경추위 합의가 나오고 나서 10월에 경의선 개통과 함께 경의선 시범 운행 시나 미국 대통령 선거를 전후해서 답방설도 나오고 있는 것이다. 만약에 김정일의 답방이 이루어진다면 2000년 남북정상회담 이후 현재까지의 과정이 그러하였듯이 앞으로 남북간 긴장완화와 관계개선에 크게 도움이 되리라 생각이 된다. 북한이 처한 환경이나 조건을 볼 때 초보적인 평화정착의 속도가 가속화 될 수 있다고 본다.

다음으로 송 교수님께서 3장에서 ‘바람직한 남북협상 운용 방향’ 에서 여러 가지 말씀을 하셨는데 그 중에서 무력에 의한 통일시도, 일방의 붕괴나 흡수에 의한 갑작스러운 통일도 결코 바람직하지 않다고 말씀하셨다. 또한 그러면서도 결코 대화 없이 대결과 대치만을 할 수는 없다고 하시면서 대북협상력 제고 대책으로 다섯 가지를 말씀하여 주셨다.

그런데 이러한 설명을 하시는 가운데, “북한의 ‘말초적 변화’

를 ‘본질적 변화’로 호도하지 않아야 한다. 전술적 변화를 전략적 변화라고 억지를 부려서는 안 된다”고 지적해 주셨다.

현재 이에 대해서 논쟁이 활발하게 진행되고 있기 때문에 전술적 변화란 무엇이고, 전략적 변화란 무엇인가 묻지 않을 수 없다. 물론 북한 변화의 수렴점이 송 교수님이 지적하신대로 자유, 민주, 경제적 풍요, 복지사회를 목표로 하여야 한다는 점에서는 전적으로 동의한다. 하지만 북한의 변화에 대한 보다 가치중립적인 평가가 있어야 한다고 본다.



제2발제

## 6자회담의 현황과 전망

---

최진욱

(통일연구원 선임연구위원)

## 6자회담의 현황과 전망

### I. 머리말

2002년 10월 북한이 농축우라늄 핵 프로그램을 시인하면서 시작된 북핵 위기를 해결하기 위해 당사국들은 6자회담을 통한 돌파구 마련을 모색하고 있으나, 여전히 앞길은 불투명하다. 북핵위기의 전망이 불투명한 가장 큰 이유는 북한이 국제사회를 향해 협박과 유향 제스처를 조화시키면서 핵개발의 전략적 모호성을 유지하는 데 기인한다. 실제로 북한은 핵무기 보유와 핵억지력의 필요성을 주장하는 한편, 미국의 안전보장을 조건으로 핵개발의 포기 의사를 밝히고 있다. 국내외에서 북한의 핵개발이 협상용인지, 실제로 핵무기를 보유하려는 의도인지에 대한 논란이 끊이지 않고 있는 이유이기도 하다.

북한의 의도된 모호성과 함께 미국의 대북정책 또한 북핵 해결의 전망을 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 부시행정부는 북한정권에 대한 극도의 불신감을 숨기지 않고 있으며, ‘악의 축’에 포함시키기 까지 하였으나, 북핵문제에 대한 평화적 해결을 거듭 강조하고 있다. 특히, 대선을 앞두고 부시행정부는 북핵위기에 대하여 무관심하다는 인상마저 주고 있다. 북핵문제가 평화적으로 해결되면 북·미관계는 정상화되는 것인가, 북핵문제의 평화적 해결이 실패하면 무력제제가 단행되는 것인가, 정권교체는 고려되지 않는가 등에 대한 의문이 제기되지 않을 수 없다.

본 고의 목적은 북핵위기와 6자회담의 현황을 분석하고 향후 북미 관계를 전망하는 것이다. 이를 위해 미국의 대북정책과 북한의 의도를 분석하고자 한다.

## II. 북핵 위기와 6자회담의 성격

### 1. 미국의 대북정책: 인식, 목표, 수단

#### 1) 인식과 목표

부시행정부는 기본적으로 북한정권은 대량살상무기와 미사일개발을 지속하고 있으며, 주민들의 인권을 유린하는 독재국가이며, 국제사회의 일탈세력으로 테러지원, 마약거래, 위조지폐 등으로 국제질서의 안정에 위협이 되고 있다고 인식하고 있는 것이다. 특히 김정일 개인에 대한 인식은 북한정권에 대한 인식 못지 않게 부정적이며 심지어 경멸적이기까지 하다.

부시 대통령은 김정일을 ‘피그미’ 라고 경멸적으로 부르고 “식탁에서 버릇없이 구는 아이” 에 비유한 것으로 보도되기도 하였다.<sup>1)</sup> 북한이 ‘악의 축’ 에 포함된 것도 미사일 수출, 대량살상무기의 개발·수출뿐만 아니라 민생의 희생 하에 대량살상무기를 개발하는 부도덕성이 주된 이유가 되고 있다. 라이스(Condoleezza Rice) 백악관 안보보좌관은 북한이 누구에게나 미사일을 파는 제일의 미사일 수출국이며 대량살상무기 보유에 주력하고 있다고 하였다.<sup>2)</sup> 2002년 2월 개최된 한미정상회담에서 부시대통령은 외교를 도덕적, 윤리적 차원에서 본다는 점을 분명히 하였으며, 이 기준에 따르면 ‘국민을 굶기는’ 북한 정권은 협상의 대상이 아니라 타도의 대상이 될 수밖에

---

1) 피그미(pygmy)는 아프리카 적도 부근의 난쟁이 흑인 혹은 보잘 것 없는 사람을 일컫는 말이다. *Newsweek*, 2002.5.27.

2) *USA Today*, 2002.2.19.

없음을 암시하였다. 미하원 정책위원회 역시 초당적으로 부시 대통령의 ‘악의 축’ 을 지지하면서, “5세 이하의 2백만 북한어린이가 기아로 인해 목숨이 위협받고 있는 상황에서 식량지원을 군사적으로 전용하여 대북식량지원의 2/3를 맡고 있는 미국을 불바다로 만들겠다고 협박하는 것이 바로 악” 이라고 주장하였다.

부시행정부의 대북정책은 대북 포용을 통한 변화와 같은 중장기적 목표 보다는 대량살상무기, 미사일, 재래식 군사력, 인권문제, 테러 지원국 지정 등 단기적 목표에 집중하고 있다. 부시 대통령은 2001년 6월 6일 대북정책 재검토의 종식과 대북대화의 재개를 선언하면서, 제네바합의의 이행개선, 미사일의 개발·확산 금지 및 덜 위협적인 재래식 군사력 등을 3대의제로서 제시하였고, 2002년 10월 3일 켈리특사의 방북 시 3대의제를 포함하여 인권과 인도주의적 문제 등을 미국의 우려사항으로 제시하였다. 미국은 9·11테러사태 이후 대량살상무기 및 미사일의 위험이 증대되었다고 보고 이의 개발·확산에 대하여 보다 강경한 입장을 보이고 있다.

즉, 미국의 대북정책은 단기적 목표인 대량살상무기와 미사일의 개발 및 확산 방지에 있으나, 대량살상무기와 미사일의 방지라는 미국의 정책목표가 북한의 정권교체 없이 이루어질 수 없다는 결론에 도달한다면, 정권교체가 미국의 대북정책 목표로 등장할 가능성을 배제할 수 없다. 사실 적극적으로 추진하지는 않고 있지만, 북한에 대한 부정적 인식의 근간에는 북한의 ‘고사(soft collapse)’ 에 대한 기대도 없다고 할 수 없다.

## 2) 정책수단

이라크전쟁이후 미국은 그동안 미루어왔던 북핵 문제에 적극적으로 대처하기 시작하면서 강은 양면의 이중전략을 구사하였다.

외교적 노력과 관련하여, 미국은 이라크 전쟁 중 추진하던 북핵 다자회담(5p+5)의 예비회담 성격의 미·중·북 3자회담을 추진하였다. 회담의 성사를 위해 미국은 북·미대화의 전제 조건으로써 견지하여 오던 선 핵포기 요구를 철회하였다. 북한이 회담에 나서지 않을 경우 미국이 군사적 옵션으로 빠르게 나아갈 수 있다는 불안감이 중국으로 하여금 적극 중재에 나서게 한 것도 회담성사의 주요 요인으로 평가된다.

이라크전의 종료 선언 이후 미국은 다자회담(5p+5) 보다는 진일 보한 6자회담을 추진함으로써, 회담에 보다 적극적인 자세를 보였다. 미국의 입장에서 볼 때, 북한이 3자회담에서 핵무기 보유를 선언한 것을 반드시 부정적으로 평가하지 않았다. 즉 북한의 핵무기 보유 선언은 미국이 북한의 핵프로그램을 구실로 북한을 압박한다는 음모론을 불식시키고, 북한이 미국의 ‘대북정책 틀’ 속에 들어오게 되었음을 의미한다고 보았다. 북한은 1994년 이래 “우리에게는 핵무기를 만들 의사도 능력도 없으며 핵무기를 만들 필요도 없다”고 주장하였으나, 북한 스스로 이를 부인한 것이다. 파월 국무장관은 “북한은 자신들이 하고 있는 많은 일들을 인정했고, 사실상 이것들이 추가 논의 대상이다”라고 반겼다.

파월 국무장관이 주도하는 대북 협상팀은 제1차 6자회담에서 북한의 의도를 보다 정확히 파악하고자 하였으며, 북핵 해결을 위한 3단계 로드맵을 제시하였다. 1단계로 북한이 검증 가능한 핵 폐기 의사

를 밝히고 핵확산금지조약(NPT)에 복귀하면, 미국은 인도적 대북 식량 지원을 확대한다. 2단계에서는 북한이 핵 폐기를 시작하면 미국은 북한의 에너지 수요를 조사하고 북한을 테러지원국 명단에서 삭제하는 조건에서 북한과 대화할 준비를 갖추는 것이며, 3단계로 북한 핵이 완전 제거되면 에너지 제공 문제를 본격적으로 다루겠다고 미국 측은 밝혔다. 이런 수순으로 북한에 핵무기가 하나도 없다는 것이 검증되면 북한과의 관계 정상화를 목표로 북한의 안보 우려 해소와 대량살상무기·미사일·인권·납치문제 등을 논의하겠다는 것이다. 부시 행정부는 그동안 북한이 핵 프로그램을 해체하기 전까지는 어떤 보상이나 유인책을 제공하지 않겠다는 태도를 보여 왔으나, 북한이 핵을 전면 폐기하기 전에라도 대북 인센티브 제공 의사를 밝힐 수 있음을 밝힌 것이다. 그러나 북한의 '불가침 조약' 요구에는 훨씬 미치지 못하였다.<sup>3)</sup>

6자회담에서 미국의 가장 큰 목적은 미국이 북핵문제의 유일한 당사자가 아니라 여러 관련국 중 하나라는 것을 부각시키는 것이었다. 또한 6자회담이 실패할 경우 미국은 보다 강력한 옵션을 갖고 있다는 것을 암시하였다. 즉, 북한의 집요한 반대에도 불구하고 6자회담을 관철시킨 것은 북한 핵문제가 미국의 대북 적대시 정책 때문이라는 북한의 공세에 의해, 북핵 포기와 체제보장의 선후 문제로 공방이 가열되는 것을 방지하기 위한 것으로 보인다. 요컨대, 다자회담을 통해 북핵 문제가 미국의 체제보장과 북한의 핵포기라는 양대 의제로 진

3) 미국은 미·북 양측의 상응하는 조치들과 함께 비핵화 조치들의 순서를 논의할 용의가 있다면서, 이 같은 상응조치는 나쁜 행동에 대해 상을 주는 것이 아니라 북핵 문제를 해결하기 위한 단계적 과정이라고 강조하였다. *New York Times*, 2003.11.4.

행되는 것을 방지하고, 미국이 북핵 위기의 원인 제공자라는 인식을 불식시키고자 한 것이다.

1차 6자회담이후 부시대통령은 2003년 10월 20일 방콕에서 개최된 한미정상회담에서 북한의 핵포기를 전제로 다자틀 내에서 안전보장을 문서로 보장할 수 있다고 밝혔다.

2차 6자회담(2004.2.25-28)에서 의장성명을 채택하고 차기회담 일정과 실무그룹 구성, 북핵문제의 일반원칙을 표명하는 등 최소한의 성과를 이루었으나, 북·미간 견해차를 좁히지는 못하였다. 미국은 CVID(완전하고, 검증가능하며, 돌이킬 수 없는 폐기)가 북핵 해결의 원칙이라는 기존 입장을 재확인하였다. CVID는 제네바 기본합의의 대상이었던 플루토늄뿐만 아니라 2002년 10월 제기된 HEU 프로그램도 포함하여 복원 불가능하게 완전히 폐기하고, 이를 검증을 통하여 확인할 수 있어야 됨을 의미하였다.<sup>4)</sup> 미국은 2차 6자회담에서 북한을 제외한 5개국이 CVID 원칙을 수용한 것을 중요한 성과로 평가하였다.

외교적 해결 노력의 지속에도 불구하고, 미국은 북핵 폐기에 대한 보상은 없다는 원칙 하에, 북한이 CVID를 약속하면 다자간 안전보장을 약속할 수 있고, 핵폐기가 거의 완료단계에 이르면 북·미관계 개선 협상을 시작할 수 있다는 기존 입장을 고수하였다.

북핵문제에 대한 미국의 외교적 노력은 대북 강경정책, 특히 군사적 행동에 대한 현실적 한계에 기인하는 것으로 평가된다. 첫째, 미국은 아프가니스탄과 이라크에서 두 개의 전쟁을 치렀고, 이라크 전후 처리 문제로 북한에 대한 강경 정책의 여력이 없다. 미국의 일방

4) 전성훈, “제2차 6자회담 분석과 전망,” 통일정세분석 2004-06 (서울: 통일연구원, 2004).

주의 성향에도 불구하고, 대테러전쟁에서 국제협력은 필수적인 것으로 보고 있다.<sup>5)</sup> 특히, 이라크 상황이 진정되지 않는 등 상당한 후유증을 겪고 있는 상황에서 북한을 상대로 군사행동을 한다는 데 상당한 부담감을 느끼는 것으로 보인다. 더욱이 이라크의 위협을 과장하였다는 비난이 계속됨으로써 전쟁의 명분에 대한 부시행정부의 주장을 난처하게 하고 있다.

둘째, 이라크 전쟁비용, 막대한 점령비용 및 전후 복구 비용 등으로 인한 재정적 부담도 미국의 대외 군사행동에 제약 요인으로 작용하였다. 이라크재건과 치안유지에 국제협력을 요청하고 있지만, 국제사회의 협력 부족으로 미국의 부담이 클 것으로 전망된다. 이미 부시대통령의 세금감면 계획으로 막대한 재정 적자가 예상되는 연방예산의 적자폭을 더욱 늘릴 것으로 예상된다.

셋째, 외교적, 재정적 부담이외에도 이라크의 반미 저항이 지속되는 상황에서 대선을 앞두고 해외에서 또 다른 군사적 모험을 한다는 것은 불가능하다. 따라서 북핵위기가 더 이상 악화되지 않도록 관리하는 것이 부시 행정부의 당면한 과제라고 할 수 있다.

넷째, 미국의 대북 군사행동에 대한 한국정부의 반대가 분명하다. 한국정부는 북한의 핵프로그램에 대한 명확한 증거가 없다는 판단 하에, 북한의 핵개발을 대미협상용으로 인식하고 있다. 2003년 5월 통일연구원에서 실시한 여론조사에 의하면, 북한의 핵개발의도가 무엇이라고 생각하느냐는 질문에 ‘미국과의 협상력 제고’ 와 ‘국내적 위기를 극복하기 위한 수단’ 이라는 대답이 각각 41.6%와 46.8% 였던 데 반해서, ‘핵무기 개발’ 자체가 목적이라는 응답은

5) Robert L. Hutchings, "The World After Iraq," Princeton University Washington Seminar CSIS Washington, D.C. April 8, 2003.



11.6%에 불과하였다. 요컨대, 한국정부의 협조 없이 북한에 대한 미국의 단독 군사행동은 불가능한 실정이다.

다섯째, 미국의 군사행동 시 북한의 반격에 대한 우려이다. 북한은 120만의 군사력을 갖추고 있으며, 이중 60%가 평양-원산 이남에 진배치되어 있다. 또한 11,000의 포가 서울을 향해 배치되어 있어, 북한의 공격 시 엄청난 인명 피해가 예상된다. 북한의 군사적 반격 가능성이 미국의 군사적 선택을 제약하는 가장 큰 이유이며, 대북 무력제재 반대에 대한 한국정부의 가장 큰 이유이기도 하다.

이와 같은 현실적 제약으로 인해 미국이 군사적 선택을 적극적으로 고려하지 않고 있으며 ‘평화적 해결’ 노력을 기울이고 있다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 미국의 대북 강경인식은 변함이 없다. 특히, 공화당 내 매파들은 오히려 이라크 전쟁에서의 승리를 계기로 북한에 대한 양보를 거부하고 있다. 이라크전쟁에서의 명분인 대량살상무기 해체와 이라크 국민들을 해방시키는 것은 북한에도 적용되는 기준이 될 수 있으며, 미국은 북한에게 이라크의 교훈을 일깨우고 있었다. 이라크는 대량살상무기에 집착하다가 결국 체제 보존에 실패한 것이며, 북한이 대량살상무기를 포기하면 미국은 북한의 경제재건에 도움을 준다는 것이었다. 미국의 일각에서는, 실제로 대량살상무기를 가져야만 이라크식 운명을 회피할 수 있다는 식의 교훈을 북한이 도출했을 것이며, 따라서 한층 강력하게 대량살상 무기 개발에 전념할 것이라고 의심하였다.

미국은 북핵문제의 해법으로 외교적 노력과 병행하여, 국제적 협력을 통한 대북 압박을 추진하고 있다. 그러나 군사적 제재는 현 단계에서 심각히 검토되고 있지 않는 것으로 보인다. 유엔을 통한 제재를 선전포고로 간주한다며 북한이 강력 반발하고 있으며, 중국, 러시

아는 물론 한국도 미온적 태도를 보이는 상황에서 북한에 대한 강경 정책은 쉽지 않다. 대북 압박은 국제협력을 통한 PSI, 한반도 군비 증강, 탈북자 지원 등 크게 3가지로 나눌 수 있다.

첫째, 미국은 북한의 경제사정이 매우 심각한 상황이며, 북한의 돈을 줄을 틀어쥐면 북한이 결국 항복할 수밖에 없을 것이라는 판단을 한 것으로 보인다. 미국은 한·미정상회담, 미·일정상회담, G-8정상회담 등을 통하여 대북압박을 위한 국제공조체제를 수립하였다. 즉, 대북 강경인식과 앞에서 언급한 현실적 한계에 대한 고려 사이에서, 대북제재 보다는 PSI(Proliferation Security Initiative, 대량살상 무기확산방지구상)와 같은 ‘법집행(law enforcement)’ 을 추진하는 것으로 보인다.<sup>6)</sup>

2003년 5월 한미정상회담에서 북한이 핵위기를 악화시킬 경우 ‘추가조치’ 를 취하기로 합의 하였으나, 미일정상회담에서는 ‘보다 강경한 조치’ 를 취하기로 하였다. ‘추가조치’ 의 내용을 구체적으로 명시되지 않은 채, 미국은 ‘추가조치’ 가 군사적 조치를 의미하는 것은 아니라고 말하였다. 그러나 미국은 북한의 마약, 위조지폐, 미사일, 무기 등의 불법수출을 통제함으로써 자금줄을 막는 등 대북압박을 가시화하였다. 미국, 일본, 호주 3국이 마약밀매와 미사일 수출 등에서 사용되는 북한 선박을 공해 상에서 검색·정선·나포하는 ‘선택적 해상봉쇄’ 에 착수하였으며, 이미 2003년 4월 호주 영해에서 헤로인을 운반하던 북한 선박이 적발되어 29명의 승무

6) TCOG(2003.6.12-14) 에서 한·미·일 3국이 북한의 마약밀매와 위조지폐에 대하여 공동대처하기로 한 것은 북한의 자금줄을 죄어 경제적으로 취약한 북한을 압박하고자 한 것이다. 경수로사업의 중단 역시 북한을 압박하는 수단이다.

원이 기소되는 일이 발생하였다. 2003년 5월 31일 부시대통령이 PSI를 제안한 데 이어, 같은 해 6월 12일 스페인 마드리드에서 일본·영국·프랑스·독일·이탈리아·포르투갈·스페인·호주·폴란드·네덜란드 등 11개국 대표가 이를 공식화하였다. 또한 7월 9-10일 호주 브리스번에서 열린 PSI 2차 회의에서 PSI의 세부 이행 방안 등을 논의하여, 합동군사훈련과 관련정보 공유에 합의하였다. 9월 3-4일 파리에서 열린 3차 회의에서는 대량살상무기 생산과 이전을 차단하기 위한 정치적, 법적, 기술적 협력 방안이 마련됐으며, 합의된 지침들은 PSI에 참여하지 않은 국가들에게도 통보되었다. 이어서 첫 번째 PSI훈련이 2003년 9월 13-14일 호주 북동부 코랄해(Coral Sea)에서 실시되었다.

미국은 PSI가 반드시 북한을 겨냥한 것은 아니며, 제재가 아니라 법집행임을 강조하고 있다. 그러나 미국은 유럽이외의 지역에서 NATO와 같은 대규모 군사협력체제를 구축하고자 하려는 의도를 갖고 있으며, PSI는 이러한 맥락에서 시도된다고도 볼 수 있다.

둘째, 주한미군 재배치와 전력증강도 북한을 압박하는 수단이 되고 있다. 미국은 110억 달러의 주한미군 전력 증강<sup>7)</sup>과 함께 병력 재배치를 추진하고 있다. 미국은 주한미군의 군사력 증강계획에 맞추어 한국의 GDP 대비 2.7%인 국방비를 증가시켜야 할 것임을 요청하였으며,<sup>8)</sup> 한국은 2004년도 국방비를 8.1% 증가시켰다.

7) 주한미군 전력증강에는 21대의 AH-64 D 롱보 아파치헬기 1개 대대를 비롯하여 최신형 패트리엇 미사일(PAC-3) 300발, 다연장포(MLRS), 하피(HARPY), 대포병레이다(AN/TPQ-36,37) 등이 포함돼 있는 것으로 전해진다. 『중앙일보』, 2003.6.4.

8) 주한미군 전력 증강계획 및 한국의 국방비 증액 요구와 관련, 윌포위츠 부장관이 6월 2일 방한하였다.

미국의 주한미군 재배치는 신속 대응을 목표로 하는 전지구적 미군 개편의 일환이라고 주장하고 있으나, 주한미군 재배치가 미국의 대북 무력제제의 사전 포석이 아니냐는 의문이 제기되고 있다. 주한미군 재배치는 “전세계의 민주화를 위해 미국의 힘을 이용하여 불량국가에 대한 정권교체를 이루어야 한다”는 신보수주의자들 주장의 맥락에서 이루어지는 것이라기보다는, 주둔국의 비용 부담 증가와 해외주둔 미군의 감축을 주장해온 전통적 보수주의자들의 일관된 주장과 일치한다.<sup>9)</sup> 한국군은 북한군 억제에 초점을 맞추고, 장기적으로 미군은 동북아 평화유지 역할을 수행한다는 것이다. 이를 위해서 경량화하고 기동성을 갖추며, 특수전과 정보전에 치중한다. 그러나 주한미군의 후방배치가 북한의 도발에 대한 반격 능력을 증진시킬 수 있다는 점에서 북한에 대한 압박이 되고 있다.

셋째, 미국은 북한의 인권문제와 탈북자 문제에 본격적인 관심을 기울임으로써, 북한을 압박하고 있다. 미국 상하원 의원들은 「한반도 안보와 자유법안」을 통해 2006년까지 북한민주화와 탈북자 지원을 위해 2억 달러의 예산을 배정하고, 탈북자의 미국 수용을 촉구하고 있다.<sup>10)</sup>

9) 빅터 차, “미 ‘네오 콘’의 대전략,” 『조선일보』, 2003.6.14.

10) 이 법안에 따르면 미국의 국제개발처(USAID)가 탈북자를 돕거나 탈북자 수용소를 짓는 비정부 인권기관이나 외국 정부기관에 대해 2006년까지 매년 2천만 달러씩 모두 8천만 달러를 지원하도록 하고 있다. 한·미·일의 북한 인권단체와 종교그룹의 세미나 등에는 매년 2백만 달러, 북한 고아들 지원단체에는 매년 50만 달러씩을 USAID가 지원한다는 계획이다. 또한 탈북자 망명수용 방안과 관련, 이 법안은 베트남 난민처럼 탈북자들에 대해 ‘우선망명(first asylum)’ 정책을 채택할 것을 촉구했다.

## 2. 북한의 입장

미국이 이라크문제에 몰두하고 있을 때 보다 많은 양보를 받을 수 있다는 계산 하에, 미국을 압박함으로써 이라크전쟁 시작 전에 미국과의 협상을 재개하려는 북한의 의도는 궁극적으로 실패하였다. 이라크 전쟁이후 북한은 두 가지 선택 중 하나를 선택하는 기로에 서게 되었다. 하나는 핵무기를 개발하여 미국의 군사적 위협을 막는 것이고 다른 하나는 핵개발을 포기하고 미국과 외교적 타협을 이루는 것이다. 두 가지 선택 중 북한은 당장 미국과 정면 대립하는 것 보다는 일단 협상을 시도한다는 입장을 세운 것으로 보이나, 핵개발 포기에 대하여서는 여전히 유보적인 태도를 보이고 있다.

이라크 전쟁이 종료되어 가면서, 북한은 대미 대화를 적극 모색하였다. 미국의 정책 방향이 아직 확고한 방향을 잡기 전에 신중하고 유연한 자세를 취함으로써, 강경론으로의 선회를 예방하고자 한 것으로 볼 수 있다. 2003년 4월 12일 외무성 대변인 담화를 통해 북한은 체제보장과 관련해서는 북미 양자간 해결이 불가피함을 강조하면서도, “미국이 핵문제의 해결을 위해 대조선 정책을 대담하게 전환할 용의가 있다면 우리는 대화의 형식에 크게 구애되지 않을 것” 이라고 주장함으로써 다자대화에 대한 긍정적 입장을 암시하였다.

북한은 3자회담에 나오기 전 미국에 ‘폐연료봉 재처리’ 라는 강경한 카드를 보여줌으로써, 미국을 압박하고자 하였다. 2003년 4월 18일 외무성 대변인 담화를 통해서 “이 회담에서 중국측은 장소국으로서의 해당한 역할을 하고 핵문제의 해결과 관련한 본질적인 문제들은 조·미 쌍방 사이에 논의하게 된다” 고 양자회담의 성격을 강조하였으며, “이제는 8,000여개의 폐연료봉들에 대한 재처리 작

업까지 마지막 단계에서 성과적으로 진행되고 있다” 고 말하였다. 그러나 미국이 북한의 애매한 표현을 문제 삼아 회담거부를 검토하자, 문안을 영문 상 “마지막 단계에서 재처리” 를 “재처리를 위한 마지막 단계에서 진행” 으로 수정하는 등 회담성사를 위해 노력하였다.<sup>11)</sup>

그러나 다자대화에 임하면서도 북한은 핵무기 개발에 대한 강한 집착을 숨기지 않았다. 북한은 “국제여론도 유엔현장도 미국의 이라크공격을 막지 못했다” 며 이것은 미국과는 설사 불가침 조약을 체결한다 해도 전쟁을 막을 수 없다는 것을 보여주고 있다” 고 밝혔다. 또한 “이라크전은 전쟁을 막고 나라의 안전과 민족의 자주권을 수호하기 위해서는 오직 강력한 물리적 억제력이 있어야 한다는 교훈을 주고 있다” 고 강조하였다.

북한은 3자회담에서 핵무기 보유를 선언함으로써, 미국을 압박하고자 하였다. 북한은 “새롭고 대담한 해결방도” 를 제시하였음에도 불구하고, 미국은 북한의 핵개발 프로그램의 완전 폐기가 전제되어야 북·미간 대화가 가능하다는 입장을 고수하였다는 것이 북한의 핵무기 보유 선언 이유였다. “새롭고 대담한 해결 방도” 는 ‘핵폐기와 미사일 수출 중단’ 을 ‘체제보장과 불가침보장, 경제발전 제약 제거 및 관계정상화’ 로 맞바꾸자는 단계별 포괄협상안이다.

‘선 핵포기 후 대화’ 라는 미국의 기존 입장만을 제시한 켈리차관

---

11) “We are successfully reprocessing more than 8,000 spent fuel rods at the final phase…”에서 다음과 같이 변경하였다. “As we have already declared, we are successfully going forward to reprocess work more than 8,000 spent fuel rods at the final phase as we sent interim information to the U.S. and other countries concerned early in march after resuming our nuclear activities from December last year.”

보에게 “핵무기 보유”라는 강력한 카드를 보여줌으로써, 후속 협상을 이끌어 내려는 고육지책으로 보인다. 2002년 10월 켈리 차관보에게 농축 우라늄 핵개발을 시인하였던 상황과 유사한 상황이 재현된 것이었다. 또한 공식 회담장소가 아닌 회담 후 식당 앞 복도에서 발언함으로써, 향후 모호성을 유지하려 한 것으로 보인다.

북한의 핵무기 보유 시인은 북한의 대미협상력 확보와 함께 북한의 다급한 처지를 반영한 것으로 보인다. 북한은 이라크가 미국의 공격 목표가 된 것은 핵억지력이 없었기 때문이라고 판단하고, 핵 능력과 위협을 과시하고자 한 것으로 보인다. 즉, 미국이 끝내 체제보장을 해주지 않는다면, 핵무기 개발을 강행할 것이라는 벼랑끝 전술을 통해, 미국의 의제가 아닌 북한의 의제를 중심으로 북미 대화를 지속시키려 한 것으로 보인다. 또한 북한은 7·1경제관리개선 조치의 후유증으로 인한 인플레이션, 식량사정 악화, 미국의 중유공급 중단으로 인한 에너지난 가중 등 경제상황이 더욱 심각해지고 있다.

이후 북한은 핵개발 의혹을 더욱 키우려고 하였다. 북한은 사용후 연료봉 재처리를 2003년 6월 30일 완료했다면서 핵억지력 확보를 위해 이를 사용할 수밖에 없다고 7월 8일 미국에 통보하였다.<sup>12)</sup>

북한이 벼랑끝 전술을 추진하면서도 그토록 고집하던 양자회담이 아닌 6자회담에 응한 것은 미국의 대북압박 강화 등 주변환경의 악화와 경제사정으로 인해 국제적 고립에서 탈피하려는 의도에 기인한 것으로 보인다. 북한은 선불리 긴장을 고조시켜 고립을 자초하는 것보다는, 대화 국면 속에서 미국의 진정한 의도를 탐색하고자 하였으며, 대화에의 유연성과 적극성을 국제여론에 호소하고자 한 것으

12) 박길연 유엔주재 북한 대사를 통해 뉴욕에서 잭 프리처드 미 국무부 대북교섭 담당대사에게 통보한 것으로 알려졌다.

로 보인다. 즉, 미국의 대북압박정책이 가시화되면서 국제공조체제가 수립되고, 북한의 선박이 나포되는 상황을 북한은 심각하게 받아들였을 것이다.

또한 북핵 위기가 고조되는 상황에서 한미갈등과 남남갈등은 북한이 누릴 수 있는 최대의 호재였으나, 2003년 한미정상회담을 계기로 한미갈등이 봉합되고 남한 내 보수진영의 목소리가 커진 것도 북한의 기대와는 어긋나는 것이었다. 북한의 핵개발에 대하여 국제적 여론이 악화되는 상황에서, 중국의 강력한 촉구는 북한을 더 이상 버티기 힘들게 만든 것으로 보인다.<sup>13)</sup>

1차 6자회담이 끝난 후 미국이 북한의 핵 포기를 이끌어내기 위한 국제적 공감대를 형성했다는 점을 ‘소득’으로 여기는 반면, 북한은 ‘우리의 기대와 너무나 어긋나는 탁상공론’, ‘우리의 무장해제를 위한 마당’, ‘백해무익한 회담에 흥미나 기대도 가질 수 없다’ 등 부정적으로 평가하였다.

2차 회담에서 북한은 미국이 거짓 정보를 가지고 핵위기를 조성하고 있다고 비난하면서 HEU 프로그램에 대하여 강력히 부인하였다. 북한은 미국이 증거를 제시하면 HEU에 대하여 논의할 수 있다는 입장을 표명하면서, 핵의 평화적 이용권한을 유지하겠다고 주장하였다. 북한은 핵위기 해결방안으로써 ‘동시행동 일괄타결’ 원칙을 고수하였다.

13) 북한은 핵문제 진행과정에서 중국의 대미 협조에 불만을 나타내며, 러시아를 다자회담에 끌어들었다. 김정일은 러시아에게 6자회담의 개최장소를 제공하도록 요청하기도 하였다.



### Ⅲ. 6자회담 전망

#### 1. 네가지 시나리오

향후 6자회담의 전망은 미국과 북한의 의도와 미국의 정책에 따라 좌우될 것이다. 즉, 북한의 의도가 핵개발에 있는지, 대미 협상에 목표를 두고 있는지와 미국의 북핵 해법이 외교적 노력과 제재수단을 어떻게 조화시킬지에 따라 북미관계가 결정될 것이다.

〈표 1〉 북·미관계 시나리오

		북한의 의도	
		협상용	핵무기 개발
미국의 정책	외교 (낮은 단계의 제재)	A	B
	높은 단계의 제재	C	D

#### 〈시나리오 A: 타협 가능성〉

시나리오 A는 북한의 의도가 대미협상에 있으며, 미국도 외교적 노력을 지속하는 것이다. 북한의 핵개발은 미국과의 협상 카드이며, 북한이 파국을 막기 위해 리비아와 같이 핵 프로그램을 포기 하는 것이다. 한편 미국도 현실적 한계로 인해 북한의 정권교체를 추구하지 않고 핵포기를 조건으로 관계개선에 임한다.

이 경우 비교적 긴장이 고조되지 않는 상태에서 북·미간 대화가

지속될 가능성이 높다. 북한의 주장과 같이, 북·미 양자회담이 보다 실질적인 차원에서 이루어질 가능성도 있다. 북·미간 타협이 이루어질 가능성이 가장 높은 희망적인 시나리오로서, 최소한 6자회담이 지속될 가능성이 높다.

### 〈시나리오 B: 긴장에서 대결로〉

북한의 핵개발이 핵무기 자체에 있으나, 미국이 외교적 노력을 계속하는 경우이다. 북한은 협상의 제스처를 취함으로써 미국의 강경 정책을 회피하고자 하나, 궁극적으로 핵무기 보유를 통해 생존을 모색하고자 하는 것이다. 핵 없는 북한은 국제적 미아라는 인식하에 미국과의 대결을 불사하는 벼랑끝 전술을 택하나, 미국이 적절한 대응책을 찾지 못한다.

긴장은 지속적으로 고조되겠지만 당분간 북·미간 소강상태는 지속될 것이다. 북한 핵위협이 고조되는 상황에서 미국이 여러 가지 현실적 제약으로 인해 평화적 해결 원칙에 의존하며, 북핵문제에 효율적으로 대처하지 못하는 상황이다.

이 경우 최악의 상황은 북한이 미국의 외교적 노력을 미국의 취약성으로 해석하여 보다 과감하게 핵개발을 추진하는 것이다. 미국은 외교와 낮은 단계의 제재에서 보다 높은 단계의 제재로 옮겨갈 것이다. 대북 군사적 옵션이 배제된 현상황에서, 경제제제, 외교적·군사적 압박 순으로 대북 압박을 강화하게 될 것이다. 이 경우 북·미관계는 급속히 대결구도로 진입하게 될 것이다.

### 〈시나리오 C: 긴장 지속〉

세 번째 시나리오는 북한이 미국과의 협상을 목표로 하고 있으나, 미국이 진정한 대화에는 냉담한 채, 대북 압박 수위를 높이는 것이다.

북한이 핵 개발을 카드화하여 미국으로부터 안전보장과 경제지원을 확보하고자 하나, ‘악의 축’ 북한에 대한 어떠한 양보도 고려하지 않은 채 대북 압박을 강화시킨다. 그러나 북한이 ‘레드 라인’을 넘지 않는다면 긴장상태는 의외로 당분간 지속될 가능성이 있다.

이 경우 최악의 상황은 북한이 미국의 대북압박을 정권교체로 인식하고 반발하는 것이다. 예컨대, 미국의 PSI에 대한 북한의 반발이 자칫 우발적인 충돌로 발전할 가능성을 배제할 수 없다. 북한은 자신을 겨냥한 ‘국제봉쇄전략’은 ‘주권의 침해이며 핵전쟁의 전주곡’이라고 주장한 바 있다. 이 밖에도 북한이 미사일 시험발사, 핵재처리 감행 등을 통해 미국으로 하여금 북한을 다시 포용하도록 압박 수위를 높이는 것이다. 현 부시행정부의 분위기상 미국은 북한의 협박에 굴복하기보다 압박 수위를 높임으로써 북·미간 대결을 피할 수 없게 될 수 있다.

### 〈시나리오 D: 대결〉

네 번째 시나리오는 북한이 핵무기 개발을 목표로 하고 있으며, 미국도 빠르게 제재의 수위를 높여가는 것이다. 이 경우 6자회담은 결렬되고 북·미관계가 급속히 대결구도로 갈 가능성이 높다.

북·미협상이 결렬되고 핵프로그램이 중단되지 않는다면, 미국은 우선적으로 경제제재에 착수할 것이며, 경제제재가 효과가 없을 경우 곧 외교적·군사적 압박이 뒤 따를 것이다. 이 경우, 군사적 옵션

이 새롭게 검토 대상이 될 가능성을 배제할 수 없다.

## 2. 평가

팽팽히 대립하고 있는 북한과 미국의 주장을 고려할 때, 6자회담을 통해 북·미관계가 조속한 시일 내에 해결의 실마리를 찾기는 기대하기 어려운 것으로 보인다. 그러나 북·미관계가 당장 파국으로 가기 보다는 긴장상태가 지속될 것으로 보인다. 북한은 6자회담이 만족스럽지는 않으나, 회담 자체가 파기되는 것도 원치 않는 것으로 보인다.

북한은 부시대통령이 제시한 ‘불가침 보장’을 비판하였다가 긍정 검토로 입장을 바꾼 것이나,<sup>14)</sup> 최근 한국이 포함된 평화협정을 주장하는 것 등은 미국과의 회담 지속에 대한 북한의 관심을 나타낸 것이라고 할 수 있다. 다만 북한은 6자회담의 틀 속에서라도 가능하면 미국과의 실질적인 양자회담이 진행되도록 하고자 할 것이다. 이를 위해 북한은 6자회담에서 한국과 일본의 역할을 최소화시키고자 하고 있다. 1차 6자회담이후인 2003년 10월 14일 평양에서 개최된 제12차 남북장관급회담에서 남한은 북한의 재처리완료 발표에 대한 심각한 우려와 유감을 표명하고, 상황을 악화시키는 조치나 발언의

14) 10월 25일 외무성 대변인은 “부시 대통령은 태국에서 진행된 APEC(아·태경제협력체) 수뇌자회의 기간 우리(북)에게 불가침을 서면으로 담보(보장)할 수 있다고 하면서 6자회담을 개최하자고 했다”며 “우리는 ‘서면불가침담보’에 관한 부시 대통령의 발언이 우리와 공존하려는 의도에서 나온 것이고 동시행동원칙에 기초한 일괄타결안을 실현하는데 긍정적인 작용을 하는 것이라면 그것을 고려할 용의가 있다”고 말했다.

중지를 촉구하는 등 북핵문제의 관리에 적극적인 태도를 보였다. 그러나 북한은 북핵문제는 북·미간의 문제라는 기존의 입장을 반복하였으며, 공동선언문에 핵문제를 포함시키는 것을 극력 반대하였다.

2003년 10월 7일 북한의 일본 비난도 이러한 맥락에서 나온 것으로 이해된다. 북한외무성 대변인은 “일본은 조·미사이의 핵문제 평화적 해결에 부담만을 더해주는 장애물이 되고 있으며 신뢰할 수 있는 대화 상대자로서의 자격을 스스로 상실했다” 면서 “앞으로 핵문제 해결을 위한 그 어떤 형태의 협상마당에도 일본이 끼어드는 것을 용납하지 않을 것” 이라고 말했다. 비록 일본이 6자회담에서 제외되지는 않더라도 가급적 일본이 납치문제 등을 거론함으로써 북한을 난처하게 하고 미국의 입장을 지지하지 못하도록 하고자 하려는 의도로 보인다.

다른 한편으로 북한은 ‘핵 재처리’ 발언 등을 통해 미국을 압박하고자 하고 있는 것으로 보인다. 북한은 10월 2일 외무성 대변인 담화를 통해 8천여 개의 폐연료봉에서 추출된 플루토늄을 핵 억제력을 강화하는 방향으로 용도 변경했다고 밝히는데 이어 3일에는 영변의 재처리시설인 방사화학실험실을 필요한 시기에 재가동할 수 있는 준비를 갖추고 있다고 밝혔다. 더욱이 “영변의 5MW 원자로에서 계속 나오게 될 폐연료봉들도 때가 되면 지체 없이 재처리될 것” 이라고 주장하였다.

한편, 미국이 구상하고 있는 평화적 해결이라는 것은 대북 협상과 대북 압박을 병행하면서 북한의 핵포기를 이끌어 내는 것이라고 할 수 있으며, 미국의 이러한 노력은 미국의 현실적 상황으로 인해 당분간 지속될 것으로 보인다. 이라크에 발목이 잡힌 미국이 한반도에서 또 다시 전쟁 분위기를 조성하는 것은 부담이 있는 것으로 보이며,

특히 대선 캠페인에 돌입한 부시대통령이 경제문제에 전념하는 것이 필요하다. 더욱이 한국정부와의 협조문제 및 북한의 군사적 반발 가능성을 고려할 때, 대북 군사제재는 현 단계에서 적극적인 고려의 대상에서 제외되어 있는 것으로 보인다.

그러나 완전하고 검증가능하며 불가역적인 방법으로 북한의 핵개발 프로그램을 해체하여야 한다는 분명한 목표에는 변함이 없다. 북한의 의도가 무엇이든 북한이 미국의 체제보장 없이 핵개발 프로그램을 포기하는 것은 기대하기는 어렵다. 북한은 체제보장의 필수적인 요인으로 핵무기를 개발하여 왔으며, 최근에는 군비 절약 차원에서 핵무기에 집착하고 있다.

북핵 해결을 위한 외교적 노력이 실패할 경우 미국은 선택적 제재, 경제제재 확대, 외교·군사적 압박, 군사적 옵션 등 단계별로 대북 압박의 수위를 높일 것으로 전망된다. 특히 PSI는 향후 미국의 주요 대북정책수단으로 활용될 것으로 전망된다. PSI는 유엔과 같은 기존의 국제기구의 역할을 간과하는 임시 국제협력체로서 법적인 논란이 제기되기도 하나,<sup>15)</sup> 유엔안보리가 비확산을 보장하지 못하는 상황에서 참가국들은 새로운 국제협력체가 필요하다는 주장을 하고 있으

15) 국제법상 공해 상에서 정선이나 승선은 선박 기의 국가의 허락 하에서나 무국적 선박에 대하여서만 가능하다. 이 밖에 정선이 가능한 것은 노예나 불법 마약을 운반하는 해적선, 그리고 불법 방출에 이용되는 선박에 한한다. 이러한 경우에 해당되지 않는 정선 및 나포는 다음과 같은 법적 문제가 발생할 수 있다. 첫째, NPT나 MTCR에 가입하지 않은 국가들 간에 자신들의 배를 사용하여 핵물질이나 미사일을 운반하는 것은 불법이 아니다. 둘째, 1982년 UN 해양법 회의(UN Convention on the Law of the Sea)에 의하면, 비상업용 목적으로 상용되는 전함과 정부 선박은 공해 상에서 어떤 국가의 법적 통제로부터 면제된다. Marl J. Valencia, "Why Interdiction Could Fail," *Far Eastern Economic Review*, August 28, 2003.

며, 유엔안보리 의장성명이 법적 타당성을 뒷받침한다는 입장이다. 비록 중국이나 러시아가 PSI의 법적 문제를 지적하며 참가를 주저하고 있으나, 이들도 미국과의 관계가 원만하기 때문에 PSI에 걸림돌이 될 것으로는 보이지 않는다. 특히, 중국은 최근 미국의 대테러전에 적극적인 협력을 함으로써 수교 이후 가장 긴밀한 관계를 보이고 있다.<sup>16)</sup>

선택적 제제단계에서는 주로 낮은 단계의 PSI가 활용될 것이나, 경제제재 단계에서는 보다 적극적인 조치가 이루어질 것이다. 미국은 이미 대북 경제제재를 시행하고 있기 때문에 ‘경제제재의 확대’는 제네바 합의 이후 미국이 취한 부분적인 제재완화 조치의 철회 및 여타국가의 적극적인 협조를 의미한다고 할 수 있다. 예컨대, 미·북간 국제통화, 국제전화 회로 연결에 필요한 장비의 대북 수출, 북한산 마그네사이트의 수입 등 1995년 미국이 취한 통신·정보, 재정거래, 무역거래 등과 관련한 대북 경제제재 완화조치의 철회가 예상된다. 또한 미국은 경수로사업을 전면 중단할 것이며, 동남아 국가 등 PSI에 참가국을 확대하여 대북 압박을 강화함으로써, 실질적인 경제제재의 효과를 노릴 것으로 보인다.

남한으로부터의 주요 돈줄을 봉쇄하기 위하여 남북경협을 제한도 요구될 것이다. 금강산관광사업, 민간단체의 방북, 개성공단 사업의 제한이 포함될 것이다. 유엔 결의를 통한 대북 경제제재는 북한의 군사적 도발에 대한 대비를 수반하기 때문에, 한반도에 대규모 미군 전력 증강 조치가 따를 가능성이 있다. 과거의 경제제재 사례에서 볼

16) 예컨대, 중국은 공식적으로 컨테이너안전구상(Container Security Initiative)에 참여함으로써 미국 세관당국이 중국관리들과 상하이와 선천에서 미국으로 향하는 컨테이너를 사전 검색할 수 있도록 하였다.

때 경제제재는 그 자체만으로는 효과가 적고 군사적 시위와 같은 다른 조치와 병행해서 이루어질 때 효과가 있는 것으로 나타난다. 더욱이, 북한은 어떠한 종류의 제재도 선전포고로 간주한다고 천명한 바 있다.

경제제재가 효과를 보지 못할 경우, 미국은 외교적·군사적 압박을 가하고, 최종적으로 군사적 옵션이 다시 등장할 가능성도 배제할 수 없다. 볼튼 차관은 북한의 핵개발 문제와 관련, “단순히 벼랑끝 외교가 아니라 핵무기를 보유하는 것으로 군사 강국이 되는 동시에, 핵무기와 그 제조기술을 원하는 다른 ‘불량국가’에 팔기 위한 것”이라고 지적하였다. 또한 북한이 재처리시설 가동을 재개한 것은 “허용범위를 훨씬 뛰어넘는 것으로, 북한이 이 이상 핵무기를 보유하는 것은 매우 위험하다”고 지적하며, 사용 후 핵연료의 재처리 등 핵무기 증산에 착수할 경우에는 미국의 평화적 해결원칙이 수정될 수 있음을 강력히 암시하였다.

미국이 외교와 압박의 이중전략을 구사할 수 있는 것은 미국이 처한 현실적 한계에 기인하는 측면도 있지만, 미국 나름대로의 전략적 계산도 고려된 것으로 보인다. 미국은 북한의 핵무기 제조에는 기술적 문제가 있기 때문에 시간적 여유가 있다는 판단을 하고 있을 수도 있다. 실제 미국은 북한의 재처리 완료선언이 협박용이라고 판단하고 이를 무시하는 태도로 일관하고 있다. 만일 북한이 핵실험이나 재처리를 단행한다 할지라도 반드시 미국에게 불리한 것만은 아니라는 계산을 하였을 수 있다. 북한이 한계선을 넘는다면 미국은 유엔안보리로 갈 것이며, 어느 누구도 미국의 정책에 반대할 수 없기 때문에 미국의 정책적 재량권이 커질 수 있다는 것이다.



## IV. 결론

부시 행정부 출범이후 대북인식과 목표의 명확성에도 불구하고, 미국의 대북 정책은 명확한 청사진을 갖지 못한 채, 다양한 정책 수단을 검토하여 왔다. 미국 행정부 내 강경파와 협상파간의 갈등, 한계선 부재, 이라크 전쟁의 후유증, 한미관계의 동요 등은 미국의 대북정책 불확실성을 높이는 요인이 되고 있다.

미국이 구상하고 있는 평화적 해결이라는 것은 대북 협상과 대북 압박을 병행하면서 북한의 핵포기를 이끌어 내는 것이라고 할 수 있다. 즉 미국은 북한 영토에 대한 군사적 행동 가능성을 배제한 채, PSI 등을 통한 대북압박과 외교적 노력을 병행하고 있다. 특히, 북한의 핵개발과 협상이라는 이중전략은 북미관계를 더욱 불투명하게 하는 요인이 되고 있다.

북미관계는 선택폐기와 선체제보장이라는 양측의 극단적인 주장의 대립과 상호불신으로 타협의 실마리를 찾지 못하고 있다. 또한, 북한이 핵개발을 급속히 진전시킨다든지, 미국이 대북 무력제재를 추진하는 극단적인 경우가 아니더라도 상호불신에 의해 북미관계가 우발적으로 악화될 가능성을 배제할 수 없다. 예컨대, 북한이 미국의 현실적 한계를 이용하여 위기를 고조시키는 방법으로 미국을 압박하려 한다든지, 북한이 미국의 대북압박을 정권교체로 인식한다면, 북미관계는 우발적인 대결상태에 돌입할 수도 있을 것이다. 또한 북한체제의 질적인 변화 없이 북핵문제 해결이 북·미관계의 정상화를 의미하는 지는 여전히 불투명한 상황이다.

미국은 평화적 해결노력이 실패할 경우, 모든 정책수단이 가능함을 수차례 공언하여 왔다. 6자회담에서 북핵 문제의 실마리를 찾지

못한다면, 북핵위기는 새로운 국면을 맞이할 것이다. 북핵 문제에 있어서 미국의 분명한 목표는 북핵 프로그램의 완전하고 검증가능하며 불가역적인 해체이며, 미국이 처한 현실적 한계가 미국의 최종 목표를 변화시키지는 않을 것이다. 목표가 분명하다면 현실적 한계는 극복되거나 감수될 수 있는 것이다.

미국의 이러한 정책 목표는 부시 대통령이 재선될 경우 더욱 강력히 추진될 것이며, 민주당 행정부가 들어선다 하더라도 큰 차이가 없을 것이다. 케리 후보는 다자회담과 양자회담을 병행한다는 입장을 표명하는 등 북핵 해결의 방법에 있어서는 변화를 보이겠지만, 부시 대통령 보다 북한의 핵개발을 더욱 위험한 사안으로 인식하고 있다.

북핵 위기가 고조되면서, 북한의 대남접근은 더욱 적극적이 되고 있다. 실제로 북한이 누릴 수 있는 최대의 대미 협상 지렛대는 남남 갈등과 한미갈등으로, 이러한 측면에서 북한의 대남 접근은 비교적 성과를 거두었다고도 할 수 있다. 북한은 북핵위기를 미국과 북한의 갈등이 아닌, 미국과 ‘조선 민족’의 갈등으로 규정하고, 한때 ‘미제의 앞잡이,’ ‘괴뢰 집단’ 이라고 불렀던 남한과의 민족공조를 반미·반전을 위해 강조하기 시작하였다.

13차 남북장관급회담(2004.2.3-6)에서 북한은 한국이 ‘우리 민족끼리’ 이념을 저버렸다고 비난하고 ‘우리 민족끼리’ 를 공동보도문에 삽입할 것을 강력히 요구하였다. 북한의 김영성 단장은 ‘민족공조에서 기본은 책임 있는 당국자 사이의 공조’ 이며, 당국 공조를 높은 단계로 이끔으로써 민간급 공조를 추동할 것을 주장하였다. 공조의 주요 과제로서, 핵문제와 관련한 북한측 입장 지지와 남북경제협력을 남북 당국이 책임지고 진척시킬 것을 지적하였다.

그러나 장기적인 측면에서 북·미간 갈등은 남북관계에도 부정적

영향을 미치는 것이 불가피할 것이다. 따라서 한국 역시 대화를 통한 평화적 해결이 실패했을 경우를 대비하여야 할 것이다. 긴장고조를 야기할 수 있다는 이유로 유사시에 대한 대비책을 구상하지 않는 것은 바람직하지 않다. 구체적으로 외교, 경제, 군사적 제재에 돌입할 경우의 대책은 어떻게 할 것인가에 대한 대비책이 필요한 시점이다.

북한의 '불가침 조약' 요구는 국가안보 뿐만 아니라 김정일 정권의 안보를 보장해 달라는 것이며, 궁극적으로 북한을 가상 적으로 상정하는 한미동맹체제의 해체를 목표로 하는 것으로 보인다. 북한은 미국의 안전보장을 확보한 후에, 한미연합사 해체, 주한미군 철수 등을 요구할 것으로 보인다.

대북 안전보장의 모델은 북한을 포함한 6개국이 모두 참여하는 '복합협정' 방식이 바람직하다. 남한의 햇볕정책에도 불구하고 북한은 서해도발을 일으키고 핵무기를 개발함으로써, 한반도의 긴장을 조장하였다. 남한은 핵뿐만 아니라 재래식, 생화학무기로 부터도 위협에 놓여 있다. 따라서 대북 안전보장과 함께 북한의 대남, 대일 안전보장을 포함시켜야 할 것이다.

## 제2발제 토 론

### ◆ 사 회

- ▶ 이상면(서울대 교수, 학회회장)

### ◆ 발 표

- ▶ 6자회담의 현황과 전망
  - 최진욱(통일연구원 선임연구위원)

### ◆ 토 론

- ▶ 문하영(외교통상부 정책기획관)
- ▶ 제성호(중앙대 교수)

## 토 론

### 문하영(외교통상부 정책기획관)

북핵문제의 평화적 해결을 위해 남북한 미·중·일·러가 참가하는 6자회담이 현재 베이징에서 열리고 있다.

우리정부는 그간 2차례의 6자회담과 실무그룹 회의를 통해 한반도 비핵화 및 대화를 통한 평화적 해결 원칙을 견지하고 대화의 틀을 유지함으로써 한반도 상황을 안정적으로 관리한다는 측면에서 성과를 거양했다고 볼 수 있다.

그간의 논의를 통해 각국의 입장이 보다 구체화되었으나, 핵심사안에 대한 입장차 해소에는 실질적인 진전이 별로 없었다.

우리는 북핵 문제 해결 방안으로 1단계로 문제 해결 의지 표명, 2단계로 핵폐기 이행과 이에 상응하는 관련국 조치, 3단계로 참여국 간 포괄적 관계 개선이라는 3단계 상호 병행조치를 제안하였다.

북한은 4단계 일괄타결 방안을 제시하였으며 기타 각 측도 나름대로 북핵 문제의 단계별 해결 구상을 보유하고 있다.

한·미·일 3국은 북한 핵 프로그램을 완전하고, 검증 가능하며, 돌이킬 수 없는(Complete, Verifiable and Irreversible Dismantlement: CVID) 방식으로 폐기해야 한다는 입장이며 북한은 미국의 “대북 적대시” 정책 포기 시 ‘핵무기 계획’ 을 포기할 준비가 되어 있다는 입장이다. 대북 적대시정책 포기 여부 판단 기준으로 북한에 대한 불가침 확약, 미·북 외교관계 수립, 북한과 주변국과의 경제협력 관계不妨해를 제시하였다.

중·러는 북한의 “핵무기 계획” 이 폐기되어야 한다는 입장이다.

대북안전보장에 관하여 우리는 잠정적 안전보장을 거쳐 단계적으로 강화된 다자 서면 안전보장을 제공하는 구상을 제안하였다.

미국은 북한의 핵 폐기가 완료될 경우 다자적 서면안전보장 제공이 가능하다는 입장이다.

미국은 북한을 침공할 의도가 없으며, 북한의 정권교체를 추구하고 있지 않다는 입장이다.

북한은 미국의 “대북적대시” 정책 포기 여부를 판단하는 기준의 하나로 대북 불가침 약속을 요구하였다. 미·북 양자간 서면 약속으로 충분하다는 입장이다. 일·중·러는 핵문제 해결과 함께 6자회담 틀 내에서 다자 안전 보장을 제공할 수 있다는 입장이다.

한·미·일은 북한이 HEU 프로그램 문제를 분명히 해명하고 이를 폐기해야 한다는 입장이다. 북한은 HEU 프로그램 존재를 부인하며, 증거를 제시하면 해명할 수 있다는 입장인데 중·러는 HEU 프로그램이 있다면 동결 및 폐기 대상에 포함되어야 한다는 입장이다.

북한은 비핵화를 위한 첫 단계로써 핵동결을 실시할 수 있으며 이에 대한 보상이 필요하다는 입장이며 테러지원국 명단 삭제와 대북 제재 해제, 에너지 지원을 요구하고 있다.

우리는 ‘동결 대 상응조치’ 를 제안하였으며 북한이 핵 폐기 실현을 위한 첫 단계 조치로써 엄격한 조건하 핵동결 수용 시, 동결기간 동안 잠정적으로 에너지를 지원하는 방안을 검토하고 참가국간 합의가 이루어질 경우 에너지 지원에 동참할 수 있다.

중·러는 일정한 조건하에 핵동결이 이루어지는 경우 6자회담 틀 내에서의 대북 에너지 지원 참여를 긍정적으로 고려하고 있다. 미·일은 우리 제안에 대해 이해와 지지를 표명하고 있다.

향후 미·북·중을 포함한 참가국 모두에게 6자회담 과정 유지의 실

익이 있으므로 대화의 모멘텀 유지가 가능하고 6월말 3차 6자회담 개최가 예정이며, 조만간 일자가 확정될 것으로 예상된다.

핵 포기라는 북한의 전략적 결정이 북핵 문제 해결의 관건이며 핵 포기 결정을 촉진하기 위해 핵 포기 시 북한이 얻을 수 있는 국제사회 일원으로서의 혜택을 큰 그림으로 북측에 설명하여야 한다.(핵 보유 시 경제 희생이 양립할 수 없음을 인식)

이번 3차 6자회담시 핵폐기 방안의 구체적 논의 및 핵폐기의 첫 단계 조치로써 ‘동결 대 상응조치’ 진전을 확보하기 위해 노력하고 있다.

북핵 문제 해결의 실질적 진전을 촉진할 수 있는 창의적이고 유연성 있는 방안의 도출이 필요하다고 생각한다.

## 제성호(중앙대)

북핵문제는 한반도를 무대로 해서 북한의 생존전략과 미국의 세계 전략이 충돌하는 과정에서 발생하는 안보문제이다. 기본적으로 북한과 미국간에 북핵문제를 보는 시각에 있어서 상당한 편차가 존재한다. 미국이 북핵문제라고 할 때 그들이 이해하는 것은 바로 NPT체제와 북·미기본합의문을 위반하면서 북한이 은밀하게 추진하는 핵개발 억지문제를 말한다. 그에 반해서 북한이 말하는 핵문제란 소위 ‘조선반도의 핵문제’로서 자신들이 외부의 압살정책에 대한 자위적인 억제력으로서 핵을 가질 수밖에 없는 상황을 타개하는 데 요구되는 문제를 가리킨다. 따라서 북한이 말하는 핵문제는 곧 체제안전보장의 문제가 되는 것이며, 구체적으로 미국의 대북 적대시정책 해소, 한·미동맹관계 해체 또는 약화, 북·미 수교 등과 연결되어 있다. 이러한 기본시각에서 북한은 2002년 10월 제2의 북핵 위기가 발생했을 때부터 북핵문제를 김정일체제의 안전보장문제로 중심의제를 전환시켜 놓았다. 북한은 안전보장을 위한 구체적인 방안으로 군사적 불가침, 정치적 (김정일)체제 인정, 경제적 협력 확대(한·일의 대북협력·지원 방해 중단 포함) 등을 제시하고 있다.

따라서 미국이 북한의 이 같은 요구를 전폭적으로 들어주거나 적어도 그들이 만족하는 수준에서의 타협안이 나오지 않는 한 북핵문제의 평화적·외교적 해결은 어렵다고 생각된다. 물론 원칙적·총론적 합의는 가능할 수 있지만, 실질적인 진전을 이룩하기는 거의 불가능하다고 봐야 한다. 최근 한 국내 언론사가 미국의 한반도 전문가 10명(보수적 전문가 5명, 진보적 전문가 5명)에게 문의한 결과를 보면, 하나같이 북핵문제의 평화적 해결가능성이 낮다고 판단하였다. 북한



은 자기들이 원하는 결과를 얻기가 어렵다고 생각하면, 형식적으로 회담에 호응하면서 강경한 대북정책을 펴는 조지 W. 부시 미 행정부의 임기가 끝날 때까지 소위 고슴도치 전술을 펴면서 ‘그럭저럭 버티기 전략’으로 나올 공산이 크다고 보인다. 즉 클린턴 행정부 시절 채택된 북·미공동성명으로 돌아가 다시 북핵문제와 평화협정 체결, 외교관계 수립 등을 논의하겠다는 것이다. 우리는 이 같은 점에 유념해서 북핵문제에 신중하고도 전략적으로 접근해야 한다고 본다. 성급한 접근이나 우리의 희망사항을 담은 낙관론으로 6자회담에 임해서는 안된다.

북핵문제 해결을 위해서는 한·미·일 공조가 절대적으로 중요하며, 이 과정에서 동맹관리를 잘 해야 한다. 한·미동맹 관리는 비단 북핵문제뿐만 아니라 우리의 국가생존 및 발전전략과도 밀접한 사안이기 때문이다. 그러나 우리 정부는 북핵문제 해결을 추진하는 과정에서 동맹관리에 있어서 상당한 문제점을 노정하고 있다. 북한의 민족공조 전략에 말려 한·미·일이 적전분열 양상을 보이는 게 아닌가 하는 의문이 들 때도 있다. 기본적으로 북핵문제는 국제문제이며, 우리 힘만으로 해결하기 힘든 사안이다. 한·미 공조 내지 한·미 협력이 필수적인 만큼, ‘국제적 민족공조’ 전략을 마련해서 북한을 꾸준히 설득, 태도 변화를 모색하지 않으면 안된다.

한편 최근 한성렬 주유엔 북한대표부 차석대사와 김계관 외교부 부부장이 3차 6자회담을 앞두고 소위 3자평화협정 체결구상(3+3)을 비공식적으로 미국 측에 제의한 것은 주목을 요한다. 앞으로 북핵문제 해결과정에서 북한이 평화협정 체결문제를 들고 나와 의제전환을 시도할 개연성이 높다고 보여지기 때문이다. 아울러 이 문제를 고리로 해서 한·미 이간 및 남남갈등을 부추길 가능성이 높다. 이에 대한

철저한 대비가 아울러 요구된다고 하겠다.

최근 우리 사회에서는 보수 진영에서 반핵을 그리고 진보진영에서 반전을 주장하고 있다. 그러나 양자는 모순되는 것이 아니다. 지금 진보진영에서 주장하는 한반도 전쟁위험은 바로 북핵문제에서 출발하기 때문이다. 그러기 때문에 (진보진영이 주장하는) 반전을 이룩하기 위해서라도 반핵은 불가피하다.